

정부조직개편에 의한 정부의 기능 네트워크 변화*

이명진**

〈目次〉	
I. 서론	IV. 분석결과 및 해석
II. 정부조직개편과 정부의 기능	V. 결론
III. 연구설계와 기초자료	

〈요약〉

이 연구는 정부조직개편을 기능 중심으로 분석하기 위하여 사회연결망분석기법을 사용하여 정부의 조직-기능 구조를 분석하였다. 정부의 기능을 조직(정부기관)의 하위 요소가 아니라 조직과는 독립적으로 정부의 구조를 구성하는 주요 요소로 다루어 조직과 기능의 연계를 구조주의적 관점에서 살펴보았다. 기능 중심의 관점에서 2008년 조직개편의 결과를 노무현 정부와 이명박 정부의 정부조직-기능 연결과 이에서 도출한 기능 소속연결의 전체 그림과 연결 정보를 통해 분석하였다. 분석 결과, 노무현 정부는 경제 기능군과 국가관리 기능군, 기타 기능들로 기능집단이 이루어져 있었으며, 이명박 정부는 대규모 연결과 기타 기능들로 구성되어 있었다. 2008년 정부조직개편의 목표와 같이 기능 중심의 통합으로 변화하기보다는 주요 기능들이 일부 대부처로 몰집되어 기능 배분의 편차가 확대되었음을 실증적으로 확인하였다. '정부'라는 통합적 관점에서 기능 배분의 전체적인 구조와 연결의 효과성을 고려한 조직개편이 필요하다.

【주제어: 정부조직개편, 기능 네트워크, 기능배분, 구조주의】

I. 서론

대통령 선거가 끝나고 난 지금 정부조직개법의 개정을 두고 국회와 새 정부가 신경을 곤

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었으며(NRF-2011-330-B00194), 이명진의 박사학위논문(2012)의 일부를 정리한 내용입니다. 유익한 논평을 주신 심사위원들에게 감사드립니다.

** Postdoctoral Research Associate, University of Illinois at Chicago (mjinlee@uic.edu)
논문접수일(2013.1.25), 수정일(2013.3.6), 게재확정일(2013.3.12)

두세우고 있다. 우리나라의 정부는 여러 차례 대규모의 조직개편을 거쳐왔으며, 거의 예외 없이 정권이 바뀔 때마다 크고 작은 조직개편이 있어왔다. 정부는 공공의 가치 아래에서 다양한 국가의 기능들을 수행하는 조직이다. 국가의 기능은 정부가 수행하는 현실지향적 활동의 기준이며, 구체적인 지표가 된다. 정부조직이 국가기능 수행이라는 목적을 위해 존재하고 있는 이상 현실에서 조직개편이 어떠한 이유로 시행되었든 조직의 변화와 개편은 결과적으로 기능의 변화를 동반하게 된다¹⁾). 정부조직의 구성에 대한 원리적·기능적·정치적 차원의 다양한 논의들이 있지만 정부조직의 존재론적 이유가 국가 기능의 수행인 만큼 조직의 기능은 정부조직개편에서 가장 중요하게 다루어져야 하는 요소이다.

정부조직은 민간조직에 비해 상대적으로 안정적일 것이라는 믿음이 존재하지만²⁾(Kaufman, 1976; 윤주철 외, 2011), 실제로 정부는 다양한 이유로 개편을 맞이하며, 국가에 따라서는 민간조직보다 더 극심한 변화를 겪는 경우도 많이 관찰된다. 미국이나 일본처럼 비교적 안정적으로 정부구조를 유지하는 국가가 있는가 하면, 우리나라처럼 적극적으로 정부조직개편을 단행하는 국가도 있다. 우리나라는 1948년부터 지난 64년 동안 무려 30여 차례의 정부조직개편을 단행해왔으며, 이는 개국 이래 평균적으로 2년에 한번 씩 정부조직을 개편한 셈이다. 정부의 조직개편은 정치적 맥락에서(김광웅, 1998; 김병섭, 2000; 정의창, 2006; Askim et al., 2010; Lewis, 2002), 역사적 특성과 문화적 유산, 정치 사조의 유행이나 경향(trends)에 의해서(Brunsson and Olsen, 1993), 사회적 정당성을 확보하기 위해서(DiMaggio and Powell, 1983; Meyer and Rowan, 1977; 김영수·장용석, 2002) 등 다양한 이유에서 이루어져왔다. 특히 우리나라는 대통령이 바뀔 때마다 조직개편을 단행해왔기 때문에, 정부의 의지와 정체성을 확보하기 위하여 조직개편을 정치적 수단으로 활용해 온 측면이 역사상에서 강하게 드러난다.

이 연구는 기존의 조직개편 논의에서 다루었던 다양한 공식적/비공식적 의도와 정치적 영향관계를 배제하고 가능한 한 객관적인 기능의 관점에서 조직개편을 분석하기 위하여 설계되었다. 많은 경우에 정부의 기능은 조직의 구성요소로서 다루어지고 정부조직개편에 있어서도 정치적 맥락에 의한 조직의 개편과 개편의 결과 변동되는 조직 기능들에 대한 분석이 많이 이루어지고 있지만(김광웅, 1998; 김병섭, 2000; 정의창, 2006; Askim et al., 2010; Lewis, 2002), 실제로 정부의 기능은 ‘국가’와 ‘공공’이라는 상위 가치 아래에 조직과는 독립

-
- 1) 정부의 조직개편은 조직의 신설이나 폐지, 통폐합 등을 동반하게 되며, 이는 해당 조직의 인력이나 예산의 변동과 함께 조직의 운영방식, 정부조직의 활동결과인 정책의 우선순위 등에 영향을 미치게 된다(Seidman, 1998). 따라서 이는 궁극적으로 공공정책에 영향을 미치게 되며, Seidman(1998)이 언급한 정부조직의 활동 결과로서의 공공정책은 결국 정부조직이 수행하는 국가기능과 연관된다.
 - 2) 정부조직은 조직의 설립근거를 법령에 두고 있으며, 관련 예산이 점증적으로 늘어나기 마련이기 때문에 고정적인 이해관계자가 발생하고 조직의 폐지가 점점 어려워지게 된다(Kaufman, 1976; 윤주철 외, 2011).

적으로 기능 체계를 가질 수 있으며, 정부조직이 정부의 기능을 수행하기 위한 객체임을 고려하면 정부기능이 조직보다 상위의 개념일수도 있다. 우리나라의 경우 역사적으로 조직개편을 둘러싼 정치적 맥락이 강했기 때문에 정부의 기능은 조직개편을 통해 여러 조직에 의도적으로 분할되고 배분되어 그 결과 전체적인 정부의 기능체계가 구성되어 왔다. 따라서 변화된 기능 체계 전체를 바라보는 연구는 많지 않았으며 개편의 여러 이유들이 기능의 차원에서 실제로 어떤 결과를 가져왔는지를 논의하는 연구는 많지 않다. 이 연구에서는 정부 조직개편이 정치적 맥락보다는 정부 기능의 관점에서 이루어져야 한다는 원론적 주장을 강조하고 특히 이를 위하여 정부 기능의 체계 전체를 먼저 바라볼 수 있는 방법론을 제시하고자 한다. 정부 기능의 체계를 구현하고 조직의 구조와 병립적인 기능의 구조를 분석함으로써 조직개편 연구에 객관적인 기능 분석방법과 이를 통한 향후 기능 중심의 개편을 위한 기초 자료를 제공해보려 한다. 우리나라의 정부는 각 구성조직에 어떻게 기능을 배분하고 있는가? 이러한 정부의 기능은 어떤 구조로 연결되어 있는가? 정부조직개편은 기능의 배분과 연결을 어떻게 변화시켰는가? 기능 관점에서 정부조직개편을 평가해볼 수 있는가?

이 연구에서는 2008년 이명박 정부가 들어서면서 시행했던 대규모의 부처개편에서 정부 조직구성과 기능의 연결이 어떻게 변화하였는지, 정부의 개편의도가 실제 기능 연결에 반영되어 어떤 결과로 나타났는지를 살펴보도록 한다. 부처와 기능의 네트워크 분석을 통해 부처와 기능의 연결을 가시적으로 살펴보고, 연결 관계를 분석함으로써 부처의 구성과 기능 배분을 전체적인 관점에서 구조적으로 분석해볼 수 있을 것이다.

II. 정부조직개편과 정부의 기능

1. 정부조직개편의 목적과 과정

정부조직은 가족이나 친구와 같은 자연발생적 집단과 달리 목적을 가지고 인위적으로 구성된 인공 조직이다. 정부를 변화시키는 정부조직개편 역시 다양한 측면에서의 필요에 의해 목적을 가지고 이루어지는 활동이다. 기존의 연구들은 정부조직개편의 동기 혹은 목적을 다양하게 논의하고 있다. 윤주철 외(2011)는 조직개편의 목적에 대한 기존 문헌들을 행정적 목적과 정치적 목적으로 구분하고 있다. 행정적 목적은 절약과 능률(economy and efficiency)을 강조하고, 정치적 목적은 기존 정부와의 차별성이나 관료제의 통제를 목적으로 하는 경우가 많다(March and Olsen, 1983; Seidman, 1988; 문명재, 2009; 박천오, 2007; 정승건, 2003; 윤주철 외, 2011).

정부조직개편의 목적을 좀 더 세분화하여 제시한 연구들도 있다. Thomas(1993)는 조직개편의 목적을 능률성, 효과성, 정치적 책임 혹은 통제, 의사결정 참여, 조직 내 전문가의 자율, 안전과 신뢰성, 형평성과 규제효과, 정치적 효능, 국민의 신뢰추구 등 9가지 목적으로 구분하였다. Stanton(2004)은 정부조직개편의 목적으로 기능통합, 정보관리, 자원배분, 책임통제의 네 가지 목적을 제시하고 있다. 첫 번째 기능통합을 통하여 여론의 관심이 높은 공적 이슈를 다루는 데에 있어 조직의 초점을 강조하는 효과를 노리는 정부조직개편이 있을 수 있다. 두 번째로 정보를 관리하여 정보가 일정 수준의 의사결정 단계에 도달하고 정부기관이 그 정보를 통하여 행위를 취하기 위하여 정부조직개편이 이루어질 수 있다. 세 번째로 정책적 강조를 바꾸어 우선순위가 높은 곳에 정부 자원을 우선배분하기 위하여 정부조직개편이 이루어질 수 있다. 네 번째 특정 정부행위에 대한 통제와 책임을 명확하게 하기 위하여 정부조직개편이 이루어질 수 있다.

Sistare(2004)는 정부조직개편에 대하여 조금 더 인지적인 목적을 제시하고 있다. 첫 번째로 정부가 일을 더 잘하기 위해, 두 번째로 재정을 줄이기 위해, 세 번째로 정치적 차원에서 권력을 증진시키기 위해, 네 번째 사회적 문제를 제기하기 위해서 정부가 조직개편을 시행한다고 주장한다. 정부는 일을 더 잘하기 위해서 중복된 업무를 줄이고, 정부의 우선순위를 지정하고, 새로운 기능을 반영하고, 투명성을 높이는 방향으로 조직을 개편한다. 정부조직개편 과정에서 정부는 재정을 줄이기 위하여 중복기능을 제거하려는 노력을 시도한다. 또한, 정부조직개편을 통해 정부 장악력, 권력의 증진을 도모할 수도 있다. 정부가 새로 들어서면 조직개편을 하는 이유도 권력 증진의 목적이 크다고 볼 수 있다. 사회적 문제를 제기하고 해결하기 위하여 새로운 부처를 만드는 등의 조직개편이 이루어지기도 한다.

Gulick(1937)은 정부조직구성의 원리를 제안한 바 있다. Gulick 이후로 많은 원리주의자들이 정부조직의 바람직한 원리를 찾으려 했지만, Ziller(2006)는 OECD보고서에서 이상적인 조직은 없으며 정부조직은 각 국가의 역사적·문화적 맥락의 반영 하에 해석되어야 한다는 결론을 제시하였다. 정부조직개편에는 능률성·기능성 등의 가치(김병섭외, 1997; 김광웅, 1999; 김병섭, 2000), 정치적 목적(김우식, 2005; 정의창, 2006) 등 다양한 요인이 고려된다. 정부조직개편이 기능이라는 측면만을 고려하여 이루어진다고 주장하는 사람은 거의 아무도 없지만, 기능은 정부의 조직이 실제로 하는 활동의 지표이자 반영인 만큼, 정부조직개편으로 인해 가장 직접적인 영향력을 받는 대상이자 핵심적인 키워드이다. 과정적 측면에서 기능은 가장 중요시 고려되는 요인이며, 기능분석은 정부조직개편에서 선행되어야 할 중요한 과정이다(김광웅외, 1992; 김병섭외, 1997). 이 연구에서는 조직의 기능에 초점을 맞추어 정부조직개편이라는 사건을 다루어보고자 한다.

표면적으로, 또 암묵적으로 다양한 이유에서 조직개편이 이루어져왔으나 조직개편의 결과

는 정부조직 기능의 변화로 이어진다. 적절한 기능 구조가 뒷받침되지 못하는 조직개편은 제도 간의 갈등(Orren & Skowronek, 1996)이나 성과에 대한 비판 등으로 다시금 개편될 수 밖에 없다. 다수의 조직개편이 이루어져왔다는 역사적 사실은 한편으로는 그간 정부의 기능이 잘 고려된 조직개편이 이루어지지 않았음에 대한 반증³⁾일 수도 있다. 조직 개편의 성과가 잘 나타나지 않았기 때문에 개편된 조직이 안착되지 못하고 다시금 재편의 필요성이 대두되었을 가능성이다.

정부의 조직개편을 기능의 관점에서 실증적으로 분석한 연구들도 다수 있다(Kaufman, 1976; Starbuck & Nystrom, 1981; Peters 1988; Clark & Dear, 1984; 정용덕, 1993; 강민 외, 1993; 김근세·최도림, 1996; 김근세, 2001). 이들 연구는 정부의 조직변화를 기능별로 분류하고, 객관적으로 분석하려 시도하였다. 이러한 연구는 정부조직개편의 계량연구에 중요한 발판이 되었다. 그러나 많은 연구들이 정부의 조직과 기능을 미시적으로 분석하고 있다는 한계를 가진다. 특히 다수의 연구가 정부조직을 국단위에서 계량화시켜 분석하는 미시적 접근을 보이고 있어, 방법론 상 해석의 한계⁴⁾를 가질 수 밖에 없었다.

정부의 조직구조는 사회문제와 정치적 영향이라는 반영이라는 도구적 의미 이외에 사회문제와 정치적 의제를 스스로 결정하기도 하는 결정적 의미를 지닐 수 있다(Offe, 1975). 따라서 정부의 기능을 국가 전체적인 관점에서 분석하기 위해서는 구조주의적 관점에서의 분석이 필요하다. 구조주의는 미시적인 내용이 아닌 거시적인 구조를 보는 것을 중요하게 생각하기 때문에 이론의 성격 상 계량연구방법론보다는 질적분석방법론을 사용하는 경우가 많다. 이 연구에서는 다른 계량연구방법론과 달리 전체의 관계를 조망할 수 있는 네트워크 방법론⁵⁾을 사용하여 정부조직과 기능의 구조를 계량적으로 분석하여 보고자 한다. 정부에서 어떤 조직이 어떤 기능들을 수행하는가 혹은 몇 개의 기능을 수행하는가 보다는 정부의 기능이 어떤 구조로 구성되어 있으며, 이들이 정부의 전체 구조 안에서 조직과 어떤 연결을 가지고 있는가에 대한 분석을 시도해볼 필요가 있다.

3) 역사적 제도주의의 제도정합성에 의하면 기능연계가 잘 이루어졌다면 제도가 안착되어 안정성을 가지게 될 것이다.

4) 기능 안에 포함되어있는 조직의 수를 기능의 정보로 반영하는 계량연구는 모든 조직을 독립·분절적이며 동일한 수준의 단위로 가정하는 문제점이 있다. 또한 단순히 조직의 수를 기능의 활성화로 대치하는, 개념과 조작화된 계량변수 간의 괴리가 정치한 해석을 방해한다.

5) 네트워크 분석 방법론은 개체가 아닌 연결 혹은 연결된 개체 한 쌍을 기본 데이터 단위로 사용하기 때문에 계량 데이터를 사용하되 일반적인 계량분석과는 달리 연결, 관계, 구조의 기초 정보를 시각화 할 수 있는 장점을 가지고 있다. 네트워크 분석 방법론은 행정학에서는 비교적 최근에 도입되었으나 주로 관계적 분석에 활용되어왔다. 이 연구는 정부의 조직과 기능이라는 하드데이터를 분석하는 새로운 방법론으로 네트워크 분석을 사용하고 있다.

2. 정부의 기능에 관한 고찰

정부의 기능을 살펴보기에 앞서 기능이란 개념을 고민해볼 필요가 있다. 기능(機能)이라는 표현은 “서로 의존하고 관계하고 있는 몇 개의 부분으로 이루어져 있는 전체적 구조 속에서, 어느 부분이 담당하는 특유의 역할 및 활동”으로 정의된다(철학사전, 2009). 기능으로 주로 번역되는 영어단어인 function 역시 유사한 의미를 가지고 있다. 사물이나 개인이 특별히 맡고 있는 활동, 특정 단위의 역할 성격, 활동의 결과로서의 영향력 등을 의미한다 (Merriam-Webster Dictionary, 2012). 이 의미들에서 출발하여 미루어 정부의 기능을 추론해본다면, 정부의 기능은 국가라는 테두리 안에서 ‘정부’라는 이름으로 이루어지는 정부 고유의 활동이며, 정부가 사회에 미치는 영향력의 근원이며, 정부가 갖추어야 하는 특징적 활동이다. 이는 즉, 공공의 가치를 수호하는 민주국가의 정부가 공공의 가치를 현실적인 환경 안에서 해석해내는 활동의 지표이기도 하다.

학자들은 정부의 기능을 이론적으로 정의하려는 경향을 보여왔다. Offe(1975)는 국가의 기능을 생산기능(production)과 배분기능(allocation)으로 분류하였다. Offe(1975)가 제시하는 국가의 기능은 국가의 개입 유형으로, 배분기능은 국가가 자원과 권력을 가지고 권위적인 방식으로 사유재산 형성의 조건을 생성·유지하는 국가개입의 방식이며, 생산기능은 국가가 생산·축적의 틀(framework)을 제시하고 자원의 투입에 참여하는 국가개입의 방식이다.

Clark & Dear(1984)는 국가기능을 국가(state)가 국가 전체의 입장에서 국가적 명분을 가지고 수행하는 활동들을 국가의 기능(functions)으로 보았다. 따라서 Clark & Dear(1984)는 시간이나 공간과 무관하게 보편적으로 수행되는 국가의 기본적인 기능이 존재한다고 보았으며, 합의기능(consensus function), 생산기능(production function), 통합기능(integration function), 집행기능(executive function)을 자본주의 국가의 기본적인 네 가지 기능으로 제시하였다.

Dimock et al(1958)은 정부의 기능을 고유기능과 추가적인 기능으로 구분하고 있다. 고유 기능은 시대와 종류에 관계없이 모든 성격의 정부가 보편적으로 담당하는 기능을 말한다. Dimock et al(1958)의 정의에 의하면 Clark & Dear(1984)가 제시했던 네 가지 기능은 모두 고유기능에 속하게 된다. Dimock et al(1958)은 정부의 고유기능으로 치안의 확보, 국가방위, 외교활동, 재정활동 등을 꼽고 있다. 추가적인 기능은 정부 고유기능에 더하여 각국의 통치 이념이나 관리철학, 행정환경에 따라 다르게 나타나는 각 정부의 특징적 기능들로, Dimock et al(1958)은 경제개발, 사회복지, 문화개발, 직접서비스 등의 기능을 여기에 배치하고 있다.

그러나 이들 이론적 기능들은 기능이라는 개념이 가지는 현실적 성격을 잘 드러내주지는 못하고 있다. 현실지향적인 활동 지표로서의 기능이 이들 이론이 주장하는 것처럼 보편타당 하기는 쉽지 않다. 이들이 시대와 국가 종류에 관계없이 보편적이라고 생각했던 정부의 기

능들도 시대의 변화에 따라 세부 업무가 바뀌거나 의미가 바뀔 수 있기 때문이다. 예를 들면, Dimock et al(1958)이 추가적 기능으로 분류되었던 사회복지는 현대적 의미에서는 국가의 고유기능에 해당할 수도 있다. ‘인간답게 살 권리’는 인간의 고유한 권리로 국가가 보장해주어야 하는 기본적인 인권이며, 인권을 어느 정도로 적극적으로 해석하는가에 따라 사회복지기능의 기능유형이 달라질 것이기 때문이다. 기능이론에 맞추어 정부 기관을 분류해보려는 노력이 시도되었으나, 기능의 세부 내용이나 해당 기관은 계속해서 변화해왔다. 기존의 연구들은 행정기능과 정부기관이 괴리되어 있음을 확인하거나(김근세, 2001), 시대별로 동일 기능을 수행하는 기관이 변화함(정용덕, 2001)을 보여주었다.

현실적으로 정부의 업무는 이들 이론적 기능 유형에 따라 업무가 구분되지 않는다. 민진(1993)은 행정기능을 분류하기 위하여 정부부처의 명칭으로 사용되는 분야나 내용을 행정기능으로 조작화하여 연구에 사용한 바 있다. 우리나라 정부는 정부조직의 기능을 정책영역에 따라 분류하여 업무에 사용하고 있다. 총무처(1994)에서는 정부기능을 산업경제, 국가관리, 사회문화로 구분하여 제시하였고, 행정자치부(2003)에서는 정부기능을 경제산업분야, 국가관리분야, 사회문화분야, 사회간접자본분야로 구분하여 정부기능을 분석하였다. 노무현 정부는 전자정부를 추진하면서 국가기관의 업무를 명확히 하고 국가 정보를 분류하기 위한 노력의 일환으로 정부기능을 정리하여 정부기능분류시스템(Business Reference Model: BRM)을 구축하였다.

정부기능분류시스템(BRM)은 업무참조모델, 정부기능연계모델, 정부기능분류체계 등 다양한 명칭으로 불리는데, 업무관리시스템의 부처 연계를 위한 전산화 과정에서 도입된 기능분류시스템이다. BRM 자체는 기존에도 존재해왔으나, 2005년 제정된 ‘정보시스템의 효율적 도입 및 운영에 관한 법률’에 따라 2005년과 2006년 중앙정부를 대상으로 개발된 참조모델(성과참조모델(PRM), 업무참조모델(BRM), 서비스참조모델(SRM), 데이터참조모델(DRB), 기술참조모델(TRM)) 가운데 하나(양순애, 2008)로 정부의 기능을 정리한 BRM이 제시되었다. 정부는 BRM을 통하여 정부기능분류와 기능연관관계를 정확히 파악하여 정보화 및 업무 추진시 정보공동활용, 부처간 협업을 제고하고자 하였으며, 2006년 전 부처에 BRM을 통한 업무관리시스템이 도입되었다.

BRM은 각 부처가 수행중인 다양한 정부기능의 수행목적, 타 기능과의 관계, 수혜자, 하위 기능 등을 분석하여, 서비스기능, 내부운영기능 등으로 분류한 후 공통 행정기능, 유사정책기능, 동일 수혜자 기능, 동일 데이터 관련 기능 등의 기준을 반영하여 정리하였다. 귀납적 기능 분석을 바탕으로 이루어진 기능 분류인 셈이다. 따라서 정부가 수행하는 현실지향적 활동이라는 의미에서의 정부기능에 적합한 기능분류라고 볼 수 있다. 이 연구에서는 BRM의 기능들을 중심으로 정부의 기능구조를 살펴보고자 한다.

3. 우리나라의 2008년 정부조직개편

1) 노무현 정부의 정부조직 현황

노무현 정부의 전체 중앙행정기관은 2원(감사원, 국정원), 18부(재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 해양수산부), 4처(기획예산처, 법제처, 국정홍보처, 국가보훈처), 18청(국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 기상청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 행정중심복합도시건설청, 해양경찰청), 4실(대통령 경호실, 대통령 비서실, 국무총리비서실, 국무조정실), 10위원회(중앙인사위원회, 중소기업특별위원회, 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 공정거래위원회, 금융감독위원회, 국가비상기획위원회, 국가청소년위원회, 방송위원회, 국가인권위원회)로 구성되어 있었다.

2008 정부조직 개편 당시 대통령 인수위원회가 지적했던 노무현 정부의 문제점은 여러 가지가 있으나, 조직기능과 관련하여 비슷한 일을 여러 곳에서 중첩하여 수행하고, 상충부가 비대하여 통제기관이 겹치며, 인사적체 해소를 위하여 조직을 지나치게 많이 만들었다는 점이 주로 지적되었다.

2) 이명박 정부의 정부조직 현황

이명박 정부는 2원(감사원, 국가정보원), 15부(기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 국토해양부), 2처(법제처, 국가보훈처), 18청(국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 법무청, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 기상청, 해양경찰청, 행정중심복합도시건설청), 1실(대통령실), 4위원회(방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회)로 구성되어 있다.

2007년 한국행정 DB센터에서 실시한 설문조사에 의하면 전문가 417명은 차기정부에서 역할과 기능을 대폭 축소 또는 폐지해야 한다고 생각되는 부처(복수 응답, 3개)로 국정홍보처(36.6%), 여성가족부(33.4%), 교육인적자원부(26.9%)를 꼽았다(이창원, 2008). 이러한 전문가들의 의견을 고려하여 이명박정부는 2008년 정보통신부, 산업자원부, 국정홍보처, 국가청소년위원회 등의 부처를 폐지하고, 기획예산처와 재정경제부, 과학기술부와 교육인적자원부, 농림부와 해양수산부, 해양수산부와 건설교통부, 보건복지부와 여성가족부를 각각 통합하여 거대 부처를 만들었다. 노무현 정부의 조직구성보다 훨씬 축약된 수의 조직이 많은 기능을

담당하고 있다.

18부 4처 18청 4실의 노무현 정부의 조직체계는 2008년 개편을 통해 15부 2처 18청의 이명박 정부 조직체계로 변화하였다. 조직개편의 기본방향은 조직축소였으며, 기능중심의 통합을 모토로 삼았다.

3) 우리나라의 2008년 정부조직개편

조직·기능 관점에서 2008년 이명박 대통령 인수위원회의 정부조직개편 목적을 살펴보면, 조직의 간소화, 기능 중심의 통합을 큰 방향으로 볼 수 있다. 각 부처로 흩어져 있는 비슷한 기능들을 한 군데로 통합하여 환경에 대한 기능의 대응성을 강화하고, 역할을 분명히 하기 위하여 겹치는 조직을 기능 중심으로 간소화하고 광대역화하는 것이 첫 번째 방향이었다. 따라서 2008년 정부조직개편은 대통령비서실, 국무조정실 등 상충부를 통합하고, 인력을 감축하는 개혁을 단행하였다. 국무총리비서실과 국무조정실을 국무총리실로 통합하면서 12개 기획단을 폐지하거나 각 부처로 환원하였다(대통령인수위원회, 2008). 국정홍보처를 폐지하고, 행정자치부와 교육부의 권한을 자치단체와 대학으로 이양하는 등 여러 분야에서 조직 간소화를 추진하였다.

두 번째 방향으로 정부는 기능중심의 통합을 추구하였다. 대형 부처의 통합을 감행하여, 재정전략·예산 기능과 경제정책기능, 인재양성과 과학기술기능을 통합하고, 국가청렴위, 국민고충처리위, 행정심판위를 통합하여 국민권익위원회로 대국민 창구를 일원화하였다. 이러한 개편방향은 ‘대부처주의’의 논리를 바탕으로 하고 있다. 대부처주의란 부처간 갈등을 줄이고, 중복된 업무도 최소화하기 위하여 업무연관성이 크거나 중복성이 큰 부처들을 통폐합하여 최소한의 부처수를 만들자는 논리이다(조성한, 2007). 2007년 한국행정 DB센터에서 실시한 설문조사에 의하면 전문가 417명은 73.9%가 차기정부에서 정부부처의 수를 줄여야한다고 응답했다(이창원, 2007). 세분화된 부처의 불필요한 중복 업무와 예산 낭비, 갈등을 막고, 정책추진의 신속성과 정확성을 확보할 수 있다는 점이 대부처주의의 장점이며(이창원, 2007), 통합의 원리를 통해 계층제적 통솔로 기능조정과 효율성을 제고할 수 있다(문명재, 2008).

이러한 목적의 개편은 정부의 조직·기능 구성에서 어떠한 변화를 일으켰을까? 실제 변화는 목적과 부합하는 방향으로 이루어졌을까?

III. 연구설계와 기초자료

1. 기본 연구 방법론

이 연구에서는 정부조직개편에 따른 기능구조를 전체적인 관점에서 분석하기 위해 네트워크 분석을 시도하였다. 네트워크분석은 구조주의 이론들과는 독립적으로 생성된 이론이지만, 네트워크의 근간에 깔려있는 이론적 성향은 구조주의에 바탕하고 있다(김용학, 2004). 네트워크는 노드(개체: node; actor; point; vertice; individual)와 연결(link; line; edge; arc)로 이루어진다. 네트워크 분석은 연결을 기본 분석단위로 삼으며, 연결의 대상인 노드들의 특성, 연결의 패턴, 연결의 효과 등을 중심으로 네트워크 데이터를 분석하게 된다. 모든 네트워크의 자료는 궁극적으로 행렬의 형태를 띠기 때문에, 네트워크의 분석은 기본적으로 대수학을 통해 이루어진다. i 행과 j 열로 구성되는 네트워크의 행렬에서 i 행이 j 열과 동일한 노드로 구성되어 상호간의 관계로 표현된 네트워크를 완전 네트워크 또는 일원 네트워크(1-mode network)라고 부른다. 1-mode network는 i 행과 j 열이 동일하므로, $n \times n$ 의 구성을 띤다. i 행과 j 열이 다른 수준(level; layer)의 노드로 구성된 네트워크를 이원 네트워크(2-mode network)라고 부른다. 이 때에 j 열의 노드를 통해 연결된 i 행 간의 네트워크, 혹은 i 행을 통해 연결된 j 열 간의 네트워크를 준 네트워크(quasi network)이라고 부른다. 이 연구에서는 정부를 구성하는 조직과 조직에서 수행하는 기능의 2-mode network와 이에서 추출한 준 네트워크를 통해 정부의 구조와 기능 배분의 구조를 살펴보도록 한다.

2. 정부기능분류 시스템

BRM은 기능별/목적별 분류를 제시하고 있는데, 이 연구에서는 정부의 기능에 관심을 두고 있으므로 기능별 분류만을 자세히 살펴보도록 한다. BRM은 정부의 기능을 3가지 수준으로 분류하고 있으며, 1수준을 정책분야, 2수준을 정책영역, 3수준을 대기능으로 명명하고 있다.

정책분야는 정부의 예산분배체계, UN 정부기능분류 등의 국제기준을 고려하여 활동 영역별로 정책적 연관성이 높은 15개의 분야를 제시하고 있다. 3수준의 대기능은 각 부처의 실·국 수준에서 시행하는 업무와 예산체계 프로그램을 중심으로 491개를 제시하고 있다.

〈표 1〉 1수준과 2수준의 기능분류

1수준 분야	2수준 기능	1수준 분야	2수준 기능
공공질서 및 안전	경찰 법무 및 검찰 법원 및 현재 재난방재·민방위 해경	산업·중소기업	무역 및 투자유치 산업·중소기업 일반 산업금융지원 산업기술지원 산업진흥·고도화
과학기술	과학기술 연구지원 과학기술 일반 기술개발	수송 및 교통	도로 도시철도 물류 등 기타 철도 항공·공항 해운·항만
교육	고등교육 교육 일반 유아 및 초중등교육 평생·직업교육		
국방	방위력 개선 병력운영 병무행정 전력유지	일반공공행정	국정운영 일반행정 입법 및 선거관리 재정·금융
농림해양수산	농업·농촌 임업·산촌 해양수산·어촌		정부자원관리 지방 행정·재정 지원
문화·체육·관광	관광 문화·체육·관광 일반 문화예술 문화재 체육	지역개발	산업단지 수자원 지역 및 도시
보건	건강보험 보건의료 식품의약안전	통신	우정 정보통신
사회복지	공적연금 기초생활보장 노동 노인·청소년 보육·가족 및 여성 보훈 사회복지 일반 주택 취약계층지원	환경보호	대기 상하수도·수질 자연 폐기물 해양 환경보호 일반

2수준의 정책영역은 1수준과 3수준을 연계하여 조직의 기능을 구체화하고 정책대상과 활동 영역을 반영하여 67개 영역으로 분류하였다. 2009년 BRM은 약간 변동이 있어 1수준과 2수준은 2006년과 동일하게 유지되고 있으며, 3수준은 485개의 영역으로 분류되어 있다. 2006년과 2009년 공통적인 1수준의 15개 분야와 이에 따른 2수준 기능분류(67개)는 <표 1>과 같다.

정부기능분류에서는 3수준의 기능을 설정하여 위계적인 기능을 구성하고 있으나, 이 연구에서는 2수준의 정책영역을 정부조직의 기능으로 사용하고자 한다. 1수준의 정책분야는 예산구분의 15개 영역으로 통상적으로 일컬어지는 정부 기능에 가장 직관적으로 일치하는 분류이기는 하나 지나치게 통합적인 수준이기 때문에 이를 적용하면 기능배분이 아니라 오히려 기능별 조직배분을 보여주는 분석이 되어야 한다. 3수준의 대기능은 부처의 실·국 수준 프로그램을 다루고 있기 때문에 지나치게 세분화되어 있으며, 실제 프로그램을 바탕으로 하고 있기 때문에 예산, 인사, 정책 환경 등의 현실정도를 반영하게 된다. 따라서 이 연구에서는 1수준과 3수준을 개념적으로 연계하면서 기능을 구체화한 2수준의 정책 영역을 정부조직의 기능으로 조작화하여, 이 기능과 정부 조직이 어떻게 연결되어 있는지를 통해 정부의 기능구조를 살펴보도록 한다.

3. 연구설계

대상 정부조직의 범위는 중앙행정부의 부·처·청을 기준으로 한다. 행정자치부에서 발표한 2006년 2월 28일 기준 BRM 분류체계의 부처별 분류와 행정안전부가 발표한 2009년 8월 24일 기준 BRM 분류체계의 부처별 분류를 사용하여 노무현 정부 조직의 조직·기능 네트워크와 이명박 정부 조직의 조직·기능 네트워크를 구성하였다.

BRM에서 제시하는 3가지 수준의 기능 중 2수준의 기능을 정부조직 기능으로 조작화하였다. 각 기능은 하위 레벨의 세부기능을 포함하고 있으며, 이것이 실제 부처가 담당하는 업무 프로그램이다. 부처가 특정 기능의 업무를 담당하고 있다는 것은 이 부처가 해당기능과 연결되어있다는 의미이므로, 이 연구에서는 하위레벨의 담당 업무를 부처와 기능 간의 연결(link)로 보고 부처와 기능의 네트워크를 설정하였다.

정부조직과 기능을 실제 부처의 프로그램으로 연결시켜 2-mode 네트워크를 구성하였으며, 조직을 통한 기능 간 연결을 통해 개편을 통해 정부의 기능 연결이 어떻게 변화하였는지를 살펴보았다. 또한 부처를 통한 기능 간 네트워크를 통해 2008년 조직개편을 전후로 우리나라 정부의 기능구조는 어떻게 변화하였는지, 2008년 조직개편의 목적으로 제시되었던 기능 상의 변동사항이 실제 구조 상에서는 어떻게 변화되어 나타났는지 등을 확인해보도록 한다.

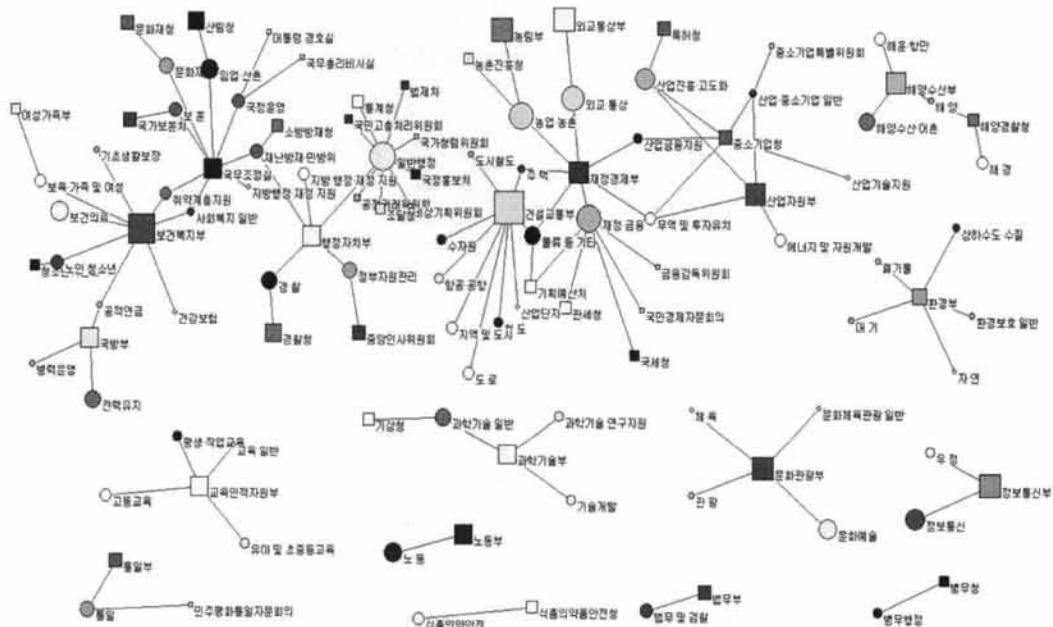
IV. 분석결과 및 해석

1. 정부의 부처: 기능 네트워크

정부의 부처-기능을 2-mode 네트워크로 구성한 것이 <그림 1>과 <그림 2>이다. 부처는 사각형, 기능은 원형의 노드로 표시하였으며, 노드의 연결 중앙성⁶⁾을 반영하여 노드의 사이즈를 설정하였다.

1) 2006년 정부의 부처: 기능 네트워크

〈그림 1〉 2006년 정부의 부처-기능 2-mode 네트워크



* 부처는 사각형, 기능은 원형, 노드의 사이즈는 연결 수를 반영하였음.

2006년 정부의 부처-기능 네트워크를 살펴보면 전체 116개 노드가 491가지로 연결되어 있으며, 13개의 결속집단(components⁷⁾)으로 구성되어 있다. 전체적으로 2006년의 부처-기능은 크게 국가관리, 경제, 기타 기능들이 각각 산발적으로 네트워크를 형성하고 있으며 부처

6) 연결 중앙성(Degree Centrality): 노드 간의 연결 수를 고려하여 네트워크 안에서의 영향력을 판단하는 지표

7) component: 구성집단. 서로 연결되어 있는 노드들의 집단. 연결된 모든 노드를 포함한 한 덩어리

-기능 간 단절이 많이 존재함을 알 수 있다. 비교적 규모가 있는 결속집단이 2개 구성되어 있고, 환경부, 문화관광부, 과학기술부, 교육인적자원부, 통일부, 노동부, 법무부, 식품의약안전청, 병무청 등이 독자적인 결속집단을 구성하고 있다.

<그림 1>에서 가장 원 편에 그려진 결속집단의 구성 부처와 기능을 살펴보면, 국무조정실과 행정자치부, 보건복지부가 중심을 이루어 다른 기능과 부처들을 연결하고 있어 주로 국가관리 기능이 모여있는 것을 살펴볼 수 있다. 업무 프로그램을 많이 가지고 있는 노드는 보건복지부와 일반행정이지만, 다양한 노드와 연결되어 있는, 즉 다양한 종류의 프로그램을 가지고 있는 노드는 국무조정실이다.

다른 한 규모를 이루고 있는 가운데의 결속집단을 보면, 건설교통부, 재정경제부가 다른 여러 노드들과 연결되고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 다양한 기능을 거느리고 있으며, 다양한 프로그램을 수행하고 있는 스타(star) 형⁸⁾에 가까운 형태를 보이는 노드(건설교통부)가 존재한다. 이 결속집단에는 주로 재정·경제 부처와 기능들이 몰려있다.

즉, 국가 관리 파트와 재정·경제 파트가 각각 큰 기능네트워크를 구성하고 있고, 환경, 해양, 정보, 문화, 노동 등이 각각 작은 독립적 파트를 구성하고 있음을 알 수 있다. 국가 관리 파트 안에는 보건복지부를 중심으로 생활보장, 연금, 보건, 보육 등의 사회복지 기능이 중요한 네트워크를 구성하고 있으며, 국무조정실을 통해 행정 네트워크와 연결되어 있다.

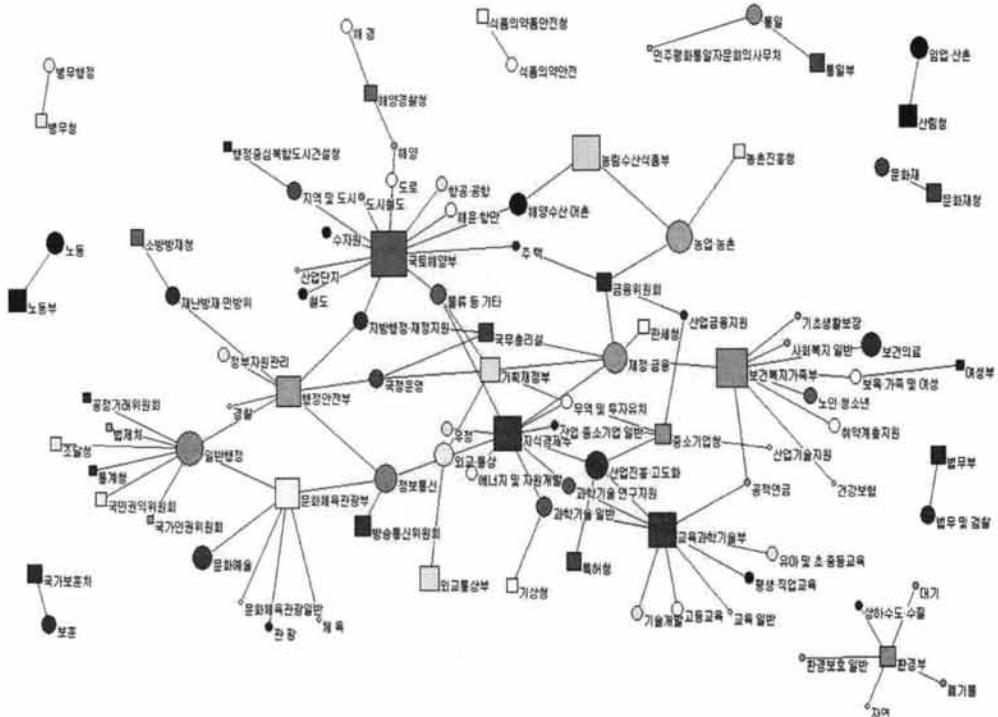
2) 2009년 정부의 부처: 기능 네트워크

조직개편 이후 2009년의 정부조직과 기능 연결은 99개의 노드가 485개의 연결을 이루고 있다. 한 개의 큰 결속집단이 국가관리, 재정·경제 기능과 부처들을 모두 포함하고 있고, 기존의 독립 기능부처였던 환경부, 법무부, 노동부 등이 작은 결속집단들을 이루고 있다. 국무조정실이 폐지되면서, 문화재, 보훈 등의 기능이 거대 결속집단에서 분리되어 나왔다.

가장 중심에서 가장 다양하고 많은 연결을 가지고 있는 노드는 국토해양부이다. 2006년에도 꽤 큰 규모의 노드였으나, 2009년에는 한층 강한 노드가 되었다. 노드의 사이즈는 노드가 가지는 연결 중앙성을 반영하고, 연결은 부처의 실·국 단위 프로그램을 반영한다. 프로그램의 수는 예산이나 규모와도 밀접한 연관이 있으므로, 네트워크 상에서 큰 사이즈의 노드는 작은 사이즈의 노드보다 큰 규모의 인력과 예산을 보유한 부처일 가능성이 크다. 또 한 거꾸로 생각하면, 큰 예산을 배정받을 수 있는 파워부처일 가능성이 높다. 따라서 2006년과 비교하여 부처들이 많이 통합하였고, 통합한 만큼 국토해양부, 지식경제부, 교육과학기술부가 큰 데치의 중심 노드가 되어 여러 기능을 서로 연결하고 있다.

8) Star network: 모든 노드들이 한 노드에 연결되어 있어 별모양과 같은 형태를 띠는 네트워크. 모든 노드와 연결된 중앙의 노드를 star nod라고 한다.

〈그림 2〉 2009년 정부의 부처-기능 네트워크



* 부처는 사각형, 기능은 원형, 노드의 사이즈는 연결 수를 반영하였음.

2008년의 개편 목표가 대부대국제였던 만큼 조직의 수가 줄어들은 것은 어찌보면 당연한 사실이다. 더불어 부처를 폐지하거나 기능을 지방정부, 대학으로 이양하였으므로, 업무 프로그램 자체도 줄어들었다. 그러나 구체적인 연결 양상과 구조는 네트워크 분석 없이는 살펴보기 힘들 것이다. 국무조정실과 국무총리실을 통합하여 만든 국무총리실은 2006년에 비하여 네트워크상 역할이 크게 축소되었다. 사이중앙성⁹⁾을 분석해보면 2006년 국무조정실은 더 많은 결속집단으로 나눠진 네트워크 안에서도 0.09의 사이중앙성값을 갖는데 반하여, 국무총리비서실과 통합하여 더 큰 규모의 결속집단 안에 위치한 2009년 상의 국무총리실은 0.01의 사이중앙성값을 가지고 있다.

9) 사이 중앙성 (Betweenness centrality): 한 노드가 다른 노드에 도달하기 위한 경로를 고려하여 네트워크 안에서 영향력을 반영한 지표이다. A가 C에 도달하기 위하여 B를 거쳐야 한다면, B의 사이 중앙성이 높아진다. 뚜쟁이는 사이 중앙성이 높은 사람이다(김용학, 2007). 여기에서는 Pajek을 통해 표준화시킨 인접중앙성인 Beauchamp(1965)의 계산법을 사용하며, 구체적인 계산식은 $C_C(n_i) = \frac{g-1}{\sum d(n_i, n_j)}$ 이다.

2. 부처를 통한 기능 간 네트워크

정부조직 안에서 기능 간의 연결을 확인하기 위하여 정부조직-기능 네트워크에 투사기법을 적용하여 기능 소속 네트워크를 구성하였다. 기능 소속 네트워크는 기능이 정부조직을 통해 다른 기능과 연결된 양상을 시각적으로, 또 연결정보로 보여준다. 일반적으로 한 정부 조직이 여러 기능을 수행하기 때문에 기능 소속 네트워크는 기관이 한 가지 기능만을 수행하지 않는 이상은 노드가 단독으로 존재할 수 없다¹⁰⁾. 정부조직-기능 네트워크나 정부조직 소속 네트워크 상에서 단독으로 존재하는 정부조직이라 하더라도 정부조직이 보유한 기능끼리는 상호연결되기 때문에 그림 3, 4의 환경부 기능들이 상호연결되어 있는 것처럼, 동일 정부조직 안의 기능은 투사를 통해 기능 간의 모든 연결조합¹¹⁾이 형성된다.

기능 소속 네트워크의 기본적인 형태는 <표 2>와 같으며¹²⁾, 이를 시각화한 것이 <그림 3>과 <그림 4>이다. 기능 소속 네트워크는 부처를 통하여 연결된 기능 간의 관계를 표현한 이차(secondary source) 네트워크이다. 전체적으로 부처-기능 네트워크와 유사한 연결 구조를 보이고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 두 정부의 기능 소속 연결 비교

	노무현 정부	이명박 정부
노드 개수	64개	64개
연결의 종류	219개	318개
노드 당 평균 연결	3.42개	4.97개
네트워크의 밀도	10.86%	15.77%
연결의 분포 불평등	4.742	7.226

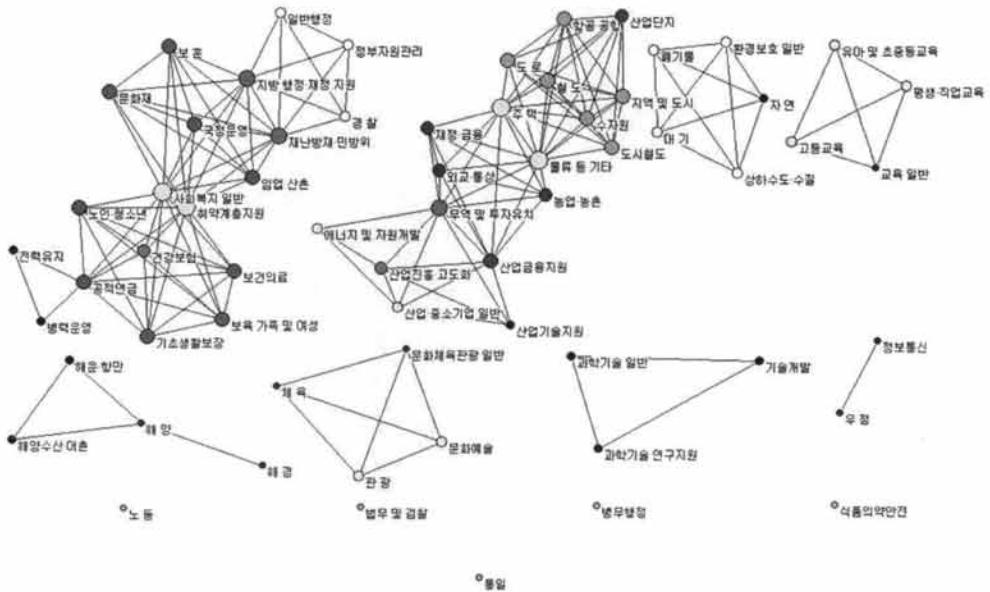
10) <그림 3>, <그림 4>에서 나타나는 고립 노드 기능들은 해당 정부조직이 단일 기능만을 수행하는 경우에 해당된다.

11) Wasserman and Faust(1994)는 이렇게 완전 연결(fully-connected)된 결합요소(clique)가 많이 나타나는 점을 소속 네트워크의 특징으로 꼽고 있다.

12) <별표 1> 정부조직-기능 연결과 기능 소속연결 데이터의 구조

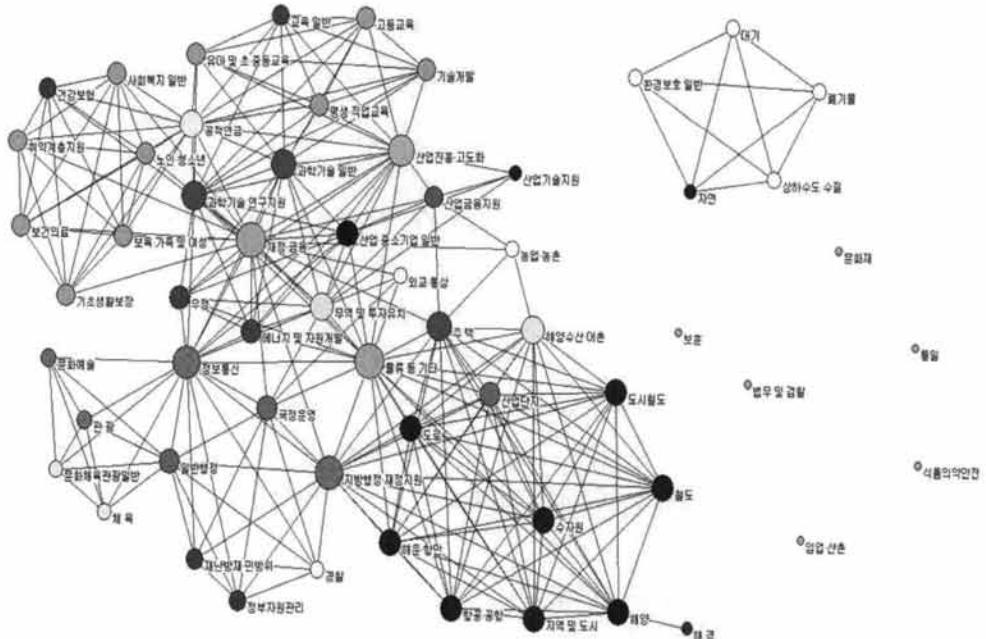
	정부조직-기능 연결		기능 소속 네트워크	
	노무현 정부	이명박 정부	노무현 정부	이명박 정부
노드	2 종류 (2-mode)		1 종류 (1-mode)	
노드 개수	114	103	64	64
방향성	없음 (undirected)		없음 (undirected)	
연결	연결 가중치	있음 (valued)		있음 (valued)
	연결의 종류	107	109	219
	연결 개수(종류X가치)	491	485	5921
				8943

〈그림 3〉 2006년 정부의 부처를 통한 기능 소속 네트워크



* 노드의 사이즈는 연결 수를 반영하였음.

〈그림 4〉 2009년 정부의 부처를 통한 기능의 일원 네트워크



* 노드의 사이즈는 연결 수를 반영하였음.

2006년의 기능은 국가운영, 산업경제 기능군과 기타 기능으로 나뉘어있으며, 2009년의 기능은 여러 기능들이 복잡하게 연결된 거대한 중심 기능군과 기타 독립 기능으로 나뉘어져 있다. <표 2>에서 확인할 수 있는 바와 같이 두 정부에서 기능 노드의 수는 동일하게 구성되어있으나 네트워크의 밀도는 이명박 정부가 노무현 정부에 비하여 약 1.5배 높은 것을 알 수 있다. 노무현 정부에서 정부 기능은 평균적으로 다른 3.42개의 기능과 연결되었던 반면, 이명박 정부에서 정부 기능은 평균적으로 4.97개의 기능과 연결되어 있었다.

평균치로는 확인할 수 없는 노드 간 연결의 분포를 확인하기 위하여 연결의 분포 불평등을 측정하였다. 연결의 분포 불평등은 지니계수에서 응용하여 만든 척도이다. 노드의 연결 분포에서 상위 20%의 노드가 하위 20%의 노드에 비하여 얼마나 많은 연결을 차지하고 있는지를 확인하기 위하여 상위 20% 그룹 노드의 연결 중앙성의 합을 하위 20% 그룹 노드의 연결 중앙성의 합으로 나누었다. 결과 노무현 정부는 4.742인데 반하여 이명박 정부의 기능 구조가 7.226의 불평등도를 보여 상위 20%의 기능군이 하위 20% 기능보다 약 7배 많은 연결을 확보하고 있는 것으로 나타났다.

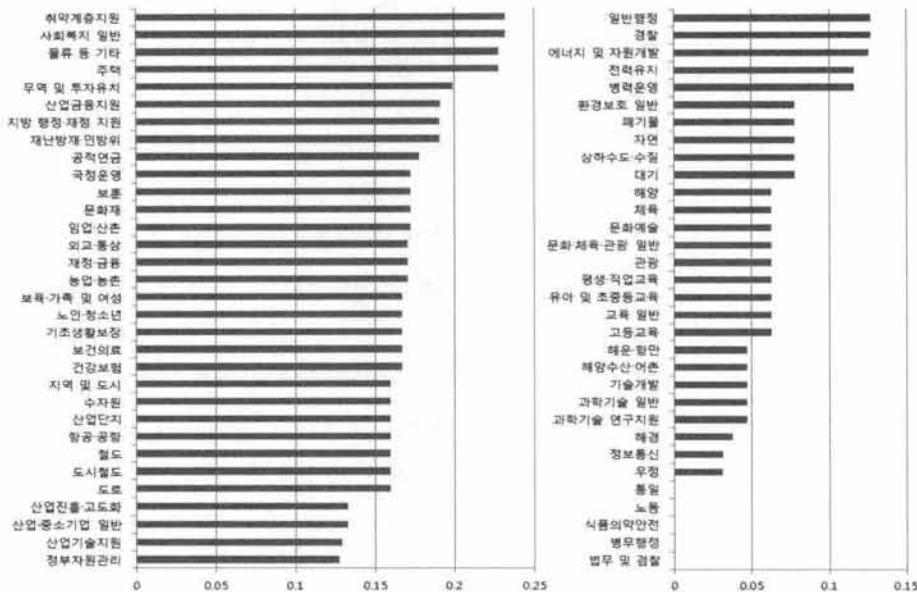
1-mode로 변환한 네트워크는 연결이 증가했기 때문에 시각화로 분석하기에 한계가 있다. 따라서 기능의 인접 중앙성을 계산하여 네트워크의 구조를 좀 더 객관화시켜보았다. 이 네트워크는 기능을 배분하여 구성한 인공 네트워크 조직이고, 2-mode를 1-mode로 변환한 간접(Quasi) 네트워크이기 때문에 연결 중앙성이나 사이 중앙성은 큰 의미를 가지지 못한다. 이 연구에서는 인접 중앙성¹³⁾을 바탕으로 노드를 해석해보았다. 인접 중앙성은 네트워크의 한 결점에서 다른 결점으로 도달하기 위하여 필요한 최소단계의 총합으로, 네트워크의 중앙에 있을수록 이 단계 수가 작아지게 되며(김용학, 2007), 일반적으로 역수를 취하여 수치가 높을수록 중앙에 있는 성격을 나타내도록 조정한다.

기능 소속 연결 네트워크에서 나타나는 2006년과 2009년의 인접 중앙성을 <그림 5>와 <그림 6>으로 정리하였다. 육안으로 볼 때는 결속집단을 이루고 있는 기능군의 정보 밖에 확인할 수 없지만, 노드 간의 상대적 인접 중앙성 차이를 살펴보면, 정권의 특성을 반영하고 있는 듯한 재미있는 결과를 볼 수 있다. 2006년과 2009년의 인접 중앙성이 높은 기능들이 사뭇 다른 종류의 기능인 것을 발견할 수 있다. 2006년은 국가관리와 산업경제 기능이 네트워크 상에서 다른 결속집단으로 분리되어 있어서 인접 중앙성의 수치 자체는 2009년에 비하여 전반적으로 낮다. 하지만 2006년 안에서 상대적으로 인접 중앙성이 높은 기능들을 살펴보

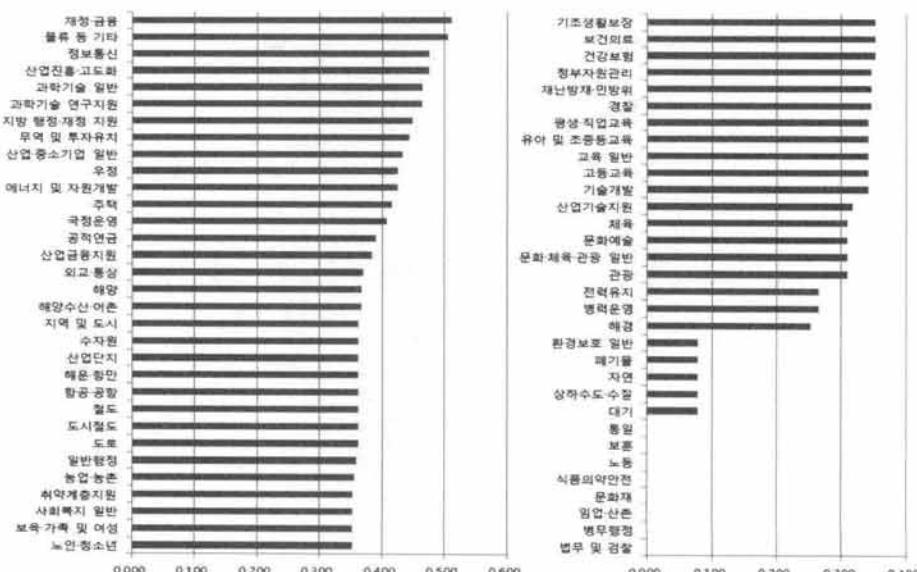
13) 인접 중앙성(Closedness Centrality): 한 노드의 전체 중앙성(Global Centrality)을 표현하는 대표적인 지표로 두 노드를 잇는 최단거리를 계산하여 한 노드가 다른 노드들 간에 연결되는 경로를 거리로 계산한 지표이다(김용학, 2007). 경로 거리의 합이 가장 작은 노드가 전체 네트워크 안에서 인접 중앙성이 가장 높은 노드가 된다.

면, 사회복지, 취약계층지원, 재난방재와 같은 기능들이 높은 인접 중앙성을 보이는 반면, 2009년에는 물류, 재정·금융, 정보통신 등의 기능이 높은 인접 중앙성을 가지고 있었다.

〈그림 5〉 노무현 정부의 기능 소속 네트워크 인접중앙성



〈그림 6〉 이명박 정부의 기능 소속 네트워크 인접중앙성

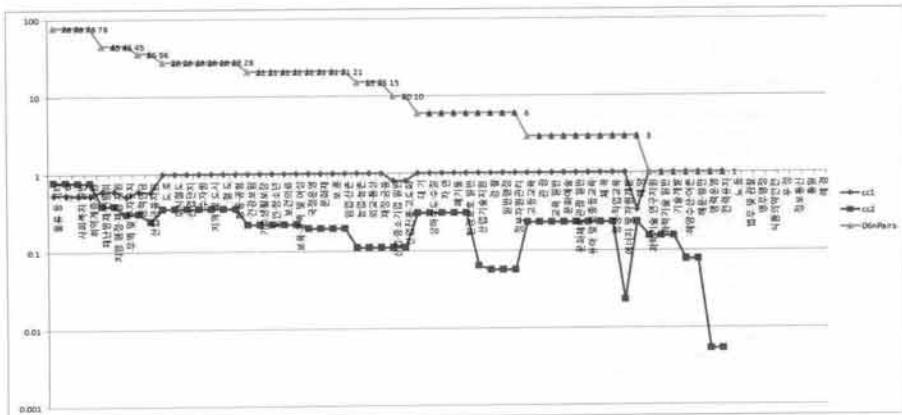


2006년에 비하여 가장 인접 중앙성이 높아진 기능은 정보통신, 우정, 과학기술 분야였다. 2009년 인접 중앙성이 높은 물류, 재정 등의 기능들은 2006년에도 비교적 높은 인접 중앙성을 유지했던 반면 정보통신 기능은 외따로 분리되어있던 국소 결속집단에서 2009년 중앙의 대규모 결속집단에 편입되면서 다른 기능들과 연결되었기 때문에 이런 결과가 나타났다. 반면 환경분야의 기능들은 2006년에도, 2009년에도 국소 결속집단으로 존재하지만, 2009년 다른 기능들이 대규모 결속집단 안에서 상호연결되어 인접 중앙성이 높아지면서 상대적으로 더 낮은 인접 중앙성을 갖게 되었다.

기능 소속 네트워크에서 연결의 구조를 살펴보기 위하여 군집계수(Clustering Coefficient)를 살펴보았다. 군집계수는 네트워크의 기본 연결구조를 삼각형태(triad)로 보고 중심 노드별로 연결구조상 가능한 삼각형 대비 실제로 연결이 이루어진 삼각형의 개수를 비교하는 구조의 측정방법이다. 이 연구에서는 Watts-Strogatz 모델¹⁴⁾을 사용하는 통계패키지인 pajek으로 군집계수를 측정하였다.

이 연구의 분석대상인 기능 네트워크는 노드가 행위성을 갖지 않기 때문에 실제로 얼마나 연결을 실현하였는가라는 군집계수보다는 분모인 구조상 가능한 삼각연결의 개수도 중요하게 살펴볼 필요가 있다. cc1은 한 단계의 연결만을 고려했을 때 가능한 삼각구조를 중심으로 계산한 군집계수이고, cc2는 두 단계의 연결을 고려하여 가능한 삼각구조까지 포함하여 계산한 군집계수이다. 기능 네트워크는 소속 네트워크이므로 이미 간접 연결을 사용하고 있는 만큼 cc2를 중요하게 해석할 필요는 없으나 전반적인 구조양상을 살펴보기 위하여 그림 상에서 cc2의 분포를 추가하였다.

〈그림 7〉 노무현 정부 기능의 군집계수



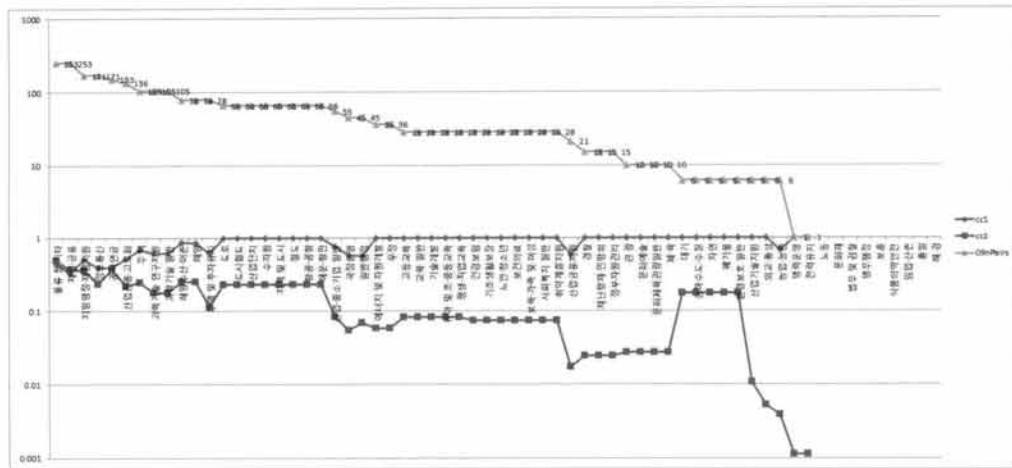
14) $C = \frac{\text{number of closed triplets}}{\text{number of connected triples of nodes}}$

<그림 7>에서 확인되는 바와 같이 노무현 정부의 기능구조에서 가장 연결 가능성성이 높은 위치에 있는 기능은 물류 등 기타, 사회복지 일반, 주택, 취약계층 지원의 기능들이었다. 반면 실제 군집계수가 높은 기능들은 도시철도, 수자원, 철도 등의 기능으로 이들은 네트워크의 외과이 아닌 경제관련 결속집단 내부에 존재하고 있음에도 불구하고 높은 군집계수를 보이고 있다. 즉, 가능한 삼각연결¹⁵⁾이 적어서 계수가 높게 나타나는 것이 아니라 가능한 구조를 실제로 많이 연결¹⁶⁾하고 있기 때문에 계수가 높게 나타나고 있는 것이다.

구조적으로 좋은 위치에 배치되어있으며, 실질적으로 구조적 이익을 모두 활용하고 있는 기능이라고 할 수 있다. 도로, 지역 도시 등 경제관련 결속집단에 소속되어있는 기능들은 대체로 구조적 가능성도 높고 실제 군집계수도 높은 것으로 나타났다.

노동, 법무 및 검찰, 병무행정, 식품의약안전기능, 우정, 정보통신, 통일, 해경 기능은 연결기능구조가 0인 고립된 위치에 배치되어 있었다. 노동기능이 독립적으로 존재하는 것은 실질적으로 노동기능이 제대로 작용하기 힘든 구조에 있음을 의미한다. 노동은 현실적으로 경제 상의 여러 기능과 맞물려 작용하는데, 실질 연결이 갖춰지지 못한 것은 물론이고 구조적으로도 연결될 수 없는 위치에 배치되어있기 때문이다.

〈그림 8〉 이명박 정부 기능의 군집계수



능한 삼각연결개수보다 세 배가 넘는 연결 가능성을 확보하고 있다. 군집계수는 유사한 수준을 유지하고 있어 실질 연결도 세 배 이상 확대되었음을 알 수 있다. 도시철도, 수자원, 철도, 항공 등의 기능은 여전히 연결가능성도, 실질 연결도 높은 수준인 것으로 나타났다.

노동, 문화재, 법무 및 검찰, 병무행정, 보훈, 식품의약안전기능, 임업·산촌, 통일, 해경이 연결가능이 어려운 고립된 위치에 배치되어 있었다. 노무현 정부에서와 마찬가지로 여전히 노동기능이 독립적으로 존재하고 있으며, 기존의 독립 기능에서 정보통신이 제외되고 임업·산촌, 문화재, 보훈 기능이 추가되어 통합조직개편이후 거대한 네트워크가 형성된 한 편으로 분리·고립된 기능 역시 증가하였다.

〈표 3〉 조직개편 후 부처별 기능 인접 중앙성의 변화

통폐합된 기관			유지된 기관		
2009년 기관	2009	2009-2006	2009년 기관	2009	2009-2006
방송통신위원회	0.909	2.524	기상청	0.829	2.197
교육과학기술부	0.290	1.533	해양경찰청	-0.282	1.036
지식경제부	0.816	0.583	특허청	0.909	0.912
문화체육관광부	-0.023	0.582	법제처	0.079	0.170
농림수산식품부	0.091	0.433	조달청	0.079	0.170
중소기업청	0.445	0.256	공정거래위원회	0.079	0.170
행정안전부	0.299	0.189	통계청	0.079	0.079
국민권익위원회	0.079	0.170	국방부	-0.293	-0.354
국무총리실	0.770	-0.011	노동부	-2.504	-0.392
여성부	0.033	-0.134	민주평화통일자문회의사무처	-2.504	-0.392
금융위원회	0.490	-0.293	법무부	-2.504	-0.392
기획재정부	0.710	-0.341	병무청	-2.504	-0.392
국토해양부	0.261	-0.398	식품의약품안전청	-2.504	-0.392
보건복지가족부	0.190	-0.443	통일부	-2.504	-0.392
			외교통상부	0.151	-0.449
			농촌진흥청	0.056	-0.544
			소방방재청	-0.011	-0.929
			환경부	-1.942	-1.071
			경찰청	-1.942	-1.850
			국가보훈처	-2.504	-3.129
	5.36	4.65		-19.737	-5.944

* 비교를 위해 표준화된 중앙성 사용

노무현 정부의 기능 소속 네트워크 전체의 군집계수(global clustering coefficient)는 0.911인 반면, 이명박 정부의 기능 소속 네트워크 전체의 군집계수는 0.872였다. 기능 네트워크 전체적으로 이명박 정부가 연결 가능성의 불평등이 약간 더 높고, 실제 활용하지 못한 가능성도 약간 더 많은 것으로 나타났다.

정부기관이 가지는 기능들을 기관단위에서 비교하기 위하여 기관별로 보유 기능의 인접 중앙성 평균치를 계산하였다. 두 해 연도의 기능 네트워크 안에서의 위치를 비교하기 위하여 중앙성을 표준화시켜 반영하였으며, 2006년 자료의 경우 2009년 기관별로 개편전인 2006년 기관들의 평균치를 계산하여 비교하였다. 2008년 조직개편을 통해 통폐합된 기관들 가운데에 보유한 기능의 위치가 가장 크게 변화한 기관은 방송통신위원회, 교육과학기술부, 지식경제부, 문화체육관광부의 순이었고, 개편을 거치면서 그대로 유지되었던 기관들 가운데 보유 기능이 가장 크게 변화한 기관은 기상청, 해양경찰청, 특허청의 순이었다. 기관별로 볼 때에 여러 기관이 통합된 경우에 보유 기능의 평균값이 높게 나타났고, 기관이 유지된 경우에도 주무청이 통합된 기상청, 해양경찰청 등이 보유 기능의 중앙성이 크게 변동된 것으로 나타났다.

주목할 만한 점은 기관 보유 기능의 평균수치의 분포이다. 기능의 중앙성을 표준화시켰기 때문에 모든 기능의 중앙성의 합은 0이다. 위의 정보는 표준화시킨 기능중앙성을 기관별로 합산, 평균하였기 때문에 총 합이 0이 되지는 않는다. 평균수치임에도 불구하고 통합된 부처들의 수치가 월등히 높고, 유지된 기관들은 낮은 기능들을 보유하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 보유 기능의 중앙성이 음수, 즉 평균보다 낮은 수치를 보이는 기관들이 훨씬 많이 보여 일부 기관이 기능 네트워크에서 좋은 위치에 있는 기능들을 독점하고 있음을 알 수 있다. 기관 평균치의 총합이 -19에 달하는 것은 평균이상인 기능들이 소수 기관에 밀집되어 평균화되었기 때문이다. 앞서 살펴본 군집계수 분석과 함께 개편을 통해 기능의 소수기관 집중화를 알 수 있는 결과이다.

3. 기능의 구조적 중심성과 기능의 관계적 중심성

이 연구의 분석은 하드웨어적인 기능 구조를 다루었으며 업무나 상호작용의 구조를 다루고 있지는 않다. 때문에 기능 구조를 집행하는 과정에서 나타나는 실무 연계 차원에서의 분석을 추가로 살펴보았다. 조직배분과 기능 배분이라는 기능 연결구조와 인지 상에서 나타나는 부처의 중요도 혹은 부처가 가지는 업무 연결의 중심성과 유사한 결과를 나타내는지 살펴볼 필요가 있기 때문이다. 기존의 문헌에서 개편이후 부처의 변동이나 부처 간 업무 연결에 관한 분석들과 비교하여 보았다.

박치성 외(2011)는 중앙부처들 간의 문서교환관계를 통해 업무관계 네트워크를 분석하였다. 분석 결과 노무현 정부에서 사이중앙성으로 판단할 때에 조정 역할을 담당하던 부처들이 많이 폐지된 것으로 나타났으며, 문서 수신으로 측정되는 내향연결중앙성(in-degree centrality)은 노무현 정부에서 사회문화>국가관리>산업경제 기능의 순으로 나타났으나 이명박 정부에서는 산업경제>국가관리>사회문화 기능의 순으로 패턴이 달라진 것으로 나타났다(박치성 외, 2011).

이 결과는 기능 소속 네트워크의 인접중앙성 분석과 유사한 결과를 보여준다. 본 연구에서는 소속 네트워크를 분석에서 사용하였기 때문에 부처 단위에서는 인접중앙성만을 계산하였으나, 개편된 부처와 유지된 부처 가운데 개편된 부처가 노무현 정부에서도 이명박 정부에서도 평균적으로 높은 중앙성을 보이고 있다. 이는 정부구조 중심에 있는 부처가 주로 개편되었음을 의미한다. 국무총리실에서 연결되어 기능연결의 중심에 있었던 사회복지 기능은 노무현 정부에서 상대적으로 좋은 위치를 차지하고 있었던 반면, 이명박 정부에서는 복합적인 기능 네트워크 안에서 경제관련 기능들이 상대적으로 좋은 위치를 차지하고 있었다.

오재록(2009)는 예산의 기획기능과 조정기능이 통합된 기획재정부의 사례를 들어 정부조직개편에 따른 부처의 권력관계를 분석하였다. 오재록(2007)은 중앙행정기관의 권력지수를 여러 자원을 근거로 측정하였다. 노무현 정부 당시 재정경제부는 물적자원을 압도적으로 많이 보유하고 있었기 때문에 권력지수가 최상위권인 것으로 나타났다. 2008년 개편을 통해 재정경제부는 기획예산처와 통합하였는데, 오재록(2009)은 기획재정부가 개편이후 가지는 기획 기능에 따른 대통령과의 기능 균형성, 막강한 기획예산처의 자원과 예산결정기능에 부수적으로 따르는 부처 네트워크와 권력관계가 기획재정부에 더해졌기 때문에 개편 이후 한층 강력한 권력을 가지고 있는 것으로 해석하였다.

그러나 부처 소속 네트워크의 분석 결과를 보면 기획재정부보다는 지식경제부의 부처연결성이 훨씬 좋아진 것으로 나타난다. 지식경제부는 노무현 정부 당시의 여러 개 부처가 통합된 대규모 부처이자 확보하고 있는 기능의 수가 이전 정권 부처 평균 보유기능에 비해 훨씬 많아지면서 부처연결성도 매우 높게 나타났다. 기능 소속 네트워크의 분석결과를 부처별로 합산한 결과를 살펴보면 기획재정부의 순위는 좀 더 낮게 나타났다.

이 결과는 기본적으로 이 연구가 구조 연구인데 반하여 오재록(2009)의 연구는 실질 업무 관계에 기반한 연구였기 때문에 다르게 나타난 것이다. 이 연구에서는 부처가 개편을 통해 구조적 위치나 기능연계가 어떻게 변화하였는지를 살펴보므로 예산 기능에서 부수적으로 나타나는 부처연계와 같은 공무원 업무상의 실질 연결은 반영하지 않고 있는데 비하여, 오재록(2009)의 연구에서 부처가 가지고 있는 자원으로 평가되는 것에는 인적자원과 인적자원이 가지는 비공식적 네트워크가 중요한 비중으로 포함되어 있기 때문이다.

따라서 이런 실질 연구들은 본 연구와 같은 구조 연구와 상호보완성이 높은 연구들이며,

함께 분석하여 좀 더 풍부한 해석들을 만들어낼 수 있다. 향후 이 연구의 진행방향은 실질 사례와 내용분석과 더불어 구조를 해석해나가는 방향이 될 것이다.

VI. 결 론

BRM을 기준으로 구분한 정부부처와 기능을 네트워크 분석을 통해 다양하게 살펴보았다. 2008 조직개편 이후 분리되어있던 국가관리기능과 경제기능이 연결되면서 거대한 네트워크 연결을 형성하고 있었다. 2008년 조직개편으로 기존에 분리되어있던 기능군이 거대한 네트워크로 합쳐졌으며, 중앙성이 높은 기능이 2006년 사회복지 일반, 취약계층지원, 재난방재·민방위, 문화재에서 2009년 물류 등 기타, 재정·금융, 정보통신, 산업진흥·고도화, 과학기술 연구지원 등의 분야로 바뀌었다.

재미있는 사실은 옥상옥 구조를 가지고 있으며, 부처를 지나치게 확대했다는 이유로 개편되었던 2006년 정부구조에서의 기능 네트워크가 더 대기능별로 집단화되어있고, 분절적인 형태를 띠고 있었다는 점이다. 2006년의 기능구조가 2009년에 비하여 노드 간 인접 중앙성도 낮고, 연결 중앙성도 낮았다. 특히 국무총리실의 경우 2006년 국정운영, 복지 등 직접적으로 여러 기능을 수행하던 구조에서 2009년 기능이 축소되는 대신 재정·경제라는 거대한 기능을 포함하면서 2원 중앙성이 강화되는, 즉 간접적 영향력을 높일 수 있는 방향으로 개편되었다.

2008년의 개편은 기능 연결을 확장시켜 2006년의 큰 결속집단 두 개를 연결시켰다. 그러나 독립된 기능은 여전히 독립된 채로 남아있고 큰 기능군이 더 확장된 것 이외의 기능 구조 변화를 가져오지는 못했다. 결국 2008년의 정부조직개편은 목표처럼 기능의 대응성을 강화하고 역할을 분명히 하기보다는, 큰 부처를 더 키워주어 기능의 몰입을 만들어내었다. 기능 별로 효율적인 독립성과 연결성이 다를 것이므로, 2008년의 정부조직개편이 목표달성을 실패했다고 단정짓기는 어렵다. 다만, 2008년의 조직개편 결과 나타난 정부의 기능 네트워크는 기능 간의 연계를 다각도로 반영하지는 못한 것으로 판단된다. 네트워크의 구조로 보았을 때 기능의 독립성과 연결성을 고려한 조직구성을 통한 개편이 정부 기능의 효과성을 높일 수 있을 것이다.

구조의 분석은 실질 집행 상의 연계보다 연계 가능성은 보여주는 분석이기 때문에 실질적인 측면을 보완하기 위하여 기능업무를 반영하는 실증연구들을 추가로 논의하였다. 구조의 분석은 거시분석이기 때문에 기능 하나 하나를 살펴보기 어려우므로, 구조 상의 변화에

더하여 기능 개별 변화를 살펴볼 필요가 있다. 이와 같이 구조 연구의 해석을 보완할 수 있는 실질연구로 업무상 네트워크와 업무관계 상에서 나타나는 권력을 측정한 실증연구들을 소개하였다. 공식 업무상의 문서 교환 등 업무 연계나 인적 자원이 가지는 비공식적 네트워크 협력 프로젝트를 통한 정책 네트워크 등은 구조로서 형성된 정부 기능의 연계가 실질적으로 구현되었는지를 확인할 수 있는 좋은 보완 연구방법이다.

기능구조의 형성이 실질적인 기능 집행을 담보하지 못함에도 불구하고 구조의 분석은 중요한 연구분야이다. 구조의 연구는 기능이 실현되기 위한 통로를 형성하는 가장 근본적이고 기초적인 연구라고 할 수 있기 때문이다. 통로가 제대로 형성되지 못하면 아무리 좋은 자원을 많이 투입해도 정부의 성과가 나기 어렵다. 정부의 기능구조 연구는 정부의 기능이 제대로 집행되기 위한 가장 기본적인 작업일 것이다.

참고문헌

- 강 민·김준석 편저. (1993). 「국가와 공공정책: 한국 국가이론의 재조명」. 서울: 법문사.
- 김광웅. (1998). 김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰. 「한국행정학보」, 32(2): 97-112.
- 김광웅·정정길·방석현. (1992). 새 정부의 정부행태와 정부조직. 「한국행정학보」, 26(4): 1393-1428.
- 김근세. (2001). 한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치: 삼중 국가관료제. 「한국정책학회보」, 35(2): 203-223.
- 김근세·최도림. (1996). 우리나라의 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 「한국행정학보」, 30(3): 35-51.
- 김병섭. (2000). 정부 조직 개혁의 방향과 과제. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」: 79-98.
- 김병섭·김근세·이창원·조경호. (1997). 정부조직개혁의 방향 및 과제. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」: 649-674.
- 김영수·장용석. (2002). 제도화된 조직구조의 합리성에 대한 신화와 비판: 정부조직의 구조적 문화와 그 경제적 효과에 관한 비교연구, 1951-1990. 「한국사회학」, 36(6): 27-55.
- 김용학. (2004). 「사회 연결망 이론」. 서울: 박영사.
- _____. (2007). 「사회 연결망 분석」. 서울: 박영사.
- 김우식. (2005). 정부 조직개편의 정치권력적 성격. 「한국사회과학연구」, 27(2): 5-24.
- 대통령 인수위원회. (2008). 「정부 기능과 조직 개편」. 정부혁신/규제개혁 TF.
- 문명재. (2008). 정부조직개편과 국정운영의 이론과 실제. 「행정학회 conference 자료」: 384-403.
- _____. (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 「한국공공관리학보」, 23(4): 23-41.
- 민 진. (1993). 중앙행정기관의 문화에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(3): 793-805.
- 박천오. (2007). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적 정착 가능성과 보완과제

- 진단을 위한 실증적 연구. 「한국행정연구」, 11(3): 111-139.
- 박치성·오재록·남주현. (2011). 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현, 이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로. 「행정논총」, 49(4): 51-82.
- 오재록. (2009). 정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 분석. 「행정논총」, 47(2): 211-232.
- 윤주철·양지숙·전영한. (2011). 조직개편, 기관특성, 그리고 정치적 환경: 한국 중앙행정조직의 생존 기간에 관한 실증분석. 「한국행정학보」, 45(2): 187-213.
- 이창원. (2007). 참여정부 이후 정부의 조직개편안 통합논의. 「한국조직학회보」, 4(2): 19-65.
- 이창원·임영제. (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰: '작은 정부론'적 시각을 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(4): 1-17.
- 철학사전편찬위원회. (2009). 「철학사전」. 중원문화.
- 양순애. (2008). 「지방자치단체 BRM(정부기능분류체계)의 이해」. KLID·지역정보화.
- 조성한. (2007). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 4(2): 1-18.
- 정승건. (2003). 「한국의 행정개혁: 정치권력과 관료제의 관계」. 부산: 부산대학교 출판부.
- 정용덕. (1993). 자본주의 국가론에 의한 한국 중앙국가기구의 유형별 분석, 「한국행정학보」, 27(3): 677-704.
- _____. (2001). 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 정의창. (2006). 정부조직개편의 역사제도주의적 분석. 「한국정책과학학회보」, 10(3): 1-25.
- 정진우. (2000). 부처합병의 평가기준 설정을 위한 이론적 고찰. 「한국 사회와 행정 연구」, 11(2): 223-238.
- 총무처. (1994). 「정부기능총람」.
- 행정자치부. (2003). 「정부기능분류(1)」.
- Askim, J., T. Christensen, A. L. Fimreite, and P. Laegried. (2010). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7: 221-236.
- Beauchamp, M. A. (1965). An improved index of centrality. *Behavioral Science*, 10: 161-163.
- Clark, G. and M. Dear (1984) *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*. Allen & Unwin, Inc.
- DiMaggio, P., and W. W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 45(2): 147-160.
- Dimock, M. E., G. O. Dimock, and L. W. Koenig. (1958). *Public Administration*. New York: Holt, Reinhart and Winston.
- Garnett, J. L., and C. H. Levine. (1980). State Executive Branch Reorganization : Patterns and Perspectives. *Administration & Society*, 12(3): 227-276.
- Grafton, C. (1975). The Creation of Federal Agencies. *Administration & Society*, 7(3): 328-365.
- Gulick, L. (1937). Notes On the Theory of Organization. in L. Gulick and L. Urwick. (eds). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

- Kaufman, H. (1976). *Are Government Organizations Immortal?* Washington: Brookings Institution.
- Lewis, D. E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *The Journal of Politics*, 64(1): 89-107.
- March, J., and J. P. Olsen. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *The American Political Science Review*, 77(2): 281-296.
- Merriam-Webster <http://www.merriam-webster.com/>
- Meyer, J. W., and B. Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 33(2): 340-363.
- Offe, C. (1975). *The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Orren, K., and S. Skowronek. (1996). Institutions and intercurrence: Theory building in the fullness of time. *Political Order*: 111-146.
- Peters, G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Seidman, H. (1988). *Politics, Positions, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.
- Sistare, H. (2004). *Government Reorganization. 2004 Presidential Transition Series*. IBM Center for the Business of Government.
- Stanton, T. H. (2004). *Organizational Structure and Government Performance*. <http://www.lhc.ca.gov/lhdir/reorg/stantonNov04.pdf>.
- Starbuck, W. H., and P. C. Nystrom. (1981). Designing and Understanding Organizations. In P. C. Nystrom and W. H. Starbuck (ed.). *Handbook of Organizational Design*. New York: Oxford University Press.
- Thomas, C. W. (1993). Reorganizing Public Organization: Alternatives, Objectives and the Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 457-486.
- Ziller, J. (2006). *Organising the Central State Administraion: Policies and Instrument*. Paris: OECD.

ABSTRACT

Structural Changes of Government Function-Network from the 2008 Government Reorganization

M. Jin Lee

This study is designed to explore the changes of organizational and functional structure in government, in particular before and after the 2008 Korean government reorganization. Social network analysis was used as a basic methodology to show the organizational and functional structure of government. This study traced the changes in the functional connections that came from the 2008 government reorganization using the Business Reference Model (BRM) data of Korean government from 2006 and 2009. There were two large components composing economy related functions and public management related functions respectively, and eight small components with separated functions, during the Roh Administration. There was one large component covering economic and public management, and ten small components dispersed outside during the Lee Administration. Both of every function's two kinds of centralities were compared and clustering coefficients were calculated. The results showed the balance of functional distribution worsened through the reorganization. This study suggests that functional structures and functional changes need to be considered when designing reorganizations.

[Keywords: government reorganization, function network, functional structure, structuralism]