

우리나라 中央行政機構의 变천

吳錫泓*

< 目 次 >

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| I. 甲午·乙未改革 | III. 日帝總督府의 政府機構 |
| II. 大韓帝國과 大韓民國臨時政府의
政府機構 | IV. 美軍政의 政府機構 |
| | V. 大韓民國의 中央行政機構 |

〈要 著〉

이 글은 1894년의 갑오경장 이후 우리나라 중앙정부행정기구의 변천사를 요약한 것이다. 중앙행정기구를 고찰대상으로 삼았지만 시대에 따라 대상의 폭은 약간 유동적이지 않을 수 없었다. 그리고 공식적인 제도적 측면에 치중하는 기술을 하였다. 변혁의 이유와 성격에 대한 설명을 보태기도 하였지만 여러 연관 요인의 분석은 당초에 시도하지 않았다.

기술의 편의를 위해 시대구분을 하였다. 이 방면 연구인들이 흔히 하는 방법대로 갑오·을미개혁시기, 대한제국시기, 대한민국임시정부시기, 일제총독부시기, 미군정시기, 대한민국시기를 구분하였다. 대한민국시기는 다시 공화국별로 구분하여 기술하였다.

이 글에서는 甲午更張 이후 우리나라 정부기구 내지 중앙행정기구의 변천사를 개관하려 한다. 갑오경장에서 근대적인 정부기구의 도입이 시작되었다는 것이 이 방면 연구인들의 공론이기 때문에 그 때부터 고찰하려는 것이다. 논의의 초점은 中央行政機構에 두게 될 것이다. 그리고 공식적인 제도적 측면의 기술에 치중하게 될 것이다. 자세한 운영상황까지 설명할 지면은 없기 때문이다.

여기서 정부라든지 중앙행정기구라든지 하는 말은 다소간에 신축적이며 따라서 약간은 모호한 개념이다. 정치·행정체제의 성격이 서로 다른 여러 시대를 관통하는 通史的 고찰에서는 어차피 그러한 관념적 신축성이나 모호성을 안고 들어갈

*서울대학교 행정대학원 교수

수밖에 없다고 생각한다.

대한민국정부수립 이전의 제도를 다룰 때도 오늘날 우리가 말하는 중앙행정기구와 같거나 유사한 것들에 초점을 맞출 것이다. 그러나 통치체제의 성격이 오늘 날과 많이 다르기 때문에 관념상의 버스킹이 있을 수 있음을 독자들은 양해하기 바란다. 대한민국정부 수립 이후의 제도를 논의할 때에는 「중앙행정기구」라는 제목을 달겠지만 그 이전의 제도를 설명할 때에는 「정부기구」라는 제목을 쓰기로 한다.

I. 甲午·乙未改革

朝鮮朝 수백년간 유지되던 봉건왕조의 통치구조에 혁격한 변화를 초래한 것이 이른바 甲午更張에 의한 정부기구개편이다. 1894년에 단행된 이 개편은 외형상 획기적인 것이었음에도 불구하고 아주 짧은 시간 안에 입안·채택한 「전격적」 개혁이었다.¹⁾

갑오경장의 정부기구개편은 다른 제도개혁과 마찬가지로 軍國機務處의 설치로부터 시작되었다. 이 기구가 모든 개혁안을 심의·의결하였다. 가결된 개혁안은 大院君의 승인을 거쳐 국왕이 재가하면 바로 시행하였다.

1894년 6월에 발족된 군국기무처의 官制를 보면 이 기구의 임무는 「군국의 기무 및 일체사무의 개혁을 관장할 것」이라고 되어 있다. 이 기구의 관장업무로는 京外 제관아의 관제, 주현의 직제, 행정·사법에 관한 일체의 규칙, 田賦貨稅 및 재정에 관한 일체의 규칙, 學政, 軍政, 殖產·興業 및 營商에 관한 일체의 사무 등이 열거되었으나 그밖에도 무릇 군국에 관한 사무는 일응 그 전부를 회의에 상정·심의하도록 하였다.

군국기무처는 총재 1인, 부총재 1인, 의원 18인 이상 20인 이내, 서기관 2 내지 3인으로 구성하도록 하였다. 총재와 부총재는 회의의 의장과 부의장이 되었다. 의결에 있어서 가부동수인 경우에는 의장이 결정권을 행사하도록 하였다. 의안의 제출은 의장, 부의장, 의원이면 누구나 할 수 있게 하였다.

군국기무처는 발족하자마자 議政府官制를 공포하고 스스로를 의정부에 속하는 기구라고 규정하였다. 그러나 이 기구는 외세의 힘을 업고 법상의 지위 이상의

1) 이병도, 한국사, 현대편(을유문화사, 1963), 225-242면; 총무처, 대한민국 정부 조직변천사(1980), 52-60면.

권력을 행사다고 한다. 그리하여 출범후 3개월만에 주요법규만도 208건이나 심의·결정했다고 한다.

군국기무처는 입법부와 유사한 기능을 수행하였으나 그 정확한 성격을 규명하기는 어렵다. 일본 明治 초기의 원로원이나 추밀원을 모방했다고 하지만 그 위상이나 기능이 서로 부합되는 것은 아니었다. 군국기무처를 오늘날의 국회에 견주어 설명하기도 어렵다.

군국기무처는 1894년 6월 28일에 중앙관제를 근대적인 정부양태로 바꾸는 議政府官制를 상정하여 당일로 의결한 후 국왕의 재가까지 받아 공포하였다. 이 신관제는 그로부터 20일만에 시행되었다.

議政府는 근대국가의 內閣에 흡사하도록 꾸며졌다. 의정부의 장은 總理大臣이라 하였다. 총리대신은 내각의 수반으로서 各衙門을 統察하도록 하였다. 의정부에 직속하는 기관으로는 군국기무처, 都察院(감찰기관), 中樞院(퇴직고위관료 가운데서 선정된 자들의 대기처), 紀功局(훈록업무관장), 記錄局(통계·기록 관장), 銓考局(人事考課의 업무 관장), 官報局, 編史局, 會計局, 耆老所(正二品 70세이상 문관의 양노기관)가 있었다. 의정부회의는 총리대신과 각 아문의 대신으로 구성하였다.

구제도의 六曹를 8개의 衙門으로 개편하였다. 아문은 오늘날의 행정각부에 견주어 설명할 수 있다. 아문의 장은 大臣이라 칭하고 차관은 協辦이라 칭하였다. 종래의 判書, 參判이라는 호칭을 그렇게 바꾼 것이다. 8개의 아문이란 內務·外務·度支·軍務·法務·學務·工務·農商務의 아문을 말한다.

내무아문은 地方人民의 制治事務를 총관하였다. 외무아문은 교섭통상사무를 관장하고 공사·영사 등을 감독하였다. 탁지아문은 전국의 재정·量計·출납·조세·국채 및 화폐 등에 관한 일체의 사무를 관장하고 각 지방의 재무를 감독하였다. 군무아문은 전국의 육·해군정을 통괄하고 군인·군속을 감독하며 管內諸部를 통솔하였다. 법무아문은 사법행정·경찰·赦宥를 관리하고 고등법원 이하 지방재판소를 감독하였다. 학무아문은 국내의 교육·학무 등을 관장하였다. 공무아문은 국내 일체의 工作營繕事務를 관장하였다. 농상무아문은 농업·상무·예술·어업·種牧·광산·지질 및 영업회사 등 일체의 사무를 관리하였다.

이상의 1府 8衙門 이외에 법무아문 소속으로 義禁司를 설치하고 내무아문 소속으로 警務廳을 설치하였다. 의금사는 구제도의 의금부를 개칭한 것이다. 경무청은 구제도의 左·右捕盜廳을 통합하여 새로운 기구로 개편한 것이다.

갑오개혁에 의하여 정부의 행정체제는 국왕—의정부회의(내각)—총리대신—각

아문대신(장관)—協辦(차관)—參議(국장)—주사 등으로 이어지는 계서체를 형성하였다. 명령계통이나 업무분담이 종전보다 명료해졌다. 의정부와 각 아문의 권한은 확대되고 따라서 王權은 그만큼 제약을 받게 되었다.

신관제의 도입과 더불어 관료의 계급제도를 개편하였다. 즉 관료의 品階를 勅任官, 奏任官, 判任官이라는 세 가지 계층으로 대별하였으며 칙임관은 4등급으로, 주임관은 6등급으로, 판임관은 8등급으로 다시 구분하였다.

군국기무처는 의정부제도를 채택한 뒤 왕궁의 업무를 관장하는 宮內府의 신관제도 채택하였다. 궁내부의 개편은 의정부의 경우에 비해 보수적인 것이었다. 즉 구제도를 보다 많이 답습하였다. 소수의 왕실·종친을 위한 기구와 업무가 전국민을 위한 중앙정부의 기구나 사무보다 오히려 규모가 크고 번잡했는데 갑오개혁에서도 이를 크게 시정하지 못했다.

갑오개편에 의해 「궁내 各司를 관장하며 諸官을 통솔하는」 궁내부는 19개의 소속관청을 거느리게 되었다. 이들 소속관청의 대부분은 구제도를 답습한 것이다.

갑오경장이 있은 다음해인 1895년에 이른바 乙未改革이 추진되었다. 이때의 개혁을 갑오경장의 2차개혁이라고도 부른다. 을미개혁 역시 급격하게 추진되었다.²⁾

을미개혁에서는 의정부를 「內閣」으로 아문을 「部」로 각각 개칭하도록 하였다. 그리고 농상무아문과 공무아문을 합쳐 農商工部로 개편하였다. 따라서 8개의 아문은 7개의 부로 조정되었다. 의정부 자체기구도 축소하였다. 즉 내각총리대신 직속의 사무부서인 內閣總書 아래에는 총리대신관방, 參書官室, 그리고 記錄局만을 두도록 하였다.

재외공관의 외교관직제를 제정하여 公使, 參事官, 領事官 등 근대적인 관등명칭을 부여하였다. 度支部 소속으로 조세관련업무를 담당할 管稅司와 徵稅署를 설치하였다. 學部의 소속기관으로 觀象所를 설치하고 한성사범학교 등 근대적인 교육기관을 설치하기 시작하였다.

法部의 소관인 裁判所制度를 개편하여 지방재판소, 순회재판소, 고등재판소 등이 담당하는 二審裁判制度를 수립하였다. 경무청의 기구와 권능은 크게 확대했다.

새로 中樞院의 관제를 고쳐 의정부 소속으로 되었던 군국기무처를 중추원에 흡수시키고 중추원을 내각 밖의 別立機關으로 만들었다. 중추원은 법률최령안과 내각에서 자문하는 사항을 심사의정하는 기능을 수행하는 것으로 되어 있었으나 실제에 있어서는 별 효용이 없는 조직으로 전락했다고 한다.

2) 이병도, 상계서, 480-496면.

宮內府의 기구 가운데서 宗正府와 宗伯府를 폐지하였으나 그 기능과 인력 등을 각院 등에 재배정함으로써 궁내부 전체의 축소는 없었다고 한다.

갑오·을미개혁은 나라의 내생적 요인과 국제세력의 개입이라는 외재적 요인이 어우러져 빛어낸 것이다. 閔氏勢道政治의 부패와 도탄에 빠진 민생을 배경으로 일어난 동학농민봉기는 내생적 요인의 대표적인 표출이었다. 이것은 조정의 개화파들이 추진한 갑오·을미개혁의 상향적 추진력이었다. 그러나 개화파정권은 일본군을 앞세워 농민군을 진압함으로써 개혁의 민중적 기반을 스스로 제거해 버렸다. 이후 외세의 작용만이 크게 부각되었다.³⁾

갑오·을미개혁에 강한 영향을 미친 외세는 일본이었다. 우리나라에서 세력 확장을 노리던 주변국들 가운데 일본이 득세하고 친일적 개혁세력이 정치권력을 장악했을 때 갑오·을미개혁이 일어났다. 우리 조정의 개혁관료들이 자문을 하였다고는 하지만 일본이 주도하여 만든 개혁안을 아주 짧은 시간 안에 채택하도록 강권하였다. 개혁촉발의 저변에 깔린 내생적 요인의 복합적 작용을 우리는 잊지 말아야 한다. 그러나 외세의존도가 높았던 것은 사실이다. 조정 안의 親清派 축출과 자국의 영향력 확대를 노린 일본세력의 개입이 갑오·을미개혁의 직접적이고 가까운 촉발요인이었기 때문이다.

외세의존도가 높은 개혁추진이었기 때문에 외세의 주체와 그에 영합하는 조정의 세력이 바뀌면 제도개편에 바로 영향이 미쳤다. 일본을 가름하여 러시아 세력이 조정에 강한 영향을 미치고 수구세력이 머리를 들자 갑오·을미의 개혁에도 수정이 가해졌다. 전제군주의 권력을 다시 강화하는 내용의 개편들이 있었다. 정부조직에 관한 한 다소간에 복고적인 내용을 담은 것이 주조를 이루었다.

1896년의 관제개편에서는 내각을 다시 의정부로 고치고 총리대신은 議政이라 부르게 하였다. 대신들의 직함도 參政 또는 賛政이라 바꾸었다. 閣議는 각료들만으로 개최하던 것을 고쳐 국왕이 친임하거나 왕태자가 대임하도록 하였다.⁴⁾

Ⅱ. 大韓帝國과 大韓民國臨時政府의 政府機構

1897년에 조선국왕은 年號를 光武라 하고 황제에 즉위하였으며 국호를 大韓帝國이라 정하여 선포하였다. 1898년에는 전문 9조로 된 大韓國制를 제정·공포하

3) 서울대학교 사회발전연구소, 한국역사와 개혁정치(오름시스템, 1996), 146-176 면.

4) 이병도, 전계서, 852면.

였다. 여기서 대한은 세계만국이 공인하는 자주독립국임을 선언하고 황제는 無限不可侵의 君權을 향유하며 입법·사법·행정·宣戰·講和·戒嚴·解嚴에 관한 권한을 갖는다고 규정하였다. 근대적인 제국의 절대군주체제를 제도적으로 확립한 것이다. 내실에 있어서는 외세의 간섭이 날로 심화되고 국력은 쇠잔할대로 쇠잔한 터였다. 이런 형편에 자주독립의 절대군주제가 제도적으로 선언된 것은 상당히 역설적이다.

대한제국의 중앙행정기구는 1896년에 개편된 것을 계승하였다. 내각을 의정부로 개편한 내용에 대해서는 위에서 언급하였다.

다만 여기서 특기할만한 것은 中樞院을 議會化하려는 개혁운동이다. 獨立協會의 의회설립운동이 그 추진력을 제공하였다. 1898년에 공포된 중추원 관제는 중추원이 입법권, 정부의 정책에 대한 동의권, 자문·건의권 등을 갖는다고 규정하였다. 民選議官制와 의관임기제도 규정하였다. 그러나 실천과정의 여러 우여곡절 끝에 중추원을 의회화하려는 노력은 좌절되었다. 결국 중추원은 유명무실한 과거의 기능밖에 수행하지 못하는 기구로 남게 되었다.

한일합방으로 대한제국이 주권을 잃은 후 우리나라에는 일제총독통치가 행해졌다. 일제치하에서 우리 민족은 36년간 질곡과 암흑의 세월을 살게 되었다. 이 기간에는 물론 우리 선열들이 국내외에서 줄기차게 구국독립투쟁을 전개하였다. 그러한 투쟁의 한 결실이며 통로가 되었던 것이 망명지 중국 상해에 설립되었던 大韓民國臨時政府이다. 국내외에 걸쳐 광범하게 전개되었던 독립운동이 대한민국임시정부 산하에 모두 통합되었던 것은 아니다. 그러나 우리 헌법이 임시정부의 법통을 잇는다고 했기 때문에 그 조직을 개략적으로 살펴보려 한다.

3개의 망명정부를 통합해 출범한 大韓民國臨時政府의 「臨時官制」는 1919년 11월 5일에 제정·공포되었다.⁵⁾ 이 官制는 共和政體制에 입각해 있다. 정부기구를 보면 대통령 직속기관으로 大本營, 참모부, 軍事參議會, 회계검사원을 두었다. 國務院의 수반인 총리의 직속기관으로 3개의 국을 두었다. 국무원 아래에는 내무부, 외무부, 軍務部, 법무부, 학무부, 재무부, 교통부, 그리고 노동국을 두었다. 입법기능을 맡는 기구는 議政院이었다. 의정원 안에는 전원위원회, 상임위원회, 특별위원회가 있었다. 임시정부의 하부조직으로는 국내의 지방행정조직에 구성한 臨時地方聯通制를 실시하였다.

이러한 정부직제는 여러차례 개편을 겪었다. 대통령중심체제에서 국무원중심의

5) 총무처, 전계서, 75-80면.

내각책임제로, 의정원중심체제로, 다시 국무회의를 주재하는 主席중심체제로 변천을 거듭하였다. 행정각부의 구성에도 변동이 있었다. 최종적인 관계에 보면 노동국이 빠졌고 선전부와 生計部가 추가되어 있다.

Ⅲ. 日帝總督府의 政府機構

1910년 우리나라를 병탄한 日帝는 우리나라에서 總督統治를 시작하였다. 朝鮮總督府는 그 예하에 중앙·지방의 행정기관, 치안·사법기관, 자문기관, 교육기관, 同化政策機關, 경제적 수탈기관 등을 거느리고 있었다. 총독부의 수장은 일본 천황이 임명하는 총독이었다.⁶⁾

조선총독부의 총독은 日皇의 위임을 받은 독재적 통치자였다. 그는 일황에「直隸」하는 높은 지위를 누렸다. 그는 조선통치에 관해 3권을 거머쥔 독재자였다. 그가 행사한 권한은 조선에 대한 제반의 정무를 통괄하는 政務統理權, 위임의 범위내에서 육해군을 통솔하는 군대통솔권, 법률과 같은 효력을 가진 制令(법규명령)과 총독부령을 발하는 입법권, 재판소의 설치와 판사의 임면에 관한 사법권, 李王職 및 조선귀족을 감독하는 특별권 한 등이었다.

조선총독부조직의 골격은 총독과 그를 보좌하는 政務總監 그리고 總督官廳과 의사·인사·회계를 관장하는 총무부, 지방행정과 학무를 관장하는 내무부, 세관·司稅·司計를 관장하는 度支部, 殖產·商工을 관장하는 農商工部, 민사·형사를 관장하는 司法部 등 5부로 구성되었다.

이 밖에 「소속관서」라는 것을 다수 거느리고 있었다. 총독통치에 있어서 소속관서의 비중은 아주 큰 것이다. 소속기관의 예로는 중추원, 各道 등 지방행정조직, 재판소, 경무총감부, 축조국, 감옥, 철도국, 체신국, 임시토지조사국, 세관, 전매국, 영립창, 인쇄국, 평양광업소 등을 들 수 있다. 이중 경무총감부는 무단통치의 중심수단이었다. 중추원, 참여관협의회 등의 자문기관은 한국인의 통치참여를 가장하기 위한 것이었다.

이러한 총독부조직은 여러차례 개편되었다. 그중 가장 현저한 것은 1919년 3·1운동 직후에 단행된 기구개편이다. 그동안의 武斷統治體制를 문화통치체제로 전환한다는 정책을 표방하면서 총독부의 기구를 개편하였다.

6) 총무처, 상계서, 81-88면; 김운태, 일본제국주의의 한국통치(박영사, 1986), 175-252면.

이 때에 部制를 局制로 바꾸었다. 그리하여 총독과 정무총감 회하에 내무, 재무, 식산, 법무, 학무, 경무 등 6개국을 두었다. 학무국은 종래 내무부에 소속되었던 것을 독립시킨 것이다. 경무국은 외청이었던 경찰총감부를 총독부의 내국화해 개편한 것이었으며 이른바 현병경찰제도는 일반경찰제도로 바꾸었다.

총독부 기구개편과 더불어 총독의 자격과 권한에 관한 규정도 개정하였다. 육해군의 대장이 아닌 문관출신자도 총독에 임용될 수 있게 하였다. 그리고 조선총독에 대한 兵權의 위임을 해제하였다. 이러한 조치는 경찰제도의 개편, 지방분권화의 촉진과 함께 총독행정의 무단통치적 성격을 회복하려는 제스쳐였다. 그러나 일제의 우리 민족에 대한 감시와 탄압이 결코 완화된 것은 아니었다. 경찰병력은 현저히 증원되었으며 民情視察事務官 등 감시와 정보수집을 담당하는 직책은 늘어났다.

1919년과 1920년에 걸친 기구개편 이후에도 몇차례의 기구개편이 있었다. 일제말기의 조선총독부 중앙기구는 총독관방과 재무국, 鐵工局, 농상국, 법무국, 학무국, 경무국, 체신국, 교통국 등 8개의 국으로 구성되어 있었다.

IV. 美軍政의 政府機構

1945년 8월 15일 일본제국이 패망하자 조선총독행정도 종언을 고하게 되었다. 같은 해 9월 7일부터 남한에 실시된 美軍政은 2년 11개월간 계속되었다.

외국군대에 의한 군정이 우리에게 많은 득이 되었다고 평가하기는 어렵다. 그러나 긍정적인 측면을 찾는 경우 몇 가지 방향의 개혁노력을 들 수 있다.

첫째 민주적 정치질서의 육성을 위한 노력이 있었다. 민주적 정당과 정치지도자의 육성, 중요공직의 선거제 도입, 민주주의에 대한 계몽 등을 예로 들 수 있다. 둘째 3권분립을 기초로 한 정부형태를 발전시키는 준비작업을 하였다. 예컨데 「의회에 유사한 기관」으로 남조선과도정부입법의원을 설치하였으며 법원조직법을 제정하여 사법부를 독립시켰다. 그리고 사상통제에 쓰던 법적 절차 등 식민지 악법을 폐지하였다. 셋째 경제원조, 인프레 억제, 토지개혁 등 경제재건을 위한 노력이 있었다. 넷째 교육제도를 개혁하려는 노력이 있었다.

인사행정제도 등 행정제도에 대해서도 부분적으로 급진적인 개혁을 시도하였다. 그러나 정부의 중앙행정기구를 개혁하는 데 있어서는 상당히 보수적인 태도를 취하였다.

미군정초기에는 구조선총독부의 행정기구를 대체로 답습하여 사용하였으며 당

시 美軍政長官의 지위는 구일본총독의 지위를 차지한 것과 같은 모양이었다. 조선총독부의 정무총감이 위치했던 자리에는 우리나라 사람을 民政長官으로 임명하여 중앙청소속의 각局을 관장케 하였다. 그러나 군정당국은 식민통치를 위해 설치했던 착취적·탄압적 조직들을 점차 폐지하고 복지행정·대민봉사위주의 기구들을 신설하거나 강화하는 조치들을 취했다. 그리고 광복 이듬해부터는 총독부 시절의 局을 部로 승격시키는 등 독립국가의 행정기구로서 면모를 갖추어가도록 하였다.⁷⁾

미군정이 실시되기 시작할 때의 정부기구는 관방과 경무, 재무, 광공, 학무, 농상공, 법무, 체신, 교통 등 8개의 국으로 구성되었다. 곧 이어서 보건후생국, 군무국, 공보국을 신설하고 광공국을 상무국으로, 농상국을 농무국으로 개칭하였다. 그리하여 국의 수는 11개가 된 것이다.

1946년 3월 군정청은 중앙행정기관의 局制를 部制로 개편하였다. 이 개편과 더불어 일부 部의 명칭도 바꾸었다. 학무국은 문교부로, 법무국은 사법부로, 교통국은 운수부로, 군무국은 국방부로 각각 개편하였다. 토목부와 노동부를 신설하였다. 그리하여 부의 수는 13개가 되었다. 그리고 관방의 과들은 각각 處로 개편·승격되었다. 새로 생긴 처에는 인사행정처, 지방행정처, 식량행정처, 물가행정처, 관재처, 외무처, 서무처 등이 있었다.

1946년 3월의 조직개편 뒤에도 부분적인 기구개편 또는 기능조정이 있었다. 1946년 12월에 개원된 南朝鮮過渡立法議院은 중앙행정기관이 아니고 입법적 기능을 수행하는 조직이었지만 여기서 특기할만 하다. 이 입법의원은 관선의원 45명과 민선의원 45명으로 구성되었다. 민선의원의 선출은 차별선거, 간접선거 등의 방식에 따라 실시되었기 때문에 오늘날의 보통 직접선거와는 성격이 많이 다른 것이었다. 그러나 국민이 참여하는 선거가 실시되었다는 점에서 그나마 긍정적인 의미를 부여할 수 있다.

입법의원이 제정한 법령은 군정장관의 동의가 있어야 효력을 발생하였다. 그리고 미군정의 모든 법령을 입법의원이 심의한 것도 아니었다. 1948년 5월 해산될 때까지 입법의원이 제정·공포한 법률이 11건, 심의한 법률이 50여건이었다. 같은 기간에 입법의원을 거치지 않고 공포된 군정법령은 80건에 달하였다.

미군정은 출범후 한국인의 공직충원을 확대하는 등 행정체제의 한국화를 점진

7) 총무처, 상계서, 90-93면 : 김운태, 미군정의 한국통치(박영사, 1992); 오석홍, “미군정기의 우리나라 인사행정제도”, 행정논총(3권 1호, 1965), 99-115면.

적으로 추진하였다. 이 작업을 본격화하기 위해 입법의원을 설치하였으며 1947년 6월에는 南朝鮮過渡政府를 수립하였다. 과도정부수립은 「미군정청 조선인기관을 남조선과도정부라 호칭함」이라는 형식으로 이루어졌다. 이로써 미군정청의 대부분 기구를 한국인의 管理에 넘겨주는 조치를 취한 셈이다. 그러나 군정장관은 주요직 위에 대한 인사권, 주요정책결정권 등을 여전히 보유했으며 고문관 등의 직책을 가지고 활동한 미국인들을 통해 행정적 의사결정에 대한 장악력을 행사했다.

남조선과도정부의 중앙행정기구는 군정장관과 민정장관의 통합을 받는 경무부, 사법부, 문교부, 상무부, 체신부, 보건후생부, 토목부, 공보부, 통위부, 농무부, 노동부, 운수부 등 13부와 외무처, 식량행정처, 물가행정처, 관재처, 서무처, 인사행정처 등 6처로 구성되었다. 남조선과도정부기간에도 수차의 기구개편이 있었다. 중앙경찰위원회의 설치와 중앙토지행정처의 설립은 그 중요한 예에 해당한다.

V. 大韓民國의 中央行政機構

1. 第 1 共和國

제 1 공화국은 물론 역사적 유산 속에서 탄생되었다. 그리고 자연스러운 정도를 넘어 넓은 제도와 사람을 너무 많이 담습했다는 비난을 받고 있다. 그런가 하면 제 1 공화국 정권은 새로운 시도와 형성의 불가피성에 직면한 정권이기도 했다. 제 1 공화국은 새로운 독립국가의 건설에 따라 형성된 것이었기 때문이다.

1945년 광복 후 약 3년간의 美軍政期를 거치는 동안 日帝下總督行政體制의 기본골격이 그대로 담습·사용되었으며, 다른 한편으로는 매우 이질적인 미국식 제도의 도입 내지 접목시도가 있었다. 그러나 미국식 제도의 도입은 대부분 미처 정착되기 전에 미군정이 종식되었다. 따라서 제 1 공화국에 이월된 행정적 유산은 ‘미군정적’ 이었다기 보다 ‘일제적’ 이었다고 평가할 수 있다.

1948년 8월 15일 대한민국의 건국에 따라 민주정부를 표방한 제 1 공화국정부가 출범되었다. 당초에는 내각책임제적 요소가 다소 가미되었다고 하지만 원칙적으로 대통령중심제인 정부가 구성되었다.

민주주의를 국시로 하는 헌법원리 하에서 정부가 구성되었으므로 행정체제도 민주행정의 요청에 부합되도록 구성하고 운영할 것이 기대되었다. 그러나 정부内外의 초창기적 여건은 그러한 기대를 충족시키기 어려운 것이었다. 제도의 정비가 불만스러웠을 뿐만 아니라 행태적 준비는 더욱 불만스러운 것이었다.

政府組織法 등 행정체제의 기반과 골격을 형성하는 법령의 입안에 참여하였던 사람들은 주로 일제 하에서 법률교육을 받았거나 행정경험을 쌓은 사람들이었다. 그들은 민주적이고 적극적인 행정의 원리와 방법에 관하여 별로 많은 의견을 갖추고 있지 않았다. 그리고 건국 초에 밀어닥친 국가형성·정부형성의 긴박한 과제들이 너무 많았기 때문에 행정체제의 설계를 위해 충분한 연구·검토의 시간이 할애될 수 없었다. 획기적으로 쇄신된 행정체제를 구축하는 데 필요한 자원의 준비도 없었다. 당시의 統治指導者로 자처한 대통령은 일제에 봉사했던 세력을 흡수하여 세력기반을 구축하려는 전략을 구사하고 있었다. 이러한 사정으로 말미암아 새로운 나라를 개국하는 마당의 행정체제설계는 역사적으로 강한 선례답습의 지향성을 보였다.

무엇보다도 중앙행정기구의 설계에서 선례답습의 모습을 역력히 볼 수 있다. 구미제국의 제도를 참작하였다고는 하지만 일제 하의 제도와 미군정 하의 개편내용을 대체로 승계하였다. 독립국가의 정부이기 때문에 외교·국방에 관한 부서를 새로이 강화하였으며, 독립규제위원회적인 성격의 기구도 채택해 보았고, 몇 가지 기구를 통폐합하는 등의 개편을 한 것도 사실이다. 그러나 행정체제의 골격은 일제 하의 행정체제에 약간의 손질을 하여 미군정이 사용하던 것을 거의 그대로 물려받은 모양이었다.⁸⁾ 조직관리의 원리와 관행은 일제 하의 그것과 매우 흡사하였다.

중앙행정구조를 형성한 최초의 政府組織法은 1948년 7월 17일에 공포되었다. 이 법에서 정한 중앙행정기구는 대통령, 부통령, 국무총리, 국무원, 그리고 11부 4처 3위원회로 구성되었다. 11부는 내무부, 외무부, 국방부, 재무부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부를 말한다. 4처는 총무처, 공보처, 법제처, 기획처이다. 위원회는 고시위원회, 감찰위원회, 경제위원회이다. 1948년 12월 14일에는 대통령직속기관인 심계원을 설치하였다.

제 1 공화국이 지속되는 동안 몇 차례의 정부조직법 개정 또는 특별법 제정에 의하여 행정기구를 늘려갔다. 1949년에는 보건부, 관재청, 외자구매처를 신설하였다.

1955년 2월 7일에는 정부조직법이 全文改正되었다. 1954년의 제 2 차 헌법개정에서 국무총리제를 폐지하였으므로 그에 따라 정부조직법을 개정하여 여러 기구

8) 서울대학교 행정대학원, 행정개혁에 관한 전반적 평가(1967), 25면; 총무처, 상계서, 105-112면.

를 개편 또는 신설하면서 대통령 중심제에 보다 충실한 행정체제를 구축한 것이다. 이 때의 개편에 의하여 중앙행정기구는 12부, 3청, 2원, 2실을 주축으로 구성되었다. 이 밖에도 국무원사무국, 구황실재산사무총국, 부홍부 소속의 부홍위원회 등이 있었다. 종래의 보건부와 사회부는 보건사회부로 통합되었다. 그리고 부홍부가 신설되었다.

2. 第 2 共和國

4·19에 이어 발족한 과도정부는 본격적인 행정개혁작업을 주관할 능력이나 의욕을 갖지 않고 새 정부의 구성에 필요한 준비작업에만 주력하였다. 따라서 약 3개월간 활동한 過渡政府의 치하에서 중요한 행정개혁의 단행이나 그 실효의 발생은 기대할 수 없었다. 그러나 제 2 공화국의 출범을 준비하는 임무를 수행하였고 이른바 ‘先改憲 後總選’이라는 방침에 따라서 일을 하게 되었으므로 제 2 공화국의 권력구조와 행정체제의 구성에 관한 골격을 규정하게 될 헌법, 정부조직법 등은 과도정부하에서 개정되었다.

1960년 6월 15일의 헌법개정에 의하여 제2공화국의 정부형태는 내각책임제로 작성이 되었으므로 행정체제도 그에 적합하도록 개편할 필요가 있었다. 그리하여 1960년 7월 1일에 정부조직법을 전문개정하였다.⁹⁾ 이때에는 기구개편 또는 행정개혁을 주관하는 전문기관이 없었고 잠정적으로 특별위원회를 구성하여 개편안을 만들었다. 국회 사법위원회가 ‘정부기구개혁위원회’를 구성하여 그러한 특별위원회의 구실을 맡게 하였다. 개편의 준비작업기간이 짧았기 때문에 일부 출속의 결함을 면치 못하였다. 그러나 개편안의 준비작업과정에 외부전문가와 민간단체의 대표 등이 참여할 수 있었던 것은 특기할 만하다.

당시 정부기구개편의 중심과제는 국무회의의 운영에 필요한 규정을 마련하는 것, 국무원의 운영을 뒷받침할 사무처리기구를 마련하는 것, 정무차관·사무차관의 제도를 마련하여 내각책임제 하에서 기본적 행정사무의 계속성·일관성을 보

9) 한국행정문제연구소, *한국행정의 역사적 분석—1948-1967(1969)*, 423-426면; 공보부, 광복이십년(1965), 364면; 정시채, *한국관료제도사(화신출판사, 1978)*, 518-523면; 이석제, “우리 나라 행정개혁”, 총무처, *행정관리*(6권 1호, 1967), 10면; 송영언, “한국행정 20년의 회고와 전망—총무행정”, 총무처, *행정관리*(8권 1호, 1969), 44면; 동홍욱, “한국행정 20년의 自省”, 총무처, *행정관리*(7권 1호, 1978), 5-6면.

장하는 것, 경찰공무원 등의 정치적 중립성을 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것 등이었다. 이러한 요청에 따라 개편된 정부기구의 내용을 보면 다음과 같다.

중앙행정조직은 대통령과 국무원, 국무총리, 그리고 12부 1처 1원 3청 3위원회로 구성되었다. 여기서 12부란 외무, 내무, 재무, 법무, 국방, 문교, 부홍, 농림, 상공, 보건사회, 교통, 체신의 각부를 지칭하는 것이며 이와 같은 각부의 배열은 개편 전의 그것을 답습하였다. 1처는 국무원사무처이며 1원은 원자력원이다. 3위원회란 감찰위원회, 공안위원회 및 부홍위원회를 말하는데 전 2자는 국무총리에 직속하는 기관이었으며 부홍위원회는 부홍부에 소속된 기관이었다. 3청이란 전매청, 외자청과 해무청을 말한다.

국무원사무처는 종래의 국무원사무국을 개편 승격시킨 것인데 이러한 변화는 내각책임제의 채택으로 권한이 강화된 국무총리와 국무원의 사무기구를 강화하기 위한 것이었다. 따라서 이 기관의 장은 국무위원으로 하여, 행정각부의 장관과 대등한 지위를 부여하였다. 그리고 국무원사무처는 종래의 국무원사무국뿐만 아니라 법제실과 공보실의 기능과 기구를 흡수 통합하였다. 국무원이 직접 관할하는 업무를 통합한다는 논리, 그리고 헌법기관이 아닌 모든 국가행정기구를 국무위원의 소속하에 둔다는 원칙 등이 작용하여 법제실과 공보실을 국무원사무처에 축소 흡수시킨 것으로 보인다. 그러나 이질적인 행정사무를 무원칙하게 통합시켰다는 비판이 많았으며 뒷날 법제업무와 공보업무는 결국 다시 분리되어 나갔다.

국무원사무처의 하부편제는 총무국, 인사국, 법제국, 공보국, 그리고 방송관리국으로 구성되었다. 그 기능은 국무회의에 상정될 모든 의안을 정리하고 국무원의 공보·법제·인사·상훈·방송관리, 기타 국무원의 서무와 행정각부에 속하지 않는 국가의 행정사무를 처리하는 것이었다.

종래의 審計院은 대통령중심제하에서와 같이 대통령직속기관으로 존치시켰으며 종래의 監察院은 국무총리소속의 감찰위원회로 개편하였다.

행정각부의 차관을 2원화하여 정무차관과 사무차관으로 나누었다. 개정된 정부조직법에서 중앙행정기관의 보조기관을 차관·차장·비서실·국·과로 규정한 것은 전과 다름이 없었으나, 차관을 두 가지 유형으로 나눈 것은 새로운 시도였다. 政務次官은 장관을 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하며 정무를 처리하고 국무원이 총사직할 때에는 장관과 같이 퇴직하도록 하였다. 事務次官은 장관을 보좌하여 그 부의 사무를 처리하며 소속공무원을 지휘·감독하도록 되어 있었다. 이러한 제도는 내각책임제의 효율적인 운영을 보장하면서 행정의 계속성 또한 보

장하기 위한 장치로 도입된 것 같다. 집권당의 정치인(실제로 젊은 국회의원)을 정무차관으로 임명함으로써 내각의 정책을 원활히 집행할 수 있게 하고, 다른 한편으로는 책임정치를 보장하기 위해 정무차관은 정권교체와 진퇴를 함께 하도록 한 것 같다. 그런가하면, 빈번한 정권교체가 있더라도 행정의 안정성과 기본적인 일관성을 보장할 필요가 있기 때문에 사무차관제도를 두게 되었을 것이다. 사무차관은 직업관료 가운데서 승진 임용하는 것을 원칙으로 하고 그의 근무를 정권교체에 결부시키지 않도록 한다는 의도가 내포된 제도라고 할 수 있다. 그러나 이 제도의 취지가 실효를 거두고 정착될 겨를도 없이 제2공화국이 몰락하고 말았다.

개정된 정부조직법이 규정한 획기적인 제도개혁은 헌법의 경찰중립화에 관한 규정의 취지에 따라 公安委員會를 신설한 것이었다. 공안위원회는 국무총리에 소속하는 합의체의 경찰행정기구로서 상당한 정치적 중립성을 유지할 수 있도록 조직될 것이 기대되었다. 과거 공무원 특히 경찰공무원들이 정치도구화되어 각종 선거에 간섭하고 야당탄압의 손발이 되었던 폐단이 있었으므로 이를 제도적으로 시정하기 위해 공안위원회의 설치를 추진하였던 것 같다. 경찰중립화의 이상은 종래의 야당이 부르짖던 바이며 공안위원회 설치의 명분은 충분한 것이었다. 그러나 이 위원회의 설치에 관한 법률의 규정은 끝내 실시되지 않았다. 즉 공안위원회가 실제로 생겨나지는 못했으며 그에 관한 규정도 뒷날 폐지되고 말았다. 그 후 다시는 공안위원회와 같은 구상이 법제화된 일이 없다. 비록 실천은 되지 않았지만 공안위원회가 법으로 규정되었으며 감찰위원회와 같은 위원회조직이 선호되고 정치·행정과정에의 참여가 확대되었던 제2공화국 출범 전후의 시기는 우리 행정사상 행정민주화의 노력이 절정을 이루었던 때라고 말할 수 있다.

제2공화국이 출범된 이후 정부는 經濟第一主義를 표방하고 經濟開發5個年計劃의 수립을 준비하였으며 '民主黨政府의 운명을 건 일대사업'으로 광범한 國土建設事業에 착수하였다. 국토건설사업을 주관하도록 하기 위하여 국무총리직속의 국토건설본부를 설치하였으며 거기에는 각계의 대표로 구성된 자문위원회와 관련 행정기관의 차관(復興部)과 국장들로 구성되는 실무위원회도 두었다. 시·군에는 지방국토건설위원회를 설치하였다.

4·19 후의 과도정부 하에서 입안한 행정기구개혁은 정부형태의 변경에 따른 최소한의 변화만을 도입한 것이었으며 행정구조의 근본적인 개혁을 가져온 것이 아니었다. 제1공화국과 과도정부를 거쳐 형성된 행정구조를 보다 근본적으로 개혁할 필요가 있음을 인식한 제2공화국정부는 행정기구개혁방안을 연구하게 되었

다. 내각책임제인 정부형태에 부응하도록 할 것, 경제부흥과 국토건설을 위하여 경제제일주의의 기구개편을 실현할 것, 행정관리의 능률화를 도모할 것 등의 원칙 하에 행정기구개편안들을 마련하였다. 당시에 거론된 주요 개편항목들은 경제기획원·건설부·농림개발청·철도청·체신청·중앙정보국·기간산업부·국가안전보장회의 등을 설치하는 것, 교통부와 체신부를 통합하는 것, 외자청을 폐지하는 것, 통일문제연구소 또는 통일촉진국을 설치하는 것 등이었다. 그러나 이러한 개편구상은 제 2 공화국에서 실현되지 못하였다.

3. 5·16 軍事政府

여기서 군사정부라고 하는 것은 1961년 5·16 쿠데타가 일어난 때로부터 1963년 12월 민정이양이 있을 때까지 2년 7개월간 계속된 군사통치기간의 정부를 말한다. 이 때에 우리나라의 행정체제는 일대전환을 경험하게 되었다. 행정기구는 빈번히 개편되었으며 인사행정제도, 기획제도, 행정관리제도 등이 광범하게 개혁의 대상으로 되었다.

군사정부는 행정개혁업무를 관장할 「개혁기구」를 발전시켰다. 처음에는 당시 통치사령탑이었던 국가재건최고회의의 기획위원회에 행정기구개편소위원회를 두어 개혁작업을 주관하게 하였고, 1961년 7월에는 총무처에 행정관리국을 설치하여 행정개혁의 지속적인 임무를 맡게 하였다. 그러나 1962년까지는 國家再建最高會議에 政府機構改編特別委員會를 설치하고 그 위원회의 4개 분과회의(행정수반직속기관, 경제기구, 일반행정기구, 특수행정기구)가 행정개혁정책수립의 주도적인 임무를 수행하게 하였다. 이 위원회는 1963년 3월에 임무를 끝냈는데 그때부터 총무처의 행정관리국이 행정개혁업무를 본격적으로 주관하게 되었다. 1963년 말에는 행정관리국에 기획조사과를 설치하여 행정개혁업무를 뒷받침할 조사연구와 제도입안의 역할을 맡게 하였다.

행정개혁에 참여한 사람들의 구성과 배경이 과거와는 달랐으며 따라서 개혁의 지향성도 달랐다. 발전행정의 필요에 부응하는 팽창주의와 미국식 조직관리의 과학주의가 함께 추구되었다.

행정기구의 개편이 매우 빈번하였고 기구와 인력의 팽창경향이 현저하게 나타났다. 3년도 채 되지 않은 군정기간에 정부조직법만도 11차례나 개정되었다. 군사쿠데타 후 1961년 말까지 감원과 부정·부폐공무원의 숙정 등에 의하여 많은 공무원이 퇴직하였음에도 불구하고 공무원총수는 1961년 말에 약 237,000명, 1962년

말에 약 253,000명, 1963년 말에 약 271,000명으로 매년 약 17,000명 정도가 늘어나고 있었다. 행정기구의 개편에 있어서는 간소화라는 가치기준보다 정부목적의 성취에 비중을 크게 두어 정부기능수행에 필요하다면 과감하게 기구를 늘리는 적극성을 보였다. 그리고 행정구조의 분화와 전문화를 촉진하였다.¹⁰⁾

5·16군사쿠데타 후 국가재건최고회의에 국가의 3권을 통합하는 「회의의 정체」를 구축한 후 1961년 10월 2일에는 행정기구를 전면개편하였다. 10월의 전면개편이 있기 전에도 여러 차례의 부분적인 개편이 있었는데 그중 중요한 것을 요약하면 다음과 같다.¹¹⁾

1961년 5월 26일 공안위원회에 관한 법률의 규정을 폐지하고 부총부를 건설부로 개편하였으며 부총위원회를 경제장관회의로 바꾸었다. 6월 22일에는 공보실을 공보부로 승격시켰으며 7월 12일에는 총무처를 내각사무처로 개칭하고 거기에 행정관리국을 신설하였다. 7월 22일에는 건설부를 폐지하고 경제기획원과 그 산하의 국토건설청을 신설하였으며 건설부의 외자청은 재무부소속으로 이관하였다. 경제장관회의는 폐지하고 중앙경제위원회를 신설하였다. 8월 22일에는 감찰위원회를 폐지하고 그 기능을 최고회의에 이관하였다. 8월 26일에는 내각수반소속의 기획통제관실과 중앙행정부처의 기획조정관실을 신설하여 기획·평가의 업무를 맡게 하였다.

1961년 10월 2일 정부조직법을 전문개정하여 대폭적인 기구개편을 단행하였는데 이때 수립한 제도가 군정기간에 유지된 행정구조의 기초를 형성하였다.

이른바 「10·2개편」의 준비과정에서 기존의 행정체제가 지난 결함으로 인식되었던 것은 다음과 같다.¹²⁾

- ① 행정기구 전반에 걸친 종합기획과 그 결과를 검토·조정하는 기능이 결여되어 있다.
- ② 대체로 보아 행정기구들이 직능에 따라 합리적으로 편성되어 있지 않다.

10) 박승철, 행정개혁의 현황과 과제, 서울대학교 행정대학원 발전정책연구과정 제 11회 국가정책 세미나 발표논문(1977.6.), 4-6면.

11) 동홍우, 전계논문, 7-8면; 박승철, “조직관리의 실제”, 내각사무처, 행정관리(1권 1호, 1962), 26-36면; 공보부, 혁명정부7개월간의 업적(1962), 42-51면; “1962년도 행정관리의 발전과 전망”, 내각사무처, 행정관리(1권 3호, 1962), 18-33면; “1963년도 행정관리업적과 전망”, 내각사무처, 행정관리(2권 6호, 1963), 16-77면.

12) 1962년도 행정관리의 발전과 전망, 조직관리분야, 29-30면.

- ③ 기관의 설치목적이 거의 달성되었거나 업무량이 감소되어 독립기관으로 존속시킬 필요가 없게 된 것들이 많다.
- ④ 사무의 성질상 동질적인 것이 여러 기관에서 분산 또는 중복 관리되고 있다.
- ⑤ 중앙과 지방의 권한배분에서 중앙집권화가 과도하게 되어 있다.
- ⑥ 일반지방행정기관(서울특별시·도)과 특별지방행정기관 사이의 기능중복이나 기능배분의 잘못이 많다.

위와 같은 결함을 제거하기 위해서 10·2개편에서는 다음과 같은 개편기준을 채택하였다.

- ① 현대적 국가기구의 조직원칙과 우리 나라 실정을 감안하여 행정의 민주화와 능률향상을 기한다.
- ② 기획과 집행의 양기능을 분리하여 정책과 기획의 원활한 순환을 도모한다.
- ③ 존속의 필요가 희소한 것은 직능에 따라 폐합한다.
- ④ 행정의 분산관리로 인하여 발생하였던 중복과 비능률성을 지양하고 동질적인 사무를 통합한다.
- ⑤ 중앙에 집중되었던 권한을 지방에 대폭 이양함으로써 지방행정기관의 강화를 도모한다.
- ⑥ 국토개발사업을 강력히 추진할 수 있는 체제를 마련한다.
- ⑦ 사업관청들로 하여금 기업관리체제를 갖추게 한다.

이러한 개편기준을 내세운 10·2개편의 골자는 다음과 같다

- ① 내각사무처에서 법제국을 분리하여 법제처로 승격시켰다.
- ② 조달청을 경제기획원소속으로 신설하고 외자청을 폐지하였으며 해무청은 교통부에 폐합하였다.
- ③ 국토건설청에 내무부의 토목국과 해무청의 시설국을 흡수시켰다.
- ④ 문화재관리국(문교부소속), 전파관리국(체신부소속)을 신설하였다.
- ⑤ 국립공무원훈련원을 중앙공무원교육원으로 개편·강화하였다.

이와 같은 개편의 결과 중앙행정기구는 3원 12부 2처 4청 1위원회 2외국으로 구성되게 되었다.

10·2개편 이후에도 부분적인 개편이 계속되었다. 서울특별시를 내각수반직속으로 하여 그 지위를 격상시킨 것, 원호청을 원호처로 승격시키고 국토건설청을 건설부로 승격시킨 것, 농촌진흥청·노동청·철도청 그리고 수로국을 신설한 것 등이 그러한 개편의 중요한 내용이다.

1963년 12월 14일에도 정부조직법을 전문개정하였는데 이때의 개정은 민정이 양의 과정에서 제3공화국의 행정구조를 형성시키는 작업이었다. 따라서 이때의 개정내용은 제3공화국의 행정기구를 설명할 때에 거론하는 것이 마땅하다.

4. 第 3 共和國

대통령중심제의 정부형태를 채택한 제3공화국이 출범할 당시의 중앙행정구조는 1963년 12월 14일에 개정된 정부조직법에 의하여 규정되는 것이었다. 이 개정법률에 따라 개편된 내용을 보면 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 신설된 기구로는 국무회의, 국무총리와 副總理, 경제과학심의회의, 국가안전보장회의, 대통령경호실, 수도경비사령부, 서울특별시·부산직할시·도의 교육위원회와 시·군의 교육장, 노동청소속의 산업재해보상보험사무소(7개 지방) 등이었다.

둘째, 개편된 기구를 보면 다음과 같다.

중앙정보부와 국민운동본부를 대통령소속으로 이관하였으며 내각수반비서실은 국무총리비서실로, 내각기획통제관실은 기획조정실로 각각 개편하였다. 중앙행정기관의 기획조정관실은 폐지하고 기획관리실을 설치하였다. 서울특별시·부산직할시 그리고 도의 기획조정관실을 폐지하고 도의 부지사제를 신설하였다.

조달청은 재무부소관으로 옮기고 내각사무처는 총무처로 개편하였다. 원호처의 설치근거를 정부조직법에 규정하고(종래에는 특별법) 그 내부구조를 개편하였다. 이 밖에 원자력원, 경제기획원, 교통부, 문교부, 외무부, 재무부, 국방부, 보건사회부, 체신부, 건설부, 전매청, 농촌진흥청 등의 하부구조에 변동이 있었다.

셋째, 蔚山開發計劃本部, 3개의 지방전매청, 재무부관재국과 지방관재국은 폐지되었다.

위와 같은 개편에 따라 제3공화국이 출범할 때의 중앙행정구조는 대통령과 국무총리, 경제기획원장관을 겸하는 부총리, 국무회의, 그리고 2원 13부 3처 6청 7외국으로 구성되었다. 2원이란 경제기획원과 원자력원을 말한다. 3처는 총무처, 법제처, 원호처이다. 13부는 외무부, 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 문교부, 농림부, 상공부, 건설부, 보건사회부, 교통부, 체신부 및 공보부이다. 이 밖에도

13) 이석제, 전계논문, 12면; 동홍욱, 전계논문, 8면; 1963년 행정관리업적과 전망, 24-25면.

대통령직속기관으로 감사원, 중앙정보부, 국민운동본부, 경제과학심의회의, 국가안전보장회의 등이 있었다.

1964년 8월에는 再建國民運動의 민간주도화로 국민운동본부가 폐지되었다. 그 뒤 유신정변에 의하여 제3공화국이 막을 내릴 때까지 여러 차례의 기구개편이 있었으며 그에 따라 국세청, 수산청, 산림청, 과학기술처, 국토통일원, 관세청, 병무청, 무임소장관 등이 신설되고 원자력원은 원자력청으로, 공보부는 문화공보부로 개편되었다.

1964년 6월 1일 대통령령으로 行政改革調查委員會를 대통령직속기관으로 설치하여 광범한 행정개혁사업의 입안을 주관하게 하였다. 미국의 경험에서 볼 수 있는 ‘행정개혁에 관한 대통령위원회’를 본떠 만든 위원회의 설치는 우리나라에서 처음 시도된 것으로 주목할 만하다.

당초 2년 반 정도의 시한부로 설치된 행정개혁조사위원회는 모든 국가행정기관, 지방자치단체 및 정부관리기업체의 기구개편과 업무운영개선에 관하여 조사·연구하고 개선방안을 대통령에게 건의하는 구실을 맡았다. 행정개혁조사위원회의 설치는 매우 포괄적이고 강력한 행정개혁사업을 출범시키겠다는 정책의지의 표현이었다. 지난날 행정의 부분적 개선이 시행착오를 범하는 경우가 많았고 전국 후 행정체제 전반의 근본적인 개혁이 이루어지지 않았는데, 근본적인 개혁을 시도하려면 저항이 크기 때문에 매우 강력한 추진력의 뒷받침이 있어야 한다는 판단아래 추진주체로 개혁위원회를 만들고 광범한 개혁노력을 전개하기 시작한 것 같다.

이 위원회의 법적 지위는 높았으며 행정수반의 관심대상이었으므로 상당히 활발한 움직임을 보였으나 시간의 흐름에 따라 그 추진력을 점차 상실하였다. 처음 시한부로 설치되었으나 1966년에 그 존속기간이 연장된 후 잇단 조치에 의해 이 기구는 없어지지 않고 명맥을 유지하였으며, 그 실질적 지위는 점점 보잘것없는 것으로 전락되어 갔다. 이 기구는 국무총리소속으로 옮겨지고 행정개혁위원회로 변신하여 유지되다가 1981년 폐지되었다.

5. 維新體制

1973년 이른바 維新體制가 현정중단적인 방법으로 출범되면서 행정체제에는 또 한 차례 광범한 수술이 가해졌다. 정부조직법이 전문개정되고 국가공무원법을 비롯한 일련의 법령이 개정을 겪게 되었다.

권한이 대폭 강화된 대통령을 정상으로 하고 국무총리와 자문기관으로 성격이 바뀐 국무회의가 유신행정체제의 두상관리구조를 형성하였다. 그 아래의 중앙행정기구는 1973년 1월 15일 전문개정된 정부조직법에 의하여 규정되었다.

이 개정법률에서는 시한부조직이었던 行政改革委員會를 항구적인 조직으로 바꾸고 국무총리를 보좌할 행정조정실을 신설하였으며 상공부소속으로 공업진흥청과 공업단지관리청을 신설하였다. 원자력청과 중앙계량국 및 표준국은 폐지하였다. 중앙행정기관인 위원회의 설치, 실·국의 설치, 차관보의 설치, 지방행정기관의 설치는 대통령령에 위임함으로써 기구개편의 적시성을 높이려 하였다. 그리고 원·부·처·청의 처장·차관·청장·차장·차관보와 실장 및 국장을 정부위원으로 규정하였다.

이와 같은 개편에 따라 정비된 중앙행정기구의 풀격은 2원 13부 4처 13청 5외국 1위원회로 구성되었다. 이 밖에도 대통령직속의 무임소장관, 중앙정보부, 국가안전보장회의, 경제과학심의회의 그리고 감사원이 있었다.

이후 유신체제가 몰락할 때까지 중앙행정기구의 부분적인 개편이 여러차례 있었다. 1973년 3월 3일에는 농림부를 농수산부로 개편하고 농림부소속의 산림청을 내무부소속으로 이관하였다. 1973년 5월 14일에는 중화학공업추진위원회를 신설하였다. 1975년 12월 31일에는 교통부에 항만청을 신설하였다. 1976년 12월 31일에는 상공부의 특허국을 특허청으로 승격시키고 조달청의 소속을 재무부에서 경제기획원으로 옮겼으며, 공업단지관리청은 폐지하였다. 1977년 12월 16일에는 동력자원부를 신설하고 항만청을 해운항만청으로 개칭하였다. 1977년 11월 15일에는 전자통신개발추진위원회를 신설하였다. 1978년 12월 15일에는 특정지역종합개발추진위원회를 신설하였다. 1979년 12월 28일에는 보건사회부에 환경청을 신설하였다.¹⁴⁾

6. 第 5 共和國

대통령중심제의 정부형태를 채택하고 제5공화국이 출범한 것을 전후로 하여 중앙행정기구에도 적지 않은 개편이 있었다. 중화학공업추진위원회를 폐지하고 사회정화위원회를 신설하였다. 노동청을 노동부로 개편하였으며 무임소장관을 정무장관으로 개칭하고 그 소속을 대통령소속에서 국무총리소속으로 변경하였다. 체육부와 올림픽조직위원회를 신설하였다. 대통령소속기관으로 국정자문회의와

14) 서태윤, 한국정부조직론(박영사, 1985), 238-239면.

평화통일정책자문회의를 신설하고 중앙정보부는 국가안전기획부로 개편하였다. 원호처를 국가보훈처로 개칭하였다. 이런 개편들을 거쳐 제5공화국 후기의 중앙행정기구는 2원, 4처, 16부, 14청, 3외국, 2위원회로 구성되었다.

5공화국 출범 초기의 이른바 「10·15행정개혁」에 의하여 국무총리 소속의 기획조정실과 행정개혁위원회 등 여러 조직단위들이 폐지되었다. 상당히 광범하고 강력했던 「10·15행정개혁」에 대해서는 약간 자세한 설명을 해 둘 필요가 있다.¹⁵⁾

1981년 10월 15일에 단행한 정부조직 및 인력의 조정작업을 정부에서는 「10·15행정개혁」이라 불렀다. 정부가 설명한 개혁의 필요는 행정목표의 변동, 행정환경의 변화, 기구와 기능의 중복, 구조의 고증화, 기구·인력의 증가로 인한 행정경비의 과다 등이다.

이러한 문제인식 위에서 입안된 「10·15행정개혁」의 기본방향은 ① 정부간여범위를 축소하여 자율적이고 민주적인 행정을 구현한다, ② 행정절차를 간소화함으로써 행정의 능률화를 도모한다, ③ 불요불급한 상위기구를 축소·조정함으로써 예산의 낭비적 요소를 제거하여 국민부담을 경감시킨다, ④大局大課制의 구현으로 조직규모를 적정화함으로써 결재단계를 축소한다, 그리고 ⑤ 인력의 소수정예화로 행정의 전문화를 기한다는 것이었다.

구체적인 정비기준에 따라 정부는 행정개혁위원회와 국무총리실의 기획조정실, 국가안전보장회의사무국, 경제과학심의회의사무국 등을 폐지하고 경제기획원의 경제협력기능을 재무부로 이관하는 것을 비롯하여 34개 중앙행정기관과 그 소속 기관 및 기타 7개 기관의 조직과 인력을 정비하였다. 지방자치단체에서도 중앙행정기관에 상응하는 기구 및 인력의 정비가 있었다.

중앙행정기관(2원·15부·4처·14청·1위원회)의 하부조직은 20차관보, 13실(기획관리실 제외), 201국, 193담당관(2급 및 3급), 1,100과(4급담당관 포함)이던 것을 12차관보, 10실, 160국, 159담당관, 974과(4급담당관 포함)로 축소·조정하였다.

기구 및 직위 조정의 결과 장관급 2명, 차관급 5명, 차관보 및 1급 37명, 2급 및 3급 164명, 4급 391명 도합 599개의 직위가 감축되었다. 4급 이상 직위(정원)의 11.8%가 감축된 것이다. 지방자치단체(직할시, 시·도교육위원회, 서울특별

15) 총무처, 정부조직정비결과보고(1981. 10); 부처별정비내역(1981. 10); 지방자치단체조직정비내역(1981. 10); 총무처 보도자료(1981. 10); 행정개혁사—10·15를 중심으로(1982. 2).

시)에서도 5급 이상 직위 114개를 감축하였다.

기구와 직위의 정비내용을 약간 자세히 살펴보면 다음과 같다.

경제과학심의회의 상근위원 장·차관급 2인과 사무국을 폐지하고 그 기능을 경제기획원에 이관키로 하였다.

국무총리실의 기획조정실은 폐지하고 경제기획원은 국가경제기획과 심사·분석 업무를 전담하게 하였다. 그에 따라 경제기획원에 심사조정국을 신설하였다. 국무총리행정조정실의 5개 조정실은 4개로 축소하고 기획조정실의 청소년선도업무를 이관받아 관장하도록 하였으며, 비서실 총무비서관의 직급을 1급에서 2급으로 낮추었다. 행정개혁위원회를 폐지하고 그 기능과 최소한의 인력을 총무처로 이관하여 우선 성장발전저해요인 개선작업에 활용하도록 하였다. 총무처는 행정조사 연구실을 만들어 행정개혁위원회의 일부 인력 등 몇몇 폐지기관의 인력을 흡수하였다. 감사원의 경우 5개의 국을 4개로 줄이고 일부 국·과장의 직급을 하향 조정하였다.

경제기획원의 경우 정부의 외자관리기능을 일원화하기 위해 경제협력차관보와 경제협력국을 폐지하고 경제협력기능과 인력의 일부를 재무부로 이관하였다.

특별지방행정기관의 기구도 재조정하였는데 5개의 지방원호청과 8개의 지방체 신청을 폐지하고 각각 대표지청제로 운영하도록 하였으며, 11개 지방병무청을 7개로, 7개 지방국토관리청을 5개로, 22개 전매지청을 11개로 각각 통합하여 관할 구역을 광역화하기로 하였다. 행정 각부의 차관보는 2인 이내로 한다는 원칙하에 20명이던 차관보를 12명으로 감축하고 차관보의 명칭을 제1 및 제2 차관보로 고쳐 부르게 하였다.

局의 조정에서는 10개 이상의 국을 가진 부처에서는 9局 이하로 조정하고 9개 내지 6개의 국을 가진 부처에서는 1국 이상을 감축하며 5개의 국 이하를 가진 부처에서는 세분된 국을 선별 조정한다는 원칙하에 41개의 국을 감축하였다. 국방부와 상공부가 각각 5개의 국을 폐지하여 최다폐지의 기록을 세웠다. 課의 조정에서는 과의 기능이 지나치게 세분되어 있거나 과의 정원이 적정정원(15인)에 미달되는 경우 이를 통폐합하였다.

2·3급 擔當官의 경우 업무의 전문성과 독자성이 인정되는 담당관은 존치하되 실(국)의 부실(국)장 역할을 수행하는 담당관 35개 직위는 폐지하였다. 4급 담당관의 경우 독자성과 전문성이 없는 담당관은 폐지하고 집행적 계선업무를 수행하는 담당관은 과로 개하였다.

각 부처에 설치된 13개의 室 가운데서 3개를 폐지하였다. 局의 기능을 수행하

는 실은 국으로 조정하고 불필요한 실은 폐지한 것이다. 이 밖에 각 부처에 소속하는 기관장의 직급을 조정하고 불필요한 부기관장은 폐지하였다. 부당하게 높이 책정되어 있는 기관장들의 계급을 하향 조정하였다. 적정한 통솔범위에 미치지 못하는 부하만을 거느리는 부기관장 그리고 단순한 형식적 직무수행으로 그 필요성이 희박한 부기관장의 직위는 모두 폐지하였다. 그리하여 40개의 부기관장직 가운데서 27개의 직위가 폐지되었다.

이상과 같은 개혁작업은 기구축소·상위직축소·저층구조화 등을 추구하는 것으로 행정농도를 낮추고 행정경비를 줄이는 데 상당한 기여를 하였을 것이다. 그리고 분권화의 촉진과 행정절차의 간소화에도 어느 정도 긍정적인 기여를 하였을 것이다. 기구정비에 이어서 실시된 고급공무원의 「손수운전제」 등은 과잉 경직화된 지위체계를 완화하는 데 약간의 도움을 주었을 것으로 생각한다.

그러나 1981년의 급진적 조치는 對症的 요법이라는 테두리에서 벗어나지 못하는 것이었다. 즉 관료제의 병폐로 나타난 결과적 현실에 가위질을 한 것이다. 그러한 현상을 빛게 된 여러 가지 원인의 포괄적 연관성을 고려하는 데 미흡하였다. 개혁작업의 효과를 지속시키기 위한 부수적·연관적 조치를 취하는 것도 미흡하였기 때문에 개혁의 장기적인 효과는 의심스러운 것이라 하지 않을 수 없다. 개혁작업의 진행과정에 나타난 상황적응성의 결여와 그로 인한 획일주의·형식주의 문제로 지적되어야 할 것이다.

7. 第 6 共和國 廉泰愚政府

1988년 2월 25일에 제 5 공화국 7년은 막을 내리고 제 6 공화국 노태우행정부가 출범되었다. 부분적인 배제 또는 재편이 없었던 것은 아니지만 제 5 공화국을 이끌던 세력과 같은 울타리 안에 있던 사람들이 노태우행정부의 집권세력으로 되었기 때문에 정치·행정의 급격한 변화를 추구할 처지가 못되었다. 그러나 다른 한편으로는 국민들의 민주화요청을 전정권에서처럼 억압하기 어려운 사정이 있었고 이른바 과거청산의 압박에 계속 시달렸다. 노정권은 제 5 공화국정권과 공동운명체로서 과거를 승계하지 않을 수 없었지만 이를 청산하고 민주화를 추진해야 한다는 부담을 안은 '갈등의 정권', '과도적 정권' 이었다. 노정권하에서 과거청산, 새로운 행정수요팽창에 대한 대응, 민주화, 노폐기구정비 등을 이유로 한 일련의 구조조정이 있었다.

노정권 출범 다음해인 1989년에는 환경청을 環境處로 승격시켰으며 문화공보부

를 文化部와 公報處로 분리개편하였다. 사회정화위원회와 국가원로자문회의는 폐지하였다. 체육부와 문교부의 일부기능을 이관 조정하고, 외무부, 보사부, 노동부, 교통부의 일부기능을 강화하였다. 이러한 기능조정은 국제화, 산업화, 도시화 등에 대응하려는 것이었다.¹⁶⁾

국무총리 행정조정실 안에 사정업무를 담당할 제4조정관실을 신설하였다. 21세기위원회를 대통령자문기구로 설치하였다. 이 위원회는 장기적 국가발전목표를 세우고 그 실현방안을 텁색하여 권고하는 임무를 수행하기 위한 것이다. 행정개혁위원회는 1988년에 설치되어 1989년 중반까지 활동하였다. 이에 관해서는 뒤에 다시 설명할 것이다.

행정각부처에 설치된 각종 위원회를 대폭 정비하였다. 398개의 위원회 가운데서 101개는 폐지하였으며, 17개는 축소·조정하였다. 그리고 위원회 설치에 대한 입법적 통제를 부활시켰다. 유신시대에 행정위원회의 설치를 대통령령에 위임하였으나 이를 고쳐 다시 입법사항으로 규정하였다.

1990년도에는 국토통일원의 명칭을 통일원으로 바꾸고 통일원장관의 지위를 부총리로 격상시켰다. 문교부를 교육부로, 체육부를 체육청소년부로 각각 개칭하였다. 통계조사국은 統計廳으로, 중앙기상대는 氣象廳으로 개편하였다. 건설부, 농림수산부, 내무부 등의 일부기능을 타부처에 이관하는 기능조정도 있었다.

1991년에는 내무부 치안본부를 警察廳으로 개편하고 경찰위원회를 설치하였다. 이러한 기구개편추진의 당초 명분은 경찰의 정치적 중립을 강화하기 위한 것이었지만 개편의 실질적 성과는 본래의 취지를 살리지 못한 것이었다. 경찰위원회는 자율성이 보장된 의결기구라고 볼 수 없다.

청와대비서실은 1991년 11월에 민원상담 및 안내전화 2대를 설치하여 국민에게 공개했는데, 당시에는 여기에 민주화조치의 일환이라는 상징을 부여하려 했다.

행정개혁위원회가 정부기구축소를 권고했고, 정부가 말로는 '작은 정부'를 지향한다고 했지만 노정권 5년간 기구와 인력은 현저히 팽창되었다. 16만여 명의 공무원 증원이 있었으며, 상위직의 증설비율은 하위직의 경우보다 높았다. 1급직 위가 60여 개나 증설되었다.

노정권이 막을 내릴 당시 중앙행정기구는 2원 16부 6처 15청 2외국으로 구성되어 있다.

16) 총무처, 총무처연보(1989·1990·1991·1992·1993); 동아일보사, 동아연보, 정치편(1989·1990·1991·1992·1993).

노태우행정부는 출범 첫해에 1년간의 시한으로 행정개혁위원회를 설치하여 행정개혁방안을 탐색하게 하였다.

행정개혁위원회는 행정개혁위원회규정이라는 대통령령에 의하여 1988년 5월 13일에 설치되고 1989년 7월까지 활동하였다. 이 위원회는 민주발전과 지방자치제의 실시, 민간부문의 자율화 및 개방화와 국제화 등 행정여건의 변화에 효율적으로 대처하기 위한 행정조직의 개편과 행정제도 및 행정행태의 개선에 관한 사항을 연구·검토하여 대통령에게 건의하는 것을 그 임무로 하는 조직이었다.¹⁷⁾

행정개혁위원회가 개혁안 입안작업에서 「기본방향」으로 삼을 것이라고 표방했던 명제들은 민주화추진 및 인권보장, 민간의 자율성과 창의성 신장, 국제화·개방화시대 대비, 지방화시대 대응, 지속적 경제성장, 복지행정의 구현, 그리고 권위주의적 행태의 배제이다. 이러한 기본방향 아래서 40여개 과제에 대한 개선방안을 제시하였다.

행정개혁위원회의 문제인지와 개혁방안 제시의 영역은 상당히 광범하고 어떤 의미에서 분산적이었다. 그러나 중요한 개혁처방영역들은 중앙정부의 기구개편과 그에 연관된 공무원제도개선, 중앙정부와 지방정부의 관계 개편, 지방정부제도의 개편, 민원행정제도의 개편 등 네 가지 범주로 묶어 분류할 수 있을 것 같다.

개혁처방들 가운데서 관련자들 사이에 논란도 많았고 또 그만큼 세인의 관심을 끌었던 것은 중앙정부의 기구를 개편하는 처방인 것으로 보인다. 행정개혁위원회는 42개 기관으로 구성된 중앙정부 기구를 39개 기관으로 축소·조정하고 하부조직들을 대폭 개편하도록 권고하였기 때문이다.

개편안의 주요 내용을 보면 동력자원부와 상공부를 산업통상부로 통폐합하고, 문화공보부와 체육부를 문화체육부로 통폐합하도록 제안하였다. 산림청과 해운항만청은 폐지하고 통계청과 경찰청을 신설하도록 하였다. 환경청은 환경처로, 기상대는 기상청으로 승격시키도록 하였다. 국가안전기획부와 경제기획원의 기능은 축소·조정하도록 하였으며, 통일원의 기능은 확장하고 장관을 부총리급으로 격상시키도록 하였다. 이러한 제안들은 김영삼행정부에까지 걸쳐서 대체로 받아들여졌다.

행정개혁위원회는 지방자치에 대비하여 중앙의 행정기능을 지방정부에 대폭 이양하도록 권고하였으며, 3계층으로 되어 있는 지방행정계층구조를 2계층으로 개편하는 방안도 제시하였다. 지방행정계층구조변경에 관한 제안은 채택되지 않았다.

17) 행정개혁위원회, 행정개혁에 관한 건의(1989. 7).

다. 몇 가지 정부투자기관의 민영화도 촉구하였으며, 인허가제도에 의한 정부규제를 축소하는 등 민원행정 개선방안도 제시하였다.

8. 第 6 共和國 金泳三政府

김영삼대통령은 1993년 2월 25일의 취임사에서 자신이 이끌 행정부가 문민정부임을 강조하였다. 그 때부터 사람들은 현정부를 문민정부라고 부르는 관행을 만들어 왔다. 문민정부적 성격의 강조에 함축된 것은 과감한 과거청산과 재창조적 개혁에 대한 강박관념과 결의였다고 생각한다. 김정권 출범 초기에는 그러한 강박관념과 의욕이 개혁프로그램의 강도 높은 실천으로 실체화되는 것을 느낄 수 있었다. 문민정부의 긍지와 정당성 그리고 국민의 지지를 배경으로 추진된 개혁운동은 그 접근방법에 있어서 과거와는 구별되는 면모를 보여 주었다. 일부 충격적 조치들은 국민의 갈채를 받기도 했다.

그러나 김정권 출범 1년여가 지난 뒤부터는 개혁열기가 많이 식었다. 개혁이 기도했던 성과를 거두지 못해 과거로 회귀하는 듯한 양상을 여기저기서 보이게 되었다.

정부출범 후 ‘작은 정부’의 구현을 정책기조로 채택하고 일부 행정부처의 통폐합, 기구축소, 고위직 감축 등을 추진하였다. 문화부와 체육청소년부를 통합하여 文化體育部로 개편하였으며, 상공부와 동력자원부를 통합하여 商工資源部로 개편하였다.

과거 ‘權府’였던 일부 조직의 관리층 직급을 하향조정하기도 했다. 김정권 출범 후 1년여에 걸친 중앙행정기구 조정에서 1실 3국 11심의관 35개과의 기구와 538명의 인원을 감축하였다. 정부기관 뿐만 아니라 집권여당의 조직도 대폭 개편하여 기구와 인력을 감축하였으며 내립적 정당운영을 추구하였다.

1994년 12월에 단행한 중앙행정기구개편계획은 대폭적·획기적인 것이기 때문에 여기서 특기할 만하다. 이른바 「12·3기구개편」의 내용을 보면 다음과 같다. 경제기획원과 재무부를 합쳐 재정경제원으로, 건설부와 교통부를 합쳐 건설교통부로 만들면서 기구를 축소·조정하였다. 환경처는 기구확대 없이 그 지위를 격상시켜 환경부로 만들었다. 체신부도 정보통신부로 개편하면서 기구의 기본적 틀은 유지하되 일부기능을 확대하였다.

상공자원부는 통상산업부로, 보건사회부는 보건복지부로 개편하면서 기구를 축소·조정하였다. 경제기획원에 소속되었던 심사분석기능을 국무총리실소속으로

옮기고 국무총리행정조정실장이 차관회의를 주재하게 함으로써 국무총리실의 정책조정기능을 강화하였다. 경제기획원에 소속되었던 공정거래위원회는 국무총리 소속의 독립기관으로 확대·개편되었다. 이 밖에 내무부, 교육부, 문화체육부, 총무처, 과학기술처, 공보처, 조달청 등의 내부구조를 축소·조정하였다. 이러한 일련의 기구조정에 따라 3급 이상 장관까지의 고급공무원 32명을 포함한 1천여 명의 공무원이 감축될 것으로 추정하였다.

12·3기구개편이 자랑한 고위직감축효과는 뒤이어 확대실시한 複數職級制에 의해 상쇄되었다. 상쇄되었다기보다 고위직이 훨씬 더 늘어나게 되었다고 해야 옳을 것이다.

行政刷新委員會를 설치하여 행정개혁의 입안에 참여하도록 하였다. 정부의 모든 조직들도 행정의 민주화, 낭비배제, 규제완화, 간소화, 그리고 국민에 대한 봉사강화를 위한 쇄신에 앞장서도록 독려하였다. 경제활동에 대한 규제완화조치를 심의·결정하기 위해 정부내에 위원회를 구성하기도 했다. 즉 1993년 3월 20일 경제기획원장관을 위원장으로 경제부처장관, 경제단체장 등 19명으로 구성된 경제행정규제완화위원회를 발족시켰다.¹⁸⁾ 감사원의 부정방지위원회, 상공자원부의 기업활동규제 심의위원회, 교육개혁위원회 등도 행정개혁방안의 강구를 위해 설치된 조직들이다. 1996년에는 海洋水產部를 신설하였다.

김영삼행정부는 출범 첫해에 행정쇄신위원회를 설치하여 1년의 시한으로 활동하게 하였으며, 1년의 시한이 만료되자 활동기간을 1년간 연장하고 다시 1998년 2월까지로 연장하였다. 이 위원회는 대통령의 자문기구이다.¹⁹⁾

1993년 4월 20일 행정쇄신위원회규정(대통령령 13878호)에 의하여 대통령에 소속하는 기관으로 설치된 행정쇄신위원회는 ① 행정규제완화 등 불합리한 법령과 제도의 개선, ② 국민편의증진을 위한 행정행태와 관행의 개선, ③ 인·허가사무 등 민원행정의 쇄신, ④ 중앙과 지방 및 정부와 민간부문간의 기능과 역할의 재정립, ⑤ 정부조직 및 행정수행체제의 합리적 개편, ⑥ 기타 대통령이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항을 연구·심의하고 대통령에게 건의하는 임무를 부여받았다.

이 위원회가 내세운 ‘행정쇄신 기본방향’은 ① 국민편의 위주의 제도·관행의

18) 공보처, 국정신문(1994. 2. 24), 5면; 행정쇄신위원회, 행정쇄신 이렇게 하고 있습니다(1993).

19) 행정쇄신위원회, 행정쇄신백서, 1993. 4 ~ 1994. 4; 행정쇄신 이렇게 하고 있습니다(1993. 10. 20).

쇄신, ② 민주적이며 효율적인 행정의 구현, 그리고 ③ 깨끗하며 작고 강한 정부의 구축이었다.

행정쇄신위원회가 다룬 「행정쇄신과제」의 발굴은 주로 외재적 투입에 의존하였다. 각급 행정기관, 민간단체, 기업, 일반국민 등이 제안하는 과제를 처리하였다. 이 위원회가 접수 처리한 과제의 유형은 ① 규제완화, ② 지방분권화, ③ 권위주의적 행정관행과 행태의 개선, ④ 예산·금융·조세·가격 등 경제적 개선사안, ⑤ 행정조직개편에 관한 것으로 대별할 수 있다. 이러한 과제유형 중 규제완화에 관한 과제가 가장 많은 것으로 집계되었다.