

전두환 정권 출범 시기의 중앙정부 조직 개편 분석

하 태 수

요 약

전두환 정권은 전임 유신 정권과 정반대의 정책노선을 택했다. 성장에서 안정으로, 정부 개입에서 민간 자율로, 국내 시장 보호에서 시장 개방으로 방향을 전환했다. 정권 획득 방식은 비민주적인 쿠데타와 계엄령 선포였다. 상식적으로 생각해보면 정책 노선이 정반대로 바뀌었고, 권력도 고도로 집중되어 있었기 때문에, 엄청난 정부 조직의 변화가 예상되었다. 그러나 예상과 달리 변화 폭이 크지 않았다. 그리고 변화 방향도 정부 기구 축소가 아닌 소폭 확대였다. 그 이유는 첫째, 전두환 정권이 공직 사회의 분위기 안정을 위해서 의도적으로 대폭적 조직 개편을 자제했기 때문이다. 둘째, 전두환 정권이 국정을 장악하는데 있어서 조직 개편 이외에 인사 수단도 많이 사용했기 때문이다. 셋째, 전두환 정권이 안보·정치·억압 영역에서 유신 정권이 남긴 권위주의적 지배 체제를 거의 그대로 계승했기 때문이다. 넷째, 조직 개편을 추구한 경우에는 정부조직법 수준이 아니라, 대통령령인 직제 수준에서 처리했기 때문이다. 다섯째, 작은 정부라는 시대 사조에 부응하기 위해 폐지할 수 있는 기구들은 폐지·축소시켰기 때문이다. 여섯째, 국가 기구 숫자는 결과적으로 증가시켰지만, 각 기구 내부의 상위 보조 기관들은 대폭 축소시켰기 때문이다. 이런 조직 개편의 결과 전두환 정권은 그렇게 나쁘지 않은 통치 성과를 거두었다. 70년대 말에 총체적 위기였던 한국 경제를 살려냈고, 아시안 게임을 치르고 올림픽 준비를 열심히 하여 한국의 국위 선양에 기여했다.

◆ 주제어 : 전두환 정권, 정부 조직, 행정개혁

I. 문제 제기

행정학의 조직 분야 연구들은 효율성 제고를 위한 조직 관리에 초점을 맞추고 있다. 조직 행태 분야에서는 직무 만족도나 사기 등이 조직의 목표 달성에 미치는 영향에 주목하고, 조직 구조 분야에서는 생산성 향상에 초점을 맞추고 있다. 정부 조직 편제의 개편이나 각 기구의 생성 및 변화 등은 지금까지 학문적 관심을 크게 받지 못했다. 방법론상의 어려움, 정치학과의 경계 문제 등에서 비롯된 결과라고 생각된다. 그러나 정부 조직 개편 특히 정권 교체 후의 그것은 정부의 근본 틀이 바뀌는 것이기 때문에, 어떤 어려움이 있더라도 행정학자들이 좀 더 많은 관심을 보여야 할 주제이다.

전두환 정권 출범 시기의 정부 조직 개편은 다음 측면들에서 특별히 중요하다. 첫째, 경제 측면에서 전두환 정권은 70년대 후반의 총체적 경제 위기를 극복하고 물가 안정·무역수지 흑자를 실현했다. 한국이 정부주도형 경제 성장을 이룩한 나라였기 때문에 정부 조직과 정책의 변화가 이런 호전의 핵심 원인이었을 가능성이 높다. 전두환 정권 초기에 어떤 조직 개편이 있었는지, 그것이 어떤 정책과 결부되어 긍정적인 결과를 산출했는지를 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 정치·사회 측면에서 전두환 정권은 자신들의 부족한 정치적 정통성에 기인하는 국민들의 강한 불만 표출을 관리해서 일정 수준의 사회질서를 확보했고, 말기에는 자신들이 바라던 정권 재창출에도 성공하였다. 어떻게 일정 수준의 사회적 안정과 정권 재창출을 달성했는지 살펴볼 필요가 있다.

상식의 견지에서 보면 12.12 군대 하극상과 5.17 비상계엄 전국 확대를 통해 등장한 전두환 정권 출범 시기의 정부 조직 개편에 대해서는 다음과 같이 예상해 볼 수 있다. 첫째, 정부 주도로 중화학공업화를 추진한 박정희 시대와 정반대인 안정·자율·개방이라는 통치방침을 표방했기 때문에 변화폭이 엄청나게 컸을 것이다. 둘째, 작은 정부·민간 자율 강화를 표방했기 때문에 정부 조직의 전반적 변화 방향은 축소였을 것이다. 셋째, 쿠데타라는 비민주적 방법으로 정권을 잡았고 점진적으로 접근하면 반대 세력의 저항이 강해져 개편이 어려워질 가능성이 높았기 때문에 1회로 급격하게 개편했을 것이다. 그러나 동 시기에 실제 일어난 정부조직법과 기타 특별법 상의 정부 조직 개편을 보면 이런 예상들과 다르다. 첫째, 정부 조직 변화 폭이 크지 않았다. 전체적으로는 박정희 정권 말기의 36개 기구에서 37개 기구로 1개가 증가했을 뿐이고, 37개 기구 중에서도 변화가 있었던 기구는 4개에 불과하다.¹⁾ 둘째, 변화 방향은 기구 숫자의 감소가 아니라 증가였다. 기존 14부에서 체육부와 노동부가 추가되어 16부가 되었고, 경제기획원 내부에 장관급 기구인 공정거래위원회가 신설되었다. 단, 외국(外局)이 3개에서 2개로 축소되었다. 셋째, 변화 방식도 조금씩 수차례에 나누어져 점진적으로 이루어졌다.

이 글은 전두환 정권 출범 시기(1979.10.27~1982.3.20)의 중앙정부 조직 개편에서 왜 상식적인 예상과는 다른 결과가 초래되었는지를 분석하고자 한다. II에서는 비민주적 군사정권 하에서 전개되는 법률 개정을 분석할 수 있는 이론적 틀을 논의하며, III에서는 법률 개정 구조 맥락에 영향을 미치는 거시적 환경의 영향을 논의하고, IV에서는 법률 개정이 전개되는 제도적 맥락을 분석하고, V에서는 행위자에 대해 논의하며, VI에서는 중앙정부 조직 개편에 관련된 법률 개정 과정을 분석할 것이다.

1) 참고로 외환위기 직후에 들어선 김대중 정권의 정부 조직 개편을 직전 김영삼 정권의 정부 조직과 비교해보면, 전체적인 중앙정부 기구는 36개에서 5개가 늘어난 41개가 되었고, 41개 기구 중에서도 13개가 신설될 정도로 변화규모가 컸다(하태수, 2009a: 458).

II. 이론적 논의 및 분석틀 구성

1. 선행연구 및 기존 가설 검토

역대 정권의 정부 조직 편제에 대한 연구는 조석준(1966; 1967; 1968a; 1968b; 1980), 안해균(1980; 1981, 1982a; 1982b; 1983)에 의해 시작되었다. 조석준은 의사결정점 및 권력이라는 요소에 초점을 맞추었고, 안해균은 <투입, 전환, 산출>이라는 체제 모형을 적용하여 정부 체제를 분석하였다. 이 연구들은 정부 기구들에 대해 전체적 설명을 시도한 선구자적 저작으로 볼 수 있다. 단 정태적이고 기술적이어서, <정부 기구들이 어떻게 설치되는지?> <정부 기구들이 자신들이 뿌리 내리고 있는 국내외적 환경의 요소들과 어떤 영향을 주고받으면서 개편되었는지?> 등에 대한 설명들이 결여되어 있거나 매우 약하다.

공공선택론자들도 정부 조직 개편을 설명하기 위한 이론적 가설들을 제시하였다. Downs(1967: 5-10, 107-110)는 관료들을 다섯 가지 이념형으로 구분하고, <새로운 관청은 자신의 생각을 실현하고자 하는 옹호자형(advocates)과 열성가형(zealots) 관료들에 의해 설치된다>고 주장한다. Niskanen (1971: 36-42)은 <이기적 관료들의 예산 극대화 및 영토 확장 추구 행위의 결과로 조직이 개편된다>고 설명한다. 이 이론들은 경제학적 시각을 토대로 논리적 일관성이 높다는 장점이 있지만, 역시 환경 요소들과 정부 조직 개편 사이의 관계를 분석하지 않는 단점을 가지고 있다. 현실에서 보면 새로운 집권 세력이 자신들의 통치이념을 구현하기 위해서 정부 조직을 개편하는 것이 정부 조직 변화의 가장 큰 변수인데, Downs와 Niskanen의 이론적 가설들은 이런 측면을 무시하는 문제가 있다. 또한 쿠데타로 권력을 탈취하고, 정부 관료제를 장악하기 위해 대량의 공직자 숙정을 단행한 이 글의 분석 대상의 경우에는 <직업 관료들의 적극적 움직임에 의해 정부조직이 변한다>고 보는 Downs와 Niskanen의 이론은 설명력이 더욱 더 떨어진다. 만에 하나 그런 관료들이 나온다면 하더라도 결국 최고 권력자의 동의가 없다면 정부조직 개편은 불가능하다. 그렇기 때문에 관료들에 일차적 초점을 맞추는 이런 이론은 적절하지 않을 가능성이 높다.

최근에 하태수(2009a, 2009b, 2010a, 2010b)가 역대 정권 출범 시기의 중앙정부 조직 개편에 대한 연구를 발표하고 있다. 선행 연구들과 달리 국내외적 환경 특히 정치적 측면의 환경이 국회나 비상기구를 통해 정부 조직 개편에 미치는 영향을 분석하고 있다. 두 편의 연구(하태수, 2009a; 2009b)는 정부 조직이 민주주의적 정치 타협의 결과로 도출되는 과정을 분석하였고, 다른 두 편(하태수, 2010a; 2010b)은 정부 조직이 군사 쿠데타 직후 그리고 전체주의 독재 정권 하에서 집권자들의 일방적인 결정에 의해 도출되는 과정을 분석하였다. 12·12 쿠데타 직후에 전개되는 정부 조직 개편을 다루는 본 연구는 특히 하태수(2010a)와 공통된 요소들이 많다. 이를 토대로 전두환 정권 출범 시기의 정부 조직 개편 분석에 필요한 이론적 쟁점들을 논의하면 다음과 같다.

2. 이론적 논의

1) 행위자

인간은 제한된 합리성을 가지고 있다. 주류 경제학자들이 가정하는 것처럼 도구적 수준의 합리성도 완벽하지 않고, 가치적 차원의 합리성은 더욱 더 완벽하지 않다(Simon, 1976: 80-84; Forester, 1984: 26-29; Caplan, 2001: 312-315; Jones, 2001: 108-112; Jones, 2003: 397-399). 그 결과 각 행위자들이 어떤 쟁점과 관련하여 가지고 있는 아이디어들은 각자 자신들은 합리적인 것이라고 생각하지만 그들의 제한된 합리성 때문에 기껏해야 부분적(혹은 당파적) 합리성을 내포하고 있는데 그친다(Lindblom, 1965: 29, 66-74, 98-101; Lindblom, 1979: 518). 그래서 같은 쟁점에 대해서도 상이한 행위자들은 상이하게 문제를 정의하고 상이한 대안을 제시하는 것이다. 새로운 정권이 출범한 후 후속작업으로 이루어지는 중앙정부 조직 개편은 정부조직법과 기타 장관급 정부 기구를 규정하는 특별법 개정 형식으로 전개된다. 제한된 합리성을 가진 행위자들에 의해 이루어지는 법률 개정을 분석하기 위해서는 먼저 그 과정에 참여하는 복수의 행위자들을 파악해야 한다. 대통령-단원제 국회를 가진 한국의 대의 민주주의 체제에서 생각해 볼 수 있는 행위자는 첫째, 대통령이다. 대통령은 선거에서 내건 공약을 실천하는데 가장 적합한 조직 편제를 구축해야 하기 때문에 정부 조직 개편에 가장 큰 영향력을 행사한다. 법률 개정 과정에서도 개정안이 국무회의를 통과해야 하기 때문에 자신의 의견을 반영시킬 수 있고, 법률 통과 후에는 헌법이 보장하는 거부권 행사를 통해 자신의 의견을 반영시킬 수도 있다. 둘째, 정부조직법을 관할하는 부처의 장관이다. 주무부처 장관으로서 다른 장관들이나 동 부처의 부하 공무원들보다는 영향력이 강할 것이다. 셋째, 국회에서 정부조직법을 관할하는 상임위원회 소속 국회의원들이다. 넷째, 국회 법제사법위원회 소속 국회의원들도 법률 개정 절차에서 영향력을 행사할 수 있다. 때로는 자구뿐만 아니라 실질적 내용도 수정한다. 다섯째, 국회에서 여·야간 정치적 협상이 불가피한 상황일 때 각 당의 협상 대표로 나서는 의원들이다. 이들은 국회의 공식적인 법률안 처리 절차 밖에서 법률안 내용에 영향력을 행사할 수 있다(하태수, 2009a: 475-478). 이익집단은 법률 개정 절차에 관여할 수 있는 공식적 권한이 없기 때문에 독자적인 핵심 행위자로 보기 어렵다. 이들은 외양적으로는 영향력이 강해 보여도 국회의원들을 통하지 않고서는 법률안에 영향을 미칠 수가 없다.

2) 거시적 환경

통치(governing) 관점에서 보면 중앙정부 조직은 새로운 집권 세력이 자신들의 정치적 이상을 실현시키는데 사용하는 도구 집합이다. 집권 세력의 정치적 이상은 역사적 발전 단계, 당대의 지배적 사상, 국제적 환경 등을 반영한다. 그러므로 정부 조직 개편을 분석하기 위해서는 이러한 거시적 환경들도 분석에 포함시켜야 한다. 먼저 집권 세력은 사회의 역사적 발전 단계를 고려하여 <우리 시대에는 최소한 어떤 일들은 해야 한다>라는 역사적 임무를 추출한

다. Moe(1995: 140-141)가 말하듯이 대통령의 목표는 선거에 승리한 순간부터 역사에 성공한 대통령으로 기록되는 것으로 바뀐다. 그렇지만 역사적 임무가 정치적 이상을 완전히 결정하는 것은 아니다. 역사적 임무는 당대의 지배적 사상과 조화되어야 한다. 아무리 중요한 시대적 임무라고 하더라도 당대의 지배적 사상과 충돌한다면 정당화되기 어렵기 때문이다. 정부 조직 개편을 분석할 때에는 당대의 지배적 사상이 무엇인지도 고려해야 한다. 한편 한 사회가 당면한 국제적 관계도 집권 세력의 정치적 이상에 큰 영향을 미친다. 특히 나라간 교류가 활발한 세계화 시대에 어떤 한 나라가 독불장군 식으로 살아가는 데에는 한계가 있다. 정치경제적 국제 관계가 변하면 집권 세력의 정치적 이상도 변하고 정부 조직도 변화될 가능성이 높다.

3) 제도적 맥락

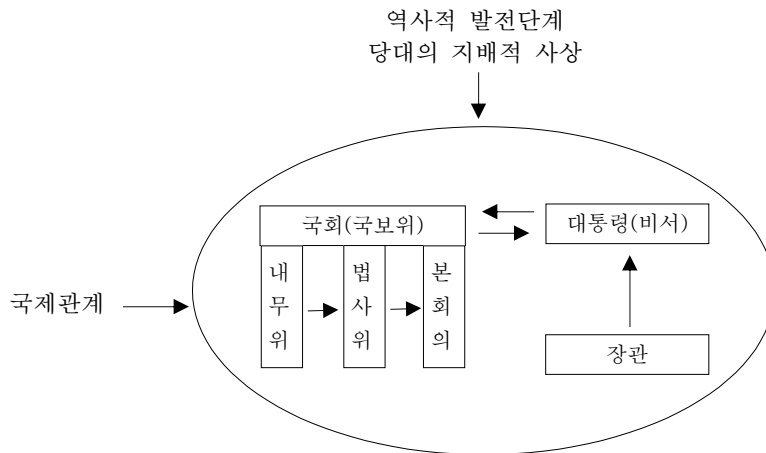
정부 조직 개편에 참여하는 행위자들은 제도적 진공 상태에서 움직이는 것이 아니라, 법률 개정 절차라는 제도적 제약 하에서 움직인다. 일찍이 Scharpf(1997)가 강조하듯이 제도와 행위(자) 두 측면을 동시에 고려해야 정부 조직 개편을 균형 있게 이해할 수 있다. 대의제 민주주의에서는 국회가 법률을 제정하거나 개정한다. 국회 내부에서는 의원들 사이의 정치적 거래비용을 감소시키기 위해 상임위원회와 소위원회가 구성되어 국회의원들 사이에 분업과 표 거래가 이루어진다(Shepsle and Weingast, 1985: 119-124; Weingast and Marshall, 1988: 143-148; Gamm and Shepsle, 1989: 43-57). 한국의 국회에서는 국회의원 중 일부 혹은 행정부가 국회에 법률안을 제출하면 그 법률안을 담당하는 관할 상임위원회가 심사·의결하고, 법제사법위원회로 넘긴다. 법사위에서는 대개 법률안의 자구와 체계가 논리적으로 내적 모순이 없는지 그리고 기존 법률들과 외적 모순이 없는지를 심사한다. 두 위원회를 모두 통과하면 본회의에서 의결을 거친다. 정부 조직에 관련된 법률들은 대개 재적의원 과반수 출석에 출석의원 과반수 찬성을 의결 조건으로 한다. 그러나 민주주의가 파괴된 상황에서는 국회가 아닌 비상기구들이 작동된다. 특히 군사 쿠데타로 들어선 군사 정부 시기에는 다원주의적 협상보다는 Scharpf(1997: 46-47)가 말하는 조직이라는 제도적 상황에서 계층제적 지시 같은 상호작용이 일어난다. 그렇기 때문에 다원주의 하에서 논의되는 의사결정 규칙과 거부점 논의는 수정되어야 한다. 군사 정부 하의 법률 개정 절차에서 사실상의 거부점은 군사 정부 하나 밖에 없다. 초헌법적 상황의 발생으로 군사 정부가 사실상의 입법·행정·사법 3권을 모두 행사하고 있기 때문이다. 군사 정부 지도부가 동의하면 그대로 법률로 확정되는 것이다(Nordlinger, 1977: 26-27; Arceneaux, 1997: 328). 같은 맥락에서 개정 과정에 유의미한 영향력을 행사할 수 있는 실질적 거부권자들의 숫자도 다원주의 하에서보다 훨씬 적다. 군사 정부에서는 군부 지도자들이 허용한 인사들만 제한된 범위 내에서만 대안을 제시하기 때문이다(Perlmutter, 1969: 397-399; Nordlinger, 1977: 112-113, 118-119; Danopoulos, 1983: 491). 법률 개정 과정에서 나타나는 이견이나 견해차 해소 과정도 다원주의 상황과 다르다. 군사 정부 구성원들도 제한된 합리성을 가졌기 때문에 이들 사이에서 일정 수준의 이견 충돌은 불가피하겠지만, 군사 정부의 정치적 생존을 위해서 그들 간의 협상이나 타협은 외부로 드러나지 않도록 통제될 것이다. 외양은 정부 조직 전체를 단일의 행위자로 간주하는 Allison(1969: 691-698) 제1모형 같을 것이다. 군사 정부 지도부가

확고한 사전계획을 가지고 있다면 법률 개정이 1회성일 가능성이 높고, 그렇지 않다면 여러 차례에 걸쳐 시행착오를 겪으면서 탐색적으로 진행될 가능성이 높다.

3. 분석틀 구성

1980년대 초의 정부 조직 개편을 분석하기 위해서는 주요 행위자로 당대의 대통령이던 전두환 대통령과 그의 핵심 측근들, 당시에 정부조직법을 관할하던 총무처 장관과 독점규제및공정거래에관한법률(이하 공정거래법)을 제정한 경제기획원 장관(부총리), 국회 내무위원회·재정위원회·법제사법위원회 소속 국회의원들을 분석에 포함시켜야 한다. 그리고 이들의 정치적 이상에 영향을 미친 역사적 발전 단계·당대의 지배적 사상·국제적 관계 등을 살펴보아야 한다. 아래에서 좀 더 심도 있게 다루고 여기서는 간략히 언급하면 박정희 정권이 남긴 중화학공업화의 뒷처리, 빈부격차 해소를 핵심으로 하는 국민들의 강한 민주화 요구, 영국의 대처 정권과 미국의 레이건 정권이 시작한 신자유주의 작은 정부 개혁 노선, 유신 정권 시기에 소원해졌던 미국 및 일본과의 관계 개선 필요성, 공산권으로부터의 안보 확보 등이 전두환 정권의 정치적 이상에 영향을 미친 거시적 환경으로 볼 수 있다. 법률 제·개정 절차와 관련된 제도적 맥락으로는 1979년 박정희 대통령 사후부터 1980년 계엄령 선포 이전까지의 제10대 국회, 비상계엄 전국 확대 이후의 국가보위 입법회의, 이후의 제11대 국회를 분석해야 한다. 구체적으로는 각각의 내무위원회·재정경제위원회·법제사법위원회·본회의에서 여·야간의 의석분포를 분석하여 이것이 정부 조직 개편 관련 법률안들의 처리에 어떤 영향을 미치는지를 분석해야 한다. 이상을 그림으로 정리하면 다음과 같다.

<그림 1> 정부 조직 개편 분석틀



Ⅲ. 거시적 환경 분석

1. 역사적(시대적) 과제

유신 정권의 중화학공업 투자·수출지원 정책금융·농촌 주택개량 사업 등으로 1970년대 후반부터는 경제가 중병을 앓기 시작했고, 1978년 말의 2차 오일위기는 한국 경제를 사망 직전으로 몰고 갔다. 전두환 정권은 선행 정권이 남긴 시대적 과제들을 해결하여 사회를 안정시켜야만 했다.

1) 중화학공업화의 부작용 해결 임무

중화학공업화가 중복투자·과도한 잉여 생산시설·높은 인플레이와 무역수지 악화·환경오염 같은 문제들을 일으키고 정치적으로는 78년 12월 12일 제10대 국회 총선에서 여권에게 사실상의 패배를 안기자, 박정희 대통령은 12월 27일에 경제팀을 개각하고 경제정책의 기조를 성장지향에서 안정 지향으로 전환시켰다(김용환, 2002: 147; 이강로, 2004: 187). 새 경제팀은 79년 4월 17일에 [경제안정화종합시책]을 발표하여 수출지원 축소, 중화학공업 투자 조정, 농촌 주택개량 사업 축소 등 정책 기조를 안정 중심으로 선회시켰다(김흥기, 1999: 275-276). 10·26 사태 이후에는 안정론을 주장하던 신현확 부총리가 국무총리로 자리를 옮기면서 안정화 노선이 정부정책의 대세로 자리를 잡았다. 전두환 정권은 이처럼 안정화로의 방향 선회라는 정책적 유산을 물려받았다.

2) 빈부격차 해결 임무

10·26으로 시작되는 70년대 후반~80년대 초반 격동기는 악화되는 빈부격차 문제를 해결해야만 하는 시기였다. 빈부격차는 70년대 초반에 잠시 개선되었다가 중화학공업화가 본격화되는 70년대 중반 이후 급격하게 악화되었다(<표 1> 참조). 이에 대한 반발로 1977년부터 일련의 격렬한 노사분규들이 발생하였다. 유신 정권 종말의 계기였던 부마사태도 겉으로는 민주화 요구였지만 실상은 중화학공업화에서 소외되어오던 중소기업 소속 노동자들이 일으킨 노동분규였다. 유신 정권도 제4차 5개년개발계획(77~81) 마지막 장에 사회개발과 형평의 증진을 포함시키는 등 빈부격차 문제의 심각성을 인식했었지만, 실질적 조치들을 취하지는 않았었다(조석준, 1980: 137-138).

<표 1> 1970년대 지니계수

연도	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
지니계수	0.298	0.319	0.281	0.297	0.278	0.312	0.326	0.341	0.325	0.310

출처: 권순원 외, 1992. 정원오(1995: 73)에서 재인용.

3) 인플레이션 해결 임무

70s말~80s초에 중화학공업화의 후유증·유가 급등·흉작으로 인한 농산물 값 폭등 등이 겹쳐 인플레이션 문제가 발생했다(<표 2> 참조). 전두환 정권은 물가 안정을 위해 정부 재정 적자 축소·통화 증발 억제·임금 인상 억제라는 목표들을 설정했다. 구체적으로는 중화학공업 구조 조정, 부실기업 정리, 금리 인하 같은 조치들을 단행하였다.

<표 2> 소비자 물가지수

연도	물가지수*	연도	물가지수	연도	물가지수	연도	물가지수
1972	7.922	1975	12.731	1978	18.502	1981	34.190
1973	8.177	1976	14.682	1979	21.892	1982	36.649
1974	10.164	1977	16.164	1980	28.174	1983	37.902

출처: <http://ecos.bok.or.kr/> 소비자물가지수/총지수

*: 기준 2005년 물가지수 = 100.

4) 외채 및 국제수지 적자 해결 임무

70년대에 중화학공업화가 본격화되면서 차관 도입이 증가하였고 그 여파로 외채가 크게 증가하였다. 설상가상으로 오일 위기가 발생하는 바람에 원유 수입 비용 급등, 원가 상승으로 인한 수출 둔화가 겹쳐 국제수지 적자 폭도 늘어나자 79년부터 총외채가 급격하게 증가했다(<표 3>, <표 4> 참조). 1980년 현재 비산유개도국의 평균 ‘외채/GDP’ 비율이 27.6%임에 반해, 한국의 경우에는 50%에 육박할 정도로 심각했다(김인철, 1983: 105).

<표 3> 총외채 추이

연도	총외채*	연도	총외채	연도	총외채	연도	총외채
1972	3,589	1975	8,456	1978	14,871	1981	32,490
1973	4,260	1976	10,533	1979	20,500	1982	37,314
1974	5,937	1977	12,648	1980	27,365		

* 단위: 백만달러.

출처: 경제기획원. 김인철(1983: 108)에서 재인용.

<표 4> 국제수지(경상수지) 추이

연도	1977	1978	1979	1980	1981	1982
경상수지*	사상 첫 흑자	n.a.	n.a.	-5,312.2	-4,606.6	-2,550.5

* 단위: 백만달러.

출처: http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp?parentId=N

2. 국제적 환경 차원의 과제

사실상의 쿠데타로 권력을 획득한 전두환 정권이 국내에서 정권 획득을 정당화시키고 장기적 안정을 도모하기 위해서는 세계 자유진영 중심국인 미국과 아시아 중심국인 일본으로부터 외교적 승인을 얻어낼 필요가 있었다.

1) 미국과의 관계 개선 문제

미국의 외교적 승인을 얻어내는 가장 확실한 방법은 한·미 정상회담이었는데, 전두환 정권은 비록 형식적이고 푸대접이기는 했지만 잭 레이건 대통령과 정상회담을 성사시켰다. 미국에게 <핵무기 개발 포기·핵 미사일 폐기·미국 F16 전투기 및 호크미사일 구매·미국 쌀 추가 구입> 같은 양보를 했지만, 미국-일본-한국으로 이어지는 동북아 신냉전동맹을 구성했고 이를 바탕으로 국내적 입지를 강화시킬 수 있었다(강준식, 2010: 206-207).

2) 일본과의 관계 개선 문제

전두환 정권이 정통성 부족 문제·외채 문제·해외 직접 투자 유치 문제 등을 해결하기 위해서는 일본과 우호 관계 확립이 필요했다. 일본도 레이건 대통령의 집권 이후 미국이 새롭게 구상한 미-일-한 냉전 동맹체제에 동참하기 위해서는 한국과의 관계 개선이 필요했다. 양국 관계 개선의 물밑 작업을 담당한 사람들은 두 나라의 기업인들이었다. 한국 측에서는 이병철 삼성그룹 회장이 일본 측에서는 세지마류조 이토추 종합상사 회장이 움직였다. 세지마 회장은 서울 올림픽 유치(1981년), 일본의 40억 달러 경협차관 제공(1983년 초) 등에서 핵심적인 역할을 수행했다.

3. 당대의 지배적 사상

1) 신자유주의 작은 정부론

79년 5월 4일에 영국의 대처 정권이 출범하고, 81년 1월 20일에 미국의 레이건 정권이 출범한 것을 계기로 대서양 양안에서 시작된 신자유주의 작은 정부론·규제 철폐 운동이 전 세계로 퍼졌다. 이후 호주·뉴질랜드·캐나다 등이 같은 방향으로 행정개혁을 추진하였다. 전두환 정권은 유신 정권이 남긴 중화학공업화 후유증을 처리하기 위해 불가피하게 경제안정화·민간자율을 추진할 수밖에 없는 상황이었는데, 때마침 전 세계적으로 작은 정부론과 정부개입 축소론이 득세하여, 큰 노력 없이 자신들의 정책노선을 정당화시킬 수 있었다.

2) 정치적 민주화

박정희 통치 18년은 한국 국민들에게 경제 성장이라는 과실도 가져다주었지만, 민주정치의 퇴행이라는 대가도 안겼다. 전두환 정권은 국민들의 정치 민주화 열망을 어떤 식으로든 해소시켜주어야 하는 시대적 과제를 가지고 있었다. 그러나 전두환 정권이 또 다시 쿠데타로 정권을 탈취하자, 국민들은 강하게 저항했다. 야당 정치인들은 자신들의 정치적 야망을 실현하기 위해 움직이기 시작했고, 대학생들은 거리로 쏟아져 나왔다. 이에 대해 반응으로 전두환 정권은 80년 5월 17일에 제주도를 제외한 전국으로 비상계엄령을 확대 선포하였고, 이 계엄 체제 하에서 대통령 및 내각까지도 사실상 장악하였다(안해균, 1981: 57, 66; 이강로, 2004: 187).

3) 사회·국민 통합

유신 정권이 남긴 빈부격차와 지역 불균형 발전 문제가 해소되지 않은 상황에서 광주 민주화 운동까지 더해지자 한국 사회는 지역·계층을 기준으로 깊게 균열되었다. 전두환 정권은 국민들을 통합시킬 수 있는 새로운 방안들을 찾아야만 했다. 이런 상황에서 일본의 세지마 이토 추상사 회장과 고토 도규그룹 회장이 전두환에게 올림픽이나 세계박람회를 유치하면 국내 혼란과 사회적 갈등을 해결하는데 큰 도움이 될 것이라고 조언했다(강준식, 2010: 210-211). 그 후 81년 초 전두환 대통령은 당시 정무장관이던 노태우에게 올림픽대회 유치를 지시하였고, 9월 30일에 유치를 확정지었다.

IV. 제도적 맥락에서 여권의 압도성 분석

이 글이 분석 대상으로 삼는 시기에 법률 제(개)정이 전개되는 제도적 맥락은 제10대 국회·국가보위 입법회의·제11대 국회 세 곳이다. 구체적으로 정부조직법과 공정거래법이 심사·통과되기 위해서는 <내무위원회(재경위원회) → 법제사법위원회 → 본회의> 과정을 거쳐야 했다. 이하에서는 여·야간 의석 분포를 분석하여, 이 제도들이 법률 처리 과정과 법률의 내용에 미칠 영향을 탐색해본다.

1. 제10대 국회

79년 3월 12일에 개원하여 80년 10월 27일 해산된 제10대 국회 본회의의 교섭단체별 의석 분포는 전체 228명 중 민주공화당이 82석(35.96%), 유신정우회가 77석(33.77%), 신민당이 66석(28.95%), 무소속이 3석(1.32%)이었다. 여·야의 의석수가 <159:69>로 여권의 압도적 우세였다. 정부조직법을 처리한 내무위원회 경우에는 의석 분포가 민주공화당 8석, 유신정우회 6석, 신민당 7석으로 여·야의 비율이 <14:7>이었다. 법사위원회의 경우에는 의석 분포가 민주공화당

7석, 유신정우회 6석, 신민당 4석으로 여·야의 비율이 <13:4>였다(국회사무처, 1980: 27, 33). 야당은 정상적인 방법으로는 상임위원회와 본회의에서 여당 단독의 법률안 처리를 제지할 방법이 없었다.

2. 국가보위 비상대책위원회 및 입법회의

전두환 정권은 광주 민주화 운동을 진압한 직후인 80년 5월 27일 국무회의에서 국가보위 비상대책위원회를 설치하기로 결정하였다. 국보위 비대위(80.05.31~80.10.27)는 공식적으로는 정권인수 기구로서 입법권이 없었지만, 실제로는 최고 권력 기관이었다. 제10대 국회는 그대로 두었으나 개회하지는 않았고, 국무회의는 국보위의 결정을 추인하는 기관으로 전락시켰다. 국보위 비대위는 입법권이 없었음에도 불구하고, 80년 10월 27일에 국가보위입법회의법을 통과시켜 제10대 국회를 해산시키고, 10월 28일부터 국회를 대신할 국가보위 입법회의를 설치하였다. 국가보위 입법회의(80.10.28~81.4.10)는 본회의, 7개의 상임위원회, 1개의 특별위원회로 구성되었다(국가보위입법회의법 제17조, 제22조). 위원들은 전두환 대통령에 의해 선정·임명되었다. 정부조직법 개정안은 내무위원회가 그리고 공정거래법안은 경제제1위원회가 일차적으로 관할하였다. 국보위 입법회의는 대부분 정부가 제출한 법률안을 심사하였고, 그것들을 100% 가결했다. 예를 들어, 내무위원회의 경우 가결한 법률안 28개 중 27개가 정부안이었고, 경제제1위원회의 경우에는 가결한 법률안 53개 중 50개가 정부안이었다(국회사무처, 1981a: 7). 정부가 제출한 법률안들은 대부분 청와대에 파견되어 있던 관검사들이 대통령과 핵심 측근 비서들의 의견을 반영하여 입안한 것이기 때문에, 대통령에 의해 임명된 입법회의 위원들은 거의 수정 없이 통과시켰다. 상임위원회 심의는 형식적인 절차에 불과했다(이장규, 2008: 154-155).

3. 제11대 국회

제11대 국회는 1981년 4월 11일에 개원했다.²⁾ 본회의의 교섭단체별 의석 분포는 전체 276석 중 민주정의당 151석, 민주한국당 82석, 한국국민당 25석, 무소속 18석이었다. 여·야 비율이 <151:125>였다. 내무위원회 의석 분포는 전체 28석 중 민주정의당 15석, 민주한국당 9석, 한국국민당 3석, 무소속 1석으로 여·야 비율은 <15:13>이었다. 내무위원회는 정부가 제출한 법률안은 97% 통과시키고(66%는 무수정 통과), 의원발의 법률안은 10%만 통과시켰다. 법사위원회 의석 분포는 전체 18석 중 민주정의당 10석, 민주한국당 5석, 한국국민당 2석, 무소속 1석이었

2) 전두환 보안사령관은 80년 6월 20일 권정달 보안사 정보처장, 이종찬 중앙정보부 총무국장, 윤석순 중앙정보부 총무국 행정부국장, 이상재 언론대책반장 등을 불러 차후 집권에 대비하여 신당 창당을 준비하도록 지시했다. 이어 신군부는 11월 3일에 정치풍토쇄신법을 제정하여 김영삼·김대중을 포함한 구 신민당 정치인들의 정치활동을 금지시켜 자신들이 새로 만드는 정당의 입지를 강화시켰다. 81년 1월 15일에는 민주정의당을 창당함과 동시에 전두환을 당 총재 겸 대통령 후보로 추대했다. 또한 구 신민당 의원들을 중심으로 창당된 민주한국당과 구 여권 인사들을 중심으로 창당된 한국국민당 창당 과정에 깊숙이 개입하여, 야당들의 주요 당직을 친여 성향의 인물로 구성하거나 정치적으로 매수하여 야당들을 여당에 협조하는 관제 위성 정당으로 전락시켰다(장성호, 2000: 7-8).

다. 여·야 비율이 <10:8>이었다(국회사무처, 1985: 43, 47, 97, 106, 117, 119). 상임위원회와 본회의에서 여당이 과반수를 차지하고 있었기 때문에, 여당 내 파벌들이 극심하게 분열하여 사실상의 거부점이 복수로 존재하거나 야당이 물리력을 행사하지 않는 한, 야당은 여당의 법률안 단독 처리를 막을 수 없는 상황이었다.

이상에서 살펴본 것처럼 제10대 국회, 국가보위 입법회의, 제11대 국회 세 곳 모두에서 여권이 과반수 의석을 확보하고 있었기 때문에 야당(권)은 정상적 절차를 통해서는 여당(권)의 독단적인 법률안 처리를 막을 수 없었다.

V. 신군부 행위자들의 응집성 분석

1. 신군부의 강한 응집성과 구심점으로서의 전두환

여러 세력들이 연합하여 5·16 쿠데타를 거사한 구군부와 달리, 신군부는 하나회 중심으로 응집성이 높은 단일 세력이었다. 하나회는 육사 11기가 주도하였고, 11기 내에서는 전두환이 지배적 리더였다. 전두환은 불같은 성격, 죽음을 두려워하지 않는 저돌적 사생관, 패권주의적 정치관, 중간보스를 인정하지 않는 권력관 등으로 인해 군 내부에서는 물론 하나회원들과 육사 11기 동창들 사이에서도 압도적 리더십을 행사했었다(정윤재, 2000: 138, 151-152; 이강로, 2004: 190; 강준식, 2010: 205-208).

2. 신군부의 국가기구 장악

전두환을 중심으로 한 신군부는 군대·정보기구·대통령·내각·국회·관료제 등을 차례로 무력화시키거나 장악하여 자신들에게 권력을 집중시켰다. 먼저 12·12를 막으려고 했던 장성들과 육사 11기 이상의 선배들을 대거 예편시키고 그 자리에 하나회 영관급 장교들을 초고속으로 진급시켜 군대를 장악하였다(장성호, 2000: 21). 둘째, 80년 4월 14일부터 전두환 보안사령관이 중앙정보부장 서리를 겸직하여 중앙정보부를 접수하고, 이를 근거로 국무회의에도 공식적으로 참여하여 내각까지도 사실상 장악하였다. 셋째, 대통령도 무력화시켰다. 80년 5월 17일 전군 주요 지휘관 회의에서 학생시위를 이유로 계엄의 전국 확대를 의결한 후, 대통령과 총리에게 계엄 확대 선포를 건의하여 당일 밤 국무회의에서 통과시켰다. 전국계엄 하에서는 계엄사령관이 대통령에게 단독 보고하기 때문에 이제 전두환은 대통령도 사실상 무력화시킬 수 있게 되었다. 넷째, 80년 5월 31일 국보위 설치 이후 김종필 등 9명을 권력형 부정축재 혐의로 구속하고, 김대중 등 7명을 사회 혼란 조장 혐의로 연행하고, 김영삼은 가택 연금시키고, 정치풍토 쇄신법을 제정하여 기존 정치인들의 정치활동을 대거 규제하는 등의 방법으로 국회도 무력화시켰다(장성호, 2000: 14-15; 이강로, 2004: 188). 끝으로 공직자 숙정을 통해 국가 관료제도 장악하였다. 신군부는 80년 7월부터 공공기관에서 총 8,227명을 정당한 절차를 거치지 않고

채 숙정하였다. 기관별로 보면 내무부·치안본부·서울특별시·국세청에서 숙정자들이 특히 많았다. 국내 정치에 큰 영향을 미치는 요직들에 자기 세력을 심어 국내 지배 체제를 강화시킨 것이다(동아일보, 1980.7.21일자. 안해균(1981: 74-76)에서 재인용; 장성호, 2000: 14).

3. 신군부의 시민사회 장악

당시 이익집단들은 유신시대에 억눌려왔던 많은 요구들을 폭발적으로 분출해냈지만, 조직화되지는 않았다(안해균, 1981: 67). 그나마 시민사회 세력으로 볼 수 있었던 것은 언론계·노동계·대학 등이었는데, 신군부는 이들을 강력히 통제했다. 첫째, 80년 2월 보안사에 이상재 준위를 반장으로 하는 언론대책반을 설치하여 군부의 집권을 정당화하는 쪽으로 여론을 조작하기 위한 언론 통제를 시작하였다. 언론인들을 상대로 회유작전을 펴는 동시에 80년 7월 초부터 10월 말까지 언론인 933명을 해직시켰다. 80년 7월 31일에는 비판적 성격이 강한 정기간행물 172개를 등록 취소시켰다. 더 나아가 동양방송·동아방송·신아일보의 경우에는 아예 회사를 빼앗아 타사에 강제 합병시켰다(안해균, 1981: 71; 장성호, 2000: 23-25; 이강로, 2004: 191). 둘째, 노동계에 대해서도 통제를 더욱 강화시켰다. 기존의 산별 노조를 기업별 노조로 전환시키고, 노동법을 개정하여 제3자 개입을 금지시키고, 많은 노동운동을 작업장에서 내쫓고 이들 해고 노동자들의 활동을 감시했다. 셋째, 조직폭력배 등 치안 사범들을 대상으로 삼청 교육을 실시하여 사회 전반에 대해서도 공포감을 조성했다. 80년 6월 17일에 계엄공고 제20호를 발표하여 부정축재와 국기 문란 혐의로 국회의원 등 329명을 지명 수배하였고, 동년 8월 4일에는 사회악 일소 특별조치를 발표하여 조직폭력배 등 치안범죄자들을 일제 검거하였고, 동년 말에는 계엄포고령 제13호를 공포하고 삼청교육대를 운영하였다. 넷째, 80년 7월 30일에는 교육개혁 조치를 발표하여 대학생들의 학생운동을 통제하였다. 학도호국단 간부의 선정방식을 선거제에서 임명제로 바꾸고, 졸업정원제를 실시하여 학생 숫자를 크게 증가시킨 다음 신입생의 30%가 재학 중 탈락하게 만들었다. 또한 국민윤리 과목을 통해 이념 교육도 강화시켰다(이강로, 2004: 191).

4. 신군부의 경제 분야 한계

신군부는 다른 분야들과 달리 경제 분야는 강력하게 통제하지 못했다. 이들은 전문지식이 부족해 경제에 개입하고 싶어도 개입할 수가 없었다. 신군부는 전문 경제 관료들의 영향력을 인정하지 않을 수 없었다. 특히 전두환의 경우 10·26이 발생하기 전부터 경제과학심의회 사무국장인 박봉환으로부터 개인과외를 받았고, 10.26 이후에는 경제기획원 기획국장이던 김재익으로부터 개인과외를 받았다. 그렇지만, 대규모 민간인 자문그룹을 운용했던 박정희와 달리, 전두환은 민간 전문가들로 구성된 자문그룹을 매우 제한적으로만 운용하였고 주요 정책의 입안과 집행에는 극소수의 심복들만 활용했다(정운재, 2000: 157).

이처럼 신군부는 국가영역과 시민사회 영역 전반에 걸쳐 막강한 통제력을 행사하였고, 신군부 내에서는 전두환이 압도적 리더로서 군림하고 있었다. 단 경제 영역에서는 전문지식이 부

죽해 강한 통제력을 행사하지 못했다. 경제영역에서는 소수 민간 전문가들의 영향력을 인정할 수밖에 없었다.

전반적으로 보면 정부조직법을 개정하는 통치구조 전반에 걸쳐서 유의미한 영향을 행사했을 가능성이 높은 행위자들은 전두환·보안사를 중심으로 형성된 그의 몇몇 군인참모들·소수 전문 경제관료들 정도였다. 총무처 장관의 경우에는 정부제출 법률안 담당자이기 때문에 어느 정도의 역할은 분명히 있었을 것이다. 그러나 국보위 위원들이나 여·야 국회의원들은 IV.에서 보았듯이 대통령의 압도적 지위, 여권의 압도적 의식으로 인해 독자적인 목소리를 낼 수 없었다.

VI. 중앙정부 조직 개편 과정 분석

이 글의 분석대상 시기에 중앙정부 조직 구조에 변화를 초래한 법률 제·개정은 모두 다섯 차례 있었다. 네 차례의 정부조직법 개정이 있었고, 한 차례의 공정거래법 제정이 있었다. 79년 12월 28일 정부조직법 개정에서 보건사회부 산하에 환경청이 신설되었고, 80년 12월 31일 공정거래법 제정에서 공정거래위원회가 신설되었다. 81년 4월 8일 정부조직법 개정에서는 노동청이 노동부로 확대 개편되었다. 81년 12월 31일 정부조직법 개정에서 국무총리실 기획조정실·행정개혁위원회가 폐지되었고, 경제기획원 업무 범위 조정으로 경제기획원이 국무총리실로부터 심사분석 업무를 받고, 외자관리 업무는 재무부로 넘겼다. 체신부 외국이었던 전파관리국은 폐지되고 체신부 내부로 편입되었다. 82년 3월 20일 정부조직법 개정에서는 체육부가 신설되었고, 정무장관 숫자가 3인에서 2인으로 축소되었다.

1. 79년 12월 28일자 정부조직법 개정

개정의 핵심 내용은 정부조직법 제39조가 개정되어 보건사회부 산하에 환경청이 신설된 것이다. 12·12 발생 직후 신군부 세력이 아직 정권 장악을 완성하지 못한 시점에서 일어난 정부조직법 개정이다. 공화당과 유신정우회가 압도적 우위를 차지했던 제10대 국회에서 개정이 진행되었다. 정부(총무처)가 법률 개정안을 제출하였다.

1) 국회 내무위원회/법사위원회/본회의 심사·의결

총무처 장관이 내무위에서 밝힌 환경청을 신설하는 이유와 장단점은 다음과 같았다. III.1.1)에서 언급한대로 발전과 성장으로 인해 산업 공해·도시 공해·농업 공해 등의 환경 문제가 발생하였고 생활 환경이 파괴되는 부작용이 있었는데 기존의 보건사회부 내 1개국·국립환경연구·구소·시도 보건사회국·서울시 환경국·시도 보건연구소 체제로 대처하는 데에는 한계가 있었다. 환경문제 해결 수요는 점점 더 시급해지는데 기존 체제에서는 전문 인력·시설·장비가 부족하였고, 행정 기능도 미약했고, 환경치유 기술도 부족한 문제가 있었다. 신설되는 환경청은

제도상의 미비점과 연구기관만 보강해서 국민 생활과 직결된 대기·수질·토양 오염, 특수 공해인 소음·진동·악취·폐기물 방제 업무에 중점을 두었고, 자연 보호(환경 보전)나 해양 오염 관련 업무는 보건사회부에 그대로 두고 행정 여건을 보아가며 통합 혹은 보완할 계획이었다. 환경청이 설치되면 각 부처에 분산되어 있는 환경 보건 업무 일부를 통합·조정하게 되므로 공해 방지에 효율화를 기할 수 있는 장점이 있는 반면에, 인원이 300명 정도로 증가하는 단점이 있었다. 이에 대해 국회 보사위는 <청급 조직은 약하니 환경부나 환경처로 만들자, 환경청으로 하려면 보사부에 환경 담당 차관보를 신설하자, 환경청 직제를 제정할 때 기술직 공무원들이 주도적 역할을 할 수 있게 하자, 환경 요원들을 양성하기 위한 교육기관도 설치하자>는 의견을 제출하였다. 그러나 내무위는 자체 소위원회의 검토를 거친 후 환경청을 신설하는 정부안을 원안대로 의결했다. 법사위도 소위원회 검토 결과 자구와 체계에서 특별한 문제를 발견하지 못했고, 원안대로 의결하였다. 본회의도 수정 없이 통과시켰다(국회사무처, 1979a: 20-23; 1979b: 1-3; 1979c: 2; 1979d: 1; 1979e: 5-6; 1979f: 5).

2) 토론

IV.1.에서 검토했듯이 민주공화당과 유신정우회가 국회에서 압도적 의석(159석/228석)을 점하고 있었고, III.1.1)에서 언급했듯이 산업화 특히 중화학공업화의 결과로 발생한 환경 문제를 해결하기 위한 실무적 성격의 기구 개편이었고, 더구나 대통령이 시해되고 쿠데타가 발발한 직후라 야당이 큰 반대를 제기할 정치적 여유가 없었기 때문에 정부안이 수정 없이 통과된 것으로 사료된다. 보사위는 환경청의 위상을 제고시키려 했지만, 내무위가 받아들이지 않았다.

2. 80년 12월 31일 공정거래법 제정

공정거래법 제정으로 공정거래위원회가 신설되었고, 81년 4월 3일 직제 개정으로 공정거래실이 신설되었다. 공정거래위원장은 경제기획원 차관이 겸임하게 했다. 공정거래위원회는 경제 법원 역할을, 공정거래실은 경제 검찰 역할을 수행하게 되었다(김흥기, 1999: 296). 공정거래 제도를 도입해야 한다는 주장은 60년대 3분 파동이 있었을 때부터 꾸준히 제기되어 왔었지만 매번 성장 우선 논리에 밀려 도입되지 못하다가 79년 6월에 경제기획원 직제 개정으로 물가정책국이 물가정책실로 확대되고 그 안에 공정거래정책관이 생기면서 처음으로 결실을 거두었다(김미경 외, 1998; 하태수, 2004). 1980년 5월 말에 국보위가 들어서자 경제기획원은 본격적으로 공정거래법 제정을 추진했다. 김원기·신병현 두 부총리가 연속적으로 지원했고, 김재익 청와대 경제수석은 전두환 대통령을 설득하여 결재를 받아냈다. 그 후에도 청와대 민정수석실이 보류를 요청하는 등 저지 시도가 있었지만 대통령의 뜻으로 입법회의에 상정되었다(이장규, 2008: 144-150).

1) 국보위 입법회의 경제제1위원회 심의·의결

경제기획원 차관은 <향후 민간주도 경제로 가기 위해 경쟁 제한적인 요인들을 제거하고 시장기능의 이점을 살리기 위해서 공정거래제도가 필요하다. 경제기획원에 1인의 위원장과 4인의 위원으로 구성되는 공정거래위원회를 설치하고자 한다>는 법률 제정 취지를 설명하였다. 위원들은 <기업 활동 경력이 있는 사람과 소비자 보호 활동 경력이 있는 사람들이 모두 위원으로 들어갈 수 있도록 위원 숫자를 좀 더 늘리자. 그리고 법률 시행 시기를 공포 후 3월이 아니라 6월이나 1년 후로 하자>, <민간 주도 경제 운용이라고 하면서, 경제기획원 차관이 공정거래위원장을 겸직하면 공정성과 객관성이 확보되지 않는다>고 질의하였다. 이에 경제기획원 차관은 <경제기획원 차관이 위원장을 겸직할 수 있게 만든 것은 위원회를 장악하기 위한 것이 아니라, 위원회를 조기에 정착시키기 위한 것이다. 처음부터 방대한 기구로 시작하기보다 최소화로 시작해서 경험을 쌓고 필요가 있을 때마다 확대해 나가고자 한다. 시행 시기는 공포 후 3개월 후로 정했다>고 대답하였다. 이후 제2소위원회가 체형 대신 벌금형으로 조문을 수정한 것이 수용되어, 이 부분만 수정하고 나머지 부분은 정부원안대로 의결하였다. 논란이 되었던 시행 시기는 정부안대로 공포 후 3개월(1981년 4월 초)로 정해졌다(국보위입법회의사무처, 1980a: 3-5; 1980b: 2, 18-23; 1980c: 3).

2) 국가보위 입법회의 법사위 및 본회의 심사·의결

법사위에서는 전문위원이 법률안 두 곳에서 자구수정을 보고했고, 위원들은 <압도적인 지위가 구체적으로 무엇을 의미하는지>, <경제가 불황이고 산업합리화를 시행하고 있는데, 독점을 규제하는 이 법률이 적절한 것인지>를 질의하였다. 이에 경제기획원 차관은 <압도적 지위의 기준은 대통령령에서 수치적 기준을 제시할 예정이다>, <법률 제정 시기의 적절성에 대해서는 중화학공업 같은 분야에서는 아직 시기상조로 보이지만, 여타 산업에서는 시행해도 될 것 같다>고 대답하였다. 법사위원장은 전문위원이 자구수정한 부분에 대해 정부가 동의하니까 그 부분만 수정하기로 하고, 나머지는 원안대로 의결 처리하였다(국가보위입법회의사무처, 1980d: 15-19). 본회의도 경제제1위원회와 법사위가 수정한 부분만 수정한 채 정부안을 그대로 통과시켰다. 논란이 있었던 시행시기 문제는 정부안대로 공포 후 3개월로 정해졌다.

3) 토론

73년 3월 3일 정부조직법 제2조 제2항을 신설하여 설치한 합의제 행정기관인 중화학공업추진위원회와 중화학공업추진기획단을 80년 9월 16일에 폐지하고, 또 다른 합의제 행정기관인 공정거래위원회를 설치한 것은 유신 정권에서 정부의 경제개입을 총지휘하던 기구를 폐지하고, 시장기능 활성화를 보장하는 새로운 기구를 만든 것으로 경제정책의 초점이 180도 변했다는 것을 보여주는 상징적인 사건이었다. 공정거래 제도 도입은 민간 경제의 강자인 재벌들을 직접적으로 규제하는 정책 수단을 도입하는 것이기 때문에 반대가 많았음에도 불구하고 미미

한 수정만 거친 채 정부안이 그대로 통과되었다. V.2.에서 언급한 것처럼 정부가 제출한 법률안이라고 하여도 해당 부처의 의견이라기보다는 청와대의 의견이 강하게 반영된 것이었기 때문에, 전두환 대통령에 의해 임명된 국보위 입법회의 위원들이 강하게 반대하거나 적극적으로 수정시킬 수 없었던 것이다. 반대 세력들은 법률 제정을 막을 수 없다면 시행 시기라도 늦춰 대응 시간을 벌어보려고 했던 것으로 보이지만, 그마저도 공포 후 3개월이라는 정부원안대로 확정되고 말았다. 권력이 고도로 집중된 상황에서는 아무리 강한 힘을 가지고 있는 재벌들이라고 하더라도 정권 내부에서 일어나는 의사결정에 대해서 큰 영향을 미치지 못했음을 알 수 있다.

3. 81년 4월 8일 정부조직법 개정

이 개정의 핵심 내용은 노동청을 노동부로 확대 신설한 것이다. 이 개편은 III.1.2)~3)에서 언급한 빈부격차 문제를 해결하고 동시에 물가 안정의 일환으로 임금 상승을 억제하기 위한 대응책이었다.

1) 국가보위 입법회의 내무위원회 심사·의결

총무처 장관은 노동부 신설 이유에 대해 <노동부 신설은 복지 국가 건설의 일환이다. 경제 성장 속에서 노동행정의 적용 대상(사업장)이 크게 증가하였다. 업무 분야는 직업 안정·직업 훈련·산업 안전·보험 업무·해외 파견 등으로 확대되어 왔다. 63년에 노동청이 신설되었으나 청급 조직으로는 국가 최고정책 결정 시에 참여가 제한되어 타 부처와 협조·조정이 곤란하고 효율적인 노동정책의 수행이 어려운 실정이었다. 노동부 신설은 노동행정의 질적 향상을 목적으로 한다>고 설명했다. 전문위원은 <노동 수요가 크게 증가하였음에도 불구하고 노동청이 청급 조직에 불과해 노동정책의 입안과 집행에 있어 타 부처와의 협조가 용이하지 않았다. 노동행정의 실효성 제고를 위해서 노동부로의 승격 개편이 필요하다>고 검토 의견을 보고했다. 위원들 중에서는 특이한 질문이 없었고, 토론도 생략되었다. 정부원안대로 의결되었다(국보위입법회의사무처, 1981a: 1-6).

2) 국가보위 입법회의 법제사법위와 본회의

법사위는 일부 자구수정 후에 원안대로 의결하였다. 입법회의 본회의도 내무위원장의 심사 보고를 들은 후 수정 없이 가결하였다(국보위입법회의사무처, 1981b: 1-2; 1981c: 9).

3) 토론

당시 노동부로의 확대 개편은 조영길 국보위 보사위원장이 <산업화 사회로 접어들면서 노

동 문제가 중요해지는데 노동 문제를 다루는 부처의 장이 국무회의에 참석하지 못하는 것은 문제>라는 논리를 제시하고, 전두환이 이에 동의하여 시작된 것이었다. 노동 문제는 쿠데타·민주화 운동 탄압 등의 비정상적 방법으로 정권을 잡은 신군부에게는 매우 민감한 문제였다. 이런 정치적 민감성 때문에 전두환 정권은 노동정책을 경제적 관점에서 다루지 않고 사회 안정·정권 안보 차원에서 다루었다. 노동부 장관이 경제장관회의에는 참석했지만, 청와대에서는 보건복지부와 함께 경제수석 대신 정부2수석 소관으로 정했다. 같은 맥락에서 노동자들의 조직은 철저하게 탄압하면서도 노동자 개개인의 후생 향상을 위해서는 노력을 많이 했다. 노사 협의체제도를 만들어 노동자의 권익을 확대시키고, 근로기준법을 강화해서 시간외 수당 같은 것을 대폭 개선시켰다. 물론 이런 조치들은 정권이 노동계에 대한 배려와 관심이 높다는 점을 보여주기 위한 과시용 성격도 가지고 있었다(이장규, 2008: 156-159). 이처럼 노동 의제는 정권의 정치적 생존에 중요한 문제였고, 노동청에서 노동부로 승격 신설시킨다고 해서 정권이 크게 늘어나는 것도 아니었고,³⁾ 노동부로의 승격 신설은 이미 대통령이 결단을 내린 사안이었기 때문에 법률 개정 과정에서 이견이 제기되지 않았던 것으로 사료된다.

4. 81년 12월 31일 정부조직법 개정

이 개정에서는 국무총리실 기획조정실·행정개혁위원회를 폐지하고, 기획조정실이 담당하던 심사분석 업무는 경제기획원 심사분석국으로 넘기고, 행정개혁위원회는 총무처 행정관리국으로 축소해서 넘기고, 경제기획원이 담당하던 외자관리 업무는 재무부로 넘겼다. 또한 체신부 외국인 전파관리국을 폐지시키고 체신부 내국으로 편입시켰다.

1) 국회 내무위원회 심사·의결

정부안으로 제출된 개정안에 대해 총무처 장관이 다음과 같은 제안 설명을 하였다. <첫째, 정부 기획 기능의 통합, 기획과 통제 기능의 연계, 행정 자원 절약을 위해 국가의 기본운영계획 총괄·심사 분석·청소년의 지도 육성 등의 업무를 담당하던 국무총리실 기획조정실을 폐지하고, 심사 분석 기능을 경제기획원으로 이관시킨다. 둘째, 연구 기능과 집행 기능의 통합, 행정 자원 절약을 위해 국무총리실 행정개혁위원회를 폐지하고, 총무처 소속 행정조사연구실로 축소시킨다. 셋째, 외자 관리 기능을 일원화시키기 위해 경제기획원의 대외 경제 협력 기능을 재무부로 통합시킨다. 넷째, 대국민 영향, 보안 문제 등으로 체신부 외국으로 기능수행이 곤란했던 전파관리국을 내국으로 변경시킨다. 이에 대해 전문위원은 <정부가 제안한 개편안 정도로는 작은 정부를 구현하기 어렵다. 좀 더 높은 차원에서 국가 기능을 전면 재검토하여 부처

3) 노동청은 5국 3관 구조를 가지고 있었다. 그런데 근로기준관 산하에는 이미 23명의 직원이 배치되어 있는 등 인력 면에서 정식 국에 못지않았다. 즉 노동청은 8국을 거느린 사실상의 부급 조직이나 마찬가지였다(조석준, 1980: 148-149). 그래서 노동부로 승격 신설한다고 해서 작은 정부론 방침에 크게 어긋나는 것도 아니었다. 개편의 핵심은 기관장의 급을 청장에서 장관으로 승격시켜서 국무회의에 참석하게 만들고, 다른 기구들과의 업무협조를 원활하게 만드는 것이었다.

조직의 개편과 부처간 유사 중복 기능의 합리적 재배분이 요청된다>는 의견을 내었다. 다음으로 유인범·조병규 의원은 <기구 팽창을 억제하기 위한 제도로 국(局) 설치를 입법사항으로 하자. 공사나 공단이 많이 설립되는데 행정 조직 정비의 피난처 즉 퇴직 공무원들의 피난처가 되어서는 안 된다>는 질의를 하였다. 현경대 의원은 <다른 조직들을 축소 재조정하려면 총무처부터 솔선수범해야 하지 않는가?>라는 질의를 하였다. 이에 총무처 장관은 <한꺼번에 갑작스런 변화를 가져오면 행정의 비능률화나 행정의 공백이 생길 수 있다. 문제점이 발견될 때마다 차근차근 개선해나가겠다>고 대답했다. 내무위 제2소위원장은 <실·국 개편을 입법사항으로 하자는 것이 소위원회의 소수의견이었다. 그래서 내년도에 다시 토론하기로 하고, 우선은 정부원안대로 의결하기로 했다>고 심사 결과를 보고했고, 내무위원회도 소위원회에서 의결한대로 정부원안 그대로 의결했다(국회사무처, 1981b: 1-11; 1981c: 2).

2) 국회 법사위 및 본회의 심사 및 의견

법사위는 정부조직법을 제1소위원회에 회부하여 심사보고토록 하였는데, 소위 심사 후에 “국장 및 부장”을 “국장 또는 부장”으로 자구를 수정했다. 총무처 차관도 소위의 수정에 대해 타당한 의견이라고 동의해서 자구 수정 부분만 제외하고 정부원안대로 의결했다. 국회 본회의는 법사위의 자구 수정 부분만 수정하고 정부원안대로 의결했다(국회사무처, 1981d: 2; 1981e: 6-7; 1981f: 4).

3) 토론

이 개정은 전두환 정권 출범 후에 Ⅲ.3.1)에서 언급한 당시의 지배적 사상이던 신자유주의적 작은 정부론을 반영하였고, 개편 내용도 가장 많았던 개정이었고, 국회 내무위에서도 정부 조직 개편 전반에 대한 의원들의 질의와 토론이 있었던 그나마 다소 활발했던 개정이었다. 그러나 여당이 단독 과반수를 차지하였고, 여당 내에 파벌도 존재하지 않았고, 대통령에 대한 여당 의원들의 복종심이 강한 상황이었기 때문에, 몇몇 야당 의원들이 정부 제출 법률안과 다른 내용을 제시하였지만 모두 우이독경이었다. 의석 분포 때문에 야당이 제기하는 시각의 다양성이 법률 개정안에 반영되지 않았고, 국회는 행정부와 별개의 거부점으로 작용하지 못했다. 최종 결과를 보면 정부원안에서 “및”자가 “또는”으로 바뀌는 자구수정 1곳이 수정의 전부였다. 정부안이 그대로 법률로 확정되었다.

5. 82년 3월 20일 정부조직법 개정

81년 9월 30일 서독 바덴바덴에서 열린 IOC 총회에서 서울이 나고야를 52대 27로 누르고 88올림픽게임 유치에 성공했다. Ⅲ.3.3)에서 언급한 대로 전두환 정권은 국민들의 민주화 열망을 억누르고 비민주적 방법으로 정권을 획득했기 때문에 어떻게든 사회·국민 통합을 달성하

려고 하였고, 그것을 위한 방법의 하나로 일본 기업인들의 조언에 따라 대형 국제 스포츠 행사를 유치한 것이다. 이번 개정안은 문교부 체육국을 독립시켜 체육부를 신설하되, 장관급 자리의 증가를 막기 위해서 정무장관 숫자를 3인에서 2인으로 축소시켰다. 또한 다른 개정과 달리 이 개정에서는 야당도 정부조직법 개정안을 별도로 제출했었다.

1) 국회 내무위원회 심사·의결

정부 제출 개정안에 대해 총무처 장관은 다음과 같이 제안 설명을 하였다. <86아시안게임과 88올림픽게임을 잘 치르고 체육행정의 획기적인 발전과 전환을 서두르기 위해 체육부를 신설한다. 체육부는 단순히 스포츠나 운동경기를 넘어서서 우수 선수의 효과적 발굴 육성, 체육과학의 체계적 연구, 체육 시설의 확충, 건전한 국민 레크레이션 보급 등으로 국가 체육의 기틀을 다질 것이다. 단, 작은 정부의 방침을 유지하기 위해 정무장관을 3인에서 2인으로 축소시키고, 가능한 한 기구 및 정원의 확대도 억제할 것이다>. 한편 야당인 민주한국당은 <문교부 장관 소속 하에 체육진흥청을 신설하고, 정무장관을 3인에서 2인으로 줄이자>는 개정안을 제출하였다. 당시 야당인 민한당 의원들은 <문교부 체육국은 학교체육 뿐만 아니라 보건·급식·위생 기능도 담당하기 때문에 이것을 체육부로 이관시키면 체육부가 문교행정 일부를 담당하게 되어 문교행정의 이원화로 문제가 일어날 것이다>, <체육부를 만들면서 정무장관 1명을 줄여서 장관 숫자는 같아진다고 하지만 총 공무원 숫자는 틀림없이 늘어나 작은 정부 방침에 맞지 않는다>, <체질적으로 한국인이 유럽인이나 남미인에 비해 약한데 체육부가 신설되어 투자를 많이 한다고 금메달 획득이 늘어나느냐>, <꼭 국무회의에 참석하지 않아도 부처 간 횡적 조정을 통해 올림픽 지원을 유기적으로 수행할 수 있다>, <체육은 아주 전문적으로 국한된 한 분야에 불과해서 부급 조직이 필요 없다>, <체육기능의 관료화로 인해 민간 체육진흥기관들의 자율성이 저해될 것이다>, <체육진흥청안은 교사들·대한체육회 등의 입장을 골고루 청취한 것이다>라고 주장했다. 반면 여당 의원들은 <올림픽이라는 대사를 앞두고 청으로 되겠는가? 교육부와 체육부가 협조를 못할 이유가 없다>, <부급 조직이 청급 조직보다 부처 간의 횡적 기능 협조에서 낫다> <국제적 체육 외교에도 청보다 부가 유리하다>, <문교부 산하 청으로 있으면 자꾸 문교행정에 밀릴 염려가 있다>고 주장했다. 법안심사소위는 <소위 소속 다수 의원들이 의견 일치를 보지 못했다>고 검토 보고를 하였고, 결국 표결에 붙여 야당 안은 찬성 9, 반대 16, 기권 3으로 부결시키고, 정부안은 찬성 18명, 반대 9명으로 통과시켰다(국회사무처, 1982a: 41-50; 1982b: 1-7).

2) 국회 법사위 및 본회의 심사·의결

법사위는 정부원안을 질의 없이 의결·통과시켰다. 본회의는 표결을 실시하여 찬성 178, 반대 73으로 통과시켰다(국회사무처, 1982e: 2, 11).

3) 토론

야당이 자체 개정안을 내어 정부·여당에 대해 그나마 강하게 반대의사를 표현했던 개정이 있음에도 불구하고 최종 결론은 야당안 부결, 정부안 무수정 통과였다. 한 가지 더 짚고 넘어가야 할 점은 본회의의 최종 표결을 보면 여당은 자당 151표를 넘어서 무소속 18표와 야당 9표를 더 얻었는데 반해, 야당은 자당 의석(82)도 단속하지 못한 허술함을 보였다. 당시 여당이 정부에 대해 약한 입장이면서도 내부적 응집성은 얼마나 강했는지, 또한 V.2.에서 언급한 것처럼 전두환 정권이 야당들에 얼마나 깊이 침투하고 있었는지가 잘 드러났다.

VII. 결 론

이 글은 10·26 직후부터 1982년 3월말까지 전두환 정권 출범 초기에 있었던 중앙정부 조직 개편을 분석하였다. 정부조직법과 공정거래법에 규정된 부/처/청급 기구의 변화를 대상으로 하였다. 개편 결과를 보면 환경청 신설, 공정거래위원회 신설, 노동부 신설, 국무총리 기획조정실과 행정개혁위원회 폐지·축소, 체신부 전파관리국 폐지·편입, 체육부 신설 등이다. 네 차례의 정부조직법 개정이 있었고, 한 차례의 공정거래법 제정이 있었다. IV.제도적 맥락 부분에서 언급한 대로 당시에 국보위나 국회에서 통과된 법률들은 대부분 정부가 제출한 안건이었고, 내용도 정부안이 큰 수정 없이 통과되었었다. 이 글의 분석 대상인 정부조직법이나 공정거래법도 당시 그런 경향에서 벗어나질 못했다. 집권 세력이 국회와 국보위를 장악하고 있었고 집권 세력 내 응집성도 높았기 때문에, 법률 개정 결정이 Allison I 모형처럼 작동되었다.

전반적인 개편 내용은 <대폭 감소>라는 상식적 예상과 달리 <점진적 소폭 증가>였다. 이런 결과가 초래된 이유는 첫째, 전두환 정권이 공직 사회의 분위기 안정을 위해서 의도적으로 대폭적 조직 개편을 자제했기 때문이다. 한꺼번에 전면적으로 조직을 개편하게 되면 여러 가지 행정 혼란과 공백이 생길 것이 명약관화했다. 오일위기·대통령 시해·물가 급등·쿠데타·광주 민주화 운동 등으로 혼란스러웠던 당시의 상황에서는 어떻게 하든 안정을 되찾고 경제 난국을 빨리 타개하는 것이 급선무였다. 그래서 필요 최소한의 것만 우선적으로 조치한 것이다(국보위입법회의사무처, 1981a: 1, 4). 둘째, 전두환 정권이 국정을 장악하는데 있어서 조직 개편과 더불어 인사 수단을 적절히 사용했기 때문이다. 예를 들어, 정책 노선의 전환이 가장 극적이었던 경제 분야에서는 김재익 청와대 경제수석이 대통령으로부터 장관을 포함한 고위 경제관료들의 인사권을 사실상 위임받아 자신의 구상을 실현시켰다. 조직 개편보다는 인사권을 통해서 정책의 전환을 실현한 것이다(정정길, 1994: 152, 158-160; 정윤재, 2000: 149; Buzo, 2002: 155; 이강로, 2004: 190). 셋째, 전두환 정권이 정치·사회 영역에서 당면했던 문제들 즉 남북대치·국민들의 민주화 열망 억압 등은 유신정권에서와 대동소이했기 때문에 이 분야에서는 유신 정권이 남긴 권위주의적 지배체제를 거의 그대로 계승했기 때문이다.⁴⁾ 단 V.2.에서 밝힌

4) 80년대 초의 중앙정부 조직 편제는 경로진화(path evolution) 초기 단계 양태를 보인다. 경로진화는 기존

것처럼 기구들은 그대로 계승해도 자신들의 지배를 공고히 하기 위해서 인사 차원에서 고위 공직자 숙정을 통해 공무원들을 대폭 물갈이했다. 내치(內治) 관련 기구들인 내무부·경찰·국세청에서 그 정도가 특히 심했다. 넷째, 새로운 행정수요의 부상, 기존 행정수요의 증가 등으로 국가 기구를 증가시키더라도 작은 정부라는 시대사조에 부응하기 위해 폐지할 수 있는 기구들은 폐지·축소시켰기 때문이다. 국무총리 기획조정실과 행정개혁위원회를 각각 경제기획원 심사분석국과 총무처 행정관리국으로 폐지·축소시켰고, 경제과학심의회를 경제기획원으로 통합폐합시켰고, 체육부를 신설하면서도 정무장관 숫자를 3인에서 2인으로 축소시켰다. 다섯째, 조직 개편을 추구한 경우에는 야당이나 정치권의 영향을 받을 수 있는 정부조직법 수준이 아니라, 대통령령인 직제로 처리할 수 있는 국(局) 이하 수준에서 추진했기 때문에 부/처/청급에서의 변화는 소폭일 수밖에 없었다.⁵⁾ 여섯째, 국가 기구 숫자는 결과적으로 증가시켰지만, 각 기구 내부의 상위 보조 기관들은 대폭 축소시켰다. 차관급 6자리, 차관보 내지 1급 35자리 등을 포함해 서기관급 이상 531개 직위를 폐지했다. 531개 고위 직위는 전체 고위직 5,037개의 10.5%에 해당되는 것으로 장차관급에서 10.3%, 1급에서 18.4%, 2~3급에서 12.1%, 4급에서 9.6%가 감소되었다.⁶⁾

서론에서 간략하게 언급했듯이 전두환 정권은 자신들의 입장에서 보면 (물론 반대하던 국민들의 입장에서는 해석이 달라지겠지만) 나쁘지 않은 통치 성과를 거두었다. III.1.에서 언급된 역사적 과제를 중심으로 살펴보면 부실 중북투자으로 인한 잉여 생산시설에 대해 일정 부분 구조조정을 실시하였고, 물가 관리를 철저히 하여 인플레이를 잡았고,⁷⁾ 1980년대 말 경에는 빈부격차도 일부 개선시켰고,⁸⁾ 국제수지 적자 및 외채 문제도 1986년 이후에 현저하게 개선시켰

의 경로가 큰 줄기를 유지한 채 구성요소들의 일부가 변하기 시작해서 점진적 변화들이 지속적으로 일어나고 결국에는 이것들이 누적되어 새로운 경로가 형성되는 것을 의미한다. $A(a) \rightarrow A(ab) \rightarrow A(abb) \rightarrow A(abbb) \rightarrow B(bbba)$. Hacker(2004: 248)에 의하면 경로진화가 일어나는 대표적 기제는 요소추가(layering)와 재정향(redirection)이다. 요소추가는 기존의 복합적 제도나 정책의 구성요소 대부분을 그대로 둔 채 일부 규칙들이나 구조들이 추가되어 경로가 점진적으로 변화되는 과정을 의미한다. 추가되는 요소들은 기존 구조에 비하면 아주 작은 부분에 불과하다(Boas, 2007: 46-51). 재정향이란 본래 어떤 목표를 달성하기 위해 설계된 제도가 새로운 목표에 봉사하거나 권력균형에서의 변화를 반영하기 위해 방향이 전환되는 것을 의미한다(Thelen, 2003: 228; Boas, 2007: 46-47). 본래 처음에는 TCP/IP라는 프로토콜을 매개로 상당히 분권적 네트워크로 시작된 인터넷이 발전 과정에서 이메일·검색·소리·암호 등이 요소추가 되어 오늘날에는 집권적 통제가능 네트워크로 재정향된 것이 전형적인 경로진화의 예이다.

전두환 정권 초기의 정부 조직 개편은 전형적인 요소추가 현상이다. 대부분의 기구들 특히 국방 분야와 시민사회 억압 분야의 기구들은 그대로 있는 채 환경청·노동부·체육부·공정거래위원회가 덧붙여진 것이다. 정부의 정책 방향에서는 아직까지는 본격적인 재정향이 일어나지 않았지만, 그래도 철저한 물가 안정 정책 실시에서 볼 수 있듯이 정부주도식 경제운영 경로에서 시장중심의 경제운영 경로로 변화되는 재정향이 시작되는 단계로 볼 수 있다.

- 5) 예를 들면 경제기획원 경제협력국에 경제조정실을 신설하고, 총무처의 정부민원상담실을 정부합동민원실로 확대·개편하고, 동력자원부는 석유국을 자원정책실로 개편한 후 석유조정관을 신설하였다. 체신부에서 전화·통신 업무를 분리시켜 전기통신공사를 신설한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(안해균, 1981: 62-63; 1982: 42).
- 6) 총무처 행정관리국 소관자료 및 조선일보 1981.10.26일자. 안해균(1982: 42)에서 재인용.
- 7) 79~81년 사이에 연간 6 포인트 이상으로 상승하던 소비자 물가지수가 83~85년 사이에는 연간 0.8~1 포인트 정도로 낮아졌다(<http://ecos.bok.or.kr/소비자물가지수/총지수>).
- 8) 77년에 0.341까지 올라갔던 지니계수가 87년에는 0.309, 88년에는 0.300으로 낮아졌다(권순원 외, 1992. 정원오(1995: 73)에서 재인용).

다.⁹⁾ 국제적 환경에의 대응에서도 미국 및 일본과의 관계를 개선시키는데 성공했다. 미국(레이건)-일본(나카소네)-한국(전두환)을 축으로 하는 동북아 신냉전동맹을 결성했고, 아시안 게임을 개최하고 올림픽 게임을 준비하면서 한국의 국제적 위상을 제고시키고 우방들과의 관계도 강화시켰다. 이외에도 신군부 세력은 국민들의 거센 반대에도 불구하고 노태우 정권이라는 재집권에도 성공하였다. <이런 성과들이 모두 정권 초기에 있었던 조직 개편에서 비롯되었다>고 보기는 어렵다. 전두환 정권이 취한 각종 개별 정책들이 좀 더 직접적인 원인이었을 것이다. 그러나 이런 정책들도 정부의 조직 편제라는 근본 틀이 없었다면 효과를 발휘하기 어려웠다는 점, 노동부의 신설이 빈부격차 문제와 인플레이 문제를 개선시키는데 기여했다는 점, 체육부 신설이 스포츠 외교를 통한 국제관계 개선에 기여했다는 점, 공정거래위원회의 신설이 인플레이 문제 개선에 기여했다는 점 등은 부정하기 어려울 것이다.

미시적 차원에서 효율성 제고에 초점을 맞추는 대부분의 조직 관리 연구들과 달리, 이 글은 거시적 차원에서 중앙정부 조직 편제가 왜 그리고 어떤 과정을 거치면서 변화되었고, 그것이 어떤 효과를 초래했는지를 분석하였다. 미시적 차원의 문제들을 논하기 이전에 거시적이고 좀 더 근본적인 틀의 변화에 대한 이해가 선행되어야 하고 우선시되어야 한다는 생각에서 시작했다. 계량적 연구들이 접근하기 어려운 변화의 역사적 과정을 다루었다는 의의는 있지만, 바로 그 점에서 비롯되는 한계들도 있다. 우선 단일사례 연구이기 때문에 일반화의 문제가 있다. 또한 역사(history)라는 성격의 연구이기 때문에 다른 학자들이 이 글에서 이용되지 않은 자료들을 이용하여 다른 역사를 구성할 가능성을 배제할 수 없다. 복수의 역사가 존재하게 되면 각자 지지를 확보하기 위한 지적 경쟁이 불가피할 것이다.

【 참 고 문 헌 】

- 강준식. (2010). 강준식의 정치비사: 대통령 이야기 전두환. 「월간중앙10월호」. pp.194-213.
- 국가보위입법회의사무처. (1980a). 「국가보위입법회의 경제제1위원회회의록 제21호」.
- _____. (1980b). 「국가보위입법회의 경제제1위원회회의록 제23호」.
- _____. (1980c). 「국가보위입법회의 경제제1위원회회의록 제26호」.
- _____. (1980d). 「국가보위입법회의 법제사법위원회회의록 제19호」.
- _____. (1980e). 「국가보위입법회의 본회의회의록 제12호」.
- _____. (1981a). 「국가보위입법회의 내무위원회회의록 제20호」.
- _____. (1981b). 「국가보위입법회의 법제사법위원회회의록 제35호」.
- _____. (1981c). 「국가보위입법회의 본회의회의록 제25호」.
- 국회사무처. (1979a). 「제103회국회 내무위원회회의록 제1호」.
- _____. (1979b). 「제103회국회 내무위원회회의록 제4호」.

9) 국제수지는 85년까지 적자를 보다가 86년에 46억 달러, 87년에 99억 달러, 88년에 142억 달러의 흑자를 실현하였다. 외채도 국제수지 흑자에 힘입어 85년 468억 달러까지 갔던 것이 87년에 356억 달러, 88년에 312억 달러, 89년에 294억 달러로 감소하였다(한국은행 자료, 김광두(1996: 54)에서 재인용).

- _____. (1979c). 「제103회국회 보건사회위원회회의록 제2호」.
- _____. (1979d). 「제103회국회 보건사회위원회회의록 제3호」.
- _____. (1979e). 「제103회국회 법제사법위원회회의록 제7호」.
- _____. (1979f). 「제103회국회 본회의회의록 제9호」.
- _____. (1980). 「제10대 국회 경과보고서」.
- _____. (1981a). 「국가보위입법회의 경과보고서」.
- _____. (1981b). 「제108회국회 내무위원회회의록 제18호」.
- _____. (1981c). 「제108회국회 내무위원회회의록 제22호」.
- _____. (1981d). 「제108회국회 법제사법위원회회의록 제13호」.
- _____. (1981e). 「제108회국회 법제사법위원회회의록 제14호」.
- _____. (1981f). 「제108회국회 본회의회의록 제19호」.
- _____. (1982a). 「제110회국회 내무위원회회의록 제1호」.
- _____. (1982b). 「제110회국회 내무위원회회의록 제4호」.
- _____. (1982c). 「제110회국회 법제사법위원회회의록 제4호」.
- _____. (1982d). 「제110회국회 법제사법위원회회의록 제5호」.
- _____. (1982e). 「제110회국회 본회의회의록 제7호」.
- _____. (1985). 「제11대 국회 경과보고서」.
- _____. (1995). 「국가보위입법회의사료」.
- 권순원 외. (1992). 「분배불균등의 실태와 주요정책과제」. 서울: KDI.
- 김광두. (1996). 외채현황과 그 대응방향. 「시장경제연구」26: 53-66.
- 김미경·라휘문·정용덕. (1998). 한국 공정거래정책의 제도화과정. 「규제연구」7(1).
- 김용환. (2002). 「임자, 자네가 사령관 아닌가」. 서울: 매일경제신문사.
- 김인철. (1983). 외채의 이론적 모형과 한국의 외채관리. 「한국개발연구」5(3): 96-124.
- 김흥기(편). (1999). 「영육의 한국경제: 비사 경제기획원 33년」. 서울: 매일경제신문사.
- 남덕우 외. (2003). 「80년대 경제개혁과 김재익 수석」. 서울: 삼성경제연구소.
- 법제처. 법령 DB. <국가보위입법회의법>.
- 안해균. (1980). 제2공화국의 행정체제분석: 민주당정권하의 정치 행정과정. 「행정논총」18(1): 1171-1201.
- _____. (1981). 위기관리정부의 행정체제분석: 제5공화국수립전의 과도기를 중심으로. 「행정논총」19(2): 53-90.
- _____. (1982a). 제1공화국 행정체제분석. 「행정논총」20(1): 1164-1198.
- _____. (1982b). 제5공화국의 행정체제분석(Ⅰ): 1981.3~1982.3. 「행정논총」20(2): 34-59.
- _____. (1983). 5.16군사혁명정부의 행정체제분석: 1961.5.16-1963.12.16. 「행정논총」21(1): 1001-1042.
- 이강로. (2004). 정치사적 맥락에서 본 박정희·전두환의 쿠데타와 집권과정 비교. 「사회과학논총」19(1): 175-197. 전주대학교 사회과학연구원.
- 이장규. (2008). 「경제는 당신이 대통령이야(개정증보판)」. 서울: 올림.
- 장성호. (2000). 박정희 정권과 전두환 정권의 정치권력 획득에 관한 비교 연구. 「사회과학연구」13(별책본): 2-30. 상명대학교 사회과학연구소.

- 정원오. (1995). 지난 20년의 임금불평등의 변화추세. 「사회복지연구」 6: 70-90.
- 전수일. (2001). 공직윤리에 대한 역대정권별 조명. 「한국행정사학지」 10: 231-250.
- 정윤재. (2000). 전두환 대통령의 정치리더십 분석. 「정치·정보연구」 3(1): 135-165.
- 정정길. (1994). 「대통령의 경제리더십」. 서울: 한국경제신문사.
- 조석준. (1966). 미군정과 제1공화국의 수반관리기구에 관한 연구. 「행정논총」 4: 113-136.
- _____. (1967). 미군정 및 제1공화국의 중앙부처 기구의 변천에 관한 연구. 「행정논총」 5: 121-159.
- _____. (1968a). 한국군사정부하에 있어서의 두 개의 행정개혁에 관한 비교연구: 제1차 경제개발5개년 계획과 기본운영계획제도. 「행정논총」 6: 95-120.
- _____. (1968b). 군사혁명정부와 조직개편. 「행정논총」 6: 215-235.
- _____. (1980). 사회·보건·노동행정조직의 문제점 및 이들의 경제개발조직과의 관계. 「행정논총」 18(2): 136-152.
- 하태수. (2004). 공정거래위원회의 성장에 대한 분석. 「한국사회와행정연구」 15(2): 225-254.
- _____. (2009a). 김대중 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석. 「한국행정논집」 21(2): 457-489.
- _____. (2009b). 이명박 정권 출범 시기의 정부조직법 개정에 대한 분석. 「한국공공관리학보」 23(2): 33-69.
- _____. (2010a). 박정희 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석. 「한국사회와행정연구」 21(1): 229-273.
- _____. (2010b). 유신 정권 출범기의 정부조직법 개정 분석. 「한국정책연구」 10(2): 419-455.
- _____. (2010c). 경로변화: 경로의존, 경로진화, 경로창조. 「2010년 한국행정학회 동계학술대회 논문발표집」.
- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review* 63(3): 689-718.
- Arceneaux, C. L. (1997). Institutional Design, Military Rule, and Regime Transition in Argentina (1976-1983): An Extension of the Remmer Thesis. *Bulletin of Latin American Research* 16(3): 327-350.
- Boas, T. C. (2007). Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence. *Journal of Theoretical Politics* 19(1): 33-54.
- Buzo, A. (2002). *The Making of Modern Korea*. N.Y.: Routledge.
- Caplan, B. (2001). Rational Irrationality and the microfoundations of political failure. *Public Choice* 107: 311-331.
- Danopoulos, C. P. (1983). Military Professionalism and Regime Legitimacy in Greece, 1967-1974. *Political Science Quarterly* 98(3): 485-506.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Forester, J. (1984). Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review* 44(1): 23-31.
- Gamm, G. and Shepsle, K. (1989). Emergence of Legislative Institutions: Standing Committees in the House and Senate, 1810-1825. *Legislative Studies Quarterly* 14(1): 39-66.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review* 98(2): 243-260.
- Jones, B. D. (2001). *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago:

- The Univ. of Chicago Press.
- _____. (2003). Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4): 395-412.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. N.Y.: The Free Press.
- _____. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review* 39(6): 517-526.
- Moe, T. (1995). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In Oliver Williamson(ed), *Organizational Theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. N.Y.: Oxford University Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. N.Y.: Aldine·Atherton.
- Nordlinger, E. A. (1977). *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. N.J.: Prentice-Hall.
- Perlmutter, A. (1969). The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Politics. *Comparative Politics* 1(3): 382-404.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play*. Westview Press.
- Shepsle, K. A. and Weingast, B. R. (1985). Policy Consequences of Government by Congressional Subcommittees. *Proceedings of the Academy of Political Science* 35(4): 114-131.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior*(Third edition with New Introduction). N.Y.: The Free Press.
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*(Mahoney, J. and Rueschemeyer, D. eds). pp. 208-240.
- Weingast, B. R. and Marshall, W. J. (1988). The Industrial Organization of Congress: or Why Legislature, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy* 96(1): 132-163.

하태수 : 2001년 영국 University of Exeter에서 <기업지배구조 개혁 비교 분석>으로 행정학 박사학위 취득. 서울대학교 BK21사업단 박사후 연구원을 지낸 후, 2003년부터 경기대학교 행정학과에서 재직. 현재 부교수. 2009~10년에 걸쳐 미국 University of California at Berkeley에서 안식년을 보내고, 최근 <대한민국 수립 이후 정권교체 직후에 전개되는 중앙정부조직 개편>을 연속으로 연구하고 있음(taesooa@hanmail.net).

원고접수일: 2010.10.22, 원고수정일: 2010.12.10, 게재확정일: 2010.12.15