

연구논문

정부조직구조의 영향요인*

조 성 한**

- I. 서론
- II. 정부조직개편에 대한 기존연구분석
- III. 조직개편에 대한 영향요인에 대한 기존 연구분석
- IV. 결론

〈 요약 〉

이 연구는 중앙정부조직의 개편에 있어서 고려되어야 할 요인들을 제안하고자 하는 것이다. 정부 조직개편의 실무적 전문가들이나 사회과학자들은 마치 정부조직에 있어서 이상적인 모델이 있는 것처럼 말하고 있다. 하지만 단순하고 포괄적인 중앙정부조직의 구조를 제안하는 것은 매우 어려운 일이다. 기능적 원리로 정부의 구조를 논하는 것은 사실상 한계가 많은 접근이다. 중앙정부의 재편은 세세한 기능들의 재조정 결과로 이루어져야 한다. 또한 환경적 요인과 합리적 과정은 결코 무시되어서는 안된다.

[주제어: 조직개편, 기능적 원리, 합리적 과정, 환경적 요인]

I. 서론

정부조직을 어떻게 구성하는 것이 합리적인가에 대한 논의는 그 역사가 무척 길지만, 아직까지 이에 대한 답은 나오지 않고 있다. 20세기 초 영국과 미국에서는 조직을 하나의 기계로 보고, 톱니바퀴의 연결과 같은 과학적 조직구조가 이루어질 수 있는 것으로 생각하였다. 당시의 정부조직개편에 대한 논의는 물리학이나 기계공학과 같은 차원에서 정부조직구조를 가장 효율적으로 만들 수 있는 공식이 무엇인가에 대한 것이었다.

그러나 오랜 정부조직개편의 역사를 통해서 최근의 논의는 정부조직 특히 중

* 이 연구는 중앙대학교 2006년 연구지원비에 의해 이루어졌습니다.

** 중앙대학교 행정학과 교수(johanju@cau.ac.kr).

2 한국조직학회보 (제4권 제2호)

양정부조직의 개편에 있어서는 과학적 해답이 없다는 것이 일반화되고 있다. 물론 정부조직개편이 전혀 아무런 의미가 없다는 것은 아니며, 필요시에는 정부조직개편을 해야 한다는 논의가 없는 것도 아니다. 하지만, 그 필요성과 방법론은 결코 과학적이지도, 꼭 긍정적이지도 않다는 것이다. 오히려 정치적 필요성에 의해 상징적인 차원에서 정부조직개편을 하는 경우가 많지만 대개는 정부의 효율성이 저하된 결과를 가져왔다는 연구도 많이 제기되고 있다.

한국은 짧은 역사에 비해 작고 큰 정부조직개편은 무척이나 많이 경험한 국가이다. 그럼에도 불구하고 대선 때만 되면 어김없이 정부조직개편이 연금술사가 찾아다니던 ‘현자의 돌(philosopher's stone)’인양 내세우는 논의가 많이 진행되고 있다.

특히 최근에 자주 회자되는 정부조직개편안은 소위 ‘대부처주의’의 논리를 바탕으로 하고 있다. 대부처주의란 부처간 갈등을 줄이고, 중복된 업무도 최소화하기 위해, 업무연관성이 크거나, 중복성이 큰 부처들을 통폐합하여 최소한의 부처수를 만들자는 논리이다.

대부처주의는 실상 잠시 김영삼 정부에서 거론되었던 논의였다. 김대중 정부에서도 기획예산위원회(현 기획예산처)에서 경영진단을 통한 정부조직개편을 주도하였던 계약직 팀장들 사이에 대부처주의를 내세운 사람들이 있었다. 그러나 경영진단을 하였던 컨설팅 회사들은 대부처주의와는 다른 결론을 내렸고, 대부처주의를 주장하던 팀장들은 자신들의 주장에 대한 근거를 찾지 못하고 정부를 떠났었다.

그러한 대부처주의가 새롭게 등장한 것은 현 정부의 과도한 정부 몸집 부풀리기에 대한 대응논리이다. 언론에서는 현 정부가 그나마도 정권 말기까지 정부 몸집부풀리기에 집착을 하는 것을 보고 다시 ‘작은 정부’론을 들고 나오기 시작하였다. 이에 따라 작은 정부를 상징적인 차원에서 보여줄 수 있다는 차원에서, 정치적으로 매력적으로 보이는 대부처주의는 다시 부활을 하게 된 것이다.

이 연구는 과연 이러한 정부조직개편에 대한 논의들이 합당한 것인지, 과연 정부조직개편을 위해서 고려되어야 할 합리적 요인들은 무엇인가를 찾아보는 것을 목적으로 한다. 우선 중앙정부의 조직개편에 대한 시각에 대한 분석을 한 후, 정부조직개편에 영향을 주는 주요요인들에 대한 분석을 한다. 그리고 이러한 분

석을 바탕으로 바람직한 정부조직개편의 방향을 제시한다.

II. 정부조직개편에 대한 기존연구분석

정부조직개편에 대한 연구는 국내의 연구이거나, 국외의 연구이거나 이론적인 배경을 가지고 있는 경우는 거의 없다. 정부조직구성의 원리를 다룬 연구라고는 Gulick(1937)이 유일하다고 할 정도이다. 그 이후의 연구들은 Gulick의 원리를 어떻게 적용할 것인가에 대한 연구나, 정부조직구성의 원리를 정할 수 있다는 것 자체에 대해 비판적인 연구들이 대부분이다(Simon, 1961; Seidman, 1975).

1. 국내연구 검토

국내에서 정부조직개편에 대한 논의는 문민정부가 들어와서이다. 군사정권에서는 행정개혁은 학문적 연구로서는 꾸준히 중요하였지만, 정치적 차원에서는 경제성장의 주역인 정부를 크게 흔드는 것은 바람직하지 않게 생각되었다. 따라서 군사정권에서의 정부조직개편은 주로 새로운 환경변화에 따른 새로운 부처의 설립이었다.

그러나 군사정권과 같은 정부와의 동지의식이 약한 문민정부부터는 정부도 주요한 개혁의 대상이 되었다. 이에 따라 학계에서도 정부조직개편에 대한 연구가 시작되었고, 김광웅외(1992)는 대대적 부처통폐합안을 처음으로 학술지에 발표하였다. 그러나 실제로 큰 변화를 추구한 것은 아니었으며, 당시 11부 3처 1위 원회를 11부 2처로 하였을 뿐이다. 실제로 정부부처의 수가 크게 줄지 않았던 것은 기존의 부처들을 통합하면서, 연구자들이 관심을 가졌던 새로운 부처 3개를 더 신설하였기 때문이다.

김광웅외의 연구는 두가지의 정부조직개편원리를 제시하였는데, 한가지는 환경적 요인으로 '후기산업사회' 및 '정보화'에 대한 대응이 필요하다는 것이었고, 다른 한가지는 '민영화'와 '지방화'에 의한 중앙부처기능의 축소였다. 따라서 김광웅외가 제시한 정부조직개편안은 민영화와 지방화가 충분히 이루어질 수 있다

4 한국조직학회보 (제4권 제2호)

는 가정을 기반으로 하고 있다. 연구자들은 민영화와 지방화가 심도있게 이루어지지 않을 경우 자신들이 제안한 정부조직개편안 역시 이루어질 수 없다고 주장하고 있다.

이후 정부통폐합에 의한 정부조직개편안이 제시된 연구는 김병섭외(1997)이 행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문이다. 그러나 이 연구는 김광웅외의 연구와 같이 구체적으로 정부조직의 설계를 하지는 않았으며, 분야별로 정부조직을 통폐합할 것을 제안하고 있을 뿐이다.

김병섭외의 연구에서 뚜렷이 무엇이 정부통폐합의 기준인지는 명확히 표현되지 않고 있다. 다만 행정개혁의 일반적 목적이 무엇인가를 설명하고, 이에 따른 결과로서의 정부조직개편방향을 제시하고 있을 뿐이다. 김병섭외의 연구도 정부조직개편을 위해서는 민영화, 규제완화, 지방화 등이 병행되어야 함을 강조하고 있다. 뚜렷한 근거는 없지만, 이러한 행정개혁의 과정이 능률성과 부패를 없애줄 것이란 가정을 두고 있다.

김병섭외의 연구에서 능률성을 높여서 행정의 목적을 달성하기 위해 정부조직의 통폐합을 주장하고 있지만, 무조건적인 하드웨어적 통폐합을 주장하지는 않는다. 위에서 얘기한 민영화, 규제완화, 지방화의 과정과 병행도 해야 하지만, 정부기능에 대한 심도있는 분석이 선행되어야 함을 강조하고 있다.

위의 두 연구는 기본적으로 정부조직에 대해서 잠정적으로 ‘기계론적 접근’을 한 연구들이다. 즉 정부조직에 있어서 능률성을 높이기 위한 답이 있다고 생각하고 있으며, 민영화, 기능분석, 규제완화 등의 절차적 과정을 밟아나가면 능률적인 최소의 정부를 만들 수 있다는 가정을 하고 있다.

그러나 정부조직개편을 경험적으로 분석한 연구들은 정부조직구성의 과학적 논리에 대해 비판적 시각을 보이고 있다. 김우식(2005)은 김영삼 정부와 김대중 정부에서의 정부조직개편과정을 분석한 결과 정부조직개편은 능률성과 합목적성을 강조하는 행정적 개혁으로만 성공하지 못하며, 다양한 이해관계자들간의 역동적 상호작용을 통한 정치적 개혁이 개입되고 있다는 것을 밝히고 있다. 또한 김우식은 이러한 정치의 개입은 행정적 개혁의 합목적성을 보장하지 못한다는 것도 함께 밝히고 있다.

정의창(2006)은 역사제도주의적 분석방법을 통한 한국 정부조직개편의 문제점

을 분석하면서, 정부조직개편에 있어 가장 중요한 요인은 정치적 목적이라고 밝히고 있다. 정치적 목적 중에서도 ‘관료제에 대한 통제력 확보’라는 권력적 동기가 가장 중요하다고 주장하고 있다. 김영삼 정부나 김대중 정부나 새 정부의 개혁적 이미지를 창출하여 취약한 정권의 정당성을 확보하려 했으며, 국민의 신뢰와 관료들의 충성을 얻기 위한 것이 정부조직개편의 핵심적 목표라는 것이다.

물론 정의창이나 김우식의 연구는 현실에서 발생한 정부조직개편에 대한 비판을 한 것이며, 정부조직개편에 있어서 과학적이고도 합리적인 대안이 존재하지 않는다는 것을 증명한 것은 아니다. 다만 아무리 합리적인 정부조직개편안을 만든다고 하여도 정치의 개입이 불가피하거나, 정부조직개편 자체가 정치적인 목적을 지니고 있기 때문에 성공하지 못함을 말하고 있는 것이다.

김광웅(1999)과 김병섭(2000)도 이 한계를 인지하였다. 김광웅은 김대중 정부의 정부조직개편을 보면서, 정치적 차원에서 하드웨어적인 측면만 다루는 것을 비판하였다. 김병섭은 정치적 차원에서 보지는 않았지만, 합리적 과정을 밟았으면서도, 정부조직개편을 위해 설정된 행정의 가치가 서로 모순되게 혼재되면서, 김대중 정부의 조직개편은 방향성을 잃고 있다고 비판하고 있다.

기타 정부조직개편에 대한 연구들은 대부분 외국과의 비교이거나, 부문별 정부조직개편안에 대한 것들이며, 정부조직개편 자체에 대한 논의를 하고 있지는 않다. 그런데 여기서 한 가지 분명한 것은 어느 연구도 하드웨어적 정부조직개편 그 자체를 지지하지는 않는다는 것이다.

김광웅외와 김병섭외의 연구 등은 궁극적으로 하드웨어적 정부조직개편의 다루고 있기는 하지만, 그 저변에는 기능분석, 민영화, 규제완화, 지방화 등의 심도 있는 분석과 과정을 통해야 한다는 가정을 두고 있다. 정부조직개편의 정치적 특성을 주장하는 논문들도 이 과정에 대해 부정을 하지는 않지만, 이 과정들 자체에서도 정치가 작용을 하며, 합리적 결정이 이루어질 경우에도 정치의 개입으로 인해 변질되고 있음을 말해주고 있다.

2. 국외연구 검토

한국보다 더 오랜 정부조직개편의 역사를 지니고 있는 국외의 연구들은 대부

분 정부조직개편에 대한 합리적 대안 자체에 대해 부정적 관점을 보이고 있다. 특히 이상적 원리를 적용한 하드웨어적 정부조직개편에 대해서는 모두가 부정적인 입장이다. 정부조직에 대한 최근의 OECD보고서에서는 정부조직개편은 특정 국가에서의 정부조직의 역사적 맥락과 문화적 맥락을 고려해서 판단해야 하며, 이상적인 조직은 없다고 보고하고 있다. 특히 정부전체를 뒤흔드는 정부조직개편은 지양해야 함을 밝히고 있다(Ziller, 2006).

1) 영국의 정부조직개편에 대한 관점의 변화과정

영국의 정부조직개편의 역사를 토대로 한 연구에 의하면, 영국의 정부조직개편은 1970년대까지 이론적이고 원칙적인 정부조직개편안이 강세를 이루었지만, 그 이후로 부정적 시각이 지배하고 있다고 한다(Jordan, 1994). 물론 정부조직개편의 원리론자들은 아직도 포기하고 있지는 않지만, 아직도 그 원리를 밝히지 못하고 있다는 것이다.

영국에서 능률성을 증진시키기 위한 정부조직개편안은 Haldane Report(1918)이 처음이었다. Haldane과 그 동료들은 당시 두 가지 대표적이었던 정부조직개편의 원리를 고려하였다. 하나는 ‘계층에 따른 정부조직’이었으며, 다른 하나는 ‘서비스의 종류’에 따른 정부조직이었다. 첫 번째 원리는 사회계층이라는 카테고리가 수없이 만들어질 수 있다는 점에서 채택되지 않았으며, 두 번째 원리에 더욱 관심을 보였다.

하지만 두 번째 원리 역시 적용시키는데 있어서는 많은 문제가 발생하였다. 예를 들면 주택개량에 있어서 위생에 해당되는 부분은 주택을 담당하는 부처에 속하는 것인지, 보건을 담당하는 부처에 속하는 것인지 분명하지 않았다. 심지어는 국방의 기능에 있어서도 국방 전체를 하나로 두어야 할 것인지, 육·해·공군에 대한 기능을 다 분리하여 정부조직을 만들어야 하는지 등도 분명하지 않았다.

Haldane식의 정부조직개편의 원리이론에 대해서 제 2차 세계대전 중에 만들어진 Anderson Committee에서는 부정적으로 생각하였다. Anderson Committee는 중앙정부의 조직은 단기적인 차원에서 ‘정치적 압력’에 의한 이루어진다고 보았다. 이론적 원리에 따른 정부조직개편은 가능하지 않다고 보았고, 수시로 (어느정도는 주먹구구식으로) 부처내 기능조정도 있어야 하고, 부처간 기능조정도 있어야

하는 것으로 보았다.

이론적 원리를 바탕으로 한 정부조직개편에 대한 주장은 1970년 영국 보수당의 백서인 ‘The Reorganization of Central Government’에서 다시 제시되었다. 이 백서에 의해 정부조직개편을 책임지는 Central Policy Review Staff(CPRS)가 만들어지기도 하였다. 그러나 CPRS는 영국의 정부혁신을 주도한 Thatcher에 의해 폐지되었다. Thatcher 정부의 주요인사들은 ‘옳바른 정부조직 만들기 위한 대안’을 믿지 않았다. 실제로 CPRS가 주장하는 과학적 분석들은 현실적으로 받아드려지기 어려웠으며, 정당화되지 못하였다.

2) 미국의 정부조직개편에 대한 관점의 변화과정

미국 역시 오랜 기간동안 정부조직을 능률적으로 만드는 원리가 있다는 생각을 가지고 있었다. 특히 1930년대 행정학이 학문적으로 각광을 받기 시작한 시기에는 ‘능률성’과 ‘경제성’을 높일 수 있다는 차원에서 정부조직개편에 대한 논의가 성행하였다(Relyea, 2007). 미국은 전통적으로 의회에서 정부조직개편의 결정이 이루어졌는데, 1930년대는 행정학의 영향으로 대통령의 정부조직에 대한 관리의 권한이 강해졌었다.

당시 미국은 정부부처간의 업무중복과 부처간 역할의 모호성 등이 어떤 정부조직의 원리에 의해 해결될 수 있다고 믿었다(Seidman). 당시의 정부혁신론자들에게 더욱 희망을 준 연구는 학자 Gulick이 쓴 ‘Notes on the Theory of Organization(1937)’이었다. 여기서 Gulick은 ‘목적, 과정, 고객, 지역’의 네가지 정부조직의 기준을 제시하였다.

그러나 문제는 Gulick 조차 자신이 제시한 정부조직의 원리들이 이론적인 것이지만, 실제로 정부조직개편을 위해 작동할 것이란 점은 믿지 않았다(Hammond, 1990). 만일 어떤 의사가 특정지역의 학교에서 보건업무를 담당하고 있다면 그는 네가지 부처에 공동소속이 될 수 있다는 것이다. 우선 그의 업무의 목적은 학교에 서비스를 제공하기 위한 것이기 때문에 교육담당부처에 소속될 수 있으며; 그의 업무방법과 과정은 의료행위이기 때문에, 보건담당부처에 소속될 수 있고; 그의 고객은 학생들이기 때문에 청소년담당부처에 소속될 수 있으며; 특정 지역의 학교에서 근무하고 있기 때문에 특정지역담당부처의 소속이 될 수 있다는 것이

다.

하지만 Gulick 자체도 신뢰하지 못한 원리를 바탕으로 행정학적 이론들에 의해 Hoover 대통령과 Roosevelt 대통령은 정부조직개편을 위한 법안을 제출하였고, 대통령 산하에 ‘정부조직개편기구’를 만들게 되었으며, 이 기구는 12번의 개편과정을 겪으면서 1945년부터 1984년까지 존재하였다.

그러나 미국의 의회는 대통령의 정부조직개편안을 만드는 권리에 대해 법적으로 한계를 설정하였다. 대통령은 전 부처를 개편하는 안을 제출할 수 없고, 30일 안에 두가지 이상의 안을 제출할 수 없으며, 한 가지 안은 하나의 일관된 논리 이상을 포함할 수 없다는 것이다. 또한 대통령은 정부조직개편안을 제시할 경우 명확히 재정적 절약을 성취할 수 있다는 증거를 제시하여야 한다.

1984년 정부조직개편기구는 저절로 문을 닫게 되었다. 그리고 현재의 Bush 대통령 이전에는 Clinton과 같은 정부개혁론자들이 지배하던 시절에도 정부조직개편기구에 대한 논의는 없었다. Bush 대통령이 2003년에 항시적 정부조직개편기구의 재창립을 제안하기는 하였지만, 실제로 입법화하지 못하였으며, 국회에서의 관심도 오래가지 못하였다.

실제로 미국의 정부혁신에 대한 관심은 중앙부처의 개편보다는 정부기관들을 관리하는 기법으로 전환되었다. 특히 최근의 관심은 전자정부의 출현으로 인한 정부관리의 효율적 대안에 대한 내용이 중심을 이루고 있다.

3) 최근의 연구동향

정부조직을 과학적 원리에 맞추어 재구성할 수 있다는 보고서들이 현실화에 실패하면서, 정부조직에 대한 연구들은 점차 이에 대해 부정적인 견해들을 보이고 있다. Johnson(1971)은 1970년의 중앙정부조직개편에 대한 백서를 비판하면서, 중앙정부가 대체로 기능에 따른 분류체계를 가지고 있기는 하지만, 이것을 ‘원리’라고 주장할 수는 없다고 하였다. ‘원리’가 되기 위해서는 정부부처의 분류체계가 반론이 제기될 수 없어야 하는데 그런 기능적 분류는 없다는 것이다. 당시의 영국의 정부부처 어느 곳을 보아도 그렇고, 어떤 재개편을 한다고 해도 ‘원리’를 만족시킬 수 없다는 것이다.

특히 Johnson은 기능의 원리에 의한 ‘대부처주의’를 경계하였다. 대부처주의는

기능의 원리를 더욱 희석시킬 뿐 아니라, 정치적으로나 행정적으로 바람직하지 않다는 것이다. 우선 대부처로 재개편되지 않은 상태에서도 한 정부부처내의 기능들은 서로가 완전히 연계되어 있다고 볼 수 없는 상황에서 대부처로 가게 되면 기능의 원리는 더욱 희석될 것이란 얘기이다.

또한 대부처는 행정적으로도 한 명의 장관이 담당하기에는 너무나 다양하고 많은 정책집행이 이루어지게 된다는 것이다. 결국 장관은 그 부처의 가장 중요한 몇 개의 정책에만 관심을 가지게 된다는 것이다. 또한 한 부처내의 실질적으로 서로 연계되지 않은 업무들의 집합은 더욱 관리하기 어렵게 될 것이라 주장하고 있다.

정치적으로 대부처주의는 한 명의 장관에게 너무 많은 책임을 맡기게 된다는 것이다. 의회의 입장에서도 한 명의 장관에게 대부처의 다양한 법적인 책임을 다 맡기는 것은 실용적이지 않다고 Johnson은 주장한다. 이것이 가능하기 위해서는 장관이 모든 책임을 지는 것이 아니고, 그 밑의 각 기관들이 정치적 법적 책임을 다 져야 하는데, 그것이 과연 가능할 것인가 하는 문제도 제기되고 있다.

Hood(1979)는 정부구조개편을 통해 능률성을 높일 수 있다는 시각과 이에 대해 비판적인 시각에 대해 논의하면서, 점차 비판적 시각이 우세하고 있다고 한다. 그 이유는 지난 20년 동안 정부구조개편을 통한 능률성을 올릴 수 있다고 한 주장들이 현실화되지 못하면서 점차 약화되었기 때문이란 것이다.

Hood와 Jackson(1991; Jordan, 1994의 재인용)은 정부조직개편이 불필요한 기능을 없애고 새로운 일을 시작하는데 도움이 될 수 있기도 한 것은 인정하였다. 하지만, 정부조직개편은 현재 이루어지고 있는 정부간 관계들을 소멸하면서, 새로운 기능이 정착하고 정부간 관계들이 다시 만들어지는데 오랜 시간이 걸리는 문제를 지적하고 있다. 따라서 정부조직개편을 통해 얻어지는 이익은 바로 다른 문제들로 인한 비용으로 인해 잘 해야 상쇄될 뿐임을 밝히고 있다.

미국에서의 정부조직개편에 대한 연구도 1960년대 후반부터 과학적 중앙정부 조직구조에 대해 회의적 의견이 나오기 시작하였다. Arnold(1969)는 행정학자들이 원리에 의한 정부조직관리를 주장하고 있지만, 역사적 경험은 정치적 차원이 개입되지 않음을 밝히고 있다. 따라서 비록 어떤 원리를 찾을 수 있다고 하더라도 그 원리는 무척이나 많은 변수를 포함하고 있을 것임을 경계하였다.

Boyle(1979) 역시 점차 전통적인 원리주의 정부조직개편의 논리가 약화되고 있다고 주장한다. 첫째 이유는 행정적 합리성보다는 관료정치가 정부조직개편에 있어서 더 중요한 요인이었음이 밝혀지고 있다는 것이다. 둘째는 원리주의자들이 주장하는 정부조직개편의 기준들이 모호하고, 서로 배치되며¹⁾, 주관적이란 것이다.

Boyle는 이런 비판들에 대한 평가를 하기 위한 연구를 통해, 원리주의자들이 주장하는 것과 달리 정부기능의 중복이 오히려 정부의 정책효과성에 도움을 준다고 밝혔다. 오히려 한 기능이 한 부처에만 독점될 경우 그 부처가 기능을 수행하지 못할 경우 그 기능이 제공하는 서비스는 완전히 실패하게 된다는 것이다. 또한 생태학적 차원으로 정부조직을 볼 경우 융통성있고 환경적응적인 부처간 관계가 오히려 발전적 효과를 가져올 수 있다는 것이다.

Conant(1986)는 다른 차원에서 정부조직개편의 문제를 다루고 있다. 정부조직개편은 상당히 정치적 결정인데, 비록 정부조직개편을 통해 약간의 비용절감을 하게 된다고 하더라도, 예외없이 정부의 지출은 증가하였다는 것이다. 즉 정부조직개편을 한 정권은 약간의 비용절약을 자신들이 선호하는 새로운 기능에 사용하면서 오히려 정부지출을 증가시켜왔다는 것이다. 더구나 정부조직개편 자체가 가지고 있는 비용까지 감안한다면 정부조직개편이 효율적이고 비용절감을 가져온다는 것은 사실이 아니란 것이다.

Stanton(2004)은 정부조직개편은 정부의 생산성을 높이기 위한 다양한 방법 중 하나일 뿐이라고 하고 있다. 정부조직개편 자체만으로 정부의 생산성을 높이는 어려우며 다음과 같은 것들이 함께 이루어져야 한다고 한다.

- 프로그램의 재개편
- 행정체제의 재개편
- 더 많은 자원의 확보
- 리더쉽의 개선
- 복수조직의 행위들을 연계할 수 있는 능력의 개선

Stanton은 정부조직개편은 문제해결을 위해 적합해야 한다는 것을 경고한다.

1) Simon(1961)은 Gulick의 비판에서 이미 정부조직의 원리들은 서로 대립되거나 갈등을 일으키고 있다는 것을 말하고 있다.

잘못된 인식에 의한 정부조직개편만큼 최악의 조직을 만드는 과정이 없다는 것을 말하면서, 정부조직개편이 모든 문제를 해결할 수 없다고 주장한다. 리더십의 문제, 인력관리의 문제, 재정의 문제, 잘못된 규제나 법규의 문제들로 인한 정부의 비생산성을 정부조직개편으로 해결할 수 있다고 생각하는 것은 잘못이란 것이다.

또한 Stanton은 정부기관간 합리적 연계를 고려하지 않고, 무조건 통합시키는 것은 오히려 일을 악화시킬 수 있다는 점도 경고하고 있다. 미국의 Department of Homeland Security의 예를 들면서 22개의 다른 기관의 기능들을 한 곳에 모으는 것보다, 100개 기관의 Security의 업무들을 서로 연계시키는 노력이 더 좋을지라도 모른다고 지적하고 있다.

Ziller는 OECD 가입국들을 대상으로 중앙정부구조를 연구해서 OECD에 보고서를 제출하였다. Ziller는 최근의 정부조직개편은 부처간 통폐합보다는 민영화, 규제완화, 책임운영기관들에 초점이 맞추어져 있다고 보고 있다. 정부조직개편은 이러한 새로운 추세들의 결과로 이루어지기도 한다고 한다.

정부조직개편은 순전히 각 국가의 정치적 상황과 정부의 문화 및 역사에 달린 일이며, 외국을 모방하는 것은 필요하지만 위험하기도 하다는 것을 Ziller는 지적하고 있다. 부처의 규모에 있어서 대부처가 좋은가 소부처가 좋은가에 대해서는 아직 정해진 결과를 알 수 없다고 한다. OECD 국가들의 평균은 15-20개 부처 사이인데, 적은 수의 부처가 많은 수의 부처보다 더 효율적이란 증거는 없다고 밝히고 있다.

Ziller는 대부처의 경우 오히려 타부처와의 협의가 더 어려울 수 있으며, 한 부처가 정치적으로 책임질 수 있는 정책에 한계가 있기 때문에 통제가 더 어려울 수 있다고 보고 있다. 따라서 소부처가 가지는 연계성의 문제를 해결하더라도 대부처가 가지는 문제가 발생할 수 있다는 것이다.

정부조직개편에 있어서 Ziller가 가장 경계하는 것은, 점진적으로 이루어져야 하며, 전 부처를 다루는 정부조직개편은 성공한 사례가 없으며, 국가적 혼란만을 야기하였다고 경험적 주장을 하고 있다. 따라서 정부조직개편은 그 나라의 상황과 정부조직의 문화와 역사에 따라서 점진적으로 해나갈 것을 권고하고 있다.

Ⅲ. 조직개편에 대한 영향요인에 대한 기존 연구분석

위에서 살펴본 정부조직개편에 대한 관점들은 크게 세가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 원리주의적 차원에서 특히 기능에 의한 과학적 원리가 있다고 보는 입장이다. 둘째는 정부조직개편은 필요하기는 하지만 과학적 원리는 없다고 보는 것으로 상황에 따른 다양한 요인들의 영향을 받는다는 것이다. 이 관점들은 원리주의적 기능을 부정하기는 하지만, 기능 역시 하나의 요인임을 부정하고 있지는 않다. 셋째는 정부조직개편이 결국 비용만 상승시킨다는 차원에서 정부조직개편 자체에 대해 부정적 입장이지만 많지는 않다.

정부조직개편 자체에 대한 관점들은 다르지만, 실제로 모든 정부가 어떤 이유에서든 정부조직개편을 하고 있다는 것은 부정할 수 없다. 실용적이지 못하다는 비판을 많이 받지만 원리주의가 계속 관심을 받게 되는 이유는 정치적 이유에서 정부조직개편을 하면서도 홍보적 차원에서는 원리주의를 내세우는 것이 유리하기 때문이다. 하지만 원리주의를 내세운 정부조직개편은 오히려 정부조직을 더욱 악화시키는 경향이 있다. 따라서 정부조직개편에 있어서 원리주의를 내세우는 것보다 다양한 요인을 파악하고 실용적 차원에서 접근하는 것이 바람직하다.

1. 정부조직개편의 목적

국내의 연구들은 정부조직개편에 대해 크게 ‘능률성’과 ‘국민에 대한 서비스 제고(민주성)’를 들고 있다. 이렇게 두가지가 강조되고 있는 것은 행정가치들 중에서 정부조직개편에 가장 크게 관계된 두 개의 가치라고 보기 때문이다.

Stanton은 정부조직개편의 목적을 좀 더 구체적으로 제시하고 있다.

- 관심이 높은 공적 목표를 수행하는데 있어서 조직의 초점과 책임감을 강조하기 위해 여러 정부기관의 기능을 한 기관에 통합하기 위한 목적.
- 정보가 적정 수준의 정부기관에 도달해서 그 정부기관이 그 정보를 통해 어떤 행위를 취할 수 있게 하기 위한 목적
- 정부 자원들이 우선순위가 높은 곳에 사용되기 위해 정책적 강조를 바꾸기 위한 목적

- 특정 정부행위에 대해 누가 통제와 책임을 가져야 하는지를 명확히 하기 위한 목적

Sistare(2004)는 정부조직개편에 대해 다음과 같은 4가지 목적을 제시하고 있다. 첫째는 정부가 더 일을 잘하도록 하기 위한 목적이다. Sistare는 정부조직개편을 통해 중복된 업무를 줄이고, 새로운 기능을 부가하고, 투명성을 높이고, 정책의 우선순위를 명확히 하여 정부가 일을 더 잘 할 수 있다고 주장한다.

둘째는 정부의 중복기능들을 줄이는 과정을 통해서 재정적 절약을 할 수 있다고 주장한다. 의회에서 정부조직개편시 재정을 줄일 수 있는 근거를 제시하게 하는 것이 그 증거이다.

셋째는 정치적 차원으로 ‘권력의 증진’을 제시한다. 권력의 증진은 두가지 관점이 있는데, 첫째는 대통령이 정부조직개편을 통해 통제권이 강해진다는 것이고, 좁은 개념의 차원에서는 정부조직개편을 통해 특정 부처의 권력이 높아진다는 것이다.

넷째는 사회적 문제를 제기하기 위한 목적이다. 상징적 차원에서 새로운 부처를 만드는 것은 특정 사회문제를 제기하고 해결하기 위한 것이다.

정부조직개편을 꼭 긍정적 차원에서 보는 관점만 있는 것은 아니다. 정부조직개편을 정치적 문제를 정부에 넘기기 위한 것으로 보는 관점도 있다. 정치인의 리더십 부재로 인한 정부의 비생산성을 정부조직개편이란 상징적 행위를 통해 정부에 전가하기 위한 것이란 주장이다. 또는 정부조직개편을 포퓰리즘적 차원에서 수행하는 경우도 있다. 정부조직개편은 국민들에게 현 정부가 무엇인가 일을 하고 있다는 착각을 일으키게 하기 위한 좋은 상징적 수단이란 것이다.

정부조직개편의 목적이 부정적 차원에서의 정치적 수단이 아니라면, 정부조직개편의 목적은 분명히 되어질 필요가 있다. 앞에서 제시된 정부조직개편의 목적들은 상호갈등적 관계가 될 수도 있다. 재정적 절약과 능률성을 내세우면서 새로운 프로그램을 하기 위한 새로운 부처의 설치는 분명히 상호모순이 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 정치적 차원에서 두 가지가 다 제시될 수 있다. 그러나 이 경우에는 두 대치되는 행위의 결과가 이익의 부분이 더 크다는 분명한 증거가 있어야 한다. 이익만을 강조하는 것이 아닌 비용문제까지 고려한 증거여야 한다.

미국의회가 대통령에게 정부조직개편의 권한을 부여하였지만, 과정적 통제를

세밀하게 만든 것은 시사하는 바가 크다. 하나의 정부조직개편안에 두 개 이상의 원리를 적용시키는 것을 금지한다거나, 한꺼번에 여러 가지의 정부조직개편을 금지한다거나, 비용편익에 따른 정부조직개편의 이익을 증명해 보이게 하는 등의 과정적 통제는 크게 고려되어야 한다.

2. 환경적 요인

이병태(2001)은 정부조직개편에 대한 환경적 요인으로 사회·문화적 환경, 경제적 환경, 행정체제, 정치적 환경, 기타환경 등으로 나누고 있다. 대부분의 국외의 연구들은 이 중 정치적 환경을 가장 중요시 여기고 있다. 정치적 환경은 대통령의 권력, 강한 야당의 존재여부, 시민사회의 성숙정도, 의회의 의사결정과정의 성숙도 등이 포함될 수 있다.

대통령의 권력이 강하고 야당의 영향력이 약할수록 정부조직개편은 원래의 목적을 달성하기 용이해진다. 그 반대의 경우에는 정부조직개편이 완전히 실패하거나 의도한 목적과 다른 방향으로 갈 수 있다. 또한 성숙되지 못한 시민사회는 특정 이익집단에게 유리한 정부조직개편을 강요할 수 있기도 하고, 미숙한 원칙주의를 내세워 실용적인 정부조직개편이 가능하지 않게 하기도 한다. 의회의 의사결정과정의 성숙도가 낮을 경우에는 각종 이익집단들의 영향력이 강해지면서, 아무리 합리적 차원에서 준비된 정부조직개편안이라고 해도 의회의 의사결정과정을 통과하면서 왜곡되어질 가능성이 높아진다.

경제적 환경은 정부조직개편이 목적에 가장 큰 영향을 준다. 대부분의 국가에서 정부조직개편을 할 경우 개편의 결과가 국민의 양적 삶의 질에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 합리성을 제시하지 않을 수 없다. 경제성장의 정도가 높을수록 경제적 환경은 소득분배나 시장의 합리화 등을 추구하는 차원에서 환경적 요인이 된다. 경제적 환경은 정부부처의 수에도 영향을 준다(김영수외, 2002). 경제적 수준이 낮은 국가일수록 많은 수의 부처는 재정의 집중을 막아서 경제성장에 저해요인이 된다.

사회·문화적 환경은 정부조직개편에 있어서 특히 통폐합에 있어서 성공여부를 결정한다. 집합주의적 성격이 강한 국가에서 일체감을 가지고 있는 조직들을

외부적 힘에 의해 통폐합할 경우 통합이후의 내부적 갈등을 해결할 가능성이 작아진다.²⁾ 지역문화가 잘 발달된 국가의 경우는 적은 수의 부처로도 국가관리가 가능하다. 중앙정부가 직접 나서서 해결하지 않아도 될 사회문제들이 많기 때문이다.

행정체제적 환경은 전통적인 정부관리기법이나, 정부기능의 중복정도 등으로 볼 수 있다. 순환보직이 일반화되어 있는 환경에서는 정부의 통폐합과 같은 조직개편은 오히려 공무원의 전문성을 저하시킬 가능성이 높다. 권위적이고 계층적인 체제에서도 정부통폐합의 성공가능성이 낮게 된다. 전통적 계층성에서부터 새로운 계층성으로 전환시키기 용이하지 않기 때문이다.

Ziller는 국가의 규모도 중요한 환경적 요인으로 보고 있다. 필요충분조건은 아니지만 일반적으로 국가의 지리적, 인구적 규모가 작을수록 정부업무의 분화정도는 작게 된다.

Stanton은 딱히 환경적 요인으로 설명하고 있지는 않지만, 그의 연구로 유추할 수 있는 것은 정부 안팎의 정부조직개편의 관리기법이나 능력의 수준도 중요한 환경적 요인이 될 수 있다. 기능분석이나, 민영화, 규제완화, 책임운영기관화도 제대로 수행하지 못하는 수준의 정부관리능력을 가지고 정부조직개편을 함부로 다루는 것은 최악의 정부조직을 만들어낼 가능성만 높아진다.

3. 과정적 요인

정부조직개편에 있어서 기능이라고 하는 부분을 원리로 받아드리는 경향이 줄어들기는 하지만, 기능은 여전히 과정적 측면에서는 가장 중요시 고려되는 요인이다. 기능을 고려한 정부조직개편에 있어서 전통적 과정은 ‘기능분석’이다. 한국의 하드웨어적 정부조직개편을 주장하는 연구에서도 기능분석은 우선되어야 할 가장 중요한 과정으로 인식되고 있다(김광웅외; 김병섭외).

최근 OECD국가들은 중앙정부의 조직개편은 민영화, 규제완화, 책임운영기관화의 결과로 보는 경향이 커지고 있다. 중앙부처끼리의 기능조정이란 측면이 역

2) 이 문제는 대부분의 국가에서 문제가 되고 있으며, 미국과 같은 개인주의 문화에서도 정부통합후 갈등조정은 쉬운 일이 아니라는 연구들이 있다. 일본의 경우 2002년의 대부처주의 도입이후 정부부처내 갈등의 문제는 이미 잘 알려진 사실이다.

사적으로 성공적이지 못하였던 경험을 바탕으로 국가의 기능에 대한 정부기관의 수준간, 정부와 민간간의 기능조정의 결과로 중앙정부의 정부조직개편이 이루어질 수 있다는 것이다.

IV. 결론

2007년 대선과정이 진행되면서, 어느 대선때나 마찬가지로 정부조직개편에 대한 주장이 많이 제기되고 있다. 어느 지지도가 높은 대선후보의 경우 20여개의 정부조직개편안이 전달되었다는 소문도 있다.

정부조직개편은 늘 현 정부에 큰 문제가 있다는 주장으로 시작이 된다. 물론 어느 정부나 문제를 가지고 있는 것은 사실이다. 그러나 그 정부의 문제는 과거의 정부조직개편에 의한 문제라는 것도 사실이다. 과거에 정부조직개편을 합리적으로 하였는데 환경적 변화에 의해 새로운 변화가 필요한 상황이라고 하면 이해될 수 있다. 하지만 지난 정부조직개편들로 인해 발생한 문제들이었다고 하면 새로운 정부조직개편은 더욱 신중한 접근이 필요하다.

정부조직개편은 정부조직을 조금이라도 연구해본 행정학자라고 하면 하루에 한 두 개 이상의 개편안을 쉽게 만들어낼 수 있다. 그러나 그 개편안은 정답이기 보다는 상당히 위험한 개편안이 될 가능성이 높다. 백년 가까이 정부조직개편을 해본 외국의 사례들을 보더라도 정부조직개편은 절대 쉽게 해결할 수 없는 문제라는 것을 알 수 있다.

앞에서 분석해 보았듯이 정부조직개편은 많은 요인들의 역동적 관계를 지니고 있다. 이러한 요인들 하나 하나를 점검하면서, 점진적으로 조심스럽게 접근하지 않은 정부조직개편은 또 하나의 실패작이 될 것이며, 문제가 많다는 현 정부조직을 더욱 악화시킬 가능성이 높다.

특히 한 가지 원칙을 내세운 정부조직개편은 꼭 실패한다는 것은 미국과 영국의 오랜 역사적 경험에서 충분히 확인해 볼 수 있다. 외국의 제도를 모방하는 것보다 외국의 실패를 확인해 보는 것이 우리의 미래를 위해 더욱 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 김광웅·정정길·방석현. (1992). 새정부의 정부행태와 정부조직. 「한국행정학보」. 26(4): 1393-1428.
- 김병섭. (2000). 정부 조직 개혁의 방향과 과제. 「한국행정학회 추계학술대회발표논문집」: 79-98.
- 김병섭·김근세·이창원·조경호. (1997). 정부조직개혁의 방향 및 과제. 「한국행정학회 하계학술대회발표논문집」: 649-674.
- 김영수·장용석. (2002). 제도화된 조직구조의 합리성에 대한 신화와 비판: 정부조직의 구조적 분화와 그 경제적 효과에 관한 비교연구. 「한국사회학」. 36(6): 27-55.
- 김우식. (2005). 정부 조직개편의 정치권력적 성격. 「한국사회과학연구」. 27(2): 5-24.
- 이병태. (2001). 한국중앙정부조직개편의 성격. 「한국정책과학학회보」. 5(3): 225-252.
- 정의창. (2006). 정부조직개편의 역사제도주의적 분석. 「한국정책과학학회보」. 10(3): 1-25.
- Arnold, P. (1974). Reorganization and Politics: A Reflection on the Adequacy of Administrative Theory. *Public Administration Review*. 34(3): 205-211.
- Boyle, J. M. (1979). Reorganization Reconsidered: An Empirical Approach to the Departmentalization Problem. *Public Administration Review*. 39(5): 458-465.
- Conant, J. (1986). Reorganization and the Bottom Line. *Public Administration Review*. 46(1): 48-56.
- 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.
- Hammond, T. (1990). In Defence of Luther Gulick's "Notes on the Theory of Organizations". *Public Administration*, 68(2): 143-173.
- Hood, C. C. (1979). The Machinery of Government Problem. *CSSP Studies in Public Policy*. Vol. 28.
- Hood, C. C., & M. W. Jackson. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.

- Johnson, N. (1971). The Reorganization of Central Government. *Public Administration*, 49(1): 1-12.
- Jordan, G. (1994). *British Administrative System*. London: Routledge.
- Relyea, H. C. (2007). *Executive Branch Reorganization and Management Initiatives: A Brief Overview*. CRS Report for Congress.
- Seidman, H. (1975). *Politics, Position and Power*. New York: Oxford University Press.
- Simon, H. A. (1961). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Simon, H. A., Smithburg D. W., & Thompson, V. A. (1991). *Public Administration*. N.J.: Transaction Publishers.
- 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/lhedir/reorg/stantonNov04.pdf>.
- Ziller, J. (2006). *Organising the Central State Administration: Policies and Instrument*. Paris: OECD.