

정부의 조직확대의 문제점과 대응방안에 관한 소고

A Study on the Problem and Counter Program of the Organization Expansion

장 철 인 (천안대학교 강사)

Abstract

The organization expansion is legitimate and extravagance. In the beginning, the organization has been newly established or expanded in right reason, but transferred into waste or surplus part for the environment change.

Government organization has changed, In the 21th's intelligence information society, government's role and accomplish way, and solved to complicated organization problem through government organization's new theory and clear standard.

Because public administration of the present is the turbulent age, administration demand is complicated and variety. In correspond to this condition, administration system have adaptability and counterplan capacity. So that, to rise administration efficiency the self ability of private sector is improved, and side of regulation reduction is similar to curtailment of organization size.

주제어 : 조직확대, 조직감축, 성과주의, 규제감소, 부처조직의 통폐합

Key Words : organization expansion, organization cutailment, performance system, regulation reduction, the merger and abolition of ministries and offices organization

I. 서 론

60년대 이후 현재까지 우리나라 행정의 범위는 많이 확장되었고, 전체 사회에 걸쳐 발전에 관한 거의 모든 부분을 행정부분이 주도하는 역할을 맡아왔다. 즉 사회전체를

행정이 주도하고 지배하는 행정국가의 길을 진행해 왔다. 이러한 것이 가능했던 것은 조선시대의 절대왕권하에서 압도적인 중앙집권체제와 식민지 시대의 행정만능시대를 거쳐 길을 걸어왔다. 그리고 정부가 경제성장을 주도하는 발전행정을 추진했고, 이에 따라 사회전체에 대한 행정의 간섭은 정부조직의 확대를 가져왔다. 조직 확대를 가능하게 한 것은 권위주의 정권의 물리적, 강압적 권력과 그 집중적 권한 행사 때문이었다. 그리고 관료적 병폐요인의 하나인 조직과 인력의 확대에 의한 것이다.

조직을 확대하는 데에는 정당한 이유도 있고, 낭비적인 요인도 있다. 처음에는 정당한 이유로 신설되거나 확대되었는데 환경변화로 인하여 낭비적인 부분이나 과잉적인 부분으로 전락하는 것도 있다. 즉 종합적 측면에서 가능할 수도 있고, 급변하는 환경하에서 정당하게 신설되거나 확대되었는데도 불구하고 상황변화의 종료나 다른 변화로 인하여 처음에 의도했던 바와는 다르게 조직확대로 비춰지게 되는 것도 있다.

조직확대는 조직내에서 책임을 분산시키고 내·외부적 통제를 어렵게 만든다. 조직의 비대화는 권한과 책임의 괴리를 크게 만들고 상하계층간 간격이 멀고, 책임이 분산된 거대 조직하에서는 권한과 책임을 통한 책임행정을 구현하기 어렵다.

또한 정부조직은 스스로 팽창하는 속성을 갖는다. 한번 만들어진 조직이나 부서는 목표를 달성해서 존재의 의미가 없어지더라도 쉽게 사라지지 않는다. 일단 활동을 시작하면 자신들의 이해를 위해 힘을 발휘한다. 이런 팽창지향적인 조직확대의 뒷면에는 예산증가가 항상 동반한다. 예산증가는 세수증가를 위한 품목의 확대와 세금의 상승작용이 동시에 유발한다.

현대의 행정환경은 격동의 시대이다. 행정수요는 복잡하고 다양하다. 이러한 조건에 대응하려면 행정체제는 고도의 적응성과 대응능력을 지녀야 한다. 관료화된 거대정부는 이러한 시대적 요청에 신속하게 대응하기 어렵다. 세계화가 진행하면 할수록 지나친 정부간섭이나 개입은 국제적인 마찰을 빚을 소도 있다. 국제적인 경제활동을 촉박하고 자율경쟁을 억압할 수 있기 때문이다. 민간부문의 자율능력이 신장된 부분에서는 규제축소의 측면에서 조직규모를 줄일 수 있는 것이다.

II. 조직 확대에 관한 이론적 접근

1. 파킨슨 법칙(Parkinson's Law)

박용치(1989) 교수는 파킨슨(C. Northcote Parkinson)이 1955년 『the Economist』 지에 현대 각국의 공무원 수 증가현상에 관한 논문에서 “공무원 수는

반드시 업무량의 증가에 관계없이 증가한다”는 것이다. 즉 공무원 수의 증가는 반드시 업무량의 증가에 비례하지 않는다는 것이다. 즉 상관은 다수의 부하를 두기 원한다는 것이다. 이는 공무원은 업무가 과중할 때 동료직원을 보충받기 보다는 새로운 직원을 보충받기 원하며, 이는 동료직원을 보충시키면 승진 등의 경우에 있어 경쟁자가 되며, 복수의 부하를 두는 것이 다루기도 수월하며 자신의 권위를 보존하는데 유리하다는 판단에서 나온 것이다. 이를 “부하배증의 법칙”이라 한다. 부하가 증가하면 과거와는 달리 지시, 명령보고, 협조, 감독 등의 파생적 업무가 나타나 본질적으로는 업무의 증가가 없는데도 업무량의 배증현상이 나타나 이를 “업무배증의 법칙”이라 한다.

2. 공공선택론적 관점

공공선택이론의 중심가정은 경제적 관점을 도입한 것으로 개인은 자기이익에 의해서 동기화하며, 그리고 그들의 효용을 극대화하도록 합리적으로 행동경로를 선택한다는 것이다. 이러한 가정의 특징은 ①조직행동의 과학적 접근을 가능하게 해주며, 인간동기의 합리적 개념에 바탕을 둔 가치의 도출을 가능하게 해주고, ②분석, 예측 및 처방의 실천적인 개념에 바탕을 둔 가치의 도출을 가능하게 해 주며, ③개인의 이해를 중심으로 연구하기 때문에 명시적으로 유기체적 체제이론을 반대하며, ④인간관계론의 장점을 외면한다.

공공선택론적 관점은 조직속의 개인을 개인의 이익을 극대화하려는 존재로 가정하고 조직속에서 인간행태를 설명하고 있다. 이러한 개인에 대한 가정은 조직속에서의 인간관이 보다 현실에 접근하고 있다고 볼 수 있다. 시장메카니즘 속에서의 이익 추구적 인간행태를 조직 속에서도 다를 바 없다고 주장하는 것으로 현실적인 인간행태의 이해를 도와주는 이론을 제공해 주고 있다. 공무원을 개인의 이익을 확대하려는 존재로 가정하고 Downs가 분류한 다섯 유형 중¹⁾ 어느 한 유형에 속한다고 볼 수 있다.

3. 체제이론적 관점

체제는 간단하게 정의하면 “상호관계를 가진 일련의 요소들”이라고 정의할 수

1) Downs는 관료유형을 다섯 유형으로 분류하고 있다. ①등반형 : 권력, 위신, 수입을 가장 중요한 가치로 생각하는 사람, ②유지형 : 편의, 안전을 가장 중시하는 사람, ③영정형 : 비교적 작은 정책에 충성하면서 자기자신을 위해서 권력을 추구하는 사람들, ④창도형 : 열정형보다 넓게 조직에 충성하면서 j 자기가 관여하는 정책과 행동에 영향력을 행사하기 위하여 권력을 추구, ⑤경세가형 : 사회전체수준의 정책과 행동에 충성하며, 정책에 영향을 미치기 위해 권력을 행사하는 사람

있다. 체제는 엔트로피를 제어하기 위해서 에너지를 외부로부터 흡수함으로써 어떤 일관성을 유지하려 노력하는데 이는 체제의 안정상태로서 특징지을 수 있다. 체제는 엔트로피에 대응하면서 체제 본래의 성격을 유지하려는 안정원칙의 틀 속에서 성장과 팽창의 성격의 방향으로 나아간다. 안정과 팽창의 상반되는 두 힘은 하위체제의 복잡성과 하위체제간의 상호작용을 인정함으로써 해결될 수 있다. 특히 균형과괴의 힘을 극복하고 난 뒤에 형성되는 새롭고 복잡하고 광범위한 균형을 동적 균형이라 한다.(강신택, 1981: 374)

복잡한 수준의 체제에서는 성장과 팽창을 하면서도 체제의 성격을 유지한다. 체제의 기본적 유형은 팽창에 의해서 직접적으로 변하지 않는다.

성장의 가장 일반적인 형태는 하위체제의 양적인 증가이다. 양적인 성장은 질적인 변화를 일으킨다. 한편 개방체제는 분화와 정교화의 방향으로 나아간다. 그리고 사회조직은 기능의 전문화와 함께 역할의 증가와 정교화로 진행한다. 그리고 더욱더 하위체제간의 경쟁. 성장과 상호관계로 인하여 분화와 정교화의 방향으로 나아간다.

개방체제는 행동과 구조를 수정하여 생존능력을 향상시킴으로써 환경에 적응한다. 성장에 의한 수정은 체제를 더 능률적으로 유지하게 해 주면서 이는 적응이라 볼 수 있고, 적응을 위하여 체제를 정교화하거나 변화를 추구하는 과정에서 성장과 분화가 일어나는데 이를 Buckley는 행태생성이라는 개념으로서 설명하고 있어 변화성장을 설명하는데 유용하다(강신택, 1981: 273-4).

4. 조직의 성장·발전과 성장모형이론

조직의 성장론과 발전론에 의하면 모든 조직은 끊임없이 변한다. 외적인 조건도 변하고 내적인 요인도 변한다. 조직의 관리자나 구성원은 성장을 추구한다. 조직은 생존을 위해 성장하려는 경향이 있다.

Candler(1962)의 연구는 조직은 생존은 성장전략이다. 전략-구조의 적합성은 이익증대보다는 성장을 향한 것이며 새로운 전략은 새로운 재구조를 재구성하며 구조가 전략을 따르지 못하면 비능률을 낳는다.

조직발전의 근원은 조직의 유지와 성장욕구에서 근원하며 불확실성이 높은 격동적 상황하에서, 그리고 의존성이 높은 환경과의 관계 속에서 일어난다. 유지와 생존을 위해서 적응의 노력이 있게 되고 불확실성이 높은 환경을 통제하고 대응능력을 향상하고 조직학습능력을 향상시키기 위한 계획적 설계 속에서 발전이 일어나며 의존성을 줄임으로써 가변성에 대응할 때 발전과 성장이 일어난다.

5. 조직 확대와 관련된 일반적 요인분석

오늘날 조직이론의 경향은 상당히 다양하고 다양한 학문의 영향을 받아 복잡한 흐름을 형성하고 있다. 현재의 모든 조직이론의 관점은 본질적으로 사회체제 이론의 관전을 견지하면서 Waldo가 지적하듯이 여러 인접학문들의 이론을 빌어 여러 학문적 지류를 형성하면서 한편으로는 조직현상의 설명력을 높이는데 공헌했다.

1) 조직 구조

규모를 설명하면서 규모의 지표로서 구성원의 수를 많은 사람들이 사용하고 있으나, 규모의 지표 혹은 구성요소로서 구성원 단일 요소로 논의하는 것은 조직전체의 크기를 나타내 주는 데는 다소 부족하다고 할 수 있다. 정부조직규모의 구성요소를 구조적 크기, 조직구성원의 크기, 가용 물적 자원의 크기 등으로 나뉘볼 때, 이러한 3가지 차원은 각기 양적·질적 측면의 속성이 있다고 볼 수 있다. 정부 조직확대 문제를 다차원적으로 포괄적으로 연구하여 볼 수 있다는 의미이다.

조직에서는 수평적 수직적 분화가 동시에 발생하면서 복잡성이 증가하는 데 구조의 복잡성은 수평적 수직적 분화를 포괄한다. 수평적 분화는 기능적 전문화와 업무처리 기술측면의 사회적 전문화가 진행된다. 한편 조정책임을 부여하기 위하여 개별적인 일을 어떤 기준에 의하여 묶는 부문화가 이루어지며, 이 때 수직적 분화도 진행된다. 이때 양적 구조 규모를 나타내 줄 수 있는 변수는 부문화의 정도와 수직적 분화의 정도라 할 수 있다.

2) 조직구성원의 크기(인적 규모)

구조와 인원은 상호 밀접한 관련성을 갖고 있고 인적규모를 조직규모의 확대와 관련하여 연구하는데 상당한 중요성을 갖고 있다. 조직인력의 산출에는 여러 가지의 기준이 사용될 수 있으나 통솔범위에 기초하여 전체 인력의 증가를 통해 사례비교로서 인력규모의 적정성을 따져야 한다. 외국 공무원의 인구 1,000명당 공무원의 수를 단순 수치로서 나타내면 한국은 24.4명, 일본 32.9명, 독일 52.9명, 미국 73.4명 드으로 나타났다(기획예산처, 2006. 7. 4).

3) 물적 자원

물적규모는 조직에서 사용하는 물적 자원의 규모를 의미하는데, 정부조직에서는 공식적으로 할당된 예산의 규모에 의해서 정해진다. 예산규모의 확대를 보면 예산의 사용처와 사용량, 그 효과를 가지고 많은 연구가 진행되고 있다. 정부조직의 확대는

어쩔 수 없이 예산의 확대와 관련이 있다.

6. 부처조직의 내적 원인

조직의 성장은 조직의 확대를 수반한다. 또한 조직의 확대는 조직구조의 확대를 낳는다. 조직 성장의 동기는 조직 내적인 요인과 조직이 환경에 적응하려는 필요에서 생긴다. 정부조직 구조팽창의 원인은 공무원의 개인적 동기의 측면과 조직수준으로 구분할 수 있다.

공무원의 개인적 동기는 더 많은 금전적 혜택과 더 많은 지위와 권력을 추구하려는 욕구에서 나온다. 즉 개인이 조직의 성장으로부터 얻을 보상을 극대화하려는 조건이 형성되는 방향에서 성장의 욕구는 발현된다고 볼 수 있다. 이것은 개인을 이기적 동기의 소유자로 볼 때 가능하다. 조직이론에서 합리적 인간관에서 비합리적 요인을 인정하게 되고 개인의 욕구를 존중하는 성장이론의 측면에서도 공무원의 이익 추구적 행동동기를 인정한다고 볼 수 있다.

조직수준에서의 조직의 확대는 대외 의존성을 줄이고 생존을 유지하며 효과성을 높이기 위하여 조직확대가 동기화된다고 본다. 즉 이것은 조직이 환경에 적응하는 것이며 그 임무는 일차적으로 조직의 책임자에게 있다. 조직책임자는 적응을 결정할 때 현재의 구조로서 적응할 것인가 또는 구조변화 확대나 팽창으로 적응할 것인가를 결정하는 것이다. 후자를 선택할 때 업무의 증가로 인한 구조의 확대가 이루어지기 때문에 이 과정은 [환경요구 → 업무의 증가 → 구조 확대(팽창)]으로서 업무의 증가라는 정당한 명분을 가지고 조직 확대를 시도하게 된다. 상급기관의 요구도 업무의 증가로 나타나며 위와 같은 시스템으로 조직 확대가 일어난다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 조직확대에서 나타나는 문제점의 접근

개별적인 정부조직은 규모 확대가 자기 조직의 이익과 성공에 크게 기여한다고 본다. 또한 기관의 위상이 높아지고 인력, 예산, 직위 등의 획득경쟁에서 승리할 수 있는 역량이 강화된다고 보고, 조직의 장들은 조직확대가 그들의 역량을 평가하는 주요 지표라고 생각한다. 관료적 권위주의와 집권화 구조, 부처이기주의는 조직확대의 경향을 더욱 추구한다.

정부관료제는 갖고 있는 모든 수단과 방법을 동원하여 조직확대에 몰두한다. 특히 상위 관리층의 확장과 계급 증설에 집중한다. 새로운 행정수요가 생기고 업무량이

늘어 조직이 확대되는 경우도 있지만 다른 이유로 인한 조직확대가 많다. 위인설관을 하기도 하고 중요사업임을 앞세워 기구를 신설하거나 기구를 승격시키기도 한다. 기구가 승격되면 직급이 줄줄이 상향조정된다. 직원들의 승진적체를 해소해 사기를 진작시켜야 한다는 이유로 상위직을 증설하기도 한다. 관료제의 책임을 확보해야 한다는 이유로 관료제를 견제할 기구와 직위를 늘리기도 한다. 전문적인 자문이 필요하다는 이유를 들어 자문기구와 직원들을 늘리기도 한다.

1. 엽관주의적 성격을 띤 위인설관(爲人設官)적 직위의 신설

엽관주의란 정당에의 충성도와 공헌도를 관직의 임용기준으로 삼는 인사시스템이다. 이는 전쟁에서 승리한 전리품은 승리자에게 속한다는 전시국제법의 규정에 비유되는 것으로 선거라는 전쟁에서 승리한 정당이 전리품에 해당하는 공직을 차지하는 권한을 의미한다(Nigro & Nigro, 1976:2, 윤영진, 이종수외, 2005:429-431).

이러한 엽관주의의 발전은 정당정치 발전과 밀접하게 연관을 맺고 있고, 현대 민주정치는 정당정치에 기반을 두고 있으며, 정당의 지도자들은 정당의 유지와 선거, 정당원 통솔 등을 위해서 정당에의 충성도를 공직임명의 기준으로 활용하는 엽관주의가 필요하게 된 것이다. 그러나 정권이 바뀔 때마다 공무원이 교체됨으로써 행정의 안정성이나 능률성 지속성이 위협을 받게 되었으며, 행정의 전문화와 복잡화의 추세에도 불구하고 행정경험이 부족한 사람이 임용되어 능률을 저하시켰으며, 불필요한 공직이 남설되어 재정적 낭비를 초래했고, 국민에 대한 충성보다는 임명권자에게의 충성이 중시되어 책임성이 결여되고, 신분보장이 되지 않아 부정부패의 원인을 제공했다.²⁾

또한 공식통계에 나타나지 않는 공무원도 있다. 파견이나 해외연수 등의 인원을 정해 ‘별도정원’에 해당하는 사람은 공무원 통계에 포함시키지 않는다. 연수중인 공무원을 제외하고는 소속부처외 다른 곳에 파견되어 일하는 1~3급 공무원만 약 10%에 이른다.

2) '07년 6월말 기준으로 대통령 소속의 위원회가 28개, 국무총리 소속의 위원회가 52개, 각 부처 소속 위원회가 336개로 총 416개의 정부위원회가 우후죽순으로 생겨났다. 우리나라 공무원의 수는 88년 2월말 69만9195명, 93년 2월말 87만72명, 97년 2월말 91만9404명, 김대중정부 시절에는 외환위기 하에서 시행된 구조조정 등으로 인해 88만5164명을 기록했다가 참여정부들어 07년 6월말 96만9282명을 기록. 특히 장차관급 간부는 101명에서 134명으로, 1~3급 고위공무원은 1127명에서 1433명으로 고위공무원을 30% 정도 증원했다.(매일경제 2007. 10.9). 참여정부 들어 모두 2만8450명의 공무원이 늘었는데 이 중 거의 절반인 1만3412명(47.1%)이 올해 증원됐다. 정부는 올해 예산안을 편성하면서 9885명의 공무원을 늘리겠다는 계획을 세웠지만 6월 이후에만 4318명이 늘어나는 등 임기말 증원이 계속되면서 계획보다 30%이상 늘어났다(중앙일보. 2007. 11.21).

최고정책결정자는 자신의 선거에 도움을 준 사람들에게 보은차원에서 자리를 만드는데 최우선적이다. 각종 위원회 등 다른 조직과 중복되는 새로운 기구들이 계속 만들어 지는 것이다.

2. 인건비로 인한 재정지출의 확대

공무원 조직의 확대로 인한 인원과 기구의 증설과 이의 유지를 위한 예산의 편성과 집행을 위하여 예산의 증가는 필연적으로 뒤따를 수밖에 없다.

현정부가 집권하면서 4개 정부기관의 공무원 인건비가 2배 이상 늘어났고, 특히 중앙인사위원회는 약 10배 이상 증가했다. 2002년 말보다 공무원 수가 50% 이상 증가한 기관도 8개나 됐다(중앙일보, 07.11.17)

중앙인사위의 경우 08년도에 지역인재 150명을 인턴직원으로 채용예정인데 이 예산은 인건비에는 포함되지만 공무원 수로는 포함되지 않아 인력증가율보다 인건비 증가율이 훨씬 높다고 할 수 있다. 참여정부 들어 공무원 인건비가 2003년 16조 7599억원이던 것이 08년 예산안에는 23조 3600억원으로 늘어났다.

고위직의 신설에 따른 유지비용을 보면 2005년 복수차관제의 도입으로 행자부, 재경부, 외교부, 산자부 등에는 제2차관직이 생겼다. 차관연봉은 직급보조급, rkl족수당 등을 합해 9,000만원정도이다. 여기에 비서실장 등을 포함 3명의 보좌인력이 뒤따른다. 이들에 대한 인건비는 7,000만원정도이고, 차관급에 대형승용차와 차량유지비(연 4,000~5,000만원)이 추가되고, 이와 더불어 업무추진비는 1년에 약 1억원 정도이다. 정부청사에 자리를 잡지 못해 건물을 임대하면 차관집무실(30평정도) 임대료가 1년에 약 5,000만원(보증금제외)이 든다. 차관직 1개를 신설하면 예산이 1년에 3억~3억5,000만원의 재정지출이 필요하다(중앙일보, 2006. 4. 15).

3. 규제 강화³⁾

공무원 수의 증가를 동반한 조직확대는 규제총량의 동반적 증가를 가져올 수 있으며, 이는 결국 경제규제비용이 증가하게 된다. 즉 공무원 수의 증가는 양질의 일자리 창출과 서비스의 향상보다는 규제와 개입 혹은 간섭의 정도를 증가시켜 재정지출을 위축시키고 재정지출 및 세금의 증가를 초래하여 민간투자와 소비지출을

3) 김대중 정부시절 1998년 8월~2002년 3월의 행정규제는 총 1만717개에서 7497개로 30% 줄었다. 반면 참여정부 들어 2003년 3월(7794개)보다 2006년 6월(8029개)로 총규제 수가 3% 늘었다. 특히 공장입지와 주택, 건설, 공정거래, 노동분야의 규제가 많이 늘었다.(중앙일보, 2007.4.27) .

감소시킬 가능성이 높다. 조직확대와 이에 수반되는 공무원 수의 증가는 규제와 비효율을 생산하고, 어떤 특정한 계획이나 목표가 없는 상태에서의 공무원 수의 증가는 국가채무와 경제실패를 복합적인 문제까지 양산하고 있다.

한국의 규제규모 순위는 OECD 30개국중 12위로 재정지출 규모에 비해 상대적으로 높은 편에 속했다. 선진국은 규제개혁을 경쟁 중이나 한국의 규제는 2001년 이후 증가하고 있고, 이러한 시장경제의 원활한 작동을 지원하지 못하는 지나친 규제는 자원배분의 효율성을 떨어뜨리고 기업의 생산성을 저하시킨다(삼성경제연구소, 2007).

4. 책임의식의 부재

행정체제가 너무 많은 일에 개입하다 보면 과부하에 걸쳐 역량저하를 경험하게 된다. 크고 무능한 정부가 될 수 있는 것이다. 행정확대에는 낭비가 수반되고 업무지연이 뒤따른다. 고위직 증설을 조장하고 그들의 지위를 강화하는 동인을 만든다. 고위직 중심의 거대관료제는 일선 공무원들에게 일 할수 있는 힘을 심어주지 못하고 그들을 피동화시킨다.

조직의 거대화는 권한과 책임의 괴리를 더욱 크게 한다. 상하계층간 거리가 멀고 책임이 분산된 조직구조에서 권한과 책임의 일치를 구현하기 어렵다. 권한만 있고 책임은 없는 사람이 있는가 하면 그 반대인 사람도 있다. 거대정부는 보수화된다. 환경에 대한 대응능력, 적응능력도 저하된다. 조직의 보수화는 공무원들의 능력을 저하시킨다.

과거 의약분업에 따른 의료계의 파업 등 강력한 반발로 인해 의료계가 파행되는 현실에 대해 장관의 경질 외에는 누구도 책임 질 사람이 없었다는 것이 현실이다. 결국 또 다시 이런 정책실패의 재발가능성이 크다. 즉 정책결정은 했으나 누가 이 결정에 대한 책임을 질 것인지에 대한 논의가 없다, 따라서 정책실패나 문제발생시 적극적으로 이를 해결하고 대처하려는 책임행정구현에 문제가 많다 이는 관료들의 경우 상관, 법률에 따른 상향적인 책임, 정치적인 책임만을 지려는 경향 때문이라고 볼 수 있는데 그저 상관이 시켰으니깐 한다는 식의 책임의식의 부재와 무사안일, 복지부동 등으로 표현된다. 따라서 정책실패에 대한 담당공무원의 책임지는 자세와 이를 기록화하여 피드백의 자료로 삼을 필요가 있다

5. 새로운 환경에 적응하기 위한 부처의 신설

조직변화의 빈도와 강도는 나라마다 차이는 있지만 분명한 것은 선거가 끝난 후에

대부분 이루어진다는 것이다. 국가의 주권과 관련된 핵심부처 예컨대, 국방부, 재무부, 외교부, 법무부 등은 조직변화가 잘 일어나지 않는다. 정부기능 전체에 영향을 미치는 부처에 대한 조직변화는 득보다는 실이 많기 때문이다.

조직변화가 심하게 일어나는 곳은 대국민 접점을 가지고 있는 곳들이 해당된다. 예를 들면 농업, 어업, 광업, 관광업, 일반산업과 사회복지 등을 담당하는 곳이다. 연구분석자에 따라서는 정부조직변화를 이해자 집단에 의한 이해관계의 결과로 보기도 한다. 분명한 것은 로비집단, 특히 정치와 연계된 로비집단에 의한 압력은 정부조직에 큰 변화를 준다.

정부는 없었던 부처를 신설하거나⁴⁾ 기존 부처를 둘 또는 그 이상의 기관으로 분할하기도 한다. 하지만 어느 쪽이 되었던 모두 문제점을 갖고 있다.

정부는 종종 새로운 부처를 신설한다. 이를 통해 새로운 정책이슈가 대두되었음을 알리고자 하는 의도도 가지고 있다. 최근의 여성부나 환경부의 등장이 좋은 예이다. 1970년대 이후 대부분의 국가에서 환경부가 설치되었다. 이로써 정부는 새로운 이슈와 관련한 정책을 생성할 수 있는 수단을 가지게 되었고 이들 영역에서 전문성을 갖는 새로운 사람들이 정부에 유입될 수 있는 기회를 제공하였다.

하지만 신설에 따른 부담도 있게 된다. 이들 부처는 정부조직의 번두리에 남아 있게 되고 힘없는 부처로 남게 되는 경우가 종종 있다. 보임되는 기관장 역시 직급이 낮은 경우가 많다.

물론 새로운 정책이슈의 대두가 반드시 새로운 부처의 신설을 의미하는 것은 아니다. 어떤 경우에는 이들을 다룰 독립된 기관이 만들어지기도 하지만, 어떤 경우에는 기존 조직이 이를 흡수하기도 한다.(OECD 정부혁신아시아센터, 2006).

IV. 조직확대에 따른 문제점의 대안 모색

작은 정부 구현을 위한 노력의 주된 대상은 행정체제이다. 현대 국가에서 정부감축의 중점 영역은 행정부문일 수밖에 없기 때문이다. 작은 정부의 논의에서 정부감축은 행정감축과 같은 뜻으로 쓰일 수 있다.

민주·자본주의 국가에서는 일반적으로 가급적 작은 정부를 가질 것을 끊임없이 요청해 왔지만 계속 정부기능이 확대되어 정부의 규모는 커져왔으며 납세자와의 갈등은 끊이지 않았다. 그러므로 우선 여기의 소정부 라고 하는 것은 언제나 일정한

4) 대통령 선거후보자인 한나라당 이명박 후보는 대통령이 되면 지구온난화를 전담할 전담부처를 신설하겠다고 공약했다.(매일경제신문, 12.7)

소규모를 유지하여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니고 정부기능에 따라 확대되는 것은 불가피하나 가급적 소규모로 유지하여야 한다는 상대적인 의미를 가진다고 할 수 있겠다.

이와 같이 주로 정부의 규모, 즉 기능·기구·인력·예산 등과 같은 것에 초점을 두고 논의하는 예로서는 우리는 이미 상당한 정도의 민주화 권력에 대한 민주통제가 이루어진 선진민주국가의 예가 있는가 하면 이와 달이 아직 산업화, 민주화의 정도가 미흡하여 정부의 규모는 상대적으로 적어도 권력남용의 가능성이 커 민의 입장에서 정부가 거대한 두려운 존재로 인지되고 있는 경우 1차 관심은 이러한 권력에 대한 통제에 보다 관심을 갖게 된다고 하겠다.

1. 업관주의적 인사행정의 규제

최고지도자의 정치적 관점과 맥을 같이하는 정무직 공무원의 수를 제한하고 국무회의나 최고지도자가 임의로 신설하는 각종 위원회와 특별보좌관직의 신설을 막기 위하여 공무원의 임금인상 총액 한계선을 규정해 지나친 월권행위나 공직신설이나 남설을 막아야 한다.

즉 공무원 표준정원제와 총정원제⁵⁾의 엄격한 운영을 통하여 최고지도자의 자의와 각 부처이기주의에 의한 무분별한 공무원 증원을 제한해야 한다.

공무원 표준정원제를 보면, 표준정원이란 1개의 일선기관 또는 지방자치단체가 "인구, 재정, 구역규모, 산하기관수 등 지역행정 여건이 비슷한 단체들이 평균적으로 유지하여야 할 적정규모의 공무원 수"를 의미하며, 최적의 수는 아니고 표준의 의미를 갖는 공무원의 수를 말한다. 우리나라 지방자치단체의 표준정원은 자치단체별 표준정원 산식에 의해 산정된 정원으로서 지방교부세 인건비 인센티브와 연계되는 정원을 말한다. 표준정원제로 공무원 정원을 정하는 이유는 표준정원제도는 「지방자치법」 제103조 규정에 의한 정원기준에 해당되는 것으로, 지방자치단체는 행자부가 정해 놓은 표준정원 범위 내에서 조직운용의 자율성을 부여받아 안정적이고 계획적인 인력운영의 기반을 정착시키고, 대통령령인 「기구와 정원규정」에 의해, 무분별한 인력팽창을 예방함으로써 자치단체간의 조직과 정원규모의 적정화 도모를 목표로 하는 것이다. 정원 산정 방법은 일반적으로 지방자치단체의 정원 산정 방법은 미시적 접근방법과 거시적 접근방법의 2가지로 구분되는 바, 미시적 접근 방법은 총

5) 공무원 총정원제라는 것은 공무원 총수를 딱 정해놓으면 그 안에서 공무원수급이 이루어져야 된다는 것을 의미한다. 예를 들어 어떤 광역자치단체의 공무원 총수가 만명이라 치면, 도공무원이 천명이면 나머지 9000명을 가지고 다른 부서를 전라북도나 운영해야 한다. 일종의 임용 총수 제한선이다. 국가에서 정해 주며 하위청에서 자율적으로 유지되는 것이다.

업무량을 직원 1인이 처리할 수 있는 업무량으로 나누어, 인원을 구하는 방법으로서, 통상 직부분석이라고 하는데 업무량 측정에 많은 시간이 소요되며, 기획업무 등 업무량 측정이 곤란한 부문이 있는 등 문제점도 지니고 있다

2. 규제완화를 위한 Task Force Team의 운영

규제가 도입될 당시에는 좋은 규제였지만 현재는 그렇지 못한 경우가 많다. 오늘날의 기술, 경제, 사회여건의 변화속도에 뒤떨어지고 불필요한 규제를 가진 나라는 점점 더 뒤쳐지게 된다. 수십년간 엄청나게 누적돼 온 법률, 규정, 형식절차들이 기업을 질식시키고 경제활동을 위축시키기 때문이다.

규제개혁은 한편으로는 규제의 비용과 양을 줄이면서 다른 한편으로는 규제의 질을 높여 나가려는 방향으로 진행되어야 한다. 규제를 규제하고 통제하기 위해서는 중앙규제관리기구의 설치, 규제체크리스트 활용, 규제심사제도의 도입, 경제적 유인, 자율규제, 자발적 합의와 규제심사제도의 도입 등의 개혁전략을 추구해야 한다. 일부 OECD국가의 성공적 경험들이 다른 나라들의 개혁 노력에도 낙관적인 전망을 갖게 해 주고, 개방화와 세계시장의 급속한 진전으로 무역, 투자 등의 장벽을 제거하고 환경, 보건 등의 규제기준을 통일하기 위한 국제적 협력과 의무가 강조되고 있다. 특히 OECD 회원 국가간에 동일한 수준의 규제 및 규제개혁을 이루기 위한 설득과 압력이 높아지고 있다. (총무처직부분석기획단, 1997:215-237)

OECD 국가들이 전통적 스타일의 규제를 대신하거나 보완하기 위하여 정보공개, 경제적 유인, 매매가능한 재산권⁶⁾, 자발적 합의, 자율규제, 설득방법 등이 포함된다.

즉 규제는 정부의 다른 정책 수단들과 마찬가지로 좋은 것이 될 수도 있고, 나쁜 것이 될 수도 있는 양면적인 잠재요소를 갖고 있다. 신중하게 잘 선택된 규제는 소비자를 위험한 제품으로부터 보호하고, 오염을 감소시키며, 근로안전을 향상시키고, 불건전한 기업관행을 줄일 수 있게 해준다. 좋은 규제는 안전하고 건강하며, 보다 생산적이고 평등한 사회를 만드는데 기여한다. 반대로 잘못 만들어지거나 과도한 부담을 주는 규제는 혼동과 지연을 초래하고 혁신과 생산성을 저해한다.

3. 공무원인건비의 총액주의

계획적, 임의적으로 늘어나는 인건비로 인하여 예산의 지출을 급속하게 늘어나고

6) 예컨대 일정한 오염배출권리, 연료효율에 관한 자동차제조업체간의 한도거래권, 어획쿼터, 공항착륙권 등 시장에서 사고 팔수 있는 권리를 정부에서 허가해 줌으로써 규제준수를 위한 민간의 혁신과 경쟁을 유인하는 방법이다.

있다. 전체 예산 대비 인건비 지출률(%)을 정하여 최고지도자나 각 부처의 인건비지출을 한도 내에서 제한하여야 한다.

어느 정도 불가상승률을 계산하여 공무원의 임금인상은 불가피 하지만 불필요한 직위의 신설이나 각종위원회의 개설로 인한 공무원 관련 인건비 지출은 지양해야 한다.

영국에서는 1992년 에 제정된 「국가공무원법」에서는 공무원에 대한 계약 및 근무조건에 대한 책임권한을 재무부에서 각 부처 및 사업소에 이양하는 것을 명문화하였으며, 이에 따라 법률상의 보수협상 및 보수 관련 결정권한이 각 부처 장관에게 위임되었다. 이러한 기준은 위임된 보수결정권한으로 인해 예산이 증가되는 것을 막기 위한 것이다. 기준의 주요내용은 운영경비예산에 보수 부분이 공식적으로 포함되도록 하는 '총보수수준(the paybill control)' 부분과 각 주처나 사업단이 보수협상이나 보수관련 근무조건을 결정할 수 있는 권한이 위임되는 한계 및 요건을 정하고 있는 '협상권한위임(the negotiating remit) 부분으로 구성되어 있다.

1994년에는 보수결정권한에 대한 위임 및 분산화의 확대, 그리고 성과연계 보수결정방침을 재확인하고 있다. 이는 통일적인 보수체계가 방대한 업무와 광범위한 서비스를 수행하는 공무원 집단에게는 더 이상 적합하지 않다는 인식에 기초하고 있다. 보수결정 및 직급결정권한의 위임은 기관 수요에 보다 탄력적이고 보다 근접하게 조정할 수 있도록 하기 위한 것이다.(총무처직무분석기획단, 1997:308-309)

4. 책임과 성과관리의 강화

권한위임과 융통성이 증대될수록 책임성의 확보는 더욱 그 중요성이 커진다. 큰 자율성을 주는 대신 행동결과에 대한 책임을 지도록 하여야 한다. 이를 위하여 성과관리체계를 확립해야 한다. 포괄적인 목표를 구체적인 운영목표로 전환하고 결과달성의 책임소재를 명확히 배정하며, 합위된 성과기준에 대한 정보를 교환하고, 대내외적으로 실적에 관한 보고체계를 확립시키는 것 등이 포함된다.

많은 국가에서 종래 하위직 중심으로 적용해 오던 근무평정제도를 사무관을 포함한 고위직까지 확대하여 상·하급자간의 성과목표에 대한 협약을 제도화하고 평가결과에 따라 성과보너스를 지급하고 있다. 성과중심의 인사관리에 있어서 개인에 대한 근무평정은 개인의 목표를 연결해 주는 도구로서 각 계층별로 책임을 명확히 하고 개인의 노력을 조직의 성과에 직결시키려는 것에 주된 목적을 두고 있다. 이와 더불어 각국의 경험에 따라 전략계획 등 계획수립과정에 많은 직원들이 참여하도록 함으로써 조직의 목표에 대한 구성원의 이해와 의사소통에 크게 도움이 되고

있다.(총무처 직무기획분석단, 1997: 115-116)

OECD 국가에서 발전되어 온 계약제 방식을 보면(OECD, 1995:105-106, 총무처직무기획분석단, 1997: 149-152)

첫째, 중앙예산기관과 부처간에 합의된 성과목표의 수준에 대한 대가로서 일정한 규모의 재원을 할당하는 계약이다. 호주의 경우 재무부에서 각 부처에 대규모의 자본비용을 배정할 때 그에 상응한 직원감축과 효율성증대를 목표로 부여하는 재원협약제도를 사용하고 있다.

둘째, 뉴질랜드의 경우 민간기업에서와 같은 산출예산에 기초하여 공식적인 세출법안을 작성하고 있다.

셋째, 장관과 소속기관 사이에 해당기관이 제공하는 서비스의 수준과 달성해야 할 성과수준에 대하여 기관단위의 공식적인 성과협약을 체결하는 것이다. 영국을 비롯한 EU국가에서는 매년 성과협약을 체결하고, 여기에는 일반적으로 보상과 제재가 제도화된 조건으로 표시되며, 자금제공 및 관리상의 자율허용에 관한 것이다.

넷째, 집행기관의 책임자 혹은 사무차관과 그 아래의 고위관리자와 이루어지는 성과협약이다.

이러한 성과협약 메커니즘은 관리자에게 관리의 권한과 책임을 명확히 부여한다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 또한 성과협약은 각 기관의 종합전략기획에 근거를 두고 거기에 일치하도록 해양 한다. 그러나 여기에 수반되는 문제점들도 많다. 성과계약 체결의 적정한 주기, 현실적으로 타당한 재원의 배정, 주어진 시간 내에 심사완료, 결과에 대한 해석과 대화, 실제 성과에 대한 객관적 평가 등이 제대로 이루어져야 하지만 현실적으로 방법론상의 한계를 안고 있기 때문에 더욱 복잡한 문제와 역기능을 초래할 우려도 높다.

5. 부처조직의 개편

정부기구를 축소하려는 각국의 노력은 수평적 기구통합과 수직적 구조변화를 함께 추구하고 있다. 한편으로는 부처의 수를 줄여서 보다 큰 규모의 부처조직을 만들거나 부처내부의 유사관련 기능들을 하나로 묶는 등 수평적 통합개편을 추진하면서, 다른 한편으로는 부처 본부에서는 순수한 정책기능만 담당하고, 사업운영기능은 기업형 책임경영조직으로 분리함과 아울러 조직내부의 관리계층 수를 축소하여 보다 평면적이고 탄력적인 구조로 바뀌어나가는 등 수직적 구조변화를 추구해야 한다.

국가마다 부처의 수와 규모에 대한 연구와 논의는 정부역할에 대한 문제와 함께 국가사회의 발전단계(산업사회→정보사회)와 정치·경제적 사조의 변화(사회복지주의→

자유시장주의/신보수주의)에 따라 대립된 견해가 역사적으로 반복하고 있다. 또한 정부의 부처조직을 개편하고 장관의 수를 줄이는 문제는 그것이 미치는 경제 사회적 이해를 둘러싼 복잡한 역학관계의 변화로 말미암아 정치적으로 커다란 부담을 초래하게 되며, 그 결과 합리성에 바탕을 두고 의사결정의 합리성을 도출하기가 매우 어렵다.

따라서 정부 조직전체의 성과를 극대화 시키기 위해서는 정보·권한·지식·보상 등을 일선기관으로 전진 배치시키는 방향으로 인사, 재무관리 구조와 함께 정부조직의 모든 구조를 재편성해야 해야 한다.

V. 맺음말

특히 현정부(공약사항 중 일자리 200만개의 창출)의 경제정책 실패에 따른 청년실업과 고용감소를 공무원 증원을 통해 만회하려는 정책도 문제점으로 지적할 수 있다. 즉 공무원의 수를 늘리는 공직확대는 국민에 대한 행정서비스 차원을 넘어 각종 규제와 비효율의 문제를 야기한다.

역대 정부는 정권의 출범 초기에는 공무원 사회의 구조조정을 통해 작은 정부를 유지하겠다고 했지만 결국은 증원으로 이어졌다. 임기말 현 정부뿐만 아니라 역대 정부의 각 부처가 새정부 출범 후 인력조정 가능성에 대비해 각 부처의 몸집불리기에 나서기 마련인데, 정부가 각 부처의 조직 이기주의를 통제하기는커녕 묵인하면서 임기말 조직 확대의 악순환이 계속되고 있다.

정부가 개혁이라는 목표를 달성하기 위해서는 근본적으로 작은 정부를 지향해야 한다. 이는 이미 선진국에서 입증된 사실을 기초로 하고 있다. 따라서 개혁을 성공적으로 이루기 위해서는 기구·인력의 감축과 성과향상이라는 두 가지 목표간의 불가피한 패러독스를 해결하고 서로 잘 연계되도록 해야 한다. 개혁주도자들은 흔히 정치적으로 비중이 큰 예산·인력절감을 조속히 달성하는데 강한 집착을 보이면서도 성과향상작업에 대해서는 정치적 비중이 낮다는 이유로 소홀히 다루는 경향이 있다. 감축목표에만 지나치게 치중하는 것은 결과적으로 정부를 공동화 시키고 효과적인 관리능력과 건전한 개발정책의 지원능력을 저하시킬 소지가 많다.

결론적으로 21세기 고도의 지식정보사회에 효과적으로 대응하기 위해서는 정부의 역할과 수행방식이 변화되어야 하며, 이를 뒷받침할 통합적 관점의 새로운 조직논리와 명확한 기준을 바탕으로 정부조직의 개편방안을 마련하고 복잡한 조직구조 문제를 접근해 나가야 한다. 예산 및 인력감축 측면에만 초점을 두게 되면

자칫 행정의 관리능력과 서비스의 질을 저하시킬 우려도 없지 않다는 것이다. 단편적으로 몇 개의 부처와 기관을 통합하는 식의 감축방안 보다는 정부의 기능을 성질별로 분류하여 이를 효율적으로 수행하기 위한 여러 대안들을 검토·적용하여 최선의 서비스 전달체계를 갖추기 위한 적절한 규모의 조직구조를 이루어져야 한다.

<참고문헌>

- 강성철 외. (2005). 「새인사행정론」. 서울: 대영문화사.
- 강신택. (1981). 「사회과학 연구의 논리」. 서울: 박영사.
- 김정완 역. (2005). 「공공선택론 -정부실패-」. 서울: 대영문화사.
- 남명수 외. (1999). 「성과관리 시스템」. 서울: 한언.
- 삼성경제연구소. (2007). 「한국의 정부규모 진단 : 재정지출과 규제」, 제589호.
- 서필언. (2005). 「영국행정개혁론」. 서울: 대영문화사.
- 신용석 외. (2000). 「리더십의 이론과 실제」. 서울: 학지사.
- 양석호. (1999). 「현대조직과 리더십」. 서울: 도서출판 이데아.
- 이상엽. (2005). 「조직론」. 서울: 상영사.
- 이재규 역. (2004). 「이노베이터의 조건」. 서울: 청림출판.
- 이중수 외. (2005). 「새행정학」. 서울: 대영문화사.
- 이창원 외. (1997). 「새조직론」. 서울: 대영문화사.
- 오석홍. (1985). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- _____. (1991). 「조직학의 주요이론」. 서울: 경세원.
- 장철인 외. (2003). 「즐거운 행정학」. 서울: 상영사.
- 정재욱 외. (2004). 「현대행정관리론」. 서울: 대영문화사.
- 조식준. (1986). 「조직이론」. 서울: 법문사.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「혁신과분권의 현장 I, II, III, IV」
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 중앙일보, 동아일보, 조선일보
- Downs. Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.