

대한민국 정부조직개편 신화의 해체: 반성과 대안1)

최성욱 (전남대 행정학과 교수)

요약

본 글은 합리적 인식과 대조적인 제도적·문화적 인식 하에서 우리나라의 정부조직개편 텍스트를 분석하는 것이다. 많은 우려와 비판에도 불구하고, 대한민국 정부조직개편은 주기적으로 반복하여 단행되어왔다. 본 글에서는 이러한 정부조직개편의 주기적 재생구조를 포착하여 해체를 시도한다. 필자는 조직개편관련 행위자를 정치적 수사(rhetoric)가 표상된 정부조직개편 신화(myth)에 갇힌 존재로 가정한다. 그리고 기호학적 모형을 통해 우리의 정부조직개편 텍스트를 분석한다. 분석결과, 현실정치와 행정능률이 대립하고 있는 구조를 발견한다. 정권인수세력의 힘과 통제, 관료정치, 정치/행정이원론과 정통행정관리노선, 문제해결에 대한 보여주기에 용이한 전략과 구조 등 요소들이 결합하여 신화를 창조하고 유지·강화하는 것으로 해석한다. 이러한 능률수사/현실정치의 이분법 해체에 따른 실천전략으로써, 소위 ‘조직·인사·예산·규제 연동 상시 조직개편패키지’의 실행을 통해 정부조직개편의 공론화와 투명성, 그리고 정치적 책임성을 확보할 것을 제안한다.

질문

1. 조직개편과 같은 하드웨어의 교체로 개혁이 성공할 수 없다는 인식이 오래전부터 부각되어 있음에도 불구하고, 왜 정부조직개편은 빈번히 주기적으로 단행되는가?
2. 세월호침몰사고와 같은 재난안전영역에서 기본적으로, 컨트롤타워의 부재가 문제인가 법적 책임회피와 권력지상주의에 의한 소극행정의 문화와 행태가 문제인가?
3. 정부가 해야 할 일과 해서는 안 될 일, 꼭 필요한 일과 불필요한 일, 그리고 적절한 규모를 어떻게 알고 정의하는가? 합리적인 기준이 선형적으로 존재하는가? 이에 대해 누가 정의하고 결정해야 하는가?
4. 대한민국 정부조직개편의 신화를 어떻게 깨뜨릴까?

1) 본 발표문은 한국조직학회에서 출판예정인 (2017년 4월) 저술의 내용을 정리한 것이다.

I. 주기적 반복적 정부조직개편: 관점과 가정

대한민국의 정부조직개편은 빈번, 주기적, 천편일률적이다. 1948년 7월 17일 최초 정부조직법이 제정된 이래 중앙행정기관(원·부·처·실·청·외국·위원회)은 2016년 3월 현재까지 총 62회에 걸쳐 변천되어 왔다(행정자치부 정부조직관리정보시스템 자료참조). 매년 거의 한 번씩 법률을 개정한 셈이다. 정부조직법의 전부개정만도 그간 7~8회에 달한다. 직제개정을 모두 포함하여 고려하면 조직개편은 일상적으로 발생하는 일이다(조석준·임도빈, 2016: 561). 미국의 경우, 연방수준의 정부조직개편에 대한 논의는 정치적 전략차원에서 이루어지는 것을 제외하면, 1980년대 이후에는 거의 이루어지지 않고 있다. 실제 부처수준의 조직개편도 911사태를 계기로 조지부시 정권하에 이루어진 국토안보부의 신설(기존 22개 기관의 기능을 통합) 이외엔 근래 들어서는 없다(최성욱, 2012: 126). 80년대 이전에는 미국 연방정부도 조직개편을 빈번하게 단행하였다. 예컨대, 1960년대 동안 창설된 연방기관은 270개, 폐지 기관은 109개, 이전 기관은 61개, 명칭변경 기관은 109개였다. 1953년부터 1970년까지 교육부는 6회 개편되었고 식품의약청은 8회 개편되었다(Wilson, 1989: 212). 그래서 Hyman & Kovacic(2014)은 지난 20세기 동안 미국 연방정부의 거의 모든 부분에서 조직개편이 반복적으로 단행되어왔다고 주장한다.

정부조직개편에 적용되는 일반원칙도 일종의 도그마처럼 견고화되어 있다. 중복과 중복의 제거 그리고 관련 기능의 통합과 같은 경제성과 능률성 원칙이 도그마이다. 최근 들어서는 ‘컨트롤 타워’라는 용어가 집권성과 능률성 원칙을 대변하고 있다.

전문가들도 조직개편의 빈번함과 반복성을 인식하고 있다. 예컨대, 대통령선거 주기에 따라 반복되는 규칙적 패턴(문명재, 2009; 김동환, 2013)라든지 또는 대선시기에 등장하는 약방의 감초(이종열·주동범, 2012)라고 정부조직개편을 인식한다. 조직개편과 같은 하드웨어의 교체로 개혁이 성공할 수 없다는 인식(김영평·최병선, 1993)이 오래전부터 제기되어 왔다.

왜 정부조직개편은 빈번히 단행되는가? 이 질문에 대한 답은 주요하게 두 가지 인식에 의해 구할 수 있다. 첫째, 조직개편과 관련된 행위자의 목적과 동기에 의해 설명할 수 있다. 이는 합리적인 인식이다. 둘째, 조직개편을 자주 할 수밖에 없는 구조로서 설명할 수 있다. 이는 제도적·문화적 인식으로 본 글의 입장이다. 이 관점에서 관련 행위자는 정치적 수사(rhetoric)가 표상된 정부조직개편 신화(myth)에 갇힌 존재로 인식된다. 스스로 만들어 낸 신화 그물망에 갇혀 자기이익과 권력을 추구한다. 도구적 합리성의 지배이념 하에 정치적 수사(거미줄)를 뽑아내어 이익과 권력동기에 따라 조직개편신화(거미집)가 창조된다. 창조된 신화는 제도적 환경이 되어 주기적으로 정치적 수사와 권력동기를 재생한다.

사실, 정부조직개편과정을 명확하게 이해하고 설명하는 접근법이나 이론을 발견하기란 쉽지 않다. Chackerian(1996 : 25)에 의하면, 선행연구에서 “정부조직개편사건

은 정치적 접근성과 상징적 보상을 위한 단기적 투쟁에 근거하고 있다”고 제시될 뿐, 정부조직개편의 목적과 이유를 명확하게 설명하지는 못하고 있다.

정부조직개편에 대한 비판적 견해가 행정학계를 중심으로 제기되어 왔다. 근래 들어서는 정부조직내부에서도 이러한 비판적 견해를 인식하고 있다. 예컨대, 우리나라의 행정은 조직개편과 정원감축 등 하드웨어에만 과도하게 관심을 두고 기능과 운영개선과 같은 소프트웨어부문은 등한시하였다는 것이다(김영평·최병선, 1993; 행정안전부, 2008). 이러한 비판적 견해는 합리적 시각에 의한 것이다. 정부의 능률을 향상시킬 수 있는 보편적인 조직원리가 있다고 가정하는 것이다. 반면, 보편적인 과학적 조직원리란 없기 때문에 정부조직개편은 비용만 발생시킬 뿐, 단지 정치적 요소가 주연일 뿐이라고도 주장한다. 이처럼 정부조직개편에 대한 시각은 유일하지 않다. 관점에 따라 달리 인식하는 것이다.

II. 정부조직개편의 변천과 목적

1. 최초와 현행 정부기구 간 비교

1948년 7월17일 대한민국 최초로 정부조직법이 제정되었다. 그 당시 중앙행정기관은 11부 4처 3위원회로 출발하였다. 68여년이 지난 2017년 초 현재 중앙행정기관은 17부 5처 16청 4위원회이다. 「정부조직법」의 분량과 내용은 정부조직개편의 현주소를 대변하는 하나의 지표로 볼 수 있다. 최초 정부조직법은 부칙을 포함하여 총 49조로 구성되었는데, 제35조를 제외한 나머지 48개조는 항이 없이 간략하게 조의 내용만으로 구성되어 있다. 최초 제정된 이 법의 전체분량은 A4지 3쪽이 약간 넘는다. 조문은 6장 47조이고 부칙이 2조로 4줄에 불과하다. 반면, 현행 정부조직법은 총 43개조로 구성되어있지만 대부분의 각 조마다 항들이 있으며 내용이 많아졌다. 그 만큼 우리나라 정부조직의 규모는 확대되어 왔으며 기능도 분화되어 왔기 때문이다. 2017년 초 현재 이 법의 전체분량은 A4지 223쪽으로 방대하다. 조문은 4장 43조로 A4지 약 7쪽의 분량에 불과하지만, 특이한 점은 부칙이 약 215쪽의 분량에 달한다는 것이다. 부칙분량의 방대성은 대규모 정부조직개편에 따른 부처명칭변경에 기인한다. 현 정부조직법의 부칙은 부처명칭변경에 따른 단순한 경과조치와 관련 법률의 개정내용을 담고 있다.

최초 명칭이 현재에도 그대로 사용되고 있는 부처는 법무부, 국방부, 법제처 등 세 조직에 불과하다. 이 점에서 미국과는 대비된다. 오재록·박치성(2013: 102)에 의하면, 미국의 국무부와 재무부 등은 200년 이상, 내무부와 상무부 등은 100년 이상 동일명칭을 사용하고 있다.

최초 11부 4처 3위원회의 기구가 수행했던 기능 중 소멸된 것은 없으며, 확대·추가되면서 여러 부처로 분산·이전되어왔다. 예컨대, 사회부의 기능은 현재 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 등으로; 내무부의 기능은 현재 행정자치부, 국토교통부, 국민안전처 등으로; 문교부의 기능은 교육부, 미래창조과학부, 문화체육관광부 등으로 분

산·확장되었다. 그리고 최초 정부수립 시 없었던 기능으로서 이후 신설된 경우는 현재의 환경부, 통일부, 국가보훈처, 식품의약품안전처 등이 맡고 있는 기능이다.

<표 1> 대한민국 정부부처의 최초와 현재의 비교

	최초(1948년)	현행(2017년초)
정부조직법 장(章)구성	제1장 총칙 제2장 국무원과 국무총리 제3장 행정각부 제4장 국무총리소속기관 제5장 고시위원회 제6장 검찰위원회 (11부 4처 3위원회)	제1장 총칙 제2장 대통령 제3장 국무총리 제4장 행정각부 (17부 5처 16청 4위원회)
법 분량	전체(조문, 부칙) 약 4쪽(6장 49조)	전체 223쪽/ 조문 7쪽(4장 43조)/ 부칙 215쪽
부	내무부, 외무부, 국방부 , 재무부, 법무부 , 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부	기획재정부, 교육부, 미래창조과학부, 외교부, 통일부, 법무부 , 국방부 , 행정자 치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부
처	총무처, 공보처, 법제처 , 기획처	국민안전처, 인사혁신처, 법제처 , 국가 보훈처, 식품의약품안전처

2. 정부조직개편의 목적

정부조직개편은 일반적으로 경제상황, 관리수사(management rhetoric), 그리고 정치제도환경의 결과라고 가정할 수 있다(Chackerian, 1996). 경기침체에 사기업은 인력감축조정을 하고 있는데 정부에서 감축관리를 하지 않으면 정당성을 상실할 수 있다. 또한 의회의 의석분포 또는 여소야대 구도,²⁾ 대통령의 행정부 장악력 등과 같은 정치제도환경이 정부조직개편에 영향을 미친다. 한편 그 당시 경영이나 행정학계의 지배적 이론이나 접근법도 영향을 미친다. 예컨대, 과학적 관리법, 인간관계론, 조직문화론, 신공공관리론 등 관리수사가 조직개편의 정당성을 제공하기도 한다(참조: Barley & Kunda, 1992).

국내 선행연구가 제시한 정부조직개편의 목적과 접근은 <표 1>에서 보는 것처럼, 행정적 측면과 정치적 측면으로 양분할 수 있다. 20세기 미국정부조직개편의 역사를 고찰한 March & Olson(1983)은 정부조직개편의 언어를 정통행정이론과 현실정치로

2) 안문석(1999: 81)에 의하면, 김대중 정부의 조직개편은 여소야대의 국회의원 분포, 그리고 국회의원회(대통령)와 자민련(국무총리) 간 공동정부 상황에 의해 결정적인 영향을 받았다.

양분하여 제시한다.

<표 1> 정부조직개편의 목적과 동기

행정적 측면	정치적 측면	선행연구
-행정/조직의 효율성 제고 -정책의 효과성 제고	-행정수반의 통제력 강화 -정책우선순위의 재조정 -전략적 편의의 효과실현(상징정치)	박천오(2011) 김근세·최도립 (1996)
-효율성과 생산성 증대 -정부의 자율성과 책임성 증대 -정부의 투명성 제고	-국정철학의 상징성 확보 -정치적 정당성 확보와 관료의 통제 -정치적 위기돌파 기회의 추구 -정부와 시장의 역할 분담	최병선(1993) 문명재(2009) 오재록(2009)
-환경과 조직간 적합성을 통한 효율성과 효과성 제고	-정치적 의도와 상징적 목적 달성 -선진제도의 모방을 통한 조직개선	박대식(2008) 이창원·임영제 (2009)

III. 정부조직개편의 텍스트 읽기틀과 지배수사

1. 텍스트 분석과 기호학적 모형

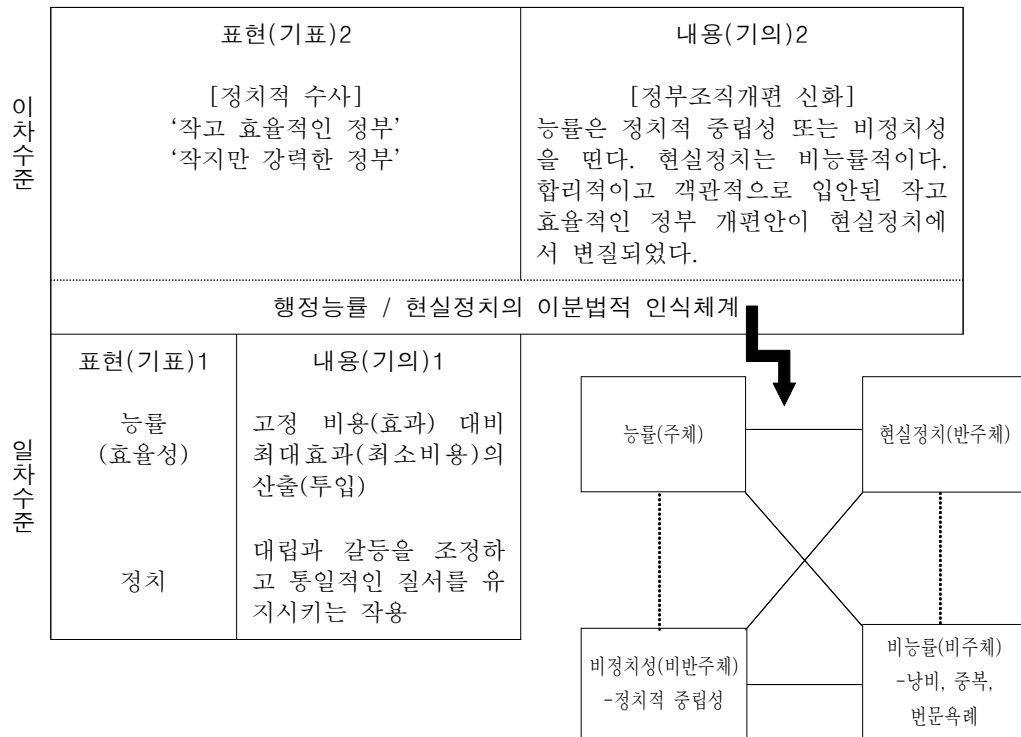
Barthes(1972)가 제시한 기호학적 체제모형은 텍스트 분석을 위한 유용한 틀을 제공한다. 기호(sign)의 원자적 차원으로 기표(signifier)와 기의(signified)가 있다. 기표는 개념의 표현(expression) 부문에 해당하고 기의는 내용(contents) 부문에 해당한다.

<그림 1>에서 보듯이, 일차수준의 기표(표현1)와 기의(내용1)가 결합하여 이차수준에서 기호의 새로운 기표(표현2)가 된다. 일차수준의 기호는 이차기호의 내용(기의2)을 담기위한 그릇이 된다. 그림으로써 일차기호의 내용(기의1)을 고갈시킨다(Barthes, 1972: 118). 즉, 기의1은 이차수준에서 다른 곳으로 쫓겨나서 유명무실한 것이 되고 만다(김경용, 2010: 177). 바로 이 점이 롤랑 바르트가 제시한 모형의 핵심적 요소라고 할 수 있다. 일차수준의 기호보다 높은 차원이 텍스트 차원이며, 기호 이상의 의미론적 실체들이 담론을 구성하는 것이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 이차수준에서 수사와 신화를 구성하는 담론 텍스트가 형성되는 것이다.

수사는 특정 상황에서 청중을 설득하거나 동기를 부여할 목적으로 사용하는 정치적 담론기술이다. 수사는 거짓일 수 있지만 상대에게 영향력을 행사할 목적으로 사용되는 언어이다. 신화는 논리적 한계나 반증가능성에 구속되지 않는 환상적 요소를 배태하고 있다. 신화는 참이 아니지만 집단적인 신념을 형성한다. 다시 말해, 신화는 일종의 집합적 신념으로서 경험적 증명여부와 상관없이 거짓일 수 있음에도 불구하고 사

실처럼 받아들여진다(원숙연, 2015: 39). 수사와 신화의 힘은 진실여부와 무관한 집단적 믿음으로부터 발생한다(최성욱, 2011: 239).

<그림 1> 능률과 현실정치에 대한 기호학적 체제모형



기호는 기표와 기의가 의미 있게 결합되어 생성된다. 의미소(eme)에 대응하는 기표가 전제될 때만 기호가 될 수 있다. 즉, 이항대립적 관계가 성립할 때 기호가 되며 의미가 있게 된다. <그림 1>에서 '능률'의 의미는 이것의 이항대립쌍이 존재할 때만 그 의미를 가지며 비로소 기호가 된다. 그래서 어떤 텍스트의 의미를 찾기 위해서는 그 텍스트에 내재하는 최초 이원대립쌍(initial binary opposites)을 포착하는 것이다. 이러한 이원대립쌍을 기초로 신화가 구성된다(참조: Greimas, 1990). 특정한 은유를 가지고 텍스트를 읽어가듯이 조직을 읽을 수 있는 것처럼(윤건수, 2008: 79), 정부조직개편이라는 사건을 텍스트를 읽어가듯이 파악할 수 있다.

2. 정부조직개편의 지배적 수사

앞서 언급했듯이, 국내 선행연구들이 제시한 정부조직개편의 목적은 행정적 능률제고와 정치적 상징관리로 양분된다. 이들이 주요하게 참고하는 March & Olson(1983)

은 정부조직개편의 언어를 ‘정통행정이론’과 ‘현실정치’로 양분하여 제시한다.

1) 행정능률

능률은 정통행정이론의 핵심이념이며 복음이라고 인식되었다. 중복으로 인한 낭비가 주요 문제이며, 이에 대한 해결안으로 “조직·직위·비용의 감축·폐지”를 이야기한다(White, 1958: 85). 미국 앨고어 부통령의 국가성과보고서(NPR) 부제인 “Works Better, Costs Less”는 이러한 압력을 반영한 전형적인 능률수사이다. 정부조직개편에 있어 능률수사는 비용감축에 강조점을 둔다. 특히, 조직통합을 통해서 기구와 인원을 축소할 것을 표방한다(최성욱, 2001: 21). 능률은 정부활동의 투입측면에 초점을 둔다. 투입통제의 능률상징으로 예시할 수 있는 것이 우리의 『국가공무원총정원령』이다. 행정기관에 두는 국가공무원 수의 최고한도를 아예 설정한 것이다.³⁾ 이러한 공무원 정원한도제가 있으면서 한편으로는 OECD국가들과 비교해 우리는 큰 정부가 아니라는 이야기가 자리 잡고 있다.

미국의 정부조직개편 법령에 명시된 내용을 살펴보자.

정부의 효율적 운영을 통해 지출감소와 경제성의 촉진; 정부기능과 행정기관의 통합·조정; 유사기능과 해당 기관들을 합병함으로써 정부기관의 수를 감소; 중복·중첩의 제거 등이다. 특히, 기능과 관할권의 중복 및 중첩문제는 미국에서 정부조직개편의 정당화를 위한 핵심으로 작용한다. Hyman & Kovacic (2014: 1450-3)에 의하면, 정부조직개편은 미국 대통령 선거캠페인에서 중요한 역할을 해왔다. 대선 후보들은 당 경선이나 본선과정에서 정부조직개편을 공약하는데, 기능중첩(duplication)과 “관할권 혼동”(jurisdictional chaos)이 정부조직개편의 필요성을 제기하는 지속적인 문제였다.

우리의 관련법령에서도 행정기관은 능률이념에 기초하여 조직해야 함을 강조한다. 정부조직법의 목적은 “국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정하기 위함”이다(『정부조직법』의 제1조). 그리고 “행정기관의 조직은 다른 행정기관의 조직과 기능상의 중복이 없어야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성되어야 한다”(『행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙』의 제3조).

그러나 능률성에 대한 판단은 본질상 이윤을 추구하는 상업조직에 적용할 때 용이하다. 능률은 대차대조표상 고정비용으로 최대수익을 산출하거나 고정수입으로 최소비용을 투입하는 것을 말한다. 상업조직에서 능률은 가장 큰 순이익을 산출할 수 있는 대안의 선택을 말한다(Simon, 1945: 172-173). 이 점에서 정부가 생산하는 공공재화와 서비스 성격상 성과측정이 곤란하다는 명제가 능률실현의 수사성격을 대변한다.

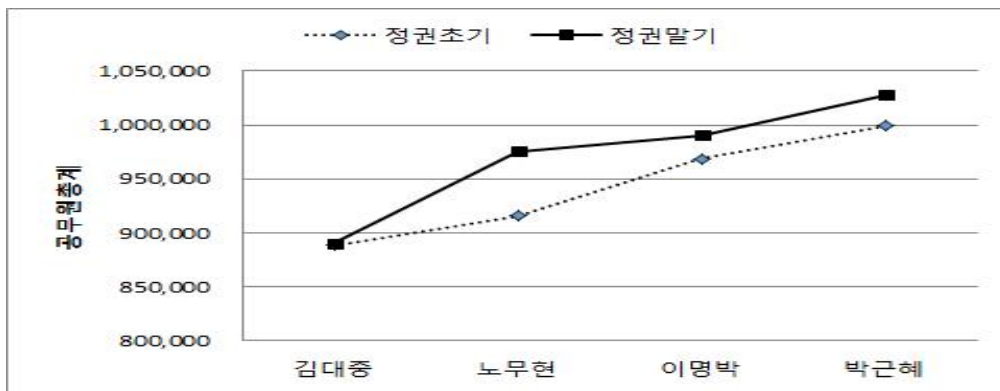
표방된 목적과는 달리, 정부조직개편이 오히려 지출의 증가나 관료권력의 확장 등과 같은 결과를 초래한다고 주장하는 연구들도 상당수가 있다(조성한, 2008; 오재록·

3) 1998년 말에 제정된 이 대통령에 따르면, 해당 국가공무원 총정원을 27만 3,982명으로 제한하였다. 2013년 들어 최고한도를 2만명 증원하여 2016년말 현재 29만 3,982명으로 규정하고 있다.

박치성, 2013; 정명은·오재록, 2014). 이명박 정부의 조직개편결과를 평가한 정명은·오재록(2014)에 의하면, ‘작고 유능한 정부’를 표방하여 조직개편을 단행했으나 자원 투입규모가 증가하였다. 이전의 노무현 정부에 비해 재정규모가 2.8배, 구조적 분화수준이 1.8배 증가하였다. 조석준·임도빈(2016)에 의하면, 법령상 규정되어 있는 합리적 기준은 현실적으로 잘 작동하지 않는다. “조직개편은 언제나 조직확장을 위해 제기되며, 투쟁의 결과로 손해 보는 일은 없다는 입장에서 요구되는 것이다”(pp.588-9).

1998년 말부터 2016년 말 사이에 우리나라 공무원은 통계상 약 13만 9천여 명이 증원되었다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이, 매 정권마다 정권 초창기와 후반기 간 공무원 정원차이가 뚜렷하다. 정권초창기에는 감원 등 축소추세이나 정권후반기 들어 증원하는 재확대 경향을 보이고 있다.⁴⁾ 결국 능률적인 정부는 수사로서 실재한다. 능률 수사는 정치적 이해 측면에서 정당성을 제공한다. Meyer & Rowan(1977)에 의하면, 조직개편에서 제시되는 능률과 효과성 주장은 실천을 위한 목적보다는 정당성 확보를 위한 수사(legitimizing rhetoric)로서 의미가 있다.

<그림 2> 정권 초창기-후반기 간 공무원 정원변화



2) 현실정치

정부조직개편사건은 현실정치(realpolitik)를 나타내는 일종의 상징이다. 정부조직개편은 “경합하는 이해세력들 사이에 벌어지는 정치적 투쟁”(March&Olsen, 1983: 283)이며 “고도의 정치적 작업”(안문석, 1999: 77)이다. 정부조직개편은 상징적 효과를 갖는다. 정부조직개편은 새 정부가 출범할 때 기존 정부와 차별화하고 새로운 정부의 정통성과 지지를 공고화하고, 특정한 행정 가치나 정부운영의 방향을 제시한다는 점에서 중요한 의미를 가진다(문명재, 2009: 24). 정부조직개편은 정치적으로는

4) 2016년 12월말 현재 공무원 총정원은 1,027,561명이다. 이 수치에는 군인 및 군무원, 국가정보원 직원, 그리고 지방자치단체의 선출직은 제외되었다. 정권 초기와 말기 간의 정원차이를 보면, 김대중 정부 +1,659, 노무현 정부 +59,329, 이명박 정부 +21,739, 박근혜 정부 +28,621명이다.

정부의 개혁의지를 보여주는 상징적 의미가 있으며, 행정적으로는 행정개혁의 방향과 내용을 암시하는 출발점으로도 볼 수 있다(민진, 2008; 이윤경·문명재, 2011: 60에서 재인용).

현실정치는 이데올로기적 관념이나 윤리적 전제 보다는 주어진 상황에 대한 고려를 바탕으로 하는 정치이다. 그래서 이해 관련자는 조직개편을 주어진 상황으로 인식하면서 최대한 효용을 얻기 위한 정치적 게임을 하는 것이다. 즉, 이해관련자는 이 게임을 각자의 효용을 극대화할 수 있는 기회로 인식하며 전략적 행동을 한다. 예컨대, 정부부처와 관료는 축소에 최대한 대비하면서 권력 키우기, 승진, 직위 확대 등의 기회로 보며, 대통령 당선자 등 정권인수세력은 인사관리와 국정철학반영, 그리고 관료의 통제기제로 활용하며, 야당은 선거패배에 대한 만회와 정부여당의 견제 기회로 활용한다.

우리나라 헌정사에서 가장 중요한 논의의 대상이 된 것은 권력구조 문제 중에서도 바로 정부 형태의 문제라 할 수 있다(김운태, 1976: 274). 우리나라의 정부개혁의 역사는 이러한 의미에서 개헌과 더불어 정부형태의 개변사라 해도 과언이 아닐 것이다(김운태·오석홍, 1996: 260). 당시 각 정당의 전략과 관련되고 있음을 부인할 수 없다. 왜냐하면 당시 민주당의 정강정책에서 추구하던 내각책임제는 이승만의 독재정치에 항거하는 전략적 무기였던 것이다(박문옥, 1963: 426; 한국행정연구원, 2014: 266에서 재인용). 정부조직개편의 현실정치성을 반영하는 표현들을 예시해보면 다음과 같다.

“선거수요에 편승한 관료들의 밥그릇과 손가락 얻기 싸움” (2012/8/30 중앙일간지 기자); “공무원들 영역다툼 총력전” “5년마다 일어나는 격변사태의 재물” “부처기능 사수게임” “외청으로 밀리다니” (파이낸셜뉴스, 2013/1/16); “이제부터 본게임이죠. 생존을 위한 전쟁이 시작된 것” (한국경제, 2013/1/17); “우리 부 입장에서는 최악” “5년 만에 제자리를 찾았다” (서울신문, 2013/1/16); “우리 부처가 최근 개편대상으로 부쩍 거론되는 상황을 보면 ‘올 것이 왔다’라는 생각이 든다” (조선일보, 2017/2/14).

현실정치에서는 ‘합리적인’ 조직개편의 원안이 개편과정에서 수정되어 설사 “짜집기 누더기처럼” 보일지라도 정상적이고 자연스러운 것이다. 예컨대, 1994년, 1998년, 2008년, 2013년의 정부조직개편은 당초의 개편안이 각계의 이해와 입장차이로 수정되어 최종 결정되었다. 합리주의적 능률의 관점에 의하면, 이러한 수정은 “합리적 판단보다는 힘의 논리와 정치적 논리가 조직개편과정을 지배하기 때문에”(이승종 외, 2012) 매우 우려되지만, 현실정치의 관점에서는 중요한 효과가 된다. 요컨대, 일차수준의 능률기표에서 보면 현실정치는 비정상적이고 소모적인 것으로 보이고 정치적 수사로 인식된다. 그러나 현실정치에서 능률의 일차기호는 순진한 환상일 뿐이다. 이차수준에서 능률의 일차기호는 사라지고 능률수사가 표상하게 된다. 이러한 행정능률과 현실정치의 이분법적 인식체계가 주기적·반복적인 정부조직개편의 신화를 오히려 강화한다.

IV. 정부조직개편 신화의 기원

1. 행정능률과 현실정치의 이원대립성

1) 정부조직개편과 개혁에 대한 전문가의 인식

이종열·주동범(2012: 477, 462)은 1998년 이후 김대중, 노무현, 이명박 정부의 조직개편과정에서 나타난 특징을 다음과 같이 제시한다. 정부조직개편이 정부의 효율성 제고라는 미명하에 정치적 성격을 보였다. 조직개편작업이 조직의 효율성이라는 차원에서 필요하다는 지적도 있지만, 또 한편에서는 정치적 결정으로 인해 많은 사회적 비용이 낭비되고 있다는 비판을 받기도 한다.

박천오(2011)는 행정학자들이 공통적으로 지적하는 조직개편문제들을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 정부조직구조나 환경에 대한 체계적이고 정밀한 진단이 선행되지 않은 채, 정치적 조건변화에 따라 결정되고 추진되었다. 둘째, 청와대를 중심으로 개혁의지의 표현 또는 권력재편 등과 같은 정치적 목적을 위해 즉흥적으로 급하게 추진되었다. 그래서 개편이후 후속관리에 혼란과 어려움이 발생하였다. 셋째, 원안이 개편추진과정에서 정치적 타협에 영향을 받아 기형적 형태로 변형되는 경우가 많았다.

정용덕(1995)은 1994년에 단행된 정부조직개편에 대해 “작은 정부를 지향한 중앙정부조직의 축소개편, 그리고 경제정책조정 효율성을 높이기 위한 기능과 구조의 과감한 통폐합이 이루어졌다. 이는 민선 정치 엘리트들에 의한 관료제의 통제 가능성을 검증해 볼 기회를 제공한 것이다. 반면 적지 않은 수사학의 동원과 충격요법적인 시기 선정 등은 모두 정부조직개편의 강한 상징정치적인 측면을 보여 준다”(p.58)고 평가한다.

김광웅(1998)은 1998년의 정부조직개편에 대한 평가를 다음과 같이 한다. “여기에서 난산했다는 것은 원안이 꽤나 왜곡되었다는 의미를 포함한다. 정치적 타협의 결과 탄생한 법은 정치권의 자성이나 또 다른 정치권력의 탄생과 더불어 수정되기 마련이다. 거기에 행정적 불편과 비합리까지 곁들여 있다면 그 개정의 필요성은 당연한 것 이라고 아니할 수 없다. 국회의 심의과정에서 정치적 판단이 개혁의 본지를 흐린 것은 너무나 엄연한 현실이다. 기형아로 탄생한 기획예산위원회와 예산청이 그 산물이다”(pp.97-8, p.108).

김영평·최병선(1993)에 의하면, 행정개혁은 작은 정부를 지향해야 한다. 필요한 공공 서비스를 충실히 제공하되, 부적합한 기능을 축소하여 민간부문의 활동에 대한 불필요한 간섭을 작게 하는 정부가 되어야 한다. ‘정부가 해야 할 일’과 ‘해서는 안 될 일’을 구분하여야 한다. ‘더 잘 할 수 있는 일’과 ‘잘 할 수 없는 일’을 구분하여야 한다. 작은 정부란 ‘해서는 안 될 일’과 ‘잘 할 수 없는 일’을 가려서 제거하는 정부를 말한다. 작은 정부는 ‘불필요한’ 간섭이 없는 정부이다(pp.33-4; pp.79-81).

이승중 등(2012)에 의하면, 이명박 정부의 조직편제에 대해서 대부처주의에 따른

부작용, 부처할거주의의 지속, 국정조정기능의 비효율성, 기획기능과 집행기능의 혼선 등 여러 가지 문제가 지적되고 있으며 이러한 문제점들을 개선하기 위한 조직개편 수요가 있다. 그리고 정부조직의 개편방향에 대한 백가쟁명식의 논의가 진행되면서 “합리적 판단보다는 힘의 논리, 정치적 논리가 조직개편과정을 지배하게 될 우려가 없지 않다”고 인식한다. 그러면서 ‘불필요한’ 조직개편은 지양하고 ‘최소한’의 조직개편을 지향해야 한다고 주장한다.

조석준·임도빈(2016)은 권한과 책임의 불균형 속에 정부조직팽창을 경계하면서 “꼭 필요한 조직만 남기면서 또한 적절한 규모로 유지해야 한다.”(p.579)고 주장한다.

2) 행정능률과 현실정치의 이원대립성과 능률수사

위와 같은 정부조직개편에 대한 인식과 평가내용에는 행정능률(효율성)과 현실정치 간의 이분법적 구도가 내재되어 있다. 예컨대, 위에서 “효율성 제고라는 미명하(美名下)에 정치성을 떠었다”는 인식은 조직개편에 대한 부정적 평가를 나타내줄 뿐만 아니라, 행정능률수사와 현실정치 간의 이원대립성을 현시하고 있다. 위에 제시한 학자들의 인식과 평가에는 “체계적이고 정밀한,” “정치적 목적을 위한 즉흥적 추진,” “정치적 타협에 따른 기형적 변형,” “적지 않은 수사학의 동원,” “원안이 꽤나 왜곡되었다” 등과 같은 표현이 등장하고 있다. 이러한 표현은 현실정치에 대한 불신을 나타내면서, 동시에 능률과 합리성에 대한 신념을 드러내주고 있다. 여기에서 정부조직개편 신화를 읽을 수 있다. 엄연한 실재인 현실정치에 대한 대립각에 정통행정이론과 능률의 수사가 존재하고 있다.

오석홍(2011: 160-1)에 의하면, 민주성과 능률성을 동격으로 놓고 양자의 관계를 경쟁적·갈등적인 것으로 규정한 학자들이 있다. 이들은 기본적으로 능률과 민주성을 대립관계로 인식하는 경향이 있다. 예컨대, 이종수(2009)는 “행정에 대하여 지나치게 민주성을 강조하게 되면 능률성이 저하될 수 있다. 그 이유는 행정에 대한 지나친 통제에 인하여 행정기능의 신축성과 기동성이 위축되기 때문이다. 그와 반대로 능률화에 주력하다보면 민주성이 희생되기 쉽다”고 주장한다. 백완기(2006: 69)는 양자를 동일비중으로 인식하지는 않지만, “민주성이 강조될 때에 능률성이 희생되기 쉽고, 능률성이 제고될 때에 민주성이 뒷 그늘로 물러나기 쉽다. 민주성과 능률성은 본질적으로 그 생리가 대립적이라고 할 수 있다”고 적고 있다.

능률과 비정치성(정치적 중립성)은 상호보완관계에 있지만, 그렇다고 ‘능률=비정치성’이라는 의미는 아니다(그림 1 참조). 일차기호 수준에서 없었던 능률과 정치성간 이원관계가 표상된 현실세계에서 능률수사와 현실정치 간의 이원대립관계가 생성된 것이다.

정부조직개편 텍스트에서 ‘불필요한’ ‘최소한’ ‘해서는 안 될 일’ 등과 같은 표현의 선택은 암묵적으로 합리적인 기준의 존재를 전제하기 때문에 가능하다. 그러나 이러한 ‘합리적인’ 기준이 선형적으로 존재하는가? 필요한 간섭과 불필요한 간섭의 구분은 분명하지 않다. 필요한 것과 불필요한 것, 그리고 해야 할 일과 해서는 안 될 일을 어

떻게 알고 결정할 것인가? 이것은 궁극적으로 정치적 합의의 문제이다. 그럼에도 불구하고 이러한 표현들이 실재하는 이유는 무엇일까? 능률수사가 갖는 2차 기호수준의 농축적 상징성 때문이다. 농축적 상징(condensational symbol)은 상징에 부여하는 이해관계자들의 정서적 또는 가치 함축적 의미를 말한다. 정서적 또는 가치 함축적 의미를 갖기 때문에 그 내용이 애매성을 갖게 되며, 그 의미가 상징 자체에 있는 것이 아니라 사람에게 있다(이종범, 1990: 373-4). 능률수사는 작은 정부론으로 지지를 얻는 정치인 및 공직자와 학문권력 강화로 이익을 얻는 행정학자에게 의미를 갖는다. 그래서 능률수사는 이들에게 동기를 부여한다.

그 동안 정부조직개편은 효율성 제고를 표방하면서 - <그림 2>에서 확인할 수 있듯이 - 정권초기에는 행정기관과 공무원의 수가 감소되었다가 정권 후반기로 접어들면서 그 수가 다시 증가하는 현상이 반복되었다. 행정과 정부조직의 효율성의 제고라는 것은 가장 흔하게 기대하면서도 실현가능성은 가장 낮은 정부조직개편의 목적이다(Salamon, 1981; 박천오, 2011: 7에서 재인용). 정부의 현실에서 능률은 수사로 표상할 뿐이다.

March & Olsen(1983: 283)에 의하면, 정부조직개편이 실제로 비용감소를 가져오기는 어렵다. 그렇지만 조직개편이라는 의식(the rituals of reorganization)은 경제성과 능률이라는 상징의 활용을 요구한다. 다시 말해, 정부조직개편이 실제로 능률을 달성할 수는 없지만, 능률의 복음이 갖는 정치적·상징적 효과는 낡는다는 것이다. 정부조직개편시 인력이나 조직의 증감 등 투입요소는 그나마 화폐가치로 측정이 가능하지만, 개편효과에 대해서는 화폐가치로 측정하기 어렵다. 조직개편 초기의 감축이나 분봉현상(박천오, 2011)이라고 일컫는 방식으로 능률기의 중 투입요소는 분명하게 보여줄 수 있다. 김병섭·김정인(2014)에 의하면, 정부 관료는 국민이나 언론, 외부기관에 대해 자신들의 성과와 실적이 명확하게 드러난 영역에 있어서는 이를 적극적으로 홍보하고 책임을 지는 듯한 행태를 나타내지만, 국민 등으로부터의 비난이 우려되거나 부정적인 결과가 예측되는 부분에 있어서는 책임을 감추거나 회피하려는 행태를 나타내고 있다. 정부조직개편에 있어 단기적으로 인력감축이나 기능 및 기구축소 등 투입요소는 보여줄 수가 가능하다. ‘작은’ 정부와 능률 수사가 실재하는 것이다. 요컨대, 능률의 제고가 목표로 표방된 개편이지만, 실제 대차대조표상 투입/산출비율(1차 능률기표)이 아니라, 투입만을 가지고 능률을 보여주는 상징적 효과의 능률수사인 것이다.

2. 행정능률과 현실정치 간 이분법의 해체

1) 능률과 정치 기의

역사적으로 볼 때, 능률과 효과성에 대한 정부의 관심은 원래 19세기말을 전후로 성립한 좋은 정부(good government) 이념에 근거한다. 여기에서 좋은 정부는 “공적 자금은 가능한 한 조심스럽고 심사숙고하여 지출되어야 하며, 적절하게 사용해야 하

고, 사용의 효과는 가능한 한 명백해야 한다”는 신념에 뿌리를 두고 있다. 이는 과학적 관리운동으로부터 고무된 결과이다(Harmon & Mayer, 1986: 38). 따라서 역사적 기원상, 능률의 1차 기의는 정치성과는 무관한 대차대조표상 투입/산출비율이며 목표달성을 위한 수단이다. 그러나 이차수준의 표상세계에서 ‘능률=비정치성(정치적 중립성, 중립적 전문성)’으로 실재한다. 여기에서 중립적 행정전문성이란 실재 무엇을 의미하는가? 우선 소속기관으로 설치했다가 이후 내국으로 만든다든지 우선 담당관을 설치하고 이후 국이나 과의 설치를 요구하는 등과 같은 조직확장전술능력이나 행정테크닉을 의미하는가? 법적 정치적 ‘방해물’을 극복하고 조직이익의 확장능력을 발휘하는 것이 조직개편과 관련된 행정전문성이라고 하는가?

현실정치는 비능률과 상호보완적인 것으로 표명되고 있지만, 그렇다고 정치가 곧바로 비능률을 나타내는 낭비, 소모성과 중복을 의미하는 것은 아니다. 민주주의체제에서 정치기표는 모든 대립과 갈등을 조정하고 통일적인 질서를 유지시키는 작용이라는 1차적 기의를 담고 있다. 학자들마다 다양하게 정의하지만, 정치를 “모든 대립을 조정하고 통일적인 질서를 유지시키는 작용”(두산백과)으로 보는 데는 이견이 없을 것이다. 정치(politics)는 “집단의 모든 구성원에게 동일한 방식으로 적용하는 균일한 결정 활동을 의미한다. 이러한 공동결정과정에서 권력이 작용한다. 좁게 정의하면, 정치는 인간 공동체에 대한 조직화된 통제, 즉 국가에 대한 통치권을 획득하여 행사하는 것”(Wikipedia)을 말한다. 대립과 갈등을 조정하여 질서를 유지시키는 활동이라는 측면에서, 정치는 본질적으로 능률이나 경제성 기호와 이분법적 차이를 갖지 않는다. 좋은 조정시스템(정치제도)과 공익과 정치개념을 이해하는 개인을 전제한다면, 갈등조정과 질서유지의 활동은 능률적일 수 있다. 시쳇말로 소모적인 정치논쟁이 감소하고 생산적이고 민주적인 통치 작용이 실현될 수 있다. 따라서 현실정치가 아닌 정치는 능률과 본질적으로(일차기호 수준) 대립하지 않는다.

왈도(Dwight Waldo)는 미국의 개혁진보주의(Reformism and Progressivism)가 행정에 물려 준 신념을 다음과 같은 가정으로 정리한다. “참” 민주주의와 “참” 능률성은 비호환적이지 않다. 그래서 민주적이면서 능률적인 정부가 가능한 것이다. 참 민주주의는 국민의 계몽과 통제를 의미한다. 참 능률은 장기적이며 국민 대다수의 이익 관점에서 능률을 의미한다. 진정으로 민주적인 정부는 역시 능률적이다. 즉, 국민의 요구에 민감하고 국민의 의지를 똑똑하고 정직하게 그리고 경제적이고 신속하게 실현한다. 진정으로 능률적인 정부는 역시 민주적이다. 즉, 국민의 진정한 욕구에 봉사한다(Waldo, 1948: 133-4). 따라서 진정한 능률이란 민주성을 전제로 하며, 진정한 민주주의도 능률이 뒷받침되어야 유지가 가능하다. 민주적이고 능률적인 정부가 참값이며 진리이다.

민주주의 정체의 1차적 기호수준에서 정치기표는 행정이념 중 민주성을 내포하고 있다. 그러나 2차적 수준에서 “능률=비정치성”의 기호와 “현실정치=비능률”의 기호가 결합되어 수사와 신화가 탄생한 것이다.

2) 능률수사의 기원 찾기

(1) 정부개편문제의 성격

정부조직개편은 문제성격상 본질적으로 능률의 가치를 실현하기 어렵다. 비록 목표 자체를 실현하기는 어렵지만, 그 목표를 표방하는 것은 이를 통해 다른 목적을 달성할 수 있기 때문이다. “체계적이고 합리적인” 계획과 분석을 상정하지만, 정부조직개편은 성격상 이해의 조정문제이므로 현실정치의 “즉흥성”을 내포한다. 그래서 “정치적 목적을 위한 즉흥적인 추진”과 같은 비판적 표현이 등장한다. 1948년 최초로 제정된 정부조직법도 즉흥적이고 졸속으로 탄생하였다. 제헌국회는 헌법 제정에 몰두했기 때문에 정부조직법은 7월 8일 작성에 착수, 일주일 만인 7월 14일 국회에 상정되고, 7월 16일에는 국회를 통과해, 7월 17일에 공포되었다(한국행정연구원, 2014: 272). 최초 정부조직법의 제정부부터 체계적이고 합리적인 분석은 부재하였다.

능률은 결과측정이 가능하고 일상화된 영역에서 일차 기의가 보존될 수 있다. 능률이나 효과성의 가치는 사악한 문제(wicked problems)보다는 유순한 문제를 다룰 때 존재한다. 사악한 문제에 직면할 경우 능률이나 효과성의 가치는 한계를 드러낸다. 사악한 문제를 다루는 데는 능률보다는 정치의 가치가 중요하다. 능률성은 외적 간여로부터 자유롭고; 목표가 고정되어 있으며; 조직 내의 관계가 일상화되고 예측 가능하며; 상대적으로 안정적인 상황에 적합하다(Harmon & Mayer, 1986: 42). 인원과 기구의 감축, 기능 중복해소와 조정 등 정부조직개편에서 다루는 문제는 사악하다. 정부조직개편은 다양한 이해세력간의 갈등관리와 조정을 필요로 하기 때문에 사악한 문제이다. 따라서 우리의 정부조직개편상황에서 능률기호가 1차 수준의 기의를 보존하기란 불가능하다. 허버트 사이몬은 능률성이 바람직하지 못한 수단-목표관계로 유도될 수 있다고 주장한다. 능률에 대한 관심이 최우선적일 경우, 목표달성을 위해 수단을 선택하기보다는 거꾸로 수단을 정당화하기 위해 목표를 설정하기 쉽다는 것이다(Simon, 1945: 183). 그래서 대한민국 정부조직개편에서 능률은 빈번히 표명되지만 실질효과에는 관심이 낮은 상징으로서 수사인 것이다.

(2) 정부관료제에 대한 고정관념

능률이 정치적 수사로서 실재하는 것은 정부 관료제에 대한 고정관념이 큰 몫을 한다. 그 동안 “정부는 비효율적인 반면 경영은 능률적”이라는 관념이 지배하였다. 특히, 과학적 관리법이나 신공공관리의 관리수사는 이러한 관념으로부터 신화를 창조한다. “정부를 기업경영처럼 운영하라” 그리고 “정부 관료조직을 감축하라”는 요청이 개혁의 단골메뉴였다. 그러나 능률의 기준으로 정부행정과 기업경영을 비교하기는 어렵다. 보건복지부가 기초수급자를 보호하는 것보다 현대자동차가 소나타를 생산하는 것이 더 능률적이라고 주장할 수 있는가? 일반인들은 정부조직에 대해 과장된 부정적 인식을 가지고 있다. 예컨대, 한 여론조사에서 “사회보장예산 \$100 중에서 사회보장국이 지출한 행정비용은 얼마나 될까?”라고 질문하였다. 응답자의 중앙값(median)은 \$52.10이었다. 그러나 실제 지출된 행정비용은 \$1.30에 불과하였다(Milward & Rainey, 1983: 149). 정부의 사업과 예산은 소모적인 경상비성이 강하여 본래 ‘낭비적’ 이미지를 가지고 있다. 그리고 정부행정은 단순히 능률성 가치에 천착하여 운영되

는 것이 아니라, 다양한 가치들을 구현하는 것이다. 다양한 가치에 따라 성취해야 할 목표도 다양하고 복잡하다. 이러한 가치 간에 그리고 목표 간에 모순과 갈등이 존재하기도 한다. 그래서 실현과 성취가 쉽지 않다. 하나의 목표를 성취하면 다른 목표는 잃거나 저조하게 끝나는 경우가 대부분이다. 결과측정이 곤란한 경우도 많다. 그래서 정부가 처리하는 문제 자체가 사악한 것이다. 한편, 정부 관료제가 규칙과 규제에 집착한다고 비난한다. 그러나 이러한 번문욕례는 원초적으로 사회의 이익집단과 정치권의 요구에 반응한 결과일 개연성이 있다. 예컨대, 보건복지부에서는 금연캠페인을 지원하는 반면, 농축산부에서는 담배농가에 보조금을 지급하는 것이 민주주의체제에서 정부의 현실이다. 이익압력단체가 개입하면서 문제가 이슈화되면, 누구의 요구는 들어주고 누구의 요구는 거절하는 기준을 찾기란 쉽지 않다. 결국 모두의 요구를 들어주어야 할 상황이 벌어진다. 법은 많이 제정되고 결과적으로 정부는 규제 과부하에 걸릴 수 있다. 그래서 정부조직은 항상 인력이 부족하다.

물론 본 글은 정부 조직과 관료의 입장을 대변하는 것이 아니다. 정부 관료제에 대한 과한 단순 논리와 이해를 경계하자는 입장이다. 정부 관료는 복잡하고 다양한 가치들과 외부 압력들, 그리고 명확하지 않는 성과 등으로 특징되는 환경에서 근무하는 사람이다. 고정관념에 의한 관료 때리기에 나선다면, 공직사회의 소극적 행정행태가 강화될 뿐이다. 이와 같은 지나친 단순화와 고정관념은 궁극적으로 정부의 역할과 기능을 왜곡할 수 있는 위험이 있다. 궁극적으로 능률수사와 현실정치 간의 구도가 이분법화 되면서 정부조직개편의 신화는 견고해질 뿐이다. 이러한 신화 속에서 한편에는 ‘비효율적이고 시대에 뒤떨어진 정부 기능과 조직을 개편하여 국정철학에 부합해야 한다’는 식의 담론이, 또 다른 편에는 “불합리한 정치적 압력을 봉쇄하여 정부조직개편과정을 정치게임이 아닌 행정적 게임으로 해야 한다”(조석준·임도빈, 2016: 589)는 식의 담론이 지속적으로 대치하면서 자기강화를 해나갈 것이다.

V. 능률수사/현실정치의 이분법 해체에 따른 실천전략

1. “*No Efficiency without Responsibility*”

대한민국 정부조직개편의 신화를 어떻게 깨뜨릴까? 정부조직개편텍스트에서 능률수사와 현실정치 간의 이원대립성을 해체하여 능률과 정치기표의 1차 기의를 회복하는 것이다. ‘합리적이고 객관적인 작고 효율적인 정부 개편안이 현실정치과정에서 변질되었다’는 사고체계에서 해방될 필요가 있다. 정치는 본질적으로 능률이나 경제성 기호와 이분법적 차이를 갖지 않는다. 정부행정에서 투입활동은 세출예산으로 대변될 수 있다. 낭비하지 않는 예산집행은 행정능률을 의미하고 이는 곧 민의와 공론이 요구하는 부문에 세금을 적절하고 정확하게 투입한다는 말이다. 민의 또는 공론과 거리가 먼 영역에 예산을 투입하는 것은 낭비이며 비능률을 의미한다. 민의와 공론을 형성하는 것은 정치의 고유기능이다. 따라서 정치가 제대로 기능하지 못하면 행정은 비효율

적일 수밖에 없다. 여기에서 정치도 능률적일 수 있다는 논리가 성립한다. 즉, 민의와 공론에 근접한 정책과 법을 만드는 것이 효율적인 정치이다. 정부조직개편의 목적을 조직과 기능의 비효율성 제거, 즉, 능률의 제고에 둔다면, 이는 궁극적으로 정부조직이 민의에 얼마나 잘 반응할 수 있는가를 보장하기 위한 시스템을 설계한다는 의미이다. 정부조직이 정치에 잘 반응하고 민의에 민감할 수 있도록 하는 것이다. 능률의 제고를 위해서는 조직개편내용에 정부부처나 행정기관 각자가 자기 납세자의 의지를 정확하게 파악할 수 있는 방법을 제시해야 할 것이다. 왈도가 말한 것처럼, 진정으로 민주적인 정부는 능률적이며 진정으로 능률적인 정부는 민주적이다. 진정으로 민주적이면서도 능률적인 정부의 구축문제는 딜레마가 아니다. 우리 스스로 창조해 낸 은밀한 통제권력인 이분법적 사고와 신화로부터 벗어날 필요가 있다. 현실정치가 아닌 정치는 능률과 본질적으로 대립하지 않는다. 마지막으로, 능률수사/현실정치의 이분법 해체에 따른 실천전략을 제시하는 것으로 끝맺음을 하고자 한다.

2. 정부조직개편의 상시화·공론화·정치적 책임성

정부조직개편의 상시화(常時化) 및 공론화(公論化)를 통한 정치적 책임성(責任性) 강화가 요구된다.

첫째, 정부조직이 환경적 요구에 일상적으로 반응하도록 조직개편의 상시화를 제도화해야 한다. 현재, 정권 주기적인 부처수준의 정부조직법이 ‘과도한’ 관심 속에 개정되면 이 후 직제개편은 납세자의 무지 속에 상시적으로 이루어진다. 정권교체기의 짧은 시간에 ‘과도한’ ‘반짝’ 관심 속에 개정된 정부조직법을 정권 후반기까지 정치적 무관심 속에 ‘탄력적’으로 시행한다. 그래서 정권 초반기와 후반기 간의 정원차이가 주기적으로 발생하곤 한다. 따라서 현행 정부조직법에 대기능(실국) 단위까지 규정토록 하거나 부처의 직제개편령을 법률화할 필요가 있다. 이와 동시에 개편대상이 될 기관의 직제, 정원, 예산, 그리고 규제를 토달 패키지로 묶어 예산과정에 연동시키는 것이다. 조직개편과정을 예산절차와 완전히 일치시키는 것이다. 여기에서 개편대상의 범위에는 행정부 소속의 모든 기관은 물론 입법부와 사법부의 행정기관 까지 포함시킬 것을 위헌여부와 함께 검토해야 한다. 이러한 소위 ‘조직-인사-예산-규제 연동 상시패키지’에 의한 조직개편제도가 구축되면, 총액인건비제 등 각종 관련 법규명령들을 정비하거나 폐지하고 특별법 제정이나 의원입법 등에 의한 기구설치도 제한해야 할 것이다. 이렇게 정부조직개편이 상시화되면 일차수준의 능률기여가 회복되는 방향으로 동기부여될 것이다.

둘째, 정부조직개편문제의 공론화 및 그 과정의 공개화이다. 공개화는 첫 번째에서 제시한 상시화 전략이 실행되면 최소한 현재의 예산과정수준 만큼은 달성될 수 있다. 공론화를 위해서는 임도빈(2016)이 제안한 학술전문가 위원회의 설치와 이를 통한 조직개편분석과 평가, 그리고 시민영역의 감시가 필요하다. 정부조직개편안에는 명확한 개편목적은 물론 직무분석평가내용도 포함되도록 해야 할 것이다. 세월호침몰사고와 같은 재난안전영역에서 컨트롤타워의 부재가 문제인가 법적 책임회피와 권력지상주의

에 의한 소극행정의 행태가 문제인가? 문제정의의 타당성과 명시화가 요구된다. 공개 범위에 국가안보에 직결되는 경우를 제외하곤 공공기관의 조직과 정원까지 포함시킬 필요가 있다. 공론 및 공개가 제도화되면, 비능률적인 정치적 압력, 그리고 조직 확장이나 권력증대 또는 관청형성에 대한 유인이 약해질 수 있다. 조직과 예산의 확대는 자율성(autonomy)의 감소를 가져올 수 있다(Wilson, 1989). 그러나 여기에는 조건이 있다. 정치권의 실질적인 감독과 통제의 조건하에서만 조직의 권력과 자율성 간 부적 상관관계가 성립한다. 이러한 조건하에서 자율성을 추구하는 정부조직과 관료는 조직의 확장이나 예산팽창에 대한 동기가 감소하게 되는 것이다. 크면 감시와 제약이 많아지고 그렇게 되면 자율성이 침해되기 때문이다. 정부조직개편을 토탈 패키지에 의한 예산절차로 연계시키면서 그 과정에 공론화와 투명성이 보장된다면 정치적 책임성은 자동으로 확보될 것이다. 비효율적 기능과 조정 또는 할거주의 문제는 능력에 기초한 합리적 대안에 의해 ‘불합리한’ 정치적 개입 없이 해결되는 것이 아니다. 정치속에서 해결 대안을 구해야 한다. 문제는 현실정치다.

참고문헌

- 김경용. 2010. 《기호학이란 무엇인가》. 서울: 민음사.
- 김광웅. 1998. “김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰.” 《한국행정학보》 32(2): 97-111.
- 김근세·최도림. 1996. “우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계.” 《한국행정학보》 30(3): 35-51.
- 김동환. 2013. “정부조직 개편의 메커니즘에 관한 시론.” 《한국시스템다이내믹스 연구》 14(3): 5-23.
- 김병섭·김정인. 2014. “관료 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로.” 《한국행정학보》 48(3): 99~120
- 김영평·최병선(편저). 1993. 《행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜》. 서울: 나남.
- 김운태. 1976. 《해방 30년사》. 한국사료연구소 편, 제2권. 제1공화국. 서울: 성문사.
- 김운태·오석홍. 1996. 《한국행정사》. 서울: 한국방송대학교출판부.
- 김창수. 2016. 《공공갈등과 행정이론: 제도, 프레임 그리고 시간의 방정식》 경기 고양: 피엔씨미디어.
- 문명재. 2009. “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제.” 《한국공공관리학보》 23(4): 23-41.
- 민 진. 1995. “정부조직개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구개편사례를 중심으로.” 《한국행정학보》 29(3): 1003-1016.
- 민 진. 2008. “이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례연구.” 《한국조직학회보》

- 5(2): 267-292.
- 박대식. 2008. “정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국 사례를 중심으로.”
《한국조직학회보》 5(3): 103-126.
- 박문옥. 1963. 《한국정부론》. 서울: 박영사.
- 박천오. 2011. “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰.” 《한국조직학회보》
8(1): 1-30.
- 백완기. 2006. 《행정학》. 서울: 박영사.
- 안문석. 1999. “정부조직개편평가: 총괄 및 일반행정분야.” 《한국행정학회 특별세
미나》.
- 염재호. 2009. “한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근.” 《정
부학연구》 15(2): 71-106.
- 오석홍. 2011. 《행정학》. 서울: 박영사.
- 오재록. (2009). “정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 분석.” 《행정
논총》 47(2): 211-232.
- 오재록·박치성. (2013). “정부조직개편에 따른 부처 간 네트워크 및 권력관계 변화:
경제부처를 중심으로.” 《한국행정학회보》 47(3): 101-127.
- 원숙연 (2015). 《젠더중립성의 신화: 여성공무원을 통해 본 현실과 담론의 이중성
》. 서울: 이화여자대학교출판부.
- 윤건수. 2008. “사례연구: 분석의 세계에서 집필의 세계로.” 《한국정책학회보》
17(4): 63-87.
- 이승중·최영철·권혁주·오영균. 2012. “차기정부 정부조직개편의 원칙과 방향.”
《한국행정학회 하계학술대회발표문》.
- 이윤경·문명재. (2011). “국정의제의 변화와 정부조직개편에 대한 연구.” 《한국조
직학회보》 8(1): 59-106.
- 이종범. 1990. “정책딜레마와 상징적 행동.” 《작은 정부를 위한 관료제》
368~389. 서울: 법문사.
- 이종수. 2009. 《행정학사전》. 서울: 대영문화사. (NAVER 지식백과: “민주성”).
- 이종열·주동범. 2012. “정부조직개편의 과정과 성과: 주요부처를 중심으로.” 《한국
정책학회 추계학술대회 발표논문집》 461-480.
- 이창원·임영제. 2009. “우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한
고찰: ‘작은 정부론’적 시각을 중심으로.” 《한국정책과학학회보》 13(4):
1-17.
- 임도빈. 2016. “권력론적 시각에서 본 한국 중앙행정조직: 문제점과 처방.” 《한국
조직학회 동계학술대회 발표문》
- 정명은·오재록. 2014. “정부조직 개편의 실제 결과: 자원투입관점의 목표-결과 간
정합성 분석.” 《현대사회와 행정》 24(1): 1-24.
- 정용덕. 1995. “한국의 정부조직 개편.” 《한국정책학회보》 4(1): 58-84.
- 조석준·임도빈. 2016. 《한국행정조직론(제2전정판)》. 파주: 법문사.

- 조성한. 2008. “정부조직구조의 영향요인.” 《한국조직학회보》 4(2): 1-18.
- 최성욱. 2001. “정부조직개편에 있어 문화통합논리의 모색.” 《한국정책학회보》 10(3): 17-40.
- 최성욱. 2011. “행정세계에서 합리성과 감정의 이원구조해체.” 《한국행정학보》 45(3): 227-249.
- 최성욱. 2012. “정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서.” 《정부학연구》 18(3): 125-152.
- 한국행정연구원. 2014. 《대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영: 이승만·장면정부》. 서울: 대영문화사.
- 행정안전부. 2008. 《정부조직개편백서》.
- Barley, S. R. & Kunda, G. 1992. “Design and Devotion: Surges of Rational and Normative Ideologies of Control in Managerial Discourse.” *Administrative Science Quarterly* 37: 363-399.
- Barthes, R. 1972. *Mythologies*(trans. Annette Lavers). N.Y.: Hill and Wang.
- Chakerian, R. 1996. “Reorganization of State Governments: 1900-1985.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1): 25-47.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. R. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Greimas, A. J. 1990. *The Social Sciences: A Semiotic View*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Harmon, M. M. & Mayer, R. T. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Hyman, D. A. & Kovacic, W. E. (2014). Why Who Does What Matters: Governmental Design and Agency Performance. *The George Washington Law Review* 82(5): 1446-1516.
- March, J. G. & Olson, J. P. 1983. “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government.” *The American Political Science Review* 77(2): 281-296.
- Meier, K. J. 1980. “Executive Reorganization of Government: Impact on Employment and Expenditures.” *American Journal of Political Science* 24(3): 396-412.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. 1977. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Milward, H. B. & Rainey, H. G. 1983. “Don’t Blame the Bureaucracy!” *Journal of Public Policy* 3: 149-168.
- Peters, B. Guy. 1995. *The Politics of Bureaucracy*. N.Y.: Longman.
- Salamon, L. M. 1981. “The Question of Goals.” in Peter Szanton, ed. *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, 58-84. N.J.: Chatham House

Publishers, Inc.

- Simon, H. A. 1945. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*(3rd ed.). N.Y.: The Free Press.
- Taylor, F. W. 1912. "The Principles of Scientific Management." In H. F. Merrill, ed. 1970, *Classics in Management*. N.Y.: American Management Association.
- Waldo, D. 1948. *The Administrative State: A study of the political theory of American public administration*. N.Y.: The Ronald Press Company.
- White, L. D. 1958. *The Republican Era*. N.Y.: Macmillan.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. BasicBooks.