「지방정부연구」 제25권 제4호(2022. 2): 291-311
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.4 (February 2022)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.4.12

대전환의 시대, 차기 정부 조직개편의 방향과 과제*

박 광 국

국문요약

본 연구는 대전환의 시대에 차기 정부를 둘러싼 환경을 진단하고 조직개편을 할 때 중시해야 할 요인들을 조직구조적 요인과 비구조적 요인으로 나누어 살펴보았다. 역대 정부의 조직개편이 국민에 대한 반응성을 고려하지 않고 보여주기식 조직개편을 단행함으로써 행정문제를 개선하기보다는 오히려 악화시키는 결과를 초래하였다는 점을 환기시켰다. 만약 조직개편이 이루어지더라도 반드시 조장적 리더십을 발휘하는 조직관리자에 의해 물리적 통합이 아닌 화학적 통합이 이루어져야 한다는 점도 강조하였다. 이를 위해서는 조직개편 시 반드시 조직행태, 조직문화, 디지털 기술의 접목과 같은 융합적 사고가 수반되어야 한다. 동시에 조직개편은 반드시 최고 주권자인 국민에 대한 책임성을 가지고 행해져야 하기 때문에 조직개편이 의도한 효과를 달성했는지에 대한 사후 모니터링 시스템이 법·제도적으로 확립될 필요가 있다.

주제어: 조직개편, 융합행정, 조장적 리더십

Ⅰ. 서론

2022년 대선을 앞두고 정부조직 개편에 대한 논의가 정치계. 학계, 언론계, 시민단체 등을 중심으로 뜨거운 화두로 부상하고 있다. 4차 산업혁명과 코로나 19 팬데믹으로 특징 지워지는 급격한 환경변화로 조직개편에 대한 당위성에 힘을 실어주고 있다. Rogers(2021)가 쓴 「대전환의 시대」에서는 모든 국가가 지속가능한 발전을 하려면 과거의 국정운영 방식에서 급격한 패러다임 전환을 해야 한다고 주문하고 있다.

하지만 해방 이후 문재인 정부에 이르기까지, 정부 효과성 제고를 위해 단행된 50차례 이상의 잦은 조직개편은 원래 의도하는 목표는 달성하지 못하고 부작용만 양산하다 보니 이에 대한 국민의 피로감은 팽배해 있다. 선진국에서조차 조직개편은 효율성이나 효과성을 추구하기보다는 정치적 상징성을 더 강하게 내포하고 있다고 많은 학자들은 주장하고 있다(Downs, 1967; Seidman, 1970; Peters, 1995; 박천오, 2011; 김윤권, 2017). 특히, 우리나라의 경우는 정부조직 개편의 목적

* 본 논문의 질적 제고를 위해 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원님들에게 감사드린다. 본 논문은 2021년 9월, 서울대 정책지식포럼에서 발제한 내용을 수정·보완하였음을 밝혀둔다.

과 방향에 대한 분명한 합의 도출이 없이 5년마다 치르지는 대선에서 정치적 목적을 가지고 이루어지는 경우가 많아 다른 선진국에 비해 제도나 정책의 일관성이 단절되어 국가경쟁력을 제고 하기는커녕 오히려 장애물로 기능한 면이 강했다(김영평, 1993; 조성한, 2008; 김윤권, 2017).[1)]

정부조직 개편을 설명하는데 있어서 가장 많이 인용되는 것이 바로 Peters 모형(1992)이다. 정부조직개편을 설명하는 세 가지 모형으로 Peters는 환경의존 모형(environmental dependency model), 제도 모형(institutional model), 의도 모형(purposive model)을 제시하고 있다. 이는 정책결정 과정을 설명하는 Allison(1971) 모형과도 일맥상통하는 점이 있다. 환경의존 모형은 합리 모형에, 제도 모형은 조직과정 모형에, 그리고 의도 모형은 관료정치 모형에 대응한다고 볼 수 있다. 이들 이론이 시사하는 점은 정부조직 개편과정은 어느 하나의 모형에 의해서 설명될 수 없기에 조직개편이 의도한 성과를 달성하려면 이러한 세 가지 관점을 동시에 고려해 보아야 한다는 것이다. 실제로 김연수·이명석(2007)의 연구는 정부가 출범할 때마다 단행되었던 정부조직 개편이 집권 후반기에 들어 그 본래의 목적은 퇴색되고 역사적 제도주의자들이 주장하는 경로의존성(path-dependency)을 따라 진행된다는 것을 보여주고 있다.[2)]

이러한 점을 염두에 두고 본 연구에서는, 차기 정부의 조직개편 방향과 과제 도출을 환경적 요인에서 뿐만 아니라 조직 철학을 포함한 정치·행정적 요인인 거버넌스도 같이 고려하면서 Rogers가 주장하는 발상의 전환을 모색하고자 한다. 동시에 조직개편 시 조직과정 모형이 가지는 경로의존성에 지나치게 함몰되지 않고 원래의 의도를 달성하기 위해서, 하드웨어적인 구조적 요인 외에 소프트웨어적인 비구조적 요인에도 동등한 관심을 가질 필요가 있다는 것을 부각하고자 한다.[3)]

Ⅱ. 정부조직 개편의 동인들

1. 환경 변화 요인

21세기에 들어와 행정을 둘러싼 환경은 급변하고 있다. 4차 산업혁명은 디지털 전환시대를 강력하게 추동하여 왔는데, 2019년 12월 코로나 19 팬데믹은 이러한 현상을 상상을 초월할 정도로 가속화시키고 있다. 롤랜드버거 연구소가 7대 메가 트렌드로 규정한 인구폭발, 자원부족, 기후변화, 빈부격차 등은 변덕스럽고(Volatile), 불확실하고(Uncertain), 복잡하고(Complex), 애매모호한(Ambiguous)한 'VUCA 환경'으로 잘 묘사되고 있다. 이러한 환경하에서는 막스 베버에 의해 효율

1) 일본의 경우는 부처의 변경보다 부처 내의 국이나 과의 개편을 선호하는 경향이 강해 우리나라처럼 정부조직의 빈번한 개편 현상은 나타나지 않는다(염재호, 2009).

2) 한세억(2002)에 의하면, 역사적 제도주의는 국가와 사회의 관계를 구조화하는 제도에 초점을 두고 제도적 배열이 달라짐에 따라 정치·행정 현상에 어떠한 영향을 미치는가에 관심을 갖는다.

3) 본 논문에서 관심을 갖는 비구조적 요인에는 리더십을 위시하여 디지털 마인드에 기반한 조직행태, 조직문화 등이 포함된다.

성의 상징으로 신격화되었던 관료제는 이제 더 이상 효용성을 상실하고 새로운 정부 조직구조를 요구하는 목소리가 점증하고 있다. 그동안 과학과 기술의 눈부신 발전에 힘입어 400여 년 가까이 만개했던 모더니즘도 7대 행정 난제에 직면하여 무기력한 모습을 보여주고 있다. 이러한 'VUCA 환경'을 지혜롭게 극복하려면, 메가 트렌드별 불확실한 요소를 진단하고 그에 적합한 시나리오를 갖고 대비하는게 중요하다. 여기에 초점을 맞추고 그 경향을 분석해 보는 것은 차기 정부 조직개편의 방향과 전략을 올바르게 모색하는데 나침반의 역할을 해 줄 수 있다.

첫째, 인구학적 동학인데 이는 다시 세계 인구의 폭발적 증가, 청년 국가와 노년 국가의 구분, 선진국으로의 이동하는 세계 인구가 증가할 것으로 보인다. 하지만 우리나라는 2019년 0.9명에서 2020년 0.84명으로 세계 최하위를 기록하고 있다. 인구의 급격한 감소는 인구 폭발보다 더 무서운 국가위기를 불러올 수 있다. 청년 국가와 노년 국가의 구분에서도 우리나라는 2030년 중위 연령 기준 가장 노년 국가 15개국 중 8위에 랭크되고 있다. 그리고 세계 인구 이동은 개발도상국에서 선진국으로 이동인데 롤랜드버거 보고서를 보면 북미, 유럽, 오세아니아로의 이동은 증가하고 아시아, 중남미, 아프리카로의 이동은 감소할 것으로 예상하고 있지만 우리나라는 오히려 외국 인구의 유입이 증가될 것으로 전망되어 이주자의 인권보호, 이주민 고용의 효과적 관리가 중요한 국가적 과제로 대두될 수 있다. 둘째, 4차 산업혁명시대와 세계화 시대를 맞아 새로운 시장의 출현이 기대되고 있다. 브라질, 러시아, 인도, 중국의 이니셜을 딴 BRIC 국가들의 2030년까지 연평균 실질 증가율은 5.8% 증가할 것으로 예상되고 있다. 그런데 BRIC 국가들보다 더 주목을 받고 있는 그룹이 바로 Next 11과 MIST 국가이다.[4] 이들 국가들의 특징은 GDP와 1인당 GDP가 동시에 빠르게 성장하고 중산층이 늘어난다는 공통된 특징이 있다. 2030년까지 Next 11이나 MIST 국가들의 명목 GDP는 연간 6.4%-6.9% 증가하고, 이러한 수치는 선진 경제권 연간 성장률의 1.5배에 해당된다.

셋째, 자원부족은 세계적인 문제인데 특히 신흥 시장 성장으로 증가하는 에너지 수요, 물부족과 식량 문제, 희토류와 같은 자원의 지역적 불균형과 관련되어 있다. 세계 1차 에너지 필요량은 2030년에 16.7Gtoe까지 증가할 전망이다. OECD 국가의 수요는 0.2% 감소하는데 비해 비OECD 국가의 수요는 29% 증가한다. 이러한 수요는 중국과 인도를 중심으로 대부분 아시아 국가에서 발생한다. 세계 인구 증가세를 볼 때 2050년에는 지금보다 2.5배, 2100년에는 4배 많은 전력 수요가 있음에도 한국은 탈원전 정책을 표방하고 있어 총체적 에너지 위기가 도래할 수 있다. 물 수요는 제조 및 전기 분야의 급증하는 소비로 인해 2050년까지 32% 정도 증가할 전망이다. 이 경우 세계 인구의 약 52%가 물 부족 지역에 거주하게 되고 이는 개발도상국 경제권의 성장에 가장 큰 위협요인으로 등장할 것이다. 그리고 세계 경제성장에 중요한 일익을 담당하는 희토류 매장량의 42% 이상이 중국에 매장되어 있어 이를 둘러싼 국제적 분쟁이 발생할 소지가 크다. 넷째, 기후변화로 인한 생태계 위기이다. 산업혁명 이후 지구 대기의 이산화탄소 농도는 계속 증가해 2030년이 되면, 현재대로 방출할 경우 450-500ppm으로 증가하는데 이는 지구 기온을 2℃까지 높이게 되며, 이 경우 세계적 재앙이 발생할 수 있다.[5] 특히 우리나라는 러시아, 캐나다와 함께 기후악당 국가로 지목될

4) Next 11에 속하는 국가로는 방글라데시, 이집트, 인도네시아, 이란, 멕시코, 나이지리아, 파키스탄, 필리핀, 터키, 한국, 베트남이고 MIST에 속하는 국가는 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키이다.

만큼 이산화탄소 배출량이 무역규모에 비해 더 높아 기후위기에 특히 취약한 실정이다.

다섯째, 전 세계가 직면한 이러한 난제들을 해결하려면, 기술발전과 혁신이 필수적으로 요구된다. 역사적으로도 인류는 물동량의 급격한 증가, 식량 수요 증가, 글로벌화에 따른 안정적인 커뮤니케이션을 철도망 건설, 합성비료의 발명, 디지털 이동통신을 통해 극복해 왔다. 현재 인류가 직면한 기후변화, 토양 오염, 세계 인구 증가 등은 바이오 경제를 통해 해결하려는 움직임이 활발하게 일어나고 있다. 또한 소비 형태가 디지털화되면서 경제의 모든 영역에 디지털 트랜스포메이션의 움직임이 활발하게 이루어지고 있다. 4차 산업혁명으로 대변되는 빅데이터, 인공지능, 로봇공학, 3D 프린팅 등의 기술이 이러한 혁신을 추동하고 있다. 최근 미중 간 패권전쟁은 바로 이러한 부문의 기술혁신을 둘러싸고 치열하게 전개되고 있다. 여섯째, 글로벌 지식사회에서 지식 교류와 연계가 가속화됨에 따라 국가 간 치열한 인재 확보 전쟁이 일어날 가능성이 높다. 인터넷 보급의 촉진으로 저렴한 E-learning 모듈의 보급이 빨라짐에 따라 교육에 대한 접근성은 획기적으로 개선될 전망이다.[6] 4차 산업혁명 시대에 과학자나 엔지니어, IT 전문가 등의 수요는 선진국 경제권을 중심으로 폭발적으로 증가하고 있는데 특히 우리나라와 같이 인구가 감소하는 국가에서 이 문제는 더 심각하게 발생할 수 있다.[7] 부족한 인재를 확보하는 전략으로 거론되는 가장 가능성이 높은 대안은 성별 격차 해소를 통한 여성 고급인력의 노동 시장 진출을 용이하게 하는 것이다.[8]

끝으로, 일곱 번째 메가 트렌드는 앞에서 언급한 난제들을 극복하고 지속가능성을 담보해 내는데 모든 국가들이 국제적 책임을 떠안는 것과 관련되어 있다. 최근 유엔을 중심으로 모든 국가의 지속가능성을 위한 위험 리스크 관리방안으로써 ESG 평가가 주목을 받고 있다. 이러한 목표를 달성하려면 정부만의 힘으로는 불가능하며 국제적 연대, 시민, NGO, 기업 등이 머리를 맞대고 중지를 모으는 협력 거버넌스가 수직적, 수평적 차원에서 활발하게 이루어져야 한다.

2. 조직철학 요인

데카르트에 의해 확인되고 계몽주의자들에 의해 신을 대체할 것으로 숭배되었던 이성은 과학과 기술을 통해 자연의 통제, 세계와 자아의 이해, 도덕적 진보, 제도적으로 보장된 정의, 그리고 궁극적으로 인류의 행복을 가져다 줄 것으로 Condorcet와 같은 계몽주의자들에 의해 또 하나의 신흥종교처럼 신봉되었다. 하지만 이들의 기대는 제1·2차 세계대전, 유태인 대량학살, 심각한 환경파괴를 경험하게 되면서 여지없이 무너져 내렸고 최악의 경우, 인간의 절멸까지도 가져올지 모

5) 〈21세기 자본〉을 쓴 토마 피케티는 기후변화로 인해 2100년에는 매년 전 세계 GDP의 20% 정도의 손실이 발생할 것으로 예측하고 있다.

6) 무크(MOOC, 개방형 온라인 강좌)의 최대 제공업체인 코세라는 이미 사용자 약 640만 명과 전 세계 105개 이상의 파트너 대학을 확보하고 있으며 연간 매출액이 1조원을 상회하고 있다.

7) 맨파워(Manpower) 연구에 따르면, 서베이 조사에 응한 전 세계 고용주의 38%가 빈 일자리를 적합한 후보자로 채우는데 어려움을 겪고 있다고 토로하였다.

8) 소득수준은 수입뿐 아니라 직업 상태의 불평등과도 깊은 연관이 있는데, 2030년이 되어도 독일 여성의 가처분 소득은 남성의 85.5% 수준에 도달하고 가장 불평등 정도가 적은 스웨덴조차도 91.4%에 머물 것으로 보고 있다(4차 산업혁명: 이미 와 있는 미래, 2017: 362).

른다는 두려움을 낳게 되었다.[9] 계몽주의의 토대를 이루었던 모더니티는 과학적 방법론에 입각하고 있는데 이들이 추구하는 핵심가치는 능률성, 관료제 패러다임, 행정의 과학화, 인간의 본성과 도덕적 기준에 대한 형이상학적 사고의 배제이다. 이로 인해, 빈부격차의 심화, 환경오염, 인간의 전반적 삶의 질 저하라는 예기치 못한 결과를 낳게 되었다.

모더니티가 가지고 있는 이러한 한계점을 극복하기 위해 포스트모더니티는 기존의 플라톤식의 수목형(樹木型) 사고를 비판하고 들뢰즈식의 리좀적 사고를 현대인들이 하도록 요구하는데 이를 도식화해 보면 〈표 1〉과 같다.[10]

〈표 1〉 리좀적 사고로의 패러다임 전환

특징	플라톤의 수목형 사고	들뢰즈의 리좀적 사고
조직구조	위계적 구조 (hierarchical structure) 보고체계를 통한 위계적 통제와 노드(node)가 중요	수평적 네트워크적 구조 (horizontal network) 자율적 역량과 수평적/수직적 연계(link)가 중요
조직 환경	폐쇄적 체계(closed system)	개방된 체계(open system)
조직의 기능	분절적/전문적 기능	연계적/통합적 기능
책임성 제고	명확한 조직 간 경계와 위계구조를 통하여 책임성 제고	자율과 성과관리를 통하여 책임성 제고

위의 〈표 1〉에서 보듯이, 플라톤의 수목형 사고에서 들뢰즈의 리좀형 사고로 전환되면 조직관리에 있어 중요한 핵심가치는 상상(imagination), 해체(deconstruction), 탈영역화(deterritorialization), 그리고 타자성(alterity)으로 바뀌게 된다.

1) 상상

Heidegger는 모더니티에서 경시되었던 상상은 순수한 직관이나 이해보다도 창의적 지식을 창출하는데 핵심역할을 수행한다고 보았다. 조직론 분야의 대가인 Morgan은 상상을 창조적 관리의 예술로 표현했고 Peters & Waterman은 상상에 기초한 직관적 도약만이 현재 우리가 직면한 행정난제를 해결할 수 있다고 보았다.[11] 특히 4차 산업혁명이 도래하고 AI, 빅데이터, 로봇이 조직 구성원의 역할을 대체하고 있는 지금, 인간들에게 있어 상상이 갖는 창의적 잠재력은 무궁무진하다고 볼 수 있다.

9) 20세기 가장 어두운 철학서로 평가받고 있는 「계몽의 변증법」이라는 책에서 Horkheimer & Adorno는"왜 인간은 진정으로 인간적인 상태로 들어가지 못하고 일종의 새로운 야만상태로 몰락해 가는가"를 호메로스의 '오딧세이'를 통해 비유적으로 그려내고 있다.

10) 생물학에서 리좀(rhizome)은 수평적인 뿌리 같은 줄기인데, 지면을 따라서 또는 지면 밑으로 자라면서 덩굴을 뻗고 그것은 새로운 식물로 다시 자라나며 그 길이는 수 km에 이르는 경우도 있다고 한다.

11) 아이폰을 개발한 Steve Jobs는 인문학적 상상을 통해 모두가 불가능하다고 여겼던 21세기 최고의 발명품을 개발할 수 있었다.

2) 해체

데리다는 모더니티의 튼튼한 반석이 되었던 헤겔의 절대정신과 계몽주의의 숭배 대상이었던 인간 이성의 거대 설화를 철저히 해체하라고 주문한다. 그가 만들어 낸 신조어인 Deconstruction은 Destruction과 Construction의 합성어이다. 다시 말해 해체는 생산적 파괴를 의미한다. 아무런 과학적 근거가 없는 환상에 기초한 모더니스트 설화들은 문제해결보다는 문제를 악화시키는데 기여할 뿐이라고 비판한다. 그가 강조하듯이 해체를 정의하는 것은 사각의 원을 요구하는 것만큼 불가능하다. 왜냐하면 해체는 해체하는 순간 또 다른 해체의 대상이 되기 때문이다. 해체는 '종국성이 없는 전략'이기 때문에 주어진 텍스트에 대한 끊임없는 사유를 요구한다. 그러한 관점에서 보면 '좋은 행정'이란 있을 수 없으며, 환경변화에 따라 해체되고 재구성되어야만 한다. 여기서 중요한 것은 텍스트, 그 자체가 아니라 상호텍스트가 갖는 의미를 찾아내는 것이다.

3) 탈영역화

탈영역화 이론에 따르면, 기존의 과학, 행정이론, 행위 학문들은 인간 욕망의 흐름을 형성하고 제한하는 부호화(coding) 역할을 교묘히 수행함으로써 우리가 그러한 마수에서 벗어나지 못하고 기존 영역을 고수하도록 유도한다. 4차 산업혁명이 가져올 행정환경은 롤랜드버거 보고서에서 주장하듯이, 변덕스럽고(Volatile), 불확실하고(Uncertain), 복잡하고(Complex), 애매모호한(Ambiguous)한 'VUCA 환경'으로 특징 지워진다. 여기에서 등장하는 기후변화와 같은 행정난제들을 해결하기 위해서는 더 이상 관료제적 조직이 아닌 반조직(反組織)의 형태가 더 적실성이 높을 수 있다. 다시 말해, 내부적인 경쟁을 통하여 더 많은 분권화된 자율성을 부여하고 매트릭스 혹은 임시적인 팀 조직이 더 적합할 수 있다. 그리고 한 전문분야에서 깊은 지식을 쌓는 것보다는 학제 간 분야를 넘나들면서 폭넓은 지식을 쌓는 것이 더 요구된다.

4) 타자성

포스트 모더니티에서 타자성은 인식론적 관점이 아니라 도덕적 관점에서 다루어지는데 그 이유는 모든 행정행위는 그 대상인 고객, 부하, 상사 등에게 직·간접적으로 영향을 미치기 때문이다. 이 경우, 조직관리자나 조직 구성원들은 타자들과의 '관계 맺음'에서 반파시즘적 윤리를 가져야 하며, 여기서 요구되는 핵심가치는 개방성, 다양성, 진리에 대한 강한 회의로 요약된다.[12)]

---

12) 사람들은 위대한 가치창조 행위에 대해서는 의미를 부여하지 못하고 오로지 기존의 가치 기준에 대한 복종만을 훈련받고 있다고 비판하면서, 망치를 든 철학자인 니체는 기존 진리에 대한 철저한 회의와 부정을 주문한다.

3. 거버넌스 요인

전통적 관료제는 조직 내 관리에 치중했지만, 행정환경이 복잡해지고 문제 해결이 어려운 행정 난제들이 등장함에 따라, 집단지성을 모으기 위해 조직 간 관리의 중요성이 더 많은 주목을 받고 있다. 그리고 조직의 지배적 철학도 개인의 이성을 중시하는 모더니티에서 타자와의 관계성을 강조하는 포스트 모더니티로 옮겨감에 따라 자연스럽게 거버넌스 개념의 유용성이 주목을 받게 되었다. 1980년대부터 미국을 비롯한 선진국에서 등장하기 시작한 거버넌스 개념은 진화를 거듭해 참여적 거버넌스에서 협력적 거버넌스로 이행하고 있는데 그 차이점을 살펴보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 참여적 거버넌스와 협력적 거버넌스의 차이

정책결정	중앙·지방정부, 이해당사자(지역 주민), 시민단체	중앙·지방정부, 이해당사자(지역 주민), 시민단체
정책집행	중앙·지방정부, 시장, 시민단체	중앙·지방정부, 이해당사자(지역 주민), 시장, 시민단체
정책평가	사전적	과정적
정책책임	불분명	분명
행정 투명성	중간 수준	높은 수준

자료: 은재호·오수길(2009)

그런데 이러한 협력 거버넌스가 성공적으로 작동하기 위해서는 첫째, 조직구조적 변수 이외에도 리더십, 조직행태적 변수(동기부여, 조직몰입 등)와 조직문화적 변수에 속하는 사회자본인 신뢰 구축에도 초점을 맞추는 것이 중요하다. 둘째, 1980-90년대에는 정부조직 개편의 목적이 효율성과 효과성 증진에 있었지만 2000년대 이후에는 국민에 대한 반응성(responsiveness)이 더 중요한 수단적 가치로 주목받고 있다. 왜 그렇게 될 수밖에 없는가? 우리나라가 선진국의 반열에 들어가면서 복지국가를 지향하게 되고, 이에 따라 복지예산이 급격하고 증가하고 있다. 이웃 일본과 같은 저부담, 고복지를 지향해서는 지속가능한 발전을 할 수 없으며 유럽과 같은 고부담, 고복지로 이행하지 않으면 안 된다(정현숙, 2021). 이제 증세는 피할 수 없는 현실이 되어가고 있으며 이럴 때일수록 국민이 공감하는 작으면서도 일 잘하는 정부조직 구조를 갖는 것은 대단히 중요하다.[13)]

Ⅲ. 정부 조직개편의 원칙과 개편 방향: 하드웨어적 측면

1. 조직개편 원칙

정부조직 개편의 논의는 수직적 분화와 수평적 분화의 양 측면에서 이루어져야 정확히 현상을

13) 「국부론」을 쓴 아담 스미스는 1759년에 저술한 「도덕감정론(Theory of Moral Sentiments)」에서 공감(sympathy)에 대해 세밀히 다루고 있다. 그에 의하면, 특정 감정을 느끼고 있는 A라는 사람과 그것을 바라보는 B라는 사람이 있는 상황에서, B가 상상력을 발휘하여 A가 어떤 상황에 처했는지 자신을 대입시킴으로써 공감이 일어난다는 것이다.

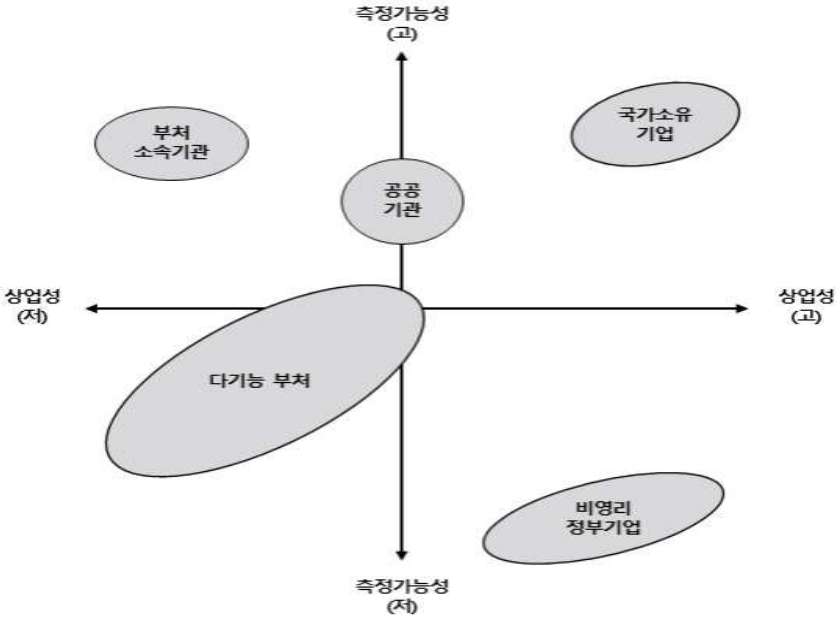
이해하고 적실성 있는 정책대안을 제시할 수 있다. 이번 발제의 초점은 수직적 분화가 아니라 수평적 분화 측면에 맞추어져 있지만 그럼에도 불구하고 수직적 분화에 대해서도 간략히 논의하고자 한다.

1) 수직적 분화

정부조직의 수직적 분화에 대해서는 Gill(2002)의 조직유형 분류가 가장 널리 인용되고 있다. 그에 의하면, 정부가 직접 통제하는 기관과 간접 통제하는 기관으로 대별할 수 있으며, 이는 다시 여러 가지 기준에 의해 세분화될 수 있다. 첫째, 정부부처와 책임행정기관은 정부직접통제기관에 포함되는 반면, 공공기관(PLA: Public Law Administrations), 私法기관(Private Law Bodies)은 정부간접통제 기관에 해당된다. 둘째, 사법기관은 영리 및 비영리정부기업(Government Enterprises)과 기타 사법기관으로 세분화된다. 여기서 비영리정부기업은 일반적으로 공기업으로 통칭되며 이들은 비독립적인 準기업(quasi-corporations)을 산하에 둘 수 있다.

다른 관점에서 보면, 정부조직의 유형별 특성은 성과측정의 가능성(measurability)과 상업성(commerciality)의 기준에 의해 파악될 수 있는데, 이를 도식화해 보면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 조직유형별 분류에 따른 특성들



자료: Gill(2002: 64)의 그림 재수정

이러한 수직적 분화가 일어나는 가장 큰 이유는 규모의 비경제를 극복하는 동시에 자율성과 책임성의 강화를 통해 성과 향상을 꾀하는데 주목적이 있다. 특히 이러한 수직적 분화는 신공공행정론의 요체를 이루고 있는데 그 근저에는 과거 정부조직은 성과측정의 어려움을 이유로 사전적 투

입통제에 치중함으로써 공무원들로 하여금 산출과 결과에는 무관심한 태도를 방조했다는 신념이 깔려있다.[14] 이러한 문제점을 시정하기 위해 고려되는 정책적 수단으로는 민영화와 민간위탁이 주로 고려되고 있다.[15]

2) 수평적 분화

정부조직의 수평적 분화는 정부가 하나의 단일 부처가 아닌 복수의 부처로 나누어져 있는 상태를 말하는데, 과학적 법칙은 존재하지 않지만 다음과 같은 기준은 조직학자들에 의해 많이 받아들여지고 있다(고영선, 2010).

첫째, 업무의 유사성 또는 연계성 측면에서 유사하거나 연계가 높은 기능은 한 부처 내에 통합하는 것이 효과적이다. 현재 기획재정부는 해외금융을, 금융감독원은 국내 금융을 각각 분리해서 맡고 있는데 이들 두 업무의 유사성을 고려할 때 바람직하지 않다. 둘째, 통솔범위(span of control)의 측면에서 보면, 장관의 통제범위를 넘어서는 기능을 한 부처 내에 두는 것은 효과적이지 않다고 본다. 현재 문화체육관광부는 한 부처 내에 문화예술, 체육, 관광, 종무 등 수많은 이질적 업무를 묶어두고 있어 규모의 비경제에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

셋째, 두 부처가 서로 대립적 목표를 추구하는 경우에는 분화시키는 것이 정책 효과성을 제고하는데 더 바람직하다고 볼 수 있다. 대표적 예로 금융감독과 금융정책의 분리, 국토부와 환경부의 분리 등을 들 수 있다.[16] 끝으로, 정책업무와 집행업무의 분리를 통해 규제 포획 현상과 규모의 비경제 문제를 극복하는데 도움이 된다. 한 걸음 더 나아가, 성과관리 적용이 상대적으로 쉬운 집행기능을 분리해 성과의 효율성을 증진시킬 수도 있다. 대표적 예로, 기획재정부 세제실과 국세청을 분리하는 이유는 이러한 맥락에서 조직 분리의 논리적 근거를 찾을 수 있다.

수직적 분화와 수평적 분화의 논거에 따라서 조직개편을 할 경우, 다음〈표 3〉과 같은 조직개편 유형을 가질 수 있다. 이러한 이론적 근거를 갖고 조직개편을 단행한 대표적인 나라가 영국이다. 영국 모델이 우리나라 조직개편에 주는 시사점은 '작은 정부' 혹은 '큰 정부'라는 정치적 이데올로기 논쟁을 벗어나 국민의 수요에 맞는 조직개편을 단행했다는 것이다. 조직개편시 영국처럼 제3섹터를 공공서비스 전달체계의 중심축으로 받아들이는 노력이 차기 정부에서 더 강도 높게 요청된다.

---

14) 거래비용이 클 경우에는 조직을 분화시키기보다 통합시키는 것이 더 유리할 수도 있다.

15) 수직적 분화는 본 연구범위에 포함되지 않는 관계로 자세히 다루지 않음을 밝혀둔다.

16) 하지만 우리나라 환경부는 미국의 환경보호청(EPA)와 달리 규제업무에 집중하는 것이 아니라 많은 환경관련 사업을 벌임으로써 타 부처와 많은 갈등을 불러오는 문제점도 가지고 있기 때문에 이 부분에 대한 심도 있는 연구가 필요하다. 물관리 일원화를 위해 환경부로 그 권한을 집중시켰지만 과연 환경부 공무원들이 수량관리에 있어 국토부 공무원보다 얼마나 더 전문성을 가지고 있는지가 회의적이다. 똑같은 문제가 환경부 산하에 있는 국립공원관리공단과 산림청 간의 업무 소관 간에도 발생한다. 국립공원관리공단이 산림의 생물다양성을 다루는데 있어 산림청보다 더 전문성을 가지고 있는지가 역시 회의적이다.

〈표 3〉 조직개편 유형들

유형	설명	영국 사례
통합(mergers)	·부처 간 통합 또는 기존의 중요업무가 신설 부처로 이관	·DEFRA와 DBERR이 통합되어 DEC로 신설
분리(demergers)	·기존 부처의 중요 기능을 분리해서 새로운 부처를 신설	·FCO에서 해외개발 기능을 분리해 DFID를 신설
신설(start-ups)	·새로운 기능을 가진 새로운 부처를 신설	·2006년도에 Department for Innovation, Universities and Skills 신설
흡수 또는 기능의 이전 (major acquisitions and transfers of functions)	·기존 부처의 기능을 다른 곳으로 옮겨 부처를 신설	·NOMS의 범죄자 교정서비스 기능을 떼어내서 MOJ를 신설
폐지(terminations)	·법적으로 부처를 폐지하고 기존의 기능을 다른 부처로 이전	·1992년 가스와 전기 국영기업들의 민영화 이후 에너지부의 폐지

자료: White and Dunleavy(2010)

2. 차기 정부 조직개편에 대한 논의

차기 정부 조직개편에 대해서는 많은 논의가 대선 후보 캠프나 공공 연구소에서 행해지고 있는데 그 대강의 내용을 크게 범주화해서 청와대 조직개편, 행정지원 부처 개편, 사업부처로 나누어 살펴보고자 한다.[17]

1) 청와대 조직개편

제왕적 대통령을 만드는 청와대 비서실 개혁은 대선 후보 캠프나 공공행정연구소에서 거의 공통분모를 갖고있는 것처럼 보인다. 그 이유를 보면 첫째, 비서실 정부는 헌법과 법률에 반한다. 정부가 될 수도 없고 되어서도 안 되는 대통령비서실이 사실상 최고 통치기구 역할을 수행하면 안 된다는 것이다. 둘째, 비서실 정부로는 큰 변화를 이끌어낼 수 없다. 권위주의 국가가 아닌 민주주의 국가에서 대통령의 권한보다는 국회의 권한을 강화하는 것이 바람직하다.[18]

셋째, 정부조직법을 준수해야 한다. 다시 말해, 장·차관도 아니면서 장·차관 위에 군림하는 청와대 실장과 수석의 권한은 축소하고, 책임총리, 책임장관제로 이행해야 전문성에 바탕을 둔 선진행정

17) 차기정부에서는 역대 정부가 범한 우를 되풀이해서는 안 된다. 첫째, 대선공약으로 내건 정부조직 개편이 인수위를 거치면서 각 부처의 로비로 인해 용두사미가 되는 경향이 있다. 둘째, 거의 모든 역대정부는 대선공약 때와는 달리 공무원 수를 줄이는데 실패했다. 4차 산업혁명으로 대변되는 디지털 전환시대에는 공무원 감축을 적극적으로 추진해야 한다. IMF 이후 김대중 정부에서의 행정공무원 수는 88만 4,916명이었으나 문재인 정부에 들어와 109만 7,747명으로 급격히 증가하였다. 문재인 정부 때 순 증원된 17만 4,000명(공공기관 포함)으로 인해 30년간 국민이 부담해야 할 세금부담은 327조에 육박할 것으로 전망되고 있다(국회예산정책처, 2017).

18) 현재 120개 정도의 민주주의 국가들을 분석해 보면, 자본주의 불평등 구조를 개선하고 복지국가로 발돋움시키는데 성공한 나라들은 대부분 대통령제 중심국가가 아니라 의회 중심주의 국가들이다(한국공공정책전략연구소, 2021).

을 펴나갈 수 있다.[19] 넷째, 비서실 운영은 정부조직법에 명시되어 있는데로 1실장 체제로 가고 정책실장제는 폐지하는게 바람직하다. 끝으로, 우리나라는 부처의 수가 너무 많기 때문에 책임총리제가 제대로 정착되기 위해서는 각 부문을 관장하는 4-5명의 부총리를 책임총리 산하에 두고 각 부처를 이들 부총리 산하에 기능별 성격에 따라 배치하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.[20]

이럴 경우 국무총리는 사실상 내각제에 버금가는 실권을 갖고 일상적 국정 및 일반행정을 관장하고, 대통령은 외교, 안보. 통일, 국민통합, 미래 비전 구상과 같은 거시적 목표에 집중할 수 있게 되어 국가 경쟁력이 제고될 수 있다.

2) 지원부처 조직개편

우리나라에서 대표적인 지원부처로서는 예산권을 가진 기획재정부와 조직권을 가진 행정안전부, 인사권을 가진 인사혁신처, 그리고 감사권을 가진 감사원이 있는데 차기 정부에서는 이들 정부조직에 대한 개혁방안을 고민해 볼 필요가 있다.

첫째, 우리나라의 예산부처인 기획재정부는 너무 비대한 조직이다. 미국과 같이 거대한 국가도 관리예산처(Office of Management and Budget)를 대통령 직속에 처 단위로 두고 있을 뿐이다. 이마저도 2010년부터 '연방 데이터 센터 통합 이니셔티브(Federal Data Center Consolidation Initiative, FDCCI)를 추진해 3,100개의 데이터 센터 중 1,200여 개를 2015년까지 폐쇄했으며 이후에도 지속적으로 확대해 갈 계획으로 있다. 이를 통해, 약 50억 달러의 예산절감 효과를 거두었다고 한다.

우리나라도 2022년 1월 3일에 정부 의사결정을 지원하는 분석 플랫폼인 차세대 디브레인이 개통될 예정으로 있다. 이 시스템은 정부의 의사결정을 효과적으로 지원할 수 있도록 지역 민생 등 정책지표를 분석해 해당 공무원들에게 인사이트를 제공하는 '데이터 기반 정책결정 지원 시스템'의 역할을 획기적으로 수행하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 차기 정부에서는 블록체인과 빅데이터에 기반한 디지털 행정이 전면적으로 기획재정부를 중심으로 도입되어야 한다. 그리고 재정분권화를 기하기 위해 현재 기획재정부의 인력 상당 부분을 사업부처로 재배치하여 부처의 기획 및 예산 역량을 극대화해 줄 필요가 있다. 또한 급변하는 4차 산업혁명 시대에 정부가 Doing보다는 Governing을 잘 할 수 있게, 차제에 기획 기능과 재정기능을 분리하는 방안도 고려해야 한다. 앞 장의 조직개편 기준에서도 언급했듯이, 서로 다른 목표를 추구하는 조직을 한 부처에 두는 것은 바람직하지 않다. 기획예산처와 재무부로 분리해서 각각의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 조직구조를 설계해 줄 필요가 있다.

둘째, 코로나 19 이후 중앙정부와 지방의 새로운 관계설정의 필요성이 증대됨에 따라, 행·재정 권한의 강력한 지방이양을 위해 현재 행정안전부를 국가안전지방자치부로 신설하자는 주장이 제기되고 있다. 또 다른 대안으로 자문기구인 자치분권위원회가 아니라, 지방자치를 담당하는 중앙

19) 차기정부에서는 행정 각 부 조직이 국정의 중심이 되고, 대통령은 장관으로부터 직접 보고받고 지휘하는 방식으로 가야만 행정 효율성이 극대화될 수 있다.

20) 통솔범위 이론에 따르면, 한 명의 상관이 거느리는 부하의 수는 적정규모를 유지해야 하며, 이를 초과할 경우 계층제의 원리를 적용하여 이 문제를 해결해 주는 것이 바람직하다고 한다.

행정기관으로서의 지방분권위원회를 설치하는 방안이 제시되고 있다(한국공공정책전략연구소, 2021). 그리고 행정안전부가 현재 가지고 있는 조직권은 인사처의 인사권과 통합하는 것이 바람직하며, 이를 통해 정부 부문의 생산성을 끌어 올려야 한다. 통합된 부처는 정부혁신처로 명명하고 민간 기업에 걸맞는 수준으로 공무원 역량을 지속적으로 끌어 올려 주어야 한다. 중요한 것은 공무원 숫자가 아니라 공무원의 질적 수준이다. 독일 공무원 한 명이 할 일을 우리나라 공무원 세 명이 하고 있다고 하는데 그 이유는 공무원들이 공직에 들어온 이후 환경변화에 맞는 재교육 기회를 충분히 갖지 못한데서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 셋째, 감사원 혁신인데 현재와 같은 합법성 감사를 해서는 공무원의 적극행정을 기대할 수 없기에 정책감사로 패러다임을 전환해야 한다. 현재 거론되고 있는 대안을 보면, 감사원의 대통령으로부터의 독립성 강화를 위해 감사원의 회계감사권과 직무감찰권을 분리해야 한다. 국회 내에 회계감사를 전담할 기구를 설치하는 방안을 고려하는 한편 직무감찰권은 해당 부처로 환원시키는 방안이 적극 고려되어야 한다.

3) 사업부처 조직개편

(1) 보건복지부 개편

코로나 19로 인해 청년실업, 방역관리로 인해 중소자영업자들이 한계상황에 내몰리고 있는 현실을 감안할 때 복지와 고용은 더 이상 분리해서 볼 수 없다. 다시 말해, 고용이 최선의 복지이기 때문에 복지부와 고용노동부를 통합하여 사회보장부를 신설하자는 안이 나오고 있아.

보건 분야와 질병관리청을 통합하여 보건의료부를 만들자는 안이 설득력을 얻고 있는데 그 논거를 보면, 지구온난화로 인해 팬데믹 감염병이 창궐할 가능성이 높아지고 있으며 이에 따라 국민의 생명을 선제적으로 보호하기 위한 전담부처의 설치가 필요하다는 것이다.

(2) 교육부

4차 산업혁명 시대를 맞아, 교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 현재 교육의 정치화가 너무 심해 교육현장이 이념의 정쟁도구로 전락되어 이를 방치할 경우, 국가 위기로까지 이어질 수 있다. 현재 교육부 업무가 초중등 교육에 치중하고 있어, 고등교육을 전담하는 대학의 중장기 플랜과 전략을 수립하는 컨트롤타워 기능은 취약하다는 평가를 받고 있다. 2021년 7월 1일에 국가교육위원회법이 통과되었지만 위원 구성안을 보면 여야 추천 등 정치적 영향이 상존하고 있어 교육의 정치화가 여전히 우려되고 있다. 이를 탈피하기 위해서는 핀란드 모델처럼 현장 교육자, 중립적 교육 전문가, 학부모 대표, 학생 대표, 기업체 대표가 위원으로 참여하는 방식을 택해야 한다.

일각에서는 현재의 국가교육위원회는 초중등 교육에 대한 비전과 전략을 수립하도록 하고 별도로 '국가대학위원회'를 설치하여 고등교육 정책 컨트롤타워 기능을 수행하게 하자는 안을 내고 있으나, 이럴 경우, 두 기관 간 업무 중복과 조정 문제로 교육정책의 일관성을 담보하는데 많은 어려움이 제기될 수도 있다. 심지어 교육부를 폐지하자는 주장도 일부 제기되고 있으나 교육이 공공

재임을 감안할 때, 반드시 시장실패 문제가 야기될 수 있어 이런 주장은 설득력을 갖기가 어렵다고 본다. 다만 지방분권 시대를 맞아, 교육자치는 더욱 활성화되어야 하기 때문에 교육부는 시·도 교육감에게 지방 교육정책과 관련해 더 많은 권한을 부여할 필요가 있다.

(3) 여성가족부

차기 정부 조직개편에서 가장 뜨거운 감자로 대두되는 것이 바로 여성가족부의 폐지 주장이다. 폐지를 주장하는 쪽의 논거를 보면, 여성가족부는 오히려 사회통합에 저해가 될 뿐만 아니라 타 부처 업무와 중복되는 부분이 많기 때문에 차제에 대통령 직속 젠더갈등해소위원회를 설치하는 것이 더 바람직하다고 한다. 하지만 본 발제문의 환경적 요인에서 다루었듯이, 남·녀 성차별의 지속적 해소에도 불구하고 정부 고위직의 여성비율, 남·녀 간 임금격차를 비롯해 보이지 않는 유리천장이 여전히 많은 부분에서 존재하고 있기 때문에 여성가족부의 폐지는 시기상조라고 여겨진다. 오히려 급격한 인구 감소 시대에, 가족의 소중한 의미를 되살리고 출산율을 높이기 위해서는 육아나 보육 등 현재 보건복지부가 수행하는 기능을 여성가족부로 이관하는 방안도 고려할 필요가 있다.

(4) 환경기후에너지부

최근 기후위기 문제가 전 세계적으로 심각하게 대두되면서 탄소중립을 실현하기 위한 노력이 선진국을 중심으로 강력하게 추진되고 있다. 유엔을 중심으로 모든 국가 평가에 ESG 평가가 대세를 이루고 있으며, 이제 친환경에너지를 확보하지 못한 국가는 후진국으로 전락할 가능성이 매우 높아지고 있다. 이명박 정부 때 기후변화와 에너지 문제를 총괄하는 독립 부처를 만들자는 논의가 활발히 전개되었다가, 영국에서 에너지기후변화부를 폐지하고 산업에너지전략부를 신설한 것과 독일에서 기후에너지부 대신에 경제에너지부를 신설한 것을 이유로 들면서 산업부는 반대 입장을 표명했다. 산업계에서도 신재생에너지와 에너지신산업, 가스화력업계 등은 찬성 입장을 견지한 반면, 석탄화력과 원자력업계는 부정적 입장을 보였다. 그래서 절충적 대안으로 환경기후에너지위원회 신설이 고려되고 있다.

하지만 그 이후 선진국에서도 탄소세와 탄소국경세를 도입하는 등 친환경에너지에 대한 관심이 고조되었기 때문에 산업경쟁력을 이유로 석탄화력을 계속 고집하는 것은 점점 힘을 잃어가고 있다. 차제에 환경기후에너지부를 신설하여 보다 적극적으로 탄소중립사회로 이행하겠다는 의지를 전 세계에 천명하는 것이 기후악당 국가로서의 오명을 벗는데 크게 도움이 될 것이다. 단기적으로는 경제에 어느 정도 어려움이 예상되지만 장기적으로 볼 때 훨씬 더 국가경쟁력을 제고하는데 실익이 있을 것으로 본다.[21]

21) 환경기후에너지부는 기존 산업자원부의 에너지자원실 업무, 환경부의 기후변화 업무, 과학기술부의 원자력 진흥업무, 국토부와 해양수산부의 건물 및 교통의 에너지 효율규제, 외교부의 기후변화 협상 업무 등을 통합하여 담당하게 된다.

(5) 재외동포청

2007년에 국내에 주소가 없는 '재외국민'에게 선거권을 부여하지 않은 공직선거법과 주민투표법에 대해 헌법재판소가 헌법불합치 결정을 내렸고 이에 따라 2012년 18대 대선부터 재외국민의 참정권 행사가 가능해졌다. 이를 계기로 여러 부처에 분산되어 있는 재외동포 관련 업무를 효율적으로 처리하기 위해 재외동포청 신설 논의가 제기되고 있다.

현재 재외동포 관련 업무는 국무총리를 위원장으로 하는 재외동포정책위원회에서 재외동포 정책의 기본 방향 및 지원에 관한 사항을 심의·조정한 후, 외교부를 비롯한 관련 부처에서 해당 업무를 수행해 오고 있으며 구체적 내용은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 재외동포 정책·지원업무 수행부처

부처명	기구	업무 내용
외교부 (주무부처)	재외동포영사실	재외동포 육성·지원, 해외사건·사고 관련 재외국민 보호, 영사관계 문서 공증·확인, 여권 및 입국 사증 등
법무부	출입국외국인정책본부 출입국·외국인 관서 (청·사무소·출장소)	재외동포법 관련 법령·정책, 재외동포 법적지위, 국적 취득·이탈, 출입국·국내체류 업무 등
교육부	국립국제교육원	재외동포 및 재외국민에 대한 교육지원 업무
문화체육 관광부	본부: 국제문화과 소속기관: 국립국어원	문화, 체육, 관광 분야 교류사업
통일부	통일교육원	통일정책 관련 교육·홍보
고용노동부	외국인력담당관	외국인력의 고용 기본정책 수립, 외국인근로자 취업지원 등
국가보훈처	기념사업과	독립운동 관련 인사 초청·교류사업
병무청	자원관리과	병역관리

자료: 외교통상부(2012). 저자 수정

Ⅳ. 정부조직 혁신: 소프트웨어적 측면

1. 융합적 조직관리

1) 세 유형의 기술 융합

하드웨어적 조직개편을 했을 경우, 의도한 목표를 달성하려면 반드시 이에 걸맞는 소프트웨어적 조직행태, 조직문화 개선에도 힘을 기울여야 한다. 국민에 대한 양질의 행정서비스를 위해서는 공무원의 양적인 수의 증가가 중요한 것이 아니라 질적 수준의 제고에 초점을 맞추어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 공무원 조직을 학습조직으로 탈바꿈시켜 나가야 하며, 직급에 따른 필요한 기술을 연마하도록 강도 높은 교육과 훈련이 뒤따라야 한다. Katz(2009)는 그의 주저서인 Skills of an Effective Administrator에서 세 가지 유형의 기술적 접근을 제안하는데 즉, 사무적 기술(technical

skill), 인간관계 기술(human skill), 그리고 개념적(conceptual skill)이 이에 해당된다.

먼저, 하급관리자에게 주로 필요한 기술은 사무적 기술로써 조직 운영에 있어 방법이나 절차를 이해하고 그것을 실제로 수행할 수 있는 능력과 연관된다. 둘째, 인간관계 기술은 중간관리자에게 주로 요구되는데 조직이 추구하는 목표를 효과적으로 달성하기 위해 구성원의 활동을 조정하고 동기를 유발시키는데 사용되는 연성 기술이다. 마지막은, 고위직 관리자에게 요구되는 개념적 기술로서, 한 조직의 활동이나 기능이 조직 내 다른 부서, 조직 간, 그리고 정치적, 경제적, 사회적 환경과 어떻게 상호 연계되어 있는가를 직관하는 능력이다.[22] 물론 하급관리자나 중간관리자도 장래 고위직으로 승진하는 것에 대비해 미리 이런 고급 기술들을 선제적으로 배우고 익히는 노력을 경주하는게 중요하다.

2) 인간과 컴퓨터 간 의사소통 강화

앞으로의 4차 산업혁명 시대에는 인간과 컴퓨터 간 의사소통이 매우 중요하기 때문에 컴퓨터 관련 언어, 빅데이터 분석능력 등을 공무원이 습득하도록 동기부여를 하고 이를 인사고과에 적극적으로 반영해야 한다. 미국이나 유럽에서는 문과나 이과 구분 없이 필수과목으로 컴퓨터 과목 수강이 대세를 이루고 있는데 우리나라에서는 수도권 대학 규제에 묶여 컴퓨터 관련 학과의 정원이 엄격히 통제되고 있어 대학에서 이런 훈련을 충분히 학습하지 못하고 사회로 진출하는 바람에 조직 생산성 제고에 큰 걸림돌이 되고 있다.[23]

2. 촉매자로서의 조장적 리더십(Facilitative Leadership)

앞에서 논의한 정부조직 개편이 물리적 통·폐합이나 신설로 끝나서는 의도한 효과를 달성하기 어렵고 반드시 화학적 융합이 일어날 수 있도록 촉매자로서의 소임을 다하는 조장적 리더의 존재가 필수적이다. 이러한 조장적 리더십을 가진 조직관리자는 기업가 정신(entrepreneurship)을 내재화한 사람으로서 부하들에게 비전을 제시하고, 목표를 향해 끊임없이 동기부여를 시켜주는 혁신가이다. 단순히 어떠한 목표를 성취했다고 해서 그에 합당한 보상을 해주는 소극적 리더가 아니라, 조직발전과 조직 구성원의 개인 발전을 동시에 도모하는 적극적 리더로서의 자질을 갖춘 섬김형 관리자이다. 이런 관리자 아래에서 조직 구성원들은 타율적인 아닌 자발성에 근거해 조직목표를 자신의 목표로 공유하고 체화해 가기 때문에 조직 생산성은 극대화될 수밖에 없으며 조직개편

22) 중앙부처의 경우, 사무관급 이상 공무원의 정책역량을 끌어 올리는 것이 조직의 생산성을 극대화하기 위해서 필요하다. 현재는 정책 입안 시 해당 국책기관에 수시 과제를 발주해 거기에서 나온 정책대안을 무비판적으로 받아들여 정책에 반영하고 있는 경향이 있는데, 이를 과감히 탈피하여 공무원 스스로 정책문제를 정의하고 대안 모색을 하도록 유도할 필요가 있다.

23) 대학에서는 실질적인 연봉제가 아니라 아직도 연공서열식 봉급 체계에 묶여 있어 유능한 컴퓨터 전공 박사 학위자를 유치하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 왜냐하면 민간 부문과의 임금격차가 너무 커서 실제 대학에 임용이 되더라도 얼마가지 않아 연봉이 높은 대기업으로 전직하는 경우가 많다고 한다. 따라서 학생들에게 대학이 양질의 컴퓨터 관련 교육을 제공하는데 많은 한계가 있는 것이 사실이다.

의 목적도 자연스럽게 달성될 수 있을 것이다.[24]

그런데 이러한 조장적 리더십이 발현되려면 현재와 같이 비대한 청와대 비서실 구조에서는 불가능하다. 게다가 정책실까지 만들어 현재 무역 1조 달러를 넘는 거대한 대한민국호를 대통령 홀로 끌고 가겠다는 발상을 버려야 한다. 차기 정부에서는 책임총리제와 책임장관제를 반드시 제도화해야 하고 여기에 합당한 예산권과 인사권을 부여해 주어야 한다. 그렇게 하려면 청와대 비서실 규모를 대폭 축소해야 하는데 많은 대선 후보들이 이에 공감하고 있다.

3. 적극행정 활성화

차기 정부에서는 직무감찰권을 부처로 환원함으로써 감사원의 구조개혁을 꾀하는 한편 근본적으로는 공무원의 적극행정을 가로막는 요인들을 다면적으로 검토해서 종합적 대책을 마련할 필요가 있다. 김정인(2021)은 적극행정을 가로막는 요인을 개인요인, 조직 및 제도요인, 환경요인으로 고찰한 후, 이들 요인들을 통해 나타나는 소극행정의 유형을 보신적 무사안일, 형식적 무사안일, 권위적 무사안일, 자의적 무사안일로 구분하고 있다.[25] 전영한(2021)은 공무원들이 소극행정을 하는 이유를 공공조직이 태생적으로 갖고있는 목표 모호성에서 찾고 있는데 이것이 반드시 조직 성과에 부정적 영향을 준다고는 볼 수 없으며 오히려 잘 활용하게 되면 적극행정을 촉발시키는 긍정적 측면도 살려낼 수 있다고 주장한다. 그렇게 되기 위해서는 전제 조건으로 위계적 조직문화가 수평적 조직문화로 탈바꿈되어야 한다.

4. 조직개편 효과 모니터링 시스템 구축

차기 정부가 국정을 성공적으로 운영하려면 국민들의 정부에 대한 신뢰 제고가 먼저 선행되어야 한다. 그동안 수많은 정부조직 개편이 소문만 요란한 잔치처럼 실제 구체적 성과가 없다보니 국민들이 정부조직 개편에 대해서 무관심한 것도 사실이다. 역대 정부가 조직개편을 통해 국민 신뢰를 이끌어 내지 못한 가장 큰 이유는 실제 계획만 세우고 집행했을 뿐이지 그 이후 결과가 어떻게 나왔는지에 대해 대국민 보고를 한 적은 한 번도 없었다. 그러다보니 국민들도 자연스럽게 결과지표가 얼마나 중요한지에 대한 동기를 상실해 버렸다.

이석환 교수는 〈The BLUE Government〉라는 책에서, 차기 정부에서부터는 산출(Output)에 유혹되지 말고 결과(Result)에 대해 책임을 묻는 시민들의 인식전환이 중요하다고 강조한다. 즉, “노인

24) 역사적으로 보면, 불가능해 보이는 혁신이 성공한 이면에는 항상 이러한 기업가 정신을 가진 관리자들이 존재했다는 것을 알 수 있다. 미국 대기오염 방지법의 아버지로 불리는 에드먼드 머스키 상원의원이나 우리나라 정보통신 혁명의 전도사인 오명 전 장관은 이런 조장적 리더의 전형으로 볼 수 있다.

25) 이영범 교수에 의하면, 실제 현장에서 공무원들이 적극행정을 하려면 다섯 단계의 절차를 거치도록 되어 있다고 한다. i) 공무원 개인이 판단이 곤란한 상황에서 주어진 일을 처리해 보겠다는 결심이 서야 함, ii) 법제처 가이드라인을 살펴보아야 함, iii) 법률가를 통한 사전 컨설팅을 받아야 함, iv) 이후 해당분야 전문가의 참여하에 의사결정 지원을 받아야 함, v) 하지만 사후 문제 발생시 징계 책임의 위험이 있다고 한다. 더 자세한 내용은 https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?를 참고하기 바람.

정을 지어주겠다", "지하철 구간을 유치하겠다"라는 산출물 공약보다는 "전기차 또는 수소차 몇 대를 도입해서 지역의 미세먼지와 대기질 수준을 몇 % 이하까지 내 임기 중 떨어뜨리겠다"고 공약을 하는 것이 더 중요하다는 것이다. 그렇지 않다 보니 행정이 점점 정치화되고 국민 행복과는 유리된 행정이 만연되게 되는 악순환이 발생하게 된다.[26] 이를 예방하기 위해서는 Plan-Do-See의 관점에서, 정부조직 개편의 효과를 체계적으로 분석하고 그 결과에 대해 대국민 공표를 하도록 법제화하는 노력이 중요하며 이때 고려해야 할 지표들을 범주화해 보면 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 정부조직 개편효과 분석 지표 범주

범주	기본항목(구성요소)
전략과 리더십	디지털 리더십 디지털 전략 자원배분 계획과 실행의 통합
조직구조와 사람	유연한 조직구조 디지털 인재 학습과 개발
스마트 행정 서비스	디지털 기반 서비스 개발 행정 서비스의 디지털화 국민과의 의사소통 채널통합
스마트 업무 방식	업무현장의 디지털화 기획과 운영시스템의 통합 서비스 제공 가치사슬의 통합
정보기술 아키텍처	정보기술능력 정보기술 구성체계 정보기술 보안체계
데이터와 분석능력	실시간 데이터 추적 데이터 관리 분석 및 활용

자료: 박광국(2018).「4차 산업혁명 대응 거버넌스 원칙과 적용방안」

V. 결론

차기 정부를 둘러싼 행정환경은 지금보다도 훨씬 더 소용돌이의 장에 놓여 있을 가능성이 분명 높기 때문에 정부 혼자서 조직개편을 통해 모든 문제를 해결하겠다는 발상에서 하루빨리 벗어나

26) BLUE는 각 단어의 이니셜인데 B(Basics): 영혼이 살아 움직이는 행정이 되기 위해서는 조직의 미션과 핵심목적, 핵심가치에 충실해야 한다. L(Linkages): 영혼이 숨 쉬는 행정이 되려면, 지표와 조직 간의 연계, 위험 사슬과 결과 사슬 간의 연계에 주목해야 한다. U(Unity): 잘 설정된 지표연계와 정책 문제가 수많은 이해관계 당사자 간에 조율과 협력을 통할 때만이 의도한 목표를 달성해 낼 수 있다. E(Equilibrium): BLU가 잘 작동한다고 해도 현실은 정치에서 자유로울 수 없기 때문에 대국민 책임성을 반드시 제고해야만 평형 상태를 유지하고 정부는 속도를 내어 경쟁력을 높여 나갈 수 있다.

야 한다. 이제는 플라톤의 인과성에 바탕을 둔 수목적 사고(樹木的 思考)가 아니라, 질 들뢰즈가 언급하는 조직 간 경계가 불분명한 리좀적 사고로 패러다임을 전환해야 한다.[27]

여기에 가장 합당한 정책도구가 바로 거버넌스 개념이다. 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 거버넌스와 중앙부처 간, 민-관 간 수평적 거버넌스가 서로 조화를 통해 통일을 이루면서 현재 우리가 직면하고 있는 수많은 행정난제, 즉 기후변화, 빈부격차, 지방소멸, 저성장, 저출산·초고령화, 청년실업 등의 문제를 풀어나가야 한다. 정부조직 개편만 가지고서 이러한 행정문제와의 태클을 시도했다가는 거의 대재앙 수준의 정책실패를 되풀이하게 될 것이다. 이번 문재인 정부에서 관주도로 부동산 문제를 해결하려고 수많은 정책을 남발했지만, 행정문제 해결은커녕 더 많은 문제를 야기했다는 점을 반면교사로 삼아야 한다.

현재 우리나라에서 행정에 거버넌스 개념이 뿌리내려 제도화되지 못하는 가장 큰 이유는 4차 산업혁명으로 대변되는 디지털 전환시대에 공무원들이 아날로그적 사고에 빠져 거버넌스 지속에 핵심적 요소인 전문성 수준이 민간영역보다 훨씬 뒤쳐져 있다는 데 있다. 공무원의 전문성이 떨어지는 가장 큰 이유는 정부조직이 과거 관행의 답습과 규제 위주의 행정의 유혹에서 벗어나지 못해 학습조직으로의 변신에 실패했다는 데에 기인한다. 그러한 정부조직에서는 적극행정보다는 소극행정 문화가 만연하게 되고 이는 다시 국민의 정부불신으로 이어지는 악순환의 고리에 빠져 들어가게 됨으로써 국가 경쟁력은 급격히 추락하게 되는 것이다.

차기 정부에서는 거버넌스를 정부가 주도해야 한다는 사고방식에서 벗어나 오히려 민간영역이 주도하고 정부는 여기에서 비롯되는 이해당사자 간 갈등을 조율하고 조정해 주는 governing 역할에 머물러야 하며, 직접 사업을 벌이겠다는 doing 역할은 최소한의 범위에 그쳐야 한다. 그리고 행정이 지나치게 정치화되는 현상을 경계하고, 끊임없이 변화하는 환경에 공무원 집단이 적응해 나갈 수 있도록 전문성 함양에 필요한 인센티브 제도를 적극 개발해 유능한 공무원이 마음껏 신나게 일할 수 있는 환경을 조성해 주어야 한다. 또한 공무원 집단이 디지털 행정에 숙달될 수 있도록 컴퓨터와의 의사소통 수준을 높이는데 있어서도 조직관리자의 각별한 관심이 요구된다. 예기치 않은 환경변화에 따라 조직 신설이나 통·폐합이 필요할 때에도 조직개편의 효과가 어떻게 나타났는지에 대해 끊임없이 모니터링하고 그 결과를 국민에게 소상히 보고하는 시스템을 갖추어 나갈 때 비로소 국민들로부터 공감받는 정부로 자리매김할 수 있게 될 것이다.

참고문헌

고영선. (2010). 정부조직의 구조와 운영. 「한국조직학회보」, 7(2): 1-21.

김석은. (2017). 미국, 영국, 프랑스의 정부조직개편에 관한 비교연구: 한국의 정부조직개편에 주는

27) 리좀(rhizome)은 수평적 뿌리 같은 줄기인데, 지면을 따라 또는 지면 속으로 자라면서 덩굴을 뻗고 새로운 식물로 다시 자라난다. 이것은 다시 새로운 줄기를 뻗는 방식으로 중심 또는 깊이가 없이 불연속성을 보이면서 성장하는 특징을 가지고 있다.

교훈. 「정부학연구」, 23(1): 255-276.
김연수·이명석. (2007). 한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력 변화를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회발표논문집.
김영평. (1993). 행정개혁의 논리와 방향. 김영평·최병선 편저. 「행정개혁의 신화와 논리」, 21-46. 서울: 나남.
김윤권. (2017). 정부기능과 조직의 정합성 관점의 정부조직개편 연구. 한국행정학회 하계학술대회발표논문집. 2305-2332.
김정인. (2017). 일본 중앙인사기구의 정부조직개편: 일본 내각인사국을 중심으로. 「한국행정학보」, 51(4): 91-120.
_____. (2021). 적극행정: 공직윤리와 갈등관리. 박광국 외 「공공가치 창출을 위한 현대조직론」. 서울: 박영사.
롤랜드버거. (2017). 「4차 산업혁명: 이미 와 있는 미래」. 김정희·조원영 역. 경기: 다산북스.
문명재. (2021). 포스트(위드) 코로나 시대의 난제해결형 정부를 위한 정부혁신에 대한 소고. 「한국행정연구」, 30(3): 1-28.
민진. (1995). 정부조직개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구개편사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3): 1003-1016.
박광국. (2018). 「4차 산업혁명 대응 거버넌스 원칙과 적용방안」. 한국행정학회.
박광국·조경호·이정욱 편저. (2021). 「공공가치 창출을 위한 현대조직론」. 서울: 박영사.
박수경. (2013). 박근혜 정부조직개편의 시론적 논의. 「한국공공관리학보」, 27(2): 129-152.
박천오. (2011). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 「한국조직학회보」, 8(1): 1-30.
아담 스미스. (2009). 「도덕감정론」. 서울: 비봉출판사.
염재호. (2009). 한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근. 「정부학연구」, 15(2): 71-106.
은재호·오수길 편저. (2009). 「한국의 협력적 거버넌스」. 경기: 대영문화사.
이근 외. (2018). 「2019 한국경제 대전망」. 경기: 21세기북스.
이석환. (2021). *The B·L·U·E Government*. 경기: 법문사.
전영한. (2021). 적극행정: 공직윤리와 갈등관리. 박광국 외 「공공가치 창출을 위한 현대조직론」. 서울: 박영사.
정현숙. (2021). 「인구위기국가 일본」. 서울: 에피스테메.
조성한. (2008). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 4(2): 1-18.
국회예산정책처. (2017). 「2021-2030년 NABO 중기재정전망」.
외교통상부. (2012). 「미래지향적 재외동포정채구 방향」.
한국공공정책전략연구소. (2021). 「2022 AGENDA K」. KIPPS.
Ansell, C. & A. Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *JPART* 18: 543-571.
Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
Gill, D. (2002). Signposting the Zoo- From Agencification to a More Principled Choice of Government Organizational Forms. *OECD Journal on Budgeting* Vol 2(1): 27-79.

Katz, R. L. (2009). *Skills of an Effective Administrator*. Harvard Business School Publishing Corporations.

Peters, G. (1992). Government Reorganization; A Theoretical Analysis. *International Political Science*, 28: 739-777.

Peters, G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.

Piketty, T. (2014). 「21세기 자본」. 장경덕(역). 서울: 글항아리.

Rogers, J. (2021). 「대전환의 시대」. 송태욱(역). 서울: 알파미디어.

Seidman, H. (1970). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.

White, A. & P. Dunleavy. (2010). *Making and Breaking Whitehall Departments: A Guide to Machinery of Government Changes*. Institute for Government, LSE Public Policy Group. London, UK.

박광국(朴光國): 미국 Georgia대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: Modeling the Budgetary Outcomes for Economic and Social Regulatory Agencies: A Pooled Time Series Approach, 1990)현재 가톨릭대학교 행정학과 교수로 서울행정학회 회장(2006), 한국행정학회 회장(2013), 한국환경연구원 원장(2014-2017)을 역임하였다. 주요 관심 분야는 조직론, 문화행정, 환경행정 등이며, 논문으로는 "조직문화가 조직 효과성에 미치는 영향에 관한 연구: 리더십의 조절효과를 중심으로(2019)", "공무원의 친환경행동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 중앙부처와 지방자치단체를 대상으로(2021)" 등이 있다.(kkpark@catholic.ac.kr)

〈논문접수일: 2022. 1. 14 / 심사개시일: 2022. 1. 17 / 심사완료일: 2022. 1. 27〉

Abstract

Direction and Challenges of the Next Government Reorganization in the Era of Great Transformation

Park, Kwang Kook

This study investigates both organizational structural factors and non organizational structural factors that should be emphasized when diagnosing the environment surrounding the next government and reorganizing it. Literature review demonstrates that the government reorganizations of previous governments did not take into account the responsiveness of the people and carried out the show-style reorganization, which resulted in exacerbating administrative problems rather than improving them. It was also emphasized that organizational restructuring should be based on chemical integration, not physical integration, which must be carried out by an organizational manager with facilitative leadership. For this, convergence thinking such as grafting of organizational behavior, organizational culture, and digital technology must be accompanied by organizational reorganization. At the same time, since government reorganization should be carried out with responsibility for the people, it is necessary to establish a legal and institutional monitoringsystem to check whether the intended effect of reorganization has been achieved.

Key Words: Government Reorganization, Convergence Administration, Facilitative Leadership