

## 1998년도 경기도청 조직개편 과정의 특징에 관한 연구\*

### A Study on the characteristics of Kyonggi-Do reorganization process at 1998

이 원 희(한경대학교 행정학과)

After the local election, Kyonggi-Do tried the second largest structural reorganization from June to August at 1998. This article analyzes the process on the political behavioral perspective. So the foci of the analysis are the environment, the newly elected Governor, the independent professional research, the local Congress, the bureaucratic response, the press and civil participation. First, the environment of reorganization was special. Under the control of IMF, all the country was under rearrangement. This made the range of the reorganization larger. And the reduction was the main purpose. Also the newly elected President influenced the process. Second, Kyonggi-Do contracted research project with Seoul National University. So the newly developed management techniques, including the team, agency, privatization, contract-out, were applied. But only some technical suggestion was approved, and nothing related with the political power was approved. Third, the most important role was the newly elected Governor. His career as the Minister of Finance contributed to resist the logic of central government. And his campaign was the most influential factor. So the divisions related with economic recovery and women policy were upgraded and enlarged. Fourth, the roles of local Congress, press, citizen were limited. The local Congress had no their own consistent logic. Above all, the process was not open to the public. Lastly, the Interior Division which was in charge of the process monopolized all the information, resulting the reorganization to their taste.

주제어: 조직개편, 경기도, 관료정치과정, 구조조정

#### I. 연구의 목적 및 의의

1998년 6월 지방선거 이후에 각 지방자치단체에서는 열병처럼 조직개편이 단행되었다. 경기도도 정당과 경력을 전혀 달리하는 새로운 도지사의 당선에 따라 전면적인 조직개편이 이루어졌다. 경기도의 경우 1995년 6. 27 지방선거 이후에 있었던 조직 개편에 이어 두 번째 시행된 큰 조직 개편이었다.<sup>1)</sup>

---

\* 본 연구는 한경대학교 1999년도 학술연구조성비의 지원에 의한 것임

1) 1995년에 있었던 경기도의 조직개편에 대해서는 김상묵·이성복(1999)의 논문에 자세히 소개되어 있다.

그간 조직 연구에 있어서 실증적 경험의 부족으로 이론적 수준에 머무르고 있었으나, 이제 조직 개편과정에 참여한 결과를 바탕으로 실증적인 연구가 많이 진행되고, 나아가 조직진단에 관한 관심이 제고되고 있다.<sup>2)</sup>

특히 1998년의 조직 개편은 1997년 12월 IMF 구제금융에 따른 경제위기, 1998년 2월 새로운 대통령 통치체제 출범에 따른 중앙정부 조직개편에 뒤이은 개편이었기에 과거의 조직 개편에 비해 대폭적인 변화가 이루어졌다.<sup>3)</sup> 그리고 민주화가 진행되면서 1995년의 조직개편에 비해 그 절차나 과정도 정치적 공간의 변화와 더불어 차이점을 보이고 있다. 이는 1998년의 조직개편에 대한 새로운 연구의 필요성을 제공해 주는 중요한 요인이다. 첫째, 대통령 선거를 치른 다음의 개편이었다. 따라서 지방선거의 결과 시행된 조직 개편이긴 하지만, 대통령의 의지라는 이름으로 발휘되는 중앙정부의 영향력이 보다 직접적이었다. 둘째, 1995년에 이디 한차례의 개편이 있었기 때문에 공무원이 개혁에 대한 학습이 있었다. 즉 조직개편의 과정에서 자신의 입장을 반영하기 위한 방법을 알고 있었다. 저항의 기법이 채득되었고 할 수 있다. 셋째, 학계에서 많은 이론이 개발되었다. 국·과·계의 물리적인 통폐합이 아니라, 서비스 전달 체계의 개편과 관련한 많은 이론이 개발되었다. 이를 현실에 적용하려는 움직임과 시기적으로 일치하고 있었다. 넷째, 1990년 이후 계속된 민주화의 과정에서 많은 시민단체<sup>4)</sup>가 있었고, 지역의 언론도 조직개편에 대해 지대한 관심을 보이고 있었다. 따라서 1995년도의 개편에 대해 이해관련자들의 입장 표명이 보다 적극적으로 이루어질 가능성이 있었다.

이러한 맥락에서 본 연구는 1998년 6월에서 8월까지 진행된 경기도의 조직 개편과정에 나타난 특징을 연구하고자 한다. 본 연구는 경기도의 조직 개편과정에 대한 사례연구이며, 직접 조직 개편의 연구진으로 참여 관찰한 과정을 토대로 작성되었다. 그리고 경기도 조직 개편 담당자와 행정자치위원회 소속 의원과의 인터뷰, 경기도 의회의 속기록과 신문스크랩을 통해 관계자들의 의도를 별도 분석하였다.

## II. 조직 개편 과정에 대한 분석 틀

그간 조직개편은 주로 연역적 추론에 입각한 이론 모형의 개발에 치중하였다. 특히 우리나라에서 사례가 부족하여 외국의 이론을 연구하면서 이러한 경향에 치중할 수밖에 없었다. 더군다나 지방정부의 조직개편은 지극히 중앙정부의 입장에서 이루어진 것이기에 별다른 연구 필요성이 제기되지 못한 것이 사실이었다.

---

본 논문은 이 논문에 대한 연장선으로 이해될 수 있다. 그러나 두 시기에 대한 본격적인 비교를 위한 논문의 성격은 아니다. 다만 1998년 조직 개편의 특성을 이해하기 위한 보완 작업으로서 적절한 비교는 이루어질 것이다.

- 2) 부산경남·울산제주 행정학회가 주최한 '지방정부의 구조조정과 지방선거의 쟁점'(1998. 5. 16), 서울행정학회·한국행정문제연구소가 주최한 '21세기 지방정부 개혁 모델의 모색.'(1999. 5. 1) 등과 같이 학회 차원의 연찬회가 많이 개최되었다.
- 3) 이 시기의 조직 개편은 기능을 조정한다는 측면에서 구조조정이라는 용어로도 널리 사용되었다. 조직의 개편이 결국은 업무수행방식의 개편을 수반하기 때문이다. 그러나 본 연구는 조직 개편의 '과정'을 중시하고자 하기 때문에 조직개편이라는 용어로 진행하고자 한다.
- 4) 수도권에 위치한 경기도의 특성으로 각 시·군별로 중앙조직의 지부가 많이 발달하였다. 경실련만 하더라도 수원, 군포, 안산, 평택에 지부가 결성되었다.

그러나 1995년 자치단체장 선거 이후에 이루어진 조직 개편에 관해서는 지역별 연구가 진행되었다<sup>5)</sup>. 특히 1998년의 경우에는 많은 행정학자가 이에 참여함에 따라 이에 관한 연구가 보다 본격화되었다고 평가된다(임도빈, 1997; 오재일, 1999; 박세정, 2000; 지병문, 2000). 이러한 연구 결과는 하나의 지역을 대상으로 무엇이 어떻게 바뀌었는가를 정리하고 분석하면서 그 과정에서 발생하는 다양한 이해관계를 정리하는 접근법이 주류를 이루고 있다. 조직 개편에 관한 사례 축적이 시작되고 있기 때문에 이러한 경향은 불가피하다고 평가된다. 향후 조직개편의 사례가 축적되고 귀납적 연구 결과를 축적하면서 연구의 영역을 보다 확대할 필요가 있다.

조직개편에 관한 연구방법은 한 지역을 대상으로 한 시계열 분석, 다른 지역 간의 비교 분석, 조직 개편의 내용을 분석하는가 아니면 그 과정에서의 행태를 분석하느냐를 기준으로 다음의 4가지로 나누어질 수 있다. 첫째, 시계열적 분석이다. 시간적 간격을 가지고 이루어진 조직 개편을 전후하여 분석하는 것이다. 예컨대 1995년의 경기도 조직 개편과 1998년의 조직 개편을 비교하는 것이다. 둘째, 공간적인 비교 분석이다. 예컨대 서울시와 경기도의 조직 개편과정을 비교하는 것이다. 셋째, 조직 개편의 규범적인 내용을 분석하는 것이다. 김현구(1993)의 경우 환경변화를 분석하고 이에 따른 조직개편의 대안을 비교 평가하고 있다. 김원진(1994)의 경우 조직의 구조를 분석하여 정책적 대안을 마련하고 있다. 민진(1995)의 경우 조직개편을 행정개혁의 과정이라고 전제하고 개혁의 인지, 개혁안의 입안, 개혁안의 법제화, 개혁의 실행의 순서로 분석하고 있다. 넷째, 개혁의 과정에서 나타나는 내부 구성원의 행태 내지 전략을 분석하는 것으로 행태론적 접근을 할 수 있다(임도빈, 1996).

본 연구는 본격적인 비교연구를 하기에는 충분한 자료가 축적되어 있지 않은 상태에서 비교 연구의 실익이 부족하다고 생각하여 시간적 공간적인 비교보다는 경기도의 1998년 조직개편 하나의 사례를 대상으로 분석한다. 다만 논리 전개의 필요에 따라 경기도의 1995년 개편 과정과 1998년 서울시의 개편과정을 비교하여 설명하는 노력을 보완할 것이다. 그리고 경기도의 조직이 어떠하여야 한다는 규범적인 논의보다는 실제 조직개편이 이루어진 과정을 중심으로 분석한다.

이처럼 하나의 사례를 대상으로 조직 개편과정에 관한 연구할 때에 주요 쟁점은 개혁의 범위, 속도, 자율성, 리더십, 정치적 지지, 관료의 순응 등이 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 문제의식을 가지고 출발한다. 첫째, 1995년 개편과 비교하면 어떠한 차이가 있는가. 선출된 장의 의지는 무엇인가. 선출된 장의 의지가 조직개편 과정에 어떻게 투영되는가를 분석한다. 둘째, 행자부의 간섭 정도는 어떠한가. 그리고 이에 대한 경기도의 대응노력은 어떠한가. 이를 통해 1995년과 1998년의 시간적 차이에서 지방 자율성을 분석한다. 셋째, 개편의 범위는 대폭인가. 소폭인가. 그리고 개편의 주안점은 무엇인가. 넷째, 관료정치 과정에서 개편의 주도권은 누가 가지고 있는가. 내부 조직원의 권한은 어떻게 발휘되는가를 분석한다. 다섯째, 의회는 개편과정에서 어떠한 역할을 하는가. 그리고 어느 정도 영향력을 발휘하는가를 분석한다. 여섯째, 언론 및 시민의 역할은 무엇이고, 조직 개편에 대해 어떠한 평가를 하고 있는가를 분석한다.

조직의 설계와 개편과정은 결국 권력관계를 재구조화 하고 정책산출의 변화를 초래하기 때-

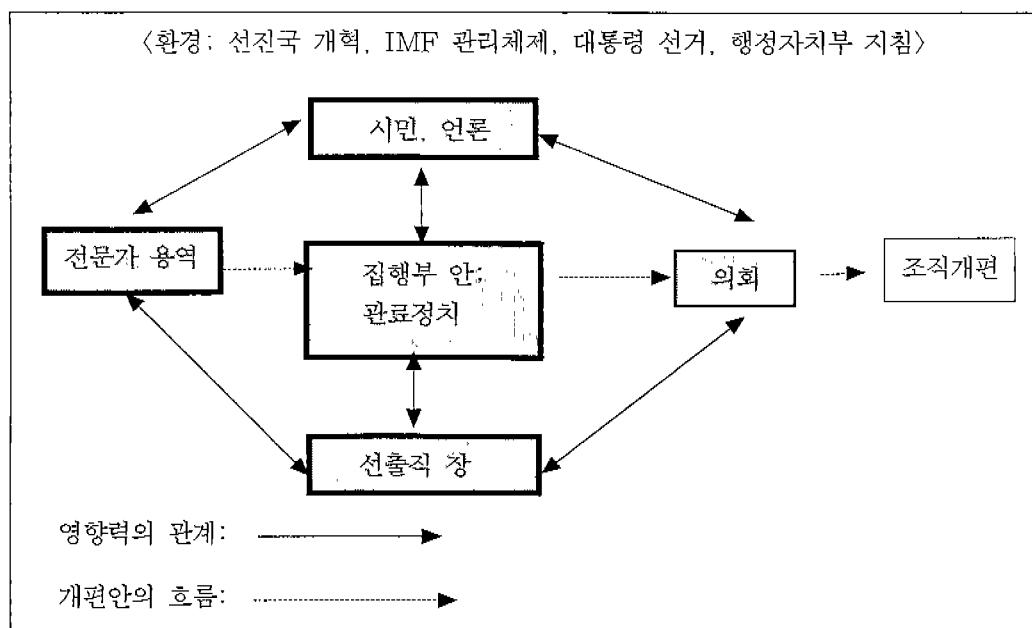
5) 1995년의 조직 개편과정에 학자들의 참여는 많지 않았다. 개인적인 참여를 통한 논문으로 대표적인 것으로 김상목, 이성복(1996)이 있다.

문에 다양한 참여자들이 이 과정에 참여하고자 한다. 따라서 조직구조의 설계와 개편 과정은 기본적으로 정치과정이다(Knot & Miller, 1987: 274). 본 연구에서는 정부조직개편이 결코 정치적 성격에 기반하고 있다는 입장에서 개편의 과정에서 어떠한 동태적인 변화가 발생하였는가를 분석한다.

이러한 연구 내용을 전개하는 분석의 틀은 다음의 〈그림 1〉로 요약된다. 외부 환경의 변화로서 선진국의 개혁 모델, IMF 관리체제라고 하는 국가적 위기, 새로운 대통령 체제의 출범, 그리고 중앙정부의 간섭이 있다. 과정으로서는 투입으로서 언론과 시민, 내부 결정과정으로서 선출된 장과 공무원 그리고 최종 심의권을 가지고 있는 의회의 역할이 있다. 그리고 이러한 조정을 거친 조직 개편이 갖는 내용적 특징을 분석하여 각 주체의 위상과 성과를 평가한다.

이에 분석은 크게 두 개의 부문으로 구성된다. 하나는 주체들을 중심으로 과정에 나타난 행태의 특성을 분석하는 것이고, 다른 하나는 개편 내용을 중심으로 주체들의 영향력과 위상을 분석한다.

〈그림 1〉 경기도 조직개편 과정의 분석 틀



### III. 조직개편의 과정과 결과

#### 1. 1998년도 경기도 조직개편의 배경

1998년도의 조직개편은 일차적으로 경기도 지사의 선출과 더불어 진행되었다. 당시 지방정부의 정치 행정적 공간은 1998년 2월 취임한 대통령의 개혁 의지, 그리고 IMF 응자에 따른 사회적 구조 조정의 필요성 제시, 특히 1990년 대 이래 개발되어온 행정개혁의 이론적 개발

등이 복합적으로 작용되었다.

### (1) 환경적 요인

#### 1) 선진국의 benchmarking

1998년의 지방정부 조직 개편은 선거라고 하는 정치적 변수 이외에 당시 제기된 다양한 조직 개편의 이론이 실험되는 무대가 되기도 했다. 여기에 많은 행정학자들이 참여하면서 이러한 이론을 접목하는 계기를 제공하였다고 평가된다.<sup>6)</sup>

1990년대에는 신자유주의 사상에 근거하여 개발되어온 다양한 조직 관리 기법이 제시되었다. 선진국에서 경험되어진 팀제, 행정업무의 민간위탁, 사업부제로 일컬어지는 Next Steps, Agency 등의 다양한 기법이 등장하였다. 1998년의 조직 개편은 마치 이러한 새로운 관리 기법의 실험장과 같은 분위기이었다.

#### 2) IMF 위기 관리 체제에 따른 구조조정의 필요성 제기

1997년 대통령 선거 이후에 국가 전체적인 구조조정이 시도되었다. 1998년은 IMF 응자에 따른 위기관리의 기간이었다. 이에 1998년에는 중앙정부의 조직 개편이 이루어졌고, 이에 따른 하향식 개혁이 강조되고 있었다. 새로이 선출된 대통령의 구조조정 의지는 지방정부의 구조조정에도 강력한 영향을 미쳤다.

이러한 구조조정은 조직의 축소와 권력적 행정을 극복하기 위한 팀제, 민간위탁 등을 포함하는 광범위한 장치의 도입으로 나타났다. 이는 당시 국민의 정서에도 부합하였고, 특히 대통령의 공천으로 당선된 지역일수록 그 영향력은 더욱 직접적이었다.

#### 3) 지방조직 운영에 대한 반성

그간 지방정부는 개혁의 무풍지대이었다. 과거 내무부의 강력한 영향력 아래에 있으면서 상부에서 지시되는 공문을 처리하는 집행의 기능만 가지고 있었고, 폐쇄와 보호의 영역에 머물러 있었다. 이에 대한 개혁의 움직임이 또 하나의 동인이 되었다.

첫째, 각 지방자치단체의 조직이 지역의 특성을 반영하지 못하고 있었다. 민선자치시대 이전에는 조직을 획일적으로 운영해 왔고, 지역 실정에 부합되는 능동적이고 창조적인 조직운영태세가 갖추어지지 않았다. 중앙의 지침 등에 의존하려는 경직되고 획일적인 조직관리이었다. 행정 기구와 지역 여건이 부합하지 않아 지역실정에 맞는 효율적인 행정수행에도 어려움이 있었다.

둘째, 기구·인력에 대한 비용 개념이 회박했다. 정원과 기구의 정수범위 내에서 합리적으로 인력을 재배치하여 가장 효율적인 행정조직을 가지려는 적극적인 경영개념이 도입되지 않았다. 부서의 업무량이 불균형이어서 '바쁜 부서 바쁜 공무원'과 '노는 부서 노는 공무원'이 분리되는 현상이 있었다. 인건비 부담에 대한 고려없이 공무원을 선발하고 배치하는 과정에서 X-inefficiency가 발생했다. 이에 조직진단을 통한 인력재배치에 대한 필요성이 제기되었다.

셋째, 본격적인 지방자치에 대한 체계적 조직관리의 필요성이 제기되었다. 하부 기관에 대한

6) 1995년의 지방정부 조직개편에는 학자들의 참여가 활발하지 않았지만, 1998년의 지방정부 조직개편에는 행정학자의 참여가 많았다. 이는 조직개편의 독립성과 전문성을 보완하는 이점도 되었고, 특히 지방의 목소리를 중앙정부에 전달하는 수단도 되었다.

권한위임 등으로 업무량이 축소된 분야도 기구·인력은 계속 유지하였으며, 새로이 대두되는 행정수요에 대한 적극적 대응 태세가 부족하였다.

## (2) 경기도 도지사 선거

선거를 통해 새로이 집권하는 경우 자신의 정책의지를 강력히 반영하기를 희망하는 것은 당연하다. 이는 곧 새로운 조직 개편을 의미하게 된다. 한편 조직 개편은 기존의 틀에 안주하려는 관료에게 새로운 마인드를 심어줄 수 있는 장치이기도 하다. 즉 새로이 선출된 장의 경우 관료를 통제하기 위한 수단으로서 조직 개편을 활용할 수도 있다.<sup>7)</sup>

1998년 6월의 지방선거로 당선된 민선 도지사는 인수위원회를 구성하면서 도의 업무를 접수하였고, 여기서 가장 먼저 시도한 것이 조직 개편이다. 왜 필요한지에 대한 진지한 고민에 앞서 도를 장악하는 정치적 수단으로서 진행된 측면이 있었다.

문제는 선출된 장의 경우 굳이 조직 축소를 원하지 않는다는 점이다. 자신의 입지를 강화하기 위해 조직의 확대를 추진한다. 특히 경기도의 경우 수도권에 입지한 특성을 주장하면서 행정자치부의 일률적인 축소방안에 강력히 저항하고, 중앙정부 장관을 역임한 임창렬 도지사의 경력을 활용하여 전방위 저항을 하였다. 임기 초반의 강력한 의지를 바탕으로 대통령 독대, 행정자치부 장관의 면담, 당정협의회의 등을 개최하면서 역량을 보여주었다.

경기도가 다른 도와 구분하여 조직의 축소에 저항한 논거는 다음과 같다. 첫째, 인구 850만의 경기도가 10살·국/46과 인데, 인구 380만의 부산시가 11살·국/50과를 유지하고 있다. 개별적 실정을 무시한 채 오로지 인구와 도시화에 따라 일률적으로 적용되고 있었다. 둘째, 경기도의 경우 급속도로 도시화되고 있어 같은 도라고 하더라도 여타의 농촌 중심의 행정수요에 비해 다양하다. 셋째, 60년대 개발위주의 행정이 지배적이다. 도의 기능도 집행 위주의 기구이다. 자체적으로 정책을 개발한다든지, 경기활성화를 위한 주도적인 역할이 무시되고 있었다. 넷째, 수도권의 발전을 선도할 수 있는 조직의 정비가 요구되었다. 인구 유입에 따른 새로운 행정수요에 대응할 필요가 제기되었고, 정보화, 환경, 복지, 여성, 재난관리 일원화, 경제위기를 극복하는 행정구조를 갖추기 위한 행정개혁의 필요성이 제기되었다.

특히 경기도 지사가 주장한 경기 활성화를 위한 관련 부서의 확대, 여성 정책 지원 부서의 확대는 조직 개편의 전 과정에서 중요한 변수로 작용하였다.

## 2. 개편의 과정 ; 개혁의 전략과 과정

### (1) 자체 조사와 연구용역

1995년의 선거 결과에 따른 조직 개편을 경험한 경기도로서는 이미 새로운 도지사의 당선에 따른 조직 개편을 예견하고 있었다. 이에 내무국을 중심으로 몇 가지의 기초 조사가 이루어지고 있었다.

1997년 6월에 “경기도청의 직무·기능과 사무분장 합리화 방안”이 작성되었고, 1997년 7

7) 선출된 자치단체의 장에 대한 개혁의지를 연구한 지병문의 연구(2000: 9)에서는 공무원 출신의 단체장은 정치인이나 다른 경력의 단체장 보다 행정에 익숙하고 정부개혁에 적극적일 것이라는 기대를 가질 것이다라는 가설 하에 분석을 하였으나, 단체장의 경력과 개혁의 정도와는 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 상관관계의 강도와 관계없이 선출된 장이 조직을 개편하는 과정에서 자신의 리더십을 발휘하는 것은 현실이다.

월에는 경기도 도정정책심의관실에서 “타 시도 개발전략 분석 보고서 -벤치마킹 정책자료-”를 발간하면서 다양한 아이디어를 수집하고 있었다. 1998년 2월에서 3월에는 공무원 설문조사, 5월에는 계별 사무처리 실태 등을 자체 조사하여 필요한 근거자료를 축적하였다. 이 경우 도의 공무원 입장은 한편으로는 조직개편에 동참하면서 한편으로는 기존의 질서를 유지하려는 상반된 힘이 존재하였다.

한편 경기도는 1998년 2월에 조직개편에 관한 용역을 발주하였다. 이는 조직 개편을 주관하는 부서의 정치적 부담을 줄이고, 한편 조직 개편의 정당성을 추인 받기 위한 과정이라고 평가된다.<sup>8)</sup> 8월 13일에 개최된 제129회 내무위원회의 ‘도조직 개편안 용역결과보고’와 ‘집행부 조직개편안보고’ 청취, 8월 20일과 21일에는 소위원회 위원·집행부 간부·용역 팀으로 구성된 워크샵을 개최함으로써 객관성을 확보하는 수단으로 활용하였다.

## (2) 공무원의 대응

이미 1995년의 조직 개편과정을 경험한 공무원의 입장에서 개혁에 대한 면역이 되어 있었고, 저항의 방법도 알고 있었다. 특히 개편을 주도한 내무국이 용역이라고 하는 외부의 힘을 동원한 것과 마찬가지로 축소가 예견된 부서에서는 상부기관이나 주민의 힘을 동원하는 전략을 구사하였다. 이러한 공무원의 대응 전략은 조직개편을 담당하는 부서와 축소 대상 부서의 전략으로 구분된다.

조직개편을 담당하는 부서가 정당성과 객관성을 주장하기 위해 외부용역을 발주했다는 것은 이미 소개되었다. 그리고 전문가의 용역에서 발주 부서인 내무국은 담당 교수가 개별 부서와 면담하고 또한 설문조사를 실시할 것을 요구하였다. 이는 교수가 현장의 실태를 모를 수도 있고, 나중에 발생할 저항을 미리 막을 수 있는 방법이라고 생각하였다<sup>9)</sup>. 한편 중앙정부에 대해서는 경기도의 특성을 강조하기 위한 노력도 진행되었다. 4월 30일 기획예산위원회 건의, 7월 8일 시도지사 간담회의 시 건의, 7월 29일 도의회 의장단·각 당대표·내무위원장 사전 설명 등을 통해 경기도의 입장을 관철시키고자 노력하였다.

한편 감축이 예상된 해당 부서에서도 전략적 행태가 나타났다. 첫째는 관련 중앙부처의 영향력을 동원하였다. 수산과의 경우, 해양수산부가 공문을 보내어 경기도가 가지고 있는 연안여업의 중요성을 환기시키고 향후 경기도의 수산과 기능이 확대되어야 한다는 입장을 표명하였다. 결국 수산과는 존속되었다. 둘째는 이해관련자의 영향력을 동원하였다. 축산시험장의 경우, 폐지가 예견된 관할 주민이 멀리까지 가야하는 불편함을 호소함으로써 팀체의 형식으로 존속하였다. 특히 00시장이 사신(私信)을 보내어 가축위생계의 존속을 부탁하는 것도 지역 주민의 이익이 보다 직접적으로 나타난 하나의 사례이다. 셋째는 법령의 제약을 통해 저항하기도 하였다. 농촌지도소의 경우 중앙정부의 법적 근거에 의해 존속하고 있음을 강조하여 축소에 저항하였고, 결국 명칭만 ‘농업기술센터’로 바꾸었다.

8) 서울시의 경우 시장이 취임 초인 7월 2일 용역의 형태라 아니라 시민대표, 교수, 전문인, 경영인으로 구성된 19명의 시정개혁위원회를 발족하고, 이중 교수 7인과 민간단체 2인으로 실무위원회를 구성하고 7월 29일까지 조직개편안을 최종 확정하였다. 경기도는 내무국이 중심이 되면서 용역을 발주한 것은 특이하다. 서울시의 경우 내무국은 사무보조의 성격이 강하고, 시정개혁위원회가 결정하는 체제라면 경기도의 경우 참고자료로서의 용역이 발주되고 의사결정의 핵심은 결국 내무국을 중심으로 이루어졌다고 평가된다.

9) 그러나 이것이 한편으로 개별 부서의 로비 기회를 제공하는 부작용도 있었다. 용역 안의 경우 단기 안과 장기 안으로 구분하여 작성되었다. 현장 공무원의 강력한 저항에 부딪힌 경우 이를 극복하는 방안으로 2원화 하였다.

### (3) 중앙정부의 통제

지방정부가 선거를 통해 정치적 역량은 강화하였지만, 인사·조직·재정 운영에 있어서는 여전히 행정자치부의 통제를 받고 있다. 조직 개편이 행정자치부의 승인을 받아야 하며, 이에 행정자치부는 선거에 대비하여 다양한 조직개편의 지침을 마련하고 이를 '지도'하였다.

중앙정부 조직 개편의 과정에서 2월 20일 지방정부에 적용될 '개방형 전문직위'를 발표하였다. 3월 20일 행정자치부는 대통령 업무 보고를 통해 '간소하면서 작은 정부를 지향하고 기능을 대폭 줄여 나가면서 21세기를 대응해야 한다'는 원칙을 표방하였고, 4월 27일에는 '행정기관도 하나의 기업처럼 생산성 중심으로 움직여야 한다'는 원칙을 발표했다. 이에 교통정보통신의 발달, 행정구역의 변화로 불필요한 낭비적 출장소를 폐지할 것을 발표했다. 그리고 인사관리의 편법으로 증설하고 있고, 잊은 인사이동으로 전문성 취약하며, 사업소의 관리자가 책임경영의식이 회복한 출장소에 대해 독립채산적 책임경영제 확립을 요구하였다.

가장 중요한 것은 6월 18일에 발표한 '지방조직 개편 추진 지침'이다. 이에는 도 사업소 정비, 광역시 사업소의 정비, 기초단체의 사업소 통폐합 또는 위탁, 과다 기구와 직급의 하향 측정, 4인 이하 소규모 사업소의 폐지 또는 본청 기능으로 흡수, 한시기구 폐지·감축 정비 대상을 발표했다.

이러한 각종 지침에서 알 수 있듯이 1998년의 조직 개편은 단순히 조직을 여기 저기로 옮기는 차원이 아니라, 다양한 설계원리를 적용하였다. 소위 팀제, 개방형 인사, 민간위탁, 특별지방행정기관의 정비, 읍·면·동 폐지, 출장소·사업소 정비, 정보기술(Information Technology) 등 새로운 내부 관리 기법을 적용하였다.

그러나 이 안에 대해 많은 지방자치단체가 자신의 입장을 반영한 반대 논리를 전개하였다. 당시 생소한 팀제에 대한 거부, 강제적 감축에 대한 저항이 있었다. 이러한 분위기를 받아들여 행정자치부는 8월 28일에 '기구정원규정개정령 시행 지침'을 발표하면서 보다 현실화시킨 내용을 발표했다. 여기에서는 모든 지방행정기관의 '계'제 폐지, 일반구 부구청장·부읍면장·사무장제 근거 삭제, 자치단체별 공통 필수기구 제도의 폐지를 담고 있다. 그리고 시·도 기구 감축 조정 기준을 발표하였다. 이 내용에서 경기도의 예외조항이 인정되었다.<sup>10)</sup> 즉 인구 850만 인 경기도는 따로 구분하면서 광역시에 해당하는 대우를 인정하였다.

〈표 1〉 시·도 기구 감축 조정기준

구 분	현 행 (실·국/과·담당관)	조 정 (실·국/과·담당관)	증감 (국/과)
광역시	서울특별시	13/71	13/69 /2
	인구 300만-500만	11/50	10/48 1/2
	인구 300만-500만	10/45	9/43 1/2
	인구 300만-500만	9/40	8/38 1/2
도	경기도	10/46	10/44 /2
	인구 300만-500만	9/42	9/39 /2
	인구 300만-500만	8/38	8/35 /3
	제주도	7/30	7/27 /3

자료: 행정자치부, '기구정원규정개정령 시행 지침', 1998년 8월 28일

10) '99년 1월 11일 행정자치부는 그간 추진된 지방자치단체의 조직 개편 추진상황을 평가하여 최우수기관과 우수기관을 선정하고 재정인센티브를 부여하는 행사를 가졌다. 경기도는 여기에서 제외되었다. 불편한 행정자치부의 심기가 드러났다고 할 수 있다. 특히 이번 행사에서 중요한 것은 감축 비율이었기 때문이다.

#### (4) 도 의회

조직 개편을 최종적으로 심의하는 권한은 도 의회에 있다. 도의회 심의과정에서 제기된 주요한 쟁점은 다음의 두 가지가 있다.

첫째, 조례로 제정되는 것은 국 단위까지이고 실제 업무를 수행하는 과 이하의 조직은 규칙으로 정한다. 국 단위는 사실상 상징적 의미가 강하다. 그러나 많은 공무원의 지위, 업무 수행과 관련되는 것은 과 이하의 단위이다. 광역 자치단체의 단위에서 실·국 단위까지만 조례로 정하도록 되어 있는 것은 의회의 권한을 제약하는 요인이 되고 있다.

둘째는 내부위원회에서 심의를 할 것인가, 특별위원회를 구성할 것인가이다. 8월 13일에 개최된 제129회 본회의에서 특별위원회 구성이 제안되었다. 조직은 모든 경기도의 업무와 관련이 있기 때문에 각 상임위원회의 의견을 수렴할 필요가 있다는 지적이었다. 마치 예산이 각 상임위원회와 관련 있기 때문에 특별위원회로 운영하는 것과 같은 논리이었다.<sup>11)</sup> 그러나 이 안은 채택되지 않았다. 대신 이를 보완하기 위해 8월 17일 각 상임위원회 위원장과 간사들이 참여한 간담회를 개최하는 것으로 대신하였다.

셋째, 도 의회의 기능을 제약하는 또 하나의 요인은 선출된 도지사와 정당을 같이 하는 의원의 역할이다. 내부위원회 위원장이 도지사와 같은 정당 출신이었던 것도 선거 직후의 조직개편에서 의회의 역할을 제약하는 하나의 요인이 되었다.

#### (5) 언론과 시민단체

지방자치와 더불어 시민사회의 목소리가 커진 것은 사실이다. 이에 언론과 시민의 목소리를 어떻게 반영할 것인가가 중요하다. 그러나 아직 정책투입의 기능은 매우 제약되어 있었다. 이 때 지역언론과 시민단체는 조직 개편과정에서 불만이었다.

첫째, 조직 개편이 공개적으로 진행되지 않은 것에 대한 불만이었다.<sup>12)</sup> 그리고 그것은 내무국 공무원의 입장은 관찰시키려는 관료들의 전략이라고 평가되었다. 실제 정부 조직의 개편에 따른 행정서비스 전달 구조의 개편은 결국 지역 주민에게 영향을 미치는 것임에도 불구하고, 내무국이 시민의 의견이 반영되는 기제를 갖지 않은 것에 대해서는 논란이 될 수 있었다.<sup>13)</sup> 그러나 이를 공개적으로 진행하는 경우, 예컨대 폐지될 기관의 공무원 반발이 우려되고 조직개편이 지나치게 정치적 소용돌이에 빠질 것을 우려하여 공개할 수 없다는 논리이었다.<sup>14)</sup>

둘째, 의회가 제대로 정보를 공개하고 분석 기능을 수행하지 못하는 것에 대한 불만이었다. 당 지도부가 지도력을 발휘하지 못해 경기도 전체의 사안임에도 불구하고 관련 상임위에 떠넘긴 체 방관한다는 비판과 아울러 도 의회 지도부의 내홍만 키우고 있다는 비판이었다.<sup>15)</sup> 이에 8월 19일 간부회의에서 도지사가 “폭넓은 의견수렴작업에 착수, 조직개편에 따른 잡음을

11) 그리고 의회 차원에서 독자적인 안을 만들어보자는 또 하나의 의견이 제시되었으나, 관찰되지 못하였다.(경기도 본회의 제130회 속기록)

12) 서울대 행정대학원의 개편안을 보고 받고도 이를 의원들에게 자료로 제출하지 않자 이러한 불만이 증폭되었다.

13) 1998년 중앙정부의 경우 조직개편심의위원회를 구성하면서 공개적인 과정으로 조직개편을 한 것과 대비된다.

14) 그러나 공개하든 하지 않은 조직 개편은 공무원에게 관심사이었고, 이에 대한 각 부서 차원의 로비는 이루어졌다. 결국 정보를 미리 알기 위한 정부 수집 비용만 늘려준 셈이었다.

15) 중부일보. 1998. 8. 20일자

방지하고 도의 입장은 도민들에게 충분히 인식시키라고 별도 지시를 내릴 정도이었다.<sup>16)</sup> 그 후 공청회와 세미나가 진행되었다. 그러나 공청회는 도의 의견을 설득하려는 분위기가 지배적이고, 여론을 수렴하려는 적극적인 자세는 부족하였다.<sup>17)</sup>

결국 언론과 시민단체가 조직개편에 대해 많은 관심을 표방했으나, 정보의 부족으로 사실상 영향을 행사하기에는 제약이 있었다. 그리고 절차적인 공개성 여부나 감축의 기조에 대한 입장 표명만 있었지 구체적인 기능이나 조직 개편에 관한 입장 표명이 부족하였다.

### 3. 조직 개편의 내용

이상에서는 개편과정에 나타난 주체를 중심으로 행태의 특성을 정리하였다. 여기서는 개편의 내용을 중심으로 영향력을 분석하고자 한다.

1998년 경기도 조직 개편안은 일단 서울대의 용역 안을 바탕으로 이루어진다. 이 안을 차조로 하여 경기도 지사의 의지가 반영된 경기도 집행부 안으로 결정되고, 행정자치부의 승인을 얻어 의회의 심의를 거치게 된다.<sup>18)</sup> 일정별 개편안의 수정을 보면서 특징을 살펴보기로 한다.

〈표 2〉 조직개편안 확정의 일정

기 관		일 정
서울대 용역안		4월 1일 - 7월 30일
집행부	의견청취안 제출	8월 13일
	행정자치부 협의 승인	8월 25일
	도 의회 안건 제출	8월 28일
의 회	경기도 조직개편안심사소위원회 구성	8월 3일
	소위원회 간담회 개최	8월 5일과 12일
	(특별위원회 구성안이 부결)	8월 13일
	'도조직 개편안 용역결과보고'와 '집행부조직개편안보고' 청취	8월 13일
	각 상임위원회 위원장과 간사들이 참여한 간담회	8월 17일
	소위원회 위원, 집행부 간부, 용역팀 워크샵	8월 20일과 21일
	내무위원장의 수정안	9월 7일
	130회 본회의 승인	9월 10일

#### (1) 용역안의 내용

서울대의 용역 안이 갖는 중요한 특징은 단기 안과 장기 안으로 구분하였다는 것이다. 단기

16) 그러나 이때는 행정자치부의 지침이 경기도의 뜻대로 변경되지 않자, 시민의 목소리로 힘을 실어보려는 의도도 포함된 것으로 평가된다.

17) 경인일보, 1998년 8월 20일자 논설

18) 의회의 심의는 조례안으로 제정되는데, 그러나 실국까지만 조례로 제정되고 과 단위는 규칙으로 제정되기 때문에 의회의 승인을 받지 않는다.

안은 현실적인 제약 조건 내에서 실현가능성을 염두에 둔 것이고, 장기 안은 이러한 현실적인 제약 조건을 고려하지 않고 규범적인 측면에서 제기한 안이었다. 특징적인 것은 단기 안에 비해 장기 안이 더욱 감축 기조를 가지고 있다는 점이다.<sup>19)</sup>

### 1) 단기 안

단기 안은 현행 법령이나 중앙부처의 주요 정책을 제약변수로 받아들여서 단기적으로 집행 할 수 있는 안으로 제시된 것이다. 중앙이나 기초자치단체와 기능 재배분, 민간위탁의 과제 등은 장기적 과제에서 중점적으로 다루었다. 용역 안의 주요한 특징은 다음과 같다.

① 지방선거의 실시 이후에 공직사회 인사의 기준이 흔들릴 가능성이 있다. 이에 공정하고, 객관적인 인사를 확립하기 위해 중립적으로 인사정책을 실시할 수 있도록 한다. 이에 종전에 내무국의 충무과에서 수행하던 인사기능을 수정하여, 행정부지사 직속의 인사위원회 사무국의 지위로서 인사담당관을 설치한다.

② 지방화시대에 기획의 업무가 부서별로, 자치단체별로 난립할 가능성이 있다. 따라서 기획의 업무를 총괄조정하는 강력한 기구를 설정한다. 이에 기획관실과 도정정책심의관실로 분산되어있던 기획기능을 「정책기획관」으로 통합하고, 직급을 다른 과 단위보다는 상향조정한다. 그리고 「도정혁신담당관」을 두어 규제완화, 심사평가의 기능을 담당하도록 하였다. 한편 예산담당관과 투자담당관을 통합하였다. 이로서 종래 투자담당관의 기능 중 기초자치단체의 각종 사업에 대한 단순 자료수집의 기능을 대폭 축소하였다. 특히 정보화와 관련된 기능을 강화한다. 이를 위해 정보화기획관을 두어 정보의 기획, 개발 및 조직혁신과 관련된 기능을 중심적으로 수행할 수 있도록 한다. 이는 조직의 개편보다는 기능의 개편을 통해 정보화기획관이 개별 과에서 수행하는 각종 정보화사업을 조정하도록 한다.

③ 종래 지시, 명령, 통제하는 권력지향적 행정체제에서 강조되던 각종 관리부서는 최대한 감축한다. 이에 내무국의 사회개발과를 폐지하고, 자치행정국의 팀제로서 활용하도록 하였다. 자치행정과는 지방화시대에 적합한 기능을 수행하기 위한 전면적인 기능재조정을 하도록 하고, 이에 자치행정의 모형을 개발하고, 중앙정부와 기초자치단체와의 기능상 연계를 개발하는 기능, 그리고 광역행정으로서 지역간 갈등을 조정하는 기능, 지역간 협력을 통해 수행되는 임시적인 국가정책의 수행, 그리고 자원봉사자의 관리기능을 담당하도록 하였다.

④ 통상과 교류의 기능을 분리하여, 통상은 산업과 연계하여 개편하고, 교류는 대외적인 업무로서 분리한다. 이에 국제협력실을 폐지하고 경제통상본부로 흡수한다.

⑤ 감사의 기능을 보다 중립적이고 독립적으로 운용하기 위해 감사위원회를 설치하고, 여기서 감사의 대상이나 감사의 결과 등과 같은 중요사항에 대한 최종적인 의결을 하도록 한다. 그리고 감사관실은 그 사무국의 역할을 한다.

⑥ 경제투자본부를 설치하여 기존의 다기화된 경제정책기능을 종합한다. 특히 무역진흥과와 외자유치관리과를 두어 외국인 투자를 활성화한다.

⑦ 유사기능의 통폐합, 비능률적 조직의 정비, 중복기능의 제거 등을 통해 조직의 효율성을 제고하며 이에 따라 조직을 축소 개편토록 한다. 이를 위해 본청 조직 뿐만 아니라 각 사업소, 직속기관의 기능에 대한 종합적인 검토를 통해 기능의 통폐합 가능성을 검토한다. 첫째, 건설

19) 용역 안의 작성과정에서 중앙과 지방간의 업무 분담 분석, 조직진단, 담당 공무원과의 면담 및 설문 조사, 법적 제약 분석 등을 있었다. 그러나 광범위한 주민의 여론을 수렴하는 창구는 고려되지 않았다.

교통국과 지역계획국을 건설정책국으로 통폐합한다. 둘째, 민방위재난관리국과 소방본부로 일원화되어 있는 재난관리 기능을 소방구조본부로 일원화한다. 셋째, 경제정책과와 산업정책과를 합쳐 경제정책과로 단일화한다. 넷째, 농민교육원을 폐지하여 기능을 도립직업전문학교와 농촌진흥원으로 분리한다. 다섯째, 도유림사업소와 축령산자연휴양림관리사무소를 통폐합하여 산림자원관리소로 통폐합한다. 여섯째, 가축위생시험소와 종축장을 통폐합하여 축산진흥사업소로 통폐합한다.

⑧ 도본청은 기획의 기능을 중시하고 집행은 부속기관으로 이관한다. 이에 건설정책국과 건설관리본부로 구분한다.

⑨ 환경 및 문화행정 기능을 강화토록 한다. 특히 경기도의 특수성을 고려할 때 이 두 가지의 상대적으로 중요성이 두드러진다. 따라서, 단기적으로 전반적인 조직감축의 방향을 고려하면서도 현재의 기능을 가능한 유지, 보완할 수 있도록 한다.

⑩ 여성정책 관련조직을 정비한다. 현재 이원화된 여성정책조직을 일원화하여 조직의 비효율성을 제거하되, 정책수립과 집행기능을 모두 강화할 수 있는 방안을 마련한다. 구체적인 대안으로 지사직속의 여성특별위원회를 설치하여 여성정책을 수립하되, 보건복지국 가정복지과에서 행정 및 집행기능을 담당케 한다.

⑪ 보건복지국에서 집행적 기능이 강했던 위생기능을 기초자치단체로 이양하고 대신, 식품의약품관리과를 두어 중앙정부에 신설된 식품의약품안전관리청과의 유기적인 협조관계를 유지하도록 한다. 다만 수원과 의정부에 있는 여성회관은 단기적으로도 수원시와 의정부시에 바로 이관하도록 한다.

단기 안에서는 현행 3실 9국 1본부 (13실국), 1실 3관 8담당관 39과 1단 (52과)의 체계에서 1실 2본부 6국(9실국), 43과로 개편된다. 이로서 4실국 9과가 감축된다. 조직개편에 있어 대국대과주외를 지향하며, 원칙적으로 계를 팀제로 대체하여 이에 따라 인력의 신축적 활용을 도모한다. 인력의 재배치를 통하여 종전에 도본청 조직 1,323명과 부속기관 4,659명으로 총 5,982명이었으나, 단기적으로 도본청 인력을 1,055명으로 268명 감소하고 부속기관을 4,426명으로 233명을 감축하여 총 501명을 감축한다. 이로서 도본청 인력을 20.26%, 부속 기관 인력을 5.00% 감축하게 되어 총 8.38% 감소하게 된다. 구체적인 인력조정의 대비표는 <부록 1>과 같다.

## 2) 장기 안

장기 안은 법령의 제약을 극복하고, 규범적인 측면에서 추구할 수 있는 대안이다. 그리고 중앙정부, 기초자치단체, 특별지방행정기관 등과의 기능재배분을 고려하여 또한 민영화의 가능성도 반영한 대안이다. 특히 경기도의 장기적인 발전방향을 고려하여 모색한다. 이에 중요한 특징으로 다음과 같은 것이 제시되었다.

① 정무부지사에게 일정한 업무를 부여해야 한다. 일상적 행정업무에 대한 견제기능으로 도지사에게 직보하는 종합민원이나 공공관계(Public Relation)의 기능, 감사담당관, 그리고 도민의 주민정체성(Identity)을 함양하고 일체성을 유지하는 기능인 문화체육담당관의 기능을 정무부지사의 기능으로 전환한다. ② 기획의 종합조정기능을 강화하기 위해서 '처'의 명칭을 사용한다. 이에 단기 안에 제시된 정책기획관 대신에 '기획조정관'으로 개칭한다. 조직개혁의 일

무를 도정개혁담당관으로 조정한다. ③ 기초자치단체에 대한 권력적 기능이 아니라, 시군간의 협조 및 조정의 기능에 특화하도록 하여, 자치행정과를 자치협력과로 개칭한다. ④ 도농복합형으로 발전하는 경기도의 특성을 반영하여 환경국에 자연생태과를 신설한다. ⑤ 보건과와 위생과의 기능을 보건위생과로 통합한다. ⑥ 대국대과주의의 입장에서 의미가 약한 문화관광국을 폐지하고, 각종 기능을 다른 조직으로 이관한다. ⑦ 신도시 개발 등과 관련한 경기도의 발전방향을 반영하여 건설부문의 기능을 확대하였다. 교통과 건물의 정보화와 관련하여 공간정보과를 신설하고, 건설기획국의 건설계획과와 도시계획과를 합쳐서 건설계획과로 통합한다. ⑧ 집행기능은 가급적 기초자치단체에 이양하는 방안을 모색한다. 현재 수원시와 의정부시에 설치되어 주로 당해 시에서 활용하고 있는 여성회관을 각 시에 이양한다. ⑨ 민간에 위탁하는 것이 더 효율적인 기능은 민간에 위임하는 방안을 모색한다. 경기도 여성능력개발센터, 도립직업전문학교, 경기도 문화예술회관, 경기도립박물관, 농민교육원, 도유림사업소의 일부 사업기능, 도로관리사업소의 시험실 업무 등에 대해 민영화 혹은 민간위탁 방식을 제시하였다.

단기안에서는 현행 3실 9국 1본부 (13실국), 1실 3관 8담당관 39과 1단 (52과)의 체제에서 1실 2본부 6국(9실국), 43과로 개편되었다. 이로서 4실국 9과가 감축되었다. 그러나 장기안에서는 1처 2본부 5국(8실국), 42과로 개편되었다. 이를 현행과 비교하면 5실국 10과가 감축되었다. 장기안에서는 시군으로의 기능이양과 민영화를 고려한 과감한 인력감축안이다. 장기적으로 도본청 인력을 1,009명으로 314명 감소하고, 부속기관을 4,168명으로 491명을 감축하여 총 805명을 감축한다. 이로서 도본청 인력을 23.73%, 부속기관 인력을 10.54% 감축하게 되어 총 13.46% 감소하게 된다. 구체적인 인력조정의 대비표는 <부록 2>와 같다.

## (2) 집행부의 개편안

집행부의 안은 1차 청취의 건에서 행정자치부 승인을 받기 전 단계와 8월 25일 최종적으로 승인을 받은 후 단계로 구분된다.

### 1) 8월 13일 집행부조직개편안 청취의 내용

이때 처음으로 대강이나마 집행부의 의도가 나타났다는 점에서 의미가 있는 대안이었다. 본 청 기구는 13실·국·본부 51과에서 11 실·국·본부 46과로 개편하여 2국 5과를 감축한다. 그리고 5개 사업소를 폐지 또는 통합하여 18개 사업소를 13개 사업소로 축소 조정한다. 인력은 6,032명에서 475명 감축함으로써 8%를 줄인다. 그러나 행정자치부는 10실 46과로 축소하고, 12.27%인 740명의 감축을 요구하고 있어 갈등의 소지를 안고 있었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 국제협력실과 산업경제국을 통합하여 경제투자본부와 투자진흥관을 둔다.
- ② 여성정책실과 복지국 부녀복지과를 통합하여 여성국을 신설한다.
- ③ 건설교통국과 지역계획국을 통합하여 기획 업무의 건설정책국과 집행업무의 건설안전본부로 구분한다.
- ④ 감사실을 감사관으로 개편한다.
- ⑤ 민방위재난관리국을 폐지한다.
- ⑥ 내무국 총무과를 지사 직속으로 한다.
- ⑦ 도정정책심의관실을 도정혁신담당관실로 한다.
- ⑧ 예산담당관실과 투자담당관실을 통합하여 재정기획관으로 한다.
- ⑨ 교통기획과와 교통행정과를 통합하여 교통과로 한다.
- ⑩ 건설행정과와 도로과를 통합하여 건설기획과로 한다.
- ⑪ 노사지원과를 고용지원과로 한다.
- ⑫ 인사과, 청소년과, 무

역진홍관, 투자유치과, 투자관리과를 신설한다. ⑬ 국제 1담당관, 국제 2담당관, 대민봉사담당관, 사회개발과, 청사건립 추진단, 에너지관리과, 기반조성과, 순환철도기획단, 재난관리과를 폐지한다.

## 2) 8월 25일 행정자치부 승인된 개편안

경기도로서는 행정자치부로부터의 승인이 가장 큰 관건이었다. 결국 11국 46과로 축소하며, 10%에 해당되는 603명의 감축이 인정되는 안이 승인되었다. 8월 13일의 안과 비교하면, 다음과 같은 차이점이 발견된다.

① 인사과 폐지 ② 환경정책과 신설 ③ 경제투자본부를 경제투자관실로 개편 ④ 농촌진흥원을 농촌기술원으로 개편 ⑤ 여성복지과를 여성정책과로 ⑥ 주거환경개선과를 주택과로 개편 ⑦ 수질관리과를 상하수관리과로 개편하였다.

## (3) 의회의 심의 과정

### 1) 수정안

9월 7일 내무위원장의 수정안이 제시되었다. 여기서는 건설정책국을 건설도시정책국으로, 여성국을 여성정책국으로 하는 명칭의 변경이 있었다.

### 2) 최종안 확정

9월 10일 도 의회에서 조직개편안에 대한 의결 확정이 있었다. 그러나 의회에서의 많은 논의에 불구하고 가축위생시험소 남부지소의 기구는 폐지하되 현 소재지에서 텁제로 운영하도록 하는 것 이외에 수정된 내용은 없다.

특이한 것은 조직 관리 기능이 자치행정국에서 기획관리실로 이전된 것이다. 이는 기획이나 도정개혁이 조직개편과 연관된다는 측면에서 주장된 것이나, 이럴 경우 행정자치위원회에서 기획위원회로 소관 위원회가 바뀌는 결과를 초래한다. 이를 알고 심의 중이던 행정자치위원회 위원들의 반발이 있었음에도 결국은 집행부의 안이 통과되었다. 결국 많은 논의에도 불구하고 결국은 집행부의 안대로 통과되었다.

## (4) 최종안의 평가

조직 개편에서 핵심이 되었던 축소의 폭을 보면, 결국 경기도 내무국의 안이 관철된 모양을 갖추고 있다. 무엇보다 중앙정부의 입장에 반대하면서 공무원의 보직과 관련한 실·국·과의 숫자를 관찰한 것은 대단한 정치력이라고 평가된다. 공무원 감축의 숫자가 당초안보다 늘어나긴 하였으나, 소방직에서 신규로 증원하는 숫자를 상계한 것이기 때문에 사실상 절대적인 인력의 감축을 수반하지 않아도 되는 것이었다.

〈표 3〉 감축의 범위에 대한 입장

당 초	서울대 용역안		경기도 안	행정자치부 입장	최 종 안
	단기안	장기안			
조직	13실국 52과	9실국 43과	8실국 42과	11실국 46과	10실국 46과
인력	6,032명	501명 감축	805명 감축	475명 감축	740명 감축

자료: 서울대학교, 경기도 조직진단, 1998 경기도 의회 속기록, 1998

한편 조직개편의 실질적인 내용을 볼 때, 용역안과 최종안 사이에 매우 흥미로운 특징이 발견된다. 사실 용역 안을 확정하기까지 발주기관과 많은 토론을 하고 교감을 하기 때문에, 용역 안에는 상당부분 발주기관의 의도가 반영된다. 이때 용역안을 최종적으로 반영하느냐 하지 않느냐를 구분하여 분석하는 것은 의미가 있다.

1998년의 조직 개편의 경우 용역 안에서 제시된 대부분의 내용이 반영되었다. 그러나 첫째, 용역 안을 수용하지 않은 기관으로 인사담당관, 감사위원회, 여성특별위원회, 식품의약품관리관이 있다. 특히 인사담당관은 의회에서의 청취 때까지는 인사과 설치로 나타나다가 결국은 없었던 것으로 확정되었다. 감사위원회는 감사관으로, 여성특별위원회는 여성국으로 되었다. 권력과 관련한 부서는 결국 내부의 논리로 진행되었던 것이다.

둘째, 무역진흥관, 투자유치과, 투자관리과, 환경정책과는 용역 안에 없었던 것이나 도지사의 의지를 반영하여 설치되었다. 도지사가 선거 공약으로 내세우고, 강력한 리더십을 발휘하는 경우 그것은 관철된다.

그리고 1998년의 조직개편이 단순히 물리적인 조직의 통폐합이 아니라 기능재조정이라는 측면에서 볼 때, 광역자치단체로서의 기획 및 조정기능을 강화하고 팀제를 도입한 것은 용역 안에서 제시된 것이 반영된 중요한 것이라고 할 수 있다. 다만 장기 안에 제시된 각종 안이 장기적으로 도입될 수 있는 실천성이 있는지, 다가갈 수 없는 이상에 그칠지는 좀더 두고보아야 할 과제이다.

그러나 시민단체나 언론, 의회가 조직 개편의 과정에서 본질적인 내용과 관련하여 아무런 영향을 미치지 못한 것은 지방정치의 한계를 나타내는 대목이다.

#### IV. 결 론

본 연구는 조직 개편의 합리성에 대한 평가를 시도한 것이 아니라, 개편 과정에서 나타난 이해관련 당사자들의 행태 그리고 그들의 이해관계를 반영하는 과정을 분석하고자 하였다. 이 상에서 분석된 1998년의 경기도 조직 개편 과정에서 나타난 특성은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 경제위기를 전제로 진행된 개편과정에서 일정한 감축 비율을 전제로 진행하였다. 이에 개편 과정이 감축의 숫자를 맞추는데 급급한 측면이 있었다. 용역과정에서 행정수요를 분석하는 노력이 있었으나, 감축기조라는 전제와 이에 대한 공무원의 저항 사이에서 규범적인 접근보다는 현실적 제약에 지배되고 있었다. 오재일 (1998: 578-580)도 같은 맥락에서 전남도청의 조직개편 과정을 분석하면서 지방정부의 개편은 궁극적으로 가치 역량의 강화가 되어야 하나, 현실적으로 행정자치부가 정원의 감축규모를 통제하고 있고, 지방정부의 입장에서도 주민의 의

견을 수렴하려는 노력보다는 중앙정부의 일방적인 지침에 의존하고 있고, 기능분석 없이 조조 을 이리저리 붙이는 '작명식 개편'에 불과하다는 지적을 하고 있다. 둘째, 개편의 폭이 매우 넓었다. 국·과의 개편이외에 기능조정, 텁제의 도입, 민간위탁 등 다양한 기법이 동원되었다. 산하기관의 개편이 포함된 것도 특징이다. 학계에서 개발된 다양한 이론을 현실에 접목하는 계기가 되었다. 그러나 효과는 좀더 두고 보면서 평가를 해야 할 것이다.셋째, 용역을 발주하여 외부 기관의 진단을 하였다. 용역의 과정에서 과학적인 분석과 접근이 시도된 것은 매우 바람직하지만, 결과적으로 용어를 차용하고 논리를 적용하는데 활용되었다. 실제 감축의 범위는 그다지 반영되지 못하였다. 독립적인 위원회를 구성한 서울시와 달리 내무국이 발주한 전문가의 용역은 본질적으로 현실적인 계약에 부딪힐 수밖에 없었다. 넷째, 도지사의 의지가 있는 경우에 반드시 관철된다. 특히 당선된 직후의 개편이기 때문에 경제관련 부서나 여성 관련 부서와 같은 조직 신설에 대한 선거공약은 지켜지고 있다. 다섯째, 의회에서의 많은 논의에도 불구하고 실제 영향력은 부족하다. 이러한 과정이 반복될 경우 의회에 대한 불신감이 증폭될 위험이 있다. 의회의 심의과정을 개편할 필요가 있다. 여섯째, 언론이나 시민의 의견을 수렴하려는 노력이 부족하였다. 조직개편이 취임 직후의 짧은 시간에 이루어지는 한계로 말미암아 폭넓은 여론 수렴이 부족하다. 이러다 보면 결국 일상적으로 업무를 수행하고 있는 관료의 논리가 판결되기가 쉬운 한계가 있다. 일곱째, 정보를 공개하지 않고 개편 작업을 한다. 이럴 경우 일사불란하게 진행되는 것이 아니라, 관료정치가 음성적으로 발생한다. 공개적으로 다양한 의견을 수렴하는 노력이 요구된다.

1998년의 경기도를 공간적 대상으로 분석한 본 연구가 향후 시계열별로 자료가 축적될 때 비교분석의 기초 자료가 될 것이다. 그리고 다른 지역과 비교하는 자료로도 활용될 수 있을 것이다. 본 연구에서는 과정에 치중하여 분석하였지만, 조직 개편 후 일정한 시간이 지난 다음에는 조직 개편을 통해 경기도의 업무 수행능력이 어떻게 제고되는 가를 평가할 필요가 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 경기도. (1998). 「98년 경기도 지방행정조직 개편 백서」
- 강형기. (1997). 「지방자치경영 혁신과 진단」, 서울: 한국지방자치경영연구소
- 권영섭. (1997). 「우리나라 정부조직개편과정의 특징과 그 개선방안에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 김상묵. 이성복. (1996). 정부조직개편과정에 대한 분석: 경기도청의 사례를 중심으로, 「한국 행정학보」, 제30권 4호
- 김원진. (1994). 지방행정조직의 수평적 분화 및 수직적 분화에 관한 연구. 「한국자치학회 보」, 6(2)
- 김상묵. (1998). 지방자치단체 조직진단: 경험과 교훈, 「한국행정학회 학계학술대회 발표논문집」
- 김중양. (1994). 「한국인사행정론」, 서울: 법문사
- 김현구. (1993). 정부조직의 개혁과 정책의 쇄신: 국제경쟁력 강화를 위한 정부조직 개편.

- 「한국행정학보」, 27(3): 793-800
- 민진. (1995). 정부조직 개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구 개편 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3): 1003-1016
- 박세정. (2000). 경영의 논리: 행정개혁의 이념으로서의 기여와 한계. 2000년도 한국행정학회 춘계학술대회.
- . (2000). 지방행정의 구조조정 목표와 방안. 「지방정부연구」. 통합 2권
- 박우순. (1996). 「현대조직론」, 서울:법문사
- 부산경남·울산제주 행정학회. (1998). 「지방정부의 구조조정과 지방선거의 쟁점」. 학회논문집
- 양기용·김상복·최병대. (1996). 결재경로 분석에 관한 시론적 연구, 「한국행정학보」, 제30권 1호
- 오재일. (1999). 지방정부의 조직개편에 대한 평가와 전망, 「1999년 한국정책학회 하계대회 발표논문집-정부정책 및 정부개혁의 평가」, 569-596
- 이승종. (1998). 민선자치단체장의 리더십의 영향요인. 「한국행정학보」, 제 32권 1호
- 임도빈(1994). 「지방화시대의 국가행정」, 서울:장원출판사
- 임도빈(1996). 「도청조직분석: K도청의 사례연구」, 사회과학논총, 충남대 사회과학연구소
- . (1997a). 「지방조직론」, 서울:박영사
- . (1997b). 지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰. 「한국행정학보」 31권2호
- 조선일. (1999). 중앙정부 경영진단 과정에 대한 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 33(1): 19-34
- 조석준. (1971). 도 행정 조직의 비교연구. 서울대행정대학원. 「행정논총」. 제9권 2호
- 조성한. (1997). 「정부조직에 대한 진단기법개발」. 서울: 한국행정연구원
- 지병문. (2000). 한국지방정부의 개혁, 성과와 과제. 「한국지방자치학회보」. 제12권 제3호: 29-44
- Chackerian, R. (1996). "Reorganization of state organization", *Journal of Public Organization Research and Theory*, 6(1): 25-47
- Dente, Bruno, and Kjellberg, Francesco, eds. (1988). *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London:Sage
- Destler, I. M. (1981). "Reorganization : When and How ?". In Peter Szanton ed., *Federal Reorganization: What Have we Learned?*: 114-130, Chatham: Chatam House
- Knot, Jack H & Miller, Garry. (1987). *Reforming Bureaucracy : the Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Pettigrew, A. M. & Ferie, E., and McKee. (1992). *Shaping Strategic Change*. London: SAGE
- Lawton, Alan and McEvitt, David. (1995). *Strategic Change in Local Government Management: Comparative Case Studies*. Local Government Studies, 21(1): 46-64
- Thomax, Craig W. (1993). Reorganizing Public Organizations: Alternatives, Objectives, and Evidence, *Journal of Public Organization Research and Theory*, 3(4): 457-486

**李元熙**: 서울대학교 경제학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 행정학 박사('95년 서울대학교, "한국의 사회보장관련 재정지출의 결정과정"). 현재 한경대학교 행정학과 부교수로 재직중이며, 2001년에서 2002년까지 American University에서 연수 중. 국회 입법조사분석관, 경실련 예산감시위원, 기금운영 평가위원 등을 역임. 주요 관심분야: 재무행정, 정책분석, 시민참여. 주요 저서: 「열린 행정학」, 「제정민주주의의 이상과 현실」. 주요 논문: "시화호 정책실패에 관한 연구", "시장지향적 정책수단에 관한 연구" 등 e-mail: wonheeldaum@hanmail.net Tel. 031-670-5244

**<부록 1> 용역안의 단기안 : 본청의 조직 및 인력조정 대비표**

현 행			변 경			비 고	
공보관 1관	23		공보관 1관	21			
			인사위원회 : 인사담당관	10			
여성정책실 2보좌관	7		여성특별위원회	0		자문기구	
기획관리실 1관 5담당관	152	기획관 도정정책실외관 예산담당관 투자담당관 법무담당관 전산통계담당관	33 16 19 19 15 50	기획관리실 5담당관	118	정책기획관 재정기획관 정보화기획관 도정혁신담당관 법무담당관	36 20 40 7 15
국제협력실 2담당관	34	1담당관 2담당관	22 12			경제정책과 기업지원과 고용정책과 에너지관리과 외자유지관리과 무역진흥과	24 34 15 14 14 15
산업경제국 5과	87	경제총괄과 산업정책과 중소기업과 에너지관리과 노사지원과	21 21 21 14 10	경제두자본부 6과	116		
감사실 2담당관	54	감사담당관 대민봉사담당관	37 17	감사위원회 : 감사관	35		
내무국 5과 1담당관	314	총무과 자치행정과 사회개발과 세정과 회계과 정사건립추진단	139 33 19 25 86 12	자치행정국 5과	271	총무과 자치행정과 세정과 회계과 민방위비상기획과	106 34 20 79 32
환경국 3과	60	환경보전과 청소행정과 상하수관리과	26 13 21	환경국 3과	66	환경관리과 폐기물관리과 물관리과	28 15 23
보건복지국 4과	82	사회복지과 보건과 위생과 부녀복지과	23 29 18 12	보건복지국 4과	78	사회복지과 보건과 식품의약품관리과 가정복지과	20 25 17 16
농정국 6과	151	농업정책과 농산유통과 기반조성과 축산과 해양수산과 산림과	36 36 17 19 19 24	농정국 5과	139	농업정책과 농산유통과 축산과 해양수산과 산림과	40 30 16 21 32
문화관광국 3과	56	문화정책과 체육청소년과 관광과	23 20 13	문화관광국 3과	48	문화정책과 체육청소년과 관광과	20 16 12
건설교통국 4과 1단	100	건설행정과 도로과 교통기획과 교통행정과 순환철도기획단	24 27 13 21 15	건설정책국 6과	114	지역정책과 건설계획과 도시계획과 교통과 주거환경과 지적과	23 17 19 22 20 13
지역계획국 4과	90	지역정책과 도시계획과 주택과 지적과	29 22 25 14				
민방위재난 관리국 2과	69	민방위비상대책과 재난관리과	32 37				
소방본부 3과 9계	44	소방행정과 방호과 구조구급과	23 13 8	소방구조본부 3과	39	소방구조기획과 방호과 구조구급과	19 12 8
총계	1323	3실 9국 1본부 1실 3관 8담당관 39과 1단 (52과)		총계	1055	1실 2본부 6국 43과	268명 감소

## 〈부록 2〉 용역안의 장기안 : 본청의 조직 및 인력조정 대비표

현 행		변 경			비 고		
공보관 1관	23		공공관계담당관	19	정무부지사 직속기관		
			종합민원담당관 문화체육담당관	3 18	정무부지사 직속기관		
			인사위원회	10	인사담당관		
여성정책실 2보좌관	7		여성특별위원회		지문기구		
기획관리실 1관 5담당관	152	기획관 도장징책실의관 예산담당관 투자담당관 법무담당관 전산통계담당관	33 16 19 19 15 50	도장기획처 5담당관	118	기획조정관 재정담당관 도정개혁담당관 정보화담당관 법무담당관	36 20 7 40 15
국제협력실 2담당관	34	1담당관 2담당관	22 12	경제특자본부 6과	107	경제정책과 기업지원과 고용정책과 무역진흥과 의자유치관리과 관광과	19 27
산업경제국 5과	87	경제통괄과 산업정책과 중소기업과 에너지관리과 노사지원과	21 21 21 14 10				16 15 14 16
감사실 2담당관	54	감사담당관 대체봉사담당관	37 17	감사위원회	35	감사담당관	정무부지사 직속기관
내무국 5과 1담당관	314	총무과 자치행정과 사회개발과 세정과 회계과 청사건립축진단	139 33 19 25 86 12	자치행정국 5과	271	총무과 자치행정과 세정과 회계과 민방위비상기획과	106 34 20 79 32
환경국 3과	60	환경보전과 청소행정과 상하수관리과	26 13 21	환경국 4과	78	환경관리과 물관리과 폐기물관리과 자연생태과	28 23 15 12
보건복지국 4과	82	사회복지과 보건과 위생과 부녀복지과	23 29 18 12	보건복지국 3과	81	사회복지과 가정복지과 보건위생과	20 19 42
농정국 6과	151	농업정책과 농산유통과 기반조성과 축산과 해양수산과 산림과	36 36 17 19 19 24	농정국 5과	118	농업정책과 농산유통과 축산과 해양수산과 산림과	37 30 13 21 17
문화관광국 3과	56	문화정책과 체육청소년과 관광과	23 20 13	국 폐지			
건설교통국 4과 1단	100	건설행정과 도로과 교통기획과 교통행정과 순환철도기획단	24 27 13 21 15	건설기획국 5과	112	지역계획과 공간정보과 긴급계획과 교통과 주거환경과	33 20 17 22 20
지역계획국 4과	90	지역정책과 도시계획과 주택과 지적과	29 22 25 14				
민방위재난 관리국 2과	69	민방위비상대책과 재난관리과	32 37	소방구조본부 3과	39	소방구조기획과 방호과 구조구급과	19 12 8
소방본부 3과 9계	44	소방행정과 방호과 구조구급과	23 13 8				
총계	1323	3실 9국 1본부 1실 3관 8담당관 39과 1단 (52과)		총계	1009	1처 2본부 5국 42과	314명 감소