「지방정부연구」 제3권 제1호(1999 여름) : 57~73

지방정부 구조조정의 현실적 제약과 전략적 방향

박 우 순 (동아대학교 행정학과 교수)

본 논문은 현재 추진되고 있는 지방정부 구조조정의 현실적 한계를 고찰하고 전략적 방향을 제시해 보는데 목적이 있다. 구체적인 전략과 개혁방안에 대해서는 중앙정부는 물론 전문가들과 시민단체들이 다양한 대안을 제시하고 있다. 그러나 이러한 대안들이 현실적인 제약을 고려하지 않은채 제시된 것들이 많기 때문에 집행을 어렵게 만드는 경우가 적지 않다. 본 논문에서는 특히 구조조정의 전략을 집행하는데 있어서 효율성을 저해하는 근본적인 원인이 구조조정의 배경, 목적, 범위, 방법 등에 관한 오해가 상존하기 때문에 이들에 대한 정확한 이해가 앞서야 된다는 전제에서 구조조정의 방향을 모색해 보고자 한다.

따라서 본 논문에서는 먼저 구조조정의 배경, 목적, 범위, 방법 등을 비판적으로 고찰한다. 다음으로 지방정부의 구조조정이 직면하고 있는 현실적인 제약으로서 중앙정부의 일방적인 지침, 재정적 취약성, 지방정부 능력의 한계 등을 지적하고자 한다. 끝으로 이러한 현실적 제약을 전제로 하여 지방정부가 나아가야 할 전략적 방향을 제시한다.

I. 머리말

'국민의 정부'가 들어선 이래 기업부문의 구조조정과 더불어 정부의 구조조정이 본격적으로 이뤄지기 시작하였다. 정부의 구조조정에는 여러 가지 상황적 요인이 작용하고 있다.

첫째, 정부부문의 구조조정에 당위성을 부여한 가장 직접적인 배경은 한국경제가 국제통화기금(IMF)의 관리체제에 직면하였기 때문이다. 경제운용에 있어서 정부가 역할을 제대로 수행하지 못하였고, 이에 따라 구조조정이 불가피하다는 공감대가 형성된 것이다. 둘째, IMF의 구제금융 외에도 세계화, 정보화, 지방화 등 행정환경의 변화에 대응하기 위한 정부의 효율성 제고를 위해서도 정부의 구조조정이 필요하게 되었다는 점이다. 특히, 선진국 정부의 정부개혁에 편승한 외재적인 경향과 당위성 역시 한국정부의 구조조정을 자극한 것으로 이해할 수 있다. 셋째, 기업부문의 개혁과 더불어 정부부문과의 형평성을 고려하여 정부의 구조조정을 어쩔 수 없이 추진하게 만든 것이다. 즉 IMF 극복을 위하여 정부가 기업의 개혁을 요구하면서 정부는 그대로 현상을 유지한다는 것이 형평에 맞지 않는다는 주장이다.

구조조정의 필요성에 대한 배경과 동기가 어떠하든 간에 분명한 비전과 구체적인 전략이 마련 수행된다면 별로 문제될 것이 없다. 그러나 현재 정부에서 추진하고 있는 구조조정은 비전, 목표, 전략, 실천방안 등에 있어서 상당한 혼란을 겪고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 정부가 내세우는 구조조정의 당위적인 물결에 저항하거나 이의를 제기하는 사람들은 그다지 많지 않은 것으로 보인다. 오히려 정부의 구조조정에 관한 기본방향을 지지 또는 수용하는 범위 내에서 대안적인 해결을 찾아보는데 만족하고 있다. 즉 '국민의 정부'가 강력하게 추진하

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

는 구조조정에 대하여 전문가들마저 구조조정의 배경, 목적, 방법, 효과 등을 분명히 따져보거나, 나아가 이의를 제기하기보다는 오히려 당연한 흐름으로 받아들이는 경향이 지배적이다.[1)]

물론 이러한 주장이 현 정부가 추진하고 있는 구조조정이 절대적으로 잘못되었다는 의미는 아니며, 다만 기대하는 구조조정의 효과를 거두기 위해서는 다양한 시각에서 검토되어야 하는 필요성을 제기할 따름이다. 가끔은 전문가들끼리의 모임에서 이러한 大勢에 대한 비판을 하는 경우도 있으나, 그나마 커다란 반향을 불러일으키지 못한 것이 일반적이다. 심지어는 개혁적 성향을 가진 전문가들마저 역부족으로 때로는 메아리 없는 아우성에 지쳐 자포자기하는 사례를 어렵지 않게 목격할 수 있다.[2)]

이 글의 목적은 지방정부의 구조조정의 현실을 밝혀보는데 있다. 지방정부의 구조조정은 중앙정부의 계획과 지침에 따라 움직이는 허수아비에 불과하며, 따라서 중앙정부에서 입바릇처럼 내세우는 지역의 자율성과 특수성을 감안한 구조조정은 원천적으로 불가능에 가까운 실정이다. 많은 사람들이 지방정부의 구조조정의 필요성과 의의를 역설하고 있으면서도 지방정부 차원의 구조조정이 현실적으로 가능한지에 대한 의문을 제기하는 사람은 없다. 이 글은 이러한 의문에 대한 실마리를 제공해 줄 것이다.

지방정부의 자율적인 구조조정이 불가능한데는 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 예컨대 정부부문의 구조조정이 성격상 중앙·지방의 구분이 쉽지 않기 때문에 지방정부의 구조조정이라고 명백히 경계를 지을 수 없다는 이유이다. 이러한 이유를 인정하더라도 우리 나라의 경우에는 중앙정부가 지방정부의 구조조정의 자율성을 심한 정도로 간섭·통제하는 것으로 보인다.[3)] 혹시라도 어떤 사람들은 지방정부 차원에서 성공사례를 내세워 지방의 특수성과 자율성을 상당한 정도로 실현하였다고 주장하는 경우도 있으나, 이는 구조조정의 궁극적인 목적인 행정서비스의 질적 향상에는 그다지 효과를 미치지 못하는 사안들이 대부분이다.

따라서 이 글에서는 우선 구조조정의 배경과 목적이 중앙정부는 물론 지방정부의 구조조정을 구속하는 요인이 되고 있음을 논의해 보고자 한다. 이것은 중앙정부는 물론 지방정부의 구조조정이 현실을 도외시한 사변적인 주장에 치우친 나머지 현실적으로 구조조정의 효과를 가져오기에는 무리가 있다는 점을 밝히기 위해서이다. 다음으로 구조조정의 범위와 방법에 대하여 중앙정부가 내세우는 지침에 따라 지방정부의 구조조정을 논의하고자 한다. 이것은 물론 중앙정부의 구조조정의 범위와 방법이기도 하나 현재의 지방정부 구조조정은 거의 전적으로 중앙정부의 계획과 지침에 의해 이루어지기 때문이다. 이는 또한 지방정부의 구조조정과정에서 중앙정부의 간섭과 제약이 지나칠 정도로 심각하다는 점을 부각시키는 한 방법이 될 수도 있을 것이다. 마지막으로 지방정부의 구조조정에 있어서 직면하게 되는 현실적 제약을 중앙정부

1) 거시적 또는 이념적 측면에서는 현 정부의 구조조정과 역할에 관한 광범위한 비판이 제기되고 있다. 그러나 이데올로기적 비판은 정부의 현실적인 구조조정에 대한 구체적인 대안의 제시나 평가가 결여된 것이 일반적이다. 특히 국민의 정부가 초기에 취해 왔던 신자유주의적 경향에 대한 비판은 다수의 사회과학자들에 의해 꾸준히 제기되고 있다. 이병천(1998), 김진영(1998), 윤선구(1999), 이찬근(1999) 등을 참조.

2) 1998년 11월부터 약 4개월간 전문가들이 정부조직을 진단한 결과 제2차 정부조직개편안이 확정되었다. 그러나 1999년 3월 공청회를 거치면서 결국은 이해관계집단의 강력한 저항에 부딪혀 전문가들의 견해가 제대로 반영되지 못한 것은 정부부문의 구조조정이 현실적으로 매우 어렵다는 것을 말해주는 사례이다. 여기에서 전문가들의 견해가 반영되었다고 해서 구조조정의 집행과 결과가 바람직하게 나타날 것이라는 예측은 별개의 문제로 취급되어야 할 것이다.

3) 구조조정에 있어서 중앙정부의 지나친 간섭과 통제는 전통적으로 인식되어 온 중앙과 지방의 불균형적인 권력배분에서 비롯된다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 원천적으로 권력배분을 포함한 중앙정부와 지방정부의 역할분담이라는 차원에서 접근해야 할 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

의 관점, 기구개편, 인력감축, 운영체제의 개편 등으로 나누어 살펴보고 난 후 지방정부의 구조조정의 전략적 방향을 간략히 언급하고자 한다.

Ⅱ. 구조조정의 배경

우리 나라에서 일반화된 구조조정이라는 개념이 어디에서 유래되었는지는 정확히 알 수 없다. 적어도 정부재창조(reinvention)를 비롯한 정부혁신(governmental innovation)을 총칭하는 개념으로 간주되고 있다. 정부혁신에서 유래된 만큼 구조조정에는 많은 내용이 포함되어 있다. 조조정에는 재창조(reinventing), 재구조화(restructuring), 재배열(rearrangment), 기본틀의 재구성(reframe), 활성화(revitalizing), 리엔지니어링(reengineering), 벤치마킹(benchmarking) 등의 기법 또는 접근방법은 물론 본질적인 패러다임의 변동(paradigm shift)까지 함축하고 있다.[4] 이러한 개념과 접근방법은 대부분이 정부혁신에 고유한 것이라기보다는 기업경영에서 차용한 것이면서도 거의 모든 사회부문의 개혁에 동원되고 있다.[5]

재창조를 비롯한 혁신기법들은 변화하는 환경에 대응하기 위하여 정부가 구조, 업무, 기능, 역할, 책임, 권한 등을 조정하는 것을 의미한다. 즉 정부의 구조적인 측면뿐만 아니라 정부를 움직이는 운영체제(operating system)까지 포함하고 있다. 반면에 패러다임의 변동은 구조와 기능의 단순한 조정이 아니라 정부의 존재가치에 대한 이데올로기적 변신을 말한다.

어느 쪽이든 간에 정부혁신 즉 정부의 구조조정을 자극한 배경은 역시 환경의 급격한 변동에 있다는데 이의를 제기하는 사람은 많지 않다. 여기에서 환경의 변동을 대표하는 추세로서는 세계화, 정보화, 지방화 등을 들 수 있다. 이러한 추세는 상호 배타적이기보다는 오히려 상호 교호적인 관계를 갖고 있다. 예컨대 정보화는 세계화를 촉진하는 반면에 세계화는 정보화를 자극하며, 또한 세계화와 정보화는 지방화를 가능하게 만들어 주는 주된 세력이 되고 있다. 물론 이러한 환경의 변동이 곧바로 정부 구조조정의 필요성을 가져온 것은 아니다.

구조조정은 이러한 환경의 변화에서 요구하는 조직의 능률성을 목표로 하고 있다. 이미 언급한 세계화와 정보화의 추세에 적응하기 위해서는 과거의 단순한 비교우위론은 설땅을 잃고 만 것이다. 자본, 인력, 지식, 기술 등의 생산요소가 국제간에 자유롭게 이동하는 환경에서 저임금, 풍부한 자연자원, 물리적 공간이 가져다주는 이점은 상실되고 만다. 결과적으로 개별국가는 정부를 근본적으로 개혁하여 경쟁력을 확보함으로써 국제적인 우위를 차지할 필요성을 인식하게 된 것이다.[6]

---

4) 이러한 기법들이 계층적인 수준을 구별하기란 어려운 일이다. 정부혁신은 원칙적으로 정부의 조직구조, 인사제도, 운영방식, 정부간 관계 등에 관한 개혁을 모두 포함한다. 지금까지 다양한 규모와 형태의 정부혁신이 있어왔으나 우리나라의 경우에 특히 최근에 심각한 논의를 하는 것은 여러 가지 환경적 요인의 변화(특히 세계화와 정보화)로 인한 정부역할의 재조정과 밀접한 관련이 있다. 그러나 선진국의 경우에는 이미 1970년대 또는 1980년대부터 본격적인 정부개혁을 단행하여 현재에는 유익한 결실을 얻고 있다. 우리나라에서 정부혁신의 본보기로 들고 있는 영국, 미국, 호주, 네덜란드 등은 모두 우리보다 훨씬 앞서 정부개혁을 시도한 국가들이다. 이들 국가의 정부혁신사례는 직무분석기획단(1998)에 잘 정리되어 있다.

5) 기업경영에서 이용하고 있는 기법들이 정부부문의 개혁에 동원되는 바람에 행정의 역할과 범위에 커다란 영향을 미쳐 행정학의 정체성 위기를 자극하고 있다. 더욱이 한국에서 '행정의 시대는 가고 경영의 시대'가 도래하였다는 행정학자들의 자괴스러운 말까지 등장하고 있다.

6) 자본이 자유롭게 이동함으로써 개별국가의 자율성과 자본에 대한 통제능력은 거의 상실하고 말았다. 신자유주의 경향을 비판하는 사람들은 국제자본에 대한 개별국가의 통제력 상실을 우려하고 있다. 특히 헤지펀드의 이동은 개별국가의 국민경제를 뒤흔들어 놓기에 충분할 정도로 이동이 자유롭다. 이에 대하여 최

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

경쟁력 제고를 위한 정부혁신 또는 구조조정의 방식과 전략은 나라마다 차이가 있으나, 상당부분 공통적인 요소를 내포하고 있다. 구체적인 전략에 있어서는 다양성을 보이고 있으나 기본적인 방향에 있어서는 특히 커다란 흐름을 공유하고 있다. 그 가운데 하나가 소위 '신자유주의' 사조이다. 물론 정부혁신을 수행하는 모든 국가가 반드시 신자유주의적 노선을 지향하는 것은 아니며, 또한 명시적으로 이러한 노선을 표방하는 것도 아니다. 그러나 정부부문의 역할을 축소하고 시장메카니즘에 정부기능의 상당부분을 양도하고 있다는 점에서 비교적 일치된 모습을 보이고 있다.[7]

신자유주의적 추세에 추종할 수밖에 없는 사정을 감안하더라도 우리 나라와 같이 자본주의의 역사적 경험이 일천하여 시장메카니즘이 상당한 정도로 왜곡되어 있는 상황에서는 시장으로의 복귀가 소기의 성과를 가져오기 어려울 수도 있다는 점이다(정윤찬, 1998).[8] 바로 이 점이 우리 나라 정부가 구조조정을 추진해 나가는 과정에서 혼란을 겪을 수밖에 없는 이유로 보인다. 제5공화국 시절부터 외쳐온 작은 정부가 제대로 결실을 맺지 못한 것을 보면 쉽게 짐작할 수 있다. 김영삼 정부에서도 작은 정부를 국정개혁의 지표로 삼았지만 조직과 인력의 규모는 오히려 증가한 점은 이미 알려진 사실이다. '국민의 정부'에서도 규제완화, 민영화, 작고 효율적인 정부를 내세우고 있으면서도 가시적인 성과를 거두지 못하고 있는 것은 관료의 저항이라는 측면도 있으나, 시장경제의 미성숙에 기인하는 바를 부인할 수 없다.

Ⅲ. 구조조정의 목적

구조조정이 정부의 구조, 인력, 역할, 기능 등을 재조정함으로써 능률성을 제고하고 나아가 국가경쟁력을 향상시키는데 목적이 있다는 점은 이미 언급한 바와 같다. 구조조정의 이러한 목적은 정부의 혁신전략에도 명시되어 있다. 즉 감축관리(downsizing)를 통하여 조직의 효율성을 제고하여 궁극적으로 '작고 효율적인 정부'를 실현하는데 목적을 두고 있다.

지방정부와 관련하여 구조조정의 목적과 허구성을 지적해 보면 다음과 같다.

첫째, 정보화와 지방화에 대비한 '작고 효율적인 지방정부'를 구현한다는 것이다. 이것은 '작고 효율적인 정부'를 지방정부 수준에 적용하여 '작은 정부'의 흐름을 명시한 것 외에는 특별한 의미가 없다.

둘째, 정부주도의 '공급자 중심'에서 주민위주의 '수요자 중심'의 행정체제로 전환한다는 것이다. 여기에서 '공급자 중심'에서 '수요자 중심'으로 전환하고자 하는 목적은 민주주의의 상징적인 의미에 머무를 가능성이 있다. 행정서비스의 공급자인 정부가 고유한 역할을 제대로 수행하

근 G8 정상회담에서 국제투기자본에 대한 통제와 아울러 고부채국가의 빚을 경감해 주려는 논의까지 나오고 있다. 그러나 국제투기자본에 대한 통제가 효율적으로 이루어 진다고 하더라도 전통적인 국민국가의 자율성은 회복하기 어렵기 때문에 개별국가는 정부혁신을 통한 경쟁력 향상의 전략만이 국민경제를 살리는 길이 될 것이다.

7) 여기에서 신자유주의 이데올로기에 따른 정부혁신을 상세히 논의할 수 있는 것은 아니다. 그러나 적어도 시장실패로 인하여 정부개입의 당위성을 얻게 되었고(케인즈주의의 등장), 정부실패(정부개입으로 인한 시장의 왜곡, 부정부패, 비효율성 등)에 의해 시장으로 다시 회귀하는 경향을 반영하는 것은 분명하다. 시장 및 정부실패에 관해서는 임혁백(1998)의 제3장 참조.

8) 한국에서 시장의 불완전성을 주장하게 되면 결국 정부역할 또는 정부개입의 범위와 방법 등에 많은 논란을 일으키게 된다. 즉 시장과 정부의 역할, 범위, 영역 등을 어떻게 획정할 것인가가 어려운 문제로 등장한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

지 못하는 상황에서 '수요자 중심'의 행정을 강조하는 것은 오히려 정부의 역할과 책임을 수요자인 국민에게 전가하는 형국이 될 수 있다. 마치 기업에서 고객의 수요를 반영하여 소비자가 선호하는 상품과 서비스를 만들어 내는 일이 더 중요한 것이지, 고객의 수요를 반영하는 것 자체가 목적이 아니라는 점이다. 정부 역시 주어진 역할을 충실히 수행할 수 있을 때 수요자인 국민을 중심으로 한 행정체제가 비로소 의미를 지닌다는 말이다. 다시 말해 합리적인 조직운영이 선행조건이라는 것이다.

셋째, 시장메카니즘과 경쟁원리를 도입하여 '자치경영행정'을 추구한다는 목표이다. 제2차 정부조직개편에서 현재 정부가 직접 운영·관리하고 있는 22개 행정기관을 시범적으로 '책임운영기관'으로 지정하여 민간전문가에 위탁·운영하는 방안을 도입하였다. 이것은 영국의 책임운영기관(agency)과 같은 것으로 보인다. 그러나 책임운영기관을 도입하는데는 몇 가지 전제조건이 필요하다(김진, 1999:29). 인력시장의 탄력성은 물론 인력의 이동성이 자유로워야 하며, 책임을 확보하기 위한 객관적인 평가기준을 마련할 수 있어야 하고, 계약과 같은 비정의적 관행에 익숙한 문화를 갖추어야 한다. 그러나 한국에서는 이러한 조건이 쉽게 충족될 것 같지는 않다. 뿐만 아니라 시장원리 또는 경영마인드를 강조한 나머지 행정서비스의 공익성과 공정성을 훼손할 가능성도 없지 않다. 특히 이번에 문제가 된 문화·예술분야의 도서관, 예술학교 등을 책임운영기관화 하는 것은 마치 정부의 공익성에 대한 국민들의 회의를 자아낼 가능성이 있다.

요컨대 구조조정의 목적이 국민에 대한 행정서비스의 질을 높이겠다는 것인지, 아니면 능률성의 향상을 통한 인력과 예산의 감축인지를 분간하기 어려운 게 사실이다. 이러한 인상은 지나치게 단기간에 구조조정을 달성하려는 성급함을 보면 충분히 알 수 있다. 특히 1998년 7월 2기 지방자치단체장의 출범과 동시에 지방정부의 개편에 착수하여 3개월 안에 마무리 짓겠다고 한 것이나, 2차 조직개편에 따른 지방정부 구조조정을 1999년 3월 30일까지 종결짓도록 한 것을 보면 이해할 수 있다.

Ⅳ. 구조조정의 범위

'국민의 정부'가 명시적으로 신자유주의 노선을 채택한 것은 아니나 적어도 시장경제를 강조한 것으로 보아 신자유주의적 이념을 추종하는 것으로 볼 수 있다.[8] 신자유주의적 경향에 따른다면 정부의 역할에 대한 근본적인 재조정으로부터 구조조정을 추진해야 함에도 불구하고 극히 제한적인 범위에 머물러 있다. 다시 말해 추상적으로는 시장경제와 정부역할의 축소를 내세우고 있으나 구조조정은 신자유주의적 이념에 따른 근본적인 개혁보다는 주로 조직구조의 개편과 인력감축에 국한되어 있다. 제2차 정부조직개편 과정에서 운영체제의 개혁을 강조하고 있으나 이것 역시 본질적인 역할의 재조정과는 거리가 있다.

8) '국민의 정부'가 신자유주의 이념에 따르고 있다는 인상을 주는 것은 시장경제의 발전을 위한 개방화와 세계화를 촉진하고 있다는 점에서 알 수 있다. 특히 IMF의 강제에 의한 것이긴 하나 시장경제를 우선시하는 측면이 이를 말해준다. 그러나 김대중 정부가 들어선지 2년째가 되는 1999년에는 국정운영의 기본방향을 독일식 질서자유주의로 선회하고 있는 것을 보면 반드시 신자유주의만을 추종하는 것은 아닌 것으로 이해된다. 김대중 정부의 경제정책의 철학과 방향에 관해서는 재경경제부·한국개발연구원(1998), 김대중(1997a, 1997b), 곽해선(1998) 등을 참조. 경제가 화두가 되어있는 상황에서 이러한 문헌은 국정전반에 걸친 현 정부의 기본노선을 알려준다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

지방정부의 구조조정과 관련하여 중점적인 감축대상을 보면 지방정부의 역할조정은 물론 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 논의는 눈에 띄지 않는다.10) 주로 인력과 조직의 감축에 집중되어 있는 것이 특징이다. 물론 인력감축과 조직개편 외에도 운영체제의 개선이 제1차 정부조직개편 이후 꾸준히 진행되어 온 것은 사실이다. 그러나 이러한 개편은 지방정부의 자율적 의지에 의한 것이기보다는 중앙정부 특히 기획예산위원회(현 기획예산처)와 행정자치부의 계획과 지침에 의해 이루어져 왔기 때문에 지역실정에 맞는 지방정부의 자율적인 구조조정은 언어적인 유희에 불과하다고 해도 과언이 아니다.

여기에서는 중앙정부에서 제시한 지방정부 구조조정의 개괄적인 원칙과 우선적인 감축대상을 소개하는 동시에 각각의 문제점을 지적해 보기로 한다. 이러한 점은 1998년 6월 18일 '시·도 조직관리관계관회의'에서 내세운 것이나 1999년 6월 13일 시달된 제2차 정부조직개편에 따른 '제2단계 지방구조조정 지침'에서나 동일한 목적, 즉 인력과 조직의 감축 및 예산절감(조직과 인력의 감축으로 인한 효과)11)에 초점을 두고 있다.

첫째, 각종 규제, 통제 및 일반관리업무를 축소·조정한다는 것이다. 여기에 속하는 업무는 주로 내무, 회계, 총무, 서무, 감사, 조사 등이 있다. 이러한 업무는 겉으로 보기에는 소위 일반관리업무에 속할지 모르나 실제로는 고도의 전문성을 요하는 업무이다. 이것은 관리(management)를 누구나 할 수 있는 일반적인 지식으로 간주하기 때문이다. 따라서 이들을 일률적으로 축소시키거나 폐지하는 것은 지나치게 단선적인 사고라고 할 수 있다. 그리고 규제 또는 통제와 관련된 행정업무를 정확히 가려내는 것이 쉽지 않은 일이다.

둘째, 자치단체의 인구규모와 행정수요를 감안하여 조직, 인력, 사무를 정비한다는 것이다. 인구와 행정수요가 감소하는 도와 군의 조직을 재편성해야 한다는 말이다. 예컨대 농정, 축산, 산림 등 주로 1차산업 분야를 취급하는 조직의 구조조정이 필요하다는 의미이다. 인구수의 증감은 비교적 객관적인 통계로 파악될 수 있으나, 이에 따른 행정수요의 증감은 단정적으로 결론을 내리기가 쉽지 않다. 여기에는 행정서비스 질의 문제가 개입되기 때문이다.

셋째, 교통통신의 발달과 정보화로 인하여 인력을 감축해야 한다는 것이다. 행정정보화와 사무자동화 등의 진전으로 인력을 감소시키거나 재조정할 필요성이 현저하게 나타나는 것은 사실이다. 특히 불필요한 행정지도, 단순사무보조 및 행정지원인력이나 시설 장비의 운영기구인력은 감축시킬 여지가 있다. 그러나 이것 역시 자동화와 정보화를 추진하고 관리할 수 있는 인력의 전문성, 기술, 능력 등이 전제되어야 하기 때문에 급격한 인력감축이 정당화될 수는 없는 일이다.

넷째, 불합리한 기구, 기능이 쇠퇴한 유사·중복된 기구는 통·폐합시켜야 한다는 것이다. 여기에는 기준을 초과한 기구나 準局, 準課 성격을 띤 기구의 정비가 포함된다. 불요불급한 한시기구를 대폭 축소하거나 폐지하는 동시에 업무가 유사 또는 중첩되는 기구나 인력을 정비한다는 것이다. 이러한 원칙은 정당한 것이나 과연 기구의 통합의성 여부를 판단하기란 쉽지 않

10) 예외적으로 중앙정부와 지방정부간의 역할을 분담하기 위한 노력으로 "중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률"이 제정되고, 이에 따른 시행령이 1999년 7월 30일부터 시행되는 것으로 되어 있으나 실현여부는 시간을 두고 봐야 할 것이다.

11) 조직과 인력의 감축으로 인한 효과를 부정할 수는 없을 것이다. 다만 행정서비스의 질과 밀접하게 관련된 문제이기 때문에 감축 이전에 충분한 사전적인 고려가 있어야 할 것이다. 한국정부의 구조조정에서 인력과 조직의 감축으로 얻은 효과는 1999년 5월 현재 공무원 인금삭감으로 1조 1,144억원, 정부산하단체 재정삭감으로 8,100억원을 절감한 것으로 나타나고 있다(김태룡, 1999).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

은 일이며, 유사 중복된 기구라고 반드시 통·폐합의 대상이 되는 것은 아니다.

다섯째, 환경·위생, 시설유지 관리업무 등은 민간위탁에 의해 처리한다는 것이다. 여기에는 환경위생처리장, 화장장, 오·폐수처리장 등의 환경시설과 자연학습원, 도서관, 문화예술회관 등 사회복지시설이 주 대상이 되고 있다. 뿐만 아니라 민간에 위탁함으로써 경비절감이 가능하고, 업무수행에 요구되는 전문기술을 민간이 보유하고 있을 때, 단순업무의 수행은 최대한 민간에 위탁한다는 것이다. 이러한 구조조정의 방향을 옳을지 모르나 민간위탁은 무엇보다도 먼저 시장형성 여부에 크게 의존한다. 민간위탁의 목적이 능률성의 향상에 있다면 시장이 불비한 상태에서 민간에게 행정서비스를 맡기면 오히려 비용이 증가하면서도 서비스의 질이 하락될 수 있다. 뿐만 아니라 위탁업무가 고유한 행정서비스에 속하는 것이면 민간사업자의 감독에 대한 책임은 여전히 지방정부에게 남게 됨으로써 이중의 부담을 질 수 있다.

여섯째, 읍·면·동의 기능전환에 대비하여 인력을 감축하고 과소등은 통·폐합시킨다는 것이다. 즉 인구가 작은 동은 통·폐합시킨다는 말이다. 그러나 이들 행정단위를 통·폐합하는 것이 문제가 아니라 행정서비스의 본질과 성격을 파악하여 업무(일)의 절대량을 줄임으로서 자연스럽게 기구와 인력이 감소되도록 유도해야 한다. 예컨대 주민등록 등·초본, 제증명 발급 업무가 상당부분 전산화되어 가기 때문에 인력감축을 기대할 수 있으나 이 보다 근본적인 대책은 이들 업무자체에 대한 수요를 원천적으로 감소시키는 방안을 강구해야 한다는 말이다. 즉 우선적으로는 제증명을 불필요하게 만드는 제도를 수립하는 동시에 반드시 필요한 경우에는 온라인을 통해 서류가 이동할 필요가 없도록 만드는 방법을 찾아야 할 것이다. 단지 기구를 통·폐합하게 되면 행정서비스의 질에 치명적인 영향을 미칠 수 있다. 현재로서는 복지화된 읍·면·동사무소의 '주민자치센터'(Community Center)로 기능을 전환시키는 계획은 반드시 바람직한 것만은 아니다.

미래사회의 행정은 주민참여를 강조한다고는 하나, 이것은 이미 자치단체가 주민들에게 충분한 행정서비스를 제공할 수 있는 경우에 부족한 부분을 주민들이 나서서 지원할 수 있을 때 주민참여의 의의가 있는 것이다. 우리 나라와 같이 자치단체가 주민들에게 제공해야 하는 행정서비스가 제대로 되지 않는 상태에서 주민참여를 조장하게 되면 자치단체가 할 일을 오히려 주민에게 떠넘기는 형국이 되어 버린다. 다시 말해 행정기관이 공공서비스를 합리적으로 잘 수행하면 극단적으로 주민이 참여할 명분이 없어진다. 서구사회에서의 주민참여가 행정에의 참여보다는 자율 또는 봉사활동에 주로 참여하는 이유가 여기에 있다. 행정에의 참여와 봉사활동을 통해 행정의 손이 닿지 않는 부문에 주민이 참여하는 것은 엄격히 구분되어야 한다.

V. 구조조정의 방법

정부의 구조조정 목표에서도 명시하고 있듯이 구조조정의 방법은 일차적으로 정부의 조직, 인력, 예산 등을 비롯한 역할과 기능을 감축하는 것이다. 이것은 흔 감축관리(downsizing)를 통하여 '작고 효율적인 정부' 또는 '작고 강력한 정부'를 실현하고자 하는 것이다. 작고 효율적인 정부의 달성은 대단히 어려운 작업이다.12) 정부의 규모가 축소되면 국민에 대한 행정서비

12) 작고 강한 정부를 실현하기 어렵다는 것은 '작지만'이라는 말과 '강한'이라는 말이 상반되기 때문이다. 물론 전혀 대립적인 것은 아니나, 작지만 강한 정부가 되고자 한다면 작게 됨으로(감축) 인해서 나타나는 부족분을 채워야 하기 때문에 필연적으로 정부의 능력과 관련된다. 다시 말해 정부능력이 부족한 가운데 강한 정부를 만들려고 한다면 결국 물리적으로 조직과 인력은 감축되겠지만 결과적으로 무력하거나 부

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

스에 투입되는 조직, 인력, 예산 등이 감축되는 것을 의미한다. 즉 행정서비스의 질이 저하될 가능성이 높아진다는 것이다. 물론 정부규모의 축소가 곧 행정서비스의 질 저하로 직결되는 것은 아니나 여기에는 조건이 따른다. 이러한 조건을 간단히 언급하면 규모의 축소에 따라 나타나는 서비스의 부족한 부분을 어떠한 방법으로든 보충해 주어야 한다는 점이다. 여기에는 정부가 충분한 노력을 해야 할은 물론 인력(감축되지 않고 정부 내에 남은 공무원)의 지식, 기술, 경험, 능력 등으로 감축된 규모로 인한 부족분을 감당할 수 있어야 한다. 그런데 현재 진행되고 있는 구조조정에서는 이러한 측면에 대해서는 거의 고려하지 않고 있다. 조직, 인력, 예산의 가시적인 감축만을 목표로 하고 있는 듯한 인상을 풍기고 있다.

지금까지 정부에서 구조조정의 방법으로 동원하고 있는 것들에는 여러 가지가 있다. 그 가운데서 가장 대표적인 것이 규제완화, 민영화, 민간위탁 등이다. 이러한 방법들은 따지고 보면 모두 작은 정부를 위한 수단에 불과하다. 즉 규제완화, 민영화, 민간위탁 등이 그 자체가 목적이 될 수 없다는 의미이다. 그럼에도 불구하고 현재 정부에서 추진하고 있는 것은 이들이 마치 목적인양 치부하기 때문에 이러한 수단들이 가져오는 결과 또는 부작용을 별로 고려하지 않고 있는 것으로 생각된다. 예컨대 규제완화를 하는 과정에서 규제의 필요성을 정밀하게 분석하지 않고 정치적 목적에 의해 완화시키거나 결과에 대한 예측없이 완화을을 앞세우는 경향이 짙게 나타나고 있다.

특히 이러한 구조조정의 방법들을 무차별적으로 적용함으로써 정부의 고유한 역할을 훼손할 여지가 충분히 나타나고 있다. 뿐만 아니라 이들 수단들은 모두 시장원리 즉 경영마인드를 강조하고 있는 것이 공통적인 특성이다. 그러나 시장원리를 강조하다보면 공공부문과 민간부문 사이의 본질적인 차이를 간과할 수 있다. 행정서비스의 핵심은 경쟁이 아니라 공정성이다(안문석, 1999:85-86). 무엇보다도 경쟁의 조건이 구비되지 않은 상황에서 경쟁을 지나치게 부추기면 '악화가 양화를 구축'하는 부작용을 초래할 가능성이 매우 높다(박우순, 1996b). 다시 말해서 시장원리를 정부조직에 도입·적용하기 위해서는 보다 심층적인 논의가 있어야 하며, 능률성을 앞세운 단선적인 주장은 대단히 위험하다(박우순, 1997, 1998). 요컨대 경쟁원리를 기본으로 하는 시장메카니즘에 의한 구조조정을 성공으로 이끌기 위해서는 무엇보다도 먼저 시장이 작동할 수 있는 조건을 구비해야 한다.

지방정부의 구조조정과 관련해서도 경영원리를 도입하여 경쟁력을 제고한다는 계획을 내세우고 있다. 예컨대 상수도사업소, 관광지 개발, 공영개발사업소, 보건소 등의 업무에 대하여 '책임운영기관제도'를 도입하여 민간의 경쟁원리를 적용한다는 것이다. 그러나 공익성이 농후한 사업을 능률성과 경쟁이라는 명분하에 아무렇게나 민간에 위탁하는 것은 문제가 있다. 이러한 계획은 물론 능률성을 확보하고 따라서 인력과 기구의 감축효과를 거둘 수는 있을 것이다. 서비스의 질과 감축효과에 대한 충분한 저울질이 있어야 할 것이다. 민간위탁 외에도 청소관리, 청사시설관리, 차량관리 등의 업무는 외부 용역(contracting-out)을 추진하고, 시험과 검사업무 등에 대해서는 외주화(outsourcing)을 적극적으로 추진할 계획이다.[13]

능한 정부로 될 가능성을 배제할 수 없다. 작은 정부는 원래 정부(국가)의 역할을 시장질서를 효율화시키는데 필요한 최소한의 법적·제도적 장치를 마련하는데 한정시켜야 한다는 자유주의 경제학자들의 주장에 따라 나타난 것이며, 작지만 강한 정부는 국가개입으로 인하여 무너진 시장질서를 회복시키기 위하여 정부가 강력한 힘을 발휘해야 하는 것이라고 믿기 때문이다. 안재욱·이은영 공역(1994), 임혁백(1998) 등을 참조.

13) 민간위탁, 외부용역, 외주화 등 역시 정부역할의 재획정과 밀접한 관련이 있는 문제들이다. 정부가 현실

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

시장원리의 적용과 더불어 자연스럽게 나타나는 것이 비용개념과 인센티브이다. 여기에는 저부가가치 활동을 제거하고, 시간관리와 비용개념을 연계함으로써 업무의 효율화를 달성하는 것과 업무수행태도와 방법 그리고 절차를 개선하는 문제를 포함시키고 있다. 아울러 개방형 전문직위제를 도입하여 외부의 경쟁력있는 전문인력의 영입을 적극 추진하여 공직의 혁신을 유도할 계획이다. 그러나 이러한 의도는 제2차 정부조직개편이 마무리된 현재 개방형 공직제도가 진통을 겪고 있는 것으로 보아 지방정부 수준에서의 활용은 불가능할 것으로 예상된다.

Ⅵ. 현실적 제약

중앙정부의 조직개편이 이해관련집단의 조직적 저항에 직면하여 계획대로 추진되지 못한 상황을 감안한다면, 중앙의 지침에 따라 움직여야 하는 지방정부로서 구조조정의 합리적인 방향과 본질적인 문제의 탐색은 아예 기대하지 않는 것이 나을지 모른다.

지방조직의 규모는 1960년대 이후 지금까지 꾸준히 증가해 온 것이 사실이다. 60년대의 경제개발5개년계획, 70년대 새마을운동과 중화학공업육성정책, 80년대 주택건설 및 보급정책, 90년대 지방자치의 실시 및 삶의 질 향상 등을 내세우는 과정에서 지방행정조직의 확대는 당연한 것으로 간주되었다. 1997년말 현재 지방공무원 총정원은 291,673명으로서 연평균 4.6%의 증가율을 보이고 있다. '국민의 정부'가 들어선 이래 작은 정부를 지향하는 과정에서 10% 수준의 감축을 실현하고 있으나 감축된 인력이 그대로 머물러 있기 때문에, 효과에 대한 평가를 논외로 치더라도 인력의 실질적인 감소를 주장할 수 있는 처지는 아닌 것 같다.

여기에서는 지방정부가 현실적으로 구조조정을 실현해 나가는데 있어서 제약으로 작용하는 요인들을 점검해 보고자 한다. 우선 지방정부의 구조조정에 대한 중앙정부의 시각이 어떠한가를 점검해 본다. 물론 중앙정부의 시각 자체가 지방정부에게는 가장 절대적으로 작용한다는 점을 유의할 필요가 있다. 예컨대 중앙정부가 비대하고 비능률적이라는 점에서 지방정부 역시 그럴 것이라고 단정하고, 따라서 지방정부는 중앙에서 계획한 지침대로 무조건 구조조정을 해야 한다는 것이다. 다음으로 중앙정부의 시각에 따라 이미 결정된 조직개편과 인력감축을 통한 구조조정에서 지방정부가 자율성을 발휘할 수 있는 여지가 거의 없다는 점을 적시하고자 한다. 지방정부의 자율성 결여는 조직개편과 인력감축에 있어서만 아니라 운영체제의 개선에도 적용된다.

1. 중앙정부의 시각

'국민의 정부'가 보는 지방행정조직의 문제점과 개선방향을 요약해 보면, 지방정부가 구조조정을 수행하는 과정에서 중앙정부로부터 받는 현실적 제약의 정도를 짐작할 수 있다. 물론 중앙정부가 지적하고 있는 지방정부의 문제점이 옳지 않다는 의미는 아니다. 문제는 이러한 문제를 해결하기 위하여 수립한 대안들이 대부분의 경우 지방정부의 자율성과 특수성을 전혀 고려하지 않은 채 일방적으로 강제되고 있다는 점에 있다.[14] 특히 문제점의 지적과는 동떨어진 대

적인 제약으로 인해 행정서비스를 효율적으로 공급하기 어렵다거나, 정부의 업무에 해당하면서도 예산부족 등으로 인하여 서비스를 공급할 능력이 없을 때 이러한 방법이 동원될 수 있다. 그러나 민간에 위탁하는 경우에도 정부가 그 감독상의 책임을 부담해야 하기 때문에 반드시 정부와 민간간의 새로운 파트너십이 설정되어야 한다.

14) 중앙정부가 일방적 강제적 방법을 동원하는 배경에는 지방정부에게 자율적인 구조조정을 맡길 경우 그

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

안들이 제시되고 있는 경우도 허다하다.

중앙정부가 보는 지방행정조직의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 인력의 비대화와 비효율성이 심각한 것으로 간주하고 있다. 1988년 이후 기구와 인력의 양적 팽창이 있었으며, 문민정부에서 간소한 조직운영을 내세웠으면서도 5년간 총 22,415명의 증가를 보임으로써 연평균 4,480명의 증가를 나타내고 있다. 이러한 결과는 조직의 지나친 세분화와 직위중심의 형식적 조직개편에 치중하였기 때문으로 들이된다.

둘째, 행정수요와 경제·사회의 환경변화에 대응성이 미흡한 것으로 평가하고 있다. 예컨대 폐지 또는 기능을 조정해야 할 1차산업 분야의 기구와 인력을 그대로 존치하고 있다는 지적이다. 뿐만 아니라 교통 통신의 발달과 정보화의 진전으로 기능이 쇠퇴하고 있는 조직을 그대로 유지하고 있다는 것이다.

셋째, 자치단체별로 기능배분이 불합리한 행정체제를 유지하고 있다는 지적이다. 특별시와 광역시의 경우에 본질적으로 동일 생활권임에도 불구하고 본청과 자치구간의 사무배분이 불합리한 것이나, 도의 경우에도 고유사무의 비중이 낮고, 시·군에 대한 지도·조정기능이 약화되고 있으나 기구와 인력은 계속적으로 증가하고 있다는 것이다. 그 밖에도 인구 50만이상 시의 경우 자치구가 아닌 '일반구'가 설치되어 시본청과 구청간의 기능중복이 발견되고 있으며, 군의 경우 인구의 급격한 감소에도 불구하고 기구와 공무원 수는 오히려 증가하는 경향을 보이고 있다.

넷째, 규제완화, 지방자치지원, 지역경제의 활성화, 주민복지 및 고객위주의 조직정비가 미흡한 수준에 있다는 지적이다. 규제, 관리, 통제업무를 담당한 기구를 과다하게 편제해 놓고 있는 것이 일반적인 경우인데, 내무, 서무, 총무, 회계, 감사, 조사 등의 업무가 그러한 예이다. 뿐만 아니라 자치지원, 지역경제, 주민복지 부문이 상대적으로 조직과 인력이 취약한 것으로 지적되고 있다.

다섯째, 행정영역을 방만하게 확장하거나 비용개념을 생각하지 않고 있다는 지적이다. 이러한 문제점은 지방재정적자와 공공부채가 증가하여 민선이후 급속한 재정악화가 초래되고 있으며, 지방세수입으로 인건비조차 해결하기 어려운 자치단체가 146개에 이르고 있다. 예컨대 시·군·구 사업소의 규모는 전국적으로 1988년 219개 3,490명의 인력이 1998년 현재 701개에 13,046명의 인력이 투입되고 있다. 이러한 문제점에 비추어 민간위탁 등의 시장메카니즘에 의존하는 것이 하나의 방법이 될 수 있다.

행정자치부는 지방행정조직의 이러한 문제점에 바탕하여 지방정부 구조조정의 기본 목표와 방향을 감축관리를 통한 효율성 제고에 두고 있으며, 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 21세기 본격 자치화와 정보화시대에 대비한 효율적인 자치행정체제를 정비한다. 둘째, 당면하고 있는 경제·사회 환경에 부응하는 '작고 생산적인 지방행정'을 구현한다. 셋째, 정부주도의 '공급자 중심'에서 주민위주의 '수요자 중심'의 행정체제로 전환한다. 넷째, 직위중심의 조직관리에서 기능중심의 조직관리를 지향한다. 다섯째, 시장메카니즘과 경쟁원리를 도입하는 '자치경영행정'을 추구한다.

이상의 문제점을 지적하고 개선방향을 제시한 것까지는 충분한 가치가 있다. 그러나 기구개편과 인력감축에 대한 중앙정부의 구체적인 지침을 보면 지방정부가 지역적 특수성을 감안한

성과를 거둘 수 없다는 불신이 자리하고 있다. 중앙정부가 지방정부를 불신할 만한 이유로는 지방정부의 능기와 능력이 취약할 것이라는 전제가 가장 두드러진 것으로 보인다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

자율적인 구조조정을 한다는 것은 이상에 불과한 점을 쉽게 짐작할 수 있다.

2. 기구개편

지방정부의 구조조정에서도 기구개편이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점은 이미 언급한 바와 같다. 행정자치부에서 지방정부의 기구개편과 관련하여 1단계와 2단계 구조조정에서 명시한 지침을 보면 다음과 같다.

본청 기구를 개편할 때 첫째, 감축규모는 평균적으로 시·도 3국 6과, 시·구 1국 3과, 군 5과로 해야 하며, 둘째, 인구규모를 고려하여 획정된 기준에 합치되도록 조정할 것이며, 셋째, 시·도, 시·군·구 본청은 대통령령으로 된 '실·국·과 설치기준(정안)'에 의해 감축해야 하며, 넷째, 대국대과주의를 지향한 기구 개편시에는 이러 저러한 기준을 고려해야 하도록 강제하고 있다.

뿐만 아니라 본청 조직을 개편하는 과정에서 꼭 반영해야 할 사항으로서, 첫째, 기획기능을 총괄하는 실은 반드시 유지하되 각종 기획조정 정책개발기능은 기획관리실 기획담당관 또는 기획관련실로 통합할 것이며, 둘째, 본청에 한시적 사무를 수행하는 기획단, 개발사업단, 담당관 등은 일체 불인정하며, 셋째, 서울시 본청의 경우 기획관리실 이외 1급 실 조직은 폐지할 것 등을 명시하고 있다.

행정자치부의 반강제적인 지침은 여기에 머물지 않는다. 1단계에서는 대통령령으로 되어 있는 '기구·정원규정'에 의해 예컨대 광역시의 경우 인구 300만이상에는 11국 50과, 도의 경우 인구 400만 이상에는 10국 45과, 인구 70만 이상의 시에는 5국 22과, 인구 15만 이상의 군에는 15과라는 기준을 지키도록 하고 있다. 그리고 2단계 구조조정에서는 특별시 2과, 광역시 1국2과, 도 34과, 시 1-2과, 자치구 1-2과 등 모두 6국 214과를 줄이도록 하고 있다.

심지어는 의회사무기구, 공무원교육원, 소방학교, 소방서, 소방파출소, 공립대학, 도 출장소, 군·구·읍·면 출장소, 농촌진흥원, 농촌지도소, 보건환경연구원, 보건소, 사업소등에 대한 개편방향까지 명시하고 있다. 이쯤 되면 말이 개편방향을 안내하는 것이지 지방정부의 자율은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이러한 현상은 민간위탁의 경우에도 마찬가지다. 하수처리장, 위생처리장, 축산폐수처리장, 여성회관, 문화예술회관, 국악원, 시민회관, 청소년수련시설 등 환경기초시설과 문화복지분야의 기관을 모두 민간위탁하도록 지시하고 있다. 물론 지역사정을 고려해 줄 것을 요청하고 있으나 지역사정을 감안하여 구조조정을 실시하고 있는 지방자치단체는 하나도 없다. 행정자치부의 요구사항에 따라 구조조정을 하기에도 바쁜 실정이니 지역사정을 감안하기란 불가능 하다는 것이 오히려 정확한 표현일 것이다.

3. 인력감축

행정자치부의 감축요령은 인력에 경우에도 해당된다. 인력감축과 관련하여 행정자치부가 명시하고 있는 지침을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방공무원 총정원의 최소 10%이상 최고 15%까지 감축해야 하며, 자치단체의 실정에 따라 30%까지 감축을 추진할 수 있다. 1998년 1단계 구조조정에서 정원의 12%인 3만 5,000명이 감축되었고, 제2단계에서는 2001년까지 정원의 8.2%인 2만 1,100명을 감축하기로 되어 있다. 1단계와 2단계에서 감축된 지방공무원의 수는 정원의 20%인 5만 6,100명이

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

된다. 이 숫자는 돌려 2002년까지 지방공무원의 30%를 줄인다는 것이 중앙정부의 방침이 크게 완화된 것이나, 국가공무원의 감축비율인 16%보다 4% 포인트 높은 것에 해당한다. 여기에서 문제가 되는 것은 이러한 숫자가 어디에서 비롯되었는가에 대한 합리적인 근거가 없다는 점이다. 뿐만 아니라 지방정부의 실정에 맞는 정원조정은 이러한 중앙정부의 지침 하에서는 불가능한 일이다. 물론 이와 같은 방법이 아니면 공무원의 정원을 줄이는 방법이 없을 것이라는 주장은 있을 수 있다.

둘째, 감축방법은 조례상에 감축정원을 규정하고, 과원은 계획적으로 해소한다. 아울러 2단계 조정에서는 감축대상이 되는 지방공무원의 유예기간은 1단계시의 1년에서 국가공무원과 동일한 1년으로 하도록 규정하고 있다.

셋째, 감축대상은 모든 지방행정기관이 해당하며, 자체적으로 직무분석 등을 통해 객관적인 조직진단을 근거로 추진해야 하며, 감축목표량은 반드시 준수해야 한다.

넷째, 정원감축과 관련한 인력운용방식에 대해서도 친절한 안내를 하고 있다. 예컨대 종전에는 조직개편으로 남는 잉여인력을 별도 여유정원으로 관리해 온 것을 인정하였으나 지금부터는 일체 인정하지 않는다는 것이다.

다섯째, 기타 단순사무인력의 정비는 다음과 같은 요령을 따른다. 이 대목에 이르면 행정자치부의 친절한 안내가 점입가경이다. 예를 들어본다. 단순사무보조인력의 경우, 사무보조원(타자, 조무, 전산 등)은 과당 1명만 인정하며, 비서인력은 국장 2인당 1명을 인정하고, 일반차량 운전원은 사업용차량 1.5대당 1명 인정, 업무용 차량 2대당 1명을 인정한다.

2단계 구조조정의 경우 행정자치부의 지침에 따라 1999년 7월 30일까지 정원감축과 기구통·폐합을 지방의회 조례개정을 통해 완료하도록 지시하였다. 그 결과 대부분의 지방정부는 행정자치부의 지시에 따라 조직개편과 인력감축을 완료하고 인력배치까지 마무리한 상태이다. 더욱이 행정자치부는 지침을 이행하지 않는 지방자치단체에 대해서는 표준정원제를 도입하는 방법으로 교부금 등에서 불이익을 줌으로써 중앙정부의 계획과 일정에 따라 지방정부가 움직이도록 강요하고 있다.

정부의 구조조정은 능률성을 지향하면서도 행정서비스의 질을 최소한도 그대로 유지하거나 향상시키는 방향으로 진행되어야 한다. 구조조정이 이 두 가지 목적을 동시에 달성하기란 물론 손쉬운 일이 아니다. 김대중 대통령은 1998년 3월 20일 행정자치부 업무보고를 받은 자리에서 '이제 정부는 간소하면서 작은 정부를 지향하고 기능을 대폭 줄여 나가면서 21세에 대응해 나가야 한다'고 천명한 바 있다. 또 98년 4월 27일 공직자와의 대화에서도 반복적으로 강조하고 있다. 첫째, 행정기관도 하나의 기업과 같이 생산성 중심으로 움직여야 하며 정부가 고효율로 운영되지 않는데 기업과 금융이 고효율로 운영될 수 없다. 둘째, 통제나 지도로부터 서비스하는 공무원으로 바뀌어져야 하며, 경영마인드를 갖고 기업 못지 않게 생산성 향상에 앞장서 나가야 한다. 셋째, 공무원은 개혁의 대상이 아니라 개혁의 주체이며, 스스로 개혁마인드를 가지고 개혁을 이끌어 나가야 한다. 그럼에도 불구하고 공무원들이 개혁의 주체라고 느끼기에는 구조조정이 어딘가 엉뚱한 방향으로 가고 있는 것이 아닌가 하는 인상이 든다.

요컨대 이러한 대통령의 지시는 추상적인 비전을 제시한 것에 불과한 것이지 행정자치부가 이상에서 언급한 것처럼 지방정부의 팔다리를 묶어놓는 지침을 만들도록 한 것은 아니다. 작은 정부는 그 자체가 목적이 아니라 작은 정부를 통해서 능률성을 확보하고 행정서비스의 효율성을 높이는 수단에 불과한 것이다. 이러한 측면에서 기능을 줄일 것이 아니라 기능을 보다 분명

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

히 하고 합리화시켜나가는 것이 옳은 방향이다.

무엇보다도 지방정부의 구조조정을 앞세우기 전에 행정자치부의 업무와 역할을 먼저 분명히 할 필요가 있다. 이것은 중앙정부와 지방정부의 역할 재조정과도 밀접히 관련된 문제이기 때문에 거시적으로 취급해야 할 것이다. 행정자치부가 구체적인 구조조정의 지침까지 내려보내는 한 지방정부의 구조조정은 소기의 성과를 거두기 어려울 것이다.

4. 운영체제의 개선

기획예산위원회의 주장에 따르면 제2차 정부조직개편 작업에서 중점을 둔 것은 운영체제의 개선이라고 한다. 물론 이는 130여명의 전문가를 동원해 4개월 동안 46억원의 용역비를 들여 만들어 낸 '경영진단위원회'의 시안이 현실적인 저항에 부딪혀 무산되자 경영진단의 당위성을 부여하기 위하여 흘린 말이긴 하다. 2차 정부조직개편을 위한 경영진단에서도 지방정부의 구조조정과 관련된 부분은 약방의 감초에 불과하다. 중앙정부의 17부 4위원회 2처 16청을 모두 대상으로 하면서, 지방정부 차원에서는 충청남도, 천안시, 연기군, 강남구, 인천광역시, 수원시, 대구광역시 등 9개 기관을 대상으로 2개의 팀(1팀: 능률협회와 지방행정연구원, 2팀: 삼일회계법인과 한국행정연구원)이 고작이다. 기획예산위원회의 주장과는 달리 지방형 임용제 등을 제외한다면 운영체제의 개선은 그다지 눈에 띄지 않는다. 그나마 운영체제의 개선에 관한 문제 역시 중앙정부를 중심으로 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 운영체제는 조직구조 그 자체와는 달리 조직을 움직이는 소프트웨어에 해당한다.[15] 그렇다고 해서 조직을 완전히 배제한 가운데 운영체제가 존재하는 것은 아니다. 즉 운영체제는 곧 조직의 효율성을 높이기 위하여 인적자원을 활용하는 방법이 주를 이루기 때문에 조직을 능률적으로 운영하기 위한 방법은 물론 인력의 충원, 시험, 임용, 승진, 교육, 훈련, 평정 등의 제도개선을 모두 포함한다.

지방정부 구조조정과 관련하여 행정자치부가 내세우고 있는 운영원리에 관한 개선방향을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 조직의 효율성을 높이기 위하여 기능을 합리적으로 배분한다. 이를 구체적으로 보면 직위나 사람중심이 아니라 기능중심으로 조직을 개편한다는 것이다. 뿐만 아니라 경제사회의 환경변화에 맞도록 부문간의 정원을 조정한다. 이러한 원칙을 내세우면서도 지방정부의 조직개편과 인력감축의 과정에서 지방정부 기능의 특수성을 고려하지 않고 일률적으로 지침을 내린 것은 이해하기 어려운 점이다. 물론 이러한 원칙은 반드시 지켜야 하지만 지방정부의 효율성에 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 생산적인 조직원리를 구현하다. 업무수행에 있어서 부서간의 할거주의를 제거하고, 大局大義주의를 실현한다. 대국대과주의가 가능한 것은 통솔범위가 확대된 것을 들고 있지만, 조직이론에 따르면 통솔범위는 대체로 한정되어 있는 것으로 간주된다. 물론 개인의 능력이나 정보기술의 발달이 통솔범위를 확대시켜주는 것은 사실이나 반드시 정비례하는 것은 아니다. 따라서 업무수행의 능률성과 관련하여 대국, 대과가 반드시 좋은 방법이 아닐 수도 있다. 대국대

15) 유형적인 정부의 조직과 인력이 감축이 아닌 실제운영과 관련된 것을 운영체제(operating system)라고 간단히 규정할 수 있으나, 정부의 운영체제가 무엇인가에 관한 정확한 정의는 아직 없다. 흔히 의사결정체제, 의사전달메카니즘 등을 일컫고 있으나, 정부운영이 원활하게 이뤄지기 위해서는 이와한 운영체제 이전의 문제들이 한국에서는 존재한다. 이러한 제약조건과 한계를 규정하는 것은 장기적으로 행정학자들이 풀어나가야 하는 일로 생각된다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

과주의가 만약 인력과 조직의 감축에 있는 것이라면 이를 굳이 고집할 필요는 없을 것이다.

셋째, 조직운영의 신축성을 제고한다는 목표아래 팀제의 도입, 계층제의 완화, 결정과정의 단계축소, 조직의 수평화 등을 시도하고 있다. 그런데 係를 폐지하고 팀제를 도입한다고 해서 조직의 역동성이 제고되는 것도 아니며, 계층제의 완화와 조직의 수평화가 가능하려면 합리적인 조직운영이 선행되어야 한다.16)

넷째, 지방공무원 인사제도에 있어서도 중앙정부의 지침은 그대로 적용된다. 중앙정부는 지방공무원임용령, 공무원의 임용등에 관한 규정, 지방공무원평정규칙, 지방공무원인사규칙 등을 지방공무원의 평정, 시험, 신규임용, 승진임용 등에 관한 제도를 개선한 바 있다. 뿐만 아니라 이러한 제도개선에 따라 아주 구체적인 업무처리요령을 시달함으로써 지방정부가 법규의 범위내에서 자율적으로 인력관리를 할 수 있는 여지는 거의 없다. 지방자치 실시후 광역자치단체장과 기초자치단체장간에 인사를 둘러싸고 잦은 갈등이 유발되는 것은 중앙정부의 법령에 의해 지방정부의 권한이 과도하게 구속되고 있기 때문이다.

Ⅶ. 전략적 방향

지금까지 지방정부의 구조조정을 둘러싼 배경, 목적, 그리고 현실적 제약을 논의하였다. 그런데 아무리 구조조정의 필요성과 배경 그리고 목적을 인정한다고 하더라도 현실적으로 제약이 과도하면 구조조정의 계획과 실천은 그만큼 어렵게 될 것이다. 이미 언급한 바와 같이 지방정부의 구조조정이 중앙정부의 기본방침에 의해 지나치게 제약을 받고 있는 것은 피할 수 없는 것이 우리 나라 지방정부의 자화상이다.

그렇다고 해서 지방정부가 중앙정부의 제약을 탓하고만 있을 수 없는 것 역시 현실이다. 급격하게 변화하는 행정환경과 주민의 행정수요에 대응하기 위해서는 어떠한 방식으로든 모든 노력을 동원해야 할 것이다. 이러한 관점에서 여기에서는 지방정부가 선택할 수 있는 몇 가지 전략적 방향을 탐색해 보기로 한다.

첫째, 거시적이고 장기적인 안목에서 지방정부는 중앙정부의 간섭과 제약을 배제할 수 있는 전략을 구상해 보아야 할 것이다. 물론 지방정부가 추진하는 정책과 계획이 중앙정부의 협조를 얻어야 하고 국고의 예산지원을 받아야 하는 열등한 지위에 있는 것은 사실이다. 그러나 지방정부들이 연합을 형성하여 상호 협력하는 체계를 구축하여 중앙정부의 부당한 간섭과 제약을 장기적으로 극복해 나갈 수 있는 전략을 구상해야 한다.17)

원래 전략은 대상에 대하여 유리한 입지를 구축하는 장기적인 행동방안이다. 이러한 장기적인 전략을 구축하는데는 무엇보다도 지방정부가 처한 현실적 제약과 미래의 기회를 정확히 판단해야 한다. 전략수립에는 흔히 SWOT분석이나 가치연계분석 등과 같은 기법을 활용할 수

---

16) 조직구조의 수평화 또는 평평화는 급변하는 환경에 처한 조직이 구조적으로 지향하는 방향이 될 수 있는 것은 틀림없다. 그러나 한국에서는 공사조직을 막론하고 계층의 축소, 팀제의 도입 등으로 수평화를 시도하고 있으나, 합리적인 조직구조가 확립되어 있지 않는 상태에서 이러한 신속적인 제도의 도입은 오히려 조직관리를 더욱 혼란스럽게 만들 수도 있다. 중앙정부가 지방행정조직의 係를 폐지시킨 배경과 동기는 충분히 이해할 수 있으나, 그나마 지방정부에게 일방적으로 강요한 것이기 때문에 한때 지방자치단체의 모든 係조직을 팀이라는 이름으로 바꾸어 다는 해프닝을 빚기도 했다.

17) 현재 광역단체장협의회와 같은 협력기구가 있으나 주로 지방정부간 이해의 대립에서 오는 갈등을 해결하는 수준에 머물러 있으며, 중앙정부에 대한 공동관심사를 적극적으로 논의하거나 대응하는 활동은 대단히 미흡한 수준에 놓여 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

있다(박우순, 1996a). 전략수립과 집행에 있어서 가장 유의해야 할 점은 소수의 전략에 집중해야 한다는 것이다. 더 나아가 지방정부가 가지고 있는 자원을 개인, 조직, 시 차원에서 수집 저장 활용 공유할 수 있는 지식네트워크화를 추진해야 할 것이다. 이것은 개인과 조직이 갖고 있는 자원으로서의 지식, 기술, 경험, 노하우 등을 통합적으로 활용할 때 커다란 시너지 효과를 발휘할 수 있고, 나아가 현실적인 문제를 극복하는 유용한 수단이 될 수 있기 때문이다.[18]

조직은 언제나 능력의 한계가 있게 마련이고, 이를 인정한다면 한정된 자원을 분산시키는 것보다 소수의 전략에 집중하는 것이 훨씬 효과적일 것이다. 이러한 점에서 전략은 선택의 문제이며, 다수의 전략에 자원을 분산시키면 조직능력은 쉽게 소진되어 버릴 것이다.

이러한 전략에는 중앙정부와 지방정부의 역할분담의 문제까지 논의대상이 된다. 지방정부가 해야 할 일과 역할을 중앙정부가 그대로 유지하고 있다면 이를 이론적으로나 정치적으로 설득할 수 있는 방법을 강구해야 한다.

둘째, 지방정부는 장기적인 전략을 마련할 뿐 아니라 현재 수준에서 부분적으로나마 합리적인 구조조정을 시도해야 한다. 여기에서 가장 유념해야 할 점은 현실적으로 주어진 제약을 인정해야 한다는 것이다. 예컨대 방대한 마스터플랜을 마련하면서 인력과 조직의 전문성과 능력, 재원의 부족 등을 무시해서는 곤란하다는 말이다. 현실적 조건과 제약을 인정하지 않는 장기적인 계획은 그야말로 장밋빛 청사진에 불과하며, 이는 조금만 시간이 지나면 쉽게 바래지고 말 것이다.

부산시의 경우를 예로 들면, 1997년 7월 IMF 이전에 'SMART 부산21 종합발전계획'을 수립하였다. SMART(Super Marine Technopolis)가 나타내 주듯이 부산은 첨단항구도시가 궁극적인 지향점이다. 그렇다면 관광도시, 문화도시, 정보도시 등의 육성은 우선순위에서 일단 제외되어야 함에도 계획안에는 여전히 동일한 비중을 두고 있다. 뿐만 아니라 계획안 어디에도 그 많은 사업에 대한 재원조달방법에 관해서는 언급이 없다. 이러한 점은 바로 현실적 제약을 감안하지 않은 채 환상적인 꿈만 꾸는 이상주의자의 계획이라는 인상을 주고도 남음이 있다. 현실적으로 모든 것이 유기적으로 관련되어 있기 때문에 우선 순위를 매기기도 어렵고, 한가지 전략을 선택한다고 해서 성공을 기약하는 것도 물론 아니다. 다만 여기에서는 전략을 수행하기 위해서는 한정된 자원을 한정된 범위에 집중시킬 필요성을 강조하려는 것이다.

현실적 문제를 극복하는 방법에는 기존의 조직관리기법을 활용할 수 있다. 예컨대 리엔지니어링이나 벤치마킹은 현실적 제약 속에서도 얼마든지 활용가능한 관리기법이다. 이들 방법을 통하여 인력의 전문성을 강화하고, 생산성을 높이며, 업무과정을 합리화할 수 있을 것이다.

셋째, 무엇보다도 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 있어서 근본적인 패러다임의 재구축이 필요하다. 전통적으로 중앙정부는 명령과 통제권한을 갖고, 지방정부는 이에 복종하는 수직적인 관계에 입각해서는 지방정부의 자율성과 특수성을 고려한 구조조정이란 원천적으로 불가능하다. 물론 이러한 전략적 접근은 지방정부만의 노력으로 도저히 성취할 수 없는 것이다. 따라서 중앙정부는 중앙정부의 구조에 관련된 정책과 계획기능을 충실히 수행하는데 그치고 각 지방정부에게 고유한 업무를 수행하는데 필요한 권한과 기능을 양도하는데 인색해서는 안될 것이다. 이러한 패러다임의 재구축은 단순히 중앙행정권한의 지방이양 촉진이라는 소극적인 방법

18) 이러한 노력을 총칭하여 지식관리(knowledge management)라고 한다. 현재 기업에서는 지식경영이 보편적인 패러다임으로 자리를 잡아가고 있으나, 정부조직에서 지식관리의 활용은 아직 초보적인 논의수준에 있다. 현 정부의 '신지식인 운동' 역시 이러한 지식활용의 중요성을 강조한 것이나 사회전체의 인식과 이해가 부족하여 캠페인 수준에 머무를 가능성이 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

에 의존할 것이 아니라 보다 근원적인 정부역할에 관한 조명이 먼저 이뤄져야 할 것이다.

Ⅷ. 결 론

지방정부의 구조조정에는 묘책이 없다. 이미 논의한 바와 같이 중앙정부의 지나친 제약과 내부적인 관리능력의 부족 그리고 복잡한 정치·사회적 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 그렇다고 해서 지방정부가 이러한 제약과 한계를 핑계삼아 가만히 있을 수 없는 것이 오늘날 지방정부가 처한 현실이다.

행정환경은 급격하게 변화하고 주민의 행정수요는 날로 까다로워지고 있다. 지방정부는 장기적으로는 중앙정부의 구속을 극복해 나가면서 단기적으로는 가능한 모든 노력을 우선적인 행정서비스에 집중해 나가야 할 것이다. 현실적인 제약 속에서 지방정부가 할 수 있는 일은 무엇보다도 현실을 정확히 인식하고 한정된 자원을 가장 우선적인 분야에 집중시킴으로써 전략적 효율성을 끌어내야 한다. 겉으로 보기에 그럴듯한 전략들에 대한 유혹을 뿌리치고 가장 실천 가능한 전략을 선택해야 한다.

오늘날의 지방정부는 주민이 요구한다고 해서 현실적으로 할 수 없는 일을 감행하는 것은 오히려 주민의 신뢰를 상실할 가능성이 높다. 결론적으로 지방정부는 주민의 요구를 가능성 여부에 따라 판단하고 수용여부를 결정하는 현명한 선택능력을 지녀야 하며, 할 수 없는 일에 대하여 주민들에게 현실을 보여주는 신축적인 설득능력을 지녀야 할 것이다.

참 고 문 헌

곽해선. (1998). DJ노믹스: 꼭 알아야 할 김대중 정부의 경제정책, 서울: 21세기북스.

김대중. (1997a). 대중참여경제론, 서울: 산하.

김대중. (1997b). 김대중의 21세기 시민경제이야기, 서울: 산하.

김진영. (1998). "신자유주의와 세계화," 박광주편, 신자유주의와 아시아의 경제위기 그리고 한국, 부산: 부산대학교출판부, pp.1-36.

김태룡. (1999). "한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교," 한국행정학보, 33(1):1-18.

민진. (1999). "영국의 정부개혁 평가," 정부조직개혁의 평가와 대안, 1999년도 특별세미나 발표논문집, 한국행정학회.

박우순. (1996a). 현대조직론. 서울: 법문사.

박우순. (1996b). "동아대학교 조직능력진단과 21세기 장기발전전략의 구상," 사회과학논집, 13:219-252, 동아대학교 사회과학연구소.

박우순. (1997). "부산시 행정서비스 마케팅의 현황과 과제," 동아대학교 정책과학대학원 개원기념세미나 발표논문. 1997. 10.

박우순. (1998). "정부조직개혁의 통념적 논리에 대한 몇 가지 이견," 한국정치학회 국가전략회의 발표논문, 1998. 12.

부산광역시, 시정구조조정현황, 1998.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

부산광역시. SMART 부산21 종합발전계획, 1997. 7. 1.
안룬석. (1999). "제2차 정부조직개편 평가: 총괄 및 일반행정 분야," 정부조직개혁의 평가와 대안, 1999년도 특별세미나 발표논문집, 한국행정학회.
안재욱·이은영 공역. (1994). 자유시장과 작은정부, 서울: 나남출판.
윤선구. (1999). "제3의 길: 신자유주의에 대한 한국적 대응의 모색," 당대비평, 6:107-135.
이병천. (1998). "디제이노믹스는 우리의 희망인가?: 경제위기인식 및 경제철학과 hksfus하여," 당대비평, 5:285-312.
이찬근. (1999). "세계화 시대의 우리경제," 당대비평, 6:51-81.
임혁백. (1998). 시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론, 서울: 나남출판.
재정경제부·한국개발연구원. (1998). 국민과 함께 내일을 연다: 국민의 정부 경제 청사진, 대한민국 정부.
정운찬. (1998). "한국자본주의의 전환을 위한 제언," 당대비평, 5:250-284.
직무분석기획단. (1998). 신 정부혁신론, 총무처 직무분석기획단.
행정자치부, 지방조직개편 추진지침, 1998. 6. 18. 시·도 조직관리관계관회의.
행정자치부, 지방행정조직의 『係』제 폐지에 따른 조직운영, 1998. 10.
행정자치부, 지방공무원제도 개선에 따른 인사업무 처리요령, 1999. 7.
행정자치부, 중앙행정기관권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률 시행령(안), 1999. 7.
행정자치부, 1999년도 지방공무원 교육훈련지침, 1998.
행정자치부, 지자체 2단계 구조조정 지침, 1999. 6. 13.

朴雨淳: 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고(논문: A Model of Strategic Choice in the Public Sector), 현재 동아대학교 행정학과장 겸 정치행정학부장으로 있다. 주요 관심분야는 정부관료제, 조직변동관리, 리더십, 지식관리, 교육·훈련 등이며, 저서로는 『정부조직구조연구』(1999, 공저), 『현대조직론』(1996), 『조직관리론』(1996), 『한국관료제와 정책과정』(1994), 주요논문으로는 "정부조직개혁의 통념적 논리에 대한 몇 가지 이견"(1998), "정부혁신에 내재화된 한국병의 진단과 처방"(1998), "부산시 행정조직의 리엔지니어링"(1997) 등이 있으며, 현재 "지식관리에서의 문화역할," "정부·민간의 역할분담," "지식정부의 가능성" 등의 연구를 수행중이다. 주요 경력으로는 행정자치부 자문위원, 부산광역시 조직개편 자문위원, 한국행정학회 상임이사 및 편집위원, 동아대학교 사회과학부장 등이 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.