

『정책 & 지식』 포럼

제1011회

차기 정부 조직개편의 방향과 과제

◆ 일 시 : 2021. 09. 28(화요일) 11:30-13:00

◆ 장 소 : 서울대학교 행정대학원 57동 203호

- 사회 : 김병섭 (서울대학교 행정대학원 명예교수)
- 발제 : 박광국 (가톨릭대학교 행정학과 교수)
- 토론 : 조경호 (국민대학교 행정학과 교수)
김동욱 (서울대학교 행정대학원 교수)



한국정책지식센터

Knowledge Center for Public Administration and Policy
<http://www.KNOW.or.kr>

발 제

차기 정부 조직개편의 방향과 과제

박 광 국 (가톨릭대학교 행정학과 교수)

차기 정부 조직개편의 방향과 과제

박 광 국 (가톨릭대학교 행정학과 교수)

<요 약>

본 발제문에서는 차기 정부를 둘러싼 환경을 진단하고 어떠한 정부부처가 조직개편의 대상이 되고 있는가를 살펴보았다. 이를 위해, 역대 정부에서 행해진 조직개편의 내용을 분석하고 이를 통해 차기정부 조직개편을 행할 때 유념해야 할 부분을 짚어보았다. 조직개편은 반드시 국민에 대한 반응성에 입각해 이루어져야 하며, 이를 무시하고 보여주기식 조직개편은 행정문제를 개선하기 보다는 오히려 악화시키는 결과를 초래할 수 있다는 점을 주지시켰다. 만약 조직개편이 이루어지더라도 반드시 조장적 리더십을 발휘하는 조직관리자에 의해 물리적 통합이 아닌 화학적 통합이 이루어져야 한다는 점도 강조하였다. 그리고 조직개편 그 자체는 결코 사회난제를 해결하는 만병통치약(panacea)이 될 수 없으며, 반드시 조직행태, 조직문화, 디지털 기술의 접목과 같은 융합적 사고가 수반될 때 의도한 효과를 가져올 수 있다는 점을 최고정책결정권자인 대통령을 비롯한 조직관리자들은 반드시 유념할 필요가 있다. 동시에 조직개편은 반드시 최고 주권자인 국민에 대한 책임성을 가지고 행해져야 하며 그렇게 하기 위해서는 적어도 대통령 임기 중간 시점 혹은 임기 말에 조직개편의 효과를 국민에게 보고하는 시스템이 제도적으로 확립될 필요가 있다.

I. 정부조직 개편, 왜 필요한가?

1. 환경 변화 요인

「2030 7대 메가 트렌드」는 롤랜드버거 싱크탱크인 롤랜드버거협회에서 발간한 글로벌 트렌트 연구 결과물인데 미래 예측을 가장 정확하게 한 것으로 평가받고 있다. 변덕스럽고(Volatile), 불확실하고(Uncertain), 복잡하고(Complex), 애매모호한(Ambiguous)한 ‘VUCA 환경’을 지혜롭게 극복하려면, 메가 트렌드별 불확실한 요소를 진단하고 그에 적합한 시나리오를 갖고 대비하는게 중요하다. 7대 메가 트렌트는 구체적으로 보면, 인구학적 동학, 세계화, 자원부족, 기후변화, 기술발전과 혁신, 글로벌 지식사회, 그리고 지속가능성과 국제적 책임이다. 이에 초점을 맞추고 그 경향을 분석해 보는 것은 차기 정부 조직 개편의 방향과 전략을 올바르게 모색하는데 나침반의 역할을 해 줄 수 있다.

1) 7대 메가 트렌드 경향

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.¹⁾ 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.²⁾ 특히 우리나라는 러시아, 캐나다와 함께 기후약당 국가로 지목될만큼 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 디지털화 되면서 경제의 모든 영역에 디지털 트랜스포메이션의 움직임이 활발하게 이루어지고 있다. 4차 산업혁명으로 대변되는 빅데이터, 인공지능, 로봇공학, 3D 프린팅

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

2) <21세기 자본>을 쓴 토마 피케티는 기후변화로 인해 2100년에는 매년 전 세계 GDP의 20% 정도의 손실이 발생할 것으로 예측하고 있다.

등의 기술이 이러한 혁신을 추동하고 있다. 최근 미중 간 패권전쟁은 바로 이러한 부분의 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.³⁾ 4차 산업혁명시대에 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.⁴⁾ 부족한 인재를 확보하는 전략으로 거론되는 가장 가능성이 높은 대안은 성별 격차 해소를 통한 여성 고급인력의 노동 시장 진출을 용이하게 하는 것이다.⁵⁾

끝으로, 일곱 번째 메가 트렌드는 앞에서 언급한 난제들을 극복하고 지속가능성을 담보해 내는데 모든 국가들이 국제적 책임을 떠 안는 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 이성, 과학과 기술을 통해 자연의 통제, 세계와 자아의 이해, 도덕적 진보, 제도적으로 보장된 정의, 그리고 궁극적으로 인류의 행복을 가져다줄 것으로 Condorcet와 같은 계몽주의자들에 의해 또 하나의 신흥종교처럼 신봉되었다. 하지만 이들의 기대는 제1·2차 세계대전, 유대인 대량학살, 심각한 환경파괴를 경험하게 되면서 여지없이 무너져 내렸고 최악의 경우, 인간의 절멸까지도 가져올지 모른다는 두려움을 낳게 되었다.⁶⁾ 계몽주의의 토대를 이루었던 모더니티는 과학적 방법론에 입각하고 있는데 이들

3) 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.

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

5) 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).

6) 20세기 가장 어두운 철학서로 평가받고 있는 「계몽의 변증법」이라는 책에서 Horkheimer & Adorno

이 추구하는 핵심가치는 능률성, 관료제 패러다임, 행정의 과학화, 인간의 본성과 도덕적 기준에 대한 형이상학적 사고의 배제이다. 이로 인해, 빈부 격차의 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.⁷⁾

<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 전환 되면 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.⁸⁾ 특히 4차 산업혁명이 도래하고 AI, 빅데이터, 로봇이 조직 구성원의 역할을 대체하고 있는 지금, 인간들에게 있어 상상이 갖는 창의적 잠재력은 무궁무진하다고 볼 수 있다.

는 “왜 인간은 진정으로 인간적인 상태로 들어가지 못하고 일종의 새로운 야만상태로 몰락해 가는가”를 호메로스의 ‘오딧세이’를 통해 비유적으로 그려내고 있다.

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

8) 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, 행위학문들은 인간 욕망의 흐름을 형성하고 제한하는 부호화(coding) 역할을 교묘히 수행함으로써 우리가 그러한 마수에서 벗어나지 못하고 기존 영역을 고수하도록 유도한다. 4차 산업혁명이 가져올 행정 환경은 롤랜드버거 보고서에서 주장하듯이, 변동스럽고(Volatile), 불확실하고(Uncertain), 복잡하고(Complex), 애매모호한(Ambiguous)한 ‘VUCA 환경’으로 특징지어진다. 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.⁹⁾

3. 거버넌스 요인

전통적 관료제는 조직 내 관리에 치중했지만, 행정환경이 복잡해지고 문제 해결이 어려운 행정난제들이 등장함에 따라, 집단지성을 모으기 위해 조직 간 관리의 중요성이 더 많은 주목을 받고 있다. 거버먼트가 아닌 거버넌스 개념이 1980년대부터 미국을 비롯한 선진국에서 등장하기 시작했다. 거버넌스 개념도 진화를 거듭해 참여적 거버넌스에서 협력적 거버넌스로 이행하고 있는데 그 차이점을 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 참여적 거버넌스와 협력적 거버넌스의 차이

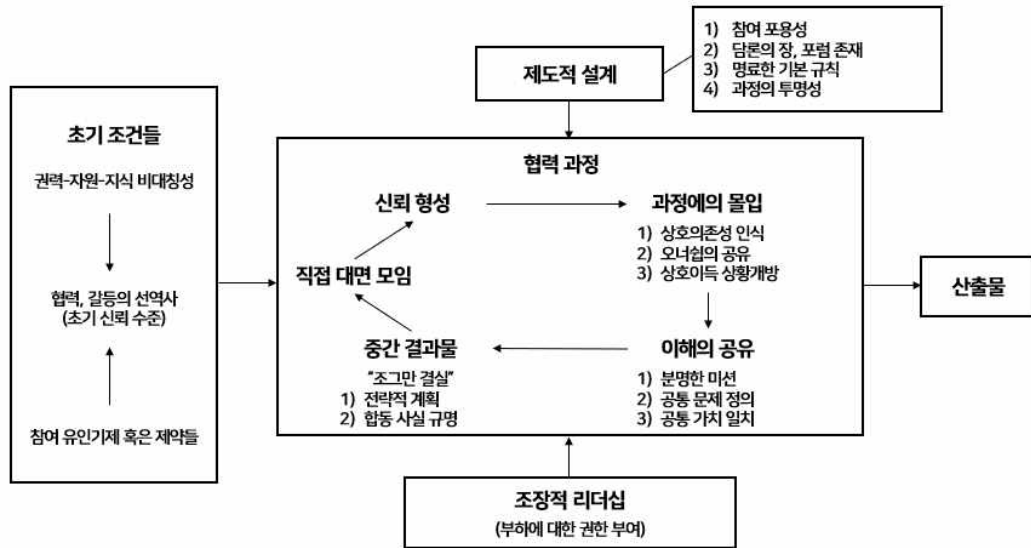
정책결정	중앙·지방정부, 이해당사자(지역 주민), 시민단체	중앙·지방정부, 이해당사자(지역 주민), 시민단체
정책집행	중앙·지방정부, 시장, 시민단체	중앙·지방정부, 이해당사자(지역 주민), 시장, 시민단체
정책평가	사전적	과정적
정책책임	불분명	분명
행정 투명성	중간 수준	높은 수준

자료: 은재호·오수길(2009)

협력적 거버넌스가 소기의 성과를 달성하기 위해서는 버클리 대학 교수인 Ansell & Gash(2008)의 모델이 매우 유용한 진단도구로 사용될 수 있는데 <그림 1>과 같다. 향후 정부조직 개편시 행정난제 해결을 위해서는 부처와 부처 간 통·폐합보다는 매트릭스나 임시조직(Adhocracy) 형태와 같은 조직구조를 활용하는 것이 훨씬 더 효과적일 수도 있다.

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

〈그림 1〉 협력적 거버넌스 모형



자료: Ansell & Gash(2008)

위의 <그림 1>을 통해서 알 수 있듯이, 이러한 협력 거버넌스가 성공적으로 작동하기 위해서는 조직구조적 변수 이외에도 조직행태적 변수(리더십, 동기부여, 조직몰입 등)와 조직문화적 변수인 사회자본인 신뢰 구축에도 초점을 맞추는 것이 중요하다.

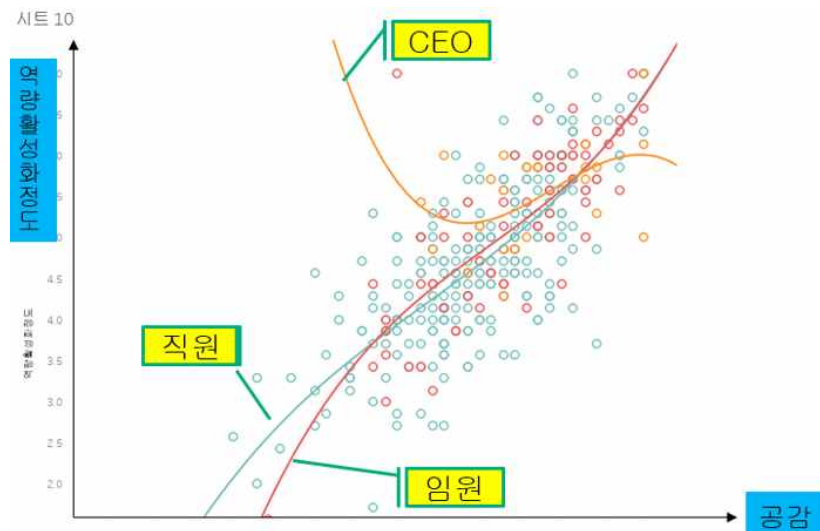
4. 국민과 공감하는 정부되기

1980-90년대에는 정부조직 개편의 목적이 효율성과 효과성 증진에 있었지만 최근에는 국민에 대한 반응성(responsiveness)이 더 중요한 수단적 가치로 주목받고 있다. 민간 기업에서도 이제는 제품의 품질 제고나 서비스 만족을 넘어서서 소비자인 고객들로 하여금 가치있는 경험을 갖게 만드는 경험 경제의 중요성이 점점 더 커지고 있다. 비근한 예로, 스타벅스에서 파는 커피 한 잔의 원재료 값은 불과 50센트에 불과하지만, 고객들이 스타벅스 커피숍에서 한 잔에 5불 이상의 가격을 지불하고 커피를 먹는 것은 스타벅스가 고객에게 주는 총체적 경험의 가치가 그만큼 크기 때문이다.

「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. Joseph Nye 교수도 「국민은 왜 정부를 믿지 않는가」라는 책에서,

“정부에 대한 신뢰여부는 정부의 객관적 성과보다 이를 국민들이 어떻게 인식하는가에 달려있다” 라고 진단했다. 특히 우리나라의 경우 복지국가를 지향하면서 복지예산이 급격하고 증가하고 있는 시점에 증세는 피할 수 없는 현실이 되어가고 있다. 이럴 때일수록 국민이 공감하는 정부조직 구조를 갖는 것은 정부에 대한 국민의 신뢰를 제고하는데 매우 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 이노비즈협회가 2018년에 340개 민간기업을 대상으로 조사한 경험적 분석에 의하면, 공감 능력이 뛰어난 직원이나 임원들의 역량 활성화 정도가 그렇지 않은 직원이나 임원들에 비해 높다는 것을 실증적으로 밝혀내 주고 있는데 <그림 2>와 같다.¹⁰⁾

<그림 2> 공감 수준과 역량활성화 정도 간의 관계



자료: 이노비즈협회(2018) 사람중심의 기업가정신 기업조사

10) CEO 수준에서는 공감 수준과 역량활성화 정도 간의 관계에 있어 U자형의 커브가 나타났다. GE의 잭 웰치는 권위주의형 리더십을, 마이크로소프트의 사티아 나델라는 공감형 리더십을 보여 준 대표적 사례로 꼽힌다. 하지만 이들 모두 생산성 높은 조직관리를 하는데 성공했다.

II. 정부 조직개편, 무엇을 바꾸어야 하나?

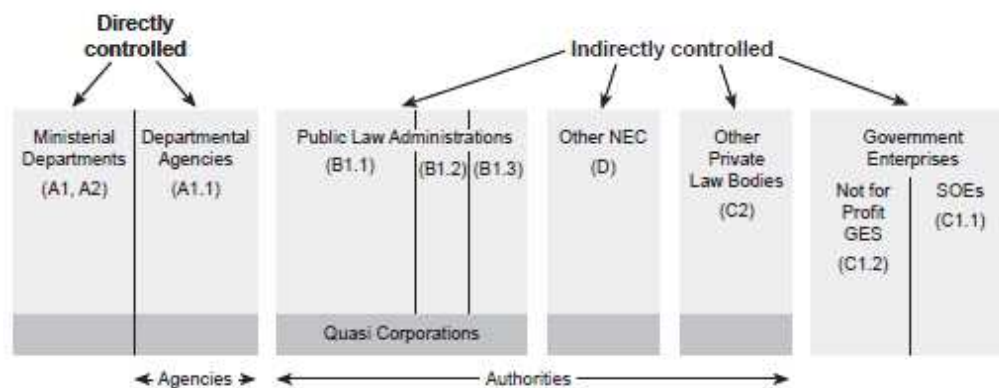
1. 조직개편 원칙

정부조직 개편의 논의는 수직적 분화와 수평적 분화의 양 측면에서 이루어져야 정확히 현상을 이해하고 적실성있는 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 있는데 도식화해 보면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> Gill의 정부조직 유형 분류



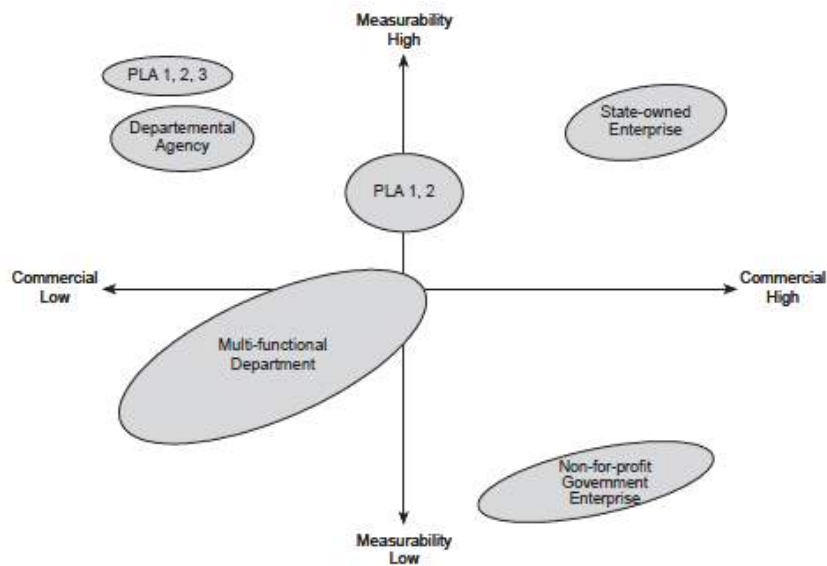
자료: Gill(2002: 30).

<그림 3>에서 보듯이, 정부부처와 책임행정기관은 정부직접통제기관에 포함되는 반면, 공공기관(PLA: Public Law Administrations), 私法기관(Private Law Bodies)은 정부간접통제 기관에 해당된다. 그리고 사법기관은 영리 및 비영리정부기업(Government Enterprises)과 기타 사법기관으로 세분화된다. 여기서 비영리정부기

업은 일반적으로 공기업으로 통칭되며 이들은 비독립적인 準기업(quasi-corporations)을 산하에 둘 수 있다.

그리고 Gill에 따르면, 이러한 정부조직의 유형별 특성은 성과측정의 가능성(measurability)과 상업성(commerciality)의 기준에 의해 파악될 수 있는데, 이를 도식화해 보면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 조직유형별 분류에 따른 특성들



자료: Gill(2002: 64).

이러한 수직적 분화가 일어나는 가장 큰 이유는 규모의 비경제를 극복하는 동시에 자율성과 책임성의 강화를 통해 성과 향상을 꾀하는데 주 목적이 있다. 특히 이러한 수직적 분화는 신공공행정론의 요체를 이루고 있는데 그 근처에는 과거 정부조직은 성과측정의 어려움을 이유로 사전적 투입통제에 치중함으로써 공무원들로 하여금 산출과 결과에는 무관심한 태도를 방조했다는 신념이 깔려 있다.¹¹⁾ 이러한 문제점을 시정하기 위해 고려되는 정책적 수단으로는 민영화와 민간위탁이 주로 고려되고 있다. 하지만 본 발제문에서는 정부조직의 수평적 분화에 초점을 맞추고 논의를 전개하고자 한다.

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

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: 15-6).

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 것으로 판단된다. 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.¹²⁾ 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 강도높게 요청된다.

12) 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 심도있는 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 신설부처로 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 조직개편의 방향

1) 환경변화 요인의 반영

차기 정부 조직개편에서는 앞에서 언급한 7대 메가 트렌드에 대비할 수 있는 효과적인 정부조직 구조를 설계한 것이 중요하다. 첫째, 우리나라는 자원빈국이기 때문에 글로벌 지식 사회를 견인하는데 선두주자가 될 수 있도록 국가적 차원에서 집중 투자를 할 필요가 있다. 둘째, 21세기 국가경쟁력은 친환경 에너지 확보 수준에 달려 있기 때문에 환경과 에너지를 한 부처에서 동시에 고려하는 융합적 조직개편이 필요하다. 그것이 여의치 않을 경우, 국무총리가 아닌 대통령 직속으로 기후변화시대에 탄소중립 사회를 달성할 수 있는 중앙행정기관의 성격을 가진 위원회를 신설하는 방안도 적극적으로 고려해야 한다.

셋째, 지구 광물자원이 급속하게 고갈되고 있는 점을 감안할 때 우주 탐사 분야에서 선진국과 경쟁하기 위해 우주청 신설도 고려해 볼 수 있다. 넷째, 지구온난화로 인해 코로나 19와 같은 팬데믹 전염병이 발생할 가능성이 매우 높아지고 있어 이를 효과적으로 컨트롤할 수 있는 부처 신설도 고려해야 한다.

다섯째, 저성장 시대 청년 실업이 심각한 사회문제로 대두됨에 따라 고용과 복지를 분리해서 정책을 입안할 것이 아니라 두 가지 기능을 한 부처에서 전담하도록 하는 방안도 강구할 필요가 있다. 끝으로, 4차 산업혁명시대는 AI, 빅데이터, 로봇으로 대변되기 때문에 사업부처가 아닌 기획재정부나 행정안전부와 같은 지원부처에는 과감하게 인공지능을 활용한 정책결정이 이루어지게 함으로써 공무원 수를 대폭적으로 줄이고 사업부처에 상대적으로 많은 인력이 배치될 수 있도록 하는 방안도 강구해야 한다.

2) 적정 수준의 정부부처 규모 유지

가. 역대 정부의 정부 부처 현황

① 김대중 정부는 조직개편을 하면서 과도하게 부처 통폐합에 초점을 맞추다보니 정부 내부조직에 대한 검토가 미흡하게 이루어졌다. 그리고 공동정부의 특성으로 정부 조직개편 과정에 과도하게 정치적 영향이 많이 작용한 점이 특징적이다.

② 노무현 정부는 조직개편, 인원 감축, 기능조정에 치중하기보다는 소프트웨어나 휴먼웨어 개선에 치중하였다. 예컨대 여러 부서에 산재해 있던 청소년 기능을 청소년위원회로 통합하였다(문광부의 청소년국 및 청소년육성위원회, 국무총리 소속의 청소년보호위원회를 통합). 그리고 분권형 조직설계에 초점을 맞추어, 각 부처와 하부조직의 조직관리 자율권 확대, 팀제 도입 추진, 총액인건비 제도 도입이 추진되었다. 이외에도 철도청 공사화, 보건복지부의 보육서비스를 여성가족부로, 소방방재청과 방위사업청 신설. 한시적 기구인 행정중심복합도시건설청 신설 등이 이루어졌다.

③ 이명박 정부는 ‘큰 시장, 작은 정부’의 기조에 따라 노무현 정부 말 ‘2원 18부, 4처, 4실, 18청, 10위원회’를 ‘2원 15부 2처 3실 18청 5위원회’로 중앙행정기관 11개가 감축되고 정무직은 16명이 감축되었다(대표적으로 과학기술부는 교육과학기술부로 통합; 청소년위원회는 보건복지가족부로 통합; 중앙인사위원회는 행정안전부로 통합; 국가고충처리위원회와 국가청렴위원회는 국민권익위원회로 통합). 대부처주의에 따라 부처 기능이 통합되어 공무원 정원이 3,427명 감축되었고, 공공기관 선진화 계획에 따라 대한주택공사와 한국토지공사가 한국토지주택공사로 통합되었으며, 서울대학교가 국립대학교법인으로 전환되었다.

④ 박근혜 정부는 이명박 정부의 조직기구를 대폭 개편하여 2월 17부처 5처 5실 16청 6위원회로 변경하였으며, 교육·사회·문화부총리, 인사혁신처, 국가안전처(소방방재청, 해양경찰청 통합)가 신설되었다. 그리고 경제부총리제가 부활되고 특임장관제가 폐지되었으며, 미래창조과학부(과학기술부와 정보통신부를 통합)라는 거대공통부처가 탄생하였다. 원래 박근혜 당선인이 구상했던 13부 2처 조직(기획예산처, 과학기술부, 정보통신부, 통일부, 국정홍보처, 해양수산부, 여성가족부 모두 폐지)에 비하면 엄청나게 중앙정부 조직이 확대 개편되었으며 행정안전부는 행정자치부로 개명되었다.

⑤ 문재인 정부는 대통령직인수위원회의 활동없이 급하게 정부조직이 개편되어 2월 18부처 5처 4실 17청 6위원회로 출범하였다. 국가보훈처(장관급으로 격상), 행정안전부(재난안전관리본부 설치:차관급), 산업통상자원부(통상교섭본부 설치:차관급), 과학기술정보통신부(과학기술혁신본부 설치:차관급), 중소벤처기업부(중소기업청 승격), 국민안전처를 폐지하고 소방청과 해양경찰청 부활시켰다. 2020년에 코로나 19사태를 맞아 질병관리본부를 질병관리청으로 승격하고 고위공직자범죄수사처 신설하였다. 문재인 정부는 역대 어느 정부에 비해서도 더 큰 정부를 지양하고 있는데 빈번한 정부조직개편으로 국민들의 삶의 질 제고보다는 관료들의 이권과 자리다툼의 혈투장으로 변질되고 있다는 비판적 시각이 많이 제기되고 있다. 만약, 공기업 및 공공기관까지 확대하면 339개 공공기관 임직원 정원은 지난해 3분기 42만 3148명으로, 2016년(32만 8480명)에 비해 무려 28.8%가 증가하였으며 현재까지도 필수분야 인력 중심으로 신규채용 규모를 확대하고 있는 실정이다. 즉 인구감소 시대에 공무원(공기업·공공기관 임직원 포함)은 오히려 이전 정부에 비하여 크게 증가하여 국가재정 운용에 큰 부담으로 작용하고 있다.

나. 역대 정부의 조직 개편에 대한 반성적 성찰

현재 기후변화와 같은 짓곳은 문제들(wicked problems)을 해결하기 위해서는 정부부문의 역량만으로는 한계가 있으며 정부부문, 민간부문, 지자체, 시민단체, 그리고 NGO 등 모든 이해관계 주체들이 참여한 협력 거버넌스를 활용하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 정부 부문이 비대해짐으로써 야기되는 문제를 살펴보면, 첫째, 정부부처의 조직기구, 인력, 예산이 비대해지면 민간 부문의 경쟁력을 잠식하게 될 뿐만

아니라, 한 번 신설된 부처는 많은 이해관계자의 로비로 인해 폐지하기가 상당히 힘든 것이 현실이다. 따라서 헌법에 없는 처(處) 단위의 조직을 만드는 데는 상당히 신중해야 한다.¹³⁾ 하지만 최근에 처의 신설이 청이 부로 승격하는 중간단계로서 활용되어 오용되는 면이 매우 강하게 나타나고 있다.

둘째, 정부부처는 직접적으로 제품을 만드는 곳이 아니라 국민에게 서비스를 제공하는 곳이기 때문에 국가 핵심 기능(안보, 치안, 교육, 소방, 재난관리, 시장실패 개입 등)외의 기능확대에는 매우 신중할 필요가 있다. 끝으로, 공무원의 속성상 자리보전을 위해 불필요한 규제를 만들어내는 속성이 있으며 정부 부문의 비효율성은 경제학자인 니스카넨과 라이벤스타인에 의해서 X 비효율성으로 증명되고 있다.

3) 적정 수준의 공무원 규모 유지

IMF 이후 김대중 정부에서의 행정부 공무원 수는 88만 4,916명이었으나, 박근혜 정부에서 100만 6,145명으로 증가하였고 문재인 정부에 들어와 무려 109만 7,747명으로 증가하였다. 연평균 증가를 보면, 박근혜 정부 때는 9,498명이었으나 문재인 정부에서는 2만 9,150명에 달하고 있다. 국가예산정책처에 의하면, 문재인 정부 때 증원된 17만4,000명으로 인해 30년간 국민이 부담해야 할 세금부담은 327조 정도 늘어날 것으로 예측되고 있다.

특히, 문재인 정부 3년간 공공기관 인원도 29%나 급증하고 있으며, 구체적 수치를 보면, 2016년 32만 8,480명에서 2020년에 42만 3,148명으로 늘어났는데 이에 비해 당기 순이익은 2016년 15조 4천억에서 2020년 6천억 원으로 급감하고 있는 것으로 나타났다. 김태기 단국대 경제학과 교수는 “적자를 내는 공기업의 사업구조는 방치한 채 정부 요구에 부응하다 보면 공공기관의 수익구조는 더 나빠질 수 있다”며 이 경우 공기업 부실 문제는 국민부담으로 전가될 수 있다는 우려를 표명했다. 향후 복지국가 시대를 맞아 연간 약 100조 원의 재원이 필요한데 이를 안정적으로 확보하기 위해서 차기 정부에서는 대대적인 정부개혁을 단행하여 정부 부문의 생산성을 획기적으로 제고하는 것이 무엇보다도 중요하다.

13) 원래 처는 행정 각부가 공통적으로 필요로 하는 사람과 물자 등 자원관리를 위해 만들어지는데 총무처, 공보처, 법제처, 기획처가 대표적인 형태이다.

3. 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.

1) 청와대 조직개편

제왕적 대통령을 만드는 청와대 비서실 개혁은 대선 후보 캠프나 공공행정연구소에서 거의 공통분모를 갖고 있는 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.¹⁴⁾

셋째, 정부조직법을 준수해야 한다. 다시 말해, 장·차관도 아니면서 장·차관 위에 군림하는 청와대 실장과 수석의 권한은 축소하고, 책임총리, 책임장관제로 이행해야 전문성에 바탕을 둔 선진행정을 펴나갈 수 있다.¹⁵⁾ 넷째, 비서실 운영은 정부조직법에 명시되어 있는대로 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.¹⁶⁾

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

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

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

16) 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.

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 처단위로 두고 있을 뿐이다. 이마저도 2010년부터 ‘연방 데이터 센터 통합 이니셔티브(Federal Data Center Consolidation Initiative, FDCCI)’를 추진해 3,100개의 데이터 센터 중 1,200여개를 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 중앙행정기관으로서의 지방분권위원회 설치하는 방안이 제시되고 있다(한국공공정책전략연구소, 2021). 그리고 행정안전부가 현재 가지고 있는 조직권은 인사처의 인사권과 통합하는 것이 바람직하며, 이를 통해 정부부문의 생

산성을 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 분리한다. 국회 내에 회계감사를 전담할 기구를 설치하는 방안을 고려하는 한편 직무감찰권은 해당 부처로 환원시킨다.

3) 사업부처 조직개편

가. 보건복지부 개편

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

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.

나. 교육부

4차 산업혁명 시대를 맞아, 교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 현재 교육의 정치화가 너무 심해 교육현장이 이념의 정쟁도구로 전락되어 이를 방치할 경우, 국가 위기로 까지 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 초·중·등 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 공공재임을 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.

다. 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.

라. 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 에너지 기후변화부를 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 기후약당 국가로서의 오명을 벗는데 크게 도움이 될 것이다. 단기적으로는 경제에 어느 정도 어려움이 예상되지만 장기적으로 볼 때 훨씬 더 국가경쟁력을 제고하는데 실익이 있을 것으로 본다.¹⁷⁾

마. 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 관련업무를 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.

17) 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.

〈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 관련인사 초청·교류사업
병무청	자원관리과	병역관리

자료: 행정안전부

III. 정부조직 개편, 만병통치약인가?

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. 마지막으로, 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.¹⁸⁾ 물론 하급관리자나 중간관리자도 장래 고위직으로 승진하는 것에 대비해 미리 이런 고급 기술들을 선제적으로 배우고 익히는 노력을 경주하는게 중요하다.

2) 인간과 컴퓨터 간 의사소통 강화

18) 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 정책 문제를 정의하고 대안 모색을 하도록 유도할 필요가 있다.

앞으로의 4차 산업혁명 시대에는 인간과 컴퓨터 간 의사소통이 매우 중요하기 때문에 컴퓨터 관련 언어, 빅데이터 분석 능력 등을 공무원이 습득하도록 동기부여를 하고 이를 인사고과에 적극적으로 반영해야 한다. 미국이나 유럽에서는 문과나 이과 구분없이 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.¹⁹⁾

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 조직 개편의 목적도 자연스럽게 달성될 수 있을 것이다.²⁰⁾

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.

19) 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.

20) 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.

3. 적극행정 활성화

차기 정부에서는 직무감찰권의 부처 환원이라는 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 고찰하고 있는데 이들 요인들을 통해 나타나는 소극행정의 유형은 다음 <표 5>와 같다.²¹⁾

<표 5> 무사안일의 세부 유형

	세부 유형
보신적 무사안일	적당 처리
	업무태만
	책임전가
	변화저항
형식적 무사안일	선례답습
	법규빙자
	탁상행정
권위적 무사안일	무책임성
	고압적 처리
	수동적 처리
자익적 무사안일	업무전가
	할거주의
	관료이익

자료: 박광국·조경호·이정욱 편저, (2021), 「공공가치 창출을 위한 현대조직론」, 박영사.

4. 대국민 신뢰 제고

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 국민신뢰를 이끌어 내지 못한 가장 큰 이유는 실제 계획

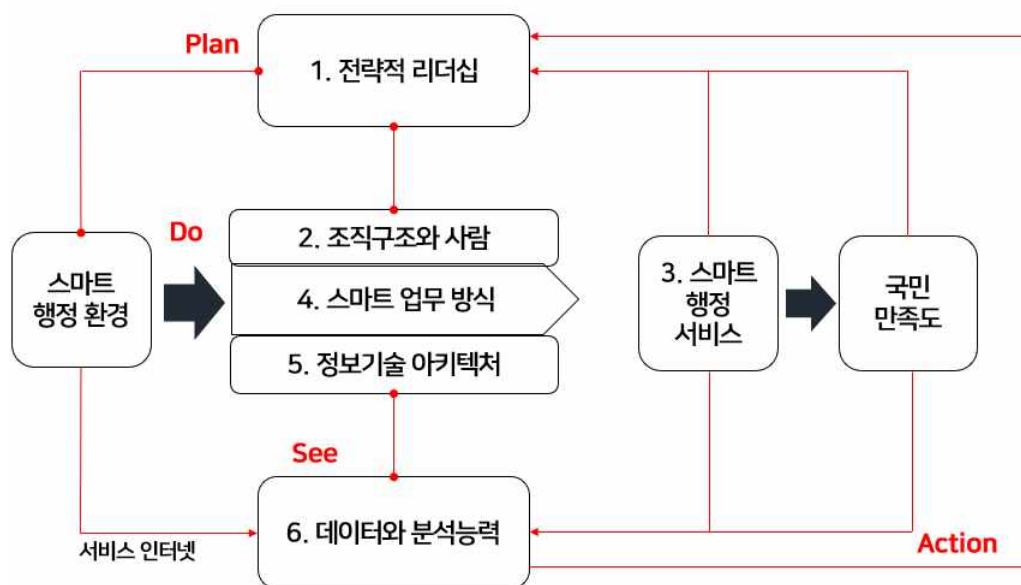
21) 이영범 교수에 의하면, 실제 현장에서 공무원들이 적극행정을 하려면 다섯 단계의 절차를 거치도록 되어 있다고 한다. i) 공무원 개인이 판단이 곤란한 상황에서 주어진 일을 처리해 보겠다는 결심이 서야 함, ii) 법제처 가이드라인을 살펴보아야 함, iii) 법률가를 통한 사전 컨설팅을 받아야 함, iv) 이후 해당 분야 전문가의 참여하에 의사결정 지원을 받아야 함, v) 하지만 사후 문제 발생시 징계 책임의 위험이 있다고 한다. 더 자세한 내용은 <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do>를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

만 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, “노인정을 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 않다보니 행정이 점점 정치화되고 국민행복과는 유리된 행정이 만연되게 되는 악순환이 발생하게 된다.²²⁾

이를 예방하기 위해서는 Plan-Do-See의 관점에서, 정부조직 개편의 효과를 체계적으로 분석하고 그 결과에 대해 대국민 공표를 하도록 법제화하는 노력이 중요한데 이를 도식화해 보면 <그림 5>와 같다.

<그림 5> Plan-Do-See의 관점에서 정부조직 개편 효과 분석



22) BLUE는 각 단어의 이니셜인데 B(Basics): 영혼이 살아 움직이는 행정이 되기 위해서는 조직의 미션과 핵심목적, 핵심가치에 충실해야 한다. L(Linkages): 영혼이 숨쉬는 행정이 되려면, 지표와 조직 간의 연계, 위험 사슬과 결과 사슬 간의 연계에 주목해야 한다. U(Unity): 잘 설정된 지표연계와 정책문제가 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.

위 <그림 5>을 보면, 여섯 가지의 범주에 관심을 가져야 하는데 이를 도표화해 보면 <표 6>와 같다.

<표 6> 정부조직 개편 효과 분석의 해당 구성요소

범 주	기본항목(구성요소)
범주 1: 전략과 리더십	1.1 디지털 리더십 1.2 디지털 전략 1.3 자원배분 1.4 계획과 실행의 통합
범주 2 : 조직구조와 사람	2.1 유연한 조직구조 2.2 디지털 인재 2.3 학습과 개발
범주 3 : 스마트 행정 서비스	3.1 디지털 제품과 서비스 개발 3.2 제품과 서비스의 디지털화 3.3 고객과의 채널통합
범주 4: 스마트 업무 방식	4.1 생산현장의 자동화 4.2 생산자산과 운영시스템의 통합 4.3 공급사슬의 통합
범주 5 : 정보기술 아키텍처	5.1 정보기술능력 5.2 정보기술 구성체계 5.3 정보기술 보안체계
범주 6 : 데이터와 분석능력	6.1 실시간 데이터 추적 6.2 데이터 관리 6.3 분석 및 활용

IV. 나가며

차기 정부를 둘러싼 행정환경은 지금보다도 훨씬 더 소용돌이의 장에 놓여 있을 가능성이 분명 높기 때문에 정부 혼자서 조직개편을 통해 모든 문제를 해결하겠다는 발상에서 하루빨리 벗어나야 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.²³⁾

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 문제인 정부에서 관 주도로 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 민간 영역보다 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, 끝

23) 리좀(rhizome)은 수평적 뿌리같은 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.

임없이 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 나가야 한다. 다시 한 번 발제문에서 강조하지만 행정부 수반인 대통령은 조직 개편이 만병통치약이 아니라는 사실을 깊이 명심하고, 이의 효과를 극대화하기 위해 조직행태, 조직문화, 디지털 환경 변화에도 동등한 관심을 기울이는 융합적 사고를 갖도록 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 고영선. (2010). “정부조직의 구조와 운영”. 「한국조직학회보」 7(2): 1-21.
- 김석은. (2017). “미국, 영국, 프랑스의 정부조직개편에 관한 비교연구: 한국의 정부조직개편에 주는 교훈”. 「정부학연구」 23(1): 255-276.
- 김정인. (2021). “적극행정: 공직윤리와 갈등관리”. 박광국 외 「공공가치 창출을 위한 현대조직론」. 박영사.
- 롤랜드버거. (2017). 「4차 산업혁명: 이미 와 있는 미래」. 김정희·조원영 역. 다산북스.
- 박광국. (2018). 「4차 산업혁명 대응 거버넌스 원칙과 적용방안」. 한국행정학회.
- 박광국·조경호·이정욱 편저. (2021). 「공공가치 창출을 위한 현대조직론」. 박영사.
- 박수경. (2013). “박근혜 정부조직개편의 시론적 논의” 「한국공공관리학보」 27(2): 129-152.
- 아담 스미스. (2009). 「도덕감정론」. 비봉출판사.
- 은재호·오수길 편저. (2009). 「한국의 협력적 거버넌스」. 대영문화사.
- 이근 외. (2018). 「2019 한국경제 대전망」. 21세기북스.
- 이노비즈협회. (2018). 「사람중심의 기업가 정신」. 기업조사.
- 이석환. (2021). The B·L·U·E Government. 법문사.
- 한국공공정책전략연구소. (2021). 「2022 AGENDA K」. KIPPS.
- Ansell, C. & A. Gash. (2008). “Collaborative Governance in Theory and Practice” JPART 18: 543-571.
- 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.
- 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.

토론 |

“ 차기 정부 조직개편의 방향과 과제 ” 에 대한 토론문

조 경 호 (국민대학교 행정학과 교수)

“차기 정부 조직개편의 방향과 과제”에 대한 토론문 I

조 경 호 (국민대학교 행정학과 교수)

1. 논문에 대한 소감

1) 요약

차기 정부 조직개편 방안에 대해 거침없는 진단과 처방을 제시해 주신 존경하는 박광국 교수님께 감사드리면서 이 논문의 주요 내용들이 차기 대권을 준비하고 있는 후보들과 캠프 관계자들에게 전달될 수 있기를 바램.

이 논문은 크게 두 가지 관점에서 큰 시사점을 주고 있다고 판단됨. 하나는 정부조직개편의 조직철학 요인과 거버넌스 요인을 강조하였다는 점이고, 다른 하나는 디지털 거버넌스 관점에서 융합적 조직 관리의 필요성을 강조하였다는 점임. 전자는 리즘적 사고로 대표되는 공공관료제 혁신과 협력적 거버넌스를 견고하게 뒷받침 할 수 있는 정부조직개편이 되어야 한다는 점이고, 후자는 학습조직에 기반을 둔 소프트웨어적 조직개편을 지향해야 한다는 점임. 4차 산업혁명 시대가 도래함에 따라 미래 공공 노동환경이 급격하게 변화할 것으로 예상되고 있고 이에 따라 조직간 물리적 경계가 흐려져 전통 관료제 조직의 급격한 변화가 일어날 수밖에 없을 것이란 점에 대해서는 동감을 하였으며, 공직사회에 대한 신뢰적자가 심각하다는 점에서 정부신뢰의 소프트웨어를 새로 장착하고 혁신과 포용의 성장전략을 추진해야 한다는 점에 동감을 하였음.

2) 추가 필요 사항

박 교수님께서도 직시하고 계시듯 우리나라에서 제왕적 대통령의 문제는 어제 오늘의 문제가 아니기 때문에 대통령은 국무총리와 장관에게 권한을 위임하여 각자가 갖는 권한과 책임이 일치되도록 하여야 함.(조석준, 임도빈, 2016) 그 첫발은 국무총리의 재임기간과 권한을 제도적으로 보장하는 분권형 대통령제가 되어야 한다고 보는데 정부조직법 개정 등 이에 대한 박 교수님의 추가적인 주장이 필요하다고 판단됨.

박 교수님께서 제시한 정부조직개편의 거버넌스 요인에서 정책책임을 분명히 하고 높은 수준의 행정투명성을 확보하기 위해 협력적 거버넌스가 필요하다는 점에 대해서는 공감하지만 정부 기능 분야별 협력적 거버넌스의 실천을 위한 구체적인 방법론에 대한 추가적인 설명이 필요하다고 판단됨. 예를 들어 2050 Net-Zero 선언과 함께 환경정책 통합을 이루기 위한 거버넌스 구축이 강하게 이야기되고 있는데, 이 경우 초기 단계에서는 정부의 역할이 어느 정도 강도 높게 적용되어야 하고, 정부 내 참여 부처들이나 지방정부도 상호 독립적이긴 해도 어느 정도의 비동등적 관계가 작동될 필요가 있다고 판단됨. (규율된 다원주의 개념)

2. 정부조직개편

1) 구조적 접근에 더한 과정적 접근의 추구

차기 정부는 현 정부보다 훨씬 더 다양한 난제에 봉착할 가능성이 높다고 판단됨. 포스트 코로나와 4차 산업혁명은 정부가 기능하기 위해 필요로 하는 정보의 양을 증가시킬 것이며 미래 예측가능성을 낮출 것이므로 이와 같은 VUCA 특성을 지닌 난제를 풀어나가기 위해서는 정부조직개편의 구조적, 기능적 접근 외에 정책결정과정의 개편을 중심으로 한 과정적 접근에 대한 논의를 강화해 나가야 한다고 판단됨. 노무현 정부에서 추진되었다가 폐기된 팀제 도입 추진이나 문제해결중심의 정부조직개편을 벤치마킹할 필요가 있다고 판단됨.

2) 디지털 혁신이 공공거버넌스에 미치는 영향을 고려할 필요 있음.

저출산과 고령화 등 지금도 풀지 못하고 있는 난제들을 해결하기 위해서는 민간기업, 시민단체, 일반 시민 등 다양한 사회구성원들과의 수평적 협력이 바탕이 되어야 한다는데 동의하면서도 그 대안으로 제시되고 있는 플랫폼 정부의 구체적인 디자인 방향을 설정할 필요가 있다고 판단됨. 플랫폼 정부에서 정부는 중개인의 업무를 수행하게 되는데 아직까지 성공사례가 보고되지 못하고 있음.(조병우, 이정욱, 2021 예정) (영국, 미국 등의 정부디지털서비스) 우리나라의 경우 비슷한 기능이 행안부 디지털정부국, 과기정통부의 정보통신정책실(정보통신정책관), 산하기관인 한국지능정보사회진흥원에서 분산 수행되고 있는데 행정업무 온라인 처리 수준에 그치고 있다는 지적이 있음. 행정정보 공개와 공유를 통한 행정 난제 해결 서비스가 가능하기 위해서는 민간 전문가가 정부조직에 들어와서 융화될 수 있도록 하여야 할 것임. (디지털 기술 전문성과 행정서비스 전문성의 시너지 발휘 가능) (조병우, 이정우, 2021 예정)

개인적으로 플랫폼 정부의 구축과 플랫폼 정부 활동 참여자 조력 기능을 국무조정실에 부여 하여 난제 정의 및 해결의 큰 방향을 정하도록 하고, 각부가 각자 다양한 참여자와 함께 문제해결의 전선에 투입될 수 있도록 하는 방안이 바람직하다고 판단됨. 이에 박 교수님께서 말씀하신 디브레인 플랫폼 지원 기능을 어디로 해야 할 것인지에 대한 추가적인 고민이 필요하다고 판단됨.

3) 전담부처 중시

탄소중립 정책조정체계의 개편이 필요함. 현재 탄소중립녹색성장위원회(2021.8.31.)는 과거 녹색성장위원회와 기능, 소속, 구성 등에서 대동소이함. 우리보다 앞선 영국과 독일처럼 기후변화법이나 기후보호법에 기반을 둔 법정독립기구를 차기정부에서는 설치하여야 할 것으로 판단됨. 이 과정에서 주무부처를 산업부로 하는 영국형을 채택할 것인지 주무부처를 환경부로 하는 독일형을 선택할 것인지 결정하여야 할 것임. 박 교수님 말씀하신 환경기후에너지부 신설로 가면 산업부의 역할 기능이 상당히 위축될 것이기 때문에 대응방안 제시도 필요할 것으로 판단됨.

개인적으로 탄소중립계획 수립은 산업부가, 기후적응계획 수립은 환경부가 하도록 하되, 기후변화위원회를 신설하여 탄소중립관련장관들과 기후적응관련장관들의 주장들을 종합 평가 국회 보고하도록 함이 적절할 것으로 판단됨.

여성가족부의 미래 기능 강화에 대한 박 교수님 제언에 전적으로 동감하면서 추가로 청소년정책은 연령상 아동정책 대상을 포함하고 있으며, 이 두 정책이 통합되는 것 정부조직상으로도 효율적이란 판단임. 이와 같은 논의 전제에는 대부처주의가 있음. 현재 기능이 아닌 대상별 정책 중 아동청소년청년은 보건복지부, 여성가족부, 기획재정부, 고용노동부 등에 관련 정책이 분절적으로 배치되어 있고 이에 생애주기란 관점에서 분리되기 어려운 아동청소년청년을 통합하여 추진하는 것이 정책의 효율성 제고 관점에서 유리하다는 판단임. 특히 아동정책의 경우 시혜적 복지정책 프레임에서 권리 기반 정책으로 변화되고 있는 현재의 상황을 고려할 때 아동정책 수행 전담부처를 여성가족부에 배치하는 것이 적절할 것으로 판단됨.

부처별로 파편적으로 운영되는 제도들은 문제의 선제적 대응을 어렵게 하여 국민의 정부불신을 초래함. 성차별 시정 기능이 여성가족부에 부재한 것(성차별금지법 등의 제정 노력 필요), 자원순환 관련 R&D, 시험/실증 및 자원순환 제품 설계 기능이 환경부에 부재한 것이 대표적인 사례들로 거론되고 있음.

4) 소프트웨어 개선의 구체적인 방법론

박 교수님께서 제시한 소프트웨어 개선을 위해서는 정부인적자원개발 기능 강화가 필요하다고 판단됨. 중앙부처와 지방자치단체간 정책 협력 방안을 위한 구체적인 대안 모색이 필요함. 지방분권이 고도화 되면서 지방정부(지방의회 포함)간 정부인적자원개발 역량에서 차이가 나고 있다는 평가가 강하기 때문에 국가인재원 중심의 현직자 역량개발 기능이 고도화될 필요가 있고, 노무현 정부 동안 여러 차례 시도되었다가 무산된 공무원 경력개발시스템을 보다 정교하게 재설계하여 정부조직의 학습조직화 혁신을 도모할 필요가 있음.

참고문헌

박선영. (2021). 성평등정책 발전을 위한 추진체계 강화방안. 제31차 젠더와 입법 포럼 발표문.

조경호. (2021). 디지털 정부혁신 4.0. 「디지털혁신으로 이루는 미래비전」, 북코리아, pp. 381-396.

조병우, 이정욱. (2021). 공공거버넌스 혁신. 「디지털혁신으로 이루는 미래비전」, 북코리아, pp. 397-416.

조석준, 임도빈. (2016). 「한국행정조직론」.(제2전정판) 법문사.

토론 II

“ 차기 정부 조직개편의 방향과 과제 ” 에 대한 토론문

김 동 욱 (서울대학교 행정대학원 교수)

“차기 정부 조직개편의 방향과 과제”에 대한 토론문 II

김 동 욱 (서울대학교 행정대학원 교수)

1. 정부조직 개편 회고

현 헌법 하에서 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부 등 7번의 5년 단임의 정부가 등장하면서 크고 작은 정부조직 개편 작업을 하였다. 김영삼 정부 중반, 김대중 정부와 이명박 정부의 출범 초기 대규모 개편이 있었고 나머지 정부에서도 중폭의 개편이 임기 중에 단행되었다. 원·실·부·처·위원회·청 유형의 중앙행정기관들이 신설되거나 통합되거나 격상되곤 한 것이다. 그렇지만 조직유형과 위상이 바뀌었으나²⁴⁾ 정부가 수행하는 기능과 권한을 여전히 정부 내에서 국가공무원이 수행하는 것에는 전혀 변동이 없었다는 것이다.

정부 기능과 권한이 민간부문, 국회, 지방정부로 이동한 사례는 매우 드물었고(농촌진흥청의 지도기능 지방정부로 농업기술원과 시군 농업기술센터로 이관), 공공부문으로 이동한 사례는 손에 꼽을 정도이다(서울대학교의 국립대학법인 전환, 농촌진흥청 기술이전 기능을 농업기술실용화재단으로 전환, 철도청 서비스기능을 한국철도공사로 전환 등). 정부 기능들을 정부조직 내에서 이리 붙이고 저리 붙이는 정부조직 개편 작업은 개편안 발표부터 입법과 시행 그리고 개편 후 정착까지 긴 혼란과 갈등의 기간을 경과하면서 천명했던 성과를 낸 경우는 거의 없었다고 할 수 있다.

최근 7개 단임정부의 수많은 조직개편을 회고해 볼 때, 1994년 12월에 체신부에서 개편된 정보통신부가 2008년 2월까지 약 14년 정도 국가정보화와 통신산업 경쟁력 확보에 기여한 것, 환경처에서 격상된 환경부가 업무영역 확장과 위상 제고를 통해 친환경 의식의 제고에 기여한 것, 건설부와 교통부가 통합된 건설교통부(현 국토교통

24) 2021년 9월 28일 기준 2원, 6실, 18부, 6처, 7위원회, 18청 총 55개 중앙행정기관이 있으며 2022년 7월경에는 국가교육위원회의 출범이 예정되어 있다.

부)가 육상교통의 도로와 철도의 중복성을 해소한 것 등이 정부조직 개편의 성공적 효과로 언급되는 정도이다.

2. 또 정부조직 개편?

대한민국 정부가 참조할 수 있는 외국 정부를 독일, 프랑스, 영국, 일본, 미국으로 본다면 이들 외국 중앙정부의 조직은 지난 10년 동안 거의 변동이 없다고 볼 수 있다. 미국만 대통령제이고 나머지 4개 국가는 의원내각제 국가임에도 불구하고 중앙정부 조직은 매우 안정적으로 유지되어 왔다는 점은 한국에서의 정부조직개편 논의에 시사하는 바가 크다. 이에 반해 국내에서는 왜 자주 큰 조직개편을 추진하였는지 의문을 갖게 된다. 정부조직 개편을 통해 집권층이 직업공무원 집단(과 관계된 공공기관과 공직유관 조직의 임직원)에 대한 통제력을 과시하거나 확보하는 효과만 얻었고 공식적으로 천명한 변화된 정책환경에 대한 대응성과 민주적 책임성을 제고하는 성과는 얻지 못하였다는 것이 중론이다. 왜 정부교체기에는 반복적으로 많은 정부조직 개편안이 대선캠프, 유력 정당, 고위공무원집단 그리고 관변 대학교수와 정책연구기관 연구원들에서 생기고 있는 것인가?

3. 정부조직 개편을 굳이 해야 한다면

1) 국무회의 중심 정부 운영

대한민국 정부는 헌법에서 설계된 체계와 무관하게 청와대정부, 기획재정부정부, 중앙행정기관, 지방정부(광역-기초)로 4개 또는 5개 계층으로 구성되었다고 볼 수 있다. 지방정부는 주민들이 선출한 지사, 시장, 군수, 구청장이 4년마다 등장하면서 자치권을 강화하고 있어서 이 글에서는 논의하지 않기로 한다. 지난 33년 동안 대통령은 취임하면서 청와대라는 인의 장막에 갇혀서 대한민국 정부를 이끌어가기 보다는 청와대정부를 끌여가기조차도 힘든 상황이 지속되어 왔다. 대통령이 국무회의를 주재하지 않고 국회시정연설을 하지 않는 관행이 용인되는 상황에서 결정은 하되 책임을 지지 않는 대통령 체제가 지속되면서 단임 대통령제의 단점만이 증폭할 뿐이다. 대통령은 집권 초기 자신의 모든 지시가 중앙행정기관을 통해 지방정부까지 하달되어 계획대로

착착 수행된다고 보고를 받지만, 집권 말기에 오면 그 어떤 지시도 제대로 집행되지 못한 것은 비로소 알아차리게 되는 사이클이 반복되고 있다. 수석비서관이 정보와 대통령의 주변을 독점하면서 장관과 부처 위의 청와대 수석비서관이라는 옥상옥 정책결정구조를 지속하고 있다.

전문성 약한 청와대정부를 예산, 기획, 세제 등으로 밀착 지원하는 기획재정부정부 체제에서는 각 부처 장관은 물론 국무총리도 허약한 존재로 전락하게 된다.²⁵⁾ 현재 공공기관경영평가, 임원 인사절차 통제, 정원통제를 통해 기획재정부는 공기업과 준정부기관들이 소관 부처보다 기획재정부의 눈치를 더 보게 만들었고, 예비타당성조사의 실시/면제 제도를 통해 주요 부처 사업에 대한 구체적인 정보를 확보하고 사업결정권을 사실상 기획재정부가 가지게 되었다고 본다. 각 장관과 부처의 자율성을 약화시키면서 국정 전반의 효능성을 약화시키고 경제부총리 기획재정부 장관만이 언론에 노출되는 기획재정부정부 현상이 지속되고 있다.

발제자가 지적한대로 대통령비서실의 권한과 규모를 대폭 축소하는 것이 요구된다. 대통령은 국무위원(장관)의 인사권과 정책결정권을 존중하면서 국무회의 중심으로 정부를 끌어간다면 청와대정부, 기획재정부정부, 중앙행정기관의 3개 계층적, 단절적 정부를 하나의 000대통령 정부로 통합해서 이끌어갈 수 있다고 본다. 만일 대통령, 국무총리, 국무위원(장관)의 회의체 방식으로 정부의 최고의사결정을 한다면(헌법 체계에 합치하는 방식임), 대한민국 정부의 민주성, 전문성, 투명성, 합법성 등의 가치를 고양할 수 있다고 본다.

대통령, 국무총리, 국무위원(장관)의 주사무소가 서울, 세종, 과천, 대전 등으로 흩어져 있는 현 상황은 이러한 회의체 방식의 의사결정구조를 형성하는데 큰 장애로 작용하고 있다. 따라서 차기정부에서는 대한민국 수도에 관련하여 헌법개정 또는 국민투표 부의 등의 방식으로 국민적 합의를 도출해야 한다.²⁶⁾

2) 지방분권 확대

중앙행정기관들은 지역별 특별지방행정기관을 설치하고 표준화된 공공서비스를 제공하고 있다고 한다. 그러나 지금은 표준화된 서비스보다는 개인별, 지역별 맞춤형 공

25) 대통령비서실의 주요 공무원(‘늘공’) 보직의 다수를 기획재정부 출신 공무원이 차지하고 있다.

26) 국민대표인 대통령과 국회의 주소재지가 있는 도시가 수도이므로 국회와 대통령실은 동일한 도시에 소재하는 것이 바람직하며, 행정수도와 입법수도가 분리되는 것은 엄청난 국정운영의 비효율성을 발생시키기 때문에 바람직하지 않다.

공서비스가 더 중요해지는 흐름이 강하다고 본다. 따라서 많은 중앙행정기관의 서비스 기능을 지역의 요구에 즉각적으로 대응하는 지방정부로 이관할 필요가 있다. 보건, 복지, 식품안전, 통계, 교통, 중소기업지원, 고용, 대학지원, 경찰, 재난관리, 주택, 도시개발 등 광범위한 분야에서 지방정부로 기능을 이관해야 하고 기능이관에 상응하는 소요재원도 반드시 이관해야 한다.

3) 국제 기능 확대

GDP(IMF 2020년) 기준으로 세계 10위, 수출(IMF 2019년) 기준으로 세계 9위의 대한민국의 위상에 걸맞게 통상, 출입국, 체류외국인, 재외국민, 해양경찰, 대외첩보 등 국경을 넘나드는 분야의 전문성을 제고하고 인력과 조직을 확대하는 방향으로 정부조직 개편이 진행되어야 한다.

대한민국은 코로나19 대유행 초기 방역의 우수성으로 세계의 선망의 대상이 되었으나 백신확보에서는 경쟁국에 뒤지면서 방역 성공이 빛을 바랬다고 볼 수 있다. 특히 메신저RNA라는 새로운 방식의 백신에 대한 효능성과 안전성 그리고 개발진행 속도에 대한 첩보가 미흡하여 뒤늦게 백신확보 정책결정을 함에 따라 국민들의 비판의 대상이 되고 말았다. 첨단과학기술과 군사기술에 대한 국가정보원의 대외첩보 기능은 획기적으로 제고되어야 한다. 그리고 체류외국인이 243만명(2020년 기준 불법체류자 포함)을 관리해야 하는 법무부 출입국외국인정책본부(본부장 1급)은 독립성 제고(청으로의 승격), 인력 확충, 전문성 향상의 과제를 안고 있고, 서해, 남해, 동해 등 전방위로 중국어선의 불법어로행위를 단속해야 하는 해양경찰청은 인사 독립성을 강화하고 인력과 시설장비를 확충해야 한다(안전 담당 部로의 소속 변경)

4. 맺음말

차기 정부는 정부조직 개편보다는 공직자(공무원과 공공기관 임직원)의 전문성과 근무의욕을 높이는 인사혁신에 집중하는 것이 5년 단임 정부의 성공과 대한민국의 발전에 기여할 수 있을 것이다. 차기 정부는 집권 초기의 개혁의 정치적 상징성을 부각할 수 있는 정부조직 개편이라는 유혹에서 벗어나야 한다. 그 대신에 중앙정부 고위공무원의 전문성, 상황대응능력, 소통 능력이 경쟁국 고위공무원(또는 국내 선도기업의

임직원)과 비교해서 뒤지고 있다는 사실을 인식하고 인사혁신을 위한 투자를 임기 5년 동안 꾸준히 늘리는 노력을 해야 할 것이다.