

정부조직 개편의 메커니즘에 관한 시론

Structural Mechanism of Governmental Reformulation

김동환*

Dong-Hwan Kim

Abstract

This paper explores a structural mechanism underlying governmental reformulation. Studying cases of governmental reorganizations occurred during past 60 years, this paper constructs a causal map containing a principle of small government, an integrative organization of the government, and a committee organization. A positive feedback loop linking these factors produces an increase in the number of the committee organization in the government. Also, this paper points out that there might be a hidden self fulfilling prophecy that reinforces the principle of small government. Open experiment toward a big government is proposed to overcome the vicious circle of small government curse.

Keywords: 정부조직 개편, 작은정부 이론, 위원회조직, 통합형 조직, 자기실현적 예언 (government reformulation, principle of small government, committee, integrative organization)

* 중앙대학교 공공인재학부(sddhkim@cau.ac.kr)

정부 조직 개편은 새로운 대통령의 취임과 때를 같이 하여 추진되곤 한다. 2013년 박근혜 정부의 출범 이후에도 어김없이 대대적인 정부조직 개편이 이루어졌다. 정부 조직 개편을 둘러싼 압력과 불만이 지속적으로 누적되다가 대통령의 당선에 맞추어 한번씩 폭발한다는 점에서 정부조직 개편은 불연속적으로 발생하는 사건(event)이 아니라 주기적이고 규칙적으로 이루어지는 패턴(pattern)이라고 할 수 있다. 시스템 다이나믹스의 논리에 의하면, 지속적으로 반복되는 패턴의 이면에는 이러한 패턴을 발생시키는 구조적 메커니즘이 존재할 것이라는 점을 추론할 수 있다. 지난 60여 년간 반복적으로 이루어진 정부조직개편은 과연 일관된 논리를 지니고 있는가?

정부조직 개편의 저변에 존재하는 메커니즘에 관한 논의를 찾아보기는 쉽지 않다. 정부조직 개편에 관한 연구를 집대성한 것으로 알려져 있는 한국행정연구원 “한국행정 60년”이라는 보고서를 살펴보아도 (한국행정연구원 2008), 지난 60여년에 걸쳐서 이루어진 정부조직 개편이 어떠한 일관된 메커니즘에 의해 이루어져 왔는지에 관한 논의를 발견할 수 없었다. 정부조직개편의 논리에 관한 최근의 한 연구에 의하면, 정부조직 개편의 목적으로 제시된 수사는 주로 행정능률의 향상과 국정철학의 반영으로 요약된다고 한다 (최성욱 2012). 하지만 이러한 정부조직개편의 논리마저도 일관성 있게 제시된 것은 아니었다. 결국 지난 정부조직 개편은 일관된 논리에 의해 추진되었다기 보다는 행정적/정치적으로 누적된 불만을 해소하고 새로이 분출하는 사회적 변화를 반영하기 위한 과정으로 해석되어야 할 것이다. 그렇다면, 그러한 정부조직 개편의 과정을 지배하는 메커니즘이 존재하는가? 본 연구에서는 이러한 메커니즘으로 제시되고 있는 학자들의 논의를 검토하고 이를 인과지도로 체계화함으로써, 정부조직 개편의 구조적 메커니즘을 밝히고자 한다. 본 논문에서는 정부조직 개편의 지속적인 패턴을 창출하는 구조적 메커니즘을 발견하고 인과지도 형태로 분석함으로써, 장기적으로 정부조직 개편이 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 가늠해 보고자 한다.

I. 정부조직개편의 역사: 작은 정부 이론의 등장

<표 1>은 대한민국 정부 출범 이후 지난 60여년간의 정부 조직 변화에 관한 일람표이다 (이창원 2009, 이재삼 2013 참조). 무엇보다도 먼저 <표 1>은 새로운 정부가 출범할 때마다 거의 매번 대대적인 정부조직 개편이 이루어져 왔다는 점을 보여준다.

〈표 1〉 정부 조직 개편의 역사

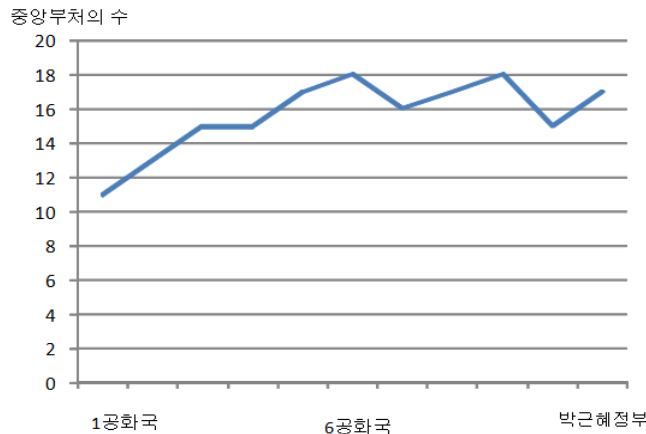
시기	정부조직	특징
제1공화국	1948년 7월 17일 정부조직법 공포 1955년 2월 7일 정부조직 개편 - 11부 3처 1실 3위원회	정부수립
제2공화국	내각책임제, 1원 12부 1처 3위원회 3청	내각제개헌
제3공화국	1963년 12월 14일 2원 13부 3처 5청 5외국	대통령제개헌 - 성장의 논리
제4공화국	1972년 12월 유신헌법 2원 13부 4처 13청 5외국	유신헌법 - 성장의 논리
제5공화국	1981년 12월 2원 15부 4처 4외국 2위원회	작은 정부 이념
제6공화국	1987년 2원 16부 6처 12청 3외국	대통령 직선제
문민정부	1994년 12월 2원 14부 6처 15청 2외국	대규모 부처통합 재정경제원 (경제기획원+재무부) 등.
국민의 정부	1997년 이후 3차례 개편, 17부 2처 16청 1외국	재정경제원을 재정경제부로 축소
참여정부	2002년 이후 18부 4처 4위원회	일하는 방식의 개선에 초점
이명박정부	2008년 이후 15부 2처 17청 4위원회	기획재정부(기획예산처+재정경제부), 정보통신부 폐지
박근혜정부	2013년 이후 17부 3처 17청 2원 2실 4위원회	미래창조과학부 신설

〈표 1〉에서 1공화국과 2공화국은 정부 수립의 과도기라고 할 수 있다. 1963년의 제 3공화국에서 1979년의 제 4 공화국까지 박정희 대통령의 집권기간은 ‘정부주도의 성장’이라는 원리가 정부 조직에 반영되어 있던 시기라고 할 수 있다. 이에 비해 전두환 대통령과 노태우 대통령이 집권한 제5공화국에서 6공화국까지의 시기는 ‘정부주도의 성장’에서 ‘시장주도의 성장’으로 변화가 이루어지던 시기라고 할 수 있다. 정부주도 성장기를 통하여 많은 기업체들이 육성되었으며, 1980년대 이후에는 이들 민간 기업들이 주도하는 시장이 성장을 주도할 수 있을만한 능력을 갖추었기 때문이었다.

이후 문민정부, 국민의 정부, 참여 정부의 기간에는 민주화의 시기로 특징지을 수 있다. 이 시기에는 특히 ‘성장’ 이외의 다양한 가치들이 분출하였다. 사회적 약자를 배려하는 ‘복지’의 가치가 급증하였으며, 지난 시절의 압축 성장을 통한 환경 오염의 우려가 오랜 기간의 억제를 뚫고 표면화하기 시작하였다. 이러한 다양한 가치의 등장은 성장 일변도의 정부 조직에 변화를 가져왔다. 이 시기에는 환경처가 환경부로 승격하였으며, 보건복지부가 제 모습을 갖추었으며, 노동자의 이익을 국정에 반영하는 제도인 노사정위원회가 결성되었고, 환경 문제를 본격적으로 논의하기 위한 지속가능발전위원회가 출범하였다. 경제 성장이라는 지배적인 가치의 그늘에 가려 금기시되어 왔던 복지와 환경의 가치는 공식적인 정부 조직으로 흡수되었으며, 복지와 환경에 대한 정부의 정책적 관심과 논의는 급속히 증가하였다.

이처럼 지난 60여년에 걸쳐서 우리 사회는 급격한 발전과 변화를 겪었으며, 경제적 성장 일변도의 가치에서 복지와 환경의 가치가 강조됨은 물론이고, 제조업 중심의 산업사회에서 정보통신과 방송 미디어가 견인하는 정보화사회로 진입하였으며, 수도권 중심의 중앙집중화를 벗어나서 지역의 균형개발 정책이 당연시되고 있다. 전통적 시스템 이론인 Ashby의 ‘필수적 다양성(requisite variety)’의 법칙에 의하면 (Ashby 1956), 이렇게 증가하는 다양성에 대응하기 위하여 행정부 역시 다양화되어야 할 것이다. 하지만 <표 1>과 [그림 1]의 정부조직 변화 추이를 살펴보면 그렇지 못하다는 점을 발견할 수 있다.

[그림 1]은 역대 정부의 정부조직 개편에 따라 중앙 행정부처의 숫자가 어떻게 변화되었는지를 보여주고 있다 (원과 부를 합한 숫자). 사회적 다양성이 증가함에 따라, 다양한 행정 서비스 수요가 발생하고 이에 따라 중앙행정부처의 숫자도 증가할 것이라고 예상할 수 있다. 하지만 [그림 1]은 이러한 추론이 초기에만 적용된다는 점을 보여준다. 즉, 제 1공화국에서부터 제 6공화국까지는 중앙행정부처의 숫자가 지속적으로 증가하지만, 문민정부 이후로 그 숫자는 감소하기 시작한다. 이후로 참여정부에서 중앙행정부처의 숫자는 18부로 다시 증가하지만, 이명박 정부에서는 다시 15부로 감축된다. [그림 1]의 BOTG(Behavior Over Time Graph) 형태는 6공화국 이후 행정부처의 숫자를 억제하는 압력이 존재한다는 점을 시사하여 준다.



[그림 1] 정부조직 개편에 따른 중앙 행정 부처의 숫자 변화

이와 같은 불연속성은 왜 발생하는 것일까? 이러한 불연속을 가져온 가장 대표적인 요인으로 ‘작은 정부 이론’을 들 수 있다. <표 1>에서 확인할 수 있듯이, 우리나라의 경우 5공화국의 출범과 함께 작은 정부의 이론이 본격적으로 거론되기 시작하였다. ‘작은 정부 이

론’은 5공화국 정부가 출범하면서 제시했던 정부조직의 원리이다. 3공화국과 4공화국에 걸친 정부주도 성장 방식은 행정부의 거대화를 가져왔으며, 시장주도 성장의 시대에서 정부의 규모를 축소할 필요가 있다는 논리이다. 이러한 논리는 쿠데타에 의해 형성된 5공화국에 대한 반발을 희석시키고자 하는 정치적 고려를 반영한 것이었다. 하지만 그 이후 ‘작은 정부 이론’은 정부 조직을 개편하는데 있어서 신성불가침의 논리로 작동하여 왔다.

큰 정부 이론과 작은 정부 이론의 대립은 행정에 있어서 가장 오래된 쟁점 중의 하나이다. 미국의 헌법을 기초하였던 제퍼슨은 작은 정부를 주장하였으며, 해밀턴은 큰 정부를 주장하였다. 제퍼슨은 헌법이 정하는 범위 내에서의 일만을 정부가 해야 한다는 입장이었던 반면, 해밀턴은 헌법이 제한하지 않는 범위내에서 정부가 스스로 해야 할 일을 찾아 해야 한다는 입장이었다 (황윤원 2010). 이러한 해밀턴의 큰 정부 이론은 이후 루스벨트 대통령의 정부에 의한 유효수요 창출을 비롯하여 정부의 역할을 확대하는데 있어서 이론적인 기반으로 작용하였다. 그러나 1960년대의 Johnson 대통령이 제창한 ‘위대한 사회(Great Society)’가 실패로 돌아가면서, 미국 사회를 중심으로 하여 제퍼슨의 작은 정부 이론이 다시 고개를 들기 시작하였다.

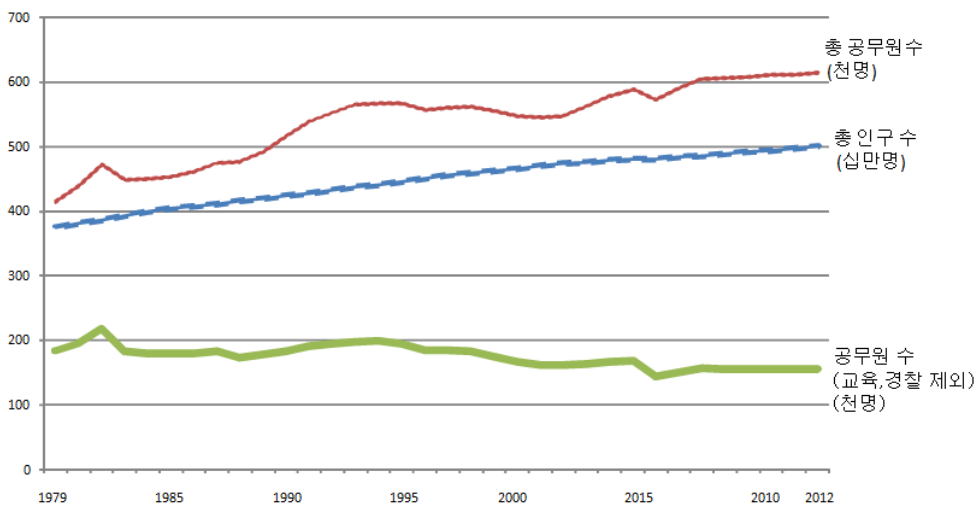
큰 정부이론은 복지국가론과 긴밀히 연결되어 있다. 즉, 시민권으로서의 경제보장과 사회보호를 강조한 복지국가이념은 큰 정부를 정당화하였다 (박종민, 왕재선 2004). 작은 정부 이론은 Reagan 대통령의 Reaganomics로 대표되는 세금 감축을 통한 작은 정부의 지향, 그리고 영국의 Thatcher 수상의 정부지출의 긴축과 사회복지경비의 축소에서 본격화되었다. 아울러 서독의 Kohl 수상 역시 재정의 건전성 회복을 위한 사회보장비의 삭감 등의 노력을 기울였다 (박동서 외 1992). 이처럼 1980년대를 전후하여 서구에서는 작은 정부 이론이 정부 조직 논쟁에서 주도권을 얻고 있었다. 정부개입의 축소와 시장역할의 확대를 추구하는 신자유주의는 지배적인 이념을 정착하였다. 신자유주의가 옹호하는 정부는 작은 정부이며, 이는 복지국가의 큰 정부와 대비된다. (박종민, 조인영 2010)

하지만 <표 1>에서 보듯이, 우리나라의 5공화국에서 시작한 작은 정부 이론은 성장-복지의 논쟁에서 나온 것은 아니었다. 작은 정부에 대한 논의가 우리나라에서 제기된 것은 1980년대 이후 정부주도의 경제발전에 대한 반발로서 민간부문의 자율성 증진차원에서 제기되었다 (박동서 외 1992). 송복은 큰 정부를 용인하는 듯한 노무현 대통령의 발언을 비판하면서, 분배와 복지지향은 적자예산과 국가채무의 누증을 통한 저성장의 늪으로 빠지게 한다고 주장한다 (송복 2006).

행정학자들은 작은 정부 이론의 타당성에 의문을 제기하곤 하였다. 백완기는 한국 사회에서 행정의 이상형처럼 추구되고 있는 작은 정부는 우리의 행정현실에 대한 깊은 성찰에서 나온 것이 아니라고 주장하고 있다. 무엇보다도 작은 정부는 시장기능이 사회를 이끌어

은 영미에 적합한 이론으로서, 정부가 핵심적인 역할을 해 왔던 유럽이나 우리나라에는 적합하지 않은 이론이라고 지적한다 (백완기 2002).

그러나 우리 사회에 있어서 ‘작은 정부 이론’은 여전히 정부 조직을 설계하는데 있어서 불가침의 원리로 자리잡아 왔다. 특히 ‘작은 정부 이론’은 정부조직의 숫자를 제한하는 역할을 하였을 뿐만 아니라 공무원의 숫자를 제한하는 제약조건으로 작용하여 왔다. [그림 2]는 공무원 숫자의 추이를 보여주고 있다.



[그림 2] 공무원 숫자의 변화 추이 (e-나라 지표 자료)

[그림 2]에서 ‘총 공무원수’는 ‘총 인구수’의 증가에 따라 증가하는 패턴을 보여주고 있다. 하지만 ‘총 공무원수’에서 교육공무원과 경찰공무원을 제외한 ‘공무원 수’는 1980년 이후 증가하지 못하고 있음을 알 수 있다. 이 역시 ‘작은 정부 이론’의 압력에 의해 나타난 결과라고 할 수 있다.

II. 작은정부의 제약과 통합형 정부의 등장과 갈등

결국 1980년 이후 지난 30여년간 작은 정부 이론은 우리나라의 정부 조직을 설계하는 기본 원리로 자리 잡아 왔다. 새로운 정부가 들어설 때 마다 작은 정부를 지향하여 정부 조직 개편을 단행하곤 하였다. 염재호는 김영삼 정부로부터 이명박 정부에 이르기까지의

정부 개혁 과정을 분석한 바 있다. 먼저 염재호는 이 시기의 정부 조직 개편의 구체적인 내용을 <표 2>와 같이 정리하고 있다 (염재호 2009).

<표 2> 1990년대 이후 한국의 정부조직 개편 (염재호 2009 참조)

		부처의 개편
김영삼 정부	1993.12	상공자원부 신설, 문화체육부 신설
	1994.12	재정경제원 신설, 건설교통부 신설, 통상산업부 개편, 정보통신부 개편, 보건복지부 개편, 환경부 개편
	1996	해양수산부 신설, 식품의약품안전청 신설
김대중 정부	1999.5	국정홍보처 부활, 기획예산처 신설
	2001.1	교육인적자원부 부총리제 신설, 여성부 신설, 장관급 중앙인사위원회, 국가인권위원회 신설
노무현 정부	2006.12.	소방방재청 신설, 방위사업청 신설, 과학기술부 부총리제 신설, 법제처, 국가보훈처 장관급 격상
이명박 정부	2008.2	과학기술부총리제 폐지, 교육과학기술부 신설, 정보통신부 폐지, 기획재정부 신설, 행정안전부 개편, 문화체육관광부 신설, 지식경제부 신설, 보건복지가족부 신설, 국토해양부 신설

네 정부의 정부 개혁을 분석한 염재호는 모든 정권의 정부 조직 개혁에 공통점이 있다고 주장한다. 즉, 아래와 같은 공통된 패턴이 존재한다는 것이다 (염재호 2009).

첫째, 매 정권이 바뀔 때 마다 정부 조직이 변경되는 현상이 나타났다.

둘째, 정권 초기에는 정부 조직의 축소화를 통한 개편이 이루어지다가 말기에 가서 다시 확대되는 현상을 보인다. 전자는 작은 정부 이론에 입각한 것이라면, 후자는 작은 정부의 무리에 의한 문제점을 보완하려는 시도로 해석한다.

셋째, 한국의 정부조직 개편은 부처간의 통폐합과 신설을 반복하는 현상을 보인다. 예를 들어 문화관광체육부의 경우 매 정권마다 다양한 행정기능이 독립되었다가 다시 통합되었다가 하는 반복적인 과정을 거치고 있다.

작은 정부 이론의 제약 조건하에 놓여 있는 정부는 부처의 수를 증가시키기는 어렵다. 하지만 그렇다고 해서 다양한 사회적 수요에 부응하는 행정 업무를 방치할 수도 없다. 이러한 모순적인 상황, 딜레마적인 상황은 정부 조직에 근원적인 긴장성을 제공한다. 이러한 근원적인 긴장성/모순성은 매 정권에 대하여 정부 개혁의 명분을 제공한다. 이것이 바로 염재호 교수가 발견한 첫 번째 공통점이다.

염재호 교수가 발견한 두 번째 공통점은 이러한 긴장성/모순성을 해결하기 위한 시간차원의 해결 방법이다. 즉, 정권 초기에는 작은 정부를 지향하다가, 후기에는 작은 정부를 완화하여 조직의 규모를 다시 늘리는 것이다. 이는 초기에 문제를 봉합하였다가, 후기에 악화된 문제를 치료하는 것이다.

염재호 교수가 발견한 세 번째 공통점은 작은 정부와 사회적 수요간의 긴장성/모순성에 대한 공간차원의 해결 방법이다. 부처의 수를 고정시키면서 새로운 사회적 수요를 담당하는 부처를 설치하기 위하여, 기존의 부처들을 통합하여 규모를 축소하는 방식이다.

1980년대 이후 ‘통합’은 우리나라 정부 조직 개편은 중요한 수단으로 작용하여 왔다. 이석환은 김영삼 정부 이후 정부조직 개편의 두드러진 특징은 “부처 통합”이라고 지적한다(이석환 2008). 즉, 경제기획원과 재무부가 통합되어 재정경제원이 설치되고, 건설부와 교통부가 통합되어 건설교통부가 신설되었으며, 상공자원부의 기능이 확대되어 통상산업부가 신설되었다(이석환 2008). 특히 김영삼정부의 경우 이러한 통합 이외에도 문화부와 체육청소년부를 문화체육부로, 상공부와 동력자원부를 상공자원부로, 행운항만청과 수산청을 해양수산부로 통합하는 등 5차례의 정부 부처의 통합을 수행하였다(염재호 외).

이명박 정부는 김영삼 정부에 못지않을 정도로 많은 부처 통합을 단행하였다. 이명박 정부는 2008년 조직개편을 통해 종전의 18부 4처 18청을 15부 2처 18청으로 통합 축소하였다. 첫째, 기획예산처와 재정경제부를 기획재정부로 통합하였다. 둘째, 산업자원부와 정보통신부의 정보기술(IT), 산업정책, 과학기술부의 산업기술 연구개발(R&D) 정책을 통합하여 지식경제부를 신설하였고, 방송통신위원회를 설치하였다. 방송통신위원회는 정보통신부와 문화관광부의 통합이라고 할 수 있다. 셋째, 농림부와 해양수산부의 어업수산정책, 보건복지부의 식품산업진흥정책을 통합하여 농림수산식품부로 개편하였다. 넷째, 건설교통부와 해양수산부의 해양개발, 항만건설, 해운물류기능을 통합하여 국토해양부로 개편하였다. 다섯째, 교육인적자원부와 과학기술부를 교육과학기술부로 통합하였다(박천오 2011).

박근혜 정부의 2013년 정부조직 개편 역시 많은 통합부처가 등장하였다. 가장 대표적인 것이 미래창조과학부이다. 미래창조과학부는 정보통신 정책과 과학기술 정책에 더하여 국가의 미래 비전을 포괄하는 대표적인 통합부처이다. 또한 산업정책과 통상정책과 자원정책을 하나로 통합하여 산업통상자원부가 새로 등장하였다. 이처럼 최근의 이명박 정부와 박근혜 정부의 정부 조직 개편은 ‘통합’으로 요약될 수 있을 만큼, 정부 조직 개편의 수단으로서 통합을 강조하였다.

매번의 정부 조직 개혁을 통하여 통합을 거치면서, 우리나라의 정부 조직은 대부분 통합 조직화하고 있다. <표 3>은 3 공화국의 주요 행정부처와 박근혜 정부의 행정 부처를 비교하고 있다. 전자의 경우 통합 부처는 보건사회부 한 부처에 불과하였지만, 후자의 경우

70% 이상의 행정 부처들이 통합 부처이다. 특히 박근혜 정부의 통합 부처와 단일 부처를 살펴보면, 정부 정책의 많은 부분들이 단일 조직보다는 통합 조직에서 생산된다는 점을 알 수 있다. 물론 박근혜 정부에 들어와서 갑자기 통합 조직이 증가한 것은 아니다. 3공화국 이후 40여년에 걸쳐 수많은 부처개편을 통하여 통합조직의 비중이 꾸준히 증가해 온 결과이다. 이렇듯 이제는 단일 조직이 아니라 통합 조직이 지배적인 정부 조직 형태로 자리잡아 가고 있다. ‘통합’은 예외가 아니라 대세로 자리 잡은 셈이다.

〈표 3〉 3공화국과 박근혜 정부의 행정기구 비교

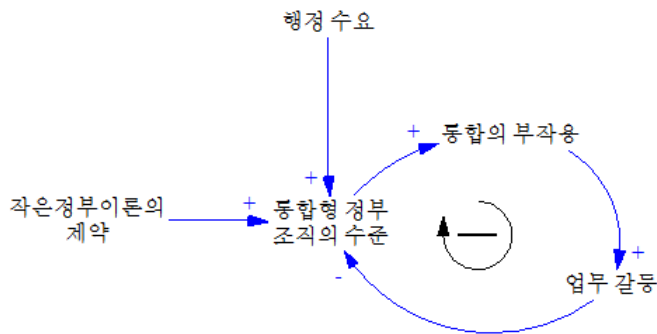
	3공화국의 주요 행정기구	박근혜 정부의 주요 행정기구
단일 조직	경제기획원, 외무부, 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 문교부, 농림부, 상공부, 건설부, 교통부, 체신부, 공보부,	교육부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 환경부
통합 조직	보건사회부	기획재정부, 미래창조과학부, 안전행정부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부

그렇다면, 통합 조직은 행정 업무를 원활하게 수행하고 있는가? 그렇지 못하다는 것이 학자들의 분석이다. 통합 조직은 근본적으로 상이한 조직들을 강제로 합하였다는 점에서 초기의 내부적인 갈등은 필연적이다. 문제는 이러한 갈등과 장벽을 얼마나 효과적으로 제거하면서 하나의 부처로서 기능할 것이냐로 모아진다. 이러한 점에서 통합 조직의 기관장은 늘 “물리적인 통합에 이어 화학적인 결합”으로 가야 한다는 점을 강조하곤 한다.

많은 학자들의 연구 결과는 통합에 대하여 그다지 호의적인 평가를 내리지 않고 있다. 박천오 교수는 “이명박 정부의 조직개편이 있는 지 2년 반 이상 경과한 현 시점까지 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있다는 결과를 보여주었다. 통합부처 소속 공무원들 대부분이 조직통합의 필요성과 성과 등에 대해 부정적인 입장을 보이면서, 통합 조직 내에서 개인적 고충을 겪고 있는 것으로 나타났다. (박천오 2008, 26)”고 지적한다. 또한 대표적인 통합 부처인 방송통신위원회의 통합 경과에 관하여 연구한 윤건은 방송 분야 출신의 공무원들은 아직도 장벽을 느끼고 있으며 불안해 하고 있는 것으로 지적하고 있다 (윤건 2009). 그러나 보다 더 큰 문제는 통합 조직이 통합된 업무를 효과적으로 수행하기 어렵다는데 있다. 많은 정보통신 전문가들은 방송통신위원회가 정보통신과 방송의 통합 업무를 효과적으로 수행하지 못하고 있다고 지적하곤 하였다 (김동환 2010).

결국 작은 정부 이론의 틀 속에서 궁여지책으로 동원되어 왔던 ‘통합’은 정부 조직을 축소시키는데는 효과적이었지만, 정부의 업무를 효과적으로 수행하는데에는 한계를 지니는 것으로 보인다. 이질적인 업무의 통합이 정책적인 융합으로 이어지기 보다는 커다란 규모의 조직이 작은 규모의 조직을 흡수하는 방식으로 통합이 이루어지며, 이에 따라 상대적으로 열세에 놓여 있는 정책 가치는 통합 조직의 정책 우선순위에서 배제되는 현상이 반복된다.

이상에서 살펴본 ‘작은 정부 이론’의 제약 조건, 사회의 다양성에 따라 증가하는 새로운 ‘행정 수요’, 이에 대한 대응책으로 나타나는 ‘통합형 정부 조직’, 그리고 이로 인한 ‘부작용’과 ‘업무 갈등’을 인과지도로 작성하여 보면 [그림 3]과 같다. 작은 정부 이론의 제약하에서 분출하는 행정수요에 대응하기 위하여 통합형 정부 조직을 늘려 나가지만, 통합의 부작용과 그로 인한 업무 갈등은 지속적으로 나타난다. 이러한 불만과 갈등은 통합형 정부의 비효율성에 대한 논쟁으로 이어지면서, 통합형 정부를 증가시키는데 제약 요건으로 작용한다. 따라서 전반적으로 음의 피드백 루프를 형성하면서, 통합형 정부 조직은 어느 정도의 수준으로 증가하다가 멈추는 듯한 패턴을 보여준다.



[그림 3] 작은 정부 이론과 통합 조직, 그리고 업무 갈등의 인과지도

Ⅲ. 갈등 수용을 위한 위원회 조직의 등장

작은 정부 이론의 제약 하에서 이루어져 왔던 통합의 정부 개혁은 여러 가지 한계를 지닐 수 밖에 없었다. 이질적인 기능의 통합은 오히려 갈등의 증폭을 가져왔다. 나아가 이미 사회 전면에 부각된 다양한 가치간의 갈등을 관리하여야 하는 정부에게 있어서 물리적인 통합은 제한된 해결책일 수 밖에 없었다. 명령통일을 강조하는 부처 조직에 있어서 정책

가치의 통합은 갈등의 관리에 초점을 두기 보다는 상대적으로 열세에 있는 가치의 흡수로 귀결되기 때문이다.

사회적 갈등을 효과적으로 관리하기 위하여 정부 조직 차원에서 마련할 수 있는 해결책은 ‘위원회(committee)’ 조직이었다. 그 대표적인 사례가 바로 성장과 환경의 갈등이었다. 성장과 환경의 갈등은 이미 오래 전부터 인식되어 왔었다. 이미 1966년도에 개발과 보존의 양립되는 가치를 동시에 달성하기 위하여 산림청이 들어서게 되었다고 이석환은 지적한다(이석환 2008). 하지만 이때의 환경에 관한 인식은 미미한 수준이었을 뿐만 아니라 ‘성장’이라는 지상 과제와 맥을 같이 할 수는 없었다. 제 5공화국의 1980년에 환경청이 설치되었다. 이후 환경청은 개발 부처들과의 가치 충돌을 야기하면서, 통합과 조정기능의 필요성을 요구하게 되었다(이석환 2008). 그러다가 김영삼 정부에 들어서면서 1994년도에 장관급의 환경부로 개편이 되어, 성장위주의 정책에 제동을 거는 보존의 정책을 수립/집행하는 중심 기관이 된다. 그러나 이것으로 문제가 해결되는 것은 아니었다. 이는 더 복잡한 문제의 출발일 뿐이었다. 환경에 관한 가치의 지속적인 증가는 경제 성장의 가치와 필연적으로 충돌을 일으킬 수 밖에 없었다. 환경부의 위상 강화는 이러한 갈등을 완화시켜 주는 것이 아니라 오히려 갈등을 증폭시켜줄 뿐이었다. 환경과 성장의 갈등을 조정할 수 있는 행정 조직의 필요성이 대두되는 것은 당연한 일이었다.

환경과 성장의 갈등을 조절하기 위한 행정 조직을 부처형태로 가져갈 수는 없었다. 환경과 성장의 상충되는 가치를 조정하기 위하여는 부처 형태보다는 위원회 형태의 조직이 적합하였다. 이에 김대중 정부하에서 환경과 성장의 갈등을 조정하기 위하여 ‘지속가능발전위원회’를 설립하였다(김성욱, 이병량 2010). 이후 이명박 정부에 들어서 지속가능발전위원회는 그 역할을 녹색성장위원회에 넘겨주게 되었다. 2008년 12월 녹색성장위원회 설립 준비팀이 구성되고, 2009년 2월 녹색성장위원회가 정식으로 출범하였다.

위원회 조직은 ‘통합’보다 훨씬 더 용이하면서도 부작용이 작은 해결책으로 활용되어 왔다. 무엇보다도 위원회 조직은 대립적인 가치, 이해관계자들을 한 곳으로 모으는 가장 손쉬운 조직화 방법이기 때문이다.

위원회 조직의 증가는 다른 한편으로 다양한 의사를 수렴하고 합의를 도출해 내는 토론 조직의 활성화를 의미하는 것으로 받아들여지기도 한다(윤건수 1997). 이종범은 김영삼 정부가 행정개혁을 추진하기 위하여 만든 행정쇄신위원회의 문제해결 방식을 연구하였다. 그는 행정쇄신위원회는 비교적 난이도가 낮은 문제들에 관하여는 토론과 설득을 통하여 해결하였지만, 행정쇄신위원회에 주어졌던 힘의 한계와 전문지식의 한계로 인하여 고난도의 문제들에 대하여는 해결하기 어려웠다고 지적한다(이종범 1999). 정부가 딜레마와 갈등을 무시하고 신속한 결정을 내리고자 할 때에는 위원회 조직보다는 행정기관을 선호하지만,

사회적 갈등과 딜레마를 인식하고 나서는 위원회 제도를 도입하게 된다 (이종범 윤건수 2000). 위원회 조직은 하나의 이해관계에 의해 움직이거나 하나의 가치체계에 기반을 두고 있지 않다. 위원회 제도는 서로 상충되는 이익을 가지는 이해관계자들의 갈등을 완화시켜 주는 역할을 수행하는데 결정적으로 기여하기도 한다 (하민철 윤건수 2004, 김주환, 성지은 2005).

하지만 위원회 조직은 다양한 가치를 모으기는 쉬우나, 결정된 정책을 집행하기에는 어려운 단점을 가진다. 업무 분담이 명확하지 않아 업무를 둘러싼 중복과 과도한 경쟁 그리고 국민/기업의 혼돈이 결과될 위험이 높다. 또한 업무를 효율적으로 추진하기 어려운 위원회제의 특성으로 인하여 정책 추진이 지지부진하게 이루어질 위험이 있다. 결국, 미래의 성장동력을 가동시키지 못할 위험성이 큰 것이 위원회 조직이다.

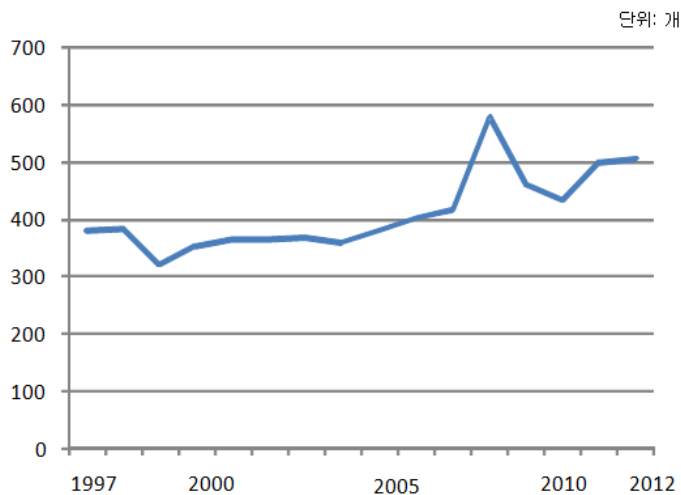
이에 비하여 위원회 조직은 정책결정에 대한 책임성의 분산으로 인한 정책결정의 지연 및 정책결정에 이르는 과도한 비용의 문제점을 들 수 있다 (김병섭, 김철 2002). 위원들간의 책임전가로 인하여 그리고 위원들간의 의견을 일치시키는데 오랜 시간이 소요되는 비효율이 발생할 가능성도 높다 (백완기, 1998). 또한 명령계통을 장악하고 있는 계선조직인 정부조직에 비해서, 계선 조직에 결방살이를 하는 위원회들은 계선조직 최고관리자들의 끊임 없는 지지와 보호가 없으면 맥을 못추게 된다. (오석홍, 2002)

결국 위원회 제도는 사회적 갈등 관리에는 적합하지만, 효율적이고 책임성 있는 업무의 추진에는 한계를 보인다는 것이다. 이는 결국 위원회 조직은 ‘공감능력’은 뛰어나지만, ‘기획능력’ 및 ‘집행능력’은 떨어진다는 점을 의미한다. 나아가 그러한 점에서 위원회 조직이 여성적인 조직이라면, 계서제에 입각한 독임형 부처 조직은 남성적인 조직으로서 통솔력과 실천력이 있다는 인식이다.

이처럼 사회의 복잡성과 갈등이 증가함에 따라 정부에는 위원회 조직이 증가되는 경향이 있다. 우리나라는 제 5부라고 일컬어지는 정부위원회의 수가 많은 위원회 공화국으로 불려지고 있다 (김병섭, 김철 2002). 일반적으로 위원회는 권한 기준에 따라서 행정위원회 (administrative committee)와 자문위원회(advisory committee)로 분류된다. 행정위원회는 행정관청적인 성격을 띠는 반면, 자문위원회는 행정의 자문에 응하는 정도의 역할을 수행하는데 그친다.

위원회의 난립과 그 비효율성에 대해서는 많은 언론에서 지적하고 있는 단골 비판 기사이다. 위원회의 난립에 대한 비판은 ‘작은 정부’의 노력이 결여된 것으로 받아들여 진다. ‘작은 정부 구현’의 원칙이 후퇴하면서 위원회의 효율성에 대한 논란이 일고 있는 대표적인 예로서 대통령 직속 정부 위원회의 급증을 예로 제시하는 경우도 있다 (김병섭, 김철 2002). 특히 김병섭과 김철은 자문위원회에 비해 행정위원회의 확대가 더 큰 문제점을 야

기한다고 지적한다. 행정위원회는 일단 생기고 나면 별도의 사무실과 공무원을 파견받아 행정기구화하는 사례가 많으며, 이는 작은 정부를 지향하는 정부의 방침과 어긋나기 때문이다. 즉, 위원회의 정비가 있을 때마다 증감을 거듭하여 왔던 자문위원회와는 달리 행정위원회는 1992년 15개에서 1995년 17개, 1998년 30개, 2002년 35개로 급증하여 왔다는 것이다. [그림 4]는 정부부처 위원회의 변화 추이를 보여준다. 외환위기를 겪은 1997년 이후 잠시 감소하였다가 그 이후 지속적으로 위원회의 숫자가 증가하고 있다.



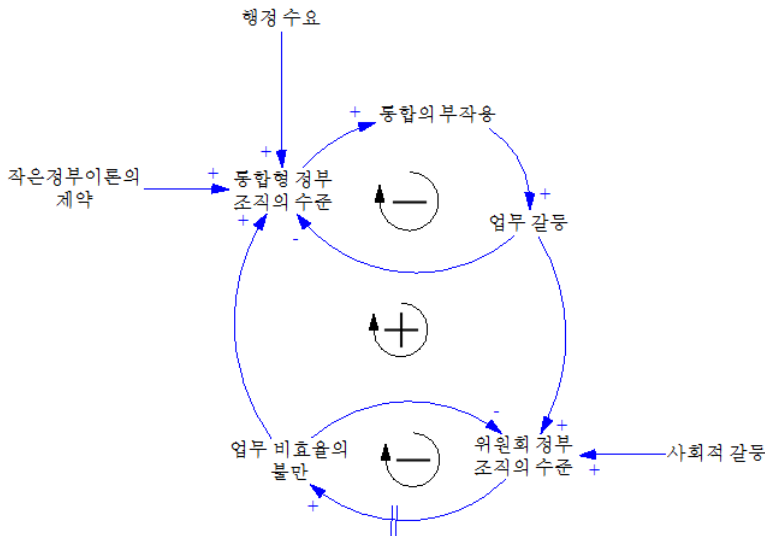
[그림 4] 정부 위원회의 증가 추이 (인전행정부 '정부위원회 현황조사 자료')

위원회 형태의 정부 조직은 통합형 정부조직으로 해결할 수 없는 사회적 갈등에 대처하는 방안으로 인식되어 왔다. 이처럼 위원회 조직과 통합형 조직은 작은 정부 이론의 제약 조건하에서 다양한 사회적 문제에 대응하기 위한 효과적으로 방법으로 인식되어 왔다. 물론 통합형 조직의 부작용으로 인한 업무 갈등의 증폭은 위원회 조직의 필요성을 인식시켜 주었으며, 거꾸로 위원회 조직의 부작용으로 인한 업무 비효율성의 증폭은 계서형 조직 즉, 통합형 조직의 필요성에 대한 인식의 증가로 이어지곤 하였다. 이러한 과정을 인과지도로 표현한 것인 [그림 5]이다.

[그림 5]의 윗 부분은 통합형 정부 조직에 관한 것으로서 [그림 4]와 동일하다. [그림 5]의 아랫 부분은 사회적 갈등과 업무 갈등의 해소를 위하여 위원회 조직이 증가하는 과정을 보여주고 있으며, 일정한 시간 지연 이후 위원회 조직의 업무 집행 능력의 비효율성에 대한 불만이 증가하는 과정을 보여주고 있다. 이는 다시금 통합형 정부 조직에 대한 필요성에 대한 인식을 증가시킨다.

[그림 5]의 윗 부분은 통합부처에 대한 음의 피드백 루프가 형성되어 있으며, [그림 5]의 아랫 부분에는 위원회 조직에 대한 음의 피드백 루프가 형성되어 있다. 하지만 통합 조직에 대한 루프와 위원회 조직에 관한 루프가 결합되어 전체적으로는 양의 피드백 루프가 형성되고 있다. 결국 통합형 정부와 위원회 정부는 서로 양의 피드백 루프의 관계를 형성하면서 상호 증폭시키고 있다는 것이다. 위원회 조직의 업무 비효율에 대한 인식이 확산될수록, 새로운 행정 수요에 대한 대응 수단으로 ‘위원회 조직’보다 ‘독립적 부처의 신설’이 논의된다. 그러나 여전히 강력한 ‘작은 정부의 제약’으로 인하여 독립적 부처의 신설에 관한 의견은 이내 ‘통합형 정부 조직’에 대한 필요성으로 변화된다. 이렇게 하여 위원회 조직에 대한 실망은 결국 통합형 정부 조직에 대한 수요로 이어지면서, 전체적으로 양의 피드백 루프가 형성된다.

물론 양의 피드백 루프의 영향을 받는다고 해서, 지속적인 증가 패턴이 보장되지 않는 않는다. [그림 4]에서와 볼 수 있는 바와 같이 2009년도에는 대폭적으로 정부산하 위원회가 정비되어 감소되었다. 이는 [그림 5]의 아랫 부분에 존재하는 위원회의 비효율성에 대한 음의 피드백 루프가 시스템을 지배할 때 발생하는 현상으로 해석할 수 있다. 즉, 시간지연을 두고 위원회 조직에 대한 불만이 누적되다가, 사회 전반적으로 위원회의 정비에 대한 요구가 폭발하는 것이다. 하지만 이러한 시기를 지난 이후에는 다시금 양의 피드백 루프가 시스템을 지배하면서, 위원회의 숫자는 다시 증가하게 된다.



[그림 5] 작은 정부 이론의 제약하에서 통합 조직과 위원회 조직의 인과지도

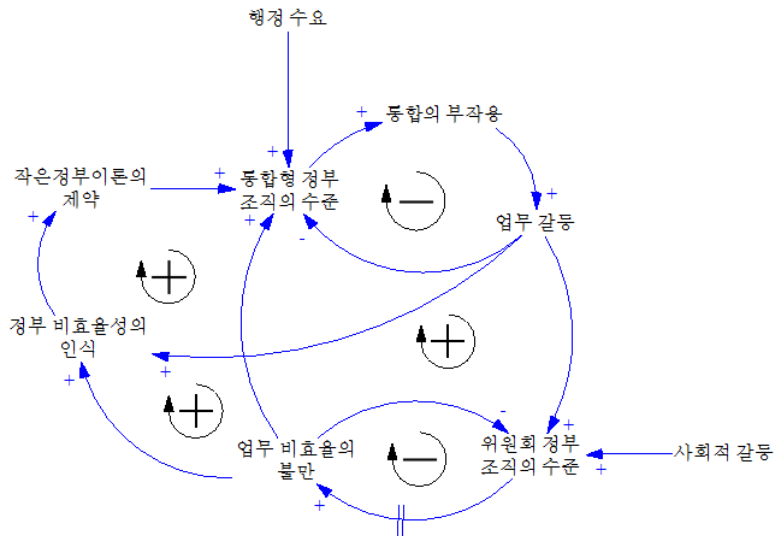
IV. 이론적 논의: 작은정부이론의 자기실현적 악순환

이상에서의 분석을 통하여 우리나라 정부 조직 개편에서 작용하고 있는 구조적 메커니즘으로써 세 가지 중요한 요인이 존재한다는 점을 논의하였다. 첫째는 5공화국 이후에 등장한 ‘작은 정부 이론’의 제약 조건이다. 이는 사회적 수요의 증가에도 불구하고 중앙행정부처의 신설과 공무원의 수를 억제하는 제약조건으로 작용하여 왔다. 둘째는 작은 정부 이론의 제약하에서 새로운 행정 수요를 감당하기 위한 방안으로 ‘통합형 정부 조직’이 확대되고 있다는 점이다. 하지만 이는 통합된 업무들간의 갈등으로 이어지면서 통합형 정부 조직의 성과에 대한 불만이 제기된다. 셋째는 사회적 갈등과 업무 갈등을 포용하기 위한 위원회 조직의 증가이다. 적은 예산과 인력으로 운영할 수 있다는 장점으로 인하여 위원회 조직은 양의 피드백 루프를 타고 증가하는 현상을 보여주었다. 하지만 이 역시 집행능력의 비효율성으로 인한 불만으로 인하여 억제되는 음의 피드백 루프가 존재한다.

여기에서 한 가지 의문이 생긴다. ‘작은 정부 이론’은 왜 지난 30여년간 지속적으로 중요한 제약 조건으로 기능하여 왔는가? 라는 의문이다. 더군다나 우리나라의 경우 ‘작은 정부 이론’은 복지국가의 폐해에서 비롯되었다기 보다는 3,4 공화국의 정부 주도 성장 방식에 의한 반감에 기인하고 있다는 점에서, ‘작은 정부 이론’의 실체가 미약하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 ‘작은 정부 이론’이 오랜 시간에 걸쳐서 견고한 제약조건으로 작동하고 있는 이유는 무엇인가?

[그림 6]은 ‘작은 정부 이론’이 지속적으로 강화될 수 있는 숨겨진 피드백 루프를 보여준다. [그림 6]은 [그림 5]에 비해 ‘정부 비효율성의 인식’이라는 단 하나의 변수만을 첨가한 것이다. 통합부처의 ‘업무 갈등’에 대한 인식은 이러한 ‘정부 비효율성의 인식’을 증가시킨다. 또한 위원회 조직의 ‘업무 비효율의 불만’은 당연히 ‘정부 비효율성의 인식’을 증가시키는 원인이 된다. 결과적으로 정부는 비효율적인 조직이라는 인식이 사회 전반에 퍼지게 되는 셈이다.

물론 ‘작은 정부 이론’에 대한 인식이 강화되는 원인이 정부의 ‘업무 갈등’이나 ‘업무 비효율성의 인식’만 있는 것은 아니다. 앞서서도 논의하였듯이 ‘작은 정부 이론’은 복지국가의 폐해에 관한 경험이나 정부주도 개발의 무리함에 대한 경험에서 비롯되었다. 하지만 이러한 인과관계는 과거의 일회적 경험으로서 사람들의 기억 속에 살아 있는 것이다. 즉, 작은 정부 이론과 피드백 관계를 형성하고 있지는 않은 셈이다. 하지만 통합정부 조직의 폐해 및 위원회 조직의 폐해는 작은 정부 이론을 강화시켜 주는 피드백 고리를 형성하고 있다. 비록 이러한 피드백 연결 고리가 강력하지는 않다고 하더라도, ‘작은 정부 이론’을 지속적으로 유지시키는 역할을 수행하는 원인으로 해석할 수 있을 것이다.



[그림 6] 작은 정부 이론의 자기실현적 악순환

[그림 6]을 살펴보면, ‘정부 비효율성의 인식’은 통합부처의 루프와도 양의 피드백 루프를 형성하고 있으며, 위원회 조직의 루프와도 양의 피드백 루프를 형성하고 있다. 즉, ‘정부 비효율성의 인식’은 양의 피드백 루프를 타고 돈다는 것이다. 그리고 통합형 정부 조직과 위원회 조직에 대한 불만이 누적되면서, 이러한 양의 피드백 루프는 악순환으로 돌 수 밖에 없다. 즉, 사회 전반에 걸쳐서 정부는 비효율적이라는 인식이 확대 재생산되면서, 작은 정부 이론이 옳다는 인식은 점점 더 강화된다는 점이다. 이는 ‘자기실현적 예언 (self-fulfilling prophecy)’과 같은 방식으로 작동한다 (김동환 2004). 정부는 비효율적이며 그래서 정부는 작아야 한다는 인식이 스스로 정부의 효율성을 떨어뜨리고, 그 결과 작은 정부 이론이 타당하다는 집단적 신념이 강화되는 것이다.

지난 60여년에 걸쳐 부단히 진행된 정부조직 개편을 되돌아 볼 때, 작은 정부 이론은 하나의 금기(taboo)였다. 큰 정부도 괜찮을 수 있다는 노무현 대통령의 언급은 언론과 지식인들로부터 집중 포화를 받았으며, 작은 정부 이론은 그 누구도 이의를 제기할 수 없는 금기로 인식되어 왔다.

하지만 본 연구의 분석에 의하면 ‘작은 정부 이론’은 실체에 근거한 이론이라기 보다는, 자기실현적 예언이라는 양의 피드백 루프에 의해 확대 생산되어온 허구적 금기에 가깝다. 사회적 다양성이 분출하고 있는 21세기 있어서 작은 정부가 아닌 큰 정부가 보다 효율적으로 기능할 수도 있다. 하지만 큰 정부를 구성하여 실험해 보지 않는다면, 큰 정부가 효율적

일 수 있다는 가설은 영원히 증명될 수 없다. 작은 정부가 비효율적이라는 명제는 정부이기 때문에 비효율적일 뿐만 아니라 ‘작은’ 정부이기 때문에 비효율적일 수 있다. 그렇다면, ‘작은 정부 이론’은 영원히 거부될 수 없는 신화로 남을지도 모른다.

이러한 점에서 ‘작은 정부 이론’은 더 이상 이론이 아니라 신화 내지는 금기에 불과하다. 더군다나 큰 정부에 대한 대안적 실험을 용인하지 않는다는 점에서 우리의 인식을 억제하는 ‘도그마(dogma)’라고도 할 수 있다. 본 논문이 연구는 ‘작은 정부 신화’에 대해서 진지하게 재검토할 필요가 있다는 점을 제기한다. 정보화 사회에 이어서 고령화 시대 그리고 다문화 시대로 접어드는 시점에 있어서 작은 정부의 도그마는 우리 사회의 발전을 가로막는 걸림돌일 수 있기 때문이다. 물론 정부 조직 전반에 걸쳐서 큰 정부 이론을 도입할 수는 없다. 다만 고령화와 다문화의 문제를 담당하는 분야에 있어서 만이라도 작은 정부의 금기를 철폐하고 큰 정부의 대안을 실험해 보는 열린 태도가 필요할 때이다. 본 논문에서 제시한 인과지도와 양의 피드백 루프, 그리고 악순환 루프는 우리들이 도그마의 덫에 빠져 있을 수 있다는 점을 보여주고 있기 때문이다.

【참고문헌】

- 김근세 · 오수길 · 정용일. (1998). “한국 중앙행정기구 변화의 정치경제”. 『한국행정학보』 32권 3호: 73-92.
- 김동환. (2004). 『시스템 사고: 시스템으로 생각하기』. 선학사.
- 김병섭 · 김철. (2002). “정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문”. 2002 추계 학술대회, 79-96. 한국행정학회.
- 김성욱 · 이병량. (2010). “녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토:이론적 근거를 중심으로”. 『한국조직학회보』 제7권 1호: 119-150.
- 김주환 · 성지은. (1997). “정책결정에 있어서 위원회의 활용 분석: 청계천 복원사업을 중심으로”. 『한국정책학회보』 14권 3호: 1-29.
- 박동서 · 최병선 · 이달곤 · 권해수. (1992). “작은 정부의 개념 논의”. 『한국행정학보』 제26권 제1호: 39-55.
- 박종민 · 왕재선. (2004). “큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 설명”. 『한국행정학보』 38권 4호: 43-62.
- 박종민 · 조인영. (2010). “신자유주의 정부역할에 대한 한국인의 태도”. 『정부학 연구』 16권 3호: 5-27.
- 박천오. (2011). “이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로”. 『행정논총』 40권 1호: 1-30.
- 백완기. (2002). “한국사회에서의 작은 정부”. 『행정포커스』, 한국행정연구원.
- 송복. (2006). “2006년의 화두: 성장 작은 정부만이 살길이다”, 한국논단 1월호: 8-15.
- 염재호. (2009). “한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근”. 『정부학연구』 15권 2호: 71-106.
- 염재호 · 정병걸 · 김종백 · 하민철. (2007). “행정조직 통합의 논리와 대안 분석: 환경행정체제 개편을 중심으로”, 한국정책학회 동계학술대회.
- 오석홍. (2002). “위원회조직에 더 많은 관심을”. 행정포커스, 5/6월호, 한국행정연구원, 6-9.
- 윤건수. (1997). “정당성의 논리와 중간조직의 딜레마”. 『한국행정학보』 31권 2호: 93-100.
- 이석환. (2008). “산업.경제 행정조직”. 한국행정 60년, 한국행정연구원.
- 이재삼. (2013). “우리나라 정부조직개편에 대한 발전 방안 연구”. 『법학연구』 49집: 187-220.
- 이종범. (1999). “개혁딜레마와 조직의 제도적 대응”. 『정부학연구』 제5권 1호: 185-227.
- 이종범 · 윤건수. (2000). “정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구: 노동위원회의 분쟁조

- 정제도 변천을 중심으로”. 『한국정치학회보』 34집 3호: 149-171.
- 이창원. (2009). “우리나라 민주화 이후 정부조직 변화에 대한 고찰,” 한국행정학회 비정기학술 발표논문집, 1-21.
- 최성욱, (2012). “정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서”. 『정부학연구』 제18권 3호: 125-152.
- 하민철 · 윤건수. (2004). “행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정위원회의 제도화 과정을 중심으로”. 『한국행정학보』 38권 4호: 63-84.
- 한국행정연구원. (2008). 한국행정60년, 법문사.
- 황윤원. (2010). 큐브 행정학, 형설출판사.
- Ashby, W.R., 1956, An Introduction to Cybernetics, Chapman & Hall.

▶ 접수일 : 2013. 9. 30. / 게재확정일 : 2013. 10. 21.