

行政機構改革을 위한 組織設計 및 部署化의 接近方法

鄭用德* · 金根世**

< 目 次 >

- | | |
|-------------|------------------|
| I. 서 론 | III. 조직설계 접근법 |
| II. 부서화의 원리 | IV. 행정기구 개혁에의 적용 |

〈요 약〉

행정기구의 개혁에 있어서 적용될 수 있는 부서화 및 조직설계 이론들을 정리해 본다. 부서화 원리로는 크게 기능부서화와 일체부서화로 나누어 볼 수 있다. 조직설계모형으로는 상황적합접근법, 신공공관리론, 조직과정혁신론, 조직다원주의모형 등이 있다. 부서화 및 조직설계의 모형들은 각각 장점과 단점을 지니고 있다. 행정기구의 개혁에 있어서는 이 가운데 어떤 한가지를 택하여 일관되게 적용하는 방법과 각각의 장단점을 고려하여 적용하는 절충적인 방법이 모두 가능하다. 본 논문에서는 절충적인 접근방법에 입각하여 우리나라 중앙행정기구의 개혁방향을 제시한다.

I. 서 론

최근 전 세계적으로 행정개혁의 필요성과 방안에 관한 논의가 한창이다(정용덕, 1997). 우리나라도 1960-70년대의 "발전국가"(developmental state)적 산업화시대의 행정기구에서 탈피해 1990년대 요구되는 행정의 민주화, 시장화, 정보화, 세계화의 환경에 맞추어 근본적으로 재설계할 필요성에서 최근 여러 가지 정부기구 개편안이 제시되고 있다. 관료주의적인 정부조직원리에 근거한 집권적, 집중적, 권위주의적인 기계관료제의 조직원리에서 이제 민주화, 정보화, 세계화라고

*서울대학교 행정대학원 조교수

**가톨릭대학교 경영정보학부 교수

하는 새로운 행정환경에 부합되는 민주주의와 시장주의의 정부조직원리로 전환이 필요한 시점이다. 권위주의적인 국정관리에서 민주시장주의적인 국정관리로, 계층제적 통제위주에서 성과중심의 계약관계로, 영역접근법(sectoral approach)에서 기능접근법(functional approach)으로, 그리고 생산조직 관리체계에서 서비스조직 관리체계로의 전환이 요구되는 것이다.

다만, 최근 정부조직개편의 논의에 있어 시장주의적인 시각이 지배적으로 강조되면서, 대안적인 시각들이 상대적으로 소외되는 면이 있다. 또한 정부조직개편의 초점이 부처의 통폐합에 편중됨으로써 부처내의 조직개편, 즉 부문화에 대한 관심이 상당히 소홀하게 취급되고 있다. 이 논문에서는 전통적인 관료제모형에 입각해 있는 기존의 행정기구들을 개혁하려고 할 때 적용할 수 있는 몇가지 대안적 접근방법들을 정리해 보려고 한다. 먼저 조직설계 및 부서화에 관한 기본 모형들을 발굴하여, 각각의 모형들이 지닌 의의, 내용, 그리고 장단점에 관해 검토해 본다. 이어서 이 모형들을 행정기구 개혁에 응용하기 위한 방안을 제시한다.

Ⅱ. 부서화의 원리

조직설계의 기본적인 개념인 부서화(departmentation)는 조직활동들을 부서별로 집합화(grouping)하는 것을 뜻한다. 부서화는 다음과 같은 중요한 의의를 갖는다. 첫째, 부서화는 구성원의 공동감독의 영역을 정하고, 한 사람이 책임을 진다. 둘째, 부서화는 부서내의 조직구성원간에 서로 자원을 공유할 집합을 규정한다. 셋째, 부서화는 구성원으로 하여금 부서의 목표를 위해 일하도록 만들고, 성과측정의 단위가 되기도 한다. 넷째, 부서화는 물리적 근접성, 공동목표 및 감독으로 내부적인 조정을 원활하게 해준다. 따라서 부서화에 따라 조직의 관리자, 구성원, 그리고 고객에게 상당한 영향을 미치게 된다. 예를 들어, 부서화로 인하여 부서내의 집합간에는 원활한 조정을 가져 올 수 있지만, 부서간에는 조정의 문제를 초래할 수 있게 된다.

일반적으로, 부서화는 크게 기능부서화(functional departmentation)와 일체부서화(self-contained departmentation)로 대별된다.

1. 기능부서화

기능부서화는 작업기술(occupation skills)을 중심으로 조직화하는 방식이다. 예

를 들면, 생산과, 연구개발과, 판매과, 신용과, 인사과, 회계과 등으로 나누는 방식이다. 각 과는 특정한 기술을 요하는데, 이렇게 동일한 기술을 가진 구성원끼리 집합화하는 방식이다.

기능부서화는 다음과 같은 장점을 갖는다. 첫째, 조직구성원의 차원에서 기능적 집단화는 구성원의 전문적 정체성을 촉진하고, 경력경로(career paths)를 분명히 해준다. 공통의 교육 및 기술경험을 가진 구성원간의 일상적인 접촉으로 보다 응집적이고 만족스러운 작업분위기를 가져올 수 있다. 둘째, 감독의 용이성을 들 수 있다. 기능부서화의 감독자는 같은 기능영역 출신에서 충원되므로, 감독자는 부서의 업무에 대해 상세하게 알고 있다. 따라서 조직구성원의 문제점, 요구, 성과에 대해 보다 현실적인 관리가 가능해진다. 셋째, 고전적 조직이론(classical organization theory)의 주장처럼 전문화의 이점을 갖는다. 기능전문화는 부서의 전문화의 정도를 높이고, 조직구성원의 업무기술의 향상을 조장한다. 넷째, 이와 관련하여 부서간에 다른 부서의 전문화된 기술인력에 접근할 수 있어 분업의 이점도 가질 수 있다.

그러나 기능부서화는 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 가장 두드러진 단점은 전문화의 이점에서 발생된다. 즉 부서 내에서 전문화된 구성원간에 연대감을 증진할 수 있지만, 부서간에는 그만큼 차이가 커지게 된다. 이러한 점은 부서들이 갖고 있는 하위목표들(subgoals) 간의 차이는 부서간의 갈등을 증폭하게 되어, 이러한 갈등을 건설적으로 해결할 수 있는 조정장치의 필요성이 제기된다. 둘째, 이러한 갈등조정에 필요한 시간이 길어진다. 고전조직이론에 따르면 부서간의 갈등과 조정은 관료계층의 상부수준에서 이루어지므로, 상급관리자의 업무과부하 가능성이 야기된다. 셋째, 기능부서화는 성과책임성의 소재를 분명히 하기 어렵다. 모든 기능부서가 조직의 전체의 과제를 달성하기 위해 노력하므로, 성과결과에 대해 특정 부서가 책임을 지기는 어렵다. 넷째, 기능부서화는 한 부서내의 특수한 전문기술을 강조하게 되므로 전반적인 소양과 식각을 갖춘 일반가로서의 관리자를 양성하기 어렵다. 한 부서 내에서 성장한 관리자들에게서 세계화시대의 국제적인 안목을 가진 최고관리자를 얻기 어렵다.

2. 일체부서화

일체형 부서조직은 전체조직 내에서 자율적이고, 개별적인 개체로 기능한다. 각 부서는 자체 업무를 수행하는 데 필요한 모든 기능적 기술을 포함하기 때문

에, 기능적 지원을 위해 다른 부서에 의존할 필요가 작다. 이 일체부서화의 원리는 대규모 조직에서 거래비용의 능률성을 위해 제시하는 사업부서형 M형(Multidivisional-Form) 조직으로 이해할 수 있다. 일체적 조직구조는 안정성을 갖는 것으로 보고되고 있다(Peters & Waterman, 1982).

일체부서화로 조직을 설계하는 방식에는 여러 가지가 있다. 첫째, 생산물(products) 또는 서비스를 기준으로 부서를 나누는 방식이다. 기능적 전문화보다는 고객에게 제공되는 산출물에 초점을 두는 부서화 원리이다. 둘째, 지리적 부서화(geographical division)의 방식이다. 상이한 지역별로 부서를 설치하는 것으로, 지방국세청, 각 시도에 있는 국립대학이 그 예이다. 셋째, 고객에 기초한 부서화의 방식이다. 생산물, 지역, 기능보다는 조직이 서비스하는 특정 고객별로 부서를 나누는 것으로, 각 대학에 경영대학원과 같은 특수대학원을 예로 들 수 있다. 고객, 즉 경영대학원생을 위해 학생에게 심리학과에서 조직심리학을 수강하도록 요구하는 대신에 조직행태론 과목을 자체적으로 개설한다.

일체부서화의 장점은 다음과 같다. 첫째, 부서간의 조정문제가 단순화된다. 기능부서화에서는 자원이 상이한 제품과 서비스에 배분되어져야 하나, 일체부서화에서는 자원이 하나의 제품, 고객집단, 지역에 배분되는 것으로 족하다. 따라서 부서간에 상호작용의 필요가 작아져, 조정의 문제가 단순화된다. 둘째, 이러한 조정의 단순화의 이점으로, 일체부서화는 조직이 대규모로 변하면서도 통제력을 유지할 수 있는 있게 한다. 다양한 지역, 산출 및 서비스의 확대는 일체부서화로 가능해진다. 셋째, 일체부서화는 산출물, 지역, 고객이 상당한 이질성을 가질 때 유리하다. 이러한 이질성에 대해서 일체부서화가 보다 대응적이다. 넷째, 일체형 부서화는 성과에 대한 책임성을 제고한다. 각 부서가 자체적, 완결적으로 제품, 서비스 생산을 관장함으로써, 이에 대한 성과책임도 다른 부서와 구별하여 측정할 수 있다. 다섯째, 이에 따라 일체형부서화는 목표를 분명히 해준다. 또한 각 부서의 자율성은 부서관리자와 구성원의 동기부여를 증진하고, 만족감을 증가시킨다. 여섯째, 일체부서화에서 의사결정의 권한은 보다 문제가 있는 곳에 주어진다. 운영상의 문제에 대한 결정을 위해 고위층에 보고할 필요가 없다. 최고관리자는 각 부서의 결과에 대해 책임을 묻고, 통제력을 행사하지만, 세부적인 운영의 문제에 대해서는 관리권한을 위임한다.

그러나 일체형 부서화 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 각 부서에 동일한 기능 하위부서가 존재함으로써 자원의 중복성을 가져온다. 각 부서가 자원 구입 및 활용에 대한 독자적인 책임성을 갖게 됨으로써, 자원공유에서 오는 이점은 상실한

다. 둘째, 이와 함께 투입 기술의 전문성을 감소한다. 일체부서화에서는 산출(고객, 생산물, 지역)에 대한 전문성을 강조하고, 투입 기술은 부차적인 중요성을 갖는다. 셋째, 각 부처간에 경쟁을 조장할 수 있다. 따라서 각 부서는 조직 전반적인 시각보다는 자기 부서의 입장에서 상황을 이해하여 하위 수준의 최적화(suboptimization)를 놓게 된다. 이러한 부서간 경쟁성은 건강한 방향으로 발전되어 조직 전체의 혁신적 아이디어를 가져올 수도 있지만, 지나친 경쟁은 조직성과의 균형을 해칠 수 있다.

즉 일체형 부서화는 조직 전체의 과제에서 독립적인 하위 과제를 담당하는 자

〈표 1〉 기능부서화, 일체부서화의 원리와 장단점

종류 기준	기능부서화	일체부서화
부서화 논리	업무기술을 기초로 부서가 조직화되어, 동일 집단의 구성원은 기본적으로 동일한 기술을 소유함	일체성, 독립성(self-contained)을 기초로 부서가 조직화 됨, 즉 각 부서는 과제수행에 필요한 기능적 기술은 자체적으로 보유하고 있다. * 3가지 방식 ① 생산물, 서비스에 따른 일체적 부분화 ② 지리적 구분에 따른 일체적 부서 ③ 고객에 따른 일체적 부서화
장점	1) 구성원의 전문가적 정체성을 증진시키고, 직업경로를 확인시켜 준다. 2) 감독의 용이성 3) 전문화의 정도를 높이도록 허락하며 이에 따라 보다 나은 기술이 조직문제에 적용될 가능성이 제고 4) 다른 부서에서도 다른 기능영역에 있는 인력의 전문적 기술에 접근 가능하게 해준다.	1) 부서간 조정의 문제는 단순화 2) 통제의 손실 없이도 대규모 조직으로 성장 가능 3) 산출물, 지역, 고객의 독특한 요구에 특별한 관심을 둘 수 있음 4) 업무에 대한 책임성 제고 5) 부서관리자에 있어 부서목표는 분명해지고, 동기부여와 만족감을 증진 6) 의사결정의 권한을 문제 소재 영역에 근접 가능
단점	1) 부서간 차이를 심화 2) 갈등해결에 오랜 시간 걸림 : 공식적 측면관계(lateral relations)에서 보통 3) 업무책임 소재를 규명하는데 어려움 4) 전체적으로 균형을 갖춘 최고관리자를 배출하는 데 어려움	1) 부서간의 자원 충복 2) 투입기술의 전문성을 감소시킴 3) 부서간 경쟁을 초래: 조직 전체의 관심보다는 부서 자체의 차원에서 일하기에 부최적화(suboptimization)가 발생됨

율적인 부서로 나누어, 부서간 조정과 통제의 문제를 완화한다. 각 부서는 자체의 자원을 갖고 있어 다른 부서와의 상호의존의 기회가 줄고, 부서의 목표와 책임성을 분명히 하여 특정한 요구에 관심을 집중할 수 있다. 또한 대규모의 조직 규모를 유지하면서, 부서관리자에게 인센티브를 제공할 수 있게 된다. 그러나 자원 충복, 전문성의 감소, 부처적화의 비용을 수반한다. 이러한 기능부서화와 일체부서화의 원리와 장단점을 정리한 것이 〈표 1〉이다.

이상의 논의를 고려할 때 기능부서화는 일체부서화와 역관계(trade-offs)에 놓여 있음을 알 수 있다. 즉 기능부서화의 장점은 일체부서화의 단점이며, 양간에 분명히 우월을 주장하는 것은 옳지 않다. 다만 중요한 점은 기능부서화 원리를 적용하는가 안하는가가 아니라, 어느 수준에서 이러한 기능적 부서를 적용하는가이다. 기능부서화는 조직의 제 일차 계층수준에서 기능별로 부서를 나눈 경우이고, 일체부서화는 제 일차 계층수준에서는 산출물, 지역, 고객별로 부서화 하지만, 그 부서내의 하부조직화에서는 기능부서화 원리를 적용할 수 있다.

III. 조직설계 접근법

조직구조의 설계는 조직이론의 근본적 사항에 해당한다. 조직구조는 조직 내의 분업, 즉 구성원들의 업무를 규정하고, 그들의 행태양식을 규정하고, 계층체상의 직위와 이에 따른 규칙과 규제를 결정한다(박우서, 1996: 89). 조직구조는 공식적인 조직도표에 표현된 직위들의 집합으로 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 조직구조는 조직의 산출물을 생산하고, 조직목적을 달성하는 데 기여하고 제약한다. 둘째, 조직구조는 조직 내에서 개인적인 영향을 통제한다. 셋째, 조직구조는 조직행동의 장으로서 권력의 소재, 의사결정권한, 조직과정을 시사한다.

사회과학의 다른 학문분과와 마찬가지로 조직이론에서도 하나의 지배적인 패러다임은 존재하지 않는다. 다만 경쟁적인 소 패러다임들(mini-paradigms)이 존재한다. 따라서 조직을 어떻게 설계해야 되는지에 관한 최적의 이론이 준비되어 있다고 보기는 힘들다. 다만 몇 가지 상이한 접근법에서 다양한 조직설계 처방을 특정 조직의 상황조건(contingency)에 맞추어 보는 것이 중요하다. 이 연구에서는 조직설계에 대한 설명 뿐만 아니라 처방적 이론을 제시해 줄 수 있는 대표적인 접근법으로 상황적합접근법, 신공공관리론, 조직과정혁신론, 조직다원주의접근법을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 상황적합접근법

조직설계에 대한 상황적합접근법의 체계적인 이론으로 Minzberg(1979; 1979)의 이론을 들 수 있다. Minzberg는 조직구성의 기본 요소로 운영핵, 중간층, 기술구조, 지원참모, 전략정점을 들고 있다. 운영핵(operating core)은 조직의 기본적인 업무를 수행하는 부문으로, 고객에게 제공하는 상품과 서비스를 생산하고 공급하는 사람들로 구성되어 있다. 중간층(middle line)은 운영핵을 감독하고 통제하며 자원을 공급하는 중간관리자로 구성되어 있다. 기술구조(technostructure)는 주로 산출물과 산출과정을 검사함으로써 다른 구성원들의 업무를 표준화하는 역할을 하는 것으로, 기업에서의 품질검사부서, 정부에서의 회계감독부서 등이 해당된다. 지원참모(support staff)는 운영핵의 업무를 간접적으로 촉진하는 업무를 수행하는 부문이다. 전략정점(strategic apex)은 조직의 최고관리자를 뜻한다. 전략정점은 주로 조직의 외부 환경관리에 힘쓰며, 조직의 사명과 전략적 방향을 결정한다. 기업조직의 최고관리자와 이사회가 이의 대표적인 예이다.

이러한 조직구성의 기본요소를 기초로 하여 Minzberg는 가능한 조직설계 모형으로 단순구조, 기계관료제, 전문관료제, 사업부제구조, 임시특별조직을 제시한다.

첫째, 단순구조(simple structure)는 전략정점과 운영핵심의 2계층으로 구성되는 단순한 구조이다. 계층간 및 구성원간의 조정은 주로 직접적인 감독에 의해 이루어진다. 이 구조는 주로 소규모의 조직이나 신생조직에서 발견된다. 단순구조의 장점은 최고관리자가 전체적인 조직운영을 일시에 변화시킬 수 있어, 환경변화에 대한 탄력성과 적응성을 갖는 데 있다. 반면에 최고관리자가 조직의 일상적인 운영과 현실문제에 처리함으로써 장기적인 전략에 대한 관심이 소홀히 처리된다.

둘째, 기계관료제(machine bureaucracy)는 대부분의 대규모 조직에서 발견되는 유형이다. 전략정점에서 중요한 의사결정을 하고, 일상적인 업무는 중간관리자의 감독 하에 운영핵심에서 공식적인 규정과 규칙에 따라 수행된다. 기계관료제는 단순구조와 달리 대규모의 지원참모와 기술구조를 갖고 있다. 따라서 전략정점과 운영핵심에는 다수의 계층이 존재한다. 이러한 조직유형은 환경의 적응성보다는 능률성을 향상시키는 데 적합한 구조이다. 그러나 중간관리자와 최고관리자간에 긴장과 갈등을 야기하는 단점이 있는데, 이는 최고관리자가 의사결정에 있어 주로 기술구조가 제공하는 정보에 의존하기 때문에 하위 부서의 요구와 부합하지

않는다.

셋째, 전문관료제(professional bureaucracy)는 대학이나 연구조직에서 발견된다. 이 조직유형의 특징은 운영핵심이 큰 비중을 차지하고 있으며, 전략정점과 운영핵심 사이에 계층의 수가 비교적 적다. 전문관료제는 수평적이며 분권화된 구조를 띠고 있으며, 통제는 주로 전문가의 직업가정신과 규범에 의존한다. 전문가를 지원하는 구성원이 조직운영의 관리를 담당한다. 전문관료제의 특징은 핵심적인 조직구성원인 전문가를 공식적인 간접으로부터 보호하여 전문성의 활용을 극대화 한다. 그러나 환경의 변화에 적응이 느리다는 단점이 있다.

넷째, 사업부제(divisionalized form)에서는 조직의 대부분의 업무가 준자율적인 단위(quasi-autonomous units)에 의해 수행된다. 복수 캠퍼스를 가지고 있는 대학의 경우 독립성 하에 각 캠퍼스가 운영되는 예를 들 수 있다. 대규모 기업의 경우 이들 사업부서는 특정한 시장을 대상으로 하는 경우가 많으며, 각 사업부서는 자체적으로 기능적 완결성을 갖는다. 각 사업부서는 상당한 자율성을 가지며, 단지 전략정점과 직접협상을 한다. 이러한 사업부제는 이론적으로 규모의 경제와 환경에 대한 탄력적 대응성의 장점을 가질 수 있으나, 전략정점과 사업부서의 최고관리자간에 통제와 자율간의 긴장과 대립은 단점이다.

〈표 2〉 Minzberg의 조직설계 유형과 상황조건

	환경	규모	권한 소유	장점	단점
단순구조	소규모 동적인 환경	소규모의 영세한 조직, 생산조직	최고관리자에 집중	신축성, 적응성	장기적인 전략 결정 소홀
기계관료제	안정된 환경	대규모 조직	조직적 분화	효율성 확보	중간관리자와 최고관리자의 긴장과 갈등, 환경적용에 부적합
전문관료제	작업의 전문성과 안정적 환경	중·소규모 조직	수평적	전문성 확보	환경변화에 무반응적
사업부제	변동적 환경	대규모 조직내의 중·소규모 조직	하부단위 준준 자율적	적응성, 신속성	관리자간 업무영역과 권한간의 마찰
임시특별조직	격동적 환경	소규모	수평적	불확실한 업무에 적합, 창의적	책임소재 불분명, 갈등, 혼동 유발

다섯째, 임시특별조직(adhocracy)은 느슨하고 신축적이며 자기혁신적인 조직구조로, 주로 수평조정에 의해 연결되어 있다. 격변하는 환경에서 복잡하고 불확실한 과제를 수행하는 데 효과적이다. 이러한 예는 광고회사, 컨설팅회사, 정부부처의 임시기획단에서 찾아 볼 수 있다.

상황적합접근법의 핵심은 이상의 다섯 가지 조직설계의 유형 중 어느 것이 조직효과성에 최선이라는 주장보다는 상이한 상황에 따라 상이한 조직설계 유형이 효과적이라는 주장을 한다. 기계관료제는 과제와 환경이 단순하고 안정적일 때 효과적이다. 고도로 집권화된 통제체제는 환경변화에 적응력이 떨어지지만 생산성과 능률성을 확보할 수 있는 조직유형이다. 반면에 전문관료제는 환경은 안정적이나 과제가 복잡한 경우에 효과적인 조직유형이다. 대학과 병원 등 업무수행 과정에서 높은 자율성을 요구하는 조직에 적합하다. 즉 직접적인 통제보다는 전문가의 윤리와 표준에 의해 관리된다. 그리고 단순구조와 임시특별구조는 불안정한 환경에 효과적인 조직구조이다. 왜냐하면 전략정점에서 신속한 의사결정을 내릴 수 있기 때문이다. <표 2>에서 보듯이 Mintzberg의 다섯 가지 조직설계 유형은 상이한 상황적합조건을 갖고 있다.

2. 신공공관리론

1980년을 전후로 관리주의와 경제적 합리주의의 사상을 공공관리에 적용하려는 시도가 OECD국가에서 확산되어 왔다. 영국의 "FMI" (Financial Management Initiatives)와 Next Steps, 캐나다의 "Public Service 2000," 프랑스의 "Projet de Service", 미국의 "Gore Commission"이 그 예이다. 이러한 일련의 운동을 신관리주의(new managerialism) 또는 신공공관리(New Public Management: NPM)로 규정하는데(Aucoin, 1990; Hood, 1991; Pollitt, 1993), Osborne와 Gaebler(1992)는 이를 지구촌 패러다임(global paradigm)으로까지 해석하였다.

신관리주의의 핵심은 일반적이고 도구적인 활동인 관리(management)는 공사 조직에 모두 적용될 수 있다는 가정 하에서, 사회경제적인 많은 문제를 관리의 개선으로 치유할 수 있다는 주장이다(Painter, 1988: 1). Pollitt(1993: 7)은 관리주의를 보다 넓게 해석해 하나의 이념(ideology)으로 간주한다. 즉 홀륭한 관리기법을 적용해 이 세상에 목표를 분명하게 규정하고, 인력은 이를 달성하기 위해 높게 동기부여 되며, 비용에 깊은 관심이 주어지고, 관료제와 번문육례(red-tape)는 제거되어야 한다.

신공공관리론은 이론적 논거로 제도주의경제학(institutional economics)으로 통칭되는 거래비용이론, 주인-대리인이론에 기초하여 기존의 정부구조의 위계적 통치구조(governance)를 시장의 통치구조로 전환할 것을 주장한다. 특히, 공공선택이론과 대리이론(agent theory)이 대표적인 이론적 무기가 되었다. 공공선택이론에서 가정하는 정치인과 관료의 공익보다는 사익추구성에 따라 정부를 통한 공공문제 해결의 영역을 줄이게 된다. 이에 정부조직의 행위는 투명해야(transparent)하고, 경쟁 가능해야(contestable) 한다. 그리고 대리이론의 가정처럼 관리자는 여유를 극대화하므로, 관료는 정치집행부의 목표와 일치하게 노력하지 않는다는 사실에 유의하고, 장관이 각 부처에 요구와 기대를 분명하게 명시화시켜야 하며, 성과를 모니터링할 수 있고, 목표에 대한 성과지에 대해 제재를 가할 수 있어야 한다. 따라서 조직간, 조직과 개인, 개인과 개인의 관계에서 발생되는 기관누수(agency loss)를 극소화시키기 위해 성과계약을 근거로 한 교환관계로 권위관계를 대체하였다. 이러한 이론적 논리에 따라 중앙행정기관을 근본적으로 분절화시키는 작업을 추진하였다. 분절화의 기준을 스웨덴의 기능적 접근법(functional approach)에 기초한 기능이었다. 정부의 기능을 정책자문, 서비스 전달, 규제위원회, 정책집행, 상업적 기능으로 분류하여 각 기능별로 조직을 분리하였다.

이러한 신공공관리는 전통적 행정학의 두 기본적인 가정인 공공행정의 특수성과 절차 및 규칙의 중요성을 거부한다. 즉 업무수행의 측면에서 공사 조직의 유사성과 결과중심의 관리를 강조한다. Hood(1994: 129)는 신공공관리의 핵심적 내용을 첫째, 고위 행정가의 정책결정 기능보다는 관리기술을 중시; 둘째, 과정 중심에서 산출 중심으로; 셋째, 공공서비스 공급에 있어 통일적인 내부생산에서 계약경쟁체제로; 넷째, 고정 임금에서 변동 임금으로 요약한다. 구체적으로, 신공공관리의 주요 이론적인 요소를 보다 구체적으로 다음과 같은 여섯 가지로 정리할 수 있다(Hood, 1991: 4-5). 첫째, 대규모 통일적 행정조직을 탈피하여 공공조직을 개별적 자족적인 단위로 분산화(disaggregating) 시킨다. 각 생산물을 중심으로 각자 관리되는 기업화된 단위(corporatized units)로 각자의 로고, 주체성, 예산, 임무규정, 사업계획, 관리의 자율성을 갖는다. 둘째, 공공조직간에 또는 공사 조직간에 경쟁을 강조한다. 특히 계약을 통해 민간주체가 공공서비스 생산에 참여하는 폭을 넓힌다. 셋째, 민간 관리 기법의 공공조직에의 수입을 강조한다. 넷째, 재량적 관리를 강조하여, 최고 관리자에게 자유재량권을 통한 관리의 자유(freedom to manage)를 부여한다. 다섯째, 분명하고 측정 가능한(적어도 확인 가능한) 업무성과기준(explicit and measurable performance standard)을 강조한다. 대

리이론(agency theory)에 기초하여 행정의 책임성을 확보하기 위하여, 믿을 수 없는 대리인을 통제하기 위하여 목표를 최대한 세밀하게 규정하고, 주인의 의도대로 대리인을 유도하기 위한 모니터와 유인체계를 마련한다. 여섯째, 미리 설정한 산출 측정(output measures)을 통한 공공조직의 통제를 강조한다. 성과급제도의 도입이 한 예이다. 즉 앞의 세 가지는 공공관리의 특수성을 부정하는 일반적 관리 관점이고, 뒤의 세 가지는 관리자의 규칙완화와 자유재량권을 부여하려는 관리전략이다.

신공공관리론은 다음과 같은 몇 가지 중요한 이론적인 특성을 갖고 있다 (Aucoin, 1990; Greer, 1994). 첫째, 신관리주의에서는 정부기관의 기능을 크게 정책-관리, 통제-서비스의 기능으로 이원화하여, 정책 및 통제의 기능은 소수의 중앙통제기관에 의존하고, 서비스를 직접 생산하는 일선기관의 관리기능을 이러한 중앙기관에서 독립시키려는 처방을 한다. 영국의 Next Step 사업에서 이러한 조직원리에 따라 전통적인 부서기관에서 집행기관(executive unit)으로 조직개편을 시도하였다. 이 조직개편의 논리는 공공행정에 있어 관리의 중요성을 부각하고, 일선관리자에게 관리의 재량권을 부여해 공공조직의 관료제적 성격을 탈피하려는 의도이다(Barzelay, 1992).

둘째, 신공공관리론은 공공조직 및 관리의 특수성을 부정한다. 즉 관리의 원칙은 사조직, 공조직의 차이를 초월하여 적용된다는 견지이다. 공공관리의 특수성과 보편성에 대한 논쟁은 조직이론 및 행정학의 오래된 논쟁이며, 적어도 그 차이점을 상대적으로 인정하고 있다. 중요한 차이점으로 지적되는 것은 공공조직에 있어 다수의 갈등적인 목표, 즉 목표의 모호성이다. 정부기관의 목표는 경제성 합리성 뿐만 아니라 정치적 합리성의 요인으로 모호성을 띠게 된다. 정책에 대한 지지집단의 연대를 이끌어내려면 목표가 광범위하고, 모호하게 설정되는 것이 유리하고, 모호한 표현이 결과 평가시에 적어도 부분적인 성공을 주장하기에 유리하고, 또한 정치가들의 개입의 여지를 제공해 줄 수 있기 때문이다(Pollitt, 1993: 120-122). 이는 신관리주의에서 주장하는 측정 가능한 목표설정의 조건을 정부조직에서 충족하기 어렵다는 것을 보여준다. 정부조직에 있어서는 민간기업의 경우처럼 상부로부터 분명한 목표설정을 지도 받는 경우는 드물고, 많은 시간을 의회 및 정치집행부가 지시한 포괄적이고 모호한 정책목표를 집행수준의 구체적인 목표로 해석하는 데 소비한다.

이러한 공공조직의 특수성은 기본적으로 행정의 책임성 문제에 기반한다. 사기업과는 달리 정부의 궁극적인 통제는 국민에 달려 있으며, 이에 정부업무 수행의

통제장치로서 긍정적인 의미에서의 번문욕례(red-tape)가 존재한다. 대리이론에서의 주인(principal)에 해당되는 민간기업의 주주와 정부조직에 있어서의 선출된 정치인은 그 성격이 다르다. 주주는 정치집행부처럼 자신의 이해추구를 위해서 대리인의 업무수행에 그렇게 적극적으로 관여하지 않는다. 정치집행부와 직업관료의 관계가 공공행정의 성공적 수행에 결정적이다. 당연히, 국민이 의도했던 바와 같이, 행정의 적법성과 민주성이 경제성 및 능률성만큼 중요하며, 어쩌면 더 중요한 업무수행 기준이 된다.

행정의 책임성에 있어 신관리주의는 매우 좁은 책임성의 범주 안에 있다. 신관리주의의 주요 관심사는, 대리이론의 문제의식에 근거하여, 정부부처 내의 정치집행부의 정책의도대로 일선 집행기관의 업무수행을 극대화시키는, 즉 부하와 상관간의 통제의 문제인 관료적 책임성(bureaucratic accountability)에 국한하고 있다.

이에 따라 신공공관리론은 기본적으로 정부조직의 분권화를 주장한다(Peters, 1996: 21-46). 전통적인 Max Weber의 관료제모형은 공공서비스를 독점공급하는 거대한 조직은 여러 가지 정부실패 및 조직의 비효율성을 초래한다고 비판하면서 정부조직의 소규모화와 분권화를 제안하고 있다. 즉 기능적으로는 정책개발기능과 집행기능의 분리를 위해 민간부문에 정부기능을 이전하는 민영화와 정부부문 내에 집행기관화를 시도하고, 영토적으로는 중앙-지방정부간의 기능이양이라는 분권화를 대안으로 제시한다. 이를 통해 행정서비스의 고객인 국민과의 접촉을 통한 서비스행정을 구현할 수 있고, 경쟁의 유인을 확보할 수 있다. 그리고 기존의 한 부처내에 포괄하고 있는 여러 기능을 분리함으로써 생산자포획의 가능성을 줄일 수 있다(Boston, 1991: 234-236). 정책자문, 규제, 서비스전달기능을 한 조직 내에서 수직적으로 통합하는 조직설계의 영역접근법은 관료 또는 생산자포획(bureaucratic or producer capture)의 가능성이 크다. 한 부처내에서 정책자문과 집행을 담당하므로, 정책집행을 담당하는 관료들은 사적 제공보다는 공적 제공, 국가 전체보다는 자신들에게 유리한 방향으로 정책자문을 제공할 가능성이 크다. 반면에 기능접근법은 조직분리로 이러한 포획을 피할 수 있고, 정책자문과 서비스전달간의 보다 경쟁적인 환경을 조성하고, 각 조직은 더욱 분명한 목표를 갖게 된다.

3. 조직과정혁신론

최근 조직혁신을 조직과정에 대한 분석과 처방에서 찾으려는 관리전략이 제시

되고 있다. TQM(Total Quality Management)과 BPR(Business Process Reengineering)이 그 대표적인 사례이다. 여기서는 관리혁신에 있어 TQM과 비슷한 접근을 취하지만 보다 급진적인 관리혁신전략인 BPR을 중심으로 살펴본다 (Caudle, 1994).

BPR(Business Process Reengineering)이란 성과를 급진적으로 증진하기 위해서 조직과정을 혁신하려는 전략으로, 전체적으로 제도적 전략, 작업과정, 사람, 기술을 연결시키려는 관리접근법이다. BPR이란 “비용, 품질, 서비스, 속도 등과 같은 중요한 성과를 극적으로 개선하기 위해 작업과정의 본질적인 재사고 (fundamental rethinking)와 급진적인 재설계(radical redesign)”를 뜻한다(Hammer & Champy, 1994). BPR의 성공적인 사례들로부터 다음과 같은 공통적인 조직관리전략이 도출된다.

- . 여러 직무 또는 부서를 하나로 통합한다.
- . 노동자가 의사결정을 한다.
- . 업무수행과정의 절차는 자연스러운 흐름에 따라 수행한다.
- . 업무수행과정을 다양화한다.
- . 과제수행을 조직경계를 넘어 적절히 재배분한다.
- . 견제와 통제를 줄인다.
- . 조정을 최소화한다.
- . 총괄관리자가 고객의 유일한 접촉점이다.
- . 혼합적인 집권/분권 운영이 광범위하다. BPR에 성공적인 기업은 집권화와 분권화의 이점을 조합할 수 있는 능력을 가진다. 정보기술의 발달으로 각 사업부서는 충분한 자율성을 갖는 동시에, 집권화에서 얻을 수 있는 규모의 경제를 누릴 수 있게 한다(Hammer & Champy, 1994: 65-82).

이상과 같은 BPR의 성공적 사례의 구성요소를 바탕으로 성공적인 BPR을 가져올 수 있는 조직 및 직무설계에 대해 다음과 같은 처방이 가능하다. 비록 BPR 작업이 조직과정에 대한 재설계에서 시작하지만, 조직구조 및 조직 전반에 대한 재설계를 시사한다. 즉 좁고 과제중심의 직무에서 다면적인 직무로 변하고, 이전에 지시를 받던 조직구성원이 실제로 의사결정을하게 되며, 기계식 연결의 과제흐름이 사라지고, 기능적 부서화가 퇴색한다. 관리자는 감독자가 아니라 코치처럼 행동하며, 조직구성원은 상관보다는 고객의 요구에 관심을 갖는다. 새로운 인센티브로 조직구성원의 가치와 태도가 변하고, 실제적으로 조직 전반적으로 변동을

겪게 된다. 이러한 사항에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 작업단위가 기능부서에서 작업팀으로 변한다(Work units change – from functional departments to process teams). BPR의 주장은 고전조직이론의 기능적 분업의 원리는 부서간의 목표의 불일치와 마찰을 이유로 비판하면서, 작업과정의 전체적인 측면을 수행하는 구성원으로 이루어진 작업팀(process team)을 제시 한다. 여기서 작업팀은 각 기능부서의 대표자들로 구성되는 것이 아니고, 기존 부서를 대체하는 형식이다.

둘째, 직무가 단순과제에서 다면적인 작업으로 변한다(Jobs change – from simple tasks to multi-dimensional work). 기존의 기능적 부서화에서의 개인의 직무는 좁은 범위의 단순과제에서 전문기술을 향상할 수 있는 성격을 갖는다. 그러나 BPR의 작업팀체제에서 조직구성원은 작업과정의 여러 가지 과제를 수행하게 되고, 집단의 결과에 공동책임을 진다. 따라서 직무가 다차원적 업무(multi-dimensional work)의 성격을 갖게 된다. 즉 고전조직이론에서는 단순한 과제를 수행할 단순한 인력(simple tasks for simple people)을 가정하는 데 반해 BPR에서는 복합적 과제에 대한 똑똑한 인력(complex jobs for smart people)을 가정한다. 이에 팀의 구성원은 팀전체과정에 대한 전체적인 시각(bigger pictures)을 갖게 하고, 점차 실재적인(substantive) 성격이 강해진다. 대부분의 검사, 조정, 대기, 모니터링, 추적 등 부가가치가 없는 활동(non-value adding work)은 제거되고, 과제를 실제 수행하는 데 시간을 소모하게 된다. 다차원적인 과제는 조직구성원의 만족감을 증가시킨다. 조직구성원이 과제의 완결적인 과정에 참가하고 집단의 결과물을 놓게 됨으로써, 기존의 기능적 부서화에 따른 소외감을 제거할 수 있다. 또한 조직구성원은 상관에 대한 충성보다는 산출물의 소비자인 고객의 만족감에 더욱 관심을 갖게 되는 조직문화를 형성한다.

셋째, 조직구성원의 역할이 통제를 받는 객체에서 권한을 행사하게 주체가 된다(People's role change – from controlled to empowered). 전통적인 조직이론에서는 조직구성원으로 하여금 규칙을 잘 준수하라는 요구를 하는 데 반해, BPR에서는 규칙을 잘 따르라는 것을 요구하지 않는다. 작업팀에게 전반적인 과정에 대한 책임을 부과함으로써 과제수행에 필요한 의사결정권한을 부여한다. 조직에 대한 개괄적인 책임성 — 즉 마감일, 생산성 목표, 질 표준 하에서 팀구성원은 작업을 언제, 어떻게 수행할 지에 대해서 결정한다. 따라서 BPR의 작업팀체제에서는 조직구성원의 권한부여(empowerment)가 불가피한데, 이에 따라 인력채용에 있어 교육, 훈련, 기술 이외에 중요한 기준으로 성품(character)을 고려해야 한다. 왜냐

하면, 작업팀에서 요구되는 자율적인 통제와 자율적인 추진력을 갖춘 인력이 요구된다.

넷째, 직무준비가 훈련에서 교육으로 변한다(*Job preparation changes – from training to education*). 고전조직이론의 기능적 부서화에서 요구되는 기술이 중요하므로, 이에 대한 훈련(*training*)이 중요한 이슈다. 반면에, BPR의 팀제에서는 훈련보다는 교육(*education*)이 더 중요한 요소이다. 팀제의 구성원은 작업수행에 요구되는 의사결정능력을 할 수 있는 교육을 받았는지가 중요하다. 팀제에서는 개인이 수행할 과제기술이 단순히 고정되어 있는 것이 아니라, 다차원적이고 변화하는 환경 하에서 더욱 그러하다. 실제 학습할 능력을 갖춘 조직구성원에게 구체적인 기술은 조직 내에서 훈련을 시킬 수 있다. 반면에 기본적인 학습능력을 갖추지 못하는 조직구성원은 팀제에서 요구되는 다양하고 탄력적인 과제기술을 배우고 평생교육체계에 적응하기 어렵다.

다섯째, 성과측정 및 보상의 초점이 행동에서 결과로 변한다(*Focus of performance measures and compensation shifts – from activity to results*). 전통적인 조직이론에서는 조직의 업무가 분절화되어 산출이나 결과를 기준으로 성과를 측정하고 보상하는 체계가 어렵고, 연공서열제를 기준으로 조직구성원의 보수가 결정된다. 그러나 BPR의 팀제에서는 과제팀 중심으로 생산하는 산출이나 성과의 부가가치를 기준으로 평가하고 보상하는 관리체계가 가능해진다. 그리고 조직구성원의 올해의 성과가 내년의 성과로 이어지리라는 보장을 할 수 없으므로, 보수체계는 기본보수보다는 수당(*bonus*) 제도를 활용한다.

여섯째, 승진의 기준이 성과에서 능력으로 변한다(*Advancement criteria change – from performance to ability*). BPR에서 조직구성원의 성과에 대한 보상은 수당제도를 활용하나, 승진은 과거의 성과(*performance*)보다는 능력(*ability*)에 기초한다. 그 이유는 이전의 직위에 높은 성과를 낸 개인이 새로운 직위에서 높은 성과를 내리라는 보장이 어렵기 때문이다.

일곱째, 가치가 보호적에서 생산적으로 변한다(*Values change – from protective to productive*). BPR은 조직문화의 변화를 가져온다. 과거의 성과, 통제, 계층제에 초점을 두는 과거의 관리체계는 조직관리자로 하여금 공식적인 조직비전을 제시하면서, 구성원의 가치관을 형성해야 된다는 가치관을 갖게 한다. 그러나 BPR은 조직구성원으로 하여금 상관을 위해서 일하는 것이 아니라 고객을 위해서 일한다는 믿음을 갖게 만드는데, 조직내부의 운영여부의 결과보다는 고객만족도에 따라 성과급을 지불한다면 조직구성원의 기본태도가 바뀔 것이다. 이에 따라 구

성원은 다음과 같은 가치를 갖게 된다.

- . 고객이 우리의 봉급을 지불한다. 따라서 고객만족을 위해 최선을 다해야 한다.
- . 우리 조직의 모든 직무는 필수적이고 중요하며, 나는 조직의 결과에 영향을 미칠 수 있다.
- . 나는 문제의 소유권을 인정해야 하고, 이를 해결해야 한다.
- . 나는 팀에 속하며, 우리는 함께 성공할 수도, 실패할 수도 있다.
- . 누구도 내일에 대해서는 알 수 없다. 지속적인 학습이 내 직무의 일부이다.

여덟째, 관리자가 감독자에서 코치로 변한다(Managers change – from supervisors to coaches). BPR의 처방으로 복잡한 업무과정은 단순화되며, 역으로 단순한 직무는 복잡화된다. 따라서 관리자는 서류처리에 소요되는 시간이 적게 되고, 일선 작업팀을 지원하는 데 더 많은 시간을 소비하게 된다. 이에 작업팀에서는 더 이상 통제하고 군림하는 보스(boss)가 필요하기보다는 업무에 지원적인 코치(coach)가 필요하게 된다. BPR에서 요구하는 관리자는 기능적 기술보다는 대인관계기술과 타인의 성취에 자부심을 느끼는 성품이 더욱 요구된다.

아홉째, 조직구조가 계층제에서 납작한 구조로 변한다(Organizational structures change – from hierarchical to flat). 조직의 전체적인 업무수행과정이 작업팀에 의해 수행됨으로, 기존의 기능적 부서를 조정하고, 종합하는 긴 계층제가 필요하지 않게 되고, 조직구조의 의의가 점차 약화된다. 따라서 BPR의 조직구조가 납작(flat)해진다. 서로 평등하고, 자율적인 작업팀끼리 다차원적으로 의사전달이 있게 되어, 이를 계층제적으로 조정할 관리자가 많이 필요 없으며, 관리자의 통솔의 범위가 확대된다.

열째, 최고관리자는 성적평가자에서 지도자로 변한다(Executives change – from scorekeepers to leaders). BPR의 납작한(flat) 조직구조는 고위관리자로 하여금 하위 조직구성원과 고객에 보다 밀접한 접촉의 기회를 갖게 한다. 기존에 조직의 운영과 격리되어 부하의 점수를 평가하는 고위관리자의 역할에서 벗어나 구성원의 실제 업무과정에 깊숙이 관여하게 된다. 이에 고위관리자는 조직구성원의 가치와 행태에 말과 행동을 통해 영향력을 행사하는 지도자의 역할을 수행하게 된다.

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 BPR은 궁극적으로 조직의 모든 것을 변화하려는 전략으로 인간, 직무, 관리자, 가치를 연계해서 이해한다. 조직의 업무과정(business process)에 대한 혁신은 조직구성원의 직무(jobs)의 내용과 이들의 집단

화인 조직구조(structures)를 결정한다. 고전조직이론의 좁은 범위의 전문화된 직무와 기능적 부서화는 분절된 업무과정의 문제를 놓게 되는데, 이를 극복하기 위해 BPR에서는 다차원적인 직무와 작업팀으로 통합된 업무과정을 제안한다. 이는 조직구성원의 성과에 대한 평가 및 보상 등 관리체계(management and measurement system)를 결정하며, 나아가 관리체계는 조직구성원의 가치와 믿음(values and beliefs), 즉 조직문화에 변화를 가져온다.

그러나 BPR은 조직성과의 만병통치약은 아니다. *Harvard Business Review*의 보고에 의하면, 미국의 경우 BPR 시도의 많은 경우(약 60% 정도)가 의도했던 성과개선을 가져오지 못했다. BPR의 급진적인 접근법에 따라 본래의 기대보다 높은 거래비용을 놓았다.

4. 조직다원주의접근법

앞에서 살펴본 상황적합접근법, 공공관리론, 조직과정혁신론은 효율성을 기본 가치로 하는 공공조직의 관리적 접근법(managerial approach)에 해당된다. 이에 대한 대안적 접근법으로 정치적 접근법(polynomial approach), 법적 접근법(legal approach)을 들 수 있다(Rosenbloom, 1993: 167-186). 정치적 접근법, 특히 다원주의(pluralism) 시각에서 정부조직구조를 이해할 수 있다. 다원주의 시각의 기본 입장은 다양한 조직을 권위로 통합하기보다는 서로 대등하게 견제와 균형을 통해 민주주의적인 타협과 조정과정을 거치는 것을 의미한다.

정치적 접근법은 정부조직을 이해하는 데 있어 정치성을 강조하는데, 다음과 같은 세 가지 전제를 가지고 있다. 첫째, 정부조직은 민간조직과는 다르다는 가정을 갖고 있다. 따라서 일반조직이론의 정부조직에의 적용성에 한계를 지적한다. 둘째, 관리적 접근법에서는 행정조직 내에서의 계층제적 권한에 초점을 두지만, 정치적 접근법에서는 정치권력의 소재, 즉 정책형성 및 정책집행과정에서의 결정권을 강조한다. 셋째, 정부조직의 대표성(representation)에 주목한다. “정부구조는 사회의 미립자(microcosm)”로서, 이해집단들은 자신의 이해를 대표할 무대와 통로로 정부관료제를 이해한다. 따라서 관리주의접근, 특히 고전조직이론에서 가정하는 체계적이고, 기계적으로 정형화된 정부조직구조는 위험스러운 환상일 뿐이다. 대표관료제(representative bureaucracy) 개념은 이러한 시각의 대표적인 예이다.

이러한 가정 하에 정치적 접근법은 다음과 같은 정부조직설계 논리를 제시한

다. 첫째, 정부조직은 다원적, 즉 조직다원주의(organizational pluralism)이어야 한다. 즉 정부조직은 사회전체의 다양한, 그리고 경쟁적인 정치적, 사회적, 경제적 집단의 이해를 대표해야 하는데, 이러한 이해를 대표하는 정부기관들간의 경쟁을 통하여 정책이 결정된다. 따라서 정부조직구조가 계층적으로 통합된 체계보다는 자율성을 가진, 다양한 조직으로 분산된 체제를 강조한다.

둘째, 정부조직구조가 다양한 이해를 대표하기 위해서는 다양한 조직단위간에 높은 자율성(autonomy)을 가져야 한다. 조직의 자율성은 자신의 고객을 대표하는데 기초가 된다. 미국 연방정부의 독립기관(independent agencies)과 규제위원회(regulatory commission)가 대표적인 예이다. 또한 자율성의 측면에서 정치적 임명에 의해 관리되는 행정기관보다는 독립적인 위원의 집합적 의사결정을 보장할 수 있는 위원회(commission) 등 다양한 조직유형을 선호한다.

셋째, 정치적 접근법에서 행정기관과 의회의 위원회간의 연계(legislative connection)를 중시한다. 의회의 해당 상임위원회는 정책과정에서 행정기관의 주요한 연결점이다. 따라서 정부의 권한계층제를 이해할 때 집행부뿐만 아니라 의회의 권한계층도 포함해야 한다. 실제 집행부의 조직확대는 의회의 조직확대와 밀접히 연계되어 있다. 나아가서 행정기관과 해당 상임위원회간에 상호 공조적인 분위기가 조성된다.

넷째, 정치적 접근법에서 대표성의 측면에서 분권화(decentralization)를 강조한다. 정부조직의 중앙집권화보다는 지방사무소 또는 지방정부로의 분산화는 시민의 참여를 증진시킨다. 미국 연방정부 공무원의 15% 만이 Washington, DC 지역에서 근무하고, 나머지 인력은 국내외의 지역사무소(field office)에 분산되어 있다.

IV. 행정기구 개혁에의 적용

1. 대안별 적용

앞에서 논의한 조직설계이론들을 각각 적용하여 기존하는 행정기구의 조직분석을 수행한 다음에는 그에 따른 조직화의 대안을 모색할 수 있다. 그러나 각각의 조직화이론에 따라 서로 다른 조직설계 방안이 제시될 수 있고, 따라서 조직설계 원리의 선택에 있어서도 가치갈등이 수반될 수 있다.

1) 대안 1: 성과관리체제를 위한 조직설계

신공공관리론에서 주창하는 성과관리체제를 위해서는 기능적 부서화방식보다는 행정서비스 산출·성과별, 고객별 조직화방식이 선호된다. 이를 위해 한 부처 내에 상충적으로 공존하고 있는 기능을 성격별로 분리하는 전략을 취한다.

첫째, 특정 부처의 통제하에 정책집행기능, 특히 서비스전달기능을 관장하는 여러 소속기관들은 독립운영기관으로 관리적 또는 조직지위면에서 본부기관과 계약관계로 독립시킨다.

둘째, 정책개발기능은 산출·성과별로 통합한다. 기존의 정책개발과 관련된 국실의 기능들은 소수로 통합될 수 있을 것이다.

2) 대안 2: 조직과정혁신을 위한 조직설계

조직과정혁신의 대표적인 접근법인 BPR에서 주장하는 업무과정의 단순화를 위해서 부서간의 공통적인 기능을 통합할 필요가 있다. 고전적 조직이론의 기능부서화(functional departmentation)를 대신하여 업무수행의 흐름도를 기준으로 연관된 과정을 하나의 통합부서로 묶는다. 나아가 부서의 계층제적 기준 구조보다는 팀제를 우선시한다.

기존의 직종중심의 부서화에서 직무중심의 부서화를 지향한다. 즉 기존과 같이 고객 대상별 국실의 편제는 업무의 흐름에 따른 편제로 재편한다.

3) 대안 3: 조직민주화를 위한 조직설계

1960년대 이후 발전주의하에서 권위주의정부에 의해 추진된 경제성장과정에서 우리나라 정부조직은 지나치게 집중화, 집권화되었다. 한국사회의 민주화와 더불어 이러한 지나친 통합조직관리는 관리적, 정치적 측면에서 많은 한계를 드러내고 있다. 이를 극복하기 위해서는 조직다원주의(organizational pluralism) 전략을 적용할 필요가 있다.

첫째, 사회부문의 관련 집단들의 이해관계를 균형있게 대표할 수 있도록 조직 간의 행정자원규모 및 지위의 균형있는 조직화가 바람직하다.

둘째, 중앙행정기구의 본부기관, 소속기관, 산하단체간에 권위적 통제관계를 지양하고 보다 대등한 수평적 관계로 지향한다.

셋째, 특정 행정분야에서 정책공동체를 구성하고 있는 사회집단들의 이해와 선호를 본청 내부조직에 참가할 수 있도록 위원회제도를 강화한다.

4) 대안 4: 상황적합적 조직설계

상황적합접근법(contingency approach)은 각 실·국별로 상황에 적합한 조직화 모형을 제안한다. 현재의 기계관료제 속성 하에 모든 부처간에, 또한 모든 부처 내의 거의 일률적인 부서화원리 대신에, 각 실·국에 과제의 성격, 조직규모, 과제환경 등의 상황조건에 적합한 조직을 설계해야 한다.

첫째, 본청의 산하에 있는 여러 소속기관들은 준 자율성을 보장하는 사업부제의 유형이 적합할 것이다.

둘째, 중간규모의 조직규모와 이전기관 및 통제기관의 과제성격에 비추어 볼 때, 기계관료제 보다는 전문관료제 유형이 조직효율성에 적합할 것이다.

2. 최적대안의 선정

지금까지 검토한 내용을 중심으로 행정기구 개혁을 위한 최적 대안을 선정하기 위해서는 다음과 같은 2가지 접근방법이 있을 수 있다. 첫째, 위에서 제시된 대안 가운데 어느 한 가지를 선택하여 그에 따라 일관성있게 조직화를 시도하는 방법이다. 이 접근방법은 그것이 함축하고 있는 조직화의 이념을 보다 분명히 적용할 수 있으며, 이론적 일관성을 유지할 수 있는 장점을 지닌다. 둘째, 앞에서 제시된 대안들의 장점을 적절히 취합하여 절충적이고 종합적인 조직개혁을 추구하는 방법이다. 이 접근방식에 따르는 경우는 이념적 지향이나 이론적 일관성은 저하될 수 있는 반면에, 좀더 실용적이고 현실적인 개혁방안을 모색할 수 있는 장점이 있다. 이 논문에서는 후자의 입장은 취하기로 하고, 다음과 같은 좀더 구체적인 개혁방안을 제시하고자 한다.

첫째, 개혁하고자 하는 특정의 중앙행정기구가 담당하고 있는 모든 기능들을 가능한 한 정책결정기능과 정책집행기능을 담당하는 부서로 구분한다. 이 가운데 정책결정기능은 그것을 소수의 핵심 부서로 편성하여 본청에 설치하되 가능한 한 소규모화한다. 반면에 정책집행기능을 담당하는 부서들은 모두 외부기관화하는 방향으로 개편한다.

둘째, 중앙행정기구의 본청에서 정책결정기능을 담당하게 될 부서들을 다음과 같이 재조직화한다. 전형적인 기계관료제모형에 해당한다고 할 수 있는 기존의

우리나라 중앙부처의 조직구조는 앞으로 전문관료제모형으로 개편해 나간다. 고전적인 기능부서화 보다는 업무수행의 흐름도를 기준으로 연관된 과정을 하나의 통합부서화한다. 그리고 부서의 계층제적 구조보다는 팀제를 추구하도록 한다.

셋째, 정책기획, 결정 및 조정을 주로 수행하는 본청의 업무는 여러 사회집단들의 이해관계와 불가피하게 연계되게 되어 있다. 이 문제를 해소하기 위해서는 본청의 의사결정 과정에 이들 사회집단이 좀더 원활하게 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하도록 한다. 업무수행과정에 따라 재조직화된 본청 조직의 의사결정에 이 사회집단들의 대표가 참여하는 심의회 형태의 회의체를 설치하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.

넷째, 정책집행기능은 분봉(hiving-off)을 통하여 외부기관화하되, 업무의 성격에 따라 외분봉하거나 내분봉(hiving-in)하면 될 것이다. 이와 관련하여 중앙행정기구들의 기존하는 여러 외청, 외국, 소속기관, 공기업, 산하단체들을 재정립할 필요가 있다. 이른바 성과관리체제가 원활히 운영될 수 있도록 대폭적인 업무수행의 자율성을 부여하되, 그 성과에 따라 책임을 묻는 방안이 이루어져야 한다. 최근 영미권 나라들이 도입하고 있는 기관장의 공개채용, 계약제 운영, 성과급제 적용 등을 적극적으로 도입할 필요성이 있다.

참 고 문 헌

- 김근세. 1997. “책임집행기관의 연구: 영국의 사례를 중심으로”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 1997. 12. 3.
- 박우순. 1996. 현대조직론. 서울: 법문사.
- 오석홍. 1993. 조직이론. 서울: 박영사.
- 정용덕. 1997. “한국 행정기구개혁의 전개.” 한국공공정책학회, 바람직한정부를 연구하는 모임 공동심포지움 논문집(바람직한정부를 만들어보자). 서울대 호암 컨벤션센타.
- Aucoin, P. 1990. “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, 3(2): 115-137.
- Boston, J. 1991. “Reorganizing the Machinery of Government: Objectives and Outcomes”, in J. Boston, et al. 1991. *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Aukland: Oxford University Press.
- Caudle, S. 1994. *Reengineering for Results*. National Academy of Public Administration.

- Greer, P. 1994. *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press.
- Hammer, M. and J. Champy. 1994. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. NY: Harper Business.
- Hood, C. 1994. "Exploring Variations in 1980s Public Management Reform", Working Paper.
- Minzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Minzberg, H. 1979. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Peters, B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University of Kansas Press.(고숙희 외 공역, 미래의 국정관리모형, 1998.)
- Polliitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services*, 2nd. Oxford: Blackwell.
- Robey, D. 1986. *Designing Organizations*, 2nd edition. Homewood, IL: Irwin.
- Rosenbloom, D. 1993. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 3rd. NY: McGraw-Hill.