

## 정부조직의 재설계 : 최고조정체계를 중심으로<sup>1)</sup>

임 도 빈\*

### 〈 目 次 〉

- I. 들어가는 말 : 조정비용과 효과성
- II. 분석의 틀 : 국정조정체계의 유형
- III. 현 정부의 정책조정체제의 현황과 문제점
- IV. 개선방안
- V. 결론 : 종합

### 〈 요 약 〉

한국사회는 주피터 형에서 헤라클레스 형으로 급격히 변화하고 있다. 그럼에도 불구하고 국정운영은 '집권적 - 하향적 조정형'이 유지되어서, 결과적으로 대통령의 개입이 요구되는 조정이 폭증하게 되었다. 그 결과 대통령 직속의 기구가 대폭 증가했지만, 여전히 조정의 문제는 남아있다. 이런 문제를 해결하기 위해서 효과성과 효율성을 중진시키는 국정최고 조정시스템을 설계하는 것이 본 연구의 핵심내용이다. 기본적으로는 각 부처 장관중심의 정부운영을 하면서 이를 1차적으로 총괄하는 책임총리제를 확고히 함으로써, 대통령은 대통령아젠다 중심의 국정운영을 할 수 있게 된다. 즉, 정치행정이원론이라는 입장을 정부조직에 반영하는 개편의 모델을 제시하였다.

【주제어 : 정부조직, 국정조정, 대통령, 국무총리】

1) 본 연구는 2004년도 서울대 학술진흥기금의 지원을 받았음

\* 서울대 행정대학원 부교수

## I. 들어가는 말 : 조정비용과 효과성

사회가 다원화되면서 다양한 목소리가 나온다. 이를 종합하여 국정에 반영하는 것이 민주적인 국정운영의 핵심이다. 국가가 배타적인 구역과 사회경계를 대상으로 문제를 해결하고 관리하는 독점적인 기관이라고 한다면, 대통령은 그 정점에 있는 존재이다. 국정운영은 정부가 다뤄야 할 업무의 성격이 어떠한가에 따라 달라질 수 있다. 업무의 성격은 조직학에서는 기술(technology)<sup>2)</sup>라고 할 수 있다.

‘기술’의 개념은 학자에 따라 다르기 때문에 결과적으로 매우 포괄적인 개념이라고 할 수 있다. 과거 개발연대에 비해서 정부가 하는 일의 내용과 방법이 많이 변화하였다. 이를 달리 해석하면 정부조직이 사용하는 기술이 바뀌었다는 것이다. 뿐만 아니라 정부가 처한 국제 및 국내의 환경이 많이 변했다. 환경의 변화에 따라 조직구조가 변화해야 한다는 것은 이미 상황론(contingency)에서 연구되어왔다. 이러한 관점에서 최근 급변하고 있는 환경에 대비하여 한국정부가 가져야할 최고 국정조정체계란 무엇인가를 논의하려고 한다.

조직의 조정에 관한 논의를 전개시킨 Thompson(1961)은 조정비용을 최소화하는 방향으로 조직구조를 택해야 한다는 것을 주장한다. 예컨대 조직경계의 설정(즉, 팽창), 경계부서(boundary spanning structure)등에 대한 그의 각종 제안(propositions)들이 이에 해당한다. 이때 ‘조정(coordination)’이란 시간의 연속 상에서 여러 조직구성원의 활동을 전체에 맞게 조화시키는 것을 의미한다(Moore, 1963). 당사자의 의견이 충분히 수렴되어 모두가 만족하는 결정을 하되 최소의 시간과 노력을 기울이는 것이 바람직한 조정이다.

다시 말하면 모든 조정(coordination)은 어느 정도 비용이 수반된다. Williamson(1981)은 거래비용(transaction cost)이라는 관점에서 조직(hierarchy)의 원리를 설명하였다. 거래비용은 기계에서 마찰로 인한 에너지 손실과 같은 것으로 조직에는 시간, 인적 물적인 낭비 등을 포함시킬 수 있다.<sup>3)</sup> 조정비용이 조직구조를 좌우한다면, 거꾸로 어떤 조직의 현 구조가 갖는 조정비용이 얼마인가를 논의할 수 있다.

2) Thompson(1967)은 길게 연결된 기술, 중계적 기술, 집약적 기술로 나누었고, Scott(1998)는 운영기술(operations technology), 물질적 기술(materials technology), 지식기술(knowledge technology)로 구분하였다. 정부의 업무는 이런 세 가지 유형의 기술이 섞여 있는 것이 보통이다.

3) 물론 조직경제학에서 사용되는 거래비용은 Thompson의 조정비용보다 넓은 개념이다 (Scott, 1998).

즉, 현 최고 국정조정체제가 다양한 조직(예, 부처)들의 이해관계를 조절하는 데 얼마나 많은 비용이 소요되는가를 논의할 필요가 있다. 우선 정부 내 단위조직의 숫자가 많아지면 이들간 내부거래비용이 증가할 것이다. 특히 유사한 기능을 하는 조직이 많을수록 이들간 불필요한 경쟁 및 갈등이 일어날 뿐만 아니라 정부전체로 보면 기능중복으로 인한 비효율성을 배태하게 된다. 나아가서 조정을 위해 대통령까지 올라가는 사안이 많으면 많을수록 거래비용은 증가할 것이다. 이러한 관점에서 현 국정 조정체계의 문제점을 분석할 필요가 있다.<sup>4)</sup>

## II. 분석의 틀 : 국정조정체계의 유형

### 1. 사회구성원리

어떤 국가를 구성하는 기본원리가 무엇이냐에 따라 두 가지 이념형(ideal type)이 가능하다. 개인의 존재를 중시하는 영미모델과 국가사회라는 전체를 중시하는 유럽 및 동양의 모델이 있다. 행정사상이란 측면에서 유럽대륙에서는 ‘귀납적인 국가성’에 기초하고 있다면, 영미에서는 ‘연역적 무국가성’에 기초하고 있다는 차이가 있다(Ruggers, 2001).

영미문화는 민주주의와 실용주의에 철학적 기초를 두고 있다.<sup>5)</sup> 이 개념의 철학적 내용은 진리, 혹은 사회의 공동선이 선형적으로 존재하는 것(혹은 알 수 있는 것)이 아니라, 구성원들에 의하여(제한된 합리성이란 범위 내에서) 결정되거나 만들어지는 것이라고 본다.<sup>6)</sup> 정부의 존재이유는 사회구성원의 이익(혹은 행복)을 증진시키는 것인데, 그 이익을 증진시키는 구체적인 정책내용이나 정책을 집행하는 최선의 방법이 무엇인가는 선형적으로 알 수 없는 것이다. 즉, 행정(이나 공직자)은 바람직한 상태에 대한 철학이나 주관을 가진 ‘주체’가 아니고, 단지 국민들의

4) 본 연구는 실제 거래비용이 얼마인가를 실증적으로 증명하는 작업까지는 진전시키지 못했지만, 이론적 논의를 통하여 바람직한 정부조직 개편 안을 제시하는 시도를 하는 것이다.

5) 실용주의도, 비록 그 내부에는 여러 가지 학파가 있어 내용상 다양성을 보이나 (Dickstein, 1998; Goodman, 1995), 대체로 반기초주의(anti-foundationalism)와 상대주의(relativism)적 입장을 취한다는 점이 공통적이다(West, 1995: 315).

6) 이는 다른 각도에서 말하면 사회의 핵심이 ‘공동체’보다는 ‘개인’에 있다고 보는 개인주의(individualism) 혹은 이기주의(egoism)적 사고에 기초한다(Sommers, 1986).

실용적 이익을 증진하는 하나의 ‘도구(tool)’로서 기능하면 된다.

이것은 유럽대륙이나 동양의 전통적인 행정관과는 매우 다르다. 행정의 역할이나 범위는 시대에 따라 다르게 변하지만, 과거에는 군주가, 그리고 최근에 들어올 수록 국민의 대표(국회의원, 혹은 직능대표 등)가 공의 혹은 국익을 결정하는 역할을 하고, 공무원은 그들이 의사결정한 것을 실현하는 역할을 담당한다. 그런데 정치와 행정이 그리 확연하게 구분되는 것이 아니기 때문에 공무원도 하위수준에서 작은 의사결정들을 하게 된다. 이때 공무원은 기존 법률이나 경험 등에 비추어 공동선이 무엇인가를 고려하는 적극적인 역할을 하게 된다. 법단계설에 의하면 국가의 가장 기본적인 사항은 헌법으로 규정되어 있고, 이를 구체화하는 법률이 있으며, 법률의 내용을 구체화하여 집행하는 역할을 공무원이 담당하는 것이다. 즉, 공무원은 수동적으로 국민이 원하는 것이 무엇인가를 파악하여 집행하는 도구가 아니라, 적극적으로 공익을 추구하는 ‘주체’의 역할을 한다.

상술한 행정의 역할을 순수이념형(ideal type)으로서 로마신화에 등장하는 인물로 표현한다면 다음과 같다.<sup>7)</sup>

<표 1> 행정의 역할유형

	주피터 형	헤라클레스 형
정책관련자 체계	피라미드식, 공동체중시	역피라미드 형, 개인중시
정보 및 의사소통유형	하향식	상향식
선, 진리의 존재여부	선험적으로 존재	사회에서 만들어지는 것
행정의 주요 방법	지시, 확인, 계획, 강행	공청회, 투표
공무원의 역할	목민(牧民)	공복(公僕)

전통적 관료제에서 공직자는 무엇이 공익을 극대화시킬 수 있는가를 알고 있고 이를 실현시키기 위하여 미래를 예측하고 계획하는 업무를 한다. 이를 집행하는 과정에서 상관의 권위에 복종하여 책임성과 합법성기준을 만족시키는 데 초점을 맞춘다. 이에 비하여 헤라클레스 형에서는 환경의 요구에 융통성있게 적용하며 구체적으로 국민의 행복증진 등 어떤 효과를 가져오는 역할을 하였는가를 중요시 여긴다. 즉, 정책의 결과를 중시하는 목적론적 윤리관의 특성을 가진다.

이러한 두 유형 간 대조적 특성은 단순히 공무원의 역할뿐만 아니라 정책에 관

7) 이는 법관이 재판을 하는 역할을 중심으로 분류를 시도한 Ost(1996)의 연구에 차안한 것이다.

련되는 행위자(actor)들이 상호 어떠한 관계에 있는가, 혹은 주된 의사소통의 유형이 어떠한가와 관련된다. 주피터형에서는 정책을 추진하는 핵심세력이 소수엘리트이고 이들의 역할은 정책의 내용을 결정하는 것이다. 헤라클레스형에서는 정책을 추진하는 핵심세력이 당해 행정서비스의 직접수요자를 포함한 다수국민이고 공무원은 정책의 내용을 결정하기보다는 결정을 도와주는 역할에 머문다.

## 2. 국정조정모델 : 조직간 관계를 중심으로

정부조직은 최고통치자를 중심으로 계서적 관계에 있는 조직들의 집합체이다. 정부조직을 구성하고 있는 각 단위조직(예, 부처)들은 정부의 기능 중 특정한 일부만을 담당한다. 따라서 부처조직은 나름대로의 하위목표를 갖고 있는데, 정부전체의 목표와 부처의 하위목표 간에는 목표-수단관계가 성립된다. 그런데, 부처들 수준에서만 본다면 각각의 목표 간에 갈등의 소지가 있다.

실제 부처간 갈등관계는 나라마다 정도의 차이가 있다. 한국의 경우 그동안 정부주도의 경제발전을 해왔고, 이 과정에서 각 부처는 사회의 이해관계자 집단을 육성 혹은 관리하는 역할을 해왔다. 즉, 정부 내에서는 각 부처가 자신의 이해집단을 옹호하는 역할을 하고 이런 협상과 갈등을 종합한 것이 정부정책으로 나타난다는 것이다. 이것은 일본정책과정을 유형화한 나카무라 외(1995: 32)의 ‘제한된 다원론(limited pluralism)’과 유사하다. 즉, 여러 부처의 소관사항에 연결되어 있는 경우 이들 간의 협조보다는 경합이 이뤄지는 경우가 더 많다.

이와 같은 부처조직의 다양한 입장을 조정할 수 있는 방법은 Mintzberg(1983)가 제시한 조직의 목표와 이를 실현시키기 위한 유형론을 활용하면 다음 세 가지가 있다.

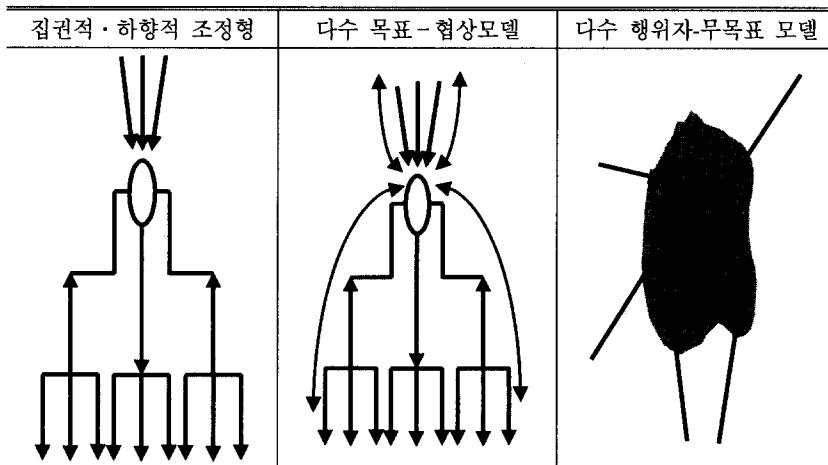
첫 번째로 비록 기업조직을 대상으로 한 것이지만, Papandreu(1952)의 단일 지도자(one authority) 모델을 상정할 수 있다. 집권적-하향적 조정형에서는 여러 경로로 투입되는 목표에 대한 정보를 하나로 통합하는 최고지도자(the peak coordinator)의 역할이 중요하다. 동그라미는 최고지도자이고, 피라미드는 행정조직을 의미한다. 지도자는 목표설정에 있어서 나라발전을 극대화(maximization)할 수 있는 목표를 제시하고 이를 강력히 추진한다.<sup>8)</sup> 한국의 경우 3공화국 이후 최근까지 대통령이 국정조정의 최정점에서 활동을 하는 것이 예이다. 즉, 대통령은 공식적인 조정

---

8) 넓게 보면 목표를 극대화하기보다는 만족(satisficing)할 만한 수준에 그친다고 본 H. Simon의 경우도 이러한 모델에 입각하고 있다.

## 6 · 행정논총(제42권 제3호)

권을 행사하고 여기에 대해서 누구도 이의를 제기하기 어렵기 때문에, 부처에서는 타 부처와의 조정이 어려운 경우에 대통령의 ‘내락(內諾)’을 받았다는 사실만으로도 정책을 밀고 나갈 수 있었다(조석준, 1997: 112-114). 상술한 주피터형 사회에 부합되는 유형의 조정방법이다.



<그림 1> 조직 조정유형

두 번째 모델은 다수 목표-협상모델로서 C. Barnard의 모델과 같이 하나의 조정자가 있으나 다수의 목표를 가지며 이 과정에 협상이 이뤄진다는 것을 나타낸다 (One Authority, Multiple Goals, Negotiation). 첫 번째 모델과 유사하지만, 최고지도자를 중심으로 조직 내 외부 양방향 의사소통이 일어나 협상을 통해 조직의 목표가 정해진다는 점에서 차이가 있다. 또한 Cyert와 March(1963)의 회사모형도 넓은 의미에서는 이에 해당하는 것으로 국정의 목표설정부터, 이의 집행을 위해 구체화 될 때까지에 이르는 전 과정에서 양방향 의사소통이 일어나고, 협상이 지속적으로 이뤄지는 것이 차이가 있다. 이 때 협상이란 넓은 의미에서 정치(politics)를 의미한다.

세 번째 모델인 다수 행위자-무목표 모델은 국정이 정치의 소용돌이속에 있으며 아무런 체계적 통제나 체계적 조정이 존재하지 않는 경우를 상정한다. Petro Georgiou(1973, 291-310)가 제시한 다수행위자가 있고 정해진 목표가 없는 경우 (Multiple Actors, No Goals) 모델이 이와 유사하다. 즉, 조직은 다양한 목표를 가진

행위자들이 상호작용하여 형성된 복잡한 적응과정이며, 특정인(예, 대통령)의 도구가 아니다. 조직이 나아가야 할 방향은 선형적으로 존재하지 않기 때문에 구성원간의 상호적응의 결과로 비로소 실현되는 것이다. 따라서 조직목표가 하나일 수도 있고, 다양하게 많을 수도 있으며, 너무 많기 때문에 존재하지 않는다고 볼 수도 있다. 상술한 헤라클레스 모형의 사회에서 국정이 이뤄지는 모습이 이와 같을 수 있을 것이다.

### 3. 사회구성유형과 국정조정유형의 부합성

상술한 사회구성원리 유형과 국정조정모형을 결합하면 6가지 조합이 나온다. 이중에서 ‘주피터형 사회의 집권적-하향적 조정형’과 ‘헤라클레스형 사회의 다수 행위자-무목표형’은 서로 부합되는 것으로 이념형에 속한다. 그런데 ‘헤라클레스형 사회의 다수행위자-무목표형’은 국정조정체계의 존재조차 필요없는 극단적인 이념형이다. 거래비용이란 관점에서 본다면 헤라클레스형 사회에서는 ‘다수 목표-협상모델’의 국정조정체계가 바람직하다고 할 수 있다.

3공화국이후 한국사회는 ‘주피터형 사회의 집권적 – 하향적 조정 형’에 입각한 국정운영이 이루어져 왔다고 할 수 있다. 적어도 국민의 정부이후에는 이 모형이 흔들리기 시작했고 노무현 정부에 들어와서는 이를 부정하는 여론과 지지하는 여론이 극명히 대비되는 현상을 겪고 있다고 볼 수 있다. 어떻든 과거의 국정운영방식에 대해 부정적인 시각을 가진 사람들이 많아진 것이다.

그럼에도 불구하고 현재 정부조직 내 국정의 기본운영체계는 과거의 모델에 기초하고 있으며, 이를 시정하고 새로운 체제로 바꿔보려는 시도가 혼재되어 있다고 볼 수 있다. Thompson(1967)은 핵심기술의 특성(technological core)에 따라 조직간(혹은 부서간) 의존관계의 성격이 달라지고, 이 각각의 유형에 따라 가장 적합한 조정 방법이 있다고 하였다. 즉, 집약적 의존관계(pooled interdependence)는 표준화(standardization)로, 순차적 의존관계(sequential interdependence)는 계획(plan)으로, 그리고 상호적 의존관계(reciprocal interdependence)는 상호적응(mutual adjustment)을 통해 조정되는 것이 가장 적합하다(appropriate)고 하였다(Thompson, 1967: 56). 최근 행정환경의 변화는 정부와 국민이 상호적 의존관계로 바뀌게 하였다. ‘표준화와 계획에 의한 조정’이 곧 ‘행정’의 역할이라고 한다면, 상호적응은 ‘정치’의 뜻이다. 그런데 상술한 환경변화에 맞게 국정운영체계가 근본적으로 정립되지 않음에 기인하는 문제가 무엇인가를 설명하기로 한다.

### III. 현 정부의 정책조정체제의 현황과 문제점

#### 1. 조정권의 기반 : 조직통제수단

국무회의를 비롯한 상술한 공식적 회의들은 형식적인 것이고 실제로는 그 단계에 오기 이전에 다른 방법으로 어느 정도 조정을 거친 것들이 많이 있다(조석준, 1992). 조정은 설득보다는 일종의 강제할 수단이 있을 때 용이하게 이루어진다. 즉, 통제권과 조정권은 동전의 양면과 같은 것이다. 주피터모델 사회에는 집권적-하향적 조정형 모델이 유효하게 작동하였다. 정부조직 내 민주화가 많이 진행되었다고 하지만, 대통령(과 그 측근)은 정부의 각 조직을 통제하고 강제할 수 있는 각종 수단을 가지고 있다. 강력한 통제수단이 있다는 것은 곧 장관들의 갈등을 이를 통하여 조정할 수 있다는 것을 의미한다. 해당 사안에 대한 통제효과가 얼마나 구체적으로 나타나느냐에 따라 직접적인 것과 간접적인 것으로 분류하면 다음 표와 같다.

<표 2> 통제수단 유형

	권한	실무주체	장점	단점
간접적	인사임면권	인사수석	원격통제가능	과잉충성, 밀착통제곤란
	정책평가	국무조정실	목표의 통제	지표화 곤란, 사후통제
	조직	행자부	수단(조직권)의 통제	간접적 효과
직접적	돈	기획예산처	중요 수단(돈)의 통제	예산처능력부족, 불확실성
	법률제정	국무회의	체계적 조정, 법치국가	신속성결여, 집행 확보곤란
	회의	다양(후술)	합의의 설득성	구속성을 위해 법제화요
	감사	감사원	결과에 대한 통제	감사저항, 감사피로

고위 공직자의 임면권은 자리에 연연하는 사람에 대해서는 가장 효과적인 통제 수단이다. 이를 의식한 과잉 충성자가 매사에 일일이 내심을 살핀다면 가장 효율적인 통제수단이 된다. 반대로 대통령이 매우 바쁘기 때문에 대부분의 사안에 관심을 가질 수 없는데, 피임용자가 이를 악용할 경우 밀착통제는 곤란하다.

국무조정실의 정책평가는 각 부처가 정책을 어떤 방향으로 추진해야 하는가에 대한 커다란 방향(목표)을 잡아주는 역할을 한다. 그러나 단 부처의 정책내용에 대하여 전 정부적으로 어떤 방향으로 가는가에 대한 통제와 조정의 역할은 미미하다고 볼 수 있다. 정책에 대한 평가수단으로서는 아직 기법상 발전시켜야 할 여지

가 많이 있다.

장관이 새로운 정책을 추진하려면 조직이 필요하다. 행자부가 조직의 신설을 허용하지 않으면 조직신설이 불가능하고 이는 곧 정책추진이 어려워짐을 의미한다. 그러나 행자부의 조직권은 정책에 대한 통제로서는 인사권보다 훨씬 약한 방법이다.

직접적 수단으로 가장 강력한 통제수단은 기획예산처의 예산권이다. 부처의 입장에서 보면 대부분의 경우 돈이 없으면 정책실현이 어렵기 때문에 가공할만한 위력을 가진 수단이다. 문제는 100조가 넘는 예산을 기획예산처 인력으로 일일이 통제하기 어렵다는 점이다. 즉, 효과적인 예산통제를 위해 사업의 타당성에 대한 전문성을 확보하는 것이 불확실성영역인데, 이러한 불확실성을 줄이기 위해 김대중 정부시 다른 부처에 비해서 인력을 가장 많이 증가시킨 조직이 기획예산처이다. 그럼에도 불구하고 여전히 인력부족을 겪고 있는 반면, 각 부처는 기획예산처의 ‘권력(?)’에 불만을 많이 가지고 있다. 이는 기본적으로는 현 예산제도의 경직성에서 오는 문제이다.

감사는 이미 집행이 이뤄진 사안에 대한 사후통제라는 점에서 명확한 통제대상이 존재한다. 그러나 감사원뿐만 아니라 청와대 사정부서, 총리실 사정침 등, 각 부처 감사실 등에 의한 중복감사와 견수 올리기 위주의 감사방식 때문에 괴감사기관의 불만을 초래하고 있다.

## 2. 공식적 조정메커니즘 : 정책결정기구

법률이 국정의 조정기능을 부여한 최고기구가 국무회의이다. 국무회의는 ‘국가의 중요정책이 전정부적 차원에서 충분히 심의되도록’ 하는 기능을 담당하기 때문이다(국무회의규정 대통령령 제17965호 제2조). 국정의 기본계획과 정부의 일반정책은 필수적으로 국무회의의 심의를 받도록 되어 있다. 특히 정부의 역점사업 추진 현황이나 부처 간 협조를 필요로 하는 사항은 수시로 보고하도록 되어 있다(상기 령 3조 6항).

국무회의의 심의사항은 반드시 사전에 차관회의를 거치게 되어 있다. 국무회의와 차관회의는 계선상의 의사결정기구인데, 이외에도 관계장관회의를 통해 부처 간 의견조정을 하고 있다. 김대중정부 이후 국가안보상임위, 경제정책조정, 인적자원개발, 사회관계 등 4개 분야의 관계장관회의가 있다.<sup>9)</sup> 이중 앞의 두 가지는

---

9) 노무현 정부에서는 NSC와 국무조정실 중심의 국가위기관리시스템을 구축하고 있다.

비교적 양호한 조정 역할을 하였으나, 인적자원개발장관회의는 부총리가 누구나에 따라 달랐고, 사회관계장관회의는 조정역할이 미미했던 것으로 분석된다(이송호, 2003b: 11-13).

관계장관회의가 가동된 것은 최근 부처 간 소관분야를 넘는 정책문제가 많아진 연유이다. 이를 위해 재정경제부, 교육인적자원부 장관은 이미 부총리로 격상시켰다. 과학기술부 장관을 부총리로 격상시키기로 되어 있다. 이것은 장관간에 평등한 관계에서 조정이 어려우므로 인위적으로 서열을 하나 추가하는 계서적-하향형 조정방법이다. 이런 식으로 논리를 연장한다면 주요 장관은 모두 부총리로 격상되어야 하고, 이들 부총리간의 조정이 문제시되므로 소기의 높은 조정력은 발휘하기 어렵게 될 것이다. 더구나 부총리제도는 그 자체로서 위헌의 소지를 갖고 있다(조석준, 1997)

문제는 이런 공식적 조정메카니즘이 명실상부하게 작동하지 않아서 형식화되기 때문에 새로운 조정방법이 필요하다는 점이다. 소관업무에 대하여 최고의 전문성을 가진 관료집단을 거느린 장관선에서 조정이 되지 않고 청와대로 간다든지 아니면 위원회 등 별도의 기구가 조정기능을 일부 담당하게 되는 것이다. 따라서 부처조직은 소신있게 소관업무를 추진하지 못하고 이런 조정기구의 눈치를 보게 된다.

### 3. 회의, 위원회, 조정회의의 폭증

현 정부에서는 대통령부터 경직적이고 하향적인 의사결정방식을 탈피하고자 하고 있다. 최고 의사결정기구인 국무회의도 일상적인 법령안을 심의하기 위한 것은 총리가 주재하는 것을 원칙으로 하는데, 이것도 이러한 맥락에서이다. 그러나 소위 ‘테마 국무회의’라고 하여, 관련 국무위원, 관련수석 보좌관, 행정부 내외의 관련 전문가가 참석하여 토론을 하는 형태로 운영하는 것은 대통령이 주재한다. 이외에도 대통령 아젠다별 위원장과 관련 전문가가 참석하여 논의하는 정책과제 모임을 각각 월1회 정도 가지고 있다.<sup>10)</sup> 또한 대통령은 특별 현안과제에 관하여

10) 주로 노무현대통령 이후 신설되어 현 정부를 차별성있게 보여주는 것은 교육혁신위원회, 지속가능발전위원회, 동북아경제중심추진위원회, 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회, 고령화 및 미래사회위원회, 신행정수도건설추진위원회, 사회통합기획단 등이다. 이들은 일종의 국민의 의견수렴을 목적으로 하는 조직인 것처럼 보이나 실제로는 분야별 전문가로 구성되어 국가의 중요문제에 대한 대안을 창출하는 Think Tank 혹은 ‘전문가중심 기술위원회’라고 할 수 있다. 이들 내부에는 다시 전문

대통령이 필요하다고 판단하면 ‘정책조정과제 관계장관회의’를 개최한다. 이것은 참석범위와 개최시기가 상황에 따라 달라지는 *ad hoc* 회의이다. 그러나 대통령후보 일 때는 몰라도, 토론에 ‘명수’이고 권한을 주는 대통령앞에서 난상토론이 벌어지기는 곤란하다.

또한 부처간 이해를 넘어 강력한 정책조정을 위해 대통령 직속으로 다양한 명 청과 성격의 기구들이 폭증하고 있다. 대통령직속으로 중앙인사위원회, 중소기업 특별위원회, 의문사진상규명위원회, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문위원회, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의, 부패방지위원회, 정책기획위원회, 노사 정위원회, 농어업농어촌특별대책위원회, 교육혁신위원회<sup>11)</sup>, 지속가능발전위원회, 동북아경제중심추진위원회, 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회, 고령화 및 미래사회위원회, 신행정수도건설추진위원회, 사회통합기획단(민부격차차별 시정팀, 노동개혁팀, 농어촌대책팀) 등 총 19개가 있고, 이외에도 감사원, 국정원 등 두 기관이 있다. 이들의 장들만 대통령과 적어도 직접 상호작용을 해야 한다고 가정한다면 21명이나 된다.

이외에도 비서실에는 비서실장과 정책실장외에 정책, 민정, 홍보, 사회, 인사 등 5명의 수석이 있다. 이들 7명은 비교적 대통령과 최측근에서 상호작용한다는 점에서 핵심참모라고 할 수 있다. 전통적인 계서기관인 행정부에는 국무총리밑에 18개 부가 있고, 그 밑에 17개의 청이 있다. 국무총리 - 장관 - 청장은 이들간에 비교적 서열관계가 분명하지만 대통령과 직접 상호작용하고 싶어 한다는 점은 공통된다. 국무총리, 장관, 청장과 비서실 수석 이상을 협의로 볼 때 대통령의 부하라고 한다면 총 43명이다.

노 대통령은 비서실 및 행정부 43명과 상술한 위원회 21명을 단순히 합해도 64 명이나 된다. 통솔범위가 지나치게 넓으면 조정비용이 과도하게 소요된다. 대통령 1인에게 직속되어 각종 정책을 산출하고 조정하는 조직이 많다는 것은 대통령수준에 병목현상을 초래한다. 특히 이들이 상호모순적인 정책을 제안한다든지 서로 유사한 정책을 산출한다면 조정을 위한 거래비용만 증가시키는 것이다.<sup>12)</sup> 각 이

위원회를 두어 세부문제를 다루므로 외부위원만 보더라도 방대한 조직들이다. 우선적으로 이들이 정비되어야 한다.

11) 이하의 위원회들은 조직도표상으로는 정책기획위원회에 소속되어 있다. 정책기획위원회는 다시 정책실장을 보좌하는 것으로 되어 있다. 즉, 대통령에 이르기까지 몇 계층을 가진 복잡한 조직이지만 실제로는 부처공무원을 파견받는 등 비통상적인 조직 형태를 띠고 있다.

슈에 대한 소관부처가 있음에도 불구하고 이런 조직을 설치한다는 자체가 이미 정부조직내 비효율성을 가져오는 것이기도 하다.

## IV. 개선방안

### 1. 이론적 원칙

정부조직은 환경의 변화에 의존하는 함수이다. 환경이 단순하고 안정적일수록 그 조직의 내부조직구조는 집권화되고, 이와는 반대로 환경이 복잡할수록 조직은 더욱 분권화된다. (Stalker, 1961; Thompson, 1967: 73). 그런데 최근 정부가 처한 환경은 과거보다 훨씬 변화무쌍하고 복잡해졌는데, 정부 조직내 의사결정권이 분권화되기 보다는 오히려 대통령에게 집권화되었다고 볼 수 있다. 외국의 조직이론이 한국에는 잘 맞지 않는다.

Robbins(1990: 233)는 환경의 지나친 복잡성과 환경에 대한 극단적인 적개심은 조직을 일시적으로 집권화하게 한다고 한다. 정부조직이 급격히 분출되는 국민들의 요구에 대해 적개심을 가졌기 때문에 대통령중심의 집권화가 이뤄졌는지도 모른다. 국정조정이 대통령에게 모두 올라오게 되면 대통령은 업무가 과중되어 정작 필요한 중요한 사안에 대하여 충분한 주의집중을 하지 못하게 된다. 바쁜 일정 때문에 적절한 시한 내에 조정을 하지 못하여 실효성을 잃게 되기도 한다. 즉, 조정의 비용이 과중하게 된다. 경우에 따라서는 소기의 목적을 달성하지 못하기도 한다. 이는 결국 효율성과 효과성을 저하시킨다. 이제 조직론의 원칙대로 정부 조직 내 권력의 분권화(decentralization)가 이뤄져야 한다. 이를 실현하기 위한 세부원칙은 다음과 같다.

#### - 효율성의 원칙

수평적으로 유사한 기구가 있어 유사업무를 담당하는 것은 가능한 통폐합한다. 국민생활에 직결되는 일선기관의 인력을 보강하기 위해서는 최고 상층부 조직은 가능한 한 감량을 해야 한다. 더구나 상층부 조직의 강화는 이에 대응하는 부서

---

12) 고전적 조직원리인 적절한 통솔범위를 한정하자는 논의에 의하면 Gracunius는 4명, Urwick는 6명, Woodward는 12명을 각각 주장한다(Meier & Bohte, 2003: 62).

(counter part)를 각 부처에 신설하게 하는 비효율을 초래한다.

#### - 보조성의 원칙

하부조직계층에서 조정 가능한 업무는 가능한 하부 조직에서 담당한다. 즉, 하위 계층에서 조정이 안된 사안만 상위계층에서 담당한다. 그러므로 각 부처의 장, 청장의 선에서 해결할 수 있는 것은 모두 그렇게 하고, 그 이외의 것만 국무총리 선으로 올라가며, 국무총리 선에서 조정할 수 없는 것만 대통령이 하도록 한다. 이것은 이론적으로는 행정수반의 영향력을 제한하면서 오히려 장관의 역할을 강조하는 장관정부(ministerial government)를 염두에 둔 것이다(정용덕, 2001: 338)

#### - 정치행정분리의 원칙

정치에 관한 것은 대통령이 하고, 행정에 관한 것은 국무총리가 한다. 정치행정 일원론에 입각하면 이런 역할분담의 원칙은 의미가 없다. 그러나 적어도 상대적으로는 이런 구분이 가능하다. 행정은 루틴(routine)한 것이거나 이미 법률상에 명시되어 있는 것에 대한 집행을 의미하는 반면, 정치는 새로운 목표를 설정하는 것이나 이미 정해진 정책을 실현하는데 중대한 변화를 가져오는 결정, 예외를 인정하는 것 등을 의미한다.

### 2. 효율성 원칙을 위한 과제 : 유사기구의 조정

정부조직개편은 정권교체시 백지상태에 놓고 전면적으로 밀그림을 그리는 것이 아니고, 기존의 조직을 개편하는 방식으로 이뤄진다. 이 과정에서 모든 조직이 일단 신설되면 존속하는 경향이 있고, 그 수행기능이 충분치 못한 경우에는 유사한 조직이 추가적으로 신설되는 경향이 있다.

상술한 통제수단과 관련시켜 현 정부의 조직도표를 보면, 과거 정권에 비하여 조직의 숫자가 많이 증가해 있음을 알 수 있다. 이들 중 국정의 최고조정에 관련된 기구의 관련성 여부는 다음 표와 같다. 직접 관련된 경우와 간접 관련된 경우의 구분은 상대적인 것으로서 그 기능의 근접성 및 중첩성이 기준이다. 예컨대 정책기획위원회는 정부의 모든 분야에 대해서 대안을 연구하는 기능을 담당하므로 전 조직에 간접적으로 관련된다고 봐도 과언이 아니다.

&lt;표 3&gt; 조정기구의 중복사례

	직접 관련	간접 관련
인사	중앙인사위, 인사수석실	각부 총무과
재정	기획예산처, 국회예산정책처	감사원
정부(행정)개혁, 국민참여	행자부 행정개혁본부1), 참여혁신수석실, 정부혁신분권위	부방위, 감사원, 정책기획위, 검찰, 국민고충위
정책평가	국조실, 중요정책 추진부, 청와대 국정모니터링	기획예산처, 국회예산정책처
지방자치,분권	정부혁신위, 균형발전위, 기능지방이양위	정책기획위, 행자부
지역발전	동북아중점위, 균형발전위, 지속발전위, 행정수도기획단	정책기획위, 건교부, 산자부, 농림부, 해수부
산업경제과학	중소기업특별위, 중기청, 국민경제자문위, 과학기술자문회의	과기부, 산자부, 재경부, 금감위
사회형평	균형발전위, 지속발전위, 미래위, 사회통합기획단, 노사정위	정책기획위, 노동부, 복지부

표에서 서로 직접 관련되는 것으로 나타난 조직들은 서로 통폐합 및 기능조정이 이뤄져야 한다. 물론 미시적으로 보면 이 조직들도 각각 상이한 측면에서 문제를 다루기 때문에 엄밀한 의미에서의 ‘기능중복’이라고 보기는 어렵다. 약간 기능이 중복되는 것은 가외성(redundancy)의 원칙상으로 볼 때 오히려 바람직한 경우도 있다(Landau, 1969; 김영평, 1991). 그러나 안보와 같은 치명적인 기능 이외에는 가외성의 원칙은 적용하기 어렵다고 생각된다.

개편의 대상을 나타내는 위 표에는 소위 ‘위원회’가 많이 포함되어 있다. 이들 중 사회의 각 이해관계집단의 합의도출을 위한 것이면, 구성원수를 늘리고 대표성을 높이는 것이 필요하지만, 정당, 국회와 같은 정치기관이 있으므로 그 숫자를 최소화해야 한다. 19개나 되는 위원회는 그 속에 다시 전문위원회(회)이 있고 이 속에 또다시 ad hoc 위원회가 있는 등 매우 비대해져 있다. 국민적 대표성도 없으면서 남설된 위원회는 조직비대의 원인이며 동시에 과도한 조정비용을 요구한다. 따라서 대통령아젠다에 속하는 것을 선별하여 ‘중장기 전략에 관한 연구’ 기능은 정책기획위원회 내의 소위원회로 들어가고 그 외의 것들은 폐지하는 것이 필요하다. 위원의 정통성을 기반으로 결정의 국민적 지지를 얻기 위한 위원회는 가급적

13) 행자부의 행정개혁본부에는 행정혁신국, 조직혁신국, 전자정부국이 있다.

총리와 장관수준으로 소속시키는 것이 필요하다. 전문가의 의견을 구하는 위원회는 소관부처 장관밑에 다른 형태로 존재하는 것이 바람직하다.

### 3. 보조성의 원칙을 위한 대안

#### 1) 대통령비서실의 개편

대통령 비서실은 한국 정치행정의 핵심권력부를 형성하여 왔다. 비서실의 수석은 몇 개의 유관부처를 통합함에 따라 부처이기주의로 인하여 조정되지 못하는 사항에 대하여 수평적 조정을 하는 역할을 해왔다. 그러나 이것은 장관의 정책수행에 제약을 가하는 ‘옥상옥(屋上屋) 조직’이라는 단점을 노정하였다(조석준, 1997). 즉, 대통령에게 권력이 집중되는 데 일조를 한 것이다.

이러한 단점을 극복하기 위하여 노무현 정권은 청와대에 정책분야별 수석제도를 두지 않았다. 이는 각부의 일상적인 보고를 챙기기 보다는 대통령의 정책아젠다를 위주로 챙기게 하기 위해서이다(김동욱, 2003: 7). 즉, 대통령은 국정의 비전을 제시하고 비전을 구체화하는 과제(Presidential Agenda)를 3~4개 설정하고 이를 추진한다. 노무현 대통령의 주요 과제가 무엇인지 아직 분명하지 않지만 지방분권, 국가균형발전, 동북아중심국가, 지속발전, 교육혁신 등이라고 생각된다.<sup>14)</sup> 19개나 되는 위원회는 대부분 폐지하고, 대통령이 임기 내 추진할 핵심과제를 선별해야 한다. 꼭 필요한 경우에 한해서 폐지되는 위원회의 기능 중 정책연구기능은 정책기획위원회의 전문소위원회형태로 가야 한다.

반면에 선별된 핵심과제의 정책추진은 수석을 신설하는 방법으로 하는 것이 바람직하다. 예컨대, 지방분권수석, 교육혁신수석, 국토균형발전수석, 고용창출수석 등이 그것인데, 이들 수석은 과거 정권의 부처 3~4개를 총괄하는 형식으로 업무분담이 이뤄져서는 안된다. 이들을 수석으로 하는 이유는 장기적으로 모든 부처의 활동이 이런 대통령과제에 수렴되어 강력하게 추진되어야 되기 때문이다. 즉, 청와대 수석은 임무(mission)중심이고, 각 부처는 기능(function)중심으로 운영되어 국정전체는 양자의 matrix조직의 형태로 조정되는 것이다. 이렇게 되면 현재 정책실장은 폐지되어야 한다.

이외에도 정무(정치개혁), 외교안보도 수석의 형태로 남겨두어야 한다. 참여혁

14) 집권초기에 이들 위원회들이 중장기 국정과제 방향설정을 하는 역할을 했다면 이제 1년이 지난 시점에서 그 기능이 소진했다고 봐야 한다. 부처 추진상황 점검은 신설 수석이 챙기는 것이 더 바람직하다.

신 중 행정부 내부의 혁신을 담당하는 기능은 굳이 청와대에서 할 필요가 없으므로 총리실로 이전되는 것이 바람직하다. 국정 모니터링<sup>15)</sup> 제도는 정부 정책 또는 사업들이 실제로 어떻게 형성·집행되고, 성과를 구현하는지에 관해 다수 국민의 의견을 수렴하여 정책 개선에 활용하는 제도이기 때문에, 국민의 참여를 확대한다는 점에서 바람직하므로 국민고충처리위원회의 기능과 통폐합하여 발전시켜야 한다.

비서실 규모는 대통령으로의 권력집중과 직접 관련이 있다.<sup>16)</sup> 비서실은 정책형 성과정과 정책결정과정에서 최적안이 되도록 추천하고 조언하는 역할에 한정하면 직접 대안을 개발하는 인력을 둘 필요가 없어진다. 청와대는 김영삼정부 때 377명, 김대중정부 때 405명, 노무현정부 때 498명으로 급격히 증가하고 있다. 이것은 인구나 재정력 면에서 엄청난 차이를 보이는 미국에 비해 크게 차이나지 않는 규모 이므로 축소해야 한다.<sup>17)</sup>

## 2) 국무총리

대통령이 국가원수로서 국내와 정치 기능에 전념한다면, 국무총리는 행정업무를 책임지고 하는 역할분담을 하는 것이 바람직하다. 물론 정치와 행정이 그리 명확히 구분되는 것이 아니지만 원칙적으로 그렇다는 것이다. 국무총리도 대 국회 관계 등 어느 정도는 정치적 기능을 할 수 밖에 없기 때문이다. 국무총리는 비서실, 정책조정실, 행정관리실로 구성된다. 비서실은 총리의 정치적 기능을, 나머지는 행정적 기능을 담당한다.

정치는 기본적으로 대통령이 담당하기 때문에 국무총리의 핵심적인 일은 현재의 국무조정실 업무 중 각 부처의 업무를 종합적으로 조정하는 것이다. 정책평가 기능은 감사원으로 이양한다. 정책조정실은 인적자원개발, 사회관계, 경제정책 국장을 두고, 여기에 산업과학국장을 추가하여 4명의 수석조정 국장을 둔다. 각국은 4~5개의 부처를 분담하되, 사안에 따라서 중복되는 경우도 발생할 수 있다.<sup>18)</sup> 여

15) 자세한 내용은 <http://www.opc.go.kr>(보도자료)을 참조.

16) 미국대통령 비서실의 규모만해도 1972년 583명을 정점으로 하여 축소되어온 과정에 있다(함성득, 남유진, 1999: 153). 미국도 대통령 비서실이 정책결정시부터 집행까지 직접 간여하기 시작하자, 행정부처에서는 불만이 생기고 있다.

17) 독일 수상실의 경우에도 약 500명정도의 직원을 가지고 있다(정창화, 2004: 116).

18) 이것은 각국의 수상실이 기능별로 분담되어 있는 면과 일치한다. 프랑스 수상실의 경우 경제, 사회, 외무, 교육문화청소년 등의 기능별 조직과 군사, 홍보, 의회담당관

기서 부처를 분담하는 것은 청와대의 임무중심별 수석이 부처별로 담당하는 것으로 변질되는 것을 막는 장치가 될 것이다. 수석조정국장들은 4대 분야별 관계장관 회의와 유기적으로 연결되어 부처간 이견을 조정하는 역할을 주로 담당한다. 현재의 ‘국정현안조정회의’는 당연히 폐지되고 그 기능은 정책조정실의 핵심업무가 된다.<sup>19)</sup> 필요시에만 청와대의 미션중심 수석이 정책조정실 회의에 참석하여 정책 방향이 대통령아젠다와 같은 방향으로 가도록 하는 것은 바람직하다.

행정관리실은 국무총리의 행정기능을 담당하는 핵심조직이다. 현재 청와대의 행정혁신기능도 담당한다. 그러나 중심기능은 국무회의 등 정부업무의 ‘합법성’을 확보하는 관리업무이다. 국무총리가 대통령과 비교하여 ‘행정’기능을 담당한다는 것은 ‘법치행정의 원칙’을 실현한다는 것이다. 따라서 정부업무의 법적인 측면, 문서작업에 관한 것은 여기로 총집합시켜야 한다<sup>20)</sup>. 행정관리실은 보수적으로 합법성을 고수하는 역할을 하면서 정책조정실과 유기적으로 작동해야 한다. 현재의 분산된 기능을 모아놓음으로써 조직 내 거래비용을 줄이자는 것이다. 즉 현재 행자부 의정과의 국무회의 실무기능, 법제처의 법안심의기능, 정부기록물보존업무를 이곳으로 이관한다. 국무회의가 공식적인 의사결정기구이기 때문에, 총리실에 집중하여 의안의 법적 합리성을 확보하는 것, 조직의 기억(memory)창고로서 기록물을 보관하는 업무가 여기에 집중되는 것이다.

이 있다(임도빈, 2001: 115-117). 독일의 연방수상실 경우에도 6개의 국이 있는데, 총괄적인 행정기능을 담당하는 제1국이외에는 기능별로 되어 있다. 즉, 제2국은 외교안보, 국방 및 경제협력, 제3국은 사회, 교육, 연구, 환경, 교통, 농업, 제4국은 경제 및 재정정책, 제5국은 정책분석 및 기본원칙. 제6국은 비밀정보 분야를 담당한다(정창화, 2003: 109). 미국정부에도 분야별 관계장관회의가 있다(이송호, 2003a: 74-75). 분야별 관계장관회의는 소위원회 혹은 분과위원회를 설치하고 있고 그 산하에는 이슈별 실무작업반이 있다. 소위원회 혹은 분과위원회는 관련 부처장관이다. 내각의 구성원중 이슈와 사안에 따라 유통성있는 구성원을 확보하여 의견수렴을 거치는 것은 영국모델이다. 영국에는 국무회의와 같은 공식적인 기구가 없기 때문에 상설위원회(standing committee)와 임시위원회(ad hoc committee)가 많이 있다.

19) 국무총리 주재 「국정현안정책조정회의」는 국무조정실에서 실무를 담당한다. 여기에는 대통령 비서실장, 민정수석, 행자부 장관, 그리고 관계부처 장관이 참석한다. 국정현안정책조정회의는 2003년 5월 21일 출범이래 지금까지(4.8)까지 총 63회를 개최하여 총 314건의 안건(1회 평균 5건)을 논의하였다. 그동안 누적된 27개 사회갈등 과제 중 사회적으로 중요한 18개 과제에 대하여 국정현안정책조정회의를 통하여 해결방안을 확정하였다.

20) 프랑스의 ‘정부사무처(*le secretariat du government*)’와 유사한 개념이다.

다음으로 강조할 것은 남설되고 있는 각종 위원회 문제이다. 대표성과 정통성을 확보한 대표들로 구성되어 중립적인 의사결정을 하기 위한 위원회는 가능한 한 국무총리직속으로 한다. 이 중 특정부처와 비교적 배타적으로 관련있는 것은 그 장관소속으로 한다. 다만 입법부와 사법부가 공동으로 위원을 추천하는 등 범 사회적 정통성 확보를 위한 위원회만 대통령 직속으로 하는 것이 바람직하다.

### 3) 장관책임제

정치행정의 분리원칙은 상대적인 것이어서 총리(부처간 갈등의 조정을 내용으로 하는 정치담당)와 장관(행정담당)간의 관계에도 적용된다. 그러나 장관이 조직 내외에 책임과 권한을 가지고 소관업무를 수행하려면 장관도 정치와 행정의 두 가지 기능을 모두 수행해야 한다.

따라서 장관이 지휘하는 부처의 조직은 장관비서실을 중심으로 하는 정무담당 부분과 행정을 담당하는 현재의 계선-참모기관 부분으로 2원화된다. 정무담당 조직은 예컨대 현재의 기획관리실장을 정무비서관으로 개칭하여 국회 및 청와대 관계는 물론이고 외부인이 참여하는 각종 위원회를 통하여 소관업무에 관한한 국민들의 의견을 충분히 수렴하고 참여시키는 역할을 담당하는 연결역할(link pin)을 하게 하는 것이다.

2002년말 현재 정부에는 364개의 위원회가 있는데 사실상 형식적인 것이 대부분이다(김병섭, 김철, 2003). 이제 이들을 대폭 정비하되, 이해관계자들이 폭넓게 참여하는 실질적인 위원회가 활성화되어야 한다. 무조건 대통령 직속으로 하지 말고, 실제로 그 업무를 담당하는 장관에게 소속 시킴으로써 장관의 역할을 강화시키는 것이다. 예컨대 교육혁신위원회는 교육인적자원부 장관소관하에 있어야지 굳이 대통령직속일 필요는 없다.

장관의 정치적 수단을 강화하는 것은 다른 한편으로 기존의 실국조직들이 행정 업무에 전념할 수 있게 하는 효과가 있다. 소관업무에 관하여 통상적인 법집행을 하기 때문에 정책의 일관성과 안정성을 확보할 수 있게 된다. 현재의 조직운영은 고위직 공무원이면 누구나 정치화(政治化)되는 부작용을 놓고 있기 때문에 이를 시정하기 위한 것이다. 어떤 장관의 독특한 정책에 관한 것은 정무담당조직이 담당하지만, 전임장관을 비롯하여 계속 존재해 온 그 부처의 고유기능(routine화된 것)은 행정부문이 담당해야 한다.

장차관을 비롯한 고위직의 임기가 극히 짧은 것은 행정의 합리성을 확보하기

어렵게 하는 주원인이다. 권위주의적인 고위관료일수록 대통령, 국회의원, 압력단체 등의 눈치만 보면서 대중적으로 대응할 것이기 때문이다. 장기적인 안목을 필요로 하는 ‘기획’과 사건해결 위주의 ‘锱铢식 집행’이 공존할 때는 후자가 전자를 압도하는 현상이 나타난다. 따라서 부처내에서도 전자는 행정, 후자는 정치의 뜻으로 분업을 해야 한다.

#### 4. 통제-평가환류 체계의 재정비

국무조정실에서 현재 시행하고 있는 정책평가는 그리 효과적이지 않은 것 같다. 해당부처에게는 평가서류를 준비하는 것이 또 다른 업무부담이 된다. 따라서 평가방법을 달리하여 감사원으로 이양하는 것이 필요하다. 아울러 청와대에서 국정모니터링, 감사원에서 피드백기능을 하기 때문에 국조실정책평가는 큰 의미가 없다. 감사원은 이미 합법성이란 측면에서 행정통제의 역할을 수행하고 있으므로 정책평가기능을 가지면 정책평가업무와 업무감사업무가 상호 시너지 효과가 있을 수 있다.<sup>21)</sup> 예컨대, 감사의 중복성과 과도함에 의해 생기는 피감사기관들의 불만은 정책평가에서 효과성이 매우 낮은 곳만 정밀감사를 하는 방법을 택함으로써 완화될 수 있다.

예산의 통제는 국회에 신설된 예산정책실에서 많이 이뤄질 것이다. 기획예산처가 일일이 각 부처의 예산을 심사하는 것은 업무부담도 가중하고 정책의 효과성을 확보하기 어렵다. 따라서 기획예산처는 가능한 한 부처별로 총액을 배분하는 정도로 그 역할을 한정해야 한다. 기존의 역할이 축소되면 기획예산처의 조직과 인력도 대폭 감축되어야 한다. 특히 기금관리국은 폐지되어야 하는데, 기금에 대한 일부 통제기능은 소관 부처(이미 감사원 통제도 존재함)로 넘겨주어야 한다. 이것이 장관책임제를 활성화하는 방법이기 때문이다. 기존의 예산에 대한 통제는 국회의 예산정책처와 감사원에서 각각 강화된 형태로 이전되는 셈이다.

인사권도 대폭 장관 선으로 위임되어야 한다. 중요 인사에 대해서는 대통령이 임면권을 갖는 것이 당연하지만, 인사담당자가 수석비서의 격으로 있는 것도 부자연스럽고, 인사제도를 연구하는 비서관이 있는 것은 더욱 이상하다. 이런 업무를 위해 중앙인사위원회를 신설했기 때문에 가능한 이 합의제기관을 잘 활용하는 것이 더 나을 것이다. 가능한 인사권을 장관에게 돌려줘야 한다. 예컨대 공기업의

---

21) 프랑스의 경우 전통적으로 공공재원의 합리적 집행여부를 통제하는 역할을 하던 회계심의원(*la Cour des Comptes*)에 한 부서로서 정책평가센터를 두고 있다.

임원인사까지 청와대에서 간여하는 것은 바람직하지 않다. 장관도 자의적인 인사를 담당하는 것이 아니고 해당 위원회의 의견은 물론이고 공개모집 등 투명한 절차를 준수해야 하기 때문에 큰 문제는 없으리라고 본다.

아울러 강조하고 싶은 것은 그동안 비효율, 비효과적인 정책은 정치적인 이유에 의해 조변석개의 몇에 걸려있는 경우가 많았기 때문이다. 따라서 최소한의 시한을 명시하는 것을 의무화해야 한다. 즉, 주요 정책마다 소요될 정책시한을 명시하고, 이를 담당하는 조직 및 관료의 보직변경을 불가능하게 해야 한다. 이것이 책임성을 향상시킬 수 있는 방법이다. 한국행정조직은 기술적 합리성을 무시하고, 정치권력적 요인에 의해 작동되고 있다. 아무런 중장기적 계획이나 비전이 없이 (흔히 정치적인 이유에서) 상관이 즉흥적으로 업무를 처리하도록 지시하는 것이 일상화되어 있다. 정책의 시간적 특성에 따라 조직구조나 운영이 각각 달라져야 한다(임도빈, 2003b).

#### IV. 결론 : 종합

한국사회는 주피터 형에서 헤라클레스 형으로 급격히 변화하고 있다. 그럼에도 불구하고 국정운영은 ‘집권적 – 하향적 조정형’이 그대로 유지되었고, 결과적으로 대통령으로 올라오는 조정의 요구가 폭증하게 되었다. 이를 해결하기 위해 대통령 직속 위원회의 숫자가 대폭 증가했다. 물론 위원회의 역할도 다양하지만, 대통령 직속으로 위원회를 설치하는 이유는 다음과 같다.

- 대통령 직속으로 함으로써 부처간 갈등요인을 해결할 수 있다.
- 강력한 집행을 할 수 있다.
- 상징적 위상이 높아짐으로써 국민적 관심과 설득이 가능하다.

이상의 이유들은 근본적으로 모두 대통령의 절대권력에 의존하려는 데서 나온다. 결국 대통령 개인이 바빠질 수 밖에 없다. 노무현정부는 정부운영방식을 사람에 의존하는 것이 아닌 시스템으로 바꾸겠다고 공언하지만, 실제로는 통상적인 부처시스템보다는 대통령직속 각종 위원회들을 통하여 한다고 해도 과언이 아니다. 최근 장관급 위원장으로 보하는 위원회만해도 12개정도 늘었다. 이것은 웬만한 정부 하나의 규모가 신설된 셈이고, 이들이 기존 부처조직의 육상육으로 기능

할 가능성이 커진다. 이들 위원회의 위원 및 전문위원들중에는 대통령과 생각이 같은 사람들이 많이 있는 반면, 집행인력이 부족하기 때문에 해당 부처에서 실무 인력을 파견받는 것이 일반적이다. 부처입장에서는 이들에게 공무원들을 파견해야 하고, 위원회의 의사에 자신들의 의사결정을 맞춰야 하는 등 이중으로 부담을 지게 된다. 이런 현상은 곧 기존 부처의 기능을 약화시키고 대통령중심의 집권화 및 몇 사람중심의 인치(人治)를 초래할 가능성을 높인다.

이 문제를 해결하기 위해서는 국정운영시스템을 ‘다수 목표 – 협상모델’로 바꿔야 한다. 정치인들이 행정관료제를 이용하여 일반국민과 괴리되는 악순환의 고리를 끊기 위해서는 정치는 더욱 정치다워지고, 행정은 더욱 행정다워져야 한다(임도빈, 2004: 436-444). 이를 위한 구체적인 방법은 정치와 행정을 담당하는 조직을 분리하여 역할분담을 시켜면서, 동시에 대통령→총리→장관으로 기능을 이양하는 것이다. 각 급 관료수준에 따라 관련부처와 협의하는 부처간 협의제도가 활성화되어야 한다.<sup>22)</sup>

정책과정론이 정책형성, 집행, 평가 및 환류로 나뉜다면, 국정운영의 시스템도 이런 시각에서 정리할 수 있다. 앞에서 언급한 ‘정치’기능은 대부분 정책형성에 해당한다. 정책형성기능은 국회, 정부에 설치된 위원회, 대통령, 국무총리, 장관 등 각 수준의 정치관련 부서들에 의해 유기적으로 이뤄진다. 국회와 정당이 이 기능을 상당부분 담당함에 따라 각급의 정무비서들과 유기적인 조정(예, 당정협의회)이 이뤄진다. 위원회는 이들 제도화된 정치기구들이 부족함을 보완하는 정도의 기능으로서 의사결정의 국민적 정통성 확보에 중점을 둬야 한다. 전문가의견을 위한 것은 ‘연구위원회’로 명명하여 ad hoc조직으로 필요시에 설치한다.

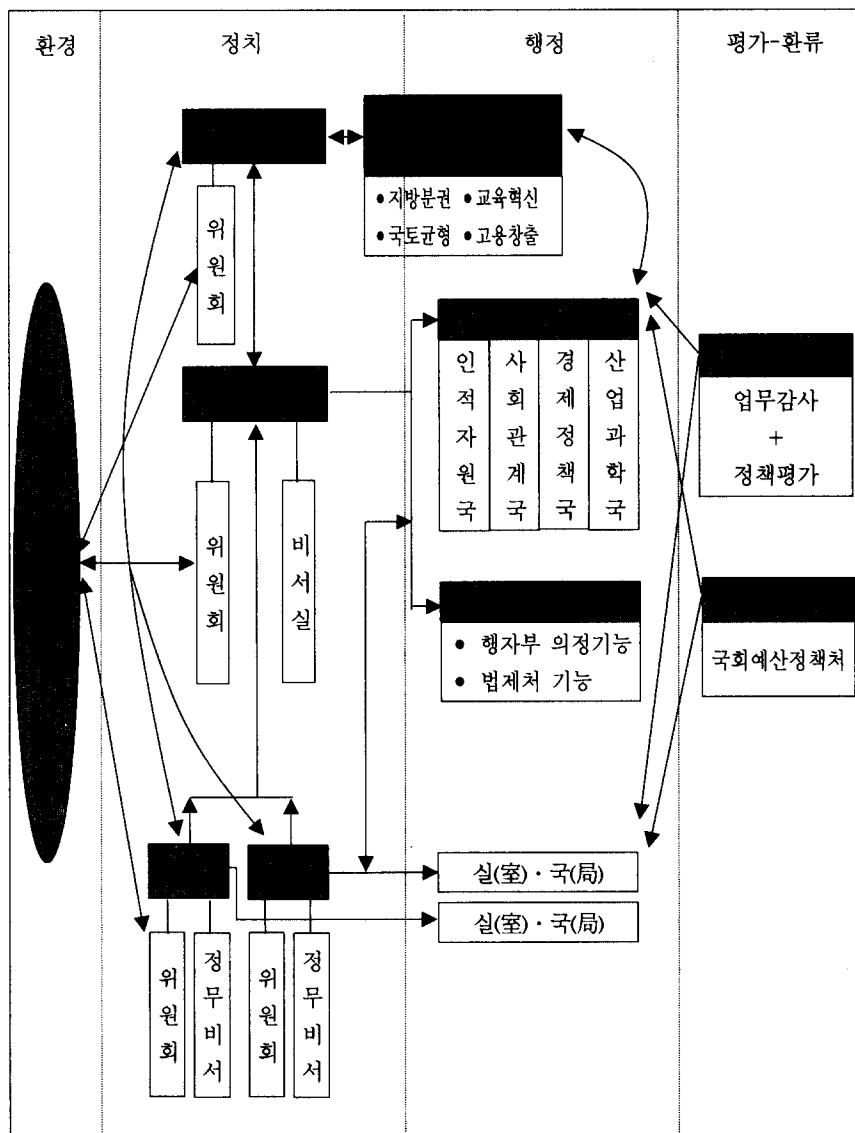
이에 비하여 ‘행정’기능은 집행에 해당하는 것으로 국무총리의 행정관리실(국무 회의)을 중심으로 합법성 확보에 중점을 둔다. 장관은 소관업무에 관하여 정치적인 측면을 겸하여 다루지만 부처내 계선참모부서들은 행정업무를 주로 담당한다. 충실향과 정부부서에 의해 확정된 정책들은 권한과 책임이 있는 관료들에 의해 집행되어야 한다. 그 결과는 감사원과 국회의 예산정책처에서 직간접적으로 평가되고, 각급 위원회, 국민참여, 그리고 모니터링(국민고충처리위와 통폐합한

22) 프랑스의 경우에도 부처간 관계장관 회의는 매우 다양하게 존재한다(임도빈, 2001).

대통령주재의 (부처간) 회의는 위원회(*conseil*)로 명명하고, 부처간 회의(*comité interministériel*)는 다양한 명칭으로 존재한다. 후자는 원칙적으로 수상이 주재하나, 사안에 따라서는 주재자가 수상비서실장일 수도 있고, 참여도 각 부처의 유사한 급의 고급공무원이 되는 등 다양하다.

것)에 의해 환류된다.

본 연구에서 제시한 대안들은 관련법의 개정도 동반해야 한다. 이상에서 제시한 개선방안을 도표로 요약하면 다음과 같다.



<그림 2> 정부운영체제 개편안 개념도

## 참 고 문 헌

- 김동욱.(2003). “중앙정부 조직개편과 기능조정 연구–기본방향과 대통령비서실 개편－”. 한국행정학회 특별세미나 발표논문(미간행).
- 김병섭·김철.(2003). “정부위원회 조직의 개혁 : 반복되는 답과 잊어버린 질문”. 한국행정학회 세미나 발표논문.
- 김영평.(1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울 : 고려대출판부.
- 나카무라 아키라, 다케시타 유즈루 편저(김찬동·이시원 역).(1995). 「일본의 정책 과정」. 서울 : 대영문화사.
- 이송호.(2003a). “관계장관회의의 구성과 운영에 관한 비교연구: 영국, 프랑스, 미국을 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」, 14(3).
- 이송호.(2003b). “국민의 정부 분야별 관계장관회의에 대한 분석과 평가”. 「한국행정학보」, 37(3).
- 임도빈.(2001). 「프랑스의 정치행정체제」. 서울 : 법문사.
- \_\_\_\_\_.(2003a). “한국 신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰 : 지방자치단체 행정서비스현장제 도입사례”. 「한국행정논집」, 15(1).
- \_\_\_\_\_.(2003b). “시간길이란 측면에서 조직연구의 필요성”. 「한국정책학회보」, 12(2).
- \_\_\_\_\_.(2004). 「한국지방조직론」. 서울 : 박영사.
- 정용덕.(2001). 「현대국가의 행정학」. 서울 : 법문사.
- 정창화.(2003). “한국대통령비서실과 독일 연방수상실(Bundeskanzleramt)의 조직 및 기능에 관한 비교분석 : 교차국가연구(cross national studies)를 통한 분석”. 「한국사회와 행정연구」, 14(3).
- 조석준.(1992). 「한국행정학」. 서울 : 박영사.
- 조석준.(1997). 「한국행정조직론」. 서울 : 법문사.
- 함성득·남유진.(1999). 「미국정치와 행정」. 서울 : 나남.
- West.(1995). Theory, pragmatism, and politics., in R. Hollinger & D. Depew(eds.) *Pragmatism: From progressivism to postmodernism*, Westport, CT: Praeger.
- Dickstein.(1998). *The revival of pragmatism*, Durham, NC: Duke University Press.
- Goodman.(1995). *Pragmatism: A contemporary reader*, New York: Routledge.
- Sommers.(1986). *Wright and Wrong*. New York: Harcourt Brace College Publisher.

- Cyert & March.(1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Georgiou, P.(1973). "The Goal Paradigm and Notes Towards a Counter Paradigm", *Administrative Science Quarterly*.
- Hall, R.(1994). *Organizations: Structure and Process*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Harmon M. M. et al.(1986). *Organization Theory For Public Administration*, Boston: Little, Brown and Company.
- Henry Minzberg.(1983). *Power In and Around Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Landau, Martin.(1969). "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap," *Public Administration Review*, vol.29, N.4(July/August)
- Meier, K.J. & J. Bohte.(2003). "Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design", *Public Administration Review*, Vol.63. N.1.
- Moore, W.E.(1963). The temporal Structure of Organizations. in E.A. Tiryakian(ed.), *Sociological Theory, Values, and Sociocultural Change: Essays in honor of Pitirim A. Sorokin*, New York: Free Press.
- Ost, Francois.(1963). "Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée", in Timsit et al.(sous la direction de),(1996). *Les Administrations qui changent*, Paris: Puf
- Papandriou, A.G.(1952). "Some Basic Problems in the Theory of the Firm", in *A Survey of Contemporary Economics*, Vol.2.
- Robbins, S. P.(1990). *Organization Theory: structure, design, and application*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Rugers.(2001). "The Traditional Flavors? The Different Sentiments in European and American Administrative Thought", *Administration and Society*, vol.33 N.2
- Scott, W. R.(1998). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall..
- Thompson, James D.(1967). *Organizations in Action*, N.Y.: McGraw-Hill.
- Tosi, Henri L.(1975). *Theories of Organization*, New York: John Wiley & Sons
- Williamson.(1981). "The Economics of Organization: the Transaction Cost Approach", *American Journal of Sociology*, vol.87 N.3.

### Abstract

## **Redesigning Government Organization : with an emphasis on coordination mechanism at the top level**

To-Bin Im

Even as Korean society is being transformed from a Jupiter model to a Hercules model, the coordination mechanism for government policies has been one of centralization and top-down administration. This means that more conflicts and self interested demands which can not be settled at lower levels rise to the top level for resolution. As a result, there has been a remarkable proliferation of diverse organizations attached to the president's office, such as committees, councils, task-forces, etc., over the past year. The expansion of these kinds of presidential organization has increased the coordination cost of government policy, so that their efficiency and effectiveness have decreased. This paper proposes an institutional rearrangement of at the top level of the government to raise the efficiency of the coordination mechanism. In particular, the proposed coordination mechanism consists of a subsidiarity principle, meaning the delegation of presidential decision-making power to ministers and the prime minister. This principle must be supported by the principle of keeping political affairs and administrative tasks separate at each level.

【Key words : coordination mechanism, organization, president】