

정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서*

최성욱**

본 연구는 우리의 정부조직개편을 지배하고 있는 논리와 수사가 무엇인지를 해석해보는 작업이다. 해석을 위한 방법론으로서 텍스트 분석과 기호학적 모형을 적용하고 있다. 연구에 투입된 자료는 선행연구문헌, 정부부처의 내부자료, 관련자들(교수, 연구원, 공무원, 기자)과의 토론과 대화로부터 획득된 구두자료 등이다. 우리의 정부조직개편 텍스트를 읽어본 결과, 능률의 기표가 일차적인 기의를 상실한 채, 이차기호의 수준에서 현실정치와 이원대립구도로 표상되고 있다. 본 연구에서는 행정능률(긍정) 대 현실정치(부정)의 이원대립관계를 해체하여, 제3의 가능대안으로서 문화통합논리를 제안하고 있다.

주제어: 정부조직개편, 텍스트 읽기, 능률(효율성), 문화통합

I. 들어가며

“새 정부 출범을 전후하여 우후죽순처럼 제시되고 있는 수많은 개혁논의들에 불만을 가지고 뭔가 이전과는 다른 논의가 이루어져야 할 시점이라는 생각을 가진 네 명의 학자 - 김영평, 최병선, 송하중, 송희준 (*필자 註) -..... 조직개편으로 행정개혁이 성공할 수 없다..... 우리나라의 행정은 지나칠 정도로 하드웨어에만 관심을 두고 소프트웨어의 개선에는 등한시하였다.”

(김영평·최병선(편), 1993의 서문 中).

* 본 논문은 2012년 한국정책학회 추계학술대회에서 발표한 글을 언어기호학적 관점에서 수정·보완한 것이다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 전남대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정(조직)문화, 감정관리, 갈등관리 등이다(E-mail: csw4pa@jnu.ac.kr).

대한민국정부 수립이후 지금까지 매년 평균 약 0.83회 꼴로 부처수준의 정부조직개편(governmental reorganization)이 이루어져 왔다.¹⁾ 미국이나 영국 등 선진국에서는 최근 들어 정부조직개편에 대한 논의가 거의 없다. 특히, 미국에서 연방수준의 정부조직개편에 대한 논의는 정치적 전략차원에서 이루어지는 것을 제외하면,²⁾ 1980년대 이후에는 거의 이루어지지 않고 있다.³⁾ 실제 부처수준의 조직개편도 911사태에 의한 국토안보부의 신설 이외엔 근래 들어서 없다(한국행정연구원, 2011: 71). 우리의 경우, 정권교체시기가 도래하면 정부조직개편에 관한 이야기가 정·관·가, 그리고 학자공동체와 언론매체의 공간에서 회자된다. 빈번하게 단행되는 우리의 정부조직개편을 지배하고 있는 논리와 수사(rhetoric)는 무엇일까?

정부조직개편의 텍스트를 읽으면 이야기 줄거리와 배역은 파악하겠는데 진짜 주역이 누구인지를 단정 짓기란 쉽지가 않다. 생존과 확장의 욕구실현을 위해 무대 뒤에서 실력을 행사하는 관료들이 주역인지, 개편극의 연출담당적인 신정부의 창출집단이 주역인지, 전문지식과 현실참여욕구로 무장한 학자집단이 주역인지 행간을 정확하게 읽어내기가 쉽지 않다. 정부조직개편의 이야기가 전개되는 상황적 맥락과 흐름은 역동적으로 움직이기 때문이다. 정부조직개편을 왜 하는가? 누구를 위한 정부조직개편인가? Chackerian(1996)에 의하면, 이러한 질문에 단도직입적으로 명쾌한 대답을 제공할 수 있는 선행연구는 아직 없다. 이러한 질문 자체가 어리석은 수도 있다. 왜냐하면, 정부조직개편 자체가 성격상 그 목적과 동기를 명시하여 인과성을 설명할 수 있는 문제가 아닐 수 있기 때문이다. 비록 정부조직개

1) 건국이후 지금까지 총 50여 차례에 걸친 정부개혁이 단행되었다(행정안전부, 2008). 건국 후 우리 정부조직개편의 주기는 10년이었던가 평화적 정권교체가 이루어지면서 그 주기가 5년으로 단축되는 추세를 갖는다. 5년 주기의 정부조직개편은 앞으로도 계속될 것으로 기대된다(안문석, 1999: 80-81).

2) 예컨대, 오바마 대통령은 2012년 1월 연방정부의 축소계획을 발표하였다. 주요 내용은 소기업청, 무역대표부, 수출입은행, 해외민간투자 및 무역개발청, 그리고 상무부의 사업 및 무역기능을 단일부처로 통합하여 기능중첩을 제거한다는 것이다. 이것은 공격적인 선거캠페인의 일환으로 의회 및 공화당과의 정치적 교환전략차원에서 나온 것이라고 해석되고 있다(The New York Times 2012년 1월13일자 "Obama Bid to Cut the Government Tests Congress").

3) JSTOR(<http://www.jstor.org>)에서 "governmental reorganization"으로 주제어 검색을 해보니 8199건의 논문이 검색됨(2012년 9월 기준). 이 논문들을 대상으로 "governmental reorganization"과의 적합성(relevance) 기준으로 정렬하여 상위 100건의 논문에 대한 출판년도를 살펴보았다. 그 결과 1900년부터 누적적으로 1951년까지는 61%, 1980년까지 87%, 1990년까지 95%를 차지하였다.

편을 단행할 때마다 항상 그 목적이 표방되고 ‘정당화’되지만 말이다.

본문에 들어가며 시작되고 있는 발췌문장은 지금으로부터 20년 전에 몇몇 행정학자들이 우리의 정부조직개편에 관해 가졌던 문제의식을 전달하고 있다. 근래 들어서는 정부조직내부에서도 이와 비슷하게 문제를 인식하고 있다. 행정안전부(2008: 28)에 의하면, 종전의 정부개혁은 조직개편과 정원감축 등 외형적인 감량에 역점을 두었고, 정부기능의 정비와 운영시스템을 개선하려는 노력은 미흡하였다. 그러나 이러한 내용이 정부조직개편의 텍스트에서 지배적인 이야기는 아니다. 기실 정부조직개편에 대한 시각은 다양하다. 정부효율성과 효과성을 달성할 수 있는 보편적인 조직원리가 있다고 보든가 과학적 원리는 존재하지 않고 정치적 요소가 주연이라고 보든가 정부조직개편은 비용만 발생시킬 뿐 불필요하다고 본다(조성한, 2008). “정부조직개편 문제는 관점에 따라 달리 인식할 수밖에 없다. 정답이 없다”(2012년 8월30일 행정학자의 코멘트).

본 연구에서는 이러한 문제의식 속에 우리의 정부조직개편을 지배하고 있는 논리와 수사가 무엇인지를 해석해보기로 한다. 해석을 위한 방법론으로서 텍스트분석과 기호학적 모형을 적용해본다. 본 논문은 다음의 네 가지 부문으로 구성된다. 첫째, 텍스트 읽기의 틀이라 할 수 있는 기호학적 모형을 소개한 후, 선행연구들의 문헌검토를 통해 정부조직개편에 관한 지배논리와 수사를 정리한다. 둘째, 우리나라 정부조직개편의 역사를 개관한 후, 지배적인 개편논리와 수사를 유추한다. 셋째, 유추된 지배논리와 수사를 텍스트분석과 기호학적 모형을 적용하여 해체한다. 넷째, 지배논리와 수사를 초월한 제3의 길을 모색해본다. 본 연구에 투입된 자료는 정부조직개편관련 선행연구문헌, 정부부처의 내부자료, 관련자들(교수, 연구원, 공무원, 기자)과의 토론과 대화로부터 획득된 구두자료 등이다.

II. 정부조직개편 텍스트의 수사와 논리

1. 텍스트 분석과 기호학적 모형

텍스트(text)는 저자와 독자가 만나는 기호론적 담론의 장으로써, 기호(sign)의

조직 원리인 코드(code)에 의해 생산된 산물이다. 기호는 기표(signifier), 기의(signified), 기호(기표+기의) 자체 3부로 이루어져 있다. 기표는 소쉬르의 음성이미지를 가리키는 용어이다. 소쉬르의 기표는 사물이 아니라 음성의 범주, 즉 개념화된 음성이미지(conceptualized sound-image)이다. 그리고 소쉬르의 기의는 개인의 주관적 마음 내부에 존재하는 사건이 아니라, 선형적으로 상존하는 사회적 현실(an ever-present, pre-existing social reality)이다(Harland, 1987: 77).⁴⁾ 그러나 이후 많은 기호학자들이 그 뜻을 넓혀 사용해서 매우 광범위한 의미를 갖게 되었다. 한마디로 말해, 기표는 ‘의미의 운반체’이다. 기의는 기호 속에 담겨있는 추상적 개념을 가리킨다. 즉, 기의는 기호의 추상적 내용에 해당한다(김경용, 2010).

텍스트는 이미지(image), 은유(metaphor), 환유(metonym), 설화(narrative), 신화(myth), 이데올로기(ideology)와 같은 상징체계로 이루어져 있다(김경용, 2010). 포스트모더니스트에게는 이 세상 모든 것이 텍스트이다. 예컨대, 자크 데리다에게는 세상 그 자체가 텍스트로 간주된다(Cooper, 1989: 481).

텍스트는 어떤 형태를 취하건 형식과 내용을 가지고 있다. Barthes(1972)가 제시한 기호학적 체제모형은 텍스트 분석을 위한 틀을 제공한다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 표현은 기호의 기표 부분에 해당하는 반면, 내용은 기호의 기의 부분에 해당한다. 일차기호는 기호가 지니는 직접적이고도 명확한 자연적 의미인 외연을 품고 있다. 이것은 객관적 의미의 수준이다. 이차기호는 주관적 의미의 수준이다. 일차기호의 기표(표현1)와 기의(내용1)가 합쳐져서 이차기호의 새로운 기표(표현2)로 된다. 일차기호(기표1+기의1)는 이차기호의 새로운 내용을 담기위한 그릇이 됨으로써 일차기호 자체의 내용(기의1)을 고갈시킨다(Barthes, 1972: 118). 다시 말

4) 소쉬르 이전에는, 전통적으로 언어가 한편으로는 물리적 음성의 측면에서 다른 편으로는 정신적 관념의 측면에서 인식되었다. 물리적 음성언어는 객관적 사물의 세계에 존재하는 반면, 정신적 관념의 언어는 개인의 주관적인 마음 내부에 존재한다(Harland, 1987: 77). 소쉬르(Saussure, 1959)에 의하면 기의와 기표는 항상 기호 안에 함께 들어 있으며 결코 독립해서 존재하지 않는다. 다만 개념적으로만 분리가 가능할 뿐이다. 바르트는 이러한 불가분리성에 동의하지 않는 것 같다(김경용, 2010: 318). 소쉬르의 텍스트구조는 랑그(langue)라는 ‘객관적 관념’(an objective idea)으로 이해될 수 있다. 랑그는 공동체 구성원들 간 합의한 일종의 계약에 의해서만 존재한다. 예를 들어, 한국행정학자들 사이에 한국행정언어로 의사소통이 가능하려면, 한국 행정학계 회원들 모두에게 동질적이고 공통적인 ‘한국행정언어의 규칙’이라는 것이 상호 인식되어 있음을 전제해야 한다. 그래서 랑그는 공동체의 구성원 개인들에게 공통적으로 잠재하고 있는 문법체계인 동시에 기호체계이다.

해, 이차기호 수준에서 기의1은 다른 곳으로 쫓겨나서 유명무실한 것이 되고 만다 (김경용, 2010: 177). 이 점이 매우 중요하다. 그리고 이차기호의 수준에서 기표는 수사로 기의는 신화로 이해된다.

<그림 3> Barthes(1972)의 기호학적 체제모형

이차기호 (secondary sign)	내포 (connotation)	표현(기표)2 [수사]		내용(기의)2 [신화]
일차기호 (primary sign)	외연 (denotation)	표현(기표)1	내용(기의)1	

출처: 김경용(2010: 177)

텍스트를 잘 읽기 위해서는 우선 텍스트에 내재되어 있는 이원대립성을 포착하는 것이다.⁵⁾ 소쉬르(Saussure), 그레마스(Greimas) 등과 같은 언어기호학자들에 의하면, 이항대립적 관계가 성립할 때 기호가 된다. 그래서 텍스트에 존재하는 최초의 이원대립쌍(initial binary opposites)을 포착하여 Greimas(1990)의 기호학적 사변모형을 적용할 수 있다. 먼저 <주체 : 반주체>라는 최초 이원대립쌍을 찾고, 그 다음에 주체와 반주체를 각각 부정하는 <비주체 : 비반주체>를 구한다. 주체와 반주체 사이에는 역관계가 성립하고, 주체와 비주체 사이에는 모순관계가 성립한다. <주체와 비반주체>, 그리고 <반주체와 비주체>의 관계는 상호보완적이다. 마지막으로, 이들을 서로 교차하여 사변형을 만들면 신화가 창조된다(김경용, 2010: 283-286). 특정한 은유를 가지고 텍스트를 읽어가듯이 조직을 읽을 수 있는 것처럼 (윤건수, 2008: 79), 정부조직개편이라는 현상을 텍스트를 읽어가듯이 파악할 수 있다.

그러면 먼저 정부조직개편 텍스트에 내재하는 이원대립적 가치를 포착하는 작

5) 이원대립성의 포착은 자크 데리다의 해체(deconstruction)작업의 첫 단계이기도 하다. 연구전략으로서 해체에 대한 소개는 최성욱(2011: 230-231)을 참고할 것. 소쉬르의 랑그도 본인이 가치(value)라고 불렀던 개념인 차이(differentiation)라는 것으로 연결된다. 차이의 원리에 의해 언어는 의미를 가지게 된다. 하나의 언어적 항목은 나머지 부정형의 항목에 의해서 정의된다 (Harland, 1987: 11-13).

업부터 시작하도록 한다.

2. 정부조직개편의 목적과 동기

정부조직개편은 정부에 소속해 있는 행정기관의 구조와 기능에 의식적인 변화를 가하는 것을 의미한다(박천오, 2011: 1-2). 비록 구조와 기능은 불가분의 관계에 있지만, 정부조직개편은 구조적 조직개편과 기능적 조직개편으로 대별할 수 있다(이윤경·문명재, 2011: 64). 구조적 개편은 조직의 신설, 폐지, 승계 등으로 대별되며, 이 가운데 승계를 선형대체(개명), 통합, 분화, 일부폐지 등으로 세분할 수 있다(Peters, 1988; 김근세·최도립, 1996: 38). 반면, 기능적 조직개편이란 기존의 조직구조는 변화시키지 않은 채 새로운 기능을 추가하고 새로운 권한을 부여하거나 또는 기능을 축소하고 타 조직으로 이관하는 것을 말한다.

정부조직개편을 단행하는 목적과 동기는 차원과 수준에 따라 다양하게 언급할 수 있다. 박천오(2011)와 김근세·최도립(1996)은 행정과 정부조직의 효율성 제고, 정책(사업)추진의 효과성 제고, 행정수반의 통제력 강화, 정책 우선순위의 재조정, 전략적 편의의 정치적 효과실현(상징정치) 등으로 세분하여 제시한다. 최병선(1993)과 문명재(2009)는 조직개편의 목적을 정치적 목적과 행정적 목적으로 대분한다. 이들은 정치적 목적으로 국정철학의 상징성 확보, 정치적 정당성 확보와 관료의 통제, 정치적 위기를 돌파할 기회추구, 정부와 시장의 역할 분담 등을 제시하고, 행정적 차원에서 정부기능 재분류를 통한 효율성과 생산성 증대, 정부의 자율성과 책임성 증대, 정부의 투명성 제고 등을 제시한다. 한편, 박대식(2008)과 이창원·임영제(2009)는 세 가지 관점으로 언급한다. 첫째, 효율성·효과성 제고를 위해 환경과 조직 간의 상황적합성에 근거한 환경의존적 또는 구조상황적 접근이다. 둘째, 정부조직의 구성과 운영이 관련된 이해 당사자들간 타협의 산물이라는 시각에서 정치적 의도와 상징적 목적을 강조한다. 셋째, 선진제도의 모방을 통해 정부조직을 개선할 수 있다는 입장으로써, 제도화이론(Meyer&Rowan, 1977)에 근거한 동기다. <표 1>은 이러한 국내 행정학자들의 제시를 행정적 측면과 정치적 측면으로 양분하여 정렬한 것이다.

<표 1> 정부조직개편의 목적과 동기

행정적 측면	정치적 측면	근거
-행정/조직의 효율성 제고 -정책의 효과성 제고	-행정수반의 통제력 강화 -정책우선순위의 재조정 -전략적 편의의 효과실현(상징정치)	박천오(2011) 김근세·최도림 (1996)
-효율성과 생산성 증대 -정부의 자율성과 책임성 증대 -정부의 투명성 제고	-국정철학의 상징성 확보 -정치적 정당성 확보와 관료의 통제 -정치적 위기돌파 기회의 추구 -정부와 시장의 역할 분담	최병선(1993) 문명재(2009)
-환경과 조직간 적합성을 통한 효율성과 효과성 제고	-정치적 의도와 상징적 목적 달성 -선진제도의 모방을 통한 조직개선	박대식(2008) 이창원·임영제 (2009)

이렇게 정렬된 정부조직개편의 목적과 동기는 수사와 논리로 표상되는데, ‘행정능률’과 ‘현실정치’로 이원화될 수 있다. 정부조직개편에 관한 우리의 선행연구들에서 주요하게 참고하는 March&Olson(1983)은 20세기(1900년~1980년) 미국정부 조직개편의 역사를 고찰하면서 정부조직개편의 언어를 정통행정이론과 현실 정치적 수사로 양분하여 제시한다.

3. 정부조직개편의 지배수사와 논리

1) 행정능률

능률(효율성, efficiency)은 정통행정이론의 복음이다. 정통행정이론은 “관료적 계층제의 능률과 효과성 제고를 위한 행정구조와 절차의 설계”에 관한 이야기로써 “미국 문화에 깊숙이 뿌리박혀있는” 수사이다(March&Olsen, 1983: 282). 여기에서 문제란 주로 중복으로 인한 낭비이며, 이에 대한 해결책으로서 “조직·직위·비용의 감축·폐지”를 이야기한다(White, 1958: 85). 능률성, 효과성, 그리고 생산성은 막스베버의 합법적·합리적 권위의 관념을 다룰 때 서로 가장 근접한 대상체들(referents)이다. 정부사업에 있어 능률의 강조는 조세인하 압력과 동시에 정부서비스의 확대압력이 계속되기 때문에 지극히 자연스러운 것이다(Harmon&Mayer, 1986: 41). 예컨대, 미국 앨고어 부통령 보고서인 NPR의 부제인 “Works Better, Costs

Less”는 이러한 압력을 반영한 전형적인 능률수사이다. 정부조직개편을 둘러싸고 통용되는 언어는 기능중복과 할거주의, 조정과 통합의 약화, 행정환경변화에의 부적응 등과 같은 ‘객관적인’ 문제와 이에 대한 ‘합리적인’ 대안을 찾아 선택하는 것으로 표상된다. 그래서 행정능률수사에서 논리는 다음과 같다.

IF(문제) : 기능과 역할의 중복과 중첩 → 부처할거주의 심화 및 조정미비 →
 정부환경변화에 대한 부적절한 대응
 THEN(해결) : 합리적 조직개편의 단행 → 기능과 역할의 중복중첩의 제거
 → 정부환경변화에 대한 적응

정부조직개편에 있어 능률논리는 비용을 줄인다는 측면에 강조점을 둔다. 즉 정부조직의 통폐합을 통해서 기구와 인원을 축소함으로써 재정적 부담을 줄이려는 것이 일차적 목적이다(최성욱, 2001: 21). 정부활동의 투입측면에 초점을 둔다. 1949년 이후 미국의 정부조직개편 법령에 명시된 내용을 살펴보면, 미국의 정부조직개편이 능률의 복음에 충실한 것을 알 수 있다(March&Olsen, 1983: 283). 법령내용을 요약하여 예시하면 다음과 같다.

“행정부와 소속 기관에 대한 효과적인 관리개선을 위해 더 나은 법의 집행을 촉진하는 것; 정부의 효율적인 운영을 통해서 지출감소와 경제성을 촉진하는 것; 정부기능과 행정기관을 통합·조정하는 것; 유사기능과 해당 기관들을 합병함으로써 정부기관의 수를 감소시키는 것; 중복·중첩을 제거하는 것이다.”

한편, 우리의 경우도 공식적으로 행정기관은 능률의 논리와 관점에서 조직된다.

“이 법은 국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정함을 목적으로 한다(『정부조직법』의 제1조); 행정기관의 조직은 다른 행정기관의 조직과 기능상의 중복이 없어야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성되어야 한다.”(『행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙』의 제3조)

그러나 실제로 능률논리에 의한 정부조직개편은 원래 기대했던 효과를 산출하지 못하고 실패하거나 결과에 대한 평가 없이 또 다시 단행되는 경우가 많다. 우후

죽순처럼 제시되고 있는 정부조직개편대안들 사이에 비용편익분석이 가능한가?

능률의 판단기준에 대한 이해는 본질상 이윤을 추구하는 상업조직(사기업조직)에 적용할 때 용이하다. 환언하면, 능률기준을 비상업성을 띠고 있는 정부조직에 적용할 경우 이해가 쉽지 않다. 대차대조표상 능률은 고정비용으로 최대수익을 산출하거나 고정수입으로 최소비용을 투입하는 것을 말한다. 상업조직에서 능률은 가장 큰 순이익을 산출할 수 있는 대안의 선택을 의미한다(Simon, 1945: 172-173). 한편, 이상적인 정부조직구조에 관한 이론이나 가설이 있는 것도 아니다. 많은 학자들이 현재로서는 조직 설계시 20세기 초 L. Gulick 등이 제시한 원리를 적용하는 수준이라고 주장한다(Peters, 1995; 조성한, 2008; 박천오, 2011).

정부조직개편이 당초 기대했던 효과와 성과를 낳지 못함에도 불구하고, 왜 마치 “일상화된 국정운영의 일환”(염재호, 2009)처럼 지속적으로 반복되는가?

2) 현실정치

현실정치의 수사에서 정부조직개편은 경합하는 이해세력들 사이에 벌어지는 정치적 투쟁으로 묘사된다(March&Olsen, 1983: 283). 정부조직개편은 “선거수요에 편승한 관료들의 밥그릇과 손가락 얻기 싸움이다”(2012년 8월30일 중앙일간지 기자의 코멘트). 이러한 표현이 현실정치의 수사에 포함된다. 정부조직개편은 “고도의 정치적 작업”이다(안문석, 1999: 77). 예컨대, 2002년 부패방지법의 개정과정을 보면, 그 결과가 정치적 투쟁과 조정을 반영하고 있음을 보여주고 있다. 개정의 핵심은 당시 부패방지위원회에 조사권과 최소한의 수사권을 부여하는 것과 권력형 비리를 수사하기 위해 공직비리수사처(공수처) 또는 상설특별검사제도를 도입하는 것이었다. 국회에 접수된 개정법률안이 우여곡절 끝에 법사위의 법안소위원회에 상정되었지만, 법 개정 반대하는 의원들에 의해 무산되었다. “공수처는 국회의원 본인들의 목을 죄는 것이며 검사출신들로 구성된 법사위 위원들이 통과시킬리 만무하다.”(○○○ 17대 국회의원, 2012/10/23).

여기에서 조정의 미흡이나 할거주의 문제는 능률에 기초한 합리적 대안에 의해 해결되는 것이 아니라, 정치적 측면에서 그 해법을 구해야 한다고 본다. 조직구조의 설계는 근본적으로 정치적 과정이며 정치적 문제이다. 그렇기 때문에 정부조직개편이 효과적이기 위해서는 개편과정이 이질적인 다양한 환경적 요소들을 반

영해야 한다.

정부조직개편은 상징적 효과를 갖는다. 정부조직개편은 새 정부가 출범할 때 기존 정부와 차별화하고 새로운 정부의 정통성과 지지를 공고화하고, 특정한 행정 가치나 정부운영의 방향을 제시한다는 점에서 중요한 의미를 가진다(문명재, 2009: 24). 정부조직개편은 정치적으로는 정부의 개혁의지를 보여주는 상징적 의미가 있으며, 행정적으로는 행정개혁의 방향과 내용을 암시하는 출발점으로도 볼 수 있다(민진, 2008; 이윤경·문명재, 2011: 60에서 재인용).

현실정치의 수사에서 정부조직개편의 운명은 정치적 상황의 우연성에 의해 좌우된다. 정부조직개편안은 끊임없이 제시된 안들을 취사선택하고 조합해서 나온 것이다. 행정개혁안을 결정하는 과정에 쓰레기통모형을 적용할 수 있다(민진, 1995: 1015). March&Olsen(1983)은 정부조직개편을 쓰레기통 모형으로 설명한다.⁶⁾

“조직개편에 대한 정치적 교섭은 상황맥락적 격변과 단기적 정치적 관심변화에 민감하다. 조직개편은 주의력(attention)이 관건인 게임의 생태학이다..... 정부조직개편은 사람, 선택기회, 문제, 해결안이 상황적으로 결합된 쓰레기통 모형의 구현이기 쉽다. 그래서 조직개편의 과정과 도정은 개편안의 특성 자체에 의존하는 것 보다는 개편추진집단이 통제하기 어려운 단기적 정치관심의 우연성에 더 의존하게 될 가능성이 높다.”(March&Olsen, 1983: 286)

현실정치의 논리에서는 ‘합리적인’ 조직개편의 원안이 개편과정상 수정되어 설사 ‘짜집기 누더기’처럼 보일지라도 정상적이고 자연스러운 것이다. 예컨대, 1994년, 1998년, 2008년의 정부조직개편은 당초의 정부안이 각계의 이해와 입장차이로 수정되어 최종 결정되었다. 합리주의적 능률의 관점에 의하면, 이는 “합리적 판단 보다는 힘의 논리와 정치적 논리가 조직개편과정을 지배하기 때문에”(이승중 외, 2012) 매우 우려되지만, 현실정치의 관점에서는 중요한 효과가 되는 것이다. 미국에서 대통령의 정부조직개편안은 의회와의 정치적 협상의 칩을 제공한다(March&Olsen, 1983: 286). 요컨대, 능률논리에서 보면 현실정치는 비정상적이고 낭

6) 쓰레기통 모형이 가정하고 있는 상황을 이해하려면 조직화된 무정부(organized anarchy) 개념을 언급할 필요가 있다. 이 개념은 첫째, 목표가 애매한 상황에서 어떻게 선택하는가? 둘째, 모든 사람이 모든 것에 항상 주의를 집중하지 못한다는 점에 입각하여, 의사결정 참여자들의 주의력 패턴이 어떤가? 등 두 가지 질문의 답을 내포하고 있다(Cohen, March,&Olsen, 1972: 1-2).

비적인 것으로 인식되며, 현실정치의 논리에서 보면 능률관점은 순진한 환상으로 인식된다.

Ⅲ. 기호학적 모형을 통한 한국정부조직개편 텍스트 분석

1. 정부조직개편의 약사(略史)

우리의 정부조직개편은 정치주기에 따라 반복적으로 나타나는 정치적·행정적 행위이다(문명재, 2009). 언젠가부터 대선 때만 되면 정부조직개편이 약방의 감초가 되어 버렸다(이종열·주동범, 2012: 461). 건국이후 50여 차례의 정부조직개편을 단행해오면서 정부조직의 규모는 전반적으로 확대되어 왔다.

역대 정부별 주요 국정외제와 개편내용을 중심으로 대한민국 정부조직개편 역사를 간략하게 정리해보도록 한다(참고: 행정안전부, 2008; 김윤권 외, 2011; 이윤경·문명재, 2011). 정부수립 이후 군사정권을 거쳐 제4공화국까지의 조직개편은 주로 정부조직 자체를 관리하기 위한 것이었다.

첫째, 이승만 정부는 독립적인 국가건설을 위해 현대행정체제의 골격을 갖춘 정부조직법을 1948년 7월 17일에 제정·공포하였다. 기본적인 체제유지기구라고 할 수 있는 외무, 국방, 내무 등의 기구를 경제 및 사회관계 기구보다 우선시하였다. 1954년 이후에는 2차 헌법 개정을 통해 국무총리제를 폐지하고 대통령 중심의 권력체제를 강화하였다.

둘째, 박정희 정부는 경제발전과 성장을 국정의 최우선과제로 삼고 경제와 산업 관련부처들의 신설과 기능강화를 꾀하였다. 특히, 경제기획원을 중심으로 국가경제를 주도해나갔다. 1977년 유가파동을 계기로 상공부에서 동력자원부를 분리시켜 동력과 지하자원을 담당하도록 하였다. 박정희 정부에서는 1차 2차 3차 산업관리 및 발전을 위해 각종 산업을 담당하는 정부기관들을 신설함으로써, 중화학육성 및 산업기반시설 확충과 관련된 부처들의 기능을 확대하였다.

셋째, 전두환 정부와 노태우 정부에서는 제2의 경제성장과 삶의 질(사회개발)에 대한 관심이 높아지면서, 사회분야의 정부부처들을 강화하고 신설하였다. 노동부의 승격, 체육부와 환경처의 신설 등은 삶의 질에 대한 정부의 관심을 나타내는 것

으로 예시할 수 있다. 한편, 전두환 정부는 1981년 중앙행정기관을 대규모 감축하였다. 기관장의 직급조정 및 부기관장제의 폐지 등과 같은 조직 정비로 인원을 감축하였다. 대국대과주의의 구현으로 조직규모의 적정화 및 인력의 소수정예화로 행정의 전문화를 표방하였다.

넷째, 김영삼의 문민정부는 작은 정부와 감축관리의 행정개혁물결에 영향을 받아 정부부처간의 통폐합을 과감하게 단행하였다. 그 결과 중앙행정기관의 수가 축소되었다. 문민정부는 세 차례에 걸쳐 정부조직개편을 단행하였다. 1994년말 제2차 정부조직개편에서는 대규모 부처통폐합이 특징이었다. 재정경제원(경제기획원+재무부), 건설교통부(건설부+교통부), 문화체육부(문화부+체육청소년부), 통상산업부(←상공자원부=상공부+동력자원부) 등과 같은 합병부처가 탄생되었다.

다섯째, 김대중의 국민정부는 IMF 외환위기 극복을 최우선적 국정과제로 삼았으며, 작고 효율적인 정부의 기조 하에 축소지향적 정부조직 관리를 유지하였다. 1998년 IMF 외환위기의 책임을 물어 재정경제원을 재정경제부로 축소 개편하고, 그 산하에 예산청을 신설하였다.⁷⁾ 재정경제원의 예산기능은 예산청으로, 금융감독기능은 금융감독위원회로, 통상교섭기능은 외교통상부로, 통화신용정책은 한국은행으로 독립, 이관시켜 정부 내 견제와 균형을 도모하였다.

여섯째, 노무현의 참여정부는 권위주의의 청산과 정부혁신과 분권을 주요한 국정과제로 내세웠다. 참여정부는 조직개편을 하기보다는 기존 조직의 운용방식에 변화를 주었으며, 청와대와 정부부처 사이에 각종 위원회를 설치·운영한 것이 특징이다. 집행기능보다는 합의기능을 강조하고, 정보를 중심으로 한 통합기능강화에 노력을 기울였다. 그리고 본부·팀제를 도입하였다.

일곱째, 이명박 정부는 작고 유능한 실용정부를 표방하며 대규모 조직개편을 단행하였다. 기능중복과 상충에 따른 비효율성을 주요한 문제로 인식하여 기능과 조직이 광역화된 대부대국제를 도입하였다. 당초 2008년 1월 인수위원회가 제시한 정부조직개편안은 중앙행정기관을 대폭 축소하는 것이었다. 이는 중앙부처의

7) 김광웅(1998: 102)에 의하면, 예산기능과 기구개편에 있어 결국 기이한 형태의 기구가 탄생하고 말았다. 기획예산위원회가 그것으로서 예산청이라는 기구는 별도로 있고 위원회 형태로 남아 대통령실에 소속하였다. 안문석(1999: 81)에 의하면, 여소야대의 국회의원 분포가 정부조직의 모습을 그런식으로 바꾸어 놓았다. 대통령은 국민회의에서 국무총리는 자민련에서 맡는 공동정부도 정부조직개편시 결정적인 영향을 미쳤다.

수로는 1960년 이후 최소였으나, 최종적으로 15부 2처 18청으로 축소하는 것으로 실행되었다.⁸⁾

2. 행정능률과 현실정치의 이원대립성

정부조직개편은 인지단계-입안단계-법제화단계-시행단계-평가단계 등으로 나누어 볼 수 있는데(민진, 1995), 단계별로 지배하는 논리와 수사의 비중이 다를 수 있다. 예컨대, 문제정의와 의제설정을 하는 인지단계와 법제화단계에는 현실정치가 부각되는 반면, 입안단계와 시행단계에는 능률과 합리성이 부각될 수 있다. 그래서 정부조직개편에 대한 분석과 평가기준이 단계별로 다르게 적용될 수 있는 것이다. 그러나 우리의 정부조직개편 텍스트에 표상되는 기표는 능률의 1차 기의가 상실된 채 이차적 기호수준에서 현실정치와 행정능률이 대립하고 있다.

앞서 본 바와 같이, 우리나라는 건국 이래 정권이 바뀔 때마다 대부분 중앙행정기관과 정부주변기관에 대한 대폭적인 개편을 단행해왔다. 주로 조직구조를 개편하는 것으로 행정개혁을 대신하였다. 행정부처의 구성을 바꾸고, 인력을 감축하고, 기관들을 통폐합하는 것이 행정개혁의 대부분이었다(김영평, 1993: 22). 이종열·주동범(2012: 477, 462)은 1998년 이후 김대중, 노무현, 이명박 정부의 조직개편 과정에서 나타난 몇 가지 특징을 다음과 같이 쓰고 있다. 첫째, 모든 정부에서 정권교체에 정부조직개편을 화두로 삼았다. 둘째, 정부조직개편이 정부의 효율성 제고라는 미명하에 정치적 성격을 보였다. 조직개편작업이 조직의 효율성이라는 차원에서 필요하다는 지적도 있지만, 또 한편에서는 정치적 결정으로 인해 많은 사회적 비용이 낭비되고 있다는 비판을 받기도 한다.

여기에서 “효율성 제고라는 미명하(美名下)에 정치성을 띠었다”는 평가는 정부조직개편에 대한 부정적 측면을 현시하고 있을 뿐만 아니라, 정부조직개편의 신화에서 능률(공정)/정치(부정)의 이원대립성을 드러내 주고 있다. “5년마다 신세

8) 인수위원회가 제시한 정부조직개편안은 18부 4처 18청 4실의 중앙행정기관을 13부 2처 17청으로 대폭 축소하는 것이었다. 그러나 통일부와 당시 여성가족부의 폐지가 포함되면서 각계의 입장 차이가 불거졌다. 결국 여야의 협상을 통해 통일부, 여성부, 농촌진흥청을 존치하고, 과거사 관련 군소위원회의 통폐합 시기를 미루는 방안으로 15부 2처 18청으로 축소하는 정부조직개편이 단행되었다(이윤경·문명재, 2011: 97).

계를 창조한다”거나 “일상화된 국정운영의 일환” 또는 “통과의례” 등과 같은 표현도 그 동안의 빈번한 조직개편과 이로 인한 피로감 또는 회의적 인식을 담고 있다. “개편 이야기만 나오면 ‘니 마음대로 해’라는 생각이 든다”(2012년 8월30일 광역자치단체 산업지원단장의 코멘트)와 같은 반응 역시 주기적으로 빈번하게 단행되는 정부조직개편에 대한 부정적 태도를 나타내주고 있다.

그 동안 단행된 정부조직개편에 대해 정부조직관련 행정학자들은 일반적으로 다음과 같은 공통점들을 지적한다(박천오, 2011). 첫째, 정부조직구조나 환경에 대한 체계적이고 정밀한 진단이 선행되지 않은 채, 정치적 조건변화에 따라 결정되고 추진되었다. 둘째, 청와대를 중심으로 개혁의지의 표현 또는 권력재편 등과 같은 정치적 목적을 위해 즉흥적으로 급하게 추진되므로 개편이후 후속관리에 혼란과 어려움이 발생하였다. 셋째, 원안이 개편추진과정에서 정치적 타협에 영향을 받아 기형적 형태로 변형되는 경우가 많았다.

한편, 구체적인 정부조직개편에 대한 행정학자들의 평가를 예시해보자. 1994년과 1998년의 정부조직개편에 대한 평가이다.

“작은 정부를 지향한 중앙정부조직의 축소개편, 그리고 경제정책 조정의 효율성을 높이기 위한 기능과 구조의 과감한 통폐합이 이루어졌다. 이는 민선 정치 엘리트들에 의한 관료제의 통제 가능성을 검증해 볼 기회를 제공한 것이다. 반면 적지 않은 수사학의 동원과 충격요법적 시기 선정 등은 모두 정부조직개편의 강한 상징정치적 측면을 보여준다.”(정용덕, 1995: 58).

“여기에서 난산했다는 것은 원안이 꽤나 왜곡되었다는 의미를 포함한다..... 정치적 타협의 결과 탄생한 법은 정치권의 자성이나 또 다른 정치권력의 탄생과 더불어 수정되기 마련이다. 거기에 행정적 불편과 비합리까지 곁들여 있다면 그 개정의 필요성은 당연한 것이라고 아니할 수 없다.....국회의 심의과정에서 정치적 판단이 개혁의 본질을 흐린 것은 너무나 엄연한 현실이다. 기형아로 탄생한 기획예산위원회와 예산청이 그 산물이다.”(김광웅, 1998: 97-98, 108).

정부조직개편에 대한 평가에서 “체계적이고 정밀한,” “정치적 목적을 위한 즉흥적 추진,” “정치적 타협에 따른 기형적 변형,” “적지 않은 수사학의 동원,” “원안이 꽤나 왜곡되었다” 등과 같은 표현이 주요하게 등장하는 것은 평가자의 능력과

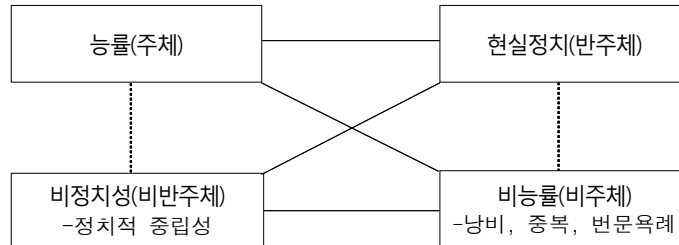
합리성에 대한 신념을 반영해준다. 정부조직개편에 대한 이러한 태도와 평가에는 능률의 논리와 정통행정이론의 수사가 저변에 깔려 있다. 그래서 다양한 이해관련자들이 개입하기 마련인 정부조직개편과정에서 결정된 정부조직법을 “난산한 결과로 탄생한 것”으로 규정하는 것이다. 기형아와 난산은 바람직하지 않으며 때로는 위험을 초래할 수도 있다.

김영평(1993: 33-34)과 최병선(1993: 79-81)은 행정개혁은 작은 정부를 지향해야 한다고 주장한다. “필요한 공공서비스를 충실히 제공하되, 부적합한 기능을 축소하여 민간부문의 활동에 대한 불필요한 간섭을 작게 하는 정부이다.” ‘정부가 해야 할 일’과 ‘해서는 안 될 일’을 구분하여야 한다. ‘더 잘 할 수 있는 일’과 ‘잘 할 수 없는 일’을 구분하여야 한다. 작은 정부란 ‘해서는 안 될 일’과 ‘잘 할 수 없는 일’을 가려서 제거하는 정부를 말한다. 작은 정부는 ‘불필요한’ 간섭이 없는 정부이다. 물론 필요한 간섭과 불필요한 간섭의 구분은 분명하지 않다. 한편, 이승중 외(2012)에 의하면, 현 정부조직편제에 대해서 대부처주의에 따른 부작용, 부처할거주의의 지속, 국정조정기능의 비효율성, 기획기능과 집행기능의 혼선 등 여러 가지 문제가 지적되고 있으며 이러한 문제점들을 개선하기 위한 조직개편 수요가 있다고 주장한다. 그리고 정부조직의 개편방향에 대한 백가쟁명식의 논의가 진행되면서 “합리적 판단보다는 힘의 논리, 정치적 논리가 조직개편과정을 지배하게 될 우려가 없지 않다”고 인식한다. 그러면서 ‘불필요한’ 조직개편은 지양하고 ‘최소한’의 조직개편을 지향해야 한다고 주장한다.

3. 능률신화의 기호학적 분석과 해체

지금까지 제시된 자료로부터 행정능률(긍정) 대 현실정치(부정)의 이원대립성을 표상하고 있는 정부조직개편의 신화를 읽을 수 있다. Greimas(1990)의 기호학적 사변모형을 적용하여 보면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 능률기호의 사변모형



Greimas(1990)에 의하면, 주체와 비반주체간 또는 반주체와 비주체간은 상보관계이지만 서로 큰 차이가 있다(김경용, 2010에서 재인용). 능률과 비정치성(정치적 중립성)은 상보관계에 있지만 능률이 바로 비정치성을 지칭하는 것은 아니다. 즉, 조직개편이 비정치성을 떨수록 능률이 그만큼 제고된다는 것으로 이해되는 것은 아니다. 역사적으로 볼 때, 능률과 효과성에 대한 정부의 관심은 원래 “공적 자금은 가능한 한 조심스럽고 심사숙고하여 지출되어야 하며, 적절하게 사용해야 하며, 사용의 효과는 가능한 한 명백해야 한다”는 신념에 근거하고 있다. 정부를 능률적으로 운영하는 것(효율적 정부운영)은 과학적 관리운동에 의해 고무를 받은 19세기말에서 20세기 초 좋은 정부(good government)의 이념적 토대이다(Harmon & Mayer, 1986: 38). 과학적 관리법의 원리는 과업을 하위요소들 또는 동작들로 분해하여 쓸모없는 동작들은 제거하는 것이다. 그럼으로써 과업은 최선의 방법(one best way)으로 수행될 수 있다(Taylor, 1912). 정통행정이론은 다음과 같이 말한다. “만약 독립으로 조직하고 기능에 의한 조직이며 사업들 간엔 중복이 없고 통솔범위를 제한한다면, 보다 적은 비용과 인력으로 과업을 수행하고 목표를 달성할 수 있다”(Meier, 1980: 397-8). 능률의 1차 기의는 정치성 여부와 무관한 대차대조표상 투입/산출비율이며 목표달성을 위한 수단이다. 그러나 행정학과 실무세계에서는 “능률=비정치성(정치적 중립성, 중립적 전문성)”으로 통용된다. 이는 2차 기호로서 능률의 수사이다.

한편, 현실정치와 비능률도 상보관계에 있지만 현실정치가 곧바로 비능률인 낭비와 중복, 그리고 번문욕례(red tape)를 지칭하는 것은 아니다. 민주주의체제에서 정치 기호는 모든 대립과 갈등을 조정하고 통일적인 질서를 유지시키는 작용이라는 1차적 기의를 담고 있다. 1차적 기호수준에서 정치기호는 행정이념 중 민주성

을 내포하고 있다. 그러나 2차적인 내포수준에서 “능률=비정치성”의 기호와 “현실정치(민주성)=비능률”의 기호가 결합되어 수사와 신화가 만들어진 것이다. 다시 말해, 일차기호 수준에서 없었던 능률과 정치성간 이원관계가 표상세계(현실)에서 능률수사와 현실정치수사간의 이원대립관계로 탄생한 것이다.

오석홍(2011: 160-1)에 의하면, 민주성과 능률성을 동격으로 놓고 양자의 관계를 경쟁적·갈등적인 것으로 규정한 사람들이 있다. 이러한 주장을 응용한 사람들은 능률을 위해 민주성을 희생시킬 수 있다는 논리를 편다. 예컨대, 이종수(2009)는 “행정에 대하여 지나치게 민주성을 강조하게 되면 능률성이 저하될 수 있다. 그 이유는 행정에 대한 지나친 통제에 인하여 행정기능의 신축성과 기동성이 위축되기 때문이다. 그와 반대로 능률화에 주력하다보면 민주성이 희생되기 쉽다”고 말한다. 백완기(2006: 69)는 양자를 동일비중으로 인식하지는 않지만, “민주성이 강조될 때에 능률성이 희생되기 쉽고, 능률성이 제고될 때에 민주성이 뒷그늘로 물러나기 쉽다. 민주성과 능률성은 본질적으로 그 생리가 대립적이라고 할 수 있다”고 말한다.

정부조직개편 텍스트에서 ‘불필요한’ ‘최소한’ ‘해서는 안 될 일’ 등과 같은 표현의 선택은 암묵적으로 합리적인 기준의 존재를 전제하기 때문에 가능하다. 그러나 이러한 ‘합리적인’ 기준이 선형적으로 존재하는가? 여기에서 이러한 표현들의 의미는 애매하여 이해(sense-making)가 쉽지 않다. 필요한 것과 불필요한 것, 해야 할 일과 해서는 안 될 일을 어떻게 알고 결정할 것인가? 이것은 궁극적으로 정치적 합의의 문제이지 합리적 판단영역이 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 언어들 이 통용되는 이유는 무엇일까? 능률수사가 갖는 2차 기호수준의 상징성 때문이다.⁹⁾

실제로 그 동안 정부조직개편은 효율성 제고를 표방하였으나, 그런 정권초기 조직개편으로 행정기관과 공무원의 수가 감소되었다가 정권 중반 쯤 그 수가 다

9) 상징에는 준거적 의미와 함축적 의미가 있다. 전자는 대상으로서의 객체나 현상의 속성적 의미를 간단하게 나타내기 위한 것으로 준거적 상징(referential symbol)이라고 지칭하고, 후자는 상징에 부여하는 이해관계자들의 정서적 또는 가치 함축적 의미를 말하는 것으로 농축적 상징(condensational symbol)이라고 지칭된다. 농축적 상징은 정서적 또는 가치 함축적 의미를 갖기 때문에 그 내용이 애매성을 갖게 되며, 그 의미가 상징 자체에 있는 것이 아니라 사람에게 있다(이종범, 1990: 373-4).

시 증가하는 현상이 되풀이 되었다. 조직개편과정에서 인력과 기능이 준정부조직인 공공기관들로 이른바 분봉현상이 초래되는 경우도 적지 않았다(박천오, 2011: 17). 행정과 정부조직의 효율성의 제고는 가장 흔히 기대되면서도 실현가능성은 가장 낮은 정부조직개편의 목적이다(Salamon, 1981; 박천오, 2011: 7에서 재인용). 능률성이 정부조직개편과 평가의 기준이 되었다(윤종빈, 2010: 24). 실제로 능률을 향상시키지도 못하면서 왜 “효율성 제고를 위한” 정부조직개편은 계속 단행되는가? March&Olsen(1983: 283)에 의하면, 정부조직개편이 커다란 비용감소를 가져올 수 없었지만, 조직개편이라는 의식(the rituals of reorganization)은 경제성과 능률이라는 상징의 활용을 요구한다. 다시 말해, 정부조직개편이 실제로 능률을 달성할 수는 없지만, 능률의 복음이 갖는 정치적·상징적 효과는 낡는다는 것이다. 정부조직개편시 인력이나 조직의 증감 등 투입요소는 그나마 화폐가치로 측정이 가능하지만, 개편효과에 대해서는 화폐가치로 측정하기 어렵다. 따라서 능률 또는 효율성의 제고가 목표로 표방된 개편이지만, 실제 대차대조표상 투입/산출비율(1차 능률기표)이 아니라, 투입만을 가지고 능률을 이야기하게 되고 상징적 효과를 낳는다(2차 능률기표). 신정부의 창출집단, 전문지식과 현실참여욕구로 무장한 학자 집단, 그리고 생존과 확장욕구실현을 위해 무대 뒤에서 실력을 행사하는 관료 집단 등 주요 행위자들 간의 상호작용으로 전개되는 정부조직개편 텍스트에서 능률의 1차 기의는 사라진 것이다.

4. 능률논리와 수사의 한계

정부조직개편의 표상세계에서 수사와 신화로서 능률은 존재하지만, 1차 기호로서 능률의 기의(내용)는 부재중이다. 1차 기호로서 “능률, 효과성, 그리고 생산성의 가치는 사악한 문제(wicked problems) 보다는 유순한 문제의 존재를 가정한다. 능률, 효과성, 생산성의 가치는 사악한 문제에 직면할 때 한계를 노정한다.”(Harmon&Mayer, 1986: 42). 기능중복해소 문제나 조정의 문제는 사악한가? 유순한가? POSDCORB 중 ‘CO’는 항상 어려운 문제이다. 사악한 문제들을 대응하기 위해서는 능률정보다 정치성의 가치가 필요하다. 본질이 사악한 문제인데 이것을 마치 유순한 문제인 것처럼 다루기 때문에 사악한 문제는 여전히 남게 되거나 새로운 사악한 문제로 대체될 뿐이다. 정부조직에서 기능중복과 조정문제는 항상

제기되어 왔다. 능률논리가 적합한 상황적 전제는 다음과 같다. “능률의 적합성은 외부적 개입(간섭)으로부터 자유롭고, 조직목표가 고정되어 있으며, 조직 내의 관계가 일상화되고 예측 가능한, 상대적으로 안정적인 맥락에 의존한다.”(Harmon&Mayer, 1986: 42).

능률논리에 의한 정부조직개편으로 합병조직의 양태를 상징적으로 포착할 수 있는 특징 중 하나가 병렬적 부처명칭이다. 표명된 개편목적이 중복된 기능을 해소하여 통합된 시각으로 공무를 수행토록 하는 것이라면 부처의 명칭에 이러한 의도와 상징성이 농축되어 있어야 할 것이다. 하지만, 그 동안 정부조직개편으로 설립된 부처의 명칭은 조합형 또는 병렬형으로 작명된 경우가 많다.

- 사회부 + 보건부 => 보건사회부
- 건설부 + 교통부 => 건설교통부 + 해양수산부 => 국토해양부
- 교육부 + 과학기술부 => 교육과학기술부
- 상공부 + 동력자원부 => 상공자원부
- 문화부 + 체육청소년부 => 문화체육부

이러한 병렬형의 명칭은 보조기관 수준에도 그대로 반영되는 경우가 많다. 이는 합병조직에서 모체 조직의 출신 사이에 융합의 수준을 여실히 드러내 주고 있는 것이다. 최고국정책임자나 부처장의 입장에서는 항상 합병(통폐합)되어 만나는 조직들이 화학적으로 융합하기를 기대하며, 실제로 화학적 융합을 강력히 주문하곤 한다. 현 정부의 이명박 대통령도 후보자시절에 정부조직개편으로 통폐합된 부처의 융합을 강조한 바 있었다.

“기능을 합쳐서 만들어진 부처들은 하부 조직도 화학적으로 융합될 수 있어야 한다. …(중략)… 교육부 따로, 과학기술부 따로 하는 형태가 아니고 화학적 통합을 해야 한다.”(2008. 2. 17 인수위원 합동워크숍에서).

그러나 화학적 융합에 대한 강조는 기실 물리적 결합의 당위성과 상징성 이외의 내용은 담고 있지 않으며, 실제 합병전보다 오히려 더 멀어지는 귀결을 낳을 수 있다. 교차인사의 단행이나 화학적 결합의 강조는 자기충족적 예언(self-fulfilling prophecy)과 같은 사회심리학적 측면들의 위력을 간과한 능률 수사와 신화의 내용

이다. 한 지붕 두 가족의 이야기는 이와 같은 환경에서의 상호 반목과 갈등 현상을 잘 그려주고 있다. 정부조직개편 이후 합병조직에서 모체조직 출신들 간의 융합이 잘 되고 있다고 주장하는 부처의 구성원들도 무심결에 “그 친구들은 규제마인드라서...”(2012년 8월22일 부처 1급 공무원의 코멘트) 등과 같은 차이의 표현을 표출한다.

정부조직개편은 다양한 이해세력간의 갈등관리와 조정을 요하는 사악한 문제이며, 능률기준을 정부조직에 적용할 경우 이해가 쉽지 않다. 따라서 능률기호는 1차 수준에 머무르기 어렵다. “능률 기준은 옳지 못한 수단과 목적관계로 이끌어질 수 있다. 다시 말해, 능률에 최우선적 관심을 둘 경우엔, 목적 실현을 위해 수단을 선택하는 것이 아니라 수단을 정당화하기 위해 목적을 채택하기 쉽다.”(Simon, 1945: 183). 그리고 정부조직개편이 능률논리에 따를 때 암흑상자(black box) 내부에 대한 주의력은 떨어진다. 암흑상자 내부를 세심하게 들여다보지 않는다는 것은 조직구성원이 실제로 무엇을 하고 있으며 그들의 행동이 실제로 무엇에 의해 제약받는가를 모른다거나 또는 알려는 관심이 떨어진다는 것과 같다. 인간들 사이에 존재하는 사회심리학적 관계역학을 고려하지 않는 것이다. 그래서 능률논리와 수사는 정부조직개편시 가장 빈번히 표명되면서도 실제로 기대효과를 가장 낮게 얻는 상징으로서 능률인 것이다.

IV. 제3의 정부조직개편논리: 문화통합

정부조직개편 텍스트에서 능률수사와 현실정치수사 간에 이원대립관계가 성립되면, 이러한 이원대립적 관계를 해체하여 제3의 길을 모색할 수 있다. 필자는 제3의 정부조직개편논리로서 “문화통합”을 제안한다. 문화통합논리는 능률기표와 정치기표의 1차 기의를 회복하는 것을 전제로 성립된다.

문화통합의 논리는 정부조직개편에서 그 동안 소홀하였던 사회 심리적 측면에 초점을 둔다. 그래서 문화통합의 논리는 그 동안 단행된 조직개편의 실패원인을 조직 내의 인간과 문화에서 찾는다. 문화통합논리에서 문제인식은 다음과 같다.

“정부조직개편에 의해 두 조직이 합병되면 양자 간 문화충돌은 불가피하게 되고 따

라서 합병 후 통합과정에서 이러한 문화충돌의 역동성(dynamics of culture clash)을 적절히 관리하지 않는다면, 합병결정시 기대했던 효과는 거두기 어렵다.”(최성욱, 2001).

문화통합의 논리에서는 초점을 기능적 유사성 또는 중복성에 두지 않는다. 대신 문화적 적합성이나 호환성(cultural fit or compatibility)에 관심을 둔다. 두 조직이 상이 하나로 결합할 때 합병조직의 내부에서 갈등은 불가피하다. 이것은 조직에서 문화의 역할과 조직구성원들의 기존 모체조직에 대한 몰입이 조합되어 나타나는 문화접변(acculturation)현상이다.

문화접변과정은 접촉(contact)-갈등(conflict)-적응(adaptation) 등과 같은 세 단계를 거친다. 모체조직 출신간의 접촉은 미미한 상황에서부터 매년 접촉하여 밀접한 상호관계가 이루어지는 상황에 까지 다양하다. 갈등 역시 접촉이 어떤 형태를 띠느냐에 따라 그 정도가 다르다. 궁극적으로 합병조직과 그 구성원들은 갈등을 경험하면서 긍정적으로든 부정적으로든 간에 적응을 해가면서 문화접변의 양식을 정착해나가는 것이다. 이러한 문화접변은 동화, 통합, 격리, 탈문화 등 네 가지 양식으로 대별된다.¹⁰⁾

탈문화모드는 양 조직 간의 접촉과 상호작용이 오히려 부정적이고 역기능적인 결과를 강화시키면서 합병조직 내에 소위 합병증후군(merger syndrome)을 발생시킨다(Marks&Mirvis, 1985; Marks, 1997). “공격과 방어” “우리 대 그들” “답답한 의사소통” “책임 떠넘기기” “승리 대 패배” “어느 부처출신은 찬밥신세” “이번엔 우리가 먹었네” “그 친구들은 규제마인드야” 등과 같은 용어들이 등장하면서, 모체 조직 간의 유사성 언어는 수면 아래로 가라앉고 차이의 언어는 부각시켜 과장을 하

10) 첫째, 일방의 조직이 자신의 모든 것을 포기하고 타방의 조직에 완전히 흡수되는 동화(assimilation)이다. 둘째, 구조적으로는 양방의 조직이 어느 한쪽으로 흡수되어 동화되지만, 문화적으로는 각자의 고유성과 이로 인한 다양성을 서로 수용하면서 문화적 요소들을 교환하며 공유해나가는 통합(integration)이다. 셋째, 모든 문화적 요소들과 관행들을 합병 이전의 상태대로 보존하면서 양 조직간 최소한의 접촉만을 하게 되는 격리(separation)모드이다. 넷째, 탈문화(deculturation)는 일방조직의 문화적·관리적 특성들이 타방조직으로부터 전혀 채택되지 않고 붕괴되는 가운데 깊은 상실감과 스트레스가 만연하는 가장 부정적인 양식이다(Nahavandi&Malekzadeh, 1993: 59-72).

는 경향이 나타난다. 탈문화모드로의 문화접변이 진행되는 상황을 Kilmann & Saxton(1985: 427)이 포착한 ‘남극빙하의 은유’로 이해할 수 있다.

“남극에 떠있는 두개의 빙산을 상상하라. 각 빙산의 일각은 양 조직을 이끌고 가는 최고관리자집단을 의미한다. 합병이나 통폐합이 결정됨에 따라 두 개의 빙산은 하나로 합쳐질 때까지 서로를 향해 움직인다. 그러나 빙산들이 서로 접근할 때 만나는 것은 수면위에 드러난 빙산의 일각이 아니라, 합병 전 모체조직들의 문화를 상징하는 수면 아래에 존재하는 커다란 얼음덩어리부분이다. 시너지 대신에 문화충돌이 있는 것이다.”

문화통합논리에 의한 정부조직개편에서는 이러한 남극 빙하의 만남과 같은 은유를 가지고 문제를 인식하기 때문에, 인간적 요소와 조직융합관리(PMI)에 실질적인 관심과 투자를 배가한다. 능률논리와 정치논리에서는 문화충돌의 다이내믹스가 관심을 받지 못하거나 무시되기까지 한다.

어느 조직이건 간에 특정 업무를 수행하고 특정 환경에 적응해가면서 일정한 시간이 흐르게 되면, 조직의 내면수준에 관행과 운용 철학을 담는 역사가 생긴다. 이러한 역사에는 조직성원간 인지적·정서(감정)적 공통성을 담고 있는 일종의 문화코드가 배태되어 있다. 이러한 문화코드는 어떤 사건이나 대상에 대한 무의식적 의미와 해석을 일컫는다. 상대적으로 역사가 길고 규모가 크고 아이덴티티가 강한 조직일수록 문화코드가 정밀하고 단단하게 형성되어 있을 가능성이 높다. 이러한 조직에서는 승진이나 영전 등 조직구성원 개인의 성공과 보상, 조직에서 해서는 안 될 언행, 회의와 같은 집단상황에서 취해야 할 적절한 행위, 업무의 시작과 종료 등에 대한 암묵적 기준이 대부분 구성원들의 무의식 속에 자리 잡고 있다.

따라서 여기에서는 문화적 통합과 융합관리에 대한 이해와 실행이 조직관리에 있어 매우 중요하다. 문화통합의 논리는 정부조직개편이 단행된 이후 단계에 초점을 두며 조직관리의 주요수단을 문화의 사회화와 역동성에서 찾는다.

<표 3>은 본 글에서 이야기한 세 가지 정부조직개편의 논리를 비교하여 요약한 것이다.

<표 3> 정부조직개편의 논리

논리		능률	현실정치	문화통합
인식수준	프레임	합리적 관점 (rational frame)	정치적 관점 (political frame)	상징적 관점 (symbolic frame)
	조직은유	'중립적 도구' (neutral instrument)	'정치싸움판'(political arenas), '정치도구'(political tools)	'인간체계' (human system)
	개편의 정당화	재정적·전략적 효과달성	다양한 이해의 반영	통합(integration) 실현
실행수준	관심영역	투입-산출관계	투입단계	암흑상자의 조명
	중점단계	조직개편결정의 전(前)단계	조직개편결정의 전(前)단계	조직개편결정 후(後) (관리)단계
	주요수단	기구·인원축소	교섭(협상)의 첩과 전략	문화의 사회화 및 역동성 관리

V. 나가며

정부조직개편과정에는 많은 요인들이 조직화된 무정부 상황에서처럼 개입한다. 그리고 이상적인 정부조직구조에 관한 이론이 존재하는 것도 아니다. 따라서 정부조직개편에 개입된 변수간의 관계를 타당하게 입증할 수 있는 모형을 설계하기란 어렵다. 사악한 문제에 대해서 능률 제고를 위한 합리적 개편대안을 선택한다는 논리와 수사는 신화이다.

우선적으로 정부조직개편텍스트에서 능률성과 정치성의 1차 기의를 회복해야 한다. 능률의 1차 기의인 투입/산출비율 최대화의 명제를 입증하지 못하는 영역과 대안에 대해서는 하드웨어측면의 재조직을 단행하지 않는 것이다. 또 한편으로, 정치성(민주성)의 1차 기의인 “국민의 이해를 충실히 반영하여 국민에 대해 책임을 지는 것을 목적으로, 대립된 이해를 조정하고 통일적인 질서를 유지”시키지 못한다면, 조직개편을 단행하지 않는다. 행정수요충족과 국민 대표성을 입증하지 못하는 개편대안은 선택하지 않는 것이다. 이러한 전제가 충족된 경우에 단행된 정부조직개편이라면, 남는 문제는 조직내부의 암흑상자에 대한 관리이다. 이것이 정부조직개편에서 제3의 길인 문화통합수사와 논리이다.

능률논리의 한계를 인식할 필요가 있다. 어떤 식으로 정부개혁과 조직개편을 실시하더라도 기능중복과 중첩 문제를 완전히 해소할 수는 없다. 행정에서 어느 정도의 기능중복과 중첩은 불가피하다. 정부조직개편의 지배논리가 능률인 한 이러한 기능중복과 중첩은 단골문제가 될 것이다. 정통행정이론에서 능률의 복음은 투입-산출관계로부터 발생하는 절약정신에 의해 정당성을 획득한다. 하지만, 실제 투입부문에만 주의를 집중할 뿐 내부 전환과정은 암흑상자로 처리되며 산출부문은 투입으로 대체된다. 결국 능률논리는 투입에만 초점을 두게 된다. “행정기관의 조직은 다른 행정기관의 조직과 기능상의 중복이 없어야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성되어야 한다”(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 제3조)는 신화에서 해방될 필요가 있다. 중복 없는 종합적·체계적인 조직화는 신화이다. 포스트모더니즘의 관점에서 보면 다음과 같은 메시지도 유효하다.: 능률이념이 겉으로는 진리이며 복음 같지만, 실제로는 여론을 임의적으로 조작해서 얻은 동의에 불과하다. 진리는 애초에 없었던 것이다. 진리는 근본적으로 기호 조작에 의해 탄생된 허구이다. 융합의 시대에 접어들수록 주의를 기울여야 하는 것은 조정의 문제이지 중복해소의 문제가 아니다. 능률은 민주성을 위한 수단이지 목적 자체가 아니다.

정부조직구조에 대한 이상적인 이론이나 모형이 존재하지 않고, 개편과 효과간의 인과지식이 불완전한데 어떻게 구조기능재편에 의한 진보를 기대할 수 있겠는가? 최근 논의되고 있는 정부조직개편에서 개편필요성의 근거로 지목되는 주요 문제 중 하나가 조정체계와 관련된 것이다. 조정과 협력의 미흡이 조직구조가 부적절하게 설계되었기 때문에 발생하는가? POSDCORB 중 항상 문제가 되고 어려운 것이 ‘CO’이다. Barnard(1938)에 의하면, 공식조직에서 협력과 조정이 성공한다는 것은 정상적인 것이 아닌 비정상적인 조건(the abnormal, not the normal, condition)이다. 조정은 창조적인 행위이다. 예술로 대응해야 할 문제를 과학을 통해 해결하려는 것은 제3종 오류를 범하는 것이다. 종합적이고 체계적으로 정책을 조정한다는 신화에서 해방될 필요가 있다. 정부조직개편 텍스트에서 능률수사와 현실정치수사 간에 이원대립구도에서 벗어나 제3의 길을 모색할 필요가 있는 것이다. 정부조직개편의 제3의 길로서 “문화통합”은 제안수준이긴 하나 논리적 비약가능성이 있고 아직 연계성이 허약하다. 논리발전과 설득력의 배가를 위해 이

에 대한 지속적인 고민이 요구된다.

▣ 참고문헌

- 김경용. 2010. 《기호학이란 무엇인가》. 서울: 민음사.
- 김광웅. 1998. “김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰.” 《한국행정학보》 32(2):97-111.
- 김근세·최도림. 1996. “우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계.” 《한국행정학보》 30(3):35-51.
- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김영평·최병선(편저). 1993. 《행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜》. 서울: 나남.
- 김윤권·윤수재·최호진·이재호. 2011. 《글로벌 행정환경의 변화에 따른 미래 정부조직 재설계 연구》. KIPA(한국행정연구원) 연구보고서 2011-10.
- 문명재. 2009. “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제.” 《한국공공관리학보》 23(4):23-41.
- 민 진. 1995. “정부조직개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구개편사례를 중심으로.” 《한국행정학보》 29(3):1003-1016.
- 민 진. 2008. “이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례연구.” 《한국조직학회보》 5(2):267-292.
- 박대식. 2008. “정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국 사례를 중심으로.” 《한국조직학회보》 5(3):103-126.
- 박천오. 2011. “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰.” 《한국조직학회보》 8(1):1-30.
- 박천오·주재현·진중순. 2012. “우리나라 융합행정의 정책방향과 추진방안에 관한 연구.” 《행정논총》 50(2):35-64.
- 백완기. 2006. 《행정학》. 서울: 박영사.
- 송희준. 1993. “사회의 창의력 발현을 위한 개혁.” 김영평·최병선(편), 《행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜》 129-150. 서울: 나남.
- 안문석. 1999. “정부조직개편평가: 총괄 및 일반행정분야.” 《한국행정학회 특별세미나》.

- 염재호. 2009. “한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근.” 《정부학연구》 15(2):71-106.
- 오석홍. 2011. 《행정학》. 서울: 박영사.
- 윤건수. 2008. “사례연구: 분석의 세계에서 집필의 세계로.” 《한국정책학회보》 17(4):63-87.
- 윤종빈. 2010. “정부조직의 구조와 운영: 정치학적 접근.” 《한국조직학회보》 7(2):23-45.
- 이승중·최영출·권혁주·오영균. 2012. “차기정부 정부조직개편의 원칙과 방향.” 《한국행정학회 하계학술대회발표문》.
- 이종범. 1990. “정책딜레마와 상징적 행동.” 《작은 정부를 위한 관료제》 368-389. 서울: 법문사.
- 이종수. 2009. 《행정학사전》. 서울: 대영문화사. (NAVER 지식백과: “민주성”).
- 이종열·주동범. 2012. “정부조직개편의 과정과 성과: 주요부처를 중심으로.” 《한국정책학회 추계학술대회 발표논문집》, 461-480.
- 이창원·임영제. 2009. “우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한고찰: ‘작은 정부론’적 시각을 중심으로.” 《한국정책과학학회보》 13(4):1-17.
- 정용덕. 1995. “한국의 정부조직 개편.” 《한국정책학회보》 4(1):58-84.
- 조성한. 2008. “정부조직구조의 영향요인.” 《한국조직학회보》 4(2):1-18.
- 최병선. 1993. “민간자율성의 창달을 위한 개혁.” 김영평·최병선(편), 《행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜》, 77-106. 서울: 나남.
- 최성욱. 2001. “정부조직개편에 있어 문화통합논리의 모색.” 《한국정책학회보》 10(3):17-40.
- 최성욱. 2011. “행정세계에서 합리성과 감정의 이원구조해체.” 《한국행정학보》 45(3):227-249.
- 한국행정연구원. 2008. 《한국행정60년 2. 국정관리》. 서울: 법문사.
- 행정안전부. 2008. 《정부조직개편백서》.
- 행정안전부. 2011. 《2011년도 융합행정 추진계획(안) 내부자료》.
- Barnard, C. I. 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barthes, R. 1972. *Mythologies*(trans. Annette Lavers). N.Y.: Hill and Wang.
- Chanterian, R. 1996. “Reorganization of State Governments: 1900-1985.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1):25-47.

- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17(1):1-25.
- Cooper, R. 1989. "Modernism, post modernism and organizational analysis 3: The contribution of Jaceques Derrida." *Organization Studies* 10: 479-502.
- Greimas, A. J. 1990. *The Social Sciences: A Semiotic View*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Harmon, M. M. & Mayer, R. T. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Harland, R. 1987. *Superstructuralism: The Philosophy of Structuralism and Post-Structuralism*. N.Y.: Methuen.
- Kilmann, R. H., Saxton, M. J., & Serpa, R. 1985. *Gaining Control of the Corporate Culture*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- March, J. G. & Olson, J. P. 1983. "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government." *The American Political Science Review* 77(2):281-296.
- Marks, M. L. & Mirvis, P. H. 1985. "The merger syndrome: stress and uncertainty." *Mergers & Acquisitions* 20(2):50-55.
- Marks, M. L. 1997. "Consulting in mergers and acquisitions: Interventions spawned by recent trends." *Journal of Organizational Change Management* 10(3):267-279.
- Meier, K. J. 1980. "Executive Reorganization of Government: Impact on Employment and Expenditures." *American Journal of Political Science* 24(3):396-412.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Nahavandi, A. & Malekzadeh, A. R. 1993. *Organizational Culture in the Management of Mergers*. Westport: Quorum Books.
- Peters, B. Guy. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of the Theory and Method*. The University of Alabama Press.
- Peters, B. Guy. 1995. *The Politics of Bureaucracy*. N.Y.: Longman.
- Salamon, L. M. 1981. "The Question of Goals." in Peter Szanton, ed. *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, 58-84. N.J.: Chatham House Publishers, Inc.
- Saussure, Ferinand de. 1966. *Course in General Linguistics*(trans wade Baskin). N.Y.:

McGraw-Hill.

Simon, H. A. 1945. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*(3rd ed.). N.Y.: The Free Press.

Taylor, F. W. 1912. "The Principles of Scientific Management." In H. F. Merrill, ed. 1970, *Classics in Management*. N.Y.: American Management Association.

White, L. D. 1958. *The Republican Era*. N.Y.: Macmillan.