

정부 행정자원의 수호조직과 주창조직에 관한 이론적 연구(Ⅱ): 행정안전부를 중심으로¹⁾

김윤권(한국조직진단원)

<요약>

정부는 제한된 행정자원(administrative resources)(조직, 인사, 예산, 법령, 정보기술 등)을 가장 효율적이고 효과적으로 활용하여 행정수요를 충족시키고 정책문제를 해결하여 최적화된 정부서비스를 제공할 책무성과 책임성이 있다. 정부 각 조직(팀, 부서, 기관, 부처, 지방자치단체 등)은 주어진 미션과 전략 및 업무(과제, 사업, 프로그램 등)를 효율적으로 수행하기 위해 적절한 조직과 정원을 요청하는 주창자 역할에 놓이게 된다. 한편, 각 조직이 요구하는 조직과 정원을 모두 받아들이게 되면 유한한 자원은 비효율적으로 관리되거나 고갈될 수밖에 없기 때문에 국가 전체 차원에서 조직과 정원을 관리하고 배분하는 권한을 갖는 수호 역할을 하는 조직 역시 매우 중요한 의미를 갖는다.

이처럼 정부조직은 행정자원을 정부 전체 차원에서 지키는 수호조직(guardian organization)과 행정자원을 활용하여 해당 조직의 미션과 전략을 이행하기 위해 수호조직에게 행정자원을 요구하는 주창조직(advocate organization)으로 구분할 수 있다. 조직과 정원 관련 수호조직은 행정안전부가 맡고 있으며, 반면에 조직과 정원을 요구하는 주창조직에는 모든 중앙행정기관, 지방자치단체 등이 해당된다. 본 연구는 수호조직과 주창조직에 관한 이론적 검토를 하고, 이어서 조직과 정원의 수호자인 행정안전부 그리고 조직과 정원을 요구하는 주창조직 간의 역할을 진단하고 이를 통해 행정안전부와 주창조직 간의 역할을 재정립하는 방안을 제시한다.

I. 서론

주어진 미션이나 전략을 달성하기 위해서 조직은 끊임없이 환경과 관계 맺고 필요한 자원을 확보하여 생명력을 유지하려 한다. 그런데, 이러한 자원은 무한한 것이 아니라 유한한 자원일 수밖에 없다. 정부조직 역시 국민의 행정수요와 정책문제를 해결하고 고품질 정부서비스를 제공하기 위해서는 끊임없이 행정자원(public administration resources)을 확보하여 이를 최적으로 활용하여 주어진 목적을 이행해야 한다. 정부가 필요로 하는 행정자원은 조직, 인력, 예산, 법령, 정보기술 등으로 구성된다.

민간기업은 공급사슬에서 보듯, 자원을 시장에서 가격이 형성되고 거래되는 경제재(economic goods)로 여겨져 매우 중요하게 관리한다. 반면에 정부의 행정자원에 관해서는, 그동안 거의 주목을 받지 못했다. 경제가 성장하고 국력이 커지면 행정자원은 자연적으로 확보될 수 있는 자유재(free goods), 즉 희소성이 없어 대가를 지불하지 않고 소비할 수 있는 재화 정도로 간주한 측면이 있다. 그렇지만 모든 자원이 그러하듯, 정부의 행정자원은 결코 자유재가 아니며, 이를 확보하고 활용하기 위해서는 반드시 가격이나 가치를 내포하는 유한한 자원인 것이다.

정부의 역할이 국민의 행정수요와 정책문제를 해결하고 고품질 정부서비스를 제공하는 것에 놓여 있다면, 정부는 이러한 행정자원을 가장 효율적으로 운영하고 관리할 당위성과

1) 본 글은 2019년도 한국행정연구원 기본과제인 「정부 행정자원의 수호(guardian) 조직과 주창(advocate) 조직 간 역할에 관한 연구」의 내용 일부를 발췌하여 학술확산 차원에서 논문으로 구성·수정·보완하여 발표하는 것임을 밝힌다.

책임성이 있다. 그렇지만, 현실에서는 다양한 요인으로 유한한 행정자원이 가장 효율적으로 배정, 배분, 사용, 관리, 운영되지 못하는 현실이 나타나고 있다.

가령, 관료들은 자신들의 영향력과 승진 기회를 확대하기 위해 예산 규모의 극대화를 추구한다는 Niskanen의 예산극대화 모형에서 이를 파악할 수 있다. 예산극대화 모형은 공공선택이론에서 예산 증액은 관료 사익(self-interest)에서 직접 비롯된 결과이며, 예산이 증가할수록 관료들은 더 많은 보수, 인력, 권한을 갖게 된다는 것이다(Niskanen, 1971; Moynihan, 2013: 180에서 재인용). 이렇게 확보된 예산은 재정 건전성이나 예산 절감과는 거리가 먼 무리한 집행과 연계될 수밖에 없다. 공공기관의 경우, 회계연도 마감 전 해당 연도에 편성된 예산을 어떻게 해서든 소진하려는 무리수를 두는 현상이 벌어지는 경우 등이다.

또한, 어느 조직이든 적재적소의 인력(재)배치를 추구하려 하지만, 실상에선 “상위 직급으로 올라가기 위해 부하직원의 수를 늘릴 필요가 있으므로 조직구성원의 수는 업무량의 유무나 경중에 관계 없이 일정한 비율로 증가한다”라는 파킨슨의 법칙(Parkinson's Law)을 경험할 수 있다. 파킨슨 법칙은 Breton & Wintrobe(1979: 208)에서 보듯, 조직에서 직접적인 노동 산출이나 규모가 감소함에도 불구하고 공무원의 수는 증가한다는 것이다.

니스카넨 예산극대화 모형이나 파킨슨의 부하배증의 법칙과 업무배증의 법칙에서 보듯, 이처럼 조직에는 업무량이나 산출이 증가함에 따라 비례적으로 예산이나 인력이 증가하는 것이 아니라는 사실이 엄연히 존재한다는 것이다. 더 나아가, 민간기업이라면 이미 상장폐지가 되어 청산되어야 할 조직이 공조직의 경우에는 오히려 강한 생존력을 보이는, 즉 Kaufman(1976)이 말하는 조직의 불멸성(immortality)이란 속성을 띠기도 한다. 이러한 현상은 어떻게 보면, 행정자원에 대한 적절한 수요나 요구라기보다는 공무원의 내재된 동기나 사익에서 비롯된 것이라 할 수도 있다.

이와 동시에 행정자원에 대한 요구는 어떠한 조직이라도 주어진 미션과 전략을 달성하기 위해서 필요한 정당한 수요와 요구가 크게 작용하게 된다. 모든 조직은 주어진 미션과 전략을 달성해야 할 당위성과 책임성이 있기 때문에 이를 수행하기 위해서는 적절한 행정자원을 필요로 하며 이는 정부조직으로서 당연한 권리라 할 수 있다.

이와 같이 배태된(embedded) 사익에 의한 행정자원에 대한 수요(needs)이든, 정당한 권리에 의한 행정자원에 대한 요구(request)이든 간에 정부조직들은 모두 행정자원을 필요로 한다. 그렇다면, 이러한 행정자원의 요구나 수요가 무한정 확대된다면, 정부의 행정자원은 어떻게 될 것인가? 만일 이러한 현상이 계속된다면 공유지의 비극(The Tragedy of the Commons)처럼, 결국 유한한 행정자원은 고갈되거나 “황금알을 낳는 거의 죽이는” 꼴이 될 수밖에 없을 것이다. 그렇다면, “누가 이를 어떻게 막을 것인가”에 우리는 주목하지 않을 수 없다. 본 연구는 이러한 맥락에서 행정자원을 관리하고 적정하게 배정, 배분, 배치하는(받는) 행위자 간 역할에 관한 문제의식에서 비롯된다.

정부는 한편으로 행정자원을 국가 전체적으로 확보·운영·관리해야 할 뿐만 아니라 다른 한편으로는 이러한 행정자원을 통해서 헌법과 법령에서 부여한 역할과 기능을 수행해야 할 책무성과 책임성을 이행해야 할 당위성을 가지고 있다. 전자는 행정자원을 지켜야 하는 입장인 수호조직이라 할 수 있고, 후자는 행정자원을 요청(요구)·확보하여 주어진 미션과 업무를 적시적소에 제대로 이행할 역할을 맡는 주창조직이라 할 수 있다(김윤권, 2022: 124).

본 연구는 정부의 행정자원, 특히 조직과 정원을 관리하는 수호조직인 행정안전부와 조직과 정원을 요구·확보하여 해당 조직의 미션과 업무를 수행하는 주창조직 간의 역할에 관

한 이론적이고 탐색적인 연구라 할 수 있다. 연구의 목적을 달성하기 위해서 2장에서는 행정자원 및 수호조직과 주창조직에 관한 이론적 검토, 3장에서는 조직과 정원의 수호조직인 행정안전부와 주창조직의 역할을 진단하고, 4장에서는 수호조직인 행정안전부와 주창조직 간의 역할 재정립을 모색하고, 5장에서는 제언을 제시한다.

II. 정부 행정자원의 수호조직과 주창조직의 이론적 검토

1. 정부의 행정자원

1) 행정자원

조직을 유지하기 위해서는 조직 내외 유무형의 자원이 필요하며, 조직운영의 과정에서 다양한 형태의 자원을 둘러싼 확보, 경쟁, 협조, 갈등 등이 이뤄진다. 조직 중에서 가장 거시적인 조직이라 할 수 있는 정부조직은 인적·물적 자원을 활용하여 정부조직의 미션과 전략을 달성하기 위한 다양한 활동을 수행한다. 민간조직과 달리 정부조직은 법령 등에 따라 행정자원을 확보하기 때문에 경직적으로 운영될 수밖에 없다. 그렇지만, 법령 등에 적절한 절차와 명분을 확보한다면 양적·질적 자원을 확보할 수 있다. 또한, 행정환경이 변하고 국민의 행정수요와 정책문제가 다양해지고 복잡해지면 행정자원의 수요는 변할 수밖에 없기 때문에 조직들은 이러한 자원을 확보하기 위해서 전략적으로 활동할 필요가 있다(김윤권, 2019: 44).

행정자원(public administrative resources)이란, 행정기능을 수행하는 행정기구가 특정의 행정수단을 집행할 때 사용되는 인력, 예산, 법령 그리고 이를 체계화하는 조직 등을 의미한다(김윤권, 2004: 30).²⁾ 행정자원은 기관에 대한 물적·인적·기술적 투입이며 여기에는 기관이 활용하는 정보도 포함된다. 행정기능을 수행하는 행정기구가 동원할 수 있는 행정자원에서 문제가 되는 것은 행정자원의 공급원 확보, 행정자원의 양과 질, 행정자원의 이용가능성, 행정자원의 통제 등이다. 행정을 운영하기 위해서는 행정자원이 동원되며, 이러한 행정자원은 행정기능이나 행정기구를 움직이게 하는 에너지가 된다(김윤권, 2004: 30; 김윤권, 2019: 44에서 재인용). 정부가 동원하는 행정자원의 양과 질을 확인하고 분석한다면 정부운영 및 조직관리를 수행하는 방향과 내용 그리고 문제점을 파악할 수 있다(김윤권, 2019: 44).

이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서 행정자원이란, 정부가 행정환경 및 행정수요의 변화에 따른 정부기능 재조정을 통해 행정수요를 충족하고 정책문제나 난제를 해결하여 고품질 정부서비스를 제공하기 위해서 동원하고 활용하는 자원을 의미하기로 한다(김윤권, 2019: 44).

2) 조직 및 정원

2) 새로운 조직을 만들려는 사람들은 조직을 출범시키는 데 충분한 자원(돈, 권력, 인력 등)을 가지고 있어야 한다(Stinchcombe, 1965: 142-193; 김윤권, 2004: 30; 김윤권, 2019: 44에서 재인용).

어느 조직(팀, 부서, 기관, 부처 등)이든 주어진 미션과 전략을 달성하기 위해서는 조직화와 조직구성원이 기본적으로 갖추어져 있어야 한다. 정부조직을 운영하고 관리하는 경우에도 조직과 조직구성원은 필수불가결한 행정자원이다.

정부조직³⁾은 공공목표의 추구를 위해 의식적으로 구성된 것이며, 대규모로 복잡하며, 상당히 공식화된 분화와 통합의 구조·과정·규범을 내포하며, 상당히 지속적인 성격을 띤다. 또한, 공조직을 둘러싼 환경과 지속적으로 상호작용을 하며 변한다. 행정기능을 달성하기 위해 동원된 행정조직은 행정자원의 중요한 구성요소이다(김윤권, 2004: 31).

앞으로 정부조직은 시대에 따라 그 기능이나 역할이 계속해서 변할 것이다. ‘변동성, 불확실성, 복잡성이 지배하는 4.0시대, 무엇을 추구하고 어떻게 변화해야 하는가?’ 김성남(2018)은 조직이 과거 1.0에서 앞으로 4.0인 민첩한(agile) 조직으로 전환될 것이라 한다.

<표 1> 미래 조직4.0

조직1.0	· 분업화·전문화 조직(20세기 초반) - 테일러주의와 컨베이어 벨트로 상징 - 개인 생산성 및 효율성 극대화가 목표 - 군대 조직의 명령·통제 시스템을 기반으로 함
조직2.0	· 대기업 조직(2차 세계대전 이후) - 사업 다각화 및 기능 조직(전략, 재무, 마케팅 등) 강화 - 인적자원 및 조직개발 중요성 대두(체계적 선발, 훈련, 육성) - 조직 차원의 효율성을 추구하는 시스템 이론 활용
조직3.0	· 글로벌 조직(20세기 후반) - 해외시장 개척 및 인수합병 등을 통한 글로벌 성장 추구 - 핵심인재, 리더십 개발, 이문화 경영 강조 - 경쟁우위 확보를 위한 혁신과 변화관리 중시
조직4.0	· 민첩한(agile) 조직(21세기 초반) - 비즈니스 융복합에 적응하기 위한 유연성, 민첩성 필요 - 디지털 역량에 기반한 수평적인 조직문화 강조 - 위험 감수를 통한 끊임없는 새로운 시도 중시

주: 김성남(2018: 7-9)을 근거로 작성함

정부의 행정자원에서 조직은 정부운영의 그릇 혹은 구조적 틀이기 때문에 중요한 행정자원에 해당된다. 정부조직이 설계되면 이를 실질적으로 작동시키기 위해서 필요한 조직구성원이 필요하며 이는 정원(fixed personnel) 또는 현원(current personnel)의 관점에서 이해할 수 있다.

본 연구에서 행정자원의 중요한 축인 조직과 정원을 같은 범주에 넣어 이를 행정안전부의 수호조직 역할에서 다루기로 한다. 그 논거로는 행정안전부에서 현재 조직 및 정원을 직제로 규정하고 있기 때문이다. 한편, 정원을 인사관리라는 측면에서 다루는 인적자원관리는 인사혁신처의 수호조직 역할에서 다룰 수 있다.

정부기능을 수행하기 위해서 동원되는 인력은 중요한 행정자원이라 할 수 있다. 정부인력 혹은 행정인력의 질과 양은 바로 행정목적의 달성을 결정한다고 볼 수 있기 때문이다. 특정한 시점의 조직에는 조직의 일을 맡는 일정수의 인적자원(구성원)이 있으므로 이것을

3) 정부조직은 일종의 관리조직인 동시에 정치조직이며, 국가기구(입법, 사법, 행정) 중의 하나이다. 또한, 정부조직은 정치조직 중 사회성이 비교적 강하며, 형식상 사회의 모든 이익대표자 신분으로서 사회관리 활동을 수행한다. 그리고 통치 계급 혹은 통치 집단의 의지가 반영되어 있다(吳剛, 1999: 7-10; 김윤권, 2004: 31에서 재인용).

규모의 한 국면으로 파악할 수 있다. 어느 조직이나 조직구성원은 필수 전제조건이며 구성원의 수는 언제나 파악할 수 있는 기준이다. 구성원의 수는 비교적 객관적으로 측정할 수 있으며, 명시적 혹은 묵시적으로 규모의 지표로 사용될 수 있다(김윤권, 2004: 31-2).

정부인력, 즉 공무원의 정원(혹은 현원) 규모의 증감 또는 공무원의 (재)배치 상황을 통해서 정부운영의 기능과 역할 그리고 정부 업무(과제, 프로그램, 사업 등)의 흐름을 파악할 수 있다. 다만, 공무원의 정원과 현원은 정부운영 및 해당 조직운영에 따라 현실에서는 다소 차이가 날 수 있다.

2. Wildavsky의 수호조직과 주창조직 연원⁴⁾

미국 의회 예산체계에 대한 점증주의 접근을 적용한 Wildavsky의 「예산과정의 정치(Politics of the Budgetary Process)」(1964)에서는 지출할당 증액을 추구하는 공공지출의 주창자(advocates)의 역할과 공공예산의 수호자(guardians)의 역할을 구분하고 있다. 의회가 예산과정에서 상당한 자율성을 갖고 있는 미국에서 주창자와 수호자 간 관계는 의사결정자(decision makers of first resort) 및 항소법원에 의해 조정된다. 주창자로서의 지출기관과 수호자로서의 재무부(the Treasury 또는 Ministry of Finance) 간 관계에 초점이 놓여 있다(Wildavsky, 1992; Caidan & Wildavsky, 1980: 102-103; Fozzard, 2001: 29에서 재인용).

예산과정에서 Wildavsky는 제도적 지위에 속한 행위자의 기대, 즉 역할(Wildavsky, 1984: 160; Imbeau, 1998: 5에서 재인용)을 예산과정 참여자 간 노동분업으로 간주한다. Wildavsky에 의하면, 예산과정에서 참여하는 행위자는 크게 재무의 수호자(guardians of the treasury)와 프로그램 지출의 주창자(advocates of program spending)로 구분된다(Imbeau, 1998: 5에서 재인용). 이러한 역할은 개인의 역량이라기보다 조직의 미션과 관련된 지위에서 비롯된다. 재무의 수호자는 정부 전체 차원에서 예산을 통제하는 행위자이며, 주창자는 프로그램을 추진해야 할 행위자라 할 수 있다.

Wildavsky의 수호자-주창자 틀을 응용한 Savoie에 따르면, 지출 부처들은 프로그램과 지출 증대를 위한 주창자로 역할을 한다. 반면, 중앙기관, 가령 재정부 및 국고사무국(Department of Finance and Treasury Board secretariat)은 재무 수호자로서 지출통제에 최대한 집중하는 역할을 한다(Savoie, 1990: 6; Imbeau, 1998: 6에서 재인용). 예산 역할에 대한 예산 행위자의 행태에 영향을 주는 예산 역할과 정부개입은 중요하다. 예산과정에 대한 유용한 개념화는 세 가지 가정에 근거를 두어야 한다(Imbeau, 1998: 14).⁵⁾

이들의 역할은 사실 조직이나 기관의 미션과 과업을 달성하는 과정에서 정립되는 것이

4) 김윤권(2019: 62-5)

5) 예산과정은 세 가지 가정이 있다. i) 예산과정에 개입된 행위자는 두 가지 역할을 기대한다. 즉, 프로그램 지출의 주창자 혹은 재무의 수호자이다. 이러한 역할 구분은 유용하다. 그러나 중앙기관 행위자에게 수호자 역할 그리고 프로그램 기관 행위자에게 주창자 역할을 부여하는 전통적 할당은 미묘한 차이가 있다. 중앙 예산과정에서 주창자 역할을 하는 프로그램 기관 행위자는 자신의 부처 내에서 수호자 역할을 한다. 따라서 그 역할은 고려된 예산과정에 좌우되어 다르게 나타난다. 정부의 중앙 예산과정에서 전통적 할당은 합리적이다. ii) 제도적 지위에 따른 역할에도 불구하고 그리고 정부개입에 대응한 훈련, 선호, 대응 때문에 행위자는 예산에 다양한 태도를 취한다. 행위자는 예산에 관해서 부분적 견해 혹은 총체적 견해를 취한다. 예산에 대한 부분적 견해는 정부개입(프로그램, 부처 등)의 한 부분에서 지출을 지원하는 것이다. 반면, 예산에 대한 총체적 견해는 최저선(적자 혹은 잉여)을 특히 견지하는 것이다. 행위자는 자신의 주어진 제도적 입장을 기대하는 태도를 항상 취하지는 않지만, 그 역할과 태도는 본능적이다. iii) 역할과 비전의 결합은 경험적 상황을 특징지을 수 있는 다양한 형태의 예산과정에서 나타난다(Imbeau, 1998: 14).

다. 즉, 수호조직의 역할을 국가 전체적으로 혹은 정부 전체 차원에서 제한된 자원을 합리적이고 공정하게 그리고 가장 효율적으로 사용하기 위한 미션을 가지고 있다는 점이다. 반면에 주창조직 역시 해당 조직이나 기관의 미션과 전략을 달성하기 위해서는 가장 근본적인 예산의 확보가 관건이기 때문에 이를 추구하는 역할을 맡게 된다. 따라서 이는 역할의 문제이지 선악의 문제가 아니다.

예산과정에는 일반적으로 Wildavsky가 제시한 역할의 이중성과 관계의 역동성이 관찰된다(Imbeau, 1998: 7). 즉, 수호조직과 주창조직 간의 이중성은 미션과 역할의 차이임에도 불구하고 두 조직 간에는 근본적으로 인식의 차이가 발생한다. 수호조직의 입장에서 “주창조직은 국가의 한정된 자원을 고려하지 않고 단지 해당 조직의 미션과 과업의 중요성에 함몰되어 필요한 자원보다 더 많은 예산을 요구하고, 일단 자원을 확보하고 보자는 인식”이라는 것이다. 반면에 주창조직들은 “수호조직이 주창조직이 처한 현실과 과업의 상황을 파악하지 못하면서 일방적인 기준과 관점에서 예산을 일률적으로 삭감한다”고 주장한다.

그렇지만 수호조직과 주창조직이 단지 역할에 의해서만 자원을 요구하고 배정하는 것은 아니다. Imbeau(1998: 7-8)가 언급하듯, 두 조직 간의 역할은 해당 행위자들의 태도에 의해서도 결정될 수 있다. Imbeau는 예산 관련 역할과 태도에 기반한 예산과정 모형을 설명하고 있으며, 이를 바탕으로 네 가지 예산과정이 구별될 수 있다(<그림 1>).

<그림 1> 예산과정의 역할과 태도에 기반한 예산과정 모형



출처: Imbeau(1998: 17)

유형1은 점증예산으로 지출 주창자가 예산의 부분적 견해를 선택할 때, 그리고 재정 수호자가 예산의 전체 견해를 선택할 때 발생한다. 유형1은 Wildavsky가 주장하듯, 모두 자신의 역할에 충실하며 예산은 한계(margin)에서 긍정적 혹은 부정적 변화를 통해서 이루어지는 ‘정상’ 상황이다. 유형2는 재정자금 위기 예산으로 지출 주창자와 수호자가 모두 총예산을 선택할 때 발생하며, 프로그램 유지보다는 총예산에 관심을 갖는다. 유형2에서는 정부지출에서 어떻게 주요 삭감이 실현될 수 있는가에 대한 논쟁이 있다. 유형3은 사회적 위기 예산으로 주창자와 수호자가 예산의 부분 견해를 선택하는 특성을 갖는 과정이다. 전쟁 예산이 이러한 과정에서 발생하며, 대다수 사람들이 주로 한 프로그램에 관심을 두어, 즉 전쟁 추진을 지원한다. 유형4는 주창자가 예산의 총 견해를 선택하고, 수호자는 예산의 부분적 견해를 선택하는 것으로 주창자가 수호자가 되고, 수호자는 주창자가 된다. 예산에 대한 태도가 상반될 수 있는 여러 사례가 있어서 이 네 가지 유형의 성격을 결정짓기가 쉽지 않다. 중앙기관의 책임성은 혁신적 해결책을 구상하는 것이어서 예산과정은 ‘예산의 상반된 역할’(Reversed-Role Budgeting)이라 칭할 수 있다(Imbeau, 1998: 14-5).

3. 수호조직과 주창조직 관련 논거

1) 수호조직

(1) 수호조직 관련 논거

수호조직이란 개념을 도출하기 위해서는 수호조직과 관련된 다양한 논의를 검토할 필요가 있다. 관련된 논거로는 총괄조직, 범주관리, 자원제공자, 본부, 게이트 키퍼, 공급사슬 컨트롤 타워에서 찾을 수 있다.

첫째, 총괄조직에서 관련 논거를 찾을 수 있다. 총괄기관(overhead agencies)은 범정부(government-wide) 활동에서 책임성을 가진 기관이다. 총괄기관은 정부 전체 시각에서 나머지 집행부를 점검하고 프로그램 이행 부처와 기관들을 위한 관리 예상(management expectations)을 정의할 능력이 있다. 이들 기관에는 OMB(Office of Management and Budget), OPM(Office of Personnel Management), GSA(government services administration)가 있다(Radin, 2010: 4; 김윤권, 2019: 68에서 재인용).

둘째, 범주관리(Category Management)는 비즈니스 관행인 상품과 서비스 구매에 관한 것으로 기업이 여분을 제거하고, 효율성을 높이고, 더 많은 가치를 전달하고, 정부의 획득(acquisition) 프로그램에서 절약을 위한 역할을 한다. 각 지출 범주에서 전문가 팀이 기관들을 도와 그들의 공동계약 해결 및 관행 사용을 증가시켜 준다. 그리고 시장 지능(intelligence), 정부와 산업의 우수관행, 가격지불 자료와 정보, 구매결정을 촉진할 정보를 공유함으로써 분권화된 지출을 조직화된 기관 및 정부 차원의 지출 전략과 일치시킨다(Weichart, 2019: 1; 김윤권, 2019: 68-8에서 재인용).

셋째, 자원 제공자(resource provider)는 기업가에 비해 기회에 대한 정보가 적고, 이 기회를 활용할 수단 역시 부족한 경우가 많다. 더욱이 이러한 기회들에 대한 가치는 그들의 탐색보다 잘 알려져 있지 않다(Shane, 2003; Stuart et al., 1999; Fisher, 2012: 24; 김윤권, 2019: 70에서 재인용). 그래서 자원 보유자는 귀중한 자원(시간, 돈, 사회적 자본 등)을 새로운 벤처(기술, 인적자본, 기업가적 정체성 등)에 집중 투입하는 것을 꺼린다(Bhide, 2000; Schoonhoven & Romanelli, 2001; Fisher, 2012: 24; 김윤권, 2019: 70에서 재인용).

넷째, 본부(Headquarters, HQ, HD)는 조직의 가장 중요한 기능들이 조정되는 곳이다. 미국에서 기업의 본부는 모든 비즈니스 활동을 관리할 완전한 책임성을 맡는 기업의 중심 또는 최고의 실체(entity)를 대표한다. 기업의 본부는 기업구조의 핵심요소이며, 전략적 기획, 기업 의사소통, 조세, 법령, 마케팅, 재정, 인적자원, 정보기술, 구매 등과 같은 다양한 기능을 포함한다⁶⁾(Marquis & Tilcsik, 2016; 김윤권, 2019: 71에서 재인용).

다섯째, 게이트 키퍼(gate keeper)는 수문장으로 수호조직과 연계시켜 설명할 수 있다. Singh & Wassenaar(2016: 42)는 모든 제도나 조직은 그들의 정보, 공간, 인력, 고객, 서비스 사용자에게 대한 접근의 허용권 혹은 거부권에 대한 자동적인 권한을 갖는 게이트 키퍼가 있다(김윤권, 2019: 73에서 재인용).

여섯째, 공급사슬 컨트롤 타워는 조직으로서의 중심 플랫폼(확대된 공급사슬에서 나오는

6) Headquarters. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/wiki/Headquarters> (검색일, 2019.3.26).

데이터를 신속히 확보하고 활용에 필요한 기술, 자원, 과정을 배치함) 역할을 한다. 가능한 최단 시기에 가시성을 공유하고, 공동체에게 정보제공 및 이윤확보 가능한 의사결정을 내리고, 공동집행을 동시화하기 위한 목적을 갖는다(Miroglio, 2013: 9; 김윤권, 2019: 74에서 재인용).

<표 2> 수호조직 관련 용어

총괄조직	· 총괄기관인 OMB는 범정부 권한을 가진 기관임. OMB는 과거 여러 정부를 거쳐 운영해옴. 시각과 표준운영절차 및 범정부에 걸친 관료적 기능이란 관점에서 정부에 적용됨. 총괄조직(overhead organizations)이 공공의 주목을 받을 때 총괄조직의 활동은 당파적 정치 용어로 묘사됨 · i) 이들 단위는 대통령집무실에서 행정 권력의 집중을 지원하고, 기관의 전문성과 재량성을 최소화하고, 의회 역할이 무시되면 핵심 행위자로 간주됨. ii) 총괄기관을 총원하는 많은 경력직 관리들은 정치적 피지명자와 동일시됨. 왜냐하면 이 관리들은 정책과정에서 경력직 관리 지위를 부여받기 때문임. 프로그램 관리들은 OMB 직원 경력이 프로그램 기관 내부에서 정치적으로 피지명자가 아닌 행정부 구성원으로 되길 원함(Radin, 2010: 5-6)		
범주관리	· 범주관리를 실행하기 위해서 OMB는 기관들에게 일련의 맞춤형 관리행위를 수행하게 함. 이러한 관리행위를 개선시키고, 관리를 통해 공동지출이 가져올 추진 결과를 평가함 · 예상된 결과는 범정부, 범기관(agency-wide), 지방계약을 통해 보다 효과적으로 관리되는 계약지출, 불필요한 계약 중복 감소, 비용 절약, 다른 사회경제적 요건의 지속적인 확보 등임 · OMB는 기관들이 시간, 노력, 기금을 반복적인 행정과제 수행에 소비하는 것보다는 미션 성과 달성에 집중하도록 지원함(Weichart, 2019: 1)		
자원 제공 자		벤처 식별에 낮은 긍정 정서적 기반	벤처 식별에 높은 긍정 정서적 기반
	높은 수준의 인지 기반 벤처 식별	iii) 반대를 위한 반대 (the devil's advocate) · 유용하고 결정적인 피드백을 제공하지만 어떠한 실질적 자원 제공에 유보함	i) 적극적 자원 제공자 (the active resource provider) · 자원 제공자는 벤처를 가능성과 매력으로 가장 호의적으로 인지
	낮은 수준의 인지 기반 벤처 식별	iv) 비제공자 (the non provider) · 잠재적 자원 제공자는 벤처에 전혀 관심을 보이지 않음	ii) 성급한 자원 제공자 (the resource provider) · 자원 제공자는 숙고할 시간이 있음. 그러나 관심 없이, 성급하게 자원을 제공할 결정을 무릅쓰
	출처: Fisher(2012: 58)		
본부	· 자원의존이론은 본부(headquarters)-지사(subsidiaries) 그리고 지사-지사 관계의 분류를 이해하는데 기초를 제공함(Mudambi & Pedersen, 2007: 8) · 다국적기업(MNC) 내에서 지사의 다양성이 증가되면서 대리인이론과 자원의존이론은 기업 내에서 부서 간(inter-unit) 관계의 충분한 다양성을 설명할 필요 · 대리인이론은 보다 전통적 경쟁-착취 지사의 관계를 설명하는데 더 적합함. 반면에, 자원의존이론은 경쟁창출 지사들의 관계를 설명하는데 더 유리함(Mudambi & Pedersen, 2007: 10)		
게이트 키퍼	· 조직 내부 및 외부 공공에 위치한 공공관계 실무자는 다양한 공중, 가령 미디어와 소통할 때 조직 정보의 게이트 키퍼 역할을 함 · 결과적으로 공공관계 실무자의 소통 결정은 조직에 상당한 영향을 미치며, 조직의 게이트 키퍼 과정을 이해하는 데 중요하며, 공공관계 관련 실무자는 그 과정에서 역할을 함(Ruth-McSwain, 2011: 1)		
공급 사슬 컨트 롤 타워	· 공급사슬 컨트롤 타워는 점점 공급사슬에 걸쳐 협업, 일치, 신속, 그리고 수요 기반에 두어 활동을 점검·지휘하는 공유된 서비스 센터임 · 컨트롤 타워는 현 조직에서 얻은 실시간 자료를 사용하는 집중적 허브로 행동하며 통합된 데이터 관리와 거래 시스템을 통합하여 점점 공급사슬에 걸친 과정과 도구를 통합하고 비즈니스 성과를 촉진하는 것임(Bleda et al., 2014: 3)		

주: 김윤권(2019: 67-76)에서 재인용하고 이를 근거로 작성함

(2) 본 연구에서 수호조직의 의미

우리는 앞서 논의한 Wildavsky의 guardian 역할, 그리고 총괄기관(overhead agency), 범주관리(category management), 자원 제공자(resource provider), 본부(headquarters), 게이트키퍼(gate keeper), 공급사슬 컨트롤 타워의 주요 논지를 종합적으로 고려할 수 있다. 본 연구는 정부의 행정자원을 수호하는 역할, 총괄하는 기관, 범주별 관리, 자원 제공자, 본부의 역할, 게이트키퍼 역할, 컨트롤 타워 역할을 전부 또는 일부 띠고 있다는 점에서 이를 총칭할 수 있는 개념(umbrella concept)으로 수호조직(guardian organization)으로 정립⁷⁾하기로 한다(김윤권, 2019: 76).

이를 행정자원이란 관점에서 종합하면, **정부 행정자원의 수호조직(guardian organization)이란, 국가경쟁력 제고, 국민 삶의 질 제고, 조직의 효율성과 생산성 제고, 다수조직 간 행정자원의 조정 및 공정성 등을 제고하기 위해서 정부의 한정된 행정자원을 최적으로 활용할 수 있도록 관리하고 수호하는 조직을 의미한다**(김윤권, 2019: 77).

우리나라 정부조직 중에서 조직과 정원을 총괄하는 행정안전부, 예산을 총괄하는 기획재정부⁸⁾, 인사관리를 맡고 있는 인사혁신처, 법령을 담당하고 있는 법제처가 수호조직에 해당된다(김윤권, 2019: 77).⁹⁾ 또한, 넓게 보면 범정부 조직의 조정 역할을 하는 국무조정실, 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하는 감사원 등도 컨트롤 타워로서 수호조직으로 분류할 수 있다.

7) 장신택(2000)은 보호자(guardian)와 주창자(advocate)란 용어를 사용한다. 보호자란, 국고의 보호자로서 정부재정을 억제하여 국민과 정부의 재정부담을 억제하는 역할을 수호하는 것이며, 주창자란 현대 정부의 기능을 수행하기 위한 각종 사업의 중요성, 필요성, 타당성을 주창하고 그에 대한 재정지원이 증가되어야 한다고 주장하는 입장이다(장신택, 2000: 330-1). 본 연구는 이러한 논리를 수용한다. 다만, 보호자란 용어를 수호자로 명칭으로 조심스럽게 사용하며 위와 같은 개념적 정의를 내리기로 한다. 물론 학자나 공무원 입장에서 이 정의에 이견(가령, ‘중앙관리부서’와 ‘일반사업부처’ 또는 ‘일선부처’ 등)을 제시할 수 있다고 보며, 용어가 우리말에 다소 낯선 측면이 있다는 점도 있다. 또한, 조직론에서 아직 이에 대한 엄밀한(rigid) 논의나 연구가 이뤄지지 않은 상태이고, 그 개념 정립이 여전히 안 되어 있는 상태이다. 이러한 학술적 빈공간에서 본 연구는 위와 같은 다양한 이론 및 관점을 증거기반(evidence-based)으로 하여 위와 같이 조심스럽게 수호조직과 주창조직이란 개념으로 정립하여 사용하기로 한다(김윤권, 2019: 77).

8) 정부세종청사 건물 중에는 중앙동이 있다. 여기에는 행정안전부와 기획재정부가 들어서 있다. 이런 맥락에서 세종시 공무원 사회에 회자되는 말로는 중앙동을 ‘갑동’이라 부른다고 한다. 즉, 중앙행정기관 중에 조직과 정원 그리고 예산 권한을 가진 수호조직이 들어선 중앙동을 갑동이라 칭하듯, 수호조직의 위상의 단면을 엿볼 수 있다.

9) 물론, 수호조직과 주창조직의 구분에 대해서 신중한 접근도 가능하다. i) 수호조직과 주창조직 간의 이원적 분류 이전에, 국가의 운영되는 기본 원칙인 ‘국정운영 기본 원칙’의 수립과 국가의 모습인 ‘국가상’의 정립도 선행될 필요가 있다. ii) 모든 조직은 수호와 주창의 두 가지 특성이 다 있으며, 정부조직의 경우 어느 한 부분에 강조점을 두어 구분하기에는 애매한 부분이 있다. 대부분의 정부조직은 항상성, 지속가능성 등에 초점을 두기 때문에 구분하는 실익이 있는지 의문이다. 조직의 장이 임명적인지, 선출적인지에 따라 수호냐 주창이냐가 구분되기도 하기 때문에 이런 측면에서도 연구가 필요하다. iii) 지방자치단체는 중앙정부로부터 자원을 받아내야 하는 주창조직이기도 하지만, 그 자체로 고유한 자원(지방세 등)을 갖고 있기 때문에 자치단체 안에서도 수호조직과 주창조직이 나뉘게 된다. 특히, 광역은 중앙정부에 대해서는 주창조직이어도 기초자치단체에 대해서는 대부분 수호조직으로 작동하게 된다. 따라서 자치단체를 일괄적으로 주창조직으로 구분하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하다(김윤권, 2019: 77).

2) 주창조직

(1) 주창조직 관련 논거

1950년대부터 국가는 사회적·경제적 발전에서 더 적극적인 역할을 맡게 되면서 정부 프로그램이 확대되고, 지출 수준이 급속히 확대되었다. 개혁의 주창자들은 자원이 효율적이고 효과적으로 적용되길 원한다면 의사결정에 기술적(technically)으로 엄격한 접근이 필요하다고 주장한다. 기술적 엄격성은 합리주의 접근에서 적용된다. 이러한 접근은 예산구조 및 정책형성과 자원배정 과정에서 근본적인 변화를 초래하였다(Fozzard, 2001: 25; 김윤권, 2019: 80에서 재인용). 주창자는 예산결정에서 성과 정보의 활용이 재정 분야를 모으는데 배분적·생산적인 효율성을 향상시키는 데 기여할 수 있다(Curristine et al., 2007: 12; 김윤권, 2019: 80에서 재인용).

여기서 주창(advocacy)이란, 공동의 이해를 공유하는 것으로 사용되지만 현실에서 다양한 정의가 있으며, 어느 것이 가장 적절한 것인가에 관해 상당한 논쟁이 있다(Sonke Gender Justice Network et al., 2013: 8; 김윤권, 2019: 78에서 재인용). 주창이란 다양한 수준에서 의사결정자에게 영향을 발휘하는 다양한 활동으로 정의된다. 이러한 정의는 전통적인 주창 업무, 가령 소송, 로비, 공교육뿐만 아니라 역량개발, 네트워크 정보, 관계형성, 소통, 리더십 개발을 의도적으로 내포한다(Innovation Network, 2009: 2; 김윤권, 2019: 78에서 재인용). 주창은 공공정책이나 관행 혹은 제도적 엘리트의 어떠한 결정에도 영향을 미치려는 시도이다(GrantCraft, 2005; Jenkins, 2006; Casey & Dalton, 2006; 김윤권, 2019: 79에서 재인용). 주창이란 원하는 것을 말하고, 권리를 지킬 수 있도록 확인하고, 부여된 서비스나 다른 자원에 접근할 수 있도록 개인이나 조직을 지원하는 방식이다. 주창은 견해, 희망, 신호를 얻기 위해 어떤 사람과 시간을 내는 것이다. 이는 적용할 역량을 가질 때 어떠한 결정을 하며, 모든 의사결정의 중심에서 역할을 할 수 있도록 윤곽을 잡아준다(Cowley & Lee, 2014: 46; 김윤권, 2019: 79에서 재인용).

주창은 여러 핵심 개념으로 구분될 수 있다. 주창의 개념적 요소로는 체계, 목적, 과정, 대상, 설득 등으로 구성된다(Mbuya-Brown & Sapuwa, 2015: 8; 김윤권, 2019: 79에서 재인용). 주창의 행위로는 i) 인식 제기, ii) 정보, iii) 교육, iv) 훈련, v) 상부상조, vi) 자문, vii) 조정, viii) 방어, ix) 고발로 구성된다(WHO, 2003: 2; 김윤권, 2019: 81에서 재인용). 주창은 국제, 국내, 지역, 지방 수준에 이루어질 수 있다. 대부분의 경우, 효과적인 정책주창은 주창 네트워크나 제후로 정의되는 것을 통해 이뤄질 수 있다. 이들은 정책, 지위, 프로그램을 변화시키기 위해 함께 하는 조직들이나 개인들의 집합으로 구성된다(Sonke Gender Justice Network et al., 2013: 8; 김윤권, 2019: 81에서 재인용).

다양한 조직(가령, NPO 조직)은 그들의 미션을 달성하기 위해 주창 전략을 활용한다. 주창은 여러 프로그램 분야에서 공통의 전략이 되고 있다. 교육, 보건, 환경, 청소년, 예술 등에 초점을 둔 조직들은 주창 기법을 활용하여 공공여론에 영향을 주고, 지지를 구축하고, 정책변화를 촉진한다(Innovation Network, 2009: 2; 김윤권, 2019: 83에서 재인용).

(2) 본 연구에서 주창조직의 의미

정부 행정자원의 주창조직(advocate organization)이란 용어를 정립하기 위해서 본 연구

는 앞서 논의한 Wildavsky의 advocate, 여러 학자 및 기관에서 정의한 주창 개념, 주창 관련 개념적 구성요소, 주창의 목적과 기능, 주창 행위(자), 주창조직의 특징, 정책주창 등의 논의를 근거로 주창조직을 정의하기로 한다. 즉, **“정부 행정자원의 주창조직(advocate organization)이란, 조직(팀, 부서, 기관, 부처, 정부 등)이 미션과 전략을 추진하기 위해서 필요로 하는 행정자원을 해당 자원을 관리하는 수호조직에 일정한 절차를 거쳐 요청·요구·주장하는 조직을 의미”**하기로 한다(김윤권, 2019: 88).

주창조직에는 행정자원(조직 및 정원, 예산, 법령, 인적자원관리)을 수호조직에 요청하는 조직을 총칭하여 지칭하기로 한다. 수호조직을 제외한 중앙부처, 소속기관, 특별행정기관, 책임운영기관, 지방자치단체, 공공기관, 법인 등이 해당된다. 물론, 수호조직에 해당하는 조직의 경우도 해당 조직의 미션과 전략을 추진하기 위해서 해당 조직이 필요로 하는 행정자원을 요청할 경우, 주창조직의 역할을 수행할 수 있다. 이러한 중첩된(dual) 역할을 충분히 인식하면서도 일단 본 연구는 수호조직을 대상으로 행정자원을 요청하는 조직으로 지칭하기로 한다(김윤권, 2019: 88).

3) 정원 및 조직 관련 수호자와 주창자의 역할

(1) 정원관리¹⁰⁾

공무원 정원이란 행정기관에서 실제 업무를 수행하는 인력의 수를 말하며, 국가공무원법상 신분이 공무원인 경우에 해당되므로, 행정기관에서 근무하나 공무원 신분이 아닌 비정규직은 공무원 정원에 포함되지 않는다. 정원은 당해 행정기관에 배정된 인력의 수를 의미하며, 인사운영상 결원 또는 초과 현원이 발생할 수 있으므로 실제로 근무하고 있는 현원과는 차이가 날 수 있다.

공무원 정원은 공무원의 종류별·직급별로 구별되어 관리된다. 공무원의 종류는 경력직(일반직, 특정직), 특수경력직(정무직, 별정직)으로 구분된다. 공무원의 직급은 고위공무원(직무등급), 3~9급(일반직) 등 직종별로 다양하다.

부처 단위 정원운영의 경우, 각 부처의 정원은 행정기관의 업무의 양·성질 등을 고려하여 책정되며, 각 부처는 정원 범위 내에서 실·국별 정원배정 등을 통해 합리적으로 정원을 관리한다. 정원배정의 일반적 기준으로 i) 공무원의 정원은 계급별·직급별 또는 고위공무원단에 속하는 공무원의 경우 종류별로 배정된다. ii) 정원은 행정기관의 업무의 양·성질에 따라 배정, 직급 또는 직무등급은 해당 업무의 성질·난이도·책임도 및 다른 행정기관과의 균형 등을 고려하여 책정한다. iii) 1개의 직위에는 1개의 직급 또는 직무등급 무여, 다만, 업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우에 한해 복수직급 설정이 가능하다. iv) 1개의 직위에 일반직과 별정직의 복수직을 부여할 수 없으나, 실장·국장 또는 비서 직위에는 부여가 가능하다.

2007년 이전에는 직제에서 규정한 계급별 정원 범위 내에서만 인력운영이 가능했으나, 2007년부터 총액인건비제도를 실시하여 행정환경 및 수요변화에 즉시 대응할 수 있도록 정원 운영의 탄력성을 부여, 즉 직제에서는 기존의 계급별 정원 규정을 ‘총정원’으로 규정하고, 각 부처는 직제시행규칙을 통해 총액인건비 범위 내에서 자율적으로 정원을 조정·운영

10) 공무원 배정·운영. Retrieved from <https://www.org.go.kr/intcrn/orgnzt/viewAssign.do> (검색일, 2023.4.25).

할 수 있다(증원은 직제상 ‘총정원’의 3% 범위 내 가능, 협업과제 수행에 필요한 경우에는 2% 범위 내 추가 증원할 수 있음).

법정부 차원의 정원운영은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 중기인력운영계획이 있다. 행정안전부는 국가공무원 인력의 전략적·중장기적·효율적 운영을 위해 2005년부터 중기인력운영계획을 수립하여 5개년 단위의 총정원 변동(증감) 예측 및 방향을 설정하고 이에 따라 매년 정부인력관리 시 이를 참고하고 있다.

둘째, 국가공무원총정원령이 있다. 정부인력의 무분별한 증원을 방지하고 효율적인 인력관리를 위해 1998년에 국가공무원 총정원령을 제정하여, 인력 규모 상한을 규정(293,982명)으로 제한하였다. 총정원령상의 정원은 국가공무원 정원 중 국회·법원·헌법재판소·선관위·감사원의 국가공무원, 전직 대통령 비서관, 정무직공무원, 검사, 지방자치단체에 두는 국가공무원, 교원을 제외한 숫자이다. 총정원령 제정 이후 현재까지 정부인력은 총정원 한도 내에서 관리되고 있으며, 매년 새로운 행정수요 발생으로 정부 인력은 늘 수밖에 없기 때문에 필요성이 덜해진 분야의 인력을 상계·감축해 총규모를 유지하도록 하고 있다.

셋째, 총액인건비제이다. 총액인건비내에서 조직·정원, 보수, 예산을 각 기관 특성에 맞게 자율적으로 운영하되 그 결과에 책임을 지는 제도이다. 각 기관은 총액인건비내에서 조직·보수 제도를 성과향상을 위한 효율적 인센티브로 활용, 성과 중심의 정부조직 운영이 가능하다.

(2) 직제관리¹¹⁾

직제관리란 크게 소요정원(정기직제)과 수시직제로 구성된다. 각 부처는 매년도 정기적인 기구·인력 소요(소요정원) 심사를 통하여 다음 연도 기구 및 정원 증감 규모를 결정한다. 당해 연도에 긴급히 기구와 정원을 조정할 필요가 있는 경우 소요정원과는 별도로 수시직제개정을 통해 기구개편, 인력조정을 할 수 있다.

직제관리 절차는 다음과 같이 이뤄진다. 조직관리지침 통보(행정안전부는 매년 초 당해 연도의 정부조직의 관리·운영방침과 다음 연도의 기구개편안 및 소요정원안의 작성에 필요한 기준을 정부조직관리지침으로 수립하여 각 부처에 통보) → 직제개정요구(각 부처는 통보된 조직관리지침에 따라 당해 기관의 기구개편안, 소요인력 및 사유와 근거자료 등을 작성하여 행정안전부에 제출) → 직제심사[행정안전부는 정부조직관리 방향과 부합하는지, 정부가 직접 수행할 필요성이 있는 것인지(민간위탁, 지방이양 등), 타 부처와 기능중복은 없는지, 외국의 사례는 어떠한지 등을 심사하여 적정기구 및 인력을 산정] → 예산협의(기구 신설 및 인력증원은 예산이 수반되는 사항으로 기획재정부와 예산협의를 거침) → 법령안 심사요구 및 법령안 심사[행정안전부는 예산협의를 완료되면 기구신설 및 인력증원과 관련된 법령(직제개정령안)을 만들어 법제처에 송부, 법제처는 법령안이 현행 법체계와 부합하는지 등을 심사] → 차관회의 및 국무회의(직제개정령안에 대한 법제처 심사가 완료되면 차관회의와 국무회의에 상정하며 심의, 의결로 거치게 됨) → 대통령 재가 및 공포(국무회의에 의결을 거쳐 대통령의 재가를 받은 직제개정령안은 관보에 게재·공포함으로써 발표) 순으로 이루어진다.

11) 직제관리. Retrieved from <https://www.org.go.kr/intrcn/orgnzt/viewOcgzn.do> (검색일, 2023.4.25).

Ⅲ. 수호조직인 행정안전부와 주창조직 역할 진단

1. 수호조직인 행정안전부 역할

행정안전부는 국정운영의 중추 부처이자 재난안전 총괄 부처이다. 중앙과 지방을 연결하여 국정을 통합하고 정부혁신을 이끌어가는 부처이다. 또한, 각종 재난으로부터 국민을 안전하게 보호하고, 전국을 골고루 함께 잘 살게 만드는 데 앞장서는 부처이다. 행정안전부의 주요 업무 중¹²⁾에서 정부조직과 정원 관리에 관한 종합계획 수립이 행안부가 조지 및 정원관리의 주무부처임을 확인할 수 있다.

행정안전부 역할 중에서 조직 및 정원 관련 역할은 「정부조직법」, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」, 「정부조직관리지침」 등에서 파악할 수 있다.

첫째, 「정부조직법」 제34조(행정안전부) ① 행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체 간 분쟁조정, 선거·국민투표의 지원, 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장한다.

둘째, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제3조(조직과 정원의 관리목표), 제4조(직제 등), 제4조의2(직제시행규칙), 제5조(기능의 배분과 정원의 배정), 제6조(행정기관의 설치), 제8조(조직관리지침의 통보와 직제 등의 제정 또는 개정), 제8조의2(직제시행규칙의 제정 또는 개정), 제9조(직제 등의 개정에 따른 예산조치), 제2장 조직관리, 제3장 정원관리, 제4장 조직 및 정원에 대한 평가 등에서 찾아볼 수 있다.

셋째, 해마다 행정안전부가 제시하는 「정부조직관리지침」(2022)의 경우, 첫째, 기구·정원의 효율적 관리 측면에서, 정기직제 및 수시직제 운영, 재배치 정원제 운영 강화, 중하위직 직급산정기준, 충원 인력의 목적 외 사용 금지, 본부 기구의 총량관리, 기구·정원 관리 협조체계 강화, 둘째, 조직운영 성과관리 강화 측면에서 서비스 목표관리, 신설기구 및 신규인력 평가, 정부조직의 역량 제고, 데이터 중심의 조직관리, 정부조직관리 정보시스템 활용 활성화 등이 제시되고 있다.

2. 행정안전부와 주창조직 간 역할 관련 인식조사

1) 설문조사¹³⁾ 결과¹⁴⁾

12) 행정안전부의 주요 업무로는 i) 국무회의의 운영, 법령·조약의 공포, 정부 포상계획의 수립·집행, 정부청사 관리, ii) 정부조직과 정원 관리에 관한 종합계획 수립, 정부혁신종합계획 수립·추진, iii) 전자정부 관련 정책의 수립·조정, iv) 지방자치 지원행정의 종합, 지방자치단체 간 분쟁 조정, 지방자치제도의 총괄 기획 및 연구·개선, v) 공직선거 및 국민투표의 지원, 국가와 지방자치단체 간 지역개발계획의 기획·지원, vi) 지방재정정책의 총괄·조정, 국가와 지방자치단체 간의 재원 배분에 관한 사항, vii) 안전관리 및 재난대비·대응·복구에 관한 정책의 기획·총괄·조정, viii) 비상대비·민방위 관련 정책의 기획 및 제도개선의 총괄·조정, ix) 국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무를 맡는다. 행정안전부 주요업무. Retrieved from <https://www.mois.go.kr/ft/sub/a07/ministryInfo/screen.do> (검색일, 2023.4.25).

13) 행정자원 및 수호조직과 주창조직 관련 주요 논점에 관한 질문 항목으로 i) 행정자원의 수호조직과 주창조직 간 역할(행정안전부, 기획재정부, 법제처, 인사혁신처)의 중요성 및 실태에 관한 질문, ii) 정부운영 방식의 변화에 따른 행정자원에 관한 인식 질문, iii) 정부 행정자원의 역할 재조정에

행정안전부와 주창조직 간 조직 및 정원 배정에서 주창조직의 요청 내용이 제대로 반영되지 않은 상황이다. 이는 주창조직의 기관 특성을 파악하여 조직 및 정원을 배정해야 하지만 행정안전부의 조직 및 정원 배정 판단 기준과 주창조직 간 조직 및 정원 배정 판단에 대한 견해 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 또한, 주창조직의 권력이나 위상 또는 압력이나 로비 등 영향력을 행사한다고 인식하고 이에 조직 및 정원 배정에 있어 공정성을 가장 중요하게 생각한다(김윤권, 2019: 356).

첫째, 조직 및 정원의 행정안전부와 주창조직 간 역할에 대한 현 실태를 조사한 결과, ‘조직 및 정원 배정(소요정원/수시정원)에서 주창조직의 요청 내용 반영’이 47.0점으로 가장 낮게 나타났다. 소속별로는 ‘지방자치단체’가 45.8점으로 ‘중앙부처’(47.6점) 대비 낮게 나타났고, 특히 ‘광역자치단체’가 41.0점으로 가장 낮게 나타났다. 둘째, 조직 및 정원의 행정안전부와 주창조직 간 역할에 대한 중요도를 조사한 결과, ‘조직 및 정원 배정(소요정원/수시정원)의 공정성’이 83.1점으로 가장 중요하게 나타났다. 소속별로는 ‘중앙부처’가 84.3점으로 ‘지방자치단체’(80.4점) 대비 중요도가 높게 나타났고, 특히 ‘청’이 85.9점으로 중요도가 가장 높게 나타났다(김윤권, 2019: 356).

2) 개별심층인터뷰¹⁵⁾ 결과¹⁶⁾

조직 및 정원의 수호조직인 행정안전부와 주창조직의 역할 관련 개별심층인터뷰를 통해서 다음과 같은 함의를 도출하였다.

첫째, 행정안전부가 주창조직에 갖는 기본적인 입장에 대해서 i) 소요정원 및 수시정원 요구가 합리적이지 못하며, ii) 소요정원 및 수시정원 요구에서 적정 수준이 아니라 삭감을 예정한 과도한 요구를 하는 경향이 있으며, iii) 주창조직들이 요구하는 다양한 논거를 바탕으로 하는 증원 요청을 범정부 차원에서 그리고 조직들 간의 형평성 차원에서 축소 지향적으로 접근하고 있다.

둘째, 주창조직들이 수호조직인 행정안전부에 대해 갖는 기본적인 입장에 대해선 i) 주창조직이 보기에 행정자원의 수호조직인 행정안전부가 정부기능별 조직의 행정환경 및 행정수요를 제대로 이해하지 못하고 있다고 판단하며, ii) 주창조직이 보기에 행정안전부는 통

관한 인식 질문으로 구성하고 각각의 세부 질문항목을 구성하여 수호조직 및 주창조직 관련 중앙부처 및 지방자치단체 공무원 총 363명을 대상으로 설문조사를 하여(2019년 8월 26일 ~ 9월 25일) 그 결과를 분석한 것이다(김윤권, 2019: 8).

14) 김윤권(2019: 356-7)

15) 정부 행정자원의 수호조직과 주창조직 관련 보다 심층적인 경험과 인식을 파악하기 위해서 조직·정원, 법령, 재정·예산, 인사관리 관련 1차(10명), 2차(50명)에 걸쳐 i) 행정자원의 수호조직과 주창조직 간 역할의 중요성 및 실태에 관한 질문, ii) 정부 행정자원의 역할 재조정에 관한 인식 질문으로 구성하여 개별심층인터뷰를 수행하였다(김윤권, 2019: 8). 이러한 선정 기준에 따라 확보한 전문가를 대상(10명)으로 1차 개별심층인터뷰를 수행하였다. 1차 인터뷰 대상자는 2019년 5월~6월 기간에 공무원, 연구원 박사, 컨설팅 전문가, 조직 관련 교수를 대상으로 개별심층인터뷰를 통해 정부 행정자원의 수호조직과 주창조직에 관한 주요 논점 및 쟁점에 관한 질문지를 구성하였다. 2차 개별심층인터뷰는 50명(1차 인터뷰 대상자 중복 포함)에게 정부 행정자원의 수호조직과 주창조직 관련 주요 쟁점에 관한 심층인터뷰를 수행한다. 2차 인터뷰 대상자는 2019년 7월 20일부터 10월 5일까지 공무원(차관, 실장, 국장, 과장 등), 연구원 박사, 컨설팅 전문가, 조직전공 관련 교수를 대상으로 정부 행정자원의 수호조직과 주창조직 관련 주요 질문에 대한 의견 및 방안을 도출한다(김윤권, 2019: 369).

16) 김윤권(2019: 488-489)

제·관리 지향적이라고 보고 있으며, iii) 주창조직들의 시급한 현안을 해결하는데 필요한 조직 및 정원에 대한 적시 배정이 이뤄지지 않는다고 본다.

셋째, 행정안전부와 주창조직들 간에 발생 가능한 문제, 쟁점 또는 갈등에 관해서 i) 조직 및 정원 관련 문지기(gate keeper) 역할에서 불가피한 갈등관계가 형성되며, ii) 주창조직의 경우, 인사적체 등을 해소하기 위해 가급적 상위 직급의 정원을 확보하려 하며, iii) 주창조직은 조직별 특성에 따라 기준적용 방식을 달리해야 한다는 입장이 강하다.

넷째, 조직 및 정원 배정에 관한 행정안전부의 바람직한 역할과 권한 및 책임에 관해서 i) 부처의 자율성이 확대되고 책임성이 강조되는 정부조직관리의 추세에 따라 개별 부처에 대한 사전 통제지향적인 조직관리에서 사후 성과점검·평가 등 책임성을 담보할 수 있는 정부조직관리 기제를 강화하여 부처의 조직관리 자율성은 보장되 행정자원 관리·운영의 효율성을 제고할 수 있는 방향으로 정부조직을 관리할 필요가 있으며, ii) 각 부처가 준수토록 하고 지침을 제대로 수용한 부처에 대해서는 조직심사 절차를 생략하거나 간소화하는 혜택을 주는 방안 등 부처 차원에서 자발적으로 수호조직의 지침이나 가이드라인을 준수하도록 유도할 수 있는 동기부여 방안도 적극 활용하는 것도 필요하며, iii) 조직관리 기본방향과 연도별 중점 추진 방안에 대한 주창조직들과의 소통 강화가 필요하다.

다섯째, 조직 및 정원 관리에 관한 개별 주창조직들의 바람직한 역할과 권한 그리고 책임에 관해서 i) 주창조직의 조직 및 정원 요청을 설득력 있게 하기 위한 조직진단 역량을 갖추며, ii) 주창조직 스스로 내부 공무원들의 논리에 의한 조직개편이 아니라 국민과 주민의 요구에 대응하는 원리에 기초해 조직 및 정원 관리가 이루어질 필요가 있으며, iii) 기본적으로 부처 자율성을 확대하고 일정한 범위(예산, 직급, 보조기관 수) 내에서 자율적 운용이 가능하게 하고 사후 평가를 통해서 책임성을 확보하는 방향으로 갈 필요가 있다.

3. 수호조직인 행정안전부와 주창조직 간 역할 문제 진단¹⁷⁾

2019년 수행한 설문조사 및 개별심층인터뷰를 근거로 조직 및 정원을 맡고 있는 수호조직인 행정안전부 및 주창조직의 역할을 다음과 같이 진단할 수 있다.

1) 설문조사 결과 진단

첫째, 조직 및 정원 산정(소요정원/수시정원)에서 절차의 합리성에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 80.4점으로 ‘현실태’ 56.1점보다 24.3점이 높게 나타나서 괴리가 크다. 절차 합리성의 중요도는 ‘중앙부처(80.5점)’가 ‘지방자치단체(80.1점)’보다 높고, 현실태는 ‘중앙부처(60.2점)’가 ‘지방자치단체(46.5점)’보다 높다.

둘째, 조직 및 정원 산정(소요정원/수시정원)에서 공정성에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 83.1점으로 ‘현실태’ 52.1점보다 31.0점이 높게 나타나서 현실과 괴리가 크다. 공정성의 중요도는 ‘중앙부처(84.3점)’가 ‘지방자치단체(80.4점)’보다 높고, 현실태는 ‘중앙부처(55.4점)’가 ‘지방자치단체(44.2점)’보다 높다.

셋째, 조직 및 정원 산정(소요정원/수시정원)에서 주창조직의 권력이나 위상 또는 압력이나 로비에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 57.9점으로 ‘현실태’ 59.3점보다 1.4점이 낮아 거

17) 김윤권(2019: 498-504). 영문 이니셜은 서면 심층인터뷰자를 의미함

의 비슷하다. 조직·정원 권력의 중요도는 ‘지방자치단체(67.5점)’가 ‘중앙부처(53.8점)’보다 높고, 현실태는 ‘중앙부처(61.8점)’가 ‘지방자치단체(53.3점)’보다 높다.

넷째, 조직 및 정원 산정(소요정원/수시정원)에서 주창조직의 요청 내용 반영에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 74.4점으로 ‘현실태’ 47.0점보다 27.4점이 높게 나타나서 차이가 크다. 주창조직 요청 내용 반영의 중요도는 ‘지방자치단체(76.6점)’가 ‘중앙부처(73.5점)’보다 높고, 현실태는 ‘중앙부처(47.6점)’가 ‘지방자치단체(45.8점)’보다 높다.

다섯째, 조직 및 정원 산정(소요정원/수시정원)에 대한 결과수용에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 74.5점으로 ‘현실태’ 53.3점보다 21.2점이 높게 나타나서 괴리가 크다. 결과수용의 중요도는 ‘지방자치단체(76.2점)’가 ‘중앙부처(73.8점)’보다 높고, 현실태는 ‘중앙부처(56.9점)’가 ‘지방자치단체(44.6점)’보다 높다.

설문결과를 종합적으로 보면, 조직 및 정원 산정(소요정원/수시정원)에서 절차의 합리성, 공정성, 주창조직의 요청 내용 반영, 결과수용에 관한 중요성에 대한 인식은 높은 반면, 현실태는 낮은 수준이다. 주창조직의 권력이나 위상 또는 압력이나 로비는 비슷하다. 한편, 중앙부처가 지방자치단체보다 절차의 합리성과 공정성은 모두 높은 반면, 주창조직의 권력(위상), 요청 내용 반영, 결과수용에서의 중요도는 지방자치단체가 높고, 현실태는 낮게 나타난다. 이를 통해서 조직 및 정원 관련 수호조직과 주창조직 역할에서 부조화가 있음을 진단할 수 있다.

2) 개별심층인터뷰 결과 진단

조직 및 정원의 수호조직인 행정안전부 및 주창조직 역할에서 드러나는 문제를 진단하면 다음과 같다.

첫째, 국내외 행정환경의 변화에 따른 주창조직들의 요구에 대해서 전략적이고 효율적으로 관리할 여력이 부족하며, 행정자원을 부처 전체 차원에서 진단하여 적재적소에 재배치하여 조직구조를 재설계하려는 선제적 진단이 미흡하다. 주창조직들은 해당 조직을 둘러싼 조직 내외의 환경 및 수요의 변화를 자체 진단 및 평가를 할 수 있는 상시적인 조직진단을 수행하지 못하고 주로 눈앞에 놓인 현안 위주로 행정자원을 배치하는 상황이다.

환경의 변화에 따른 주창조직에 부각된 새로운 행정수요 및 정책을 분석하고 진단하여 해당조직의 미션과 기능을 재조정하고 이에 따라 주창조직이 가지고 있는 행정자원을 적시적소에 재배정하기보다는 연례행사처럼 조직과 정원 증원을 요구하여 해결하려는 쉬운 접근을 주로 모색하는 경향이 많다. 조직과 정원 요구에 대한 합리적이고 타당한 논거를 통한 요구가 여전히 미흡한 상황이다.

조직 및 정원 관련 수호조직인 행정안전부가 주창조직들에 대해 갖는 기본적인 입장은 원칙주의와 불신주의로 제시될 수 있다. 원칙주의는 조직 및 정원 관련 정부 전체 차원에서 해마다 제시되는 「정부조직관리지침」을 토대로 진단과 분석을 통한 배정으로 개별 주창조직의 주창에 대해 개별·구체적 특수성을 모두 반영하기가 쉽지 않다는 점이다. 불신주의는 개별 주창조직들이 요구하는 조직 및 정원이 합리적이고 객관적인 진단을 통하기보다는 우선 더 많은 것을 따 놓고 보자는 부풀리기라는 전제를 깔고 접근한다는 점이다.

주창조직들은 소요정원이나 수시정원을 요구할 경우, 행정안전부 검토과정에서 삭감될 것을 감안하여 실질적으로 필요한 목표치보다 +α를 요구하는 것이 일상화된 현실이다. 어느 조직이나 확대 재생산하려는 조직 생존의 본능처럼, 실질적으로 필요한 정원이나 조직보다

더 많은 정원과 조직을 확보하는 것이 ‘조직관리 능력’으로 간주되기도 한다. 환경이 변하고 행정수요나 정책문제 및 난제 등을 해결하기 위해 객관적이고 증거기반에 의한 요구 관행이 정착화되어 있다면, 굳이 조직 및 정원관리를 별도로 담당하는 부처를 설치하여 운영할 필요성은 많지 않을 것이다.

문제는 공직사회의 속성의 하나인 파킨슨의 법칙에서 보듯, 조직 및 정원 확대에 대한 본능을 어떻게든 관철시키려 한다는 점이다. 이러한 절박함에서 워선이나 외부세력 등을 동원하거나 로비 등을 통한 접근이 과거보다 줄어들기는 하지만 완전히 없어졌다고 단정하기는 어려울 것이다. 이러한 주창조직의 관행은 결국 행정안전부의 수호조직 역할을 어렵게 할 수 있으며, 범정부 차원에서 합리적이고 증거기반에 의한 조직 및 정원 산정이나 검토를 어렵게 하고 있다. 합리적이고 증거기반에 의한 접근보다 권력에 의존하여 접근한다면, 수호조직과 주창조직 간의 갈등은 더 심해질 수밖에 없을 것이고 결국 조직 및 정원 산정 및 배정이 왜곡될 수밖에 없을 것이다.

<표 3> 조직·정원관리 수호조직인 행정안전부와 주창조직 역할 차이

수호조직	주창조직
· 범정부적 관점을 강조하여 개별 기관의 조직 및 정원 요청의 중요성과 시급성이 불인정되는 경우 있음 · 각 부처가 조직의 이익을 앞세워 조직을 확대한다는 비판 제기	· 개별 기능 중심의 관점을 강조 · 행정안전부의 조직관리의 공정성에 의문을 제기하고, 정치적 압력에는 굴복하고 실제로 필요한 행정조직의 확대에 대해 소극성을 비판 · 행정안전부의 조직실과 정원 협의 후 다시 기획재정부의 예산실과 예산협의를 거쳐야 하므로 옥상옥의 절차임
· 개별 기관의 중요성과 시급성 요구 관련 증거가 행정안전부 입장에서는 불충분하다고 봄	· 조직 및 정원 요청의 중요성과 시급성을 입증하는데 있어 서로 간에 인식 차이(특히, 미래수요 관련)
· 효율성, 특히 절약을 중시함	· (효과성 강조) 행정안전부의 효율성 추구 행위가 개별 기관의 입장에선 불충분한 자원배분이며 이로 인해 효과적인 대응 능력 약화
· 총괄기관으로서 행정안전부는 모든 기관의 요청을 취합한 후 산정 및 배정 결정	· 개별 기관이 강조하는 적시성과 의견 차이
· (가치 갈등 측면) 행정안전부는 한정된 자원 관점에서 투입 최소화 노력	· 주창조직은 정책목표 달성 관점에서 성과 극대화 노력 → 효율성과 효과성 간 충돌
· (상이한 접근 방식 측면) 행정안전부는 증거 중시	· 주창조직은 반드시 해야 하는 당위 차원에서 접근 → 실증주의와 규범주의 간 충돌
· 행정안전부는 증거에 대해 보수적으로 해석	· (정보비대칭 문제) 주창조직이 정책 정보를 행정안전부에 비해 훨씬 더 보유
· (상위 직급 확보) 행정안전부는 실무인력 보강에 중점	· 인사적체 등의 해소를 위해 가급적 상위 직급의 정원을 확보하려 함
· (인력 증원 규모) 전환·재배치를 우선시하고 나서 증원 규모를 판단	· 정원 순증을 추구
· (평가·재배치) 평가·조정 등을 통한 전환·재배치를 지속적으로 추진하려 함	· 조직운영의 자율성을 최대한 확보

주: 개별심층인터뷰 근거로 필자가 구성함

둘째, 정부나 지자체의 주창조직들의 장들이 해당 조직(부처)을 자신의 권한과 책임을 통해서 해당 조직을 운영할 것이라 볼 수 있지만, 민간조직들과 달리 조직이나 정원을 마음대로 확보, 운영, 관리할 수 없다. 법령으로 작동되는 정부나 지자체는 조직 및 정원에 상당한

제약을 받을 수밖에 없는 근본적인 한계를 갖는다.

주창조직의 개별 구체적 조직 및 정원에 대한 요구를 모두 받아들일 수 없는 역할을 맡고 있는 행정안전부 입장에서도 불가피하게 국정운영과 정부운영 차원을 고려하고, 또한 국민이 정부 팽창에 갖는 인식 등을 종합적으로 고려할 수밖에 없다. 결국, 한정된 조직 및 정원을 모든 주창조직들이 요구하는 원안대로 통과한다는 것은 본연의 책무성을 포기하는 것이나 마찬가지이기 때문에 본질적으로 통제 및 관리를 할 수밖에 없는 속성을 갖는다. 이러한 현실은 주창조직 입장에서 불만이 계속될 수밖에 없으며, 주창조직은 해당 조직의 생존과 확대를 위해 합리적인 요구보다 정치적인 요구에 의존하려는 입장을 가지려 할 것이다.

환경 변화 및 행정수요의 변화에 따른 객관적이고 합리적인 조직 및 정원에 대한 요구가 계속 좌절된다면, 주창조직들의 미션과 전략을 추진하는 데 상당한 제약을 가질 수밖에 없을 것이다. 따라서 행정안전부의 역할은 객관적이고 분석적인 접근뿐만 아니라 불가피하게 정치적인 접근에 놓일 수밖에 없는 측면도 있다.

조직·정원 협의 과정은 일차적으로 행정안전부의 검토와 판단이 우선하나, 결국 예산이 수반되므로, 그 다음 단계로 기획재정부의 예산협의 과정이 요구되어, 개별 부처 입장에서는 동일한 내용을 행정안전부와 기획재정부에 반복해서 설명해야 하므로 행정력이 2중, 3중으로 소요된다(LKH). 또한, 행정안전부와 기획재정부를 통과하더라도 법제처 법령심사, 국회의 예산심사 등 추가적인 과정을 거쳐야 하므로 부처가 긴급하게 요구하는 조직·정원 보강이 제때 이루어지지 못하여 시급한 사회·정책적 현안문제 해결과 미래 행정수요에 선제적·적시적으로 대응하기가 어렵다(LKH).

행정안전부의 역할은 따라서 상당히 정교화될 필요가 있다. 객관적이고 합리적인 접근과 정치와 정책적인 판단을 어떻게 절묘하게 결합하여 주창조직의 요구와 수호조직의 역할을 어떻게 작동시킬 수 있는가에 초점을 둘 필요가 있다. 행정안전부의 역할에 따라 주창조직의 미션이나 전략 추진에 상당한 혹은 어느 정도의 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

셋째, 지방화 시대 국민국가의 상대적 중요성의 감소와 함께 중앙정부 역할이 축소되는 방향으로 중앙과 지방의 기능 및 사무 재배분이 요구되고 있음에도 불구하고, 중앙정부 부처는 자신들의 기존 권력과 공무원 수를 지키기 위해 가급적 기능 이양을 하지 않으려는 문제가 심각하게 나타난다. 중앙부처 사무이양 및 자치조직권의 확장의 책임을 동시에 요구받고 있는 행정안전부가 중앙부처와 지방자치단체의 서로 다른 이해관계를 조정해나가는 것이 쉽지 않은 상황이다(KHG).

민선자치 이후 지방자치단체들은 조직 팽창의 성향과 방만한 운영의 우려 속에서 행정안전부는 국가 전체의 이익을 보호하고 효율적인 지방행정체제를 확립하도록 유도한다는 목표 아래 지방자치단체의 조직 자율권을 제약한다. 중앙부처 사업의 집행기관이기도 한 지방자치단체에 대한 조직권 행사는 행정안전부의 핵심 지방통제권으로서 그 자체로서 행정안전부가 다른 부처에 대하여 우월함을 주장할 수 있는 중요한 권력원이 되기도 한다(KHG).

이 과정에서 행정안전부는 지방행정체계의 효율성 및 공정성을 유지하기 위한 지방자치단체의 관리·통제기관의 입장을 강조하지만, 중앙부처에 대해서는 자리 확보 또는 원활한 승진이동을 위한 부처 내 조직 증설, 편법적인 인력운영 방식 허용, 지방자치단체 파견 등과 같이 이중적인 인력관리전략을 보여주기도 한다(KHG).

끊임없이 제기되는 분권과 집권에 대한 논의의 한복판에 놓인 행정안전부의 지방자치단체에 대한 기능과 역할을 어떻게 정립하는가가 중요한 분수령이 될 것이다. 분권의 장단점과 집권의 장단점에서 어느 부분을 중시하느냐에 따라 행정안전부의 지방자치단체에 대한 조직

권한이 달라질 것이다. 결국, 분권이든 집권이든 수호조직과 주창조직 간의 역할에서도, 결국 견제와 균형의 원리가 중요하게 고려될 필요가 있다.

IV. 수호조직인 행정안전부와 주창조직 간의 역할 재조정

1. 행정안전부와 주창조직 간의 역할 재정립 방향¹⁸⁾

조직 및 정원의 수호조직인 행정안전부와 이에 대한 주창조직들 간의 건설적인 역할을 재정립하기 위해서는 앞서 논의한 수호조직과 주창조직 관련 이론적 검토, 설문조사 및 개별심층인터뷰 결과를 통한 진단을 종합적으로 검토하여 역할 재정립 방안을 모색할 수 있다.

설문조사에서 전통행정 → 신공공관리(NPM) → 후신공공관리(post-NPM), 정보기술 등의 행정환경, 행정수요, 그리고 행정기능 관점에서 조직·정원에 대한 중요도와 현실태 간에 인식차가 다음과 같이 크게 나타나고 있다.

첫째, 전통행정에선 i) 합법적·합리적 관점에서의 행정자원인 조직·정원 관리에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 79.1점으로 ‘현실태’ 57.2점보다 21.9점이 높다. ii) 집권적·하향적 관점에서의 행정자원인 조직·정원 관리에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 68.8점으로 ‘현실태’ 58.3점보다 10.5점이 높다.

둘째, 신공공관리에선 i) 효율적·생산적 관점에서의 행정자원인 조직·정원 관리에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 78.7점으로 ‘현실태’ 54.9점보다 23.8점이 높다. ii) 경쟁·성과 관점에서의 행정자원인 조직·정원 관리에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 73.7점으로 ‘현실태’ 56.6점보다 17.1점이 높다.

셋째, 후신공공관리에선 i) 공공성·참여 관점에서의 행정자원인 조직·정원 관리에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 75.3점으로 ‘현실태’ 54.3점보다 21.0점이 높다. ii) 정보공개·협업 관점에서의 행정자원인 조직·정원 관리에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 73.7점으로 ‘현실태’ 54.0점보다 19.7점 높다.

넷째, 정보기술 혁신적 발전 관점에서 ICBM(IoT, Cloud, Big Data, Mobile) 등의 4차 산업혁명이나 지능형 사회에서 행정자원인 조직·정원의 활용 정도에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 66.5점으로 ‘현실태’ 60.5점보다 6.0점이 높다.

다섯째, 다양하고 복잡한 행정수요 및 정책문제를 해결하고 행정서비스를 제공하기 위해 행정자원인 조직·정원 배치의 역할 정도에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 71.8점으로 ‘현실태’ 67.5점보다 4.3점이 높다.

여섯째, 행정기능의 변화에 따른 행정자원인 조직·정원 역할의 재조정 정도에 대한 조사결과 ‘중요도’의 응답이 69.4점으로 ‘현실태’ 65.0점보다 4.4점이 높다.

전통행정 → 신공공관리 → 후신공공관리, 정보기술 기반 행정환경, 행정수요, 그리고 행정기능 관점에서 조직·정원에 대한 중요도와 현실태 간에 인식차가 매우 크다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 수호조직과 주창조직 간의 역할에 대한 당위성(중요도)에 대한 인식 수준과 현실태의 인식수준 간에 상당한 격차가 존재하며, 이러한 간격을 좁히는 방향으로 수호조직

18) 김윤권(2019: 522-3)

인 행정안전부와 주창조직 간의 역할 재정립을 모색할 필요가 있다.

2. 행정안전부와 주창조직의 역할 재정립 방안¹⁹⁾

정부와 지방자치단체의 조직과 정원의 수호 역할을 담당하는 행정안전부의 역할을 어떻게 재정립 할 것인가? 앵글로 색슨계통의 국가들은 개별 주창조직에서 조직 및 정원을 대체로 자율적으로 운영하고 관리하는 것으로 보인다. 그렇지만 일본의 내각인사국과 마찬가지로 한국의 행정안전부는 조직 및 정원에 관한 컨트롤 타워 역할을 하고 있다.

수호조직인 행정안전부는 정부조직·인력을 생산적으로 운영하고 성과에 대한 책임성을 확보할 수 있는 조직관리 기조와 제도적 기반(통합정원제, 유동정원제, 재배치정원제, 정원감사, 신설기구·인력 성과평가, 행정관리 역량평가 등)의 구축·운영을 통해 효율성 가치(관점)의 조직관리 기제를 강화함으로써 대국민·범정부적 관점에서 부처의 방만한 조직관리 관행과 행정자원의 낭비 요소를 사전적으로 관리·통제하는 문지기 역할을 담당하며, 이 과정에서 주창조직인 개별 부처와 갈등관계 구조를 형성한다(LKH).

행정안전부는 국정과 성과창출과 공공서비스 혁신을 촉진할 수 있도록 정부조직을 관리한다. 행정안전부의 주창조직에 대한 관리의 우선순위로는 i) 국정과제 추진 및 공공서비스 혁신 등 국정 핵심 분야 성과창출, ii) 국민생활과 연계된 현장서비스 기능 강화, 조직성과관리 강화, 협업기반 조성 및 자율성·경쟁력 강화를 통한 성과 지향적 조직운영, iii) 조직과 정원의 효율적 관리를 통한 조직의 유연성 및 책임성 제고, iv) 조직과 정원 관리의 투명성·공정성 제고이다(KDH).

앞선 조직 및 정원의 수호조직인 행정안전부와 주창조직에 대한 진단을 바탕으로 행정안전부의 미션과 수호조직의 역할을 제대로 수행하기 위한 방안으로는 중장기 전략적 조직관리, 조직진단 기반 조직관리, 주창조직의 자율성 확대 및 책임성 강화, 그리고 참여 및 협업 지향적 조직관리를 제시할 수 있다.

1) 중장기 전략적 조직관리

정부의 조직관리는 시대마다 행정(학)의 패러다임과 연계되며, 또한 정부의 정책기조와 밀접히 연계되어 있다. 특히, 정보기술 주도의 지능형 정부조직관리가 요구되며, 이를 위해서는 중장기 시차에 따른 전략적 조직관리를 모색할 필요가 있다.

단년도 위주의 조직 및 정원관리의 경우, 현안 위주의 문제 해결, 중복적이고 비합리적인 관리가 되어 낭비적이고 비효율적인 성과를 낼 수 있다. 주창조직 입장에서도 단기 현안에 급급하게 되면 정기직제보다 수시직제를 남발하여 무리한 인력 증원을 요구할 수 있다.

이젠 앞으로 정부의 조직관리는 행정(학)의 패러다임의 변화, 정보기술 주도의 지능형 사회에 부합할 수 있는 중장기적 조직관리를 추진할 필요가 있다. 중장기 전략적 조직관리를 하게 되면, 조직 및 정원을 보다 스마트하게 운영할 수 있으며, 적시에 최적화된 배정을 할 수 있고, 문제 진단과 솔루션을 적시에 전략적으로 제시할 개연성을 높여줄 것이다. 조직관리 문제의 진단과 개선의 연계성을 높여주고, 조직관리의 우선순위를 선별하여 추진할 수 있다.

19) 김윤권(2019: 523-32)

중장기적으로 행정수요 변화를 예측해서 범정부 차원에서 가장 효율적이고 바람직한 자원배분 방안 계획을 수립할 필요가 있다. 이 계획을 바탕으로 연초에 당해 연도의 자원배분 및 운영계획을 각 부처에 통보하여, 각 부처가 준수토록 하고 지침을 제대로 수용한 부처에 대해서는 조직심사 절차를 생략하거나 간소화하는 혜택을 주는 방안 등 부처 차원에서 자발적으로 수호조직의 지침이나 가이드라인을 준수하도록 유도할 수 있는 동기부여 방안도 적극 활용하는 것도 필요하다(KSI).

미등록 훈령인 「정부조직관리지침」을 통하여 정부조직관리에 대한 매년 원칙 없는 기준 제시보다는 「정부조직법」의 시행령인 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 엄격한 기준과 원칙을 정립하는 것이 중요하다. 조직관리의 경우, 각 행정기관의 직제규정을 포함할 수 있는 유연한 원칙과 기준을 수립하는 것이 요청된다. 정원관리의 경우, 「통칙」 제23조(정원의 배정)의 추상적 규정(업무의 성질·난이도·책임도 등)에 대한 구체적이고 과학적인 기준을 설정하는 것이 필요하다(JCH).

중장기적인 전략적 조직관리를 하게 되면, 미래 지향적 조직관리를 기획할 수 있고, 주창조직들 간의 다양한 목적들 간 우선순위를 조율하여 정합성을 확보할 수 있고, 매년도 조직관리의 문제를 진단하여 중장기 전략적 조직관리를 예측하고 이에 대한 솔루션을 뒷받침할 수 있는 조직 및 정원을 관리하는 데 유리할 것이다.

2) 조직진단 기반 조직관리

사조직이든 공조직이든 조직관리를 어떻게 하느냐에 따라 성장과 발전이 달라질 수 있다. 조직의 불멸성(immortality) 성격이 짙은 공조직의 조직관리는 타성이나 일상화가 강하여 조직관리를 소홀히 할 경우, 경직성이 높아질 개연성이 크다. 따라서 정부나 지자체의 조직관리는 시대 변화, 행정의 패러다임의 변화, 정부의 정책기조의 변화에 민감하게 반응하여 국민의 행정수요와 정책문제 및 난제를 해결하기에 최적화된 조직관리를 이끌어가야 하며, 이를 위해서는 상시적이고 선제적인 조직진단이 필요하다.

개별 부처의 효율성과 정부 전체적인 관점에서 기구·인력을 비롯한 행정자원 관리·운영에 있어 수호조직과 주창조직 간의 '건제와 균형'의 원리는 자율성과 책임성의 선순환 관계를 지향하는 제도화를 통해 가능하며, 수호조직과 주창조직 간의 바람직한 관계구조를 형성하고 책임성을 강화할 수 있다. 주창조직은 급변하는 행정환경 변화에 전략적으로 대응하기 위해 조직·정원 등 행정자원의 관리 방향을 과학적으로 분석하고 설계할 수 있는 조직진단 역량을 갖추어야 하며, 이를 통해 행정안전부 등 수호조직에 부처의 요구를 합리적으로 제안할 수 있고 관철시킬 수 있다(LKH).

주창조직이 요구하는 조직 및 정원에 대한 요구에 대해서 범정부 차원에서 현재와 미래의 시차에서 객관적이고 합리적인 조직진단을 실시하여 주창조직들이 요구하는 과잉 증원 등 비합리적인 요구에 증거기반으로 대응할 필요가 있다. 또한, 주창조직들의 비합리적인 증원 요구에 대한 진단을 과학적으로 수행하여 조직 및 정원 증원에 대한 합리적인 솔루션을 제공할 필요가 있다.

행정안전부는 조직관리 총괄 차원에서 기능, 인력, 구조 관점에서 기본입장을 가질 필요가 있다. i) (기능 측면) 주창조직들의 기능이 범정부 관점에서 효율적으로 작동하면서, 기관 간 및 기관 내 적절히 배분되도록 배치할 필요가 있다. 그리고 주창조직이 수행하는 기능이 가급적 부각될 수 있도록 노력해야 한다. 특히, 다수부처 관련되는 기능의 경우, 해당

부처 기능이 우선권을 갖도록 추진해야 한다. ii) (인력 측면) 인력의 양적 규모 및 질적 배치의 효율을 극대화할 필요가 있다. 필요한 인력은 적기에 적정 규모로 확보하되, 수시 평가 및 조정을 통해 인력운영의 효율화를 도모할 필요가 있다. 그리고 이슈 발생 등 계기가 있을 경우, 당해 기관 인력을 최대한 확보해야 한다. 기존 인력은 가급적 유지하면서 신규인력 확보를 통해 여유 자원을 비축해야 한다. iii) (구조 측면) 기관별 개별적 특성에 맞으면서, 공공부문 조직 일반기준에 맞는 구조를 설계할 필요가 있다(OBK). 그리고 상위 직급 확보 및 피라미드 조직의 원활한 승진구조 정립을 위해 노력을 해야 한다. 인사적체 등 인사문제와 연계한 구조 구축에 대한 강한 의지를 제시해야 한다(OBK).

주창조직의 자율적 조직관리 권한이 커지는 것은 시대적 흐름으로 거스를 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고, 행정안전부의 평가·조정 권한은 더더욱 중요해질 것으로 판단된다. 따라서 이러한 평가·조정의 정당성을 확보하기 위해, i) 조직관리의 전문성, ii) 평가·조정 절차의 고도화, iii) 국민 참여 관점에서의 조직관리 접근 강화, iv) 주창조직과의 소통 관계 재설정 등 혁신의 노력이 필요하다(OBK).

효율적인 정부조직관리를 위해 선진 제도 발굴 및 기존 제도의 효과성 검증을 통한 존속·확대 여부에 대한 합리적 판단이 필요하고 조직과 정원 관리 전문가 육성이 필요하다. 이를 위해선 i) 행정안전부 주창조직별 담당자의 주창조직에 대한 이해도 향상 노력이 필요하며, ii) 조직관리 기본방향과 연도별 중점 추진 방안에 대한 주창조직들과의 소통 강화가 중요하다(KDH).

조직 및 정원의 수호자 역할을 하는 행정안전부는 국내외 환경의 변화를 STEEP분석 또는 PEST분석 등을 통해서 상시적으로 추세를 파악하고, 국민이나 주민의 원하는 행정수요를 정기적으로 파악하고, 이를 토대로 정부기능을 재조정하고 이를 구현할 수 있는 정부조직을 재설계한다. 그리고 이를 실질적으로 운영할 수 있는 공무원을 적재·적소·적시에 재배치를 할 수 있는 증거기반에 토대를 둔 조직진단에 대한 전문성과 역량을 갖추어 필요가 있다.

3) 주창조직의 자율성 확대 및 책임성 강화

오늘날 행정환경 및 행정수요의 변화는 복잡한 양태를 띤다. 정부 기능별, 정책 영역별로 변화도 매우 다양하다. 무엇보다도 분권화와 집권화의 요구가 공존하는 상황에 주목할 필요가 있다(LJW).²⁰⁾

정부 전체의 경우, 기획재정부와 국회에서 조직·정원 등은 정부예산을 근거로 하므로, 이에 따라서 top-down 방식으로 각 부처마다 실/국/과 수준에서 정원·조직 확대 규모를 한정하도록 하고, 이에 근거하여 각 중앙부처 자율적인 운영체제로 전환할 필요가 있다(AYH).

20) 가령, 국가재정의 어려움이 가중되고 있는 현실 속에서 자원의 효율적 배분, 절약이 더욱 중요해지고 있다. 이는 조직 및 정원에 관한 행정안전부의 권한을 강화하거나, 최소한 현 수준을 유지할 것을 요구하는 집권화 요인이다. 반면, 정책문제의 복잡성 증대, 행정서비스에 대한 국민적 기대와 요구 상승 등은 개별 주창조직들의 권한 증대를 요구하는 분권화 요인이다. 따라서 일률적으로 '조직 및 정원 배정에 관한 개별 주창조직들의 바람직한 역할, 권한, 그리고 책임'에 대해 논의하는 것은 용이하지 않은 것이 현실이다. 그러나 '유연한 조직관리'가 강조되고 있는 최근 경향을 고려할 때, 분권화와 집권화 어느 경우이든 '성과 입증'에 관한 개별 주창조직의 책임이 강조될 필요가 있다(LJW). 분권화의 경우에는 조직 및 정원에 관해 개별 주창조직이 내린 의사결정의 타당성을 입증한다는 차원에서 사후 '성과 입증'이 중요하다. 집권화의 경우에는, 이미 배정받은 자원을 보존하거나 추가적인 자원배정을 위해 성과를 입증할 필요가 있다(LJW).

한편, 지방분권 차원에서 조직관리의 자율성과 책임성 역시 매우 중요하다. 중앙부처에 대해서는 업무를 기준으로 기구와 인력의 규모를 적정 수준에서 규제하되 지방분권 등을 통해 중앙행정기관의 기능이 지방자치단체로 이관되면 해당 중앙부처의 기구와 인력 규모를 축소할 수 있도록 운영한다. 기능이 이양되면 필요한 기구 및 인력을 확대할 수 있다. 지역의 특정 수요를 반영할 수 있도록 일정부분 자율성을 부여해 준다. 지방의회나 지역주민들이 통제할 수 있도록 조치한다. 행정안전부는 지방의회와 지역주민이 현 상태를 정확하게 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공해줄 필요가 있다(LHM).

조직 및 정원의 증감 수준을 명확한 근거를 바탕으로 결정하고, 이를 전체 주창조직에 공지하는 것이 필요하다. 개별 주창조직의 요청을 공개하고, 관련자들이 참여하여 정책 우선순위를 바탕으로 배정하는 것이 바람직하다. 즉, 조직 및 정원의 규모를 결정하는 권한은 수호조직이 갖되, 이를 주창조직 간에 배분하는 과정은 투명하게 공개하여 배분권한을 통해 주창조직을 통제하는 수단으로 악용되는 것을 막고, 범정부 차원에서 합리적인 배분이 되도록 한다(THW).

보다 구체적인 자율성 확보 방안으로 i) 주창조직들은 정부조직관리 기준을 바탕으로 조직역량을 향상시킬 수 있는 자율적이고 창의적인 자체 조직혁신 추진, ii) 주창조직들은 부처 이기주의가 아닌 국가의 위상 제고와 국민의 삶의 질을 실질적으로 향상시킬 수 있도록 조직과 정원 효율성 제고, iii) 주창조직 구성원들의 활기찬 직장 분위기 조성 및 성과향상을 위한 정원관리(총액인건비제도, 재배치정원제, 유동정원, 별도정원 등) 제도의 적극 활용, iv) 개별 주창조직(각 부처)은 그간 행정안전부 검토를 거쳐 진행하던 조직정원관리 업무에서 정원의 확대를 동반하지 않는 업무(예를 들면 직제, 시행규칙 개정, 부서 간 정원·기능조정, 총액인건비 활용, 조직의 자체 기능진단 등)에 대해서는 부처(기관)의 장에게 과감한 권한을 위임하여 부처 자율적으로 조직·인력을 운영하게 하고 스스로 점검하고 그 결과에 대한 책임을 지는 조직인력의 책임운영체계를 마련해야 한다(KDH).

주창조직들의 경우, 다양한 방식의 조직관리 자율성을 확보하게 되지만 이에 수반하는 책임 또한 커질 것이다. 자체적인 조직관리 역량 강화를 위해 전문인력 확보, 조직관리에 대한 기관 내 의사결정구조 고도화, 행정안전부와 협의체 강화 등 노력을 지속적으로 추진해야 한다. 또한, 총액인건비제, 책임운영기관 제도 등 기존 조직관리제도의 내실을 기하고, 행정안전부 평가에 능동적으로 대응하는 모습을 보여야 할 것이다(OBK).

행정환경 및 수요의 변화를 감안하여 개별 주창조직들이 기관장 책임하에 권한과 책임을 갖고 자율적으로 운용하도록 하는 것을 원칙으로 하되, 일정 기준(예: 정원의 1%) 이상의 신규소요가 발생하는 경우 수호조직과 협의토록 한다. 다만, 자율운용을 하다가 문제가 발생하면, 정원동결 및 자율운용에서 회수 등 벌칙부과로 책임성 강화할 필요가 있다(SMD).

파킨슨 법칙에서 보듯, 업무량과 무관한 조직 및 정원의 증가를 억제할 수 있는 합리적인 조직관리 능력을 갖는 주창조직 자체의 조직관리 역량과 문화가 정착화될 때 비로소 자율성과 책임성을 전제로 하는 조직관리 위임이 가능할 것이다. 주창조직의 자율적 조직관리의 경우, 책임성이 담보되지 못한다면, 조직 및 정원은 무한대로 확대되어 공공부문의 비대화로 인한 경직성과 비효율성이 드러나며 이에 대한 국민의 부담은 헤아릴 수 없을 것이다.

4) 참여 및 협업 지향적 조직관리

사실, 정부 및 지방자치단체의 조직관리는 일반 국민을 대상으로 하는 관리가 아니라 수

호조직이 정부조직 및 지방자치단체를 직접 대상으로 하는 관리이다. 따라서 조직 및 정원 관리와 관련된 조직관리의 경우, 주로 행정안전부가 주도적으로 기획, 운영, 관리를 담당해 왔다. 행정안전부 조직관리는 체계적이고, 표준적이고, 정형화된 조직관리를 형성하는데 상당한 기여를 한 것으로 판단할 수 있다. 다양하고 복잡한 행정수요와 정책문제를 해결하려는 주창조직들의 조직 및 정원에 대한 요구를 타당하면서도 합리적·분석적으로 관리하려는 노력을 기울인 것으로 판단된다.

그렇지만 post-NPM 관점의 핵심 가치인 공공성 재강조, 시민참여, 정보공개, 협업을 통한 난제해결 등을 조직관리에서 구현하기 위해서는 행정안전부 단독으로 조직관리를 기획하고 운영하기에는 환경 변화가 매우 빠르고 사회가 다원화되어 가고 있어서 앞으로 행정안전부의 조직 및 정원 관련 조직관리는 점차 다원화되고 증거기반에 토대를 둔 접근이 필요하다.

우선, 행정안전부 주도의 조직 및 정원관리에 관련 전문성과 역량을 가진 전문가나 이해관계자 등의 참여를 확대하여 사회변화에 대한 적실성과 타당성 그리고 공정성을 제고할 수 있는 조직관리를 모색할 필요가 있다. 특히, 조직관리의 전제조건이라 할 수 있는 조직진단에 해당 주창조직의 조직 및 정원 요구에 대한 현장 실사나 내용 검토 등에서 전문성과 역량을 갖춘 이해관계자의 참여를 통한 접근이 적정 수준에서 필요하다.

한편, 주창조직 스스로 내부 공무원들의 논리에 의한 조직개편이 아니라 국민과 주민의 요구에 대응하는 원리에 기초해 조직 및 정원 관리가 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 주창조직 내부 프로그램 중심의 조직운영이 아니라 실제 문제해결 중심의 조직운영을 요구하는 것으로 문제해결을 위해 조직 내 부서 간 또는 관련 조직 간에 협업이 조직문화를 뿌리 내리기 위해 지속적이고 광범위한 노력이 필요하다(KHG).

최근 행정안전부 조직관리지침에 담겨 있듯이 협업정원이라는 용어가 사용되듯, 이제 개별 조직(팀, 부서, 기관, 부처 등) 단위의 조직 및 정원의 증원 요구가 아니라 다수 조직 관련 조직경계를 넘나드는 행정수요나 난제를 해결하기 위해서 협업 지향적 조직 및 정원을 적극적으로 활용하고 추진할 필요가 있다.

지방자치단체에 대한 조직관리를 본다면, 행정안전부가 현장 중심의 주민 밀착형 서비스를 만들어내는 데 초점을 두고 본청의 보조·보좌기관 중심의 인력 및 조직 강화가 아니라는 읍·면·동 일선 행정조직의 기능 강화와 인력 보충을 통해 주민에 대한 책임성을 확보하는 방향으로 지방자치단체의 조직 및 인력배치를 유도할 필요가 있다. 특히, 주민참여예산제 등 최근 다양한 시민의 권리를 강화하는 제도가 도입되는 상황에서 시민참여를 지원하는 서비스를 공식적으로 행정사무로 규정하고, 광의의 ‘공동생산’의 관점에서 읍·면·동 행정기능 및 조직개편과 인력배분을 추진할 때 파급력이 큰 행정혁신의 의미를 가질 것이다(KHG).

성과지향, 조직발전을 위해 주창조직들의 협업 활성화 기반 구축과 주창조직의 자율성 향상을 위한 적극적 권한위임 및 주창조직 간 갈등 중재자 역할 강화가 필요하다. 이를 위해서는 i) 국정과제 성과창출을 위해 주창조직들이 쉽게 협업할 수 있는 환경 조성, ii) 주창조직들의 조직과 정원 관리 분야에서 자체 조직혁신 활성화 및 자율성과 책임성 향상 방안 강구 → 성과평가를 통한 우수 주창조직에 파격적 조직 신설 및 정원 확대 인센티브를 부여할 필요가 있다(KDH).

지능형 사회로 진입하는 현시대의 정부운영에서 디지털 전환(digital transformation)이 부각되고 있다. 디지털 전환은 모든 디지털 자료와 디지털화된 애플리케이션을 통합하는 새로운 관리 애플리케이션을 고안하는 과정이라 할 수 있다.²¹⁾

디지털 전환에 부합하는 수호조직인 행정안전부의 조직 및 정원 관리 역시 이러한 디지털 전환에서 요구되는 디지털 전달을 통한 공동서비스, 범정부 접근을 지향하는 최적화된 조직관리를 수행할 필요가 있다. 디지털 전환이 가능하면 지금과 같은 수호조직과 주창조직 간의 갈등, 업무량, 갑을 관계, 비공식적인 권력관계 등의 역할이 급변할 개연성이 충분하다고 판단된다.

V. 결어

유한한 행정자원을 둘러싸고 벌어지는 행정 현실에서 조직과 정원 관리 권한을 갖고 있는 행정안전부와 해당 조직(기구)의 미션과 전략을 달성하기 위해서 꼭 필요한 행정자원을 확보하려는 주창조직 모두 각자의 역할과 입장이 다를 수밖에 없다. 각 조직들은 유한한 행정자원을 국가 전체 관점에서보다는 해당 조직의 입장에서 니스카넨 예산극대화나 파킨슨 법칙 등과 같은 배태된 동기에서 뿐만 아니라 실질적으로 현안 업무(과제, 제도, 사업 등)를 추진하고 달성하기 위해서 적절한 수준의 조직과 정원을 요청할 수밖에 없다.

본 연구는 Wildavsky의 수호조직 및 주창조직, 총괄조직, 범주관리, 자원 제공자, 본부-지부, 게이트 키퍼, 공급사슬 컨트롤 타워 등에서 수호조직 개념을 도출하여 정립하였다. 즉, *정부 행정자원의 수호조직(guardian organization)이란, 국가경쟁력 제고, 국민 삶의 질 제고, 조직의 효율성과 생산성 제고, 다수조직 간 행정자원의 조정 및 공정성 등을 제고하기 위해서 정부의 한정된 행정자원을 최적으로 활용할 수 있도록 관리하고 수호하는 조직을 의미한다*. 반면, *정부 행정자원의 주창조직(advocate organization)이란, 조직(팀, 부서, 기관, 부처, 정부 등)이 미션과 전략을 추진하기 위해서 필요로 하는 행정자원을 해당 자원을 관리하는 수호조직에 일정한 절차를 거쳐 요청·요구·주장하는 조직을 의미한다*(김윤권, 2022: 2867).

사실, 행정자원에 대한 수호조직과 주창조직의 역할은 태생적으로 역할과 입장이 차이날 수밖에 없다. 행정안전부는 주창조직들이 i) 소요정원 및 수시정원 요구가 합리적이지 못하고, ii) 소요정원 및 수시정원 요구에서 적정 수준이 아니라 삭감을 예정한 과도한 요구를 하는 경향이 있다고 본다. 결과적으로 행정안전부는 주창조직들이 요구하는 다양한 논거를 바탕으로 하는 증원 요청을 범정부 차원에서 그리고 조직들 간의 형평성 차원에서 축소 지향적으로 접근하려 한다. 반면에 주창조직들은 i) 행정자원의 수호조직인 행정안전부가 정부기능별 조직의 행정환경 및 행정수요를 제대로 이해하지 못하고 있다고 판단하며, ii) 행정안전부는 통제·관리 지향적이라고 본다. 결과적으로 주창조직들의 시급한 현안을 해결하는데 필요한 조직 및 정원에 대한 적시 배정이 이뤄지지 않는다고 본다.

이렇게 조직과 정원을 둘러싼 주창조직과 수호조직 간 불가피하게 존재할 수밖에 없는 역할과 인식 차이를 가능한 한 최소화시켜 궁극적으로는 유한한 행정자원을 가장 효율적이고 합리적으로 배정하여 각 조직들의 미션과 전략을 달성하는 데 도움이 될 수 있는 방향에서 실행가능한 방안을 모색할 필요가 있다. 본 연구에서는 수호조직과 주창조직 간의 역할 재정립 방안으로 증장기 전략적 조직관리, 조직진단 기반 조직관리, 주창조직의 자율성 확대 및 책임성 강화, 참여 및 협업 지향적 조직관리를 제시하고 그 논거를 제시하였다.

21) digitization, digitalization und digital transformation. Retrieved from <https://businessladies.net/2017/11/29/begriffliche-unterschiede-digitization-digitalization-und-digital-transformation/> (검색일, 2019.11.20).

역할과 입장에 따라 작동되는 메커니즘이 합리적이고 효율적으로 작동하기 위해서는 제도적인 측면에서 견제와 균형의 원리가 제대로 작동되는 것이 중요하다. 거시적이고 숲 전체를 바라볼 수밖에 없는 수호조직의 역할과 입장, 반면에 현안에 함몰되어 해당 조직의 미션과 전략을 달성하기 위해서 조직 및 정원 요구의 당위성을 설파하는 주창조직의 역할과 입장 간에 제로섬 게임이나 자원배분 왜곡을 초래하는 조직 및 정원 관리를 탈피할 필요가 있다.

궁극적으로 정부의 조직관리는 수호조직과 주창조직 모두 숲과 나무를 동시에 바라보는 관점에서 유한한 행정자원을 가장 효율적으로 배정함으로써 파레토 최적(Pareto Optimal)을 지향할 수 있는 조직 및 정원 관리를 할 필요가 있다.

<참고문헌>

- 강신태. (2000). 「재무행정론」. 박영사.
- 김성남. (2018). 「미래조직4.0: 4차 산업혁명 시대 기업과 리더의 성공 바이블」. 더퀘스트.
- 김윤권. (2004). 「중국 국무원의 변화와 그 요인에 관한 연구: 역사적 신제도주의 시각의 적용을 중심으로」. 서울대학교 박사학위논문.
- _____. (2019). 「정부 행정자원의 수호(guardian) 조직과 주창(advocate) 조직 간 역할에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2019-16.
- _____. (2022). 정부 행정자원의 수호조직과 주창조직에 관한 이론적 연구(I): 기획재정부를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문」, 123-150.
- Bhide, A. V. (2000). *The origin and evolution of new business*. New York: Oxford University Press.
- Bleda, J., Martin, R., Narsana, T. & Jones, D. (2014). Prepare for Takeoff with a Supply Chain Control Tower. Accenture.
- Breton, A. & Wintrobe, R. (1979). Bureaucracy and state intervention: Parkinson's Law? *Canadian Public Administration*, 22(2): 208-226.
- Caidan, N. & Wildavsky, A. (1980). *Planning and Budgeting in Developing in Developing Countries*. John Wiley, New York.
- Casey, John & Dalton, Bronwen. (2006). The Best of Times, the Worst of Times: Community Sector Advocacy in the Age of Compacts. *Australian Journal of Political Sciences*, 41(1): 23-38.
- Cowley, J. & Lee, S. (2014). Making financial decisions: guidance for assessing, supporting and empowering specific decision making. Empowerment matters.
- Currstine, T., Lonti, Z. & Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1): 161-201.
- Fisher, Gregory C. (2012). *Identity and Resource Mobilization in New Ventures: A Model of Venture Identification*. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Washington.
- Fozzard, A. (2001). The base budgeting problem: approaches to resource allocation in the

- how to influence public policy for social justice and gender equality in Africa*.
Snoko Gender Justice Network.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965). "Social Structure and Organizations" in James G. March,
ed. *Handbook of Organizations*. Rand McNally.
- Stuart, T. E., Hoang, H. & Hybels, R. C. (1999). Interorganizational endorsements and
the performance of entrepreneurial ventures. *Administrative Science Quarterly*,
44(2): 315-349.
- Weichert, M. M. (2019). Category Management: Making Smarter Use of Common
Contract Solutions and Practices. Deputy Director For Management.
- WHO. (2003). *Advocacy for mental health*. WHO.
- Wildavsky, A. B. (1980). *How to Limit Government Spending*. University of California
Press.
- _____. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*. Fourth Edition ed. Boston: Little,
Brown and Company.
- _____. (1992, First Edition 1964). *The Policy of Budgetary Process*. Little and Brown,
Boston.
- 吳剛. (1999). 「行政組織管理」. 清華大學出版社.

<웹 자료>

- 공무원 배정 · 운영. Retrieved from <https://www.org.go.kr/intrcn/orgnzt/viewAssign.do> (검
색일, 2023.4.25).
- 직제관리. Retrieved from <https://www.org.go.kr/intrcn/orgnzt/viewOcnz.do> (검색일,
2023.4.25).
- 「정부조직법」. 국가법령정보센터. Retrieved from <https://www.law.go.kr/> (검색일,
2023.4.25).
- 「정부조직관리지침」. 국가법령정보센터. Retrieved from <https://www.law.go.kr/> (검색일,
2023.4.25).
- 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」. 국가법령정보센터. Retrieved from
<https://www.law.go.kr/> (검색일, 2023.4.25).
- 행정안전부 주요업무. Retrieved from
<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a07/ministryInfo/screen.do> (검색일, 2023.4.25).
- digitization, digitalization und digital transformation. Retrieved from
<https://businessladies.net/2017/11/29/begriffliche-unterschiede-digitization-digitalization-und-digital-transformation/> (검색일, 2019.11.20).
- Headquarters. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/wiki/Headquarters> (검색일,
2019.3.26).