

지방행정조직의 개편방향 : 전략분석 게임론적 시각에서

How to Reform Local Government Organizations : From the Strategic Analysis Perspectives

임도빈*
IM, To-Bin

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 중앙-지방간 게임
- IV. 지방자치단체에서의 게임
- V. 조직개편의 원칙
- VI. 결론

조직에 대한 전략분석론적 시각에서 말하는 행위체제는 주요행위자(중앙정부, 지방자치단체, 공무원, 의원)들 사이의 이익극대화 전략이 각 개인들의 행위의 결과를 구조화시켜 개인들의 행위를 구속하는 것을 말한다. 이 시각에서 주요행위자의 게임은 두 가지 형태로 구분된다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체의 자원획득과 관련한 게임이다. 과거에 지자체가 행안부(내무부)에 의존적이었던 양자관계에서, 현재는 국민이 선출한 자치단체장, 부처간 경쟁의 증대의 요인으로 행안부, 지자체, 부처의 삼각구도가 형성되었다. 둘째, 지방자치단체 내부에서는 중앙에서 획득한 자원을 어떻게 분배하는가에 대한 게임이다. 주요 행위자는 자치단체장, 지방의회의원, 관료, 시민단체 등이다. 자치단체장은 관료조직을 상위직의 증가와 승진의 유인을 통해 순응을 이끌어낸다. 실제 총액인건비제도의 실시결과 상위직급의 신설과 하위직급의 축소현상이 나타났다. 이러한 상황에서 지방정부의 조직팽창에 대한 외부통제는 중앙정부의 역할 강화가 중요하다. 지방행정 조직의 설계에서 자치단

* 서울대학교 교수

논문 접수일: 2009. 11. 20, 심사기간(1차): 2009. 12. 15 ~ 2009. 12. 25, 게재확정일: 2009. 12. 27

체장의 정책우선 분야는 지역적 특수성을 반영한 조직을 형성해야 하며, 주민들에게 직접 서비스 공급이 일어나는 읍,면,동을 중요단위로 생각하여야 한다. 조직의 실체인 인사제도에 대한 검토와 함께 책임자들에 대한 충분한 재임기간을 통해 책임성과 행정의 일관성도 확보해야 할 것이다.

□ 주제어: 지방조직, 전략분석론, 지방자치

This study explores the complex aspects of local governments focused on the question how to restructure their bureaucracies. In a centralized country like Korea, how much a local government should enjoy the autonomy in organizing its services is an important issue. In fact, there are two levels of games played by various actors involved in this regard. The first game is played between the central government who suspects the tendency of bureaucratic expansion of the local governments and the local government who demand more autonomy of organization from the central government's control. The second layer of game can be found at the local level where the governors and mayors are captured by local councilors and bureaucrats who seek more and high positions, which does not relate the productivity increase. The result of these two strategic games is that local governments have been constantly and always increasing their organizational sizes. All these actors are rational in terms of maximizing their interests in the given constraints. However it is desirable to keep external control to the expansion and to give flexibility of organization in order to protect citizen's interest.

□ Keywords: organization, bureaucracy, decentralization reform

I. 서론

지방자치 실시 이전의 국가행정조직과 지방행정조직은 마치 하나의 통합된 관료조직과 같이 운용되었다. 특히 내무부는 전국의 지방행정기관의 조직과 인사권을 독점하다시피 하였다. 특히 단체장 임면뿐만 아니라 공무원의 인사권을 가지고 지방자치단체를 완전히 통제할 수 있었다.(임도빈, 1996).

그러나 지방은 중앙의 획일적 통제에 반발하고 지역실정에 맞는 조직구조를 갖고 싶어한다. 민선 지방자치단체가 구성되면서 지방자치단체들은 자율적인 조직구조를 만들고 싶어 했고, 이제 중앙과는 구분되는 여러 단위의 행정조직이 생기게 되었다. 단체장부터 주민직선에 의하여 선출되고 이에 따라 부하직원에 대한 인사권도 단체장이 자율적으로 행사하게 되었다. 자치조직권의 광협에 대해서는 여러 가지 시각이 있다. 분명한 것은 그동안 자치단체에 대한 중앙의 통제권이 너무 강했기 때문에 이에 대한 반발로서 자치단체는 완전한 자치조직권을 주장한다는 점이다.

자치조직권과 자치재정권은 지방자치에서 가장 큰 쟁점중의 하나이다. 중앙정부는 국민으로부터 국가전체의 주권에 대한 위임을 받았다고 한다면, 지방자치단체는 구역 내에서 필요한 주권을 위임받았다고 보기 때문이다. 따라서 한국에 적합한 것은 완전한 자율권을 주장하는 연방제적 모델과 자율권을 부정하는 중앙집권모델의 중간지점 어디쯤에 있다고 볼 수 있다.

이 글은 한국에 적합한 지방행정조직이 무엇인가에 대한 고찰을 하는데 목적이 있다. 고려하는 조직의 범위는 각 자치단체의 본청조직은 물론이고, 직속기관, 사업소, 출장소, 하부기관, 그리고 하부기관까지 포함하는 것이다.¹⁾ 더 나아가서 명시적으로 다루지는 않지만 민간 위탁까지 포함해서 생각하기로 한다. 즉, 지방의 그림자 조직(shadow government)까지 염두에 두어야 전체가 보이기 때문에 적어도 개념상으로는 전체를 고려해야 한다는 의미이다. 요컨대 적어도 한국의 지방행정조직에 자율권을 고려할 때 중요한 사항이 무엇인가에 대한 고찰이후, 한국 지방행정조직의 바람직한 방향에 대해 논의하기로 한다.

II. 이론적 배경

지방자치는 국가정책에서 단일 행위자(즉, 중앙정부)에서 다수 행위자로 게임의 내용이 바뀌는 것을 의미한다. 정치란 자원배분을 둘러싸고 어떻게 영향력을 행사하느냐에 초점을 맞추기 때문에 일종의 권력의 장이 바뀌는 것이다. 이를 위해 유용한 게임이론은 1944년 J. Von Neumann과 O. Morgenstern이 저술한 'Theory of Games and Economic Behavior'가 이론적 시발점이 되었다. 이후 주로 경제학에서 인간집단행위들의 형식적 구조를 밝히는 이론적 틀

1) 자세한 것은 지방자치법 112조-121조에 규정되어 있다.

이 되었다. 이것은 인간의 합리성을 전제로 하는 것이다. 즉, 인간이 자신의 이익을 극대화하려는 동기로 활동하고 여기에 완전한 정보가 있다고 보는 것이다.

인간은 합리적이지만, 상대방이 어떻게 반응할 것인가에 대한 정보가 부족하기 때문에 게임의 결과는 합리적이지 못하다는 이론적 발전도 있다. 바로 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)가 그것이다. 이것은 서로 의사소통을 할 상황이 아닌 2명의 죄수가 수사하는 과정에서 비밀을 자백하느냐의 문제를 놓고 일어나는 것이다. 즉, 상대방이 자백할 것인지 침묵을 지킬 것인지 모르는 상황에서 개인은 자신이 받을 형벌을 최소화하는 대안을 선택하게 된다. 그러나 역설적으로 결과적으로는 두 사람 모두에게 최선이 아닌 대안을 선택하게 된다는 것이다.

이 이론의 한계는 1회 게임을 상정한다는 것이다. 반복되는 상황을 상정한 게임이론은 이스라엘 경제학자 Robert J. Aumann과 미국의 경제학자 Thomas C. Schelling(1967)이 발전시킨다. 이들은 가격형성 문제나 국제 통상협상 문제 등에 이를 적용하였고, 무한 반복되는 게임에서는 죄수의 딜레마가 어느 정도 극복될 수 있음을 주장하여 2005년 노벨경제학상을 수상하였다.

조직문제에 대해서는 Crozier(1964)가 관료현상론(Le Phenomenon Bureaucratique)이 대표적인 예이다. 저자는 전략분석법(strategic analysis of actors)이란 시각을 만들어 게임이론을 사회학적으로 발전시킨 것이다. 이것은 조직 내 각 행위자들의 내면을 보는 심리학적 접근과는 달리 행위자들 간의 게임을 분석하는 시각이다. 이들에게는 개인이 어쩔 수 없는 구조적 특성이 보이는데 이를 행위체제(action system)라고 한다. 즉, 행위자 개인의 자율성에도 불구하고 반복되는 게임을 통해 개인 행위자들도 어쩔 수 없는 '구조적 제약성'이 있다고 보는 것이다. 이것은 관습, 감정, 문화 등이 내포되어 있는 것이기는 하지만 합리성을 추구하는 개인이 조직생활 속에서 나오는 당연한 결과이다. 즉, 경제학의 게임이론에서 주장하는 바와 같이 조직 내각 행위자들도 일상적으로 상호작용을 반복한다. 이 과정에서 신뢰와 불신도 생기고, 비록 드물지만 어떤 경우에는 마치 도박을 하듯이 기존의 틀에 벗어나는 행위를 하기도 한다. 즉, 개인들의 행위의 결과가 구조화되어 거꾸로 개인들의 행위를 구속하는데 이를 체제라고 보는 것이다(Crozier & Friedberg, 1977).

이 연구도 기본적으로는 전략분석론적 시각을 채택하기로 한다. 이 시각은 왜 현재의 조직이 현재의 모습을 가지고 있느냐의 문제와 그렇다면 향후 조직 개편시 주의할 점은 무엇인가를 논하는데 매우 유용하다. 즉, 중앙정부, 지방자치단체, 각 공무원, 의원 등 주요 행위자가 조직문제에 대해서는 왜 특정한 행위를 할까라는 의문을 규명하기 위해서, 각 행위자가 가진 목적, 행위자가 받아들여야 하는 제약점, 행위자가 동원 가능한 자원, 행위자가 축소해야할

불확실성이란 개념적 도구를 명시적 혹은 암묵적으로 사용한다(임도빈, 2004).²⁾

여기서는 자치단체나 중앙정부 관료들 모두 자신의 이익을 극대화하려는 합리적 존재라고 가정한다. 물론 H. Simon의 주장대로 완전한 정보와 탐색을 가진 존재가 아니라 각 개인의 입장과 처지에서 최선이라고 생각하는 대안을 선택하는 존재이다. 적어도 단기적인 이익을 중시하는 것도 사실이다. 특히 자치단체장의 경우 직업공무원인 관료들과는 달리 임기라는 시간적 제약 속에서 최대의 가시적 성과를 주민들에게 보이려는 존재이다. 반면, 관료들은 선거와 같은 단절적 시간제약은 없지만 승진과 같은 가치에 대해 많은 비중을 두는 특징이 있음도 이해가능하다.

이 연구에서는 기관으로서 중앙정부-지방자치단체라는 게임과 각 지방자치 내에서의 게임이라는 두 가지 차원이 있다고 보고 이를 분리하여 분석한다. 중앙정부는 하나이지만 지방자치단체는 다수이므로 분량제약때문에 이들 모든 게임에 대한 사례연구를 하기는 불가능하다. 따라서 여기서는 주로 광역자치단체에 한정하고, 여러 가지 다양한 상황의 자치단체 중 가급적 공통적인 속성을 파악하는데 중점을 둔다. 중앙집권시대의 내무부와 지방자치단체간의 관계는 단일조직과 같으면서 계서제적이었다고 할 수 있다. 지방의회는 구성되지 않았고, 시도 지사와 시군구청장은 물론이고 각 자치단체의 간부급의 일부도 내무부에서 임명하였기 때문이다. 그러나 지방자치가 실시되면서 이런 관계는 유지될 수 없게 되었다. 여기서는 행정안전부, 기타 중앙부처, 자치단체장, 지방의회라는 4자를 중심으로 하는 게임을 파악하기로 한다.

Ⅲ. 중앙-지방간 게임

지방자치단체 수준의 조직개편 게임을 보기 위해서는 이의 제약요건으로서 중앙과의 관계를 보아야 한다. 연방정부가 아닌 단일국가체제를 갖고 있는 우리는 지방의 문제도 항상 중앙

²⁾ 제약점(constraint)은 게임에 참여하는 어느 행위자도 좌우할 수 없어 그대로 받아들여야 하는 조건이다. 불확실성(uncertainty)은 어떤 행위자에 대한 것으로 게임에 참여하는 다른 사람이 직간접적으로 어느 정도 통제할 수 있는 것이다.

목적(stake)은 행위자가 상호작용을 통하여 추구하는 중단기적 상태나 자원이다.

자원(resource)은 자원의존이론(resource dependancy theory)에서 나오는 것과 같이 행위자들이 원하는 유형무형의 모든 것을 의미한다.

수단(means)은 상술한 자원을 획득하기 위해 조작하는 기술(tactics)과 기법(technique)이다.

정부라는 존재를 제약요건으로 생각할 수밖에 없다. 따라서 중앙-지방관계는 우리나라의 지방자치단체를 이해하는데 필수적이다.

1. 주요 행위자: 삼각관계

중앙정부(행정안전부, 구 내무부)는 지방자치단체들이 중앙의 의지(즉 국가사무)를 충실히 집행하는 도구이기를 원한다. 자치단체가 국가사무와 자치사무를 모두 담당하는 2중적 지위를 가지고 있기 때문에 이는 당연한 것이다. 특히 행정안전부(이하, 구 내무부, 행정자치부를 통칭하는 경우도 있음)는 국가의 일반행정과 안녕질서를 책임지는 부처로서 결국 전국을 조직의 영토(organizational field)로 가지고 있고, 그 수단으로서 자치단체를 가지고 있는 셈이다. 또 과거 전국이 군대와 같이 일사불란하게 통치되던 시대에 대한 조직기억(organizational memory)도 있다. 그런데 지방자치가 실시되면서 마치 어린아이가 청소년이 된 것과 같이 자치단체가 행정안전부에 대해서 독립을 원하게 되었다.

중앙정부의 다른 부처의 경우도 사정은 달라졌다. 과거에 특히 특별지방행정기관이 없는 부처의 경우, 지방에 부처소관의 정책을 실현시키려면 행정안전부가 관할하는 지방자치단체의 손을 빌려야 했다. 따라서 행정안전부는 다른 부처에 대해서 좀 더 우월한 권력관계에 있었다(조석준, 1997). 정부 내에서는 과거보다는 부처 간 성과경쟁이 더 치열해졌고, 특히 정책평가제도가 도입되면서 각 장관들은 청와대에 대해서 무엇인가 성과를 보여줘야 한다는 불확실성 영역이 넓어졌다. '혁신'이든 '창의'가 되었던 가능한 한 정책면에서 성과를 보여줘야 국민도 만족하고 대통령도 만족한다. 정책의 성과는 지방현장에서 집행을 필요로 하고, 특별지방행정기관의 필요성을 더 커졌다. 결국 특별지방행정기관이 없는 부처는 더욱 더 지자체 인력에 의존하게 된 것이다.

하지만 지방자치가 실시되면서 거꾸로 특별지방행정기관의 역할을 완전히 지방자치단체로 이양하라는 지자체의 요구는 점점 커지게 되었다. 따라서 중앙부처는 지자체로부터 자신의 소관 사무에 대해 극단적인 불만이 터져 나오기 전에 적절히 만족시켜 현상유지라도 하는 것이 유리하다고 생각하게 되었다. 결국 행안부는 마치 살얼음판을 걷는 것과 같은 입장이 되었다.

지방자치단체의 입장도 완전히 달라졌다. 과거에는 중앙에서 임명되던 단체장이 주민직선으로 임명되면서 이제 '주인'이 중앙정부에서 지방주민으로 바뀐 셈이 되었다. 행정안전부는 불필요한 간섭만 하는 귀찮은 존재가 되었다(임도빈, 2004). 오히려 각 부처에서 각종 사업에 산지원을 얻는 것이 더욱 필요하게 되었다.

“저는 민간기업 출신이기 때문에 관료출신인 단체장과는 다릅니다. 저는 관내에 중앙정부가 해결해줘야 할 문제가 생기면 무조건 해당 부처의 실무자를 사무실로 찾아갑니다. 기다려야 하면 몇 시간이고 기다려서 해결을 하고 옵니다. 제가 아는 관료출신 단체장들은 장관만 만나려고 하고 항상 체면을 중시하지요. 그런데 우리 자치단체 입장에서 보면 이제 행안부보다는 다른 부처를 찾아갈 일이 훨씬 더 많아졌습니다.”(**구청장)

요약하면, 과거 지자체가 행안부(내무부)에 의존적인 2자 관계에서 이제 행안부, 각 부처, 지자체 사이에는 ‘사랑의 삼각관계’가 성립하게 된 것이다. 여기서 삼각관계는 철의 삼각관계와 같은 제휴동맹관계를 지칭하는 것이 아니라, 연인관계와 같은 것을 의미한다. 행안부는 지자체를 계속 붙잡아 놓고 싶은 위치에 있고, 지자체는 행안부의 통제권에서는 벗어나고 각 부처에서 필요한 재원을 얻고 싶어 한다. 각 부처는 행안부에 의존하기 보다는 특별지방행정기관에 의해 독자성을 확보하고 싶으나, 여의치 않을 경우 지자체의 협조를 필요로 한다. 이런 삼각관계에서 나오는 정원확보 게임은 과거와는 달라지게 되었다.

2. 제도의 변화

삼각관계에서 게임의 결과는 결국 자치조직권의 제고로 나타났다. 행안부의 입장에서 볼 때 자꾸만 멀어져가는 지자체의 요구를 외면하기 어렵기 때문이다. 국가사회적 분위기로 과거의 통제논리가 점점 설득력을 잃어가기 때문이다. 특히 정치적으로 지역균열이나 갈등이 중요한 이슈로 남아있고, 지방의 목소리가 커지면서 지방자치단체에 대한 통제권을 유지하기가 어려워졌다.

중앙정부는 지방에게 조직자율권을 부여하는 방향으로 제도개혁을 해왔다. 행안부(내무부)가 각 자치단체의 정원을 일일이 통제하는 권한을 좀 합리화하여, 자치단체에 총정원 관리제를 도입한 것은 1988년이였다. 그런데 지방자치를 실시한 후 자치조직권에 대한 요구가 심하자 1997년 1월 1일 ‘표준정원제’를 도입하였다. 이는 이전 6년간 변화추세를 반영한 횡단면시계열 회귀분석방식을 도입한 것이다. 이에 의하면 현정원이 표준정원보다 그리 많이 차이가 있는 것이 아니고, 또한 자치단체별로 차별화한 산식을 가진다는 점에서 총 정원제보다 좀 더 현실적이 되었다.³⁾ 이는 지자체의 자율권 확보요구를 ‘수확공식’이란 자원을 이용하여 무마하

3) 이것은 종전 총 정원제에서 사용되던 독립변수인 인구, 면적, 기관수에 일반회계 총결산액을 추가하여 만든 회귀식이다.

는 전략이다. 즉, 표면적 자율권 확보보다는 표준정원이외에 2중 3중의 통제장치를 두고 있었다(임도빈, 1997). 즉, 총 기구수의 제한, 공통필수기구라고 하여 반드시 두어야 할 기구도 지정하였었다. 여기에 공무원의 정원은 직군별로 일반직 공무원이 최소 몇 %이상이고, 고용직·기능직, 별정직·정무직이 최대 몇 %이하라는 규정을 두고 있었다.

자체의 자율권 요구가 계속되자 행자부는 표준정원제 실시이후 10년이 지난 2007부터 몇 개 자치단체에 총액인건비제를 시범도입하였고, 2008년말부터 본격 도입했다. 이 제도는 지방자치단체의 정원을 기준으로 예산중 차지하는 총액인건비의 한도를 정해주고 이 범위 내에서 자치단체의 자율권을 부여하는 제도이다. 단, 자치단체가 둘 수 있는 부단체장 및 보조기관에 대한 제한규정은 그대로 유지하였다. 어쨌든 지방자치단체들은 과거보다는 확실히 신장된 자치조직권을 갖게 되었다. 이것은 동일한 이름이지만 예산권이 없는 중앙부처에 적용하는 총액인건비예산제도와는 달리, 자체 예산권을 가진 자치단체가 예산의 범위 내에서 인건비를 절약하고 이를 통해 성과관리를 향상할 수 있는 획기적인 제도인 것이다(김병국, 2006).⁴⁾

각 자치단체에 대하여 행안부가 산출한 총액인건비는 강제적인 것이 아니고 가이드라인적 성격을 가진 것이다. 이 액수에는 세출예산항목 중 인건비목과 사실상 인건비 성격을 가진 것을 합한 것으로 정규직과 비정규직을 모두 포함하며 지방의원에 대한 비용은 제외한다.⁵⁾ 행안부에서 제시하는 총액인건비는 회귀식에 의해 계산되는데, 이의 타당성에 대한 반론도 제기되고 있다(김병국, 2006). 그럼에도 불구하고 과거보다 자치조직권이 신장되었으면 되었지 축소되었다고 보기는 어렵다.

4) 예컨대 중앙정부에서 행사하던 아래의 권한들이 폐지되었다.

- | | |
|-------------------------|--------------------|
| ◦ 한시기구 설치 승인권 | ◦ 기술직렬 조정 승인권 |
| ◦ 합의제기관 설치 승인권 | ◦ 자문기관 설치 승인권 |
| ◦ 직속기관 설치 승인권 | ◦ 출장소 설치 승인권 |
| ◦ 사업소 설치 승인권 | ◦ 시도 5급 정원책정 승인권 |
| ◦ 동장 정원책정 승인권 | ◦ 별정직 정원책정 승인권 |
| ◦ 4급이상(시군구 5급) 정원책정 승인권 | ◦ 보정정원 초과 정원책정 승인권 |
| ◦ 본청기구(과단위 이하) 설치 기준 | ◦ 표준정원 책정 기준 |

또한 시군구의 한시기구와 소속기관의 상급직급 책정승인권과 5급이하 결원보충 승인권 등을 시도에 이양하였다.

5) 지방의원을 유급직화하면서 이를 총액인건비에 포함하지 않은 것은 매우 불합리한 것이다. 예산을 심의하는 기관이 지방의회인데, 지방의원들은 자신에 대한 경비를 아무 제약없이 스스로 인상할 수 있도록 제도가 허용한 것이다. 이것이 원인인지는 모르지만 지방의원 보수가 급속도로 올라가서 메스컴에 보도가 된 바 있다. 권력에 대한 통제는 반드시 있어야 한다.

3. 의도하지 않은 결과

중앙의 통제가 지자체가 불평 하듯이 정말로 지자체에 압박을 가하였는가를 검토할 필요가 있다. 즉, 과연 중앙은 (특히 재정상황이 열악한) 지자체에 대해 정원을 줄이는 등 악역(?)을 제대로 했느냐는 점이다. 그런데 심지어 정원통제방식이 바뀌는 시점에서조차 이런 일이 일어나지는 않았다. 총 정원제에서 표준정원제로 전환 시에는 각 지자체의 기존 정원이 기준이 되었다. 즉, 원점부터 다시 검토한 것이 아니고, 각 자치단체의 표준정원으로 계산된 것이 기존의 수치와 크게 벗어나지 않도록 하였고, 기존 정원이 표준정원 산식에 의해 계산된 것을 초과하는 경우는 그것을 그대로 인정하기로 하였다. 2007년 총액인건비제로 전환할 때도 똑같은 방식이 적용되었다. 즉, 기존 표준정원제로 계산된 인력에 지급되는 인건비를 계산하여 기준이 되는 총액인건비액수로 인정하게 된 것이다. 다시 말하면 중앙정부의 통제는 항상 조금씩 늘려주는 점증주의(Incrementalism)적인 것이었다.

이렇게 된 이유는 행안부가 지자체의 실제 필요인력을 객관적으로 판단할 수 있는 과학적 근거가 없기 때문이다. 지방자치 실시 이전에는 불평등한 권력관계라는 자원을 활용하여 거의 권위주의적 방법으로 행안부에 결정권이 있었다. 지방자치가 실시된 이후에는 독립권 혹은 자율권을 요구하는 지자체에 대해 강력한 설득할 방법이 없다는 제약점이 있었다. 더구나 지자체와 학계가 행안부의 권위적 통제에 대해 기회가 있을 때마다 불만을 토로하였기 때문에, 이것이 지나쳐서 행안부가 불리한 여론에 몰리고, 또한 이것이 대통령에게는 업무를 제대로 처리 못하는 부처라는 질책이 이어질지 모른다는 불확실성이 발생하게 된 것이다. 따라서 행안부는 이에 대한 타협점으로 서서히 자율권은 주면서, 통제의 방식을 바꿔온 것이다. 그러면서 극단적 반발을 막기 위해 최소한 기존 정원을 줄이지는 않는 제도를 도입하였다.

IV. 지방자치단체에서의 게임

중앙과 지방과의 관계가 상술한 바와 같이 로맨틱 삼각관계에서 점점 자율권을 늘려주는 게임이라면 실제 지방자치단체 내부에서는 다른 양상으로 게임이 진행된다. 주요행위자도 단체장, 의원, 관료, 시민단체 등 외부전문가, 그리고 일반주민 등으로 달라진다. 중앙으로부터 어떤 자원을 더 많이 얻어오는 것이 중앙의 게임이라고 한다면, 지방에서는 이를 내부에서 어

떻게 배분하느냐의 게임이 벌어진다. 즉, 중앙과의 게임이 제약점으로 남으면서 지자체 내부에서는 다른 양상의 게임이 벌어지는 것이다.

1. 주요행위자

단체장들은 주민에게 공약한 사항을 실천하고 새로운 정책을 추진하기 위해 좀 더 유능한 조직과 인력을 갖고 싶어 한다. 선거운동기간에 헌신적으로 일한 측근은 그 자체로 빛진 마음도 있지만 이미 공약개발단계에서부터 생각을 같이 하기 때문에 취임이후에도 계속해서 옆에 두고 일하게 하고 싶다. 반면에 의식이 있는 단체장이라면, 보통 기존 조직자체는 비대하기 때문에 이를 축소해야 효율적인 조직이 된다고 생각한다. 문제는 공무원들은 신분보장을 받기 때문에 불필요한 조직을 마음대로 감축할 수 없다는 점이다. 또 일반적으로 어떤 이유에서 이든 조직을 감축하면 내부 구성원의 집단적인 반발을 불러올 것이라는 것을 알고 있다. 따라서 단체장들은 총액인건비제도 등의 범위 내에서 효율적인 조직을 만들고 싶어 한다.

이런 경우 보통 외부 전문가에게 조직진단 및 조직설계를 의뢰하게 된다. 해당 지역의 대학연구기관이나 민간 컨설팅회사가 주요한 행위자로 등장한다. 그런데 단체장이 기대하는 만큼 문제점도 잘 지적하고 기적 같은 해결책도 찾아낼 수 있는 용역기관은 거의 없다고 봐야 한다. 용역기관은 온갖 전문적인 용어와 분석을 통해 합리적인 근거를 대려고 한다.⁶⁾ 그러나 기본적으로는 많은 용역기관들이 이런 문제에 대해 전문성을 가지고 있지 않을 뿐만 아니라, 분석을 위한 기초정보를 관료들로부터 획득하기 때문에 관료들에게 포획되는 경우가 많다(임도빈, 2007). 게다가 불필요한 자리나 인력을 찾아내기 보다는 거꾸로 업무량이 많은 곳, 혹은 신설해야할 부서 등 조직을 늘리는 쪽으로 처방을 내리는 경우가 더 많다. 즉 컨설팅회사는 국가차원에서 세금의 절약이나 지방자치의 발전이라는 목적보다는 발주자 만족을 통해 향후 다른 용역을 위한 고객확보라는 목적을 추구한다. 단체장의 입장에서는 일을 하지 말라는 것보다는 이리이러한 신규업무가 중요하다고 지적해 주니 도움이 되기도 한다. 단체장들은 이런 정보를 기반으로 중앙에 대해서 더욱 더 많은 조직이나 자율권을 요구하게 된다.

6) 이들의 전문성이란 대체로 외국의 컨설팅회사에서 얻은 개념들을 사용하는 것이 많다. BPR(Business Process Restructuring), BPM(Business Process Management), BRM(Business Relationship Management) 등은 사실 분석대상과 초점이 약간 상이할 뿐, 대동소이한데 이를 대단히 획기적인 것인 것처럼 과장하고 있다. 예컨대 어느 것은 '일회성 개혁'이라고 하고 어느 것은 '연속적인 개혁'이라고 자의적으로 유형화하고 있다. (고경훈, 2008). 자명한 것은 조직개편은 항상 총체적으로 보면 볼수록 좋고, 일시적 시행으로 그치는 것이 아니고 계속하여 이뤄져야 하는 것이다.

조직개편 게임의 핵심행위자들은 관료들이다. 그러나 정작 조직개편이나 축소의 대상인 관료들은 동질적인 집단이 아니고 서로 입장이 다른 이질적인 사람들이다. 일반행정 관리를 중시하는 우리 관료조직의 전통은 전문행정가보다는 일반행정가(generalist) 중심의 구조를 만들고 이들이 조직의 주를 이룬다. 따라서 독창성과 전문성이 뛰어난 유능한 직원이 별로 중요시되지 않고 규격화(혹은 획일화)된 관료형이 재생산되는 구조를 갖는다. 관료조직에서 하는 것이 서비스의 직접 생산보다는 의사결정(decision making)이기 때문에 기술직에 대한 필요성도 그리 강하게 느끼지 않는다. 일반행정가들이 지배하는 조직은 전문가의 조직보다 계서화의 원리가 더 강하게 작용한다. 또한 하위직보다는 상위직의 역할이 크다. 적어도 단체장의 입장에서는 몇몇 유능한 상위직의 말을 더욱 신뢰하게 된다. 상위직을 통해 무능한 몇몇 하위직에 대해 보고를 받는다. 그럼에도 불구하고 취임초기에 관료제가 창의성이 부족하다고 생각했던 단체장들도 시간이 가면서 관료제가 정말 편한 조직유형이라는 것을 알게 된다. 특히 몇 번 문제가 위기를 겪고 이것을 부하들의 도움으로 극복하게 되면 더욱 관료제에 포획된다.

단체장은 일부 무능한 직원이나 동기부여 되지 않은 직원이 있기는 하지만 관료들의 순응을 확보하는 것이 절대적임을 알게 되고, 이들의 순응을 이끌 수 있는 가장 큰 유인책이 승진이라는 것도 알게 된다. 한국 관료제에서 파킨슨의 법칙이 나타나는 이유는 바로 계서제의 원칙 때문이다. 계서제의 원칙이란 순서 짓기가 가장 중심적인 원리로 작용하는 것을 말하며, 각 직책에 보임되는 직급을 정하며 동시에 상위직을 신설하려면 하위직이 최소한 몇 명 있어야 한다는 통솔범위의 원칙에 의한다.⁷⁾ 따라서 관료제는 계속 팽창하게 된다. 이렇게 되면 단체장은 효율적인 관료조직을 만들겠다는 자신의 처음 생각이 지켜지지 못함을 느끼게 된다.

또 다른 행위자는 지방의원이다. 현재와 같이 소선거구제를 실시하고 있는 한, 지방의원들은 전체 자치단체의 이해보다는 기본적으로 자신의 선거구의 입장을 대변하는 경향이 있다. 이들은 지자체의 조직을 축소하는 것에 대해서는 크게 관심을 갖지 않는다. 대체로 지자체 공무원들이 모두 거대한 유권자 집단이면서 동시에 이들이 지역의 여론주도층(opinion leader)이기 때문에 불이익을 주는 일을 하고 싶어 하지 않는다.

이런 가운데 단체장은 취임 초는 물론이고 재직 중에도 조직개편에 손을 대기도 한다. 조직개편 시에는 어떤 방식으로든 기존 관료들의 의견을 듣거나 이들이 개입 하게 되는데, 이들

7) 거꾸로 생각할 때, 평생을 승진을 바라보며 살아온 공무원들에게 상위직이 하나라도 축소된다는 것은 매우 심각한 사기저하를 가져온다. 상위직 감축은 고사하고, 심지어 국장의 직렬을 바꾸는 경우에도 상당한 저항을 받게 된다. 이 경우 전직공무원, 대학교수, 이익단체 등이 반대서명을 벌이는 등 진통을 겪었다.

관료들도 한결같이 '중앙정부의 제약' 때문에 일을 제대로 할 수 없다는 논리를 편다. 즉, 조직만 마음대로 늘리게 해주면 일을 잘 하겠노라는 팽창에 대한 욕구가 강렬하게 나타나게 된다. 그런데 관료들에게는 관료제가 피라미드형으로 조직되어있기 때문에 비록 한 자리라도 상위직이 증가한다는 것이 매우 중요한 의미를 갖는다. 우리나라 관료들은 성격상 대부분 상승형(climber)이기 때문에 승진의 욕구가 강하다. 그런데 승진을 할 수 있는 가능성을 높이는 길은 상위직을 늘리는 것이고, 상위직이 늘면 자동적으로 하위직이 늘기 때문에 전체의 정원은 늘어나게 되어 있다. 이러한 이유 때문에 상위직급 자리에 대한 통제는 여전히 중앙에서 갖게 된다. 결과적으로 단체장들은 조직개편 과정에서 조직을 늘리려는 목소리만 듣게 된다. 임기중에 무엇인가 해보려는 의욕에 충만한 단체장들은 실제로 이에 공감한다.

2. 조직개편의 결과

앞에서 살펴본 바와 같이 중앙-지방간의 게임에서 지방은 어느 정도의 자율권을 얻게 되었다. 즉, 일일이 통제받던 시대에서 주어진 범위 내에서 자율권을 얻은 것이다. 그렇다면 어떤 변화가 있었는가를 분석할 필요가 있다.

우선 발견되는 것은 기구의 수가 꾸준히 증가하였다. 서울시의 경우 1999년 4 실, 11국, 1본부, 6국장급관, 11담당관, 58과였던 것이 2009년에는 1실, 8국, 5본부, 3국, 73담당관, 44과, 3반, 3단으로 늘었다. 6개 광역시를 총합하면 1999년 13 실, 57국, 6본부, 6국장급관, 36담당관, 223과이던 것이, 2009년에는 13 실, 40 국, 7 본부, 6국장급관, 39담당관, 218과 8 팀 14단으로 늘었다. 1999년 9개의 도를 총합해서 보더라도, 12실, 62국, 9본부, 15국장급관, 47담당관, 290과가 2009년에는 11실, 67국, 25본부, 26국장급(관), 56담당관 360과로 늘었다. 요컨대 본부, 단, 등 상위기구가 팽창되는 경향이 나타난다.

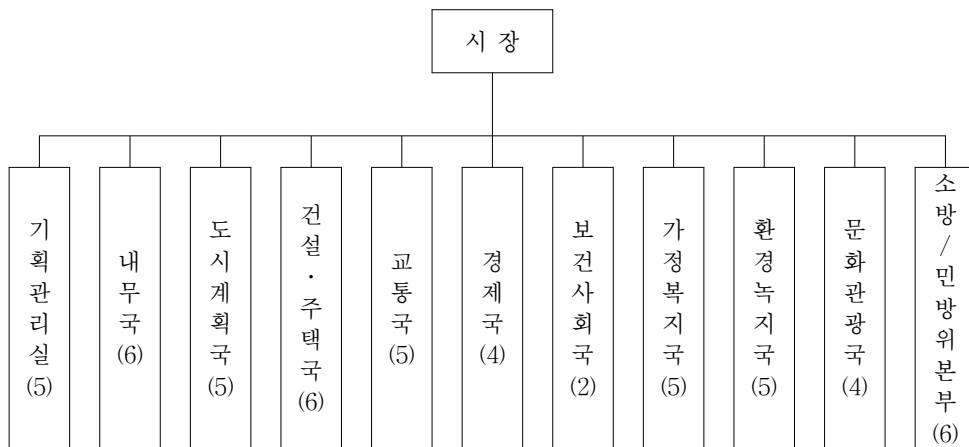
2007년 12월을 기준으로 16개 광역자치단체의 평균 기구 수는 11 실국(室.局), 54 과(課)이다. 이 수치에는 의회사무처를 제외한 것이다. 이는 노무현 정부초기의 과를 기준으로 할 때, 평균 43개에서 54개로 각 광역 자치단체 평균 11 개나 증가하였다. 기초자치단체의 경우도 과의 평균이 시 23 과, 군 13 과, 구 20 과로 나타난다(고경훈, 2008: 55). 어느 자치단체든 예외 없이 기구가 증가되었다. 더구나 인사적체문제를 해결위해 위해 필요 없는 사업소나 출장소 등 하부기구를 무분별하게 설치하고 있다.(고경훈, 2008: 57). 이에 더하여 총액인건비제가 실시된 이후 어떤 지자체든 상위직 수가 증가하는 경향을 관찰할 수 있었다(금장호·권오철, 2007:46-51). 이것은 총액인건비제도를 실시하면서 상위기구 수에 대한 허용 최대한도를 정

하고 있는데, 광역자치단체는 국을 1개씩, 기초자치단체에는 과를 1개씩 더 할수록 일률적으로 늘렸기 때문이다.

다음으로 조직의 구조를 보기로 한다. 광역시의 경우 <그림 1>과 <그림 2>를 비교하면 10년 동안 매우 큰 차이가 보이는 것은 아니다.⁸⁾ <그림 1>의 경우는 거의 획일적이어서 전국의 광역시가 이 틀의 범위에서 벗어나지 못했다. <그림 2>는 광역시 조직이 획일적이지 않아서 이런 국을 가지고 있는 광역시가 ()속의 숫자이다. 즉, 대체적으로 획일적이면서도 어느 정도의 다양성은 보이는 것이다. 획일성은 중앙부처의 구도를 어느 정도 반영한 것이다.⁹⁾

발견되는 공통된 변화는 교통국이 다른 국으로 흡수되고, 보건사회와 가정복지가 합쳐지는 현상이다. 이렇게 줄어든 국의 숫자를 가지고 각 지역에 특수한 사정을 반영하는 국, 본부, 등이 신설된다. 특히 ‘관’급으로 여러 가지 기구가 생겨난다. 전체적으로 기구가 확장된 것이다. 서울시 2009년의 경우, 디자인 총괄본부를 부시장급으로 신설했을 뿐 만 아니라 경쟁력 강화 본부와 맑은 환경본부, 푸른 도시국 등 한자어가 아닌 순수 우리말 명칭도 섞여 쓰이게 되었다. 특히 국장급과 과장급 자리 사이에 ‘관’을 두어 실질적 계층이 하나 더 생기는 현상이 보인다. 결과적으로 상위직이 늘어난 것이다.

<그림 1> 1999년 광역시 조직구조

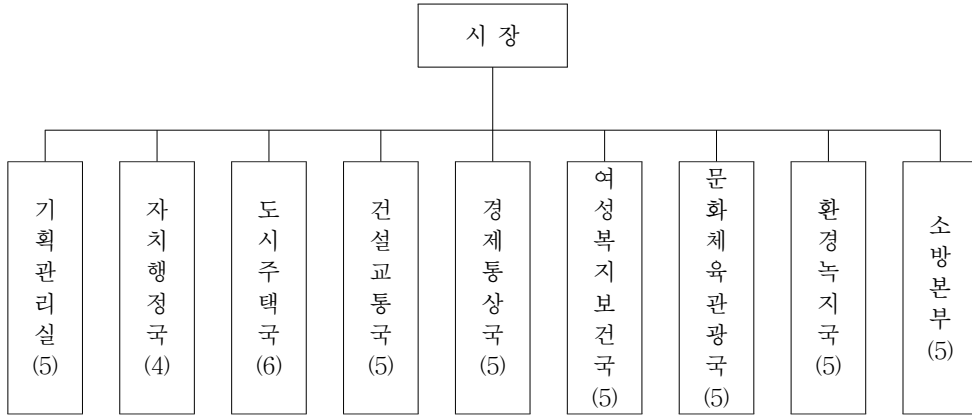


* 괄호안의 수치는 해당 자치단체의 수

8) 부시장, 감사실, 공보관 등은 변화가 없기 때문에 그림에서 생략하였다.

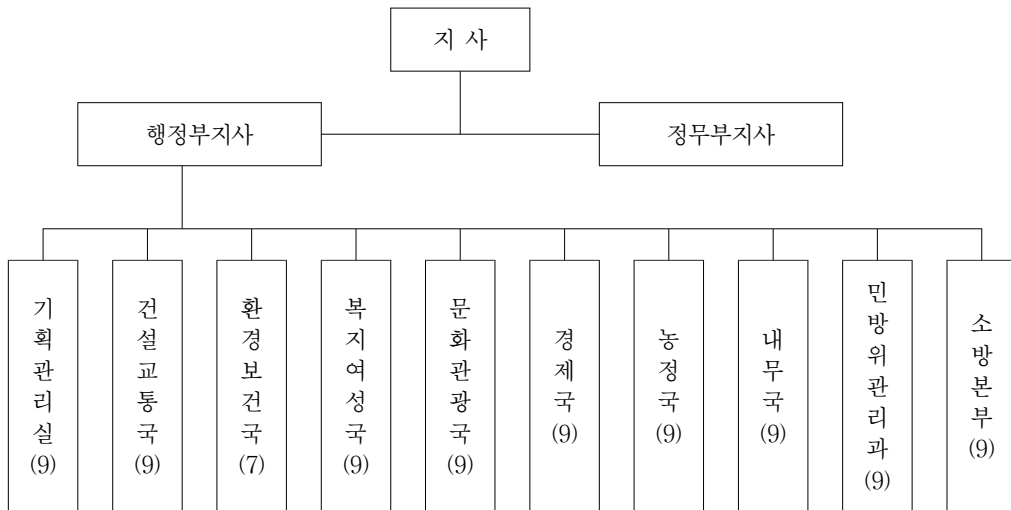
9) 이것은 기초자치단체의 경우도 마찬가지이다. 김대건(2005)은 동작구청의 경우를 사례연구하면서 기구의 증설이 환경에 대한 대응보다는 중앙정부 및 서울시의 획일적인 지침에 따라 이뤄졌음을 밝혔다.

<그림 2> 2009년 광역시 조직구조의 전형(typical type)



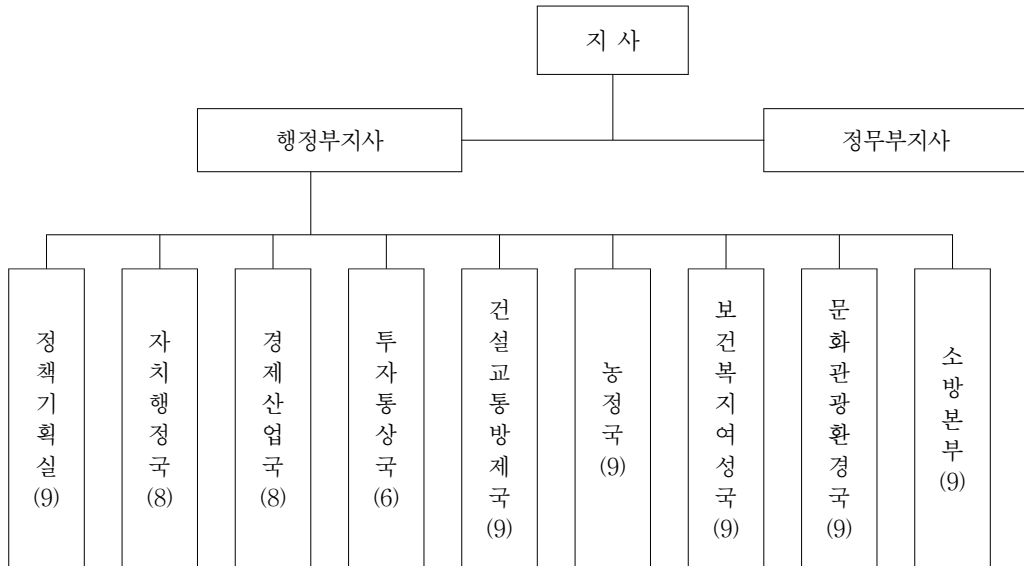
* 괄호안의 수치는 해당 자치단체의 수

<그림 3> 1999년 도 조직구조



* 괄호안의 수치는 해당 자치단체의 수

<그림 4> 2009년 도 조직구조의 전형(typical type)



* 괄호안의 수치는 해당 자치단체의 수

유사하게 나타나는 현상은 보건·복지·여성관련 국을 1999년에 주로 2개국으로 운영했던 것을 2009년에는 1개국으로 줄이고, 투자통상국을 확대하여 경제분야의 중요성을 반영한 것이다. 중요한 사실은 9개 도 전체에서 1999년과 2009년에 국 5개, 본부는 16개, 담당관은 9개, 과는 70개가 증가해서 조직이 확대되었다는 점이다.

표에는 나타나지 않았지만 충북의 균형발전국, 충남의 행정도시이전본부, 경기도의 녹색철도 추진본부, 전북의 새만금환경녹지국, 강원도의 국제스포츠정책관실 등을 운영하면서 각 자치단체의 특성을 반영하는 조직이 신설되기도 하였다.

3. 기대하지 않았던 결과들

총액인건비를 실시하면서 중앙정부는 자율적이고 효율적인 조직이 되는 것을 기대하였다. 자치단체도 자치조직권을 끊임없이 주장할 때는 효율적이며 각 지역의 실정에 맞는 조직형태를 가져올 것이라는 논지를 폈다. 총액인건비제는 실험단계를 거쳐 2008년 12월에서 본격적으로 모든 자치단체에 도입되었다. 정책 도입 전에 실험을 하는 것이 바람직한 것은 사실이나, 실험상황에서 크게 나타나지 않았던 문제가 본격 실시 후에 나타났다. 시범 실시 때는 이

른바 호돈실험 효과(Hawthorn effect)가 나타난 것으로 보인다.

직급별 정원통제 해제 등 총액인건비 제도가 본격적으로 실시된 2008년 12월부터 2009년 6월까지 6개월간 일어난 가장 큰 문제점은, 상위 직급은 신설되고 하위직급은 축소되었다는 점이다. 즉, 광역자치단체의 경우 4급 이상 4.1%, 5급 2.9%, 6급 2.9%씩 증가하였다. 이러한 현상은 기초자치단체인 시·군·구 도 예외는 아니다. 기초자치단체에서는 4급 이상 0.8%, 5급 0.6%, 6급 1.2%, 7급 0.6%씩 증가하였다. 하지만 하위직인 8급 이하는 감소하는 추세가 역력하다. 즉, 시·도에서는 8급 이하가 3%줄었고, 시·군·구에서는 9급이 3.8% 줄었다.

기능직의 경우는 일반직에 비해 더욱 심각한 현상을 보여준다. 광역과 기초자치단체를 통합해 볼 때, 6 등급은 평균 10%, 7 등급은 평균 16.8%, 8 등급은 평균 15.4%씩 대폭 증가하였다. 이에 반해, 9 등급 이하는 감소하였는데 구체적으로 9 등급은 4.3%, 그리고 10 등급은 15.8%나 감소하였다. 이러한 기구의 이상증대 현상은 기초자치단체의 경우에도 역력히 나타난다.¹⁰⁾

어떻든 이런 현상은 자치체들에게 조직자율권을 신장하면서 의도하지 않았던 효과라고 볼 수 있다. 그렇다면 자치단체에 총액인건비제도를 폐지하여 완전 자율권을 부여하면 조직이 무한정 팽창할 것인지, 아니면 적절한 수준에서 조직이 운영될 것인지를 문제를 제기할 수 있다. 전자의 입장은 그 근거로서 지금까지의 경험을 보면 그 경향이 증명된다는 것이고, 후자는 진정한 자율권을 주어보지도 않고 중앙이 허구의 우려를 한다는 것이다. 경험적으로 보면 전자의 주장이 어느 정도 설득력이 있다. 즉, 표준정원제를 실시하고 어느 정도 자율권을 부여한 노무현 정부시절에도 당초 2002년에는 지방공무원 총수가 248,141명이던 것이 5년 후인 2007년에는 총 282,476명(즉, 일반직 252,059명(국가직 57명 포함) + 소방직 30,417명(국가직 22명 포함))이 되었다. 이로서 노무현 정부 5년 동안 지방공무원 총수가 약 13.8%나 증가하였다. 이러한 증가현상에 대해서는 기존 기구와 정원이 낮게 책정되어 업무량 증가 때문에 어쩔 수 없이 증가되었다는 반론이 가능하다.

그러나 지방자치단체의 인구 천 명당 공무원 수는 인구증가율보다 더 높게 증가하였다(고경훈, 2008). 이 사실은 중앙의 논리가 더 설득력이 있음을 말해준다. 특히 인구가 감소하는 자치단체도 공무원 수는 오히려 증가하였다. 많은 지방공무원들은 자신들의 업무량이 그리 많지 않음을 말하는 경우가 적지 않다. 이러한 사실은 지방행정조직에 전형적인 파킨슨의 법

10) 성남시 조례 개정안에 따르면 4개 부서를 신설하고, 5급은 11명, 7급은 31명 늘리고, 9급은 39명 줄였다. 별정직 6급의 비율도 대폭 늘렸다. 이에 대해 “지방선거를 앞둔 선심성 조직개편”, 혹은 “시장 측근에 대한 배려” 라는 비판이 있었다(경향신문, 2009.9.4).

칙이 어느 정도는 나타나고 있음을 보여준다. 적어도 이런 수치를 기준으로 볼 때 지방자치단체의 자율권요구에 대해 중앙정부의 관료제 팽창에 대한 우려는 기우가 아님을 알 수 있다.

금장호·권오철(2007: 50)은 총액인건비제도 실시 우려했던 인력의 폭발적 증가현상이 나타나지 않았다고 하나, 피상적인 이해인 것 같다. 그것은 상위직 수의 제한 등의 장치가 있었기 때문이라고 봐야 한다. 왜냐하면 이런 제약속에도 **발전연구소 등 여러 가지 형태로 그림자조직을 확대해 오고 있기 때문이다. 심지어 지방공기업의 신설 등으로 우회적인 방법으로 계속해서 자리는 증가하고 있다. 이런 현실에도 불구하고 설문조사에 응답한 지방의 많은 이해관계자들은 행안부의 개혁인 기구조정권과 정원조정권에 대해 ‘신장이 되지 않았다’고 인식하는 경우가 많고, 연구자들은 더욱 자율권을 부여한다는 처방을 내리고 있다(금장호·권오철, 2007: 82-83).

요컨대 적어도 지금까지 일어난 경험을 기준으로 본다면 중앙의 통제논리가 더 설득력이 있다. 그럼에도 불구하고 지자체가 반론이 가능한 것은 현재의 조직통제가 원래 낮게 책정되었기 때문이라는 것이다. 예컨대 총액인건비 등의 기준을 현재보다 2배 혹은 3배로 올려놓고 다른 규제 장치를 모두 풀면 지자체들은 나름대로의 균형점을 찾아가지 않겠느냐는 질문이다. 그러나 이런 논리는 현실성이 없는 낭만주의적 발상이라고 생각된다. 그 이유는 현재의 기구와 정원이 터무니없을 정도로 낮아 모든 직원들이 격무에 시달리는 자치단체는 한 곳도 없기 때문이다. 비록 어느 자치단체든 무능하거나 동기부여가 덜 된 직원이 있어 고민을 하고 있긴 하지만, 적어도 업무 수행 자체가 곤란할 정도로 기구와 정원이 부족하지는 않은 것이다.

자치단체에 자율권을 부여하여 의도한 결과가 나타났느냐의 문제도 있다. 즉, 자치단체에 어느 정도 자율성을 주면 그 범위 내에서 지방자치의 신장을 위해 정말 노력하는가의 문제이다. 중앙은 표준정원제를 도입할 때나 총액인건비제도를 도입할 때 모두 자치단체의 팽창억제를 막으려고 하였다. 즉, 중앙정부는 두 번 모두 인건비를 절약하여 재정의 악화를 방지하고, 그 여유자금으로 단체장의 사업비를 충당하도록 유도하자는 의도라고 밝히고 있다. 그러나 표준정원제는 물론이고, 총액인건비제도를 도입한 경우에도 이런 효과는 나타나지 않았다.¹¹⁾ 2006년 10개 지방자치단체에 대해 시범 실시한 결과, 인건비를 총액인건비 기준보다 적게 책정하여 절약한 예산을 성과급으로 배분한 곳은 한 곳도 없는 것으로 밝혀졌다(김병국, 2006).

11) 총액인건비제는 그동안 중앙에서 일일이 통제하던 것을 일정한 자율권을 주고 스스로 통제하도록 하는 것이다. 이것은 인건비를 절약하는 경우 그 절약액의 50% 범위 내에서 직원들에 대한 성과급으로 반영하도록 하고 있다. 결국 고용하는 예산액의 100%를 넘지 못하게 되어 있다.

V. 조직개편의 원칙

지방자치가 성숙하는 시점에 있어서 지방행정조직은 기존 조직의 장점을 살리면서 관료제적 속성에 변화를 주는 개혁이 이뤄져야 한다. 앞에서 서술한 중앙과 지방에서 일어나는 게임을 고려하면, 조직개편의 기준과 방향은 다음과 같이 제시할 수 있다.

1. 책임성의 원칙

중앙의 우려대로 지금까지 지방조직은 계속 늘어왔다. 공무원 1인당 국민 수 등의 단순 수치로 볼 때 아직 선진국에 비하여 규모가 적다고 하지만, 그렇다고 한번 선진국 수준으로 늘려 보자는 것은 무책임한 발상이다. 행정의 범위와 방식이 다르다는 점을 고려해야 한다. 설혹 모든 조건이 비슷한 상황에서도 한국의 지방조직의 규모가 작다고 판단되더라도 그것을 장점으로 계속 지켜야 선진국이 겪는 관료병을 겪지 않을 것이다.

자치단체장에게 관료팽창을 억제하는 책임성을 확보하는 장치를 스스로 만들도록 하는 것은 쉽지 않다. 단체장은 임기가 끝나도 책임을 물을 수 있는 장치가 없기 때문이다. 책임성이 없기는 지방의원들도 마찬가지이다. 이들 모두 기업가(entrepreneur)적 성향이 있다면, 일단 새로운 조직을 만들어 놓고 보자는 전략을 구사할 것이기 때문이다.

이런 상황에서는 외부통제장치인 중앙정부의 역할을 강화하는 방법밖에는 없다. 조직 및 인력의 건전상태에 대해 지속적으로 모니터링하고, 너무 늦기 전에 미리 미리 경고를 하고 시정토록 하는 장치를 마련해야 한다. 총액인건비제도의 취지는 자율권과 중앙의 통제원리를 적정히 균형화시키는 장치이다. 그러나 이것은 상술한 게임의 내용 때문에 실제 의도된 효과를 발휘하기 어렵다. 추가적인 장치를 마련해야 한다. 예컨대, 총액인건비 범위내에서 새로 고용되는 사람은 한시적 계약직으로 하도록 한다. 특히 차기 단체장에게 짐이 되지 않도록 최대 계약연장은 현 단체장임기말까지로 하고, 일반직으로의 전환도 금지하도록 한다. 이 경우 유능한 직원들의 진입을 막는다는 주장도 가능하지만, 실제로는 단체장이 임기 말에 선심 쓰기로 자신에게 충성했던 사람들을 일반직화 하려는 성향이 있기 때문이다. 이러한 한국의 독특한 행정문화를 감안할 수밖에 없다.

또한 총액인건비를 계산할 때에는 지방자치단체 전체 기구가 모두 포함되도록 해야 한다. 지방의회의 사무기구는 물론이고, 지방의원보수, 사업소, 심지어 민간위탁한 부분과 지방공기

업까지 모두 포함해야 한다. 물론 후자를 포함할 때는 가중치를 달리 하든지 협의 총액인건비와 광의 총액인건비로 2원화 한다든지 하는 방법을 강구해야 한다. 즉, 책임성을 확보하기 위해서는 그림자정부를 포함해야 하는 것이다. 이를 주민들이 알 수 있도록 홈페이지에 공개해야 한다.

인력의 팽창을 늘리는 것은 효율적인 조직이 되기 위한 하나의 선행조건일 뿐이다. 이에 더하여 이미 정규직으로 존재하는 인력에 대한 성과관리(performance management)를 철저히 해야 하는 것이 필요하다. 성과관리는 해당업무의 특성에 따라 국, 과 등 조직단위를 하는 부분과 개인단위로 하는 부분으로 구분해야 한다. 특히 개인차원에서 무능한 인력과 만성적인 저성과자는 적법한 절차를 거쳐 단호하게 직위해제를 시키는 장치도 확립해야 한다. 이 원칙이 무너지면 조직의 합리적 관리는 포기해야 한다.

특히 외국의 제도를 도입할 때, 고용안정성 면에선 미국과 한국과 다르다는 점을 반드시 고려해야 한다. 미국의 공공부문과 민간부문에는 모두 해고가 비교적 자유롭게 이뤄질 수 있다. 이를 실제로 실행하느냐 여부는 관리자들의 선택이다. 그러나 한국은 심지어 비정규직까지 상당한 고용안정성을 누리고 있다. 또한 평생직장이라는 개념이 아직도 지배적이다. 이와 같이 고용의 경직성이 높은 나라에서는 어떤 형태든 조직팽창에 대한 외부통제가 있어야 한다.

2. 주민중심 조직

과거의 지방행정조직은 중앙정부의 부처에 대응하는 원리에 입각하여 설치되었다(임도빈, 2004: 372) 즉, 중앙부처의 기능분야 몇 개를 묶어서 담당하는 국이나 과를 두는 원리가 지배적이었다. 이제 각 자치단체가 처한 환경(주민과 지역사회)에 대응하는 원리가 기준이어야 한다. 즉 상황적응론(contingency theory)적 접근이 적합하다.

첫째, 지방행정 조직의 설계는 주요 정책이나 프로그램을 기준으로 이뤄져야 한다. 즉 프로그램은 예산항목과 연계되어야 하고, 이중 큰 것은 조직 기구와 연결되어야 한다. 이들은 자치단체장이 중점을 두는 정책우선(priority function) 분야와 그 지역주민의 일상생활에 필요한 핵심기능(core function) 분야로 나눌 수 있을 것이다. 핵심기능이란 상하수도, 쓰레기, 일반행정 등 모든 주민들이 수혜대상이고 인간적 삶을 영위하는데 필수불가결한 것을 말한다. 이것은 모든 자치단체가 예외 없이 잘해야 하는 분야이다. 정책우선 분야란 핵심기능은 아니지만 단체장이 그 지역의 사정을 고려할 때 자신의 치적으로 내세우고 싶어 하는 중점분야이

다. 이런 기능에 맞는 독특한 기구가 생겨야 지역의 특수성에 맞는 조직형태가 나타난다. 서울시의 경우 디자인본부가 한 예이다. 이것은 각 지역에 따라 다를 수밖에 없다.

둘째, 기능분야가 정해지면 이런 기능을 주민에게 어떻게 공급할 것인가 하는 방법에 대한 고려가 있어야 한다. 예컨대 본청에서 직접 하는 방법, 읍면동 등 하부기관에 의하는 방법, 사업소에 의하는 방법, 민간위탁에 의하는 방법, 지방공기업에 의하는 방법 등이 있다. 본청에 고위직으로 기구가 있다고 하여 반드시 정책이 강력하게 추진되는 것은 아니다. 각 기능의 특수성에 맞게 적절한 조직구조를 택해야 한다. 특히 지방자치단체는 기획중심인 중앙정부와는 달리 주민밀착형 서비스를 제공 혹은 집행하는 역할을 하기 때문에 지방자치단체내부에서도 조직을 분권화해야 한다. 따라서 읍·면·동을 중요한 단위로 생각하는 것이 필요하다. 또 읍·면·동장을 본청의 과장보다 더 우수한 사람들로 보임하는 것도 생각해 볼 수 있다.

셋째로, 조직 및 부서이기주의를 극복하기 위한 협력체제를 구축해야 한다. 어느 기능이 중요하다고 하여 꼭 본청에 독립부서를 신설해야 한다는 논리는 경계해야 한다. 비영리조직(NPO), 자원봉사자들의 활용은 물론이고, 중앙정부의 특별지방행정 기관도 적극적으로 활용해야 한다. 무조건 자치단체가 독점적으로 어떤 업무를 처리해야 하고, 그러기 위해서는 조직이 있어야 한다는 논리를 경계하지 않으면, 조직팽창은 불가피하다. 이것은 향후 재정악화를 초래할 것이 명약관화하다.

이런 면에서 각 광역자치단체마다 있는 **발전연구원, **정책연구원, **교육원 등의 기구들은 과감히 인접 자치단체와 공유하는 조직단축이 일어나야 한다. 교통과 통신이 발달하고 직원들의 이동도 용이하기 때문에 굳이 이런 조직을 자치단체마다 가지고 있을 필요가 없게 되었다. 지방공기업도 마찬가지이다. 기술진보가 빨리 이뤄지고 있기 때문에 다른 자치단체와 공유할 수 있는 것도 많아졌다.

3. 위인설관식 조직설계

조직의 실체는 인사이다. 즉, 조직의 틀을 아무리 잘 짜 놓아도 거기에 보임되는 사람들의 자질과 동기가 뒷받침되지 않으면 조직운영이 허사가 된다. 거꾸로 직원의 능력이 뛰어나면 비록 부서의 위상이 낮아도 많은 일을 할 수 있다. 따라서 조직설계와 인사배치를 분리하는 방식보다는 통합하여 관리하는 방식이 필요하다.

이것은 과거에 조직개편안을 일단 만들어 놓고, 인사개편을 단행하는 방식을 벗어나는 것을 의미한다. 유능한 인력이 퇴임을 하고 그 자리를 맡을 만한 인물이 없다면 그 조직을 축소

하는 것도 생각해야 한다. 또한 능력 있고 열심히 일하는 인력을 중요하고, 그렇지 않은 사람을 퇴출하는 등 과감한 인사정책을 검토해야 하는 것을 의미한다.

오랜 기간을 통해 충분히 검증된 인력이 없을 때는 비정규직을 사용하는 것이 바람직하다. 적어도 임기 내에 고용된 인력은 다음에 당선될 단체장에게 짐이 되어서는 안된다는 책임의 원칙은 실천방안 중의 하나이다. 비정규직, 파트타임 인력, 공익근무요원, 인턴 등으로 고용의 유연성을 유지하는 것이 매우 중요하다. 정규직이어야만이 된다는 사고도 벗어나야 한다.

사실 ‘위인설관’은 부정적인 의미를 가진 용어이다. 따라서 실제로 이 용어의 일반적인 의미와 같은 (무능한) 사람을 위해 실제 필요하지도 않은 부가적인 자리를 만드는 것은 엄격히 금지하는 장치를 마련해야 한다. 한국에서 관료제의 팽창은 연공서열중심으로 인사를 하면서 이러한 위인설관이 이뤄졌기 때문이다. 요컨대, 적극적 의미의 위인설관은 이뤄져야 하는 것이 필요하면서 반대로 부정적 위인설관식 개혁은 엄격히 막아야 한다.

4. 시간적 속성을 고려

단체장의 임무와 기능은 당선이후 시간이 지남에 따라 그 중점이 달라진다. 이에 따라 조직의 구조는 물론이고, 인력의 배치와 활용도 달라져야 한다. 임기 내내 획일적인 조직구조를 갖는 것은 바람직하지 않다. 적어도 외형상 조직구조는 같아 보여도 내용상은 달라져야 한다.

우선 당선직후에는 선거공약을 고려하여 임기 내에 정책을 어떻게 펼쳐 나갈 것인가에 대한 계획과 더불어 이를 추진하는 체제를 구축하는 것에 중점을 뒀다. 따라서 단체장 직속 ‘기획실’, ‘전략실’ 등을 두고 여기에 엘리트 직원들을 배치해야 한다. 단체장과 호흡을 같이할 인력과 팀 빌딩을 하는 단계이다. 이 단계에서는 외형상으로는 단체장 주변의 직속인력이 많은 가분수형 같은 모습이 된다.

두 번째로 어느 정도 정책방향이 설정이 되고, 초기 집행이 되기 시작하면, 전술한 기획실, 전략실의 기능이 축소되어야 한다. 아울러 이 기구에서 호흡을 맞춘 직원들이 일선 집행을 책임지는 부서에 배치되어야 한다. 즉, 전술한 단계의 과도기적 가분수형 조직형태는 집행중심의 피라미드 형으로 바뀌어야 한다. 전술한 위인설관식 조직원칙에서 제시한 것과 마찬가지로 인재의 속성에 따라 적절한 자리를 만들어 주어서 능력을 발휘하게 해야 한다.

세 번째로 각 부서 책임자들의 재임기간을 충분히 주어야 한다(임도빈, 2009: 41). 승진욕구를 충족시키기 위해 잦은 인사이동을 단행하는 것은 행정의 일관성을 저해할 뿐만 아니라 책임자들의 책임성도 저하시키는 것이다. 부서장은 어느 임무를 맡았고 충분한 기간 동안 그 자

리에 있을 것이 예측된다면, 단체장의 관심을 끌기 위해 무책임한 허영에 가까운 정책을 내세우지도 않을 것이다. 또한 소관 업무의 집행에 대해서 끝까지 책임을 져야 하기 때문에 게을리 할 수도 없을 것이다.

VI. 결 론

중앙정부는 지방정부가 자율적이고 효율적인 조직이 되는 것을 기대하면서 여러 제도를 실시하였다. 하지만 중앙정부가 지방자치단체들이 국가사무를 제대로 집행해주기를 바라는 기대는 중앙정부의 부처간의 경쟁과 선출직 자치단체장의 권한증대 속에서 자율권은 주된 통제의 방식을 바꾸는 방식으로 대응해 왔다. 지자체의 실제 필요인력에 대한 중앙정부의 판단 기재의 부재는 지자체의 기존 정원을 유지하여 반발을 최소화하는 제도를 선택하는 원인이 되었다.

이러한 중앙정부와 지자체의 게임의 형태는 지방자치단체 내부에서도 목격된다. 게임의 핵심주체인 관료들의 요구는 국, 과 단위의 상위직을 늘리는 것이다. 지방자치단체장은 관료들의 공무원으로서의 신분보장이라는 법적 근거와 조직축소에 대한 관료의 반발을 무마하고 순응을 이끌어내기 위해 조직개편에 소극적이다.

이러한 상황에서 도입된 총액인건비제도는 지방자치단체의 확대억제의 목표에 도달하지 못하고 상위직급의 신설과 하위직급의 축소현상으로 나타났다. 한국은 통일신라 이후 영국과 같이 봉건영주에 의한 분권화의 역사를 거치지 않고 중앙집권적으로 정부를 운영해 왔다. 지방자치단체의 조직확대와 부패현상은 중앙정부와 지방자치단체의 게임에서 중앙정부가 의도하지 않은 방향으로 결과가 나타나고 있는 것이다. 이러한 상황에서도 지방자치단체는 중앙정부에 대해 더 많은 자율권을 요구하고 있지만 이를 용인할 경우 지방자치단체 조직의 무제한 확장이 우려되는 상황이다.

지방자치단체의 조직팽창에 대한 외부통제 기재는 중앙정부의 역할 강화다. 중앙정부는 지방자치단체 전체기구가 포함된 총액인건비 계산, 철저한 성과관리, 각 자치단체의 특성을 고려한 조직설계, 지자체의 읍·면·동 단위로의 분권화, 위인설관식 조직설계, 책임자들의 책임기간에 대한 고려 등을 반영한 제도 설계를 통해 지방자치단체를 보다 합리적으로 운영할 방안을 모색해야 한다.

【참고문헌】

- 고경훈(2008), 지방자치단체 조직설계에 관한 연구: 기능연계모형(BRM)에 의한 적합성을 중심으로, 서울: 지방행정연구원 연구보고서
- 금창호·권오철(2007), 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제, 서울: 지방행정연구원 연구보고서
- 김병국 (2006), 지방정부의 총액인건비 제도. 정책지식포럼 발표 논문(미간행)
- 김호정(1994), “지방자치제 실시후 지방공무원의 의식변화”, 『한국행정학보』, 제28권 3호
- 박대순(1995), “21C 춘천지역개발을 위한 춘천시 5개 사업소들의 문제와 대책”, 『한국행정학보』, 제29권 2호
- 박동서 외(1994), 『지방정치와 행정: 단체장 직선이후의 변화』, 서울: 장원출판사
- 오석홍 편(1991), 『조직학의 주요이론』, 서울: 경세원
- 이상철·성도경·장철영·허만용(2006), “행정조직의 변형경로에 관한 기초연구 - ‘지방정부 shadow 조직의 paradox’ 규명-”, 『한국행정학보』 제40권 제3호
- 이시경(1993), “지방환경행정조직의 기구개편과 기능조정”, 『한국행정학보』 제27권 1호
- 임도빈(1996), “중앙-지방관계론에 비취본 내무부의 역할”, 『정치행정논총』, 대전: 한림원.
- 임도빈(1997), “지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰”, 『한국행정학보』 제31권 3호
- 임도빈(2004), 『한국지방조직론』, 서울:박영사
- 임도빈(2007), “정부조직진단 사업의 조직사회학적 분석”, 『한국행정학보』 제41권 제4호
- 임도빈(2009), 『정부조직과 시간관리』, 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 조석준(1994), 『한국행정조직론』, 서울: 법문사
- Barber, Benjamin(1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkely: University of California Press
- Burkhead, Jesse(1956), *Government*, New York: John Wiley and Sons. Inc.
- Chandler, J. A.(1991), *Local Governement Today*, Manchester and New York: Manchester University Press
- Crozier, Michel & Friedberg, Erhard(1977), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, Michel(1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: Chicago Univ. Press.
- Elcock, Howard(1982), *Local Governement: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*, London: Methuen & Co., Ltd.
- Franz, M.(1996), "L'administration des Lander" in *Revue Francaise d'Administration Publique*,

- N.78, avril-juin,
- Lipsky, Michael(1976), "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy", in Hawley, Lipsky et al., *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Schelling T.C.(1967): "What is game theory?" in J.C. Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis*, Free Press, New York.
- Schelling T.C.(1984b): *Choice and Consequence*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Simon, H.(1976), *Administrative Behavior* 3rd ed., N.Y.: McMillan
- Timsit, G.(1986), *Etats et Administrations*, Paris: PUF
- Von Neumann, John & Morgenstern, Oskar(1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Wright, Deil S.(1978), *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, Cal.: Duxbury Press