

연구논문

정부조직개편의 제도논리와 성과논리:
정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 탄생, 해체, 부활을 중심으로*

이 맹 주**

- I. 문제제기
- II. 이론적 분석틀
- III. 정보통신분야의 정부조직개편
- IV. 정보통신분야 정부조직개편 평가
- V. 정부조직개편의 한계와 과제

〈요약〉

19대 대선을 앞두고, 정부조직개편 논의가 다시 시작되었다. 정부조직개편을 피해갈 수 없다면, 어떻게 하는 것이 좋을까? 정부조직개편이 여론과 정치에 의해서 결정되는 동안, 이러한 결정 뒤에 숨어 있는 논리에 대한 이론적 접근이나 평가가 부족하였던 것 같다. 본 연구는 조직경계의 설정과 변동에 관한 단순모형을 통해 정부조직개편에 대한 이론적 분석과 평가를 시도하였다. 정부조직개편은 부처 간의 조직경계를 변동시킨다는 점에 착안하여, 제도환경과 업무환경으로부터 경계변동 요인이 되는 제도논리와 성과논리를 도출하였다. 이러한 제도논리와 성과논리를 통해 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 정보통신분야 정부조직개편을 분석·평가하였다. 지금까지 정보통신분야의 정부조직개편은 ‘컨트롤 타워’의 탄생, 해체, 부활의 과정이었다. 정보통신분야 정부조직개편에서는 지대추구, 제도논리 대안탐색, 그리고 정치적 선택이라는 행태적 특징과, ‘총괄부처주의의 관행화’, ‘컨트롤타워의 상징화’, ‘제도논리와 성과논리 불균형’이라는 제도적 특징을 발견하였다. 발견된 문제점을 중심으로 정부조직개편의 한계와 향후 과제를 제시하였다.

[주제어: 정부조직개편, 정보통신, 조직이론, 제도논리, 성과논리]

* 이 논문은 강남대학교 교내연구비 지원을 받아 연구된 것입니다.

** 강남대학교 공공인재학과 부교수(gopeace1@gmail.com)

1. 문제제기

19대 대선을 앞두고, 정부조직개편 논의가 시작되었다. 새 정부가 어떠한 정치적 선택을 할지는 알 수 없지만, 정부조직개편을 피해갈 수는 없을 것 같다. 정부조직개편을 해야 한다면, 어떻게 하는 것이 좋을 것인가? 정부조직개편에 대한 다양한 의견과 주장이 언론을 통해 흘러나오고 있지만, 바람직한 조직개편 방향에 대한 합의점을 찾기란 쉽지 않은 것 같다. 정부조직개편이 권위주의 청산, 작은 정부 실현, 정부 개혁과 혁신에 긍정적인 기여를 한 부분도 있지만, 국정혼란과 행정력 낭비라는 부정적 평가도 있는 것이 사실이다.

정부조직개편으로 행정부처의 명칭만 바꾸더라도 막대한 메뉴비용이 발생하는데, 조직개편으로 달성한 구체적인 성과는 분명하지 않다. 비용은 있는데 성과는 증명하지 못하는 정부조직개편을 정당화하고 합리화하는 논리는 무엇일까? 정부조직개편이 여론과 정치에 의해서 결정되는 동안, 이러한 결정 뒤에 숨어 있는 논리에 대한 이론적 접근이나 평가가 부족하였던 것 같다 (박천오, 2011).

본 연구는 이러한 문제의식을 갖고, 정부조직개편에 숨어 있는 논리에 대한 이론적 분석과 평가를 시도하였다. 우선 조직 간의 경계 설정과 변동에 관한 조직이론을 중심으로 분석 틀을 구성하였다. 분석틀은 조직경계의 모형과 조직경계 변동요인을 제시하고 있다. 정부조직개편은 부처 간의 조직경계를 변동시킨다는 점에 착안하여, 정부개편에 영향을 줄 수 있는 제도환경과 업무환경으로부터 경계변동 요인이 되는 제도논리와 성과논리를 도출하였다.

분석대상은 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 정부조직개편의 단골 메뉴가 되었던 정보통신분야로 한정시켰다. 정보통신분야는 김영삼 정부의 정보통신부 신설, 이명박 정부의 정보통신부 해체, 박근혜 정부의 미래창조과학부 신설 등의 과정을 거치면서 최근까지 가장 뜨거운 논쟁의 영역이기도 하였다 (한국행정연구원, 2011; 국가정보화전략위원회 2011; 「매경이코노미」, 2011; 「전자신문」, 2012; 「조선비즈」, 2012). 정보통신분야의 정부조직개편의 과정과 내용을 분석 평가한 결과를 바탕으로 정부조직개편의 한계와 향후 과제를 제시하였다.

II. 이론적 분석틀

1. 조직경계와 결정요인

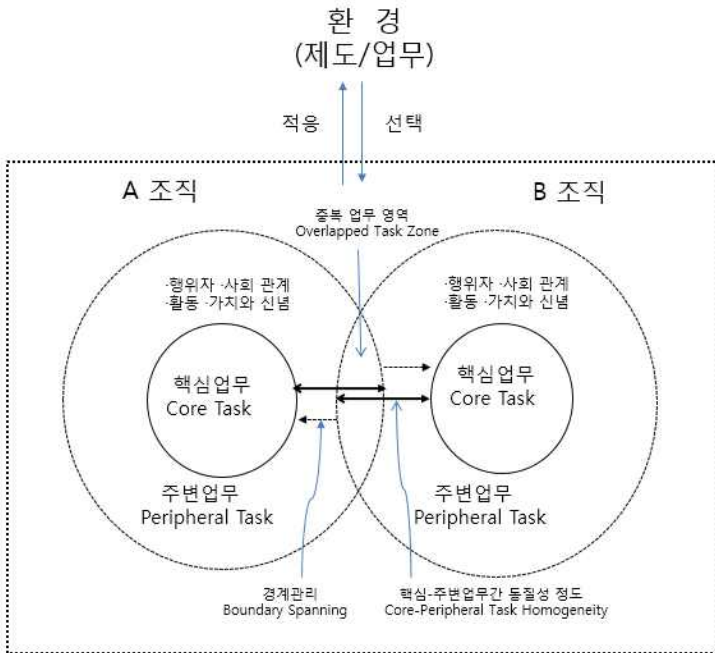
조직경계(Organizational Boundary)란 어떤 조직과 그것을 둘러싸고 있는 환경을 구분시켜 준다. 조직은 하나의 독립된 개체로 존재하기 위해서 다른 조직으로부터 그 자신을 구분시켜 주는 경계가 있어야 한다(Lawrence & Lorsch, 1987). 어느 한 조직을 정의한다는 것은 결국 그 조직 경계를 어디에 두느냐를 결정하는 것과 동일하다. 조직은 경계를 통하여 환경으로부터 그 자신을 구분시키고, 다른 한편으로는 환경으로부터 조직 생존에 필요한 자원과 정보를 획득할 수 있다 (Pfeffer & Salancik, 1978). 조직은 생존을 위하여 외부 환경과 끊임없는 교류를 해야 하기 때문에 조직 경계는 마치 외부의 공격으로부터 조개 속을 보호하는 조개껍질(shell)이 아닌 '체(sieve)'와 같은 존재이다(Scott 2003). 조직과 환경 간에는 독립성이 있으면서도 동시에 상호 의존성(interdependence)을 갖는 관계이다. 따라서 조직과 환경의 경계를 명확히 설정하는 것은 쉬운 일이 아니며, 조직의 경계는 그것을 분석하는 목적에 따라 다르게 정의할 수 있다(Lawrence & Lorsch, 1987; Scott 2003; Hatch & Cunliffe, 2006). 예를 들면 대학의 구성원으로서 학생은 조직 안에 포함되지만 대학등록금 인상정책을 고려할 때는 학생은 소비자로서 조직 밖의 환경으로 간주할 수 있다. 이처럼 환경과의 상호의존성이 높을수록 조직 경계를 명확히 설정하는 것이 더욱 어려워진다. 그럼에도 불구하고 조직 경계를 찾는 이유는 조직 운영상의 권한과 책임, 권리와 의무, 혜택과 비용 등에 대한 의사결정의 내용과 범위에 영향을 주기 때문이다.

조직경계 결정이 어려운 이유는 조직이 환경의 영향을 받고 있는 개방형시스템이기 때문이다. Scott(2003: 186)은 다음과 같이 개방시스템의 경계 결정의 어려움을 설명한다. 첫째, 어떤 조직이 다른 조직과 끊임없이 상호작용하고, 외부의 영향과 침투를 받는 경우 다른 조직과 구별되는 경계 기준선이 모호하게 된다. 둘째, 조직의 핵심 업무가 다른 독립된 조직에 의해서 수행되는 경우 포함여부가 불분명하다. 셋째, 최근의 조직들은 대부분 큰 조직의 하위조직이기 때문에 하위조직을 독립된 개체로 보는 오류를 범할 수 있다. 넷째, 조직 경계는 장·단기간 내에 변동하는 경향을 보이고 있다.

Scott(2003)은 조직경계를 결정하는 요인으로 행위자(actors), 사회적 관계(social relation), 활동(activities), 그리고 공유된 가치와 신념(shared values and beliefs)을 제시

하고 있다. 행위자를 기준으로 조직 경계를 정하는 것은 곧 누가 그 조직의 멤버인지 아닌지를 결정하는 것이다. 예를 들면 한 대학의 조직 경계를 학교에 등록되어 있는 학생, 교수, 그리고 직원 등 공식적 멤버십이 있는 사람들만 조직의 구성원으로 보는 것이다. 사회적 관계를 기준으로 조직 경계를 정하는 것은 어떤 사람들이 특정한 유형의 사회적 관계를 맺고 있는지 여부를 두고 결정하는 것이다. 보통 네트워크 행위자간의 ‘근접성’과 ‘거리’를 기준으로 상호작용(interaction)이 큰 곳은 조직 안에, 작은 곳은 조직 밖에 있는 것으로 본다. 활동을 기준으로 조직 경계를 정하는 것은 활동의 성격에 따라 조직 경계를 정하는 것이다. 즉 개인의 활동은 조직에 따라 차이가 있다는 점에서 착안한 것이다. 공유된 가치와 신념체계를 기준으로 조직의 경계를 결정하는 것은 조직 구성원간의 공유된 가치와 신념체계는 다른 조직과는 구별되는 조직의 정체성을 갖게 해주기 때문이다(Scott 2003: 187-188). 조직은 단일체(monolithic)가 아니기 때문에 한 조직 내의 부서 간에도 일정한 경계가 있을 수 있다. 왜냐하면, 조직 내의 모든 부서가 동일한 행위자, 사회적 관계, 활동, 그리고 공유된 가치와 신념을 갖는 것은 아니기 때문이다.

〈그림 1〉 개방체제에서의 조직경계 모형



자료: Scott(2003:125-229) 재구성

〈그림 1〉에서 원으로 표현된 조직의 중심에는 핵심업무가, 바깥에는 주변업무가 자리 잡고 있다. 업무(task)란 개인이나 조직에게 부여된 과업을 말하는데, 핵심 업무(core task)는 개인이나 조직에게 부여된 과업 중 조직의 존재 목적과 이유가 되는 중요 업무(key task)를 말하며, 주변 업무란(peripheral task) 핵심 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 지원해 주는 업무나 핵심 업무와의 연관성이 떨어지는 업무를 말한다. 조직의 중심에는 핵심 업무를 처리하는 핵심부서가, 조직의 가장자리에는 주변업무를 수행하는 주변부서가 자리를 차지한다. 핵심업무와 주변업무 간의 동질성이 클수록 조직 중심과 주변 간의 업무적 특성의 차이는 작아지고, 반대로 동질성이 작을수록 중심과 주변 간의 차이는 커진다. 핵심업무와 주변업무간의 차별성이 너무 큰 경우 서로의 업무를 이질적인 것으로 인식하게 될 수도 있다. 즉, 핵심업무와 주변업무 간의 행위자, 사회적 관계, 활동, 공유된 가치와 신념의 차이가 있다면, 핵심부서와 주변부서 간에는 일종의 경계가 있다고 볼 수 있을 것이다. 핵심부서와 주변부서 간의 경계가 있다면, 조직 내의 자원배분, 성과평가, 인사고과 등을 둘러싸고 서로 경쟁하는 관계가 될 수 있다. 이 경우 조직 내 부서의 경쟁에서 핵심부서가 주변부서 보다 유리할 것이다.

〈그림 1〉에서 A조직과 B조직은 행위자, 사회적 관계, 활동, 가치와 신념의 차이에 의해서 구분되는 경계를 갖게 된다. 개념적으로는 두 조직 간 경계를 나눌 수 있더라도, 실제로는 조직 경계가 서로 중첩될 가능성도 있다. 두 조직 간에 비슷한 일을 비슷한 사람들이 비슷하게 처리하는 중복 업무 영역이 있는 경우이다. 조직간 경계가 중첩될 수 있는 부분은 주로 주변업무 영역일 것이다. A 조직의 핵심업무와 관련된 행위자, 사회적 관계, 활동, 가치와 신념은 B 조직의 핵심업무와 관련된 행위자, 사회적 관계, 활동, 가치와 신념과 거리가 있다. 다만 A와 B의 주변업무 중 중복 업무 영역은 비슷한 행위자, 사회적 관계, 활동, 가치와 신념을 일정 부분 공유될 가능성이 있는 것이다. 조직 간 경계는 상황에 따라 양방향으로 확대 되거나 축소 될 수 있다. 조직간 경계는 유동적이라는 의미에서 경계선은 실선이 아닌 점선으로 표시하였다.

조직은 조직 간의 경계변동을 자신에게 유리하도록 관리하는 경계관리(boundary spanning)활동을 한다. 조직은 외부의 공격으로부터 방어하고, 새로운 기회를 얻기 위하여 조직 경계를 외부로 확장하는 경향이 있다(Pfeffer & Salancik, 1978). 조직의 확장은 기존에 가질 수 없었던 자원과 인력의 유입, 정치적지지 획득에 유리한 조건이기 때문이다 (Shafrits & Ott 1987). 환경으로부터 중요한 정보를 수집하거나 조직의 이익

을 외부에 대변함으로써 위기와 기회를 포착하는 환경 모니터링 활동인 경계관리에는 외부로부터 조직의 핵심 업무프로세스가 방해 받지 않도록 하는 완충(buffering)전술, 외부의 영향력 있는 파트너와 우호협력 관계를 맺음으로써 특정 외부세력에 대한 의존성을 줄이는 연계(bridging)전술 등이 대표적이다. 조직 간의 경계관리 활동은 조직 간의 경쟁과 갈등의 원인이 되는데 조직 간의 경쟁에서 주변업무 보다 핵심 업무를 더 보호하려고 노력한다. 왜냐하면, 핵심업무는 조직의 존재 가치와 생존의 근간이 되기 때문이다.

2. 조직경계의 변동요인

조직경계의 변동은 조직 소멸, 조직간 통폐합 등을 야기하는 거시적·외적 충격요인에 의한 조직경계의 변동과 조직 간 성과평가나 업무조정 등 미시적·내적 관리요인에 의한 조직경계의 변동으로 나누어 볼 수 있다. 조직 경계의 변동은 환경변화와 밀접한 관련이 있다. 조직은 환경 변화에 적응(adaptation)하고 선택(selection) 받지 못하면 조직 소멸이나 통폐합의 위기를 겪어야 하기 때문이다. 조직 환경은 그 성격에 따라서 업무환경(task environment)과 제도환경(institutional environment)으로 구분 지을 수 있다.

조직의 업무환경이란 과업환경이라고도 하며, 조직을 둘러싸고 있는 생산기술, 정보, 물질-자원, 경쟁자, 규제자 등 조직의 목표 설정 및 달성에 영향을 주는 요소라고 정의할 수 있다(Scott 2003: 133). 업무환경은 물질-자원(material-resource)환경 또는 기술(technical)환경으로 부르기도 한다. 업무환경은 조직을 하나의 생산을 위한 사회적 기계시스템으로 보았을 때 투입과 산출에 영향을 주는 모든 요소를 포함한다. 조직은 주어진 업무환경에서 조직 목표 성과를 달성할 수 있을 때 환경으로부터 좋은 평가를 받을 수 있다.

반면에 제도적 조직이론가(institutional theorists of organization)들은 조직을 투입을 산출로 변환시키는 사회적 기계(social machine)를 넘어서 외부환경과 상호작용하는 유기체로 본다. 이들은 조직을 단순히 환경과 물질적 교환뿐만 아니라 외부 환경에 내재하는(embedded) 규칙, 규범, 가치와 신념 등의 제도에 동조하면서 적응하는 사회적 유기체로 보았다. “제도란 규칙적, 규범적, 문화-인식적 요소들로서 사회생활의 안정성과 의미를 부여하는 것”으로 정치적·법적·문화적 틀(framework), 게임규칙, 일

반적 신념체계, 상징, 의식 등 다양한 모습으로 존재한다(Scott 2008:48). 제도환경은 조직을 둘러싸고 있는 규칙, 규범, 문화-인식적 요소들로서 조직 구조, 업무절차, 의사 결정과정 등 조직을 형성해 나가는 역할을 한다. 제도환경의 조직형성 능력은 조직이 제도환경에 순응할 때 비로서 그 조직이 속한 환경으로부터 정당성(legitimacy)을 획득하고 합리적(rational)이라는 평가를 얻을 수 있기 때문이다(Meyer & Rowan, 1977).

조직의 제도환경은 그 조직이 속한 조직 생태계(ecology), 조직 공동체(community), 조직 필드(field), 사회적 영역(societal sector) 등에 따라서 다양하고, 다단계의 수준에서 존재한다. 조직이 속한 제도환경은 각각 다르며, 조직의 정당성을 부여해 주는 조직 형성의 논리, 즉 제도논리(institutional logic)도 다를 수 있다. 제도논리란 조직이 속한 곳에서 “조직화 원리(organizing principles)를 형성(constitute)하며 조직들과 개인들이 상세히 기술할 수 있는 물질적 관행(material practices)과 상징 구성물(symbolic constructions)”이다(Friedland & Alford 1991:248). 제도논리는 어떤 조직을 다른 조직과 구분 짓고, 일정한 정체성과 당위성을 갖게 하는 것이며, 한 조직이 사회로부터 가치를 획득하는 조직화 논리를 제공해 준다(Meyer & Rowan, 1977; Rowan, 1982; Weick, 1976).

Karl Weick은 조직화를 “현저하게 상호 연관된 행위를 통해 모호성을 감소시키는 데 그 타당성이 합의된 문법(consensually validated grammar)”이라고 하였다 (Weick 1979; 이창원 외 2013: 36). 이에 따르면 조직은 조직화 과정의 산물에 불과하며, 조직화 원리는 조직 구성원들 간에 합의된 문법이며 규칙으로서 규범적 힘을 갖고 있다. 조직화 원리는 조직을 형성해 나가는 규칙이나 규범이지만, 어떤 조직화 원리가 제도논리가 되기 위해서는 개별 조직, 조직 군, 조직 필드, 사회영역 수준에서 조직들과 개인들이 충분히 인지하고 상세히 기술할 수 있을 정도여야 한다.

제도논리는 그 조직의 핵심 업무를 중심으로 정체성을 형성하고, 조직의 사회적 정당성을 획득하게 된다. 가령 국방부는 국방이라는 핵심 업무(core task)를 수행함으로써 사회적으로 의미 있는 조직이 되는 것이다. 조직들은 역사적 존재들이며 조직의 생존투쟁 과정이나 일상적 업무수행 과정에서 독자적인 제도논리를 형성하게 된다(Weick 1976). 다시 말하면 특정한 행정부처의 제도논리는 특정한 이슈에 대한 문제정의, 정책도구·절차·기술을 선택하는 행위에 영향을 미치며, 어떤 문제를 다른 문제보다 더 잘 처리할 수 있도록 노하우를 조직 안에 축적할 수 있다는 것이다.

Scott은 제도논리를 하나의 조직에서 뿐만 아니라 그 조직과 유사한 조직 구조를 가진 조직 군(群, organizational population), 공통의 규칙·규범·의미체계를 갖고 있

는 상호의존적 조직 집합체 단위인 조직 필드(organizational field) 그리고 더 나아가서 공공부문과 같은 일정한 사회적 영역(societal sector)에도 적용할 수 있는 개념으로 보았다(Scott 2003:235). 따라서 제도논리는 개별 조직에서부터 조직 군과 조직필드, 공공부문 단위에 이르기까지 보편적으로 통용되는 조직화 원리가 될 수 있다.

현실에서 조직은 환경을 완벽히 통제할 수는 없으나 효과적인 대응을 통하여 환경이 조직의 경계확장에 유리하도록 노력하고 있다. 조직이 자신의 경계확장을 위해 노력하는 것은 조직의 생존과 발전과 밀접한 연관성이 있다. 정치이념, 사회변혁, 산업혁명 등 거시적·외적 환경요인은 모든 조직의 제도환경에 영향을 주는 반면, 개별 조직이 직면한 업무환경은 조직마다 상이하다. 주어진 업무환경에서 경쟁 조직보다 나은 성과 달성을 통하여 자신에게 유리한 조직 경계의 확장을 도모 할 수 있다. 이러한 조직성과의 개선 등 미시적·내적 업무환경요인에 의한 조직경계 변동의 논리를 성과 논리라고 부르겠다.

〈그림 2〉 개방체제에서의 조직경계 변동요인



〈그림 2〉에서는 제도환경과 업무환경은 조직경계의 변동을 가져올 수 있지만, 정부조직 개편으로 인한 제도환경의 변화가 업무환경의 변화보다 더 큰 조직경계의 변동을 가져올 수 있다고 보았다. 그 이유는 제도환경의 변화는 사회적으로 당연하게 여겨졌던 규칙(regulation), 규범(norm), 문화적 인식(cultural cognitive)의 변화를 통하여 새로운 제도논리를 잉태하기 때문이다(Scott 2008). 예를 들면 1980년대 이후 형성된 신자유주의 제도환경은 김영삼 정부의 작은정부론과 이명박 정부의 대부대국주의에 입각한 대규모의 정부조직개편을 단행하게 한 제도논리를 제공해 주었다. 제도환경과 제도논리의 변화에 의한 정부조직개편은 개별 조직이 통제할 수 없는 거시적·외

적 환경요인이지만, 상대적으로 업무환경과 성과논리 변화는 개별 조직에게 주어진 환경 속에서 개별 조직이 업무성과의 향상을 통하여 조직 경계의 변동을 미시적·내적으로 통제 할 수 있는 것이다.

따라서 제도환경과 제도논리의 변화에 따른 정부조직개편은 개별 조직의 핵심업무 영역까지 조정해야 하는 경계변동(예: 조직 통폐합)을 초래하기 때문에 개별 조직은 기회주의적 지대추구 행위를 할 가능성이 많아진다. 반면 일상적인 업무환경에서 성과논리에 따라 성과평가가 좋은 부처가 타 부처와의 업무 조정에서 유리한 결과를 얻거나 차기 정부조직개편에서 우호적인 여론과 지지를 얻을 수 있는 것에 불과하다. 다만 일상적인 업무환경에서의 조직경계 조정은 중복 업무 영역으로 간주되었던 주변 업무의 확장 등 제한적·미시적 조정만 가능한 것이 현실이다. 그 이유는 기존의 조직 경계를 만들어 놓은 제도환경과 제도논리가 있기 마련이고, 새로운 제도적 요구가 없는 상태에서 타 조직의 핵심업무까지 조정할 수 있는 설득력을 갖지 못하기 때문이다.

3. 조직경계 변동의 평가

조직 간 경계는 각 조직의 업무 관련 행위자, 사회적 관계, 활동, 그리고 공유된 가치와 신념에 따라서 결정된다. 조직경계는 제도환경과 업무환경의 변화에 따라 얼마든지 조정될 수 있는 유동적인 것이다. 조직 경계의 변동은 시장경쟁 메커니즘 등에 의하여 자연스럽게 조정되는 경우도 있지만, 의식적이고 인위적인 결정에 의하여 이루어지는 경우도 있다. 정부조직개편과 같은 인위적인 조직경계 변동은 조직 구성원 뿐만 아니라 이해관계자에게도 혼란과 고통을 초래할 수 있기 때문에 신중해야 한다.

〈그림 2〉에서 제시한 제도논리와 성과논리는 조직경계의 변동을 설명하는 요인이면서, 동시에 인위적인 조직경계 변동에 대한 제도논리적 정당성과 성과논리적 합리성을 평가할 수 있는 기준으로 활용할 수 있다고 본다. 제도논리와 성과논리를 동시에 만족시키지 못하는 인위적인 조직개편과 경계변동은 외부 환경으로부터 지지를 받지 못하고, 저항을 받게 될 것이다. 결과적으로 제도논리적 정당성과 성과논리적 합리성이 결여된 조직개편은 또 다른 조직개편을 부르는 악순환을 초래하게 될 것이다.

조직경계 변동의 제도논리와 성과논리는 모든 조직에 적용할 수 있다고 보지만, 특히 인위적인 조직개편이 빈번히 일어나는 정부부문의 조직개편을 설명하고 평가하는데 효과적이라고 생각한다. 이하에서는 제도논리(정당성)와 성과논리(합리성)를 적

용하여 정보통신분야의 정부조직개편을 설명하고, 평가하고자 한다.

Ⅲ. 정보통신분야의 정부조직개편

정부조직개편은 정부 부처 간의 조직경계를 인위적으로 변동시키는 행위이다. 최근 정권교체기 때마다 있는 빈번한 정부조직개편을 비판하는 목소리가 높은 상황에서 이론적 기준을 갖고 평가하는 것은 의미 있는 작업이라고 생각한다. 하지만 정부조직개편은 복잡하고 광범위하기 체계적으로 평가하기가 쉽지 않다. 따라서 분석의 효율성을 높이기 위하여 분석 대상을 김영삼 정부에서 박근혜 정부까지의 정보통신분야 정부조직개편으로 한정하였다. 정부조직개편 당시에 보도되었던 언론 기사와 사설 검색을 위하여 신문종합검색사이트(www.bigkinds.or.kr)와 네이버 검색 도구를 활용하여 자료를 수집하였다. 여기서는 김영삼~노무현 정부까지를 정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 탄생시기, 이명박 정부를 정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 해체시기, 박근혜 정부를 정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 부활시기로 구분하기로 한다.

1. 정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 탄생

김영삼 정부부터 노무현 정부까지 정보통신분야 정부조직개편을 요약한다면 정보통신분야의 총괄부처로서 정보통신부가 탄생하였고, 국가사회정보화 ‘컨트롤 타워’라는 상징적 존재(symbolic construction)로서 자리 잡은 시기이다.

1994년 12월 김영삼 정부 조직개편에서 가장 돋보였던 것은 정보통신부의 탄생이었다. 김영삼 정부는 작지만 강한 정부, 소위 ‘작은 정부’를 추구하였다. 이전의 권위주의 정권의 상징이었던 경제기획원을 없앴고, 부처 통폐합을 실시하였다. 조직개편을 통해 1부 1처 26개국을 없앴고 1, 200명의 공무원을 감축하였지만 체신부를 확대 개편하여 정보통신부를 신설하였다 (『한국일보』, 1994; 『세계일보』, 1994; 『서울신문』, 1994).

당시 정보통신부는 체신부의 통신망 관리업무, 상공자원부의 정보통신 및 방송기기 산업 육성 업무, 과학기술처의 컴퓨터 소프트웨어 및 시스템 육성 업무, 공보처의 종합유선방송 관련 업무를 이관 받으면서 그 명칭에 걸 맞는 조직과 기능의 재설정이

이루어졌다. 김영삼 정부의 조직개편으로 정보통신부는 국가와 사회전반의 정보화와 정보통신산업육성 총괄부처로서 종합적이고 체계적인 계획을 수립할 수 있게 되었다(진한엠앤비, 2012).

김대중 정부와 노무현 정부 때에는 정보통신분야에 대한 대대적인 조직개편은 없었으며, 정보통신부는 정보통신분야를 총괄하는 컨트롤타워로서의 역할과 위상을 높여갔다. 김대중 정부는 IMF 국가 위기를 맞이하여 김영삼 정부에 이어 '작은 정부'를 정부조직개편의 원칙으로 삼았다(『서울신문』, 1998; 『경향신문』, 1998). 김대중 정부는 '작은 정부' 원칙에 따라 과학기술처와 정보통신부를 합쳐서 정보과학부로 축소 개편하려 하였으나 실패하였다(『매일경제』, 1998). 노무현 정부는 공직사회의 안정을 고려해 정부조직개편을 최소화하고, 부처 간 업무와 기능 조정에 주력하였다. 정보통신분야를 둘러싼 산업자원부, 과학기술부, 정보통신부의 중복업무 기능조정에 관한 논의는 있었지만 직접적인 조직경계의 변동을 초래하는 개편은 없었다(『세계일보』, 2002).

1) 컨트롤 타워 탄생의 제도논리

1990년대는 PC·무선전화·인터넷 보급 등 정보화를 통한 국가경쟁력 제고가 중요한 국정과제가 되었던 시기이다. 산업화는 늦었지만, 정보화는 앞서 가기를 바라는 사회적 요구는 정부의 입장에서는 새로운 제도환경의 변화였다. 즉 정보화를 거스르는 것은 시대역행이고 바람직하지 않다는 규범 인식적 압력이었다. 정부는 정보화라는 새로운 제도환경에 신속히 적응하기 위하여 정부조직개편이 필요하였다. 정보화라는 제도환경을 맞아 형성된 정부조직개편의 제도논리는 정보통신분야를 책임질 총괄부처를 신설하는 것이었다. 김영삼 정부 당시 상공부, 과학기술처, 체신부 등에 흩어진 정보통신 관련 기능을 한 부처에 몰아주고 체계적으로 육성하는 것이 정부조직개편의 합의된 문법이며 제도논리였다. 다만, 어느 부처에 정보통신기능을 몰아줄 것인지에 대한 결정은 합의되기 힘든 과정이었다. 체신부는 정보와 통신기능을 결합한 정보통신부로의 확대를 주장했고, 상공부는 종합적인 틀 안에서 산업정책이 추진될 수 있도록 과학기술처와 체신부의 기술정책과 정보관련 정책을 통합하는 산업통상부로 확대개편을 요구하였다(『서울신문』, 1994). 결과적으로 정보통신부를 신설하는 결정이 이루어졌지만, 체신부의 정보통신부가 상공부의 산업통상부 보다 논리적으로 우수하다

단정 지을 수는 없을 것이다. 단지, 정보통신부가 정보통신분야의 총괄부처가 된 것은 정치 환경에 의한 선택(selection)으로 보아야 할 것이다. 선택이란 “어느 한 시스템이 다른 시스템에 의해서 교체되는 변화과정인데, 경쟁시장 같은 곳에서 일어나는 무의식적이고 무계획적인 과정을 말한다(Scott 2003:221). 즉 정보화의 기능을 체신부의 통신기능과 결합하여 정보통신부를 만들고, 상공부와 과학기술처의 정보통신 관련 기능을 이관 받는다는 논리가 결과적으로 선택된 것이다. 이러한 체신부의 논리는 제도환경의 규범적 요구에 의한 필연적 제도논리는 아니지만, 다른 경쟁 제도논리를 이긴 사실상의 제도논리가 되었다고 보아야 한다. 정보와 통신을 결합한 정보통신부의 조직화 논리는 김대중과 노무현 정부를 거쳐 정보통신분야의 지배적인 제도논리로 자리 잡아 왔다.

2) 컨트롤 타워 탄생의 성과논리

컨트롤 타워 탄생을 촉진한 업무환경의 배경에는 정보통신분야를 특별 관리할 전담부처의 필요성이 제기되고 있었다. 정보화를 효과적으로 추진할 수 있는 업무환경을 조성하고, 정보화 성과의 극대화라는 성과논리는 자연스럽게 정부조직개편으로 이어졌다고 볼 수 있다. 이 시기의 정보통신부의 업무환경은 컨트롤 타워로서 총괄기능을 효과적으로 수행하고 성과를 낼 수 있는 유리한 조건이었다. 첫째, 정보화가 국정과제의 우선순위였기 때문에 대통령 등 정치지도자의 관심과 지지를 광범위하게 받을 수 있었다(「매일경제」, 1999). 둘째, 장관에서부터 신임 사무관까지 우수한 인력이 집중적으로 유치되었다. 정부통신부 장관들은 대통령의 관심 인사가 많았다. 예를 들면, 민간 기업 CEO 경험이 있는 배순훈, 남궁석, 진대제 등의 외부 영입인사와 강봉균, 안병엽 등 경제기획원 출신의 장관들을 배출했고, 우수한 성적의 행정고시 출신자들이 대거 지망하는 유망부처였다(「전자신문」, 2013). 셋째, 정보화를 효과적으로 추진할 수 있는 정보화 기금 등 자체 재원이 있었고, 정보화 관련 정부부처 예산안을 심사·배분할 수 있는 권한을 실질적으로 행사하였다.

이러한 우호적인 업무환경 속에서 정보통신부는 Cyber Korea 21 (김대중 정부), U-코리아 (노무현 정부) 등 국가정보화종합계획을 발표함으로써 대통령의 지지를 이끌어 냈고, 노무현 대통령의 경우 “IT 제조업 경쟁력이 세계 1위이며 IT 경쟁력이 경제협력개발기구(OECD) 평균의 2배 이상이라는 놀라운 성과”를 거두었다고 평가하기도

하였다(『경향신문』, 1999; 『서울신문』, 2004). 정보통신부에 대한 대통령의 지지와 평가는 과학기술부, 산업자원부 등 경쟁부처의 조직개편 도전에도 불구하고, 성과논리적 합리성을 바탕으로 정보통신부 체제를 계속 유지할 수 있는 힘이 되었다고 볼 수 있다. 정보통신부에 대한 긍정적 평가는 컨트롤 타워로서의 상징성을 강화하였고, 이후의 정부조직개편에서 유리한 위치를 차지할 수 있었다. 정보통신부에 부정적인 평가도 있었지만, 대통령의 정치적 지지와 조직에 대한 언론 등의 긍정적 평가가 우세하였기에 세 정부에 걸쳐서 조직개편의 풍파를 피할 수가 있었다. 정보통신부에 대한 부정적 평가는 정보통신산업계에 대한 권위적 태도, 유관 부처 및 산업계간 갈등 조정능력의 부족, 미래 성장산업의 적극적 발굴 미약 등으로 요약할 수 있다(『한국경제』, 2008)

2. 정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 해체

노무현을 이은 이명박 정부의 정부조직개편을 요약한다면, 정보통신분야의 총괄 부처였던 정보통신부를 해체하였고, 정보통신분야를 산업 일반체제(system)의 하위체제(subsystem)로 인식하여 더 이상 ‘컨트롤 타워’가 필요 없는 분야로 취급하였다. 그 결과 정보통신분야는 4개 부처에 의해서 공동관리 되는 분권적 거버넌스 구조를 갖게 되었다.

2008년 2월 이명박 정부는 ‘작은 정부’, ‘기능중심’, ‘대부대국제’ 원칙에 따라 조직개편을 실시하였는데 당초 5부 2처를 줄여 13부 2처로 만들려고 하였으나, 정치적 반대에 부딪혀 15부 2처의 정부조직을 갖게 되었다(『전자신문』, 2008) 가장 충격적인 조직개편 내용은 정보통신부와 과학기술부의 폐지와 산업자원부를 지식경제부로 확대개편 한 것이었다. 정보통신부가 수행하였던 정보통신 산업육성 기능은 지식경제부로, 국가정보화와 정보보호 기능은 행정안전부로, 방송통신 기능은 방송통신위원회로, 콘텐츠 산업육성 기능은 문화체육관광부로 이관되었다. 정보통신부가 담당하던 ‘컨트롤 타워’의 소멸로 정보통신분야는 4개 부처의 손에 의하여 운영되는 분권적 지배구조를 갖게 되었다. 정보통신분야의 조직개편으로 가장 큰 수혜를 입은 부처는 지식경제부(산업자원부)였다.

1) 컨트롤 타워 해체의 제도논리

1990년대 이후 노무현 정부까지는 국가사회 정보화에 대한 대통령의 관심과 지지는 절대적이었다. 그러나 이명박 정부가 들어서면서 정보통신 분야를 둘러싼 제도환경이 많이 바뀌었다. 첫째, 초고속 정보통신망 구축, 세계최고 수준의 정보통신서비스 등 국가사회 정보화를 위한 많은 국정과제가 성공적으로 완수되었다. 둘째, 이명박 대통령은 건설·토목 등 전통적인 굴뚝 산업 기업이 출신이었다. 셋째, 10년 만에 집권한 보수정부는 앞선 진보정부의 간판부처이면서 간판정책을 추진하였던 정보통신부 등에 대하여 우호적이지 않았다 (『연합뉴스』, 2006; 『세계일보』, 2006; 『디지털타임즈』, 2007).

정보통신부의 존재는 정보통신 산업육성의 의미도 있었지만, 국가사회 전반의 정보화를 신속히 효과적으로 달성하기 위하여 만든 추진엔진의 위상이 강하였다. 그런데 2000년대에는 기업, 가계, 정부의 정보화는 세계적 수준에 이르러 정부부처들은 자체적으로 정보화 과제를 추진할 수 있게 되었다. 따라서 정보통신부의 기능은 국가사회 정보화에서 정보통신 기술개발 및 산업육성이라는 실물경제의 한 부처라는 인식이 생겨나기 시작하였다.

이러한 정보통신분야와 정보통신부에 대한 위상 하락에 따른 제도환경의 변화는 정보통신부를 해체하는 정부조직개편 제도논리를 더 매력적으로 보이게 하였다. 정보통신분야를 둘러싸고 가장 치열한 경쟁을 하였던 산업자원부는 오래전부터 정보통신분야를 별도의 산업분야로 보아야 할 실익이 없다고 주장하였다. 정보통신산업은 산업 일반체제(system)의 하위체제(subsystem)에 불과하므로 실물경제 전체를 총괄하는 산업자원부에서 관장해야 한다는 것이었다. 특히, 정보통신을 관장함으로써 일반산업의 정보화를 효과적으로 추진할 수 있다는 논리를 제시하여 왔다 (『서울신문』, 1994).

이명박 정부의 조직개편 과정을 살펴보면, IT 업계를 중심으로 총괄부처인 정보통신부를 컨트롤 타워로 존치하자는 주장과 여론도 강했다. IT업계는 “IT부처를 폐지하거나 축소할 게 아니라 오히려 IT정책-방송통신-콘텐츠를 총괄하는 일원화된 부처로 확대개편해야 한다”고 촉구하였지만, 새 정부는 실물경제 총괄부처인 산업자원부의 조직개편 논리를 선택(selection)하게 되었다 (『파이낸셜뉴스』, 2008)

정보통신분야의 제도논리와 실물경제의 제도논리가 서로 경쟁하고 충돌하였지만, 정치세력 교체라는 제도환경의 변화에 의해서 실물경제의 제도논리가 정보통신분야의 제도논리를 제치고 사실상의 조직개편 논리가 된 것이라고 볼 수 있다. 실물경제의

총괄부처인 산업자원부의 제도논리와 정보통신분야의 총괄부처인 정보통신부의 제도논리의 충돌은 오래전부터 있어 왔다는 점을 고려한다면, 왜 이명부 정부는 실물경제 총괄부처의 제도논리를 특별히 선택한 하게 되었을까? 이러한 선택의 배경에는 대통령의 기업가로서의 경험, 실물경제 육성에 대한 철학, 실물경제계의 인적네트워크, 그리고 이전 정부와의 차별성 부각이라는 정치적 의도 때문이지 않을까 추측할 수 있다.

2) 컨트롤 타워 해체의 성과논리

컨트롤 타워 해체를 촉진하였던 업무환경의 변화에는 정보통신부를 둘러싼 부처 간 갈등의 심화였다. 갈등 심화의 원인에는 인터넷과 무선통신 등 정보통신 기술이 정보통신 분야에만 머무르지 않고, 모든 산업 군에 접목되는 기술융합 현상이 심화되었기 때문이다. 정보통신 기술이 다른 영역의 산업 기술과 융합(예: 방송과 통신, 제조와 IT) 되면서, 정보통신부와 업무영역이 중첩되는 부처의 수가 크게 늘어났다. 산업자원부나 과학기술부뿐만 아니라 행정안전부, 문화체육관광부, 공정거래위원회, 방송위원회 등 거의 모든 부처와의 업무영역이 중첩되어 버렸다. 정보통신부가 대통령의 절대적 지지 속에서 성과를 내는 동안 다른 정부부처와의 갈등은 점점 심화되고, 정보통신부에 대한 비우호적 분위기가 정부 부처들 중에 형성되었다(「연합뉴스」, 2006; 「세계일보」, 2006; 「디지털타임즈」, 2007).

〈표 1〉 정보통신부의 부처 간 갈등사례

	정책갈등 사례
국가정보화	국가정보화(정통부) vs. 전자정부 통합전산센터 관리권한(행자부)
정보보호	민간부문 정보보호(정통부) vs. 공공부문 정보보호(국정원)
정보통신산업	통신/소프트웨어(정통부) vs. 반도체 로보틱스(산자부) IT839전략계획(정통부) vs. SW산업진흥계획(산자부)
디지털콘텐츠	온라인 디지털콘텐츠 (정통부) vs. 문화콘텐츠(문광부)
주파수관리	IPTV 등 방송과 통신융합의 주도권 (정통부 vs. 방송위)

자료: 전자신문 (2012. 03. 09) 재구성

부처 간의 갈등상황에서 정보통신부가 성과를 내는데 많은 한계와 어려움을 겪게 되었다. 결국 갈등으로 인한 정보통신부체제의 비효율·저성과 논리가 정보통신부 해체에도 한 몫 했을 것으로 보인다(최용록, 2006; 「아이뉴스」, 2008; 「머니투데이」, 2008;

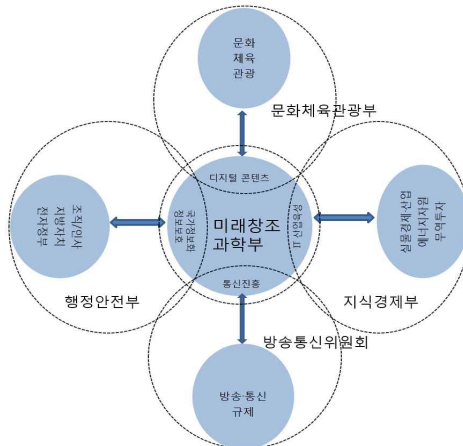
「매일경제」, 2003). 이명박 대통령직인수위원회에는 “산자부-정보통신부 체제는 산업화와 초기 정보화를 이끌었지만, 융합과 신산업창출에는 역부족”과 “IT 산업의 고질적인 영역 갈등과 R&D 중복 투자 등을 완화”를 이유로 정보통신부 폐지안을 발표하는데, 노무현 전 대통령의 반대에도 불구하고 그대로 실행되었다(「연합뉴스」, 2008).

3. 정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 부활

이명박 정부를 이은 박근혜 정부의 정보통신분야 정부조직개편을 요약한다면, 정보통신분야와 과학기술분야를 총괄하는 미래창조과학부를 신설함으로써, 이명부 정부에서 지식경제부, 방송통신위원회, 문화체육관광부, 행정안전부 등으로 흩어졌던 정보통신기능을 다시 이관 받아 총괄하는 정보통신분야의 컨트롤 타워를 부활시켰다.

2013년 3월 박근혜 정부는 ‘유능한 정부’, ‘서비스정부’를 내세우면서 기존 15부 2처 18청에서 17부 3처 17청으로 확대하는 정부조직개편을 실시하였다. 박근혜 정부의 조직개편의 특징은 첫째, 과거 정부에 비하여 부처의 숫자가 늘면서 ‘큰 정부’가 되었다. 둘째, 이명박 정부의 정부조직 개편 결과를 뒤 집었다. 즉 이명박 정부가 통폐합 시킨 부처는 다시 부활하고, 확대 개편 되었던 조직은 축소되었다 (「문화일보」, 2013). 셋째, 정부부처별 칸막이를 없애고 부처 간 정책을 조율할 분야별 정책 컨트롤 타워를 강조하였다(「경향신문」, 2013).

〈그림 3〉 미래창조과학부의 정보통신 기능 이관



박근혜 정부의 정부조직개편에서 가장 주목을 받은 것은 미래창조과학부의 신설이었다. 대통령직인수위원회의 정부조직개편 발표문에는 '창조과학'을 통해 '창조경제'를 추진할 미래창조과학부를 가장 먼저 소개하였다 (박근혜대통령직인수위원회, 2013). 미래창조과학부는 이명박 정부 때 4개 부처로 흩어졌던 정보통신 기능을 되돌려 받아 정보통신분야의 컨트롤 타워의 역할을 수행할 수 있는 조직이 되었다.

1) 컨트롤 타워 부활의 제도논리

2008년 세계경제 위기 이후 '작은 정부'에 대한 반성과 함께 적극적인 일자리 창출과 경제 성장동력 발굴을 위한 정부 역할을 강조하는 '큰 정부'에 대한 관심이 높아졌다. 박근혜 정부는 창조기술에 바탕을 둔 '창조경제'를 중요한 국정과제로 삼으면서, 과학발전과 기술개발 R&D 투자, 정보통신산업 육성 등에 대한 관심이 고조되었다. 정보통신분야의 컨트롤 타워의 부활에 대한 기대감 속에 과학과 정보통신 분야를 총괄하는 미래창조과학부가 생겨났다. 박근혜 정부가 들어서면서 다시 대통령의 절대적 지지와 관심 속에서 정보통신분야 컨트롤 타워가 부활될 수 있는 제도환경을 맞이하게 되었다. 정보통신분야 컨트롤 타워 부활에는 이명박 정부의 조직개편의 상대적 한계와 문제점이 드러났기 때문이기도 하였다.

첫째로는 정보통신부라는 강력한 컨트롤 타워가 사라진 자리를 차지하기 위한 부처 간의 갈등과 다툼이 여전하였다는 것이다. 즉, 정보통신 분야에 하나의 컨트롤 타워를 없앴더니 다수의 컨트롤 타워가 생겨났다. 지식경제부는 정보통신산업을 포함한 산업정책의 컨트롤 타워를, 방송통신위원회는 방송통신융합이라는 컨트롤 타워를, 문화체육관광부는 온·오프라인 콘텐츠산업 컨트롤 타워를, 행정안전부는 정보보호 컨트롤 타워를 각각 주장하고 나서면서, 부처 간의 정책 갈등이 과거와 별반 차이가 없었다. 결과적으로 이명박 정부의 조직개편은 '컨트롤 타워 없는 협치(governance)'가 아닌 '모두가 컨트롤 타워가 되어 버린 과두체제'를 낳는 예상치 못한 한계를 드러내고 말았다(홍준형, 2008).

둘째로는 모두가 컨트롤 타워가 되어 버린 과두체제 내에서 지식경제부의 정보통신산업, 문화체육관광부의 온라인 콘텐츠산업, 행정안전부의 정보보호 업무는 각 부처 수준에서는 핵심업무가 아닌 주변업무에 불과하였다고 볼 수 있다. 예를 들어 <그림 3>에서 보는바와 같이 조직·인사 총괄부처인 행정안전부의 입장에서는 정보보호

기능은 핵심업무라고 말하기가 어렵다. 산업일반 총괄부처인 지식경제부에서는 정보통신산업은 여러 산업 중의 하나이며, 다른 산업에 비해 더 중요한 핵심업무로 취급 받는다고 보기 어렵다. 따라서 이관된 업무가 조직 핵심업무로 다루어지지 않는 경우, 조직에서 최우선적으로 다루어지지 않아 신속한 의사결정이 이루어지지 않는다는 지적이 있었다.

결과적은 모두가 컨트롤 타워가 되고자 하는 기형적 과두체제의 한계와 정보통신 업무가 핵심업무가 아닌 주변업무로 다루어지는 문제점을 해결하기 위하여 정보통신 분야를 전담하는 컨트롤 타워 부활의 제도논리가 설득력을 얻었다고 할 수 있다.

2) 컨트롤 타워 부활의 성과논리

정보통신분야의 컨트롤 타워 부활의 성과논리로는 이명박 정부기간 정보통신분야의 국가경쟁력 하락, 컨트롤 타워 없는 과두체제의 비효율성과 저성과의 문제점 제기, C-P-N-D 정보통신 생태계 조성을 위한 정책 컨트롤 타워의 필요성 대두로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 정보통신부 폐지 등으로 정보통신분야의 국제경쟁력 약화 우려가 현실로 나타나면서 정보통신부 부활에 대한 목소리가 제기되었다(매일경제, 2008). ‘이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)’에서 발표하는 정보통신업 경쟁력 지수에서 2008년 8위, 2009년 16위로 추락하였고, 정보통신산업의 GDP 성장 기여율도 이명박 정부의 정부조직개편 이후 계속 하락 하는 추세를 보였다(「디지털데일리」, 2017)

둘째, 정보통신부 폐지의 원인이 되었던 정부 부처 간 갈등은 이명박 정부의 정부조직개편 이후에도 계속되었고, 정보통신분야 국제경쟁력이 추락을 하는 동안 정보통신 및 관련 산업의 의사결정은 제때 이루어지 못했다는 평가를 받아 왔다. 그 결과 정부 차원의 성과를 내지 못하는 결과를 초래하였다. 정보통신부 없는 지식경제부, 방송통신위원회, 행정자치부, 문화체육관광부가 중심이 된 과두체제에서도 부처 간 정책 조정은 여전히 힘들었다. 예를 들어, DDOS 공격으로 청와대, 국회, 국방부, 국정원 등 국가 주요기관 26개 사이트가 마비되었고, 544억원의 피해액을 남기는 동안 방송통신위원회와 행정자치부 등 관련 부처의 신속하고 효과적인 대응책이 마련되지 못하였다. 이러한 과두체제의 비효율성·저성과는 컨트롤 타워의 부활의 빌미를 제공하였다.

셋째, 정보통신분야의 국제 경쟁은 기업 대 기업의 경쟁이 아니라, Apple, Google

등 거대 글로벌 기업과 그의 파트너 기업들이 Content-Platform-Network-Device 등 연관 산업을 결합한 생태계간의 경쟁이 심화되고 있었다. 이러한 C-P-N-D 생태계 중심의 경쟁환경의 변화는 정보통신분야와 다른 연관 산업을 총괄할 수 있는 컨트롤 타워 부활의 주요 성과논리로 제공되었다.

IV. 정보통신분야 정부조직개편 평가

김영삼 정부에서 박근혜 정부에 이르기까지 정보통신분야 정부조직개편을 살펴보았다. 정부조직개편이 있을 때마다 정보통신 관련 조직 간의 경계변동이 끊임없이 있었지만, 일관성 있게 유지된 조직개편 원칙을 찾기란 매우 어려웠다. 너무 짧은 기간에 너무 많은 조직개편이 이루어져 왔고, 어느 정부에서 흥하다가 그 다음 정부에서는 사라지는 극단적인 모습에서 제도논리적 정당성과 성과논리적 합리성을 찾기가 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고, 지금까지의 정보통신분야 정부조직개편 과정에서 발견된 유의미한 행태와 현상을 정리해 보고, 비판적으로 평가해 보고자 한다.

1. 지대추구, 제도논리 대안탐색, 그리고 정치적 선택

정보통신분야를 포함한 모든 정부조직개편에서 다음과 같은 행태들을 관찰할 수 있었다. 첫째, 조직개편을 둘러싼 정부부처들의 지대추구 행위이다. 지대추구 행위는 김영삼 정부에서 최근의 정부에 이르면서 그 정도가 더 심해지고 있다. 왜냐하면, 정부조직개편에서 주도권을 갖게 되면 그 결과에 따라 예산, 조직, 인사 등 모든 면에서 조직의 위상이 달라질 수 있다는 사실을 체험적으로 학습하였기 때문이다. 둘째, 정부부처는 자신들에게 유리한 조직개편을 정당화 하는 제도논리를 탐색하고 구성하게 된다. 정부부처는 자신에게 유리한 제도논리가 지배적인 제도논리가 될 수 있도록 정치계, 산업계나 언론계를 대상으로 로비활동을 전개하고, 정치적 지지를 얻으려 한다. 셋째, 정부부처들이 제시한 다양한 조직개편 방안과 그 제도논리들 가운데 대통령인수위원회의 정치적 선택에 따라 정부조직개편 방안과 그 제도논리가 결정된다.

정부부처의 지대추구 행위, 제도논리 대안탐색과 정당화, 그리고 정치적 선택으로 이어지는 정부조직개편은 관료사회의 도덕적 해이를 불러일으키고, 합리적인 대안의

도출을 어렵게 하며, 안정적·장기적 정부운영을 해치는 악순환의 연결고리를 내재화하고 있었다. 정부조직개편을 둘러싼 부처 간 경쟁이 갈수록 치열해 지고 있는 것은 국가적으로 바람직하지 않다. 따라서 정부조직개편에 따른 지대의 크기를 줄이고, 단기적·정치적 결정이 아닌 중·장기적 정부조직개편 대안을 만들 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 예를 들면, 정부조직개편으로 인한 영향을 최소화 할 수 있도록 부처의 수, 공무원의 수, 예산의 규모 등을 제도적으로 제한하는 방안을 고민할 필요가 있을 것 같다. 또는 노무현 정부 때 시도되었던 것처럼 큰 틀 안에서 부처 간 협상과 타협과정을 통해 업무와 기능이 조정될 수 있도록 일정부분 정부부처에 맡겨 두는 것도 방법이 될 수 있을 것이다 (『영남일보』, 2004). 이 경우 정치적 결정에 승자-패자로 극명하게 나뉘는 극단적 게임을 피할 수 있는 장점이 있을 것이다.

2. 총괄부처주의의 관행화

정부조직개편에서 자주 등장하는 주장은 특정분야를 전담하는 총괄부처의 신설 요구였다. 총괄부처의 신설 요구는 정보통신과 다른 분야의 조직개편에서도 쉽게 찾아 볼 수 있었다. 특정한 행위가 오랜 기간 계속해서 반복적으로 등장할 때 그것을 관행(practice)이라고 부른다. 오랜 정부조직개편 과정에서 계속해서 반복적으로 등장하는 단골메뉴가 되었다는 점에서 총괄부처주의는 정부조직개편을 정당화 하는 관행적 제도논리라고 볼 수 있다.

관행이란 사회에서 당연하다고 받아 들여 지는 행위이다. 관행에 따르면 행위에 대한 사회적 정당성을 쉽게 얻을 수 있지만, 따르지 않으면 사회적으로 바람직하지 않은 행위, 즉 정당성이 결여 된 행위로 인식되기 쉽다. '총괄부처가 필요하다'는 주장은 정보통신분야 정부조직개편 때마다 관행처럼 등장하는 제도논리가 되어 버렸다.

정부조직개편 때마다 총괄부처를 만들어 달라는 주장이 쉽게 정당화 되거나 설득력을 갖는 이유는 우리나라 정부가 기능에 따라 정부를 조직하는 기능주의 관행이 있기 때문이다. 기능주의는 국방, 외교, 산업, 교육 등 기능별로 나누어 유사한 기능을 모아 하나의 부처에 몰아주고, 다른 기능을 수행하는 부처와는 경계를 두고 구별하는 것이다.

기능별 정부조직에는 '총괄부처 중심의 조직 구성'이라는 논리가 밑바탕에 깔려 있다. 국방기능을 국방부가 맡게 된다면, 다른 부처들의 국방기능도 총괄이라는 이름

으로 통제할 수 있다. 누가 총괄기능을 담당할 것인가에 대한 논쟁을 여러 분야에서 쉽게 볼 수 있다. 예를 들면, 통상교섭기능은 외교부처와 산업부처에서, 청소년보호는 교육부처와 복지부처에서 각각 할 수 있다. 누구를 총괄부처로 할 것인가는 현실적으로 쉽지 않은 결정이면서도, 총괄부처의 필요성과 당위성은 강력한 조직개편 제도로 자리 잡아 왔다

기능주의적 관점에서 보면 유사기능을 한 부처에서 총괄하도록 하는 것이 합리적으로 보일 수도 있을 것이다. 하지만, 총괄부처 제도논리는 행정부처의 지대추구 행위를 정당화 하거나, 정치권력의 정부개혁의 의지를 보여주기 위한 형식적 수단으로 남용된 측면이 없지 않은 것 같다. 그러나 총괄부처주의에 입각한 조직개편이 언론과 국민의 지지를 쉽게 얻을 수 있는 관행적 수단이 되는 것은 경계하여야 할 것이다. 앞으로 정보통신분야의 총괄부처 논의는 기능중심에서 정책중심으로 무게 중심을 옮길 필요가 있다. 그 이유는 정보통신분야의 생태계와 환경은 그 어느 분야보다 복잡하고 불확실성 한데, 1~2개의 총괄부처를 만들고 없애는 시간 낭비를 하기 보다는 관련 부처 간의 정책커뮤니티(policy community)가 형성될 수 있도록 장기적인 노력이 필요하다. 정책커뮤니티 관점에서 정부조직개편을 함으로써 특정 조직에게 모든 기대나 비판이 쏟아지지 않으면서 관련 부처 간의 연대의식과 협치를 강조할 수 있을 것이다.

3. 컨트롤 타워의 상징화

앞에서 기술하였듯이 정보통신분야의 조직개편은 '컨트롤 타워'의 탄생, 해체, 부활의 과정으로 설명할 수 있었다. '컨트롤 타워'는 정보통신분야 정부조직개편에서 자주 언급되는 은유적 표현이었다. 은유란 “경험에서 오는 하나의 요소를 다른 요소로 이해하려는 시도”를 말하는데(Morgan, 1997: 13; 이창원 외, 2013), 컨트롤 타워라는 은유는 어떤 조직에 대한 이미지를 쉽게 형성하는 데 도움을 주는 상징이었다. 상징(symbol)이란 “좀 더 넓은 개념이나 의미와의 의식적 또는 무의식적 연관성을 보여 주는 것”을 말하는데, '컨트롤 타워'가 상징하는 것은 '강력한 권한을 가지고 정보통신분야의 문제해결을 위한 정책대안을 마련하기 위하여 관련 부처 간의 갈등조정 및 협력을 이끌어 낼 수 전담조직'을 의미한다고 해석할 수 있다.

'컨트롤 타워'가 빈번하게 사용된다는 것은 그 이미지가 내포하는 상징성이 강력하고 효과적이기 때문일 것이다. 그러나 '컨트롤 타워'가 조직개편 제도논리로서 유일

한 상징이 되는 것은 문제가 될 수 있다. 왜냐하면, 이미지는 어떤 현상의 특정 부분만 보여주고 다른 부분은 감출 수 있기 때문이다. 동일한 상징일지라도 서로 다른 해석이 가능하며, 서로 반대되는 의미로 해석될 수도 있다(Hatch, 1997). ‘컨트롤 타워’라는 이미지가 암시하는 편향된 제도논리에만 몰두하게 되면, 다양한 이미지를 보지 못한 채 의사결정을 하게 되는 오류에 빠질수 있다. 따라서 정부조직개편 과정에서 ‘컨트롤 타워’ 이미지 이외의 다양한 이미지를 지닌 조직개편 제도논리도 함께 생각하는 것이 필요하다(Morgan, 1997; 이창원 외, 2013).

앞에서 이명박 정부 때 ‘컨트롤 타워’ 역할을 했던 정보통신부가 폐지되고 난 뒤에도 지식경제부와 방송통신위원회 등이 스스로 ‘컨트롤 타워’의 이미지를 구축하려고 했다는 점을 설명한 바 있다. ‘컨트롤 타워’를 자처했다는 것은 그만큼 ‘컨트롤 타워’가 주는 상징의 힘이 크다는 것을 반증하는 것이다. 이처럼 ‘컨트롤 타워’로서의 진정한 역할과 성과는 거두지는 못하면서, ‘컨트롤 타워’인 것처럼 모양을 내는 상징화(symbolization) 작업에 정부부처가 힘을 쓰는 것은 소모적인 경쟁에 불과하다고 생각한다.

4. 제도논리와 성과논리의 불균형

〈그림 2〉에서 조직경계 변동을 정당화 하고 합리화하는 논리로서 제도논리와 성과논리를 제시하였다. 제도논리는 거시적 조직개편의 논리가 되고, 성과논리는 미시적 조직개편의 논리로서 활용될 수 있을 것이라고 보았었다. 그러나 정보통신분야의 정부조직개편 과정을 살펴보면, 성과논리에 의한 합리성 보다는 제도논리에 의한 정당성에 대한 논의가 지배적이었다. 정권교체기에 정부개혁이라는 거시적 목표를 내세우는 정치세력들이 기능 조정에 의한 조직경계 변동이라는 미시적 선택을 하는 경우는 거의 없었다. 노무현 정부는 정부조직개편 이전에 선 조직진단, 후 조직개편이라는 원칙을 제시하기도 했지만, 대부분의 조직개편은 정부개혁이라는 명분으로 거시적으로 이루어졌다고 보아야 할 것이다(「한국경제」, 2004). 앞에서 정부조직개편을 움직였던 제도논리로서 관행이 된 총괄부처주의와 상징이 된 ‘컨트롤 타워’를 제시하였다. 그러나 총괄부처주의와 ‘컨트롤 타워’와 같은 관행과 상징에 의존하는 정부조직개편은 충분한 합리성과 정당성을 가질 수 가 없다. 관행과 상징의 제도논리에 의한 조직개편이 가능한 이유는 정부조직개편이 결국 정치적 선택에 의해서 일방적으로 결정되는 구조

이기 때문이다.

정부조직개편을 막을 수는 없을 것이다. 다만, 부처 간의 불필요하고 과열 경쟁을 예방하고, 특정 제도논리가 다른 제도논리를 지배하여 일방적이고 치명적인 조직개편을 막기 위해서는 성과논리, 즉 특정 조직 또는 특정 정책커뮤니티의 성과를 평가하고 조직개편에 반영하는 방법을 모색할 필요가 있다. 정부평가, 재정평가, 성과평가 등 기존의 정부조직 평가지표를 활용하거나 새로운 평가방법을 개발할 수도 있을 것이다. 성과논리가 많이 적용된다면 순간적인 정치적 선택(selection)에 의한 복권당첨 식의 지대추구를 억제하고, 환경변화에 적극적으로 대응하면서 성과를 내는 적응(adaptation) 잘 한 부처가 차기 조직개편에서 대우받는 조직개편이 될 수 있을 것이다.

V. 정부조직개편의 한계와 과제

본 연구는 김영삼 정부에서 박근혜 정부까지의 정보통신분야 정부조직개편을 제도논리와 성과논리의 관점에서 분석하고 평가하고자 하였다. 정보통신분야 정부조직개편을 분석한 결과 김영삼 정부에서 노무현 정부까지는 ‘컨트롤 타워’의 탄생시기, 이명박 정부는 ‘컨트롤 타워’ 해체시기, 박근혜 정부는 ‘컨트롤 타워’ 부활시기로 구분할 수 있었으며, 각각의 시기별로 제도논리와 성과논리가 조직개편에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다.

정보통신분야 조직개편의 특징을 다시 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지대추구, 제도논리, 그리고 정치적 선택이 정부조직개편에 영향을 미치는 행태요인들이었다. 둘째, 정부조직개편 때마다 총괄부처 신설을 요구하는 주장과 논의가 빠지지 않고 관행처럼 이루어졌다. 이것을 총괄부처주의의 관행화라고 명명하였다. 셋째, ‘컨트롤 타워’라는 강력한 이미지를 통해 광범위한 공감대를 형성할 수 있었다. 이것을 ‘컨트롤 타워’의 상징화라고 명명하였다. 넷째, 정부조직개편은 성과논리 보다는 관행과 상징에 의존하는 제도논리에 의해서 지배되고 있었다.

‘총괄부처’와 ‘컨트롤 타워’가 상징하는 것은 아마도 과거의 경제기획원이나 정보통신부와 같은 조직을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 정보통신부는 여러 정부에 걸쳐 국가정보화를 성공적으로 달성하였고, 정보통신산업 발전에 기여하였기에 정보통신분야에서는 가장 강력한 성공 상징으로 자리 잡아 왔다. 정보통신부의 상징성 때문에

이명박 정부의 해체 이후 정보통신부에 버금가는 ‘컨트롤 타워’가 되기 위하여 여러 부처가 노력했지만 실패하였다. 그 결과 박근혜 정부에 이르러 미래창조과학부로 부활했다고 볼 수 있을 것이다. 최근에는 다음 정부에 정보통신부가 다시 부활할 것이라는 언론 보도가 많이 있는데, 정보통신부가 부활한다고 해서 과거의 성공상징을 계속 이어갈 수 있을지는 미지수다. 왜냐하면, 상징과 관행만으로 현실을 이겨나갈 수는 없기 때문이다. 상징과 관행을 뛰어 넘고, 환경변화에 적응하면서 정부가 성과를 내기 위해서는 ‘정책커뮤니티’를 형성하는 정부조직개편이 필요하다. 만약 ‘총괄부처’와 ‘컨트롤 타워’를 만들게 된다면 그 조직이 사회문제를 해결하는데 실질적인 기여를 하였는지를 반드시 물어야 할 것이다. 다음 정부의 조직개편에는 이러한 성과논리가 더 많이 반영되기를 바란다.

참고문헌

- 경향신문. (1998). 설계 들어간 ‘작고 강한 정부.’
- _____. (1999. 3.31). 정통부 ‘사이버 코리아 21’ 추진.
- _____. (2013. 1.7) 박근혜 정부, ‘컨트롤 타워와 협업’으로 부처 이기주의 깬다.
- 국가정보화전략위원회. (2011). 국가정보화 거버넌스 개편방안.
- 김상택·김해람·임연규. (2012). 국가ICT 거버넌스개편방안. 정보와사회.
- 디지털데일리. (2017. 2.14). GDP 성장 기여율...박근혜 정부 최악.
- 디지털타임즈. (2007. 10.12). 부처 갈등에 ‘로봇특별법 파행.
- 매일경제. (1998.2.08.) [정부조직법 개정안 최종확정] 정치협상에 ‘조직축소’ 물거품.
- _____. (2008. 9.21). [사설] IT 경쟁력 하락 가볍게 볼 일 아니다.
- _____. (2003.11.30.). 정부 조직개편 ‘점화’ 크게.
- 머니투데이. (2008. 1.16). 산자부 “갈등·낭비 제거.. 너무 많아 소화불량.
- _____. (2008. 1.16). 정통-문화-산자-방송위, 생존 싸움 치열했다.
- 문화일보. (2013.1.16). MB정부 ‘잘나가던 부처’ 대거 손질.
- 박근혜대통령직인수위원회. (2013.1.15.). 새정부 조직개편 발표 전문.
- 연합뉴스. (2006. 2.21). 정통부-방송위 갈등 극한으로 치닫나.
- _____. (2008. 1.16). 대통령직인수위원회 정부조직 개편 발표문.
- 진한엠엔비편집부. (2012). 「기록으로 본 한국의 정보통신역사 II」. 서울: 진한엠엔비.
- 매경이코노미. (2011). 정보통신부부활논란...구글·애플이 죽은 정통부 살려낼까.

- 매일경제. (1999.03.04.). 대통령 격려에 정통부 활기 가득.
- 박경원·김희선. (1998). 「조직이론강의」. 서울: 대영문화사.
- 박천오. (2011). “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰,” 한국조직학회보, 8(1):1-30
- 서울신문. (1994. 1.24). (정부조직개편) 청와대·정부부처의 반응.
- _____. (1998.1.03). 대대적 군살빼기… 작고 효율적인 정부로/새정부 조직 윤곽.
- _____. (2004. 6.10) U-코리아 (노무현 정부)盧대통령 ‘보고회’.
- 세계일보. (2002. 12. 24). [새정부의 경제과제] (3) 정부조직 개편.
- _____. (2006.1.9.). 정통부, IT 산업 주도권 싸고 관련부처와 사사건건 대립.
- 아이뉴스. (2008. 1.14). 정통-문화-산자-방송위, 생존 싸움 치열했다.
- 이창원·최창현·최천근. (2013). 「새 조직론」. 서울: 대영문화사.
- 전자신문. (2008.2.21.). 정보통신부의 부처 간 갈등사례.
- _____. (2012). ICT 거버넌스 새판을 짜자.
- _____. (2013. 3.22). 정통부의 전성시대. 12면.
- 정충식. (2010). 정보통신부 해체이후의 성과 및 정부조직 개편방향.
- 조선비즈. (2012). 과학기술부·정보통신부 부활시켜야.
- 지디넷코리아. (2017). ICT-과기, 조직개편 ‘논란’... “칸막이식 개편 무의미”.
- 매일경제. (2006. 1.26). [기고] 부처간 마찰이 IT 발목 잡는다.
- 파이낸셜뉴스. (2008. 1.8). 정통부 폐지·축소 시대흐름 역행.
- 한국경제. (2002.12.26.). 노무현의 개혁(4): 정부조직 개편..부처기능 先進단 後수술.
- _____. (2008.2.17.). 넷으로 쪼개지는 정통부.
- 한국방송통신전파진흥원(KCA). (2011). 2011 방송통신메가트렌드.
- 한국전자통신연구원(ETRI). (2012). 방송통신융합기술의현황과전망.
- 한국행정연구원. (2011). 글로벌 행정환경의 변화에 따른 미래정부 조직 재설계 연구.
- 홍준형. (2008 10.21). 생뚱맞은 IT컨트롤타워 論. 한국경제신문.
- Clegg, S. R., & Hardy, C. (Eds.). (1999). Studying Organization: Theory &Method: Sage Publications.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” American Sociology Review 35: 147-60.
- Daft, R. L. (2003). Organization Theory and Design (8 ed.): Thomson.
- Hall, R. H., & Tolbert, P. S. (2005). Organizations: Structures, Processes, and Outcomes (9 ed.): Pearson Prentice Hall.
- Hatch, M. J. (2006). Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives.
- ITU. (2006). ICT Regulation Toolkit Module 6: Legal and Institutional Aspects of Regulation

Executive Summary.

- Friedland, R. & Alford, R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In W. W. Powell and P.J. DiMaggio (Eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1987). Organization-Environment Interface. In J. M. Shafritz & J. S. Ott (Eds.), *Classics of Organization Theory*. Chicago: The Dorsey Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *The American Journal of Sociology*, 83(2):340-363.
- Morgan, G. (1997). *Images of Organization*. Beverly Hills, CA: Sage.
- OECD. (2000). *Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities*.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row
- Rowan, B. (1982). "Organizational Structure and the Institutional Environment: The Case of Public Schools," *American Science Quarterly*, 27:259-279.
- Scott, W. R. (1987). "The Adolescence of Institutional Theory," *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- _____. (2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open System* (5ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice hall.
- _____. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests* (3rd.) Sage
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*. University of California Press.
- Weick, K. E. (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems," *Administrative Science Quarterly*, 21(1): 1-19