

관성에 갇힌 공공조직



전 용 호 교수의

龍虎相生 복지이야기

공공조직은 국가의 정책을 국민의 삶 속에서 실현하는 핵심 행정체제다. 수많은 공직자가 보이지 않는 곳에서 맡은 역할을 성실히 수행하며 국민을 위해 헌신하고 있다. 그러나 일부 조직에서는 업무가 특정 현안에 편중되고, 책임 있는 의사결정보다는 수동적인 업무 처리가 반복되는 모습도 나타난다. 이러한 불균형이 지속되면 공공조직은 본연의 기능을 충분히 수행하기 어려워질 수 있다.

특히 일부 중앙부처에서는 상급기관의 지시와 당면 현안 처리에 조직 역량이 집중되는 경향이 나타난다. 급증하는 행정 수요와 만성적인 업무 과중은 공무원의 직업 관련 소진(burnout)을 심화시키고, 현장의 문제를 선제적으로 발굴하거나 새로운 정책을 기획하려는 동력을 약화시킨다. 결국 조직은 새로운 문제를 해결하기보다 주어진 업무를 실수 없이 처리하는 데 집중하게 되고, 적극행정보다는 위험을 최소화하는 행정이 일상화될 가능성이 커진다.

일부 지방정부에서는 다른 양상의 문제가 나타난다. 중앙정부의 평가와 감사, 각종 지

침을 지나치게 의식한 나머지 주민의 요구보다 상급기관의 기준에 맞춘 업무수행이 우선되는 경우가 있다. 지역의 특성을 반영한 정책을 적극적으로 발굴하기보다 지시된 업무를 무난하게 처리하는 데 집중하면서 ‘소극행정’으로 이어지기도 한다. 반면 관리직에서는 행정적 재량권이 권위주의적 조직문화로 이어지거나, 산하기관 운영과 인사 과정에 부적절하게 관여하는 사례가 지적되기도 한다. 형태는 다르지만 모두 공공조직의 자율성과 책임성을 약화시키는 요인이다.

이러한 현상은 행정학자 로버트 머튼(Robert K. Merton)이 제시한 관료제의 역기능으로 설명할 수 있다. 머튼의 ‘훈련된 무능(Trained Incapacity)’은 조직 구성원이 규정과 절차에 지나치게 익숙해져 변화하는 환경에 적절하게 대응하지 못하는 현상을 의미한다. ‘목표 대치(Goal Displacement)’는 국민에게 더 나은 서비스를 제공한다는 본래의 정책 목표보다 규정 준수와 절차 이행 자체가 조직의 목표가 되는 현상을 말한다. 이러한 조직 문화에서는 적극적으로 문제를 해결하는 것보다 실수를 피하고 책임을 회피하는 행동이 합리적 선택으로 받아들여질 가능성이 높아진다. 그 결과 중앙부처에서는 수동적 행정, 지방정부에서는 소극행정과 권위주의적 조직문화가 고착될 위험이 커진다.

이러한 문제를 해결하기 위해 무엇보다 객관적인 조직 진단이 선행되어야 한다. 부처와 지방정부의 업무량과 업무 편중 정도, 조직 구성원의 소진 수준, 의사결정 구조와 조직문화를 과학적으로 분석해야 한다. 조직의 문제를 정확하게 진단하지 못한 채 추진되는 조직 개편이나 인력 충원은 근본적인 해결책이 되기 어렵다.

진단 이후에는 제도적 개선이 뒤따라야 한다. 첫째, 적극행정 면책제도의 실효성을 높여 공무원이 공익을 위한 합리적 판단을 주저하지 않도록 해야 한다. 둘째, 잦은 순환보직을 개선하고 전문성을 축적할 수 있는 인사체계를 마련하여 실무 역량을 높여야 한다. 셋째, 중앙정부의 평가와 감사도 단순한 통제 중심에서 벗어나 지방정부의 자율성과 적극행정을 함께 평가하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 통제와 책임성은 유지하되, 지역의 창의성과 정책 혁신을 위축시키지 않는 균형 있는 평가체계가 마련되어야 한다.

공공조직은 규정을 집행하는 조직을 넘어 국민의 문제를 해결하는 조직이어야 한다. 공직사회의 활력은 개인의 헌신만으로 회복되지 않는다. 관성에 갇힌 조직을 변화시키기 위해 사람만 탓할 것이 아니라 제도와 조직문화를 함께 바꾸어야 한다.

/인천대 사회복지학과 교수·넥스트케어(돌봄혁신하브) 대표

반도체 설국열차, 엔진이 꺼진다면



기지 수첩

구 남 영
(산업부)

봉준호 감독의 영화 ‘설국열차’에서 열차의 심장엔 엔진칸이다. 앞칸의 지배자도, 꼬리칸의 승객들도 결국 엔진 하나에 목숨을 걸고 있다. 한국 경제라는 열차에서 그 엔진칸 역할을 하는 것이 바로 반도체다.

21일 관세청에 따르면 이달 반도체 수출은 221억 달러(약 32조6000억원)로 1년 전보다 180.6% 급증해 역대 최대치를 갈아치웠다. 전체 수출에서 차지하는 비중은 40.3%에 달했다. 이를 두고 ‘역대 최대’라는 수식어가 연일 헤드라인을 장식한다. 추포를 터뜨릴 만한 성적표인 것은 분명하다. 그러나 이 숫자는 뒤집어 읽어야 한다. 한 품목이 나라 수출의 5분의 2를 떠받치고 있다는 뜻이기 때문이

다. 엔진칸의 굉음이 커질수록 나머지 칸의 침묵도 깊어지고 있다.

쫄림의 위험은 이미 예고편을 보여줬다. 외국계 증권사의 고점론 보고서 한 장에 삼성전자와 SK하이닉스 주가가 급락했고 코스피는 사흘 만에 두 달 전 수준으로 되돌았다.

한국은행이 실물 반도체 경기는 최소 내년까지 확장세를 이어갈 것이라며 진화에 나섰지만 시장의 공포는 쉽게 가라앉지 않았다. 업황이 말짱해도 심리 하나에 나라 경제 전체가 출렁이는 것, 그것이 외발로 선 경제의 체질이다.

특히 반도체는 사이클 산업이다. 2019년 메모리 다운턴 당시 한국의 연간 수출이 10.3% 감소하며 10년 만에 두 자릿수로 뒷걸음질했던 기억은 그리 멀지 않다. 지금의 슈퍼사이클도 언젠가는 변곡점을 맞는다. 수출의 40%를 책임지는 엔진이 출력을 줄이는 순간 열차 전체가 감속할 수밖에 없다.

결국 문제는 이번 호황을 어떻게 쓰느냐다. 미국은 보조금으로 공장을 끌어모으고 일본은 수소 엔을 직접 투입하고 있다. 우리 정부도 다음 달 반도체특별법 시행과 미래대응기금 신설로 화답했다.

다만 업계에서는 클러스터의 입지와 투자 방향까지 정부가 그리는 방식이 기업엔 되레 부담이라는 목소리와 함께 지원이 결국 하나의 엔진으로만 향한다는 지적도 나온다.

사상 최대 수출은 미래의 보금자리가 아니라 과거의 성적표에 가깝다. 역대 최대 실적이 벌어진 지금이야말로 두 번째, 세 번째 엔진을 준비할 마지막 기회인 이유다.

설국열차의 결말에서 주인공은 엔진을 지키는 대신 열차 밖으로 나가는 길을 택한다. 엔진 하나에 모든 것을 건 질서는 그렇게 무너졌다. 엔진이 하나뿐인 열차에게 설원은, 언젠든 멈춰 설 수 있는 별판일 뿐이다.

/koogija_tea@metroseoul.co.kr

재미로 보는 오늘의 운세 7월 22일 (음 6월 9일) 포춘토리(www.fortunetory.com)



취

48년생 주위의 유혹이나 어려운 상황에 놓이게 됩니다. 60년생 조금씩 나아질 것입니다. 72년생 크게 운이 좋아지거나 나빠지지 않습니다. 84년생 어떤 운이든 흐름이니 좋습니다.



소

49년생 지금의 상황에 만족하는 지혜가 필요합니다. 61년생 자금보다 어려운 일이 더 많을 것입니다. 73년생 반드시 뜻을 이룰 것 입니다. 85년생 소망하는 일을 이룰 수 있습니다.



로랑어

50년생 재물 운이 좋으니 사소한 계획도 성공합니다. 62년생 주변 사람들이 모두 나를 이롭게 합니다. 74년생 운이 없다고 한탄하지 마세요. 86년생 여행은 나중으로 미루세요.



도끼

51년생 금전거래를 하면 매우 길합니다. 63년생 너무 서두르거나 당황하면 손해를 봅니다. 75년생 구설수에 오르게 됩니다. 87년생 몸이 아픈데 마음까지 아플 수 있습니다.



조

52년생 일들이 조금씩 원만하게 풀려 나갑니다. 64년생 본업에 충실하는 것이 좋습니다. 76년생 건강하던 사람이 아프면 병이 오래 갈수가 있습니다. 88년생 감정 컨트롤에 신경을 쓰세요.



뱀

53년생 사악한 마음은 절대 금물입니다. 65년생 심신수양에 힘쓰도록 하세요. 77년생 작은 소원도 지성으로 기도하면 이루어 지겠습니다. 89년생 취업하려면 시기가 좋지 않습니다.



말

54년생 자신의 뜻을 굽히지 마세요. 66년생 여행을 다녀오는 것이 좋습니다. 78년생 즐거운 술자리를 갖게 됩니다. 90년생 귀인이 서로 도와주니 그 가운데 이익이 있습니다.



양

55년생 주위여건이 귀하를 만족시키지 못합니다. 67년생 하는 일이 조금씩의 발전은 있었을 것입니다. 79년생 자금회전이 어렵습니다. 91년생 전전긍긍하면서 날을 보내게 됩니다.



원숭이

56년생 실력을 인정받기가 어렵습니다. 68년생 욕심은 금물입니다. 80년생 건강을 더욱 생각해야 할 때입니다. 92년생 복잡한 문제로 마음이 불편할텐데 마음을 편히 갖고 안정을 취함이 좋습니다.



닭

57년생 혼자 힘만으로는 할 수가 없습니다. 69년생 가족에게 고민을 솔직히 얘기하는 것이 좋을 것입니다. 81년생 남쪽에 귀인이 있습니다. 93년생 헛된 욕심을 과감히 버리세요.



개

58년생 무리하게 일을 시작하지 마세요. 70년생 땅을 파서 금을 캐내니 마침내 형통할 운입니다. 82년생 집에 기쁨이 가득 할 것입니다. 94년생 어떠한 이유로든 여행을 떠나세요.



돼지

59년생 머뭇거릴 시간이 없습니다. 71년생 좋다면 무조건 밀고 나가세요. 83년생 친구들과 즐거운 시간을 보내게 됩니다. 95년생 느긋한 행동 또한 퇴보를 불러일으키는 요인을 알아야 합니다.



김상회의四季

위대한 도전

인류의 역사는 도전의 역사였다. 지도에도 보이지 않고 한 번도 가보지 못한 미지의 세계를 꿈꿨다. 대항해 시대의 탐험가들은 말로만 듣던 바다 끝을 찾아 나섰다가 새로운 대륙을 발견하고 인류의 지평을 넓혔다. 19세기 말에서 20세기 초, 인류에게 마지막 미지의 영역으로 남아 있던 곳이 있었다. 바로 남극이었다. 얼음과 폭풍, 혹한의 땅이 남극이었다. 인류는 결국 남극을 정복했지만, 그 과정은 극적이면서 가혹했다. 남극 정복이라고 하면 흔히 1911년 12월에 인류 최초로 남극점에 도달한 아문센을 떠올린다. 그 이면에는 아문센과 치열한 경쟁을 벌이다가 끝내 얼어붙은 땅 위에서 생을 마감한 로버트 스콧 대령의 비극이 자리하고 있다. 스콧 대령은 영국의 자존심을 걸고 남극으로 향했다. 남극으로 가는 도중에 스콧 대령은 아문센도 같은 목표를 향해 가고 있다는 사실을 알게 된다.

아문센의 개 썰매와 달리 스콧은 조랑말과 모터 썰매로 아문센보다 더 길고 험한 경로로 남극을 향했다. 스콧 대령과 대원들이 남극에 도달한 날은 1912년 1월 17일이었다. 마침내 남극점에 도달한 그들이 본 것은 아문센이 꽂아놓은 노르웨이 국기였다. 33일 전 아문센이 먼저 남극을 정복한 것이다. 허탈함을 안고 귀환하는 길에 스콧 일행이 마주친 것은 비극이었다. 대원들을 수색대가 발견했을 때는 8개월이 지난 뒤 모두 시신이 되었다. 스콧은 마지막 순간까지 학문적 가치가 있는 과학 표본들을 모두 보존했고 일기로 모든 상황을 꼼꼼히 기록했다. 남극 정복에서 승리한 것은 아문센이지만 후세의 사람들은 두 사람을 똑같이 위대한 탐험가로 기억한다. 남극점에 미국이 세운 관측센터는 아문센-스콧 이름으로 두 사람을 기리고 있다. 스콧 대령은 비극은 실패가 아닌 인간의 한계에 대한 위대한 도전으로 남아 있다.

‘김상회의 사계’에서는 애독자를 위해 전화·방문상담을 해드립니다.

김상희 역학연구원02) 533-8877 / www.saju4000.com

metro

메트로미디어

서울시 종로구 자하문로17길 18. TEL: 02)721-9800, FAX: 02)730-1551

발행·편집인	이장규	편집국장	윤휘중
인쇄인	중앙일보(주)		
광고문의 / 독자센터	02)721-9851, 9826 / 02)721-9861		
일간 메트로	서울 가00206	2002년5월28일 제5957호	
일간 메트로경제	서울 가50111	2017년3월09일 제2061호	

본지는 한국신문윤리위원회의 서약서로서 신문윤리강령을 준수합니다.