

조직의 엔트로피식 처방에 대한 시스템 사고 분석: 산업재해 신속보상을 중심으로*

System Thinking Analysis on The Organizational Entropic Measures: Focusing on Workers' Speedy Compensation

양정호**

Yang, Jeong-Ho

Abstract

The purpose of this paper is to explain the entropic measures could cause the organization to increase the entropy. The organization as an open system has a tendency to input new energy to adapt itself to the change in its surroundings. This intention of inputting energy into organization is based on the second law of thermodynamics, the laws of entropy.

Entropy is a measure of disorder, or a measure of progressing towards thermodynamic equilibrium. The entropy of an isolated system increases. Organizations have to open to their environment, have to do something to reduce their entropy. But, this attempt to reduce entropy entails another entropy. This study shows the side effects by giving examples of illegal receipt of worker's compensation insurance. The implications through the cases of illegal receipt of workers' compensation are as follows. Firstly, organizational policy is that inaction in itself may be the best policy, unless we always think the action best. Secondly, public organization should be careful in substituting business management in the private sector such as customer satisfaction(CS) for the value in public sector. Thirdly, the setting the expiration date of organizational policy could be the way to slow down the degree of entropy.

Keywords: 일반체제이론, 엔트로피, 인과지도, 산업재해보상

(General Systems theory, Entropy, Causal thinking, Worker's Compensation)

* 본 연구는 2013.08.24. 하계학술대회 발표 후 인과지도 분석을 보완한 것임.

** 근로복지공단(단독저자, reschool@hanmail.net)

I. 문제제기

인류의 문명이 발전하면서 조직 또한 발전해 왔다. 특히 산업혁명을 거치면서 인간 집단의 대규모화가 이루어지면서 조직의 능률이나 성과에 관심을 갖게 되었다. 초기에는 조직의 능률성을 높이기 위하여 조직을 기계적 관점에서 조직 구성원들 자체를 기계 부품으로 인식하게끔 과학적 관리론이나 고전적 경영관리이론이 관리자들의 주된 무기였다. 특히 조직의 기계적 이미지는 인간이 관료제라는 기계를 발명했기 때문이다. 관료제야말로 안정된 조건만 주어진다면 조직의 위계질서라는 원료에 의하여 원활하게 작동하는 기계조직이라고 할 수 있다.

이러한 관료제 같은 기계조직은 환경이 안정적이고 조직 구성원들의 욕구 수준이 비교적 낮은 상태에서는 조직운영의 관성에 의하여 관리자가 특별히 관심을 기울이지 않아도 작동이 잘 되는 장치였다. 그러나 조직을 둘러싸고 있는 환경이 이전과 달리 불확실성이 높아지고 조직 구성원들의 욕구 수준 또한 높아져 조직의 관리자는 이러한 환경 변화에 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다. 왜냐하면 조직 생존의 문제가 달려 있기 때문이다. 조직을 기계적 관점으로 관리하던 시대에는 조직이 주문받아 생산하는 즉시 소비가 이루어졌다. 조직 구성원 또한 조직 내부의 생산에만 집중하면 먹고 사는 데는 지장이 없었다. 하지만 경제 환경이 바뀌면 조직은 환경에 적응하지 않으면 위기가 닥치고 급기야는 사라질 위험에 처하게 되었다.

급변하는 시대적 환경이, 단순하게 기름만 칠하면 돌아가는 기계에서 기름 외에 환경에 적응하는 유기체로 인식하게끔 만들었다고 할 수 있다. 이로써 외부환경의 중요성에 대한 인정을 하게 되어 개방체제로서의 조직으로 인식하게 된 것이다. 즉 이전에는 조직을 바라보는 관점은 닫힌 체계의 기계 조직이었음에 반해, 조직 환경을 고려하여 조직에 변화된 환경요소를 반영하려는 개방체제로 인식을 하게 된 것이다. 이러한 변화된 인식이 일반체계이론(General System Theory)이라는 원리를 개발하였는데 이러한 원리들은 환경에 적응하는 유기체에 비유하여 설명되었다.

본 연구의 이론적 틀은 조직을 바라볼 때 개방체제로서 인식하는 부분에서 출발한다. 즉 변화하는 환경에 적응하기 위하여 조직은 환경으로부터 유익한 요소를 조직에 투입하여 변환하고 산출하는 과정을 거쳐 다시 조직에 투입할 요소를 찾고자 하는 피드백 노력을 끊임 없이 경주해야 한다. 또한 환경의 변화하는 속도를 따라가지 못한다면 그러한 노력은 의미가 없어지기 때문에 속도감 있는 노력이 더욱 강조된다고 할 수 있다. 하지만 이러한 조직의 생존 노력이 반드시 조직에 유익하게 작용한다고 볼 수 있는지 의문이 든다. 특히 국가에서 처리할 업무를 도급받아 수행하는 공조직에서의 속도감 있는 환경으로부터의 투입 처

방이 조직 생존과 공익에 효과적인 결과만을 제공하는지에 대하여 분석하고자 한다. 분석을 위하여 우선 조직의 일반체제이론에서 다루는 기본 개념을 살펴 본 후, 일반체제이론에서 다루는 개념 중 엔트로피 세계관을 분석틀에 적용하였다. 이러한 일반체제이론과 엔트로피 개념을 시스템 사고로 통합하여 조직에 투입된 처방이 어떻게 작용하는지에 대하여 근로복지공단 보상업무의 사례를 들어 그 분석결과를 도출하였다.

II. 일반체제이론(General Systems theory)과 엔트로피

1. 유기체로서의 조직

가레스 모르간(Gareth Morgan)은 조직을 여덟 가지의 이미지에 비유하였다. 조직을 기계, 유기체, 두뇌, 문화, 정치, 심리적 감옥, 흐름과 변환, 지배를 위한 도구라는 메타포를 사용하여 설명하였다. 조직이 마치 살아있는 유기체와 같다는 은유는, 조직의 욕구(needs)와 환경과의 관계를 이해하고 이를 관리해 가는 일에 관심의 초점을 맞춘다. 여기서, 서로 다른 유형의 조직들은 마치 서로 다른 종(種)의 생물인 양 간주되며, 관료제적인 조직은 단지 그 종의 하나에 속할 뿐이다. 또한 상이한 종(種)의 조직에 따라 그에 적합한 환경이 서로 다르다는 사실도 알게 된다. 이러한 비유에서는 조직이 태어나고 성장, 발전한 후 쇠퇴, 소멸하는 과정과 조직이 변화하는 환경에 어떻게 적응할 수 있는지에 대한 이해를 도모할 수 있는 관점을 갖게 해 준다고 하였다.

조직을 유기체적 은유로 바라본다는 것은, 개방체제(open system)로서의 조직을 생각하게 되고, 그 개방체제는 환경 적응에 대해서 생각하며 생존(survival)이라는 문제와 직결하게 된다.

2. 조직의 개방체제로서의 시스템 개념들

개방체제로서의 시스템 개념을 생각하기 이전에 사회과학자들은 사회구조를 다룰 때 두 가지 기준에 의하여 접근하였다. 첫 번째는 물리법칙을 적용하는 닫힌 체제(closed systems)이며 두 번째는 사회구조에 마치 생명이 있는 것처럼 그 개념을 확장시켰다. 첫 번째 기준에서는 조직을 둘러싼 환경을 무시하게 되었지만 두 번째 개념(기준)은 조직의 유연한 기능을 설명할 수 있는 기초를 제공해 주었다. 뉴톤이 제공한 물리법칙(Newtonian physics) 같은 이론들이 환경의 변화에 따라 모두 틀렸다는 말은 아니지만, 개방체제와 같이 에너지의

유입과 유출이 끊임없이 이루어지는 환경에서는 그러한 법칙들은 제한적일 수밖에 없다. 조직을 연구하는 틀로 Thompson(1967)은, 합리적 모델을 폐쇄체제로, 자연체제는 개방체제로 설명한다. 개방체제는 불확실성을 인정하고 복잡한 조직은 상호 의존하는 부분들로 구성되어 있으며 이 구성요소들이 전체를 이루면서 서로 환경과 상호 의존한다고 하였다. 그리고 Kast et al(1972)은 조직을 목적 의지의 유무에 따라 단체와 구별하면서 조직을 분석할 때 환경의 수준, 시스템으로서의 사회조직의 수준, 조직 내에서의 하위시스템 수준으로 구분하였다.

조직을 개방체제인 유기체로 인식하게 되면 조직 외부의 환경에 적응하여 생존하려는 생명체와 같이 끊임없이 무언가를 주입하고 습득하여 체화하려는 조직 구성원의 노력에 대한 명분을 제공해 준다. 이러한 명분은 조직이 생존을 위한 투쟁의 노력은 언제나 그 정당성을 부여해 줄 수 있는 것이다. 우선 개방체제 관점으로 조직을 바라보기 위해서는 조직의 몇 가지 특성을 살펴보아야 한다.

Katz & Kahn(1966)은 개방체제로서의 조직의 특성을 크게 에너지 흡수와 Negative Entropy로 설명하였다. 개방체제는 외부환경으로부터 에너지를 흡수한다. 생물학적으로 인간은 감각기능을 박탈당하면 상대적으로 정신적인 망상이 증가하듯이, 외부로부터의 사회 자극을 박탈당하면 정신적으로 혼란이 오게 된다. 이와 마찬가지로 사회 조직도 외부의 제도나, 사람, 물질적 환경 등의 새로운 공급을 조달해야 한다. 즉 조직은 외부환경에 독립적일 수 없다. 스스로 자기충족적이고 자급자족하는 사회구조는 있을 수 없는 것이다.

Negative Entropy는 우주의 에너지 총량은 일정(에너지 보존의 법칙)하다는 것이 열역학 제1법칙이라면 물질은 질서에서 무질서로, 태어나서 죽음으로 이동해 간다는 것이며 엔트로피는 그 이동의 과정을 말한다. 따라서 개방형 시스템은 생존하기 위하여 엔트로피 과정을 저지하거나 그 속도를 줄이는 노력을 해야 한다.

열역학 제2법칙에 따르면 하나의 시스템은 균형을 향하여 이동한다고 한다. 시스템이 균형을 향해서 변화한다는 것은 붕괴된다는 의미이다. 하나의 시스템이 분화되는 것은 마치 시스템을 구성하고 있는 요소들이 분해되어 가는 쪽으로 향해간다는 말과 같은 의미이다. 즉 임의의 무질서로 향해간다는 뜻이다.

3. 환경적응적 조직처방으로서의 엔트로피 사고

1) 열역학 제2법칙과 엔트로피

박승준(1997)은 열역학 제2법칙을 설명하기를 에너지 감소의 법칙이라고도 소개하였는데, 이는 한 과정에 포함된 총 에너지의 양은 항상 불변이지만, 유용에너지의 양은 열손실,

마찰 등으로 해서 점차 감소하는 것이다. 제2법칙에 따르면 물리적 현상에는 어떠한 경향이 있다. 기계적 에너지는 열로 소산되고, 완전히 회복되지 않는다. 즉 더운물과 찬물을 섞으면 미적지근한 물이 되며, 그 두 가지 액체는 분리되지 않는다. 이러한 성질은 일정한 방향(질서에서 무질서로)으로 진행된다는 것이며, 이것이 열역학 제2법칙의 가장 일반적 형태이다.

열역학 제1법칙에 의하면 에너지는 창조되거나 소멸될 수 없고, 그 형태가 바뀔 수 있을 뿐이다. 그리고 열역학 제2법칙에 의하면 자연계에서 에너지는 분산된 상태로의 한 방향으로만 변환이 가능하다. 이는 질서에서 무질서의 상태로, 농도가 높은 곳에서 낮은 곳으로, 열이 높은 곳에서 낮은 곳으로 이동하려는 특성을 말하는데, 이를 비가역성이라고 한다. 또한 에너지가 어느 한 상태에서부터 다른 상태로 변환될 때에는 반드시 모종의 불리한 상황이 부과된다는 것인데 그 불리한 상황이 사용가능한 에너지의 양이 손실됨을 뜻하고 이것에 대한 용어가 바로 ‘엔트로피’이다. 엔트로피는 더 이상 일로 바꿀 수 없는 에너지의 양에 대한 척도이다. 엔트로피의 용어는 1868년 독일의 물리학자인 클라우지우스(Rudolf Clausius)에 의해 최초로 창안되었으며 클라우지우스는 프랑스의 장교인 카르노(Sadi Carnot)에 의해 영향을 받았다. 카르노는 에너지가 일로 변환되려면 반드시 에너지 농도의 차이(즉 온도 차이)가 있는 부분들이 계(system)에 존재해야 함을 발견하였다. 높은 농도로부터 낮은 농도로 에너지가 옮겨 갈 때(즉 높은 온도로부터 낮은 온도로) 일이 발생된다. 더욱 중요한 점은 에너지가 온도 차이에 따라 옮겨 갈 때마다 다음 번에 사용 가능한 에너지 양은 줄어든다는 사실이다.

클라우지우스는 닫힌 계에서 에너지 준위의 차이는 그 차이가 없어지는 방향으로 변화를 일으킨다는 사실을 알아냈다. 에너지 준위의 차이가 사라진 상태를 평형상태라고 한다. 이 평형상태를 다시 에너지가 발생할 수 있도록 열을 가한다거나 아래에 있는 물을 위로 퍼 올릴 수는 있으나 이렇게 하는 노력에는 새로운 원천으로부터 새로운 사용 가능한 에너지가 사용되어야만 한다. 제레미 리프킨(1992)은 엔트로피를 더 이상 일로 바꿀 수 없는 에너지의 양에 대한 척도라고 할 때 증가하는 엔트로피의 증가는 닫힌 계에서는 부인할 수 없는 법칙이라고 설명하였다.

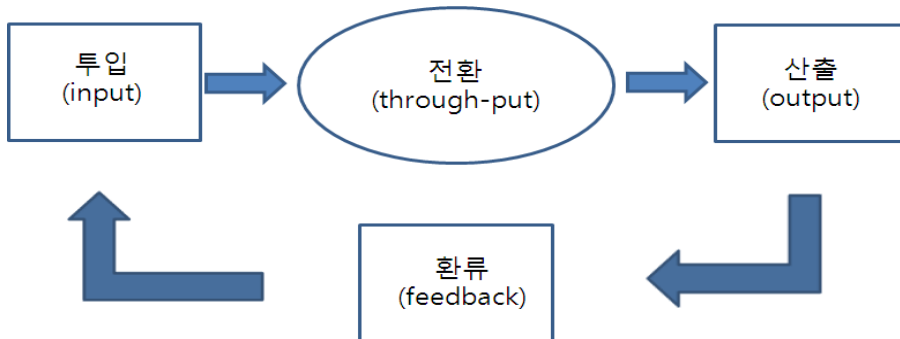
2) 엔트로피 사고와 조직의 일반체제이론

개방체제로서의 조직은 환경에 적응하기 위하여 끊임없이 조직에 새로운 에너지를 투입하고자 한다. 조직에 투입된 에너지는 조직 내에서 전환되어 처리되고 조직의 성과물을 뜻하는 산출을 하게 된다. 이러한 산출은 다시 투입의 기반이 되는 피드백으로 돌아와 다시

조직으로 투입된다. 이처럼 조직을 개방체제나 심지어 생명체로 비유하여 조직이 생존하기 위해서는 항상 정(正)의 방향으로 이동하는 엔트로피의 양을 줄이기 위한 수사학적 비유로, 부(負)의 엔트로피를 위해서는 환경과 더불어 에너지와 물질을 교환하는 개방체제를 유지하여 환경으로부터 에너지를 받아들이고, 그 구조내부에서는 생산되는 엔트로피를 환경에 유출할 수 있는 체제를 완비하는 것인데 이러한 개방계를 산일구조(散逸構造)라고 한다. 이러한 산일구조를 유지할 수 있는 한, 계의 엔트로피를 증가시키지 않고 끊임없이 자기 갱신을 하게 된다는 것이다(박승준, 1997). 조직의 일반체제이론을 통하여 조직의 환경과의 관계에서 유기체처럼 생존하기 위해서는 조직도 일반 생명체처럼 생명체인 유기체 주위의 환경으로부터 새로운 에너지와 정보를 유입시키면 엔트로피를 줄일 수 있다라는 모델을 분석하여 제시한 이가 Prigogine(1962)이다. 그는 환경과 더불어 물질 에너지와 정보를 교환하는 사회와 같은 개방 체제에서의 엔트로피를 분석하였다. 그가 분석한 모델에 의하면, 체제 내에서 비가역적 과정으로 발생한 내부엔트로피는 불변적이거나 증가하는 반면, 외부에서 충분한 양의 에너지나 정보가 체제 내로 유입된다면 부정 엔트로피(negative entropy)가 될 수 있다는 것이다. 이를 바탕으로 그는 엔트로피로서의 폐쇄체제와 부정 엔트로피로서의 개방체제를 구별하여 일반체제론을 이용하였다(권순환, 2005).

3) 환경적응적 조직처방으로서의 엔트로피 사고

이처럼 엔트로피를 줄이고 항상성을 유지하려면 조직은 개방체제로서의 기능을 수행해야 한다. (개방)체제가 외부로부터 정보나 에너지를 받아들이는 과정인 투입, 투입된 에너지를 자신에게 적절하게 변형시키는 재조직화 과정인 전환, 체제 내에서 변형된 에너지를 환경으로 방출하는 산출 그리고 환류를 통하여 다시 체제 내부로 투입되는 일련의 순환과정의 기능을 수행함으로써 조직 내부의 엔트로피 증가를 억제할 수 있는 기능을 수행해야



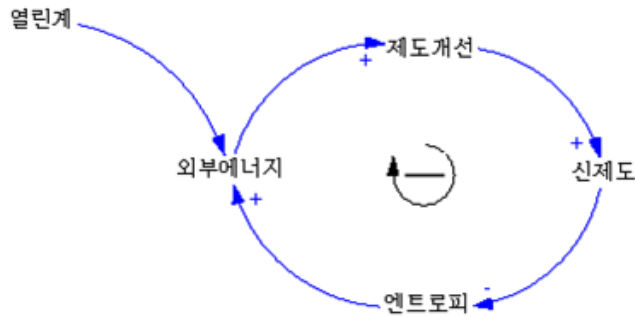
[그림 1] 개방체제로서의 조직의 행동적 특성

하는 것이다. 외부환경 적응을 위한 전략으로서 개방체제로서의 조직을 바라보는 관점과 엔트로피 사고관이 환경적응적 조직처방에 속도감을 낳게 하였다.

흔히 일반체제이론관점에서 조직을 바라볼 때 환경과의 상호관계를 중요시한다. 조직이 불확실한 환경속에서 적응을 하고 생존을 위해서는 환경으로부터 정보나 에너지를 흡수하여 조직 내에서 활용할 수 있는 조직 에너지로 변환시켜 성과물을 낳는다. 이러한 산출물들을 통하여 부정적이거나 긍정적인 환류를 거쳐 환경에너지가 다시 조직에 재투입되는 형태로 조직은 항상성을 유지한다. 환경과 조직의 관계를 그림으로 나타낸다면 위 [그림 1]이 가장 일반적일 것이다.

또한, 환경과 조직의 관계를 개방체제로 보는 관점에서는 조직 내에서 증가하는 엔트로피를 감소시킬 수 있음을 Prigogine이 제시한 산일구조가 있음을 앞서 설명하였다. 이러한 산일구조 형태로 부의 엔트로피(네겐트로피)를 증가시키기 위해서는(엔트로피를 감소시키기 위해서는) 조직내부에 에너지와 물질을 투입하여 조직 내부에 새로운 산출물을 생산하여 끊임없이 재조직화 과정의 노력을 기울여야 한다는 논리이다. 이러한 논리를 그림으로 나타낸다면 [그림 2]와 같을 것이다.

열린 계인 개방체제로서의 조직은 외부로부터 에너지와 물질을 투입하여 새로운 제도를 개발하여 새로운 제도를 조직에 산입하면 조직 내부에서 증가하려는 엔트로피를 억제할 수 있게 되어 조직은 불확실한 환경 속에서 균형을 유지할 수 있어 생존력을 키울 수 있는 것이다.



[그림 2] 환경적응을 위한 조직의 처방적 사고

4. 엔트로피식 조직처방의 부작용

엔트로피의 비가역적 무질서로의 지향적인 특성으로 인하여 엔트로피 증가를 감소시키기 위해서 조직은 환경으로부터 끊임없이 질서 있는 에너지와 정보를 끌어들이 조직에 적합한 산출물로 변환시켜 조직의 생존을 유지하여야 함을 일반체제이론과 그 개념 중에 하나인 엔트로피이론을 접목하여 설명하였다. 그러나 잭 호키키안(2004)이 제시하는 엔트로피의 다음과 같은 특성을 고려한다면 엔트로피의 감소를 위한 노력이 다시 엔트로피의 증가를 가져오는 부메랑 효과에 직면할 수 있음을 알 수 있을 것이다.

① 작은 공간 → 큰 공간일수록 위치 무질서가 높아진다.

일반적으로 입자들이나 분자들은 위치 제한을 거부한다. 예를 들어 밀폐된 방의 공기를 빼고, 공기를 넣고 마개를 닫은 병을 방안에 놓은 다음 다시 마개를 열면 공기 분자들은 작은 병속에 머물지 않고 더 큰 공간 속을 자유롭게 돌아다니고자 하므로 방안에 공기가 퍼지게 될 것이다. 사회도 질서를 유지하기 위해 대략적으로 동일한 원리를 이용한다. 우리는 사회가 판단할 때 허용불가능한 여러 형태의 무질서를 산출하는 사람들의 운동을 작은 면적에 국한시키기 위해 감옥을 짓는다.

② 속도가 커질수록 엔트로피는 증가하고 열을 가할수록 엔트로피가 증가한다.

분자들의 수는 고정시키고 계에 에너지를 공급해도 엔트로피는 증가한다. 에너지가 추가됨으로써 분자들의 속도가 커지기 때문이다. 조직 구성원들 중에서도 과도하게 성취하려 하며, 여러 활동에 관여하며, 점점 더 작은 시간에 점점 더 많은 것을 쑤셔 넣는 사람들은 결국 속도가 빠르고 엔트로피가 높은 삶의 양식으로 인해 몸에 손상이 일어나기 시작한다.

열역학적 계에 에너지를 공급하는 방법 중 하나는 열을 가하는 것이다. 가열하면 분자들이 더 빨리 움직여 계의 엔트로피가 증가한다.

③ 질서→무질서의 과정보다 무질서→질서로 가는 과정이 엔트로피가 높다. 열역학 제2법칙은 세계 전체의 엔트로피를 증가시키는 대가를 치를 각오가 있을 때만 무질서로부터 질서를 만들어내는 시도를 감행할 수 있다고 한다.

엔트로피 법칙의 특성을 제시한 이유는, 조직의 엔트로피를 감소시키기 위하여 환경으로부터의 에너지 투입을 위한 노력이 또 다른 엔트로피를 증가시킬 수 있음을 강조하기 위함이다. 엔트로피는 ‘외계로부터 고립된 물체의 계(系)에서 생기는 변화에서는 계 전체의 엔트로피가 반드시 증가한다는 원리’를 일컫는다. 즉, 어떠한 생태계, 환경, 사회시스템이라 할지라도 이 시스템 내부의 엔트로피는 반드시 증가하기 때문에 궁극적으로는 회복하기 힘든 상태에 진입하게 된다는 것이다. 그런데, 우리는 에너지를 소비하는 환경에 살고 있으면서도 이러한 상황이 지속되는 동시에 발전되기를 바라고 있다.¹⁾ 엔트로피를 줄이기 위해서

는 일이라는 대가를 지불해야 한다. 어지러워진 책상을 정리하려면 우리는 힘을 들여 일해야만 한다. 미지근한 물을 얼음으로 만드는 냉장고는 모터를 돌려 냉매를 순환시키고, 이 냉매가 온도를 낮춰 얼음을 만든다. 물론 이 모든 과정을 하나의 커다란 고립계로 생각한다면 전체 엔트로피는 증가한다. 책상을 힘들여 정리하면 몸에서 열이 나며, 냉장고의 모터가 돌면 역시 열이 난다. 이 과정에서 더 많은 양의 엔트로피가 증가한다(이종필, 2010). 조직 내에서 엔트로피를 감소시키기 위하여 이루어지는 처방 역시 조직 전체의 엔트로피를 증가시킬 수 있다.

III. 조직의 엔트로피식 처방에 대한 시스템 사고 분석

1. 엔트로피식 처방으로서의 내부경영평가기준

근로복지공단이 자체적으로 설정하여 규정한 내부경영평가제도란, 사업운영계획의 효율적 추진과 경영효율화를 실현하기 위하여 평가지표를 설정하고 그에 대한 달성도를 측정·평가함으로써 경영개선을 유도하는 경영관리제도를 말한다. 근로복지공단은 매년 초 각 실국 사업의 내부경영평가지표를 설정하여 그 성과를 평가한 후 성과에 따른 보상과 인사관리에 연계시키고 있다.

재활보상부의 내부경영평가지표에는 고객만족도를 고취시키기 위한 지표가 있는데, 이중 산재처리업무인 최초요양급여신청과 관련한 지표를 살펴보았다. 최초요양급여신청을 중심으로 분석하는 이유는 근로현장에서 사고를 당하여 부상을 입은(혹은 사망하거나) 근로자가 산재보상을 받기 위해서는 가장 먼저 해야 하는 신청이며 이러한 신청이 접수되어 처리가 되면 의료기관에서 신속하게 후속조치를 할 수 있기 때문에 최초요양급여의 처리는 민원인으로 하여금 보상체감을 가장 직접적으로 느끼게 할 수 있는 요인이기 때문이다.

이러한 이유로, 근로복지공단에서는 2006년부터 재활보상부의 내부경영평가에 민원서류처리실적이라는 지표를 신설하였다. 민원서류처리실적이란 최초요양처리의 신속성과 보상관련 전체 민원서류의 기한 내 처리율을 합산하여 반영하였다. 2007년에는 2006년도의 기존지표에 최초요양처리신속성을 업무상 질병에 확대하였다. 2006년에는 처리 신속성에 사

1) 김도훈·홍영교·김새림(2009), “교통체계의 지속가능성과 시스템 사고-전체 엔트로피의 증가속도를 느리게 하기”, 『한국 시스템다이내믹스 연구』 제10권 제3호, p. 10. 연구자들은 교통체계의 지속가능성의 논리를 위하여 엔트로피 법칙을 설명하면서 결론의 제목을 ‘불편한 삶을 즐기기’라고 하였다. 그만큼 성장, 발전, 속도의 기반을 둔 생활보다는 지속을 염두 해 두는 느리고 더딘 생활패턴으로 바뀌어야 하는 인식의 전환을 강조하였다.

고성 재해만을 고려하였다. 2008년에는 2007년도에 신설하였던 업무상 질병에 대한 최초 요양처리신속성 지표를 폐지하고 최초요양처리신속성(재해)과 민원서류기한내처리율을 유지시켰다. 2009년까지 지표의 변동이 없다가 2010년에는 내부경영평가지표명과 그 내용에 있어서 변화를 보였다. 최초요양처리신속성(재해)을 최초산재결정신속성이라고 지표명칭을 바꾸었고, 산재결정신속성 평균 처리일수 기준을 민원서류의 ‘접수일’에서 민원인의 ‘재해일자’로 변경하였다. 이는 최초요양급여신청서의 해당 담당자로 하여금 민원서류 처리속도를 가속화시킨 요인으로 작용하게 한 점이다. 민원서류기한내처리율이라는 지표에서는 전산 보완기간을 30일 이내로 제한하여 실질적으로 30일 이내에 처리된 민원서류만을 평균 처리율에 포함시키겠다는 의미로 이 또한 민원서류 처리의 속도감을 가속시키는 지표였다.

2011년에는 최초산재결정신속성이라는 지표를 폐지하는 대신에, ‘민원서류기한내처리율’에서 ‘민원서류처리신속성’이라는 지표명칭으로 변경하였고, 그 세부내용에 요양·보상·재활민원서류와 최초산재결정처리신속성을 통합하여 포함시켰다.

2012년에는 최초요양급여신청에 대한 신속성을 평가하는 지표를 없애고, 보험급여청구서 처리실적이라는 지표를 신설하였다. 보험급여청구서처리실적이란, 보험급여청구서인 휴업급여, 장해급여, 상해보상연금, 간병급여, 유족급여의 각각 1회분(최초분)의 평균처리 일수의 합에서 처리된 값이 있는 보험급여청구서 개수로 나누어 산정을 하는데, 보험급여 청구서 목표 처리일수를 부여하여 그 목표에 도달할 수 있도록 촉구하려는 성격이 짙다고 볼 수 있다. 이상 2006년도부터 2012년까지의 재활보상부 민원서류처리와 관련하여 신속성과 관계된 지표 변화의 추이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 민원서류 처리 신속성 관련 내부평가지표 요약

년도	지표명칭	가중치	주요내용	특징
2006년	민원서류처리실적	14.5	최초요양처리단축정도+민원서류기한내처리율	최초요양서류는 사고성 재해이고 민원서류기한내처리율의 민원서류는 보상관련 전체서류
2007년	최초요양처리신속성 (재해)	8	사고성 재해의 최초요양신청서의 신속한 처리노력을 평가	전년도와 동일
	최초요양처리신속성 (질병)	2	업무상 질병의 신속한 처리노력을 평가하는 지표	업무상 질병에 처리속도의 신속성 평가 신설
	민원서류 기한내 처리율	10	민원서류의 신속한 처리노력을 평가	전년도와 동일
2008년	최초요양처리신속성 (재해)	17	사고성 재해의 최초요양신청서의 신속한 처리노력 평가	고객만족제고를 위한 가중치 상향조정
	최초요양처리신속성 (질병)	-	폐지	폐지
	민원서류기한내처리율	17	민원서류의 신속한 처리노력을 평가	고객만족제고를 위한 가중치 상향조정
2009년	최초요양처리신속성 (재해)	17	사고성 재해의 최초요양신청서의 신속한 처리노력 평가	전년도와 동일
	민원서류기한내처리율	17	민원서류의 신속한 처리노력을 평가	전년도와 동일
2010년	최초산재결정신속성	3	사고성 재해의 최초요양급여 신청서의 신속한 처리노력 평가	평가기준이 민원서류의 접수일에서 재해일로 변경
	민원서류기한내처리율	17	보상관련 민원서류의 신속한 처리노력 평가	접수일로부터 30일 이내 처리된 민원서류만 평가
2011년	최초산재결정신속성	-	폐지	폐지
	민원서류처리신속성	15	지표명·세부내용변경	보상민원서류와 최초산재결정처리신속성 지표를 통합
2012년	보험급여청구서처리실적	15	최초산재결정신속성과 민원서류처리 신속성을 폐지	휴업급여, 장해급여, 상병보상연금, 간병급여, 유족급여 최초분의 처리실적으로 평가
2013년	보험급여청구서처리실적	15	보험급여의 신속하고 공정한 지급을 위한 보험급여 청구서 처리	2012년과 동일

자료: 근로복지공단 기획부 발체정리

2. 산재보상의 신속처리율의 경평기준(공공기관의 고객만족이라는 어휘 수용에 대한 고민)²⁾

1) 공공기관에서의 고객만족

근로복지공단의 재활보상부에서 민원인으로부터 산재신청이 들어오면 산재처리 담당자들은 해당 민원이 산업재해보상보험법의 규정에 맞는지 검토한 후 산재승인 처분을 한다. 반대로 산재보상의 수급권 자격이 없으면 산재보상에 대한 불승인 처분을 하도록 되어 있다. 앞 절의 표에서처럼 2006년도부터 내부경영평가지표에 최초요양처리단축정도라는 지표를 내세워 산재보상에 대한 신속성을 강조하기 시작하였다. 산재신청에 대한 신속성은, 민원인 입장에서 보면 민원서비스 만족도를 가장 실감할 수 있는 요소일 거라 생각된다. 그러한 ‘의미의 가시성’ 때문에 민원서비스 만족도를 ‘고객만족’이라는 용어로 사용하면서 재활보상부의 최초 산재처리의 신속성을 강조하기 시작하였다. 공공기관에서의 행정행위를 함에 있어서 고객이라는 용어를 사용하는 것이 합당한 것인지 고민해 볼 필요가 있다.

먼저, 국어사전에서의 고객(顧客)이라는 말은 ‘상점 따위에 물건을 사러오는 손님’이라고 정의한다. 물건을 사러온 손님은 물건의 품질 및 손님을 대하는 상점 주인의 서비스 즉, 재화와 용역을 살피본 후 화폐를 통하여 교환을 행하는 구입행위를 하는 것이다. 고객이 활동하는 영역은 시장인 것이다. 손님을 많이 확보하기 위하여 상점주인은 최상의 품질과 서비스를 제공하여 손님인 고객에 대한 만족도를 끌어올리기 위한 노력을 하게 되고, 손님은 품질과 서비스가 좋은 상점을 찾게 되어 거래가 이루어지는 것이다. 고객의 정의를 볼 때, 손님인 고객은 공공기관의 영역보다는 재화와 용역이 오고가는 시장의 영역에서 사용하는 용어가 옳은 행위로 보인다.

2) 산재보상과 고객만족의 영역

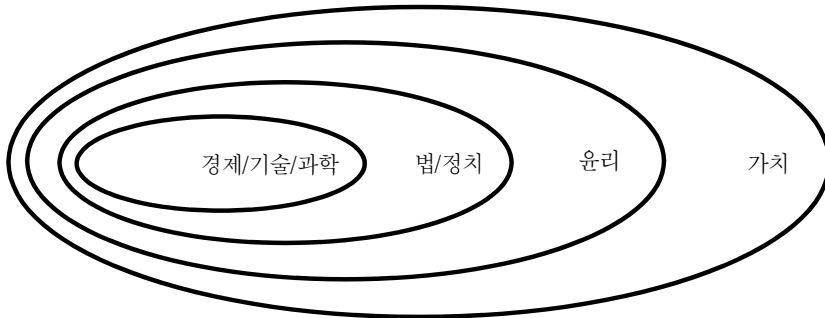
고객만족이라는 용어와 그 개념논리를 공공기관에서 사용하는 것이 적절한 것인지에 대

2) 고객만족도 조사의 도입배경은 1999. 8월 기획재정부는 공기업 서비스의 ‘고객만족’실적을 평가하기 위하여 공기업 고객만족 평가모델을 개발하였으며, 1999. 9월 한국전력공사 등 19개 경영혁신대상 공기업에 대해 고객만족도 조사를 처음 실시함. 고객만족 경영 마인드 확산을 통한 고객중심의 서비스 구현과 고객만족 극대화를 위한 공기업간 경쟁적 환경을 조성하여, 공기업 경영 투명성을 높이고 공기업의 경쟁력을 제고함으로써 경영혁신을 촉진시키는 것을 목적으로 함. 고객만족도 조사결과를 기관경영실적평가 및 기관장경영실적평가 등에 반영하기로 함. 2004년부터 정부산하기관이 ‘정부산하기관관리기본법’에 의해 고객만족도 조사 대상기관으로 포함되었음. 공공기관 고객만족도 조사는 제3의 기관인 한국조세연구원 공공기관연구센터로 일원화 됨(한국조세연구원 공공기관연구센터(2013), 공공기관 고객만족도 조사 공정성 제고, ‘13년 7월 공공기관정책동향 발췌 내용).

한 고민을 위해서는 앙드레콩트-스푹빌의 논리가 필요할 것이다. 앙드레콩트-스푹빌(2010)은 ‘자본주의는 윤리적인가’ 라는 물음으로 과학이나 기술의 영역에서나 정치나 법의 영역에서나 옳고 그름의 잣대를 언급하거나 기대하는 것은 의미가 없다고 한다.

그는 윤리를 논하기 위하여 사회의 영역(차원)을 크게 네 가지로 나누었는데, 첫 번째 영역(차원1)은 경제학-기술-과학적 영역이다. 하나의 상품에 대한 가격결정이나 복제기술에 대한 방법을 논하는 영역이다. 이 영역에서는 가격이 어느 정도로 유지되어야 한다든가, 복제기술을 허용해야 하는가 등의 가치를 논하는 영역이 아니다. 그래서 이러한 경계를 긋기 위하여 두 번째 차원의 영역이 법-정치적 영역(차원2)이다. 이 영역에서는 합법적인 것과 합법적이지 않은 것, 법을 만들 수 있는 사람들과 법을 만들 수 없는 사람들이 있다. 이 영역에서도 법률만능주의자나 주권이 국민에게 있다는 논리로, 국민은 법과 헌법을 수정할 수 있는 완벽한 자유를 갖고 있다. 그런데 주권은 자신의 경계를 그늘 능력이 결여되어 있어 민주주의 내에 민주주의의 경계가 없게 된다. 이 두 번째 영역의 경계를 구분해 주는 세 번째 차원이 윤리의 차원(차원3)이다. 마지막 영역은 윤리의 영역과 다시 경계를 짓는 가치의 영역(차원4)이다.

고객의 정의에서 살펴본 것처럼 고객만족의 개념은 재화와 용역의 가치를 매겨주는 시장의 영역에서 논할 대상이다. 고객의 입장에서는 구입하고자 하는 재화나 용역의 가치가 기대에 미치지 못하면 다른 상점으로 발길을 돌리면 그만이다. 이 영역에서는 고객으로 하여금 의무나 당연함의 부담을 갖게 하지 못한다.



[그림 3] 고유가치의 영역

[그림 3]과 같이 고객만족의 개념은 경제/기술/과학의 영역이며, 산재보상처리하는 법/정치의 영역이라고 할 수 있다. 그림처럼 경제/기술/과학의 상위영역이 법/정치의 영역이며 다시 윤리의 영역이 법/정치의 경계를 긋고 가장 상위의 영역이 가치라고 볼 수 있다. 즉, 상위의 영역일수록 하위 영역에서 생각할 수 없는 논리가 철학을 제공해 준다. 예를 들어 시

장만능주의(경제/기술/과학 영역)에 의한 사회의 양극화를 방지하기 위하여 법에 의한 규제와 제도(법/정치 영역)를 만들어내는 형태를 생각할 수 있다.

근로자가 업무 중 부상이나 질병에 노출되었을 때 적용되는 산재보상은 그 보상 수혜자인 수급권자는 산업재해보상보험법에 규정되어 있다. 업무 중 부상을 당하거나 질병에 이환되거나 심지어 사망하는 경우에 사회보험 중 산재보험으로만 적용을 받아야 한다. 이는 법에 정할 때 정치적으로 합의되어 입법화된 것이기 때문이다.

산재보상을 다루는 근로복지공단의 영역은 고객만족이라는 개념이 통용되는 경제나 시장의 영역이 아니다. 법과 규정을 통하여 산재환자를 관리하는 산재보험법을 매개로 하는 법/정치의 영역인 것이다. 법/정치의 영역에서는 자유보다는 의무와 책임이 따르게 된다. 법/정치의 차원에서는 재화나 용역의 서비스에 만족하지 않는다고 하여 법에 규정된 의무나 노력을 피할 자유가 주어지지 않는다. 하지만 근로복지공단의 재활보상부에서는 경영지표로 산재처리의 신속성을 내세워 고객만족제고에 노력을 하면서 신속하고도 공정함을 동시에 추구하려 하고 있는 것이다. 속도감을 내세우는 신속성을 강조하다보면 시간을 들여 신중하게 고려해야 하는 법 적용의 공정성에 손상이 가해질 수 있다. 문영미(2011)는 평가제도의 부작용 사례를 들었는데, 1980~1990년대 미국의 대형병원들이 병원의 투명성을 높이는 획기적인 시도로 환자의 사망률을 공개하기로 합의를 했으나 사망률을 낮추는 데에만 집중하는 바람에 위중한 환자의 기피, 실험적인 임상치료나 난치병 진료의 중단 같은 환자의 유형, 실험적인 치료의 시도, 진료의 수준과 같은 다양한 요인에 영향을 미쳤다. 대학평가에 있어서도 실제로 많은 대학들이 평가항목에 빠져 있는 부분에 대해서는 전혀 관심을 기울이지 않기 때문에 대학을 평가하려는 시도가 모든 대학들을 차별성이 없는 비슷비슷한 모습들로 만들어나가고 있다는 것이다. 근로복지공단 재활보상부의 산재보상처리의 신속성에 강조를 두는 평가는 각 지사마다의 민원서류의 양적 질적인 고려 없이 신속하게 보상처리에만 신경을 쓰게 되어 접수된 산재신청의 서류를 꼼꼼하게 검토하는 공정성의 가치는 도외시 되는 것이다.

바로 이러한 공정성의 손상이 엔트로피이며 그 엔트로피의 결과물이 산재보상에 대한 부정수급의 증가인 것이다.

3. 정적(+) 엔트로피 증가물인 부정수급

1) 부정수급 현황

근로복지공단은 2009. 1. 1.자로 근로복지공단 보험계획팀(보험관리본부) 내에 보험조사팀을 설치하고 2010. 4. 28.부터 보험조사팀을 부정수급조사부로 개편하여 산재보험 부정

수급에 적극적으로 대응한 결과, 2009년 57건 25억원, 2010년 94건 115억원, 2011년 175건 255억원, 2012. 10월말 현재 178건 289억원의 부정수급을 적발하였다.

2009년부터 2012년까지 신고(제보)에 의한 적발금액과 근로복지공단 자체 내 기획조사를 실시하여 적발한 금액은 다음과 같다. 표에서 예방금액이란 부정수급자인 연금수령자가 해당하는 연령대의 기대여명을 반영하여 산정한 금액을 말한다. 아래의 표는 최초요양급여 신청뿐만 아니라 근로복지공단에 청구하는 모든 보험급여 청구건을 포함한 적발건수와 금액을 나타낸다.

〈표 2〉 연도별 부정수급 적발실적

연도	적발건수	적발총액		
		소계	징수결정액	예방금액
총계	504	68,605	23,931	44,674
2009년	57	2,543	1,243	1,300
2010년	94	11,574	3,450	8,124
2011년	175	25,563	8,946	16,617
‘12년 10월	178	28,925	10,292	18,633

자료: 산재보험 부정수급적발 사례집(2012)

(단위: 건, 백만원)

아래의 표는 부정수급 중에 최초요양관련만을 발취하였다. 최초요양급여의 부정수급 적발유형을 살펴보면, 재해경위조작이 83건으로 가장 많으며, 그 다음에 근로자 조작, 사업장 바뀌치기의 순으로 많음을 알 수 있다. 또한 최초요양급여의 부정수급 건들은 모두가 사고성 재해를 입었다며 산재신청을 한 건들이다. 근로복지공단의 담당자 입장에서는 업무상 질병을 판단하는 서류보다는 고려해야 할 사항들이 적은 반면, 주의를 기울이지 않고 접수된 서류내용만을 믿고 처리하게 되면, 근로복지공단의 담당자를 기망하여 서류를 조작할 수 있는 개연성이 많아질 수 있다. 이러한 점에서 신속성을 강조하게 되면 공정성을 놓칠 수 있다. 민원서류처리의 신속성을 추구하다보면 고객 입장에서는 만족스러워할지 모르겠지만, 산업재해보상보험법에 의하여 적용을 받아야 한다는 정당한 수급권자의 법적 의무감을 저버리게 된다.

〈표 3〉 부정수급 적발유형³⁾

구분	적발유형	계	2009	2010	2011	2012
최초 요양 관련	최초요양관련 소계	188	44	60	55	29
	근로자 조작	42	5	10	15	12
	급여 50%징수	3	1	2		
	사업장바뀌치기	25	7	8	8	2
	공사금액조작	4	1		2	1
	담당자업무미숙	2		1		1
	성립일조작	1		1		
	재해경위조작	83	24	28	23	8
	재해일조작	2		1		1
	재해자바뀌치기	6	3	2		1
	제3자명의도용	4			2	2
	승인상병착오	4		2	2	
	평균임금조작	4		3	1	
	휴업급여부정수급	4	2		1	1
	기타(요양관리 등)	4	1	2	1	

자료: 근로복지공단 부정수급조사부 내부자료

2) 신속성 위주의 최초요양신청처분 사례

최초요양신청서의 처리속도를 강조하는 만큼 산재보상을 받지 말아야 되는 대상이 실제로 수혜자가 되는 공정성에 손상을 입히는 처분이 생길 여지가 상존한다. 특히 사고성 재해의 산재신청은 신속성에 초점을 둔 고객만족이라는 조직 내의 분위기로 인하여 산재보상 서류의 서식에 기재된 사항에 특별한 하자가 없으면 주의 깊게 살펴보지 않을 개연성이 높아지는 것이다. 사고성 재해로 인한 산재보상 신청서가 접수되면, 반드시 짚고 넘어가야 할 단순하지만 중요한 절차가 있다.

① 재해자의 병원 초진기록지의 문진사항, ② 재해자가 사업주와 부부관계인지 등 근로자 여부, ③ 건설현장에서의 현장소장(일명 오야지)의 근로자성 여부, ④ 건강보험수진내역 검토, ⑤ 임금의 지급형태 등이 있다. 이 다섯 가지만을 검토하는 것만이라도 소요시간이 요구된다. 첫 번째인, 재해자의 병원 초진기록지의 문진사항에 대한 검토는 병원의 기록 외

3) 최초요양과 관련하여 2000년부터 2005년 사이에 발생한 부당이득 발생현황을 보면, 210건에 부당이득금은 6,119,037,520원임.

에도 119 구급 증명원이나 경찰서의 사건사고사실확인원 등 업무와 관련성의 유무에 대한 중요한 자료라고 할 수 있다. 실제로 공단에서 처리하여 적발된 내용 중에는, 공사현장에서 넘어져 다친 것으로 재해경위를 기재하여 산재보상을 받았지만, 조사결과 퇴근 후 집근처에서 술을 마시고 재해자 자신의 집에서 넘어지면서 어항유리에 다리를 다친 사실이 확인되었다. 이러한 서류는 처분 초기에 사고 직후 최초 내원한 병원기록에 대한 확인을 하였더라면 업무와의 비관련성을 확인할 수 있었을 것이다.

두 번째로, 재해자가 근로자인지의 여부는 부부기간, 형제기간, 부부기간 등 산재신청 서류에 기재된 사항이 사실인지 확인할 필요가 있다. 실제로, 사업주가 친아들을 명목상 사업주로 지정해 놓고 사업장의 실질적인 운영은 재해자가 한 것으로 드러나 근로자에 해당되지 않은 사실이 적발되기도 하였다. 세 번째인 건강보험수진내역 검토의 절차는 재해자의 상병이 재해자 본인이 원래부터 지니고 있던 상병인 것일 수 있기 때문에 지나칠 수 없는 사항이다. 예를 들어, 원래 어깨의 습관성 탈구가 있던 자가 일반인이라면 특정 부위의 탈구가 오지 않을 경미한 충격으로 인하여 탈구가 되어 수술까지 받았다면 이는 해당 재해자의 기존 질병을 간과한 셈이 된다. 또한 기존에 개인적인 교통사고를 당하여 생긴, 재발율은 높고 치유율은 낮은 골수염과 같은 상병을 인정해 준다면 이는 재해자의 기존 치료내역에 대한 검토를 하지 않은 셈이다. 그 밖에 재해자의 임금수령 형태에 따라 근로자가 아닌 개인사업자의 신분이 될 수 있어 산재보상의 수급 대상자가 될 수 없다. 실제로 2012년 부정수급조사부에서 배달대행업체 소속 재해자를 대상으로 기획조사를 벌인 바, 임금을 지급받는 근로자에 해당되지 않음에도 근로자로 착오 인정하여 산재보상이 지급된 건들이 다수 발견되었다.

3) 기획조사⁴⁾ 사례로 본 부정수급유형⁵⁾

근로복지공단 부정수급조사부에서는 제보사건을 조사하던 중 산재보험 브로커가 개입되어 있는 기획사기의 정황을 포착한 후 서울경찰청과 합동 조사를 벌인 결과, 산재브로커를 비롯하여 60여명의 보험범죄자를 검거하는 성과를 얻기도 하였다. 기획조사의 결과, 최초 요양신청에 대한 부정수급자들의 수법이나 그 특성에 대하여 몇 가지를 소개하면 다음과 같다.

4) 부정수급조사업무처리규정 제15조 규정에 바탕을 두고 있다. 15조 내용은 ‘언론보도 등을 통하여 인지된 취약 업무분야나 보험범죄 발생 개연성이 높은 분야에 대하여 기획조사를 실시 할 수 있다.’

5) 허위 기획 산재사기 합동 기획조사(2012) 관련 보고서 내용을 발췌 요약함.

(1) 1인이 다빈도의 산업재해이력 보유

대다수의 재해자가 2회 이상의 산업재해를 입은 이력을 보유하고 있으며 특히 브로커 역시 최소 2회 이상의 재해이력을 보유하는 특성을 보였으며 브로커 및 허위재해자들은 과거 산업재해의 보험급여 수령을 받으면서 허위재해를 위한 경험학습으로 삼았다.

(2) 1인의 사업주가 다수의 사업장의 대표

재해를 조작하고 가공하기 위하여 브로커가 직접 사업주로 행사하여 일시적 사업장을 개설하기 위하여 특별한 자본과 설비가 필요 없는 야외 단발성 계절유기사업을 주로 활용하였다.

(3) 동반재해 및 사업장 바뀌치기를 통한 사고조작

사고유형이 한사람이 넘어지거나 추락하면서 동료 근로자(들)을 접촉 또는 덮치는 방식으로 일회의 충격으로 다수의 사람이 동반하여 사고를 당하는 형태를 띠었다. 동반재해를 다시 허위사고 알리바이용 동반재해와 제3자 끼워넣기용 동반재해로 나눌 수 있다. 허위사고 알리바이용 동반재해란, 사고사실 자체가 없었음에도 허위사고 알리바이 증명을 위해 주로 동반재해(2인1조)형태로 사고가 난 것처럼 사고경위를 조작함을 말한다. 제3자 끼워넣기용 동반재해란, 예를 들어 실제 사고현장이 ‘경기 분당 판교신도시 공사현장’임에도 ‘강원 원주시 잣채취현장’에서 사고가 난 것으로 사고경위를 조작하고 제3자인 일반인을 재해자로 끼워 넣은 형태를 말한다.

(4) 사전조작이 용이하게 재해자를 브로커 지인이나 가족 친인척으로 구성하여 조작

허위재해자들 대부분이 브로커를 중심으로 브로커의 처, 동생, 작은 아버지, 내연녀, 전 처 등 사전 공모가 용이한 지인이나 가족 친인척으로 구성되었다.

(5) 염좌승인 후 타인의료영상으로 전원 및 추가상병승인 받아 요양기간 연장

허리나 목 부위에 일단 ‘염좌’라는 최초요양승인 결정을 받고 병원을 옮긴 뒤 타인의 영상필름을 이용하여 추가상병신청을 하는 수법을 이용하였는데, 이는 목과 허리부위의 치료는 주관적인 통증의 정도에 따라 요양기간을 장기화할 수 있다는 개연성을 악용한 것이다.

4) 산재보상제도의 대외적 노출인 동향보고⁶⁾ 추이

근로복지공단 각 지사의 재활보상부로부터 부정수급조사부에 들어오는 동향보고서의 내용을 살펴보면, 외부수사기관에서 근로복지공단의 처분 내용 자료에 대해서 요청하는 자료가 대부분이다. 2011년도에는 인천지방경찰청 수사과에서 의료기관 목록 및 처분결과 현황을 요청하였고, 그 외 여러 건들이 각 지역에 소재한 경찰서로부터 자료 요청이 들어왔다. 2012년도 건 중에 창원지방검찰청진주지청에서는 근로복지공단에서 부정수급 사례를 소개한 ‘산재보험 부정수급사례집’을 요청하기도 하였다. 특히 2012년도에는 서울경찰청 외사과 국제범죄수사대에서 경인관내 특정 지사 재활보상부를 예고도 없이 방문하여 압수수색 영장 집행을 하였다. 특기할만한 것은, 2013년 초에 광주지방검찰청으로부터 해당 지사에 산재 장애급여자 357명에 대하여 처분한 장애관련서류를 요청하였다.

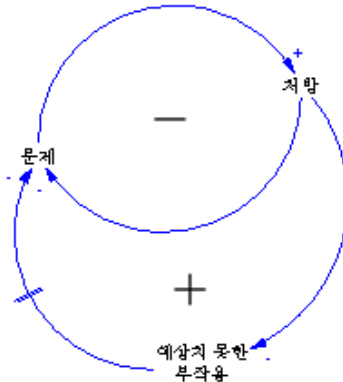
이러한 동향보고에 대한 추이를 살펴보면, 외부 수사기관에서 근로복지공단에서 처분한 산재보상 자료에 대하여 요청하는 사례가 많아졌으며 그 빈도와 범위가 커졌음을 알 수 있다. 근로복지공단 부정수급조사부가 있기 전에는 산재보상업무라는 행정처분에 대하여 주로 자체업무감사를 통하여 근로복지공단 내에서 스스로 교정 내지는 자정기능을 수행하였으나, 근로복지공단 부정수급조사부에서 산재보상 부정수급에 대한 사건을 처리하면서 외부 수사기관에 수사의뢰 내지는 형사고발 조치를 병행하고 있다. 타 기관에 대하여 업무협조가 많아진다는 것은, 근로복지공단의 산재보상 업무가 외부기관에 그만큼 노출되고 있다는 의미일 수 있다. 노출에 대한 우려를 언급하는 이유는, 외부기관에 최대한 노출을 줄이면서 산재보상에 대한 소극적인 처분을 행해야 한다는 의미가 아니다. 엔트로피의 관점에서 본다면, 산재보상 업무 처리의 신속성을 강조한 결과, 근로복지공단 산재보상 업무에 대한 무질서를 더 키웠다는 의미이기도 하다. 근로복지공단 내에서의 자정노력으로 충분히 줄일 수 있는 무질서의 정도가 이제는 근로복지공단 조직 내부에서 관리할 수 없을 정도로 무질서의 정도나 그 범위가 확산되었음을 추정해 볼 수 있는 것이다.

4. 엔트로피식 처방에 대한 시스템 사고분석의 인과지도

하나의 시스템은 시스템 내의 요인(elements), 상호연결성(interconnections), 목적(function or purpose)으로 구성되어 있다(Meadows, 2008). 시스템 사고는 문제 요인들의 순환적 인과관계(circular causality)와 피드백 루프(feedback loop)를 강조한다. 또한 이러한 요인의 상대

6) 근로복지공단에서 발생하는 각종 사건·사고 및 언론보도 동향 등에 대하여 신속한 보고를 통하여 조기에 적절한 대응방안을 마련하기 위하여 동향보고 처리절차에 관한 지침을 마련해 놓고 있음(동향보고 처리절차에 관한 지침).

적 중요성이 고정되어 있는 것이 아니라 시간의 흐름에 따라 변하는 것으로 본다(김도훈 외, 1999).

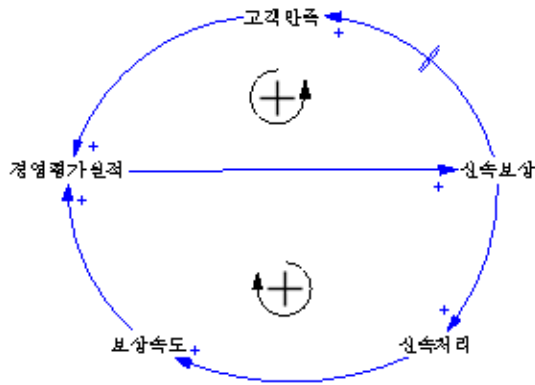


[그림 4] 처방에 대한 실패의 인과지도

[그림 4]는 시스템 사고의 기본틀(Toolbox) 중에 실패하는 처방에 대한 것이다. 문제가 발생하면 처방이 증가하고 문제가 해결된다. 이는 윗부분의 음의 피드백 루프에서 이루어지는 작용이다. 그러나 장기적으로는 보다 큰 원을 그리는 양의 피드백 루프가 돌아가면서 예상치 못한 부작용이 나타나기 시작한다(김동환, 2004). 모든 조직은 문제가 발생하면 처방으로 대응을 한다. 그 처방이 시간이 흐르면서 예상치 못한 부작용을 낳아 결국에는 처방의 효과가 새로운 처방을 낳게 하는 악순환의 불씨가 되기도 한다. 디트리히 되르너(2007)는 인간이 미래를 예측하는 데 사용하는 물리적 메커니즘을 ‘순간에 바탕을 둔 추론’과 ‘중심 사안에 집착하는 경향’이라고 소개한다. 이러한 경향은 조직 구성원들로 하여금 지금 현재의 문제에 대한 처방이 앞으로 지속적인 효과를 발휘할 것이라고 단순하게 사고하게 할 것이다. 또한 일부 연구자는 어떠한 문제를 해결하기 위한 최선의 시도가 오히려 예기치 못한 나쁜 결과나 또 다른 문제를 초래하는 우로보로스 효과(ouroboros effect)를 소개하면서 우로보로스 효과에서 보이는 피드백 루프를 찾고자 시스템 사고로 접근하는 분석도 찾아볼 수 있다(홍영희 · 김태연 · 이만형 · 최남희, 2013). 그러나 본 연구에서 지적하는 근로복지공단 재활보상부의 고객만족 제고방향이라는 처방은, 실패하는 처방이라는 시스템 사고의 기본틀과는 처음부터 차이를 보인다. 근로복지공단의 재활보상부의 산재승인여부의 업무인 최초요양급여신청에 대한 신속성의 강조는 조직 내부에서 처방이 필요한 문제에 해당되지 않는 것으로 보는 것이 본 연구자의 관점이다. 어떤 사안에 대한 문제는 작위에 대한 결과물이라고 할 수 있다. 그 결과물에 대한 교정을 위한 것이 처방이다. 반대로, 부작용

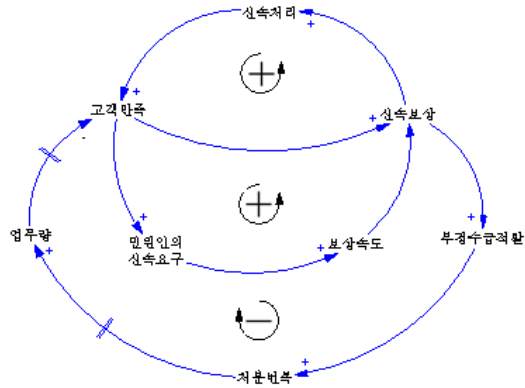
위에 대한 결과물은 당연히 없으며 문제도 없게 된다. 법과 규정을 토대로 산재보상의 적절성을 처분하는 법적 영역에서, 시장영역에서 다루는 고객만족을 위한 신속성의 강조는 부작위의 영역을 작위의 영역으로 무리하게 이동시킨 결과가 부정수급의 증가라고 할 수 있는 것이다. 인과지도에서도, 기본틀과는 다르게 문제와 처방이라는 관계가 음의 피드백인 균형관계로 대상을 보지 않고, 신속보상과 고객만족이라는 양의 피드백 관계로만 인식하여 그 출발점부터 다른 것이다. 즉, 근로복지공단의 소관업무 중 최초요양급여신청에 대한 신속한 처리를 내부경영평가지표로 삼아 고객만족도를 올리고자 한 조직의 생존전략이 부정수급적발 건수가 증가하는 부작용이 발생하였음을 발견할 수 있었다. 이는 법규 해석을 주로 하여 행정처분을 행하는 공공기관의 공정성이 신속성과 고객만족이라는 시장가치의 영역에 잠식당한 것과 같다. 신속성이라는 가치의 강조가 부정수급이라는 부작용을 낳게 하여 오히려 조직의 대외적인 신뢰도가 떨어질 우려가 높아진 것이다.

1) 재활보상부 관점



[그림 5] 보상부서의 신속보상에 대한 인과지도1

우선 재활보상부 관점에서는 고객만족을 위한 내부경영평가지표가 신속보상이기 때문에 산재신청서인 민원서류를 보다 신속하게 처리하게 될 것이다. 이에 민원인들은 더욱 더 신속한 보상을 요구하게 되어 신속처리에 가속도가 붙게 되는 것이다. 재활보상부라는 실무 부서에서는 균형을 생각하거나 속도를 제어할 수 있는 장치가 없게 되는 것이다. [그림 5]에서 보는 것처럼 재활보상부에서는 양의 피드백 루프가 지배하게 되고, 신속보상을 통하여 고객만족을 기대하는 목표 자체에 양의 피드백이 지배하고 있는 것이다.



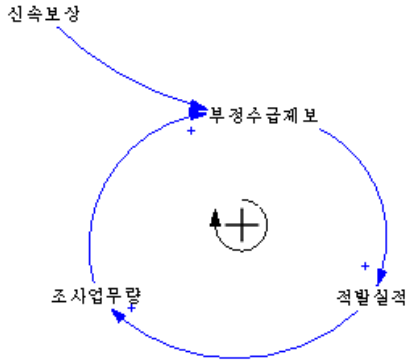
[그림 6] 보상부서의 신속보상에 대한 인과지도2

하지만, 산재보상업무인 최초요양급여처리의 신속성이 시간이 흘러 나타난 피드백을 근로복지공단의 담당부서인 재활보상부의 관점에서 살펴보면 [그림 6]과 같이 나타낼 수 있다.

근로복지공단의 재활보상부에서는 내부경영평가지표인 최초요양급여의 신속처리를 제고성을 높이기 위하여 공정성의 가치보다는 신속하게 처리함으로써 고객만족도를 올릴 수 있다. 신속보상과 고객만족 간에는 서로 선순환관계에 놓여지게 된다. 하지만 시간이 흐를수록 부정수급적발 건수가 많아지고 보상처리에 대한 처분의 번복으로 인하여 부서 내 업무량은 늘어나고 신속보상은 어려워지게 되지만 내부경영평가지표인 신속성의 가치강조로 인하여 공정성은 등한시 하게 되고 신속성만을 계속 강조하게 되어 결국 선순환 루프는 음의 피드백 루프에 지배당하게 된다.

2) 부정수급조사부 관점

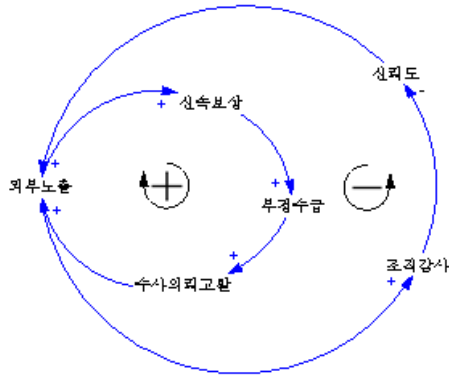
산재보상의 최초요양급여신청의 신속처리가 고객만족으로 이어지게 한 논리가 부정수급이라는 부작용이 나타났지만 근로복지공단의 특정부서인 부정수급조사에서는 이러한 부정수급이 부서의 생존논리를 뒷받침해주는 논리모순이 나타난다. 부정수급조사부에서는 신고자로부터 부정수급제보가 증가하면 적발실적도 많아지고 조사업무량 역시 증가하여 조직부서의 존재감이 부각되는 것이다.



[그림 7] 부정수급 적발부서의 인과지도

또한 부정수급에 대한 적발업무를 수행하는 과정에서 조직 내부의 부정비리가 나오는 경우도 있다. 결국 신속보상은 조직 자체적으로 부정을 낚게 하면서 동시에 그 부정을 자체 처리하는 비효율적인 행정을 낚게 한 것이다.

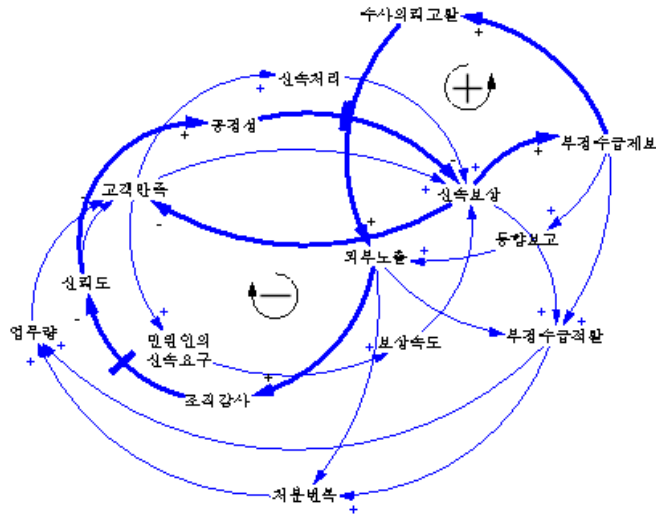
3) 근로복지공단조직의 관점



[그림 8] 신속보상에 대한 대외이미지 인과지도

근로복지공단에서 산재보상의 신속성은 부정수급 건수를 증가시켜 관련수사기관에 해당 부정수급자에 대하여 수사의뢰고발을 하게 되고, 이는 조직외부 환경에 노출빈도를 갖게 하여 외부 사정기관의 감사목적의 명분이 될 수 있어 조직의 대외 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다. 즉, 근로복지공단이 고객만족이라는 외부환경에 적응하기 위하여 자발적으로 산재보상의 신속성을 강조하여 고객만족을 높이려는 생존전략을 사용하였으나 오히려 조직 생존에 위협이 되는 전략을 사용하게 되었다는 점이다.

조직생존을 위한 엔트로피 전략 차원에서 보더라도 신속성의 강조는 결국 부정수급의 증가로 이어져 근로복지공단의 본래 행정처분의 신뢰성을 잃어 외부기관으로부터 감사의 대상이 될 수 있는 개연성이 높아진다. 이는 조직 내부의 제도 개발이 잘못된 방향으로 설정되면 조직을 살리는 것이 아니라 스스로 조직을 도태시키는 독이 될 수 있는 것이다.



[그림 9] 신속보상이 조직에 미치는 인과지도

[그림 9]는 단기적으로는 신속보상이 고객만족을 충족시켜주는 듯하지만, 장기적으로 신속보상은 부정수급 건수를 증가시켜 외부사정기관에 조직이 노출되어 신뢰도 같은 대외 이미지를 손상시키게 되어 결국 근로복지공단 보상처분의 공정성에 손상을 가져와 조직의 존립취지에 악영향을 끼칠 수 있다는 것이다. [그림 9]의 우측 상단 양의 피드백 루프에서 왼쪽 하단의 음의 피드백 루프로의 인과지도를 나타낸다. 조직의 신뢰도는 곧 업무처분의 공정성과도 연계되기 때문에 신속보상이라는 경영평가지표는 조직의 내부 엔트로피를 증가시키는 요인으로 작용한 것이다.

IV. 결론 및 조직의 엔트로피식 처방에 대한 시사점

근로복지공단 재할보상부문의 부정수급 증가현상의 자료를 토대로 조직의 엔트로피식 처방에 대한 고정관념과 그에 대한 부작용을 찾고자 하였다. 근로복지공단 부정수급조사부

의 내부 자료와 그 사례 등을 통하여 조직 내부의 엔트로피를 줄이기 위한 처방이 오히려 조직 내부의 무질서를 더 증가시킬 수 있음을 살펴 보았다.

김동환(2004)은 시스템 사고의 궁극적인 목적은 시스템을 변화시킬 수 있는 전략을 발견하는 데 있으며, 전략가라면 음의 피드백 루프에 속한 변수 값을 선부르게 변화시키려는 시도는 처음부터 하지 말아야 하고 시스템을 쉽게 변화시킬 수 있다는 망상을 버리는 것이 전략의 출발점이라고 하였다. 근로복지공단의 부정수급사례를 소개한 이유는 엔트로피의 감소노력이 오히려 엔트로피를 증가시킬 수 있다는 점은 조직변화의 전략 지점을 잘못 찾았다는 의미로 해석할 수 있다. 이 같은 사례를 통하여 조직관리 측면에서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 엔트로피의 개념적 측면에서 무위의 부작위도 엔트로피를 증가시키지 않을 수 있다는 점에서 그 자체로 제도(정책)라고 할 수 있다는 점이다. 앞서 제시한 엔트로피의 특성 중, 질서→무질서의 과정보다 무질서→질서로 가는 과정이 엔트로피가 높다고 하였다. 엔트로피의 특성상 어찌든 질서에서 무질서로 가는 과정은 무위(inaction)이며 부작위일 것이다. 반면, 무질서인 상태를 질서로 바로잡으려는 노력이 행위(action)이며 작위라고 할 것이다. 그런데 사람들은 가만히 놔두는 것보다는 무언가를 행하고 변화를 주고 노력을 해야 변화이며 발전이라고 생각한다. 시스템 사고의 관점에서 표현한다면, 엔트로피를 줄이고자 하는 사고는 양의 피드백이 지배하는 관점이다. 조직발전에만 모든 가치를 두는 세계관은 조직 내부의 엔트로피를 증가시키는 오류를 범할 수 있다는 말이다.

둘째, 고객만족과 같은 사조직의 경영 개념을 공조직의 운영개념으로 치환할 경우 좀 더 신중할 필요가 있다는 점이다. 산재보상 공공영역에 속하는 대상을 사적 영역의 대상인 고객만족을 높이기 위하여 신속보상이라는 변수로 속도화 함으로써 단기간 내에 성과를 노리는 효율성을 기대하였지만, 부정수급의 증대라는 조직의 장기적 비효과성을 가져왔다. 조직 내에서 환경적응을 위한 처방이나 제도개선을 할 때 외부 트렌드를 무분별하게 도입하는 것은 오히려 조직 내부의 엔트로피를 키우는 셈이 될 수 있다.

셋째, 조직의 제도 개선이나 발전의 주기를 늦추기 위하여 제도의 유효기간을 두는 것도 하나의 방법일 것이다. 엔트로피는 무질서의 속도를 더디게 하는 의미가 크다. 제도 하나의 숙성기가 지나기도 전에 새로운 제도의 생성은 조직내부의 엔트로피의 양을 빨리 증가시킬 수 있기 때문이다.

프랭크 파트노이(2013)는 패스트푸드의 영향과 행복감의 관계에 대한 연구를 인용하면서 얻을 수 있는 교훈을, 우리는 스스로가 만든 고속 시스템에서 늦춤을 관리하는 방법에 더 초점을 맞추어야 한다고 하였고 그 이유를 원치 않는 메시지가 우리도 모르는 사이에 너무 빨리 결정을 내리도록 만들 수도 있기 때문이라고 하였다.

속도를 높여 빨리 도착할 수 있는 있지만, 빨리 도착한 만큼 에너지(기름)는 더 빨리 소모되며 빨리 도착한 만큼 목적지에서 도착한 이후에 대한 활동에 대해서 고민하지 않는다면 조직 내 엔트로피는 오히려 증가할 것이다. 조직 내부의 제도의 유효기간을 설정하는 것은 일종의 제어장치의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 가레스 모르간. (2004). 『조직의 8가지 이미지』. 박상언 · 김주엽 옮김. 지샘.
- 권순환. (2005). “고교 평준화 정책의 엔트로피 감소를 위한 자립형사립고 시범운영의 체제론적 분석”. 홍익대학교 대학원 박사학위논문.
- 근로복지공단. (2012). 산재보험 부정수급 적발 사례집.
- 김도훈 · 문태훈 · 김동환. (1999). 『시스템 다이내믹스』. 서울: 대영문화사.
- 김도훈 · 홍영교 · 김새림. (2009). “교통체계의 지속가능성과 시스템 사고-전체 엔트로피의 증가속도를 느리게 하기”. 『한국 시스템다이내믹스 연구』 10(3): 10.
- 김동환. (2004). 『시스템 사고』. 서울: 선학사.
- 디트리히 되르너. (2007). 『선택의 논리학』. 이덕일 역. 서울: 프로네시스.
- 문영미. (2011). 『디퍼런트』. 박세연 역. (주)살림출판사.
- 박승준. (1997). “엔트로피와 환경경제”. 한국환경경제학회, 정기학술발표대회 논문집: 147-148.
- 앙드레 콩트-스푹빌. (2010). 『자본주의는 윤리적인가?』. 생각의 나무.
- 잭 호키키안. (2004). 『무질서의 과학』. 전대호 · 전광수 옮김. 철학과 현실사.
- 제레미 리프킨. (1992). 『엔트로피』. 김건자 · 김건 역. 동아출판사.
- 이종필. (2010). “엔트로피 증가의 법칙”. 네이버 캐스트.
- 프랭크 파트노이. (2013). 『속도의 배신』. 강수희 역. 추수밭.
- 한국조세연구원 공공기관연구센터.(2013). “공공기관 고객만족도 조사 공정성 제고”, ‘13년 7월 공공기관정책동향.
- 홍영교 · 김태연 · 이만형 · 최남희.(2013). “The Ouroboros Effect 효과에 대한 시스템 사고 접근”. 『한국 시스템다이내믹스 학회』, 2013년 동계학술대회 발표논문집.
- Kast, Fremont E. and Rosenzweig, James E.(1972). “General system theory: Applications for organization and management”, *Academy of Management Journal*, Vol. 15.
- Katz, D. & R. L. Kahn.(1966). “Organization and the system concept”, *The Social Psychology of Organization*, pp.14~29.
- Meadows, Donella H.(2008). “Thinking in Systems”, Shelsea Green Publishing Company.
- Thompson, James D.(1967). “Organizations in action”, New York: McGraw-Hill.