

# 行政改革論

吳錫泓

<차례>	
I 改革論의 前提	1. 改革觸發・誘導의 세력
II 行政改革의 定義	2. 改革推進者
III 行政改革의 過程	V. 改革에 대한 抵抗
. 改革過程의 段階에 관한 여러가지 見解	1. 抵抗은 항상 나쁜 것인가 ?
. 改革過程의 基本段階	2. 抵抗의 理由
IV. 改革의 觸發과 改革推進者	3. 抵抗克服의 方法
	VI. 改革의 諸接近方法

## I. 改革論의 前提

다른 어떤 社會現象과 마찬가지로 行政體制는 時間線上에서 变동해 가기 때문에 우리는 行政體制를 動態的인 현상이라고 부른다. 行政體制는 時間과 함께 살아가며 時間의 흐름에 따라 变化한다. 变동의 과정에서 성장・성숙하고 变革해 갈 수도 있지만 정체에 빠질 수도 있고 위축되거나 국단적인 경우 行政體制가 사멸할 가능성도 있다. 行政體制는 끊임없이 变动하는 여전의 도전을 받기 때문에 그것을 극복하거나 또는 거기에 적응하기 위해 의식적으로 노력하지 않으면 안된다. 환경변화를 유도하기 위해서도 스스로의 变动노력이 필요하다. 이와 같은 의식적 变动노력을 계율리하면 行政體制는 나라와 국민에게 손상을 끼칠 수 있고 쇠토와 사멸의 위험에 빠질 수 있다.

時間의 흐름에 따른 行政體制의 우연한 변화가 바람직한 것으로 전개될 가능성도 없지 않다. 그러나 대부분의 경우 의식적이고 계획적인 变动노력이 없으면 行政體制의 变动방향을 유리하게 또는 바람직하게 이끌 수 없다. 실제로도 의식적인 变动노력을 전적으로 의면하는 行政體制는 찾아 볼 수 없다. 行政體制는 의식적으로 구성된 인간의 集合體이며 상당히 높은 기준의 合理性를 추구하는 組織이기 때문에 变动의 과정을 의식적으로 통제하여 스스로의 생존과 번영을 도모하려는 다소간의 노력을 하게 마련이다.

行政體制의 意識的・計劃的 变動努力을 行政改革이라 한다.<sup>(1)</sup> 이러한 行政改革은 어느

(1) 行政改革의 改革에 해당하거나 그와 유사한 뜻으로 变動(change), 發展(development), 改善(improvement), 成長(growth), 刷新(ovation), 改編(reorganization)등의 용어가 쓰이기도 한다.

시대에나 純要한 것이었고 또 많건 적건 그것은 실제로 추진되어 왔다. 그런데 現代社會의 제반여건은 行政改革의 필요를 현저히 확대시켜 놓았다. 行行政改革을 촉구하는 압력은 날이 갈수록 가증되어가고 있다. 現代行政이 처한 환경은 急變하고 점점 더 격동하는 場으로 변모되어가고 있다. 行行政의 活動分野變化, 규모의 확대, 기술의 변화,組織參與者의 변화 등은 예전에 비해 매우 급속하게 진행되고 있다. 行行政은 나라 살림의 成長뿐만 아니라 국민의 統合을 특진해야 하는 등 점증하는 難題들에 대응하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 변화요인들은 모두 가일충의 行行政改革活動을 촉구하는 것들이다.

現代社會에서 行行政改革의 필요가 날로 가중되고 있기 때문에 行行政改革의 문제는 現代行政學과 組織學의 중요한 관심사로 되지 않을 수 없다. 行行政改革이 인류역사에 있어서 결코 새로운 문제는 아니지만 그에 대한 一般理論의 산출이 오늘날처럼 활발한 것은 일찌기 없던 일이다. 1960년대 이후 行行政改革一般論은 行行政學의 움직일 수 없는 重要研究領域으로 성립되어 왔다.

오늘날 行行政改革研究의 觀點은 매우 다기하게 분화되어 있기 때문에 그 특성에 대한 計一的 論斷은 어려우며 또 위험한 일이다. 그러나 現代行政改革論을 집합적으로 파악하는 경우 그主流의 2변에 깔려 있는 공통의 前提的 理論 내지 根假定 몇 가지를 확인할 수 있다.

첫째 組織이나 行行政의 人爲的 變動可能性에 대한 根假定이 있다. 즉 變動追求者들의 의식적인 계획에 따라 組織의 변동이 유도될 수 있다고 전제한다. 行行政改革理論은 行行政改革이 가능하다고 믿는 적극적 사고의 소산이다. 官僚化된 組織의 恒續性이나 慣性을 타파하고 인위적 개혁을 실현하는 것은 거의 불가능하다고 생각하는 소극적 사고도 있을 수 있다. 그러나 行行政改革理論은 그러한 소극적 사고 즉 人爲的 改革의 가능성은 부인하는 根假定은 받아들이지 않는다.

둘째 人間과 組織의 不完全性 그리고 未來의 不確實性에 대한 根假定이 있다. 人間과 組織이 완벽하게 合理的하거나 결함이 전혀 없는 존재라고 보지 않는다. 따라서 개혁의 문제는 常存하는 것으로 생각한다. 완벽한 개혁이 단번에 성취되기도 어렵다고 생각한다. 미래의 불확실성을 완전히 극복하지 못하는 불완전한 인간이 개혁을 추진하기 때문이다. 行行政改革理論은 1개 合理性追求의 요청과 合理性制約의 요인을 함께 고려한다.

세째 人間屬性的 兩面性에 대한 根假定이 있다. 여기서 兩面性이란 變動追求의 屬性과 現狀固守의 屬性을 함께 지니고 있다는 뜻이다. 사람과 組織은 변화를 원할 때가 있고 현상유지를 원할 때가 있다. 변화를 추진하는 사람들이 있는가 하면 그에 저항하는 사람이 있다. 따라서 行行政改革에는 거의 언제나 저항이 따른다고 보는 것이 오늘날 行行政改革理論의 일반적인 입장이다.

네째 行行政改革은 獨立變數이며 동시에 從屬變數라는 根假定이 있다. 이것은 行行政組織의 독자적 개혁기능성과 환경적 영향의 중요성을 함께 받아들이는 根假定이다. 行行政改革을 獨

立變數로 보는 입장에서는 行政組織의 독자적인 노력으로 스스로의 개혁이 가능하며 또 개혁된 능력으로 환경의 개조를 유도할 수 있다고 주장한다. 반면 行政改革을 從屬變數로 보는 입장에서는 行政을 文化的 所產 또는 社會的 所產이라 규정하고 환경의 개조가 선행되지 않거나 환경으로부터의 지지와 지원이 없으면 行政改革이 성공할 수 없다고 주장한다. 오늘날 行政改革理論의 일반적인 추세는 그와 같이 상반되는 입장을 수용하여 行政改革과 環境的 影響의 상호 의존성과 교호작용관계를 시인한다.

이상이 現代行政改革理論의 주요 전제 내지 근가정이다. 여기에 덧붙여 한 가지 말해 둘 것은 行政改革理論家의 대부분이 行政體制의 ‘漸進的’ 또는 ‘非革命的’ 변동(evolutionary or progressive change)내지 발전에 관심의 초점을 두고 있다는 사실이다. 이러한 현상을 根假定으로 차원으로까지 끌어 올리기는 어렵다. 왜냐하면 점진적 변동만을 行政改革이라고 명시하는 논자는 오히려 드물기 때문이다. 개혁의 유형이나 접근방법을 이야기하는 사람들 가운데는 革命的 方法(revolutionary method)도 열거하는 사람이 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 연구인들은 體制의 同一性을 한꺼번에 뒤엎는 革命的 方法은 은연중에 배제해 놓고 개혁의 과정과 수단을 논의하고 있다는 점에 우리는 유의할 필요가 있다.

現代行政學의 연구경향에 나타나 있는 바와 같이 人間主義的・人本主義의 價值內지 側向은 行政改革理論에도 적지 않은 영향을 미치고 있는데 이 점에도 유의하여야 한다. 구조나 제도보다 사람에 우선적인 주의를 기울이고 사람에 호소하여 변화를 유도하려는 접근방법이 매우 강력한 세력을 떨치고 있다.

## Ⅱ. 行政改革의 定義

行政改革은 行政體制를 어떤 하나의 상태에서 그보다 나은 다른 하나의 상태로 변동시키는 것을 말한다. 行政改革은 行政體制의 ‘바람직한 變動’(preferred change)을 뜻한다. 行政改革은 價值基準의 인도를 받는 계획적 변동이며 動態的이고 聯關的 特性을 지니는 변동이다. 行政改革은 單發의 아니라 지속적으로 추진되어야 하는 과정이다. 行政改革에는 抵抗이 따른다.<sup>(2)</sup> 行政改革은 公的 狀況 내지 政治的 狀況下에서 이루어지는 것이다.

(2) 참고 : 吳錫泓, “Three Problematic Concepts in the Study of Public Affairs: Systems Approach; Organizational Health; and Development,” 行政論叢(8권 1호, 1970), pp. 212~231; 吳錫泓, “行政能力의 評價”, 行政論叢(14권 1호, 1976), pp. 171~190; 吳錫泓, “韓國行政發展의 展望”, 發展政策研究(5집, 1977), pp. 51~66; Gerald Caiden, *Administrative Reform*(Aldine Publishing Co. 1969), pp. 65~70; Saul M. Katz, *Striving for the Heavenly Society: The Tactics of Development* (University of Pittsburgh, 1975); United Nations, *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*(Department of Economic and Social Affairs, U.N., 1975), pp. 32~44; Heinrich Siedentopf, “Introduction: Government Performance and Administrative Reform,” in Gerald Caiden and Heinrich Siedentopf, eds., *Strategies for Administrative Reform*(D.C. Heath and Co., 1982), pp. 3~

行政改革이라는 概念 속에 내포되어 있는 주요 속성을 나누어 설명하면 다음과 같다.

① **目標指向性**：行政改革은 의식적으로 설정된 目標를 추구하는 것이다. 目標가 있기 때문에 行政改革은 計劃的으로 수행될 수 있다. 이러한 有目的性 때문에 行政改革은 意識的・計劃的・誘導的 性格을 지니게 된다. 行政改革의 일반적 및 구체적 목표는 결국 사람의 價值基準이 일관하는 바에 따라 설정될 수 밖에 없다. 行政改革의 이러한 價值指向性을 道德性 또는 倫理性이라 표현하기도 한다.

行政改革이 目標指向的(purposive)이라고 하는 것은 그 行動過程에서 개혁의 목표와 그에 따라 도달하려는 狀態(目標狀態 또는 終局狀態 : end state)가 규정된다는 것을 의미한다. 그러한 終局狀態의 설정은 물론 價值基準의 인도를 받는 것인데, 오늘날 많은 논자들은 行政改革의 가진 일반적인 목표를 “行政의 결함과 惡을 제거하는 것” 또는 “行政能力의 향상”이라 보고 있다. 여기서 行政能力이란 行政體制가 맡은 바 과업을 제대로 수행할 수 있는 지속적 능력을 뜻한다.

보다 구체적인 終局狀況을 설정할 때에 사람들은 組織의 生成・死滅에 관한 循環理論(circular theory), 組織의 성장・성숙에 관한 段階理論(stage theory)<sup>(3)</sup> 등 一般理論에 의지하기도 하고 다른 行政體制의 先例를 본뜨는 方法(cross sectional approach)을 쓰기도 한다. 그러나 오늘날 그와 같은 방법들의 普遍的 合當性은 원칙적으로 부인되고 있다. 行政體制마다 특이한 사정과 價值基準에 따라 狀況適應的으로 개혁의 목표를 규정하고 終局狀態를 설정하여야 하며 段階理論 등 일반이론이나 다른 체제의 선례는 구체적인 상황의 필요에 부합되게 활용해야 한다는 것이 지배적인 견해이다.

② **動態性 行動指向性**：行政改革이 動態的(dynamic)이라 함은 未來로 航한 時間線上에 펼쳐지는 것임을 뜻한다. 行動指向的(action oriented)이라 함은 무엇인가를 이룩하려는 사람들의 의식적 行動이 전개되는 것을 뜻한다. 계획한 바가 실천되어야만 行政改革이라고 볼 수 있다는 점을 강조하기 위해 行動指向의라는 말이 쓰이는 경우도 많다. 行政改革의 動態的・行動指向的 特性에 착안할 때 우리는 개혁의 과정과 전략 및 방법에 관심을 갖게 된다.

行政改革이 미래의 시간에 결부되어 있기 때문에 개혁의 行動過程에는 필연코 不確實性과 危險이 개재된다. 사람들은 行政改革에 연관되는 변수와 조건들을 통제하려고 꾸준히 노력해 왔으나 미래에 대한 豊測ability도 많이 발전시켜 왔다. 그러나 아직까지 미래의 不確實性을 만족할 만큼 극복할 수 있는 경지에는 도달해 있지 않다. 개혁의 行動計劃은 대체

16; Lois C. Gathrop, *Public Sector Management, Systems, and Ethics*(Indiana University Press, 1984), pp. 40~48.

(3) Lippitt は 組織成長段階理論은 그 좋은 예이다. 그는 조직의 성장단계를 탄생, 성장, 성숙의 3 단계로 나누고 각 단계별 주요과제를 다시 여섯 가지로 나누었다. Gordon L. Lippitt, *Organization Renewal: Achieving Viability in a Changing World*(Prentice-Hall, 1969), p. 29. 段階理論의 또 다른 예로서 다음 문헌 참조: John Kimberly, et al., *The Organizational Life Cycle*(Jossey-Bass, 1980).

로 불완전한 情報와 변경될 수도 있는 合意에 근거하는 것일 수밖에 없다. 그러므로 개혁의 행동과정은 연속적·순환적이어야 하며 융통성 있는 것이라야 한다. 예정했던 방법과 수단 뿐만 아니라 목표까지도 변동될 수 있다는 문제에 대비하여야 하며 還流를 중시하여 相次的으로 계획을 수정해 갈 수 있어야 한다.

③ ·**包括的 聯關性**：行政改革은 개혁문제를 둘러싸고 있는 요인들의 包括的 聯關性(comprehensive interdependencies)을 중시하고 그에 대처하는 활동이다. 行政改革의 대상이 되는 組織內의 要因들은 복잡하게 서로 연관되어 있으며 그러한 內的 要因들과 그들을 둘러싼 環境的 因들이 또한 상호의존적인 관계에 놓여 있는 것이다. 그러므로 行政改革의 행동과정에서는 그러한 연관성과 연발적 영향관계를 충분히 감안하여야 한다.

傳統的 行政學에서는 개혁대상의 外的 연관성을 소홀히 다루었으나 現代理論은 行政과 環境의 연계를 매우 중요시하고 있다. 行政改革과 環境의 變化는 순환적으로 연결되어 있기 때문에 양자는 퍼처 獨立變數이기도 하며 동시에 從屬變數이기도 한 관계에 있다고 이해한다. 개혁요인의 包括的 聯關性을 중시하기 때문에 이 문제에 관한 지식의 統合的 動員을 추구한다. 行政改革의 문제는 複合科學的으로 연구되어야 하며 개혁의 성공을 위해서는 도움이 될 모든 관점과 지식을 동원해야 한다고 생각한다.

④ ·**持續性**：行政改革은 多發的이고 持續的인 現象이다. 즉 한 차례의 단속적인 개혁으로 끝나버리는 것이 아니다. 왜냐하면 行政體制內에는 개혁의 필요가 거의 常存하기 때문이다. 行政內外의 여건은 부단하게 변동하면서 行政改革의 필요를 창출한다. 여건의 현저한 변동이 없더라도 어느 한 時點에서 고쳐야 할 것이 전혀 없는 완벽한 行政이 존재할 수 있다고 생각하기는 어렵다.

장기적이고 전반적인 行政改革事業은 대개 累進的으로 전개된다. 즉 장기적이고 지속적인 노력으로 하는 行政改革은 多段階的 改革의 누진적인 전개에 의존하게 된다. 그리고 부분적인 문제에 한정된 개혁사업도 시행착오를 경험하면서 개혁의 과정을 순환적으로 되풀이하여 밟아야 하는 경우가 많다. 어느 경우이든 개혁의 성과를 제대로 거두려면 다소간의 지구적인 노력이 경주되어야 한다.

⑤ ·**수반되는 抵抗**：行政改革은 인위적으로 現狀維持를 무너뜨리는 행동과정이므로 거의 언제나 現狀維持의 力量의抵抗을 크게 작전 받게 마련이다. 行政改革을 성공으로 이끌려면抵抗의 원인과 양태를 진단하고 거기에 대처해야 한다. 저항극복의 전략과 방법을 마련하고 그을 뒷받침할 자원도 준비하여야 한다.

⑥ ·**公的 狀況下의 改革**：行政改革은 公的 狀況 또는 政治的 狀況 속에서 이루어지는 것이다. 다른 組織들의 개혁에서와는 달리 行政體制의 개혁은 公共의 감시와 통제를 더 많이 받으며 또 다른 法的·政治的 制約下에서 이루어진다. 따라서 개혁과정에 개입되는 불확실한 요인은 증가되며 문제의 해결에合理的 模型을 적용하는 것은 民間部門의 경우에 비하

여 더욱 어렵다.

### III. 行政改革의 過程

行政改革은 관념적으로 구별할 수 있는 일련의 段階들을 내포하는 循環的 行動過程을 통해 이루어진다. 行政改革의 過程에 내포된 諸段階와 그들 사이의 연관적 작용관계를 統合的으로 규정하는 것은 매우 어렵고 조심스러운 일이다. 行政改革은 다양한 狀況의 所產이라고 할 수 있기 때문이다. 개혁이 이루어지는 상황과 接近方法에 따라 改革過程에 내포되는 구체적 단계와 행동수단들은 서로 달라질 수 있다. 그러나 다기하게 전개되고 있는 行政改革의 과정을 조심스럽게 분석해 보면 기본적으로는 어느정도 공통적인 단계들이 내포되어 있음을 알 수 있다.

#### 1. 改革過程의 段階에 관한 여러가지 見解

組織改革 내지 行政改革을 연구하는 사람들은 改革行動의 과정에 내포되는 기본적 단계라는 것들·는 다양하게 제시하고 있다. 제각기 자기는 일반적으로 공통되는 행동단계를 제시한다고 하지만 거기에는 말하는 사람마다의 구구한 觀點이 반영되어 있다. 따라서 구분되는 단계의 수가 다르고 표현이 다른 段階理論들이 허다하게 나와 있다. 改革行動段階理論을 공부하는 사람들은 그 역시 자기나름의 行動段階分類模型을 만들어 다양한 일반이론들을 수렴하거나 代入하는 작업을 해야 한다.

그러나 段階理論들의 다양성은 표현의 차이에서 비롯된 면이 없지 않다. 같거나 대동소이한 내용을 이야기하면서도 단계의 수를 달리하거나 명칭을 달리하고 있는 것으로 판단되는 경우가 많다. 이렇게 생각한다면 改革行動段階理論들을 종합·정리하는 일이 그렇게 어렵지만도 않을 것이다.

改革, 刷新, 變動 등 여러 가지 표현을 동원하여 行政이나 組織 또는 社會全般의 의식적 변동을 논의 하는 사람들이 제시한 改革行動의 단계들을 몇 가지 소개하면 다음 표와 같다.<sup>(4)</sup>

改革行動過程에 관한 段階理論들을 빠짐없이 통합하기는 어려울 것이다. 그러나 대다수의 이론들이 비슷한 요소를 지니고 있으므로 이들의 내용을 대체로 포괄하는 段階模型을 만들 수 있을 것이다. 改革行動의 段階를 ① 認知段階, ② 立案段階, ③ 施行段階 및 ④ 評價段階로 나누면 좋은 段階model들을 별무리 없이 포용할 수 있을 것으로 생각한다.

改革行動過程의 흐름 또는 諸段階間의 관계에 대해서도 의견이 엇갈릴 수 있다. 改革理

(4) 자료주·처 : Jerald Hage and Michael Aiken, *Social Change in Complex Organizations*(Random House, 1970), pp. 92-106. Gerald Zaltman, et al., *Innovations & Organizations*(John Wiley & Sons, 1973), pp. 52-69; Arthur G. Bedeian, *Organizations: Theory and Analysis*(Dryden Press, 1980) p. 307; Caiden, *op. cit.*, pp. 127~129; B.J. Hodge and William P. Anthony, *Organization Theory*(Allyn and Bacon, Inc., 1984), p. 495.

主唱者	改革過程의段階
Lewin(1947)	解氷(unfreezing)→變動惹起(changing)→再結氷(refreezing)
Parsons와 Smelser(1956)	不滿→攪亂의 症狀→緊張의 克服→새로운 主張의 容認→實踐方案決定→刷新의 施行→刷新의 定着化
Mann과 Neff(1961)	改革前의 組織狀態→改革必要의 認定→改革에 關한 計劃→改革의 施行→改革의 定着化
Rogers(1962)	認知→關心→評價→試行→採擇
Mosher(1967)	緊張의 增加→改革必要認識의 觸發→改革方案의 檢討→議論→協商 및 決定→可能性檢討→施行
Shepard(1967)	改革方案創出→採擇→施行
Caiden(1969)	必要의 認知→目標·戰略·戰術의 設定→施行→評價
Hage와 Aiken(1970)	評價→改革案의 提示→施行→一定着化
Klonglan과 Coward, Jr.(1970)	認知→情報蒐集→評價→論理的 採擇→試行→試行結果의 受容→使用採擇
Robertson(1971)	問題知覺→認知→理解→態度決定→正當化→試行→採擇→不和→改革過程再開
Milo(1971)	觀念的 方案設定→참정적인 採擇→資源獲得→施行→一定着化
Zaltman과 Brooker(1971)	知覺→動機誘發→態度決定→正當化→試行→評價→採擇 또는 拒否→解決
Bedeian(1980)	最高管理層에 대한 改革壓力→改革必要에 대한 각성→最高管理層의 介入→內部問題에 대한 인식의 변화→問題領域의 診斷→구체적인 問題의 확인→새로운 解決方案의 개발→새로운 行動方案의 採擇決心→새로운 解決方案의 實驗적 적용→結果의 檢討→긍정적인 結果에 의한 行動補強→새로운 방안의 受容
Hodge와 Anthony(1984)	巨視的·微視的 環境의 壓力→變動의 原因形成→知覺과 分析→計劃→態度의 解氷→變動目的 設定→變動內容과 方法의 決定→行動의 解氷→變動內容의 實驗적 시험→實驗결과의 확인→實驗결과의 評價→修正施行→評價→最終修正→態度와 行動의 再結氷

論의 발전이 부진하였던 시대에는 改革過程의 흐름, 改革段階間의 관계, 改革過程들의 상호관계 등이 ‘간막이(구획) 模型’ ‘直線的 進行模型’ ‘反復模型’ 등에 의하여 설명되기도 하였다.<sup>(5)</sup>

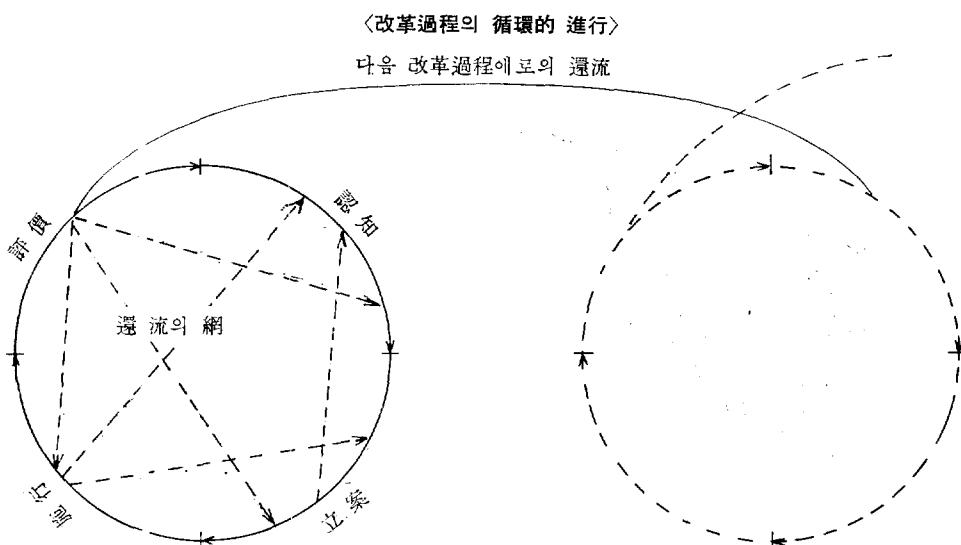
‘간막이 模型’ (compartmentalized model)은 改革對象問題를 다른 문제들로부터 고립시켜 다루고 改革行動의 각 단계를 따로 따로 구획하여 진행시키는 모형이다. ‘直線的 進行模型’ (straight line progression model)은 變動이란 前進的·順次的인 것이라고 보는 모형이다.

(5) Joseph Hollis and Frank Krause, “Effective Development of Change” in Robert Zawacki and D.E. Warrick, eds., *Organization Development: Managing Change in the Public Sector* (International Personnel Management Association, 1976), pp. 240~241.

하나의 변동이 필요해서 실천에 옮겨지면 그것은 두번째의 변동을 야기하고 두번째의 변동은 또한 세번째의 변동을 야기하는 것과 같이 改革過程이 순차로 진행된다고 설명하는 모형이다. ‘反復模型’ (repetitive model)은 改革의 과정을 과거의 成功事例가 되풀이하여 적용되는 과정이라고 보는 모형이다.

그러나 오늘날 그와 같이 片面的이고 단순한 모형들이 보편적인 것으로 받아들여지지는 않는다. 改革問題를 고립시켜 다룰 수 있다거나 改革過程의 단계들을 따로 따로 구획하여 진행시킬 수 있는 경우는 거의 없다. 改革이 單一方向的・順次的으로만 진행되는 경우는 오히려 드물다. 改革過程이 성공적이었던 改革事例만을 인제나 답습하는 것은 아니다.

現代的 改革理論은 改革對象과 관련요인들 사이의 포괄적 연관성을 중요시할 뿐만 아니라 改革過程의 포괄적 연관성도 시인한다. 改革過程의 諸段階들은 복합적 또는 종복적으로 연관되어 있는 것이며 改革의 과정은 대개 循環的(circular)인 것이라고 이해한다. 改革의 흐름에 대한 現代的 理解를 圖示하면 다음과 같다.



## 2. 改革過程의 基本段階

순환적・복합적으로 연관되는 行政改革의 공통적 基本段階를 우리는 ① 認知段階, ② 立案段階, ③ 施行段階, ④ 評價段階 등 네 가지로 분류한 바 있다. 그러한 諸段階의 활동내용을 다음에 설명하기로 한다.<sup>6)</sup>

### 1) 認知段階

(6) 참조 : Caiden, *op. cit.*, pp. 127~164; Zaltman et. al., *op. cit.*, pp. 58~59; Hage and Aiken, *op. cit.*, pp. 92~107; Hodge and Anthony, *op. cit.*, pp. 498~500; Edgar Schein, *Organizational Psychology*(Prentice-Hall, 1980), pp. 244~246; Caiden, “Innovation in Administration,” in *Hong Kong Journal of Public Administration* (Vol. 4, No. 1, 1982), pp. 20~30.

認知段階(awareness stage)는 現實水準(實績)이 期待水準(基準)에 미달하는 차질(discrepancies)을 발견하고 개혁의 필요를 확인하며 그에 관한 합의를 형성하는 단계이다. 認知段階에서는 基準, 實績, 및 양자 사이의 차질이 확인된다. 그리고 개혁의 필요에 대한 知覺의 차이가 노출되고 조정된다.

認知段階에서는 차질이라는 문제를 知覺하는 것, 관련자들의 지각차이를 조정하여 합의를 이어나가는 것, 지각되고 합의된 차질의 문제를 개혁이 필요한 문제로 확인하는 것 등이 중요한 행동과제로 된다.

實績을 비교할 期待水準 내지 基準으로는 理想的인 最適水準(ideal optimum level), 現實의 基準(practical optimum level), 滿足水準(satisficing level) 등을 생각할 수 있다. 이 상적인 최적수준은 완전무결한 상태의 행정을 만들려고 할 때의 기준이다. 현실적인 최적수준은 주어진 조건 하에서 가능한 최선의 행정을 만들려고 할 때의 기준이다. 단족수준은 개혁추진자들이 주어진 조건 하에서 만족할 수 있는 행정을 만들려고 할 때의 기준이다. 行政改革의 실제에서 가장 널리 채택되고 있는 실적평가의 기준은 만족수준인 것으로 이해된다.

기준과 실적의 차질은 現實水準의 저하 때문에 비롯될 뿐만 아니라 期待水準의 변동 때문에 비롯되기도 한다. 즉 실적에는 변함이 없으나 기준이 높아짐으로 말미암아 기준과 실적의 차질이 빚어지는 경우도 많다. 비교적 안정된 환경 속에서도 사람들의 欲望水準처럼 행정에 대한 期待水準은 점증적으로 높아지는 경향이 있다. 그리고 조직구성원의 변동, 技術變動, 權力構造의 변동 등 組織內의 變化나 環境의 變化는 期待水準을 높이는 특별한 계기가 될 수 있다.

기준과 실적 사이에 차질이 있기 때문에 行政改革의 필요를 낳게 되는 상황 내지 조건은 ① 行政體制가 당면한 任務를 수행할 능력을 결여하고 있음이 분명한 경우, ② 行政體制가 당장의 任務는 수행할 수 있지만 超過任務의 발생에 대응할 능력을 결여하는 경우, ③ 초과임무의 발생을 감당하는 데 필요한 임여능력을 가지고 있지만 장래의 任務需要를 예측하지 못하는 경우, ④ 行政體制가 임여능력과 장래에 대한 예측능력을 구비하고 있지만 가장 효율적인 새로운 行動手段 또는 技法을 채택하지 못하는 경우 등으로 분류되기도 한다. 이러한 네 가지 상황의 어느 하나에도 해당하지 않는 완벽한 행정을 찾아보기 어렵기 때문에 기준과 실적의 차질 그리고 개혁의 필요는 상존한다고 말할 수 있다.

그러니 개혁을 촉진하여야 할 사람들이나 그밖의 관련자들이 기준과 실적의 차질을 知覺하지 못하는 경우가 많다. 그러한 차질의 지각이 있더라도 그것을 개혁의 必要性確認과 합의로 연기시키지 못하는 일이 또한 허다하다. 차질을 지각하더라도 이를 묵인하거나 참고 견디는 경우가 많다. 개혁의 요청이나 개혁의 확산을 權力中樞에서 억압 또는 방해하는 일까지도 있다.

대체로 行政體制라는 대규모의 官僚制에 종사하는 사람들은 社會化過程을 통해서 既成秩序로부터 이탈하는 것이 개인적으로 어렵지 못하다는 것을 배우게 된다. 그러므로 緊張・不便・不平等:↑ 같은 불만현상에 매우 강하게 노출되지 않는 한 여간해서 개혁주장을 하지 않으려는 행동경향을 보인다. 管理層에서는 물론 개혁을 창도하는 역할을 수행하기도 한다. 조직 내외의 改革要請에 따라 개혁을 추진하기도 하고 이미 진행되고 있는 개혁의 확산을 촉진할 수도 있다. 그러나 기존이익의 보호 때문에 또는 현상유지적 행동성향 때문에 개혁 진행을 완화(smooth), 완충(buffer)시키기도 하고 정면으로 억압하려하기도 한다.

이와 같은 현상유지적 성향 때문에 행정이 침체되고 쇠락하는 것을 막으려면 改革必要의 認知를 촉진하며 개혁의 動機를 유발하고 개혁주장을 억제하는 心理的不安感을 해소시키기 위해 의식적인 노력을 해야한다.

그러한 노력의 일환으로 改革必要認知의 기능을 制度化하기도 한다. 行政體制가 改革必要認知의 기능을 制度化하여 기준과 실적의 차질을 발견하고 개혁의 필요를 확인하는 일을 촉진하는 방안에는 여러가지가 있다. 管理者들에게 行政改革의 역할을 공식적으로 부여하는 것, 研究開發의 책임을 지는 參謀單位를 설치하는 것, 外部專門家들을 고용하여 개혁필요의 認知를 촉진하는 것, 定期的인 組織診斷을 실시하는 것, 提案制度・苦衷處理制度를 설치・운영하는 것 등이 改革必要認知機能의 制度化에 해당한다.

## 2) 立案段階

개혁의 필요가 확인된 다음에는 개혁의 실천방안이 모색된다. 立案段階(formulation stage)에서는 기준과 실적 사이의 차질을 해소시킬 수 있는 代案을 탐색하여 채택한다. 즉 개혁의 目標體系斗改革實現의 內容 및 戰略을 결정하여 개혁실천의 計劃을 마련한다.

개혁을 立案한다는 것은 事前的 準備를 한다는 뜻이다. 立案段階에서는 미래에 향한 行動計劃을 미리 세워야 하기 때문에 미래의 不確實性을 극복하고 개혁에 수반되는 위험을 최소화하기 위한 노력을 경주해야 한다. 合理的 分析의 과정을 통해서 개혁을 立案할 수 있으면 가장 이상적일 것이다. 그러나 行政改革의 실제에서 合理的 立案을 성취하기란 매우 어렵다. 相衝되는 세력의 작용으로 인하여 目標設定에서부터 타협과 양보라는 合理性制約의 현상이 빚어질 수 있다. 時間的 緊迫性, 情報의 부족, 情報分析能力의 부족 등 여러 가지 이유로 말미암아 行動代案의 合理的 選擇이 제한되는 경우는 허다하다.

行政改革의 가장 일반적인 목표는 행정의 결함을 제거하고 행정을 보다 바람직한 상태로 이끌어가는 것이다. 行政能力을 향상시키는 것이라고 표현할 수도 있다. 개혁의 立案段階에서는 그러한 一般的 目標가 下位目標들에 의하여 차례로 구체화된다. 그러한 目標體系에 따라 개혁의 內容(事業: program)이 구체화된다.

行政改革의 구체적인 下位目標와 개혁내용은 개혁의 狀況과 接近方法에 따라 다양하게 분류・선택될 것이다. 예컨대 效率性, 社會的 能率, 適應性, 創意性, 環境으로부터의 支持,

自律性、合理性、正直性、感應性、成就指向性 등이 행정을 보다 낫게 만들기 위한 수단적 가치로 또는 개혁목표로 선택될 수 있다. 개혁영역별 내용의 범주로서는 生產活動의 능률 향상, 持續管理能力의 향상, 構造와 過程의 개선, 組織參與者的 발전 등이 예로 들어질 수 있다.

立案段階에서 마련해야 할 개혁추진의 基本的 戰略은 개혁의 우선순위 또는 순서에 관한 전략과 抵抗克服의 戰略이다.

行政改革의 目標狀況을 총체적으로 설정해 놓은 基本計劃의 범위 내에서 順次的으로 개혁사업을 추진하는 戰略은 複數의 次元에서 體系化되어야 할 것이다. 우선 여러 下位目標(價值基準)과 改革對象領域別 資源分配의 우선순위를 정해 놓아야 한다. 그리고 한정된 대상에 대하여 한정된 국면을 개혁하는 사업을 선택하는 戰略도 마련하여야 할 것이다. 총체적인 行政改革의 목표하에서 대상이나 국면이 한정된 부분적 개혁사업의 우선순위를 결정할 때에 흔히 고려되는 기준으로는 相對的緊急性, 예상되는 效果,抵抗의 성격과 정도, 長期的 중요성, 改革要因間의 相關性 등이 있다.

改革事業의 受容이 용이하게 이루어지게 하는 문제는 개혁의 목표와 내용을 결정할 때부터 유념해야 한다. 개혁의立案段階에서는 개혁추구의 동기유발, 장애제거, 그리고 개혁의 시행과 정착화에 방해가 될抵抗의 극복 등에 관한 戰略과 方法을 마련해 두어야 한다.

### 3) 施行段階

施行段階(implementation stage)에서는立案된 改革事業을 실천에 옮기고 개혁을 定着시킨다. 개혁의 시행에 의하여 行政體制의 不均衡狀態를 야기하고 개혁의 定着에 의하여 새로운 均衡狀態를 형성한다.立案된 개혁을 현실화하는 단계에서는 먼저 개혁실현의 行動主體를 선정 또는 조직하고 필요한 支持와 人的・物的 資源을 동원하여야 한다. 개혁의 시행은 적응적으로 이루어져야 한다. 그리고 개혁의 영향을 받게 될 사람들의 態度를 개혁에 유리하게 형성하고 개혁에 대한抵抗을 극복하는 것도 施行段階의 중요과제이다.

개혁의 시행과정은 융통성과 적응성을 요구한다. 개혁을立案할 때에 施行段階에서 발생할 모든 사태를 예측하기는 어려울 뿐만 아니라 예측했던 상황이 개혁을 실현하는 동안에 변동될 수도 있다. 그러므로 개혁의 시행은 狀況變化에 적응할 수 있는 融通性을 지녀야 한다. 霽念的으로 마련된 改革案을 부분적으로 試行(trial)해 봄으로써 성공 가능성을 現實에 비추어 미리 검토하는 것이 바람직할 때도 있을 터이다. 그러나 改革案의 시행이 融通性 있게 이루어져야 한다고 해서 施行過程이 狀況變化에 끌려다니기만 하도록 방치할 수는 없을 것이다. 본래의 改革案을 온전하게 실현하기 위해 변화하는 條件을 統制하는 것이 바람직하고 또 그것이 가능할 때에는 條件變化를 統制하도록 힘써야 할 것이다.

行政改革의 諸段階 가운데서 개혁대상의 不均衡狀態를 가장 크게 노출시키는 것이 施行段階이다. 개혁이 논의만 되는 것이 아니라 현실화되기 때문에 심한 갈등과 저항이 나타날

수 있다. 그러므로 개혁의 施行段階에서는 좋지 못한 갈등을 해소하고 저항을 회피 또는 극복하는 문제가 특별히 큰 비중을 차지한다. 갈등과 저항을 극복하지 못하거나 그로 인한 손실이 너무 큰 때에는 개혁의 포기 또는 수정이 불가피할 수도 있다. 실천으로 옮겨진 (도입된) 개혁는 定着시켜 새로운 均衡狀態를 형성하기 위해서도 저항은 지속적으로 극복하여야 한다. 관련자들의 지식과 태도를 적극적으로 변화시켜 그들이 개혁을 受容하도록 노력해야 하는 것은 물론이다.

#### 4) 評價段階

評價段階(evaluation stage)에서는 行政改革의 진행 상황과 성과 등을 분석·평가하여 그 결과를 改革過程의 적절한 단계에 還流시키거나 새로운 改革過程을 촉발하는 情報로 제공한다. 評價事業은 개혁이 당초의 처방대로 실현되었는지를 확인해 보는 목적도 아닌 것이다. 다만 평가의 궁극적인 목적은 평가의 결과를 還流시킴으로써 行政改革活動을 촉진 또는 개선하려는 것이다.

評價結果의 還流는 진행 중인 改革活動을 수정하거나 새로운 改革活動을 유발하려는 것이기 때문에 評價·還流의 작용은 改革過程의 흐름을 循還的인 것으로 만드는 구실을 한다. 評價段階를 改革過程의 마지막 단계로 배열하는 것은 分析의便宜를 위한 觀念的擬制이다. 개혁의 시험이 끝난 다음에 事後의으로 개혁사업의 功過를 따져 그 결과를 改革決定中樞에 還流시킴으로써 새로운 改革過程을 유도하는 것은 評價段階의 중요 역할임에 틀림없다. 그러나 改革過程의 실제에 있어서 評價活動이 진행되는 時期와 그 기능은 매우 복잡하다. 改革過程이 조행되고 있는 동안에도 각 단계의 활동을 수시로 평가하여 是正措置를 취하는 것이 보통이다.

行政改革의 評價對象은 상당히 포괄적이다. 즉 行政改革事業의 모든 것이 評價對象으로 될 수 있다.立案段階에서 처방한 改革의 목표가 제대로 성취되었는지를 알아보기 위해 개혁의 目的基準과 實績(結果的 變數)을 비교·분석하는 것이 評價段階의 기초적 임무라고 할 수 있다. 그러나 평가의 임무가 거기에 국한되는 것은 아니다. 목표실현에 영향을 미치는 개혁의 과정, 戰略, 技術, 資源, 개혁의 長期的影響, 改革推進者의 구성, 改革目標 등도 모두 평가의 대상으로 된다. 그밖에도 필요에 따라 評價對象은 크게 확대될 수 있다. 평가에 필요한 處方資料 및 實況資料의 획득 가능성과 그 정확성, 分析技術의 발전정도, 평가대상의 評價難易度 등은 상황에 따라 다르다.

## IV. 改革의 觸發과 改革推進者

行政體制에는 現狀維持의 관성이 있고 변동을 싫어하는 보수적 성향이 있는가 하면 현상을 타파하려 변화를 추구하려는 세력이 또한 있게 마련이다. 그리고 行政體制内外에서 개

혁을 촉구하는 조건 또는 요청이 끊임없이 생성하여 行政體制에 압력을 가하게 된다. 그러한 압력은 문제의 인지와 그에 따른 개혁의 추진을 촉진한다. 현상타파의 성향을 지닌 사람들은 개혁의 요청에 민감하고 흔히 개혁을 능동적으로 수용한다. 改革的 屬性이 강한 사람들은 개혁을 주도하는 改革推進者로 나서기도 한다. 改革推進者的 역할은 공식적인 절차에 의하여 부여되기도 한다.

### 1. 改革觸發・誘導의 세력

기대도는 기준과 현실의 차질이 지각되고 그것이 개혁추진으로 연결되려면 그에 필요한 만큼의 不滿(dissatisfaction)이 조성되어야 한다. 緊張(tension), 壓迫(stress), 苦痛(pain), 不便(discomfort), 攪亂(disturbance) 등 여러 가지로 표현되는 不滿을 조성하는 계기는 매우 복잡하다. 관련여건의 변화가 없더라도 개혁대상의 行動主體가 스스로 불만을 느끼 개혁을 추구할 수도 있다. 그러나 行政改革의 실체에서 그러한 불만은 조직내외의 조건변화에 의하여 야기되거나 여러 세력들에 의하여 불만이 外在的으로 야기되는 경우가 대부분이다.

行政體制內外에서 불만을 야기시켜 개혁을 촉발하는 세력 내지 불만야기의 출처가 될 수 있는 것은 무수히 많기 때문에 망라하여 열거할 수는 없다. 다만 그러한 출처의 주요 범주는 다음과 같이 헤아려 볼 수 있다.

#### 1) 環境으로부터 投入되는 不滿

첫째 國民一般이 行政문제에 불만을 제기하고 개혁을 요구할 수 있다. 國民一般的 요구는 輿論의 형식을 빌거나 民願의 절차를 거치는 등 여러가지 방법으로 改革中樞에 전달될 수 있다.

둘째 政治的 指導勢力이 정치적 동기에 의하여 개혁을 요구하고 行政體制에 개혁의 의무를 지울 수 있다.

세째 立法審議・豫算審議 등 議會의 활동과정에서 行政에 대한 불만이 야기되고 개혁이 요구될 수 있다.

네째 각종 利益集團들이 자기의 특수이익 때문에 行政改革을 요구할 수 있다.

다섯째 전문적인 行政研究人이나 관련있는 國際機構 등 외국의 단체와 개인들이 개혁 문제인지를 촉진할 수 있다.

#### 2) 內部로부터 야기되는 不滿

첫째 행정의 目標와 政策의 변화는 관련 분야의 개혁을 촉구하는 불만을 야기하게 된다.

둘째 행정의 構造와 過程, 資源, 行態的 要因 등이 변화하면 연관요인들의 개혁필요가 뚜렷하게 부각될 수 있는 계기가 마련된다.

세째 組織構成員 즉 公務員들이 근무조건 등에 대한 불만을 제기하여 개혁을 유도할 수 있다.

네째 계획적인 行政診斷과 調査研究를 통해 적극적으로 불만을 조성하고 개혁을 유도할 수 있다.

불만이 얼마나 쉽게 제기되고 또 잘 받아들여져 개혁으로 연결되느냐 하는 것은 狀況適應의으로 판단해야 할 문제이며 이에 관한 一般理論은 잘 발전되어 있지 않다. 다만 개혁의 촉발과 =용이 용이한 조직의 특성에 관한 假說들은 많이 나와 있다. 그 예를 보면 複雜性이 높은 것, 分權化의 수준이 높은 것, 公式化의 수준이 낮은 것, 階層化의 수준이 낮은 것, 生產活動의 量보다는 質을 중시하는 것, 人間關係가 원활한 것, 개혁안의 승인 단계가 복잡하지 않은 것 등이 있다.<sup>(7)</sup>

불만이 조성되고 그에 따라 개혁이 결정되더라도 改革案의 채택 여부와 受容度는 改革案의 성격과 상황적 조건에 따라 달라질 수 있다. 여기서는 채택·수용이 용이한 改革案의 성격에 관한 假說들만을 살펴보기로 한다. 그러한 假說의 예로서 비용이 덜 들고 투자에 비한 대가가 클 것, 能率의 代案일 것, 덜 복잡하고 위험과 불확실성이 작을 것, 既存秩序와 마찰이 적을 것, 개혁의 기대성과를 명료하게 나타낼 수 있을 것, 科學性이 높은 것으로 인식될 것, 추진자와 시기가 적절할 것, 對人關係를 해치지 않고 사람들의 참여와 기여를 얻어낼 수 있을 것 등을 들 수 있다.<sup>(8)</sup>

## 2. 改革推進者

行政改革의 行動過程에는 개혁을 주도하는 改革推進者(change agent or reformer)가 있게 마련이다. 개혁을 先導·管理하는 사람은 組織內의 權力中樞에 속해 있는 사람일 수도 있고 그런 사람들을 견제하려는 사람들일 수도 있다. 改革推進者는 組織 밖에서 나올 수도 있다. 이러한 改革推進者들의 人的特性과 役割은 획일적인 것이 아니다. 改革推進者들은 각기의 價値基準을 改革過程에 삼투시키며 자기나름의 役割規定을 할 여지가 많다.<sup>(9)</sup>

그러나 ○ 방법의 研究人們은 개혁에 앞장서는 改革推進者들의 個人的特性과 役割에 관한 一般理論을 발전시키기 위해 노력해 왔다. 그러한 理論들을 몇 가지 소개하겠는데 그중 상당수는 制範的 處方的 性格을 농후하게 띠우고 있음에 유의하기 바란다.

### 1) 改革推進者의 個人的 特性

E.A. Johns는 改革推進者의 個性的 特性으로, ① 成長指向의이고 새로운 경험을 원하며 手段보다는 目的에 더 큰 관심을 갖고 새로운 일을 위해 위험을 무릅쓸 수 있는 性向, ② 여러 가지 行動代案에 대한 開放的 態度, ③ 成就指向의이고 스스로 책임지는 自由를 누리려는 욕망, ④ 다양한 관심과 취미 등을 열거하였다.<sup>(10)</sup>

(7) Hage and Aiken, *Ibid.*, pp. 36~61; Zaltman, et al., *Ibid.*, pp. 134~148.

(8) Zaltman, et. al. *Ibid.*, pp. 32~45.

(9) Stephen P. Robbins, *Organization Theory: The Structure and Design of Organizations*(Prentice-Hall, 1983), pp. 272~273.

(10) E.A. Johns, *The Sociology of Organizational Change*(Pergamon Press, 1973), p. 81.

H.G. Barnett는 改革을 주장하거나 쉽게 受容하는 사람들의 類型을 네 가지로 구분하였다. 네 가지의 類型이란, ① 既成秩序로부터 소외되어 있으며 既成秩序를 싫어하고 그에 대해 정신적으로 거리감을 가지고 있는 사람(the dissident), ② 既成秩序에 무관심한 사람(the indifferent), ③ 既成秩序를 추종하다가 거기서 실망을 느낀 사람(the disaffected), 그리고 ④ 다른 사람들의 성공을 시기하고 변동의 야기로 인하여易게 되는 것이 다른 사람들의 경우보다 적을 것이라고 생각하는 사람(the resentful)을 말한다.<sup>(11)</sup>

E.E. Jennings는 改革推進者를 ① 權力慾이 강하고 무슨 일이 있더라도 權力を 유지하려는 사람(prince), ② 精力과 意志力이 탁월한 사람(superman), ③ 使命感이 강하고 使命의 완수를 위해 자기가 가진 모든 것을 바칠 각오가 되어 있는 사람(heroes)으로 구분하였다.<sup>(12)</sup>

R.A. Zawacki와 D.D. Warrick은 성공적인 改革推進者가 갖추어야 할 능력 내지 자질로서 ① 級織內의 문제를 정확하게 진단하고 좋은改革案을 만들 수 있는 능력, ② 간결한 제안서(草稿書) 작성 능력, ③ 개혁의 성공을 믿는 열성적 신념, ④ 內在的 動機誘發, ⑤ 실패와 낙점에 대처할 수 있는 능력, ⑥ 真實性과 온화한 人間味, ⑦ 還流를 주고 받는데 效率的일 수 있는 능력, ⑧ 情報를 판단할 때의 신중성, ⑨ 남의 말을 경청하고 조언하는 능력, ⑩ 目的指向性, ⑪ 자기가 아는 것을 남에게 가르치려는 의욕, ⑫ 희망적인 분위기를 만드는 능력, ⑬ ‘유우미’ 感覺, ⑭ 출선수법(選擧日 치) 등 열네 가지를 열거하였다.<sup>(13)</sup>

## 2) 改革推進者的役割

J.W. Lippitt과 B. Westley는 改革推進者的 임무로서 ① 문제의 진단, ② 對象體制의 變動追求動幾와 能力 평가, ③ 改革推進者 자신의 동기와 資源 평가, ④ 적절한 變動目標의 선정, ⑤ 적절한 支援役割(helping role)의 선정, ⑥ 對象體制와의 관계 설정 및 유지, ⑦ 變動段階의 확인 및 유도, ⑧ 적절한 技術과 行動方式의 구체적인 선택 등 여덟 가지를 들었다.<sup>(14)</sup>

D. Kahneman과 E. Schild는 ① 行態改造對象者の 결정, ② 變動追求 또는 抵抗의 가능성 있는 개인과 집단의 확인, ③ 변동에 대한 반응을 결정하는 요인의 개인별 확인, ④ 對象體制內에서의 個人的 影響力의 諸關係(構造) 확인, ⑤ 變動追求力を 높이고 抵抗力を 줄일 수 있는 요인의 개인별 확인, ⑥ 적정한 시간과 비용의 범위 내에서 변동이 성취될 수 있는지에 관한 再評價 등 여섯 가지를 改革推進者的 과제라고 열거하였다.<sup>(15)</sup>

(11) H.G. Barnett, *Innovation: The Basis of Cultural Change*(McGraw-Hill, 1953), pp. 380~404.

(12) E.I. Jennings, *An Anatomy of Leadership* (Harper, 1960)

(13) Zawacki and Warrick, op. cit., pp. 202~204.

(14) Jeane Watson Lippitt and Bruce Westley, *The Dynamics of Planned Change*(Harcourt Brace and Jovanovich, 1958), pp. 91~123.

(15) D. Kahneman and E.O. Schild, “Training Agents of Social Change in Israel: Definition of Objectives and a Training Approach,” *Human Organization*(Vol. XXV, 1966), p. 73.

P.H. Irwin and F.W. Langham, Jr.는 改革推進者(이 경우 유의미한 변동을 촉진하는 'change seeker'로서의 'top management')가 해야하는 일로서 ① 變動要求勢力의 확인, ② 개인과 조직의 變動追求能力 확인, ③ 변동에 유리한 분위기의 조성, ④ 變動追求努力에 대한 관련자들의 가담유도, ⑤ 變動追求에 필요한 組織單位 등의 설치(organizing for change), ⑥ 行動化의 유도(generating action), ⑦ 變動計劃의 수립, ⑧ 변동의 시행, ⑨ 위험과 갈등의 최소화 등 아홉 가지를 들었다.<sup>(16)</sup>

C. Argyris는 ① 對象體制內에서 妥當한 情報를 산출하는 것, ② 組織의 문제에 관한 구 성원들의 자-아스럽고 精通한 선택을 촉진하는 것, ③ 對象體制의 구성원들이 變動過程에 대한 內的 軟念을 강화하도록 노력하는 것 등을 改革推進者の 임무로 열거하였다.<sup>(17)</sup>

改革推進者的 역할에 관한 위의 네 가지 정의 가운데서 Irwin과 Langham, Jr.가 제시한 것을 제외한 나머지 셋은 모두 行態的 接近方法에서 나온 소견들이다.

## V. 改革에 대한 抵抗

위에서 본 바와 같이 개혁을 촉구하고 지지하는 세력이 있는가 하면 그것을 반대하는 세력이 또한 있는 것이다. 行政改革은 現狀維持的 均衡狀態를 인위적으로 변동시키기 때문에 거의 언제나 다소간의 抵抗(resistance)에 봉착하게 된다. 여기서 抵抗이라 함은 개혁에 반대하는 적대적 태도와 행동을 말한다. 이러한 抵抗은 개혁으로부터 피해를 보지 않으려는 개인의 保護主義的 行動傾向에서 연유하는 경우가 많다.

抵抗의 이유는 한결 같은 것이 아니다. 개혁의 내용을 잘 모르기 때문에抵抗할 때도 있고 感情的인 이유로 저항할 때도 있으며 理性的 내지 合理的인 이유를 들어抵抗할 때도 있을 것이다.

抵抗의 증상으로 나타나는 태도와 행동의 양태 및 그 심각성도 물론 상황에 따라 다른 것이다.抵抗이 매우 심각하고 그것 때문에 개혁이 실패로 돌아가는 경우도 있을 것이다. 개혁이 사소한 것이기 때문에抵抗 또한 경미하고 따라서 특별한抵抗克服의 노력이 필요하지 않을 때도 있을 것이다. 개혁조치의 대상이 되는 사람들이 개혁을 환영하기 때문에 적절적인抵抗의 증상이 感知되지 않을 때도 있다.<sup>(18)</sup>抵抗의 증상이 개혁 그 자체나 개혁을 주장하는 사람들에 대한 공개적 적대행동으로 노골화되는 경우가 있는가 하면 간접적이고 완곡한 反발의 형태로 나타나는 경우도 있다. 개혁에 무관심하거나 비협조적인 태도를

(16) Patrick H. Irwin and Frank W. Langham, Jr., *Harvard Business Review*(Jan.-Feb., 1966), pp. 82~91.

(17) Chris Argyris, *Intervention Theory and Method*(Addison-Wesley, 1970), pp. 16~20.

(18) 이러한 때에도 제3의 관련자들이抵抗을 보일 수 있다. 예컨대 公務員의 보수를 대목 인상하는 데에 公務員들은 반대하지 않을 것이나 남세자들은 반발할 수 있다.

보이는 것도 抵抗의 한 증상이라고 할 수 있다.

### 1. 抵抗은 항상 나쁜 것인가?

抵抗이 좋고 나쁨은 누가 그것을 평가하고 판단하느냐에 따라서 달라질 수 있다. 改革推進者들은 대개抵抗을 나쁜 것으로 평가하여 할 것이다. 반면抵抗者들은抵抗을 옹호하고 정당화하려 할 것이다.

객관적이고 중립적인 입장을 고수하려고 노력하는 研究人們 가운데 많은 사람은 개혁에 대한抵抗이 항상 나쁜 것이라고만 단언할 수 없다고 말한다.抵抗에 관한一般理論을 전개하는 論者들은 이른바 順機能的抵抗도 있다고 한다. 그러한 논의에 따르면 順機能的인抵抗은 조직이라는 인간의 집합체에 필요한 기본적 질서를 유지하는데 도움이 된다고 한다.抵抗은 安定維持와 變動追求의 상충되는 요청을 조정하는 防禦的役割을 한다는 것이다.<sup>(19)</sup> 풍자 않거나 불필요한 변동을 거부하고 바람직한 변동만을 선택함으로써 조직의 혼란과 위기를 방지하는 것은抵抗의 順機能的役割이라고 한다.<sup>(20)</sup> 그리고抵抗이 있을 것을 예상하는 경우改革推進者들은 개혁의立案과 施行에 보다 더 신중을 기하게 된다는 것이다. 그러므로抵抗은改革過程의 과정을 시정하는데 필요한 자극을 제공할 수 있다고 한다.

그러나研究人们은 바람직하지 못한抵抗도 많음을 또한 시인한다.改革推進者의 視角에서 보면 바람직하지 못한抵抗의 범위는 더욱 넓어질 것이다. 필요한 개혁을 정당하게立案하고 施行한다고 생각하는改革推進者들은 개혁에 대한抵抗을 극복 또는 완화시키도록 노력하지 않을 수 없다.抵抗을 극복하지 못하면 개혁은 처음부터 좌절되거나 歪曲되거나 취우며 특히 개혁이 施行되더라도 그 효율성이 저하될 것이다. 개혁을 추진하는 입장에서 볼 때抵抗은 극복되어야 할 대상으로 되는 것이다.

### 2. 抵抗의 理由

抵抗의 이유를 논의하는 이론의 주류는 크게 두가지로 범주화해 볼 수 있다.<sup>(21)</sup> 그 첫째는抵抗을 야기할 가능성이 있는 조건(狀況的條件)들을 설명하는 것이다. 그 둘째는抵抗하는人間의心理的 原因 즉 狀況的條件에 대한認識을 설명하는 것이다.

(19) Donald Klein, "Some Notes on the Dynamics of Resistance to Change: The Defender Role," in Alton C. Bartlett and Thomas A. Kayser, eds., *Changing Organizational Behavior* (Prentice-Hall, 1973), pp. 425~433.

(20) 論者에 따라서는 바람직하다고 생각되는抵抗을抵抗의 概念에서除外하려하고 있다. 예컨대 Zander는 反對와抵抗의 관념을 구별하고 개혁에 대한 모든反對가抵抗인 것은 아니라고 하였다. 反對 가운데는 정당한 근거가 있고 論理적으로 합당한 것이 있는데 그것은抵抗으로 볼 수 없고 하였다. Alvin Zander, "Resistance to Change-Its Analysis and Prevention," in Bartlett and Kayser, eds., *Ibid.*, p. 404.

(21)抵抗의 이유를 설명하는 이론의 유형은 필요에 따라 더욱細分할 수도 있을 것이다. 예컨대個人의心理的要因, 改革推進者의特性, 改革의內容, 改革의方法, 改革段階,抵抗者의特性 등을 기준으로抵抗의理由를 분류할 수 있다.

### 1) 抵抗起의 狀況的 條件

抵抗의 心理的 原因을 형성하는 데 그 유발요인이 될 수 있는 狀況的 條件들을 살펴보려 한다<sup>(22)</sup>

첫째 行政改革의 촉발 자체를 좌절시키거나 抵抗을 야기할 수 있는 가장 일반적인 ‘障礙’(obstacles)로는 ① 政治的 不安定, ② 經濟的 貧困(資源의 부족), ③ 社會的 葛藤, ④ 文化的 混亂, ⑤ 行政體制의 能力不足과 制度化된 腐敗, ⑥ 官僚制의 경직성과 보수적 관성, ⑦ 法規 등 組織行動을 공식적·비공식적으로 제약하는 요인, ⑧ 既存狀態에 投入된 많은 埋沒費用(sunk cost) 등을 들 수 있다. 흔히 개혁의 장애라고 불리는 이와 같은 요인들에는 그 자체가 개혁의 대상으로 되어야 할 것들이 많다. 그리고 抵抗이 없더라도 장애 자체가 개혁을 좌절시킬 수도 있으며 그러한 장애는 또한 抵抗을 야기할 수도 있는 것이다.

둘째 改革推進者의 지위나 신망이 열악하다든지 그가 불신의 대상으로 되어 있다든지 하는 문제가 있을 때에 抵抗이 유발될 수 있다.

세째 개혁의 목표와 내용에 문제가 있을 때에 그것이 抵抗을 유발할 가능성이 있는 조건으로 되는 것은 당연한 이치이다.

改革案이 개혁의 필요를 충족시킬 수 없을 때, 既存狀態 또는 다른 代案보다 못할 때, 과거에 시도하였다가 실패한 것일 때 그리고 不確實性이 매우 높은 것일 때 抵抗의 조건을 제공할 수 있다.

改革案이 기존의 信念體系에 상충되거나 利益喪失 또는 불편야기의 원인으로 될 때 抵抗이 생길 수 있다. 이익상실 또는 불편야기의 내용은 다양하다. 물질적 이익상실, 지위격하, 失職, 任務滿足의 손상, 再適應·再學習의 필요발생, 사회적 유대의 와해, 자율성 상실 등은 모두 이익상실 내지 불편야기의 예이다.

네째 개혁추진의 방법과 절차에 내포된 문제들 때문에도 抵抗이 야기될 수 있다.

문제의 주 단과 改革決定의 과정에 관련자들의 참여가 봉쇄되고 합의가 원활히 이루어지지 않았을 때, 改革案提示의 방법과 수단이 강압적일 때, 특정인의 실책을 문책하는 형식으로 개혁안이 제시되었을 때, 意思傳達에 장애가 있어 개혁안의 내용이 관련자들에게 잘 알려지지 않을 때, 개혁의 영향을 받는 사람들 사이에 신뢰와 협조관계가 결여되어 있을 때 그리고 개혁추진의 시기가 잘못되어 있을 때와 같이 개혁추진의 방법과 절차에 무리가 있으면 抵抗이 생길 수 있다.

### 2) 抵抗의 心理的 原因：狀況的 條件에 대한 認識

(22) cf., Johns, *op. cit.*, pp. 33~61; Zaltman, et. al., *op. cit.*, pp. 85~104; Herbert Kanfman, *The Limits of Organizational Change* (University of Alabama Press, 1971), pp. 5~67; Zander, *op. cit.*, pp. 405~433.

개혁의 영향을 받는 사람들이 개혁에 抵抗하게 하는 心理的 理由 또는 認識은 사람에 따라 그리고 상황에 따라 천차만별일 것이므로抵抗의 心理的인 바탕을 망라적으로 기술하는 것은 불가능하다. 다만 중요한 법주를 다음과 같이 예시할 수는 있다.<sup>(23)</sup>

첫째 개혁의 내용을 잘 모르면抵抗할 가능성성이 크다. 改革過程의 秘密主義나 意思傳達의 장애 때문에 개혁의 필요와 목적을 이해하고 수용하는 데 필요한情報가 개혁의 영향을 받을 사람들에게 적절히 전달되지 않으면 물이해로 인한抵抗이 생길 수 있다. 전달된情報를 잘 이해하고 저항할 수도 있고 개혁의 결정과정에서 소외되었다고 믿을 때 그리고改革推進者들의 의도를 불신할 때에도抵抗할 가능성성이 크다.

둘째 개혁이 가져 올 새로운 狀況(또는 未知의 狀況)에 대한 不安全感이抵抗의 원인으로 될 수도 있다. 既存秩序 속에서 安定感을 느끼고 있는 사람들은 개혁에 의하여 새롭게 펼쳐질 狀況에 대해 불안감을 느끼게 된다. 개혁의 내용이 既存秩序로부터 이탈되는 정도가 클수록 불안감은 커질 것이다.

세째 새로운 狀況에 적응해야 하는 心理的 負擔, 再教育의 負擔 등을 인식하면抵抗할 수 있다. 개혁이 기존의 사회적 유대를 단절시키고 새로운 사회관계의 형성을 강요하여 심리적부담과 안겨주는 것이라고 생각할 때 사람들은抵抗하게 된다. 技術變化가 야기되어再學習(re earning)의 필요가 발생한다고 생각하면再學習이 싫어서抵抗할 수 있다.

네째 謂定感이나 自尊心이 손상되었다고 생각하기 때문에抵抗을 할 수도 있다. 改革推進者가 일방적으로 개혁을 추진하면서 과거의 실적을 비난하거나 특정한 개인을 지목하여 개혁의 대상으로 삼을 때, 그리고改革案을 공격적이고 권위적인 방법으로 밀어붙일 때 認定感과 自尊心의 손상은 커질 수 있다.

다섯째 개혁이 개인적 이익을 침해한다고 생각할 때 사람들은 개혁에抵抗할 가능성성이 크다. 이는 침해의 인식은 報酬의 감소나 減員의 위험이 있다고 생각하는 것, 지위와 신망이 손상된다고 생각하는 것, 職務上自己實現이 좌절된다고 생각하는 것, 權力を 잃는다고 생각하는 것, 불편과 부담이 는다고 생각하는 것 등을 포함한다.

여섯째 개혁의 필요와 성과에 대하여 의문을 가진 사람들은 개혁에抵抗할 수 있다. 특정한 개혁에 의하여 초래하려는 目標狀況이 既存狀況보다 나을 것이 없다고 생각하거나 다른改革代案이 더 效率의이라고 생각할 때, 그리고 개혁안의 실현이 불가능하다고 생각하거나 개혁의 이익보다 비용이 더 크다고 생각할 때 사람들은抵抗의 반응을 나타낼 수 있다. 같은 내용의 개혁안을 과거에 시도했다가 실패한 경험이 있는 사람은 확신을 가지고 개혁에抵抗할 가능성성이 크다.

위에서 나온바와 같은 여러 가지 心理的 原因이 만들어내는 반응은 획일적인 것이 아니다.

(23) 참조 : 上揭資料 및 Bedeian, *op. cit.*, pp. 294~297.

抵抗의 狀況的 條件이 있고 사람이 그것을 인식하여 抵抗의 心理的 原因을 형성한다고 해서 그것을 바로 抵抗 자체인 것으로 볼 수는 없다. 抵抗을 야기할 수 있는 狀況的 條件에 대한 인식은 抵抗動機誘發이라는 心理的 過程을 통해서 態度와 行動이라는 抵抗의 증상으로 전환되어서 抵抗이 있다고 보는 것이다. 동일한 원인이 있더라도 그것이 유발하는 抵抗의 증상과 強度는 個人的 特性과 狀況的 條件에 따라 달라질 수 있는 것은 물론이다.

### 3. 抵抗克服의 方法

改革推進者는 抵抗의 원인과 증상 및 그 強度를 정확하게 진단하고 구체적인 경우에 적합한 抵抗克服의 전략과 수단을 동원하여야 할 것이다. 抵抗을 야기할 수 있는 狀況的 條件을 고치기도 하고 心理的 原因을 해소 또는 억제하기도 해야 할 것이다.

抵抗의 유형이 다양한만큼 抵抗을 극복하는데 동원될 수 있는 전략과 방법도 그만큼 다양할 것이다. 구체적인 경우에 임하여 狀況適應의 으로 선택하여 사용할 수 있는 抵抗克服의 방법들을 集大成해 놓은 一般理論들도 많다.

예컨대 G.N. Jones는 抵抗克服의 戰略을 ① 強壓的 戰略(coercive strategy), ② 規範的 戰略(normative strategy), ③ 功利的 戰略(utilitarian strategy), 그리고 ④ 中立的 外形을 지닌 戰略(neutral-like strategy)으로 분류하였다. 여기서 中立的 外形을 지니는 戰略이란 앞의 세 가지 범주에 속하지 않는 기타의 ‘技術的’ 戰略들이다.<sup>(24)</sup> J.P. Kotter와 L.A. Schlesinger는 抵抗을 다루는 방법으로 ① 教育과 意思傳達(education and communication), ② 參與와 加魯(participation and involvement), ③ 促進과 支援(facilitation and support), ④ 協商과 妥協(negotiation and agreement), ⑤ 操作과 包容(manipulation and cooptation), 그리고 ⑥ 明示的·默示的 強制(explicit and implicit coercion)를 열거 하였다.<sup>(25)</sup> 이들의 類型論은 상당히 널리 인용되고 있다. P.C. Nutt는 계획적 변동의 施行戰術이라는 표현을 써서 抵抗을 극복하고 개혁을 원활히 시행하는데 동원할 수 있는 방법을 ① 介入方法(intervention tactic), ② 參與方法(participation tactic), ③ 說得方法(persuasion tactic), 그리고 ④ 布告方法(edict tactic)으로 분류한 바 있다.<sup>(26)</sup>

抵抗克服을 위한 戰略의 여러가지 類型論을 참고하여 우리는 抵抗克服戰略의 일반적 범주를 다음과 같이 분류해 볼 수 있을 것 같다.

#### 1) 強制的 戰略

(24) G.N. Jones, "Strategies and Tactics of Planned Organizational Change," *Philippine Journal of Public Administration* (vol. 10, No. 4, 1966), pp. 320~342.

(25) John F. Kotter and Leonard A. Schlesinger, "Choosing Strategies for Change," *Harvard Business Review* (March-April, 1979), pp. 106~113.

(26) Paul C. Nutt, "Tactics of Implementation," *Academy of Management Journal* (Vol. 29, No. 2, Jun. 1986), pp. 255~257. 여기서 介入方法이란 組織發展専門家(OD consultant)들의 개혁 유도 노력과 유사하지만 보다 강력하고 적극적으로 관리자들이 개혁을先導하는 전략이다. 布告方法이란 관리자들이 각종 權力を 행사하여 개혁을 밀고 나가는 전략을 말한다.

強制的 戰略은 改革推進者가 強壓的 權力에 의하여 제재를 가하거나 그것을 위협하거나 또는 旣存的 權限의 일방적 행사에 의하여 抵抗을 극복하는 戰略이다.

強制的 戰略은抵抗을 근본적으로 해결하지 못하고 그것을 단지 단기적으로 또는 피상적으로 억압하는 對症療法일 때가 많다. 強制的 戰略을 쓸 때 개혁의 영향을 받는 사람들은 개혁추진에 관련하여 소외감을 느끼게 되므로 장래에 더 큰抵抗을 야기할 위험이 있다.

強制的 戰略은 긴급을 요하는 상황에서 신속히抵抗을 극복할 필요가 있을 때에 改革推進者가 강력한 權力を 가지고 있으면 유효히 사용될 수도 있다고 한다. 그러나 여러 가지 부작용 때문에 대체로 바람직하지 못한 전략이라고 보는 것이 오늘날 研究人們의 지배적인 견해이다.

強制的 戰略의 예로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째 階序的 權限에 의한 命令으로抵抗을 억제한다.

둘째 物理的 制裁나 기타 身分上의 不利益處分을 가함으로써抵抗을 억압한다.

세째 의식적으로 緊張을 고조시켜 개혁에 추종하지 않을 수 없게 한다.

네째 權力構造를 일방적으로 개편하여抵抗集團의 세력을 약화시킨 다음 개혁을 관찰시킨다.

## 2) 規範的・社會的 戰略

規範的・社會的 戰略은 적절한 象徵操作과 社會的・心理的 支援을 통해 자발적 협력과 개혁의 受容을 유도하려는 전략이다.抵抗의 動機를 약화 내지 해소시켜 오히려 개혁에 적극 가담하게 하려는 것이다. 이러한 전략은 저항의 가장 근본적인 해결책으로서 組織의 人間化를 주장하는 오늘날의 論者들이 가장 選好하는 것이다. 그러나 끈기 있는 노력과 시간을 많이 소요하는 전략이다.

規範的・社會的 戰略의 예로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째 改革指導者の 威光(charisma)을 높여 개혁의 受容을 쉽게 한다. 그리고 개혁이 요구하는 行動을 改革推進者와 上官들이 출선수법함으로써 부하들이 그것을 모방하게 한다.

둘째 意思傳達과 參與를 원활하게 한다. 개혁의 意思決定過程에 대한 참여의 폭을 넓히고 施行過程에서 재량의 범위를 넓힘으로써 자발적인 협력을 유도한다. 원활한 意思傳達에 의하여 개혁의 내용을 잘 알리며 未知에 대한不安을 해소시키고 개혁이 조직 전체를 위하여 바람직하다는 것을 설득시킨다.

세째 조직 전체의 목적추구에 대한 使命感을 고취시키고 조직에 유익한 개혁의 추진에 있어서 개인적으로 맡아야 할 역할의 중요성을 規定・認識시킴으로써 認定 및 自尊의 欲求를 충족시켜 준다.

네째 개혁에 적응하는데 필요한 시간을 충분히 주고 불만과 긴장을 노출・해소할 수 있는 기회(e.g., gripe sessions, catharsis, release of tension)를 마련한다.

다섯째 기혁이 추구하는 새로운 價值가 기존의 價值와 兩立할 수 있음을 강조하거나 兩者가 별로 다르지 않은 점을 설명함으로써 價值葛藤으로 인한 抵抗을 극복한다.

여섯째 教育訓練과 自己啓發을 촉진한다. 고착적인 思考方式과 협착한 眼目(tunnel vision)으로 인한抵抗을 극복하고 개혁이 도입하는 새로운 技術을 익힐 수 있도록 하기 위해 教育訓練을 실시한다. 그리고 自己評價와 發展努力를 통해서 모든 組織成員들이 개혁의 필요를 스스로 깨닫게 하는 분위기를 조성한다.

### 3) 功利的・技術的 戰略

功利的・技術的 戰略은 관련자들의 利益侵害를 방지 또는 보상하고 改革過程의 技術的要因을 조각 함으로써抵抗을 극복하거나 회피하는 戰略이다. 개혁으로 인하여 분명히 이익의 손실을 입게 될 집단이 있고 그들이 강력하게 저항할 수 있는 경우, 개혁에 의해 노력한 만큼 혜택받을 것이 없다고 생각하는 사람들이 저항하는 경우, 개혁추진의 기술적 내용에 대한 저항이 있는 경우 등에 대응하는 전략으로서 신속한 효과를 볼 수도 있는 것이다. 그러나 비용이 많이 들고 장기적인 효과를 기대하기 어렵다는 문제와抵抗을 본질적으로 극복하는 것 이 아니라抵抗에 양보하고 굴복하는 결과를 빚는 문제에 봉착할 수 있다. 그리고 지나친 기술적 조작은 후유증을 수반할 수도 있다.

功利的・技術的 戰略의 예로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째 개혁에 의하여 人力移動이 필요하게 된 경우 해당자들이 不利益을 받지 않는다는 보장을 담은 移動計劃을 세워 제시한다.

둘째 개혁에 의하여 經濟的 損失을 입게 될 사람들에게 보상을 실시한다. 보상을 결정할 때에는 대가 協商을 하게 된다. 즉 協商을 통해 利益과 損失을 교환할 수 있게 한다.

세째 개혁의 일반적인 가치와 그것이 개인에게 줄 利益을 實證해 보여줌으로써抵抗을 극복한다.

네째 개혁의 時期를 적절히 조정함으로써抵抗을 피한다.

다섯째 改革過程의 適應性을 높이고 개혁의 방법과 技術을 융통성 있게 수정함으로써抵抗을 회피한다.

## VII. 改革의 諸接近方法

行政改革의 接近方法에는 무수한 것이 있을 수 있다. 이에 관한 一般理論가들은 그러한接近方法들을 범주화하는 類型論들을 개척해 왔다.

G.E. Caiden은 두 가지의 類型論을 보여준 바 있다. 첫째 類型論은 개혁의 접근방법을 ① 政治的 革命에 의하여 부과된 개혁(reforms imposed through political revolution), ② 組織의 硬直性을 시정하기 위한 개혁(reforms introduced to remedy organizational rigidity),

③ 法制定을 통한 개혁(reform through the legal system), 그리고 ④ 態度變化를 통한 개혁(reforms through changes in attitude)으로 분류하였다.<sup>(27)</sup> 그가 제시한 두번째 類型論에서 는 ① 總體的・體制論의 接近方法(the whole systems approach), ② 機關形成과 構造設計에 의한 接近方法(institution-building and structural modeling), ③ 管理過程의 接近方法(management process), ④ 行態的 接近方法(behavioral analysis), 그리고 ⑤ 行政의 目標와 產出에 중점을 둔 接近方法(output orientation)을 열거하였다.<sup>(28)</sup> H. Siedentopf는 行政改革의 接近方法는 對象別 戰略으로 파악하고 ① 財政改革戰略(fiscal strategies), ② 構造改革戰略(structural strategies), 그리고 ③ 事業改革戰略(program strategies)을 구분한 바 있다.<sup>(29)</sup>

S.P. Robbins는 組織一般의 개혁과 관련하여 改革接近方法(o 경우 intervention strategies)을 ① 構造的 接近方法(structure), ② 技術的 接近方法(technology) 및 ③ 組織過程的 接近方法(organizational processes)으로 분류하였다.<sup>(30)</sup> E.F. Huse와 J.L. Bowditch도 組織改革에 관련하여 그 接近方法(觀點)을 ① 構造設計的 觀點(structural-design perspective), ② 過程的 觀點(work-flow perspective), ③ 人間的 내지 行態的 觀點(human perspective), 그리고 ④ 統合體制論的 觀點(integrated systems perspective)으로 분류하였다.<sup>(31)</sup>

行政과 組織을 연구하는 모든 學派 또는 接近方法들이 行政改革의 接近方法으로 될 수 있는 것이므로, 그리고 行政改革의 接近方法들은 날로 분화되어가고 있으므로 어찌 생각하면 行政改革의 接近方法을 따로 열거해 보려는 것은 부질없는 일인지도 모르겠다. 그러나 많은 접근방법 가운데서 무엇이 더 많이 쓰이고 있으며 또 더 중요시되고 있는가를 알아보는 것은 그런대로 의미 있는 일이라고 생각한다.

많은 論者들의 意見을 참조하여 가장 많이 쓰이거나 중요시되고 있다고 생각되는 개혁의 接近方法들을 다음과 같이 간추려 보기로 한다.

첫째 事業中心的(產出中心的) 接近方法이 있다. 이것은 行政產出의 政策目標와 내용 및 所要資源에 초점을 두어 行政活動의 목표를 개선하고 行政奉仕의 量과 質을 개선하려는 接近方法이다. 각종의 政策分析과 評價, 生產性測定, 職務檢查와 行政責任評價 등은 事業中心的 接近方法의 주요도구들이다.

둘째 構造的 接近方法이 있다. 이것은 원칙적으로 行政體制의 構造的 設計를 개선함으로써 行政改革의 목표를 달성하려는 接近方法이다. 組織의 構造的 要因을 대상으로 하는 接近方法이라고 할 수도 있다. 이 接近方法의 관점으로서 分權化의 확대, 統率範圍의 재조정,

(27) Caicen, *Administrative Reform*, op. cit., pp. 145~156.

(28) Caicen, "Administrative Reform: A Prospectus," *International Review of Administrative Science* (No. 1~2, 1978), pp. 110~111.

(29) Heir rich Siedentopf, op. cit., pp. X~XV.

(30) Stephen P. Robbins, *Organization Theory*(Prentice-Hall, 1983), pp. 273~274.

(31) Edgar F. Huse and James L. Bowditch, *Behavior in Organizations: A Systems Approach to Managing*, 2nd ed.(Addison-Wesley, 1977), pp. 283~486.

權限配分의 一정, 命令系統의 수정 등을 예로 들 수 있다. 이 接近方法은 組織學의 古典期에 매우 중요시되었으며 그 역사가 오래인만큼 그동안 상당한 내용의 변화를 겪어왔다.

세째 過程的接近方法이 있다. 이것은 行政體制內의 過程 또는 일의 흐름을 개선하려는接近方法이다 行政過程에서 사용하는 技術의 개선까지를 포괄하기 때문에 過程的·技術的接近方法이라고 부를 수도 있을 것이다. 이 接近方法의 개선대상으로 되는 것은 意思決定, 意思傳達, 統制 등의 諸過程과 기타 일의 흐름 그리고 거기에 결부된 技術이다. 過程的接近方法의 도구는 많이 변천해 왔으며 또 매우 다양하다. 근래에는 計量的 模型과 電算化的方法들이 널리 동원되고 있다.

네째 行態的接近方法이 있다. 이것은 바로 ‘組織發展’(OD)을 지칭하는 것인데 人間中心의 接近方法이라고 할 수도 있다. ‘組織發展’은 行態科學의 지식과 기법을 활용하여 조직의 목표와 개인의 成長意慾을 결부시킴으로써 조직을 개혁하려는接近方法이다. ‘組織發展’은 의식적인介入을 통해서 조직 전체의 임무수행을 효율화 하려는 계획적이고 장기적인 개혁활동이다. 이러한 개혁활동의 기본적인 구성요소는 診斷, 介入 및 過程維持이다. 診斷은 지속적인 자료수집의 과정이며 介入은 조직을 개선하는 과정이다. ‘過程維持’는 ‘組織發展’의 과정 그 자체를 유지하고 관리하는 과정이다. ‘組織發展’은 人間主義를 추구하려는 근래의 연구인들이 가장 중요시하는接近方法이다.

다섯째 統合的接近方法이 있다. 이接近方法은 開放體制觀念에 입각하여 개혁대상의 구성요소들을 보다 포괄적으로 관찰하고 여러가지 분화된接近方法들을 통합하여 해결방안을 탐색하려는 것이다. 근래에 이와같은統合的接近方法은 統合的接近方法이 연구인들에 의해 매우 강력하게 제방되고 있다. 그러나 統合的接近方法은 改革推進者들의 실천적 작업에 많은 부담을 주는 것이다. 統合的接近方法의 실제적인 市場占有 rate은 별로 높지 않은 형편이다.