

## 大韓民國政府의 行政改革\*\*

吳錫泓\*

目次	
I. 第 1 共和國의 行政改革	V. 維新體制의 行政改革
II. 第 2 共和國의 行政改革	VI. 第 5 共和國의 行政改革
III. 軍政期間의 行政改革	VII. 第 6 共和國의 行政改革
IV. 第 3 共和國의 行政改革	

### 〈要約〉

이 글은 大韓民國政府가 수립된 이후 行政改革事業의 전개과정을 역사적으로 고찰한 것이다.

제 1 공화국에서는 민주행정발전을 위한 근본적인 개혁운동이 조직적으로 추진될 수 없었다. 이 때의 행정개혁이라고 하는 것은 대개 기구개편과 인력조정이었으며 개혁의 가치기준은 주로 낭비배제 내지 간소화였다. 제 2 공화국이 추진하고 계획하였던 제도개혁과 인사쇄신은 대체로 민주주의의 구현을 그 명분으로 하는 것이었다. 5·16 군사쿠데타에 의한 군사정권은 행정개혁의 전반적인 지향성을 분권화보다는 집권화의 논리로, 민주화보다는 능률화·표준화의 논리로 규정하여 하였다.

제 3 공화국에서는 많은 기구개편이 있었고 관리작용의 개선작업도 활발한 편이었다. 관리개선의 가치기준은 썩 다원화되자 못하였고 능률성의 제고가 가장 중요시되었다. 유신시대의 행정개혁은 「총회의 정치」와 「집권적·권위적 행정」이라는 태두리 안에서 「국정능률의 극대화」를 지향하는 것이었다. 제 5 공화국의 행정개혁은 과거 어느 정권에서보다도 더 많은 「정권적 한계」의 영향을 받았다. 이 때의 행정개혁노력을 민주행정·신뢰행정의 구현이라는 목표에 접근하는 것이었다가보다 오히려 멀어지는 것이었다. 제 6 공화국에 들어서 지방자치제의 부활이 시도되는 등 행정민주화의 방안들이 탐색되고 있다.

이 글의 목적은 大韓民國政府가 수립된 이래 우리 行政體制가 걸어온 발자취를 따라 行政改革事業의 전개과정을 개관하려는 것이다. 行政改革史의 요점은 간추리기 위한 것이므로 행정개혁에 관한 역사적 사건들이나 개혁의 내용을 포

\* 서울大學校 行政大學院 教授

\*\* 이 논문은 1988년도 문교부 학술진흥재단 연구비의 지원에 의하여 작성되었다.

괄조 으로 상세히 소개하는 일에 매달리기보다 指標的 내지 특징적 개혁사업만을 주약하고 그 의미를 해석하는 데 주력하려 한다. 行政改革史의 시대구분은 政權史의 共和國區分例에 따르기로 한다.

## I. 第一共和國의 行政改革

第一共和國은 진공 속에서 탄생하였거나 역사의 완전한 단절에 의하여 탄생되었던 것이 아니다. 제 1공화국은 낡은 제도와 사람을 너무 많이 답습했다는 비난도 받고 있다. 그러나 제 1공화국은 새로운 독립국가의 전설에 따라 형성된 것이었다. 그러므로 제 1공화국의 年代 특히 초기의 연대는 국가형성·정부형성의 시기로 지칭될 수 있고 당시의 行政變動과 사건들은 개혁이기보다는 형성이 끊고 말하는 것이 더 합당할 것으로 생각되는 특징들을 지니고 있었다.

1915년 光復後 약 3년간의 美軍政期를 거치는 동안 日帝下 總督行政體制의 기본틀격이 그대로 답습·사용되었으며 다른 한 편으로는 매우 이질적인 미국식 제도의 移入 내지 접목시도가 있었다. 그러나 미국식 제도의 도입은 대부분 미쳐 정착이 되기 전에 美軍政이 종식되었다. 따라서 제 1공화국에 이월된 행정적 유산은 美軍政의 이었다기보다 日帝의 이었다고 평가할 수 있다.

1918년 8월 15일 大韓民國의 전국에 따라 民主政府를 표방한 제 1공화국정부가 출범되었다. 당초에는 内閣責任制의 要素가 다소 가미되었다고 하지만 원칙적으로 大統領中心制인 정부가 구성되었다.

민주주의를 國是로 하는 憲法原理下에서 정부가 구성되었으므로 행정체제도 민주행정의 요청에 부합되도록 구성되고 운영될 것이 기대되었다. 그러나 정부 내외: ① 초창기적 여건은 그러한 기대를 충족시키기 어려운 것이었다. 제도의 정비: ② 불만스러웠을뿐만 아니라 행태적 준비는 더욱 불만스러운 것이었다.

政府組織法 등 행정체제의 기반과 골격을 형성하는 법령의 입안에 참여하였던 사람들은 주로 日帝下에서 법률교육을 받았거나 행정경험을 쌓은 사람들이었다. 그들은 민주적이고 적극적인 행정의 원리와 방법에 관하여 별로 많은 견해를 갖추고 있지 않았다. 그리고 전국초에 밀어닥친 국가형성·정부형성의 긴박한 과제들이 너무 많았기 때문에 행정체제의 설계를 위해 충분한 연구·검토의 시간이 할애될 수 없었다. 획기적으로 혁신된 행정체제를 구축하는 데 필요한 자원의 준비도 없었다. 당시의 統治指導者는 日帝에 봉사했던 세력을 흡수하여 세력기반을 구축하려는 전략을 구사하고 있었다. 이러한 사정으로 말미암

아울러 나라를 개국하는 마당의 행정체제설계는 역설적으로 강한 전례답습의 지향성을 보였다.

### 1. 中央行政構造

무엇보다도 中央行政機構의 설계에서 선례답습의 모습을 역력히 볼 수 있다. 歐美諸國의 제도를 참작하였다고는 하지만 일제하의 제도와 美軍政下의 개편내용을 대체로 승계하였다. 독립국가의 정부이기 때문에 外務·國防에 관한 부서를 기로이 강화하였으며 獨立規制委員會의 성격의 기구도 試行하였고 몇 가지 기구를 통폐합하는 등의 개편을 한 것은 사실이다. 그러나 행정체제의 골격은 '일제' 하의 행정체제에 약간의 손질을 하여 美軍政이 사용하던 것을 거의 그대로 물려받은 모양이었다.<sup>1)</sup> 조직관리의 원리와 관행은 일제 하의 그것과 매우 흡사하였다.

### 2. 地方行政體制

地方行政部門에서도 처음에는 日政時의 제도를 그대로 답습하였다. 1949년에는 地方自治法을 제정하고 그에 따라 1952년부터 地方議會를 구성하고 市·邑·面를 지방의회에서 선출하는 등 자치적 요소를 지방행정체제에 도입하였으나 지방행정의 관리구조는 과거의 官治行政의 特性을 그대로 지니고 있었다. 이 때의 지방자치는 자치의 기반과 연관제도의 지원적 개편이 불비한 가운데 위로부터 주어진 것이었기 때문에 자치의 자생력이 아주 취약한 형편이었다. 그리고 제1공화국의 말기에는 지방행정체제의 자치적 요소가 제도적으로도 현저히 위축되었다.<sup>2)</sup>

### 3. 行政人力의 構成

정부의 인적 자원을 관리하는 人事行政制度 역시 일제 하에서 친숙해 있던

1) 서울大學校 行政大學院, 「行政改革에 관한 全般的 評價」 (1967), p. 25.

中央行政機構의 기관적 기초를 형성한 최초의 政府組織法은 1948년 7월 17일에 공포되었다. 이 법에서 정한 중앙행정기구는 대통령, 부통령, 국무총리, 국무원, 그리고 11부 4處 3委員會로 구성된 행정각부였다. 제1공화국이 지속되는 동안 수차의 政府組織法改正 또는 特別法의 제정에 의하여 행정기구를 조금씩 들려 갔다. 1955년 2월의 政府組織法改正이 가장 대폭적이었다. 1954년의 제2차 헌법개정에서 국무총리제를 폐지하였으므로 그에 따라 정부조직법을 개정하여 여러 기구를 재편 또는 신설하면서 대통령중심제에 보다 충실한 행정체제를 구축한 것이다.

2) 1949년 7월 4일에 공포된 地方自治法은 서울特別市와 道, 그리고 市·邑·面을 지방자치단체로 규정하였다. 그리고 각급 지방자치단체에는 지방의회를 두고 市·邑·面長은 당해 지방의회에서 선출하도록 규정하였다. 1958년의 제4차 지방자치법 개

제도를 담습하였다. 美軍政下에서 職位分類制 등 미국식의 생소한 인사제도들이 「」식되기도 하였으나 대한민국정부의 수립과 더불어 그러한 미군정적 색채는 거의 완전히 지워지고 말았다. 일제적 잔재는 인사제도의 담습에서 뿐만 아니라 公務員集團의 구성에서도 역력히 찾아볼 수 있었다.

제 1 공화국의 행정을 담당하였던 公務員集團의 주축은 일제 하의 「廳官」과 그 주변 조직에 참여하였던 사람들로 구성되었다. 頭上組織層에는 항일독립운동에 가담하였던 志士型의 인물이나 歐美에서 교육을 받은 인물들이 일부 기용되기도 하였으나 시간의 흐름에 따라 일제식 민통치에 가담하였거나 그 아류로 활동한 사람들이 점점 더 많은 정치적·정책적 직위들을 차지하게 되었다.

정부가 출범하면서부터 직업적인 공무원집단은 대부분 일제 하에서 비교적 하급직에 종사하였던 「官吏」들로 구성되었다. 그들의 사고방식이나 업무처리방식은 일제행정 하의 그것과 다를 바가 없었으며 이러한 조건은 이후의 행정제도와 그 운용과정, 그리고 行政文化의 성격을 형성하는 데 크게 작용하였다.

시간의 흐름에 따라 公職의 규모는 커지고 그에 따라 새로운 인력의 보충도 늘어 났지만 그러한 변동이 行政體質을 눈에 띠게 바꾸어 놓지는 못하였다. 미구어 6·25動亂이 일어났으며 동란의 와중에서는 人事刷新이나 공무원의 자질을 개선하기 위한 행정개혁사업이 추진되기 어려웠다. 그 뒤에도 일인장기집권의 그늘에서 공무원집단은 정치도구화 되었고 情實人事는 횡행하였으며 官紀는 문란해졌다. 초창기적인 실적주의의 기초도 떠나 못하고 제 1 공화국은 그 막을 내리게 되었다.

#### 4. 行政改革의 성격

제 1 공화국이 출범된 후 정부는 비록 출속적이고 선례 담습적이기는 하였지만 제반 국가기구를 정비하고 필요한 법령을 제정하는 등 국가의 기본적 제도에 대한 정치작업을 펴다가 6·25 동란을 당하여 경황없는 戰時體制를 어렵게 지탱하게 되었다. 6·25 동란 후에도 점차 일인장기집권의 政權保全을 위하여 정치·행정력이 크게 소모되었으며, 행정은 소극적이고 전통 담습적인 관성을 이어가고 있었다.

제 1 공화국정부는 불리하거나 또는 적대적인 여건 속에서 전국의 어려운 과업을 수행하였으며 행정체제의 형성과 개혁을 위해서도 힘겨운 노력을 했던 것

---

정에서는 市·邑·面長에 대한 任命制를 부활하는 등 차치적 요소를 크게 위축시켰다. 참조：內務部 地方行政研究院, 「韓國地方行政史」(1948~1986), 下卷(1987), pp. 2183-2199.

은 사실이다. 그러나 오늘날의 기준에 비추었을 때 당시의 행정개혁활동은 아주 부진하고 비조직적이었다고 하지 않을 수 없다.

통치지도자와 그를 위하여 권력층에서 행정체제 자체의 효율화를 위한 투자에 결코 높은 우선순위를 부여하지 않았었다는 협의가 짚다. 행정체제의 전반적인 성향은 소극적이고 현상유지적인 것이었기 때문에 改革課題를 認知하는 장치들이 활성화될 수 없었다. 행정개혁에 필요한 이론적, 기술적 및 재정적 지원도 궁핍한 상태였다.

종합하여 판단하건대 제 1공화국에서 민주행정 발전을 위한 근본적인 개혁운동이 조직적으로 추진될 수는 없었다고 해야 할 것 같다. 제 1공화국에서의 행정개혁이라고 하는 것은 대개 機構改編과 人力調整이었다. 그때 그때의 필요에 임기응변적으로 대응한 수차의 기구개편과 경비절감을 이유로 한 減員과 같은 개혁노력은 간헐적이었으며 포괄성을 결여하고 있었다. 개혁의 準據 내지 値價基準은 낭비배제 또는 간소화인 것이 원칙이었다. 그밖의 가치기준을 배려하는데는 소홀하였다.<sup>3)</sup>

## II. 第 2 共和國의 行政改革

4·19革命에 이어 발족한 過渡政府는 본격적인 행정개혁사업을 추진할 능력이나 욕을 갖지 못했으며 새 정부의 구성에 필요한 준비작업에 주력하였다. 과도정부는 제 2공화국의 출범을 준비하는 일을 맡았었고 이른바 「先改憲後總選」이라는 방침에 따라 준비과업을 추진하였기 때문에 제 2공화국의 정부형태와 행정체제의 구성에 관한 골격을 규정하게 된 憲法, 政府組織法 등은 과도정부에서 제정하였다.

### I. 中央行政構造의 개편

1950년 6월 15일 憲法改正에 의하여 제 2공화국의 정부형태는 内閣責任制로 작성이 되었으므로 행정체제도 그에 적합하게 개편할 필요가 있었다. 그리고 정부내외에서 민주화의 요청이 고조되고 있었으므로 행정체제도 그에 반응하는 변신이 필요하게 되었다. 그리하여 1960년 7월 1일 政府組織法을 全文改正하였다.<sup>4)</sup>

3) 金雲泰·吳錫泓共著, 「韓國行政史」(서울大學校出版部 1985), p. 302.

4) 이하 다음 문현 참조: 「韓國行政의 歷史的 分析」(1969), pp. 423-426; 公報部「光

당시 정부기구 개편의 중심과제는 國務會議의 운영에 필요한 규정을 마련하는 것, 國務院의 운영을 뒷받침할 사무처리기구를 마련하는 것, 政務次官・事務次官의 제도를 도입하여 내각책임제 하에서 기본적 행정사무의 계속성・일관성을 보장하는 것, 그리고 경찰공무원 등의 정치적 중립성을 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이었다.<sup>5)</sup>

기정된 政府組織法이 규정한 회기적인 제도개혁 가운데 하나는 憲法이 규정한 警察中立化의 취지에 따라 公安委員會를 설치하도록 한 것이었다. 公安委員會는 국무총리에 소속하는 합의체의 경찰행정기구로서 상당한 정치적 중립성을 유지 할 수 있도록 조직될 것이 기대되었다. 과거 공무원 특히 경찰공무원들이 정치도구화되어 각종 선거에 간섭하고 야당탄압의 손발이 되었던 폐단이 심각 하였으므로 이를 제도적으로 시정하기 위해 公安委員會의 설치를 추진하였던 것 같다. 그러나 이 위원회의 설치에 관한 법률의 규정은 끝내 시행되지 않았기 때문에 이 위원회가 실제로 구성되지는 못하였다. 그에 관한 법률의 규정도 머지 않아 폐지되고 말았다. 비록 실천은 되지 않았지만 公安委員會가 법으로 규정되었으며 기구개편에서 監察委員會와 같은 위원회조직이 선호되고 정치・행정 과정에의 참여가 확대되었던 제 2공화국 출범전후의 시기는 우리의 行政史上 행정제도의 민주화를 위한 의욕이 절정에 이르렀던 때라고 말할 수 있다.

정부는 經濟第一主義를 표방하고 經濟開發 5個年計劃의 입안을 준비하였으며 「민·당정부의 운명을 건 일대 사업」으로 광범한 國土建設事業에 착수하였다. 국토건설사업을 주관하도록 하기 위하여 국무총리 직속의 國土建設本部를 설치하였으며 거기에는 각계의 대표로 구성된 차문위원회와 관련 행정기관의 次官(부서부)과 局長들로 구성된 실무위원회도 두었다. 시・군에는 地方國土建設委員會를 설치하였다.

제 1공화국의 몰락 후 과도정부에서 골격을 마련한 제 2공화국의 행정기구개편은 정부형태변경에 따른 최소한의 변화만을 도입한 것이었으며 행정구조의

復二十年」(1965), p.364; 李錫濟, “우리 나라 行政改革,”「행정관리」(총무처, 6권 1호, 1967), p.10; 송영언, “한국행정 20년의 회고와 전망 : 총무행정,”「행정관리」(총무처, 8권 1호, 1969), p.44; 동홍욱, “韓國行政 20年의 自省,”「행정관리」(총무처, 7권 1호, 1968), pp.5-6; 總務處, 「大韓民國 政府組織變遷史」(1980), p.113.

5) 1960년 7월 1일 政府組織法改正은 내각책임제 하의 國務總理制와 國務院制를 신설하고 중앙행정기구를 1院 12部 1處 3廳 3委員會로 규정하였다. 이 때에 監察院은 監察委員會로 개편하고 公安委員會의 신설을 규정하였다. 國務院事務局은 國務院事務處로 확대 개편하였으며 原子力院을 신설하고 行政各部의 事務次官制와 政務次官制를 신설하였다.

근본적인 개혁을 가져 온 것은 아니었다.

행정구조를 보다 근본적으로 개혁할 필요가 있음을 인식한 제 2 공화국 정부는 행정 기구개혁 방안을 연구하게 되었다. 그리하여 i) 內閣責任制인 정부형태에 부응하도록 할 것, ii) 經濟復興과 國土建設을 위하여 경제제일주의의 기구개편을 실현할 것, iii) 행정 관리의 능률화를 도모할 것 등의 원칙 하에 행정기구개편안들을 마련하였다. 그러나 본격적인 기구개편구성은 실천에 옮겨질 시간이 없었다

### 2. 行政人力刷新의 시도

제 2 공화국 정부는 행정체제의 인력교체에 상당한 정책적 비중을 두었다. 前政權의 비리에 앞장섰거나 그에 물든 高位職의 공무원들을 많이 퇴진시키고 중견 니지 하위관리자들을 대거 승진시켰으며 외부로부터의 임용도 늘렸다. 그리고 충신한 젊은이들을 비록 하위직이기는 하지만 공직에 많이 흡수하려는 계획도 추진하였다. 人事上의 세대교체와 새로운 인적 요소의 흡수에 주력하였다고 하지만 인력교체의 과정에서 폐단도 많이 빚어졌다. 무엇보다도 情實的・獵官的의 사가 횡행하여 공직의 신망을 저해하였다. 오랜 야당생활 끝에 집권한 위정자들은 實績體制下의 공직에 대한 일부 獵官任用을 공언하기까지 하였다. 그리고 대학졸업자들을 선발하여 國土建設事業에 참여하게 한 후 하급직 공무원으로 임명하려던 계획은 지식층의 욕구수준에 부응하는 것도 아니었으며 과잉 학력을 문제를 안고 있었다.

### 3. 地方自治의 강화

제 2 공화국은 地方行政體制의 내부구조를 근본적으로 개편하는 데 필요한 시간적 여유를 갖지 못했다. 그러나 地方自治法을 개정하여 제 1 공화국 말기에 겪은 명맥을 유지하던 지방자치체를 제도적으로 부흥시켰다.

제 2 공화국 정부는 1960년 11월 1일에 地方自治法을 개정하여 自治的 要素를 크게 강화하였는데 무엇보다도 중요한 개정내용은 地方自治團體長의 선거제를 부활한 것이었다. 任命制의 대상이었던 서울특별시장, 도지사, 시·읍·면장 등 모든 지방자치단체의 장과 동·이장을 주민직선으로 선출하도록하고 그들의 임기는 4년으로 규정하였다. 지방선거의 선거권 연령을 21세에서 20세로 낮추고 地方議會의 의원정수를 조정하여 늘렸으며 不在者選舉制도 신설하였다.<sup>6)</sup>

6) 世文社 編, 「解放 20年 : 目擊・内幕・證言 : 記錄編」(1965), pp.98-99; 內務部, 「韓國地方行政史」, pp.2199-2201.

개정된 地方自治法에 의거하여 1960년 12월 12일에는 도와 서울특별시 의회의원을, 12월 19일에는 시·읍·면 의회의원을, 12월 26일에는 시·읍·면장을, 그리고 12월 29일에는 도지사와 서울특별시장을 각각 주민 직선으로 선출하였다.

#### 4. 行政改革의 성격

제 2 공화국 정부는 사회적 기강이 해이해진 가운데서 한꺼번에 폭증된 국민적 기니에 부응해 보려고 많은 노력을 하였다. 단기간에 많은 개혁을 시도하고 또 준비하였기 때문에 출속의 결함을 면치 못한 면도 있었고 행정개혁의 온전한 성과를 거두는 데는 역부족이었다고 생각되는 면도 있었다. 그러나 제 2 공화국의 쇄신노력은 제 2 공화국의 막을 내리게 한 정치세력들에 의하여 너무 평가절하되고 정파간의 갈등은 지나치게 또는 적절치 못하게 공격되었다.

제 2 공화국의 民主黨政權이 더 많은 시간을 가지고, 언젠가는 한 번 겪어야 할, 거의 자유방임적인 政治年代를 통과하여 민주적 정치·행정질서를 성숙시킬 수 있었더라면 우리 역사의 전개과정은 아주 달라졌을 것이다. 제 2 공화국의 물리적 단절은 역사의 키다란 아쉬움으로 남아 있다.

제 2 공화국이 추진하고 또 계획하였던 제도개혁과 인사쇄신은 대체로 민주주의 구현을 그 명분으로 하는 것이었다. 개혁의 과정과 개혁의 내용에서 민주화의 가치기준이 전면에 부각되었던 것은 특기할만한 일이다. 개혁의 입안과정에는 외부의 전문가와 민간단체의 대표 등이 참여함으로써 행정체제내의 폐쇄적이고 권위주의적인 의사결정과정에 상당한 수정을 가하였다.

제 2 공화국에서의 행정개혁은 경제발전을 위한 정부의 적극적 역할을 강조함으로써 發展行政分野의 확장을 가져오게 될 전기를 마련하기도 하였다.

### III. 軍政期間의 行政改革

이어서 軍政期間이란 1961년 5·16 軍事쿠데타가 일어난 때로부터 1963년 12월 民政移讓이 있을 때까지 2년 7개월간 계속된 군사통치의 기간을 지칭하는 것이다. 이 시기에 우리 나라의 行政體制는 급격한 방법에 의한 여러 가지 개편의 대·사이 되었다. 행정기구는 빈번히 개변되었으며 人事行政, 企劃, 審查分析 등의 분야에 새로운 절차와 기법이 도입되었고 全政府의 행정개혁업무를 집중적으로 관리할 기구가 마련되기도 하였다.<sup>7)</sup>

<sup>7)</sup> 1961년 7월 당시의 總務處(뒤에 内閣事務處로 개편)에 行政管理局을 설치하여 組織

### .. 中央行政構造의 개편

군사구체화를 일으킨 사람들은 단기간에 무엇인가 획기적인 변화를 보여줄 필요에 쫓기고 있었다. 따라서 행정기구를 빈번히 개편하고 기구와 인력을 팽창시켰다. 3년도 채 되지 않은 軍政期間에 政府組織法만도 11차례나 개정되었다. 1961년 말까지 「부정·부폐공무원의 숙정」과 감원 등에 의하여 많은 공무원들이 퇴직하였음에도 불구하고 1961년부터 1963년까지 공무원 총수는 매년 약 17,000명 정도가 늘어나고 있었다.

여기 차례의 政府組織法改正 가운데서 1961년 10월 2일의 改正이 가장 넓은 변동내용을 담은 것이었다. 이때의 개편을 「10·2改編」이라 불렀는데 이를 준비하는 과정에서 기존의 행정구조에 내포된 결함으로 認知되었던 것은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

첫째, 행정기구 전반에 걸친 綜合企劃과 그 결과를 검토·조정하는 기능이 결여되어 있다. 둘째, 대체로 보아 행정기구들이 職能에 따라 합리적으로 편성되어 있지 않다. 셋째, 기관의 설치목적이 거의 달성되었거나 업무량이 감소되어 독립기관으로 존속시킬 필요가 없게 된 것들이 많다. 네째, 사무의 성질상 동질적〔〕 것이 여러 기관에서 분산 또는 중복관리되고 있다. 다섯째, 中央과 地方의 권한배분에서 中央集權化가 과도하게 되어 있다. 여섯째, 一般地方行政機關(서울특별시·도)과 特別行政機關 사이의 기능중복이나 기능배분의 잘못이 많다.

위의 같은 결함을 제거하기 위해 「10·2改編」에서는 다음과 같은 개편기준을 채택하였다.

첫째, 현대적인 국가기구의 組織原則과 우리 나라 실정을 감안하여 행정의 민주화:↑ 능률향상을 기한다. 둘째,企劃과 執行의 양기능을 분리하여 政策과企劃의 원활한 순환을 도모한다. 셋째, 존속의 필요가 최소한 기능을 職能에 따라 폐합한다. 네째, 행정의 分散管理로 인하여 발생하였던 중복과 비능률성을 지양하고 동질적인 사무를 통합한다. 다섯째, 中央에 집중되었던 권한을 대폭 이양:→으로써 地方行政機關의 강화를 도모한다. 여섯째, 國土開發事業을 강력히 추진할 수 있는 체계를 마련한다. 일곱째, 事業官廳들로 하여금 企業管理體

管理의 개혁사업을 맡도록 하였다. 그 후 行政管理研究委員會도 설치하였다.

8) 내각사무처, “1962年度 行政管理의 發展과 展望,” 「행정관리」(1권 3호, 1962), pp. 29-30.

制<sup>제</sup>· 갖추게 한다.

「0·2 改編」에 의한 행정기구는 内閣首班에 소속하는 2院 12部 1處 5廳 2委員會로 구성되었다. 「10·2 改編」 이후에도 몇 차례 政府組織法의 개정이 있었다. 1963년 12월 14일에 있은 政府組織法의 全文改正은 民主主義의 과정에서 제 3 공화국의 행정구조를 마련하는 작업이었다. 헌법개정에 의하여 大統領中心制의 정부형태가 채택됨에 따라 행정구조를 개편한 것이다.

## 2. 人事行政 등 管理機能의 개혁

軍事政府는 國家公務員法을 전면개정(1963. 4. 17)하고 職位分類法(1963. 11. 1)과 公務員訓練法(1963. 5. 3) 등을 제정하여 인사행정제도의 획기적인 개혁을 추진하였다. 인사행정분야에서 추진한 개혁의 요점을 보면 다음과 같다.

첫째, 職位의 분류에 職位分類制를 전면적으로 도입할 것을 결정하였다. 이러한 결정에 따라 職務調査 등 분류작업을 진행하기도 하였으나 그 결실을 보지는 못하였다. 그러나 이때부터 직위분류제적 요소의 도입은 확대되기 시작하였다.

둘째, 公開競爭採用試驗을 확대하고 資格試驗制였던 公務員選擧시험을 採用試驗制로 바꾸었다. 條件附任用 및 試補任用의 제도를 도입하였으며 升進試驗에서도 경쟁성을 확보하도록 하였다.

셋째, 公務員의 教育訓練을 의무화하고 대대적인 훈련사업을 전개하였으며 勤務成績評定制度를 도입하였다. 提案制度를 창설하였으며 賞勵制度를 정비하고 노·전 관리제도를 창설하였다.

네 번째, 報酬의 결정에 있어서 職務給을 우선적인 기준으로 삼도록 하는 원칙을 채택하였다. 그리고 公務員年金制度를 마련하였다.

다섯째, 公務員의 기강확립을 위한 복무규범을 강화하였다. 그리고 人事上의 불이익처분에 대한 訴請審查制度를 확립하였다.

여섯째, 人事統計報告制를 수립하고 인사감사를 실시하였다.

軍事政府는 經濟企劃院에 豐算機能을 흡수시켜 예산과 기획의 연계가 강화되도록 하였다. 豐算會計法을 제정하여 예산의 배정과 자금공급체계를 일원화하였으며 계속비와 예산의 移替에 관한 규정을 신설하였다. 그리고 企業豐算會計法과 政府投資機關豐算會計法도 제정하여 예산제도를 전반적으로 재정비하였다.<sup>9)</sup>

그나마 管理機能分野에서도 새로운 시도가 많이 이루어졌다. 行政管理研究委

9) 韓國行政問題研究所, 前揭書, pp. 455-456.

員會<sup>10)</sup> 内閣事務處에 설치하여 행정관리개선의 연구에 임하게 하였으며 行政管理局<sup>11)</sup> 제도개선연구와 계획수립에 주력하도록 하였다. 이러한 개혁주관조직체를 중심으로 여러 가지 개혁을 추진하였는데 그 중요한 예로는 企劃調整制度의 수립, 人力監查制度와 定員管理制度의 도입, 서식간소화, 사무의 표준화, 보고 문서의 통제, 문서보관제도의 개선, 民願具備書類의 감축, 행정감사제도의 정비 등을 들 수 있다.

### 二. 地方自治의 정지

軍事政府는 中央行政機關을 개편하고 업무의 지방이양을 촉구하면서 地方行政體制를 강화하는 일련의 조치를 취하였다. 그러나 지방자치적 요소는 거의 전면적으로 철폐하였다. 지방자치단체라는 법인격은 인정하면서도 지방자치단체장의 선임을 임명제로 고치고 지방의회의 권한은 상급감독관청에서 대행하게 하였다.<sup>12)</sup>

### I. 行政改革의 성격

군사정권에 의한 행정개혁은 「非常한」 상황 하에서 서둘러 이루어졌으며 흔히 갑급하고 강압적인 방법으로 이루어졌다.

행정기구 등 각종제도의 개편에 있어서는 행정의 적극화에 비중을 크게 두어 정부의 적극적 개입이 필요하다고 판단되는 때에는 기구와 인력을 늘리는 데 주저하지 않았다. 행정개혁의 전반적인 지향성은 分權化보다는 集權화의 논리에 의하거 그리고 民主化보다는 能率化·標準화의 논리에 의하여 지배되고 있었다.

기구개편의 지침으로 地方分權化 등이 천명되기도 하고 한정된 국면에서의 분권화조치가 실제로 있었던 것도 사실이다. 그러나 개혁활동의 실제에 나타났던 전반적 경향은 집권화와 수단적 능률의 제고에 기울어져 있었다. 각종 참모조직의 강화, 인사제도의 개선, 업무처리절차 개선 등의 분야에서 美國式의 제도와 千一영방식이 많이 도입되었지만 그것들은 대개 능률화와 표준화 그리고 고전적인 통제의 강화에 관한 제도와 방법들이었다.

10) 軍事革命委員會는 1961년 5월 16일 오후 8시를 기해 전국의 모든 地方議會를 해산하였다. 같은 해 6월 6일에는 國家再建最高會議令 제42호에 의하여 모든 지방자치단체장의 선임을 임명제로 바꾸었다. 9월 1일에는 地方自治에 관한 臨時措置法을 제정하여 지방자치단체의 종류를 道와 서울特別市 그리고 市·郡으로 바꾸었으며 단체장의 임명제, 지방의회의 해체 등을 규정함으로써 지방자치단체들의 실질적인 성격을 국가의 일선행정기관으로 만들었다. 이 법률은 여러 차례 개정되었으나 자치적 요소의 회복을 위한 개정은 없었다.

군정기간중의 행정개혁방안을 입안하는데 참여하거나 동원된 사람들의 구성과 그 내용이 과거의 경우와는 상당히 달랐다. 그 전의 기구개편작업 등에는 법률 전문가와 법학적 훈련을 받은 관료들이 주로 참여하였으나 군정기간에는 공무원뿐만 아니라 군인, 행정학자, 정치학자, 경제학자 등이 많이 참여하였다. 이들 가운데는 미국에서 교육을 받았거나 미국식의 훈련을 받은 사람들이 많았다. 군사정권은 개혁입안작업에 대학 교수들을 집단적으로 동원하는 선례를 남겼다. 그러나 개혁작업에 한정된 범위내의 외부인들이 동원되었다고 해서 그것을 민주주의적 참여정치와 참여행정의 활성화로 보기는 어려운 사정이 있었다.

## IV. 第 3 共和國의 行政改革

「1·16 쿠데타」로 군사정권을 수립했던 사람들은 軍政 제 3 차년도부터는 憲法을 개정하고 政黨法을 제정하는 등 民政移讓을 위한 준비작업을 하고 1963년 1월 1일부터는 그동안 금지되었던 정치활동을 허용하였다. 1963년 10월 15일에는 대통령선거가 실시되고 11월 26일에는 국회의원선거가 실시되었으며 12월 17일에는 대통령이 취임하고 국회가 개원함으로써 제 3 공화국이 출범되었다.

### 1. 中央行政構造의 개편

大統領中心制의 정부형태를 채택한 제 3 공화국이 출범할 당시의 중앙행정구조는 1963년 12월 14일에 개정된 政府組織法에 의하여 규정되는 것이었다. 이에 따라 중앙행정구조는 대통령과 국무총리, 경제기획원장관을 겸하는 부총리, 국무회의, 그리고 2院 13部 3處 6廳 7外局으로 구성되었다.

維新政變에 의하여 제 3 공화국이 막을 내릴 때까지 여러 차례 기구개편이 있었다. 1964년 8월에는 군사정부에서 출범시킨 再建國民運動의 민간주도화조치 때문에 國民運動本부가 폐지되었다. 그 뒤의 몇 차례 기구개편으로 국세청, 수산청, 산림청, 과학기술처, 국토통일원, 관세청, 병무청, 무임소장관 등이 신설되고 원자력원은 원자력청으로, 공보부는 문화공보부로 개편되었다.

이기에 특기할만한 것은 1964년 6월 1일 大統領令으로 行政改革調查委員会를 설치한 일이다. 대통령직속기관으로 설치된 이 위원회는 광범한 행정개혁사업의 「안」을 주관하도록 되어 있었다. 이 위원회는 美國의 경험에서 볼 수 있는 「行政改革에 관한 大統領委員會」를 본떠 만들었던 것으로 생각된다.

당초 2년 반 정도의 시한부로 설치된 行政改革調查委員會는 모든 국가행정기

관, 지방자치단체 및 정부관리기업체의 기구개편과 업무운영개선에 관하여 조사·연구하고 개선방안을 대통령에게 건의하는 역할을 맡았다. 이 위원회의 선 치는 매우 포괄적이고 강력한 행정개혁사업을 출범시키겠다는 정책방향의 한 표 현이었다고 할 수 있다. 정부는 지난날 행정의 부분적 개선이 시행착오를 범하는 경우가 많았으며 결국 후 행정체제 전반의 근본적인 개혁이 이루어지지 않았다고 보고 근본적인 개혁을 시도하려면 저항이 크기 때문에 매우 강력한 추진력의 뒷받침이 필요하다고 판단해서 개혁의 추진주체인 行政改革調查委員會를 만든다고 하였다. 이 위원회가 발족하면서 채택하였던 사업목표는 다음과 같다.<sup>11)</sup>

첫째, 政府機構를 종합적으로 정비하여 國政을 효율적으로 구현할 수 있도록 행정체제를 개선하고 국민부담을 경감한다.

둘째, 政府管理企業體의 관리체계를 확립함으로써 생산성과 공익성을 높인다.

셋째, 豫算 및 會計制度를 현대화하여 국가의 재번목표를 효율적으로 달성하는 데 기여하게 한다.

네째, 각종 民願事務의 필요성 유무를 재검토하여 그 처리를 신속·간소화하고 국민의 편리를 도모한다.

다섯째, 事務管理에 있어서 비능률적·비경제적인 모든 요소를 제거하고 행정을 원활히 수행하게 한다.

여섯째, 국가의 경제적·사회적 발전에 기여할 수 있도록 현행 人事制度를 개선한다.

일곱째, 부문별 행정제도를 개선함으로써 국가행정의 종합적이고 균형적인 발전을 기한다.

위와 같은 의욕이 어느 정도나 성취되었느냐 하는 것은 또 다른 문제이나 그러한 목표설정에서 행정개혁에 관한 제 3공화국의 問題認知만은 읽을 수 있다.<sup>12)</sup>

## 1. 行政機能의 개혁

人事行政分野에서는 實績體制의 확립과 發展行政에 임하는 공무원의 육성을

11) 權五庠, “우리 나라의 行政改革事業概要,” 「행정관리」(총무처, 5권 2호, 1966), pp. 70-71.

12) 行政改革調查委員會의 법적 지위는 높았으며 행정수반의 관심대상이었으므로 처음에는 활발한 움직임을 보였다. 그러나 시간의 흐름에 따라 그 추진력은 현저히 감소되어 갔다. 1966년에는 시한부의 존속기간이 연장되었으며 그 후 잇단 조치에 의해 이 기구는 없어지지 않고 명맥을 유지하였다. 이 기구는 국무총리 소속으로 움켜지고 行政改革委員會로 변신하여 존속하다가 1981년에 폐지되었다. 현재 총무처의 行政調查研究室이 행정개혁에 관한 연구개발의 기능을 다소 승계하고 있다.

위한 노력을 경주하였다. 1964년 4월 17일에 전면 개정된 國家公務員法에서 현대적인 실직임용제도의 기초를 닦아 놓은 이후 이를 보완하고 뒤반침하는 절차와 방법들을 계속하여 정비하였다. 任用權의 한계와 위임에 관한 규정의 개선, 募集對象制限基準의 개선, 特別推薦制의 도입, 시보기간조정, 특별채용의 요건 강화, 승진순위결정요소의 비율 조정, 經歷評定制度의 개선, 轉補制限制度의 신설, 파견근무제도의 정비 등을 任用部門에서 일어난 주요 개혁의 항목들이었다.<sup>3)</sup>

軍事政府에서 공무원에 대한 교육훈련사업을 크게 확장시킨 뒤 제 3공화국에 들어와서도 교육훈련사업을 꾸준히 확대 강화시켰다. 手當制度를 정비하고 확충하였으며 1966년부터는 공무원의 봉급을 매년 30% 정도씩 인상하는 계획을 추진하였고 年金支給額도 다소 늘리는 등 공무원들의 보수와 편익을 향상시키는 데도 힘을 기울였다. 懲戒制度와 職權免職制度의 운영에서公正性을 높일 수 있도록 절차와 방법을 개선하고 職位解除의 제도를 신설하기도 하였다. 그 밖의 管理機能部門에서도 여러 가지 개혁노력이 있었다. 예산편성에서 부분적으로니마 成果主義豫算編成이 시도된 것은 특기할만한 일이다.

행정사무의 기계화·자동화를 촉진하고 각종 書式의 간소화, 사무의 표준화, 報告統制의 정비, 행정감사제도의 정비, 권한의 하부위임 촉진 등의 분야에서도 기초를 보였다.

對環境的 產出作用의 영역에서는 民願行政의 개혁을 강조하기 시작하였다. 민원행정의 문제성은 제 1공화국 이래 간헐적인 주의를 끌었던 것이 사실이지만 제 3공화국에 이르러 비로소 민원행정이 하나의 독자적이고 우선순위가 높은 기획대상영역으로 확인되었다. 그 후 오늘날에 이르기까지 민원행정은 행정개혁의 중요영역으로 되어 왔다. 제 3공화국에서의 민원행정개혁은 주로 행정규제의 완화, 절차와 구비서류의 간소화, 민원처리권한의 위임, 불필요한 민원사무의 폐지 등에 치중된 것이었다.

### 3. 地方自治의 계속적인 정지

제 3공화국에서 본격적인 지방자치는 끝내 부활되지 않았다. 軍事政府에서 지방자치에 관한 臨時措置法으로 각종 선거제도를 정치시킨 이래 地方自治法은 부분적으로만 유효한 채 제 3공화국에서도 그대로 유지되었다. 지방행정에 대

13) 總務處, “64年 行政管理 業績과 展望,” 「행정관리」(3권 4호, 1964), pp.32-36; “1966年度 行政管理 業績과 展望,” 「행정관리」(6권 1호, 1967), pp.36-46.

한 기편과 보강이 자주 있었으나 그때 별도의 법령에 의하여 그러한 변동을 규정하였다. 地方自治法의 근본적인 개폐는 없었다. 지방자치의 정치상태는 제5공화국에 까지 이어졌으며 제6공화국에 지방자치부활의 과제가 넘겨져 있다.

### I. 行政改革의 성격

우리 나라의 行政體制는 제3공화국에서 크게 팽창되고 많은 변화를 겪었다. 그러나 그무렵 한창 열을 올리기 시작한 發展行政을 뒤쫓아가는 짜깁기의 행정개편이 여기저기서 일어난 정도였다고 당시의 행정개혁을 평가할 수 있다. 행정체제의 포괄적이고 근본적인 개혁을 추구하겠다는 정책의지가 표명되기도 하였지만 傳統的 官僚制의 성향을 전반적으로 바꾸어 보려는 시도는 없었다. 주로 기술과 절차에 관한 관리개선작업은 상당히 확장되었지만 관리개선의 가치기준은 썩 다원화되지 못하였고 능률성의 제고가 가장 중요시되었다.

## V. 維新體制의 行政改革

1973년 이른바 維新體制가 혁명적인 방법으로 출범되면서 행정체제에는 또한 차례 여러가지 수술이 가해졌다. 政府組織法이 全文改正되고 國家公務員法을 비롯한 일련의 법령이 개정을 겪게 되었다.

### 1. 中央行政構造의 개편

권한이 대폭 강화된 大統領을 정상으로 하고 國務總理와 차문기관으로 성격이 바뀐 國務會議가 유신행정체제의 頭上管理構造를 형성하였다. 그 아래의 중앙행정기구는 1973년 1월 15일 전문개정된 政府組織法에 의하여 규정되었다.<sup>14)</sup>

이 개정법률에서는 시한부조직이었던 行政改革委員會를 항구적인 조직으로 바꾸고 國務總리를 보좌할 行政調整官을 신설하였으며 성공부에 두개의廳을 신설하였다. 그 대신 몇 개의 중앙행정기관을 통폐합하였다. 중앙행정기관인 委員會, 室·局, 次官補의 설치, 지방행정기관의 설치는 大統領에 위임함으로써 대통령의 권한을 강화하고 기구개편의 적시성을 높이려 하였다. 그리고 院·部·處·廳의 처장·차관·청장·차장·차관보와 실장 및 국장을 政府委員으로 규정하였다. 이후 維新體制가 몰락할 때까지 행정기구의 부분적인 개편이 여러 차례 있었다.

<sup>14</sup> 1973년 1월 15일에 全文改正·公布된 政府組織法은 중앙행정기구를 대통령, 국무총리, 국무회의, 그리고 2院 13部 4處 13廳 5外局으로 규정하였다.

## 2. 行政機能의 개혁

1973년에는 職位分類法을 폐지하고 國家公務員法 등 관계 법령을 개정하였다. 그리하여 職位分類制를 점진적으로 도입한다는 원칙을 확인하고 신규채용과정에서 유명무실화되었던 條件附任用制度와 期限附任用制度를 폐지하였다. 추천 제도도 현실에 맞게 바꾸었다. 공무원의 교육훈련은 지속적으로 강조되었으며 적극·교육 뿐만 아니라 「새마을 운동」, 「維新理念」 등에 대한 精神教育이 강화되었다. 공무원의 보수인상에도 많은 주의를 기울였으며 提案制度運營을 강화하였다. 庶政刷新運動이 전개되면서부터는 反腐敗事業이 크게 강화되었다.

유신 이후 行政管理改善의 주요목표는 維新體制의 공고화를 위한 봉사행정체제 구축, 새로운 행정수요를 뒷받침할 수 있는 행정체제의 정비, 행정의 과학적 관리를 통한 능률의 제고, 부정부패의 제거 등이었다.

행정장비의 운용을 개선하고 사무자동화 및 전산화체제에도 박차를 가하게 되었다. 문서관리·보고관리의 개선, 사무의 표준화, 새로운 행정수요에 적합한 기구 및 정원의 관리, 권한의 하부위임 등은 維新期間에 줄곧 강조되던 행정관리 개선항목들이었다.

維新體制 하에서 民願行政의 개선은 매우 중요한 정책과제로 부각되었다. 정부는 국무총리령 제125호(1975. 3. 28)에 의하여 국무총리 소속하에 對民關係行政法令整備委員會를 3개월간의 시한부로 설치하고 법령정비작업을 하게 하였다. 그 결과 대민관계의 법령정비는 지속적으로 추진되었으며 민원행정의 여러 국면에 대한 개선작업이 계속되었다.

## 3. 「庶政刷新運動」

1970년대 중반 이후의 행정개혁활동은 「庶政刷新」이라는 광범한 개혁 운동의 품 속에서 전개되었다. 庶政刷新運動은 1975년부터 국가적 사업으로 추진되었다. 정부는 庶政刷新을 「公務員社會의 모든 不條理를 일소하여 능률적이고 명랑한 奉仕行政을 펼으로써 국민의 신뢰를 회복하여 國政能率을 극대화하고 동시에 이를 사회 전반에 걸친 不條理와 비능률을 제거하는 社會淨化運動과 새로운 価値觀에 바탕을 둔 천천한 국민정신을 진작시키는 정신개혁운동으로 승화시켜 부강한 나라를 만드는 民族中興의 과업」이라고 규정하였다. 서정재신은 궁극적으로 국력배양을 통해 民族中興을 꾀하려는 목적을 가진 운동이며 公務員社會淨化, 一般社會淨化 및 精神革命이라는 3대 행동과제를 내포하는 것이었다.

公務員社會에 있어서 서정쇄신의 실천적 목표는 첫째, 공무원의 체질을 개선하여 업무수행에 관련된 일체의 부정과 부조리를 뿐리ipp고, 둘째 비능률적이고 낭비적인 행정체제를 끌어고쳐 구조적인 부조리를 제거하며, 세째 公私生活의 주변환경을 정화하여 국민으로부터 신뢰받는 公務員像을 확립하는 것이었다.

서정쇄신의 실천적 사업으로서 공직자의 주변정화, 사회일반의 정화, 능률향상을 위한 제도개혁 등이 추진되기도 하였지만 가장 큰 주의를 끌었던 것은 공직자를 대상으로 한 反腐敗運動이었다. 많은 공직자들을 숙청하였으며, 여리가지 치별적 조치들을 강화한 것은 서정쇄신운동의 대표적인 사업이었다.<sup>15)</sup>

1979년까지 추진된 庶政刷新運動은 그 목적에 비추어 그 성과가 만족할 만한 수준에 도달하지 못했으며 여러 가지 부작용도 빚었다. 高壓的인 하향적 운동이었기 때문에 대부분의 공무원들이 과동적이었다는 것, 적극적인 인사활동들이 가조되지 않은 바는 아니지만 소극적·치별적 조치들이 너무 큰 비중을 차지하였기 때문에 非違를 음성화하고 이른바 ‘逆不條理’가 나타나게도 하였다는 것, 肅正과 같은 치별적 조치를 취할 때 형평을 잃는 경우가 흔히 있었다는 것, 각종 지시사항(특히 치별기준)의 적용에 있어서 통일성이 결여되었다는 것, 權力型 不條理로 알려진 고급계층의 非違를 시정하는 데는 극히 무력하였다는 것 등이 서정쇄신의 문제점으로 지적될 수 있다. 그리고 政權의 도의적 정당성이 도전을 받고 있었으며 統治指導勢力의 청렴성에 관하여 국민이 믿지 않고 있었다는 사실은 서정쇄신운동의 성공을 좌절시킨 궁극적 원인이라 할 수 있다.

統治指導者가 부폐제거의 결의를 대외적으로 표명하고 서정쇄신의 추진과정을 드러하였다는 것, 개혁의 대상과 是正戰略의 폭이 과거에 비하여 포괄적이고 그 가도가 높았다는 것, 집중적인 是正行動이 비교적 지속적으로 추진되었다는 것, 그리고 시정행동의 결과에 대한 평가가 특히 강조되었다는 것 등이 서정쇄신을 하나의 개혁운동이라 부를 수 있게 해 준 요인이라고 평가할 수 있다.

15) 庶政刷新에 관한 설명의 참고자료는 다음과 같다.

- ① 吳錫泓, “韓國政府의 庶政刷新에 관한 研究：行政體制의 腐敗除去作業을 中心으로,”『行政論叢』, (15卷 1號, 1977), pp.110-140.
- ② 文化公報部, 「庶政刷新」, 1976. 8. 3.
- ③ 國務總理 行政調整室, 「庶政刷新推進方向」, (1976, 1977, 1978, 1979)
- ④ 國務總理 行政調整室, 「庶政刷新推進狀況報告」, (1976, 1977, 1978, 1979)
- ⑤ 大韓民國政府, 「행정백서」, 1976, 1977, 1978.
- ⑥ 青瓦臺 司正擔當特別補佐官室, 「對民業務의 民弊是正策」, 1975.3.
- ⑦ 崔在旭, “庶政刷新, 어디까지 왔나”, 『新東亞』, (1977.1), pp.106-119.
- ⑧ 廉吉正, 「庶政刷新의 問題點」, 〈서울大 行政大學院 發展政策課程 論文, 1976〉.
- ⑨ 趙永載, 「韓國의 庶政刷新論」, (栗成社, 1980).

#### 4. 行政改革의 성격

이른바 유신시대에는 정당성 없는 정권의 유지를 위해 민심수습차원의 변화 들을 야기할 필요가 컸다. 그리고 그때까지의 발전행정과정에서 쌓여 온 행정적 적폐가 심했고 또 한 편으로는 행정선진화의 요청이 점증되고 있었음으로 대대적으 행정개혁이 필요한 상황적 조건이 설정되어 있었다. 그러나 서정쇄신운동을 중심으로 한 당시의 행정개혁은 행정체제 자체의 상황적 조건보다는 우선 정권노조전을 위한 정치적 동기에서 출발된 것으로 보여진다. 국민의 관심을 행정문제로 돌리고 행정에 대한 응징으로 민심을 수습해 보려는 의도가 분명히 읽혀지고 있었다.

유신시대의 행정개혁은 「總和의 政治」와 「集權的・權威的 行政」이라는 태두리 안에서 「國政能率의 極大化」를 지향하는 것이었다. 이때의 능률화는 意思決定費用 (decision cost)의 최소화를 내용으로 하는 것이었다. 그것은 총체적 비용을 크게 하여 엄청난 낭비를 빚을 수 있는 能率觀이었다. 유신시대의 行政改革觀은 원래 상위의 가치인 民主性과 하위의 가치인 能率을 對等觀하고 능률의 요청에 따라 민주적 과정을 회생시킬 수도 있다고 보았다.

유신시대의 행정개혁은 집권적이고 권위적인 방법에 의하여 추진되었다. 때때로 分權化的 추구가 공식적으로 천명되기도 하였으나 전반적인 집권화의 윤곽을 변경시킬만한 실효를 수반하는 것은 아니었다. 당시의 분권화란 권위적인 방법으로 위에서 조금씩 「배풀어주는」 것이었다.

도덕적 기반을 결여한 유신체제의 행정개혁에는 이념적・실천적 한계가 있었다. 그러한 한계는 매우 심각한 제약이었다. 유신체제의 후반으로 갈수록 1인 장기 집권체제를 유지하는 데 정치적・행정적 에너지가 너무 많이 소모되고 있었으므로 행정개혁의 추진력도 소진되어가고 있었다.

#### VII. 第 5 共和國의 行政改革

1979년 10월 이후 수개월간의 격동적 사건들을 거쳐 1981년 3월 3일 제5공화국이 출범되었다. 제5공화국의 탄생과정은 합법적인 외형으로 가려졌으나 그 이면에는 「新軍部」 또는 「改革主導勢力」으로 불리어지던 군부세력의 쿠데타적인 韻事가 있었다. 그들이 마련한 정치질서는 매우 권위주의적이며 강압적인 것이다. 제5공화국의 출범부터 훗날 「5共清算」의 대상이 된 문제끼리들을 배

태하고 있었다.

## 1. 中央行政構造의 개편

大統領中心制의 정부형태를 채택하고 제5공화국정부가 출범되는 것을 전후로 하여 중앙행정기구는 많은 변화를 겪었다. 社會淨化委員會, 國政諮詢會議, 平和統一政策諮詢會議 등을 신설하고 勞動廳을 勞動部로 개편하였다. 無任所長官은 政務長官으로 개칭하고 그 소속을 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 변경하였다. 또한 體育部가 신설되었다. 이른바 「10·15 行政改革」에 의하여 국무총리 소속의企劃調整室과 行政改革委員會 등 여러 조직단위들이 폐지되었다. 그나마도 부분적인 조직개편은 계속되었다. 상당히 비상한 조치였던 「10·15 行政改革」에 대해서는 약간 자세한 설명이 필요하다.

1981년 10월 15일에 단행한 정부조직 및 인력의 조정작업을 정부에서는 「10·15 行政改革」이라 부르고 있다. 이 개혁은 i) 정부간여법위를 축소하여 자율적이고 민주적인 행정을 구현한다, ii) 행정절차를 간소화함으로써 행정의 능률화를 모색한다, iii) 불요불급한 상위기구를 축소·조정함으로써 예산의 낭비적 요소를 제거하여 국민부담을 경감시킨다, iv) 大局大課制의 구현으로 조직규모를 적정화함으로써 결제단계를 축소한다, 그리고 v) 인력의 소수정예화로 행정의 전문화를 기한다는 기본방향을 설정하고 기구통폐합, 공무원징원감축 등의 조치를 취하였다.<sup>16)</sup>

「10·15 行政改革」에서 기구정비의 대상으로 삼은 것은 중앙행정기관의 보조기구, 불합리한 소속기관, 특별지방행정기관, 유사·중복기능, 지방자치단체기구, 일부 頭上組織 등에 미치는 광범한 것이었다. 정비대상 선정의 기준에 따라 정부는 行政改革委員會와 國務總理室의企劃調整室, 國家安全保障會議事務局, 經濟科學審議會議事務局 등을 폐지하고 經濟企劃院의 경제협력기능을 財務部로 이관하는 것을 비롯하여 34개 중앙행정기관과 그 소속기관 및 기타 7개 기구의 조직과 인력을 정비하였다. 지방자치단체에서도 중앙행정기관의 경우에 상응하는 기구 및 인력의 정비가 있었다.

중앙행정기관(2院·15部·4處·14廳·1委員會)의 하부조직은 20次官補, 13室(企劃管理室 제외), 201局, 193擔當官(2급 및 3급), 1,100課(4급 擔當官 포함)이었을 것을 12次官補, 10室, 160局, 159擔當官, 974課(4급 擔當官 포함)로 축소

16) 總務處 「政府組織整備結果報告」(1981); 總務處, 「行政改革史 : 10·15 行政改革을 중심으로」(1982).

조기하였다. 기구 및 직위조정의 결과 장관급 2명, 차관급 5명, 차관보 및 1급 37명, 2급 및 3급 164명, 4급 391명, 도합 599개의 직위가 감축되었다. 4급 이상 직위의 11.8%가 감축된 셈이었다. 지방자치단체에서도 5급 이상 직위 114 개<sup>17)</sup> 감축하였다.

「10·15 行政改革」은 急進的・對症的 療法이라는 태도리를 벗어나지 못하는 것<sup>o</sup>였다. 즉 관료제의 병폐로 나타난 결과적 현실에 가위질을 한 것이다. 그러나 현상을 빚게 된 여러 가지 원인의 포괄적 연관성을 고려하는 데 미흡하였다. 개혁작업의 효과를 지속시키기 위한 부수적・연관적 조치를 취하는 데도 미흡하였기 때문에 개혁의 장기적인 효과는 의심스러운 것이라 하지 않을 수 없다. 개혁작업의 추진과정에 나타난 상황적응성의 결여와 그로 인한 획일주의・형식주의도 문제로서 지적되어야 할 것이다.

## 2. 行政機能의 개혁

第 5 共和國이 출범된 후 1981년에 國家公務員法을 비롯한 부수법령을 전반적으로 개정하여 인사제도의 개혁에 임하였다. 공무원의 종류를 보다 정확하고 세밀하게 분류하였으며 계급구조와 수평적 분화에 수정을 가하였다. 昇進과 補職管理制度를 개선하였으며 推薦要求 없이 채용시험합격자를 임용할 수 있는 길을 열어 놓았다. 職位解除의 남용을 억제하는 조치를 취했으며 人事相談과 苦衷處理의 제도를 도입하였다. 복무규율을 강화하였으며 公職者 倫理法을 제정하여 公務員財產登錄制를 채택하였다. 清廉度라는 특성을 공무원의 근무성적 평정요소에 포함시켰다. 官職淨化를 위해 공직자들에 대하여 광범한 숙청작업을 벌이기도 하였다.

제 5 공화국정부의 출범 이후 행정관리 개선사업의 주요과제로 천명되어 온 것은 i) 정부기능의 합리적 재배분과 종합적 관리체제의 구축, ii) 행정권한의 위임 및 위탁 확대, iii) 기관간의 협조체계 강화, iv) 행정관리의 과학화 추진, v) 尊顧行政의 쇄신, vi) 公職倫理 및 기강의 쇄신, vii) 職業公務員制의 내실화, viii) 공무원교육의 혁신, ix) 報酬와 年金制度의 개선 및 후생복지사업의 확대 등이다.<sup>17)</sup>

## 3. 「社會淨化運動」

제 5 공화국의 행정개혁사업은 「社會淨化運動」의 일환으로 이루어진 것이 많

17) 總務處, 「總務處年報」(5호, 1982), pp. 37-45.

다. 특히 공직사회를 겨냥한 물리적 척결사업은 社會淨化運動의 출발점이었다고 볼 수도 있다. 이 운동에 관하여 다음에 간략히 살펴보려 한다.

제 5공화국의 출범과 더불어 국민정신혁명이며 조국근대화를 위한 민족운동이라는 가치 하에 社會淨化運動이 전개되기 시작하였다. 이 운동은 「우리 사회 각 놀·야에 만연되어 있는 불의·부정·부패·불신·무질서 등 각종 비리와 폐습을 제거하고 서로가 신뢰할 수 있고 規範이 준수되고 질서가 유지되며 나아가서 창의성이 존중되어 발전하는 사회를 이루하려는 洪國民的 精神革命運動」이라 규정되었다. 이 운동은 국민 모두의 자발적인 참여에 의해서 사회 곳곳에 만연되어 있는 갖가지 不條理와 社會惡을 퇴치하고 폐폐한 精神文化風土를 쇄신함으로써 정직하고 신뢰에 바탕을 둔 인간관계를 이루며 동시에 사회윤리가 존중됨으로써 사회적 유대를 이루하는 가운데 개성이 존중되고 더 나아가서는 협동·단결할 수 있는 사회분위기를 조성하는 社會改革運動이라고 하였다.<sup>18)</sup>

사회정화운동의 이념으로는 正直·秩序, 그리고 創造라는 가치 또는 道德律이 쳐택되었다.

1) 正直은 믿음을 회복하여 신뢰하는 사회를 구현하기 위한 가치기준이다. 이러한 道德律을 실현하기 위해서는 個人良心의 회복·공정한 사회제도의 확립·국가의 정당성 구현 등이 추구되어야 한다.

2) 秩序는 모든 존재의 基本法則이며 順理라고 규정된다. 이것은 조화로운 사회의 구현에 기여하는 가치기준이다. 여기에는 位置秩序(있어야 할 곳에 있는 상태)·役割秩序(하여야 할 것을 하는 상태)·關係秩序(맺어야 할 것을 맺는 상태) 등 세 가지 秩序概念이 포함된다.

3) 創造는 진보하는 사회의 요건이다. 여기서 創造란 이미 존재하고 있는 질서의 기반 위에서 출발하여 우리 민족의 時代史의 要求에 의해 자주적으로 성숙된 새로운 질서로 옮아가는 것을 말한다. 創造의 이념을 실현할 수 있는 추진력은 개인들의 創造的 知性과 進取的 氣象이라고 한다.

이 3한 이념하에서 설정한 사회정화의 4대 원칙은 道德性의 원칙, 公益性의 원칙, 公正性의 원칙 및 合理性의 원칙이다.

18) 사회정화운동에 관한 설명의 주된 전거는 다음과 같다.

(1) 現代社會研究所 편, 「社會淨化運動의 理念과 方向」 (1981).

(2) 社會淨化委員會, 「社會淨化度測定」 (1981).

(3) 現代社會研究所, 「社會淨化運動과 國民意識」 (1982).

(4) 現代社會研究所, 「國家清廉度測定研究」 (1982).

(5) 沈允洙, “社會淨化運動展開方案에 關한 研究” (서울대 행정대학원 석사학위논문, 1981).

사회정화의 추진 단계는 汎國民運動을 위한 基盤造成段階, 사회정화운동이 국민 2계 각층에 확산되는 成長發展段階, 그리고 定着階段로 구분하였다.

淨化運動推進의 3大行動手段(戰略)은 物理的 削抉, 環境 및 制度의 改善, 그리고 教育革新이었다. 物理的 削抉이란 외면적으로 나타난 사회적 비리와 폐습 · 위생 등 부정적 요소의 제거를 말하며 이를 위해서는 외적 강제력이 동원될 수 있다. 環境 및 制度改善은 비리 · 폐습 또는 사회윤리의 결여를 가져오는 文化風土와 제도를 개선하는 것이다. 教育革新運動은 공직자를 포함한 모든 국민의 정신혁명을 유도하기 위한 教化活動이다.

제 1 공화국에서 사회정화운동을 크게 강조하여 홍보하던 시절에는 무엇인가 잘해 1. 자는 일은 모두 사회정화운동에 결부시키는 듯 하였다. 그 실천행동의 일환으로 이해되었던 행정개혁의 대표적인 사업은 물리적 척결사업으로서의 공직자 촬영, 청탁배격운동, 공무원 윤리현장의 제정, 공직자 윤리법의 제정, 청렴 도축각의 시도 등이었다.

사회정화운동의 일환으로 추진된 행정개혁에서 당시 정권의 분위기쇄신을 노린 경직적 동기만은 분명히 전달되었으며 어느 구석에서인가 단기적인 효과도 거양도 있을 것이라고 추정할 수 있다. 그러나 무리한 일, 당초부터 효과성이 의심스러웠거나 지속적인 효과를 기대할 수 없었던 일, 그리고 중도에 추진 자체를 호기심지어 해버린 일을 많이 했다. 당시의 공직자숙정은 잘못되었다하여 제 6 공화국에 들어서 복직시키거나 보상을 하는 사태를 빚었다. 사회정화운동은 그 무리한 방법과 부작용, 그리고 정화를 빙자한 비리때문에 제 5 공화국이 막을 내린 뒤에는 오히려 비난과 개혁의 대상이 되었다. 社會淨化委員會의 폐지는 그러한 사정을 단적으로 말해주는 사건이었다.

#### 4. 行政改革의 성격

제 5 공화국정권의 무리한 출범은 처음부터 강한 도전과 저항의 세력을 동반하였으며 정권의 유지는 그러한 반대세력의 철권적 억압에 의존할 수밖에 없었다. 국가발전의 進度와 速度에 비추어 용납되기 어려웠던 강압적 체제를 쿠데타적 방법으로 밀고 나왔던 제 5 공화국의 소위 「주체세력」은 그 대가를 치루어야 했다. 저항세력의 억압 또는 희유에 영일이 없었으며 정권내부의 정치적 부패에 더 달리고 집권후반기에는 정권이 양을 위요한 진통을 혹독하게 경험하였다.

제 5 공화국의 행정개혁은 과거 어느 정권에서보다도 더 많은 「政權的 限界」의 영향을 받았다.

한정적 폐단 가운데서 결과적·기술적 요인들을 개선하고 유신시대에서와 같은 국정능률을 추구하는 데 있어서 성과를 거둔 국면도 없지 않다. 강압적 방법으로 한 비리척결사업이 부분적이고 단기적인 효험을 발휘하기도 했을 것이다.

그러나 제5공화국의 세력중추가 희망했거나 또는 천명한 바와 같은 「先進民主行政」의 구현에는 근본적으로 균형하기 어려웠다. 民主主義의 토착화 그리고 信賴社會의 건설을 국정지표로 내세웠으나 政治·行政體制의 실제적 행동은 民主行政·信賴行政의 발전에 역행하는 경우가 많았다. 행정행태의 권위주의화는 조각되고 있었으며 불신관리의 그늘이 행정체제를 뒤덮고 있었다. 억압의 족쇄만 풀리면 자율화·자치화의 욕구가 엄청나게 분출되고 다가한 이익표출과 같은 폭증하게 될, 미구에 닥칠, 민주화의 시대에 대응할 수 있는 행정적 잠재력을 키우기는 커녕 오히려 위축시킨 가운데 제5공화국은 막을 내렸다.

社會淨化運動과 같이 국민의 이목을 집중시키려는 「強調過問的改革事業」은 권위주의적인 추진방법과 졸속한 내용 때문에 부작용과 후유증이 많았으며 시간의 흐름에 따라 그 추진력이나 조정력은 현저히 감퇴되었다. 결국은 칭송꺼리로 남기지 못한채 그 자취를 감추게 되었다. 이러한 개혁운동들이 용두사디가 되고 정권이 바뀌면 종적을 찾을 수 없게 되는 것은 우리 行政改革史에서 되풀이 되어 온 일이다.

## VII. 第6共和國의 行政改革

제5공화국 7년은 1988년에 막을 내리고 제6공화국이 출범되었다. 제5공화국의 종말도 憲法改正과 政體를 바꾸어 새로운 공화국을 수립하는 방법으로 이루어졌다. 자체적 배제 또는 재편의 소용돌이가 있기는 하였지만 제5공화국의 지지세력과 같은 울타리 안에 있던 사람들이 제6공화국의 집권세력으로 되었기 때문에 정치 행정의 혁명적 전환은 없었다. 그러나 제6공화국은 그 출발과 입기에 있어서 제5공화국과 현저히 다르다. 그리고 국민의 폭증된 민주화요구에 직면하여 적어도 그에 순응할 것을 선언하고 있다.

나라서 제6공화국 前半期의 세월은 과거의 정치적 유산을 청산하는 일, 새로운 정치상황에 적응하는 일, 민주화의 정치일정을 협상하는 일 등에 소진되었다. 그 할만하다. 그동안 行政管理의 문제와 行政產出로서의 政策에 대해서는 정치 행정의 에너지투입이 상대적으로 위축되었다. 정부관료제는 재적용의 방황

을 끌고 있으며 그 짜임새는 이완되어 있는 것 같다.

이러한 와중에서 行政改革委員會를 만들어 광범한 행정개혁을 구상해 본 것은 특기할 만한 일이다.

이번의 行政改革委員會는 行政改革委員會規程이라는 大統領令에 의하여 1988년 5월 13일에 발족하여 1989년 7월 까지 활동하였다. 이 위원회는 민주발전과 기방자치제의 실시, 민간부문의 자율화 및 개방화와 국제화 등 행정여건의 변화에 효율적으로 대처하기 위한 행정조직의 개편과 행정제도 및 행정행태의 개선에 관한 사항을 연구·검토하여 대통령에게 건의하는 것을 그 임무로 하는 조직이었다.<sup>19)</sup>

행정개혁위원회는 21인의 위원, 8인의 전문위원, 21인의 조사연구관, 그리고 27인의 실무보조요원으로 구성되었다. 위원 가운데는 공무원이 아닌 사람들이 많았다. 이 위원회는 「총괄」「일반행정」「경제과학」「사회문화」 등 4개 분과위원회를 구성하여 활동했는데 기본적 기능은 정부와 민간부문의 역할재정립에 관한 사항, 국가기능과 지방기능의 재배분에 관한 사항, 부처조직 및 부처 하부조직의 개편에 관한 사항, 그리고 관련행정제도의 개선에 관한 사항으로 규정되었다. 위원회에서 필요하다고 인정하는 행정개선에 관한 사항을 위원회의 기능으로 할 수 있는 융통성을 부여하기도 하였다.

행정개혁위원회가 개혁안 입안작업에서 「기본방향」으로 삼을 것이라고 표방했던 명제들은 민주화추진 및 인권보장, 민간의 자율성과 창의성 신장, 국제화·개방화시대 대비, 지방화시대 대응, 지속적 경제성장, 복지행정의 구현, 그리고 권위주의적 행태의 배제이다. 이러한 기본방향 아래서 40여개 과제에 대한 개선방안을 제시하였다.

행정개혁위원회의 문제인지와 개혁방안 제시의 영역은 상당히 광범하고 어떤 의미에서 분산적이었다. 그러나 중요한 개혁처방영역들은 중앙정부의 기구개편과 그에 연관된 공무원제도개선, 중앙정부와 지방정부의 관계개편, 지방정부제도의 개편, 민원행정제도의 개편 등 네 가지 범주로 묶어 분류할 수 있을 것 같다.

개혁처방들 가운데서 관련자들 사이에 논란도 많았고 또 그만큼 세밀의 관심을 끌었던 것은 중앙정부의 기구를 개편하는 처방인 것으로 보인다. 행정개혁위원회는 현재 42개 기관으로 구성된 중앙정부 기구를 39개 기관으로 축소조정하고 차부조직들을 대폭 개편하도록 권고하였기 때문이다.

19) 行政改革委員會, 「行政改革에 관한 建議」(1989. 7).

기 편안의 주요내용을 보면 동력자원부와 상공부를 產業通商部로 통폐합하고, 문호·공보부와 체육부를 文化體育部로 통폐합하도록 제안하였다. 산림청과 해운 항만·청은 폐지하고 통계청과 경찰청을 신설하도록 하였다. 환경청은 환경처로 기상·대는 기상청으로 승격시키도록 하였다. 국가안전기획부와 경제기획원의 기능은 축소조정하도록 하였으며 통일원의 기능은 확장하고 장관을 부총리급으로 격상시키도록 하였다.

한 정개혁위원회는 지방자치에 대비하여 중앙의 행정기능을 지방정부에 대폭 이으·하도록 권고하였으며 3階層으로 되어 있는 지방행정계층구조를 2계층으로 개편하는 방안도 제시하였다. 몇 가지 정부투자기관의 민영화도 촉구하였다. 認許可制度에 의한 정부규제를 축소하는 등 민원행정 개선방안도 제시하였다.

전부당국자나 위원회 관계자들이 행정개혁위원회를 출범시키면서 이 위원회의 순수민간성을 여기저기서 강조한 것은 다소 특이한 일이다. 법적 성격, 공무원들의 참여방식, 지원체제의 구성등으로 보아 관청적인 기구인데도 불구하고 민·자기구임을 강조한 까닭은 각계 각층의 광범한 참여에 의한 민주적 운동체임을 자시해 보려 한 때문인 것 같다.

고·거 여러 차례 경험한 바와 같이 이번 행정개혁위원회의 활동도 정치적 격변기에 정치적으로 동기가 유발된 것이었다고 평가해도 무방할 것 같다. 대대적으로 개혁 쳐빙을 탐색하여야겠다는 방침이 정치적으로 결정되고 그에따라 문제·해결방안들이 모색된 것이다.

한 정개혁위원회가 개혁방안 연구에서 채택한 접근방법은 원칙적으로 構造的接近方法 이었다고 생각한다. 여러 가지 문제영역 가운데서 정부기구등 공식적 구조와 절차의 개혁에 역점이 놓여 있었다. 공무원들의 行態를 운위한 대목이 없는 것은 아니나 조직의 인간화를 추구하는 人間主義的接近方法이 중요한 구실을 했다고는 볼 수 없다. 구조치중의 접근태도는 우리나라 행정개혁사에서 불변의 전통처럼 되어 있다.

제공학적 관점과 手段的能率觀의 영향도 여기저기에서 간파할 수 있다. 예컨대 邑·面制度를 폐지하고 기존자치단체와 광역자치단체의 규모를 조정하자는 제안은 유기체적 관점이 아니라 기계공학적 관점에서 비롯된 것이라고 해야 할 것이다. 그러한 제안은 지역감정을 없애기 위해 행정구역을 바꾸자는 제안과 어느면에서는 흡결을 함께 하는 것이다.

우 원회 존속의 시한에 쫓겨서인지 원칙과 명분에 관한 논란이 계속될 소지가 큰 쟁반들도 정치적·행정적 결정중추에 그대로 넘겨졌다. 그 현지한 예로 동

력 차원부와 체육부의 존폐에 관한 쟁방 그리고 지방행정체계충구조 변경에 관한 쟁방을 들 수 있다.

위원회의 활동은 어차피 「연구활동」이었으므로 논의과정에서 제기되었던 소수 의견들을 앞으로 상세히 공개하여야 할 것이다. 과거의 행정개혁활동에서는 으로 「보안」이 강조되었다. 시끄러운 논쟁을 피하고 이해관계자들의 혼란을 피해 은밀히 준비하여 「터뜨리는」 방식을 즐겨 써온 것이 우리의 전통이 있다. 여론조사도하고 공청회도 하였다지만 막상 개혁안을 선택할 때 충분한 민주적 참여가 이루어졌는지에 대해서는 의혹의 눈길을 보내지 않을 수 없다.

행정개혁의 전체적인 과정 또는 循期를 놓고 생각할 때 이번 행정개혁위원회의 산출은 예비적인 단계의 것이라고 할 수 있다. 위원회의 개혁처방들이 현실화 또는 현실화의 좌절에 이르기까지는 상당한 시간이 걸리는 여러 단계를 거쳐야 한다는 점은 이해되어야 할 것이다. 그러나 위원회의 활동이 종결된 후 거의 1년이 지나도록 대부분의 견의가 사장되고 있다는 현상에 대해서는 어떤 해명이 요구되고 있다.

는 30년만에 地方自治制度를 복구하려는 계획을 본격적으로 추진하게 된 것도 제 6 공화국 출범과 더불어 전개된 개혁사업의 한 획기적 국면이라 할 수 있다.

제 6 공화국이 출범한 뒤 1988년 4월 6일 地方自治法이 全文改正되었다. 이 改正法律은 실제로 오랫만에 중요한 自治的 要素를 부활시키고 地方自治團體의 역할과 권능을 강화하도록 규정하였다. 지방자치단체의 종류는 서울特別市와 直轄市 및 道, 그리고 市·郡·自治區(특별시와 직할시의 区에 해당)로 정하였으며 모든자치단체의 장과 지방의회 의원의 선거제를 규정하였다. 지방자치단체의 사무·법위를 광범하게 규정함으로써 자치의 폭을 넓히려 하고 있다. 지방자치단체의 人事權과 組織權도 강화하는 규정을 두고 있다.

改正地方自治法을 실천에 옮기기 위한 여러 가지 法的·政治的 準備作業이 진행되고 있다. 다만 그러한 준비작업이 복잡한 정치상황과 이해관계에 얹혀 원활치 못하고 갈팡질팡하는 양상을 우리는 보고 있다.

1990년에 접어들면서 與黨이 두개의 野黨을 흡수·통합한 이른바 「3黨統合」이라는 대변혁을 일으킨후 內閣을 대폭 개편하고 여기 저기서 世人의 이목을 집중시킬 변화를 야기하려는 움직임을 보이고 있다. 정부와 여당은 적어도 그려한 일을 해야 할 것이라는 압력에 시달리고 있다.

변혁에로의 압력이 행정체제에 관련하여서는 「공직자 새정신 운동」을 전개하

도록 만든 것 같다. 정부는 1990년 3월 28일의 司正長官會議에서 깨끗한 정부를 만들기 위해 공직자 스스로가 허례허식과 과소비, 그리고 기회주의적·비민주적 행위, 청탁행위 등을 추방하는 데 앞장서는 공직자 새정신 운동을 전개하기로하고 그에 따라 공직기강쇄신대책을 확정했다.

기가쇄신대책에 따르면 정부는 찬존부조리척결을 위해 기업체들과 유착하거나 기밀을 누설하거나 「선심행정」을 한 고위공직자들을 처벌하고 교통, 수사, 위생, 건설, 세무 등 對民分野에 종사하는 하위공직자들을 중점감시하기로 하였다. 부조리의 요인이 되는 제도와 환경을 개선하기 위해 각 부처에 제도 개선전략반을 편성·운영하도록 하였다. 그리고 민원인이나 기업체관련자 등 외부인들이 공직자의 부조리를 유발하는 일이 없도록 개동하고 법국민적 도덕재무장운동을 전개하기로 하였다. 각 부처 기획관리실장으로 구성되는 「새정신 운동 실천협의회」를 국무총리실 산하에 설치하여 각 기관별 운동추진상황을 점검하도록 하였다.