

第6共和國의 行政改革案에 대한 反論과 提言

—行政改革委員會의 改革建議案을 중심으로—

安 海 均*

- | 〈目 次〉 | |
|-------------------------------|----------------|
| 1. 行政改革의 대전제 | 3. 反論과 行改委의 特性 |
| 2. 改革案에 대한 言論과 利害
關係機關의 反論 | 4. 改革案에 대한 提言 |

〈要 約〉

歷代政權의 行政體制는 고도의 中央集權體制와 權威的인 官僚文化를 정착시켜 옴으로써 政治, 經濟, 社會, 文化 등의 모든 부문간에 불균형과 갈등을 심화시켜 왔다.

民主化와 均衡發展을 전제로 한 6共和國하에서의 政府機構改編을 위한 行政改革의 基本原理는 民主性, 合理性 및 效率性의 指導原理가 다같이 존중되어야 마땅하다. 1988~89년 사이에 總務處가 주도하고 行政改革委員會가 마련한 建議案은 과연 그러한 原理들에 충실하였는지의 여부를 평가받아야 한다고 본다. 委員會의 構成과 調查活動 및 建議案의 導出過程이 앞에서 지적한 원리들에 충실하지 못했을 때는 利害關係 機關과 集團들, 그리고 與論의批判에 직면하게 된다. 이 글에서는 이러한 문제의식하에 그概要를 살펴본 다음 그問題點들을 지적해 보고 그問題들이 나오게 된原因을 行改委의 特性和 관련시켜 보았다. 이 글이 작성되고 난 다음 政府의 최종改革案이 확정되는 과정에서 關係部處들의 反論들이 조정·수용되었음을 지적해 둔다.

1. 行政改革의 대전제

어느 國家를 막론하고 行政改革案이 나왔을 때는 이해관계가 엇갈리는 行政부처들 위시해서 政策官僚들과 政黨 그리고 각종 利益集團들이 완강하게 반론을 제기하기도 하고 지지의 의견을 표시하는 것이 일반적인 경향이다. 비단 이들뿐만 아니라 제삼자의 입장에선 전문적 의견충의 견해도 엇갈리기도 한다. 이런 가운데 행정개혁이란 민주국가의 경우 각계각층의 共感帶를 형성하고 폭넓은 着意를 확보하기 위해서는 충분한 시간을 가지고合理的인 調查研究와 각

* 서울大學校 行政大學院 教授

경의 輿論의 수렴과 이들의 參與機會를 충분히 줘야 한다는 점이 기본적인 전제가 되어야 하고 改革의 專擔機構의 편성과 研究委員 및 調查支援部署와 擔當人力을 選任하는 데 신중하고도 객관적인 고려가 당연히 우선되어야 한다.

이러한 대전제 이외에도 改革案을 마련하는 데 있어서는 그 국가 社會가 현재와 미래에 추구해야 할 行政體制의 기본 目標의 설정이 필요하고 그런 목표 또는 改革의 理念을 지향하는 國政의 基本指標로서의 改革의 基本方向이 수긍될 수 있도록 제시되고 이러한 理念지향적인 目標와 方向과 方法에 따라서 民主的이고 合理的으로 작업이 추진되는 것이 바람직하다고 보아야 한다.

한국의 경우 政府組織法이 제 1共和國에서 制定(1948. 7. 17)된 이래 제 2공화국을 제외하고는 5공화국까지 역대 정권은 앞에서 제시한 行政改革의 대명제를 무시하고 執權層의 일방적인 판단과 결정에 의해 권위적으로 개혁¹⁾이 단행되어 왔음을 부인할 수 없다. 合理性과 民主性의 원리를 도외시한 그러한 改革이 되풀이됨으로써 政權유지차원에서 또는 政權의 正當性 확보를 위한 명목으로서 제시한 行政體制의 目標指向의in 政府組織의 개편이 여러번 단행됨으로써 效率性²⁾을 위주로 하는 權威主義의in 고도의 中央集權體制와 官僚文化를 고질화시켜 왔다.

이런 까닭에 民主化와 開放化 시대를 맞이한 제 6共和國의 社會・經濟 및 政治의 상황변화에 따라 과거의 行政體制가 마땅히 改革되어야 할 현실적이고도 당부적인 여건하에 놓여 있었다. 1년이라는 짧은 시일에 總務處가 주도하고 大統領에게 자문하기 위해서 구성된 行政改革委員會가 마련한 改革案은 우리나라에서 최초로 시도된 民主的이고 客觀的인 조사연구의 결과³⁾라고 높이 평가될 수 있으나 앞에서 제시한 行行政改革의 기본전제를 놓고 평가할 때 많은 문제점이 지적되지 않을 수 없다.

2. 대표적인 예를 지적한다면 조사연구기간이 너무나 짧았다는 점, 改革對象과 范圍의 時急性과 선후관계를 보아 선별적인 동시에 겹친적으로 추진하지 않고 中央과 地方, 公企業에 이르기까지 모든 機構와 公務員의 行態까지 改革의 對象으로 삼았다는 점, 그리고 研究委員會의 中立性과 客觀性 및 獨立性이 실질적으로 보장되었다기보다는 總務處라는 官이 주도하였다는 점 등을 들 수 있다. 이밖에도 개혁안을 도출하고 결정하는 과정에 있어서 조사대상으로서의

1 대표적인 것으로는 1964년의 行政改革調查委員會와 1973년의 行政改革委員會에 의한 改革을 들 수 있다.

2 行政改革委員會, 行行政改革에 關한 建議, 1989. 8. 21. 序言 參照.

관련 鄭處의 의견과 利害關係집단 그리고 專門家 집단과 言論機關들의 충분한 참여와 의사표시의 기회가 상당히 制約되어 있었다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

이로 한 문제들로 인해서 개혁안에 대한 각계의 反論이 폭넓게 제기되고 있었던 것이 아닌가. 이러한 반론들에 대해서 政府案이 최종적으로 확정되는 단계, 그리고 정부안의 立法化 과정에서 政黨과 國會차원에서 보다 많은 관심과 신중한 분석과 재평가가 반드시 수반되어야만 하겠다.

2. 改革案에 대한 言論과 利害關係機關의 反論³⁾

1983년 7월에 行改委가 작성한 「行政改革에 관한 建議」라는 보고서를 보면 〈첫째〉 행정개혁의 理念과 基本方向 및 範圍를 상술하였고, 〈둘째〉 확정된 개혁안은 전의한 다음, 〈셋째〉로 전의내용의 추진과 향후의 과제 등을 그 주된 내용으로 하고 있다. 특히 개혁안으로서의 建議에 있어서는 첫째 政府와 民間의 역할 再定立, 둘째 中央과 地方의 關係 再定立, 셋째 政府部處組織의 改編, 넷째 行政制度 및 行政行態의 改善 등에 관한 것을 주된 내용으로 하고 있다. 그런디 여기서 문제가 되는 것은 政府組織의 改編에 관한 개혁안이다. 그것은 中央和 地方 정기판의 개편안에 대해서 각계의 거센 反論이 新聞지상을 통하여 연일 보도되어 온 까닭이다. 지면 관계상 여기서는 반론이 제기되고 있는 개혁안 중에서 대표적인 것만을 지적해 보기로 한다.

經濟企劃院의 機能 중 政府投資機關의 管理機能과 執行機能을 해당 부처에 이관시킨다는 축소조정안을 지적할 수 있다. 이에 대해 當院은 크게 반발하면서 反論을 제기하고 EPB 산하에 새로운 研究所 두개를 신설하겠다는 조치를 취했다. KDI 외에 새로 신설되는 두 研究院의 신규예산은 50억원 정도로 책정하고 있다. 이에 탈맞추어 商工部도 生產性本部와 能率協會, KIET 등의 研究機關이 있음에도 불구하고 生產技術研究院을 연내에 설립 추진하겠다는 반응을 보이고 있다. 이러한 반응은 「작은 政府」를 지향하는 행정개혁에 역행하는 것이라 그 反論이 제기되고 있었는데 그 귀추가 앞으로 주목된다.

3) 이 글은 行政改革案이 발표된 직후인 1989년 8월에 집필되었다. 그후 1989년 9월 17일 政府와 民正黨이 黨政會議에서 政府組織改編案을 확정하였는데 改革案 중 異見과 論議가 많은 분야는 시간을 가지고 재검토 추진할 계획이고 다만 1단계조치를 定期國會에 제출할 것이라고 발표되어 이 글에서의 많은 反論이 상당히 조정 및 수용되었다는 점을 지적해 둔다.

다음은 動資部와 商工部를 통합한다는 전의안이다. 이유야 여하튼 이에 대해서 動資部 당국은 물론 國內의 에너지 전문가들은 물론 학계로 부터 반론이 크게 격화되고 있는데 行改委의 일부 委員들도 반대하고 있다는 이야기까지 들리고 있다. 이러한 움직임은 개혁안에 대한 불신을 의미하는데 사전에 이들의 의견을 충분히 수렴하지 않고 결정하였다는 점에 주목하지 않을 수 없다.

11세기의 에너지 정책의 중요성을 고려해서 日本에서는 최근 資源에너지省을 설치하겠다는 논의가 활발하게 전개되고 있고, 美·英 그리고 캐나다 등 54개 국의 政府에 에너지 專擔部가 설치되어 있다는 점은 우리에게 하나의 좋은 시사라고 보아야 한다.⁴⁾

다면 科技處의 기능 중 기초과학과 첨단과학기술을 진흥시킨다는 부문을 제외하고 산업기술분야에 대한 정책 및 연구개발 지원기능을 產業關聯部處로 이양한다는 개혁안에 대해서 科技處 당국은 물론 科學技術團體 總聯合會會長團(223개 회원단체)은 이러한 개혁안은 과학기술의 혁신과 국제적인 기술보호주의의 확대 등의 이유를 들어 크게 반발하면서 역으로 部 또는 院으로 격상시키라니 반론을 제기하고 있고 科技處 산하의 정부출연 연구소를 산업기술관련부처로 이관한다는 案에 대해서도 연구 분위기와 연구의 육고취에 위배된다고 반론을 제기하였다는 점에 큰 관심을 갖지 않을 수 없다.

그리고 山林廳을 局으로 축소하여 農水產部로 흡수 통합한다는 전의안에 대해서 산림청 당국은 물론 관계 전문가 그리고 학계와 유관단체들의 거센 반론이 제기되고 있다. 전 국토의 70%가 山地라는 점과 산지의 자원화와 소득증대 그리고 산림의 보호육성이이라는 점을 고려하고 산림정책과 행정이 고도의 전문성과 기술을 요구하고 있다는 점에 비추어 보아 개혁안에 대한 재검토의 필요성을 강하게 느끼게 된다.

그리고 警察行政에 관한 개혁안을 보면 內務長官 소속하에 警察廳을 신설하고 경찰행정에 관한 의결기관인 警察委員會를 설치하는 것으로 되어 있는데 이 개혁안에 대해서 중견경찰관과 관련 학자들은 치안본부를 廳으로 개칭했을뿐 경찰행정의 中立化가 실질적으로 保障되느냐 하는 점에서는 큰 의문과 이견을 제시하고 있어서 地方自治制가 실시된다는 점을 고려할 때 다시 한번 검토해야 할 理由이라고 생각된다.

4) 美國의 경우 Department of Energy가 있는데 1978의 경우 人力은 1만 9천 1백명이고 年間豫算은 100억불이었다. Kenneth J. Meier, Politics and The Bureaucracy (Massachusetts: Duxbury Press, 1979), p.20.

글으로 文化體育部 안에 대해서는 이 案은 「行政機能의 畸形化」가 우려된다고 言論 및 문화체육관계 인사들의 강한 반발이 일어나고 있다는 점은 이질적인 요소가 많은 두개 部處를 여하히 統合하느냐, 그리고 통합된 그 部의 효율적인 行政이 수행될 수 있을 것인가에 대해서 관심을 갖지 않을 수 없다.

3. 反論과 行改委의 特性

이상에서 검토한 바와 같이 行政改革案에 대해서 왜 반론이 제기되고 반발이 거세게 되었는가에 관한 그 원인을 꼼꼼히 생각해 보지 않을 수가 없다. 어느 시대 어느 국가의 경우에도 行政改革에는 反論이 따르게 마련이다. 그러나 이번의 改革案에 대한 反論은 行改委의 특성에서 찾아봐야 할 것 같다. 그 特性을 지적하면 다음과 같다. <첫째>는 앞에서도 지적했듯이 行改委가 時急性과 優先性을 고려하여 中長期 計劃을 세우고, 이에 따라 年次的으로 개혁을 수행하지 않고 中央과 地方의 모든 行政體制를 일시에 분석하고 대안을 제시하려했다는 점을 지적할 수 있다. 日本의 경우 1981년에 시작된 行政改革은 1983년도까지 5차에 걸친 개혁안을 작성 제출하였다는 점은 우리에게 좋은 他山之石이 될 수 있지 않을까 생각한다. <둘째>로 지적되는 것은 民主化 시대에 있어서의 행정개혁을 전임 總務處長官의 주도하에 그 기초가 마련되고 위원회의 구성⁵⁾과 研究調査 팀이 선임되었고 위원회를 지휘 통괄하며 최종개혁안을 확정하는데 영향력을 크게 미칠 수 있는 行改委 委員長이 임명되었다는 것을 지적할 수 있

5) 行政改革委員會의 人的 構成 (總務處長官任命)

* 委員會——	• 委員長	1 (經濟人)
	• 教授	8
	• 政府支援機關	3
	• 言論人	4
	• 經營人	2
	• 社會團體	2 (大韓勞總副會長, 大韓辯協事務總長)
	• 公務員	1 (中央公務員教育院長)
計		21人(4個 分科委員會)
* 專門委員會——	• 教授	4
	• 公務員	4
8人		
* 調査研究官——	• 理事官	1
	• 書記官	10
	• 事務官	13

다 위원장의 역할은 고도의 專門的인 知識과 經驗 및 決定過程에 있어서의 合理生, 客觀性 및 民主性의 원리를 존중해야 하는데 읽고 들은 바에 따르면 그려한 역할수행과는 거리가 먼 권위적인 성품의 政界元老였다는 점이다. 〈세째〉 行政委 委員과 전문위원은 고도의 전문적인 지식과 축적된 경험을 조사연구에서 충분히 발휘해야 하는데 兼職으로 인해서 그러하지 못하였다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그리고 위원회를 구성할 때 인맥과 학연 그리고 지연이 크게 작용함으로써 위원회의 구성에 있어서 합리성과 객관성이 크게 결여되어 있었다는 점도 지적하지 않을 수 없다.

또한 개혁안의 심의과정에 있어서 문제가 되는 것은 관련부처와 이해관계자들이 참여할 수 있는 기회가 크게 제약되었고 위원장이 행개위원들의 많은 반대 의견을 묵살하고 가결선포를 서둘러 하였다는 점을 문제시 하지 않을 수 없다.⁶⁾ 行政委 출범시부터 최종안이 나올때까지 政黨과 大·中企業들 그리고 利害關係團體들과 言論 및 學界에서조차 그들의 의견을 여론화시키지 않았고 行政委에 큰 영향력을 미치지 못하였다는 점도 문제시해 마땅하다.

앞으로 行政委에서 개혁안을 마련하는 과정에서 이른바 公聽會, 公開討論會, 意見調查 등의 방법을 활용하여 국민의 참여와 협조를 바탕으로 하는 민주적인 改革過程을 거쳤다⁷⁾고 하지만 學界의 많은 인사들에게는 이러한 모임에 참여할 기회가 주어지지 못하였다는 의견이 다수이며, 그러한 모임에 초청받은 人士는 극端 제한적이었다는 점도 하나의 問題로서 제기하지 않을 수 없다. 만일 충분히 公開하였다면 반론을 제기하는 部處의 개혁안에 대해서 관심있는 이해당사자들·과 專門家들이 왜 사후에 그렇게 강한 비판적 見解를 제시하게 되었는가를 묻지 않을 수 없다.

4. 改革案에 대한 提言

○ 번의 行政委 最終報告書가 재검토되고 政府案으로서 확정되는 과정에 대하여 몇 가지 참고가 될 提言을 피력하는 것도 유익한 일이 아닌가 생각된다.

行政改革을 하게 되는 배경은 각 國家의 政治 經濟 社會的인 특성과 당면한 課題가 무엇이냐에 따라서 달라진다고 본다. 미국 영국의 경우는 2차대전을 전후해서 行政體制의 효율적인 운영을 위해 수차 계획을 시도하였고, 70년대 후

6. 東亞日報, 1989. 7. 26. 參照.

7. 行政改革委員會, 前揭書, 序言 參照.

반기부 터는 정부 財政의 支出과다와 적자豫算으로 인해서 機構의 축소, 사업計劃의 재조정, 人力의 감축, 그리고 사회복지豫算의 재조정 등을 중심으로 이른바 壓縮管理(cutback management)를 통한 「작은 政府」를 지향함으로써 국민의 부담을 감소시키도록 노력하여 왔다.

日本의 경우는 1970년대 말까지 행정체제의 民主化와 效率화를 위해서 역대 内閣⁶⁾ 16회에 걸쳐 개혁을 시도하였으나 官僚들의 기득권을 유지하기 위한 반발성⁷⁾과 그 배후에서 작용하는 이해관계집단들로 인해서 큰 성과를 보지 못하다가 1981년에 나카소네(中曾根) 총리의 취임과 더불어 21세기를 위한 行政改革案⁸⁾ 3년간에 걸쳐 심의 확정하였는데 문제의 時急性에 따라 선별적으로 改革을 추진하여 5회에 걸쳐 改革案을 작성하여 의회에 제출하였다.⁹⁾ 이 개혁안은 나카소네가 주도했다고는 하지만 1·2차 오일쇼크 당시 서구적인 社會福祉政策을 제도화하여 막대한 예산을 지출하고 있는 정부에 대해 負의 성장을 거듭하고 있는 企業들이 健全財政을 위해 감축관리의 단행을 거세게 요구하면서 増稅政策¹⁰⁾에 강하게 반발하고 나온 것이 그 원인이다. 70년대 초부터 80년까지 정부는 100조엔에 가까운 國債를 발행하면서 정부예산의 세입적자를 충당해 오고 있던 때였다. 결국 日本의 行改는 행정체제의 합리화와 효율화를 위하는 동시에 健全財政을 위한 감축관리, 그리고 「自助自立精神」에 넘치는 21세기의 民主福祉社會를 실현하려는 장기적인 國家理念을 그 근본목표로 삼고 있었다.

그러면 共和國¹¹⁾ 한국의 행정개혁의 이념과 기본방향은 무엇인가. 이러한 것은 「行政改革에 관한 建議」의 제1·2장에 잘 나타나 있고, 제8장에서 政府와 民間¹²⁾ 역할 재정립, 中央과 地方의 관계 재정립 등의 방향을 제시하고 나서 政府部處組織의 개혁작업과 行政制度 및 行政行態의 개선작업을 추진하였다. 이러한 개혁작업의 논리는 높이 평가받을 만하다. 행정개혁의 기본방향에서 8개 항목¹³⁾이 제시되었는데 그것은 民主化, 民間의 自律性과 創意性, 統一實現, 國際化時代의 對應, 地方化時代의 對備, 지속적 經濟成長, 福祉衡平, 行政體制의 效率生 등등이다.

여기서 문제로 지적할 수 있는 것은 「行政規模의 適正化」를 기본방향에서 누락시켰다는 점이다. 행정규모의 적정화는 政府豫算이 GNP에서 차지하는 비율, 國民負擔의 對國民所得費(조세부담율+사회보장부담율), 그리고 人口 千명당 公務員의 수 등 세 가지를 기준으로 해서 다른 나라와 비교하고 산출해 내는 것

8) 安海均, 日本行政改革의 最近動向: 1981~83, 行政論叢, 第21卷1號, 서울大行政大學院, 1983.

이 일반적인 경향이다. 따라서 行政規模의 適正化를 분석·검토해 보고나서 이를 근거로 반론을 제기한 部處의 주장을 재검토해 보는 것이 더 바람직하다고 본다. 그 이유는 필자가 산출한 결과 한국의 行政體制規模가 先進民主國家들의 적정규모에 비해서 훨씬 미달하고 있는 까닭이다.

「작은 政府」만 위한 것이 행정개혁의 유일한 목적의 되어서는 곤란하다. 中長期的으로 보아 계속 필요하거나 늘어날 가능성이 있는 行政需要에 대해서는 政策的 대응이 고도로 요청된다. 현재의 여건하에서 政策需要가 감소되었다고 해서 관련 部處를 통폐합하는 것은 납득이 안가는 일이다.

기존 부처의 통폐합 또는 감축보다는 제3공화국 이래 量的으로 증설되고 막대한 豫算을 낭비하고 있는 爲人設官식의 비대조직을 폐지하거나, 政府 출연기관과 중앙의 補助金에 의존하고 있는 각종 산하기관들 그리고 政府投資機關 내의 유명무실한 부서를 대폭 감축하는 것이 보다 合理的인 것이 아닌가 생각된다. 정부투자기관의 理事長 制度가 대표적인 그 예라 할 수 있다.

이같은 시각에서 금번 行改委에 반론을 제기하고 있는 부처들의 의견을 충분히 수렴하여 재검토하는 것을 提言하고자 한다. 民主主義體制下에서는 아무리 훌륭한 決定이라 하더라도 그 결정을 마련하는 過程에 民主性이 결여되었다면 여론의 지지를 받기가 곤란하다는 명제를 잊어서는 안될 것이다.