

# 改革失敗의 原因\*\*

吳 錫 泓\*

< 目 次 >

I. 序 言	IV. 改革에 대한 抵抗
II. 잘못된 政策形成	V. 改革推進者의 捕獲
III. 개혁의 障礙	VI. 跋 文

<요 약>

이 글은 행정개혁에 초점을 맞추어 개혁실패의 원인을 고찰한 것이다. 개혁실패의 원인을 잘못된 정책형성에서 비롯되는 원인, 개혁의 불리한 여건이라고 할 수 있는 장애, 개혁에 대한 저항, 그리고 개혁추진자의 포획 등 네 가지 범주로 나누어 검토하였다.

이 글을 쓴 의도는 우리나라 행정개혁을 기술하고 설명하는 데 길잡이를 제공하려는 것이다. 따라서 우리나라 현실을 준거로 삼은 것이 사실이다. 그러나 이 글의 내용은 識者의 추론이라는 수준에 머무는 것이므로 여과없이 현실과 동일시해서는 안된다.

## I. 序 言

우리는 지금 개혁의 시대에 살고 있다. 인간생활의 광범한 영역에 걸쳐 획기적인 개혁 또는 재창조를 요구하는 파도가 거세게 일고 있다. 세계 도처에서 강력한 개혁운동이 전개되고 있다.

우리나라도 개혁열기에 들며 있다. 광범한 개혁의 필요는 절박하다. 정부 내외에서 개혁을 호소하는 소리는 전에 없이 커지고 잦아졌다. 개혁행동의 빈도도 높아졌다. '개혁적 제도' 들도 많이 도입되었다. 그러나 개혁의 열기가 높고 개혁행

\*서울대 행정대학원 교수

\*\*이 글은 서울대학교 1996년도 대학발전기금의 지원을 받은 것이다.

동의 촉발이 많은 시대에는 혼란도 많고 장애와 저항도 많다. 개혁이 개혁을 상쇄하여 에너지를 낭비하는 일도 많다. 개혁조치가 형식만 있고 내실을 잃어 불신 풍조를 낳기도 한다. 개혁조치들이 서로 어울리지 않고 부합되지 않는 결과를 초래하는 일도 비일비재하다.

우리는 개혁운동을 추진하고 있지만 뜻대로 성취하고 있지는 않다. 개혁활동의 엇갈림과 혼란도 많고 장애와 저항으로 개혁의도가 좌절되는 경우도 많다. 개혁의 필요가 크다는 것은 개혁에 대한 걸림돌도 크다는 말이 될 수 있다. 개혁의 필요를 낳은 병폐는 개혁추진을 어렵게 하는 불리한 조건이 된다. 개혁의 필요는 개혁실패의 원인일 수 있다.

이 글에서는 行政改革에 초점을 맞추어 개혁실패의 원인을 생각해 보려 한다. 여기서 “초점을 맞춘다”는 말은 “국한한다”는 말과는 다른 것이다. 행정개혁 그리고 그 실패에 연계된 중요문제들도 자유롭게 언급할 것이다.

이 글에서 사용하는 ‘개혁’이라는 말은 대상으로 삼는 체제를 어느 한 상태에서 그보다 바람직한 다른 한 상태로 변동시키는 것을 뜻한다. ‘행정개혁’은 행정체제를 어떤 하나의 상태에서 그보다 나은 다른 하나의 상태로 변동시키는 것을 말한다. 행정개혁은 행정체제의 바람직한 변동을 뜻한다.

개혁의 ‘실패’란 바람직한 변동을 가져오지 못한다는 뜻이다. 실패의 유형에는 여러 가지가 포함된다. 개혁문제의 인지를 그르치는 경우, 개혁안의 입안에 실패하는 경우, 개혁안의 집행을 그르치는 경우, 개혁조치의 정착에 실패한 경우 등을 포함한다. 개혁의 불이행과 그릇된 이행뿐만 아니라 부작용을 수반하는 과잉적 이행까지도 실패의 범주에 포함된다.

개혁실패의 상세한 원인을 빠짐없이 열거하는 것은 불가능하다. 개혁실패의 원인을 포괄적으로 범주화하는 것도 쉬운 일은 아니다. 무릇 유형론이란 어차피 연구인이 선택한 기준에 따라 만들어지는 것이므로 다소간에 편파적인 것일 수밖에 없다. 필자도 그러한 허물을 안고 개혁실패원인의 범주를 한정하려 한다.

이 글에서는 개혁실패의 원인 가운데서 개혁정책 내지 개혁의 계획이 잘못된 데서 비롯되는 원인, 개혁의 불리한 여건이라고 할 수 있는 장애, 개혁에 대한 저항, 그리고 개혁추진자의 포획 등 네 가지 범주만을 골라 논의하려고 한다. 이 네 가지 개혁실패원인의 범주가 근래 필자의 관심을 끌고 있다. 그것들이 우리나라에서 개혁실패의 가장 중요한 원인들이라고 생각하고 있다.

네 가지 범주의 개혁실패원인들을 관념적으로 구분하여 고찰하겠지만 그것들이 완전히 배타적으로 구별될 수 있는 것은 아니다. 현실의 세계에서 서로 분리되어

있는 것도 아니다. 각개 범주는 상호작용적인 관계에 있다. 원인·결과의 관계나 상승작용적인 관계에 있기도 하고 표리의 관계에 있기도 한 것이다. 각개 범주는 한 가지 현상의 서로 다른 국면에 초점을 맞추는 것일 따름이다. 각 범주에 대한 아래의 설명이 서로 겹칠 때가 많을 것이다. 그것은 별 수 없는 일이다.

이 글은 우리나라 현상의 記述과 설명에 길잡이를 제공할 수 있었으면 하는 희망과 의도에서 쓴 것이다. 마음 속에서 준거대상으로 삼은 것은 우리나라 문제이다. 그러나 독자들이 간파하는 바와 같이 경험적 증거에 의해 논증된 이야기를 하는 것은 아니다. 다음에 하는 이야기는 ‘識者의 推論’ (educated guess)에 바탕을 둔 準假說的 서술이다. 이를 바로 현실과 동일시하면 안된다.

## Ⅱ. 잘못된 政策形成

개혁정책을 형성하는 과정은 개혁의 목표상태를 설정하는 데, 그리고 나아가서는 개혁행동의 성과를 좌우하는 데 아주 직접적인 영향을 미친다.<sup>1)</sup> 정책형성과정의 결함으로 인해 행정체제의 생존과 발전을 현실적으로 제약하는 요인들을 적절히 고려하지 못한 채 개혁목표를 설정하면 개혁실패가 뒤따르게 마련이다. 이 때의 개혁실패는 계획수립과 계획집행의 괴리라는 형태로 나타난다.

### 1. 정책형성과정상의 문제

타당한 목표상태설정을 방해하는 정책형성과정의 문제는 여러 가지이다.<sup>2)</sup>

첫째 개혁정책결정의 지배집단이 정부관료제라는 조건을 지적하지 않을 수 없다. 행정국가에서는 정부관료제 즉 행정체제가 정책형성을 주도한다. 정치체제의 불균형성장이 아주 심하고 행정에 비해 정치가 크게 위축되어 있는 발전도상국에서 행정의 정책주도권은 더욱 강화된다. 우리나라 형편도 마찬가지이다.

개혁대상인 정부관료제가 개혁의 칼자루를 쥐고 있기 때문에 개혁추진에 애로가 있다. 전통적 관료제의 약점을 두루 지닌 변동저항적 행정이 스스로의 기득권을 손상할 수도 있는 근본적 개혁에 적극적으로 나설 것을 기대하기는 어렵다. 관료조직 내에서 개혁문제의 인지가 봉쇄되고 개혁적 아이디어들이 묵살되는 일

1) cf., Ernest R. Alexander, "Goal Setting and Growth in an Uncertain World : A Case Study of a Local Community Organization.", PAR(Vol.36, No.2, Mar.-Apr. 1976), pp. 182-191.

2) 정정길, 정책결정론(대명출판사, 1988), 291면 그리고 553-554면.

이 많다. 정부관료제가 주도하는 능동적 개혁의 입안과 실천에서는 관료적 이익을 보호하려는 데서 비롯되는 한계를 벗어나지 못한다.

외재적으로 추진되는 피동적 개혁에서는 저항과 포획이라는 교란행동을 일삼는다. 막강한 권력을 가진 관료제가 개혁대상으로 되는 데 따른 문제에 관해서는 이 글의 전반에 걸쳐 되풀이해 언급할 것이다.

둘째 정책형성과정의 집권성이 또한 문제가 된다. 개발독재와 집권적인, 이른바 ‘강력한’ 정책추진이 우리 경제성장을 가능하게 했다는 주장도 있고 우리나라의 경우 집권화가 쇠신의 빈도를 높인다는 주장도 있다.

산업화의 초기에는 집권적 정책추진이 불가피했고 또 상당한 효험을 발휘할 수도 있었다. 기능분립적 행정체제를 추스르고 다스리는 데는 집권적 통제에 호소할 수밖에 없었는지도 모른다. 정부 내외의 여건은 독재적 통치와 집권적 정책추진에 대해서 친화적·수용적 요소를 많이 지니고 있었다. 이런저런 형편 때문에 개발연대를 거치면서 개혁정책형성에서 정부관료제의 中央이 주도적 역할을 수행하고 결국 대통령의 눈치만 살피는 전통을 만들어 놓았다.

그러나 고도산업화·정보화의 문턱을 넘어서는 시대의 여건은 판이하다. 집권체제가 더 이상 효율성을 발휘할 수도 없고 그것은 여러 방면의 저항에 봉착해 있다. 분권화와 참여의 확대는 현시대의 이념이다. 체제의 복잡성은 폭증되어 있기 때문에 정책문제는 복잡하고 어려워졌다. 문제의 복잡성이 커지면 집권적 문제해결이 어려워진다. 참여를 배제하고 집권적으로 문제를 해결하려하면 과오율이 치솟는다. 행정의 인간화, 고객중심적 봉사, 행정의 상황적합성 제고 등에 대한 요청이 강화될수록 분권화는 불가피해진다.

집권화와 분권화의 축을 이동하는 과도기에 빚어지고 있는 여러 가지 혼란도 개혁정책수립과정을 교란한다. 필요에 제대로 부응하지 못하는 어정쩡한 분권화 그리고 형식만 있고 내실은 없는 분권화가 혼란을 자초한다. 개혁의 공식적 원리는 분권화인데도 이에 역행하는 관료조직의 음모는 도처에 있다. 이것이 어정쩡한 분권화, 내실없는 분권화의 주된 원인이다. 그런가 하면 앞서가는 분권화를 뒤따르지 못하는 제도와 행태가 문제로 되는 경우도 있다. 명령형의 정책추진체제에 안주해 있던 관료들은 위임받은 일을 자율적·협동적으로 수행하지 못한다. 이 경우 정책조정 실패, 정책의 비일관성 등이 심각한 문제가 된다. 집권화가 우리나라에서는 쇠신·개혁의 기회를 확대한다는 주장은 개혁정책의 잦은 변동과 조령모개를 개혁과 혼동하는 데서 나온 것이다.

셋째 정책형성과정의 형식주의와 비밀주의가 개혁을 그르치는 원인이 된다. 정

책결정의 공식절차와 비공식절차가 심히 괴리되는 예가 흔하다. 권력중추에서 정책내용을 미리 결정하거나 관련자들이 그에 관해 배후에서 합의를 하고 공식적인 정책결정절차는 형식적으로 또는 '요식행위적으로' 진행시키는 경우가 흔하다는 뜻이다.

그런 경우 정책분석·평가의 절차는 형식화되고 낭비적인 것이 되기 쉽다. 정책결정상의 형식주의는 상황적 조건과 요청에 적합한 정책결정모형의 선택을 방해한다. 상황에 적합치 않은 모형의 타성적 사용을 방치한다는 표현이 더 적절할지 모른다. 예컨대 쓰레기통모형으로밖에 설명할 수 없는 상황에서 합리적 모형의 형식적 사용이 계속 방치될 수 있다.

비밀주의는 정부관료제의 오랜 고질이다. 그러한 고질이 개혁정책형성과정에도 투사된다. 소수인의 비밀작업으로 개혁안을 만들어 불시에 시행하는 일이 흔하기 때문에 개혁의 '깜짝쇼'라는 말이 나오게 되었다. 의사전달에 장애가 있어 개혁안의 내용이 관련자들에게 잘 알려지지 않을 때도 많다.

오늘날의 여건 하에서 비밀스러운 개혁입안과 추진의 폐단은 아주 크다. 비밀주의는 의사결정비용을 줄일 수 있을지 모르나 개혁의 총체적 비용을 크게 하고 개혁실패의 가능성을 높인다. 비밀리의 결정·시행은 저항을 크게하고 결국 강압적인 저항극복수단을 불러들여 개혁상황을 악화시킬 수 있다.

넷째 정책형성참여자들의 이기주의, 할거주의가 개혁실패의 요인이 되는 것은 당연하다. 그런 성향을 지닌 사람들의 의사결정은 편파적인 개혁목표나 일관성없는 개혁목표를 산출하게 마련이다. 기득권에 집착하는 이기주의는 개혁안의 성립 자체를 좌절시킬 수 있다.

정책결정자들의 편파성뿐만 아니라 능력부족, 정당성 결여, 과거의 실책 등은 그들의 신망을 떨어뜨린다. 개혁정책을 입안하고 시행하는 사람들의 신망저하는 불신을 낳고 불신은 개혁실패를 결과한다.

우리는 너무나 오랫동안 정당성없는 정권하에서 부패된 세월을 살아왔기 때문에 개혁정책추진자들 가운데는 정당성 없는 전력과 부패의 혐의가 있는 과거를 가진 사람들이 드물지 않다. 지난날 정화되어야 할 사람들이 정화운동추진자가 되고 부패한 사람이 부패추방의 책임이 있는 자리를 차지하는 것을 너무 많이 보았다. 이른바 '경륜'이 있으면 정당성이 없고 정당성이 있으면 경륜이 없는 인사정책상의 딜레마는 지금도 결코 작은 문제가 아니다. 정당성 없는 과거를 엮어왔던 정치세력을 권력기반으로 삼은 정권의 과거청산작업이 얼마나 어려운 일인가는 누구나 쉽게 짐작할 수 있다.

과거 개혁정책에 관해 거짓말을 했던 사람이 다시 정책을 맡으면 당연히 불신을 산다. 실패할 수밖에 없는 개혁정책을 고집하고 실책을 되풀이하여 '개혁실패의 제도화'를 결과했던 사람도 마찬가지이다. 예견력과 조정력이 박약하다는 의심 받는 정책입안자들도 불신의 대상일 수밖에 없다.

## 2. 개혁의 그릇된 목표상태

잘못된 개혁정책형성과정은 개혁목표와 내용의 처방 즉 목표상태처방의 결합으로 귀결된다. 잘못된 목표상태처방은 개혁실패로 통하게 되어 있다.

잘못된 목표상태처방이란 근본적으로 개혁수요에 올바르게 대응하지 못하는 처방이라는 뜻이다. 수요대응에 실패한 처방의 형태는 다양하다. 기존상태 또는 다른 대안보다 못한 것일 때도 있고 과거에 시도했다 실패했으며 다시 실패가 예상되는 것일 때도 있다. 불확실성이 너무 커서 실용성이 거의 없는 대안일 때도 있다.

상황인식, 전제조건인식, 그리고 문제인식이 잘못되거나 개혁원리의 설정과 적용에 혼란이 있으면 개혁활동 전체가 혼란에 빠지고 개혁실패를 부르게 된다. 그런데 개혁의 실제에서는 개념적 혼란, 원리에 대한 합의부재, 원리의 명료화실패, 그리고 원리의 비일관적 적용이 너무 흔하다. 여기서 비롯되는 목표상태처방의 실책은 허다하다.

불필요한 개혁안이 나오는 경우가 있다. 이것은 문제가 없는데 해결책이 나오는 경우이다. 이것은 일을 위한 일이며 개혁을 위한 개혁이다. 불필요한 개혁안의 시행은 그것 자체로서 낭비일 뿐만 아니라 '굶어부스럼'의 폐단을 빚을 수 있다. 그렇게 되면 설부른 개혁이 진짜 개혁문제를 야기한다. 그러나 개혁이라는 약이 빚어 놓은 화근인 굶어부스럼은 치유하기가 대단히 어렵다. 불필요한 개혁의 예로 사법시험 응시회수를 제한한다는 방안이나 야한 옷차림을 국가권력으로 단속하겠다는 방안을 들 수 있다.

개혁의 혼란, 그리고 개혁사업의 총체에서 결산되는 실패의 가장 큰 원인은 일관성이 결여된 목표상태의 처방, 결과 속이 다른 목표상태의 처방이다. 작은 정부의 구현을 주창하면서 부총리제 증설을 기도하기도 하고, 교육자율화를 주창하면서 교육을 '행정화'하는 제도들을 채택하기도 한다. 상위직 감축의 원리를 표방하면서도 조직계층의 고층화를 기도하기도 한다. 지방자치제를 표방하면서도 뒤에서는 자치에 역행하는 중앙통제장치들을 안출하는 데 몰두하기도 한다.

한 번 채택하면 버릴 수 없는 개혁방안들을 철저히 시행할 자신도 없으면서 경솔하게 채택하는 일도 흔하다. 이른바 '일수불퇴'의 개혁제도들을 시행하면서 이를 유야무야로 운영하려고 안간힘을 쓰는 것을 보면 안타깝다. 그런 작태는 개혁 실패를 초래할 뿐만 아니라 그 누적효과는 체제의 위기를 초래할 수도 있다. 선거경비실사제도나 공직자재산공개와 실사에 관한 제도의 운영에서 유야무야의 혐의를 본다.

집행되기 어려운 법률을 제정하기도 하고 집행할 능력이 없는 제도나 시책을 채택하기도 한다. 제도의 운영이 잘못되면 사람의 잘못을 생각하지 않고 제도 탓만 하는 경향이 있다. 그리하여 운영의 실패를 제도로서 다스리기 위해 제도를 추가하고 또 추가한다. 이런 屋上屋의 제도들은 다시 개혁되어야 할 문제를 만든다. '局面謀免用'의 제도들을 급조했다가 나중에 호지부지해서 제도의 찌꺼기만 만들고 마는 사례도 적지 않다.

가히 '패션쇼' 같다고 할 만한 과시적 개혁들도 있다. 정치·행정의 과시주의가 개혁행태에도 나타나는 것이다. 과시주의는 필요나 능력 이상으로 실속없는 일을 해서 부작용과 불신을 자초하는 행태적 특성을 지칭한다. 과시주의적 개혁은 목적과 수단의 전도, 번문목례, 낭비, 관료적 세력팽창 등 여러 가지 폐단을 수반한다.

강자에 약하고 약자에 강한 개혁처방의 성향은 우려스러운 것이다. 이런 성향은 '근본적 개혁'을 좌절시킨다. 약자의 편에 서는 것은 현대행정의 한 이념이다. 이를 저버리는 개혁이 올바로 된 개혁이라 할 수는 없다.

개혁의 시기 선택이 잘못된 예도 많다. 그릇된 시기의 선택이 개혁과 연관없는 정치적 의도나 다른 底意에서 비롯되는 경우 불신을 낳고 반발을 야기한다. 많이 속고 살아 온 국민들은 그렇지 않아도 개혁조치 특히 처벌적 조치가 있을 때마다 그 저의와 배후의 이유가 따로 있을 것이라는 의심을 품는다. 표리의 이유가 서로 다른 개혁의 되풀이는 그러한 의심을 강화한다. 개혁의 시기선택에서 뿐만 아니라 개혁추진방법의 처방에서도 자주 실책을 범한다.

### Ⅲ. 개혁의 障 碍

여기서 개혁의 '장애'라고 규정하는 것은 개혁을 직접 좌절시키거나 저항을 야기할 수 있는 상황적 조건을 말한다. 위에서 본 정책오류도 장애의 일종으로 볼 수 있겠으나 여기서는 제외하기로 한다. 장애의 의미를 넓게 해석하면 개혁을 어

럽게 하는 모든 원인들을 거기에 포함시킬 수 있을 것이다. 그러나 장애라는 말에 한정적인 의미를 부여해 사용하려 한다. 쉽게 말하면 정책오류, 저항, 포획 이외의 실패요인들에 '장애'라는 이름을 붙였다고 할 수 있다.

장애의 종류는 대단히 많다. 장애의 주요 범주를 보면 다음과 같다.

첫째 가장 일반적인 장애는 개혁추진체제에 대한 過負荷이다. 과부하의 경우 과다한 개혁수요는 개혁의 장애로 된다. 원래 문제가 너무 엄청나면 해결의 엄두를 못내는 법이다. 설령 해결을 추진하더라도 해결책이 문제를 장악하는 것이 아니라 문제가 해결책을 장악하는 꼴이 된다.

제도화된 부패와 정당성결여의 뿌리깊은 유산은 개혁문제이면서 동시에 커다란 장애가 된다. 행정체제의 능력부족도 마찬가지이다.

둘째 소용돌이치는 환경, 사회적 갈등, 정치적 혼란, 문화적 혼란 등도 장애가 된다.

연속적 과도기에 처한 행정환경은 다양한 요청과 세력이 부딪히고 뒤엎기는 가운데 소용돌이를 일으키고 있다. 산업화의 논리와 정보화의 논리가 뒤엎기고 있다. 경제성장과 복지확대의 요청이 엇갈리고 있다. 생산요청과 환경보존요청이 충돌을 일으키고 있다. 경제발전의 행정주도·국가주도에 집착하는 세력과 민간주도를 지지하는 세력이 충돌을 일으키고 있다. 中央執權的 官治에 매달리는 세력과 지방화·자치화의 확대를 추구하는 세력이 갈등을 빚고 있다. 정치·행정일원론과 정치·행정이원론이 마찰을 빚고 있다. 정부구조의 기능분립적 관성과 협동적 정부의 요청이 서로 어긋나고 있다.

혼란, 마찰, 어긋남, 충돌이 심한 환경으로부터는 개혁에 필요한 지지를 동원하기 어렵다. 대신 봉착하는 저항은 크다. 개혁목표에 관한 합의를 형성하기도 어렵다. 오랜 독재에서 연유한 정치적 혼란은 개혁의 추진력을 약화시킨다. 개혁의 정당성을 확보하기도 어렵다. 그동안 정치와 행정의 정당성에 관한 논쟁에 너무나 많은 국력을 소모했다.

셋째 자원부족은 개혁을 직접적으로 좌절시키는 원인이 된다. 자원부족을 이야기할 때 사람들은 경제적 자원을 먼저 생각한다. 그러나 그와 대등한 중요성을 가진 다른 자원들도 생각해야 한다. 다른 자원이란 인적 자원, 권력, 정보 등을 말한다.

자원과 유사한 성격을 가진 時間도 개혁성패에 중요한 영향을 미친다. 시간부족, 잘못된 시간선택, 미래예측의 실패 등 시간관련요소가 개혁의 장애로 되는 일은 너무나 흔하다.



넷째 행정개혁을 공식적·비공식적으로 제약하는 법령, 관행 등이 장애로 되는 것은 물론이다.

다섯째 기존 상태에 투입된 매몰비용이 많고 기득권이익의 옹호자가 많으면 그것이 개혁의 장애로 될 수 있다.

여섯째 행정에 대한 외적 통제체제가 취약하고 왜곡되어 있는 것도 장애가 된다. 행정개혁을 촉발하고 지원하는 데 힘을 실어주지 못할 뿐만 아니라 왜곡된 투입으로 개혁을 방해할 수도 있다.

일곱째 정부관료제의 경직성과 보수적 관성, 그리고 막강한 세력이 개혁의 결정적인 장애가 될 수 있다.

고층의 집권적 피라미드를 이루고 있는 전통관료제의 속성은 경직적이고 변동 저항적이다. 획일적인 계서제, 집권적 지배, 기능분립적·할거저 구조, 철차상의 번문옥례, 임무중심적이기보다 권한중심적이고 지위중심적인 명령형의 업무관계, 권위주의적 관리방식, 공무원의 무사안일과 피동적·가치혼란적 행태, 기구팽창과 계급인플레 등은 오랫동안 개혁의 현안이었다. 이런 개혁현안들은 여전히 개혁의 장애가 되고 있다.

거대한 행정은 독자적인 세력을 구축하고 외재적 개혁압력에 강한 저항력을 과시할 수 있다. 국민과 정치는 행정의 고삐를 놓친 것으로 보인다. 행정의 규모는 방대해지고 업무의 전문성은 높아지고 권력은 강화되었다.

행정은 정책집행의 임무에 머물지 않고 정책입안을 주도하며 복잡한 대규모 조직의 관리를 담당하고 있다. 행정기관들은 수단적이라기보다 주도적이며 환경통제, 고객조종, 협력세력구축, 정치적 압력형성 등에서 광범한 장악력을 발휘하게 되었다. 행정기관들의 사업은 대개 독점적이며 대체가능성이 희박하다. 행정기관들은 지식·경험·정보 등을 독점하고 있는 경우가 많다. 이러한 조건하에서 관료화된 행정기관들이 외재적·하향적 개혁추진을 쉽게 수용하지는 않을 것이다. 그것이 기득권 이익에 반하는 경우에는 말이다. 그리고 개혁의 문제가 과거에 비해 훨씬 복잡해졌다는 사실도 외재적·하향적 개혁추진을 어렵게 하는 요인이다.

#### Ⅳ. 개혁에 대한 抵抗

개혁을 촉구하고 지지하는 세력이 있는가 하면 그것을 반대하는 세력이 또한 있게 마련이다. 행정개혁은 현상유지적 균형상태를 인위적으로 변동시키기 때문에 거의 언제나 다소간의 저항에 봉착하게 된다. 저항에 적절히 대응하지 못하면

개혁은 실패한다.

저항이란 개혁에 반대하는 적대적 태도와 행동을 말한다. 저항의 증상으로 나타나는 태도와 행동의 양태 및 그 심각성의 수준은 경우에 따라 모두 다를 수 있다.

저항이 매우 심각하고 그것 때문에 개혁이 실패로 돌아가는 경우가 있다. 너무 완강한 저항 때문에 문제의 인지나 개혁의제 설정 자체가 봉쇄될 때에는 바깥 사람들이 저항의 존재를 잘 파악하지 못할 수도 있다. 정부관료제 내에서 그런 일은 너무나 많다. 그런가 하면 저항이 경미하고 따라서 특별한 저항극복의 노력이 필요하지 않을 때도 있을 것이다. 개혁조치의 대상이 되는 사람들이 개혁을 환영하기 때문에 개혁대상자들로부터는 저항이 감지 되지 않을 때도 있다. 그러나 이때에도 저항의 출처가 다른 곳에 있는 것이 보통이다.

저항의 증상이 개혁 그 자체나 개혁추진자들에 대한 공개적 적대행동으로 노골화되는 경우가 있는가 하면 간접적이고 완곡한 반발의 형태로 나타나는 경우가 있다. 개혁에 무관심하거나 비협조적인 태도를 보이는 것도 저항의 한 증상인 것이다. 이런 유형의 저항을 개혁에 대한 '伏地不動' 이라고 할 수 있다. 이것은 소극적이고 은밀한 저항이지만 그 누적적 효과는 막대한 것이다. 만연된 복지부동은 통치주도세력을 곤경에 빠뜨린다.

## 1. 저항의 심리적 이유

사람들이 저항을 야기할 수 있는 상황적 조건을 인식하고 그러한 인식이 저항동기 유발이라는 심리적 과정을 통해서 태도와 행동이라는 저항의 증상으로 전환되면 저항이 있다고 본다. 저항의 상황적 조건 가운데 중요한 것들은 위에서 고찰하였다. 이제는 심리적 원인을 생각해 볼 차례이다. 저항동기를 유발하는 심리적 원인은 무수히 많은 것이므로 빠짐없이 들추어 내는 것은 불가능하다. 다만 중요하고 흔히 볼 수 있는 심리적 원인들의 범주를 몇가지 예시할 수 있을 뿐이다.

첫째 이익침해를 당할 것이라는 생각이 있다. 정부관료제에 대한 개혁에서 가장 흔히 생기는 저항의 이유는 이익침해에 대한 인식일 것이다. 일반적으로 기득권에 대한 위협이 있다고 생각할 때 관료들은 반발하고 방어적이 된다. 이익침해 인식의 구체적인 내용은 매우 다양하다. 감원의 위협이 있다고 생각하는 것, 지위와 신망이 손상된다고 생각하는 것, 권력을 잃게 된다고 생각하는 것, 불편과

부담이 늘었다고 생각하는 것, 제재와 처벌이 강화된다고 생각하는 것 등을 예로 들 수 있다.

전통적 관료제 속에서는 드문 일이겠지만 직무상의 보람이 손상된다고 믿을 때도 반발할 것이다. 실제로 제재와 처벌의 강화에 대한 저항은 대단하다. 외적 압력과 명분에 밀려 제재강화의 제도를 외형상 수용하더라도 그 내실을 공허한 것으로 만들 때까지 즐기치게 저항한다. 이런 게릴라식 저항은 뒤에 설명할 포획의 주요 원인이 된다.

둘째 개혁성과에 대한 불신을 들 수 있다. 개혁의 필요와 성과에 대해 의문을 가진 사람들은 개혁에 저항할 수 있다.

개혁안이 처방하는 목표상태가 기존상태보다 나을 것이 없다고 생각하거나 다른 개혁대안이 더 효율적이라고 생각할 때, 개혁의 이익보다 비용이 더 크다고 생각할 때, 개혁안의 실현이 불가능하다고 생각할 때, 같은 내용의 개혁안이 과거에 실패했다고 믿을 때 사람들은 저항의 반응을 나타낼 수 있다.

지속성·일관성이 결여된 '개혁운동' 들은 불신을 양산한다. 반짝 나타났다가 흐지부지되는 '강조주간적', '용두사미적' 개혁 그리고 요란한 선언으로 출발했다가 사소한 성과로 귀착되는 '泰山鳴動에 鼠一匹' 식의 개혁을 많이 보아 온 사람들은 개혁운동 전반에 대해 냉소적인 태도를 가질 가능성이 크다. 그들의 저항은 대개 개혁에 대한 협조장애라는 모양으로 나타난다.

개혁의 일관성과 지속성을 해치고 개혁이 용두사미가 되게 하는 중요한 원인 가운데 하나는 정부관료제의 저항 그 자체이다. 저항으로 인해 개혁이 흐지부지 되면 불신을 낳고 불신은 또다시 저항을 낳는다. 이 경우 우리는 저항의 악순환을 본다.

셋째 변동 자체를 싫어하는 사람은 개혁이 몰고 올 변동에 저항한다. 경직하고 보수적인 관료제 그리고 보수성향의 관료들은 현상유지를 깨는 일에 반대해 놓고 보는 경향이 있다. 자기에게 돌아 올 이익이 분명한 경우를 제외하고는 그렇다는 것이다. 변동을 싫어하는 이유는 여러 가지일 것이다. 알지 못하는 미래의 상황에 대한 불안감 때문일 수도 있고 재적응·재학습의 부담때문일 수도 있다.

기존질서 속에서 안정감을 느끼고 있는 사람들은 개혁에 의해 새롭게 펼쳐질 미지의 상황에 대해 불안감을 느끼게 된다. 개혁이 기존의 사회적 유대를 단절시키고 새로운 사회관계의 형성을 강요하여 재적응의 부담을 안겨주는 것이라고 생각할 때 사람들은 저항하게 된다. 기술변화 때문에 재학습의 필요가 발생한다고 생각하면 그것이 싫어서 저항할 수 있다.

우리가 사는 격동의 시대에는 행정체제 뿐만 아니라 어떠한 사회체제도 현상유지적 균형상태를 고집할 수 없다. 체제의 항상성 유지는 끊임없는 변화 속에서 추구해야 한다. 체제의 생존과 항상성 유지를 위해서는 변동을 제도화해야 한다. 그러나 문화지체에 빠져 그러한 요청을 이해하지 못하거나 이를 거부하는 사람들이 많다.

넷째 개혁안의 내용을 잘 모르기 때문에 저항할 수도 있다. 개혁과정의 비밀주의와 의사전달의 장애는 몰이해로 인한 저항을 야기할 수 있다. 전달된 정보를 잘못 이해하거나 개혁추진자의 의도를 불신할 때에도 저항할 가능성이 크다. 계서제의 상층부에서 소수인이 은밀히 결정하고 하향적으로 추진하는 개혁은 몰이해로 인한 저항의 가능성을 키운다. 실제로 그런 개혁이 아주 많기 때문에 문제가 심각하다.

다섯째 개혁추진방법의 잘못으로 심리적 손상을 입을 때 사람들은 저항하게 된다. 여기서 심리적 손상이란 주로 사회적 욕구, 긍지와 자존의 욕구에 관련된 것이다. 개혁의 내용 때문에도 소외감을 느끼고 자존심을 상할 수 있지만 개혁추진방법상의 문제 때문에 생기는 심리적 손상을 여기서 논하는 것이다. 개혁추진자가 일반적으로 개혁을 추진하면서 과거의 실적을 비난하거나 특정한 개인을 비판하면서 개혁의 대상으로 삼을 때, 그리고 공격적이고 권위적인 방법으로 밀어붙일 때 소외의 반응을 일으킨다.

개혁의 실재를 보면 문제의 진단 이전에 비난부터 하는 일이 많다. 한정된 영역이나 사람들을 표적으로 삼아 제삼의 동기에 의한 보복이라는 인상을 주기도 한다. 어떤 사람들을 골라 속죄양으로 삼으려 한다는 의혹을 사기도 한다.

## 2. 저항의 극복

저항이 고마운 역할을 해낼 때도 있다. 모든 변동을 여과없이 수용하는 유기체는 사멸할 수 밖에 없다. 유기체에 해로운 변동투입은 가로막고 배척해야 한다. 그런 역할을 하는 것이 저항이다. 개혁이라는 관념은 바람직한 것이라고 규정되고 저항은 개혁을 가로막는 것이라고 정의된다. 그러나 실천의 세계에서는 허울뿐인 '개혁'도 많다. 겉으로는 개혁이지만 그 실질은 개혁인 경우가 많다는 뜻이다. 이런 때에는 저항이 오히려 바람직하다는 실질을 갖게 된다.

그러나 바람직한 것이라고 합의된 개혁에 대한 저항은 극복되어야 한다. 개혁추진자는 저항의 원인과 증상 및 그 강도를 잘 진단하고 구체적인 경우에 적합한

저항극복의 전략과 수단을 동원해야 한다. 저항을 야기할 수 있는 상황적 조건을 고치기도 하고 심리적 원인을 해소 또는 억제하기도 해야 한다.

저항극복의 전략을 세 가지 범주로 구분해 볼 수 있다. 세 가지 범주란 강제적 전략, 공리적·기술적 전략, 그리고 규범적·사회적 전략을 말한다.

첫째 강제적 전략은 개혁추진자가 강압적 권력에 의해 제재를 가하거나 제재의 가능성을 위협하거나, 제서적 권한의 일방적 행사에 의하여 저항을 극복하는 전략이다.

강제적 전략은 저항을 근본적으로 해결하지 못하고 그것을 단지 단기적으로 또는 외형적으로 억압하는 對症療法일 때가 많다. 강제적 전략을 쓸 때 개혁의 영향을 받는 사람들은 소외감을 느끼게 된다. 강제적 전략은 그 부작용 때문에 불가피한 경우에만 사용하는 최후의 수단이라고 보는 것이 다수 연구인들의 견해이다.

그러나 개혁의 실제에서는 강제적 전략이 허다히 남용된다. 강제적 전략의 사용이 불가피한 경우에도 사용의 법칙을 제대로 지키지 않아 실책을 범하는 경우가 많다. 강제의 효력을 발생시키는 데 충분할만큼 따끔한 제재를 가하지 못해 질서문란을 조장하는 것도 문제이다. 느슨한 제재 때문에 개혁의도가 무산되는 일을 자주 본다.

둘째 공리적·기술적 전략은 관련자들의 이익침해를 방지 또는 보상하고 개혁과정의 기술적 요인을 조정함으로써 저항을 극복하거나 회피하는 전략이다. 개혁으로 인한 이익상실 또는 이익의 부적정한 배분 때문에 저항하는 경우, 그리고 개혁추진의 기술적 측면에 대한 저항이 있는 경우에 효험을 볼 수 있는 전략이다.

그러나 이익과 손실을 교환하는 전략을 구사할 때에는 비용이 많이 들고 그나마 장기적인 효과를 기대하기 어렵다는 문제가 있다. 저항을 본질적으로 극복하는 것이 아니라 저항에 양보하고 굴복하는 결과를 빚는다는 문제에 봉착할 수 있다. 그리고 지나친 기술적 조작은 불신조장 등 후유증을 수반할 수도 있다.

공리적·기술적 전략도 개혁의 실제에서 널리 쓰인다. 이익교환·이익배분조정에 관한 협상과 타협에 몰두하다보면 개혁의 의도를 손상시킬 때가 많다. 한 곳에서 입힌 손실을 다른 곳에서 보전해 주다가는 역발전의 결과를 빚을 수 있다. 기구축소로 인한 사기저하를 만회하기 위해 계급인플레이를 허용하는 것을 그 예로 들 수 있다.

개혁시대의 소극적 저항 즉 관료들의 복지부동을 극복하기 위해 공리적 전략

즉 교환전략에 의지하는 바가 너무 크다. 그러나 그 효험은 급속히 떨어지고 있다. 복지부동 해소의 적극적 유인 가운데서 처우개선과 승진을 핵심으로 꼽고 있는데 이를 개선할 수 있는 범위의 한계와 효용감퇴를 생각하면 실망스러운 유인이라 하지 않을 수 없다.

셋째 규범적·사회적 전략은 사회적·심리적 지지를 통해 자발적 협력과 개혁의 수용을 유도하려는 전략이다. 개혁의 의도를 심리적으로 수용하게 하여 개혁에 적극적으로 가담하게 하려는 전략이다. 이 전략은 저항문제를 해결하는 가장 근본적인 대책이라고 한다. 인간주의를 신봉하고 개혁의 인간화를 촉구하는 오늘날의 논자들이 가장 선호하는 전략이다. 그러나 이것은 인간의 노력과 시간을 많이 소모하는 전략이다. 개혁의 실제에서 규범적·사회적 전략의 시장점유율은 아주 낮다.

개혁추진자들이 저항의 존재와 그 성격을 제대로 진단조차 못하는 예가 흔하다. 예컨대 대학입시를 위한 과외를 금지하는 개혁방안을 채택했던 사람들은 수험생의 어머니들이 극한적으로 저항할 것을 짐작조차 못했던 것 같다. 만약 그것을 짐작했었다면 실패할 것이 뻔한 개혁안을 체면치레로 채택한 속임수였다고 볼 수 밖에 없다.

저항극복전략의 배합은 하급전략에 치우쳐 있다. 규범적·사회적 전략과 같은 고급전략은 빈약하다. 이러한 형편을 개혁추진자의 탓만으로 돌릴 수는 없다. 전략의 대상집단이 전략유형의 선택을 크게 제약할 것이다. 하급전략이나마 적정하게 구사되느냐 하면 그런 것 같지도 않다. 그러하니 저항이 가히 창궐하고 개혁 실패는 도처에 널리게 된다.

## V. 改革推進者の 捕獲

개혁추진자들이 개혁대상인 행정조직에 포획되어 개혁추진에 지장을 주는 일이 많다. 여기서 포획(사로잡힘: capture)이란 정부관료제를 대상으로 하는 개혁사업을 입안·권고하는 조직이나 개혁정책에 의하여 도입된 규제적·통제적 조직 등 이른바 '개혁조직'에 참여하는 사람들이 개혁 내지 통제의 대상인 '개혁대상조직'의 영향하에 들어가 그 이익을 옹호하게 되는 현상을 지칭한다.

포획이 일어나면 개혁조직이 개혁대상조직을 장악하는 것이 아니라 그 반대의 상황이 벌어진다. 개혁조직은 개혁대상조직의 포로처럼 행동하거나 개혁대상조직의 이익을 대변하는 들러리가 된다. 그렇지 않더라도 그럭저럭 명맥이나 유지하

는 유명무실한 조직으로 전락한다. 명맥이나마 유지하려면 개혁대상조직의 눈치를 살펴야한다.

포획의 양태는 아주 다양하다. 개혁추진자들이 포획을 처음부터 자청하는 능동적 포획이 있는가 하면 시간의 흐름에 따라 이런저런 사정으로 어쩔수 없이 포획되는 피동적 포획도 있다. 능동적 포획은 投降(surrender)이라고 표현할 수도 있다. 개혁대상조직의 이익을 앞장서 옹호하고 개혁대상인 폐단을 감싸는 적극적 포획이 있는가 하면 개혁과 통제의 임무를 제대로 수행하지 못하는 부작위적·소극적 포획도 있다. 이러한 분류는 무수히 만들어질 수 있는 포획유형론의 두어가지 예임에 불과하다.

필자는 포획개념을 政府規制論에서 빌렸다. 포획개념은 민간산업에 대한 정부규제를 연구하는 분야에서 사용해 왔다. 정부규제론에서는 포획을 “공공목적의 실현을 위해 존재하는 규제기관이 본래의 의도와는 달리 피규제산업이나 집단의 대리자로 전락하여 은연중에 피규제집단의 선호와 일치되는 방향 또는 이들에 동정적인 입장에 서서 피규제집단에 유리한 규제정책을 떠나가는 현상”이라고 규정한다.<sup>3)</sup>

포획개념이 민간에 대한 정부의 규제에서 나타나는 현상을 설명하는 데 쓰여온 것이지만 정부 내의 현상을 설명하는 데도 유용하게 쓰일 수 있다. 정부조직이 규제대상으로 되는 경우에 나타나는 포획현상은 더욱 심한 모습을 보일 수 있다. 민간부문의 어떤 조직보다 거대한 정부관료를 대상으로 하는 '개혁조직'(개혁정책에 의하여 수립된 조사·통제조직, 감시조직 등을 포함)들이 포획되어 제구실을 못하는 사례가 실제로 너무 많다.

## 1. 포획의 원인

정부관료제를 대상으로 하는 개혁추진자 또는 개혁조직을 포획하는 세력은 아주 많고 강력하다.

### (1) 거대관료제의 압도적 세력

포획을 야기하거나 이를 유도하는 가장 근본적인 원인은 행정국가에서 정부관

---

3) 최병선, 정부규제론(법문사, 1992), 200-201면. 개념정의뿐만 아니라 몇 가지 중요 아이디어를 이 책에서 빌렸다.

료제가 차지하는 막강한 권력과 개혁에 대한 저항력이라고 하지 않을 수 없다. 정부관료제가 압도적인 지위와 권력을 누리게 되는 조건에 관해서는 앞서 설명한 바 있다.

정부관료제와 같은 거대세력에 맞서 이를 개혁하고 규제하려는 시도는 개별적 개혁조직의 능력 밖이라고 처음부터 생각할 사람들이 많을 것이다. 거대관료제와 대결하는 것은 계란으로 바위치기만큼 부질없는 일이라거나 쥐가 고양이 목에 방울달기보다 어려운 일이라고 생각하는 개혁추진자들은 주눅이 들어 포획을 쉽사리 수용하게 될 것이다.

행정개혁을 연구하는 사람들 가운데도 거대관료제의 인위적 개조가능성을 의심하는 사람들이 있다. 거대관료제의 제국건설경향과 변동저항성향에 주목하는 사람들은 외재적 노력에 의한 행정개혁의 가능성에 대해 회의적일 수 밖에 없다.

## (2) 거대한 행정적 폐단

개혁하고 규제해야 할 행정적 폐단이 아주 크고 광범하며 문제의 해결이 아주 어려운 경우 개혁조직들은 그에 압도되고 무력감에 빠지기 쉽다. 체제화된 부패 등의 폐단에 소규모의 개혁조직이 대항한다는 것은 너무 어려운 과제인 것이다.

개혁조직이 감당할 수 있을 만큼 적당히 어려운 과제라야만 개혁조직의 임무수행의욕을 기대할 수 있다. 문제가 지나치게 어려워 해결의 승산이 없다고 생각하면 좌절한다. 임무를 사실상 포기하는 경우도 흔하다.

## (3) 개혁조직의 의존성과 취약성

정부관료제를 규제 또는 개혁하는 임무를 수행하도록 설치된 조직체는 대부분 개혁대상조직 내지 의뢰조직(client)에 많은 것을 의지한다. 비록 외적 자극과 정치적 주도로 개혁조직들이 설치되고 그것이 관료제에 의해 피동적으로 수용되는 것처럼 보이더라도 그것은 대개 외형일 뿐이다. 그 내실에 있어서 정부관료제의 입김은 막강한 것이다. 관료제는 개혁조직들의 구성과 존속에 결정적인 영향을 미친다.

개혁조직의 도입에 대한 저항이 사뭇 거센 경우 개혁조직의 탄생 자체가 좌절된다. 대통령선거의 공약으로 내세웠던 정부인사위원회 설치안이 좌절되었던 것은 그 좋은 예라 할 수 있다. 강한 관료적 저항에도 불구하고 설치된 개혁조직들은 오래 지탱되지 못하거나 미구에 형식화된다.

관료조직은 개혁조직 구성원의 인선에 간여하는 것이 보통이다. 위원회 형태의 개혁조직인 경우 개혁대상조직의 관료들이 부분적으로나마 참여할 때가 많다. 그



런 ‘관료위원’들은 대개 다른 위원들을 압도한다. 규제대상조직의 구성원이 개혁조직 즉 규제조직의 구성원이 되고 개혁조직의 활동을 주도한다면 개혁활동이 오도되거나 둔화될 것은 뻔한 노릇이다.

개혁조직에 참여하는 외부인사의 인선에도 대개 개혁대상조직인 관료제가 개입한다. 개혁대상조직은 외부로부터 참여하는 개혁추진자의 인선에서 ‘부드러운’ 또는 ‘타협적인’ 인물들을 골라 추천하려 할 것이다. 개혁의 원칙론을 끝까지 고집할 인물들이 선임되면 어려움에 봉착할 것이기 때문이다.

관청의 눈에 들어 장차 ‘官運’을 개척하려는 사람, 다음에도 또 ‘부름’이 있기를 기대하는 사람, 이권을 기대하는 사람, 무슨 위원이라는 감투를 썼다는 사실만으로 자족하는 사람 등등이 개혁추진자로 선임되면 개혁대상조직이 주무르기가 만만할 것이다. 그들은 아마도 포획을 자청할 것이다. 이때의 포획은 자발적인 투항에 의해 일어난다.

외부로부터 선임되는 개혁추진자들 가운데는 위촉장 받고 기념촬영한 다음에는 임무수행에 무관심하고 개혁조직의 회의에 출석도 잘 하지 않는 사람들이 흔하다. 만성적 결석자이면서도 대개 사임은 하지 않는다. 얼굴 두꺼운 사람들의 속편한 행태이지만 그것이 개혁대상조직도 편하게 해 줄 수 있다. 이런 행태를 지닌 사람들이 자주 불러 들어가기 때문에 개혁조직의 인선이 있을 때마다 ‘그 얼굴이 그 얼굴’이라느니 ‘관변인사’라느니 하는 말들이 나도는 것이다.

개혁대상조직은 대개 개혁조직의 예산을 장악하고 있다. 예산 뿐만 아니라 다른 지원체제도 개혁대상조직의 영향하에 있는 것이 보통이다. 개혁조직의 실무보조요원이 개혁대상조직으로부터 파견되는 경우 개혁대상조직의 조종능력은 한 층 확고해 진다. 이른바 ‘보조인력’의 보조라는 것이 말 뿐이고 실제로는 ‘주도’로 되는 경우가 대부분이다.

개혁조직들은 그 임무수행에 필요한 주요정보를 개혁대상조직으로부터 얻는다. 개혁대상조직의 정보독점력은 개혁조직을 조종하고 그것을 허수아비로 만들 수도 있는 지렛대가 된다. 개혁조직의 구성원들이 대부분 비전문가인 경우 개혁대상조직의 정보제공에 더 많이 의존하고 제공되는 정보에 대한 판별력도 약화될 수밖에 없다.

개혁제안의 채택여부가 개혁대상조직의 재량에 달려 있는 경우가 있다. 행동수정요구나 규제명령이 개혁대상조직에서 무시되더라도 법적 강제 방법 없는 경우도 있다. 이러한 조건들도 개혁추진자들을 무력감에 빠지게 하고 그들의 포획을 유도할 수 있다.

여러 개혁조직들은 기관적 능력 자체의 취약성을 보이고 있다. 구성원이 소수라는 것, 구성원들이 非專任이며 그들의 지위가 취약하다는 것, 권한이나 예산과 같은 자원이 빈약하다는 것, 구성원들의 전문적·기술적 능력이 부족하다는 것 등이 기관적 취약성의 원인이 되는 조건들이다.

취약한 개혁조직이더라도 통치지도층, 외적 통제체제, 그리고 국민의 관심과 지지를 확보할 수 있는 동안에는 추진력을 발휘할 수 있고 포획에 저항할 수 있다. 그러나 그러한 관심과 지지가 산만해지고 약해지면 개혁조직의 포획에 대한 저항력은 급속히 떨어진다. 시간이 흐르면 고아처럼 된 개혁조직은 관료제의 품에 안겨 '길들여진' 행동을 하게 마련이다.

#### (4) 마찰회피 · 동화 · 목표대치

개혁조직에 참여하는 개혁추진자들은 대상조직과 대립하고 마찰을 일으키는 데 심적 부담을 느낀다. 그들은 마찰없이 그럭저럭 잘 지내려는 유혹을 받는다. 情誼인 행동성향이 강한 문화권에서일수록, 그리고 교호작용관계가 오래 지속될수록 규제자와 피규제자 사이의 정의적인 관계는 더욱 강화된다.

정의적인 관계가 발전하고 마찰을 피하려는 의도가 강화되면 개혁과 감시는 형식화된다. 대상조직이 용인하는 결가지치기나 잔챙이잡기 정도만이 가능하다. 문제의 근원은 파헤치지 못한다.

개혁추진자들이 관료조직에 同化될 수도 있다. 개혁추진자들이 개혁대상조직의 울타리 안에 들어가 오래 활동하다 보면 서로 닮아가는 과정이 진행될 수 있다. 개혁추진자들이 개혁대상자들과 같은 사고방식의 틀에 빠지면 개혁문제의 인지에 둔감해 진다. 그리고 개혁대상자들의 입장을 옹호하게 된다.

개혁조직의 目標代置도 흔히 있을 수 있다. 여기서 목표대치란 정당하게 추구해야 할 당초의 生産目標인 개혁목표를 다른 목표가 대치하는 현상이다. 이것은 개혁의 목표추구가 심히 왜곡되는 현상이며 목표와 수단이 뒤바뀌는 현상이다.

정부관료제를 개혁하고 감시·통제하는 본래적 목표를 개혁조직자체의 존속과 구성원의 지위유지를 추구하는 목표가 대치하도록 조장하는 유인들은 많다. 특히 감투욕심이 큰 이른바 개혁추진자들 그리고 규제대상인 비리에 연루되었지만 개혁추진자라는 직함으로 스스로를 비호하고 있는 사람들은 목적대치의 유혹을 뿌리치지 못한다.

목적대치를 저지르는 사람들은 자기의 감투와 지위를 유지하기 위해 개혁목표를 뒷전으로 돌린다. 개혁을 표방하기는 하지만 그것은 개혁추진자들의 지위유지

를 위한 수단에 불과하게 된다. 이름뿐인 개혁추진자들은 개혁대상조직의 비위를 거스르지 않는 행동을 한다. 개혁대상인 병폐를 감싸는 일도 서슴지 않는다. 단기간의 한시적 조직으로 설치된 개혁추진체의 존속기간 연장이 되풀이 될 때에는 목표대치와 포획이 있지 않나 유심히 살펴보아야 한다.

개혁조직의 활동목표가 모호하고 활동성과의 평가기준이 모호한 것은 목표대치를 쉽게 한다. 개혁조직이 무슨 일을 해야 하며 얼마나 일을 잘하고 있는지를 외부에서 정확하게 판단하기 어려울 때 개혁추진조직들은 본래적 목표의 수행에 얼물어물하기가 쉽다. 개혁목표를 빙자하여 다른 목표를 '숨겨서' 추구하기도 쉽다.

### (5) 부패의 영향

부패는 개혁조직의 포획에 촉매제가 된다. 부패가 개혁추진자들의 私益追求에 영합할 때 그것은 포획의 직접적인 원인이 된다. 그리고 체제화된 부패는 포획의 보다 광범한 조건을 설정한다. 부패가 만연된 곳에서는 개혁추진자의 포획을 유도하는 일반적 분위기가 조성된다.

민간산업에 대한 정부규제의 경우 포획의 가장 강력한 유인은 부패한 거래 또는 예상되는 부패적 보상이라고 여겨진다. 정부부문에 대한 규제활동의 포획은 부패까지 끌어들이지 않아도 야기될 수 있는 조건들이 수두룩하다. 그러나 부패가 개입되는 경우 그것이 강력한 포획유인으로 되는 것은 분명하다.

## 2. 포획의 결과

개혁추진자와 개혁조직이 포획되면 임무수행이 좌절된다. 개혁실패 자체만이 문제가 되는 것은 아니다. 국가자원의 낭비를 초래하고 불신품조를 조성하는 등의 폐단이 또한 큰 것이다.

### (1) 개혁의 실패

개혁추진조직이 포획되면 그 임무수행이 손상된다. 개혁의 실패를 초래한다. 개혁실패의 양태는 다양하다. 개혁조직이 개혁임무를 사실상 포기하고 그 조직은 유명무실해지는 경우가 있다. 개혁기준이 손상되고 집행과정이 왜곡되기도 한다. 이것은 개혁대상조직이 용인하고 유도하는 범위내에서만 타협적인 임무를 수행하거나 그릇된 임무를 수행하는 경우이다.

개혁추진자들이 임무수행에 대한 관심도 의욕도 없으면서 사임하지도 않는 모

호한 태도를 보임으로써 개혁대상조직의 의도대로 일이 흘러가게 방치하기도 한다. 개혁과 통제의 대상인 병폐를 적극적으로 은폐하거나 비호하는 경우도 있다.

이런 일들이 일어나면 개혁은 실패한다. 완전한 실패가 아니더라도 개혁추진이 부실해진다. 외재적 개혁(피동적 개혁)의 이점은 사라지고 그 결점만 부각된다.

## (2) 낭비

포획된 개혁조직은 예산과 인력을 낭비하는 정부조직의 또다른 군더더기로 전략한다. 정부에서 도태되는 사람들에게 월급을 주어 무위도식하게 하는 잉여인력 처분장(‘양로원’)이 되기도 한다. 정치적 추종세력에게 감투를 나누어주는 데 쓰이기도 한다. 정부가 이런 일에 맞을 들이면 유명무실한 개혁조직들을 장기간 존속시키려 한다. 주기적인 정리작업에도 불구하고 허다한 ‘위원회’들이 남설되고 유지되는 것을 보면 그러한 형편을 족히 짐작할 수 있다.

유명무실한 개혁조직들을 철폐하는 데도 적지 않은 경제적·사회적 비용이 든다.

## (3) 불신의 조장

개혁조직의 포획에서 비롯되는 가장 큰 피해는 아마도 불신평조의 조장일 것이다. 임무수행목표의 선언과 그 실천행동 사이의 심한 괴리로 신뢰관계가 깨지면 관련 개혁사업 자체가 실패로 귀착할 것이다.

포획으로 인한 개혁실패가 타성화 또는 ‘제도화’ 되는 것을 경험한 사람들은 개혁운동 전반에 대해 불신의 태도를 보이게 마련이다. 개혁운동 전반에 대해 냉소적이고 회의적인 사람들은 새로이 설치되는 개혁조직의 실패를 예단하고 기대한다. 이러한 불신이 만연되면 개혁사업은 추진력을 상실한다.

개혁조직의 포획으로 인한 개혁실패와 불신평조 조장을 시정하는 방안의 하나로 감시장치를 따로 마련하기도 한다. 즉 감시자를 규찰할 감시자를 두는 것이다. 감시자를 다시 감시하는 일은 어렵고 가슴아픈 일이다. 감시자를 감시하지 않으면 안되는 형편이 불신의 분위기를 강화할 수도 있다. 감시자에 대한 재차의 감시가 허구적이고 야합적이면 불신은 물론 더욱 커진다. 포획을 초래한 정부관료제의 구성단위가 감시자에 대한 감시자로 나서는 경우가 대부분이기 때문에 재감시의 실패확률은 크다. 그 결과는 불신의 골을 깊게 하는 것이다.

## Ⅵ. 跋 文

이 글에서는 개혁사업과 그 상황적 조건의 어두운 면을 보았다. 정당성 복원의 어려움을 볼 때, 체제화된 부패를 볼 때, 사회에 만연된 문화지체를 볼 때, 우왕 좌왕하는 개혁정책을 볼 때, 정부관료제의 엄청난 역발전적 저항을 볼 때, 포획된 개혁추진자들의 안쓰러운 모습을 볼 때 우리는 암담한 생각을 하게 된다.

이 글에서 다룬 개혁실패의 원인들은 우리에게 실망과 좌절감을 안겨주는 것들이자 쉽사리 고쳐지기 어려운 병폐임이 분명하다. 그러나 개선불가능한 상황의 본질이라고 규정해서는 안되고 할 수도 없는 문제들이다. 개혁실패의 원인들은 개선가능한 문제로 인식되어야 한다. 개혁학의 입장이 그렇다는 것은 누구나 아는 일이다. 개혁연구는 원래 인위적 변동이 가능하다는 낙관론에 입각해 있는 것이다. 아무리 힘들고 시간이 많이 걸리더라도 개혁실패의 원인을 제거하기 위한 노력을 게을리 하지 말아야 할 것이다.

그리고 개혁실패의 원인들이 우글거리는 속에서도 더디게나마 체제전반의 대세가 개혁적 방향으로 움직여 나가고 있다는 점도 아량을 가지고 시인해야 할 것이다. 각종 개혁적 제도와 장치들은 온갖 저항과 포획 등으로 인해 약화되고 왜곡되더라도 ‘안하는 것 보다는 나은’ 개혁효과를 발휘할 수 있다는 점을 또한 시인해야 할 것이다.