

行政改革의 「理論」화를 위한 한 試論

—概念과 接近方法—

安 海 均

<目 次>	
I. 序 言	Ⅲ. 行政改革 接近方法의 類型化
1. 行政改革의 概念分析	1. 組織 接近方法
1. 「理論」화를 위한 前提로서의 概念	2. 政策 및 프로그램 接近方法
2. 有關概念들에 대한 論議	3. 節次 接近方法
3. 理念的, 現實的 背景	Ⅳ. 行政改革의 實踐的 接近方法
4. 過程模型	—減縮管理—
	V. 結 言

I. 序 言

行政體制은 社會體制를 구성하는 여러 下位體制들 중의 하나이다. 따라서 개방사회에 있어서의 行政體制는 변화하는 여타 하위체제들의 다양한 요구를 受容·政策化시키고 또한 行政環境으로서의 모든 下位體制를 균형있게 발전하도록 지원·조정·유도·보호해 나가는 능력을 끊임없이 증진해야 할 책임이 있다.

이러한 능력의 합리적인 증진을 위해서는 기존의 行政體制에 대한 評價와 그 결과에 따르는 行政改革을 필요로 한다. 그리고 이와 같은 行政改革의 필요성에 대해서는 많은 學者들과 行政實務家들이 인식을 같이 하고 있는 것이 오늘날의 추세이다.

기존 行政體制를 評價하는 기준에는 여러가지가 있을 수 있으며, 어느 기준에 準據하느냐에 따라서 行政改革의 방향과 접근방법이 달라지게 된다. 그런데 여기서 문제가 되는 것은 行政體制의 평가기준이 되는 여러 變數 중에서 어느 變數에 더 加重值를 부여해야 하느냐, 그리고 改革을 실천에 옮긴다고 할 때 어느 接近方法이 더 比較優位에 있느냐 등에 대해서 많은 學者들과 實務家들이 제각기 견해를 달리하고 있어서 이론적인 측면에서나 실천적인 측면에서 가장 타당하다고 생각되는 接近方法을 모색하기가 쉽지 않다는 점이다.

이러한 문제점들은 그동안 많은 學者들이 行政改革이라는 하나의 동태적 현상을 지나치게 추상적이거나 관념적으로 인식하였을 뿐 아니라 자신들의 研究方向에 맞춘 자의적인 定

羲를 내리는 경향이 많아서, 그 구체적 接近戰略과 接脈되지 못했다는 점에서 그 원인을 찾아야 한다.

과거에는 行政改革이 行政의 합법성과 능률성을 증대시키려는 시도로서 제한된 목표를 가진 行政(組織內部的) 管理上の 문제로 취급되었었다. 이렇게 行政이 行政環境과 거의 관련이 없다고 보는 폐쇄체계의 관점에서는 費用에 대한 產出의 比를 증대시키는 것을 行政改革의 목표로 삼아, 內的 行政過程을 신축성있고 適實性있게 개편하는 것만을 行政改革으로 생각하였다. 行政改革의 수행에 있어서 改革擔當者들은 階序制의 權威와 管理上の 特權에 의존할 수 있었으므로 改革執行過程에 내재하는 문제들—改革에 대한 저항의 문제, 개혁에 대한 接近方法의 문제 등—은 등한시하는 경향이 많았다.

그러나, 오늘날의 行政改革에 대한 觀點은 이와는 달라져야 한다. 즉, 行政改革은 行政體制를 정리하고 공공분야에 적용될 수 있는 科學的 管理의 原理와 方法에 따라서 行政組織을 再編重營하는 것 이상의 의미를 지녀야 한다. 과거에는 行政改革의 理論과 實際에 있어서 行政組織(構造)改革의 잇점이 상당히 과장되어 왔으며 改革에 관련되는 組織內外部의 사람들—行政改革의 영향을 받는 公務員, 顧客, 利益集團, 一般大衆—의 動機, 行態, 態度가 충분히 고려되지 않았음을 반성한다면, 앞으로의 行政改革은 行政體制가 行政環境의 수요와 요구에 효율적으로 대응하려는 受動的 立場과 行政體制가 스스로 環境에서 문제를 발견하려는 能動的 立場을 모두 고려하여 이루어져야 한다.

사실 歐美, 日本 등의 先進諸國에 있어서는 오래전부터 환경변화에 효율적으로 대응하기 위해서 각종 行政改革이 수없이 진행되어 왔고¹⁾, 韓國의 경우도 제1공화국에서 제5공화국에 이르는 歷代政權하에서 行政體制의 統治理念과 基本目標에 따르는 각종 行政改革이 수행되어 왔다.²⁾ 말하자면 統治理念과 政策指標라는 行政體制의 目標에 부응하려는 合目標指向的 노력과 한편으로 經濟·社會的 環境에 효율적으로 대응하기 위한 작업이 行政改革의 주된 내용이었다고 할 수 있다.

최근에 들어서서 與·野는 일단 憲法改正의 실현이라는 大命題에는 합의를 보고, 民主黨은 內閣責任制, 新民黨은 합리적 權力配分을 중심으로 하는 大統領中心制 改憲案을 각각 마련하고 있으며 5·16후 중단되었던 地方自治制를 새로이 실시하기 위한 政府와 學界의 연구가 진행되어 왔다. 앞으로 어떠한 方向으로 合意改憲이 이루어지고 어떤 방식으로 政府形態가 바뀌며 어떻게 地方自治制가 실시되더라도 1987년 이후에 中央政府 및 地方行政機關

(1) 戰後부터 최근에 이르기까지의 歐美와 日本의 行政改革의 동향에 대해서는 다음의 文獻을 참조할 것.

① 安海均, “日本行政改革의 最近動向”, 行政論叢 第21卷 2號(1983), pp. 123-142.

② 田口富久治編, 主要諸國の行政改革(東京: 勁草書房, 1982).

③ 讀賣新聞政治部, 行政改革(東京: 讀賣新聞社, 1983).

④ 日本評論社, 行政改革, 法律時報臨時增刊號(1981. 3).

(2) 자세한 내용은 安海均, 韓國行政體制論(서울: 서울대출판부, 1986)를 참조할 것.

에 대대적인 行政改革이 이루어질 것으로 전망된다.

그런데 이와 같은 역사적인 과제를 놓고 볼 때, 國內外的으로 行政改革의 實體와 接近方法 등에 대한 理論的 研究는 不毛한 상태임은 아쉬운 일이다. 美國에 있어서도 行政改革 (administrative reform)의 통설적 概念定立과 接近方法에 대한 이렇다할 체계적 학술문헌이 희소하고⁽³⁾, 日本에서도 行政改革에 관한 概念이 通說理論的으로 정립되지 못한 상태에 있다. 부연하면 行政改革의 「理論」化—一般理論은 물론 中範圍理論의 경우도 그렇다—를 위한 시도가 극히 미약한 상태에 있다.⁽⁴⁾

韓國의 學界에 있어서도 行政改革을 위한 行政組織의 診斷 및 그에 따른 處方의 研究⁽⁵⁾를 위시해서 行政改革의 필요성, 대상에 관한 문헌은 있는 편이나, 美·日과 마찬가지로 行政改革의 一般「理論」化를 위한 연구는 희소한 실정이다.

이와 같은 문제의식하에 行政改革의 理論化를 위한 하나의 시도로서 概念의 정립과 기존 組織改革 중심의 接近方法 批判을 통한 새로운 接近方法의 유형화가 앞으로 이 분야에 있어서 理論的 研究 活性化의 계기가 되었으면 하는 생각에서 이 주제를 택하게 된 것이다.

Ⅱ. 行政改革의 概念分析

1. 「理論」化를 위한 前提로서의 概念

行政學을 위시한 社會科學은 현실세계의 어떤 現象을 描寫, 記述하고 그러한 현상을 더 체계적이고 명확하게 理解, 說明, 豫測하게 할 수 있는 一般原理나 理論模型을 수립하고자 하는 목표를 가지고 있다.

그러므로, 社會科學은 주관적인 思辨의 산물이어서는 안되며 어디까지나 개개의 사회현상 또는 諸現象 상호간의 연관을 실증적으로 究明하되 경험적 사실을 바탕으로 하여야 한다. 이 경우 주의해야 할 점은 사회과학의 素材는 언제나 感性的 經驗에서 얻어져야 하지만 단순히 사회현상에 매몰됨을 뜻하지는 않는다는 점이다. 社會科學의 體系 그 자체는 一般的「理論」으로서, 그리고 개개의 현상을 꿰뚫고 그것을 해명하는 原理로서 성립될 수 있을 때 존재의의를 찾을 수 있는 것이다.

그러므로, 行政學이 社會科學을 구성하는 하나의 의미있는 부분으로서 남기 위해서는 行政學의 研究對象이 되는 현상을 보편적 상황하에서 일반적으로 설명, 예측할 수 있는 理論

(3) 최근 까지 出刊된 文獻들로서 지적할 수 있는 것은

① G.E. Caiden, Administrative Reform, 1969.

② R.A. Chapman and J.R. Greenway, The Dynamics of Administrative Reform, 1980.

③ G.E. Caiden and H. Siedentopf (ed.), Strategies for Administrative Reform, 1982.

등이 불과하다.

(4) 田口富久治, “先進諸國の行政改革序論”, 田口富久治編, 前掲書, pp.1-4.

(5) 吳錫泓, “行政改革의 問題選定—우리나라 行政改革의 一般課題—”, 行政論叢 第21卷 2號(1983), pp. 35-96.

化의 틀로서 現象에 대한 概念定義의 문제가 중요한 과제로 남게 되는 것이다.

「行政改革」(administrative reform)에 대한 定義는 그동안 많은 학자들에 의해서 이루어져 왔는데 대체적으로 改革의 의도하는 方向과 改革의 內容을 부분적으로 설명하는 것이었다.

즉, 「국가발전의 적극적인 목표를 향해 行政體系를 개선하고자 하는 명백한 意圖를 가지고 새로운 아이디어나 그 아이디어의 결합을 행정체계에 적용하려는 노력」⁽⁶⁾ 혹은 「행정의 성과향상을 위한 새로운 방법의 意識的 考案 및 適用」⁽⁷⁾, 「일정한 가치기준의 引導를 받는 意識的, 目的指向的 變動이며 동태적이고 聯關的 特性을 지니는 變動」⁽⁸⁾이라고 하면서 行政改革의 意圖性을 강조하거나, 「行政機構를 개편하고 行政節次·方法 등 管理技術을 개선하며 나아가서는 組織構成員의 價値觀 및 行態를 변화시키기 위한 의도적 변혁과정」⁽⁹⁾이라고 行政改革의 構成內容을 열거하기도 한다.

한편, 모셔(F.C. Mosher)는 「좀 더 나은 방향으로의 變化(change for the better)」라는 규범적 의미를 지닌 것을 改革이라고 규정하고⁽¹⁰⁾ 따라서 「行政改革은 行政府가 변화하는 주위환경에 효율적으로 대처하기 위해 의식적으로 추구하는 계획적인 變革」⁽¹¹⁾이라고 한다. 케이드(G.E. Caiden)도 行政改革을 「인위적으로 강행된 行政的 變形(transformation)」⁽¹²⁾이라고 정의함으로써 行政改革의 人爲的 意圖性에 초점을 맞추고 있다.

그러나, 지덴토프(H. Siedentopf)는 行政改革을 「行政環境의 수요와 요구(environmental demands and requirement)에 부응하기 위한 정부 또는 공공행정부문의 組織 및 手段, 事業 등의 變革으로서, 행정환경으로서의 社會를 再編成하고 經濟的, 社會的 發展을 지도하고 규제하며 통제하는 現代國家의 역할을 고려하고 있는 概念」⁽¹³⁾이라고 함으로써 行政改革의 광범한 方向, 파급효과를 강조하는 폭넓은 규정을 하고 있다.

위의 여러 定義를 검토해 볼 때, 공통적으로 발견되는 가장 큰 취약점은 抽象性을 띠고 있거나 아니면 部分性을 띠고 있다는 점일 것이다. 따라서 國家活動의 量的 팽창 혹은 축소를 가져올 뿐만 아니라, 다양한 政治, 行政分野의 質的인 변화를 수반하는 行政改革에 대한 좀 더 全般的이고 具體的인 概念規定이 필요하다고 생각된다.

대부분의 現象에 대한 定義 또는 概念規定을 하는데 있어서도 그러하지만, 특히 動的인

(6) 李仁彬, 國家發展의 理論과 戰略(서울: 博英社, 1969), p. 74.

(7) 林正緒, 韓國行政論(서울: 法文社, 1980), p. 524.

(8) 吳鈞濤, 前揭論文, p. 89.

(9) 崔日浩·鄭世煜, 行政學(서울: 法文社, 1977) pp. 93-94.

(10) F.C. Mosher, "Some notes on Reorganization in Public Agencies," in Roscoe C. Martin(ed.), Public Administration and Democracy(Syracuse, N.Y.: Syracuse Univ. Press, 1965), p. 129.

(11) F.C. Mosher (ed.), Governmental Reorganizations: Cases and Commentary(Indianapolis: Bobbs Merrill Co., 1967). p. 494.

(12) G.E. Caiden, Administrative Reform, (Chicago: Aldine, 1969), p. 8.

(13) Heinrich Siedentopf, "Introduction: Government Performance and Administrative Reform," in G.E. Caiden and H. Siedentopf (ed.), Strategies for Administrative Reform, (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1982). p. xi.

變化의 過程을 定義하고자 할 때는 價値判斷이 개입되어야 하는 경우가 많다. 예를 들어 「改革」이라는 動的인 현상은 일종의 變化이지만 무조건적인 변화, 변동이 아니라 ‘바람직한 방향으로의 변화’라는 것을 암묵적으로 담고 있는 개념이기 때문에 價値中立인 變化라는 말에 더하여 현 상태가 ‘改善’되어야 한다는 규범적 의미를 함께 지니고 있는 二重의 概念이다. 즉, 어떤 對象을 변화시키되 改惡이 되지 않는 것—실제는 그렇지 못한 경우도 많겠지만 적어도 이념적으로는—이어야 한다는 價値判斷이 내재되어 있다는 말이다.

따라서, 行政改革이라는 現象도 規範性이 개입된 ‘改革이라는 現象’이 ‘行政이라는 對象領域’에 한정되는 것을 의미하므로, 그것에 대한 定義에서 規範인 측면이 개입되지 않을 수 없는 것이다.

이러한 이르기까지 측면을 고려하여 여기서 筆者는 行政改革을 「行政環境으로서의 社會狀況의 변화하는 수요에 대응하고, 모든 계층의 국민들의 균형있는 생활의 質(Quality of life) 향상이라는 行政의 궁극적 目標를 보다 더 효과적으로 실현하기 위해서 行政體制의 여러가지 非合理性과 非民主性이 제거된 새로운 組織, 政策, 行政節次 등을 모색하고 실현하는 人爲적이고 計劃적인 과정」이라고 定義하고자 한다.

이러한 定義에 따르면 行政改革은 다음과 같은 일반적 속성을 지니게 된다.

첫째, 行政改革은 行政組織內部的 生産性 향상만을 위한 手段의 方法들을 設計하고 집행하는 פע해의 의미가 아니라, 行政과 의미있는 상호작용을 하는 行政環境 즉 여타의 下位體制들의 변화에 능동적으로 대응하고 그 곳에서 문제점을 발견해내고 해결하는 개방적 의미를 지닌다.

둘째, 행정환경의 변화에 대응하면서도 항상 行政의 目標 달성에 긍정적인 방향으로 작용할 수 있어야 한다. 行政目標의 달성에 효과적이지 않은 改革은 단순한 改編일 뿐 엄밀한 의미의 行政改革일 수가 없다.

셋째, 行政組織의 改革 뿐만 아니라, 政策 또는 節次 등의 改革까지도 포함하는 概念이다.⁽¹⁴⁾ 대개의 경우 行政改革을 行政組織의 改革으로 이해하고 있으나, 組織의 改革 또는 改編은 行政改革의 한 측면이자 가장 중요하게 생각되는 측면이지만 行政改革의 전부는 아니다.

네째, 人爲적이고 計劃적인 과정이다. 애플비(P. Appleby)는 變動의 유형을 持續的 變動(constant change)과 斷續的 變動(episodic change)으로 나누었는데, 모셔(F.C. Mosher)는 이것을 다시 漸進的 變動(incremental change)과 組織改編(reorganization)이라고 표현하면

(14) 申宗淳, 崔昌浩, 鄭世煜教授 등은 行政人의 가치관과 태도, 행태등을 변화시키는 것까지 行政改革으로 보고 있으나, 그것은 이념적으로만 가능할 뿐 실제의 경우 行政改革의 대상으로 포함하는 것은 무리가 있다.

① 申宗淳, 行政學(서울: 考試院, 1982), p. 358.

② 崔昌浩·鄭世煜, 前掲書, pp. 93-94.

서, 意圖되고 計劃된, 그리고 어느 정도 綜合的인 變動으로서의 組織改編만이 行政改革의 범주안에 든다고 한다.⁽¹⁵⁾ 점진적이고 자연적인 변동이 오래 누적되어 일정한 시간이 지나고 나면 큰 변화가 나타날 수도 있지만, 그것은 變化일 뿐 改革이 아니다.

다섯째, 항상 改革은 抵抗勢力을 수반하는 과정이다. 이 抵抗勢力은 기존의 官僚的 利益을 固守하려는 政策官僚 등의 行政組織構成員일 수도 있고 行政組織과 이해관계를 가진 市民과 壓力團體 등의 組織外部人일 수도 있다.⁽¹⁶⁾

民主主義의 역사가 짧은 나라의 경우 官僚의 저항이 강한 것으로 나타나는데 그 代表的 例가 日本이다. 1946년 1차 行政改革이 시작되어서 현재의 나카소네(中曾根)內閣에 이르기까지 16회에 걸친 行政改革이 시도되었고 改革案 자체는 輿論의 지지를 받았지만 官僚를 위시한 기항세력의 반발로 그 實效를 거두지 못했다.

최근 1981년 이래의 行政改革—20세기를 위한 日本의 재건을 목표로 나카소네內閣의 생명을 건 길대개혁이라고 표현되고 있다—조차 5차에 걸친 改革案에도 불구하고 그 成敗는 아직 불투명한 상태이다.⁽¹⁷⁾

2. 有關概念들에 대한 論議

(1) 行政改革과 行政組織改革(改編)

앞에서 약간 언급했지만 筆者의 定義에 따른다면 行政改革은 行政組織改革을 포괄하는 개념이다. 行政組織改革이 「行政環境에 능동적으로 대처하고 行政目標의 효과적 달성을 위한 人爲的이고 計劃的인 組織의 變革, 組織의 新設 또는 廢止, 새로운 意思決定技法과 情報體系의 도입」이라고 정의될 수 있으므로, 行政機關에 의해서 제공되는 공공서비스의 내용을 개선하고 배분을 공평하게 하는 방향으로 政策 및 事業, 그리고 業務遂行과 對民行政의 절차를 改革하는 것까지 포함해야만 완전한 의미의 行政改革이 된다.⁽¹⁸⁾

(2) 改革(reform)과 刷新(innovation), 發展(development)

改革은 「어떤 것을 새롭거나 다른 형태로 바꾸는 것」으로서, 좀 더 나은 방향으로의 변화, 나쁜 것을 좋은 것으로 변화시킨다는 規範的 意味를 함축하고 있음을 序言에서 이미 지적한 바 있다. 한편, 刷新은 「새로운 아이디어나 방법을 고안하여 利用하는 것」이므로 대

(15) Roscoe C. Martin (ed.), op. cit., pp. 132-133. 모셔(F.C. Mosher)는 組織改編(reorganization)이 行政改革에 비해 좀 더 제한적이고 구체적인 의미로 사용되지만, 美國文化에서는 記述的 또는 規範的인 측면에서 거의 같은 뜻으로 쓰인다고 한다.

(16) 행정 개혁에 대한 저항세력은 곧 정책 형성 과정에의 참여단위들이다. 이에 관해 구체적인 것은 다른 문헌을 참조할 것.

① 安海均, 政策學原論(서울: 茶山出版社, 1984) 제 4 장 3 절

② 俞 焄, 政策學原論(서울: 法文社, 1986) 제 1 편 6 장

(17) ① 安海均, 前揭論文, pp. 125ff.

② 明日新聞, 1984. 1. 25字.

③ 讀賣新聞社, 讀賣年鑑(1985), pp. 94-95 參照.

(18) 지런트르프는 이와 유사하게 行政改革이 구조적 개혁(structural innovation)과 프로그램 개혁(program or performance innovation)으로 구성되어 있다고 한다. H. Siedentopf, op. cit., p. xii.

체적으로 改革을 위해 刷新을 적용할 수 있을 것이다. 이렇게 보면 改革은 過程的 의미를 지니고 있는 반면 刷新은 手段的 의미를 지니고 있다고 하겠으나 실제에 있어서는 그렇게 큰 차이는 없는 것 같다.

發展⁽¹⁹⁾은 量的인 의미로 쓰이는 成長(growth)와 對比하여 「質的인 향상」의 의미로 사용되는데, 이것은 目的的 의미를 지니고 있다고 생각된다.

이렇게 보면 刷新→改革→發展의 흐름을 想定할 수 있으므로 行政의 경우에 적용한다면 行政의 刷新이라는 수단을 통하여 行政改革의 과정을 수행하고, 결과적으로 行政發展이라는 目標을 달성하게 되는 것이라고 생각할 수 있다.

3. 行政改革의 理念的, 現實的 배경

行政改革의 배경은 매우 여러가지가 있고, 先·後進國에 따라 다르며 또한 各 國別로도 약간씩 다르다. 그러나, 그 중에서 行政改革의 개념과 관련지워져 크게 세 개의 범주로 나눌 수 있겠다. 그것을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

(1) 政治·行政的 環境에의 대응문제

첫째로, 國家 또는 政府, 그리고 政治·行政의 담당자들이 새로운 政治·行政理念 및 哲學을 추구함으로써 政治 및 事業의 내용과 추진방식 등이 달라지는데, 이 때 개혁의 필요성이 발생하게 된다. 즉, 집권자의 政策理念이 변화함에 따라 合目標指向的으로 그 政策理念을 달성하기 위해서 行政機構 및 節次, 政策, 事業 등을 개혁하게 되는데, 이것이 行政改革의 理念的 배경이다.

둘째, 權力鬭爭 또는 戰爭, 革命 등의 事態가 발생하면, 그에 따라 行政體制의 改革이 이루어진다. 즉, 전쟁, 혁명의 진행중에 行政體制는 戰時動員體制 또는 危機管理體制로 바뀌며, 또한 權力鬭爭의 所產으로 많은 機構가 신설되거나 폐지되기도 한다. 이것이 行政改革의 現實的 배경이 된다.

특히 韓國에 있어서는 執權者의 統治理念—行政體制의 기본목표, 國政理念—이 각 共和國마다 달랐는데 이것이 주로 行政機構의 改革이라는 결과로 나타났다. 즉, 제1공화국은 體制維持의 강화와 國民形成이 주된 통치이념이었기 때문에 國防, 外交, 內務 및 公報系統의 기구가 가화되었고, 제2공화국은 國政의 民主化 및 外交의 확대라는 이념의 구현을 위해서 地方自治의 실시와 外務계통의 개혁이 있었으며 1공화국에서 폐해가 심했던 公報機構가 대폭 축소되기도 하였다.

제3공화국에서는 經濟開發이라는 목표에 따라서 經濟關係部處, 재원조달을 위한 稅務行政기구 등이 신설, 증설, 개편되었으며, 行政의 效率性이 강조되었기 때문에 각 부처 행정의 통합 조정을 위한 企劃·調整機構가 강조되었다. 4공화국에서도 經濟發展을 위한 능력성

(19) 發展 및 發展行政, 行政發展 등에 관해서는 金光雄 外, 發展行政論(서울: 法文社, 1985)를 참조할 것

의 극대화와 자주안보가 行政의 기본목표였으므로 經濟分野와 科學技術分野, 그리고 地方開發을 위한 內務行政分野의 기구가 증설·강화되었으며, 특이한 것은 權力的 核心을 보호하기 위한 組織⁽²⁰⁾이 비대해지는 등 權力鬭爭의 소산이라고 볼 수 있는 行政改革도 많이 나타나고 있다.

(2) 社會的 環境에의 대응문제

첫째로, 民間部門의 성숙에 따른 市民參與의 欲求增大와 政府의 民間부문에 대한 규제와 간섭의 축소이다. 최근까지도 行政機能의 확대·강화경향이 있어왔고 지금도 그러한 경향이 완전히 사라진 것은 아니지만, 이제는 行政權의 확대에 따른 行政改革이 아니고 民間부문의 확대와 행정기능 및 사무의 民間委託이 점점 증가하는데 따른 새로운 次元의 行政改革의 필요성이 대두하게 되는 것이 특징이다.

둘째로, 人口構造 및 行政에 대한 顧客構造의 變化를 들 수 있겠다. 단순한 人口의 增減 및 人口構造의 변화 뿐 아니라, 특히 行政서비스의 顧客, 受惠對象集團의 변화는 行政改革을 요한다.

셋째로, 科學·技術의 발전이 行政에 직접·간접으로 영향을 미쳐서 行政運營 및 行政組織의 革新을 가져오기도 한다. 컴퓨터의 발전이 行政의 電算化를 이룩하게 함으로써 行政運營상의 改革의 動因이 된 것은 그 한 例이다.

(3) 行政體制 자체의 문제

첫째로, 불필요한 기능의 重複現象을 제거하고 能率을 향상시키려는 것이다. 美國에서 1912~3년의 Taft委員會로부터 Brownlow委員會, 1~2차 Hoover委員會에 이르기까지 이 위원회들은 政府機關의 활동과 기능의 再調整 및 權限再配分을 강조하였고 그 궁극적인 改革의 目標은 節約과 能率(economy and efficiency)이었다.

둘째로, 언제나 機構의 확대·분화, 人員數의 증가, 高位職의 增設을 바라는 官僚의 利益이 行政改革을 유발하는 현실적 배경이 된다.

4. 過程模型

行政改革의 過程에 대해서는 케이든(G.E. Caiden)⁽²¹⁾의 改革過程을 비롯하여 모셔(F.C. Mosher)의 政府組織改編(reorganization) 過程⁽²²⁾, 굤나우(W.H. Goodenough)의 變動의 단계⁽²³⁾ 등에서 示唆를 받을 수 있다.

(1) 改革必要성의 認識

行政體制의 가장 바람직한 상태를 想定하고 거기에 비추어 현재의 行政體制를 관찰하면,

(20) 二 대표적 例가 中央情報部였다.

(21) G.E. Caiden, op. cit., pp.127-164. 國內의 대부분의 학자들은 케이든의 과정모형을 따르고 있다.

(22) F.C. Mosher (ed.), op. cit., pp.502-512.

(23) W.H. Goodenough, Cooperation in change (N.Y.: Russell Sage Foundation, 1963), pp.286-298.

과연 改革이 필요한지의 여부를 파악해 낼 수 있다. 改革이 필요하게 되는 대체적인 요인은 앞의 「行政改革의 理想的, 現實的 배경」에서 살펴 보았지만, 이러한 요인이 반드시 행정개혁을 유발하는 것은 아니며, 또한 改革의 담당자에게 똑같은 비중의 改革 必要性을 認識시켜주는 것도 아니다. 改革의 담당자는 行政改革이 필요하도록 만드는 客觀的 要因과 현재의 상태 및 자신들의 경험을 토대로 한 主觀的 要因을 모두 고려하여 改革이 필요한지 그렇지 않은지를 결정하게 된다.

한편, 改革 必要性의 認識이 改革擔當者에 의해서만 이루어지는 것은 바람직하다고 볼 수 없으며 行政組織外部의 利害當事者 또는 專門家의 의견을 항상 수렴하는 것이 필요하다.

(2) 改革對象에 대한 診斷

改革의 필요성이 인식되더라도 바로 개혁에 착수할 수는 없다. 行政體制 중에서 어느 부분이 개혁을 필요로 하며, 그 이유는 무엇인가, 무슨 戰略을 사용하는 것이 좋은가 등의 改革對象에 대한 狀況關聯의 診斷과 대체적인 처방을 수립하는 것이 次後 改革案의 작성에 도움을 준다.

(3) 改革目標의 設定

改革을 위한 事前的 診斷이 끝나면, 명확하고 구체적인 改革의 目標을 설정한다. 모셔(F.C. Mosher)는 일반적인 組織改革의 目標로서 ① 政策과 事業運營의 변화 또는 事業의 대상과 범위의 확대 ② 行政的 效果性의 증대 ③ 組織構成員의 자질과 복지의 향상, 직무 만족, 승진 ④ 外部—다른 行政機關, 議會, 壓力團體—로부터의 비판 또는 위협에의 대처 등을 들고 있지만⁽²⁴⁾, 실제 行政改革에 있어서는 그 改革에만 국한되는 실제적 목표를 설정할 필요가 있는 것이다.

이 때 行政改革의 局外者들은 표방된 目標과 실제의 目標사이에 차이가 있을 수 있음을 유의해야 한다

(4) 改革案의 작성

改革의 구체적 目標에 따라서 改革案의 작성이 이루어지게 되는데, 改革案은 實現可能性(feasibility)과 所望性(desirability)⁽²⁵⁾을 고려해야 할 뿐 아니라, 組織內的 觀點을 벗어나 組織外的 觀點에서도 검토되고 改革의 영향을 받는 이해당사자의 광범위한 참여를 바탕으로 작성되어야 한다. 또한 改革案은 複數로 작성되는 것이 좋으며 가능한 結果의 探索을 통하여 최적 代案을 선택하게 된다.

(5) 改革의 執行

改革案을 실천에 옮기는 집행 과정은 改革執行主體의 선정과 훈련, 對象組織의 결정, 改

(24) F.C. Mosher, "Some notes on Reorganizations in Public Agencies" in R.C. Martin (ed.), op. cit., pp. 37-139.

(25) 代案의 實現可能性은 政治的, 經濟的, 技術的, 行政的 實現可能性 등으로 세분되며, 所望性은 效果性(目標達成의 정도), 能率性, 平等性, 民主性 등이 있다.

革支持勢力의 확보와 필요한 人的 物的 資源의 동원 등으로 요약될 수 있는데, 이 과정의 운영은 항상 評價結果의 還流에 의한 신축성있고 상황적응적인 운영이 되어야 한다.

(6) 改革의 評價 및 還流

이 단계는 改革의 執行이 원래의 改革目標을 어느정도 달성하였는가를 質的 量的으로 판단하고 그 결과를 앞의 각 단계로 還流시키는 과정이다.

이 때 유의해야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 評價의 基準으로서 改革의 目標을 들고 있지만 그 目標은 단순한 組織의 改革, 또는 政策 및 節次의 변경에 있는 것이 아니라 그 改革으로부터 行政의 質的 發展이 어느정도 이룩될 수 있느냐에 있음을 항상 생각해야 한다는 점이다.

둘째, 改革의 결과에 대한 事後評價도 改革案의 事前評價와 마찬가지로 改革擔當者에 의한 評價만으로는 부족하며 改革에 의해 영향을 받는 組織內外부의 여러 이해관계인의 참여를 제도적으로 개방함으로써 評價의 객관성과 공정성을 높일 수 있다는 것이다.

셋째, 모든 政策過程과 企劃過程에서와 마찬가지로 항상 評價는 事前·中間·事後評價의 세단계가 모두 활성화되고 그 결과가 환류됨으로써 실효를 거둘 수 있다는 점이다.

Ⅲ. 行政改革 接近方法의 類型化

行政改革의 효과성을 높이기 위해서는 改革對象의 어느 側面을 중심으로 改革할 것인가를 신중히 고려해야 하며, 改革의 方式 및 戰略은 어떠한가 할 것인가를 모색하는 작업이 필요한데, 이것이 行政改革에 대한 理論的 接近方法의 문제이다.

行政改革의 理論的 接近方法은 行政改革의 概念分析에서 나타난 改革의 對象領域과 背景이라는 두 측면에서 도출될 수 있다. 그러나, 昨今の 行政改革에 대한 여러 國內外 學者들의 論議에서 문제점으로 지적될 수 있는 것은 概念定義에서는 行政組織을 포함한 政策, 또는 節次, 심지어 行政人의 가치관, 태도 등을 변화시키는 것을 行政改革이라고 보기도 하면서 그 구체적인 접근방법의 모색에 있어서는 行政組織改革이라는 좁은 측면만을 중심으로 하는 경향이 많으며 심지어는 行政改革의 接近方法과 行政組織 改革의 接近方法을 同一視하기도 한다는 점이다.

물론 모셔(F.C. Mosher)가 美國의 文化에서는 reform과 reorganization이 별 차이가 없다고 주장하지만⁽²⁶⁾, 그 정당성이 우리의 경우에도 타당하다는 論議가 선행되지 않고 웨이스(Moshe Weiss)⁽²⁷⁾, 휘슬러(Thomas L. Whisler)⁽²⁸⁾ 슈프(Ashley L. Schiff) 등의 組織發展

(26) Ibid., p. 129.

(27) Moshe Weiss는 政府組織改編(government reorganization)의 접근방법으로서 ① 구조적 접근방법 ② 기술적 접근방법 ③ 인간관계론적 접근방법 ④ 의사결정접근방법 ⑤ 종합적 접근방법을 제시하고 있는데, 국내 학자들은 대부분 이 접근방법을 기초로 行政改革의 理論的 接近方法을 설

論者が 주장하고 있는 組織改革의 接近方法들을 行政改革의 接近方法으로 國內學者들이 대부분 그대로 사용하고 있는 실정이다. 筆者는 앞서 行政改革의 概念分析에서 組織改革을 行政改革의 일부라고 보았고 政策 및 節次의 改革까지도 行政의 改革이라고 규정하였으므로 그러한 개념분석의 틀에 따라 行政改革의 理論的 接近方法을 ① 組織 接近方法 (i) 構造的 接近方法 ii) 技術的 接近方法 iii) 人間的 接近方法)과 ② 政策 및 프로그램 接近方法, ③ 節次 接近方法으로 유형화하는 것이 보다 더 타당하다고 생각하고 論議를 전개하기로 한다.

1. 組織 接近方法

리비트(H.J. Leavitt)는 組織內에 적어도 4가지의 變數가 있다고 하면서 業務, 構造, 技術, 人間을 들고 있는데⁽²⁹⁾, 이것이 곧 組織改革의 대상이 되며 組織改革接近方法을 구성한다.

지금까지 대부분의 行政改革에서는 組織接近方法을 주로 사용하였으며 이 接近方法이 행정개혁의 접근 방법으로 널리 논의되고 있음은 앞에서 본 바와 같다.

(1) 構造的 接近方法(structural approach)

이 接近方法은 組織의 構造的 設計를 재조정함으로써 行政改革의 目標를 달성하고자 하는 접근 방법이다.

그 구체적 방법으로는 첫째, 傳統的 原理에 다르거나 分權化戰略에 의존함으로써 機能重複을 제거하고 權限과 責任을 再規定하며 統率範圍 등을 조정하는 방법과 둘째, рут틴화된 業務構造에는 集權化된 意思傳達網을 채택하고 신규의 非рут틴화된 업무에는 分權化되고 開放된 意思傳達網을 채택하는 意思傳達網接近方法 등이 있다.⁽³⁰⁾

構造論者들은 組織 및 行政改革을 통한 이상적인 組織構造를 설계하는데 있어서 최선의 방법이 있다고 생각하였는데, 그러한 생각들이 1~2차 Hoover 위원회 등 節約과 能率에 관련된 美國의 行政改革委員會들의 연구보고서에 그대로 반영되고 있다.

명하고 있다.

① M. Weiss, "Toward a Comprehensive Approach to Government Reorganization," Philippine Journal of Public Administration, Vol. 11, No. 1 (1967), pp. 58-71.

② 金雲泰, 行政學原論(서울: 博英社, 1985), pp. 817-818.

③ 俞 焘, 行政學原論(서울: 法文社, 1981), pp. 307-311.

④ 劉鍾海, 現代行政學(서울: 博英社, 1985), pp. 150-152.

⑤ 白完基, 行政學(서울: 博英社, 1984), pp. 350-352 참조.

(28) T.L. Whisler는 ① 합리적 관료제적 접근 ② 참여 또는 인간관계적 접근 ③ 문화적 접근으로 분류하고 있는데, 朴東緒 教授는 주로 이에 의거하여 行政改革의 接近方法을 설명하고 있다.

① T.L. Whisler, Information, Technology and Organizational Change (Belmont: Wadsworth, 1970), pp. 94-95.

② 朴東緒, 前掲書, pp. 554-559 참조.

(29) Harold J. Leavitt, "Applied Organization Change in Industry: Structural, Technical and Human Approaches," in W.W. Cooper et al. (eds.), New Perspectives in Organizational Research, (N.Y.: John Wiley and Sons, 1964), pp. 55-71.

(30) 趙錫俊, 組織論(서울: 法文社, 1984), pp. 408-409.

(2) 技術的 接近方法(technological approach)

技術的 接近方法은 組織內的 運營過程, 管理技術의 개선에 중점을 두는 방법으로서 科學的 管理論과 管理科學을 이론적 배경으로 삼고 있다.⁽³¹⁾

즉, DR, EDPS 등의 技法을 이용하여 文書의 處理節次, 業務量 測定과 再配分, 情報흐름의 迅速화 등의 管理技術 改善을 이룩함으로써, 그것이 결국 行政改革으로 연결된다는 생각이다

그러나, 이 接近方法은 여러가지 장점에 불구하고 人間心理的 要素, 社會的 要素 등이 고려되지 않았다는 한계를 지니고 있다.

(3) 人間的 接近方法(人間關係論的 接近方法: people approach)

人間的 接近方法은 人間の 行態를 변화시키는 과정이 증시됨으로써 行政改革의 실효를 거둘 수 있다는 입장이다.

즉, 人間行動의 변화를 통하여 새로운 管理技術을 창의적으로 개발할 수도 있고 組織의 構造變換도 쉽게 이룩될 수 있다고 생각하는 接近方法인데, 實驗室訓練, 팀形成, 小集團理論 등을 바탕으로 하여 目標管理나 組織發展을 組織改革의 주요내용으로 삼는다. 이러한 接近方法의 주장자들은 인간의 태도와 가치관의 변화가 組織改革 및 行政改革의 成敗를 좌우할 수 있는 요인이 된다고 한다.

2. 政策 및 프로그램 接近方法

위의 組織接近方法은 構造, 技術, 人間이라는 세가지 組織變數를 組織改革, 行政改革의 주된 대상으로 보고, 그 각각의 변수를 중심으로 한 改革을 組織改革이라고 총괄하고 있는데, 그것이 곧바로 行政改革으로 연결된다고 생각하는 입장이다.

그러나 理論과 實際의인 측면에서 行政改革의 組織接近方法은 상당히 과장되고 있으며 종종 행정업무 수행실적의 증대를 가져올 수 있는 최선의 방편으로 생각되고 있기 때문에 組織의 構造 및 過程, 管理技術의 變革이 독립적인 行政改革의 目標로 취급되기도 한다. 이러한 組織接近方法에 대한 강조는 行政的 保守主義, 官僚制的 惰性, 變化에 대한 人間の 저항감을 과소 평가하고 있는 것이며, 行政組織밖에 있는 行政서비스의 수혜자들은 그와 같은 組織改革에 그다지 흥미가 없음⁽³²⁾을 간과하는 것이다.

그렇다면, 組織改革에 관심이 없는 行政組織外部의 利害關係者에게 만족을 줄 수 있는 行政改革의 接近方法은 무엇인가? 이에 대한 해답으로 실제적인 行政서비스의 개선이라는 내용을 담고 있는 行政改革을 위한 政策 및 프로그램 접근법을 제시할 수 있다.

이것은 行政의 目的이 단순한 行政組織의 능률성 향상이라는 과거의 圖式을 부정하고 行政의 궁극적 목표는 對顧客 서비스의 質 향상임을 주장하면서, 그 目標를 달성하기 위한

(31) 上掲書, p. 410.

(32) H. Hiedentopf, op. cit., p. xii.

行政改革의 接近方法은 構造改革을 통한 間接적 方法보다는 行政의 산출로서의 政策 및 프로그램을 고객지향적이고 상황관련적으로 개혁하는 것이 좋다는 觀點이다.

사실 行政組織이 行政의 전부일 수는 없으며 오히려 行政의 주된 부분은 行政運營의 목적 또는 결과로서의 政策, 프로그램이라고 보아야 한다. 그렇다면, 行政體制 產物로서의 政策과 프로그램은 그 자체로서 行政改革의 대상이 될 수 있다고 할 것이다.

3. 節次 接近方法

이 接近方法은 組織接近方法 中の 技術的 接近方法과 약간 유사하다고 생각될 수도 있다. 그러나, 技術的 接近方法이 管理科學의 여러 기법들을 行政組織의 運營 및 관리과정의 개선에 이용하든 組織改革의 일환인 반면, 節次 接近方法은 조직운영의 절차보다는 行政環境인 사회, 그리고 사회의 구성원인 市民에 대한 대응양식으로서의 節次—行政節次, 政策 및 행정서비스 등의 配分節次 등—를 수혜자의 立場에서 수혜자에게 도움을 줄 수 있는 방향으로 개선하려는 接近方法이라 하겠다.

行政組織 内部에 있는 局外者들은 行政組織을 관리적인 觀點과는 다른 觀點에서 보는데⁽³³⁾ 이것이 行政組織構成員과 一般市民사이 行政改革에 대한 커다란 視角의 差를 보이게 되는 주된 원인이다. 行政組織의 局外者, 즉 일반 市民들은 자신들이 行政機關에 대해서 힘을 가지고 있지 못하고, 行政上의 意思決定過程에 참여할 기회와 능력이 없음에 대해 불만을 품고 있으며 行政改革의 組織의 接近 또는 政策的 接近에 대해 냉담하거나 저항적인 행태를 보이기 쉽다. 이런 경우에 行政서비스의 결정 및 집행과정 行政서비스의 受惠者를 참여시키거나 서비스의 配分節次를 受惠者 中心의 改革하는 것은 성공적인 行政改革의 한 接近方法이 될 수 있을 것이다.

이상에서 고찰한 이론적으로 유형화된 여러가지 行政改革의 접근방법들은 行政의 一側面을 강조하는 것이므로 이것들은 상호간에 배타적 관계가 아니라 보완적 관계에 있는 것이라는 점을 항상 염두에 두어야 한다. 行政改革은 行政組織 內外에서 일어나는 巨視的이고 政治的이며 全面的인 現象⁽³⁴⁾이므로 行政組織의 構造, 技術, 人間 뿐 아니라 行政組織이 산출하는 政策 및 프로그램, 그 政策의 配分과 관련된 行政節次를 모두 改革의 對象으로 파악해야 한다.

IV. 行政改革의 實踐的 接近方法

—減縮管理—

行政改革의 실천적 접근방법에는 組織, 機能, 豫算의 확대 또는 축소, 그리고 政策의 進

(33) Ibid., p. xii.

(34) 白完基 前揭書, p. 347.

환 및 해결 등 여러가지가 있겠지만 여기에서는 한 예로서 최근에 주목의 대상이 되고 있고 실제로 많이 이용되고 있는 減縮管理에 대해 살펴보고자 한다. ⁽³⁵⁾

1. 減縮管理의 概念

減縮管理(cutback mangement)란 행정조직내에서 역기능적이거나 중복·과다하고 불필요한 機能, 機構, 人力, 豫算, 政策, 事業, 節次 등을 의도적이고 계획적으로 축소, 정비하는 결정과 그것의 집행을 의미하는 行政改革의 실천적 접근방법 중의 하나이다.

따라서, 감축관리는 과거 새로운 행정문제나 행정수요가 발생할 때마다 政府가 대처하는 방법으로서 항상 사용했던 行政機能 및 組織 등의 팽창에 제동을 거는 것이다. 부연하면, 減縮管理는 특정정책의 수행을 위해서 배정했던 여러가지 자원을 組織의 축소 또는 폐지, 그리고 政策의 終結을 통해서 삭감하는 것이라고 하겠다.

2. 減縮管理의 등장배경

첫째로, 세계적인 資源難의 심화이다. 1970년대의 1,2차 石油波動은 팽창일로의 정부조직과 예산에 심각한 타격을 주었으며 팽창주의적인 積極政府觀의 再考를 필요로 하게 만들었다. 즉 세계적인 경기침체와 자원난에 직면한 各國은 이미 지나치게 팽창되어 있는 기존 행정조직 및 정책의 타당성과 효과성을 零의 기준에서 재검토하여 적절한 수준으로 삭감, 축소조정해야 할 필요성을 절감하게 되었다.

둘째로 사회변동의 가속화경향이다. 급속한 사회의 변동은 政府의 未來豫測能力, 變動對應能力 및 變動管理能力를 더욱 필요로 하는데, 행정조직 및 정책의 持續性 및 一貫性은 사회변동에 신속히 대처하는 適時性과는 양립하지 못한다. 따라서 사회변동의 가속화에 부응하기 위해서는 감축관리를 통한 組織 및 政府의 再形成, 또는 改廢, 代替가 필요하다.

셋째로, 公共行政部門과 民間部門의 관련성이 증대하고 있다. ⁽³⁶⁾ 時代가 지남에 따라 점차 公共行政과 民間經營사이의 구별이 모호해지고 兩者의 성격을 함께 띤 혼합관리의 대상이 증대됨으로써 상호간의 관련성이 밀접해질 것이다. 따라서 行政需要가 불분명하고 可變性이 높아지게 될 것이므로, 그에 따른 조직 및 정책의 불완전성을 통제하기 위해서 過程指向的인 行政管理로서 減縮管理가 필요하다.

3. 減縮管理의 장애요인

첫째로, 行政組織 및 政策은 본래적으로 恒久的인 존속경향을 가지고 있다는 점이다. 행정조직 및 정책은 상당한 기간 존속될 수 있도록 설립되고 입안되는 것이 상례인데, 이

(35) 관련되는 내용은 ① 許範, “基本政策의 관점에서 본 韓國行政의 減縮管理”, 金雲泰外, 韓國政治行政의 體系(서울: 博英社, 1982), pp. 273-302.

② Charles H. Levine, “Organizational Decline and Cutback Management,” PAR Vol. 38 No. 4 (1978), pp. 316-325.

③ Charles H. Levine, “More on Cutback Management: Hard Questions for hard times,” PAR Vol. 39, No. 2 (1979), pp. 179-183 참조.

(36) 이에 대응하는 方式으로는 減縮管理 외에 行政事務의 民間委託을 늘려나가는 방법도 있다.

恒久性은 행정의 安定性을 의미하며 行政의 信賴性의 기초가 되지만, 한편으로는 일종의 改革을 의미하는 減縮管理의 장애요인으로 작용한다.

둘째로, 行政組織內外 利害當事者들의 抵抗이다. 대부분의 행정개혁이 저항세력을 수반하는 과정이라는 점은 앞서서도 論한 바 있지만, 특히 減縮管理는 예산 및 조직의 축소, 정책의 종결을 가져오게 되므로 그로 인해 기존의 혜택이 삭감되거나 손해를 입게되는 組織構成員이나 受惠對象集團(beneficiary group)의 저항을 유발할 수 밖에 없다.

세째로, 減縮管理의 適用 및 運營節次의 복잡성이다. 정책과 조직의 정비는 적절한 節次—관계 法規의 改廢, 豫算上의 조치 등—가 수반되어야 하는데 그 절차가 복잡할 경우 감축관리의 장애요인이 된다.

네째로, 所要費用이 過多할 경우이다. 정책과 조직을 종결하기 위해서는 그것들을 대체시킬 代案이 요구되며, 또한 정책과 조직의 종결은 역동적인 정치적 반대를 불러일으키기도 하는가 하면, 때로는 커다란 부작용이 발생하기도 한다. 이와 같이 代案開發費用, 政治的 費用, 夕部不經濟와 같은 비용이 과다하면 감축관리를 저해하는 요인으로 작용할 수도 있는 것이다.

V. 結 言

지금까지 行政改革의 理論化를 위한 하나의 試圖로서 그 概念과 理論的 接近方法을 새로운 각도에서 모색하고, 實踐的 接近方法의 한 例를 살펴보았다.

序言에서 언급했지만 사실 그동안 國內에서의 많은 문헌들이 行政改革의 실천적 측면에 힘써서 論理를 전개하다 보니 당연히 概念定義가 단편적일 수 밖에 없었으며, 또한 행정현실에 있어서 組織改編이 行政改革의 대부분을 차지하게 되자 마치 構造, 技術, 人間으로 구성된 組織改革接近法이 行政改革接近方法의 전부인 것처럼 記述하는 오류를 범하는 경우가 많았음이 사실이다.

따라서, 이 글의 의도는 구체적인 行政改革의 사례를 검토하기 보다는 行政改革에 대한 精緻한 概念分析을 기초로 하여 그 接近方法을 理論的인 것과 實踐的인 것으로 구분하여 탐색하는데 주안점을 두는 것이었다.

行政改革을 정치적, 경제적, 사회적 환경의 변화와 침체의 문제에 대처하기 위한 革新的 提案의 단순한 적용이라고만 볼 수는 없기 때문에⁽³⁷⁾ 그 구체적 접근전략에 대한 탐구는 나름대로 의의가 있는 일이다.

先·後進國을 막론하고 行政改革은 改革必要性의 인식 및 실현가능한 代案形成에 더하여 많은 장애의 관료제적 타성을 극복할 수 있는 精神的·技術的 唱導者를 필요로 하는 어려운

(37) F.F. Ridley, "Administrative Theory and Administrative Reform" in G.E. Caiden and H. Siedentopf (ed.), op. cit., p. 3.

과정이다. 行政改革이 난관에 봉착하게 되는 주된 이유는 行政改革의 接近方法이 좋지 않기 때문^o 라기보다는 그 接近方法을 사용할 수 있는 行政環境 및 行政改革對象에 대한 정확한 진단이 선행되지 않기 때문이라고 생각된다. 이런 점에서 참고로 금후에 한국의 行政改革의 환경을 살펴보면 가까운 장래에 실시될 것으로 보이는 改憲과 地方自治, 社會福祉政策의 확대실시, 民間部門의 成熟과 市民參與의 증대 등의 例가 있겠는데, 行政改革이 성공을 거두기 위해서는 이러한 行政環境 및 行政改革對象과의 유기적 관련하에 行政改革의 理論的인 것은 물론 實踐的인 接近方法이 선정되고 결합되어야 한다고 생각된다.