

「국민의 정부」 제2차 政府組織改革

— 經營診斷調整委員會의 활동 —

吳 錫 泓*

<目 次>

- | | |
|-------------------|--------------------|
| I. 經營診斷의 실시 | II. 經營診斷 調整委員會의 활동 |
| II. 經營診斷調整委員會의 구성 | IV. 남은 이야기: 시사와 교훈 |

<요 약>

「국민의 정부」가 출범하면서 정부조직에 대한 대폭적 개혁을 한 차례 단행하였다. 1999년에 들어서도 다시 한 번 전반적인 정부조직 개혁사업을 추진하였다. 후자를 「제 2 차 정부조직개편」 「제 2 차 기구개편」 「제 2 차 구조조정」 등으로 부르기도 하는데 그 공식명칭은 「21세기 지식·정보사회에 대비한 정부운영 및 조직개편」이었다. 이 글에서는 「2차개혁」이라고 약칭하려 한다.

이 글은 경영진단 조정위원회의 활동을 중심으로 2차개혁에 관한 케이스 히스토리틀 요약한 것이다. 필자는 이 위원회의 위원장으로 역할을 수행했다. 참여 관찰의 경험을 여기에 적어보려는 것이다.

I. 經營診斷의 실시

1차개혁에 의해 탄생한 기획예산위원회가 행정개혁에 관한 임무도 맡고 있었다. 기획예산위원회는 1차개혁이 미진하다는 판단을 하고 1998년 후반에 들어 대대적인 정부개혁사업을 구상하였다. 광범한 진단사업 또는 사실조사사업을 통해 개혁안을 입안하기로 하고 약 46억원의 조사비용을 확보하였다.

기획예산위원회는 1998년 11월 부터 1999년 2월 말까지 19개 민간연구기관의 연구팀들을 9개반으로 편성하여 정부조직에 대한 사실조사와 개혁대안탐색을 실시하게 하였다. 이 사업을 정부조직 경영진단이라 불렀다.

*서울대학교 행정대학원 교수

경영진단을 실시하는 목적으로 열거된 것은 세 가지이다. 세가지 목적이란 i) 행정분야에 전략경영개념 도입을 통한 정부경쟁력 제고(감퇴기능은 폐지, 신규 수요기능은 보강하여 핵심역량위주로 개편, 신나게 일할 수 있는 업무조건과 환경 조성), ii) 행정업무를 고객중심으로 재설계하여 국민만족도 제고(수요자입장에서 정부기능의 필요성·존치타당성 검토, 정부개혁의 가속화로 국민이 체감할 수 있는 개혁추진), 그리고 iii) 경영진단에 근거한 기능 재조정을 통해 정부 효율성 향상(중앙부처간, 중앙·지방간, 광역·기초자치단체간 기능수행체계의 정비)을 말한다.¹⁾

경영진단에 참여한 민간연구기관들은 거의 전부 회계법인 등 경영·경제연구소들이었다. 정부행정을 연구하는 기관은 셋뿐이었다. 경영으로부터 배워야 한다는 시대적 갈망을 최고정책결정자들도 확인하고 강조한 터에 기획예산위원회가 개혁사업을 주관하고 진단팀들이 대부분 경영·경제연구소에서 나왔기 때문에 경영적 접근방법이 득세하였다. 행정진단이라기보다 문자그대로의 경영진단에 역점이 있었다. 이것이 적지않은 논란을 야기하기도 하였다. 진단팀과 진단을 받는 행정기관 구성원들 사이에 마찰을 빚는 단초가 되기도 하였다.

위에서 언급한 바와 같이 19개 연구기관에서 참여한 연구팀들을 9개반으로 편성하여 9개분야로 범주화된 정부기관들을 진단하게 하였다. 진단대상범주에 포함된 정부기관은 17부·4위원회·2처 16청과 시범대상으로 선정된 지방자치단체들이었다. 경영진단대상 분야·기관 그리고 경영진단 담당기관은 <표 1>에서 보는 바와 같다.

경영진단팀들이 수행해야 할 과제는 공통과제와 개별과제로 구분되었다. 9개분야의 진단팀들이 모두 수행해야 할 공통과제는 다음과 같다.

첫째 현황평가이다. 이 과제에 포함되는 것은 진단대상기관의 기능 수행에 대한 고객만족도 평가, 이해관계자 분석, 조직문화의 분석을 포함한 조직분석, 현행기능의 전반적 진단과 평가 등이다.

둘째 기능진단·분석과 기능 재설계이다. 여기에 포함되는 작업은 과 이상 기능 분석틀 작성, 폐지·축소기능 및 확대·보강기능분석, 민영화·지방화·책임운영기관화·기업화·상업화 대상기능 확인 등이다.

셋째 조직설계 및 적정 인력규모산정이다. 여기에 포함되는 작업은 기능분석틀에 따른 조직설계 그리고 기능조정 및 통·폐합 등에 따른 적정인력의 산정이다.

1) 기획예산위원회 정부개혁실, 경영진단 조정위원회 1차회의자료, 1998. 11. 27.

〈표 1〉 경영진단대상기관 및 경영진단기관

구분	부처·위원회	청·자치자치단체	경영진단기관
외교·안보	통일부, 외교통상부, 국방부, 비기위	병무청	한국능률협회컨설팅
일반행정	법무부, 행정자치부, 법제처, 국무조정실	검찰청, 경찰청, 공보실	서울대학교 행정대학원 /대우경제연구소
교육·문화	교육부, 문화관광부	문화재관리국	매경경영연구원 /모니터컴퍼니
사회·복지	보건복지부, 노동부, 국가보훈처	식품의약품안전청	LG-EDS/ATK
재정·금융	재정경제부, 공정위, 금감위, 기획위	예산청, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청	세동회계법인 /앤더슨컨설팅
산업·기술	과학기술부, 산업자원부,	중소기업청, 특허청, 기상청,	안진회계법인 /아더앤더슨코리아
SOC	건설교통부, 해양수산부	철도청, 해양경찰청	한국생산성본부 /가림회계법인
농림·환경	농림부, 환경부	농촌진흥청, 산림청	삼성경제연구소
지방자치 1		충남도, 천안시, 연기군, 강남구	한국능률협회 /한국지방행정연구원
지방자치 2		인천광역시 및 남구, 대구광역시 달성군, 수원시 및 팔달구	삼일회계법인 /한국행정연구원

* 청 중 굵은 글씨는 상세진단이 요구되는 기관이고 얇은 글씨는 기관전체의 기능과 역할 중심의 진단이 요구되는 기관

넷째 개방형 임용대상 범위결정과 직위의 선정이다. 이 과정은 3급 이상 공무원 임용의 개방화를 위한 방안탐색을 요구한 것이다. 개방형 임용의 범위와 구체적인 대상직위 선정기준 및 방법을 제시하라는 과제인 것이다.

다섯째 효율성 평가지표의 개발과 고객현장 개발이다. 이 과정은 업무수행의 효율성을 평가하는 데 쓰일 지표, 측정방법 및 활용방안을 개발하고 고객현장 도입이 가능한 업무단위를 확인하고 고객현장을 개발하는 것이다.

여섯째 해외의 사례와 그 시사점을 기술하고 우리의 유사한 사례와 비교하는

것이다.

일곱째 행정규제에 대한 평가와 개선방안 제시이다. 현행규제를 평가하고 규제 완화 또는 규제철폐에 따른 문제점 등을 검토하도록 요구한 것이다.

여덟째 특별지방행정기관의 정비방안을 제시하는 것이다.

개별과제는 진단대상분야별로 추가한 과제들이다. 예컨대 외교안보분야에서는 군수품의 합리적 조달체계 구축방안을 제시하도록 요구하고 교육·문화분야에서는 교원평가제도 구축방안을 제시하도록 요구하는 것과 같다.

개혁사업의 목표체계로부터 차례로 구체화되는 관념적 틀에 따라 경영 진단수행과제가 질서 있게 선정되었어야 하는데 일이 그렇게 조직화되지 못한것 같다. 항목의 나열이 어수선하고 관념적 명료성도 결여되었다. 요긴한 것으로 보이지 않는 과제들도 포함되어 있다.

경영진단이 진행되는 동안 경영진단팀들과 기획예산위원회 프로젝트관리자들 사이에 긴밀한 연락이 있었다. 그 연락 과정에서 진단팀들은 수시로 추가적인 과제수행을 요구 받았다. 기획예산위원회에서 확실적인 서식을 결정하고 조사·평가항목을 규정했기 때문에 진단팀들은 분야별로 실정에 맞지 않는 항목이 있다는 불만을 토로하기도 했다.

진단팀들의 애로호소 또는 불평을 예시하면 다음과 같다.

첫째 기획예산위원회의 운영팀은 전문가들의 상황적응적 판단을 무시하고 특정한 진단기법에 대한 선호를 고집한다.

둘째 진단이 진행되는 동안 수시로 앞당겨 중간결과물을 요구하기 때문에 시간을 빼앗기고 정밀진단이 지장을 받는다. 더구나 중간결과물 제출날짜와 회의시간을 수시로 바꾸고 연락 방법도 정확치 않아 어려움을 겪는다.

셋째 불필요한 절차와 자료요구가 많다.

넷째 진단대상기관별 특성을 무시하고 분석대상항목과 서식 등을 획일적으로 적용해 무리가 생긴다. 엄격한 정밀진단을 한 자료는 사용할 수 없게 서식이 꾸며져 있다.

다섯째 경영진단이 진행되는 동안 경영진단의 방향을 변동시키거나 공무원들이 경영진단에 협력하기 어렵게 만드는 정책·지침 등을 발표한다.

여섯째 경영진단팀들의 활동을 평가하는 일부 운영팀들은 행정이나 진단기법에 대한 전문지식이 없어 경영진단에 오히려 지장을 준다.

이런 불평을 하는 경영진단팀들 가운데는 로비에 노출되어 포획당하는 의혹을 사기도 했다. 그런가 하면 회계적·경영적 시각 때문에 진단대상조직과 마찰을

빛기도 했다. 진단팀들 사이에 수준차가 크고 진단결과가 만족스럽지 못하다는 비판도 받았다.

경영진단사업을 아주 많이 서둘렀기 때문에 진단팀들은 최종보고서 제출 이전에 중간보고 뿐만 아니라 「앞당긴 결과 보고」 등을 요구받은 것이 사실이다. 진단팀들은 엄청난 시간압박에 시달렸다.

Ⅱ. 經營診斷調整委員會의 구성

기획예산위원회는 정부조직개혁을 위한 경영진단사업을 조정하는 임무를 수행할 경영진단조정위원회를 구성하였다. 이 위원회가 먼저 구성되고 그 리더십에 의해 경영진단사업이 입안된 것이 아니라 경영진단사업이 시작된 뒤에 경영진단조정위원회가 구성되었다.

이렇게 일의 순서가 뒤바뀐 이유는 단지 추정해 볼 수 있을 뿐이다. 경영진단조정위원회 역할을 중요시하지 않고 형식적인 도구로 생각했기 때문일 수 있다. 위원선정 특히 위원장 선정이 이런 저런 이유로 지연된 것도 이유일 수 있다. 위원선정이 끝나고 위원장은 뒤늦게 구한 것으로 보인다.

위원회구성의 시기가 적절치 않았지만 주관기관에서 구성의 필요를 느꼈기 때문에 결국 경영진단조정위원회를 만들었을 것이다. 그 동기도 또한 여러 가지로 추정해 볼 수 있다. 전문성에 입각한 조력을 얻으려는 것은 공식적 동기이다. 거액을 들인 진단사업인만큼 책임을 분담하고 대외적으로 울타리 또는 방패가 되어 줄 어떤 조직이 필요하기도 했을 것이다.

정부기관들이 각종 정부위원회나 잠정적 위원회들을 포획하거나 들러리로 사용하려는 풍조가 우리 행정문화의 일부임을 우리는 익히 안다. 경영진단조정위원회에 대한 관료들의 마음도 비슷했을 것이라고 추정할 수 있다. 위원회 또는 위원장과 사전협의를 거치는 것이 온당할 사안들에 대해 관료들이 임의로 일을 저질러 놓는 사례가 종종 있었다. 위원장과 협의없이 위원들을 먼저 선정해 놓은 것도 사실 문제였다. 그것은 원활한 회의운영의 장애물이었다. 필자는 위원장이 추천하는 사람들을 위원으로 추가임용하도록 요구하기도 했다. 이러한 뒤늦은 제안이 실현될 수는 없었다.

그러나 기획예산위원장이나 소속관료들이 경영진단조정위원회 활동을 전반적으로 통제하려 한대거나 건의안에 대한 결정을 구체적으로 유도하려는 시도는 없었다. 기획예산위원장과 경영진단조정위원장 사이의 비공식적 접촉이나 의견교환은

거의 없었다. 이런 앞뒤의 사정을 감안한다면 경영진단조정위원회는 「어정쩡한 자율성」을 누렸다고 말할 수 있다.

경영진단활동을 지도하고 조정하는 임무를 수행 할 경영진단 조정위원회는 기획예산위원회의 규정에 의해 설치되었다. 「경영진단조정위원회 규정」이 정한 위원회의 기능은 i) 경영진단의 기본방향과 원칙에 관한 사항, ii) 경영진단 분야간 평가·조정·통합, iii) 경영진단의 범위에 관한 사항, 그리고 iv) 기타 경영진단 과정에서 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항을 연구·심의하고 그 결과를 기획예산위원장에게 건의하는 것이다. 이 위원회는 위원장을 포함한 11인의 위원으로 구성되었다. 여기에는 정부의 1급공무원 2인(당연직: 기획예산위원회 정부개혁실장·행정자치부 기획관리실장), 기업인 1인, 컨설팅회사원 1인, 교수 7인이 포함되었다. 교수들의 전공을 보면 경영학 2인, 경제학 1인, 법학 1인, 행정학 3인이다. 민간위원의 구성은 경제·경영쪽에 치우쳐 있다.

위원들 가운데는 3개월 정도밖에 안되는 위원회 활동기간에 외국여행을 두번씩 한다든지 이런 저런 이유로 자주 결석하거나 지각하는 사람들이 있었다. 정부에서 무슨 위원회를 만들려면 위원취임예정자들의 성실한 출석가능성을 확인해야 할 것이다. 정부위원회들이 위원들에게 위촉장을 전달하는 의식을 치르고 기념사진 찍은 다음에는 흐지부지해 버리는 사례가 많다. 이런 행정문화에 익숙한 「단골 위원」들은 의례히 그러려니하고 출석책임의 부담을 별로 느끼지 않을 수도 있다.

정부측 위원인 공무원들의 출석상황은 아주 엉망이었다. 불출석·대리출석이 다반사였고 출석하더라도 자리를 뜨고 「들락거리는」 일이 빈다하였다. 위원회활동 막바지에 조금 출석한 셈이다. 출석할 형편이 못되는 고급공무원들을 「위원회의 격을 맞추기 위해」 위원으로 위촉해 놓고 결석·대리출석을 관행으로 인정하는 정부 전반의 형식주의는 언젠가 심각하게 반성되어야 한다.

위원들에 대한 「대우」도 적절한 것이 아니었다. 이른바 노임단가가 높은 전문가들의 책임있는 임무수행을 보장하려면 금전적 보상도 그에 상응하는 것이 되어야 하는데 정부지출규정을 핑계로 매 회의마다 7만원의 회의수당을 지급한 것 밖에 아무런 보상이 없었다. 이와 같은 대우는 회의체를 부실하게 만드는 한 요인이다. 이 문제도 개혁과제로 의제설정이 되어야 한다.

경영진단조정위원회는 1998년 11월 27일에 발족했다. 이날 위원들이 위촉장을 받고 제 1 차회의를 했다. 이 위원회의 존속기간은 정해지지 않았다. 마지막회의가 있었던 3월 12일 경이 해체일이라고 필자는 스스로 규정하고 있다.

Ⅲ. 經營診斷調整委員會의 활동

경영진단조정위원회는 1998년 11월 27일부터 대개 1주일에 한 차례정도씩 회의를 열어 상황파악과 경영진단조정에 필요한 준비작업을 하다가 2월 하순부터는 급뺏치를 올리게 되었다. 급뺏치를 올리게 되었다고 하는 것은 회의의 빈도가 잦아지고 그 길이도 길어졌다는 뜻이다. 작업의 밀도도 높아지고 긴장감도 커졌다.

경영진단사업 전체 그리고 경영진단조정위원회의 활동은 상당한 시간압박을 받았다. 고위층에서 서두르라는 요구가 빗발쳤던 것 같다. 조직개편 등 대대적인 개혁의 결정과정이 지연되면 공직의 동요가 심해진다는 이유로 진단사업의 후반으로 갈수록 빨리 마무리하라는 독촉이 심했다. 이것은 개혁추진기구의 과부하를 일으키고 담당공무원들을 경황없게 만드는 요인이었다.

경영진단조정위원회가 발족한 뒤 한달정도는 현황파악, 정부조직개혁에 관한 기존연구보고서 검토, 외국자료 검토 등을 하면서 본격적인 작업을 준비하였다. 본격적 활동기에 접어들면서 위원회가 한 일들은 경영진단팀들이 제출한 중간보고서와 최종보고서의 초안에 대한 검토, 각 부처의 의견청취, 공청회에 회부할 개혁시안의 결정과 기자회견, 공청회개최, 공청회결과를 감안한 개혁건의안의 수정·보완, 그리고 최종건의안의 작성과 공표이다.

경영진단보고서 초안과 그에 기초해 작성한 건의안 초안에 대한 검토 그리고 각 부처 의견청취는 조정위원들을 두개의 분과로 나누어 실시하였다. 위원장이 분과구성원들을 먼저 지명한 다음에 각 분과의 비공식 명칭과 임무가 부여되었다. 하나는 일반행정분과, 다른 하나는 경제행정분과로 부르게 되었다. 경제행정분과가 더 인기를 끌었는지 모른다. 일반행정분과로 배치되었던 위원가운데는 경제행정분과로 옮겨주기를 위해 그 소원을 성취한 경우도 있다.

행정학자들을 주축으로 구성한 일반행정분과의 절차진행은 신속했으며 미리 정한 시간계획을 초과하는 일이 거의 없었다. 반면 경제·경영학자와 기업인 등으로 구성된 경제행정분과의 절차진행은 늘 지연되고 예정시간을 훨씬 초과하여 토론이 연장되었다. 경제행정분야에 쟁점과 이익대립이 많았던 것도 한 원인이었겠지만 위원들의 성향이 더 큰 원인이었을 것으로 생각된다.

각 부처의 의견청취라고 할 때 각 부처란 경영진단대상이 된 부·처·청·위원회를 지칭하는 것이다. 이들 기관의 기획관리실장이나 그에 상응하는 간부 그리고 그를 보조하는 인원들이 위에 말한 분과위원회 위원, 기획예산위원회 운영팀

장 등을 상대로 기구개편 등에 대한 의견을 발표하였다. 의견발표는 자기 기관 소개와 개혁구상, 경영진단팀의 제안에 대한 반박 등에 관한 것이었다.

각부처 의견청취계획을 세울 때 경영진단보고의 내용을 미리 각 부처에 알려 줄 것인지에 대해 위원회에서 논란이 있었다. 무엇이 쟁점으로 되어 있는지 알아야 답변자료를 준비할 수 있다는 이유를 들어 경영진단 보고사항을 피진단기관에 미리 알려 주어야 한다는 주장이 있었다. 그러나 이것은 소수의견임에 불과하였다. 미리 알려주면 진단보고 내용이 적절치 못한(premature) 시기에 공식적으로 발표되어 부작용을 낳고 장차의 절차진행을 어렵게 한다는 기획예산위원회 측의 주장이 매우 강경하였다. 사전고지의 필요가 없다고 하는 사람들은 피진단기관들이 이미 진단과정에서 제기된 문제들과 건의 내용을 비공식적으로 감지하고 있을 것이므로 답변을 준비하는 데 아무 지장이 없을 것이라고 주장하였다. 비공식적으로 알려져 있는 일도 공표하면 안된다고 생각하는 관료적 사고방식을 여실히 확인할 수 있었다. 결국 피진단기관들에 진단보고 내용을 미리 고지하지 않기로 결정했다. 아니나 다를까 피진단기관들의 답변준비는 별로 지장을 받지 않은 것 같았다.

공식적인 의견청취절차 이외에도 피진단기관들은 공식적·비공식적인 여러 통로와 연출을 동원해 자기기관 이익옹호를 위한 로비를 했다. 기획예산위원회 관계자들과 경영진단 조정위원들은 그러한 로비에 노출되었다. 필자는 로비의 성격이 있는 접근을 피하지 않았다. 피진단기관들의 각급 공무원들이나 관련자들이 거는 전화에는 친절히 응대했고 만나자는 요구도 거의 다 응락했다.

각 부처의 의견청취까지 끝낸 다음 공청회에 회부할 건의안의 시안을 만들었다. 시안작성의 실무작업은 기획예산위원회의 경영진단 운영팀들이 맡았다. 경영진단조정위원 네 사람도 소위원회 형식으로 그 작업에 참여했다. 시안작성작업은 수일간에 걸친 호텔투숙을 하면서 집중적으로 진행하였다. 실무작업에 이어 하루 종일에 걸친 전체위원회에서 공청회에 회부할 건의안을 확정하였으며 대기하고 있던 기자들에게 이를 발표하였다. 이에 관해 언론에서는 아주 크게 보도하였다. 위원회의 최종건의안을 발표 했을 때는 그와 같은 보도열기가 없었다. 「덜 익었어도」 앞당겨 보도해 버리는 것이 언론의 생리인 것 같았다.

공청회에 회부할 건의시안을 만들 때에는 조직개편부문에서 거의 모든 문제에 대해 복수의 대안을 채택하였다. 각 대안에 대한 위원회의 선호나 우선순위는 결정하지 않았다. 문제마다 개혁방안의 대안을 둘 또는 셋씩 우열구분없이 표기하였다. 그럼에도 불구하고 이해관계자들이나 일부 언론은 자기에게 유리하거나 자

기가 지지하는 대안을 골라 단일안으로 확정된 것처럼 말하기 시작하였다. 이런 일은 관련공무원들의 혼란과 동요를 부채질 하는 것이었다.

위원회의 건의시안에 대한 공청회는 1999년 3월 8일 조달회관 대강당에서 개최되었다. 공청회의 공식명칭은 「21세기 지식·정보사회에 대비한 정부운영 및 조직개편 공청회」였다.²⁾

공청회는 오전과 오후의 두 회의로 구성되었다. 오전의 제 1부는 운영시스템 혁신에 관한 것이었으며 오후의 제2부는 조직구조개편에 관한 것이었다. 각 회의는 발제, 지정토론자의 토론, 방청인 질의·응답의 순으로 진행되었다.

정부개혁안에 대해 정부가 주관하는 공청회의 풍경은 여느 학술세미나의 그것과는 사뭇 다른 것이었다. 이익대변과 대립이 격렬하게 표출되는 장이었다. 운영시스템 혁신에 관한 오전 회의는 비교적 차분한 가운데 진행되었다. 열기도 갈등도 적었다. 청중으로부터의 발언신청도 모두 수용할 수 있었다. 발언신청서를 미리 내지 않은 몇 사람들에게도 발언의 기회를 줄 수 있었다.

그러나 기구개편에 관한 오후 회의의 분위기는 뜨겁게 달아 올랐다. 회의장은 물론 바깥 복도와 휴게실까지도 청중으로 들끓었다. 여러 이익집단의 구성원들이 떼지어 모여들기도 하였다. 주최측은 청중의 수를 1,500명이 넘는 것으로 추산하였다.

지정토론자들의 논조도 주요쟁점에 관하여 편이 갈리는 듯하였다. 질문보다는 이익옹호를 위한 주장을 펴려는 발언신청이 쇄도하여 극히 일부만을 수용할 수 있을 뿐이었다. 로비리스트로 보이는 사람들이 발언기회를 얻기 위해 직·간접으로 교섭을 벌이는 일도 많았다. 제법 점잖다고 하는 직업물 가진 사람들 가운데서 어떤 조직의 이익옹호를 위해 체면불구하고 나서는 것을 보고 필자는 당혹스러웠다.

청중 가운데는 격렬하게 소리지르고 거의 행패를 부리려고 나온 것으로 보이는 사람들도 적지 않았다. 불구자 등 소외 계층 사람들은 공청회를 관심 끌기의 기회로 삼으려 했다. 발언기회를 얻지 못한 청중들의 항의가 거세어 공청회를 종료시키기가 힘들었다. 결국 할말이 있는 사람들은 단상으로 올라와 사회자(위원장)에게 직접 호소할 수 있는 기회를 준다는 조건으로 회의를 종결할 수 있었다.

2) 경영진단조정위원회, 21세기 지식·정보사회에 대비한 정부운영 및 조직개편 공청회(공청회 자료집, 1999. 3. 8); 기획예산위원회, 정부조직개편 공청회 보고(1999. 3. 12).

이런 공청회의 사회를 본 경험은 필자에게 많은 것을 생각하게 하였다. <표 2>는 공청회에서 필자가 한 개회사의 내용이다. <표 3>은 공청회가 끝난 뒤 기획예산위원회가 청와대에 제출한 공청회보고서의 표제부분과 공청회의 분위기에 관한 부분만을 발췌한 것이다.

공청회가 끝난후 경영진단 조정위원회가 제출할 건의안을 작성하였다. 최종안을 만들 때에는 각 대안에 대한 위원회 나름의 선호를 표시하자는 일부 위원들의

〈표 2〉 공청회 개회사

지난 3개월여간 활동해 온 우리 경영진단조정위원회는 『21세기 지식·정보사회에 대비한 정부운영 및 조직개편』을 주제로 오늘 공청회를 개최하게 되었습니다.

정부조직 및 그 운영체제에 관한 개혁안을 마련하는 과정에서 여러 차례 관련자들이 참여하고 토론하는 기회를 가졌습니다만, 다시 한번 참여와 토론의 장을 마련하기 위해 공청회를 개최하게 되었습니다.

여기에 참여하는 분들은 우리가 추진하는 정부개혁안이 보다 충실하고 온전한 것이 될 수 있도록 많은 지혜를 보태어 주시기 바랍니다. 이를 지켜보시는 정부 내외의 관계자들과 국민 여러분께서도 각별한 관심을 가지고 비판과 성원을 보내주시기 바랍니다.

경영진단조정위원회가 오늘 이 자리에 내놓은 개혁시안은 지난 11월 부터 실시한 정부조직경영진단의 결과와 그에 기초한 개혁제안들을 종합하여 정리한 것입니다. 정리의 과정에서는 물론 조정 작업을 했습니다. 조정작업이란 수정·보완과 추가적인 개혁대안의 탐색을 뜻합니다.

그동안의 조정작업에도 불구하고 여기에 내놓은 개혁시안은 미완성품이며 미진하고 소루한 것입니다. 우리가 오늘 이 자리에서 그리고 남은 개혁정책 입안과정에서 주력해야 할 것은 개혁시안의 흠결들을 찾아내 시정하는 일입니다. 우선 적정한 균형과 조화를 잃지 않았나 살펴보아야 합니다

개혁처방에서 극에서 극으로 치닫는 일, 변혁과 안정의 조화를 깨는 일, 점진과 급진의 조화를 깨는 일, 지나친 일원화를 저지르는 일, 지나친 시장화의 오류를 범하는 일 등등 우리시대에 저지르기 쉬운 과오를 막아야 합니다.

과욕적·과시주의적 개혁, 기관팽창주의적 개혁, 과거로 회귀하는 시대착오적 개혁, 일관성 없는 개혁, 이기주의의 포로가 된 개혁, 문제상황과 피리된 개혁, 정착에 실패할 개혁, 이익보다 비용이 과다한 개혁이 되지 않도록 경계해야 합니다. 정부조직에 치유하기 어려운 손상을 주게 될 개혁은 막아야 합니다.

행정이 사회의 안정세력으로서 본분을 다할 수 없게 하는 교란과 혼란의 야기도 막아야 합니다. 개혁의 신속성에 집착하여 정확성을 잃는 졸속적 개혁도 막아야 합니다.

오늘 이 공청회에서 주최측은 답을 제시하기보다 질문을 제기하고 있습니다. 결론적인 답안이 아니라 대안탐색의 사고과정을 노출시켜 개혁입안과정에 동참을 유도하려는 것입니다. 개혁시안의 복수안 제시는 토론을 유도하기 위한 하나의 방편입니다.

오늘 이 자리에 나오신 모든 분들이 열린 마음을 가지고 개혁안을 『개혁』하는데 힘을 보태고 이를 성원해 주시기 바랍니다.

〈표 3〉 정부조직개편 공청회 보고

-
- 공청회 제목: 21세기 지식·정보사회에 대비한 정부운영 및 조직개편 공청회
- 일시 및 장소
- 일시: '99.3.8(월) 10:00~18:15
 - 장소: 서울지방조달청 대강당
- 진행방식
- 사회자: 오석홍 경영진단조정위원회 위원장
 - 발제자:
 - 제1부: 운영시스템 혁신(김판석 연세대 행정학과 교수)
 - 제2부: 조직구조 개편(정용덕 서울대 행정대학원 교수)
 - 토론자: 각계 대표 17명(운영시스템 8명, 조직구조 9명)
 - 질의·응답: 질문서 접수후 일부 청중에게 직접 질문·의견 청취(총 320건 질문 접수)
- 행사진행
- 참석인원: 약 2,200여명(자료 배포 2,400부)
 - K-TV 생중계, YTN, MBN 녹화중계 등
- 주요 토의사항: 별첨
- 공청회 분위기
- 참석자수
- 전체 약 2,200명
 - 오전: 약 700명, 오후: 약 1,500명
- 전체 분위기
- 한국예술종합학교(40명), 대한중앙노인회(60명), 상이군경회(30명)등 일부이의단체에서 집단으로 참석하였으나, 발제·토론시간 모두 진지한 분위기를 유지
 - 공청회에서는 전체 320건의 질의서를 접수, 이중 산업기술부 관련 조직개편안에 대한 질의가 43건으로 가장 많았음
 - 중소기업지원체제정비(27건), 노동복지 기능효율화(24건)등의 순서임
 - 방청석의 질의·응답시간에는 상이군경회와 대한중앙노인회에서 다소 격앙된 질의를 하였으나 원만히 진행됨
 - 상이군경회: 국가보훈처의 장관급 격상 또는 상이군경 보상금의 일시지급(1인당 1억~5억원)을 주장하였음
 - 대한중앙노인회: 장애인복지국 내 노인복지기능통합안을 반대, 노인복지과를 노인복지국으로 확대를 주장하였음
 - 총 9인이 방청석에서 질문하였으나, 추가 질문이 쇄도하여 공청회가 끝난후에도 오석홍 위원장은 단상에서 장애자협회, 상이군경회 등으로부터 요구사항을 진지하게 청취
-

〈표 3〉 계 속

-
- 장애인협회: 발제내용에 장애인에 대한 배려가 전혀 없는데, 장애인에게 혜택을 줄 수 있는 기능 확충을 요구
 - 상이군경회: 조달청의 조달구매가 분산형으로 전환될 경우 상이군경회는 심각한 타격을 받을 것이므로 현재와 같은 집중구매형태를 유지할 필요가 있음을 강조
- 오석홍 위원장이 원만한 사회진행으로 쇄도하는 질의 요청을 적절히 조절하면서 시종일관 부드러운 분위기를 유도하였음
-

주장에 따라 문제마다의 복수 대안에 대한 선호도의 순위를 정하였다. 순위결정은 표결방식에 따랐다. 산표가 나는 경우가 많았다. 근소한 표차로 우선순위가 결정된 예가 여럿이다.

필자는 다음 단계의 정책결정자들에게 최종선택의 책임을 넘겨야 한다는 생각에서 복수대안 제시를 고집했었다. 그런데 우선순위 결정이 마치 최종적인 단일안 결정으로 비쳐질까 염려스러웠다. 이런 우려 때문에 위원회는 그 마지막 회의에서 건의안을 공포할 때 표시한 우선순위에 너무 무거운 비중을 두지 말아달라는 당부를 하기로 결정하였다. 이를 위해 위원장인 필자는 위원들을 간곡히 설득하였다.

IV. 經營診斷調整委員會의 건의안

1999년 3월 11일에 확정된 경영진단조정위원회 건의안의 명칭은 「21세기 지식·정보사회에 대비한 정부운영 및 조직개편 건의안」이다. 행정자치부장관과 기획예산위원장에게 제출된 이 건의안은 서언, 정부조직개편의 필요성, 추진경과, 기본이념, 기본방향과 원칙, 운영시스템 혁신, 부처별 운영시스템 중점혁신사항, 주요기능별 개편방안, 부처별 개편방안, 그리고 부속자료로 구성되었다.³⁾

기본방향과 원칙의 규정에서는 조직개편에 관하여 「작고 유연한 정부」 설계를 목표로 4대 원칙을 적용하기로 하였다. 4대 원칙은 i) 정부의 기능을 핵심역량 위주로 개편하고 간소화한다, ii) 민간이 더 잘할 수 있는 기능은 민간으로 이양한다, iii) 지방자치단체가 수행할 수 있는 기능은 지방으로 이양한다, 그리고 iv) 독립적 수행이 가능한 집행기능을 책임운영기관화한다는 것이다.

3) 경영진단조정위원회, 경영진단조정위원회 건의안: 21세기 지식·정보사회에 대비한 「정부운영 및 조직개편방안」에 대하여(1999. 3. 11)

운영시스템에 관하여는 「국민에 봉사하는 깨끗하고 효율적인 정부」의 설계를 목표로 i) 고객지향적 행정서비스 체계 설계, ii) 시민참여 확대를 통한 협조체계 강화, iii) 부패의 예방과 척결을 위한 투명성·공정성 확보, iv) 행정시스템에 경쟁·성과·품질개념 도입 등 4대 원칙을 적용하기로 하였다.

1. 운영시스템 혁신

운영시스템 혁신을 위해 i) 개방형 임용제도 확대, ii) 공무원 채용제도 개선, iii) 부패방지제도 강화, iv) 성과관리제도 도입, v) 복식부기제도 도입, vi) 정보 기술 활용 제고, vii) 고객헌장제도 확대, viii) 국민권리구제절차 개선 등 여덟가지 개혁방안을 채택하였다. 그리고 부처별 운영시스템 중점 혁신사항은 따로 규정하였다.

운영시스템 혁신방안 가운데서 가장 큰 관심을 끌었고 또 논란도 많았던 것은 개방형 임용제도 확대였다. 공무원신분보장체제에 대한혁을 야기하고 그것은 바로 관료적 기득권에 큰 손상을 줄 수도 있기 때문이었을 것이다.

건의안에서는 실·국장급 30%를 개방형으로 임용하도록 제안하였다.⁴⁾ 개방대상직종에는 일반직외에 특정직도 포함하도록 하였다. 개방될 직위의 선정에서는 전문성·중요성·민주성 등의 기준을 고려하도록 했다. 개방형 임용 대상직위의 공무원은 민간전문가와 공무원간의 공개경쟁을 통해 선발하도록 하였다. 임용자의 신분은 계약직으로 하고 1년 단위로 업무실적을 평가하며 계약기간은 3년으로 하도록 하였다. 보수는 경력·능력과 민간의 보수수준을 고려하여 결정하도록 하였다.

충원시기에 대해서는 두 가지 대안을 제시하였다. 제 1안은 1999년 말까지 전 대상직위에 대하여 2~3회에 걸쳐 임용완료하는 방안이다. 제 2안은 공직사회의 안정성을 고려하여 2000년말(또는 2001년말)까지 임용완료하는 방안이다.

2. 기능별·부처별 개편

주요기능별 개편방안과 부처별 개편방안은 상당부분 중복된다. 기능개편은 바

4) 당초에는 3급이상 공무원의 30%를 대상으로 하는 방안이 논의되었으나 최종 건의안에서 실·국장급 30%로 축소되었다. 국회 심의과정에서는 다시 실·국장급 20%로 축소되었다.

로 조직개편으로 이어지기 때문이다. 개편제안의 골자를 간추리면 다음과 같다.

(1) 예산기능의 소속

제 1 안: 기획예산위원회를 예산청과 통합 「기획예산부」로 개편한다.

제 2 안: 재정경제부에 예산기능을 부여한다.

제 3 안: 대통령 또는 총리 소속의 예산부(처)를 신설한다. 예산청과 기획예산위원회를 통합하여 이 기구를 만들되 기획예산위원회의 정부개혁기능은 대통령 직속의 정부혁신위원회로 개편한다.⁵⁾

(2) 산업 및 과학기술정책기능 체계화

제 1 안: 산업자원부·과학기술부·정보통신부를 통합하여 「산업기술부」로 개편한다.

제 2 안: 부처별 골격은 현행체제를 유지하되 기능과 조직을 정비한다.

제 3 안: 산업자원부와 과학기술부를 통합하여 「산업기술부」를 신설한다.

(3) 중소기업 지원체제의 정비

1) 중소기업청의 정책기능 보완

제 1 안: 현행체제를 유지하되 중소기업청장에게 국무회의 배석권을 부여하고 중소기업특위 기능을 중소기업청에 통합한다.

제 2 안: 중소기업청을 산업자원부의 실로 개편하여 산업정책과의 연계성을 강화하고 부처간 업무협조를 효율화한다.

2) 지방중소기업청의 기능 재정립

제 1 안: 지방중소기업청의 기능은 지방자치단체와 중소기업진흥공단에 이관한다.

제 2 안: 지방중소기업청은 기술지원, 벤처기업육성, 수출지원, 소상공인 지원 업무만 수행하고 기타 업무는 지방자치단체에 이관한다.

(4) 공공사업관리 효율성 제고

제 1 안: 해양수산부를 폐지하고 그 기능을 건설교통부와 농림부에 이관한다.

제 2 안: 현행체제를 유지하되 기구와 인력을 조정한다.

5) 제 3 안은 필자가 제안하였다. 예산기관은 예산기능만 수행해야 한다고 생각했기 때문이다.

(5) 사회복지기능의 효율화

제 1 안: 노동부와 보건복지부를 「복지노동부」로 통합한다.

제 2 안: 노동부와 보건복지부의 현행체제를 유지하되 기구와 인력을 조정한다.

(6) 중앙인사기관의 설치

제 1 안: 대통령 소속의 위원회로 인사정책 기능과 1~3급 공무원 임용의 적격성 심사기능을 담당한다.

제 2 안: 대통령 또는 총리 소속의 인사행정처를 신설한다. 이것은 단독계 기구이며 인사행정 기능을 총괄한다. 고급공무원 임용적격성심사를 위해서는 「임용적격성 심사위원회」를 인사행정처에 부설한다.⁶⁾

제 3 안: 대통령 소속의 위원회로 인사관련 정책 및 집행기능을 통합하여 수행하도록 한다.

(7) 공보기능의 보강

제 1 안: 공보실은 현행체제를 유지하고 그 기능을 보강·재편한다.

제 2 안: 국정홍보기능을 문화관광부로 이관한다.

이 밖에도 외교·통상, 교육, 철도, 우정, 법제, 경찰, 법무·검찰, 통일, 국방, 비상기획위원회, 병무청, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 농림부, 농촌진흥청, 산림청, 환경부, 문화관광부 등에 대한 기능 조정과 기구개편을 건의하였다.

17개 부·처·청의 28개 기관을 책임운영기관화 검토대상으로 선정하고 이들 가운데서 10개 기관정도를 골라 시범적으로 책임운영기관화하도록 권고하였다. 행정자치부, 교육부 등 7개 부·처·청의 8개 기능은 지방에 이양하도록 권고하였다. 8개 부·처·청의 14개 기관이 관장하는 기능들 가운데 일부를 민간위탁 또는 민영화하는 방안도 제시하였다.

V. 政府의 改革案

경영진단조정위원회의 활동 이후 여러단계의 복잡한 정책결정과정에서 진행되었다. 경영진단조정위원회의 활동을 마무리하면서 이어지는 정책결정과정에 참여하는 사람들에게 필자가 당부하고 싶은 말을 「정부기구개편에 부치는 충고」라는 제

6) 제 2 안은 필자가 제안하였다. 이 안이 실현되지 않으면 인사행정의 파행과 갈등이 끊이지 않을 것으로 예상했다.

〈표 4〉 정부기구개편에 부치는 충고

기대와 우려 그리고 허다한 뜬소문 속에서 정부기구 개편작업이 지금 막바지로 치달고 있다. 공직사회에 뒤흔긴 불안감과 동요를 걱정해 절차를 아주 서두르고 있는 것 같다. 급하게 서두르더라도 실책은 저지르지 말아야 할 것이다.

이번 정부기구개편 작업의 일부에 간여했던 필자는 남은 정책결정과정의 참여자들에게 몇 가지 당부의 말을 해 두려 한다.

무엇보다도 꼭 필요한 개편만을 해야 한다는 당연한 원리를 결코 잊지 말라는 당부를 하고 싶다. 개혁이 용두사미라는 말을 듣기 두려워서 과시주의적 개혁의 어리석음을 범해서는 안된다. 들뜬 여론에 영합하다가 정부관료제에 돌이킬 수 없는 상처를 입힐 수 있다. 우리는 안정되었을 때 변혁을 생각하고 변혁을 추진할 때 안정을 생각해야 한다. 정부기구 개편에 관한 정책을 결정하는 사람들은 행정이 사회적 안정유지 세력임을 잊지 말아야 한다.

우리 시대의 요청이 지지하는 개혁의 덕목이라 하여 그에 과잉동조하거나 맹종하면 안된다. 이번 기구개편작업에서 이른바 「일원화」라는 원리가 남용되고 있다. 유사하거나 연관된 기능들을 하나의 기관이 통합 수행하게 한다는 일원화의 처방이 지나친다는 뜻이다. 그것은 기능분립주의를 조장하고 행정업무의 원활한 흐름을 방해한다. 잘못된 일원화의 처방들을 반드시 바로잡아야 한다.

마찬가지로 지나친 지방화의 오류도 경계해야 한다. 개혁보다는 혼란으로 이어질 시장화의 과잉추구 그리고 책임운영기관들의 '준비 안된' 남설도 억제해야 한다. 고통분담이라 하여 공직자들의 무리한 희생을 강요해서도 안된다.

무책임한 중립성·독립성 처방도 경계해야 한다. 검찰·경찰·감사원·인사기관 등등의 중립성과 독립성을 요구하는 목소리는 크다. 그러나 무엇으로부터 또는 누구로부터의 중립이며 책임성은 어떻게 확보할 수 있는가에 대해서는 깊은 반성이 없다. 대통령의 정당한 인사권행사를 방해하고 그의 관리능력을 마비시킬 주장들은 물리쳐야 한다.

인사·예산 등에 관한 대통령의 관리참모조직은 원칙적으로 대통령의 관리작용을 보좌하는 조직이다. 이러한 조직의 본질을 저버린 개혁안은 재검토해야 한다. 특히 대통령에 대한 견제만을 생각한 중앙인사기관의 설계는 다시 짜야 한다. 그러나 미세한 인사통제의 도구로 중앙인사기관을 설계해서도 안 된다.

기관팽창주의를 경계해야 한다. '공통조직'이 다시 등장하여 문제를 야기하는 일이 없도록 해야 한다. 중앙인사기관은 인사기능만을, 중앙예산기관은 예산기능만을 담당하는 절제를 보여야 한다. 개발연대의 향수에 젖어 거대하고 다기능적인 경제행정조직의 복원을 기도하는 것은 시대착오적인 처사이다.

위원회형 조직의 남설을 막아야 한다. 구성방법과 성공조건을 깊이 생각하지 못한 위원회의 설치는 업무차질과 낭비를 초래한다.

부처의 폐지나 통합은 불가피하고 비용보다 이익이 월등히 크다는 논증이 없는 한 피하는 것이 좋다. 적어도 이번에는 그렇다.

앞으로 남은 짧은 기간에서도 개혁추진자들과 정책결정 중추는 귀를 크게 열고 있어야 한다. 강력한 추진력이라는 것과 아집이나 독선 사이의 구별은 쉽지 않다는 점을 유념하기 바란다.

목으로 적어 보았다. 이 글은 발표하지 않았던 것이므로 여기에 <표 4>로 소개하려 한다.

경영진단조정위원회의 최종권고안이 제출된 뒤 관련 정부기관들은 부산하게 움직였으며 다방면에 걸친 정치적·행정적 의견조율을 거쳐 정부조직개혁에 관한 정부안을 확정하였다. 경영진단조정위원회의 건의안이 나온 때로부터 12일만의 일이었다. 사전준비를 감안하더라도 대단한 속도라 하지 않을 수 없다.⁷⁾ 정부안 결정후에도 경영진단 추진상황 국무회의 보고, 경제장관 간담회 보고, 국무위원 간담회, 국민회의·자민련과의 당정간담회 등의 절차를 거쳤다.

정부안은 운영시스템 혁신을 위해 개방형 임용제도 도입, 인사·조직·예산 등에 관한 부처의 자율성 제고, 성과관리제도 도입, 부패방지장치 강화, 정보기술 활용 제고, 고객현장제도확대, 복식부기제도 도입, 그리고 권리구제절차 개선 등을 제안하였다. 이것은 경영진단조정위원회의 권고와 대동소이하다. 다만, 개방형 임용을 공식충원방식으로하고 2000년말 까지 실·국장급 30%를 개방한다고 한 것은 경영진단조정위원회의 제안을 현저히 완화한 것이다. 국회에서는 다시 대상범위를 실·국장급 20%로 축소하였다.

주요정책기능 조정에 따른 기구개편으로는 국정홍보처 설치, 중앙인사위원회 설치, 기획예산처 설치, 경제정책 조정기구의 보강 등을 건의하였다.

국정홍보처는 국내의 홍보를 일원화하여 수행할 차관급의 조직이다. 차관급의 국정홍보처를 만드는 것은 경영진단조정위원회의 복수대안에 포함되어 있지 않았던 것이다. 고급공무원(1~3급)의 채용·승진에 관한 기준설정과 기준적합성심의 를 위한 중앙인사위원회 설치 는 경영진단조정위원회의 복수안에 포함되었던 것이다. 그러나 이 대안의 선택은 인사행정의 차질과 혼란을 야기하는 단초가 될 것이다. 기획예산처 설치안도 마찬가지이다. 경제정책조정기능을 보강하기 위해 대통령이 주재하는 국민경제자문회의와 재정경제부장관이 주재하는 경제정책조정회의를 신설하도록 제안하였다. 이 밖에 부처 통폐합과 같은 급진적 제안들은 정부안에서 제외되었다. 각 부·처·청의 현행 골격을 대체로 유지하는 선에서 기능 조정을 건의 하였다.

중앙기능의 지방이양에 관해서는 교육자치제 내실화, 지방경찰제 실시와 더불어 7개 부처의 23개 기능의 지방이양을 권고하였다. 18개 기관 38개 기능을 외부

7) 행정자치부·기획예산위원회·국무조정실, 정부운영 및 기능조정 방안(1999. 3. 23).

위탁 또는 민영화의 대상으로 선정 하였다. 17개 부처의 25개 기관을 책임운영기관화 검토대상으로 선정하였다. 행정의 효율성을 높이고 일회방문처리제(one-stop service)의 기반구축을 위해 유사·중복기능 및 분산기능을 정비하는 부처간 기능 조정을 건의하였다. 조정대상기능은 8개 부처의 14개 기능이다.

정부안을 입법과정에서 대체로 수용하였다. 기구개편에 필요한 입법조치로 정부조직법과 국가공무원법을 개정하고 관련 직제를 제정·개정 완료한 것은 1999년 5월의 일이다.

Ⅶ. 남은 이야기: 시사와 교훈

경영진단 조정작업은 정부 개혁사업 추진과정의 작은 일부에 불과하고 어찌보면 더 피상적인 활동이었다고 평가할 수도 있을 것이다. 그러나 거기에 가담하여 참여관찰의 기회를 가진 것은 소중한 경험이었다. 경영진단조정위원회의 활동과정과 상황적 조건 가운데 좋은 일도 많았지만 여기서는 앞으로 고쳐져야 할 일들에 관해서만 몇 가지 소회를 적어두려 한다.

첫째 개혁추진자들의 업무과중 그리고 과부하가 걱정스러웠다. 감당하기 어려울 만큼 일을 많이 벌려 놓은 것, 업무추진방법이나 추진능력에 흠절이 있는 것, 너무 촉박한 시간계획을 설정하고 빈번히 이를 더 단축하는 것 등 여러 가지 원인이 복합되어 과부하를 야기하는 것 같다. 업무의 과부하는 과오와 비효율을 결과할 수 있다. 행정국가에서 걱정되는 문제들 가운데 하나가 행정의 과부하이다. 이를 시정하여야 할 개혁중추까지 과부하에 시달리면 상황을 더 악화시킬 수 있다. 개혁추진기구의 종사자들이 거의 매일 자정이 넘게 근무하고 공휴일에도 출근해야 하는 상황은 바람직한 것이 아니다. 그들에게도 조용하게 사색할 수 있는 시간을 주어야 한다.

둘째 개혁추진의 비밀주의가 여전히 문제였다. 필자는 처음부터 개혁추진의 공개주의를 강조하였다. 자주 개방적 논의를 촉구하였다. 그 영향이었는지 이해관계자들의 참여와 토론의 기회가 조금은 늘어난 것으로 생각할 수 있었다. 그러나 비밀주의적 행정관행의 근본이 달라진 것은 아니었다. 경영진단팀들의 중간보고 내용을 국가기밀로 분류하고 경영진단조정위원들에게 비밀유지서약서를 쓰게 했다. 대부분의 회의자료는 회수하여 보관했기 때문에 밖으로 가지고 나와 면밀히 검토할 수 없었다. 경영진단조정위원회의 권고시안은 공청회 바로 전날에야 언론에 공개하였다. 이런 일들이 모두 지나치다고 생각되었다. 처음부터 끝까지 개혁

사업추진과정을 공개리에 진행해도 무리가 없도록 행정문화를 바꾸어 가야 할 것이다.

셋째 저항과 로비에 대응하는 방법이 미숙하다는 생각을 했다. 로비활동에 대해서 회피적인 자세로 일관한다든지 로비를 밀실화하는 것은 옳지 않다. 보다 자유롭고 공개적으로 로비에 대응하여야 할 것이다. 로비의 긍정적인 가치를 발굴해 나가야 한다. 그리고 개혁추진자들은 저항의 현장에 보다 근접해 있어야 한다. 개혁추진자와 저항자는 서로 직면하여 토론하고 설득해야 한다

넷째 개혁정책추진과정의 각 단계별 역할에 대한 인식이 왜곡되어 있다는 생각을 했다. 경영진단팀이나 경영진단조정위원회의 제안을 수정하는 것은 개혁의 후퇴나 변질이라고 매도하는 일은 지나친 처사이다. 개혁정책의 긴 추진과정에서 개혁의 바람직한 목표가 뒤틀리고 이해집단들의 갈등 때문에 바람직한 개혁안의 실현이 좌절되는 역기능적 현상도 있는 것은 부인할 수 없다. 그러나 그러한 부정적 현상을 정책활동의 전부인 것처럼 과장하는 것은 옳지 않다.

연구팀의 건의는 그들의 시각을 반영하는 하나의 시안임에 불과하다. 연구팀이 국정을 독단한다면 그것은 위험한 일이다. 국무회의와 대통령은 각기 그들의 시각에 따라 개혁시안을 수정·보완해야 한다. 정당과 국회도 마찬가지이다. 이들 권력중추들의 개입을 바람직한 것으로 개선하는 데 우리는 주력해야 한다. 그러나 개혁안에 대한 그들의 어떠한 개입도 타락한 것으로만 보려는 시각은 분명히 교정되어야 한다.

다섯째 관념적 혼란이 개혁추진의 중요한 장애요인이라는 사실을 다시 한 번 확인하였다. 개혁추진자들이 모호한 용어를 사용하는 것이나 개혁대상조직의 관계자들이 용어와 제도를 잘못 이해하는 것이나 모두 답답한 일이었다. 중앙인사행정기관을 인사위원회라 통칭하고 있는 것을 바로 잡는데 많은 시간이 걸렸다. 책임운영기관화 검토대상조직들은 대부분 그 제도의 취지를 오해하는 것 같았다.

모호한 관념사용과 개혁추진의 비밀주의가 어우러져 빚어낸 유언비어와 뜬 소문이 공직사회의 불안감을 가중시켰다. 사실과 다른 보도, 고의적인 왜곡의 의심이 가는 보도는 괴로운 일이었다.

관념적 명료화와 개방적 개혁추진을 위해 지속적인 노력을 경주해야 할 것이다.

여섯째 개혁추진자나 개혁을 지켜보는 청중의 가치편도가 걱정스럽기도 했다. 필자는 개혁을 균형과 조화의 예술이라고 자주 말했었다. 바람직한 것이더라도 그 추구가 지나치면 해로운 것이 된다.

개혁을 바라보는 언론이나 국민은 공직의 축소와 고통분담을 강력하게 기대하는 것 같았다. 이것이 시대적 요청임은 분명하다. 그러나 공직에 증대한 타격을 입히는 조치에만 관심을 갖고 그러한 타격적 조치가 없으면 개혁사업 전체가 무효화 된 것처럼 규정하는 태도에는 찬성할 수 없다. 공직에 고통을 주더라도 정부가 「우리의 정부」라고 생각하는 사고의 틀 안에서 이루어져야 한다. 정부와 국민사이의 신뢰관계가 하루빨리 발전되어야 우리 모두의 균형있는 개혁관도 발전될 수 있을 것이다.