

# 政府組織의 개편 - 1994年 12月

朴 東 緒\*

〈目 次〉	
I. 行政改革과 組織改編	III. 改編의 成功을 위한  마무리
II. 經 過	IV. 앞으로의 改革課題

## 〈요 약〉

이 글은 행정쇄신위원회가 발족(1993년 4월)한 이래 정부조직의 개편이 이루어질 때까지의 과정과 이루어진 직후의 상황을 기술해 본 것이며 집필은 1994년 12월 10일경에 이루어진 것이다.

### I. 行政改革과 組織改編<sup>1)</sup>

행정개혁이 무엇이냐에 관하여 이해의 정도가 높지 못한 사람은 많은 경우 조직개편과 직결시켜 이의 중요성을 대단히 높이 평가하고 있음을 볼 수 있다.

학계에서는 이미 오래 전부터 조직에 인적요인을 내포시켜 조직행동을 당연한 대상으로 생각하고 있어 이러한 의미의 조직이 행정개혁에서 중시되는 것은 너무나 당연하다고 하겠다.

그러나 흔히 이러한 학계의 동향을 잘 모르는 일반인의 경우 조직이란 흔히 기구 또는 직제를 의미하며 따라서 기구의 통폐합, 또는 기구의 축소 등을 의미하는 것으로 생각하고 조직의 구성원인 人力에 대하여는 거의 등한시되고 있음을 볼 수 있다.

따라서 1993년 4월에 현재의 행정쇄신위가 발족한 이래 만난 많은 분들이 언제나 질문을 하는 것은 조직개편을 왜 안하며 언제 하느냐는 것이다. 이러한 질문의 배경에는 이것을 하지 않으면 다른 어떠한 것을 해도 행정개혁을 한 것으로 볼 수

\* 서울대학교 행정대학원 명예교수

1 Gerald E. Caiden, Administrative Reform(Chicago, Aldine, 1969), p. 8.

없다는 생각인 것이다.

그러나 이에 관한 학도로서 행정개혁을 생각할 때에 이의 뜻은 행정을 구성하고 있는 여러 요소들의 변화를 통해서 행정의 성과를 향상시키는 것을 의미한다고 하는 경우 조직은 행정을 구성하고 있는 여러 요소들 중의 하나이며 이의 비중에 대한 평가도 과거에 비하여 변화해 왔다고 하는 것이다.

과거에 행정학이나 경영학이 발달하지 않았던 시대에는 이의 비중을 높이 평가했으나 연구의 진전에 따라 이의 비중이 저하되고 인력, 돈, 정보, 환경 등이 중시되었던 것이다.

그러므로 이제는 조직론이나 조직이론의 전공자들이 전술한 기구나 직제에 한정해서는 큰 의미가 없으므로 인력이나 기타 요소를 포함하여 논하고 있음을 볼 수 있다.

이러한 학문 연구의 발전에 따른 변화에 의하지 않더라도 세계의 어느 나라보다도 일찍이 대규모 관료제를 형성하여 장기간 유지해 온 우리의 경우 오래 전부터 「조직은 사람이다」, 「인사는 만사이다」, 「일은 사람이 하는 것이다」 등의 「진리성」이 농후한 명언이 잘 알려져 왔던 것이다.

이러한 이론적 근거만이 아니라 현정부는 집권 직전에 이미 두 개 부처를 통폐합했을 뿐만 아니라 과거에 권력남용이 심했을 뿐만 아니라 法制上の 職權을 일등히 초월한 월권을 한 두 개의 정보기관(안기부, 기무사)을 엄청나게 축소 조정하였던 것이다.

이와 더불어 일단 집권 후에는 여러 가지 이유로 보수화하는 것이 보편적인 현상이라고 하는 점을 감안하여 4월 20일 행정쇄신위원회의 책임을 맡고 첫 기자회견을 하는 자리에서 일반인의 생각과 다르게 앞으로 조직개편에는 큰 비중을 두지 않겠다는 의견을 제시하였던 것이다.

그러나 그렇다고 해서 행정쇄신위원회에서 이 일을 하지 않겠다는 것을 의미하는 것은 아니었으며 다만 전술한 바와 같이 일반시민의 이에 대한 가치부여의 정도가 너무나 크기 때문에 그것을 그대로 수용해서 행동하지 않겠다는 의미로 그러한 말을 한 것이다.

## II. 經 過

행정쇄신위원회의 발족이래 '94년 12월 3일 조직개편이 크게 이루어질 때까지의 경과를 요약하면 다음과 같다.

전술한 바와 같이 기구의 개편이 우리가 기대하는 행정성과의 향상에 일반이 생각하는 바와 같이 이바지하지 않는다고 하는 것은 아니므로 발족과 동시에 조직개편연구반을 편성하여 준비를 진행하였던 것이다. 그런데 아직 아무런 결론이나 준비가 진척된 것도 아닌데 역시 언론매체에서 여러 가지 추측 기사를 쓸 뿐만 아니라 많은 공무원이 불안해서 일손을 놓고 있다는 것이 자주 보도되기 시작하였던 것이다.

그런데 정부에서는 집권초에 여러 가지 할 일, 특히 경제활성화를 위해서 여러 경제부처가 뛰어야 되는데 이러한 보도가 나오자 조직개편에 대한 연구를 소극화, 물밑에서의 조용한 준비를 할 것을 기대하였던 것이다.<sup>2)</sup>

그러나 이러한 연구의 결과 몇 가지 대안이 작성되고 있었는데 實名제가 갑자기 시작되면서 조직개편의 논의는 다시 거론할 수 없게 되어 9월말에 가서 실명제의 성패 결과를 보고 거론하기로 하고 기다렸던 것이다. 이것이 실패로 끝나면 조직개편은 어려운 것이고 성공하면 거론할 수 있다고 생각되었던 것이다. 그런데 다행히 실시 전에 대단히 걱정했던 것은 기우이고 결과는 대체로 성공궤도에 오르는 것으로 평가되었던 것이다. 그래서 10월초에 다시 거론을 해보고자 했는데 대통령의 경향신문과의 면담에서 앞으로 기구개편은 큰 폭으로 하지 않겠다는 말씀이 보도되었으며 이를 받아 황총리는 예산국회에서 기구개편은 통폐합을 부정하는 의미로서 기능적 부분적 개편은 한정하겠다는 답변을 하게 되었던 것이다.

그래서 이러한 취지에 맞는 기구개편을 하게 될지도 모를 뿐만 아니라 하여야겠다는 생각으로 부처간의 통폐합은 피하면서도 최대한 성과를 낼 수 있는 안을 몇 사람이 다시 만나 구상하여 보았던 것이다. 이와 같이 범위가 축소된 안의 작성에는 많은 이견이 제기되지 않아 상대적으로 쉽게 합의된 안이 작성될 수 있었던 것이다. 그러나 이견은 이를 실천에 옮기려는 과정에서 있었으며 아직도 보다 큰 폭의 개편을 할 수 있는 기회가 완전 봉쇄되었다고 생각되지 않는다는 이견이 있어 더 기기를 찾아보자는 의견에 따라 소폭적인 안의 추진은 유보되었던 것이다.

이러한 준비와 논의가 전개되는 과정에서 대통령에게 소극적인 안보다 약간 폭이 큰 안을 작성하여 결심을 기대했으나 무위로 돌아갔던 것이다.

이러한 일련의 사실과 집권 직전에 단행된 개편 통폐합시에 대통령의 새로운 경험-통폐합의 어려움과 후유증이 적지 않다는-으로 인하여 앞으로 쉽지 않을 것 같다는 생각을 갖게 된 것이다.

2) Robert H. Guest. Organizational Change (Homewood, Irwin, 1962), pp. 135-149.

예산국회가 끝나자 정부는 개각을 하였으며 새로 취임한 이총리는 각 부처 장관에게 스스로 기구 축소안을 만들고 실천할 것을 지시하였던 것이다. 이것 자체로 약간의 축소는 이루어질 수 있겠으나 스스로 한다는 것은 대단히 어려운 문제이므로 한계가 있는 것이며 따라서 몇 개 부처에서 실시하였으나 시간을 여러 가지 이유로 끌던 부처는 이총리가 단명으로 끝나자 중단되고 말았던 것이다.

그러는 과정에서도 정부는 계속 집권초부터의 경제활성화 과제와 북한 핵문제에 치중하고 있었으며 그간 추진해 온 정치발전을 위한 여러 가지 내용의立法이나 法改正의 마무리를 '94년 2월 임시 국회에서 계획하고 있었던 것이다. 그러나 정치관계 제법물의 비중이 컸을 뿐만 아니라 행정쇄신위원회의 활동 기간의 연장이 거의 확실해져 서두를 필요가 적어졌던 것이다. 따라서 다시 이 문제는 다음 기회에 순연되었던 것이다.

경제활성화는 성취되기 시작했으나 북한문제, 여름의 한발 및 기타 예상 밖의 대형사고의 속출로 기구개편 문제에 대한 관심이 적어져 거의 현 정부에서는 더 손대지 않거나 될 수 있는 시기는 지나갔다고 생각하는 견해가 많아졌다고 하겠다.

그러나 필자는 처음부터 이것을 일반인이 평가하는 정도로 높이 평가는 안했지만 行政의 기타 분야는 모두 개혁을 하면서 기구는 안한다고 하는 것도 문제이므로 2년 활동 기간이 끝나기 전에 꼭 해야겠다는 생각을 언제나 숙제로서 안고 있었다. 것이다.

그러한 의미에서 마지막 좋은 기회가 될 수 있는 것은 '94년의 예산국회였던 것이다. 10월초의 여러 가지 상황이 기구개편 문제를 거론하는 데 대하여 적시성을 지녔다고 환영하는 분위기는 아니었지만, 행정쇄신위원회의 책임자로서의 책임의식에서 거론을 다시 하였던 것이다.

'93년 말에 구성된 소극적인 안을 토대로 여러 관계인 간의 합의도가 높으면서 행정개혁의 당면 주요이념이라고 할 수 있는 開放化, 脫規制, 分權化, 能率化 및 部處間의 조정능력 향상에 도움이 될 수 있는 안을 작성하여 개혁추진에 도움을 줄 수 있는 분들을 몇 차례에 걸쳐 개별적으로 만나 준비한 안을 제시하고 설명을 하였던 것이다.

○와 같은 면담의 결과 얻은 느낌은 희망적이라고 할 수 없었으며 시간의 흐름은 역시 不利하게 작용하는 것 같았다.

그런데 야당의 12·12문제의 계기로 국회는 파행을 거듭하는 데다 대통령의 APJC 참여는 더욱 가능성을 희박하게 하는 느낌을 주었던 것이다

그러면서도 누구나 기구개편의 숙제를 안고 있는데다 대통령께서는 계속 지속적

인 개혁을 강조하고 있어 일말의 기대, 적절한 계기만 있으며 개편이 있을 수 있지 않겠는가 하는 기대도 걸어 보았으나 11월 중순에 이르러서는 거의 비관적이었던 것이다.

그러던 것이 갑자기 11월 하순에 이르러 기구개편을 단행한다는 결단이 이루어진 것은 그간 정부도 기구개편의 숙제를 안고 있으면서 적절한 계기를 찾고 있던 차에 김대통령의 세계화 선언이 결심을 하게 하였던 것으로 풀이된다.

세계화는 김영삼 정부의 제2단계 개혁 운동의 「슬로우건」의 성격을 띠고 있으며 그 내용으로서는 ①한국의 모든 면에 걸친 지속적 개혁, 발전을 기한다는 것, ②이를 등에 업고 세계 무대에 주도적으로 진출한다고 하는 것, ③새로운 세계 공동체 질서의 형성에 이바지한다는 의미를 내포하고 있다고 하겠다.

이러한 내용을 담은 개혁을 강하게 밀어본다는 강한 의지의 표현으로서 일차로 대단히 어려운 기구 개편을 선택한 것이라고 하겠다.

이것이 계기를 제공했지만 평상시 부처간의 통폐합이 얼마나 어려우며 법제상 이루어진 후에도 후유증이 크다고 하는 것을 스스로 1993년 2월에 체험하신 후 자라 말씀하시던 분이, 집권중반기에 크게 통폐합을 결심하시게 된 것은 놀라운 일이나 세계화를 위한 강한 결의의 정도가 반영된 것이라고 하겠다.

중안의 작성이나 발표 자체는 안건의 성격상 극비리에 이루어져 많은 사람을 놀라게 했으나 발표 직후의 평은 호평이었음은 다행이었다고 평가된다.

의 이유는 이번 발표의 내용이 그간 오랫동안 준비된 것들이며 그 중에서도 합의도의 정도가 높은 것들이었기 때문인 것이다.<sup>3)</sup> 기구개편에 관해서는 그간 학계 언론계는 물론 정부 내에서도 많은 연구와 논의가 있었으므로 구상이나 안의 내용 자체는 졸속이 아니고 장기간에 걸쳐 논의가 이루어진 것들이기 때문이다.

따라서 많은 사람들이 개편되어야 한다고 평상시 논의된 것들이기 때문에 생소하거나 거부감을 느끼게 하는 것은 거의 없었다고 보아야 할 것이다.

번 개편에서 몇 가지 주요내용을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 국무총리실의 개편을 기본적으로 조정기능을 강화하기 위한 것이다. 현재 대통령 중심제하에서 국무총리제가 있다는 것 자체에 대하여 논의가 있지만 존재하고 있는 이상 활용되어야 하는 것이다. 주요 조정은 청와대에서 하겠지만 거기서 알지 않는 기구갈등 특히 부처간의 갈등을 보다 적극적으로 총리실에서 담당함으로써 하는 의미가 내포된 것이며 건의 내용이 그대로 받아들여진 것은 이러한 조

3 朴東緒, 小政府化의 接近과 戰略, 「行政論叢」 30권 2호, 1992, pp. 1-13.

정기능의 수행을 대통령이나 청와대에서도 기대하고 있었다는 의미로 보아야 할 것 같다.

특히, 경제기획원과 재무부의 통폐합의 뜻은 ①경제기획원의 기능 중 경제정책의 조정과 예산기능만 존재의의가 남아 있는 데도 그대로 존치하는 경우 옥상옥이 되고 있다는 것, ②경제 규제의 완화라고 하는 관점에서 경제기획원의 존속은 장애물을 계속 지니게 된다고 하는 것, ③따라서 축소·조정할 것인가 폐지할 것인가 하는 논의가 그간 많았으나 경제부처의 감축을 통한 규제완화라고 하는 관점에서 폐지하기로 결정을 보았다고 하겠다.

○마도 절대 다수인은 집권 중반기에 이와 같이 대담한 결심을 할 수 있으리라고 예상할 수 없었을 것으로 생각된다. 따라서 이것이 발표된 후 日刊紙에서는 「혁명」이라고 표현한 것도 경제기획원의 폐지를 가리켜서 말한 것으로 생각된다.

다음 경제기획원이 폐지되는 경우 예산실은 어떻게 할 것인가에 관하여 그간 논의가 많았다. 대안으로서는 청와대, 국무총리실 및 재무부에 두는 세 가지 안이 많이 제시되었다. 제각기 다 주장하는 이유가 있다고 하겠다.

청와대에 두자는 견해는 대통령 중심제이므로 명실상부하게 청와대에 두어야 한다는 것이다. 총리실에 두자는 견해는 총리의 조정기능을 강화하기 위한 것이라고 하겠다. 그러나 청와대는 이미 우리나라의 경우 대단히 막강한데 예산권까지 부여할 필요가 있겠는가 하는 것과 총리실의 경우 한국적인 정치상황에서 제2인자에게 예산권을 부여하는 경우 1인자와의 관계가 갈등을 야기할 가능성이 있다는 것이다.

따라서 우리의 경우 재무부와 통폐합을 할 수밖에 없는데 이는 5·16 전의 모습을 환원되는 것을 의미하는 것이다. 그러나 그간 양부처가 비대해졌을 뿐만 아니라 각각 단독으로도 어느 기관이나 부처보다도 막강하였었다고 하는 점에서 우려의 평가가 제기되었다.

이것은 물론 기우가 아니므로 앞으로는 금융을 조속히 自律性을 크게 부여함과 동시에 예산은 사전규제를 완화하고 대신 사후의 실적평가를 하는 데 주력하는 것이 요망된다고 하겠다.

셋째로 건설부와 교통부의 통폐합은 행정의 내용을 잘 모르는 분은 의아하게 생각할 가능성이 있으나 그간의 논의에서는 경제부처간의 통폐합이 있게 되는 경우 일차적 대상이 되었던 것이다.

왜냐하면 건설부와 교통부는 다 같이 지방정부에 넘겨야 할 권한을 제일 많이 장악하고 있는 부처이므로 조속한 분권을 위해서는 중앙부처의 대폭적인 축소가 첩경이라고 하는 것과, 다른 하나는 이제부터의 건설은 교통과 연계되어야 한다는

이후로 통폐합의 대상이 된 것이라고 하겠다.

다만 이번에 폭은 크지만 포함되어야 한다고 기대되었던 것이 누락된 것이 있다고 언론매체나 전문인에 의하여 지적되는 점이 있으나 최종 결정권자의 우선순위와 개편의 폭에 관한 견해의 차에 기인하는 것으로 생각되며 그러한 과제에 대한 개편을 거부하는 것으로는 생각되지 않는다.

이러한 과정을 거쳐 행정쇄신의 폭이 예상외로 커서 많은 수의 고급공무원의 신분불안을 조성하게 된 것을 뼈아프게 생각하며 조속히 불안감으로부터 해방될 수 있게 되기를 희망한다.

### III. 改編의 成功을 위한 마무리

일련 중반기에 큰 폭의 기구개편을 한다고 하는 것은 적지 않은 「위험성」을 내포하고 있다고 하겠다. 개편의 이점도 있지만 역기능도 있기 때문이다.

그러므로 조속히 역기능을 최대한으로 감축하고 순기능이 클 수 있게 후속문제를 해결하기 위한 현명한 조치가 취해져야 한다고 생각된다.

이를 달성하기 위한 몇 가지 안을 제시한다면 다음과 같다.

(1) 우선 이번 개편안에 대한 범국민적 지지가 높게 유지되고 국회에서 무리 없이 통과되어야 한다고 생각된다.

이번 안에 발표되었을 적에 많은 국민이 지지 환영했으며 야당도 안 자체에 대하여 부정의 평가는 없었으며 비밀리에 이루어진 것에 대한 아쉬움의 평가가 있었다. 이러한 기구개편이 우리의 경우 공개리에 토의가 이루어질 수 있지 않겠는가 하는 생각도 드는 것이다. 왜냐하면 대통령 중심제 하에서 대통령만 굳은 결심을 하면 될 수 있다고 생각되기 때문이다. 그러나 유감스럽게도 현실은 그러하지 못함이 아쉽다고 하겠다.

이는 전술한 바와 같이 안 자체는 줄속으로 이루어진 것이 아니고 장기간 여러 사략의 참여를 통해서 이루어진 것이고 그 중에서도 합의의 정도가 높은 것이 이번이 내포되어 있기 때문인 것으로 생각된다.

그러나 야당은 현재 이번에 내포되지 않은 몇 가지를 포함시킬 것을 골자로 하는 개정안을 국회에 제출하고 있어 심의가 지연되고 있는 것이다(12월 11일 현재).

그러나 정부에서 예상외로 어려운 시기에 좋은 결심을 하였으며 안이 일단 발표

된 것도 불안한 상태가 장기간 지속되는 것은 다수 국민이 원하는 것이 아니므로 조속히 여야 합의가 도출되었으면 한다.

그 방법은 야당이 원하는 여러 내용 중 수용할 수 있는 것이 있으면 받아들여든지 그렇지 않으면 '95년 7월 이후 자치화가 진전되므로 그때 이전에 이와 관련한 것의 개편을 약속하는 것들이겠으며 이러한 것을 정부에서 이번에 받아 들일 수 없다면 야에 대한 설득을 통해서 협조를 얻어내는 것이라고 하겠다.

그러나 우리가 항상 유념할 것은 현재의 우리가 농업사회가 아니므로 개혁을 한다고 해서 안정을 해쳐서는 안된다고 하는 것이다. 왜냐하면 우리 정도의 산업화, 수출입 의존도 하에서 안정이 개혁에 못지 않게 중요하기 때문이다. 그러므로 지난 4선시에도 여야 후보 3인이 다같이 개혁과 안정을 내세웠으며 국민의 공감을 얻었기 때문이다. 따라서 야당의 경우 이러한 점에서 개혁의 폭과 시기를 생각하고 야당과 협상이 이루어졌으면 한다.

(2) 속히 개정안이 국회에서 결정된 후 당정의 인사개편이 이루어져 당정의 불안 기간이 최대한 축소되어야 할 것이다.

(3) 새로 임용된 기관장은 조속히 새 직제에 인사 배치를 공정하게 하여야 할 것이다. 여기서는 시간도 중요하지만 보다 중요한 것은 실적에 따른 인사 배치, 적재적소의 실천이라고 하겠다. 그런데 문제는 우리의 경우 신빙도가 높은 인사기록이 별로 없다고 하는 것이다.

(4) 보직을 받지 못하는 인원에 대한 인위적 타율적인 감원을 해서 안된다고 하는 것이다. 왜냐하면 2급 이하의 공무원은 법적으로 신분보장이 보장되고 있는 것이며 현재의 개편은 혁명이 아니라 현행법을 준수하는 개혁이기 때문이다.

(5) 새 기관장은 이질성을 갖고 있는 여러 공무원을 새로 배치하게 되므로 이들간의 융합, 새로운 「팀워크」를 잘 할 수 있는 분위기 조성을 위한 인위적 노력을 특별히 해야 한다는 것이다. 왜냐하면 인간 조직은 유기체이며 따라서 부속품을 새로 끼는 기계와 같은 무기물이 아니기 때문이다.

(6) 기구가 축소되는 경우 앞으로 해야 할 기능은 계속 수행하여야겠지만 그대신 담당할 필요가 없거나 적은 것은 과감히 포기하는 방향으로 직제가 개편되어야 하는데 이것이 제대로 되지 않는 경우 개선이 아니라 개악이 될 우려도 있으므로 앞으로 재평가를 할 필요가 있다고 하겠다.



#### IV. 앞으로의 改革課題

현정부가 6공과 같은 헌법하에 구성·운영되고 있지만 정치행정발전을 위한 개혁이 크게 진전되고 있음은 현정부의 주도 인물들이 장기간 야당으로서 한국의 민주화를 위하여 어려운 투쟁을 해 온 분들이기 때문인 것으로 생각된다.

그러나 이러한 진전에도 불구하고 아직 개혁하여야 할 과제가 너무나 많이 남아 있다고 하겠다. 왜냐하면 우리는 최근까지 너무나 권력자 위주의 비민주정하에서 살아왔기 때문인 것이다.

그러므로 앞으로 지속적으로 펼쳐나가는 데 주력해야 할 부문이 너무나 많으나 첫째로 계속 민주화, 권력기관에 대한 통제력 강화를 위한 개혁이 이루어졌으면 하는 것이다.

둘째로 기구의 개편도 중요하지만 보다 큰 비중을 차지하는 것은 인력이라고 하는 인식을 갖고 이들의 채용, 능력발전 및 사기양양을 위한 조치가 취해져야 하는 것이다. 그런데 이것이 중요하다는 것의 인식도 약하지만, 높다 하더라도 눈으로 보이는 것도 아니며 측정되기도 곤란한 데다가 인사권과 유관하므로 개혁의 실천이 대단히 현실적으로 어려우며 우리의 경우도 이 분야가 가장 후진성을 면하고 있지 못하기 때문이다.

셋째로 기구나 인원의 감축도 능률화에 도움이 되겠지만 보다 큰 관심을 공공재정으로 운영되는 모든 기관의 예산세출항목에 대한 재평가를 영기준방식으로 민간인이 할 수 있게 하는 것이라고 하겠다. 불필요하거나 불급한 돈의 세출이 여러 가지 원인으로 적지않게 지출되고 있는 것이 많을 것으로 예상되기 때문이다.

넷째로 이번의 개편을 우리의 여러 가지 불가피한 사정으로 비밀리에 이루어졌으나 앞으로 우리도 보다 참여의 폭이나 공개의 정도가 넓을 수 있게 될 때가 오기를 바라는 마음 간절하다고 하겠다. 그러나 이를 할 수 있으려면 권력자는 물론 비권력자 모두 보다 높은 수준의 시민의식과 공인의식을 갖추고 있어야 할 것이며 언기과 이러한 진전이 있을 것으로 기대된다.