

## 6共下의 行政改革

朴 東 緒\*

.....<目 次>.....	
1. 序	3. 6共下의 改革과 評價
2. 行政改革의 意義와 類型	가. 改革에 대 한 政治 的 支持
가. 改革의 動因	나. 委員會의 構成과 參與
나. 改革의 對象	다. 改革觀과 優先順位
다. 4大類型	4. 結語—앞으로의 提言

### 要 約

6共初에 있었던 行政改革作業을 평가함으로써 앞으로의 개선에 도움이 되었으면 하는 목적에서 연구하였다.

우선 行政改革을 이의 動因과 對象을 기준으로 하여 ABCD 4大類型으로 分類하였으며 우리의 경우 5.16후의 것이 D에 해당한다면 6共初의 것은 A型에 속한다고 보았다.

따라서 行政改革에 대한 政治界 및 社會團體로 부터 강한 政治的인 지도를 얻어 出發했으나 이를 담당하는 구성원의 성격상 이와 같은 정치적인 지도를 조직내에 받아 들이지 못하여 개혁의 우선 과제인 民主化作業이 우선 未及 했으며 이와 동시에 더욱 곤란한 것은 行政改革觀의 舊時代的인 견해로 인해서 본질적인 문제인 행태변화에 거의 접근하지 못하고 조직, 기구에 많은 자원을 할애했으나 이것마저 힘의 지원부족, 개혁작업과정상의 참여 부족으로 인하여 처음부터 집행 적용이 좌절되는 원인이 되고 있다는 것이다.

그리므로 앞으로는 우선 구성에 있어서 여야 정치인의 참여지도를 통한 정치적 지도를 얻은 조직을 총리실에 신설하고 지속적으로 개혁작업을 하되 民主화와 行政人の 行態變化에 더 큰 비중을 두었으면 한다.

### 1. 序

흔 존하고 있는 여러 나라의 역사, 문화 및 기능이同一할 수 없지만 대부분 3權中 行政權이 가장 강하고 또한 기능의 양이 급속히 확대되면서 이와 동시에 그의 내용도 질적으로 전문화되고 있다고 하겠다.

따라서 國民經濟에서 政府가 차지하는 비중이 커감과 동시에 納稅者들의 교

\* 서울大學校 行政大學院 教授

육수는 및 정치의식 수준이 높아지면서 자연히 行政에 대한 관심이 높아져 왔음은 당연한 결과라고 하겠다.

따라서 나라에 따라 여러가지 이유, 동인에 의하여 넓은 의미의 행정개선을 위한 노력이 경주되어 왔던 것이며, 우리의 경우도 이의例外는 아니었다. 따라서 크게 그 간의 경과를 보면 5.16 후 시작된 行政改革과 5共直後 및 6共直後의 한시적인 것들을 들 수 있겠으나, 5共直후의 것은 「쿠」로 침권한 少數人이 지극히 단시일 내에 한 것이므로 크게 관심의 대상이 될 수 없겠으며 또한 실 수도 적지 않게 있어 6共直後 「원상복구」를 위한 어려운 일이 여러가지 이루어지고 있었음을 우리는 지켜 보아왔다.

그러나 6共直後에 이루어진 行政改革은 外觀上 제법 先進國에서 하고 있는 형식 또는 5.16 후 시작하여 장기간 지속되었던 것과 유사한 것이었을 뿐만 아니라 최근에 이루어진 것인데 내용의 一部가 발표되자마자 「저항」 반대의견이 여러 부문에서 제시되어 장기간 구상된 主要改革內容이 「무위」로 돌아가는 결과가 야기되었음을 보았다.

그리므로 이 연구에서는 6共直下的 行政改革이 어떠한 특색, 취약점을 지니고 있어서 그간 적지 않은人力과 經費를 투입하여 구상해 낸 내용이 그의 기대되는 성과를 올리지 못했는가 하는 것을 行政改革의 成功要件이나 内容과 관련시켜 검증해 보고자 하는 것이며 이러한 평가가 앞으로 다시 있을 行政改革의 成功에 도움이 되었으면 하는 뜻에서 연구해 보고자 한 것이다.

이와 같은 目的에 비추어 이 연구의 대상은 우리나라의 6共直下的 行政改革委員會가 되며 이와 동시에 비교검토의 필요상 우리나라의 과거의 유사한 경우 및 外國의 예를 대상으로 하게 되며 이러한 연구를 하는데 있어서 이용되는 방법은 이들에 관한 기존문헌과 이에 관계한 人士들과의 면접에 주로 의존하였다.

## 2. 行政改革의 意義와 類型

行政改革이라고 하는 용어를 어느 나라에서나 흔히 이용하고 있을 뿐만 아니라 이와 유사한 他用語, 예시하면 刷新, 革新, 組織發展, 株開形成, 再編, 變化 등을 이용하고 있음을 볼 수 있다. 이와 같이 여러 유사한 용어를 쓰고 있으면서 이들간의 分別이 잘 이루어져 있지도 않고 있을 뿐만 아니라 改革의 정의에 관해서도 약간의 견해의 차는 있는 것을 볼 수 있다.

필자는 改革의 뜻을 「韓國行政論」에서 「行政의 成果向上을 위한 새로운 방법

의 意識적인 고안 및 적용」이라고 규정하고, 이의 주요 내용은 ① 目標志向性, ② 新로운 방법의 고안 및 적용, ③ 의식적, 인위적 노력 등을 열거했다.<sup>1)</sup>

그러나 國內外에서 많이 引用되고 있는 Caiden은 行政改革을 저항에 대한 行政變化의 인위적인 유도라고 규정하고, 이의 3大 內容으로서 ① 道德的 目的, ② 人爲的 變化, ③ 抵抗 등을 들음으로써 필자의 정의에 비하여 저항을 전면에 訴 시하고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

行政改革이라고 하는 것을 염격히 해석한다면 언제나 바람직한 行政의 成果가 옳어야 하나, 많은 경우 실제에 있어서는 별로 개선이 되지 않는 경우도 있거나 또는 예상치 않게 改惡되는 경우도 흔히 있을 뿐만 아니라 많은 경우 이러한 개혁에는 보수성을 지니고 있는 관료나 고객, 이해관계인 들로부터 반대 저항이 있으나 언제나 반드시 있다고 말할 수는 없을 것이다.

이기한 점에서 저항을 개혁의 3大 內容으로서 제시한 것은 미국과 같이 참여가 크게 구현되고 있는 곳에서는 이해할 수 있으나 세계 여러 나라의 경우에는 미국처럼 광범한 참여가 구현되고 있지 않거나 또는 고위권력자가 거의 一方的 權威主義의으로 「行政改革」을 하는 경우가 적지 않으므로 정의의 3大 內容에 까지 포함시키는 것이 보편성이 얼마나 있겠는가 하는 문제는 있다고 생각된다.

行政改革의 정의를 이와 같이 검토한 결과, 필자와 Caiden의 경우 약간의 차는 있지만 공통적인 점이 있다면 行政成果의 현실에 대한 불만이 어떠한 이유에서든 있어서 이를 보다 바람직한 상태로 향상시키려는 인위적인 노력이라고 하겠다. 이와 같은 인위적인 노력을 한다고 해서 언제나 소기의 성과가 구현되는 것은 아닌 것이 적지 않은 경우의 實例라고 하겠다. 그러면 어떠한 경우에 현실의 행정에 대하여 불만이 있으며 그러한 불만은 어째서 생기며 행정개혁의 대상은 무엇이 되겠는가 하는 것이다.

### 가. 改革의 動因

우선 전자의 경우 행정자체는 목적이 아니고 수단성을 지니고 있으므로 무엇을 이동하고자 하는 수단으로서의 성격의 不適切性에 대한 불만에서 기인한다고 판단된다. 이러한 불만의 原因을 行政의 수단성과 관련시켜 여러 나라의 경우 개혁의 動因을 비교 검토하는 경우 여러 가지로 분류할 수 있겠으나 여기서는 다음과 같은 두 가지로 大分해 보려고 한다.

1) 朴復緒, 韓國行政論, 法文社, 1989, p.670.

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

하나는 행정을 둘러싸고 있는 환경의 요청을 보수성을 지니고 있는 행정이 적절히 처리 못하는 경우로서 다분히 산업화, 도시화 및 국민의 참여의식이 높아져 行政에 대한 요청이 양적 질적으로 급상승하는데 비하여 本來 보수적이며 수동적인 行政이 이에 적절하게 대응을 못하는 경우라고 하겠다.

다른 하나는 國家社會發展의 주요수단으로서 有能人們의 대규모 집단 그것도 거의 유일한 집단인 행정을 주요수단으로서 이용하려는 경우, 환언하면 주요 변혁당자로서 이용하려는 경우, 현재까지 다분히 一方的인 支配機能, 現狀維持機能만을 담당해 온 行政으로서 세로이 기대되는 기능을 수행할 것을 기대할 수 없다고 판단되는 경우라고 하겠으며, 따라서 많은 後發國의 경우 이에 해당된다고 생각된다.<sup>3)</sup>

이와 같이 2大分 하는 경우 우리의 그 간의 경험에 비추어 본다면 前者는 6.29 후<sup>주</sup>, 6共下의 改革에 해당되고 後者의 경우는 5.16 직후의 경우에 해당되는 면이 있다고 말할 수 있겠으며 이러한 後者의 경우는 공산국을 위시한 많은 新生國의 경우 大部分 해당된다고 평가된다.

이와 같이 前後者間의 行政改革이 原因이나 動因에 있어서 차이가 나는 이유는 기본적으로 各國의 民主化의 정도, 환언하면 國家와 社會間의 力學關係의 차이에 기인한다고 생각된다.

우리의 경우도 5.16 후의 行政改革이나 공산국을 포함한 많은 新生國의 경우다. 끝이 社會의 영향력이 國家에 비하여 보잘 것 없었으므로 權力擔當者가 行政을 통해서 國家發展에 공헌할 수 있는 사업이나 또는 自己들의 執權에 도움이 되는 일을 하고자 하는 경우, 현 行政으로서는 무엇인가 不適切하다고 평가되는 경우, 그들 權力者들의 생각에 맞게 고치는 경우, 이에 해당된다고 생각된다.

그러나 이와 달리 國家社會가 民主化되어 社會의 영향력이 대단히 강해져 權力者의 기능이 소극적이 되고 文字 그대로 民主國家에서 요청되는 「公僕」에 접근하고 있는 경우, 權力者가 스스로 그들의 뜻에 맞게 「一方的」으로 行政改革을 하거나 시동을 건다고 하는 것은 거의 있을 수 없으며 오히려 반대로 社會를 구<sup>主</sup>하는 主權者인 市民이나 各 社會團體의 강한 요청을 받아 이에 응하지 않은 경우, 執權維持 自體가 어렵다고 판단되므로 行政改革을 하게 되는 것이라고 하겠다.

이 한 점에서 우리의 경우, 5.16 후의 정부주도의 行政改革으로 부터 6.29 후의 行政개혁은 다분히 민주도의 성격을 지니고 있었다고 평가될 수 있으므로 그

3 田口富久治編, 主要諸國ノ 行政改革, 勁草書房, 1982, p.2.

간 20餘年間에 대단히 빠른 속도로 民主化의 길 또는 國家와 社會와의 영향력 관계에 있어서 社會의 영향력이 상대적으로 강해졌다고 하는 것을 실증한 것이라.'고 하겠다.

이와 같이 그 간 政府가 하는 일에 대하여 많은 비판이 있었으며 法制上 民主化와 역행하는 유신체제 및 小數大財閥과의 정경밀착 및 지식인에 대한 탄압 등이 있었으나 이러한 것은 外觀上의 현상이고 이와 같이 어려운 속에서도 民主教育의 팽창, 經濟力의 向上과 中產層의 形成 및 自由世界와의 開放性維持 등은 꾸준히 社會의 民主力量을 키워왔다고 평가되며 이것이 결국 6.29로 분출된 것이라고 하겠다.

#### 나. 改革의 對象

行政改革의 대상은 물론 行政이 되는데 이의 내용, 범위가 방대해서 行政改革을 시도하는 경우, 언제나 이것 全體를 대상으로 할 수 없는 것이다. 따라서 언제나 行政改革의 주도자나 담당자가 중요하다고 생각되는 것을 한정된 시간과 자율의 범위 내에서 선택적으로 대상이나 범위를 한정할 수밖에 없는 것이다.

따라서 그간 여러나라에서, 특히 선후진 각국에서 이루어진 行政改革의 대상으로 한 것을 여기서 총체적으로 정보를 수집하여 이것을 사실 그대로 분류했으면 事實에 충실할 수 있겠으나 이러한 일을 한다고 하는 것은 거의 不可能할 뿐만 아니라 우리가 현재 당면한 의미 있는 행정연구, 특히 현 연구의 과제인 6共下의 行政改革을 평가하는데 별로 도움이 될 것 같지 않다.

그러므로 여기서는 전술한 動因의 분류와도 유관하면서 우리의 當面課題일 뿐만 아니라 6共下의 제일 중요한 行政發展의 목표라고 볼 수 있는 民主化와 유관시켜 분류하고자 하는 것이다. 그러므로 行政의 民主化를 여러가지로 풀이하겠다지만 우리와 같이 지난 40餘年間 民主政治를 한다면서 이와 역행하는 集權集中體制를 갖춘 나라도 없을 뿐만 아니라 보편적으로民主화라고 하면 分權이 필수적인 것이므로, 行政權의 民主化, 分權化側面과 管理技術的인 側面으로 2大分하여 검토하는 것이 보편적으로나 우리의 특수성에 비추어 볼 적에 의미가 크다고 판단되는 것이다.

6.29후 6共下의 行政만이 아니라 全國家的으로 모든 면에서 民主화가 제일 중요한 당면 과제였으므로 行政改革의 1次對象도 무엇보다 民主化, 즉 權力의 分權 統制에 두어지는 것이 요청되었다고 생각된다.<sup>4)</sup> 우리의 이러한 당면 과제

4) 朴東緒, 民文化時代의 行政改革方向, 서울신문 1988년 6월 5일.

에 대하여 이미 民主化 또는 權力에 대한 民主統制가 어느 정도 진척된 先進國家에서는 行政改革의 주요대상이 우리와 달리 관리기술에 치중될 수 있는 것이다.<sup>1)</sup>

물론 이와 같이 2大分하여 대조적으로 나누었지만 그렇다고 해서 우리의 경우 行政의 2大內容中 權力的인 것만 다루고 선진민주주의 경우 非權力的인 관리기술만 100% 改革의 대상으로 할 수는 현실적으로 없는 것이다. 왜냐하면 우선 行政自體의 2大內容이 그의 성격상 깨끗이 분리될 수 있는 성질의 것도 아니고 또한 어느나라의 경우나 權力과 관리기술의 한 部門에만 개혁의 필요성이 집중되어 있을 수도 없기 때문이다.

#### 다. 4大類型

이상과 같이 行政改革의 動因과 對象을 기준으로 하여 나누어 각各 두가지씩 분류하였는데 이를 그림으로 표시하면 다음과 같이 네가지 類型으로 나누어지는 것을 볼 수 있다.

行政改革의 4大類型

動因 對象	外部環境	行政自體
權力面	A	B
管理技術面	C	D

이와 같이 네가지로 나누어 보는 경우, 선진 민주국의 경우는 대체로 C에 해당된다고 볼 수 있으나 우리의 경우는 5.16 직후를 D에 해당한다고 하면 6.29 후는 A에 해당된다고 하겠다. 물론 이러한 類型化는 전술한 바와 같이 단순화하고 대조적으로 분류하고 있음으로 현실의 실제와 100% 일치한다고 할 수 없으니 상당한 정도 현실에 접근하고 있다고 하겠다.

왜냐하면 선진국의 경우 C라고 하지만 대부분의 경우 이들의 경우도 中央機關의 統合과 分權문제가 언제나 대상이 되고 있으며 우리의 경우 5.16후를 D라고 했지만 100% 行政權者가 스스로 外部環境으로부터 요청이 없었는데 改革을 이루어 보자는 決心이 이루어졌다고 볼 수도 없으며 또한 순수관리기술 면면 다루어진 것은 아니고 權力의 集權화가 적지 않게 이루어졌기 때문이다.

그러나 이러한 관점에서 보는 경우 6共下의 行政改革은 이에 대한 시대적 요청에 비추어 볼 적에 다분히 6.29 후의 民主化에 대한 社會로부터의 강한 요청

5) 80年代의 미국의 Grace 行政改革委員會나 日本의 第2臨調도 이에 유사하다고 할 수 있겠다.

에 따라 決定된 것이므로 1次의인 과제가 政治行政의 民主化에 있었다고 할 수 있겠다.

나라서 國家에 대한 社會의 自律性 向上을 통한 영향력의 증대, 3府間의 權力의 견제와 균형, 中央과 地方間의 分權伸張 및 行政組織內의 上下權力關係의 심한 불균형 시정등이 중요한 과제였다고 생각되며 따라서 온 국민은 그것을 기대하였던 것이다. 왜냐하면 民主화의 핵심은 權力者에 대한 통제가 제일 중요하다 따라서 權力者들 간의 견제와 균형 및 被支配者인 市民의 참여를 통한 통제가 制度化 되어야 하기 때문이다.

### 3. 6共下의 改革과 評價

6共下에서 行政改革委員會가 구성되고 여기서 수많은 人士가 참여하여 많은 시간과 돈을 投入하여 이룩한 行政改革의 방대한 내용을 설명하고 이에 대한 평기를 있다고 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 더구나 한정된 지면에서 간결하게 평한다고 하는 것은 더욱 어려운 일인 것 같다.

그러면서도 여기서 시도하는 것은 언제나 평가라고 하는 것이 어렵지만 이것이 주 어떠한 일이 끝났을 때마다 이루어져야 앞으로同一한 실수를 범하지 않고 기속적으로 개선해 나갈 수 있으므로 여기서도 어렵지만 시도하는 것이다. 더구나 이번 改革作業이 끝난지 얼마 경과되지 않고 있으므로 더욱 이점이 있다고 생각되므로 여기서는 상술한 類型과 外國의 先例에 비추어 크게 다음의 세 가지 점에 한정해서 설명과 평가를 해 보고자 한다.

#### 가. 改革에 대한 政治的支持

6. 29 후의 全國民의 합의된 요망은 國家社會 全面에 걸친 民主化였다고 볼 수 있으며, 이러한 점에서 國家社會의 主要部門을 차지하고 있는 行政의 民主化도 당연히 요청되었다고 하겠다.

따라서 行政改革委員會가 出刊한 최종 보고서에서 「行政改革의 必要性」이라고 하는 節를 따로 설정하여 여러가지 면에서 改革의 必要性을 제시하고 있음을 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

이 보고서에서는 必要性을 다음과 같은 네가지 점에 걸쳐서 제시하고 있음을 볼 수 있다.

6) 行政改革委員會, 行政改革에 관한 建議, 1989년 7월, pp. 9~13.

3째, 政治的 환경의 변화, 즉 환언 요약하면 헌법개정을 필두로 하는 政治體制의 民主化인 것이다.

둘째, 경제적 환경의 변화이며 이의 주요내용은 민간의 창의성과 자율성 신장의 必要性을 들고 있다.

세째로, 사회 문화적인 면의 변화이며 이에 따라 개인의 人權중시, 政治行政에의 參與가 요청되고 있다고 하는 것이다.

네째로, 국제관계의 변화이며 이의 開放化와 동시에 양진영의 접근에 따른 우리의 公산권과 북한에 대한 정책 변화를 제시하고 있다.

이와 같은 네가지 면에서 民主화를 위한 변화에 따른 요망을 잘 제시하고 있음에도 불구하고 유감히도 결론에서는 民主化에 대한 의지를 강하지 못하게 기술하고 있다. 「이러한 행정여건의 변화에 신속하게 대응하고 국가의 장기적 발전목표를 달성하기 위해서는 行政體制의 전반적인 대응 능력을 향상시키기 위한 行政의 改革과 刷新이 절실하게 요청된다고 하겠다.」<sup>7)</sup>

이상의 내용에서도 알 수 있는 바와 같이 行政改革, 특히 民主化에 대한 國民的인 요망은 대단하였다고 평가되며 따라서 이러한 國民的인 요망을 받아들여 (共に 시작되자 마자) 行政改革委員會를 구성하여 이 作業에 착수한 것은 民主化에 대한 의지면에서 약간 미약한 면은 있지만 일단 바람직한 일이었다고 평가된다.

#### 나. 委員會의 構成과 參與

친숙한 바와 같이 行政改革에 대한 國民的支持, 政治的支持가 컸었는데 이를 실제 담당하는 改革委員會의 구성과 참여면에서 제대로 活用하지 못한 것이 노력에 비하여 기대되는 성과를 올리지 못한 주요 이유의 하나였다고 평가된다.

이러한 점에서 우선 구성의 내용을 보면 다음과 같다.

(1) 委員의 數는 21人이며 學界, 言論界, 法曹界, 經濟界, 勞動界, 女性界 등으로 구성하고 있다.

(2) 4個分科로 나누어져 있는데 上記 委員外에 各分科에 전문위원을 2人씩 위촉하고 있으며 공무원과 학계인을 각각 1人씩 배치하고 있다.

(3) 이들의 改革作業을 지원하기 위하여 行政室 및 調査研究官을 두고 있는데, 후자의 경우 21人이며 이들을 실제 보조하기 위한 요원 27人을 위촉하였으며 이들은 다 총무처 직원으로 구성되어 있었다.

7) ibid. p.13.

◦ 들은 改革作業을 수행하는 기간 동안 여러기관에 대한 의견조사, 지역간담회(개 시도), 공청회(9회) 및 공개토론회를 가짐으로서 여러면에서 의견수렴을 기도하면서 19회의 전체회의, 72회의 운영협의회의, 분과위원회별로 42~60 회의 회의와 135회의 전문위원회의를 개최하였던 것이다.

◦ 러한 구성과 운영에 대하여 평가를 한다면 다음과 같다.

첫째, 이번 行政改革의 1次課題가 行政의 民主化에 있었으며 이는 權力的인 성격을 농후하게 띠고 있었으므로 이를 성공적으로 이룩하기 위해서는 行政府 위주로 구성 운영할 것이 아니라 政治的 權力의 支持를 획득하기 위한 여야정치인의 참여가 있어야 하였던 것이다.

왜냐하면 6.29 前과 같이 權力分立이 제대로 이루어져 있지 않고 대통령과 행정부의 권한이 막강 할적에는 이러한 여야 정치인의 도움이 별로 없어도 대통령의 승락만 얻으면 案 자체의 합리성에 문제가 있어도 채택될 수 있었으며 이것이 5.16후부터 6.29 前 까지의 예였다고 평가된다. 그러나 6.29 후 6共下에서는 대통령, 행정부 및 여당의 정치력이 상대적으로 대단히 취약해진 狀況下에서 委員會의 구성을 과거와 동일하게 하였다고 하는 것은 큰 잘못이며 이의 근본원인은 우리나라 行政人들이 과거의 行政主導下의 體制에 오랫동안 익숙하여 政治的 判斷能力이 높지 못한데 있다고 생각된다.

行政改革委員의 구성은 이와 같이 편성한 이유를 구태여 사후 합리화하여 변명한 쟁취하는 경우, 行政改革의 中立性, 公正性 및 非黨派性을 들 수 있을 것이다 그러나 우리가 이제부터 생각을 시정하여야 할 것은 여야 정치인이 참여하는 것이 오히려 中立性과 非黨派性을 높일 수 있다는 것이며 이의 좋은 예로 6共 媒法의改正을 들 수 있는 것이다.

이에 반하여 이들이 참여하지 않고 이번에도 과거와 같이 대통령이 직접, 간접적으로 여러면에서 사적유대를 갖고 있는 위원들로 구성되는 경우 실제에 있어서는 오히려 더 편파성을 지닐 가능성이 얼마든지 있을 수 있다는 것이다.

이에 한 여야 정치인의 참여를 통한 정치적인 지도가 行政改革의 성공을 위하여 얼마나 긴요한가 하는 것은 美國의 80年代의 改革에서도 알 수 있는 것이다. 이들의 목적은 우리와 같이 權力性을 농후하게 띤 民主化에 1次課題가 있었던 것도 아닌데, 實業人出身을 주로 한 결과 改革建議의 내용도 未及할 뿐만 아니라 실천, 적용면에서 어려웠다고 하는 것이다.

하물며 우리의 경우는 行政改革의 1次目標가 行政의 民主化에 있었다고 한다면 여야정치인을 위시한 여러 分野人的 광범위한 참여를 통한 정치적인 지도를

획득 할 수 있게 구성되었어야 하는 것이 있다고 생각된다.

둘째, 이러한 政治圈의 지도만이 아니라 行政府 内에서도 여러 部處人的 참여를 통한 지도획득이 중요시 되어야 하는데 전술한 바와같이 이것도 行政府 次元에서 상대적으로 과거와 같이 경시 되었던 것 같다. 과거와 같이 대통령의 결재만 받으면 모든 부처인이 아무 불평의 표현없이 따르던 때와 달라진 것을 상대적으로 경시하였다고 하는 것이다.

따라서 改革案이 발표되자 과거에는 상소도 할 수 없는 일이 不利하게 안이 제시된 부처에서는 물론 이들 부처와 이해관계가 있거나 이들의 비호를 받고 있는 諸組織과 團體에서 공공연하게 반대 성명을 내고 저항운동을 전개했던 것이다.

60年代 이후 여러 차례 있었던 행정개혁에 대하여 이러한 일은 거의 없었으며, 우리는 先進民主國에서 刊行되는 서적에서나 읽을 수 있었던 현상이 우리나라에서도 6共下에서 전개되었다고 하는 것이다.

이러한 문제에 대하여 관심을 갖고 있는 우리로서는 이러한 저항운동의 귀추가 관심의 대상이 되었으며 따라서 지켜 보았는데 결국 改革委의 本來案은 모조리 無爲로 돌아가 버리고 말았을 뿐만(몇개 부처의 통폐합안). 아니라 오히려 더 확대 재편된 것이었다.

이러한 원인이 해석에 따라서는 우리 政治社會도 多元化 되어가고 있다고 하겠으나, 또 다른 면에서는 짧은 연구기간 중에 관련기관 과의 접촉이 있었다고 하나 그것이 未及했거나 또는 一方通行이 아니었는가 하는 것이다.

#### 다. 改革觀과 優先順位

行政改革의 대상이 되는 行政의 범위가 방대 할 뿐만 아니라 이 작업은 科學化的 정도가 높지 못한 社會科學의 분야에 속하므로 한정된 자원을 갖고 이러한 방대한 일을 혁명하게 하려면 무엇 보다 우선 작업에 착수하기 전에 옮바른 改革觀과 일의 우선 순위를 결정하는 것이라고 하겠다.

이러한 점에서 본다면, 첫째 과제가 전술한 4大類型에서 6共下의 것이 A型에 속한다면 첫째 과제가 行政의 民主化가 되겠으며 다음의 또 하나의 중요한 결정사항은 行政의 民主化改革을 이루 하는데 무엇을 우선적으로 개혁, 수정하는 것이 효율성이 높겠는가 하는 것의 결정이라고 하겠다.

이러한 점에서 평가하는 양자가 다 未及하지 않았는가 생각되며 이를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 이번 개혁은 6共後의 여야 합의 헌법에 뒤이은 것이므로 헌법정신에一致하는 개혁이 이루어져야 하는데 이러한 점에서 보면民主化를 위한 노력이나 조극성이 취약하다는 것이다. 예시하면, 대통령 직속기관, 국무총리 직속기관 등 경찰, 검찰, 교육행정조직등을 들수 있다.

이들의民主화를 위한 의욕이 높지 못한 원인은 기본적으로 전술한 바와 같은 위원회의 구성이行政政府一邊倒라고 하는 것과, 또 다른 하나는 이미 이 보고서는 집필할 단계에 이르렀을 때가 6.29가 2年이 경과한 후이므로民主화에 대한 열망이 어느정도 냉각되었었다고 하는 점이다.

그리므로 특히 전자의 경우 필자는 이의 장래가 대단히 걱정되었으며改革委員會가 출발될 당시日刊紙의 요청에 따라 글을 썼을 때도<sup>8)</sup> 이러한 구성으로서는民主化作業, 즉權力的인 문제의改革이 대단히 어려울 것이므로戰略으로서는 여소야대인13代國會가 이러한權力的인 문제를先行해서 다루게 되면行政改革委는 그의 지원이나 후속성을 지니는 저차원의 권력적인 문제를 뒤쫓아가면서 다루는 길이라고 기술하였던 것이다.

그러나 이미 2年이 지난 지금 회고하는 경우 국회가 그와같은 일을先行해서 할 것인 있으나 많은경우 기간도 짧고 딘 큰 정치적인 문제, 예시하면 5共清算, 光州들체등에 매달리다 보니行政的인 차원의 개혁이不進할 수 밖에 없었으므로 이러한權力의 문제를 다루기에는 구성원의 성격상, 구조적으로 어려웠으므로未及할 수 밖에 없었다고 평가된다.

그러나 앞으로 더욱 걱정되는 것은有力者들의 생각이 그후 현재(90년 4월)까지 계·수 구구화 하고 있을 뿐만 아니라 3黨合黨이 이루어져 과거의 여소 야대시 보나 계속 구구화 할 가능성이 크다고 하는 것이며, 따라서未及한 이정도의 것인 특히民主화와 관련된 것들은 실천에 옮겨질 가능성이 적어지지 않겠는가 하는 것이다.

둘째로, 최종보고서의序文에는 「…2000년대의 선진복지 국가로 도약하기 위한 기획·과 기틀을 마련하기 위하여 政府의機能과組織을 재정립하고 行政制度와行政行態를 개선한다는 기본목표를 가지고 行政改革作業을 추진하였다」라고 기술되어 있음을 볼 수 있다.

그러나 유감인 것은行政改革의 핵심은行政人們의 행동변화, 더나아가서는 이들의 의사결정의 합리화에 있다고 보아야 하며 따라서 조직의 개편이나 재편도 궁극적으로 이를 돋는데 의미가 있는 것이다.

---

8) 서 출신문, 1988년 6월 5일.

그런데 최종 보고서의 전의 내용을 보면 本質的으로 행태에 관련되는 것은 거의 없고 절대 다수가 기구의 변경에 시종하고 있다는 것이다. 구태여 本質의 으로 행태에 관련된 부문을 찾는다면 보고서 중, 55면에서 278면 까지에서 맨 끝에 5節에 (253면~278면) 있다고 볼 수 있는데 이의 제목도 行政制度 및 行政 行為의 改善으로 되어 있어 앞서 길게 정리된 것들(기능·조직)과의 차이도 문제지만 이 안에 委員會制度등이 다루어져 있으며, 구태여 행태와 보다 직접 적으로 관련된 것을 찾는다면 승진, 정년, 보수를 다룬 266면에서 276면 까지가 아닌가 평가된다.

그런데 이중에서도 중요시 되어야 할 승진의 전의 내용에는 근무평정에 관한  
언급이 없고, 공무원 직급조정, 근속승진제, 및 가점평정제만 제시되고 있다는  
것이다.

이와 같이 行政改革의 해설이라고 할 수 있는 行態가 지나치게 가볍게 또는 거의 초점을 잃은 상태로 다루어지고 말았다고 하는 것은 근본적으로 行政改革觀의 잘못되어 이에 대한 접근을 잘못한 것이라고 하겠다. 이러한 접근은 우리나라에서 이에 대한 정보의 축적이 거의 없었던 60年代와 거의 차가 없게 되어 있나는 점에서 그간에 식자들 간의 이에 관한 정보의 축적이 상당히 있었는데 이를 이용해 흐름을 거의 찾아볼 수 없다는 것이다.

보다 올바른 접근을 하려면 개혁을 위한 연구를 시작하면서 우선 行政人의 행태, 성과향상관을 올바르게 정립하고 이에 효율적으로 접근하는 방안이 수립 후 연구에着手해야 할 것이다. 이와 같은 접근을 한다면 현재까지의行政人們이 보다 바람직한 행동을 하지 못한 주요 요인들이 심도있게 분석되고 이에 대한 시정책, 예시 하면 상벌체제의 정상화와 이들의 권력행사에 대한 주민 참여를 통한 통제신장 및 이들의 가치관 변화를 위한 임용, 훈련 개선 등은 최소한으로 연구되었어야 할 것이다.

#### 4. 結語—앞으로의 提言

이상에서 평가된 내용을 結語로서 앞으로의 보다 성공적인 行政改革作業을 위하여 몇 가지로 요약, 제언을 한다면 다음과 같다.

这样，改革委员会的构成上也和过去一样，由「中立」或「观察」的  
人物在行政府内单独构成，而不是由保守党派的议员或  
中立派的议员组成。

政治的支支持를 받아야 한다는 것이다.

둘째, 行政改革의 궁극의 목표는 궁극적으로 납세자인 民에 대한 봉사향상에 있으므로 이러한 民間團體의 代表者가 보다 많이 참여함으로써 그들의 의견이 보다 충실히 반영될 수 있도록 하여야 한다는 점에서 특정 부처인의 지나친 참여는 억제되어야 한다는 것이다.

셋째, 우리는 5.16후 各 機關에企劃管理室과 行政管理擔當官이 있으나 이들에 의한 行政改善이 지속적으로 이루어지고 있지도 못하고, 또한 총무처의 행정조사 연구실도 지위상의 제약 때문에 어려움이 많고 중요한 개혁은 이루어지기 힘들게 되어 있는것이 현실이라고 하겠다.

더구나 우리는 지속적으로 行政의 民主化와 效率화가 조속히 지속적으로 이루어져야 한다는 점에서 현재의 행정조사 연구실을 확대 개편하여 총리실로 이관하고 전술한 바와 같은 주요 우선 과제가 정치인과 국민의 정치적인 지지를 받아 지속적으로 이루어질 수 있게 당분간 상설화되어야 한다는 것이다.

이러한 점에서 5共初에 즉흥적으로 총리실에 있었던 심사분석 기능과 개혁 기능을 타기관으로 축소 이관 했었는데 이것이 잘못된 것임을 그 당시 필자는 지적했었던 것이나 그대로 지속되어 오다가 총무처가 그 간 경제기획원에 부분적으로 이관된 심사분석기능을 총리실로 금년에 이관하려고 하는데 그것만 할 것이 아니라 행정개혁기능도 총리실로 이관해야 한다는 것이다.

끌고 앞으로 이와 같이 행정개혁기능이나 조직이 개편되면 이의 초점을 기구나 조직 보다 본질적인 民主化와 行政人的 행동변화에 두고 장기간에 걸친 연구, 분석, 진단에 따른 처방이 구상되고 실천에 옮겨질 수 있게 함으로써 行政發展이나 改革의 기본문제가 本格的으로 다루어져야 한다는 것이다.