

行政改革委員會의 組織方法과 成果에 관한 研究

趙錫俊*

<차례>	
一. 研究目的, 對象, 方法	四. 行政改革委員會
二. 行政改革調查委員會	五. 結論
三. 制度改善委員會	

〈요약〉

朴正熙大統領下의 3·4共和國, 全斗煥大統領下의 5共和國, 盧泰愚大統領下의 6共和國 모두가 政權出帆과 더불어 行政改革을 했고, 이를 위하여 委員會를 만들어 使用했었다. 朴政權下에서는 처음에 行政改革調查委員會, 나중에 行政改革委員會라 칭한 委員會가 있었으며, 5共下에서는 「成長發展을 위한 制度改善委員會」라는 것을 만들었었다. 6共下에서는 行政改革委員會라는 것을 두었었다.

이들은 다 같은 委員會組織形태이면서도 각자마다 ① 그委員會가 所屬한 階層(大統領, 國務總理 또는 總務處長官), ② 大統領秘書室의 支援정도, ③ 總務處의 支援度, ④ 순수 民間委員會인가, 官委員會인가 또는 半官半民의 委員會인가, ⑤ 어떤 屬性的 문제를 다루었는가, 그리고 ⑥ 한 政權의 歷史의 어떤 時點에서 活動했는가에 차이가 있다.

다른 한편으로는 이 委員會들이 전의한 案들이 채택된 정도도 서로 다르다. 制度改善委員會의 전의가 가장 많이 받아드려졌다. 이 論文은 위에 열거한 여러가지 構造的 및 狀況의 特색들과, 建議案들의 채택정도와의 사이에 相關關係가 있으리라는 것을 주장하는 것이 主된 내용이다. 그리고 부수적으로는 制度改善委員會의 組織方法과 活動등을 學界에 소개하고자 하는 의도도 있다.

一. 研究目的, 對象, 方法

1. 研究目的

우리는 美國의 Hoover 委員會가 構成方法에 있어서 與野, 上下院의 國會議員等을 參與시키는 特別한 組織方法을 쓴 것을 알고 있다. 이런 組織方法을 쓴理由는 同委員會의 建議案의 採擇率을 높이기 위한 데 있었다고 할 수 있다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

行政改革을 다루기 위한 特別臨時組織이 그 組織方法을 어떻게 하는가는 나중에 그것의 建議案이 얼마나 採擇되는가와 매우 밀접한 관련이 있다. 그리고 얼마나 훌륭한 建議案이 나오는가도 重要하지만, 그에 못지 않게 얼마나 採擇되느냐가 行政改革의 가장 큰 關心거리의 하나라고 할 수 있다.

行政改革이라는 것은 의례히 抵抗에 부딪치게 되고, 그 때문에 失敗할 確率도 매우 높다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 이와 같이 중요한 採擇率은 아예 처음부터 行政改革組織을 어떻게 組織하는가에 많이 달려 있다. Hoover 委員會의 組織方法은 國會의 支持를 염두에 두 것이었다고 할 수 있다.

우리나라에서도 行政改革을 위한 特別臨時組織으로 그 足跡을 크게 남긴 것으로는 1964년의 行政改革調查委員會와 1988년의 行政改革委員會, 그리고 名稱은 다르지만 實質的으로는 行政改革業務을 맡았던 1982년의 成長發展沮害要因改善審議委員會의 세가지를 들 수 있다.

이 세가지 特別組織들은 각각 第3, 4共和國, 第5共和國, 第6共和國의 行政改革努力들을 代表하는 것들이기도 하다. 이 세가지 組織들은 그 組織方法들에 차이가 있다. 大統領直屬, 國務總理直屬, 總務處長官直屬이라 하는 所屬階層의 差異가 있다. 또 大統領뿐만 아니라 靑瓦臺秘書陣의 支持와 관여의 정도에 있어서도 다르다. 뿐만 아니라 行政改革의 主務部署인 總務處의 支持와 支援을 받은 정도에 있어서도 差異가 난다. 그리고 各部處의 參與가 얼마나 있었는가에 있어서도 차이가 난다. 그리고 行改委가 民間諮詢委員會였는가 또는 政府內의 委員會였는가에 있어도 차이가 있다.

또 改革의 主된 對象이 機構問題였는가 또는 節次上의 制度였는가, 그리고 法律事項이였는가 令事項이었는가에 있어서는 차이가 난다. 改革의 時期的 狀況에 있어서도 다르다. 즉 한 政權이 드러선 直後인가 또는 상당기간 經過한 뒤인가의 差異가 있다.

마지막으로 가장 重要한 것은 이들 세 組織의 建議案의 採擇率에 있어서도明白한 차이가 난다는 것이다. 그래서 당연한 추론은 이들 세 組織의 建議案의 採擇率의 차이는 이들 세 組織의 위와 같은 組織方法의 差異와 相關關係가 있으리라는 것이다. 이 論文은 이런 相關關係가 있을 것 같다고 主張하는 것을 目的으로 한다.

물론 이 主張이 그럴듯한 것들이라면 앞으로 다시 行政改革의 臨時特別組織을 만들 때는 그 採擇率을 높일 수 있는 方向으로 組織設計를 하는게 도움이 될 것이다.

이 論文의 副次的인 目的是 記錄을 남길려는 것이다. 兩次의 行政改革委員會는 여론이나 學界에 많이 알려졌지만 成長發展關係委員會에 대해서는 그 功이 상대적으로 덜 알려져 있다. 特히 이 委員會는 5共下의 것이였기 때문에 5共에 대한 否定的인 사각의 영향을 받고 있는 것 같다. 또 이 委員會는 그 名稱때문에 行政改革과는 純粹적인 관계가 없는 것 같이 認識될 수도 있다. 그러나 그가 한 일의 內容을 보면 거의 全的으로 行政改革 사업을 주관했었다. 또 이 委員會는 다른 어떤 行政改革委員會 보다도 그 成果가 많았었다. 따라서 論者의 생각으로는 이 委員會를 많이 알리는 것이 옳다고 생각한다.

2. 研究對象

모든 政府部署는 自己의 所管業務에 관하여 改善 또는 改革을 試圖하고 있기 때문에 各機關마다 行政改革을 하고 있다고 할 수 있다. 또 政府機關 가운데는 全的으로 行政改革을 自己의 專門分野로 맡아서 恒常 이를 다루어야하는 常設的 機關이 있다. 우리나라의 경우에는 總務處가 여기에 해당한다.

이 論文에서 다루고자 하는 行政改革組織은 行政改革만을 專門的으로 다루기 위하여 臨時的 委員會型을 취하고 있는 普政府的인 組織이다.

行政改革調查委員會(後의 名稱改正에도 불구하고 以下 계속하여 行政改革調查委員會라 부른다)는 1964年에 설치되었다가 1980年에 5共에 들어오면서 廢止되었다. 成長發展阻害要因改善審議委員會(이하 制度改善委員會라 부른다)는 1982年에 설치되었는데 아직까지도 活動하고 있다. 行政改革委員會는 1988年에 설치되었다가 一年余를 活動한 뒤에 建議書를 제출하고 해산하였다. 따라서 이 기관의 採擇率에 대해서는 아직도 充分한 評價를 할 수 없다.

이 세 委員會에 관하여 앞에서 言及한 變數들을 검토해 보고자 한다. 그리고 採擇이라는 말은 그 委員會가 最終的으로 建議한 것 가운데 얼마나 行政府의 公式行動으로 實施되었는가를 말한다.

3. 研究方法

앞에서 言及한 變數들 즉 ① 行政改革組織의 所屬階層, ② 靑瓦臺의 制度的支持, ③ 總務處의 支援, ④ 各部處의 參與, ⑤ 改革內容의 重要度, ⑥ 改革時期等을 組織方法側의 變數로 생각하기로 한다. 이 가운데 ①, ②, ③, ④는 構造的 變數라 할 수 있고 ⑤, ⑥은 狀況的變數라 할 수 있다. 앞으로 세개의 組織을 分析할 때 以上的 여섯가지 變數를 中心으로 보고자 한다.

이들을 또한 獨立變數로 본다면 採擇率은 從屬變數라 할 수 있다. 그런데 이 採擇率에 대해서는 研究方法上 다음과 같은 문제점이 있다. 理想的으로는 모든 委員會의 모든 建議案을 다 모은뒤에 이들의 각각에 대하여 採擇與否와 採擇의 程度를 조사해야 한다. 그런데 이 調查自體가 하나의 獨立한 研究여야 하며, 또 방대한 作業을 필요로 한다. 또 세개의 組織 가운데 行政改革委員會의 建議들은一部는 벌써 實踐되었지만, 아직도 相當한 部分은 採擇을 위한 準備作業이 進行中이여서 全體的인 採擇率을 이야기하기에는 時期상조라고 생각한다.

從屬變數에 대한 이와같은 研究도 없이 어떻게 採擇率과 組織方法을 비교할 수 있겠는가라는 의문이 생길 수 있다. 論者는 行政改革調查委員會當時에는 或은 專門委員으로 或은 諮問委員으로 그리고 때로는 用役에의 參與를 통하여 그 出發부터 解散때까지 비교적 자세히 알 수 있는 立場에 있었다. 同委員會의 委員長, 委員, 專門部會長, 專門委員들과도 늘 접촉이 있어 왔다. 따라서 어떤 建議案들이 나오고 있었고, 青瓦臺의 反應이 어떠했고, 採擇率이 어떠했던가에 대해서 비교적 소상히 알 수 있는 立場에 있었다.

또 制度改善委員會에 대해서는 初創期에는 관여하지 않았지만 同委員會가 總務處長官所屬으로 바뀐 1983년 5月以後 지금까지 계속하여 委員으로 있으면서 會議마다 出席하여 왔기에 이 委員會의 建議의 採擇率에 대해서도 소상히 알고 있다.

그리고 6共下의 行政改革委員會에서는 總括分科委員長으로 참여하였다. 그러나 이 委員會는 建議案만 提出하고 解散하였다. 採擇은 그 以後의 問題이나, 本人은 總務處의 政策諮詢委員으로 비교적 접촉을 유지하고 있는 편이기 때문에 總務處가 어떤 후속作業을 하고 있는지 알고 있다. 그러나 앞에서도 말한바와 같이 採擇을 위한 實務的인 作業이 아직도 進行中에 있기 때문에 採擇率에 관해서 確實한 이야기를 하기 힘들다.

調查方法論의 立場에서 보면 나의 方法을 參與視察이라 할 수 있겠으나 처음부터 研究의 目的을 갖고 한 體系的인 參與視察이라 할 수는 없다. 특히 採擇率쪽이 그렇다고 할 수 있다. 이 研究는 質的인 研究라 할 수 있으며, 가능한 한 公式的인 發刊資料들을 근거로 引用하고자 한다.

二. 行政改革調查委員會

行政改革調查委員會는 5·16 軍事革命政府가 끝나고 第3共和國이 始作되면서

1964年 4月 24日에 發足했었다. 軍事政府는 政權을 民政으로 이양하기에 앞서서大幅的인 機構改編을 하였는데 이 委員會는 同 改編의 產物로서 태어난 것이다.

設置目的은 「行政機關 및 地方自治團體와 政府管理企業體의 機構, 機能, 人力管理 및 運營에 관한 事項을 調查研究하여 그 組織管理와 運營의 改善을 도모하기 위한 것」이였다.¹⁾

이 委員會는 大統領所屬으로 두었고, 委員長, 副委員長은 國務委員級이며, 副委員長 밑에 分野別로 10個이내의 專門部會(Task Force)를 두고 部會長은 次官級으로 하고 委員가운데서 任命하고, 專門部會 밑의 專門委員들은 그 2甲相當으로 하였다. 또 專門委員 밑에는 調査委員들을 두었다. 行政改革 委員의 數는 10人으로 하였다. 總務處의 次官은 이 委員會의 幹事였으며 總務處行政管理局長이 副委員長 밑의 行政室長을 겸하도록 되어 있었다.

또 特記할 것은 이 委員會는 1967年 3月 31日에 報告書를 제출하고 그後 30日 以內에 폐지되게 되어 있었다. 그러니까 3년 時限으로 出發한 것이다. 그러나 그 以後 이를 更新하여 存續하다가 나중에는 이런 時限規程이 없어졌으며, 1981年 5共에 들어와서 機關自體가 폐지되었다.

初代委員長이 一年未滿 在任한 뒤에는 여러해 동안 總務處長官이 委員長을 兼任하였다. 또 앞서 말한 總務處와의 관계는 오래가지 않았다. 總務處의 行政管理局의 機能과의 사이에 重復이라는 말이 많았으며 1970年 改編때는 總務處는 인연을 끊게 된다. 行政管理局도 5·16 革命의 產物이며 行政改革調查委員會보다 約 3年정도의 先行歷史를 가진데 지나지 않았다. 따라서 行政改革調查委員會發足 당시까지도 行政管理局의 일이 充分히 定規化되지 않고 있었기 때문에兩機關間의 機能의 重復이 논란되고 있었다.

1969年에 總務處長官은 委員長兼任을 그만두고 1970年 3月 4일의 政府組織法改正에서 總務處의 次官, 行政管理局長等이 완전히 철수하고, 行政改革調查委員會가 獨자적으로 운영되게 되었었다.

그러다가 같은 해 6月 18일과 다음해 8月 19일에 内部改編을 하였다. 그러니까 70年, 71年 사이에 세번의 内部改編을 하였다. 이것은 그만큼 同委員會의 機能에 대해서 많은 論難이 提記되었었다는 것을 의미한다.

한편 金鍾泌氏가 1971年 6月 4일에 國務總理가 되면서 過去의 總理와 달리政界出身巨物이며 5·16主體라는 것과 金總理의 意欲 等이 겹쳐서 1973年 1月 30일에 同委員會를大幅 改編하였다.

1) 總務處, 「大韓民國政府組織變遷史」, 1987, p. 281.

즉 名稱을 行政改革調查委員會에서 行政改革委員會로 바꾸고, 그 所屬을 大統領으로부터 國務總理로 옮겼다. 즉 所屬에 관한 한 格下시켰다고 할 수 있다. 그리고 專門部會制度를 없애고, 第1, 第2, 第3, 第4 等 調查研究室을 두었다.

이와 같은 改編 과정을 밟은 行政改革調查委員會가 다른 問題는 큰 問題뿐만 아니라 작은 問題도 포함되어 있었으며, 또 自體調查진에 의한 研究뿐만 아니라 外部用役에 의한 研究도 위탁했었다. 어느 경우나 그 結果 즉 報告書는 委員들의 全體會議인 行政改革調查委員會(나중에는 行政改革委員會)에서 採擇되었으며, 이후 建議形式으로 靑瓦臺에 提出되었다.

青瓦臺에 提出된 建議案은 많은 경우에 大統領의 冊床에 쌓이기만 하고 그의 直接的인 관심을 별로 얻지 못한다는 소문도 있었으며, 行政改革調查委員長이나 委員은 이를 閒職으로 생각하게 되고, 高位職에서 물러난 사람들이 마지막으로 오거나, 他處로 가기 前에 머무는 場所로 인식되기도 했다. 同委員會가 名稱을 바꾸면서 國務總理인 金鍾泌氏 밑으로 들어간 뒤에도 結果는 비슷했다고 할 수 있다. 왜냐하면當時의 金鍾泌氏는 그의 커리즈마에도 불구하고, 内部政治的 힘은 크지 않았으며, 따라서 改革을 主導할 수 있는 處地에 있지 않았기 때문이다. 그러나 그는 行政改革에도 많은 意欲을 보여 그의 在任 4年 동안은 行政改革調查委員會(改稱된 名稱은 行政改革委員會)는 큰 問題나 組織改編의 문제는 다루지 못했어도 制度나 節次改善과 그를 둘러싼 法令改廢作業은 매우 활발하게 하였다.

전체적으로 行政改革調查委員會가 業績이 不振했던 理由의 하나로當時의 狀況도 크게 作用했다고 할 수 있다. 어느 政權이든지 執權初期에는 大改革를 한다. 革命政府도 革命初期에 大改革을 하게 되고 時間이 지나면 점점 그 热이 식어가고 새로운 利害關係의 秩序가 定着되기 때문에 改革이 어려워진다.

朴正熙政權은 軍事革命期에 가장 많은 改革을 하였다. 그리고 民政移讓을 위한 大大的인 改革(憲法改正에 부수한)도 1963年 末과 1964年 初에 했었다.

그러니까 行政改革調查委員會는 主要한 改革들이 다 끝난 뒤에 설치된 것이다. 이것은 同委員會로서는 크게 다를만한 問題가 많지 않았다는 것을 의미했고, 또 새로운 利害關係의 질서가 定着된 뒤라 새로운 改革이 어려울때 였다고 할 수 있다.

行政改革調查委員會는 또 靑瓦臺秘書室과의 관계에 있어서 明白한 分擔과 支援의 制度化가 되지 않은 상태에서 운영되었다. 즉 靑瓦臺秘書室은 形式的, 節次的 機能만 했기 때문에 行政改革調查委員會와 大統領과는 單線的인 관계,

그것도 매우不安하고 弱한 關係에 놓여 있었다.

뿐만 아니라 關係部處의 參與나 協助도 별로 없었다. 組織改編의 문제는 大部分 縮少, 廢止, 統合의 方向으로 나갈 수 밖에 없기 때문에 利害當事者의 參與를 제한할 수 밖에 없다. 그러나 制度改革의 문제 예를 들면 民願節次의 變更等의 문제까지도 制度的으로 該當部處가 參與할 수 있는 길이 열려져 있지 않았다.

三. 制度改善委員會

1. 構造와 節次

5共政府는 執權後 1981年 4月에 大統領의 指示로 「成長發展沮害要因改善指針」이라는 것을 内閣에 示達하였고, 이에 따라서 國務總理는 既存의 具下 行政改革委員會로 하여금 세부계획을 수립케 하였다. 그리고 行政改革委員會는 이 作業을 青瓦臺秘書室의 支援을 받아서 하게 되어 있었다.

大統領秘書室에서는 政務第2首席(金泰鎬)이 이 일을 맡고 있었으며, 그 밑에는 制度改善支援班(制度改善班이라 불렸음)을 두고 内務部出身의 李相龍理事官이 班長을 맡고, 그는 大統領秘書室의 書記官 數名과 서울市出身의 事務官一名을 휘하에 두고 있었다.

그리고 이 制度改善班을 자문하기 위하여 19名의 非常勤研究委員이 위촉되어 있었으며, 政務分野 4名과 經濟分野 6名, 教育文化分野 4名으로構成되어 있었다.²⁾

한편 行政府內에는 成長發展沮害要因改善審議委員會를 두었다. 이 委員會는 國務總理를 委員長으로 經濟企劃院長官을 副委員長으로 하고 10名 정도의 社會各界의 團體와 機關의 長을 委員으로 하였다. 이외에 大統領政務2首席秘書官과 行政改革委員會委員長, 法制處長等도 委員으로 참가 시켰으며, 行政改革委員會管理室長이 幹事を 맡았었다. 이 委員會의 構成이 特異한 것은 「案件關聯部處長官」도 委員으로 하고, 大統領秘書室의 關係首席秘書官도 委員으로 하고 있다는 점이다. 이들은 案件이 관련이 있을 때만 委員資格으로 出席하게 하였다.³⁾ 이것으로 보아 關係部處를 어떤 형태로든 관련시키고자 했다는 것과 青瓦臺側에서 積極介入했다는 것을 알 수 있다.

2) 參照 大韓民國政府, 「成長發展을 위한 制度改善白書」, 第4輯, p.542.

3) 成長發展沮害要因改善審議委員會規程(1981.5.15 國무총리훈령, 167호), 第3條 参조.

상정되는 案件을 사정심의 조정하기 위하여 이 委員會 밑에 實務委員會를 두게 되어 있었다. 이 委員會의 核心은 앞서 언급한 靑瓦臺制度改善支援班이였고, 여기에 行政改革委員會의 實務者, 總務處의 實務者等이 參與하였다. 그리고 各部處企劃管理室長들도 여기에 委員으로 있으면서, 이들은 自己部處에서 作業班을 편성하여 추진하고, 作成된 試案은 各部處 단위의 政策諮詢委와 관련 民間機關의 代表者會議의 심의를 거치도록 하였다. 法制處가 참여한 것은 法令整備作業과 관련된 것이며, 制度改善事業은 이를 制度化하는 段階에서 반드시 法令을 改正하는 것을 전제로 하였다.

大統領秘書室과 行政改革委員會의 관계를 보면 實質的인 指揮는 前者에서 하고 後者는 實務的인 作業分擔을 한데 지나지 않았다고 생각된다. 平素의 權力關係가 그려했을 뿐 아니라 이 當時까지의 行政委에 대한 評價가 얕았으며, 政務2首席이 總括의 責任을 맡고 있었다. 또 行改委보다는 總務處行政管理系統의 實務陣이 靑瓦臺秘書室의 實質的인 支援勢力이었던 것으로 생각한다.

政府는 1981年 10月 15일에 政府組織을 대폭적으로 改編하였는데, 이것을 當時에는 10·15 行政改革이라 불렀다. 이 改革에 의하여 많은 高級公務員이 減員되었고, 이 餘波가 그대로 國營企業等에 波及, 反復된 것은 우리가 잘 아는 바이다. 이 組織改編은 政治的인 視角에서 보면 政權의 必要만을 생각한 政治的改革이었다고 하는 것이 옳을 것이다. 그런데 이 改革이 어느部署에서 이루어졌는지 公式資料를 통해서 明確히 알 수는 없다. 이때에 行政改革委員會가 廢止되어 總務處의 行政調查研究室로 된 것이라던가, 各部處의 利害가 너무나 침 예하게 對立하는 문제였기 때문에 委員會라는 會議體의 實質的 審議議決을 받지 않았을 것이라는 것과, 組織改編의 實務部處인 總務處가 깊이介入되어 있었으리라는 것과, 問題의 성격에 비추어 政治權力의 核心體가 깊이 관여했으리라는 것을 짐작할 수 있다. 그러나 이 組織改編에 따른 法令整備는 制度改善委員會의 公式報告書인 制度改善白書에 業績으로 表示되어 있다.⁴⁾

아무튼 이 組織改編으로 인하여 行政改革委員會가 總務處의 行政調查研究室로 吸收되는 時點인 1981年 11月 2일이 하나의 變換點이라 할 수 있다. 왜냐하면 이때부터는 점차적으로 總務處쪽에 制度改善의 權限이 移動하기 때문이다.

成長發展沮害要因改善審議委員會는 1981年中에 全部 3회만 開催되었고 實務委員會는 4회開催되었다. 그러다가 1982年度에 와서 前者は 廢止되고 成長發展沮害要因改善委員會로 새 發足을 하게 된다. 後者の 委員長은 總務處次官이되

4) 大韓民國政府, 「成長發展을 위한 制度改善白書」, 1輯, 1982, 附表, pp. 483-484.

고 社會各界團體나 機關의 次席責任者로 構成되며, 이곳에 大統領秘書室의 制度改善擔當官, 總務處行政調查研究室長, 法制處法制調整室長等이 委員으로 參加하며 總務處行政調查研究室長이 幹事委員을 맡는다.

이 새로운 委員會는 그前까지의 實務委員會를 格上變形시킨 것이며, 同時に 靑瓦臺에서 總務處쪽으로 作業의 中心을 옮긴 조치였다고 할 수 있다. 이 委員會는 1982年中에만도 7회나 모였다.

이때까지의 作業의 推進體系를 보면 다음과 같다.

이 期間 동안에 大統領은 이 問題에 대하여 매우 많은 關心을 表明하여 여러 指示를 하였으며, 特히 이 問題를 다루기 위한 靑瓦台 國務會議도 몇차례 개최하였다.

그러다가 1983年 5月에는 다시 委員會의 名稱속에서 否定的인 要素를 除去하면서 「成長發展을 위한 制度改善委員會」로 그 명칭을 바꾸고 民間委員도 확대하였다. 그러나 委員會의 基本構造는 그대로 유지하였다. 다만 委員가운데 社會淨化委員會의 第1部長이 參加하게 된 것이 다를 뿐이다.

이 委員會發足以後에는 靑瓦臺秘書室의 支援體制는 縮少되었고, 또 委員으로 있던 靑瓦臺 2政務首席室의 支援班담당秘書官도 會議에 잘 參席하지 않았다. 즉 靑瓦臺의 立場에서 보면 靑瓦臺의 관여를 줄여도 이제는 저절로 굴러갈 정도가 되었다고 생각했을 수 있다. 따라서 이 이후에도 기본적으로 推進體系나 節次는 過去와 같았으며, 다만 靑瓦臺側의 세밀한 關與가 없었다는 差異가 있을 뿐이다.

「成長發展을 위한 制度改善委員會」가 發足한 이후의 推進體系를 보면 다음과

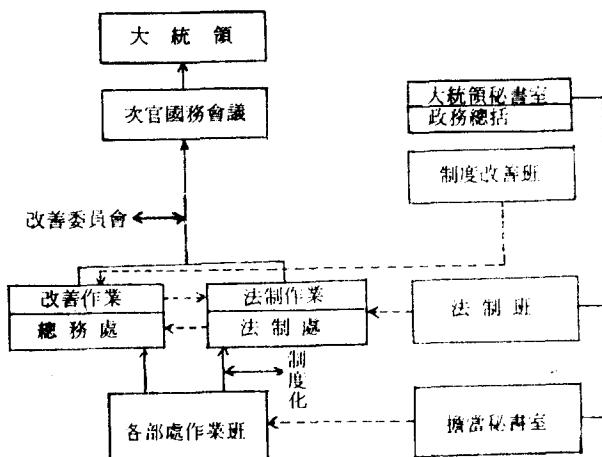


圖 1. 成長發展沮害要因改善作業推進體系圖

같다.

이事業은 지금까지도 계속되고 있으며 圖-2와 같은 體系下에서 움직이고 있다. 그리고 作業節次를 어떻게 하는가를 보면 다음과 같다.⁵⁾

成長發展을 위한 制度개선작업은 課題의 중요도에 따라 主要政策課題와 一般課題로 구분하여 추진하였다. 主要政策課題는 과제의 내용이 多數部處에 관련되는 것으로 국민의 권리, 의무 또는 國家 중요정책의 변경을 수반함으로써 對國民효과가 크고 有關기관의 충분한 협의와 전문가의 의견을 반영하여 개선하는 것이 合理的이라고 판단되는 課題이며, 一般課題는 部處단위에서 자체적으로 개선하는 과제를 말한다.

어떤 課題이던지 그 發掘로부터 採擇, 執行에 이르기 까지는 다음과 같은 節次를 밟았다.

(1) 國民 各界 各層의 이론수집

改善課題 발굴을 위하여 國民各界各層의 여론을 수집하며 이를 위하여 現地面接여론調査나 民間協會, 團體, 專門家들에 대한 書面여론調査와 外部機關으로부터의 改善建議, 其他 報道된 資料나 各種文獻을 활용한다.

(2) 妥當性 檢討

수집된 여론에 대해서는 그 内容의 法的妥當性과 實現可能性을 검토 분석하며, 또 自體審議를 할 뿐만 아니라 關係部處와 課題범위, 改善方向等에 관하여 事前에 협의 조정한다.

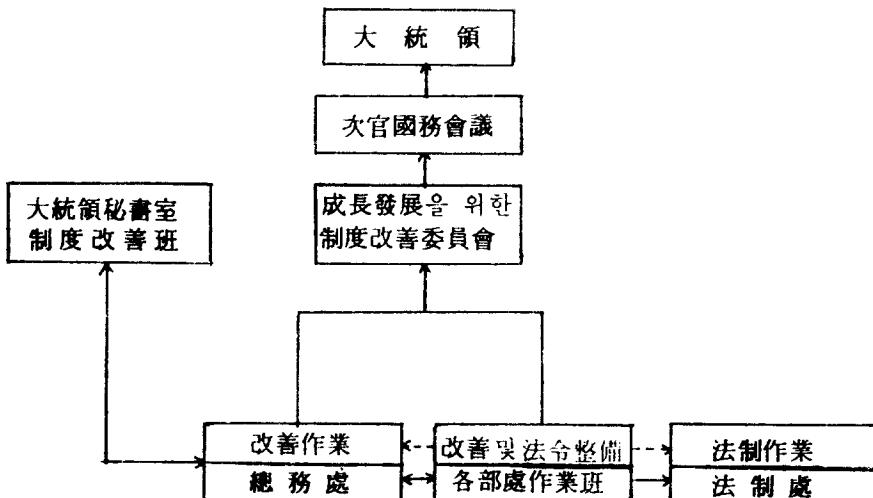


圖 2. 成長發展을 위한 制度改善作業推進體系圖

5) 上揭 白書, 第 4 輯, pp. 23-28.

(3) 改善課題 確定

案이 되면 이를 制度改善委員會에 上程심의하여 改善對象課題를 確定한다. 그리고 나면 各部處는 당해년도 業務計劃에 반영하여 추진하도록 한다. 이때 重要政策課題는 總務處에서 직접 맡아서 추진한다.

그리고 制度改善作業과 提案制度를 연계화하여 우수한 改善課題에 대해서는 公務員創案으로 채택하여 포상하도록 하고 있다.

(4) 課題改善을 위한 자료수집

課題가 確定부과되면 該當部處는 課題改善을 위한 자료수집을 하게 된다. 이 과정에서 關係法令의 内容을 분석하고 다른 法令과의 연계성도 검토한다. 또 관련 行政機關과 民間團體 등의 의견도 수렴하면서 實態確認을 하게 된다.

(5) 調査研究 및 改善案(試案)作成

改善을 위한 基本方針과 方向을 設定하여, 관계자 또는 專門家の 의견을 個別面談이나 書信질의를 통해서 수렴하고, 先進各國의 制度와 비교 검토하고, 關聯部處담당관회의 소집 등을 통하여 기관간의 協議調整을 하면서 改善試案을 作成한다.

(6) 改善案審議 및 確定

改善案은 制度改善委員會에 上程 심의되고, 通過하면 確定된다.

(7) 改善案報告 및 施行

委員會를 통과한 課題는 次官會議심의, 國務會議심의, 大統領裁可의 順을 밟게 된다. 總務處가 國務會議主管部處이기 때문에 上程도 總務處가 主導하게 된다. 上程案件의 内容이 關係法令의 改正을 必要로 하는 경우에는 그 案도 함께 올라간다.

(8) 事後管理

새로운 制度의 實效性을 確保하고 조속한 定着을 시키기 위하여 各部處는 소관사항에 대하여 施行 담당 一線機關에 대하여 細部業務指針을 下達해야 하며, 總務處는 年 2 回 關聯기관 및 一線行政機關의 이행 實態를 직접 確認, 점검하여 문제점을 보완하게 된다.

2. 業 繢

成長發展을 위한 制度改善委員會는 87年末까지 다음과 같이 會議를 開催했고 案件을 심의하였다.⁶⁾

6) 上揭白書, 第 4 輯, p. 30.

表 1. 成長發展을 위한 制度改善委員會 운영實績

구 분	計	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87
會議開催數	45회	7회	7회	7회	6회	8회	7회	3회
審議案件數	176건	33건	20건	24건	20건	28건	31건	20건

그 결과 다음과 같은結果를 가져왔다. 第 1 段階인 1981~82年間에는 總 806件의 課題를 改善完了하였고, 課題改善에 따른 關係法令 1,429件을 정비하였다. 이들은 大部分 官爲主의 非民主的이며, 劃一的 規制를 國民便益위주로 풀고, 非能率的이며 낭비적인 行政節次와 豫算管理制度를 개선하여 經費를 節減하고, 또 不正, 不條理의 소지가 있는 制度와 公職者의 對民奉仕자세를 바로 잡는 것을 主目的으로 한 것들이다.

第 2 段階(1983~1987)에서도 지속적으로 推進되어 87年末現在 「中小企業支援制度 改善」 등 主要政策課題 86件과 一般課題 777件 등 총 863건의 課題를 개선하였고, 關係法令 1,358건을 정비하였다. 이들도 大體的으로 民願業務의 處理節次를 간소화하고, 불필요하게 강구하던 具備書類를 대폭 減縮하고, 行政便宣위주의 各種規制를 완화하고, 中央行政기관이 관장하고 있던 管理的 성격의 專門事務를 研究기관이나 民間團體에 위임하는 것을 目的으로 하였다. 동시에 여러 기관사이의 業務협조를 제도화하고, 重複・分散된 유사機能을 統合・정비하여 事務自動化의 기틀을 마련하도록 하였다.

그리고 企業의 對外競爭力を 강화하기 위하여 各種 稅制, 檢查制度, 支援制度 등은 개선하고, 우리나라 企業間의 對外過當競爭 요인을 除去하도록 하였다. 同時に 國際化時代의 海外경쟁력을 적극 지원할 수 있도록 出入國管理制度를 보완하고, 海外就業制度로 보강하는 制度의 장치를 만들도록 하였다.

또한 農地稅 基礎控除額을 대폭 인상함으로써 小規模自營農民이 農地稅減免 혜택을 받게 하고, 10톤미만의 小型어선에 대한 取得稅, 登錄稅, 財產稅 등을 폐지하지 않도록 하였다.

이제 그간의 業績을 年度別件數와 課題類型別 件數로 나누어 統計的으로 보면 다음과 같다.⁷⁾

두 가지 課題中 主要政策課題만을 分野別類型으로 分類하면 다음과 같으며⁸⁾ 이들은 주로 國民의 便益과 自律性을 提高하고 行政관여를 축소하는데 치중하

7) 上揭書, p.30.

8) 上揭書, p.30.

表 2. 制度改善年度別實績件數

課題區分 \ 年度	總 計	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87
計	1,669	658	148	283	189	142	134	115
主要政策課題	132	23	23	26	17	15	16	12
部處一般課題	1,537	635	125	257	172	127	118	103

고 있다.

- ① 奉仕行政기반구축 : 22
- ② 財政·經濟 : 20件
- ③ 農林·商工·資源 : 15件
- ④ 建設, 交通, 通信 : 21件
- ⑤ 教育·社會福祉 : 20件
- ⑥ 軍事·報勳 : 7件
- ⑦ 法律生活·權益保護 : 9件
- ⑧ 行政能率 : 18件

이상을 다시 關聯法令整備實績과 연계시켜 보면 다음과 같다.⁹⁾

表 3. 制度改善關聯法令整備實績

구 분	개	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87
계	2,787	65	1,364	295	323	277	268	195
법률	462	35	124	36	84	32	107	44
대통령령	559	16	275	45	67	61	43	52
부령	373	3	101	50	56	79	45	39
기타	1,393	11	864	164	116	105	73	60

四. 行政改革委員會

6共의 政府가 들어서면서 民主和合推進委員會라는 民間委員會가 設置되어, 이곳에서 여러가지 建議를 한것 가운데 行政전반에 걸쳐 일대改革을 추진하여야 하며 이를 위하여 行政改革委員會를 설치할 것을 전의하였다. 이에 따라 1988年 5月 13日 政府組織의 개편과 行政制度 및 行政行態의 개선에 관한 사항을 研究, 檢討하여 大統領에게 建議하는 것을 그 임무로 하고 行政改革委員會

9) 上揭書, p.30.

가 發足하였다.

이 委員會는 學界, 言論界, 法曹界, 經濟界, 勞動界, 女性界 等의 各界代表 21人의 委員으로 구성하였다. 이들은 다시 總括, 一般行政, 經濟·科學, 社會·文化의 4개分科委員會로 나누어 운영되었다.

各分科委員會마다 그 속에 實務 1人 學界 1人の 專問委員 2人이 있었으며, 그 밑에 다시 總 40名의 調查研究官, 調査員等이 있었다. 또 委員長 밑에는 行政室이 있었다.

이 委員會는 처음 시작 段階에서는 數個月만 운영하려고 하였으나, 公式化段階에서 1年으로 그 期間이 定해졌다. 그러나 作業進行途中에 時間이 더 必要하게 되자 2個月間을 연장한 끝에 1989年 7月에 建議書를 제출하고 解散하였다¹⁰⁾.

行政改革委員會의 組織方法의 特色은 다음과 같다. 첫째로 거의 순수한 民間委員會였다. 3·4共下의 行政改革調查委員會는 委員長以下 常任委員全員이 이 일에 專念하는 公務員이었다. 이점이 行政改革調查委員會로 하여금 반드시 有利하게 해준 것이라 볼 수 없다. 왜냐하면 限時機關에 근무하게 되는 專擔公務員들은 土氣가 低下하기 때문이다. 순수한 民間機關은 獨立하여 判斷할 수 있다. 反面에 施行에는 관계치 않는다는 意識이支配하기 때문에 無責任할 수 있다. 5共下의 制度改善委員會는 民官合同의 委員會였으며 여기의 決定은 議決로서 實質的으로 구속력이 있었다.

行政改革委員會가 순수 民間諮詢委員會였다는 것은 그의 活動方式에도 다음과 같은 영향을 주었다. 즉 民意 대지 여론을 널리 취합할必要性을 처음부터 인식하고 그런 努力を 하게 되었다. 특히 과제의 설정시, 그리고 代案의 評價時에 이런 努력을 하였다. 政府投資機關 등 615개 기관에 대한 書面意見調查를 하였고, 7개 市道에서는 地域간담회를 가졌으며, 9차에 걸친 公聽會 및 公開討論會를 가졌다.

둘째로 大統領秘書室과의 관계는 制度改善委員會만큼 긴밀하지 못했다. 行政改革委員會는 政務首席室에서 이일의 상황을 파악하고 있었고, 얼마에 한번씩 大統領에게 報告하는데 그쳤다. 이것은 制度改善委員會와는 대단한 對照가 된다. 5共 때는 政務 2首席室에서 推進體機能을 하는 積極姿勢였지만, 6共下에서는 受動姿勢였다. 大統領에 대한 순수 民間諮詢委員會라는 성격 때문에 大統領秘書室이 積極的으로介入할 수 없었을 것이다. 3·4共下에서 大統領 소속이

10) 行政改革委員會, 「行政改革에 관한 建議」, 1989, pp. 13-14.

있던 行政改革調查委員會 때는 靑瓦臺秘書室의 관심은 6共下의 그것보다 적었던 것으로 생각된다.

行政改革委員會와 各部處와의 관계도 흥미있는側面이다. 이 委員會는 關係部處의 關係官과 專問家를 초치하여 그 意見을 듣는 方法을 擇하였다. 이것은 5共下의 制度改善委員會에 各部處가 同等資格으로 正式으로 參與하여 當然한 權利로서 發言하고 審議에 관여한 것과 매우 큰 差가 나는 方式이다. 3·4共下의 行政改革調查委員會에서는 同委員會의 專問家들이 關係機關을 방문하여 調查하는 方式이支配的이었다.

6共의 行政改革委員會下에서는 法的으로 各部處가 審議에 관여할 수 있는 權限이 없었다. 그 理由는 이것이 순수한 民間諮詢委員會였기 때문이다. 따라서 實際 운영에서 各部處를 적극 參與시킨다기 보다는 意見만 듣고, 判斷은 行政改革委員會가 스스로가 한다는 方式이었다. 또한 가지 理由는 各部處의 組織改編의 課題가 많았기 때문에 이런 문제의 性格上 關係部處는 自己의 利益만을 主張하는 것이 常例여서 判斷까지 이들에게 맡길 수 없기 때문이다.

行政改革委員會規程(大統領令 12435호)에 의하면 專問委員과 調查委員을 關係部處에서 派遣할 수 있게 했으나(同令 第7條, 第8條) 實際로는 總務處公務員들만 派遣되었고, 總理室과 法制處에서만 각 1名式 專問委員으로 配置되며 지나지 않았다. 各部處는 따라서 부르면 와서 說明하거나 非公式的으로 로비活動을 하는 方法밖에 없었다.

다음으로 總務處는 行政改革委員會의 創設때부터 主導한 것으로 보인다. 따라서 規程의 起草와 通過, 추진委員의 人選等도 總務處가 했으며, 公務員專問委員 4名中 2名을 차지했을뿐 아니라, 調查研究官과 調査員 35名全員을 공급했다. 이들 중 24名은 行政管理局과 行政調查研究室의 書記官과 事務官들이었다. 또 行政室은 行政調查研究室에서 맡게되어 있었으며, 行政管理局長은 行政支援을 하게 되어 있었다.

앞에서도 말한바와 같이 3·4共下의 行政改革調查委員會는 總務處와는 그 機能面에서 分業이 不明確하여 不便한 관계에 있었다가, 5共에 들어오면서 前者は 後者에 行政調查研究室로 縮少 조정되면서 흡수되었다. 또 5共下에서의 制度改善委員會는 처음 2年間은 靑瓦臺政務 2首席室에서 主導하였고, 總務處는 行政管理局을 통해서 이를 實務的으로 支援하는 立場에 있었으며, 83年以後에는 점차적으로 總務處行政調查研究室의 主導權이 점점 커져갔다고 볼 수 있으며, 現在는 이일이 總務處行調室의 主機能이며, 推進主體도 이 部署로 되어 있다.

마지막으로 行政改革委員會를 둘러싼 주변 상황은 다음과 같았다. 즉 6共政府가 들어서면서 곧 이어서 行政改革사업이 始作되었다. 따라서 新政府의 意志를 나타내고 「이메이지」를 만들며, 改革된 모습으로 出發해야 할 새 政府를 만드는 案을 作成하게 되어 있었다. 환연하면 3·4共下의 行政調查委員會처럼 새 政權이 들어선 다음 한참만에 만들어진 것도 아니다. 5·16軍事革命政權은 1961年에 드려졌고 民政이 양된 後의 第3共和國의 出發때는 벌써 1963年 12月에 대규모 政府組織改編을 단행한 뒤였다. 따라서 다음해 4月에 發足한 行政改革調查委員會는 殘務의인 것과 크지 않은 問題만을 다루게 될 수 밖에 없었다는 것은 전술하였다.

政權初期 즉 환경이 有利할 때에 하는 改革이란 의미에서는 5共下의 制度改善事業도 6共下의 그것과 유사한 환경 속에 놓여 있었나고 할 수 있다.

行政改革委員會의 業績에 관해서는 아직 論하기 어려운 段階에 있다. 同委員會는 1年 2個月後인 1989年 7月에 建議書를 내고 解散했지만, 이 建議를 받은 政府가 얼마나 그 内容을 採擇施行하는가가 관심의 對象인데, 지금으로서는 斷定的으로 무어라 말하기 困難하다.

다만 確實한 것은 5共下의 制度改善委員會만큼의 採擇率은 되지 않을 것이라는 것이다. 5共은 弱한 正統性에도 불구하고 行政改革을 採擇하고 實踐하는 意志力이 더 強했다고 할 수 있다. 또 制度改善委員會는 各界市民의 日常的生活을 둘러싼 法令과 制度의 改善쪽을 많이 했기 때문에 6共의 行政改革委員會가 견의한 機構축소와 같은 어려운 問題는 없었다는 것도 採擇率을 높인 理由라 할 수 있을 것이다.¹¹⁾

그리고 行政改革委員會의 建議案의 採擇率이 높지 않으리라는 理由의 하나로 5共 때부터의 制度改善委員會가 아직도 總務處行政調查研究室의 主導하에 活潑하게 制度改善 사업을 同時的으로 併行시키고 있다는 사실을 들어야 한다.

지금 이 시점에서 보면 組織을 廢止하거나 縮少하는 것은 大部分 實現될 것 같지 않다. 사실 좀더 내막적으로 보면 5共政權의 初期에 斷行했던 소위 10·15改革이라 불렀던 作業을 회상하지 않을 수 없다. 當時に 많은 職位를 없앴다. 그리고 많은 公務員들이 물리난 것도 우리는 기억한다. 當時の 機構改編은 政權의 次元의 政治目的과 行政의 次元의 合理的構想과의 混成作品이라고 생각한다. 그런데 合理性을 主張하던 當時の 官僚勢力들도 部處級以上의 統廢合은 감히 建議조차 하지도 못했고, 방계機關, 局長級以下, 地方機關 등만 改編의 對象

11) 10·15 行政改革이 公式的으로는 制度改善委員會의 사업이 아니라는 것을 천제한다.

으로 하였었다. 매우 權威主義的인 政府下에서도 하지 못했던 일을, 소위 自律性, 民主性을 표방하는 6共下에서 行政改革委員會가 이를 建議했으니 그 實現이 얼마나 어려웠겠는가는 짐작할 수 있을 것이다. 民間獨立委員會로서는 다만 옳은 것은 옳다하고 不必要한 것은 不必要하다고 主張하는 姿勢로 임했을 뿐이었다. 그런 가운데서도 同委員會의 活動初期에 國政諮詢委員會와 社會淨化委員會의 廢止를 건의하여 實現된 것은 큰공이라 생각한다. 왜냐하면當時에 이 두組織은 當年度豫算을 이미 充分히 確保해 놓고 있었으며 많은 經歷職公務員들이 여기에 근무하고 있었으며, 또 内部的으로는 상당한 抵抗도 있었으며, 또一般的으로 6共에서 5共의 核心組織을 清算한다는 것은 그렇게 쉬운일이 아니었다고 생각하기 때문이다.

또 行政改革委員會의 建議事項 가운데 상당部分이 規制行政에 관한 것이었는데, 이 부분은 大統領의 特別한 指示에 의하여 大大的으로 執行에 옮기는 作業을 하고 있는 중이다. 또 地方에의 이양問題나 公務員昇進制, 停年延長, 職級體系調整 等 一連의 人事行政관련 制度들은 이미 實現되었다. 또 앞으로 行改委의 建議대로 實踐될 것이 確實하며 다만 期間을 요하는 문제들도 있다. 그리고 組織의 新設이나 格上, 擴大等은 물론 實現될 確率이 높으리라는 것은 말할 것도 없다.

아무튼 지금 現在로서는 行政改革委員會의 結果는 制度改善委員會 보다는 採擇率이 낮고, 行政改革調查委員會 보다는 높은것 같이 생각된다. 그리고 行政改革委員會의 建議의 正確한 採擇率은 앞으로도 몇해가 지나야 알 수 있을 것이다.

五. 結論

우리는 앞에서 세가지의 構造變數와 두가지의 狀況變數를 提示했으며, 이들과 採擇率과는 相關關係가 있으리라고 생각했다. 그리고 採擇率에 관한한 5共下의 制度改善委員會가 가장 높다고 主張했다.

우리나라 政府樹立 以來 行政改革을 위한 特別臨時組織으로서의 委員會를 설치 운영해본 歷史的 經驗을 상호 비교할 수 있었다는 것은 매우 큰 意義를 갖는다고 생각한다. 그 결과 다음과 같은 結論을 도출할 수 있다고 생각한다.

첫째로 委員會가 어떤 階層에 소속되는 가는 採擇率과의 사이에 상관관계가 있다고 생각한다. 왜냐하면 무엇보다도 最高執權者的 意志야 말로 採擇을 左右

할 수 있는 가장 重要한 理由가 되며, 委員會의 所屬階層은 間接的으로 이런 意志의 強度를 나타낸다고 생각하기 때문이다. 즉 一般的으로 委員會는 最高階層에 속할수록 採擇率은 높으리라 생각한다. 그러나 3·4共下의 行政改革調查委員會는 大統領所屬이면서도 큰 成果가 없다가, 오히려 國務總理所屬으로 옮긴 뒤에 더 활발해진 것으로 보아, 改革內容의 重要度가 적으면 大統領所屬이 아니라도 상관이 없음을 알 수 있다. 이 경우 内容의 重要度가 적다고 하는 것은 對象問題가 組織改編이 아니라 節次的 制度이거나, 法律的 문제가 아니라 令의 問題이어서 利害當事者의 反撥이 적으면서 改革에 필요한 節次가 덜 複雜한 경우를 말한다.

둘째로 靑瓦臺의 制度의 支援도 역시 大統領의 支持度를 나타내는 것이기 때문에 採擇率에 큰 差異를 나타낸다. 5共下의 制度改善事業이 큰 成果를 얻은 것도 여기에 한가지 원인이 있었다. 거꾸로 말하면 3·4共下의 行政改革調查委員會나 6共下의 行政改革委員會가 靑瓦臺秘書室의 積極的인 支援을 받았드라면 더 많은 採擇率을 보였을 것이다.

셋째로 總務處의 支援도 採擇率을 올리기 위해서 매우 必要하다. 3·4共下의 行政改革調查委員會가 總務處의 積極的支援을 받았었더라면 採擇率은 올라갔을 것이다. 5共下의 制度改善委員會가 成功한 것도 總務處의 支援에 힘입은 바가 매우 크다고 생각한다. 6共下의 行政改革委員會에 萬一 總務處의 支援이 없었다면 그 정도의 採擇率이나마 걸을 수 있었겠는가 하는 의문을 가질 수 있다.

넷째로 各部處의 參與가 있을수록 採擇率은 올라간다. 그러나 이 變數는 앞에서 다룬 問題의 重要度 또는 内容에 따라서 달리 취급해야 한다. 問題가 組織改編의 문제인 경우에는 當事者인 部處의 參與는 意見表明 기회를 갖는 것以上으로 許容되기는 곤란하다. 反面에 其他 문제 또는 節次上의 問題이면서 크게 利害關係에 관련되지 않는 것은 共同審議까지 許容하는 것이 도움이 된다.

狀況變數인 改革內容의 重要度는 위에서 行政改革組織의 所屬階層과 各部處의 參與와 관련하여 다루었다. 마지막 變數이면서 역시 狀況變數인 改革時期에 대해서는 執權初期일수록 採擇에 有利하다고 할 수 있다. 3·4共下의 行政改革調查委員會가 5·16軍事革命直後에 始作했거나 적어도 民政移讓直前에 했던 一連의 改革을 이 委員會가 맡았었다면 이 委員會의 業績은 달라졌을 것이다. 또 6共下의 行政改革委員會가 國政諮詢委員會나 社會淨化委員會를 폐지했을 때처럼, 政府部處改編도 이를 個別的으로 나누어서 일찍 施行에 옮기기로 했었으면 採擇率을 높일 수 있었을 것이다.

委員會의 性格問題도 관련이 있는 것 같다. 그것이 民間委員會인가 또는 官委員會인가 또는 民官混成委員會인가의 差差도 採擇率과의 사이에 關係가 있을 것 같다. 一見 官委員會가 成功할 可能性이 많은 것 같다. 그 理由는 部處의 參與 때문이다. 그러나 組織改編의 問題에는 이를 使用할 수 없다. 따라서 民間 또는 民官委員會로 해야 한다. 그러나 民間委員會로 하면 參與가 制限되는 것 以外에도 政府의 意思決定過程의 흐름에 끼여들기 힘들다. 또 民間會委員會가 반드시 客觀的이며 合理的인가에 대해서도 의문이 있다. 소위 社會各界를 代表 (사실은 指名)한다는 사람들은 自己가 平素에 접촉하고 있는 部處의 利益을 代辯하는 것이 常例이기 때문이다. 이들은 意見聽取의 對象은 되어도 審議의 同參者가 될 수는 없다고 생각한다. 民間委員會가 정mal로 公正하고 客觀의 인 判斷을 할 수 있는 사람들로 構成되어야 採擇過程에서 意思決定者에 의하여 尊重받을 수 있을 것이다.

政府는 大統領, 大統領秘書室, 各部處, 法制處, 次官會議, 國務會議, 黨政協議 等을 걸치는 定規化된 意思決定 흐름을 갖고 있다. 行政改革도 이 흐름을 잘타야 순조롭게 進行될 수 있다. 5共下의 制度改善委員會는 이 흐름을 잘타는 構造를 갖고 있었다.

앞으로 行政改革을 다시 할 일이 생긴다면 다음과 같은 組織設計를 해야한다.
첫째, 다루어야 한 問題의 性格을 파악하고 그에 充實하게 組織한다.

둘째, 可能한 한 高位階層에 委員會를 소속시킨다.

셋째, 青瓦臺秘書室의 制度的 支援장치를 마련한다.

넷째, 各部處의 參與를 고려한다.

다섯째, 改革은 政權初期의 빠른 時日內에 매듭짓는다. 이를 위하여 分割採擇方法도 사용한다.

여섯째, 民間 또는 民官委員會를 만들 때는 委員의 選任에 있어서 間接的인 利害當事者도 이를 배제한다.