

行政改革序說

李漢彬
(院長)

頭腦의 繖密性과 아울러 數量과 關係의 多樣性이 문제되는 것은 戰略의 最高次의 分野에 속한다. 이 次元에서는 戰略은 政治의 「스테이츠맨쉽」과 통한다. 아니 오히려 그것과 하나가 된다. 이 경지에서는 어떻게 거행하느냐 하는 것보다는 어느 만큼 거행 할 것이냐 하는 것이 더 문제 된다.

——칼. 폰. 크라우제 벳츠 「戰爭論」에서 ——

1. 行政改革의 概念

(1) 反省

지난 25년 동안 亞細亞地域의 여러나라는 급격한 政治·經濟·社會的인 變動을 겪었다. 몇몇 나라는 이러한 變動의 涼中에서도 상당한 社會·經濟的인 發展을 이룩하였으나 아직도 대부분의 나라는 社會·政治的 激動을 겪고 있다. 이와같은 變動에 처하여 아세아 여러나라가 가진 行政學의 理論과 實踐은 創意와 適應性을 缺如하고 있었다. 行政학은 國家發展의 過程과는 아무런 관계도 없는 학문으로 疏外되든지 아니면 法과 秩序에 의한 現存體制維持를 위한 道具로서의 편협한 이미지를 벗어나지 못하였다. 그 결과 行政학은 그것이 속해 있는 巨大한 사회에서 일어나고 있는 變化와는 遊離되었다.

그러나 變動의 時代에 생겨난 全面的인 挑戰은 아세아와 기타 地域의 行政學徒와 行政實務家들에게 광범한 模索의 契機가 되어 주었다. 이런 省察의 內容은 다음과 같다. 傳統的인 官僚制는 政治·社會的 變動을 다루기에 적합한 것인가? 아세아地域의 여러나라들이 표방하는 목표인 國家발전에 기여할 수 있는 것인가? 行政학의 관심의 촛점은 단순한 體制維持로부터 發展의 적극적인 追求로 轉換되어야 하지 않겠는가? 政府行政 가운데 보다 刷新의 인면에 더 많은 關心을 기우려야 하지 않겠는가?

亞細亞地域內의 이와같은 自己批判의 出處는 發展行政에 관한 合同比較研究를 위해, 1966년 12월에 「태헤란」에서 개최된 亞細亞公共行政機構(EROPA) 第4次 總會의 決議로 發足된一團의 아세아學者들과 行政家의 모임인 發展行政研究會(DAG)이었다. DAG는 1968년 봄에 「방콕」에서 「아세아지역에 있어서의 行政改革과 刷新」에 관한 第1次 研究세미나를 가진

바 있었고, 同年 여름에 EROPA 가 주최한 擴大세미나에서 研究論文을 발표한 바 있었다. 이 책에 실린 여러 編의 論文은 이상의 두 세미나에서 발표된 것이다.

이 세미나에서의 關心事는 組織改編이나 人事再分類같은 行政改革의 技術이 아니라 政府行政의 모든 機能 및 「프로그램」을 망라한 行政改革과 刷新의 本質과 過程 그리고 그것의 效果의 문제이었다. 이와같은 경지에서 볼 때 行政개혁은 行政의 全局面를 포함하는 總體的인 過程이라 할 수 있을 것이다. 즉 그것은 意識的으로 發展의 目標를 추구함에 있어 어떤 水準의 行政 단위에도 導入이 要講되는 切實한 能力이라 하겠다.

행정개혁에 대한 이와같은 思考의 흐름은 대체로 아세아의 여러나라가 가지고 있었던 종래의 行政思想에 대한 反省과 救濟策에서 비롯하였다. 그 하나는 지난 50年代 이후 여러 나라들이 全面的인 經濟開發計劃을 採擇한 事實과 관련이 있다. 開發計劃은 흔히 이것을 어떻게 遂行할 것인가에 대해서는 전혀 고려하지 않고 採擇되었다. 여기에는 다분히 計劃이 일단 成案되기만 하면 어떻게 해서든지 成就될 것이라는 막연한 생각이 도사리고 있었다. 그리고 執行段階에서 생겨나는 諸般 難點은 政治家와 行政家의 責任事項이지 計劃家는 吾不關이라는 것이었다. 이와같은 風潮로 가득 찬던 다수의 亞細亞地域 國家들은 자연히 여리가지 逆轉과 失敗를 경험하게 되었다. 이 結果 많은 經濟計劃家는 최근 개발계획의 遂行과 管理에 關心을 집중하게 되었다. 즉 著各한 經濟計劃家 한 사람은 「開發計劃에 있어서 行政의 含蓄은 생각한 것보다는 훨씬 심각하고 至大한 것이다.」라고 간파한 바 있다.⁽¹⁾

反省의 또하나의 契機는 여러 아세아지역 國家에 대해 國際聯合과 몇몇 經濟先進國 특히 美國이 支援한 行政부분의 技術援助프로그램과 관계가 있었다. 이 프로그램의 밑바닥에는 職位分類, 成果主義豫算制度, 組織管理와 같은 최신 관리기술을 大量으로 발전도상국에다 移植하기만 하면 빠른 시일내에 行政개선이 이루어질 것이라는 막연한前提가 깔려 있었다. 그러나 外國專門家들의 善良한 意圖에도 불구하고 移植의 노력은 대체적으로 실패하였다.⁽²⁾ 그러자 被援助國의 관리들 뿐 아니라 외국전문가 자신들까지도 이러한 公式的인 行政改革의 推進과 그것이 지닌 實效性에 대하여 의문을 제기하였고 외국의 관리방법을 그대로 옮겨심

(1) Tarlok Singh, "Administrative Implications in the Five Year Plans," in *Indian Journal of Public Administration*, Vol. IX, No. 3 (July September, 1963), 336-343,와 Warren F. Ilchman, "Productivity, Administrative Reform, and Anti-Politics: Dilemmas for Developing States" (Paper Prepared for Presentation for the Internal Conference on Theoretical Problems of Administrative Reform in Developing States, Lake Como, July 16-22, 1967). 참조.

(2) Jose V. Abueva, "Administrative Doctrines Diffused in Developing States: The Filipino Response" (Paper Prepared for the International Conference on Theoretical Problems of Administrative Reform in Developing States, Lake Como, July 16-22, 1967). 참조.

그리고 美國의 行政技術援助가 끼친 貢獻과 그것의 脆弱點에 대한 공정한 自家評價에 관해서는 Frank N. Landers, "U.S. Technical Assistance in Public Administration in East Asia" (SEA DAG Discussion Paper read at the meeting of the SEADAG Development Administration Seminar in Airlie House, Warrenton, Virginia, September 7-8, 1968). 참조.

는데 대해 점차 懷疑를 품게 되었다. 이상의 接近方法보다는, 오히려 土着的인 狀況을 충분히 考慮하여 새 技術과 方法을 가지고 우선豫備實驗의 단계를 거치는 방식이 보다 많은 注目을 받게 되었다.

사실상 이러한 反省은 一面에서는 아세아地域國家의 行政思想과 實踐이 成熟하는 途上에 있음을 反證하고 있다. 그 理由는 初期의 失敗와 逆轉을 거듭하는 동안 비록 限定된 부문이지만 變化와 發展의 뚜렷한 徵候가 나타났기 때문이었다. 「刷新의 搖籃」이나 「發展의 섬」⁽³⁾의 出現은 一連의 興味있는 疑問을 提起하였다. 大部分의 改革이 失敗함에도 불구하고 왜 어떤 것은 성공하는가? 비교적 성공한 경우 누가 改革主導者이었는가? 이런 혁주도자들이 다른 사람들과 다른 특징은 무엇인가? 성공한 事例에서 作用한 要因들은 무엇이었는가? 그 成果에 영향을 끼친 환경적인 要因은 무엇인가? 이러한 內容에 따라 행정개혁의 主要要因과 條件을 살펴보는 것이 앞서 말한 세미나의 主關心事이었으며 또한 이 글의 촛점이기도 하다.

本論을 展開하기 전에 몇 가지 中心概念을 定義하여 보기로 한다. 먼저 發展·刷新·改革의 意味를 살펴보자.

(2) 刷新과 改革

오래동안 행정학이론은 刷新에 대한 생각을 무시해 왔다.⁽⁴⁾ 이 外面은 行政學徒와 行政實務家들이 「特定」技術的인 문제에 대한 당면한 解決⁽⁵⁾에 얹매여 있었기 때문이었다.

刷新에 관한 행정사상이 비교적 유치한 水準에 머물러 있기 때문에 그 概念을 밝히기 위해서는 다른 學問에서 실머리를 찾아야 할 것 같다. 쇄신에 대해서는 사회변동론자들이 납

(3) 이들 概念의 仔細한 內容에 관해서는

S.N. Eisenstadt, "Social Change, Differentiation and Evolution" in *American Sociological Review*, Vol. 29 (June 1964), 375-386; Hahn-Been Lee, "Developmentalist Time and Leadership in Developing Countries," *CAG Occasional Paper*, 1965; and Clarence Thurber, "Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration," *LADAC Paper*, 1967. 참조.

(4) David Mars 가 調査한 內容이 이 事實을 잘 說明해 주고 있다. 즉

「1952년부터 1966년까지 사이에 Public Administration Review紙에 실린 論文 가운데 創意를 다룬 研究論文은 단 한編도 없다. 創意와 밀접히 관계 되는 組織上의 適應과 變化 그리고 刷新에 대한 文獻이 차츰 생겨나고 있음에도 불구하고 사실은 그러하다.」

Public Administration Review, Vol. 27, No. 3 (Sept. 1967) pp. 252-256 참조.

(5) Alfred Diamant, "Innovation in Bureaucratic Institution," 27 PAR 1 (March 1967), 77-87.

또한 이와같은 自家批判은 몇몇 사회과학자들의 批判과一致되는 바다. 즉 Sjoberg는 「行政學의 理論과 思想은 行政組織의 運用과 그것이 사회에 미치는 영향을 정확히 파악하는데 오히려 방해가 되고 있다.」「행정학은 정부관료제에 대한 婉曲語法으로서 그 所任을 다하고 있지만 그 結果는 婉曲語句가 지닌 것 이상의 事態를 招來하고 있으니 그 語法을 謳使하는 者들은 그들이 지금 무엇을 論議하고 있는가 조차도 모르고 있다.」고 批判하였다.

Gideon Sjoberg M. Donald Hancock, and Orion White, Jr., *Politics in the Post-Welfare State: A Comparison of the United States and Sweden*. (Bloomington. Ind.: Department of Government, Indiana University, 1967), p. 7.

득할 만한 定義를 내리고 있다. 「리차드 라피에르」(Richard Lapiere)에 依하면

刷新이란 公認된 既定사회목적을 새로운 방법에 의하여 달성하거나 또는 전혀 새로운 사회목적을 달성하기 위한 방도를 강구하는 考案이다. 이러한 고안 또는 여러가지 고안의 結合이 나타나는 형태에 여러가지가 있으니, 혹은 新種의 기구내지 기계고안으로서 혹은 새로운 工程내지 결차로서, 혹은 새로운 材料내지 素村로서, 혹은 전에는 인간에게 未知인 채로 남아있던 새로운 장소 또는 영역으로서 혹은 인간의 새로운 행동으양식로서, 혹은 또 새로운 개념 또는 信念으로서 구체적으로 나타날 수 있다. 그 具現된 형태야 여하튼 쇄신이라는 행위는 독특하고 어느 정도 前例 없는 知的 意匠(mental Construct)의 창작을 말하여 그 무엇을 새로 있게 만드는 창의의 산물인 것이다.⁽⁶⁾

라고 정의하고 있다. 쇄신에 관하여 古典的인 책을 저술한 H.G. 바넷트는 쇄신을 보편적인 변화에 대한 개인적으로 各者 相異한 反應이라고 규정하고 쇄신적인 能力의 보편성을 強調하고 있다.

變化는……보편적인 現象이다. 人間은 多樣하게 反應하는 무한한 能力を 가지고 있다. …人間이 각기 特異하다는 本源的인 意味에서 把握할 때 인간은 누구나 근본적으로 刷新者이다.⁽⁷⁾ 즉, 쇄신이란 새로운 아이디어——그것이 어떠한 형태를 취하는가에 관계 없이——를 人間의 組織的인 努力에 적용할려는 것을 意味하며, 또한 한組織內의 모든 성원은 쇄신적인 잠재력을 가지고 있다는 것이다. 이러한 생각은 행정사상에 대하여서도 의미 깊은 含蓄을 가지고 있다. 왜냐하면 새로운 아이디어들이 여러가지 형태로 행정프로그램, 組織, 그리고 節次의 다양한 측면에 적용될 素地가 있기 때문이다. 즉 행정현상을 풀풀히 생각한 사상가들이理解하고 있듯이 행정에 있어서의 창의와 쇄신은 단순히 先例가 없던 무엇을 생각해 내기보다는 特定의 狀況에 새로운 過程이나 概念을 적용할 수 있다는 가능성의 認識을 의미한다.⁽⁸⁾ 그러기 때문에 행정에서는 唱導의in 役割이 着想하는 役割보다 훨씬 중요하다.⁽⁹⁾

이제 「쇄신」과 「개혁」의 차이점은 무엇인가 하는 의문이 제기된다. 쇄신의 이론을 다룬 文獻은 두 개념의 차이를 명백히 밝혀 두고 있지는 않지만 실마리가 없는 것은 아니다. 「마틴·루터」나, 「우드로·윌슨」같은 原型的인 개혁가에 대해 연구한 바 있는 「에베렛 헤이건」은 개혁가의 기본적인 賚質은 주위환경 속의 「결함을 찾아내어 그것을 없애고 고칠려하는

(6) Richard T. Lapiere, *Social Change* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1965) p. 107.

(7) H.G. Barnett, *Innovation: The Basis of Cultural Change* (New York: McGraw Hill Book Co., 1953), p. 19.

刷新의 理論을 더 깊히 研究할려면

Harold H. Anderson (ed.), *Creativity and Its Cultivation*, (New York: Harder, 1959) and Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovation*, (New York: Free Press, 1962). 참조,

(8) John. J. Corson, "Innovation Challenges Conformity," *Harvard Business Review*, (May-June 1962) pp. 66-74.

(9) 唱導者の 役割이 지닌 重要性에 대합서는

Hahn-Been Lee, "Developmentalist Time...", *loc. cit.* and Edward Weidner, "Development and Innovational Roles," in Weidner (ed.), *Development Administration in Asia* (Duke University Press). 참조.

慾求」라고 특징 지우고 있다.⁽¹⁰⁾ 여기에는 「아니야, 이것만으로는 죽하지 않아, 어디엔가 더 나은 것이 있을 거야」⁽¹¹⁾라고 内面에서 울어나오는 뚜렷한 價值性向이 숨어 있다. 이 환경의 결합을 고쳐 보려는 衝動이 「改革」을 「쇄신」과 区別해 주는 미묘한 특징이라고 할 수 있겠다. 왜냐하면 「바넷드」가 강조한 바와 같이 刷新的인 行動에는 그것의 文化的 價值라는 社會的 意義가 포함되어 있지 않기 때문이다.⁽¹²⁾

價值置重이 쇄신과 구별되는 개혁의 특징이라 한다면 行政改革의 기초적인 정의는 그것에 따라 자연히 규명된다. 즉 행정개혁이란 국가발전의 적극적인 목표를 향해 행정체계를 改善하고자 하는 명백한 의도를 가지고, 새로운 아이디어나 그 아이디어의 結合을 행정체계에 적용할려는 努力이라고 定義할 수 있다.

(3) 行政改革과 國家發展

그러나 아직도 疑問點이 남아 있다. 즉 행정개혁이 국가발전의 목표에 적용될 때 그것은 어떤 형태의 구체적인 행동을 취하는가하는 문제이다. 目標指向의 개념으로서의 발전은 무엇보다 사회·경제적인 발전과 국민형성의 의미를 含蓄하고 있다.⁽¹³⁾ 새로운 아이디어와 아이디어의 組合을 정부의 프로그램과 조직 그리고 과정에 적용하고 창조하는 것이라고 앞서 정의한 행정개혁의 개념은 사회·경제적인 발전과 국민형성과 관련해 볼 때 어떤 의미를 가지는가? 세미나의 論議에서는 다음과 같은 의미의 행정개혁을 취급한 내용들이 발표되었다. 즉

- (a) 實質事業에 대한 새로운 強調
- (b) 官僚制의 顧客과 成員에 대한 태도와 행위의 再檢討
- (c) 意思疏通의 擴大와 參與의 管理를 위한 행정의 내부구조상의 變화
- (d) 資源의 效率적인 사용에 대한 보다 많은 關心
- (e) 憤例의이고 法的인 要件에 대한 執着의 排除

이상의 몇 가지 尺度를 가지면 구체적인 행정개혁의 경험이 성공하였는지 與否를 가늠할 수 있을 것이다.

2. 行政改革의 構造

새로운 아이디어와 아이디어의 組合을 政府行政에 적용할 때, 행정개혁은 항상 새로운 가치나 行動樣式을 含蓄하고 있으며 일상 組織上에 도입되면 그 조직성원들에게 受容될 때까

(10) Everett E. Hagen, *On the Theory of Social Change* (Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1962), pp. 225-226.

(11) William H. Sheldon, *Psychology and the Promethean Will* (New York: Harper, 1936), p. 5.

(12) Barnett, *op. cit.*, *loc. cit.*

(13) Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration," in J.D. Montgomery and W.J. Siffin (eds.), *Approaches to Development*, (McGraw-Hill 1966) pp. 59-112.

지 保護・育成되어야 한다. 다른 곳에서 어떤 方式을 빌려와 도입한다고 해서 행정개혁이 이루어지는 것이 아니라, 그것은 오히려 많은 요인이 상호작용으로 얹혀진 하나의 복잡한 過程이며 그 효과는 일정 시간이 지나야 나타난다. 이와같은 觀點에서 볼 때 規模의 대소를 막론하고 행정개혁에 內包된 여러 變數를 찾아 그것의 構造를 살펴볼 필요가 있다. 하나의 개혁에는 적어도 커다란 범주의 세 가지 변수를 찾아낼 수 있다.

(1) 改革의 性格

(2) 改革役軍

(3) 環 境

개혁의 성격은 內容, 複雜性, 적용수준 등등의 개혁의 對象과 개혁사업의 範圍와 같은 下位變數로서 그 限界를 定할 수 있으며 개혁의 전략 및 수행과 밀접히 聯關되는 가장 신축성 있는 變數이다. 개혁역군은 (a) 개혁주도자의 特性과 (b) 개혁部處와 관계부처의 내부구조로서 把握할 수 있다. 위의 두 변수는 행정개혁의 内部的 要素이다. 환경은 外部的 要素이다. 환경변수 가운데 核心的인 것으로는 (a) 政治構造, 특히 개혁역군과 정치적 리더쉽과의 관계와 (b) 일반적인 정치・사회상황과 사회・경제적 발달단계를 망라한 개혁의 時間性이 있다. 아래서 이들 諸變數들에 관하여 자세히 살펴보기로 하자.

(1) 개혁의 성격

지난 20여년간 발전도상국에서 실시해 온 행정개혁은 주로 人事, 豫算, 組織管理같은 幕僚事務와 관련된 것이었다. 여기서는 行政上이 技術과 節次가 주요대상이었지 실질적인「事業」이나 기관을 대상으로 한 개혁사업은 드물었다. 그 범위에 있어서도 대부분 정부전반에 걸친 職位分類나 혹은 成果主義豫算制度같은 대규모적인 움직임으로 생각되어 왔다. 그리고 조직을 개선하거나 事業을 관리하는 등의 비교적 소규모의 노력은 행정개혁이라고 부를 만한 가치도 없는 것으로 간주되어 왔다. 그래서 훌륭한 개혁으로 번질 潜在力を 가진 많은 개혁의 시도가 빛을 보지 못한 경우가 적지 않았다. 행정개혁의 대상과 범위에 대한 종래의 이와같은 사고방식으로서는 개혁의 책임이 中央人事局, 예산국, 조달청같은 몇몇 중앙관리부처에 있는 것이라고 생각되었고 現業部處나 一線機關에서 施行하는 것에 대해서는 전혀 인식이 없었다.⁽¹⁴⁾

(14) 이 類型은 대체로 技術的으로 앞선 나라에서 實施하였던 大規模的인 行政改革의 初期模型, 특히 미국에서 1930年代에 있었던 Brownlow Committee와 1940年代의 Hoover Commission의 활동에 대한 것이다. 브라질의 Administrative Department of Public Service (DASP)의 경우는 古典적인 예에 속한다.

Gilbert B. Siegel, "The Strategy of Public Administration Reform; The case of Brazil," in *Public Administration Review*, Vol. XXVI, No. 1, (March 1966), 45-55. See also Gilbert B. Siegel and Kleber Nascimento, "Formalism in Brazilian Administrative Reform," in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XXXI (1965), No. 3, pp. 175-184. 참조.

그러나 近年에 와서는 차츰 이러한 생각은 바뀌어 지고 있다. 중앙관리부처가 아닌 곳에서 推進되는 실질적인 프로그램과 프로젝트가 개혁을 일으킬 수 있는 중요한 部門이라고 생각되고 있으며⁽¹⁵⁾ 또한 쇄신의 導入을 任務로하는 機關들이 점차 많은 耳目을 모우고 있다.⁽¹⁶⁾

개혁의 대상과 부문 그리고 범위에 대한 선택은 다른 두 가지 중요한 변수 즉 改革役軍과 環境에 밀접히 관련된다. 이들의 상관관계는 행정개혁의 전략과 관련해서 아래에서 다루어 질 것이다.

(2) 改革役軍

행정개혁에 있어서 개혁주도자가 가장 중요한 변수이다. 개혁주도자의 個性은 무엇인가? 그가 행정개혁에 투입하고 있는 지식과 경험은 어떤 종류의 것인가? 조직내의 여러 成員들로부터 얼마만큼의 자발적인 지지를 획득할 수 있는가? 있다면 그들의 集團指向은 어떠한가? 그들은 내국인인가 아니면 주로 외국인 전문가인가? 關係組織의 全體構造안에서 그들의 位置는 얼마나 강력한가? 전체 정부구조안에서 改革部處는 어디에 위치하고 있는가? 개혁주도자의 특징을 위요하고 이와같은 중요한 질문이 제기된다.

다른 지역에서와 마찬가지로 아세아지역에서 실시한 事例研究에서 개혁주도자 集團의 指向이 중요한 意義를 지니고 있음이 實證되었다. 예컨대 中央管理部處에 자리잡고 있는 幹部들이 지닌 강한 統制指向性으로 인해서 바로 그들이 推進하고 있는 改革의 基本精神에 위배되는 實際行動을 취하는 폐단이흔히 있다.⁽¹⁷⁾ 또한 개혁아이디어의 出處도 중요하다. 흔히 발전도상국에 있어서의 개혁의 刺戟은 外部에서, 특히 外國顧問官들로부터 오는 경우가 많다. 그러나 개혁이 충분히 뿌리박혀 自國의 土壤 위에서 持續될려면 그 帶導의 주체는 内部로부터 발생하여야만 한다.⁽¹⁸⁾ 다시 말하면 개혁부처의 내부구조안에서 충분한 深度를 지녀

(15) 國際聯合 行政局이 作成한 Public Administration Problem and Program in The Next Development Decade 題下의 近刊 事業報告書에 科學 技術, 教育, 人口, 家族計劃, 產業發展, 土地改良事業 같은 主要 發展機能上의 改革과 改善으로 關心이 변화하고 있음이 잘 나타나 있다.

(16) 東部파키스탄의 Comilla 地方의 地域開發事業에 대한 Henry Hart의 研究論文 "The Village and Development Administration" (CAG Occasional Paper, 1966)에는 一線行政水準에 있어서의 行政개혁에 관해 잘 綜合되어 있다.

(17) DASP 要員의 指向이 退行하는 過程에 대해서는 註(14)의 Gilbert Siezel의 論文에 잘 指摘되어 있다. 또한

Bernard S. Silberman "Criteria for Recruitment and Success in the Japanese Bureaucracy, 1800-1900: "Traditional" and "Modern" Criteria in Bureaucratic Development," in *Economic Development and Cultural Change*, Vol XIV, No. 2 (January 1966), 158-173, 에는

지난 19世紀의 日本官僚제가 創業的인 것에서 統制指向으로 변모하는 모습을 흥미있게 분석하고 있다.

(18) 外國諮詢官이 中心이 되어 실시한 行政개혁이 실패한 경우를 檢討한 것으로는

Roderik T. Groves, "Administrative Reform and the Politics of Peform: The Case of Venezuela," in *Public Administration Review*, Vol. XXVII, No.5 (December 1967), pp. 436-445. 참조.

야 한다. 하나의 개혁이 始動하자면 最小不可缺(Critical mass)의 變動役軍을 필요로 한다. 외국으로 부터의 強力한 刺戟에만 依存하는 孤立된 리더쉽으로는 충분하지 못하다. 内部에서 리더쉽을 支持할 수 있는 唱導的인 個人이나 集團으로 짜여진 개혁역군의 집단이 있어야 한다. 이러한 이유로 해서 體系的인 訓練과 人事採用이 요청된다. 또한 개혁부처나 關係組織 안에서 개혁분자들을 養成하여야 한다. 적절한 内部勢力を 缺如하고 있는 改革事業은 얼마 가지 않아 破局에 直面하게 된다.

개혁부처의 내부구조에 커다란 영향을 미치는 要素의 하나로 한 國家의 一般的의 官僚制의 風土가 있다. 그 나라는 어떤 종류의 관료제를 가지고 있는가? 그 官僚制는 變動에 敏感한가? 오히려 變動에 抵抗의이고 刷新에 敵對의 아닌가? 多數 發展途上國, 특히 植民統治에서 벗어난 나라의 경우, 複雜微妙한 狀況이 土着의인 관료제 안에서 벌어지고 있다. 즉 獨立이라는 餘澤으로 눈부신 昇進의 물결을 타고 年功序列을 謳歌하는 崎型의인 公務員制度가 생겨났다.⁽¹⁹⁾ 그와같은 제도 안에서 비교적 限定된 기초교육을 받은 이들 공무원들은 過去 植民行政下에서 低水準의 좁은 안목뿐인 經驗을 가지고 官僚制의 高位職을 獨占하는 경향이 생긴다. 이 既成勢力들은 흔히 그들 보다 훌륭한 기초교육을 받고 公務員으로 투신한 사람들 때문에 자주 劣等感을 느낀다.⁽²⁰⁾ 그래서 그들은 刷新과 改革을 닦는 세력이 되기 쉽다.

(3) 環境

정치적 환경은 관료제의 내부구조 못지 않게 중요하다. 특히 한 국가의 정치적 리더쉽으로부터의 支持와 때로는 그들의 「이니시아티브」는 개혁의 成敗를 좌우한다.⁽²¹⁾ 이와 관련해서 정치체계는 대체로 행정개혁에 호의적인 反應을 보이는가 하는 의문이 남는다. 즉 政治의인 無關心이 만연한 곳에서는 真正한 의미의 어떠한 행정개혁도 이룩할 수 없다.

또 다른 중요한 환경변수는 개혁의 時期이다. 戰爭이나 革命 같은 災變이나 危機가 오히려 행정개혁의 결정적인 刺戟이 될 수도 있다. 하나의 행정개혁은 그와같은 外部의인 時期性을 고려하여 현명하게 時期를 정하여야 한다.

時期性은 개혁에 대한 정치적인 支持를 얻게도 하고 얻지 못하게도 하며, 先行改革 또는

(19) Y. Chapel, "Les problemes d'administration dans les Etats nouvellement independants d'Afrique noire," in *Recrueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, (Brussels: Larcier, No. 2/1962), pp. 90-91, as reproduced in Louis Fourgère (ed.), *Civil Service Systems* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1967), pp. 154-155.

그리고 解放後 韓國官僚制에 대한 이와 비슷한 분석으로는

Hahn-Been Lee, "Politisch Wandel und Entwicklung der Offentlichen Verwaltung in Korea seit 1945," *Die Vorwaltung*, Band, 1. Heft 3, 1968, 333-357. 참조.

(20) Chapel, *op. cit.*

(21) Kuala Lumpur의 세미나에서 발표된 Manoucher 長官의 보고서는 이란에서 國家首班이 강력한 「이니시아티브」를 쥐고 실시한 全面的인 행정개혁의 경우를 잘 綜合 要約하고 있다. *EROPA Review*, Vol. VIII, No. 1 (June. 1968), pp. 44-49 참조.

併進改革을 있게도 하고 없게도 한다. 다른 관련 개혁이 시작되었거나 현재 착수될려고 할 때 그것은 成敗가 미지수인 개혁을 持續시키는 데 긴요한 「機能的 聯關變數」⁽²²⁾가 된다.

時間性의 또다른 측면은 사회·경제적 발전단계를 들 수 있는데 이것은 주어진 時點에서 개혁의 형태와 범위를 決定하는 것과 밀접히 관련된다. 앞서 어떤 時期에서는 적합하지 않고 성공할 것 같지 않던 개혁사업이 사회와 정치변동의 다른 고비에 가서는 好條件에 놓이게 되는 수가 있다. 이러한 理由로 해서 하나의 개혁에 대한 평가는 잇달아 일어나는 效果를 测定하는데 충분한 긴 時間幅을 필요로 한다.⁽²³⁾

이들 諸變數는 어떻게 서로 상호작용 하는가? 행정개혁은 개혁역군이 환경으로부터 信號를 捕促하여 相異한 내부 및 외부의 支持度를 참작하면서 그것을 推進할 때 일어난다. 「要素들의 組合」⁽²⁴⁾을 의식적으로 조작하는 행위가 이 다음에서 論하고자 하는 戰略이다.

3. 行政改革의 戰略

戰略은 행정개혁의 조작적인 변수이다. 전략에는 개혁역군과 개혁부처의 選定과 개혁의 시기를 決定하는 일이 포함되는 한편, 개혁의 종류, 범위 그리고 속도가 操作의 主要對象이 된다. 戰略은 한편에서는 變動役軍과 또 한편에서는 환경에 의해 제약된다. 변동역군이 微弱하고 부처의 내부구조가 큰 변동에 알맞지 않을 때는 개혁의 범위와 속도가 줄어들 수밖에 없을 것이고, 반대로 우수한 개혁역군이 있어도 정치적·사회적 환경이 순조롭지 못하면, 아무리 熱意에 찬 개혁노력도 調節을 면치 못할 것이다.

改革戰略을 위요해서 가장 많이 논의되는 문제는 개혁의 범위와 속도를 選定함에 있어 全面改革이냐 漸進改革이냐 하는 문제이다. 이 문제에 관해서는 諸變數들의 相互結合에 따른 여러가지 類型이 도출되는데 아래서 이 두 가지 전략의 장단점을 검토해 보기로 하자.

(22) 이 用語는 多數 發展行政論者들에 의한 現今의 機關形成研究에서 細分化되어 쓰여지고 있다.

Milton J. Esman, *The Institution Building Concepts...An interim Appraisal* (University of Pittsburgh: Inter-University Program in Instituton Building, 1963, Mimeo.).

(23) Hahn-Been Lee, "The Graduate School of Public Administration, Seoul National University: A case of Institution Building on the Basis of a University Contract" (A SEADAG Discussion Paper presented to SEADAG Development Administration Seminar held at Airlie House, Warrenton, Virginia, September 7, 1968.) 및 Edward Weidner's introductory chapter, "Development Administration: An Appraisal" in Weidner (ed.) *Development Administration in Asia* (Duke University Press, in press). 참조.

(24) Eugene Staley 교수의 注目할만한 論文 "Combinations of Factors and Development Theory" in *Economic Development: Issues and Policies*...Dr. P.S. Lokanathan Seventy-Second Birthday Commemoration Volume, Bombay Vora, 1966, Chap. 1)에는 發展理論을 化學에서 推理하고 있다. <發展理論은 좀더 「化學的」이어야 한다. 化學者は 百個가 넘는 元素의 相互作用과 그것의 무수한 複合關係를 분석한다. …유용한 一般理論은 多數의 特定의in 상호작용을 연구함으로써 開發된다…. 化學者와 마찬가지로 발전이론가는 要素들간의 많은 特定의in 상호작용 및 複合關係를 찾아내어야 하고 그것에 입각하여 基本의in 相互作用法則을 定立하여야 한다.>

(1) 全面戰略

오래동안 행정개혁이라 하면 발전도상국에서는 全面戰略에 의한 것이라 생각되어 왔다. 그 동안 여러나라에서 볼 수 있는 하나의 類型이 생겼는데 그 類型은 대략 다음과 같은 것이다. 개혁추진 기구로는 흔히 人事, 豫算, 組織 管理같은 전반적인 행정과정을 통제하는 중앙관리부처나 아니면 전반적인 改革委員會가 중심이 된다.⁽²⁵⁾

이런 경우 改革事業은 정부전반에 걸쳐 일시에 全面的으로 적용된다. 대개의 경우 行政首班의 支持는 있지만 立法部와 政黨으로부터는 充分한 support를 얻지 못하는 것이 상례이다.⁽²⁶⁾ 한편 개혁의 主動分子들은 관료제 안에서 聲援을 얻는데 많은 隘路에 봉착하기가 일수이며 内部에서 늘어나는 抵抗에 당면하곤 한다. 初期부터 이러한 애로가 直面하자 개혁분자들은 점차적으로 守勢에 몰리게 되고 그런局面에 도달하고 나면 改革主義者들마저 새技術을 개혁을 暢達하는 道具로서 보다는 統制手段으로 써버리는 유혹에 빠지는 경우가 많다.

全面戰略의 脆弱點은 무엇인가? 그것은 어느 발전도상국의 경우에도 적합하지 못한 것인가? 사실 全面戰略은 그 것대로의 여러가지 利點을 가지고 있다. 그 長點의 하나로 最高政治指導者의 興味를 환기시키는 데 가장 적합한 것이다. 그러나 여기에는 행정개혁을 주요 정치적 프로그램으로 만들어 實踐하는 리더쉽이 있어야 한다는前提가 있다.

확실이 강력한 정치적인 支持는 어떠한 개혁에서든지 중요한 요소의 하나지만, 위에서 살펴본 바와 같이 행정개혁은 또한 官僚制內의 지지를 확보하여야만 한다. 그래서 무엇보다도 改革事業은 당시에 遂行 중에 있는 다른 行政機能과 관계가 있는 몇 가지 「機能的 聯關」을 가지고 있어야 한다. 小數의 야심적인 개혁주도자가 轉換期에 처하여 高位層의 강력한 정치적 리더쉽을 등에 업는 것 만으로는 하나의 복잡한 개혁을 成就하기에 불충분하다. 大小間에 하나의 개혁은 시간을 필요로 한다. 관료제 속의 해당 부서에 개혁의 풍토를 조성하는 시간, 새로운 아이디어나 혹은 과정이 다른 現存 機能과 “聯關되든지” 아니면 “調和되는”⁽²⁷⁾

25) 이 예는 J.N. Khosla의 論文 (“Administrative Reforms in India…The Perspectives and Problems” in *EROPA Review*, Vol. VIII. No. 1, (June 1968), pp. 70-87)에 잘 說明되어 있다. 그는 最近 發足한 All-India Administrative Reforms Commission의 性格이 美國의 Hoover Commission보다 더 광범하고 포괄적임을 指摘하고 있다.

(26) 行政改革에 대한 議會의 反撥은 반드시 발전도상국에서만 볼 수 있는 現象이 아님을 한獨逸行政學徒가 아래와 같이 記述하고 있다.

〈行政改革案이 議會에 上程될 때마다 많은 反撥이 豫想되곤 한다. 獨逸에서는 行政개혁이 次期選舉時에 불리한 영향을 미칠 것이라고 議員들은 믿고 있다. 이와 같은 狀況下에서는 戰略과 戰術이 특히 중요하게 된다.〉

Roman Schnur, “Topical Problems of Administrative Reform in the Federal Republic of Germany,” in *Indian Journal of Public Administration*, Vol. XIV, No.3. pp. 800-815.

(27) Martin Landau 教授는 최근 論文에서 行政改革과 機關形成과 관련하여 中間組織體(Intermediate Organization)를 통한 新舊機關間의 中裁의 必要性을 力說하고 있다.

“Theoretical Problems of Administrative Reform (Duke University Press, in Press); and Some Remarks on the Concept of System as Applied to Institution Building” (Paper Prepared for the Conference on Institution Building, Committee on Institutional Cooperation, August 12-16, 1968.

시간을 필요로 한다. 换言하면 하나의 개혁은 時間的으로 先行的인 勢力과 後續的인 것兩者에 의해 앞뒤로 연결되어야하며 水平的으로는 현재 진행중인 다른 개혁의 뒷바침을 받아야 한다. 이러한 이유에서 리이더쉽의 持續과 계속적인 정치적 뒷바침이 크게 요청된다. 그러나 리이더쉽은 자주 바뀌기 쉽기 때문에 다른局面을 통해 개혁의 指導理念面에서 持續性을 確保하는 일이 필요하다. 흔히 全面개혁이라 하면 새로운 公務員法을 公布하거나 組織改編 같은 절차를 거치면 다 成就된 것이나 다름 없다고 생각하는 경향이 있지만 이것은 誤謬, 즉 개혁은 過程이라기 보다는 「產出」로 간주하는 誤謬에 불과하다. ⁽²⁸⁾

사실, 全面改革이 얼마나 전면적이나 하는 것은 상대적인 것에 지나지 않는다. 아무리 大規模의 전면개혁일지라도 사실은 行政現象의一部分을 對象으로 할 뿐이다. 다시 말하면 그러한 개혁 역시도 다른 개혁으로부터 支援을 얻어야 한다. 더구나 하나의 개혁이 政府全般에 도입되더라도 항상 그 效果에 있어서 보다 빠른 成果를 낳는 「先導部門」이 생겨나기 마련이다. 개혁의 리이더쉽이 이런 成果의 差異에 대한 가능성은 인식할 때에라야 前進의 힘을 持續시키는 데 필요한 作業上의 매듭을 찾아낼 수 있다. 이러한 啓發된 리이더쉽만 있으면 全面的인 개혁일지라도 반드시 성공을 거둘 수 있다.

그와는 반대로 개혁의 리이더쉽이 거창한 개혁운동에 있어 全面的인 均衡을 취하려는 나머지 그 限界點을 認識하지 못하고 全部門에 무분별하게 「에너지」를 投入하면 시간과 자원만 낭비하지 成果는 별로 얻지 못하고 그 결과 關聯部處로부터는 冷笑의 대상이 대고 동료變動役軍들은 士氣와 活力を 잃고 마는 수가 흔히 있다. 최근 몇 년동안에 아세아 여러국가들이 추진한 전면개혁의 경우 이런 예는 비일비재하다.

(2) 漸進戰略

또 하나의 主要 代案으로는 漸進戰略이 있다. 여기서는 「特定의 결합」에 대한 「점진적인 변화」라는 사고방식이 骨子이다. ⁽²⁹⁾ 이 方法에 따르면, 하나의 행정개혁을 떼어 놓고 보면 「조그마한 始發」같이 보이지만 「繼起的인段階의連結」에 의해 최선을 이루는 「하나의 계단」이다. ⁽³⁰⁾

이 接近方法에서는 행정개혁을 단계로서와 繼起的인 연결로서 이해된다. 换言하면 改革을 하나의 過程, 하나의 日常業務로 파악한다. 따라서 訓練에 重點을 두게 된다. 개혁부처뿐 아니라 관계부처의 要員에게까지 訓練을 實施한다. 이 方法의 특색은豫備세미나와 「오

(28) 全面的인 接近方法의 限界性을 理論的으로 考察한 것으로

Yeheskel Dror "Comprehensive Planning: Common Fallacies Versus Preferred Features" in F. Van Schlagen (ed), *Essays in Honour of Professor Jac. P. Thijssse* (The Hague: Mouton Co., 1967), pp. 85~99, 참조.

(29) David Braybrook and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process* (London: The Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan, 1963), p. 74.

(30) Alfred Diamant, "Innovation in Bureaucratic Institutions," *loc cit.*

리엔테이션」 그리고 補充訓練을 실시하는 일이다.⁽³¹⁾

漸進接近方法 혹은 臨機接近方法은 그것대로의 利點과 限界를 가지고 있다. 점진주의적인 접근방법이기 때문에 實驗의 경험을 쌓고 改革役軍의 自信感을 키울 수 있는 長點이 있다. 또한 범위가 限定되어 있기 때문에着手段階 때 外部의 沮害를 덜 받는다. 그러나 얼마가지 않아 이 戰略의 限界點에 봉착하게 된다. 어느 단계에 가면 限定된 범위의 행정개혁일지라도 政治의 문턱에 도달하게 되고 限定된 대상을 가진 개혁사업으로서는 性質上 열기 힘든 광범한 정치적인 支持를 필요로 하게 된다. 그래서 이 接近方法도 점차로 보다 광범한 전략으로 전환되지 못한다면 그 原動力이 더 持續되지 못한다.

이상의 論議에서 보아 改革戰略은 一種의 辨證法의 연속성을 띠고 있음이 暗示된다. 전면적인 전략은 그 實踐過程에 들어가서는 몇 개의 연결된 制限戰略으로 번져지면서 추진되어야 하는 반면에, 제한된 전략은 반대로 보다 광범한 것으로 커나가야 한다. 이런 辨證法의 論理에서 출발하면 우리는 행정개혁의 最適戰略에 관한 간단한 行列式을 도출할 수 있겠다.

(3) 最適戰略의 行列式

說明을 간단히 하기 위해서 두 가지 變數, 즉 時間性과 리더쉽에다 관심의 촛점을 두자. 사실상 이 두 概念은 複合的인 것으로 前者에는 사회환경과 정치구조를, 그리고 後者에는 改革役軍과 改革部處의 내부구조를 포함하고 있다. 圖表1은 두 變數가 결합될 때 造出되는 戰略의 行列式이다.

圖表 1. 最適改革戰略의 行列式

		시 간 성	
		有 利	不 利
正	充 分	① 全 面 戰 略	③ 漸 進 戰 略
	不 充 分	② 漸 進 戰 略	④ 戰 略 不 在

첫째칸 : 정치 · 사회환경이 有利하고 유능한 개혁지도력이 있을 경우이다. 그러한 상황 아래서는 전면전략의 성과는 보장되어 있다.

둘째칸 : 사회 · 정치적인 시간은 유리하나 능력있는 개혁지도력이 없을 경우이다. 그러한 상황 아래서는 개혁의 始發이 最高位層, 혹은 外部로부터 由來될 수 있다. 始發이야 어디서

(31) 詳細한 예는

Marvin Murphy "Overcoming Resistance to Major Change...Vietnam Budget Reform," in *Public Administration Review*, Summer 1960, pp. 148-151.

오든, 그런 세력들은 전면전략을企圖할 공산이 크다. 그러나 이와같은 유혹은 극복되어야 하며, 오히려 限定位 전략을 가지고 一連의 잘 選定된 프로젝트와 함께 精選된 部門에다 적용하여 이들 상호간에 聯合關係를 造成하도록 하여야 한다. 그리고 시간을 끌며 전개되는 이 過程에서 유능한 리더쉽集團을 形成하도록 특별한 關心을 기우려야 한다.

세째칸 : 개혁지도력은 있으나 시기가 적당하지 않을 경우이다. 이때는 대개 개혁의 발단이 판료제 안에시 나온다. 리더쉽은 까다롭고, 시기에 가득차기까지 한 정치환경 아래에서는 조심스럽게 개혁을 도입하여야 한다. 개혁의 발단을 조심스럽게 보살펴서 시간이 유이해질 때까지 뿌리박아 지속시켜야 한다. 이 경우에서는 어차피 전략은 극히 限定的인 것이다. 劋力を 紛合하여야 하며 다른 데서 이루어지는 개혁의 支援을 받아야 한다. 다른 개혁과 함께 힘을 합하여 나가는 동안에 시간이 보다 알맞게 되고 政治風土가 점차 유이해 지면 개별적인 행정개혁은 규모가 큰 것으로 발전될 수 있다.

네째칸 : 사회·정치환경도 불리하고 적극적인 개혁리더쉽조차 없을 경우이다. 이것은 발전과정이 시작되기 以前의 事例이다. 여기서의 전략은 長期的인 것이어야 한다. 발단은 오직 外部에서 주어진다. 이때는 初創期의 搖籃을 만들기 위해 몇 가지 소규모의 프로젝트로서 우선 試驗해 보아야 한다.

이 行列式이 의도하는 바는 다만 教示的인 것인 뿐이다. 개혁역군은 상황, 즉 포함된 변수의 성질을 파악하여야 한다. 然後에 몸을 담고 있던 特定 狀況에다 戰略를 調理할 수 있는 融通性을 지녀야 한다.