

# 우리나라 행정개혁의 진로

행정대학원 행정학과 명예교수 오 석 흥

이 글에서는 우리나라 행정개혁이 나아가야 할 방향의 대강을 논의하려 한다. 국민을 위한 정책의 개혁과 행정체제 자체의 개혁이라는 두 가지 범주를 나누어 관견을 피력하려 한다.

먼저 대국민정책의 개혁에 관련하여 특별히 강조하고 싶은 것 몇 가지를 이야기하려고 한다.

첫째, 경제적 욕구라는 국민의 기초적 욕구에 보다 많은 정책적 관심을 보여야 한다. “먹는 것이 하늘이다”라는 말은 농경시대의 궁핍사회에서 만들어진 말이지만 그것이 전달하는 메시지의 저력은 지금도 강력하다. 국민에게 베푸는 것보다 국민으로부터 빼앗는 것이 더 많은 정부는 실패한다.

둘째, 재분배정책은 간접적이어야 한다는 민주국가의 조건을 깊이 성찰해야 한다. 부자들로부터 직접 빼앗아 가난한 사람들에게 나누어 주려는 접근방법은 저항을 부르고 상처를 남긴다. 스스로 노력하여 부자의 반열에 진입하려는 가난한 사람들의 꿈을 좌절시킬 수도 있다.

많이 먹는 자들이 덜 먹게 하려면 많이 먹어서 싫증을 내도록 만들어야 한다. 재분배정책의 구상에서는 언제나 불공자파의 교훈을 명심해야 한다.

셋째, 자유와 평등을 잇는 연속선 위에서 정책적 역점이 자유 쪽으로 약간 이동해야 한다. 자유와 평등은 민주주의의 양대 축이지만 정책 실천에서는 양자가 흔히 충돌하기 때문에 개혁 추진자들은 양자의 조화점을 찾는 아슬아슬한 게임을 해야 한다.

자유 또는 평등의 치우침은 시대마다 있다. 그러한 치우침은 시계추처럼 자유와 평등 사이를 오가며 역사를 발전시킨다. 지난 정권에서 평등 쪽으로의 치우침이 갈등 증폭, 효율성 저하, 역차별, 하향평준화 등의 부작용을 수반하였다면 어느 정도는 자유 쪽으로의 치우침을 불러와야 할 것이다.

넷째, 정책 결정자들은 정부 능력의 제약 그리고 국민생활에 대한 정부 개입의 한계를 확실하게 인식해야 한다. 어느 시대, 어느 나라의 정부도 국민의 모든 문제를 해결해 줄 수는 없다. 민주주의 국가의 정부는 더욱 그러하다. 민주국가에서 정부 능력·정부 개입의 한계는 심각하다. 인류가 만들어낸 최선의 정치적 이념과 질서가 민주주의이지만 그것은 어쩔 수 없이 약간의 지지분하고 구질구질한 흠절을 안고 있다. 정치적 타협으로 옳은 것이 패할 수도 있다. 인권문제 때문에 무질서가 방치될 수도 있다. 정부가 할 능력이 없는 일을 하도록 요구하는 국민들은 정부 개입의 끊어 부스럼을 만들고 화를 자초할 수도 있다. 국민의 각성이 요망된다.

다섯째, 뿌리 깊은 문화적 전제에 묶여 있는 문제나 이 시대의 거의 불가항력적인 문제에 대한

선부른 또는 과시주의적 대응은 자제해야 한다. 고작해야 증세를 완화할 수 있는 문제를 발본색원할 것처럼 떠들어 불신을 자초할 일은 아니다.

극복하려 노력할 뿐만 아니라 그에 적응해야 할 우리 시대의 난제들은 많다. 집값 상승, 취약한 농촌경제, 경제성장 둔화, 노사분규, 실업 증가, 사교육비 증가, 입시지옥, 재래시장의 피폐, 신용불량자의 양산, 저출산·고령화, 공해, 전통적 관료문화 등을 그 예로 들 수 있다. 이런 문제들은 세월의 흐름과 사회 구성원들의 자율 조정을 기다리는 참을성을 요구한다.

이제 우리나라 행정체제 자체의 개혁 문제로 말머리를 돌리기로 한다.

앞으로 행정개혁을 구상하고 결정하는 데 참여하는 사람들은 고도산업화, 정보화, 사회적 다원화, 변동의 격동성, 민주화의 촉진과 지방자치의 발전, 행정수요의 분화·유동화·고급화, 가속되고 있는 세계화와 국제경쟁의 격화 등 일련의 여건 변화가 조성하는 행정개혁 수요를 깊이 성찰해야 한다.

우리 행정의 오래된 병폐 그리고 새 시대의 요청과 마찰을 빚는 전통 관료제적 요인들 또한 정확히 분석해야 한다. 그러한 요인들은 대개 거대 정부, 기능 분립과 구조 분립, 집권화, 경직화, 고층구조화, 부패·부정적 행태 등에 연관된 것들이다.

우리나라에서 장차 행정을 개혁할 때 국민중심주의의 기반 위에서 추구해야 할 기본적 지향노선 내지 목표상태 추구의 원리들을 다음과 같이 처방할 수 있다.

첫째, 행정민주화를 촉진해야 한다. 행정체제가 스스로 민주적 역량을 키우고 국민생활의 민주화에 기여할 수 있도록 개혁해야 한다. 행정체제가 민주적 방법으로 역량을 강화해야 국민중심주의적 행정서비스를 충실화 할 수 있다. 다원화되어 가는 권력 중추들과 행정체제의 파트너십 발전도 민주화의 과정을 통해야 한다. 정부가 수평적 권력관계의 확대에 대비하려면 그렇게 할 필요가 크다.

둘째, 행정체제의 통합성을 향상시켜야 한다. 사회와 행정의 분화·분립화가 심화되어가는 추세에 대응하여 통합화의 노력을 배가하여야 한다. 여기서 통합화란 행정조직의 모든 활동이 궁극적으로 조직의 목표와 국가의 목표에 귀일되게 하는 것을 말한다. 협력과정을 통해 통합조정 능력을 향상시키고 구조적·행태적 경계 때문에 일의 흐름이 방해받지 않도록 해야 한다. 할거주의·기능분립주의의 해독을 막고 국민에게 이음매 없는 서비스를 할 수 있게 해야 한다.

셋째, 건강한 성과주의를 발전시켜야 한다. 성과주의를 실질적으로 구현하고 성과통제의 부작용을 시정해 나가야 한다. 선언보다는 실천, 절차나 수단보다는 목표를 중요시하고 형식주의를 배격하는 분위기를 조성해야 한다. 성과주의는 건강한 성과주의라야 한다. 과잉 측정, 목표 왜곡, 수량화에 따르는 오류, 측정 피로 등 서투른 성과주의의 폐해는 막아야 한다.

넷째, 정보화를 촉진해야 한다. 행정은 스스로 그리고 국민이 정보기술 발전의 혜택을 누릴 수 있도록 정보화에 앞장서야 한다. 행정개혁에서 추구하는 정보화는 인간적 정보화라야 한다. 인간의 필요에 충실해야 한다. 인간성에 해를 끼칠 재앙을 막는데 주력해야 한다.

다섯째, 반부패주의를 강화해야 한다. 비부패사회·비부패행정을 구현하는 것은 행정개혁의 장기적인 과제이다. 과격한 대중적 반부패행동의 폐해에 대해서는 경각심을 가져야 한다. 공무원의 인권은 안중에도 없는 반부패사업은 재고되어야 한다.

여섯째, 행정체제의 연성화를 촉진해야 한다. 인간생활 전체에 걸쳐 부드럽고 유연한 대응의 필요가 날이 갈수록 커지고 있다. 환경적 격동성이 높아지고 있기 때문이다. 격동하는 시대의 요청에 대응할 수 있게 하려면 행정체제의 연성화를 촉진해야 한다.

일곱째, 작은 정부를 지향하고 민간화를 촉진해야 한다. 규모가 비교적 작지만 꼭 해야 할 일은 잘하고 불필요한 일은 하지 않고 낭비하지 않는 정부를 구현하기 위해 노력해야 한다. 앞으로 상당기간 탈국가화의 요청과 작은 정부에 대한 요청은 수그러들지 않을 것이다. 그러한 요청에 대응하는 중심적인 수단은 민간화이다. 정부는 민간경영으로부터 배우고 민간에 필요한 정보를 제공해야 한다.

여덟째, 정치친화적 행정을 발전시켜야 한다. 정치화의 시대가 열리고 있다. 정치의 역할이 커지고 발전해야 하는 시대가 되어가고 있다는 뜻이다. 정치와 행정이 일탈하던 시대, 정치·행정 냉전시대의 정치혐오감은 청산해야 한다. 행정개혁은 커져 가는 정치의 역할을 받아들이고 그에 적응해야 한다. 거버넌스의 한 축으로서 행정부가 맡아야 하는 정치적 역할은 재설정해야 한다. 선출직 공무원들에게 적용되는 정치활동 금지조항은 전면적으로 바꾸어야 한다.

아홉째, 지방화를 지향해야 한다. 지방화시대의 전개를 전제한 위에서 행정개혁을 구상해야 한다. 행정의 지방부문이 확대·강화되면 중앙·지방의 파트너십은 더욱 강화해야 한다. 지방부문의 일탈행동을 감시하는 체제도 강화해야 한다.

열째, 세계화 대응능력을 향상시켜야 한다. 행정개혁은 날로 심화되는 세계화의 추세에 대응해야 한다. 국제적인 협력관계를 넓히고 국민적 경쟁력 강화를 지원하는 행정능력을 키워야 한다. 행정관리의 안목을 세계화해야 하며 선진행정으로부터의 학습을 게을리 하지 말아야 한다.

위와 같은 일련의 원리들을 수용하는 행정개혁추진자들은 정부 개입의 한계 인식, 비일관적이거나 자가당착적인 개혁정책의 방지, 조령모개적 변동의 방지, 난해한 문제에 대한 적응 방안 탐색, 개혁에 수반하는 이익과 비용 배분의 적정화, 가치갈등의 적정한 조정, 급진적-점진적 개혁의 적정한 조화, 개혁의 효과를 뒤집는 '관료적 환원'의 방지 등 일반적 개혁 행동 준칙을 상시 유념해야 할 것이다.

개혁 대상의 영역에는 거의 무한한 문제가 있다. 국가가 행정개혁의 마스터플랜을 짤 때는 주요 개혁문제의 범주들을 망라한다.

여기서는 필자가 최근 특별한 관심을 가지고 있는 개혁 현안 몇 가지를 열거해 보려 한다.

첫째, 작은 정부 추진 정책의 정착에 관심이 많다. 정권 초기에 과감하게 집행한 작은 정부 구현 정책이 차츰 무효화 되거나 심지어는 역추진되는 경우를 여러 차례 보아 왔다. 시간이 지나면 다시 규제가 늘고 공무원이 느는 것이 예사였다. 공직자의 물갈이, 세력 교체, 업관의 필요, 관료

적 제국건설 등등의 세력이 정부 재확장의 압력을 형성했을 것이다. 정부 규모의 정당한 신축(伸縮) 사이클도 있을 것이다. 예컨대 정책역점의 변동에 따라 정부의 각종 위원회들이 대대적으로 폐지되고 새로운 위원회들이 다시 양산되는 것은 우리가 관대하게 보아 넘겨야 할 것이다. 위원회 폐지·신설에 드는 비용 또는 낭비는 민주주의의 비용일 때가 있다.

그러나 정당성 없는 정부 재확장은 막아야 한다. 이를 위한 제어장치를 발전시켜야 한다. 성과 기준의 조직 평가, 정부 기능의 영기준평가, 일몰법 방식 도입 등 여러 아이디어가 제안되고 있다. 앞으로 그 이상의 창안이 나와야 할 것이다.

둘째, 어느 권력이나 정부조직 개편에 많은 관심을 갖는다. 그에 대한 필자의 관심도 크다. 정부조직 개편이란 행정기구의 구조개혁을 말한다.

국민의 편의를 증진하고 정부조직 전체의 효율성을 향상시킬 수 있도록 구조적 분화와 통합의 체제를 개편하여야 한다. 개별적인 직무의 설계에서는 직무의 완결도를 높이고 다기술화(多技術化)를 촉진해야 한다. 조직단위 간 또는 부처 간의 업무분화에서는 일의 흐름을 중시해야 한다. 일의 흐름을 기준으로 일개 단위의 서비스 또는 사업은 같은 부서에서 완결될 수 있도록 일을 배정해야 한다. 정부에서는 '기능중심'의 조직개편이라는 용어를 사용하고 있는데 그 의미가 불분명하다. 동질적인 기능들끼리 묶어 조직단위를 형성해야 한다는 고전적 원리를 말하는 것이라면 잘못이다. 동질성의 원리에 따라 기능분립적, 조직분열적 구조를 설계하는 전통적 방식은 수정되어야 한다. 기능중심의 조직개편이라는 말을 사업 또는 서비스 중심의 조직개편이라는 말로 바꾸어야 한다. 조직활동 통합장치 개편에서는 협동적 조정체제의 역할을 강화해야 한다.

분권화와 저층구조화를 촉진해야 한다. 분권화와 저층구조화는 표리의 관계, 상호적인 원인-결과 관계에 있다. 조직을 저층구조화하는 것은 분권화·자율화를 촉진하는 전제가 될 뿐만 아니라 경비를 절감하고 서비스를 개선하며 조직의 민주화와 적응성 제고에도 기여한다. 저층구조화의 효용 발휘를 뒷받침하려면 조직 내의 권력체제를 임무중심주의적인 것으로 재편해야 한다. 직제상의 계급이나 계층적 명령권에 집착하면 고층구조화라는 관료적 병폐를 악화시킨다. 계급주의의 폐단을 시정하기 위해서도 부총리제와 같은 것은 없어야 하며 여러 행정기구의 계급을 하향조정해야 한다. 관리단위를 확대하여 대국(大局)대부처제를 구현하면 행정관리 비용을 줄이고 분권화를 촉진할 수 있다.

그러나 거대조직의 관료화, 경직화, 대응성 저하가 우려된다. 관리단위 확대와 함께 구조설계의 다원화, 복수기준에 의해 설계된 복합구조의 운영, 조직에 내장된 문제인지장치의 강화, 경제관리구조의 민감성 제고 등 일련의 방책에 의해 조직을 연성화해야 한다. 그렇지 않으면 관리단위 확대가 관료화의 폐단을 초래할 수 있다.

셋째, 오늘날 행정개혁에서 리더십과 집단은 분명한 주제어이다.

관료적 계서주의를 완화하자는 것이 현시대의 개혁사조이지만 실천세계에서 무계급체제를 당장 실현할 수는 없다. 따라서 적어도 멀지 않은 장래에는 관리자와 감독자의 리더십이 여전히 중

요할 것이다. 격동하는 행정환경에서 리더십의 역할은 더욱 중요해질 수 있다. 행정환경의 격동성이 높아지고, 행정문제가 복잡해지고, 정보화·분권화가 촉진될수록 행정과정에서의 집단적 노력이 중요해진다.

그런데 탈관료화를 지향하는 여러 가지 개혁은 각급 관리자들의 리더십과 업무 통제력을 약화시켜 놓았다. 성과 측정의 객관화, 다면평가, 팀제 도입, 중앙인사기관의 인사 개입, 분권화 등등은 관리자들의 조직 장악력을 떨어뜨리는 부작용을 수반할 수 있다. 성과주의·경쟁주의의 강조는 협동과 집단적 노력을 어렵게 할 수 있다. 개혁 물결의 와중에서 리더십과 집단적 협력을 살려내야 한다.

넷째, 행정의 일선부문(하급계층; 길바닥 수준의 행정)을 개혁하는 데 보다 높은 국책적 우선순위를 부여해야 한다.

지방자치 행정에는 충분히 힘을 실어 주어 일할 수 있게 해야 한다. 그러나 중앙-지방의 관계는 '느슨하면서도 조이는' 것이라야 한다. 지방자치 행정에 대한 감찰 강화 방안을 개발해야 한다. 불법적 엽관행태나 자율을 틈탄 일탈을 막을 방도를 찾아야 한다.

민원행정을 보다 적극화하고 민원인의 입증책임을 경감해야 한다. 민원담당 공무원들의 민생 관련 정책 건의를 독려하고 건의 통로를 제도화해야 한다. 민원인이 억울한 것을 잘 알지만 법령의 규정 때문에 별 수 없다고만 하지 말고 법령 등 제도를 고치기 위해 노력하도록 해야 한다. 법령 가운데는 엉터리도 있고 멍청한 것도 있다. 그것을 가장 잘 간파할 수 있는 사람은 민원담당 공무원들이다.

## 21세기를 대비한 공학교육

공과대학 전기컴퓨터공학부 명예교수 한 송 업

### 1. 서론

우리나라는 매년 7만여 명의 공학사를 배출하고 있다. 그런데 산업체에서는 쓸 만한 사람이 별로 없다고 불만이 많다. 이것은 우리나라의 공학교육이 공급자 중심의 교육을 해 왔기 때문이다. 이와 같은 산업체의 불만을 해소하기 위해 늦게나마 근래에 공학교육 인증제도를 도입하여 우리나라의 공학교육이 수요자 중심의 교육체제로 전환되고 있다.

본고에서는 새롭게 도입되고 있는 공학교육 모델을 설명하고 21세기의 산업체가 요구하는 엔