

기획논문

조석준 교수의 행정개혁론*

김 병 섭**

- I. 서론
- II. 한국행정의 개혁 과제와 내용: 정부조직을 중심으로
- III. 행정개혁의 추진주체
- IV. 행정개혁의 추진방법: 급진 대 점진
- V. 맺는말

〈 요약 〉

본 연구는 조석준 교수가 행정개혁을 어떻게 이해하고, 어떤 대안을 바람직한 것으로 제시하여 왔는지를 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 그의 행정개혁에 관한 논의는 행정의 민주화를 위한 행정 조직과 의사결정체계의 평준화로 집중되고, 수렴된다. 즉, 개발연대를 거치는 동안 경제성장을 위하여 행정의 능률성을 지상과제로 삼았던 시기에, 행정의 민주화(문민화), 조직 구조와 의사결정과정에의 평준화, 분권(중앙과 지방정부, 행정조직내부 직급간)을 주창하였고 이에 필연적으로 등장하는 갈등과 조정기제를 모색하는 일에 평생을 헌신하였다. 행정개혁을 위한 추진주체로 한국행정연구원을 설립하고, 아울러 시민이 중심이 되는 행정개혁을 위해, 행정개혁시민연합의 대표로 활동하였다는 점도 강조할 필요가 있다.

[주제어: 행정개혁, 조직개혁]

I. 서론

본 논문은 조석준 교수가 행정개혁을 어떻게 이해하고, 바람직한 대안을 주장하며, 그리고 정부에 자문하여 왔는지를 살펴보는 것을 그 목적으로 한다.

이러한 연구를 하는 이유는 여러 가지 측면에서 그 필요성을 찾아볼 수 있지만 여기서는 크게 세 가지만 언급하고자 한다.

* 본 연구의 자료수집에 서울대학교 행정대학원 석사과정에 재학 중인 김태수 군이 많은 도움을 주었다.

** 서울대학교 행정대학원 교수(bskimn@snu.ac.kr).

첫째, 국정운영이 혼란스럽다. 혼란한 시절에는 오랜 경험과 연륜을 지닌 대가들의 한마디 충고가 중요하다. 어제가 없는 오늘이 없기 때문에, 오늘을 슬기롭게 사는 방법은 과거의 경험을 귀담아 듣고 활용하는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고 우리의 국정은 학습을 위한 노력이 없다. 노력은 고사하고 자세가 되어 있지 않다. 이전 정부와 반대로만 하면 성공할 수 있다는 어리석은 논리에 기초를 두고 있다. 정부가 학습을 하지 않기 때문에 학자의 학습이 중요하다. 학자들의 학습과 지식공유를 통해서 간접적으로라도 차기 정부가 이전 정부의 경험을 (조직)학습할 수 있기 때문이다.

둘째, 조석준 교수는 국정운영에 대한 경험과 지혜를 들려 줄 많지 않은 학자 중의 한 분이다. 긴 세월 동안 여러 유형의 정부위원회 활동에 참여하면서 많은 제도개혁에 관여하였다. 특히 주목할 활동은 1964년의 제3공화국 시절의 ‘행정개혁조사위원회’와 1988년 노태우 정부 시절에 구성된 ‘행정개혁위원회’에 참여이다. 행정개혁위원회에서는 총괄분과 위원장으로 부위원장의 역할을 수행하였다. 뿐만아니라 행정개혁시민연합이라는 시민단체의 대표로서 정부 바깥에서 비판적 자문의 역할을 수행하였다.

셋째, 그러면서도 운동적 차원이나 규범적인 차원에서 특정한 개혁을 주창한 것이 아니라 분석에 기초하여 판단하고 주장하였기 때문이다. 정부운영을 자료에 근거하여 해석을 하며, 개혁의 결과를 평가하는 작업을 지속하여 왔다(예: 조석준¹⁾, 1968c). 조직학습과 추가적 분석을 위한 귀중한 史料를 많이 제공하고 있다.

그러므로 그가 무엇을 보고, 어떻게 이해하며 또 어떤 주장을 해왔는지를 살펴보는 것은 한국정부의 개혁과 행정학의 발전에 큰 도움이 되리라 여겨진다. 그런데 조석준 교수의 저술이 많기 때문에 다음 세 가지 사항에 초점을 맞추어 정리하고자 한다. 즉 행정개혁의 과제와 내용, 개혁의 추진주체, 그리고 개혁 추진의 방법이 그것이다. 그리고 행정개혁에서 ‘행정’의 단위는 중앙정부를 초점으로 하였으며, ‘개혁’은 시대에 따라 용어가 다양하게 사용되고 있기 때문에 용어에 관계없이 연구자의 자의적 판단에 근거하여 포함 여부를 판단하였다. 가령 정부 수립 시기에는 개혁이 아니라 설계가 중요하기 때문에 개혁과 같은 단어가 포함되지 않더라도 분석 논문에 포함하도록 하였다. 분석의 초점은 이렇게 한정하되,

1) 이하 조석준 교수의 저술은 모두 저자 표시 없이 연도만 표기하고자 함.

가능한 한 많은 저술과 논문을 참조하려고 노력하였다. 아울러 기술하는 과정에서 오류를 범할 수도 있기 때문에 가능하면 원문에 기초하여 논문을 작성하려고 노력하였다.

II. 한국행정의 개혁 과제와 내용: 정부조직을 중심으로

1. 행정개혁과 조직개편

조석준 교수는 행정개혁을 '행정관(行政官)의 행태와 업적에 변화를 도입시키려는 의식적인 인간의 노력'으로 본다(1968c). 변화를 유발할 수 있는 행정개혁 기제는 여러 가지가 있겠지만, 조석준 교수는 연구의 초점을 조직설계 및 개편에 한평생 일관되게 집중하고 있다. 이것은 행정개혁하면 으레 조직개편으로 이해되는 시절이 오랫동안 자리를 잡고 있었기 때문일 수도 있다. 정권이 바뀌면 늘 정부조직개편을 하는 관행이 한동안 있었다. 3년 미만 동안의 미군정기에도 전반적인 조직개편만도 2회나 있었다(1967b). 그런데 이런 이유보다, 조석준 교수의 연구에 대한 열정을 여러 주제에 분산시키기보다 항상 수렴시키고 심화시키는 성향(임도빈, 2008)이 더 큰 이유인 것 같다. 게다가 많은 사람들이 행정개혁에 대한 방향을 제시하는 것에 머무는데 비해, 조석준 교수는 이를 분석하는데 관심을 가졌기 때문에 더욱 그런 것이 아닌가 한다. 즉 행정개혁에 대한 처방(예: 1968c, 1975b), 행정개혁이 수립되는 과정(예: 1989a), 이것이 의도한 효과를 가져왔는지에 대한 평가(예: 1987b, 1990) 등을 분석에 기초를 두고 있다. 이렇게 분석에 열중하는 이유는 어떤 개혁적인 조치가 이루어졌다고 해서 그것이 그대로 바람직한 결과를 초래하는 것이 아니라, 여러 가지 상황적 조건에 따라서 전혀 다른 결과를 초래할 수도 있기 때문이다(multifinality). 그는 행정개혁의 결과가 관계된 인간의 지향성, 내부의 사회적 구조, 그리고 진행되고 있는 상호작용의 양태에 의하여 결정된다고 보고 있다. 그런데 이들 행정개혁의 목표, 인간의 지향성, 내부의 사회적 구조, 상호작용의 양태는 다시 환경에 의하여 지배되는 동시에, 인간의 의식적 노력에 의해서 통제될 수 있는 독립변수로서도 작용할 수 있다고

하여 이들 변수가 행정개혁의 성패를 좌우한다(1968c)고 지적하고 있다. 즉 조직론적 관점에서 행정개혁을 보다 정확하게 이해할 수 있고 또 처방을 제시할 수도 있기 때문에 조직개편에 초점을 맞춘 것이 아닌가 여겨진다.

2. 조직개편의 방향: 민주성과 능률성

학자마다 상이하기는 하지만 일반적으로 행정은 국민이 원하는 바람직한 가치를 정의하고(민주성), 이렇게 정의된 국민들의 가치를 보다 능률적으로 달성하는 것(능률성)이라고 정의된다. 따라서 행정개혁의 목적은 민주성과 능률성 제고라고 할 수 있다. 이러한 민주성과 능률성의 관계에 대해서 박동서(2002)는 우리 국정개혁의 선결과제는 능률성에 둘 것이 아니라 민주성에 두어야 한다고 강조한다. ‘최근 우리나라에서 이론상 민주화의 선행없이 또는 더 민주화를 진전시키는 것보다 능률화를 우선하는 것이 너무나 당연한 것 같은 생각을 갖고 있는 사람이 있는데, 이는 이미 민주화가 크게 이루어진 영·미에서 능률화를 우선시키고 있는 것을 역사적·비교적인 고찰 없이 추종하는 데에서 연유하는 과오라고’(박동서, 1999) 본다.

이러한 이슈에 대해서 조석준 교수는 비슷하나 다소 상이한 입장을 보이고 있다. 즉 조직개편을 보는 시각에는 세 가지가 있는데, 첫째는 능률, 효율, 합리성 등을 제고하는 입장이고, 둘째는 조직 속의 의사결정과정을 중시하면서 이 과정을 민주화하고자 하는 입장이며, 셋째는 첫째와 둘째의 중간정도에 있는 것으로 조직들 사이의 기능의 중복을 오히려 긍정적으로 보는 입장이 있다. 그런데 이 세 가지 방법 중 새 정부(노무현 정부)는 두 번째 방법을 사용해야 한다고 생각한다. ‘우리나라의 행정이나 정치의 운영이 지금은 민주화를 효율화보다 더 요구하는 시점에 와 있다고 보기 때문이다’(2002a).

이렇게 민주성을 강조하면서도 능률성에 대한 관심을 놓지 않고 있다. 민주성을 추구하되, 그 방법에 있어서는 국민의 세금을 적게 쓰고, 주어진 예산을 가장 효율적으로 쓰는 방향으로 전개되어야 한다(1992C)고 강조하고 있다.

이렇게 박동서 교수는 민주성이 능률성에 선행해야 한다고 보는 반면 조석준 교수는 동시에 추구해야할 가치로 보는 점이 다르다. 민주성이 가장 중요한 가치

이기 때문에 이를 실현하기 위해서 노력하여야 하지만, 가령 권력형기관의 개혁이 민주성을 제고하는 길이면서 동시에 규제개혁도 되고 능률성도 제고하는 길이라는 인식을 전제로 하고 있다. 즉 간소한 기구의 유지와 행정의 민주화가 합쳐진 조직개편의 원칙이 있다는 것이다(1987b). 아울러 민주성을 훼손하지 않으면서 능률성을 기할 수 있는, 즉 상호배타적인 것이 아니라 상호보완적인 관계라는 것이다(1968b).

이러한 시각을 가지게 된 것은 조석준 교수가 참여하였던 두 번의 행정개혁위원회 위원으로서의 활동과 관련이 있지 않나 여겨진다. 즉 3공화국 시절의 ‘행정개혁조사위원회’에서의 활동의 핵심은 합리화와 능률 향상이었다. 이에 반해 제6공화국 시절의 ‘행정개혁위원회’에서는 기본 방향 및 비전으로 민주화 추진 및 인권보장, 민간의 자율성과 창의성 신장, 지방화 시대 대응, 그리고 권위주의적 행태의 배제를 제시하였다(행정개혁위원회, 1989). 이렇게 능률성과 민주성을 공히 경험하고 그 가능성을 보았기 때문에 민주성과 능률성의 동시적 추구를 강조한 것이 아닌가 여겨진다.

3. 조직개편의 과제-조직의 평준화

보다 민주적이고 보다 능률적인 정부조직을 위한 개혁의 과제는 무엇인가? 먼저 민주성 측면의 과제를 살펴보도록 하자. 정부조직을 민주화한다는 것은 시민의 정부에 대한 통제에만 국한하는 것이 아니다. 조석준 교수는 행정 내부의 민주성 제고에도 관심을 보이고 있다. 그가 말하는 민주적 정부조직의 과제는 다음과 같다. (1) 국민 외부로부터 보기에 어떤 기관이 무슨 일을 하며, 그 기관의 내부부서가 어떻게 구성되어 있으며, 인력규모는 얼마나 되고, 예산은 얼마나 되는가를 쉽게 알게 되는 것(정보공개) (2) 입법부가 기구의 설계과정에 관여할 수 있는 힘이 증가할수록 행정의 민주화에 기여하는 것(입법적 통제) (3) 시민이 행정과정에 참여할 수 있는 기구를 쉽게 많이 설치할 수 있을수록 행정의 민주화에 기여한다.(참여) (4) 행정내부에서 여러 기관간의 힘의 배분의 차를 적게 할수록 행정의 민주화에 기여한다고 생각한다.(권한위임/분권) (4) 중앙과 지방간의 관계에 있어서도 하부의 이양할수록 행정의 민주화가 이루어지는 것으로 생각한

다.(지방자치/분권) (5) 행정부 또는 행정기관 내에 위원회제도가 많이 사용될수록, 행정의 민주화가 이루어진다고 생각한다(1987a).

이렇게 민주성 제고를 위해 여러 가지 차원의 길이 있고 이들 각각에 대해서도 그는 관심을 보이고 있다. 가령 심계원(현 감사원)을 미군정하에서와 같이 국회에 두어 시민의 통제를 가능하게 하지 못한 점은 아쉬움이라고 본다든지(1967a), 정부조직의 국(局) 설치를 立法事項화한다든지(1985)하는 것은 입법적 통제를 강화하는 아이디어이다. 국무총리와 4대 권력기관장의 임명에 청문회와 임기제 등을 주장하는 것도 같은 맥락이다(2002a). 국회사무처에 예산정책처를 두는 등 국회의 상대적 권력이 점차 강화되는 것을 잘 된 일이라 생각한다(2007). 미군정 시절 지방자치가 확장되고, 중앙 각 부처의 권한을 지방으로 많이 이양한 조직개편을 행정민주화를 기한 것으로 평가한(1967b) 것은 지방자치와 분권을 위한 것이다. ‘지방이 스스로 통치할 수 있는 능력이 있는지 알 수 없는 불확실한 상태에서 하는 것이 지방분권이다. 이런 상태에서 하다 보니 실수도 하게 되고 시행착오도 하면서 하나씩 배워 가는 것이다’고 하여 지방자치/분권을 강조하는 것도 같은 맥락이다(1995). 부패문제를 해결하기 위해서 설치된 감찰위원회가 청원 또는 투서에 의한 감찰, 순시와 암행어사, 사전통고에 의한 감찰, 자발적 감찰 등의 제 수단을 가지고 헌법에 규정된 탄핵대상자들(대통령, 부통령, 국무총리, 국무위원, 심계원장, 법관, 기타 법률이 정하는 공무원)까지 징계할 수 있는 것으로 생각하였다는 기록을 남긴 것도 주목할 만하다(1967a).

그런데 위원회에 대한 인식은 2002년까지 지속되다가 참여정부 들어서면서 수정된다. 즉 “그 동안 도입해서 제대로 활용되고 있는 위원회들은 그대로 존속 내지 강화해야 한다. 위원회는 민의 입장에서나, 행정내부의 의사결정과정 면에서나 민주적인 방법의 하나로 취급되기 때문이다”(2002a)고 하다가, 참여정부에서 “주로 대통령의 발의와 주도에 의하여 설치된 12개의 국정과제위원회들은 폐지하는 것이 옳다고 생각한다. 이들은 행정각부처럼 국회에 대한 책임을 지지 않는다. 많은 예산을 쓰면서도 감사원의 감사도 받지 않는다. 행정각부에 대해서 우월한 지위에서 지시하는 것처럼 운영되어 왔다. 그 결과 행정각부가 위축되어 왔다. 공무원체제에 대한 불신을 전제로 하고 있다. 앞으로 이런 방법으로 많은 위

원회를 두는 것은 다시 되풀이 되어서는 안된다”(2007)고 한다.

그럼에도 불구하고 역시 조석준 교수의 연구는 행정기관 권력의 평준화라는 (4)번의 과제에 집중하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그가 여기에 집중하게 되는 것은 한국의 행정조직방법이나 관리방법이 극도로 집권화되어 있다고 보기 때문이다(1962). 그리고 이러한 집권화가 여러 가지 폐해를 가져온다고 보기 때문이다. 결정권한이 중앙에 그것도 상층부에 집중되어 있기 때문에, 이들 기관 또는 개인은 업무과다에 시달리게 된다. 장관과 차관은, 부하로부터 제출되는 서류에 대한 결재, 부내회의, 각의와 차관회의의 출석, 최고회의에의 출두, 국내외 인과의 면담 등에 시간의 대부분을 소비하고 있는데, 하급조정기능의 부재로 상급기관 또는 기관장으로 업무량이 더욱 늘어나는 경향을 보이고 있다는 것이다. 그리고 이러한 업무과다 때문에 계획과 조정의 중요성에도 불구하고 이를 달성하기 어렵다. 장시간의 사색을 할 시간을 확보할 수 없는 것이다. 게다가 집권화는 횡적인 협조를 어렵게 한다. 이것은 조직별로 극도의 독립성을 강하게 만들고, 부정할거주의가 심각하게 하는 폐단이 있다. 더구나 한국행정은 책임회피의 경향이 강하고, 이 때문에 책임전가의 대상을 찾게 되는데, 집권화는 상관이라는 책임회피의 길을 제공하는 것이라고 한다. 물론 각종 위원회도 책임회피의 대상이기는 하다.

이에 비해 분권화는 다음과 같은 이점을 지닌다. 중앙정부 및 지방정부의 계획 및 조정기능의 충실화, 횡적협조의 적극화, 업무량의 감소, 결정의 신속성, 부하의 책임의식 제고, 능력개발 및 창의성 제고, 지방자치의 촉진 등을 제고하여 준다(1962). 뿐만아니라 분권화는 책임회피 경향을 시정하기 위한 노력의 일환이라고 본다. 실상은 자기가 결정한 것이면서도 상관에게 보고하여 상관의 비호를 받으려고 하는 책임전가를 줄여주는 기능을 수행한다는 것이다. 뿐만아니라 조석준 교수는 조직 내부의 민주화가 대 국민을 위한 외부적인 민주성도 제고한다는 것을 강조하고 있다. 민주적으로 대접받는 공무원은 공무원 상호간에는 물론, 대 주민태도에 있어서도 그와 같은 태도를 보일 것이라는 지적이다(1962). 이것은 공무원을 공복 또는 머슴으로 간주하고, 주인인 국민의 이익을 위해서는 공복을 통제하는 것이 옳다는 사고를 부정한다. 오히려 공무원을 하나의 인격체로 민주

적으로 대하는 것이 오히려 국민의 이익을 더 잘 대변할 수 있다는 논리가 성립된다.

조석준 교수는 분권화의 필요성을 의사결정이론적 관점에서도 설명하고 있다. 조직이든 개인이든 균형과 의견의 절충이 이루어짐으로써 합리적인 결정이 가능하다고 본다. 관료들의 의사결정행태가 민주화되기 위해서는 의사결정을 하는 setting이 바뀌어야 한다. 조직간 관계의 평준화는 이런 setting을 만들려는 것이다. 많은 조직들이 정책결정과정에 진정으로 참여할 수 있어야 하고, 각자 자신들의 주장을 당당히 펼 수 있어야 한다. 상충부예의 충성경쟁을 하지 않아도 되는 협의, 합의, 타협, 설득의 과정이 필요하다. 국민, 언론, 학계, 정계에서 이런 스타일의 의사결정방식을 격려하여야 한다. 결정과정에서 발생하는 갈등을 시간의 낭비, 싸움, 비협조, 이기주의 등으로 매도하지 말아야 한다. 오히려 정부안에서의 찬성과 반대가 토론되는 과정을 보고 국민들이 결정내용에 대한 신뢰감을 갖게 된다는 것이다.

특히 정책결정과정이 민주화되기 위해서는 장관들의 자율권이 있어야 한다. 어느 하나의 강력한 부의 눈치를 보지 않고도 각자 자기의 목소리를 낼 수 있는 부처들이 있어야 한다. 적어도 장관 위에 장관이 있어서는 안 된다. 행정부 안에서도 각부장관들 사이에 견제와 균형이 작용해야 하는 것이다(2002a). 자유민주주의 국가에서는 부처 간 영향력의 평준화라는 것이 가장 큰 조직원리라고 할 수 있다(1993).

이와 같이 조직간 권력의 평준화가 필요함에도 불구하고 한국행정에는 집권성이 강화되어 왔다는 것이다. 상당 기간 지속된 한국의 권위주의적 정부체계는 정부조직들 사이에 점차적으로 계층화되는 길을 밟아왔고, 힘이냐 영향력이 많은 기관들이 힘의 단선구조를 엮고, 자기의 힘을 더욱 키워 온 과정이었다는 것이다(1993). 과거 30년 동안의 권위주의 정치 하에서 소위 힘이 센 기관이면 기구도 증설할 수 있었고 인력도 증원할 수 있었다. “경제기획원, 내무부, 경찰 등은 과거 30년간 타 부처에 비하여 가장 많이 조직규모가 성장했다. 경찰, 국방부, 감사원, 안기부 등은 직급을 상향 조정하였다. 힘이 센 조직들은 사치스러울 수 있었고, 심지어 방자한 조직증식도 할 수 있었다. 우수한 인재일수록 부유한 조직으

로 들어가게 되고, 가난한 조직들에는 상대적으로 덜 우수한 인재들이 가게 되었다. 인재도 부익부·빈익빈의 현상이 생긴 것이다”(1993). 때문에 조직개편의 가장 중요한 방향으로 조직간 관계의 평준화를 주장하는 것이다. 다른 말로 하면 조직간 관계의 민주화라고 부를 수 있다. 이것은 또 필요 이상으로 과다팽창한 조직의 규모를 감축하는 의미로 본다면, 능률성을 추구하는 것이기 때문에 권력기관의 조직개편은 민주성과 능률성의 목표를 동시에 달성하는 방안이라고 할 수 있다.

그래서 조석준 교수는 이들 기관들의 개혁을 오래전부터 주장해왔던 것이다 (예: 1980c, 1987). 그리고 이러한 요구를 행정개혁위원회 활동을 하면서 실제 실천하려고 노력하였다. 어떤 내용을 주장했고 또 왜 그렇게 했는지는 조석준(1993)에 자세하게 설명되어 있다. 여기서는 그 논문에서 나타나지 않았던 사항만을 기록하고자 한다.

"행정개혁위원회에 내가 왜 불려갔나 했더니 당시 국장하던 사람이 행정논총에서 경제기획원을 없애야 한다는 내 논문을 보고 나를 부른 것이었다. ---나는 경제기획원의 기능분리를 통한 축소를 주장하고, 중앙정보부 기능의 약화(정치적 기능의 폐지)를 주장했다. 그런데 경제기획원에 대해서는 당시 신현확 아들이 경제기획원에 다녀서인지 자꾸 이를 가로막았다. 그리고 신현확이 정치적이어서 중앙정보부 약화도 주장하지 않았다. 그런데 내가 계속 주장해서 결국 경제기획원 개혁은 실패했지만, 중앙정보부의 기능을 개편했다. 중앙정보부의 정치적 기능(사찰)은 없애고, 경제적 기능만 수행해서 정보를 사회단체에게 제공하라는 것이었다." (2008.3.16일 면접)

“안기부의 기능에 정치에 관여하는 부분이 있는데, 그 기능을 없애고, 그리고 지방행정, 군청까지 개입하고 있는 것을 줄이라고 한거야. --국회의 상임위원회 중에 국가안전기획부에 대한 컨트롤하는 힘이 있으면 (안기부가) 고개를 숙일 것 같아. 국회의원들의 이해관계도 있고, 국회에 정보위원회라는 것을 만들라고 했지. 그때는 자기네 예산도 많지 않았지. 그것 가지고는 안 되니까 각 부처의 예산에 심어 놓았지. 예비비로 숨겨놓은 거지. 예비비의 사용은 법적으로 경제기획원에서 더 올려야 된다고 국무회의 때마다 주장을 하는 거야. 한꺼번에 요구하는 것이 아니라 필요할 때마다 그런다고. 예산에 대해서 컨트롤을

해야 한다는 게 내 생각이었어.” (2008.6.10일 면접)

“당시에 권력기관인 국방부 총무과장은 다른 조직하고 마찬가지로 서기관으로 되어있어. 그냥 서기관으로 보한다고 되어있는데 그걸 무시해 버리고 소장이 앉아있는 거야. 경제기획원 예산국에서 국방부로 나가서 예산을 담당하는 사람이 있었어. 그 사람 하나만이 민간인이고 나머지는 다 군인이야. --현대 전쟁이라는 것은 과학전이라잖아. 근데 그걸 주관하는 국장들이 자꾸 2년 안에 바뀌는 거야. 이렇게 하면 훨씬 낭비인거지, 그래서 이걸 민간인으로 앉혀야 지속적으로 일을 하지. 혼자 생각에 예비역 장성은 민간인이잖아. 완전히 민간인이라고 할 수 없을지도 모르지만, 그런 사람을 앉히면 꽤 오랫동안 전문적으로 일할 수 있지 않겠냐하는 생각에서 문민화를 한 거지. 당시 군사장교들 갈 곳 없어진다고 아우성이었지만.”(2008.6.10일 면접)

이처럼 조석준 교수는 부처간 평준화를 통한 민주적 의사결정과정인 정부 내에서 이루어질 수 있도록 비대해진 권력 기구의 개편을 위해 노력하였고, 이러한 노력들이 실제 규정으로 개정되어 실시된 것은 사안에 따라 차이가 난다. 다소 긴 시간 뒤에 이루어진 것도 있다.

4. 조직개편의 과제-조정기제

조직이 분권화되면, 자연스럽게 이를 통합 조정하는 것이 중요한 이슈가 된다. 조석준 교수는 자율적 수평적 조정에 큰 관심을 보이면서 동시에 상위 조정 기구에 대한 분석을 빠뜨리지 않고 있다. 먼저, 미군정과 제1공화국의 수반기구를 분석하였다(1966). 조석준 교수는 내각책임제는 국무위원들이 국회에 대한 연대책임을 지고, 행동통일을 기할 수 있으며 그런 면에서 행정의 종합성과 통일성을 기할 수 있다고 본다. 이에 비해 대통령 중심제는 대통령에 대해서만 충성심이 강하고, 국무위원은 한 몸이라는 일체 의식보다는 독립적인 조직의 수장이라는 의식이 강하여 대국회, 대국민을 향한 행동통일을 기하는 것이 어렵다는 단점이 있다고 지적한다. 그에 의하면, 정부수립 과정 초기에는 내각책임제를 선택하였다고 한다. 당시 미군정과 연합하여 권력을 누리고 있던 한민당이 마땅한 대통

령감을 가지지 못했고, 제1차 세계대전 이후 많은 나라들이 내각책임제를 채택하였으며, 아울러 일제 식민지 하에서 내각책임제를 경험하였기 때문이다. 그러나 이승만 대통령이 강력한 대통령제를 고집하면서, 순수한 형태의 내각책임제도 그렇다고 대통령중심제도 아닌 어정쩡한 모양의 통치구조를 가지게 되었다는 것이다(1966). 이 때문에 오늘날까지 중복적인 모호한 조정기제를 가지게 된 셈이다.

이렇게 정치세력간의 타협의 산물로서 생긴 제도가 바로 국무총리제인데 외양으로 보면 정부의 제2인자로 중요한 조정역할을 수행할 수 있을 것 같으나 실제로는 권한은 없으면서 책임은 져야 하는 권한과 책임의 불일치가 일어나는 대표적으로 모순적인 권력구조이다(1989b). 그럼에도 불구하고 국무총리의 조정자로서의 역할은 더욱 중시될 것이라고 한다(1989b). 특히 청와대 비서실이 각 부처를 종적으로 분할하여 담당하는 경우에는 조정적인 의견을 제시할 수 있는 사람은 국무총리와 대통령비서실장 뿐이기 때문이다. 그런 맥락에서 조정자로서의 국무총리의 역할은 강조되어야 한다. 이러한 권고에 따라 책임총리제 또는 전담총리제 등의 제도가 도입되거나 시행되었지만, 여전히 제도의 모순을 완전히 해소하지 못하고 있다.

조석준 교수는 조정기제로서의 청와대비서실에도 관심을 보이게 된다. 대통령 비서실 속의 분업은 행정각부를 나누어 맡는 部處分掌 시스템을 가지면 안된다고 강조하고 있다. 그렇게 되면, 행정 각부의 업무를 반복하게 되고 그 결과로 행정각부에 대한 통제와 간섭이 많아지기 때문이다(1991b). 그런 맥락에서 부처에서 파견하는 비서관제도를 없애야 한다고 주장한다. 아울러 청와대 비서실장은 한편으로는 실장으로서의 권한과 책임을 의식하면서 수석들의 업무에 개입하고, 또 다른 한편으로 수석들이 대통령에 대한 개인적 참모로서의 충실하게 비서역할을 할 수 있도록 하는 역할을 수행하는 것으로 묘사하고 있다(1991b).

또 다른 조정기제인 부총리제도에 대해서 조석준 교수는 분명한 반대 입장을 표명하고 있다. 헌법에 없는 부총리를 하위법인 정부조직법으로 두는 것은 헌법위반이다. 부총리, 부수상등의 자리는 과거 공산국가에서 사용하던 유물로 자유민주주의 국가에서 찾기가 어렵고, 우리나라에서 이를 도입하는 것은 계서제적 조직에 젖어있는 군대식 사고라고 비판한다. 더구나 국무총리가 실질적으로 할 일이 많지 않은데, 부총리를 두면 장관과 총리, 장관과 대통령의 사이를 가로 막

는 계층이 될 것이 틀림없다고 비판한다(1994). 어떤 조직이 다른 조직에 비하여 월등하게 높은 지위를 차지하고, 그 조직이 상명하복 식으로 조정을 하면 현실문제는 더 꼬이고 어려워지며, 외면상 또는 형식상으로만 협조가 잘 되는 것으로 보이기 쉽다고 한다(2007). 조석준 교수는 특히 이점을 여러 논문에서 지적하고 있다. 여기에 재정부총리는 그렇지 않아도 큰 권력을 행사하는 재정부가 부총리로 격상되면 막강한 권력을 행사하게 될 것이고 이 경우 각 부처의 정책입안 능력은 위축될 것이고 제너럴리스트(일반가)가 스페셜리스트(전문가)를 강요에 의하여 복종시키는 결과를 낳게 될 것이라고 비판한다. 반대로 교육부는 부총리로 승격되어도 지금보다 더 큰 권한을 행사 할 수 있으리라 생각지 않기 때문에 굳이 부총리로 승격해야 하는지 의문이라는 것이다(2000a).

아울러 조석준 교수는 조정기제로서 공동체의식을 강조한다. 개별 부처 내의 유기성을 무시할 수는 없지만 정부 부처 간의 협력관계 형성이 중요하다는 취지의 주장이다. 지금의 행정 및 정책문제는 어떤 문제이든지 다른 여러 부처와 얽혀 있기 마련이며, 이런 문제를 어떤 한 개의 특정부처가 단독으로 책임을 지고 알가알부할 수 있었던 시절은 지났다고 생각한다. 결국은 부처 간의 타협이라는 방법에 의한 조정방식이 가장 타당한 해결방법이라고 본다(2002a). 특히 참여정부 시기에 분권화에 대한 강한 기조가 형성되었기 때문에 정부의 조정능력에 대한 관심은 커질 수밖에 없다고 한다(2008.6.10일 면접).

5. 조직개편의 과제-능률성

조석준 교수는 기본적으로 국민의 세금을 절약하는 차원에서 정부조직을 간소화해야 한다고 본다. 존치 필요성이 없는 것은 과감히 폐지하고, 축소 통합할 것은 축소하면서 공무원 인력도 과감히 감축하고 재배치하는 노력이 필요하다고 주장한다(1992C). 이러한 주장을 하는 근거는 정부조직이 필요 이상으로 확장되는 경향을 보이고 있는 것으로 판단하기 때문이다. 정부규모는 국민의 수요 이상으로 팽창되는 속성이 있다는 소위 정부규모의 공급이론(supply-driven model, Garrett and Rhine, 2006)의 입장을 취하는 것으로 보인다. 즉, 조직개편은 언제나 확장을 위한 주장으로서 제기되며, 투쟁의 결과로 손해를 보는 일이 없다는 입장

에서 요구되기 때문에, 장기간에 걸쳐서 그 효과를 보면 언제나 확장 일로를 걷는다(1989a)고 한다. 심지어 감축관리를 시도한 경우에도 초기에만 인력이 줄어들지, 시간이 경과하면 다시 그 이상으로 늘어나는 경향을 보인다고 지적한다(1987b).

때문에 기구증설이나 인력증원을 억제하는 제도적 방안을 여러 가지 제시하고 있다. 첫째, 중앙 관서의 各局을 정부조직법의 입법사항으로 할 것을 제안한다(1985). 정부 수립 이후 줄곧 국 단위까지는 정부조직법에 포함되었으나 유신 체제에 들어오면서 대통령령인 직제로 바뀌게 되었는데, 이 조치 이후 국 또는 局級の 직위가 급격하게 증가하였기 때문에 다시 국단위까지 정부조직법 사항으로 하자는 것이다. 이러한 조치는 조직편성의 융통성을 저해하는 문제가 있음을 인식하면서도 국 설치를 입법사항화하자는 것은 그만큼 기구증설에 반대하는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 공사,공단,연구소 등을 설치할 때 (구)총무처의 승인을 받도록 해야 한다는 것이다. 국고를 사용하는 조직은 당연히 조직관리의 대상이 되어야 하여 이를 주관하는 총무처의 사전심사를 받아야 한다고 본다. 지금은 기획재정부 공공정책국에서 공공기관 업무를 담당하고 있는데, 기관의 신설에 대한 심사를 하고 있다. (공공기관운영에 관한 법률 제7조).

셋째, 사업성 또는 특별법상의 조문으로 위원회를 설치하는 경우에도 총무처의 조직관리의 대상이 되어야 한다고 제언하고 있는데 현재는 행정안전부에서는 신설 심사는 하지 않고 법령제정시 관계부처 협의사항으로 참여하고 있다.

이렇게 간소한 정부, 작은 정부를 지지하면서도 이를 신념으로 하여 무조건적으로 추구한 것은 아닌 것으로 보인다. 간소한 정부에 대한 인식은 정부수립 시기부터 있었는데, 조석준교수는 이에 대해서 긍정적으로 평가하지 않았다. 정부가 수립되었으니 어떤 기능을 무엇 때문에 강화해야 하는지에 대한 비전이 없이, 그저 그동안의 적자운영에 대한 경험과 우리 정부가 되었으니 우리가 아껴야 하지 않느냐는 식의 간소화는 바람직하지 않다는 지적에서(1967a) 이러한 인식을 유추해 볼 수 있다.

그리고 인력의 합리화를 기하는 경우에도 어느 정도가 적절한 규모인지에 대한 관심을 결여하지 않고 있다. 인력규모를 산정하는 연구나(1976), 전체 조직규

모에서 관리층이나 참모들이 차지하는 비중을 연구(1975)하는 것은 작은 정부도 그렇다고 큰 정부도 아닌 적절한 크기의 정부규모에 대한 관심으로 이해된다.

그리고 또 간소한 정부를 추구한다고 하더라도 이것이 생각만큼 쉽지 않다는 것을 지적하고 있다. 어떤 행정개혁도 그것이 강제적으로 추진될 때는 실패할 가능성이 대단히 많다고 강조하고 있다. 아울러 행정담당자가 실무상식을 동원하여 충분히 간소화의 목표를 성취할 수 있는 것으로 보는데, 실상은 그렇지 않다는 것을 강조한다(1968b).

작은 정부, 능률적인 정부를 구호로만 외치고 전략적 분석적 준비 없이 추진하는 경우에는 오히려 비용이 증가할 수 있다는 것이다. “대대적인 축소를 공약하면 공무원들은 매우 불안하게 되고, 업무에 성과를 내기보다 자기들의 신상의 문제에 온 신경을 쓰게 된다. 그리하여 새로 집권한 정권은 가장 중요한 시기인 초창기의 상당기간을 아깝게 낭비하게 된다”(2007)는 것이다. 때문에, “정권 교체 의 뒤에 할 개편에서는 <조직의 안정성>을 가장 중요하게 생각해야 된다고 생각한다. 대대적인 또는 근본적인 조직개편을 주장하기보다, 현 조직을 존중하면서 필요한 최소한에 끝이 보이는 보수적인 태도로 접근하는 것에 찬성한다. 공무원들에 대하여 신뢰를 보내고 어느 정도는 신분의 안정을 약속하는 것이 옳다고 생각한다”(2007). 같은 맥락에서 “매번 논의되던 정부산하기관들의 통폐합문제도 이번에는 제발 그냥 놓아두었으면 좋겠다. 연구원들의 안정적인 업무수행이나 사기가 기구의 통폐합보다 더 중요하다”(2002)고 생각하기 때문이다. 부처간의 기능 중복을 근본적으로 해결하려고 하는 것은 거의 불가능에 가깝기 때문에 조직통폐합과 같은 조치를 피하는 것이 좋다는 권고도 하고 있다(2007).

III. 행정개혁의 추진주체

행정개혁을 누가 추진하는지가 개혁의 성패를 좌우한다(1990). 행정개혁 추진 주체의 구성은 몇 가지 차원에서 논의할 수 있다. 즉, 행정개혁위원회, 행정개혁 연구기관, 국민이라는 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 이 각각의 주제에 대해서 조석준 교수가 어떤 이해와 주장을 하는지 살펴보려고 한다.

1. 행정개혁위원회의 조직과 구성

행정개혁위원회²⁾의 조직과 구성에 관해서는 다음과 같은 세 가지 쟁점이 제기되고 있다. 첫째, 위원회의 정부 내 위치를 어떻게 할 것인가? 둘째, 민간과 관료 중 누구를 중심으로 할 것인가? 셋째 민으로 할 경우 누구를 주로 할 것인가? 하는 것이 그것이다.

이와 관련하여 조석준 교수는, 첫째, 행정개혁위원회는 가능한 한 고위층에 위원회를 소속시키는 것이 채택율을 높인다고 한다(1990). 역대 정부의 행정개혁을 평가해보면 행정개혁위원회가 대통령실에 위치할 경우 그런대로 개혁이 이루어졌으나, 장관의 자문위원회가 된 경우는 개혁이 제대로 이루어지지 않았다. 대통령의 관심이 적은 경우 대통령과 멀리 위치하게 되고 이것은 결국 실패하게 되는 것이다. Kotter(1995)가 적절히 지적하고 있듯이, 모든 조직에서 개혁이 제대로 성공하려면 최고지도자의 비전과 관심이 절대적으로 필요하다. 그리고 청와대 비서실의 제도적 지원 장치가 채택율을 제고한다고 하면서 이를 강조하고 있는 데이는 다음 인터뷰에서도 잘 나타난다.

김영삼 정부 시절의 행정쇄신위원회가 “단기간에 끝난 게 아니고 그러면서 끝날 때까지도 처음에 시작했을 때의 위상과 추진력을 유지했었어. 왜 그게 가능했느냐 가끔 생각해보면, 당시에 행정쇄신위원회만 담당하는 청와대 비서관이 있었는데 그 사람이 안 바뀌고 5년 내내 계속 담당했거든. 그게 원인이지 않을까”(2008.6.10 면접),

둘째, 정부개혁위원회의 구성을 공무원 중심으로 할 것인가 아니면 민간인 중심으로 할 것인가의 문제는 ① 누가 문제를 더 잘 아는가, 즉 전문성의 문제와 ② 개혁실천을 누가 더 잘하고 또 채택율이 높은가 즉, 실천가능성의 문제에 따라서 달라질 수 있다. 먼저 개혁을 관료중심으로 구성해야 한다는 주장의 논거를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 관료가 문제를 누구보다도 잘 안다는 점을 들 수 있다. 관료제의 문제를 가장 잘 아는 사람들은 바로 관료들 자신이라는 논리이다. 두 번째 논거는 관료들이 현실감각이 있기 때문에 개혁이 민간인에 의해 주

2) 개혁추진을 전담하는 위원회의 명칭과 관련하여 행정개혁위원회, 행정쇄신위원회, 행정조사위원회, 정부혁신위원회 등 여러 가지 용어가 사용되어 왔다. 이를 포괄하는 명칭으로 사용하고자 한다.

도 될 때보다 반발과 저항이 적고 공무원들의 순응확보가 용이하다는 것이다. 그런 면에서 특히 행정개혁 추진기관 뿐만아니라 개혁의 대상이 되는 각 부처의 참여를 장려하는 것이 바람직하다고 한다(1990).

이와는 반대로 개혁위원회를 민간인 중심으로 구성해야 한다는 주장의 논거는 첫째, 민의내지 여론을 널리 취합할 가능성이 많다는 것이다. 국민의 관점에서 문제를 더 잘 정의할 수 있다는 것이다(1990). 두 번째 논거는 실천가능성의 문제 때문에 제기된다. 개혁의 대상인 공무원이 자신들 스스로를 개혁할 수 있을 것인가에 대해 회의적이다. 행정개혁에 있어서 정부와 관료들의 기득권 포기가 선결과제이므로, 관료조직은 개혁에 저항적일 수밖에 없다는 것이다. 그래서 강력하게 조직 감축 작업을 추진할 때는 형식적, 소극적으로 대응하다가 일단 개혁의 태풍이 지나가면 곧바로 조직 확장을 추구하는 속성을 지니고 있다고 본다(1993). 때문에 조석준 교수는 조직개편의 경우에는 이를 관중심의 위원회가 바람직하지 않다고 한다(1990). 민간독립위원회는 옳은 것은 옳다고 하고, 불필요한 것은 불필요하다고 주장하는 자세를 견지할 수 있는 점도 장점이다. 조석준 교수는 자신이 총괄분과위원장으로 역할을 수행한 행정개혁위원회가, 활동 초기 많은 예산과 경력직 공무원이 근무하고 있던 ‘국정자문위원회’와 ‘사회정화위원회’의 폐지를 건의하여 이를 실현한 것을 큰 공으로 생각하고 있다(1990).

셋째, 개혁위원회를 민간인 중심으로 구성할 경우 이해관계인 중심으로 할 것인가 아니면 객관적인 인사로 구성할 것인가가 문제가 된다. 역대정부의 행정개혁위원회는 소위 각계 대표들로 구성되어 있었다. 그런데 문제는各界가 이해관계집단을 대표하는 것도 아니고 그렇다고 객관성을 지닌 것도 아니라는 점이다. 각계의 대표가 주로 그 분야의 명망가 중심으로 되다보니 이들이 해당 분야를 볼 수 있는 안목은 있겠지만 동시에 자기가 평소에 접촉하고 있는 부처 또는 집단의 이익을 대변하는 것이 상례라는 것이다. 따라서 민간위원회가 정말 공정하고 객관적인 판단을 할 수 있으려면, 위원의 선임에 있어서 간접적인 이해관계 당사자도 배제해야 한다고 주장한다(1990).

2. 한국행정연구원과 행정개혁

조석준 교수는 한국행정연구원 설립을 위한 4명의 위원 중 1인이었다. 초대 원장으로 제의를 받았지만, 이를 거절한 바 있다. 이러한 분이 행정연구원을 행정개혁의 산실로 보는 것은 주목할 만하다.

왜 행정연구원이 행정개혁의 산실이 되어야 하나? “우리나라의 학자들은 이론에는 밝으나 현실에는 어두운 경우가 많다. 그것은 정부가 자료나 정보를 공개하지 않기 때문이다. 대신 실무계는 현실에 대해서는 밝으나 이론적 기초는 약하다고 할 수 있다. 이런 면에서 행정연구원은 이 양자간에 놓인 간격을 좁힐 수 있는 유리한 입장에 있다”(1992). 게다가 공무원들은 주기적으로 전보되어 한 자리에 머무르는 기간이 너무 짧고 그래서 지식을 전문화할 시간적 여유를 갖지 못하는 경우가 대부분이다. 이에 비해 연구원들은 석사 이상의 전공분야를 가지고 있고, 전보가 없기 때문에 한 분야에 자신을 전문화시킬 수 있다. 그리고 공무원들은 당장 급한 문제를 해결해야 하기 때문에 단기적 시각에서 접근할 수밖에 없는데 연구원은 장기적인 안목에서 접근하여 공무원들의 판단을 보완하기도 하고, 방향을 잡아줄 수도 있다. 그런 점에서 연구원은 개혁 아이디어의 창출,唱導 역할을 수행할 수 있다(1992).

행정연구원은 그러면 어떤 지식을 제공할 수 있는가? 행정연구원은 “그 성격상 행정개혁 또는 개선을 그 기능으로 하지 않을 수 없다. 그런데 행정개선의 대상이 되는 것은 총무처에만 있는 것이 아니고 전 부처에 걸쳐 있다. 예를 들어 예산제도, 회계제도, 국고관리제도, 정부조달물자의 구매와 관리제도, 감사제도, 기획평가제도 등은 경제기획원, 재무부, 조달청, 감사원 등만의 관심 사항일 수 없으며, 오히려 관리제도와 관리기술에 대하여 더 많은 전문지식을 갖고 있는 행정연구원이 주도적 입장에서 부단히 개혁을 추진해야 한다”(1992).

조석준 교수는 행정개혁과 관련한 행정연구원의 기능을 또 다른 측면에서 설명하고 있다. 소위 정책과 행정의 통합적 관리를 위한 개혁을 구상한 것이다. 정책을 담당하는 각 부처는 자기 부처의 정책에만 관심을 가지고 이를 실현하기 위한 조직, 인사, 예산 등의 수단에 대해서는 지식이 부족하다. 그리고 이들 수단을 관장하는 지원기관은 정책에 대한 지식이 부족하다. 예를 들어 환경에 관한

부처나 관련 연구원은 환경문제에 관한 전문기관이긴 하지만, 환경정책이나 규제를 어떻게 행정이라는 수단을 통해서 효과적으로 집행할 수 있는가에 대한 전문 지식은 없다. 그러나 정부가 정책을 제대로 결정하고 그래서 국민에게 이익이 되는 국정을 운영하려면 정책과 행정이 통합적으로 관리되어야 한다. 바로 이점을 직시하고, 행정연구원이 이 역할을 수행하여 주기를 바란 것이다.

“한국행정연구원은 각 부처의 일에 관여할 뿐만 아니라 각 부처의 일들을 종합하고, 통합적으로 정책을 추진할 수 있는 존재이길 원했다. 하지만 부처할거주의라든가 뭐 그런 것들 때문에 잘 되지 않더라구. 당시 원장이 적극적으로 추진했다면 충분히 가능했을 것이고, 환영받았을 것이다”(2008.6.10 면접).

3. 행정개혁 주체로서의 시민: 행정개혁시민연합

Kotter(1995)는 "Leading Change: Why transformation efforts fail?"에서 최소한의 연합이 구축되지 않으면 개혁을 성공시킬 수가 없다고 한다. 성공적인 개혁을 위해서는 광범위한 지지 세력과 그들 간의 네트워크 필요하다는 것이다. 특히 행정개혁은 정부 내외의 저항세력이 많기 때문에 개혁의 성공을 위해서는 광범위한 시민세력의 개혁에의 동참과 협조가 필요하다. 이러한 이유 때문에 미국의 경우 National Performance Review가 민간의 참여를 염두에 두고 National Partnership for Reinventing Government으로 명칭을 변경한 것이다. 아울러 Alliance for Redesigning Government (REGO), Council for Excellence in Government, Kennedy School of Government at Harvard University, Ford Foundation등의 연계를 강화한 것도 그런 맥락이다.

박동서 교수는 개혁의 추진주체가 국민이 되어야 한다고 본다. ‘민에 의한’ ‘민을 위한’ 개혁이 되어야 한다는 것이다. 그 이유를 비교연구와 과거의 경험에 대한 분석에서 찾고 있다. 즉 행정개혁이 어떤 나라는 잘되고 또 어떤 나라는 잘 안되는 것의 차이를 결정짓는 것은 다름 아닌 정치개혁, 민주성이라는 것이다 (1998). 시민으로부터의 강한 요청과 지지가 있으면 싫으나 좋으나 개혁을 추진하게 된다는 것이다.

행정개혁시민연합은 이러한 맥락에서 탄생하였다. 국민이 주체가 되고 개혁

의 연합군이 되는 그런 세력으로 만들어진 것이다. 조석준 교수는 이러한 행정개혁시민연합의 공동대표로 1997년 12월 9일 창립당시부터 2005년 8월까지 활동하고, 현재 이 단체의 고문을 맡고 있다. 그가 설명하고 있는 행정개혁시민연합을 설립 이유는 다음과 같다.

“과거의 개혁들은 대부분의 경우에 실패로 돌아갔다. 그 이유에는 여러 가지가 있겠지만 가장 중요한 것은 행정공무원들도 스스로의 이해관계를 지키기 위해서 저항했기 때문이라고 할 수 있다. 이런 저항들은 밖으로 표출되지 않는다. 그러면서도 끈질기게 방해하거나 순응하지 않거나, 할 수 없이 하는 경우에도 표면상으로는 집행을 하면서 이면에서는 실패로 이끌어가는 경우가 많다. 행정개혁을 위해서 민간인들을 참여시키는 경우에도 자문위원회라는 것들이 많으나, 자문보다 들러리용으로 처음부터 계획된 것들이 많다. 자기들에게 편한 사람을 위원으로 임명하고, 공무원들이 선정한 주제를 공무원들이 제안한 해결방법으로 결정하도록 유도하는 것이다. 결국 위원회라는 것이 행정에서 결정된 것을 대외적으로 국민들에게 마치 참여가 이루어진 것 같이 꾸미는 장치에 불과하고, 따라서 국민을 기만하는 행위라고 볼 수 있는 경우가 많다. 더욱이 지금은 나라의 주변환경이 급변하고 있는 때이며, 행정이 이에 적응해주지 않으면, 나라 전체가 위태롭게 된다. 국민들은 말할 수 없는 고통을 당하게 된다. 이제는 시민들이 직접 나서서 행정개혁을 위한 영향력을 행사하지 않으면 안 된다. 이를 위하여 때로는 여러 개의 시민단체들이 힘을 합할 필요도 있다. 뿐만 아니라 시민단체에 참여하는 국민들의 수가 많이 늘어나야 한다. 시민들이 직접 나서는 또 다른 이유는 행정공무원들이 민간의 실정에 대하여 피부에 닿을 정도로 정확하게 알지 못하고 있기 때문이다. 행정 쪽에서도 자기들의 새로운 안이 민간에서 어떤 반응을 얻을 것인가에 대해서 최종 결정 전에 사전 검토할 필요성이 있으며, 이 때에 시민단체들의 의견도 중요하게 반영되어야 한다”(2000b).

이러한 행정개혁시민연합은 다수의 시민 또는 학자들이 참여하는 것인데 이들, 특히 학자들마다 생각이 같은 것도 아니어서 다양한 의견을 결집하지 못하는 문제가 있었던 것은 아닌지 물어보았다. “그렇지는 않았지. 꽤 체계가 있어. 각 분과위원회가 있고, 그 위원들이 모여서 의견을 규합하고, 대외적으로 성명을 발표하고, 그 성명을 언론사에 보내고, 행정개혁위원회 등에 보내지”(2008.6.10 면

접).

오히려 이런 문제 보다 “꽤 큰 정치적 이슈에 대해서도 그런(비판과 제언 등의) 일들을 해야 하는데 그렇지 않고, 범위를 너무 좁게 잡고 있다는 문제가 있는 거지”(2008.6.9)라고 하여 다루는 사안이 목적을 둘러싼 큰 이슈보다는 수단의 문제, 작은 문제, 미세한 문제를 생각하는 것이어서 아쉽게 생각하고 있었다. 따라서 “사회적으로 크게 주목을 받을 만한 쟁점에 관해서는 이 단체가 태도를 밝히는 일이 없었다. 그러니 조직의 가시성도 적어지고, 따라서 사회로부터의 기여도 더 적어질 수밖에 없었다(2006)”고 술회하고 있다.

그리고 이러한 현상이 나타나게 된 원인을 재정의 문제로 보고 있다. “재정형편만 되면 직원을 넉넉하게 구성할 수도 있고, 행정부하고 국회 속에 드나들면서 로비활동도 할 수 있고, 변호사를 동원해서 실제로 법률을 제안하고 하면 재미있을 거야. 그리고 사회적 관심을 모을 수 있는 이슈를 선점하고, 선도하면 지원체계를 스스로 만들 수 있었을지도 모른다. 그것을 바탕으로 단기적 행정개혁 작업이든 상시적 행정 Monitoring이든 할 수 있다면 참 재미있었을 것 같다”(2008.6.10)고 하면서 한국의 기부문화에 대한 낮은 인식을 안타깝게 생각하고 있다. 그러면서 동시에 어려운 재정사정에도 불구하고 헌신적으로 활동하는 사무처 직원들의 노고를 격려하고 치하하는 것을 강조하였다.

조석준 교수는 고객에 대한 개념이 등장하기 훨씬 이전에 고객에 대한 개념을 도입하였다(1972b). 시민(고객)에는 세 가지 유형이 있는데, 아동형, 성인형, 지식인형이 그것이다. 아동형은 관에 더 의존적이며 정당한 대가없이 관으로부터의 혜택을 받으려고 하는, 그러면서도 무력감에 빠진 시민을 말한다. 성인형은 이에 반해 관에 덜 의존적이며, 관으로부터의 혜택에 대해서는 대가를 지불해야 한다는 생각을 가지고, 무력감도 상대적으로 적은 시민을 의미한다. 한편 지식인형은 만사를 분석적으로 고찰하여 가설적 안목으로 사상을 대하는 인간을 말한다. 사회가 발전한다는 것은 사회의 주력이 아동형→성인형→지식인형으로 그 구성이 달라지는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 Schachter(1995)의 주장처럼, *reinventing government*가 아니라 성인형 또는 지식인형으로 *reinventing ourselves*를 개혁의 방향으로 설정하는 것이 의미가 있어 보인다. 특히 그런 시민이 주도하는 행정개혁이 오랫동안 지속되고 비용도 덜 들면서 효과성도 큰 개혁이 될 것이라 여겨진다.

IV. 행정개혁의 추진방법: 급진 대 점진

많은 사람들은 개혁은 정권을 잡은 1년 이내에 속전속결로 해치우지 못하면 실패한다고 한다. 이에 비해 또 다른 사람들은 개혁은 점진적으로 이루어져야 한다고 주장한다. 조석준 교수는 전자의 입장을 취한다.

“보통 행정개혁은 집권초기에 추진이 되는데 행정개혁의 추진 시간을 장기간으로 잡게 되면 개혁의 추진력, 실천력, 등이 상실되기 때문에 정권초기 힘이 있을 때 추진해야 한다. 행정개혁과 관련한 위원회 등을 설치하지만 시간이 길어지면 위원회 조직 또한 사익을 추구하게 되고, 실적이 없으면서 조직 자체만 존재하게 되는 문제를 낳는다. 과거 박정희 정권 당시에 행정개혁조사위원회의 경우를 보면, 직접 보지는 못했지만 대통령 책상 위에 그와 관련해서 보고서는 쌓여가지만 실제 대통령이 읽지도 않고, 결국 실천이 되지 않는 문제가 있었다고 한다. 또한 그와 관련된 조직이 관료의 자리를 위한 것으로 전략한다. 그 조직의 수장이나 요직을 예비역 장성 등이 차지하고, 관료들이 상당수 개입했다. 또한 그 조직에 관료들이 계속적으로 머물게 되고, 개혁보다는 사익에 집중하는 문제를 낳았다”(2008. 6. 10 면접).

그러나 어떤 개혁이든지 급진적으로 하는 것이 좋다는 것은 아니다. 조석준 교수의 설명이다. “문제는 행정개혁위원회(노태우 정부)와 정부혁신지방분권위원회(노무현 정부)에서 추진한 개혁의 Scope가 달랐다. 행개위의 경우에는 조직개편 등의 문제로 그 범위가 워낙 좁았기 때문에 개혁의 속도를 빠르게 할 수 있었다”(2008. 6. 10 면접).

과제에 따라서는 단기간에 해결하기 어려운 것도 있고, 공무원들을 포함하여 관련된 이해관계자의 지속적 반발과 저항으로 집행과정에서 생기는 왜곡이 생기는 경우도 있다. 가령 다음 예를 보자. “중앙정보부를 그렇게 바꾸었는데, 나중에 보니, 슬금슬금 정치적 사안을 다루는 것이다. 이전에 정보부가 전국에 각 지부가 있었는데 이걸 없앴는데 다시 생기고 또한 경제정보를 사회단체에게 주는 것이 아니라 이를 이용해서 정치자금을 만들었다. 만든 의도와 실제운용은 전혀 달랐다.”

그래서 조석준 교수가 주도한 안기부 개혁안은 1987년 행정개혁위원회 초판

에 제안되었지만 실제로 법이 개정된 것은 1994년이다. 국가안전기획부 예산에 대한 실질심사 등 입법부의 통제를 강화하여 국가안전기획부의 정치적 중립을 제도적으로 보장하고 직권남용 등의 소지를 제거함으로써 정보기관으로서의 기능을 보다 충실하게 수행할 수 있도록 하는 것, 그리고 기초자치단체 수준까지 나가 있던 안기부 직원을 광역자치단체 수준으로 제한한 것 등은 7년이 지난 1994년 1월 5일 개정되었다. 행정개혁위원회가 존속하여 지속적으로 이 사안을 쟁겼더라면 훨씬 오래 전에 제도화가 이루어졌을까? 아니면 위원회의 존속기간만 늘어나지 결국은 정치적 문제이기 때문에 차기 정권으로 넘어가게 됐을까?

다소 급진적인 방식의 행정개혁을 추진하는 것과 점진적인 개혁을 추진하는 것은 상호 배타적인 관계에 놓여 있는 문제는 아니라고 본다. 당시 행정이 처한 환경의 문제, 개혁과제의 성격, 행정개혁위원회와 같은 조직의 구성, 국민의 요구 등의 상황적 조건에 따라서 달라진다고 할 수 있다.

V. 맺는말

본 논문은 행정개혁에 관한 조석준 교수의 주장과 그것의 기초가 되는 논리를 이해하고 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 결과, 행정개혁과 관련하여 조석준 교수는 선명한 입장을 보여주었다. 그의 행정개혁에 관한 논의는 행정의 민주화를 위한 행정조직과 의사결정체계의 평준화로 집중되고, 수렴된다. 즉, 개발연대를 거치는 동안 경제성장을 위하여 행정의 능률성을 지상과제로 삼았던 시기에, 행정의 민주화(문민화), 조직 구조와 의사결정과정의 평준화, 분권(중앙과 지방정부, 행정조직내부 직급간)을 주창하였고 이에 필연적으로 등장하는 갈등과 조정 기제를 모색하는 일에 평생을 헌신하였다.

그리고 주목할만한 것은 행정개혁관련 위원회 활동을 통한 현장 경험에 그치지 않고 이것을 늘 분석하는 자세로 살아왔다는 점이다. 이러한 분석 자료를 통해서 자신의 주장을 제기하였다는 점에서 학문에 대한 열정과 자세를 배우게 된다.

그리고 또 행정개혁을 위한 추진주체로 한국행정연구원을 설립하고, 아울러

시민이 중심이 되는 행정개혁, 행정개혁시민연합의 대표로 활동하였다는 점도 강조할 필요가 있다.

안타깝게도 이러한 활동과 노력에도 불구하고, 조석준 교수가 지적한 권력의 불균형 문제는 완전히 해결했다고 볼 수 없고, 다양한 의견들의 충돌과 갈등의 문제는 여전히 심각하게 부각되고 있다. 조석준 교수의 헌신적인 개혁 활동과 훌륭한 연구업적을 기반으로, 이제는 후학들이 어제보다는 오늘이, 그리고 오늘보다는 내일이 보다 아름다운 사회를 만드는데 노력해야 하겠다.

참고문헌

- 김병섭(2007), 박동서 교수의 행정개혁론, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문』
- 남궁근(2007), 행정학자의 시민단체 참여활동 성과와 한계: 경실련, 참여연대, 함께 하는시민행동, 행정개혁시민연합을 중심으로, 『한국행정학보』, 41(4).
- 박동서(1998), 『한국행정의 쇄신』. 서울: 법문사.
- 박동서(1999), 『한국행정의 쇄신사례』. 서울: 법문사.
- 박동서(2002), 국정개혁의 기본과제. 『새 정부공공개혁의 비전과 과제』 한국행정학회·정부혁신추진위원회 공동주최 발표논문집.
- 임도빈(2008), 조석준 교수의 삶과 학문: 우연, 열정, 호기심. 『하계행정학회 발표논문집』.
- 조석준(1962), 한국에서의 행정분권화의 필요성에 관한 연구, 『행정논총』, 1(1).
- 조석준(1966), 미군정과 제일공화국의 수반기구에 관한 연구, 『행정논총』, 4(2).
- 조석준(1967a), 미군정과 제일공화국의 부처기구에 관한 연구, 『행정논총』, 5(1).
- 조석준(1967b), 결정작성에 있어서 갈등이론과 한국행정, 『행정논총』, 5(2).
- 조석준(1968a), 군사혁명정부와 조직개편, 『행정논총』, 6(1).
- 조석준(1968b), 행정간소화: 외국의 행정간소화동향, 대한지방행정공제회 『지방행정』, 17(179).
- 조석준(1968c), 군사혁명정부 하에서의 두 개의 행정개혁에 관한 비교연구, 『행정논총』, 6(2).

조석준(1972), 고객관, 『행정논총』, 10(2).

조석준(1973), 한국행정조직의 동태적 연구 - 일반결정과정의 합리성을 중심으로,
『행정논총』, 11(1).

조석준(1975), 한국중앙관서의 조직규모와 비관리층비 및 참모비의 관계에 관한 연
구, 『행정논총』, 13(2).

조석준(1976), 공무원 인력의 예측모형과 1982년도의 인력, 『행정논총』, 14(1).

조석준(1977), 한국중앙관서의 교호작용에 관한 연구, 『행정논총』, 15(2).

조석준(1980a), 한국 행정에서의 사람에 관한 의사결정, 『행정논총』, 18(1).

조석준(1980b), 한국행정조직내부의사결정의 일반적 과정, 『행정논총』, 18(1).

조석준(1980c), 사회, 보건, 노동행정조직의 문제점 및 이들과 경제개발조직과의 관
계, 『행정논총』, 18(2).

조석준(1984), 품의제도와 한국행정의 의사결정과정, 『행정논총』, 제22권 제1호

조석준(1985), 국 설치의 입법사항화-정부조직개편과정의 설계, 『행정논총』, 제23권
제1호

조석준(1987a), 한국행정의 역사적 분석(1968-1984), 서울대학교 출판부

조석준(1987b), 헌법과 정부조직 개편의 방향, 정책논총, 제2권제2호

조석준(1989a), 한국정부의 정책결정과정에 관한 연구-조직개편과정을 중심으로,
『행정논총』, 제27권 제1호

조석준(1989b), 우리나라 정책결정과정에 대한 연구: 국무총리의 역할을 중심으로,
『행정논총』, 제27권 제2호

조석준(1990), 행정개혁위원회의 조직방법과 성과에 관한 연구, 『행정논총』, 제28권
제2호

조석준(1991), 청와대비서실의 조직에 관한 연구, 『행정논총』 제29권 제2호

조석준(1992), 행정혁신을 위한 KIPA의 역할(2)-행정학자의 관점에서, 『한국행정연
구』, 한국행정연구원

조석준(1992c), 민간주도의 행정개혁이 시급하다, 『지방자치』, 제49권. 현대사회연
구소.

조석준(1993), 정부조직의 합리화 방안, 『정부의 조직과 인력 이대로 좋은가』, 한국
행정연구원

조석준(1994), 『한국행정조직론』, 법문사

- 조석준(1995a), 지방자치시대 내무부의 기능과 역할: 조직의 특성을 살리는 개편, 『지방행정』, 44(505).
- 조석준(2000a). 재경·교육부장관 부총리 승격 반대. 한국일보포럼. 2000.07.07.
- 조석준(2000b), 내가 생각하는 행정개혁 시민연합: 시민과 행정개혁, 『행정개혁 시민운동 소식』, 행정개혁시민연합
- 조석준(2002a), 새 정부와 기구개편, 『행정Focus』, 한국행정연구원
- 조석준(2006), 정부프로젝트와 행정학자, Kapa@포럼, 한국행정학회
- 조석준(2007), 차기정부와 조직개편, 한국행정학회, 2007년 「동계학술대회 발표논문집」
- 행정개혁위원회(1989), 『행정개혁에 관한 건의』
- Garrett, Thomas A. and Rhine, Russell M. (2006), On the Size and Growth of Government, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88(1), pp. 13-30.
- Kotter, John. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail, *Harvard Business Review*, Mar/Apr.
- Schachter, H. L.(1995). Reinventing government or reinventing ourselves: Two models for improving government performance. *PAR*, 55(6): 530-537.