

행정개혁과 저항

행정쇄신위원회의 3년간 활동을 중심으로

이 종 범*

1. 머리말

정부가 있는 한 크고 작은 행정개혁은 있게 마련이다. 개혁에는 단위부처들이 자신의 정책이나 행정문제를 개선하는 사소한 것부터 범정부적 차원에서 변화를 유도하는 광범위한 것도 있다. 변화의 급격한 정도에 따라서 혁명적 변화도 있고 진보적 변화도 있다. 과거에는 급격한 변화를 요구하는 개혁이 많았다면 앞으로의 변화는 점진적이고 완만한 개혁이 주류를 이룰 수밖에 없다. 특히 안정과 변화 간의 조화를 이룰 수 있는 개혁이어야 하고 따라서 급진적 개혁보다는 점진적 개혁이 차지하는 비중이 높을 수밖에 없다. 문민정부가 들어선 과거 3년간의 개혁을 보면 점진적 개혁도 있으나 혁명적 개혁에 해당하는 것도 매우 많았다. 성공여부를 떠나서 군개혁, 정치개혁, 금융실명제 등은 혁명적 개혁의 부류에 속할 것이다. 정치와 경제분야에 비해서 행정개혁은 주로 점진적인 개혁이었다. 범정부적 차원에서 행정개혁을 주도하였던 기관은 행정쇄신위원회(앞으로 '행쇄위'로 표기하겠다)이며 그 외에도 세계화추진위원회, 교육개혁위원회, 재정경제원 소속

* 고려대학교 행정학과 교수

* 이 논문은 1996년 5월 행정쇄신위원회가 주최한 행정쇄신 3주년 기념토론회에서 발표한 "행정개혁 3년 : 개혁과 저항"이라는 논문을 수정·보완한 것이다.

의 경제행정규제완화위원회, 통상산업부 소속의 기업활동규제심의위원회, 감사원 부정방지대책위원회 등이다. 김영삼 정부가 추진하였던 행정개혁 중에서 국민편의 위주의 개혁, 부정부패방지관련 개혁, 정책오차 교정 및 전문가 집단과 관련된 개혁 중에는 행쇄위가 추진하였던 국민편의 위주의 개혁이 가장 성공한 분야로 평가되었다(이종범, 1996a). 그렇다고 행쇄위가 추진하였던 모든 개혁이 성공적이라고 할 수 없고 과제마다 상이할 것으로 판단된다. 따라서 이 논문은 행정쇄신위원회가 과거 3년간 추진하였던 행정개혁의 성과를 여러 관점에서 평가하고 앞으로의 방향을 모색해 보려고 한다.

행정쇄신위원회는 그 목표로서 첫째, 깨끗하며 작고 강한 정부, 둘째, 민주적 효율적 정부의 구현, 셋째, 국민편의 위주의 제도와 관행의 쇠신을 설정하고 개혁을 추진하였다(행쇄위, 1994 ; 1995a ; 1996a). 개혁의 주요과업은 과거에 적합하던 제도 중에서 문제가 있는 것이나 비정상적으로 운영되던 것을 미래사회에 적합하도록 개선하는 것이었다. 즉, 불필요한 규제나 행정의 개입으로 인한 비능률 또는 국민부담을 경감하고 국민의 자율성을 확대함으로써 국민생활의 질을 개선하는 것은 물론 국민들의 창조적 활동을 진작시키려고 하는 것이었다. 지금까지의 개혁은 창조성을 증진한다는 의미에서 적극적이었다기보다는 창조성을 억제하는 불필요한 행정규제를 제거하는 소극적 개혁이었다. 신한국 건설과 관련하여 강조되었던 부분이 한국병이었고 이의 치유와 관련된 유추가 작용함으로써 개혁은 적극적 의미의 사회구성보다는 소극적 의미의 부정적 요소의 제거에 더 초점이 주어졌다.

1995년 말까지 행쇄위가 3년간 추진하였던 개혁은 총 2,135건으로서 그 내용은 국민생활불편 민원해소(677건), 국민생활의 질향상(429건), 민간경제활동의 자율성 및 합리성 제고(677건)와 행정의 생산성향상(352건)에 관한 것이었다(행쇄위, 1996b : 19~23). 대부분의 개혁은 법·규칙의 제정 또는 개정 형태로 표현되었다. 행쇄위가 하였던 과업을 확정과제(괄호 내는 완료과제) 중심으로 보면 법률의 제정과 개정이 466(322)건, 시행령이 479(411)건, 그리고 부령이하 조치과제가 1,146(981)건에 이르는 것으로 나타나고 있다(행쇄위, 1996b : 8).

행정쇄신위원회는 국민이나 행정기관으로부터 접수된 과제를 중심으로 상향식 방법으로 개혁을 추진하였다. 제안된 개혁과제는 그 복잡성이나 영향력의 정도에 따라서 기획연구과제와 개별과제로 구분하여 처리하였다. 전자는 후자에 비해서

훨씬 복잡하고 영향력의 범위도 큰 과제를 말하며, 많은 노력을 경주하여야 해결 가능한 과제라고 할 수 있다. 양자가 다 제안과제의 성격을 갖고 있으나 전자의 경우 내외부 전문가의 의견 등 다른 종합적 요소가 가미되어 만들어진 것이다. 행쇄위는 과제를 해결하기 위하여 실무작업반, 실무위원회, 본회의로 순차적 심의를 거쳐서 안건이 조정되고 결정되면, 대통령의 재가를 받아 각 부처가 추진하는 방법으로 운영되었다. 즉, 간단한 문제는 실무작업반 수준에서 처리되고, 부처간의 조정이 어렵거나 복잡한 문제는 실무위원회의 토론을 거쳐서 해결·처리되고, 그 중에도 이견이 심한 경우는 본회의가 중심이 되어 결과를 조정하는 3심제도의 형식으로 운영되었다. 위원회의 구성도 실무대책반은 주로 공무원이고, 실무위원회는 18인 위원 중 공무원 6인과 민간인 12인으로, 그리고 본위원회는 15인의 민간인 위원만으로 구성되어 있다. 이러한 위원회의 구성은 민간인만으로 구성되었을 때 나타날 수 있는 실천력의 부족을 극복하도록 하였고 동시에 공무원만으로 구성되었을 때 발생할 수 있는 행정편의적 발상에서도 벗어나도록 하였다. 그리고 문제가 해결되지 않으면 해결될 때까지 계속 회의를 함으로써 해결방안을 찾는 열성도 나타내었던 것이 행쇄위의 운영이었다. 1995년 말까지 행쇄위는 실무위원회를 106회 개최하였고, 본위원회를 92회 개최하였다.

행정쇄신위원회는 행정의 효율성을 높이고 국민편익의 증진에 도움을 주는 방향으로 노력하였고 그 성과도 매우 높았다. 행쇄위가 하였던 일을 분류하여 보면 크게 민원해결자, 이해조정자, 제도형성자의 역할을 수행하였다. 첫째, 민원해결자로서의 역할은 고객(민간은 물론 행정기관도 포함)이 당면하는 문제의 결정적 고리를 쥐고 있는 기관으로 하여금 발상을 전환하도록 설득하여 제도나 관행을 바꾸도록 유도하는 것이다. 둘째, 이해조정자로서 역할은 이익집단이나 부처간의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있고, 그로 인한 갈등 때문에 국민들이 불편을 겪고 있는 것을 조정하여 줌으로써 개혁을 추진하는 것이다. 셋째, 제도형성자로서 역할은 갈등의 해결과 창조적 여건을 조성하기 위하여 기존의 제도를 수정하거나 새로운 제도나 조직을 만들어 이에 대응하도록 하는 것이다. 즉 분야별로 필요한 새로운 행정쇄신위원회를 만드는 것이다.

출발한지 3년이 되는 현재의 시점에서 행정쇄신위원회가 수행하여야 할 상이한 역할간의 우선순위를 검토하여 보고, 각 역할을 추진할 때 당면하였거나 또는 당면할 것으로 예상되는 저항이나 문제점을 검토하여 이를 타개하기 위한 해결책을

모색하여 보는 것은 중요하다. 이 문제를 탐색하기 위하여 이 논문은 제 2 절에서 분석의 틀을 제시하고, 3, 4, 5절에서는 해결자, 조정자, 형성자로서 행쇄위의 역할수행상의 저항유형과 이에 대응하였던 방법을 검토할 것이고, 6절에서는 앞으로 행쇄위가 추진하고 개선하여야 할 방향을 제시하려고 한다.

2. 개혁과 저항: 상황적합적 대응

행정개혁의 유형 중에는 뚜렷한 개혁주체가 없이 진행되면서 의제가 형성되고 결과적으로 개혁이 달성되는 자연진화적 개혁도 있고, 뚜렷한 목표는 없을 수도 있으나 개혁주체(또는 담당기관)가 존재하여 의도적으로 개혁을 추진하는 계획된 변화도 있다. 계획된 변화라고 해서 이것을 곧 급진적이고 혁명적 변화로 상정할 필요는 없다. 이 논문은 계획된 변화를 대상으로 하되 급진적 변화라기보다는 점진적 변화를 추구하는 행정개혁에 관심이 있고 특히 행정쇄신위원회가 상향식으로 추진하였던 행정개혁에 관하여 분석해 보려고 한다.

저항이 부정적 요소를 많이 갖고 있기 때문에 극복하여야 할 대상인 것은 사실이나 이것은 새로운 아이디어를 형성하고 문제해결의 대안을 제시할 뿐만 아니라 부작용을 사전에 치유하는 등 많은 순기능도 한다. 즉, 어느 정도 저항을 허용하는 것이 오히려 개혁을 성공적으로 유도하는 데 중요하다. 그러나 저항이 많을수록 개혁은 지연되며 불필요한 에너지를 낭비하도록 하기 때문에 가능하면 비생산적 저항을 억제할 필요가 있다. 계획된 변화로서 개혁은 이 저항을 극복할 때 성공할 것이다.

행정쇄신위원회는 과거 3년간 개혁과 관련하여 민원해결자, 이해조정자, 제도형성자로서 역할을 수행하였다. 행쇄위의 세 가지 역할과 관련된 개혁과제는 그 성격이 다르기 때문에 저항의 유형도 다르고 따라서 이를 극복하기 위한 조직화 방법도 달라질 수밖에 없다. 즉 과제의 성격에 맞도록 조직화하고 대응할 때 그 개혁은 성공할 개연성이 높다. 이 논문은 상황적합적 사고를 개혁에 적용하여 보려고 하는 것이다(전종섭, 1995).

첫째, 해결자로서 행쇄위가 개혁에 성공하려면 관련부처가 자신의 특수한 사정, 무사안일한 자세로 인한 저항이나, 영향력의 축소를 방지하려고 하는 저항

등을 극복하여야 한다. 행쇄위는 관련부처로 하여금 개혁쪽으로 사고방식을 바꾸고, 동기화시키며, 또한 관심을 갖도록 유도하고 설득하여야 한다. 다른 개혁에도 공통적으로 나타나는 것으로서 개혁내용이 집행기관에 잘 전달되지 않거나 그 기관의 능력부족으로 인하여 집행부진이 예상되거나 집행과정에서의 심각한 저항은 예상되지 않는다.

둘째, 조정자로서 행쇄위가 당면하는 저항은 부처간의 이해관계뿐만 아니라 이익집단의 이해관계도 한꺼번에 얽혀 있기 때문에 기득권 포기과 새로운 가치의 주장으로 맞서게 된다. 관련 이해관계자간의 가치충돌과 상이한 정보나 지식으로 인한 갈등과 저항이 예상되지만 행쇄위가 하여야 할 일은 토론의 장을 제공하고 변화의 필요성을 설득하는 공식 및 비공식 조정역할을 수행하여야 한다. 조정 및 설득과정에 못지 않게 심각한 것은 집행상의 저항이다. 여러 부처가 관련되어 있고 설득되었다고 하더라도 그것을 그대로 집행한다기보다도 자신에게 유리한 방향으로 변질시키거나 집행을 지연시키거나, 개혁을 형식주의화시키는 경우가 종종 발생하기 때문이다. 따라서 이를 해결하기 위한 감시와 감독기능이 필요하다.

셋째, 제도형성자로서 행쇄위는 주어진 문제를 해결하기 위하여 기관이나 조직을 만들고 이에 권한을 부여하여 주어진 문제를 해결하도록 유도하는 것이다. 이로 인한 기구나 조직을 만드는 과정은 비교적 용이하다. 그러나 본격적 저항은 이 제도가 운영되고 효과가 발생하기 시작하면서 나타난다. 이때 나타나는 유형은 행쇄위가 다른 두 가지 역할을 수행하면서 나타나는 저항과 다르다. 제도형성자는 이러한 저항을 예상하여 제도가 제대로 운영될 수 있도록 완벽하게 설계하여 주는 것이 중요하다. 예를 들면 이 기관이 과업을 제대로 수행할 수 있도록 집행에 관한 권한(강제력 포함)까지도 적절하게 부여하여야 한다는 것이다.

3. 민원해결자로서 행정쇄신위원회

국민편익이나 생활의 질 개선이 잘 안되고 국가경쟁력이 낮아지는 이유는 비현실적 법이나 제도, 절차상의 하자, 복잡한 절차, 서류의 복잡성, 부당한 기준이나 행정의 자의적 재량권 행사 등 많은 것들이 있다(이종범, 1986). 행정쇄신위원회는 특정기관이 자신이 발생시킨 민원사항에 대하여 적절하게 대응하지 않거나

또는 하지 못함으로써 발생하는 문제를 해결하는 해결자의 역할을 하고 있다. 민원인이 행정처분에 대하여 민원실에 민원을 제기하면 그것은 민원을 발생시킨 부처로 다시 이첩되기 때문에 민원이 해결되지 않을 뿐만 아니라 민원인의 불평과 불만이 지속적으로 누적되는 결과를 초래한다. 즉 행정기관이 자체의 오류를 쉽게 교정할 수 있는 능력이 있다면 이 문제는 발생하지 않았을 것이고, 생겼다 하더라도 쉽게 해결될 수 있었으나 그렇지 않기 때문에 문제가 발생하였고 누적되었던 것이다. 즉 제도적으로 국민의 불편사항에 대하여 검토하는 전담기관이 없었다는 것이다(박동서, 1996 : 205). 그렇다면 왜 관련기관은 자신이 야기시킨 민원을 스스로 해결하려고 하지 않는가? 적극적 의미에서 제도가 잘못되었다면 왜 교정하려고 하지 않는가? 그 이유는 첫째, 스스로 재량권이나 과거의 기득권을 포기하여야만 문제해결이 될 것인데 어느 부처도 이 권한을 포기하려고 하지 않기 때문이다. 둘째, 형식적으로 운영되고 있는 법이 있고 이로 인하여 야기된 민원의 경우 개선하려면 많은 노력과 힘을 경주하여야 함에도 불구하고 과거의 타성이나 무사안일한 행동 때문에 개선이 되지 않는다는 것이다. 이것은 공무원의 동기문제와 관련된다. 셋째, 개선하려는 의욕은 있으나 외부의 관련 이익집단의 압력이 너무 거세기 때문에 이에 순응하는 형태를 취하는 것도 중요한 유형 중의 하나이다. 예를 들면 총무처는 부족한 법조인의 인력을 증원시켜야 한다는 것을 알면서도 전문가 집단인 법조단체의 압력을 혼자 힘으로 극복하기 어렵기 때문에 독자적으로 개혁을 하지 못하였다는 것이다. 넷째, 능력이 부족하여 개혁을 성공시키지 못하는 경우도 많이 볼 수 있다. 즉, 정보나 지식이 부족한 경우도 있다. 다섯째, 시대나 상황의 변화에 따라서 발상의 전환을 하고 새로운 시각으로 문제를 보아야 해결할 수 있는 것을 기존의 틀 속에서 해결하려고 하기 때문에 해결이 안되는 경우도 많이 있다.

행쇄위가 과거 3년간 수행하였던 과업 중에는 이 개혁범주에 속하는 것이 가장 많다. 즉 개별과제로 접수된 많은 민원이 이와 관련된다. 그 대상은 국민의 불편 민원 해소나 생활의 질의 개선과 관련되는 것뿐만 아니라 정부부처간의 관계도 포함한다. 전자의 예로서는 녹색운전면허제도의 개선이 있고, 후자에 속하는 것으로는 예산회계제도의 개선을 들 수 있다. 녹색운전면허제도는 치안본부와 관련된 민원사항으로서 불필요한 적성검사제도를 폐지하거나 보완하려는 것이었다(박동서, 1996 : 61~71). 그러나 이것은 경찰청의 권한을 축소하는 것이기 때문에 개

선이 쉽지 않았는데 행쇄위가 개혁을 유도하는 데 성공하였던 사례로 꼽힌다. 물론 행쇄위가 아니라 경찰청이 스스로 개혁을 한 것이다. 행쇄위는 경찰청 관계자로 하여금 공익과 역사발전의 기준에서 보았을 때 개혁이 꼭 필요하다는 것을 설득하였다는 것이다. 물론 특정인이 설득하였다기보다는 여러 차례에 걸친 실무위원회, 본회의와 담당자들간의 계속적 협의과정 등을 통해서 경찰청이 수용하는 형태로서 결론이 지어졌다. 3심제도의 운영이 오히려 자연스럽게 민원인, 행쇄위, 경찰청 모두가 승자가 되도록 하는 데 결정적 역할을 수행하였다는 것이다.

이 범주에 속하는 다른 예를 보면 예산회계제도 개선에 관한 것이 있다. 이것은 고객이 각 부처이고 재정경제원의 예산실이 주관부서라고 할 수 있다. 이것도 각부처가 느끼고 있는 불편사항을 직접적으로 예산실에 제기함으로써 받을 수 있는 불이익 때문에 불편한 것을 그대로 참고 있는 행정기관의 민원에 해당한다. 즉 예산실이 갖고 있는 결정적 권한 때문에 각 부처는 현재도가 불합리하고 불편한 것을 알면서도 이익을 제기하지 못하였고 재정경제원의 입장에서는 제도가 개혁될 때 자신의 권한이나 영향력이 축소되고 업무량도 많아지기 때문에 방치하였던 사안이었다. 이 과제에 행쇄위가 관여하여 예산회계제도를 개혁하도록 유도하였고, 이 경우도 모두가 승자가 되는 게임을 하였다고 판단된다. 많은 회의를 거치면서 서로가 문제를 이해하고 타협의 산물로서 예산제도가 개혁되었다. 각 부처의 예산편성과 집행의 자율성이 확대되는 방향으로 개선되었다(행쇄위, 1995a : 186~218 ; 박동서, 1996 : 147~159).

예산회계제도의 개혁보다 간단해 보이면서도 해결이 잘 안되는 과제가 교정행정 제도개선에 관한 것이다. 이것은 현재 검사가 맡고 있는 법무부 교정국장직을 교정직도 보할 수 있도록 하는 것으로서 예상보다 쉽게 해결되고 있지 않다(박동서, 1996 : 178~189). 교정행정이라는 점을 강조하는 한 전문직인 교정직 공무원이 업무를 담당하였을 때 국민편익에 더 도움을 줄 것으로 판단됨에도 불구하고 내부 권력관계 등이 작용하여 개선이 어려운 과제에 해당한다. 법무부가 스스로 이 문제를 다루는 경우 제도가 보완될 가능성은 매우 희박하다. 조직내부의 영향력 구도가 개혁을 불가능하게 하고 있기 때문이다. 개혁에 대한 외부기관의 정당화가 없는 한 스스로 개혁하기는 어려운 안건에 해당한다. 아직까지 관행이 유지되고 있다. 행쇄위가 법무부의 권력관계나 기존관행을 극복하지 못하는 한 제도 개선은 어렵다.

해결자로서 행쇄위는 외부 압력단체로서 국민과 약자의 편에 서서 필요한 조치를 하는 것이 중요하다. 필요한 경우는 문제의 중요성을 인식시킴으로써 관련기관에 문제를 제기하도록 하거나 이들에게 개선을 하도록 동기화시키는 것도 중요하다. 행정쇄신위원회가 운영하고 있는 3심제도는 관련 당사자들에게 문제의 중요성을 인식하도록 계기를 마련하여 주고, 실질적으로 힘이 실린 대통령의 재가는 관계부처의 개혁세력에 정통성을 부여하고 그들에게 힘을 실어주는 역할을 한다. 이 개혁은 대통령의 재가를 받으면 집행은 자동적으로 된다고 하여도 무리가 없다. 즉 개혁의 내용이 3심제도나 대통령 재가과정에서 이미 구체화되었고 그 성과를 확인하기 쉽게 되어 있기 때문에 그러하다. 즉 가시성이 높기 때문에 결정된 후의 집행은 비교적 용이하다. 일단 통과만 되면 거의 자동적으로 집행되는 성향을 갖는다. 그러나 집행기관의 능력부족이나 정보부족으로 인하여 집행이 잘 안되는 경우도 있다. 이것은 무엇보다도 정확히 전달될 수 있는 체계를 마련하고 필요한 경우는 전문가 시스템을 도입하여 해결하는 방법을 모색하여야 할 것이다. 동시에 집행을 확보하기 위한 최소한의 감시감독 장치도 필요하다.

민원의 투입과정과 관련하여 현재 활용되고 있는 국민제안과 행정기관의 제안 방식은 타당하다. 이에 입각한 상향식 문제해결 방법은 다른 두 가지 역할보다 잘 수행되고 있다. 특히 국민이나 관련 이해당사자가 문제를 제기하고 있기 때문에 현실적으로 개혁이 필요한 것 중심으로 개혁안이 탐색된다는 데 무엇보다도 장점이 있다. 그러나 이것이 새로운 질서를 창조하고 장기적 변화를 요구하는 안건을 선택하는 방법에도 적합한 것은 아니다. 즉 제도형성자로서 또는 창조적 분위기 조성을 위한 방안을 검토하여야 하는 과제를 선정하는 데는 이 방법만으로 불충분하고 보완적 조치가 있어야 할 것이다(5절 참조).

4. 이해조정자로서 행정쇄신위원회

해결자의 역할이 특정기관의 잘못된 관행 때문에 발생한 민원을 제도적으로 개선하는 것이라면 이해조정자로서 역할은 상이한 견해와 이해관계로 발생한 복수 이해관계자간의 갈등이나 딜레마를 다부처 차원에서 해결하려고 하는 것이다. 즉 한 부처가 이해관계자의 제약조건을 통제함으로써 발생하는 민원이 아니라 서로

의 이해관계가 맞물려서 협상을 하고 타협을 함으로써 이를 풀어야 하는 과제이다. 만약에 이 문제를 다룰 부처간의 협의회나 조정기구가 있는 경우 이 기구를 통해서 해결책을 모색할 수 있으나 이것이 결여된 경우, 특히 구체적 사안에 대한 부처간 갈등의 해결기구가 없을 때(박동서, 96:204~205) 결과적으로 행쇄위가 개입하게 된다. 가장 전형적인 예로서는 교통관련 대책, 산업안전대책, 생활보호제도 개선 등이 있고 그 중에서 택시제도 개선에 관한 것은 매우 흥미있는 사례이다.

이 과제가 앞의 해결사와 다른 점은 복잡하게 얽혀 있는 이해관계를 푸는 것이다. 따라서 해결자로서 행쇄위가 개혁할 때 당면하였던 다섯 가지의 저항은 거의 그대로 나타난다(3절 참조). 이에 덧붙여 이해당사자간의 상충적 이해관계가 복잡하고 그 강도가 높은 것이 특징이다. 주무부처가 주관이 되어 자율적으로 해결하기 어려운 과제들이다. 우선 이 저항을 극복하기 위하여 행쇄위는 이해관계 당사자 및 관련부처가 공평하고 자유롭게 의견을 개진하고 해결책을 모색할 수 있는 장을 마련하여야 한다. 행쇄위는 중립적 입장에서 상충적 이해관계를 조정하기 위한 대안을 제시하거나 필요한 경우는 한쪽 방향으로 설득도 하여야 할 것이다. 물론 이 과정에서 행쇄위의 역할은 전문지식을 제공하기보다는 절차상 또는 내용상으로 공평하게 이해관계자를 대하고 상식적 기준에 따라서 조정하는 입장을 취하여야 할 것이다. 즉 그것이 역사발전의 방향과 일치 여부를 따지든 또는 공익의 입장이 되었든 타당한 기준에 따라서 조정하여야 한다. 그러나 딜레마가 심한 과제의 경우는 해결된다기보다는 지연되고, 반드시 결정하여야 하는 경우는 결정상의 비밀관성을 나타내게 될 것이다(이종범·안문석 외, 1994). 이것이 행쇄위가 할 수 있는 결정의 한계일 것이다.

행쇄위가 조정자로서 복잡한 이해관계를 조정할 때 3심제도는 많은 위력을 발휘한 것으로 판단된다. 물론 이 방법이 많은 인력, 시간과 자원을 소비하도록 하지만 그래도 실수가 적은 해결방안을 찾는 데에는 적합한 제도이다. 이 방법에 의한 해결로서 택시제도 개선에 관한 개혁은 성공적인 전행으로 간주할 수 있을 것이다. 택시제도 개선과제는 1995년 행쇄위의 기획과제로 선정되어 전담반이 대책을 마련하여 행쇄위에 제출하였고, 그 후 10개월간 6차례의 위원회의 논의를 거쳐 타협을 보게 되었다(박동서, 1996:72~73). 다양한 이해관계자(다양한 택시 운송업자, 운전자, 시민)가 있고 또한 이들의 주장이 강하기 때문에 타협이 어려운

문제였다. 그리고 4개의 행정기관과 시·도가 관련되지만 특히 교통문제에 책임을 진 건설교통부와 물가와 세제에 책임을 진 재정경제원간의 갈등, 즉 택시제도에 대한 견해차이로 타협이 잘 되지 않았던 과제였다. 결국은 행정쇄신위원회가 3차례의 실무위원회와 2차례의 본회의에서의 토론과정을 거쳐서 한시적으로 타협이 이루어지는 결과를 가지고 왔다. 즉 행쇄위가 중심이 되어 부처간의 상이한 이견을 조정하여 주는 데 성공한 사례에 해당한다(박동서, 1996: 72~81; 행쇄위, 1996b: 39~61). 이 문제도 부처간의 영향력의 차이가 있기 때문에 상호조정이 어려운 것을 행쇄위가 중심이 되어 조정하여 준 사례이다. 행쇄위의 조정으로 제도개선을 위한 타협이 이루어졌으나 이 원칙대로 모든 것이 시행될 것인지는 아직도 미지수이며 또한 이러한 제도적 개선이 소기의 성과를 얻을 수 있을 것인가는 또 다른 문제이다.

이해조정과 관련된 개혁은 집행과정에도 많은 저항이 예상된다. 행쇄위의 토론과정에서 특정 이익집단이나 부처가 다른 부처나 이익집단의 요구를 수용하였다 고 하더라도 정작 그것을 집행하기는 쉽지 않다. 관련부처가 집행과정에서 자신에게 유리한 방향으로 법규의 내용을 변질시키거나 집행지연, 유보, 결정불복 등의 행동을 할 가능성도 매우 높다. 즉 외면상으로만 결정을 따라가지 실제로 시행령이나 시행규칙을 보완하지 않거나 필요한 인력이나 자원배분을 하지 않는 것이 이 유형에 속한다. 개혁의 구체화 단계에서 추진이 잘 안되고 있는 사례로서 장애인 복지문제 개선에 관한 것과 변질로 인한 개혁지연 사례로는 인삼제품 사전검사 폐지 안전을 들 수 있다. 이와 같이 이해조정과 관련된 집행은 더 강력하고 많은 저항이 예상되기 때문에 이를 극복할 수 있는 방안은 실질적으로 대통령이 행쇄위의 결정에 관심을 갖고 추진력을 부여하여야 한다.

일선기관의 집행과 관련하여 공무원의 자세나 능력이 복합적 민원의 해결을 어렵게 만들고 있다. 우선 복합적으로 결정된 내용이 일선기관에 잘 전달되지도 않고, 되었다고 하더라도 담당공무원이 이를 모르면 개혁의 효과는 기대하기 어렵다. 이들의 감수성을 높이고 동기화할 수 있는 장치와 이들의 인지상 능력의 한계를 극복하여 줄 수 있는 제도적 보완조치(예, 전문가 시스템의 도입)가 필요하다.

행쇄위의 역할수행은 그것이 해결자였든 또는 이해조정자였든 결과적으로 그 효과로 표현된다. 물론 제도가 위원회에서 합의한 대로 시행되고 있는가를 감독

하고 감시하는 것도 중요하나 보다 더 중요한 것은 나타난 개선효과에 대한 평가 일 것이다. 그러나 아직도 행쇄위가 효과에 대한 평가를 할 만한 여력이 없었고 따라서 평가를 하지 못한 것으로 판단된다(행쇄위, 1995c ; 1995d). 당연히 평가기준도 갖고 있지 않기 때문에 이에 관한 한 행쇄위는 많은 보충을 하여야 할 것이다. 먼저 선택할 수 있는 방법은 행쇄위가 중요한 부분에 관하여 내부적으로 또는 외부기관에 용역을 의뢰하여 평가하는 방법과 다음으로 주관부서로 하여금 제도개선 효과를 측정하도록 하는 방법이 있다. 마지막으로 시민단체와의 협조를 통한 감시제도의 도입도 고려하여 볼 만하다. 예를 들면 소비자 보호단체, 경제사회정의실천연합회, 여성개발원이나 각종 주부클럽이나 여성단체와 협조체제를 구축하여 행쇄위 개혁의 효과를 확인, 감시하는 정보수집 체계를 보완하는 것이 필요하다.

정권이 말기로 가면서 나타날 권력의 누수현상과 1997년의 대통령 선거는 행정개혁을 심하게 정치화할 것으로 예상된다. 행정기관간의 조정은 물론 강한 정치적 영향력을 가진 이익집단간의 조정은 더 어려워질 것으로 예상된다. 특히 전문가 집단과 관련된 개혁이 이에 해당한다(이종범, 1996a). 이 문제에 관하여 정권 말기의 행쇄위가 영향력을 행사할 수 있는 방법은 그렇게 많지 않다. 공익집단을 활용하거나 또는 여론을 환기하여 집행을 추진하는 것이 최선의 방법이다.

5. 제도형성자로서 행정쇄신위원회

사회의 창조성을 진작하고 사회부문간의 협동과 조화를 잘 수행할 수 있도록 하는 제도를 만드는 것은 현재의 시점에서 매우 중요하다. 이를 위해서는 발상의 전환이 필요하다. 즉 현재의 상황을 한국병이라는 질병의 은유에서 벗어나 건강한 유기체의 은유로 전환하여야 할 필요가 있다. 더 긍정적이고 적극적이며 건설적인 방향으로 제도를 형성함으로써 건강한 사회를 만드는 것이 필요하다.

행정쇄신위원회는 자신의 2년 평가에서 과제선정의 제약성(행쇄위, 1995a : 39~41)과 근원적 개혁추진의 한계(행쇄위, 1995a : 42~44)를 많이 지적하였다. 이를 다르게 표현하면 제도형성자로서의 역할을 수행하여야 함에도 불구하고 이 부분에 진척이 없었다는 것을 의미하기도 한다. 이렇게 된 이유는 해결자 및 조정자

로서의 역할과 제도형성자로서 역할이 다르고 이에 필요한 장치가 다름에도 불구하고 행쇄위는 주로 앞의 두 가지 역할에 적합하게 구성되어 있다는 것을 의미한다. 해결자 및 조정자로서 행쇄위의 역할이 복합적 이해관계를 조정하기 위하여 상이한 부처가 관장하는 개별 행정 또는 규제관련 법규를 수정·보완하여 질병을 치유하는 것을 목적으로 하는 개혁이라면 제도형성자는 행정의 새로운 요구에 종합적으로 대응하기 위하여 전반적으로 새로운 규칙을 만들거나 기존의 기관을 개혁하여 활성화시키거나 새로운 기관을 창설하여 이를 관장하도록 함으로써 건강한 사회를 창조하려는 시도이다. 제도형성자로서 행쇄위의 역할은 종합적으로 규칙이나 제도를 개선함으로써 새로운 질서를 창출하거나 필요한 기관을 만들어서 등한시되었던 국민생활의 질을 개선하거나 이들의 창조적 능력을 신장할 수 있도록 하는 것이다. 국회나 지방의회가 수행하여야 할 법률의 제정 또는 개정이나 다수의 부처가 동시에 협동하여 해결하여야 할 개혁에 해당한다. 특히 복합적이고 긴급한 문제를 해결하기 위하여 새로운 종합적 제도를 설계하고 필요한 조직을 만드는 것이다. 이것도 법률, 명령, 규칙의 제정 및 개정의 형태로 구체화된다.

이의 전형적 예가 행정규제 및 민원사무 기본법의 제정과 국민고충처리위원회 신설, 인사제도 개선을 위한 인사정책심의위원회의 설치, 그리고 집담회(集談會)의 신설(박동서, 1996 : 190~196), 현재 안건으로 되어 있는 정보공개제도 등의 제도개혁 등이다. 새로운 과제의 발굴과 해결책을 모색하도록 하기 위하여 새로운 기관이나 제도를 만드는 것도 이에 해당한다. 그런가 하면 권한의 분산으로 불합리하게 운영되던 행정심판제도를 총리실에서 집중적으로 관리하도록 하는 제도개선도(행쇄위, 1995b : 113~118) 제도형성의 예에 해당한다. 또한 종합적으로 정부조직이나 과정을 개혁하는 것이나 중앙과 지방간의 위상정립을 위한 개혁 또는 지방자치의 활성화를 위한 근본적 개혁을 한다면, 이것은 모두 제도형성의 범주에 속하는 과업이 될 것이다. 그런가 하면 전문 이익집단의 부당성을 해결하기 위한 시도 중의 하나인 사법제도 개혁도 이에 해당한다. 즉 제도를 완전히 바꾸거나 새 기관을 만들어 대응하는 것도 아니면서 새로운 조건, 예를 들면 충원인력을 대폭 확대함으로써 스스로 경쟁체제를 유도하도록 하는 개혁이 이 범주에 포함된다.

제도형성과 관련된 과업의 수행과정에서 당면하는 저항이나 문제점이 앞의 두

가지 과제와는 매우 상이하다. 첫째, 제도형성단계에 많은 문제점과 저항이 예상된다. (1) 이 과제는 새로운 비전에 입각하여 문제를 다르게 보는 것이기 때문에 발상의 전환을 필요로 하고 새로운 아이디어를 보충하여야 한다. 따라서 기존의 의제선정 방식인 국민제안과 행정기관 중심의 제안창구만으로 어렵고 이것을 내·외부의 전문가나 필요한 경우는 미래학자의 아이디어를 수용할 수 있는 창구도 추가, 확대할 필요가 있다. 다르게 표현하면 미래 비전에 근거하여 중요 문제를 연역하여 도출하는 장치가 마련되어야 한다. (2) 관련제도를 만드는 과정에서의 저항은 비교적 약한 편이나 그래도 이 제도로 인하여 기득권이 약화되는 부서의 경우나 행동의 폭이 좁아지는 경우 이를 반대하거나 유리한 방향으로 수정하려고 한다. 특히 김빠기 작전과 같은 저항형태가 있다. 즉 이 제도가 만들어지기 전에 유명무실하고 형식적 제도를 만들어 놓음으로써 새로운 제도의 형성을 미리 막아버리는 것이다. 이것을 방지하기 위한 장치가 필요하다. (3) 문제해결을 위하여 신질서가 형성되는 것이기 때문에 부작용이나 역기능을 미리 예상하기 어렵다는 것이다. 따라서 이를 해결하기 위한 장치의 예를 들면 공청회 등의 토론과정을 거쳐서 시행하기 전에 부작용이 표출될 수 있는 기회를 최대한으로 제공함으로써 완벽한 제도를 형성하고자 노력하여야 한다는 것이다. 이 문제를 다루기 위해서 현재 행태위의 주축을 이루고 있는 3심제의 운영에 기획과제를 탐색하는 방법과 내부와 외부의 아이디어를 보충하는 방법을 가미하여야 할 것이다. 즉 행태위는 제도형성을 위한 설계지식을 보충하여야 할 것이다. (4) 아이디어의 구체화 단계 또는 법령 개정단계에서 변질되는 성향도 경계하여야 할 사항 중의 하나이다. 정보공개법과 관련된 과정이 이를 잘 나타내고 있는 사례라고 할 수 있다(안문석, 1996). 성안된 기본안을 부처협의 과정에서 각 부처에 유리한 방향으로 손질함으로써 법이 규정하려던 중요 목적을 수정하여버리는 경우도 있고, 다른 경우는 안건상정을 지연함으로써 자연폐기를 유도하는 방법도 있다.

둘째, 제도의 집행단계에서도 특이한 저항이나 어려움에 부딪힌다. (1) 제도가 형식주의화하는 현상이 가장 심각하다. 만들어진 제도를 운영하는 기관은 독립규제위원회가 아닌 한 특정 부처에 소속될 수밖에 없고 운영상의 성공여부는 기관장의 재량에 달려 있다. 제도가 만들어진 의도와는 다르게 운영될 소지도 있고 또한 변질, 지연, 형식주의화할 수도 있다. 따라서 이를 방지하고 제도가 안정적으로 운영되려면 그 형성단계에서 비교적 완벽하게 설계하여 관련기관에 위임하

여야 한다. 즉 제도운영의 최소조건을 만들어 주어야 한다. 예를 들면 초기에는 잘 운영되던 고충처리위원회가 현재는 초기만큼 잘 운영되고 있지 못하다는 것도 이의 중요한 증거이다. 제도가 잘 운영될 수 있도록 인력, 자원 및 권한을 부여하지 않으면 그 제도나 기관은 유명무실하여 진다(안문석, 1996 : 80). (2) 행정채신위원회가 제도나 기관의 운영에 관하여 사후적으로 개입할 수 있는 여지는 매우 좁다. 이것이 활성화될 수 있도록 하는 다른 방법은 기관운영의 가시성을 높이고 관련 공익집단들로 하여금 지속적으로 감시하도록 하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 제도의 집행을 위해서 경보장치가 잘 울리도록 하는 것은 필수적이다. 예를 들면 비자금 사건 이후에 금융실명제가 보완되는 것이나 청와대 부속실 비리사건 이후 공직자 재산등록 관련제도가 보완되는 것이 이를 잘 설명하여 준다. (3) 제도형성과 관련하여 언급하여야 할 것은 양적으로 많은 제도를 형성하려고 하지 말고 몇 개의 결정적 과제를 선정하여 실천될 수 있는 제도를 형성하여야 한다. 기획비용적 관점에서 계산하여야 하는 것은 물론 만들어진 제도가 형식주의화할 때 발생할 수 있는 부정적 효과를 고려하면서 제도를 만들어야 한다는 것이다. 만약에 새로운 제도가 형성되어 유명무실하게 되면 다음에 이와 관련된 제도를 만들어서 과제를 수행하도록 하기는 어렵기 때문이다.

셋째, 효과평가와 관련되는 분야도 많은 문제가 예상된다. 그러나 제도형성과 관련된 효과의 평가는 해결자 및 조정자의 과업수행에 대한 평가와는 상이하다. 후자에 대한 효과평가는 직접적으로 민원해결이나 국민편익 또는 행정의 효율성 등으로 표현되기 때문에 행쇄위가 이에 책임을 지고 잘못된 경우 제도개선과 관련된 행동을 재검토하여야 할 것이다. 그러나 제도형성으로 만든 조직은 자율적으로 운영되기 때문에 그 조직이 한 행동의 효과까지 행쇄위가 책임을 져야 하는 것은 아니다. 즉 이 조직의 행동에 관한 효과는 그 조직이 자체평가하고 책임을 져야 할 것이다. 그러나 행쇄위가 제도형성을 하는 과정에서 필요한 것은 이 조직이 제대로 작동할 수 있도록 최대한으로 노력하여야 한다는 것이다.

마지막으로 제도형성의 과제는 행정기구 개혁과 조직운영에 대한 핵심부분을 검토하는 조직개혁에 관한 것도 포함한다. 1995년의 12.3 기구개혁의 부작용을 보완하기 위한 조치(예, 재정경제원의 기능축소)와 비경제부처의 기구개혁에 관한 것도 준비하여야 하고, 필요하면 개혁을 하여야 할 것이다. 특히 정보화 사회의 도래와 관련된 조정기능에 관한 것, 지방자치 활성화를 위한 중앙과 지방간의 관

계정립과 이를 위한 기구개혁이 이에 해당한다. 이 분야는 가장 저항이 큰 분야이기 때문에 행쇄위의 힘만으로 개혁을 할 수 없고 따라서 저항을 극복할 수 있는 정권의 힘이 뒷받침되어야 한다. 정권말기의 권력누수 현상을 감안하면 기구개혁은 어려울 것으로 예상된다. 그러나 행쇄위가 현재 또는 다음의 정권담당자가 이용할 수 있도록 최소한 장기적 관점에서 기구개혁에 관한 복안을 준비하는 것은 필요하다.

6. 결론: 앞으로의 과제와 전망

지금까지의 논의를 요약하고 제안점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 행정쇄신위원회는 과거 3년간 국민편익과 생활의 질을 개선하기 위하여 많은 노력을 하였으며, 공무원의 부정과 비리를 억제하고 정부의 능률을 개선하기 위한 많은 제도개혁을 하였다. 즉 행쇄위는 민원해결자, 이해조정자, 그리고 제도형성자로서 역할을 하였다고 판단된다. 특히 앞의 두 가지 역할을 중점적으로 추진하였고 세번째 역할은 상대적으로 약하게 추진하였다. 그러나 앞으로 행쇄위는 세번째 역할을 상대적으로 더 보강하여야 할 것으로 판단된다. 물론 이것도 행쇄위 자체의 기회비용적 관점에서 평가하고 선택하여야 할 과제이다. 즉 제도형성에 관한 한 양적으로 많은 제도를 만들려고 하기보다 몇개라도 결정적으로 중요한 제도를 완벽하게 만들라는 것이다. 행쇄위는 가시성과 국민이 피부로 느끼는 개혁을 고려하면 앞의 두 가지 역할이 더 중요하나 장기적 관점에서는 후자의 역할을 더 많이 하여야 할 것이다. 물론 현재상황이 행쇄위로 하여금 어느 한 역할을 선택하도록 강요한다기보다는 조화로운 결합을 찾도록 요구하고 있다.

둘째, 행정쇄신위원회가 추진하였던 개혁이 주로 소극적 개혁을 강조하였다면 앞으로는 적극적 개혁을 가미하였으면 한다. 국민생활의 편익이나 국가경쟁력과 관련하여 부정적 작용을 하고 있는 규제를 완화하여 국민의 자율성을 증대시키면 생활의 질이 개선되리라는 가설에 입각한 소극적 개혁이 추진되었다. 이제는 국민생활의 질의 개선에 있어서 창조성이 중요하다는 것을 인식하면서 적극적 개혁을 할 시기에 왔다고 판단된다. 미래의 사회가 창조력을 필요로 하는 사회라는 가설을 수용한다면 우리는 소극적 의미의 개혁만을 할 것이 아니라 적극적 의미

의 개혁, 즉 국민이나 기업, 행정이 창조적 과업을 수행할 수 있는 조건을 조성하여 주어야 한다는 것이다. 예를 들면 국민들의 협동을 유도하는 제도적 개선이나 그들의 내재적 동기를 진작시킬 수 있는 제도적 장치를 탐색하여 보는 것, 또는 기업형정부의 아이디어에 근거하여 행정의 관행을 개선하는 것(이종범, 1995; 1996b) 등도 이러한 유형에 속한다. 현재 중요한 과제로 선정되어 있는 공무원의 인사제도의 개혁도 이러한 관점에서 접근하여야 할 것이다.

셋째, 행쇄위의 모든 역할에 공통적으로 나타나는 것으로서 집행에 관한 평가 기준과 대상을 법령의 정비와 집행에만 한정할 것인지 그렇지 않으면 그 효과를 중심으로 평가할 것인지를 결정하여야 할 것이다. 개혁의 목적이 행정능률의 개선이나 국민편익의 증진이라는 것을 고려한다면 당연히 그 효과를 평가하여야 한다. 택시제도의 개선이라면 실제로 개혁 이후 택시관련 서비스가 원하는 만큼의 효과를 갖고 왔는지를 검토하여야 할 것이다. 그러나 현재 행쇄위가 하고 있는 평가는 행쇄위의 결정내용에 따라 법령개정 등의 진도평가를 하는 데 그치고 있고 이것도 각부처가 보고하는 것에 주로 의존하고 있다는 것이다. 효과를 평가하기에는 행쇄위가 갖고 있는 인적, 물적, 제도적 한계가 너무 크다. 이를 타개하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 현재 활용되고 있는 국민제안과 행정기관의 제안에 의한 과제선정방식이 해결자 또는 조정자의 역할을 수행하는 데는 적절하다. 이 제도는 문제중심적으로 과제가 선정되기 때문에 현실적으로 필요한 과제중심으로 개혁안이 탐색되었다는 데 장점이 있다. 그러나 이 방법은 새로운 질서를 창조하고 장기적 변화를 요구하는 안건을 선택하고 해결하는 방법으로 적합하지 않다. 즉 제도형성과 관련된 과제를 선정하고 이를 해결하는 데 새로운 비전을 가진 관련분야의 전문가나 미래학자의 견해가 투입될 수 있는 제도적 장치의 보완이 필요하다는 것이다.

다섯째, 지금까지 행쇄위가 추진하였던 개혁을 좀더 현실화하기 위해서 집행상의 미비점을 보완하는 데 많은 노력을 경주하여야 할 것이다. 이것이 잘 안된 이유가 제도상의 형식주의 성향이나 법제상의 허점 등에서 기인하고 있다면 관련 규칙을 보완하고, 인력이나 자원을 투입하지 않기 때문에 발생했다면 이를 개선하도록 관련기관을 독촉하여야 할 것이다. 또한 지방행정이나 일선기관이 집행하면서 당면하는 문제는 정보나 지식의 부족으로 인지되고 있으며 이를 보완하기 위한 방안으로서 전문가 시스템과 같은 제도의 도입도 고려할 만하다. 이 경우도

집행의 완급을 고려하여 실시시기를 선택하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 박동서. 1996. 《시민과 함께 하는 행정개선》. 서울:미래미디어.
- 안문석. 1996. “정보화 사회에서의 행정개혁과 정보공개제도,” 《정보화와 언론의 역할》. 한국언론학회·한국행정학회 공동심포지엄. pp. 65~82.
- 이종범. 1986. 《국민과 정부관료제》. 서울:고려대학교 출판부.
- 이종범. 1995. “기업형 정부의 구축방안,” 《한국행정연구》, 4(1) : pp. 22~45.
- 이종범. 1996a. “개혁과 저항: 김영삼 정부의 행정개혁을 중심으로,” 한국사회과학연구구협의회. 《개혁과 저항》. pp. 75~112.
- 이종범. 1996b. “고객지향적 정부의 이념과 가치,” 세계화추진위원회. 《고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회》. pp. 21~43.
- 이종범·안문석·염재호·박통희. 1994. 《딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해》. 서울:나남.
- 전중섭. 1995. “행정개혁은 왜 실패하는가,” 《한국행정논집》, 13 : pp. 17~32.
- 행정쇄신위원회. 1994. 《행정쇄신백서: 1993. 5~1994. 4.》.
- 행정쇄신위원회. 1995a. 《행정쇄신백서: 1994. 5~1995. 4.》.
- 행정쇄신위원회. 1995b. 《행정쇄신》, 14.
- 행정쇄신위원회. 1995c. 《행정쇄신 개별과제 시행조치 현황》.
- 행정쇄신위원회. 1995d. 《행정쇄신 기획과제 시행조치 현황》.
- 행정쇄신위원회. 1996a. 《1996 행정쇄신 추진계획》.
- 행정쇄신위원회. 1996b. 《행정쇄신》, 15.