

연구논문

# 개혁딜레마와 조직의 제도적 대응

## 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략

### 이 종 범

행정개혁의 난이도는 저항의 강도와 문제의 복잡성이라는 두 가지 요소로 구성된다. 본 논문은 난이도의 형태에 따라서 상이한 결정구조, 과정과 운영전략을 사용하였을 때 개혁이 성공할 수 있다는 것을 지적하였다. 특히 전략의 차이가 중요하였다. 행쇄위는 복잡성의 문제를 극복하기 위해서는 개혁세력의 정보처리 능력을 증대하여 대응하는 설득전략(합리적 이유제공, 딜레마창출, 정당성, 상징관리전략)을 활용하였고, 저항을 극복하기 위해서는 힘의 전략(수권적 연계, 비공식접촉, 동기화, 내부경쟁전략)을 활용하여 개혁의 딜레마를 해결하였다. 행쇄위는 이러한 전략을 활용하여 3가지 유형의 과제(단순형, 문제중심형, 권력다툼형)는 잘 해결하였으나, 고난도형 과제에 대해서는 예외적인 경우를 제외한 대부분의 과제를 해결하지 못하였다. 다르게 표현하면 행쇄위의 구조, 과정 및 전략들이 앞의 3가지 과제를 해결하는 데에는 적절하였으나 난이도가 높은 과제를 해결하는 데에는 적절하지 못하였다는 것을 의미한다. 그 이유는 행쇄위에게 주어졌던 힘이 저항을 극복하는 데 한계가 있었다는 것과, 행쇄위가 동원할 수 있는 전문 지식과 상식의 한계로 인한 것이었다.

### 1. 서론 : 문제제기

이 논문의 목적은 개혁과제가 안고 있는 딜레마적 성격과 그것을 달성하는 제도적 특성 간의 관계를 파악하기 위한 것이다. 특히 김영삼 정부가 행정개혁을 추진하기 위하여 만든 행정쇄신위원회(이하 “행쇄위”)의 조직화 방법에 초점을 맞추어 분석하려고 한다. 즉 행쇄위가 추진하려고 하였던 제도개혁과 행쇄위의 조직화 방법 간의 관계를 개관해 봄으로써 개혁의 성공 여부와 이 조직화 방법이 갖고 있었던 한계도 동시에 검토해 보려고 한다. 이 논문의 개괄적 가설은, 특정의 조직화 방법은 일정 부류의 과제를 수행함에 있어서는 적합하지만 다

**이종범**은  
미국 펜실베이니아  
대학에서  
정치학 박사학위를  
받고 현재 고려대  
행정학과 교수로  
재직중이다.

cblee@kuccnx.korea.ac.kr

른 종류의 문제를 해결하는 데에는 적합하지 않다는 것이다. 예컨대 행쇄위의 조직화 방법은 상충성이 낮은 딜레마 문제는 해결할 수 있었던 반면에 강한 이익집단의 저항을 수반하는 복합적 딜레마를 해결하는 데에는 적합하지 못하였다.

행정개혁과정은 그 속에 갈등이 내재되어 있다. 즉 현상유지의 대안과 이를 변동시키려는 대안 간의 갈등이 있고, 그 정도는 간단한 것부터 매우 복잡한 것 또는 단순한 갈등부터 양보를 할 수 없는 딜레마적인 것에 이르기까지 매우 다양하다. 과거의 행정개혁은 실질적으로 추진하기 위한 것이었다기보다는 정권의 정통성을 획득하기 위한 상징적 목적으로 활용되었다. 전두환 정부와 노태우 정부도 분쟁이 있는 곳이면 개혁을 하려고 하였던 것은 사실이나 성공을 거두지 못하였다고 판단된다. 그 이유로서는 첫째, 개혁의 문제가 이익집단간의 갈등이고, 개혁추진자의 입장에서는 개혁이 이도 저도 못하는 딜레마 상황과 깊은 관련이 있음에도 불구하고 적절한 장치를 마련하여 그 딜레마를 해결하려고 하지 않았다는 것이다. 다시 말하면 불리한 입장에 처한 이해당사자들의 의견을 청취하고 그들의 아픈 데를 알아내는 장치가 필요함에도 불구하고 이 장치가 미흡하였기 때문에 개혁의 내용은 추상적으로 되었을 뿐만 아니라 실현가능성도 낮아지게 되었다. 두 번째 이유는 이들 문제를 구체적으로 해결하기 위한 장치가 마련되어 있지 않았다는 것이다. 문제를 해결할 수 있는 구체적인 절차와 과정이 생략됨으로 인해서 이견이나 혁신적 아이디어가 제기될 수 있는 기회가 적었고, 또한 이를 해결할 수 있는 전략적 조직화도 되어 있지 않았다.

김영삼 정부는 한시조직인 행정쇄신위원회라는 추진조직을 만들어 개혁을 추진하였다. 행쇄위는 개별분쟁을 해결하려고 하였던 것이 아니고 분쟁을 일으키고 있는 제도적 결함을 개선하려고 하였다. 김영삼 정부는 행정개혁을 추진함에 있어서 복수의 기관, 예를 들면 세계화추진위원회, 경제행정규제완화위원회, 부정방지대책위원회, 교육개혁위원회 등 다양한 기구들로 하여금 개혁을 추진하도록 하였기 때

문에 그 영역구분이 애매한 경우도 많았다.<sup>1)</sup> 그러나 행쇄위가 추진하였던 행정개혁은 김영삼 정부의 다른 분야의 개혁 — 예를 들면 규제개혁, 경제개혁, 사법개혁, 부정방지대책, 정치개혁 — 에 비해서 비교적 성공한 분야에 속한다(이종범, 1996a). 행쇄위는 1992년 4월부터 1997년 12월까지 많은 개혁을 완수하였다. 행쇄위는 그간 78개의 기획 및 중점과제를 포함한 2,444개의 개별과제를 심의·확정하였고, 필요한 법령개정 조치 등을 완료하였다. 특히 이 중에서 법을 개정 또는 제정한 건수는 604건으로 전체의 24.7%에 해당한다(행쇄위, 1997:39). 이와 같이 행쇄위는 양적인 면뿐만 아니라 질적인 면에서도 많은 개혁을 하였다. 즉 민원 옴부즈만제도의 도입, 규제사전심사제, 소비자 권익보호 등 국민편익은 물론 산업안전 및 복지분야의 제도 개선에도 많은 공헌을 하였다. 특히 상충적 이익집단간의 갈등관계, 다르게 표현하면 많은 딜레마적 과제를 해결할 수 있었다는 것은 높이 평가받아야 할 조직운영이었다. 그렇다면 어떠한 조직운영 방법이 이와 같은 긍정적 결과를 초래하였는가? 그리고 이러한 조직화 방법으로도 해결하기 어려웠던 과제는 무엇인가?

정부가 수행하여야 할 개혁은 작은 관행의 변동과 같은 단순과제로부터 구조조정이나 노사정 타협과 같은 매우 복합적인 딜레마적 과제에 이르기까지 다양하다. 이와 같이 상이한 딜레마를 해결하기 위해서는 상이한 형태의 제도적 장치를 만들어 대응할 수밖에 없다. 즉 모든 딜레마를 다 해결할 수 있는 하나의 제도적 장치를 마련하기보다는 딜레마의 난이도에 따라 단계적으로 여러 가지 상이한 장치를 두고, 이를 각각 다른 기관이 관장하고 운영하도록 설계하는 일이 필요하다. 행쇄위는 단순과제와 복합과제, 즉 딜레마 성격이 짙은 과제의 중간에 존재하는 개혁과제를 처리하기 위하여 만들어진 장치 중의 하나이다. 이 논문은 행쇄위의 조직화 방법에 초점을 맞추어 행쇄위의 개혁과정을 분석하려고 한다. 즉 “정책결정기구는 주어진 과제의 난이도 — 문제의 복잡성과 저항의 강도 — 에 적합한 제도적 장치를 만들고 운영하려고 한다”는 명제를 제시하려고 한다. 이를 주장하기 위

해 이론적 증거와 예시적 증거를 제시하면서 행쇄위가 갖추었던 구조, 과정, 전략을 검토하려고 한다.

이미 제1절에서 연구목적과 의의를 논하였으며, 제2절에서는 분석틀로서 행정개혁의 딜레마와 정책의 수용성 간의 관계를 논하고, 정책의 수용성을 높이기 위한 제도적 장치의 3가지 요소로서 기본구조, 문제해결과정 및 운영규칙, 그리고 개혁전략을 논한다. 제3절에서는 행쇄위의 기본구조와 문제해결과정의 특성을 검토하고, 제4절에서는 행쇄위가 개혁을 위하여 사용하였던 전략을 살펴본다. 그리고 제5절에서는 개혁과제의 난이도와 사용전략 간의 관계를 분석한다. 마지막으로 제6절에서는 발견된 내용과 함축적 의미, 그리고 앞으로의 과제에 관하여 논의할 것이다.

## 2. 행정개혁의 딜레마와 개혁과제의 수용성: 상황적합적 모형의 탐색

개혁은 일반적으로 갈등이나 딜레마를 전제로 한다. 기존정책과 새로운 대안(개혁안)을 둘러싸고 이해관계자간의 갈등이 있는 상태에서 개혁안이 선택, 집행되고 바라는 효과가 발생하였을 때, 개혁은 성공하였다고 한다. 물론 두 대안을 지지하고 있는 지지세력간의 영향력 관계를 보면, 기존정책을 지지하는 기득권 집단의 영향력이 개혁집단의 그것보다 크다. 택시제도 개선과 관련된 예를 들어보면, 주관기관인 건설교통부(이하 '건교부')는 불평이 많은 택시제도를 개선하고 싶으나, 이를 막고 있는 결정적 위치에 있는 재정경제원(이하 '재경원')은 이에 관심도 없다. 그렇다고 이를 무시하고 자신의 의견을 관철시킬 수도 없기 때문에 주관기관의 입장에서는 딜레마이다. 이해관련집단의 요구는 들어주어야 하고, 규제기관은 규제를 유지하려고 하기 때문에 어느 하나를 선택하여도 어려운 입장에 처하게 된다. 이것은 작게는 주관기관의 문제이지만, 정부 전체의 입장에서도 잠재적 형태이기는 하나 딜레마이다. 행쇄위는 이와 같은 문제에 개입하여 딜레마

를 해소하려고 하였던 것이다.<sup>2)</sup>

딜레마는 상충하는 이해관계가 존재하고 하나의 대안을 선택하였을 때 다른 대안을 지지하는 기관이나 사람들로부터 강한 반발이 예상되기 때문에 그 결정이나 집행이 어려운 문제이다. 즉 체제의 입장 또는 결정자의 입장에서 기회손실이 크기 때문에 결정하기 어려운 문제이다(염재호·박국흠, 1992; 박통희·김동환, 1992; 윤건수, 1993). 이를 좀더 부연하면 강력한 이해관련집단들이 있고, 이들이 서로 상충적 가치를 주장하고 있으며, 또한 이들간의 비교가 가능하지 않기 때문에 선택이 어려운 경우가 이에 해당한다. 이것이 최종적으로 표현되는 것은 선택 대안의 형태로 정리된다(염재호, 1994:267~268). 즉 어떤 대안을 선택하여도 수용이 어렵다고 예상될 때, 그것은 딜레마이다.<sup>3)</sup>

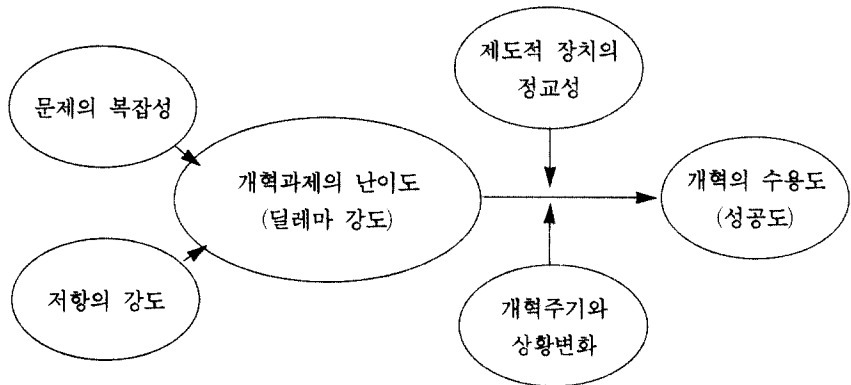
딜레마 논의와 관련하여 한가지 더 언급하여야 할 것은 개혁에 대한 행쇄위의 입장이다. 수용이 어렵다고 하더라도 중재자가 처음부터 한 대안을 선호하고 그것을 관철시키려고 한다면, 그 집단은 갈등의 당사자는 될 수 있을지라도 딜레마의 주체라고 규정하기 어려울 수도 있다. 특히 행쇄위가 개혁 대안 쪽으로 입장이 편향되어 있을 경우 이러한 문제가 제기된다. 그러나 행쇄위가 이런 경우에 속하지는 않았다. 이익집단이나 관련기관들간의 불일치가 있는 것은 물론 실무팀, 실무위원회, 본 위원회의 내부성원간에도 이견과 토론이 많았다(최동섭, 1995; 박동서, 1996).

행쇄위가 다루었던 개혁과제의 성격은 매우 다양하며, 특히 과제의 난이도(딜레마의 강도)는 다르다. 과제의 난이도는 문제의 복잡성과 저항의 강도에 따라 좌우된다. 문제의 복잡성은 불확실성을 뜻하는 것으로 행쇄위가 동원할 수 있는 정보가 문제해결을 위해서 필요한 정보에 비해서 부족한 정도를 의미한다. 저항의 강도는 개혁추진세력에 대한 개혁저항세력의 상대적 힘의 정도를 의미한다. 행쇄위가 처리하였던 개혁과제의 난이도를 복잡성과 저항의 강도에 따라 상·하로 나누어 두 변수를 결합하면 4개의 가능한 유형이 만들어진다(〈표 1〉 참조). 두 변수가 동시에 낮은 과제는 제 I 형(단순형)이고, 두 변

수 중 복잡성은 높고 저항의 강도가 낮은 것은 제Ⅱ유형(문제중심형), 복잡성은 낮은 데 저항의 강도가 높은 것은 제Ⅲ형(권력다툼형)이다. 과제의 난이도 측면에서 보면 Ⅱ형, Ⅲ형은 중간 정도에 속한다. 마지막으로 제Ⅳ유형(고난도형)은 두 변수 모두 높은 형으로 난이도가 가장 높은 과제이다.<sup>4)</sup>

이 논문에서 조직화와 관련된 제도는 개혁문제, 해결책, 참여자, 기회가 결합되도록 만드는 방법을 의미하며, 특히 기본결정구조, 문제해결과정과 운영(개혁) 전략을 중요한 요소로 파악하려고 한다.<sup>5)</sup> 결정구조는 조직의 기본적인 안정적 특징을 의미하며, 결정과정은 기술, 방법, 운영 등과 관련된 규칙들을 의미한다. 운영전략은 행쇄위의 구조와 결정규칙으로부터 규정되는 행동전략으로서, 특히 개혁의 딜레마를 해결하기 위한 힘의 전략과 설득의 전략으로 한정하여 논의하려고 한다. 종합적으로 볼 때 행쇄위는 개혁과제의 난이도에 따라서 상이한 조직화 방법을 적용하였다. 즉 행쇄위는 상황에 적합한 대응을 하였다.

그림 1  
개혁의 난이도,  
제도적 장치와  
개혁의 수용도(성공)



〈그림 1〉에 나타난 것과 같이 개혁과제의 난이도는 저항의 강도와 문제의 복잡성에 의존하고, 이를 해결하기 위해서는 상이한 제도적 장치가 활용되어야 한다. 즉 과제의 난이도(딜레마의 강도)가 크다면 이를 극복할 수 있는 적절한 제도적 장치—구조, 과정, 운영전략—를 사용함으로써 개혁의 수용정도를 높일 수 있다는 것이다.<sup>6)</sup> 구조, 과정, 전략간의 관계는 먼저 기본구조의 틀 속에 과정의 규칙이 작동하고, 그것이 구체적 문제를 해결하기 위하여 작동할 때 표현된 것을 운영전략으로 보려고 한다. 즉 개혁과제를 해결하기 위해서 필요한 전략들은 행쇄위의 기본구조와 과정에 관한 규칙에 근거를 두고 활용되었다고 할 수 있다. 한 가지 더 언급하여야 할 것은 조절변수로서 개혁주기와 상황변화이다. 이 변수는 과제의 난이도와 개혁수용정도 간의 관계에 영향을 주고, 결과적으로 개혁의 수용정도에 영향을 준다.

### 3. 행정쇄신위원회의 기본구조와 문제해결과정의 규칙

#### 1) 기본구조

행정쇄신위원회의 기본구조는 삼심제의 의결위원회로서 시한부 조직이었으며, 몇 가지 특징(원칙)을 가진 조직이었다(행쇄위, 1998:16~27; 최동섭, 1996). 순서대로 나열하면 다음과 같다.

(1) 의결위원회: 행쇄위는 대통령자문위원회로 규정되어 있으나 실질적으로는 심의, 결정하는 의결기관으로서의 역할을 하였다. 즉 행쇄위가 결정한 사항이 대통령의 결재를 받아 그대로 시행되었다. 이것은 과거 정권의 행정개혁위원회 운영방식과는 판이하게 다른 결과를 초래하였다(최동섭, 1995). 이러한 의결위원회로서의 특징은 행쇄위가 개혁을 추진함에 있어서 신중하고 진지하게 행동하도록 한 것은 물론 강력한 기관의 저항을 극복하는 데에도 많은 기여를 하였다. 즉 대통령이 위원회의 결정에 힘을 실어주었기 때문에 개혁추진에 유리하였다. 특히 초기의 개혁추진에 유리하였다.

(2) 임시조직: 행쇄위는 행정제도의 개혁을 위하여 1993년 4월 20일 행정쇄신위원회 규정(대통령령 제13878호)에 의거하여 1년을 시한으로 하는 임시조직으로 출발하였으나, 그 중요성이 인정되어 정권 말(1998년 2월)까지 활동기한이 연장되었다. 행쇄위를 구성하는 위원을 비롯한 모든 구성원이 한시적으로 파견되었거나 임명되었다. 임시조직은 운영상 높은 신축성과 문제에 대한 민감성을 갖는 조직인 것은 사실이나, 잘못 운영하면 구심점이 없는 비효율적인 조직이 될 수도 있다.

(3) 삼심제 조직: 행쇄위는 3층의 구조를 가진 합의제 기구로서 출발하였다. 즉 계층제적 방법과 위원회식 방법이 가미된 형태로 운영되었다. 실무팀은 기능에 따라서 6개의 팀으로 나뉘고, 그 상층부에는 상급심으로서 실무위원회와 본 위원회가 존재하는 모습을 갖추고 있었다. 3심제는 이해관계자의 의견제시나 토론이 가능하도록 만들어진 제도이다. 또한 개혁과제의 해결에 필요한 전문지식을 지원하기 위하여 10명의 상근, 비상근 전문위원을 두고 운영하였다. 실무팀은 기능과 관련된 과제의 경우에만 참여할 수 있고, 실무위원회와 본 위원회의 위원은 모든 문제에 참여할 수 있는 제도였다. 그러면서 동시에 두 위원회간에는 계층이 존재하는 형식을 취하였다. 먼저 실무위원회가 안건에 대한 토의와 결의안을 제시하는 기능을 하였고, 본 위원회는 최종심의를 하였다. 물론 결정의 책임은 본 위원회에 귀속되도록 되어 있었다.

(4) 공무원-민간인 혼합조직: 행쇄위는 3심제를 구성하는 인력구조, 즉 공무원-민간인의 배합이 특이하였다. 행정실 산하의 실무팀은 전부 파견공무원으로 구성되었고, 실무위원회는 전체 20명 중 6명이 1급 이상 공무원이었고, 14인은 학계 및 시민단체 대표로 구성되었다. 그리고 상급심인 본 위원회는 위원 15인 전원이 민간인이었고, 그 배경은 매우 상이하였다. 상층부로 올라갈수록 민간인의 의견이 더 반



영될 수 있도록 구조가 설계되어 있었는데, 이것은 후술하는 공무원과 국민의 입장 중에서 후자의 입장을 더 많이 반영하도록 하는 장치로서의 역할을 하였다. 또한 민간위원의 사회적 배경이 다양한 것은 물론, 진보와 보수적 인사가 혼합되어 있었으며, 행정개혁에 열성적 인사들이 많이 참여했었다. 이것은 이견이 내재화될 수 있는 여건을 만들어 준 조건이기도 하였다.

(5) 적정 규모를 가진 조직 : 조직의 규모, 특히 위원회의 규모는 결정의 효율성과 정당성과 밀접한 관련을 갖는다. 규모가 커지면 커질수록 행동의 정당성이 높아 보이는 것은 사실이나 효율성은 떨어질 수 있다. 위원회를 상징적 목적으로 활용하려는 경우는 규모를 크게 하려는 성향이 나타나고, 실천적 개혁을 목적으로 하는 경우, 즉 토론이나 의의제기 가능성을 높이고 실천적 개혁안을 모색하려고 할 때는 큰 것보다는 적절한 규모로 구성하여야 한다고 알려져 있다. Fox와 Miller(1996)가 주장하는 적정규모라는 것도 담론과 실천이 가능한 효율적 구조를 의미하려고 하였다. 규모가 큰 경우는 소위원회를 구성하여 전문화하려는 형식을 취하는 것이 보통이나, 상식적 판단이 중요한 경우는 차라리 전원위원회에 토론기회를 더 부여할 수 있도록 하는 규모가 되어야 한다. 행채위는 위원회를 15인에서 20인 사이로 유지하면서 운영하였다.

(6) 논변과정을 내재화한 조직 : 이 항목은 과정으로 분류할 수도 있고, 구조라고 할 수도 있다. 여기서는 주로 구조적으로 논변과정을 의무화한 측면을 강조하고, 과정에서는 논변이 잘 될 수 있는 조건과 관련된 규칙을 중점적으로 논의하겠다. 먼저 예를 들 수 있는 것으로서 3심제의 각 과정마다 논변기회를 필수적으로 두고 있었다. 즉 개혁과제 자체가 갈등을 포함하고 있기 때문에 위원회가 개혁을 추진하기 위하여서는 복수의 이해관계자의 의견을 들어야하는 것은 필수적이다. 그 형태는 관계기관회의일 수도 있고, 공식회의일 수도 있다. 기

획과제와 같이 복잡한 과제의 경우는 그것을 제안하는 과정에도 정책 토론회와 같은 논변과정을 허용할 수 있도록 하였다.

## 2) 행쇄위의 문제해결과정과 운영규칙

앞에서는 행쇄위가 갖고 있었던 기본구조의 특징을 언급하였고, 이 절에서는 행쇄위의 과정적 특징이라고 할 수 있는 운영규칙을 의제형성, 논변과정, 문제해결, 사후관리과정으로 나누어 개관하려고 한다. 물론 논변과정은 다른 의제형성이나 문제해결과정에 포함된 것이기는 하지만, 이것이 행쇄위가 갖추고 있었던 중요한 특징 중의 하나이기 때문에 따로 취급하려고 한다.

### (1) 의제형성 과정

의제형성 과정은 문제가 제기되는 것부터 시작하여 제기된 문제가 논의과정을 거쳐서 정리되고 결정의 대상이 되도록 쟁점화되는 과정을 말한다. 의제형성과정에서 행쇄위가 대표적으로 사용하였던 중요한 규칙으로서 다음의 세 가지를 들 수 있다.

① 문제인지 및 분류규칙 : 어느 조직이나 문제를 인지하는 구조는 조직의 산출에 큰 영향을 미친다. 행쇄위는 문제인식 방법이 기존의 개혁방법과 달랐다. 과거의 개혁들이 주로 기본적으로 추상적 수준에서의 개혁을 추진하였거나 행정기관이 쉽게 할 수 있는 수혜적 개혁을 하려고 하였던 반면에, 행쇄위는 아래로부터의 개혁을 시도하였다. 즉 행쇄위는 하향식보다 주로 상향식으로 인지구조를 제도화하였다. 즉 행쇄위는 개혁과제의 원천으로 국민제안을 받을 수 있는 창구와 행정기관으로부터 기명 및 익명으로 제안을 받을 수 있는 장치를 두었고, 외부전문가들의 의견을 청취하여 중요과제를 선정하는 제도도 운영하였다.<sup>7)</sup> 행쇄위는 과제를 성격에 따라 두 가지, 즉 개별과제와 기획과제로 분류하여 처리하였다. 개별과제는 민원인이 직접 민원을 제기하였거나 행정기관이 운영상 문제가 있다고 판단하여 제기한 안전을 말하고, 기획(또는 중점)과제는 이보다 훨씬 복합적 문제이기

때문에 한 개인이나 기관이 제기하기 어렵지만 시급히 해결하여야 할 문제를 말한다. 즉 이것은 위원회가 판단할 때 중요한 문제이면서 해결이 어려운 복합적 문제를 의미한다.

② 접근규칙 : 접근규칙이란 문제가 결정기회를 맞게 되는 규칙을 의미한다(March and Olsen, 1976). 이 규칙은 문제의 복잡성이나 수용의 곤란성 정도에 따라서 상이한 문제해결과정을 거치도록 하는 장치이다. 개혁과제 처리의 기본형은 전담팀, 주무기관, 전문연구소, 또는 전문연구원이 중심이 되어 쇄신안을 마련하고, 이것을 관련기관에 이송하여 그들의 의견을 청취하고, 이견여부를 정리하여 심의할 수 있는 형태로 만들어 실무위원회에 상정한다(최동섭, 1996; 행쇄위, 1997). 그 후는 3심제의 해결과정을 따라가도록 하였다. 그러나 예외적으로 단순한 개별과제, 즉 기관간의 상충성이 낮은 제도개혁의 경우는 실무팀선에서 완료하여 보고과제로 처리되도록 하였고, 가장 복잡한 과제인 기획(중점)과제는 본 위원회 위원들이 분담하여 연구하도록 하고, 필요한 경우에 정책토론회 과정을 추가하여 거치도록 하는 등 훨씬 더 많은 의견을 청취하도록 의제형성과정을 운영하였다. 그렇다고 모든 과제가 3심 과정을 거쳐야 하는 것은 아니다. 즉 단순하고 해결이 용이한 문제는 1심인 실무팀이 해결하고, 더 복잡하고 해결이 어려운, 의견의 불일치가 높은 문제는 2심인 실무위원회의 논의를 거쳐서 해결하였다. 마지막으로 본 위원회는 매우 복잡하고 강한 상충적 이해관계가 얽혀 있는 과제를 해결하도록 조직화하였다. 문제의 사안에 따라서 복잡한 것은 정교한 제도적 장치를 거치고, 단순한 것은 단순 심의 방법으로 처리함으로써 운영비용을 최소화하도록 하는 접근규칙을 운영하였다. 그렇다고 한 번의 회의만으로 모든 문제가 종결되었다기보다는 계속적 보완과정을 거치고 재심의하였다.

③ 분해규칙 : 분해규칙은 과제를 처리함에 있어서 전체적으로 해결할 수 있는 경우는 문제가 없으나 그렇지 않은 경우는 과제를 쟁점 중심으로 분리하여 해결하는 방식을 말한다. 즉 문제를 전체로 보면 피상적으로 보려고 하기 때문에 비효율적으로 처리할 수밖에 없는 반면

에, 문제를 분해하여 (*factoring*) 분석적으로 처리하면 더 효율적으로 처리할 수 있다. 과제의 쟁점에 따라서 주관기관, 이해관계자 및 관련기관도 달라지고 개입되는 가치도 다르기 때문에 쟁점중심으로 단순화하여 처리하는 것이 유리하다(Stone, 1988). 특히 복합적 성격을 갖는 중점과제와 기획과제는 이 규칙이 잘 활용되었다. 전형적인 것으로 많은 쟁점을 갖고 있는 산업재해예방과 대책의 경우는 20개 정도의 개혁안으로 나누어 문제해결을 시도하였고, 예산제도의 개혁의 경우는 쟁점이 많기 때문에, 시기를 두 번으로 나누어 문제해결을 시도하여 개혁을 추진하였다(행쇄위, 1997; 행쇄위, 1998).

## (2) 논변과정

논변과정이 효율적으로 운영되려면 진지성, 자발적 관심, 상황중심적 의도 (*situation-regarding intentionality*), 실질적 공헌의 네 가지 조건이 충족되어야 한다(Fox and Miller, 1996:120~128). 이 조건이 충족되어야 실천가능한 정책이 결정되고 원활하게 집행된다. 행쇄위는 각 단계별로 관련 이해당사자나 기관들을 참여하도록 하여 의견을 제시하고 토론할 수 있는 논변과정을 제도화하였다. 논변과정은 단순한 당사자간의 협의과정일 수도 있고, 위원회에서의 토론일 수도 있으며, 정책토론이나 공청회상의 토론일 수도 있다. 행쇄위는 논변을 할 수 있는 장치를 마련하여 이해당사자들로 하여금 자신의 견해를 공개적으로 피력하고 토론하며 상대방을 설득하는 과정을 제도화하였다. 논변과정이 효율적으로 운영되려면 3가지 중요한 규칙이 잘 지켜져야 한다. (1) 이해관계자가 제한 없이 참여할 수 있는 참여규칙이 보장되어야 하고, (2) 참여자들이 자유로운 토론을 할 수 있는 자유토론 규칙이 있어야 하며, (3) 나아가서 제약 없는 합의과정이 보장되는 결정규칙이 있어야 한다는 것이다. 마지막 규칙은 다음의 문제해결과정에서 일괄적으로 논의하여야 하기 때문에 여기서는 생략하겠다. 행쇄위는 나머지 2가지 규칙을 지키려고 하였던 것으로 판단된다. 먼저 제한적이기는 하였으나 행쇄위는 참여규칙에 관한 한, 이익집단 또는

그를 대변하는 기관은 물론 중립적 행위자까지도 논변과정에 참여시켰을 뿐만 아니라 이들이 공개적으로 이견을 제시하고 자유로운 토론을 할 수 있도록 하였고, 그것이 공식기록(녹음)으로 보관되도록 운영하였다. 또한 논변과정은 흥정과 타협의 과정은 아니라 하더라도, 정보제공에 의한 설득효과도 있었고, 서로간의 이견을 좁히고 타협할 수 있는 기회도 부여하였다. 공개토론이 무성의한 토론이나 현상유지 발언 또는 기득권 보장을 위한 주장을 위축시키는 역할을 하였던 것은 사실이나, 위장토론이 될 수 있는 여지도 많이 있었다(최동섭, 1996). 따라서 실질적 이유와 공식적 이유간의 괴리가 있는 것을 감안한다면, 공개토론만으로 문제가 해결되기 어렵고, 비공식 접촉에 의한 보완이 있어야만 문제해결이 가능하다. 물론 한국의 토론문화가 취약하다는 제약을 갖고 있었던 것은 사실이나 그래도 활발한 토론이 이루어졌다는 증거는 많이 있다(최동섭, 1996:21~22; 박동서, 1999:59~63).

### (3) 문제해결과정

문제해결과정은 문제의 해결을 둘러싼 행위자간의 상호작용과 선택 행동을 의미한다. 특히 행쇄위가 가지고 있었던 3개의 특징적 규칙, 즉 지식결합규칙, 입장결합규칙, 결정규칙을 서술하려고 한다. 위원회 운영의 단계마다 논변과정을 두었다는 것과 그 관련규칙은 이미 언급하였기 때문에 여기서는 생략하겠다.

① 지식결합규칙 : 지식결합규칙은 문제해결과정에 전문지식과 상식적 판단이 결합되도록 하는 규칙을 의미한다. 문제해결을 위해서는 그 성격에 따라서 전문적 판단에 의존하여야 하는 경우도 있고 건전한 상식에 의존하여야 하는 경우도 있다. 동일한 가치내 대안간의 선택을 하여야 할 때 전문적 판단이 상식적 판단보다 유리하지만, 가치간의 선택을 할 때 전문지식에만 의존한 판단은 위험하다. 이해관계와 가치가 혼합되어 있는 문제일 때, 단순히 전문적 판단에만 의존할 수도 없고, 그렇다고 단순히 상식적 판단에만 맡기기도 어렵다.

특히 복잡하게 이해관계와 가치가 얽혀 있는 행정개혁과 관련된 문제를 다루는 데 있어서는 양자가 결합되어야 한다. 행쇄위는 이를 잘 결합하여 운영하였던 조직으로 평가된다. 즉 위원회의 운영은 먼저 전문지식의 제공을 받고 그에 입각하여 건전한 상식적 판단을 하는 방법을 활용하였다. 전문지식의 원천은 주무관서를 비롯한 이해관계자 또는 대리기관과 실무팀 및 전문위원, 위원회의 전문가위원들이었고, 일반상식의 원천은 전체로서 실무팀, 실무 및 본 위원회의 종합의견이었다.

② 입장결합규칙 : 위원회 구성의 특징도 중요한 장치 중의 하나이다. 공무원과 민간인의 입장을 결합하도록 구성하였으면서도 상급심으로 갈수록 국민의 입장을 더 반영하도록 하였다. 행쇄위의 임시조직의 특징과 민간인 주도적 구성은 이 기관으로 하여금 행정의 일상으로부터 자유로울 수 있도록 하였고, 중립적이고 국민중심적인 상식이 반영될 수 있도록 하였다. 그 결과 개혁과정에 국민입장, 역사발전, 공익, 민주적 절차, 공정성, 약자보호 등의 새로운 가치가 쉽게 도입될 수 있도록 하였다. 이것은 앞의 정권들과 많은 차이를 나타내는 개혁규칙의 하나이다.

③ 결정규칙 : 결정규칙과 관련하여서는 두 가지를 논의하여야 한다. 논변과정과 결정과정을 분리하여 운영하였던 관행과 결정절차와 관련된 것이 그것이다. 먼저 선택과정에서 전형적 규칙 중의 하나는 논변참여자와 결정자가 동일하지 않았다는 것이다. 이해관련집단이나 기관이 논변과정에 참여할 수 있으나 이들에게 대안을 선택할 수 있는 권한이 부여되어 있지는 않았다. 그러나 실질적 의미에서 보면 일부 토론자의 의견은 많이 반영되었다. 행쇄위가 이해관련집단을 설득시키지 못하고 독자적으로 특정 의견을 밀고 나가기보다는 설득과정에 더 많은 시간과 비용을 사용하였다. 특히 저항이 강한 기관의 경우는 그 기관을 설득시키지 못하는 한, 과제는 해결되지 못하였다. 물론 위의 규칙들이 제도적 장치만으로 보장된다기보다는 운영의 묘와 밀접한 관련을 갖고 있기 때문에 지도력의 문제와 관련된다. 그러나

이것은 논문의 범위를 넘기 때문에 더 이상의 논의를 생략하겠다.

둘째, 실제 결정절차와 관련된 규칙은 다음과 같다. 실무팀은 안전에 대한 관련기관들의 동의 여부를 검토하여 동의한 경우는 보고과제로 하여 준종결에 가까운 처리를 하였고, 의견일치를 보기 어려운 안전은 실무위원회에 상정하며, 실무위원회는 토론과정을 거친 후 표결로서 합의여부를 결정하였고, 합의가 안된 경우 다수의견과 소수의견을 첨부하여 본 위원회에 상정하였다.<sup>8)</sup> 최종심인 본 위원회는 관련기관이 강력한 이의를 제기하거나 내부적으로 의견이 갈릴 때엔 주무팀과 주관기관으로 하여금 안전을 재검토하여 다시 상정하도록 하여 재론하고, 설득될 때까지 논의하는 합의과정을 관행으로 하였다. 물론 다수결에 의한 투표의 규칙이 명문으로 있었고, 이를 활용하였으나 합의와 관련기관의 설득을 중심으로 운영하였다(박동서, 1999:58~65). 행쇄위로서는 특정 문제나 쟁점을 해결할 수 없는 경우가 있었고, 이에 대하여는 확정적으로 연기결정을 하거나(15개의 미해결 과제: 행쇄위, 1997:389~435), 다른 기관에 위임 또는 이첩하여 처리하는 경우도 있었으며(산업안전관련 건강진단문제), 개혁안을 포기하는 경우(부결)도 있었다. 딜레마에 대한 대응행동으로서 시간지연, 상징적 행동, 개괄적 결정 등 결정지연의 방법도 사용하였다.

#### (4) 사후관리과정

행정개혁의 목적은 기존제도로부터 발생한 부작용을 없애기 위하여 이를 수정하거나 새로운 제도를 만들어 바람직한 효과를 발생시키는 것이다. 택시제도를 개선하였다면, 먼저 행쇄위의 결정에 따른 법령의 개정이나 조직의 변화 등이 수반되어야 하고, 나아가서 그 효과를 평가하는 규칙이 존재하여야 하며, 마지막으로 그에 따른 환류를 통해서 개혁의 잘못된 부분을 수정하도록 하는 규칙이 필요하다. 우선, 집행을 위한 법령 등의 개정이 필요하고, 이것을 위한 감시감독과 관련된 집행규칙이 있어야 한다. 더 나아가서 바뀐 제도에 따라 집행이 되고 있는가를 감시하고, 상벌의 적용과 실제 제도개혁의 효과를 평

가하는 평가규칙이 있어야 하고, 마지막으로 효과의 환류와 관련된 환류규칙이 있어야 한다. 그러나 행쇄위의 경우 집행규칙은 잘 작동한 편이었으나 효과평가 및 환류규칙은 잘 작동하지 못하였다. 행쇄위는 집행규칙과 관련된 법개정 등의 조치와 관련하여 개별심의과제는 물론 기획과제도 별도로 관리하였다(행쇄위, 1995). 그러나 행쇄위는 효과평가와 관련된 개념이 없었기 때문에 이에 필요한 예산, 인력, 기구도 없었고, 제한된 자원 때문에 여기에 투자할 여력도 없었다고 판단된다. 물론 행정대책반과 각 부처 및 시도지부와 같은 담당기관이 있었고, 주무기관이 주도적으로 개혁을 추진하도록 하는 동기화 전략을 사용하였기 때문에, 굳이 행쇄위가 평가까지 관여하지 않아도 된다고 주장할 수도 있다. 그러나 개혁은 원했던 목표방향으로 그 효과가 나타나야 성공하는 것이기 때문에 행쇄위는 이에 대한 관심을 두어야 하는 것은 당연하다. 최소한으로 무작위 검사나 주무기관으로부터 결과보고를 받는 형식으로라도 사후관리를 하였어야 했다. 그러나 행쇄위에는 이 부분의 규칙들이 거의 없었다. 이 부분은 미래의 유사한 기구가 만들어질 때 제도적으로 보완되어야 할 것이다.

#### 4. 행정쇄신위원회의 개혁전략

개혁의 딜레마는 현상유지안과 개혁안의 두 대안 중에서 어느 것을 택하여도 반대가 심하다고 예상될 때 나타난다. 현상유지를 주장하는 이해집단과 관련기관의 수용성이 불투명하다고 인식할 때, 행쇄위는 이들의 수용도를 높이기 위한 방법을 모색하려고 하는 것은 당연하다. 심한 반대는 행쇄위가 주장하는 대안의 설득력이 약하기 때문에 발생할 수도 있고, 양 대안을 주장하는 집단간의 힘의 대결에서 개혁세력이 열세이기 때문에 발생할 수도 있다. 행쇄위의 입장에서 해석하면, 개혁안의 내용이 불충분한 경우는 정보나 지식을 보충하여야 할 것이고, 힘이 부족한 경우에는 힘을 보강하여 대응하여야 할 것이다. 전자는 설득의 전략이고 후자는 힘의 전략이다.



먼저 설득전략은 합리적 이유, 사실적 주장, 이론, 가치 맥락, 상황조건 등을 제시하여 상대방을 설득하는 과정이다. 현상유지 세력은 다양한 이유를 제시하여 기존 대안의 타당성을 주장할 것이고, 개혁 추진 세력은 이의 부당성과 새로운 대안의 타당성을 주장하여 설득하려고 할 것이다. 설득전략은 합리적 이유제공 전략과 모순창출 전략이 주종이고, 정당성 전략과 상징관리 전략이 있으나, 뒤의 2가지 전략은 내용에 치중할 때는 설득전략으로, 밀어붙이기 위한 수단에 치중할 때는 힘의 전략으로 분류할 수 있다.

힘의 전략은 힘의 열세를 극복하여 개혁의 딜레마를 해결하려고 하는 것이다. 다르게 표현하면 기존대안과 개혁대안 간의 충돌이 있고, 현상유지보다 개혁을 지지하는 집단 또는 대리기관의 힘이 상대적으로 열세인 경우는 약자의 힘을 증가시켜 주고, 강자의 힘을 약화시킴으로써 개혁을 유도하는 것이다. 여기서 현상유지 세력이란 외부기관을 포함하는 것은 물론 내부세력 중에서도 주관부서의 무성의, 내부이견, 이익집단의 반발 등을 포함한다. 행쇄위가 활용하였던 힘의 전략으로서 수권적 연계, 비공식 교섭, 동기화, 내부경쟁전략과 앞의 두 가지 정당성 및 상징관리 전략을 들 수 있다.<sup>9)</sup>

## 1) 힘의 전략

### (1) 수권적 연계전략

특정기관이 권위를 포함한 영향력을 갖도록 하는 제도나 관행을 수권적 연계라 한다. 행쇄위가 사용하였던 수권적 연계전략의 대종은 대통령의 행쇄위에 대한 관심과 지지, 필요한 법령의 개정에 의한 것이었다. 물론 두 가지는 구분하여 보아야 한다. 전자는 개혁전반에 영향력을 행사하는 반면에 후자는 구체적 개혁의 집행과 관련하여 영향력을 행사한다. 법령 등의 개정에 의한 개혁은 그것이 집행상으로 형식주의화되지 않는 한, 정권과는 무관하게 집행된다. 행쇄위가 대통령의 관심을 끌고 강한 지지를 받고 있는 한 개혁추진은 쉽지만, 그

렇지 않으면 개혁추진이 어렵다. 여론의 지지나 시민단체의 지지도 수권적 연계의 중요한 부분이었다. 즉 시민단체들의 개혁에 대한 요구가 있으면 행쇄위는 이에 대응하였고, 이것은 저항세력을 약화시킬 수 있는 힘으로도 작용하였다.

### (2) 비공식 교섭전략

문제형성 및 결정단계에 실무자를 포함한 당사자간의 공식 및 비공식 접촉이 있는 것은 당연하다. 특히 위원회의 논의결과로서 의견의 불일치가 크거나 관련기관의 반대가 강할 때, 이를 극복하기 위해서 비공식 접촉이 필요하다. 중요한 쟁점에 관한 한 기관책임자의 견해가 중요하기 때문에, 그들과의 비공식 접촉으로 쟁점에 관한 양해를 구하면 설득이나 협상이 쉬워진다. 대부분의 중점 및 기획과제의 경우는 관련위원이나 행정실의 비공식 접촉이 있었다. 이것은 행쇄위가 갖고 있는 기관으로서의 신뢰성은 물론 리더십 및 구성원들이 갖고 있는 개인적 연계가 긍정적 의미로 활용된 예라고 할 수 있다(이종범, 1986:100~163). 즉 공식적 역할과 비공식적 연계가 결합됨으로써 설득효과가 배가된다. 물론 비공식 접촉의 강도(무게가 실리는 것)는 담당자가 갖고 있는 개인적 연계, 개혁기관인 행쇄위의 위상 및 그 대표자의 공식적 지위와 명성, 중개자 또는 동석자의 지위 등에 따라서 달라진다. 반대로 개혁대상기관이 비공식 접촉을 요구하는 경우에 행쇄위는 반대로 그 기관에게 서류제출을 요구하거나 공개토론회정을 활용하도록 권장하였다(박동서, 1999:62).

### (3) 동기부여 전략

개혁이 부진한 이유 중에는 외부의 장애요인은 물론 주관기관의 개혁동기가 부족한 경우도 많다. 후자의 예를 들면 단순한 현상유지 성향이나 기관내의 이견의 존재, 개혁에 대한 개념이나 비전이 없거나 또는 능력이 부족한 경우 등이 있다. 동기부여전략은 행쇄위가 주관부서로 하여금 자신의 문제를 해결하는 데 힘을 실어주고, 제약조건

이나 장애물을 제거하도록 도와주기는 하지만 실제 개혁의 공은 주관 부처에 돌아가도록 한다는 전략이다.<sup>10)</sup>

#### (4) 내부경쟁 전략

내부경쟁전략은 행쇄위가 개혁의 대상이 되는 조직의 내부집단간의 경쟁을 유발하여 개혁을 추진하였던 것을 말한다. 부정적 의미로는 기관의 내부분열을 활용하여 개혁을 추진하였던 전략이다. 이 전략은 두 가지 시각에서 보아야 할 것이다. 즉 (1) 개혁대상 조직의 내부사정을 파악하고 개혁을 추진하기 위한 것과, (2) 현상을 유지하려는 기관들이 활용하고 있는 내부경쟁전략의 허구를 지적하는 것이다. 첫째, 대상조직에 대한 정보가 부족할 때 행쇄위가 일부 내부 개혁세력과 연합하여 개혁을 추진하는 전략이다. 특히 잘 조직화된 강력한 전문가집단의 개혁을 위해서 내부집단간의 경쟁을 통해서 정보를 얻고 개혁의 아이디어를 얻음으로써 개혁을 추진하는 방법이 이에 해당한다. 이 개혁방법은 잘못하면 일부 왜곡된 견해가 개혁을 주도할 수도 있다는 위험이 있기 때문에 신중을 기하여야 한다. 둘째, 기득권 세력은 반대집단의 목소리를 낮추고 자신의 위치를 유리하게 유지하기 위하여 내부분열 및 경쟁전략을 사용하였다. 따라서 개혁을 하기 위해서는 기득권세력이 사용하는 내부경쟁 전략을 극복하는 역전략(逆戰略)도 마련되어야 한다.

## 2) 설득전략

#### (5) 합리적 이유 제공전략

논변과정의 특징은 과학적 가설이나 법칙을 검증하거나 논리적 증명을 하려고 하는 것이라기보다는 사실과 가치를 포함하는 합리적 이유를 제시함으로써 설득하려고 하는 것이다(유민봉, 1994; 김항규, 1995). 논변규칙과 결정규칙에서 밝힌 것과 같이 행쇄위는 토론과정을 통해서 전문지식과 상식적 판단을 결합할 수 있도록 설계되어 있

있다. 다르게 표현하면 행쇄위는 이해당사자들이 논변과정을 통해서 전문적 판단과 상식적 판단에 근거한 합리적 이유들을 제시할 수 있도록 하였고, 그 중에서 설득력 있는 합리적 이유가 선택될 수 있도록 하였다. 물론 합리적 이유제공전략의 강도는 논변과정에 동원되는 전문지식의 다양성, 토론시간, 주장의 타당성 등 개혁대안을 정당화하기 위하여 동원한 정보나 지식의 충실성(풍부성) 정도에 의해 결정된다.<sup>11)</sup>

#### (6) 모순창출 전략

이것은 합리적 설득전략 중의 하나로서 토론 당사자들이 상대방의 부당성을 지적하고 자신의 정당성을 지적하는 과정에서 나타난다. 즉 새로운 가치, 상황변화, 제약조건 등을 제시하여 상대방으로 하여금 자신의 주장에 모순이 있다고 느끼도록 만드는 것이다. 행쇄위가 현상유지기관으로 하여금 “현상유지 대안을 유지하면 새로운 가치(예, 민주성)를 저해하게 되어 바람직하지 않고, 개혁안을 수용하면 기득권이 침해되어서 바람직하지 않다”는, 즉 어느 대안도 수용하기 어려운 딜레마상황을 만들어 주는 것이다.<sup>12)</sup> 이와 같이 관련기관으로 하여금 모순을 느끼게 하는 정도에도 차이가 있다. 즉 복합적 가치에 호소하여 딜레마를 강하게 느끼도록 할 수도 있고, 기관이 결정적 약점과 관련된 가치에 호소함으로써 강한 딜레마를 느끼도록 유도할 수도 있다. 행쇄위가 많이 사용하였던 가치나 기준은 역사발전, 공익과 합의였다(박동서, 1996:219~220; 박동서, 1999:63~65).

#### (7) 정당화 전략

논변과정은 상이한 의견을 가진 사람들이 개혁안을 두고 토론하고, 설득력이 높은 안이 수용되는 과정이다. 이 과정은 이해당사자들의 정책수용성을 높이는 데 결정적 역할을 한다. 그 효과의 배후에는 “정당한 절차 — 민주적이고 공개적 토론과정 — 를 거쳐서 합의된 것은 타당한 것이기 때문에, 관련자들은 불만이 있더라도 수용하여야 한다”

는 제도적 규칙이 암묵적으로 작용하고 있다(Meyer and Rowan, 1977; 이중범, 1986:75~99). 즉 토론과정의 정당성이 결정의 정당성에 영향을 미친 것이다. 물론 여기에도 정도의 차이가 있다. 토론과정의 횟수, 심의정도, 참여자의 수, 참여자의 지위와 다양성 등에 따라서 정당성의 정도가 달라진다. 위원회의 논변과정을 거쳤던 대부분의 심의과제에는 강약의 차이는 있으나 정당화 전략이 활용되었다. 행쇄위는 이 토론과정의 정당성을 통하여 기회손실을 최소화하려고 노력하였다. 즉 토론과정에 많은 인력과 예산을 투입하여 정당성을 높임으로써 집행비용을 절약하도록 하는 데 결정적 역할을 하였다. 또한 문제제기 과정에서의 정책토론회나 공청회가 개혁을 꺼리는 기관을 적극적으로 동조자로 만드는 기능도 하였다.

#### (8) 상징관리 전략

개인은 물론 조직이나 기관도 사회로부터 정당성을 인정받고 생존하기 위해서 자신의 이미지를 관리하려고 한다(Elsbach, 1994). 행정쇄신위원회는 개혁을 추진하는 데 강력한 이해관련기관이나 집단을 설득하기 위하여 상징관리 방법을 사용하였다. 국민정서에 호소하거나 국익, 역사인식 등에 호소하면서 지지세력을 확장하려고 하였던 것도 행쇄위가 기관으로서 정당성을 확보하기 위한 상징관리전략이었다. 즉 “행쇄위는 약자를 보호하고 있다”, “행쇄위는 국민편에서 있다”, “행쇄위는 공익대변기관으로서 개혁자이다”라는 이미지를 부각하려고 많은 노력을 하였다. 이것은 대외적으로 여론이나 시민단체의 지지를 획득하는 데 기여하였고, 동시에 대통령의 지지를 획득하는 데도 많은 기여를 하였다.

상징관리전략의 다른 기능은 개혁의 대상이 되는 기관을 설득하는 것이었다. 특정기관이 행쇄위의 활동에 배치되는 행동을 했을 때, 개혁에 반대하는 기관이라는 이미지를 가질 수도 있다는 것을 상기시키는 것이다(Ritti and Silver, 1986). 즉 어떤 기관도 자신이 반개혁적이라는 낙인이 찍히기를 원하지 않는다는 것을 행쇄위는 역으로 설득과

정에 잘 활용하였다. 이 전략은 논변과정에서 개혁을 반대하는 기관으로 하여금 국민편의를 저해하고 있거나, 반역사적, 비능률적, 권위주의적 기관이라는 이미지를 줄 수도 있다는 것을 암시함으로써 저항의 강도를 약화시킨다.

## 5. 과제의 난이도와 개혁전략간의 관계

### 1) 난이도에 따른 과제의 분류

행쇄위는 과제의 유형에 맞는 힘의 전략과 설득전략을 배합하여 사용함으로써 개혁의 딜레마를 해결하려고 하였다. 이에 대한 논의를 하기 위하여 필요한 것은 개혁과제의 특성과 사용전략간의 관계를 파악하는 것이다. 이미 제4절에서 8가지 전략은 언급하였고, 이제는 과제 유형을 분류하고 양자간의 관계를 음미해 보자. 제2절에서 과제의 난이도는 두개의 차원, 즉 과제의 복잡성과 저항의 강도가 결정한다고 언급하였다. 과제의 복잡성은 이해관련집단이나 기관의 수, 쟁점의 다양성, 연계성, 변화정도로 표현될 수 있다. 이것은 행쇄위가 동원할 수 있는 정보처리능력과 상대적인 관계에 있다. 즉 행쇄위가 처리할 수 있는 능력이 부족할 때 그것은 복잡성이 높은 과제이고, 반대로 행쇄위가 충분한 정보를 동원할 수 있는 능력이 있을 때 복잡성이 낮은 과제이다. 저항의 강도는 개혁기관과 저항기관간의 권력의 차이를 말한다. 저항의 강도가 높다는 것은 개혁기관내의 저항이 있거나 저항기관이 상대적으로 힘이 강한 경우이다. 반대의 경우는 저항의 강도가 낮다. 이 기준에 따라서 행쇄위가 처리하였던 과제의 유형을 분류하여 보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1>은 행쇄위가 처리하였던 과제를 개혁의 난이도, 즉 과제의 복잡성과 저항의 강도에 따라 4개 유형으로 분류한 것이다. 제 I 유형은 단순형 과제로서 행쇄위가 해결하였던 대부분의 개별과제가 이에 해당한다. 예를 들면 교통안전표지판 개선, 고속도로전용차선제의 도입, 여권발급기관 확대 등이 이에 해당하고, 그 보다 좀 더 복잡하기

는 하지만 주민등록신고제도의 통합, 홍삼전매제도 폐지, 민속주 규제완화와 같은 과제도 이 범주에 포함할 수 있다. 제II형은 문제중심형 과제로서 복잡하지만 저항은 상대적으로 약한 유형의 과제로서 택시제도개선, 산업재해 예방과 대책, 소비자보호, 건설하도급 개선 등이 이에 속한다. 제III형은 권력다툼형 과제로서 문제는 단순하지만 저항이 강한 과제로서 예산제도개혁, 운전면허갱신 관련 적성검사제

표 1 개혁과제의 난이도에 따른 행정쇄신위원회 과제의 분류

저 항	복 잡 성	낮음	높음
	낮음	제 I 유형 교통안전표지의 개선(+) 주민등록신고(+) 홍삼전매제 폐지(+) 민속주 규제 완화(+) 	제 II 유형 택시제도 개선(+) 산업재해 예방과 대책(+) 소비자보호제도개선(+, -) 환경영향평가제(-) 
높음	제 III 유형 적성검사제 폐지(+) 예산제도 개혁(+) 준조세 개혁1(+) 공무원 단결권(-) 	제 IV 유형 고충처리위원회(+) 건축제도 개선(+) 교통소통 개선(-) 준조세 개혁2(-) 	

주 : 1) 행쇄위가 처리하였던 안전 중의 일부를 개혁과제의 난이도에 따라서 시도한 분류이다.

- 2) 괄호 속에 있는 기호 중에서 “+”는 비교적 성공한 것을, “-”는 성공하지 못한 사례를 지칭한다. 그러나 성공과 실패의 판단은 매우 어렵다. 동일주제라도 한 측면에서는 성공이고 다른 각도에서는 성공이 아니다. 예를 들면 준조세 개혁1의 경우, 행정관련제도와 관련된 개혁은 성공이지만 행쇄위가 초기에 다루려고 하였던 관행과 정치관련 준조세 개혁2의 과제는 성공하지 못하였다. 따라서 준조세 개혁1은 성공사례이고 준조세 개혁2는 성공하지 못한 사례이다.
- 3) 개별과제의 대부분은 I 형에 속하고, 행쇄위(1997)가 미해결의 차기과제로 분류한 15개 과제는 IV형이다.

자료 : 박동서, 《시민과 함께하는 행정개선》(미래미디어, 1996) ; 박동서, 《한국 행정의 쇄신사례》(법문사, 1999) ; 행정쇄신위원회, 《문민정부의 행정쇄신》(1997) ; 행정쇄신위원회, 《행정쇄신백서》4집, 1998 ; 행정쇄신위원회의 내부자료.

폐지, 준조세 개혁<sup>1</sup>, 교정행정 쇄신, 공무원노조 단결권 등이 이에 속한다. 제IV형은 고난도형 과제로서 고도로 복잡하고 동시에 저항도 강한 개혁과제에 해당하는 것으로서 이 중 일부가 예외적으로 해결되었을 뿐이다. 해결에 성공한 과제는 건축제도 개선을 포함하여 민원사무기본법의 개정에 의한 고층처리위원회의 신설을 들 수 있고, 미해결과제 중에서 교통소통개선 과제, 안보와 국방개혁, 경찰 및 검찰 관련 개혁, 증권산업 규제완화와 관련된 중요사항들, 의료제도, 안전제도 개혁, 준조세 개혁 등이 이에 해당한다(행쇄위, 1997:389~435).

## 2) 과제의 난이도와 개혁전략간의 관계

행쇄위가 개혁과제를 해결함에 있어서 기본구조는 어느 과제에나 다 적용되는 것이지만 과정의 규칙들은 문제의 사안에 따라서 생략될 수도 있다. 예를 들면 개별과제와 같은 단순과제는 공개토론이나 논변과정, 삼심제의 적용 등이 거의 필요 없었고, 적용되는 경우에도 과제에 따라서 그 활용 정도가 달랐다. 그러나 삼심제의 원칙, 결정과정이나 논변과정의 규칙들의 활용정도는 정당성 전략을 비롯한 여러 가지 전략에 표현되기 때문에 예외적인 경우를 제외하고는 구조와 과정의 특징을 언급하지 않고 전략적 차이에 초점을 맞추어 논의하겠다.

### (1) 제I 유형: 단순형 과제

제I 유형의 과제는 복잡성과 저항이 다 낮은 것으로 이 중에는 행쇄위를 통과하여 결정되었다는 정당성의 형식만을 필요로 하는 것도 많이 있었다. 교통표지판 개선이나 여권발급기관의 확대와 같은 조치들은 행쇄위가 사용하였던 전략을 논의할 만한 의미가 없다. 행쇄위가 처리하였던 개별과제의 대부분, 특히 위원회 보고과제가 이에 해당한다. 그러나 이 유형에 속하는 과제 중에도 좀더 복잡하거나 저항이 강한 것이 있었으며, 그 예로서 민속주 규제완화와 홍삼전매제도에 관한 것이 이에 해당한다. 이를 위해서 행쇄위는 힘의 전략과 설득의 전략을 배합하여 활용하였다.



행쇄위의 심의를 거친 개혁과제는 강도의 차이는 있으나 일단 수권적 연계전략과 정당성 전략, 합리적 이유제공전략이 암묵적으로 활용되었다. 다른 전략들도 강도의 차이는 있으나 활용되었다. 먼저 민속주 규제완화과제는 저항이 크다기보다는 상대적으로 문제가 복잡한 과제이었고, 따라서 설득전략에 더 초점이 맞추어져 해결이 시도되었다. 민속주의 개혁은 주류업계와 농수산부, 문화체육부, 국세청의 이해가 얽혀 있는 과제로서 먼저 해결하여야 할 문제는 기관마다 상이한 민속주에 대한 정의와 이의 통일이었다. 문화체육부는 민속주를 문화의 측면으로 규정하여 “무형문화재 보존”을 강조하였고, 농수산부는 민속주를 산업차원에서 파악하여 “보전과 개발”을 강조하였다. 국세청은 주조행정의 차원에서 민속주를 파악하였기 때문에 특정업체에 부여하고 있던 독점권의 문제와 연결지어 변화에 저항하였다. 문제해결의 지름길은 정의를 통일하여 주는 것이었다. 행쇄위는 공개토론 및 협의과정을 거쳐서 민속주의 개념을 보전과 개발로 통일시켰다. 이에 따라 농수산부가 주관하여 민속주를 허가하고 개발하는 방향으로 해결책을 찾게 되었다(박동서, 1996:82~89).<sup>13)</sup>

한편 홍삼전매제도의 폐지와 관련된 과제는 단순하지만 전매제를 폐지하는 경우 담배인삼공사와 관련이익집단의 손실이 크기 때문에 저항을 하는 과제였다. 특히 담배인삼공사는 홍삼전매제도를 유지시키기 위하여 관련이익집단간의 분열을 조장하는 내부경쟁전략을 사용함으로써 그 정책을 유지하였다. 예를 들면 담배인삼공사는 홍삼전매제도를 유지하기 위하여 인삼농가의 반대를 억제하는 수단으로 반대세력(인삼공업협동조합중앙회)을 규합하여 이들의 목소리만 반영되도록 함으로써 홍삼전매제도를 유지하였다. 행쇄위는 이 전략의 허구성을 깨고 홍삼전매제도를 폐지하는 방향으로 개혁을 유도하였다(박동서, 1996:89~98). 즉 행쇄위는 금산군의 지역여론을 수렴하여 진실을 밝히는 역전략을 활용하여 저항을 극복하고 홍삼전매제를 폐지하는 방향으로 개혁을 달성할 수 있었다.

이와 같이 제 I 유형에 속하는 과제도 자세히 보면 난이도의 면에서

정도의 차이가 있고 이에 대한 대응의 양태가 동일하였던 것은 아니나 강도가 높은 전략이 활용되지는 않았다. 즉 수권적 연계, 정당성, 합리적 이유제공전략 등이 사용되었으나 그것이 비교적 강하게 사용되었다고 할 수 없다. 물론 홍삼전매사업 폐지의 경우에는 내부경쟁 전략을 극복하는 역전략이 활용되었다는 것이 특징적이다.

## (2) 제Ⅱ유형 : 문제중심형 과제

제Ⅱ유형은 문제는 복잡하면서도 저항은 비교적 낮은 과제이기 때문에 힘의 전략도 사용되기는 하였으나 그것보다는 설득전략이 더 집중적으로 활용되었다. 이 경우가 행쇄위의 구조와 결정과정의 규칙들이 가장 잘 적용될 수 있는 것이었다. 특히 논변과정이 최대한으로 활용될 수 있었고, 이에 따른 전략들이 의미를 가졌다. 택시제도개선과 산업재해예방과 대책과제를 중심으로 대응전략을 검토하여 보겠다. 택시제도 개선과제의 특징은 저항은 낮지만 다양한 쟁점과 이해관계가 얽혀 있는 복합과제였다. 어느 과제나 마찬가지로이지만 과제가 일정 이상 복잡하여지면 전체적으로 해결책을 찾기보다는 먼저 쟁점에 따라서 해결책을 모색하고(요소분해규칙), 후에 전체적 관점에서 재검토하는 것이 전략적으로 유리하다. 그 이유는 제도개선의 쟁점에 따라서 이해관련집단이나 기관이 달라지는 것은 물론이고 저항의 정도에 크게 차이가 나기 때문이다. 따라서 행쇄위는 이 과제를 쟁점에 따라 세분하여 접근하는 방식을 취하였다(박동서, 1986:72~82). 즉 중요쟁점을 크게 4가지 분야로 나누어 상이한 해결책을 모색하려고 하였다. 예를 들면 (1) 택시요금체계는 일반택시와 고급택시의 차별화 정책으로 해결책을 모색하였고, (2) 택시기사의 공급과 처우문제는 고정급-성과급 비율을 현행 61%에서 80%로 상향조정하는 방향으로, (3) 택시공급문제는 실차율을 60% 이하로 하향조정하는 방법으로, 그리고 (4) 택시업체의 경영개선 문제는 재정지원책의 모색으로 해결하려고 하였다. 이 주제들은 관련이해관계당사자들과 행쇄위 위원들 간의 공개회의를 통해서 주로 결정되었다. 건설교통부가 중심이 되어

개혁안을 제시하고, 행쇄위는 지원만 한다는 입장으로 문제를 해결하려고 하였다. 동기부여전략은 물론 논변과정의 여러 규칙과 관련된 정당성 전략, 합리적 이유제공전략, 상징관리전략, 모순창출전략까지 다양한 전략을 활용하였다. 특히 마지막 쟁점인 자동차요금에 대한 부가가치세 면세에 관한 건에 대하여 행쇄위는 재경원으로 하여금 딜레마를 인식하도록 하는 모순창출전략까지 활용하였다. 재경원은 택시를 필요에 따라서 다르게 규정함으로써 택시문제를 더 악화시킨 기관이기도 하다. 재경원은 물가문제를 논할 때는 택시를 대중교통수단으로 취급하여 요금인상을 억제하였고, 부가가치세를 매길 때는 고급교통수단으로 취급하여 부가가치세를 부과하였다. 행쇄위는 재정경제원으로 하여금 그들이 택시에 대해 갖고 있는 모순적 입장, 즉 “택시는 대중교통수단이면서 동시에 고급교통수단이다”라는 것을 지적함으로써 입장을 정리하도록 요구하였고, 그 결과 재경원이 설득되었다. 즉 시한부이기는 하지만 자동차 요금에 대한 부가가치세 50%를 감면시키는 데 성공하였다.

산업재해 예방 및 대책과 관련된 개혁은 노동부, 보사부 등 12개 부처와 기관이 관련된 복합과제였다(박동서, 1996:137~147; 박동서, 1999:318~325). 이 안은 8회의 공식적 관계관 회의와 4회의 본회의 토론과정을 거쳐서 통과되었다. 이것은 세부개선방안으로서 30개 정도가 마련되었으며, 그 중 5개를 제외하고는 대부분은 관련부처가 동의하여 해결되었다. 개선된 것의 예를 들면 산업안전과 위생에 관한 자문제도, 현장 자위조치, 건강진단항목의 확대 등을 들 수 있다. 그리고 합의가 안된 예로서는 산재예방시설에 대한 조세감면방안, 산재심사관의 직급조정 및 인원증원, 건강진단대상 사업장의 점진적 확대, 산재보험재정의 점진적 국고부담화 등이 이에 해당한다. 관련부처의 동의를 받지 못했던 5개의 안건 중에서 3개는 수정동의, 1개는 추후검토, 1개는 부결되었다. 이 중에서 추후 검토의 대상이 되었던 쟁점은 “검진항목을 추가하고 그 비용을 의료보험에서 지원하도록 하는 방안”에 관한 것이었다. 이를 찬성하는 기관은 노동부이고, 반대하

는 기관은 보사부였다. 그러나 논변과정에서 준비가 부족하였던 노동부의 의견보다는 보사부의 의견이 수용됨으로써, 이 과제는 의료보험 과제를 심의할 때 다시 검토하기로 하고 종결되었다. 이 쟁점에 관한 노동부가 합리적 이유를 제공함에 실패하였다. 산업재해개혁이 성공하게 된 이유 중의 하나는 현장에 대한 지식을 많이 갖고 있었던 위원이 중심이 되어 개혁안의 질을 높여서 설득을 시도하였기 때문이다. 또한 산업재해 예방과 대책을 심의하는 과정에서 개혁에 소극적이었던 노동부가 “적극적인 쇄신방향으로 자리를 잡고 준비도 철저해진” 변화가 일어났다는 것도(박동서, 1996:147) 성공이유가 될 수 있다. 이것은 물론 노동부가 자신의 업무를 행쇄위를 통해서 해결하려고 하였다는 측면도 있으나, 행쇄위가 사용하였던 동기화 전략이 효과를 거둔 사례 중의 하나로 해석할 수도 있다.

양 사례의 경우에 특징적인 것은 설득전략을 많이 활용하였으며, 동시에 힘의 전략도 활용하였다는 것이다. 수권적 연계전략, 비공식 접촉전략과 동기화전략이 활용되었다. 즉 문제해결과정 및 논변과정의 규칙들이 잘 적용되었다는 것이다. 양 과제의 경우, 행정부내에서의 저항은 약하지만, 현장에서의 저항, 예를 들면 기업체나 사업주들의 저항은 매우 강할 것이 예상되는 과제이다. 따라서 이 경우는 행쇄위의 심의와 법개정만으로 과제가 해결되는 것이 아니고 효과가 발생할 수 있도록 하는 조치가 따라와야 하는 것인데도 불구하고 그것이 부족하였다는 점을 지적하여 둘 필요가 있다. 즉 효과평가나 환류규칙이 있어야 함에도 불구하고 이것이 취약하였다는 것이다.

### (3) 제Ⅲ 유형: 권력다툼형 과제

제Ⅲ 유형의 과제는 개혁의 복잡성은 낮으나 저항이 강한 과제이지만 행쇄위가 개혁에 성공한 것으로는 예산제도개혁과 운전면허갱신과 관련된 적성검사제도 개선과제를 예로 들 수 있다. 먼저 2차에 걸친 예산제도 개혁을 보자(박동서, 1996:147~159; 1999:202~221; 행쇄위, 1998:152~169). 이것은 복합과제이기 때문에 과제를 작은 부분으로

나누어 해결하는 전략을 사용하였다. 여기서 특징적인 것은 재경원의 예산개혁에 관한 비협조적 자세였다. 대부분의 정부부처들은 예산제도의 개혁을 원하고 있는 데 비해서 재정경제원은 이를 원하지 않았고 그 저항이 강하였다. 정부내에서 어느 기관도 재정경제원이 반대하는 개혁을 성공시키기는 매우 어렵다. 특히 예산제도 개혁과 관련하여 재경원이 설득되지 않고는 개혁이 거의 불가능하였다. 따라서 행쇄위는 이를 위해서 위원장을 비롯한 주무위원과 실무자들이 비공식적 접촉을 한 것은 물론이고, 공개토론회, 동기부여 전략, 상징관리전략 등을 혼합적으로 활용하여 재경원을 적극적 개혁추진자로 만들었다. 예산제도 개혁과 관련하여 부정적이었던 재경원이 행쇄위가 개최한 정책토론회에 참여하면서 개혁의 필요성을 이해하였고, 그 후 개혁에 적극적 주도자가 되었다. 정책토론회는 재경원이 각 부처의 강한 개혁요구에 대응하지 않을 때, 반개혁기관으로 낙인찍힐 수도 있다는 것을 인식하도록 하는 계기를 마련하였다. 즉 행쇄위의 상징관리전략이 주효하였던 예 중의 하나이다. 결과적으로 재경원은 행쇄위와 협력하여 한 번이 아닌 두 번에 걸쳐서 많은 예산제도 개혁을 수행하였다. 이 예는 힘이 있고 능력이 있는 기관의 협조를 얻을 때 개혁은 용이해지지만 이들을 개혁의 주체로 만드는 과정은 매우 어렵다는 점을 보여준다.

운전면허 갱신을 위한 적성검사제도 개선과제는 복잡성의 정도는 상대적으로 낮으나, 관련기관, 특히 경찰청의 저항이 강하였던 과제 중의 하나였다(박동서, 1996:61~72). 행쇄위는 힘의 전략과 설득의 전략 중에서 정당성 전략—100여 명의 관련전문가들이 참여하는 공개회의 개최—모순창출전략과 상징관리전략을 잘 활용하였다. 적성검사의 존립근거는 공식적으로는 교통안전의 가치를 인식시키는 일이었다고, 비공식적으로는 사회안전 보장—즉 범법자 검거수단으로서 적성검사—과 관련이익집단의 이익보장을 도모하는 데 있었다. 그러나 이 제도는 기관의 이익보호(수입확보)를 제외하면 경찰청이 주장하는 다른 두 목표의 달성에는 큰 도움을 주지 않았던 반면에, 개혁안이 주

장하는 가치인 국민편익을 많이 저해하고 있었다. 행쇄위가 국민편익이라는 가치를 추가함으로써 당연한 것으로 주장하던 기존제도의 모순을 극화시켰고, 결과적으로 적성검사제도를 유지하려고 하였던 경찰청의 기본입장을 변화시켰다. 경찰청이 기존제도의 유지를 주장하면 그 기관은 국민편익을 무시하면서 기관이익만을 추구하는 기관으로 되고 만다. 어떤 기관도 자신이 반개혁적이라는 낙인이 찍히기를 원하지 않는다는 것을 행쇄위는 역으로 설득과정에서 잘 활용하였다. 즉 논변과정에서 개혁을 반대하는 기관으로 하여금 “누구를 위한 기관인가”라는 의문을 제기하여 자신의 반개혁적 입장을 포기하게 하였다. 물론 그 배경에는 행쇄위가 대통령의 자문기관으로서 갖고 있었던 위세가 있었다는 것은 말할 것도 없다.

양 사례에 공통적으로 힘의 전략, 특히 수권적 연계전략과 비공식 접촉전략이 중요하였고, 동시에 정당화전략, 상징관리 전략 및 모순 전략이 개혁수용의 압력수단으로 활용되었다.

#### (4) 제Ⅳ유형 : 고난도형 과제

제Ⅳ형의 과제는 그 해결을 위한 과제의 복잡성이 행쇄위의 능력범위를 넘거나(불확실성/지식부족), 기존정책을 고수하려고 하는 기득권 세력의 저항이 유난히 강한 경우이다. 이 과제의 해결을 위해서는 가능한 모든 구조와 과정 및 전략을 최대한으로 활용하였고, 그 결과 부분적으로 과제를 해결하였다고 할 수 있다. 행쇄위가 강도 높은 힘의 전략과 정교한 설득전략으로 성공한 사례로서는 건축제도개선에 관한 것과 고층처리위원회의 신설을 들 수 있다. 나머지 대부분의 과제는 성공하지 못하였다. 엄격한 의미에서 이 과제의 난이도는 행쇄위의 능력범위를 벗어나는 것이었기 때문에 이 기관이 해결할 수 있는 것이 아니었다. 그 중에서 도시 도로교통 소통과제는 성공하지 못한 사례로서 분석하겠다.

건축행정의 개선과제는 건축전문가집단과 관련된 것이다. 변호사회, 의사회, 건축사회, 약사회 등 전문가집단은 국민에게 많은 공헌

을 하면서 동시에 국민의 편익을 저해하는 부작용도 동시에 갖고 있다. 이러한 개혁 중 세계화추진위원회가 추진하였던 사법제도개혁은 실패한 것으로 분류된다. 이와 같이 전문가집단과 관련된 개혁은 그 내부사정을 모르면 해결하기 어려운 과제 중의 하나이다. 행쇄위는 이 과제를 수행하기 위해서 여러 가지 힘의 전략도 사용하였지만, 특히 중요하게 사용한 전략 중의 하나는 내부경쟁전략이었다. 즉 “건축 미래를 준비하는 모임”과 “도시건축연구원”의 도움을 받아서 건축행정의 종합적 개혁안을 마련하여 추진하였다(박동서, 1996:98~111). 이에 근거하여 건축사 면허 및 시험제도, 설계도서 및 등록제도 개선, 건축인허가 및 심의제도 개선 등의 개혁을 하였다. 그러나 이렇게 개혁을 하는 경우 잘못하면 일부 왜곡된 견해가 개혁의 주류를 이룰 수도 있다는 맹점이 있고, 이것은 매우 주의하여야 할 점이다. 그러나 기득권 집단의 공개적 이견제출이 보장되었고, 위원회의 건전한 상식적 판단을 기대할 수 있는 장치가 있었으므로 왜곡가능성은 적었다.

민원사무기본법의 제정과 관련하여 설립된 고충처리위원회의 신설은 행쇄위가 수행한 개혁 중에서 가장 중요한 업적 중의 하나이다. 행쇄위의 당초 안은 규제행정기관으로서 고충처리위원회였으나, 입법과정에서 이 기관이 권고기관으로 바뀌었다. 행쇄위는 많은 행정기관, 특히 검찰과 감사원이 이 기관의 신설에 대해 강하게 반대하였음에도 불구하고 개혁을 성공시킨 사례이다. 행쇄위가 독자적으로 이 과제를 해결하기에는 힘도 부족하였을 뿐만 아니라 조직의 특징과 사용가능한 자원이나 전략의 한계도 갖고 있었다. 그러나 이 사업은 이미 전정권부터 준비가 어느 정도 진척되어 있었으며, 대통령의 공약사항이었고, 또한 행쇄위 초기의 개혁이었기 때문에 성공하였다고 판단된다. 성공이유는 힘에 의한 전략으로서 행쇄위가 대통령의 강력한 지원을 얻어낼 수 있었다는 것과 과업담당자들의 헌신적 노력으로 개혁안이 잘 다듬어졌기 때문이었을 것이다. 그리고 이것의 성사를 위한 총무처의 지속적 지원도 무시할 수 없다.

이 과제 중에서 도시 도로교통 소통 개선방안과 관련된 개혁은 성공

하지 못하였던 개혁 중의 하나이다. 대도시의 교통문제는 매우 복잡적이고 관련기관들의 이해관계도 복잡하게 얽혀 있기 때문에 저항도 강한 개혁에 해당한다. 행쇄위는 이 과제를 (1) 현장중심의 도로계획, (2) 도로의 합리적 교통운영, (3) 대중교통의 육성, (4) 교통수요억제와 교통질서 정착, (5) 정부기능조정과 전문성 제고의 5개 주제로 나누고 각각을 또 작은 주제로 나누어 과제를 해결하려고 하였다. 특히 기존의 사고방식을 전환시키는 새로운 사고틀을 제시하였으나 이의 설득에 실패하였다. 즉 과제의 복잡성을 해결할 수 있는 대안의 설득력이 상대적으로 약하였기 때문에 성공하지 못하였다. 이에 덧붙여 경찰청의 강한 반대는 해결을 더욱 어렵게 하였다. 교통운영과 관련된 안전시설에 대한 예산지원, 설치, 관리, 운영기능을 지방자치단체로 일원화하려는 개혁은 경찰청의 강한 반대로 무산되었다. 이 경우 경찰청의 저항도 문제였으나, 그것보다 더 중요한 것은 행쇄위가 합리적 설득에 실패하였다는 것이다. 행쇄위가 지지하고 있었던 건설교통부의 개혁안이 경찰청의 현상유지 이유를 극복할 정도로 정교하지 못하였다. 행쇄위와 건설교통부가 공동으로 합리적 이유를 제시함에 있어서 실패한 사례이다. 결과적으로 기존체제가 바뀌는 즉, 지방경찰제도가 도입되는 시기까지 보류된 상태로 종결되었다.

엄격한 의미에서 제IV유형의 과제는 행쇄위가 해결할 수 없는 과제였다. 예외적으로 고충처리위원회의 신설과 건축제도의 개선에 부분적으로 성공한 것이다. 고충처리위원회 신설은 양 전략이 잘 결합되었던 것이고, 건축제도 개선관련 개혁은 힘의 전략 중에서 수권적 연계만으로 극복하기 어려웠던 것을 내부경쟁전략을 극적으로 활용함으로써 과제의 일부를 해결하였던 전형적 사례이다. 그리고 교통제도 개선과 관련된 개혁은 경찰의 저항도 저항이지만 그것보다 더 중요하였던 것은 새로운 대안을 지지할 만한 설득력이 결정적으로 약하였기 때문에 실패할 수밖에 없었다.

행쇄위는 과제의 유형에 따라서 상이한 전략을 활용하였다. 개혁의 난이도가 낮은 제I형의 과제는 행쇄위가 비교적 쉽게 해결할 수 있었



고, 개혁의 난이도가 중간정도인 제Ⅱ,Ⅲ형의 과제를 해결함에 있어서는 상이한 전략을 사용하였다. 즉 제Ⅱ형의 경우는 복잡한 과제였기 때문에 설득의 전략을 더 많이 활용하였고, 제Ⅲ형의 과제는 저항이 강한 것이었기 때문에 힘의 전략을 더 많이 활용하였다. 난이도가 매우 높은 Ⅳ형의 과제는 예외적인 경우를 제외하면 행쇄위가 해결하기 어려웠던 과제였다. 이것도 행쇄위에 부여한 권한의 정도, 시기, 상황이 유리해진다면, 해결될 수도 있다. 이것은 조절변수로서 시기와 상황의 문제이기 때문에 따로 더 언급하겠다.

### 3) 과제의 난이도와 전략간의 관계에 영향을 미치는 조절변수

#### (1) 주기와 개혁

행쇄위의 활동에 있어서 주기의 의미는 두 가지로 나타난다. 즉 수권적 연계와 관련된 대통령의 임기와 한시조직으로서 행쇄위의 주기도 개혁에 있어서는 매우 중요하다. 두 변수 모두 후기로 갈수록 개혁을 어렵게 하였다. 대통령의 권력누수현상은 행쇄위의 영향력을 감소시켰고, 따라서 중요한 전략의 일부를 포기하도록 만들었다. 다른 한가지는 행쇄위조직의 시한만료와 관련된 주기로서 구성원들로 하여금 조직의 말기현상을 경험하도록 하였다. 즉 여러 가지 개혁의욕을 감퇴시켰고, 조직을 정리하여야 한다는 생각 등 다양한 요소들이 행쇄위 활동을 위축시켰다. 후기로 갈수록 지지세력은 약화된 반면 개혁의 저항세력(지연 포함)은 강화되었다. 또한 후기로 갈수록 협조기관들의 능력을 동원하기도 어려워졌다. 즉 주무기관이나 협조기관들이 행쇄위에 제공하는 지식과 정보도 줄어들었다. 이것을 과제의 해결이라는 면으로 해석하면 동일한 과제라도 후기로 갈수록 그 난이도가 높아진다는 것을 의미한다. 때에 따라서 제Ⅱ유형과 제Ⅲ유형이 제Ⅳ유형으로 변화될 수도 있다는 것을 의미한다. 정권이 말기로 갈수록 행쇄위는 정권과 임시조직의 이중적 말기현상에 처하게 되었고, 이것은 행쇄위의 효율성을 크게 떨어뜨렸다. 예를 들면 행쇄위 초기 3년

에는 2,091건의 개별심의틀, 그리고 45건의 기획과제를 해결하였는데 비해서, 후기 2년에는 253건의 개별과제와 32건의 기획과제만을 해결한 것으로 나타나고 있다(행쇄위, 1996:4~8; 행쇄위, 1997:37~41). 그러나 수권적 연계 중 각 개혁조치에 부여하였던 정당성(법령 개정)에 입각한 개혁은 주기에 크게 영향을 받지 않았다.

먼저 정권의 주기상 후기로 갈수록 행쇄위의 수권적 연계에 근거한 힘이 약해지는 것은 당연하다. 만약 행쇄위가 이에 대체할 수 있는 수단, 예를 들면 국민이나 여론의 지지를 획득하여 대응하는 방법을 찾는 데 성공하였다면, 문제가 별로 없었을 것이다. 그러나 행쇄위가 정권과 운명을 같이하는 한시조직이라는 점을 고려한다면 이 대안은 실현가능성이 매우 낮다. 행쇄위가 초기와 같이 과제를 해결할 수 있기 위해서는 다른 전략의 강도를 높여야만 한다. 즉 다른 영향력을 증가시키는 전략과 설득전략을 활용하여 대응하여야 할 것이다. 그러나 이것도 한계가 있었다. 먼저 행쇄위의 상징관리전략에 따라 그 신뢰성은 높아졌으나 행쇄위가 한시조직이었기 때문에 신뢰성에 근거한 영향력이 크지 못하였다. 나머지 전략들도 행쇄위의 힘이 약화됨에 따라 전략으로서 활용가치가 떨어졌다. 예를 들면 행쇄위가 힘이 있을 때는 쉽게 모순창출전략을 구사하여 기독교 집단이나 기관의 저항을 극복할 수 있었는데, 말기로 갈수록 이러한 전략의 활용성도 떨어졌다. 비공식 교섭이나 동기화전략도 후기로 갈수록 실효성이 떨어졌다는 면에서는 예외가 아니다. 행정개혁에 있어서 가장 중요한 것은 개혁기관에게 개혁을 할 수 있는 힘을 부여해야 한다는 것이다. 특정 정권이 개혁을 하려고 한다면 정권 초기에 하는 것이 유리하지 뒤로 갈수록 어려워진다. 만약에 장기적 개혁을 하려고 한다면 정권과 무관한 상설기구로 제도화하여 운영하여야 한다.

## (2) 상황변화와 개혁

상황변화는 과제의 난이도에 변화를 준다. 즉 상황의 특성은 제Ⅳ형의 문제를 제Ⅱ형(또는 제Ⅲ형)의 문제로 만들기도 하고, 반대로 문

제를 어렵게 만들기도 한다. 특히 위기는 기득권 세력의 저항을 약화시켜서 과제의 형태를 바꾸어 버린다. 다르게 표현하면 위기는 개혁을 용이하게 만든다. 우리가 현재 겪고 있는 IMF 경제위기상황이 그것을 잘 말해 준다. 김영삼 정부에서는 전혀 가능하지 않았던 개혁이 경제위기 상황에 있는 김대중 정부에서는 용이하게 추진되고 있다. 금융개혁위원회, 기획예산위원회, 경제규제개혁위원회, 노사정위원회 등이 하고 있는 개혁은 다른 시기에는 상상도 하기 어려운 개혁들이었다. 즉 매우 복잡하고 심한 저항 때문에 해결하기 어려웠던 딜레마 까지도 쉽게 해결되고 있다는 것이다. 특히 결정의 수용의 면에서 그러하다.

물론 이것을 대통령의 리더십으로 치부할 수도 있고, 현정권이 다른 정권보다 능력이 우월하다고 주장할 수도 있다. 그러나 이 요인들 보다는 상황의 변화, 특히 경제적 위기가 현정권에게 기득권 세력의 현상유지를 극복할 수 있는 힘을 부여하였기 때문이다. 즉 문제해결책이 제대로 찾아졌다는 보장은 없으나, 저항 때문에 개혁이 어려웠던 것을 상황의 압력을 통해 해결하고 있다. 구조조정, 정리해고, 각종 규제완화, 금융개혁, 증권개혁 등이 이에 해당한다. 상황의 변화가 기득권 세력의 기득권 포기를 쉽게 만들어 버렸다. 그러나 상황과 무관한 권력기관에 대한 개혁은 과거는 물론 현재도 거의 해결되지 않고 있다. 위기의 경우 개혁에서 주의하여야 할 점은 합리적 설득이 없는 상태에서 힘에 의한 밀어붙이기 개혁은 개악(改惡)이 될 수도 있다는 사실이다. 힘으로 기득권 세력의 저항을 극복하여 법개정을 하였으나, 잘못된 개혁을 하는 경우가 이에 해당한다.

## 6. 결론 : 함축적 의미와 앞으로의 과제

### 1) 요약과 함의

행정개혁의 난이도는 저항의 강도와 문제의 복잡성이라는 두 가지 요소로 구성된다. 난이도의 형태에 따라서 상이한 조직화 방법(구조, 과

정, 전략)을 사용하였을 때 개혁이 성공할 수 있다는 것을 지적하였다. 특히 복잡성의 문제를 극복하기 위해서는 행쇄위를 비롯한 개혁 세력의 정보처리능력을 증대하여 대응하는 설득전략—합리적 이유제공, 딜레마 창출, 정당성, 상징관리전략—을, 그리고 저항을 극복하기 위해서는 힘의 전략—수권적 연계, 비공식 접촉, 동기화, 내부경쟁전략—을 활용하여야 한다. 행쇄위는 이러한 전략을 활용하여 3가지 유형의 과제(제Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ형)는 잘 해결하였으나, 제Ⅳ유형의 과제에 대해서는 예외적인 경우의 일부과제만 해결하였지 대부분의 과제는 해결하지 못하였다. 다르게 표현하면 행쇄위의 구조, 과정 및 전략들이 앞의 3가지 과제를 해결하는 데에는 적절하였으나 난이도가 높은 제Ⅳ형의 과제를 해결하는 데에는 적절하지 못하였다는 것을 의미한다. 그 이유는 행쇄위에게 주어졌던 힘이 저항을 극복하는 데 한계가 있었다는 것과 행쇄위가 동원할 수 있는 전문지식과 상식의 한계로 인한 것이었다.

행쇄위에 대한 분석의 결과는 몇 가지 이론적 및 정책적 함의를 우리에게 제공한다. 첫째, 한국 사회의 다원화와 더불어 정치적 실현가능성이 정책결정이나 집행에 있어서 중요한 쟁점이 되고 있는 것을 감안한다면, 정책을 딜레마적 관점에서 파악하는 것이 매우 중요한 시각이 될 수 있다는 것이다. 즉 결정으로 인한 기회손실을 최소화시키는 방법으로서 단순한 대응이 아닌 제도적 장치를 마련하여 해결하는 것이 중요하다는 것이다.

둘째, 이 논문은 개혁 딜레마와 제도적 대응 간의 관계를 상황적합적 가설의 측면에서 검토하였다. 개혁에 성공하기 위해서는 과제의 난이도에 따라서 적합한 장치를 활용하여야 한다. 이것은 두 가지 의미를 내포한다. 하나는 제도간의 문제이고, 다른 하나는 특정제도의 운영문제이다. 즉 그것이 제도간의 문제가 되었건, 제도내의 문제가 되었건 그 운영에 있어서는 능률도 중요하다. 정부개혁의 문제를 다루기 위해서 하나의 개혁조직을 만들어 해결하기보다는 딜레마의 정도에 따라서 상이한 제도를 만들어 대응하도록 하여야 하고, 한 제도

의 운영에 있어서도 과제의 특성에 따라서 그 조직화 방법을 다양하게 활용하여야 한다.

셋째, 점진적 개혁과 급진적 개혁간의 조화문제도 중요하다. 이것은 김영삼 정부의 개혁과 김대중 정부의 개혁을 비교하면 쉽게 이해가 된다. 전자가 점진적 개혁에 중점을 두었다면, 후자는 급진적 개혁에 더 비중을 두었다. 특히 후자의 경우는 위기상황이라는 특수조건과 해방 이후 50년만의 정권교체라는 것을 감안한다면 쉽게 이해된다. 행쇄위의 개혁은 미시적 개혁이 주종을 이루었고, 김대중 정부에서 현재 진행되고 있는 개혁은 본질적 개혁이 주종을 이루고 있다. 그러나 위기상황에서 개혁을 하는 경우는 개악 가능성(改惡可能性)을 조심하여야 하고, 평상시에는 힘의 부족으로 인한 개혁의 공염불화(空念佛化)를 조심하여야 할 것이다. 개혁만이 사회문제의 해결책은 아니고 현상유지도 매우 중요한 대안 중의 하나라는 것을 생각한다면 다양한 의견이 반영되고 그것으로부터 합의를 도출하여 개혁할 수 있는 점진적 개혁이 더 바람직하다.

넷째, 개혁에 있어서 절차적 정당성이 매우 중요하다는 것도 강조되어야 한다. 행쇄위는 개혁의 상충성을 잘 반영한 문제해결과정으로서 민주적이고 공개적인 논변절차에 따라서 개혁을 시도하였다. 행쇄위는 기득권 세력은 물론 개혁세력이 함께 참여하여 자신들의 견해를 자유롭게 피력하고 설득과 흥정의 기회를 제공하면서 해결책을 찾아가는 과정의 새로운 모형을 제시하였다. 정치적 합리성이 중요한 현재의 시점에서 행쇄위는 중요한 정책결정 모형을 제시하였다. 특히 점진적 개혁의 중요한 모형이다. 이 모형은 논변과정의 제도화, 즉 청문회, 토론회, 공청회 등의 제도화와 맥을 같이하는 것이다. 물론 갈등조정이나 해결과 관련된 대부분의 제도는 논변과정이 그 속에 내재되어 있다. 그것이 재판과정일 수도 있고, 대안적 중재과정일 수도 있으며, 행정심판제도일 수도 있다(김준한, 1996). 그러나 아직도 정책결정과정과 관련해서 이러한 절차가 미흡한 것이 사실이고, 그에 대한 좋은 대안으로서 행쇄위의 결정방식이 하나의 모형이 될 수 있

을 것으로 판단된다. 특히 1999년 서울시 시정개혁위원회가 추진하였던 서울시의 행정개혁은 행쇄위의 논변모형을 많이 활용하였다. 즉 관련 이해관계자들이 공개적이고 민주적 논변절차를 거쳐서 개혁의 아이디어를 수용하는 과정이 활용되었다.

다섯째, 행쇄위는 설득위주로 개혁을 하려고 노력하였고, 이것이 저항을 극복하는 데 결정적 역할을 하였다. 만약 행쇄위가 관련기관을 설득시키지 못한 상태에서 먼저 결정을 하고 이것을 일방적으로 통고하는 식으로 개혁하려고 하였다면 그 개혁은 성공하기 어려웠다. 즉 현상유지를 타파하기 위하여 벌칙규정을 두거나 효과평가를 위한 감시, 환류장치, 강제력을 동원하도록 설계하여 개혁을 추진할 때 이것은 형식적으로 성공할지 모르나, 실질적 성공을 기대하기는 어렵다. 그 이유는 정부관료조직은 언제나 자신이 원하지 않거나 설득되지 않은 것을 막을 수 있는 방법을 가지고 있기 때문이다. 특히 자원이나 인력 또는 시간배분을 하지 않는 등 집행지연을 통한 저항은 얼마든지 가능하기 때문이다.

여섯째, 개혁담당 조직의 형태로서 임시조직과 정규조직간의 선택 문제이다. 이것은 과제의 성격에 따라서 달라진다. 새로운 제도를 형성하려고 하는 경우는 정규조직에 의한 것이 유리하나, 타성 때문에 개혁이 어려운 경우는 임시조직에 의한 개혁이 유리하다. 행쇄위가 추진하였던 개혁 중에서 단기적으로 해결할 수 있거나 난이도가 높지 않은 개혁은 성공하였으나, 제도형성과 관련된 개혁은 매우 어려웠다. 즉 새로운 제도를 만들기 위해서는 지속적이고 집중적으로 문제를 해결할 수 있는 능력—자원, 인력, 조직, 정보와 지식—의 뒷받침이 있어야 한다. 그러나 행쇄위는 임시조직으로서 이러한 능력에는 한계가 있었다.

일곱째, 정권과 운명을 같이하는 행정개혁의 경우는 가능하면 초기에 개혁을 추진하여 완료하는 것이 유리하다. 정권의 말기로 갈수록 정권과 조직의 말기현상이 복합적 효과를 발생시켜서 개혁을 더 어렵게 만든다.

여덟째, 개혁이 성공하려면 바라던 효과가 나타나야 하는 것이고, 따라서 사후관리와 관련된 효과평가와 환류규칙들이 필수적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 행쇄위의 개혁활동에서는 이것이 미약하였다. 앞으로 개혁조직은 이 부분에 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

## 2) 앞으로의 과제

이 논문은 개혁의 딜레마를 상황적합적 관점에서 분석하기 위한 사례로서 행쇄위를 선택하여 분석하였으나, 몇 가지 미진한 부분이 있었다. 첫째, 이 논문은 행정개혁이 행정부내의 문제로 국한되는 것이 아니고 보다 큰 정치적 맥락과 관련이 있고 리더십 등의 변수 역시 중요함에도 불구하고 이를 분석하지 못하였다.

둘째, 이 논문은 행쇄위가 하였던 개혁의 성과를 분석하기 위하여 그 구조, 과정, 전략을 중심으로 분석하였다. 즉 상황적합적 이론을 적용하여 개혁의 난이도와 행쇄위의 조직화의 방법이 조화를 이룰 때, 개혁의 딜레마가 효율적으로 해결된다는 것을 보여주려고 하였다. 그러나 이의 분석과정이 실증적 분석이라기보다는 사례 중심적이고, 일화적 분석이었으며, 앞으로의 과제는 좀더 정교한 분석을 시도하여야 할 것이다. 즉 개혁과제의 유형과 전략 간의 조화에 대한 계량적 연구가 필요하다.

셋째, 개혁에도 다양한 형태의 딜레마가 있고 이에 대한 분석의 확장이 필요하다. 예를 들면 김대중 정부가 들어서면서 개혁이 과거보다 훨씬 급진적으로 진행되고 있으며, 이에 대한 연구도 매우 중요한 과제 중의 하나이다. 이 논문은 주로 딜레마 정도가 낮은 개혁연구에 초점이 맞추어졌으나, 극도의 복잡한 딜레마를 해결하려고 할 때의 제도적 조직화도 중요한 연구과제이다. 예를 들면 금융개혁위원회가 수행하였던 금융개혁과 재벌개혁, 노사정위원회의 운영도 연구의 대상으로서는 중요한 것이고 이것은 미래의 과제로 남겨둔다.

넷째, 이 논문은 주로 개혁딜레마를 해결하기 위한 특정제도의 조

직화 규칙과 운영전략에 초점을 맞추어 분석하였으나, 이에 못지 않게 중요한 것은 신제도론자들(Meyer and Rowan, 1977; Scott, 1987; Dobbin et al, 1992)이 주장하는 제도의 확산과정에 관한 연구이다. 앞에서도 언급하였으나 토론모형의 확산과정에 관한 연구와 같은 것이 이러한 연구의 전형이라고 할 수 있다.

## ■ 주

\* 이 연구는 1997~98년도 수암장학문화재단의 재정적 지원에 의해 수행되었다. 논문작성 과정에서 많은 조언을 하여준 안문석, 이영철, 최홍석 교수와 김덕봉 실장 및 논문심사 과정에서 자세한 비판과 조언을 하여준 익명의 심사위원에게 감사한다.

- 1) 행쇄위가 초점을 맞추어 추진하였던 개혁의 대상은 국민편의의 증진, 행정규제완화, 인허가 등 민원행정쇄신, 중앙-지방, 정부-민간 간 기능과 역할 재정립 등에 관한 것이었다(행쇄위, 1997:21).
- 2) 물론 행쇄위가 딜레마 상황에 처해 있다고 규정하기는 어렵지만 개별과제별로는 주무기관의 입장과 거의 유사하다. 행쇄위는 정부 전체적 입장에서는 다양한 딜레마를, 그리고 개별적으로는 주무기관의 입장에서 딜레마를 해결하려는 기관이라고 규정할 수 있다.
- 3) 선택상의 결정불가능성을 주장하는 딜레마의 강(強)한 정의(定義)에 따르면(이종범·안문석·이정준·윤건수, 1992; Baron, 1997), 행쇄위가 해결하였던 문제 중에 딜레마로 분류할 수 있는 것은 거의 없다. 그러나 약(弱)한 정의(定義)에 따라 결정자의 입장에서 기회손실, 특히 손해를 보는 집단의 수용여부가 중요하면서도 수용이 어렵다고 결정자가 인식함으로써 선택이 어려운 문제라고 딜레마를 규정하면(소영진, 1994; 이종범, 1996b) 행쇄위가 취급하였던 과제의 전형(특히 제Ⅲ형)은 딜레마에 해당된다.
- 4) 유형화의 대안으로서 두 변수를 상-중-하(上-中-下)의 3부류로 나누고 이를 조합하면, 9개의 유형으로 나누어진다. 이와 같이 과제를 9개로 나누면 현실을 더 잘 반영하지만 현실적으로 의미 있는 분석을 하기가 어렵다. 그러나 이 논문이 사용한 4개 유형에 근거한 분석은 지나치게 단순하여 중요한 정보를 잃어버리는 결과를 초래할 수도 있다.
- 5) 이 논문은 상황적합적 입장을 취하고 있기 때문에 개인의 특성이 중요하다는 것을 인정하면서도 취급하지 않으려고 한다. 먼저 문제가 되는 것은 전략선택과 관계가 있는 리더십의 문제이고, 둘째, 참여자의 특징, 특히 그들의 관심구조도 조직화에서는 매우 중요하다(March and Olsen, 1976). 이 논문은 보다 거시적으로 분석하려고 하였기 때문에, 미시적 개인의 심리적 특성은 사상하고 필요한 경우에만 최소한으로 언급하려고 한다.
- 6) 물론 개혁의 수용과 성공이 일치하는 것은 아니다. 즉 입법과정은 물론 집행과정에도 많은 다른 변수들이 개입하기 때문에 수용도가 높다고 개혁이 성공한다는 보장은 없다. 이것은 이 논문의 범위



를 벗어나기 때문에 분석을 생략하였다.

- 7) 행쇄위는 기초적이고 추상적 과제를 인식하는 것보다 구체적 제도와 관련된 개혁과제를 인식할 수 있는 장치, 예를 들면 국민제안 창구에 더 역점을 두어 운영하였다. 앞서서도 지적한 것과 같이 행쇄위가 5년간 개별 심의하여 처리하였던 2,444건 중 22.5%인 550건이 국민제안 과제였다(행쇄위, 1997).
- 8) 실무위원회에서 합의가 이루어진 안건의 경우도 그 중요성이 높은 경우는 재심의되는 경우가 많았다. 택시제도 개선사태의 경우, 실무위원회는 택시운임에 대한 부가가치세 감면조치를 부결하였으나, 본 위원회는 이를 뒤집는 결정을 하였다(박동서, 1996:80).
- 9) 행쇄위가 사용하였던 전략은 8가지 이외에도 많이 있으나 그 중에서 상호준거전략(相互準據戰略, 위원회간의 미루기 전략)은 언급할 필요가 있다. 상호준거전략은 본 위원회와 실무위원회가 서로 미루면서 개혁반대세력의 저항을 약화시키는 전략이다. 즉 관련기관의 이의제기가 강한 경우에 실무위원회는 본 위원회에 의결기회가 또 있다는 것을 강조하여 개혁에 동의하는 방향으로 유도하여 결정하는 것이다. 이때 반대기관의 경우는 본 위원회의 결정절차가 있다는 것을 의식하기 때문에 예상보다 쉽게 동의하여 주는 경우가 발생한다. 그리고 이것이 본회의로 갔을 때, 그 기관은 교정하려고 하지만, 이때 본 위원회는 실무위원회의 결정에 근거하여 개혁안을 밀어붙이면서 이를 통과시키는 전략이 이에 해당한다. 즉 이 전략은 양 위원회가 서로 밀면서 개혁안에 반대하는 저항세력의 힘을 약화시키는 것이다.
- 10) 동기부여전략은 행쇄위 내부운영과도 관련이 있지만 여기서 강조하려고 하는 것은 거시적 의미에서 주관기관의 동기부여에 관한 것을 말한다.
- 11) 합리적 이유를 제시한다는 것은 정보를 제공하는 것이고, 이것이 당사자들의 설득에 직접적으로 영향을 주지 못할지라도 그들로 하여금 문제점을 공유하게 하거나 미래 개혁에 협조할 수 있도록 만든다. 즉 합리적 설득과정은 논변 참여자들을 교육시키고 훈련시키는 학습과정이다.
- 12) 이 경우는 신념체계상의 딜레마(Abelson, 1959)일 수도 있고, 현실적인 딜레마일 수도 있다. 즉 당사자가 단순히 인식상 부조화만 느끼면 전자에 해당하고, 당사자가 현실적인 관련 이익집단들의 강력한 저항을 예상한다면 후자 형태의 딜레마가 된다(이종범·안문석·염재호·박통희 외, 1994).
- 13) 5장에서 분석된 9개의 사례 중 대도시교통소통관련과제를 제외하고 8개의 과제는 박동서(1996)에서 인용된 것이고 인용의 번잡성을 피하기 위하여 한 번에 인용하는 방식을 취하였다. 즉 모든 사례의 경우 그 출처를 밝혀두었으나 구체적 인용은 생략하였다.

■ 참고문헌

- 김준한. 1996. 행정부와 대체적 분쟁해결제도. 《한국행정학보》 30(4) :37~53.
- 김항규. 1995. 정책결정과정에서의 정치적 합리성 확보방안에 관한 연구. 《한국행정학보》 29(3) :681~698.
- 박동서. 1996. 《시민과 함께하는 행정개선》. 미래미디어.
- 박동서. 1999. 《한국행정의 쇄신사색》. 법문사.
- 박통희·김동환. 1992. 딜레마와 형식주의. 《한국행정학보》 25(4) :45~66.
- 소영진. 1994. 딜레마와 파라독스. 이종범 외. 《딜레마이론 : 조직과 정책의 새로운 이해》. 나남출판.
- 염재호. 1994. 결론 : 앞으로 이어질 딜레마 소고. 이종범·안문석·염재호·박통희 외. 《딜레마 이론》. 나남출판.
- 염재호·박국흠. 1992. 정책의 비일관성과 딜레마 : 제5공화국의 정책대응을 중심으로. 《한국행정학보》 25(4) :23~44.
- 유민봉. 1994. 정책분석틀로서의 정책논변모형. 《한국행정학보》 28(4) :1175~1190.
- 윤건수. 1993. 조직의 딜레마에 대한 상징적 반응. 《한국행정학보》 26(4) :1257~1280.
- 이종범. 1986. 《국민과 정부관료제》. 고려대학교 출판부.
- 이종범. 1996a. 행정개혁과 저항 : 행정쇄신위원회의 3년간 활동을 중심으로. 《행정과 정책》 2:157~173.
- 이종범. 1996b. 딜레마 확률과 제도적 대응 : 서울시 도시재개발사업을 중심으로 《한국행정논집》 7(2) : 1~21.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. 1992. 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 《한국행정학보》 25(4) :3~22.
- 이종범·안문석·염재호·박통희 외. 1994. 《딜레마 이론》. 나남출판.
- 최동섭. 1996. 행정쇄신 3년, 그 성과와 앞으로의 과제. 행정쇄신위원회 편. 《일류국가건설을 위한 행정쇄신》.
- 행정쇄신위원회. 1995. 《행정쇄신 기획과제 시행조치 현황》.
- 행정쇄신위원회. 1997. 《문민정부의 행정쇄신 5년》.
- 행정쇄신위원회. 1998. 《행정쇄신백서》 제4집.
- Abelson, Robert P. 1959. Modes of Resolution of Belief Dilemmas. *Journal of Conflict Resolution* 3:343~352.
- Baron, Jonathan. 1997. Biases in the Qualitative Measurement of Values for Public Decisions. *Psychological Bulletin* 112(1) :72~88.
- Crawford, Sue S. and E. Ostrom. 1995. A Grammar of Institutions. *American Political Science Review* 89(3) :582~ 600.
- Diesing, Paul. 1962. *Reason in Society : Five Types of Decisions in their Social Contexts*. Urbana :

University of Illinois Press.

- Dobbin, Frank, J. R. Sutton, J. W. Meyer, and W. R. Scott. 1993. Equal Opportunity Law and the Construction of Internal Labor Markets. *American Journal of Sociology* 99(2):396~427.
- Elsbach, Kimberly D. 1994. Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry : The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts. *Administrative Science Quarterly* 39:57~88.
- Fox, Charles J. and Hugh T. Miller, 1997. *Postmodern Public Administration : Toward Discourse*. Thousand Oaks. Sage.
- March, James G. and J. P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitatforlaget.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83:340~363.
- Ritti, R. Richard and Jonathan H. Silver. 1986. Early Processes of Institutionalization : The Dramaturgy of Exchange in Interorganizational Relations. *Administrative Science Quarterly* 31:25~42.
- Scott, W. Richard. 1987. The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly* 32:493~511.
- Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman and Company.