

2000年代의 政治·行政 發展方向

朴 東 緒*

<目 次>	
I. 序	1. 與件前提假定
II. 發展史에 대한 省察	2. 制約要因
1. 發展의 概念	IV. 發展方向
2. 60年代 以前	1. 政治面
3. 60年代 以後	2. 行政面
III. 與件에 대한 展望	

I. 序

앞으로 10餘年이면 2000年代를 맞이하게 되는데 이때에는 우리가 현재 의도하고 있는 先進化가 성취되어야 할 것이다. 이를 위하여 우리 國家 社會의 모든 分野가 제각기 계획된 노력을 하여야겠지만 그중에서도 政治 行政分野가 차지하고 있는 比重은 엄청나게 크다고 하겠다.

왜냐 하면 우리 社會는 西歐 先進國과 달리 國家權力, 公領域이 차지하는 比重이 크기 때문이다. 그러므로 여기서 政治 行政의 장기 발전 방향을 제시함으로써 우리가 염원하는 國家發展이 效率的으로 이루어지는 것을 도와 보고자 하는 의도에서 큰 比重을 차지하고 있는 政治 行政의 발전방향을 제시해 보고자 한 것이다.

따라서 내용으로서는 현재의 상황에 지대한 영향을 미치고 있는 과거의 발전사에 대한 고찰을 하고 이에 이어 與件에 대한 전망을 한 후 발전의 목표를 제시하고 끝으로 이상과 같은 사항을 염두에 두고 政治와 行政의 발전방향을 제안해 보고자 한 것이다.

이러한 구상을 하는데 있어서는 기존의 國內외의 문헌과 유사한 문제의식을 갖고 있는 동료들과의 대화가 도움이 되었으나 기본적으로 필자 자신의 구상이 근간을 이루고 있다고 하겠다.

* 서울 大學校 行政大學院 教授.

II. 發展史에 대한 省察

1. 發展의 概念

여러가지 觀點에서 논의될 수 있겠으나 여기서는 다음과 같은 두가지 觀點에서 규정해 보고자 한다.

하나는 體制能力이라고 하는 觀點에서 政治·行政體制가 당면하고 있는 문제의 책임있는 解決能力의 向上이라고 할 수 있으며 다른 하나는 이러한 결과로서의 產物(end product) 또는 우리가 이룩하고자 하는 바람직한 狀態로서 가장 중요시 될 價値問題를 中心으로 하여 活力있는 福祉社會 또는 새 價値의 창조, 증식 및 이의 公正配分 등의 뜻으로 규정해 보고자 한다.

그러므로 한쪽에서는 人間들이 누구나 추구하는 價値의 창조 증식을 하면서 이것이 公正하게 모든 國民에게 配分될 수 있게 하는 것이 우리가 바라는 發展·福祉社會의 內容이 아닌가 생각된다.

2. 60年代 以前

우리는 世界의 어느나라보다도 일찍이 民族統一國家를 이룩하였을 뿐만아니라 그 當時로서는 상대적으로 爲民, 人本主義의인 유교이념에 따라 統治를 하여 왔으며 장기간 統一國家를 유지하여 왔음이 자랑스럽게 평가된다.

그러나 유감인 것은 尙古主義로 인하여 유교가 내포하고 있는 人本主義가 國民主權, 國民參政의 方向으로 發展을 이룩하지 못하였다. 따라서 朝鮮初期의 理念의 힘에 의한 善政이 단기간에 그치고 지속적인 發展을 이룩하지 못하고 따라서 國力の 신장은 이룩될 수 없음은 물론 國民들의 支持도 획득할 수 없게 되었던 것이다.

이러한 기기에 처해있던 朝鮮王朝은 日本의 침략을 받아 不幸히도 植民地로 轉落했으며 우리의 政治·行政에의 참여는 거의 斷切되었으며 따라서 價値配分의 受惠者가 될 수 없었던 것이다

그러나 國內外에서 生命의 위험을 무릅쓰고 줄기차게 獨立運動을 전개한 우리 선배 조상들의 공헌과 日本의 敗戰은 우리의 獨立을 回復케 할 수 있었으나 不幸히도 國土는 理念을 달리하는 두개의 體制로 양단되었던 것이다.

그러나 不幸中 多幸히도 南韓에서는 國民主權, 國民參政을 증시하는 民主主義를 理念으로 하는 政府가 수립되었다고 하는 점에서 획기적인 發展의 가능성을 지니게 되었다고 하는 것이다

이러한 理念에 따라 政治·行政·法律體制가 꾸며져 나가기 시작하였으나 전술한 바와 같은 發展의 정체, 단절로 인한 우리의 취약한 自治能力은 民主理念을 구현하는데 그간 적

지 않은 어처움을 겪었던 것이다.

그러나 建國과 더불어 政治·行政發展에 가장 중요한 義務教育을 실시하였다고 하는 것. 6·25를 통한 共產化의 沮止, 正當性없는 政權의 영속기도를 4·19를 통하여 民의 힘으로 단절시킴으로써 責任 政治를 進一步시킬 수 있었던 것은 큰 공헌이라고 하겠다.

3. 60年代 以後

4·19 直後 第一政策目標로 제시된 經濟發展 第一主義는 지난 20年間 浪費, 불균형도 있었지만 대체로 성공하여 엄청난 富의 증식을 기할 수 있었으며 全般的으로 生活向上에 크게 이바지함으로써 一旦 衣食의 문제를 해결하였던 것이다.

資本主義的인 方法으로 經濟發展을 이룩하려는 경우 초창기에는 불가피한 면도 있으나 이러한 經濟發展, 進술한 教育의 급속한 신장에 비하면 國民의 정치참여는 신장되지 못한은 고사하고 오히려 '70年代에 이르러 正當性 인정을 받을 수 없는 유신체제로의 轉換은 더욱 참여를 제한케 한 것이다.

이러한 결과는 증식된 富의 公正配分을 어렵게 할 뿐만아니라 격차를 擴大시켰으며(不動產投機) 資源의 낭비(重化學 등 過剩投資)를 초래케 하는 失策을 범하게 하였던 것이다.

이러한 發展에 역행하는 體制란 物理力만으로는 오래 지속될 수 없는 것이며, 드디어 10.26日에 不幸한 終末을 기하게 된 것이다.

그후 수립된 現 第5共和國은 유신체제의 취약점을 정당히 평가하고 國政理念으로서 民主·福祉·正義를 제시하고 있음은 歷史發展의 方向을 올바르게 파악한 것이라고 하겠다.

아직 出帆한지 日淺하여 평가하기는 시기상조이나 지난 30餘年の 歷史에 비추어 政府가 내 세우고 있는 理念과 現實的인 구현간에는 괴리가 있어서는 안되며 점진적으로 이의 충실한 구현이 이루어지고 있다고 國民들이 認知할 수 있는 政治·行政이 이루어져야 한다는 것이다.

이러한 政治·行政을 이룩하는 策은 國民의 政治·行政에의 점진적인 참여신장을 통하여 보다 合理的인 政策의 決定과 效率的인 이의 구현이 이루어지므로써 지속적으로 새로운 價値의 창조·증식 이의 公正配分이 國民들의 수요와 공헌도를 適切히 감안하여 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 與件에 대한 展望

1. 與件·前提·假定

가) 國民의 主權意識의 增大

우리는 建國과 더불어 준비도 제대로 갖추지 못한채 의무교육을 시작하게 되었다. 이와 같이 서두르게 된 原因은 教育을 강조하는 유교의 傳統文化, 日政下의 役제 및 民主政治는

의무교육 등이 不可能하다는 생각에 따른 것이라고 分析된다.

이러한 의무교육에 따라 모든 어린이는 民主主義를 습득하게 되었을 뿐만아니라 美國을 위시하여 많은 民主國家와 開放적인 關係를 급속히 發達된 交通通信手段을 통하여 맺게 되었으므로 國民들의 主權意識은 급속히 신장하게 되었으며 따라서 政府를 보는 눈, 이들과의 關係를 民主主義에 따라 새로이 定立하려는 노력이 엿보이게 되었다.

나) 國民의 政治參與意識 增大

民主主義를 이념으로 하게 되고 이에 관한 교육을 받게 되자 朝鮮時代, 日政時代에 거의 생각할 수 없었던 政治參與에 대한 요망이 급속히 向上되었으며 또한 制度的으로 保障되기 시작한 것이다.

이에 따라 法制上으로는 各種 선거, 정당에 참여하게 되고 또한 自然發生的으로 利害關係를 같이하는 사람들간의 各種 利益團體가 구성되어 政治·行政인과 접촉하면서 그들에게 유리한 政策決定을 끌어내려는 노력은 물론 各種 言論機關을 통한 영향력 행사도 점차 적극적으로 하게 되었음을 볼 수 있다.

우리의 경우 이와 같은 政治參與에 대한 욕망은 남달리 강함을 볼 수 있는데 이의 原因은 아직 우리 社會構造, 價値體系의 未分化, 강한 行政國家로 인한 權力의 價値評價가 특별히 높다.는 하는데 있으며 이는 앞으로의 國家發展을 위하여 바람직한 것이라고 할 수 없겠다.

다) 生活의 質의 向上에 대한 要求增大

상술한 것과 같은 主權意識의 向上에 따른 政治參與의 擴大는 필연적으로 여러가지 行政需要를 일차 增大시키게 되는 것이다.

이러한 주요 요구의 종류로서 여러가지를 생각할 수 있으며 따라서 다양성을 띠 수 있겠으나 現在 우리가 이룩한 狀況을 토대로 고려하는 경우 生活의 質의 向上, 衡平, 福祉를 요망하게 될 것으로 豫想된다.

그러므로 이를 보다 具體化하면 衣食의 문제는 一但 해결되었다고 볼 수 있으나 食의 質의 向上餘地는 아직도 상당히 있으며 大都市의 住宅問題는 가장 시급하면서 해결하기 곤란한 難題에 속한다고 볼 수 있겠다.

이러한 기본수요와 같은 정도의 중요성을 갖고 있는 것이 醫療 및 教育 특히 高等教育의 機會均等이라고 할 수 있겠다.

이와 같은 요망은 現在 下流層에 위치하고 있는 사람들에게 집중적으로 發見될 수 있을 것으로 생각되며 이와 더불어 기본수요가 自身の 能力으로 解決이 되고 있는 中産層 以上の 경우는 그들의 힘으로 해결할 수 없는 넓은 의미의 公共財에 대한 요망으로 나타날 것으로 생각된다.

라) 行政需要 및 公領域의 擴大

이상과 같은 이유로 인하여 앞으로 계속 政府에 대하여 보다 많은 서비스를 요망하게 되는 것이다.

더구나 우리의 경우는 歴史的으로 行政機能이나 이에 따른 行政權의 비대가 우리 社會 특히 市民的 自由에 미치는 영향이 어떠한가에 대한 이해가 많지 않아 무엇이든 民間人들끼리 일을 하다 어려운 일이 있으면 곧 政府의 지원을 요청하고 있어 더욱 行政需要를 增大시키고 있는 것이다.

그러나 이러한 사정 외에도 우리의 경우 行政府의 三大機能 즉 安保, 經濟成長, 社會開發中 우리의 現實은 安保, 社會開發機能은 계속 政府주도로 할 수 밖에 없을 뿐만 아니라 업무량이 증가할 것이며 다만 經濟成長 領域에 있어서만 民間主導가 제시되고 있으나 그렇다고 해서 行政의 機能이 축소되거나 經濟와의 關係가 소원해진다고 볼 수는 없는 것이다.

따라서 國民들의 行政에 대한 모든 요망을 行政需要化, 機能化할 수는 없지만 아무리 억제하려고 해도 계속 增大되는 것만은 의문의 여지가 없을 것으로 생각된다.

그렇다고 해서 現先進國의 例에서 볼 수 있는 바와 같이 GNP의 40% 내지 60%를 넘는 의미의 公債(域에서 흡수하는 것은 극력 억제하여야 할 것으로 생각된다.

마) 작은 政府에 대한 要望과의 關係

우리는 오래 納稅者意識이 높지 못하였다. 이의 기본 이유는 政府豫算의 규모가 적은 데다 그나마 거의 半額은 外援으로 充當되기 까지 하였기 때문이었다.

그러나 지난 60年代 後 이러한 사정은 급격히 변화하게 되었으며 그 이유는 經濟發展을 위한 官主의 投資外援의 증식 및 安保를 위한 國防費의 증액 등으로 인하여 納稅額이 급성장하게 되자 納稅者들의 의식은 급격히 向上되었다.

그러나 아직도 間接稅의 比重이 지나치게 높다는 것과 免稅制의 남용 등으로 인하여 國民들의 납세자 의식은 기대되는 만큼 높지 못한 것이 현실인 것 같다.

따라서 아직도 적지 않은 사람이 利己的인 脫稅를 하려고 하거나 또는 公平課稅, 적은 納稅를 위한 關心만 갖고 있지 그들이 납부한 세금으로 政府가 무슨 일, 무슨 서비스를 하느냐에 관하여 즉 歲出·產出 및 이것이 그들의 生活에 미치는 영향을 추적하는데까지는 아직 관심이 높지 못한 것 같다.

그러나 각술한 바와 같은 이유로 계속 納稅額은 증가하고 또한 教育의 진전은 主權者, 意識, 主人翁識을 向上시키게 되어 결국 政府에 대하여 얼핏 보기에는 모순되는 것 같은 요망을 강하게 제시하게 된다고 하는 것이다.

이를 환유 하면 한쪽으로는 보다 적은 稅金을 내려고 하면서 한편에서는 보다 많은 서비스를 원하게 된다고 하는 것이다. (less taxation more services)

이러한 각과는 國民들로부터 行政의 民主化, 效率化에 대한 요망이 강해지게 된다고 하는 것이며 따라서 爲政者는 政治·行政의 發展을 이룩하지 않을 수 없게 되는 것이다. 왜

나하면 이러한 요망의 충족없이 政治安定 및 政權의 장악이 점점 어려워지기 때문이다.

이러한 事例를 우리는 西歐先進國에서 보고 있으며 國民의 政治參與가 인정되고 있지 못한 共產國과 크게 다른 이유가 여기에 있으며 그들의 경우 政治·行政發展이 後進性을免하지 못하고 있는 이유도 이러한 데서 그의 일단을 발견할 수 있는 것이다.

2. 制約要因

가) 安保的 狀況

國土가 分裂을 달리하는 兩體制로 分斷되어 있는 現狀態의 지속적인 유지가 쉽지 않다고 하는 점에서 각별히 安保에 注力하지 않을 수 없는 위치에 있는 것이다.

왜냐하면 오랜 세월을 두고 同質의인 文化·獨立國家를 유지해 왔으므로 상대적으로 統一에 대한 희망이 강함은 물론 우리의 兩斷은 世界諸國間의 東西 兩陣營의 對立과 같이 하고 있다고 하는 것, 끝으로 地政學的으로 한반도는 共產大國인 中國大陸과 接하고 있는데 비하여 우리의 가장 큰 友邦인 美國은 거리가 엄청나게 떨어져 있다고 하는 事實이다.

따라서 우리는 앞으로 自由大韓의 保存 및 統一을 위해서는 安保確保를 위하여 특별한 關心과 注力이 있어야 하는 것이다.

따라서 우선 지속적으로 國力을 신장하면서 國內의 安定, 軍事力의 유지, 國際關係의 개선을 위한 노력을 他國에 比하여 더 많이 하여야 하는 것이다.

더구나 가까운 時日內에 政治的 統一을 기할 것이 기대되지 않는 한 우리는 우리 스스로의 國力신장은 물론 國際的인 協力을 통한 集團安保의 公高화를 위한 노력을 하여야 한다는 것이며 이러한 점에서 막대한 資源의 投入이 國內外的으로 경주되어야 한다는 것이다.

나) 國民意識問題

우리는 解放後 民主政治·行政을 하려고 여러가지 法制를 先進國에서 도입하여 적용하여 보았다. 그러나 결과는 여의치 못한 점이 적지 않아 아직도 앞으로 계속 개선되어야 할 점이 적지 않다.

이와 같이 民主的인 法制가 정상적 순기능적으로 운영되지 못하는 이유가 여러가지 있겠지만 역시 가장 중요한 것은 이에 관계되는 國民들의 의식, 행동지향성이라고 하겠다.

그러나 가감히도 우리의 의식구조, 행동지향성의 특성이 어떠한 것인가에 관한 기본 연구가 많이 진행되고 있지 못하여 여기에 단언할 수는 없으나 이의 分析原因구명은 歷史的으로 할 수 밖에 없을 것 같다. 최소한도 朝鮮時代부터 소급하여 日政時代까지를 대상으로 分析할 必要가 있을 것 같다.

결론부터 말한다면 유교는 우리의 現理念인 民主主義와 너무나 대조적이라고 하는 것이다. 이를 개시하기 위하여 政治·行政體制의 기본이라고 할 수 있는 것을 몇가지 들면 우선 유교도 集團主義인데 반하여 民主主義는 個人主義에 立脚하고 있으며 유교는 權力未分立인데 반하여 民主主義는 權力分立을 기타 法的 支配의 原則의 有無·政治參與의 有無·

私有財의 法的保障 有無 등 兩理念間에는 엄청난 차이가 있음을 볼 수 있는 것이다.

이와 같이 民主主義와 상당히 다른 朝鮮王朝體制下에서 살다가 立憲君主制를 갖추고 있었던 日本의 支配下에 들어가게 되자 계속 一方的인 壓制를 받게 되어 國民들은 政府가 하는 것은 다 조건 反對하는 것이 애족하는 길이라고 생각되었던 것이다.

따라서 記法·脫稅가 잘못된 것으로 간주될 수 없었던 狀況에서 살아오다 民主獨立國家를 法制上 갖추고 있으나 上位자의 의식이 民主化되는 것도 어렵지만 教育의 수준이 높지 못한 一般國民의 의식 개조는 더욱 어려우며 시간이 소요되는 것이다.

그러므로 지난 30餘年間 엄청난게 教育을 보급시켜 왔으나 아직도 未及한 점이 많으며 따라서 앞으로 계속 教育을 강화함은 물론 國民 各成員이 그들이 몸담고 있는 조직의 운영에 참여, 政治·行政에의 참여를 조장하는 것이 民主意識으로의 전환을 신속하게 하고 확실하게 하는 길이라고 생각된다.

다. 目標(未來相)

우리의 目標은 政治·行政發展이라고 하겠는데 이미 平和的인 政權交替가 制度化되어 政治安定을 이룩하고 있는 國家와는 달리 우리의 경우는 政治安定이 先決目標로 제시되어야 할 것 같다.

왜냐하면 금일과 같이 國內의 諸下位體制間의 相互依存性 특히 政治에의 依存性이 높을 뿐만 아니라 國家間의 相互依存性도 높은 狀況에서는 무엇보다도 우선 政治安定이 先決되어야 한다.고 생각되기 때문이다.

1) 政治參與 擴大와 政治安定

2000년이 되면 우리나라 人口의 절대다수인 6歲부터 60歲까지의 모든 人口는 다 國民學校 以上の 教育을 받았을 뿐만 아니라 質적으로 높은 수준, 現先進國 水準 以上の 教育을 받은 人口를 갖게 된다고 하는 것이다.

이러한 教育의 진전은 필연적으로 自由·平等·參與에 대한 요망이 높아지며 이中에서도 제일 중요시되는 것이 참여라고 생각된다.

왜냐하면 참여는 自由·平等만이 아니라 기타 價値도 응분의 몫을 확보하는 가장 확실한 방도이기 때문이다. 그러므로 막대한 가치를 동원하고 배분하는 것을 決定하는 政府에의 참여에 대한 요망을 外面할 수 없을 것으로 생각한다.

왜냐하면 이러한 正當한 강한 요망을 힘으로 外面하는 경우 政治不安은 가속화되기 때문이며 우리는 이러한 쓰라린 體驗을 自由黨 末期의 3·15선거 維新體制를 통하여 겪었기 때문에 앞으로, 다시 반복되어서는 우리가 念願하는 先進化의 길은 어려워지는 것으로 믿어진다.

이와 같은 참여를 통한 國民들의 1次的인 요망은 政權交替時 政治安定이 흔들려서는 안 된다고 하는 것이다. 동요·불안없이 政權交替가 이루어져야만 우리는 政治安定속에서 安

保·經濟成長·社會開發이 이루어질 수 있기 때문이다.

지난 100년(政史에서 政治安定을 이룩하지 못한 큰 理由는 執權者集團과 過慾과 憲政秩序의 不遵守에 있었다고 생각된다. 그러나 우리가 명심하여야 할 것은 正當性을 認定할 수 없는 目的·方法을 통한 政權의 장악은 실사 그것이 合法性을 지녔다고 해도 허용될 수 없으며 政治不安은 높아진다고 하는 것이다.

2) 權力和 責任의 一致

이와 같이 높아지는 主體 主人意識을 갖고 政治參與하는 사람들의 支持를 받고 執權하게 된 爲政治가 장악하고 있는 權力的 行使는 과거의 不幸한 爲政者들과 몇가지 점에서 달라져야 政治發展의 핵심이라 할 수 있는 責任政治가 具現될 수 있을 것으로 생각된다.

우선 첫째로 權力的 行使는 公益의 증진 또는 職責遂行을 위해서만 行使되어야지 富·知識·名譽 등 기타 價値의 추구를 公益에 反하는 方法으로 추구되어서는 안된다고 하는 것이다.

둘째로 남이 장악할 수 없는 權力的 장악자는 그가 行使한 權력에 比例하여 더 무거운 責任을 언제나 질 작오가 되어 있어야 하며 또한 現實적으로 저야 한다는 것이다.

그러므로 선의의 실수를 범했어도 어떠한 權力行使의 結果가 民益이나 公益에 反하게 되는 경우 責任을 저야 하는 것이다.

끝으로 權력은 엄청나게 큰 영향력을 獨占적으로 미치게 되므로 非權力者는 權力者의 權力行使의 向方에 언제나 不安感을 갖고 대할 수 밖에 없는 것이다.

그러나 人權옹호를 중시하는 民主主義는 물론 長期間에 걸친 투자를 하게 되는 産業資本主義下에서는 무엇보다 長期豫測性·安定性이 요청되는 것이다. 그러므로 豫測을 곤란하게 하는 權力的 行使는 급물살로 간주하고 극력 억제되어야 할 것이다.

3) 公共部門의 擴大抑制와 效率化

우리가 指向하는 國家發展 또는 政治·行政發展에 비추어 볼 때 가급적 公共部門의 擴大는 억제되는 것이 요망되는 것이다. 물론 그렇다고해서 응당히 충족 제공되어야 할 公共서비스까지 하지 말라는 것은 아니다. 그러므로 문제는 如何히 하면 이러한 國民의 수요를 충족시키면서 擴大를 억제하느냐 하는 것이 문제가 된다.

이를 위한 몇가지 구상을 제시하면 다음과 같다.

첫째로 國防과 같은 公共財는 당연히 政府가 擔當하여야겠으나 여기서도 이의 부담을 감소시키기 위한 方案으로서 고려될 수 있는 것은 友邦과의 集團安保力の 強化를 통하여 同一한 國防力을 유지하되 우리 스스로의 부담을 감소시키는 것과 우리 自體의 國防費支出에 있어서도 非國防部人으로서 이 方面의 專門家를 확보하여 支出의 效率性을 기하는 것이다.

둘째, 經濟分野에서 民間主導로 점진적으로 전환하는 것과 보조를 맞추어 現公企業의 民營化·準公共財生産의 私經濟로의 전환 등이 적극 고려되어야 할 것이다. 왜냐하면 특히

우리의 경우 아직 公共部門과 私企業間의 能率上의 차가 크기 때문이다.

끝으로 거론되어야 할 것은 社會開發領域인데 앞으로 擴大速度가 제일 커질 可能性을 내포하고 있기 때문이다. 문제는 어떻게 하면 活力있는 福祉社會 價值的 公正配分을 기하면서 지속적으로 새 가치의 창조·증식이 활기차게 이루어질 수 있게 하느냐 하는 것이 되는 것이다. 우선 고려되어야 할 것은 機會均等으로서 우리의 경우 문제가 되는 것은 高等教育이 이에 해당되는 것이라고 하겠다. 汎世界的으로 경쟁에서 살아남는 길 先進化的인 進境은 고급 두뇌의 양성에 있다고 하는 것. 우리는 수익자 負擔의 原則을 적용시키고 있지 않은 社會主義國家와 生存을 둘러싼 경쟁을 하고 있다는 것 및 우리가 갖고있는 자원은 良質의 人的潛力이 다에 없다는 점을 감안하여 父母의 경제력에 구애받지 않고 고등교육을 받을 수 있게 하여야 할 것이다. 이러한 점에서 「資本主義 社會에서는 高等教育은 受益者負擔이 당연하다」라.2 하는 잘못된 原則은 排除되어야 할 것이다. 다음 配分에 있어서 수요와 공헌도 양자중 어느 쪽을 우선 시키느냐 하는 것이 문제가 되겠는데 수요가 우선되어야겠으나 그의 수준이 높아서 國民들의 동기부여 성취의욕이 약화될 우려가 있으므로 經濟成長에 따라 向上되겠으나 공헌도에 따른 配分을 충분히 고려하므로써 지속적인 活性化·國力伸張을 先行시키면서 수요에 따른 配分水準이 점진적으로 向上되어야 할 것이다. 그러나 우리가 간파하려는 안될 것은 이러한 配分이 반드시 모두 歲入으로 얻어진 現金支給의 형태를 취하는 것도 아니며 또한 그러해서도 안된다고 하는 것이다.

例示하면 不動産價의 引上抑制, 醫師·변호사의 大量生産을 통한 서비스 값의 저렴 등을 들 수 있겠다.

4) 法律이 支配하는 風土의 造成

과거의 非民主政治下에서 가졌던 國民들의 잘못된 法律觀이 시정되어야 하는데 그러기 위해서는 앞으로 政府에서 法律을 制定하는 경우 國民의 광범한 參與를 기함으로서 多數의 支持를 얻음은 물론 이들의 利益增進에 도움이 되는 法律이 制定되어야 할 것이다. 따라서 解放前의 경우는 물론 再論을 뒀하지 않으나 解放後에도 民主政을 한다고 하면서도 政權交替時마다 소수법이 少數人の 참여만으로 급조되는 것이 되풀이 되었는데 앞으로는 다시 있어서는 안될 것이다. 이와같이 多數國民, 專門人, 利害關係人의 참여를 통해서 제정되면 國民들의 多數는 자발적으로 이를 준수하게 될 것으로 생각되나 이를 확실하게 하는데 도움을 줄 수 있는 것은 고의적인 犯法者에 대해서는 그의 地位·權力여하를 막론하고 엄격히 一律적으로 적용되어야 하며 이의 구현을 위해서는 適用過程의 公開性이 요청되며 이점에 있어서 言論의 役割은 크다고 생각된다.

Ⅳ. 發展方向

1. 政治面

다) 選舉의 機能向上

選舉의 機能 昇하는 民主政治·責任政治를 이룩하는데 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 것이다. 왜냐하면 정상적으로 이루어진 선거를 통하여 身分을 취득한 政治人은 任命된 行政人들 보다 原則적으로 民意에 충실할 것을 기대할 수 있기 때문이다.

이러한 機能을 정상적으로 수행하기 위하여 선거제가 앞으로 해결하여야 할 과제중 주요한 것을 든다면 다음과 같다.

첫째로 立候補者가 支出하는 돈의 다과에 따라 票의 向方이 左右되지 않아야 하며 이러한 의미에서 앞으로 계속 돈 적게 쓰고 치를 수 있는 선거제의 모색도 중요하지만 有權者들의 投票意思決定의 양상도 發展되어야 한다는 것이다.

둘째로 선거에 있어서의 中立性 특히 우리 나라의 行政部處가 갖고 있는 막강한 영향력이 與野에 따른 차등 차별이 있어서는 안된다고 하는 것이다.

이와같이 行政의 지원으로 正當性 인정을 받지 못하게 되면 그와 같이 하여 구성된 國會는 역시 國民의 支持를 받을 수 없어 政治不安을 조성할 우려가 있기 때문이다.

세째로 공천제의 취지를 우리의 현실에 비추어 이해 못하는 것은 아니나 이러한 공천제의 실시는 政治人의 民意充實化를 악화시키고 있을 뿐만 아니라 黨內 民主主義의 구현에도 문제가 있다고 하는 것이다.

따라서 점차 점진적으로 보다 선거구의 有權者의 영향력이 강화될 수 있는 方向으로 개정하는 것이 검토되어야 할 것 같다.

나) 利益團體投入機能의 均衡化

現在 우리나라의 利益團體에 대한 정책은 放任의인 것도 아니며 그렇다고 해서 共產國에서와 같이 禁止的인 것도 아닌 성격을 띠고 있다.

따라서 放任되고 있는 分野에서는 利益團體의 활동이 활발하며 따라서 政策決定에 적지 않은 영향력을 미치고 있어 그들의 利益增進을 기하고 있음을 볼 수 있다.

이에 반하여 계약을 政府가 가하고 있는 분야에서는 利益團體의 결성도 되기 어렵거나 結成이 되어도 投入機能에 어려움을 겪고 있음을 볼 수 있다.

이와 같은 차별은 그간 여러가지 이유로 지속되어 왔으나 앞으로 우선 社會構造의 계속적인 分化와 自由·平等 및 參與에 대한 기대상승은 종래와 같은 차등정책의 지속을 어렵게 할 뿐만 아니라 發展의 저해 및 政治不安을 조성할 가능성이 있는 것이다.

그러므로 정부는 앞으로 점진적으로 이러한 차등을 완화 철폐하고 이들간의 公開競爭을

통한 發展 및 利害關係의 조정이 이루어질 수 있도록 政策의 전환이 있어야 하며 따라서 정부의 주요 기능은 公益向上을 위한 이들 간의 利害關係調整에 두어야 할 것이다.

다) 言論의 機能向上

責任政治 + 政治發展을 위하여 言論이 담당하고 있는 기능의 중요성에 비추어 지난 解放後의 歷史를 회고하면 앞으로 시정되어야 할 점이 몇가지 있는 것 같다.

첫째로 言論機關의 소유가 國有이든 私有이든 그것이 擔當하는 기능의 중요성에 비추어 막중한 責任性이 수반된다고 보며 따라서 우선 公益 우선의 원칙이 이의 活動에 적용되어야 한다는 것이다.

여기의 公益이란 國家全體의 이익만이 아니라 多數國民의 利益도 대변되어야 한다는 것이다. 따라서 少數 執權者의 이익, 社株의 이익, 言論人들의 이익이 지나치게 대변 투입되어서는 안된다는 것이며 文字 그대로 公器로서의 기능을 다 하여야 한다는 것이다.

둘째, 이러한 의미에서 批判機能만이 아니라 教育 啓導機能도 성실히 公益增進의 입장에서 수행되어야 하는 것이다. 왜냐하면 종래 批判機能은 一定한 시기를 제외하고 상대적으로 수행되어 왔으나 그것이 무엇을 위한 것이었느냐 하는 점에서 문제가 없었던 것은 아니며 더욱 문제가 있었던 것은 教育機能의 상대적인 경시가 있었다고 評價되기 때문이다.

끝으로 放送媒體의 國有化 自體를 반드시 문제시 할것은 없으나 우리의 政治發展, 行政發展의 현실에 비추어 전술한 기능이 效率的으로 수행될 수 있을런지 의심스럽다.

그러므로 앞으로 國有를 전지한다면 이의 운영이 與野를 포함한 國民 多數의 支持를 받을 수 있게 최소한도 中立性 및 청취자인 소비자의 의견이 반영될 수 있어야 할것 같다.

그러하지 못하면 막대한 자원의 낭비, 보도의 편파성, 이에 대한 不信으로 인하여 궁극적으로 國家發展을 촉진하지 못하는 결과를 초래할 가능성이 있기 때문이다.

라) 民主的 政黨政治의 確立

지난 30餘年間 우리는 民主政治는 政黨政治라고 하면서 실제에 있어서는 이의 구현이 되지 못하였으며 또한 아직도 요원한 것 같다.

이와같이 政黨政治의 구현이 어려운 이유는 여러가지 있겠으나 다음과 같은 문제들이 해결되어야 현기 보다 이에 접근할 수 있게 되지 않나 생각된다.

첫째로 政黨構成員의 價値志向性이 바람직 할 뿐만 아니라 代表性이 높음으로서 行政人 뿐만 아니라 國民들로부터 이들에 대한 평가가 높아야 한다는 것이다.

政策決定에 있어서 專門性은 行政人과 경쟁이 되지 않는다 하더라도 行政人들이 갖기 힘든 代表性은 높이 가져야 한다는 것이다.

그러나 유감히도 지난 歷史를 보면 정당 구성원들이 이러한 기대에 일치하지 못하고 있어 政黨機能의 평가가 높아질 수 없으며 行政府에 대하여 政策指導를 할 正當性이 높지 못하였다고 하는 것이다.

그러므로 현재 까지와 같이 社會나 理念에 뿌리를 두지 못하고 特定人 中心, 權力中心의 集團으로서의 성격을 탈피하고 民意에 충실한 政策開發能力을 갖고 이를 성실히 수행할 인물들로 구성될 수 있어야 하는 것이다.

둘째, 與野의 모든 政黨은 黨次元에서 제각기 政策開發을 獨自的으로 하되 行政府와의 關係에 있어서 分業과 統合이 이루어질 수 있어야 하는 것이다.

이를 환언하면 行政府와 與野는 제각기 政策開發을 하되 行政府가 한것 중 중요한 것은 與野의 贊의를 받드시 거쳐 國會에 제출되어야 하며 여기서는 各常委員會에서 與野間의 토론 심의를 거치도록 되어야 한다는 것이다.

이와 같은 과정을 거치는 사이에 行政人이 主로 갖고 있는 專門性·經濟的·技術的 合理性은 與野를 거치는 과정에서 民意, 政治的 合理性을 아울러 지니게 되므로서 一旦 決定이 나면 무난하게 具體化될 수 있게 되는 것이다.

이와 같은 分業과 統合이 원만하게 이루어질려면 우선 政黨人들이 보다 훨씬 民意代表의 의지와 能力을 가진 사람들로 구성됨과 동시에 行政人들의 政黨에 대한 태도가 달라져야 할 것 같다.

다) 地方自治制實施의 基盤造成과 段階的 具現

民主主義를 指向한다고 하면서 우리처럼 集權의 體制를 유지하고 있는 國家는 거의 없을 것이다.

이의 原因으로서 몇가지 든다면 1000年 以上の 集權的인 體制를 유지해 왔다고 하는 歷史的인 遺産, 50年代의 地方自治實施의 쓰라린 경험, 南北兩斷, 선거에 投入되는 돈에 비하여 얼마나 政治發展에 도움을 줄 수 있을 것인가의 의문, 끝으로 大都市에서의 野黨의 강세가능성 등을 들 수 있을 것 같다.

그러나 문제는 계속 社會經濟的 構造가 계속 分化되어가고 있을 뿐만 아니라 大都市의 出現, 都市民의 教育수준 向上에 따른 참여의식의 증대, 財政力의 自立, 메스컴의 발달 등은 앞으로 계속적으로 集權的인 體制를 유지한다고 하는 것이 어려울 것으로 생각된다.

더구나 自治體制를 갖추어서 國民의 참여를 통한 政治訓練, 自治能力의 向上, 下流階層의 복지향상, 자원의 조달능력 향상, 수 많은 政治志向人들이 中央으로 集中되는 것을 地方으로 分散시킬 수 있는 利點도 적지 않을 것으로 예상된다.

그러므로 地方自治에 대하여 得失을 면밀히 검토하고 순기능 이점이 보다 많을 수 있게끔 準備를 하면서 단계적으로 실시해 나가는 것이 바람직하다.

이를 보다 구체적으로 제시하면 우선 앞으로 地方經濟 및 財政力의 向上과 均衡을 위한 노력을 經濟政策, 財政政策을 통해서 강구해 나가면서 이미 실시 운영되고 있는 國會議員 선거가 바람직하게 이루어지게끔 함으로서 示範이 될 수 있게 함과 동시에 당선된 후의 活動도 진솔한 바와 같은 役割에 충실할 수 있게 유도 함으로서 앞으로 신설되는 地方議會

의 시범이 리게 하는 것이다.

이와 동시에 이미 大部分의 경우 모범적으로 운영되고 있는 새마을 單位의 自治活動을 法制化함으로서 基礎조성을 하는 것이 요망된다.

이와 같은 基礎 조성이 되어가면 1次로 道廳所在地 以上の 大都市의 市長은 現行과 같이 任命制로 하므로서 集權性을 존속시키지만 地方議會는 민선으로 구성하여 分權性, 民意代表와의 統合을 기하는 것이다.

이와같이 점진적 실시 방안을 구상하는 것은 한쪽으로는 自治制 실시에 대한 저항이 강하다는 것, 과거에 생각되었던 식으로 고도의 分權性을 유지하는 것이 現代國家에서는 바람직하지도 않다고 하는 점에 기인하는 것이다.

그러므로 앞으로의 政策方向은 점진적으로 실시하면서 失보다 得이 클 수 있도록 基礎성을 긍정적인 자세로 이룩해 나가면서 自治制를 순차적으로 실시하되 그의 分權性의 정도는 分權性이 덜어 놓고 尙상되었던 19C의 英美와 같을 수 없으며 集權性과의 統合性이 견지될 수 있어야 할 것으로 생각된다.

2. 行 政 面

가) 合理의 決定을 위한 制度的裝置

——節次, 公開, 情報——

英美와 같이 과거에 立法國家時代를 歷史적으로 가졌던 國家나 日本이나 우리와 같이 그러한 立法國家를 가져보지 못하고 계속 行政權이 우월한 行政國家를 유지하고 있는 우리나라를 막론하고 금일 날 모든 行政國家에서 政策決定 法令이 제정되는 과정을 보거나 실질적인 決定權의 소재를 보거나 다 같이 行政府가 主要役割을 하고 있음을 볼 수 있다.

이와 같이 政策決定權이 실질적으로 行政府에 전환되고 있는데 이의 民主的 合理的 決定을 위한 제도적 장치의 마련은 우리의 경우 거의 갖추고 있지 못하다고 하는 것이다.

이와 반대로 立法府는 우리의 경우 지난 30餘年間 主要役割을 못하고 있으면서도 先進國家의 立法國家 當時의 民主化·合理化를 위한 여러가지 까다로운 제도적 장치가 建國初부터 마련되어 있다는 것이다.

이에 따라 까다로운 節次, 公開, 많은 사람의 참여 등이 최소한도 확보될 수 있게 立法府에는 되어 있는데 反하여 현재보다 주도적 역할을 하는 行政府에서는 이와 같은 장치가 우리의 경우 거의 마련되고 있지 못하다는 것이다.

그러므로 다분히 行政幹部의 의사에 따라 절차, 참여자, 공개성이 크게 左右될 수 있으며 따라서 決定內容의 民主性, 合理性에 적지 않은 영향을 미치게 되며 경우에 따라서는 權威主義性, 卽興性을 면하지 못하게 되어 곧 수정하게 됨으로 朝令暮改라는 비난을 받게 되는 것이었다.

그러므로 行政府에서 政策決定을 하는 경우에도 立法府 못지 않게 一定한 節次를 밟을

것을 강요하는 節次法의 제정이 있어야 하며, 이것이 이룩되면 行政府 內외의 關係人의 참여와 公開性이 신장될 수 있을 것으로 생각된다.

그러나 이러한 절차에 따른 決定만으로는 決定의 合理性을 높일 수 없으며 國會에 큰 도서관이 있는 것과 같이 行政府도 情報의 축적이 있어야 하며 이의 양적 증대는 물론 질적인 향상과 適時에 정보가 손쉽게 제공될 수 있는 體制가 마련되어야 하는 것이다.

그런데 현재 우리는 거의 모든 部處가 산하에 대규모 정책연구 기관을 갖고 있음은 다행이나 모든 政策決定이 최종적으로 이루어지는 것은 그러한 연구기관에 아니고 責任을 지고 있는 行政機關이라고 하는 점에서 行政機關은 共同으로 또는 單獨으로 情報의 성격에 따라 수집 분류하여 이용될 수 있는 體制가 마련되어야 한다는 것이다.

나) 分業 體制의 合理化

行政이란 單獨으로 이루어지는 것이 아니고 거대한 기구에서 근무하는 數많은 行政人間의 分業과 統合을 통해서 이루어지므로 分業 體制의 여하는 곧 行政의 成果와 직결된다고 생각된다.

이러한 意義를 갖고 있는 分業中 우선 橫的分業에서 지적되어야 할 것은 앞으로 계속 교육, 보건사회, 노동, 과학 분야의 업무량이 증가할 것이 예상되므로 이에 종사하는 인원의 증원 및 少化가 예상될과 동시에 또 하나 지적되어야 할 것은 經濟政策 못지않게 주요한 것이 安保政策이며 이에 관련되는 기관이 여러가지 있는데 이들이 현재 제각기 大統領에게 직결되어 있으며 경제각의와 같은 사전 조성이기구가 없다고 하는 것은 문제이며 이의 신설이 고려되어야 할 것 같다.

다음으로 縱的 分業 즉 階層間的 分業에서는 계층수가 不必要하게 과다하여 많은 人力이 投入되고 있으면서 民에 대한 서비스는 良質의 것이 될 수 없다는 것이다.

이를 환언하면 行政이 소모하고 있는 자원에 비하여 行政成果 및 民을 위한 봉사의 질이 바람직하지 못하다는 것이다. 이의 원인은 이러한 봉사에 직접 공헌하지 않는 中間階層이 너무 많기 때문이다.

그러므로 이의 解決策은 여러가지 代案이 제시될 수 있으며 열거한다면 하나의 中間階層 廢止, 業에 따른 階層間分業을 두 계층이 전담케 하는 것. 이러한 것이 곤란하다면 최소한도 앞으로 中間階層을 점진적으로 統合함으로써 얻어지는 人力을 一線機關으로 轉換하는 것이다.

왜냐하면 現在 中間階層의 많은 高位職은 民을 위한 것보다 行政人의 승진을 통한 士氣 양양에 主目的이 있기 때문이다.

다) 資源의 活用

行政組織을 움직여 나가는데 있어서 不可缺의 것이 資源이라고 하겠는데 우리는 이에 대한 정확한 인식, 동원 배분을 통한 活用이 잘되어 있지 못하여 行政의 成果를 기대하는 것

만큼 向上시키지 못하고 있음을 볼 수 있다.

그러므로 이의 시정을 위해서는 첫째는 資源의 종류를 정확하게 인식하여야 할 것 같다. 우리는 종래 資源하면 人力과 財力만을 고려하였으나 이외에 情報, 政治的 支援(好意的 支援) 및 時間을 첨가하여야 할 것 같다.

이들 다섯 가지 중 上位階層으로 올라갈수록 더 중요시 되어야 할 것은 情報, 政治的 支援 및 時間 등이라고 생각된다. 우리는 실제 行政에 있어서 이것의 주요성이 인식되고 있으면서도 주요한 資源으로 열거되지 않았으며 따라서 강조되지 않았음은 잘못이었던 것 같다.

왜냐하면 이 세가지 자원만 확보되면 人力 財力의 동원 장악은 어렵지 않게 생각되기 때문이다.

둘째, 종래 人力보다 財力を 더 중요시 하여 現在 우리나라의 기구에서도 豫算擔當官은 있으나 人力擔當官이 없음은 이를 증명하는 것이라고 하겠다.

그러나 우리가 의도하는 行政成果向上에 공헌하는 정도를 기준으로 하는 경우 人力이 財力보다 더 중시되어야 하는 것이다.

왜냐하면 人力은 動態의이며 獨立變數性이 강한데 비하여 財力自體는 靜態의 所與의 것이며 이를 관장하는 사람 여하에 따르는 從屬變數性을 지니고 있기 때문인 것이다.

그러나 앞으로 우리나라의 경우에도 行政管理에 대한 이해가 向上되면 先進國 先進企業에서 하고 있는 바와 같이 점차 人力을 더 중시하게 될 것으로 전망된다.

세째로 未來의 發展은 모든 分野에서 다 같이 情報가 靑우한다고 생각되므로 國家發展에 큰 比重을 차지하고 있는 行政의 경우도 이의 例外가 될 수 없는 것이다.

그러나 지금까지도 현재까지 이에 대한 關心, 投入이 상대적으로 적었다고 할 수 있겠다. 그러므로 신속히 行政各機關은 그들 分野에 관한 政策決定, 具體化, 統制에 필요한 정보의 종류 내용을 파악하고 이의 수집 분류를 함은 물론 이에 그치지 않고 適時에 지체 없이 이용될 수 있게 情報관리체제가 마련되어야 하며 더 나아가서는 全國적으로 活用될 수 있도록 마련이 되어야 할 것 같다.

이와 같은 정보처리 능력이 있어야 人力·財力이 동원되고 活用될 수 있기 때문이다.

네째, 財原의 動員方法으로서 稅制의 개편이 있어야 할 것 같다. 지난 60年代後 우리는 신속한 經濟成果를 이룩하였으나 빈부의 격차 및 稅制의 형평을 잃은 감이 없지 않다.

이와 같이 된 이유는 資本主義的 方法으로 資本蓄積, 經濟發展을 이룩하려는 政策에도 기인하지만 다른 한편 稅務行政의 未發展으로 인한 의도되지 않은 결과라고도 하겠다.

그러나 늘속도로 증액되는 財政需要의 증대, 國民들의 형평에 대한 요구증대, 더구나 第5共和國에서는 國政理念으로서 福祉, 正義를 제시하고 있어 앞으로 稅政의 發展 형평 공평화는 무엇 보다도 시급한 과제라고 하겠다.

현재까지는 이러한 公正性의 확보라고 하는 稅政의 質的 發展보다도 증대되는 수요를 양적으로 충족하느냐에만 關心을 1次的으로 갖고 稅政을 다루어 왔기 때문에 징수액은 크게 증액도 있으나 公正性·衡平性을 크게 向上시키지 못한 것이다.

따라서 앞으로 이의 質的 發展을 기함으로서 國政理念이 제시한 복지 정의사회를 구현하려면 다음과 같은 稅政의 발전 변화가 있어야 할 것 같다.

① 우선 징수하기 쉬우나 복지정책에 역행하는 間接稅의 比重이 크게 감축되도록 하고 直接稅의 比重을 높여나가야 할 것이다.

② 高所得者의 稅負擔을 높이고 형평을 기하기 위하여는 계속 綜合所得稅의 충실화와 이의 比重을 높여감과 동시에 財産稅의 比重을 높이는 것이라고 하겠다.

현재까지 양자는 다 같이 高所得者에게 지나치게 너그러웠을 뿐만아니라 脫稅의 소지도 많았다고 생각된다.

따라서 빈부의 격차 확대, 특히 큰 住宅의 건축은 위화감과 자원의 낭비를 초래하였던 것이다.

그러므로 이와 같은 발전을 이룩하려면 國民의 道義心도 문제이겠으나 1次的으로 政治的 決斷, 稅務公務員의 質的 向上 및 情報處理能力의 向上이 요청된다고 생각된다.

다섯째, 資源으로서 人力과 時間의 活用이 잘되지 못하고 있는데 그의 주된 이유의 하나로서 權限이 地方, 一線機關에 比하여 中央機關에 集權되어 있는가 하면 同一機關 內部에서 上部에 集中되어 있기 때문이다.

이와 같은 현상은 지난 60年代 이후 行政量이 엄청나게 증가함에 따라 계속 위양, 위임 전결사항의 擴大를 기한다고 하고 있으나 실제로 있어서는 계속 集權, 集中하고 있었던 것이다.

이러한 集權, 集中現象을 60年代初에는 이해할 수도 있으며 行政成果의 向上을 기할 수 있게 하는 면도 있었으나 현재와 같이 行政量이 증가하고 社會·經濟構造가 分化, 專門化, 多樣化되어가고 있는 狀況에서는 점차 分權化 委任이 下部, 一線, 地方機關에 이루어져야 할 것이다

라) 定期的評價를 통한 行政의 効率化

— 零基準豫算, 日暮法 —

앞으로 行政需要는 계속 증대되는데 反하여 經濟成長率은 점차 下降될뿐만 아니라 納稅者들의 저항도 높아질 것이 예상되므로 不可避하게 政府는 行政의 効率化를 기하는 것만이 政權維持를 할 수 있는 길이라고 인식하게 되며 이를 위한 진지한 노력을 하지 않을 수 없을 것이다.

이러한 요망에 부응하기 위하여 豫算配定面에서 고안된 것이 零基準豫算 및 日暮法이라고 할 수 있겠다.

왜냐하면 앞으로는 종래와 같은 前年度 위주의 지속적 자동적인 豫算이 증액이 어렵게 되어 가고 있기 때문이다. 과거처럼 경제성장이 급속도로 지속적으로 이루어지게 되면 모든 수요자에게 증액 배정을 하는 것이 가능하고 가장 만족케 하는 方法이었으나 앞으로는 전술한 바와 같은 이유로 어려워진다는 것이다.

그러므로 前年度爲主의 답습주의를 버리고 모든 豫算 특히 큰 돈이 投入되는 事業에 대해서는 每年 새로 시작하는 것과 같은 생각으로 그의 投資效果를 평가할 뿐만 아니라 3年乃至 5年을 기준으로 하여 정기적으로 모든 行政機關 및 事業의 存續價値를 평가하여 存廢를 결정하는 方案 등이 고안된 것이다.

우리는 종래 人力監査만 여러차례 하였으나 이들이 근무하는 기관 사업의 검증 없이 人力만 감사하는 것은 큰 성과를 거둘 수 없었던 것이다.

그러므로 앞으로는 정기적으로 每年 零基準豫算制의 適用을 하고 3年 내지 5년에 한번씩 日暮法에 따라 모든 기관 사업 存廢에 대한 평가 심의가 있어야 할 것으로 생각된다.

이를 실시하는데 있어서 요식, 형식에 흐르지 않고 實效를 거두려면 첫째로 擔當員이 평가능력을 가져야 한다는 의미에서 교육훈련이 先行되어야 하며 둘째로 行政人들 간의 접촉에서 家族主義的인 폐단의 防止를 위하여 外部 民間人, 專門人의 참여가 있어야겠다는 것과 끝으로 심의 평가에 소요되는 시간을 적지 않게 가져야 한다는 것이다. 특히 日暮法의 경우 시간적 여유를 적지않게 가질 수 있으므로 이에 대한 사전 배려가 있어야 할 것 같다.