

韓國行政政府의 政策決定

朴 東 緒

— 目 次 —

1. 序論——研究目的 對象 方法

2. 大統領

- 가. 秘書室
- 나. 行政府——閣議
- 다. 政黨
- 라. 其他

3. 閣 議

- 가. 歷史的 考察
- 나. 運營實態

4. 部 慮

- 가. 制度面
- 나. 實態面

1. 序論——研究目的 對象 方法

題目에 政策決定이라고 했지만 事實上 여기서 다루고 있는 것은 엄격한 의미의 政策決定에 限定하고 있는 것은 아니고 보다 넓은 意味의 意思決定이라고 볼 수 있는데 主로 行政府의 高位階層에서의 문제이므로 그 内容이 물론 특히 新生國行政의 경우 非政策的, 非一般的이고 特殊的인것이 차지하는 比率도 높겠지만 그래도 政策的인 것, 一般的인 것이 보다 많을 것을前提로 하고 이와 같이 名稱을 붙여 본 것이다. 이러한 문제를 다루기로 한 理由를 우선 간단히 말한다면 解放後의 우리나라의 實績을 實證的으로 검토하는 경우 너무나 行政府內의 政策決定은 重要的 문제이면서도 또한 가장 등한시되어 왔다고 하는 점에서 우선 기초적인 整理作業이라도 해보려는데 의도가 있었던 것이다.

그러면 우선 行政府內에서의 政策決定이 차지하는 比重을 解放後부터 今日까지의 法律案 提出件數로 검토하면 다음과 같다.

歷代國會法律案提出

代	提案者	行 政 府	議 員	計
制憲		145	89	234
2		216	181	397
3		241	169	410
4		202	120	322
5		88	46	134
最高會議		369	468	837
6		81	181	262 (1965年 6月 18日 現在)

이러한客觀的인數字에서 알 수 있는 것은 行政府가 法律案提出에 있어 상당히重要한役割을 하고 있으며 國會가 立法府라고 불리우는 것이 무색할 정도로 行政府가 우월한立場에 있음이 建國以來의 法律案提出總件數에서 증명되고 있다고 하는 것이며 다른 하나는 이러한 우월한地位가 5·16 軍政後相對的으로 低下되어가고 있다는事實이다.

우선 첫번째의特色에 대한理由를 우리는 다음의 몇가지로要略할 수 있을 것으로 생각된다.

(1) 傳統的으로 오랜歷史를 三權分立을 모르는 政治社會에서 살아 왔으며 解放後에 國會가 立法府로서 생겼으나 이는 多分하 從來의 政府를 行政府로 이름만 바꾸고 거기다 國會를附加한 性格의 것으로서 英美에서와 같은 立法國家 議會主義의 傳統을 가져보지 못하여 아직一般國民은 政府는 곧 國會보다도 「行政府」를 의미하는 것으로 생각되고 있다는 것.

(2) 우리나라의 公務員의 安定性도 얕지만 國會議員의 경우는 더욱 적어 他國에 그例를 찾아보기 힘들 정도이기 때문에 國民의 利害關係의反映이 이들을 통해서 이루어진다고 하는 것은 극히 어렵게 되어 있다고 하는 것이다.

(3) 建國以來 우리나라의 行政府는 그機能 權力이 強化一路에 있으며 더구나 經濟的인 分野가 차지하는 比重이 절대적이라고 하는 것이다.

(4) 여기에다 反對로 國會의 경우를 보면 選舉를 통한議員職의 유지에 莫大한 자금이 요구되며 따라서 이들은 이를 充足하는데 餘念이 없어 비교적 풍부한 資源을 가진 實業人은 물론 行政府로 부터의 대접에 끌려다니게 되어⁽¹⁾ 政策的인 문제를 진지하게 생각할 時間的 精神的 餘裕가 적으며

(5) 事實自由黨까지의 政黨은 政策爲主의 政黨이라기 보다는 官職, 特權, 爭奪을 위한 사람의 集團에 不過한데理由를 찾을 수 있을 것 같다.

이에 비하여 5·16 軍政後의 다른事情은前述한 다섯가지理由中 특히 (1), (4), (5)의事情이 달라진데 있다고 보며 이는 第三共和國下의 國會가 처리하고 있는 請願件數만 보더라도前과 상당히 다르며 활발히 움직이고 있음을 알 수 있다.⁽²⁾

이와 같이 보는 경우 우리나라의 法律案을 통한 政策決定에 있어 行政府가 차지하는比重은 최근에 약간 低下되었지만 法律의範圍內에서의 廣範한裁量에 속하는 문제를決定하는 데 있어서는 大統領中心制인데도原因이 있겠으나 大統領의 對與黨, 行政府에 대한 태도로 미루어 보아 行政首班으로서의 大統領의 政策決定 역시 政黨을 초월한立場에 있음을 否認할 수 없을 것으로 생각된다.

(1) Mark W. Cannon et al, "The American Federal Bureaucracy as a Political Power Group," *Philippine J. of Public Ad.* Vol. 9 No.2. April 1965, p. 112

(2) 吉基群, 「請願制度와 그實際的效果分析」, 國會報. No. 55. 1966年 5月, pp. 78~93.

이와 같이 行政府의 政策決定이 차지하는 比重은 甚而 事實上 이것이 어떻게 이루어지느냐에 관한 實態가 거의 알려져 있지 않다. 그간 政策決定에 核心的役割을 했다고 볼 수 있는 長官만 해도 200名以上이나 되며 行政首班을 지낸 사람만 해도 5名以上이 되지만 他國에 흔한 회고록 같은 것도 드물며 아무것도 남기지 않고 世上을 떠나고 있어 이문제에 關心이 큰 우리로서는 대단히 애석하게 생각되는 것이다. 그러나 政策決定 또는 意思決定의 重要性이란 이것이 行政全體에서 차지하는 比重에서는 물론 무엇보다도 意思決定이란 現在와 다른 將來의 變化를 수반하는 것으로 大部分의 경우 생각될 수 있으므로⁽³⁾ 최근 우리의 關心을 끌기 시작하고 있는 發展行政의 문제를 생각하는데 있어 特히 重要하다고 생각된다.

그러나 前述한 바와 같이 이와 같은 重要性을 가진 政策決定에 관하여 우리나라에서는 거의 과거에 연구된 것은 고사하고 雜文形式으로 라도 알려진 것이 거의 없어 政治, 行政學徒의 研究에 큰 지장을 주고 있다. 그러므로 이문제가 방대하고 다루기 어려운 문제라고 하는 것은 알면서도 試圖해 본 것이며 研究의 焦點은 政策決定이 이루어지는 實際過程을 分析하고 可能한 한 그의 合理性과 權力의 配分을 中心으로 하여 밝혀 보려고 努力하였다. 事實上 이러한 문제가 우리 보다도 훨씬 일찍이 研究되어온 美國에서도 아직 意思決定에 관한 理論模型을 엄격히 特定하는 것은 時期尚早라고 하고 있으므로⁽⁴⁾ 우리의 경우는 더 말할 것도 없으며 따라서 될 수 있는한 政策決定이 이루어지는 實態把握과 좀 더 附加한다면 어느정도 제대로 節次를 밟아 合理的으로 이루어지며⁽⁵⁾ 關係者들간의 權力關係는 어떠하며 이의 合理化方案은 어떠한 것이 생각될 수 있을가 하는데 研究의 目的을 두고자 했다. 特히 權力關係의 문제는 우리의 政治發展目標와 가장 긴밀히 관련되어 있을 뿐만 아니라 우리나라의 政策決定의 最大問題의 하나로 지적되고 있기 때문이다.⁽⁶⁾

이러한 문제를 연구하기 위한 對象으로서는 大統領, 大統領室, 閣議, 行政各部의 高位階層을 생각했으며 이를 어느정도 特히 閣議以上의 高位階層의 경우 歷史的으로도 고려하기위하여 여기의 대상으로 포함시켰으며 이를 研究하는 方法으로서는 質疑書에 의한 面接을 本人이 직접 前職長官에게 政權別로 5人씩 하려고 標本으로 抽出했으나 如意치 않아 自由黨政權은 5人, 4·19後의 許政過渡政權은 3人, 民主黨政權은 1人, 軍政時는 2人, 現共和黨政權은 3人으로서 統計 14人에 그쳤으며 行政各部의 경우는 1966年 前半期에 中央公務員教育院에

(3) Richard C. Snyder, "A Decision Making Approach to the Study of Political Phenomena", in Ronald Young, (ed.) *Approach to the Study of Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1958 pp. 10—15.

(4) William R. Dill, "Administrative Decision Making," in: Sidney Mailick and Edward H. van Ness, (ed.) *Concepts and Issues in Administrative Behavior*. Englewood Cliffs., Prentice-Hall, 1962. p. 48.

(5) Roger W. Jones, "The Model as a Decision-Maker's Dilemma," *Public Administration R.* Vol. 24 No. 3. September 1965. p. 160. 政府意思決定의 節次로서 9 가지를 들고 있다.

(6) 韓培浩, 「權威主義의 政策決定」, 新東亞. 1965年 12月. pp. 56—74.

교육받으려 온 現職 3 級 以上의 高級公務員에게 質疑書를 配付하여 총 126 枚 回收한 것이다.

이 兩方法은 각各 長短點이 있는 것으로 생각되며 面接의 경우는 誤解에 의한 答을 피할 수 있으며 또한 보다 質疑書以外의 것도 깊이 물어 볼 수 있었으나 面前이라 역시 事實과 유리된 答이 있지 않나 생각되는데 反하여 面接을 안한 高級公務員의 경우는 물론 무기명으로 面接의 경우에 비하여 反對의 長短點이 나타나고 있지 않은가 생각된다. 그외의 경우는 文獻調查, 文書調查에 主로 의지했으며 때때로 關聯者를 質疑書없이 面接하기도 하였다.

2. 大統領의 政策決定

우리나라의 現大統領의 政策決定이 如何히 이루어지며 어떠한 特色을 가지고 있는가 하는 것은 극히 흥미 있으면서도 제일 어려운 문제라고 생각된다. 더구나 우리나라에서는 많은 事項이 公開되지 않으며 接近하기 힘들게 되어 있기 때문이다. 이러한 不利한 狀況下에서 여기서 다루려고 하는 것은 主로 大統領이 政策決定을 하는데 있어 영향을 주는 要因別考慮와 大統領의 政策決定의 特色 및 그의 是正方向이라고 말할 수 있겠다.

우선 우리나라에서는一般的으로 이문제에 대하여 門外漢들이 생각하고 있는 것은 과거의 李朝時代以來 現在까지 首班은 그것이 王이전 總理전 大統領이건 무엇이든 뜻대로 마음대로 심지어는 慎意的으로 決定이 이루어질 수 있는 것으로 보고 있다는 것이다. 물론 이러한 생각은 우리나라의 과거의 政治가 多分히 獨裁의이며 支配者自身을 위한 慎意의인 것이었다고 하는 것을 증명하는 것이며 또한 事實 옳다고도 볼 수 있으며 따라서 國民에 의한 民主統制는 상당히 약했다고 하는 점을 여실히 증명하는 것이라고 생각한다.

그러나 이는 정도상의 차이지 어느나라의 경우를 다른하고 首班의 政策決定이 完全히 慎意의였다고 단은 볼 수 없었던 것 같다. 李朝時代에 물론 暴君도 있었고, 反面에 많이 알려지고 있지 않았지만 官僚, 儒教理念에 의한 制約도 미약하나마 받았다고 하는 것을 史學家들은 이야기 하고 있으며 더구나 그후의 政治에 있어서는 더욱 커간다고 할 수 있겠으며 근본적으로 民主統制力의 如何에 달렸다고 볼 수 있을 것 같다.

이와 같이 정도의 차이는 있으나 制約를 받는다고 볼 수 있겠는데 一般的인 要因으로서 생각될 수 있는 것은 무엇일까, 이는 政策決定, 意思決定一般에 관한 것과 거의同一하다고 보겠는데 몇가지

美國 Kennedy 大統領의 補佐官이었던 Theodore C. Sorenson 이 지적한 것을 引用하면⁽⁷⁾

(7) Theodore C. Sorenson, *Decision-Making in the White House*. New York, Columbia University Press, 1963. p. 23.

(1) 時間上의 制約. (2) 資源上의 制約. (3) 先約. (4) 許容性上의 制約(limit of permissibility), 이는 多分히 그나라의 政治構造, 政治文化, 政治發展과 밀접한 關聯性을 갖는 것으로 생각된다. (5) 情報上의 制約등을 들고 있다.

이러한一般的인 制約, 테두리 내에서 大統領이 意思決定을 하는 경우 大統領自身의 政治觀, 政治的力量, 展望등이 크게 左右하겠지만 여기서는 大統領의 補佐役割을 擔當하는 人物 또는 集團과의 關係를 中心으로 검토하려고 한다. 大統領이 決定을 하는데 있어 助言을 구하거나 또는 大統領에게 助言을 해주는 人物 또는 集團과의 關係 또는 이를 活用하는 정도, 방법은 大統領에 따라 各色이어서 어떤 경우에는 政治的인 것은 혼자하고 主로 技術的專門的인 것만 助言을 구하는가 하면 어떤 경우에는 集團過程을 別로 거치지 않고 하는 大統領도 있으며 委任關係에 있어 많은 委任과 적은 委任을 하는 경우등을 들 수 있는데 어느 경우에나 大統領이 決定할 사항은 새로운 解決을 요구하는 것이며 그 영향은 全國的이라 冒險性도 크며 언제나 責任은 自身에게 돌아오는 것이니 慎重을 기하지 않을 수 없으며 社會發展에 따라 더욱 重要性이 커간다고 볼 수 있다.

이러한 大統領의 政策決定에 영향을 주는 助言者를 大分하면 靑瓦臺秘書室, 閣議 또는 行政府, 政黨 또는 國會, 其他로서 言論, 實業人, 元老政治人 등을 들 수 있겠다. 이를 順序적으로 검토하면 다음과 같다.

가. 秘書室

自由黨時には 大統領秘書室의 組織化 官僚制化가 거의 없었으나 現在는 전연 달리 秘書室이 크게 두가지로 나누어져 政務秘書機能과 管理機能으로 나누어져 있다고 보겠으며 後者は 다시 總務, 儀典, 公報, 情報 및 民願으로 나누어져 있으며 이들은 시초에는 순전한 秘書役割만을 생각했으나 運營의 結果는 半秘書 半補佐官의 役割을 하고 있다고 볼 수 있으며 이들도 大統領의 政策決定에 全然 그 名稱과 같이 무관계한 것으로 볼 수는 없을 것 같다.

그러나 重要한 것은 前者인 政務秘書라고 볼 수 있으며 이들은 分野別로 7人으로 구성되어 있으며 主로 行政各機關에 대한 統制 즉 主로 政策의 執行結果에 대한 檢討를 하면서도 大統領에게 새로운 아이디아도 提供하고 있다고 보겠으며 그들의 말에 의하면 大統領의 指示中 約 1/3이 그들의 助言에 의한 것이라고 말하고 있는 것을 보아도 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

그러나 政務秘書에는 首席秘書가 있고 그 上部에 또한 秘書室長이 있어 이들과 大統領間에는 두 階層이 있으며 特히 秘書室長의 영향력은 크다고 보아야겠으며 對內的秘書室內의 上申決裁書類中 2/3가 室長에 의하여 否決되었다고 하는 것이 1965年 10月中의 決裁書類面에서 나타나고 있음을 이를 증명하고 있다고 보겠다.

따라서 이의 改善을 위하여는 管理機能과 政務機能은 性質이 다른 일인데 이를 秘書室長

이 혼자 도맡아 이에 큰 영향을 미치는 것보다 차라리 秘書室을 二元的으로 機能에 따라 分離하고 政務에 관해서는 首席秘書가 大統領과 直結되게 하는 것이 어려가 하며 이 경우에도 各 政務秘書의 의견과 首席秘書의 의견이 다른 경우 그 각 秘書들의 原案을 그대로 두고 거기다 自己의 생각을 첨부하여 大統領에게 提出하는 것도 하나의 方案이 될 수 있을 것 같다.

이러한 政務秘書의 役割에 대하여 우리나라에서는 多分히 自由黨時의 이들의 無節制한 越權行爲에 대한 反動으로서 否定的인 태도를 취하는 사람이 많음을 볼 수 있다. 무엇 때문에 大統領을 補佐하는 長官이 있고 政黨이 있는데 따로 히 靑瓦臺에 一團의 사람을 두어 또 하나의 장막을 치느냐는 것이다. 따라서 여기서 이들의 適正役割, 地位가 논의되어야 할 것으로 생각한다. 結論부터 이야기한다면 이들의 存在는 必要한 것이며, 이들의 地位, 役割은 大統領과 行政府, 政黨間의 接觸을 中間에서 가로 막아서는 안되며, 어디까지나 大統領의 個人的手段으로서 行政府가 가지는 지나친 技術性, 各部의 割據性을 보다 政治的이며 넓은 視野에서 補充하여야 함과 同時に 또한 政黨이 가지는 지나친 與論追從으로 인한 公益 또는 長期的인 國家的利益의 경시를 보충하는 역할을 담당하여야 하며 더구나 長官들이나 政黨의 幹部가 반드시 大統領이 가장 信任하고 有能하다고 생각되는 사람만으로 구성되지 못하는 한 그가 가장 信任하고 自己에게 절대적인 忠誠을 함과 동시에 브레인(brain)의 역할을 뒤에서 해주는 사람이 있어야 大統領으로서 行政府나 政黨을 효과적으로 영도해 나갈 수 있다고 보며 政務秘書들이 없으면 行政府나 政黨에 오히려 끌려다니게 될 可能性마저 있게 되며 따라서 政務秘書들은 大統領의 領導力を 中間에서 구속하는 것이 아니라 오히려 적극 助長할 수 있게 돋는데 그 役割이 있다고 본다.⁽⁸⁾

따라서 이러한 役割을 擔當할 政務秘書로서는 巨視的인 政治的洞察力과 實際도 알면서 세로운 아이디어도 案出해 낼 수 있는 人物이어야 하며, 어디까지나, 自己를 내세우지(self-agrandizement) 않고 뒤에서 大統領을 도울 수 있는 性格의 所有者가 가장 適切할 것으로 생각된다.

나. 行 政 府

內閣責任制와 달라 大統領中心制에 있어서는 閣議의 意義라고 하는 것이 全的으로 補助役割밖에 못하는 것은 當然하다 하겠으며, 따라서 大統領에 따라 상당히 兩者的 關係가 달라진다고 보겠는데, 우리와 같은 大統領中心制下의 美國의 例를 보면 「Hoover」, 「Kennedy」 「F.D. Roosevelt」 大統領등은 別로 閣議에 구해받거나 의지하려고 하지 않은 例에 속하나 軍人出身

(8) Clinton Rossiter, *The American Presidency*. New York, Mentor Book, New American Library, 1956 p. 139. Theodore C. Sorenson. *op. cit.*, pp. 71—2

인 「Eisenhower」 大統領은 反對로 비교적 閣議를 적극적으로 이용하려는 立場에 있었다고 볼 수 있으며⁽⁹⁾ 이것은 다분히 自身이 政策決定의 經驗이 적고 軍隊經驗에 연유하는 것으로 생각되며 그의 慎重한 性格의一面을 나타내고 있는 것으로 생각된다.

이에 대하여 우리나라의 경우는 閣議가 審議機關으로서 存立하고 있으며 최소한도 每週 2回以上 開催되고 있지만 大統領은 거의 參席을 않하고 있어 1964年 6月 1日부터 同年 12月 31日間에 75回中 不過 4回만 참석하고 있으며, 이러한 때에도 다분히 集團過程을 통해서 自身의 政策決定에 도움을 받으려는 의도는 약한 것으로 보아야 하지 않나 생각된다. 따라서 大統領이 직접 閣議에서 助言을 얻는 것은 적고 事實上의 司會者인 國務總理나 방청하는 政務秘書로부터 間接的으로 받는다고 볼 수 있다. 自由黨時에는 週 2回中 1回만 大統領이 참석한 것으로 생각되는데 閣議에 大統領이 참석하는 경우와 그렇지 않은 경우간에는 一長一短이 있을 것으로 생각된다. 참석하지 않는 경우의 長點은 閣員들이 보다 솔직히 이야기 할 수 있으며, 大統領의 時間節約이 될 수 있겠으나 缺點으로서는 集團討議가 가지는一般的인 利點을 직접 얻지 못한다고 하는 것이다.

그러나 長官이 個別的으로 大統領에 接近하는 것은 비교적 自由로운 것으로 생각되며, 自信이 약한 長官일수록 大統領에게 個別的으로 사소한 일을 가지고도 面談을 자주 원하는 경우가 있어 制限을 받을 수도 있으나 그 외에는 뜻대로 되며 主로 經濟部長官들의 接觸이 더 빈번하다고 보아야 할것 같으나 이러한 面談이 얼마나 議論의 형식을 갖는지 의심스럽다.

그러므로 行政府 또는 閣議가 集團으로서 行政首班에 미치는 영향력은一般的으로 大統領中心制가 內閣中心制보다 弱한것은 상식이고 보면 現政權下에서는 같은 大統領中心制下의 自由黨 때 보다도 약하니 가장 약하다고 보아야 할것 같다.

다. 政 黨

政黨과의 關係에 있어서의 첫째 特徵은 野黨과의 接觸이 거의 없다는 것이며, 둘째로는 國會를 立法府, 즉 民意代辯機關으로서 行政府에 對立되는 것으로 높이 평가하는 것 보다는 民主政治의 必要惡인 것으로서 그것으로부터 초월한 立場에 서 있는 것 같으며 集權的인 性格을 가진 與黨의 總裁이면서도 역시 民意代辯, 政策政黨으로서 높이 평가하는 것 보다는 선거를 위한 必要器具로서만 생각하고 있는감이 있으며 이들과의 政策決定을 위한 集團過程을 역시 거의 찾아 볼 수 없다. 이와 類似한 것을 생각할 수 있다면 青瓦臺에서의 政府與黨連席會議라고 볼 수 있겠는데 이것 역시 實際에 있어서는 政策決定을 위한 討議보다도 各機關間의 連絡에 主任務가 있는 것으로 생각되며 實際 重要한 政策은 여기서 별로 논의되는 것 같지 않다.

朴大統領의 이러한 태도는 李大統領과 類似한 點이 있으며, 이의 責任은 물론 政黨, 國

(9) Richard F. Fenno, Jr., *The President's Cabinet*, New York. Knopf. 1959. pp. 38—45

會에 도一部 있으나 政治 機構로서의 秘書室, 行政府, 國會, 政黨을 相互對立 牽制시켜 놓고 自身은 초월한 立場에 서서 政策決定을 하려는 것으로 생각된다.

라. 其 他

朴大統領이 個別的으로 면담하는 國內人士中 民間人이 17.26% (1963年 12月 17日 부터 1964年 12月 31日까지)나 되지만 이의 成分을 알 수 없으며 이들로 부터의 영향도 알길이 없다.

以上 大統領의 政策決定을 그의 補助者들과의 關係에서 검토하였는데 우선 過程面에서의 特色을 든다면 集團過程을 별로 찾아 볼 수 없다는 것이며, 따라서 決定權이 거의 그에게 獨占되어 있다고 하는 것이다. 그러므로 決定이 權威主義的으로 이루어질 가능성이 많으며 또 한 即興的으로 이루어질 가능성이 많다고 하는 것이다.⁽¹⁰⁾ 이것이 決定의 신속을 이룩할 수 있는 있을지 모르나 内容面에서 보면 首班으로서 너무 些少한 것을 많이 자주 決定하여 下達하는가 하면 때때로 잘못된 内容, 機關間의 調整 없는 決定을 내리게 되어 混亂을 이르키게 되는 것이다.

이러한 缺點은 역시 與野를 포함한 民主의 活潑히 의견이 교환될 수 있는 集團過程을 통하는 경우 시정될 수 있으며 Sorenson도 「結局은 異見없는 知慧는 있을 수 없으며 多樣性이 없는 發展은 있을 수 없으며 責任없는 偉大함은 있을 수 없다.」⁽¹¹⁾고 했는데 수긍이 가는 말이라고 생각된다.

3. 閣 議

가. 歷史的 考察

建國後의 우리나라의 閣議를 歷史的으로 고찰하는 경우 몇 가지 特色을 發見할 수 있다. 自由黨時代에는 終始一貫 大統領中心制이었으면서도 閣議의 地位가 美國과 달리 상당히 制度化되어 있었고 또한 李大統領도 週 2回中 1回는 참석했으며 閣員과 大統領間의 거리감은 커울 것으로 생각된다. 이와 같이 閣議를 制度화한 것은 물론 建國初에 内閣責任制을 구상한데도 원인이 있겠으나 무엇보다도 큰 것은 一人의 獨走를 막으려는데 있지 않았나 생각된다.

그후 1960年의 許政過渡政權時는 名目은 大統領中心制의 계속이었으나 그의 그 職位取得 經緯와 그의 性格 및 他閣員들과의 關係가 李大統領과는 달라 事實上은 内閣責任制下의 閣議와 같은 性格을 가지고 있었음이 그當時의 運營實態 및 李博士의 하와이 亡命直後의 閣

(10) 韓培浩. 「權威主義的 政策決定」. 新東亞. 1965年 12月. pp. 57—61. 大統領의 地方出張이 1週에 1日 끌이 되는데 이러한 경우 現場에서 決定을 내리는 것을 많이 볼 수 있다. 1964年 24回出張에 56日間.

(11) Theodore C. Sorenson. *op. cit.*, pp. 88—89.

議狀況에서 엿볼 수 있다.

民主黨政權時の 閣議는 本格的인 内閣責任制下의 閣議임과 同時に 그의 구성원이 같이 政黨의 동지로서 오랜 歲月을 겪어온 사람들로 되어 있었음은 물론 張總理의 性格등으로 인하여 어느때 보다도 閣議는 法的으로나 事實上에 있어서나 自由로히 활발히 會議가 전개되었으며 參與者는 가장 滿足感, 參與意識을 느꼈던 것으로 알려지고 있다. 따라서 會議機關으로서의 구실을 제대로 하였다고 볼 수 있으나 그렇다고 해서 生產性, 能率性이 比例해서 向上된다고는 볼 수 없는 것인데 이 경우에도 이것이 망각된 감이 있다.⁽¹²⁾

5·16 軍事政權下의 宋內閣首班時에는 軍事政權이라고 하는 것과 宋首班의 性格 및 그와 他閣員間의 關係가 軍隊內의 階級關係를 그대로 반영하게 되어 充分한 심의보다 업적 능률에 치중된 감이 있으나 金首班의 경우는 後二者와 사정이 전연 달라 正反對의 결과가 나타나고 있었으며 自身의 리더쉽이 아주 약했다고 볼 수 있겠다.

그후 第3共和國下에서는 심의기판으로 되어있고 大統領이 직접 司會者로서 참석하게 되어 있으나 이미 言及한 바와 같이 거의 참석하고 있지 않아 大統領에게 직접적으로 심의기판으로서의 역할은 하지 못하고 있다고 보겠다.

이러한 現在의 우리나라의 閣議는 法制上으로는 大統領以下 全閣員이 참석하는 심의기판으로 되어 있으나 거의 制度化되어 있지 않으며 또한 大體로 이를 反對하고 있는⁽¹³⁾ 같은 大統領中心制下인 美國과 다르게 어느정도 内閣責任制의 要素를 加味하고 있으면서 實際에 있어서는 國務總理만이 참석하고 있어 法制와의 유리를 초래하고 있다. 그러므로 閣議가 全體로서 또는 集團으로서 最高決定權者가 政策을 決定하는데 주는 영향은 歷代閣議中 現在가 제일 약하다고 말할 수 있을 것 같다.

나. 運營實態

大統領中心制下의 閣議가 담당할 역할이 여러가지 있겠으나 크게 나누어 大統領에 대한 政策決定上の 助言을 衆智를 모아 하는 것 各部處間의 意思傳達 및 調整, 行政府로서의 結合(Coherence) 등에 있다고 보겠는데, 實際 이러한 것이 얼마나 이룩되고 있는지 運營實態를 中心으로 검토해 보려고 한다.

우선 閣議處理案件의 内容을 보면 다음 페이지의 圖表와 같다.

以上의 客觀的인 統計에서 알 수 있는 것은 ① 閣議에 上程되는 案件이 너무나 많다는 것이며 그 内容으로서는 別로 심의를 요하지 않는 것도 많고 또한 全員이 심의할 수도 없는 것이 많은가 하면 심의를 요하는 것도 상당히 있다고 보아진다. ② 역시 몇 個 部處가 관련된 것이 全體의 68.60%라고 하는 高率을 점하고 있다는 것이며 ③ 通常의 경우에는

(12) Barry E. Collins and Harold Guetzkow. *A Social Psychology of Groups for Decision-Making*, New York, John Wiley, 1964. p. 209.

(13) Richard F. Fenno, Jr. *op. cit.*, pp. 92—98. p. 119.

(1) 閣議處理案件內容(1964年 6月 1日→1964年 12月 31日)

內容 形式	政策的 事項	制度的 事項	儀禮的 事項	國政 處理	重要 人事	請願	協助 調整	經費 支出	其他	合 計
大統領指示事項	9	1	2	18			3			33
總理〃	8	4		20			8		1	41
報告事項	53	5	11	168		3	6	3	5	254
公 布 案	11	29		7						47
法 律 案	36	28		4						68
大統領令案	32	153		36	1				1	223
諒解事項		2								2
其 他	107	3	71	27	20		2	86		316
合 計	258	223	84	280	21	3	19	90	6	1,144

(2) 閣議案件의 部處關聯度(同上期間)

關聯度 數	單獨	二個部處	三個部處	四個部處	經濟部處	關係部處	全部處	合計
	309	368	87	11	63	36	110	984
(31.40%)						657(68.60%)		

(3) 閣議案件處理日數(同上期間)

期日 數	即席口頭	1日	3日 以內	4—7日	8—15日	16— 1個月	1—3 個月	3—6 個月	6個月 以上	保留	合計
	202	86	111	124	264	75	24	4	2	92	984

2週 内外를 요하게 되어 있는데 그 以下의 경우 특히 即席口頭 및 3日 以下가 많아 7日 以内의 合計가 523件이나 되어 全體의 約 53%나 되고 있다는 것이다.

다음에前述한 退職長官들에 대한 質疑書에 의한 面接에서 얻은 結果를 中心으로 검토하면 다음과 같다.

對象人員을 決定하는데 있어 政權別 名單을 작성하여 各 政權에서 5名씩 無作爲標本抽出을 하여 自由黨, 過渡, 民主黨, 軍政, 共和黨으로 5政權에 25名을 선정하였으나, 實際面接이 可能하였던 것은前述한 14名이었다. 質疑書에 이들의 成分을 몇가지씩 기록하였으며 별로 變數로서의 意義는 적다고 보겠으나 참고로 여기에 제시하면 다음과 같다.

(1) 部別

農林—2, 交通—1, 法務—1, 財務—2, 文教—2, 經濟企劃—2, 電信—1, 內務—1, 國務院事務處—1.

(2) 年齡

46 歲—50 歲=1人, 51 歲—55 歲=7人, 56 歲—60 歲=1人, 61 歲以上=5人.

(3) 出生道

咸鏡道—2人, 平安道—1人, 黃海道—1人, 江原道—1人, 서울—3人, 忠清道—2人, 慶尙道—3人.

(4) 宗教

4人을 除外하고는 모두 기독교신자로 되어 있다.

(5) 學歷

1人을 除外하고 나머지는 大卒以上이고 專攻은 自然科學이 4人, 人文科學이 2人, 社會科學이 7人으로 되어 있다.

(6) 經歷

軍人出身이 2人, 銀行이 3人, 學界가 3人, 公務員이 5人, 政治界가 1人이며 1人을 除外하고 모두 長官就任前에 15年 以上的 公共機關에 근무 경험을 가지고 있으며 管理者로서의 근무년한도 5年 以下가 2人 밖에 없다.

이들의 閣議에서의 實際行態의 一部를 파악하려고 다음과 같은 質問을 하였다.

다음에 보는 바와 같이 좀 面接前의豫想과 다른 點이 나타나고 있는데 이에는 우리의豫想이 잘못된 것도 있겠으나 또 다른 한편에는 面前이라 그런지 事實과 다르게 답이 나오는 點도 있지 않은가 생각된다.

質問

(1) 閣議에서 案件을 成功的으로 通過시키려면

- (1) 閣議에서 잘 說明—11
- (2) 事前에 他閣員에 通報承諾을 받는다.—5
- (3) 司會者에게 事前에 附託—2
- (4) 反對閣員이 缺席中 緊急案件으로서 上程—0

여기의 答에서 얻어지는 것은 若干 나이브하다는 것이다. 즉 이러한 會議에서 成功的으로 通過시키려면 누구나 事前에 他閣員의 通報承認을 받아야 한다는 것은 상식이겠는데, 그 數가 1/3도 못되며 심지어 어떤 분은 「그러한 치사한 짓을 누가 하느냐」고 反問까지 하는 경우가 있었다. 그러나 事前連絡없이 閣議에서 잘 說明해 가지고서는 어렵지 않겠나 생각되며 또한 第4項의 경우도 實際에 있어서는 戰略으로서 때때로 利用되고 있음이 事實인 것으로 알고 있는데 여기에 체크한 분이 한분도 없었다.

質問

(2) 他部의 案件에 對하여 閣議前에 檢討를

- (1) 締密히 스스로 한다.—6
- (2) 대충 한다.—6
- (3) 部下가 적어 준 메모만 본다—1
- (4) 別로 檢討를 하지 못한다.—1

面接前의豫想보다 「綿密히 스스로 한다」에 체크한 분이 많은데 이것은 확실히前述한 두 가지要因中後者가作用한 것 같다. 事實面接前에는 대부분의 경우 (2), (3), (4)項에 체크될 줄 알았다. 또하나 여기서 지적할 것은政權別로 다르다고 하는 것인데 역시大統領中心制下보다는內閣責任制의 경우內閣全體로서責任을共同으로 지므로보다 더他部의案件에 대하여도關心을 갖게 된다고 하는 것이며, 따라서自由黨時는共和黨時는同一하게 얇으게 나오고 있으며民主黨時는 물론許政過渡政權이나軍政時는行政首班이언제나 참석하여閣議를 개최하였으므로事實上內閣責任制와類似한性格을 가져높은關心을 가진 것으로同一하게 나타나고 있다.

質問

- (3) 閣議의司會者가 누구나에 따라閣議의審議結果가
- (1)相當히 달라진다.—2
 - (2)若干 달라진다.—4
 - (3)別差 없다.—8

여기에서도豫想과 좀 다른 것은 (1)項이 적다는 것이다. 여기에 들이 나타나고 있는데 하나는自由黨時에李大統領의參席與否에 따라 달라진다고 하는데重點을 두고 답한 것이며 우리나라의權威主義의인政策決定에서 당연히 생각될 수 있겠으며 다른 하나는民主黨의경우인데張總理의참석여하에 따라案件이 달랐다고 하는데서 그와같이 답한 것으로 생각된다. 따라서 올바른답으로보기는 곤란하며現共和黨의경우는朴大統領이 거의 참석을 안하지만3人中(2)에2人, (3)에1人으로되어 있어差度를비교적인정하고 있다.

質問

- (4) 閣議에서閣員의發言權을強하게하는要因中重要하다고 생각되는것셋을指摘하시요.
- (1)能力있는 사람—13
 - (2)政治權力實權者の信任—10
 - (3)擔當業務의性質—10
 - (4)序列順位—0
 - (5)政黨人與否—3
 - (6)性格上—6

(1)項이第1位를 차지하는 것은當然한 것으로 생각되며 (3)項은主로經濟部處의경우에해당되는것으로,더구나이러한것은事前에經濟閣議를거쳐上程되고있으며門外漢은알도리가없기때문이며다음(2)項의경우종미있는것은共和黨時의경우는3인이나여기에체크하고있으나自由黨時에는5人中2人만이체크하고있다고하는것이며,共和黨時와類似한것은過政페이며3인이다체크하고있다. 다음에性格上의경우는共和黨時3人中2인이여기에체크하고있어이것만으로보면共和黨時에는상당히情誼的인(personal)要因이많이좌우하고있지않나생각된다.

質問 (5)

(5) 閣議의 實際役割은 무엇인지 順位를 붙여 주십시오.

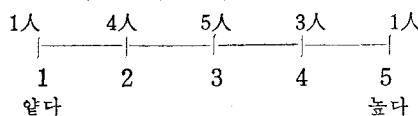
	지적된 回數	順位
(1) 衛智를 모으는데	14	$\frac{26}{14} = 1.9$ (1)
(2) 通報에	13	$\frac{39}{13} = 3.0$ (2)
(3) 責任回避	9	$\frac{39}{9} = 4.3$ (4)
(4) 不繫要한 些少한 技術的인 것에만	9	$\frac{36}{9} = 4.0$ (3)
(5) 部處間의 調整	14	$\frac{26}{14} = 1.9$ (1)

* 順位는 順位列 \times 지적된 回數를 지적된 回數의 統計로 除한 것. 數가 過去수록 重要視된 것임.

우선 지적된 回數別로 보고 總計를 지적된 回數로 除한 數字로 본 것이 위의 數字이다. 이것을 통해서 볼 적에 어느면으로 보거나 (1)과 (2)에다 同一한 比重을 두고 있다고 보겠으며 다음에 各部處의 사정을 通報하는데 두고 있으며 흔히 閣議가 비판되는 경우에 제기되는 (3)과 (4)는 끝으로 매달려 있음을 볼 수 있어 밖에서豫想하는 것 보다는 集團, 合議制로서의 구실을 제대로 하고 있음을 나타내고 있으며 또한 政權에 따라 別差를 發見할 수 없는 것 같다.

質問 (6)

(6) 閣員들의 自己部處外의 案件에 對한 理解와 關心度는?



5等級이 正常分布비슷하게 分布되어 있는데 역시豫想보다 關心이 많은 것으로 나타나고 있으나 한가지 곤란한 것은 역시等級法에서 일반적으로 나타나는 문제점이라고 보겠는데 어떤 분은 상당히 높다고 하면서 3에 체크하는 경우도 있었다. 政權에 따른 差는 別로 없으나自由黨時 약간 높은 것으로 나타나고 있어理論上 内閣責任制의 경우에 높아야 할텐데 그와相反되고 있다.

質問 (7)

(7) 理解와 關心이 적다면 그 理由는

- (1) 別로 關係가 없기 때문에—3
- (2) 너무 專門의 技術的인 것인니까—7
- (3) 相對方의 氣分을 傷할까봐—1

여기의 結果는 大體로豫想된 대로이나 어떤 분은 (1)에 체크하면서 사실은 關係가 있는 것인데 없는 것으로 생각하니 탈이라고 말하고 있어閣議의 심의기판으로서의 인식이 모자라고各閣員이 割據主義에 사로잡혀 있음을 탓하기도 하였으며, 다음 (3)項은 사실 더比重

을 차지할것으로 생각하였는데 그러하지 않았으나 어떤 분은 여기에 체크하면서 公私分別이 약하며 또한 發言의 内容이 밖으로 새는 것이 두려워서 할 이야기를 다 못한다고 하는 분도 있었는데 이는 閣議에 참석하는 閣員外의 數많은 人員을 생각할적에 이해가 가는 이야기라고 생각된다.

質問 (8)

(8) 國務會議는 다음中 어떤것이 適切하다고 생각하십니까

- (1) 週 2回—6
- (2) 週 1回—8
- (3) 必要時에 만 開催
- (4) 分野別 小閣議 (經濟, 安全保障等)로 代替—1

우리나라의 閣議는 美國과 달리 政治制度의 如何를 不問하고 종시일관 비교적 중요시 되어 왔으며 制度化되어 定期的으로 每週 2回 以上 개최하여 왔다고 보겠는데, 이는 이미 言及한바와 같이 一人의 獨走를 막는데도 있었으나 혼자 책임지기 싫어하는데도 있었다고 보겠는데 역시 週 2回씩 해서 많은 귀중한 時間을 박탈當하는 것을 적게 하려고 하면서도 그 아래로 내려가는 것은 反對하고 있어 美國과 좋은 대조를 이루고 있음을 볼 수 있다.

以上으로서 우리나라의 閣議에 관한 事項을 여러모로 검토하였는데 이것을 끝맺기 전에 몇가지로 묶어 보면 다음과 같다.

(1) 우선 閣議에 회부되는 案件이 너무 많으며, 더구나 内閣責任制도 아니며 단순한 심의 기관인 테다가 國務總理가 있고 大統領이 있는데 單獨部處의 것이 全體의 31.4%나 占하고 있으며 全部處에 관계되는 것은 不過 全體의 11% 밖에 안된다. 그러므로 個人的 責任下에 처리될 것은 구태여 閣議에 제출할 必要가 없겠으며, 實事上 内容을 알지도 못하고 關係가 없는 일에 바쁘고 비싼 비용이 드는 閣員을 閣議에 엄매게 할 必要가 없을 것 같다. 그러므로 閣議에 上程되는 案件을 대폭 감소하고 上程되는 것은 政策的인 것으로서 衆智를 모을 必要가 있는 것, 많은 部處의 調整을 요하는 것에 국한 시켜야겠다. 그렇지 않으면 實事上 조사에서 나타나고 있는 바와 같이 意思決定의 節次를 제대로 밟은 決定이 이루어 질 수 없기 때문이다.

(2) 이와 같이 當然히 回數도 줄어들게 된다. 現在는 週 平均 2.5回이며 1回 平均 所要 時間이 76分이나 되지만, 實事上 案件이 너무 많아 件當에 割當되는 시간은 너무 적어 閣議의 심의가 形式化된다. 그러므로 週 1回라도 件當 소모되는 時間이 많아지게 하여야겠다는 것이다.

(3) 大人員數가 바쁘게 사전준비도 제대로 못하고 모여 제대로 討議도 못하고 마는 閣議보다는 역시 分野別로 小閣議를 몇個(3乃至4) 만들어 참가인원을 대폭 줄여 10人 以内로 하고 文字그대로 심의할 수 있으며, 關聯있는 문제임으로 관심을 가지고 討議할 수 있는 분

위기를 조성하여 通報機關에 그치지 말도록 하여야 겠다는 것이다.

이와 같이 되어야만 閣議에서의 政策決定은 「Roger W. Jones」가 말하는 9 가지의⁽¹⁴⁾ 節次를 大體로 제대로 밟은 意思決定에 立脚한 것이 될 수 있을 것 같다.

4. 部 處

우리나라의 政治, 行政文化가 權威主義의이지만 그렇다고 해서 모든決定이 部處以上의 階層에서 이루어지는 것은 아니고 오히려 機能的으로 여러 實務를 다루는 部處에서 많이 이루어진다고 볼 수 있는데, 各部處는 제각각 약간 다른 구조를 가지고 있지만 大體로 類似한 性格을 가지고 있으며 특히 우리나라의 경우는 너무 지나치게 劃一性을 좋아하여 類似性이 강하다.

이러한 部處에서 政策이 어떻게決定되느냐 하는 것을 實態調査에 따른 검토를 하기전에 우선 制度的인 面을 검토하고자 한다.

가. 制 度 面

政策決定과 관련해서重要な 것은 部處의 上部構造라고 볼 수 있다. 어느나라의 경우나 上部에는 政務官이 任命되어 있어 執權者 또는 執權黨의 政綱을 政策化하는데 責任을 지고 있는데 自己 혼자서 하는 것은 아니고 그밑에 職業公務員인 行政官을 配置하여 그들의 힘을 염이 일을 하는 것이다. 그러므로 여기에는 복잡한 相互關係가 形成되는 것이며 長官의 立場에서는 如何히 하면 이들을 自己의 뜻대로 統制하면서 새로운 政策을 수립해 나가느냐에 관한 어려운 문제에 부딪치게 되는 것이다.

이러한 點에서 部處의 政務官과 行政官의 配置에 관한 制度的인 문제는 重要的이라고 보겠다. 이러한 點에서 우리나라를 포함한 각국의 경우를 들어 비교하면 다음과 같다.

(1) 日本——長官밑에 政務次官, 事務次官이 있으며 이는 戰前까지의 하나 밖에 없었던 次官을 이미 職業官僚가 차지해 왔으며 거기에다 戰後의 內閣中心制로 轉換됨에 따라 事務次官으로 名稱만 바꾸고 政務次官만 附加한 것으로 어느나라의 경우 보다도 官僚權이 가장 강한 나라에 속한다고 생각된다.

(2) 英國——形式上은 日本과同一하나 官僚權에 있어서는 日本에 비하여 훨씬 强하다고 보아야 하며 그 理由는 여러가지 있겠으나 議會主義, 獅官主義에 의한 行政의 民主화의 傳統 및 官僚의 職業화등이 그 원인이라고 생각되며, 언제나 大體로 英國에서는 長官

(14) Roger W. Jones. "The Model as a Decision-Maker's Dilemma," *Public Administration R.* Vol. 24. No. 3. September 1964. p. 160. 9 가지는 ①決定을 요하는 문제의 상황분석. ③事實의 수집. ②事實과 문제간의 關係분석. ④문제해결을 위한 새생각의 모색. ⑤行動의 여러方案의 比較검토. ⑥行動方向의 決定 ⑦方向의 再判斷, 主로 그의 效果性. 可能性. 副作用등을 기준으로. ⑧決定. ⑨事後評價.

이 官僚를 統制하는 것, 官僚의 長官에 대한 忠誠度를 의심하는 경우가 別로 없는 것을 통해서도 알 수 있다.⁽¹⁵⁾

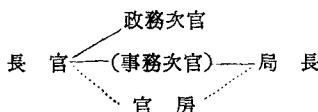
(3) 韓國——現在의 우리나라의 경우를 보면 長官 밑에 次官이 있고 그 밑에 역시 政務官으로서의 次官補가 있는 部處가 있는가 하면 없는데도 있으나, 다음에 企劃管理室은 어느 부처의 경우에나 幕僚機構로서 설치되고 있으며 次官 밑에는 局長이 있다. 이를 알기 쉽게 圖表로 表示하면 다음과 같다.



여기의 特색은 次官 또는 次官補까지는 政務官으로 되어 있으나 企劃管理室長과 局長은 一般職, 行政官으로 되어 있다고 하는 것이다. 그러나 한가지 주의할 것은 企劃管理室長이 事實上 別定職 政務官化하고 있다고 하는 것이다.

과거의 구조에 비하여 달라진 것은 政務官으로서의 次官補의 數가 급증한 것과 事實上 政務官의 性格을 가진 企劃官의 新設이다. 이는 軍政後의 업무량의 증가에도 원인이 있지만 軍人 및 除隊軍人的 排出口의 역할도 담당하였다고 생각되나 官僚에 대한 政務官의 統制力도 強化시켰다고 생각된다.

(4) 佛蘭西⁽¹⁶⁾——長官 밑에 法制上으로는 次官으로서 政務次官이 있으나 事務次官은 外務, 技術部處에만 있고 그나머지는 없으며 따라서 法制上으로는 長官과 局長이 直結되어 있으나 實際上에 있어서는 우리나라의 長官秘書室과 企劃管理室을 合친 것과 같은 機構가 系線機關으로서가 아니라 幕僚機關으로서의 官房(Minister's Cabinet, cabinet du ministre)이 있다고 하는 것이며 이를 圖示하면



이러한 佛蘭西의 制度의 경우 흥미있는 것은 法制上으로 政務次官外 次官이 없다는 것과 官房의 性格이라고 볼 수 있으며 이官房은 歷史가 오랜 것으로서 市民革命에 의하여 中產層이 執權하게 됨에 따라 既存官僚를 統制하기 위하여 만들어진 것이며 따라서 이들은 시초에

(15) The Rt. Sir Edward Boyle, B.t. M.P., "Who are the Policy-Makers?" *Public Ad.* Vol. 43. Autumn 1965. pp. 283-84.

(16) A. Dutheillet de Lamothe. "Ministerial Cabinets in France," *Public Ad. R.* Vol. 43. Winter 1965. pp. 365-81.

는 長官이 政務官으로서 이의 구성원을 채웠다고 하는 것이다. 더구나 佛蘭西와 같이 長官이 빈번히 바뀔 때 (第 3, 4 共和國)는 이러한 機構가 必要했으며, 行政官出身의 事務次官이一部를 除外하고는 없는 것도 이러한 點에서 理解가 간다.

이와 같이 시초에는 단순히 長官에 대한 幕僚로서 구성되었으나 그후 實際機能을 보면 마치 우리나라의 次官과 企劃管理室을 합친 것과 같은 일을 담당하고 있는 것이다. 즉 官房長이 局長으로부터 長官에 올라가는 서류를 거의 다 決裁하여 他部處의 調整을 하며 그 部處內의 政策樹立, 企劃, 局間의 調整, 統制, 對國會, 言論關係, 對選舉區民 關係의 일을 맡아 보고 있다는 것이다. 이와 같이 상당히 중요한 官僚에 대한 統制役割을 담당하여 왔다고 볼 수 있는데 近者 특히 政局의 安定을 보고 있는 第五共和國에 이르러서는 官僚에 대한 統制에 있어 어느정도 自信이 생김에 따라 이의 統制役割도 겸하게 되어가고 있으며 또한 이에 따라 그의 직원도 점차적으로 一般職으로 대체되어 가고 있다고 한다.

(5) 美國——長官으로 부터 局長에 이르는 사이에 여러 階層이 있어 他國에 그例를 찾아보기 힘들 정도이지만 이들이 모두 政務官임은 勿論 約 71%의 局長이 別定職으로任命되며 또한 GS 16等級以上의 1,354名中 約 40%가 政務官으로 되어 있다고 하는 것이다.⁽¹⁷⁾

이의 原因은 역시 美國의 傳統的인 政治, 行政哲學 즉 官僚權의 擴大, 官僚主義化를 극도로 두려워하며 이들에 대한 市民에 의한 統制의 強調를 중요시 해온데 있다고 생각된다.

以上과 같이 制度面에서 불적에 官僚權이 제일 강한 것은 日本이며 제일 약한 것은 美國이라고 볼 수 있다. 制度上 우리는 佛蘭西와 英國사이에 위치하고 있다고 보겠는데 우리나라의 경우는 行政, 政治의 民主化의 歷史가 짧아 事實上은 官僚權이 보다 더 強하다고 보아야 할 것 같다.

나. 實態面

다음은 이러한 構造속에서 운영되는 우리나라의 行政, 政策決定은 實際 어떠한 政務官과 行政官間의 關係에서 이루어지고 있는가를 두 가지 方法으로 연구한 것에 따라 검토하여 보려고 한다. 하나는前述한 退職長官들에 대한 質疑書에 의한 面接의 結果이며 다른 하나는 中央公務員教育院에 훈련 받으려 1966年 初에 온 三級乙類以上의 公務員 126名에 대한 無記名質疑書에 記入한 内容에 의한 것이다.

그리면 우선 前者에 의한 것 부터 검토해 보려고 한다.

(1) 長官을 通해서 본 實態

(17) Marver H. Bernstein, *The Job of the Federal Executive*. Washington D.C., Brookings Institution 1958. p. 11. p. 39.

質問

(1) 行政首班과의 接觸은 自由로 有는지요? 自由 不自由 接觸回數는 平均 週____回.

우선 長官으로서 일하는데 있어 行政首班과의 接觸을 물었는데 여기서는 2人만이 若干不自由스러웠다고 말하고 남아지는 모두 自由로웠다고 함으로서 밖에서 듣던 秘書陣에 의한 사람의 장막이라고 하는 것과 다르게 나타나고 있으며 若干不自由라고 하는 것도 너무 사소한 경우 또는 首班自身의 豫定된 日程으로 인한 경우에 의한 경우가 많은 것 같으며, 자주 接觸하게 되는 것은 역시 經濟部處가 제일 많아 週에 4—5回씩이나 되며 기타부처의 경우는 보통 閣議外에 週1回가 제일 많은 것 같으나 역시 太統領中心制下보다도 內閣center制의 경우 보다 自由로 허 편번히 接觸하게 되는 것 같으며 首班으로부터의 信任에 自信이 적은 長官 또는 閣議에 案件通過를 위한 戰略으로서 首班의 權威를 利用하려는 경우에는 보다 편번해 지는 것 같다. 自由黨時에 흥미 있는 것은 5人中 2인이 老大統領을 이해시키느라고 애먹었다는 이야기를 하고 있으며 外貨, 對日關係의 경우는 특히 어려웠다고 말하고 있다.

質問

(2) 新任後 部內의 業務內容을 파악하는데 所要되는 期間은 _____ 個月

1個月以下——1. 1個月—3. 2個—6月, 3個月—4

豫想보다 짧게 나타나고 있으며 각個人, 部處의 事情에 따라 다르겠으나 어떤 분은 技術部處의 경우 精神 뿐 바로 차리지 않으면 1年이 되어도 대우만 받다가 나오고 만다고 하고 있는데 이러한 점에서 특히 우리나라의 長官의 在職期間이 짧았다고 하는 것을 상기할 적에 얼마나 일을 제대로 처리 할수 있으며 部下를 통제할수 있었는지 의심스럽다. 執權期間이 짧았던 民主黨, 軍政時は 더 말할것도 없고 비교적 長期執權하고 安定되었던 自由黨時에도 最短平均期日은 內務部가 7個月로서 首位를 차지하고 있으며 다음이 쌀값만 올라가면 更迭된 農林部는 9個月로 되어 있다. 最長이 保社部인데도 겨우 2年 2個月이며 中位值가 1年 4個月로 되어 있다.

여기에는 더욱 곤란한 것은 우리나라의 경우 內閣責任制도 아니고 政黨, 議員의 恒久性이 대단히 약해 入閣한 사람이 政治, 行政에 대한 이해를 가지고 있는 數가 적다고 하는 것이다.⁽¹⁸⁾

質問

(3) 議員들이 長官께 要望하는 일은 主로 어떤 일들입니까? (當該 要求를 들어주고 안들어주고는 別個問題입니다.)

議員

(1) 人事(特殊私的問題)請託 %

(18) Hahn Bae-ho. and Kim Kyu-taik, *Korean Political Leaders: Their Social Origin and Skills*. Seoul. Unpublished, 1963. p. 33.

(2) 政策的인 것의 勸告, 助言	%
(3) 部下職員의 監督 統制問題	%
	100%

面接要望者로서 처음에는 議員外에 市民 政黨人도 포함하였으나 後二者中 實際 長官과 面談하는 者의 數는 議員에 비하여 문제가 되지 않아 刪除하고 議員에 대해서만 문의하였는데 平均을 보면 (1)이 53.5% (2)가 24.3%, (3)이 18.0%로 되어 있으며 나머지는 其他의 이야기로서 政治的인 時事등이 포함되어 (2)가 24.3%로 되어 있지만 實은 政策的인 助言의 탈을 쓴 個人的 私的인 것 이相當히 있었다고 말하고 있으며, 또한 軍政時가 비교적 높은데 기인한다고 하며 (1)이 높은 것은 自由黨時와 共和黨時가 비슷하게 높아 각각 平均이 68%와 63%로 되어 있다. 議員들의 特殊的 利害關係問題에 관한 長官에 대한 壓力이相當한 것으로 알 수 있다.

質問

(4) 長官으로서 일하는데 있어서의 隘路는 무엇인지 세가지만 √를 해주세요

(1) 部內業務面	2	(6) 部內의 人的對立 意見對立	1
(2) 他部와 協力	5	(7) 豫算面	10
(3) 部內機構	2	(8) 言論機關과의 關係	6
(4) 上部의 理解支持	2	(9) 一般國民의 理解	2
(5) 政黨과의 關係	3	(10) 國會와의 關係	9

1位가 豫算面이고 2位가 對國會關係, 3位가 對言論關係, 4位가 他部와의 協力 5位가 對政黨으로 되어 있어 壓倒的으로 政治的인 것과 財政的인 것이 優位를 차지하고 있어 長官의 能力으로서 무엇을 요구하며 어떠한 일에 注力하여야 하는가를 시사하고 있으며, 長官을 補佐하는 對國會, 言論, 豫算關係의 專門家의 任命이 촉구되며 公報官이 최근에 任命됨은 晚時之嘆이 있다고 하겠으며, 秘書室에 對國會連絡官도 專門化시켜야겠으며, 豫算의 경우도 現在의 信任爲主로 任命되는 人事, 文書兼任하는 總務課長으로서는 不適當하며 分化되어야 하지 않겠는가 생각된다.

質問

(5) 다음 事項들은 部下職員들을 統制하는데 있어서 重要한 役割을 하는 것입니다. 長官께서는 어떤 長官이 公務員(主로 高級公務員)을 統制하기가 容易하다고 보십니까? 차례로 番號를 적어 주십시오.

		지적받은 回數	順位의 合計回數
(1) 行政首班의 特別한 信任을 받고 있는 長官	13	$\frac{31}{13} = 2.4$	
(2) 政黨의 特別한 支援을 받고 있는 長官	10	$\frac{32}{10} = 3.2$	
(3) 行政能力이 있고 部內業務를 잘 알고 있는 長官	13	$\frac{18}{13} = 1.4$	
(4) 部下職員과 人間의으로 親近한 長官	10	$\frac{37}{10} = 3.7$	

(5) 人事權을 잘 利用하는 長官	12	$\frac{47}{12} = 4.0$
(6) 其 他	2	$\frac{12}{2} = 6.$

어느모로 보나 제일 중요하다고 생각되는 것은 (3)번으로서 長官自身의 能力이라고 말하고 있으며 따라서 反對로 해석하면 흔히 長官들이 部下를 統制하기 힘들다는 理由中の 큰것이自身의 無能力을 의미한다고 보겠다. 다음은 首班의 信任으로 明白히 나타나고 있으나 그다음은 지적된 回數로 보면 統制의 手段으로서 人事權이 重要하다고 하는 것을 상당수가 인식하고 있으면서도 順位에 있어서는 政黨의 支援에 뒤떨어지고 있으며 部下職員과의 親近보다도 뒤쳐지고 있음이 나타나고 있어, 특징을 든다면 長官의 能力, 政治的 支援, 部下에 대한 公式的 非公式的 關係가 重要한것의 順位로 나타나고 있다고 보겠으며, 흥미있는 政權間의 차이는 (2)에 있어 共和黨의 경우 自由黨時 보다 월씬 重要視하고 있어 각各 平均點이 2와 4.5로 되어 있음이 兩政黨의 位置 影響力의 差를 표시하는 것이라고 보겠으며 現行政府에 대한 영향력이 월씬 크다고 하겠다.

質 問

(6) 長官께서는 關係들이 一般的으로 次官이나 局長의 「業務遂行能力」과 長官에 對한 信任에 對한 比重을 어떻게 두고 있다고 보십니까

	信任	能力	지적된 回數	中位值
(1)	8	對	2	1
(2)	6	"	3	2
(3)	5	"	5	3
(4)	4	"	6	5
(5)	2	"	8	3

우리나라 사람간의 對人關係에 있어 不信任關係가 상당히 심하다고 보겠는데 이것이 여기에도 反映되고 있어 中位值가 4.3對 5.7로 되어 있어 5:6보다 약간 能力에 치중하나 4:6까지는 가기 前의 位置라고 보겠으며, 어떤분은 西歐理論에서 하는데로 能力에 比重을 두었으나 現在로서는 후회한다고 하며 經驗이 많은 사람일수록 信任에 比重을 두고 있는 것 같으며 共和黨時의 경우 信任에 比重을 더 두고 있는 것 같아 나타나고 있다.

質 問

(7) 長官께서 指示한 事實이 잘 이루워지지 않는 境遇에 長官께서는 普通次官에게 督促하시는지요

- (1) 次官에게 督促한다. 7
- (2) 關係局長에게 督促한다. 7
- (3) 直接 關係課長에게 督促한다. 0

(1)과 (2)에 兩分되어 있는데 (1)의 理由로서 들고 있는 것을 보면 그렇게 하지 않으면 局長以下가 次官을 무시한다든지 또는 그가 소외된 감을 가져 그로 부터 有益한 助言, 補助

를 받을 수 없기 때문이라고 하는 것과 같이 多分히 消極的인 理由를 들고 있는데 비하여 (2)의 경우는 局長이 次官보다 더 專門家이며 部行政은 局長中心이라든가 또는 그와 같이 하는 것이 신속하다든가와 같은 積極的인 理由를 들고 있음은 좋은 對照를 이루고 있으며 이점에 있어 一定한 行態는 없는 것 같다.

質問

(8) 長官께서 指示한 事實이 實現하기 어려운 境遇도 있으리라고 생각되는데 이 때의 部下職員들의 理由는 大體로 어떤 것입니까

(가장 많은 것 세 가지만 √하여 주십시오)

지적된 回數		지적된 回數	
(1) 豫算不足	11	(5) 部下職員間의 協助不足	3
(2) 慣例上		(6) 他部處와의 協助不足	11
(3) 法規上	5	(7) 輿論	4
(4) 人員不足	8	(8) 其他	0

1位에 豫算不足과 他部處와의 協助가 나타나고 있고 다음에 人員不足으로 되어 있으며 다음이 法規上, 輿論으로 되어 있는데 어떤 經濟部長官은 自己의 弱點인 法規上의 理由를 자주 들고 나오는데 애먹었다고 말하고 있는데 行政官이 하기 싫은 것은 長官이 잘 모르는 理由 弱點을 들고 나온다고도 볼 수 있겠다.

質問

(9) 上下 階層間의 權力決定要因의 比重은

平均點(%)		
(1) 法的權限	%	38.4%
(2) 技術能力	%	26.2%
(3) 實權者와의 組帶	%	17.0%
(4) 擔當業務	%	16.1%
		100%

4個項目에 거의 100% 채우고 있는데 문제는 고도의 抽象的인 것이라 그러한지 몰라도 答問에 고도의 多樣性을 나타내고 있으며 政權間에 別差가 없으나 (3)의 경우 自由黨時와 過渡政時에 적고 其他的 경우 平均值를 上廻하고 있음은 어느정도 事實과 一致된다고 볼 수 있겠다.

質問

(10) 政策決定을 為한 連席會議에서 部下의 發言은

	지적된 回數	中位值
(1) 아주 自由롭다	4	1.9
(2) 꽤 自由로운 便이다	8	
(3) 上官의 눈치, 意見에 많이 左右	2	
(4) 長官의 눈치만 본다	0	

豫想보다 自由로운 것으로 나타나고 있어 (2)에 集中하고 있으면서 (1)에도 상당히 기울어지고 있다. 이것 역시 部下의 진정한 心情을 잘 이해 못하고 약간 自己中心으로 해석하고 있는 것 같으며 어떤분은 일부러 自由분위기의 조성을 위하여 적극 努力を 한다고도 하고 있는데 흥미 있는 것은 自由黨時에는 全員 (2)에 체크하고 있는데 비하여 共和黨時에는 3人中 2人이 (3)에 체크하고 있어 더 公務員이迎合主義에 흐르고 있는 것 같으며 過渡政時에는 反對로 3人中 2人이 (1)에 체크하고 있어 實情을 제대로 반영하고 있다고 보겠으며 現政府의 경우 公務員의 自由로운 發言이 적극 助長되어야 할 것 같다.

質問

(11) 部下(次官, 局長, 課長)間에 意見差異가 있는 境遇

- (1) 部下들의 階級을 全然 考慮하지 않고 높다고 생가되는 意見에만 따른다. 10
(2) 어느 程度 階級의 差를 考慮한다. 4

多數가 (1)에 기울어지고 있는데 각각 一長一短이 있겠으나 政權間에 差는 있을 수 없으나 (2)에 체크한 4人中 2人은 銀行出身이며, 남어지 2人은 行政公務員과 學界를 겸한 분들로 되어 있어 구태여 이들간의 共通點을 찾는다면 公共組織體生活을 해보았다고 하는 것이다.

質問

(12) 長官으로서 新任된 境遇部下의 人事移動을 꾀하는 것이 業務遂行上 必要하다고 생각합니까

- (1) 必要하다 4
(2) 경우에 따라 必要하다 2
(3) 不必要하다 8

本來 質問에는 (1), (3)만 제시했는데 두분은 (2)를 추가하여 체크하였다. 처음부터 (2)를 제시했으면 상당히 달라졌을 것이다.

(3)에 多數가 기울어지고 있는데 이 경우의 理由로서 드는 것은 組織體의 分위기 조화를 깨트린다. 믿는 者가 더 나쁜 짓 한다. 豫想과 달리 안하면 더 忠誠을 한다. 누구의 사람이 전 能力에 따라 自己에게 忠誠케 할 수 있다는 등으로 말하고 있는가 하면 (1), (2)의 경우는 그대로 두면 誠意不足, 긴장부족, 不忠誠등의 현상이 나타난다고 하며 심지어 어떤 분은 대담하게 信任을 위주로 移動을 해야지 그렇지 않으면 自己도 모르게 속아 넘어간다고 하였다. 大體로 (1), (2)에 체크한 사람은 오랜 行政經驗을 가진 사람들로 되어 있다.

質問

(13) 一般的으로 部下의 人事移動에 있어 長官의 뜻대로 되는 比率(%)은 어느 程度라고 생각하십니까

平均點(%)

次官	92.1%	局長	86.1%
課長	76.4%	係長	59.3%

下位階層으로 내려갈수록 長官의 영향력이 적어진다고 볼 수 있는데 이 理由로서 들고 있는 것은 局長, 次官의 의견을 참작한다든지 또는 議員 기타 外部로부터의 청탁을 下位階層에 한해서 어느정도 받아드리는데 기인한다고 하는가 하면 어떤분은 事實上 可能한지는 몰라도 이들의 청탁을 들어주기 시작하면 한이 없어 일을 못하게 되어 一切 들어주지 않았다고 하는 분도 있으며 次官의 경우 제일 높은 것은 當然한 것이라고 보겠는데 이경우에도 어떤분은 50%까지 기록하고 있다. 가끔 次官이 他意의으로 任命되어 兩者間의 不和音을 내는 경우가 있는데 可能한限 長官에게 매끼는 것이 좋을것 같다.

質問

(14) 外部로부터 介入하는 境遇의 方法中 많은 것 부터 順位를 적어 주세요

- | | | | |
|---------|-----|----------------------------|-----|
| (1) 上部 | 2.5 | (3) 一次的 集團(同窓, 同鄉, 親友, 親戚) | 3.0 |
| (2) 政治人 | 2.0 | (4) 二次的 集團(利益團體) | 2.3 |

豫想으로서는 1次的 集團이 많을줄 알았는데 第一 下位에 위치하고 있으며, 2次的 集團이 過少評價되었음을 알 수 있으며, 首位가 政治人 主로 議員으로 부터의 것으로 되어 있다. 政權에 따라 큰 差異는 없으나 過政 民主黨時에 (1)이 많은 것으로 되어 있고 (2)의 경우는 自由黨時와 現在가 높은 것으로同一하게 나타나고 있음은前述한 몇個의 特徵과 一致하는 것인줄이나 (4)의 경우는 어느때 보다도 軍政以後 높게 나타나고 있음은 產業化에 따른 1次集團의 活動이 強化되어가고 있음을 나타내는 것인지도 모르겠다. 그러나 역시 (1), (2)가 1位, 2位를 차지하고 있음은同一하다.

質問

(15) 長官으로서 일을 하는데 어느級까지 人事에 介入할 必要가 있다고 생각하십니까

- | | | | |
|--------|---|--------|---|
| (1) 局長 | 6 | (2) 課長 | 8 |
| (3) 係長 | 0 | | |

係長에는 한분도 체크를 안하고 있다고 하는 것이며 이러한 點에서 法的으로 解석하여 機關長에게 모든 人事權을 주고 行使에 介入케 하는 것은 機能遂行上 不必要한것이라고 하는 것이 증명된 것이라고 생각되며 人事權의 委任이 事實上 이루어지는 것이 희구 된다.

質問

(16) 部下職員의 非違에 對하여 依法措置를 하는 境遇가 적은데 큰 理由부터 順位를 적어주세요

체크한 回數

- | | |
|------------------|---|
| (1) 人情上 | 9 |
| (2) 非違의 普遍化, 一般化 | 6 |
| (3) 外部로부터의 附託 | 6 |

事實上 公務員의 非違가 外部에 누설되지 않는限 正式懲戒節次를 밟게 되는 일이 적어 그 理由를 물은 것인데 역시豫想대로의 答이 나왔다고 보겠으며 소위 후진국일반의 사정을

반영하는 것이라고 보겠으며, 이것이 法典으로는 行政의 理解가 어려운 이유라고 보겠으나 어떤 분은 절대로 이러한 일이 없으며 非違에 대하여는 언제나 依法措置를 한다고 답한 분도 두분이 있었으나 事實上 可能한 것인지 모르겠다.

質問

(17) 同級者間의 發言權, 影響力의 多少를 決定하는 것의 順位는

- | | | | |
|----------------|-----|----------|-----|
| (1) 技術能力 | 1.3 | (3) 先後任 | 3.3 |
| (2) 人的紐帶(實權者와) | 3.1 | (4) 擔當業務 | 2.2 |

全體的으로 보면 (1), (4), (2), (3)의 順位로 되어 있어 역시 能力이 제일인 것으로 되어 있는데 政權別로 보면 약간의 差를 나타내고 있는 것 같다. 즉 自由黨時は (1), (4), (3), (2)로 되어 있는데 反하여 民主黨以後로는 (1)과 (3)이 相對的으로 低下하고 (2)의 比重이 높아가고 있음이 엿보이는데 先後任이나 能力보다 信任에 비중을 많이 두고 있는것을 표시하는 것인지도 모른다.

質問

(18) 職業公務員이 判斷을 하는데 그 根據가 되는 基準의 順位는

- | | | | |
|-------------|-----|---------------|-----|
| (1) 事實에 忠實 | 1.6 | (3) 私的 利己心 優先 | 3.6 |
| (2) 公益利益 優先 | 1.9 | (4) 上部에迎合 | 3.2 |

豫想보다 상당히 公務員의 근무태도를 높이 평가하고 있음이 (1), (2)와 (3), (4)間의 差가 큰데서 볼 수 있으며 이 결과를 그대로 따를다면 우리나라 公務員의 職業化가 어느정도 이루어졌음을 표시하는 것이라고 보겠으나 軍政以後에 있어서는 (1)의 數가 1.8로 上昇하고 있어 自由黨時の 1.4에 비하여 높게 되어 있음은 앞의 事項들과 一致하는 것이라고 보겠으며 심지어 어떤 분은 (3)에 1位를 체크하고 있다.

質問

(19) 補助者로서의 次官, 局長의 缺點과 期待하는 것

缺點	期待
1.	1.
2.	2.
3.	3.

우선 缺點으로서 여러가지 나오고 있으나 많은 것 부터 順次的으로 열거하면 無事安逸主義, 政策的助言의 不足, 責任回避, 研究와 關心의 缺如, 獨自的 見解의 缺如 部下의 統制不徹底, 不忠誠性등이라고 보겠으며 期待는 당연히 이의 反對로 나타나겠는데 여기서 주의할 것은 특히 局長, 課長인 行政官이 政務官을 補佐하는 태도라고 보겠는데 이는 行政上의 忠誠의 문제로서 경우에 따라서는 政務官의 의도는 어떠하든간에 시키는 일만 自己의 判斷에 따라서 하면 그만이라고 생각하고 있는 것을 볼 수 있는데, 우리는 이러한 것을 여기서 이야

기하는 無事主義의인 것이라고 할 수 있으며 이러한 태도를 벗어나 적극적으로 長官의 業務 (program)에 대한 뜻을 적극적으로 발드려 스스로 自進해서 새아이디어를 제공함과 同時に 長官의 생각이 그 業務를 수행하는데 협명치 못하다고 생각할 때는 그것과 다른 自身의 견해를 밝히는 것을 주저해서는 안된다고 본다⁽¹⁹⁾. 그러나 여기서 물론 우리가 分別하여야 할 것은 政務官의 의도에 있어 部處의 業務에 관한 것과 그의 利己의인 것과는 分別되어야 하며 業務遂行을 적극적으로 발드는 것과 아부와는 分別되어야 한다는 것이다.

- (20) 長官의 관공비의法定額은 實際必要額의 몇分之一이 됩니까
() 1/10 () 1/5
() 1/4 () 1/3
() 1/2

여기의 質問은 部處의 性格으로 보아 辨公費가 비교적 적게 든다고 생각되는 現長官에게 私席에서 물은 결과 1/6로 나타나 최고 1/10정도 되지 않겠는가 하고 여기의 項目을 설정한 것인데 이는 크게 잘못된 것이었다. 여기에 나타난 것으로는 1/5이 2, 1/10이 6, 1/20이 2, 1/30이 1로 되어 있으며 不足하지 않았다고 하는 분이 두분이 있었는데 두가지의 資金을 혼자서 合法的으로 쓸수 있었는데 이유가 있었던 것 같다.

그러나 여기서 주의 할 것은 質問項目부터 잘못된 데도 있으며 또한 제일 솔직히 답변하기
관련한 項目이기도 한데 기인하겠지만 제일 實際와 거리가 멀게 되어 있으며 이것을 보충
하기 위하여 몇 가지 面接中 私談한 것을 소개하면 自由黨時의 어느분은 1/100 도 안되었다고
하는가 하면 (그當時의 法定辦公費는 10萬환) 責任있는 政府라면 不足額을 보충하는 方法이
야말로 國民에게 公開해야 한다고 하면서 一次的으로 外部에서 구하고 그것이 如意치 않으
면 對內的으로 할 수 밖에 없는 것이라고 하며 部處에 따라서는 가만히 있어도 쏟아져 들어
온다고 말하고 있다. 이러한 辦公費의 用途로서 크게 드는 것은 對國會, 言論關係라고 말하
고 있는데 이것이 適正化되기 전에는 行政의 不正을 막을 길이 없지 않겠는가 생각되며 國民
의 納得을 얻어 現實化를 조속히 시켜야 할 것으로 생각되며 최근에 어느정도 法定額을 引
上하였으나 더욱 추진하여야 할 것 같으며 그렇지 않으면 部下職員도 便乘하게 되어 普遍化
를 막을 길이 없을 것 같다.

- (21) 後任長官에 對한 勸告는
1.

(19) Rufus E. Miles, Jr., "Administrative Adaptability to Change," *Public Ad. R.* Vol. 25. No. 3. Sept. 1965. p. 222. O.Glenn Stahl. *Public Personnel Administration*, New York, Harper and Row, 1962. pp. 16-17.

2.

3.

여기의 内容은 상당히 多樣性을 띠고 있으나 비교적 많이 제시된 것 부터 듣다면 所信대로 果敢하게, 人事公正 및 人和며, 政策判斷, 政黨, 言論과의 유대등을 들 수 있는데 특히 첫번 짓과 관련되어 흥미 있는 것은 마음먹은 것은 들어가자마자 처음 3個月內에 해치워야지 그 렇지 않으면 쉽하고 협력 품짜하지 못하게 된다고 하는 것인데, 長官으로서 첫째 任務가 政策의인 것이라고 생각되는데 보다 많은 문제가 周圍의 否定的인 壓力, 人事問題의 解決이 있다고 한다면 主客이 전도된 것이라고 할 수 있다.

(22) 次官補, 事務次官, 政務次官, 企劃管理室長制의 必要與否와 제대로 機能을 遂行하였다고 보시는지?

(面接者에게 口頭로 말씀해 주십시오)

이 質問에 답을 할 該當者が 적어서 判斷하기 곤란하나 政務次官은 本來의 趨旨대로 운영된 것 같지 않다고 하는 것과 企劃管理室과 次官補에 대하여 否定의인 답을 한분도 있었으나 多數는 存在價值를 利用方法에 달린 것이라고 하는데 기우러지고 있다.

(1) 行政官을 通해서 본 實態

앞에서는 部內의 行政, 政策樹立에 관한 長官의 견해를 검토하였는데, 여기서는 角度를 달리하여 行政官自身의 견해를 통해서 검토해 보려고 한다.

우선 조사된 對象은 우리나라의 高級公務員의 代表가 되게끔 標本抽出한 것은 아니고, 단지 1966年初에 中央公務員教育院의 行政管理班에 교육받으려온 126名에 대한 것이며, 참고삼아 이들의 成分을 몇가지로 나누어보면 다음과 같다.

① 出生地別

서울	10	京畿	18
江原	7	忠淸	24
全羅	16	慶尙	35
		北韓	10
			110

② 職級別

2 乙	1	高 校	21
3 甲	39	大 學	90
3 乙	86	碩士以上	14
	126		125

③ 學歷別

④ 出身別		⑤ 公共機關勤續年數		
公務員	90	0~ 5年	12	
軍人	21	~10	31	
教員	9	~15	37	
其他	4	~20	27	
	124			
		21年以上	17	
			124	
⑥ 管理職(3乙以上) 總勤續年數		⑦ 現職位의 總在任年數		
0~ 1年	23	0~1年	43	
~ 4	36	1~3年	41	
~ 7	41	~5年	29	
~10	17	5年以上	11	
	124		124	
11年以上	7			
	124			

이러한 사람들에 대한 質問의 結果를 보면 다음과 같다.

質問

部內에서의 새政策에 關한 着想(Idea)이 처음에 나

오는比率은

1. 長官한테서	%
2. 次官 "	%
3. 局長 "	%
4. 課長 "	%
5. 係長 "	%
6. 課員 "	%
計	100%

이에 대한 答을 分析해 보면

	全體의 平均值	職 級 別		管 理 職 年 限 别				幅	
		2乙	3甲	3乙	~1年	~4年	~7年	~10年	
長官	25.7%	20	29.0	29.4	21.5%	27.6%	33%	26.6	41.0
次官	11.8	20	14.6	15.4	13.5	15	14.4	18.0	17.5
局長	22.1	30	22	21.0	24.5	22.5	20.0	25.6	28.0
課長	21.4	20	26.7	22.4	25.0	28	34.0	25.0	16.0
係長	13.4	10	13	20	23.0	18	17.0	16.5	16.6
課員	5.0		7.5	13.5	16.5	13.8	8.6	8.0	7.5
									-16.5

몇가지 재미있는 特징이 나타나고 있다. 事實 이것이 나오기 전에는 전연 이 문제에 대하여 實態비슷한 것이나마 알기 힘들었다. 어떤분은 조고만 것이라도 長官한테서 말이 있기전에는 밑에서 전연 움직이지 않는다고 하는가 하면, 어떤분은 우리나라의 行政은 主事行政이라는

말까지 하고 있는 것을 듣고 있었다. 그러나 여기서 보면 역시 長官이 1位이고 다음은 局長, 課長, 係長, 次官, 課員의 順으로 되어 있는데 주의할 것을 각者 自己職級을 過大評價하고 있으며 長期勤務者일수록高位階層의 比重을 높이고 있다고 하는 것에서修正을 하여야 할것은 對象者中에 長次官, 局長(1人단)이 排除되어 있어 이들의 比重이 過少評價되어 있다고 하는 것이다. 그러므로 課長, 係長의 比重은 감소되어야 하며 局長以上은 增大되어야 할 것으로 생각된다. 이와 같이 본다면 새着想은 長官과 局長이 비등하게 絶對的인 비중을 차지하며 次官 課長이 역시 다음으로 비등한 위치를 차지하고 있으며 그以下の 보잘것 없지 않나 생각된다. 그러므로 흔히 長官行政이니 主事行政이니 하는 것은 再檢討되어야 할 것 같다.

質問

(2) 行政府內의 實際, 權力, 權限의 配分을 어떻게 보시는지요.

1. 長官	%
2. 次官	%
3. 局長	%
4. 課長	%
5. 係長	%
6. 課員	%
計	100%

全體의 平均值	職級別			管理職			總勤結年數	幅
	2乙	3甲	3乙	~1年	~4年	~7年		
長官	41.2%	30%	47%	40.0	30.4	39	46.5	47
次官	16.7	20	18	18.5	17.3	19	17	19
局長	19.9	30	16.7	21.7	26	20	17.6	15
課長	15.3	15	14	17.5	19	16.5	14.7	13.7
係長	6.0	5	9.0	10.6	12.9	9.5	10	10
課員	3.2	0	7.5	8.4	14.3	5.9	10	8.3
							0	0
							—14.3	

여기에서도各自自己職級의 權力比率를 높이고 있으며 또한 長期勤務者일수록高位層의 權力を 크게 평가하고 있음은 質問 (1)의 경우와同一하나 그때보다 權力配分面에 있어서는 역시 長次官의 比重이 커가고 있음을 볼 수 있다. 그러나 밖에서 상상하는 식으로 長官이 絶對的인 것도 아니며 次官은 오히려 局長보다도 약하다고 하는 것은 흥미있는 事實이며 長次官의 差가 크다고 하는 것을 알 수 있어 어떠한 면에서는 部內의 權力은 長官과 局長을兩極으로 分割되어 있다고도 볼 수 있겠다.

質問

(3) 上官에게 進言, 建議, 仰決裁를 하는 境遇 그대로 받아드려지지 않는 比率은

()	全體의	50%	()	全體의	40%
()	"	30	()	"	20
()	"	10	()	"	0

全體의 平均值	職 級 別			管 理 職 總 勤 繢 年 數 別				10年以上	
	2乙	3甲	3乙	~1年	~4年	~7年	~10年		
받아드려 지지 않는 比	24.8	20	22.6	26.1	24.1	21.9	26.5	21	38.3

特殊한 특징을 찾기 힘드나 역시 決定權者로 부터 階層上의 거리가 멀수록 比率이 올라가고 있는 것 같다.

質問

(4) 業務를 執行하는데 上官과의 個人的인 信頼關係가 얼마나 重要하다고 생각합니까?

中位數

- | | | |
|----------------|-----|------|
| (1) 大端히 重要하다 | 59名 | 1.55 |
| (2) 어느 程度 重要하다 | 63名 | |
| (3) 別로 重要하지 않다 | 3名 | |

이 質問도 職級別 管理者年限別로 검토하였으나 別特色이 나타나고 있지 않으며, 個人的信
任關係를 상당히 重要한 것으로 생각하고 있으며, 오히려 人事權者인 長官보다도 더 이點을
重要視하고 있음이 長官에 대한 質問 (6)과 비교하는 경우 나타나고 있음은 重要視할 문제
라고 본다. 이의 원인은 長官들의 答이 事實보다 能力面에 치중된 것이었거나 또는 受動的
인 입장에 있는 行政官들이 若干의 被害妄想症의인 것에 左右되고 있는지도 모르겠다.

質問

(5) 다음 事項들은 部下職員들을 統制하는데 있어서 重要한 役割을 하는 것입니다. 貴下께서는 이
며한上官이 公務員을 統制하기가 容易하다고 보십니까? 차례로 番號를 적어 주십시오.

- | | |
|-----------------------------|-----|
| (1)上官의 特別한 信頼을 받고 있는上官 | 2.1 |
| (2)行政能力이 있고 部內業務를 잘 알고 있는上官 | 2.5 |
| (3)部下職員과 人間의으로 親近한上官 | 2.5 |
| (4)人事權을 잘 利用하는上官 | 3.0 |
| (5)其 他 | 5.0 |

(1)이 首位를 차지하고 있고 (2)와 (3)이 同點으로 2位를 차지하고 있음은 얼마나 能力
보다 信頼, 情誼의인 것을 중요시하고 있는가를 알 수 있다. 기준을 달리하여 각자가 第1
로 지적한 回數를 보면 (3)이 首位로서 32人이나 되고 (2)는 17밖에 안된다. (1)은 1位에
지적된 回數는 적으나 2位에는 壓倒的으로 많아 67人이나 되어 全體의으로 點數가 제일 적
게 되어있다. 이는 現在 우리나라의 行政行態가 얼마나 소위 近代의인 것과 거리가 먼가를
如實히 보여주고 있는 것으로서 이러하므로 公務員들이 自己의 實力を 키우는데 努力하는

代身 사람쫓아다니며 사귀고 호감을 사는데 全力を 다하고 있음을 이해할 수 있다. 이를前述한 成分의 여러가지 種別로 검토했으나 別特色을 찾을 수 없어 여기서는 省略한다.

質問

(6) 貴下께서는 部下를 쓰는데 밀을 수(信任)있으며 能力이 있는 사람을 採用하게 되는데 貴下께서는 兩者의 比重을 어떻게 두고 계십니까?

信任	能力	中位值
(1) 8	對	2名
(2) 6	"	21名
(3) 5	"	53名
(4) 4	"	42名
(5) 2	"	7名

여기서도 역시 계속 信任을 重要視하고 있음을 볼 수 있으며, 中位數가 4.27 對 5.73 으로 되어 있어 長官의 경우의 4.3 對 5.7 와 同一하게 나타내고 있으며 이들의 大部分이 3甲과 3乙이라고 하는 것을 상기할적에 더욱 놀랐다. 이러하니 아무리 能力에 따른 實績主義를 부르짖어보아야 되기 힘들것이다. 여기서도 成分別調查를 했으나 別差異가 나타나지를 않은 것 같다. 一般社會에 지배하고 있는 不信任의 氣風이 철두철미 침투하고 있음을 보여주고 있다.

質問

(7) 職業公務員의 上下階層間의 權力, 影響力(實際的인)을 決定하는 다음 要因間의 比重을 어떻게 보시는지요.

	長官의 見解	
(1) 法的權限	37.3%	38.4%
(2) 技術能力(人的인 것)	23.2	26.2
(3) 實權者(長, 次官)와의 紐帶	20.9	17.0
(4) 擔當業務의 技術性(例, 經濟, 專門的인 것)	21.3	16.1
	100%	

前述한바와 같이 兩者에 대한 質問을 別途로 한것인데 答에 있어서相當히 접근하고 있음을 볼 수 있는데若干의 차이가 있다면 역시 (2)와 (3)의 比重이다. 長官自身이 생각하는 것보다 下位者들 즉 人事權行使의 대상이 되는 者들이 더욱 이문제를 심각하게 생각하고 있다는 것이며 本人들은 樂觀的으로 생각하고 있다는 것은 주의를 요한다고 본다.

質問

(8) 政策決定을 為한 連席會議에서 部下의 發言은

	長官의 見解	
(1) 아주 自由롭다	12	4
(2) 꽤 自由로운 便이다	48	8
(3) 上官의 눈치 意見에 많이 左右	59	2
(4) 上官의 눈치만 본다	1	0

行政官과 長官의 경우는 여기서도 差가 나타나고 있어 意思傳達에 있어서의 上位者가 주의하여야 할 點을 밝혀주고 있다. 즉 行政官의 경우는 中位數가 2.5인데 反하여 長官의 경우는 1.87로 되어 있어 꽤 自由로운 것 以上으로 되어 있는데 行政官의 경우는 (3)에 상당히 接近하고 있다는 것을 가리키고 있으며 이는 職級에 따라 다르게 나타나고 있으니, 三甲은 中位數가 2.17로 되어 있으나, 三乙은 2.6으로 되어 있는 것을 본격에 역시 上位者는 下位者와의 會議에서 특별히 그들이 自由로 하 의견을 이야기 할 수 있는 분위기를 조성하는데 努力하는 것이 희구된다. 물론 이 경우 上下位者間의 能力如何가 큰 變數의 역할을 하겠지만 이 문제는 上位者가 생각하고 있는 것보다는 크다고 하는 것이다.

(9) 上官으로서 新任된 境遇 部下의 人事移動을 끝 하는것이 業務遂行上 必要하다고 생각하십니까

- | | |
|-----------------|-----|
| (1) 必要하다 | 3 |
| (2) 境遇에 따라 必要하다 | 105 |
| (3) 不必要하다 | 17 |

壓倒的으로 다수의 사람이 (2)에 체크하고 있는데 다분히 個人的인 信頼關係를 중요시하며 公務員의 職業化의 정도가 얇은데 기인한다고 보며 이것이 他國의 경우는 어떠한지 알기 곤란하나 확실히 우리의 경우 심하지 않나 생각되며 職業公務員이 이와 같이 생각하고 있으니 政務官의 경우는 더 중요시하는 것이 原則이 되지 않겠는가 한다.

質問

(10) 政策決定에 있어서 外部로부터 影響을 미치는 境遇의 方法中 많은것 부터 順位를 番號로 적어 주세요

長官의 見解		
(1) 上 部	1.4	2.5
(2) 政治人	2.4	2.0
(3) 一次集團(同窓, 同鄉, 親友, 親戚)	2.9	3.0
(4) 二次集團(利益團體, 壓力團體)	3.1	2.8

行政官의 경우는 壓倒的으로 上部가 1位를 차지하고 있으며, 다음이 政治人으로 되어 있고 (3)과 (4)는 비등하게 되어 있다. 長官의 경우는 自身이 高位層에 있기 때문에 上부가 적은 것은 當然한 것이라고 보겠으며 어느경우를 막론하고 上부의 政務官, 政治人 특히 國會議員의 行政官에 대한 特殊的事項에 대한 干涉은 극도로 삼가야 할 것 같다.

質問

(11) 部下職員의 非違에 對하여 언제나 依法措置를 하지 않는 境遇가 있는데 큰 理由부터 順位를 적어주세요

長官의 見解		
(1) 人情上	1.7	1.4
(2) 非違의 普遍化, 一般化	2.3	1.8
(3) 外部로부터의 附託	2.5	2.1

兩者의 경우 順位도 같으며 行政官의 경우 (1)에 의한 理由가 보다 壓倒的인 地位를 점하고 있는데 이는 역시 部下職員과의 接觸이 長官의 경우보다 더 밀접한데 기인한다고 보아야 하겠으며,豫想으로서는 (2)와 (3)이 反對로 될줄 알았는데, 그러하지 않아 얼마나 우리의 行動이 情誼의이며 非違의 一般化現象이 심한가 하는 것을 알 수 있겠다.

質問

(12) 職業公務員의 同級者間의 發言權 影響力의 多少를 決定하는 것의 順位는

	長官의 見解	
(1) 技術 能力(人的인 것)	2.4	1.3
(2) 人的紐帶(實權者와)	2.1	3.1
(3) 先後任	2.7	3.3
(4) 擔當業務의 技術性(技術的, 經濟的인 것)	2.8	2.2

兩者의 見解가 상당히 다르게 나타나고 있다. 특히 차이가 심하고 걱정이 되는 것은 (2)에 대한 것이다. 長官의 見解는 어디까지나 바람직 한 것이나, 現實的으로 行政官이 생각하고 있는 것은 俗語를 引用한다면 「唵」萬能의 생각이다.一般的으로 合理的인 官僚制에 있어서는 長官들이 생각하고 있는대로의 것을 생각하고 있는데 行政官의 생각은 너무나 우리의豫想 또는 合理的인 官僚制와 거리가 멀며 1次的인 責任은 政務官들이 져야한다고 생각되는데 문제는 그들이 이문제의 심각성을 인식 못하고 있다는 것이다.

質問

(13) 職業公務員이 判斷을 하는데 그 根據가 되는 基準의 比率은

	長官의 見解	
事實에 忠實	35%	1.6
公益 置重	37.7	1.9
私的利己心 置重	10.3	3.6
上部에 迎合	17.5	3.2
	100%	

兩者의 경우 (1), (2)의 약간의 差를 除外하고는 一致한다고 보면 行政官들이 自身들의 일을 좋게 過大評價하고 있는 것 같지도 않으며, 밖에서 생각하는 것 보다 훨씬 우수한 근무태도를 가지고 있는 것으로 나타나고 있는데 아마도 一般市民의 見解는 이점에 있어서 상당히 달라질 것으로 생각된다.

質問

(14) 長, 次官(上官)의 態度로서 困難한 點 두個를 들면 (順序에 따라 1, 2로)

- | | |
|-------------|-------------------|
| (1) 技術 知識不足 | (5) 本務外의 일에 너무 바빠 |
| (2) 政治力不足 | (6) 一貫性, 計劃性의 缺如 |
| (3) 權威的 | (7) 情實人事 |
| (4) 不法強要 | (8) 其他 |

順位 項目番號	1		2	
	지적된數	順位	지적된數	順位
1	20	3	10	5
2	10	6	12	4
3	21	2	10	5
4	23	1	8	6
5	16	5	14	3
6	10	6	29	1
7	18	4	28	2
8	3	7	8	6

無記名으로 多數의 公務員에게 물은데도 이유가 있지만, 상당히 솔직하게 제시된 것 같다. 첫째順位에서 第一 많이 지적된 것이 놀랍기도 不法強要이며, 그 다음이 權威的, 技術知識不足, 情實人事, 本務外의 일에 바쁘다고 하는 것 등이 뚜렷이 두각을 나타내고 있어 政務官으로서 우리나라의 行政發展을 위하여 크게反省할 점이라고 생각된다.

다음 둘째順位에서 第一 많이 지적된 것을 보면 斷然 一貫性, 計劃性의 缺如, 情實人事가 차지하고 있으며 다음이 本務外의 일에 바쁘다고 하는 것, 政治力 不足등으로 되어 있다. 여기서 職級別로 조사하였으나 三甲과 三乙間에 別差가 없는 것 같다.

政務官의 이러한 문제는 行政首班 및 政務官 스스로가 自發的으로 是正토록하여야 하며 行政官 스스로가 이에 대항할 수 있는 力量을 키워야 한다고 생각된다.

質問

(15) 貴下께서 생각하시는 理想의인 長官, 次官의 資格 要件은

長官

次官

- | | |
|----|----|
| 1. | 1. |
| 2. | 2. |
| 3. | 3. |

各者가 든 要件이 너무나 많아 우선 제시된 文句대로 여기에 소개하려고 한다.

理想的의인 長, 次官의 資格要件

長官	次官
① 政治的力量(수완)	46名
② 知識(知識技術的, 專門的포함)	27名
③ 公正性	18名
④ 一貫性, 計劃性	16名
⑤ 指揮, 統率力	16名
⑥ 人事公正(情實人事 排除포함)	15名
⑦ 多經驗, 經歷	11名
⑧ 判断力	11名
⑨ 人格性	11名
① 實務에 精通	30名
② 知識(技術的 專門的포함)	21名
③ 人和, 調整力(人間關係)	20名
④ 專門性	14名
⑤ 行政的能力, 力量(事務能力포함)	21名
⑥ 指揮, 統率力	13名
⑦ 多經驗, 經歷	9名
⑧ 計劃性, 一貫性	9名
⑨ 公正性	9名

⑩ 決斷性	10名	⑩ 政治的力量	8名
⑪ 專門性	9名	⑪ 判斷力	7名
⑫ 信條(念)	8名	⑫ 人間性의 풍부	7名
⑬ 人和力(人間關係)·調整	6名	⑬ 人事公正	6名
⑭ 청렴결백	6名	⑭ 實力	5名
⑮ 權威	6名	⑮ 大學卒以上	5名
⑯ 學識	6名	⑯ 迫力	4名
⑰ 行政能力	7名	⑰ 違法性	4名
⑱ 民主型	6名	⑱ 忠實한 長官보좌	4名
⑲ 能力(實力포함)	6名	⑲ 40歲以上	4名
⑳ 業務에 精通	8名	⑳ 下級者의 意見尊重	4名
㉑ 迫力(推進力)	5名	㉑ 決斷力	3名
㉒ 大學卒以上	7名	㉒ 學識	3名
㉓ 違法性	4名	㉓ 非政治性	3名
㉔ 45歲以上	3名	㉔ 民主型	3名
㉕ 責任性	2名	㉕ 근실, 誠實性	3名
㉖ 下級者에 對한 理解性	3名	㉖ 責任性	1名
㉗ 社會的, 經濟的 基盤	2名	㉗ 身分保障	2名
		㉘ 法規에 導徳	1名

상당히 多樣의이나 大體로 質問 (14)의 困難한 點에서 類推되는 것이라는 하나 흥미 있는 것은 이들이 長官과 次官에 대하여 각각 다른 役割을 생각하고 있고, 따라서 資格要件도 다르게 제시하고 있는데, 大體로 長官은 보다 政治的인 편 두고, 次官은 對內行政의 調整者로서의 役割을 기대하고 있음이 나타나고 있는 것 같다.

質問

(16) 部內派閥(非公式集團)形成의 基準으로서 主要한 것의 順位는

- | | | | |
|-------------|-----|---------------|-----|
| 1. 出身地方에 따라 | 2.4 | 3. 軍服務關係 | 2.3 |
| 2. 出身學校 | 2.2 | 4. 人的인 紐帶(其他) | 3.0 |

우리가 5.16前까지는 常識의으로 (1)과 (2)가 派閥形成의 主要基準이 된다고 하는 것을 알고 있었지만 5.16後에는 양상이 달라져, 軍服務關係가 하나 더 加味되었다고 보나, 그것이 어느정도 심각한 것인지 알기 힘들었는데 여기의 결과를 보면 놀라울 정도로 (3)의 比重이 크다고 하는 것을 알 수 있다. (1), (2), (3) 3者의 順位는 나와 있지만 그정도의 차란 거의 무시할 정도의 것이고, 3者 거의 比等한 關係에 있다고 하는 것을 알 수 있으며 특히 (3)의 原因은 現政府를 軍政의 實質的延長이라고 하는 理由를 조성해 주는 것이라고 본다.

以上과 같이 部處行政, 政策決定을 主로 政務官과 行政官의 關係에서 고찰하여 보았는데 雙方이 보다 낳은 成果를 위하여 努力하여야 할 점이 한두가지가 아닌 것 같다. 우선 政務官 즉 主로 長官의 側面부터 고찰하기로 하겠다. 여기에 나타난 것을 為主로 보는 경우 우선 長官이 업무를 수행하는데 있어서 좋지 못한 영향을 주는 外部的 要因을 지적한다면 ① 主로 國會議員 또는 上部 政治人 第1次的集團으로 부터 特殊的事項(particularistic matter)

에 대한 壓力, 干涉이 除去되어야 겠다는 것이며 ② 業務遂行의 手段으로서 重要한 手段의 役割을 하는 豫算의 適正化, 現實化가 辨公費만이 아니라 모든 項目에 걸쳐서 이루어져야 政務官으로서의 權威 威信이 설 수 있으며 行政官에 대한 統制力を 제대로 發揮할 수 있다는 것이다.

다음 長官 個人으로서 是正하여야 할 점을 지적한다면 ① 무엇보다도 重要한것이 實權者 및 政黨(現在는 특히)의 支持, 信任을 강하게 받고 있어야 하며, 이것이 약하면 部下인 行政官을 統制할수가 없는 것이며 ② 長官의 主要任務는 自身들이 지적하고 있는 바와같이 政治的인 것이 主인 것이며, 따라서 탁월한 政治力量을 가지고 對國會, 言論, 政黨, 他部處 와의 協調등을 원만히 解決하여 行行政官에게明白한 政策的指針을 自信을 가지고 내려줄 줄 알아야겠다는 것이며 ③ 長官自身의 對內業務에 대한 能力이 높아져야겠다는 것이다. 이는 人事問題와도 밀접한 關聯性이 있는 것이라고 보겠는데, 우리나라의 人事에 있어 信任과 能力의 比率에 있어 比較的 前者에다 比重을 많이 두고 있는데 이의 原因을 여러가지로 解釋할 수 있다.

첫째는 우리나라 人事간의 不信關係의 延長, 둘째 公務員의 職業化의 低水準, 세째 自身의 能力이 약하므로 部下에 보다 많이 의지하게 되며, 그럴수록 믿는 사람을 配置하려고 한다는 것이다. 네째 不法의인 일을 하게 되기때문이다. 첫째의 경우 어느정도 理由가 있겠으며, 둘째의 경우는 물론 職業化의 정도가 높다고 볼 수 없으나, 이상한 것은 行行政官自身들의 自己評價보다 長官들이 얕으게 評價하고 있지 않다는 것이다. 그러니 이것이 특히 큰 理由가 될것 같지는 않다. 그렇다면 세째 네째의 理由로 인한 것이 상당히 크다고 보아야 할 것 같다. 그러므로 自身의 能力이 높으면 現在와 같이 지나치게 信任에 重點을 둔 人事 및 情實人事는 약간이라도 완화되지 않을가 한다. 옛날과 같이 行行政官에 대한 統制를 豫算面에서는 하기 곤란하므로 人事 그것도 情實的, 情誼的, 恣意의 人事에만 의지한다는 것은 몇倍의 좋지 못한 副作用을 초래한다고 본다. 물론 이러한 人事의 原因이 長官에게만 있는 것은 아니나 그들 自身이 말하고 있는바와 같이 長官으로서 업무를 수행하는데는 아무도 係長級人事에 介入할 必要가 없다고 한것을 보면 그以上の 恣意的, 情實的 人事는 行行政官을 극도로 不安定하게 하여 그들이 가져야 할 獨自性은 완전히 말살되며, 그 部處의 行政은 惡循環을 계속 할 뿐인 것이다. 또한 不法한 일을 많이 하게되는 것도 長官自身의 責任만은 아니다. 그러한 일을 하자니 職業化의 정도가 높은 官僚를 원할수가 없게 되며, 自然히 모든 비밀을 지켜주는 行行政官을 요구하게 된다고 생각한다. 그러므로 무엇보다 여기서 요구되는 것은 自己의 能力を 向上시켜 이것으로 올바른 일을 한다면 구태여 現在와 같은 副作用을 내는 人事는 止揚될 수 있을것 같다. ④ 政策決定에 있어 民主的으로 集團過程을 거쳐야 한다는 것이다. 形式上으로 많은 集團 즉 委員會, 局課長會議가 열리고 있다. 그러나 여기서 주

의할 것은 두가지가 있다. 하나는 언제나 上官은 部下보다 意思傳達이 잘되고 그들의 土氣가 높은 것으로 樂觀的으로 생각하는 傾向이 있다고 하는 것⁽²⁰⁾과 또 하나는 자칫하면 上官이 가지고 있는 權限을 手段으로 보지 않고 그 自體 絶對的인것으로 보려고 한다는 것이다. 즉 法的權限을 너무 지나치게 해석하여⁽²¹⁾ 자칫하면 權威主義의인 결정 또는 無計劃的 即興의인 決定을 혼자서 내려버리는 경우가 있게 된다는 것이다. 그러므로 진정한 民主的인 즉 成員이 적극적으로 自由로히 意思表示를 할 수 있는 集團過程의 權力를 통해서 決定하도록 하여야 한다는 것이다. ⑤ 끝으로 지적할것은 長官이 本務以外의 일에 너무 바빠 時間配定節約에 대한 關心을 더 가져야겠다는 것이다. 한 조사에 의하면 長官이 하루 平均 5—6 時間長官室에 있지판, 그것도 接客에 그中 半은 소모하고 決裁에는 한시간도 割當하지 못한다고 하며, 그나마 많은 경우 日常근무시간이 끝난 다음에 하는 경우가 많다는 것이다. 좀더 本務에 따른 時間配定이 있어야 할 것 같다.

다음 行政官의 立場에서 고찰하는 경우 自己行動의 自律性이 政務官의 경우보다 더 制約되어 있어 自力으로 是正을 할 수 있는 限度는 상당히 한정되어 있겠지만 몇가지 든다면 그들의 專門性을 向上시키므로서 技術이 부여하는 獨自性을 가질 수 있게 하여야 한다는 것이며 ② 職業化의 정도를 높혀 政務官으로부터 누구나 똑 같은 信任를 받을 수 있게 하여야 하며 ③ 行政的 忠誠度를 양양시켜 적극적으로 政策의 考案을 위하여 새로운 아이디아를 제공하고 執行을 위하여 성의를 다해야된다는 것이다.

以上과 같은 것은 是正의 第1次의인 責任은 역시 自律的인 團體行動이 전연 制限되어 있는 行政官보다도 政治官에게 있다고 보아야겠으며, 무엇보다도 우리나라의 行政發展을 위하여 촉구되는 것은 政務官, 政治人們의 이 문제에 대한 인식과 각성이라고 보겠는데, 이러한 것을 權力を 가진 그들 스스로의 努力에만 기대한다는 것은 政治學上 현명한 일은 못되고 역시 外部로 부터 즉 他者로 부터의 壓力에 기대하는바 크다고 생각되며 따라서 行政府外에서 國民——言論, 學界, 知性人등의 이해와 촉구 및 行政府內에서 行政官의 權力의 增大를 통한 壓力이 있어야겠으며, 이러한 위해서는 무엇보다도 그들의 團結을 허용하여야 할것 같으며 이와 같이 되는 경우一方的으로 짓밟인 그들의 立場이 向上되어 어느정도 權力關係의改善를 보게 될뿐만 아니라, 政務官의 慷意性, 權威性, 不法性, 即興性, 情誼性이 지양되어行政의改善도 있을 수 있을 것으로 생각된다.

(20) Rensis Likert. *New Patterns of Management*. New York. McGraw-Hill. 1961. p. 47.

(21) Frank Sherwood, "The View from the Outside," *Public Ad. R.* Vol. 23. No. 4 Dec. 1963. pp. 249