

韓國의 中央行政組織中 部의 環境에 관한 試論

趙錫俊*

〈目次〉	
I. 序論	관계
II. 部의 環境과 組織의 集合	安企部, 監查院, 國會, 言論 등파의 관계
III. 環境의 分類	
IV. 行政組織 環境의 特性	環境에 대한 A部의 適應
V. 對象組織의 他部處에 대한	

〈要約〉

이研究는 韓國의 行政組織에 대한 記述的說明을 하기 위한 노력의 一環이며 이곳에서는 中央行政의 各部중 A部를 상정하여 그의 環境을 기술하였다. A部의 환경을 組織集合의 개념으로 파악하고 集合의 構成要素들을 열거하였다.

그리고 A部의 環境을 上位環境, 下位環境, 顯在的環境, 潛在的環境 등으로 分類해 보고, 行政組織의 環境의 特성이 企業의 그것에 비하여 어떻게 다른가를 살펴 보았다. 그리고 環境構成要素로서의 國家安全企劃部, 國會, 國體, 言論, 專門家 등의 역할과 이들과 A部와의 交互作用이 어떻게 이루어지는가도 기술하였다. 마지막으로 A部는 여러가지의 환경에 대해서 어떻게 適應하는 行動을 하고 있는가를 생각해 보았다.

I. 序論

韓國의 行政組織에 관하여 이를 組織論의 관점에서 소개하거나 分析한 글이 많지 않다. 더욱이 行政組織을 環境論의 입장에서 다룬것은 거의 없다. 이글은 지료를 갖고 體系的으로 분석한 것은 아니다. 組織論의 시작을 갖고 理論을 전개한다면 그 內容이 어떻게 될 것인가를 시도해 본 것이다. 여기서는 組織이라는 것은 하나의 Agency라 생각했고, 그 대표적인 것으로 中央政府의 行政各部의 하나인 A部를 택했다. 特定部를 명명하지 않은 이유는 一般化하기 위해서다. 이 글은 이런 새로운 視角을 行政에 관하여 소개하기 위함에 그目的이 있다. 이런 視角에 의한 본격적인 분석은 다음의 기회에 하고자 한다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

II. 部의 環境과 組織集合

A部의 環境을 구성하고 있는 要素(element)로서의 他組織이나 사람들에는 어떤 것들이 있는가 보기로 하자. 우선 政府內만 보면 이 部의 上層에는 副總理, 國務總理와 同 秘書室, 大統領과 同秘書室, 그리고 合議體로 國務會議, 次官會議, 經濟長官會議, 國務委員 또는 關係長官간담회, 經濟長官간담회, 國家安保會議 또는 安保關係長官會議, 統一關係長官會議 等이 있다.

三 憲法上의 機構로서 大統領所屬으로 있으면서 準獨立機關인 監查院이 있다. 그리고 情報機關으로 大統領直屬下에 國家安全企劃部가 있다.

다음으로는 同列에 있는 다른 部處들을 생각할 수 있다. 이들 가운데도 특히 A部處와의 관계를 맺고 있는 다음과 같은 組織들이 A部의 環境構成要素로서 重要하다. 즉 經濟企劃院, 總務處, 法制處, 科學技術處, 環境處, 調達廳, 財務部(國庫局)等은 A部의 業務와 密接한 연관을 갖고 있는 것들이다. 여기에 더하여 地方과 警察에 관하여는 內務部, 對外關係나 外國에서 일어나는 일에 관하여는 外務部와도 관계를 갖게 된다.

이외에도 그 部의 機能의 内容이 어떤가에 따라서 特別히 다른 部와의 관계가 생기게 된다. 農林水產部 산하의 農業協同組合, 水產業協同組合, 畜產業協同組合등이 하는 金融業務와 관하여 農林水產部와 財務部가 연결이 생기며, 電信部의 電波管理業務와 公報處의 放送業務 때문에 兩組織이 서로 관계를 맺게 되는 것들이 그런 예들이다.

다음으로 A部의 운영에 있어서 고려하지 않을 수 없는 것은 國會다. 國會도 특히 該當 常任分科委員會와 관계가 많다. 또 國會를 통하여 與野의 政黨과도 관계가 생긴다. 특히 與黨과는 긴밀한 관계를 갖게 되는데, 與黨의 幹部들 그리고 政策委員會와 특히 관계가 깊다. 또 與黨과 政府間의 會議體인 黨政會議에 대해서도 관심을 갖지 않으면 안된다.

A部所屬으로 있는 組織들도 있다. 우선 명백히 公務員體系로 上命下服관계에 있는 것들로는 地方廳, 所屬廳, 試驗院, 公務員教育院 등이 있다. 이들은 그 소속관계가 身分的으로 A部와 같기 때문에 넓은 意味에서는 A部自體라고도 할 수 있다. 우리가 여기서 A部라고 하는 것은 中央의 本廳만을 말하는 것으로 생각하기 때문에 이들도 環境構成要素로 보는 것이다.

A部에 소속되어 監督을 받고 있으면서도, 일반 民間人체계의 身分을 가진 자

들로 성된 組織들이 있다. 公社, 組合, 聯合會, 協會 등이 그런 것들이다. 이 가운데도 다시 長을 A 部가 任命 또는 承認하는 데가 있고, 그렇지 못한 곳들이 있다.

다음으로 新聞社, 放送局들이 있으며 이들은 구체적으로는 出入記者들에 의하여 代表된다. 그리고 個人으로는 大學教授들과 그 部의 業務와 관련이 있는 業體와 個人們이 환경을 구성하고 있다. 一般國民 가운데도 그 部의 業務와 관련이 있는 部類의 사람들은 그 部의 중요한 환경구성요소라 할 것이다.

또 디로는 韓國에 주재하고 있는 外國公館과 그 部에서 海外駐在官을 파견하고 있는 外國, 그리고 그 部의 業務와 밀접한 관련이 있는 國際기구도 환경의 구성요소를 이루게 된다.

III. 環境의 分類

위에 열거한 組織集合의 構成要素(elements)들은 對象組織(focal organization)의 立場에서 보면 全部 特殊環境(particular environments)에 속한다. 즉 어떤 部라는 特定한 組織을 운영하기 위하여 그에 대한 신경을 쓰고 關心을 두어야 되는 進據組織(reference organization) 또는 準據人(reference person)들이다.

여기서 登場하지 않은 組織이나 사람들은 이를 一般環境(general environment)이라 칠른다. 一般環境에 대해서 組織은 항상 신경을 쓰고 關心을 둘 필요는 없다. 예를 들어 商工部의 立場에서 본 大韓儒道會나, 文化部의 立場에서 본 在鄉軍人會는 여기에 속한다. 또 어떤 部處든지 그 職員은 社會에서 非公式·公式教育을 받고 職場에 들어오게 된다. 그러나 教育部를 제외한 他部處들은 學制나 教科課程, 教師의 質等에 관심을 두지 않으며, 더더욱 家庭教育이나 一般國民의 價值觀이나 文化가 어떻게 變化해 가는가에 대해서는 별로 관심이 없다. 그러나 職員의 價值觀, 態度, 知識等은 組織의 운영에 관련이 많다. 또 國民性, 國際的環境, 技術水準, 國家發展程度 등의 영향을 받고 있는 것도 사실이다.

그러나 우리가 이곳에서 關心을 두고자하는 것은 特殊環境이다. 一般環境은 그 영상이 潛在的인 때가 많고, 또 影響을 주는 方式이 間接的이고 二次的이다. 그러니 特殊環境은 눈에 나타나게 보이는 顯在的 環境(explicit environment)인 때가 많으며 그 영향이 直接적이다. 이상을 다른 말로 하면 一般環境은 短環境이고 特殊環境은 가까운 環境이라고 할 수도 있다.

對象組織의 環境은 이를 恒久的 環境(stable environment)과 間歇的 環境

(*intermittent environment*)으로 나눌 수 있다. 전자는 恒常 유지하고 있어야 하는 환경으로 部의 경우 總理나 大統領에 대한 관계와 年中 빈번하게 있고 數多가 많은 民願사무에서의 民願人們과의 관계 등이 여기에 속한다. 後者は 一年中에 어떤 時點에만 發生하고 그것이 지나면 적어도 그 해에는 신경을 쓰지 않아도 되는 관계를 말한다. 예를 들어 公式組織體로서의 國會와의 관계는 國會開會中에만 成立한다. 또 CPX기관인 非常企劃委員會의 立場에서 보면 各部 亂의 관계는 一年에 한두번 있는 CPX 기간동안만 成立한다.

IV. 行政組織 環境의 特性

行政은 對國民관계에서 強制하고, 規制하고, 助長하고 서비스를 제공한다. 이를 위하여 政府안의 分業을 한 결과로 各部의 機能이 생긴다. 그런데 行政의 總局的 雇客인 國民에 대해서 行政各部의 權限이 미치는 것을 보면 여러 가지 모양이 있다. 內務部나 地方自治團體는 國民의 基本身分을 管理한다. 또 保社部와 地方自治團體는 國民들에게 福祉서비스를 제공한다. 兵務廳은 一定年齡에 到達한 사람들의 兵務를 관리한다. 教育部는 國民들의 教育을 主管한다. 警察廳과 法務部는 國民들 중의 一部에 대하여 法秩序에의 服從을 강요하는 일을 한다. 農林水產部는 國民들 중에서 農漁民을 대상으로 관리한다. 商工部는 企業人을 對象으로 하고, 勞動部는 勞動者를, 國家報勲處는 報勲對象者를 관리한다. 環境處는 汚染源이 되는 物質을 통해서 國民과의 관계를 맺게 되며, 建設部는 國民이 살아갈 國土를 통해서 國民과 관계를 맺는다. 電信部는 通信이라는 手段을 통해서 國民들 사이의 意思傳達過程을 말음으로써 國民들과 관련되게 되어 있다. 이 點에서 交通部도 그 성격은 같다고 할 수 있다.

이렇게 보면 行政은 우리의 出生으로부터 死음에 이르기까지 우리와 함께 관계하는 것이며, 우리 一生의 어떤 時點에서든지 여러 生活에 直接間接으로 관계되어 있다.

行政各部를 分業할 때 그 結果로 생겨난 各部의 機能 또는 目的이라는 것이 있다. 이것은 領土(*domain*) 또는 管轄이라 한다. 그런데 이 領土라는 것은 國民들이 生活의 斷面을 各部間에 나누어서 分擔하는 것이라 할 수 있다. 內務部나 法務部는 直接的으로 國民들을 管理하며, 前者は 모든 國民을 後者は 犯罪한 國民만을 다룬다. 兵務廳도 一定年齡에 到達한 男子들을 直接的으로 다룬다.

反面에 行政組織속에는 特定手段을 통해서 國民과 관련을 맺는 경우도 있다.

農林水產部와 建設部는 土地를 대상으로 하며, 이를 地域的으로 分割하는 것을 통해自己의 領土를 定한 것이라 할 수 있다. 또 食品이나 藥品은 保社部에서 관리하고 通信手段은 遷信部에서 담당하고, 돈은 財務部가 관리하는 것도 物을 통한 分業이며, 國民은 이런 物들의 소비자이기 때문에 國民과의 관계를 갖게 되는 것이다.

이것은 行政組織의 環境과는 이런 관계가 있다. 國民들 가운데도 一般 國民을 對象으로 하는 部의 경우에는 國民들 사이에 組織化된 利益團體가 적다. 반면에 企業人們 같이 國民의 一部이면서 組織에 필요한 財力까지 있는 國民인 경우와는 強力한 團體가 생길 可能性이 많다. 이런 差異는 政策決定과정에도 을 그대로 반영될 것이다.

一般的으로 企業體는 雇客을 為한다고 하지만 그것은 우선 企業側의 利潤을 充足시키기 위한 方法으로서의 雇客이다. 그러나 行政組織의 경우는 國民의 利益이 行政의 利益에 우선 해야한다. 國民은 이를 위하여 稅金을 내고, 兵役義務를 하고, 代表者를 뽑는 것이다. 또 企業組織은 雇客에게 强要한다는 것은 있을 수 없으나, 行政組織은 그것을 할 수 있다. 犯法하지 않은 一般國民을 보호하기 위하여 犯法者에게 强要手段을 쓰지 않을 수 없는 것이 法務部나 警察이다.

다른으로 行政組織은 政治의 영향을 企業보다 더 많이 받기 때문에 對象組織의 立場에서 보면 環境中의 政治圈 또는 그를 代表하는 사람들을 매우 重要視하지 않으면 안된다. 따라서 政治圈의 變化에 대하여 行政組織은 매우 예민한反應을 하게 된다.

또 行政組織은 앞에서도 말한 바와 같이自己의 機能에 관한 한 獨占的이기 때문에 他에 類似機能을 하는자와 競爭한다는 것이 있을 수 없다. 물론 地方自治團體間, 그리고 地方特別行政官署間, 또는 在外公館間은 類似기능으로 인한 競爭이 있을 수 있으나, 이 경우도 管轄地域을 獨占하고 있기 때문에 競爭이 심하지 않다.

中의 경우에도 行政組織間의 경쟁이라는 것이 同列의 部處間에서만 있을 수 있으나, 이것은 獨占權限의 他部관련성을 둘러싼 部分的인 시비하거나 上級者에의 忠誠을 둘러싼 競爭에 지나지 않는다.

이상에 비하여 同一業種의 企業體사이의 競争이라는 것은 살아남기 위한 치열한 競争인 때가 많다. 따라서 企業에서는 組織集合의 要素들이 威脅의이며 攻擊的인 存在로 인지될 可能성이 많다. 이에 대하여 行政組織사이에서는 環境속

의 相對를 이 정도로 除去하고 싶은 대상으로까지는 보지 않는다.

자지막으로 行政組織의 組織集合의 要素들 상호간의 관계를 對象組織을 中心으로 보면 다음과 같다. 앞에서 열거한 組織 또는 職位중에서 對象組織인 A部의 立場에서 보면 大統領, 國務會議 등은 A部의 上層에 있으면서, A部를 指揮하는 관계에 있다. 同列에 있는 部들은 國務總理와 大統領을 通해서만 相互 접촉하게 되어 있다. 바꿔 말하면 部끼리 直接접촉함으로써 일이 처리되는 것이 아니다.

A部에 소속되어 있는 廳, 試驗院, 教育院, 地方廳, 公社들도 自己들 상호간에 직접 일을 처리하는 것은 相互作用의 기본유형이 아니다. 이들은 中央本部인 A部를 通해서만 서로 접촉하게 되어 있다. 構造가 이런 관계로 되어 있을 때 우리는 이것을 統合的 構造(unitary structure)라고 부른다.

그리니까 A部는 위로부터 시작하여 밑의 地方廳이나 公社에 이르는 統合的構造 속에 있다고 할 수 있다. 바꿔 말하면 A部는 自己의 環境을 이런 構造로 認識할 것이라는 것이다. 企業體도 大規模화하면 Group化하거나, 적어도 支店網이 생기기 때문에 이와 비슷한 상태가 된다.

行政組織의 이런 環境은 組織의 上下階層別 分業의 屬性때문에 생기는 것이 근본적인 이유이다. 그러나 우리나라에서는 權威主義의 傳統文化와 그동안의 權威主義의 政權의 영향 때문에 組織의 實際운영에 있어서는 이런 統合的構造의 영향이 더욱 심하게 나타났다.

이런 統合的 構造 속에서 A部의 위에 대한 관계와 A部의 아래에 대한 關係를 보면 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 政策의 發案, 議題形成 등이 上部에서 이루어져서 밑으로 示達되는 경향이 있다. 大統領이 지시해서 각部가 具體化하고, 각부가 作成하여 地方廳이나 所屬機關에게 執行시키게 되는 것이다.

그리고 A部와 下部組織사이에는 그 相互作用이 公式化(formalize)되고 標準化되고 그 關係도 單純해진다. 그러나 A部와 그 上부와의 관계에서는 이런 성질이 制限되어 있다. 즉 國務會議, 次官會議 등의 合議體와 A部 사이의 決定過程은 公式化, 標準化되어 있으며, 複雜하지도 않다. 그러나 A部와 大統領 그리고 때로는 國務總理와의 사이의 作用은 非公式化되고, 非標準化되어 있다. 그 構造가 때로는 複雜하지만 오히려 單純한 때가 많다. 이렇게 된 理由는 첫째 이 層에서 다루어야 되는 문제가 政治的이며, 政策的이며, 國家的 統合을 要하는 問題라는 決定內容의 屬性 때문이다. 그러나 다른 面으로는 大統領이 누리는 카리스마的 權威 때문에 이 地帶를 神秘한 領域으로 만들기 때문에 기도 하

다. 且-라서 政權의 初創期보다 末期에 갈수록, 短期執權者보다 長期執權者일수록 非公式化, 非標準化 정도는 더욱 심해진다.

V. 對象組織의 他部處에 대한 관계

統合的 構造속에서 A部의 他部處에 대한 관계는 위와는 다르다. 이 관계는 다시 두가지 종류로 나누어진다.

첫째는 管理業務나 統合調整의 業務를 主로 하는 소위 參謀部署들과의 관계이다. 예를 들어 A部의 환경속에서 經濟企劃院, 總務處, 法制處, 調達廳, 財務部(國庫業務), 統一院, 環境處, 科學技術處 等과의 관계가 여기에 속한다. 이들은 全部 國務總理밑에 所屬되어 있는 기관들이다.

이들은 各自 맡은 分野에서 각부에 밑에 대한 간섭과 統制를 하게 되어 있다. 바꿔 말하면 A部는 이들의 간섭을 받게 되어 있다. 거꾸로 A部가 이들의 業務 특히 管理參謀에 대하여 간섭할 수가 없다. 相互依存관계라기 보다는 얼른 보기에는 A部가 이들에게 의존하고 있는 것같이 보인다. 왜냐하면 A部를 운영하려면 이들의 도움이 必要하기 때문이다. 그러나 다른 角度에서 보면 이들이 A部에 의존하는 관계라 할 수도 있다. 왜냐하면 A部가 있기 때문에 이들의 일도 있으며 A部가 協調해야 이들의 일이 원활하게 수행될 수 있기 때문이다. 따라서 이 사이는一方的으로 어느 한쪽이 다른 쪽을 지배하는 것이 아니며, 逆로는 葛藤關係가 발생하게 된다. 이들 가운데도 業務의 內容에 따라서 A部과의 依存관계에 差異가 있지만 기본성질은 위와 같다.

科學技術處와 環境處는 管理業務는 아니지만 그 業務의 性質이 여러 部處에 관련되어 있어서 調整을 해야 하는 것들이기 때문에 他處들과 함께 總理直屬으로 되어 있다. 그런 의미에서는 管理參謀들과 같기 때문이다.

統合構造속에서 A部의 他部에 대한 관계는 다음과 같다. 統合構造의 원래의 概念-₁ 下部單位間의 直接接觸은 없으며, 접촉은 共同所屬의 上級組織을 통해서만 이루어 진다. 그러나 A部와 他部와의 관계는 全部 이런 式으로 될 수 없다. 그 이유는 다음과 같은데 있다. 첫째로 어떤 組織이든지 共同所屬의 上位組織이나 上級者를 통해서만 상호접촉이 된다는 것은 意思傳達過程의 자연만 가져오는 매우 낭비적인 方法이다. 따라서 어느정도까지는 下位單位間의 直接接觸을 許容하는 것이 不可避하며 또 그것이 能率의이다. 둘째는 大統領이 그 밑의 國務總理나 長官水準에 얼마나 많이 委任하여 처리하는가에 따라서 양상이 달라진

디. 委任이 많은 경우에는 A部와 同列에 있는 部들 사이의 直接接觸이 많아지게 되고, 그 反對도 成立한다. 셋째로는 現代行政의 경향이 直接接觸을 不可避하게 만들고 있다. 한 國家의 發展水準이 낮을 때는 行政業務의 內容도 複雜하지 않고, 따라서 한 部의 일도 他部와 관련되는 사례가 적다. 반면에 한나라의 經濟나 社會가 發展하고, 國際的인 연대도 깊어지게 되면, 한 部의 業務內容은 그 處理過程에서 他部와 연결되어 있어서 서로 協調하지 않으면 안되는 것들이 많아진다. 技術的으로 연결되어 있거나 利害關係面에서 연결되어 있거나, 雇客, 對象, 取扱物, 地域面에서 얹히게 되고, 심한 경우에는 A部의 일은 대부분 他部와 관련이 된다거나, 關聯이 있는 일마다 한개의 他部가 아니라 여러 개의 他部들과 협조하지 않으면 안되게 된다.

이와같은 理由들 때문에 A部와 他部들 사이에는 相互依存關係가 생긴다. 물론 部의 業務內容의 性格에 따라서 이 依存關係가一方的인 경우부터 시작하여 비고적 균등한 相互依存關係까지 다양하다. 이렇게 보면 各部 사이의 關係는 이들이 自己의 領土 안에서 아무리 獨占權을 행사하고 있다 하더라도, 때로는 蔽塞, 그리고 强要와 服從의 관계로 展開되는 일도 있다. 다만 이들은 다 統合的構造속에 있기 때문에 이런 관계를 公式化, 顯在化, 標準化시키지 못하고, 非公式化, 潛在化시키는데 지나지 않는다. 그리고 大統領이 自己의 權限을 下部へ 委任할수록 이 관계는 점차로 公式化, 顯在化되게 된다.

또 이들 各部사이에서도 特別히 그 權力이 커서 他部를 自己에게 依存하게 하거나 심지어 强要에 의하여支配할 수 있는 것이 있으면 服從하는 쪽의 部는 원래 法的으로 대등해야 하는 관계에 비추어 不滿이 많아지게 되고, 이것은 潛在化되면서 축적되어 간다.

그리고 大統領에 의한 支配方式이나 政權의 屬性이 權威主義的이고 强要의 일수는 部處들 사이의 權力構造도 階層化 되어가는 경향이 심해지며, 그 反對도 成立한다.

VII. 安企部, 監查院, 國會, 言論 등과의 관계

A部와 安企部 그리고 監查院과의 관계는 어떤가? 이들 두 조직은 함께 大統領直屬機關이다. 國家安全企劃部의 公式的 機能은 國家安全企劃法의 第2條에 다음과 같이 定하여져 있다.

1. 國外情報 및 國內保安情報(對共 및 對政府전복)의 수집, 작성, 배포
2. 國家기밀에 속하는 文書, 資材, 시설 및 地域에 대한 保安業務
3. 刑法中 內亂의 罪, 外患의 罪, 軍刑法中 反란의 罪, 利敵의 罪, 軍事기밀 누설 罪, 暗號不正使用罪, 軍事機密보호법, 國家保安法 및 反共法에 규정된 범죄의 수사
4. 安全企劃部 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사
5. 情報 및 保安業務의 企劃調整

이 斗같이 安全企劃部는 國內保安情報률 수집할 수 있고, 保安業務를 하고, 內亂의, 利敵의 罪, 國家保安法과 反共法에 관련된 범죄 등에 관해서는 수사권을 주고 있으며, 安全企劃部長의 指命 또는 指名을 받은자는 이를 위하여 武器를 遣대하고 (同法 16條) 司法警察官吏의 직무를 행하여 (同法 15條), 國家機關이나 公共團體의 長에 대한 協調요청을 할 수 있다(同法 14條).

이 斗 權限은 그 행사에 있어서 축소사용된다면 行政組織의 일에 크게 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나一般的으로 어떤 組織이든지 自己에게 부여된 權限을 擴大 해석하려는 特性을 갖고 있다.

→沒的으로 公共기관에 대해서는 國民의 立場이나 相互견제의 立場에서 이들을 조제하기 위한 여러가지 장치들을 둔다. 그러나 國家安全企劃部에 대해서는 總務局의 人事와 組織統制權, 豫算室의 豫算統制權, 監查院의 監查權 等이 미會치지 못하고 있으며, 거기에 더하여 國會에 의한 統制도 충분하지 못하다. 國는 國家安全企劃部法의 改正權限을 갖고 있지만, 豫算에 관해서는 安全企劃部名議 歲出豫算의 款, 項은 國家安全企劃部費, 情報費의 두가지로만 하게 하고, 自己: 予 예산을 다른 機關의 豫算에 숨겨서 計上할 수 있게(同法 10條)하여 놓고 있다.

일:나는 方式에 있어서도 特異하다. 國家安全企劃部法에는 그런 규정이 없지만 이 組織은 主로 秘密情報만을 다룬다. 情報의 수집과 分析, 수사 등이 秘密裡에 이루어진다.

그:니까 이 組織에게 부여된 情報權, 수사권, 司法警察權, 非公開性, 國會에 의한 弱한 統制, 行政府內의 内部統制組織들에 의한 상호統制의 不可能 등은 앞에 언급한 組織의一般的慣性으로서의 權力擴張企圖와 맞물려 매우 強力한 權力를 행사하는 組織이 되게 한다. 이 組織에 대하여 統制할 수 있는자는 大統領個人 뿐이며 그 밑에서 國軍機務司令部, 青瓦臺秘書室, 大統領警護室 등과의 시이의 權力關係의 견제균형상태의 여하에 따라서 이 組織의 權力의 內容이

나 정도도 정하여진다.

아울든 A部의 立場에서 보면 公式的으로는 文書等의 保安業務에 관하여 安企部의 統制를 받지만, 非公式的으로나 實質적으로는 여러가지 面에서 간접적 통제를 받을 수 있다. 예를 들면 教育部의 立場에서 보면 大學生들의 活動에 관하여 安企部가 教育部에 관여 할 수 있고, 一部 勞動者들의 活動에 관하여 安企部가 勞動部에 대한 관여를 할 수 있는 것 등을 들 수 있다.

특히 政治體制가 硬化되고, 國會의 統制力이 弱해지고, 新聞放送이 自由롭지 못하고, 政黨, 社會團體들이 自由로운 活動을 할 수 없는 條件이 되면 “對共”, “對政府전복”, “保安”, “內亂”, “利敵”, “反共” 등의 法律用語들이 擴大해석되고, 安企部의 實際 位相도 前面에 나서고 格上될 것이다. 이렇게 安企部의 비위를 맞추어야 하고, 公式的으로나 形式的으로는 A部와 관련이 없었던 組織이 여러가지 面에서 관련이 많아지는 組織으로 인지될 것이다.

監查院은 安企部와 달리 A部의 운영과 직접적으로 그리고 公式的으로 관계가 많은 기관이다. 監查院은 國家의 歲入, 歲出의 決算検査와 會計를 常時 檢查, 監督하여 그 適正을 기하고, 行政기관 및 公務員의 職務를 監察하는 것을 그 使命으로 하고 있다(監查院法 第20條).

○ 면 組織이든지 會計에 관하여 언제든지 監查院의 監查를 받을 수 있으며, 또 職務監察은 公務員의 全事務範圍에 관하여 받는 것이므로 監查院이 이 權限을 행사하기만 하면 그 영향은 매우 클 수 있다.

行政組織은 어떤 것인든 監查院의 統制를 받는 관계에 놓여 있다. 反面에 監查院이 다른 組織에 의존하는 경우는 經濟企劃院의 豫算, 總務處의 組織以外에는 없다. A部의 경우에도一方的으로 監查院에 依存하는 관계만 갖고 있다.

○ 런 點에서 安企部와 A部의 關係와 유사하다. 다만 A部에 대한 權限의 행사가 前者の 경우에는 正統性이 의심되는 경우가 있을 수 있는데 대하여 監查院은 確固한 憲法上의 근거와 專門知識의 正統性을 갖고 간접한다는 점에서 다르다.

또 A部의 安企部에 대한 관계는 公式化된 정도도 적고, 標準化도 덜되어 있고豫測可能性도 적다. 이에 대하여 監查院에 대한 관계는 公式化, 標準化되어 있고,豫測可能性도 비교적 높다.

A部에 소속된 組織들 중에서 公社는 A部를 頂點으로 하는 統合的構造에 속한다고 하였는데, 기타 民間團體들인 組合, 聯合會, 協會 등은 구체적으로 組織마다 그 성질이 다르다. 어떤 것들은 그 長의 任命에 관하여 行政組織이 그 權

限을 갖고 있고, 補助金을 政府로부터 받으며, 事業內容도 政府의 세밀한 監督을 받는 것이 있는가 하면, 어떤 것들은 전혀 그런 성질이 없어서 매우 獨立的인 것들 있다. 前者は 行政組織과의 사이에 統合的 構造를 이루지만, 後자는 그렇게 될 수 없다. 後자는 事案에 따라서 政府에 대하여 自己의 要求를 적극적으로 提示하고 이의 관철을 위하여 壓力活動을 하고, 때로는 政府의 政策에 대하여 抗拒하기도 한다. 行政組織에 대하여 이들은 때로는 協調者, 때로는 要求者이며, 때로는 저항자라고 할 수 있다. 이들의 壓力活動은 行政組織의 上部에서 올라가서 A部를 指揮하거나 굴복시킬 수 있는 者에게 까지 미치는 수가 있으며, 때로는 後述하는 國會나 여론기관과 연계하여 A部에 壓力を 넣기도 한다.

A部의 國會에 대한 관계는 다음과 같다. A部의 생각에는 與黨의 總裁인 大統領을 통해서 國會속의 與黨議員들이 움직이고 있다고 생각한다. 따라서 大統領과 與黨의 關係, 國會속의 與野關係의 여하에 따라서 A部의 國會에 대한 姿勢 또는 國會의 A部에 대한 姿勢가 달라진다.

國會의 議席分布가 與少野大인 경우는 A部는 國會에 대하여 低姿勢가 되고 國會의 支持를 얻기 위한 努力を 많이 하게 된다. 反面에 與黨議員이 絶對多數이고, 與黨의 内部構造가 中央集權的, 權威主義의 으로 운영될수록 A部는 國會에 대하여 高姿勢를 갖게 된다. 그리고 對國會關係의 一次的 窓口는 該當常任 分科委員會이다. A部는 同分科委에 自己의 法案이나 豫算을 依存하게 된다. 反面에 七委나 國會는 直接的, 公式的으로는 A部에 依存하는 일이 없다. 다만 非公式적으로는 A部의 所管事務에 관하여 國會議員個人으로서 利害關係를 가질 수 있다.

與黨과 A部의 연결고리는 政策委員會이며, 政黨發案의 政策案이나 法律案이나을때는 A部와 政策委員會의 관계는 더욱 긴밀해 진다.

아울러 行政府와 國會의 관계를 보면 與少野大의 國會인 경우에는 그 사이에 聯合的 藐造(coalitional structure)와 같은 것이 形成되며, 總裁인 大統領이 支配하는 與黨에 의하여 強力하게 統制하는 國會인 때에는 이들은 行政府와의 사이에 統合的 構造에 가까운 형태를 띠게 된다.

國會가 行政부에 대하여 행사하는 권한은 法律制定權(租稅포함), 豫算案심의 확정권 決算承認權, 國債等國家부담이 될 契約체결에 대한 事前議決權, 條約 체결, 기준에 대한 同意權, 國政監查와 國政調查權, 國務總理, 國務委員, 政府委員의 出席答辯要求權, 國務總理와 國務委員의 解任建議權, 大統領, 國務總理, 國務委員等에 대한 彙劾訴追權, 大統領의 緊急命令·緊急財政·經濟命令·處分

에 대한 承認權, 宣戰布告 및 國軍海外派遣·外國軍駐留에 대한 同意權, 一般赦免에 대한 同意權, 國政監查權과 國政調查權, 國務總理任命 同意權 등을 갖고 있다. 그런데 이상의 여러가지 權限 가운데서 年中 한번以上 發生하면서 A 部의 業務와 直接 연결되고 또 重要한 것은 法律案制定權, 豫算案심의 確定權과 國政監查權, 國會에의 出席答辯權等이라 할 수 있다.

그런데 上述의 모든 것은 國會側이 專門知識을 필요로 하는 것들이다. 一般的으로 오늘날의 立法府는 行政府에 비하여 專門性面에서 相對的으로 劣勢에 놓여 있다는 점은 자주 지적되고 있다. 우리나라의 경우 國會側의 對應에 대해서 보기로 하자. 예를 法律案의 경우를 생각해 보자. 大部分의 法律案은 行政部處에서 출발하여 行政府內의 節次를 거친 뒤에 政府案으로 되어 國會에 提出되게 된다. 이렇게 넘어온 法律案의 심의에서 必要로 하는 專門知識을 充分히 保有하고 있지 못하기 때문에 專門的인 批判的 視角을 기대하기 곤란하다. 그리고 議員立法의 경우에는 이 문제는 더욱 어려워진다. 大部分의 議員立法은 議員의 所屬政黨의 政策委員會의 審議를 거친 것이기는 해도 역시 行政各部의 立場에서 보면 專門性이 적다.

黨의 政策委員會에는 分科別로 專門委員을 두고 있다. 5共이후부터는 黨의 專門委員으로 政府의 二級公務員을 데려가서 쓴다. 그 方法은 일단 公務員이 辭表를 내게 한 후에 與黨에서 그를 채용하는 식으로 한다. 그리고 一定期間 使用한 뒤에는 다시 원래의 部處에 一階級 승진시켜서 一級으로 하여 特採하는 方法을 쓴다. 물론 이것은 與黨만이 누리는 特權이다. 그리고 與黨에 奉仕하기 위하여 公務員을 辭職시키고, 奉仕했기 때문에 一階級 特進시켜서 特採한다는 것은 公務員의 政治的 中立에 어긋난다. 與黨과 政府間의 政策調整이라는 必要는 公務員의 政治的 中立性 保障보다는 下位規範이다.

國會는 다시 常任委員會別로 專門委員들을 두고 있다. 이 委員들이 法案을 事前審查하여 그 결과를 議員들에게 說明함으로써 常委의 法案審查가 시작된다. 따라서 專門委員의 專門性은 매우 重要하다.

議員立法에도 두가지가 있다. 첫째는 원래 의미의 議員提案의 것이 있다. 둘째는 形式만 議員立法을 택하고 實際는 行政府提案이나 마찬가지의 것들이 있다. 후자는 行政府가 제안하는 것인데, 마치 議會가 提案하는 것 같이 하여 民主性을 假裝하거나, 行政府內의 여러가지 事情으로 인하여 議員쪽에서 제안하는 것이 좋겠다고 생각하여 議員에게 의뢰한 경우이다. 이런 둘째의 경우는 國會는 스스로 行政府의 Agent役割을 해주는 地位로 전락하는 것이라 할 수 있

다. 따라서 단순한 統計的 次元에서의 議員立法의 數의 比의 變化를 갖고 民主化의 지표로 삼을수는 없다. 그리고 후자의 경우에도 어느 한 개의 部處의 agent 기능⁽¹⁾ 한 경우에는 그 部가 部處들 사이에서 난처하게 되는 경우가 많다.

첫째의 경우는 우리나라에는 그 數가 적다. 그리고 이것은 民主化추세와 比例하기 증가할 것으로 보인다. 이 경우는 專門性面에서 어려울 것이다. 특히 그 내용이 行政府의 贊成을 얻지 못하는 경우에는 그렇다고 할 수 있다. 하나의 法律案을 통과시키려면 해당 部處뿐만 아니라 組織관계에 대해서는 總務處의, 計課에 대해서는 法務部의, 會計나 稅制에 관해서는 財務部의, 法案自體의 專門性⁽²⁾ 檢討는 法制處의 협조를 받아야 온전한 法案이 된다. 그런데 議員立法의 경우에는 이런 側面의 專門性검토도 不實하게 될 가능성이 많아진다.

또 國會는 常委別 分業과 常委專門委員 以外에도 國會圖書館을 두고 있고 그 속에는 다시 立法資料分析室을 두어 「政治法務」, 「財政經濟」, 「產業經濟」, 「社會文化」 등으로 分業하여 國會議員들의 參考質問에 回答하도록 하여 놓고 있다.

그리고 國會事務處안에는 立法調查局을 두고, 「政治行政」, 「財政經濟」, 「產業經濟」, 「文公社會」, 「海外資料」, 「法制擔當」 등으로 다시 分業하여 立法調查와 法制支援을 하게 되어 있다.

또 각 交涉團體별로도 政策研究委員들을 國會의 公務員으로 둘 수 있게 되어 있다. 國會議員個人으로는 自己에게 소속된 秘書官들을 같은 目的에 사용할 수 있으며, 國會議員個人이나 政黨 또는 國會 앞으로 들어오는 請願, 진정, 投書 등도 그가 소중하게 생각하는 情報다.

마지막으로는 이상의 制度의 장치에 못지 않게 중요한 것은 國會議員個人의 專門性이며, 이를 위하여는 무엇보다도 議員의 經歷이 중요하다 할 것이다.

다음으로 新聞이나 放送과의 관계는 상호의존관계라 할 수 있다. 政府는 自己의 政策을 알리는 方法으로 이들을 使用하게 되고, 新聞이나 放送은 政府組織 들로 부터記事거리를 얻게 된다. 여기에 더하여, 新聞放送은 政府가 원하지 않는 것도 記事化 할 수 있고, 批判도 가할 수 있으며, 이런 內容은 行政階序制의 체널⁽³⁾는 상관없이 직접 大統領, 總理 등에 到達하므로, A部의 立場에서는 매우 결묘러운 存在라 할 것이다. 新聞, 放送의 自由가 許容되는 程度가 높을수록 A部⁽⁴⁾의 新聞, 放送에 더욱 依存하는 관계가 성립하게 된다. 이런 관계를 政府 쪽에 有利하게 전개하기 위하여 政府가 갖고 있는 權限, 例를 들면 都市計劃線의 확성, 新聞用紙의 輸入, 新聞購讀料, 稅金徵收 等을 갖고 壓力を 넣고, 그結果⁽⁵⁾ 政府와의 관계에서 默示的인妥協의 상태가 당분간 지속될 수도 있다.

가지막으로 A部의 週邊에 있는 人物들 中에서 專門知識人은 孤立된 個人으로 간 行政을 상대하기 때문에 權力面에서 매우 弱할 수 밖에 없다. 그가 행사하는 權威는 오로지 專門知識 밖에 없으며, 그것이 尊重되는 組織에서, 그리고 內部者보다 더 많은 專門知識이 있는 경우에만 그의 權威가 인정된다. 따라서 專門性을 높이 評價하지 않는 行政, 内部者보다 專門性이 더 많지 않은 教授들은 對外的인 正統性부여의 手段으로 利用될 수 있다.

公務員들은 法의 適用에 있어서 適法하고 公正하게 處理하여야 한다. 그런데 때로는 國民들로부터 違法, 不當한 行行政爲라 하여 異議申請, 審查請求, 訴願 등을 제기 당하는 일이 있다. 이 경우 一次的으로는 行行政組織이 그것을 審判하게 되어 있다. 그런데 이 과정의 결과에 대해서는 不滿이 있는자는 裁決의 違法을 이유로한 行行政訴訟을 제기할 수 있다. 이것은 司法院의 高等法院에 제기한다.

司法院와는 法務部와 內務部를 除外한 다른 部處들의 立場에서 보면 이와 같은 行行政訴訟 때문에 관계를 맺게 된다. 그 結果 國家가 敗訴하면 이것은 그 部가 일을 잘못한 것을 의미하며, 때로는 國家의 財產上의 損失을 가져올 수도 있다. 이 경우 A部는 法院에 의한 判斷에 매우 重要한 의미를 부여한다. 그러나 이런 일은 日常的으로 일어나는 것은 아니며, 行行政訴訟은 極히 例外的이고 지나간 事件中心이기 때문에 A部의 法院과의 관계는 對國會의 그것에 比하면 매우 먼 관계라고 할 수 있다.

VII. 環境에 대한 A部의 適應

以上에서 우리는 A部를 둘러싼 環境 속에서 組織集合의 要素들이라 생각되는 것들을 다루었다. 특히 一般環境이나 間接環境보다도 特殊環境이나 直接環境을 다루었다.

그런데 여기서 다룬 環境이라는 것은 어디까지나 組織集合을 구성하는 單位(要素)들을 말한 것이지, A部가 관掌하고 있는 實質的인 業務內容 또는 對象機能의 環境을 달한 것은 아니었다.

앞에서도 言及한 바와 같이 行行政組織마다 分業하고 있는 對象이 되는 物, 人間, 地域 等이 따로 있고, 이들의 變化가 어떤 意義에서는 진정한 環境變化라고 할 수 있다.

예를 들어 農林水產部의 경우에 農產物에 대한 國際的인 開放壓力이 극심해

진다든가, 農村에 高齡人口만 남게 된다든가, 農業收入이 다른 部門에 비해서 급격하게 적어지고 있다든가 하는 것은 農林部가 당면한 環境의 變化인 것이다. 따라서 우리가 위에서 말한 環境의 要素들은 이런 變化를 둘러싸고 農林水產部의 反應을 促求하는 役割을 하는 單位들을 말한 것이라 할 수 있다.

그리고 이런 實質的 內容 또는 機能面의 變化는 매우 迅速하고 그리고 점점 더 複雜하게 變化해가고 있다. 특히 우리나라의 發展速度가 빠르기 때문에 그만의 變化速度와 複雜性의 變化程度가 매우 빠르다. 가히 「소용돌이의 場」(turbulent field)의 變化라 할 수 있는 것이다. 각 行政組織이 이런 變化에 잘適應해야만 國家全體의 發展speed나 번영이 保障될 수 있는 것이다.

A音가 여기에 對應하는 方式에는 다음과 같은 方法들이 있다.

첫째로 새로운 事態에 대응하기 위하여 새로운 政策을 만들거나 既存政策을 修正決定하여 執行하는 政策對應의 方式이 있다.

둘째는 일을 하는 節次와 方法을 바꿈으로써 對應하는 方式이 있다. 節次를 변경하거나 標準化하는 것, 새로운 人物들을 參與시키는 것,豫測과 計劃을 철저하게 하는 것, 電算化하는 것 등은 다 여기에 속한다.

第三节의 方法에 의한 A部의 對應으로 對國會關係와 對上部 내지 同列의 部處들에 대한 관계에서 일어나는 現象으로 다음과 같은 것이 있다. 法律案의 경우에 이건을 國會에서 通過시킨다는 것은 매우 어려운 일이다. 그 過程이 복잡하고 葛籠도 많기 때문이다. 설혹 通過되더라도 A部에서 提案한 것과는 그 內容이 大大히 많이 달라질 위험성도 있다.

그래서 A部는 가능한한 法律化하는 것은 피하고자 한다. 즉 行政府안에서 최종적으로 決定할 수 있는 大統領令으로 하려고 한다. 그 결과로 國民의 權利義務에 부과된 것을 法律의 委任도 없이 大統領令에 의하여 規定하는 違法사태가 생긴다. 이런 사정은 다시 反復되어서 大統領令으로 해야하는 것을 여러 部處의 반발을 피하기 위하여 部令으로 하던가, 部令으로 해야할 것을 法制處의 간섭은 받지 않는 長官訓令으로 하는 것과 같은 사태를 낳게 된다. 이렇게 되면 國民의 權利義務를 規律하는 法令體系上의 混亂을 가져오게 되고, 결과적으로 國民들만 權利를 침해받게 된다.

셋째는 새로운 人物로交替하던가 既存人物을 訓練하여 使用하는 人物對應方式이다.

마지막으로 構造變更에 의하여 對應하는 方式이 있다. 이것은 環境對應의 問題를 解決하는 것을 말한다. 이곳에서는 主로 構造的對應을 다루려고 한다.

첫째로一般的으로構造를 融通性構造와 硬直性構造로 나눌때 전자가 환경적
동에는 더 잘 맞는다고 한다. 融通性構造의 特性들은 다음과 같다. 閉鎖의이 아
니라 開放의이다. 널 公式化되어 있다. 標準化 정도가 적다. 構造가 이완되어
있다. 人間關係를 重視한다. Theory Y의으로 운영한다. 役割體系가 明白하지
않다. 參與를 시킨다. 組織員들의 參與를 중시한다. 統率의 範圍는 넓고 階層의
隻은 적다. 意思決定이 分權化되어 있다. 意思傳達이 指示와 決定보다는 勸告와
情이 많다. 專門知識의 權威를 職位의 權威보다 높이 인정한다. 이런 內容의 組
織은 個個人의 創意를 존중하며, 어느정도의 낭비와 重復은 긍정적 價值가 있다고
본다. 그리고 항상 어느 정도의 危險부담은 각오하는 조직이라고 할 수 있다.

以上과 같은 融通性構造는 反面에 決定이 느리고, 그 과정에 많은 葛藤이 생
기며, 그것 때문에 秩序를 해칠 우려도 있다. 葛藤의 긍정적 기능을 인정하되
그것을 局地化(localize)하거나, 時限을 둘 수 있어야 한다. 全般的으로는 法과
秩序의 유지 그리고 既存政策의 執行能力에는 차질이 없어야 한다는前提下에
서 融通性構造의 特徵들은 加味하는 것이 좋다.

組織을 하나의 體制로 본다면 이 體制와 環境과의 사이에는 境界가 있다고 할
수 있다. 組織의 構成員들을 兩分하여 하나는 이 境界에 있는 사람들이고, 다른
한나는 體制속에 있어서 環境과의 접촉을 할 必要가 없는 사람들이다. 前者를
가리켜 境界職員(boundary personnel)이라 부른다. 이들은 組織을 代表하여
環境과의 관계를 다루는 사람들이라 할 수 있다. 이들 가운데는 거의 전적으로
境界職員의 役割을 하는 사람들이 있고, 또 内部的 機能에 境界職員의 機能을
추가하여 하고 있는 사람들이 있다. 部의 企劃管理室內의 公報官이나 民願室의
職員들은 前者の 例이고, 大部分의 局長과 課長은 後者の 例라 할 수 있다.

A部의 職員들의 大部分은 위의 局長이나 課長과 같이 두가지 役割을 겸한 사
람들이다. 그러나一般的으로 보면 組織의 上位階層에 올라갈수록 또는 政策의
考慮를 많이 해야하는 階層에 갈수록 環境에 대한 고려를 더 많이 해야 하며,
따라서 境界職員의 役割의 比重이 증가한다. 이렇게 보면 長官은 그의 役割의
大部分이 境界職員이라 할 수 있다.

組織은 複雜한 環境問題에 효과적으로 대응하기 위하여 이 문제를 内部에서
分業을 하게 된다. 그리고 어떤 部인지 그것의 内部分業 또는 職制는 環境을
다루기 위한 分業이라 할 수 있다. 組織의 環境은 이를 上位環境과 下位環境으
로 나누어서 생각할 수 있다. 環境의 性質의 重要度나 包括性에 비추어 그렇게
나누는 것이다. 다른 한편으로는 機能別로 橫的으로 이루어진 分業도 各者마다

分野別로 環境을 나누어서 맡는 體制라 할 수 있다.

예로 農林水產部를 들면 農業構造調整政策局 農業金融課等가 農漁村開發局 開發企劃課, 奕產局 奕政課等의 分業은 이들 局, 課들은各自農業의 分野別로 環境을 맡고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

그리니까 이 관계는 다음과 같다,

農林水產部			上位環境 ↓下位環境
農業構造調整局	農漁村開發局	奕產局	
農業金融課	開發企劃課	奕政課	

職位가 높은 階層에 있는 사람일수록 上位環境을 다룬다고 할 수 있다. 農林水產部長官이나 次官은 이 分野의 全體의 環境을 다루는데 대하여, 各局長은 自己分野의 環境을 다룬다고 할 수 있다. 組織은 이와같이 環境의 문제도 전문화 시키는 것이다. 農業金融課의 監督을 받는 農業協同組合, 開發企劃課의 監督을 받는 農地改良組合聯合會, 奕政課의 監督을 받는 奕產業協同組合에 대한 접촉도 實務的次元은 實務者끼리 하며 農林水產部의 課長은 이들 團體의 幹部와, 農林水產部의 局長은 이들 團體의 長과 접촉하며, 長官은例外의으로만 長을 접촉하는것도 이런 上下分業에 의한 專門化를 기하는 體系라 할 수 있다.

長官은 大統領과의 관계, 國務總理와의 관계를 전적으로 맡게 된다. 次官과 局長들은 靑瓦臺秘書室과의 관계를 맡는다. 또 長官은 國會와의 관계, 政黨 특히 與舊과의 관계를 직접 맡아야 한다. 또 A部의 長官은 總理直屬의 各處와의 관계도 잘해야 하나 이 部分은 次官以下에 맡길 可能性도 많다. 長官의 이런 環境管理 및 對應機能을 전적으로 보조하고 있는 것이 次官이다. 또 公報官은 對輿論, 관관계에 관하여 長官을 보좌한다. 企劃管理室長은 특히 對國會關係를 各局長과 함께 종합적으로 보좌한다. 企劃管理室長의 法務擔當官은 對法制處, 法務省, 法院관계를 分擔하며, 行政管理擔當官은 對總務處관계를, 企劃豫算擔當官은 對經濟企劃院(豫算室 등) 관계를 다룬다.

여기에 더하여 各機能局課와 이들 擔當官들은 A部를 頂點으로 하는 統合的構造이 속한 下部機關들에 대한 관계도 다루게 된다.

그리고 民願室을 둔 組織에서는 民願人들을 集中하여 다루고 있으며, 이에 더하여 各種委員會나 合議體속에 民間人, 他行政機關의 代表者 등을 參與시키는 장치를 갖고 있다.