

解說 (1971年(9月～12月))

發展政策決定과 高級公務員의 役割

朴 東 緒
教 授

1. 序

解放後에 우리나라 人口의 絶對多數는 民主主義가 무엇인지 모르고 이를 받아드려 우리의 政治理念으로 삼았고 이것이 共產主義 또는 유교와 比較하여 어떠한 特色을 지니고 있는지도 잘 모르고 그저 民主主義는 三權分立이 가장 重要한 것이라고洗腦되어 왔다.

따라서 우리는 最近까지도 民主政治의 理想型은 英美에 있는 것이고 언제나 우리의 現實을 비판하는 기준으로서 英美政治를 들고 나올정도로 이에 没頭하여 있었음은 어떻게 보면 非實用主義의 우리의 사고를 엿볼 수 있었다.

그러나 그렇게 우리가 三權分立에 따른 模範的인 民主政治를 한다고 생각하여 온 英美에서 이제는 權力分立은 있지만 三權分立은 사라져가고 있음을 그들이 말해주고 있다. 즉 三權分立論에서 생각하는 立法 또는 주요한 政策(Megapolicy)決定을 立法府에서 하고 있는 時代는 지나가고 있다는 것이다. 勿論 立法府에서 안한다는 것이 아니라 가장 模範的 民主政治의 탄생국이라고 할 수 있는 英國에서도 이제는 보다 큰 利害關係에 관련된 일은 行政府에서 그것도 다분히 各部에서決定하고 있다고 하는가 하면⁽¹⁾ 美國에서도 이와 유사한 現狀 즉 보다 많은 政策의 先導(Initiative)的 役割을 行政府의 職業公務員階層에서 하고 있다 는 말까지 나오고 있다.⁽²⁾

英國의 경우는 內閣責任制이기 때문에 어느정도 理解도 가지만 보다 三權分立均衡을 가장 重要한 政治信條로 생각해 온 美國에서도 이제는 不可避하게 變해가고 있다는 것을 알 수 있다. 그래도 이 두나라는 과거에 立法府優越의 立法國家時代를 겪었지만 우리의 경우는 이러한 이야기는 고전 교과서나 또는 구현될 수 없는 憲法條文에서나 發見될 수 있는데 지나지 않고 建國後 繼續 行政府 優越의 持續이었다고 할 수 있다.

(1) Paul E. Peterson, "British Interest Group Theory Reexamined" *Comparative Politics*, Vol. 3. No. 3 April 1971. p.383.

(2) O. Glenn Stahl, "Reveries and Perspectives Upon Transition" *Public Administration Review*. Vol. 30. No. 3, May-June 1970. p.307.

이와 같이 行政府가 優越하다는 것은 스스로 決定權을 많이 掌握하고 있다는 것이며 따라서 政府에서의 決定權이란 政策決定(public policy making)權을 의미하는 것이며 여기서는 이뜻을 유명한 이 方面의 開拓者인 「드록」(Yehezkel Dror)에 의하면 政策決定이란 「主로 政府機關에 의하여 將來를 向한 行動에 대한 方向提示를 決定하는 것」이며 이러한 方向提示는 最善의 方法으로 公益을 逐式的으로 追求하려는 複雜하고 動態的인 과정⁽³⁾이라고 말한定義에 따르고자 한다. 따라서 이러한 의미의 政策決定은 政府와 관계없는 어느 組織人에게나 있을 수 있는 意思決定과 다른면을 자연히 内包하게 되며 여기서는 行政이 内包하는 目的 政治權力 즉 政治性으로 인한 것이다.⁽⁴⁾ 그러므로 이의 決定에는 經濟的인 合理性만으로 困難하고 그外에 政治的合理性(Political rationality)을 아울러 고려하지 않을 수 없는데 있다.⁽⁵⁾

그러나 이러한 意味의 政策決定이 行政府에서 많이 이루어지는 重要理由가 우리의 경우는 英美와 같은 先進國과 다르다고 하는 것을 認識할 필요가 있을것 같다. 英美에서는 이미 주로 非政府分野에서 거의 獨立的으로 이룩된 經濟社會發展, 分化의 結果 蒸起되는 여러가지 問題와 갈등을 行政이 조성 규제한다는 의미에서 受動的, 사후적, 소극성을 띤다고 할 수 있으나 우리의 경우는 特히 60年代에 들어서면서 行政府가 주동이 되어 적극적 선도적으로 發展目標를 내걸고 이에 따른 경제를 위시하여 各分野別 政策計劃 즉 發展政策, 計劃을樹立하고 있는 것을 볼 수 있다. 따라서 우리나라 行政의 주요정책기능은 현상유지 均衡爲主의 것이 아니라 發展을 위한 政策이라는 의미에서 先例가 없는 일이며 未來를豫測하여야 하는 極히 어려운 것이라는 點에서 더욱 研究 關心의 대상이 되는 것이다.

그러나 유감하도 우리는 많은 사람들이 이와 같이 行政의 기능이 變해가고 있으며 急速히 어려워지는 일을 하고 있다는 것을 옳게 이해하고 있지못한것 같으며 따라서 이에 대한 研究 關心이 적었던것 같다. 行政의 性質上 이러한 問題에 대한 研究가 있고 이해가 되어도 實際 이를 擔當하는 行政人の 行動을 變化시킨다고 하는 것은 더욱 어렵다고 하는 것을 생각할 점에 이 問題의 研究의 時急牲과 우리나라 發展에 미치는 影響을 考慮할 적에 重大性을 쉽게 이해할 수 있을 것으로 생각한다.

이러한 중요한 어려운 役割은 勿論 行政府에서는 各部의 長官次官級 以上의 政務官들이

(3) Yehezkel Dror, *Public Policy Making Reexamined*, San Francisco, Chandler, 1968. p. 12. 이와 유사한 것으로서 英國의 Sir Edward Boyle은 「政府가 當面한 問題에 現政策을 繼續適應하면서 主要目的의 결정과 이를 이룩하는 最善의 方法을 選擇하는 것」이라고 規定하고 있다. The Rt. Hon. Sir Edward Boyle, "Who are The Policy-Makers?" *Public Administration* Vol. 43 Autumn 1965. p. 282.

(4) W.F. Ilchman and R.C. Bhargava, "Balanced Thought and Economic Growth", *Economic Development and Cultural Change* Vol. 14 No. 4 July 1966. p. 396.

(5) Aaron Wildavsky, "Political Economy of Efficiency." *Public Administration Review*, Vol. 26. No. 4 December 1966 p. 310

하게 되어 있으나 일의 性質上 單獨的으로 할 수 있는 것이 아니고 體制로서의 協同이 요청되는 것이며 따라서 職業公務員으로서의 局長은 그의 能力, 地位 등으로 미루어 가장 중요한 役割을 擔當하고 있다고 생각됨과 동시에 이번 Seminar의 趣旨에 비추어 여기의 高級公務員이란 中央部處의 局長에 한정하고 있으나 政策決定에 있어서의 兩者間의 相互作用에 비추어 주로 장관과의 關係에 초점을 두고 局長의 役割 즉 기대되는 行動을 研究하고자 하는 것이며 論議順序는 우선 규범적인 것으로서 바람직한 政策決定이 요청하는 과정과 參與者를 여러 變數中에서 檢討하고 난後 現實的 經驗的인 政策決定行態 즉 다분히 權威主義的決定이 이루어지는 原因을 分析한 後 이러한 韓國의 狀況에서 局長에게 요청하는 役割은 무엇이며 그것의 수행이 어려운 이유 및 수행하기 위하여 필요한 것은 무엇인가를 檢討하고자 한다.

2. 政策決定의 參與者와 過程

政策決定에 관한 우리의 研究의 目的이 合理的인 決定에 있다면 우선 把握되어야 할 것이 이를 左右하는 變數에 관한 이해인 것 같다. 이에 관하여 여러 學者들이 제각기 여러가지 理論을 제기하고 있으나 여기서는 그中 몇 가지만 소개하면 우선 「로빈슨」(James A. Robinson)과 「마작」(R. Roger Majak)은 決定狀況(Situation) 참여자, 조작, 과정, 결과 등을⁽⁶⁾ 「나이구로」(Felix A. Nigro)는 정보, 성격, 가치관, 教育訓練, 經歷, 外部人採用, 社會慣習 등 決定者 個人에게 치중한 감을 주고 있으나⁽⁷⁾ 「샬칸스키」(IraSharkansky)는 幅넓게 政治的으로 보아 政治文化, 市民壓力團體, 政黨, 政府의 3府, 行政內의 上下橫的 關係, 成分, 기술, 價値觀, 行政單位의 구조 節次 先例등을 들고 있다.⁽⁸⁾

이와 같이 논자의 主觀, 입장에 따라 약간의 차를 나타내고 있어 여러가지 變數를 列舉하고 있으나 제한된 論文에서 이를 전부 檢討할 수는 없으므로 여기서는 研究의 目的上 參與者 즉 決定者를 위주로 하면서 이들이 決定을 하는데 바람직 한 것으로 생각되는 과정을 中心으로 檢討해 보려고 한다.

a. 參與者

우선 參與者라는 點에서 과거에 日政時의 行政에서는 소위 葉議制에 따라 모든 세決定의 기안을 下位職에서 시작하여 機關長인 最終決定者한테 갈때까지 中間의 여러 階層에 있는 職位를 하나하나 거쳐면서 書類가 올라갔던 것이다. 이러한 制度가 지니는 缺點으로서는 能率

(6) James A. Robinson and R. Roger Majak, "The Theory of Decision-making," in: James C. Charlesworth(ed), *Contemporary Political Analysis*, New York, Free Press, 1967. p. 180.

(7) Felix A. Nigro, *Modern Public Administration*. New York, Harper and Row, 1965. pp. 178-80.

(8) Ira Sharkansky, *Public Administration; Policy-making in Government Agencies*, Chicago, Markham, 1970. p. 36.

低下 責任分散 등도 있으나 무엇보다도 現在 要請되는 發展政策의 決定이라는 點에서 決定的
인 缺點은 有能한 中間高位層 즉 局課長級의 地位, 이들간의 집단토의 결여로 오는 頭
腦의 非活用 따라서 專門性과 創意性이 動員 이용될 수 없다는데 있다고 보아야 겠다.⁽⁹⁾

따라서 이는 日本에서도 크게 批判을 받고 있으며 우리의 경우 많이 이러한 方法이 없어
져가고 있음은 다행이나 近來에 이르러 正反對로 非專門家인 長官이 이미 決定을 專門家로
간주되는 局課長등 職業公務員의 助言없이 홀로 決定을 하고 部下에게 決定書式만 갖추게
하는 소위 集團過程을 거치지 않는 權威主義的 決定을 하는 경우가 적지 않다는 非難을 듣
게 되는 것도 잘못이라고 생각된다.⁽¹⁰⁾ 이러한 결과는 不合理한 政策決定, 이로 인한 朝令暮
改, 莫大한 人力, 財力의 浪費를 招來하고 우리의 發展速度는 자연 될 수 밖에 없는 것이다.

그러므로 우선 合理인 政策決定을 行政府에서 하는 경우 參與할 것이 바람직하게 생각
되는 사람을 들면,

첫째로 發展政策決定에 要請되는 創章 및 軍門知識을 가진것으로 생각되는 중견 公務員
즉 局課長級을 들수 있다.

이들은 非專門家인 政務官에 비하여 專門家로서의 參與를 의미하나 이들의 專門家的性格
에는 두가지 注意할 點이 있다. 하나는 擔當事業 즉 都市計劃, 수도와 같은것과 다른 하나는
一般行政分野의 軍門家로서는 하나 그들의 職責上 어느 分野에나 일류 專門家일수는 原
則上 없다는 것이다. 그러므로 이러한 程度의 專門能力을 가지고 問題解決이 可能하면 다행
이다. 그러하지 못할때는 外部의 軍門家에게 위촉을 할수 밖에 없는 것이다.⁽¹¹⁾

둘째 行政府外의 專門家가 上述한 이유로 參與하게 되는데 이들의 參與는 이와 같이 언제
나 公務員의 能力이 不足할때에만 있는 것이 아니고 多分이 政治的의 理由 즉 國民의 支援
을 쉽게 반고져 할때에도 參與의 方法을 이용하고 있으며 우리와 같이 國民의 行政에 대한
不信이 강한 곳에서는 더욱 그러할 필요가 크다고 볼 수 있으며 여기서 끝으로 添付할 것은
우리나라에서 이미 여러 分野의 發展政策 計劃樹立에서 한것과 같이 여기의 行政府外의 專
門家란 國內에 한정할 필요가 없으며 交通通信의 發達로 全世界的으로 動員 參與케 한다는
것이다.

세째로 政策決定이란 언제나 國民들에게 得失의 影響을 주므로⁽¹²⁾ 이에 關聯되는자는 큰
關心을 가지므로 이들 즉 利益團體의 參與가 있게 된다. 그러나 우리의 경우는 部處에 따라

(9) 辻清明「日本ニオケル政策決定過程」思想, No. 487. 1965年 1月 pp. 28-31

松本太郎, 大芝猛, 經營情報システム, 東京, 東洋經濟新報社, 1968. pp. 18-19

(10) 韓培浩, 「權威主義的 政策決定」, 新東亞, 1965年 12月 pp. 57-61.

(11) Hans Daadler, *Cabinet Reform in Britain*: 1963, Stanford, Stanford University Press. 1963.
pp. 257-9.

(12) D.A. Strickland et. al, *A primer of Political Analysis*, Chicago, Markham 1968. p. 28.
Charles E. Jacob, *Policy and Bureaucracy*, Princeton. D. Van Nostrand. 1966. p. 57.

서는 그들의 決定에 큰 關心을 갖는 利益團體의 存在가 極히 微弱하거나 또는 存立하여도 利益團體 代表者의 대표성이나 지도력의 不足은 勿論 경우에 따라서는 政策決定者 自身들의 잘못된 생각 즉 政策의 目的인 公益의 증진이 이러한 利益團體가 내세우는 特殊利益의 壓力으로 損傷을 입는다는 생각으로 인위적으로 이를 피하는 경우를 보게 되어 參與의 機會가 많이 제약되고 있는 것이다.

네째 우리나라의 경우 이러한 利益團體는 主로 行政府의 各機關에 接觸을 하면서 그들의 의사, 관심사항을 傳達하지만 直接 政黨 國會에도 接觸을 가지며 또한 주요한 政策은 당연히 事前에 國會 政黨과 의견 交換을 하게 되어 있다. 그러나 우리의 경우 아직 行政府 獨走라는 비난을 繼續 받아왔으며 이들이 行政府의 시녀화하고 있다는 말은 參與가 제대로 이루어지고 있지 못함을 의미하는 것 같다.

다섯째 이러한 各分野의 參與가 이루어지는 경우 경시할 수 없는 것은 一般市民의 輿論이다. 勿論 언제나 여론이라고 하는 것이 公益을 代辯하는 것은 아니다. 그러나 이를 外面한 政策이란 適用可能性이 稀簿하고 形式主義化하기 쉽기 때문에 政策의 內容이 輿論과 격차가 심한 경우는 이들의 說得, PR를 通한 輿論의 變化에 努力하여야 할 것이다.

以上과 같은 여러 사람의 參與를 거쳐 신중히 어떠한 代案이 形成되면 最終的으로 決定者は 政治的判斷을 가미하여 하나의 代案을 選擇하게 되며 비로소 人間의 能力으로 할 수 있는 最善을 다해 보다合理的인 決定을 할 수 있게 될 것이다.

b. 과정

合理的인 政策決定을 위한 과정에 관하여도 여러가지 제의가 있으나⁽¹³⁾ 大體로 과정의 수만 다르지 內容은 大同小異함으로 여기서 이를 統合하여 다음의 넷으로 나누어 說明하고자 한다.

첫째로 우선 解決을 要하는 問題의 認識을 올바르게 해야 한다. 이는 醫師가 診療하는 患者的 病因을 正確하게 把握하는 것이 가장 重要한 것과 같은 것이며 더구나 社會는 人體보다 훨씬 複雜하며 아직 우리가 動員할 수 있는 社會科學의 科學化의 정도가 저급할 뿐만 아니라 1人이 동원할 수 있는 정도도 極히 한정되어 있어 쉬운일이 아닌 것이다.⁽¹⁴⁾

둘째 이 問題와 관련된 여러가지 事實資料, 情報를 蒐集하고 分析分類하는 것이 要請된다. 그러나 여기에도 여러가지 人間의 行動에 제약을 받게 되며 具體的으로 지적하면 情報의 動員可能性, 이를 分析 分類하는데 있어서의 關聯者の 편견, 主觀的 判斷의 잘못등을 들 수 있

(13) Reger W. Jones. "The Model as a Decision-makers Dilemma." *Public Administration Review*, Vol. 24 No. 3. September 1964. p.160. Felix A. Nigro, *op. cit.*, pp.173-4.

(14) S. Kenneth Howard, "Analysis, Rationality, and Administrative Decision-making. in: Frank Marini (ed), *Toward a New Public Administration*. Scranton Chandler, 1971 p. 290.

으며⁽¹⁵⁾ 이를 서둘러 하는 경우 더욱 合理的決定의 可能性은 저하된다고 생각된다.

세째는 可能한 많은 代案, 解決方案을 마련하고 各案을 採擇한 경우의 결과에 대한 長短點을 檢討하여야 하는데 여기에는 더욱 決定者의 創意力 未來豫測可能性 및 이를 도우는 여러 가지 管理科學(Management Sciences)의 知識이 요청되나 사람에 따라 차가 심하며 이러한 능력을 가졌다 하더라도 심한 제한성을 면치 못하는 것이 人間의 能力의 限界를 의미하는 것이라고 생각된다.

그러므로 어느정도 合理的인 案을 고안할수 있느냐에 관하여 크게 나누어 悲觀的인 입장과 樂觀的인 立場이 있어 전자는 最適(Optimizing) 極大化(Maximizing)를 기할 수 없고 滿足할만한 것(Satisfying) 또는 漸增的(incremental)인 것에 지나지 않는다는 것이며 後者は 이에 비하여 科學化에 자신을 갖고 보다 樂觀的으로 決定의 合理性의 정도를 높이 評價하는 것이다.⁽¹⁶⁾

네째는 이와 같은 節次, 과정을 밟아 마련된 여러 대안중의 하나를 選擇하게 되는데 이 때의 判斷基準은 그案으로 目標達成, 問題解決의 可能性, 구현 가능성(feasible) 또는 여기서豫測되는 不利益의 정도등을 綜合的으로 考慮하여야 한다.

以上으로서 政策決定의 合理化를 하는데 考慮되어야 할 點을 參與者와 과정을 中心으로 檢討하여 보았다. 그러나 다시 한번 유의할 것은 이러한 신중한 고려를 하여 最善을 달해도 人間의 未來를 내다본 決定의 合理性의 정도에는 상상외로 큰 제약이 있다는 것을 망각해서는 안될것 같다.

3. 韓國의 政策決定行能分析

바람직하며 合理的인 政策決定이 이루어질려면 最少限度前述한 바와 같은 參與者의 參與와 과정을 겪을 것이 要請되나 우리나라 경우 그러하지 못하는 것이 現實인것 같으며 따라서 흔히 卽興的 또는 權威主義的 決定을 한다는 批判을 받는것 같다. 그 結果 朝令暮改를 하게 된다는 것이다.⁽¹⁷⁾ 그러면 우리나라 政策決定者가 이와 같은 批判을 받게 되는 또는 合理的인 決定을 하기 어려운 原因은 무엇일까. 이를 行政行態에 관한 3大變數 즉 行政人, 行政構造 및 環境등으로 나누어 檢討해 보고자 한다.

a. 行定人(政策決定者)

一般的으로 어떠한 決定, 行爲에나 行政人의 價值觀, 態度, 動機, 性格, 認知 등이 重要

(15) Louis C. Gauthrop. *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch*, New York, Free Press. 1969. p.104.

(16) Amitai Etzioni, "Mixed Scanning A Third Approach Decision-making, *Public Administration Review*, Vol. 27. No. 5, December 1967. pp.386-7.

(17) 朴東緒, 「韓國行政府의 政策決定」, 行政論叢 第四卷 2號, 1966, p.239.

하지만 특히 新生國의 行政 또는 우리나라의 行政은一般的으로 上下關係가 階層爲主이고 權力의 比重이 크므로⁽¹⁸⁾ 더욱 決定者 個人的 影響力이 크다고 생각된다。⁽¹⁹⁾ 이중 主要한 몇 가지를 들면 다음과 같다.

(1) 理解不足

우리나라의 政策決定者들의 成分을 보면 外國과 같이 國會 政黨 出身이 많은 것도 아니고 또는 大會社의 責任을 진 經歷을 가진 사람이 많은 것도 아니며 그나마 長官中 職業公務員出身이라고 볼수 있는 9年以上 勤務者는 約 20% 內外이며 全然 公務員生活의 經驗이 없는 자가 約 57%가 되고 있을 뿐만 아니라⁽²⁰⁾ 學歷은 높아도 在學時 政治學의 소양은 法學보다 훨씬 적어⁽²¹⁾ 在學時에 이러한 知識, 技術을 習得할 機會가 없었다고 하는 것이다.

이와 같은 學歷, 經歷으로 政策決定 方法에 관한 知識, 技術이 不足한데다가 더욱 拍車를 가하는 것은 過去의 執行爲主의 行政의 타성 또는 保安秘密을 強調하는 軍經歷의 影響으로 지나치게 性格이 달라진 政策決定이라고 하는 役割을 하는데도 繼續 保安을 강조하고 있어 많은 사람의 參與, 長期間에 걸친 研究가 이루어지기 힘들다고 하는 것이다.

더구나 우리의 非個人主義的, 團體主義의 文化 때문에 아직 많은 사람들이 民主主義를 말하면서 私益은 公益이나 國家利益에相反하는 것으로 생각하고 있어 인위적으로 政策決定을 하는데 私益의反映을 바람직 하지 못한 것 또는 公益은 이러한 私益의 影響이 없는 狀況에서 行政人이決定을 하는 것이 보다 公益을增進하는 길이라고 생각하고 있다는 것이다.

(2) 權威主義的 性格

이는 基本적으로 우리의 過去의 階層至上의 유교문화의 유산에 起因한다고 생각된다. 왜냐하면 이는 秩序維持, 統制를 제일 重要視하고 있었으므로 家族 氏族內部에서만이 아니라 모든 社會人을 어떠한 基準 가령 年令, 權力에 따른 不平等, 階層關係로 묶어놓고 있었기 때문에 아직도 우리의 行動에는 이러한 기준에 따라 權威가 부여되고 있기 때문에 階層이 다른 사람간에 그리고 權力, 年令이 다른 사람간에平等한 立場에서 사실에 입각한 論議, 討議가 이루어지기 힘들며 따라서 추종하는 結果가 되기 쉽다.

(3) 價值觀, 動機—利權

어느 人間社會, 組織社會에서나 보다 많은 權力의 장악을 위한 싸움이 벌어지고 있지만 우리의 경우는 이것이 단순한 影響力의擴大를 위한 것이 아니고 이에 부수되는 權力外의

(18) Suk Choon Cho, "The Korean Bureaucracy: Authority and Policy Forumlation Process." 行政論叢, 第8卷 1號, 1970. p.154.

(19) M.F. Millikan and D.L.M. Blackmer. *The Emerging Nations*, Boston, Little Brown, 1961, p.70.

(20) 朴東緒, 「韓國高級管理者의 資格調查」, 行政論叢, 第6卷 2號, 1968, p.86.

(21) *ibid.*, p.75. 全長官中(1948-1967) 社會科學專攻者가 60.4% 이中 約半인 55%가 法學이고 政治學 16%, 外에 더구나 Policy Science 나 Metapolicy 의 영구가比較的近來의 일이라 하는 것.

富 및 其他 諸價值를 장악 獲得하고자 하는데 있음을 잊어서는 안될것 같다. 이의 原因은 아직 우리 社會에서의 諸價值體系가 未分化된 상황하에 아직 權力이 其他 價值에 비하여 우월한 地位에 있다고 하는 後進性과 여기에 拍車를 가하는 보수의 不適正으로 인한 生存, 生活을 위한 費用의 「自給自足」, 「現地調達」의 必要性 또는 機能的 要請(Functional Needs) 때문이다.

그러므로 現在도 언제나 決定者가 그가 장악하고 있는 權力에 따라 一定한 「役得」이 뒤따르는 것이 當然하다고 생각하며 이 決定에 따라 어떤 價值의 配分을 받는 市民은 또 依例히 一定分을 上納하는 것으로 생각하고 있다는 것이다. 따라서 이러한 機能을 하는 決定權을 스스로 行使하려고 하기 때문에 우리나라에서의 階層間의 分業의 基準은 일의 專門性에 있는 것이 아니라 利權의 양에 의한다고 생각되며 結果的으로 일의 專門性이 아무리 높아도 利權이 적은 또는 거의 없는 統計, 研究, 調査는 아무리 發展行政上 重要해도 能力이 없는 一線機關員에 위임 강요하며 反對로 일의 性格이 全然 專門性이 없는 執行的인 일이라도 利權이 큰 人事事務는 高位 中央機關에서 장악하고 위임은 잘 안되는 것이다.

그러므로 흔히 우리나라 行政에서 集權性이 強하다고 하는 것은 잘못된 表現이며 경우에 따라서는 지나칠 정도로 위임이 이루어지고 있는 것이다.

b. 行政構造

여기의 行政構造의 뜻은 行政組織 内部에서 決定者인 個人을 除外한 役割, 規範, 對人關係, 分化, 資源配分 등을 의미하는 것으로 하고 이것이 決定者에게 어떻게 影響을 주는가 하는 것을 檢討하고자 한다.

(1) 行政官廳論

經驗科學으로서의 行政學이 管理的 立場에서 行政을 생각하고 研究하기 시작한 歷史는 우리의 경우 極히 짧고 日政時代以來 最近까지 支配의 地位를 차지해 온 行政法에서는 階層上の 最高地位者만이 決定權을 장악하고 있어 소위 行政官廳이 될수 있고 기타 次官以下の 職員은 스스로 決定할 수 없고, 오직 長官의 決定을 보조하는 補助機關視되어 왔으며⁽²²⁾ 이러한 理論에 拍車를 가한 것으로 特別權力關係論을 들수 있다.

따라서 이러한 狀況下에서는 모든 決定은 長官만이 흘로 하는 것이 合法的이라고 생각되었으며, 더구나 從來의 이러한 法爲主의 行政에서는合法性이 거의 지상의 理念으로 간주되었기 때문에 이러한 最高地位者 1人에 의한 것이 조금도 잘못된 것이 아닌 것은 고사하고 가장 바람직한 것으로 생각되었으며 現在 行政學에서 말하는合法性은 最少限度의 要請이며 그것만 充足된 것으로는 極히 不充分하여 더나아가 政策決定의 合目的性 執行上의 効果性을

(22) 한정수, 「지방행정조직개편의 방향」, 地方行政, 第19卷 5號, 1970年 5月 pp. 92-94. 李尚圭, 新行政法論, 서울, 法文社, 1971, pp. 458-9.

率性이 要請되고 있는 것이 이러한 行政官廳論에서는 고려되지 않았던 것이다.

(2) 對人關係—不信

홀로 모든 決定權을 장악하고 위임이 안되는 原因으로서前述한 利權關係를 들수 있으나 이 外에 重要한 것으로는 不信關係를 들수 있다. 上官이 부하를 못 믿는 理由로는 우리의 경우 크게 두가지를 들수 있을 것 같다.

하나는 부하의 能力에 대한 不信이며 다른 하나는 우리 社會 또는 後淮社會의 共通的인 特色으로서의 誠實性의 결여에서 離유하는 忠誠心의 결여에 韓因하는 것이다.⁽²³⁾ 그러므로 이러한 社會에서는人事에 있어서도 能力(Competence)보다 忠誠心, 信任이 우선하는 基準이 되며 따라서 실적주의가 確立되기 힘든 主要한 要因을 構成한다.⁽²⁴⁾ 따라서 上下關係에 있어서 部下의 意見이 上官에게 받아드려지려면 그 의견의 技術的인 合理性에 앞서 우선 上官의 個人的인 信任(Personal Confidence)을 얻고 있어야 하는 문제가 제기되는 것이다.

(3) 橫的分化—系線과 幕僚

과거의 정태적인 秩序維持의 行政에서는 發展問題, 政策 計劃을 구상하고 研究調查하는 幕僚가 거의 소용없었고 오직 執行만을 하는 系線機關으로 足하였다. 우리의 경우도 大體로 自由黨時代까지는 典型的인 系線爲主의 機構였다. 그러나 60年代에 들어서 行政의 主要目標는 發展을 支援하는 것이되고 社會의 모든 面에서 變動이 急激히 일어나게 되자 行政內部에서는 研究, 調查, 政策分析, 計劃樹立을 專擔하는 幕僚機構가 繼續 誕生하게 되며⁽²⁵⁾ 따라서 組織도 자주 變하게 되어 항구성, 안정성을 상실하고 소위 「임시성」(Temporary Structure)을 띠게 됨을 볼수 있다.⁽²⁶⁾

그러나 우리의 경우 지난 10여年間 이러한 機構를 法制上 創設은 했으나 問題는 제役割을 다하고 있지 못하며 다분히 形式化하고 있다는 것이다. 즉 우리의 行政機能上 긴요한 發展政策의 결정상 제일 重要視하고 活用하여야 할 이러한 幕僚가 등한시 되고 계속 아직 統制爲主의 秩序維持의 系線, 幕僚機構(內務局) 중심으로 運營되고 있어 發展政策의 向上을 期할수 없다는 것이다.⁽²⁷⁾

(23) Richard L. Harris, "The Role of the Civil Service in West Africa." *Public Administration Review*. Vol. 25, No. 4, December 1965, p. 309.

(24) Joseph Lapalombara, "Bureaucracy and Political Development.: Notes, Querries and Dilemmas" in: Joseph Lapalombara, *Bureaucracy and Political Development*. Princeton, Princeton University Press, 1963. p. 49.

(25) Richard Beckhard, *Organization Development: Strategies and Models*. Readings, Addison-Wesley, 1969, p. 5.

(26) Frederick C. Mosher, "The Public Service in the Temporary Society." *Public Administration Review*. Vol. 31, No. 1, Jan-Feb, 1971, p. 48. Thomas L. Whisler, *Information, Technology and Organizational Change*, Belmont, California, Wadsworth, 1970, pp. 116-7.

(27) Yehezkel Dror, *Public Policy-Making Reexamined*, op. cit., p. 265.

(4) 人的資源의 配分

發展政策의 合理的인 決定은 前述한 發展幕僚職을 제일 重要視하게 되며 따라서 人力 및 財力은 이력한 우선순위에 따라 配分됨을 要請한다. 이 點에 있어서 財力의 경우는 人力에 비하여 그래도 이러한 問題가 그의 効率性의 문제는 있어도 考慮되기始作하고 있다. 그러나 人力의 경우는 正反對의 現象을 우리는 볼수 있다. 즉 發展幕僚職에 제일 우수한 人材가 配置되어 제일 勤務意欲이 높게 일할수 있어야 하는데 現實은 이와 반대인 것이다.

이러한 狀況에서는 專門知識의 動員, 情報의 薦集이 잘 이루어질수 없어 決定의 合理性은 저하될 수 밖에 없다.

우리의 이러한 잘못이 시정되지 못하는 원인은 역시 人習의 權力에서 얻어지는 役得 때문인 것이다. 그러므로 이의 시정은 이를 상쇄할만한 유인이 提供되어야 하며 단순한 手當支給 程度로서는 어려우며 人事補職의 順 및 升進의 우선권 부여가 隨伴되어야 할 것이다.

c. 環境

여기의 環境이란 行政組織이 外部로 부터 받는 영향으로서 政策決定의 合理化라는 點에서 主要한 것 두가지를 들면 다음과 같다.

(1) 時間的 制約

우리 나라의 長官의 在職期間이 第3共和國 初期까지만 해도 상당히 짧았다. 부처에 따라서는 平均 1年도 못되는 부처(農林, 內務)가 있었다. 그런데다 60年代에 와서는 長官의 業績을 重要視하게 되자 大部分의 사람은 長官으로任命되면 우선 1年 在任으로 보고 그동안에 눈에 보이는 業績을 올리려고 하며 따라서 상당히 서두르게 되며, 前職者の 計劃을 경우에 따라서 뒤집어 엎고 새롭게 시작한다.

이러한 狀況 또는 時間的 制約下에서는 合理的인 政策을 期待할 수 없었으며 자연히 參與者의 수의 제약 보다 非公開, 即興的, 적은 代案의 考慮라고 하는 結果를 낳게 한다.⁽²⁸⁾

이러한 點에서는 누구나 일단 長官으로서任命이 되면 最少限 2年은 故意의인 잘못이 없는 한 留任도록 하는 것이 바람직하다.

왜냐하면 業務의 把握, 事業計劃, 豫算配定을 거쳐 執行하려면 最少限 2年이 所要되기 때문이다.

(2) 壓力의 不足

行政組織 外部로 부터의 壓力에는 輿論, 言論, 專門家集團,⁽²⁹⁾ 利益團體, 政黨, 國會⁽³⁰⁾ 等을

(28) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown, 1967, pp. 272-3.

(29) Harold Seidman, "Use of Experts and Consultants." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 35. No. 4, 1969, pp. 291-301.

(30) Ira Sharkansky, *op. cit.*, p. 189, p. 201. Philip D. Stewart, "Soviet Interest Groups and the Policy Process." *World Politics*, Vol. 22. No. 1, October 1969, p. 46.

主要한 것으로 들수 있다. 解放直後부터 現在까지의 變遷을 보면 時期에 따라 起伏은 있었으나 漸次的으로 이러한 外部로 부터의 壓力이 커가고 政策決定이 반영되어 가고 있으나 아직도 先進國에 비하면 약하며 따라서 政策決定者에게 많은 재량권 即 스스로 自意的으로決定할 수 있는 여지를 우리의 경우 許容하고 있다고 생각된다.

이와 같이 外部壓力이 相對的으로 약한 原因에는 基本的으로 參與意識이 높지 못하다는 것, 官權經濟的體制, 各集團의 財政力이 약한 것 등에 있다고 생각되며 경우에 따라서 오히려 진정한 意味의 參與가 아니라 官에 의하여 動員되는 것 같다.

4. 高級公務員(局長)의 役割

韓國政府의 主要 政策決定에 깊이介入 또는 主導한다고 볼수 있는 行政府의 政策決定行態가前述한 바와 같음으로 規範的 當爲의 으로 局長에게 要請되는 役割 즉 長官의 政策決定에 대한 補佐 및 限定된 範圍 또는 委任된 範圍內에서 스스로決定을 하는 役割을 하기 어렵게 되어 있다. 一般理論上으로는 政務官인 長官은 非專門家로서 專門家로 간주되는 職業公務員出身인 局長의 技術的 專門的 助言을 얻어 政治的 判断을 가미하여 最終的으로決定하게 되어있으나⁽³¹⁾ 이러한 行態 또는 上下間의相互關係를一般的으로 찾아보기 힘들며 또는 위임이 잘 안되고 따라서 스스로決定할 수 있는 여지를 주는데 인색한 것이다. 따라서 行政의 專門 技術的인 것과 政治的인 것의 區別은 어렵지만 이들간의 分業이 階層에 따라 이루어지지도 못하고 長官이 해서는 안될 일까지 간섭 결정하고 들어오는 경우가 相對的으로 많다고 하는 것이다.

勿論 이러한 간섭을 낳게 하는데는 局長들에게도 責任이 全然없는 것은 아니다. 우선 局長自身이 非專門家인 長官에 비하여 專門家 技術者로서 越等히 우수한 면이 있어야 하는데 그려하지 못한 경우가 우리의 경우 적지 않다고 하는 것이다.

이의 原因은 局長의 學歷은 높지만 專門家(Specialist)가 될 수 있게 採用, 任用, 轉補 政策이 되어 있지 않아 職業公務員으로서의 經歷도 짧고 너무 異質的인 職責에 전보될 뿐만 아니라, 同一職位에 在任期間이 大體로 政務官들과 大同小異하기 때문이며⁽³²⁾ 다른 하나는

영향력에 관한 의견 不一致, 그러나 專門家의 比重은 커가고 있다고 보는데 意見의 一致를 보고 있다. Milton Lodge, "Soviet Elite Participatory Attitudes in the Post Stalin Period." *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 3, September, 1968, p. 830. A. Doak Barnett, Cadres, *Bureaucracy and Political Power in Communist China*, New York, Columbia University Press, p. 445.

(31) Moshe Weiss, "Some Suggestions for Improving Development Administration." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 32, No. 3, 1966, p. 193. 政務官의 主要役割은 Extra-rationality에 있다고 한다.

(32) 朴東緒, 「韓國高級管理者의 資格調查」, *op. cit.* pp. 88-89

局長의 長官에 대하는 態度이다. 여기서 要請되는 態度를 忠誠心(loyalty)라고 하고 있으며 이의 内容을 「마일쓰」(Refus E. Miles, Jr.)는 「事業目標를 成功的으로 達成하거나 또는 보다 낳은 成果를 얻기 위해 事業目標를 再考 또는 수정해 하는데 성심껏 上官을 도우는 것」이라고 规定하고 따라서 언제나 「yes」만 하는 것도 아니고, 上官의 생각이 그의 專門家的 良識에 비추어 잘못되었다고 생각할 때에는 獨立的인 생각을 歪曲하지 말도록 奉仕와 헌신(Service and devotion)적 態度로서 옳은 助言을 하는 것이며, 이와 같이 해도 長官이 一旦 決定後에는 이를 積極 支援하는 態度를 견지하는 것이다⁽³³⁾ 우리의前述한 여러 要因으로 이것이 行動으로 구현되지 못하고 마는 경우가 적지 않은 것 같다.

이와 같이 局長에게 規範的으로 要請되는 두가지 主要役割 즉 政策補佐와 政策決定을 現實의으로 하기 어려운 위치에 놓여 있음을 알수 있겠는데 이러한 상황의 시정 없이는 韓國行政의 發展을 期하기는 힘들 것으로 생각된다. 勿論 이미 檢討한 바와 같이 長官과 局長間의 役割의 分化 및 이에 입각한 協調 또는 統合이 잘 이루어지지 않는 要因中에는 本人들이 責任, 統制를 벗어나는 것이 여러가지 있음을 보았다. 그러나 人間의 獨立的 先導的(initiating)인 行動의 가능성을 생각할적에 우선 長官 局長이 각각 보다 높은 行政成果를 위한다는 目的意識 아래 役割의 分化와 統合을 위한 努力を 해야겠지만 이 兩者間에서 생각하면 우리의 경우 우선 獨立變數의인 性格이 강한 長官自身의 役割의 分化에 대한 理解, 이에 따른 行動이 取해지는 것이 우선적으로 要請된다고 생각된다. 왜냐하면 一般的으로 人事權者에 대하여 官僚權이 약하고 轉補를 包含하는 意味의 身分不安이 높은 우리의 行政에서는 長官自身이 선도적인 行動을 取하지 않는 한 職業公務員으로부터 期待한다는 것은 現實의으로 있을 수 없기 때문이다.

이와 같이 長官이 선도적인 行動을 取함과 同時に 局長은前述한 忠誠, 誠實性을 通한 信任을 일차적으로 얻는데 努力하여야 할것 같다. 이것 없이 단순한 技術 專門家의 能力만 가지고 長官과의 分業이 원만이 이루어질 것을 現在 期待하기 어렵지 않나 생각되기 때문이다. 물론 이러한 信任을 얻는 具體的인 方法으로서는 공식적으로 事務室에서의 誠實性있는 業務가 要請되지만 이것만으로 充分하다고 볼수 없으며 우리의 경우 長官이 믿는 비공식적인 個人的 親分關係(여기서 강한 有力者의 要請은 性格上 除外)를 통한 意思傳達이 效果의이라고 하는 것도 하나의 特수성이라고 볼수 있겠다.

이러한 意味에서 信任關係가 구축된 후 局長은 그의 役割이 要請하는 行政技術 및 事業이 要請하는 專門知識의 培養이 있어야 한다. 여기서는 系線機關(局長)에서 擔當하는 事業이 要請하는 것과 長官의 幕僚로서 (擔當官) 要請되는 것으로 區分할 수 있겠다.

이것이 갖추어져 있어야 政策決定의 合理화에 要請되는 四大過程인 問題의 把握, 情報,

(33) Refus E. Miles, Jr. "Administrative Adaptability to Political Change." *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 3, September 1965, p. 222.

資料把握, 分類, 分析, 代案의 評價 作成, 選擇에 있어서 長官이 바라는 行政成果의 向上에 積極的으로 이바지 할수 있기 때문이다.

이러한 政策決定 및 이의 補佐에 要請되는 主要知識, 技術로서는 政策科學(Policy Science, Meta Policy) 및 管理科學(Management Science)이⁽³⁴⁾ 從來의 政治學, 行政學, 經濟學 其他の 社會科學外에 要請되며, 이러한 基礎위에 이를 活用하면서 社會의 複雜한 下部體制間의 相互關聯性을 理解, 把握, 分析할 뿐만 아니라 세로운 發展的인 目標達成을 위하여 戰略의 効率性을 計量的인 知識을 土臺로 分析해야 할 것이다.

이러한 知識 技術外에 끝으로 들어야 할 것은 局長들의 發展志向性이며 이의 内容으로서는 거의 意見의 일치를 보고 있는 未來志向性, 創意性, 成就意慾, 潛應性, 自然克服性 등을 要請한다고 생각된다.

5. 結語

韓國 行政의 主要機能은 現狀維持, 秩序維持, 統制등과 같은 靜態的인 것으로 부터 發展을 위한 政策을 決定하는 極히 動態的인 것으로 轉換되어 왔으며, 이는 性質上 體制間의 高度의 分化 및 統合을 要請하고 있는 것이 特徵이라고 할수 있다.

그러나 우리의 現實은 우선 政治 行政間의 分化도 제대로 이루어지고 있지 않아 相互干涉을 비난하고 있으며 동일한 現狀을 行政府內에서도 찾아 볼수 있다. 즉 階層間의 分業이 要請되는데 아직 단순한 執行, 具體化 業務만 遂行하던 過去의 慣習을 벗어나지 못하고 모든 決定은 最高 責任者가 獨占하고 그 밑의 모든 職員은 執行의 手段으로만 쓰고 있는 낡은 行態와 現機能間에 겪이 크게 벌어지고 있어 成果의 低下를 招來하고 있다.

그러므로 長官 또는 政務官과 局長 또는 高級職業公務員은 각各 役割의 分化 및 이의 올바른 理解와 이에 따른 行動化가 時急히 要請되며, 어려운 狀況에 놓여 있지만 局長은 政策補佐 및 決定者로서의 役割을 할 用意와 資格을 知識, 技術 및 態度面에서 갖추도록 意識의 인 努力を 하는 것이 바람직 하다.

(34) Chi Yuen Wu, "Operation Research for Developing Countries" *International Review of Administrative Science*, Vol. 36, No. 2, 1970, p. 100.

討論要旨

司會：金善吉

討論參加者： 강신택 박동서 고범준 박동운 권영찬 손수익 금진호 신종순
김광웅 어윤배 김규정 오석홍 김규택 오원근 김승한 유상근
김영훈 유종해 김운태 이열모 김종섭 이홍구 김해동 전재덕
김효영 조성근 조석준

〈司會：金善吉〉 지금까지 朴東緒博士께서 發表하신 內容의 要旨는 크게 다음과 같은
비 가지라고 할 수 있습니다. 첫째, 우리나라를 英·美 先進國과 같은 發展된 나라와는 달리 行政官(局長級)의 役割이 크며 둘째로, 政策參與者와 過程을 말씀해 주셨습니다. 셋째,
韓國의 政策決定의 行態分析을 말씀해 주셨습니다. 끝으로 局長들의 專門知識이 박약하고
忠誠心이 弱하다고 했습니다. 그러면 이제 朴教授께서 發表해 주신 內容을 中心으로 討論에
들어 가겠습니다. 말씀해 주실 분은 舉手하시고 성함을 말씀하시고 말씀해 주십시오.

〈李洪九〉 朴教授께서 말씀하신 「三權分立이 姚사이는 神話의이라는 말」에 同意합니다. 三權分立論은 歷史的으로 볼 때 Montesque의 主張이기는 하나 그가 英國의 二權分立을
誤解한데서 緣由하는 것입니다. 發展途上의 나라에서는 社會의 官僚化가 행해지고 있는데,
이것이 과거와는 달라져야 할 것이 아니냐 하는 것입니다. 저는 「政治의 非政治化」와 「行政
의 政治化」라는 말이 나쁘게 들리나 그렇지 않다고 봅니다. 韓國의 狀況下에서는 아직도 그
것이 正當하다고 봅니다. 韓國에서는 政治가 正常의으로 運營되고 있지 못하고 있기 때문에
그러한 政治의 空白 내지 마비상태하에서는 누가 그 機能을 담당해야 하는 것입니다. 이것은
行政의 政治化를 強要합니다. 이것이 나쁜 것은 아닙니다. Weber는 行政은 政治의 問
題를 떠나 客觀性을 가지고 效率性을 추구해야 한다고 했지만 實際 狀況 자체는 行政의 政治
化를 強要합니다. 發展이라는 말 자체도 政治的인 것입니다. 政治를 떠나서 發展政策의樹
立, 執行은 있을 수 없습니다. 이런 상황하에서 볼 때 行政官僚의 모델은 무엇인가? 그것은 政治를 잘 하는 사람이라고 할 수 있읍니다만 이것은 韓國에서는 誤解를 사기 쉽습니다.
그러면 과연 行政要員이 政治의으로 卓越한 재질을 가지고 있다는 것은 무엇을 意味하는
가? 抽象的인 이야기입니다만 그것은 韓國 政治의 規範問題, 行政 elite의 規範體系와 關聯
되는 것으로 생각됩니다. 이렇게 보면 Weber의 客觀性은 政治無視가 아니라 政治狀況과
關聯된 客觀性이어야 한다고 생각합니다.

〈金善吉〉 行政의 政治化가 나쁠 것이 없는 것이 분명한데 우리나라의 경우는 政治를 多
元社會의 相衝利益을 解決하는 Political로 생각하는 것이 아니라 Partisan 혹은 나쁜 것으로

생각하는 概念上의 誤用이 있다고 생각합니다.

〈朴東緒〉 公務員의 政治的 中立이라는 말의 解釋이 우리나라의 경우 잘못된 것 같습니다. 즉 高級行政官은 항상 政治에 관련되는데 그들이 政治로부터 超越하는 것이 中立이라고 주로 公法學者들은 해석합니다. 그 結果 公務員들의 消極的인 行態를 조성한다고 생각합니다.

〈琴慶鎬〉 政治의이라는 用語中 「發展과 關聯된 것은 옳다」고 하나 그것이 誤用될 경우는 危險性이 있다고 생각하며 현재 政治的中立이란 주로 選舉로부터 中立을 意味한다고 생각합니다.

〈朴東緒〉 公務員의 政治的中立에 관해서 상당히 論議가 많은데 Politics 와 Politician 은 구별해야 되리라고 생각합니다. 公務員이 Politician 이 되는 것은 금해야 할 것입니다. 公務員이 與野를 impartial 하게 섬겨야 하는 것이 公務員의 政治的 中立입니다.

〈魚允培〉 政治의이라는 問題에 대하여 이런 경우는 어떻게 생각할 수 있는지 묻고 싶습니다. 오늘날의 社會를 “Organizational society”라고 말하고 있습니다. 社會의 모든 個人은 集團에 속해 있고 諸集團의 利益을 調整하는 것이 政治의 目的인 동시에 行政의 方向이 되는 것입니다. 그러면 Community 의 利害關係가 相衝되는 경우 行政官의 行爲가 A group 에는 利益이 되고 다른 group 에는 損失이 되는 경우 嚴正中立이 可能한지? 이 경우 politics 와 party 의 구별이 可能한지 묻고 싶습니다.

〈朴東緒〉 복잡한 利害關係가 얹혀 있는 경우는 분간하기가 어려운 問題라고 생각합니다.

〈俞尚根〉 政策決定에 있어서 高級公務員은 政治와 非政治를 區別할 줄 알아야 하며 넓은 識見을 必要로 한다고 생각합니다. 또한 高級公務員의 教育은 行政學 뿐만 아니라 倫理觀도 確立해야 할 것입니다.

〈朴東雲〉 朴教授께서 【發表하신 內容中 行政法과 發展政策의 區分에 感銘을 받았습니다. 政策決定者는 目的과 目標의 認識이 普遍化 되어야 합니다. 그리고 Sectionalism 이 打破되어야 합니다. 우리나라 高級公務員의 研修制度도 改善되어야 할 것으로 생각합니다. 朴教授께서 여러 가지 調查資料에 근거해서 長官들의 成分을 發表하셨는데 長官들에게는 그들의 經歷이 別로 重要한게 아님을 생각합니다. 그리고 長官 level에서는 專門性이 所要되지 않고 局長 level에게는 專門性이 強調되어야 한다고 생각합니다.

〈朴東緒〉 可能하면 經驗이 없는 것 보다는 經驗 있는 것이 政策決定에 도움이 될 것이므로 經歷은 역시 必要한 條件이라고 생각합니다. 그리고 리더쉽은 後天的으로 養成될 수 있는 것이기 때문에 長, 次官의 訓練이 繫要하다고 생각합니다.

〈申宗淳〉 政策決定者들이 政府의 利益과 國家 혹은 國民의 利益을 混同하고 있는 傾向

이 있습니다. 그리고 局長의 身分上의 不安定性은 우려되는 行政實態입니다. 또한 行政機關內部의 專門化가 活用되고 있지 못하는 實情은 改善되어야 할 것입니다. 끝으로 흔히 行政學을 하는 사람들은 立法部가 「通法部化」 되었다고 指摘하지만, 立法部가 民意를 反映하고 政府行政을 監視하는 기능 등은 역시 重要하다고 생각합니다.

<김승한> 朴教授께서 말씀하시는 가운데 韓國의 政策決定行態分析을 명석하게 해주셨습니다. 얘기의 내용은 주로 政務官과 그들의 補佐官인 局長에 대하여 말씀하셨는데 첫째로 여기에서 發展政策을 다루는데 있어서 왜 行政의 分化問題를 다루지 안했는지 의심스럽고, 둘째로 朴教授께서 保安, 秘密行政으로 인해서 行政官의 理解不足을 초래하고 있다고 하는데 그것과 관련해서 저는 5·16 후의 브리핑行政이 發展政策을 다루는데 있어서 根本的인 결함을 가져다 준 것이 아닌가 생각합니다. Briefing 및 Chart行政이 行政의 能率化를 가져왔다고도 합니다만 어떻든 이러한 점에 관해서 말씀해 주시기 바랍니다. 끝으로 요즘 評價教授團 등의 이름으로 學者들의 政府參與가 있읍니다만 그 效率性이 어느 정도나 있는 것인지 물고 싶습니다. 그리고 局長의 專門性과 관련하여 그들이 한 자리에 얼마나 있어야 좋은 것인지 研究가 있으면 알으켜 주시면 感謝하겠습니다.

<朴東緒> 여기에서 지적할 수 있는 것은 行政의 分化가 雜收入과 관련되어 利權이 큰 것은 上層에 集中되고 그것이 직은 것은 一線機關에 委任되고 있는 것이 잘못이라고 생각합니다. 그리고 Chart 가 參謀研究로서는 좋으나 政策決定에 있어서도 能率을 強調하기 때문에 惡用되고 있다는 점을 들 수 있습니다. 教授들의 政府參與가 많으나 그 대부분은 參與라기보다는 動員이라고 생각합니다. 다음으로 專門家로서 얼마나 能力を 가지고 있느냐에 대하여 調查한 것은 없으나 5·16 後 局課長의 專門性은 높아졌으나 아직도 desirable 한 상태에 있지는 못하므로 더욱 더 높여야 되리라고 생각합니다.

<김효영> 과거 10여년 동안 行政에 종사한 經驗에 비추어 몇 가지 말씀을 드릴려고 합니다. 먼저 行政現象을 보는데 있어서 外部觀察者の 先入觀을 排除하여야 한다고 생각합니다. 朴教授의 말에 의하면 현재 權限의 委任이 雜收入에 의해서 좌우되고 있다고 합니다만 물론 否定은 않습니다. 그러나 權限의 集中原因是 오늘날의 行政이 中央의 Policy making 이 많기 때문이 아닌가 생각합니다. 다음으로 Briefing Chart 行政은 必要惡이라고 생각합니다. 적어도 그것은 Check 의 standard로서 必要하다고 생각합니다. 그리고 教授들의 參與를 대부분의 경우 動員이라고 말씀 하셨습니다만 제가 地方에 勤務하고 있는 동안 評價教授團을 임명하였는데 그 중에 어떤 분이 美國留學을 가고 자리가 비자 각 大學에서 그 자리에 넣어달라고 하는 것을 보았습니다. 어떻든 教授님들의 좋은 意見를 行政에反映시킨다는 점에서 理解해 주셨으면 합니다. 다음으로 局長의 專門性을 너무 強調하시는데 그것을 너무 強調하면 거기에서 오는 폐단도 있다는 점입니다. 어떤 경우에는 視野가 좁은 專門家보다는

一般行政家가 더욱 더 政策決定의 效率化를 가져 올 수 있는 것입니다. 그리고 또 우리나라의 경우 政務官의 責任遂行이 너무나 過重한 나머지 集權化가 이루어지지 않는가 생각합니다. 끝으로 發展政策의 效率化를 위해서는 政務官의 訓練이 必要하다고 생각합니다.

<朴東緒> 많은 좋은 말씀을 해 주셨습니다. 특히 長, 次官의 訓練에 대해서는 本人도 同感입니다.

<金光雄> 저는 두 가지 面에서 말씀 드리겠습니다. 하나는 構造機能面에서 말씀 드릴 점인데 政治와 行政은 그 本來의 構造에 따라 機能을 遂行해야 하리라고 생각합니다. 둘째로 朴教授의 論文은 General system theory 면에서 理解됩니다. 그런데 이러한 General system theory를 살리기 위해서는 Quantitative analysis의 必要性 및 可能性이 있다고 봅니다.

<전재덕> 오늘의 討議焦點은 政策決定의 行態分析에 있다고 보는데 이 論議를 위해서는 첫째로 政務官의 業務內容이 무엇인가를 알아야 되겠습니다. 그리하여 그러한 業務에 局長들이 어떻게 關係해야 되는가를 밝혀야 하겠습니다. 즉 政務官과 專門家의 役割區分과 局長의 專門性에 대하여 말씀해 주셨으면 좋겠습니다.

<朴東緒> 政務官의 役割에 대해서는 이 論文에서 다루고 있지를 않습니다. 局長의 專門性에 관해서는 여러 가지로 論議가 있읍니다만 저로서는 課長級이 갖는 專門性과 政治的 判斷力이 있는 一般政務官의 能力を 混合하는 것이 要請된다고 봅니다.

<전재덕> 지금 行政部에서 생각하는 것은 計劃에 대한 責任을 政務官이 지고 우발적인 사건이나 異常의인 사건으로 計劃의 遂行이 잘못된 것은 實務者級에서 責任을 집니다. 日本冊을 보면 루틴業務를 遂行하는 것을 事務라 하고 計劃을 遂行하는데 있어서 둘발적인 업무를 수행하는 것을 機務라하고 局長과 課長의 機務가 바로 그러한 것이라고 하고 있읍니다. 이런 意味에서 局長의 專門性이란 技術者가 아니라 그 分野에 專門家라고 하는 것입니다.

<俞尙根> 局長은 정확히 問題를 파악하고 그 對策을 세울 能力이 필요하다고 봅니다. 그리고 專門家는 技巧, 技術만이 아니라 자기가 專攻한 分野에 대한 높은 識見을 가질 것을 要求한다고 봅니다.

<朴東緒> 우리나라와 같은 權威主義的 文化風土下에서는 長官이 政策決定에 대한 理解와 知識을 가질 것이 필요하다고 봅니다.

<전재덕> 오늘날의 行政은 總合化, 綜合化 되는 추세인데 決策決定에 있어서 局長의 專門性은 어느 정도라야 되는지 모르겠습니다.

<金善吉> 專門性의 限界를 말 하기 힘들지만 이렇게 얘기해 보면 어떨까요? 자기 말은 分野에 대해서는 다른 局長 보다 더 잘 아는 것이라고 할 수 있으며 課長 보다는 局長이 더 廣範한 知識을 가진 것이라고 궁색한 답변을 할 수 있겠읍니다.

<김승환> 工科大學을 나온 사람들은 technician과 engineer를 구별합니다. 前者は 하-

나의 機械면 機械에 대한 mechanism 과 function 을 잘 아는 사람이고, 後者는 그러한 technican 일 뿐만 아니라 隣接分野에 대한 관련도 다룰 수 있는 사람이라고 합니다. 제 見解로는 局長의 專門性이란 engineer 에 비유할 수 있다고 suggestion 합니다.

〈金圭澤〉 朴教授께서 政策決定의 行態分析을 하셨는데 우리나라의 政策決定의 行態로서 過剩忠誠의 문제가 큰 問題라고 생각합니다. 自由黨 때의 京鄉新聞 廢刊事件만 하더라도 過剩忠誠이 중요한 要素였습니다. 이것은 止揚되어야 한다고 생각합니다. 그리고 發展行政 을 遂行하는데 있어서 routine program 은 많이 下部에 委任하고 새로운 일을 計劃하는 일을 局長들이 담당하여야 된다고 생각합니다.

〈趙成근〉 政務官과 行政官의 區別과 局長의 專門性에 대한 말씀이 많았는데 저는 政務官의 할일이란 國家利益과 관련된 政策指針을 수립하는 것이라 할 수 있으며 局長의 일이란 政策을 樹立하는데 있어서 政務官의 決心을 높고, 樹立된 政策를 執行하는 것이라고 봅니다. 그리고 專門性에는 廣義의 專門性과 狹義의 專門性으로 나누어 볼 수 있는데 前者は 어떤 分野에 대한 計劃을 樹立할 수 있는 能力を 말하며, 後者は 機能的 專門的 知識을 가지고 執行할 수 있는 能力이라고 생각합니다. 따라서 局長의 專門性이란 여기서 말하는 廣義의 專門性이라고 생각됩니다. 끝으로 Briefing 行政에 대한 말씀이 있었는데 그에 대하여 저는 이렇게 생각합니다. 政策決定을 效率化하기 위해서 그것은 꼭 필요하다고 여기는 것입니다.

〈琴慶鎮〉 지금까지 高級公務員이라는 말이 많이 쓰였는데 그 用語가 慣行과는 다르다고 생각합니다. 政府에서 長, 次官을 포함하여 局長 이상을 高級公務員이라 하고 慣例上으로는 局長級 이하 實務者로 보는 것입니다. 그리고 지금까지 專門性의 정도에 대한 말씀도 많이 있었읍니다만 그 基準에 대해서는 말이 없었읍니다 그 基準을 大學에서의 學位나 經歷과 一致시키는 것인지 말씀해 주십시오.

〈朴東緒〉 專門性의 基準은 學位와 經歷, 두 가지로 나누어 생각할 수 있습니다. 그러나 우리나라의 경우 學位만 가지고 專門性을 인정하기 곤란한 점이 많습니다. 그것은 大學教育의 質과도 관련됩니다. 다음으로 經歷은 오랫동안 勤務經驗이 있다고 해서 좋은 것은 아닙니다. 우리나라의 경우 經歷은 日帝時代까지도 거슬러 올라갑니다. 그러나 그러한 經歷은 行政에 나쁘면 나쁘지 좋은 것은 못됩니다.