

# 局設置의 立法事項化 : 政府組織 改編過程의 設計

趙錫俊\*

<目次>

- |                 |               |
|-----------------|---------------|
| I. 序論           | III. 政府組織法과 局 |
| II. 機構增設抑制의 必要性 | IV. 結論과 提言    |

## I. 序論

어느 政府의 경우나 機構의 減縮이나 增設의 抑制는 바람직스러운 일일 것이다. 이런 意圖를 實現하기 위한 여러가지 方法 가운데 制度的인 裝置를 강구하는 것이 가장 效果的인 方法이라 할 수 있다. 특히 法律로서 이를 制限하는 것이 그 效果가 가장 크다고 할 수 있다.

우리나라의 경우에 政府組織法은 院, 部, 處級의 機能만 정하고, 局以下는 이를 大統領令인 職制에 서 규정하도록 하고 있다. 그러나 過去 한때는 政府組織法에서 局까지 규정하던 때도 있었다.

이論文에 主張하고자 하는 것은 다시 옛날처럼 局을 政府組織法에서 규정하여야 한다는 것이다. 이 主張을 뒷받침 하기 위하여 局數의 增減狀況과 政府組織法의 改正과의 關係를 經驗的으로 分析하고자 한다.

## II. 機構增設抑制의 必要性

政府組織<sup>o</sup>라는 것은 國民의 稅金으로 운영됨으로 같은 일을 할 수 있는限 機構增設을 抑制해야 하<sup>는</sup> 것으로 생각한다. 더욱이 政府組織의 日日運營에서는 主人이 없는 機關과도 같은 面이 있음으로 組織의 增設이 容易하여지고, 따라서 機構가 방자하여질 可能성이 많다. 政府의 경우<sup>i</sup> 機構增設抑制의 必要性이 더 크다고 할 수 있다.

특히 政府가 해야 할 일의 量이 減少하는 경우, 또는 機構를 운영할 歲入이 減少되는 때

\* 서울大 行政大學院 院長

는 이로 増設抑制 또는 減縮의 必要性은 더욱 카진다고 할 수 있다.

現政府도 그의 機能縮少의 必要性 때문에 1981年 10月 15일에 行政組織에 대한 大規模의 整備를 斷行하였다. 이 行政改革으로 長次官級 7名, 1級 37名, 2,3級 164名, 4級 391名等 모두 519個의 職位를 整備하였다. 이것을 國家行政機關과 地方自治團體로 나누어 보면 前者가 544個 職位였고, 後者が 65個 職位였다. 이 改革의 趣旨는 行政을 간소화하고, 豫算의 浪費를 줄이며, 大局大課制를 實現하고 人力을 少數精銳化 하는데 있었다.<sup>(1)</sup>

維新憲法을 바탕으로 했던 第6次 政府組織法改正以後 政府組織은 綜合的인 檢討없이 방차하게 그때 그때 단편적으로 新設되는 방향을 택했었다. 그 結果로 肥大해진 組織을 全面整備했을 것이 위의 改編이였었다.

行政改革을 통하여 政府의 豫算을 節約하고 國民에 대한 責任을 더 效果的으로 수행하려는 努力은 近來에 와서는 새로운 局面을 맞이하고 있다. 즉 行政改革을 다루는 前提로서 과去에 必要한 機能을 수행하기 위해서는 所要豫算을 捏出할 수 있다는 것이 前提되었던 것인 一般的의 例였다.

또 政府가 그의 機能을 縮少하고 民間部門에 더 많은 것을 달기고 後者の 活性화를 통하여 經濟發展을 이룩하고자 하는 것이 美國이나 韓國의 共通的인 接近方式이라 할 수 있다.

近來에 와서 각국마다 不景氣의 問題와 政治的인 理由 또는 國民들의 納稅拒否行爲 등으로 인하여 歲入豫算이 確保될 수 있으리라는前提是 成立할 수 없게 되었다.

이제는 歲入은 減少하리라고 想定하던가 적어도 增額은 어렵다는前提是 하지 않으면 않되게 되었다.

가장 典型的인 例가 美國의 「레이건」 大統領政府에 의한 聯邦政府機能의 減少作業이라고 할 수 있다. 이를 위하여 非規制化의 方向으로 나가며 減縮管理를 하지 않으면 안되게 되어 있다

美國는 또 前大統領當時에는 Sun-Set Law, Sun-Rise Law 등을 통하여 週期的으로 州政府機能을 再檢討하고, 廢止할 것은 Sun-Set Law에 의하여 反映하고, 新設할 것은 Sun-Rise Law에 의하여 反映해 오고 있다.

日本의 경우에도 現政府는 首相이 政治生命을 걸 정도로 財政節減을 위한 行政改革을 推進해 오고 있다. 其他 프랑스나 中共에서도 機構縮少에 의하여 公務員을 減縮시키거나 組織의 再整備를 하고 있다.

### III. 政府組織法과 局

以上과 같은 理由때문에 政府組織을 減縮시킬 수 있는 方法이 무엇인가에 대하여는 至大

註 (1) 總務處行政管理局, 政府組織管理의 理論과 實際, 1982, p. 67

한 關心의 對象이 된다고 할 수 있다. 減縮까지는 가지 않더라도 現狀대로만 保存하고, 擴張을 抑制할 수는 없을 것인가도 따라서 큰 關心의 對象이 된다.

政府組織의 擴張을 抑制하는 方法에는 여러가지가 있을 것이다. 特히 政府組織의 改編過程에 擴張이 抑制될 수 있는 裝置를 마련하는 것이 가장 效果的일 것이다. 그리고 이런 抑制裝置에는 다시 여러가지가 있을 수 있다. 그 가운데서 特히 法令化의 方法을 어떻게 하는가가 機構抑制 또는 擴張의 差異를 낳는다고 생각할 수 있다.

一般的으로 國會의 議決을 얻어야 하는 法律로 組織을 定하는 경우와, 國會의 議決을 요하지 않는 大統領令이나 그以下の 法令으로 組織을 定하는 경우와는 機構의 増設面에 각각 다른 效果가 있을 것이다.

우리나라의 政府組織法은 始初에는 各部까지만 定하고, 그 속의 局은 定하지 않았었다. 그러나 1955年 2月 7일에 公布된 法律 354號인 政府組織法에서 부터 그 속에 局까지 规定하게 되었다.

이제 예를 内務部의 경우로 들어보자. 當初의 政府組織法에서는 「內務部長官은 治安, 地方行政, 議員選舉, 土木과 消防에 관한 事務를 掌理하고 地方自治團體를 監督한다」고 규정하였다.

그리던 것。 1955年的 改正에서는 다음과 같이 바뀌졌다.

「內務部長官은 地方行政, 選舉, 治安, 消防과 統計에 관한 事務를 掌理하고, 地方自治團體를 監督한다.」

前項의 事務를 分掌하기 위하여 内務部에 地方局, 治安局, 統計局을 둔다.」

즉 第2項에서 各局의 名稱을 罗列한 점이 달라진 것이다.

政府組織法은 이때以後 계속해서 이런 式으로 局에 관한 规定을 두다가 1973年 1月 15일의 法律 2437號인 政府組織法 改正法律에서 다시 局, 室等을 빼 버리고 局을 종전처럼 大統領令으로 定하게 하였다. 그래서 内務部에 대해서는 다시 다음과 같이 규정하게 되었다.

「內務部長官은 地方行政, 選舉, 國民投票, 治安 및 海洋警察에 관한 事務를 掌理하고 地方自治團體의 事務를 監督한다」

이때 이후 오늘날까지 政府組織法은 계속해서 局의 규정을 大統領令에 委任해 놓고 있다. 따라서 1948年以後 1955년까지의 約 7年間과 1973年以後 現在까지의 約 11年間은 政府組織法은 局을 규정하지 않았으며, 1955年부터 1973년까지의 約 8年間은 局에 관한 규정을 政府組織法이 조절 했다고 할 수 있다.

그런데 어느쪽이 機構抑制, 좀더 구체적으로는 局增設抑制의 效果가 있을 것인가의 의문이 提起될 수 있다. 常識적으로 생각해도 法律을 通過시키는 것이 大統領令을 制定하는 것보다 더 어려우니 局을 大統領令에 委任하는 쪽이 그增設이 容易하다고 할 수 있다.

萬一 이것이 事實이라면 上記의 期間사이에 新設된 局의 數에 있어서도 이런 傾向이 나타날 것이다.

우리가 關心의 對象으로 課보다 局을 내세우는 것은 다음과 같은 理由 때문이다.

첫째로 上位職增設의 傾向을 抑制해야 한다는 趣旨에서 局에 더 많은 關心을 갖고 있다. 局이 設置되면 이에 따라서 課는 當然히 設置되면서 그 增加速度가 몇 배 빨라진다고 하는 것은 잘 알려져 있다. 機構의 增設을 抑制하거나 機構를 縮少하려면 上位職을 對象으로 하는 것이 더 有利하다.

둘째로 組織을 新設하는 側에서 보면 다음과 같은 理由 때문에 上位職을 더 많이 設置할 可能性이 있다. 즉 모든 機關에 대한 衡平性이라는 基準 때문에 어느 한 機關에 增設을 許容하면 他 諸機關들이도 同種의 措置를 取하지 않을 수 없다. 즉 機關數만큼 同種職位가 늘어나게 되는 것이다.

그런데 같이 늘어나는 傾向 속에서도 上位職을 늘리는 것이 下位職을 늘리는 경우에 比하여豫算面의 實現可能性이 더 높다.

좋은例가 全國의 面事務所마다 1人の 九級職員을 둔다면 面數만큼의 莫大한 人力이 새로 必要한데 대하여 中央官署의 局長을 增加시키는 것은 그 數가 그 局에 限定되기 때문에豫算이 적게 들게 된다.

세째로 人件費를 올리기 힘들면 이에 대한 對替方法으로 職級을 上向調整하는 例도 往往히 있어 왔다. 職級을 引上하면 報酬도 올라가고, 또 組織內 地位도 올라간다. 따라서 한 때 이 方法이 報酬引上 抑制政策을 우회하는 方法으로 使用된 적이 있었다.

네째로 局의 新設은 局數의 增加를 가져 오고, 局의 數가 많아지면 廳을 만들 수도 있다. 또 廳까지 만들지 못하는 경우에도 한 部의 局의 數가 많다는 것 自體가 그 部의 威信向上에 큰 力이 된다.

마지막으로 앞에서 지적한 課의 自動的增設 때문에 局을 增設하는 機關의 立場에서 보면 課만의 增設에 比하여 더 많은 人力을 새로 얻을 수 있고, 그만큼 새로운 人事交流의 幅도 넓어지니 有利한 點이 많다고 할 수 있다.

그러나 法律로 規定하는 것이 大統領令에 의한 경우보다 機構抑制의 效果가 있는가? 있다면 그것은 國會의 議決을 얻는 쪽이 얻지 않는 쪽에 比하여 더 어렵기 때문이라고 한다.

이것은 機構改編過程을 하나의 意思決定過程으로 본다면, 이 過程上에 合意를 얻어야 할 對象으로 登場하는 行動者들의 數가 더 많기 때문이라고 보는 것과 같다. 行動者들의 數가 많을수록 合意에 到達하기 어렵고, 合意에 이르기 위한 時間의 길이도 길어진다고 할 수 있다.

또 組織의 現在 狀況은 이와 같은 合意의 過程을 거쳐서 成立한 것이기 때문에 現狀의 變更은 合意關係의 變化를 의미하니까, 全體的으로는 組織은 現狀維持性向을 갖고 있다고

할 수 있다.

또 機構改編過程이라는 것이 이런 合意의 過程이라는 것은 組織의 減縮과 增設抑制의 兩者를 比較해 본다면 前者が 몇 배 더 어려운 作業이라 할 수 있다. 減縮은 主로 어떤 革命的 事態가 생긴 뒤에 大大的으로 이루어지는 傾向이 있다. 革命은 既存의 利害關係의 破壞가 可能한 時期이기 때문에 이런 方向의 改編이 可能해지는 것이라 할 수 있다. 그러니까 法律事項으로 해야 한다는 主張은 機構의 增設을 抑制하자는 것이지 그것의 減縮을 推進하고자 하는 것은 아니다. 다른 말로 하면 現狀固定의 期間을 길게 하자는 것이라고도 말할 수 있다.

또 法律이냐 大統領令이냐가 實質的으로는 더 많은 行動者들의 合意냐 아니냐의 問題라고 한다면, 國會의 同意를 받지 않고 行政府內에서만 決定할 수 있는 경우에도 機構改編에 關與하는 當事者들 사이의 힘의 配分이 여러 主體들 사이에 나누어져 있고, 각者の 힘의 量도 비슷하다는, 이 경우에도 機構의 增設은 어려울 것이다.

假令 維新體制下에서 上位職 濫設의 傾向이 심했던 것은 바로 이런 理由 때문이였다고 생각한다. 즉 當時에는 體制의 集權化, 硬直性이 近來에 가장 심했던 때였다. 즉 機構改編過程을 들러서 意思決定構造가 單純한 때였다.

또 機構의 曾設을 抑制하기 위해서는 行政府內에서도 여러 行動主體들 사이에 機構改編의 權限이 分散掌握되고 있는 것이 좋다고 할 수 있다. 總務處, 經濟企劃院, 法制處, 主務部處, 青瓦台 等이 다 合意의 對象이라는 것은 그렇지 않은 경우에 比하여 機構抑制의 效果가 있다.

그러나 이조 만으로 充分하다는 것은 아니다. 즉 局의 增設을 國會의 議決을 要하는 法律事項으로 해보면 한다는 것은 決定過程에 단순히 國會라는 行動主體하나만을 增加시키는 것이 아니다. 왜냐하면 國會는 하나가 아니고 그 속은 다시 여러개 이기 때문에 國會안에서의 合意節次가 매우 復雜하기 때문이다.

常任委員會間의 相互索制가 있고, 與野黨間의 索制도 있고, 國會議員 또는 地域區委員長들 사이의 關係까지도 機構改編過程에 作用할 수 있다.

이들을 다 满足시킬 수 있는 機構增設이라는 것은 매우 어려울 것으로 생각된다. 따라서 局을 法律事項으로 하고 난 뒤에 局을 增設한다는 것은 매우 어려워 지리라 생각한다.

機構改編等:† 관련된 國會의 常任委員들 사이의 利害關係는 다음과 같은 것이라고豫想된다. 例를 들어 A常任委는 A部의 機構擴張을 積極支援하려 할 것이다. 그것은 A常任委에 屬한 地域區議員들이 自己選舉區에 A部의 事業을 誘致하기 위한 代價로 보고 支援할 수 있을 것이다.勿論 이런 利害關係以外에도 여러가지가 있을 수 있으나 이것이 가장 크고 普遍的인 것이라고 생각할 수 있다.

이런 關係는 A常任委와 A部間에만 成立하는 것이 아니라, 一部 所管部處가 없는 常委를

除外한 모든 常任委와 그가 管掌하는 部處와의 사이에 成立한다고 할 수 있다.

그런데 모든 常任委마다 一時에 自己部의 機構를 增設한다는 것은 機構改編의 問題의 性質上 至底히 不可能하다. 결국 一時에 極少數의 常任委 밖에 擴張을 할 수 없는데, 이것이 實現될 뿐만 모든 常任委 사이에 協商 또는 基本的 合意가 있어야 한다. 그런데 이런 合意라는 것은 不可能하다. 왜냐하면 國會라는 것은 協商의 當事者基準이 政黨이지, 常任委가 아니기 때문이다. 常任委間의 合意라는 것은 政黨間의 合意가前提되어야 하는 것이다. 그런데 政黨間의 合意라는 것은 與野의 對立을前提하는 것이지, 常任委와 該當部의 密着 사이의 對立을 전제로 하는 것이 아니다.

以上을 종합하여 보면 局을立法事項으로 하는 경우에 局의 增設은 그렇지 않은 경우에比하여 훨씬 더 어려워진다고 할 수 있다.

아무튼 以上과 같은 여러 가지를 고려한 결과로 다음과 같은 假設을 제시한다.

「○ 면 部署에 관한 設置根據가 政府組織法보다 大統領令에 委任된 경우에는 政府組織法에 의하여 규정된 경우보다 더 많이 設置되는 傾向이 있을 것이다. 그리고 그 反對도 成立할 것이다.」

이 假設이 맞는지를 알기 위하여 다음과 같은 檢證方法을 사용하였다.

1973年 1月 15日을 基準으로 앞뒤로 區分하여 局의 增設傾向에 差異가 있는가를 보기로 하였다. 그런데 局의 增設은 어떤 경우든지 機構改編의 一環으로 다른 경우나 마찬가지로 政治的인 大變革이 있으면 그 影響을 받게 된다. 특히 大規模의 기구개편이 있을 때마다 그 一環으로 局의 增減이 있게 된다.

本研究는 政府組織法上에 局을 규정하는 效果만 對象으로 하기 때문에 이와 같은 政治的大改革의 影響들은 統制하고자 하였다.

그래서 5·16以後에 대해서만 다루기로 하고, 그것도 1981年 10月 15일의 大大的인 機構縮少之後는 다루지 않기로 하였다. 또 1963年 10月 15일의 民政移讓에 수반한 大大的인 機構改編도 다루지 않기로 하였다.

結果적으로 民政體制下의 共和黨政權의 全期間을 對象으로 하게 된다는 것을 의미한다.

이곳에서 對象으로 한 것은 中央行政機關뿐이다. 여기서 中央行政機關이라 함은 政府組織法及其他 特別法에서 中央行政機關으로 明示된 機關들을 말한다. 다만 大統領과 國務總理의 附屬機關들은 이를 例外하였다.

1963年 以後 1980年까지의 局數와 局長級의 職位數의 變化를 보면 다음 表와 같다.

이제 이 表를 근거로 回歸線을 그려 본 것이 다음에 列舉한 圖表들이다.

圖表 1은 局數의 變化만 본것이고 圖表 2는 局數+擔當官數의 變化를 본 것이고, 圖表 3은 理事官數-副理事官數의 變化를 본 것이다.

〈表 1〉 年度別局數 및 局長級職位數의 變化

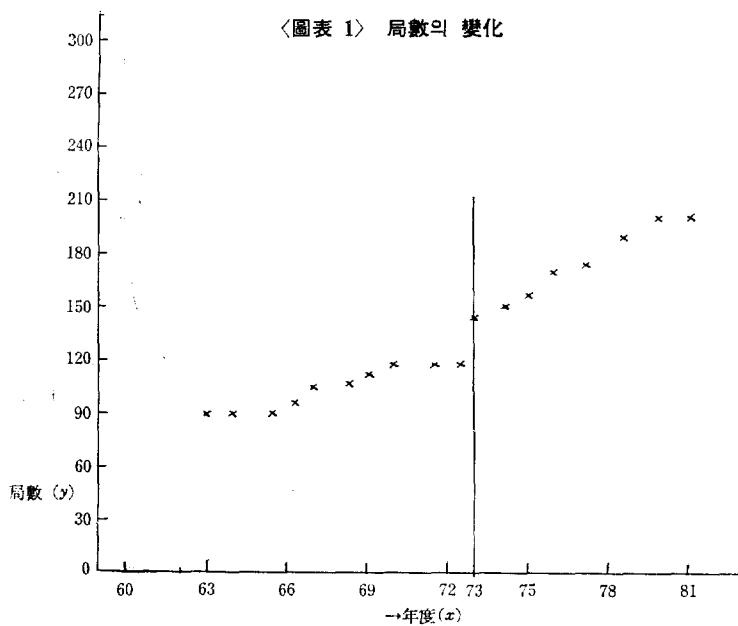
年 度	局	擔 當 官	理 事 官(A)	副理事官(B)	*理事官十副理事官(C)
63	87	0	175	231	370
64	88	0	192	226	371
65	88	0	200	225	378
66	94	0	246	230	424
67	101	0	286	246	479
68	104	0	319	289	537
69	107	23	367	286	583
70	112	96	391	335	665
71	112	97	395	335	663
72	112	115	429	326	688
73	145	119	472	315	726
74	151	127	479	347	762
75	157	133	491	368	791
76	165	137	518	394	877
77	171	149	558	392	877
78	194	193	595	465	986
79	195	191	595	465	987
80	197	196	605	474	1,005

자료 : 경부조斗변천사, 총무처, 1983.

\*理事官十副理事官(C)=A+B-地方機關一大統領, 國務總理附屬機關

擔當官=2級+2級乙

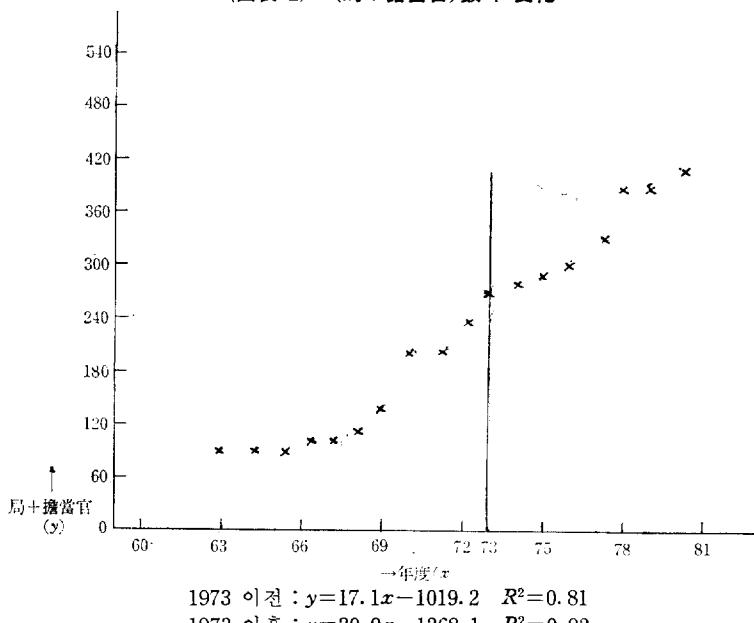
〈圖表 1〉 局數의 變化



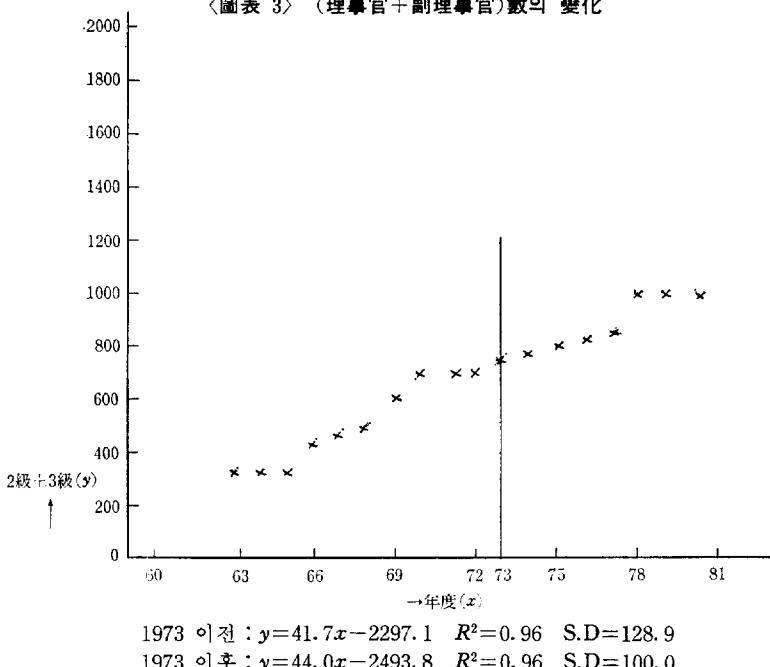
$$1973 \text{ 이전} : y = 3.36x - 126.55 \quad R^2 = 0.94$$

$$1973 \text{ 이후} : y = 8.34x - 466.54 \quad R^2 = 0.95$$

〈圖表 2〉 (局+擔當官)數의 變化



〈圖表 3〉 (理事官+副理事官)數의 變化



이제 以上 세 가지의 圖表를 보면 圖表 2와 圖表 3에서는 1973年 以前과 1973年 以後 사이에 큰 變化가 없음을 알 수 있다.

局數+擔當官數의 變化의 경우에 1973年 以前의 回歸方程式은 다음과 같다.

$$y = 7.1x - 1019.2$$

그리고 1973年 以後의 回歸式은 다음과 같다.

$$y = 0.9x - 1268.1$$

線의 기울기를 말하는  $x$ 의 係數의 兩式間의 差異가 3.8밖에 되지 않는다. 계속하여 增加하기는 하였지만 73年 以後에 特히 急激하게 增加했다고 할 수 없다.

다음으로 圖表 3의 경우도 비슷한 結果가 나왔다. 1973年 以前의 理事官數+副理事官數의 變化傾向을 나타내는 回歸式은 다음과 같다.

$$y = 1.7x - 2297.1$$

그리고 1973年 以後의 回歸式은 다음과 같다.

$$y = 44.0x - 2493.8$$

兩式에서  $x$ 의 係數의 差인 2.3을 큰 差異라고 볼 수 없다. 따라서 이 경우도 理事官數+副理事官數의 增加傾向은 73年 以後에도 계속 增加추세를 보였지만 特히 73年 以後에 더 빠른 速度로 增加했다고 斷言하기 困難하다.

그런데 圖表 1의 경우 즉 局數의 變化에 있어서는 以上과는 다른 結果가 나타났다. 1973年 以前의 首加傾向을 나타내는 回歸式은 다음과 같다.

$$y = 3.36x - 126.55$$

이에 대조하여 1973年 以後의 增加傾向은 다음과 같이 나타난다.

$$y = 8.34x - 466.54$$

兩式의  $x$  係數의 差은 4.98이며 또 圖表上의 變化線自體를 보아도 1973年 以後의 線이 두드러지게 傾斜를 그리면서 增加하는 것을 볼 수 있다.

以上과 같은 結果를 갖고 우리가 내릴 수 있는 結論은 다음과 같다. 즉 局數의 變化傾向만 보면 우리의 假說이 맞는다.

그러나 局數+擔當官數의 變化나 理事官數+副理事官數의 增加面에서는 위의 假說이 맞지 않는다. 이와 같이 部署 또는 機關(補助)數로 나타내면 맞고, 職位數로 나타내거나 擔當官을 넣으면 맞지 않는 理由가 무엇인지 正確히 알 수가 없다. 局長이 아닌 理事官이나 副理事官이 무엇인지, 擔當官의 具體的인 擔當部署가 무엇인지를 좀더 仔細하게 分析해야 할 것이다.

그런데 以上의 結果에 대하여 그것은 維新體制라는 것이 1973年 以後의 狀況이었기 때문에, 이런 特殊體制의 效果였다고 해석할 수도 있을 것이다. 즉 正常的인 期間이였다면 위와 같은 結果가 나오지 않았을 것이라고 말할 수도 있을 것이다. 維新憲法改正은 1972年 12月 27일이었다. 이에 앞서서 非常國務會議도 여러번 있었다.

그러나 다음과 같은 해석을 할 수도 있다. 設或 維新體制 때문에 局이 急增했다고 하드

라도, 韶은 體制下에서 만일 局이 法律事項으로 되어 있었드라면 結果는 달랐을 것이다. 즉 아무리 無力한 國會였다 하더라도 局이 政府組織法을 바꿔야 新設될 수 있는 狀況이였다면, 적어도 이 정도로 많은 局이 새로 탄생하지는 않았을 것이다.

그런 意味에서 局이 法律事項이냐 또는 大統領令事項이냐의 差異는 體制의 差異를 초월하여 局의 增設을 規律하는 것이라고 할 수 있다.

또 或者는 82年 10月 15일의 大縮少以後 오늘날까지 局은 別로 增設되지 않았다는 事實을 들어서, 局이 大統領令事項으로 되어 있는 狀態下에서도 增設이 抑制될 수 있다는 것을 뜻한다고 보고, 따라서 法律事項이냐 大統領令事項이냐가 가장 重要한 變數가 아니라고 主張할 수 있다.

그러나 이것에 대해서는 다음과 같은 反論들을 펼 수 있다. 첫째로 10.15行政改革 以後 經過期間이 너무 짧아서 比較의 對象이 되지 않는다.

둘째로 10.15行政改革의 主調가 縮少에 있었기 때문에 아직 얼마 지나지 않은 지금까지도 이 政策이 基調로서 作用하고 있다고 봐야 한다.

셋째로 現政府는 自己의 機能을 認知하기를 可能한한 많이 民間에 移讓하고 政府는 最少限의 機能만 하여야 한다고 생각한다.

넷째로 現政府는 赤字豫算을 줄여야 할 여러가지 壓力を 過去 어느때 보다도 더 強力하게 받고 있다.

마지막으로 序頭에서도 言及한대로 世界의 여러 나라들도 政府機能을 縮少하고 있다는 것을 政府가 알고 있다.

이런 理由들 때문에 아직까지는 機構增設抑制의 結果가 지속되고 있다.

#### IV. 結論과 提言

우리는 지금이라도 政府組織法에서 局까지 規定하라는 提言을 한다. 外國의 例가 반듯이 큰 參考가 되는 것은 아니라 하더라도, 日本의 경우에는 各省(우리의 部)마다 獨立法으로 되어 있자는 것은 特記할만 하다.<sup>(2)</sup> 우리가 提言하는 것은 日本의 것과 現行方法과의 中間程度를 낼하는 것이다.

물론 이러케 하는 경우 두 가지의 反論이 있을 수 있다. 첫째는 機構를 減縮해야 할 客觀的인 必要성이 있을 때에 이를 쉽게 實現시키기 困難하다. 둘째는 機構를 운영할 主體인 行政府의 融通性이 너무 없어 진다고 말할 수 있다.

이중에 첫째의 문제에 대해서는 다음과 같이 생각한다. 機構의 縮少라는 것은 實際에 있어서 大部分의 경우에 이루어지지 않는다. 部分縮少는 있을 수 있으나 이것도 他部分의 增

註 (2), 日本評論社, 官廳と官僚, 1983, pp.82-167.

設을 相殺하여 이루어지는 경우가 大部分이다. 이런 경우의 縮少는 둘째 問題인 機構의 融通性의 問題라고 생각한다.

過去에 機構를 縮少한 經驗이 單純한 人力의 減縮이 아니고, 또 全般的인 縮少가 있었다면, 이것은 어디까지나 革命的 事態下에서였다. 따라서 立法事項이나 大統領令事項이나의 論議와는 關係가 다른 政治次元의 非常事態에서만 있었던 일이기 때문에 이런 경우는 여기서는 論外로 하여야 한다.

둘째 融通性의 문제에 대해서는 다음과 같이 생각한다. 政府組織은 過去의 經驗에 의하면 融通性이라는 것은 오히려 機構의 增編을 위한 用途로 使用된 經驗이 더 많았다고 생각한다. 특히 우리나라와 같이 行政府의 對立法府 權限이 莫強한 곳에서는 그렇지 않은 나라에 比하여 较은 程度의 融通性도 더 많은 惡用의 結果를 낳으리라고 생각한다.

그리고 真正으로 必要한 融通性은 課以下의 調整과 人力의 調整을 通해서도 充分히 確保할 수 있다. 그 생각됨으로 局을 立法事項으로 만들어도 支障이 없다고 생각한다.

自由民主主義國家에서는 行政은 立法府의 監視下에 놓이게 되는 것을 理想으로 한다. 따라서 行政組織의 增減도 立法府의 統制를 받아야 한다.

行政各部에 속해 있는 局, 課도 單純히 長官의 補助機關이라고 規定할 수는 없다.

이런 局, 課等을 兩大種類로 分類할 수 있을 것이다. 첫째는 實質的인 固有機能들을 맡은 部署들이다. 例를 들어 造林局, 大學局, 旅券課, 地籍課 等이 이 部類에 속한다.

둘째는 參謀 또는 内部管理를 맡은 補助機關들이 있다. 例를 들면 管理局, 會計課 等이 그것들이다.

그런데 後者들은 前者が 있기 때문에 存在意義가 있다. 뿐만 아니라 前者の 數가 많아져서 이들 사이에 橫的 調整과 統制가 必要해진 경우에 後者들의 部署가 專門的인 支援, 調整, 統制를 위해서 設置된다.

따라서 어떤 나라의 行政組織이든 大部分의 組織單位들은 前者에 속하고, 後자는 그 數를 相對的으로 적게 둔다.

局의 數를 增加시키거나, 現狀維持를 하거나, 減縮하는 問題를 論하는 이 論文의 對象으로 하는 것은 主로 前者の 局들이라는 것은 쉽게 알 수 있을 것이다.

그러면 이들 局들이라는 것은 全部 事業局이라 할 수 있고, 이 事業들은 國民들의 利害關係나 權利義務와 密接한 關聯이 있는 것들이다.

어떤 部에 어떤 事業局이 新設된다는 것은 그 事業이大幅擴張되던가 또는 新設된다는 것을 의미한다. 그리고 이들은 單年이나 數年內에 끝나지 않고 앞으로相當한 期間存續한다는 것을 의미한다.

이와 같이 國民의 利害關係에 重大한 影響을 미칠 문제에 관하여 國民의 代議機關이 事前, 事後를 莫論하고 전혀 관여할 수 없게 해 놓고 있다는 것은 너무 지나치다고 할 수 있다.

勿論 國會가 政府組織을 部處級에서 統制하고 있다고 하지만 이 水準에서의 政府組織變遷이라니· 것은 매우 稀貴한 일이다. 따라서 이 경우에는 立法府가 政府組織에 관여하는 意味가 거의 없어진다고 할 수 있다.

立法府로 하여금 局의 增減에 關與할 수 있게 하는 것이 行政에 대한 民衆統制 내지 行政의 民主化에 그만큼 도움이 될다는 것은 明白하다.

多幸히 1982年以後 局의 增設은 계속하여 抑制되고 있지만 長期的으로 앞을 내다 보면 매우 不<sup>不</sup>듯하게 느껴진다.

또 언제 過去와 같은 小局, 小課現象이 反復되지 않는다는 保障이 없다. 이러케 생각하면 지난 1982年 10月 15日의 소위 10.15改革이 絶好의 機會였었는데 우리는 그것을 놓쳤다고 할 수 있다.

當時에 機構를 縮少하는데 끝일 것이 아니라, 機構가 다시 擴張되지 못하도록 하는 裝置를 같이 마련했어야 하는 것이다.

類例 없이 大規模로 機構를 縮少했던 그 推進力を 이런 裝置를 마련하는데 까지 使用했어야 하는 것이다.

아무튼 有利한 機會는 놓쳤지만 지금이라도 局은 法律事項으로 만드는 方向으로 國會議員들과 團界에서 主張하고 行政府가 여기에 呼應하는 여건을 造成해야 한다고 생각한다.

이것이 成功하면, 다음에는 特別設置令으로 設置된 機關들에 대해서도 設置法으로 바꾸는 問題를 檢討해야 할 것이다. 그러케 하는 것이 均衡에도 맞고, 또 行政에 대한 民衆統制方向으로 進一步 하는 길도 된다.