

稟議制度和 韓國行政의 意思決定過程

趙 錫 俊*

〈目 次〉	
1. 研究의 目的, 對象과 意義	가. 最多決裁段階의 規程化
2. 稟議制度의 內容	나. 速度促進技法의 使用
가. 稟議制度의 定義	다. 專決規程制度의 改善
나. 稟議制度의 運營節次	라. 事後 一括報告制度의 導入
3. 稟議制度의 長短點	마. 計劃性的 導入
4. 實際의 意思決定과 稟議制度	바. 綜合的 接近의 必要
5. 稟議制度의 改善方案	

1. 研究의 目的 · 對象과 意義

이곳에서 다루려고 하는 것은 題目에 提示한 대로 稟議制度로서 우리나라의 것을 中心으로 言及하고자 한다. 稟議制度가 무엇인가에 대해서는 뒤에 定義하도록 하겠다.

日本의 行政學者나 經營學者사이에서는 이 制度에 관한 論議가 오래전부터 있어 왔고 日本의 經營, 行政의 實務界는 現在의 制度를 第2次 大戰以前에도 使用하고 있었으며, 아마 始作은 그들의 近代化初期가 아닌가 생각된다.

아무튼 日本의 經營方式은 「Theory J」, 「經營家族主義」, 「우씨의 經營」, 「무라의 經營」, 「集團主義」 등의 用語以外에 「稟議的 經營」이라는 말로 表現할 程度로 이 方法을 많이 使用하고 있다.

日本의 行政에 관해서도 辻教授는 「오히려 政府에서의 傳統的인 重要的인 意思決定의 方式이며, 日本官僚制의 組織, 管理行動形態의 特色을 유지시키는 基礎라고 말해도 좋다」고 하여¹⁾ 이 制度使用의 普遍性을 지적하고 있다.

우리나라의 行政, 經營에서도 이 制度는 普遍的으로 使用되고 있다. 行政, 軍隊, 公企業 등이 全部 이 制度를 쓰고 있으며, 아마 民間企業의 大部分도 事情은 비슷하리라고 생각된다.

우리의 이런 制度의 由來가 어떻게 된 것인가에 대해서는 알 길이 없다. 植民地時代의 行政에서 이 制度가 使用되었었고, 그 行政에 參加한 官吏들이 解放後의 制度制定에 主導權을 장악했던 것으로 미루어 日本을 통해서 온 制度와 같이 생각할 수도 있다.

* 서울대학교 行政大學院 教授

1) 辻清明, 新版, 日本官僚制度の研究, 東京大學出版會, 1981, 東京, p. 155.

그러나 後述하는 바와 같이 이 制度의 支柱가 되는 思考方式은 家族主義에 있으며, 따라서 家族主義나 儒教倫理가 더 철저하였던 우리나라의 傳統行政 즉 朝鮮과 高麗時代의 行政節次에서 由來한 것이거나 中國의 傳統官僚制에서 온 것인지도 모른다. 아무튼 이점은 앞으로 學者들의 宿題로 남겨야 할 것이다.

稟議制度가 이와 같이 우리나라에서도 支配的인 行政內部節次로서 使用될 뿐만 아니라 意思決定過程을 支配하는 가장 重要한 制度라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 우리는 傳來의 이런 制度의 좋지 못한 側面에 대하여는 알고 있었지만 좋은 쪽은 別로 擧論된 적이 없었다.

美國의 發展行政論者들은 이 制度를 가리켜 Upward Referral System이라 하여 權威主義的이며 時間만 浪費하는 非能率的인 制度로 言及하였었다. 그러나 最近에 日本의 經營方式이 脚光을 받으면서 이 制度가 반드시 나쁜 것이 아니고 長點도 많다는 것이 指摘되고 있다. William Ouchi는 Theory Z의 經營을 ① 集團主義的 價値(Collective Values)와 全體的 關心(Wholistic Concerns), ② 사람에 대한 느린 評價와 昇進(Slow Evaluation and Promotion), ③ 非專問化된 經歷經路(non-Specialized Career Path), ④ 終身雇傭(Life-time Employment)과 ⑤ 稟議制度의 다섯가지로 要約하면서, 이것들 때문에 日本企業의 生産性이 美國企業의 그것보다 훨씬 더 높다고 主張한다.²⁾

以上과 같은 理由때문에 韓國의 學界에서도 이 制度에 대한 活潑한 研究가 있어야 한다고 생각한다. 本研究은 이런 目的을 갖고 着手한 것이다.

2. 稟議制度의 內容

가. 稟議制度의 定義

稟議라는 말은 「上官의 裁可를 받기 위하여 議論을 드린다」라는 뜻이다. 鄉原弘氏は 稟議制度라는 것은 ① 個個의 案件마다의 意思決定, ② 起案責任者에 의한 起案, ③ 稟議, ④ 決裁, ⑤ 記錄의 다섯가지로 구성된다고 한다.³⁾

小野豊明氏가 日本企業에 관하여 1950年代에 調査한 바에 의하면 여기에 대한 用語使用例는 다음과 같은 여러가지며 그가운데 稟議(링기)라고 불리는 呼稱이 가장 많았다고 한다.⁴⁾

- ① 稟議, 稟議事項, 稟議書
- ② 稟申(링신)事項, 稟申書
- ③ 伺出(우가가와테, 伺出事項, 伺出書, 承認伺出)

2) William Ouchi, *Theory Z*, Addison-Wenley Publishing Co., Reading, Mass., 1981.

3) 鄉原弘, “稟議制度의 發展段階的改善と 稟議手續きの合理化”, 山城章監修, 社團法人 企業研究會編, 稟議的經營と 稟議制度, 東洋經營新聞社, 1966, pp. 390-408.

4) 小野豊明, 日本企業의 組織戰略, マネジメント社, 1979, 東京, pp. 395-396.

④ 社長承認事項

⑤ 稟議事項

⑥ 決裁用紙

會社가 稟議制度에 대한 定義를 내리고 있는 경우를 보면 그例는 다음과 같다.⁵⁾

① 稟議라는 것은 會社가 社務를 處理할 때, 上長의 決裁를 받는 手續이다.

② 稟議라는 것은 社長의 承認을 要하는 事項의 處理에 대하여 書類決裁를 받는 手續이다.

③ 伺出事項이란 伺出者의 擔當業務로서 專決을 委任받은 以外の 것을 말한다.

④ 稟議事項이라는 것은 業務가운데서 取締役會의 決議를 거쳐서 處理해야 할 것과 取締役會의 決裁의 具體化에 관계된 것들을 말한다.

以上을 감안하면서 小野氏스스로는 「業務의 執行에 있어서 널리 上長 또는 上部機關의 決定 또는 承認을 받게 되어 있는 경우」를 稟議制度라 부른다.⁶⁾

우리는 이곳에서 稟議라는 것은 「上官의 決裁를 얻기 위하여 밑에서 위로 向하여 各階層의 長의 承認을 받으면서 關聯部署의 合議를 얻는 制度」라고 부르기로 한다.

나. 稟議制度의 運營節次

우리나라나 日本은 다함께 稟議制度라고 하여 하나의 公的規程으로 制定해 놓은 것이 없다. 즉 이 用語는 事實上의 慣行에 대한 總括의 名稱인 것이다.

以下에서는 우리나라 行政의 경우에 대하여 關聯된 諸制度들을 보면서 稟議制度의 節次가 어떻게 되는지를 알아보고자 한다.

稟議는 決裁와 合議의 兩者가 가장 큰 骨字라고 할 수 있다.

決裁나 合議는 함께 起案의 근거가 되기 때문에 起案에 대한 설명을 해야한다. 意思決定過程을 開始시키는 刺戟은 크게 두가지로 나눌 수가 있다. 첫째로, 接受文書(外部의 發議)에 의한 것이 있고, 둘째로, 起案者가 소속된 機關發議에 의한 것이 있다. 後者는 다시 法令·規程의 根據에 의한 것, 上司의 指示에 의한 것, 自己發案의 세 가지로 나누어진다.

起案者는 起案을 위하여 資料를 수집하고 檢討해야하는 경우가 많다. 무엇에 대한 起案을 하고 누가 決裁할 것이며, 決裁한 것은 어떻게 施行하는가의 문제가 대두됨으로 稟議制度는 職制와 專決制度·公文書受發制度 등까지 함께 理解해야 한다. '起案'이라는 것은 機關의 意思를 文書로써 具體化할 基礎가 되는 文案을 작성하는 것을 말한다. 起案이라는 行爲가 시작되기 위해서 존재하는 것이 實務者이며 그는 첫째로, 當該機關의 責任者의 意識으로 起案해야 하며, 둘째로, 發信者의 입장에서, 세째로, 受信者의 입장에서, 네째로, 決裁者의 입장에서 起案하는 것이 옳다.⁷⁾

5) 上掲書 p. 396.

6) 上掲書

7) 總務處, 文書管理要領, 1979, 7, p. 27.

職制라는 것은 그 機關의 機構와 定員을 정한 大統領令이다. 한 部는 政府組織法에 그의 주된 機能을 기술하게 되고 長官·次官·次官補까지 정하며, 職制에 가서 구체적으로 局·課를 명시하고 課의 機能까지 記述하게 된다. 따라서 職制에 의하여 가장 자세한 分掌業務를 알 수 있다. 바꾸어 말하면 憲法→政府組織法→職制로 향하면서 業務의 橫的 分業狀況이 具體化된다고 볼 수 있다.

그러나 縱的分業에 대해서는 憲法→政府組織法→職制로 향하면서 長官·次官·次官補·局長·課長 등으로 下位職을 登場시키는 것 이외에는 이들의 業務內容에 관해서 규정하는 방식은 더 具體化되지 않는다. 바꾸어 말하면 “上官을 補佐하며 部下를 指揮·監督한다.”라는 類의 막연한 規定方法을 課長級까지 적용하고 있는 것이다. 그런데 이들 中間監督者들이 좀더 具體的으로 어떤 일들을 할 수 있는가는 職制 이외에도 委任專決規程에 의하여 정해진다. 委任專決規程은 그 機關長의 行政規則, 구체적으로는 部의 경우에 訓令으로 정해진다.

職制는 어떤 公文書가 어떤 課의 所管에 속하는가를 정하는 基準이 되며, 委任專決規程은 어떤 補職者가 最終決裁者인가를 정하는 것이다. 委任專決規程은 그의 전제로서의 思考方式으로 모든 對外的인 責任은 이사람만이 지는 것으로 보고, 委任專決이라는 것은 그 사람의 內部的 便宜에 의한 臨時方便에 지나지 않는다. 訓令으로 정할 수 있기 때문에 法制處의 干涉을 받을 필요도 없고, 長官이 바뀔 때마다 자기의 편의에 따라 정할 수 있는 制度이다.

마지막으로 公文書受發制度를 보자. 現行 政府公文書規程과 政府公文書處理規則에 의하면 公文書受發은 다음과 같이 하게 되어 있다. 他機關(上級機關·傘下機關포함)이 A部를 公文書에 의하여 接觸하는 方法은 다음과 같다. 첫째로, 公文書를 A部 主務課앞으로 發送하는 것이다. 이 경우 이 公文書는 A部の 文書課 또는 總務課의 文書係에 接受되어야 한다. 둘째로, 電信·電信打字·電話(電話內容을 받아 記入한 文書를 電言通信文이라 부른다) 등을 主務課로 넘기게 된다. 이 때에 職制가 참고가 된다. 主務課의 文書擔當은 이를 기록하고, 다시 課內的 담당에게 전해준다. 課內的 담당은 그 文書의 도착을 알리기 위한 先決過程을 밟게 된다. 이를 위하여 누가 決裁權者인가를 알아야 한다. 이것을 위하여는 專決規程을 알아야 한다. 그러나 흔히 있는 바와 같이 專決規程의 文句가 불투명하든가, 專決規程의 制定時日이 너무 지나서 실정에 맞지 않기 때문에 아무도 그것에 대한 신경을 쓰지 않는 때는 慣例에 의하든가 또는 언제나 안전한 方法으로서 最上位者에게 갖고 가서 決裁를 맡게 된다. 이 때 決裁權者가 署名하는 行爲를 決裁(先決)라고 부른다. 그러나 中間段階의 사람들의 供覽도 사실상 決裁라고 부르기도 한다. 아 물론 이 過程에서 接受文書에 대한 處理指針이 주로 決裁權者로부터 내려질 것이다.

이상은 他機關에 의하여 發送된 文書의 例였으나, 民願書類인 경우에도 그 節次는 같다.

다만 多量·單純處理業務인 경우에는 主務課에서 편의상 直接接受하는 수도 있다.

先決過程에서 받은 指針이나 또는 法規나 慣例등이 정하는 바에 따라서, 그리고 內部的으로 上官이 새로 지시한 件에 관하여 擔當은 起案을 하게 된다. 起案된 것은 다시 課長·局長·企劃管理室長·次官·長官의 順으로 올라가면서 署名을 받게 된다. 어느 段階까지 올라가야 하는가는 물론 專決規程에 의한다. 이 過程에서 他部署와의 合議가 필요한 件에 대해서는 關聯課 또는 關聯局的 協助를 받게 되어있다.

우리 나라의 경우 現行的 制度에 의하면 起案過程에서 原起案用紙나 協助箋을 사용해서 同列의 機關長이나 補助機關間에 協助할 수 있게 하여 놓고 있다.⁸⁾ 그런데 이것은 ‘起案文의 內容이 다른 機關 또는 다른 補助機關에 관련되는 것일 때’에 해야 한다.

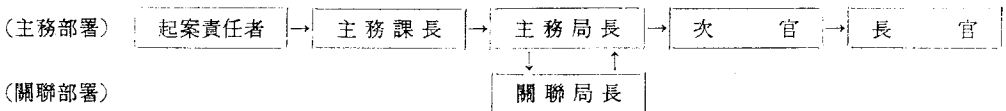
우리 나라의 경우에도 同一局內에서 關聯課間에 合意를 구하는 것은 主務課長까지 中間決裁한 다음에 關聯課長에게로 가게 되어 있다. 그런데 關聯課長은 다시 擔當係長에게 돌려 것이므로 이 점은 日本과 類似하다. 他局과의 合議를 요할 때는 主務局長까지 中間決裁한 다음에 關聯局長에게 넘기는 데, 後者는 다시 係長에게까지 내려보낼 것이므로 이 부분도 같다. 그러나 日本의 경우에는 關聯課長이 主務局長에게 올리는 데 우리의 경우에는 合議받은 것은 主務課長이나 主務局長이 올리도록 되어있다.

우리나라의 合議方法을 그림으로 表示하면 다음과 같다.

그림 1. 同一局內 關聯課間 合議



그림 2. 他局間合議

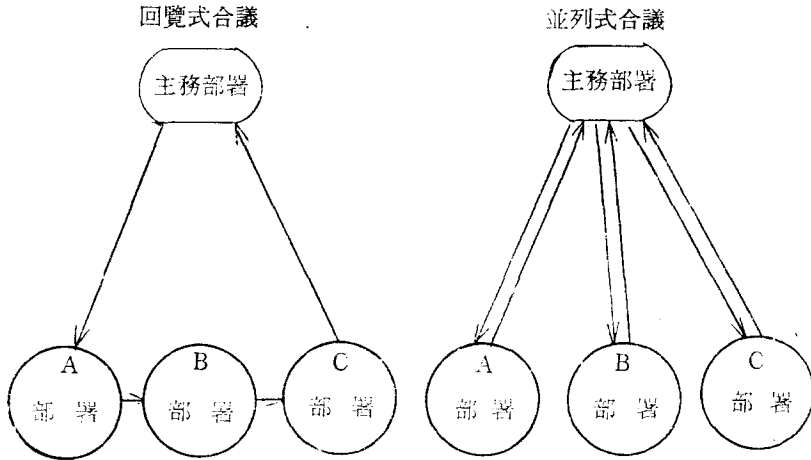


合議에는 回覽式合議와 並列式合議가 있는 데, 文書가 도는 經路를 보면 다음과 같다.

이런 節次를 다 밟는다면 關聯部署는 다 滿足시켜 줄 수 있지만, 반면에 너무 오랜 時間이 걸릴 것이다. 그러나 어떤 것이 他機關에 관련된다고 볼 것인가에 관해서는 매우 막연한 경우가 많다. 擴大解釋하면 他機關과 다소나마 관련되지 않는 案件이 없을 정도로 그수가 많다. 반면에 이를 좁게 解釋하면 他機關에 명백하게 관련되는 案件은 매우 적다고 할 수도 있다. 그런데 協助를 청한다는 것은 그만큼 書類의 進行을 遲滯시키고 또 때로는 복잡하고 어려운 문제를 제기할 수도 있다. 반면에 協助要請을 받은 사람의 입장에서 보면 반대하는 意見을 달기가 매우 어렵다고 생각한다. 아주 중요하고 자기 部署의 利害關係와

8) 政府公文書規程 第25條.

그림 3. 合議를 위한 協助順序



명백하게 相馳하지 않는한 대개의 경우에는 同意하게 된다. 따라서 要請者는 늘 同意가 나오는 協助를 두었 때문에 해야 하는가고 그 價値를 의심하게 된다.

이상과 같은 理由들에 의하여 稟議過程을 이용하는 橫的協助는 잘 되지 않는 수도 있다. 그래서 실제로 필요한 협조가 되지 않고 追後에 문제가 발생하거나 또는 長官이 決裁를 保留하고 協助를 지시하기 때문에 所要時間이 훨씬 더 길어지게 되는 수도 있다.

이렇게 해서 確定된 文書內容은 이를 施行하게 된다. 施行은 電信·電信打字·電話·文書등으로 하게 되는 데, 이는 어느 경우나 文書課의 文書統制官의 統制를 받아야 하며 文書만은 文書課 또는 主務課에서 施行公文을 작성하여 발송한다. 전신·전신타자·전화 등은 主務課에서 發送한다.

3. 稟議制度의 長短點

이 制度와 관련된 長·短點들을 검토하기로 하자.

이 制度의 長點부터 보면 다음과 같다. 上官의 자리에서 보면 日日發生業務를 자세하게 파악할 수 있는 가장 좋은 手段이 된다. 그리고 決裁를 통하여 모든 일이 자기의 統制下에 운영될 수 있다는 自信感을 준다. 이와 같이 稟議制度는 上官을 위한 가장 적절한 統制道具이면서 情報獲得手段이 된다. 또 縱的으로 上官과 部下間에 情報를 共有하게 하고, 따라서 上下間의 意思傳達의 罅를 좁히는 장치라고 할 수도 있다. 사실 稟申·決裁의 過程을 통하여 上官과 部下가 같은 문제를 論議하게 될 뿐만 아니라, 직접 面接하는 기회도 주어 진다고 할 수 있다.

稟議制度는 우리 나라의 家族主義의 行政文化의 背景을 반영시킨 制度라고 할 수 있다.

마치 家長에게 모든 權限이 있는 것으로 전제하고 構成員들은 일일이 家長과 相議하고 허락을 맡게 되어 있는 것과 같다고 할 수 있다. 이것을 통해서 家族의 화목이 이루어지는 것처럼 行政組織도 이것을 통해서 團合이 이루어지는 것이라고 볼 수 있다.

坂本氏도 「稟議制度는 社長이 全部決定한다는 남은 “과타—나리즘”(家父長制)이 基礎가 되어 있다.」고 主張한다.⁹⁾

우리의 行政文化下에서는 “議論드린다”라는 것 자체가 美德과 같이 취급된다. 또 議論의 對象은 궁극적으로는 家長이지만, 다른 構成員들 가운데 손윗 사람들로부터도 사전에 내락을 받아두는 것이 좋다.

稟議制度의 또하나의 特色은 起案者가 同時에 執行者라는 것이다. 이點은 日本의 경우에도 같으며 植村氏는 「最初의 起案과 決裁받은 事項의 實施는 同一人物에 의하여 擔當된다. 즉 稟議制度는 問題에 當面하여 이에 對應해야 하는 사람 스스로가 對應策을 마련하여 上部에 제기하는 것을 第1의 特色으로 한다」고 하고 있다.¹⁰⁾

우리 나라의 公文書規程은 施行責任者를 最終決裁者로 規程하고 있지만, 이것은 어디까지나 法的인 關係의 것이고, 實際의 執行者는 起案者인 것은 틀림 없다. 따라서 起案者로 하여금 매우 慎重을 기하게 하는 效果가 있다.

다음으로 起案者가 執行過程에서 難點에 부딪치면 언제든지 次上級이상의 사람들에게 호소할 수 있으며, 이들은 稟議制度를 통하여 그 문제를 알고 있고, 承諾했기 때문에 곧 議論에 응해 준다. 따라서 매우 마음 든든하게 생각하면서 집행할 수 있으며, 적어도 외롭지 않다는 느낌을 줄 수 있다.

다음으로 稟議制度는 縱的參與制度라 할 수 있다. 件別로 起案者·課長·關係課長·局長 關聯局長·室長·次官·長官 등이 다 參與하는 것이라 볼 수 있다. 忠誠心, 團結心은 이런 데서 나온다고 볼 수 있다. 특히 가장 後輩인 젊은 起案者가 長·次官이 하는 決定에 參與할 수 있다는 것은 큰 보람으로 느껴지게 한다.

그리고 稟議制度는 O.J.T. (On the Job Training)의 制度 또는 內部社會化의 裝置라 할 수 있다. 우리 나라와 같은 一般主義의 行政文化에서는 公務員訓練內容이 職務에 直結된 專門인 것이 되기 어렵다. 新規採用者는 實務에 配置된 뒤부터, 특히 起案과 合議·決裁過程을 통하여 필요한 公的·非公的 知識을 體得하게 된다.

뿐만 아니라 前述한 바와 같이 起案者는 決裁者의 立場, 機關의 代表로서의 立場에서 起案하는 練習을 하는 것이므로 이 制度를 통하여 장차 管理者가 될 수 있는 資質을 培養해 나간다고 할 수 있다.

또 意思決定過程에서 目標의 明白化, 各種의 代案의 提示, 上下間의 意思疏通等도 이 制

9) 坂本藤良, 日本의 經營革新, 毎日新聞社, 東京, 1961, p. 166.

10) 植村, 前掲書.

度를 통해서 마련된다고 할 수 있다.

그러나 다음과 같은 短點들도 있다. 무엇보다도 모든 課에서 上部로 향하여 文書가 올라가기 때문에 上部에 文書 過多現象이 일어난다는 것이다. 상대적으로 上位職에 갈수록 對外活動이나 기타 決裁 이외의 일에 時間을 바쳐야 하는 정도는 增加한다. 매우 實務的인 일까지도 長官에게 올라가서 그만큼의 時間을 차지하게 하는 데 稟議制度의 短點이 있다.

專決制度가 있어서 專決權者보다 더 위로 올라가지 못하게 막고 있을텐데 왜 올라가는 것일까? 現 委任專決規程은 前職長官때의 것으로 이미 낡아서 관심 밖에 있을 수 있다. 설혹 그것이 改正된지 얼마되지 않는다하더라도 專決事項을 표현한 文句는 너무 一般的이다. 따라서 어떤 件이 발생하면 專決範圍에 속하는지 속하지 않는지 불분명한 때가 있다. 다음으로 公務員의 態度와 行動의 문제가 있다.

稟議制度라는 것은 밑의 사람들의 입장에서 보면 公務를 구실로 하여 上官과 接觸하고 자기의 존재를 알리는 기회를 마련해 주는 制度이다. 따라서 가능한한 그런 구실을 만들어야 한다. 上官의 裁可를 얻고자 하는 行爲, 그의 意見을 묻는 行爲는 美德이며, 部下들은 적은 것이라도 위로 갖고 올라가려고 한다. 후에 만일 어떤 문제가 야기되어 監査·投書·輿論의 反對 등의 對象이 된 경우 자기가 責任을 지는 것을 면하든가 또는 輕하게 하기 위해서도 上官의 決裁를 미리 받아 놓는 것이 유리하다. 또 上官은 매우 바쁜 사람이고 地位가 높은 사람이므로 部下는 그와 意思疏通하는 기회를 갖기 원하지만 그런 기회가 많지 않다. 그런데 決裁는 公的으로 인정받는 좋은 기회이다. 決裁하는 上官의 입장에서 보면 決裁하기를 바라는 傾向이 있다. 그에게 있어서는 決裁行爲 자체가 그가 權限을 행사하는 가장 重大한 기회로 여겨진다. 다시 말하면 자기가 曰可曰否할 수 있는 존재라는 것을 認識할 수 있는 心理的 滿足感을 갖게 된다. 또 앞서서도 말한 바와 같이 이 制度를 통해서 자기의 밑에서 일어나는 일들을 환히 파악할 수 있다고 생각하고, 모든 것을 자기의 손아귀에 쥐고 있는 것으로 생각하게 된다. 대부분의 上官들은 자기가 중요하다고 생각하는 自己의 上官이나 外部人이 어떤 案件에 대하여 問議하여 왔을 때 자기가 內容을 알고 있어서 즉각 答辯할 수 있어야 體面이 선다고 생각한다. 또 部下가 갖고 온 稟議에 대해서는 그 內容을 자기가 알 수 없는 경우에도 자기의 無知를 드러내기를 싫어한다.

이상과 같은 理由에 의하여 專決規程에도 불구하고 長官에게로 決裁書類들이 集中하게 된다. 바쁜 가운데 이들을 短時間內에 처리하려니가 항상 대하던 종류의 件에 대해서는 長官이 그 內容을 잘 검토하지 않고 決裁하게 된다. 그리고 實務者의 起案內容과 中間段階 사람들의 判斷을 信賴하고 決裁하게 된다. 그래서 下部職員이 올린 案이 그대로 通過되는 確率이 높아지며, 이것을 가리켜 소위 ‘主事行政’이라고 부른 일도 있었다.

일이 上部로 밀리는 結果中의 하나는 最高管理者가 정말로 長期間을 내다보는 決定, 全般的計劃을 위한 構想, 戰略的決定案을 위한 充分한 時間의 餘裕를 갖지 못한다는 것이다.

우리 나라와 같이 純粹研究參謀制度가 發達하지 못한 나라에서는 이것은 더욱 深刻한 問題를 안겨주는 것이라고 할 수 있다.

그리고 大部分의 경우에 計劃이나 戰略은 稟議의 對象이 되지 않는다. 오히려 그보다 下位의 事務的決定이나 管理的決定들만이 稟議의 對象이 되는 것이다.¹¹⁾ 다시 말하면 最高管理者가 가만히 있는데도 戰略的決定이 밑에서 起案紙에 실려서 올라온다는 事件은 드물다는 것이다.

最高責任者에게 時間도 없고, 研究參謀도 없다면, 그는 이 機能을 제대로 수행할 수 없다는 것을 말한다.

그러면 業務部署를 맡고 있는 補助者들은 어떤가? 例로 長官 밑의 局長들의 경우는 어떤가? 이들은 長官보다는 決裁量이 적어서 時間의 餘裕는 좀더 있을 것이다. 그러나 이들은 반드시 自己들이 長期計劃이나 戰略的決定의 當事者라고 생각하지 않고, 그것은 오히려 長官이 할 일이라고 생각한다.

이런 狀況下에서는 計劃만을 擔當하는 第3의 部處가 있으면, 이 機構가 各部處의 이 虛點을 侵蝕해 들어오게 된다.

業務量이 위로 돌리는 또 다른 波及效果로서 다음과 같은 문제가 생길 수 있다. 실제로는 중요한 문제인 데도 長官이 그 內容을 잘못 알고 決裁했으며, 그 이후에 잘못된 決定이었다는 것이 輿論·搜查機關·上級機關 등에 의하여 밝혀지고 國會에 불려나가게 되어 長官이 政治的 또는 法的 責任을 불가피하게 져야하는 일이 있다.

이런 현상에 대비하기 위하여 만들어낸 규정이 政府組織法 第5條의 다음과 같은 內容이다.

- 1) 行政機關은 法令이 정하는 바에 따라 그 所管事務의 一部를 補助機關 또는 下級行政機關에 委任하거나, 다른 行政機關·自治機關 또는 그 機關에 委託 또는 委任할 수 있다.
- 2) 補助機關은 第1項의 규정에 의하여 委任받은 事項에 대하여는 그 範圍안에서는 行政機關으로서 그 事務를 施行한다.

決裁에 소요되는 時間은 매우 길게 된다. 특히 이들 가운데 자기의 좌석에 있지 않는 사람이 발생하면 他人이 대신하여 決裁할 수도 없다. 現行制度上 代決이라는 것은 決裁權者가 出張, 休暇 기타 상당한 기간 不在中인 때에만 할 수 있게 되어있다. 따라서 擔當者나 中間段階의 사람들이 이상의 公式的인 措處없이 상당한 기간 좌석을 떠나 있으면, 書類가 進行되지 않고 停滯되는 경우가 많다. 때로는 長官까지도 中間段階의 署名者들 때문에 소요되는 時間을 節約하고자 한다. 그래서 長官이 직접 擔當事務官을 불려서 일을 처리하는

11) 植村, 前掲書, p.193.

현상도 발생한다.

稟議制度의 또하나의 缺點은 리더로 하여금 積極性을 缺如하게 만든다는 것이다. 즉 리더는 앉아서 決裁만 하면 어떻게 돌아가고 있는지를 알 수 있다. 뿐만 아니라 自己의 '이니셔티브'로 무엇을 하려고 해도 아래사람으로 하여금 起案을 시켜서 決裁節次를 밟아야하기 때문에 迅速하고 機敏하게 대처하기도 힘들다. 사실 稟議制度下에서는 指導力이 없는 사람도 리더行勢를 할 수 있게 되어 있다고 말할 수도 있다.

極端的으로 말하면 自己는 가만히 앉아만 있고 올라오는 決裁書類에 中間決裁者들의 싸인만 確認하고 署名해도 當分間은 버틸 수 있는 制度라고 할 수 있다.¹²⁾

그리고 수시로 또 大小案件들이 섞여서 決裁에 올라오는 散發性때문에 '리더'가 一貫된 생각을 하다가도 자주 中斷되고, 自己의 計劃과 方針등이 行政의 모든 側面에 골고루 섞여 들어가게 하기도 힘들게 되어있다. 또 工事實施稟議書의 경우 執行途中에 發生한 事件때문에 計劃을 급하게 變更해야하는 때도 또다시 稟議節次를 다 거쳐야하기 때문에 適時를 놓치고 마는 경우도 많다.

稟議制度라는 것은 起案者, 中間, 最終決裁者, 合議者 등이 각자 書面을 대하면서 조용히 혼자서 可否를 決定하는 것이기 때문에, 中道에서 關聯者들이 전부 모여 會議과 討論을 하는 일이 없다는 것도 短點의 하나이다. 즉 討論이 意思決定過程에 주는 長點을 활용못한다.

起案이라는 것은 대부분 하나의 案을 그대로 또는 약간만 修正하여 可否를 決定하는 形式으로 된다. 따라서 2개 이상의 類似한 代案을 놓고 그간의 長·短點을 比較하면서 그중의 1개案을 選擇하는 意思決定의 過程을 밟지않는다는 것도 短點으로 지적될 수 있다. 後者의 方式이 더 合理的인 節次라고 한다면 稟議制度는 이런 合理性을 欠한 制度라고 할 수 있다.

하나의 部나 處를 '집'으로 본다면 稟議制度를 통하여 어떤 件에 대한 '집'안의 合意와 團합이 이루어진다고 볼 수 있다. 그래서 그 件에 관한 他部 또는 他處와의 사이에 異見이 생기면 서로 讓步하지 않는다. 즉 지나치게 固執하게 되며, 그런 意味에서 稟議制度는 '섹쇼내리즘'(Sectionalism)의 加速化作用을 한다고 할 수 있다.

4. 實際의 意思決定과 稟議制度

重要な 意思決定에 있어서는 대부분의 경우에 起案이라는 것은 실제로 決定이 이루어진 다음에 公式化하는 手段에 지나지 않는다. 예를 들면 接受公文에 대한 先決부터 回信公文의 內部起案이 시작되기까지의 사이에 일어나는 活動들이 실제의 意思決定過程이라고 할

12) 辻, 前掲書, p.161.

수 있다. 上官의 口頭指示에 의하여 發案된 것은 그때부터 起案되는 時點까지의 過程이 더 중요하다고 할 수 있다. 따라서 우리의 관심의 焦點은 오히려 이 期間에 두어야 한다. 이 기간동안은 面談 또는 전화를 통한 指示·報告와 建議·相議·memo의 傳達, 각종 會議의 開催, Hotel이나 旅館에의 投宿作業 등을 통해서 意思決定過程이 진행된다.

앞에서도 言及한 바와 같이 戰略的 決定, 管理的 決定, 業務的 決定의 세 가지로 모든 決定을 나눈다면 戰略的 決定은 稟議制度의 對象이 되지 않는다는 것이 植村氏의 主張이다.¹³⁾

우리나라 行政에서는 戰略的 決定도 公式化의 必要性 때문에 稟議制度의 對象이 되는 때가 많다.

그런데 어떤 決定의 實際過程과 稟議와의 關係를 보면 다음과 같은 觀察을 할 수 있다.

意思決定의 戰略的 決定, 管理的 決定, 業務的 決定의 分類는 Routine Decision과 Problem-Solving Decision, Programmed Decision과 Non-Programmed Decision의 區別과 같다고 할 수 있다.

그리고 戰略的 決定은 稟議의 對象이 되지 않는다는 말은 Problem-Solving Decision이나 non-Programmed Decision의 性質이 많을수록 稟議過程과 實際決定過程開의 距離가 멀다는 것을 의미한다고도 해석할 수 있다.

따라서 우리는 韓國行政에 관하여 다음과 같은 假說이 成立할 수 있다고 본다.

假說 1. 意思決定을 要하는 對象問題의 性質이 「루틴」化 또는 「프로그램」化의 程度가 적을수록, 稟議過程과 實際決定過程間의 距離가 멀며 그 反對도 成立한다.

이말은 組織의 下位層에서 關心을 가져야 할 慣例의 問題일수록 公式的인 稟議過程에 의하여 意思決定이 이루어진다는 것을 의미한다.

다음으로 日本에는 「根まわし」(네마와시)라는 것이 있다고 한다. 이것은 起案前에 關係者와 타협하는 것을 말하며, 나무를 옮길려면 事前에 「뿌리 돌리기」를 해야 하는 것에서부터 由來했다고 생각한다.

植村氏는 이 「네마와시」에 대해서 다음과 같이 말하고 있다.¹⁴⁾

「많은 경우에 稟議書에 의한 回議가 시작되기 前에 행하여 지는 “네마와시”라 말하는 非公式의 意思調整過程이 매우 重要的 意味를 갖게 된다. 稟議의 起案에 있어서, 決裁받은 대로 實施할 수 있도록 條件의 內容을 다듬고, 또 關係者들과 打合한 뒤에 起案하는 것이 通例다.」

우리나라 行政에서도 이런 「네마와시」 또는 「뿌리 돌리기」가 많이 使用된다고 할 수 있다.

13) 植村 前掲書 p. 193.

14) 植村, 前掲書, p. 195.

이런 方法이 使用되는 데는 두가지 理由가 있다고 본다. 첫째는 「뿌리 돌리기」를 하지 않고 稟議를 올리면 中途修正의 頻繁性 때문에 時間이 너무 많이 걸릴 것이라는 것을 들 수 있다.

둘째는 文化的인 理由로서 적어도 表面上으로 또는 公式席上에서는 異議를 提起하지 못하게 하는 滿場一致指向의 表現이라 할 수 있다.

非公式的 接觸過程에서 異議를 提起하지 않은 사람은 公式的인 場所나 公式的인 制度에서는 계속하여 異議를 提起하지 않는다.

또 非公式的接觸過程에서도 다른 사람들이 贊成한다는 事實을 알면 自己도 贊成하는 쪽으로 意思表示를 한다. 이런 意思決定型下에서는 滿場一致라는 것은 形式이며, 團結의 象徴이고, 秩序의 表示機能만을 한다.

위의 假說 1과 關聯시키면 다음과 같은 假說이 成立할수 있다.

假說 2, 稟議過程과 實際決定過程間의 距離가 멀수록 「뿌리돌리기」 現象이 많고 그 反對도 成立한다.

5. 稟議制度의 改善方案

앞에서도 말한바와 같이 稟議制度는 우리나라의 文化的背景에 깊이 뿌리를 박고 있는 制度다. 따라서 이것을 廢止하고 歐美式으로 운영한다는 것은 實現可能性이 희박하다.

日本의 경우에도 이 制度의 存置여부를 둘러싸고 學者들사이에 意見이 갈라져 있다. 그러나 日本도 行政 뿐만 아니라 大部分의 企業들이 이 制度를 계속해서 使用하고 있다.

우리나라안에서는 軍隊가 管理部門에서는 比較的 美國화된 組織이라는 것은 自他가 認定하는 바이다. 많은 分野에서 美陸軍의 Field Manual을 옮겨서 쓰면서도 上官의 承認을 받는데는 아직도 이 制度를 使用하고 있다.

綜合적으로 보아 筆者의 見解로는 이 制度를 廢止하기 보다 改善하는 것이 옳은 方向이라고 생각한다. 그러면 具體적으로 어떤 點들이 改善을 要하는가를 以下에서 論하기로 하겠다.

가. 最多決裁段階의 規程化

이것은 現在의 稟議制度에 가장 많은 變化를 초래하는 것이다. 現在의 中央官署 決裁段階는 起案者, 課長, 局長, 企劃管理室長, 次官, 長官의 6段階다.

그런데 이것을 一律적으로 4段階以下程度로 定해서 政府公文書規程에 넣자는 것이다. 이렇게 되면 最終決裁까지의 時間이 短縮되고, 局長과 課長도 署名만하는 것이 아니고 起案하는 일이 생기게 되고, 長官이 그의 權限을 大幅 內部委任하지 않으면 안된다.

勿論 모든 것은 다 4段階를 지키는 것이 아니고 事案에 따라서는 그以下로 할 수도 있게

한다. 그리고 等閑視되었던 專決規程도 이제부터는 진지하게 再檢討하는 作業의 進行될 것이다. 즉 정말로 長官이 直接決裁해야 할 件이 무엇인가를 진지하게 研究하게 되리라고 생각한다.

나. 速度促進技法의 使用

現在와 같이 署名할 때 署名者가 日字를 記錄하는 것은 계속 유지하되, 月別로 稟議統計를 算出하여 各部署에 回覽시키는 것이 좋을 것이다. 統計의 첫째는 各決裁者(中間決裁者 包含)別로 平均지체時間을 表示하는 것이고, 統計의 둘째는 月末現在의 未決계류 狀態의 稟議를 部署別로 表示하는 것을 들 수 있다.

다. 專決規程制度의 改善

現在의 委任專決規程의 制度는 두가지 方向에서 改善을 모색하는 것이 바람직하다. 첫째는 現在의 形式대로 次官以下の 補助機關것만 定하고, 「여기에 規程되지 않은 것은 長官의 決裁를 要한다」는 式으로 하지 말고, 長官의 決裁事項도 미리 定하여 놓는 것을 勸한다. 그리고 이것도 너무 概括的, 抽象的으로 定하지 말고 具體的으로 定해야 한다.

둘째로는 委任專決規程이 長官의 訓令이기 때문에 各部處마다 제각기이고 各自 獨自的으로 맡겨져 있는 것을 修正해야 한다. 즉 第3者인 總務處가 關與하여 共通規程을 總理令으로 마련해야 할 것이다. 그속에서 長官以下 各補助 機關들의 共通的 專決事項을 定하도록 하고 各部處의 訓令은 이것들以外的 專決事項을 담도록 하는 것이 바람직 하다. 뿐만 아니라 各部處로 하여금 몇年마다 週期的으로 그리고 新任長官이 올때마다 委任專決規程을 改正하도록 促求해야 할 것이다.

다. 事後一括報告制度의 導入

한 機關의 內部最高會議에서 審議의 結果로 또는 機關의 長의 決定에 의하여 一定한 事項들을 稟議事項에서 除去하는 方法을 생각할 수 있다.

이것도 一種의 專決로의 委任인데 다만 現行委任專決規程上的 것들은 專決權者의 밑에서 다시 起案, 決裁의 過程을 거치게 되어 있지만, 이程度的 稟議도 없애자는 것이다.

이렇게 專決委任된 事項들은 委任받은 者가 혼자서 決定하고 執行하며, 다만 그 結果를 事後的으로 週期的으로 묶어서 上部에 報告하게 하자는 것이다.

이런 方法을 쓰면 稟議라는 것이 그部分에서는 없어지는 效果가 있다.

마. 計劃性的의 導入

稟議制度라는 것은 直接統制의 裝置다. 그러나 長短期의 計劃이 確定되고 이에 따라서 豫算의 決定되면 最高管理者는 이 豫算과 計劃이라는 間接統制手段에 의하여도 充分히 統制할 수 있으므로, 稟議制度에 덜 依存하여도 된다.

勿論 이때에는 計劃的인 事項들에 관한 稟議가 增加한다. 反面에 執行的인 事項들은 大幅 委任되기 때문에 個別件들에 대한 稟議는 最高管理層에서는 줄게 된다.

最高管理者가 執行的인 決裁를 하는 경우에도 여러 件들을 묶은 總括的인 決定을 하게 된다. 例를 들면 設備投資도 全體로서 一括하여 決裁를 받으면 技術面, 資金面의 變化가 없는한 再稟議에 올릴 必要가 없는 것이다. 또 修理工事의 경우에도 여러개의 修理工事を 豫算과 함께 決裁를 받았으면 그안에서 하는 個別修理工事に 대해서는 다시 決裁를 맡을 必要가 없게 해야 한다.

바. 綜合的接近의 必要

以上에서 言及한 것을 통해서도 明白해 지는 것은 어떤 改善이던지 綜合的으로 接近할 必要가 있다. 例를 들어 委任專決規程, 職制, 報告規程, 豫算制度, 委員會規程, 公文書規程과 公文書處理規則, 組織 및 定員에 관한 通則等의 여러 規程이 同時에 相互補完的으로 改正되도록해야 改革의 實效를 거둘수 있을 것이다.