

行政改革의 問題選定

—우리 나라 行政改革의 一般課題—

吳 錫 泓*

目 次	次
1. 行政의 積弊, 環境變化의 推定, 行政體制 및 行政改革의 意味	(5) 中央·地方의 機能配分改善
2. 우리나라 行政改革의 一般課題	(6) 行政過程의 效率性提高
(1) 基本目的의 內在化	(7) 人的 資源管理의 改善
(2) 機構擴大 抑制 및 機構整備	(8) 物的 資源管理의 改善
(3) 專門化와 分權化의 촉진	(9) 行政의 境界(範圍)調整
(4) 行政機關間의 有機的 連繫強化	(10) 環境의 連繫(對外關係)의 改善

대개 어느 社會에서나 國家의 行政體制는 그 社會의 가장 큰 組織體로서 중요한 國家的 勢力中核인 것이다. 그러므로 行政體制는 한 나라의 운명에 커다란 영향을 끼칠 수 있는 위치에 있다. 이와 같은 이치는古今을 막론하고 크게 다를 바가 없지만 現代에 이르러 行政體制의 중요성은 현저히 커지고 있다. 오늘날 文明社會에서 行政體制는 國家發展을 촉진할 수도 또는 저해할 수도 있는 戰略的 位置에 있으며 대개의 경우 行政體制는 國家發展의 原動力으로서 國家發展을 先導·管理할 것이 기대되고 있다. 行政改革 또는 行政發展의 일반적 필요성 내지 중요성은 당연히 現代行政의 그러한 중요성에서 도출되는 것이다.

大韓帝國政府가 수립된 이후 30여년간 우리 나라의 行政體制는 험난한 애로와 실책, 업적과 영광이 점철된 歷程을 밟아 왔다.

1950년대의 우리 나라 行政體制는 스스로의 기반형성을 추진하던 중에 大戰亂의 와중에 휩싸였고 戰爭이 끝난 뒤에는 長期執權으로 야기된 여러 가지 政治的 問題의 그늘에 가려 現代行政의 榮光과는 거리가 먼 길을 걷고 있었다. 行政의 성격은 일반적으로 傳統的·消極의이었으며 行政改革의 노력도 잘 조직화되지 못하였다.

1960년대에 접어들면서 行政體制는 發展行政의 과제에 직면하여 行政의 積極的 任務를 확장하기 시작하였다. 行政體制는 점차로 國家發展이라는 목적의 달성을 위한 중심적인 行

* 서울대 행정대학원 교수

動手段(action instrument)으로서 社會全般을 管理하고 先導하는 무거운 책임을 지게 되었다. 1960년대 이후 行政의 범위는 급속히 팽창되어 왔으며 우리 나라의 急速한 經濟成長에 핵심적인 구실을 하였다.

1970년대 중반에 이르기까지 行政體制는 急速한 國家發展을 바라는 政治的 欲求와 經濟發展計劃成功의 만족할만한 實績에 밀리면서 發展行政의 짐을 힘겹게 걸머져 왔으며 그 과정에서 行政體制는 적지 않은 체적질과 간헐적인 改革의 대상이 되었다. 그러나 이 시기에는 國家發展의 목적을 위해 行政體制를 登원하여 사용하는 일이 급했으며 行政體制로 하여금 무슨 일을 하게 해야 할 것인지에 政府內외의 관심이 집중되었다. 그러한 일을 하기 위해서는 行政體制가 어떻게 되어야 할 것인가 하는 문제에 관하여는 總合的인 行動計劃을 마련하지 못하고 있었다. 「發展行政」의 그늘에 「行政發展」이 가려져 있었다고 말할 수 있다.

1970년대 중반부터 行政體制 자체의 發展이 점차 國家基本政策의 한 문제로서 심각한 주의를 끌기 시작하였다. 庶政刷新은 그 한 증표이다. 10여년간의 發展行政過程에서 누적된 行政的 積弊를 방지하기 어려운 지경에 도달하였다는 점, 國家發展의 第2跳躍을 위해서는 行政體制의 再整備가 불가피하다는 점, 그리고 政權의 正當性提高를 위해서는 획기적인 行政改革意志의 과시가 필요하다는 점 등을 당시의 統治指導層은 感知하였을 것이다.

이제 우리의 行政體制는 「中進」이라는 國家發展段階의 行政主體노릇을 해야 하게 되었고 곧바로 1980년대의 行政先進化課題에 당면하게 되었다. 지금으로부터 장래로 향한 10여년은 우리 나라에서 行政體制의 先進化를 성취하여야 할 行政發展의 年代이어야 하리라고 생각한다. 근년에 들어 우리 나라의 政治的 및 行政的 勢力中樞들도 그러한 要請을 확인하고 보다 包括的인 行政發展計劃의 가능성을 탐색하여 왔다.

政府內외의 관심이 이러한 때에 즈음하여 筆者는 우리 나라 行政改革의 基本方向을 논의해 보려 한다. 行政體制를 總體的으로 파악하여 改革의 領域과 改革의 原理를 규명하려 하므로 논의의 抽象化水準(abstraction level)은 매우 높은 것이 될 터이다. 改革部門別로 改革의 方向(原理·基準)을 처방하기에 앞서 그러한 처방의 理解를 돕기 위하여 그동안의 行政積弊, 行政條件의 變化豫想, 行政體制와 行政改革의 意味 등에 언급해 두려 한다.

1. 行政的 積弊, 環境變化의 推定, 行政體制 및 行政改革의 意味

지난 20여년 동안의 發展行政過程에서 行政의 領域은 거침없이 팽창되어 왔다. 그러나 行政領域의 量的 擴大에 상응하는 行政的 質的 發展이 여의치 않았기 때문에 많은 문제를 야기하였으며 行政體制의 構造와 過程은 여러 가지 歪曲現象을 노정하게 되었다.

우리 나라 行政體制의 基本定向은 아직까지 非統合的·傳統的인 것으로 남아 있다. 그리

고 任務中心의 이라기보다는 權限中心의·地位中心의 性向을 농후하게 지니고 있다. 國家目的으로부터 일관성있게 도출되는 行政理念과 目的體系가 불완전하게 內在化되어 있다.

目的體系의 확립과 內在化를 통한 組織管理 및 人力管理의 長期的인 計劃化에 실패하였기 때문에 무질서한 機構增設, 爲人設官, 所任을 다하였거나 虛名만 있는 機構와 事業의 존속, 參謀의 系線化,⁽¹⁾ 지나친 高層構造化와 行政濃度の 深化 등에 효과적으로 저항하지 못하였다. 계속적인 分權化의 호소에도 불구하고 不信主義的 監督體系를 포함한 集權的 構造의 특기는 하나의 痼疾로 남아 있다.

行政活動의 過程은 非效率的인 法令의 규정과 과도한 文書處理 때문에 形式主義의 희생이 되거나 適時性·狀況適應性의 요청에 부응하지 못하는 경우가 많게 되었다. 「行政量」의 증가에 따라 그러한 불편은 점점 더 견디기 어렵게 되어왔다. 行政節次의 科學化는 부진하였으며 行政節次의 豫測可能性은 期待水準을 훨씬 밑돌고 있다. 行政節次上의 지나친 秘密主義는 세월이 흘러도 완화되지 않고 오히려 더 심해지는 경향을 보여 왔다. 政策의 一貫性缺如와 行政作用目的의 빈번한 변동도 하나의 병폐로 지적되고 있다. 「建設的인 刷新」(constructive innovation)이라고 보기 어려운 事業變動의 빈번한 발생은 항구적인 혼란(perpetual chaos)의 원인이 될 뿐이다. 行政活動의 잦은 目的變動은 그 원인이 대개 目的設定過程 자체의 결합에 있는 것으로 보인다.⁽²⁾

公務員들의 價値觀은 평균적으로 보았을 때 傳統的인 것이거나 갈피를 못잡는 것이라고 평가할 수 있다. 國家理念에 따라 선언된 行政理念과 所屬組織의 目的을 心理的으로 수용하여 職務遂行에서 自己實現의 보람을 찾을 경향이 없게 發展行政의 年代를 허겁지겁 살아온 公務員들이 많은 것 같다. 官僚的 地位體制의 과잉 경직화, 集權的 監督體系, 長期的 經歷管理計劃의 결여, 身分不安 등은 公務員들의 「拙速出世主義」와 腐敗性向을 부채질하여 왔다.

行政體制內의 權威的·集權的 雰囲気는 對環境關係에 투사되어 왔다. 行政膨脹의 과정에서 國民生活에 대한 行政의 一方通行의 直接干與와 統制가 습관처럼 되어 왔으며 行政過程에 대해 市民參與는 고작해야 형식적인 것이 대부분이었다. 公務員들이나 市民이 느끼는 行政體制의 心理的 내지 想像的 境界는 상당히 높은 편이다. 民願行政部門에서 權利義務에 관한 立憲責任은 원칙적으로 民願人에게 전가되어 있다.

위에서 例示한 行政의 傳統的 特性 내지 積弊는 앞으로 전개될 時代的 狀況에서 견디기

(1) 次官補制度, 擔當官制度는 당초의 설치목적에 불구하고 系線化의 경향을 노출하였으며, 各급 企劃管理室들도 상당한 機能歪曲을 경험하여 왔다.

(2) 科學化의 수준이 낮은 政策決定過程을 통하여 集權的으로 活動目的이 설정되기 때문에 行政責任轉의 결함에 따라 朝令暮改가 얼마든지 가능한 것이다. 따라서 行政責任者가 바뀔 때마다 대폭적인 政策變更이 일어나는 것도 반드시 긍정적으로만 받아들이기 어려운 사정이 있다고 하겠다.

어려운 부처로 될 것이다. 行政의 與件은 보다 複雜하고 激動하는 것으로 되어갈 것이기 때문이다.

앞으로 10여년 동안에 일어날 行政環境의 變化를 간추려 전망해 보기로 한다.

첫째 우리는 經濟發展의 지속 내지 가속화를 예상하고 희망하지 않을 수 없다. 우리의 지혜로 예측하지 못할 사태가 전개되어 經濟의 위축이나 후퇴가 일어날 수 있는 가능성을 전적으로 배제할 수는 없지만 經濟發展이 지속된다는 전제 하에 國家生活의 모든 국면에 걸친 行動計劃을 마련하지 않을 수 없다. 經濟發展이 계속되면 國民經濟生活는 풍족해질 것이며 여러 분야에 걸쳐 잉여자원의 축적은 증가할 것이다. 戰略的 人力의 公·私部門에 걸친 需要는 증대될 것이다. 現代의 技術과 管理知識은 크게 확산될 것이며 經濟活動의 國際化가 가속되면서 開放社會化가 촉진될 것이다. 生産과 消費, 生産指向과 保存指向등 對立的 要請의 갈등은 점점 더 첨예화 될 것이다. 그리고 民間部門은 지속적으로 확장될 것이다.

둘째 參與政治에로 향한 政治發展을 기대할 수 있다. 國民의 政治意識啓發에 따라 參與政治의 확충에 대한 압력이 증대될 것이며 政府의 보다 나은 奉仕를 要求하는 國民의 기대는 커질 것이다. 政府가 추구하는 價値基準의 多元化에 대한 요청 그리고 政府組織의 융통성·감응성에 대한 요청은 커질 것이다.

셋째 社會變動은 가속화되어 社會生活의 激動性은 높아질 것이다. 社會的 機能의 分化는 촉진될 것이며 分化된 機能間의 相互依存性은 커질 것이다. 國民生活의 空間的 및 時間的 距離는 단축될 것이며 職業的·社會的 流動率은 확대될 것이다. 文化的 平準化가 촉진될 것이며 傳統的 價値觀의 붕괴는 재촉될 것이다. 組織社會化는 가속적으로 심화될 것이다. 빈번한 社會的 轉位에 따른 葛藤·不滿·疎外·腐敗·犯罪 등의 증가 위험도 커질 것이다.

네째 技術變化의 가속화를 예상할 수 있다. 科學技術은 급속히 발전하고 技術情報은 폭증될 것이다. 電子頭腦의 役割은 증대되고 高度의 情報處理技術은 널리 확산될 것이다. 科學技術의 발달과 모든 職域의 專門化傾向은 教育訓練需要를 증대시킬 것이다.

이 글에서는 위와 같은 行政與件變化를 예상하면서 行政體制全般的 改革原理를 모색할 터이므로 行政體制를 이해하는 觀點에 관해 몇 마디 말해 두어야 할 것 같다.

行政體制 또는 政府官僚制는 대규모의 公式組織으로서 政治體制의 중요한 構成部門을 이루며 國家目的의 실현을 위하여 規制, 利益配分 등에 관한 政策의 立案에 참여하고 이를 집행하는 것이라고 정의하려 한다. 이러한 行政體制의 改革對象領域⁽³⁾은 무수한 방법으로 분류될 수 있으며 실제로 研究人들은 研究의 목적에 따라 매우 다양한 분류방법들을 제시하고 있다.⁽⁴⁾ 여기서는 우리 政府의 改革關心事나 觀念的 整理의 實用的 價値를 고려하여

(3) 이것은 行政體制를 구성하는 主要變數, 下位體制 또는 部門이라고 표현할 수도 있다.

(4) cf., S. Ghorpade, ed., *Assessment of Drhanifational Effectiveness: Issues, Analysis and Readings* (Goodyear Publishing Co., 1971); 吳錫泓, 「行政能力的 評價」 行政論叢(14권 1호, 1976), 171-90.

行政體制的 構成要素를 ① 基本目的(行政理念), ② 構造的 配列, ③ 行政過程, ④ 構成員(人的 要素)과 物的 資源 및 ⑤ 環境의 連繫 등으로 分間해보려 한다. 대체로 이러한 改革 對象領域의 分류를 念頭에 두고 改革原理의 항목들을 열거하려 한다.

行政改革 또는 行政發展이란 行政體制를 어떤 하나의 상태에서 그보다 나은 다른 하나의 상태로 變動시키는 것을 말한다. 改革은 바람직한 變動을 뜻한다. 行政改革은 일정한 價值基準의 指導를 받는 意識的·目的指向的 變動이며 動態的이고 聯關的 特性을 지니는 變動이다. 行政改革에는 抵抗이 따른다. 行政改革은 持續的으로 추진되어야 하는 過程이다.

2. 우리 나라 行政改革의 一般課題

앞으로 10여년 동안 長期計劃을 세워 추구해 나가야 할 우리 나라 行政改革의 一般原理들을 分次別로 정리해 보려 한다.⁽⁵⁾

(1) 基本目的의 內在化

行政體制의 전반적인 활동이 바람직하게 설정된 基本目的 내지 行政哲學에 귀일될 때 行政體制의 활동은 건설적인 것이 될 수 있으며 行政能力의 향상도 이룩될 수 있다. 그러므로 國家目的으로부터 도출되는 行政의 基本目的을 行政體制 전반에 內在化시키고 體制內에서 相次的으로 구체화되는 目的體系를 그러한 基本目的에 결부시켜야 한다. 目的體系의 內在化는 形式主義의 배제를 전제로 한다.

우리 나라에서 앞으로 계속하여 추구하여야 할 行政의 基本目的은 民主行政의 실현이라고 하는 점에 이의를 달 사람은 아무도 없을 것이다. 民主主義理念은 우리 나라 行政體制의 目的價值이다. 이러한 目的價值로부터 차례로 이어지는 手段的 價値의 體系를 일관성있게 整理하여야 한다. 手段的 價値의 설정에 임하여서는 單一價值基準의 思考傾向의 편협성을 배척하여야 할 것이다. 앞으로의 行政改革에서 존중하여야 할 1次的 手段價値는 複數基準的이고 多樣적인 것이어야 한다. 民主行政의 실현을 基本目的으로 삼는 우리 나라 行政體制가 1次的 手段價値로 채택할 수 있는 것들은 責任있는 能動性, 公益性, 適應性, 感應性, 合法性, 能率性, 正直性, 環境으로부터의 支持 등이다.⁽⁶⁾

(2) 機構擴大抑制 및 機構整備

(5) 參照: 吳錫泓, 「韓國行政發展의 展望」發展政策研究(第 5 號, 1977), pp. 51-66; 大韓民國政府, 「長發展을 위한 制度改善白書」(1982); 國務總理企劃調整室, 「行政發展의 基本方向」(1980); 總務處, 「行政改革史」(1982); 政府合同民願室, 「發展行政計劃(案)」(1980); 總務處, 「政府機能再定立部門 總務處 實務計劃(案)」(1983).

(6) 우리 나라에서 行政의 價值基準을 논의하는 사람들은 흔히 能率性과 民主性을 대등한 基準으로 다루고 兩者의 相衡 내지 상반되는 요청에 관하여 설명하려 애쓰고 있다. 그러나 筆者는 여기서 民主性과 能率性을 目的·手段의 관계 내지 上·下의 관계에 있는 것으로 파악하였다. 民主性이나 能率性은 그 參照對象이 다르면 다른 의미를 지닐 수 있다. 人間關係論者들이 勞務者集

보다 나은 行政奉仕에 대한 需要가 확대되면서도 한편으로는 減縮管理의 요청이 또한 커질 것이므로 人力 및 機構의 非效率的 膨脹은 억제해 나가야 할 것이다. 특히 高位管理機構 및 高位職의 신설 내지 팽창은 가능한 한 억제하여 行政濃度의 심화를 방지하고 行政의 經濟를 도모해야 할 것이다. 그리고 有名無實하거나 任務를 다한 老廢行政機構는 적시성 있게 폐지하고 유사한 기능을 수행하는 重複的 機構는 統合整備해야 한다.

(3) 專門化와 分權化의 촉진

行政機能의 分化和 統合能力向上을 촉진하고 分野別 專門化를 재촉하여 奉仕能力을 확대시켜야 한다. 專門性이 높은 事業遂行을 위해서는 事業擔當班(project team)들을 융통성있게 設置·運營해야 할 것이며 複合構造의 配列의 활용도 늘려 나가야 할 것이다.⁽⁷⁾

우리 나라는 過剩集權化의 폐단을 경험하고 있으며 官僚體制의 일반적인 성향은 자연적으로 集權化의 심화를 초래하는 것이므로 分權化를 위한 노력을 계속하여야 할 것이다. 따라서 行政業務의 下部委任은 지속적으로 추진해야 한다. 그리고 分權化와 行政經費의 절감을 위해서 「키다리 構造化」의 성향을 억제하고 「납작한 構造」를 지향하여야 한다. 그리하여 統率의 範圍는 넓혀가고 行政階層의 수는 줄여나가야 한다.⁽⁸⁾

(4) 行政機關間的 有機的 連繫 強化

行政機關間的 割據主義를 억제하기 위한 協議·連絡構造를 內實化하여야 한다. 機關間的 協助體制를 강화하기 위해서는 人事交流와 派遣勤務制를 擴大活用하고 統合的 情報管理를 촉진해야 할 것이다.

行政機關間的 否定的 葛藤狀況을 제거하고 行政의 일관성을 보장하기 위하여 그리고 行政奉仕를 效率化하기 위하여 過度하거나 모호하거나 불필요한 機能重疊은 시정해 나가야 한다. 機關間的 機能重疊은 統制의 목적을 위해 필요한 경우도 있고 신중한 意思決定, 執行上의 협력 강화 등을 위해 필요한 경우도 있다. 그러나 利益보다 損失이 더 크다고 판단되는 機能重疊은 해소시켜야 한다.

불필요한 機能重疊 내지 重複으로 인한 浪費를 제거하고 機關間的 적절치 못한 機能配分은 이를 시정해 나가야 한다.

첫째, 類似하거나 깊이 聯關된 業務의 人爲的 分割 등 일의 원활한 흐름을 저해하는 機能配分은 시정되어야 한다.

둘째, 責任과 權限을 괴리시키는 分業은 시정되어야 한다.

團의 指導過程을 유형화하면서 人間關係의 側面을 중요시하는 리더십을 「民主的」리더십이라 하였는데 이러한 경우의 「民主的」은 「能率的」이라는 말과 상충되는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 政治體制나 行政體制 전반을 參照對象으로 하여 「民主主義」를 가장 能率的으로 달성한다고 말할 경우 民主性과 能率性을 水平的인 관계에서 이해하면 안된다.

(7) 複合構造(matrix structure)는 事業構造(project structure)와 機能構造(functional structure)를 적절히 배합함으로써 兩者의 利點을 함께 취하려는 構造的 配列이다.

(8) 政府에서 말하는 「大局大課主義」는 依層構造化에 유사한 아이디어라고 생각한다.

세째, 分割模糊性和 責任迴避를 유발하는 機能配分은 시정되어야 한다.

네째, 符合民願을 야기하는 등 고객에게 불편을 주는 機能配分은 시정되어야 한다.

다섯째, 바람직하지 못한 葛藤을 야기하는 機能配分은 시정되어야 한다.⁽⁹⁾

(5) 中央·地方의 機能配分改善

中央行政業務의 地方委任擴大로 行政의 現地性·能率性·奉仕性을 제고시켜야 한다. 一線行政機關에 대한 豫算·人力·權限 등 資源의 配分을 확대함으로써 責任과 資源의 괴리가 일어나지 않도록 하여야 한다. 地方財政自立度를 높임으로써 地方自治團體의 自治能力을 향상시켜야 한다. 中央에서 地方으로 이어지는 地方行政階層의 數는 줄여나가도록 해야 한다. 特別地方行政官署들의 機能을 合理的으로 調整하고 필요한 統廢合을 適時性있게 실현하여야 한다.

中央과 地方의 行政機能配分에서 고려해야 할 일반적인 基準은 다음과 같다.

첫째, 行政責任을 명확히 할 수 있어야 한다.

둘째, 行政의 效率化를 도모할 수 있어야 한다.

세째, 行政의 現地性을 살릴 수 있어야 한다.

네째, 가능한 한 基礎的 自治團體를 우선시키고 地方行政의 綜合性을 보장할 수 있어야 한다.

다섯째, 規模의 利益을 고려하여야 한다.

여섯째, 行政의 全國的 統合性을 고려하여야 한다.

일곱째, 分權化가 필요한 경우에 그것은 實質的으로 실현되어야 한다. 委任業務에 대한 事前承認, 協議 등 非公式의 慣行은 폐지되어야 한다.

(6) 行政過程의 效率性提高

일반적으로 行政節次의 簡素化와 標準化를 촉진하여 行政節次進行의 豫測可能性을 높여야 한다. 行政節次上의 秘密主義와 形式主義를 억제하고 組織內의 上向的 意思傳達를 원활히 하며 利害關係者의 참여를 확대시켜야 한다. 統合的 行政節次法의 제정을 추진하고 行政豫告制를 확대 실시하여야 한다.

事務自動化 및 情報管理作用의 개선사업에 박차를 가하여야 한다. 基礎的 行政事務의 自動化를 통해 能率과 經濟를 도모하여야 하며 行政體制의 情報處理能力을 향상시키기 위해 電算化計劃과 統合的 情報管理體制導入計劃을 촉진하여야 한다. 政府主要記錄物의 保存體制도 확충해 나가야 한다.

각종 報告體制의 信賴性을 제고하고 重複報告徵求, 불필요한 報告要求 등으로 인한 浪費

(9) 「바람직하지 못한 葛藤」이라는 말을 쓰는 까닭은 葛藤이 항상 나쁘기만 한 것이 아니기 때문이다. 즉 葛藤에는 「바람직한 것」「중립적인 것」「바람직하지 못한 것」등이 있다. 바람직한 葛藤을 조장하기 위하여 일부러 葛藤狀況을 꾸미는 수도 있다. 그러나 바람직하지 못한 葛藤을 야기하는 機能配分은 고쳐야 한다.

를 배제해야 한다. 行政體制內的 統制作用을 統合的으로 조정하여 전반적인 效率化를 기하고 지나친 重複統制로 인한 浪費를 배제하여야 한다. 行政實績의 統制評價에 있어서 統制對象別 및 局面別 均衡을 유지하여 行政作用의 目的歪曲을 유발하는 일이 없도록 하여야 한다.

(7) 人的 資源管理의 改善

政府가 가지는 人的 資源을 확보하여 이를 效率的으로 활용하고 公務員들의 만족스러운 職業生活의 發展을 촉진하기 위해서 人的 資源管理部門에서는 다음과 같은 원리를 추구해야 할 것이다.⁽¹⁰⁾

첫째, 實績主義를 정착·발전시키고 모든 人事政策의 입안과 실시에 있어서 公平性의 原則을 준수하여야 한다.

둘째, 適材適所의 原則을 實質化하여 公務員들이 職務遂行을 통해 自己實現의 의미를 발견하고 成長·成熟할 수 있게 하여야 한다.

셋째, 人事行政은 行政管理의 信賴中心主義를 뒷받침하고 유도할 수 있도록 되어야 한다.

넷째, 未分化되고 權威主義의인 감시와 統制를 조장하는 人事措置를 억제하고 參與에 의한 意思決定, 協同의 努力, 職務遂行의 自律性 등을 촉진하는 人事行政을 펴나가야 할 것이다. 行政體制內에 信賴의 분위기를 마련하고 公務員의 創意性을 조장·지원할 수 있는 指導類型을 발전시켜야 한다. 各級 管理者는 部下들의 意思決定能力을 육성하고 部下들의 參與를 증가하는 管理戰略을 발전시켜야 한다.

다섯째, 職位의 分類와 報酬의 결정에서는 職務要因의 고려를 확대하여야 한다. 報酬의 일반적 수치는 最低生計費水準을 넘도록하고 物價變動 등 상황변화에 따라 報酬의 調整이 適時性있게 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 年金惠澤을 확장하여 퇴직후의 生計를 보장하고 在職時의 厚生福祉에 더 많은 기여를 할 수 있게 해야 할 것이다.

여섯째, 任用機能은 일과 사람의 適應度를 향상시킬 수 있도록 개선되어야 하며 公務員의 發展的 價値觀을 함양하고 人的 專門化를 촉진할 수 있도록 教育訓練 등 教化活動을 內實化하여야 한다.

일곱째, 士氣 및 公職倫理의 管理에서는 個人的 目的과 組織의 目的을 統合시키는 데 주력하고 人間的 成長的·成熟的 側面을 강조하는 動機賦與戰略을 펴야 하며 公務員들의 自律規制의 能力을 함양할 수 있는 여건의 조성에 힘써야 할 것이다.

여덟째, 長期的인 人力計劃을 수립하여 人力動員의 效率化를 기하고 經歷管理와 退職管理의 질서를 확립하여야 한다.

(8) 物的 資源管理의 改善

政府財源의 動員에 있어서는 節次의 效率化뿐만 아니라 結果의 公正性과 公平性을 확보

(10) 자세한 설명은 吳錫泓, 「人事行政論」(博英社, 1983), pp. 55-60.

하도록 노력하여야 한다. 급속한 經濟發展에 따라 被動的으로 얻게 되는 이른바 「開發利益」을 公衆에 還元시키고 부당한 富의 偏在을 해소하기 위한 財政動員政策은 앞으로도 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

與件變化에 대응하여 傳統的 豫算原理들을 수정해 나가고 豫算管理政策決定過程과 技術을 발전시켜 政府財源配分の 效率性を 제고해야 할 것이다. 政府活動項目的 나열이 形式主義의 희생이 되지 않도록 分化된 活動間에 적용될 生産水準의 配合에 관한 計劃基準과 실제의 資源配分이 괴리되지 않도록 해야 한다. 生産活動의 우선순위에 따른 比例의 資源配分을 실질화하여 政府活動全般의 目的歪曲을 막아야 한다. 일에 맞지 않는 有名無實한 또는 너무 적은 資源의 配分은 節約이 아니라 오히려 「窮乏에 의한 浪費」를 빚는 경우가 더 많다.

그리고 급속한 環境變化 속에서 行政體制에 부하될 追加的 任務의 발생이나 刷新의 필요에 대비하여 剩餘資源을 비축하도록 하여야 한다. 物的 資源의 잉여를 포함하여 行政體制全般의 潜在的 能力을 키우는 것은 激動하는 環境에 대처해 나가는 行政體制의 필수적인 조건이다.

(9) 行政의 境界(範圍)調整

政府部門과 民間部門의 精確한 境界를 보편적으로 처방할 수는 없다. 政府部門 내지 行政部門의 구체적인 限界는 狀況適應的으로 규정 또는 처방할 수 밖에 없다. 우리 나라의 경우 民間部門에 대한 行政干與範圍의 점진적 축소가 요청되고 있다. 1960년대와 1970년대에 걸친 政府部門過剩肥大化를 시정하고 民間部門의 지속적 성장에 適時性있게 대응하는 政府機能調整이 있어야 한다.

行政業務減縮 내지 民間委託擴大의 必要性은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 行政體制의 過剩負擔을 덜어줌으로써 行政의 效率성과 奉仕能力의 향상을 도모할 수 있다.

둘째, 行政에 대한 民間部門의 參與機會를 확대시킴으로써 行政의 民主化를 촉진할 수 있다.

셋째, 民間部門의 自律成長을 저해하거나 競爭基盤構築에 逆行하는 行政規制 또는 行政支援을 폐지함으로써 民間部門의 自力成長을 돕고 發展의 民間主導化를 촉진할 수 있다.

네째, 道德·慣習 등에 의하여 自律이 가능한 國民生活領域의 國家管理를 폐지함으로써 國民의 民主的 力量을 함양할 수 있다.

다섯째, 企業的 性格의 政府機能 내지 限定的 顧客에 대한 奉仕機能의 公企業化 내지 民營化를 촉진함으로써 經濟性を 제고시키고 公共選擇의 폭을 넓힐 수 있다.

여섯째 高度技術部門의 行政業務를 民間에 委託함으로써 行政의 經濟와 專門化를 꾀할 수 있다.

일곱째, 특정한 顧客集團의 民願에 관하여 專門의 情報을 파악하고 있는 團體에 民願事務를 委託함으로써 그 效率性和 現地性を 높일 수 있다.

여덟째, 民願事務를 減縮시킴으로써 國民의 行政機關出入必要를 감소시켜 生活의 편의를 도모하고 行政機關과 民願人의 마찰을 줄일 수 있으며 行政腐敗의 소지를 줄일 수 있다.

行政干預範圍의 축소가 이루어져야 할 영역은 세 가지로 대별해 볼 수 있다.

첫째, 私經濟의 自律成長을 저해하거나 경쟁기반구축에 역행하는 行政規制 내지 行政支援은 폐지되어야 한다. 따라서 不當·不急·不合理·非現實的 認許可, 認許可 T/O制·距離制限, 自由業으로 가능한 사항의 認許可 등은 폐지 또는 완화해야 한다. 認許可制度의 추가 신설은 가능한 한 억제해야 한다. 그리고 衡平에 어긋나거나 自立的 成長을 방해하는 行政支援은 폐지하여야 한다.

둘째, 民間部門에 맡겨도 무방하거나 맡기는 것이 오히려 效率的인 政府業務는 民間에 위양 또는 위탁해야 한다. 특히 企業의 性格의 政府機能이나 한정적 고객에 대한 有償的 奉仕機能은 民營化를 촉진하여야 한다. 그리고 政府企業의 獨占性을 완화시켜 公共選擇의 폭을 넓혀야 한다.⁽¹¹⁾

셋째, 經濟部門에서도 自律이 가능하거나 自律에 맡기는 것이 바람직한 國民生活領域의 國家管理는 폐지하여야 한다. 이미 우리가 경험한 通禁解除, 校服自律化 등은 國家管理廢止의 좋은 사례이다.

行政事務의 民間委託을 결정할 때에는 다음과 같은 基準을 고려하여야 한다.

첫째, 行政機關에서 담당하는 것이 不適合한 業務를 委託하여야 한다.

둘째, 行政業務의 民間委託에 의하여 專門性 및 質的 優秀性을 높일 수 있어야 한다.

셋째, 行政業務의 民間委託에 의하여 顧客에게 低廉하고 親切한 奉仕를 할 수 있어야 한다.

넷째, 民間委託業務의 誠實하고 正直한 遂行을 보장할 수 있어야 한다.

다섯째, 가능한 한 民間委託業務의 競爭性을 확대하고 公共選擇의 폭을 넓혀야 한다.

여섯째, 行政業務의 民間委託은 業務遂行의 現地性을 높일 수 있어야 한다.

일곱째, 權限과 責任을 피리시키거나 役割模糊性和 責任回避를 유발하는 民間委託 그리고 顧客의 負擔을 가중시키는 民間委託은 피하여야 한다.

(11) 政府企業이나 政府許可事業의 質을 높이는 가장 근본적인 대책은 獨占性을 완화 또는 배제하는 것이다. 예컨대 高速道路邊의 「휴게소」를 自由競爭業으로 출발시켰더라면 지금과 같이 粗惡한 서비스의 문제는 생겨나지 않았을 것이다. 道路邊에서 일정한 시설만 갖추면 누구든 음식물 판매·휴식시설제공 등 영업행위를 할 수 있게 했다면 여행자들은 보다 많은 휴게소에서 원하는 곳을 선택하여 쉴 수 있고 고을마다의 固有別味를 즐기며 여행할 수 있었을 것이다. 이러한 自明한 이치가 받아들여지지 않았던 것이 과거 우리 나라 行政의 生理였다.

여덟째, 行政業務의 民間委託은 民間部門의 自律規制能力向上을 조장할 수 있어야 한다. 아홉째, 民間에 委託된 業務의 遂行에 관하여 政府 및 公共의 統制가 가해질 수 있는 길을 열어 두어야 한다.

過度한 行政膨脹을 축소시켜 나가는 한편 새로운 行政需要에 대응하기 위해서는 선별적인 政府機能強化도 추진해야 할 것이다. 다만 앞으로의 機能強化는 質的인 데 치중하여야 할 것이다. 앞으로 보다 많은 投資가 요청될 政府機能은 ① 研究開發·企劃 및 統制機能, ② 公害防止를 포함한 保存業務에 관한 機能, ③ 富의 再分配·勤勞者의 福祉管理 등을 포함한 社會保障의 機能, ④ 動力 등 資源管理機能, ⑤ 都市管理機能, ⑥ 情報管理機能, ⑦ 危機管理機能 등이라고 할 수 있다.

(10) 環境의 連繫(對外關係)의 改善

行政體계의 環境的 連繫는 여러 가지이며 그러한 여러 가지 連繫를 모두 改善해 나가야 하겠지만 고객과 國民一般에 대한 關係의 改善에 특별한 우선 순위를 부여해야 할 것이다. 일반적으로 對民行政過程의 公開와 고객 및 一般國民의 參與를 촉진하고 對民行政의 信賴性을 제고시켜야 한다. 특히 行政境界를 넘나드는 交互作用의 대중을 차지하는 民願行政部門의 改善事業은 꾸준히 추진해 나가야 할 것이다.

民願行政改革에서 추구해야 할 바를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 國民生活에 대한 行政規制의 축소·완화, 民願行政節次의 간소화·능율화, 民願人負擔의 경감, 具備書類의 감축, 處理權限의 下部委任, 處理期間의 단축, 부당한 行政罰의 改廢, 民願業務의 民間委任, 複合民願의 일괄처리, 民願事務의 機械化 및 電算化 등 技術의·結果內 側面에 착안한 종래의 改革方案들은 계속하여 실천해 나가야 할 것이다.

둘째, 民願의 能動的인 발굴과 처리를 위하여 그리고 혜택받지 못한 庶民의 편의를 위하여 民願通知裝置를 발전시켜 나가야 한다.

셋째, 民願行政의 公正性確保, 民願人의 機益保護, 民願人의 參與 등을 보장할 수 있도록 節次改善을 계속해 나가야 한다.

넷째, 民願行政에 관한 立法에서는 民願人에 대한 立證責任轉嫁의 原則이나 立證이 없는 경우에는 民願人에게 불리한 處分을 하도록 하는 行政節次上의 原則을 점차 시정해 나가야 한다. 法令整理作業에서는 부당하게 權利·義務關係의 立證責任을 民願人에게 전가하고 있는 규정이나 立證이 없는 경우에는 民願人에게 불리한 처분을 하도록 된 규정들을 발견하여 시정해 가야 한다. 立證責任의 方向轉換問題는 民願行政改革의 가장 근본적인 문제이다. 이것이 부당한 民願發生의 原因이기 때문이다.

다섯째, 2次·3次 民願行政機關과 같은 民願集中處理構造는 短期的으로 강화해야 하겠지만 1次 民願行政機關들의 力量이 성숙됨에 따라 2次 3次 民願行政機關들은 指導·研究의 役割만 수행하도록 유도해 나가야 할 것이다.

여섯째, 民願行政의 개선에서는 正直性和 親切性이 동시에 확보될 수 있도록 하여야 한다. 民願處理節次의 效率化와 公開, 信賞處罰의 엄격한 시행, 公務員의 正直·親切한 봉사를 유도하는 積極的 補強誘因의 제공, 公務員들의 責任있는 能動性을 함양하는 教化活動의 강화, 民願窓口의 物的 施設 등 雰囲気의 개선을 통하여 民願行政을 위요한 腐敗를 억제하고 親切奉仕를 보장하도록 노력해야 할 것이다.

일곱째, 權限中心主義, 集權的 高層構造化, 不信主義의 監視·統制, 組織參與者의 被動化, 機能別 集約化에 의한 機械的 構造, 閉鎖的 組織運營과 秘密主義, 階序的 地位體制의 경직성, 目的보다 節次를 중요시하는 目的代置의 경향 등 傳統的 官僚制의 속성은 民願行政의 폐단을 낳는 근본 원인이므로 이를 시정해 나가야 한다.

여덟째, 行政의 다른 어떤 分野에서와 마찬가지로 民願行政은 사람이 하는 일이라는 자명한 이치를 民願行政改革에서는 항상 중요시하여야 한다. 폐단을 빚는 사람의 태도와 행동이 달라지지 않는 한 다른 是正策은 實效를 거두기 어렵다. 우리 政府는 그동안 公務員들의 精神改進黨을 중요시하고 教化活動에 역점을 둔다는 政策을 표방해 왔다. 앞으로 公務員들의 態度變化事業을 더욱 조직화해야 할 것이다.

民願行政改善에 관한 倫理教育에서는 行政權力의 本質과 政府行政의 獨占性 그리고 거기서 연유하는 責任性에 관한 연구를 집중적으로 시킬 필요가 있다. 그리고 教化와 自己啓發을 통해서 任務遂行自體로부터 궁극적인 보람을 찾는 公務員, 일과 民願人에 대하여 애착과 애정을 느끼는 公務員, 正直하고 信賴할 수 있는 公務員, 弱者의 편에 서서 일할 수 있는 용감한 公務員이라는 品性을 함양하도록 해야 한다.