

韓國政府의 政策決定過程에 관한 研究： 組織改編過程을 中心으로**

趙錫俊*

<目次>	
I. 序	關係
1. 研究目的	III. 組織改編 問題의 屬性
2. 研究의 視角	IV. 改編要求者가 使用하는 戰術
3. 研究의 對象과 方法	1. 要求內容面의 戰術
II. 우리나라에서의 政策決定過程으로서의 組織改編의 節次	2. 行動方法上의 戰術
1. 一般的 公式的 政策決定過程	V. 總務處를 urch하는 戰術과 非行政機關의 遷設
程	VI. 組織擴張의 抑制를 위한 對策：結論
2. 公式的 節次와 實際節次의	

<要約>

本論文은 우리나라의 政府組織改編 가운데 中央官署의 局級以下の 改編節次를 中心으로 다루었다. 이 節次를 政策決定過程으로 보았다.

또 이 論文은 이 過程 또는 節次를 公式的인 節次가 어떻게 되어 있는가를 보고, 다음으로는 實際動態가 어떻게 돌아가는가를 보았다.

主된 目的은 決定過程을 있는 그대로 記述하는 것과, 앞으로 어떻게 改善되어야 하겠다는 建議案을 導出하는데 두었다. 이를 위하여 本人의 그동안의 觀察이나 經驗이 크게 기초가 되었다.

決定過程의 記述에 있어서는 改編要求機關쪽에서 使用하는 多樣한 戰術들을 있는 그대로 소개하였다. 建議案은 다음과 같은 두가지를 제시하였다.

첫째로 局까지 政府組織法의 對象으로 하여야 한다.

둘째로 公社, 公團, 出捐研究所 等의 設置나 特別法에 의한 委員會의 設立도 總務處에 의한 組織審查의 對象이 되어야 한다.

I. 序

1 研究目的

本研究의 첫째 意圖는 우리나라 政府(行政府)안에서의 機構改編過程이 어떻게 이루어지는가를 記述하여 널리 알리고자 하는데 있다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 本研究는 韓國學術振興財團의 研究費로 이루어 졌음.

이런 過程은 루—틴 決定은 아니다. 즉 그것은 政策決定過程의 「캐 터고리」에 든다고 할 수 있다. 그런데 政策決定過程이나 意思決定過程에 관해서는 많은 글들이 美國을 中心으로 發表되어 왔었다. 最近에는 國內에서도 우리나라 政府의 政策決定過程에 관한 관심이 매우 높아지고 있으며, 따라서 우리나라의 政策決定過程에 관한 글들이 나오고 있다.

그러나 組織改編過程에 관한 글은 매우 드물다. 公式的인 節次로서 어떤 過程을 밟게 되는 가는 拙著 韓國行政學에 紹介한 것과(趙錫俊, 韓國行政學, 博英社, 1984, pp. 444-448), 實務者인 徐泰潤氏가 쓴 것(徐泰潤, 韓國政府組織論, 博英社, 1985, pp. 440-464) 등이 있을 뿐이다.

i) 두 가지 만으로도 組織改編의 公式的 過程은 꽤 詳細하게 소개되어 있다고 생각한다. 다만 非公式的인 過程, 특히 權力關係까지 함께 作用하면서 전개되는 過程에 대해서는 筆者が 上揭書에서 약간 暗示한 것이 있을 뿐이다.

따라서 實際의 動態的 過程에 관한 좀더 자세한 記述이 必要하다고 생각하였다.

이 研究의 두 번째 目的是 다음과 같은데 있다. 組織改編은 그 結果로서 언제나 組織이 커지거나 擴張된다. 따라서 組織의 擴張을 억제할 필요성은 언제나 매우 크다. 組織은 다루는 實務者の 立場에서 보면 이 문제는 언제나 크게 부각되는 關心事項이라 할 수 있다.

組織이 커진다는 것은 人力의 增加를 의미하고 이것은 人件費를 위시한 각종의 부대비용을 증가시킨다.

本研究에서는 위의 첫째 目的을 為한 作業을 해가면서 그 過程에서 組織擴張을 억제하는 立法으로 어떤 것들이 있을 수 있는가를 찾아보고자 한다.

2. 研究의 視角

本研究에서 특히 準用하는 理論模型은 없다. 그러나 어떤 視角으로 이 問題를 보고자 하는가 하는 것은 있다.

첫째로 組織이 改編되는 過程을 보되 그것을 決定過程으로 보고자 한다. 大小의 決定過程으로 보되, 구태여 政策決定과 意見決定을 區分하지 않고 생각하고자 한다. 따라서 政策決定論의 視角이나 意思決定論의 視角은 그때그때 편리한대로 사용할 것이다. 兩系列의 理論에서 어떤 具體的인 模型을 引用하는 것을 하지 않았다. 그 理由는 어떤 決定模型에 구속받는 경우에 오히려 現實의 記述이나 說明이 不自然스러워질 可能성이 많다는 것과, 또 이 兩series에 속한

理論의 많은 것들이 常識線에 머물고 있기 때문에 구태여 그런 理論은 援用하지 않아도 目的을 達成할 수 있다고 생각한 것이다.

公式的인 組織改編節次도 다루지만 그것보다 非公式的인 過程을 다루는데 더 많은 論心이 있다. 즉 組織改編의 動態에 관심이 많은 것이다.

그리면서 이 動態에 作用하는 變數들 가운데 特히 權力變數를 關心있게 보고자 한다. 그러니까 自然히 組織間關係나 個人間의 關係에 관해서 보게 된다. 다른 말로 表現하면 組織改編의 權力政治過程을 보려고 생각하는 것이다.

이 研究는 앞에서도 말한 바와 같이 現實의 記述에 관심이 있고, 가능하면 그로 부터 組織擴張抑制方法을 導出하려는 것이기 때문에 연역적인 研究는 아니며 오히려 歸納的인 研究라 할 수 있다.

3 研究의 對象과 方法

여기서 主된 對象으로 하는 것은 中央官署이다. 그리고 組織改編을 두가지로 分類하여 하나는 平當時의 것이고, 또 하나는 非常時의 것으로 한다면 이 研究는 平當時의 것을 對象으로 한다.

非常時의 組織改編이란 예를 들면 革命期 또는 이에 準하는 事態 또는 急激한 社會變動下에서 이루어지는 것으로서 大大的行政改革의 일환으로 이루어지는 것을 말한다.

여기서 이것을 例外한 理由는 이런 일들은 例外的인 것이기 때문에 一般的인 것을 추구하는 立場에서는 相對적으로 덜 관심을 갖게 되었다.

平常時에 中央官署를 對象으로 하여 이루어지는 組織改編이라는 것은 總務處(行政管理局)에 의하여 檢討되고 執行되는 것이기 때문에 總務處가 焦點의 關心對象機關이 된다.

또 여기서 組織이라 하는 것은 그 말이 원래 뜻하는 바와 같은 廣義의 것이 아니고, 狹義로 定義하여 公式組織만을 의미한다. 實務世界의 用語로는 이것을 機構하고 부른다.

研究의 方法으로는 主로 文獻研究다. 本人이 이런 일에 직접 관여하여서 보았거나, 곁에서 觀察한 바를 근거로 하기로 하였다. 本人은 1961年의 5·16軍事革命以後부터 지금까지 近 30年間 直接・間接으로 이런 過程을 지켜보거나 관여하였기 때문에 組織改編過程에 관한 나름대로의 觀察結果를 정리하여 提示할 수 있는 位置에 있다고 생각한다.

Ⅱ. 우리나라에서의 政策決定過程으로서의 組織改編의 節次

1. 一般的 公式的 政策決定過程

우리나라의 中央政府에서 이루어지는 一般的이며 公式的인 政策決定節次가 다음과 같다고 하는 것은 잘 알려져 있다.

즉 各 部處에서立案된 것은 關係部處와의 協議가 끝나면 法令集의 경우 法制處의 심의를 받고, 經濟案件인 경우에 經濟次官會議→經濟長官會議를 거치게 된다. 其他案件과 함께 이들은 全部 次官會議, 國務會議에서 通過되어야 한다. 國務會議過程에서 總務處는 議案의 上程, 整理 等을 맡는 일종의 幹事的役割을 하게 된다. 國務會議의 議決을 받은 것은 다시 大統領의 決裁를 받게 되며 大統領令案인 경우 이를 公布하고 豫算案, 法律案인 경우 이를 國會에 移送한다. 國會의 運營委員會, 常任分科委員會, 法司委員會(豫算의 경우에는 豫算決算特別委員會) 등을 거친 뒤에 本會議에서 議決되면 이는 移送되고, 다시 國務會議의 議決이 있은 뒤에 大統領이 公布하게 된다.

이 過程에서 大統領의 役割이 매우 重要하며, 그의 思考方式, 管理試案에 따라 大統領秘書室이나 側近의 影響力이 決定되며, 國務會議가 相對的으로 形式七되는 傾向이 있었으며, 國家安全企劃部나 國軍保安司令部의 機能이 매우 重視되었다는 것도 다 알려져 있는 사실이다.

國務總理는 政治的으로나 行政的으로 虛弱했으며, 權限面에서는 長官만 하지 못한 경우가 많다는 것도 우리는 알고 있다. 長官들의 相對的 地位는 自己가 맡는 固有業務 以外에도 大統領에 의한 信任의 程度가 매우 중요하다고 하는 것도 알려진 사실이다.

行政府의 役割이 相對的으로 弱했으며 立法은 行政府提案法律案이支配적이었다. 설후 議員立法이 많이 있었던 때가 있었어도 그것은 行政政가 議員을 앞세운迂回的手法에 不過했다.

利益團體들도 一部를 除外하고는 매우 弱해서 自己들의 利益을 主張하고 實現하는 活動보다 行政機關의 執行手段으로 전락한 경우가 많았다고 하는 것도 자주 지적되고 있는 사실이다.

(以上과 같은 過程 가운데서 行政府側 特히 各 部處에서 出發해서 大統領에 이끄는 過程, 그 중에서도 特히 經濟次官會議, 經濟長官會議, 次官會議, 國務會議等의 會議構造와 法制處, 靑瓦臺秘書室 그리고 與黨과의 協議構造等에 대

해서 지금까지 가장 상세하게 記述하고 分析한 글들에 대해서는 다음을 參照하기 바란다. 趙錫俊, 韓國行政學, 博英社, 1984, pp. 264-291, 鄭正信, 政策決定論, 大明出版社, pp. 564-594, 鄭正信, “經濟長官會議과 政策決定”, 行政論著, 26권 2호, pp. 370-380, 金泰碩, 政府의 政策決定過程에 관한 實證的分析, 第5共和國 經濟法令案을 中心으로, (서울大 行政大學院 碩士學位論文, 1988).

名音處內部 또는 行政機關內에서 意思決定을 하는 節次는 票議制度에 의하여 이루어 진다. 즉 起案者로 부터 시작하여 中間決裁者를 거쳐서 最終決裁權者까지 決裁를 받아야 그 機關의 意思로서 確定하여 對外的으로 表明할 수 있는 것이다(票議制度의 節次의 論理에 관해서는 拙著, 上揭書, pp. 240-249 參照).

組織의 改編은 언제나 設置法令의 改正을 의미한다. 中央行政官署의 경우에는 政府組織法 또는 大統領令인 職制의 改正이 여기에 해당한다.

現在로서는 一級公務員 以上的 職位의 設置나 廢止는 政府組織法의 改正을 요구하고 있다. 政組法도 一般法律과 마찬가지의 節次를 賦기 때문에 立法府의 審議를 요한다는 것과 議員立法으로 上程될 수 있다는 점에서 大統領令인 職制와 같다.

職制는 大統領令이기 때문에 平素에 빈번하게 改正되는 것은 이쪽이다. 따라서 組織改編을 主管하는 總務處行政管理局의 業務의 大部分은 大統領令의 改正問題로 할 수 있다.

總務處가 規定해 놓고 있는 公式的인 節次는 별씨 땐곳에 詳細히 소개되어 있다(趙錫俊, 上揭書, pp. 444-447, 徐泰潤, 前揭書, pp. 440-463). 大體적으로豫算室에서 各部處를 相對로 하는 節次와 유사하게 一年에 한번 指針을 下達하고, 一括請求를 받고, 이를 行政管理局 各課의 各係別로 分擔하여 檢討하는 順序를 賦는다. 이 過程에서 經濟企劃院豫算室과 協議하여豫算構造가 併行하도록 努力하게 된다.

2. 公式的 節次와 實際節次의 關係

平常時에는 各機關이 組織改編의 發案과 推進者의 役割을 한다. 改編의 「아이디어」는 長官 等에 의하여 指示될 수도 있고 實務者들에 의하여 提起될 수도 있다. 어떤 경우이건 그 機關內의 合意節次가 必要한데 이것은 部內의 個人對個人의 接觸이나 部內 會議 等에서 거론하게 되며, 最終決心은 그 機關의 長이 하게 돈다.

앞에서 言及한 粿議制度라는 것도 事實은 이와 같은 最終決心이 大體的으로
는 선뒤의 公式化過程(Formalization Process)으로서 使用되는 것이라 할 수
있다. 그렇다고 하여 粿議過程에서 다시 修正이 없다는 것은 아니다. 部分의
修正이 되던가 때로는 아예 그런 粿議가 없었던 것으로 해머리는 경우가 있지도
못, 粿議制度는 그 性格上 이미 이루어진 決定을 公式化하는 裝置라는 말은妥
當한 말이라 생각한다.

案이 各 機關을 벗어나서 總務處의 審查를 받고, 豫算室의 同意를 얻고, 法
律處의 審查를 받고 次官會議와 國務會議를 通過시키고 大統領의 決裁를 받게
되는 과정은, 한 機關內部에서의 粿議制度稼動前에 이루어지는 決心過程과는
다르다.

그러나 案을 提出한 機關이 事前에 總務處와 豫算室의 意見을 打診하는 경우
가 많지만, 이 경우에도 行政管理局이나 豫算室에서 事前에 保障하는 일은 하
지 않는 것이 慣例라고 생각한다.

따라서 提出機關의 立場에서 보면 失敗할 危險負擔을 안고 위의 公式節次를
개시하는 것이라고 할 수 있다. 이 말은 機關內部의 경우에 比하여 公式節次가
더 重要하다는 것을 의미한다. 公式節次의 한 段階 한 段階式을 躍아가되, 各
段階 안에서 여러가지로 實際 非公式的인 영향력을 行使의 活動이 이루어지는 것
이다.

審查過程에서는 行政管理局은 절대적인 영향력을 행사할 수 있게 되어 있다.
그러나 豫算室쪽에서 豫算조치가 不可能하다는 結論을 내면 行政管理局도 어떻게
하는 方法이 없다. 反面에 豫算局이 아무리 豫算을 確保할 수 있어도 行政
管理局이 initiate 해주지 않는 以上 豫算室은 아무것도 할 수 없다.

法制處의 심사는 法技術的인 側面에서 한다고 하지만 때때로 條文의 修正要
求를 통하여 實質的內容의 심사와 區分할 수 없을 程度로 영향력을 행사할 수
도 있다. 다시 말하면 法制處가 단순한 技術的 地位에 머물지 않는 때가 종종
있다고 하는 것을 지적하고자 한다.

다음으로 다른 研究들에서 지적된대로 次官會議에서는 國務會議에서 보다 더
實質的인 討議가 이루어지고, 會議에서의 件當消費時間도 많아진다. 따라서 各
部處로 부터 反論이 제기되는 경우에는 撤回하거나 修正을 해야 하는 때가 있다.

反面에 國務會議에서는 비교적 쉽게 通過된다고 기대할 수 있다. 그러나 이
곳에서 通過된 것을 大統領이 決裁하지 않을 수도 있다. 그것은 우리나라의 國
務會議가 諮問機能을 하는 審議機關으로 規定되어 있기 때문이다.

따라서 萬一의 경우 大統領의 決裁가 나지 않는 事態를 예방하기 위해서는 國務會議 또는 次官會議上程 이전에 벌써 靑瓦臺首席秘書와 의논해야 하고, 그를 통하거나 또는 直接的으로 大統領에게 알려 놓는 것이 좋다고 判斷하게 된다.

이것이 國務委員들이 하는 行態라는 것을 서로 알고 있으면, 國務會議席上에서 他部處의 案件에 대해서 反對하지 않게 되리라는 것은明白하다. 國務會議가 形式化하는 근본원인은 이런데도 있다고 생각한다.

III. 組織改編問題의 屬性

組織改編의 問題가 當事者인 各機關에 의하여 主張될 때는 이는 언제나 擴張하는 要求다. 스스로 縮少하는 것을 要求하는 改編은 없다. 심지어 規模는 現狀대로 유지하고 内部의 調整을 위한 改編을 要求하는 일도 드물다.

組織改編의 要求가 이와 같이 擴大一邊倒인 理由는 組織擴大는 곤 더 많은人力, 더 높은 地位의 增設 等을 의미하고,人事의 정체를 풀거나 人事權을 행사할 수 있는 기회를 제공해 주기 때문이다.勿論 길게 보면 組織이 크다는 것은 작은 것에 비하여 더 많은 威嚴을 갖다 준다는 것도 한가지 理由가 된다.

組織擴大가 반드시 이런 理由 때문에만 나타나는 것은 아니다. 새로운 行政需要의 解決을 위한 것이 主된 目的이겠으나 부수적으로 위와 같은 理由도 매우 중요하다는 것을 지적하는 것이다.

組織을 擴張하는 主張을 하는 要求側의 기관에서 보면 나중에 깎일 생각을 하고, 기왕이면 많이 要求하는 것이 賢明하다고 생각할 것이다. 이것은 마치豫算要求過程과 같다. 組織查定쪽에 科學的인 基準이 없다고 생각하고, 따라서 組織改編過程은 協商,妥協 等에 의하여 이루어질 것으로 期待하기 때문에 이와 같은 要求를 한다고 할 수 있다. 그리고 많이 要求했기 때문에 失敗한 경우에도 지금보다 더 못해지지는 않는 것이다. 따라서 많이 要求해도 손해볼 것이 없다는 態度를 갖고 임하게 될 것이다.

擴張을 要求하는側은 더 많은 것을 따내기 위해서 鬥爭을 하게 되고, 따라서 該定機關인 行政管理局은 擴張을 抑制하고자 하는 防禦的 姿勢를 취하게 된다.

組織擴張의 要求는 매번 失敗하지는 않으며, 가끔 部分的 또는 全面的으로 成功한다고 생각하면 組織은 時間의 흐름에 따라서 擴大一路를 걸게 된다고 할

수 있다. Sun-Set Law나 減縮管理의 必要性은 이런 側面에서도 찾아 볼 수 있다.

豫算은 一定한 歲入規模를 갖고 各機關間에 조개는 問題이므로 葛藤이 심화된다. 各 機關間에 서로 더 많이 차지하기 위한 競爭이 치열해 질 수 밖에 없다.

그러나 組織은 事前에 定해 놓은 ceiling이 存在하지 않는다. 따라서 各 機關間의 競爭은豫算過程만큼 激하지는 않다고 생각한다. 그러나 間接的으로는豫算에 의한 制約을 받고 있기 때문에 葛藤은 本質的으로 없을 수 없다.

둘째로 組織改編은 本質的으로는 總務處와 個別各機關사이의 二者間關係로서 進行된다. 바꿔 말하면 要求機關이 둘 以上相互連結하여 總務處에 對抗하는 일은 없다. 이것은 앞에서 言及한 ceiling의 不存在 때문에 오는 現象인지도 모른다. 아울든 總務處의 立場에서는 二者間關係가 多者間關係보다 다루기 용이한 때가 많을 것이다. 次官會議나 國務會議에서 他機關의 組織擴張에 대해서 非難하거나 抑制하려고 하지 않는 것도 이런 理由 때문에이라고 할 수 있다. 즉 他部處의 立場에서는 自己와는 無關한 問題로 취급해버릴 可能성이 많은 것이다.

세번째로 組織改編의 問題가 다른 政策과 다른 점은 일단 方針이 定해지면, 執行에 틀림없이 옮겨진다는 것이다. 물론 이것은 擴張의 경우를 의미한다. 다른 政策 같으면 執行이 되지 않는 경우도 있고, 또 執行되더라도 미지근하게 되는 경우가 많다. 그러나 組織改編 가운데 擴張의 경우에는人事權의行使가 뒤바르게 되기 때문에 어김없이 執行된다는 特性이 있다. 이것 때문에 要求機關內의 利害當事者들은 더 진지하게 이 問題를 대하게 된다. 뿐만 아니라 查定機關쪽도 이 問題를 진지한 태도로 다루게 된다.

넷째로 組織改編의 問題가 部, 處, 廳과 같이 규모가 큰 것이 아닌 職制事項일 때에는, 관련된 사람들이 이를 手段에 속한 問題, 實務의 問題로 取扱할 可能性이 있다. 왜냐하면 組織은 일을 하기 위한手段에 지나지 않는다고 보기 때문이다. 또 이것은 政治의 領域이 아니고 行政의 領域이라고 볼 可能性도 매우 높다. 따라서 大統領令인 職制變更의 問題에 대해서相當한 程度로 行政管理局의 裁量 또는 影響力이 認定된다고 생각한다.

그래서 實際로는 重要한 政策問題인 組織改編이 行政管理局의 行政的, 技術的, 實務的 判斷에 의하여 左右될 可能성이 있다.

다섯째로 組織改編의 問題는 이를 專門知識의 適用領域이라기 보다 常識의 適用世界로 간주하는 경향이 組織의 上下를 막론하고 매우 많다. 왜 이렇게 생

각하가는 이 方面의 專門學問의 發達狀態가 아직도 미흡한데도 그 原因이 있다.

아는 常識의 세계로 認知하는 결과로서 아무나 간접할 수 있고 一家見을 펼수 있다고 생각하게 된다. 그 결과로 組織改編過程에서의 行政管理局과 같은 實務機關의 立地가 약해진다. 그리고 組織改編過程이 政治나 權力關係의 영향에 의하여支配될 可能性이 많아지게 된다. 앞에서도 지적한 바와 같이 한편으로는 行政의 問題 또는 手段의 問題로 취급하면서도, 같은 問題를 常識世界의 問題로 생각한다는 것은 그만큼 行政管理局의 業務遂行을 어렵게 만든다는 것을 의미한다. 兩機關의 行政實務者들끼리 解決되지 않으면 要求機關의 長이高位層의 힘을 빌려서 行政管理局에 壓力を 넣는 것도 이 문제를 常識의 領域으로 생각하는 데서 온다고 할 수도 있다.

다만째로 組織改編의 過程이 二者間關係이면서 同法에 行政實務의 領域으로 간주하기 때문에 이를 非公開的으로 進行시킬 가능성이 높아진다. 물론 우리나라의 行政이 갖고 있는 非公開性과 利益團體나 輿論機關, 國會, 政黨等이 強力하게 못하다는 것도 함께 作用하는 요소이지만, 그러나 이 問題는 원래 本質적으로 非公開로 취급될 속성을 갖고 있는 것이다.

일곱째로 組織을 擴張하면 그것은 그 機關의 長이 세운 功으로 간주된다. 既存職員들의 升進, 轉補等人事가 연쇄적으로 풀리게 된다. 적은 報酬를 받고 있는 公職社會에서는 升進이 곧 報酬引上의 效果를 가져온다. 또 他同級機關에比하여 職級이 하더라도 더 높아지면 機關間의 協助나 이미지에 있어서도 有利한 立場에 놓이게 된다. 組織이 擴張된다는 것은 자리數가 많아지는 것을 의미하고, 그만큼 人事對象의 範圍가 넓기 때문에 소위 「큰 물에서 놀 수 있다」는 有利點도 있다.

이 문제의 上述과 같은 屬性 때문에 때로는 改編過程에서 總務處와 要求機關 사이에 非公開理에 치열한 政治的 影響力行使의 交互作用이 벌어지게 된다.

IV. 改編要求者가 使用하는 戰術

組織改編을 다루는 사람들은 앞에서 言及한 바와 같은 理由때문에 改編要求者が 사용하는 戰術이 어떠하다는 것을 미리 알아야 이에 對處할 수 있다. 이 하에서는 이런 戰術들을 中心으로 고찰하고자 한다.

그런데 戰術은 이를 두가지로 나누어서 改編內容 또는 主張內容面에서 내세

두는 戰術이 있고, 다음으로는 그런 主張을 실현시키기 위해서 要求側이 취하는 行動面의 戰術이 있다.

1. 要求內容面의 戰術

가. 正式의 局이나 課를 設置하는 것은 어려울 것으로 예상하고, 그 前段階로서 擔當官의 設置를 요구하는 것.

나. 正式의 課를 한두개씩 積次적으로 증가하고 一定數(2~3개)에 도달했을 때 局化하는 것을 요구하는 것. 이것은 위의 擔當官設置의 경우에도 해당함. 그리고 가, 나의 두가지 方法은 局化할 때에 別途의 定員要求 즉 豫算措置 없이도 實現할 수 있다는 것을 主張할 수 있는 長點이 있다.

다. 局課編制는 그대로 두고 長의 職級格上만 요구하는 것. 이것은 要求側에서 보면 地位格上과 報酬引上, 順次的 升進을 통한 土氣昂揚 等의 效果가 있음. 그러나 他部處와의 균형이 깨지기 때문에 總務處는 反對할 수 밖에 없음. 따라서 이것을 實現시킬 수 있는 要求側은 權力機關인 監查院, 安全企劃部, 豫算室, 治安本部 等이며, 이들은 政治體制가 硬直化되어 있을 때일수록 權力通路를 背景으로 하여 自己要求를 實現시켜 왔음.

라. 우선 地方官署를 한곳에 둔 뒤에 後日에 다른 곳에도 設置함으로써 管理機關의 必要性을 내세워서 中央機關을 두는 것을 요구함. 地方官署는 한곳에라도 두기로 하면 他場所에도 두는 것으로 決定될 가능성성이 매우 많다.

마. 長官 또는 總理所屬의 委員會를 設置하면서 그 事務局을 서울로 設置하거나, 現補助機關을 事務局化하면서 定員을 키우는 方法, 특히 전자의 경우에는 後日에 委員會를 廢止하면서 事務局을 吸收한다.

파. 現在의 局을 外廳化하고 代身 같은 局의 名稱을 變更하면서 全體 局數自體는 유지하는 方法, 이 方法은 外廳도 設置하고 局도 유지하는 것이기 때문에 그 邪處의 相對的 權力이 越等하게 높은 경우에나 實現시킬 수 있다.

파. 副機關長 1人을 우선 두었다가 나중에 追加로 더 두면서 이들 사이에 分擔을 定하는 것.

以上과 같은 方法들은 大部分 漸增的(incremental)으로 組織擴張을 實現시켜 나간다는 것을 의미한다. 물론 처음부터 누군가가 全體를 長期間에 걸쳐서 計劃하고, 그중의 前段階를 들고 나온다는 것은 아니다.

長期間에 걸쳐보면 主張하는 사람들도 달라지게 된다. 그리고 첫 段階를 實현시키면 다음 段階는 언제쯤 實現시킬 수 있을런지는 未知數에 속한다. 어찌

면 다음 段階의 主張을 할 수 있는 계기는 영원히 오지 않을지도 모른다.

그外에도 불구하고 우선 첫 段階의 主張을 하게 되는 動機는 다음과 같은데 있다. 첫째로 組織改編問題의 속성으로 그것이 조금이라도 실현되면 組織에게 여러 가지 惠澤이 온다. 설혹 실현되지 않아도 現在보다 더 못해지지는 않는다. 둘째로 위와 같은 主張이 實現된다면, 그것은 다시 언젠가 다음 段階의 좋은 일로 연결될 수 있는 代案이다.

二. 行動方法上의 戰術

위와 같은 主張들을 實現시키기 위하여 要求機關은 여러가지의 行動을 하게 된다.

가. 平素에 總務處와의 通路維持責任을 지고 있는 사람은 行政管理擔當官이다. 이 사람은 그동안에 쌓은 人間關係나 影響力を 구체적인 組織改編案의 實現을 위하여 活用하리라는 것은 쉽게 생각할 수 있다. 그의 存在는 마치 豊算擔當官의 對豫算室과의 關係와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 豊算은 모든 部署가 골고루 관련되어 있고, 당장 翌年度의 生存에 관한 問題인데 대하여 組織改編은 一年에 한번도 없을 수도 있으며, 直接 관련 部署가 特定되어 있다는 점에서 行政管理官의 平素의 內部地位는 豊算擔當官의 그것에 미치지 못한다.

나. 行政管理擔當官 以外에도 直接 關係되는 部署의 長이 必要한 경우에는 行政管理局에 접촉할 것이다. 萬一 實務次元에서 원만하게妥結되지 않으면 要求機關의 高位責任者가 總務處의 對等한地位에 있는 사람에게 改編要求를 說明할 수도 있고, 때로는 青瓦臺秘書室의介入도 상상할 수 있을 것이다.

다. 때로는 要求部處는 自己의 事業과 관련하여 外國借款를 얻어 오면서, 그條件으로 借款事業部署를 獨立시킬 것을 約束해 놓고, 그것을 理由로 하여 總務處를 獨立機關化를 主張하는 경우도 있다. 鐵道廳이나 海運港灣廳의 生成過程이 그 예에 속한다.

라. 要求部處는 翌年度에 大規模의 政策事業에 관한 豊算鬭爭過程에서 豊算室로부터 그 사업에 산의 內諾을 받아 놓고, 이것을 理由로 하여 行政管理局에 대하여 承認을 要求하는 일도 있을 수 있다.

마. 政府의 方針事業을 與黨이나 政府의 高位層에 의하여 發表하게 하고, 여론에 크게 보도하게 한 다음에 그 사업을 추진하기 위한 組織改編案을 提案함으로서 總務處實務者들에게 間接的으로 重壓感을 느끼게 하는 方法도 있다.

바. 行政府 밖에서 支援하도록 하는 方法으로서 與黨, 國會議員, 新聞, 雜誌,

大學教授, 利益團體 等을 종합적으로 活用할 수 있다.

이들 가운데 특히 自己部處에의 依存關係에 있는 자들은 이런 用途에 쉽게 動員될 수 있을 것이다. 特히 利益團體는 擴張 또는 新設된 組織의 受惠者인 경우가 많고, 이 경우 때로는 自主的으로 때로는 他律的으로 強力한 壓力活動을 展開하게 된다. 그리고 이 경우 利益이 相反되는 團體에서 反對하는 운동을 하는 경우는 매우 드물기 때문에 그 主張은 언제나 一方的이며, 그만큼 行政管理局은 守勢에 놓이게 된다.

V. 總務處를 우회하는 戰術과 非行政機關의 濫設

總務處는 組織改編에 대하여 否定的, 統制的인 姿勢를 유지하리라는 것은 이 問題의 성격上明白하다. 그런데 이런 姿勢가 確固하여 도저히 克服하기 힘든 경우가 있다.

이런 때에 總務處의 承認없이 自己의 目的을 成就하는 方法은 어떤 것들이 있는가?

特히 豫算室마저 그런 擴張을 承認하지 않는 경우에는 도저히 自己意圖를 實現하는 方法이 없는가?

첫째로 正常的인 行政機關의 新設이나 擴張을 위하여 議員立法의 길을 擇하는 方法이 있다. 國會에서 通過만 된다면 그리고 大統領이 拒否權을 行使하지만 않는다면 이 方法은 다음과 같은 利點이 있다. 總務處行政管理局, 法制處, 豫算室의 直接的인 審查는 全部 면제된다. 法律案公布는 次官會議에는 上程되지 않기 때문에 이것도 省略될 수 있다. 그러니까 國務會議의 決議와 大統領의 決裁만 나면 公布되기 때문에 이 過程의 一環으로서 間接的으로만 總務處, 濟經企劃院, 法制處가 관계된다.

○ 方法의 弱點은 다음과 같다. 政府組織法은 一級以上的 職位만 擴張하고 由此으로 큰 規模의 變化만 對象으로 할 수 있다. 그런데 큰 規模의 變化를 行政府의 관계 部處의 諒解없이 國會에서만 通過시켰다고 하여 그 뒤의 公布節次가 능조로울 것 같지는 않다.

또 國會에서 通過될 可能性도 一般的으로는 많지 않다. 그 理由는 後述할 것이다.

議員立法이 이와 같이 行政府內의 要求部處의 우회적 수법으로 使用되는 것 이외에, 國會나 政黨이 스스로의 判斷에 의하여 어떤 組織의 新設이나 擴張을

요구하는 경우도 있을 수 있다.

그러나 與黨이나 與黨의 國會議員이 行政府의 同意와 要請이 없이 獨自의 으로 組織改編法律案을 제출하는 경우는 쉽게 상상할 수 없다.

오히려 이것은 野黨의 경우에 상상할 수 있는 일이며, 특히 오늘날과 같은 與小野大의 議席配分下에서는 더욱 可能성이 높다고 할 수 있다. 그리고 行政府의 拒否權을 유도함으로써 政府를 困境에 處하게 하기 위한 目的으로 使用될 수도 있을 것이다.

政府組織 가운데도 委員會는 반드시 政府組織法에 의하지 않고 特別法 즉 그 方面의 事業을 관장하는 法律속에 規定함으로서 設置할 수 있는 것이 現實이다. 이 경우는 사실은 반드시 議員立法이 아닌 경우에는 行政管理局의 심사 對象에서 除外된다. 즉 要求機關이 그 法案을 起草하여 大統領의 決裁를 받아서 國會의 넘기기까지의 過程에서 總務處는 次官會議에서부터나 비로소 알게 되고, 他部處와 同等한 資格으로 審議에 입할 뿐이다. 이런 法이 議員立法인 경우에 行政府內의 이 節次는 省略되고 國會內의 節次만 밟게 된다.

따라서 運營委員會→該當常任分科委員會→法司委員會→本會議의 過程을 밟게 되며, 政府組織法를 管轄하는 行政委員會은 疎外되고, 따라서 이 委員會의 相對性인 總務處도 이것을 모르고 지나게 된다.

다시으로는 正式行政機關이 아닌 公社, 出捐機關인 公團이나 研究機關을 만드는 方法이 있다. 이 경우는 事業을 위한 豊算上의 措置를 經濟企劃院으로 부터 빌아 놓고 設立을 위한 特別法을 만들면, 總務處의 組織審查를 經由하지 않아도 된다. 現在 各 部處마다 出捐機關인 研究所(研究院, 開發院 等)를 두는 것이 流行처럼 되고, 各 部處마다 所屬機關으로 會社나 公團을 만들어 갖고 있다.

물론 이런 公團의 設置는 合理的인 動機에 의해서 되는 경우도 많지만, 그러나 同時에 傘下機關을 研究, 分析에 活用할 수 있다는 것, 卑하한 人事를 통하여 行政機關의 先任退役者를 内보낼 수 있다는 것, 傘下機關內部의 人事에도 때로는 관여할 수 있다는 것, 國庫보다 融通性 있는 豊算에 임접할 수 있다는 것 等이 함께 作用하고 있다고 생각한다.

假使 保健社會部가 醫療保險管理公團을 設置하는 것은 總務處의 組織審查를 回避하면서 대규모의 傘下組織을 두는 手法이 있다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 地方에서의 醫療保險行政을 內務部의 手足에 依存하지 않고, 獨立의 으로 수행할 수 있는 方法이라 할 수 있다.

원래 各部는 對內務部關係에서 地方에서의 內務部依存을 피하고자 한다. 內務部는 反對로 各部의 地方에서의 行政을 內務部에 一元化 또는 統合하고자 한다. 이런 關係속에서 保健社會部가 地方에서 內務部의 管轄을 排除하는 確實한 方法은 民間的機關을 設置하는 것이다.

VI. 組織擴張의 抑制를 위한 對策 : 結論

앞에서도 말한 바와 같이 組織改編은 언제나 擴張을 위한 主張으로서 提起되며, 戰爭의 결과로 損害보는 일은 없다는 立場에서 要求되기 때문에 長期間에 걸쳐서 그 結果를 보면 언제나 擴張一路를 걷는다고 할 수 있다.

그런데 行政機關은 國民의 稅金을 使用하기 때문에 國民의 立場에서 보면 組織은 적고 簡素할수록 좋은 것이다. 總務處는 그 使命이 國民을 代身하여 組織擴張을 억제하는 것이라고 할 수 있다.

앞에서 소개한 바와 같은 要求側의 各種戰術에 대하여 總務處는 어떤 對應戰術을 쓰는 것인지 論者는 잘 모르고 있다. 아마 이것은 實務者들이 잘 알고 있을 것이다.

이곳에서 소개하고자 하는 擴張抑制策은 筆者の 發想에 의한 것이다. 이들은 두 가지 部類로 나누어 지는데, 첫째는 中央官署의 各局부터 政府組織法에 表現함으로써 局以上의 設置는 이를 어렵게 하고자 하는 것이다. 이것은 總務處가 現在와 같이 局까지도 大統領令으로 決定하는 體制下에서는 그의 權限을 축소하는 것이다.

둘째는 公社, 公團, 研究所 等等을 設置할 때에도 總務處의 承認을 받게 함으로서 設置하는 部處의 裁量權을 줄이고자 하는 것이다. 이것은 總務處의 權限을 擴張하는 것이 된다.

첫째의 主張에 대해서 좀더 자세히 보도록 하자. 政府組織法은 政府樹立以後 줄곧 局級까지 規定했었다. 그랬던 것을 維新體制에 들어오면서 바꿔버렸다. 즉 局까지도 大統領令인 職制에 移管해 버렸다. 그 結果로 政府는 組織의 統制에 失敗했다고 생각한다. 왜냐하면 이 措置以後에 急激하게 局 또는 局級의 職位가 嘗加하였기 때문이다. 또 같은 規程을 使用하였던 第五共和國下에서도 특히 權力機關들의 職級을 上向시키는 데도 이 規程이 一助가 되었던 것이다.

司級을 大統領令에 委任하면 政府에 組織編成의 融通性을 준다는 長點은 있지만, 이 融通性이 實제로 어느 方向으로 使用될 개연성이 많은가가 더 重要하

다고 생각한다.

組織擴張을 抑制하는 장치로서 當事者들 사이에서 서로 견제하는 관계가 성립하니 도움이 된다. 行政機關 사이에서도 어느 程度는 이런 關係가 있다고 볼 수 있다. 즉 어떤 機關이 지나치게 優待받을 것 같으면 다른 機關들이 이를 不公平하다고 생각하는 關係가 어느 程度는 成立한다고 할 수 있다. 그러나 行政政府內의 各部의 權力配分은 不均衡해서 어떤 機關은 强하고 어떤 機關은 弱하다. 따라서 强한 機關은 쉽게 擴張을 할 수 있고, 弱한 機關들은 公式的으로는 不平等할 수 없다. 第5共和國下에서의 權力機關의 組織擴張은 바로 이런데도 원인이 있었다고 할 수 있다.

그리테 國會에서는 各 常委間의 權力關係는 比較的 균형을 이루고 있다. 더욱이 國會議員들의 常委配定은 平均 2年 程度이기 때문에 다음에는 다른 委員會로 갈것을 예정하고 있다. 이 점도 行政機關 사이의 關係와 다르다.

마지막 각 常委間의 相互 견제 때문에 어떤 常委만이 자기 所管部處에 대하여 善心을 쓰는 행위를 하기가 곤란하다. 結果的으로 長期間에 걸쳐서 보면 組織擴張을 억제하는 效果가 있다. 그래서 이곳에서 제안하고자 하는 것은 政府組織法은 앞으로 局까지 規定해야 한다는 것이다. 즉 局의 남설이라도 禁止해야 하겠다는 것이다. 또 한 部안의 局이야말로 行政事業의 核心單位라 할 수 있다. 國民中の 受惠集團도 이 局을 中心으로 形成되는 것이다. 따라서 局의 設置는 公開된 討論의 廣場에 제시되어서 利害關係者들의 意見을 反映할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 그런 의미에서 非公開理에 이루어지는 行政政府內部의 組織擴張改編보다는 討論의 廣場인 國會에 上程될 수 있어야 한다고 생각한다.

다음으로는 둘째의 主張에 대해서 보자. 研究所나 公團等을 만들기 위한 出捐金은 國民의 稅金이다. 그리고 그 業務의 性質이 行政機關의 그것과 明白히 区別되지 않는 경우가 많다.

그렇다면 이들은 原則的으로 行政機關化해야 하는 性質의 問題라 할 수 있다. 그런데 行政機關화에는 總務處의 統制가 따르니까 研究所나 公團等의 형태를 취하게 되는 것이다. 이런 組織형태를 취하려면 國民의 稅金을 쓰지 말아야 한다. 現況은 設立當時의 出捐金만 稅金에서 充當할 뿐만 아니라 그 후에도 年度別로 补助金을 支給하는 사례가 많다.

그래서 筆者가 主張하는 것은 이와 같이 國庫를 使用하는 組織은 當然히 組織管理의 대상이 되어야 하며, 이를 主管하는 總務處의 사전 심사를 받아야 한다고 생각한다.

公園 가운데도 醫療保險의 경우와 같이 内務部의 統制를 벗어나기 위한 目的까지 함께 지닌 경우에는, 우리나라 政府組織全體의 組織立法類型을 깨뜨리는 것이 된다. 이런 의미에서 總務處의 組織管理對象이 되어야 함은 물론이다. 뿐만 아니라 한걸음 더 나아가서 이런 기관들을 行政機關化하여 우리의 傳統的 組織類型을 지켜 나가도록 해야 하는 것이다.

마지막으로 事業性 또는 特別法上의 條文으로 委員會를 설치하는 例도 總務處에 의한 組織管理의 對象이 되어야 한다. 특히 恒久의이며, 審議 또는 議決機關인 委員會의 경우에는 매우 重要한 行政組織이라 할 수 있다.

組織管理의 對象을 以上과 같이 擴大하기 위해서는 政府組織法上에 그 根據를 마련하여야 한다. 總務處의 機能中의 一部로 表現하던가 또는 特別한 條文을 설치하여 이들을 總務處의 심사 또는 協議를 받도록 義務化해야 할 것이다.

以上에서 우리는 組織改編의 節次가 公式的으로는 어찌하고 實際에 있어서는 어찌하며 兩者의 관계가 어떻게 얹혀 돌아가는가를 기술하였다.

그런데 改編要求者가 使用하는 戰術은 一部는 筆者の 觀察과 經驗에 근거하였으며 一部는 推測이기 때문에, 이들 以外에도 여러가지 方法들이 있을 수 있고 이들을 다 記述하지 못한 것을 유감으로 생각한다.

특히 審事者인 行政管理局이나 總務處가 어떤 對應戰術을 쓰는가는 매우 興味롭고 또 重要한 部分인데도, 이에 관한 지식의 不足으로 이를 다루지 못했다 一般的으로는 우선 否定的인 態度로 一貫하려고 하고, 合理的이며 科學의 인 근거의 提示를 요구한다든가, 一括的 또는 劃一的方針을 내세워例外를 인정하지 않고자 한다든가,豫算當局에게 責任을 轉嫁하는 등은 쉽게 상상할 수 있으나, 좀더 상세한 戰術들은 취급하지 못했다.

그럼에도 불구하고 本研究를 통하여 위의 두가지의 政策建議等을 생각해 낼 수 있었던 것을 다행으로 생각한다.

앞으로 이 方向의 研究는 總務處의 對應戰術에 대한 상세한 研究가 있어야 할 것이고, 나아가서 一般的의 또는 平常時의 局과 下級의 改編이 아니라 非常時의 大改革等의 政策決定過程도 體系的으로 研究하는 것이 필요할 것이다.