

韓國行政組織內部意思決定의 一般的過程*

(Decision Making Process in Government
Agencies of South Korea)

趙錫俊*

.....『目次』.....	
第1節 序論	第4節 意思決定過程의 實際
第2節 刺戟과 發案	第5節 結論
第3節 協調와 會議	

第1節 序論

우리는 이 곳에서 韓國行政의 意思決定過程을 일반적으로 記述하려고 한다. ‘行政組織’이라는 用語는 각 院・部・處・廳 등의 機關을 말하기로 한다. 이곳에서는 이런 組織들 속에서 일어나는 意思決定過程을 다루고자 한다. 그런데 意思決定의 實際는 公式的인 것과 非公式的인 것이 混在되어 얹혀가면서 展開된다. 따라서 구별은 記述의 便宜上의 措處에 지나지 않는다.

意思決定過程은 원래 매우 복잡한 性質을 갖고 있기 때문에 이와 같이 業務別・機關別(場所別), 公式・非公式의 諸側面에 의하여 分斷 記述하는 것이 理解를 돋는다고 생각한다.

第2節 刺戟과 發案

行政組織內에서 意思決定이 이루어진 결과를 表現하는 用語는 매우 다양하다. 다분히 管理的인 用語인 ‘政策’・‘方針’・‘指針’・‘方向’・‘目標’・‘計劃’ 등의 말을 사용하여 어떤 意思決定이 있었다는 것을 表現할 수 있다. 그런가 하면 ‘法律’・‘大統領令’・‘總理令’・‘部令’이니 地方自治團體의 ‘條例’・‘規則’ 등의 諸法令의 이름을 통해서도 어떤 意思決定이 있었다는 것을 알 수 있다. 또 ‘訓令’・‘告示’・‘公告’・‘例規’・‘指示’・‘規程’ 등의 行

* 本論文은 서울大學校 行政大學院 附設 行政調查研究所 自體基金의 支援에 의한 것임.

** 教授, 서울大學校 行政大學院

政規則도 意思決定을 表現하는 것은 마찬가지다. 그 외에도 ‘指示’ · ‘接受’ · ‘議決’ · ‘保留’ · ‘可決’ · ‘否決’ · ‘命令’ · ‘承認’ · ‘免許’ · ‘許可’ · ‘認可’ · ‘發令’ · ‘決定’ · ‘要求’ · ‘委嘱’ · ‘監查’ · ‘決裁’ · ‘內示’ · ‘報告’ · ‘委任’ · ‘示達’ 등의 소위 行動 内지 行爲를 나타내는 말들은 전부 意思決定을 表現하는 말들이라고 할 수 있다. 그런데 우리는 위의 諸用語의 區別에 상관하지 않으며, 오로지 意思決定으로서의 性質을 갖고 있지만 하면 전부 우리의 關心對象으로 하는 것이다. 그런데 法令은 그것들이 政策을 表現할 可能성이 더 많기 때문에 그것들의 制定節次에 관해서는 특별한 관심을 기울이고자 한다.

意思決定이 이루어지려면 일반적으로 意思決定者에게 刺戟(stimulus)이 주어져야 한다. 그는 이 刺戟이 있으면 그에 대한 反射行動으로서 意思決定過程을 밝게 되는 것이다. 刺戟은 이런 時機에서 意思決定을 發案하게 하는 契期를 만드는 作用을 있다고 할 수 있다. 그러면 意思決定者인 行政人에게는 어떤 刺戟源들이 있는가? 우선 機關의 長으로서의 長官의 경우를 例로 들어 보자. 國務總理 · 大統領 등 直屬上官, 次官 · 局長 등 内部所屬部下, 余下機關의 代表, 他部長官, 國會議員, 社會團體代表, 新聞放送 등이 전부 자기의 決定을開始시킬 수 있는 刺戟源役割을 함은 물론이다. 이들이 長官의 決定을 刺戟하기 위하여 사용하는 手段은 文書 · 印刷物 · 面談 · 電話 · 會議 · 電波 등 여러가지다. 그런데 그 가운데서도 公文書가 그中最 중요하다고 할 수 있다. 사실 公文書 속에는 他機關에 의하여 發送되고 自己機關에 의하여 接受된 것도 있고, 그 반대도 있다. 또 民願人이 提出한 것도 있다. 그리고 内部的に 스스로 作成되어서 余下機關에 發送하기 위한 것 또는 단순히 内部用途에만 사용하는 것도 있다.

다음에는 한 機關의 末端 窓口에 앉아있는 擔當者를 보자. 그의 活動은 長官의 경우보다 더욱 公文書와 接하는 比重이 크다고 할 수 있다. 그는 일정한 時期마다 定例의 案文書를 起案해서 올려야 한다. 또 上官의 指示件도 起案해서 決裁에 올려야 한다. 또 民願人이 提出한 文書도 接受하여 上官의 決裁에 올려야 한다. 그리고 他機關이나 余下機關으로부터 온 公文書를 接受하고 案文書 이후 새로운 公文書를 發送해야 한다.

行政機關의 内部의 운영이라는 것은 案文制度를 통해서 公文書를 上下로 運行하는 過程에 의하여 特徵지어진다. 그래서 우리는 公式的意思決定過程으로서 案文制度에 대하여 論하고자 한다.

‘案文’이라는 말은 ‘上官의 裁可를 받기 위하여 議論드린다’는 뜻이다.上官의 裁可行爲는 이를 決裁하고 부른다. 따라서 속칭 決裁制度라고도 부른다.

이 制度를 理解하려면 職制와 專決制度, 公文書受發制度 등을 함께 고려하여야 한다. 職制라는 것은 그 機關의 機構와 定員을 定한 大統領令이다. 한 部는 政府組織法에 그의 주된 機能을 記述하게 되고 長官 · 次官 · 次官補까지 정하며, 職制에 가서 구체적으로 局 · 課를 明示하고, 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화된다고 볼 수 있다.

그런데 徒的分業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以外에는 이들의 業務內容에 관해서 規定하는方式은 더 具體化되지 않는다. 바꿔 말하면 ‘上官을 補佐하며, 部不를 指揮監督한다’는 流의 막연한 規定方法을 課長級까지 적용하고 있는 것이다. 그런데 이들 中間監督者들이 좀 더 具體的으로 어떤 일들을 할 수 있는가는 委任專決規程에 의하여 정하여진다. 委任專決規程은 그 幾關長의 行政規則. 구체적으로는 部의 경우에 訓令으로 定해진다. 이제 그例를 보면 다음과 같다.

〈表 1〉 ○○部委任專決規程

第1條 ○○部 委任專決事項은 다른 法令에 規定이 있는 것을 제외하고는 이 規定에 의한다

第2條 次官은 다음 事項을 專決한다.

1.

2.

⋮

第3條 ○○次官補는 다음 事項을 專決한다.

1.

2.

⋮

第4條 ○○企劃管理室長은 다음 事項을 專決한다.

1.

2.

⋮

第5條 ○○局長은 다음 事項을 專決한다.

1.

2.

⋮

第6條 ○○課長은 다음 事項을 專決한다.

1.

2.

⋮

第7條 次官, 次官補, 各局長, 各課長은 專決할 수 있는 事項이라 할지라도 重要하다고 認定되는 事項에 대해서는 事前에 指示를 받아야 한다.

職制는 어떤 公文書가 어떤 課의 所管에 속하는가를 定하는 基準이 되며, 委任專決規程은 어떤 補職者의 決裁를 받아야 하는가를 定하는 것이다. 委任專決規程은 그의前提로서의 思考方式으로 모든 權限은 機關의 長에게 있다고 본다. 이것은 大陸系의 行政法의 思考方式에 따라 行政官廳은 最高位者 뿐이라고 보는 생각의 뒷받침을 받고 있다. 對外的인 責

任은 이 사람만이 지는 것으로 보고, 委任專決이라는 것은 그 사람의 内部的便宜에 의한 臨時方便에 지나지 않는다. 訓令으로 定할 수 있기 때문에 法制處의 干涉을 받을 필요도 없고, 長官이 바뀔 때마다 자기의 便宜에 따라 改正할 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, 緊下機關 포함)이 A部를 公文書에 의하여 接觸하는 方法은 다음과 같다. 첫째는 公文書를 A部 主務課 앞으로 發送하는 것이다. 이 경우 이 公文書는 A部의 文書課 또는 總務課의 文書係에 接受되어야 한다. 둘째는 電信·電信打字·電話(電話內容을 받아 記入한 文書를 電音通信文이라 부른다) 등을 主務課에 直送하는 方法이 있다. 이 경우에도 이것을 文書係에 引繼하여 接受시켜야 한다.

接受된 文書는 文書係에서 그 所管을 分類하여 主務課로 넘기게 된다. 이때에 職制가 參考가 될은 지적하였다. 主務課의 文書擔當은 이를 記錄하고, 다시 課內의 擔當에게 傳해준다. 課內의 擔當은 그 文書의 到着을 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 不明하든가, 專決規程의 制定時日이 너무 지나서 實情에 맞지 않기 때문에 아무도 그것에 대한 神經을 쓰지 않는 때는 慣例에 의하든가 또는 언제나 安全한 方法으로서 最上位者에 체까지 갖고 가서 決裁를 맡게 된다. 이때에 決裁權者가 署名하는 行爲를 決裁라고 부른다. 그러나 中間段階의 사람들의 供覽도 사실상 決裁라고 부르기도 한다. 아울든 이 過程에서 接受文書에 대한 處理指針이 주로 決裁機者로부터 내려질 것이다.

以上은 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 法規나 慣例등이 정하는 바에 따라서, 그리고 内部的으로 上官이 亲自로 指示한 件에 관하여 擔當은 起案을 하게 된다. 起案된 것은 다시 係長·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.

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 되는데 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 作成하여 發送한다. 電信, 電信打字, 電話등은 主務課에서 發送한다.

以上과 같이 票議制度는 決裁權者の 決裁를 받기 위하여 順次的으로 次上의 階層에 있는 補助者들의 承認을 얻는 制度를 말한다. 이 制度와 關聯된 長短點들을 檢討하기로 하자.

이 制度의 長點부터 보면 다음과 같다. 上官의 자리에서 보면 日日發生業務를 자세하게 把握할 수 있는 가장 좋은 手段이 된다. 그리고 決裁를 통하여 모든 일이 자기의 統制不에 운영 될 수 있다는 自信感을 준다. 票議制度는 上官을 위한 가장 적절한 統制道具이면서 情報獲得手筋이 된다.

또 從의으로 上官과 部下間에 情報를 共有하게 하고 따라서 上下間의 意思傳達의 캡을 좁히는 裝置라고 할 수도 있다. 사실 票伸·決裁의 過程을 통하여 上官과 部不가 같은 問題를 論議하기 될 뿐만 아니라, 직접 面接하는 기회도 주어진다고 할 수 있다.

票議制度는 우리나라의 家族主義的 行政文化의 背景을反映시킨 制度라고도 할 수 있다. 마치 家長에게 모든 權限이 있는 것으로前提하고, 他構成員들은 일일이 家長과 相議하고 許諾을 맡게 되어 있는 것과 같다고 할 수 있다. 이것을 통해서 家族의 和睦이 이루어지는 것처럼 行政組織도 이것을 통해서 團合이 이루어지는 것이라고 볼 수 있다.

以上과 같은 諸長點 때문에 票議制度는 우리나라의 行政機關에서 앞으로도 繼續하여 使用될 것이며, 또 그렇게 하는 것이 옳다고 생각한다.

그러나 다음과 같은 短點도 있다는 것을 알고 措處를 취해야 한다. 무엇보다도 모든 課에서 上部로 向하여 文書가 올라가기 때문에 上部에서 文書過多現象이 일어난다는 것이다. 상대적으로 二位職에 갈수록 對外活動이나 기타 決裁以外의 일에 時間을 빼앗기는 程度는 增加한다.

서울大學校 行政大學院의 調査에 의하면 長官들의 平均的인 勤務時間配分은 〈表 2〉와 같다. ⁽¹⁾

〈표 2〉 長官의 職務內容別時間配分

職務內容	所要時間	比
業務指示監督	2時間 27分	22.4%
接客	3時間 40分	33.5%
會議	4時間	36.5%
其他	50分	7.6%
計	10時間 57分	100.0%

이 가운데 業務指示監督이 決裁行爲를 포함하고 있을 것이니까, 長官들은 平均 2 時間 정도 밖에 行爲를 위한 時間을 냄 수 없다는 것을 말한다. 또 長官은 그의 公職生活的 經驗으로 보니, 또는 그 職位가 要求하는 観心의 內容으로 보니 下部實務者들만큼 자세한 內容을 모르고 있고, 또 몰라도 된다고 생각한다. 그런데도 불구하고 매우 實務的인 일까지도 長官에게 올라가게 한다는데 票議制度의 短點이 있다.

專決制度가 있어서 專決權者보다 더 위로 올라가지 못하게 막고 있을텐데 왜 올라가는

(1) 서울大學校 行政大學院 調査研究室, 「最高管理」, 1965, pp. 395-397.

것일까? 現 委任專決規程은 前職長官 때의 것으로 이미 낡아서 關心 밖에 있을 수 있다. 설혹 그것이 改正된지 얼마되지 않는다 하더라도 專決事項을 表現한 文句는 너무 具體的 일 수가 있다. 따라서 어떤 件이 발생하면 專決範圍에 속하는지 속하지 않는지 不分明한 때가 있다. 다음으로는 公務員들의 態度와 行動의 問題가 있다. 이 態度와 行動의 問題는 우리나라에 權限의 委任이나 分權化가 왜 성공하기 힘든가 하는 質問에 대한 答辯도 된다. 票議制度라는 것은 밀의 사람들의 立場에서 보면 公務를 口實로 하여 上官과 接觸하고 自己의 存在를 알리는 기회를 마련해 주는 制度이다. 따라서 가능한 한 그런 口實을 만들어야 한다. 윗 사람에게 議論드린다는 것, 自己가 獨自의으로 하지 않는다는 것은 그 자체가 우리나라의 行政文化속에서는 美德으로 취급되는 傾向이 있다. 따라서 上官의 裁可를 얻고자 하는 行爲, 그의 意見을 묻는 行爲는 美德이며, 部不들은 적은 것이라도 위로 갖고 올라가려고 한다. 事後에 만일 어떤 問題가 야기되어 監查·投書·輿論의 反對 등의 對象이 된 경 누 자기가 責任을 지는 것을 免하는가 또는 輕하게 하기 위해서는 上官의 決裁를 미리 받아놓는 것이 有利하다. 또 上官은 매우 바쁜 사람이고 地位가 높은 사람이므로 部下는 그의 意思疏通하는 기회를 갖기 원하지만 그런 기회가 많지 않다. 그런데 決裁는 公的으로 認定받는 좋은 기회다.

決裁하는 上官의 立場에서 보면 가능한 한 많은 案件에 대해서 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 口可否할 수 있는 存在라는 것을 認識할 수 있는 心理的 滿足感을 갖게 된다. 또 앞에서도 말한 바와 같이 이 制度를 통해서 自己의 밑에서 일어나는 일들을 複히 把握할 수 있다고 생각하고 모든 것을 自己의 손아귀에 쥐고 있는 것으로 생각하게 된다. 대부분의 上官들은 자기가 주요하다고 생각하는 自己上官이나 外部人이 어떤 案件에 대하여 問議하여 왔을 때 자기가 内容을 알고 있어서 즉각 答辯할 수 있어야 된다고 생각한다. 또 部不가 갖고온 票議에 대해서는 그 内容을 자기가 알 수 없는 경우에도 자기의 無知를 드러내기를 싫어한다.

以上과 같은 理由에 의하여 專決規程에도 불구하고 長官에게로 決裁書類들이 集中하게 된다. 이를 上記한 바와 같은 短時間內에 處理하려니가 항상 對하던 종류의 件에 대해서는 長官。 그 内容을 잘 檢討하지 않고 決裁하게 된다. 그리고 實務者の 起案內容과 中間段階 사무들의 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.

이상의 波及效果로서 다음과 같은 問題가 생길 수 있다. 실제로는 중요한 問題인데도 長官이 그 内容을 잘못 알고 決裁했으며, 그 以後에 잘못된 決定이었다는 것이 輿論·搜查機關·上級幾關 등에 의하여 밝혀지고 國會에 불려나가게 되어, 長官이 政治的 또는 法的責任을 불기피하게 저야하는 일이 있다.

이런 現象에 대비하게 하기 위하여 만들어낸 規定이 政府組織法 第 4 條의 다음과 같은 내용이다.

「1) 行政機關은 法令이 定하는 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, 自治團體 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 대해서는 그 範圍 안에서는 行政機關으로서 그 事務를 施行한다.」

稟議制度는 中間段階에 있는 사람들에게도 한편으로는 決定에 參與할 수 있는 權限을 준다. 例를 들어 長官決裁의 件에 대해서는 적어도 擔當者・事務官・課長・局長・企劃管理室長・次官・長官등이 參與하니까 7名은 關與하는 셈이다. 그러나 이것 때문에 所要되는 時間은 매우 길게 된다. 특히 이들 가운데 自己의 座席에 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 되어 있다. 따라서 擔當者나 中間段階의 사람들이 上의 公式的인 措處없이 상당한 期間 座席을 떠나 있으면, 書類가 進行되지 않고 停滯되는 경우가 꽤다. 때로는 長官까지도 中間段階의 署名者들 때문에 所要되는 時間을 節約하고자 한다. 그래서 長官이 직접 擔當事務官을 불러서 일을 處理하는 현상도 발생한다.

마지막으로 이 稟議制度가 招來하는 결과로서 橫的인 협조의 缺如를 들 수 있다. 部間局間・課間에 橫的 協調가 잘되지 않는 것은 現行의 稟議制度 때문이기도 하다. 왜냐하면 稟議의 對象者는 밑에서 보면 위로 향해서 垂直的으로 있고, 반대로 위에서 보면 稟議를 올려야 하는 사람들은 아래로 향하여 垂直的으로 있는 것으로 보이기 때문이다. 現行의 稟議制度는 이와 같은 垂直的性向・階序的觀念을 補強하거나 促進시키는 制度라고 할 수 있다.

第 3 節 協調와 會議

現行의 制度에 의하면 起案過程에서 起案用紙나 協助箋을 사용해서 同列의 機關長이나 補助機關間에 協調할 수 있게 하여 놓고 있다(政府公文書規程 第25條) 그런데 이것은 '起案文의 内容이 다른 機關 또는 다른 補助機關에 關聯되는 것일 때'에 해야 한다.

그러나 어떤 것이 他機關에 關聯된다고 볼 것인가에 관해서는 매우 막연한 경우가 많다. 擴大解釋하니! 他機關과 多少나마 關聯되지 않는案件이 없을 정도로 그 數가 많다. 반면에 이를 좀 더 解釋하면 他機關에 명백하게 관련되는案件은 매우 적다고 할 수 있다. 그런데 協調를 請한다는 것은 그만큼 書類의 進行을 遲滯시키고 또 때로는 複雜하고 어려운 問題를 提起할 수도 있다. 또 반면에 協調要請을 받은 사람의 입장에서 보면 반대하는 意見을 달기가 매우 어렵다고 생각한다. 아주 중요하고 자기 部署의 利害關係와 명백하게 相馳하지 않는 한 개개의 경우에는 同意하게 된다. 따라서 要請者는 늘 同意가 나오는 協調를 뒷 때문에 해야 하는가 하고 그 價值을 疑心하게 된다.

以上과 같은 理由들에 의하여 請議過程을 利用하는 橫的協調는 잘되지 않는다. 그래서 실제로 필요한 協調가 되지 않고 追後에 문제가 발생하거나 또는 長官이 決裁를 保留하고 協調를 指示하기 때문에 所要時間이 훨씬 더 길어지게 되는 수도 있다.

部內에서는 ‘幹部會議’ · ‘局長會議’ · ‘局課長會議’ · ‘擴大幹部會議’ · ‘課長會議’ 등의 諸名稱에 의하여 불려지는 部內公務員만으로 구성된 會議體가 있는 것이 常例다. 이런 會議를 主宰하는 사람은 長官 · 次官이고 課長會議는 局長이 할 것이다.

이 가운데 중요한 局長會議는 매일아침 모이거나 적어도 週에 1회 이상 모인다. 이런 種類의 會議는 그에 대한 法的根據은 없어도 公的으로 그 存在에 대하여 正統性이 부여되어 있고, 뿐만 아니라 사람들은 이들을 意思決定過程에 있어서 가장 중요한 裝置인 것으로 생각하게 된다. 그러면 이런 會議들이 意思決定過程에서 어떤 意義를 갖고 있는가?

첫째로, 最近의 日日情報를 廣範圍하게 알수 있는 가장 중요한 手段이 된다. 公的인 情報뿐만 아니라 非公的인 情報까지도 나누게 되는 경우도 많다. 各局이 他局에서 進行中인 問題와 그의 處理方案을 알게 되는 것도 이런 會議를 통해서이다. 쉽게 公文化할 수 없는 霧靄氣氛 表情을 洞察할 수 있게 된다. 이와 같은 의미에서 이런 會議는 局間의 協調手段으로서 가장 중요한 裝置라고 할 수 있다. 各局이 스스로 他局의 反應을 짐작하여 自局의 行動을 調整하게 하는 의미에서 그렇다. 또 各局長들이 情報를 共有하게 됨으로써 狀況에 대한 認知를 類似하게 만드는 作用을 한다. 또 公文化되지 않은 上官의 意中 · 態度 · 方針 등을 알 수 있어 上下間에 行動統一을 期하게 한다는 의미에서도 그렇다. 以上을 한마디로 表現한다면 情報의 共同分配와 共同所有로 인한 協調의 促進作用을 한다고 할 수 있다.

둘째로, 다음과 같은 사실을 指摘할 수가 있다. 즉, 情報分配나 共有보다 한걸음 더 나아가서 이런 會議에서 어떤 代案들이 局長들에 의하여 提示되고 그것들의 長短을 따지고, 그 가운데 어떤 하나를 擇한다는 意味의 意思決定은 잘 이루어지지 않는다고 파악한다. 그 理由는 다음과 같은데 있다. 우선 提起되는 問題마다 局의 所管이 있기 마련이며, 他局은 이에 대하여 간섭하는 것을 忌避하고자 한다. 설혹 共同의 問題인 경우에도 部下들이 적극적으로 代案을 提示하는 일은 드물다. 오히려 上官의 意中이 무엇인가에 대하여 더 많은 관심이 있고, 그것을 빨리 알고 빨리 支持하는 行動을 하게 된다. 바꿔 말하면 局長會議에 參席한 長官은 단순한 司會者 이상의 役割을 한다. 그가 직접 代案을 提示하고 代案을 評價하는 行動을 해야 한다. 이때 局長들의 意見이란 대부분의 경우에 長官의 案을 支持하는 意見인 경우가 많다.

이렇게 해서 局長會議는 결과적으로 長官의 方針을 示達하는 會議가 되고 만다. 公文書로 할 수 없는 上意下達을 이 會議를 통해서 한다. 또 實務的側面에 自信이 없는 長官이 自己의 意見에 대한 公認을 얻는 會議라고 할 수 있다.

世界 어디에 가나 官僚的組織에서는 다소나마 이런 現象이 벌어진다. 上昇型이나 組織人이 集結한 一層에서는 上官의 눈치를 보고上官의 意中을 알아내기 위한 競爭을 하고 職務를 통하여 組織에 대한 忠誠心과上官에 대한 아부를 하는 裝置로서 이런 種類의 會議가 사용된다. 그러나 우리나라의 경우에는 그 程度가 매우 심해서 실제로 그 속에서 意思決定을 하는 일은 별로 없을 정도까지 되어 있다. 그 이유는 우리나라의 行政文化속에서의 權威를 上下로만 파악하는 階序主義的思考方式에 있다.

第4節 意思決定過程의 實際

以上에서 우리는 票議制度・協調制度・局長會議등의 公的制度를 통하여 한 組織內에서 意思決定過程이 어떻게 이루어지리라는 것을 記述하였다. 일부 실제 行態面을 다루기도 하였지만 우리의 重點은 公的過程에 있었다.

以下에서는 전적으로 實際의 過程이 어떻게 進行되는가를 다루고자 한다. 위에서는 비교적 단순하게 記述하였지만 以下에서는 좀더 복잡한 過程을 그리고자 한다.

1. 實際의 過程과 票議制度

대부분의 경우에 起案이라고 하는 것은 실제로 決定이 이루어진 다음에 이것을 公式化하는 手段에 그나지 않는다. 예를 들면 接受公文에 대한 先決이 끝난 뒤로부터 回信公文의 内部起案이 시작되기까지의 사이에 일어나는 活動들이 實際의 意思決定過程이라고 할 수 있다. 또 刺戟으로서의 接受公文이 없는 경우, 그러니까上官의 口頭指示에 의하여 發案된 것은 그때 그터 起案되는 時點까지의 過程이 더 重要하다고 할 수 있다. 따라서 우리의 관심의 焦點은 오히려 이 期間에 두어야 한다. 이 期間 동안은 面接 또는 電話를 통한 指示・報告와 建議・相議의 傳達, 각종 會議의 開催, 호텔이나 旅館에의 投宿作業 등을 통해서 意思決定過程이 進行된다.

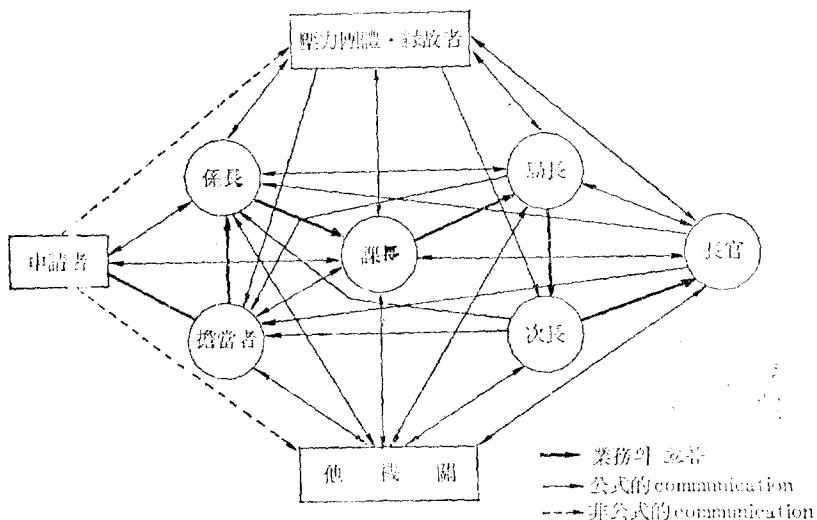
2. 部內 權力構造

이와 같은 票議以前의 期間 동안의 活動에 있어서 部內에서 누가 더 많은 影響力を 행사하는가 하는 部內 權力構造가 公式的인 것에 대한 脚色을 하게 된다. 예를 들면 派閥 또는 非公式組織의 分布, 長官이 次官이나 企劃管理室長을 信任하는 程度, 總務課長이나 秘書官의 相對的影響力, 局長・課長・係長 등의 社會의 背景, 所屬한 人脈 및 이들 職位의 相對的價值등에 의한 影響을 받는다.

3. 外部의 影향

民願人・國會議員・利益團體・專門家・輿論機關 등이 이 過程에 영향을 행사하고자 함은 물론이다. 우리나라의 경우에는 이들의 影響力を排除하기 위해서 이 過程을 高度의 秘密 속에서 進行시키려는 傾向이 많다. 특히 情報를 公開的으로 傳達하는 것을 사명으로 하는 輿論機關에 대해서는 이를 극도로 忌避하고자 한다.

部内の行政人々이 이를 外部의 影響源, 他機關 등과 접촉하면서 동시에 部内の 자기들 사이에 意思傳達하는 모양을 그려 보면 다음 그림과 같다.



〈그림 1〉 部内意思決定構成單位間의 communication routes

4. 業務의 種類와 意思決定의 基準

실제의 决定은 위와 같은 諸要因 이외에도 관련된 사람들의 差異와 解決하여야 할 業務의 内容의 차이에 의해서도 달라진다.⁽²⁾ 그 가운데 우리는 後者에 관하여 이곳에서 강조하고자 한다. 業務를 區別하는 基準은 여러가지가 있을 수 있다. 첫째로 그 業務의 實質的 機能的 内容을 對象으로 하여 나눌 수 있다. 例를 들면, 商工·農林·文教 등과 같은 区別이 그중의 하나다. 둘째로 包括性, 視野의 長期性, 反復性, 關聯性 등의 다소에 의하여 分類할 수 있는 것이다. 例를 들어 政策的業務 對 實務的業務, 計劃 對 執行, program化된 決定과 program 化되지 않은 決定의 區分은 이것에 해당한다.

일반적으로 稽議系統의 上層에 올라갈수록 政策的·長期的·包括的·有機的考慮를 할 可能성이 많을 것이고, 그 反對도 成立할 것이다. 즉 意思決定의 基準, 바꿔 말하면 代案을 評價하기 위한 基準으로 이런 것들의 비중이 높아진다는 것이다. 上位職에 올라갈수록 國家的利益, 政治的考慮가 많아지고 下位職에 갈수록 民願人의 利益, 實務的考慮가 더 많아진다고 할 있다.

이제 어떤 民願事務의 處理例를 들어 보기로 하자.⁽³⁾ 民願書類 속에는 루-틴으로 處理할 수 있는 것이 있는가 하면 때로는 매우 중요한 영향을 가져올만한 것도 있다. 그런데 民願書類의 處理에 있어서 適用되는 몇 가지의 基準을 보면 다음과 같은 것들이 있다.

(2) 趙錫燮, 韓國行政學, 博英社, 1980, 第2篇 第3章 第4節 「模型의 基本構想」 참조.

(3) 朴錫世, 「韓國出入國管理行政의 改善方案에 관한 研究—意思決定過程의 葛藤의 分析을 中心으로」, 서울대학교 行政大學院, 碩士論文, 1976, pp. 46-52.

첫째, 法規에 맞는가의 여부를 따지는合法性의 問題이다.

둘째, 雇客의 便益을 圖謀해야 할 必要性이다.

세째, 部內의 上部方針(例:長官·次官·局長·課長 등이 下部에 대하여 適用하는 것)에도 맞추어야 한다.

네째, 國家利益에 대한 考慮라는 것도 하나의 基準이 될 수 있다.

다섯째, 政治的인 責任의 問題도 處理基準이 된다.

이제 以上의 다섯 가지 基準을 놓고 粩議系統에 앉아 있는 각자가 같은 民願書類를 處理할 때, 자가의 머리 속에서 어떤 優先順位를 정해서 適用하는가를 보면 다음과 같다.

〈表 3〉 民願書類에 대한 意思決定의 基準——各級責任者別 優先順位

優先順位	職	擔當	係長	課長	局長	次官	長官
1	合 法 性	合 法 性	部內上部方針	部內上部方針	大統領·長官 方針	國家 利 益	
2	顧 客 便 益	部內上部方針	合 法 性	國家 利 益	國家 利 益	大統領·長官 方針	
3	部內上部方針	顧 客 便 益	顧 客 便 益	合 法 性	政治的 責任	政治的 責任	
4				顧 客 便 益	合 法 性		
5					顧 客 便 益		
複雜한 件은 避하려는 態度		매우 많음					비교적 적음

이 表는 모든 民願書類 處理에 있어서 모든 各級責任者가 언제나 이런 優先順位를 갖고決定한다고 하는 것은 아니다. 다만 그럴 possibility이 높다는 것을 말할 뿐이다. 이 表에 의하면 合法性에 대한 考慮는 上位職에 갈수록 적어진다. 이것은 下位職에 의하여 檢討가 끝난것으로 紹주하기 때문이다. 民願人の 便益은 직접 接觸하는 擔當者가 가장 많이 考慮할 possibility이 높다. 즉 上位職에 올라갈수록 民願人の 利益에 대해서는 客觀的이고 慶정한 입장을 취하게 된다. 대신 國家利益이나 上部方針, 政治的 責任 등을 더 重視하게 된다. 長官에 이르면 再에 合法性이나 雇客의 便益은 별로 큰 비중을 차지하지 못하게 된다.

民願人이 各級責任者에게 壓力を 加하거나 請託하거나 賄物을 提供하는 것은 이런 優先順位 配列關係를 變更시키려는 努力이라고 할 수 있다.

한 가지 特言할 것은 實務者級에 내려갈수록 복잡하고 특수한 民願件은 이를 忌避하고자 한다는 것이다. 이런 態度가 각 基準의 優先順位를 변경시키기도 하고 또 같은 基準의 適用方法도 다른 件과는 달리하게 만든다.

第 5 節 結 論

우리나라의 行政組織內의 意思決定過程의 發案을 上官에 의한 것과 部下에 의한 것으로 나눈다면 이것들은 또다시 program化된 決定과 program化되지 않는 決定의 兩者로 각각

分離될 수 있을 것이다. 그런데 우리나라 行政過程의 特色은 部下는 program化되지 않은 決定에 대한 發案을 거의 하지 못한다는 것이다. 즉 새로운 일에 대한 시작, 既定方針이나 執行方法의 變更과 같은 것은 언제나 上官에 의하여 發案된다는 것이다. 특히 上官들 사이에도 長・次官 등 最高位職에 이런 機能이 集中되어 있다. 그래서 우리나라에서는 行政의 革新改革등은 언제나 上部의 몇 사람에 의해서 主導된다고 할 수 있다.

이렇게 해서 발생한 新案에 대한 部下들의 分析과 檢討는, 實質的인 分析과 檢討하기보다는 오히려 上級者の 案을 支持하기 위한 合理的 根據를 提示하기 위한 作業이 되는 수가 많다. 따라서 代案이 登場할 可能성이 매우 희박하며 각종의 數值와 資料들의 選定과 解釋이 先入貳에 의한支配를 받을 可能성이 많다.

우리나라에서 좀 큰 政策的問題의 立案을 위하여 사용하는 技法으로 briefing chart를 들 수 있다. 단순히 狀況에 대한 綜合的判斷을 드기 위한 briefing이 아니라, 어떤 案을 檢討하고 深心을 시키기 위한 chart의 内容은 行政研究書라는 公文書의 内容과 大同小異하다 (政府公文書處理規則 第3條參照). 그 속에서 公務員들이 내세우는 第1案・第2案・第3案 등의 内容이나 각각의 長短의 比較方法을 보면 어떤 案을 擇한다는 決定을 事前에 해놓고, 他案들은 이 案을 美化하기 위해서 들려리를 서도록 되어 있다. 물론 이 擇할 案이라는 것은 長官이 원하는 案이다. 따라서 一見 外見의으로는 合理的인 것 같으면서도 實質의으로는 合理의이라고 볼 수는 없다.

또 長官이 發案한 件은 終局의으로는 어떤 局, 어떤 課, 어떤 係의 어떤 擔當者에게 떨어지게 되고 票議도 이 過程을 反復하게 되므로 다른 局, 다른 課, 다른 係, 다른 擔當者와의 情報의 分配共有가 없어서 決定內容의 橫的 自動調整이 어렵게 되어 있다. 물론 共管上級者의前述한 會議制度가 이 機能을 어느 정도 담당해 준다. 그러나 근본적으로 從的調整에 上置重하는 行政制度이고, 따라서 自發的 橫的協調가 거의 全無하기 때문에 어떤 局, 어떤 課에서 起案한 内容이 他局・課의 利益과 相衡되는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 이런 葛藤을 表面에 露出시키는 것을 극도로 禁忌하는 것이 우리나라의 現實이니 不平이 없이 조용한 것은 滿足을 의미하고, 秩序가 잘 잡힌 것을 의미하고, 團合을 의미하고, 忠誠을 의미하기 때문에 누구도 자기의 不平을 감히 表面化시키고자 하지 않는다. 그것이 私益이 아니고 公益인 것이 명백한 때에도 그렇다.

이런 理由 때문에 葛藤은 陰性化되고 潛在化되어 버린다. 그 결과로 代案數는 점점 더 줄어들고 情報의 質의 評價活動이 적으며 같은 狀況에 대한 認知에 있어서 部署間의 差異가 심해지고 결과적으로 실제로 이루어 놓은 效果와 公式的으로 把握된 效果와의 差異가 벌어지게 된다. 그 결과로 諦念의 行政, 無氣力한 行政, 相互不信의 行政이 될 可能성이 많아진다.