

# 發展政策遂行에 있어서의 高級 公務員의 役割

李 烈 模

經濟評論家

여기에서 高級公務員이라고 함은 一般職公務員(稱職 業公務員)中 주로 中央部處의 局長級인 二級公務員을 對象으로 한다.

公務員은 國民全體의 奉仕者로서 民主的·能率的으로 職務를 遂行하며 法令 및 職務上의 命令을 준수 服從하며, 創意와 誠意로써 所任인 責務를 公正하게 다할 義務가 있는 것이다.

公務員이 이와같은 莫重한 責任을 다 하려하는 보통 國民에게 요구되는 것보다도 훨씬 高度의 正義感과 遵法精神이 要求되며 그 職務와 관련된 必要한 知識을 保有하여야 하며 그 知識을 늘리는 研學과 研究가 있어야 하며 이를 더욱 効率的 創意的으로 活用하기 위한 意欲과 努力이 뒤따라야 한다.

1. 公務員이 職務를 遂行함에 있어서 무엇보다도 不法, 不當하게 일 處理하지 않게끔 銘心하는 것을 第一義로 삼아야 한다. 公務執行上의 適法 保障은 우리 憲法이 가장 重點의으로 강조하고 있는 點이다. 大統領을 비롯한 政府要人들이 「職務遂行에 있어서 憲法이나 法律을 違背하였을 때」에는 彈劾訴追를 당하는 事由가 되며 또 行政權의 首班인 大統領은 國務總理와 行政各部長들의 命令이나 處分이 違法不當하다고 認定할 때에는 이를 中止, 取消하며, 國務總理도 行政各部長들의 命令이나 處分이 違法不當하다고 認定할 때에는 이를 中止, 取消할 수 있게 한 것은 다 違法不當處事 根絶을 公務遂行에 있어서의 最重點事項으로 삼기 때문이다.

이점에 비추어 볼때에 우리나라의 政府組織法關係法律들은 새로히 정비되어야 할줄 안다 (後述 ①~④ 參照).

政府組織法規定에 의하면 長官은 「所管事務를 統轄」하고 次官(長)은 「所管事務를 處理」하며, 次官補는 1人인 경우에는 長次官을 補佐하고, 複數인 경우에는 該當 事務를 「分掌」하며, 次官補를 둔 部の 局長은 그렇지 아니한 部處의 局長役割을 次官補가 하느니만치 副

局長의 役割을 하는 것으로 理解하여야 할 것이다. 政治的 任命을 받지 아니하는 局長級 公務員들이 제대로 그 所任을 다 하려면 政府組織法의 이와같은 職級別 權能限界를 더욱 具體的으로 하는 法的 行政的인 마련이 세워져야 할 것이다.

公務員들의 事務處理에 있어서의 違法 不當한 處事를 附止하기 위하여는 行政訴訟, 訴願, 國會에 依한 國政監査, 監査院에 의한 監査에 加하여 國務總理所屬下에 法令의 有權의 解釋과 適用을 分明히 하는 行政府 自體의 기구가 必要할 것이다. 高級公務員들은 機構, 組織의 問題로서 이러한 일들에서 是正, 改善을 위한 整地作業(法案改革)등을 하여야 하겠다.

위에 事例로서 지적한 違法, 不當處事中には 直接 國民의 權利를 侵害하는 것 —⑤⑥⑩— 國政을 紊亂케 하는 것—⑦⑧—國民의 不平不滿을 유발하고 價値觀을 混沌하게 하는 것—⑩⑬~⑯들이 있는 것이다. 이러한 일들을 바로 잡기 위하여는 高級의 職位에 있는 職業公務員들이 첫째로 遵法精神에 투철하여야 하고, 둘째로 法律知識에 能通하거나 能通할 수 있는 메카니즘을 가지고 있어야 하며, 셋째로 部下 또는 上司의 各가지 事由에 의한 違法不當 傾向을 바로 잡는 指導와 助言을 積極的으로 할 姿勢를 恒시 갖추고 있어야 할 것이다.

2. 다음에 強調하여야 할 일은 나라와 民族과 社會를 올바르게 이끌어 나가려는 公僕精神—誠實性을 지녀야 하겠다는 것이다.

職業公務員은 政治的 任命을 받은 公務員과는 달라서 一黨一派의 利害에 따른 處身과 言動을 하여서는 아니되며, 나라의 利益만을 앞세워 不偏不當, 公正, 良心의 이어야 한다. 政治的 公務員이 特定黨派의 利益代辯者임에 反하여 職業公務員은 오로지 國家와 民族의 利益을 위해서만 奉仕하는 나라의 機關이기 때문이다. 官僚主義가 크게 發達한 美諸國에서는 長官보다도 그 밑에 있는 下級者의 俸給이 더 많은 경우도 있으며, 프랑스에서는 專務次官의 承認없이 長官이 그 部의 特定極秘文書를 閱覽할 수 없게 되어 있다고 한다.

이들 諸國이나 日本에서는 政治的任命을 받은 長官은 事務官僚(次官)에 의한 文書의 最終決裁에 干與하지 아니한다고 한다. 또 中央政府의 局長級이면 그 人格的인 面에서 完成段階에 있는 것으로 인정되어 個人的으로는 長官과 同格으로 대접받는 것이 通例로 되고 있다.

우리나라의 경우에는 이미 法律的으로 形式上 갖추어진 官僚事務處理體系가 오히려 弱化되는 傾向에 있으며 (次官補까지 別定職으로 한 事例), 職業公務員의 身分과 昇進이 實際에 있어서는 保障되어 있지 않은 가운데서 職業公務員들은 國民의 눈으로 볼 때에는 公務員들이 特定 黨派를 恒시 念頭에 두고 있다고 誤解받을 만한 言動과 處身을 하며, 그렇기 때문에 國利民福을 위해서 마땅히 갖추어야 할 姿勢를 갖추지 못하고 있다(⑩~⑬, ⑲~⑳)

政府가 國民의 信任을 더욱 두터히 하려면 職業公務員들이 良心에 따라 公正히 誠實히 勤務할 體制와 바탕이 마련되어야 하며, 當事者인 職業公務員으로서는 所管事務에 관하여 通

達하고 스스로는 公務員法의 精神에 따라 誠實히 勤勉하게 所任을 다하고 있다는 信念과 謙虛한 姿勢를 항시 갖추어야 할 것이다. 이것은 매우 重要하다.

그러나 現實的으로는 公務員들이 그 所管事務中 어떤일이 바로 되고 어떤 일이 바로되지 못하고 있는가를 바로 알지 못하고, 심한 경우에는 바로되지 못한 일까지도— 無識의 所致 아니면 오만, 獨善의 所致로— 바로 잘 되었다는 盲從을 하는 일이 있다.

잇다른 行政訴訟에서 政府側이 敗하고 특히 行政命令의 違憲判決이 나는것도 그 根本을 따지고 보면 이러한 事由에 起因한다(이외에 農業成長率, 稅法, 農地上限制 撤廢問題 農家所得 2.2倍 增加計劃등)고 하겠다.

前에 어떤 나라의 豫算局 豫算審査員은 國防專門家도 識別할수 없었던 他國의 軍艦을 遠距離에서 正確히 알아 맞춘 일이 있다.

이 逸話는 그 豫算審査員이 軍機·裝備에는 專門家가 아니면서도 讀書와 知識의 蓄積을 통하여 所管事務에 얼마나 通達하였는가를 잘 말하여 주는 것이다. 公務員은 上命下服의 關係에 있으나 이것은 職業上의 事項에 局限하여 適法 妥當한 命令일 경우에 限하는 것임은 당연하다.

第2次大戰이 끝난지 얼마 안되어 美國에서 外務長官의 招請으로 訪美가 決定된 外國詩人을 그가 戰時中 파시즘을 찬양하였다는 理由로 旅券課長이 入國承認을 하지 않아서 曲折 끝에 長官이 몸소 部下에게 통사정하여 目的을 達成한 일이 있었다.

高級公務員이라 할지라도 長次官과의 職務上 關係에 있어서는 上命에 따라 下服하는 關係에 있으므로 實際에 있어서는 適法妥當性을 알세워 上司의 命令을 쉽사리 모험없이 拒逆할 수 있는 것은 아니나, 條理를 다하고 誠意를 다하여 助言, 忠告의 勞를 다하면 事態는 크게 改善할 수 있다고 믿는다. 그렇기는 고사하고 도리어 高級公務員들이 過剩忠誠心을 發揮하여 그릇된 結果 方法의 創案者가 되는 일들이 있다며는 이는 나라의 將來를 위해서도 우려할만한 일인 것이다.

多幸히 우리나라에는 民間部門에도 有能한 엘리트가 일할수 있는 일자리가 적지 않다. 그래서 다른 後進國인 경우 官職을 그만두려는 길이 쏠려 막히는 경우는 우리나라에는 덜 該當되느니만큼 高級公務員들이 職位를 걸고 正道를 擇할수 있는 바탕은 비교적 마련되고 있다고 할수 있겠다.

3. 高級公務員으로서 그 職責을 充分히 達成하려면 所管事務에 관한 知識에 能通할뿐 아니라 行政事務處理와 그 執行過程에 대하여도 通達하여야 한다. 所管事務에는 計劃·指針 등 政策的인 事項에 관한 것과 經常的 執行에 관한 것의 두가지가 있다.

이 두가지 事項中 前者에 대하여는 그일의 性格·背景·問題點·處理方向·一定한 處理方向을 歸決지을 경우의 直接 間接의 長短點과 영향등에 걸쳐 專門家的인 學識과 研究가 있어

야하며 經常的 執行에 관한 分野에서는 所詳히 把握한 일의 輕重에 따라 輕微한 것에 대하여는 流水式處理 過程을 創案하여 이를 되도록 많이 部下에게 內部委任하고 重要事項에 대하여는 스스로가 이에 대한 重要性을 認識하는 동시에 部下로 하여금 信念과 責任으로서 그 일 處理에 臨하게 하는 再認識을 喚起하므로써 最善의 內容으로 結末을 짓게끔 하여야 할 것이다. (國債償還例, 福券販賣例 등)

4. 「되는 일 없고 안되는 일 없다」 「돈이면 제일이다」 하는 말이 8.15解放以來 오늘날에 이르기까지의 이 社會의 가장 큰 弊風의 하나이며, 이것은 이 社會가 變則的으로 되고 있는 一斷面을 나타내는 날카로운 풍자인 것인데 이러한 弊風은 高級公務員들의 優柔不斷한 國事處理 姿勢에서 그 大部分이 緣由한 것이다. 되는 일은 그 利害 當事者가 匹夫인 경우에도 되어야 하며, 안될 일은 當事者가 最高權勢家라도 안된다는 作風이 官에서 부더 휘몰아쳐야 하겠다. 이러한 公正한 官務處理上의 作風을 振作하기 위하여는 高級公務員들이 주가 된 各種 自發的인 모임(行政家協會, 行政官클럽 등)이 바람직할 것이라고 제의한다. 그리고 이런 모임은 立法, 行政, 司法各府의 指導者와 社會各層의 이해있는 부족을 받을만한 가치가 있다고 믿는다.

더 넓고 깊은 知識의 연마, 잘못은 바로 잡겠다는 謙虛하고 良心的인 學究的 態度, 그리고 한걸음 나아가서는 不條理한 制度와 施策을 合理的으로 改正하겠다는 改革家 精神에 高級公務員들이 불타 있다며는 이 나라의 國政은 크게 앞을 내디디고 國民의 支持와 呼應을 더욱더 얻게 될 것이다. 그렇게 되기 위하여는 그 바탕으로서 진정 國政을 改善하겠다는 國會의 意慾이 專門家的 知識에 의하여 뒷받침되어야 하며, 위로는 大統領에서 부더 部·處·廳長들이 指揮主導者로서 이들 高級公務員들이 最善의 努力속에서 所信것 일할 수 있는 분위기와 輿件을 마련하여 주는 일이 重要하다.

그 중에서도 重要的 것은 이들 公務員들이 마치 法官이 所信것 判決하는 경우에도 비길만큼 所管事務에 관하여 上司의 눈치를 잘피는 일 없이 그리고 所信表明을 삼가는 가운데 無事安逸主義에 흐르는 일 없이 恒心으로 所任을 다하게 하는 輿件造成이라고 하겠다.

### 〈若干의 資料의 事例〉

## ◎ 行政各부의 權能關係

憲法の 規定에 의하여 「行政各부의 長은 國務委員中에서 大統領이 任命하고 國務總理는 行政에 관하여 大統領의 命을 받아 行政各部를 統轄한다. 行政各부의 設置, 組織과 職務範圍는 法律로 定한다」 (憲法第88條, 89條 및 91條)

그런데 政府組織法은 憲法の 行政各部를 「中央行政機關」으로 代置하고 中央行政機關은 ① 行政各部 ② 國務總理室所屬下의 經濟企劃院, 總務處, 科學技術處, 法制處, 援護處, 國

土統一院, 經濟企劃院調查統計局 ③ 財務部の 專賣廳, 調達廳, 國稅廳, 關稅廳 ④ 國防部の 兵務廳, ⑤ 農林部の 農村振興廳, 水產廳, 山林廳 ⑥ 商工部の 特許局, 中央計量局, 標準局 ⑦ 保健社會部の 勞動廳 ⑧ 交通部的 鐵道廳, 水路局 ⑨ 文化公報部的 文化財管理局으로 擴大하여 規定하고 있다.

① 그러나 政府組織法の 「中央行政機關」은 이를 「行政各部」라는 概念으로 改正하여야 할 것이다.

② 國務總理所屬下의 經濟企劃院, 科學技術處와 援護處는 이를 行政各部에 分離 移管하여 할 것이다.

③ 上記 ③~⑨의 行政各部所屬機關은 이를 各己 所屬된 行政各部의 部分으로 하여야 할 것이다.

④ 國務總理가 서울特別市長을 指揮監督하게 하는 서울市臨時措置法の 該當規定도 憲法과 政府組織法에 違背된다.

### ◎ 不動產 投機抑制稅

行政命令(大統領令, 部令)은 法律에서 具體的으로 範圍를 定하여 委任받은 事項과 法律을 執行하기 위하여 必要한 事項에 關하여 發할 수 있다는 것이 憲法(第74條, 第90條)의 規定이다. 그러므로 이러한 行政命令은 法律規定을 違背, 變質할 수 없음은 勿論이다.

⑤ 67年 11月 29日字 不動產投機抑制에 關한 特別措置稅法第6條는 「다음 各號의 1에 해당하는 土地에 대하여는 不動產投機抑制稅를 부과하지 아니한다. (1) 國公有土地, (2) 都市計劃法の 規定에 의한 都市計劃事業을 施行함에 있어서 換地로 因하여 地目 및 地番이 變更된 土地와 事業費로 充當된 替費地」를 規定하고 있다. 그럼에도 不拘하고 稅務當局은 이 規定으로 課稅對象이 아닌 換地對象土地에 대하여 本稅를 賦課徵收하고 있다.

⑥ 그후 問題가 있다고 생각하였던지 政府當局은 71年 1月 13日에 이 法을 改正하여 前述 條文規定中 (2)를 모두 削除하고 그대신 「第7條(納稅義務의 免除) 다음 各號의 1에 해당하는 土地에 대하여는 不動產投機抑制稅를 免除한다. (1) 土地區劃整理事業法 또는 農村近代化促進法の 規定에 의한 換地處分으로 因하여 地目 또는 地番이 變更되는 土地와 事業費로 充當되는 替費地로 改正하였다.

本人이 알기로는 稅務當局이 당초에 이 法을 立案할 당시와 그후이 法을 改正한 이래 오늘날까지의 本意는 「換地處分行爲」自體는 이를 賣買나 有償讓渡로 보지 않고, 따라서 抑制稅課稅對象이 되지 않는다고 하는데에 있음에도 不拘하고 法文의 表現은 換地對象이 된 土地自體에 대하여 永久히 本稅를 免除하는 內容으로 한 것이라고 믿는다.

## ◎ 政府財産의 現物去來

國有財産法上 必要한 경우에는 土地, 建物等 國有財産은 이를 民間所有財産인 土地, 建物等 現物로 交換 賣買할수 있는 規定이 있다. 또 國營企業體에 대한 現物出資에 관한 法律上 國營企業體에 대한 出資는 現物로 할수 있는 規定이 있다. 그러나 이와 같은 現物去來規定은 豫算總計主義(一切의 支出은 歲山豫算으로 一切의 收入은 歲入豫算으로 하는것)에 의하여 이를 豫算에 計上한 뒤에 그 範圍안에서 執行過程을 그렇게 할수 있다는 規定인 것이다.

⑦ 그럼에도 不拘하고 最近에는 官用廳舍를 新築하고 이에 대한 代金을 그 目的으로 計上된 歲出豫算으로 支出하는 대신에 豫算밖에서 國有土地를 讓與하는 事例가 있다고 들었다.

⑧ A 國營企業體에 대한 出資를 政府所有의 B 業體株式으로 現物로 하고, 다시 A 國營企業體株式(政府所有分) 전부를 C 國營企業體에 대한 增資用으로 出資하므로써 財政紊亂을 이르고 國營業體拂下상의 嚴格한 法律規定을 巧妙히 회피하여 豫算總計主義原則에 違背하고 있다.

## ◎ 無償 義務教育關係

憲法과 法律의 規定은 그것이 實定法으로 있는 이상에는 政府의 모든 政策樹立과 그 遂行上 벗어날수 없는 絕對的인 規範이다.

教育에 관한 憲法規定과 이 憲法規定을 具現하는 憲法附屬法規로서의 本質을 지닌 教育法은 義務, 無償教育에 관하여도 規定하고 있다. 그 要旨은 民國學校適齡兒童을 가진 保護者는 子女를 就學케할 權利와 義務를 지니고 (憲法第27條 第1.2項 및 教育法 第96條) 이에 違反할 때에는 3千원 以下の 罰金刑對象이 되며 (教育法 第1百64條), 國民學校教育費는 學童으로서는 全額 無償으로 하여 (憲法第27條3項) 費用中 公私立을 통한 國民學校教員의 俸給 全額과 公立中高等學校 教員의 俸給半額은 國庫가 負擔하며(教育法第70條) 이 外에 地方自力으로는 財源이 不足한 教育區에 대하여는 國庫가 不足全額을 補助(教育法第71條2項)하기로 하고 있는 것이다.

⑨ 아직도 適齡兒童으로서 就學하지 못하고 있는 경우가 있으며

⑩ 無償教育은 公立國民學校에서 授業料만을 받지아니하는데 그치고 文教當局의 一貫된 方針에 따라 學校育成會라는 組體가 盟織되어 ㉠税金아닌 税金을 徵收하고 ㉡法에 의하여 國庫金으로 全額支拂하여야 할 教育俸給의 一部를 育成會費로 充當하고 있으며 ㉢地方費, 國庫金으로 充當하여야 할 學校維持費의 一部를 育成會費로 支出하며

⑪ 私立國民學校는 教員養成機關(教育大學, 師範大學)의 研究實習目的의 外에는 設置할 餘地가 法律上 全혀 없는데도 이것이 盛行하여 授業料마저 받는 有償教育을 實施하고 있다.

⑫ 또 中高等學校에서의 教育은 無償義務教育이 아니므로 授業料를 現實化하거나 이 目的을 위한 租稅賦課로서 教育費를 捻出할수 있는데도 不拘하고 育成會費를 비롯한 各種 名目的 賦金으로 學校經營費의 一部를 支出하고 있다.

그렇기 때문에 租稅增收의 公共教育費로서 해결되어야 할 部分의 教育費가 家計消費支出로 歪曲表現되고 있는 것이다.

### ◎ 國民教育憲章에 관하여

1968년에 大統領 이름으로 宣布된 國民教育憲章은 그 趣旨와 目的이 崇高한 것임을 인정한다. 그러나 이것이 自發的 團體나 個人의 文書인 경우와는 달리 國家機關이 發布한 關係로 國民教育憲章이 內包한 問題點은 許多하다.

⑬ 國民의 教育憲章인가 國民教育의 憲章인가. 사소한 띄어쓰기 問題라는 形式의 이 區分如何는 實際에 있어서는 重要한 영향의 차이를 지니고 있다.

⑭ 憲法은 教育의 自主性과 그 政治的中立性을 보장하는 동시에 教育制度와 그 運營에 관한 基本的 事項은 法으로 定할 것을 規定하고 있다 (憲法第27條4,5項). 이 目的으로 制定된 教育法은 弘益人間, 人格完成, 自主的生活能力, 公民으로서의 資質, 民主國家發展, 人類共榮의 理想實現, 身體의 健全發育維持에 必要한 知識習性함양, 堅忍不拔의 기백, 愛國愛族精神, 國家自主獨立 維持發展, 人類平和建設寄與, 寄與, 民族固有文化 繼承仰揚, 世界文化創造發展, 眞理探究精神과 科學的 思考力培養, 創意的活動, 合理的生活, 自由愛護, 責任尊重, 信義, 協同, 愛慶造和있는 社會生活, 審美的精緒의 함양, 崇高한 藝術의 感想과 創作, 自然美享樂, 餘裕時間의 有効使用, 利諧明朗한 生活, 勤儉勞作, 務實力, 行有能한 生産者, 賢명한 消費者, 健實한 經濟生活, 人格尊重, 個性重視, 能力의 最大限 發揮 (教育法第2,3條), 道義心 責任感, 公德心, 協同 精神, 民族意識仰揚, 獨立自遵기풍함양, 國際協助精神振作, 科學的 觀察處理能力函揚, 自立自活能力등 (教育法第94條), 職業知識과 機能, 動勞尊重精神, 自律的活動助長, 公正한 批判力, 健全한 精神(教育法第1百1條)을 高調하고 있다.

國民教育憲章의 內容과 教育法의 이러한 目標는 重復되는 것도 있고 다른것도 있다. 兩者의 關係는 어떠한가

⑮ 憲章은 이러이렇게 배우겠다고 하여 弟子의 立場에 서고, 教育法의 上記 規定은 이러이렇게 가르친다고 하여 教育의 立場에 서고 있다. 배우려는 사람의 目標와 가르치는 사람의 指針이 다른것은 큰 問題가 된다.

⑯ 現在 나라의 教育上 最大의 課題는 教科課程과 아울러 教育行政 및 教育財政에 관한 것이다.

⑰ 國民教育憲章은 大統領의 國務에 관한 文書인가의 與否, 그리고 이에 대한 國會의 同

의 性質도 問題가 된다.

### ◎ 內國稅 收入推計

嚴密한 뜻에서 歲入豫算은 이를 豫算이라고 하기는 어렵다. 가령 「會計年度開始前 1百20日前까지의 期間에 豫算案이 議決되지 못한 때에는 政府는 國會에서 豫算案이 議決될때까지 다음 各號의 經費를 歲入의 範圍안에서 前年度 豫算에 準하여 支出할수 있다」(憲法第50條 3項). 「豫測할수 없는 豫算外의 支出 또는 豫算超過支出에 充當하기 위한 豫備費」(憲法第51條) 또는 「國會는 政府의 同意없이 政府가 提出한 支出豫算各項의 金額을 增加하거나 新 費目을 設置할수 없다」(憲法第53條)는 規定에서 豫算이란 支出(또는 歲出) 豫算만을 뜻하고 歲入豫算을 뜻하지는 아니한다고 보아 무방할 것이다.

그러나 豫算制度로서는 歲入도 豫算이고 豫算에는 歲出과 아울러 收入豫想金額을 計上하여야 하는데 이 경우에 크게 問題가 되는 것은 內國稅豫算이라고 하겠다. 그것은 해마다 通貨價値가 低落됨에 따라서 累進稅率이 適用되는 所得稅와 法人稅의 경우, 같은 稅率體制下에서도 通貨價値의 低落은 實質的인 稅負擔의 과중을 招來하기 때문이다. 이 때문에 所得稅法의 改正이 頻煩한 더인데 이런 경우 國民이 제기하는 稅負擔의 形式上 輕減欲求는 언제나 그로 말미암은 稅收減少(豫想) 정도에 의하여 견제를 받아오고 있다.

그래서 特히 所得稅나 法人稅의 稅收推計는 흔히 改正하려는 稅率水準에 接密한 影響을 미치는 것이다. 그럼에도 不拘하고 政府當局의 稅收推計는 매우 穩정하였다.

⑱ 68年度의 경우에는 所得稅에서 당초 豫算額보다 實際徵收額은 47%나 超過하였으며(第2表), 그 中에서도 甲種勤勞所得稅는 66.6%나 當初豫算보다 더 徵收되었다.(第5表)

⑲ 69年度의 경우에는 所得稅徵收가 當初豫算額을 27.5%나 超過하였고(第3表) 甲種勤勞所得稅의 경우는 여전히 엄청나게 60.7%나 當初豫算을 超過하였다.(第6表).

⑳ 70年度인 경우에는 이와같은 誤差가 상당히 낮아졌으나 이 경우에도 甲種勤勞所得稅의 경우는 실질적인 誤差를 지녔다. 즉 政府는 당초에 70年度의 甲勤稅稅收豫想을 3百83億원으로 하였다가 稅率의 大幅減少로(本人計算으로는 平均 45%~50%의 減少) 2百83億원으로 주렸다. 그러나 實際의 徵收額은 3百 48億원이었으므로 稅率減少 이전의 甲勤稅稅收豫想은 3百83億원이 아니라 그보다는 약 70%나 더 많은 6百50億원이어야 마땅했던 것이다.

第1表

1967年度 內國稅 當初豫算과 實績

(單位：100萬圓)

稅 目	當初豫算額 (A)	徵 收 額 (B)	比率 B/A (C)
資產再評價稅	168	724	431.0%
證 券 稅	26	46	176.9



入 場 稅	1,082	1,643	151.8
相 續 稅	354	503	142.1
印 紙 收 入	1,672	2,312	138.3
通 行 稅	3,885	5,054	130.1
所 得 稅	25,059	30,950	123.5
物 品 稅	12,612	15,373	121.9
登 錄 稅	2,529	2,974	117.6
過 年 度 收 入	1,126	1,272	113.0
法 人 稅	14,150	15,949	112.7
營 業 稅	10,386	11,550	111.2
電 氣 稅	2,744	2,936	107.0
酒 稅	8,068	8,105	100.5
石 油 類 稅	4,870	4,631	95.1
計	88,731	104,021	117.2

第2表

1968年度 內國稅 當初豫算比 実績

(單位：100萬圓)

稅 目	當初豫算額 (A)	徵 收 額 (B)	比率 B/A (C)
相 續 稅	357	681	190.8%
入 場 稅	1,200	2,236	186.3
石 油 類 稅	6,211	11,366	183.0
所 得 稅	32,314	47,600	147.0
印 紙 稅	1,839	2,677	145.6
資 產 再 評 價 稅	607	800	131.8
營 業 稅	13,351	17,500	131.1
證 券 去 來 稅	26	33	126.9
登 錄 稅	3,208	3,995	124.5
不 動 產 投 機 抑 制 稅	40	45	112.5
法 人 稅	22,585	24,582	108.8
物 品 稅	20,631	22,223	107.7
電 氣 稅	4,004	4,069	101.6
通 行 稅	7,239	7,096	98.0
酒 稅	12,062	11,147	92.4

過年度收入	1,973	860	48.6
計	126,647	156,909	123.9

第3表

1969年度 內國稅 當初豫算卍 實績

(單位：100萬圓)

稅 目	當初豫算額 (A)	徵 收 額 (B)	比率 B/A (C)
不動產投機抑制稅	49	284	579.6%
所 得 稅	52,224	66,609	127.5
證 券 去 來 稅	61	76	124.6
入 場 稅	2,562	3,191	124.4
印 紙 收 稅	2,962	3,626	122.4
通 行 稅	8,778	10,325	117.6
登 錄 稅	4,986	5,705	114.0
相 續 稅	754	833	110.5
營 業 稅	20,865	23,031	110.4
石 油 類 稅	13,656	14,903	109.1
法 人 稅	31,008	33,121	106.8
酒 稅	15,430	16,129	104.5
物 品 稅	30,812	30,798	100.0
電 氣 稅	5,994	5,315	88.7
資 產 再 評 價 稅	1,007	871	86.5
過 年 度 收 入	2,397	1,267	52.9
計	193,545	219,084	113.2

第4表

1970年度 內國稅 當初豫算卍 實績

(單位：100萬圓)

稅 目	當初豫算額 (A)	徵 收 額 (B)	比率 B/A (C)
不動產投機抑制稅	61	2,405	3,942.6%
相 續 稅	874	1,500	171.6
通 行 稅	11,042	14,382	130.2
印 紙 收 入	3,260	3,862	118.5

所得稅	71,597	84,403	117.9
證券去來稅	69	80	115.9
入場稅	4,069	4,621	113.6
營業稅	28,170	30,987	110.0
石油類稅	21,432	21,232	96.1
酒稅	22,376	21,751	97.2
法人稅	44,317	42,395	95.7
登錄稅	8,272	7,150	86.4
電氣稅	8,257	7,044	85.3
物品(織物類)稅	52,231	42,409	81.2
資產再評價稅	1,178	715	60.7
過年度收入	6,540	1,817	27.8
計	283,745	286,753	101.1%

所得稅 當初豫算叫 實績

(單位：100萬圓)

年度	分類細目	當初算額 (A)	徵收額 (B)	比率 B/A (A)
一九六八年度	不動山	752	1,272	169.1%
	감배	584	847	145.0
	병배	2,209	3,331	151.0
	事業	14,053	18,290	130.2
	甲勤	13,771	22,940	166.6
	乙勤	293	156	53.2
	其他	74	180	243.2
	綜合	581	584	100.5
	計	32,314	47,600	147.0
一九六九	不動產	1,379	2,366	171.6
	감배	1,572	2,148	136.6
	병배	4,826	4,667	96.7
	事業	20,632	22,850	110.8
	甲勤	22,584	36,300	160.7
	乙勤	157	248	157.1

年度	其他	186	253	136.0
	綜合	888	777	87.5
	計	52,224	66,609	127.5%

年度	分類細目	當初豫算額 (A)	徵收額 (B)	比率 B/A (C)
一 九 七 〇 年 度	不動産	2,608	3,392	130.1%
	갑 배	2,037	2,458	120.7
	병 배	6,256	6,806	108.8
	事業	26,827	33,044	123.2
	甲 勤	28,286	34,780	123.0
	乙 勤	166	192	115.7
	其他	241	385	159.8
	綜合	5,176	3,346	64.6
	計	71,597	84,403	117.9

### ◎ 長期開發計劃關係

政府의 5個年計劃을 政策이라고 본다며는 이 計劃이 ㉑計劃대로 그리고 ㉒되도록 計劃을 超過達成하도록 하는 일은 政府의 커다란 政策遂行過程이 된다.

第1次5個年計劃은 그 經濟成長에 있어서 目標를 超過達成하였다고 하여 自讚他讚이 자자하다. 事實에 있어서 그렇다. 計劃上으로는 61年을 基準으로 하여 目標年度인 66年의 經濟成長率은 40.9%로 하였던 것인데 이에 比하여 實績에서는 49.5%이므로 目標 百에 대하여 實績은 1百21이었다. 그러나 그 超過達成한 內容을 따져보며는 그렇게 기뻐만 할수 없는 問題를 內包하였음을 알수 있다.

㉑ 農林業인 경우의 計劃上 成長目標은 31%였고, 이에 대한 實績은 27.5%였다. 그러므로 農林業은 百에 대하여 實績은 八九였다.

㉒ 이른바 「其他서비스部門」인 경우에는 計劃上 成長率은 겨우 14.9%에 대하여 實績은 47.1%였다. 이 경우는 計劃 百에 대하여 實績 3百16이라는 심한 隔差를 빚어낸 것이다. 5.16軍事革命 直後 當局이 서비스産業을 徹底히 抑制하랬다던 政策을 회고 하겠다

㉓ 따라서 第1次5個年計劃에 있어서 이른바 「其他서비스部門」을 除外하고 考察할 때에는

計劃上 成長率 48.9%에 대하여 實績은 49.5%가 된다. 이 경우는 計劃 百에 대하여 實績 百1에 지나지 아니하는 것이다.

㉔ 貿易收支赤字는 目標年度中에는 計劃 3億544百70萬弗에 대하여 實績은 4億646百10弗이었으므로 31%나 赤字가 늘어났다. 다음 第2次5個年計劃인 경우에도 實施된지 4年동안의 實績을 計劃과 對照할 때 問題點이 發見된다.

㉕ 67년부터 70년까지의 經濟成長率은 計劃上으로는 31.1%이고 實績은 55.6%로서 計劃 百에 대하여 實績은 百79라는 좋은 成績을 올렸으나 유독 農水産部門의 成長率만은 計劃上 21.6%의 成長에 比하여 實績은 겨우 6.2%밖에 안되어 計劃 百에 대하여 實績은 28.7이다.

㉖ 4年동안의 貿易赤字는 計劃에서는 16億1千9百60萬弗이고 이에 대한 實績은 실로 40億 3千3百40萬弗이어서 計劃上 赤字百에 대하여 實績上 赤字는 2百49였다.

㉗ 第1次 및 第2次的 各計劃에서 食糧의 自給自足은 計劃의 主要 目標가 되었던 것인데 實際에 있어서 食糧不足量은 대체로 해를 거듭할수록 늘어나고 있는 것이다.

### ◎ 對外經濟關係

國際收支의 改善이라는 課題는 지난 두차례의 5年計劃을 통하여 基本目標가 되고 앞으로 도 역시 그렇다. 그래서 輸出을 늘리며 輸入을 되도록 덜 늘리는 政策은 이러한 目標를 達成하는 政策遂行이되는 것임은 물론이다. 輸出을 늘리는 일에서는 그런대로 合目的인 努力이 이루어져 왔음을 인정한다. 그러나 輸入을 덜늘이는 일에서는 크게 기대에 어긋나서 과연 그와 같은 輸入緊縮政策이 公開的으로 표방된대로 政府가 진심으로 追求하는 政策인가를 의심하기에 足할만큼 엉성하고 不誠實하며 一貫性없는 수행을 하여오고 있는 것이다.

㉘ 食糧의 增産을 위한 올바른 政策遂行을 게을리하며, 특히 쌀의 消費를 주리는 努力을 하지 아니하므로써 食糧의 輸入을 激增시켜 國際收支를 惡化하였다.

㉙ 輸出用原資材의 輸入에 있어서 거진 公然한 秘密이 되고 있는 것은 一定한 量의 輸出에 必要한것 보다 훨씬 더 많은 量의 輸入을 許容하여 이른바 限界資材 輸入性向을 높여서 國內消費를 늘이고 있다. 이것은 또 外換率의 歪曲, 非違不正의 바탕을 이루고 있는 것이다.

㉚ 外國으로 부터의 借款導入도 放漫하게 執行되고 있다. 價格과 國內與信 메카니즘에서 實効있는 對策을 세우기만 하며는 輸入이 必要없는 各種機材를 借款으로서 輸入하는 일이 盛行하여 관계 있는 國內産業을 委縮, 不實化하고 있다.

輸出增加額 1에 대하여 輸入增加額은 지난 66年中에는 3.10년에는 67年中에는 4, 68年中에는 3.45, 69年中에는 2.16이었다. 70년에는 0.75로서 크게 사태를 改善하나 今年中에는 이것이 또 다시 逆轉 惡化할 것으로 내다보이는 것이다.

## 討 論 要 旨

司會者：俞 尙 根

討 論 參 加 者： 강신택 고범준 권영찬 금진호 김광웅 김규정 김규택 김승한  
김운태 김종섭 김해동 박동서 박동운 손수익 신종순 어윤배  
오석홍 오원근 유상근 유종해 이흥구 전재덕 조석준 조성근

<司會：俞尙根> 지금까지 李烈模先生님께서 말씀하신 것을 要約하면 政策決定에 있어서도 遵法性이 중요하지만 그 執行過程에 있어서도 遵法性이 중요함을 實例를 들어 말씀하신 것으로 알고 있습니다. 民主國家의 生命은 法治行政이라고 생각합니다. 우리나라의 경우 教育法에 中央教育委員會의 設置를 규정하고도 實施 않고 있는 점, 稅務公務員의 過剩忠誠에 의한 過剩徵稅 등은 法으로써 막아야 할 것입니다. 저는 더 이상 말씀드리지 않겠습니다. 여러 분들의 활발한 討議를 바랍니다.

<金海東> 發表者께서 저에 共感을 주는 말씀을 많이 하셨습니다. 그런데 제가 理解하기에는 發展政策을 수행하는데 있어서 高級公務員은 法律顧問의 役割을 해야 하는 것으로 들렸습니다. 發展政策을 遵行하는데 있어서 公務員이 適法하게만 하면 그 結果에 대한 責任을 지지 않아도 되느냐 하는 것이 의문입니다. 發展政策을 遵行하고 執行하는데 있어서 適法만을 가지고 되겠느냐 하는 것을 말씀드리고 싶습니다.

<李烈模> 適法하게만 하면 結果에 대한 責任이 없느냐는 것은 職業公務員에게는 適法하게만 하면 責任이 없다고 보겠습니다. 그 責任은 長官이나 政治的 公務員이 方向을 잘못 잡은데 있다고 봅니다.

<金海東> 適法만을 主張하고 結果에 대한 責任을 지지 않는다면 때로는 職務遺棄를 초래할 수도 있지 않나 생각합니다.

<俞尙根> 저는 法治主義原則과 能率의 原則이 背馳되는 경우 法治主義原則이 優先한다고 생각합니다. 法律의 限度內에서 能率의 原則이 尊重되어야 한다고 생각합니다. 설령 惡法이라도 그것은 法인 까닭에 그 法을 지킨다는 精神이 중요한 것입니다. 그러나 高級公務員은 法の 모순 같은 것이 있을 때 그것을 是正토록 建議하는 役割 같은 것을 해야 하리라고 생각합니다.

<김승한> 지금까지 말씀하신 것을 들어 보면 發展政策遂行과 관련없는 말씀을 많이 하신 것 같습니다. 오늘의 討論을 보다 더 效果的으로 하기 위해서는 發展政策의 遂行과 관련된 말씀을 하는 것이 좋겠습니다. 그리고 高級公務員의 不法, 違法 問題를 어떻게 解決하는 것이 좋겠는지에 대하여도 討論하는 것이 좋겠고, 끝으로 經濟開發 5 年計劃이나 各部處別

로 長期計劃을 수립하는데 있어서 高級公務員이 어떤 役割을 수행할 것인가에 대하여 말씀이 있었으면 좋겠습니다.

〈李烈模〉 發展政策을 수행하는데 있어서 局長의 자세는 遵法하여야 한다고 생각합니다. 그리고 우리나라의 行政을 수행하는데 있어서 法の 未備, 不足은 是正되어야 한다고 생각합니다. 局長의 任務로서 우리나라 法案提案을 보면 執行部提案法案이 압도적이고, 그것은 法制處主務局長에 의해서 審議되는데 主務局長은 各部處 關係局長들과 關係를 갖게 됩니다. 이와 같이 法案提案에 있어서 局長들의 任務는 큰 것입니다. 끝으로 添言할 것은 各部處마다 計劃을 수립하고 立案하는데 그에 대한 Coordination이 현재 缺如되어 있으므로 그것을 是正해 나가야 하겠습니다.

〈오원근〉 李烈模先生님께서 말씀 하셨다 싶이 公務員이 遵法精神을 가져야 하고, 社會를 올바르게 理解해야 하며 所管事務에 能通해야 합니다. 그런데 나쁜 얘기지만 돈이면 모든 것이 다 된다 하는 것에 저는 同感입니다. 그러나 公務員이 나쁘다는 것은 公務員만이 나쁜 것이 아니라 그것은 社會構造와 連帶性 즉 共同責任을 가지고 있다고 생각합니다. 우리나라는 公務員社會를 키워 주겠다는 社會構造가 되어있지 않다고 생각합니다. 民衆統制의 先導的 役割을 담당하는 教授, 言論機關은 公務員이 나쁘지 않다는 것을 國民에게 認識시켜 주었으면 좋겠습니다.

〈전재덕〉 오늘날 社會變動의 速度는 빠르기 때문에 여기에 高級公務員이 어떻게 對處해서 行政을 해야 하느냐 하는 것이 發展政策遂行에 있어서 高級公務員의 役割이라고 보겠습니다. 그런데 實際에 있어서는 社會變動의 速度는 빠르고 組織, 法, 制度, 規則變更의 속도는 느린 gap 사이에서 公務員의 無事安逸, 不法 등의 問題가 나오고 있습니다. 이에 대한 對策을 어떻게 할 것이냐에 대한 討論이 있어야 할 것입니다. 그리고 제가 과거에 서울시에 있으면서 판자집 문제도 다루어 보았읍니다만 遵法이란 어려운 것임을 알았읍니다. 法대로 하기도 어렵고 法대로 안 하기도 어려운 일이 많습니다. 이 속에서 高級公務員의 役割의 葛藤이 일어나는 것입니다.

〈李洪九〉 얘기가 抽象입니다만 高級公務員도 大韓民國國民이고, 發展行政이란 國家發展의 테두리 안에서 다루어져야 합니다. 그런 점에서 볼 때 韓國社會의 elite의 一部分으로서 官僚 elite를 생각할 수 있다고 생각합니다. 그러므로 高級公務員의 役割이란 公務員의 役割도 있지만 發展途上國家의 elite의 一部分인 官僚 elite의 役割이 무엇인가를 생각해야 할 것입니다. 저는 韓國官僚 elite가 一貫性 있게 行動할 規範體系가 缺如되어 있다는 말씀을 어제 했습니다. 法이란 近代的인 規範體系라고 생각합니다. 그런데 法이란 政治의 밑받침을 받아 存在하는 것인데 오늘날 遵法精神이 缺如되어 있다고 함은 韓國의 法秩序를 밑받침하는 政治規範이 不分明하고 政治理念이 不在한데 있다고 생각합니다. 앞으로 行政大學院의 研

究課程에서 公務員들이 이러한 規範의 問題에 대한 진지한 討論이 있어야 할 것으로 생각합니다.

<金善吉> 지금까지 遵法 혹은 法治라는 말이 많이 오고 갔는데 그것은 高級公務員 뿐만 아니라 누구에게나 다 適用되어야 할 것으로 생각합니다. 그것은 再論의 餘地가 없다고 봅니다. 제가 보기에는 오늘의 問題가 發展政策에 있어서 高級公務員의 役割이라는 點에서 볼 때 제 생각으로는 發展政策遂行에 있어서 高級公務員이 너무 遵法에 치우치는 것은 좋지 않다고 봅니다. 遵法만이 아니라 어느 정도 自己 價値觀에 따라서 좀더 次元 높은 decision 을 할 수 있는 것이라야 합니다. 遵法만을 強要한다면 소위 status quo 를 너무 強要하는 것으로 생각됩니다. 法이란 언제나 general 한 것이므로 法の 테두리 안에서 民主行政, 發展行政의 規範體系를 완전히 터득하고 그런 테두리 안에서 所信있는 decision making 을 해야 하는 것이 發展政策遂行에 있어서 高級公務員의 役割이 아닌가 생각합니다.

<조성근> 이제 高級公務員의 役割이 무엇이나에 대하여는 다 알고 있는 事實이고 문제는 高級公務員의 役割을 어떻게 能率化할 것이냐에 대하여 論議하는 것이 오늘 結論적으로 討論되어야 할 줄로 알고 있습니다. 能率化시키는 方法으로는 첫째 高級公務員의 補職을 安定시켜야 된다고 생각합니다. 둘째는 專門分野에 있어서 모든 知識과 管理할 수 있는 能力과 機會를 주어야겠고 셋째는 그 分野에 대한 政策樹立을 할 수 있고 政策을 執行하는데 있어서 一貫성을 保障할 수 있는 契機가 마련되어야겠습니다. 그리고 遵法精神, 適法性を 많이 強調하였는데 그러한 強調에는 法萬能主義, 劃一主義가 되기 쉬우므로 高級公務員은 그 보다는 立法취지를 잘 알아서 合理的인 能率本位의 役割을 수행해야 한다고 생각합니다.

<朴東緒> 오늘날 發展行政을 수행하는데 있어서는 法解釋의 伸縮성을 가져야 합니다. 그런데 問題는 法解釋을 伸縮性 있게 하는 경우 그 영향을 누가 받느냐 하는데 問題가 있는 것 같습니다. 대체로 新生國家, 政治發展이 덜된 나라일 수록 被害는 弱者, 즉 被支配者가 많이 받는 것 같아요. 行政階級에서는 高級公務員 보다 下級職業公務員이 더 많은 苦衷을 받으리라고 생각합니다. 그런데 法解釋이 合理性을 띄는 方向으로 되지 않는 것은 公務員들의 價値觀이나 知識이 없어서 그런 것이 아니라 政治發展, 利害關係에서 오는 葛藤, 壓力關係에서 오는 強弱 등에서 差異가 오지 않는가 생각됩니다.

<俞尙根> 지금까지 討論의 증점은 局長의 임무로써 遵法精神이 철저히 해야 한다는 見解와 國家利益과 當爲性を 위해서는 遵法 보다 能率이 더 重要하다는 見解가 對立되었습니다. 저의 생각으로는 法을 어디까지나 지켜야 한다고 생각합니다. 다만 法이 잘못된 경우 그것을 改正하도록 提案하고, 是正하는 것이 局長의 任務라고 생각합니다. 그리고 저는 특히 局長들의 資質을 向上시켜야 하는데 그것은 教育에 의한 國民全體的인 知性を 啓發함으로써 可能하다고 봅니다.