

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

趙錫俊

— 目 次 —

一. 序 論	3. 結 論
二. 計劃과 調整	五. 票議制度와 決定作成의 迅速性
1. 序 說	1. 序 說
2. 韓國政府內의 計劃과 調整	2. 票議制度
A. 共通的行態	3. 決定作成의 迅速性과 公務員의 認識
B. 中央政府內의 計劃과 調整	A. 機關內의 委任
C. 地方에서의 計劃과 調整	B. 下級機關에의 委任
D. 結 論	C. 結 論
三. 協助에 對한 公務員의 態度	4. 結 論
1. 部下의 態度	六. 統一的規制와 決定作成의 地方實情에 의 適應
A. 機關內의 協助	1. 序 說
B. 機關間의 協助	2. 統一的規制의 程度
C. 解 釋	3. 實情適應
2. 上官의 態度	4. 結 論
A. 機關內의 協助	七. 其 他
B. 機關間의 協助	1. 地方自治와 行政的分權化
C. 解 釋	2. 責任意識의 強化
3. 結 論	3. 直屬部下 또는 下級機關公務員들의 能力啓發
四. 中央 및 地方廳 管理職員들의 事務量	4. 創意性의 發揮
1. 動機與方法	八. 結 論
2. 結 果	
A. 退勤時間	
B. 일거리의 家庭持込回數	

一. 序 論

本研究는 筆者가 1963年 7月25日부터 同 9月20일까지의 期間동안에 中央政府와 各級 地方政府의 監督의 位置에 있는 公務員들을 對象으로 하여 實施한 行政的分權化에 關한 一聯

의 現地調查中의 一部를 發表한 것이다. 그리고 政府機構와 制度도 같은 期間에 施行되던 것을 爲主로 하여 記述하였다. 따라서 本論文이 發表될 때의 機構 및 制度와는 若干의 差異가 있으리라는 것을 言及해둔다.

本調查에서 筆者는 「分權」의 概念을 두가지 要素로써 構成되는 것으로 보았다. 첫째는 한組織體의 決定作成의 公式的 權限이 特定의 階層으로 부터 그보다 下位의 階層으로、臨時的으로나 恒久의으로 下降하는 것을 意味한다. 따라서 이 概念에 의하여 各事務別로 分權化를 論할수도 있고, 한組織體의 重要事務의 大部分이 分權化되었는가도 論할 수 있게된다. 둘째로 「分權」이라는 것은 위와 같은 公式的인 權限下降 뿐만 아니라 그에 必要한 雾圍氣의 造成까지도 包含하는 概念으로 理解하였다. 왜냐하면 이 雾圍氣의 造成 없이는 公式的인 權限下降은 實效를 겸우지 못한다는 것이 通說이기 때문이다. 따라서 分權化된 狀態=公式的인 權限下降+雾圍氣라는 公式이 成立되는 것이다.

또 筆者는 「行政的分權」이라는 것은 執行部內에서의 分權이며 따라서 對議會關係, 對司法府關係等은 考慮에 넣지 않는 것으로 理解하였으며, 中央, 地方間의 政治的 權限配分關係에 關한 理論보다도 行政管理上의 實際面에 置重한 것으로서 理解하였다. 이와 같은 意味의 行政的 分權이라는 見地에서는 宜當 一線機關으로서의 特別地方官署도 考察의 對象에 올랐어야 할것이나, 地方政府가 가장 重要한 役割을 하고 있기 때문에 中央政府 對 地方政府 및 上級地方政府 對 下級地方政府間의 關係에 대해서만 考慮하기로 하였다.

또한 行政的 分權化는 組織 對 組織間의 關係에 대해서 뿐만 아니라 한組織內에서 上級者 對 下級者間의 關係에 대해서도 그 根本理論은 同一하게 適用되는 것이다. 따라서 本研究에서는 한組織內의 分權화에 對해서도 考察의 對象으로 하였다.

標本抽出方法은 中央政府의 境遇에는 對地方政府間의 機能的監督關係에 있는 中央의 部만을 對象으로 하였다. 이들 各部를 列舉하면 다음과 같다.

內務部(治安局除外)

財務部

文教部

國防部(軍務, 政訓, 軍需, 管理等 諸局除外)

農林部

商工部

保健社會部

交通部

公報部

建設部

研究論文

이들 각부내의 局課長 191名中에서 94名을 Simple Random Sampling에 의하여 抽出했다. 이들에게 提出된 設問紙中 回收된 것은 73名分이었다. 따라서 回收率은 約77%에 該當한다.

道에 關해서는 經費와 時間의 制約 때문에 서울 近處의 京畿道와 忠淸南道의 2個道를 擇하였다. 따라서 道以下에 有意抽出이 擇하여 了기 때문에 本人은 本調查의 結果가 全國的인 代表性를 가지지 못하였다는 것을 附言해 둔다. 그러나 兩道廳內에서는 10個局長(兩警察局長 除外)과 42個課長 및 2個室長의 全數에 對하여 設問對象으로 하였는바 回收率은 約 66%였다.

各道內에서는 3個郡式 選定하였는바 이 境遇에 Area Sampling의 方法은 適合치 않다고 생각하였다. 그理由는 各郡은 어느 地域에 가나 行政組織이나 事業內容等이 類似하여 地域에 의한 差異는 甚하지 않으리라는 推定과 行政的 分權에 關係되는 要素로서 重要한 것은 오히려 各郡이 가지는 職員數, 豫算額, 邑面數, 人口數, 面積等이라고 보고, 이들 各要素의 平均值에 가장 近似한 郡을 選定하였다.

郡廳內에서는 郡守와 各課長, 公報室長等에 對하여 全數調查를 實施하였는바 總六個郡의 郡守六名, 課長 30名, 公報室長 6名 都合 42名中 34名이 應答하였으며 따라서 回收率은 約 81%였다.

面에 關해서는 郡選定基準과 같은 基準에 의하여 一郡當 二個面式 選定하였으며 各面事務所內에서는 面長과 各係長에 對한 全數調查를 實施하였다. 이리하여 總 12個面의 面長 12名 係長 48名 都合 60名中 57名이 答하여 約 98%의 回收率을 가져 왔다.

二. 計劃과 調整

1. 序說

누구나 管理者의 基本機能으로서 計劃과 調整을 빼놓을수는 없다. 왜냐하면 이런 機能에 依하여 組織의 目的, 方針, 方向等이 決定되고 行動統一이 이루어 지기 때문이다. 따라서 한 組織의 管理層에 있는 者들이 計劃과 調整을 잘하지 못하고 있다면 이것은 그 組織을 위하여 甚히 不幸한 일이 아닐수 없고, 따라서 이 事實은 速히 是正되어야 하는 것이다. 以下에서 筆者は 韓國政府의 管理層에 있는 者들이 計劃과 調整機能을 얼마나 하고 있는가를 檢討하고 그 原因을 分析하고 改善方法의 一端을 提示하고자 한다.

2. 韓國政府內의 計劃과 調整

A. 共通的인 行態

가. 韓國의 行政組織方法이나 그 管理方法은 極度의 集權的인 樣相을 띠고 있다. 이와 같은 集權的인 組織 및 管理는 計劃 및 調整의 側面에서 보면 다음과 같은 結果를 招來하고 있다.

첫째, 決定作成의 權限들이 大部分 中央政府에 集中되어 있고, 各級組織內에서는 上部層

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

에 풀려 있기 때문에 上級組織 또는 各組織內의 上部層에 業務量이 集結되어 있다. 이와 같은 業務量의 過多는 行政官으로 하여금 計劃의 重要性을 認識하고 있는 境遇에도, 過重한 亂 턴 業務의 處理때문에 計劃을 疏忽히 取扱하지 않으면 안되는 結果를 招來하고 있다. 換言하면 研究, 分析, 討論等의 長時間의 思索過程을 必要로 하는 計劃에 巴칠 時間의 餘裕를 얻지 못하고 있다는 것이다.

나. 다음으로 集權의인 組織 및 管理는 上部(組織間에는 上級組織, 組織内部에서는 上級者)의 計劃 및 調整을 分權의인 組織에서 보다 더 重要視하지 않을수 없는 것이다. 왜냐하면 이境遇 下部組織 또는 下級者에게는 計劃 및 調整에 關한 充分한 權限이 없으며 이들에 關한 事項은 각각 相異한 部門間에 組織의 階層制의 各階層을 上昇한 後에 兩者에 關한 共通管轄을 갖는 場所에서 決定 되어야 하기 때문이다. 이리하여 調整에 關해서도 大部分의 問題에 對하여 部下 또는 下級機關相互間의 直接의인 協助라는 것은 韓國에서는相當히 적으며, 上部의 計劃 및 調整에 關한 決定에 依하여 解決할려는 依存心, 自己의 責任迴避, 決定의 遲滯等의 現象이 生긴다. 下級機關 또는 部下에게 이와 같은 現象이 생기는가 하면, 他方으로 上級機關 또는 上級者는前述한바와 같은 業務量의 過多, 後述하는 여러가지 要因의 作用으로 因하여 그들 本來의 機能인 計劃 및 調整에 充實하지 못하고 있는 것이다.

다. 韓國의 公務員들은 計劃業務에 대한 興味를 別로 갖지 못하고 있는 것이一般的인 現象이라고 생각된다. 公務員들의 一般的인 通念에 依하면 計劃業務 보다 事業部門의 業務에, 研究業務보다 執行業務에, 建議業務보다 決裁業務에, 對內的業務보다 對外的業務에 더 많은 關心과 興味를 갖고 있는 것이다. 왜냐하면 研究의 結果를 建議하는것 보다 어떤 事業에 對하여 手續節次의 한 過程속에 끼어서 曰可曰否 할수 있는 權限을 갖는 것이 權力(power)을 追求하는 心理의인 慾求나 物質의인 慾求를 더 充足할 수 있는 길이라고 생각하기 때문이다. 오늘날 우리가 갖고 있는 參謀組織으로서의 企劃調整官은 原來의 趣旨에 反하여 系線業務에 關與하고 싶어하며, 모든 業務에 自己의 決裁를 맡아서 上部에 祀申하도록 하고 있는 者가 있는 것도 이런 事實을 意味하는 것이다.

라. 管理者가 計劃을 充實히 하기 为해서는 時間의 餘裕도 重要하지만 이에 못지 않게 繫要한 것은 計劃을 为한 그의 思考過程이相當한 時間동안 持續되어야 한다는 것이다. 그러나 韓國의 管理者들은 中央과 地方을 莫論하고, 自己의 全時間을 計劃的으로 使用하지 못하고 있으며, 따라서 部下와의 相議, 決裁, 他官廳과의 協助, 民間人의 訪問等에 割愛하는 時間이 매우 不規則의이다. 事實 部下, 民間人, 他機關의 職員等은 上官의 在室中에는 언제든지 그를 面接할수 있는 時間으로 看做하고 있는 것이다. 그 結果로 管理者는 一定한 時間동안 自己가 맡은 部署의 將來에 對한 思索를 하다가도 頻繁히 中斷하게 되고 모든 思考過程을 처음부터 反覆해야 하는 일이 大端히 많은 것이다.

研究論文

B. 中央政府內에서의 計劃과 調整

가. 各部間의 計劃과 調整

(1) 内閣首班

現行憲法構造는 民主黨時의 内閣責任制憲法에 다 國家再建非常措置法에 의한 修正을 添加한 形式의 것이며, 後者の 第24條 「憲法의 規定中 이 非常措置法에 抵觸되는 規定은 이 非常措置法에 依한다」는 規定과 其他 規定을 같이 하드라도 大統領은 根本的으로 儀禮의 に 存在에 머물고 있다.

國家再建最高會議는 立法, 司法, 行政의 3權을 掌握하고 있지만 議長은 臨時措置法 第 6條의 規定에 의하여 同會議의 秩序維持, 議事整理, 事務監督, 對外的代表의 機能밖에 없다.

同法 第13條 第 1 項은 「…憲法에 規定된 國務院의 權限은 國家再建最高會議의 指示와 統制下에 内閣이 이를 行한다」고 하여 現在의 内閣의 權限의 性格에 대하여 說明하고 있다.

内閣首班은 다른 閣僚나 마찬가지로 最高會議가 任命하며 그는 憲法 第70條 第 1 項과 第 3 項에 依하여 閣議의 議長이 되고 行政各部를 指揮監督할 수 있게되어 있다.

以上에서 보는바와 같이 大韓民國의 行政에 關한 最高의 計劃 및 調整機關은 國家再建最高會議이다. 여기에서도 議長이나 最高會議本會議보다 常任委員會과 各分科委員會가 實質的 인 計劃 및 調整機關이라고 할수 있다.

따라서 内閣은 國家再建最高會議의 常任委員會와 各分科委員會의 嚴格한 統制下에 運營되어오고 있는 것이다.

다만 最近에 많은 業務가 實質的으로 内閣에 委任됨으로써 内閣이 關與할수 있는 分野는 넓어졌지만 아직도 統制權에 대한 法規定은 그대로 살아 있는 것이다.

内閣首班은 閣議의 主宰者로서 그리고 各部間의 意見差異의 調整者로서는 어느정도 그 機能을 다하고 있다고 볼수 있으나, 計劃分野나 統制分野에서는 各部를 指揮監督한다는 것은 힘든 立場에 있는 것 같다. 그것은 内閣首班 直屬의 參謀機構의 未備에 重要原因이 있는 것이다. 内閣首班秘書室은 서울市政外에는 行政分野에 關與하지 않고 있으며, 오직 企劃統制官室이 있을 뿐이다. 그러나 同室이 맡고 있는 基本運營計劃과 審查分析業務는 豫算業務와 密接한 關聯이 있는데도 不拘하고 豫算局은 經濟企劃院이라는 部級의 機關내에 있고 企劃統制官室 對 豫算局의 暗鬪는 一般的으로 豫算에 對한 더 높은 關心度와 同院은 各部中 第一序列上에 놓여 있기 때문에 結果의 으로는 企劃統制官室의 業務가 一般的으로 敗退하는 結果를 招來하고 있다.勿論 現行制度下에서도 首班이 企劃統制官室과 豫算局間의 調整을 위하여 積極努力한다면 兩者的 協助가 '이' 루어 질수 없는 것은 아니나, 首班의 이러한 努力은 不足하다고 밖에 볼수 없는 것이다. 行政管理業務나 法制業務도 内閣首班直屬이 아니라 國務院이라는 合議體組織에 所屬되어 있는 것으로 되어있기 때문에 内閣事務處나 法制處의 職員들은

內閣首班에게 所屬하고 있다는 感은 없으며, 内閣首班도 自己의 直屬參謀라는 意識보다 獨自의 運營 밑에 行政各部를 支援하는 組織이라는 意識이 強하게 支配하고 있는 것이다.

以上의 結果로 内閣首班이 各部를 指揮監督한다는 것은 그럴수 있다는 法文上의 規定이지, 實事上으로는 그 實效를 겸지 못하고 있는 것이다. 따라서 首班이 計劃과 行政管理上의 調整機能을 效果的으로 遂行할 수 있다고 볼수는 없다.

(2) 閣議

閣議는 10人以上 15人以內의 閣員으로 構成하나 閣員마다 自己가 代表하는 部의 立場만 主張하지 政府全體의 立場으로 轉換하여 思考한다는 것은 一般的으로는 不可能한것 같으며 여기에 議決에 滿場一致制를 擇하고 있는 事實을 함께 考慮할때 必然코 政治的인 紛爭에 의하여 妥結되거나, 또는 保留, 撤回되는 件數의 增加를 가져오게 마련인 것이다.

閣議가 高度의 政策的인 問題에 대하여 論하는 것은 오히려 不定期의으로 열리는 閣僚간 담會의 形式을 通한 것이며 여기에서는 完全한 Free Talking에 의하여 問題가 決定된다.

具體的인 議案에 대해서는 自己部에 利害關係가 없는 案에 대해서는 該當閣僚는 後日 自己의 利害關係에 關聯되는 問題가 論議對象으로 될 때의豫防으로 어느便에 들게되는 發言을 삼가거나, 他閣僚가 提出한 問題의 內容을 充分히 알수없기 때문에 無關心을 表明하게 되는 수도 있다.

閣議에 上程되는 案件中에서 가장 많은 案件은 閣令案이며 이것들 가운데는 不必要한 程度로 些少한 것이거나, 二個部程度에만 關係된 것이 大端히 많다. 이것은 法規에 依하여 閣令事項으로 規定되었거나, 各部가 後日의 責任의 冒免을 위하여 閣議에 上程하는 것이 大部分이다. 이와 같이 些少한 案件, 二部程度에만 關係된 案件이 閣令事項으로 規定되어 있다 든가, 責任의 上部轉嫁라는 事實이 大韓民國行政에 있어서 決定作成權限이 上層部에 極度로 集中되었다는 事實을 立證하는 것이며, 그 結果로 閣議가 計劃, 政策各部間의 調整의 面에 바쳐야 할 時間을 많이 剝奪하고 있는 것이다.

現在 모든 閣議議決事項은 次官會議를 거치도록 되어 있다. 同會議가 構成員의 性格으로 보아 政策的인 問題에 대해서는 充分한 配慮를 하지 못할것이며, 오히려 實務的인 立場에서 閣議의 원활한 運營을 위하여 事前에 檢討하는 形式을 取하고 있다. 同會議의 議長은 第一部인 經濟企劃院의 副院長이 맡고 있으며, 따라서 同僚者間의 會議라는 性格이 極히 濃厚하다. 即 閣議의 境遇에는 閣員에 對한 任命提請權이 있고, 各部를 指揮監督하는 首班이 議長임으로, 首班과 閣員間에는 相互 尊重하고 禮儀를 잊지 않을 래는 公式的인 雾團氣가 있으나, 次官會議의 境遇에는 完全히 相互 自由스러운 立場에 있기 때문에 發言의 內容도 많이 달라질 것이다. 따라서 各部間의 調整問題도 仲裁者的 缺如로 長時間을 消費하여 이것을 解決하기 위하여 出席者の 過半數贊成으로서 議決할 수 있게 하고 있다.

研究論文

以上으로 内閣首班의 境遇에 直屬參謀機構의 未備, 企劃統制官室과 豫算局의 分離等으로 因하여 首班은 計劃 및 調整의 機能을 充分히 할수 없으며, 合議體로서의 内閣은 次官會議라는 事前調整機構가 있기는 하지만, 지나치게 많은 議決事項으로 因한 業務量의 過重파合議體自體에서 오는 여러가지 缺點 및 案件의 專門性等 때문에 計劃 및 調整機能을 充分히 行使하지 못하고 있다고 보아야 할 것이다.

나. 各部別計劃과 調整

各部의 長官과 次官은 部下로 부터 提出되는 書類에 대한 決裁, 部內會議, 閱議, 次官會議에의 出席, 最高會議에의 出頭, 國内外人과의 面談, 地方出張等에 自己의 時間을 消費한다. 이것들中에 가장 많은 時間을 占하는 것이 書類에 대한 決裁와 國内外人과의 面談이라고 할수 있다. 이들 두가지 種類의 時間은 大部分의 決定作成權限의 長官, 次官에의 集中때문에 生기는 것이라고 할수 있다. 上昇式稟議制度, 部內各部署間의 直接 協助의 缺如等은 大部分의 決裁나 部署間의 調整을 長官 次官의 任務로 하게 되는 것이다. 또 國內人士와의 面接도 5.16前에 있어서는 各種의 請託件이 支配的이라고 볼수 있었는바 이들이 組織의 下部層 보다도 長次官과 같은 最高管理層을 찾게 되는 理由는 主로 決定作成權限이 이 地點에 몰려 있기 때문에 可否間의 確答을 할수 있는 者를 만나기 위한 企圖였던 것이다.

各部에는 次官밑에 參謀機構로서 企劃調整官이 있으며 그는 内閣首班 直屬下의 企劃統制官室의 Counterpart Organization의 役割을 하고 있으나, 그가 맡고 있는 機能인 運營計劃과 審查分析業務는 各系線의 豫算編成業務와 分離되었던 것을 最近에 와서 企劃管理室내에 統合하였다. 따라서 運營計企과 豫算이 一致하게 되었다는 點에서는 進一步하였으나,前述한 바와 같이 上層構造인 企劃調整室 및 各部의 企劃管理室長의 協議體인 企劃調整委員會의 系統과 經濟企劃院의 豫算局業務와의 分離로 因하여 豫算局의 業務가 先行의이며 主導權을 行使하게 되고, 企劃調整室의 業務는 後行의이며 追從의인 結果밖에 가지 오지 않으며, 豫算이나 運營計劃의 最終 確定段階에 가서는 從前과 같은相互間의 爛跌이 生길 可能性은 그대로 남아 있는 것이다.

企劃調整官 및 그밑에 있는 企劃官 審查分析官等은 如斯한 種類의 業務를 위한 特別한 訓練이나 教育, 經驗等을 가진 者가 적으며 特히 參謀業務의 遂行方法에 關한 認識의 不足 때문에 系線上의 各局의 業務에 關與할라는 傾向이 있는가 하면 反面에 閑職과 같이 取扱되는 곳도 있다.

前述한 바와 같은 企劃業務보다 執行業務에의 更 많은 關心은 補職에 있어서도 企劃官 審查分析官等은 系線上의 各課長에의 競爭에서 敗退한 사람인수가 많으며, 一旦 企劃調整官室에 配置된 後에도 系線에 移動하기를 願하는 傾向이 많은 것이다.

이와 같은 모든 事實은 企劃管理室의 業務의 權威를 低下시키는 結果를 가져왔으며 따라

서 이 業務에 從事하는 者의 士氣는 低下되고 있는 것이다.

以上 論한바에 의하여 企劃管理室이 萬一 그 本來의 機能을 遂行다면, 長官, 次官等의 最高管理者가 해야할 運營計劃, 豫算編成, 審查分析等의 業務量은 많이 減少되고, 그質은 向上되었을 것이다. 現在의 制度上의 矛盾과 그에 隨伴하는 副作用, 韓國公務員들의 企劃에 對한 態度等으로 因하여 그 效果가大幅 減少되어 있다고 하지 않을 수 없는 것이다.

長官, 次官以外에 部에 따라서 企劃課, 企劃係等이 設置된 곳도 있으며 또 各局別로 企劃擔當部署를 두고 있는 곳도 있다. 그리고 各局間 또는 課間의 調整은 上級者個人에 依해서 그리고 局長會議, 課長會議等에 依해서 되고 있다.

C. 地方에서의 計劃과 調整

가. 全域의 計劃과 調整

各機關이 몰려 있는 서울特別市나 釜山直轄市의 周邊地域으로 構成되는 京畿道나 慶尙南道를 除外한 他道의 境遇에 道廳所在地內에 存在하는 政府 또는 準政府機關의 一線機關의 種類는 一般的으로 다음과 같다.

1. 道廳
2. 地方法院(및 高等法院)
3. 地方檢察廳(및 高等檢察廳)
4. 中央情報部支部
5. 再建國民運動支部
6. 各級學校
7. 地方援護廳
8. 地方司稅廳
9. 專賣支廳
10. 地方兵務廳
11. 地方鐵道局
12. 地方遞信廳
13. 市廳
14. 管財局
15. 放送局
19. 矯導所
17. 農產物檢查所支店
18. 韓銀支店
19. 農協道支部
20. 土地改良組合道支部
21. 韓電支店
22. 大韓赤十字社支社。

郡廳所在地內에는 一般的으로 다음과 같은 機關들이 있다.

1. 郡廳
2. 警察署
3. 邑 또는 面事務所
4. 專賣署
5. 郵遞局
6. 驛(保線事務所 機關車事務所)
7. 農產物檢查所(出張所)
8. 各級學校
9. 登記所
10. 法院支院
11. 檢察支廳
12. 郡農協
13. 韓電營業所(出張所)
14. 再建國民運動郡支部
15. 山林組合
16. 韓國通運(支店出張所)
17. 土地改良組合
18. 援護支廳
19. 砂防管理所。

面事務所의 所在地내에는 다음과 같은 機關들이 있다.

1. 土地改良組合出張所
2. 煙草耕作指導所
3. 支署
4. 國民學校 및 高等公民學校(中學校)
5. 郵遞局
6. 再建支部
7. 農協支所
8. 郵遞局
9. 驛
10. 通運出張所
11. 保線區線路班
12. 義勇消防隊
13. 農村指導所支所。

以上과 같은 各級區域別로 본 一線機關의 種類는 勿論例外가 많지만 大體的인 實情把握用을 위해서는 이 程度로 充分할 줄로 안다.

이들 各機關은 上部의 監督官廳別로 보면 大體的으로 三個의 類型으로 나누어서 考察할 수 있다.

첫째는 內務部傘下의 機關들이고, 둘째는 各事業部의 一線機關이며, 세째는 特定部의 監督

研究論文

下에 있는 準政府機關의 一線機關이다.

이中 둘째의 境遇에 1個部가 2個以上의 機能에 關하여 個別的으로 獨立된 2種類以上的 一線機關을 같은 地域에 設置하고 있는 境遇에 이들 一線機關間의 地域別調整을 現地에서 行할수 있는 制度는 어느부에나 存在하지 않는다. 따라서 各機能別로 階層을 따라서 上昇한 後에 더 廣域의 管轄을 갖고 있는 地點에서 調整問題는 決定된다.

內務部系統의 道·郡·面等은 内務部本來의 機能뿐만아니고 各部의 事務를 地域別로 綜合運營한다는 點에서 相異하다. 이러한 綜合行政機關으로서의 性格은 道郡面의 長으로 하여 各地域別로 上記機關의 代表者들을 한 場所에 集合시키는 所謂 機關長會議의 主宰者가 되게 하고 있다. 이들 會議는 月 1回 道知事, 郡守, 面長等이 召集하며 議事規則은 存在하지 않는다. 어느 級의 會議이던 어떤 問題에 對한 議決을 하는 일은 없으며, 各自 自己가 代表하는 機關의 業績을 紹介 하던가, 將次 할일로서 他機關에 알리는 것이 좋겠다고 생각되는 事項을 通知하는데 그친다. 萬一 後者の 일이 自己가 屬한 部의 上部로 부터의 指示인 境遇에 他機關이 그 事實을 비로서 알게되는 것은 이 會議場所에서 인때가 많으며, 自己機關의 事業計劃과 어긋난다고 생각되더라도 그자리에서의 積極的인 調整을 할 생각은 하지 않는다. 왜냐하면 一般機關長에게 그런 權限이 주어져 있지 않기 때문이다. 따라서 그는 上級機關 特히 中央의 自己所屬의 局이나 部에 他部 또는 他局에서 있는 指示를 알리고 그에 對한 裁決을 바라게 되는 것이다. 中央의 局 또는 部는 所屬一線機關의 이런 報告에 依하여 비로서 他局 또는 他部에서 相馳되는 方向으로 일을 하고 있다는 것을 알게 되는 때가 非一非再하다.

機關長會議는 그 性格이 單純히 情報交換을 위한 制度로 看做할 수 있다. 따라서 이 機關이 地域의in 計劃이나 積極的인 調整을 위한 것은 아니다.

面과 같은 下位單位에 대려갈수록 그 人員의 少數라는 것과 地域의in 狹少性等이 作用하여 機關長會議는 더 非公式的이며 和氣가 있어 보이고, 業務面보다도 人間相互間의 親睦이라는 點이 더 強하게 나타나며 道에 오면 이런 性格이 많이 減少된다.

아무튼 機關長會議는 각각 相異한 事務室을 쓰고 있는 機關長끼리 자리를 같이 할수 있는 點과, 情報를 交換할 수 있다는 點에서(勿論 秘密이라는 名目으로 감추어지는 것이 많지만) 有益한 機關이며 調整을 위해서도 어느 程度의 도움을 주고 있는 것은 사실이다. 그러나 積極的인 調整權의 缺如로 因하여 情報交換以上의 것은 할수 없으며 各機關끼리 個別적으로 自己所屬機關에 中央에서의 調整을 依頼할 수 밖에 없는 立場에 놓여 있는 것이다.

나. 機關內의 計劃과 調整

道·郡·面等은 組織長의 밑에 中央의 各部(內務部, 財務部, 國防部, 文教部, 農林部, 商工部, 保健社會部, 交通部, 公報部, 建設部)에 機能別로 連結되는 室局課係等을 갖고 있다.

中央政府의 各部는 長官名儀로 發送된 公務書를 道知事受信으로 보내며, 道에서는 道知事

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

名儀로 發送하여 郡守受信으로 보내며 郡에서도 郡守名儀의 發送에 依하여 面長受信으로 하고 있다. 이와 같은 機關長對機關長間의 通信方法은 下意上達의 境遇에도 마찬가지다. 따라서 各級機關內의 機能別部署는 機關長의 強力한 統制下에 運營되는 制度인것 같이 보이지만 事實上에 있어서는 그러하지 못하다. 卽 機關長으로受信된 文書는 內務關係의 部署에서 所管課係를 選定하여 直接 配分하고 機關長은 各機能別部署의 階層을 밟아서 올라온 報告를 받게 되어 있는 것인지, 事前에 모든 公文書는 機關長에게 到達하고 그의 指示에 依하여 所管局課長에게 處理方法을 命하는 것은 아니기 때문이다. 換言하면 受信公文書의 配分關係를 보면 道郡面等은 弛緩하게 組織되어 있다고 할수 있는 것이다.

反面에 配分된 公文書가 그에 立脚한 起案이 되고 決裁後에 成案되는 過程을 보면 이들 局課係長의 專決事項範圍의 狹少로 因하여 大部分의 決裁는 機關長에게까지 올라가게 마련인 것이다.勿論 이境遇에도 이들이 모든 案件의 内容에 關한 得失을 알고서 決裁한다고 할 수는 없다. 왜냐하면 그가 中央의 여러부의 事務를 通達한다는 것은 甚히 困難한 것이며, 特히 現在와 같이 補職期間이 짧은 郡守와 面長의 境遇에는 案件의 内容에 대해서는 알기 困難한 것이 大部分일 것이다. 따라서 機關長은 事案의 内容을 確實하게 把握하지 못하고 決裁를 하는 수도 있게 되는 것이다.

機關長은 自己所屬의 機能別部署에 對한 中央 또는 上級機關의 機能別의 組織들이 指示한 것에 대하여 이것을 積極的으로 是正할 수 있는 權限은 없으며, 矛盾이 있더라도 그대로 下級機關에 原案대로 傳達하는 傾向을 助長하는 때도 있는 것이다. 따라서 甚한 境遇에는 最末端의 面에까지 中央에서 보낸 公文이 原文대로 傳達되고 途中의 道나 郡에서 地方事情에 맞도록 解釋修正하는 努力이 없는 때도 있는 것이다. 이러한 事實은 下級機關이 中央에 報告하는 것에 대해서도 있으며, 이것을 所謂 리례一式行政이라고 하는 것이다. 이와 같은 現象이 生기게 되는 理由는 修正權限의 不存在, 上級機關의 비위를 거슬리지 않을 래는 態度, 責任을 轉嫁시키고자 하는 意慾等에 있다고 볼수 있다.

中央 또는 上級機關의 計劃 또는 調整上の 不備는 下級機關에 와서는 差跌이 더커지며 各部間의 調整未備는 道廳 郡廳 面所內에서 歷歷히 나타나게 되지만, 道知事, 郡守, 面長等은 部下들에게 그런點에 대한 裁量을 實質적으로는 委任하고 있는 傾向이 있으며, 各部下들相互間에는 相互 獨立的으로 일을 處理하기 때문에, 이들 部下가 下級機關에 示達해야 되겠다고 建議하는 것은 그대로 示達되고, 上部에 是正建議해야 되겠다고 機關長에게 建議하는 것은 그대로 되는 傾向이 濃厚하다.

調查對象이 된 地域의 各機關長의 業務量과 時間配定狀況을 보면 다음과 같다.

道知事=出勤 8 時, 退勤 6 時, 決裁件數一日平均 20件程度, 廈內에서의 外部人士面談時間 日平均 5 時間(그中 約 $\frac{1}{3}$ 程度가 公用), 其他月平均一回程度의 地方長官會議와 機關

研究論文

長會議에의 參席, 各郡의 巡視를 위한 時間等으로 나누어 진다.

郡守=出勤 7時半, 退勤 7時, 決裁件數日平均108件, 廳內에서의 外部人士接觸 日平均15人
(大部分公用), 管外管內出張 月13日程度(事務室을 大部分 비계 되는 경우)

面長=出勤 7時半, 退勤 6時半, 決裁件數日平均(忠南42件, 京畿94件), 管內出張月13日程度(事務室을 大部分비계 되는 경우)

(備考: 面長의 境遇에 忠南과 京畿가 決裁件數에 있어서相當한 差異를 나타내는 것은 忠南에는 委任專決制度가 있어서 總務係長에게 專決權을 주고 있는데 反하여, 京畿에서는 이런 制度가 없기 때문이다)

以上의 資料에 依하여 보면 道知事보다 郡守와 面長이 더 많은 業務量을 갖고 있는 것으로 생각되며, 郡守, 面長은 管內出張日數가 勤務日數의相當部分을 占有하고 있다는 것이다. 따라서 道의 局長以下에게의 專決權限의 委任이 郡의 課長이나 面의 係長에 對한 郡守, 面長等의 委任에 比하여 더 많다는 것도 알수 있다. 또 出張이 많은 것은 革命政府가 現地確認 및 督勵를 政策的으로 嘉獎하였기 때문에 生긴 現象이다. 一日平均 100餘件을 決裁해야 되며 그것도 出張한 날에는 退勤時間에 臨迫해서 行하는 境遇에 이들 決裁가 優重한 것이 될수 없다는 것은 明白하다. 따라서 거이 大部分이 無修正通過되는 實情이며 그런 意味에서 必要없는 業務量을 郡守에게 賦課하는 것이 되며 그가 行하여야 할 計劃을 위한 思索時間은 빼앗기고 있는 것이다.

一般的으로 出勤 退勤時間이 5時正刻으로 지켜지지 못하고 있다는 事實도 이들에게 過重한 業務量을 賦課한 것이 아닌가 하는 疑心을 갖게 된다.

以上 各機關長의 業務量乃至 時間配定狀況에 關하여 言及하였거니와 計劃 및 調整을 위한 制度로서 道知事 및 企劃調整官과 局課係長等의 會議를 들수 있다. 實質적으로 各部門間의 調整을 맡고 있는 機構는 道의 局長會議, 郡의 課長會議, 面의 係長會議라고 할수 있다. 이들은 빈번하게 열리며(많은 境遇에는 每日 1回 적은 경우에 一週一回) 따라서 相異한 部門間의 活潑한 橫的 Communication의 通路가 될수 있으나 重要한 問題에 이르면 中央政府의 權限에 屬하기 때문에 中央에의 建議에 그치는 때가 많다.

企劃調整官室은 中央의 各部의 企劃調整官 보다는 二階級같은 것이지만 中央에 適用되었던 批制點이 여기에도 그대로 適用된다. 特記할 것은 忠南의 企劃調整官은 一切의 各局의 決裁節次에 關與하고 있으며 따라서 企劃調整官이라기 보다는 系線上의 副知事의 性格이 더 많았다는 것이다. 郡이나 面에는 特別히 計劃關係의 部署를 設置하고 있지 않다.

D. 結論

以上에서 우리는 韓國政府의 公務員들에게 共通의 行態로서 業務量의 過重으로 因한 計劃의 소홀, 下官 또는 下級機關의 調整權限의不存在로 因한 下官 또는 下級機關相互間의

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

協助의 缺如와 上級機關 또는 上官에의 票申傾向, 計劃業務에 對한 興味의 缺如, 管理者의 思考過程에 대한 頻繁한 斷絕等을 들었고, 나아가서 中央政府와 地方政府의 計劃 및 調整의 制度와 運營面을 檢討하여 內閣首班直屬下의 參謀機構의 未備, 企劃統制官室과 豫算局間의 不調和, 合議體로서의 弱點을 가진 閣議가 計劃樹立에 不適切하다는 點, 長官, 次官을 補佐하는 企劃調整官室의 職員能力의 不足, 權威의 低下等을 들었고, 地方政府에 있어서는 中央의 不適切한 計劃 및 調整이 地方에서 反映되어 機關長會議도 機關間調整道具로서 不適切하며, 機關內의 計劃이나 調整에 있어서는 機關長의 過重한 業務量이나, 不足한 權限 뿐만 아니라, 部下相互間의 不協助의 現象, 一般家로서의 機關長이 專門分野인 各機能部署의 事務에 대한 效果的인 統制를 할 수 없을 것임을 指摘하였다.

前述한바와 같이 上級機關 또는 最高管理層은 基本機能의 하나로서 計劃과 調整에 充實하여야 한다. 그러나 韓國에서는 中央과 地方을 莫論하고 이것이 疏忽하게 取扱되어 있다. 그령게된 理由는 上述한 바와 같이 여러가지가 있지만, 그中の 重要한 理由인 上級機關 및 最高管理層의 業務量過多는 分權化에 依하여 縮少하여야 한다. 또 下級機關 및 部下相互間의 調整權限의 缺乏과 協助의 忌避도 如斯한 權限의 下部委任 即 分權化에 依하여 是正하여야 한다.

勿論 筆者は 業務量의 縮少나 權限의 賦與에 依해서 計劃 및 調整이 全的으로 圓滑하게 되리라는 것을 主張하는 것은 아니며, 機構制度의 改善, 行政行態의 變更等이 隨伴되어야 한다는 것을 알고 있지만, 分權化에 依해서 現在보다 많은 改善이 있으리라는 것은 確信할 수 있는 것이다.

三. 協助에 對한 公務員의 態度

韓國行政에 있어서 橫的協助가 旺盛하지 못하다는 것은 中央과 地方을 莫論하고 共通의 現象이라고 할수 있다. 그 原因은 다음과 같은데 있는것 같다.

첫째, 中央과 地方의 行政組織가운데 機能別部省組織方法을 擇한것이支配的으로 많으며, 下部層의 個人에게의 事務分擔도 한個의 單位事務를 節次에 따라서 橫的으로 分業하지 않고, 오히려 各者別로하여금 모든 必要한 節次를 밟게 하고, 그 結果에 依하여 上昇式 稽議制度의 經路를 밟게 하고 있다. 그 結果로 各自는 自己의 組織系統이 아닌者와 業務上의 橫的聯關係를 맺을 必要是 적으며, 各組織別로는 極度의 獨立的傾向이 支配하고 있는 것이다.

그러나 위와 같은 組織方法을 쓰더라도 各組織別 및 各個人別의 機能分擔을 關係法文이 西歐大陸式을 본받아 大體의in 規律을 하는데 끝치고, 具體의in 解釋은 公務員들의 裁量에 맡기고 있기 때문에, 行政執行面에 가서 各組織間 또는 各個人間의 衝突이 생기는 일은 있는

研究論文

것이다.

그리고 中央이나 地方을 莫論하고 各組織에 機能別基準을 明白하게 適用할 수 없는 境遇도 있기 때문에, 地域別, 受惠者別, 取扱物別, 節次別의 組織方法을 使用하게 되는 수도 있으며, 이런 境遇에는 自然히 橫的調整, 協助의 問題가 摳頭하게 된다.

둘째, 公務員들의 責任轉嫁迴避傾向과 各部署를 連結하는 協助規定의 缺如는 自己들間에 協助해야 할 性質의 問題까지도 自己主管의 것만하면 自己責任은 冒免된다는 意識이 있기 때문에 協助를 忌避하는 傾向이 있다. 이 境遇 協助의 責任은 相對方 또는 上官에게 轉嫁시키고자 한다.

세째, 部下들이 그들의 일에 對한 또는 自己所屬機關에 對한 忠誠心을 發揮하기 보다 上官自然人에 대한 忠誠心을 發揮하는 傾向이 있고, 上官은 下官의 他機關과의 協助에 대한 無關心乃至 忌避傾向이 있다는 事實은, 下官으로 하여금 上官의 特別한 指示나 諒解 없이는 自由스럽게 橫的協助를 하는 것을 꺼려 하게 한다.

이리하여 公務員들의 協助에 關한 態度가 어느程度 肯定的, 積極的인가 또는 否定的, 消極的인가를 알아보기 위하여 ① 公務員들의 部下로서의 協助에 對한 態度, ② 上官의 協助에 關한 態度에 對한 部下들의 認識을 設問에 依하여 調査하였다. 이때에 以上的 두가지 協助도 ① 機關內의 協助와 ② 機關間의 協助로 나누어서 設問하도록 하였다. 그 理由는 兩者에 關한 態度가 다르리라고 想定하였기 때문이다.

1. 部下의 態度

A.. 機關內의 協助

機關內에서의 部下끼리의 橫的協助方法에 關한 部下自身의 態度에 關하여 以下와 같은 設問을 使用하였다.

「貴下가 勤務하는 機關내의 他部署의 同級者와 業務上 協助를 할려면 以下の 어느 方法이 가장 適切하다고 생각 하십니까?」

- 그런것은 上官에게 맡기는 것이 좋다.
- 每件마다 上官의 承認을 받아서 내가 直接하는 것이 좋다.
- 특히 重要한것만 上官의 承認을 받은 뒤에, 其他는 나의 任意대로 내가 直接하는 것이 좋다.
- 모든 것은 나의 任意대로 내가 直接하는 것이 좋다.

이제 應答의 內容을 보면 機關內의 協助方法에 關한 部下의 態度는 다음 圖表과 같은 分布를 나타내고 있다.

圖表1에서 알수 있는 것은 78.5%의 公務員들은 「특히 重要한 것만 上官의 承認을 받은 뒤에, 其他는 나의 任意대로 내가 直接하는 것이 좋다」는 應答을 하고 있다. 여기에 「모든

圖表 1 機關內의 橫的協助方法에 關한 部下의 態度

		面	郡	道	中 央	全 國 計
모든것은 上官에게一任	人數 %	4 (9.1)	1 (3.5)	0 (0)	0 (0)	5 (2.7)
每件마다上官 의 承認	人數 %	13 (29.6)	2 (6.8)	0 (0)	2 (2.8)	17 (9.4)
特히重要한것 만上官의 承認	人數 %	24 (54.5)	24 (82.9)	31 (88.5)	62 (86.1)	142 (79.5)
모든것은自己의 任意	人數 %	3 (6.8)	2 (6.8)	4 (11.5)	8 (11.1)	17 (9.4)
組織別計	人數 %	44 (100)	29 (100)	35 (100)	72 (100)	181 (100)

것은 나의 任意대로 내가 直接하는 것이 좋다』는 것까지 합하면 約88%가 된다. 따라서 大部分의 公務員들의 對內的 協助에 對한 態度는 鼓舞的이라고 할수 있다. 그러나 이와 같이 많은 應答을 내게된 原因의 하나로서 革命政府가 그동안 橫的인 協助를 強調하여온 것에 依한 影響을 받은 點이 많지 않은가 생각된다.

그리고 約12%의 公務員들은 모든 것은 上官에게 一任하던가 每件마다上官의 承認을 받은 뒤에 協助하겠다고 答하고 있으며,前述한바와 같이 上官에게의 責任轉嫁, 上官의 비위를 거슬리지 않을려는 態度等을 나타내고 있다.

따라서 全國的인 統計에 依하여 내릴수 있는 結論은 大部分의 公務員들의 部下로서의 對內的 協助態度는 先進諸國의 그것에 比하여 別로 差異가 없으나, 約 12%의 公務員들은 韓國的인 後進的 態度를 갖고 있다고 할 수 있다.

이제 以上的 結果를 組織階層別의 內譯에 따라서 보면, 後進的인 態度의 所持者は 郡과 面特히 後者에 많으며 道와 中央의 公務員들은 거의 全部가 先進的이며 積極的인 協助態度를 갖고 있다. 이런 結果의 原因은 첫째 面은 적은 組織이며, 道, 中央等은 大組織이기 때문에 小組織인 面에서는 上官에의 接觸度가 더 많아서 그의 承認을 一一히 받는 것이 容易하여서 生긴 結果인가 하는 疑心도 갖게하나 이點은 重要한 理由인것 같이 생각되지 않는다. 왜냐하면 設問內容으로 보아서 課長이나 局長으로서의 道나 中央의 公務員은 局長이나 次官 또는 道知事が 그의 上官인데 이를 後者の 統率範圍가 現在로서는 數人으로서 策定되어 있기 때문에 組織의 大小라는 條件은 中央·道·郡·面에 걸쳐서 別로 큰 영향을 주지 않을 것이기 때문이다.

둘째, 面의 公務員들의 社會的 背景보다 中央·道의 公務員들의 社會的背景이 더 先進社會와 비슷한다는 것이 그들의 協助에 關한 態度에 影響을 주었을런지 모른다.

研究論文

셋째, 萬一面의 公務員들이 더 權威主義的이며 中央, 道의 公務員들이 더 民主主義的이라면 이런 事實이 協助에 對한 態度에 影響을 주었을지도 모른다.

B. 機關間의 協助

다음으로 機關間의 橫的 協助方法에 關한 部下의 態度에 關하여는 以下와 같은 設問을 使用하였다.

「他機關에 있는 貴下와 同級의 사람과 業務上協調를 할라면 以下의 어느 方法이 가장 適切하는고 생각 하십니까?」

- a. 그린것은 上官에게 맡기는 것이 좋다.
- b. 每件마다 上官의 承認을 받아서 내가 直接하는 것이 좋다.
- c. 特히 重要한 것만은 上官의 承認을 받은 뒤에, 其他는 나의 任意대로 내가 直接하는 것이 좋다.
- d. 모든 것은 나의 任意대로 내가 直接하는 것이 좋다.

應答內容을 圖表2의 全國集計에 依하여 보면 約 79%의 公務員은 機關間의 協助에 對하여도 特히 重要한 것만 上官의 承認을 얻든가, 모든 것은 自己의 任意로 處理하겠다고 答하고 있다. 나머지 約 21%의 公務員은 모든 것은 上官에게 一任하거나 每件마다 上官의 承認을 받고서 協助하겠다고 答하고 있다.

이제 이것을 內譯에 依하여 보면 郡과 面의 境遇에는 顯著하게 上官에게의 一任 또는 每

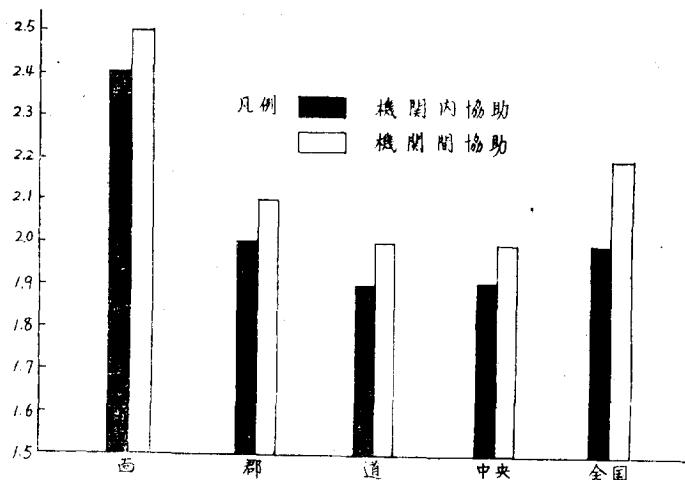
圖表2 機關間의 橫的 協助方法에 關한 部下의 態度

		面	郡	道	中 央	全 國 計
모든것은上官 에게 一任	人數 %	5 (8.9)	0 (0)	0 (0)	1 (1.4)	6 (3)
每件마다 上官의 承認	人數 %	19 (33.9)	7 (20.6)	3 (8.3)	6 (8.3)	35 (17.6)
特히 重要한 것 만上官의 承認	人數 %	32 (57.9)	25 (73.5)	33 (91.7)	61 (84.7)	152 (76.4)
모든것은自己 의 任意	人數 %	0 (0)	2 (5.9)	0 (0)	4 (5.6)	6 (3)
組織別計	人數 %	56 (100)	34 (100)	36 (100)	72 (100)	199 (100)

件마다의 承認을 願하는 者가 道와 中央에 比하여 많아지고 있다. 即 여기에서도 그 傾向은 機關內의 協助의 境遇와 類似하게 나타나는 것이다.

이제 機關內와 機關間의 協助를 각各 積極的인 協助로 부터 消極的인 協助에 이르기 까지各應答項目에 點數를 賦與하여 尺度化하여 全國 및 組織階層別의 平均值을 求하여 相互比

圖表 3 機關間協助와 機關內協助에 關한 部下態度의 組織階層別比較
尺度值



較하면 다음 圖表 3 과 같다.

圖表 3에 依하여 알수 있는 것은 機關內協助와 機關間의 協助에 關한 全國的 集計의 平均尺度의 比較에서 機關間의 協助에 對해서一般的으로 더 消極的이며 이 關係는 어떤 組織階層內에서나 共通的인 現象이라는 것이다. 따라서 組織階層이 달라지는 것에 依하여 機關內協助와 機關間의 協助의 關係에 關한 이런 傾向은 變動되는 일이 없다.

c. 解 釋

以上 部下의 協助態度를 機關내와 機關間의 兩者에 對해서 考察하였는 바 明白한 結論은 大部分의 公務員들은 橫的協助에 關하여 部下로서의 自己自身을 肯定的 積極的이라고 할 수 있다. 그러나 機關內協助에서 12%, 機關間協助에서 21%의 公務員들은 上官에게의 責任轉稼, 또는 上官에의 忠誠心이나 極度의 服從性때문에 自發的 協助를 忌避하고 있다고 볼수 있다.

따라서 우리가 처음에 내세운 假說로서 韓國公務員들에게 責任轉稼, 個人에의 忠誠心等으로 因하여 協助가 잘 안된다고 하였던 것은 이들 17%와 21%의 公務員들에게만 該當된다고 할 수 있다. 그리고 機關間協助나 機關內協助에 對한 部下로서의 立場은 組織階層의 下部 即 郡이나 面의 公務員들이 더 消極的이며 反面에 道나 中央의, 公務員들이 더 積極的이며 自發的이라고 할 수 있다. 그 理由는 前述한바와 같이 組織의 大小에 있는 것이 아니고 ① 地方과 中央의 公務員들의 社會的背景과 ③ 地方과 中央公務員들의 民主的 또는 權威主義的 行態의 所產이 아닌가 생각 된다.

또 機關間의 協助에 對해서 機關內의 協助를 더 自由스럽게 생각하는 傾向은 우리가 豫想 했던 대로의 結果라고 할 수 있을 것이다.

研究論文

2. 上官의 態度

A. 機關內의 協助

다음으로 上官은 機關內의 協助에 關하여 어떤 態度를 갖고 있는가를 下官이 갖고 있는 認識을 通하여 보기 위하여 다음과 같은 設問을 使用하였다.

「나의 上官은 내가 같은 機關內의 他部署의 同級者들과 業務上 자주 接觸하는 것을

- a. 매우 좋아 하는것 같다.
- b. 좋아 하는것 같다.
- c. 좋아 하지도 않고 싫어하는 것 같지도 않다.
- d. 싫어 하는것 같다.
- e. 매우 싫어 하는것 같다.

圖表 4의 集計에 依하면 上官이 自己의 機關內 協助에 대하여 嘉勵하고 있는 것으로 생각하고 있는 公務員은 約 82%며, 나머지 18%는 上官의 態度를 알수 없거나 싫어 한다고 答한 者들이다. 따라서 이 結果에 依해서 보면 上官의 下官에 對한 協助獎勵는相當히 많이 行하여지고 있는 것으로 보인다. 그러나 設問에의 應答者들이 上官에게의 忠誠心, 아부心을

圖表 4 機關內 協助에 關한上官의 態度에 勢한 下官의 認識

		面	路	道	中	央	全 國 計
매우 좋아하는 것 같다	人數 %	21 47.7	20 71.5	12 33.3	20 27.4	73 40.3	
좋아하는것 같다	人數 %	18 41.0	6 21.4	20 55.6	31 42.5	75 41.5	
좋아하지 않고 싫어하는것 같지도 않다	人數 %	5 11.3	2 7.1	4 11.1	20 27.4	31 17.1	
싫어 하는것 같다	人數 %	0 0	0 0	0 0	2 2.7	2 1.1	
매우 싫어하는것 같다	人數 %	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	
組織別計	人數 %	44 100	28 100	36 100	73 100	181 100	

表示해야 한다는 意識을 介入 시켜서 應答하였다면 이와같은 協助에 對한 積極的 肯定的 態度는 많이 減少하여 評價하는 것이 穩當할련지도 모른다.

이제 肯定的 態度로 부터 否定的 態度에 이르는 順序로 點數 配列에 依하여 尺度를 構成하고 各機關別의 平均值를 比較하면 다음과 같다.

圖表 4와 圖表 5에 依하여 알수 있는 것은 道와 中央의 公務員들, 그中에서도 特히 後者가

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

圖表 5 機關內協助에 關한 上官의 態度에 對한 下官의 認識—機關別尺度值

機 關	面	郡	道	中 央
尺 度 值	4.3	4.6	4.1	3.9

部下間의 機關內協助에 對하여 消極的이라는 것이다.

이것을 真實된 것으로 믿을수 있다면 우리는 다음과 같은 이야기를 道와 中央의 公務員 특히 後者에 關하여 할 수 있다.

첫째, 集權的組織은前述한바와 같이 上級組織 특히 中央政府에서의 調整을 더욱必要로 하여 따라서 橫的協助도 더 많이 necessary로 하게되는데, 우리나라 中央政府의 公務員들은 部下間의 協助를 地方政府 특히 郡이나 面의 公務員들의 경우보다 덜 嘉勵하고 있다.

둘째,前述한 部下로서의 協助에 對한 態度에 關한 結果와 比較하면 우리나라의 面 또는 郡의 公務員들은 部下로서의 自己의 機關內 協助에 對해서는 中央公務員들에 比하여 더 消極的인 反面에 上官으로서 部下에게 機關內协助를 장려하는 面은 더 積極的이다. 따라서 中央의 公務員들은 反對로 下官으로서 自己가 橫的协助를 하는面은 더 積極的이지만 上官으로서 部下에게 機關內协助를 勸하는 것은 더 消極的이다. 특히 中央公務員들이 圖表 4에서 보는바와 같이 約 30%가 部下에게 그의 態度를 모호하게 表示하던가 無關心하던가 協助를 싫어하는 사람들이라는 것은 놀라울만한 事實인 것이다.

그러나 앞에서도 論及한바와 같이 萬一 地方의 公務員들에게 上官의 비위를 맞출라는 傾向이 더 甚하기 때문에 이런 結果가 나왔을련지도 모른다. 이것이 事實이라면 위와 같은 結論은 반드시 成立할수는 없을 것이다.

B. 機關間의 協助

다음으로 機關間의 協助에 對한 上官의 態度에 對한 部下의 認識에 대하여는 以下와 같은 設問을 하였고 그 結果를 보면 다음 圖表 6과 같다.

나의 上官은 내가 他機關에 있는 同級者들과 業務上 자주 接觸하는 것을

- a. 매우 좋아 하는것 같다.
- b. 좋아 하는것 같다.
- c. 좋아 하지도 않고 싫어하는것 같지도 않다.
- d. 싫어 하는것 같다.
- e. 매우 싫어하는 것같다.

여기에서 나타난 全國的 集計에 依하면 約 73%의 公務員들이, 上官은 機關間 協助에 대하여肯定的이라는 應答을 보이고 있고, 나머지 約 27%의 公務員은 上官의 態度가 애매하거나 無關心하거나 또는 否定的이라는 反應을 보여 주고 있다.

研 究 論 文

圖表 6 機關間協助에 關한 上官의 態度에 對한 下官의 認識

		面	郡	道	中 央	全 國 計
매우 좋아하는것 같다	人數 % 	17 (31.5)	13 (38.2)	10 (27.8)	16 (21.6)	56 (28.2)
좋아하는것 같다	人數 % 	25 (46.5)	16 (47.1)	20 (55.5)	28 (37.8)	89 (4.5)
좋아하지도않고 싫어하는것 같지도않다	人數 % 	12 (22.3)	5 (14.7)	6 (16.7)	27 (36.5)	50 (25.3)
싫어하는것 같다	人數 % 	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3 (4.1)	3 (1.5)
매우싫어하는것 같다	人數 % 	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
組織別計	人數 % 	54 (100)	34 (100)	36 (100)	74 (100)	198 (100)

이제 이것을肯定的인것 부터否定的인 것에 이르는順序로配點을 하여尺度를構成하고, 機關別平均值를算出하여 보면 다음圖表7와 같다.

**圖表 7 機關間協助에 關한上官의 態度에 대한
下官의 認識—機關別尺度值**

機 關	面	郡	道	中 央
尺 度 值	4.0	4.8	4.1	3.7

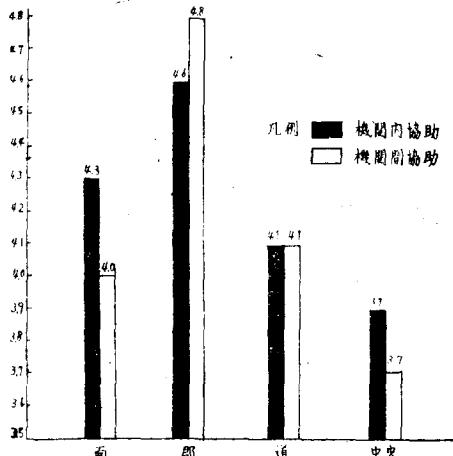
여기에서 알수 있는 것은 機關內의 協助에 對한 境遇나 마찬가지로 中央公務員들이 下官에게 協助를 장려하는 態度는 地方廳公務員들에 比하여 더 적다는 것이다. 그리하여 機關間의 協助를 더 切實히 要求하는 中央政府에서 오히려 이런 努力이 地方보다 弱하다는 것을 말할수 있으며, 또 機關間의 协助에 對한 部下로서의 態度보다上官으로서 部下에게 장려하는 態度가 더 消極的이라는 것을 알수 있다.

이제 機關間의 协助와 機關內의 协助에 關한上官의 態度를比較하여 보면 다음圖表8와 같다.

圖表8에서 보는 바와 같이 機關內의 协助와 機關間의 协助에 對한上官의 態度는前述한 下官의 態度와 같이 언제나 機關間의 协助를 더 꺼려하는 傾向이 있는 것이 아니다.換言하면上官은 組織에 따라서 機關間의 协助를 더 獎勵하는 수도 있는 것이다. 따라서 이런 結論이 可能해 질것이다.上官은 언제나 機關間协助를 機關內协助보다 더 싫어하는 傾向은 없는데도 不拘하고 下官 스스로가 機關間协助를 꺼려 하는 傾向이 있다.

圖表8은 郡이나 面에 协助意欲이 더 있으며 道特히 中央에서는上官의 协助에 對한 態

■表 8 機關內協助와 機關間協助에 關한
上官의 態度



度는 더욱 나쁜 것을 證明하고 있다. 따라서前述한 下官의 態度와 比較하면 中央公務員은 下官으로서는 協助에 積極的이나 上官으로서는 協助에 消極的이라고 할 수 있고, 面, 郡等의 公務員에게는 反對의 現象이 있는 것이다.

C. 解釋

以上의 結果에 依하여 우리는 다음과 같은 結論을 얻을 수 있다.

첫째 機關內協助와 機關間協助의 兩者를 通하여上官으로서의 公務員은 大體적으로 이것을 좋아하는 傾向이 있다. 그러나 機關內協助에 關하여 18% 機關間協助에 關하여 27% 等相當數의 公務員들이 下官의 橫的協助에 無關心하거나 또는 이를 싫어 하고 있다. 이들이 왜 이런 態度를 가졌는가 하는 問題는 여리가지로 解釋할 수 있을 것이다 特히 自然人으로서의 自己에 對한 極度의 忠誠心의 要求와 事務의 性質에서 오는 橫的協助의 不必要等이 그 두드러진 理由인 것 같다.

둘째, 機關間協助와 機關內協助의 兩者에 共通으로 中央公務員들은 郡이나 面의 公務員에 比하여 下官의 橫的協助를 支持하는 傾向이 적다. 이런 結果가 나오는 理由는 中央과 地方의 事務性質의 差異에 있는 것 같다. 即 中央政府內의 組織方法은 機能別이支配的인데 對하여 地方政府는 地域別組織이기 때문에 地方에서 橫的協助의 必要性은 더 많다. 또前述한 바와 같이 이들 地方政府는 綜合行政機關으로서의 性格을 띠고 있다. 그리고 地域 또는 組織은 작을수록 公務員들은 地域에 對한 綜合的인 認識度는 높아질 것이다. 따라서 郡과 面의 公務員들은 自己들의 事務를 全郡 또는 全面적으로 考慮하는 意識의 強度가 많은 것 같다.

세째, 機關內協助와 機關間協助를 比較하면 全國的인 平均은 機關間協助를 꺼려하는 편이다. 그러나 各組織階層별로는 機關間協助를 더 嘉勵하는 곳도 있다.一般的으로 機關間協助를 더 꺼려하리라는 것은豫期하였던 대로 이지만, 이것을 더 장려하는 것은 웬일일까? 圖表8에 보면 道는 機關間協助를 機關內協助와 같은 程度로, 郡은 오히려 더 重要하게 생각하고 있다. 그런데 이들 兩機構는 그동안 中央政府에 依하여 綜合行政的 機關으로서 不斷히 強調되어온 곳이다. 따라서 이것은 그동안의 政策의 結果를 反映한 것이라고 볼 수 있다.

네째, 上述한 下官으로서의 協助態度와 여기의上官으로서의 態度를 比較하면 中央公務員들은 下官으로서는 橫的協助에 積極的이며上官으로서는 消極的이다. 反面에 郡·面의 公務

研究論文

員들은 下官으로서는 消極의이고 上官으로서는 積極의이다. 이렇게 된理由는 中央公務員은 社會的背景이 近代의이고, 教育程度가 높으며, 民主的思考方式을 갖인者가 많기 때문에 下官으로서는 積極의이고, 管轄·區域意識의 모호性, 組織方法, 大機關으로서의 性格等은 橫的協助의 必要성을 떨 意識하게 하고, 그 結果로 上官이 部下에게 橫的協助의 必要성을 強調하는 努力を 펼하기 때문에, 上官으로서는 消極의이라는 評價가 나오지 않는가 생각한다. 郡이나 面의 境遇에는 反對의 論證이 適用될 줄로 안다.

3. 結論

分權化는 被委任者の 責任意識을 양양시킨다. 왜냐하면 그는 上部에의 祈申에 依하여 業務를 處理하는 것이 아니고 그 自身의 責任으로서 일을 處理하여야 하기 때문이다. 따라서 分權化된 狀態에서는 下官은 協助의 問題를 上部에 ---히 依存할라는 狀度보다自己自身的 責任으로서 橫的協助를 해야 된다는 意識을 갖게 될 것이다.

또 分權化는 被委任者の 視野를 넓혀 준다. 왜냐하면 被委任者の 權限의 幅은 넓어질 것이며 따라서 以前보다 綜合의思考方式으로 일을 處理하지 않을 수 없을 것이다. 이와 같은 綜合의思考方式 밑에서는 自然히 關聯된 各部署의 連結이라는 必要성을 認識하게 되고 그 結果 橫的協助는 旺盛해 질 것이다.

分權化는 上官이 部下를 다루는 方法을 民主的으로 하여야 實現될 수 있는 것이다. 이와 같은 民主的指導方式이 이루어 지어 下官은 上官에의 個人的忠誠心보다 業務自體에 對한誠意를 갖게 되고, 따라서 上官에의 祈申을 하지 않았다는 理由로 因한 被害意識은 없어지고 自發의协助의 努力은 더 많아질 것이다.

分權化는 被委任者에게 自由裁量의 餘地를 넓혀 주는 것이며 自發의协助를 할 래야 權限이 없어서 못한다는 事態는 是正되고自己의 任意로 協助할 수 있는 心的態度를 造成하게 된다.

우리는 以上과 같은 理由에 依하여 分權化를 主張하는 것이다.勿論 이것은 上記와 같은 非協助의公務員들에게 더욱 該當되어야 하는 것이다.

四. 中央 및 地方廳 管理職員들의 事務量

1. 序說

行政上의 分權化는 管理職에 있는者 特히 最高管理層의 者들로 부터 下部에의 權限委任이라는 手段에 依하여 事務量을 減少시키고, 그 結果로 어지는 時間의 餘裕를 前述한 바와 같이 計劃調整統制等에 바침으로서 管理者 本來의 機能에 充實하게 하기 위하여 主張되는 것이다.

따라서 이런 理論에 依하면 現在로서 管理者들에게 事務量이 過多하다는前提가 成立되어

야 하는 것이다.

여기에서 論者는 中央 및 地方廳의 管理職員들의 事務量을 調査하고자 하였다.(여기에 管理職員이라 함은 機關長을 除外한 局, 課, 係長等 全部를 말한다)

大韓民國內의 어느 組織에나 存在하는 票議制度의 性質 및 그가 規律하는 決定作成構造로 보아서 이들 管理職員의 業務量은 그대로 最高管理者인 長次官, 道知事郡守, 面長等의 業務量에로의 推定에 有力한 根據가 된다고 생각한다.

事務量의 測定을 正確하게 할라면 各者가 取扱하는 單位事務의 種類別로 件數와 所要時間 을 正確하게 把握하여야 하는바, 短時間內에 혼자의 힘과 적은 費用으로써 이런 方法에 依한 正確한 測定을 한다는 것은 到底히 不可能하였다.

따라서 大體的인 測定을 해야한다는 代案을 探索하는 方法밖에 없었다.

代案의 內容은 다음과 같다. 첫째 이들 公務員들의 出勤時間에는 大端한 差異가 없다고 看做하고, 다만 退勤時間에는 여러가지 差異가 있을 것이라는 推定下에 退勤時間은 設問하도록 하였다. 參考로 本調查期間中의 公式的인 勤務時間은 午前8時부터 午後5時였으며 午前12時부터 午後1時까지의 畫食時間은 例外한 8時間이 日當勤務時間에 該當한다는 것과, 退勤時間以後의 執務에 對해서는 時間外勤務手當은 支拂되고 있지 않고 있었다는 것을 附言해둔다.

둘째, 이들 公務員들이 職場에서의 일거리를 家庭에 가지고 가서 處理하는 回數를 調査하였다. 應答項目은 年間回數, 月間回數, 週間回數等의 어느 하나만을 答하도록 하고 分析할 때에는 全部 週間回數로 換算하여 處理하였다.

그리고 退勤時間과 일거리의 家庭에의 持込의 兩者는 過去 1年間의 平均을 大體的인 魏想에 依하여 記錄하도록 하였다. 이때의 1年間이란 1962年 8月 1日부터 1963年 7月 31일까지며, 이期間은 革命初期의 業務量의 幅奏도 相當히 低下되고 어느程度 安定化된 時期라고 볼 수 있다.

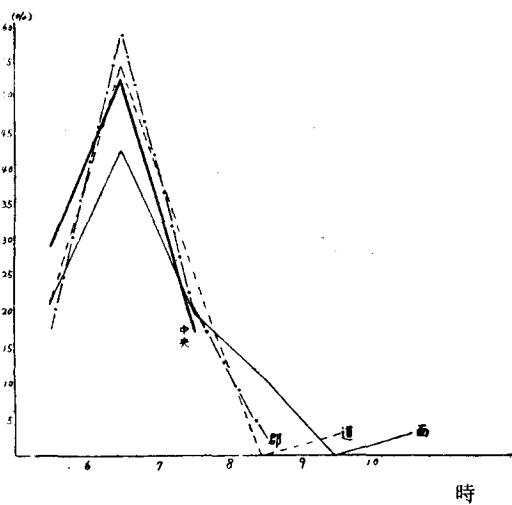
또 이들 兩者の 情報에 關하여 嚴格한 事實調査는 하지 않았지만 어느 程度의 虛偽陳述이 있더라도 大體的인 傾向把握의 用途에는 使用할 수 있다고 看做하였다.

2. 結 果

A. 退勤時間

(1) 中央・道・郡間의 어느組織을 莫

圖表 9 組織別退勤時間의 分布圖



研究論文

■表10 退勤時間의 組織別內譯表

	面	路	道	中 央
Mean	6時56分	6時36分	6時39分	6時24分
Median	6時42分	6時33分	6時28分	6時23分
S.D.	66分	33分	49分	32分
Range	5時—11時	5時—9時	5時—10時	5時—8時

論하고 五時正刻에 退勤하는 管理職公務員은 없다.

- (2) 圖表9에 보는 바와 같이 退勤時間의 分布狀況은 右側으로 偏在되어 있다.
- (3) 組織別 退勤時間에 關한 Mean, Median, Standard Deviation, Range 等은 圖表10과 같다.

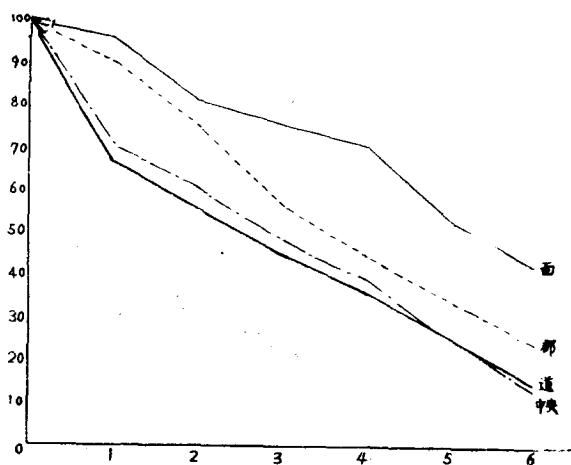
(4) 圖表9와 10에 依하면 어느組織을 莫論하고 業務量은 過多하다.

(5) 이의한 業務量의 過多現象은 下部의 面에 더욱 甚하고 中央에 比較的적다.

B. 일거리의 家庭持込回數

- (1) 일거리를 全然 家庭에 가지고 가는 일이 없는 사람의 組織別應答者全員에 對한 百分率은 中央 28.1%, 道 33.3%, 郡 9%, 面 3.5%이다.

■表11 일거리의 家庭持込回數圖



(2) 일거리의 家庭持込回數의 組織別百分率을 Ogive에 依하여 圖表化하면 圖表11과 같다.

(3) 圖表11에 依하여 알수 있는것은 中央이나 道보다 郡面에 業務量이 많다는 것이다. 따라서 이 結果는 退勤時間에 依한 測定과 近似하게 一致하고 있다.

(4) 圖表11에 依하면 中央에서는 50%(Median)의 公務員들이 週 2.6回以上, 道에서는 2.9回以上, 郡에서는 3.6回以上, 面에서는 5.3回以上

일거리를 家庭에 持込하고 있다.

(5) 週 3回以上 일거리를 家庭에 持込하는 者의 百分率은 中央은 48.9% 道은 45.5%, 郡은 57.6% 面은 76%가 된다.

(6) 上記(1)의 結果와 圖表11에 依하여 中央·道·郡·面의 어느 組織을 莫論하고 業

務量은 過多하다.

3. 結 論

以上 A와 B의 内容을 綜合하여 다음과 같은 結論을 얻을수 있다.

(1) 中央에 業務量이 過重하다는 事實은 分權化 即 權限의 委任에 依하여 中央의 業務量을 地方自治團體에게 委任할 必要性이 있다는 것을 意味한다.

(2) 中央・道・郡・面等에 業務量이 過重하다는 것은 各組織別로는 組織內에서 管理職員들로부터 非management職員들에게 業務權限委任이 必要하다는 것을 意味한다. 萬一 後者들의 業務量도 過重한 境遇에는 이런 權限의 委任은 非management職員들의 事務에 對한 事務簡素化 또는 人力增加가 併行되어야 한다.

(3) 中央・道・郡・面等의 管理職員들에게 業務量이 過重하다는 것은 이들 組織의 最高管理層 即, 長, 次官, 道知事, 郡守, 面長等의 事務量도 過重하다는 것을 意味함으로, 이들로부터 内部에의 委任 또는 下級機關에의 委任에 依한 業務量減少도 必要하다.

(4) 中央・道・郡・面을 比較할때에 中央보다 郡・面等의 下級機關에 業務量過重이 더甚하다는 것은 韓國같은 統一的規制組織(uniform regulative organization)에서는 人員의 增加權이 中央에 있고, 中央의 一名增加보다 地方의 一名增加는 1名 × 機關數만큼의 增加를 必要로 하고 따라서 豫算額도 그만큼 더 必要하기 때문에, 人力의 過少配置現象이 持續되어온結果인 것으로 解釋된다.

(5) 中央보다 郡面等에 業務量이 더 많다는 것은 分權化 또는 權限委任을 實現할라면 다음과 같은 事項의 어느하나 또는 兩者를 隨行하여야 된다는 것을 意味한다. 첫째 郡・面等의 事務簡素化가 分權化運動과 더부러서 實施되어야 한다. 둘째 郡・面等에 人力이 增加되어야 한다.

五. 粿議 制度와 決定作成의 迅速性

1. 序 說

大韓民國行政組織은 中央, 地方을 莫論하고 機關內의 階層數는 他國에 比하여 적은 편이다. 이러한 事實은 決定作成權限의 上層部에의 集中을 促進하는 一助가 되었다고 할 수 있다. 또 이런 階層을 行政節次가 橫的으로 進行하는 境遇보다 上下로 進行하는 것이 支配的이며, 그中에서 下에서 上으로의 進行을 支配하는 것 中에 가장 重要한 것이 粿議制度이며, 集權化는 이 粿議制度를 手段으로 하고 있다고 할 수 있다.

그런데 分權化理論에 依하면 그것은 權限의 委任에 依하여 上級者에 依의 粿議, 照會 또는 承認等의 節次를 省略하는 것에 依하여 文書記錄의 迅速한 處理 따라서 決定作成의 迅速化를 期한다는 利點이 있는 것이다. 이境遇 委任된 權限이 下級者 또는 下官에 依하여 行使되

면서도 前과 같은 質 또는 더 向上된 質의 決定作成이 이루어 질수 있다면, 決定作成의 迅速化를 爲한 分權化라는 것은 本質的으로 恒常 必要한 것이라고 主張할 수 있는 것이다. 따라서 本調查에서는 이러한 決定作成의 迅速性이라는 必要性에 着眼했다. 그러나 具體的으로 어떤 事務가 어느程度로 迅速化되어 되는가는 短時間, 혼자의 힘, 적은 經費로서 把握할 수는 없었거니와 또 把握할 必要조차 없었다. 오히려 그것보다도 첫째 票議制度가 實質的으로 實效를 견우고 있는가를 檢討하고, 그렇지 못한 境遇에 거기에 必要한 節次를 分權化에 依하여 簡素化함으로써 決定作成의 迅速性을 期해야 한다는 證據를 삼을려고 하였던 것이다. 둘째 公務員들 가운데 權限의 機關內委任 또는 下級機關에의 委任이 必要하다고 認定하는 者들이 그것을 決定作成의 迅速性과 어느 程度로 關聯시켜서 生각 하고 있는가를 알고자 하였던 것이다.

2. 票議制度

業務量의 過多에 억매인 最高管理者들은 하나하나의 決裁에 慎重을 期할 餘裕는 없으며, 또 많은 決裁件들이 些少한 内容의 루一틴業務에 關한 것이기 때문에 慎重을 期할 必要가 없는 것들이다. 이런 狀況下에서는 決裁者는 業務의 内容을 正確하게 握把하지 못하면서 決裁하던가, 이미 다 熟知하고 있는 것이기 때문에 輕微한 氣分으로 決裁하게 된다. 實事많은 決裁를 迅速하게 하는것 (따라서 内容을 모르거나 不必要한 件數가 많은 決裁를 하는 것)이 高級官吏들 사이에서는 차량거리의 一種이 되는수가 많다. 아무튼 以上과 같은 事實과 決裁者の 行態로 因하여 結果적으로는 否決되는 件數라는 것이 极히 稀少하다는 現象이 生긴 것이다.

이제 이런 現象을 다음과 같은 設問에 依하여 물어 보았다.

「貴下가 上申한 原案에 對하여 上官 또는 上級機關은 어떻게 決定합니까?」

- 언제나 그대로 確定시킨다.
- 大部分 그대로 確定시킨다.
- 때로는 그대로 確定시킨다.
- 大部分 修正한다.
- 언제나 修正한다.

應答結果의 全國集計는 다음 圖表1과 같다.

以上의 結果에서 「大部分 그대로 確定시킨다」는 것과 「언제나 그대로 確定시킨다」는 것을 合하면 95.2%가 된다. 따라서 우리는前述한바와 같이 否決되는 件

圖表12 票議制度의 效果에 關한 全國集計

項 目	全 國	
	人 數	%
언제나 그대로 確定시킨다	11	5.9
大部分 그대로 確定시킨다	167	89.3
때로는 그대로 確定시킨다	6	3.2
大部分 修正한다	3	1.6
언제나 修正한다	0	0
計	187	100

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

數의 稀少라는 現象은 大端히 甚한것으로 볼수 밖에 없다. 그리고 이런 現象은 各級組織에 共通된 것이라는 것을 圖表13의 内譯에 依하여 알수 있다.

圖表13 票議制度의 效果에 關한 各級組織別內譯 (百分率)

	面	郡	道	中	央
언제나 그대로 確定시킨다	(%) 11.1	(%) 4.1	(%) 8.3	(%) 1.4	
大部分 그대로 確定시킨다	79.6	95.9	88.9	94.6	
때로는 그대로 確定시킨다	7.4	0	2.8	1.4	
大部分修正한다	1.9	0	0	2.7	
언제나修正한다	0	0	0	0	
計	100	100	100	100	

이제 다시 應答項目을 尺度化하여 各級組織을 比較하면 다음 圖表14와 같다.

圖表14 各組織別票議制度의 效果에 關한 尺度值

面	郡	道	中	央
3.81	4.04	4.05	3.94	

3. 決定作成의 迅速性과 公務員의 認識

前述한바와 같이 公務員들이 分權화의 必要性을 是認할때에 무엇때문에 是認하는가는 韓國과 같은 나라에서의 主張理由가 어떤 類型을 갖는 것인가를 아는 意味에서 그리고 分權化에 對한 政策的인 見地에서도 必要한 것이다,

A. 機關內의 委任

機關內에서의 權限의 委任이 必要하다고 認定하는 者에게 그 理由를 캐기 위하여 設問한內容은 다음과 같다.

(1) 上官으로서의 立場

「왜 더 많은 權限委任이 必要합니까?」

以下의 것中에 가장 適切한 한 理由를 골라서 적으십시오.」

- a. 나의 業務量過重때문에
- b. 決裁節次를 簡素化함으로써 일을 迅速하게 處理하기 為해서
- c. 部下의 創意力を 發揮시키기 為해서
- d. 部下가 좀더 責任性 있는 處理를 하는 것을 願하기 때문에
- e. 部下의 能力を 啓發하기 為해서
- f. 其他

應答結果의 全國集計를 보면 다음 圖表15와 같다.

研 究 論 文

**圖表15 權限委任의 必要性에 對한
理由(機關內, 上官의 立場)**

	全 國 %
나의 業務量過重때문에	6.7
決裁節次를 簡素化함으로써 일을 迅速하게 處理하기 為해서	23.7
部下의 創意力を 發揮시키기 위해서	27.7
部下가 좀더 責任性 있는 處理를 하는것을 願하기 때문에	36.5
部下의 能力を 啓發하기 為해서	4.8
其 他	0.6

- b. 我가 上申한 原案대로 決裁되니까
- c. 迅速한 處理를 위해서
- d. 管理의 民主化를 위해서
- e. 其 他

應答結果는 다음 圖表 6와 같다.

以上의 結果에 依하여 알수 있는 것은 權限委任의 必要性을 是認하는 部下들은 迅速한 處理를 무엇보다도 가장 重要한 理由로서 내세우고 있다는 것이다.

B. 下級機關에의 委任

上級機關으로 부터 下級機關에로의 權限委任이 必要하다고 認定한 者의 內譯은 다음과 같다.

(1) 上級機關으로서의 立場

「왜 더 많은 權限委任이 必要합니까? 以下의 것中에 가장 適切한 理由에 表示하십시오.」

- a. 나의 業務量過重때문에
- b. 節次를 簡素화함으로써 일을 迅速하게 處理하기 위해서
- c. 下級機關의 創意력을 發揮시키기 위해서
- d. 下級機關에서 좀더 責任性 있는 處理를 하는 것을 원하기 때문에
- e. 下級機關職員들의 能力を 啓發하기 위해서
- f. 地方自治를 위해서
- g. 其 他

以上의 結果에서 알수 있는 것은 「決裁節次를 簡素化함으로써 일을 迅速하게 處理하기 為해서」는 部下의 能力啓發이나 自己의 業務量過重보다는 越等하게 重要視되고 있다는 것이다.

(2) 部下로서의 立場

「왜 權限을 委任받을 必要가 있다고 생각하십니까? 以下의 것中에 가장 適切한 한 理由를 골라서 적으십시오.」

- a. 나의 能力を 充分히 나타내고 싶어서

**圖表16 權限委任의 必要性에 대한
理由(機關內, 部下의 立場)**

	全 國 %
나의 能力を 充分히 나타내고 싶어서	4.3
내가 上申한 原案대로 決裁되니까	2.2
迅速한 處理를 위해서	59.1
管理의 民主化를 위해서	32.2
其 他	2.2

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

全國의 集計結果는 다음 圖表17과 같다.

여기에서도 節次簡素化에 依한 迅速性이 무엇보다도 優先的으로 主張되고 있다.

(1) 下級機關으로서의 立場

圖表17 權限委任의 必要性에 對한 理由
(機關間, 上級機關의 立場)

	全 國	
	人 數	%
나의 業務量過重때문에	3	3.2
節次를 簡素化함으로써 일을 迅速하게 處理하기 위해서	35	37.6
下級機關의 創意力を 發揮시키기 위해서	3	3.2
下級機關에서 좀더 責任性있는 處理를 하는 것을 願하기 때문에	29	31.1
下級機關職員들의 能力を 啓發하기 위해서	2	2.5
地方自治를 위해서	21	22.4
其 他	0	0
計	93	100

이境遇의 設問對象에서 中央官廳은 除外되었다. 왜냐하면 그들에게 上級機關은 없기 때문이다.

設問內容은 다음과 같다.

「왜 더 많은 權限을 移讓 또는 委任받을 必要가 있습니까? 以下의 것 中에 가장 適切한 理由에 表示하십시오.

- a. 우리의 能力を 充分히 나타내고 싶어서
- b. 우리가 上申한 대로 上級機關에서도 決定되니
- c.迅速한 處理를 위해서

d. 地方自治를 위해서

e. 地方實情에 맞게 하기 위해서

f. 其 他

應答結果의 全國의 集計는 다음 圖表18과 같다.

圖表18에서도 보는 바와 같이迅速한 處理는相當히 높은 率로서 主張되고 있다.

C. 結 論

以上의 結論으로 첫째 權限委任을 願하는 公務員들은 그가 上官 또는 上級機關의 立場에서나, 下官 또는 下級機關의 立場에서나, 機關內 및 機關間의 權限委任에 關하여 決定作成의迅速性을 大端히 重要視하는 傾向이 있다.

둘째, 決定作成의迅速性이라는 理由를 各相異한 立場別로 比較하면 다음과 圖表19와 같다.

圖表18 權限委任의 必要性에 對한 理由
(機關間, 下級機關의 立場)

	全 國	
	人 數	%
우리의 能력을 充分히 나타내고 싶어서	2	2.1
우리가 上申한 대로 上級機關에서도 決定되니	1	1.1
迅速한 處理를 위해서	15	16
地方自治를 위해서	21	22.3
地方實情에 맞게 하기 위해서	55	58.5
其 他	0	0
計	94	100

研究論文

圖表19 相異한 立場別의 迅速性에
對한 重要度의 認識

機關內, 上官의 立場	23.7%
機關內, 部下의 立場	51.1%
機關間, 上級機關의 立場	37.6%
機關間, 下級機關의 立場	16%

따라서 첫째, 公務員은 上官으로서 部下에게 委任하는 境遇보다 上級機關으로서 下級機關에 委任하는 境遇에 迅速性을 더 重要視하다. 둘째, 部下로서 機關內上官으로부터 權限委任을 받고자 하는 境遇에는 下級機關員으로서 上級機關으로 부터 權限委

任을 받는 때보다 迅速性을 더 重要視한다. 세째, 機關內의 權限委任에 關해서上官보다 部下가 迅速性을 더 重要視한다. 네째, 機關間權限委任에 對하여는 下級機關보다 上級機關이 迅速性을 더 重要視하다.

4. 結論

以上 票議制度는 지나치게上官에게의 承認, 照會, 決裁等의 節次를 要求하고 있고, 그結果로 下官이 上申한대로 決定되는 傾向이 어느 級의 組織을 莫論하고 있다는 事實을 알았다. 따라서 論者は 이러한 必要없는 節次는 權限의 委任 即 分權化에 依하여 是正되어야 된다고 主張하는 바이다. 그리고 決定作成의 迅速性이라는 것도 公務員이 어떤 立場에 있든 強力히 내세우는 權限委任의 理由임을 보았다. 따라서 當事者인 公務員들의 머리속에 迅速性이라는 意識이 백혀 있는 以上 分權化는 그것을 主要한 根據로하여 主張되어야 하는 것이다.

六. 統一的規制와 決定作成의 地方實情에의 適應

1. 序說

集權的行政은 基本政策이나 計劃뿐만 아니라 執行面의 些少한 事項까지도 높은 級의 組織에서 統一의으로 規制하고 統制하는 것이一般的인 現象이다.

韓國의 行政에 있어서도 이러한 統一的規制는 그範圍가相當히 넓으며 따라서 集權的行政의 特色을 그대로 露呈하고 있다고 볼수 있을 것이다.

이런 狀態下에서는 行政의 現地로 부터 遠距離에 있는 場所에서 決定作成이 이루어지기 때문에 現地의 實情에는 適合하지 않은 決定作成이 成立, 指示된다는 弊端이 생긴다. 따라서 韓國行政이 統一的規制에 依한 行政이라면 決定作成의 現地實情에의 不適合이라는 現象도 많을 것이다.

2. 統一的規制의 程度

韓國行政에 어느 程度로 統一的規制가 行하여 지고 있는가에 對하여 各級組織의 公務員들의 意見을 調査하였다. 設問은 各級組織의 公務員들에게 上級組織에서 作成하는 基準이나 指示가 얼마나 劃一主義의 弊가 많은가를 물어 보았으며, 中央廳의 公務員들에게는 中央廳

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

自體에 對한 評價를 하도록 하였다. 設問은 다음과 같다.

「中央・道・郡에서 作成한 基準이나 指示는 劃一主義의 폐가 얼마나 많습니까?」

- a. 大端히 많다.
- b. 많다.
- c. 많지도 않고 적지도 않다.
- d. 적다.
- e. 大端히 적다.

應答結果의 全國集計는 다음 圖表20과 같다.

여기에서 알수 있는 것은 約41%의 公務員들이 韓國行政에는 劃一主義의 폐가 「 많다」 및 「大端히 많다」고 答하고 있으며 「 적다」 및 「大端히 적다」는 사람보다 越等하게 그 數가 많다는 것을 알수 있다.

이제 여기에 尺度值를 賦與하여 尺度化하고 그것의 平均值를 各組織別로 比較하여 보면 다음 圖表21과 같다.

圖表20 統一的規制의 程度에 關한 全國集計

	全 國	
	人 數	%
大端히 많다	12	6.3
많다	65	34.3
많지도 않고 적지도 않다	66	34.7
적다	43	22.6
大端히 적다	4	2.1
計	190	100

圖表21 統一的規制에 關한 各級組織別 意見의 平均值

面	郡	道	中 央
3.14	3.28	3.38	3.08

여기에서 中央은 自體評價이기 때문에 그 平均值가 적으리라는 것은 미리豫想한 바이지만, 道以下에 있어서 平均值가 漸次的으로 降下하는 것은 中央의 基準, 指示等이 道와 郡에서 어느程度 自己의 地域에 맞도록 調整된다는 效果를 意味하는 것으로 생각한다. 따라서 韓國行政이 所謂「리례」式行政이라는 것은 一部의 現象에 지나지 않는다고 생각된다. 道나 郡은 上部機關에서 劃一的規律을 한다고 생각하면서도 그런 規律을 自己地方의 實情에 맞게 하기 위한 苦心을 하고 있는 것으로 생각된다.

3. 實情適應

統一的規制의 結果로서 道以下の 各級組織에서 볼때에 上級官廳의 指示가 그 地方의 實情에 어느 程度로 適應한 것인가를 設問하였다. 設問內容은 다음과 같다.

「貴下의 所管事務中에서 中央・道・郡에서 받은 指示가 얼마나 地方 實情에 잘 맞았습니까?」

- a. 언제나 잘 맞았다.

- b. 大部分 잘 맞았다.
- c. 때로는 잘 맞았다.
- d. 대부분 잘 맞지 않았다.
- e. 언제나 잘 맞지 않았다.

이제 中央을 除外한 道·郡·面의 公務員들의 應答의 總計를 보면 다음 圖表22와 같다.

圖表22 上級機關指示의 地方實情適應度에
關한 全地方廳公務員들의 應答集計

	地方廳全公務員	
	人數	%
언제나 잘 맞았다	4	3.2
大部分 잘 맞았다	74	58.7
때로는 잘 맞았다	32	25.4
大部分 잘 맞지 않았다	15	11.9
언제나 잘 맞지 않았다	1	0.8
計	126	100

圖表22에 依하여 알수 있는 것은 約 62%의 公務員이 「잘맞았다」는 側에 屬하고 있다는 것이다. 그러나 約 20%는 「잘맞지 않았다」에 屬하고 있다. 따라서 統一的規制方式에 依한 地方實情에의 適應이 잘 안된다 는 現象은 폐 많다고 할수 있다.
이제 이것을 尺度化하고 그것의 各組織別 平均值를 比較하면 다음 圖表23과 같다.

圖表23 上級機關指示의 地方實情適應度에 關한 各級組織別 平均尺度值

面	郡	道
4.41	3.67	3.3

以上의 結果에서 우리는 下級機關에 내려갈수록 尺度值는 上昇하기 때문에 實情에 맞는다는 程度가 많아지는 것을 알 수 있다.

이것은前述한 圖表21과 比較해보면 道와 郡이 自己地域內에서의 自體調整을 하는 努力を 하고 있다는 것을 더욱 確信하게 하는 根據가 되는 것이다.

그러나 이런 努力은 中央의 劃一的基準이나 指示를 어떻게 그 地域에 알맞게 適用할까 하는相當한 苦心끝에 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 前記 圖表18에서 보는 바와 같이 機關間의 權限委任에 對하여 下級機關인 道·郡·面等에서 그의 必要性을 主張하는理由가 있는데 第一位의 것이 「地方實情에 맞게 하기 위해서」라는 것을 내세우고 있기 때문이다.

4. 結論

以上에서 우리는 韓國行政에 統一的 規制라는 現象이 大端히 많고, 그 結果로 地方實情에 맞지 않는 基準이나 指示가 下達되는 일도 많다는 것을 알았다. 그러나 統一的規制의 程度보다 地方實情不適應의 程度가 弱한것으로 미루어 道·郡等의 自體調整努力이 이루어 지고 있으며, 이것은 劃一的基準이나 指示를 各地域의 實情에 맞출라는 地方廳官吏들의 苦心에 依한 努力의 產物이라는 것도 알았다.

論者는 劃一的規制나 그로 因한 地方實情에의 不適應現象을 除去하기 위해서는 分權化

韓國에서의 行政的分權化의 必要性에 關한 研究

가 必要한 것임을 主張한다. 이렇게 함으로써 中央이 劃一的으로 規律할 分野는 縮少되고, 劃一的規制對象에 對해서도 大體의 規制만 하고, 殘餘는 地方官廳에 委任하여 이들이 自由스러운 氣分으로 該地方實情에 適應하는 行政을 할 수 있게 하여야만 되는 것이다.

集權行政 卽 統一的規制를 하는 行政에서 모든 相異한 地域의 實情에 適應시키고자 하는 때에는 이는 거이 不可能하거나 極히 困難한 것이다.

七. 其他

1. 地方自治와 行政的分權化

行政的 分權化는 上級官廳이 下級官廳에 權限을 委任하는 境遇와, 한 官廳內에서 上官이 下官에 權限을 委任하는 境遇를 包含한다.

이제 中央官廳이 道에 道는 郡에 權限을 委任한다면 道知事, 郡守等은 幅輶하는 業務量, 自己의 非專門性等으로 因하여 이를 다시 内部的으로 部下에게 委任하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 機關間의 委任은 機關內의 委任을 促進하는 傾向이 있다고 할 수 있을 것이다. 이제 이와 같이 機關間 및 機關內의 委任이 하나의 運動化하면, 그것은 同時에 道郡等의 公務員들을 信任하는 結果이고, 이들의 自由裁量의 範圍는 넓어지며, 低下된 能力도 漸次의 으로 向上되리라는 것을 意味한다. 이러한 모든 事實은 道·郡의 公務員들이 上級官廳에 對한 發言權이 強化된다는 것을 意味하며, 道·郡의 行政이 이들의 意圖대로 되어 가는 傾向이 많으리라는 것을 意味한다.

이와 같은 事實이 地方自治와는 어떤 關聯성이 있는 것일까?

地方自治란 住民이 自己의 손으로 自己들의 代表를 選出하고, 自己들이 醫出한 稅金으로 公務員을 採用하여 住民福祉를 위한 行政을 하는 것을 意味한다고 할 것이다.

行政的分權化가 住民의 自治意識이나, 代表의 選出過程이나, 稅金의 配分等에 直接的인 關聯이 있다고 생각하지는 않는다. 그러나 以下와 같은 狀態의 造成에 依하여 地方自治에 도움이 되리라고 생각한다.

自治團體의 公務員이 對上級官廳의 關係에서 權限이 커지고 發言權이 強해진다는 것은 이들이 行할리는 그 地域內의 事業에 對한 計劃, 執行等에 까지 適用될 것임으로, 같은 豐算規模下에서도 더 活潑한 事業이 이루어 질 수 있을 것이다. 또 過去보다 實情에 適應한 計劃과 執行이 이루어 질 것이다. 따라서 結果的으로 住民에게 歸屬되는 福祉는 많아질 것으로 看做 할 수 있다.

다음으로 自治團體의 公務員들의 對上級機關 發言權이나 權限이 強化 擴張된다는 것은 結果적으로는 앞으로 設置될 議會의 權限을 強化하고, 따라서 住民의 代表에 依한 所謂 立法府

研究論文

統制의 領域도 넓어질 것이다.

세째로 이들 自治團體의 公務員들에게 内部行政管理面에서 民主的 意識이 提高되면 이렇게 해서 變化된 公務員의 態度나 行動樣式은 公務員相互間에 뿐만아니라, 對住民態度에 있어서도 나타나는 傾向이 있을 것이다. 그 結果로 行政的 自律에 依한 住民의 行政에 對한統制에 도움을 줄수 있을 것이다.

以上 세가지는 特히 韓國과 같은 後進國에서 그 重要性이 더 많다고 할 수 있다. 왜냐하면 우리나라에서는 郡·面等에서 公務員에 對한 住民의 態度는 該地域內의 指導者の 位置에 있는 者로 認識하고 그에게 依存할라는 態度가 많기 때문이며, 또 一般的으로 政府가 그 事業面에서나 權限의 面에서 國民生活에 더 많이 關與하고 있는 傾向이 있기 때문이다.

以上과 같은 理論根據下에서 機關間의 權限의 委任의 必要性에 對한 理由의 設問에서 「地方自治를 위해서」라는 項目을 넣었었다. 그 結果를 圖表17과 18에서 보면 上級機關의 立場에서나 下級機關의 立場에서나 「地方自治를 위해서」는 約 22%를 占하고 第2, 第3의 地位를 차지하고 있다. 따라서 公務員들中의 많은 사람들이 行政的分權을 地方自治와 關聯시켜 생각하고, 또 그것을 위한 分權化를 主張하고 있는 것이다.

이제 「地方自治를 위해서」라는 項目的 各級組織別의 內譯을 보면 다음 圖表24와 같다.

圖表24 地方自治를 理由로하는 分權化必要性에 關한 各級組織別比較

	面	郡	道	中 央
上級機關立場	29.4(%)	6.7(%)	27.0(%)	22.8(%)
下級機關立場	16.4(%)	19.2(%)	32.2(%)	—

※ 面이 上級機關인 것은 里長에 對한 關係이다.

여기서 알수 있는 것은 上級機關인 立場으로서 地方官廳公務員들이 中央官廳公務員에 대하여 언제나 地方自治를 더 主張하는 것이 아니다. 特히 郡公務員들이 그數가 적은 것은 郡이 法的으로는 基礎自治團體화되었다는 點과, 그렇게 된지 1年餘의 時日밖에 經過하지 않았기 때문에 過去의 國家行政機關때의 意識이 그대로 남아 있는 傾向때문이라고 생각된다. 下級機關으로서의 立場의 一貫된 傾向은 上級官廳(中央官廳除外)에 올라갈수록 地方自治를 強調하는 意識이 많다는 것이다.

以上 結論으로 論者は 行政的 分權化는 地方自治의 提高를 위해서 理論的으로 必要할 뿐만 아니라 公務員들의 意識가운데도 같은 思考方式이相當히 많다는 것을 말해 둔다.

2. 責任意識의 強化

周知하는바와 같이 韓國行政에는 責任迴避의 傾向이支配的이라고 할수 있다. 이런 責任迴避의 傾向은 責任轉嫁의 對象을 찾게 되고, 具體的으로 上官下官, 合議體인 委員會等이 그 對象이되는 일이 많다.

責任迴避現象은 ① 韓國公務員들의 身分의 不安定性 ② 自己合理化의 心理的欲求 ③ 體面의 維持等에도 原因이 있겠지만, 分權化에 依한 責任意識의 提高라는 것을 責任迴避現象의 減少手段으로서 主張하지 않을 수 없는 것이다.

分權化된 狀態下에서는 部下 또는 下級機關의 權限의 委任은 同時に 責任의 委任을 隨伴하는 것이며, 結果的으로 權限이 커짐과 同時に 責任도 커져야 하는 것이다. 이런 狀態下에서는 被委任者の 責任意識이 強化되는 것이一般的이다.

또 分權化의 精神은 被委任者は 自己의 責任下에 自己의 事務를 處理한다는 것임으로 自然히 責任意識의 強化를 強調하는 方向의 行政을 하지 않을 수 없는 것이다.

韓國行政에 어느 程度로 責任迴避의 現象이 많은가는 여러모로 指摘할 수 있다고 생각하는 바이나, 여기에서는 下官이 上官에게 責任轉嫁할라는 傾向만에 言及하고자 한다.

集權的 行政下에서는 決定作成權은 上官에게 있기 때문에 責任도 그에게 있다는 意識이 支配하게 된다. 또 韓國과 같이 政治的으로 不安定하고 公務員의 身分이 不安定한 社會, 行政慣例의 전복, 法規의 自己便重主義解釋이 자행되는 社會에서는 下官은 上官에게 責任을 돌릴 수 있다면 돌리고 그의 庇護를 받는 것이 有利한 것이다. 따라서 實質적으로 自己가 作成한대로 되는 案件이라도 上官의 承認이나 決裁를 맡아 놓는 것이 좋다고 생각하고 있는 것이다. 그리하여 部下가 自己責任下에서 일을 處理한다는 意識이 大端히 弱한 것이다.

이제 權限委任의 必要性에 關한 理由로 上級機關과 上官의 立場에서 提示한 内容을 前示圖表15와 17에 依하여 보면, 部下 또는 下級機關의 責任意識을 強調한 것은 上級機關의 立場에서 31.1%이며 第二位를 찾고 있고, 上官의 立場에서는 36.5%로서 斷然 第1位의 理由가 되고 있다.

이런 事實은 上官의 立場에 있는 者들 또는 上級機關에서는, 部下 또는 下級機關이 自己들에게 責任轉嫁할라는 폐를 얼마나 切實히 느끼고 있었는가를 證明하는 것이 될련지도 모른다.

3. 直屬部下 또는 下級機關公務員의 能力啓發

集權的 行政에서는 優秀한 能力を 가진 公務員들은 中央官廳에 모이는 傾向이 있다. 왜냐하면 모든 政策, 企劃, 執行面의 詳細한 事項까지 中央에 依하여 規律되고 地方은 미리 마련된 이런 諸基準을 執行하는데 不過하기 때문이다.

우리 나라의 境遇에도 公務員의 教育의 背景은 上級機關에 올라갈수록 높은 것이 現實이다.

이제 分權化는 被委任者の 能力を 啓發하는 效果를 갖고 있는 것이다. 왜냐하면 被委任者の 權限의 增大는 自然히 視野를 넓혀 주며 責任意識 및 慎重性等의 增大를 가져 오기 때문이다. 換言하면 視野, 責任意識, 慎重性等의 增大는 한 公務員의 能力を 啓發하는 效果를 가지고 있다는 것이다.

研究論文

따라서 直屬部下를 그리고 地方廳職員들을 現在보다 나은 能力水準으로 引上하기 為하여 서도 分權化는 必要한 것이라고 할 수 있다.

그러나 大韓民國의 公務員들은 分權化를 이와 같이 部下 또는 下級機關職員들의 能力向上이라는 角度에서 考慮하는 일은 大端히 적다는 것을 圖表15와 17에 依하여 알수 있다. 卽 機關間上級機關의 立場에서는 2.5%, 機關內上官의 立場에서는 4.8%의 比率밖에 차지 하지 못하고 있으며, 分權化理由로서는 最下位에 屬하고 있는 것이다. 이것은 大韓民國行政이 部下中心의 管理가 아니고上官中心의 管理라는 點에서 生기는 結果라고 할 수 있을 것이다. 特히 注目할만한 現象은 이런上官center의 管理에 있어서는 部下들까지도 自己의 能力を 充分히 나타내고 싶기 때문에 分權化를 要求한다는 部下의 數도 極히 적게 된다는 것이다. 이것은 圖表16과 18에 依하여서 알수 있을 것이다.

4. 創意性의 發揮

集權的行政에 있어서는 上官의 部下監督方式은 權威主義的 傾向에 치우치기 쉬우며, 部下의 裁量範圍는 極히 적으며, 따라서 部下는 婉縮되고 萬事에上官의 비위나 法規에 抵觸되지 않을라는 努力때문에 保守的, 消極的, 無事主義的 行政이 되는 것이다. 우리나라에 있어서도 이런 現象은 支配的으로 存在하고 있다는 것은 周知하는 바이다.

反面에 分權的管理는 部下의 監督方式은 民主主義의이며, 部下의 裁量範圍는 擴大되며, 따라서 部下는 活氣가 있으며,上官의 비위나 法規에만 맞출라는 努力은 할 必要是 없으며, 些少한 善意의 過失은上官의 庇護를 받을 것임으로, 結果的으로 部下는 進取의이며, 積極的이고 創造的이 되는 것이다. 實로 組識이 活氣를 띠고 不斷히 發展할 수 있는가의 여부는 公務員들의 이런 創造性 또는 創意性의 發揮如何에 달려 있다고 하여도 過言이 아닌 것이다.

따라서 分權化는 公務員들의 創意性의 發揮를 為하여서도 必要하다고 主張하지 않을수 없는 것이다.

이제 圖表15에 보면 機關內上官의 立場에서 部下의 創意力を 要求하는 程度는 27.7%로서 第2位의 理由임을 알 수 있다. 따라서上官들은 部下의 創意性이라는 것을 大端히 아쉬워 하는 것임을 알 수 있다.

圖表16에 依하면 機關内部下로서 우리가 提示한 創意性과 比較的關聯이 많은 것은 「管理의 民主化」라는 理由인데 이것이 32.2%로서 第2位를 占하고 있어서, 마치 部下들도 이런 點을 強調하고 있는것 같아 생각되나, 事實은 民主化라는 用語의 지니는 印象이준 影響과 莫然히 自己들의 發言權의 擴張을 欲求하는 動機에서 誇張된 結果가 나온 것이 아닌가 생각된다. 그것은 「나의 能力を 充分히 나타내고 싶어서」라는 項目에서大幅의으로 적은 4.3%밖에 나타내고 있지 못한 것에 依하여도 推定할 수 있는 것이다.

八. 結 論

以上에서 論者는 韓國에서의 行政的分權化가 왜 必要한가를 考察하였다. 그리하여 ① 中央政府 및 地方政府의 計劃과 調整機能의 充實화 ② 橫的協助의 積極化 ③ 事務量의 下降下 ④ 決定作成의 迅速化 ⑤ 部下의 責任意識의 提高, 그의 能力의 啓發 및 創意性의 發揮 ⑥ 地方自治의 促進等의 角度에서 이것을 主張하였다.

이제 分權化가 必要하다는 것과, 그것을 實現할수 있는가는 서로 別途의 問題라고 생각한다. 그러나 必要性에 對한 認識이 強하면 強할수록 實現을 為한 努力의 迫力도 加增될 것이다. 그런 意味에서 筆者는 可能한限 現實속에 살아 있는 資料, 特히 現職公務員들의 態度와 意見에 根據를 둔 資料를 提示하려고 하였다. 그리고 分權化의 實現에 있어서 무엇보다도 重要한 것은 이 問題의 當事者들이 이들의 Motives가 무엇이냐는 것이라고 생각한다. 그런 意味에서 이들이 提示한 意見은 分權化의 推進을 為한 有力한 政策的資料가 되어야 한다고 생각한다. 그리고 分權化의 實現可能性의 問題 및 推進方案等에 關한 詳細한 發表는 後日의 機會에 미루기로 하겠다.