

한국정부가 국민 의 신임을 회복 하는
중요한 방법

MAJOR STEPS TO RESTORE
PUBLIC CONFIDENCE
IN THE KOREAN GOVERNMENT

필자 주한미경제협조처 공공행정국
국장 케롤 K. 쇼 박사

Dr Carroll K Shaw
Chief, Public Administration Division
United States Operations Mission to Korea
번역자 주한미경제협조처 공공행정국
박 기 영

Translated By
PAK, Ki Yung
Public Administration Division
United States Operations Mission to Korea

1961

4

FOREWARD

This paper was prepared in May 1960, immediately following the period of civil disturbances which led to the resignation of President Syngman Rhee and the overthrow of his regime, often referred to in Korea as the "April Revolution". While written by the Chief of the Public Administration Division of the United States Operations Mission to Korea, it was the product of collaborative thinking of all professional members of the division's staff, including contract employees.

Primarily intended for USOM personnel, and initially distributed to all USOM divisions, the paper was subsequently made available to many key officials of the "interim" government under Prime Minister Huh, Chung, and to the elected government under Prime Minister Chang, Myun which took office in August 1960. In April 1961, a Korean language version of the paper was published in a periodical issued by the ROKG House of Councillors, a few days before the coup d'etat of May 16, 1961, when governmental powers were assumed by a Military Revolutionary Committee.

It is of interest that during the months when the Chang, Myun Administration was in office, various studies were initiated by governmental officials in each of the ten areas of administration cited in this paper as needing major reforms. In a few areas (personnel, organization structure, budgeting, accounting), some improvements were actually made, although not on the scale proposed in this paper.

An approved bi-lingual edition of this paper is issued now by the Public Administration Division because of the conviction that reforms and improved administrative policies and practices in the areas described still remain as necessary steps toward building the confidence of its citizens in the Government of the Republic of Korea.

Carroll K. Shaw
Chief
Public Administration Division

July 17, 1961

✓

Major Steps to Restore Public Confidence in the ROKG

The overturn of the old Rhee regime, and the advent of the new administration free of political commitments and precedents which hamstrung previous efforts to improve public administration in the ROKG, offers an unparalleled opportunity for the initiation on a broad front of a multiple attack upon mis-management in government. With so much to be done, and in so many directions, the limiting factor becomes that of resources: men, money, and materials. These limitations are especially critical in their effect, because of the urgency of the political situation in Korea. The new regime must promptly demonstrate to the popular satisfaction not only its desire but its ability to act to redress the grievances of the past.

The most immediate need is for men: men with competence and experience in management, and Korea has all too few of them. They should also be men of integrity, who will place the national interest above that of themselves, their families, and their friends. The history of Korea suggests that there has been a lack of leaders of high integrity. Finding men of competence in management, and of integrity and honesty in conduct becomes, then, the first and most important task of the new regime in Korea. The USOM should do all in its power to encourage any such efforts by the ROKG, in such ways as may be appropriate. This is the first step for the ROKG, and for USOM.

The second step is to initiate measures which may multiply the effectiveness of those competent leaders of integrity whom the new regime may be able to muster to assume responsible posts in the ROKG. These men will probably be few in number, compared to need, and as rapidly as possible arrangements must be made so that their influence and example may permeate

throughout the agencies under their charge and give effect to the essential reform, administrative and moral, which alone can build public confidence in Korea's government.

The effectiveness of this new leadership in the Korean government can be multiplied principally through. (1) improvement in the organization structure of governmental agencies, (2) initiating better communication of policies, and instructions from top to bottom, and of reports and suggestions from bottom to top of the hierarchy; (3) introduction of modern personnel policies, standards and practices which will insure selection of competent persons, insure rewards and promotion solely on merit, provide security of tenure to the competent, appropriate disciplinary and equity procedures, and pensions for the superannuated; (4) providing safeguards within the administrative process for lower officials against illegal or improper orders issued by higher officials, (5) making the budgetary process a means whereby governmental programs and activities are planned in advance, their cost accurately estimated and fully justified, their execution fully coordinated with related activities, their relative success or failure accurately reported, and their actual expenditures thoroughly reviewed through an independent audit. More detailed suggestions respecting these courses of action will be outlined below.

A further major step toward strengthening the effectiveness of the new national leadership in Korea requires separate and special comment at this point: it has to do with the existing centralization in national agencies of responsibility for administering not only national programs, but also local matters. In a regime dedicated to purposes of graft, and bribery,

the reasons for such centralization in the past are obvious. It opened new and broader opportunities for putting a "squeeze" on small businessmen and farmers, and assessing "voluntary" contributions from many persons.

This centralization of authority in the hands of national officials has another result, however, which contributes to political instability and which offers a compelling argument in the new situation in favor of decentralization. When the central governmental authority extends its responsible jurisdiction down to the level of purely local affairs and problems, it thereby assumes unto itself responsibility for good or ill for acting upon and meeting local needs. Failure of the national administration to discharge adequately local responsibilities lays it open to popular criticism and complaint, and on a national scale such local complaints can become so numerous as to cause general unrest and dissatisfaction, and may cause political difficulties. With so many national problems confronting the new regime, the ROKG might well consider seriously returning to local officials responsibility for dealing with and handling purely local problems and affairs, thereby relieving hard-pressed and all-too-few national leaders from the distractions of local matters. The decentralization of government in Korea will be further discussed in a separate paper.

Let us now return to a more specific outline of measures to improve administration in the ROKG. The very reasons which led the Rhee regime to avoid a program of management improvement in the past and which effectively thwarted any past USOM efforts to offer technical assistance in the field of administrative management, provide compelling reasons for the new regime of the ROKG to initiate a broad program to improve administration in all agencies of government as set forth below. While priority might be given

to administrative reforms within the Korean National Police because they were the principal target of the recent demonstrations and riots, the same measures should be applied generally to fiscal and other services of government.

The measures to improve administration outlined below are deliberately stated in general terms because the specifics must be worked out after careful study and the courses of action must be suited to the existing situation in Korea. We are talking now about how the ROKG conducts its daily activities. Administration is the process in which men cooperate and work together to achieve a common purpose, this is the process which now must be substantially improved in Korea, if public confidence in government is to be restored and economic development continued.

Organization Structure

Since the establishment of the ROKG in 1948, there has been no detailed study of its organization, the distribution of functions and responsibilities, and the relationships between the various parts of the executive branch of government. Experience of the past twelve years has revealed many weaknesses; observation of the current functionings of governmental agencies revealed duplication of effort and serious lack of coordination. The existing situation reduces the capacity of government to function effectively, and to carry out necessary public services without unnecessary waste of human and financial resources. Korean officials and citizens themselves need factual information on the structure and internal functioning of their government from such knowledge can come the intelligent planning of organization structure and relationships between constituent parts.

Korea is about to change its governmental structure from that of a strong, presidential executive to that of a responsible cabinet system. Such a change will have important consequences for the organization of the agencies within the executive branch, which will call for careful study and planning.

Recommendation: The ROKG should undertake a survey of the organization of the executive branch of the national government, to be carried out by qualified experts. A preliminary report, with recommendations, should be submitted prior to the reorganization of the ROKG into the responsible cabinet system planned under a pending constitutional amendment. The final report should cover organization recommendations respecting all ministries and agencies of the national government. The USOM should encourage and fully support such a survey, and offer technical assistance as may be appropriate and desired.

Better Government Personnel

Any organization, whatever may be its purpose or size, can only be as effective as the personnel with which it is staffed. Because, in the Korean culture, governmental employment enjoys a high prestige value, government can command the talents of superior personnel. Yet there exists at present no adequate system of recruiting and selecting the more highly qualified candidates according to their capacity to perform specified duties. Influence, family connections, and other factors having little to do with ability, play the principal role in personnel administration. While open, competitive examinations have been held for hundreds of years for entrance into the higher civil service of the government in Korea the examinations have been highly scholastic and legal in character, with little relationship

to the duties to be performed by the candidate. Furthermore, less than seven percent of the persons recruited into class III positions, the lowest grade of the higher civil service, enter government service through these examinations; the rest of the appointees take a qualifying examination which is administered by each agency itself, and therefore uniform standards for selecting government employees do not exist.

Furthermore, there exist no effective safeguards against the abuse of the appointing power, which is centered largely in the hands of ministers and the presidential office. There is no central personnel agency empowered to prescribe and enforce minimum qualification standards to limit appointments to persons with suitable qualifications. And when once appointed, officials are shifted frequently from post to post within their grade, but often without regard to their specialized ability or knowledge.

Recommendation. The POKG should plan and establish a modern personnel system throughout the executive branch, together with a central personnel agency to see that prescribed policies and standards are faithfully observed, the system should include provision for positive recruitment, open competitive entrance examinations adapted to job requirements, induction, position classification, and related wage and salary standards, training, placement, evaluation of employee performance, promotion, employee relations, separation and retirement. The system should contain tested administrative safeguards against abuses of the past, providing for full publicity respecting its operation. The USOM should encourage and support efforts to improve personnel administration, and should offer such technical assistance as may be appropriate and desired.

Modern Budget Practices

Modern budgeting is another very effective method of introducing better management into administration. The budget translates the work program of an organization into terms of money requirements, and develops orderly and systematic estimates of the cost of carrying out each function of government over a given period of time. As such, it promotes coordinated planning and operations among agencies of governments, and more efficient and economical methods of conducting the public business.

While the ROKG has already initiated steps to improve budget administration, much more must be done, and promptly, to promote greater financial stability. Improvement in budget classification is needed, and agencies should be required to submit information to substantiate and justify more adequately their stated requirements. The concept of an integrated, comprehensive budget should be established. Each budget request can then be reviewed and evaluated more effectively, and the essential needs of each agency arrived at on the basis of facts.

Budget changes will be especially necessary in the coming months because of a change in US aid policy which will directly affect the administrative control of counterpart funds, which have constituted a substantial part of the ROKG budget. Under pending legislation, the U.S. Congress in the future will no longer permit proceeds of the sale of U.S. aid colliers for counterpart loan to be incorporated in the ROKG national revenue budget.

Recommendation The ROKG should initiate a study of the existing budgetary processes and develop a system which will yield a comprehensive picture of the financial resources and work programs of the Nation. The resulting document would contain the total program which would be based upon uniform

ground rules, would contain all fund sources (e.g., national taxes, counterpart, bond revenue), would be prepared under the direction of one ministry (or agency), and would permit intelligent execution of a total government effort on the part of the Chief Executive. Meaningful justifications should accompany the requests of the agencies and the Bureau of the Budget would then be in a position to evaluate the facts on a comparable basis and greatly assist the government to initiate and execute parts of the other administrative reforms required to reestablish public confidence. The USOM should encourage and support such measures and offer technical assistance as appropriate.

Governmental Accounting

Like so many other aspects of the administrative process, intelligent decision-making is made more difficult when adequate information is lacking. In this respect, accounting as presently practiced in the ROKG leaves much to be desired. It is not possible to determine the actual cost of a single governmental activity, or operation. Even the budgetary records fail to provide such information. There is therefore no way of reviewing the cost of past activities in order to project future requirements for funds. Under the circumstances, orderly financing and economical operation of government becomes impossible.

The Budget Bureau is initiating a first step toward meeting the above problem by adopting business-type accounting for government-owned enterprises. This project was planned and is being carried out under the effective leadership of the ROK Budget Director. USOM has assisted by sending eight budget officials to Taiwan and Manila to observe accounting methods in use there.

Modernization of ROKG accounting systems and practices is an integral part of any steps to modernize the budget.

Recommendation The ROKG should initiate a review of accounting systems and methods with a view to making such accounts more useful as controls over the execution of the national budget, and as a basis for establishing the actual costs of governmental activities and programs. The study should include institution of more adequate periodic financial reporting by all ROKG ministries and agencies. The USOM should encourage the initiation of such reforms, and should offer such technical assistance as may be appropriate and requested.

Work Simplification (Organization and Methods Examination)

Work simplification for which top management is responsible is an internal function concerned with the systematic analysis of an authorized program and careful determination of the best means of carrying it out. Once the broad objectives, major tasks, and general assignment of responsibility have been outlined, it becomes necessary to determine the best ways of carrying them out.

Practicing good management is essentially the search for easier and more simple ways of carrying out functions, the fundamental approach is a questioning, analytical attitude. From work simplification studies come ways to simplify or otherwise improve the process so that greater productivity will result. Many Korean officials are already acquainted with Work Simplification through special seminars in which they have participated at the National Officials Training Institute over the past year. With the exception of the Ministry of Transportation, where the program is in its infancy, there is no formal system in any of the ministries for conducting

work simplification. This is so in spite of the fact that NOTI has been devoting 18 hours of instruction time to each of the section chief classes and has devoted one and a half hours of familiarization to each of the Bureau Director classes during the past year. The absence of such activity is a major cause of the generally held opinion of inefficiency of the ROK personnel.

Recommendation That a work simplification program be sponsored by the Chief Executive, and that each ministry or office establish other units and programs for work simplification through which a review of their operations will be made, and improved methods of work installed.

Centralized Supply Services

Every treatise on administrative improvement in government contains a section dealing with the demonstrated advantages of centralized supply services. Most jurisdictions adopting this modern approach to the problem of procuring and distributing the majority of materials needed to sustain administrative machinery have reported a minimum saving of 15% over that formerly paid for the same material when individual ministries and agencies procured the goods. Fringe benefits include improved quality, timely delivery, quantity discount savings, and vendor warehousing among others. Korea has centralized its aid goods procurement but the materials procured from other sources are the responsibility of the individual ministries. By consolidation, fewer persons would be required, accurate stock records would be available, and effective utilization of limited material resources would occur.

Recommendation: That the ROK Government establish centralized procurement for all of its purchasing, warehousing, and distributing activities.

Local Administration

The present organization of the ROKC concentrates all authority and direction in the top of the national administration, i.e., the central ministries of government are responsible for acting on local as well as national programs and problems. Consequently the energies of national officials are too much devoted to consideration of problems in remote villages and areas, concerning which they will seldom have adequate knowledge or information. Under such circumstances, actions on local problems are subject to excessive delays, or may even be ill-conceived; in either event they give rise to criticism and local dissatisfaction. Good administration requires that the center of decision be placed as near as possible to the place where action is required.

Turning over to local officials the responsibility for acting upon local needs and problems, however, requires prior careful planning by each ministry. Delegation is possible when the central ministry provides policy guides to insure uniform administration, local representatives of the ministry have sufficient training and ability to exercise their delegated responsibilities well, and a reporting system provides the central ministry with adequate information on how the delegated responsibility is being carried on at the local level. Decentralization makes necessary special, and sometimes complex administrative relationships which must be clearly understood by those involved.

Recommendation: The ROKG should, after study, delegate to local officials the authority and responsibility to act on local needs and problems within limits of allocated budget funds, and of delegated authority. This program should provide special training for local officials. The USOM should pro-

vide such technical assistance as may be requested.

In-Service Training

The ROKG has initiated an in-service training program at the National Officials Training Institute which is of high quality, as far as it goes. With NOTI assistance, specific ministries have initiated special training courses related to the functions of their own employees. About 90% of all bureau directors and over 70% of all section chiefs have received management training at NOTI. NOTI's budget and staff are not large enough to meet the need.

Recommendation The ROKG should review current in-service training programs and facilities, and consider how they may be expanded to a level more commensurate with needs. The USOM should indicate readiness to respond to an ROKG request for increased technical assistance to NOTI.

Tax Reform

The necessity for reform of tax laws has been so generally recognized by Koreans of all political complexion, that it may be assumed that revision of existing laws will proceed as during the past nine months. However, there are many weaknesses in the actual administration of taxes arising in large measure from the past practice of arbitrary assessment, which open the door to irregularities and collusion between taxpayer and official. Tax law revision will correct this in part, but in addition a number of administrative safeguards should be introduced. Only in this way will the government receive revenues in full compliance with law.

Recommendation: The ROKG should continue the program to revise tax laws to make them easier to administer, and in addition should initiate a study of internal administrative procedures and records of the Bureau of Taxation in order to develop more effective controls over activities of tax officials

and strengthen administrative discipline. The USOM should encourage the Bureau of Taxation to improve internal procedures through a Work Simplification Program, and make available advisory assistance, if requested.

Improvement of Statistical Organization

The need for reliable statistics on the changing economic situation in Korea is obvious, and over the past year the ROKG has been taking steps to improve economic statistics with the assistance of advisors from the U.S. Efforts have centered upon planning the 1960 census of population, housing and agriculture. While a number of difficulties have arisen which have delayed progress, much has been achieved in obtaining cooperation of several agencies in this important undertaking. However, the need for a reconsideration of the organization of statistical agencies, and for institution of controls to reduce duplication of effort has become more and more evident.

Recommendation The ROKG should review the organization arrangements and activities of all agencies charged with collection, compilation and publication of statistics and develop plans for organizational changes which will increase coordination in such activities, and reduce overlap or duplication of work. The USOM should encourage and support such efforts, and provide technical assistance if requested by the ROKG.

머 리 말

이론문은 이대통령의 사임과 그 정권의 붕괴를 초래한 국민봉기 즉 한국에서 불어오는 4월 혁명의 직후인 1960년 5월에 준비된 것이다. 주한 미 경제 협조처 공공행정국장이 이론문을 작성했어온바 이것은 공공행정국 전체 전문가들을 망라하는 합동적 고찰의 산물인 것이다.

이론문은 주로 유솜 직원에 대한 것이었으며 유솜의 각국에 배부되었고 그 이후 허총리를 수반으로 한 과도정부의 많은 간부 인사들과 그리고 1960년 8월에 정부를 인수한 강총리를 수반으로 한 정부에 대하여서도 배부되었던 것이다. 5.16 군사혁명 직전인 '1961년 4월에 이론문의 한국어 말 번역문이 참의원 월보에 발표 되었었다.

일대 개혁이 필요하다고 이론문이 지적한 행정의 십개 부문에 관하여 장정권 집권 수개월간에 그래도 일련의 연구가 정부관리들에 의해서 시작되었었다 하는 사실은 관심을 가질만한 것이다. 이론문에서 제의된 규모와 같은 것은 아니었지만 수개 부문 (인사, 기구조직, 예산편성 및 퇴거)에 대하여 어느 정도의 연구가 사실상 이루어졌었다.

제 부문에 있어서의 개혁과, 정책과 관태의 개선은, 한국정부에 대한 국민의 신임을 두터웁게 하는데 있어서 현재도 역시 채택해야 할 중요한 단계라고 확신하기 때문에, 금반 영어와 한국어로 된 이 책사들 공식으로 공공행정국이 발간 하는바이나

1961년 7월 17일

케틀 K. 조
공공 행정국 국장

한국정부가 국민의 신임을 회복하는 중요한방법

이승만 정권이 전복됨에 따라, 한국 정부가 공공행정을 개선하려는 종전의 제반 노력을 조해시킨 정치적 언질과 선택으로부터 해방된 신 정부의 출현은, 정부내의 비 능률적인 행정에 대하여 다 각도로 일대 수술을 가할 절호의 기회를 제공 하였다. 따라서 수행하여야 할 과업이 허다하며, 그 분야가 무수함에도 불구하고 제한요소는 자원 즉 사람, 돈 및 물자인 것이다. 이러한 자원의 제한은 오늘날 한국의 정치 정세가 긴박하기 때문에 그 영향력이 특별히 중대성을 띠게 된다. 모름지기 신 정부는 시급히 일반 대중이 만족하겠음, 정부가 획득하는 것 뿐만 아니라 과거의 불평 불만을 제거할 수 있는 능력을 시험하여야 한다.

첫째로 인재가 가장 필요한 것이다. 즉 행정면에 있어서 유능하고 경험 있는 인재가 필요하겠지만 한국에는 그러한 인물이 대단히 희소하다. 또한 필요한 인물이라 하는 것은 자기 자신이나 자기의 가족 내지 자기의 친지의 이익보다도 국가의 이익을 존중하는 고결한 자라야 한다. 한국 역사를 통하여 볼 때에 지극히 청렴한 지도자가 결여하였다는 것을 알 수 있다. 따라서 행정 관리면에 있어서 유능하고 품행이 단정한 인재를 물색하는 것이 신 정부의 급선무인 것이다. 유승당국은 적절하다고 인정하는 여러 가지 방법으로 한국 정부의 여사관 노력을 고무하기 위하여 힘이 미치는 한 전력을 경주하여야 하며, 이것이라도 한국 정부와 유승당국이 취하여야 할 첫 단계인 것이다.

제 이 단계로서는 신 정부가 고결하고 유능한 지도자들을 집결하여 정부내의 책임부서를 담당케 하고, 그들의 효율적인 역량을 증가할 수 있는 방법을 강구하는 것이다. 여사관 지도자는 아마도 그 수요에 비하여, 그 수가 적을 것이다. 그러나 가능한 한 조속히 그들의 영향력과 수범이 산하 각 기관에 보급 침투되도록 할 것이며, 나아가서는 행정 및 도의면에 있어서 근본적 개혁을 단행하도록 제반조치를 취하여야 한다. 이것만이 한국 정부가 국민

의 신임을 획득 할수 있는 유일한 길이다.

한국 정부에 있어서 위에 말한 새로운 지도력의 효과를 증진할수있는 방법은 주로 다음과 같다 즉 (1) 정부의 기구개선, (2) 보다 나은 제반정책 지시, 상의하달 및 하의상달의 촉진. (3) 근대적 인사정책, 유능한 인재를 선발 할수있는 기준과 시행방법, 근무성적에만 의거하는 보상제도와 승급의 보장, 유능한 인물에 대한 신분보장, 적절한 징계와 공평한 수속절차 및 퇴직가에 대한 연금 제도의 채택. (4) 상급 공무원의 불법 또는 부당한 명령을 반대하는 하급 공무원의 신분보장을 행정조치로서 규정할것. (5) 정부의 제반 계획과 사업에 대한 예산편성 즉 소요금액의 정당하고 정확한 견적, 예산집행과 관계사업간의 조정, 그 성과비율의 정확한 보고, 실제지출 경비에대한 독립 심기기과에 의한 철저한 검토 등. 그 실시방법에 관하여 좀더 상세한것을 아래에서 논급하려 한다.

한국에 있어서 새로운 국가적 지도의 효과를 강화하기 위한 보다 더 중요한방법에 대하여 여기에 특별한 논평을 가할 필요가 있다. 즉 그 방법이라는것은 국가적 계획뿐만 아니라 지방적인 문제까지도 관리하는 책임을 지고있는 여러 국가기관에 현존하는 중앙집권제와 관계가 있는것이다. 과거 뇌물을 주고 받는것을 근본 목적으로 하였던 정권에 있어서는 중앙집권제의 존재 이유가 명백하였다. 즉 여사간 중앙 집권제는 소 거석가와 농민에 대하여 뇌물을 강요하고, 대중에게 소위 자발적인 잡부금을 부과하는 세롭고도 광범한 문호를 개망하였던것이다.

한편 국가 공무원이 장악하고있는 권력의 중앙집권화는 정치적 불안을 조장하는 또하나의 결과를 가져왔고, 그 결과가 지방분권제를 찬성하는 새로운 정세하에 있어서 불가피한 논쟁의 기세를 보이고 있다. 중앙정부가 그 관할권을 순수한 지방 사무나 문제에까지 확대할 경우에는 또 불호를 막론하고 지방적 제반 요구를 해결하고 충족하여야한다. 지방적 책임을 적절히 수행하기 위한 국가적 행정이 실패할 때에는 그 행정은 일반의 비

난과 불평에 부딪치게 된다. 따라서 전국적으로 여사한 지방적 불평은 일반적 불안과 불만을 무수히 야기하며 나아가서는 정치적으로 어려운문제를 초래한다. 신 정권이 직면하고있는 국가적 문제가 커다라지만 우선 순수한 지방의 문제와 사무취급을 지방당국가에게 이양함으로써, 일이 너무 많고 수가 적은 중앙의 지도자들로 하여금 어수선한 지방문제로부터 해방하여 주기를 심사 숙고하여야 한다. 한국의 지방분권제에 관하여는 따로 논급하기로 한다.

한국 정부에 있어서 행정 개선 방법에 대하여 좀더 구체적인 윤곽을 여기에서 논의코저 한다. 과거에 이 정권이 관리개선에 대한 계획을 획피하였으며, 또한 행정적 관리면에 기술원조를 제공하려는 유승당국의 노력을 방해하였기 때문에, 신 정권은 정부의 모든 기관에 걸쳐 행정개선을 위한 광범한 사업을 추진할 중요원인이 되었다고 본다. 최근의 의거(4.19)의 주요 목표가 간국 국립 경찰이였기 때문에 우선 경찰행정의 개선이 있어야 하겠지만, 그와같은 개혁조치는 일반적으로 정부의 재정 기타 분야에도 취하여져야 한다.

행정을 개선하는 방법의 구체적인것은 심중히 연구한 후에 결정할 것이며 그 실천방법은 한국의 현 실정에 적합하여야 하므로 여기에서는 일부러 일반적으로 광범하게 서술한다. 우리들은 여기에서 한국정부가 그날그날의 행정 사무 처리들 여차간 방법으로 수습하는가에 관하여 논의코저 한다. 대개 행정이라는것은 서로 협조하여 공동목적을 달성하기 위하여 서로가 노력하는 과정을 말하는것이다. 만일 정부가 국민의 신임을 회복하고 경제발전을 계속하려면, 이 행정이야말로 간국에서 전체적으로 개선하지 않으면 안될 과정인것이다.

1. 행정기구

1948년에 정부가 수립된이래 그 기구들 위기하여 기능과 책임소재의 분담 내지 행정부의 하부 기관간의 횡적 관계에 대한 세밀한 연구가 전연

없었다. 과거 12년간의 행정경험을 통하여 늘 때 허다한 결점을 나타내고 있다. 즉 행정기관의 편행 사무 은영면을 관찰하면 사무의 중첩과 조정의 심한 결함을 보여주고 있다. 따라서 오늘날의 이러한 정세는 정부가 효과있게 그 기능을 발휘하며, 또한 불필요한 인적 및 재정적 자원을 낭비함이 없이, 공무를 수행할수있는 행정 능력을 감소하고있다. 한국 공무원과 국민들은 행정기구와 정부내수각인 기능에 관한 실제적인 자료를 필요하고 있다. 만일 여사관 지식을 얻게된다면 행정 기구와 구성 부분간의 관계에 대한 현명한 계획을 수립할수 있는것이다.

한국 정부는 바야흐로 강력한 대통령 중심제로부터 내각책임제로 그 정부기구를 개혁하려고한다. 이러한 변혁은 집행부내의 여러부처의 조직체에 대하여 중요한 영향을 초래할것임으로 심중한 연구와 계획이 필요할것이다.

- 건의 -

한국정부는 중앙 집행부의 구조에 대하여 우선 자격있는 전문가로 하여금 연구조사를 개시케하여야하며, 중간 보고서를 건의서와 같이 현안중인 헌법 개정안에 포함된 책임내각제로 정부개편을하기 전에 제출하여야 한다. 그리고 최종보고서는 중앙정부 각 부처에 관한 기구에 대한 제반 건의서를 포함하여야한다. 유송당국은 여사관 연구 조사를 고무하고 또한 적극적으로 지지하여야하며, 적절하고 필요할 때에는 기술원조를 제공하여야한다.

2. 보다 더 나은 정부 인사 제도

목적 또는 규모 여타를 막론하고, 어떠한 기관이던간에 그 기관내에 배치된 직원에 의하여서만 효과를 얻을수 있다. 대개 한국사회에 있어서는 정부에 근무하는것이 그 권위가 높고 평가되는고로 정부는 유능한 고급 관리들을 바음대로 얻을수있다. 그러나 현재에는 전문적인 직무를 수행할수있는 능력에 관하여 보다 더 자격있는 후보자를 모집하며 선발하는

적절한 제도가 없다. 따라서 능력과는 하등의 관계가 없는 세력이나 가족관계 및 기타 요소가 인사 행정면에 대하여 중요한 역할을 하고 있다. 과거 수백년동안 한국은 높은 벼슬사리를 주기 위하여 공개적이며 경쟁적인 과거시험을 실시하여왔지만, 그 시험 내용이 지나치게 학구적이며 법률과목이 대부분이어서 수험자기 장차 수행할 실무와는 관계가 적었다. 더욱이 오늘날에 있어서도 고급 공무원중 최저급에 속하는 3급 공무원의 7% 이하가 겨우 여사한 시험에 의거하여 채용되었으며, 여타 직임자는 소위 "전형시험"이라는것을 거치게된다. 따라서 공무원을 선발하는 통일적인 기준이라는것이 없다.

또한 각부 장관과 대통령에게 주로 집중되어있는 임명권의 남용을 반대할수있는 유효한 보장책이 없으며 적결한 자격으로서 직원 임명을 제한하겠음 최소한의 자격기준을 규정 실시하는 중앙인사 기관이 없다. 한편 일단 임명되면 그들의 지능이나 전문적인 지식을 고려함이 없이 동일 등급내에서 여기 저기로 빈번히 전임된다.

— 건의 —

한국정부는 규정된 광안과 기준이 성실히 준수되는것을 감독하기 위한 중앙인사 기관의 설치와 동시에 행정부 전체에 대하여 현대적 인사제도를 입안확립하지않으면 안된다. 이 제도는 명확한 신규 채용을 위하여, 직무 여건에 부합된 공개적이며 경쟁적인 등용시험, 임명, 직위분류, 관련된 임금 및 봉급 기준, 훈련, 보임, 직무수행평가, 승진, 고용관계, 견직 내지 퇴직등에 대한 규정을 두어야한다. 이 제도는 과거의 비행을 막아내기 위하여 경험한바있는 행정적 보장책과 또한 그 운영에 관하여 널리알겠음 규정하여야 한다. 유습당국은 인사행정 개선을 위하여 노력 하는것을 격려, 지지하는 동시에 적절하고 필요한 기술원조를 제공하여야 한다.

3. 현대적인 예산의 실제

현대적인 예산제도는 보다 더 낫는 행정관리를 도입하는 또하나의 효

과적인 방법인 것이다. 예산이라는것은 한 기관의 사업계획을 소요금액으로서 표시한것이며 동시에 일정한 기간을 통하여 각 정부기관의 직무를 수행함에 소요되는 계산액을 순서있게 조직적으로 명시하여 작성한 것이다. 그만큼 예산은 정부기관간의 조정된 계획과 활동을 나아가서는 공공사업을 수행함에 있어서 더욱 효과적이며 경제적인 방법을 촉진케 한다.

한국 정부는 이미 예산행정을 개선하려는 단계에 들어갔지만 가일층 확실한 재정 안정을 기하기 위하여서는 신속히 수행하여야 할 일이 더욱 많다. 예산분류의 개선이 시급이며 각 행정기관은 가기의 요구사항을 더욱 적절하게 구체화하며, 정당화 시킬수있는 자료를 제공하여야 하며, 그리함으로서 각 예산 요구액을 더욱 효과적으로 검토, 평가할수있고 따라서 각 기관의 필수금액이 사실에 의거하여 명백하여진다.

한국정부 예산의 중요한 부분을 차지하고있는 대총자금에 대하여 직접적으로 행정적 영향을 주는 미국원조정책의 변경으로 인하여 몇달동안은 예산변경이 특히 늘가디 같것이다. 현안중의 난안에 의하면 미국 국회는 미국 원조불의 매각대건을 한국 전부예산에 편입될 대총 환확토 사용하는 것을 장차는 이 이상 더 허용하지 않을 것이다.

- 건의 -

한국정부는 현행 예산절차에 관한 연구를 개시할것이며, 국가의 재원과 사업계획의 종합적 전모를 명시할수있는 제도를 확립하여야 한다 그 결과로서 작성되는 문서는 동일적 근본 원칙에 의거한 전체계획을 기재할 것이며, 모든 재원 즉, 국세, 대총자금 및 채권수입등을 내포하며, 또한 이 문서는 단일 부 혹은 처의 지휘감독하에 작성되어야한다. 따라서 이 문서는 행정 수반측에서 전체정부 과업을 현명하게 수행하게 할것이다. 각 기관의 요구에는 반드시 정당한 이유서가 따라야하며, 그러므로서 예산국은 제반 사실을 상대격으로 평가하는 위치에 서게되고, 또한 정부가 국민의 신임을 재확립하는데 필요한 기타 행정 개혁에 착수하여 집행하는데 크

계 도움이 될 것이다. 유승당국은 적절하다고 인정하는 조치를 고무하여 이를 지지하여야 되며 나아가서는 기술원조를 제공하여야 한다

4. 정부의 회계 제도

정확한 조사 자료가 결핍할 때에는, 행정 절차의 많은 다른 분야에서와 마찬가지로, 현명한 결정을 하기가 더욱 곤란하다. 이런 점에 있어서 현재 한국정부가 실시하고있는 회계제도는 개선을 요하는 점이 많다. 어떤 일개 기관의 사업 및 활동에 대한 정확한 소요 경비를 결정하는 것은 불가능하다. 예산 기록에도 그와같은 자료를 표시할수 없다. 그런고로 장차 자금을 얻으려는 계획 실현에 대하여 과거의 지출한 사무비를 검토할 방도가 없는것이다. 이러한 사정하에서는 질서있는 자금 공급 내지는 정부의 경제적인 활동은 불가능하게 된다

예산국은 제반 국영 기업체에 대하여 기업회계제도를 채용함으로써 상기의 문제에 대응코저, 첫 단계에 들어가고있다 이 사업은 예산국장의 유효 적절한 지도하에 인안되었으며 또 현재 실시되고있다. 유승당국은 대만과 가니라에 8명의 회계관을 파견하여 거기에서 회계방법을 연구하도록 협조하였다.

한국 정부의 회계제도와 그 운영의현대국은, 예산제도를 현대화하는 제반 방법중에 가장 불가결한 요소인것이다.

— 건의 —

한국 정부는 그 예산 집행에 대한 통제 및 정부의 실제적인 사무비와 공사비를 계산하는 기초로서 유용한 회계제도를 창설하기 위하여 현행회계제도와 방법을 검토하지 않으면 안된다. 이 검토 연구는 한국정부의 모든 부처와 기관이 보다 더 정확한 주기적 재정보고서를 제출하는데서 출발하여야 한다. 유승당국은 적절하다고 인정되는 개혁을 하는데 있어 협력하여야 하며, 동시에 기술원조를 제공하여야 한다.

5. 사무 간소화 (조직과 방법의 시안)

최고 행정관리가 책임을 지고 있는바 사무간소화라는 것은 책정된 계획을 세밀히 분석하여 그 최선의 수행방법을 심중히 결정하는데 관한 하나의 내부적인 기능을 말한다. 일단 광범한 방침과 중요한 과업내지 일반적인 책임분담이 책정된 경우에는 이를 실시하기 위한 최선의 방도를 결정함이 필요하다.

우수한 행정관리를 한다는 것은 본래 직무수행에 대한 보다 더 용이하고 간단한 방법을 탐구하는 것이다. 즉 근본적으로 문제를 해결하기 위하여 연구적 태도를 취하며, 분석적인 자세를 가지고 나아가는 것이다. 사무간소화에 대한 연구를 함으로서 그 방도를 찾게 되는 것이다. 사무간소화에 대한 연구를 함으로서 그 방도를 찾게 되는 것이다. 사무간소화 연구에서 우리는 보다 더 능률을 올릴수 있겠음 그 방법을 간소화하고 또는 개선할수있게 된다. 많은 한국 공무원은 과거국립 공무원 훈련원에서 특별한 훈련을 받아왔으므로 사무간소화에 대하여는 이미 알고있다. 그러나 유지하게나마 사무간소화 문제를 다루고있는 교통부를 제외하고는, 어느 부처에도 이 문제를 취급하는 정식제도가 없다. 공무원훈련소에서 각 과장급에 대하여 18시간, 각 국장급에 대하여는 한시간 반씩, 이에 대한 훈련을 실시하였지만 지금도 여전히다. 사무 간소화의 결여는 정부직원이 비능률적이라는 견해를 일반이 갖게된 중요한 원인의 하나이다.

- 건의 -

행정수반이 사무간소화 계획을 발기하고, 각 부처가 사무간소화를 위하여 다른 새로운 행정단위 및 계획을 수립함으로서 비로서 각 부처의 활동을 재 검토하게되고 또한 현행 사무 방식이 개선될것이라는것을 건의 하는바이다.

6. 중앙 공급처

정부의 행정개선에 관한 모든 논문은 중앙 공급처의 장점을 논증하기 위하여 일개 항목을 설치하고있다. 대개 행정기구를 유지하는데 필요한 제반물자의 대부분을 구입 배급하는 어려운 문제를 해결하기 위하여 이 현대적 방법을 채용하고있는 여러관청은, 종전의 각 부처가 개별적으로 물자를 구입하든 때에 동일 물자에 대하여 지출하든것보다 최소한 15%가 절약된다고한다. 또 부수적 이익으로서 개량된 품질, 적기배달 다량구매로 인한 할인으로서 얻는 절약 및 벤도.웨어하오징 (중앙 공급처가 월부 또 일시불로 구입하여야할 소요물자를 조달하는 일을 경쟁 입찰을

통하여 청부계약한 상사들 기성함)등의 이익이 있다. 한국은 외자 구입에 있어서는 중앙 집권화가 되어있지만, 기타 구입물자는 각 부처가 각기 책임지고 구입한다. 구매사업의 통합은 보다 더 적은 인원이 필요케 되며, 정확한 재고량을 기록으로서 알수있으며, 또한 제한된 물적 자원을 유효하게 이용할수있게 한다.

— 건의 —

한국정부가 구입, 보관 및 조달활동 전면에 공하여 중앙 구매제도를 확립하기를 건의한다.

7. 지방 행정

현재 한국정부의 기구를 보건대 국가행정 상부에 모든 권위와 지휘권이 집중 되어있다. 즉 정부의 중앙 부처가 전국적인 계획과 국가적인 문제를 취급하고 있음은 물론, 지방적인것에 까지도 책임을 지고있다. 따라서 국가 공무원은 그들이 충분한 지식과 자요들 가지고있지못한 원거리에 있는 부락 및 지역에 관한 문제에 대하여도 과분한 정력을 소비하고 있다. 이러한 사정하에서는 지방적인 문제에 대한 조치를 함에 있어서 지극히 지연되기 쉽고, 오해까지도 받게되기 쉽다. 여하튼간에 비단과 지방적 불평 불만을 야기하는것이다. 올바른 행정을하려면은, 결정 승심기관이 가급적 집행장소에 가까이 있어야한다.

그러나 지방적인 요청과 문제를 취급할 책임을 지방 공무원에게 이양할 때에는 중앙 정부의 각부처가 사전에 충분한 계획을 세워야 한다. 중앙 정부의 부처가 통일된 행정을 보장하는 정책의 지침을 규정하며, 지방대표가 위임받는 임무들 잘 이행할수 있는 충분한 훈련과 능력이있고, 또한 보고계도에 있어서 위임사항이 지방에서 어떻게 집행하고 있는가에 관한 정확한 자료를 중앙부처에 제공하는데에 비로서 위임이라것이 가능한 것이다. 지방분권화를 잘하자면 여기에 종사하는 사람들이 명확히 이해하여야 할 특질한 때로는 혼합된 행정관계가 필요하다.

— 건의 —

한국 정부는 지방분권화를 연구한 후에 팔당된 예산상의 자금과 위임권 한도내에서 지방적인 요청 및 문제를 취급할 권한과 책임을 지방 공무원에게 위임하여야 한다. 이 계획을 실시하려면 지방공무원에 대하여 특수한 훈련을 주어야하며, 유승당국은 요구에 따라 기술원조를 제공하여야 한다.

8. 재직자 훈련

한국 정부는 재직자 훈련에 관하는한, 국립공무원 훈련원에서 이것을 충실히 시행하고있다. 국립 공무원 훈련원의 원조하에 특정 부처가 자기 직원의 직무에 관한 특별 훈련을 실시하고있다. 약 90%의 국장들과 70%의 과장들이 공무원 훈련원에서 행정관리훈련을 받았으나, 현재 국립 공무원 훈련원의 예산과 직원은 충분하지 못하다.

- 건의 -

한국 정부는 현행 재직자 훈련 계획과 그 시설을 재 검토하며, 나아가서는 여하히하면 그 필요성을 충족시킬수있는 정도까지 확충할수 있는가를 연구하지않으면 안된다. 유솜당국은 한국정부가 국립 공무원 훈련원에 대하여 추가적으로 기술 원조를 요청할 때에는 여기에 부응할수 있는 용의성을 표시하여야 한다.

9. 세제 개혁

세법 개혁에 대한 필요성은 모든 정당관계를 초월하여 일반적으로 인정되어왔기 때문에 과거 9개월간과 마찬가지로 긴행 세법개정을 계속하여야 할것으로 생각된다. 그러나 실제적인 조세 행정면에는 허다한 결함있다. 그중 대부분은 세무 공무원과 납세가간에 비행 또는 결탁공모의 기획을 열어주는 인정과세의 실시에서 오는것이다. 세법개정은 부분적으로 이 결함을 시정시켰지만, 더욱이 많은 행정적 보장책이 채택되어야 한다. 이렇게함으로서만 정부는 법률에 의거한 세금을 충분히 징수할수 있을것이다.

- 건의 -

한국 정부는 행정하기에 보다 더 용이하겠금 법률을 개정하는 계획을 계속하여야하며, 또한 행정 규율을 강화하고 세무 공무원의 활동을 보다 더 효과적으로 감독하기 위하여 사세국의 내부적 행정절차 및 기록에 대한 연구를 촉진하여야 한다. 유솜당국은 사무 간소화에 대한 계획을 통하여 사세국이 내부절차를 개선하도록 장려하여야하며, 만일 요청을받았을 때에는 유효한 자문적 조언을 하여야 한다.

10. 통계기구의 개선

한국에 있어서 변전 무상간 경제 정세에 관한 신빙성있는 통계가 필요할것은 명약관확하다. 따라서 작년이래 한국정부는 미국 고문관의 협조를 얻어 경제통계를 개선하려고 제반 조치를 취하고있으며, 1960년도

인구, 주택 및 농업에 관한 국세 조사를 계획하는데 모든 노력을 경주하였다. 이 계획을 치연케한 여러가지 곤란이 많이 생기었지만, 이 중대한 과업을 성취하는데 있어서 여러 기관의 협조를 얻어 많은 성과를 올리게 되었다. 그러나 통계 기구에 대한 재고려와 노력의 중복을 감소할 수 있는 통제기관의 필요성은 더욱 명백하게 되었다.

— 건의 —

한국 정부는 통계의 수집, 편찬 및 출판을 책임지고있는 각 기관의 기구 배치와 활동을 재검토하여야 하며, 여가한 활동에 있어서 조정을 증진시키고 사무의 중복을 감소케할수 있는 기구개편에 대한 방안을 세워야 한다. 유승당국은 여사한 노력을 고무, 지지하며, 한국정부가 요청할 때에는 원조를 제공하여야 한다.