

제4차 KIPA
글로벌 행정포럼
국제개발협력센터

제4차 KIPA 글로벌 행정포럼

정치의 영역, 행정의 영역?
독일식 의원내각제를 생각해 본다

| 일 시 | 2021년 3월 23일(화), 15:00

| 장 소 | 한국행정연구원 강당동 2층 대강당



한국행정연구원

Program

I 정치의 영역, 행정의 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다

Q 주 제 : 정치의 영역, 행정의 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다

Q 일 시 : 2021년 3월 23일(화) 15:00~17:00

Q 장 소 : 한국행정연구원 강당동 2층 대강당

Q 세부일정

* 사회 : 김 신 소장 (한국행정연구원 국제개발협력센터)

시 간	내 용	
15:00~15:10 (10')	개회사	안성호 원장 (한국행정연구원)
15:10~15:40 (30')	발 표	정범구 박사 (前 주독대사 및 국회의원) - 정치의 영역, 행정의 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다
15:40~16:40 (60')	토 론	<ul style="list-style-type: none"> • 임도빈 교수 (서울대학교 행정대학원) • 이정희 교수 (서울시립대학교 행정학과) • 원소연 연구위원 (한국행정연구원 규제혁신연구실) • 소가영 부연구위원 (한국행정연구원 국제개발협력센터)
16:40~17:00 (20')	Q & A	참여자 전체 Q&A

Contents | 정치의 영역, 행정의 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다

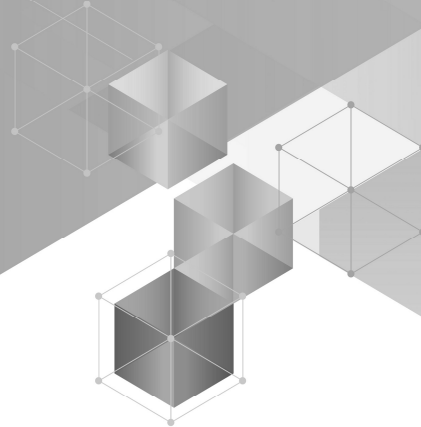
Q 발표

정치의 영역, 행정의 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다	3
정범구 박사 (前 주독대사 및 국회의원)	

Q 토론

토론1. 임도빈 교수 (서울대학교 행정대학원)	15
토론2. 이정희 교수 (서울시립대학교 행정학과)	18
토론3. 원소연 연구위원 (한국행정연구원 규제혁신연구실)	28
토론4. 소가영 부연구위원 (한국행정연구원 국제개발협력센터)	31

제4차 KIPA 글로벌 행정포럼
정치적 영역, 행정적 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다



[발표]

정치적 영역, 행정적 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다

정범구 박사 (前 주독대사 및 국회의원)

발 표

정범구 박사 (前 주독대사 및 국회의원)

1. 누구의 정부인가?

“...그런즉 가이사의 것은 가이사에게, 하나님의 것은 하나님께 바치라 하시니...”

(마태복음 22:21)

한국에서 보여지는 정치권과 관료들의 갈등을 지켜보다 뜬금없이 성서의 이 구절이 떠올랐다. 자신을 시험하려 드는 유대인들 앞에서 예수는 절묘한 답변으로 위기를 피해간다. 신성과 세속 권력 간의 갈등을 묘사한 대목이지만 이 두 권력 모두 성격이 다른 “절대권력”이기에 선택이 쉽지 않다. 한국에서 정책결정을 둘러싸고 벌어지는 정치권과 관료 사이의 갈등을 지켜보면 이것은 결국 누가 실질적으로 정책결정 권한을 행사하고 있는가, 권력이 누구에게 있는가를 둘러싸고 벌어지는 갈등이라고 볼 수 있다.

코로나 사태 장기화에 따라 종래 겪어보지 못했던 많은 상황들이 발생했다. 지속적인 방역 강화와 거리두기 등으로 사회 전반의 활동이 위축되고 경제가 많은 타격을 받았지만 특히 영세한 자영업자들의 손실과 피해가 컸다. 정부의 방역지침을 성실하게 따른 자영업자들에게 닥친 생존의 위기는 심각하다. 특히 우리나라처럼 자영업자 비율이 높은(경제활동인구 중 약 25%)¹⁾ 나라에서 생존벼랑에 몰린 자영업자 구제 문제는 정치권의 초미의 과제이다. 그래서 1월 중순부터 여권을 중심으로 자영업자들에 대한 손실보상제 논의가 일어났다. 그러나 재정을 책임지고 있는 관료들의 태도는 달랐다.

1) 통계청, 경제활동인구조사 2021.3.2. 검색

“손실보상제를 법제화한 해외사례를 찾기 어렵다”

1월 20일, 언론에 보도된 김용범 기획재정부(이후 기재부) 1차관의 발언내용이다. 그러나 이 발언은 하루 뒤 다음과 같이 수정된다. “손실보상을 제도화하는 방안을 상세히 검토해 국회논의과정에 임하겠다.” 그러면서 덧붙이기를 “저희가 반대하고 그런게 아니라 해외 제도를 소개한 것이 대외적으로 그렇게 비쳐졌다”.

무엇이 하루 사이에 기재부 차관의 태도를 180도 전환하도록 하였을까? 1월 20일, 기재부 차관의 위의 발언이 알려지자 정치인 출신인 정세균 총리가 즉각 격앙된 반응을 보였다. 그는 한 방송에 출연해 “이 나라가 기재부의 나라냐? 개혁과정엔 항상 반대저항세력이 있지만 결국은 사필귀정”일 것이라고 하면서 손실보상제 마련에 소극적인 기재부를 개혁반대 세력으로 몰아 붙였다.

건전재정을 주장하면서, 코로나 피해에 대한 적극대처를 주문하는 여권 정치인들과 갈등을 빚어 온 홍남기 부총리 역시 이 자영업자들에 대한 손실보상제에 미온적인 태도를 보였다. 이에 대해 인천시장을 지낸 여당의 5선 중진의원 송영길 외교통상위원장은 1월 23일 자신의 페이스북을 통해 홍 부총리를 이렇게 비판하고 있다. “자영업 지원에 대한 입법화, 제도화는 국회의 권한입니다. 이에 대해 기재부가 국회 위에 있는 듯한 인식이 있는 것은 아닌가 하는 우려가 상존하고 있다는 점을 유념해 주셨으면 합니다.”

정치권과 홍남기 부총리를 주축으로 한 기재부 관료들 간 대립은 이후 계속된다. 더불어민주당 이낙연 대표가 2월 2일 국회교섭단체 대표연설에서 코로나 피해로 인한 피해계층 맞춤형 지원과 전 국민 지원을 동시에 논의하겠다고 4차 재난지원금 추진을 공식화하자 홍남기 부총리는 4시간 후 자신의 페이스북에 글을 올려 “추가적 재난지원금 지원이 불가피하다고 하더라도 전 국민 보편지원과 선별지원을 한꺼번에 모두 하겠다는 것은 정부로서는 받아들이기 어렵다”고 맞받아쳤다.

여기에서 하나의 의문이 생긴다. 홍남기 부총리가 말하는, 혹은 “대표”하는 정부는 누구의 정부인가 하는 것이다. 직업공무원인 관료들의 정부인가? 의회 내 단독과반수를 차지하고 대통령을 배출한 더불어민주당의 정부인가? 아니면 국민의 직접선출로 당선된 문재인

대통령의 정부인가?

앞서 송영길 의원이 언급한 귀결로 돌아가 보자. “기재부가 국회 위에 있는 듯한 인식”, 이 구절은 여야를 떠나 아마 대부분의 국회의원들이 공감하는 귀절일 것이다. “행정부는 선출된 대의 권력기관인 입법부의 통제를 받아야 한다”는 대다수 국회의원들 관점에서 봤을 때 관료들은 정치권의 결정사항을 충실히 집행하여야 하는 존재이다. 결정은 정치인들이 하는 것이다. 국회의원들은 국민들을 대리하여 국정을 감시하고, 국정의 방향을 정하는 존재이기 때문이다. 이런 인식은 단순히 국회의원들만 갖고 있는 것은 아니다. 국민의 직접선거를 통해 당선된 거의 대부분의 선출직 공직자들이 갖는 태도일 것이다. 예를 들면 코로나 지원 대책에 소극적인 홍남기 부총리를 비판하는 이재명 경기도지사의 다음과 같은 발언에서 이런 태도는 보다 적나라하게 드러난다.

“원래 창고지기는 본인이 공간을 열고 닫을 권한이 없어요. 그건 주인이 하는 겁니다.” (2020년 6월, CBS, 김현정의 뉴스 쇼). 여기서 주인은 국민이고 선출직 공직자는 바로 그 주인의 대리인이라는 인식이 깊이 깔려 있다.

이런 선출직 정치인들, 또는 정치권에 대한 관료들의 생각은 홍남기 부총리의 다음과 같은 말에 잘 녹아있다. 그는 2월 5일 국회 대정부질문 답변에서, “행정이나 정치나 국민행복을 위해서 같은 목표로 달려가는 수레바퀴”라고 말하면서 “한쪽이 너무 크고 한쪽이 작으면 똑바로 갈 수 없다”고 했다. 결국 행정의 동등한 지분, 관료들의 동등한 발언권을 요구하고 있는 것이다.

기재부가 국회 머리 꼭대기에 올라 있다는 인식은 실제로 매년 되풀이되는 국회의 정부 예산 심의과정에서 적나라하게 드러난다. 예산 심의는 국회 고유권한이라고 말은 하지만 실질적으로 예산 편성권을 기재부가 갖고 있는 상황에서는 국회 예결위원들도 자신의 지역구 현안사업 예산확보를 위해 기재부 실무자들의 바짓가랑이라도 잡아야 하는 것이 현실이다. 같은 행정부 부처 내에서 기재부가 타 부처에 대해 갑 중의 갑 노릇을 할 수 있는 것도 바로 이 예산편성권을 갖고 있기 때문이다.

2. 선출된 권력과 선출되지 않은 권력

우리 사회는 오랫동안 민주주의 발전을 위해 노력해 왔다. 60년대 이래 지속돼 왔던 반독재 민주화투쟁은 제도적 대의민주주의를 정착시키기 위한 노력이었다. 이러한 노력들은 1987년 6월 항쟁을 통한 대통령 직선제 개헌, 그리고 1998년 최초의 수평적 정권교체 등을 통해 그 토대를 마련하였다. 그러나 사회 각 분야에서 분출하는 민주주의적 다양한 요구는 정치적 민주주의를 넘어 사회, 경제, 문화 등 각 분야에서 보다 다양하고 확대된 민주주의를 요구하고 있다.²⁾ 정치권은 사회의 이런 다양한 요구에 대해 적극적으로 대응할 책임을 느끼지만 오랜 관행에 익숙한 관료들의 인식과 대응은 “민심을 먹고 사는” 정치권의 그것에 비해 보수적일 수 밖에 없다.

이런 흐름과 함께 지배구조 내에서도 “선출된 권력”과 “선출되지 않은 권력” 간의 긴장관계가 커지고 있다. 선출되지 않았으면서 우리 사회에서 막강한 권력을 행사하는 집단들로 흔히 재벌과 언론, 검찰을 꼽는다. 오랜 민주화 투쟁의 연장선상에서 선출권력이 된 정치권은 특히 이 문제에 민감하다. 국민의 선택을 받아 정치권에 진입한 그들은 또한 국민의 심판을 두려워하며 이른바 “책임정치”를 실현하기 위해 노력한다고 생각한다. 그러나 국민으로부터 권력에 대한 아무런 동의도 받지 않은, 선출되지 않은 권력들이 국민은 안중에 두지 않고 자기집단의 이익을 지키기 위해 무소불위의 권력을 휘두르는 듯한 상황은 묵과할 수 없다고 생각한다. 한동안 주목을 끌었던 이른바 추-윤 갈등, 추미애 당시 법무부 장관과 윤석열 검찰총장 간의 갈등도 그 기저에는 바로 이 선출된 권력 vs 선출되지 않은 권력 간의 갈등이 도사리고 있다. 검찰총장이 장관의 부하이니 아니니 하는 낯 뜨거운 논쟁의 기저에는 바로 이런 인식 차이가 있는 것이다. 최근 정치권과 기재부를 중심으로 한 정치와 행정 간 갈등의 배경에도 “선출되지 않은 권력”에 대한 정치권의 이러한 인식이 자리 잡고 있다.

2) 독일에서도 기민당과의 대연정을 통해 전후 최초로 정권을 잡게 된 사민당 출신 브란트(W. Brandt) 총리는 1969년 그의 첫 국회 시정연설에서 “더 많은 민주주의를 감당하자!(Mehr Demokratie wagen)”는 유명한 연설을 통해 독일사회 전반의 민주화를 촉구했다. 일반적으로 동방정책(Ostpolitik)을 통한 냉전해체를 주도한 정치인으로 많이 알려져 있는 브란트는 전후 독일사회 민주화를 위해서도 중요한 획을 그었다.

그러나 국가운영 전반의 시각에서 볼 때 행정은 결정된 국가정책을 효율적으로 집행하기 위한 도구이다. 행정의 뒷받침 없이 정치가 자신의 의지를 효과적으로 실현하기 어렵다. 더구나 사회가 발전할수록 행정에 대한 수요가 복잡다단화 하면서 테크노크라트들의 국정장악력 역시 커질 수 밖에 없다. 기술관료지배(Technokratie)란 말이 나오는 배경이다.

정당 간에 권력이 오고가는 사이에도 행정관료들은 자신의 업무에 매진한다. “(정치인 출신) 장관은 임시직이지만 관료는 평생직”인 것이다. 이른바 행정의 연속성은 관료조직이 갖는 강점이다. 실무관료들은 새로 온 장관이 새로운 업무지시를 하더라도 일단 관련 규칙과 예규를 검토하고 과거의 관행이 어떠했는지를 살펴본다. 그들이 갖고 있는 다양한 실무경험들에 기반하여 새로운 정책을 시행했을 때 예상되는 저항과 반작용에도 민감하다. 또 정치인들은 운신의 폭이 넓지만 관료들은 그렇지 못하다. 사업을 진행하면서 늘 문책의 가능성을 염두에 두어야 하기 때문이다. 그리고 지나치게 복잡하고 계량화된 공무원의 인사고과 시스템 역시 관료들의 적극적 업무추진을 제약한다.

“관료들에게는 영혼이 없다”란 말을 하지만 막상 관료들에게는 소신을 갖고 밀고 나갈 수 있는 환경이 마련되어 있지 않다. 정치인이 지는 책임은 그 범위가 모호한 정치적 책임이지만 관료가 져야 하는 책임은 자신의 자리를 걸어야 하는 것이기 때문이다.

3. 대통령제 하의 관료, 의원내각제의 관료

정치와 행정 간의 갈등을 지켜보면서 이 문제가 권력구조 문제와도 맞닿아 있다는 것을 느꼈다. 정치인 출신의 총리가 관료 출신의 부총리(관료 조직의 수장으로서, 전문 관료들의 입장을 대변해야 한다고 생각하는)와 정책 문제를 둘러싸고 언쟁을 벌이는 것을 보면서 이런 문제가 과연 독일에서도 발생할 수 있을까를 생각해 보았다.

우선 정치인 출신 장관 vs 관료 출신 장관이란 대립구도가 독일에서는 성립하지 않는다. 물론 공무원 출신도 정치에 진출하여(정당 활동을 통해) 장관이 될 수 있지만 의원내각제 하의 장관은 관료조직의 수장이 아니라 소속 정당이 해당 부처에 파견한 대표자이다. 정권을 잡은 정당이(단독, 또는 연정을 통해) 자신들이 공약한 정책을 추진, 달성하기 위해 해당

부처에 파견한 대리인, 또는 대표자가 바로 장관인 것이다.

오늘날 민주주의 제도의 근간이 삼권분립에 있다고 하지만 엄밀한 의미에서 의원내각제는 이권분립에 기초하고 있다. 입법과 행정이 하나로 이루어져 있는 것이다. 의회내 다수파 정당이 정권을 맡아 직접 행정책임까지 지는 것이다.

독일 같이 전통적으로 어느 한 정당의 단독집권을 허용하지 않고 연정(Koalition)이 일반화되어 있는 경우, 총선거가 끝났다고 해서 바로 정부가 구성되는 것은 아니다. 정당간 지루한 연정협상(Sondierungsgespräch)이 이어지고, 협상의 성패는 주요정책을 둘러싸고 어느 정당들 간에 더 많은 합의가 이루어지나 하는 데 달렸다. 메르켈 총리의 현 정부도 선거 이후 현재의 기민/기사-사민(CDU/CSU-SPD) 대연정을 출범시키기까지 6개월이 걸렸다. 2017년 9월 24일 19대 연방의회를 구성하는 총선거가 실시됐지만 4기 메르켈 내각은 2018년 3월 14일에야 출범하게 된다. 연정구성 협상이 이토록 오래 걸렸던 것은 애초 기민/기사당이 선호했던 기민/기사-녹색-자민 연정 협상이 막판 자민당(FDP)의 거부로 무산되면서 기민/기사-사민당 간 연정협상이 뒤늦게 시작됐기 때문이다. 연정 협상에 성공했다 하더라도 각 정당별로 연정합의 사항에 대해 당원들의 승인을 받아야 하는 절차가 남아있다. 어쨌든 정당들은 이 연정협상을 통해서 각 당이 주장하는 주요 정책을 두고 어느 정도까지 서로 용인할 수 있는지 협의하는 것이다. 연정협상이 끝나면 파트너 간에 협의된 주요 정책들에 대해 발표하고 이것이 정부 정책의 근간이 된다.

정책협상과 아울러 어느 부처를 어느 당이 맡을 것인지 조정한다. 메르켈 4기 내각의 15개 부처는 기민당 6, 사민당 6, 기사연 3으로 조정됐다. 부총리 겸 재무부 장관을 비롯해 외교, 법무, 노동사회, 가족여성청소년, 환경부 등을 사민당이 맡고 기민당은 메르켈 총리 하에 경제에너지부, 국방부, 농림식품부, 보건부, 교육연구부, 총리실장 등 6개 부처 장관을 맡았다. 기민당의 자매정당인 기사연은 내무, 교통, 경제협력개발부 등 3개 포스트를 배정받았다. 노동자 친화적이고 진보적인 사민당이 주로 노동, 사회, 환경 등 부서를 맡고, 보수 정당인 기민당/기사연이 국방, 내무, 경제·산업 분야 등을 맡았다.³⁾

3) 이들 연정참여 정당의 원내의석 수는 전체 709석 중 기민 200석, 사민 153석, 기사연 46석이다.

연정협상에 따라 정당별로 배분된 부처의 정책은 그 장관과 장관이 소속된 정당이 결정한다. 그래서 함께 연정을 꾸리고 있는 중에도 파트너 정당 간에 정책 차이, 견해 차이로 대립하는 일이 종종 발생한다. 외교정책을 둘러싸고도 기민당 출신 메르켈 총리의 총리실과 사민당 출신 마스(H. Maas) 외교장관의 입장이 충돌할 때가 간간 목격된다. 그러나 이런 충돌, 혹은 대립은 어디까지나 정치인들 간, 또는 정당들 간에 발생하는 것이지 장관과 관료 사이의 충돌은 아닌 것이다. 각 부처 장관은 자신의 정치적 입장이나 또는 당의 입장에 따라 정책을 결정하고, 관료들은 이를 충실히 이행하는 구조인 것이다. 책임은 장관이나 정당이 지는 것이고 실행하는 관료들에게는 책임이 없다. 관료들이 장관이 추진하는 정책에 대한 이견이 있다면 그건 내부 논의절차를 통해 조정하고 조율할 일이지, 대외적으로 관료가 따로 자신들의 정책적 소신을 밝히는 일은 매우 드물다.

정당이 사실상 자신들의 정책을 갖고 행정책임까지 지는 독일식 연정과 의원내각제는 정치(책)적 연속성을 보장한다. 우리처럼 단임제 대통령제 하에서는 정권이 바뀌는 경우 전 정권의 모든 것이 부정되거나 폐기되는 경우가 많다. 대표적인 것이 통일정책이다. 금강산 관광과 개성공단을 만들어 냈던 김대중-노무현 정부의 햇볕정책은 이명박-박근혜 정권에서는 사실상 폐기되었다. 그러나 1969년 기민당과의 대연정을 통해 전후 최초의 사민당 출신 총리가 된 브란트의 동방정책은 결국 기민당 출신인 콜(H. Kohl) 총리에 의해 완성된다. 1989-1990년간 동서독 통일을 위한 막전막후에서 콜 총리의 역할은 지대하였다. 1972년 동서독 관계를 화해협력관계로 규정한 동서독 기본조약(Grundvertrag)은 의회 비준 당시 기민당 의원들의 많은 저항에 부딪혔다. 그러나 이후 이 조약에 따라 동서독 관계가 발전하고 교류협력이 확대되면서 기민당도 이 흐름을 따라갔다.

1969-1982년간 이어졌던 기민-사민 대연정에 이은 기민-자민(FDP) 연정⁴⁾은 부총리 겸 외무부 장관을 맡은 겐셔(D. Genscher)에 의해 대동독 정책 뿐 아니라 소련을 포함한 대동유럽 정책에서도 앞선 연정의 정책을 큰 틀에서 계승해 나갔다.

4) 1982-1998년간 콜 정부, 그리고 2009-2013년간 메르켈 정부는 자민당과의 연립으로 성립하였다. 콜 정부의 부총리 겸 외무부 장관이었던 겐셔는 자민당 소속으로 독일통일 과정에서 콜 총리와 함께 중요한 역할을 담당하였다.

4. 보론(補論) - 의원내각제에 대한 고민

37개 OECD 가입국 중 순수대통령제를 채택하고 있는 나라는 몇 개 안된다. 미국, 멕시코, 칠레, 그리고 몇 년 전 헌법 개정을 통해 대통령제를 채택한 에르도안 대통령의 터키, 지난해 새로 가입한 콜롬비아. 그리고 우리나라 정도이다(6개국). 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 폴란드, 포르투갈, 리투아니아 등이 대통령을 직선하고, 총리는 의회 다수당이 차지하는 의원집정부제를 채택하고 있지만 나머지 대부분 국가는 의원내각제를 채택하고 있다.

영국의 탈퇴로 27개국이 남은 유럽연합의 경우를 보면 의원내각제가 주류이다. 탈퇴한 영국도 전형적인 의원내각제 정부를 갖고 있다. 27개 EU 국가 중 의원집정부제를 택하고 있는 나라들에는 위의 프랑스, 오스트리아, 폴란드, 핀란드, 포르투갈, 리투아니아 등 OECD 회원국 외에 루마니아가 추가된다. 27개 회원국 중 순수대통령제를 택하고 있는 나라는 인구 85만의 사이프러스가 유일하다. EU의 대세는 의원내각제임을 알 수 있다. 의원집정부제를 택하는 나라들 중에는 프랑스가 대통령의 권한이 두드러질 뿐 다른 나라들의 경우에는 의회에서 선출된 총리가 실질적 역할을 수행하는 경우가 대부분이다.

선진 민주주의 산업국가중 순수대통령제를 택하고 있는 나라들은 위에 본 바와 같이 많지 않다. 그 중 미국의 존재는 특이하다. 50개의 연방주로 이루어진 합중국으로서, 영국 식민지에서 독립하여 국가적 통합을 유지하는 차원에서도 대통령제 채택이 필요했을 것이다. 또 입법, 사법, 행정 등 3권 분립이 확립되어 대통령제의 민주적 통제가 가능했다.

미국과 달리 미국의 식민 모국이었던 영국을 포함한 대부분 유럽 국가들은 전술한 바와 같이 의원내각제를 채택하고 있다. 양자의 차이 중 눈에 띄는 것 하나는 선거제도와 정당 구조이다. 미국의 독특한 대통령 선출방식과 함께 유럽에 비해 미숙한 대중정당의 발달을 지적할 수 있다. 연방주 별로 배정된 선거인단에 의한 간접선거 방식도 특이하지만 정당의 작동방식도 다르다. 영국 보수당, 노동당, 독일 사민당 등이 오랜 전통을 갖는 대중정당임을 감안할 때 미국정당들은 선거 때만 활발하게 가동되는 선거연합(Wahlverein) 성격이 강하다. 오랜 의원내각제 전통을 갖고 있는 독일의 경우 대중정당들이 각급 지역, 직능 별로 조직되어 상시적으로 정치, 선전활동들을 수행하는데 이것이 풀뿌리 민주주의를 가능케

하는 기초가 되었다.

각국의 정치체제는 그 나라의 고유한 역사, 정치, 경제적 산물이다. 우리의 경우 제헌 헌법을 통해 권력구조를 정하면서 해방 이후 후견인 역할을 했던 미국의 정치체제를 따랐다. 4.19 이후 짧은 기간 의원내각제를 경험했지만 5.16 쿠데타로 그 실험은 단기에 끝났다. 그러나 이 시기 의원내각제와 함께 도입된 지방자치제는 짧은 기간이었지만 국민들의 민주주의 훈련이라는 관점에서는 신선한 경험이었다. 이 시기 진보정당들이나 노조, 통일, 교육 민주화 등 다양한 사회운동이 일어났던 것도 자연스러운 현상이었다.

주요한 정치적 고비마다 정치권에서는 개헌논의가 제기된다.

대통령제나 의원내각제나 이원집정부제나 하는 권력구조 논의가 핵심이다.

1987년 헌법 이후의 변화한 사회경제 관계를 반영한 여러 분야의 개헌논의(환경권, 기본권 확대 등)들도 제기되지만 역시 핵심은 권력구조를 어떻게 할 것인가 하는 것이다.

대통령제를 선호하는 이들의 주장은 대략 다음 몇 가지로 요약된다.

첫째, 국민이 대통령을 자신의 손으로 뽑고 싶어 한다는 것이다. 이것은 6월 항쟁으로 대통령 직선제를 쟁취한 87년 체제의 잔영이 아직 많이 남아있는 주장이다.

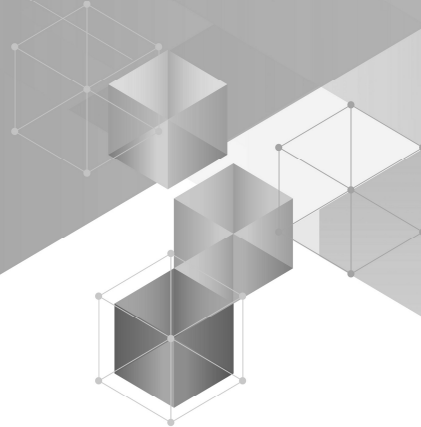
둘째, 남북이 분단되어 있는 상황에서 강력한 대통령제가 필요하다는 것이다. 그러나 이런 주장의 배경에는 무의식중에 남한에 의한 흡수통일론이 전제되어 있다. 통일될 경우 2500만 북한주민들의 정치적 입장은 누가 대변할 것인가?

셋째, 아직도 산적한 개혁과제가 많기 때문에 강력한 리더십이 필요하다는 주장이다. 여기에서 정책의 연속성을 위해서도 대통령 중임제 개헌 논의가 필요하다는 주장이 자연스럽게 나온다.

넷째, 의원내각제로 가면 “재벌정당”이 나올 수 있다는 주장이다. 실제로 1992년 대통령에 출마한 정주영 회장은 31석의 통일국민당을 업고 대권쟁탈전에 나섰다. 이 주장이 여전히 유효한지는 논의해 봐야 할 것 같다.

이 논의는 애초에 최근 우리 정치현장에서 보여지는 정치와 행정 간 갈등을 지켜보면서 양자 간 갈등이 적합한 것인지, 이 문제는 과연 어떻게 수렴되어야 하는지 등을 논의해 보기 위한 것이었다. 그런데 이 문제를 다루다 보니 이것은 결국 현행 5년 단임대통령제 하에서 구조적으로 반복될 수 밖에 없는 문제라는데 생각이 미치게 되었다. 권력구조 외에도 여러 다양한 변수들이 있을 수 있겠으나 가장 핵심적인 것은 역시 권력구조의 문제라고 보았다. 그래서 비록 이렇게 거친(rough) 형태이긴 하지만 의원내각제 문제를 토론 석상에 올리게 된 것이다. 참석자 여러분의 활발한 토론을 기대한다.

제4차 KIPA 글로벌 행정포럼
정치의 영역, 행정의 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다



[토론]

정치의 영역, 행정의 영역? 독일식 의원내각제를 생각해 본다

토론 1. 임도빈 교수 (서울대학교 행정대학원)

토론 2. 이정희 교수 (서울시립대학교 행정학과)

토론 3. 원소연 연구위원 (한국행정연구원 규제혁신연구실)

토론 4. 소가영 부연구위원 (한국행정연구원 국제개발협력센터)

토론 1

임도빈 교수 (서울대학교 행정대학원)

정범구 대사님의 발표문은 1)권력구조와 2)정치와 행정의 관계에 대한 내용을 독일 사례를 통하여 심도있게 기술한 것으로 보입니다. 오랜 경험을 바탕으로 깊은 고민을 담은 글로써 많은 것을 생각하게 하는 글입니다.

현재 정치와 행정사회에서 만들어내는 우리나라의 문제들이 과연 ‘누구의 정부냐’라는 질문으로부터 시작합니다. 선출되지 않은 권력이 선출된 권력과 갈등을 빚는 것에 대한 답을 ‘누가 주인이냐’라는 질문에 대한 답으로 해결책을 찾고 있습니다.

특히 대사로 재직하신 독일의 사례를 중심으로 우리나라의 대통령제가 가진 문제점을 제시하고 있습니다. 그리고 OECD 37개 국가 중에서 6개만이 대통령제를 택하고 있다는 사실이 말하여 주는 바와 같이 우리나라도 내각제가 바람직할 것이라는 주장을 하십니다.

정치와 행정의 긴장관계는 어느 체제나 존재하지만, 선출된 권력으로서 정치가 독일의 경우 우세합니다. 관료제이론을 정립한 M. Weber도 첫째, 행정과 정치의 분화, 둘째 행정이 정치에 종속된다는 원칙을 합리적인 근대국가체제로 제시하고 있습니다.

이미 미국 정치학자 Arend Lijphart의 저서 [Parliamentary versus Presidential Government, 1992]에서도 제시되어 있듯이 내각제가 가장 좋은 정부형태이기도 합니다.

대통령제 vs. 의원내각제(의회제 민주주의)에 대한 권력구조 개편의 경우, 권력분산과 책임정치에 의원내각제가 더 적합해 보일 수도 있습니다(독일의 경우). 다만, 대통령제에서도 “제왕적 지위”를 통제할 수만 있다면(법률로 가능), 대통령제도 장점이 많이 숨어 있습니다. 직업적인 관료와 선출된 권력(정치)간 경계가 모호한 우리나라의 경우가 문제인 것

같습니다.

조금 더 질문을 드리고 싶은 것은 두 가지 차원입니다.

첫 번째 차원은 간접민주주의제도를 중심으로 한 헌법적 정치체제의 차원입니다.

국회의원이 국민직선으로 선출되어 의회를 구성하고, 거기서 수상을 선출하며, 수상은 이들 의원들로 장관을 구성하는 내각제의 경우, 정당(정치)이 국민의 의견을 그때그때 반영하여 정책으로 전환되는 민주적 체제입니다. 관료들은 이렇게 정해진 정책을 기계와 같이 집행을 하면 되는 체제입니다. 즉, 입법-행정이 권력분립이 되지 않는 동일체이므로, 행정(관료)권의 자율성 문제는 여지가 없다고 하겠습니다. 우리나라를 제왕적 대통령제라고 하는데, 적어도 권력의 소재지로서 수상 한 사람에게 있는 수상민주주의체제인 독일은 제도 상으로는 ‘제왕적 수상제’라고 할 수 있을지 의문입니다. 역사적으로 장기집권한 수상이 많은데, 영국이나 다른 내각제에 비하여 독일의 특징이 아닌가 합니다.

대통령을 직선으로 선출하여 국회라는 권력체를 만든 것이 몽테스키외의 3권 분립의 원리를 반영한 대통령제인 것 같습니다. 특히 만약 대통령의 정당이 의회다수당과 다른 소위 분점정부는 3권 분립 체제라고 할 수 있을 것입니다. 두 선거가 동시에 치러지지 않는 한 우리나라는 이 상황이 언제든지 발생할 수 있는 가능성이 있다고 봅니다. 이 경우 대통령이 의회의 반대로 정책추진이 어려움이 많게 됩니다. 비록 분점정부가 아니라고 해도 의회가 대통령의 의중을 그대로 반영하여 의정활동을 하는 것도 아닙니다. 특히 우리나라 정치역사를 되돌아보면, 행정부가 독점하다시피 하던 권력이 민주화됨에 따라 의회로 많이 넘어가서 의회는 정치과정에서 장애물이 되는 경우가 많이 있습니다.⁵⁾

관료권의 경우가 문제인데, 내각제에서는 장관이 모두 의원입니다. 대통령제에서는 그렇지 않은데, 우리나라는 의원겸직을 허용하는 나라입니다. 장관은 관료가 아니고, 정무직 공무원으로서 정치인입니다. 따라서 장관은 정치활동을 하는 것은 당연한 것 같습니다. 대통령과 그 임명권자인 장관과의 관계는 뜻을 같이 하면 재임하는 것이고, 어느 한쪽이 동의하지 못하면 해고 또는 사표로서 결별하는 것이 제도화되어 있습니다. 정무직 공무원은 “대통령

5) 임도빈(2018). 성숙한 대의민주주의를 위한 조건: 행정부-의회의 관계를 중심으로, 한국행정연구, 27(2):1~35.

령과 손발을 맞춰 일하는 사람”으로, “대통령과 생각을 같이하여 뜻을 실현”하는 역할을 해야 한다고 생각합니다.⁶⁾ 대사님께서 제기하신 문제는 주로 여기에 해당하는 것이 아닌지 생각됩니다.

이런 문제로 인해, 주인인 국민의 의사를 가장 잘 대변하는 것이 내각제라고 보고, 그 근거로 37개 OECD국가를 횡적으로 비교하고 계십니다. 그런데 이들 국가 중에서 과거에 대통령제였다 내각제로 바꾼 나라가 있는지, 아니면 거꾸로 내각제에서 대통령제로 바뀐 나라가 있는지 궁금합니다. 대사님께서 혹시 여러 나라 대사님들과의 대화에서 이런 종적인 변화에 대한 가능성을 보셨는지 궁금합니다.

둘째, 민주화가 되고, 인터넷이 발달된 오늘날 대의민주주의제도 자체가 한계를 드러내고 있습니다. 따라서 더 이상 간접민주주의체제의 권력체구성에서 내각제, 대통령제에 국한해서 논의하는 것보다는 조금 더 범위를 넓혀서 사회전체를 보고, 직접민주주의를 어떻게 접목하느냐로 하는 것이 좋을 것 같습니다.

국민여론의 안정성과 정당제도의 발달과도 관련이 있는 차원입니다. 독일의 경우, 안정된 정당체제를 가지고 이념경쟁을 하며 오랫동안 민주적 정치경쟁을 제도화해온 정당국가입니다.⁷⁾ 우리나라는 그동안 보스중심의 이합집산을 하는 정당이 지배적이었는데, 최근 정당의 이념성이 뚜렷해지고, 국민들의 이념도 양진영으로 구분되는 것 같습니다. 이런 정치지형을 잘 반영하여, 국민→정당→정권으로 연결되는 주권행사가 원활히 되는 방안이 있는지 궁금합니다.

이미 직접민주주의 요소가 우리 법제도상에도 많이 들어와 있고, 이것이 점점 더 발달하고 있습니다. AI와 빅데이터 시대에 과연 권력체제 형태를 고민하는 것이 필요하다고 생각합니다. 미국에서 벌어진 최근의 사태를 비롯하여, 페이크뉴스 등 위협적인 요인도 있는데 이에 대한 고견을 듣고 싶습니다.

6) 임도빈(2019), 행정학, 박영사, p.248

7) 임도빈(2016), 비교행정학, 박영사, p.245-303

토론 2

이정희 교수 (서울시립대학교 행정학과)

1. 민주행정론

1) 의의

행정관료제는 국가의 구성요소로서 입법, 사법, 행정의 3부와 별개의 제4부로 지칭할 만한 독자적인 권한과 권력을 소유하고 있기 때문에 행정은 궁극적으로 민주주의의 가치와의 충돌의 문제에 직면한다. 행정관료제와 민주주의 제도와 상호작용하는 과정에서 두 정치제도가 어떻게 상호 존중하는 가운데 조화될 수 있는가 하는 것이 행정학에 있어서 매우 중요한 문제이다. 행정조직에 대하여 효율성에 대한 강조가 민주주의의 관점에서 정당화될 수 있을까. 관료제의 권력(Bureaucratic Power)은 어떻게 이해될 수 있으며 정당화될 수 있을 것인가 등의 문제이다.

이 문제에 대하여 저명한 행정학자인 드와이트 왈도(Dwight Waldo)는 행정관료제와 민주주의의 갈등 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대하여 대답하는 방식으로 천착한 바 있다. 이 문제는 미국정치에서는 연방주의자들간의 토론(Federalist 10), 해밀토니안과 매디슨의 논쟁으로 알려져있다.

2) 이론적 전개

왈도는 Administrative State(1947)에서 고전적 행정학의 관료제 옹호에 대하여 그 배후에 숨겨져 있는 이데올로기적 편향을 지적함으로써 민주주의와 관료제의 상충적 성격을 드러냈다. 앞서 살펴본 진보주의 운동과 정부의 합리적 운영이라는 행정학의 탄생에 내포되어 있는 이념적 속성을 밝히고 이것이 민주주의의 가치와 상충된다는 것을 밝힌 것이다.

왈도는 경제성(economy)과 효율성(efficiency)이라는 고전적 행정학의 목표 자체가 매우 정치적인 속성이 있음을 주장하였다. 이 두 가지 가치는 표면적으로는 정치적인 이념과 무관한 중립적인 속성으로 이해되어 왔다. 그러나 이 두 가지 가치는 실상 다른 민주적 정치적 이념을 배척할 수 있는 최종적인 판단기준으로 활용됨으로써 정치적 속성을 띠게 된다. 고전적 행정학은 경제성과 효율성을 정치체제의 최종적 가치로 상정함으로써 민주주의 조차 이 가치들에 의해 좌우되도록 만들었다.

고전적 행정학의 성립에 기여한 행정학자들은 행정개혁을 위한 제도개선안들이 가치중립적인 것으로 가정하였다. 행정의 원리들이 정부의 목표가 무엇인가와 상관없이 효율적인 정부를 만들 것이라고 생각하였다. 그들에게 있어 효율적인 정부운영은 시민들의 요구이며 곧 민주주의와 동의어이었다. 이러한 이념을 구현한 관료제가 민주적 정치체제보다 중시되거나 최소한 대등한 지위를 갖도록 만들었다.

이러한 관점에서 고전적인 행정학의 주요 구성요소들인 실증주의(positivism), 엘리트 전문가주의 또는 철인지배(philosopher-kings' rule), 정치행정 이원론 politics-administration dichotomy, 효율성의 강조와 관련된 효용주의(utilitarianism)를 검토한다 효율성이라는 복음(Gospel of Efficiency)은 이러한 관점들이 결합되어 생산한 결과물로서 제조업이 발전하여 온 공업화 시대의 정부에 대한 가치관이다. 왈도는 이러한 주장들이 사실은 중요한 정치적 이념을 내포한 것이라고 주장하였다.

왈도는 고전적 행정학의 한계와 오류를 지적한 후 고전적 행정학이 옹호하는 제도적 개선안들을 전통적인 민주주의 체계가 어떻게 대처해야 하는지를 논의한다. 먼저 왈도는 민주주의는 정의하기 어려우나 평등과 자유를 지향하는 제도라고 정의하여 민주주의에 대한 실질적인 접근을 택하고 있다. 민주주의는 개인의 자유와 부, 지위, 인종 등의 조건과 무관한 평등, 정부에 대한 시민들에 의한 참여와 의사결정권 행사라는 특징이 있다. 또한 정부에 대한 민주적인 통제와 내부적인 참여를 강조한다. 공공조직과 민주적 사회의 관계를 정의하는 시민의 요구에 대한 반응성, 적정한 행정활동과 법에 대한 책임성, 선출직 공직자들에 의한 통제라는 제도적 요소를 강조한다.

왈도에게 있어 가장 핵심적인 문제는 관료제와 민주주의의 상관관계이다.

민주주의와 관료제는 갈등하는 경우가 많다. 효율성과 대응성이라는 가치의 차이, 개인의 가치에 대한 차이, 조직 내에서 개인의 가치와 조직의 규율이라는 가치의 차이, 평등이라는 민주적 가치와 계층에 따른 차별이라는 차이, 참여와 관여와 권위와 상위층에 의한 하향적 의사결정이라는 구조적 차이 등 정부운영에 있어 다양한 구조적 차이가 존재한다.

왈도는 이러한 관료제의 비민주주의적 가치와 민주주의 제도를 어떻게 조화시킬 것인가의 문제에 대하여 논의하였다. 양자의 관계에서 비민주주의적 가치의 가중치를 어느 정도 인정할 것인가의 문제이다. 논의를 종합하면 결국 관료제의 민주적 통제의 문제로 요약된다. 관료제에 대한 내부적 통제와 외부적 통제의 가능성과 제도적 장치를 제안한다. 내부적 통제로는 직업윤리, 민주적 가치를 중시하는 전문가주의, 대표성있는 관료제, 외부적 통제로는 정보공개, 선출직 정치인과 사법부의 민주성 제고, 시민과 이해관계자 집단의 참여를 위한 제도가 필요함을 주장한다.

왈도의 관점은 행정학에 있어서 광범위한 영향을 끼쳤다. 왈도의 관점을 계승한 학자들은 신행정학, 시민참여적 관료제, 일선관료제, 참여와 대표관료제 등의 제도적 논의를 발전시켜왔으며 Ostrom과 같은 학자는 민주적 행정에 대한 이론을 제안하기도 하였다.

제6장 관료제의 정치화(politicization of bureaucracy)와 통제

제1절 개념적 틀

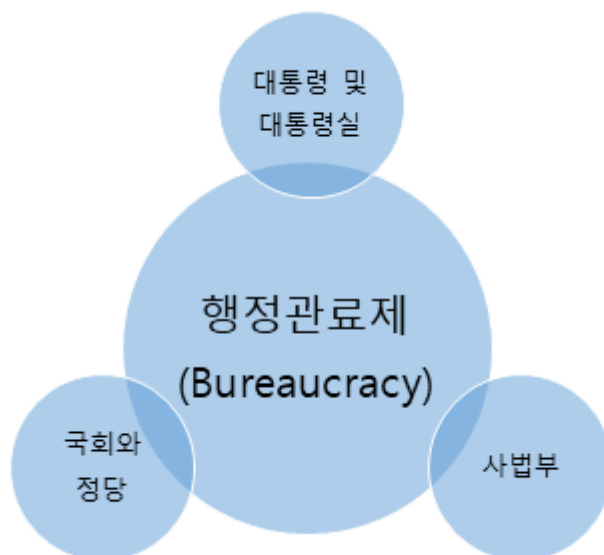
개요

관료제와 민주주의의 문제는 행정학에 있어서 영속적인 문제라고 할 수 있다. 관료제가 중립적인 기제인가 아니면 나름의 정치적 가치를 추구하는 사회적 제도인가에 따라 관료제의 정치화(politicization of bureaucracy)가 바람직한 현상인가에 대한 판단이 요구된다. 관료제가 대통령의 정치적 영향력에 순응하나 아니면 순응하는 외양에서 자신들의 이익을 추구하는가, 대통령의 정치적 영향력과 의회의 정치적 영향력 중 어떤 영향력이 더 큰가에 대한 판단에 따라 관료제와 정치적 제도들간의 법적, 정치적 관계를 설계하는데 있어 다른 방안을 제시하게 될 것이다.

행정학은 공공부문의 개혁으로부터 시작되었으며 이것이 공공관료제로부터 정치적 개입을 막는데서 시작되었음은 앞서 살펴본 바와 같다. 동시에 이러한 접근에 대한 반론들의 입장도 살펴보았다. 한국의 상황에 대한 평가도 이러한 접근 중 어떤 접근이 가장 현실적인 행정개혁의 방안이 될 것인가를 판단하는데 도움을 줄 것이다.

관료제의 정치화(politicization of bureaucracy)는 관료제가 정책의사결정에서 적극적인 권한을 행사하는 현상, 주요 관료들에 대한 정치적 임명을 통한 정치화, 관료제 구성원들의 시민으로서의 정치적 활동이라는 세 가지 차원을 갖는다.

여기서 관료제와 민주주의 사이의 관계에서 주로 문제되는 것은 관료제가 정치적 의사결정을 주도하는 경우이다. 정부의 정책형성이나 집행과정에서 정부가 자원배분에 대하여 결정하므로 정부의 활동 자체가 정치적인 속성이 있다. 이때 정부가 정책의사결정에 관한 공적인 권위를 어느 정도 갖고 있는가에 따라 관료제의 정치성의 정도가 달라진다. 관료제가 의사결정권한이 강할수록 시민의 이익보다 자신들의 이익을 추구할 여지가 커진다. 이에 대하여 법적인 통제방식이나 전문가적 윤리, 계층제적 통제, 의회의 통제 등의 통제가 요구된다.



〈그림1〉 행정관료제에 대한 주요 통제기구

2. 관료제의 정치적 중립성과 정치화의 문제

고전행정학은 관료제의 비정치성(Depoliticization), 정치적 중립성(Political Neutrality)을 강조한다. 정치와 행정의 이분법, 베버리안 관료제의 특성상 관료제는 비정치화하는 것이 바람직하다고 주장된다. 공공조직이 추구하는 공익은 정치적 이해관계와 무관하며 행정은 기업과 같은 조직으로서 경영상의 의사결정에 있어서 정치적인 개입이 불필요하다.

이러한 입장은 정치적 중립성에 대한 강조로 계승되고 있다. 정치적 편향(partisanship)은 효율성을 제한하고 부패를 일으키고 공익을 손상시키는 요인으로 이해되고 있다.

그러나 사실 관료제의 비정치성은 대통령의 영향력 확대라는 점을 이해할 필요가 있다. 외양상 관료제가 중립적일 수는 있어도 실질적으로 정치적 개입을 최소화할수록 대통령의 정치적 및 행정적 개입의 여지가 확대됨으로 대통령에 의한 정치적 개입, 영향력이 커지게 되며 이는 관료제의 정치화에 따른 다양한 문제가 그대로 생기며 오히려 더욱 심각한 양태로 나타날 수 있다는 점이다. 왈도는 이점을 강하게 지적한 바 있다.

고전행정학에 따른 행정개혁안을 제출한 브라운로우위원회보고서(Brownlow report)는 대통령이 행정의 수반으로서 연방정부를 효율적으로 지휘 통솔할 수 있다고 주장하였다. 이러한 기능을 수행하기 위하여 대통령실을 확대하여 대통령을 보좌하도록 해야 한다고 제안한다.

행정국가화에 따른 관료제의 정치화는 관료제를 비정치적 기제로 파악하는 관점에 문제가 있다는 생각을 확산시켰다. 관료제는 다양한 정치적 활동을 한다. 일선관료들은 어떤 일을 하는 경우에도 정치적인 자원배분의 활동을 수행한다. 누군가 혜택을 보고 누군가 피해를 보는 행정적 의사결정들은 모두 정치적인 속성을 지닌다.

이런 점에서 관료제에 정치적인 책임과 관련된 이슈들이 제기된다. 헌법적 및 법률적 통제, 정책집행과정에서 이해충돌의 회피 등 윤리적 통제, 정치적으로 선출된 선출직 공무원에 의한 통제가 가능하다. 관료제의 정치성을 먼저 긍정하고 이를 적정하게 정치화함으로써 적정한 관료제 시스템을 유지토록 한다는 입장이다.

제2절 관료제에 대한 정치적 통제 방식

1. 대통령실에 의한 통제

대통령은 행정의 의사결정에 직접적으로 개입하거나 대통령의 국정철학을 지지하는 인사를 의사결정자로 임명함으로써 간접적으로 행정과정에 개입할 수 있다. 대통령에 의한 관료제의 정치화의 정도는 시기와 부서에 따라 차이가 있다.

1) 고위공직자에 대한 정치적 임명(Appointment)

대통령은 헌법에 의하여 부여된 권한인 고위관료 임명을 통해 행정관료제를 통제할 수 있다. 국가들마다 대통령의 임명권의 범위가 다르며 실질적인 임명권 행사의 범위가 어떠한가에 따라 대통령의 실질적인 권한의 범위를 가늠해볼 수 있다.

관련된 제도로써 우리나라에도 도입되어 있는 고위공무원단제도(Senior Executive Service)가 있다. 이는 인사개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)에 의하여 미국 연방정부에 도입되었으며 대통령의 인사권을 대폭 확대한 바 있다. 고위공무원단의 경우 대통령에 의하여 자유롭게 재배치할 수 있기 때문이다. 제약없이 쉽게 임명과 재배치를 할 수 있어 대통령은 자신의 의도와 정책적 우선순위에 따른 인사권을 행사할 수 있게 되었다. 고위공무원단제도가 도입됨에 따라 과거 정치인들이 부서의 최고위직에서 직업공무원들과 직접 협력해야 하는 상황에서 정치적인 선출직, 고위공무원단, 직업공무원이라는 계층이 형성되었고 이는 대통령의 정치적 의사를 관료체제에 주입하고 관료체제를 유도하는데 보다 유연하고 효과적일 수 있게 되었다. 고위공무원단이 정치적 선출직과 직업공무원집단을 적절하게 매개할 수 있기 때문이다.

2) 대통령실(Executive Office of the President: EOP) 운영

대통령실을 확대하고 대통령실 내의 의사결정구조를 집권화, 체계화함으로써 효과적인 관료제 통제기구로 만들어 행정관료제를 대통령의 영향력 하에 두는 방안이다. 대통령실을 반관료제(counterbureaucracy)기구로 삼는 것이다.

우리나라에서는 흔히 청와대정부라고 불리는 대통령비서실의 역할을 말하는 것이다.

3) 조직재구조화(Reorganization)

대통령은 정부조직을 신설하거나 재구조화할 수 있는 권한을 통해 관료제를 통제할 수 있다. 대통령제의 전형인 미국에서는 1932년까지는 정부조직개편의 권한을 의회가 행사하였다가 정부재조직법에 의하여 대통령에게 위임하였다. 1964년 의회는 부(department)에 해당하는 내각 수준의 조직의 개편에 있어서는 의회가 권한을 행사하도록 하였다. 우리나라의 경우 정부조직법이 다른 법안에 비해 특별한 지위가 있지 않아 원칙적으로는 국회에 의하여 정부조직개편의 권한이 최종적으로 결정된다고 할 수 있다. 그러나 실질적으로는 새로운 행정부가 들어서거나 사회적으로 특별한 사건에 의하여 사회적인 요구가 분명할 경우 대통령에 의하여 정부조직개편권한을 행사하고 국회는 보조적으로 의견을 제시하는 수준의 권한만 행사하는 것이 행정의 현실이다.

4) 대통령 집행명령(Executive Orders), 규제에 대한 규정

대통령은 법률 외의 규범력이 있는 규정을 실질적으로 입법할 수 있는 권한이 있다. 미국의 경우 대통령의 집행명령, 우리나라의 경우 시행령과 시행규칙, 각종 규제와 관련된 규정을 신설할 수 있는 권한이 있다. 대통령의 집행명령은 상당히 광범위한 권한을 대통령에게 부여한다.

5) 예산편성 및 예산집행통제(Budget/ Impoundment of funds)

대통령은 예산편성과정에서 부처에 대한 영향력을 행사할 수 있다. 행정부의 예산안에 사업이 포함되기 위해서 부처는 대통령의 의사를 적극적으로 반영해야 한다. 대통령에게 전권이 주어져있는 국가뿐 아니라 의회에 예산편성권이 있는 미국의 경우도 대통령의 예산안이 실질적인 영향력을 행사한다. 대통령은 예산을 통하여 국정과제를 실현시키는 것이다.

대통령에게 예산의 집행권이 있으므로 집행과정에서 자신의 국정철학을 반영할 여지도 있다. 아울러 예산집행을 일시 보류하거나 지연함으로써 의회의 의사를 약화시킬 수도 있

다. 다만 예산집행 보류권은 의회예산법(Impoundment Control Act of 1974)에 의하여 상당히 제약되었다. 우리나라의 경우 예산편성권과 집행권이 모두 행정부에 있으므로 예산 집행보류 문제는 생기지 않는다.

6) 평가

Richard Nathan, Moe와 같이 대통령학을 연구하는 학자들은 대통령에 의한 적극적인 행정관료제의 통제의 필요성을 주장한다. 대통령의 국정철학을 반영하는 행정과정이 바람직하다고 본다. 다만 이 경우 법질서를 위배하거나 관료제의 전문성을 약화시킬 수 있다는 문제가 있다.

2. 의회에 의한 통제

1) 의회의 감독(Oversight)

의회는 행정관료제가 의회에 의해 위임된 목표와 활동을 수행하는지 감독하기 위해 입법적 감독활동(legislative oversight), 재정적 감독활동(fiscal oversight), 감사 및 조사적 감독활동(investigative oversight)을 수행한다. 의회의 감독은 대통령에 비하여 수동적이고 사후교정적인 감독의 성격이 보다 강하다. 의회는 전문성이 약하고 행정부와의 권한분립이 되어 있으며 정치와 행정의 분리가 바람직하다는 믿음(politics and administration dichotomy) 때문이다.

의회의 감독에서 의회의 위원회화와 소위원회별 부처의 감독이 확대된 점을 고려할 필요가 있다. 우리나라는 헌법 통치구조를 모방하여 초기부터 국회가 위원회 구조였으나 민주주의 선진국의 경우 의회의 구조 자체가 제도적으로 진화해왔다. 초기의 전체 위원회 중심의 활동이 위원회별 활동으로 점진적으로 전환되어 왔다. 이러한 의회의 구조적 변화가 의회의 행정관료제 통제에 어떤 영향을 미치는지에 대한 논의가 있다. 이에 대하여 관료제 통제가 강화되었다는 주장과 약화되었다는 주장 모두 존재한다.

의회의 감독 보좌기관들이 확대되면서 의회의 전문성과 관료제 통제가 강화된 점은 대체

로 인정된다. 감사원(General Accounting Office), 의회연구원(Congressional Research Service) 등이 전문적인 지식을 제공하여 관료제의 활동의 통제에 기여하였다. 우리나라의 경우도 입법정책처, 예산정책처 등의 국회보좌기구가 국회의 정부 통제에 기여하였다.

2) 입법권과 예산권

의회는 예산과 입법과정에서 위원회와 소위원회 활동을 통하여 행정관료제를 통제한다. 개별 부서의 지출을 결정하는 지출위원회의 활동의 영향력이 크며 각 부처의 활동이 법적 위임과 부합하는가에 대한 감사와 조사를 하는 상임위원회의 활동도 중요하다. 위원회별 활동이 중첩되는 경우도 많아 중복적인 통제가 이루어지기도 한다.

3) 정부업무평가

의회는 정책프로그램 성과평가를 통하여 각 부처의 프로그램에 영향력을 행사할 수 있다. 성과평가를 통하여 부진한 사업을 구조조정하거나 예산감축할 수 있는 권한을 행사하여 각 부처의 정책프로그램의 적정성을 평가하고 개선을 요구한다.

4) 지역민원해결(Casework)

의원들이 지역의 민원을 각 부처에 해결할 것을 요구하는 과정이 공식적이고 합리적으로 이루어질 경우 일종의 민심을 관료제에 전달하며 관료제의 활동이 사회의 니즈에 대응되도록 만드는 기제로 볼 수 있다. 사안별로 접근하는 것이기 때문에 체계적이거나 종합적인 관료제 통제로 볼 수는 없다.

5) 평가

의회의 행정관료제에 대한 개입은 행정과정에서 효율성과 효과성을 낮추는 효과를 낼 수 있다. 그러나 의회의 적정한 감독은 행정관료제의 민주화에 있어서 필수적인 조건이다. 정치적 책임성, 법적 책임성을 확보할 수 있는 최소한의 장치라고 할 수 있다.

의회가 협소한 이익집단이나 지역의 이익만을 우선시할 경우 지나친 정치화로 인한 관료

제의 중립성 약화의 문제가 생길 수 있다. 이런 점에서 의회의 활동 자체에 대한 투명성 제고와 견제도 필요하다.

3. 한국행정의 정치화와 통제

우리나라에서 행정관료제에 대한 적절한 정치화와 통제가 이루어지고 있는가에 대한 의견은 다양하며 어느 정도의 정치화 및 통제가 적절한 것인가에 대해서도 갑론을박이 진행 중이다. 외견상 행정관료제에 대한 대통령과 국회 및 정당의 영향력이 큰 것으로 보이나 실제 관료제의 자율성이 매우 큰 것으로 생각된다. 대통령의 임기와 지지율에 따른 관료제 통제의 부침과 국회와 정당의 비체계적인 정치적 통제를 고려할 때 행정관료제의 정치적 책임성의 부재는 한국행정에 있어서 중요한 문제라고 본다.

또한 관료제의 전문성, 중립성의 유지에 따른 이익과 정치적 통제로 인한 사회적 이익간의 균형도 중요한 이슈이다. 정치권의 불법적인 개입에 대한 통제가 이루어지지 않을 경우 정치화는 관료제의 전문성을 대폭 약화시킬 것이다. 이런 면에서 정치권의 불법적인 관료제 통제 시도에 대한 제도적 개선이 되어야 할 것이다. 정치발전이 이루어져야 행정의 발전도 이루어질 수 있겠다.

토론 3

원소연 연구위원 (한국행정연구원 규제혁신연구실)

한국의 권력구조에서 오는 문제점에 대한 지적과 권력구조 개편의 필요성에 저도 깊이 공감하고 있습니다. 한국형 대통령제에 대한 비판과 내각제 형태이든 또는 분권형 대통령제 형태이든 현행 권력구조의 개편 필요성은 지속적으로 제기되어 왔습니다. 지난 정권에서도 ‘개헌추진 국회의원 모임’이 중심이 되어 “새로운 대한민국의 미래를 위해서는 다수결에 의한 승자독식의 제왕적 대통령제를 폐하고 협의 민주주의 형태의 분권형 또는 내각제 개헌이 이뤄져야 한다”는 주장이 제기되었습니다⁸⁾. 그러나 우리나라의 권력구조는 여전히 1987년 헌법에서 한걸음도 나아가지 못하고 있는 것이 현실입니다.

대통령제와 의원내각제 중 어느 권력구조가 더 우월한가는 무의미한 논쟁일것입니다. 정치체제는 각 국가의 전통과 상황에 따라 발전되어 왔기에 단순히 어느 체제가 더 우월한가를 비교할 수 없다는 점에는 논란의 여지가 없을 것 입니다. 다만 70여년 헌정역사에서 제2공화국 1년 남짓한 시간을 제외하면 계속 대통령제하에서 국가가 유지되어 왔다는 점에서, 그리고 이러한 오랜 역사에서 많은 문제점이 노출되고 있다는 점에서 권력구조의 개편은 그동안 우리가 안고 있었던 고질적인 병폐를 개혁하기 위한 하나의 수단으로서 의미가 있다고 생각합니다.

물론 이러한 생각이 의원내각제가 대통령제에 비해 우월하다거나 혹은 의원내각제하에서는 그동안 우리나라에서 벌어져왔던 병폐를 막을 수 있는 우수한 제도적 장치가 있다는 걸 의미하는 것은 아닙니다. 의원내각제가 지닌 장·단점이 있듯이 오랜 의원내각제 역사를 지

8) 프레시안, “의원내각제 vs 분권형 대통령제, 무엇이 좋을까”,
<https://www.pressian.com/pages/articles/118691?no=118691#0DKU>, 2014.07.14

닌 국가에서도 나름의 문제점은 나타나기 마련이기 때문입니다.

그럼에도 대통령제 구조하에서 발생하는 고질적인 문제점을 권력구조의 개편을 통해 해소할 수 있다면 설사 권력구조의 개편 이후에 발생하는 또 다른 문제점이 있다고 하더라도 시도해볼만한 가치는 충분하다고 생각합니다. 권력구조를 개편한다고 해서 완벽한 상황이 되는 것이 아니므로 현 체제의 유지를 선택한다면 영원히 ‘개혁’은 불가능하기 때문입니다.

이러한 당위성에도 불구하고 권력구조의 개편을 논의하기 전에 중요하게 고려할 점은 ‘과연 우리사회는 권력구조의 개편을 받아들일 준비가 되었는가’입니다. 한국의 현실과 상황에 가장 적합한 권력구조가 대통령제이기 때문에 그 오랜시간 이 체제를 유지해온 것은 아니지만, 자의든 타의든 70년이 넘는 헌정역사의 대부분을 대통령제 체제로 유지해왔기 때문에 한국의 사회는 이미 대통령제에 익숙해져있고, 이러한 상황을 개혁하는 것은 결코 쉬운 작업은 아닐 것입니다.

앞서 언급했듯이 우리나라는 아직 1987년 헌법에 머물러 있습니다. 30년이면 강산이 3번 변하고도 남는 시기에 헌법은 단 한 번의 변화도 없었습니다.

물론 헌법은 일반법처럼 시대적 변화를 즉각적으로 반영하지 않는다고 하더라도 국민이 오래된 헌법의 불합리성을 체감하기란 쉽지 않다는 점도 있긴 하지만, 논란이 되는 헌법조항이 없지 않았음에도 개헌은 신성불가침의 영역으로 남아있었던 것이 현실입니다. 독일 기본법이 1949년 제정된 이래 지난 2019년까지 64회의 개헌이 이루어졌다는 점을 고려한다면, 우리의 헌법은 시대의 변화를 적절히 반영하지 못하고 있다는 점이 더욱 선명해집니다.

이렇듯 한국에서의 개헌의 어려움은 우리나라 역사와도 무관하지 않은데, 누군가 권력구조 개편을 포함한 개헌을 제기하면 국민들은 뭔가 계략이라도 있는 듯 의심의 눈초리를 보내는 상황이 반복되어 왔습니다. 이는 아마도 헌법위에 군림했던 독재시절의 잔재가 아직도 강하게 남아 개헌을 마치 헌법위에 군림하려는 또는 특정 정당에게 유리하게 변경하고자 하는 편법 정도로 생각하는게 아닌가 싶습니다.

우리 헌법의 제1조 제1항은 ‘대한민국은 민주공화국이다’를 천명하지만, 독일 기본법 제

1조는 인간의 존엄성에 대한 내용입니다(“Die Würde des Menschen ist unantastbar”). 독일의 기본법이 나치시절 유대인 대학살, 장애인 학살 등 인간의 존엄을 말살하고 우월한 유전자만을 계승하고자 했던 히틀러의 만행에 대한 반감과 반성을 제1조에 담아 표현하였다면, 우리의 헌법은 민주주의를 무력화시켰던 독재정권에 대한 경계를 표현하였다고 해석할 수 있습니다. 어쩌면 우리나라의 특수한 경험, 즉 헌법위에 군림하던 독재정권에 대한 쓰린 기억이 개헌에 대한 의구심을 불러일으키는 것 일수도 있습니다.

결국 헌법과 권력구조의 변화는 국가의 주인인 국민으로부터 시작되고 완성되어야 한다고 생각합니다. 개헌은 사회의 변화를 반영하고, 현 체제의 문제점을 보완하기 위한 방안으로서 논의되어야 하고 이러한 선의가 국민으로부터 인정받을 수 있을 때 실현될 수 있을 것입니다. 따라서 개헌을 통한 권력구조 개편의 시작은 국민으로부터 개헌에 대한 신뢰를 회복할 수 있는 방안을 모색하는 것부터 시작되어야 한다고 생각합니다. 이를 위해서 여당중심의 또는 야당중심의 개헌논의가 아닌 여야의 합의에 기반한 합리적 개헌이 추진되길 기대합니다.

토론 4

소가영 부연구위원 (한국행정연구원 국제개발협력센터)

- 긴급재난지원금 추경에 있어 우리나라의 정치와 행정 간 갈등의 요점
 - 효과성 분석 결여
 - 보편성 및 선별성 등 범위에 대한 논의 부족
 - 효과성을 극대화할 수 있는 지급 방식 논의 부족
 - 따라서, 기재부가 단순한 예산권이 아닌 재정 효과성에 대한 역할을 수행해야함.
 - 의사결정에 피해보상과 국민 참여가 제대로 이루어졌는지 평가 필요

- 긴급재난지원금관련 해외 사례
 - 미국의 경우 바이든 행정부 이후 준비 중
 - 1.9 trillion USD 의회 통과 준비 중 (중하층 가구에 현금 보조, 실직급여, 주정부 및 지방정부 보조금으로 구성)
 - 독일의 경우 2020년 2차례에 걸쳐 역대 규모의 긴급재난지원금 단행
 - 개인, 중소기업 및 대기업도 대상으로 포함한 보편성

□ 대통령제의 한계

- 대화와 설득을 통한 타협이 불가능한 국회-행정부 간 대립이 심화
- 제왕적 재직 확률 증가와 낮은 정책추진력
- 우리나라의 대통령제는 과거 권위주의 정치체제의 유산인 내각제적인 요소들이 가미된다고 논의됨
- 다만 국민은 탄핵과 선거를 통해서 권력을 견제할 수 있음

□ 개헌논의에 대한 반박 의견

- 의원내각제는 과거 유신시절의 유산이라고 논의하는 정치학자들도 다소 존재함

MEMO

A series of 20 horizontal dashed lines for writing.



**제4차 KIPA
글로벌 행정포럼**

