

# 민주·공화주의 관점에서 정치·행정의 통제와 견제: 책임성, 정치적 중립을 중심으로\*

권혁주\*\*

〈目 次〉

|                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|
| I. 서론                      | IV. 행정의 정치에 대한 견제: 정치적 중립성 |
| II. 민주주의와 공화주의의 그리고 견제와 균형 | V. 결 론                     |
| III. 정치의 행정에 대한 통제: 책임성    |                            |

〈요 약〉

대한민국 정부가 새로운 사회적 문제와 도전을 효과적으로 해결하기 위해서는 발전국가의 행정논리를 벗어나 정치·행정 간의 새로운 관계를 설정하는 것이 필요하다. 이 같은 문제의식에서 본 논문은 민주주의와 공화주의에서 기초하여 정부 내에서 정치·행정 간의 통제와 견제의 규범적 이론에 대해 살펴보고 이에 대한 실천적 접근방법을 제시하고자 한다. 먼저, 민주주의에 기초하여 대통령은 행정 관료제에 대해 적절한 통제권을 행사해야 하며, 행정 관료제에 대한 통제의 실천 규범으로 책임성을 제시한다. 다음으로 본 논문은 비지배 자유와 권력에 대한 견제를 강조하는 공화주의 이론에 기초하여 대통령과 집권세력에 대한 행정 관료제의 견제를 뒷받침하는 규범적 논리로서 정치적 중립을 제시한다. 이러한 이론적 논거와 실천규범을 통하여 정치와 행정의 바람직한 상보적인 관계가 설정될 수 있을 것임을 주장하였다.

【주제어: 공화주의, 민주주의, 정치적 통제, 행정의 견제, 책임성, 정치적 중립】

\* 이 논문은 서울대학교 행정대학원 신발전행정 연구(2019-2020)의 일환으로 수행되었으며, 연구결과에 논평을 해주신 이승중, 이수영, 엄석진, 한승주, 윤건수 교수님과 김만수 군에게 고마움을 표합니다. 날카로운 비평을 해주신 세분의 심사위원께도 감사드립니다. 그러나 본 논문의 오류나 부족함은 전적으로 저자의 책임임을 밝힙니다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구원 겸무연구원(hkwon4@snu.ac.kr)

논문접수일(2020.7.4), 수정일(2020.8.11), 게재확정일(2020.9.3)

## I. 서론

대한민국은 눈부신 경제성장과 함께 민주화에 성공하여 수차례 여·야간 평화적 정권 교체를 이루어 왔다. 이와 더불어 복지국가를 통하여 다양한 사회적 위험으로부터 국민들을 보호하고 있다. 그러나 우리는 성공의 결과로 발생하는 새로운 사회적 위험과 도전에 직면하고 있다. 생활환경 개선과 의료기술발전으로 평균수명이 급격히 늘어나 노년의 삶을 걱정해야 하는 상황에 이르렀다. 우리나라의 65세 이상 인구의 빈곤율은 OECD 회원국가 가운데 최고수준에 이르고 있다(안상훈, 2015). 또한, 부모의 양육과 교육에 대한 부담으로 인해 세계 최저수준의 출산율 기록하고 있다. 한편 노동시장에서는 많은 사람들이 비정규직이라는 불안한 경제생활을 하게 되었다(이병희, 2014). 일하면서도 가난의 위협에서 벗어나지 못하는 저임금 노동도 우리의 현실의 한 단면이다(박진희, 2016).

이러한 불확실성의 시대에 정부는 원활한 국정운영과 효과적인 정책집행을 통하여 국민에게 안녕을 보장하고 풍요로운 삶을 영위할 수 있도록 경제기반을 제공해야 한다. 그뿐만 아니라 저성장 시대에서 빈부격차가 심화되고, 세대 간의 갈등이 증폭되고 있는 상황에서 사회적 통합과 안정을 이루기 위해서 정부의 효과적인 역할이 매우 중요하다. 그러나 대한민국의 정부가 이러한 사회적 도전과 정책적 수요에 효과적으로 대응하고 있는가 하는 질문에 회의적으로 대답할 수밖에 없는 것이 냉정한 현실이다. 오히려 박근혜 정부는 2008년 세계 경제위기 이후 지속되는 경기침체에서 벗어나기 위한 돌파구를 제시하기는커녕 메르스와 같은 신종 전염병 확산에 속수무책이었고, 세월호 참사에서는 정부의 무책임과 무능력을 노정하였다. 2017년 탄핵 이후 등장한 문재인 정부는 검증되지 않은 소득주도 성장정책을 추진하면서 최저임금의 급격한 인상 등 무리한 정책을 추진하여 오히려 실업률을 통제하지 못하고 있어 국정관리 능력의 한계를 여실히 보여주고 있다. 이 정도의 능력밖에 보여주지 못하는 정부가 진정 지난 60여 년간 경제성장을 주도적으로 이끈 바로 그 대한민국의 정부인가 하는 회의를 품을 수밖에 없는 상황이다.

박근혜 대통령에 대한 국회의 탄핵소추와 헌법재판소의 파면 결정으로 대한민국 정부에 대한 신뢰는 땅에 떨어지는 지경에 이르렀다. 국정운영이 헌법과 법률에 따라 관료체제를 통해 합리적이고 효과적으로 이루어지지 못하고 대통령의 비선실세에 의해 좌우되어 커다란 국정혼선이 초래되었던 것이다. 그러나 문재인 정부에서도 지나치게 정치적 성향에 따라 급격하게 정책변동을 무리하게 추진하여 경제가 침체되는 등 국정운영이 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 그뿐만 아니라 정권 초기에 공무원의 정치적 중립성이

나 전문성을 존중하지 않고 과거 정부에서 정책을 수행한 책임을 물어 많은 수의 직업 관료들이 공직을 떠나거나 전문성이 맞지 않는 보직으로 전보되는 사례가 많았다. 새로운 정권이 과거 정권에서 역할에 책임을 물어 행정관료를 숙청하는 현상은 비단 최근에 만 일어난 것이 아니라 민주화 이후 여야 간 정권이 교체될 때마다 발생한 것이 사실이다 (오성호, 2011). 더욱이 조국 법무부 장관 수사와 검찰개혁을 둘러싼 대통령과 법무장관의 정치적 개입은 사법행정을 혼란에 빠뜨리는 결과를 초래하였다.

경제발전과 민주화, 복지국가의 구축을 성공적으로 이룬 대한민국이 사회적 양극화, 경제적 침체뿐만 아니라 행정 관료제의 정치적 중립성마저 심각한 도전에 부딪힌 이유는 무엇인가? 행정관료의 책임성, 정치적 중립성, 전문성이 심각히 약화된 원인은 무엇인가? 이러한 문제를 극복하고 우리가 직면한 정책적 도전에 효과적으로 대응할 수 있는 국정운영 방안은 무엇인가? 이 논문의 목적은 과거의 발전국가 논리를 벗어나 새로운 정치·행정 간의 관계를 설정하는 규범적 근거를 제시하여 보다 적절하고, 효과적인 국정운영이 가능하도록 기여하고자 하는 것이다. 특히 대한민국의 헌법 정신인 민주주의와 공화주의의 원칙에 따라 국정을 운영하기 위해 행정에 대한 정치의 통제와 함께 정치에 대한 행정의 견제가 필요하다는 논거를 제시하고자 한다.

최근까지 한국의 정치·행정 관계에 대한 많은 연구가 축적되어 왔다(한승주, 2018; 이종수, 2009; 박천오·주재현, 2007 등). 발전국가에서 비대화된 행정통제에 대한 연구가 주류를 이루며 행정의 정치에 대한 견제에 대한 연구는 많지 않다(양재진, 2003). 그러한 경우에도 주로 관료의 전문성, 윤리의식 등 미시적 차원의 분석에 초점을 맞추고 있는 것이 사실이다(박천오, 2016; 박천오·박시진, 2018). 본 연구는 거시적 수준에서 정치·행정의 관계를 민주주의와 공화주의 관점에서 도출하고 그 실천규범을 도출하고자 한다는 점에서 차별성을 가진다. 이러한 논의를 통해 성숙한 정치·행정의 규범적 관계를 정립하고, 이를 통해 정치인과 행정관료가 서로 신뢰하며 상호작용을 하여 우리나라의 국정관리가 한층 더 성숙해지는데 기여하고자 한다.

이를 위해서 이어지는 다음 장에서는 민주주의와 공화주의에 대한 원칙에 대해 살펴보고 이를 통해서 정부 내에서 정치·행정 간의 규범적 관계를 규명해보고자 한다. 구체적으로 제2장에서는 민주주의 근간이 되는 자유의 평등한 권리, 다수결 원칙과 이와 대비하여 시민의 자유와 책임을 중시하는 공화주의에 대해 논의한다. 제도적인 측면에서 국민의 지지에 기초하여 정부를 수립하는 민주주의 원리에 따라 정치의 행정에 대한 통제의 논리를 제시하고, 이에 대비하여 삼권분립과 같이 권력에 대한 견제의 논리를 강조하는 공화주의 논의를 통해 행정의 정치에 대한 견제의 필요성을 제시한다. 제3장에서는

민주주의 원칙에 근거하여 정치의 행정에 대한 통제의 실천적 규범적 논리를 책임성을 통해 제시한다. 제4장에서는 공화주의에 따른 정치에 대한 행정의 견제를 뒷받침하는 규범으로서 정치적 중립성의 논거를 제시한다. 제5장에서는 앞의 논의에 기초하여 정치와 행정 간의 바람직한 관계에 대해 제시한다. 이 같은 논의를 통해 발전국가 시대와 민주주의 공고화 시대의 정치·행정의 관계를 극복하고자 한다. 정치와 행정의 관계를 논의하기 위해 이 글에서는 국민으로부터 지지를 받아 정당한 대표성을 가진 사람과 집단을 대통령과 집권세력으로 표현하고자 하며, 국가의 행정업무를 담당하는 전문적 조직과 사람을 행정 관료제와 공무원으로 표현한다. 이러한 구분은 개념적이며 실제 집권세력의 일원이면서 공무원인 경우, 구분이 애매한 경우도 존재함을 유의하고자 한다. 한편 민주주의 체제에서 행정 관료제와 공무원이 가지는 민주적 정당성의 기본적 근거는 전문성이다. 정치와 행정의 통제와 견제라는 관계에 초점을 맞추는 이 글에서는 행정의 내적특성인 전문성에 대해서는 본격적으로 다루지 않고, 우리나라 행정의 전문성이 상당한 수준에 이르고 있다는 가정 하에 논의를 진행하기로 한다. 또한, 연구의 범위는 대통령 및 집권세력과 행정 관료제의 관계에 국한하며, 민주주의·공화주의 핵심 제도인 행정부와 의회 및 사법부의 관계는 이 연구에서 다루지 않는다는 점에서 연구의 범위가 제한적임을 밝힌다.

## II. 민주주의와 공화주의 그리고 견제와 균형

### 1. 민주주의에 따른 정치의 행정통제

우리나라의 헌정체제와 정부는 민주주의와 공화주의 원리에 따라 구성되어 있으며, 그에 따라 운영되어야 한다. 실제로 우리나라 헌법 제 1조 1항은 ‘대한민국은 민주공화국이다’라고 천명하고 있다. 그런데 민주주의와 공화주의는 이론적으로 매우 유사하나 반드시 동일한 것은 아니라는 점에 유의해야 한다. 민주주의는 정치체제의 원리로서 모든 시민들이 평등하게 정치에 참여하여 정부활동에 자신의 선호를 투영시키는 것을 원칙으로 한다(Dahl, 1988; Krislov & Rosenbloom, 1981: 10). 공화주의는 주권자로서 시민의 자유와 정치 공동체에서 필요한 책임을 기본원리로 상정한다(Skinner, 1990; Petit, 1987). 이렇게 볼 때 민주주의와 공화주의는 매우 유사하면서도 다른 원리로서 어떤 측면에서 긴장관계에 있다. 따라서 각자의 강점을 최대한 살리면서 다른 한편의 약점을

보완한다면, 민주주의와 공화주의는 상호보완적인 관계에서 조화롭게 양립될 수 있다. 따라서 이 연구가 도출하고자 하는 정치와 행정 간의 통제와 견제에 필요한 이론적 규범을 수립하기 위해서는 민주주의와 공화주의를 개념적으로 분리하여, 각각의 이론에서 도출되는 정치와 행정 간의 규범적 관계를 살펴보고, 서로 보완적으로 작동할 수 있도록 규범적 논의를 구성하는 것이 필요하다.

민주주의는 평등한 주권을 가진 시민이 정치에 참여하여 대표를 선출하고, 이를 통하여 그들의 선호를 정부활동에 반영한다.<sup>1)</sup> 선거는 정기적으로 공정하게 이루어져야 하며, 정부는 자신들의 국정운영 결과에 대해 국민들에게 책임을 지게 된다(Dahl, 1998). 그런데 시민들의 선호는 서로 다르기 때문에 민주주의에서 의사결정은 기본적으로 다수결 원리에 따르게 된다. 이와 같은 민주주의의 원리의 근간이 된 것은 Mill과 Berlin의 소극적 자유론이다. Mill에 따르면 인간의 자유는 다른 사람에게 해를 끼치지 않는 한 최대한 향유되어야 한다(1859). 사람들의 선호는 평등하게 취급되어야 하며, 따라서 자신이 선호하거나 옳다고 생각하는 것을 다른 사람에게 강요해서는 안 된다. 이와 같은 맥락에서 Berlin은 자유를 소극적 자유와 적극적 자유라는 두 가지로 나누고 민주주의를 수호하기 위해서는 소극적 자유를 기본적 원리로 삼아야 한다고 주장하였다(Berlin, 1969). 민주주의에서 국민의 기본적 자유로서 인정되는 사상의 자유, 종교의 자유는 스스로 선택하는 것이며, 다른 사람이나 국가에 의해서 강요받아서 안 된다는 것이다. 적극적 자유는 시민 스스로가 자신의 삶의 과정에서 추구하는 것이며 국가가 특정한 가치를 실현하기 위한 적극적 자유를 국민에게 요구한다면 이는 민주주의에 대한 커다란 위협으로 작용한다는 것이 Berlin의 주장이다.

이러한 논리에 따라 민주주의에서 의사결정은 다수결의 원리에 따른다. 다수결의 원리는 개개인의 주장과 선호의 경중을 따지지 않고 모두를 등가로 인정하여 그 총수를 합산하여 다수가 정한 바를 따르는 방식이다. 이러한 방식은 각각의 주장과 내용은 고려하지 않는 ‘단순 합산’ 방식이다(Goodin, 2004). 예를 들어 대통령 선거에서 A 후보자와 B 후보자가 있을 때 다수 유권자가 A 후보자를 선호하여 그에게 투표한다면 그 후보자가 당선되어 정부를 구성할 것이다. B 후보를 지지한 유권자들은 그들의 선호가 정책에 반영되지 않게 되며, 최소한 그 임기 동안 A 대통령 정부의 정책에 따라 생활해야 한다.

이뿐만 아니라 행정 관료제에 속한 공무원들은 국민들이 선택한 A 대통령 정부의 정책을 충실히 수행해야 한다. 만일 다음번 선거에서 B 후보가 당선되어 정부를 구성한다

1) 이 절에서 논의되는 민주주의 개념은 자유민주주의라고 표현할 수도 있으나, 공화주의와 대비하기 위해 민주주의라고 표현하기로 한다. 같은 맥락에서 공화주의를 공동체 민주주의라고도 할 수 있다.

면 행정관료들은 B 대통령 정부의 정책을 수행해야 한다. 국민의 선택을 받아 대표성을 가진 대통령은 민주적 정당성을 가지지만, 행정 관료제는 그 같은 정당성을 가지고 있지 않기 때문이다. 따라서 민주주의 관점에서 대통령 및 집권세력과 행정 관료의 관계는 정책결정의 주체로서의 대통령과 그 정책을 수행하는 수단으로서의 행정 관료제로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 보면 민주적 정당성을 가진 대통령과 집권세력이 행정 관료제를 적절하게 통제하는 것이 민주주의에서 정치와 행정 관계의 핵심적 요건이다.

행정학에서 오랫동안 큰 영향을 끼친 정치·행정 이원론도 이러한 민주주의 이론에 규범적 근거를 가지고 있다. 정치적 개입으로부터 보호된 행정 관료제가 전문성을 가지고 업무를 수행하되, 궁극적으로는 민주적 정당성을 가진 대통령의 지휘·감독을 받아야 한다는 논리이다. 그런데 현대 사회에서 정부의 역할이 크게 증가하고, 기술적으로 복잡하고 전문성을 필요로 하는 정책결정이 대폭 확대됨에 따라 행정관료 재량권이 늘어나게 되었다(정정길 외, 2017). 행정국가화 현상으로 묘사되기도 하는 이 같은 재량권의 확대는 행정의 전문적 결정을 넘어 정치적 결정의 성격을 가지게 되었고, 이에 따라 국민에 의해 선출된 집권세력에 의한 행정 관료제의 효과적인 통제는 현대 행정의 매우 중요한 과제로 대두된다(Aberbach & Rockman, 1994). 한국의 맥락에서 행정 관료제에 대한 민주적 통제의 과제는 이와 같은 행정의 전문화와 더불어 급속한 경제성장 과정에서 주도적 역할을 해온 행정 관료제에 대한 민주적 통제와 중첩된다(한승주, 2018). 다음 장에서 이러한 민주적 통제는 행정의 책임성에 따라 실현되어야 한다는 점을 주장하고자 한다.

## 2. 공화주의에 따른 행정의 정치에 대한 견제

그렇다면 공화주의적 관점에서 정치와 행정의 관계는 어떻게 설정되어야 하는가? 이러한 질문에 답하기 위해서 민주주의의 취약점에 대해 살펴보고, 그에 대한 공화주의적 대안을 살펴보기로 하자. 민주주의 정치체제는 한 사람의 군주나 독재자가 통치하여 전횡에 휘둘리기 쉬운 체제에 비하여 모든 사람을 동등하게 취급하고 서로 의견이 다른 경우 다수의 선호에 따라 정부의 의사결정을 하게 됨으로 훨씬 합리적이고 안전한 정치체제이다.

그러나 민주주의가 권력자의 전횡이라는 위협으로부터 자유로운 것은 아니다. Aristotle은 1인이 통치하는 군주정이나 소수가 통치하는 귀족정만 나쁜 정치로 타락하는 것이 아니라, 대중이 정권의 주체가 되는 민주주의도 나쁜 정부가 될 수 있다고 지적했다(Aristotle, 1992). Aristotle에 따르면 좋은 정부란 구성원 모두를 포괄하는 정치공동

체의 이익에 기여하는 정부이고, 정권을 소유한 사람들이 자신들만의 이익을 위해 통치를 하는 정부는 나쁜 정부이다. 소수의 집권자가 자신의 이익을 위해 다수의 사람들을 희생시키는 독재정치 체제는 현대에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 그렇지만 권력을 잡은 다수의 사람들이 자신들의 이익을 위해 공동체의 전체 이익을 훼손시키는 일도 얼마든지 가능하다. 예를 들어 라틴 아메리카의 아르헨티나, 베네수엘라 같은 나라에서 다수의 지지를 받은 정부가 지지층을 위해 많은 인기영합 정책을 추진한 나머지 국가경제를 망가뜨린 사례가 있다. 민주주의가 대중영합주의와 결합한 경우이다(Knight, 1998). 그러나 이보다 더 심각한 민주주의의 약점은 독일 히틀러의 나치 정부의 사례에서 발견된다. 다수의 사람들이 선택하고 지지했던 정부가 극악무도한 독재 정부로 얼마든지 변모할 수 있다는 가능성을 보여주었다. 국민들이 전체주의적 이데올로기에 동원되어 민주주의가 전체주의화되고 가장 비극적인 역사를 만들었던 것이다.

소수든지 다수든지 권력을 소유한 사람이나 집단이 그 권력을 독점하고 전횡을 행사한다면 정치공동체는 권력에 예속되게 되고 시민들은 자유인으로서 지위를 상실하게 된다. 공화주의의 관점에서 보면 정치공동체에서 권력의 독점과 전횡을 막는 것이 매우 중요한 과제이다. 공화주의는 Mill이나 Berlin이 주장한 개인적 관점에서 소극적 자유뿐만 아니라 시민의 자유를 보장하는 정치공동체의 역할 중시한다(Stilz, 2009). 즉 자유의 필수적 요건으로서 외부의 간섭이 없도록 하는 것뿐만 아니라 자유를 향유할 수 있는 정치공동체를 제도적으로 보장하는 것도 필수적 요건이라고 보는 것이다. 시민의 자유는 정치공동체에서 실현되기 때문이다.

공화주의 시각에서도 시민은 주권자이고 이들은 국가 권력의 원천이다. 이러한 점에서 민주주의와 기본적으로 동일한 출발점에서 있다. 그러나 공화주의에서 자유는 Mills가 주장했던 것과 같이 국가의 간섭이 없는 소극적 자유와는 맥락이 다르다. 공화주의는 정치공동체에서 다른 시민들과 공존하는 상태에서 주인으로서의 자유, 비지배로서의 자유를 강조한다. 비지배(non-domination)라 함은 타인으로부터 지배를 받지 않는 것을 의미한다. Pettit에 따르면, 사람 A가 다른 사람 B에 대하여 지배를 하는 것이 성립하려면 다음과 같은 조건을 충족하여야 한다(Pettit, 1997: 52).

- B가 선택할 수 있는 사항에 대하여
- A의 자의적 기준에 따라
- B를 간섭할 능력을 가지고 있는 것

다시 말해 지배란 반드시 실제로 다른 사람의 자유로운 선택에 간섭을 하는 것을 의미하는 것이 아니다. 간섭할 수 있는 능력 자체와 그러한 능력을 소유함에 의해 다른 사람의 자유를 잠재적으로 침해할 수 있으며, 이를 통해 다른 사람을 지배할 수 있음을 의미한다. 따라서 겉으로는 간섭이 없는 것 같지만, 실제로는 타인을 지배하는 것이 가능하므로, 이러한 지배가 없어야 비로소 자유롭다고 할 수 있다. 이것이 비지배적인 자유의 핵심적 내용이다. 이러한 점에서 직접적인 간섭에 의해서만 자유의 침해를 파악하는 Mill과 Berlin의 소극적 자유의 개념과는 다른 것이다. 이렇게 볼 때 비지배로서 자유는 지배와 압제로부터 자유로운 자유인으로서의 자유이다. 주인으로부터 아무런 간섭을 받지 않는 노예로서의 자유에 대비하여 정치공동체에서 자유인으로서 자유를 향유하는 것을 강조함 잘 보여주는 것이다. 이러한 자유는 자신의 생각과 선호를 외부의 간섭으로부터 보호하는 데 초점이 있는 것이 아니라 자유인으로서 자유를 다른 자유인과 함께 공동체 속에서 향유하는 공존을 강조한다.

일찍이 Aristotle은 인간은 정치적 동물이라고 주장했다. 이는 인간이 자신의 본성을 실현하기 위해 필요한 공동체의 삶의 중요성을 강조했던 것이다. Rousseau도 자유인으로서 삶을 영위하기 위해 독립된 정치적 공동체, 즉 공화국의 필요성을 강조했다(Stilz, 2009, 61). Arendt는 물질적 삶을 영위하는 노동, 미적 가치를 추구하는 작업과 함께 공동체에서 자신의 의사를 표하는 정치적 행위는 자유로운 인간이 되기 위한 필수적 요건임을 강조하고 있다(Arendt, 1958). 그런데 이러한 공동체의 삶을 영위하기 위해서 자유인들은 공동체 속에 집단적 의사결정을 해야 한다는데, 그러한 의사결정을 따르고, 집행하는 데는 일정한 규율이 필요하다. 이러한 규율은 시민들이 비지배의 자유를 향유할 수 있게 한다. 이러한 규율은 자유를 어느 정도 제약하게 되는데, 이러한 제약을 통해 자유를 보호하고 더 큰 자유를 누릴 수 있게 된다. 예를 들어 거리에서 통행하는데 신호등은 일시적으로 사람들을 걷지 못하도록 제약하기도 하지만, 전체적으로 여러 사람이 자유롭게 더 빠르고 편리하게 통행할 수 있도록 작용한다. 이러한 규제와 그것을 지키는 규율은 공동체의 삶에 필요한 것으로 법률에 대한 존중으로 나타나며, 그것은 공화주의 관점에서 중요한 정치적 덕성이다(Constant 1818, Ryan, 2012: 561에서 재인용).

그러나 이러한 규제와 규율은 시민들의 자유를 빼앗고 궁극적으로 권력에 예속되게 하는 위험성을 항상 가지고 있다. 특히 정치 공동체에서 행정을 담당하는 정부는 그 같은 권한으로 시민을 예속시키려는 유혹에 빠지기 쉽다. 특히 질서와 규제라는 이름으로 통치자는 항상 지배자로서 군림할 위험성이 존재한다. 이러한 위험을 방지하기 위해 주권자인 시민들은 합의를 통해 헌법을 만들고 이 헌법에 따라 의회는 기본원칙과 규율을



정하고 정부는 이를 준수함으로써 공동체의 질서를 유지할 수 있게 된다(Maihofer, 1990). 특히 국정운영에 참여하는 사람들은 자신의 경제적 이해를 위한 이기적 행동이 아니라 헌법과 법률에 따라 권한을 행사하는 의무를 갖는다.

따라서 공화주의 관점에서 보면 제도적으로도 권력을 분리하여 민주주의의 다수결에 따라 성립한 정부가 권력을 독점적으로 행사하지 못하도록 하는 것도 필요하다. 정치 권력을 입법부, 행정부 그리고 사법부로 나누어 서로 견제와 균형을 이루도록 하는 것은 삼권분립이 이러한 권력 행사에 대한 제한을 두는 대표적인 제도이다. 행정부, 입법부 그리고 사법부가 서로 권력을 나누어 가지면서 견제와 균형을 이룬 삼권분립은 미국 헌법 제정으로 처음 도입되었다. 미국 헌법의 삼권분립에 이론적 근거를 제시한 Montesquieu는 그의 저서 *De l'Esprit des Loix* (1748)에서 권력의 분립과 견제의 필요성을 강조하였다.

Montesquieu는 로마 공화정의 역사에서 뿐만 아니라 법률에 따라 통치를 수행한 영국의 입헌군주 정치의 경험도 중요하게 고려하였다. 비록 영국은 군주가 존재하고 행정부가 의회의 다수파에 의존하고 있었지만 의회의 법률 제정과 행정부의 집행이 분리되어 운영되어왔고, 정치 권력으로부터 독립성을 확보한 사법부가 존재하고 있다는 점에서 Montesquieu는 당대 영국의 헌정질서를 높이 평가했으며, 법에 의한 권력의 분립 가능성을 확인했던 것이다. 영국 군주의 지배에서 벗어나 독립된 시민의 공화정부를 구축하려던 신생 독립국가 미국에서 삼권분립의 견제와 균형을 원칙이 실제 정치제도 구성에 처음 적용되었다. 미국 헌법 제정과정에서 커다란 역할을 수행한 것은 Jefferson과 Madison과 같은 Federalist로서, 대통령에게 권력이 집중되어 대통령이 마치 군주와 같이 되는 것을 제도적으로 방지하기 위해 삼권분립에 따라 정부를 구성하고자 했다(Ryan, 2012: 592).

그렇다면 삼권분립에 따라 의회와 행정부 그리고 사법부가 각각 견제와 균형을 한다면 행정부 내에서 국민의 지지를 통해 선택된 대통령과 행정관료제의 관계도 권력의 분립 차원에서 설정되어야 하는가? Montesquieu나 미국의 Federalists들은 대통령을 포함한 집권세력과 행정 관료제의 관계를 견제의 관점에서 명시적으로 파악하지는 않았다. 집권세력과 행정의 관계를 헌법적 관계에서 파악하고 각자의 위상을 명확하게 제시한 것은 독일의 바이마르 헌법에서 분명하게 나타난다. 1919년 제정된 독일 연방공화국 헌법은 관료제에 대해 헌법적 지위를 부여하면서 관료는 국민전체에 대한 봉사자라고 명기하고 있다(Marx, 1957 :79). 이는 군주제에서 공화정으로 전환한 독일에서 행정관료가 집권세력이 아닌 국민전체에 봉사한다는 원칙을 천명한 것으로 공화주의 관점에서 집권

세력과 행정 관료제의 관계를 처음으로 분명하게 제시한 것이다. 행정 관료제에 헌법적 지위를 부여한 바이마르 헌법은 이후 다른 나라의 헌법질서 발달과정에서 큰 영향을 끼쳤다. 대한민국 헌법의 경우에도 공무원과 행정 관료제에 대해 헌법적 지위를 부여하고 있으며, 이에 따라 대통령과 집권세력에 대한 견제의 역할을 할 수 있는 근거가 된다.

우리 헌법 제7조 1항은 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.”라고 규정하고 있다. 이를 통하여 대통령과 집권세력이 특별한 정치적 지향을 가지고 국정을 운영하고 정책을 추진하더라도 공무원과 행정 관료제는 국민전체의 봉사자로서 정책을 추진해야 할 지위와 의무를 가지고 있음을 명확히 하고 있다. 또한, 헌법 66조 4항은 행정권이 대통령에게 독점되는 것이 아니라 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다고 규정하고 있는 점도 유의할 필요가 있다. 국민의 선택을 받은 대통령만이 행정권을 가지는 것이 아니며, 행정 관료제 또한 대통령의 정책을 수행하기 위한 단순한 수단적 조직이 아니라, 헌법에 의해 행정권을 수행하는 권한을 가지고 있다는 것이다. 헌법 제7조 2항은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”라고 규정함으로써 이러한 역할을 수행할 수 있는 기반을 제공하고 있다. 또한, 정치적 중립성을 헌법적 규범으로 공무원들에게 명확히 하고 있는바, 다음 장에서 논의하는 바와 같이 이 조항이 행정에 의한 대통령과 집권세력에 대한 견제의 근거가 되는 규범이라 할 수 있다. 제4장에서는 정치에 대한 행정의 견제의 논리로서 정치적 중립성을 구성적 정치성으로 개념화하여 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 정치의 행정에 대한 통제: 책임성

1960년대 이후 1990년대 초반까지 한국은 급속한 경제발전을 성취하기 위해 국가주도의 경제발전 정책을 추진하였다. 이 같은 국정운영 패러다임은 발전국가론으로 잘 설명된다. 발전국가 패러다임에서 국가의 최우선 정책 목표를 달성하기 위해 정부가 전략적 개입을 하고, 이에 대한 입법부와 사법부의 견제는 매우 형식적으로 행사되는 권위주의 체제이다. 발전국가 체제가 한국에서 효과적으로 운영될 수 있었던 것은 역사적으로 관료제의 전통을 가지고 있었으며, 1950년대 확대된 초·중·고와 대학교육을 통해 길러진 우수한 인재들이 행정 관료제에 충원되었기 때문이다. 특히 박정희 정부시기 경쟁적 임용고시와 함께 공무원들의 업무몰입을 위해 실질적인 신분보장, 보수인상, 연금보장 강화 등의 인사정책이 시행됐다. 이를 통해 국가주도적 경제발전의 필요조건인 관료제

의 전문성이 급속히 제고되었다(윤건수·박진우, 2016: 214).

이러한 발전국가의 행정 관료체계에서 국정운영과 정책조정을 담당하는 선도적 역할을 한 것은 경제기획원이었다. 경제기획원은 장기적 발전계획을 수립하고 이를 각 부처가 수행하도록 조정하는 효과적인 정책조정 체계를 운영하였는데(Choi, 2014, 33), 경제기획원은 박정희 대통령에게 직접적으로 책임을 지는 체제였다. 또한, 박정희 대통령은 수출진흥확대회의 등과 같은 정책조정회의를 통해 중앙정부, 일선 행정관청 등 다양한 기관을 정책토론 및 조정에 참여시키면서 정책을 조정, 통제하였다. 이뿐만 아니라 정부 부처의 업무를 모니터하고 정책을 조정하기 위해 박정희 정부 이래 청와대 참모조직이 급격히 확대되었다(Jung, 2014: 13). 요약하자면 발전국가 패러다임의 국정운영에서 대통령과 행정 관료제는 위계적인 관계로서 통제의 대상이었으며, 권력에 의한 통치의 수단으로서 역할을 행정 관료체제가 수행하고 있었다.

더욱이 정부가 산업정책 등을 활용한 경제발전 정책을 추진하면서, 특정 산업이나 기업을 지원하는데 공정한 경쟁이나 투명성의 원칙에 의거하기보다는 국가 전략 차원에서 접근하였고, 때로는 특정 기업에 특혜를 주는 자의적 정책결정이 이루어졌다. 이 과정에서 경제발전이 아닌 다른 사회적 가치는 희생되었다. 권위주의 정권은 노동자, 도시빈민 등 사회 기층세력의 경제적 요구를 묵살하고 그들의 정치적 참여를 제한했으며 반발을 억압하였다(양재진, 2005: 3). 이러한 점에서 한국의 발전국가 체제는 또한 관료적 권위주의 체제라고 할 수 있다. 민주주의 관점에서 볼 때, 발전국가 체제는 민주적 정당성을 결여한 정부이며, 경제적 성과를 통해 그러한 정당성의 결여를 메우고자 시도한 것이다(권혁주, 2007).

발전국가 정치체제는 1987년 민주화 이후 새로운 변화를 맞게 되었다. 선거를 통해 당선되었지만 군부정권의 권위주의 유산을 물려받았던 노태우 정부는 권위주의에서 민주주의 체제로 이행하는 과도적 한계를 극복하지 못하여 본격적인 개혁을 시도하지 못했다. 결국, 과감한 개혁을 시도한 것은 오랜 민주화 투쟁의 경력과 민주적 선거를 통해 당선된 김영삼 정부였다. 김영삼 정부는 권위주의 정권의 폐해를 청산하고 새로운 민주주의 정치질서를 만들었고(김형준, 2007), 경제적으로 정부주도 보다는 시장 자율에 따르는 경제 질서를 구축하는 것을 목표로 삼았다. 또한, 작은 정부라는 기치 아래 1993년과 1994년 두 차례 정부조직을 개편하였다. 장·차관의 수를 줄이고 중앙부처의 공무원을 1,000여 명 축소하였다. 이뿐만 아니라 1993년 행정쇄신위원회, 1997년 규제개혁위원회를 설치하여 규제를 지속적으로 개혁하였고, 경제기획원으로부터 공정거래위원회를 분리하여 시장 규제의 독립성을 강화하였다.

김영삼 정부는 경제에 대한 정부의 정책적 개입을 축소하는 것뿐만 아니라, 행정 관료제의 부패적결을 위한 숙정과 개혁정책을 추진하였는데, 그것은 권위주의 하에서 상당한 권력을 향유했던 행정 관료제에 대한 집권세력으로서 통제를 강화하는 일환이기도 하였다. 일차적으로 강력한 공권력을 활용하였다. 특히 김영삼 정부는 군부의 비밀결사체인 하나회를 해체하여 군부 엘리트가 정치 세력화하는 것을 차단하였으며, 정치인과 관료들의 정경유착과 같은 부패에 대해서도 강력한 개혁정책을 실시하였다. 이에 더하여 '공직기강 확립방안'과 '공직사회분위기 쇄신대책'을 통해 공직사회의 의식개혁을 시도하였다. 그러나 행정 관료제를 통제하기 위해 공권력을 활용하는 정책이 공무원의 조직몰입을 가져오지 못한 것으로 평가된다. 공무원들은 오히려 무사안일한 태도와 책임회피 등으로 대응하여 복지부동(伏地不動)의 태도를 보였다(김호정, 1993, 1255).

IMF 경제위기 와중에서 집권한 김대중 정부는 역사상 처음으로 여·야 간의 평화적 정권교체를 통해 수립된 정부로서 행정 관료제에 대한 정치적 통제의 필요성을 분명히 느끼고 있었다. 특히 정권교체로 정부의 국정운영 이념의 전환 뿐만 아니라 지지 세력의 지역적 기반에 있어서 커다란 변화가 있었던 김대중 정부는 관료제에 대한 통제를 위해 정치적 통제와 관리적 통제 방안을 동시에 사용했다. 정치적 통제로는 청와대 비서실을 강화하여 청와대가 정부의 각 부처를 강력하게 장악·통제함과 동시에 장·차관 등 정부의 주요보직에 자파 정치인을 임명하거나, 호남 출신 학자와 전문경영인을 임명하는 방식을 취했다. 정치적 통제방식과 함께 개방형 직위, 성과평가 및 성과급제 등의 관리적 통제방식을 도입하였다(양재진, 2003: 271).

이 같은 관리적 통제방식에 깔려있는 전제는 공무원은 개인적 이익을 추구하는 존재라는 것이며, 이러한 전제 하에 그들의 개인적 이해관계와 조직 행동이 일치하도록 한다는 것이 정책의 핵심을 구성한다(박천오·주재현, 2005:231). 그러나 이와 같은 통제방식은 행정 관료제에 불신을 전제로 한 것이며, 결과적으로 공무원의 개인적 이해관계 추구 행위를 정당화하는 약점이 있다. 또한, 공무원들에게 자신의 공적업무에 대해 적극적으로 몰입하도록 하는 규범적 기반을 제시하지 못하는 한계가 있다. 한편 정치적 통제방식은 다음 장에서 논의하는 바와 같이 대통령과 청와대 비서진과 같은 집권세력의 정치적 편향에 따라서 행정 관료제의 정치적 편향을 가져오는 문제점을 야기한다.

그렇다면 행정 관료제와 공무원을 통제하기 위한 실천 규범 원칙은 무엇인가? 박천오·주재현(2005; 227)는 이에 대해 주관적 책임을 제시하며 이는 사회화, 훈련, 전문가적 기준을 통해 형성되는 인품으로 양심, 충성심, 일체감 등을 의미한다고 지적한다. 그러나 이와 같은 인품은 공무원으로서 가져야 할 인성의 요소이나 행정 관료제를 통제하기 위

한 제도적 측면에서 규범을 제공하지는 못하는 약점이 있다. 또한, 국민이 선택한 집권세력이 행정을 통제한다는 민주적 측면의 규범을 제공하지 못하는 약점을 가지고 있다.

본 논문에서는 행정통제의 민주주의에 근거한 규범으로서 책임성의 원칙을 대안으로 제시하고자 한다. 기술적 책임성, 관리적 책임성 등 행정학에서 책임성의 개념은 매우 다양하게 사용되고 있으며 (Romzek & Dubnick, 1987), 그에 따라 개념적 혼선도 발생하고 있다(엄석진, 2009). 그러나 기본적으로 책임성의 원칙은 국민으로부터 세금을 거두어 그것을 집행하는 행정부가 주권자인 국민을 대표한 의회에게 책임을 지는 것으로 (Beattie, 1995), 의회가 행정부에 대한 견제를 하는 기본적 원칙이다. 이러한 책임성의 원칙은 국민에 의해 선출된 집권세력이 행정 관료제를 통제하는 규범의 원리로서도 적용될 수 있다. 책임성은 권한을 위임받은 자가 그 권한을 행사함에 대해 설명해야 하는 책임으로 정의할 수 있다(Brandsman과 Schillemans, 2012). 이때 설명은 권한행사에 대한 정보제공, 질문과 토론 및 결과평가로 구성된다(Brandsman과 Schillemans, 2012: 955).

이러한 책임성의 개념을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 권한의 위임(responsibility of mandate), 그 위임된 권한행사에 대한 설명책임(accountability for implementation), 권한행사 결과에 대한 평가(responsibility for outcome)로 순차적으로 이해할 필요가 있다(표 1 참조). 이를 구체적으로 보면 먼저 권한을 위임받으면서 책임(responsibility of mandate)이 일차적으로 발생한다. 권한으로서 책임은 공적행위자가 어떠한 공적업무를 수행할 정당한 권한위임을 받았다는 것이다. 예를 들어 행정관료가 대통령과 장관으로부터 공적 사회보험에 대해 업무를 관장하도록 위임을 받았다면, 공적 사회보험에 대해 책임을 가진다고 말할 수 있다. 둘째, 위임받은 권한을 집행하는 과정에 대한 책임(accountability for administration)이 이차적으로 제기된다. 과정에 대한 책임은 어떤 공적업무를 수행하도록 권한을 위임받은 공적행위자가 그 업무를 수행한 과정에서 구체적으로 자신의 행위를 설명하고 정당화하는 것이다(Bovens, 2005). 행정 관료들은 해당 업무를 합법적으로, 합리적 방식으로 수행해야 하며, 그 과정에 대해 국민이 권한을 위임한 대통령에게 설명해야 한다. 대통령을 수반으로 하는 정부는 다시 국민의 대표자인 의회에 설명하고, 공개하는 것은 민주주의의 기본적 규범이다. 이러한 과정을 통해 행정관료는 자신이 위임받은 공적업무의 결과에 대해 평가를 받는 것이 책임성의 세 번째 표현인 결과의 책임으로 연결된다. 이때의 책임 개념은 공적업무를 통하여 의도한 결과를 창출했는지 여부를 따지는 것이다. 책임의 문제는 정책목적을 달성하기 위해 공적업무를 수행했더라도 의도한 결과를 창출하지 못하거나, 부족한 경우도 발생하며, 이에 대해 다양한

방식으로 평가를 받아 책임을 지게 되는 것이다.

〈표 1〉 책임성의 순차적 개념

| 책임의 발생                                   | 책임의 수행  | 결과에 대한 책임                                     |
|--|---|---|
| 공적업무에 대한 권한위임을 받음                        | 위임받은 권한을 집행함  | 업무수행 결과로 의도한 효과창출 및 평가                        |
| 일을 해야 할책임<br>(Responsibility of mandate) | 업무과정을 설명하고 정당화할 책임<br>(Accountability for administration) | 일한 결과에 대한 책임<br>(Responsibility for outcomes) |

이렇게 볼 때, 책임성은 행정관료가 권한을 위임받은 그것을 집행함에 있어서 법적 절차를 준수하고, 의도한 결과를 창출하기 위한 최선의 노력을 다했는지(input), 정책수단이 합리적이었는지(output), 업무수행이 효율적이었는지(efficiency)를 설명하고 정당성을 검증받아야 하는 실천적 규범을 제공한다. 또한, 결과의 측면에서 의도한 성과(outcome)를 창출했는지에 대해 책임을 따지는 규범적 근거를 제공한다.<sup>2)</sup> 결론적으로, 이러한 책임성의 규범을 기반으로 대통령은 행정 관료제를 통제하는 것이며, 정부의 수반으로서 대통령은 다시 의회에 책임을 지게 되어 국민주권의 원리를 실천하는 민주주의의 규범을 제공한다.

#### IV. 행정의 정치에 대한 견제: 정치적 중립성

2008년 1월 이명박 당선자의 대통령직 인수위원회에서 한 공무원이 업무보고를 하면서 “우리는 영혼이 없는 공무원”이라고 발언하여 크게 논란을 불러일으킨 바가 있다. 공무원은 대통령과 집권세력의 정책을 충실히 수행할 뿐, 어떠한 가치나 원칙을 가지고 정책을 판단하거나, 적절하지 않은 조치에 대해 견제의 역할을 할 권한을 가지고 있지 못하고 있다는 주장을 냉소적으로 표현한 말이다. 1987년 헌법 개정으로 민주주의 정치체제가 공고화된 지난 30여 년 동안 7번의 정부가 구성되었고, 3번의 여·야 간의 정권교체가 이루어졌다. 행정 관료제는 새로운 집권세력의 정치적·정책적 지향에 따라 적응을

2) 책임성의 규범을 실천하기 위해서는 제도적으로 구체적인 방안을 실행하는 것이 필요하다. Romzek & Dubnic(1987)에 따르면 정책 결정자의 목표에 따른 행정관료 정책수행에 초점을 맞추는 관료적 책임성과 정책수단의 적절성에 대한 전문적 책임성은 조직과정에서 확보될 수 있으나, 회계적, 법적 책임성과 정치적 책임성은 회계감사기구나 의회 등 외부기관을 통해 확보될 수 있다. 또한 성과평가 등을 통해 결과에 대한 책임을 확보할 수 있을 것이다.

해왔으며, 집권세력은 행정 관료제에 대한 정치적 통제를 강화해온 결과를 잘 보여주는 사례이다(양재진 2003; 한승주, 2018).

대통령 선거를 통해 새로운 정부가 들어설 때마다 인사, 조직, 성과관리 등의 관리적 통제 외에도 정치적 통제 수단을 사용하는 등 행정 관료제에 대한 통제를 강화해 왔다. 여·야 간의 정권교체가 아니더라도 대통령이 바뀌면 지난 정부에서 근무했던 고위직 공무원들 상당수에게 사표를 제출하도록 하는 것은 마치 관례처럼 되어왔다(오성호, 2017: 218; 강혜진·김병섭, 2018). 특히 1급을 비롯한 고위직 공무원들은 정무직으로 분류되어 정권교체에 일괄사표를 제출하고, 선별 수리하는 관행처럼 고착화되고 있어 고위직 행정 관료제에 대한 정치적 영향이 갈수록 심화되고 있다. 게다가 일부 예외를 제외하고는 고위공무원단 제도에 따라 고위공무원단에 속한 공무원들의 임용권의 일체가 대통령의 권한으로 되어 있어 행정 관료에 대한 정치적 통제가 훨씬 강화되고 있는 현실이다. 이에 따라 고위직 공무원의 업무지시에 따라야 하는 중하위직 공무원들도 정치적 영향으로부터 자유롭지 않다. 그뿐만 아니라 지난 정권에서 특정한 업무를 수행한 것이 해당 공무원들의 정치적 성향으로 인식되었고, 그에 따라 많은 공무원이 해임되거나 인사의 불이익을 받는 일이 빈번하게 발생하였다(한승주, 2018).

인사관리에 있어서 이러한 관행들은 해당 공무원에 대한 정치적 통제를 넘어 행정 관료제를 정치화하는 결과를 초래한다. 대통령 선거 과정에서 대통령 후보 캠프에서 공약을 만드는데 고위직 공무원들이 도움을 주거나, 대통령 인수위원회가 활동하는 시기에 인사 청탁을 하는 현상이 발생하고 있어, 공무원들이 정치적 영향을 받는 것뿐만 아니라 스스로 탈법적인 정치적 활동에 가담하는 현상도 발생하는 것이다. 또한, 대통령이나 집권세력은 공무원들을 정치적 활동에 동원하거나, 과거 정부의 업무를 문제 삼아 처벌하기도 하였다. 박근혜 정부에서 블랙리스트 사건이나 문재인 정부의 적폐청산에 대한 수사 등도 행정 관료제에 대한 적절한 통제를 넘어 지나친 정치화라고 판단된다. 발전국가 체제에서 행정 관료제가 권위주의 정권의 수단이었던 것처럼 민주주의 정부에서도 행정 관료제의 정치적 수단화는 크게 변하지 않았다.

결국, 발전국가 체제와 마찬가지로 민주주의 정치체제 하에서도 행정 관료제와 집권세력의 관계는 행정 관료제에 대한 강력한 정치적 통제로 특징지을 수 있다. 차이가 있다면 발전국가 체제에서는 권위주의 정권 하에서는 행정국가화 현상으로 관료들이 상당한 권력을 행사했다면, 민주주의 체제 하에서는 지난 30년간 7번의 대통령 선출과 3번의 여·야 간의 정권교체로 정치적 통제의 주체인 대통령과 집권세력의 교체가 빈번하게 발생하면서 행정 관료체제의 불안과 혼선이 크게 발생하고 있다는 점이다. 결과적으로 세

월호 사태 대처 미숙이나 메르스 방역의 실패, 더불어 소득주도성장으로 인한 경제침체 등의 정책실패를 초래하였다고 판단된다.

이러한 점들을 요약하면 우리나라의 경우 정치·행정의 관계는 <표 2>에서 정치의 통제는 강하고, 행정의 자율성은 약한 오른쪽 위의 사분면에 속한다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 이 표를 제시한 Svava는 정치·행정의 가장 바람직한 관계는 정치의 행정에 대한 통제가 높고, 행정의 독립성이 높은 우측 하단 사분면의 상보적 관계라고 주장한다(Svava, 2001: 179). 집권세력은 책임성(accountability)을 통해 행정관료제를 통제하고, 행정 관료제가 전문성과 합법성에 기초하여 적극적 노력으로 독립성을 확보하게 되면, 집권세력과 행정 관료제는 상보적 관계를 가질 수 있게 된다(Svava 2001). 일견 상충적인 집권세력의 정치적 통제와 행정의 독립성에 서로의 인정과 존중을 통해 이러한 상보적인 관계는 성립할 수 있다는 것이다.

<표 2> 정치와 행정의 관계

|             |                                 | 집권세력의 통제 정도      |                             |
|-------------|---------------------------------|------------------|-----------------------------|
|             |                                 | 낮음               | 높음                          |
| 관료제의 독립성 정도 | 낮음                              | 정치와 행정의 교착과 방임관계 | 행정에 대한 정치의 지배관계             |
|             | 높음                              | 관료적 자율성          | 상보적 관계                      |
|             | 행정 관료제의 전문성과 노력에 대한 정치인의 긍정적 인식 |                  | 책임성과 대응성에 대한 행정 관료제의 적극적 노력 |

출처: Svava (2001: 179) 재구성

그렇다면 대한민국에서 정치·행정의 발전과제는 우측 상단의 행정에 대한 정치의 지배적 관계에서 우측 하단의 상보적 관계로 이전하는 것이다. 여기에 필요한 조건들은 첫째, 먼저 행정 관료제의 전문성과 그에 기초한 대응성의 제고이다. 이것은 행정 관료제의 태생적이고 가장 기본적인 목표이다.<sup>4)</sup> 둘째로 앞 장에서 지적한 책임성의 확보를

3) 이같은 주장은 정치·행정 관계에 대한 구체적인 경험적인 연구를 통해 확인되어야 할 것이다. 향후 연구를 통해 보완하고자 한다.

4) 공무원의 전문성은 해당업무에 대한 전문적 지식과 기술을 의미하며, 전문가로서 윤리기준에 따라 행동하는 것을 의미한다(한승주, 2017) 복잡한 조직과 다양한 업무로 구성되어 있는 관료제에서 전문성은 의사, 변호사 등 전통적인 전문가의 전문성과 상이하여, 공무원의 전문성에 대한 이론적 논의가 필요하다, 한편 계층제 중심의 한국의 관료조직에서 전문성 확보는 매우 어려운 과제이기도 한다. 그러나 공무원의 전문성 확보와 이에 대한 국민적 인식은 관료제의 정치적 중립성 확보의 중요한 필요조건이다.



통한 정치의 행정에 대한 통제를 강화하는 것이다. 세 번째로 필요한 조건이 행정의 정파 간의 이해관계에 휘둘리지 않는, 그 가운데서도 집권세력의 정파적 이해에 좌우되지 않는 정치적 중립의 확보이다. 앞에서 지적한 것처럼 민주화 이후 지금까지 집권세력이 책임성에 기초한 행정 관료제에 대한 통제보다는 정치적 통제에 의존하였기 때문에 정치적 중립성이 크게 훼손되어 왔고, 따라서 정치적 중립성의 확보가 매우 중요하고 시급하다. 그렇다면 정치적 중립은 어떻게 지켜야 하는가? 행정 관료는 아무런 영혼을 가지지 않고 민주주의 선거를 통해 집권한 세력을 위해 봉사하기만 하는 것이 정치적 중립인가?

행정 관료제는 대통령과 집권세력의 정책을 수행하기만 하는 단순한 도구에 불과한 조직이 아니다. 우리 헌법의 66조 4항은 행정권이 대통령에게 독점되는 것이 아니라 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다고 규정하고 있다. 따라서 선거를 통해 집권한 대통령만이 국민으로부터 권한을 위임을 받은 것이 아니라 행정 관료제에도 동시에 이러한 권한의 위임을 받은 것이라 해석된다. 물론 행정 관료제를 통솔할 권한은 정부의 수반인 대통령이 가진다. 그러나 헌법 제7조는 공무원은 국민전체에 대한 봉사자라고 명확히 규정하고 있으며, 따라서 행정 관료제와 공무원은 이러한 헌법적 가치를 존중하고 준수해야 한다. 이보다 더 근본적으로 행정 관료제가 존중해야 하는 것은 국민주권의 가치이다. 우리 헌법은 대한민국이 민주·공화국임을 천명하고, 국민의 기본권과 관련된 자유와 평등과 복지에 관련된 헌법적 가치를 규정하고 있다. 대한민국이라는 정치 공동체의 기본적 가치는 헌법에 의해 표현되며 그것은 시민의 자유를 존중하는 민주주의와 공동체의 조화를 중시하는 공화주의이다. 이러한 우리 헌법의 기본적 가치와 법률에 따른 통치라는 법치주의라는 가치를 존중하고 수호하는 것이 우리 사회의 중첩적 합의이다. 따라서 공무원은 이와 같은 헌법적 가치와 질서를 존중하고 준수할 의무가 있는 것이다.

그런데 이러한 헌법적 질서는 공무원이 존중해야 할 가치이며, 동시에 정치적 가치이기도 하다. 그렇다면 이 같은 정치적 가치를 지향하는 것이 어떻게 공무원이 정치적 중립을 지키는 것과 양립하는가? 일견 모순되는 것과 같은 정치성과 정치적 중립성 의미를 정치적인 것의 의미를 세 가지 차원에서 나누어 보면 그 관계가 반드시 모순적이지 않음을 알 수 있다(권혁주, 2009). 우리가 정치적인 것이라 할 때 그것의 첫 번째 내용(conception)은 정치공동체의 기본적 질서와 운영방식에 대한 것이다. 정치적인 것의 두 번째 내용은 정치 권력을 쟁취하기 위한 정파 간의 경쟁을 의미한다. 세 번째 내용은 사회적 가치의 배분에 대한 권위적 결정을 의미한다.

이 가운데 첫 번째 차원의 정치성은 정치 공동체의 구성원인 인간의 자유와 권리에

대한 기본적인 사고와 정치체제 운영방식에 대한 것이다. 어떤 정치 공동체가 구성원들이 기본적인 질서를 가지고 삶을 영위하는 가운데 운영·유지되기 위해서는 이와 같은 내용에 대해 합의하는 것이 필요하다(Rawls, 1993). 만일 그렇지 못하다면, 그 공동체는 정치 공동체로 지속가능성을 가지지 못하고 갈등과 분열의 길로 갈 가능성이 높다. 정치 공동체가 기본적인 합의가 존재한다면, 그러한 합의의 틀 속에서 서로 다른 생각을 가진 사람들이 각자의 정치적, 경제적, 사회적 활동을 영위할 수 있게 된다. Rawls는 이와 같은 합의를 중첩적 합의(overlapping consensus)라고 개념화했는데, 정치 공동체를 구성하는 정치성이라고 할 수 있다(Rawls, 1993).

그런데 대한민국이라는 정치 공동체의 기본적 가치는 헌법에 의해 표현되며 그것은 자유를 존중하는 민주주의와 조화를 중시하는 공화주의이다. 따라서 서로 다른 생각을 가진 사람들과 정치세력 사이에도 이러한 정치 공동체의 기본적 가치가 담긴 헌법질서에 대해서는 합의하고 수호할 규범적 당위성이 존재한다. 특히 헌법에 의해 공적업무를 수행해야 할 책임을 부여받은 행정 관료제는 중첩적인 합의에 기초한 정치공동체의 가치를 존중하고, 준수하여, 이와 같은 정치성을 가진다. 그러나 그것은 행정 관료제뿐만 아니라 정치 공동체 성원 모두가 공유하고 준수한다는 점에서 중립적이라고 할 수 있다.

정치적인 것의 두 번째 내용은 국가 권력을 사이에 두고 정치세력 간의 경쟁을 의미하며, 서로 다른 사상과 정책을 가진 정당이나 세력들이 국정운영의 책임을 맡기 위해 국민들의 지지를 호소하고, 권력을 획득하는 과정이다. 공무원의 정치적 중립은 이 같은 두 번째 의미의 정치적인 것으로부터 중립을 지키는 것이 일반적으로 의미하는 정치적 중립과 일치한다. 그러나 이 같은 정치적 중립은 영혼이 없는 정치적 중립이 아니라 민주·공화주의라는 헌법적 가치를 존중하고 수호하는 구성적 정치성의 기초하는 정치적 중립이라는 것이다.

정치적 경쟁에서 중립을 지키기 위해 개인적 수준에서 공무원은 정치 활동에 참여하지 않음으로 정치적 중립의 의무를 다해야 한다. 공무원은 정당 활동을 하거나 선거에 개입하여서는 안 되며, 이러한 금지는 헌법 제 7조 2항을 비롯하여 국가공무원법 제 65조, 66조 및 지방공무원법 제57조, 58조에 명문화되어 있다. 이뿐만 아니라 공무원에 대해서는 노동조합을 결성할 수 있으나, 집단행동을 금지하고 있다. 이와 더불어 국가공무원법 제 57조는 공무원이 국가정책을 집행할 때 명령을 따르도록 하고 있는데, 이 조항도 공무원이 개인 정치적 중립을 요구하는 것이다.

정치적 경쟁으로부터의 공무원의 정치적 중립은 대통령과 집권세력의 정파적 지시와 간섭으로부터 정책집행이 영향을 받지 않을 때 지켜질 수 있다. 이에 대해 공무원은 상

부의 지시가 정치적으로 공정한 것인지를 판단하여, 그렇지 못한 경우 그 같은 지시에 대해 반대를 표시하는 것이 필요하다.<sup>5)</sup> 반대 의사를 표하는 방법은 조직 내부에서 의의를 제기하거나, 성명서를 발표하는 등 외부에 표명하는 방법 등이 가능하다(한승주, 2018). 이러한 의사표현 방법 외에 업무수행을 지연하거나, 정보를 외부에 유출하는 것과 같은 암묵적인 방법이 사용될 수도 있다. 정치적 중립을 보호하기 위한 공식적인 제도로서 준법감독인과 같은 제도를 설치하는 방법도 고려할 수 있다. 이것은 정치적으로 임명된 집권세력의 결정과 지시가 헌법과 법률의 범위를 넘어서는 것인지를 검토하도록 의뢰하는 제도이다. 그러나 그보다 중요한 것은 정치 권력을 수임한 대통령 및 집권세력과 공무원들 모두 행정 관료제의 정치적 중립을 존중하는 등 규범으로서 이를 지켜나가는 것이다.

정치적인 것의 세 번째 내용은 Easton이 지적한 것처럼 사회적 가치나 재화를 배분하는 권위적 결정으로서(Easton, 1953), 이러한 결정은 국민의 선택을 받은 대통령과 집권세력에 위임된 것이다. 그러나 사회와 경제에 대한 국가의 역할이 점점 확대되면서 사회적·경제적 재화의 배분이 행정 관료제의 의사결정에 좌우되는 현상이 발생한다. 앞에서 논의한 바와 같이 이러한 행정국가화 현상은 실질적으로 관료제와 공무원이 정치적 권한을 행사하는 결과를 초래하고 있는 것이 사실이다. 앞에서 논의한 바와 같이 행정국가화 현상에서 나타나는 행정관료의 재량권 남용 현상을 막기 위해서는 책임성(accountability)을 통해 통제해야 한다. 즉 민주적 통제의 규범에 따라 그들의 의사결정과 업무집행이 투명하고 효율적으로 진행되었는가를 일차적으로 집권세력, 이차적으로 국회를 통해 통제받아야 한다.

요약하자면, 정치와 행정의 관계가 상보적인 관계로 이행하기 위해서는 대통령과 집권세력이 행정 관료에 대한 책임성의 확보와 함께, 행정 관료제가 대통령과 집권세력으로부터 정치적 중립성을 확보해야 한다. 정치적 중립성은 헌법가치와 질서를 존중하고 준수하는 구성적 정치성에 기초한 중립으로서 행정 관료제의 공무원뿐만 아니라 대통령과 집권세력도 존중해야 할 규범으로, 행정 관료제의 정치적 중립성의 확보를 위해 이에 대한 엄격한 준수가 필요하다. 그러나 국민으로부터 선출된 대통령이 행정을 통제하고, 행정은 이에 대해 견제한다는 점에서 정부 내에서 정치·행정의 관계는 사법부, 의회와 행정부 사이의 견제와 균형처럼 완전히 대등한 관계는 아니라는 점을 유의해야 한다.

5) 정파적 정책이란 지지세력에게 직접적 이익을 주거나 반대세력에 불이익을 주어 자신의 정치적 지지를 제고하는 것으로 볼 수 있으나, 실제로 이를 판단하기란 쉽지 않다. 그러나 대통령이 공개적으로 천명한 목적과 내용이 실제 목적과 내용과 심각한 불일치가 있다면 그 정책의 정파적 성격을 의심할 필요가 있다(Gutman & Thomson, 1996).

## V. 결 론

대한민국 정부가 새로운 사회적 문제와 도전을 해결하는데 효과적으로 대응하지 못하고 있으며, 오히려 정치적 영향력과 간섭으로 인하여 국정혼선을 경험하고 있다. 이러한 문제를 극복하고 앞으로 정부가 국정운영을 효과적으로 수행하기 위해서는 발전국가의 행정논리를 벗어나 대한민국 정부 내에서 정치·행정 간의 새로운 관계를 설정하는 것이 필요하다는 문제의식에서 이 논문은 민주주의와 공화주의에서 기초하여 정치·행정 간의 통제와 견제의 규범적 이론과 실천적 접근방법을 제시하고자 하였다.

민주주의 이론에 기초하여 국민으로부터 선택을 받은 대통령과 집권세력은 민주적 정당성을 가지며, 정책결정의 주체로서 행정 관료제에 대해 적절한 통제권을 행사해야 한다. 정부의 역할이 크게 증대되는 가운데 기술적으로 복잡하고 전문성을 필요로 하는 정책수요가 늘어남에 따라 행정의 재량권도 확대되기 때문에 국민의 대표로서 정당성을 지닌 대통령과 집권세력의 행정에 대한 통제는 더욱 중요해 지고 있다. 그뿐만 아니라 한국적 맥락에서 볼 때 급속한 경제성장 과정에서 정부가 주도적 역할을 해온 발전국가 체제를 극복하기 위해서 행정 관료제에 대한 통제의 필요성은 더욱 높다. 본 논문은 행정 관료제에 대한 통제의 실천 규범으로 책임성을 제시하였다. 책임성(accountability)은 행정 관료가 위임을 받은 권한과 그에 따른 업무를 수행에 대하여 자신의 행위를 설명하고 정당화해야 할 규범적 의무를 의미하며, 대통령과 집권세력은 책임성을 통해 행정 관료제를 적절히 통제해야 한다고 제시하였다.

그런데 민주화 이후 7번의 정부 구성과 그 가운데 3번의 여·야 간의 정권교체가 이루어지면서, 매 정권마다 조직개편과 인사권을 통해 행정 관료제를 통제한 결과 심지어 행정 관료제의 정치화 현상까지 초래하였다. 이로 인해 행정 관료제가 전문성을 가지고 정책을 수행하지 못해 정책의 혼선과 실패가 빈번하게 발생하게 되었다. 이러한 문제의식에서 이 논문에서는 공화주의 이론에 기초하여 대통령과 집권세력에 대한 행정 관료제의 견제에 대한 규범적 논리로서 정치적 중립을 제시하였다. 민주주의에서 다수결에 따라 성립한 정부라고 하더라도 권력을 집중하거나 무제한적으로 사용하는 것은 시민의 자유를 억압하고, 정치 공동체의 생존을 위협하므로 이에 대한 견제가 필요하다는 것이 공화주의의 논리이다. 이 논문은 우리나라 헌법적 가치에 근거하여 삼권분립을 통한 입법, 사법, 행정 간의 견제와 균형뿐만 아니라 행정 관료제가 대통령과 집권세력에 대한 견제가 매우 중요하다는 점에서 이에 대한 규범적 근거를 제시하고자 하였다.

특히 책임성에 근거하여 행정 관료제에 대한 통제가 이루어지면서 정치적 중립성, 전

문성에 근거하여 대통령과 집권세력에 대한 견제와 모두 효과적으로 이루어질 때 정치와 행정의 바람직한 상보적인 관계가 설정될 수 있을 것이다. 특히 정치의 행정에 대한 통제가 높은 현재 상황에서 이러한 상보적인 관계로 이행하기 위해서는 전문성에 의한 견제와 함께 행정의 정치적 중립성 확보가 절실히 필요하다는 점을 지적하고자 하였다. 이때의 정치적 중립성은 단순히 정파 간의 정치적 경쟁으로부터의 중립성이 아니라 헌법적 가치를 존중하고 준수하는 구성적 정치성에 기초한 정치적 중립성임을 강조하였다. 이러한 정치적 중립성은 정치에 대한 행정의 견제의 규범성을 제시하는 것으로 공무원뿐만 아니라 대통령과 집권세력의 존중과 준수가 있을 때 지켜질 수 있다. 앞으로 한국의 정치·행정의 관계가 한층 더 성숙한 모습으로 발전하기 위해서는 이러한 규범이 잘 정착되고 준수되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강혜진·김병섭 (2018). 정무직 공무원의 균형인사. 『행정논총』, 56(3): 1-32.
- 권혁주 (2009). 정책수단의 정치적 성격: 사회정책을 중심으로. 『한국행정논집』, 21(4): 1301-1319.
- 권혁주 (2007). 한국행정에서 사회적 평등과 발전: 사회정책을 중심으로. 『한국행정학보』, 41(3): 67-90.
- 김호정 (1993). 한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인. 『한국행정학보』, 28(4): 1255-1277.
- 김형준 (2007). 김영삼 대통령의 리더십과 문민정부 국정운영평가. 한국정치학회편. 『한국의 대통령 리더십과 국가발전』. 서울: 인간사랑.
- 박진희 (2016). 최근 저임금근로자 동향 및 정책적 시사점. 『고용동향 브리프』 한국 고용정보원.
- 박천오 (2016). 한국 공무원의 책임확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적·개인적 책임으로. 『한국행정학보』, 50(1): 1-25.
- 박천오·박시진 (2018). 핵심 공직가치의 우선순위 정립과 실효성 제고. 『행정논총』, 56(1): 1-32.
- 박천오·주재현 (2005). 정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제확보를 통한 조화의 모색. 『행정논총』, 45(1): 221-253.
- 안상훈 (2015). 고장 난 자본주의와 바람직한 복지전략, 미래 한국의 사회통합, 서울대학교 아시아 개발연구소 및 공학연구소 공동세미나.
- 양재진 (2005). 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래. 『한국행정학보』, 39(1): 1-18.
- 양재진 (2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로. 『한국행정학보』, 37(2): 263-287.

- 엄석진 (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 『한국행정학보』, 43(4): 19-45.
- 오성호 (2017). 정치적 변혁기에 공무원의 정치적 중립성을 확보하기 위한 대안: 사무차관제 도입의 검토. 『한국인사행정학회보』, 16(4): 217-235.
- 오성호 (2011). 직업관료제를 위한 변론: 한일 비교를 통한 중립성 요구에 대한 대응방안 모색. 『현대사회와 행정』, 21(3): 267-287.
- 윤건수·박진우 (2016). 개발연대 국가관료제의 정책집행에 관한 연구. 『한국행정학보』, 50(5): 211-242.
- 이병희 (2014). 노동시장의 불평등과 가구소득의 불평등. 『보건복지포럼』, 215(0): 32-43.
- 이종수 (2009). 한국의 정치-행정 맥락의 분석, 『한국사회와 행정연구』, 20(3): 17-39.
- 정정길·이시원·정준근·김재훈·권혁주·문명재·김두래 (2017). 『새로운 패러다임 행정학』. 서울: 대명출판사.
- 한승주 (2018). 정권교체와 관료제의 정치적 중립. 권혁주 편저. 『성공하는 정부를 위한 국정운영: 민주적 공화주의 관점』. 서울: 박영사: 55-86.
- 한승주 (2017). 공무원의 전문가적 책임: 일반채용과 경력채 공무원의 인식 탐색. 『한국조직학회보』, 13(4): 1-32.
- Aberbach, J. & Rckman, B. (1994). Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence?. *Governance*, 7(4): 461-469.
- Aristotle (1992), *The Politics*. London: Penguin Books.
- Beattie, A. (1995). Ministerial Responsibility and the theory of British state. In Rhodes, R. A. W. & Dunleavy, P. (eds.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. London: Macmillan Press.
- Berlin, I. (1969). *Two Concepts of Liberty*. In Berlin, I. (ed.), *Four Essays on Liberty*. Oxford: Clarendon Press.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In Ferlie, E., Lynn Jr, L., & Pollitt, C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Brandsma, G. Jan and Schillemans, T. (2013), The Accountability Cube: Measuring Accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*: 23 (4), 953-75.
- Choi, B. (2014). Managing Economic Policy and Coordination: A Saga of the Economic Planning Board. In Kwon, H., & Koo, M.. *The Korean Government and Public Policies in a Development Nexus*, Volume 1. Cham: Springer International Publishing.
- Constant, B. (1818). *La liberte des anciens comparee a celle des modernes*.
- Dahl, R. (1998). What is Democracy?. In Dahl, R. (ed.), *On Democracy*. New Haven: Yale University.
- Easton, David (1965), *A framework for political analysis* (Englewood Cliffs, N.J.,: Prentice-Hall) xvi, 143 p.

- Goodin, R. (2004). Democracy, justiced and impartiality. In Dowding, K., Goodin, R., & Pateman, C. (eds.), *Democracy and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutman, Amy and Thompson, Dennis (1996), 'The Value of Publicity', in Amy Gutman and Dennis Thompson (eds.), *Democracy and disagreement*. Cambirdge: Belnap Press.
- Jung, Y. (2014). Institutional Presidency and National Development. In Kwon, H., & Koo, M., *The Korean Government and Public Policies in a Development Nexus*, Volume 1. Cham: Springer International Publishing.
- Knight, A. (1998). Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 30(2): 223-248.
- Krislov, S. & Rosenbloom, D. (1981). *Representative Bureaucracy and the American Bureaucracy*. New York: Praeger.
- Maihofer, W. (1990). The ethos of the republic and the reality of politics. In Bock, G., Skinner, Q. & Viroli, M. (eds.), *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, M. (1957). *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mill, J. (1859). *On Liberty*. London: Start Publishing. (reprinted in 2012).
- Montesquieu (1748). *De l'esprit des Lois*. Cork: Ligarán Editions (reprinted in 2015).
- Petit, O. (1997). Non-domination as a political ideal, In Pettit, P. (ed.), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John (1993). *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Romzek, B. and Dubnick, M. (1987), 'Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy', *Public Administration Review*, 47 (3), 227-38.
- Ryan, A. (2012). *On Politics: A History of Political Thought from Herodotus to the Present*. New York: W. W. Norton.
- Skinner, Q. (1990). The Republican ideal of political liberty, In Bock, G., Skinner, Q. & Viroli, M. (eds.), *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stilz, A. (2009). *Liberal Loyalty : Freedom, Obligation, and the State*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Svara, J. H. (2001), The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61: 176-183.

## ABSTRACT

### Normative Rationale for a Relationship between Political Power and Bureaucracy: The Perspectives of Democracy and Republicanism

Huck-ju Kwon

This article explores normative rationales for a relationship between political control and bureaucratic autonomy by drawing on theories of democracy and republicanism. It is based on the premise that it is necessary for the Korean government to establish a new relationship between political power and bureaucracy, moving beyond the hierarchical relationship of the developmental state. The paper argues that the president should control bureaucracy through accountability based on the democratic mandate. Drawing on the republican ethics of undominated liberty and limited government, this article argues that bureaucracy should maintain autonomy from elected officials in order to exercise professional expertise and maintain political neutrality. With such political control and bureaucratic autonomy, it is possible for the Korean government to establish complementary internal relationships.

【Keywords: Republicanism, Democracy, Political Control, Bureaucratic Autonomy, Accountability and Political Neutrality】