

行政統制의 理論과 實際 (I)*

—韓國의 統制制度와 그 效果分析—

安 海 均**

<目

I. 序 言	3. 國民에 의한 行政統制 (이번호 제재문)
II. 行政統制의 必要性과 概念	V. 韓國行政의 內部統制裝置와 機能分析
1. 行政統制의 必要性	1. 監查院監查에 의한 行政統制
2. 行政統制의 概念	2. 行政監察에 의한 行政統制
III. 行政統制의 理論的 背景	VI. 制度와 效果分析에 대한 評價
1. 行政統制와 行政責任	1. 外部統制裝置의 評價
2. 內的 責任論	2. 內部統制裝置의 評價
3. 外的 責任論	VII. 結 言 (V, VI, VII은 다음호에 게재)
IV. 韓國行政의 外部統制裝置와 機能分析	
1. 議會에 의한 行政統制	
2. 司法院에 의한 行政統制	

次>

I. 序 言

行政의 役割과 屬性은 時代性, 社會性, 統治體制라는 變數들에 따라 크게 달라져 왔고 달라지고 있다. 특히 오늘날의 行政은, 立法·司法보다 우월한 行政府가 政治權力과 法的權限에 의해 國民生活을 保護·規制·支援하면서 國民에게 봉사하는 동시에, 社會變化를 촉진하고 變化過程에서 일어나는 問題를 해결하며, 國民生活의 質을 높이기 위한 政策을 수립·집행하는 막중한 책임을 담당하고 있다.⁽¹⁾ 이와같은 政策의 樹立·執行은 政府 官僚制에 의해 수행되고 있으며 이들 官僚制는 公私部門에서 現代社會를 움직여 나가는 가장 중요한 수단이다. 특히 政府官僚制는 權限의 강화 경향에 따라서 機構, 人力, 豊算면에서 많은 팽창을 거듭하였고 이와 동시에 官僚制 자체내의 矛盾과 病理現象도 증가하여 많은 問題點을 야기시키고 있다. 즉 官僚制와 國民과의 관계는 國民을 行政權力의 主體로부터 客

* 本研究는 峨山社會福祉事業財團의 研究費支援에 의해서 遂行되었다.

** 서울大學 行政大學院 教授

(1) 安海均, 現代行政學(서울:茶山出版社, 1983), p. 56.

體로 전락시킬 가능성까지 보여 주고 있는 것이다.

지금까지 行政學에서 論議되어온 政府官僚制에 대한 批判의 觀點은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.⁽²⁾

첫째, 無能力 즉 非能率에 대한 批判으로서 이때 政府官僚制란 官僚外部人들이 설정한 目標를 달성하는 手段으로 간주된다. 이러한 無能力은 公私官僚制에 공통되는 것으로 보는 학자들도 있지만, 대부분의 경우 企業官僚制의 능력에 비추어 政府官僚制의 無能力을 비판한다. 非能率의 문제점을 제기하는 학자들의 學問的 背景은 주로 經濟學의 경우가 많다.

둘째, 官僚制構成員의 人間性 상실이란 관점에서 제기되는 비판이 있다. 이점도 公私官僚制에 공통된 점으로서 그 원인은 機能性을 강조하는 官僚制의 屬性에 기인한다. 人間性喪失은 實存主義哲學者들에 의해 논의되고 있다.

세째, 政治的 抑壓에 대한 批判이 있다. 예를 들면, 私企業은 公共機關이 자신들을 억압하고 있다는 생각을 하며 가난한 사람은 그들대로 억압되고 있다는 비난을 한다. 이점은 政治學의 관심을 가진 學者들이 주로 지적하고 있으며 이경우 政治的 責任이 중시된다.

이상의 세가지 측면은 行政統制와 관련하여 매우 중요한 의미를 가지게 된다. 즉 政府의 能率, 官僚의 人間性恢復, 政治的 責任 등은 行政統制를 통해 달성하고자 하는 세가지 目標인 동시에 行政責任을 확보함으로써 기대할 수 있는 효과인 것이다.

本研究에서는 이러한 問題意識을 가지고 우리나라 行政統制의 實際를 記述·分析하고자 한다. 本研究의 目的是 다음과 같은 몇가지로 요약할 수 있다.

첫째, 行政統制가 왜 필요한가를 論理的으로 규명하고 그 概念을 명확히 定義하기 위하여 理論的인 概念의 操作을 시도한다.

둘째, 지금까지 行政統制의 理論的 背景으로는 자세히 다루지 않은 行政責任論에 대해 상호 대립적인 두가지 觀點을 살펴봄으로써 이것이 현대의 行政理論에서는 어떻게 展開되고 있는가를 考察한다.

세째, 우리 나라의 行政統制 制度가 그 實際와 運營面에서 어떻게 작동하고 있는가를 分析하고 그 限界性을 導出함으로써 앞으로의 課題를 展望하려고 한다. 本研究에서는 行政統制制度를 外部統制와 内部統制로 類型化시킨 후 각각의 統制裝置의 基本的인 事項만을 對象으로 한다.

이와같은 研究目的을 위해서 本研究에서는 行政統制와 관련하여 筆者가 과거 研究해온 資料와 韓國關係의 學術論文들을 기초로 하고 學術書籍외에 國內의 각종 定期刊行物과 政府刊行物 등을 分析·活用하였다.

(2) Lewis C. Mainzer, Political Bureaucracy (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company, 1973), pp.1-14.

II. 行政統制의 必要性과 概念

1. 行政統制의 必要性

行政統制가 왜 필요한가를 밝히려는 學者들의 입장은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 官僚制의 本質的 屬性에 근거하여 이들이 逆機能的으로 사용될 根源을 統制해야 한다는 입장이고, 또 다른 입장은 官僚制가 가진 本質的 屬性的 규명 보다는 官僚制의 外의 要因과 결부되어 政府官僚制 즉 行政組織의 運營過程에서 나타나는 逆機能的 側面을 統制해야 한다는 見解이다.⁽³⁾

먼저 前者の 입장에서 官僚權力의 實體를 밝히려는 노력은 M. Weber의 理論이 발표된 이래 組織論의 주요 관심이 되어왔다. 이에 대한 여러 學者들의 주장을 行政統制의 必要性과 관련시켜 보면 다음과 같이 지적될 수 있다. 「政府官僚制는 恒久性과 專門性뿐만 아니라 強制權 活用手段을 合法的으로 獨占하고 裁量權을 가지기 때문에 그 權力은 濫用될 위험이 있다.」 따라서 行政統制가 필요하다는 것이다. 여기서 官僚制의 恒久性, 專門性, 強制權活用手段의 合法的 獨占, 裁量權등의 네 가지가 政府官僚制의 權力源에 해당한다.

첫째, 官僚制의 恒久性때문이다: 일단 公式的으로 출범한 官僚組織은 그 자체의 推進力과 組織規範을 가지며 커다란 오류가 없는 한 그 構成員은 政治的으로 任用되는 公務員에 비해 계속하여 오랜 기간을 근무하게 된다. 또한 신중한 規則과 内部의 公文書를 활용하게 되므로 축적된 經驗으로 인해서 政策決定에 대한 이들의 영향력도 後者の 그것에 비해 우월하고 최악의 경우 政治的으로는 바람직하더라도 官僚組織을 위협할 가능성성이 있는 政策은 이들에 의해 거부되기까지 한다.

둘째, 官僚制의 專門性때문이다: 政府官僚들은 오랜 기간에 걸쳐 制限된 몇 가지의 업무에 종사하므로 特定 分野에 관한 한 다른 어떤 集團보다 높은 專門性을 보유하게 된다.

특히 公職에 부여되는 높은 社會・經濟的 地位때문에 專門高等教育을 받은 엘리트層이 公職으로 流入됨에 따라 政府官僚制의 專門性은 점차 강화되는 경향에 있다. 그러나 業務와 관련된 機能的 熟練性만으로는 官僚特有的 專門性이 확립될 수 없다. 이들이 專門성을 독점할 수 있는 근거는 보다 다른 次元, 즉 情報에 대한 獨占性에 기인한다고 하겠다.⁽⁴⁾

(3) 이러한 區分은 分析的으로는 가능하나 實際에 있어서는 모호할 수도 있다. 그러나 前者が 原因論의 이라면 後자는 結果論의이고, 중요시하는 統制手段에 있어서 前者が 보다個人的・微視의 次元에 입각한 倫理規範에 초점을 두는 반면 後자는 보다巨視的인 政治制度의 측면에 초점을 둔다는 점에 차이가 있다. 또한 統制를 위한 組織改編에 있어서 前者は 政府官僚制 内部의 競爭的・競合的 組織의 設置를 강조함에 비해 後자는 政府官僚制 外部의 監視・監督裝置의 設置를 강조한다.

(4) Harold F. Gortner, *Administration in the Public Sector*, 2nd ed. (N.Y.: John Wiley & Sons, 1981), p. 72.

세째, 強制權力手段을 合法的으로 獨占하고 있기 때문이다 : 政府官僚制는 憲法 및 法令에 의해 強制權을 合法的으로 부여받고 이를 실현할 수 있는 手段인 警察과 軍隊를 頂점하고 있다. 더구나 政治指導者들의 경우 軍·警의 忠誠에 의존하지 않을 수 없으므로 이들에 의한 政權奪取를 막기 위해 特惠 혹은 讓步의 形태로 代價를 치르지 않으면 안된다.⁽⁵⁾

네째, 官僚가 가진 광범한 裁量權 때문이다 : 議會의立法은 一般的인 事項만 規定할 뿐 具體的인 規定은 政府에 委任하지 않을 수 없다. 그 근거는 물론 政府官僚들이 議會가 承認한 權限內에서 行動할 것이라는 신념때문이다. 그러나 이러한 權限委任의 근거는 法規에 대한 官僚의 裁量의 解釋에 의해 歪曲되어질 수 있다.

官僚制의 本質的 屬性에 근거한 이상의 주장과는 달리 官僚制 外의 要因과 결부된 逆機能的 現象에서 統制의 必要性을 論하는 입장이 있다.

이들의 見解는 크게 官僚制의 政治性을 지적하는 것과 社會·文化的 環境과의 관連성에 대한 것으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 官僚制의 政治性과 관련된 것으로는 大衆에 대한 情報歪曲現象과 選舉에 대한 歪曲現象이 있다.⁽⁶⁾

政府가 公開하는 文書란 그 당시의 “政治의一部分”이며 이에 대한 公開·非公開의 여부는 보통 政府의 高位層으로부터 指針이 시달된다. 즉 行政官僚들이 實實과 公平無私에 기초하여 정직히 報告하더라도 그 内容의 公開로 말미암아 反對勢力의 공격이 예상될 경우 이러한 事實은 秘密에 붙여지며, 자신의 業績을 과시할 수 있는 内容에 한해 大衆에게 알리는 경우가 흔하다. 또한 政治指導者들은 執權欲으로 行政組織을 이용하기도 하는데 이때 자신의 統制下에 있는 權力의 동원과정이 매우 교묘한 방법으로 이루어진다.⁽⁷⁾

둘째는, 社會 文化的 要因과 관련된 것으로서 行政權力의 優越性에 따른 經濟界의 예속화현상과 政治文化의 後進性등이 지적되고 있다.⁽⁸⁾ 특히 우리나라의 경우 80년대 이전에는 私企業民間資本의 취약성으로 인하여 經濟界的 예속화현상 즉, 官主導현상이 두드러지고 國民들의 政治意識의 성숙도가 낮은 편이었기 때문에 行政에 대한 統制는 더욱 필요하다고 볼 수 있다.

한편 우리나라의 경우 經濟가 고도성장과정에 있던 1970년대 후반부터 팽배되기 시작한 相互不信現象은 行政權에 대한 統制가 實效를 거두지 못함으로 인해 일어났다고 보겠다. 특히 南北이 상이한 이데올로기를 추구하는 分斷된 體制間의 對決과 葛藤이란 상황하에

(5) Gerald E. Caiden, *The Dynamics of Public Administration* (N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1971), p.102.

(6) Charles S. Hyneman, *Bureaucracy in a Democracy* (N.Y.: Harper & Brothers, 1950), pp. 26-35.

(7) 예를 들면 政府契約時 상대에 따라 그 時日을 당기거나 늦추고, 法을 執行함에 있어서도 이를 緩和 또는 強化하는 것 등이다. 이때 政府의 活動이 選舉을 겨냥한 것이라고 말하는 것이 거의 불가능할 경우도 있다.

(8) 朴東緒, *韓國行政論* (서울 : 法文社, 1982), pp. 489-490.

서 官에 대한 民의 不信擴大는 자칫하면 體制의 위기를 초래할 수도 있다. 이런 점에서 우리의 경우 行政統制는 더욱 결실한 것이라고 보아야 한다.

2. 行政統制의 概念

行政統制에 관한 概念의 定義는 學者에 따라서 다양하게 정의되고 있다. 그 이유는 統制라는 概念을 주로 組織論에서 차용해 온 까닭에 統制를 적극적 또는 소극적으로 보는데 따라 달라질 수도 있고, 統制의 事前的 측면을 강조할 경우 計劃, 調整 등의 概念과 혼동될 수 있기 때문이다. 그러므로 行政統制의 概念을 定義한 후 類似概念과는 어떻게 구분이 될 수 있는지 살펴 보기로 한다.

(1) 行政統制의 概念

行政統制가 무엇인가에 관한 概念을 명백하게 이해하기 위해서 우선 統制란 무엇인가부터 알아 볼 필요가 있다.

統制의 概念에 관한 學者들의 定義를 보면, R.C. Davis는 “目標를 달성하기 위한 計劃에 따라서 行動을 規制하는 것”⁽⁹⁾이라 하였고, H. Koontz와 C. O'Donnell은 “統制란 計劃의 달성을 위해 部下의 행동을 測定·是正하는 것”⁽¹⁰⁾이라고 定義하였다. 그리고 H.G. Hicks와 C.R. Gullet은 統制를 “施行된 것과 目的한 바가 일치하도록 監視하는 過程”⁽¹¹⁾으로 파악하였다.

이상의 견해들은 統制의 概念을 주로 行動의 制限, 規制, 是正, 調整, 合意의 强要 등 적극적인 행동까지 포함하여 정의하고 있다.

반면에 L. Urwick은 “統制란 既存目標와 基準에 비추어 보아 活動欲求가 命令과 期待에 合當한가를 決定하는 것”⁽¹²⁾이라고 하였으며, E.S.W. Goodwin은 “한 組織內에서 모든 일들 ⓠ 採擇된 計劃, 下達된 命令, 設定한 여터 原則에 따라서 進行되고 있는가를 確認하는 것”⁽¹³⁾이라고 하였다.

즉 이들은 統制 자체의 概念規定에만 언급하고 統制效果의 本質의in 問題인 是正措置에는 언급하고 있지 않다. 그러나 이와같은 미미한 概念規定上의 차이는 管理機能을 大別하느냐 혹은 細分하느냐에 따라서 나타나는 차이에 불과하다.

그런데 최근에 와서는 統制의 事前的인 측면이 강조되고 있는데, 이전까지의 統制는 주로 政策이나 計劃이 執行된 후의 是正措置를 하는 事後的인 統制였으나, 統制實效를 높이

(9) R.C. Davis, *The Fundamentals of Top Management* (N.Y.: Harper & Row, 1951), p. 637.

(10) H. Koontz and C. O'Donnell, *Principles of Management*, 3rd ed. (N.Y.: McGraw-Hill, 1955), p. 37.

(11) Herbert G. Hicks and C. Ray Gullet, *The Management of Organization*, 3rd ed. (N.Y.: McGraw-Hill, 1976), p. 497.

(12) F. Morstein Marx(ed.), *The Elements of Public Administration* (N.J.: Prentice-Hall, 1959), p. 101.

(13) E.S.W. Goodwin, “Control: A Brief Excursion on the Meaning of a Word,” *Michigan Business Review* (Jan. 1960), p. 16.

기 위해서는 統制手段과 目的, 原則등을 설정하여 사전에 혹은 統制過程에서 실시하는데 중점을 두고 있다.

이상의 견해를 종합하여 본다면 統制란 “組織이 目標達成을 위해서 미리 設定한 計劃과 基準에 業務實績이 일치하도록 보장하는 活動은 물론, 그 計劃·基準과 實績간에 차이가 나타났을 때 그 原因을 규명하고 아울러 是正措置를 취하는 活動을 포함한다”⁽¹⁴⁾고 하겠다.

이와같이 볼 때 行政統制란 “行政責任을 다하기 위해서 필요한 行政의 合法性과 民主性, 그리고 效率性을 확보하기 위한 事前的 혹은 事後的 制禦裝置(feed-back mechanism)로서 組織의 下部構造나 參與者들이 組織의 目標와 規範으로부터 이탈되지 않도록 하기 위하여 制裁와 報償(sanction and reward)을 주는 모든 活動”⁽¹⁵⁾이라고 定義할 수 있다. 따라서 效果的인 統制를 위해서는 ① 統制主體와 對象의 分離, ② 統制手段의 具備, ③ 統制基準과 原則의 設定등을 전제로 하게 된다.

(2) 類似概念과의 區分

이상과 같이 行政統制라는 概念을 정립하였을 때 類似概念들인 計劃, 調整, 監督과는 어떻게 구분이 될 수 있는가를 간략하게 살펴 보기로 한다.

計劃이란 극히 여러가지 뜻을 갖는 用語이나 보통 어떤 組織體에나 존재하는 機能이란 점에는 대부분의 학자들이 일치하고 있다.⁽¹⁶⁾ W.H. Newman에 의하면 計劃이란 “一般的 意味에서 무엇을 할 것인가를 事前에 결정하는 것이며 이는 곧 行動路線을 미리 設定하는 것”⁽¹⁷⁾이라고 한다. 또한 H.A. Simon은 장래의 提案, 代替可能한 代案의 評價 및 이러한 提案을 達成하는 諸方法과 관련된 行動”⁽¹⁸⁾이라고 定義하고 있다. 그러나 아무리 훌륭하고 완벽하게 준비된 計劃이라도 그것과 일치되도록 行動을 규제하는 機能이 결여되어 있다면 그것은 불필요한 휴지 조각에 불과하게 된다. 또한 統制機能이 성공적으로 달성되기 위해서는 目標와 成果水準이 計劃에 잘 반영되어 있어야만 한다.⁽²⁰⁾

즉 計劃과 統制는 管理過程에 있어서 가장 기본적인 기능이며, 또한 가장 밀접한 관계에 있다. 計劃은 未來를 設計하고 統制는 過去를 확인하면서, 이 兩者는 현재의 意思決定者에게 앞으로의 行動方針을 再設定하여 준다.⁽²¹⁾ 이렇게 보면 計劃과 統制는 상호관련된 활동으로서 組織의 目標를 달성함에 필수적인 기본적 機能이다.

(14) 金靈泰, 組織管理論(서울: 法文社, 1966), p. 241.

(15) 安海均, 前揭書, pp. 386-387.

(16) 上揭書, p. 309.

(17) William H. Newman, Administrative Action: The Techniques of Organization and Management (N.J.: Prentice-Hall, 1951), p. 15.

(18) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburgh and Victor A. Thompson, Public Administration (N.Y.: Knopf, 1950), pp. 423-424.

(20) Harold F. Gortner, op. cit., pp. 242-243. 여기서 Gortner는 統制를 計劃의 裏面이라고 하고 있다.

(21) B.C. Lemke and James Don Edwards(eds.), Administrative Control and Executive Action (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Books, 1961), p. 27.

調整이란 共同의 目標를 달성하기 위하여 集團的 機能을 질서있게 配列하는 것, 즉 業務間・機能間・機關間의 相互關係를 조화있게 유도하는 것을 뜻한다.⁽²²⁾ 따라서 調整이란 部分活動의 綜合・調和를 통해 모든 部分活動이 組織의 全體目標를 지향하도록 하는 活動이다. 이러한 점에서 調整은 統制의 機能과 유사한 역할을 한다. 그러나 調整은 統制와 비교할 때 制裁와 報償의 意味를 보다 적게 포함하고, 業務의 進行過程으로 볼 때 주로 事前的 同時的 概念에 해당한다는 점에서 兩者는 서로 구분되는 概念이다.

한편 統制는 監督・監視와 혼용되기도 하는데, 監督 또는 監視란 統制의 手段에 해당하는 보다 下位概念이란 점에서 兩者는 뚜렷이 구분된다.

III. 行政統制의 理論的 背景

1. 行政統制와 行政責任

行政統制를 하고자 하는 궁극적인 目的是 行政責任을 확보하고자 하는 것이며 行政統制는 이러한 行政責任을 보장하려는手段에 해당한다. 즉 行政統制와 行政責任은 表裏의 關係에 있는 것이다.

行政責任이란 이를 연구하는 學者들의 입장에 따라서 그 내용이 달라진다. 그러나 이들의 共通的인 見解를 살펴 보면 대체로 法律的 責任과 裁量的 責任으로 區分할 수 있다는 점에 의견이 일치되고 있다.

먼저 行政責任의 概念을 정리한 후 法律的 責任과 裁量的 責任의 内容을 보기로 한다.

行政責任이란 行政官 또는 行政組織의 職務(official duty)를 수행할 때 일정한 行動基準에 따라서 行動해야 할 義務를 일컫는다.⁽²³⁾ 이때 行動基準이란 行政關係法令, 公益, 國家利益 등을 지칭한다.

法律的 責任(accountability)은 行政責任 가운데 法律上 어떤 種類의 制裁를 포함하는 특수한 責任의 所在를 明示한 事項에 대한 것을 말한다. 대부분의 行政責任이란 이러한 法律的 責任에 해당한다. 반면에 裁量的 責任(responsibility)은 公務員의 職務行爲가 規範性 또는 道德性을 위반했을 때 적용되는 責任이다. 프리드리히(C.J. Friedrich)의 分類에 따를다면 後者는 政治的 責任이고 前者는 機能的 責任에 해당한다.⁽²⁴⁾

行政責任을 확보하기 위한 方法에 대하여는 많은 學者들이 자기나름의 解決策을 제시하고 있다. 그러나 이들의 主張을 자세히 검토하여 보면 결국 1940年代에 있었던 C.J. Friedrich

(22) 安海均, 前揭書, p. 132.

(23) 朴東緒·安海均, 行政統制論(서울: 서울大學校出版部, 1982), p. 23.

(24) ① C.J. Friedrich의 分類에 대해서는 後述하는 內的 責任論 참조. ② 이와는 달리 A. Etzioni는 行政責任을 象徵的 責任・政治過程的 責任・法的 責任・規範的 責任으로 나누고 있다. 上揭書, pp. 24-25, 참조.

와 H. Finer의 두가지 對立되는 論爭의 범주를 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.⁽²⁵⁾

2. 內的 責任論

內的責任에 관한 C.J. Friedrich의 주장은 1935년과 1940년의 두 차례에 걸쳐 발표되었다.⁽²⁶⁾

Friedrich는 먼저 政策의 形成과 執行이 상호 분리될 수 없으며 이들이 매우 밀접한 相互作用關係에 있다는 것에서부터 그의 理論을 전개한다. 즉 政策의 形成과 執行의 關係도 그것이 執行됨으로써 形成되는 것이고 또한 形成됨으로써 執行된다고 한다. 그렇다면 政策의 執行만을 담당한다고 생각해 온 官僚制가 실제로는 政策의 形成·決定과정에까지 영향을 주고 있는 것으로 생각하지 않을 수 없다는 것이다. 즉 Fiedrich의 견해에 따른다면 많은 政策은 立法者들이나 最高 政策決定權者가 혼자서 작성하는 것이 아니라 오랜 기간을 두고 서서히 전개되면서 형성되는 것이다.⁽²⁷⁾

따라서 行政責任은 裁量權을 가진 官僚들로 하여금 스스로를 통제할 수 있도록 해야 하며, 단순히 制度的 裝置만 연구할 것이 아니라 心理的 條件도 보아야 한다.

이러한 心理的 條件을 고려한 內的責任의 확보는 두가지의 要素를 통해 달성할 수 있는데 하나는 客觀的·技術的·機能的 責任이고 다른 하나는 主觀的·政治的 責任이다. 여기서 前者は 技術的인 知識, 즉 기술문제에 관한 인간들의 總體的인 지식에 관한 責任이고, 後者は 大衆의 感情, 즉 社會構成員의 支配的인 選好에 대한 責任이다. 官僚는 이를 두 가지 責任 가운데 어느 한 가지만 택하여서는 안되며 두 가지 責任을 모두 充足시키도록 해야 한다. 技術的으로는 가능한 政策이라도 그것으로는 不足하고 여기에는 반드시 政治的 責任性과의 일치여부를 확인하여야 한다.

요컨대 Friedrich의 주장은 心理的인 條件을 중시함으로서 官僚의 자발적인 道德的 責任을 우선시해야 한다는 것이다. 왜냐하면 과거의 制度的인 裝置 또는 強要의 統制가 實效를 거두기 어려울 정도로 官僚의 專門性·裁量權이 확대하였기 때문이다.⁽²⁸⁾

이러한 Finer의 주장은 오늘날 新行政學으로 불리워지는 學者들에 의해 계승되었다고 하겠다. 內的 責任에 관한 Finer의 주장과 新行政學者들의 공통점은 官僚의 政策形成機能 인

(25) ① F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 5 (Menlo Park, Cal.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p. 415.

② 安海均, 國民에 의한 行政統制, 發展政策研究, 第11號, 서울大·行政大學院, 1983. pp. 41-2 참조.

(26) 1935년의 論文은 “Problems of the American Public Service”이고 1940년의 論文은 “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”인데 前者の 論文에서 제시한 것을 後者の 論文에서 보다 具體化하고 있다. Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator* (Port Washington, N.Y.: National University Publications, 1982), p. 110.

(27) C.J. Friedrich, “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility,” Peter Woll (ed.), *Public Administration and Policy* (N.Y.: Harper & Row, 1966), pp. 221-246. 참조.

(28) ① Terry L. Cooper, op. cit., pp. 110-112.

② 外部統制의 限界性에 대해서는, 安海均, 前揭書 p. 395.

정, 外部統制의 限界 인정, 職業倫理등 内的 規範의 중시등에서 찾아 볼 수 있다.⁽²⁹⁾

3. 外的 責任論

內的 責任論에 대한 C.J. Friedrich의 주장과는 달리 H. Finer는 外的 責任을 보다 중요시한다.

H. Finer는 行政權과 官僚權 強化現象으로부터 “官僚들이 그들의 行動方案을 스스로 결정할 것인가, 아니면 外部機關의 간섭을 받아야 할 것인가”를 반문함으로써 궁극적으로 官僚는 國民에 의하여 選出된 代表들의 統制를 받아야 하고 그들에게 責任을 져야 한다고 주장하고 있다.⁽³⁰⁾

Finer는 자신과 Friedrich와의 근본적인 差異點을 말하면서, Friedrich의 責任이란 概念은 制裁가 없는 責任인 반면 자신의 概念에는 公務員이나 政治家를 해고까지 하는 강력한 是正措置 및 處罰이 포함되어 있다고 한다.⁽³¹⁾

Finer는, 民主國家에 있어서 政治家 또는 官僚의 責任을 확보하는 原理를 다음과 같은 세 가지로 말하고 있다.

첫째, 國民의 支配原理로서 政治人이나 官僚는 國民이 무엇을 필요로 하는가를 결정할 수 있으며, 다만 國民들이 表明한 欲求를 위해서 일해야 한다.

둘째, 이러한 國民의 支配原理는 國民들이 그것을 表明할 수 있는 機關들 특히 中央에 위치한 選出된 機關이 필요하다.

세째, 이들 機關은 政府에 대해 자신들의 欲求가 무엇인지를 알려줄 수 있는 能力과 官僚들에게 자신의 指示를 따르게 하는 權限이 있어야 한다.

歷史的으로 볼 때 外的 統制機構가 약화될 때 權力이 濫用되어 있음을 자명한 사실임에도 Friedrich는 이러한 사실을 간과하고 있다고 Finer는 주장한다.

요컨대 Finer의 주장은 傳統的인 制度的 統制方法들이 결함을 지니고 있다 하더라도 그것을 버리고 모든 責任을 官僚의 道德心에 맡길 수는 없다는 것이다.

이러한 Finer의 주장은 결국 M. Weber의 政治·行政 二分論의 思考方式에 근거를 둔 것이라 볼 수 있다. Weber에 의하면 行政官僚는 合法的 權限을 가진 사람에게 服從하여야 한다. 더구나 命令權者의 指示內容이 자신의 判斷에 의하면 不當한 것으로 보일지라도 그의 權威가 合法的인 한 복종하여야 하는 것이다. 이것은 Finer가 말한 公務員의 役割과 매우 유사하다. 또한 官僚의 責任을 확보하기 위해 M. Weber는 힘을 사용하거나 強制權을 독점하는 政治力を 선호하고 있는데 이점에 대해서도 兩者는 일치한다. 그리고 “責任있는 官僚”란, Weber의 경우 實質的 判斷(substantive judgments)을 하여서는 안되고 手段的 判斷

(29) Ibid., p.115.

(30) Herman Finer, “Administrative Responsibility in Democratic Government,” Peter Woll (ed.), op. cit., pp. 247-275.

(31) F.I. Greenstein and N.W. Polsby, op. cit., p. 415.

(instrumental judgments)만을 하여야 하며, Finer에게 있어서는 外部의 政治的인 統制에 복종하는 사람을 일컫는다.⁽³²⁾

한편 外的 責任論은 오늘날 V. Thompson으로 연결되고 있다. Thompson은, Finer에게 있어서의 國民의 支配라는 개념 대신에 大衆이 公共組織을 “所有”하여야 한다고 주장하며, 이러한 組織은 外部權力 즉 大衆을 위한 “機械的 手段”에 불과하다고 한다.⁽³³⁾

外的 責任論의 핵심적인 주장은, 組織을 變更하거나 法規 또는 規制를 과하고자 하는데 있으며 이러한 점에서 組織構成員에 대한 主體的인 内部統制를 주장하는 内的 責任論과 구분된다.

그러나 外的 責任論 또는 内的 責任論은 어느 측면을 중요시하느냐 하는 것이며 어떤 한 쪽을 포기하자는 것은 아니다.

IV. 韓國行政의 外部統制裝置와 機能分析

1. 議會에 의한 行政統制

現代行政國家에 있어서 議會는 國民의 代表機關으로서 國政의 審議, 豫算과 法律의 議決만을 담당하고 政策・事業計劃・豫算 그리고 法律의 執行이라는 넓은 領域의 行政에 대해서 무관심할 수 만은 없다.⁽³⁴⁾ 議會에 의한 行政統制機能은 行政의 代表性을 보강하는 것뿐만 아니라 國政運營에 관한 行政을 統制하며 각종 利憲關係의 對立 및 葛藤을 조정하고 解消하는 機能과 體制目標指向의 활동 그리고 委任된 權限에 의한 모든 行政의 固有活動과 이에 따르는 政策과 事業計劃의 監視・調整的 機能을 통해서 行政에 대한 統制機能을 행사하는 것으로 볼 수 있다. 그러면 議會에 의한 行政統制의 方法과 手段의 類型에는 어떤 것인 있는가를 살펴보기로 한다. 우선 統制의 方法과 手段은 각 國家의 政治體制와 權力分立의 特性에 따라서 그 양상을 달리하고 있음을 지적해 둘 필요가 있다. 特定國家의 議會에 의한 行政統制의 方法과 手段에 관해서도 學者들 간에 약간의 見解차이를 보여주고 있다는 점도 지적하지 않을 수 없다.⁽³⁵⁾ 우리나라의 경우 議會의 統制手段으로는 立法權, 豫算同意權, 國政監查(調查)權, 國政質問權, 高級公務員任命同意權, 기타 각종의 建議權등을 인정하여 왔다.

(32) Terry L. Cooper, op. cit., pp. 98-99.

(33) Ibid., pp. 99-100.

(34) 安海均, “立法府에 의한 行政統制”, 行政論叢 第16卷 第1號, p. 113.

(35) ① R. Prethus는 歲出豫算權, 會計監查院長, 委員會의 請問會, 特別調查委員會, 上院의 公務員任命承認權, 立法拒否權등을 들고 있으며, Robert Prethus, Public Administration, 6th ed. (N.Y.: Ronald Press, 1975), pp. 373-376.

② F.A. Nigro는 立法, 豫算審議, 調查權, 意思決定에의 參與, 選舉區民을 위한 福祉事業遂行 및 公務員任命同意權등을 들고 있다. Felix A. Nigro & Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration, 4th ed. (N.Y.: Harper & Row, 1977), pp. 429-435.

우리나라에 있어서의 議會에 의한 行政統制가 어떻게 變化되어 왔는지를 說明하기 위해 먼저 統制의 基礎가 되는 法的・制度的인 면을 살펴 본 후, 議會의 構造的 變遷過程 및 그 機能的 側面을 고찰하기로 한다.

1) 法的・制度的 側面

議會가 行政統制에 영향을 미치는 法的 裝置로는 國會와 行政府의 關係를 규정하는 憲法과, 議員의 議會活動을 규정하는 國會法이 있다. 그 가운데 憲法이 주는 영향에 대해서는 많은 연구가 있었으나⁽³⁶⁾ 國會法은 다소 소홀히 다루어져 왔다.⁽³⁷⁾ 그러나 國會法은 國會의 會議開閉, 國會의 機關과 補助機關, 委員會制度, 會議의 原則, 議事節次, 彙劾訴追・請願, 國會議員의 退職・資格審查・懲戒, 院內秩序維持와 警護등에 관한 法으로서 議員의 國會內 및 國會外에 있어서의 活動을 규율하는 중요한 法이므로 行政統制와 관련하여 이를 고찰할 필요가 있다.⁽³⁸⁾

여기서는 國會法의 變遷過程을 會期, 委員會, 會議, 發言등으로 나누어 살펴 보기로 한다.⁽³⁹⁾

먼저 會期의 变遷을 보면 第 1 共和國의 경우 定期會議 90日, 臨時會議 1회 30日이내로 정하였으나 會期는 國會의 議決로 연장이 가능하였다. 第 2 共和國은 定期會만 120日로 정하고 臨時會는 兩院의 合意에 의하도록 하였으며 第 3 共和國은 定期會 120日, 臨時會 1회 30日로 규정하였다. 그러나 第 4 共和國에 들어와 定期會는 90日로 줄어들고 臨時會는 30日 이내로서 定期會와 臨時會를 합하여 연간 150日을 초과할 수 없도록 하였다. 이 規定은 現재에도 적용되고 있으며 例外條項으로서 大統領이 要求한 臨時會의 會期는 이 期間에 算入하지 않는다.

한편 常任委員會에서의 議員發言은 第 3 共和國까지는 無制限이었으나 第 4 共和國 이후 현행 國會法은 但書條項에 의해 委員長이 交涉團體別로 發言者數와 時間을 정할 수 있게 하였고, 委員會에 있어서의 審查는 趣旨說明이 先行하도록 하였으나 第 4 共和國 이후는 委員長이 필요한 경우 逐條審查를 생략할 수 있도록 하였다.

또한 會議를 함께 있어서 議事日程의 變更은 第 1・2 共和國에서도 10人 이상의 찬성과 同意

(36) 여기에 관한 것은 각종 憲法學 教材를 참고하기 바라며 특히 憲法의 變遷에 관한 要約 整理는 安海均, “第 5 共和國의 行政體制分析 (I)”, 行政論叢, 第 20 卷, 第 2 號, 1982, pp. 38-39, 참조.

(37) 최근에 法學의 觀點에서 國會法을 다룬 것으로는, 金哲洙編, 政治關係法(서울:博英社, 1983), pp. 432-566. 참조.

(38) 國會의 對行政府活動에 있어서 國會法이 차지하는 위치는 다음과 같은 國會法 改正史에서 뚜렷이 나타난다. 즉 第 1 共和國과 第 2 共和國에서는 각각 國會法起草委員會 및 國會法改正案起草特別委員會에 의해 制・改正되었으나 第 3 共和國의 경우는 國家再建最高會議, 第 4 共和國은 非常國務會議, 第 5 共和國은 國家保衛立法會議에 의해 改正됨으로서 第 3 共和國 이후의 國會法改正은 議會의 自律的 意思라기 보다는 他律的 意思의 表現이었다.

(39) 國會法 改正過程은 다음을 參照할 것.

① 國會事務處, 國會先例集(增補版), 1977.

② 第 5 共和國 國會法.

에 의하도록 하였으나 第3共和國이후는 20人 이상의 連書가 있어야만 議事日程의 變更이 가능하다. 그리고 議案의 發議·提出도 10人 이상이던 것이 第3共和國 이후 20人 이상의 서명이 있어야만 하고 특히豫算을 수반하는 法案은 第3共和國에서는 50人 이상, 第4共和國 이후는 30人 이상의 서명을 필요로 한다.

國會에서의 議員發言은 第3共和國 이전까지는 通知事項이었으나 그 이후 議長의 許可를 받도록 하였다. 發言時間은 議會의 議決로서만 制限이 가능하던 것이 第4共和國 이후 明文으로 制限規定을 두었다. 즉 1인당 45분이내에서 發言할 수 있고 15분내에서 1회 연장하도록 하였다. 그러나 현재는 이를 보다 細分化시켜 원칙적으로 20분을 초과할 수 없으며 質疑·補充發言·議事進行發言 및 身上發言은 10분이내, 중요한 案件에 대하여는 30분이내, 政黨 또는 交涉團體를 代表하는 경우는 40분이내등으로 규정하고 있다.

이와같이 國會法이 改正되어온 주요한 理由로는 行政의 專門化趨勢에 따라 能率的인 國會運營을 도모하기 위한 점을 들 수 있으나, 大統領의 權限強化에 따른 國會의 權限縮少가 “能率的인 國會像의 定立”이란 근거에서 이루어져 왔다.

2) 構造的側面

制憲國會의 憲法起草委員會에서 처음으로 作成된 國會의 形態는 議員內閣制의 政府形態로서 兩院制로 이루어졌다. 그러나 이 兩院制는 審議·議決되는 過程에서 單院制로 修正·通過되었다.

第1共和國下에서 구성되었던 國會는 制憲國會로부터 第4代 國會에까지 이르고 있는데, 第3代와 第4代 國會는 憲法上으로는 兩院制였으나 參議院 構成을 위한 立法이 自由黨의 反對로 지연됨으로써 單院制의 행태를 유지하였다. 第1代 國會로부터 第4代 國會에 이르기까지의 院內構成勢力を 보면, 任期 2년의 制憲國會 및 任期 4년의 第2代 國會에서는 無所屬이 가장 많은 數를 차지하고 있었다. 즉 制憲國會에서는 전체 의석 200명 가운데 無所屬 85名, 大韓獨立促成國民會 55名, 韓國民主黨이 29名을 차지함으로써 群小政黨이 난립하였다. 第2代國會도 전체 議席 210명 가운데 無所屬이 126명이나 차지하여 60%에 이르렀으며 大韓國民黨과 民主國民黨이 각각 24명씩이었다. 따라서 순수與黨이라 볼 수 있는 大韓國民黨의 議席으로는 行政府가 議會에 대항할 수 없는 상태였다. 이에 李大統領은 自由黨을 創黨하기에 이르렀고 第3代 國會와 第4代 國會에서 院內 多數를 점하는데 성공하였다. 任期 4년의 第3代 國會構成을 보면 自由黨은 全體 議席 203名 가운데 114명을 차지하였고 4·19로 2년의 任期만을 채운 第4代 國會에서는 全體 233個議席가운데 126席을 점함으로써 野黨인 民主黨을 數의으로 압도하였다.⁽⁴⁰⁾

4·19革命後 第2共和國下에서 구성된 第5代 國會는 民議院의 경우 전체 233명 가운데 175명이 民主黨出身이었고 無所屬은 49명에 불과하였다. 參議院選舉 역시 전체 58명 가운데 民

(40) 中央選舉管理委員會, 大韓民國選舉史 第1輯, 1973, p. 613.

主黨이 31명, 無所屬이 20명이었다. 이와같이 國會의 構造的인면에서는 民主黨이 單一政黨으로서의 絶對數를 확립하였으나, 對自由黨鬪爭時에는 잠재되었던 新·舊派의 對立이 表面化되면서 組閣과 黨運營을 둘러싸고 四分五裂되기 시작하였다. 따라서 第2共和國下에서의 國會의 構造的側面은 단순히 議席數만으로 고찰하기 어려우며 新派·舊派등의 派爭을 염두에 두어야 한다.⁽⁴¹⁾

第3共和國期間동안은 第6代, 7代 및 8代 國會가 構成되었다. 第6代 國會는 革命課業의 계속적 推進을 다짐한 民主共和黨이 전체 議席의 63%인 110席을 차지하였다. 반면에 共和黨牽制의 필요성을 역설하였던 民政黨은 41명의 當選者를 내었고 기타 3個 政黨의 24名으로 되어 있었다. 한편 不正選舉의 是非로 野黨의 登院 거부사태까지 일어났던 第7代 國會는 民主共和黨이 전체 議席의 74%에 달하는 129席을 차지하여 45名을 당선시킨 新民黨에 비해 절대적인 우세에 있었다. 共和黨이 차지한 74%라는 與黨占有率은 歷代國會 가운데 가장 높은 것이었다. 반면에 第8代 國會는 歷代 國會 가운데 순수 野黨이 가장 높은 比率로 당선된 때로서 이는 三選改憲과 치열했던 大統領選舉의 後遺症 때문이었다. 民主共和黨은 전체 議席의 55.4%인 113席, 新民黨은 43.6%인 89席을 차지하여 활발한 行政統制機能이 기대되었으나 1년 2개월여에 걸쳐 81일의 開會를 기록한채 10月維新에 의해 解散되고 말았다.

第4共和國이 성립하면서 構成된 第9代 國會는 大統領이 全體 議席의 1/3을 지명하는 까닭에 大統領의 權限이 國會構成에까지 직접적인 영향을 미쳤다. 維政會를 제외할 경우 民主共和黨은 146명 가운데 절반에 가까운 71名, 新民黨은 52명이었으며 無所屬이 21名으로서 國會는 構造的으로 行政府를 통제할 위치에 있지 못하였다. 1979년 3월에 구성된 維新 2期의 第10代 國會는 維政會 77名을 제외한 154명 가운데 民主共和黨이 83명, 新民黨이 68명을 차지하였다. 그러나 第10代 國會는 첫 定期會期도중에 발생한 10·26事態로 開會日數 34일을 기록한 채 1년 7개월만에 解散당하였다.

第10代 國會解散 이후의 立法機能은 약6개월간 國家保衛立法會議가 담당하였다. 第5共和國과 함께 출발한 第11代 國會는 전체 276명 가운데 民主正義黨 152명, 民主韓國黨 82명, 韓國國民黨 25명 및 기타 17명으로 구성되어 있다.

3) 機能的側面

이상에서 살펴본 歷代 國會의 法的, 構造的 特성은 對行政府關係에 있어 活動의 領域과 程度에 많은 영향을 주어 왔다.⁽⁴²⁾

(41) 第2共和國下에서의 政爭은 安海均, “第2共和國의 行政體制分析”, 行政論叢, 第18卷 第1號, 1980, pp. 171-201. 參조.

(42) 制憲國會이래 第10代 國會에 이르기까지의 國會機能變遷過程에 대해서는 다음의 論文을 參照한 것. 安海均, “立法府에 의한 行政統制——第1, 2, 3, 4共和國”, 行政論叢, 第16卷 第1號, 1978, pp. 111-138. 本研究에서는 第5共和國의 統制에 局限하여 論議를 전개하고자 한다.

第5共和國下의 第11代國會는 1981년 4월에 첫 會議를 소집하였다. 그후 任期의 半이 지난 1983년 4월까지 定期會 2회, 臨時會 8회를 개최하고 會期日數 234日, 開會日數 73日을 기록하였다. ⁽⁴³⁾

이기간중 282件의 法案이 접수되어 242件이 처리되었으며 可決된 것은 206件이었다. 이러한 實績值는 과거의 數值를 다소 上廻하는 것으로써 立法活動은 비교적 활발하다고 생각된다. 그러나 이 기간중 法案을 審議·處理한 것은 두번의 定期國會와 두번의 臨時國會뿐이었으며 나머지 여섯번의 臨時國會에서는 國政에 대한 政策質疑등의 活動을 주로 展開하였다. 즉 과거와는 달리 法案의 處理는 주로 定期會에서만 집중적으로 다루고 있음을 보여 준다. ⁽⁴⁴⁾

또한 同期間에 접수된 282件의 法案 가운데 議員發議가 37.9%인 107件이었고 政府提出은 175件으로서 62.1%였다. 通過率을 보면 議員發議法案의 75.3%인 55件이 가결되었고 政府提出法案가운데 89.3%인 151件이 가결되었다. 그러나 이러한 數值는 역대 國會와 비교해 볼 때 議員發議法案의 接收 및 可決率이 상당히 증가하였음을 나타내 주고 있다.

國會가 行政府를 통제하는 直接的인 手段인 國政監查權은 第4共和國때 폐지되었으나 第5共和國에 들어와 國政調查權으로 부활되었다. 현행 憲法은 「國會는 特定한 國政事案에 관하여 調查할 수 있으며, 그에 直接 關聯된 書類의 提出, 證人의 出席과 證言이나 意見의 陳述을 요구할 수 있다. 다만, 裁判과 進行中인 犯罪搜查·訴追에는 간섭할 수 없다.」⁽⁴⁵⁾라고 規定함으로써 國會의 國政調查權을 憲法的 次元에서 保障하고 있다. 이러한 國政調查權은 消極的으로는 行政府의 執行活動에 개재되는 非違를 調査·摘發하는 것이지만, 보다 積

〈表 -1〉 歷代國會別 國政調查 實施狀況

歷代國會別	區分	立法調查	選舉調查	政治調查	計
1		5/ 9(14)	• / 2(2)	1/ 7(8)	6/18(24)
2		4/14(18)	• / • (—)	2/17(19)	6/31(37)
3		20/ 9(29)	• / • (—)	12/ 9(21)	32/18(50)
4		2/ 0(2)	• / • (—)	3/ 1(4)	5/ 1(6)
5		2/ 3(5)	• / • (—)	• / 3(3)	2/ 6(8)
6		2/ 7(9)	• / 1(1)	• / 1(1)	2/ 9(11)
7		1/ 4(5)	• / • (—)	• / 3(3)	1/ 7(8)
8		1/ 1(2)	• / • (—)	• / 1(1)	1/ 2(3)
	計	37/47(84)	• / 3(3)	18/42(60)	55/92(147)

註: ① 斜線의 뒷부분은 常任委員會, 아랫부분은 特別委員會 處理件數

② ()내는 合計임.

資料: 國會立法調查局

(43) 이하 각종 數值는 第106回~第115回 國會經過報告書에서 引用한 것임.

(44) 法律案이 다루어진 會期는 108회, 114회 定期國會와 107회, 110회 臨時會뿐이었다.

(45) 憲法 第97條.

極的 意味로 보면 立法府가 國政의 實態를 파악하고 立法 및 豫算審議의 資料를 얻고자 하는 것이다. 또한 歷代 國會의 國政調查權 發動狀況을 살펴 보면 國會의 行政統制機能과의 사이에 正의 相關關係가 존재함을 알 수 있다.

<表-1>에 나타난 國政調查權 發動은 制憲國會때부터 增加하여 第3代 國會에서 絶頂에 이르렀고 第4代때는 自由黨이 壓倒的 多數를 점하였기 때문에 대폭 감소하였다. 그후 3共和國의 第6代 國會에 이르러 다소 증가하였으나 民主共和黨이 대거 진출한 第7代 및 10月維新으로 短命한 第8代 國會에서는 다시 감소되는 추세를 보이고 있다. 第11代 國會에서도 여러 차례의 特別委員會 構成案이 野黨측에 의해 제안되었으나 民正黨의 반대로 아직까지 단한 차례도 구성되지 못하였다.⁽⁴⁶⁾

이와 같은 民正黨의 態度는 결국 憲法 및 國會法上의 國政調查權 發動條項을 死文化시킬 우려가 있으며, 與黨自體內의 硬直性과 自律性不足을 노정하는 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 初選議員의 대거 진출로 議會運營의 妙를 충분히 살리지 못함으로 말미암아 過程指向民主主義가 아닌 產出指向民主主義의 前時代의 遺產을 담습할 위험을 내포하고 있다고 하겠다.

2. 司法院에 의한 行政統制

司法院는 民主主義를 制度의 으로 보장하기 위해 설치된 獨立된 中立的 機關이며, 個人의 權利를 존중하고 보장함으로서 法治國家原理를 具體화하는 기능을 수행하고 國家의 支配權力이 특정 支配階層에 의해 專橫됨을 방지한다. 또한 行政統制와 관련하여 볼 때 司法院에 의한 統制가 가지는 意味는 다음과 같은 사실에서 매우 중요하다.

國民에 의해 選出되어 民意를 대표해야 할 議會는 多數決의 原理가 濫用되어, 「國民의 自由와 權利를 침해하는 法律」이 「國民의 이름」하에 마음대로 통과될 수 있게 되었다. 또한 議會는 政治權力を 代表하므로 個人 또는 政黨의 部分利益이 社會全體利益을 암도할 수 있는 合法的 場所로 이용될 수도 있다. 行政府는 職能國家 要請 및 行政權 優越現象에 대하여 議會의 專門技術性 制約과 결합하여 國民의 權利·義務와 직결되는 委任立法 活動을 수행하고 있다. 더구나 政黨政治化 現象은 「國民→國會→政黨→政府」의 公式을 통해 政治過程과 行政過程을 극도로 밀접하게 연결시켰다.

따라서 司法院에 의한 行政統制는 議會의 多數派에 의한 不當한 立法으로부터 國民의 自由와 權利를 保障하고, 行政府에 의한恣意的 權利侵害를 배제할 수 있는 非政治的·中立

(46) 11代 國會에 提案된 特委構成決意案 가운데 몇 가지를 들어 보면 다음과 같다.

- ① 低質煙炭과 腐敗·不正公務員에 대한 國政調查特委 構成決意案.
- ② 人權問題에 관한 國政調查特委 構成決意案.
- ③ 過多導入外穀實態把握을 위한 國政調查特委構成決意案.
- ④ 災害義捐金 轉用與否調查를 위한 國政調查特委 構成決意案.
- ⑤ 外米導入에 따른 不正事實調查를 위한 特委構成決意案.
- 그외 金融特惠不條理 調查를 위한 特委構成案 등.

的 權力機關으로서의 중요성을 가진다. 여기서는 司法府에 의한 行政統制의 制度的 裝置를 살펴 본 후 그 機能的 측면을 고찰하기로 한다.

1) 行政統制의 制度的 裝置

司法府에 의한 行政統制의 制度的 裝置는 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 法令審查에 의하는 方法이다. 이 方法은 다시 違憲法律審查와 違憲·違法한 命令·規則·處分에 대한 審查로 세분된다.

三權分立의 論理에 입각할 때 違憲法律審查는 형식상으로는 議會와 司法府의 관계이나, 실질적으로는 行政國家化현상 및 政黨政治화로 行政府와 司法府의 관계에 속한다. 우리나라의 경우 制憲國會이래 10代 國會까지 議員發議法案에 대한 政府提出法案의 비율은 평균 56.7%이다. 특히 6代國會이래 政府提出法案의 비율이 계속 증가해 왔음을 고려할 때 違憲法律審查制度는 行政府에 대한 司法府의 직접적인 統制方式으로도 볼 수 있다.⁽⁴⁷⁾

한편 命令·規則·處分審查制度는 行政權의 발동을 직접적으로 제한하는 司法府 고유의 權限이며 行政處分에 대한 審查는 行政裁判에 의한 統制에 해당한다.

司法府가 行政府를 통제할 수 있는 두번째의 制度的 裝置는 行政裁判에 의하는 경우이다 行政裁判이란 違法한 行政에 의하여 權利가 침해되었다고 주장하는 자가 있을 때 그 爭訟에 관한 裁判을 뜻한다.

2) 司法府에 의한 行政統制의 實際

違憲法律審查制度가 도입된 이후 지금까지 違憲의 判定이 내린 사실은 단한건도 없었다. 그 이유는, 違憲法律審查制度가 그 나라의 統治體制와 政治文化의 特性에 따라 상이함에도 불구하고 西歐의 制度를 理論的으로 충분히 검토함이 없이 時代的·政治的 狀況에 따라 변경하여 왔기 때문이다.

第1共和國下에서는 憲法委員會를 설치하고 法院에는 違憲審查 提請權만 인정하였고 委員會構成은 司法作用과 政治作用의 타협을 전제로 한 것이었다. 第2共和國에서는 司法府의 政治化를 우려하여 構成員의 政治活動을 금지시킨 常設機關으로서 憲法裁判所를 설치하고자 하였으나 軍事革命으로 인해서 憲法裁判所法은 효력을 상실하였다. 한편 第3共和國은 美國式 司法審查制度를 도입하여 大法院 全員合議部가 최종 결정권을 행사하였다. 현재와 같은 憲法委員會에 의한 違憲審查制度는 第4共和國때 확립된 것으로서 일종의 政治的 憲法保障機關의 역할을 담당하고 있다.⁽⁴⁸⁾

違憲法律審查制度와는 달리 命令·規則審查權은 制憲憲法이래 司法府 고유의 權限으로

(47) 朴東緒·安海均, 行政統制論(서울 : 서울大學校出版部, 1982), p. 75. 참조.

(48) 현재의 憲法委員會制度는 第1共和國과 동일한 명칭을 사용하지만, 後자는 國會議員 및 大法官으로 구성되어 政治的 調整機關의 성격을 가진 반면 前者は 그 構成員이 전원 外部人일 수 있으며 政黨解散·彈劾審判 등의 權限을 가짐으로써 政治的 憲法保障機關의 성격을 띈다. 金哲洙 新憲法學概論(서울 : 博英社, 1981), pp. 914-915. 참조.

유지되어 왔다. 行政府의 命令・規則은 專門技術性과 具體的 細部規定을 포함하며 그 자체로서 하나의 政策으로 간주된다. 그러나 違憲・違法한 命令・規則審查制度가 도입된 이래, 司法院의 保守性과 政治的 與件때문에 實제의 審查는 거의 전무한 실정이다.

우리나라의 行政裁判制度는 權利回復의 期間을 단축시키기 위하여 訴願前置主義를 채택함으로써 一般訴訟과는 달리 高等法院이 第1次審인 司法院 審查制度를 채택하고 있다. 行政裁判의 實제를 訴訟提起 件數로 보면 高等法院과 大法院 공히 매년 10%가까운 증가추세를 보이고 있다. 訴訟事件의 内容別로 보면 租稅關係 爭訟이 전체의 50%에 이르러 가장 큰 비중을 차지하고 있다.⁽⁴⁹⁾ 한편 行政訴訟事件의 被告가 國家機關임을 감안할 때, 原告勝訴率을 보면 최근에 와서 1970년대에 비해 점차 증가하고 있다. 즉 1970년대 중반까지는 高等法院 20%미만 大法院 40%내외이던 勝訴率이 1980년대에 들어와 高等法院 40%, 大法院 60%에 이르고 있다.⁽⁵⁰⁾

3. 國民에 의한 行政統制

民主主義國家에서의 國民은 主權者로서, 憲法에 의해 規定된 特定한 權限을 행사하는 國家機關으로서, 國民의 基本權의 主體로서 그리고 統治의 對象으로서의 地位를 지닌다. 즉民主國家에서의 國民은 正統性의 기반으로서 직접・간접으로 行政을 통제한다.

國民에 의한 統制方法의 類型으로서는 政黨, 選舉, 言論, 利益團體등이 있으나 選舉는議會에 의한 統制에서 언급되었으므로 여기서는 나머지 세 가지만을 논의의 대상으로 한다.

1) 政黨

가) 制度의 側面

1948년의 制憲憲法은 政黨에 관한 規定을 두지 않은 채一般的 結社에 포함시켜 취급하였다. 그 이유는 政黨과 結社와의 사이에 특정한 地位의 差를 인정하지 않았기 때문이다. 軍政時代의 「政黨에 관한 規則」(美軍政法令 第55號)을 制憲憲法 第100條의 規定에 의해 有効한 것으로 적용하였기 때문이다. 그 결과 이 規則은 李承晚政權에 의해 野黨彈壓의 도구로 악용되기도 했다.⁽⁵¹⁾

그후 第2共和國憲法에서는 政黨保護條項⁽⁵²⁾을 신설하여 一般結社와는 상이한 政黨의 特別한 지위를 인정하였다. 그 주된 이유는 自由黨政權하에서의 直接적 被害者였던 民主黨이 政黨彈壓을 저양하고 전진한 政黨發展을 기하기 위해서였다. 그러나 이러한 憲法規定에도 불구하고 政黨法은 制定되지 못한 채 「政治運動에 관한 法律」(1960.10.13) 및 「新聞 및 政黨등의 登錄에 관한 法律」(1960.7.1.)이 公布・施行되었을 뿐이다.

(49) 法院行政處, 司法院年鑑, 1982, p.151.

(50) 法院行政處, 司法院年鑑, 1970~1982, 참조.

(51) 1959年 公報室長의 명령에 의해 革新系政黨인 進步黨이 해산되었을 때의 근거법령도 역시 上記 軍政法令에 의해 서였다.

(52) 第2共和國憲法 第13條 2項 참조.

5·16軍事革命이 발생하면서 政黨·社會團體의 政治活動이 중지되고⁽⁵³⁾ 이어서 政黨·社會團體는 解散되었다.⁽⁵⁴⁾ 그러나 第3共和國憲法에서 政黨에 관한 一般條項을 두고,⁽⁵⁵⁾ 1962년 12월 31일 이에 따라 政黨法이 制定·公布되었다. 그러나 이때 제정된 政黨法은 國家再建最高會議에서 제정된 관계로 많은 문제점을 지니고 있었다.⁽⁵⁶⁾ 이 政黨法은 第4共和國憲法의 채택에 따라 1972년 12월 30일 改正되고 1980년 11월 第5共和國憲法의 公布·施行과 동시에 國家保衛立法會議에서 대폭 改正·公布되었다.

현행 政黨法이 가지고 있는 특징은 다음과 같다.⁽⁵⁷⁾

첫째, 政黨의 創黨이나 存續要件을 減縮緩和하여 複數政黨制를 가능하게 하였으며,
둘째, 政黨의 發起人이나 黨員 資格을 완화하여 문호를 개방하는 한편 黨員資格없는 자의 政黨關與를 금지시켰고,

세째, 政黨의 特定地域 편중을 막고 政黨의 登錄取消事由中 政治的 要件을 포함시켜 政治의으로 無價値한 群小政黨의 亂立을 방지하고,

네째, 政治資金의 公開 및 陽性化에 관한 法律을 제정할 수 있는 근거를 마련하였으며⁽⁵⁸⁾

다섯째, 政黨解散時의 殘餘財產處分에 관한 規定과 政黨의 類似名稱등의 使用禁止에 관한 規定을 신설하였다.

나) 政黨에 의한 行政統制의 實際

우리나라의 政黨에 의한 行政統制의 實際가 어떠한지를 創黨의 目的, 政府와 與黨, 政府와 野黨과의 관계를 중심으로 살펴 보기로 한다.⁽⁵⁹⁾

第1共和國에서의 與黨인 自由黨은 李承晚大統領 개인의 必要性에 의해 창당되었다는 점에서 國民의 政治的 意思形成 또는 民主政治의 건전한 發展과는 거리가 먼 것이었다. 당시 李大統領은 政府樹立過程에서 자신을 적극 지지하였던 韓國民主黨과의 알력으로 인해 行政府의 態意的 活動이 경제당하자 이에 대항하기 위해서 1951년 新黨組織의 필요성을 역설하였던 것이다. 따라서 與黨인 自由黨은 私勢力의 公黨化라는 점으로 對行政府와의 關係에 있어서 이미 限界性을 내포하고 있었다. 즉 與黨과 行政府의 關係는 自由黨과 李大統領의 關係와 동일시되어 大統領의 權限에 위협을 줄 수 있는 人物은 가차없이 責任있는 地位에서 제거되었다. 한편 野黨과 行政府의 關係는, 李大統領의 權威主義의이고 國會輕視의인 政治

(53) 軍事革命委員會 布告 第4號.

(54) 軍事革命委員會 布告 第6號.

(55) 第3共和國憲法 第7條 参照.

(56) 이러한 問題點에 대해서는, 安海均, “5·16 軍事革命政府의 行政體制分析”, 行政論叢, 第20卷, 第1號, 1983, pp. 1-42. 參照.

(57) 金哲洙編, 前揭書, p. 38.

(58) 政黨法 第33條 参照.

(59) 여기서 創黨의 目的·動機는 주로 與黨에 국한하여 論議를 전개한다. 그 이유는 우리나라의 政黨이 고도로 人物中心의이기 때문이며, 특히 與黨의 경우 이러한 中心人物이 創黨에서 차지하는 비중은 그 이후의 與黨과 行政府의 關係를 규정짓는 중요한 要因이 되어왔기 때문이다.

行態 및 反共政策의 追求와 이의 지나친 惡用 때문에 葛藤과 일방적인 彈壓의 연속이었다.

특히 拔萃改憲, 四捨五入改憲등에 이르는 과정에서 李大統領의 獨裁意圖가 명확해지자, 분열되어 있던 野黨은 점차反獨裁라는 동일目標를 지향하게 되었고 이러한 團結은 극한對立을 가져 왔다.

第2共和國의 執權黨인 民主黨은 反獨裁의 가치아래 단결하여 그目標를 달성하였음에도 불구하고 内部의 分裂로 行政府와의 관계가 원만하지 못하였다. 더구나 組閣과 黨運營을 둘러싼 内部派爭으로 行政府의 機能이 마비될 정도에 이르렀다. 한편 당시 野黨으로 전락한 自由黨은 4·19이후의 社會霧團氣 때문에 對行政府와의 관계에서 일정한 行動類型을 정립할 수 없었다. 따라서 野黨과 行政府의 관계는 두드러진 것이 없었으며 行政府를 둘러싼 民主黨内部의 갈등 뿐이었다.

民主共和黨은 5·16軍事革命의 精神을 구현한다는 취지하에 院外政黨을 표방하였다. 歷代政黨에 비해 事務局機能을 강화하고 政策政黨을 지향하는등 비교적 近代的政黨의 면모를 갖춤으로써 人物本爲의 前近代性을 탈피하려고 하였으나, 당시 最高會議議長이었던 朴正熙大統領의 民政參加與否를 둘러싼 翻意의 과정에서 점차 院內政黨으로 성격이 변질되었다. 民主共和黨과 朴大統領의 관계는 처음에는 相互補完의 共生關係였으나 몇 차례의 抗命波動을 겪으면서 反對勢力이 제거되어, 共和黨은 大統領의 '指示'에 따라야만 하는 行政支援組織으로 변하였다.

第3共和國初期에는 執權黨優位를 고수하려는 共和黨과 行政府사이가 원만하지 못하였으나, 大統領의 일사불란한 指揮體系가 확립됨에 따라 黨과 行政府의 유대는 강화되어 갔다. 그러나 後期에 올수록 黨과 行政府의 관계는,相互意見의調整을 통한 政黨의 統制機能은 약화되고 行政府의 일방적 通告에 黨이 따라가는 경우가 많아졌다. 軍政下의 選舉가 끝난 후 傳統野黨인 民主黨과 民政黨은 民衆黨으로 統合되었다. 그후 新韓黨으로 分離되기도 했으나 1967년에는 新民黨으로 統合됨으로서 共和黨과 강력히 대치하였다. 第3共和國에서의 野黨과 行政府의 관계는 韓日國交正常化, 越南派兵, 3選改憲등을 둘러싸고 극한 대립을 보이기도 했다.

維新國會가 등장하는 第4共和國에서의 政黨에 의한 行政統制는 거의 기대하기 어려웠다構造的要因으로서 維政會議員이 존재한다는 사실이외에도 共和黨은 大統領의 '領導'에 따라야만 하였고 野黨의 強硬路線은 行政府에 의해 탄압당하여 강요된 中道統合路線을 취하지 않을 수 없었다.

第5共和國의 民主正義黨은 그誕生과 運營에 있어서 第3共和國初期와 비슷한 樣相을 보여왔다. 즉 民主正義黨의 경우 黨理念이 官僚社會에 충실히 침투되지 못하고 있다는 見解도 있으나⁽⁶⁰⁾ 黨三役을 중심으로 하는 일사불란한 指揮體制와 政策立案과 決定過程에 있

(60) 金喆, “第5共和國의 政黨들”, 新東亞 1982. 10, pp. 120-134.

어서 黨・政間의 事前協議體制 등을 통해서 政策統制의 事前效果를 상당히 거두어오고 있다. 이러한 점에서 維新政權下에서의 共和黨과는 크게 구분이 될 수 있으나 지나친 下向式硬直性으로 인해 黨內 民主性이 위협받는 징후를 표출시키고 있다. 그런데 여기서 지적되어야 할 것은 政策形成 過程에 있어서 강력한 濟經部門 壓力團體의 영향과 黨益 그리고 國益을 어떻게 調和시키고 있느냐 하는 問題이다.

한편 野黨의 경우 民韓黨은 舊新民黨系의 비교적 온건노선을 지지하던 사람들로 구성되어 있고 國民黨은 第4共和國 당시의 民主共和黨과 維新政友會 등의 親與人士들을 주축으로 구성되어 있다. 이들 野黨들은 對行政府와의 關係에 있어서 地方自治制의 漸進的 實施, 言論基本法의 改正, 選舉法 및 國會法改正 등 중요한 이슈를 중심으로 行政府에 대해 강력한 批判과 統制를 가하고 있으며 豫算案의 審議, 濟經政策立案過程에서도 상당한 統制機能을 수행하고 있다고 평가 된다. 이러한 점에서 野黨의 統制活動은 높이 평가할 만하지만 野黨은 院內의 數的劣勢와 行政部處 高官들의 對民正黨 依存態度로 인하여 統制의 限界性을 보여주고 있다.

이상에서 政黨에 의한 行政統制의 實態를 연혁적으로 비교·고찰하여 보았다. 選舉에 의한 國民의 統制로서는 大統領選舉(또는 統一主體國民會議代議員, 大統領選舉人團選舉), 國會議員選舉, 國民投票 등을 들수 있다. 이러한 각종 選舉의 結果는 政黨 또는 國會, 大統領등을 통하여 行政府의 活動에 영향을 주게된다.⁽⁶¹⁾

예를 들면 第2共和國 때의 國會議員選舉結果는 民主黨政權으로 하여금 國民의 壓倒的 支持를 외면할 수 없게 함으로써 遷及立法까지 制定하였고, 第3共和國에서 행하여 졌던 選舉의 結果로 共和黨政權은 民主化를 추구하지 않을 수 없었던 것이다. 그리고 第3共和國 末期에 있었던 選舉結果를 외면한 維新憲法 制定이 결과적으로 4共和國의 成果를 가져오게 하였음을 알 수 있다.

2) 言論에 의한 行政統制

言論은 모든 政治·行政過程을 公開하고 市民의 政治的 判斷에 必要한 情報를 제공함으로써 市民의 政治行政에의 參與를 지원하고 여론을 形成하여 行政에 대한 興論의 壓力を 조성한다.

따라서 오늘날 言論機能에 대해서는 自律性을 保障하는 반면 言論의 逆機能을 우려하여 公衆에 대한 社會的 責任과 倫理性을 아울러 要請하고 있는 것이 최근의 일반적인 傾向이다.

政治過程面에서 볼 때 言論은 오늘날公正하고 真實된 報導機能을 통하여 行政에 대한 가장 強力한 統制手段이 되고 있을 뿐만 아니라 行政에 대한 社會的 壓力源이 되고 있다.

(61) 歷代 選舉의 상세한 결과 및 이것이 行政에 미친 영향에 대해서는

① 安海均, “行政統制의 史的 評價”, 前揭書.

② 安海均, “第5共和國의 行政體制分析”, 前揭書, 參照.

이와같은 政策過程에서의 輿論形成에 대한 言論의 중요성에 비추어 言論의 自由는 憲法에서 明文으로 규정하고 있다. ⁽⁶²⁾

가) 法的側面

第5共和國에서는 言論의 自由를 보장하는 동시에 言論의 社會的 責任을 확보하기 위해 言論基本法을 制定하였는데 ⁽⁶³⁾ 그 主要特徵은 다음과 같다. ⁽⁶⁴⁾

첫째, 表現自由의 基本權을 구체화하였다. 즉 同法은 傳統的인 의미에서 個人의 ‘一般的意思表現의 自由’ 이외에 ‘國民의 알 權利’ 와 ‘매스컴의 自由’ 를 별도로 보장함으로써 알 權利의 內容과 範圍를 구체화하고 一般的意思表現의 自由와는 별개의 概念으로서 매스컴의 自由를 制度的으로 明文化시켰다.

둘째, 公開政治의 原理를 확인하였다. 政府의 公共政策決定은 國民의 多元的 利益과 多樣한 意思의 存在를 전제로 하므로 情報의 公開와 자유롭고 公開的인 討論의 節次를 필요로 한다. 따라서 言論basic法은 事前檢閱禁止를 明文化하고 ⁽⁶⁵⁾ 일반적으로 접할 수 있는 情報源으로부터 알 權利와 매스컴에 대한 國家 기타 公共團體의 情報提供義務를 새로이 规定함으로써 公開政治의 原理를 구체화시켰다.

세째, 매스컴의 社會的 責任을 制度化시켰다. 言論 특히 新聞등 定期刊行物의 出版은 우리나라의 歷史的・社會的 傳統으로 보면 民間經濟의 原理에 의해 비교적 자유로이 운영되어 왔다. 그러나 이러한 과정에서 言論의 企業的 营利追求가 일반화되고 財閥企業이 言論을 장악함으로써 많은 社會 문제를 야기시켰다. 따라서 言論과 社會에 대한 寄與 또는 公共福利의 지향등을 위해 言論의 實利와 義務를 구체적으로 규정하였다.

네째, 活字媒體와 電波媒體를 구분하였다. 즉 同法은 종래의 「新聞・放送등의 登錄에 관한 法律」과 「放送法」을 통합하였으나 兩者간의 근본적인 차이점을 인정하여 活字媒體에 대해서는 傳統的인 私企業的 體制의 근간을 존중하는 반면, 電波媒體에 대하여는 公營制를 도입하고 있다.

다섯째, 司法的 規制의 原則를 明文化하였다. 言論basic法은 言論에 관한 法律關係를 全般的으로 규정하는 동시에, 言論의 自由를 制限하는 경우 반드시 司法的 規制에 따라야 한다는 원칙을 존중하고 있다.

그러나 이와같은 現行 法規의 규정이 言論의 自由에 대해 새로운 問題點을 제기시키고 있다는 점도 간과할 수 없다.

(62) 第5共和國 憲法 第20條：모든 國民은 言論・出版의 自由와 集會・結社의 自由를 가진다. 言論出版은 他人의 名譽나 權利 또는 公衆道德이나 社會倫理를 侵害하여서는 아니된다. 言論・出版이 他人의 名譽나 權利를 侵害한 때에는 被害者는 이에 대한 被害의 賠償을 請求할 수 있다.

(63) 言論basic法의 制定에 대해서는 그것이 國家權力에 의한 言論規制의 길을 열어 놓을 것이라는 우리 때문에 많은 論難이 있었다.

(64) 金哲洙編, 前揭書, pp. 130-135.

(65) 言論basic法 第2條 3項.

즉 言論基本法 第 4 條는 言論企業에 대한 租稅上의 特惠나 財政上의 支援을 규정하고 있으나⁽⁶⁶⁾ 이 條項을 逆으로 해석하면 言論이 政府의 비위를 거슬렸을 때 租稅上 特惠나 財政支援을 받지 못한다는 解釋이 가능하다.⁽⁶⁷⁾

또한 同法은 言論의 情報請求權을 인정하면서 例外規定을 동시에 明記하였는데⁽⁶⁸⁾ “職務의 合理的 遂行” 또는 “正常的인 職務遂行에 대한 현저한 支障” 등을 구실로 情報提供을 거절할 경우, 이와같은 사실을 言論이 客觀적으로 反證할 수 있을 지가 의문이다.

현행 法規上으로는 定期刊行物에 대한 登錄取消를 主務部長官이 하도록 규정하고 있어서⁽⁶⁹⁾ 言論이 違法行爲 · 社會秩序 · 公共秩序를 反復違反할 때 文公部長官 즉 政府의 決定으로 登錄이 取消된다. 따라서 言論의 土氣低下를 가져 오게 하는 要因이 되고 있다.

뿐만아니라 編輯人등의 刑事責任을 물도록 한 規定도⁽⁷⁰⁾ 言論의 自由로운 活動을 위축시킬 우려가 있는 것으로 생각된다.

나) 機能的 側面

第 1 共和國에서의 言論에 의한 行政統制는 容共言論根絕→6·25事變→李大統領의 長期執權慾求→國家保案法波動(1958. 2. 4.) 등의 일련의 과정에서 나타나 듯이 言論의 反政府의 性 채와 行政府의 言論彈壓으로 특징지워진다. 言論의 統制活動은 极히 적극적이었으나 國政全般에 걸쳐 주로 事實報導와 批判為主였고 政策代案 또는 方向提示는稀少하였다.

第 2 共和國下에서의 言論은 登錄制가 아닌 申告制로 인해 新聞과 出版社가 亂立되어 全國의 記者數가 16萬여명에 이를 정도로 폭발적인 增加를 가져옴으로써 行政을 마비시키고 무능을 가져오기 조차하였다. 第 3 共和國은, 反政府派의 확대와 社會的不安이 言論의 보도 때문이라 단정하고 言論倫理委員會法을 제정하게 되었다. 그러나 言論의 活動은 統制準據가 다양해지면서 代案提示가 가능할 만큼 그 質的 水準이 향상되었다고 볼 수 있다.

第 4 共和國에서는 能率性의 極大化와 民主性의 極少化라는 執權理念에 따라 反體制活動의 制壓을 위해서 緊急措置를 發布하고 言論에 대한 事前檢閱을 단행하였다. 이에 全國 記

(66) 言論基本法 第 4 條 : 國家 또는 地方自治團體는 言論企業에 대한 租稅上의 特惠나 財政上의 支援을 할 수 있다.

(67) 安海均, “國民에 의한 行政統制”, 發展政策研究, 第11卷, 1983, pp. 39-61.

(68) 言論基本法 第 6 條 : 國家 및 地方自治團體와 公共團體는 新聞, 通信의 發行人 또는 放送局의長이나 그 代理人의 請求가 있을 경우에는 公益事項에 관한 情報를 提供하여야 한다. 다만, 다음 각 號의 1에 해당할 때에는 그러하지 아니하다.

1. 情報의 提供으로 인하여 進行中인 職務의 合理的 遂行이 挫折, 困難 또는 危殆롭게 될 때.
2. 秘密保護에 관한 法令規定에 違背될 때.
3. 更重한 公益 또는 保護할 私益이 明白히 침해될 때.
4. 請求된 情報의 量과 範圍가 過多하여 正常의in 職務遂行에 현저한 지장을 줄 때.

(69) 言論基本法 第24條 1項 : 文公部長官은 第20條 第1項의 規定에 의하여 定期刊行物의 登錄을 한 者가 다음 각 號의 1에 해당하는 때에는 그 登錄을 取消하거나 1年이하의 期間을 定하여 그 發行의 정지를 명할 수 있다.

(70) 言論基本法 第53條(編輯人등의 刑事責任) : …正當한 事由없이 犯罪를 構成하는 内容의 公表를 排除하지 아니한 때에는…

者들의 言論自由守護運動이 일어났으며 東亞日報·東亞放送 廣告解約事態등 극한 狀況을 야기시키고 物理的인 힘에 의한 彈壓을 계속하였다.

第5共和國은前述한 言論基本法을 제정하여 言論의 自由와 責任을 조화시키려 하고 있으나 아직까지는 言論의 自由보다는 言論의 責任에 비중이 더두어지고 있다. 즉 國民의 智權利보다는 言論의 社會的 責任이 강조되는 까닭에 第5共和國수립이래 지금까지 言論의 劃一化傾向 및 言論萎縮現象이 불식되지 않고 있는 것으로 판단된다.

3) 利益集團에 의한 行政統制

利益集團에 의한 行政統制의 様態는 다른 統制方法에 비해 第4共和國까지는 比較한 時代의 特徵이 없는 편이었다. 그러나 第5共和國에 들어서면서 과거의 歷代政權때와는 다른 様相을 보여 주고 있다.⁽⁷¹⁾ 그 원인은 第3共和國이후 經濟開發 5個年計劃의 추진과 官主導型의 發展政策 및 이로 인한 급속한 產業化傾向은 社會 機能의 급격한 分化에 따른 利益集團의 量的 增大와 組織의 內實化에 기인하며, 이들 利益集團은 權力의 客體로서 또는 權力依存型으로서의 利益集團을 탈피하여 서서히 主體性과 自律性을 확보하면서 政策의 私益化를 위한 統制라는 兩面性을 가질만큼 成長하였기 때문이다.

利益投入過程에서 소외되었던 利益集團은 第5共和國 出帆이전의 危機管理政府하에서 그 동안 制壓되었던 利益의 表出을 物理的인 힘으로 表明하기에 이르렀으나⁽⁷²⁾ 國家安保와 政治的인 特殊狀況으로 인하여 政策決定上의 問題만을 남기는데 그쳤다.

그러나 〈表-2〉에서 보는 바와 같이 組織力과 財政力에서 成熟한 利益集團의 경우 특히 經濟分野에 있어서는 政黨과 대등 내지는 능가하는 財政力を 바탕으로 그 組織類型과 活動樣態가 점차 先進國型으로 변화해 가고 있다. 이들은 民間主導型의 政策轉換을 촉구하는 동시에 政策形成에 있어서 政府를 支援·誘導함으로써 金利引下 稅率引下등의 特惠를 얻어내

〈表-2〉 主要政黨 및 利益團體의 財政規模

		團體名 및豫算規模(1983년)	
政黨	民正黨: 30억원	民韓黨: 15억 5천만원	
利益團體	全經聯: 62억원 商工會議所: 28억 9천만원 醫師會: 9억 8천만원 大韓教聯: 7억 6천만원	中小企協: 26억 8천만원 貿易協會: 60억 7천만원 藥師會: 6억 4천만원	

資料: 東亞日報 1984. 4. 3.

(71) 第1共和國부터 第共和國까지의 利益集團에 의한 行政統制에 관해서는, 安海均, “行政統制의 史的評價”, 前揭書, 參照.

(72) 平和市場분규(1980. 4. 17), 舍北事態(1980. 4. 22.), 東明木材事態(1980. 5. 8.), 東明製鋼事態 등 176개 業體에서 8萬여명의 파업과 농성이 그 대표적인 예이다. 安海均, “危機管理政府의 行政體制分析”, 行政論叢, 第19卷 第2號, 1981, pp. 53-90. 參照.

는 등 활발한 活動을 전개하고 있다.

한편 財源이 취약하고 自立度가 낮은 中小企業團體와 非經濟分野의 利益團體들의 활동은 주로 支援을 받으려는 要求投入위주로서 官依存性向이 강하여 行政에 대한 統制活動을 기대하기 힘든 상태이다.

그러나 大韓教聯, 辯護士會, 醫師會, 藥師會등의 專門人團體의 活動은 과거에 비해 매우 활발해지고 있다. 즉 對議會 및 對政府 로비活動과 동시에 政府政策에 대한 批判도 전개하는 등 과거와는 다른 양상을 보여 주고 있다. 특히 消費者 保護團體들의 活動은 그 始發段階이기는 하지만 높이 평가된다고 하겠다.

(韓國行政의 内部統制裝置와 機能分析, 制度와 效果에 대한 評價 및 結言은 다음호에
掲載 됨)