

바람직한 政策決定 및 行政統制 方案**

俞 義*

〈目 次〉	
I. 序 說	1. 行政統制의 相互關係
II. 바람직한 政策決定過程	2. 公式的 外部統制
1. 바람직한 政策決定의 概念	3. 市民參與
2. 우리나라 政策決定의 特徵	4. 内部統制
3. 民主化와 政策決定過程	IV. 結 論
III. 行政統制方案	

〈要 著〉

行政民主화의 觀點에서 볼 때 바람직한 政策決定過程이란 무엇을 意味하며 行政民主化를 위하여 어떠한 行政統制方案이 강구되어야 하는가를 檢討했다.

行政統制方案을 公式的 外部統制, 市民參與 및 内部的 統制로 나누어서 考察하고 行政民主化를 위해서는 内部的 統制보다는 外部的 統制가 强化되어야 한다는 점을 강조했다. 外部的 統制의 强化를 위해서는 公式的 外部統制도 重要하나 이에 끗지 않게 重要한 것이 直接民主主義方式인 市民參與라는 사실도 강조했다.

I. 序 說

1. 리는 위에서 行政民主화의 여러側面을 살펴보았으며 行政民主化를 저해하는 여러 가지 裝置도 고찰하고 政策決定過程에의 參與가 行政民主化에 어떻게 이는지 할 수 있는지도 檢討하여 보았다.

2. 곳에서는 行政民主화의 觀點에서 볼 때 바람직한 政策決定過程이란 무엇을 意味하며 行政民主化를 위하여 어떠한 行政統制方案이 강구되어야 하는가를 檢討하여 보기로 한다.

3. 든 民主化過程이 다 그런 것 같이 行政民主化도 時間과 忍耐를 必要로 하는 過程이며 持續的인 努力과 監視・統制가 要請된다고 하겠다. 이러한 理由로

* 서울大 行政大學院 教授

* 本研究는 韓國學術振興財團의 1988年度 學術研究目的事業에 따른 研究費 支援에 의해서 수행되었음.

우리는 이곳에서 특히 行政統制方案에 역점을 두어 行政民主化를 위하여 어떠한 統制方案이 있으며 여러 가지 統制方案 중에서 어떠한 統制方案이 강조되어야 할 것인가를 고찰하여 보고자 한다.

Ⅱ. 바람직한 政策決定過程

1. 바람직한 政策決定의 概念

가. 合理性의 意義

바람직한 政策決定이 무엇을 意味하는지를 규명하기 위해서는 合理性의 概念規定。先行되어야 할 것 같다.

合理性의 概念과 類型에 관한 考察은 Max Weber 이래 많은 學者들에 의하여 試圖되었다.¹⁾ Karl Manheim은 合理性을 實質的 合理性(substantial rationality)과 機能的 合理性(functional rationality)으로 나누어서 고찰하였으며²⁾ Herbert Simon은 實質的 合理性(substantive rationality)과 節次的 合理性(procedural rationality)으로 分類하고 있다.³⁾ 그러나 이러한 二元的의 分類方法을 止揚⁴⁾하고 合理性을 좀더 細分하고 있는 사람은 James March와 Paul Diesing 이다.

(1) March의 分類

James March는 그 동안 여러 사람에 의하여 提示된 合理性을 크게 計算된 合理性(calculated rationality)과 體系的 合理性(systemic rationality)으로 나누고 이를 다시 細分하고 있다. 制限的 合理性, 狀況的 合理性, 개임 合理性, 過程的 合理性은 計算된 合理性에 속하며 適應的 合理性, 選擇的 合理性, 事後的 合理性은 體系的 合理性에 포함될 수 있겠다.⁴⁾

① 制限的 合理性 : 制限的 合理性은 모든 代案이나 모든 情報를 期待하

- 1) Rosalyn W. Bolough, "Max Weber and the Dilemma of Rationality," in Ronald M. Glassman and Vatro Murvar (eds.), *Max Weber's Political Sociology* (Westport: Greenwood Press, 1984), pp.175-186; Stephen Kalberg, "Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes," *American Journal of Sociology*, March 1980, pp.1145-1179.
- 2) Colin Loader, *The Intellectual Development of Karl Manheim* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp.128-129.
- 3) Herbert A. Simon, "Rationality as Process and as Product of Thought," *American Economic Review*, May 1978, p.9.
- 4) James March, "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice," *Bell Journal of Economics*, Autumn 1978, pp.587-608.

이나 考慮에 넣기가 어려운 까닭에 個人이나 集團이 決定問題를 簡素化하고자 하는 데에서 나온 것이라 할 수 있는데 March는 여기에 Simon의 bounded rationality 뿐만 아니라 漸增主義가 追求하는 合理性까지도 포함시키고 있다.

② 狀況的合理性： 이는 決定者가 처한 狀況이나 決定者가 關心을 지녀야 할 여러 가지 要請 등을 감안한 合理性이다. March는 Lang이나 Schelling 등은 狀況의合理性의 提倡者로 들고 있다.

③ 게임合理性： 個人的 利益에 관한 計算에 의하여 個人的 目的을 知能으로 追求하고자 하는 個人們로 構成된 組織이나 社會的 機關 등에서 찾아볼 수 있는合理性으로 게임理論 등에서 강조되고 있다.

④ 過程的合理性： Simon의 節次的合理性과 同一한 概念으로서 決定의 結果보다는 決定이 이루어지는 過程의 重要性을 강조하는 것이다.

⑤ 適應的合理性： 個人이나 集團의 經驗的 學習(experimental learning)을 강조하는合理性이다. 대부분의 適應的 模型은 安定된 狀況下에서 經驗이長期間 索積되면 意思決定에 接近한다고 보는 것이다.

⑥ 選擇的合理性： 生存이나 成長을 통하여 個人이나 組織이 選擇되는 過程을 강조하는 概念이다.

⑦ 事後的合理性： 事前의 基準으로서보다는 事後의 으로 特定 行動에 대한 解釋으로서 意圖를 發見하는 것을 말한다.

(2) Diesing의 分類

Diesing도 March와 같이 여러 가지 次元에서 技術的合理性, 經濟的合理性, 法的合理性, 社會的合理性, 政治的合理性으로 分類하여 고찰하고 있다.⁵⁾

D 技術的合理性： 問題의 解決에 이바지 할 수 있는 여러 代案 중에서 가장 效果의 代案을 選定하는 것을 말한다. 다른 말로 表現하면 技術的合理性는 手段의 目標達成度를 의미한다. 太陽에너지와 原子力에너지 중에서 어느 것인가는 技術的合理性에 의하여 決定된다는 것이다.

E 經濟的合理性： 問題解決에 이바지 할 수 있는 代案 중에서 가장 能率의 代案을 選擇하는 것을 말한다. 한마디로 말해서 Diesing의 經濟的合理性은 能率性을 意味한다고 할 수 있다.

F 法的合理性： 여러 가지 代案 중에서 實定法 秩序에 가장 알맞는 代

5) Paul Diesing, *Reason and Society* (Urbana: University of Illinois Press, 1962); William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981, pp.225-226; 白完基, 全訂版 行政學(서울: 博英社, 1988), pp.157-159.

案을 選定하는 것을 말한다. 美國의 경우 政府工事에 應札한 여러 會社 중에서 人種差別이나 男女差別에 관한 法令을 가장 잘 준수하고 있는 會社를 落札者로 決定하는 것은 法的 合理性의 좋은 例라고 할 수 있다.

④ 社會的 合理性 : 社會全體의 構成要素間의 調和있는 統合性을 말한다. 構成員의 民主的 參與의 增進에 이바지할 수 있는 代案을 選擇하는 것은 社會의 合理性의 例라고 할 수 있다.

⑤ 政治的 合理性 : 意思決定構造의 合理性을 말하는데 보다 나은 政策을 決定할 수 있는 構造가 마련되면 政治的 合理性을 이루할 수 있다고 보는 것이다.

나. 行政民主化와 바람직한 政策決定

우리는 위에서 여러 가지 合理性에 관하여 살펴보았는데 바람직한 政策決定이란 한마디로 말해서 合理性이 높은 政策決定을 말한다. 그러나 위에서 살펴본 Design의 合理性을 가지고 보더라도 合理性은 여러 가지 次元에서 여러 가지로 分類될 수 있다는 것을 알았다. 따라서 이러한 여러 가지 合理性 중에서 어떠한 合理性에 높은 優先順位를 부여하느냐는 問題가 다음에 提起된다.

行政民主化라는 觀點에서 볼 때 技術的 合理性, 經濟的 合理性, 法的 合理性도 중요하나 社會的 合理性에 보다 높은 優先順位를 부여해야 한다고 생각된다. 우리 다음에서 韓國 政策決定過程의 特徵을 살펴보고 社會的 合理性의 提高라는 觀點에서 우리나라 政策決定過程이 指向할 바를 提示해보고자 한다.

1. 우리나라 政策決定의 特徵

그동안 우리나라 政策決定의 特徵이나 問題點에 관해서는 많은 指摘이 있었 다.⁶⁾ 우리는 이 곳에서 이러한 特徵中 行政民主화와 關聯이 있다고 생각되는 몇 가지만을 살펴보기로 한다.

가. 利益集團 參與의 不均衡

政策過程參與者的 觀點에서 볼 때 우리나라의 政策決定過程은 非公式的 參與者의 參與 不足이 두드러진 特徵의 하나로 지적될 수 있는데 利益集團의 경우에는 그 參與가 지극히 不均衡의이라고 하지 않을 수 없다.

大韓商工會議所, 全國經濟人聯合會, 大韓貿易協會와 같은 經濟人團體는 企業規模과 經濟力의 擴大로 政策決定過程에서의 영향력이 漸增하고 있으며 大韓醫師協會, 大韓辯護士協會와 같은 일부 職能團體도 그 영향력이 큰 편이라고 할

6) 金圭定, 新稿行政學原論[第二補訂版], (서울:法文社, 1984), pp.198-202; 鄭正佶, 政策決定論(서울:大明出版社, 1988), pp.553-554.

수 있다.

이와 같이 영향력이 비교적 큰 利益團體가 있는가 하면 많은 階層이 그들의 利益을 代辯할 利益團體를 지니지 못하여 설사 利益團體가 組織되어 있다하더라도 그 영향력이 지극히 微微한 實情이다. 第6共和國에 들어와서 勞動團體 農民團體를 위시하여 그동안 發言權이 비교적 미약했던 階層의 利益團體가 많이 強化되거나 새로 組織되고 있으나 아직도 利益團體의 政策決定過程에의 參與가 不均衡의이라 하지 않을 수 없다.

나. 市民參與의 不足

1960年代는 代表民主制의 空洞化를 批判하며 選舉를 통한 政治過程에의 參與에 만족하지 않고 政策決定에의 直接적인 參與를 요구하는 소리가 全世界的으로 높았던 時代였다고 하겠다. 이리하여 1960年代 이래 各國에서 市民參與의 必要性이 강조되고 여러 가지 制度的 裝置가 마련되고 가동되고 있으나 우리나라에서는 政策過程에의 市民參與가 극히 低調하다고 하지 않을 수 없다.

直接請求나 검증은 制度 自體가 憲法이나 法律에 規定되어 있지 않아 活用될 수 없으며 住民投票(國民投票)는 憲法에 規定되어 있으나⁷⁾ 빈번하게 活用되지 않았다. 公聽會나 住民諮詢委員會도 그 活用度가 낮으며 설사 活用된다하더라도 한낱 形式에 지나지 않거나, 특정한 事業이나 是正措置를 자연시키기 위한手段으로 活用되는 경우가 많다.

†. 過度한 集權

政策決定에 관한 權限이 上部層에 지나치게 集中되어 있으며 各部處 内部에서 지나치게 많은 權限이 長官에게 集中되어 있다. 우선 政府 全體로 본다면 時代에 따라서 다소 差異는 있으나 大統領이나 그 周邊에 많은 權限이 集中되어 있다는 것이 우리나라 政策決定의 重要한 特徵의 하나라고 하겠다.

이러한 現象은 維新時代(第4共和國)에 가장 두드러졌으나 第3共和國이나 第5共和國下에서도 찾아볼 수 있었던 現象이다. 國務會議는 대부분의 案件을 無修正通過시키고 1回에 13件 내지 14件의 案件를 處理하는 形式的인 機構로 轉化하고 말았다.⁸⁾

各部處 안에서는 많은 權限이 長官에게 集中되어 있으며 이에 더욱 拍車를 가하는 制度的 裝置가 票議制라 하겠다.⁹⁾

) 憲法 第72條 및 第130條 項2

;) 鄭正信, 「最高政策決定」俞煮外 政策學一過程斗 分析[改訂版](서울:法文社, 1989), pp.71-72.

;) 趙錫俊, 韓國行政學〔全訂版〕(서울:博英社, 1984), pp.240-250.

라. 非公開性

行政府內의 政策過程의 特徵으로서 非公開性을 들 수 있다는 것은 周知의 事實이다. 美國과 같이 1966年에 情報公開法(Freedom of Information Act)을 制定하고 1974年에 이를 強化한 나라에서도 行政機關內의 秘密主義가 批判의 대상이 되고 있는 것이 사실이나 우리나라에서는 政策決定의 非公開的이며 秘密主義의 傾向이 過多하다는 批判이 提起되고 있다. 安保의인 이유로 부득이 한 경우는 있겠으나 批判과 論難을 두려워하여 은폐하는 경우가 많으며 이것이 나아가 불필요한 試行錯誤의 原因이 되기도 한다.¹⁰⁾

3 民主화와 政策決定過程

우리는 위에서 行政民主化라는 觀點에서 우리나라 政策決定過程의 問題點을 살펴보았다. 이 곳에서는 行政民主化를 위하여 우리나라 政策決定過程이 指向할 바를 提示해보기로 한다.

가. 利益集團의 均衡의인 參與

위에서 指摘한 바와 같이 政策過程參與者的 觀點에서 볼 때 우리나라의 政策決定過程은 全般的으로 非公式의 參與者의 參與가 不足하며 利益集團의 경우에는 그 參與가 지극히 不均衡의인이라는 사실을 지적했다.

經濟團體나 一部 職能團體와 같이 풍부한 資源을 動員하고 유력한 代辯人을 앞장시켜 政府에 대하여 강력한 영향력을行使하고 있는 利益集團도 있으나 組織力가 微弱하고 資源의 不足으로 제대로 利益表出機能을 다하지 못하고 있는 利益集團이 더 많으며 일부 階層은 그들의 利益을 代辯할 組織조차 지니지 못하고 있는 實情이다.¹¹⁾ 따라서 政府로서는 微弱한 利益集團들도 政策決定過程에서 均衡있게 利益表出機能을 수행할 수 있도록 支援과 配慮를 아끼지 말아야 하며 利益集團을 지니지 않은 階層의 主張도 傾聽해야 한다.

나. 市民參與의 增大

選舉를 통한 政治過程에의 參與에 만족하지 않고 政策決定에서 國民의 直接의인 參與를 요구하는 소리가 높아져 市民參與의 必要性이 강조되고 있는 世界的인 추세에 맞추어 우리나라에서도 市民參與를 活性化할 必要가 있다.

첫째로 公聽會나 住民諮詢委員會를 좀더 積極的으로 活用할 必要가 있다. 立法院나 公務員들은 住民들이 진술한 見解에 깊은 關心을 가지고 이를 反映하도

10) 俞 煉, 政策學原論(서울:法文社, 1986), pp.137-138.

11) 俞 煉・鄭正信, 政府企業關係論(서울:韓國放送通信大學, 1985), p.14.

록 努力해야 하며 한낱 形式에 흐르지 않도록 해야 할 것이다.

둘째로 直接請求나 召喚 등도 中央政府는 몰라도 地方自治團體에서부터 活用해보는 것도 좋을 것 같다. 瑞西나 美國은 더 말할 것도 없고 日本에서도 地方自治法이 直接請求에 관한 規定을 두고 있으며 地方議會議員이나 自治團體長의 召喚에 관해서 規定하고 있다.

다. 集權의 防止

지나치게 많은 政策決定이 大統領이나 그 周邊에서 이루어지는 것을 抑制하고 各部處內에서는 너무나 많은 權限이 長官에게 集中되는 것을 막아야 한다. 이를 위해서는 첫째로 보다 많은 權限을 各部處에 委任하고 國務會議를 活性화 하여 그 政策審議機能을 提高할 必要가 있다. 둘째로 各部處內에서는 보다 많은 權限이 아래에 委任되어야 한다. 이를 위해서는 委任專決事項의 再調整과 그 준수가 이루어져야 하며 最近 某部處에서 이루어졌던 主要政策問題에 관한 事務官級 以上 公務員에 의한 討論과 같은 方案도 週期的으로 實시되는 것이 바람직 할련지 모른다.

ㅓ. 公開性의 增大

政策決定의 公開的인 性格을 提高하기 위한 努力도 이루어져야 한다. 安保의 理由로 부득이한 경우를 例外하고는 보다 많은 政策이 公開的인 過程을 통하여 決定되도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 위에서 提示한 公聽會와 같은 市民參與方案을 積極的으로 活用하고 現在 活用되고 있는 立法豫告制도 좀더 實效를 거둘 수 있는 方案이 강구되어야 할 것이다.

III. 行政統制 方案

1. 行政統制方法의 類型과 相互關係

ㅏ. 統制方法의 類型

行政責任을 확보하기 위한 統制方法의 類型은 여러 가지로 分類할 수 있는데 우리는 行政의 統制方法을 外部的・公式的(external formal) 統制方法, 外部的・非公式的(external informal) 統制方法, 内部的・公式的(internal formal) 統制方法, 内部的・非公式的(internal informal) 統制方法 등으로 나누어 생각하고자 한다.

外部的・公式的 統制方法으로서는 立法統制와 司法統制를 들 수 있으며 外部的・非公式的 統制方法으로서는 市民參與 등을 들 수 있다. 内部的・公式的 統

制는 行政首班에 의한 統制, 기타 行政府 내의 公式的 統制機構에 의한 統制를 말하니, 内部的・非公式的 統制는 職業倫理에 의한 統制 등을 말한다.

옴부즈맨(Ombudsman)은 대부분의 國家에서 立法府所屬이므로 立法統制에 포함되길 수 있겠으나 프랑스와 같이 行政府에 소속하는 옴부즈맨도 있으므로¹²⁾ 立法統制에 포함시키지 않고 外部的・公式的 統制方法의 하나로 별도로 고찰하기로 한다.

나 統制方法의 相互關係

(1) 外部統制와 内部統制

政府各部處가 内部統制에 철저를 기한다면 外部統制가 많이 감소될 수 있다 는 것은 주지의 사실이다.

그러나 内部統制機構가 外部統制機關이 필요로 하는 情報를 은폐하거나 왜곡하는 경우도 있다.¹³⁾ 우리나라 各部處의 監査官室의 非公式的인 기능의 하나가 外部統制로부터 所屬公務員을 보호하는 데 있다는 것은 주지의 사실이다.

(2) 外部統制相互間의 關係

外部統制機關이 부여된 任務를 제대로 수행할 수 있도록 하기 위한 制度의 裝置로서 獨立性과 機能의 重複을 들 수 있겠다.

① 獨立性： 外部統制機關이 부당한 압력을 받지 않고 부여된 任務를 수행할 수 있도록 하기 위한 方案으로서 獨立性을 들 수 있겠다. 美國의 會計検査院은 15년의 任期로 大統領이 上院의 同意를 얻어 임명하되 特別한 경우에 兩院이 共同議決에 의해서만 解任될 수 있도록 한 것은 獨立性 確保를 위한 조치의 대표적인 예라고 하겠다.

② 機能의 重複： 한 統制機關이 排他的인 管轄權을 지니면 부패하거나 무능이 빠질 수 있는데同一한 機關에 대한 統制機能을 數個의 機關이 관장하는 경우 統制의 效率性을 높일 수 있다. 첫째로 한 統制機關이 제대로 統制機能을 발휘하지 못하면 다른 統制機關이 대신하여 적절한 統制를 가할 수 있다. 둘째로 統制機關間의 경쟁이 統制의 效率을 높이는 데 도움이 될 수 있다.

그리고 統制機關의 重複이 문제가 없는 것은 아니다. 첫째로 統制가 多元의 일 때 每 統制機關은 어느 統制機關의 要求에 응해야 할는지 모르며, 따라서 被統制機關의 業務遂行의 效率性이 저하될 뿐만 아니라 統制自體가 實效를 거두기

12) 日本國稅務廳 行政監察局, オンブズマン制度(東京：第一法規, 1986), p.184.

13) James W. Fesler, *Public Administration: Theory and Practice* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980), pp.314-315.

어려운 경우가 많다. 둘째로 數個의 機關이 문제가 많은 特定한 事件에 대하여 管轄權을 지니고 있는 경우에는 서로 다른 機關이 行動을 취하기를 기다리고 따라서 아무 機關도 적절한 조치를 취하지 못하는 현상이 일어날 수 있다. 셋째로 數個의 統制機關이 한 사람의 指揮監督을 받는 경우에는 統制의 重複이란 현상일 수 있다.¹⁴⁾

2. 公式的 外部統制

가. 立法統制

(1) 立法統制의 意義

后술하는 바와 같이 立法統制의 有效性에 대해서 많은 의문이 제기되고 있기는 하나 아직도 行政責任의 確保方案으로서 가장 중요한 것의 하나가 立法府에 의한 行政의 統制라 하지 않을 수 없다. 어떤 의미에 있어서 議會自體가 行政府를 統制하기 위하여 생겨난 機關이라 할 수 있겠다.

(2) 立法統制의 方法

立法府에 의한 行政의 統制는 여러 가지로 分類될 수 있다. 이를 ① 行政組織 및 活動에 대한 統制 ②豫算에 대한 統制 ③ 會計検査를 통한 統制 ④人事權을 통한 統制 ⑤ 立法府의 拒否權(legislative veto) 行使 ⑥ 國政監查를 통한 統制 등으로 分類하는 사람도 있으나¹⁵⁾, 우리는 다음과 같이 立法統制를 分類하여 고찰하고자 한다.¹⁶⁾

(1) 法律에 의한 統制 : 「法律에 의한 行政」 또는 「法治主義」라는 말은 行政의 行政權者의 態意에 의해서 이루어지는 것을 防止하기 위하여 法에 의하지 않고서는 行政을 할 수 없다는 것을 의미한다. 이것이 具體的으로 무엇을 뜻하느냐에 관해서는 논란이 있으나 一定한 行政, 적어도 國民의 権利를 制限하고 義務를 과하기 위해서는 法律의 規制가 필요하다는 뜻으로 解釋된다.

(2)와 같은 法律에 의한 行政統制는 行政의 作用에 대해서 뿐만 아니라 行政組織에 대해서도 과해진다. 주지하는 바와 같이 1973년 1월의 全面改正 이전에 있어서는 政府組織法이 각 部處의 局까지 規定했던 것이다. 따라서 局의 新設・廢止를 위해서는 政府組織法의 改正이 필요했다. 現行 政府組織法은 이를 大統領이 委任하고 있다.

14.) *Ibid.*, p.315.

15.) Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*(Washington, D.C.: Brookings Institution, 1964).

16.) 雄三一郎・高柳信一編, 現代の行政(現代法講座 第4卷)(東京:岩波書店, 1966), pp.187-217.

② 財政에 대한 統制： 議會의 財政에 대한 統制는 課稅에 대한 統制, 支出統制, 決算統制를 포함하는데 상세한 것은 생략한다.

③ 外交에 대한 統制： 外交에 대한 統制는 條約締結에 대해서만 인정하는 것 이 관례로 되어 있는데 條約締結에 대한 議會의 統制는 별로 實效가 없다. 그러나 최근 美國에서는 越南戰爭을 계기로 議會가 豫算審議權, 國政監查權 등 間接的인 方法으로 外交政策에 영향을 미치고 있다.¹⁷⁾

④ 行政運營에 대한 統制： 行政運營에 대한 立法統制는 各國의 實情에 따라 차르며 일정하지 않다. 行政府에 委任된 事項에 대한 統制이므로 주로 間接的인 統制가 되지 않을 수가 없는데 그 方法으로서는 i) 人事權에 의한 統制 ii) 引劾, iii) 不信任決議와 같은 政治的 問責, iv) 議員質問, v) 委員會에 의한 審查・國政監查 등이 있다.

(3) 立法統制의 長點

후술하는 바와 같이 立法府에 의한 行政의 統制가 많은 문제점을 지니고 있으나 다음과 같은 長點도 지니고 있다.¹⁸⁾

① 統制의 制度化： 立法府에 의한 統制는 주기적으로 國民에 의하여 선출되는 國民의 代表로서 구성되는 機關에 의한 統制라는 점에서 非制度의 統制인 民衆統制보다 우월하다고 하겠다.

② 集團的인 統制： 立法府에 의한 統制는 각계각층의 國民의 要求에 민감한 多數의 議員에 의한 統制라는 점에서 行政首班의 個人的 리더쉽과 統制에 많이 의존하는 内部的 統制에 비하여 長點이 있다고 하겠다.

③ 外部統制의 利點： 美國의 워터게이트(Watergate) 事件이 立證해 주듯이 内部統制란 한계가 있다. 立法府에 의한 統制는 문제점은 많으나 外部機關에 의한 統制라는 점에 그 長點이 있다고 하겠다.¹⁹⁾

(4) 立法統制의 限界

전·후한 바와 같이 立法統制가 長點이 있는 것은 사실이나 많은 학자들이 다음과 같은 立法統制의 限界를 지적하고 있다.²⁰⁾

17) Louis Fisher, *President and Congress: Power and Policy* (New York: Free Press, 1972), pp.228-230.

18) Charles E. Gilbert and Max M. Kampelman, "Legislative Control of the Bureaucracy," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 1954, pp.77-78.

19) James L. Sandquist, "Reflections on Watergate: Lessons for Public Administration," *Public Administration Review*, September-October 1974, pp.459-460.

20) Gilbert and Kampelman, *op. cit.*, pp.76-77.

① 專門性의 不足： 行政이 고도로 專門化한 오늘날에 있어서 議會는 菲律한 知識과 專門性을 지니지 않고 있으므로 그立法機能을 제대로 수행할 수 있음을 뿐만 아니라 行政府에 대하여 적절한 統制를 가하기도 어렵다.

② 不適當한 組織： 많은 경우에 있어서 議會의 組織은 行政府에 적절한 統制를 가하기에 알맞지 않다. 兩院制下에서는 兩院間의 議決・見解의 차이가 있을 뿐만 아니라 委員會制度의 문제점, 개개 議員의 時間의 制約 기타의 이유로 議會의 統制는 간헐적인 것이 되기 쉽다.

③ 非代表牲： 특히 美國의 議會에 대해서 흔히 가해지는 批判인데 현재와 같은 문란한 規律下에서 議會의 代表牲이 문제된다는 것이다. 議會의 활동은 개개 議員의 활동인 경우가 많는데 이들은 國民全體의 利益을 代辯하기 보다는 特殊利益을 代辯하는 경우가 많다는 것이다.

나. 司法統制

(1) 司法統制의 意義

政府機關이 法規를 違反했을 때 國民이 獨立公平한法院의 救濟를 구한다는 것은 立法府에 의한 行政의 統制 못지 않게 중요한 일이다. 行政機關이 法規의拘束을 깨고 國民에 대하여 法律이 인정하지 않는 義務를 부과하고 法律이 허용하는 權利를 박탈했을 때 國民이 裁判上の 救濟를 구할 수 없다면 法規는 行政雙關의 自制에 의해서만이 준수되기 때문이다. 司法府에 의한 行政의 統制는 英美法系의 國家와 大陸法의 전통을 이어받은 國家간에 다소 차이가 있다. 美國斗 같이 司法府의 行政에의介入이 과다하여 중요한 國家政策의 遂行을 어렵게 하는 것도 문제이다. 그러나 우리나라와 같이 司法府에 의한 統制가 지나치게 미미한 것도 문제라 하지 않을 수 없다.

(2) 司法統制의 限界

司法統制의 限界로서 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있겠다.²¹⁾

(1) 專門牲의 缺如： 立法統制에서도 언급한 바와 같이 行政이 고도로 專門化的 오늘날에 있어서 專門的인 技術이나 知識을 지니지 않는 一般法院의 法官들에 의하여 行政에 있어서의 裁量權의 부당한行使가 제대로 判定될 것이나 하구는 데에는 의문이 있다.

(2) 事後的措置： 설사法院에 의하여 裁量權의行使가 올바르게 判定된다²²⁾ 하더라도 그것은 事後的인 措置에 불과하다. 만일에 事件이 大法院에까지 올²³⁾ 가 그 判決을 기다려야 한다면 지나치게 많은 時日을 所要로 할 뿐만 아니

21) 足立忠夫, 行政學(東京: 日本評論社, 1971), p.234.

라 많은 費用이 필요하므로 國民의 權利와 利益을 보호하는 데 문제가 많다고 하지 않을 수 없다.²²⁾

③ 政府와 國民의 能力의 差異 : 많은 人力과 金力を 지니고 있으며 長期間に 걸쳐 裁判을 계속할 수 있는 國家와 人力이나 金錢面에서 限界가 있는 개개의 國民이 法院에서 맞설 때 國民이 法院을 통하여 事後的 救濟를 받는다는 것이 얼마나 어렵다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

④ 非能率에 대한 救濟不能 : 行政機關의 裁量權의 行使가 國民에 대하여 극히 非能率의 경우에 있어서는 法院의 統制自體가 미치지 못한다.

다. 옴부즈맨制度

(1) 옴부즈맨 制度의 意義

후者는 바와 같이 옴부즈맨(Ombudsman)은 프랑스를 제외한 대부분의 國家에서 立法府에 속해 있으므로 옴부즈맨에 의한 行政의 統制는 立法統制 속에 포함되거나 수 있을 것이나, 아직 우리나라에는 導入되지 않은 制度일 뿐만 아니라 그 필요성이 많은 학자들에 의하여 강조되고 있으므로 별도로 고찰하기로 한다. 官僚들의 횡포와 權力의 남용으로부터 國民을 보호하는 데 주안점을 두고 있는 옴부즈맨制度는 1810년 스웨덴에서 시작된 것으로서 그 후 핀란드·덴마크·노르웨이·뉴우질랜드·英國·이스라엘 등을 위시한 여러 나라에 보급되었으며²³⁾ 그 밖의 많은 나라에서 이 制度의 도입을 논의하고 있다.²⁴⁾

(2) 옴부즈맨制度의 特色

각국의 옴부즈맨制度가 다소 차이가 있으므로 一般化가 어려우나 스웨덴과 핀란드에서 사용하고 있는 制度를 중심으로 하여 옴부즈맨制度의 特色을 살펴본다.²⁵⁾ 다음과 같은 몇 가지로 요약할 수 있다.

① 立法府所屬機關 : 옴부즈맨은 프랑스를 제외한 대부분의 國家에서 立法府에 屬機關이다. 그는 立法府에 의하여 任命되어 立法府에 年次報告書를 제출한다.²⁵⁾ 예외적으로 프랑스에서는 閣議의 決定에 따라 大統領이 任命한다.

22) Donald C. Rowat, "Ombudsman for North America," *Public Administration Review*, December 1964, p.231.

23) Alan J. Wyner, "Executive Ombudsmen and Criticisms of Contemporary American Public Bureaucracy," in Alan J. Wyner(ed.), *Executive Ombudsmen in the United States*(Berkeley Institute of Governmental Studies, University of California, 1973), pp.6-7.

24) Henry J. Abraham, "A People's Watchdog Against Abuse of Power," *Public Administration Review*, Summer 1960, pp.152-157.

25) Donald C. Rowat, "The Spread of the Ombudsman Idea," in Stanley V. Anderson(ed.), *Ombudsman for American Government?* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968), p.9.

各國의 음부즈맨 制度

國家	스웨덴 (1810年)	덴마크 (1955年)	뉴질랜드 (1962年)	英國 (1967年)	프랑스 (1967年)	오스트리아 (1977年)
名稱	議會음부즈맨 (4명)	음부즈맨 (1명)	음부즈맨 (2명)	議會코미ሽ너 (1명)	調停官 (1명)	護民委員會 (3명)
所屬	議會	議會	議會	議會	行政政府	議會
任命	議會	總選後의 議會 에 따라	議會의 추천 에 따라	首相의 추천 에 따라	閣議의 에 따라 大統領	3個政黨이 1명씩 추천
任務	法令遵守狀 況의 監督	公務員의 法 令遵守狀況 등의 파악	行政機關 및 그 職員이 행 한 決定등의 조사	苦情處理, 過 誤行政으로 부 터 國民의 救 濟	行政苦情의 受理·調查	聯邦行政에 관한 苦情의 處理
管轄	國家, 地方 自治團體, 軍	國家, 地方 自治團體, ~	國家, 地方 自治團體	國家의 行政	國家, 地方 自治團體	聯邦行政
權限	調查, 意見 표明(勸告), 訴追 등	調查, 意見 표明(勸告), 訴追指示 등	調查, 意見 표明, 勸告	調查(勸告)	調查, 勸告, 提案	調查, 通知, 勸告
所屬職員	60名	23名	29名	55名	50名	34名
取扱件數	約 3,200件	約 1,300件	約 1,800件	約 800件	約 6,900件	約 3,800件

註：所屬職員數는 取扱件數는 1983년 또는 1984년의 統計임.

英國에서는 음부즈맨의 機能이 地域出身區 國會議員의 機能과 중복된다는 이유로 國民들이 음부즈맨에게 문제를 제기할 때에는 반드시 國會議員을 통하도록 하고 있다.²⁶⁾

(i) 獨立性： 음부즈맨은 政治的으로 獨立된公正한 調查者이다. 음부즈맨은 憲法機關으로서 일단 어떤 事件에 대한 調査를 개시하면 國會議員도 간섭하지 않는다. 任期는 4年이며 2次 또는 3次에 걸쳐서 連任되는 경우가 많다.²⁷⁾

(ii) 間接的 統制： 음부즈맨은 法院과 달라서 政府部處의 결정을 번복할 權限은 없으며 司法院나 行政府에 대한 組合적인 統制權이 없다. 그의 주된 權限은 調査를 하여 사실을 밝혀내는 데 있다. 關係機關이 필요한 조치를 취하지 않거나 때에는 國會에 대한 報告 및 言論機關을 통하여 사실을 공표한다. 음부즈맨은 訴追權을 지니고 있는데, 오늘날에 와서 이를 행사하는 일은 거의 없으나 이로인해 그의 영향력을 증대시켜 주는 것은 사실이다.²⁸⁾

26) William B. Gwyn, "The Ombudsman in Britain: A Qualified Success in Government Reform," *Public Administration*, Summer 1982, pp.193-184.

27) Rowat, "Spread of the Ombudsman Idea," p.9.

28) *Ibid.*, pp.9-10.

④ 白發的 調査： 옴부즈맨은 國民으로부터의 문제의 제기가 없더라도 신문보도 등을 토대로 하여 자신의 發議에 의하여 法院이나 行政機關을 조사할 권한을 지니고 있다.

⑤ 積極한 處理： 法院의 경우와 달라서 옴부즈맨의 사건취급은 直接的이며 非公式의 일 뿐만 아니라 積極하여 저렴하다.²⁹⁾

(3) 發展途上國과 옴부즈맨制度

인도·스리랑카·싱가폴 등 開發途上國에서도 옴부즈맨制度의 채택이 論議되고 있는데, 다음과 같은 이유로 發展途上國에서는 제대로 그 實效를 거두기가 어려운 것이다.³⁰⁾

첫째로, 옴부즈맨制度는 情實任命이나 부패가 심한 國家에서는 성공을 거두기가 어려운데 많은 開發途上國은 情實任命·腐敗 등에 고민하고 있는 처지이므로 옴부즈맨이 實效를 거두기가 어렵다는 것이다.

둘째로, 옴부즈맨制度는 行政權이 지나치게 強大하거나 兩黨制 내지는 多數政黨制가 확립되지 않은 곳에서는 성공을 거두기 어렵다. 많은 發展途上國이 급속한 發展을 위하여 강력한 行政府를 지니고 있으며 單一政黨이 압도적인 영향력을 지니고 있는 경우가 많으므로 옴부즈맨이 제대로 獨立性을 지니기가 어려우니 충분한 權限을 가지고 調査하기도 어려울 것이다.

單一政黨制下에서도一线에 있는 末端官僚들이 中央의 政策에 충응하여 私利私慾에 따라 움직이지 않도록 統制할 필요가 있다. 소련을 위시한 共產圈에서도 옴부즈맨과 유사한 制度의 채택에 관심을 표명하는 이유가 바로 여기에 있다.³¹⁾ 그러나 이와 같은 制度는 참된 의미의 옴부즈맨이라고 하기는 어려울 것이다. 그것은 立法府所屬機關이 아니라 行政府所屬機關이 될 것이며 獨立된 調査者가 아니라 行政相談所로 轉落할 우려가 있다.

이상과 같은 이유로 發展途上國에서 옴부즈맨制度가 제대로 성공을 거두기가 어려울 것이나, 그럼에도 불구하고 다음과 같은 이유로 發展途上國에서의 이制度 채택의 필요성은 先進國의 경우보다 더욱 절실할 것이다.³²⁾

첫째로迅速·能率에 밀려 個人的 自由나 合法的 節次가 무시되는 경우가 허다하니.

29) *Ibid.*, p.10.

30) Rowat, "Recent Development in Ombudsmanship," p.45.

31) Walter Gelhorn, *Ombudsmen and Others: Citizens' Protector in Nine Countries* (Cambridge: Harvard University Press, 1966), pp.366-371.

32) Rowat, "Recent Development in Ombudsmanship," pp.45-46.

둘째로 第2次大戰 후에 獨立한 國家의 경우에 있어서 많은 官僚들이 그들의 從前의 宗主國으로부터 서어비스精神보다는 우월감을 물려받은 까닭에 慷意的인 政策決定이나 執行을 다반사로 하고 있다.

셋째로 文盲率이 높고 「權利 위에서 잠자는 사람」이 많다는 것도 지적하지 않을 수 없다.

이와 같은 이유로 發展途上國에서 음부즈맨制度가 先進國의 절반만큼의 效果를 발휘한다고 하면 導入해 볼 價值가 충분히 있다고 생각한다.

3. 市民參與

1. 市民參與의 意義

(1) 市民參與의 定義

外部的・非公式的 統制方法으로서 利益集團에 의한 統制, 言論機關에 의한 統制 등을 들 수 있겠으나 우리는 이곳에서 市民參與만을 살펴보기로 한다.

市民參與는 여러 가지 관점에서 여러 가지로 定義되고 있다. 종래 政治過程에서 소외되었던 低所得層이나 少數人種集團의 政治行政過程에의 參與를 강조하는 定義가 있는가 하면 政府의 感應性(responsiveness), 公開性, 接近性(access), 責任性을 提高하려는 장치로 보는 定義도 있다.³³⁾ 市民參與를 政策決定過程에의 參與에 한정하는 듯한 定義가 있으나 우리는 이를 넓게 解釋하여 비단 政策決定過程뿐만 아니라 政策執行, 政策評價에 이르기까지 政策過程의 모든 단계에 있어서의 參與를 포함하는 뜻으로 보고 싶다. 이리하여 우리는 市民參與를 政策過程에 純粹적 또는 간접적으로 영향을 미치거나 미치려고 하는 市民의 參與라고 定義하고자 한다.

(2) 用語의 問題

우리가 여기서 말하는 市民參與는 美國의 學者들이 citizen participation이라고 부르는 것인데 日本學者들은 일반적으로 이를 「市民參與」라고 번역하고 있다. 國內의 學者들 중에는 「市民參與」라는 用語를 사용하고 있는 사람이 있는가하면³⁴⁾ 「住民參與」라고 하는 사람도 있으나³⁵⁾ 「行政參與」라는 用語를 사용하는 사람도 많은 것 같다.³⁶⁾ 우리는 이곳에서 市民參與라는 用語를 사용하기로 한다.

(i) 類似概念

33) 岩崎忠雄, 住民參加論(東京: 第一法規, 1984), pp. 32-34.

34) 崔昌浩・鄭世煜, 行政學(서울: 法文社, 1974), pp. 666-670.

35) 朴東緒, 韓國行政論[第二全訂版](서울: 法文社, 1984), pp. 519-520.

36) 金圭定, 前揭書, pp. 767-775.

市民參與의 概念을 좀더 분명히 하기 위하여 이와 유사한 概念을 살펴보고 이러한 概念들과 市民參與의 차이점을 밝힘으로써 市民參與의 概念을 좀더 분명히 알 수 있다고 생각한다.

① 政治參與： 市民參與는 政府의 政策過程에 대한 參與를 의미하는 까닭에 모든 政治過程에 대한 參與를 말하는 政治參與(polynomial participation)가 넓은 概念이라고 할 수 있으며 市民參與는 政治參與의 한 特殊이라고 할 수 있겠다. 다른 한편 政治參與는 投票者로서의 參與를 의미하는 경우가 많은 데 대하여 市民參與는 投票 이외의 方法에 의한 參與를 말한다는 사실에 유의할 필요가 있다.

② 市民關與： 후술하는 바와 같이 市民參與는 行政이 주도하는 參與뿐만 아니라 住民이 주도하는 參與, 行政과 住民이 동등한 위치에 서는 參與까지 포함하는 데 대하여 市民關與(citizen involvement)는 行政이 주도하여 住民은 受動的의 입장에 서는 경우만을 말한다.

③ 大衆參與： 市民參與가 市民으로서의 權利義務에 바탕을 둔 參與인 데 대하여 大衆參與(public participation)는 市民으로서의 權利義務에 관계없이 모든 사람의 參與를 의미하는 까닭에 大衆參與가 市民參與보다 넓은 概念이라고 할 수 있겠다.

나. 市民參與의 必要性

1960년대는 代表民主制의 空洞化를 비판하고 선거를 통한 政治過程에의 간접적인 參與에 만족하지 않고 政策決定에의 直接적인 參與를 요구하는 소리가 전 세계적으로 높았던 時代였다고 하겠다. 이리하여 1960년대 이래 각국에서 市民參與의 必要性이 강조되고 여러가지 制度的의 장치가 마련되고 가동되고 있다. 이러한 市民參與의 必要性으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 우리는 다음의 몇 가지로 요약하고자 한다.³⁷⁾

(1) 政治와 民意의 不一致

1960년대 이래 政治에 대한 不信이 증대하고 政治와 民意의 不一致라는 문제가 빈번히 제기되고 있다. 이러한 현상이 발생하는 이유가 여러 가지 있겠으나 政黨, 政治보스(boss), 利益集團 등에 의한 政治過程의 歪曲을 그 원인으로 들고 있는 사람이 있는가 하면 代表民主制의 핵심이라고 할 수 있는 選舉라는 장

37) 佐藤竺「住民參加と 住民運動」、日本經營協會編、80年代 日本の 行政(東京：日本經營協會、1981)，pp.396-399；中川剛、行政理論と 文化基盤(東京：三省堂、1986)，pp.102-105；岩崎、前掲書，pp.8-10。

치가 距離, 時間, 爭點이라는 세 가지 이유로 政治와 民意의 不一致를 해결하지 못하고 있다고 주장하는 사람들도 있다.

(2) 政治權力 均等化의 요구

어떤 의미에서 市民參與는 政治權力 均等化를 원하는 소외계층의 요구에서 나온 것이라고 할 수 있을지 모른다. 低所得層이나 少數人種集團들과 같이 종종 正常的인 政治過程에서 소외되었던 계층들이 그들의 목소리를 높이기 위한 장치로서 市民參與를 요구하게 되었다는 측면을 잊어서는 안되겠다. 이리하여 市民參與의 概念定義에 있어서 소외계층의 政治行政過程에의 參與를 강조하는 定義도 있다는 것은 전술한 바와 같다.

(3) 政策과 執行의 不一致

市民參與는 政策決定過程에의 參與뿐만 아니라 執行過程에의 參與도 포함한다. 公務員에 의한 執行이 政策의 취지와 不一致하는 경우가 많기 때문에 執行過程에의 市民의 參與를 요구하는 소리가 높아진 것이다.

(4) 代表民主制의 補完機能

그러나 우리가 여기서 유의할 것은 市民參與가 결코 代表民主制를 否認하거나 그것을 대신하자는 制度는 아니라는 사실이다. 參與民主主義(participatory democracy)라고도 하는 市民參與는 代表民主制의 機能低下를 시정하고 이를 補完하고자 하는데 그 目標가 있다는 것을 잊어서는 안되겠다.

나. 市民參與의 長短點

(1) 市民參與의 長點

市民參與의 長點 또는 便益(benefits)으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 우리는 Zimmerman의 見解에 따라 다음의 네 가지로 요약하고자 한다.³⁸⁾

(1) 議會制 民主主義 缺陷의 補完： 政府의 事業은 住民의 日常生活에 대한 영향을 미치는데 議會나 官僚制와 같은 전통적인 機關이나 過程이 住民들이 심각하게 느끼고 있는 문제를 제대로 認知하고 解決해 주지 못하는 경우가 많기 때문에 住民이 직접 政策決定이나 執行에 參與하자는 것이다.

(2) 地域特性의 반영： 住民의 市民參與는 地域의 特性, 必要, 欲求 등에 관한 구체적인 識見을 政府事業의 企劃段階나 執行段階에서 반영할 수 있다는 長點을 지니고 있다.

(3) 執行의 促進： 市民 參與는 국민들이 신거에 의하여 뽑은 代表들과 함께 政策決定에 參與함으로써 政府事業의 執行을 용이하게 한다는 것이다. 國

³⁸⁾ Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy* (New York: Praeger, 1986). p. 3.

民들^c 政策決定에 參與했기 때문에 특정한 政府事業의 필요성 등을 올바로 이해함으로써 事業의 성공적인 수행을 위하여 적극적으로 협력할 것이기 때문이다.

④ 責任性의 確保： 市民參與는 선거에 의하거나 임명에 의하여 취임하는 公選^d이나 任命職 公務員들의 責任의 確保에 이바지 할 수 있다. 市民參與를 통하여 國民들의 政府의 機能이나 事業에 대한 識見이 높아지므로 責任性의 確保에 공헌한다는 것이다.

(2) 市民參與의 短點

우리는 위에서 市民參與의 長點 또는 便益으로서 몇가지를 들었으나 市民參與는 이러한 長點이 있는 반면 많은 短點 또는 코스트(cost)를 수반한다.³⁹⁾

① 費用의 增大： 市民參與는 많은 費用을 수반한다. 住民들에게 상세한 情報를 제공해야 할 뿐만 아니라 때로는 住民投票 등을 실시해야 하기 때문이다.

② 行政의 지연： 특정 事業에 대한 보다 철저한 檢討와 研究를 원하는 住民들^e의 要求로 인하여 企劃의 수립과 집행이 지연되기도 한다. 인플레時期에 있어서는 이러한 지연이 經費의 增大를 초래한다.

③ 住民能力의 不足： 일반 住民들은 복잡한 企劃이나 事業의 技術的인 측면을 제대로 이해할 能力を 지니지 못하는 경우가 있다. 住民들에게 복잡하고 미묘한 技術的인 문제들을 설명하고 이해시키는 데 소요되는 時日로 인하여 行政이 지연되는 경우가 있다.

④ 特定地域의 利益代辯： 企劃樹立이나 執行過程에 參與하는 住民들의 見解^f나 特定地域의 利害에만 집착한 나머지 地域社會 전체의 利益에 배치되는 경우^g나 많다는 비판도 제기되고 있다.

⑤ 少數參與： 住民參與는 아무래도 실질적인 少數參與에 그칠 수 밖에 없는 티 이들이 有權者의 過半數投票率에 의하여 선출되는 議會를 대신 할 수 없다는 것이다.

⑥ 價值觀의 갈등： 參與者는 現狀不滿派인 革新系에 흐르기 쉬우며 전체 住民^h의 價值觀을 충실히 반영하기 어렵다는 문제가 있다. 그러나 參與者들의 이러한 주장은 議會나 官僚들에게 그들의 見解나 價值觀을 다시 한번 檢討할 수 있는 기회를 부여한다는 점에서 견진한 측면도 있다고 하겠다.

⑦ 執行上の 難點： 住民發案에 의하여 제시된 法案이 住民投票에 의하여 法律ⁱ로 확정되는 경우에 法案의 문맥이 출렬하여 그 執行過程에 있어서 어려움

39) *Ibid.*, pp.3-4.

이 발생하는 경우가 많다. 이러한 問題點은 美國의 일부 州에서 채택되고 있는 直接이니시어티브(initiative)에서 발생하는 것이라 하겠다.

라. 市民參與의 類型

(1) 概觀

市民參與는 여러 가지 관점에서 여러 가지로 分類할 수 있다. 우리는 이곳에서 여러 사람이 들고 있는 市民參與의 分類方法을 概觀한 다음 몇가지 市民參與의 方法을 상술하기로 한다.

① 制度的 參與와 非制度的 參與： 市民參與는 첫째로 制度的(制度上) 參與과 非制度的(制度外) 參與로 나눌 수 있다. 사람에 따라서는 이를 積極的 形態과 消極的 形態로 分類하기도 하며 公式的 方法과 非公式的 方法으로 나누는 사항도 있다.

② 主導權의 所在에 의한 分類： 市民參與는 누가 主導權을 장악하느냐에 따라서 ① 住民이 主導權을 장악하는 住民主導型 ② 行政機關이 主導하는 行政主導型 ③ 行政機關과 住民이 동등한 위치에 서서 의사소통을 가지는 水平型 ④ 住民과 行政機關間に 第3의 集團이 介在하여 균형을 유지하는 均衡型으로 分類할 수 있다.

③ 段階別 分類： 住民들이 어떤 段階에서 參與하느냐에 따라서 i) 政策目標設定段階에의 參與 ii) 事業計劃樹立 또는 政策決定段階에의 參與 iii) 政策執行段階에의 參與로 나눌 수 있다. iv) 이밖에도 政策評價段階에 住民이나 利害團體들이 參與하는 경우도 있다.

④ 手段에 의한 分類： 制度的 參與에 적용되는 것으로서 使用하는手段에 의한 分類方法이 있다. 이 方法에 의하면 市民參與는 ① 請願, 住民投票, 直接請求와 같은 政治的 手段에 의한 參與, ② 報告, 聽聞으로서 法令에 規定된 公示書面의 열람, 公聽會, 意見聽取와 같은 行政節次에 의한 參與, ③ 住民監查請求, 住民訴訟과 같은 爭訟에 의한 參與로 分類할 수 있다.⁴⁰⁾

⑤ 우리의 分類： 우리는 이곳에서 瑞西와 함께 市民參與가 가장 광범위하게 이루어지고 있는 美國에서 실제로 가장 많이 사용되고 있는 i) 타운미팅(town meeting), ii) 公聽會, iii) 住民諮詢委員會, iv) 住民投票, v) 直接請求, vi) 召喚으로 나누어서 다음 項에서 부터 詳述하고자 한다.

(2) 타운·미팅

(c) 현황： 매사추세츠(Massachusetts) 州에서 시작되어 뉴잉글랜드(New

⁴⁰⁾ 中川, 前揭書, p.101.

England)의 모든 州에서 사용되고 있는 타운·미팅(town meeting)은 植民地時代에서 그 기원을 찾을 수 있는 긴 歷史를 지닌 制度로서 가장 代表的인 住民參與制度라고 할 수 있겠다.

定期會와 臨時會로 나누어지는 타운·미팅은 行政委員이 특정한 案件을 사전에 제시하여 召集한다. 議長과 같은 任員은 매번 새로 選別하며 항구적인 機關이 아닌 까닭에 일단 案件의 處理가 끝나면 自動的으로 解散된다.

② 問題點 : 타운·미팅의 問題點으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 出席率의 저조와 討議의 부족이 가장 심각한 問題點으로 지적되고 있으며 利益集團에 의한 惡用도 무시할 수 없는 문제이다. 이러한 問題點들을 해소하기 위하여 군래이 와서는 여러 가지 修正된 形態가 채택되고 있다.

(3) 公聽會

① 現況 : 전술한 타운·미팅과 달라서 公聽會는 政策決定權을 住民의 代表機關인 議會나 官僚制에 부여하되 住民들이 見解를 진술하여 이를 政策에 반영할 기회를 가지는 制度라고 할 수 있다.

전술한 타운·미팅이 일부 국가에限定된 制度인데 대하여 公聽會는 많은 國家에서 널리 活用되고 있는 制度라는 데 그 특징이 있다고 하겠다. 議會나 公務員들은 住民들이 전술한 見解에 깊은 關心을 가지고 이를 반영하도록 노력해야 하며 그러지 않는 한, 公聽會는 한낱 形式에 그칠 우려가 있다. 法律에 따라서는 公聽會의 개최를 필수조건으로 規定하는 경우가 있다.

② 問題點 : 公聽會의 問題點으로서 무엇보다도 參與의 不足이 지적되고 있으므로 一般市民들은 議會나 行政當局에 비하여 情報가 不充分하고 支援이 不足하여 公聽會가 市民參與의 方法으로서 非能率的이라는 批判도 제기되고 있다.

(4) 住民諮詢委員會

① 現況 : 이는 일부 住民으로構成된 委員會로서 政府機關 등의 諮問에 응하는 政策決定過程이나 執行過程에 있어서 住民의 의견을 반영하는 장치이다. 住民諮詢委員會의 機能으로서 세 가지를 들 수 있다. i) 住民諮詢委員會는 住民들로 意思決定過程에 參與할 수 있는 기회를 부여하며 ii) 市民과 當局間의 相互的인 의사소통을 촉진하고 iii) 특정한 분야에서의 市民의 專門性을 活用하는 것이다.

住民諮詢委員會에 있어서 가장 중요한 問題는 委員의 선정이다. 委員의 선정 방법에 따라서 住民諮詢委員會에 正統性을 부여할 수 있을 뿐만 아니라 부여된 機能을 수행도 效果的으로 이루어질 수 있는 까닭이다. 일반적으로 住民諮詢委

員會의 委員은 關係當局에 의하여 任命되는 데 이 방법에 의하여 能力과 關心이 참작될 수 있을 뿐만 아니라 地理的, 人種的, 社會經濟的 代表性을 고려에 넣을 수 있는 까닭이다.

② 問題點： 住民諮詢委員會가 特定한 事業이나 是正措置를 지연시키기 위한 手段으로 活用되는 경우가 있는가 하며 코오퍼레이션(cooptation)이 발생하는 경우도 있다. 코오퍼레이션이 이루어지면 住民諮詢委員會가 政府當局이나 公務員들이 고안한 事業에 대한 住民들의 支持와 協力を 확보하는 데 이 바지하나 政策過程에 대한 參與의 의미에서의 住民의 參與는 이루어지지 못하게 되는 것이다.

(5) 住民投票

① 現況： 이곳에서 고찰하는 많은 市民參與의 方法이 州政府나 地方自治團體에서 주로 活用되는 것인데 대해 住民投票(國民投票)는 우리나라를 포함한 각 國에서 中央政府에서도 使用하고 있는 市民參與의 方法이라는 데 그 특징이 있나. 美國에서는 植民地時代인 1640년부터 住民投票가 실시되어 오늘날에 있어서는 거의 모든 州에서 住民投票를 사용하고 있다. 데라웨어(Delaware)州 憲法은 美國各州의 憲法 중에서 憲法改正을 住民投票에 붙이지 않는 유일한 州憲法이며, 州憲法 외에도 州議會를 통과한 특정한 法律에 대해서 住民投票에 붙이도록 규정하고 있는 州가 36개에 달한다고 한다.

② 住民投票의 類型： i) 義務的 國民投票와 任意的 住民投票로 나눌 수 있는데 義務的 住民投票는 特定한 要件에 대하여 반드시 住民投票에 붙이도록 되어 있는 경우이며, 任意的 住民投票는 住民投票에 붙이는 것이 義務化되어 있지 않은 경우이다. 우리나라 憲法에서 규정하고 있는 憲法改正에 관한 國民投票는 義務的 國民投票이며, 國家安危에 관한 重要政策에 대한 國民投票는 任意的 國民投票이다.

i) 諮問的 住民投票를 들 수 있는데 이는 住民의 意見을 듣기 위하여 실시하는 것으로서 議會는 住民投票의 결과에 반드시 구속되지 않는다. 이에는 두 가지가 있는데 첫째는 議會가 특정한 문제에 대한 有權者들의 見解를 알기 위하여 住民投票에 붙이는 것이며 둘째는 住民들의 署名請求에 의하여 住民投票에 붙이는 것이다. 이것은 利益團體들이 그들의 주장을 홍보하기 위하여 사용되는 경우가 많다.

ii) 市民拒否權을 들 수 있는데 一定數의 有權者의 署名請求에 의하여 특정한 法律의 執行을 停止시키는 것으로서 執行停止效力은 住民投票에 의하여 그 法律의 存廢與否가 결정될 때까지 지속된다.

(6) 이니시아티프

① 現況 : 直接請求라고도 하는 이니시아티프(initiative)은 瑞西의 Canton에서 / 작되어 美國에서는 19세기 말부터 導入되어 오늘날 23개 州의 憲法이 이를 채택하고 있다고 한다. 美國뿐만 아니라 各國에서 널리 사용되고 있는 이니시아티프는 日本에서도 地方自治法 第12條과 第13條가 이에 관한 規定을 두고 있다.

② 이니시아티프의 類型 : 이니시아티프도 여러 가지로 分類할 수 있는데 i) 州政府이니시아티프와 自治團體이니시아티프, ii) 憲法에 관한 이니시아티프와 法律에 관한 이니시아티프, iii) 直接的 이니시아티프와 間接的 이니시아티프 iv) 諮問의 이니시아티프 등으로 흔히 分類한다. 이중 i)과 ii)는 자명하므로 설명을 略하고 iii)과 iv)만 고찰하기로 한다.

i) 直接的 이니시아티프와 間接的 이니시아티프으로 分類할 수 있는데 直接的 이니시아티프는 一定數의 有權者の 署名請求가 있을 때에는 직접 住民投票에 붙이는 制度이며 間接的 이니시아티프는 다소 복잡한 制度로서 一定數의 有權者の 署名請求가 있으면 議會가 이를 審議・議決하여 住民投票에 붙이는 것이다. 一定期間에 議會가 議決하지 않는 경우의 措置에 관해서는 規定이 다양하다.

ii) 諮問의 이니시아티프를 들 수 있는데 이것은 一定數의 有權者の 署名請求가 5,000,000人에 특정한 問題를 選舉日에 住民投票에 붙이는데 그 결과는 기속적인 것이다. 아니다.

(7) 召喚

① 現況 : 住民의 要求에 따라 公選職(elected)이나 任命職 公務員의 罷免을 가능케 하는 召喚도 비교적 각국에서 광범위하게 사용되는 制度이다. 美國에서는 14개 州의 憲法에 州政府公務員의 召喚에 관한 規定을 두고 있으며 이밖에 많은 州와 地方自治團體에서는 法律이나 條例로 召喚을 규정하고 있다. 日本의 地方自治法도 地方議會議員이나 自治團體長의 召喚에 관해서 규정하고 있다. 彙考기 國民의 代表인 議會에 의한 公選職 및 任命職 公務員의 罷免을 가능케 하는 制度인 데 대하여 召喚은 住民에 의한 罷免議決制度라고 할 수 있다.

② 節次 및 制限 : 召喚은 請求에 의한 住民投票나 이니시아티프와 유사한 節次를 밟도록 되어 있다. 一定數의 有權者の 署名請求에 의하여 發議되고 住民投票에 의하여 可否가 결정된다. 召喚의 對象에 관해서는 여러 가지 制限이 있는 데 公選職에 限定하고 任命職이나 法官을 제외하는 경우가 많으나 任命職이나 法官까지를 포함시키는 경우도 적지 않다.⁴¹⁾

41) Zimmerman, *op. cit.*, pp. 17-111.

4. 内部統制

가. 内部統制의 意義

우리는 위에서 外部統制를 公式的 統制와 非公式的 統制로 나누어서 상세히 고찰했었는데, 이곳에서는 内部統制를 公式的 統制와 非公式的 統制로 나누어서 살펴보기로 한다.

前述한 바와 같이 적어도 1960年代까지는 内部統制의 중요성이 강조되어 왔으나 1970年代에 들어와서 内部統制의 實效性에 대해서 의문이 제기되고 있다.

나. 公式的 内部統制

公式的 内部統制가 강조되어 온 데에는 다음과 같은 두 가지 이유가 있다. 첫째로 國會는 흔히 잡다한 特殊利益이나 出身區의 利益을 代辯하는데 대하여 全國을 單一區로 선출되는 行政首班이 國民의 意思를 代辯한다는 것이다. 둘째로 1) 규모적인 官僚制를 통제하는 데에는 大統領을 頂點으로 하는 公式的 組織이 效果의이라는 주장이다.⁴²⁾

公式的 内部統制는 여러 가지로 分類할 수 있을 줄 아나, ① 政策決定 및企劃에 關한 統制, ② 組織·人事·豫算에 대한 統制, ③ 節次에 대한 統制, ④ 業績·成果의 分析을 통한 統制, ⑤ 違法·不當行爲의 是正·防止 등으로 나누어서 생각할 수 있겠다.

우리나라의 경우 行政首班의 손발이 되어서 이와 같은 公式的 統制를 담당하는 機構로서 大統領秘書室, 國務總理秘書室, 行政調整室, 總務處의 行政管理局人事局, 經濟企劃院 豫算室, 監查院, 青瓦臺 司正擔當官室 등을 들 수 있겠다.

다. 非公式的 内部統制

Carl Friedlich와 Herman Finer의 論爭 아래 非公式的 内部統制의 중요성이 크게 부각되었는데 非公式的 内部統制에 관한 주장을 機能的 責任論과 代表의 官僚制로 나누어서 생각하기로 한다.

(1) 機能的 責任論

機能的 責任(functional responsibility)이란 개개의 公務員의 자기의 專門的職業(profession)의 標準과 理想에 대한 責任을 말한다.⁴³⁾

42 Blair Bolls, "Correctives for Dishonest and Unfair Public Administrators," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, January 1966, pp. 23-27; Gilbert, *op. cit.*, pp. 386-387.

43 John M. Gaus, "The Responsibility of Public Administration," in John M. Gaus, L.D. White and M.E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago: University of Chicago Press, 1936), pp. 39-40.

이와 같은 機能的 責任은 개개의 公務員의 「義務의 感覺」이나 「責任의 感覺」에 크게 의존하게 된다. 따라서 이를 위해서는 1次的으로 개개인의 마음가짐에 호소하는 일종의 倫理的 運動 내지는 士氣昂揚策에 의존할 수밖에 없다.⁴⁴⁾ 이와 동시에 集團規範이 중요성을 지니게 되므로 行政機關은 이와 같은 集團規範의 造成을 위하여 努力を 경주해야 할 것이다. 뿐만 아니라 公務員 전체가 하나의 專門的 職業으로서 成立하고 있으므로 公務員으로서의 使命感이나 긍지를 가진도록 하는 것도 도움이 될 것이다.

機能的 責任에 대해서는 여러 사람이 批判을 가하고 있는데 이들의 批判을綜觀하여 보면 다음과 같다.

(1) 機能的 責任이란 職業的 集團으로부터의 制裁를 의미하는데 그것이 반드시 發動된다는 社會的 保障이 없다.

(2) 機能的 責任을 강조할 때 소위 集團內部에의 志向性의 擴大라는 경험을 초래하게 되며 公務員의 시야가 좁아지고 硬直性을 띠게 될 우려가 있다.

(3) 우리나라와 같은 곳에서 機能的 責任을 無批判的으로 강조하는 것은 官僚的 獨善을 응호하는 결과가 되기 쉽다.

2) 代表的 官僚制

內在的 責任의 確保方案으로서 代表的 官僚制(representative bureaucracy)를 들고 나온 사람은 J. Donald Kingsley이다. 「責任의인 官僚制는 代表의인 官僚制로서만 찾아볼 수 있다」⁴⁵⁾는 Kingsley는 官僚制의 責任은 政府形態나 均衡과 抑制의 체계에 의해서는 確保할 수 없다고 주장한다. 와이마르(Weimar)共和國의 경험이 오늘날에 있어서는 公式的인 統制만으로서는 불충분하다는 것을 입증하는 것이며 우리들은 責任의 行政의 根源을 보다 깊은 데에서 찾아야 한다고 주장한다.⁴⁶⁾ Kingsley와 見解를 같이 하는 Seymour M. Lipset教授도 와이마르共和國, 캐나다의 사스카치완(Saskatchewan)州, 英國 등의 예를 들어 代表的 官僚制의 중요성을 강조하고 있다.⁴⁷⁾

이들은 社會의 모든 階層에서 골고루 나온 代表的 官僚制야말로 責任의인 官

4) Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, Summer 1941, p.336.

5) J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*(Yellow Springs: Antioch Press, 1944), p.279.

6) *Ibid.*, pp.281-282.

7) Seymour M. Lipset, "The Rigidity of Neutral Bureaucracy," in Donald C. Rowat(ed.), *Basic Issues in Public Administration*(New York: Macmillan, 1961), pp.442-445.

僚制가 될 수 있으며, 캐임브릿지나 옥스포드 출신의 中流・上流階級의 子女로 구성된 官僚制가 勞動黨政府下에서는 責任있는 官僚制가 될 수 없다고 보는 것이다.

이와는 다른 각도에서 美國에서도 1960년대부터 代表的 官僚制에 대한 要求가 강력히 대두되고 있다. 黑人을 위시한 少數人種과 女性들을 보다 많이 公務員으로 기용함으로써 公務員의 代表性를 높여야 한다는 것이다.

이와 한 주장에 반대하는 사람들은 代表的 官僚制가 어떻게 實績主義 公務員制度와 兩立할 수 있느냐 하는 反問을 제기하고 있다.⁴⁸⁾ 代表的 官僚制의 지지자들은 전통적인 폴기시험을 위시한 각종의 公務員選拔制度가 과연 客觀的이며 業務遂行能力을 정확히 측정하느냐 하는 문제를 제기했으며⁴⁹⁾ 1971년의 Griggs事件에서 美國의 聯邦大法院은 妥當性이 결여된 試驗이나 業務遂行能力과 관련이 없을 履歷制限을 금지하기에 이르렀던 것이다.⁵⁰⁾

이와 같이 考察해 볼 때 1940년대에 제기되어 한때 치열한 論爭의 대상이 되었던 代表的 官僚制가 1960년대에 와서 새로운 論點으로 부각되었다는 것을 알 수 있다.

IV. 結論

우리는 行政民主化의 觀點에서 바람직한 政策決定過程이란 무엇을 意味하며 行政統制方案에 어떠한 것들이 있는지 詳細하게 檢討하여 보았다.

行政統制方案을 公式的 外部統制, 市民參與 및 内部的 統制로 나누어서 考察하였는데 内部的 統制도 重要하나 우리나라와 같이 行政權의 優位가 持續되어 있고 國會・法院・國民에 의한 行政의 統制가 제대로 實效를 거두어 본 經驗이 없는 國家에서는 行政民主化를 위하여 外部的 統制가 강조되어야 함은 더 말할 필요가 없다.

外部的 統制의 強化를 위하여 立法府나 司法府 등에 의한 公式的 外部統制가 강조되어야 할 것이나 이에 못지 않게 重要的 것이 1960年代 이래 各國에서 강

48) Enid F. Beaumont, "A Pivotal Point for the Merit Concept," *Public Administration Review*, September-October 1974, pp. 428-429.

49) Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1974), p. 135.

50) Henry Kranz, "Are Merit and Equity Compatible? *Public Administration Review*, September-October 1974, pp. 436-437.

조니고 있는 市民參與의 增大라고 하겠다. 代表民主制의 機能低下를 시정하고
이·를 補充하고자 하는 參與 民主主義는 行政民主化의 觀點에서 特別한 關心을
가지고 發展시켜 나가야 할 것으로 생각된다.