

# 行政統制의 史的 評價

—外部 Feed-back을 中心으로—

安 海 均\*

<目 次>	
I. 序 言	界：選舉・政黨・言論・利益
II. 議會에 의한 行政統制	集團
1. 理論的 背景	
2. 韓國의 議會에 의한 統制	V. 司法府에 의한 行政統制
3. 議會에 의한 行政統制의 限界	1. 理論的 背景
III. 國民에 의한 行政統制	2. 司法府에 의한 統制의 方法
1. 理論的 背景	3. 司法府에 의한 統制의 限界
2. 國民에 의한 統制方法과 限	V. 結言：要約과 展望

## I. 序 言

體系(system)論의인 觀點에서 行政體制를 볼때 社會體系의 下位體系 가운데서 行政體系가 여타의 1位體系에 미치는 영향은 아무리 강조해도 부족하다. 이러한 行政體系의 약강한 기능을 어떻게 統制하고 그 機能의 適法性, 效率性, 民主性을 확보하느냐 하는 것은 한國家의 社會體系의 均衡과 發展을 좌우하는 기본적 要因中의 하나이다.

따라서 行政體系에는 반드시 統制裝置가 制度的으로 마련되고 있는데 이런 장치는 外部的인 것(external feed-back)과 內部的인 것(internal feed-back)으로 크게 구분된다. 本研究는 外部的 統制를 記述·評價의 대상으로 한다.

특히 본 研究의 目的是 產業化와 物量的인 成長을 따르지 못하고 있는 二重構造의 社會文化와 朝鮮 반영한 二重構造的政治·行政·文化를 탈피하지 못하고 있는 우리나라의 行政統制를 反省하고 제 5 共和國의 憲法制定·公布와 출발과 더불어 과거의 試行錯誤를 없애기 위해서 과거를 評價하여 보자는데 있다.

즉 제 1 共和國에서부터 제 4 共和國에 이르기까지 行政體系의 統制機能은 어떠하였으며 특히 外部 feed back의 類型을 어떻게 변화되었으며 각 類型의 限界는 어떠한 것인가에 焦點을 두어 史的 展開過程을 분석하기로 한다.

\* 서울大學校 行政大學院 教授

특히 外部的 行政統制를 分析對象으로 한 이유는 權威主義的 行政文化가 지배적인 社會 속에서는 外部的 行政統制가 内部統制보다 國民으로 부터 正統性을 비교적 많이 지니고 있다고 생각하기 때문이다.

分析方法에 있어서 統制의 類型을 統制의 主體를 기준으로 議會, 國民 등에 의한 行政統制와 司法部에 의한 行政統制 등으로 크게 區分하여 각 類型의 理論的 背景과 韓國의 경우를 中心으로 한 統制內容과 그 限界를 지적하기로 한다. 選舉, 政黨, 言論, 利益集團에 의한 統制는 國民에 의한 統制에서 記述하기로 한다.

## II. 議會에 의한 行政統制

### 1. 理論的 背景

近代國家의 成立 이래 現代의 民主國家에 이르기 까지 議會의 行政統制機能은 議會의 여러 機能 중에서 第1次의인 機能이 되어 왔다.

오늘날의 이른바 行政國家에 있어서 광범위한 權限과 막대한 豫算이 行政官僚에게 맡겨져 있으므로, 行政官僚는 상당한 裁量權의 行使와 여러가지 方法을 동원하여 國民에게 奉仕, 指導 및 規制를 가하고 있다.

그러나 「被治者에 의한 統治(government by the governed)」를 基本前提로 하고 있는 民主政治의 出發點은 바로 代議政治라 할 수 있다. 환언하면 國家의 基本政策, 國民의 權利와 義務。관한 최종적 決定權이 國民의 代表들로構成된 議會에 주어져 있는 社會가 곧 民主主義社會라 할 수 있는 것이다. 바로 여기에 議會에 의한 行政統制의 근거가 있다。<sup>(1)</sup>

議會에 의한 行政統制는 體系論의 입장에서 볼 때 일종의 피드백(feedback) 裝置로서 파악할 수 있는데 그것은 國家政策과 計劃의 執行이 어떻게 되어 가는가, 政策이 目標한 결과가 產生되고 있는가를 監視하며(action monitoring), 감시한 결과 결함이 지적될 때에는 (error detecting) 그에 대한 是正措置를 취함으로써 國家의 要求와 不滿을 解消시키는 것을意味한다。<sup>(2)</sup>

그러므로 피드백 장치로서의 議會에 의한 行政統制는 行政의 代表性을 보강하는 것 뿐만 아니라 行政體制와 環境間의 相互作用의 均衡維持(equilibrium maintenance) 및 對立葛藤의 解消(homeostasis)라는 機能과<sup>(3)</sup> 體制目標指向의(system-goal oriented) 活動 및 委任

(1) 이 절에서 大韓民國憲法 第1條 第1·2項은 立法府에 의한 行政統制의 包括的 根據가 된다.

(2) 雖然 議會는 行政體制에 대해서 監視 및 誤謬探知와 是正機能을 담당하는 外部 feed-back 장치의 代表的 機能을 담당하고 있다.

安東均, 「政治·行政體制의 分析模型」韓國行政學報, 第4號, 韓國行政學會, 1970, pp. 290-305.

(3) feedback의 機能에 대하여 D. Easton은 均衡의 觀點에서 파악하여(Demand=Support일 때 體制가 가장 安定的으로 된다고 볼), Karl Deutsch나 Walter Buckley는 보다 관점에 달리하여 體制內의 결함을 시정하고, 體制와 環境間의 對立葛藤을 解消하는 機能으로 보는, 소위 cybernetics의 입장을 취하고 있다.

된 權限에 의한 모든 行政活動과 이에 따른 政策과 事業計劃의 監視·調整的 機能을 갖는 것으로 이述 할 수 있다.

한편 「해리스」(J.P. Harris)는 議會에 의한 行政統制의 目標를 다음의 여섯가지로 지적하고 있다.<sup>(4)</sup>

- ① 議會가 수립한 정책이 성실하고 能率的으로 수행되고 있는가, 그리고 결합을 是正하기 위한 새.로운立法은 필요치 않은가를 決定하기 위하여,
- ② 議會가 수립한 計劃이 의도한 目標를 달성하고 있는가, 그리고 새로운立法이 필요치 않은가를 決定하기 위하여,
- ③ 法律이 公益에 따라 遵行되고 있는가의 여부를 확인하고 行政官僚의 성실성을 보장하기 위하여,
- ④ 行政官僚의 自由裁量權의 남용, 자의적 행동 및 重過失 등을 밝히기 위하여,
- ⑤ 行政府 内部의 自體管理 및 統制를 견제하고 이의 妥當性과 有效性을 확인하기 위하여,
- ⑥ 行政관료의 公共資金 및 기타 資源의 사용에 관한 議會에의 責任性을 확보하기 위하여.

韓國의 경우, 議會에 의한 行政統制는 統制의 一般的인 目標이외에 政府의 對北·對外政策에 관련된 國家政策의 「生產의이고 能率的」인 決定과 執行을 확보하는 特徵을 갖고 있다고 할 수 있다.

議會에 의한 行政統制의 方法은 內閣責任制 下에 있어서와 大統領中心制에 있어서 각각 그 양상을 들리하고 있다. 대체로 大統領中心制를택하는 國家는 行政府優位내지 다소 엄격한 三權分立을 택하고 있으므로 議會는 行政府에 대한 견제와 批判에 그치고 있으나<sup>(5)</sup>, 內閣責任制 國家에서는 議會와 行政府는 밀접한 關聯을 가지고 있는 까닭에 議會는 行政府에 대한 견제와 비판에 그치지 않고 그 存廢까지도 좌우하므로, 議會에 의한 統制가 相對적으로 강하고 할 수 있다.<sup>(6)</sup>

또한 大統領中心制의 國家의 경우 議會에 의한 行政統制가 주로 常任委員會를 통해 행사되는데 비하니<sup>(7)</sup>, 內閣責任制를 택한 國家의 경우에는 本會議가 중심이 되어 運營되고 있

① David Easton, *The Political System; An Inquiry into the State of Political Science* (N.Y.: Knopf, 1953)와 이로부터 發展된 D. Easton, *A framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1955).

② Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (N.Y.: The Free Press, 1966).

③ Walter Buckley, *Sociology and Modern Systems Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall 1967).

④ J.P. Harris, *Congressional Control of Administration*, (Washington D.C.: Brookings Institution, 1964), pp. 1-2.

⑤ G.B. Holloway, *The Legislative Process in Congress* (N.Y.: Crowell, 1953), p. 437.

⑥ Ilbert and Can, *Parliament* (London: Oxford, 1956), p. 201.

⑦ E.S. Griffith, *The American System of Government* (N.Y.: Praeger, 1954), p. 55.

다. <sup>(8)</sup>

그러나 실제로 있어서는 그 나라의 政治的背景(polynomial setting)에 따라 상이하다. <sup>(9)</sup> 英國과 같은 國家는 內閣責任制를 채택하고 있으면서도 議會는 內閣의 指導下에 놓여 있어 議會는 다만 內閣活動을 正當化시켜 주는 裝置에 불과하다고 볼 수 있다. <sup>(10)</sup>

各國에서 使用되는 議會에 의한 行政統制의 方法을 分類해 보면 公式的인(formal) 方法과 非公式的인(informal) 方法이 있다. <sup>(11)</sup>

公式的인 方法은 ① 立法權 ② 豐算同意權 및 決算審議權 ③ 高級官僚任用同意權 ④ 政第質議權 ⑤ 條約同議權 ⑥ 國政監查權 ⑦ 其他 각종 建議 등에 의하여 행사하는 方法이다. <sup>(12)</sup>

非公式的인 方法은 이상과 같은 公式的인 權限에 의하여 행하여지는 것이 아니라 公式性을 떠나서 행해지는 方法이다. 예를 들면 議會에서 어떤立法를 고려한다든가, 상정된 어떤 案件에 대하여 議員個人, 委員會 또는 小集團(small group)이 그意思를 表示한다든가 또는 議員이 質問이나意思表示를 한다든가 하는 것은 그것이 法律制定까지 이르지는 않는다 한더라도 行政機關에 중대한 영향을 주는 것은 事實이다. <sup>(13)</sup>

아울러 議員個人이 行政에 대한 영향력 있는 「로비스트」(lobbyist)로서 行政官僚와의 相談, 提議 忠告, 觀察, 言約 또는 指示 등을 통하여 行政에 壓力を 가하는 것도 事實이다. <sup>(14)</sup>

## 2. 韓國의 議會에 의한 行政統制의 變化

그러면 韓國의 歷代政府別로 議會에 의한 行政統制는 어떻게 變還하여 왔는가에 대해 歷代政府別(第1共和國~第4共和國)로 살펴보자. <sup>(15)</sup>

### 가. 第1共和國(制憲國會~第4代國會)

(8) 李常民, 「英·美 議會의 國家權力構造의 役割」, 國會報 No. 57. 1966, 7월호, p. 134.

(9) J.L. Harris, op. cit., pp. 3-8.

(10) V. S. Amery, *The Nature of British Parliamentary Government* (Parliament Campaign 21, London, 1955), p. 42.

(11) V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups* (N.Y.: Thomas Y. Crowell, 1950), p. 313.

(12) ① J.P. Harris, op. cit., pp. 13-14.

② V.O. Key, op. cit., pp. 313-315.

(13) ① V.O. Key, op. cit., p. 315.

② J.P. Harris, op. cit., pp. 8-9.

③ H.A. Simon, D.W. Smithburg, and V.A. Thompson, *Public Administration* (N.Y.: Alfred A. Knopf, 1956), p. 528.

(14) ① V.O. Key, op. cit., p. 315.

② J.P. Harris, op. cit., p. 8.

③ H.A. Simon, et al., op. cit., p. 528.

(15) 非公式의 方法으로서 利益集團이나 經濟分野의 壓力團體 등이 자기들의 이익을 위하여 의회를 통하여 행정기관의 行行政政策에 영향을 주었음을 볼 수 있다. 그러나 이러한 非合法의 方法은 너무 다양하고 불명확해서 그 파악과 分類가 거의 불가능하므로 여기서는 略하기로 하고 주로 公式的 方法을 통한 立法府에 의한 行行政統制를 說明하기로 한다.

大統領中心制를 채택한 第1共和國에서는 本會議中心의 議會에 의한 行政統制였으며<sup>(16)</sup> 制憲國會로부터 第4代 國會에 이르기까지 總 1,364件의 法律案이 제출되었다. 그러나 政府가 提出한 法案(804件)이 議員이 發議한 法案(560件)보다 우세하게 많았으며 可決에 있어서도 行政府가 提出한 것이 압도적으로 우세하였다.<sup>(17)</sup>

요컨대立法權의行使를 통한行政統制는 이러한 行政府의 優位性으로 미루어 볼 때 큰 실효를 거두었다고는 할 수 없다.

더구나 國會內의 分裂과 그에 따른 行政府의 相對的 強化, 그리고 戰後의 갖가지 社會的 혼란은 行政政의 強化를 要請하게 되었으니 따라서 議會에 의한 行政統制는 사실상 실효를 거두기 어려웠다.<sup>(18)</sup>

#### 나. 第2共和國(第5代國會)

第2共和國은 自由黨의 몰락과 동시에 第3次 改憲을 통하여 순수한 古典的 内閣責任制를 채택하였다.<sup>(19)</sup>

第5代 國會는 1961年 5月 16日 軍事革命에 의하여 解散되기까지 약 9개월간 1件의 豫算案과 69件의 法律案을 審議・通過시켰으니, 1960年 11月 29日 不正選舉開聯者와 不法蓄財 등을 처벌하기 위한 第4次 憲法改正案을 採擇하였다.<sup>(20)</sup>

그러나 여전히 第2共和國에서도 行政府提出案이 우위를 차지하고 있었으며, 可決에 있어서도 行政首提出案이 議員提出案 보다 더 높은 比率을 나타내었다.<sup>(21)</sup>

(16) 第1共和國에서는 制憲 및 2次에 걸친 改憲이 있었다. 우리나라의 헌법에 있어서 最初의 憲法은 그 草案이 순수한 議院內閣制였는데, 審議途中에 李大統領의 주장으로 이를 大統領制로 변경하였다. 그러나 그것은 완전한 대통령제가 아니고, 國會의 不信任決議權과 政府의 國會解散權을 삭제하고, 그 외의 議院內閣制의 规定을 삭제함이 없이 存置하였기 때문에, 최초의 憲法은 大統領制를 본질적 요소로 하면서 議院內閣制의 规定을 많이 内包하는 憲法이 되어 버렸다. 第1次改憲, 이른바 말훼개헌의 결과 많은 議院內閣制의 规定이 첨가되었다. 그러나 大統領이 行政府의 首班이고, 4년의 任期를 갖고, 國會에 대해서 責任을 지지 않는다는 점이 改正되지 않았으므로, 改憲後에도 本質的으로 大統領制임은 변함이 없었고, 더욱이 大統領制를 더 강화하는 规定도 新設되었다.

第2次改憲에 있어서는 第1次改憲에 의한 議院內閣制 요소의 규정을 근본적으로 제거하고, 政黨的 大統領制에 더 한층 접근해 갔다.

文鴻柱. 韓國憲法(서울: 海巖社, 1976), pp. 339-341.

(17) 총 1,344件의 제출법안 중에서 597件이 可決되었는데, 이 중 政府가 提出한 法憲은 373件으로서 약 62.5%를 차지했으며, 이것은 政府가 제출한 法案 804件 중 46.2%가 可決된 것을 의미한다. 議員이 제출한 것이 可決된 율은 40%이다.

(18) 第1共和國에서의 立法府에 의한 行政統制의 非効率性에 대해서는 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14卷 第1號 No. 1, 서울대학교 行政大學院, 1978, pp. 116-125 參照.

第1共和國에서의 行政府에 의한 議會操縱에 대해서는 尹天柱, 韓國政治體系序說—政治狀況과 政治行爲—(서울: 文運堂, 1962), pp. 305-361 參照.

(19) 文鴻柱, 前揭書, p. 341.  
1960年 7月 29일에 실시한 총선거에서 233명의 民議院議員과 上院에 해당하는 參議院議員 58명이 選出되었다.

(20) 第5代國會, 民・參會議錄 參照.

(21) 第5代國會에 提出된 총 269件의 法律案 中 議員發議가 137件(46.2%), 行政府提出이 159件

2第共和国에서의 이러한 議會에 의한 行政統制의 촉약성은 議會內의 결합과 4·19의 거에 따른 社會的 후유증에 기인한 것이라고 볼 수 있다.<sup>(22)</sup>

#### 다. 第3共和國(第6代國會~第8代國會)

5·16 軍事革命政府以後 수립된 第3共和國下에서의 立法府는 制度面에서 ① 單院制 ② 議案審議에 있어 常任委員會 中心制 ③ 兩黨政治 등을 特徵으로 하였다.

그러나 第2次 改憲에 따른 完全한 大統領中心制에로의 轉換은 行政府의 優位現象을 더욱 고조시켰으며<sup>(23)</sup>, 運營面에서 많은 問題點을 노출시켜 國會議員 자신들도 회의를 가질 정도였다.<sup>(24)</sup> 뿐만 아니라 「波動國會」「汚物國會」「無爲無能國會」라는 말이 나올 정도로 國會는 피이드백 機能을 충분히 수행할 수 없었다.<sup>(25)</sup>

第3共和国의 國會가 본래의 피이드백 기능을 효과있게 수행할 수 없었던 이유는 다음과 같은 점에서 기인한다.<sup>(26)</sup>

- ① 行政府의一方的 强要와 執權黨의 數的 優位
- ② 國會議員의 決定能力喪失
- ③ 行政優位의 政治文化

#### 라. 第4共和國(第9代國會~10代國會)

1972年 10月 革命(維新)으로 새로 出發한 第4共和國은 建國 후 이때까지의 古典的 大統領制로 부터 內閣責任制 사이를 방황하던 종래의 政府形態와는 결별하고, 이번에는 대담하게도 絶對的 大統領 中心制의 政府形態를 취하였다.<sup>(27)</sup>

第9代 國會는 地域路 146, 統一主體國民會議에서 大統領의 추천으로 선출된 73명으로構成되었다.<sup>(28)</sup>

第4共和国의 國會는 第3共和國의 國會보다 그 權限과 機能이 상당히 축소되었는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>(29)</sup>

(22) 3.8%)이었고, 可決通過된 69件 法律案 中 議員發議가 29件(42%), 行政府提出이 40件(58%)이었다.

(23) 第2共和國에서의 議會內의 결합과 환경과의 갈등에 대해서는 尹謹植, 「韓國政府形態」, 金雲泰 외 共著, 韓國政治論, (서울: 博英社, 1977), pp. 263-272.

(24) 行政府의 優位現象은 立法府內에서의 法案處理狀況을 보면 더욱 명백해진다. 第6,7,8代 國會를 거치는 第3共和國에서는 第6代 國會의 경우를 제외한 대부분의 法律制定이 行政府主導下에 이루어졌다.

(25) 任洪彬, 「第7代 國會議員들」, 國會報, (1968.12), pp. 4-56. 七代國會議員 등 國會運營이 전에 비해 퇴보했다고 생각하는 議員이 37%에 달했던 것이 좋은例이다.

(26) 任洪彬, 「制度上으로 본 6代 國會」, 國會報 (1967.5), p. 21.

(27) 安海均, 「第3共和國 行政體制分析」, 行政論叢, 第15卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1976. 그리고 第3共和國에서의 立法府에 의한 行政統制의 脆弱性에 대해서는 安海均, 前揭書, pp. 124-129.

(28) 文鴻柱, 前揭書, p. 343.

(29) 地域區議員들의 構成을 보면, 民主共和黨 71, 新民黨 52, 無所屬 23명이며, 院內構成은 維新政友會 73, 民主共和黨 71, 新民黨 52, 無所屬 23명으로 되어 있었다.

(30) 安海均, 「立法府에 의한 行政統制」, 前揭書, pp. 130-136 參照.

1) 法律的 侧面：大統領의 國會解散權이 인정되었고, 이제까지 國會가 行政府를 統制하는데 주요 手段으로 이용되어 왔던 國政監督權이 停止되었으며, 國會의 會期가 1년에 150日을 초과할 수 없게 되었다. 뿐만 아니라 이전에는 議員 30人以上的 要求로 國務總理, 國會委員 또는 政府委員의 出席·答辯을 요구할 수 있었는데 반해 現 憲法은 國會와 委員會의 議決에 依해서만 可能하게 되었다.

이와 같은 事項들은 行政府에 대한 議員들의 지나친 친선을 배제하고 나아가서 國政을 보다 신속하고 능률있게 처리하는데는 도움이 되었지만 다른 한편으로는 國會議員의 固有權限인 國民代表權, 立法機能, 國政의 監視·批判機能, 財政에 관한 機能<sup>(30)</sup>을 때때로 제약하는 要因이 되기도 하였다.

2) 構造的 侧面：國會議員 構成에 있어서 與黨인 維政會 73名, 共和黨 71名, 野黨인 新民黨 52名, 그리고 無所屬 23名으로 되어 있는 까닭에 중요한 政策과 法案은 사실상 충분한 討論도 하기 못하고 政府나 與黨의 意思대로 通過되는 경우가 많았다.<sup>(31)</sup>

3) 制度的 侧面：選舉가 6年에 한번씩 있는 關係로 黨命을 중요시하지 않을 수 없고 選舉區가 小選舉區에서 中選舉區로 바뀜에 따라 選舉民보다 黨의 公薦이 더욱 중요시 되며 一般 國民의 投入이 제한되는 경향이 있었다.

4) 機能的 侧面：維新國會像의 定立이라는 狀況의 要請에 따라 與黨은 與黨대로 이에 적응해야 했으나, 野黨은 野黨대로 어떤 限界 안에서 活動해야 된다는 認識이 생겨, 初創期에는 葛藤이 차지 않았지만 대부분의 國會議員이 정해진 태斗리를 지키려고 입조심, 頻조심 등의 消極性을 보였고, 이는 스스로 院內發言, 免責特權을 약화시키는 등 無事安逸主義現象을 노출하였다.<sup>(32)</sup>

이와 같은 特性을 나타내고 있는 國會가 action-monitor, error-detector로서 行政府에 대한 피이드백 効能을 效果的으로 수행할 수 없을 것이라는 점은 쉽게 이해가 될 것이다.

한 예로 法律制定을 통한 行政統制를 보면, 第85回부터 第94회 國會까지 行政府가 提出한 案件이 議員發議案보다 훨씬 많으며, 더욱이 可決에 있어서도 行政府 提出案이 우세한 양상을 띠고 있다.<sup>(33)</sup> 그리고 이期間 동안에 野黨인 新民黨이 가장 많은 法律案을 發

(30) 憲法 第37, 89, 90, 93, 73條 參照.

(31) 第9代國會 3年동안 총 336일의 會議期間中 實제로 開議한 日數는 95일이며, 1日 平均 會議時間은 21分 19分 정도이다. 한편 議案處理件數를 보면, 274件의 法律案과 151件의 기타 議案이 審議處理되었고, 이중 274件의 法律案을 最終 處理한 時間은 件當 3분 30초에 불과하다. 朴炳淳, 前揭書, p. 72.

(32) 東亞日報, 1977.12.27. 參照.

(33) 第九代 國會·政府 與 議員發議 法律案處理現況 (第85回~第94回)

提出 件	區 分	提 出	可 決	廢 棄	撤 回	審查未了
政 府 提 出 法 律 案		230	221	4 ③	1	4
議 員 發 議 法 律 案		97	53	14 ⑨	3	27
計		327	274	18 ⑫	4	31

議院을 c도 불구하고 可決에 있어서는 與黨인 民主共和黨과 維政會가 단연 앞서고 있어<sup>(34)</sup> 議會에 의한 行政統制가 脆弱함을 立證해 주고 있다.

한편 國政質問을 통한 行政統制를 살펴보면 野黨인 新民黨 所屬 國會議員이 與黨議員에 비해 本會議外 常任委員會 등에서 質問을 많이 하고 있다. 本會議 質問만 살펴보면, 73년부터 75年末까지 新民黨 49名, 共和黨 24名, 維政會 26名이 質問을 하였고, 이것은 全體 本會議 質問者에 대하여 각각 40%, 21%, 22%에 해당하는 것으로 與·野間에 어느 정도 均衡이 이루어져 있다고 볼 수 있다.<sup>(35)</sup>

그러나 野黨議員들은 選舉民을 의식하고, 政治的 戰略으로 質議를 이용하기 때문에 다소 批判的이 있다.

요컨대 第4共和國의 國會는 그 權限과 機能이 이전에 비해서 축소되었고, 議員들 자신들도 일정한 태도를 벗어날 수 없었던 까닭에 行政統制로서의 피아드백 機能을 원활히

※ 國會關係 各種 統計는 1976年 3月 立法 調査局의 資料에 依據 作成한 것이다 上記統計中 ○內 數字는 原案이 廢棄되고 代案이 通過된 것임.

※ 第85回 부터 第94회까지이나 實際는 第85回는 第九代 開院의 臨時國會였으므로 該當事項이 없었다.

※ 朴炳淳, 前揭書에서 再引用.

(34) 第九代國會 院內交涉團體 및 政黨別 法律案 提出處理現況 (第85回~第94回)

區分 政黨 및 院內交涉團體	提 出	可 決	廢 棄	撤 回	審查未了
1. 民主共和黨	26	23		1	2
2. 維新政友會	11	9		1	1
3. 新民黨	44	14	11(8)		19
4. 無所屬	5		2(1)		3
5. 民主統一黨	2		1	1	
6. 共和黨·維政會	4	3			1
7. 共和黨·新民黨 維政會	3	3			
8. 共和黨·維政會 新民黨·無所屬	1				1
9. 共和黨·無所屬	1	1			
計	97	53	14(9)	3	27

※ 統計資料는 1976年 3月 國會立法調查局의 提供한 資料에 依據하였으며 ○내 數字는 原案이 廢棄되고 代案이 通過된 것임.

※ 第85回 臨時國會는 實際 該當事項이 없었음.

※ 朴炳淳, 前揭書, 參照.

(35) 第9代 國會 本會議 質問者數 對比表

交涉團體	維政會	共和黨	新民黨	統一黨	無所屬	計
質問者數	26	24	49	2	15	116

※ 國會立法調查局의 資料에 의거 作成한 것임.

수행할 수 없었다고 생각된다.

### 3. 議會<sup>3</sup> 의한 行政統制의 限界

議會에 의한 行政統制가 아무리 法的으로는 民主國家의 基本人 것으로 되어 있다 하더라도 實際에 있어서는 다음과 같은 限界를 가지고 있다고 할 수 있다.

〈첫째〉 「三權分立」 자체에서 나오는 限界로서 엄격한 三權分立下에서는 議會는 行政府의 活動에 대해 現제의 機能만을 할 뿐 行政府의 活動에 직접적으로 간섭할 수는 없다는 것은 議會에 의한 적극적인 行政統制를 어렵게 하는 要因이 된다.

〈둘째〉 特<sup>2</sup> 現代와 같은 行政國家에 있어서 대부분의 行政業務가 高度로 專門化되어 가고 있음은 명백한 事實이다. 이러한 行政의 專門化現象에 對應하기 위해 常任·特別委員會와 같은 分科委員會 中心의 國會運營이 이루어지고 있으나 行行政務가 위낙 복잡한데다가 실질적 立案權이 行政府에도 주어지고 있으며, 우리나라와 같은 경우 第6代 國會를 제외하고는 行政府 提出案이 議員發議案 보다 압도적으로 많으며, 通過率에 있어서도 우세한 경향을 나타내고 있어 議會에 의한 效果的인 行行政統制를 기대하기란 매우 어려운 實情이다.

〈세째〉 政府形態로부터 發生되는 限界로서 大統領中心制와 같은 경우, 실질적으로는 行政府가 議會보다 優位를 점하고 있기 때문에 議會가 行政府를 統制하기란 매우 어렵게 된다. 더욱이 「領導的」 大統領中心制를 채택하고 있는 우리나라 第4共和國의 경우 大統領은 명실공히 三行의 首班으로서의 位置를 점하고 있으며 大統領을 頂點으로 하는 行政府는 議會에 비해 純對的 優位를 차지하고 있다 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 體制下에서는 議會에 의한 行行政統制가 극히 制限的일 수 밖에 없는 것이다.

〈네째〉 「政黨政治化現象」 역시 議會의 效率的 파이드백 機能을 制限하는 要因이 된다. 즉 國民의 意思를 代表하고 國民의 利益을 行政府의 政策決定에 反映시킴으로써 國民의 命運과 불만을 해소시키는 國會의 本源的 機能이 現代로 옴에 따라 점차 議員 所屬政黨의 利益에만 집착하게 되는 경향이 높아져졌다.

그리드로 國會議員들은 國民의 支持 보다는 黨의 公薦을 더 중요하게 여기게 되었으나 (小選舉區制<sup>1</sup> 부터 中選區制<sup>2</sup>의 變化는 이러한 現象을 더욱 加重시켰다), 議會는 行政府에 대한 國民要求의 集結·表明의 場이 아니라 마치 黨과 黨간의 憲鬥한 決戰場처럼 보이게 되었다.

政黨 政治化 現象으로 야기되는 이러한 議會統制의 脆弱性은 國會議員構成에 있어 與黨이 野黨보다 많은 議席數를 차지하게 될 때 더욱 심하게 나타난다. 특히 國會議員 定數의 1/3을 大統領이 長으로 되어 있는 統一主體國民會議에 의해 選出되고 있는 第4共和國의 경우 與黨이 野黨보다 압도적으로 많다. 그러므로 아무리 野黨이 行政府에 대해 統制權을行使하려 해도 번번히 否決당하게 되고 與黨은 오히려 行政府를 감싸고 正當화시켜 주려는

경향을 나타내어 議會의 行政統制機能은 事實上 极히 脆弱한 事情이다.

〈다섯째〉 이상과 같은 行政府 자체의 變質 및 議會의 결합으로 인하여 오늘날 議會는 그의 存立根據인 國民의 代表性를 점차 壓失해 가고 있다. 즉 議會의 脆弱性 때문에 國民은 그들의 누구나 불안의 意思를 議會를 통하여 해소하려고 하지 않고 직접 行政府에 의존하려는 경향을 강하게 띠게 된다.

이러한 議會의 能力에 대한 國民의 不信傾向은 議會에 의한 行政統制의 根據에 중대한 制限을 가하게 된다고 볼 수 있다.

### III. 國民에 의한 行政統制

#### 1. 理論的 背景

民主主義國家에서 國民은 ① 主權者로서 ② 憲法에 의하여 규정된 특정한 權限을行使하는 「國家機關」으로서 ③ 國民의 基本權의 主體로서(個人으로서의) ④ 統治의 對象으로서의 地位를 : |닌다. <sup>(36)</sup>

즉 民主國家의 正統性은 國民으로부터 나오는 것이다.

「價值의 相對主義」를前提로 하는 民主主義社會에서는 ① 어떠한 價值와 利益도 表出될 수 있어야 하며, 그 確保를 為하여 피이드백 過程(action monitoring & error detecting)을 통하여 行政府의 政策決定에 직접·간접으로 영향을 주어 ② 行政府가 國家의 基本目標로부터 이탈하지 못하도록 하고 ③ 是正措置를 요구함으로써 ④ 行政體制의 葛藤의 要因을 解消(holoeostasis)할 수 있어야 한다. 바로 이러한 것이 國民에 의한 行政統制의 根據와 意味가 된다.

#### 2. 統制方法과 限界

國民은 테모나 폭동과 같은 직접적인 行政統制方法을 사용하기도 하지만 대부분 選舉, 與論, 利益團體, 政黨 등의 通路를 통하여 行政府에 대해 간접적으로 統制를 가하게 된다.

##### 가. 選舉를 통한 國民의 行政統制

###### 1) 內容

大統領 中央 및 地方議會의 選舉를 비롯하여 넓은 의미의 國民投票(referendum), 國民發案(initiative), 國民召還(recall)까지가 포함된다. 현재 우리나라에서는 이 중 大統領과 中央議會의 選舉<sup>(37)</sup>와 國民投票制가 인정되고 있다. 여기서 문제가 되는 것은 國民의 요구에 의해 國民投票가 이루어지는 것이 아니라 大統領의 필요에 의해서 이루어지고 있다는 점이다. <sup>(38)</sup>

英國·獨逸·日本 등의 국가에서는 内閣首班이 議會를 해산하고 總選舉를 실시하여 國民

(36) 文鳥柱, 前揭書, p. 157.

(37) 憲法 第42條

(38) 憲法 第49條

에 대한 신우을 묻는 内閣責任制를 채택함으로써 選舉가 行政府에 대한 보다 적극적인 統制手段으로서의 機能을 수행하고 있다고 생각된다.

또한 美國과 같은 大統領 責任制下에서도 大統領 選舉를 통하여 國民이 行政統制에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 그러므로 統制手段으로서의 選舉는 組織化되지 않은 一般國民인 有權者가 가지고 있는 方法中 가장 制度化된 것이라고 할 수 있다. 결국 이에 대한 效果성을 有權者가 얼마나 진전한 政治意識을 가지고 投票權을 自律的으로 行使하느냐에 달려있다.

1950年代의 우리나라의 경우 政治·文化·社會의 後進性으로 選舉가 行政統制手段으로서의 機能을 대로 발휘하지 못하였다. 그러나 國民의 政治意識이 向上되어 가고 政治文化가 發展되어 함께 따라 점차 統制機能을 발휘하여 가고 있다.<sup>(39)</sup>

韓國에 있어서 第1共和國 이후 현재까지 行政府에 대한 國民의 統制手段으로서의 여러 選舉 중에서 가장 중요하다고 여겨지는 大統領選舉, 國會議員選舉, 執國民投票에 대해 간략히 說明하면 다음과 같다.

#### 가) 大統領選舉

현재까지 9대에 이르는 大統領選舉를 통하여 3명의 大統領을 選出하였다. 1, 4, 8, 9代 大統領은 間接選舉에 의해 選出되었고 2, 3, 5, 6, 7代 大統領은 國民의 直接選舉로 選出되었다.

現行 制度下에서는 統一主體國民會議에서 討論 없이 無記名投票로 選出하게 되어 있다. 統一主體國民會議 代議員들은 政黨에 加入할 수 없고, 國會議員은 물론 法律이 정하는 公職을 겸할 수 있는데, 이들 代議員 200人 이상의 추천장과 후보자 본인의 승낙서를 統一主體國民會議 事務處에 接受함으로써 후보의 등록이 끝나게 된다. 大統領 당선 결정은 統一主體國民會議에서 재적대의원 과반수의 찬성을 얻음으로써 이루어진다.<sup>(40)</sup>

이는 과거에 비해서 大統領選舉를 통한 國民의 統制機能이 弱化되었음을 시사하는 것이라고 볼 수 있다.

#### 나. 國會議員選舉

國會議員選舉에 있어서 國民들은 일반적으로 자기들의 要求를 行政府의 政策決定過程에 잘 반영시킬 수 있는 입후보자에게 投票하려고 한다. 또한 國會議員들은 次期選舉에서 재당선되기 위해서 地域住民의 要求를 行government의 政策決定에 반영시키려고 한다.

여러 地域住民의 多樣한 요구는 議會에서 統合·調整의 過程을 거쳐 全體 國民의 要求가 되며 이것은 行政府에 대한 統制로서 나타나게 된다. 즉 國民은 國會議員選舉를 통하여 國會議員으로 하여금 行政府를 統制하도록 함으로써 간접적으로 行政府를 統制한다고 볼 수

(39) 8代 國會議員 選舉結果 參照.

(40) 統一主體國民會議法 18條, 憲法 第39條 第2項

있다. 二. 러므로 國會議員選舉는 직접 行政府의 首班에 영향을 끼치는 大統領選舉에 비해 그 效果가 약한 統制手段이라고 할 수 있다.

한편 國會議員選舉制度에 있어, 우리나라 10代 國會에 이르기까지 3가지의 制度를 사용하여 왔다. 그 첫째가 直選에 의한 小選舉區制인데, 이 制度는 制憲國會부터 5代 國會까지 사용되었다. 두번째는 小選舉區制에 比例代表制를 가미한 混合選舉制度이며 6代 國會부터 8代 國會까지 실시하였다. 세번째는 現行제도로서 直選에 의해 全體議員의 2/3를 地域區出身議員으로 選出하여 나머지 1/3은 大統領의 추천으로 統一主體國民會議에서 選出하는 方式이다.

#### 다) 統一主體國民會議 代議員 選舉

第4共和国憲法에서는 당면한 祖國의 平和的 統一을 추진하기 위한 온 國民의 총의에 의한 國民的 總合體로서 統一主體國民會議를 설치하고 있다.<sup>(41)</sup>

統一主體國民會議의 選舉機關으로서의 主要 權限은 a. 大統領選舉權<sup>(42)</sup> b. 國會議員 定數의 1/3에 해당하는 數의 國會議員選舉權<sup>(43)</sup> 등이다.

그리고 온 國民의 총의에 의한 國民的 組織體로 하기 위하여 統一主體國民會議 代議員數를 2,000人 이상 5,000人 이하로 하여 적어도 面·洞에서 代議員이 國民의 直接選舉에 의하여 선출되도록 하고 있다.<sup>(44)</sup>

이러한 統一主體國民會議의 機能을 볼 때 國民들은 統一主體國民會議 代議員 選舉를 통하여 간접적으로 行政府에 統制力を 행사한다고 볼 수 있다.<sup>(45)</sup>

그리나 法的으로는 國民이 一種의 피드백 裝置로서의 統一主體國民會議를 통하여 行政

(41) 憲法 第35條

(42) 統一主體國民會議는 討論 없이 無記名投票로 大統領을 선거한다(憲法 第39條 1項). 大統領候補者에 대해서는 本人의 承諾을 받아 統一主體國民會議 代議員 200人 이상의 추천을 받아 추천 代議員이 미리 登錄해야 한다(統一主體國民會議法 第18條). 統一主體國民會議에서 재직대의원 과 반수의 찬성을 얻은 자를 大統領 당선자로 한다. 大統領을 統一主體國民會議에서 선거하는 것은, 第4共和國이 祖國의 平和的 統一의 歷史的 使命을 가지고 있으려(憲法前文), 大統領도 “祖國의 平和的 統一을 위한 성실한 義務”를 지고 있으므로(憲法 第43條 第3項), 이와 같은 大統領을 이 기관에서 선거하는 것이 좋다는 것과, 또 他面에 있어서는 大統領은 國家의 領導能의 地位에 있으므로 政黨을 초월한 이 기관에서 선출하는 것이 좋다는 것과, 끝으로 종래의 國民直接選舉에서 오는 불미스러운 여러 가지 폐단을 없애기 위함이라고 생각된다.

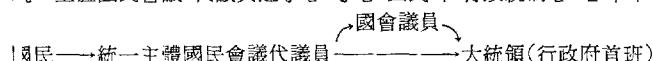
文鴻柱, 前揭書, p.359.

(43) 統一主體國民會議는 國會議員 定數의 1/3에 해당하는 數의 國會議員을 선거한다. 이 경우에 國會議員의 후보자는 大統領이 일괄 추천하며, 후보자 전체에 대한 찬성을 投票에 붙여 재직의원 과 반수 출석과 출석대의원 과 반수의 찬성으로 당선을 결정한다. 그리고 大統領은 統一主體國民會議에서 선거한 國會議員 定數의 1/5의 범위안에서豫備候補者 名簿를 제출할 수 있다(憲法 第40條). 이와 같이 統一主體國民會議는 國會一部를 組織하는 地位와 權限을 가지고 있다.

文鴻柱, 前揭書, p.359.

(44) 憲法 第36條 第1·2項.

(45) 統一主體國民會議 代議員選舉를 통한 國民의 行政統制를 간략히 나타내면 다음과 같다.



府에 대해 간接적으로 統制力を 행사할 수 있는 근거가 마련되어 있지만 과연 統一主體國民會議가 얼마나 統制機能을 수행할 수 있는지는 의문이다. 왜냐하면 統一主體國民會議의 長이 行政府의 首班인 大統領이기 때문이다. 그러므로 統一主體國民會議 代議員選舉는 國會議員選舉, 大統領選舉에 비해 가장 效果가 약한 國民의 行政統制의 手段이라고 할 수 있다.

## 2) 選舉를 통한 行政統制의 限界

選舉를 통한 行政統制는 다음과 같은 理由 때문에 行政府에 대한 피이드백으로서의 적절한 統制手段로 되지 못한다.

〈첫째〉 國民이 投票에서 행하는 意思表示는 고작해야 可否(Yes or No, In or Out)의 표시밖에 안되기 때문이다. <sup>(46)</sup>

즉 수년간의 행해지는 選舉는 그간 일어났던 諸事件에 대한 구체적인 批判의 機能을 한다기보다는, 그간의 功過를 개괄적으로 비판하는데 불과하며 그 입후보자 또는 政黨에 대한 真否나 앞으로 수년간 公職 또는 政權을 擔當하는데 대한 可否를 表示하는데 그칠 수밖에 없다.

〈둘째〉 過程上의 非合理性 때문이다.

즉 國民은 이미 정하여진 입후보자에 한해서만 의사표시를 할 수 밖에 없다. 즉 아무리 특정인에게 投票權을 행사하려 해도 그가 입후보하지 못하면 그에게 투표할 수 없게 된다. 또한 無所屬의 제외한 대부분의 立候補決定은 國民이 하는 것이 아니라 政黨이 公薦의 形式을 통해 하게 된다. <sup>(47)</sup>

〈세째〉 선거에서 나타난 國民의 意思란 실제에 있어서는 小數有權者의 意思에 불과하기 때문이다.

즉 選舉에서 기권자를 고려하면 항상 總有權者의 과반수 미만의 찬성을 당선이 결정되며, 특히 多數代表制나 小選舉區制下에서는 多數의 候補者가 競爭하는 경우에 總有權者の 1/5, 심지어는 1/10의 찬성을 얻어 比較多數의 得表者로 당선되는 수도 있다.

## 나. 政黨을 통한 國民의 行政統制

### 1) 內 容

社會構造의 分化와 그에 따른 機能의 專門化는 실로 다양한 利益과 葛藤을 야기시켜 왔다. 특히 行政府權限의 擴大·強化現象은 一般國民權限의 相對的 減少를 초래했으며, 더욱이 組織化되지 않은 一般 國民의 多樣한 利益을 行政府의 政策決定 반영시킬 수 있는 公式的 通路는 사실상 극히 制限되어 있다고 할 수 있다. 다시 말해서 行政府의 政策決定에 실질적 영향을 줄 수 있는 사람들이란 財政的 基盤이 틀튼하거나, 잘 組織化되어 있는 사

(46) J.M. Gaus, *The Responsibility of Public Administration in Ideas and Issues in Public Administration*, (N.Y.: McGraw-Hill, 1953), pp. 432-440.

(47) H.A. Simon et al., op. cit., pp. 529-530.

량들에:] 나지 않는다.<sup>(48)</sup>

그러므로 行政政府의 政策決定에 자기의 利益을 反映하려고 하는 一般 사람들은 個人으로서가 아니라 集團을 形成하여 그들의 利益을 表明하여 한다. 이러한 利益表明(interest articulation) 手段의 하나가 바로 政黨인 것이다.

우리나라 政黨法 第2條(1962年制定)에서도 政黨은 「國民의 利益을 위하여 責任있는 政治的 主張이나 政策을 추진하고 選舉立候補者를 추천 또는 支持함으로써 國民의 政治的 意思形成에 參與함을 目的으로 하는 國民의 自發的 組織」<sup>(49)</sup>라고 規定함으로써 政黨의 國民要求 投入機能과 피이드백 기능의 근거를 마련하고 있다.

특히 피이드백 기능의 측면에서 볼 때 政黨은 行政政府의 活動을 감시하고(action monitoring), 國民의 立場에서 行行政政府의 칼못을 탐지하여(error detecting) 行行政政府에 시정조치를 요구함으로써 國민과 行行政政府間의 恒常性(homeostasis)를 이룩하는 기능을 하는 것이다.

한편 正黨이란 政策을 내세우고 選舉를 통해서 政權을 획득하고자 하는 集團인 바, 執權黨인 與黨은 政權의 維持를 위해서는 國民의 意思를 行行政政府의 政策決定에 反映시키려고 노력하게 된다. 또한 野黨은 野黨대로 다음의 정권획득을 위해서도 國民이 원하는 바를 現行政府가 시행하도록 行行政政府와 執權黨인 與黨에게 압력을 가하게 된다.

요컨대 政黨은 多數 國民의 支持를 받아야 하며, 또한 多數 國民의 意思를 國政에 反映시키고, 새로운 國民의 對政府 不滿을 해소시키며 行行政過程을 監視·批判·是正시키는 것을 本質的인 機能으로 한다. 바로 이러한 점에서 國民의 行行政統制手段으로서의 政黨이 갖는 의의는 자못 크다고 할 수 있다.

政黨活動에 의한 行行政統制는 그 나라의 政治·行政·文化와 社會構造의 特性에 따라 效果가 多樣化되는 것이긴 하지만, 政黨이 國民의 行行政統制 메카니즘으로서의 機能을 원활히

(48) M. Marvin Meade, "Participative Administration," in Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, (N.Y.: Chandler Publishing Company, 1971).

(49) 政黨의 概念에 대한 學者들의 見解는 참으로 다양하다.

- ① E. Burke→政黨은 主義와 政見을 같이 하는 사람들이 共同努力에 위하여 일반적 利益增進을 위하여 結合된 團體.
- ② Stillich→政黨은 國家, 社會, 經濟, 文化觀의 基礎 위에서 團結된 힘을 獲得하여 根本政策을 實行하려는 目的을 가진 人間의 團體.
- ③ G. Jellinek→政黨은 本質上 일정한 國家目的에 대한 共同의 確信을 갖고 그 目的을 實현하는 團體.
- ④ W. Hasbach→政黨은 同一한 政治的 意見과 目的을 가지고 그 實現을 위하여 國家權力を 획득하려는 人間의 結合體.
- ⑤ S. Neumann→政黨은 國家의 生命線으로서 國家의 지속적인 諧特性, 歷史的 變動形態 및 難局을 그대로 反映하는 것.
- ⑥ M. Weber→政黨은 (形式의으로는) 自由로운 結社에 위하여 指導者는 權力を, 그리고 적극적인 黨員은 物質的인 혹은 人格的인 目的을 달성하기 위하여 활동하는 團體.
- ⑦ N.A. McDonald→政黨은 개인들이 利益의 획득을 위하여 한데 뭉친 것이며, 이익의 신장을 위하여 문제를 제기하고 이념을 만들어낸다.
- ⑧ H.D. Laswell and A. Kaplan→政黨은 포괄적으로 問題(issue)를 만들어 내는 동시에 選舉에 후보자를 내세우는 集團.

수행하기 위해서는 적어도 다음과 같은條件이 先決되어야 한다.

<첫째> 改黨끼리 서로 영향을 미칠 수 있도록 政黨간에 力의 均衡(balance of power)이 確立되어야 한다.

<둘째> 그러한 각 政黨의 力은 國民的 support에 기초해야 한다. 만일 그것이 國民的 support에 기초하지 않는다면 그 순간 그 政黨은 國民에 의한 行政統制의 手段으로서의 機能을 잃는 셈 된다.

<셋째> 復數政黨制의 確立 및 理念政黨의 成長

<네째> 改黨의 制度化<sup>(50)</sup>

韓國에 있어서의 政黨은 解放 이후 現在까지 약 30년의期間 동안 실로 多樣한迂餘曲折을 겪어왔다

制憲國會 때에는 候補者를 냐 政黨數가 무려 48개나 되던 것이 9代 國會때에는 3個로 줄어들었다. 이것은 점차 兩黨制化하고 있음을 나타내 준다.

주요 政黨을 中心으로 우리나라의 政黨發展過程을 보면, 第1共和國의 與黨인 自由黨과 第1共和國 末期에 主要 野黨이었다가 第2共和國에서 與黨이 된 民主黨, 그리고 5•16革命 이후 탄생한 第3•4共和國의 與黨인 民主共和黨 및 野黨으로서의 新民黨이 그主流를 이루고 있음을 알 수 있다.

第1共和國에서는 不安定한 政治的 與件下에서 美軍政時 1945年 11月 1日 現在 수 많은 政黨이 출현하되만큼 政黨의 亂立 또한 극심하였다.<sup>(51)</sup>

이러한 가운데 1945年 9月 8일에 創黨한 韓國民主黨(略稱 韓民黨)은 李大統領을 적극 도왔지만 그후 政府組閣時 그들에 대한 特別待遇를 받지 못함에 따라 차차 李承晚 大統領에 대해 不滿을 갖게 되었다. 韓民黨은組閣에 대한 不滿과 美軍政下에서 民心이自己黨으로부터 점차 이탈되어 감에 따라,自己黨의組織을 再整備·強化하고 國民의 support를 얻기 위하여 1949年 2月 10日 池青天의 大同青年團과 申翼熙의 大韓國民黨과 合黨을 實現하여 第2代 國會의 17期末에 韓民黨을 解體하고 民主國民黨(委員長: 申翼熙, 副委員長: 金度演, 李榮俊)을 結成하여 「國民의 基本自由의 확보와 國民 기본生活의 확보」를 政綱政策으로 내걸어 活動을 시작하였다.

民主國民黨은 創黨初期부터 反 李承晚 運動을 院內에서 展開, 大統領 中心制를 破壞하고 内閣責任制 改善案을 國會에 上程, 通過시키려 했다.

(50) 여기서 말하는 政黨政治의 制度化란 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 지적한 組織이나 그 頻次가 安定性을 갖게 되는 過程으로 定義할 수 있다. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (N.J.: Princeton Univ. Press, 1968), p. 12. 따라서 政黨政治가 制度化된다는 것은 政黨의 機能과 役割이 安定化되고 規則의 行動類型(pattern of behavior)을 갖게 되는 것으로 해석할 수 있다.

Samuel P. Huntington, 前揭書, p. 10.

(51) 文昌厚, 韓國政治論, (서울:一朝閣), p. 165.

이에 李承晚 大統領을 支持하던 一派들이 反對하였으리 나아가 院內 第一黨으로 強力한 勢力を 가진 民國黨에 對抗하기 위하여 1949年 11月 12日 新政會 勞農 및 一民俱樂部 所屬 委員들이 中心이 되어 李承晚 大統領이 창도한 「一民主義 實現」을 黨是로 하여 黨名을 大韓國民黨으로 한 새 政黨이 誕生하였다.

大韓國民黨은 內閣責任制 改憲案을 出席議員 179名 中 可 79, 否 33, 棄權 66, 無效 1標로 否決시키는데 성공했다.

이러한 政勢 속에서 李承晚은 1951年 8月 15일 자신이 직접 新黨 組織의 必要性을 역설하기에 이르렀다.

그리하여 李承晚 個人의 領導力 강화와 政局의 安定을 도모하기 위하여 院內에서는 共和民政會 中心의 新黨이 構想되고<sup>(52)</sup> 院外側에서도 創黨活動이 시작되었다.<sup>(53)</sup>

이상의 過程에서 보듯 自由黨은 그 創黨의 歷史가 어떤 政治·社會的인 강렬한 必要性과 政黨의 統制機能을 중요시 한다기 보다 李承晚 大統領의 私勢力의 公黨化라는 점에서 이미 그의 限界性과 制約性이 함께 내포하여 統制機能으로서의 政黨의 機能에 있어 限界를 가지고 있었다고 볼 수 있다.

李承晚 大統領은 1951年 11月 30日 自由黨이 院内外로 分裂되어 統合을 形成하지 못하고 있을 때 民主國民黨을 위시한 野黨 勢力들의 反政府勢를 견제하기 위하여 大統領 直選制와 國會의 下院制를 骨子로 하는 憲法改正案을 提出하면서 부터 自由黨을 基盤으로 한 李承晚 大統領의 政治的 專橫이 시작됐다.

1952年 6月 20日 ① 大統領直選制, ② 上·下院制, ③ 國務總理의 要請에 의한 國務委員의 任命과 免職, ④ 國務委員에 대한 國會의 不信任決議 등의 4原則에 의한 소위 「拔萃改憲案」을 訂草·提出하였으며, 李大統領은 이의 通過를 위해 釜山地域에 戒嚴令을 선포한 가운데 同年 7月 4일에 억지와 탄압에 의한 起立表決로 通過시켰다.

이러한 탄압에 의한 政治活動을 통한 拔萃改憲案의 통과는 결국 自由黨의 限界와 政黨機能의 限度를 드러내는 한편, 政黨이 行政府에 統制機能을 擔當하려던 野黨의 機能에 제동을 가하9.다.

1955年 9月 6日 自由黨은 李承晚 大統領의 永久執權을 위한 改憲案을 同年 11月 29日 國會 本會議에서 「四捨五入」이란 것으로 통과시켰다.

改憲波動의 副產物로 탄생한 護憲同志會는 종전의 民主國民黨과 興士團과 함께 1955年 9

(52) 이내는 國民會, 大韓青年團, 大韓勞動組合總聯盟, 農民聯合聯盟, 大韓婦人會 등의 各 代表結合.

(53) 國會則의 李活, 勞總의 蔡奎桓이 中心이 되어 韓青, 勞總 등의 社會團體가 合同하여 活動하였다. 그리하여 院内外로 對立은 계속되어 결국 院內는 院내대로 自由黨이라는 간판 아래 獨자적으로 創黨準備委員會를 구성同年 12月 2日 國會議事黨에서 結黨大會를 開催, 正式 自由黨으로 發足하였다. 한편 院外에서는 黨首에 李承晚, 副黨首 李範奭을 추대하여 同年 12月 17日 釜山 東亞劇場에서 發起人大會를 開催하여 黨名을 自由黨으로 정하였다.

月 15日 民主黨의 創立을 보았다.

1956年 5月 15日 大統領選舉와 1958年 第4代 國議員 選舉時에는 自由·民主兩黨이 치열한 경쟁을 불러 일으킬 만큼 野黨의 不毛地에서 民主黨이 國民의 支持 속에서 成長을 거듭하였다.

이에 自由黨은 급속하게 성장하는 民主黨의 黨勢 및 役割을 억제할为目的으로 1958年 12月 24日 소위 「2·4波動」 속에 保安法을 전격 통과시켰다.

1960年 3月 15日 第4代 大統領選舉를 맞아 自由黨은 韓國 憲政史上 그 類例를 다시 찾을 수 없으리만큼 엄청난 부정을 감행하였다. 그들이 저지른 不正選舉 단行에 항거하여 일어난 學生들이 四·一九 義舉를 유발시켰으며, 이는 自由黨과 李承晚 大統領을 失脚시킨決定的 계기가 됐다.

이상과 같은 第1共和國下에서의 政黨活動을 통해 볼 때 與黨인 自由黨은 action monitor로서 피이드백 機能을 담당하기보다는 李承晚을 中心으로 한 하나의 私黨의in 要素가 더 강하였다고 할 수 있다.

한편 第1共和國에서는 몇몇 野黨이 存在하여 action monitor, error detecting, 그리고 是正措置를 要求하는 피이드백 機能을 수행할 수 있었지만, 그러나 自由黨의 專橫과 野黨自體의 能力(capability)의 부족으로 인하여 일시적인 것에 지나지 않았으며, 그 效果性을 기대하기 어려운 실정이었다.

요컨대 第1共和國에서의 政黨에 의한 行政統制는 극히 미약한 것이었다고 할 수 있다.

四·一九 義舉에 의해 政權을 잡게 된 民主黨은 1960年 6月 15日 內閣責任制 改憲案을 통과시켰고 7·29 總選에 의하여 受權政黨이 되었다.

그러나 新·舊派의 對立은 결국 1961年 2月 20日 舊派로 하여금 「新民黨」을 發足케 하였다.

民主黨의 執權은 자의가 아닌 수동적인 權力의 자연 획득이라는 점에서 內閣責任下의 行政過程에 오어서 政黨으로서의 피이드백 機能을 제대로 발휘하지 못하였다.

1961年 5月 16日 부터 2年間 政治活動이 中斷되었다가 國家再建最高會議는 民政移讓을 위한 절차의 일환으로서 1963年 1月 1일부터 政治活動의 再開를 허용하였다. 이에 따라서 革命理念을 계승하는 民主共和黨과 革命勢力의 民政參與를 反對하는 民政黨 그리고 舊新民黨, 舊民主黨, 舊自由黨系로 각각 組織된 群小政黨이 政治活動에 參與하였으나 與黨인 民主共和黨勢力を 견제하기에는 野黨은 力不足이었다. 1963年 6月 15日 大統領選舉결과는 民主共和黨이 46.6%, 民政黨이 45.1%를 획득하였고 11月 26日 國會議員選舉는 民主共和黨이 110명, 民政黨이 41名, 民主黨이 13명의 당선자를 냈다.

67年과 71년의 選舉결과는 다음과 같다.<sup>(54)</sup>

67년의 選舉에 있어서는 大統領選舉 후 大統領 및 國會議員 選舉法 施行令을 고쳐 大統

領이 選舉活動에 참여할 수 있는 길을 열어 놓아 가뜩이나 불리한 野黨에게 큰 타격을 주었다.<sup>(55)</sup> 그 결과 7代 國會開院 初부터 野黨은 「史上 最惡의 不正選舉」를 주장하면서 登院을 거부하기도 했다. 또 71年 4月 選舉에서 國民들은 建設과 安定을 추구하여 共和黨 總裁인 朴正熙 候補를 선출하였으나 國會議員 選舉에 있어서는 與黨을 멀리하려는 견제心理가 작용하여 全體議席中 共和黨은 113席, 新民黨은 89席을 차지하게 되었다.<sup>(56)</sup>

國民들로 向上된 政治意識은 責任있는 政黨政治의 구현을 기대하였으나 1971年 12月의 國家非常事態宣言과 保衛法의 國會通過로 與·野間의 政黨活動은 크게 침체되지 않을 수 없었다.

第3共和國에 있어서의 政黨에 의한 行政統制, 즉 對行政府 피이드백의 양상을 與黨을 中心으로 野黨·內閣·行政府와의 關係를 통하여 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 與黨과 野黨

西歐式 民主主義의 歷史가 짧은 우리나라의 政治指導者들은 傳統的인 또는 기존하는 黨을 기반으로 하여 政權을 장악하는 것이 아니라 새로운 與黨을 組織한 후에 政治엘리트를 규합하는 가닭에 본래의 野黨이 政權을 장악한 경우란 4.19 이후의 民主黨政權 이외에는 없었다. 民主黨政權도 政黨 스스로의 힘이 아닌 다른 與件變動에 편승하여 與黨이 되었을 뿐이다.<sup>(57)</sup>

第3共和國에서도 이러한 風土는 계속되었다. 특히 지적할 점은 無所屬 人士의 出馬

(54) 政黨別 國會議員 議席數

年 度	政 黨	地圖黨議席數	全國區議席數
963. 11. 26. 제 6 대	民主共和黨	88	22
	民政黨	27	14
	民主黨	8	5
	自由民主黨	6	3
	國民의黨	2	—
967. 6. 8. 제 7 대	民主共和黨	102	27
	新民黨	28	17
	大衆黨	1	—
971. 5. 25. 제 8 대	民主共和黨	86	27
	新民黨	65	24
	民衆黨	1	—
	國民黨	1	—

(55) 196 年 5月 9日 共和黨政府는 國務總理, 國務委員, 政府委員(各 處長, 各 院, 部處의 次官,企劃調整室長) 그리고 이들의 秘書室長 및 秘書官 등이 選舉運動을 할 수 있도록 「大統領選舉法施行令改正案」 및 「國會議員選舉法施行令改正案」을 國務會議에서 議決하였으나 同年 5月 13日 中央選舉管理委는 議員選舉法 第34條 第2項에 위배된다고 有權解釋을 내렸다. 따라서 大統領의 視察形式으로 側面支援을 해오다가 同年 5月 22日 選舉管理委가 大統領한 黨總裁로 유세가 가능하다고 有權解釋을 반복함으로써 大統領의 選舉遊說가 가능해졌다. 東亞日報, 1967年 5月 0~13日 및 5月 22日字 參照.

(56) 金汝謨, 「4. 27, 5. 25選舉에 대한 社會學의 考察」 政經研究(71.7) pp. 26-38.

가 法的으로 금지되어 兩黨政治가 장려되었지만 政治的 資源의 현재, 政治風土의 特性으로 원만한 協調關係를 이루하지 못하고 對話보다는 극한 對決을 능사로 삼았던 경우가 많았다.

1965年의 韓·日協定批准案, 越南派兵同意案과 1971년의 保衛法案과 관련된 일련의 政黨活動이 代表的인 與野對立의 例로서 지적될 수 있다.

### ② 與黨과 内閣

第3共和國 初期에는 内閣과 與黨간에 協調가 원만히 이루어지지 못한 것이 특징이다. 그 이유는 共和黨 政府가 보다 폭넓은 國民의 支持를 획득하기 위하여 黨과 内閣의 協力關係보다 凡圓民的 内閣의 構成에 주력한데 기인한다.

더욱이 韓·日 會談으로 인한 政治危機에 당면하여 執權黨優位政策을 고수하려는 共和黨과 여기에 초연한 立場을 견지하려는 崔斗善 内閣 사이에 간격이 벌어져 與黨과 内閣의 關係는 계속 악화되어 오다가 결국 1964年 5月 崔内閣은 組閣 5個月만에 총 사퇴하고 말았다.<sup>(58)</sup>

그후 2代 内閣인 丁一權 内閣은 政治色을 배제한 技術官僚 또는 經濟內閣으로 構成되었다. 처음에 三 閣僚中 5명만이 共和黨員이었지만 잔여 閣僚들이 후에 入黨하여 黨과 内閣의 유대는 강화되었다.

그러나 與黨과 内閣과의 協調가 政治的 力學關係의 產物이 아니라 最高權力者의 指示와 統制에 기준하는 경우가 많았던 까닭에 黨內에서 抗命活動을 일으키는 事例도 종종 있었다.

예를 들면 1965年 12月의 人事抗命波動, 1969년의 4.8抗命波動, 1971년의 10.2抗命波動 등이 代表的인 경우였다.<sup>(59)</sup>

### ③ 與黨과 行政府와의 關係

앞에서 살펴보았듯이 與黨과 内閣과의 관계가 원만하지 못한 것은 결국 각자가 맡은 바의 業務를 本職적으로 수행할 수 있는 여건이 마련되어 있지 못한데도 원인이 있다.

왜냐하면 政黨은 民意를 黨政策에 반영하여 政權을 획득하였을 때 公式機構를 통해서 실천하여야 하는 한편 行政府는 그들의 業務를 수행하는 過程에서 與黨과 밀접한 關係가 있음에도 불구하고 與黨과 行政府의 關係를 연결하여 주는 制度의 運營이 원만하지 못했기 때문이다.

(57) 第3共和國까지의 韓國政黨에 관하여는

① 朴東雲, 「韓國局黨과 政綱政策」 國會報(66年 7月) pp. 40-42.

② 白尚健, 「韓國政黨의 近代的 方向」 前揭書, pp. 43-44.

③ 李廷植, 「韓國當黨政治의 性格」 政經研究, (69. 7) pp. 118-128.

(58) 李漢彬, 「最高管理」, 韓國行政의 歷史的 分析(서울 : 韓國行政問題研究所, 1969), pp. 405-406.

(59) 尹亨燮, 「韓國政治過程」 金雲泰外 共著, 前揭書, pp. 362-363. 이와 같은 몇 차례의 抗命波動과 選舉後遺症은 與黨인 民主共和黨의 性格을 변질시켰다.

共和黨<sup>1)</sup> 青瓦臺連席會議, 總理懇談會, 黨務會議 및 國務委員連席會議, 政策委議長·副總理懇談會<sup>2)</sup>, 經濟問題連席會議, 實務取扱擴大會議, 黨政協議會 등을 개최하여 行政府와의關係를 調整하였으나 相互意見의 調整보다는 一方的 通告가 많아 政策樹立過程에서 第3共和國 후반에는 與黨이 소외된 경우가 허다했다.

이상의 考察을 통해서 볼 때 第3共和國에서도 역시 與黨은 與黨대로, 野黨은 野黨대로 行政府에 대한 파이드백 機能의 遂行을 간헐적으로는 발휘하였다고 하겠지만, 전체적 흐름에 있어서는 여전히 非效果의였다고 하겠다.

第4共和國, 특히 第9代 國會(1973年 3月부터 1978年 11月까지)의 期間동안 政黨은 三계 71명의 地域區議員을 냈 民主共和黨, 52명의 新民黨, 그리고 23名의 無所屬으로 나타났다.

특히 第4共和國에서는 大統領의 權限이 대폭 강화되었기에 사실상 政黨에 의한 行政統制의 實效性은 극히 미미했다고 볼 수 있다.

더구나 維新國會像의 定立이라는 要請에 따라 與黨은 與黨대로 이에 적응해야 했으며, 野黨은 野黨대로 어떤 限界 안에서 活動해야 된다는 認識이 생겨, 初創期에는 葛藤이 없지 않았지 단<sup>(60)</sup> 대부분의 政黨은 정해진 태도리를 지키려는 消極性을 보였다.

第1共和國 이후 第4共和國에 이르기 까지의 이상과 같은 政黨에 의한 行政統制의 實像을 照明해 본 결과 韓國의 政黨은 파이드백의 機能을 수행하려고 努力해온 바 컸으나 그것이 行政府에 대해 실제로 영향을 주어 하나의 是正措置로서 作用된 경우는 매우 드문것이事實이었다.

요컨대 解放 이후 行政府에 대해 친정한 의미의 「action monitor」, 「error detector」로서의 政黨의 役割은 극히 찾아보기 힘들여, 있다손 치더라도 그것이 실제 行government에 영향을 미쳐 國民의 意思가 반영된 是正措置를 유발시킴으로써 國民의 요구와 불단을 해소시켜, 國民과 行政府間에 恒常性(homeostasis)을 이루었던 경우는 더욱 드물었다고 볼 수 있다.

이러한 現象은 짧은 우리나라의 政黨政治의 歷史와 初期의 잘못된 政黨政治의 答습, 그리고 王道心의 傳統的 政治文化에 기인한다고 볼 수 있다.

또한 앞서 지적한 先決條件에 비추어 볼 때 우리나라는 政黨간의 權力關係가 執權黨에 치중되어 있는 형편이며, 歷史的으로 政黨을 통하여 政權을 획득한 경우가 없고 先執權 後創黨의 過程을 밟아온 관계로 政黨에 의한 統制가 國民의 統制로 까지 發展하지 못하게 되었다고 생각된다.

(60) 第4共和國 行政府와 政黨間의 葛藤은 특히 野黨인 新民黨의 경우 두드리자게 나타나는데 그代表의 事件을 열거하면 다음과 같다.

① 「憲特委案 봉쇄에 따른 新民黨의 院外鬭爭(1974年 11月 15日)」

② 「朴大統領下野」發言에 따른 鄭一亨議員의 除名(1974年 12月 24日)」

③ 「玉仙波動(1975年 10月)」 등.

## 2) 政黨。 의한 行政統制의 限界

〈첫째〉 政黨을 통한 民衆統制의 경우 앞에서 언급한 바와 마찬가지로 정당 간에 세력 균형이 보장되어 있지 않고 또한 國民的 支持에 기초하지 않은 정당이 많은 곳에서는 그 통제는 진정한 관료의 責任確保手段일 수 없게 된다.

〈둘째〉 각 당이 代表하는 集團의 利益은 잘 조직되고 재정적 기반이 튼튼한 特殊利益에限定되는 것의一般的 현상이다. 소외되고, 조직화되지 못하고, 재정적 기반이 부족한 集團의 利益는 도외시되고 만다.

〈세째〉 R. Michels의 「寡頭制의 철칙」에서 밝혀진 것처럼 政黨의 目標轉換現象 역시 중요한 한계가 된다.

〈네째〉 政黨의 能力이 理念과 政策對決에 근거한 것이 아니라 個人의 카리스마적 資質에 근거하게 되는 新生國, 後進國의 政治風土도 政黨에 의한 行政統制의 限界가 된다.

### 다. 言論 ॥ 의한 行政統制

#### 1) 内 容

政治・行政過程에 있어서 言論의 본래적 機能은 環境에서 일어나는 諸事件을 迅速・正確하게 傳達하는 것이 있으나, 大衆社會가 성숙함에 따라 言論은 오히려 社會生活的 方向을 決定하는 精神的 指導作用을 하고 있다.<sup>(61)</sup> 前者가 「言論이 大衆에게 무엇을 하는가」라는 古典的 言論機能을 강조한 것이라면, 後者は 「大衆이 言論을 통해 무엇을 하는가」라는 現代的 意義의 言論機能을 강조하는 것이라 볼 수 있다.

言論이 行政府에 대해서 action-monitor, error-detector로서의 統制機能을 수행하게 되는 근거는 報導할 事件의 選別, 그에 대한 解說, 나아가 情報提供 및 輿論形成과 政府에의 要求投入 등의 기능을 輿論指導者 즉 制度化된 裝置로 인정되고 있기 때문이다.

그러나 言論에 의한 行政統制가 效果的이기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 前提要件이 구비되어야 한다.

즉 ① 中立的이고 批判的인 mass media의 存在가 우선되어야 하며, ② 言論의 自由가 基本法에서 뿐만 아니라 事實上 保障되어야 하고, ③ media의 普及率과 國民의 政治意識이 높아야 하며, ④ 言論의 內的인 合理的 構造와 機能 즉 輿論을 정확하게 統合・選別할 수 있는 能力이 있어야 하며, ⑤ 報導에 대한 社會的 責任이 강한 自己批判的인 言論機關 자체의 力量 등이 전제되어야 한다.

이러한 제반여건이 충족되었을 경우에 비로소 國民的 次元에서의 輿論을 形成하고 이를 政府機關에 투입하여 政策方向을 決定하거나 修正시키며, 行政活動을 政治・行政目標에 적합하도록 批判・監視하는 진정한 의미의 言論에 의한 行政統制가 이루어 진다고 하겠다.

(61) Gabriel A. Almond and James S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, (Princeton: Princeton Univ. Press), p. 532.

한편 現代的 言論機能 가운데 간과할 수 없는 것으로서 단순히 표현된 顯在的 輿論(overt public opinion)의 取材·報導에 그치는 것이 아니라 表面化되지 않은 潛在的 輿論(latent public opinion)을 經驗的 方法에 의하여抽出하여 이를 表面化·組織化하여 政府機關에 效果的으로 投入하는 기능도 言論이 담당한다는 것이다. 이러한 機能은 顯在的 輿論과 潛在的 輿論 사이에 큰 乖離가 존재하고 있는 우리나라를 포함한 過渡期的 社會에서 더욱 필요 한 것이 된다.

言論統制의 方法으로서는 라디오, TV 등의 放送媒體를 통한 것과, 新聞·雜誌 등의 印刷媒體를 통한 것, 그리고 演劇·映畫·音樂 등의 文化媒體를 통한 것 등을 들 수 있으나,迅速性·廣範性·經濟性·效果性 등의 變數를 감안할 때 言論에 의한 行政統制의 根幹을 이루는 것은 放送媒體와 印刷媒體이다.

## 2) 韓國의 言論에 의한 行政統制

### 가. 第 1 共和國

우리나라의 경우도, 新生國의 공통된 특징 즉 獨立運動의 指導者가 獨立國家의 指導者가 되면서 그들의 權威的 政治意識과 政治文化에 의해서 民主性에 역행하는 政治·行政體制를 強化해 나갈때 社會의 여러 職能分野에서 成長한 엘리트들은 이에 批判的으로 대항하면서 葛藤을 置성시키고<sup>(62)</sup>, 더욱이 獨立만 되면 잘 살 수 있으리라 믿어왔던 國民들 사이에 經濟的인 發進性과 이론바 絶對貧困 그리고 급격한 離農人口의 都市集中化와 많은 失業者들의 不滿이 政府에 대해 나타나자 言論의 反政府的 色影가 짙어갔고 이에 비례하여 政府의 言論彈壓 역시 加重되어 갔다.<sup>(63)</sup>

우리나라 政府의 言論에 대한 干涉은 初期에는 共產主義者들에 의한 政府전복 기도를 봉쇄하기 위해서 容共言論을 根絕하려는 데서 출발하였다. 그러나 6·25動亂과 더불어 政府의 言論에 대한 간섭은 強化되었고, 戰時에 李大統領의 長期集權 의욕은 간섭을 彈壓으로 變化시켰고, 1958年 2·4波動을 통한 國家保安法의 통과로 絶頂을 이루어 12년의 執權期間 동안 東亞日報의 無期停刊, 京鄉新聞의 廢刊 등을 포함하여 허다한 筆禍事件이 발생하였다.

이기자 동안 言論에 의한 行政統制의 內容을 보면 대체로 다음과 같은 특징을 이루고 있다.<sup>(64)</sup>

즉 合法性과 民主性의 統制의 근거였으며, 統制의 對象은 安保行政과 經濟行政이主流였으며, 紣制方法에 있어서는 單純批判이 가장 많았고, 代案提示, 方向提示 등은 비교적 적었다.

### 나. 第 2 共和國

(62) 安海均, 行政機能變動과 Elite의 力動作用, 省谷論集, 第1輯, 1970, pp. 102-104.

(63) 裴重燮, 政府와 言論, (서울: 서울大 行政大學院 碩士學位論文, 1966), p. 76.

(64) 金振, 言論에 의한 行政統制研究, (서울: 서울大 行政大學院 碩士學位論文, 1980), pp. 97-98.

4·19 義擧의 의해 第 1 共和國이 終末을 고하자 言論界에도 一大變革이 나타났다.

內閣責任制 改憲과 더불어 言論·出版·集會·結社의 自由가 保障되고 여러 가지 新聞의 規制法이 废止·改正됨으로써 第 2 共和國下에서의 言論은 무제한 自由를 누리게 되었다. 定期刊行物의 數는 1960年의 1,064種에서 1961年 5月 15日 현재의 1,573種으로 急增했다는 사실과<sup>(65)</sup>, 全國에 言論機關의 記者數는 160,000名에 달했고 議政府市 駐在 記者만도 300名이라는 엄청난 數字가 이를 입증해 준다.<sup>(66)</sup>

그러나 自由와 더불어 言論의自律的인 責任意識의 뒤따르지 못했고, 似而非言論의 量의 增大에 따른 言論의 放縱이 팽배하였고 言論이 센세이션리즘에 빠짐으로서 社會의 混亂만을 조성하여 政治·社會·經濟의 不安을 극도로 深化시켰다.

이기간 동안의 言論에 의한 行政統制는 第 1 共和國에서와 거의 유사하지만 특기할만한 사실은 統制의 方法에 있어서 社說만은 第 1 共和國과는 달리 異상적이긴 하지만 方向提示가 主宗을 이루었다는 점이다.<sup>(67)</sup>

#### 다. 第 3 共和國

엄격한 言論統制를 실시했던 5·16 軍事革命下의 과도기<sup>(68)</sup>를 거쳐 第 3 共和國의 수립 후에도 政府와 言論의 關係는 원활한 것이 아니었다. 言論과 政府가 특히 격렬하게 對立한 것은 이른바 1964年 7月의 言論波動때이다.

政府가 韓日會談을 강행하자 이에 반대하는 대대적인 學生데모가 일어나면서 波狀의 인反政府데모로 확대되자 政府는 同年 6月 3日 戒嚴令을 宣布하고 軍隊를 動員·鎮壓하였다.

한편 政府는 이러한 「데모」와 社會의 不安이 과장되고 편파적인 言論의 보도 자체에 起因한 것으로 단정하고 소위 「言論倫理委員會法」을 제안하여 8月 2日 與黨議員만으로 夜間國會를 열어 통과시켜서 8月 5일에 公布하였다.

이로 인해 言論은 이제까지의 과격한 批判的 態度를 버리게 되었다. 이러한 경향은 1967年 選舉過程에서 두드러져 野黨의 遊說에 관한 報導에는 紙面을 적게 할애하거나 사실을 정확하게 보도하지 아니한 경우도 있었다.<sup>(69)</sup>

이에 대해 野黨인 新民黨은 「政府의 言論彈壓에 대한 根本對策」을 세우고 政府機關員의 言論機關 常駐 및 遊說에 대한 연설 내용과 청중수의 報導制限에 대해서 항의하였다.<sup>(70)</sup>

(65) 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, 서울大 行政大學院, 1980, p. 196.

(66) 李康洙, 「韓國新聞의 制度의 考察」, 新聞研究, 第4卷, 第3號, (1963. 겨울) p. 150.

(67) 閔振, 前揭書, p. 99.

(68) 이시기<sup>(71)</sup>는 言論, 出版, 報道에 대한 관제, 事前檢閱 등을 내용으로 하는 戒嚴布告令 第1號에 의해 言論의 統制機能은 거의 없었다고 할 수 있다. 이러한 현상은 軍事革命委員會가 國家再建最高會議로 바뀌면서 더욱 강화되었다가 점차 시전검열을 폐지하고 言論의 自由의 規制가 완화되었다. 이 당시의 言論彈壓의 양상은 1961.5.16~1962.6.22의 약 1년동안에 체포·구금 재판에 회부된 기자의 수가 950명에 달하였다는 사실이 입증해 주고 있다.

(69) 張乙炳, 「權力의 悲觀主義와 言論의 退嬰化」, 思想界, (1970.1), p. 94.

(70) 東亞日報, 1967.4.6.

第3共和國의 言論에 의한 行政統制의 特徵은 統制準據의 多樣化, 즉 合法性·民主性·效果性이 中心이었으며, 經濟·社會·福祉行政이 주된 統制對象이었고, 統制方法으로서 問題와 方向提示 그리고 代案提示 등이 많았다는 점이 특기할만 하다.<sup>(71)</sup>

#### 다. 第4共和國

國力의 組織化와 能率의 極大化를 표방하는 第4共和國 즉 維新體制('72.12.27 維新憲法公布)下에서 反體制運動과 輿論의 濟化로 政局이 不安해지자 朴大統領은 維新憲法에 대한 批判이나 改正을 위한 言動을 禁止시키는 緊急措置 1號('74.1.8)를 宣布한 다음 1號 위반자 처벌을 위한 2號 그리고 學生에도 금지를 위한 4號('74.4.3)에 뒤이어 모든 學園의 領도와 反體制 및 改憲言動을 禁止시키기 위한 緊急措置 9號('75.5.13~'79.12.8)를 宣布하면서 越南敗亡을 본 北匪가 오판하여 南侵할 重大時局임을 강조하게 됨으로서 1974年 1月부터 1979年 12月 사이에 言論의 報導와 統制活動은 事前檢閱을 받아야 하는 큰 制限을 받았다.

「10月維新」「國民投票」등에 관한 중요記事는 政府가 提供하는 資料에 의하여 劃一의 으로 보도하도록 했으며, 大邱日報, 大邱經濟日報의 自進廢刊 등 新聞社 및 定期刊行物은 '72年 상반기부터 그 數가 크게 줄기 시작하였다.

1973年 10月과 11月에는 全國記者들의 「言論自由守護運動」, 1974年的 言論人의 拘束, 連行, 東亞日報記者들의 「自由言論實踐宣言」에 따른 全國記者들의 支持, 1974年末 1975年初에 걸친 處制的인 廣告解約事態에 따른 東亞日報의 1974년 12월 26일과 2, 4, 6, 8面의 白紙廣告 등으 일연의 事態는 國家의 安全保障, 經濟開發計劃의 추진을 위한 社會安定과 體制維持를 위해서 취해진 「行政府에 의한 言論統制의 결과였다.<sup>(72)</sup>

第4共和國에서의 言論에 의한 行政統制의 特徵은 第3共和國에서의 경우와 큰 차이는 없으나 具체적으로 위축되어 가고 있다는 점을 들 수 있다.

#### 3) 言論에 의한 行政統制의 限界

社會의 機能的 分化에 따라 下位體制는 각자의 고유한 機能을 지니며 그에 따라 相互依存度는 높아지며 이것은 社會全體體制(societal system)에 대해 合目的的의 것이 要求된다. 言論의 기능을 이러한 社會體制約立場에서 보면 고유한 機能을 가지며 政治·經濟·社會 등 다른 豐制와 的존관계에 있다고 볼 수 있다. 즉 行政府에 대한 統制機能을 고유기능으로 보며, 이것은 전체 사회 체제에 대한 合目的의어야 한다.

이러한 면에서 보면 言論에 의한 行政統制는 대체로 다음과 같은 限界를 지니고 있다고 할 수 있다.

〈첫째〉 言論에 의한 行政統制는 行政의 能率性과 民主性의 調和를 확보해야 하는 責任이

(71) 閔桂, 前揭書, pp. 99-100.

(72) 東亞年鑑, (서울: 東亞日報社, 1972~1974).

있다.

〈둘째〉 政策과 施政批判은 無私公正性을 기하여 客觀性을 벗어나서는 안된다.

〈셋째〉 國家發展과 社會全體의 均衡 있는 發展을 저해하는 逆機職(商業主義)을 탈피하고 合目標指向性的 性格을 결여해서는 안된다.

〈넷째〉 輸導에 있어서 社會的 責任性에 의한 自體統制를 가져야 한다.

#### 라. 利益集團에 의한 行政統制

##### 1) 内 容

利益集團이 行政體制에 대한 外部 피드백 장치로서 중요한 의미를 지니게 된 것은 무엇보다도 產業化過程에 따른 社會諸般利益의 分化와 利益集團構成員의 汎國民化傾向, 그리고 行政權의 擴大·強化에 따른 利益表明對象의 變化(議會→行政府)에 기인한다.

즉 議會의 機能이 강했던 傳統的 政治무대에서는 利益集團은 議會를 行政府에 자기의 利益을 投入함으로써 間接的인 統制力を 발휘하였으나, 오늘날과 같이 行行政權의 擴大·強化現象이 심화되어갈 때에는 利益集團은 직접 行行政府를 상대로 하여 그들의 利益을 반영하려고 한다.

그리므로 오늘날의 利益集團과 行行政府는 과거처럼 間接的인 連繫가 아니라 直接的 連繫를 유지하고 있다고 하겠다. 바로 이러한 의미에서 「行政의 대부분은 政府機關과 利益集團間의 壓力 또는 抗爭의 產物」<sup>(73)</sup>이라고 볼 수 있다.

이러한 現代的 意味의 利益集團의 概念은 論者에 따라 매우 다양하지만 여기서는 「構成員들의 權益保護와 增進을 위해 公式的·非公式的 通路를 통해 政治·行政過程上의 政算決定機構에 接丘하여 協商·壓力·協助·支援 등의 각종 방법을 동원해서 特定利益을 集結·表明·統制하는 人的 物的 集合體」로 規定한다.<sup>(74)</sup>

한편 이러한 利益集團의 種類는 ① 利益表明 이외의 機能을 목적으로 구성된 公式組織이지만 자신의 利益을 표명할 경우의 行政 각 부처·議會·政黨·軍部 등과 같은 制度的 利益集團(instititional interest group), ② 集團의 特殊利益을 명백히 표명하기 위해 正規組織 및 常任職員과 秩序·節次를 구비하고 있는 各種의 職能組合과 같은 結社的 利益集團(associational interest group), ③ 地緣과 血緣을 中心으로 集結하여 어떤 特惠를 호소하는 集團과 같은 非結社的 利益集團(non-associational interest group), 그리고 ④ 政治體制의 파괴를 目的으로 한 非組織化된 領地군중 등과 같은 아노미的 利益集團(anomie interest group) 등으로 分類할 수 있다.<sup>(75)</sup> 여기서는 주로 結社的 利益集團을 分析對象으로 한다.

(73) Avery Leiserson, "Interest Groups in Administration," in Fritz Morstein Marx, (ed.), *Elements of Public Administration*, (N.Y.: Englewood Cliffs, 1959), p. 301.

(74) 利益集團의 概念規定問題는 安海均, 「韓國의 利益集團에 관한 資料研究」 行政論叢 第3卷, 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1965, pp. 299-301.

(75) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics*, (London: Little Brown & C., 1966), pp. 76-79.

政治行政過程에서 統制裝置로서의 利益集團의 機能은 대체로 다음과 같다.

① 集團構成員의 權益保護와 增進을 위하여 他集團 그리고 行政府와 갈등·경쟁하는 機能, ② 관련 行政機關의 政策決定에 필요한 각종 情報提供 또는 차단, 그리고 執行에 대한 協助 또는 反對機能, ③ 對議會 政對豫算案에 대한 支持 또는 反對機能, ④ 議會의 國政審議過程에서 나타나는 行政府와 議會間의 갈등 해소의 機能 등이 그것이다.

利益集團의 이러한 機能의 強度와 그 效果性을 決定하는 要因으로서는 ① 政策의 類型 (the pattern of policy), ② 政府 및 利益集團兩側의 政策決定構造 (structure of decision making), ③ 廣意의 政治文化로서의 態度 (attitude), ④ 利益集團의 內的構造 (組織力, 人力, 經濟力 등), ⑤ 他集團 또는 組織과의 關係 등을 들 수 있다.<sup>(76)</sup>

한편 利益集團의 活動對象이 어디나 하는 것은 그 國家의 政治制度·文化와 밀접한 관계를 맺고 있다. 즉 英國·日本 등 같이 議員內閣制를 채택하고 있는 나라에서는 與黨의 重鎮이 第1次의 活動對象이 되며, 新生國을 비롯하여 우리나라와 같이 利益集團의 세력이 일부에 편중되고 大統領의 權限이 高度로 강화된 나라에서는 大統領 直屬幕僚機關과 行政機關이 第1次의 活動對象이 된다. 그리고 美國을 비롯하여 地力分權化的 政治文化가支配的이고 利益集團의 力量이 分化되고 衡平을 이루고, 동시에 三權分立의 政治理念이 지배적인 나라에서는 利益集團의 活動對象은 매우 多元的인 것이 되며, 活動의 樣相 역시 매우 動態的이 된다.

## 2) 韓國의 利益集團에 의한 行政統制

利益集團에 의한 行政統制는 다른 行政統制에 비하면 共和國別로 區分되는 뚜렷한 特徵이 없는 편이다. 따라서 全體의 特徵만을 파악해 보면 다음과 같다.

〈첫째〉 日帝의 統治下에서 權力과 政策의 客體로서의 位置만을 감수하던 사람들이 해방과 동시에 參與의 성숙한 경験없이 政策決定過程에 參與의 기회를 얻어 政黨 및 政治團體, 政治人을 최상의 신분으로 착각한 독립 초기의 社會意識에 그 영향을 받아 集團의 特殊利益을 政治 및 行政過程에 投入하려는 의도 보다는, 오히려 集團의 명칭이나 그 組織力과 영향력을 이용하여 자신의 私的欲求를 충족하기 위한 수단으로 有名無實한 利益集團을 濫設하는 기향이 많았다. 이러한 現象은 특히 第1·第2共和國에서 두드러지게 나타났다.<sup>(77)</sup>

〈둘째〉 실질적으로 產業化에 의해 職能分化가 이루어지지 못하였음에도 불구하고 職能差位의 分化가 고도로 이루어진 西歐資本主義社會를 모방하여 외형적으로만 組分되어가는 경향이 있다. 말하자면 利益結合 및 表明의 主體로서 자기 利益의 性格을 명확하게 자각하지

(76) 利益集團의 영향력을 결정하는 要因에 대해서는 ① Harry Eckstein, "The Determinants of Pressure Group Politics," in Eckstein & Apt, (eds.), *Comparative Politics*, (N.Y.: The Free Press of Glencoe, 1963), pp. 408-418. ② 安秉永, 「韓國의 利益集團과 政治發展」 *韓國政治學會報*, 11輯, 1977, pp. 74-86. ③ 安海均, 「韓國行政過程에의 利益投入에 관한 研究」 *行政論叢*, 第3卷, 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1971, pp. 107-111.

(77) 安海均, 「第2共和國 行政體制分析」, *行政論叢*, 第18卷, 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1980, pp. 181-182, —, 「韓國의 行政府와 壓力團體」 *思想界*, 1966年 12月號, pp. 52-53.

못할 뿐만 아니라 이를 政治過程에 投入시킬 能力조차도 갖추지 못한 무수한 團體들이 「職能의 外形的 差位」에 따라 細分化되어 있다는 것이다.<sup>(78)</sup>

〈세계〉 不均衡論의in 經濟發展戰略의 결과로서 특히 第4共和國에서 두드러지게 나타난 현상은 特定의 몇몇 經濟利益集團의 利益만이 政策決定에 投入되고 있다는 소위「利益集團勢力의 偏在生」이다.<sup>(79)</sup>

〈네제〉 行政府와의 관계에서 利益表明의 方法이 西歐의 경우와는 달리 음성적인 성격이 강하다. 즉 非公式의 通路를 통해 行government와 접촉하며, 協商의 內容도 금융해택, 稅制特惠 등을 받는 대신 政府의 事業을 支持한다는 「주고받기식」의 성격을 띠고 있다. 그러나 과도한 官主尊型의 行政風土 때문에 그나마 이러한 協商의 形式을 떤 접촉보다는 行government의 待女로서 行政府의 施策에 單純支持만을 하게 되는 소위「consultative style」이 지배적이다. 現在의 農協·水協 등이 대표적으로 이러한例에 속한다. 바로 이러한 점에서 韓國의「利益集團은 대개 政治權力에의 壓力行使」라는 본래의 사명보다도「政治로 부터의 壓力」을 받는다는 견해가 타당한 것인지도 모른다.

〈다섯째〉 農村과 漁村을 비롯한 상당수의 利益集團의 利益이 顯在化·組織化 되지 못하고 침복하고 있는 상태가 많다. 그 理由로서는 政治意識의 前近代性, 심한 生活苦, 매스·메디어에의 접근의 어려움, 他地域社會의 의사소통의 어려움, 指導的 人物의 不在, 農協·水協과 같은 官制組織의 침투, 地域社會에 대한 강력한 地方財政權의 침투 및 취약한 財政自立度 등을 고려할 수 있다.

### 3) 利益集團에 의한 行政統制의 限界

앞에서 언급한 바와 같이 利益集團은 政治·行政過程에 있어 行government에 대하여 一種의 壓力源으로서 作用하는 것을 본래의 機能으로 하고 있다. 그리고 이런 機能이 원활하게 발휘되기 위해서는 전술한 「强度와 效果性的 決定要因」이 적절하게 마련되어야 할 것이다.

우리나라의 例에서 알 수 있듯이 실제 利益集團이 行government에 대해 동등한 位置에서 壓力源으로 作用하기에는 그러한「決定要因」이 미비한 경우가 매우 많다.

즉 內的 要因으로서 利益集團의 組織力이나 財政力, 그리고 構成員의 目標認知度와 政治的 參與意識水準이 낮은 경우나, 外的 要因으로서 社會的 勢力間의 不均衡狀態와 利益集團에 대한 社會的 評價가 否定的인 경우, 利益集團에 의한 行政統制는 오히려「弱肉强食의 論理」를 明示하며, 既存 政治·行政體制의 正當性 確保手段으로 전락하게 되고, 「利益集團에 의한 行政統制」가 아니라「行government에 의한 利益集團統制」를 야기시켜 결국은 統制와 投入利益의 오점현상을 가져오게 된다.

(78) 各種 利益集團의 生成過程과 그 취약성에 관해서는 安海均, 「韓國의 利益團體에 관한 資料研究」, 行政論叢, 第3卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1966, pp. 298-335.

(79) 여기에 대해서는 安秉永, 前揭論文, 參照.

## IV. 司法府에 의한 行政統制

### 1. 理論的 背景

民主主義의 基本的 屬性的 하나로서 個人的 權利尊重 내지는 그것의 保障을 들 수 있으며, 대체로 이것은 法律이라는 手段을 통하여 確保된다. 民主國家와 法治國家를 同議語라고 하는 것은 바다 이려한 이유 때문이다.

다시 말해서 民主主義 國家에서는 法의 最後解釋者, 憲法의 守護者로서의 地位를 司法府에 부여함으로써 司法府로 하여금 立法院와 行政政府를 牽制하고 國家의 自由와 基本權에 대한 行政權의 違法不當한 침해를 저지하는 機能을 수행하도록 하고 있다.

요컨대 司法府에 의한 行政統制는 行政政府의 자의적 決定과 執行으로부터 야기되는 각종의 權益侵害에 대하여 法의 이름 아래 是正措置를 直接·間接으로 가함으로써 그러한 權利侵害를 드는 國民의 불만을 해소시키고 次後의 자의적 行政決定 및 執行을 제한하는 行政統制機構로서의 意義를 지닌다.

### 2. 司法府에 의한 行政統制의 方法

司司法에 의한 行政統制의 手段은 크게 3가지 類型으로 나누어 볼 수 있는데 法令審查, 司法救濟, 刑事責任 등이 그것이다. 이들 중 司司法의 法令審查權은 維新憲法 이후 우리나라에서 인정되지 않고 있다.

#### 1) 法令審查

H. Kelsen의 法段階說(Rechtsstufentheorie)에서도 알 수 있듯이 憲法과 法律은 行行政政府의 어떠한 命令·規則·指示 보다도 上位에 군림하는 것으로 그러한 命令·規則·指示들은 憲法과 法律에 어긋나서는 안된다는 것이 一般論이다.

따라서 司司法는 이러한 憲法과 法律에의 適否여부를 가리는 法令審查를 통하여 行行政政府의 行爲에 대해 間接的 統制權을 행사하게 된다.

그러나 이러한 法令審查는 裁判에 회부된 當該事件에 한하여 할 수 있으며 當該事件에 대해서는 違審·違法時 그 適用을 배제하게 되는 審查範圍와 效力範圍의 限界性을 內包하고 있다.

한편 이러한 法令審查에는 行行政爲의 內容에 관하여 심사하는 實質的 審查와 節次에 대한 形式的 審查가 있다.

#### 2) 司法救濟

대개의 경우 行行政官僚들은 그들의 行爲가 裁判에 회부되어 審查를 받기 전에는 그들의 行爲가 憲法과 法律에 합당한지 아닌지를 잘 모른다.<sup>(80)</sup> 따라서 意識的으로든 無意識的으로든 行行政官僚가 저지르게 되는 자의적 행위에 의해 國民의 自由와 權利 및 財產 등이 침

(80) Herbert A. Simon, et al., *Public Administration*, N.Y.: Alfred A. Knopf, 1967, p.

해당하게 되는 경우가 발생하게 된다. 法治主義로서의 民主國家에서는 이런 경우 損害填補·行政爭訟·請願 등의 方法을 통해 침해된 國民의 權利·自由·財產 등이 회복될 수 있도록 하는 制度的 裝置가 마련되어 있다.<sup>(81)</sup>

요컨대 行政府의 자의적 行爲에 의해 피해를 받은 國民은 이러한 方法을 통한 司法救濟에 의하여 그러한 行政行爲의 취소·철회·보상을 받을 수 있게 되는 것이라고 할 수 있다.

한편 司法救濟에 있어서는 權利回復期間의 단축을 위하여 대개의 경우 訴願前置主義가 적용되며, 一般訴訟과는 달리 高等法院이 第1次 審으로 되어 2次審으로 끝나게 된다.

### 3) 刑事責任

刑事責任의 賦課는 一般國民 全體에 대해 發效되는 統制手段이지만, 行政官僚도 넓은 意味에서는 一般國民에 속하는 것이므로 行行政官僚에 대한 刑事責任의 賦課 역시 司法統制의手段이라고 할 수 있다.

즉 憲法과 法律에 違背된 行爲를 한 行行政官僚에 대하여 刑事責任을 물을 수 있는 權限이 司法府에 주어짐으로서 行行政官僚는 法에 어긋난 자의적 行爲를 할 수 없게 되는 것이다.

## 3. 司法府에 의한 行政統制의 限界

司司法府는 法에 의해 保障되는 法令審查權·司法救濟權·刑事責任賦課權 등의 統制權力源(Control-Power Base)을 가지고 있음에도 불구하고 다음과 같은 實際上의 限界性을 지니고 있다.<sup>(82)</sup>

〈첫째〉 法令審查의 경우 이것은 行行政官僚가 「행한 行爲」, 즉 作爲의 대해서만 審查할 뿐 이지 행하지 않는 不作爲 行爲에 대해서는 못하게 되어 있다. 따라서 어떤 事業을 實施하지 않으므로써 國民에게 해를 입히는 不作爲에 의한 權利·自由·財產上의 침해에 대해서는 이렇다 할 수 있는 責任確保方案을 마련하지 못하고 말게 된다.

〈둘째〉 行政業務가 실로 방대해지고, 따라서 수시로 복잡다양한 行行政行爲가 도처에서 출몰하고 있는 오늘날, 司司法府가 그런 行爲의 각각에 대해 모두 관여한다는 것은 사실상不可能한 것이라고 할 수 있다. 더구나 司司法救濟의 경우 救濟effort의 發生은長時間의 經過를 요하게 되므로 行政府의 行爲에 대해 適時에 統制權을 발휘할 수 없게 되어 버리고 만다.

〈세째〉 效果의 統制란 國民에게 피해를 주는 자의적인 行行政行爲가 發生하지 않도록 아예 事前에 방지하는 것이어야 하겠는데, 司司法統制는 일단 피해를 주는 자의적인 行行政行爲가 발생된 다음에야 이루어지는 事後的인 것이므로 取消·撤回·補償이 이루어진다 하더라도 그 피해는 여전히 잔존한다. 이러한 점에서 볼 때 司司法統制는 處方의 不適合性(inadequacy of

(81) 司司法救濟로서의 損害填補·行政爭訟·請願에 대한 보다 자세한 内容과 司司法救濟의 行行政統制의 性格의 變遷에 관해서는 徐元宇, 現代行政法論, (서울: 博英社, 1979), pp. 639-654를 參照.

(82) Simon, et al., op. cit.

remedies)이라는 限界性을 内包하고 있다고 하겠다.

〈네조〉 三權分立의 原則上 行政政府에 特別히 주어진 特別權力의 行使에 대해서는 審查權을 발휘 할 수 없도록 되어 있으며, 경우에 따라 審查를 한다 하더라도 극히 制限된 範圍에限하게 된다.

〈다섯째〉 技術的이고 專門的인 行政分野에 대한 審查에 있어서 나타나는 限界가 있다. 즉 오늘 날의 行政業務는 高度로 專門化되어 있으며 따라서 一般家로서의 司法院 裁判官이 이러한 專門行政領域에 대해 判決을 내리는 데에는 限界가 나타날 수 밖에 없다.

다시 말해서 어떤 專門的 決定이 行政官의 技術的 知識에 입각하여 客觀的으로 이루어졌는지, 아니면 그러한 專門的 決定을 내린 行行政官自身의 價值的 選好에 의해 나타난 것인지를 그 分野에 대해 잘 모를 수 밖에 없는 司法院의 裁判官이 명백히 가려낸다는 것은 사실상 어려운 일인 것이다.

〈여섯째〉 裁判의 經費問題로서 司法救濟에 있어 被害者는 대체로 個人일 경우가 많은데, 이러한 個人에게는 裁判에 소요되는 費用이 큰 부담일 수 밖에 없다. 그러므로 경우에 따라서는 심지어 약간의 손해를 입더라도 아예 裁判을 청구하지 않는 權利의 포기현상까지도 나타나기도 된다.

〈일곱째〉 특히 우리나라에 있어서는 政治·社會·文化的 風土로 부터 發生된 司法院地位의 低位性 역시 간과할 수 없는 主要限界가 된다.

朝鮮王朝時代의 한 特徵으로 지적되고 있는 「王에로의 權力集中」의 傳統은 오늘날 行政府의 優位現象으로 이어져 내려오고 있다.

즉 第2共和國에서의 議會中心主義 時節을 제외하고는 줄곧 行行政政府가 中心的 投入對象이자 同시에 產出의 主體로서의 機能을 담당하여 왔었다. 憲法에서는 엄연히 三權分立의 原則을 大前提로 내세우고 있었지만, 過去 朝鮮時代의 傳統——官吏, 특히 地方官吏는 行行政官과 裁判官의 役割을 동시에 겸임하였음——은 이러한 制度의 變化에 부응하는 意識的 變革을 어렵게 만들었으며 다분히 形式主義的 性格만을 張창시켰다.

이러한 傳統 속에서는 司法院의 優位現象은 고사하고, 三權分立의 基礎에 입각하여 他府와 同等한 地位를 確保하기란 사실상 不可能하였으며, 심지어 行行政政府에 대한 統制는 고사하고 行行政政府의 正當性 確保를 위한 補助機關으로 전락된 경우까지도 있었음을 부인할 수 없는 사실이었다.

요컨대 이러한 政治·社會·문화的 風土 속에서 司法院에 의한 行行政統制란 사실상 그 實效를 거둘 수 없으며, 그럴수록 司法統制는 그 重要性을 더해가고 있다고 하겠다.

## V. 結言—要約과 展望

지금까지 環境에 대한 行行政體制의 適用·흡수라는 측면에서 行行政體制 外部에 위치한 각

종의 피이드백 장치로서 立法府·國民·司法府에 의한 行政統制의 類型·內容 그리고 限界에 대해 理論上 韓國의 實際를 歷史的으로 分析하여 보았다.

行政體制에서의 피이드백은 궁극적으로는 國民의 意思를 行政體制에 반영하고 行政體制와 他體制間恒常性(Homeostasis)을 유지하여 全體社會體制(Societal System)의 目標를達成하는 것이다.

각종의 行政統制類型의 現實的 限界에서 본 바와 마찬가지로 우리나라에서는 行政權力의 절대우위 및 仁體制의 力量부족, 그리고 狀況의 特殊性 때문에 行政體制에 대한 外在的 統制는 사실상 그 실효를 거두기 어려웠던 것이 사실이며 심한 경우에는 오히려 行政府에 의해 거꾸로 統制당하는 主客이 바뀌는 경우도 있었다. 그러나 그 중에서도 비교적 制度의 으로 실효를 거두었던 것은 立法府에 의한 行政統制였다고 볼 수 있다. 그러나 外國의 例에서 보듯이 우리나라로 점차 產業化로 變化되는 過程에서 利益分化와 國民의 政治意識向上, 그리고 各下位體制의 統制力量發展 등의 變化가 예상되는 바, 立法府에 의한 行政統制를 더 옥 세련시킬 뿐만 아니라, 특히 司法院에 의한 行政統制와 利益集團을 통한 行政統制가 더욱 補強되어 할 것이다.