

기획논문

독일의 정치·행정관계와 행정국가

김 성 수

본 논문은 독일의 행정체제를 정치-행정관계의 시각에서 분석하였다. 주요 연구내용으로는 전통적인 관료제의 형성과정에 대한 역사적 분석, 정치-행정체제의 구성 주체인 의회/정당-정부(수상/장관)-부처 직업관료의 상호관계, 정치-행정관계의 기본적인 특징으로서 행정국가 현상 및 법치국가의 발전, 행정국가에 대한 통제 메커니즘을 소개하였다. 독일관료제의 안정적 발전, 행정의 우월성, 독특한 의회주의(상원)의 형태와 정당의 역할, 사회적 분화와 법치주의 실현과 사회복지와의 조화 등이 독일 행정체제의 주요 특징이라고 주장하고 있다.

1. 서론: 연구의 배경, 내용 및 시각

본 논문의 연구대상은 독일의 행정체제를 정치-행정관계의 시각에서 분석하는 것으로 여기서 정치-행정관계란 의회와 행정부(수상, 장관, 부처관료)의 관계를 지칭하는 것이다.

연구내용의 구성과 관련하여 도입부분인 제 2절에서는 독일의 정치-행정관계와 관료제의 발전과정을 이해하는 데 필요한 전제로서 전통적인 관료제의 형성과정에 대한 역사적인 분석을 통하여 현대적 정치-행정관계에 작용하는 전통적인 행정국가의 영향을 고려하였다. 아울러 이러한 전통적인 영향이 현대에 어떻게 변화하였는가를 서술하였다.

본론에 해당하는 제 3절은 정치행정관계를 구성하는 주체를 의회/정당-정부(수상/장관)-부처 직업관료로 구분하여 상호관계의 특징과 정책과정에 대한 영향을 중심으로 고찰하였다. 부처 행정관료제의 역할은 간단한 정책사례를 통하여 실증적으로 서술하였고, 이어서 독일

김성수는
독일 베를린 자유
대학교에서 정치학
박사학위를 받고
현재 과학기술
정책연구원으로
재직중이다.

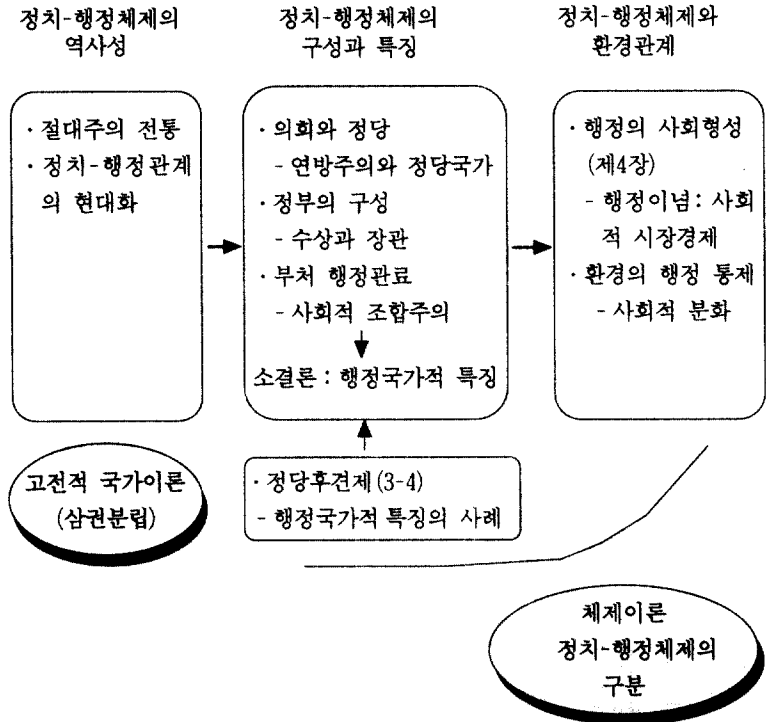
seskim@stepi.re.kr

의 정치-행정관계를 대변하는 특징적인 제도로 정당후견제를 분석하였다.

결론 부분인 제 4 절은 전후 독일의 정치행정체제의 발전과 민주주의의 실현 과정에 행정국가적인 특징이 있고 그 배후에는 법치국가의 이념이 작용하고 있음을 주장하면서 동 이념의 현대적인 발전으로 사회복지이념이 수용되는 배경을 서술하였다. 제 5 절은 행정국가가 순기능적으로 작용하게 하는 요인으로서 통제 메커니즘을 논의하였다.

<그림 1>은 연구내용을 정리한 것이다.

그림 1 —————
연구내용의 구성과
분석시각



한편 행정이론사의 측면에서 독일의 정치-행정관계에 관한 논의는 역사적으로 3권분립과 관련된 정치사상을 중심으로 한 논의에서 출발하고 있다.¹⁾ 이어서 1920년대를 전후하여 바이마르 공화국에서 의회주의의 발전과 더불어 관료제와 민주주의의 관계가 중요한 이슈로 부각되었고,²⁾ 제 2 차 대전 이후에는 체제이론, 정치경제학, 경제학적 접근 등으로 다양하게 전개되고 있다.³⁾

이러한 이론적 발전과정을 본 논문의 연구대상과 관련지을 경우 관료제의 역사적 발전부분은 3권분립의 고전적인 국가이론의 시각으로 그리고 현대적인 정치-행정관계의 분석은 체제이론의 시각으로 유용하게 설명할 수 있다.

첫째, 고전적 국가이론에서는 행정의 역할을 3권분립이라는 근대 민주주의 사상의 맥락에서 파악하고 있다. 즉 정치-행정관계를 입법과 행정의 관계, 즉 법률의 제정과 집행의 구분으로 이해하는 것이다. 그런데 당시 군주체제의 시대상황에서 군주와 국가, 집행기구로서 관료제와 행정은 정치, 의회, 입법부에 대응되는 동질적인 개념군으로 인식되었다.

둘째, 체제이론에서는 고전적 국가이론이 역사적, 제도적인 시각에서 정치-행정관계를 접근하는 것과는 달리 비역사적이고 추상적인 입장(*ahistorical and abstract*)에서 정치-행정체제가 전체사회를 위하여 수행하는 기능을 중심으로 양자의 관계를 논의하고 있다(Mayntz, 1985:35).

파슨스(T. Parsons) 및 이스튼(D. Easton)이 영어권을 대표하는 체제이론가라면 이들의 이론을 수용하면서 막스 베버(M. Weber) 등 전통적인 독일 사회학을 결합하며 현대적인 지평에서 체제이론의 새로운 영역을 구축한 학자로 루만(N. Luhmann)을 꼽을 수 있다.⁴⁾

그는 정치·행정체제의 역할을 “집단적으로 구속력있는 의사결정”(kollektiv-verbindliche Entscheidungen; collectively obligatory decision-aking)’으로 정의하고 있다(Luhmann, 1966:112). 이러한 전제하에 정치와 행정의 역할분담(혹은 내적인 분화)과 관련하여 정치는 ‘정당성의

창출'(Legitimationsbeschaffung; generation of legitimation), 행정은 '정당성의 사용'(Legitimationsverwendung; use of legitimation)으로 양자의 기능을 구분하고 있다. 이와 같이 기능을 중심으로 정치·행정의 영역을 구분할 경우 기존 역사적, 제도적인 접근이 포용하지 못한 정당의 역할이나 행정부 내부에서도 장관 등의 고위 집행관료가 수행하는 정책결정의 기능을 정치의 영역으로 설명할 수 있는 장점이 있다 (Mayntz, 1985:43).

이와 함께 체제이론은 정치-행정체제의 임무나 구성을 사회적인 분화(social differentiation) 과정에서 다른 부분체제 및 환경과의 관계하에서 분석한다. 이로 인해 복잡성이 증대하는 현대사회에서 정치행정의 역할과 발전방향을 분석할 수 있는 새로운 인식 틀을 제공하는 장점이 있다. 본 논문의 연구내용 중 제5장의 행정통제는 독일의 정치행정체제에서 행정 우위의 문화가 생산적으로 작용하는 메커니즘을 정치-행정 관계 내에서만 발견하기는 어렵기 때문에 전체사회체제의 분화과정을 고찰할 필요가 있다는 데 착안하고 있음을 보여주고 있다.

〈그림 1〉이 나타내는 바와 같이, 전후 현대 독일정치-행정체제의 분석은 체제이론을 원용하여 체제적인 시각에서 접근하고 있는데 주된 연구내용과 분석시각을 정리하면 다음과 같다.

① 정치행정체제의 구성

- 의회(상원과 하원)와 정당, 정부의 구성(수상과 장관), 부처행정관료의 위상.
- 정치-행정체제 구성기관의 기능적인 특징과 상호관계⁵⁾: 연방주의, 정당국가, 수상민주주의, 행정국가, 사회조합주의.
- 관료와 정당의 관계: 정당후견제와 행정국가적 특징의 반영.

② 정치-행정체제와 환경과의 관계.

- 정치행정체제와 환경의 접점과 의사소통의 기제: 사회조합주의적인 정책결정.
- 행정체제가 사회(환경)에 미치는 영향: 행정의 사회형성과 사

회적 시장경제 이념.

• 환경이 행정체제에 미치는 영향 : 행정통제의 메커니즘.

2. 독일 관료제의 발전과 법치국가

1) 절대주의 행정체제의 전통

현대 한국행정학의 발전에 큰 영향을 미친 미국의 행정체제 및 행정이론의 발전과정과 유럽의 행정 및 행정이론과의 근본적인 차이는 유럽의 행정과 관료제는 16~18세기의 절대주의 국가 시대를 거치면서 선행적으로 발전하였다. 이것이 19세기의 자유주의적인 이념에 의한 행정체제 발전에 역사적으로 영향을 미치고 있다는 사실이다. 이 점에서 유럽의 행정학은 19세기 시민문화(*civic culture*)의 배경하에 태동했던 미국의 행정학과 차이가 있으며, 역사적 기원에서도 미국보다 앞서고 있다(김성수, 1998:82). 실제로 미국 근대 행정학의 효시로 알려진 윌슨(Wilson, 1887)의 *The Study of Administration*에서는 미국의 행정발전을 위하여 유럽 및 독일(프로이센)의 행정체도를 연구할 필요성이 있음을 강조하고 있다.

따라서 현대적인 독일의 정치-행정 관계를 이해하기 위해서는 18~19세기의 절대주의 시대의 행정과 관료제, 1870~1919년의 입헌군주적인 행정체제하에서의 정치-행정체제의 변화, 바이마르 공화국 시대의 근대화된 정치-행정관계 등을 이해할 필요가 있다. 그러나 본 논문은 2차대전 이후 현대적인 독일 행정체제의 정치-행정관계를 분석하는 데 주된 목적이 있으므로 여기서는 이를 이해하는데 필요한 사항만을 서술하기로 한다.

(1) 정치(의회)에 대한 관료제의 선행적인 발전

관방학 혹은 경찰학의 발전배경이 암시하듯이, 유럽에서 근대관료제의 형성에는 절대군주제의 발전과 밀접한 관련이 있다. 이것은 국가와 사회를 구분하는 정치이론에 기대어 말하자면, 시민사회와 의회에 비하여 군주와 관료를 중심으로 하는 국가부분이 선행적으로 발전하였음을 의미한다. 독일의 경우 시민계급이나 의회의 정치적인 영향력이 발휘되는 것은 1848년의 시민혁명을 전후하여 대두되기 시작하였다. 당시 구성된 의회에는 많은 고위관료가 의원으로 진출함으로써 공무원 관직(Amt)과 의원신분(Mandat)이 겹쳐지는 독일 전통이 시작되었다(Hattenhauer, 1993:249). 후술하겠지만, 이는 정당후견제로 이어지게 된다. 정치체제 측면에서 독일은 1848년 의회구성, 프로이센 입헌군주제의 성립 등 19세기 후반을 지나면서 의회와 시민세력의 확장을 통한 국가권력의 견제가 이루어지기 시작하였다. 그렇지만 실질적인 의미에서 의회가 정부활동에 영향을 미치고 삼권분립이 정착된 시기는 일반적으로 1919년 바이마르 공화국 이후라고 평가되고 있다.

한편 국가권력의 핵심을 구성하는 군주와 관료의 관계에 있어서 관료제는 단순히 유한하고 자의적인 개인으로서의 군주가 아니라 이를 '국가' 개념으로 추상화하여 국가에 대한 봉사자(Staatsdiener) 그리고 공공복지(public welfare)의 수호자라고 하는 것에서 자신의 정체성을 발견하였다(Jeserich, 1985:673). 이러한 생각에 의하면 군주는 관념적으로 불변하는 실체로서의 국가의 현상화된 형태인 것이다. 이후 시민세력의 확장 및 자유주의 사상의 발전과 더불어 군주의 자리를 공공(people) 혹은 민족(Volk)이 차지하게 됨에 따라 관료제의 봉사의 대상 역시 군주가 아니라 공공의 안녕과 복지라는 생각이 확산되었다. 이러한 국가개념의 발전과 변화는 법치주의와 복지제도 발전에 사상적인 토대를 제공한다는 측면에서 큰 의의가 있다.

(2) 헌정의 이념과 법치주의

관료가 국가에 대한 봉사자로 인식될 때, 국가(즉, 초기에는 군주)의 권력남용으로부터 관료제를 보호하기 위한 장치가 요구되었다. 그 해답을 제공한 것이 법치국가(*Rechtsstaat*)의 이념이다. 공공행정을 법적 절차와 기준에 준거하여 수행하게 함으로써 국가권력의 자의적인 지배로부터 보호받는 것이다. 고도로 분화된 행정법 체계의 발전, 법률주의, 행정법원의 발전은 이러한 전통의 산물이다(König & Füchtner, 1998:8~11).

이러한 법치국가 사상의 대두와 더불어 기존의 경찰학 및 경찰(*Polizei*)의 개념도 서서히 변질되었다. 경찰국가와 법치국가와의 근본적인 차이는 전자는 전체의 자율성(*Autonomie des Ganzen*)으로부터 출발하는 반면에, 후자는 개체의 자율성(*Autonomie des Individuums*)으로부터 출발하면서 전체의 요구는 최소한의 수준에 머무른다는 사실에 있다(Ellwein & Hesse, 1988:120). 이에 따라 법률에 의한 행정 원칙은 정치권력의 자의성으로부터 행정을 보호하는 기능뿐만 아니라 행정의 자의성으로부터 시민을 보호하는 역할도 수행하게 되었고, 경찰학은 점차 법률에 의한 행정을 새로운 지도원리로 하는 독일 공법학에 그 지위를 넘겨주게 되었다.

이와 같은 법치국가의 발전에는 헌정(*Verfassung; constitution*)의 이념이 영향을 미치고 있다. 현대적인 표현으로 입법, 행정, 사법을 총괄하는 국가권력을 어떻게 형성할 것인가 하는 권력의 구성원칙에 관한 헌정사상은 국가권력의 배분, 구성, 행사에 있어서 법적인 근거가 필요하다고 생각하였다. 이것이 법치국가의 사상과 연결되는 것이다.

한편 헌정과 행정의 관계에서 헌정을 상위개념으로 파악할 것인가 혹은 동일한 개념으로 볼 것인가에 따라 헌정국가와 행정국가의 구분이 성립한다. 전자는 삼권분립에 따라 의회와 법원에 의한 행정의 통제를, 후자는 삼권 중에서 행정활동의 우월성을 강조하고 있다(Ellwein, 1997:51). 이러한 행정국가적인 특징이 미국행정에서는 나타나지 않는 독일행정체제의 특수성이라 할 수 있다. 미국의 경우 정

치행정 이원론 및 일원론의 논의가 행정에 대한 정치의 통제를 중심으로 전개된 반면에 독일의 경우 삼권 중에서 행정의 우월성이 전제되어 있기 때문이다.

(3) 전문화된 직업관료제의 정착

19세기의 절대군주 시절에 독일의 관료제는 이미 독자적인 발전기반을 구축하였다. 대학을 중심으로 한 교육체제, 엄격하고 수준 높은 임용시험과 훈련절차, 관료의 신분에 대한 인사행정 법률의 정비, 관료에 대한 정치적 충성 확보의 메커니즘, 보수체제의 정비, 높은 사회적 신분 등에서 기본적인 제도가 정비된 것이다. 이러한 효율적인 직업공무원 제도의 확립으로 인하여 정치-행정관계의 측면에서 1930년대의 나치정권 때까지 정당은 관료의 임용에 있어서 영향력을 갖지 못하였다.

또한 관료계층의 형성과정에서 이들이 대학교육을 매개로 하여 동질한 사회적인 배경과 교육훈련을 가짐으로 인하여 결과적으로 연방과 지방, 정치엘리트와 행정엘리트 사이에 유사한 정치행정문화를 형성하는 배경으로 작용하고 있다.

이러한 관료제의 정착은 독일행정의 높은 성과를 뒷받침하는 핵심적인 요인으로 평가된다. 실제로 전술한 윌슨의 논문에서도 기술적인 관료제도의 운영방식은 정치문화 및 역사적인 배경과는 무관한 중립적인 요인이라고 서술하면서 미국이 프로이센의 전문적이고 능률적인 직업관료제도를 수용할 것을 강조하고 있다.

(4) 관료제와 민주주의의 관계

독일 정치체제의 발전과정을 고찰하면 절대군주, 입헌군주, 공화정, 독재정치, 정당정치와 같은 형태로 변모했음을 알 수 있다. 이는 영미와 비교할 경우 매우 가변적이면서 불안정한 것이라 할 수 있다. 이러한 정치체제의 혼란스러움에도 불구하고 국가의 연속성을 유지하는 데 기반이 된 것은 관료제의 안정적인 발전이었다. 이와 같은 맥

락에서 독일의 경우 전문적이고 독자적인 관료제가 20세기에 성숙한 독일의 민주주의 보다 더욱 오랜 전통을 가지고 있는 것이다(Derlien, 1995:89).

반면에 공공복지의 수호자로서 관료제의 역할은 19세기 후반부터 본격적으로 추진된 복지제도의 정비와 결합되면서 당시의 보수적인 군주정치체제를 옹호하고 국민을 회유하는 측면도 있었다. 때문에 현대적인 민주주의 발전을 지체시키는 요인으로 작용했다는 평가도 받고 있다(Thieme, 1995:17). 또한 바이마르 공화국 당시 절대주의 국가의 유산 및 귀족주의적인 성향을 지닌 정부관료제는 민주적인 정권에 적합하지 않아 군주주의와 공화주의 사이의 갈등을 보이기도 하였다.

2) 정치-행정관계의 현대화

여기서 현대는 2차대전 이후를 기점으로 지금까지 안정적으로 발전 해온 독일의 정치-행정체제를 의미한다. 앞에서 서술한 절대주의 시대의 행정과의 기본적인 차이는 의회와 정당의 발전이라고 할 수 있다. 여기에는 정치-행정관계와 관련하여 두 가지 커다란 측면의 변화가 내재되어 있다.

첫째는 19세기적인 군주제하의 행정 및 관료 역할과의 결별이었다. 과거의 관료집단에게 정치적인 충성의 대상이 군주였다면 새로운 체제에서는 선거로 선출된 정치인, 의회에 대한 충성으로 그 대상이 변화했다는 점이다. 그런데 이것은 관료들 자신이 국가에 대한 봉사자에서 자기정체성을 발견하였던 19세기적인 전통과 모순되는 문제를 야기하게 되었다. 왜냐하면 국민에 대한 봉사는 국민이 직접 선출한 정치인과 의회가 하는 것이라고 생각할 수 있었기 때문이다.

이러한 선거와 의회에 의한 정치권력의 구성은 월슨의 논문에 담겨 있는 미국 정치체제의 구성원칙과 동일한 것이지만, 행정의 역할과 관료의 자기정체성에 대해서는 여전히 과거 전통의 영향을 받아 독일은 미국과는 상이한 대응양식을 보인다. 이는 정치개념에 대한 이중

적인 성격규정으로 나타나는데, 정치는 부분적인 이해관계를 위한 갈등과 투쟁인 반면에 행정은 전체에 대한 봉사기능으로 이해하는 것이다. 이와 같은 접근은 개념적, 이념적으로는 논증 가능하지만 현대 민주주의적인 정치과정에서는 정당성을 확보할 근거를 행정이 보유할 수 없다는 데 문제가 있었다.

둘째는 승전국의 영향이었다. 1945~49년의 4강 승전국 점령기 동안에 미국과 영국이 전후 독일의 행정체제를 재구축하는 데 영향을 미쳤다. 이에 따라 독일 행정체제의 특징에 영미식 요인이 반영되었다. 하나의 사례가 관료의 정치적 중립성과 관련된 것으로 의원신분과 관료신분이 병행할 수 없다는 인식을 들 수 있다. 앞서 서술한 바와 같이 관직과 의원직의 겸직은 19세기 중반부터 성립하여 자연스럽게 수용되었으나 영미의 군정은 이를 폐지할 것을 주장했던 것이다. 관료의 정치적 권리에 관한 독일과 영미의 대립된 인식을 표현하는 부분이라고 할 수 있다. 이에 따라 전후 독일에서도 관료의 의원직 겸직에 대한 제한은 점차 강화되었으며 최종적으로 “겸직은 삼권분립에 기초한 민주주의의 기본정신에 어긋난다”는 1964년 연방헌법재판소의 판결에 의하여 완전히 금지되었다(Hattenhauer, 1993:490).

이상의 두 가지 사항을 고려할 경우 전후 독일의 행정은 19세기적인 전통을 벗어나 서구 선진국가에 일반적인 의회민주주의의 보편적인 원칙하에 정치-행정 관계가 발전하지만 구체적인 내용에서는 독일적인 특수성이 남아 있다고 평가된다. 전후 행정의 지도이념으로서 사회적 법치국가의 발전, 정부의 구성과 통제에 있어서 정당과 의회의 독특한 역할 등이 그 예라 하겠다.

3. 정치-행정체제의 구성과 관계양식

현대 독일 정치행정체제 구성의 기본적인 특징은 형식적으로는 의회민주주의의 내각제 국가이지만, 정치행정과정에서는 정당의 역할이 매우 큰 정당국가(*Parteistaat; party state*)라는 사실이다. 여기서는 의회와 정당의 역할, 정부의 구성, 관료의 역할에 초점을 두어 서술하기로 한다.

1) 의회와 정당의 구성과 기능

의회는 독일 정치체제와 민주주의의 기본체도로서 법안의 심의 및 통과, 연방수상 선출, 정부정책의 토론, 각 정부부처의 행정활동을 감독하는 기능을 수행한다. 양원제로서 의회는 국민의 직접투표로 선출되는 연방하원(*Bundestag*)과 주정부의 대표로 구성되는 연방상원(*Bundesrat*)으로 이루어진다. 연방상원은 연방주의적인 원칙에 의한 법률과 정책의 심의가 이루어지는 곳이다. 반면에 연방하원은 국민의 직접투표로 각 지역선거구를 대표하는 국회의원으로 구성되며, 법안의 심사과정을 통하여 공적인 토론과 행정부의 행정활동에 대한 감독 기능을 수행한다.

전체적으로 행정부에 대하여 독일의회(하원)는 양면적인 특징을 갖는다. 일반적으로 독일의회는 입법활동에 있어서 수동적인 역할을 하며 의회가 스스로 법안을 발의하기보다는 주로 행정부에서 발의된 입법에 대하여 검토를 한다. 이러한 현상은 독일뿐만이 아니라 행정국가의 현상이 발생하는 현대행정의 보편적인 특징이라 할 수 있을 것이다. 독일의 경우 현재 669명(법률은 정원을 656명으로 규정)의 국회의원에 대하여 약 25,000명의 연방관료가 조직화되고 전문화되어 행정업무를 수행하고 있으므로 법안의 제의를 위한 전문성이나 조직적인 업무분장은 행정부가 우월하다.

표 1
독일의회 의 '90년대
법안발의 현황(단위:건)

	제12대 (1990~94)	제13대 (1994~98)
법안제출	774	923
· 연방정부	· 402 (52%)	· 443 (48%)
· 연방하원	· 294 (38%)	· 329 (36%)
· 연방상원	· 78 (10%)	· 151 (16%)
의결법안	463	565

* 자료 : 연방하원 홈페이지 <http://www.bundestag.de>

반면에 독일의 의회는 상대적으로 다른 나라보다 행정부로부터 자율적이어서 행정부의 법안심의와 비판에 있어 상당한 독립성과 기회를 갖는데 이 부분이 독일 의회의 한 특징이라고 평가된다. <표 1>은 연방하원 제12대 및 제13대 임기 동안에 이루어진 법안심의와 의결성과를 나타내고 있다. 법안의 제출에 있어서 연방하원은 약 35~40%를 차지하고 있다.⁶⁾ 전체적으로 상·하원을 포함한 의회의 역할이 1990년대에는 증가되고 있음을 보여주고 있다. 아울러 이러한 통계자료는 각국의 의회와 정부관계를 비교하는데 유용한 지표가 될 수 있을 것으로 생각된다.

하원의원의 출신성분을 살펴보면 약 80%가 대학교육을 받았고, 50% 정도가 공공행정업무와 관련된 사람들이다(Ellwein & Hesse, 1988:250). 특히 후자의 경우 공공행정의 경험과 전문성을 의회활동에 투입하는 이점을 발휘하고 있다. 이와 함께 의회의 운영이 정부부처 조직에 대응하는 형태로 구성된 상임위원회를 중심으로 운영되고 있어서 토론(*debating*: 영국식 의회에서 강조되는)보다는 작업(*working*)하는 의회의 성격을 강하게 띠고 있다(Katzenstein, 1987:43).

이러한 의회의 역할에 활력을 불어넣고 정치-행정체제를 역동화시키면서 정책과정을 통합하는 것은 정당이다. 이들의 활동은 독일의 정치체제를 정당국가(*party state*)로 부를 만큼 독일의 전후 정책과정을 이해하는 데 결정적인 것으로 평가되고 있다. 현재 독일의 주요한 정당으로는 기민당(CDU), 사민당(SPD), 녹색당(Die Grüne), 자민당

(FDP)이 있는데, 이들의 발전과정과 정강정책(*program*)적인 차별성은 다음과 같다.

기민당은 전후에 등장한 보수지향의 국민정당으로 농민, 기업가, 자영업자, 중상계층의 화이트칼라 등 이질적인 지지집단을 갖고 있다. 재정긴축 및 신자유주의적인 시장경제의 보수주의적인 정책노선을 추구하고 있다. 반면 사민당은 역사적으로는 19세기 후반 사회주의의 발흥으로부터 기원하는 이념정당으로 노동조합과 생산직 근로자를 중심으로 한 노동자층이 주요 지지집단을 이루고 있다. 1959년 Godesberg 전당대회에서 이념정당의 노선을 수정하고 중도노선으로 전환하였다. 사민당의 정책은 기민당에 비하여 국가의 적극적인 재정·복지정책, 시장개입 등을 강조하고 있다.

이들 두 정당은 독일의 양대 국민정당으로 평균적으로 선거의 40~45%를 차지하면서 전후 의회주의의 안정적인 발전에 기여하고 있다. 그러나 어느 당도 과반수를 차지할 수 없으므로 인하여 두 거대정당 간 혹은 기타 군소정당과의 연합을 통하여 정부를 구성하게 되는데 녹색당과 자민당이 이에 속한다.

녹색당은 1970년대 환경이슈의 대두와 더불어 지방정치에서부터 발전하기 시작하여 1983년 처음 연방의회에 진출하였다. 환경보존 이외에도 대량생산과 소비 체제의 수정, 핵에너지개발 반대, 군비축소, 여권신장, 사회의 민주화 등 광범위한 개혁프로그램들을 주장하고 있다. 동구 사회주의의 붕괴 이후 기존 (자본주의) 체제에 대한 새로운 비판과 개혁 세력으로 성장하고 있는데 1998년 사민당(제1당)과 녹색당(제3당)의 연정으로 정권에 참여하게 되었다.

자민당은 1998년 정권교체 이전까지 전통적인 제3당으로서 기민당 혹은 사민당과 연정을 형성하면서 기민당의 보수적인 정책과 사민당의 진보적인 정책 사이에서 중도적인 정책프로그램을 유지하였다. 자민당의 캐스팅보트 역할로 인하여 양대 거대정당의 정책들이 실제 정책의 결정과정에서는 중도적인 특징을 갖게 하는 원인이 되었다.

그런데 이들 정당들은 내용적으로 서로 대비되는 프로그램을 갖고

정권에 참여함으로써 의회는 정부의 정책결정에 필요한 정치적 우선 순위를 제시하고 있다. 이에 따라 정부관료는 정책결정의 부담을 감소시킬 수 있고, 정책결정과 집행이라는 정치-행정간의 기능분화가 성립하게 된다. 각 정당의 정치적 프로그램 사이에는 서로 대립적인 측면과 보완적인 측면이 있는데 이를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것은 의회주의의 성숙도에 달려있다고 할 수 있다.

전체적으로 독일 의회주의의 성숙은 서로 상충되는 정책목표(예 : 성장과 발전, 노동과 복지, 환경보전, 시장주의와 국가개입 등)를 균형 있게 달성하도록 함으로써 전후 독일이 사회적인 안정을 유지하면서 높은 경제성장을 이룩한 동인으로 작용하였다. 이러한 의회의 역할을 뒷받침하는 정당정치의 발전은 교수 등의 지식인 집단 및 노동조합, 업계단체, 시민단체 등 각 사회단체들이 정당의 활동에 참여하고 또한 고위 행정관료집단이 정당의 활동에 포섭됨으로써 가능했다. 독일 정당은 국가부문과 사회영역을 연계하는 매개조직으로 기능하고 있다고 평가된다.

한편 정치-행정관계를 분석하는 본 논문의 시각에서 주목할 부분은 의회에 의한 정부의 통제 메커니즘이다. 의회의 다수당이 수상을 임명하여 정부를 구성하므로 이 과정에서 일차적인 통제가 이루어진다. 수상은 장관의 임명 과정에서 집권연정을 구성하는 정당출신의 의원들을 각료로 임명하고 있다. 따라서 정부활동에 대한 의회의 통제는 현실적으로 의회로부터 집권당으로, 다시 집권당으로부터 수상과 장관에게 이전되고 있다. 이러한 통제권한의 이전 과정에서 행정관료에 대한 통제는 수상과 장관에게 귀착되는데 이 과정에서 장관은 정치인과 해당부처 관료와 정책의 대변자라는 이중적인 역할기대에 직면하게 된다. 장관은 집권정당에서 임명하므로 정치인이지만 일단 부처에 부임하면 관료의 지원을 받아 부처의 정책방향을 대변해야 하기 때문이다. 이 경우 장관은 정치적 집단의 구성원(집권당과 정치인)과 행정의 감독자(각 부처의 업무를 대변하면서 집행관료의 감독)로서의 이중적인 역할 중에서 행태적으로 행정의 감독자로서의 역할이 더욱 중요하다.

게 작용하는 것으로 평가되고 있다(Ellwein & Hesse, 1988:396).

20세기 후반 서구 내각제 국가에서 의회(하원)의 구성과 기능, 행정부와 의 관계는 개별국가간의 차이가 감소하고 서로 수렴되는 경향이 있다. 독일의 정치-행정관계도 이러한 일반성의 정도에 따라 다른 국가들의 의회주의적인 특징과 공유되는 측면이 있을 것으로 생각된다. 그런데 하원에 비해 독일 정치체제의 특징을 보다 많이 반영하고 있는 것이 연방상원(Bundesrat)의 역할과 위상이라고 할 수 있다.

연방상원은 연방주의의 산물로 주정부에 의하여 임명된 69명으로 구성되는데, 이들은 주정부의 수상과 장관으로 구성된다. 의원수는 16개 지방정부의 인구수에 비례하여 최고 6석과 최저 3석 사이에서 배분된다. 입법과정에서 상원의 역할은 다음의 두 가지이다. 먼저 행정부는 모든 입법초안을 하원에 이송하기 전에 상원에 제출하여야 한다. 이 과정에서 주정부는 정책의 내용을 지역사정에 맞게 조정할 기회를 갖게 된다. 다음으로 연방하원을 통과한 법안은 다시 상원에 이송되어 검토를 받는데, 주정부와 관련된 정책법안은 연방상원의 승인이 필수적으로 요구된다. 만일 연방상원이 관련법안에 절대적인 거부권을 행사하면 법안은 부결된다. 상원이 하원의 법안을 반대할 경우에는 합동조정위원회에 넘겨져 협상이 진행되고 조정안은 다시 상하원에 넘겨져 검토된다.

이와 같이 연방상원은 국민이 직접 선출한 하원이 가결한 법안을 부결할 막강한 권한을 갖고 있어서 하원과 연방정부의 활동에 많은 영향을 미치게 된다. 실제로 1980년대 후반에 상원의 다수당은 하원에서 야당이었던 사민당이어서 야당은 상원을 통하여 집권당을 견제하였다. 독일 연방상원의 구성은 독일식 연방주의와 정당국가적인 특징을 표현하는 것으로 다음과 같이 평가된다. 첫째, 연방주의 차원에서는 상원을 통하여 각 지방정부의 이해관계가 조정되는 것뿐만 아니라 의원수의 배분에 있어서 인구가 적은 지방정부를 많이 대변하고 있는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 정당국가적인 특징은 상원이 하원과 같이 국민의 직접선거로 구성되는 것이 아니라 간접적인 방식으

로, 즉 지방정부의 집권당이 자동적으로 차지하는 데에서 기인한다. 결국 상원은 16개의 지방정부 중에서 집권당이 많은 정당이 장악하게 되는데, 그 권한 면에서 하원이 의결한 법안을 부결할 정도로 막강하므로 상원을 중심으로 한 정당활동은 국민의 주권을 직접 대변하는 하원에 버금가는 대등한 민주적인 정당성을 부여받고 있는 것이다.

전체적으로 연정구성에 작용하는 정당의 역할과 연방상원의 영향력으로 인하여 독일은 기타 서구 선진국과는 다른 정책결정과정상의 특징을 보이고 있다.⁷⁾ 이러한 특징으로 정책의 중립성(*the policy of the middle way*)과 점진적인 정책변화(*incremental policy change*)를 들 수 있다. 이로 인해 경제적인 측면에서는 사회적 시장경제(*social market economy*)로, 정치적인 측면에서는 보수적인 개혁(*conservative reform*)과 사회적 민주주의(*social democracy*)의 균형으로 나타난다고 할 수 있다(Schmidt, 1989:56~99).

2) 정부의 구성(수상과 장관의 관계)

기본적으로 연방정부의 구성 및 관리권한은 수상에게 있다. 하원의 다수결에 의하여 선출되고 연방대통령에 의하여 형식적으로 임명되는 수상은 헌법에 의하여 부처장관의 수와 임무를 결정할 수 있다. 또한 내각을 구성하는 각부장관은 수상의 제청에 의하여 연방대통령이 임명한다. 독일의 헌법 제62조에 의하면 연방정부는 수상과 장관에 의하여 구성되는데, 양자의 임무와 기능에 관한 제65조의 규정에는 다음의 세 가지 원칙이 적용되고 있다(Ellwein & Hesse, 1987:319).

첫째, '수상원칙'(Kanzlerprinzip; *chancellor principal*)이다. 이는 연방정부의 정책에 대한 책임은 수상이 단독으로 지는 것을 의미한다. 따라서 각 부처의 장관들은 수상이 제시한 기본적인 정책방향을 따라야 하는 법적인 구속력을 받으며 각부 장관은 관련된 정책을 제안하고 집행하도록 요구된다. 연방수상의 참모기관인 연방수상실은 정부부처를 감독하고, 행정부의 기본정책목표를 형성한다. 보통 의원내각제를

서 주장하는 집단적인 의사결정이 적용되지 않고, 내각은 수상에 종속적인 것이 독일 행정체제의 한 특징이다. 이러한 수상의 막강한 권한을 지칭하여 '수상민주주의'(chancellor democracy)라고 부르기도 한다.

둘째, '부처원칙'(Ressortprinzip; department principal)이다. 정책의 기본지침과 일치하는 한, 각부 장관은 부처의 내부관리에 있어서 자율성을 지니며 내각의 개입을 배제한다. 장관은 소관부처의 활동을 감독하고 정책을 기획하고 관리해야 할 책임도 갖는다. 또한 주정부에 의해 집행-관리되는 소관부처의 정책을 감독해야 한다.

셋째, '내각원칙'(Kabinettsprinzip; cabinet principal)이다. 부처간의 업무영역과 예산에 관해 갈등이 있는 경우에는 내각에서 이를 해결하는 것을 원칙으로 하지만 보다 근원적으로는 내각의 구성멤버는 동료(colleague)로서 대등한 권한과 책임을 갖으며 정책결정은 공동의사결정의 형태로 이루어져야 한다. 이는 수상원칙과 일정정도 대립되는 측면이라 할 수 있다. 즉 수상의 권한이 절대적이면서도 동시에 장관은 내각에서 동등한 권한을 갖는다고 해석할 수 있기 때문이다. 이론적으로는 수상원칙하에서는 장관들이 수상에 대하여 책임을 지게 되지만 내각원칙의 경우에는 장관과 수상은 동등한 권한을 보유하게 된다. 이 경우 장관은 국민의 직접선거에 의하여 구성되는 의회에 대하여 책임을 지는 것으로 해석된다(Ellwein & Hesse, 1987:317).

이상이 수상 및 장관의 권한에 관한 헌법적인 원칙이지만 실제로 수상과 장관의 관계는 수상의 정치적인 스타일에 의하여 영향을 받는다. 이점은 최근 행정학계에서 관심 있게 연구하고 있는 대통령의 정치적 리더십에 관한 연구와 내용상 큰 차이가 없다고 하겠다. 한편 실질적인 정부의 운영은 헌법의 규정보다 신축적이어서 연정의 경우에는 각 정당에 할당되는 부처의 선택과 수가 중요한 쟁점이 된다. 각 부처의 장관은 수상의 대리인이기보다는 각 부처의 대변인으로 기능하고, 이에 따라 내각은 각 부처의 분쟁을 조정하는 역할을 하게 된다. 일반적으로 연방수상은 자신의 공식적인 정책지침을 고집하지

않고, 부처간의 타협과 조정을 거친 내각의 합의를 존중하는 것으로 평가되고 있다.

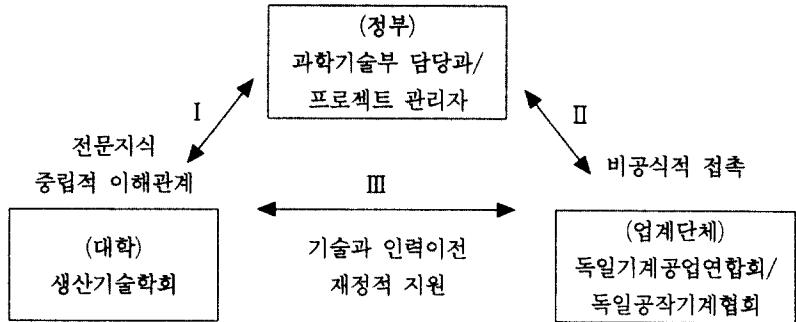
3) 부처조직의 구조와 집행관료의 역할

연방정부 부처의 조직구조적인 특징을 보면 크게 다음의 네 가지 계층으로 구성되어 있다. 장관과 차관의 집행부 밑에 국(*Abteilung; division*)-부(*Unterabteilung; subdivision*)-과(*Referat; section*)로 이어지는 계층적인 구조인 것이다. 장관 밑의 차관과 국장은 정무직 공무원으로 장관이 면직, 전보시킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 이들 중 공무원 출신인 경우에는 법률에 의한 신분보장에 의하여 다른 적당한 보직으로 전직되어야 한다.

전체적으로 연방 관료주의의 계층구조는 단순한데 장·차관이나 국장급의 상위계층의 권한은 미약하고 실질적인 정책결정은 과수준에서 이루어지고 있다(Katzenstein, 1987:20). 이는 부처의 조직 내에서 정책결정의 권한이 하부로 위임되어 있음을 의미하는데 정책집행 권한이나 전문성은 과수준에 축적되어 있는 것이다. 한 과는 보통 3~7명으로 구성되어 있는데 연방정부에는 약 1,700여 개의 과가 있다. 특정한 정책분야에 대한 책임은 과에 부과되어, 부처정책의 개발·주도·감독의 기능을 수행한다.

흔히 '사회조합주의'로 불리는 독일의 정책과정은 정책과정에서 관련집단의 협상이나 합의의 도출을 강조한다. 이러한 정책과정의 핵심을 이루는 것이 바로 과수준에서의 정책결정이다. 필자가 연구한 독일 과학기술부의 기술개발 지원프로그램인 생산기술진흥프로그램(1984~88)의 경우, 정책결정자인 과학기술부의 주무담당과와 정부지원사업의 위탁관리기관(프로젝트 관리자), 산업체의 중간매개집단(독일기계공업연합회와 독일공작기계협회), 대학의 매개집단(생산기술학회) 사이에 밀접한 협력관계가 구축되어 있음을 보여준다(Kim, 1996:

그림 2
관료의 정책조정 과정
(사회조합주의)



140~143). 이들간의 상호관계는 <그림 2>와 같다.

(I) 민간기업을 대표하는 업계단체인 독일기계공업연합회와 연방연구기술부 사이에는 '막후의 정치'라고 불리는 오랜 비공식적인 접촉의 전통이 있어서, 협회의 지도부는 지원프로그램을 형성할 때 산하기업의 이익을 정부에 전달하고 대변하는 역할을 한다. 동 협회 내에 있는 전문가 집단의 모임인 전문위원회는 이후 정책내용이 세부적으로 구체화되어 프로그램의 중요 연구과제와 세부적인 프로젝트 주제가 결정되는 시점에 개입하고 있다.

(II) 대학을 중심으로 구성된 생산기술학회와 정부 사이에서 학회는 먼저 정부의 정책결정에 전문적인 지식(정보제공기능)을 제공한다. 학회는 생산기술 분야에서 미래에 기술개발의 필요성이 있는 연구분야를 판별할 수 있는 전문능력이 있기 때문이다. 나아가 기업과는 달리 대학은 지원된 분야의 연구개발결과를 생산으로 전환하여 이윤을 창출하는 이해관계로부터 자유롭기 때문에 지원대상 분야를 선정하는데 중립적일 수 있다. 이를 통하여 정부의 정책결정에 정당성(정당화기능)을 제고시킬 수 있다.

(III) 생산기술학회와 협회(독일공작기계협회) 사이에는 긴밀한 협동관계가 존재하고 있다. 대학의 연구자는 협회의 위원회에 참여하여 기술적인 자문을 하게 된다. 또한 산학협동의 과정에서 기술과 재정적 지원이 교류되고, 학회에 속한 교수들이 협회산하 기업에 학생을

소개함으로써 인력 이전이 이루어지기도 한다.

사례에 나타난 참여자들의 상호관계는 정부, 산업, 대학 관계자들이 과학기술정책의 결정을 위한 정보의 수집, 획득, 선택, 가공의 과정에서 서로 개별적으로 유리되기보다는 상호결합되어 있음을 보여준다. 이러한 하위체제 간의 상호작용을 통하여 기업과 대학은 정부의 정책결정과정에 참여할 기회를 갖게 된다. 정부의 입장에서조차 정책대상집단과의 교류를 통하여 정보를 교류하고 정책에 대한 합의를 도출함으로써 정책집행의 효과성을 제고할 수 있다.

한편 관료와 장관 및 정치적 공무원과의 역할 분담과 관련하여 독일의 고위관료들은 자신의 역할을 정치적 및 장관과 구분하고 있는 것으로 나타났다. 델리엔(Derlien)의 설문조사에 의하면 비록 고위관료의 정책결정에도 정치적 속성이 있지만 자신들의 역할은 전문성에 입각한 정책개발에 있으며, 국민에 대하여 보다 책임적이고 관료보다 많은 권한을 가지고 관료의 활동을 지시하는 것으로 인식하였다(Mayntz & Derlien, 1989:395). 이와 함께 고위관료의 80%가 새로운 정부의 정책에 동의하지 않는 경우 이에 반대할 것인가에 대하여 '아니다'라고 답하였다. 또한 정부정책의 내용이 부적합하다고 판단되는 경우에 82%가 상관과 협의하지만 그럼에도 불구하고 명령을 집행한다고 응답하고 있어 매우 순응적인 행동방식을 보였다(Derlien, 1995:77).

이러한 결과는 독일 관료들이 정치적 결정과 집행기능을 구분하고 있음을 보여주는 것이다. 중요한 것은 고전적인 관료제의 성격을 보이는 이와 같은 정치-행정관계에 대한 해석문제이다. 달리 표현하면 관료(행정체제)가 정치인(정치체제)의 집행도구로 해석될 수 있는가 하는 질문이라고 하겠다. 이 질문은 전통적인 행정이론의 주된 관심의 하나이지만 현대적인 지평에서 새로이 추가적인 연구가 필요한 부분이라고 생각된다.

정치-행정관계에 대한 위의 질문은 20세기 의회민주주의의 발전과

더불어 독일의 관료제가 당면하는 새로운 질문이었다. 이는 1919년 바이마르 공화국 성립과 더불어 당시 독일 관료제가 자신의 정체성의 원천으로 새로이 수용한 전문성과 정치적 중립성을 어떻게 이해할 것인가 하는 것과 연관된다. 필자의 견해로 여기에는 두 가지의 접근방법이 있다. 첫째는 베버(W. Weber)와 같이 전통적인 행정이론의 접근방법이고, 둘째는 보다 현대적인 시각에서 정치체제와 행정체제의 분화를 수용하는 관점이다.

첫번째 시각에 의하면, 행정은 정치적 중립과 전문성을 기본요건으로 하기 때문에 정치에 봉사하고 통제를 받아야 하지만 이의 반대측면에서 행정국가화 및 관료주의화의 진행으로 실질적으로는 관료가 정치의 통제로부터 벗어난다고 생각하는 것이다. 실제로 베버는 의회와 정치가의 리더십으로 행정을 통제해야 한다고 생각하였지만, 근대 문명의 기본 특징인 합리화의 실현은 관료주의화로 귀결된다고 진단하고 있어서 관료주의화를 방지할 수 있다고는 생각하지 않았다 (Anter, 1995:90, 176).

두번째 관점은 정치-행정의 차이(*difference*)를 인정하고 이를 정치 행정통합의 기본적인 전제 요건으로 활용하는 것이다. 이 관점에는 정치의 정책결정과 행정의 세부적인 기획과 집행은 두 체제의 기본적인 차이점이며 어느 체제가 상·하위에 있어서 통제, 지배, 도구화되는 것이 아니라는 인식이 자리하고 있다. 즉, 두 체제는 단지 기능적으로 다른 역할을 수행하여야 하며 서로 다른 역할을 수행할 때 전체 사회의 발전이 가능하다는 것이다. 이를 발전시키면 '집행도구'라는 표현의 해석에 있어서도 행정은 정치의 도구로서 조정, 통제 받는 것이 아니라 기능적인 분화에 따른 역할의 차이로 인하여 독자적인 자율성을 갖고 있으며 이에 따라 정치-행정간에 상호의존성(*interdependency*) 만이 형성된다고 해석할 수 있다.⁸⁾ 이것이 바로 체제이론이 주장하는 기능적 분화과정을 정치-행정체제 내부에 적용하여 정치-행정간의 상호관계를 설명할 수 있는 착안점이라고 할 수 있다.

4) 정당후견제에 나타난 정치-행정관계

독일의 정치-행정관계를 대변하는 특징적인 제도로서 정당후견제 (*Parteipatronage; party patronage*)를 꼽을 수 있다. 바이마르 공화국 당시 정당에 소속한 인물을 행정부의 고위관료에 임용하는 것으로부터 시작하여 현재는 행정부의 고위관료가 특정정당에 가입할 수 있도록 하는 제도이다. 바이마르 당시에는 정치인을 고위관료로 임명함으로써 행정에 대한 정치적인 통제를 용이하게 할 목적으로 시행되었는데, 정치적 기준에 의한 관료의 임명을 통하여 직업관료제가 손상될 수 있다는 우려가 있었다. 이후에는 각 정당에 전문성을 보유한 인물을 충원할 수 있는 메커니즘으로 동 제도가 활용되고 있어서 정치인의 전문성을 제고할 수 있는 방안이지만 반면에 행정의 정치적 중립성을 손상하고 관료제의 정치화를 야기하는 것이 아닌가 하는 문제가 제기되고 있다.

〈표 2〉에 분석된 고위공무원은 정치관료로서 정치-행정관계의 연결을 담당하는 핵심적인 계층이라고 할 수 있다. 이들이 행정부 내부에서도 상위의 엘리트 관료로서 정치적인 판단을 필요로 하는 의사결정을 수행하고 의회 및 정당과 접촉을 하기 때문이다.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 연방정부의 엘리트 관료 중에서 정당참여비율은 28%(1970)에서 36.7%(1972), 51.7%(1981), 57.3%(1987)로 증가하는 추세를 보이고 있다. 1982년의 정권교체로 인하여 사민당의 비율은 1981년의 30%에서 11.9%(1987)로 감소하고 새로 집권당이 된 기민당의 비중이 37.1%(1987)로 증가하였다.

정당후견제의 문제점으로는 〈표 2〉에서 볼 수 있는 것과 같이, 정권의 교체와 고위관료의 정당비율은 밀접한 관련이 있어서 정당에 가입하지 않은 공무원이나 비집권당에 소속된 공무원은 승진에 있어서 불리한 대우를 받지 않을까 하는 우려에 있다. 전체적으로 정당후견제로 야기되는 관료의 정치화는 공무원의 사기 및 도덕성, 행정의 중립성에 대한 공공의 신뢰에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

여기서 본 논문이 정당후견인 제도를 통하여 분석하고자 하는 정치-행정관계에 대한 시사점은 이러한 예상 가능한 문제점에도 불구하고 독일의 정치체제가 이를 수용하는 이유와 이와 같은 문제에 대한 독일 행정학계의 평가에 관한 것이다. 결론적으로 독일인들은 정당후견제의 문제점을 심각하게 인식하고 있지 않다는 데 있다. 이는 실제적인 운영결과의 측면에서 행정의 전문성이나 정치로부터의 자율성이 크게 침해되지 않는다고 평가하기 때문이다. 이와 같이 메커니즘이 순기능적으로 작동할 수 있는 측면을 크게 세 가지로 지적할 수 있다.

표 2
독일 관료의 정당
가입비율

정당	연도	차관(%)	국장(%)	과장(%)	과장이하(%)	총합(%)
기민당	1987	8 (61.5)	25 (47.2)	8 (17.8)	12 (37.5)	53(37.1)
	1981	0 (0.0)	4 (8.9)	7 (10.0)	-	11 (9.2)
	1972	0 (0.0)	6 (13.6)	11 (13.0)	-	17(12.5)
	1970	-	4 (10.3)	5 (11.1)	3 (7.3)	12 (9.6)
사민당	1987	0 (0.0)	4 (7.5)	10 (22.2)	3 (9.4)	17(11.9)
	1981	3 (60.0)	17 (37.8)	17 (24.3)	-	37(30.8)
	1972	3 (42.9)	11 (25.0)	12 (14.1)	-	26(19.1)
	1970	-	11 (28.2)	5 (11.1)	5 (12.2)	21(16.8)
자민당	1987	1 (7.7)	5 (9.4)	4 (8.9)	2 (6.3)	12 (8.4)
	1981	0 (0.0)	6 (13.3)	8 (11.4)	-	14(11.7)
	1972	3 (42.9)	1 (2.3)	3 (3.5)	-	7(5.1)
	1970	-	0 (0.0)	1 (2.2)	1 (2.4)	2(1.6)
비당원	1987	4 (30.8)	19 (35.8)	23 (51.1)	15 (46.9)	61(42.7)
	1981	2 (40.0)	18 (40.0)	38 (54.3)	-	58(48.3)
	1972	1 (14.3)	26 (59.1)	59 (69.4)	-	70(51.5)
	1970	-	24 (61.5)	34 (75.5)	32 (78.1)	90(72.0)
총 계	1987	13	53	45	32	143
	1981	5	45	70	-	120
	1972	7	44	85	-	136
	1970	-	39	45	41	125

* 자료 : Mayntz & Derlien(1989:388).

첫째는 직업관료제의 정착이다. 정당후견제의 발생 배경 가운데 하나는 행정이 선행적으로 발전하여 행정부문에 풍부한 인적 자원이 있었고, 정당은 행정으로부터 인적인 충원을 할 필요가 있었기 때문이다. 또한 정당후견제를 통하여 정당과 행정엘리트간의 인적인 교류가 발생하고 있는데 이 과정에서 행정관료의 전문성이 지배적인 역할을 하도록 하는 것이었기 때문에, 이러한 행정문화적 특징을 반영하는 것으로 관료주의화에 대한 우려가 제시되었다. 즉 법률적인 훈련과 행정업무 수행 경험 등을 통하여 정치인의 교육훈련과 전문성이 향상되고 이로 인하여 정치의 관료주의화가 발생하지 않을까 하는 우려인 것이다(Derlien, 1995:89). 법률주의적인 행정문화와 더불어 전문성과 합리성이 정치와 행정간의 공통의 문화적 기준으로 통용될 수 있는 가능성이 큰 독일 행정문화의 독특한 고민이라고 하겠다.

둘째는 직업관료제의 정착이 행정체제에 내부적으로 미치는 요인이다. 종신고용이라는 신분보장으로 인하여 정치권력이 변화하여도 관료가 해임될 걱정은 없다. 따라서 여당과 야당이 선거를 주기로 하여 수시로 교체될 수 있다면 관료의 입장에서는 집권당의 소속인 것과 아닌 것이 큰 의미를 갖지 않고 관료조직 내부적으로도 상호간에 견제가 가능한 것이다(Hattenhauer, 1993:550).

셋째는 공무원의 사회화과정이다. 독일의 경우 고위공무원에 임용되기 위해서는 국가시험에 합격하는 것 이외에 실제로 행정부처에서 실습(*practice*)을 받아야 한다. 이러한 교육훈련 과정에서 행정체제에 독자적인 규범을 사회화함으로써 정치체제에 대하여 정체성을 유지한다는 것이다. 이에 따라 외부충원자(*outsider*)도 부처 내에서 직업관료와 동질적으로 대우받기 위해 노력하게 된다(Ellwein & Hesse, 1987:390).

4. 행정국가적 특징과 법치주의의 현대적 전개

지금까지 본 논문은 전후 독일의 정치행정체제의 발전과정에 행정우위의 특징이 있음을 보여주었다. 독일관료제는 역사적인 발전에 이미 행정국가적인 특징이 있으며 법치국가 이념의 형성, 관료제의 정비 등이 이루어졌음을 알 수 있었다. 정치행정체제의 구성주체간 상호작용 측면에서 의회(하원)와 정당이 정책과정에서 적극적인 영향을 행사하고 연방상원은 연방국가와 정당국가적인 특징을 나타내고 있다. 이러한 표면적인 상·하원 활동의 이면에 하원의 경우 공공행정 출신(50%)이 높아 행정의 전문성이 정책과정에 많이 투입되고 있고 상원은 주정부의 입장을 대변하고 있다. 아울러 의회의 행정부에 대한 통제 책임과 권한은 수상 및 장관으로 귀착되는데 장관은 자신의 담당부처 관료들의 협력을 필요로 하는 기능적 의존성이 발생하여 전반적으로 정책과정에서 관료의 영향과 자율성이 크다고 평가된다. 정치-행정관계에서 의회는 정부의 정책결정에 필요한 정치적 우선순위를 제시함으로써 정부관료들의 정책결정의 책임을 분산시키면서 정치-행정 사이의 기능분담이 발생하고 있음은 주목할 부분이라고 하겠다. 한편 부처 차원에서 정책결정은 분권화 되어 과수준에서 실무 담당자의 영향력이 크다. 또한 이들은 다시 산학연 관련기관과의 협의(사회조합주의)를 통하여 정책을 결정하고 있다. 정치-행정관계에 나타나는 행정관료의 우월성을 대변하는 제도로 정당후견제를 들 수 있다. 이는 동시에 행정관료가 정당의 전문가를 충원하는 주요한 원천임을 보여주고 있다. 이러한 특징들은 독일 정치-행정관계에 나타나는 행정우위적인 현상들이며 이에 따라 우리는 독일의 정치행정체제를 '행정국가'로 부를 수 있다.

이런 특징으로 인하여 독일에서는 미국과 같은 행정에 대한 통제를 문제인식의 근원으로 출발하는 정치-행정 일원론과 이원론의 논쟁을 찾아보기 어렵다. 또한 정당정치의 발전과정에서 관료의 정당 참여가

자유롭게 수용되고 있다. 독일의 정치행정관계에서 행정국가적인 특징은 19세기적인 역사성뿐만 아니라 2차 대전 이후 현대 민주주의에서도 적용되는 현재성을 갖고 있다고 평가된다.

이와 같은 행정이 정치에 대한 우위 혹은 높은 자율성을 갖는 행정국가적인 특징하에서 행정이 2차 대전이후 독일의 재건과 성장의 원동력으로 작용하는 배경으로 법치국가적인 전통을 지적할 수 있다. 앞에서 서술한 바와 같이 법치국가의 이념은 스스로를 국가에 대한 봉사자이며 공공복지(*public welfare*)를 실현하는 주체로 인식하는 관료를 국가권력의 자의성으로부터 보호할 뿐만 아니라 행정의 자의성으로부터 시민을 보호하는 역할을 수행하고 있다.

공공복지의 수호자로서 행정의 자기역할을 규정하는 전통은 복지국가의 실현과 연관된다. 20세기에 독일의 법치주의는 형식적(*formal*) 법치주의에서 실질적(*material*)인 평등을 강조하는 사회적 법치주의로 내용이 변화하였다. 이는 현대 독일의 정치·행정관계에 작용하는 법치주의와 복지주의 두 가지 이념의 영향을 보이는 것이다. 독일 기본법 제20조와 제28조는 '사회적 법치국가'(*sozialer Rechtsstaat*)를 독일헌법의 기본원칙으로 표명하고 있다.

정책집행에 작용하는 법치행정 원칙의 보기로 관료의 재량권 행사를 들 수 있다. 독일의 법률체계의 특징은 일반적·포괄적인 법률규정에 의하여 행정행위에 많은 재량을 보장하여 관료가 정책집행 과정에서 개별사안의 특수성을 고려할 수 있게 한다는 사실이다. 이러한 포괄적인 법규정이 비자의적이면서도 신축적으로 운영되기 위해서는 행정업무의 집행조직인 관료제의 전문적이고 효율적인 법집행이 전제되어야 한다(Seibel, 1997:89). 법률에 근거한 관료의 재량권 행사에 대해서는 직무감사가 없으며 주민이 자신의 권리가 침해되었다고 판단하는 경우에는 사법적인 통제에 의하여 권리를 수호하게 된다.⁹⁾

위의 '사회적 법치국가'에 나타난 2차 대전 이후 독일 법치국가의 핵심적인 변화는 기존의 법치주의와 사회적 복지국가이념의 결합이라고 할 수 있다. 19세기의 자유주의 사상에 기초하여 발전한 형식적

법치국가는 국가권력으로부터 개인의 자유를 수호하는 것을 기본내용으로 함으로써 국가에 의한 생활간섭을 뜻하는 사회국가와 이념적으로 조화될 수 없는 측면이 있었다. 사회적 법치주의는 이러한 모순을 해소하기 위하여 기존의 형식적인 법치주의의 개념을 탈피하고 법치국가를 자유와 평등을 실현하기 위한 국가기능의 구조원리로 파악하였다. 물질적인 평등에 기초한 생활환경의 보장이 자유의 조건을 형성하기 때문에 법치국가와 사회국가는 이념적으로 상호 보완적인 관계가 된다.

그런데 문제는 행정활동의 기준으로서 '사회적 법치국가'를 수용할 경우 '법치국가' 요인은 법률적인 규정에 의하여 명확한 기준이 제시될 수 있지만 '사회적' 요인의 경우에는 국가의 행위에 대한 기대와 방향(목표)만을 제시할 뿐 구체적인 기준을 제시할 수 없다는 데에 있다. 사회복지에 대한 요구 수준은 개인, 정당, 국가, 시대에 따라 다르기 때문이다. 사회적 요인은 구체적 행정행위의 적합성이나 책임을 판단할 기준을 제공하지 못하며, 사회적 요인에 대한 판단에는 주관적인 판단과 가치평가가 작용하게 되는 것이다. 결과적으로 정책결정과정에서는 다원주의적인 입장에서 가치판단에 의존하게 되는데, 이때 독일의 정치행정체제에서 사회적 요인의 판단기준으로 작용하고 있는 것이 독일 경제정책의 기본 원칙을 구성하는 '사회적 시장경제' (*social market economy*)의 이념이다.

동 이념에 의한 사회국가적인 행정 행위의 기본원칙을 예시하면 다음과 같다. 첫째, 사회복지정책들이 시장순응적이어서 시장경제의 가격형성이나 수요·생산관계를 왜곡해서는 안된다는 것이다. 둘째, 임금·이윤·이자 등의 배분이 노동생산성과 숙련형성, 투자, 저축에 대한 인센티브를 저해하거나 고용과 성장기반을 침해하여서는 안된다.¹⁰⁾

여기서 제2차 대전 이후 독일의 사회경제정책의 기본원칙으로 수용되고 체계적으로 정비된 사회적 시장경제의 내용을 매우 간략하게나마 언급하고자 한다. 왜냐하면 '사회적 법치국가'의 행동기준으로 제

기된 '사회적' 요인의 규정에는 이미 선행하는 사상적 전통과 정비된 이론의 축적이 근거하고 있음을 제시하기 위함이다. 따라서 사회적 요인이 행정행위의 기준으로 주관적인 가치 다원주의적인 접근이 요구되지만 실제 정부관료의 정책 선택에는 행동의 준거기준이 주어지고 선택 대안의 발굴을 위한 지침은 주어져 있다고 볼 수 있다. 관료와 행정활동의 기준으로서 사상과 이론의 개발은 학문체제(*science system*)와 대학의 역할이라고 할 수 있다.¹¹⁾

5. 행정통제의 메커니즘

정치에 대하여 행정이 높은 자율성을 갖고 있음에도 불구하고 전후 독일의 정치-행정관계는 대체적으로 민주주의가 정착하고 경제·사회적으로 안정적인 발전을 이루는데 중요한 동인이 된 것으로 평가되고 있다. 이 점에서 관료중심적인 독일의 정치-행정관계는 정부주도의 발전과정을 경험한 우리의 정치-행정체제에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 때문에 여기서는 독일의 행정통제에 대한 주요한 메커니즘을 살펴보기로 한다. 행정개혁과 사회적 분화는 1990년대 이후 전개되는 논의 중에서 선택하였고 행정법원은 우리나라와 많은 차이가 있다고 생각하여 선정한 것이다.

1) 행정개혁의 논의와 법률주의의 수정

법률주의를 기본으로 하는 독일 행정문화에서 효율성보다는 합법성이 우선하는 행정이 기본 이념으로 수용되었다. 그러나 1990년대에 들어서며 독일통일, 재정적자, 실업의 증가, 국제화의 진전과 산업경쟁력의 확보, 과도한 인건비(사회복지체제)의 수정 등의 요인들이 작용하고 아울러 경영관리적인 효율성을 강조하는 신공공관리 행정이론

의 대두와 더불어 행정개혁에 대한 요구가 집중적으로 제기되었다.

연방정부에서도 다각도의 행정개혁 논의가 전개되었다. 한 예로 정부감축자문위원회(1995)를 구성하여 1997년 법령의 간소화, 지방과 자치단체의 행정개혁, 정부역할의 감축, 민영화, 규제완화, 성과지향 조직형성, 인사관리체계, 예산과정, 정보기술활용, 인허가절차간소화, 사법행정의 효율화 등 모두 15가지 분야에서 행정개혁의 방안을 정부에 건의하였다(김성수, 1998).

2) 행정법원 및 사법적 통제

전술한 대로 법치행정의 한 특징이라 할 수 있는 포괄적인 법규정에 기초한 관료의 신속적인 법집행이 이루어질 때 제기되는 문제는 재량 남용의 가능성을 어떻게 통제할 것인가 하는 점이다. 이 역할을 수행하는 것이 행정법원을 중심으로 하는 행정의 사법적 통제이다. 행정활동에 대한 사법적인 통제수단으로서 행정법원은 국가권력이 법률을 준수하고 시민의 자유를 보장하여 법치국가를 실현하기 위한 목적에서 발전하였다. 법률을 제정하고 집행하는 의회 및 행정으로부터 독립한 위치에 있는 행정법원을 통하여 법집행의 합법성을 사후적으로 판단함으로써 법치국가의 실현을 최종적으로 담보하고자 하는 것이다.

역사적으로 독일의 사법부는 보수적인 행정관료에 대하여 비판하는 진보적인 성향을 띠어 왔다. 19세기에 의회는 관료들의 의원 겸직으로 인하여 군주의 통제가능성이 높았던 것에 반하여 사법부의 경우에는 그 독립성의 보장으로 인하여 행정에 의한 국가권력의 행사를 견제할 수 있었던 것이다(Hattenhauer, 1993:249, 309). 이와 함께 판사를 위시한 법률가 계층은 교사와 더불어 교육받은 시민계층으로 자유주의적인 시민운동의 선두 그룹으로 활동하였다.

실제로 독일의 경우 행정법원에서 시민의 권리에 관한 무수한 판결이 이루어지고 있으며(König & Beck, 1997:118), 행정행위에 대한

매우 중요한 통제장치로 작동하고 있다(Ellwein & Hesse, 1987:381). 1992년의 통계자료에 의하면 지방행정법원과 공동행정법원은 구 서독지역과 동베를린을 포함하여 각각 155,163건과 22,901건, 연방행정법원은 동서독을 포함하여 3,095건의 소송을 심사하였다(V. Oertzen & Haushchild, 1997:688~689). 이러한 행정법원의 활동은 다른 유럽국가와 비교할 경우 소송절차나 판결의 수용 측면에서 매우 발전된 것으로 평가할 수 있다.

행정법원 판결의 특징은 소송이 제기된 구체적인 사건에 대한 개별적인 판결을 통하여 개인의 권리침해 여부를 판정한다는 점이다. 이때 행정기관에 의한 법집행의 위법 여부를 판정할 뿐만 아니라 판결을 위한 법률 해석의 과정에서 모호한 법률 규정을 구체화함으로써 법규정을 보완하는 역할을 한다. 동시에 침해된 권리의 복구뿐만 아니라 적합한 법규정 및 법집행은 어떠한 것이어야 하는가를 판결에서 제시함으로써 향후 행정기관의 법집행뿐만 아니라 의회의 법률제정에 참고자료로 활용된다(Ellwein & Hesse, 1988:438). 실제로 행정관료는 법률의 집행과정 뿐만 아니라 국회에 법률을 제안하는 입법과정에서도 법원의 판결을 염두에 두는 것으로 알려져 있다.

3) 사회적 분화(social differentiation)

이 관점은 전체사회를 구성하는 각 부분체제들이 기능적으로 분화하고 복잡성이 증대하는 현대사회에서 국가-사회의 이분적인 분리나 정치-행정체제만의 분석은 한계가 있고 전체사회적인 시각에서 행정과 기타 부분체제와의 관계하에서 분석되어야 한다는 점에서 출발하고 있다(각주 5 참조). 이러한 전제하에 부분체제들의 분화가 주는 의미는 정치-행정체제의 다른 부분체제(예 : 경제, 학문(대학), 예술, 법률체제 등)에 대한 통제능력은 감소하지만 반대로 이러한 기능적 분화로 인하여 정치-행정체제의 통제부담 혹은 정책상의 관리부담도 감소한다는 것이다(Luhmann, 1986).

독일 행정체제의 경우에도 앞의 사회적 조합주의적인 정책과정의 서술에 나타난 바와 같이 정당이나 관료뿐만 아니라 민간기관인 업계 단체, 학회 등과 같은 조직들이 정책과정에 참여하고 조정하는 중심적인 역할을 수행하고 있다. 현재 독일에는 50여 개의 준정부기관과 250여 개의 비정부기관(이들은 대부분 사회복지관련 기관)이 있다. 예를 들면 연방은행 및 경제자문기구(경제정책분야), 노사공동결정제도 및 노동법원(산업관계분야), 사회복지기금 및 연방노동청, 교회(사회복지분야), 연방학술회의, 연구협회 및 연구회(교육 및 과학기술분야) 등이 있다.

이러한 준공공기관(*para-public institutions*)은 정부와 민간부분을 매개하면서 정치적 완충장치로서 정책집행 과정의 갈등을 감소시키는 역할을 수행한다(Katzenstein, 1987:58). 이와 함께 정부관료의 선택 가능한 정책 대안의 범위를 제한하기도 한다. 예를 들면 연방은행은 연방재무부의 재정정책과는 독립되어 자율적인 금융정책을 운용함으로써 화폐와 물가안정을 유지하고 사회적 시장경제의 안정적인 발전에 기여하고 있다(Brandt, 1998:209). 또한 전문적 정책내용인 경우에는 민간전문기관에 집행을 위임하여 이들이 자율적으로 정책을 집행하도록 함으로써 정책집행의 부담을 완화시킨다. 예를 들면 본 논문이 고찰한 <그림 2>에서는 정부지원 프로그램의 위탁관리기관인 프로젝트관리자가 이러한 역할을 수행한다.

사회적 분화 혹은 체제-환경-차이의 변화 관점에서 향후 정부관료제의 역할은 부분체제의 조직화를 지원하고 이들의 자율성과 전문성을 정책과정에 통합하는 것이라고 할 수 있다. 정책과정의 분권과 위임은 복잡한 현대사회의 탈분화과정에 대응하는 정부관료제의 기본적인 대응방안인 동시에, 서론에서 언급한 바와 같이 정부관료제 자체에 국한된 기존의 비교행정연구가 새로이 지향할 연구방향이 될 것으로 예상된다.

6. 요약 및 시사점

본 논문은 독일 정치-행정관계의 기본적인 특징으로 행정국가를 지적하였고, 행정국가가 전후 경제·사회적인 발전의 요인으로 작용할 수 있게 하는 배경으로 법치국가적인 전통이 있음을 제시하였다. 동이념하에 관료제는 국가에 대한 봉사자이며 공공복지의 수호자로 자기정체성을 규정하고 있다.

그런데 본 논문에서 서술된 독일 관료제의 안정적인 발전, 행정의 우월성, 독특한 의회주의(상원)의 형태와 정당의 역할, 사회적 분화와 사법부 및 대학의 역할, 법치주의의 실현과 사회복지와의 조화 등은 우리나라의 정치·행정체제와도 많은 관계가 있다고 생각된다. 정부주도의 고도성장, IMF 이후 사회적 안전망 구축노력의 강화, 주기적으로 반복되는 부패척결 및 공직쇄신, 빈번히 발생하는 국회의 파행적 운영, 최근 우리 행정학에서 거버넌스(*governance*) 논의의 활성화 등을 고려할 때 제도적·정책적·이론적으로 여러 가지 시사점을 제공하리라 생각되기 때문이다.

끝으로 본 논문은 행정국가가 성공적으로 작동하고 법치주의가 정착하는 데는 정부관료만의 기여라고 평가할 수 없음을 강조하고자 한다. 성숙한 의회주의에 나타나는 정치-행정의 역할분담, 정책과정에서 사회통합주의적인 정부-민간의 매개장치 등이 민주적인 정책결정과 효율적인 집행을 가능케 하는 것이다. 훈련되고 정비된 직업관료제의 정착과 대학(학문체제), 정당(정치체제), 사법(법률체제), 업계단체(경제체제) 등 전체사회를 구성하는 부분체제간의 역할분담과 통제 메커니즘이 행정국가와 법치국가를 뒷받침하는 것이다.

■ 주

- 1) 로크, 몽테스키외, 루소 등의 유럽의 정치사상과 관방학 및 경찰학 등 독일 전통행정학이 결합되는 형태로서 대표적인 학자로는 18세기 초반의 유스티(Justie)로부터 출발하여 몰(Mohl), 그나이스트(Gneist)를 이어 19세기 후반 헌정과 행정이론으로 유명한 스타인(L. V. Stein)에까지 이어지게 된다. 자세한 내용은 벡커(Becker, 1989) 참조.
- 2) 이 단계는 미국식 의회주의의 영향이 수용되고 관방학과 경찰학이 공법학으로 전환되는 시기로 민주주의와 관료주의, 정당과 관료의 관계, 관료의 정치적 중립성과 전문성 등이 본격적으로 논의되었다. 세부적으로는 하텐하우어(Hattenhauer, 1993) 참조.
- 3) 이를 각각 System theoretical approach, Economic approach, Political-economic approach로 부르며 정치-행정체제의 역할과 각 이론의 특징 및 차이에 대한 논의는 마인츠(Mayntz, 1985), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* (《공공행정의 사회학》)의 pp. 33~45 참조.
- 4) 제한된 지면에 루만(Luhmann)의 방대한 이론을 소개하기란 어려운 일이다. 그는 전체사회를 구성하는 부분체제(예: 경제, 정치, 과학, 법률, 종교, 교육 등)가 기능적으로 분화(functional differentiation)되어 가는 과정으로 현대사회를 파악하고 있다. 여기서 '기능적인 분화'란 예와 같이 다양한 부분체제들이 증축되지만 부분체제들이 같은 단위로서 단순히 병렬되지 않고 특수한 기능적 관계로 서로 결합될 때 성립한다. 즉, 기능적 분화란 사회적인 분화과정의 한 유형으로 (루만은 이를 ① segmental differentiation, ② stratificational differentiation, ③ center and periphery, ④ functional differentiation의 네 가지 유형으로 구분하고 있으며 기능적 분화를 가장 발전된 형태로 파악함) 부분체제들이 더욱 전문화(시민법, 공법, 형법 등과 같은 다양한 영역으로 분화)되지만 상호간에 기능적인 관련성이 남기 때문에 부분체제들은 자율성(autonomy)과 상호의존성(interdependency)을 동시에 갖게 되는 상황을 지칭한다. 루만에 따르면, 기능적 분화는 환경의 복잡성 증대를 해결하기 위한 하나의 대응장치로서 부분체제가 환경에 대하여 자신의 독자성을 유지하면서도 동시에 전체사회의 유지와 발전에 필요한 기능을 제공할 수 있을 때 성립한다. 동 이론의 행정이론적인 의미로는 부분체제들의 자율성으로 인하여 정치-행정체제가 다른 부분체제를 조정·통제하는 것이 불가능하다는 주장을 도출할 수 있는데 최근 행정학의 거버넌스(governance) 개념이 이해하는 전통적 행정역할의 한계와 유사한 측면이 있다. 따라서 정치-행정체제는 다른 부분체제를 조정하고 환경에 대응하기 위한 새로운 메커니즘을 개발할 필요가 있다. 아울러 정치-행정체제 내부에서도 다시 정치와 행정이 상호 기능적인 분화를 할 수 있고 이에 따라 정치와 행정사이에는 상이한 기능(역할)과 환경에의 대응방식이 형성된다. 루만의 체제이론은 루만(1984, 1997) 참고. 또한 루만(1986) *Ökologische Kommunikation*의 pp. 266~269(국문번역된 《생태학적 커뮤니케이션》은 pp. 253~257)의 용어해설(glossary) 부분은 루만 체제이론의 이해에 필요한 기본개념을 소개한 것이다.
- 5) 본 논문에 대한 심사위원의 비평과 같이 이 글은 독일 정치-행정체제의 행정국가적인 특징을 주장하면서 동시에 정당국가, 사회조합주의(정부-민간관계) 등과 같은 서술적 특징은 일견 모순되는 것으로 인식될 수 있다. 그러나 이러한 용어들은 상호 배타적이기보다는 행정관료, 정당, 민간전문

가 등 각 주체가 정책결정과정에서 수행하는 역할과 그 중요성을 묘사하는 것으로 인식될 필요가 있다. 여기서 행정국가란 본 논문 제4절 '행정국가적 특징과 법치주의의 현대적 전개'의 서두에 정리한 특징을 지칭하고 있다. 단지 이러한 개념규정에서 도출 가능한 정치체제에 대한 행정체제의 우위적인 측면과 관련하여, 정당과 민간전문가의 역할의 강조가 행정관료의 우월성을 배제하는 것은 아니라고 생각한다. 이와 함께 총체적으로 법치주의의 정착이나 정당의 역할, 민간전문가의 참여는 관료가 정책결정시 갖게되는 부담을 완화시키는 중요한 메커니즘으로 이 부분이 우리나라에서 관료중심의 정책결정과정과 결정적으로 차이를 드러내는 부분이라고 할 수 있다. 정당, 부처관료, 민간부분 등의 역할은 고전적 국가이론의 시각에서는 파악할 수 없는 것으로 부분체제의 분화와 자율성, 상호의존성을 중요시하는 체제이론의 설명력을 반증하는 것이라고 해석할 수 있다. 중요한 것은 이러한 체제이론의 관점을 수용하는 경우에는 행정국가적인 우월성은 특별한 의미를 갖기 어렵고 행정 역시 전체사회를 구성하는 동등한 여러 부분체제들 중의 하나에 불과하다는 생각으로 전환된다(이 부분이 '거버넌스 이론'의 '중심없는 사회'와 동일한 사고이다). 이러한 맥락에서 '행정국가'라는 용어가 암시하는 행정의 우월성과 체제이론의 기능적 분화와 상호의존성 사이에는 서로 대립되는 측면이 존재하게 된다. 그럼에도 불구하고 여기서 체제이론적인 관점을 수용하는 이유는 미래지향적인 지평에서 향후 행정이론의 발전방향을 탐색하기 위함이다.

- 6) 이러한 실적은 1980년대와 비교하여 매우 증가한 것이다. 1949년에서 1986년 사이에 6082개의 법안을 심사하여 3708개를 가결하였는데, 연평균 100개의 법률이 통과된 것으로 4년의 의회 회기당 400개에 해당한다. 다른 통계로는 1983년까지 5569개의 법안제의 중에서 행정부가 3405개를 제안하였고 통과된 법률의 약 80%는 행정부에서 발의하였다(Ellwein & Hesse, 1988:261, 263; Derlien, 1995:74).
- 7) 연정의 기민당(보수우파)과 사민당(진보적 이념) 사이에서 자민당 중도적인 입장에서 캐스팅보트를 갖고 연정에 의한 정권을 창출함으로써 두 거대정당의 이념적인 차이가 중화되게 되는 것이다. 이러한 특징은 1998년 녹색당이 자민당을 대신하여 캐스팅보트 역할을 차지함으로써 변화하게 되는데 이는 향후 연구과제라고 할 수 있다. 상원의 역할로는 상원의 정책결정과정은 16개 지역의 합의가 요구되므로 급진적인 정책의 변화가 어렵고 상호간의 타협과 합의가 우선시된다는 점에 있다. 상원의 기능에는 다시 정당의 영향이 있음은 본문에서 서술하였다.
- 8) 이러한 상호의존성의 보기로는 다음을 논의할 수 있다. 첫째, 정당국가로서의 독일은 정책과정에서 정당이 절대적인 역할을 수행하고, 내각제이기 때문에 정치인을 장관으로 임명하고 있다. 따라서 정치-행정체제의 외형적인 측면에서는 정치의 역할이 두드러지는 것으로 평가된다. 그러나 앞에서 서술한 바와 같이, 실제적인 정책운영에서는 하부조직인 과단위(section)의 활동이 매우 중요한 것을 알 수 있다. 둘째, 앞에서 서술한 바와 같이 장관은 주로 집권정당의 국회의원 중에서 임명되므로 장관은 정치인이지만 일단 부처에 부임하면 관료의 지원을 받아 부처의 정책방향을 대변해야 한다. 즉 장관은 정치적 집단의 구성원(집권당과 정치인)과 행정의 감독자(각 부처의 업무를 대변하면서 집행관료의 감독)로서 이중적인 역할이 갖는데 정치인으로서의 업적과 성취를 위해서는 자신의 담당부처에서 관료들의 협력이 필수적이다(Ellwein & Hesse, 1987: 396).

이상의 두 가지 논의를 결합하면 다음과 같은 정치-행정간의 상호의존성을 발견할 수 있다. 즉, 정치가 행정의 구체적인 정책결정에 선행하는 정치적인 결정을 함으로써 행정활동의 전제조건을 형

성하지만 역으로 행정의 집행능력과 업무수행이 정치적 결정의 가능성을 규정함으로써 결과적으로 행정은 정치적인 의사결정에 중요한 전제조건으로 작용하는 것이다. 주목할 사항은 여기서 제시한 두 가지 논점이 포괄적(exhaustive)으로 정치-행정간의 상호의존성을 논증하는 것은 아니라는 사실이다. 본문이 서술한 바와 같이 체제이론의 관점은 정치-행정체제 내부에 적용하는 시도로 평가될 수 있을 것이다. 따라서 본 논문이 수용하고 있는 체제이론과 상호의존성 개념의 일반화의 가능성과 정도에 비례하여 동 관점은 독일 행정체제 뿐만 아니라 다른 나라에도 적용할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 기능적 상호의존성이 현대국가의 보편적인 현상이라는 본 논문에 대한 심사위원의 지적은 정확한 것이라고 생각된다. 이는 역으로 새로운 행정이론의 한 패러다임으로서 체제이론적인 관점을 수용할 수 있는 가능성이 높음을 암시한다고 평가할 수도 있을 것이다.

- 9) 이 부분은 법치행정의 실현에는 법률체제와 사법부의 운영이 중요한 요인임을 시사한다. 흔히 독일의 경우 포괄적 법률체제와 엄격한 사법통제가 있다. 반면에 미국의 경우 법률체제가 개별적인 사항까지를 규정하는 대신 사법부의 행정통제는 제한적인 것으로 평가되고 있다. 우리나라의 경우에 독일식 법률체제에 미국식 사법운영이 이루어져 관료에 대한 통제가 취약한 것으로 사료된다. 이러한 사고는 본 논문의 연구대상인 정치-행정관계 뿐만 아니라 사법부의 활동이 포함되어야 이론적, 실질적인 측면에서 삼권분립에 기초한 민주주의 행정의 기본 구조가 온전히 고찰될 수 있음을 시사한다.
- 10) 이상은 간략한 사회적 시장경제의 기본원칙이다. 전후에 본격적으로 정비된 사회적 시장경제의 원칙은 경제정책의 목표와 기본원칙으로 주요 부문별로 체계적으로 정리되고 상세하게 제도화되어 활용되고 있다. 사회적 시장경제의 구성원칙에 대한 경제학적인 논의에 대하여는 오이켄(Euken, 1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* 참조. 우리말 소개로는 김적교·이상호(1999), 《독일의 사회적 시장경제》, 서울: 한국경제연구원 참조.
- 11) 여기서 학문체제(대학)의 역할이 갖는 의미는 19세기적인 국가-사회의 이분구조(*state-society dichotomy*)나 정치-행정체제 내에만 국한된 접근은 행정국가적인 전통이 생산적으로 작동하는 메커니즘을 설명하는 데 한계가 있다. 정치, 행정, 경제, 법률, 학문, 교육, 예술, 종교 등 전체사회를 구성하는 부분체제의 분화과정과 기능적인 상호 연관성의 파악이 요구되는 것이다. 다음절에서 논의하는 행정통제의 메커니즘으로서 사회적 분화에 관한 서술도 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 이에 대해서는 루만(1997) 참조.

■ 참고문헌

- 김성수. 1998. "독일의 행정개혁 관료제." 《한국행정학보》 32(4).
- Aberbach, J., R. Putnam and B. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Anter, A. 1995. *Max Webers Theorie des Modernen Staates*. Berlin.

- Becker, B. 1989. *Öffentliche Verwaltung*. Verlag R. S. Schultz.
- Beyme, K. 1990. "Politikfeldanalyse in der Bundesrepublik." K. Beyme und M. Schmid, ed. *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.
- Böhret, C. et al. 1988. *Innenpolitik und Politische Theorie*. Opladen.
- Brandt, Hartwig. 1998. *Der Lange Weg in die Demokratische Moderne*. Darmstadt.
- Derlien, H. 1995. "Public Administration in Germany: Political and Societal Relations." in J. Pierre, ed. *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Vermont: Edward Elgar Pub.
- Ellwein, T. 1997. "Geschichte der öffentlichen Verwaltung." in König Klaus und Siedentopf Heinrich. *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden.
- Ellwein, T. und J. Hesse. 1988. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.
- Hattenhauer, H. 1993. *Geschichte des Deutschen Beamtentums*. Köln: Carl Heymanns Verl.
- Jeserich, K. 1985. "Die Entwicklung des öffentlichen Dienste 1871~1918." in K. Jeserich, H. Pohl und G. V. Unruh, ed. *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH.
- Jeserich, K., H. Pohl und G. V. Unruh, ed. 1985. *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH.
- Katzenstein, P. 1987. *Policy and Politics in West-Germany: The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia.
- Kim, S. 1996. *Vergleich der Forschungs und Technologiepolitik in Deutschland und Japan unter dem Aspekt der Funktionen von Staat, Industrie und Universität*. Dissertation. Berlin.
- König, K. und J. Beck. 1997. *Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Baden-Baden.
- König, K. und N. Füchtner. 1998. *Schlanker Staat-Verwaltungsmodernisierung im Bund*. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung.
- König, K. 1997. "Öffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland." in König Klaus und Heinrich Siedentopf. *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden.
- Luhmann, N. 1966. *Theorie der Verwaltungswissenschaft*. Köln.
- Luhmann, N. 1984. *Soziale Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, N. 1986. *Ökologische Kommunikation*. Opladen.
- Luhmann, N. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Mayntz, R. 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg.
- Mayntz, R. and H. Derlien 1989. "Party Patronage and Politicization of the West German administrative Elites, 1970~1987: Towards Hybridization?." *Governance* 2.
- Oertzen, H., and C. Hauschild. 1997. "Kontrolle der Verwaltung durch Verwaltungsgerichte." in K. Klaus und H. Siedentopf. *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred 1989. "Learning from Catastrophes-West Germany's Public Policy." in F. Castles, ed. *The comparative History of Public Policy*. New York.

- Seibel, W. 1997. "Verwaltungsreformen." in K. Klaus and H. Siedentopf. *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden.
- Thieme, W. 1995. *Einführung in die Verwaltungslehre*. Köln : Carl Heymanns Verl.
- Weber, M. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.
- Weber, M. 1991. *Wissenschaft als Beruf*. Berlin.
- Weber, M. 1993. *Politik als Beruf*. Berlin.
- Wilson, W. 1887. "The Study of Administration." in J. Shafritz and A. Hyde, ed. *Classics of Public Administration*. 10~25. Chicago : The Dorsey Press.

2. Politics and Administration in Germany

Seong-Soo Kim

This study reviews the German administrative structure with a particular emphasis on relations between political system and government bureaucracy. First, historic developments of the German bureaucracy was briefly examined. Second, the constitution and characteristics of parliament (Bundestag, Bundesrat), the role of political parties, the construction of government, the role of chancellor and his relation to ministers, the functions and particularities of ministerial bureaucrats were analysed. One of the findings is that Germany has its unique system of party patronage. In the conclusion, some elements of administrative state in the German political system were identified. Germany's stable socio-economic development and high performance of its administration is attributed to the tradition of Rechtsstaat and the differentiation of social subsystems, which at the same time serve as control mechanism against the strong bureaucracy.

3. Power Relations between Politics and Administration in France

To-Bin Im

This paper, based on the examination of the Constitution and other related documents, aims at clarifying power relations between politics and administration in France. Fundamentally, the legislative and executive branches are constituted in different ways. As