

기획논문

프랑스에서의 의회와 행정부 간 관계

임도빈

본 연구는 대표적인 행정국가로 알려져 있는 프랑스에서 정치(의회 및 대통령)와 행정(수상 및 각 부처) 간의 관계를 주로 헌법을 비롯한 법제도적 측면에서 고찰하는 데 목적이 있다. 이론적으로는 국가(행정)가 특수이익을 대변하는 (정당)정치에 비하여 우월하다는 프랑스식 국가주권론 모델과 이와는 대조적으로 정치기관의 의사결정을 수동적으로 집행하는 것이 행정의 기능이라는 베버 모델에 기초하고 있다. 정치와 행정 간의 권력관계라는 차원에서 프랑스 제 5 공화국의 제도가 양자 중 어떤 측면을 가지고 있는가를 분석하는 것이다. 분석의 순서는 의회의 구성적 특성을 중심으로 의회가 행정부에 대하여 가질 수 있는 권력(혹은 권한)이 무엇인가를 분석한 후, 역으로 행정부가 의회의 고유 권한을 제약하거나 영향을 미칠 수 있는 것이 무엇인가를 분석하였다. 분석결과 의회의 권한이 현저히 제약되는 것으로 나타나기 때문에 국가주권론적 모델이 더 큰 설명력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 행정부의 권력남용이 제약되고 양자가 어떻게 조화를 이루며 운영되는가를 제시하고 있다.

1. 들어가는 말

“권력은 또 다른 권력에 의해서만 통제될 수 있다”고 말한 몽테스키외(Montesquieu)는 입법, 행정, 사법의 3권을 분리할 것을 주장하였다. 그렇다면 프랑스의 권력구조는 과연 이러한 정신에 입각하여 형성되었는지가 의문이다. 오랫동안 왕정을 경험한 프랑스 정치사를 살펴보면 프랑스는 대혁명을 거친 후 여러 가지 형태의 정치권력 배분 구조를 경험하였다. 그러나 미국식 삼권분립 제도는 경험하지 못했다고 볼 수 있다. 특히 제 5 공화국은 제 4 공화국이 겪은 지나친 정치불안정에 염증을 느끼고 이를 시정하는 방향으로 틀이 짜여졌기 때문에 종전의 3권분립보다 더 후퇴하여 권력의 집중을 가져왔다고 할 수 있

임도빈은
프랑스 파리정치대
학에서 사회학
박사학위를 받고
현재 서울대학교
행정대학원 교수로
재직중이다.

tobin@snu.ac.kr

다. 즉 지나친 민주화(다른 각도에서 보면 지나친 권력분립)가 가져온 정치불안에 염증을 느낀 나머지 제5 공화국 헌법의 틀은 당시 국민적 영웅이었던 드골 대통령이 권력행사를 안정적으로 할 수 있는 방향으로 틀이 짜여졌다.

대혁명 등 민주화를 위한 정치변혁을 많이 겪은 프랑스인들은 권력 분립이나 정치민주화에 민감한 편이다. 그럼에도 불구하고 드골 대통령을 위하여 마련되었다고 볼 수 있는 제5 공화국 헌법은 포피두, 지스카르데스탱, 미테랑, 시락 등 여러 대통령을 거치면서도 비교적 잘 유지되었다고 볼 수 있다.¹⁾ 대표적인 예로써 집행부의 쌍두마차인 대통령과 수상의 소속 정당이 서로 다른, '코아비타시옹'(cohabitation)이라 불리는 동거정부형태로 헌정의 중단 없이 정치행정체제가 작동한 것을 들 수 있다.²⁾

그렇다면 대의정치의 핵심기관이라고 할 수 있는 의회가 정책을 산출하고 집행하는 행정부를 어떻게 통제하는가에 의문을 제기할 필요가 있다. 물론 과거 한국의 제4 공화국 헌법(이른바 유신헌법)이 프랑스 제5 공화국 헌법을 모방함으로써 권위주의 정권을 유지하는 데 이용되었다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 프랑스 제5 공화국을 대통령이 국민의 의사를 무시하고 마음대로 통치할 수 있는 전체주의 국가라고 보기는 어렵다. 오히려 프랑스의 제도는 어느 서구 민주국가에 못지 않은 독특한 모델 중의 하나라고 봐야 한다(임도빈, 1996).

이와 관련하여 “왜 프랑스를 행정국가라고 부르는가”라는 의문을 제기할 수 있다. 가능한 설명 중의 하나는 의회와 행정부가 어떠한 관계에 있는가를 조명하는 것이다. 프랑스는 성문헌법주의를 택하고 있다. 헌법은 그 나라의 정치적 상황을 압축하여 표현하는 것이기 때문에 의회와 행정과의 관계를 분석하는데 중요한 근거가 된다. 그러나 헌법의 조문내용만으로는 실제 운영까지 이해하기는 어렵다. 즉 기관간의 관계를 주로 공식적 제도라는 측면에서 기술하되 실제 운영 결과에 관한 면도 아울러 검토해야 한다. 따라서 본 연구는 프랑스의 의회와 행정부간의 관계를 헌법의 규정내용을 비롯한 제도분석을 통

하여 이해하려는 데 목적이 있다.

연구의 방법은 주로 문헌연구에 의존하였다. 헌법을 비롯한 주요 법률은 물론이고, 정치와 행정 관련 연구서와 논문들을 참조하였다. 문헌연구를 통하여 부족한 부분은 프랑스의 관련 실무자 및 학자와의 인터뷰를 통하여 보완하였다. 분석의 시기는 제5공화국 이후 최근까지로 한정했다. 그러나 인용된 통계자료는 각각 1980년대 혹은 1990년대까지로 다양하여 일관성이 부족하고, 특히 최근의 것이 결여되어 있다. 이는 문헌조사에 의존한 본 연구의 한계이지만, 실제 프랑스의 제도는 변화가 심하지 않고 안정성을 띠고 있기 때문에 연구의 내용에는 치명적인 영향을 미치지 않는 것으로 생각된다.

서술의 순서는 다음과 같다. 우선 이론적인 배경으로서 정치행정관계의 모델에 관한 내용을 탐색한다. 다음으로 의회의 구성적 특성을 중심으로 의회의 대(對) 행정부 권력이라는 측면을 분석하고, 마지막으로 행정부의 대(對) 의회 권력이라는 측면을 분석하고자 한다. 이론적인 측면에서 볼 때, 본 논문에서는 프랑스의 의회와 행정부의 관계를 분석시 국가주권론적 모델과 베버 모델 중 어느 것이 더 설득력이 있는가를 살펴보려 한다. 만약 양자가 모두 설득력이 있다면 양자가 실제로 어떻게 조화를 이루며 운영되는가를 설명할 것이다.

2. 이론적 배경 : 국가주권론 모델과 베버 모델

피터스(Peters, 1987)는 정치와 행정 간의 어느 것이 지배적이나라는 점을 기준으로 베버-윌슨 모델(Weberian; Wilsonian model)과 행정국가모델(Administrative state model)이라는 서로 대비되는 모델을 제시한다. 그리고 이들 양극단의 중간에 위치하는 유형으로서 적대모델(adversarial model), 촌락모델(village life model), 기능적 촌락모델(functional village life model)을 제시하여 총 다섯 가지의 유형으로 분류

한다. 피터스의 모델은 정치인과 행정인간의 업무수행상 관계에 초점을 맞춘 것으로 프랑스를 촌락모델에 속하는 것으로 보고 있다. 그러나 여기서는 프랑스식 국가주권론 모델과 베버 모형으로 설명하기로 한다.

1) 행정우위론 : 프랑스식 국가주권론 모델

법률적 제도는 그 사회를 지배하는 사상에 의하여 좌우된다. 따라서 프랑스 제도의 근본이 되는 사상을 통하여 제도의 정신을 이해하는 것도 하나의 방법이다.

프랑스의 '인권선언'은 프랑스 근대정치제도의 기본원리를 제시하여 주는 것으로 과거 앙시앵 레짐(Ancien Régime)과의 단절을 가져왔다. 인권선언은 루소의 사회계약론에서 사용되는 '인민주권'(souveraineté populaire)과 대조되는 개념으로써 '국가주권'(souveraineté nationale)이란 개념을 채택하였다(Drefus et d'Archy, 1987:15~16). 이러한 정신은 프랑스 정치행정제도의 형성에 기본정신으로 남아 있기 때문에 매우 중요하다. 인민주권론은 앵글로색슨 국가에 더 높은 설득력이 있다고 볼 수 있는데, 양자간 구체적인 차이는 다음과 같다.

첫째로 인민주권이 인민과 주권과의 분리를 거부하고 이의 완전한 일치인 '일반의사'를 중시하는 반면, 국가주권은 씨이에(Sièyès)가 주장하는 바와 같이 '인민의, 인민에 의한, 인민을 위한' 통치라는 (대의)민주주의의 원칙 중 '인민'을 '국가'라는 개념으로 대체하는 것이다.³⁾ 둘째로 유권자와 선출된 대표자와의 관계라는 측면에서도 인민주권은 후자가 전자를 직접 대표하며 소환할 수 있는 것으로 보는 강제적 위임(le mandat impératif)으로 보는 반면, 국가주권은 후자가 전자만을 대표하는 단순한 관계가 아니고 이를 초월하여 독립적으로 '국가전체'(nation)를 대표하는 대표적 위임(le mandat représentatif)을 의미하는 것으로 본다.

이러한 이론상의 구분은 현행 각종 제도에서 변질된 형태로 남아있

기도 하지만, 프랑스 사회에서 정치/행정제도 자체가 갖는 의미가 다른 나라에서의 그것과는 약간 다름을 설명해 주는 개념이다. 특히 국가전체(nation)를 대표하는 기구인 국가(state)에 대하여 프랑스 국민들은 긍정적인 이미지를 가지고 있는 편이다. 국가는 추상적인 개념에 불과한 것이므로 구체적으로는 행정공무원을 비롯한 공직자로 나타난다. 즉, '국가전체'를 대표하는 실체인 행정은 정치를 초월한 것으로서 중립성을 전제할 뿐만 아니라 신뢰할 수 있는 공공서비스를 제공하는 존재라고 본다(임도빈, 2000:63~64). 역사적으로, 국민이 필요로 하는 여러 서비스를 제공한다는 섭리국가를 경험한 것도 이러한 개념 형성에 일조하였을 것으로 생각한다.

이러한 프랑스만의 독특한 공공서비스(service public) 개념을 실현하는 중심적인 제도는 행정부를 비롯한 각종 행정조직들이다. 행정조직은 국사원(Conseil d'Etat) 등 중립적인 제도들을 포함하여 발전하는 반면 의회와의 의존성은 약화된다. 이렇게 집행부의 역할 자체가 '강화되는'(반대로 의회와의 관계는 소원해지는) 국가주의적 개념은 피터스의 행정국가모델과 일맥상통한다고 할 수 있다. 그러나 앵글로색슨식 행정국가 모델은 정치를 행정에 종속시키는 것뿐만 아니라 행정이 우월한 위치에서 사회의 모든 부분에 직접 간여하는 것을 전제한다는 점에서 국가주의 모델과 약간 다르다고 할 수 있다.⁴⁾

2) 베버 모형

팀시트(Timsit, 1986)는 현대국가의 모델을 자유주의모델, 맑스주의 모델, 베버 모델로 유형화하면서 대부분 서구 국가의 제도들은 베버 모델에 입각하고 있다고 본다. 임도빈(1996)도 영국, 프랑스, 독일의 제도를 비교하면서 정치와 행정간의 관계를 막스 베버의 모델에 입각하고 있다고 주장한다. 막스 베버는 관료제론에서 관료(즉 행정인)의 수단적 위치를 강조한다.

메니(Mény, 1991:86~87)도 프랑스의 전통적 제도에 관한 구체적

인 내용을 다음과 같이 요약하고 있는데 그 내용상 팀시트의 베버 모형과 피터스의 베버-윌슨 모형은 완전히 일치한다고 볼 수 있다.

첫째, 의사결정권(즉 법률제정권)과 그 집행권은 각각 의회와 정부로 명확하게 구분된다. 의사결정권은 국가전체를 대표하는 의회가 담당하는 반면 집행권은 수동적이어서 마치 인체의 두뇌가 의회라면 수족은 정부인 것과 같다.

둘째, 더 가치있다고 높이 평가되는 것은 정책결정권이고 집행권은 부차적인 것이다. 이러한 개념은 다양한 법규범들간의 계서관계로 표현되는데, 의회의 법(*loi*)이 가장 최고단계에 있고 행정규율(*règlement*)이 그 다음에 있는 것이다.

그러나 이러한 전통적인 베버 모델에 충실하려 했던 대혁명 당시의 삼부회의 시대와는 달리 제5공화국의 프랑스 의회는 더 이상 프랑스 국가전체(*nation*)의 위임을 받은 '유일한' 정치행위자라고는 할 수 없다는 점에서 공식적 제도상의 변화를 겪게 된다. 특히 제4공화국에서는 의회에 지나치게 중요한 역할을 부여하여 정치 불안을 겪었기 때문에 이를 극복하기 위하여 탄생한 제5공화국 헌법은 의원들의 역할을 현저히 축소시키는 방향으로 권력의 틀을 규정하였다(Maus, 1988:22).⁵⁾ 의회 이외에도 국가전체를 대표하는 다른 정치적 행위자(기관)가 있다는 맥락에서였다. 특히 국민직선에 의하여 선출되는 대통령을 중심으로 수상에게 상당한 정도의 권력이 나뉘어 있었고 이들이 국가주권을 수호하는 임무를 수행하는 것으로 전제되었다. (본 연구의 범위를 벗어나기는 하지만) 이들 정치인(예를 들어 장관)들이 행정관료들을 지휘감독하여 업무수행을 하는 것은 베버 모델의 전형적인 예라고 할 수 있다.

3. 의회의 대(對)행정부 권한: 베버 모델적 구성원리

맑스 모델과는 달리 베버 모델은 정치기구와 행정기구들이 어떻게 조직되느냐는 측면에서부터 차이가 있다(Timsit, 1986). 즉, 행정관료가 전문성을 바탕으로 임용된다면 정치인은 주민의 대표로 선출되는 것이다. 그러나 프랑스에서는 의회의 내부조직과 운영 면에서 수상이 의회에 많은 영향을 미침으로써 국가주의적인 특성도 가지고 있다.

1) 제도상의 권한: 의회의 구성적 특징

(1) 양원의 구성과 겸직허용

프랑스의 제도가 베버 모델에 충실하고자 한 흔적은 여러 곳에서 찾아볼 수 있다. 우선 정치기관과 행정기관을 엄격히 분리하려는 의도를 드러내는 것은 의회의원(상·하원)이 어떠한 임명직 공무원 자리도 겸직할 수 없도록 한 전통이다(Maus, 1988:47).

물론 임명적인 장관도 예외는 아니다. 특히 고급 공무원이 선거를 의식하여 자신의 직책을 활용하는 경우를 방지하려는 취지에서 후보 등록을 제한하고 있다. 예컨대 지방장관으로서 주민과 접촉이 많은 국가도청의 도지사(*prefet*)는 3개월 이내 재임했던 선거구에는 출마가 금지되어 있다. 공무원의 출마배제 원칙의 예외에 해당하는 공무원은 대학교수들이다. 그러나 의원들의 지방의원과 같은 선출직 공직은 겸직이 허용되고 있으며 이 겸직현상이 보편화되어 있다. 사적 부문 및 정당직의 경우에 정치적 선출직을 겸직하는 것이 허용되는 것은 두말할 필요도 없다.

정원이 577명인 하원의원의 선거는 소선거구제를 채택하고 있다. 선거구별로 유권자들이 단기명 투표를 하되 1차 투표에서 과반수 이상의 득표자가 없으면 2차 결선 투표를 하여 최다 득표자를 당선자로 한다. 1차에 당선자가 없을 때 2차 투표에 후보로 나설 수 있는 자격

에 관해서도 1차 투표시 총 투표자 수의 5% (1958년), 10% (1966년), 12.5% (1976년)로 바뀌어 왔다(Maus, 1988:38). 결국 현행 12.5%는 결선투표에서 최다 8명 이내로 후보의 수를 줄이는 효과를 가져 왔다.

상원의원의 수는 320명으로 하원의원의 약 절반에 해당한다. 선거구는 각 도가 균형적으로 대표하도록 하고 있기 때문에, 각 도(département)에 1명을 기준(인구 15만 4천명까지)으로 하고 매 25만 명마다 1명을 증가한 수의 상원의원이 선출된다. 그러므로 상원의원의 수는 도의 인구 규모에 따라 상이하지만, 도마다 3~4명이 있는 것이 보통이다. 상원은 각 도별로 기초의원, 도의원, 지역의원 등 지방의원과 하원의원으로 구성되는 선거인단이 선출하는 방식인 간선으로 구성된다. 이 때 각 기초단체(commune)에서 적어도 한 명 이상이 선거인단에 포함되어야 한다. 이것은 젊은 개혁가들이 일반대중인 유권자를 대상으로 선거열풍을 일으켜 당선될 수 있는 하원의원 선거에 비하여, 상원의원이 되기 위해서는 이미 자신들이 선거에서 당선된 정치인(기득권층)들의 지지를 얻어내야 한다는 것을 의미한다. 상원의원의 임기는 9년이고 매 3년마다 3분의 1씩 교체된다. 각 도에는 3~4명의 상원의원이 있는데 이 중의 한 명 정도는 3년마다 교체된다.

(2) 행정부 견제장치의 약화: 의장단회의와 상임위원회

의회 내부의 조직은 비교적 단순한 편이다. 의회를 대표하는 운영 실무 기관인 의장단 회의가 있고, 상·하원에는 각각 상임위원회가 있다.

의장단 회의(*la conférence des présidents*)는 원래 20세기 초부터 양원에 각각 존재해 온 기관으로 이들은 매주 모여 의사일정을 정하는 등 의회의 원만한 운영을 위하여 최고 책임을 지는 모임이다. 행정부로부터 독립성을 갖고 있어야 하기 때문에 당초의 구성원은 의장, 부의장, 원내교섭단체장,⁶⁾ 상임위원회위원장, 예산보고위원(*rapporteur*) 등이었다. 그러나 제5공화국에 들어와서 이 회의에 정부의 각료인 의회담당장관이 당연직으로 참석할 뿐만 아니라 의사일정 수립 등 실제

운영에 있어서 정부가 거의 지배적인 영향력을 갖게 되었다. 따라서 의회의 입장에서 보면 의장단 회의는 보충적인 의사일정의 수립 등 2차적인 기관으로 전락했다고 봐도 무방하다(Maus, 1988:56~57).

다음으로 의회의 입법활동에 전문성을 더해주는 역할을 하는 상임위원회(Commission)의 구성도 매우 제약을 받고 있다. 미국의 의회는 위원회의 수가 많고 그 영향력도 강력하다(Mény, 1991:234~235). 이와 비슷하게 프랑스의 제4공화국 동안에도 정부 각 부처의 기능에 상응하여 한 개의 상임위원회가 의회 내에 있다시피 하였다. 이것은 위원회가 담당부처를 집중적으로 비판하여 정부를 곤경에 처하도록 하는 등 정치불안을 가져 왔다(Macridis, 1987:98; Rossetto, 1992:146; Mény, 1991:235~240).

이러한 위원회 중심의 운영이 바람직하지 못하다는 판단하에 제5공화국에서는 헌법의 조문에 상임위원회의 수를 6개로 명시하는 방법을 택하였다. 6개의 상임위원회는 외무(Affaires étrangères), 재무(Finance), 국방(Défence nationale) 법무 및 일반행정(Constitution, législation et administration générale), 산업통상(Production et commerce), 문화사회가정(Culture, affaires et familiales) 등이다. 각 위원회는 의원 중에서 정당별 비례로 할당하여 총 60명에서 120명의 위원으로 구성되는데 한 의원이 1개의 위원회에 소속되도록 배려하고 있다.

일반적으로 위원회의 수가 많으면 한 위원회는 좀더 좁은 분야를 다룰 것이고 그 역도 성립한다. 다른 모든 조건이 동일하다고 전제한다면, 한 위원회가 좁은 분야의 문제를 다루면 그렇지 않은 경우보다 위원들의 전문성은 증가한다고 볼 수 있다.

물론 이러한 상설위원회 외에도 행정부의 통제 및 감독을 목적으로 설치되는 위원회로서 조사 및 통제위원회(Commission d'enquête et de control)가 있다. 특별한 사안에 대한 진상을 규명할 목적으로 창설되는 조사위원회는 사법부의 수사를 방해하지 않고 조화롭게 하기 위하여 법무부 장관(garde des Sceaux)의 동의하에 구성된다. 그리고 특정 행정기관 및 공기업의 회계 및 재정을 검사하기 위하여 통제 및 감독

을 목적으로 하는 위원회를 창설할 수 있다. 양자 모두 상·하원 의원들의 발의로 구성되는데 상설화 되는 것을 방지하기 위하여 활동기간이 6개월을 넘지 못하고(1977년 7월 19일 법) 한번 위원회가 구성되었으면 동일한 목적으로 1년 이내에 위원회를 다시 구성할 수 없도록 하고 있다.

1958년에서 1986년까지 조사 및 통제 위원회가 실제로 구성된 건수는 총 42개에 불과하다(Maus, 1988:112). 특별위원회는 1958년 이후 하원에서 60여개(상원에서는 35개)가 한시적으로 구성된 바 있으나 이를 통한 법안의 심사는 전체 법안수의 1%도 안되는 저조한 수준에 있다. 상원은 의원수가 적으므로 하원에 비하여 교섭단체수나 위원회당 의원 수가 적지만 구성원리와 운영은 상술한 것과 동일하다.

프랑스 제5공화국은 상술한대로 상·하원의 선출이라는 면에서는 베버 모델에 입각해있다고 볼 수 있지만, 상·하원의 내부조직의 구성면에서는 제약을 받고 있다고 볼 수 있다. 특히 의장단회의는 다른 나라에서 찾아보기 힘든 독특한 측면을 가지고 있다. 그러나 상임위원회 경우는 숫자의 제약에도 불구하고 법안심의과정에서 전문성과 효율성을 제고하는 기능을 한다는 점에서 베버 모델에서 벗어나는 것은 아니라고 할 수 있다.

2) 운영상의 권력원(權力源) : 서면질의와 실무인력

(1) 서면질의의 활성화

후술할 내용과 같이, 의원들이 공식적으로 장관들과 만나 토론하는 기간인 회기는 어느 정도 제한되어 있으나 서면에 의한 행정부 통제 권은 보장되어 있다. 서면질문의 방법은 정부에 질문사항이 있는 의원은 의장에게 간단한 편지형식으로 질문을 하고 해당 의회 의장이 질문들을 관보에 게재하는 것으로부터 시작된다.

질의를 받은 정부는 1달 이내(사정이 있는 경우는 1달 연장)에 역시 관보에 답변을 게재하여야 한다. 현재 일년에 약 15,000건의 질문이

게재되는 데, 이 중 약 20%만이 두 달 이내에 정부측의 답변이 게재된다. 따라서 나머지 80%는 기한 내 답변되지 않는 문제가 있지만 대체적으로 답변의 의무는 지켜지고 있다(Roussetto, 1992:163). 상원도 같은 제도를 잘 활용하고 있고, 그 분량은 매년 5~6천 건에 이른다(Maus, 1988:106). 관보는 공개되기 때문에 국민들은 정부정책에 대한 많은 정보를 이러한 질의·응답을 통하여 알 수 있다.

(2) 행정실무 인력

모든 나라에서는 의회의 독립성을 제고하기 위하여 의회사무처리를 위한 행정인력의 충원과 인사행정은 국가공무원과 별도로 이뤄지고 있다(Moreau, 1993). 전술한 바와 같이 의원의 충원방법이 행정관료와 다른 것과 마찬가지로 이들을 보조하는 인력도 서로 분리한다는 원칙이다. 프랑스의 상원과 하원에 종사하는 인력도 예외는 아니다.

이러한 인사행정상 독립성은 의회종사자들의 전체 숫자가 제한되어 있기 때문에 행정부에 비하여 직원들에게는 승진이나 보직 이동의 가능성이 낮다는 문제가 있다. 인사정체는 의회행정직원들의 동기부여를 어렵게 하는 요인 중의 하나로 작용한다. 따라서 최근 집행부를 포함한 의회조직 이외의 인력과 경쟁시키는 방법으로 의회행정직을 관리하는 방안과 비정규직 의원비서(이들은 의원들과 개인적인 인연 때문에 동기부여가 더 잘되어 있는 것으로 본다)들의 일정 조건을 만족시키면서 정규직화하는 방안 등이 거론되고 있다.⁷⁾

그런데 비록 법적 지위는 완전히 구분되어 있지만, 행정부 공무원과 의회 공무원과의 협조는 실무적인 차원에서 잘 이뤄지고 있는 편이다. 이것은 의회 공무원이 동일한 직무를 오랫동안 수행하고 있을 뿐 아니라, 행정부의 공무원도 비교적 동일한 업무를 장기간 수행하기 때문이다. 정책에 관한 것은 각 부처의 장관비서실 직원과 계선의 고급공무원이 주요 상대(*counter part*)가 된다.

의회 본회의에는 장관자신과 장관이 공식적으로 지명하는 사람만이 참석할 수 있다. 장관은 사전에 본회의의 참석 공무원 2~5명 정도를

장관령(*décret*)으로 지명해야 한다. 또한 장관이 의회에서 발언을 할 경우에도 많은 수의 소속 공무원들이 의회 주변에서 대기하는 경우는 없다.⁸⁾ 특히 의회의 상임위원회에서는 필요시 직급의 고하에 관계없이 실제로 실무를 담당한 공무원을 소환하여 토론하는 식으로 업무를 수행한다. 상임위원회에는 의회사무처의 소속 공무원과 심의사안 관련 행정부 부처 공무원(필요시에만 소환), 그리고 소속의원들이 참여한다.⁹⁾

(3) 의회권한의 강화 : 평가기능

이상에서 설명한 바와 같이 의회가 행정부와 구별되는 특성을 가지고 있으나 의회가 본래의 기능을 충분히 수행하기 곤란하다는 불만 또한 있는 것이 사실이다. 따라서 최근 의회권한을 강화하려는 취지의 개혁이 시도되고 있다.

의회의 영향력을 강화하려는 개혁 중에서 가장 중요한 것은 일종의 '일몰법'(*sunset law*)이라고 할 수 있다. 이것은 다른 선진국에 비하여 입법영역이 현저히 제한되어 있음에도 불구하고 법규양산에 따른 국민생활불편을 해소하기 위한 조치이다. 1995년 의회가 자체 조사한 바에 의하면 당시의 총 법률 수는 7,657개라고 하는데, 이의 단순화를 위하여 법전화(*codification*) 등 다양한 방안이 지속적으로 추진되고 있다(하혜수 외, 1998:66~68). 법률의 단순화작업은 단순히 유사법률을 통폐합하여 정리하는 것뿐만 아니라, 향후 입법내용의 질을 향상 시킴으로써 법의 실질적인 효과를 제고하는 방향으로 추진된다. 법규의 양산보다는 실질적 효력이 있는 법을 만듦으로써 의회권한을 강화 하자는 것이다.

나아가서 1995년 시락 대통령은 의회를 현대화하고 기능강화를 위한 수단을 제공하겠다고 공언하였다. 이의 구체화 조치로서 의회에 두 개의 평가기구를 신설하였다. 하나는 입법평가원(*L'Office d'évaluation de la législation*)이고, 다른 하나는 정책평가원(*L'Office d'évaluation des politiques publiques*)이다.

양 기관은 미국의 유사기관과는 다르게 매우 간소한 조직이다. 전자는 양원의 법사위원장이, 후자는 양원의 재정위원장이 각각 1년씩 교대로 원장직을 맡으며, 양원의 운영위원회나 교섭단체장, 그리고 사안에 관련된 위원회의 발의로 활동을 개시한다.

입법평가원은 어떤 법률이 실제로 어떠한 영향 혹은 효과가 있는가를 측정하고 평가하는 기능을 수행한다. 즉 입법의 현실적 효과를 연구·조사함으로써 법률을 단순화하면서 법의 효력을 증대시키자는 것이다.

정책평가원은 자체의 운영예산을 가지고 운영되는데, 특정 정책의 효과나 영향을 평가하는 기능을 수행한다. 평가시기별로 보면 이미 정책집행이 된 것을 사후평가 하거나 집행예정인 것에 관하여 사전에 평가해 보는 두 가지 유형이 있다. 그리고 자체 전문인력이 거의 없는 간소한 조직이기 때문에 분야별 전문성이 요구되는 정책평가를 할 때에는 외부 연구기관이나 전문가의 도움을 요청할 수 있다. 평가과정에서 필요한 경우 참고인 혹은 증인을 지정하여 의견을 조사할 수 있는데, 조사를 거부한 사람에게는 5만 프랑의 벌금을 부과할 수 있도록 하여 실효성을 제고시키고 있다(Bigaut, 1996:30~31).

3) 상·하원의 권력 비교

프랑스의 양원은 원칙적으로 입법과정에서 대등한 권한을 가진다. 법률안은 의회의 심의를 받기 위하여 상원과 하원 중 어느 하나에 제출되어 검토를 받은 후 다른 의회에 넘기도록 되어 있다. 정부는 전략상 어느 하나에 먼저 법안을 상정할 수 있는 재량권을 가지고 있다는 의미이다. 실제로 부결된 법률안까지 고려하면 하원에 먼저 제출된 법안수가 훨씬 많지만, 통과된 건수 면에서는 상원이 하원에 비하여 그리 열세에 있다고 보기는 힘들다(임도빈, 1997). 프랑스 정치사를 보면, 제3공화국(1875~1940) 시기에 상원이 뿌리를 내리기 시작했다. 당시에는 프랑스 전국토를 하나의 공화국으로 통합하는 것이

중요한 과제였기 때문에 각 지역(즉 코뮌)을 대표하는 상원의 역할이 매우 중요했다(Senat, 2000:13).

그러나 현재에는 행정부와의 관계라는 측면에서 볼 때, 하원은 상원보다 우월한 관계에 있다고 보아야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 상징적이고 관례적인 측면이다. 예산안은 전통적으로 상원보다는 하원에 먼저 상정되고 있다. 그리고 새로 수상이 임명되면 의회에서 시정 방향을 설명하고 인준을 받는데, 하원에는 수상이 직접 가고 상원에는 장관 중의 한 명을 대리로 보낸다. 모두 주민 직선에 의해 구성되는 하원을 중시하는 정신에서 나오는 관행이라 할 수 있다.

둘째, 실질적인 측면이다. 내각은 어디까지나 하원에만 책임을 지기 때문에 내각 불신임권은 하원만 행사한다. 그리고 헌법 제45조는 양원의 심의에 의하여 단일의 법률안을 채택하도록 하고 있으나 만약 양원의 의견 차이가 해소되지 않는 경우 수상은 하원에게 최종안을 채택하도록 요구할 수 있도록 하고 있다.

4. 행정부의 대(對)의회 권한: 국가주의적 모델

프랑스의 국가주의적 특성은 의회와 수상간 관계를 견제와 균형(*checks and balances*)의 원리에 비추어 보면 더 선명히 부각된다. 프랑스 의원들의 활동은 미국이나 영국에 비해 수상에 의하여 많이 제약되고 있다고 할 수 있다.

1) 내각불신임권: 행정부 권한의 강화수단

국민의 대표인 의회가 집행부를 불신임하는 것은 내각책임제를 택하고 있는 민주주의국가에서 활용되는 대표적인 간접민주주의 방식이

다. 프랑스의 경우도 예외는 아니다. 수상의 국정운영권은 대통령에 의하여 간접받을 수 있지만, 직접적인 책임은 하원에게 있다. 수상은 하원을 해산할 수 없으나, 대통령은 이를 할 수 있다. 이것은 수상만이 책임을 지고 권한은 대통령과 나눠 갖는다는 것을 의미한다.

행정부 불신임 제도의 형식적 측면은 다른 의원 내각제 국가와 크게 다를 바가 없다. 하원은 의원 총수의 10분의 1 이상의 발의와 재적 과반수 이상의 찬성으로 내각을 불신임할 수 있다. 또한 새로운 수상이 임명되면 의회에 나가 시정 방향을 연설해야 하는데, 이어 실시되는 투표에서 출석의원의 과반수 이상의 동의를 얻지 못하면 그는 대통령에게 사표를 제출하여야 한다.¹⁰⁾ 어떠한 다른 나라의 경우와 마찬가지로 이러한 불신임제도 자체는 베버 모델에 입각한 것이라고 할 수 있다.

프랑스제도의 독특성은 오히려 불신임제도를 행정부의 권한을 강화하는 방향으로 운영시킬 수 있는 다음의 제도에 있다. 제5공화국 헌법은 수상이 이미 의회 다수당의 지지를 받고 있다는 전제하에 운영되므로 의회불신임안이 쉽게 가결되지 않는다. 따라서 헌법 제49조 3항의 내용과 같이 불신임제도는 수상이 의회의 영향력을 우회하여 인기 없는 정책을 추진할 수 있는 수단으로 활용된다는 점을 주목해야 한다. 헌법 제49조 3항은 불신임제도를 이용하여 정부가 하원의 반대가 예상되는 일반 정책 및 특정 법률안을 통과시키는데 활용하는 것을 허용하는 규정이다. 수상이 자신의 불신임 문제와 연계하여 어떤 법률안을 제안한다고 표명하면 하원은 24시간 이내에 상술한 정부불신임 조건과 동일한 방법으로 불신임을 의결해야 한다. 불신임이 의결되면 그 법률안은 자동적으로 부결되는 것은 물론이고 내각은 총사퇴해야 한다. 반면 불신임이 가결되지 못하면 해당 법률안은 하원에서 별도의 토론이나 의결과정이 없이 가결된 것으로 간주된다.

이 제도는 특히 수상을 지지하는 여당위원이 하원의석의 과반수 이상을 확보하고 있을 때, 의원들의 많은 반대가 예상되는 획기적인 개혁정책을 추진하는데 사용하기 편리한 제도이다. 여당위원들이 개혁

안의 내용에는 반대하지만 정부가 불신임 당하는 것은 싫어할 때와 야당의원도 여러 가지 정치적 고려에 의하여 수상이 바뀌는 것을 원치 않을 때는 불신임안이 통과되지 않기 때문이다.¹¹⁾ 이러한 방법은 이미 제5공화국 초기에 246회나 사용되었으며, 이를 남용하지 않겠다던 사회당 정부도 1990년에는 23회나 사용하였다(Rossetto, 1992: 155).

2) 의회입법영역의 축소

국민주권론에 입각하여 국민의 대표인 의회는 무엇이든 입법할 수 있는 반면 행정부는 의회가 정해진 범위 내에서 의사결정을 할 수 있는 것이 서구 제국에서 찾아볼 수 있는 의회민주주의의 원리이다. 1946년의 제4공화국 헌법 제13조는 의회만이 유일하게 법안에 대한 투표를 할 수 있고 입법권은 위임할 수 없는 것으로 못박은 바 있었다. 그러나 현 프랑스 제도는 매우 다른 방법을 택하고 있다. 제4공화국에서 입법부의 과중한 부담으로 정치 불안을 겪은 후 탄생한 제5공화국에서는 가능한 의회의 업무량을 줄이려고 했기 때문이다. 그 방법은 의회입법사항을 최소화하고 가능한 행정규범(즉 명령·규칙)의 규율범위를 넓히는 것이다.

우선, 의회를 통한 입법권(*pouvoir législatif*)의 대상이 되는 분야를 미리 규정해 놓고 있기 때문에 이외의 모든 분야는 행정권에 의한 규율권(*pouvoir réglementaire*)의 대상이 된다고 볼 수 있다(Chapus, 1994:53; Maus, 1985:73). 헌법 제34조는 의회입법의 대상분야로서 공공자유권(*les libertés publiques*), 민법(*le droit civil*), 형법(*le droit pénal*), 재정법(*le droit financier*), 행정기관 및 지방자치단체(*les institutions administratives et des collectivités locales*), 공무원의 지위(*le statut de la fonction publique*), 국유화문제(*les nationalizations*) 등을 나열하고 있다.

다음으로 의회의 역할은 근본적인 원칙만을 정하는 데 국한하도록

하고 구체적인 것은 행정에 맡기는 분야가 있다. 국방, 지방자치단체의 자치행정, 교육, 상법 및 사회법 분야가 그 예이다. 이외에도 헌법 제 37조는 행정규범의 규제 대상이 되지 않는 분야를 열거하고 있다.¹²⁾

이러한 점들은 국가공동체 생활에서 국민간, 그리고 국가간의 관계를 규정짓는 규범의 주된 생산자는 의회보다는 행정적 행위자(즉, 행정부)라는 것을 의미한다.¹³⁾ 따라서 다른 나라에 비하여 프랑스에서 이뤄지는 의회입법건수의 절대치는 작은 편이다. 실제로 1978년부터 1991년까지 14년간 제정된 법률안의 수를 평균하면 매년 102.2개 정도에 이를 뿐이다. 이는 반대로 행정에서 산출되는 법규범의 수가 많다는 것을 의미한다. 법규의 계서관계라는 측면에서 볼 때 하위단계에 있는 규범일수록 구체성을 띠고, 국민 일반의 생활에 직결되며 그 수요도 많다. 이러한 맥락에서 행정규범들이 상위규범인 법규범에 모순되지 않고 또한 그들간의 일관성을 갖도록 하는 기능이 중요하다. 프랑스에는 이를 전적으로 수행하는 중립적인 기관인 국사원(*Conseil d'Etat*)이 별도로 존재하고 있어 행정과정에서 수행하는 역할이 매우 중요하다. 국사원의 선심기관으로 전국 지역(*région*)에 있는 행정재판소(*tribunal administratif*)도 행정규범을 둘러싼 갈등을 해소하는 중요한 역할을 하고 있다.

나아가서 비록 의회입법의 영역 안에 있는 문제라고 하더라도 의회가 제안하는 입법 및 수정안 중에서 국가의 세입을 감소시키거나 지출을 증가시키는 결과를 가져오는 것을 내용으로 하는 것은 금지되어 있다(헌법 40조). 이것은 의원들의 입법활동을 매우 심각하게 제한하는 조항으로 다른 나라에서 찾아보기 힘든 사항이다. 심지어 사형제도를 폐지하는 내용의 법안이 의회를 통과했음에도 불구하고 만약 죄수들을 교도소에 평생 가둬 놓으면 교도행정비용을 증가시킨다는 이유로 정부에 의하여 거부된 바 있다(Mény, 1991:80).

물론 의회가 만들어 내는 법률이 행정부가 만들어내는 행정규범을 구속한다는 점은 프랑스의 경우에도 예외는 아니다. 그러나 법규범

생산의 주체라는 측면에서 볼 때 의회의 입법은 예외이고 일반적인 규범 제정권이 행정부에 있다고 이해할 수 있다(Chapus, 1994:53). 이것은 월슨-베버 모델의 특징인 입법=의회, 법집행=행정부라는 정치행정 2원론에 반하는 것이다. 이렇게 제5공화국 헌법에서 입법권의 많은 부분을 사실상 행정부에 많이 넘겨 준 취지는 효율적이고 신속한 규범 제정을 위한 것임은 물론이다. 이는 국가주권론이 암시하는 바대로 대통령을 비롯한 행정권이 중립적이고 공평한 입장에서 국민의 이익을 증진시켜 주는 역할을 한다고 보기 때문이다. 바뀌어 표현하면 의회의원은 각 개인은 특정 정당소속이고 특정 선거구를 대표하기 때문에 편파적인 이익의 대표라고 보는 정신이 깔려 있는 것이다. 또한 의회의원들이 국민들에게 인기 없는 구체적인 후속 조치들을 행정부에 넘겨 버리려는 의도가 있었던 것도 사실이다(Drefus et d'Arcy, 1987:181).

3) 입법과정에서 차지하는 행정부의 역할

이제 제5공화국 헌법에 의하여 정부를 운영한 결과 실제로 의회입법과정에서 행정부(수상)가 의회와 어떠한 관계를 가지고 있는가를 살펴보도록 하겠다. 먼저 행정부 제안건과 입법부 제안 건수를 비교하고, 다음으로 의회의 입법절차를 촉진시키는 방법에 대하여 분석하도록 하겠다.

(1) 의원제안 법률안 수

베버 모델은 입법은 의회, 집행을 행정부라는 명확한 분업을 상정하기 때문에 입법전문가인 의원만이 법률안을 제안할 수 있다는 원칙을 암묵적으로 상정하고 있다. 미국도 형식적인 면에서는 의원만이 법안을 제안할 수 있도록 하고 있다. 그러나 프랑스는 이 원칙에서 벗어나 정부도 법안을 제출할 수 있다.

법률안 제출 건수 면에서 볼 때 의회가 제안하는 법률안의 수는 정

표 1
채택 법률안 중 의원제안과
정부제안 건의 비교
(단위:건)

년 도	1978	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	1991
의원발안	11	12	20	3	11	19	11	3	8	36	3	17	20	14
행정부발안	83	69	74	54	104	116	112	122	52	90	47	85	95	80
계	94	81	94	57	115	135	123	125	60	126	50	102	115	94

* 자료 : Rosseto (1992:151).

부제안법률안 수의 약 8배에 이르기 때문에 베버 모델의 원칙에서 벗어나 정부제안권을 부여하였다는 것이 별 의미가 없다고 볼 수도 있다. 이것은 입법을 전담하는 행위자로서 의회가 입법초기에는 정부에 비하여 활발한 활동을 하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 의회가 제안한 법안이 법률로 채택되는 비율은 대체로 5% 정도에 불과하는 등 상당히 적음을 보면 이를 달리 해석할 수 있다(Rossetto, 1992:149~152; Maus, 1988:82~82).¹⁴⁾ <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 채택된 법률안수라는 측면에서 보면 행정부가 의회를 압도하고 있다.

이러한 현상은 정책형성(즉 입법)은 정치기관(즉 의회)에서 하고 이의 단순한 집행을 행정부에서 담당한다는 베버 모델에 어긋나는 것이다. 이를 합리화할 수 있는 이유는 의회의원과 행정관료 중 누가 입법사항에 대한 전문성을 더 확보하고 있으며, 또한 구체적으로 법률안을 마련하는 작업을 하는 데 필요한 인적, 조직적, 정보적 자원을 누가 더 많이 가지고 있는냐라는 점에서 이해할 수 있다. 즉 모든 현대 국가에는 예외없이 의회에 비하여 행정부에 거대한 관료제가 있어서 행정부가 전문성을 확보할 수 있음은 주지의 사실이다.

(2) 의회의 심의권을 제약하는 방법

이상에서 살펴본 바와 같이, 프랑스 의회는 그 기능이 축소된 편이고 행정부가 의회심의과정에 간여할 수 있는 장치가 많이 마련되어 있다. 의회의 활동영역이 제한되어 있고 의회의 심의과정에도 예외적인 조치를 취할 수 있다면, 의회가 행정부의 활동에 영향을 미치는 방법은 의회과정을 천천히 진행시키는 것일지도 모른다. 그리고 의회

가 고의적으로 지체전략을 구사하는지는 알 수 없지만 법안이 통과되려면 양원의 일치된 결론을 얻어야 하기 때문에 매우 긴 시일이 소요되는 것이 사실이다. 그러나 행정부는 의회의 이러한 저항(혹은 지체)에 대처할 수 있는 수단을 갖고 있다.

첫째, 제3·4공화국 때에는 의회가 거의 일년 내내 열려 비능률과 정치 불안을 가져 왔다고 보고 초기 제5공화국 헌법은 회기를 엄격히 제한하였었다. 회기를 제한하는 것은 의회의 활동 총량을 제한하는 것이다. 이에 대한 비판이 높았으므로 1995년 개헌에서 다시 이를 완화했고 현재에는 매월 10월 첫째 날에 시작하여 6월말까지를 회기로 하되 총 180일을 넘지 못하도록 하고 있다. 그러나 추가적인 회기는 수상이 양원과 협의하여 소집하도록 되어 있으므로 행정부가 필요하다고 판단하면 이를 연장할 수 있으나 의회 단독으로는 불가능하다. 즉, 이 점에서는 1995년 개헌 직전의 헌법에 특별회기제도의 실제적 운영을 행정부가 주도했던 것(Maus, 1988:64~65)과 비교할 때 달라진 것이 없다.

둘째, 의사일정의 수립에 행정부가 절대적인 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 행정부가 당시 정치적 상황을 고려하여 의회에 심의를 진행시킬 안건을 의사일정에 삽입시키거나 제외시킬 수 있다. 뿐만 아니라 일단 의회가 심의를 착수한 사안이라고 하더라도 이를 계속 진행시킬지 여부를 (공식적인 측면에서는 상술한 의장단회의를 통하여) 행정부가 정할 수 있다. 즉 제4공화국과는 달리 제5공화국에서는 위원회에서 심의한 법률안을 본 회의에 넘길 것인가의 여부에 관한 결정권은 위원회가 아닌 정부의 손에 달려 있었다(Macridis, 1987:98).

셋째, 프랑스의 입법과정은 단일안이 채택될 때까지 양원에서 번갈아 토론해야 하기 때문에 매우 복잡할 뿐만 아니라 이를 위해 많은 시일이 소요된다.¹⁵⁾ 따라서 헌법은 정부에게 시간을 단축할 수 있는 방법을 허용하고 있다. 즉 위급하다는 이유로 양원에서 1회의 심의만으로 종료하도록 하거나 양원에서 각각 수정안 혹은 정부안만 놓고 단 한번만의 투표를 하도록 하는 것이다(헌법 제44조 3항).

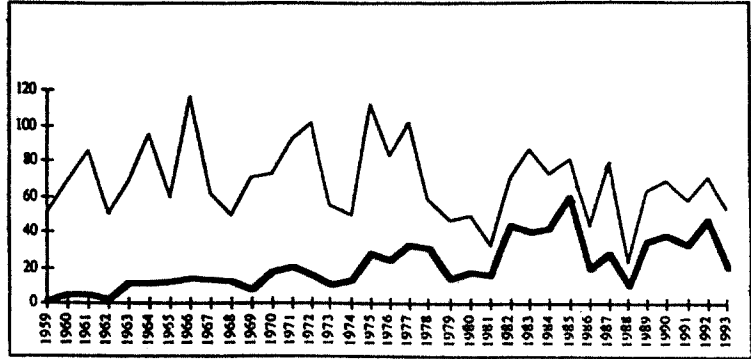
(3) 양원 동수위원회(Commission Mixte Paritaire)

느린 의회심의과정에 영향을 미칠 수 있는 정상적인 방법은 법안이 양원을 오갈 때 정부가 이 과정이 끝을 맺도록 조치를 취하는 것이다. 즉, 법안 혹은 이의 수정안이 양원을 계속 왕복하며 심의돼도 결론이 나지 않을 경우에 정부(즉 수상)는 양원동수위원회의 구성을 요구할 수 있다. 양원동수위원회는 하원과 상원의원 각각 7명씩 14명으로 구성되어 단일안을 만드는 업무를 담당한다. 여기서 만들어진 안이 각기 상·하원에서 인준되면 최종안으로 확정된다.

양원동수위원회에서 단일안을 도출해내지 못하거나 단일안이 만들어지지는 했어도 양원에서 각각 인준을 받기가 어려울 경우는 정부가 최종적으로 활용할 수 있는 마지막 방법이 있다. 양원의 심의가 각각 끝난 후 하원에게 최종안을 가결해 줄 것을 요구하는 것이다. 즉, 하원에게 우선권을 주는 제도인데 정부가 이 마지막 수단까지 이용하느냐 여부는 정부의 자유로운 선택의 범위에 있다.

1981년 사회당 집권 시까지의 경험을 보면 97%의 법률안이 양원을 오가며 정상적인 방법으로 단일안의 형태로 가결되었고, 양원동수위원회가 구성된 것은 10회였는데 이 중 8회가 단일안을 채택하는 결과를 얻었다(Rossetto, 1992:158). 그리고 하원에 최종안을 의결해 달라고 요구하는 방법이 이용된 것도 1959년과 1981년 사이에는 60회에 불과하였는데 비하여, 사회당 정부가 우파 정당 소속의원들이 지배적인 상원과 공존하였던 1981년 1985년 사이에는 139회나 되었다. 이러한 프랑스식 장치는 행정부가 의회 심의과정에서 반대에 부딪쳐서 극단적인 정치불안정을 겪는 것을 예방하는 기능을 담당하고 있음을 알 수 있다.

그림 1 양원동수위원회의 구성추이



이에 비하여 양원을 오가며 이뤄지는 의안심의 과정이 비효율적이므로 정부가 적절한 시점에서 양원동수위원회를 구성하는 방법으로 결론을 짓기 위해 흔히 사용되는 방법이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 양원 동수 위원회가 구성된 숫자와 법안의 채택 수와는 매우 근사한 곡선을 보이는 것이 이를 증명해 준다.

5. 맺는말

본 연구에서 살펴본 바를 종합하여 프랑스에서의 정치와 행정간의 관계를 한마디로 규정한다면, 베버 모델보다는 국가주의 모델에 입각하고 있다고 할 수 있다. 의회의 구성원칙 등에서 베버 모델에 근거하고 있지만, 입법영역의 축소와 입법사항의 경우에도 정부는 의회의 반대에도 불구하고 자신의 정책을 추진할 수 있는 각종 제도적 장치가 마련되어 있기 때문이다. 이러한 점은 프랑스가 집행부 중심의 독재체제로 갈 수도 있지 않을까라는 우려를 자아내게 한다. 헌법조문에 수상이 의회의 의사일정을 결정한다고 명시되어 있는 등 여러 가지 면에서 현행 한국의 헌법보다 의회의 지위를 더 약하게 규정하고 있기 때문이다. 그러나 프랑스 제5공화국이 출범한 이후 현재까지 행

정부가 의회과정을 필요 이상으로 억압하거나 우회했다고 보기는 어렵다.

왜 이러한 국가주의적 모델(행정국가)이 국가수반 1인 지배의 전제 국가화되지 않았는가는 별도의 후속 연구가 필요하다. 이러한 의문은 곧 국가주의 모델과 베버 모델이 어떻게 양립 혹은 조화되는가라는 의문과 일맥상통한다. 필자가 보기에 가능한 설명은 다음과 같다.

첫째, 비록 프랑스에서 의회권한이 많이 제약되어 있다고 볼 수는 있으나, 정부의 중요한 정책은 의회의 입법 없이는 불가능하기 때문에 의회가 정치행정의 중심부에 위치해 있다는 점은 부정할 수 없다(Clappe, 1994:11). 이것은 베버 모델이 여전히 중요한 기제로 작동하고 있다는 것을 의미한다.

둘째, 행정부의 수장(대통령과 수상)도 한편으로는 정치 기능을 담당하는 바 이들이 여론뿐만 아니라 국가 전체의 장기적 이익을 고려한 정책을 추구한다는 점이다. 자신의 정치적 성향에 따라 상이한 정책을 취하는 것도 사실이지만 자신이 행사할 수 있는 권력의 한계를 잘 알고 있다고 볼 수 있다. 이는 국민 전체의 민주정치 수준과도 밀접한 관계가 있다.

셋째, 기관구성으로 볼 때 정치기능을 의회가 독점하는 것이 아니고, 행정부도 정치기능을 담당하도록 고안되어 있다. 즉 행정부 조직 자체도 정치기능과 행정기능을 하는 조직이 각각 분리되어 있고, 이들간에 베버 모델이 적용된다는 점이다. 정부 부처조직에서 의회를 담당하는 조직이 전문화되어 있다. 의회담당 장관(차관, 혹은 청장 지위는 각 정부마다 약간 상이함)은 물론이고, 각 장관 직속에 비교적 큰 규모의 비서실이 있다(임도빈, 1993). 비서실 조직은 비공식적 조직과 비슷한 점도 많기 때문에 조직형태가 다양하나, 보통 의회 및 정당을 담당하는 직원이 있다. 또한 장관의 소관 분야를 몇 개로 나누어 각각 담당하는 전문가(*chargé de mission*)들이 있다. 이 분야별 전문가는 계선에서 일하는 정식 공무원과는 달리 정책의 정치적인 측면이나 새로운 정책아이디어의 제공 등을 담당하고, 특히 장관 자신이 개인적으

로 관심을 두는 사안에 대해서는 기획실무를 담당하는 경우도 있다. 계선은 루틴화된 업무를 담당하는 것이 주가 되고 법률의 제(개)정 등도 일부 담당한다. 이렇게 계선과 막료(장관비서실) 간의 정치-행정 2분법적인 분업원리에 의하여 對의회관계를 주로 비서실직원이 담당하게 한다. 그러나 이는 장관의 스타일에 따라 차이가 있다.

따라서 본 연구의 중심 문제의식인 베버 모델과 국가주의 모델 중 어느 것이 프랑스 정치행정을 설명하는 데 더 적합한가라는 질문에 대한 답은 양자의 특성이 공존한다는 것이다. 피터스(1987)가 서로 상반되는 양극단의 모델이라고 한 것이 한 나라에 공존할 수 있다는 것은 분석의 차원 혹은 수준(혹은 기관)을 복수 이상으로 사용하였기 때문이라고 생각한다.¹⁶⁾ 또한 약화된 의회의 행정부 통제기능은 행정부에 소속된 다른 독립된 기관(예 국사원, 회계심의원, 재정감사원 등)이 행사한다는 점도 중요하나 본 연구에서는 다루지 못하였다. 프랑스의 사례는 헌법상으로 매우 제한되고 있는 것처럼 보이는 의회의 기능이 실제로는 독재국가로 가지 않고 제대로 기능하고 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이를 분명히 이해하기 위해서는 피상적인(헌법적) 제도 비교로는 불충분하고 심층적인 연구를 필요로 한다.

■ 주

- 1) 그 후 몇 번의 개헌이 이뤄지기는 했지만 당초에 고안된 권력구조의 큰 틀에는 변화가 없었다.
- 2) 여러 가지 다른 이유와 함께 이러한 동거정부의 상황을 방치한다는 차원에서 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 단축하는 것을 골자로 하는 개헌안이 2000년 9월에 실시된 국민투표에서 통과되었다.
- 3) 그의 '법에 의한 주권'(souveraineté de la loi)이란 표현도 알려져 있다.
- 4) 물론 이러한 차이점은 행정국가에 대한 개념 정의에 따라 달라질 수 있을 것이다.
- 5) 이전 2개 공화국헌법에 비하여 제5공화국 헌법이 규정하고 있는 것 가운데 의회 권한을 현저하게 제약하는 요소라고 여겨지는 것들을 나열하면 다음과 같다(Mény, 1991:78~79).
 - ① 의회모임은 정기회기를 1년 2회로 하되 총 3개월 정도로 한다. (이것은 후술하는 바와 같이

1995년 8월 개헌에 의하여 개정되었다 - 필자 첨가).

- ② 의회의 입법내용은 궁극적으로 헌법위원회(*Conseil Constitutionnel*)의 통제 대상이 된다.
 - ③ 정부가 의회의 의사일정수립을 통제한다.
 - ④ 상임위원회의 수는 6개로 제한한다.
 - ⑤ 의회가 입법사항으로 간여할 수 있는 분야는 헌법 34조의 내용으로 제한되고, 제37조에서 행정 입법의 소관을 규정하는 등 의회입법분야가 축소되어 있다.
 - ⑥ 의회의 재정에 관한 권한은 의회가 제정·개정하는 법률안이 국가재정의 추가적인 부담을 가져올 때는 정부가 거부할 수 있도록 헌법40조에 명시되어 있다.
 - ⑦ 정부에 대한 통제권은 헌법 49조와 50조에 규정되어 있는 바와 같이 제한된다.
 - ⑧ 정부의 신임을 건 법률안 제안 등 각종 장치는 정부가 의회의 행정부 통제권을 우회할 수 있는 가능성을 열어놓고 있다.
- 6) 교섭단체는 의원 30명 이상이어야 구성될 수 있다.
 - 7) 2000년 5월 20일 의회관계자 면담 결과.
 - 8) 2000년 5월 20일 프랑스 상원 사무처 국장 L씨와의 면담 내용임.
 - 9) 한국에서는 의회가 열리는 기간에는 의회관계에 시간을 투입하기 때문에 장관을 비롯한 많은 공무원들이 정상적인 업무를 수행하지 못하는 경우가 비일비재하다. 또한 자기 부처에 관하여 의원들이 어떤 관심을 가지고 있는가를 알기 위하여 소위 '(정보)입수조'라는 것을 가동하기도 한다.
 - 10) 이를 수상임명에 대하여 의회가 인준권을 행사하는 것이라고 볼 수도 있으나 실제로 나가서 연설하는 것이 강제적인 것은 아니기 때문에 임명 동의권이라고 보기는 힘들다.
 - 11) 한국의 경우 중요 정책결정은 반드시 의회의 의결을 거쳐야 하기 때문에 여당만에 의한 소위 날치기 통과방법이 사용되고 이는 여론의 비판을 받음으로 정치에 대한 신뢰감을 저하시킨다고 할 수 있다.
 - 12) 실제로 의원들이 법률안을 제안할 때 그것이 행정규범의 영역을 침해하지 않는가 하는 점을 통제하는 장치가 있다. 정부는 의원발안의 경우 그것이 법률의 규정대상 범위에 들어가는지 여부를 양원 의장에게 선심하도록 요구할 수 있고 후자는 8일 이내에 이를 결정해야 한다. 법안이 의회에서 이미 통과되었을 경우 정부는 이를 공포하기 이전에 헌법위원회에 제소할 수 있도록 되어 있다. 즉 일단 공포가 되기만 하면 그 법은 위헌성 시비를 할 수 없는 소위 '비판할 수 없는'(*incontestable*) 확고부동한 성격을 갖게 된다(Chapus, 1994:57).
 - 13) 이를 지칭하여 '행정입법'이라는 용어를 사용 할 수도 있을 것이나, 본 연구에서는 '입법'은 의회가 한다는 의미에서 사용하지 않기로 한다. 본 논문에서 사용되는 '행정(법)규범'의 개념은 *ordonnance*, *decret* 뿐만 아니라 기타 모든 것을 포함하는 넓은 의미를 가지고 있다.
 - 14) 이 비율은 1986년 이후 약간 증가하여 간혹 20%까지 육박하곤 하였다. 그 이유는 좌파 대통령 하에 우파 수상이 일하는 소위 '동거정부' 기간에 수상이 법률안 제안을 위하여 대통령이 주재하는 국무회의를 거치기보다는 직접 의원 발의를 거치는 방법을 이용했기 때문이라는 해석이 있다(Rosseto, 1992:149).
 - 15) 자세한 입법과정은 박천오 외(1999:343) <그림 2>를 참조.
 - 16) 피터스가 프랑스를 촌락모델로 분류한 것은 본 연구보다 분석의 차원을 낮춰서 좀더 세분화시킨 것

이고, 정치행정 엘리트의 인적 자원이 공유된다는 측면을 강조한 것이라고 볼 수도 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 박천오 외. 1999. *〈비교행정론〉*. 서울: 박영사
- 임도빈. 1996. "정치와 행정과의 관계에 관한 비교연구: 영국, 프랑스, 독일의 제도를 중심으로." *〈한국행정학보〉* 30(1).
- 임도빈. 1993. "정치와 중앙정부조직-프랑스의 경우를 중심으로." *〈한국행정연구〉* 2(3).
- 임도빈. 1997. "프랑스 정치에서 상원의 역할에 관한 연구." 의회발전연구회 공모논문(미발표)
- 임도빈. 2000. "신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교." *〈행정논총〉* 38(1).
- 하혜수 외. 1998. "경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구." 경기개발연구원 연구보고서 98-10.
- Bigault, C. 1996. "D'évaluation de la législation et des politiques publiques." *Regards sur l'actualité*. Paris: la documentation française.
- Chapus, R. 1994 *Droit administratif général*. Paris: Monchrestien.
- Clappe, Philippe, et al. 1994. "Le role du Parlement dans le Travail Gouvernemental." *Seminaire de l'ENA. Promotion Rene Char*. (미간행).
- Drefus, F., et F. d'Archy. 1987. *Les Institutions Politiques et Administratives de la France*. Paris: Economica.
- Macridis, Roy. 1987. *Modern Political Systems*. Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall
- Maus. D. 1988. *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*. Paris: la Documentation française.
- Moreau, Bernard, 1993. "Autonomie et carrier: le statut des fonctions publiques parlementaires." *In Revue française d'Administration Publique* 68.
- Mény, Y. 1991. *Le Système Politique Française*. Paris: Montchrestien.
- Peters, G. 1987. "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking." in J. E. Lane, ed. *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage.
- Quermonne, J. L., et D. Chagnollaud. 1991. *Les gouvernement de la France sous la Ve République*. Paris: Dalloz.
- Rossetto, Jean. 1992. *Les institutions politiques de la France*. Paris: Armand Colin.
- Senat. 2000. *Recueil de fiches techniques sur les fonctions, les procedures et l'organisation du senat*. (미간행).
- Timsit, G. 1986, *Theorie de l'Administration*. Paris: Economica.
- Timsit. G. 1987. *Etats et Administrations*. Paris: PUF.

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

compared to executive branches in other countries, the executive branch has much room to avoid parliamentary control. However, parliamentary power is limited by the Constitution, leaving much discretion to the executive branch—for example, the prime minister can intervene in the legislative process. This relationship suggests that France is more of an administrative state than a Weberian state. However, the French experience has yet led to a dictatorship or political interlock. In short, France has developed a politico-administrative model which fits its own political history and culture.

4. An Analysis on Government Aids to NGOs in Korea

Yoon-Soo Jung

The purpose of this paper is to examine the current status of government aids to NGOs in Korea. The analysis is divided into two parts. One is on the current status of government aids as a whole, the other is on the government aids program by the Ministry of Government Administration and Home Affairs (MOGAHA) which selects NGOs for aid through open competition. It is found that the central government lacks the principle of aiding NGOs. As a result, each ministry is giving an aid to NGOs on its own will. The program run by MOGAHA was introduced in 1998 to get over this kind of problems. It was a good try to correct the problems, but still has some weaknesses. Some NGOs complained about the selection and implementation process. However, the program has achieved some progress in transparency and fairness in giving aids to NGOs. In order to get over the problems and