

서평

법안작성과 정부관료제

《法案作成と省廳官僚制》. 田丸 大. 東京: 信山社, 2000.

안 병 철

1. 머리말

정책의 구체적 형태는 법안작성으로 귀결되는데 이것이 어떤 과정을 통해 결정되는가? 이러한 연구작업은 정책연구에서 관료제의 의사결정시스템을 이해하고 분석하는데 필수적 과정이다. 한국 관료제의 기본적 내부의사결정방식은 소위 결재제도로 되어 있다. 따라서 관료제의 작동원리와 정책활동을 이해하기 위해서는 그것의 분석이 필요하다. 그럼에도 불구하고 한국에서 이러한 부분에 대한 연구경향은 제도적 논의(조석준, 1989; 최동석, 1998) 혹은 부분적 연구에 머물고 있다(양재용 외, 1996). 어떤 구조하에서 어떤 과정을 통해 작동되는지에 대한 구체적이고 심층적인 분석은 미약하였다. 이러한 측면에서 볼 때 타마루 다이(田丸 大)의 《法案作成と省廳官僚制》는 비록 일본 사례이지만 법안작성과정에서 관료제의 활동구조와 의사결정방식을 심층적으로 분석하고 있어 관료제의 의사결정과정을 이해하는 데 좋은 연구물이다. 한국의 행정은 일본관료제와 유사한 면(법률체계, 내부의사결정제도)이 있으며, 관리적 시각보다는 강력한 관료제 전통이 남아있다. 그러므로 우리와 유사한 일본사례의 검토는 한국의 관료제를 연구하는 데 의미 있는 시사점을 도출할 수 있다.

안병철은 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구원으로 있다.

drahn@chollian.net

타마루(田丸)는 법안작성과정에서 관료제가 어떤 구조하에서 작동

되는가에 초점을 두고, 건설성의 근무경험을 살려 정부법안이 어떻게 결정되는가를 심층적이고 생동감 있게 설명하고 있다. 타마루의 《법안작성과 성청관료제》는 전체 3장으로 구성되어 있다. 제1장은 법안작성과정을 법제국심사, 각성협의, 여당대응 등 세 측면에서 고찰하고 있다. 제2장에서는 법안작성과정에서 업무환경에 따라 설치되는 법안준비실의 유형을 사이몬과 마치의 조직이론과 다운스의 관료제이론을 토대로 의사결정의 구조를 고찰하고, 또한 법안준비실이 일본의 성청관료제가 갖는 의미에 대해서 OJT 개념을 원용하여 설명하고 있다. 제3장은 1, 2장의 이론적 논의를 토대로 《피재(被災)시가지부흥특별법》의 작성사례를 들면서 보다 구체적으로 설명을 하고 있다. 타마루의 저작은 비록은 180쪽 정도에 이르는 비교적 적은 분량이지만, 실무경험을 살려 법안작성과정에서 발생하는 일본 관료제의 활동유형과 작동원리를 비교적 설득력 있게 설명해 주고 있다. 이 글에서는 저자가 주장하는 내용을 요약하고, 결론에서 이 저작이 행정연구에 주는 시사점과 그의 저작이 가지는 한계점을 살펴보기로 한다.

2. 중앙성청관료제의 법안작성과정

타마루(田丸)는 일본 중앙성청(부처)의 법안작성절차는 다음의 과정을 통해서 결정된다고 지적한다. 먼저 각성의 주관과(主管課)가 기안한 법안의 원안이 각성간(各省間) 절충을 통과하고 이어서 여당의 관련기관으로부터 양해를 얻으면 각의(閣議)에 상정된다. 상정된 법안이 각의결정을 거쳐 내각 제출법안으로서 국회에 제출되면 이번에는 여야간의 절충에 회부된다. 이처럼 각성간 절충과 정부·여당간 절충과정을 타마루는 일본의 정책결정과정에 해당된다고 지적한다. 그는 정책결정과정을 ① 각성의 원안이 문서과(文書課) 심사를 거쳐서 내각법제국 심사, ② 각성협의(各省協議), ③ 각서(覺書), ④ 여당대

용, ⑤ 시행준비단계(법안준비실)로 거친다고 하면서 이에 대해서 구체적 내용을 설명하고 있다.¹⁾

1) 법제국 심사(法制局 審査): 법안의 정당성과 법제도 설계

중앙성청의 법안이 제정되기 위해서는 먼저 담당과에서 제1차안을 만들고 그것을 국의 총무과에서 검토하여 마무리하게 된다. 그 다음에는 성청 내의 관련된 과들이 모여서 협의의 하게 되는데 이것은 주로 관방의 문서과(文書課)에서 검토한다. 이렇게 원안(原案)이 문서과 심사를 통과하면 법안은 (내각)법제국의 심사로 이어진다. 예산사정이 대장성 주계국(主計局), 조직기구나 정원심사는 총무청 행정관리국의 심사가 중요하듯이 법령심사는 내각법제국²⁾의 심사가 중요한 관건이라는 것이다.

참사관하심사(參事官下審査)와 부장설명(部長說明): 법제국의 법령심사는 법제적 관점에서 법안을 심사하는데 이것은 성립된 법안내용이 법률이론상 문제는 없는가, 용어사용법이 적절한가 그렇지 않는가, 다른 법률간에 모순은 없는가 등등이 검토된다. 타마루(全丸)에 따르면 법제국 심사는 참사관하심사와 부장설명이 있는데 이것이 법안의 실질적 심사과정이라고 한다.³⁾ 참사관하에서 심사는 먼저 소관과(所管課)의 과장보좌레벨(수준)이 법안을 설명하며(계장과 계원은 자료준비, 메모 위해 동석), 이것을 참사관이 법조문의 일자(日字) 일구(一句)를 정밀하게 심사하게 된다.⁴⁾ 참사관 심사가 끝나면 부장설명으로 이어지는데 이는 조문형식의 정리상태, 문제점, 수정사항을 정밀하게 검토하는 과정이다. 법안내용의 심사는 '필요성'(법안이 이번에 반드시 필요한가), '공익성'(법안이 공익성에 초점을 두고 있는가), '법률조항의 존재'(반드시 법률조항에 포함해야하는가), '정합성'(整合性)(법안이 헌법에 위배되지 않은가) 등의 기준을 통해 이루어진다(19~21).

종합조정기능과 법제도 설계: 법제국 심사는 법안이 제정당시 당해 법안을 둘러싼 사회, 경제상황변화, 현행 법제도로는 대응이 곤란한 것, 기존 법제도와 정합성, 법안의 대외적 정당성, 법제실 자료(새로운 조사연구), 조문배열, 용어사용법 등을 통해 법률체계와 그 논리가 종합적으로 검토되면서 법제도가 설계된다(23~25).

2) 각성협의를(各省協議)

성청간 협의는 법제국 심사가 종료되고 법안조문이 구체적으로 확정된 후에 당해 법안에 대해 타 성청간 협의가 행해지는 것을 말한다.⁵⁾ 정책결정이 이루어지기 위해서는 전체 성정협의를 전제되어야 하는데 이 과정에서 당사자간 절충과 타협이 뒤따른다. 각 성청 협의에 있어서 절충과정은 ① 설명회, ② 질문, ③ 재질문, ④ 의견, ⑤ 재의견, ⑥ 각서(覺書) 의견, ⑦ 대면절충, ⑧ 각서체결(覺書締結) 등의 순서로 이루어진다(25~28).

(1) 의사결정의 구조

① 절충수준으로 합의모색

법안에 대한 중앙성청간 협의는 주로 당사자 절충수준으로 이루어진다. 성청간 절충은 순차역직(順次役職) 수준형태로 대면절충이 이루어지며 이 과정을 통해 합의를 형성해 간다. 가령 계장수준에서 협의가 이루어지지 않을 때는 과정보좌에서 절충이 이루어지고, 과장보좌에서 안될 때는 심의관, 심의관에서 안되면 국장, 국장에서 안되면 사무차관에서 절충하는 방식으로 이루어진다. 그러나 실질적 절충과정은 과장수준에서 협상과 조정으로 결정된다.

타마루(雫丸)에 따르면, 법안협의 상대가 정해지면 먼저 성청 당사자가 소집되어 회의를 열고 1차안의 취지를 설명한다. 이 자리에서 질의·응답이 이루어지고 당사자들은 이것을 각각 성청의 과(課)로

갖고 돌아가, 과(課) 내에서 검토하고 1차안에 대한 질문사항과 의견 표시사항을 종합하여 이를 해당 주관과에 회답한다. 주관과에서는 이들 관계과로부터 반응에 대응하여 2차안을 만들고 다시금 회의를 소집한다. 이렇게 상호간 피드백이 양 당사자간 의의(疑義)가 해소될 때까지 반복된다는 것이다. 이 과정에서 당사자간의 양해협상을 기록으로 새겨 두기 위한 각서(覺書)가 교환된다. 상호간 피드백 방법을 통해 문제해결이 어려운 경우에는 종종 관방(官房) 문서과에 의해 조정이 이루어진다(29~32).

② 예산편성과정과 비교

저자는 법안작성과정의 의사결정구조를 관료제의 예산편성과정과도 비교를 통해서 설명하고 있다. 그는 법안작성의 의사결정은 예산편성과정과는 상이한 독특한 특성이 있다고 주장한다. 비교분석은 시간적 제약, 대립절충구조, 실질적 결정권의 분산구조(작업이 복잡하고 방대한 경우에 사안의 중요성에 따라 결정권이 분업된 상태), 부분결정의 축적구조(각 결정된 부분이 점차적으로 축적된 상태) 등의 측면에서 설명하고 있다(33~36).

시간적 제약: 법안작성과 예산편성과정은 시간적 제약이 정해져 있다는 점에서는 동일하다. 그러나 법안작성은 불필요한 협의를 오래 끌지 않기 위한 시간구속의 성격이 강하지만 예산편성처럼 경직적이지 않다. 반면 예산편성은 신년도에 들어가기 전에 반드시 처리하며, 예산을 요구하는 측과 사정을 하는 측이 아무리 의견대립이 있다고 하더라도 이 마감기한까지는 어떠한 합의점을 내지 않으면 안 되는 성격을 가지고 있다.

대립절충구조: 법안작성은 당사자간 협조를 통해 합의형성을 지향하는 것이지만 예산편성은 양 당사자간(예산요구측과 사정측) 지속적 인 대립적 구도하에서 절충이 이루어지는 구조이다.

실질적 결정권의 분산구조: 법안작성은 최후의 결재권자의 결재를

언어야 비로소 하나의 결정에 도달하는 것이기 때문에 이 단계에 이르기까지 수많은 의사결정은 모두 결재권자의 결재를 보좌하는 역할에 지나지 않는다. 반면 예산편성과정은 수많은 의사결정이 여러 사람들에 의해 분업되며, 그 결과로서 하나 하나의 사항에 관한 의사결정은 사실상 한 사람의 담당자에게 맡겨져 있어, 결코 집단적 의사결정으로 되어 있지 않다.

부분결정의 축적구조: 법안작성은 최종 결재가 이루어질 때까지 모든 의사결정이 가결정(假決定)의 상태이다. 따라서 앞서 했던 의논이 되풀이되고 극단적으로는 언제까지 있어도 결정이 나지 않을 염려가 있다. 그러나 예산편성은 단계마다(1차, 2차) 의사결정이 이루어지는 부분 부분들이 결정이 쌓여 가는 구조이다.

(2) 성청간 협의과정에서 전략기술

① 협의를 받은 측

협의를 받는 측에서 전략기술의 우선 순위는 ㉠ 수정·삭제, ㉡ 각서, ㉢ 원안대로 이다. 먼저 협의받는 입장에서는 법안의견에 자신의 성청 이해관계를 따져서 수정이나 삭제를 구하게 된다. 삭제는 법안이 객관적 합리성이 없거나 혹은 유사한 법률이 존재하여 이번 법률을 재개정 할 만큼 필요성이 인정되지 않을 때, 특정의 조문을 백지철회를 요구하는 것을 말한다. 수정은 법안이 합리적 근거나 필요성을 인정하지만, 그 법안을 기초로 하는 새로운 사무는 자신의 성청과 깊은 관계가 있기 때문에 그 사무를 공관(共管)으로 한다든지 혹은 그 사무에 대해서 무언가 결정을 할 때는 사전에 자신의 성청(省聽)과 협의하라든지 등과 같이 조문의 수정을 구하는 것을 말한다. 가령 “통상산업대신(장관)은 제○조의 허가를 하기 위해서는 ○○대신과 협의하지 않으면 안된다”고 하는 조항을 추가하도록 요청한다는 것이다 (36~37).

② 협의를 하는 측

협의를 하는 측에서 전략기술은 ㉠ 원안대로, ㉡ 각서, ㉢ 수정·삭제 순이다. 협의하는 측에서는 원안대로 결정되는 것이 가장 바람직하지만 최악의 경우 수정이나 삭제에 이르게 된다. 만약 협의를 받는 측에서 반대의견이 강하면 삭제를 생각할 수 있지만 처음에도 삭제할 의향이 전혀 없다. 협의하는 측에서는 법안이 법제국 심사를 통과하고 관련 법제도와 정합성(整合性)을 취한 논리구성을 구축하고 있으며, 게다가 그때까지 관련 당사자와 의견교환을 통해 내용을 조정하였기 때문에 일정 이상은 양보할 수 없는 타협점을 설정해 놓는다. 따라서 협의를 하는 측에서는 최대의 전략기술은 실질적으로 각서(覺書)의 체결로 이어진다는 것이다(37~39).

협의를 받는 측에서도 그때까지 양자간 권한경쟁 때문에 협의가 난항이 따르는 법안에 대해서는 최소한의 각서를 체크하는 것이 일반적인 통례이다. 따라서 양자의 전략 균형점으로서 각서의 체결로 나타난다. 또한 시간이 제약되는 상황하에서 상호간 협의가 어렵게 되면 양성청간 조정을 피하는 편법으로서 각서가 체결되는 것이다. 저자에 따르면 각서는 행정조직간의 내부교섭에 있어서 당사자의 양해사항을 기억에 남겨두는 것으로, 관행적으로 규범성을 가지는 성청간 비공식 규칙이라는 것이다.

3) 각서(覺書)

(1) 각서의 개요

각서는 시간적 제약하에서 협의 결정으로 이끄는 데 중요한 역할을 담당한다. 법안을 작성하는 성청과 이를 협의하는 성청간 합의사항은 '각서'라는 문서를 작성하고, 각 성은 이것을 보관하면서 그런 합의사항을 성실하게 준수하는 것이 하나의 관습으로 되어 있다. 각서는 ㉠ 법률에서 사용될 사무 및 용어 해석과 그 운영관계, ㉡ 법률에서 정성령(政省令)⁶⁾ 등에 위임할 사항, ㉢ 통달(通達)⁷⁾ 등에 관한 기타

협의항, ㉔ 사항 등에 관한 내용으로 구성되어 있다(39~40).

(2) 각서의 기능

각서는 제한된 시간 내에 당사자간 협의를 유도하는 조정수단의 기능을 하며, 협의가 난항일 때 법안작성을 둘러싼 양 성청간 갈등과 혼란을 방지하는 문제해결장치로서 그 역할을 수행한다. 각서는 성청간에 문제해결장치로서 그 역할을 하지만, 과거의 교섭경위를 학습하고, 이것을 준비 분석하는 시간, 당사자간 타협점을 찾는 과정 등에 필요 이상의 비용이 수반된다. 게다가 각서는 비공식 성격의 문서이므로 법안이 효력을 발휘할 때 일방적으로 그 실효(失效)를 잃을 위험성이 있다. 그러나 각서는 이러한 역기능에도 불구하고 권한배분의 합의사항과 하위규범에 관한 장래합의 등을 표시한 규범형식의 문서이며, 제한된 시간 내에 당사자간 유연한 계약을 통해 문제해결을 유도하는 장치를 성실히 수행하고 있다(40~47). 그러므로 각서는 일본 행정시스템의 고도의 효율적 관리를 위한 자주적인 조정장치이며 관료제의 고유한 특성이라 할 수 있다.

4) 여당대응: 네마와시(根回し)협상

여당대응은 법제국 심사, 각성협의를 끝내고 행정부내에서 확정된 법안을 이번에는 국회의원에게 설명하고 찬성을 얻는 측면이다. 국회는 법안작성과정에서 각 위원회에 있어서 질의, 응답, 본회의에서 의결을 하는 것이 공식적 역할이다. 그러나 실질적 법안결정은 이러한 공식적 역할보다는 비공식적으로 이루어지는 경우가 많다. 법안내용이 거의 결정되어 가는 시점에서 여당의 국회대책위원, 관련부회의 회원, 당해 법안에 이해관계가 있거나 관심 있는 국회의원에게 사전에 설명하는 방식을 취한다. 정책입안과정에서 비공식협상 형태인 소위 네마와시(根回し)⁸⁾를 거치게 된다는 것이다(48~53). 예컨대 정책입안의 기간자가 정책안을 세울 때 관련기관의 동의를 구하기가 어렵다

는 판단이 서면 관련기관과 사전 협의를 벌인다. 대체로 정책사항이 중요하면 할 수록 이러한 네마와시 협상을 통하여 이루어지는데 국회의원에게 사전설명도 이러한 측면이 강하다는 것이다.⁹⁾ 이후 법안이 국회 심의를 통과하면 중앙성청에서는 정령, 성령을 준비하는 등 법안시행의 본격적인 준비단계에 이른다.

3. 법안작성과정에서 법안준비실의 기능

1) 법안준비실의 개요

법안준비실(法案準備室)은 법안작성과정에서 설치되는 임시집무형태로서 관계된 모든 구성원(법률사무관)을 소집하여 법안작성업무를 집중적으로 수행하는 곳이다. 법안준비실은 법개정시 핵심사항이 존재하는 경우, 소관과(所管課)가 명확하지 않은 경우, 법안이 복수과에 미치는 경우, 법안개정에 시간이 절박한 경우 등에 법안작성업무를 신속성 확보를 위해 설치된다(57~65). 법안준비실은 국(局) 내의 각 과(課)의 과장보좌, 이하 법률사무관을 소집하여 형성되며 법안이 성립되면(각의결정 이후 본회의 통과까지 사이에) 해산되는 임시의 팀이다. 저자는 이러한 법안준비실이 설치되는 배경과 그 유형, 그리고 정보전달경로에 대하여 비교적 심층적으로 설명하고 있다.

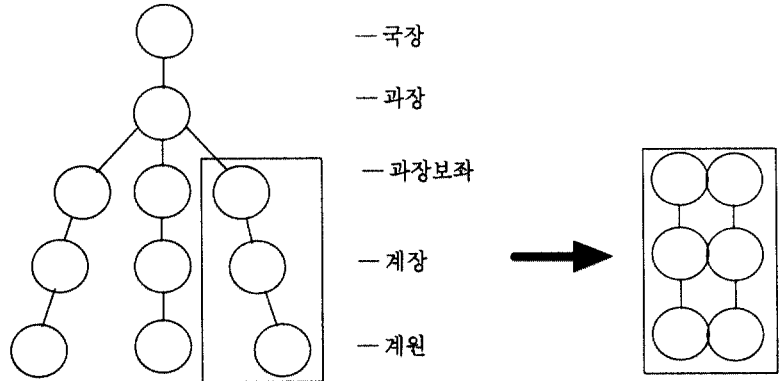
2) 설치경위와 정보전달경로의 변경 및 형성

(1) 설치경위

① 원과(原課: 초기 법안작성을 담당함 팀)가 법안작성 업무처리가 가능하지만, 효율적인 업무처리를 위해 법안준비실을 설치하는 경우

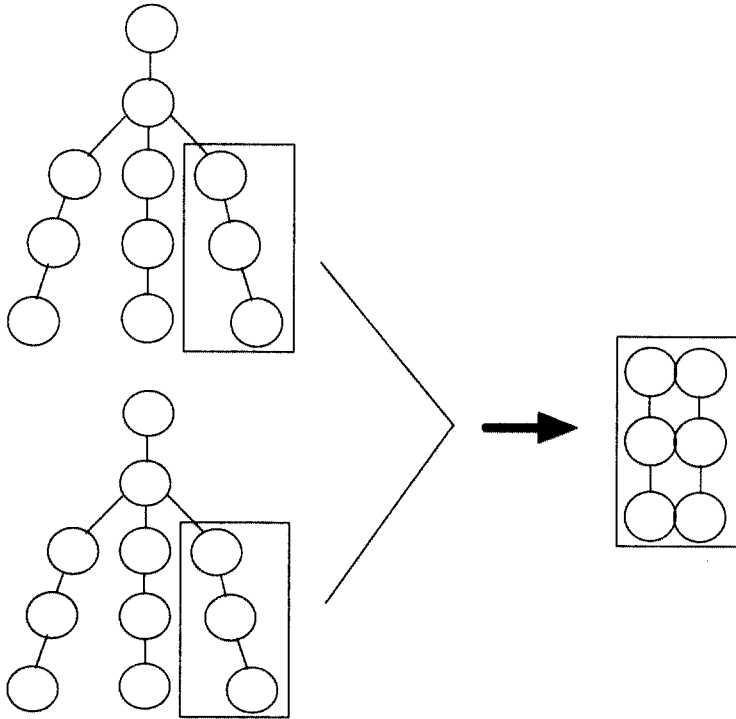
가 유형 1이다. 과장보좌-계장-계원으로 구성되고 각 역직(役職) 수준에는 1명 정도가 배치되는 경우가 통례이다. 법안작성과정에는 원문작성업무, 세제업무, 예산업무를 병행해야 되기 때문에 방대한 작업이 수반되며, 게다가 제한된 시간에 통상업무까지 병행하다보면 법안처리업무를 제대로 처리할 수가 없는 경우가 발생한다는 것이다. 그러므로 법규라인(법안작성을 담당한 조직)을 원과(原課)에서 분리하여 법안작성업무로 특화시키기 위해 법안준비실을 설치하게 된다는 것이다. 법안준비실 구성원의 선정은 소관과에서도 통상업무를 처리해야 되기 때문에 법규라인 전원을 법안준비실의 멤버로는 할 수 없다. 따라서 일부는 (가령 계장)은 원과에 남겨두고, 소관과 구성원을 중심으로 국(局) 내의 다른 과(課)에서 필요한 구성원을 소집하여 구성하게 된다(<그림 1> 참조).

그림 1
법안준비실의 유형 1



② 두 번째 유형은 주로 법개정내용이 중요한 경우, 신규입법의 경우, 개정내용이 국(局) 내의 복수의 과(課)에 관련되어 그 조정이 필요한 경우, 긴급시의 입법, 시간이 촉박한 경우 등에 설치된다. 이러한 유형은 관계과(關係課)를 중심으로 국(局)을 형성하며 각 과로부터 구성원이 모일 수 있는 점은 유형 1과 동일하다(〈그림 2〉 참조).

그림 2
법안준비실의 유형 2



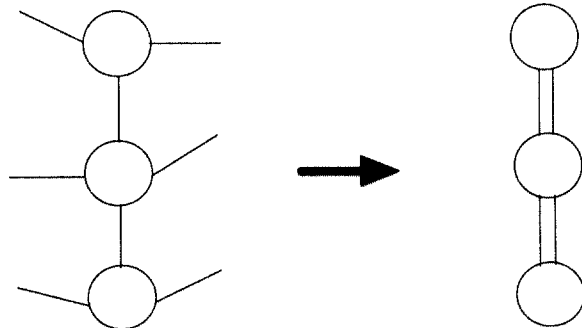
(2) 정보전달경로의 변경 및 형성

법안작성과정에서 업무환경에 대응하기 위해 기존의 조직을 잠정적으로 일부 변경하여 법안준비실을 설치하는 것인데, 이것은 의사결정과정에서 짜임새 있는 조직의 출발이 된다.

① 경로수(經路數) 삭감: 정보전달의 경로수를 삭감하게 되면 이는 통상업무처리에서 벗어나 법안작성 업무에 전념하게 되고, 내부에서 밀도 있는 정보전달을 할 수 있다. 따라서 정보전달경로가 한 개의 굵은 선으로 구성된다.

② 동일점(同一点) 확대: 라인상의 타과(課) 범규라인과의 거리를 축소한다는 점이다. 각 역직(役職) 수준에 복수인원을 배치하여 옆의 폭을 보다 넓게 하여 결원이 생기더라도 업무처리를 할 수 있다. 상하의 담당자들이 상호호환과 융통성이 가능하기 때문에 인원보충을 할 필요가 없으며, 따라서 역직(役職) 수준에서 역할 분담이 가능하다는 것이다.

그림 3 —————
경로수의 삭감



③ 중간점(中間點) 삭감: 신속한 문제해결이 요구되는 상황에서 중간단계의 삭제는 정보전달의 속도를 빠르게 하거나, 정보왜곡의 방지와 정보전달 비용을 줄여준다. 또한 이것은 법안작성이 상위관리층(국장 등)과 연계필요성이 높은 경우에 법안준비실은 상위관리층 전속의 준비실이 된다. 가령 과장이라는 중간단계를 생략하면 국장과 바로 법안준비실로 이어진다. 이 경우에 원과(原料) 과장은 사후 보고하는 형태로 업무처리가 이루어진다.

그림 4 —————
동일점의 확대

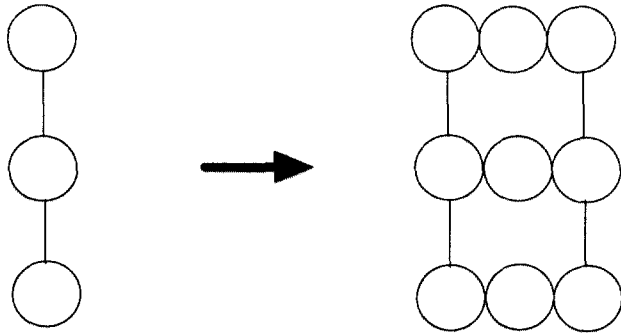
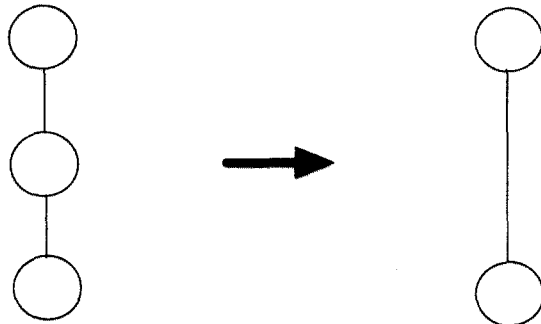


그림 5 —————
중간점의 삭감



결국 기존의 정보전달경로를 변경하여 새로운 정보전달경로를 형성하면 법안준비실의 의사결정은 ㉠ 정보공유, ㉡ 인력조정비용의 삭감, ㉢ 인력확충, ㉣ 특명(特命)에 의한 작업실시, ㉤ 잠음배제(의사결정통로의 통일성, 비공식라인정보 차단) 등의 효과를 거둘 수 있다(66~71). 그러나 이것은 국이나 과의 의사결정권자체가 법안준비실에 위임되는 것이 아니며, 단지 정보전달경로가 변경과 형성되는 것을 의미한다.

3) 법안작성과정에서 종적분업구조

법안작성과정에서 실무 부서는 과장보좌이며 과장보좌이하가 모여서 업무처리를 하게된다. 일반적으로 법안작성은 계장이 작성하여 과장보좌가 수정하는 경우가 대부분이다. 과장보좌는 구체적인 법안내용의 검토, 계장은 자료작성이나 중요한 사무작업, 계원은 다양한 사무작업과 함께 직무분담으로 이루어진다. 계층제 구조하에서 과장보좌보다 상위수준(과장, 심의관, 국장)은 성청내에서 법안작성업무보다도 대외교섭(성청간 대면접촉, 여당대응)의 역할을 담당한다(72~75).

법제국 심사에서 과장 이상은 논의사항에 대해서 보고받고 필요하다면 그 법안에 충고를 한다. 이것을 토대로 법제국 참사관에 설명을 하면서 법안이 심사된다. 성청간 협의에서 문서에 대한 질문이나 답변은 계장이 작성하여 과장보좌에게 보고하며 만약 대면절충 단계에서 과장보좌간 협의가 실패로 끝나면 레벨이 상승하여 과장-심의관-국장 순으로 상호 협의를 하게 된다. 여당대응은 과장 이상은 보고, 과장보좌는 법안설명, 계원은 간단한 자료작성이나 배포 등의 사무작업을 하게 된다.

4) 성청관료제에 있어서 법률사무관의 OJT

법안준비실에서 업무는 격무(激務)가 요구되는 과정이지만,¹⁰⁾ 동시에 이곳은 법률사무관이 자신의 경력을 쌓아 가는 핵심적인 직장 내

훈련의 장(OJT: *on-the-job-training*)이기도 하다. 법안준비실의 구성원들은 젊은 법률사무관으로 구성되는데, 이들에게는 법제국 심사, 각성협의, 여당대응 등 법안작성과정에서 거치게 되는 구체적 대응활동을 체험하면서 전문적 직무지식(執務知識)을 습득할 수 있는 기회가 제공된다(76~80).

일반적으로 정책대안이 현실성이 있으려면 정치적 실현가능성, 행정자원의 조달가능성, 업무상의 집행가능성이 수반되어야 한다.¹¹⁾ 정책입안과정에서 이러한 현실성은 필요충분조건이기 때문에 법제국 심사 및 각성협의를 난항에 직면할 때 논리적 정합성을 수반한 합리적 사고양식과 그런 협상의 난항을 타개할 수 있는 교섭능력이 필요하게 된다.¹²⁾ 법안작성과정은 법률사무관에게 이러한 역할이 요구되기 때문에 자신의 능력배양 기회의 장이 되기도 한다는 것이다. 가령 법제국심사에 앞서서 자료작성시 법제정시 과거의 개정자료를 참고하고, 상황변화를 습득하고, 인접법률과의 관계를 파악하면서, 법안작성과 관계된 상세한 사무절차뿐만 아니라 합리적 사고양식, 해당 법제도와 관계된 전문적 직무지식을 젊은 법률사무관이 획득하는 것이 가능하다. 각성협의에서는 합리적 사고방식을 늘려가고, 문서질문과 의견을 취합하고 대면절충에 참가하며, 교섭을 통해 교섭기술도 습득하고, 다른 성청과 관계된 조문규정 검토, 권한관계 등을 학습하면서 전문적 직무지식을 획득해간다. 이렇게 볼 때 성청관료제는 '직원의 훈련 또는 교육을 위한 조직이 동시에 실무조직을 겸하고 있는 것 같은 편성방식'이라는 점이다. 성청관료제는 법안작성과정을 통해 구성원의 직장내의 연수(훈련)의 장이 되고 있다는 것이다.¹³⁾

4. 결론: 이 저작이 주는 한계점

타마루 다이(全丸大)의 저작 《법안작성과 성청관료제》는 이문서라기 보다는 실무경험을 토대로 법안작성과정에서 관료제의 활동구조와 의사결정방식에 대해 분석을 시도하고 있는 문헌이다. 그리고 법안작성을 둘러싼 관료제의 활동내용을 백화점식으로 나열한 교과서라기보다는 심층적 연구서이다. 그러면 이 저작이 행정학이나 정책학에 주는 시사점은 무엇인가?

이 저작은 법안작성과정을 연구대상으로 일본 관료제의 독특한 의사결정 시스템을 심층적으로 분석하고 있다. 특히 법안작성과정에서 '각서체결', '네미야시'(根回し) 협상, '법안준비실 설치', 'OJT' 등은 관료제의 의사결정과정에서 나타나는 독특한 면을 보여주고 있다. 이러한 측면은 외국이론이 한국의 행정이론을 지배하고 있는 환경하에서, 한국 관료제의 심층적인 분석의 필요성과 우리의 독특한 현상이나 개념을 발굴하는 데 좋은 아이디어를 제공하고 있다. 외국이론을 단순히 모방하거나 적용하는 단계를 지나 한국 고유한 특성을 연구하는데 귀감이 되고 있다. 또한 법안작성과정에서 정치의 중요성을 알려주고 있다. 저자가 관료주도정치라는 분석시각을 견지하고 자신의 주장을 전개하고 있는 데서 알 수 있듯이 법안작성이 기본적으로 조정과 협상이라는 정치적 과정을 통해서 이루어진다는 점을 말해주고 있다. 그러나 이 저작은 이러한 시사점에도 불구하고 몇 가지 한계점을 지니고 있다.

첫째, 법안작성을 둘러싼 관료제의 활동구조를 심층적으로 분석하여 설명하고 있지만 지나치게 실무중심의 논의를 하고 있어 이것을 이론화하는 데 미흡한 측면이 있다. 그는 일본관료제의 과학적 연구를 위한 이론화 작업보다는 현실제도에 대한 설명에 더 주력하고 있다. 행정이론의 보편성을 위해서는 특수성의 문제를 극복하면서 이것을 일반화시킬 이론화를 추구할 필요성이 있다. 분석대상이 되는 경

험적 현실을 토대로 다른 공간에서도 설명될 수 있어야 한다.

둘째, 저자는 법안작성과정을 관찰대상으로 건설성의 실무경험을 통해 법안작성과정에서 법안준비실의 공식·비공식적인 의사결정과 업무분업구조, 관료제의 행동양식 등을 설명하고 있다. 그러나 이 저작의 주요한 초점이 건설성(도시계획)의 법안작성문제에 한정되고 있다. 사례의 다양성을 위해서라도 다른 행정분야의 법안작성과정을 비교하여 심도 있게 다룰 필요가 있는데, 이런 부분에 대해 부담이 따른다. 통산, 후생, 대장성, 건설성과 상이한 법안작성논리와 체계가 있을 수 있기 때문이다.

셋째, 법안작성과정을 관료주도정치시각에서 정치의 중요성을 강조하고 있지만, 행위자들간의 역동적 상호작용부분을 다루지 않고 있다. 저자 자신이 이러한 문제를 스스로 인정하듯이(176~178), 법안작성과정에서 관련 행위자들이 어떤 상호구조를 형성하면서 누구와 어떻게 상호작용하고, 이러한 상호작용이 법안작성에 어떠한 영향을 야기하는 문제를 다루는 것은 매우 중요한 요소이다. 이런 문제를 다루어야만 정부정책(법안작성)이 실제로 누구에 의해 어떻게 이루어지는가에 대한 보다 심층적이고 현실적 설명이 가능할 것이다.

넷째, 법안이 협상과 조정 그리고 다양한 절차적 단계를 거쳐서 작성된다면, 이 과정에서 법안내용에 많은 변화과정이 수반 될 수 있다. 행위자들의 역동적 상호관계에 대한 설명이 없다보니 이러한 영역에 대한 언급이 빠질 수도 있지만, 어떻게, 왜 변화하게 되었는가에 대한 설명이 첨가된다면 보다 생생한 설명이 될 수 있을 것이다.

정부관료제는 합리적 문제해결기구라는 장치보다는 비능률의 본산이라고 비판을 하고 있지만, 오늘날까지도 행정을 유도하고 정책을 설계하면서 그 영향력을 행사하고 있다. 이러한 중요성에 비추어 그동안 관료제에 대해 수많은 학자들이 연구해 왔지만, 그 역동적인 내부 모습을 들여다볼 수 없는 한계 때문에 심층적 정보를 얻는 데 한계가 있었다. 관료제 내부에서 일어나는 활동이나 의사결정에 대한 정보는 계량분석을 통해 얻어질 수 없으며, 더욱이 치밀한 문제의식

을 가지고 관찰하지 않으면 얻어질 수 없는 정보들이다. 그동안 회고록 수준의 저작이 단편적으로 그러한 정보를 알려주기도 했지만 우리의 욕구를 충족하는 데는 한계가 있었다. 이런 측면에서 볼 때 이 저작은 비록 일본사례이고 이론화 측면에서 미흡한 점이 있지만, 향후 행정이나 정책연구를 하는 데 있어서 유용한 연구서가 될 것이다.

■ 주

- 1) 법안작성과정을 넓게 보면 문제발생부터 시작하여 정책내용이 검토되어 원안이 작성되고, 각의결정(閣議決定), 계속되는 국회 심의를 거쳐 공시·시행에 이르는 전 흐름을 말한다. 그러나 타마루(全丸)의 저작에서는 법안작성과정을 원안작성에서 각의결정(閣議決定)에 이르기까지 정부관료제 내에서 일련의 과정을 의미하며, 법률의 개정이나 새로운 법률제정도 포함하고 있다.
- 2) 내각법제국은 내각법에 의해 내각의 보조기구로서 내각관방, 인사원과 더불어 내각보조기구이다.
- 3) 내각 법제국의 계층 서열은 참서관, 부장, 차장, 장관 등으로 구성되어 있다.
- 4) 중앙성청은 일반적으로 계원(係員) → 계장(係長) → 과장보좌(課長補佐) → 과장(課長) → 심의관·부장 → 국장(局長) → 사무차관의 서열로 되어있다. 일반적으로 각 성청에서 입안하는 정책안은 하급관료인 고참과장보좌급의 장기간의 경험에 의존하여 작성된다. 소관업무에 충분한 지식을 갖고 있는 하급관료가 기안한 안에 과장이나 부장이 품의제에 따라 추인한다. 따라서 선례 혹은 장기경험에 비추어 정책입안의 기초를 작성하는 하급관리의 역할이 중시된다.
- 5) 가령 통산성이 공업입지에 관한 법안을 제안하면 농지전용이나 토지개발 사업을 담당하는 건설성과 협의의 해야 한다. 협의의 하게 되는 성청(부처)에서 주력하는 것은 자신이 속해 있는 성청이 하는 일에 대해 잘못 설명한 내용이 포함되어 있지 않은가, 또는 자신이 속해 있는 성청이 실시하고 있는 사업에 부정적 영향은 없는가 하는 논쟁점을 찾아내는 일이다.
- 6) 법률이 제출되면 거기에 기초한 정령과 성령을 만들어야 한다. 정령(政令)은 내각에서 작성하기 때문에 관계있는 성청의 모든 협의에 기초한 각의 결정을 거쳐야한다. 이에 비해서 성령(省令)은 각 성청의 장이 공포하기 때문에 하나의 성청안에서 책임지고 작성한다.
- 7) 일본에서는 정령, 성령 이외에도 <통달>(通達)이라는 것이 있는데 이것은 훈령(訓令), 요강(要綱), 요령(要領) 등과 같이 행정규칙의 일종이다. 통달은 주로 상급관청이 하급관청에게 내려주는 지침(법률해석, 조건)을 말하며, 이것은 대외적으로 공포되지 않는 경우가 많기 때문에 경우에 따라서 통달안에는 법률보다 더 중요한 내용이 포함되기도 한다. 따라서 법률이외에도 정령, 성령, 통달, 고시(告示)를 읽지 않으면 정책의 전체적인 내용을 알 수 없는 경우가 많다.
- 8) 네마와시(根回し)의 원래의미는 상이한 의견이 충돌하는 것을 피하기 위하여 사전에 공작하는 것을 말한다. 화(和)를 강조하는 일본사회에 독특한 것으로서 의사결정과 문제해결을 위해 해당기관들 사이에 일어나는 설득과 협상의 비공식적 과정을 말한다.

- 9) 특히 국회의원에 대한 사전교섭의 상대는 주로 보수계 정당의 '족의원'이라고 불리는 사람들이다. 족의원은 각 성청의 업무에 오랫동안 관심을 가지고 있고 그 범위의 정책에 대해서는 상당한 지식, 경험과 관청에 대한 영향력을 가지고 있는 여당의원이다. 족의원과 성청(관청)은 서로 기다려주는 상호의존관계에 있다. 관청은 법률안, 예산요구안 등 자신의 관청에서 제안하는 정책에 대해 족의원의 지지를 받을 필요가 있고 족의원은 보조금의 배분, 인허가 등 정책집행면에서 선거구 지지자의 희망에 따라야 하는 것들에 대해서 관청의 인가를 얻어야 한다.
- 10) 법안준비실은 법률사무관간에 통상 근무환경이 열악한 곳에서 일하는 근로자의 '감옥소'로서 은유되고 있다.
- 11) 법안작성과정에서 정치적 실현가능성은 정책원안을 입안한 후에 이것이 각성간 절충을 거쳐 여당의 양해를 얻고 그리고 국회심의를 통과하여 성립할 전망이 있는가, 행정사원의 조달가능성은 법제국 심사에서 정책의 실효성을 담보하는데 조직, 정원, 예산을 조달할 전망이 있는가에 대해 정밀하게 검토하는 것을 의미한다. 그리고 업무상 집행가능성에서는 원안 작성 전에 관계자(대상집단)의 상호합의가 가능한지 정밀하게 검토되는 것을 말한다.
- 12) 예를 들어 법제국심사는 입법내용의 법적 타당성과 법안내용의 논리적 정합성(整合性)이 주요한 심사대상이기 때문에 법률사무관은 법제국에 설명할 핵심적 자료를 작성하고, 입법배경, 필요성, 정합성 등에 관해 합리적으로 설명할 수 있는 능력이 필요하다. 또한 작성협의과정에서는 계층제상의 대등한 입장에 있는 다수의 성청을 상대로 당사자간 합의가 전개되도록 합리적 사고방식이 필요하며, 게다가 교섭상 전략기술을 이용하여 협의를 유리하게 이끌어내는 것 또한 중요한 관건이다. 즉 법안작성과정에서 법제국 심사와 작성협의를 무사히 마치기 위해서는 교섭능력을 최대한 발휘해야하며, 동시에 상관의 의견을 받들면서 자신의 업무도 효율적으로 수행해야한다는 것이다.
- 13) 법률사무관은 이러한 법안작성의 중요성을 인식하면서 관련 전문적 직무지식(執務知識)을 습득하여 계층제상의 다음지위로 승진하면 거기서 그 동안 학습된 업무지식을 토대로 법안작성의 업무를 원활하게 처리하게 된다는 것이다.

■ 참고 문헌

- 강우석 역. 1995. 《관료파괴》. 서울: 정보여행
- 김인수 역. 1994. 《관료망국론》. 서울: 비봉출판사.
- 양기용 외. 1996. "결재경로 분석에 관한 이론적 연구." 《한국행정학보》 30(1): 1~16.
- 조석준. 1984. "품의제도와 한국행정의 의사결정과정." 《행정논총》 22(1).
- 최동석. 1998. 《똑똑한 자들의 명칭한 짓》. 서울: 비봉출판사.
- 최은봉. 1994. "일본의 관료제와 정치과정." 최상용 외. 《일본일본학: 현대일본연구의 쟁점과 과제》. 102~158. 서울: 도서출판 오름.
- 森田 朗 編. 1998. 《行政學の基礎》. 東京: 岩波書店.

- 西尾 隆. 1993. 《行政學》. 東京: 有斐閣. 강재호 역. 1999. 《일본의 행정과 행정학》. 부산: 부산대출판부.
- 城山 英明 外. 1999. 《中央省廳の政策形成過程》. 東京: 中央大學出版部.
- 中野 實. 1992. 《現代日本の政策過程》. 東京: 東京大學出版部.
- 田丸 大. 2000. 《法案作成と省廳官僚制》. 東京: 信山社.