

국회에 의한 행정감시의 헌법적 과제

-일본의 참의원 행정감시위원회를 소재로-

Constitutional Problems on the Government Monitoring of the Diet

-the Administrative Monitoring Committee in the House of Councillors,

the National Diet of Japan-

이 상 윤*

Lee, Sang-Yoon

목 차

- I. 들어가며
- II. 행정감시위원회의 설치배경과 특징
- III. 행정감시위원회의 활동실적과 평가
- IV. 행정감시위원회의 향후전망과 과제
- V. 결 어

국문초록

이 연구는 국회에 의한 행정통제의 수단이라는 관점에서 일본 참의원에 설치되어 있는 행정감시위원회의 기능과 활동실적을 살펴보고, 그 기능강화를 위한 현대적 과제를 제시하기로 한다. 구체적으로는 행정감시위원회의 도입과정과 특징, 활동실적과 운영실태 등을 의회의 회의록 등에서 제시된 내용을 중심으로 살펴보고, 이로부터 앞으로 행정감시기능의 활성화를 위한 현대적 과제를 제시하고자 한다.

주제어 : 행정통제, 행정감시, 일본참의원, 행정감시위원회

논문접수일 : 2010.6.30

심사완료일 : 2010.7.22

게재확정일 : 2010.7.23

* 한국법제연구원 부연구위원

1. 들어가며

행정활동·역할의 비약적 증대를 특징으로 하는 현대사회에서는 정부를 중심으로 한 행정활동 전반에 대한 적절한 통제가 국회의 중요한 기능의 하나로 강조되고 있으며, 이를 국회에 의한 행정통제기능 또는 행정감시기능이라 할 수 있을 것이다.¹⁾ 오늘날 이러한 감시기능이 또다시 강조되고 있는 배경에는 의회정치 of 구조적 기능부전 등이 있지만, 가장 직접적인 것은 적극국가에 따른 행정우위·관료우위의 상황이라 할 수 있다. 여하튼 국회에 의한 행정의 통제라고 하는 것은 행정권을 내각에 부여하고(제65조), 내각총리대신이 행정각부를 지휘·감독하도록 하고 있는(제72조) 일본국헌법의 취지를 고려하면, 국회가 행정활동의 타당성이나 적법성을 문제로 하기보다도 이러한 활동에 대하여 감독책임을 지는 내각의 감독을 통제한다는 의미가 강하다.²⁾ 이로부터 행정에 대한 통제라고 하는 경우의 행정이란 “정부 하의 행정·행정조직을 의미하는 것이 아니라 최고행정기관으로서의 집행부를 의미하는 것”³⁾으로 이해되고 있다. 결국 국회에 의한 행정통제·행정감시는 국회가 직접적으로 행정을 통제하는 것이 아니라 행정각부를 통괄하는 내각을 감독함으로써 간접적으로 행정 전반을 통제한다는 사고방식에 입각하고 있는 것이다. 이러한 국회의 간접적인 행정통제라는 사고방식은 실무상 1990년대 중반 이후의 행정개혁에 의하여 큰 변화를 보이게 되었으며, 그 변화의 중심에 있었던 것이 행정감시위원회이다.

여하튼 이러한 의회의 행정감시기능을 수행하기 위한 수단으로서 일본헌법에서는 양 의원에 국정조사권(제62조)을 비롯하여 국회에 예산안과 법률안에 대한 심의의결권 등을 부여하고 있다. 특히 일본의 경우 참의원은 의원내각제 하에서 정부와 정치적 일체성을 가지는 중의원에 대한 억제·균형·보완이라는 역할을 담당하고 있다는 점에서 더욱 강한 행정감시기능이 기대되고 있다.⁴⁾ 이로부터 참의원 개혁의 일환으로서 참의

1) 원래 군주 및 정부의 활동을 감시·통제하기 위한 기관으로 탄생한 의회가 그 권한을 확대하여 입법권을 획득하고, 법률의 제정을 통하여 행정을 통제하게 되었다는 의회정치의 역사적 전개과정을 고려하면, 결국 행정부감시기능에서 입법기능이 파생되었다고도 볼 수 있다. 大山 札子, 國會學入門(第2版), 三省堂, 2003, 171面 이하 참조. 이러한 내각의 각종 행정활동에 대한 감시를 내각의 법률집행에 관한 수시적 감시 등을 의미하는 것으로 이해하며, 이를 의회가 수행해야 하는 가장 중요한 기능 중의 하나로서 강조하고 있다. 荒井達夫, 行政監視とは何か, 立法と調査 第293号, 2009, 55~56面; 山下榮一, 行政監視と視察(行政監視委員長·視察報告), 2009, 13面 <<http://www.yamashita-eiichi.com/policy/gyouseikanshi-shisatu2009.pdf>> 참조.

2) 原田一明, 議會制度, 信山社, 1997, 188面.

3) 大石 眞, 憲法講義 I(第2版), 有斐閣, 2009, 148面.

원의 행정감시기능을 향상시키기 위하여 1998년 1월 12일 제142회 국회에서 행정감시위원회가 탄생하게 되었고, 이것은 국정조사권과 총무성의 행정감찰 등을 활용하여 행정운영의 부적절·태만 등에 의하여 발생하는 고충처리를 위한 조사를 하고, 행정감찰을 점검함과 동시에 그 적정화 등을 도모하고 있다. 이와 같이 행정감시위원회는 참의원에 설치된 행정감시를 목적으로 하는 유일한 상임위원회로서 국회의 정부·행정에 대한 통제기능을 수행하고 있다. 2010년 5월 현재 행정감시위원회는 12년째를 맞이하고 있지만, 크게 주목을 받지 못하고 있으며,⁵⁾ 그 존재의의에 의문이 제기되고 있는 실정이다.

이로부터 이 연구에서는 국회에 의한 행정통제의 수단이라는 관점에서 참의원 행정감시위원회(이하 “행정감시위원회”라 함)의 기능과 활동실적을 살펴보고, 그 현대적 과제를 제시하기로 한다. 구체적으로는 행정감시위원회의 도입과정과 특징, 활동실적과 운영실태 등을 의회의 회의록 등에서 제시된 내용을 중심으로 살펴보고, 이로부터 앞으로 행정감시기능의 활성화를 위한 현대적 과제를 제시하고자 한다. 이러한 연구는 행정감시를 위한 상임위원회를 두고 있지 않은 우리나라에 있어서 행정에 대한 의회의 통제기능을 논의함에 있어서 일정한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다.

II. 행정감시위원회의 설치배경과 특징

1. 행정감시위원회의 설치배경

(1) 행정감시의 실태

일본의 경우 일반적으로 행정통제·행정감시는 외부적 행정감시, 내부적 행정감시, 준외부적 행정감시 등으로 구분되고 있다.⁶⁾ 외부적 행정감시에는 국회, 재판소, 음부즈만, 회계감사원 등이 있고, 내부적 감시에는 상급행정기관의 하급행정기관에 대한 지휘감독, 총무성이 다른 부서에 대하여 실시하는 감시·평가 등을 들 수 있다. 우선 외부적 행정감시와 관련하여 재판소에 의한 행정통제는 중요한 의미를 가지지만, 이것은 어디까지나 개별적·사후적인 것이며, 사전·사후에 걸친 광범위한 통제는 역시 국회의 몫이

4) 藤本 雅, 参議院行政監視委員會10年間の活動実績と課題, 立法と調査 第276号, 2008, 54面 참조.

5) 渡辺曉彦, 監視機關を監視するのは誰か, JURISCONSULTAS 第19号(關東學院大學, 2010), 179~195面에서는 경찰행정에 대한 국회의 감시기능을 소재로 검토하고 있다.

6) 渡辺曉彦, 監視機關を監視するのは誰か(전제), 183~184面 참조.

라 하겠다.⁷⁾ 국회에 의한 정부·행정통제의 일반적 방법으로는 법률에 의한 통제, 내각에 대한 내각불신임결의권, 질문권, 국정조사권 등을 들 수 있다. 여기에서 법률에 의한 통제란 법률이라는 형식에 의하여 사전에 행정활동을 규율하는 것을 말하며, 이로부터 모든 행정활동은 법률에 기초하여 행해져야 하고, 행정기관이 제정하는 정령이나 성령도 법률에 반할 수 없는 것이다. 또한 조직적인 측면에서의 이른바 행정조직법정주의,⁸⁾ 재정적 통제나 조약의 승인 등도 사전통제의 중요한 수단이 되고 있으며, 내각불신임결의권 등도 정부의 책임을 추궁할 수 있는 사후적 통제의 수단으로 볼 수 있다. 그 외에도 선진외국에서 제도화되어 있는 옴부즈만(Ombudsman)제도의 경우도 행정통제를 위한 수단으로 알려져 있으며, 일본에서는 지방자치단체 차원에서만 채용되어 있다.

한편, 내부적 행정감시의 경우는 그 실효성에 대하여 비판을 받고 있으나,⁹⁾ 무의미한 것이라고는 할 수 없다. 이러한 기능을 수행하는 대표적인 조직이 총무성의 행정평가국(종래의 행정감찰국이 2001년 중앙성청의 재편으로 명칭이 변경)을 들 수 있으며, 그것은 독립적 권한에 기초하여 행정활동의 다양한 국면을 정기 또는 임시로 적정성·효율성 등의 관점에서 조사하고, 그 결과에 따라 적절한 권고를 하고 있다.¹⁰⁾ 그 외에도 총무성에는 행정상담제도를 두고 있으며, 국가행정 전반에 대하여 고충이나 상담 등을 받고 있다. 또한 각 부성이 스스로 행하는 정책평가도 정책의 효과를 반추해 보는 계기로써 일정한 의미를 부여할 수 있으며, 이 제도는 2001년 6월 행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률이 제정되어 명확한 법률상 지위를 확립하고 있다.¹¹⁾

(2) 설치배경

이와 같이 일본의 경우 버블경제의 붕괴에 따라 경제구조의 변화에 대처하기 위한 철저한 행·재정개혁이 요청되는 과정에서 행정내부에서는 관료에 의한 행정비리·부정 등의 문제가 자주 발생하게 됨으로써 행정활동을 일상적으로 감시하는 기관으로서 국가 등의 재정을 감독하는 회계검사원과 각 행정기관 업무의 실시상황을 감찰하는 총무성의 행정평가국이 설치되기에 이른 것이다. 그럼에도 불구하고 행정에 의한 불상사

7) 이러한 점에서 이 연구의 대상인 국회, 특히 참의원의 행정감시위원회는 외부적 행정감시를 목적으로 하는 위원회라 할 수 있으며, 이에 관해서는 후술하기로 한다.

8) 상세는 大石 眞·石川健治 編, 憲法の争点, 有斐閣, 2008, 214面 참조.

9) 藤本 雅, 参議院行政監視委員會10年間の活動実績と課題(전계), 54面 참조.

10) 總務省設置法 제18조에서는 각 행정기관의 업무실시상황에 대한 평가(당해 행정기관의 정책에 대한 평가는 제외) 및 감시를 하도록 규정하고 있다.

11) 渡辺曉彦, 監視機關を監視するのは誰か(전계), 184面 참조.

가 계속적으로 표면화됨으로써 행정내부의 감시기능이 제대로 작동하고 있지 못하다는 비판에 직면하게 되었다. 이로부터 국민의 대표로 구성되고, 주권자의 의사를 가장 직접적으로 반영할 수 있는 국회가 행정을 감시해야 한다는 필요성이 강하게 제기되었으며, 이것이 행정감시위원회의 탄생배경이 된 것이다.

2. 행정감시위원회의 설치과정

(1) 중의원의 행정감시원 구상

1990년대 중반부터 중의원과 참의원 양원에서 국회의 정부·행정감시기능의 강화를 위하여 다양한 개혁이 추진되었으며, 중의원에서도 각 정당으로부터 행정에 대한 적절한 통제의 필요성이 주장되었다. 특히 주목되는 것은 민주당이 제안한 행정감시원에 관한 구상으로서, 이것은 1921년에 설립된 미국의 회계검사원(General Accounting Office, GAO)을 모방한 것으로서 “일본판 GAO”라고도 불려지고 있다.¹²⁾ 즉, 민주당은 1996년의 제139회 국회(임시회)에서 행정감시원의 도입을 위한 법안을 제출하였으며, 거기에서는 총무청의 행정감찰국을 국회로 이관하여 독립행정위원회적 조직인 행정감시원¹³⁾으로 하고, 국회의 상임·특별위원회나 국회의원의 요구에 대응하여 행정기관의 업무를 감시·평가하며, 법률의 제정·폐지나 예산의 의결에서 의견을 제시하는 기능을 수행하도록 하고 있었다. 구체적으로 살펴보면, 행정감시원은 3인의 행정감시위원으로 구성되는 합의기관으로 하고, 800인 정도로 구성되는 사무국을 두도록 하고 있다. 또한 양원의 위원회 등이나 중의원 의원 21인 이상 또는 참의원 의원 11인 이상의 요구에 따라 행정기관의 감시·조사 및 평가를 하여 보고서를 제출하는 것으로 하고 있다. 행

12) 예산회계법(Budget and Accounting Act of 1921)에 의하여 예산국과 함께 신설된 것으로 구체적인 임무로는 ① 의회의 요구에 따른 관련업무의 감사·평가·전망, ② 연방정부의 책임성과 성과의 개선을 위한 의회의 헌법적 책임달성의 지원, ③ 중앙정보국(CIA)와 연방준비제도이사회(FRB)의 연방활동(국제통화정책은 제외)에 대한 평가·감사, ④ 연방자금의 보조를 받는 주정부나 지방자치단체 등에 대한 평가·감사, ⑤ 행정부에 대한 회감사와 사업평가를 통한 감시역할 등을 들 수 있다. 이에 대한 상세는 윤은기, “GAO(Government Accountability Office)의 행정통제의 기능에 관한 연구”, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(하), 2007, 1215면 이하 참조.

13) 미국의 회계검사원은 인적(2004년도에 약 3,200명) 또는 활동범위 등에서 일본의 참의원행정감시위원회와 비교할 수 없을 만큼 거대한 조직으로서, 주로 정책평가를 담당하고 있다. 이에 대한 상세는 廣瀬淳子, 『アメリカにおける行政評価と行政監視の現状と課題』, レファレンス 第664号, 2006, 48면 이하 ; 高崎正有, 『プログラム評価—ロジックモデルを活用した公共経営の實踐—』, SRIC Report 第7卷 第1号(三和総合研究所, 2001), 56면 이하 참조.

정감시원은 행정기관이나 공무원 등에 대하여 자료의 제출이나 참고인으로서의 출석을 요구할 수 있으며, 출입조사도 할 수 있도록 하고 있다.¹⁴⁾ 이 법안은 헌법상 권력 분립(일본국헌법 제65조, 행정권의 귀속)의 관점에서 정부·자민당의 반대에 직면하여 1998년에 국회법의 일부개정에 의한 중의원 결산·행정감시위원회 및 참의원행정감시위원회의 설치로 끝났게 되었다.

(2) 행정감시위원회의 설치

이와 같이 1990년대 중반부터 추진된 행정통제·감시기능의 강화를 위한 다양한 개혁 중에 대표적인 것인 참의원 행정감시위원회의 설치이다. 1995년에 참의원에 설치된 “행재정기구 및 행정감찰에 관한 조사회”는 조사보고(1997년 6월)¹⁵⁾에서 참의원개혁의 일환으로서 참의원에 기대되는 행정감시기능의 향상을 위하여 음부즈만적 기능을 가지는 제2종 상임위원회의¹⁶⁾의 설치를 주장하였다. 그 후 1997년 12월에 국회법 등의 일부개정에 의하여 참의원에 행정감시위원회가 설치되었다. 이 행정감시위원회는 참의원에 기대되는 행정감시기능을 제고하기 위하여 음부즈만적 기능을 가지는 행정감시 목적의 위원회를 예산·결산·의원운영·징계 등 각 위원회와 함께 제2종 상임위원회로 설치된 것으로 국정조사 및 총무성이 행하는 행정감찰 등을 활용하여 행정운영의 부적절·태만 등을 유효하게 처리한다는 취지에 입각하고 있다.¹⁷⁾

이와 같이 참의원의 경우는 행정감시기능의 강화를 위한 행정감시위원회의 설치로 결론을 보게 되었지만, 중의원의 경우는 행정감시원의 도입구상이 최종적으로 입법부와 행정부의 관계를 고려하고, 기존의 결산위원회를 결산·행정감시위원회로 변경함에 그쳤다. 다만, 형태는 다르나 거의 동일한 시기에 행정감시를 임무로 하는 행정감시를 임무로 하는 상임위원회가 탄생하였다는 점에서 보면, 중의원과 참의원 모두 행정감시기능의 강화라는 점에서는 일정한 타협이 성립된 것으로 볼 수 있다. 따라서 1997년 국회법 등의 개정을 통하여 실현된 국회개혁의 주요내용은 국회가 행정감시의 주된 역할을 담당한다는 것, 즉 민주적 정당성을 가진 국회의원으로 구성되는 각 議院이나 위원회가 행정감시의 주역이라는 것이다. 또한 이것은 행정감시기능의

14) 藤本 雅, 參議院行政監視委員會10年間の活動実績と課題(전계), 54~55面 참조.

15) 조사보고(요약) <http://www.yamashita-eiichi.com/policy/gyouseikanshi-shisatu2009_1.pdf> 참조.

16) 참의원에는 중의원의 내각위원회 등 11개 위원회에 거의 대응하는 형태의 11개 위원회를 제1종 위원회, 그 외의 6개 위원회를 제2종 위원회로 구별하고 있다(참의원규칙 제74조의2).

17) 參議院會議錄 第9号 <<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/141/0010/14112050010009a.html>> (1997년 12월 5일) 참조.

강화를 위한 가장 효율적인 방안이 각 의원이나 위원회의 활성화라는 점을 시사하고 있다.

3. 행정감시위원회의 업무 및 특징

(1) 행정감시위원회의 업무

전술한 바와 같이 행정감시위원회¹⁸⁾는 1998년 1월에 설치된 제2종 상임위원회의 하나로서, 중의원의 결산·행정감시위원회와는 달리 참의원의 경우에는 결산위원회가 따로 설치되어 있으므로 이것은 행정감시를 전문으로 하는 유일한 위원회라 하겠다. 이것은 참의원개혁의 일환으로 구상·도입된 것이라는 점에서 당초 참의원의 독자성 발휘의 장으로서 주목을 받았다. 이 위원회는 행정감시기능의 강화를 위하여 음부즈만적 기능을 가진 위원회로 설치되었으며, 국민으로부터 고충을 처리하고, 국정조사권에 의하여 행정을 감시한다는 점에서 이를 “전통적인 음부즈만과 가장 가까운 제도”¹⁹⁾로 파악되고 있다. 여하튼 이 위원회의 소관업무를 살펴보면, 행정감시에 관한 사항, 행정평가에 관한 사항, 행정고충에 관한 사항을 들 수 있다(참의원규칙 제74조). 이 중에서 고충청원제도²⁰⁾는 행정운영상 지연, 부적절, 태만, 부주의, 능력부족 등으로 발생한 부적정행정에 대한 고충을 내용으로 한 청원을 받는 것이다. 음부즈만적 기능을 가진 기관의 필요성이 강조되어 왔으며, 특히 이 제도에는 그 적극적인 활용이 기대되었지만, 실제로는 제도가 탄생하여 8년을 거쳐 한 건이 수리되었음에 불과하다.²¹⁾

(2) 행정감시위원회의 특징

행정감시위원회의 특징으로 ㉠ 수시로 개회가 가능하다는 것, ㉡ 예산, 결산 또는 특

18) 행정감시위원회라는 명칭에서 종래 사용되고 있었던 “감찰”이나 “감독”이 아니라 “감시”라는 용어가 사용된 것은 내용적으로 감독과 거의 유사한 의미를 가지지만, “행정각부를 지휘감독한다”라는 헌법 제72조의 용어와 구별하기 위한 것으로 파악되고 있다. 佐伯祐子, 參議院行政監視委員會 設置経緯とその活動, 議會政治研究 第51号, 1999, 14面 참조.

19) 平松 毅, オンブズマン, ジュリスト 第1177号, 2000, 159面.

20) 고충청원은 일반적 청원과는 달리 소관 위원회에 관계없이 행정감시위원회에 회부된다는 점이 있다.

21) 유일한 고충청원은 松江市에서의 교통사고사망의 의심이 있는 사안에 대하여 명확한 설명을 요구하는 것으로서 2004년 10월 24일에 채택되어 내각과 관계성청에 송부되었다. 그 후 행정감시위원회가 설치된 후 12년이 지난 지금도 청원은 1건도 접수되지 않았다.

정한 행정분야에 한정되지 않고 행정의 모든 분야의 문제를 취급할 수 있다는 것, ㉞ 관계대신 등에 대하여 수시로 보고·청취 또는 질의를 위하여 위원회에 출석을 요구할 수 있다는 점이다.²²⁾ ㉟의 수시로 개최할 수 있다는 것은 제도상으로는 가능하지만, 현실적으로는 다른 위원회의 개최와 관련하여 어려운 측면도 있다. ㊱ 행정의 모든 분야와 관련해서는 지금까지 활동상황으로부터 보면, 지구온난화문제에서 비행청소년문제에 이르기까지 참으로 다양한 테마에 관하여 논의해 왔다는 것을 알 수 있다. 또한 제1종 위원회에서는 법안심사가 우선되지만, 행정감시위원회는 법안심사를 하지 않으므로 일반조사를 중심으로 행정에 대한 통제기능에 특화된 활동이 가능한 것이다.²³⁾ 그리고 ㉞의 출석요구에 대하여는 府省廳단적인 과제에 대하여 복수의 소관대신 등에게 출석을 요구할 수 있는 것으로 되어 있으며,²⁴⁾ 실제로도 복수의 대신이 함께 답변하고 있는 모습이 회의록에 기재되어 있다.

Ⅲ. 행정감시위원회의 활동실적과 평가

1. 소관사항별 활동실적과 평가

(1) 행정감시에 관한 사항

행정감시위원회의 운영에 대하여는 이사간담회의 합의에 기초하여 대체로 정기회에서 행정감시라는 관점에 입각하여 의제를 선정하고, 조사를 진행하고 있다. 또한 의제에 대하여는 당초 시간을 할애하여 대처할 필요가 있는 기본적인 행정과제에 관한 사항을 “장기적 의제”로 하고, 당시에 발생한 국민적 관심이 높은 문제 중 행정감시위원회가 다루기 적절한 사항을 “단기적 의제”로 하여 선정하는 경우도 있다. 다만, 최근에는 그러한 구별에 따르지 않고, 행정의 활동상황에 관한 건이라는 포괄적인 의제가 많아지고 있으며, 의제에 대한 조사의 결과에 대응하여 결의가 행해지고 있음을 알 수 있다. 즉, 행정감시위원회가 설치된 후 최초의 제142회 국회(1998)에서는 공무원에 의한 불상사가 계속되고 있었다는 점에서 행정기관의 내부감찰 및 감사의 방식이 의제로 되었고, 조사의 결과 “국가공무원에 의한 불상사의 재발방지에 관

22) 梶基 晃, 行政全般にわたり、活發論議が展開, 立法と調査 第259号, 2006, 79面; 藤本 雅, 第169回国會における行政監視委員會の活動經過, 立法と調査 第283号, 2008, 40面 참조.

23) 藤本 雅, 參議院行政監視委員會10年間の活動實績と課題(전계), 58面 참조.

24) 藤本 雅, 參議院行政監視委員會10年間の活動實績と課題(전계), 58~59面.

한 결의”가 행해지고 있다. 그 후에도 거의 유사한 형태로 결의가 행해지고 있음을 알 수 있다.

(2) 행정평가에 관한 사항

총무성의 행정평가국은 “행정평가 등 프로그램”에 기초하여 복수의 府省에 걸친 정책에 대하여 정부 전체의 정책의 통일성 또는 종합성을 확보한다는 관점에서의 정책평가 및 행정평가·감시활동을 수행하고 있다. 행정감시위원회에서는 이러한 결과가 공표되면, 총무대신이나 관계대신으로부터 설명을 듣고, 정부에 대한 질의를 하고 있다. 2003년 제156회 국회(정기회)에서는 용기포장 리사이클의 촉진에 관한 정책평가(1. 28)와 지역유입촉진에 관한 정책평가(4. 15),²⁵⁾ 장애자의 취업 등에 관한 정책평가(6. 9)와 정부계 금융기관 등에 의한 공적 자금의 공급에 관한 정책평가(6. 6)²⁶⁾에 대하여 설명청취와 질의가 행해졌다. 그리고 정책평가제도의 충실·발전을 목적으로 하는 “정책평가에 관한 결의”(7. 16)에서는 이러한 정책평가에서 지적된 문제점의 개선을 요구하였으며, 그 후에도 정책평가제도의 충실·발전을 요구하는 “정책평가제도의 재검토에 관한 결의”가 행해졌다.

(3) 고충청원에 관한 사항

참의원에 제출되는 청원 중에서 행정운영상의 지연, 부적절, 태만 및 능력부족 등에 의하여 발생한 부적정한 행정으로 구체적인 권리 또는 이익이 침해된 자가 그 구제를 요구하여 행해진 것은 “고충청원”으로서 행정감시위원회가 심사하도록 되어 있다. 이러한 고충청원은 행정감시위원회에 기대되는 음부즈만적 기능을 발휘하기 위한 제도라 할 수 있으며, 예컨대 2005년의 제163회국회에서는 “松江市에서의 교통사고사망의 의문이 있는 사안의 명확한 설명을 요구하는 것에 관한 청원”²⁷⁾이 채택된 바 있다.

이상에서 서술한 행정감시위원회의 심의활동을 주요의제와 위원회결의의 실적을 중심으로 표시하면 아래의 <표-1>과 같다.

25) 第156回国會參議院行政監視委員會會議錄 第5号(2003.5.26), 1~3面. 이 參議院行政監視委員會會議錄은 웹사이트 <<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/147/0016/main.html>>에서도 검색이 가능하며, 이하 이와 같다.

26) 第156回国會參議院行政監視委員會會議錄 第6号(2003.6.9), 1~2面.

27) 第163回国會參議院行政監視委員會會議錄 第1号(2005.10.24), 23~25面.

〈표-1〉 행정감시위원회의 주요의제와 위원회결의의 실적²⁸⁾

연 도	국 회	주요의제	위원회결의
1998	제142회 (정기회)	○ 행정기관의 내부감찰 및 감사방식	○ 국가공무원에 의한 불상사의 재발방지에 관한 결의
1999	제145회 (정기회)	○ 특수법인 및 공익법인 등의 문제 ○ 정부개발원조에 관한 건	○ 정부개발원조에 관한 결의
	제146회 (임시회)	○ 재정투융자대상기관의 점검	
2000	제147회 (정기회)	○ 재정추융자대상기관의 점검 ○ 경찰 불상사의 문제	○ 경찰의 신뢰회복에 관한 결의 ○ 회계감사원의 검사체제의 충실 강화에 관한 결의
2001	제151회 (정기회)	○ 재정투융자대상기관의 점검	
2002	제154회 (정기회)	○ 행정의 활동상황에 관한 건 - 행정개혁 - 식품의 안전 - 정부개발원조	
	제155회 (임시회)	○ 공무원제도개혁에 관한 건	○ 공무원제도개혁에 관한 결의
2003	제156회 (정기회)	○ 정책평가의 현상 등에 관한 건	○ 정책평가에 관한 결의
2004	제159회 (임시회)	○ 행정의 활동상황에 관한 건 - 범죄감소를 위한 행정의 대응방안 - 행정개혁 - 정부개발원조	
2005	제162회 (정기회)	○ 행정기관의 불상사 등에 관한 건	○ 정책평가제도의 재검토에 관한 결의
2006	제164회 (정기회)	○ 행정의 활동상황에 관한 건 - 중앙성청 등 개혁의 검증 등 각 회파가 제기하는 문제	
2007	제162회 (정기회)	○ 행정의 활동상황에 관한 건 - 행정개혁의 실시상황 등 각 회파가 제기하는 문제	

28) 藤本 雅, 參議院行政監視委員會10年間の活動実績と課題(전계), 56面の 표를 약간 수정하여 재인용.

2. 제147회국회의 활동실적과 평가

(1) 경찰행정에 관한 심의현황

행정감시위원회가 설립될 당시에는 국가공무원의 불상사, 특히 경찰공무원의 불상사가 사회적 문제로 야기되고 있었으며, 이에 관한 심의실적은 행정감시위원회의 지금까지의 활동실적을 평가함에 있어서 대단히 유용하다고 보인다. 따라서 이하에서는 2000년의 제147회국회(정기)에서 크게 문제로 된 경찰의 불상사에 대한 행정감시위원회의 심의상황에 대하여 살펴보기로 한다. 제147회국의 경우는 10회에 걸쳐 개최되었으며, 대부분 경찰의 불상사에 관한 문제에 대한 질의응답이 있었으며, 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표-2〉 제147회국회 행정감시위원회의 심의실적²⁹⁾

위원회	일시	구체적 내용
제1회	2000. 02. 21	경찰의 불상사대체에 대한 경찰청장관의 설명
제2회	2000. 03. 06	경찰행정에 대한 문제의 질의
제3회	2000. 03. 13	新潟縣 소녀감금사건에 관한 질의응답이 있었으며, 경찰법의 일부를 개정하는 법률안의 설명(공안위원의 임기제한, 외부<제3자>기관에 의한 감찰 등)
제4회	2000. 03. 27	재정투융자대상기관의 점검에 관한 질의응답 중에서 감찰방법의 문제 등이 거론됨
제5회	2000. 04. 03	경찰의 불상사, 新潟縣경찰의 교통위반무마사건 등을 언급
제6회	2000. 04. 17	桶川사건의 약 9개월 전에 横浜현에서 발생한 유사사건에 있어서 경찰의 대응에 대한 질의응답
제7회	2000. 05. 08	경찰행정 전반에 대한 질의응답
제8회	2000. 05. 15	스토커법안과 관련하여 경찰의 신뢰회복에 관한 약간의 질의응답
제9회	2000. 05. 22	桶川스토커사건과 관련하여 질의응답이 있었으며, “경찰의 신뢰회복에 관한 결의(안)”과 “회계감사원의 검사체제의 충실강화에 관한 결의(안)”이 제출되어 전원일치로 결의하는 것으로 결정
제10회	2000. 05. 29	이사의 보궐책임, 계속조사의 요구 등

(2) 제147회국회의 심의활동 평가

위의 심의과정에서 논의된 주요사항을 요약하면 다음과 같다.³⁰⁾ 첫째, 공안위원회위

29) 渡辺曉彦, 監視機關を監視するのは誰か(전계), 187면의 표를 약간 수정하여 재인용.

30) 渡辺曉彦, 監視機關を監視するのは誰か(전계), 187~189면 참조.

원 등 참고인의 출석이 어렵다는 점을 들 수 있으며, 이것은 TV나 신문에 보도될 것이 명확한데 행정감시위원회에 공안위원이 출석하는 것은 매우 어렵다는 취지의 발언에서 잘 알 수 있다. 둘째, 감찰제도의 기능부전에 대하여 야당의원으로부터 반복적으로 엄격한 비판이 제기되었다는 점이다. 즉, 경찰 내부에 감찰국이 있으나 내부감찰은 이미 기능하고 있지 않으며, 제3자의 독립된 감찰기구가 필요하다는 취지의 발언은 이를 잘 나타내고 있다. 셋째, 실효성 있는 정부·행정통제를 위해서는 정보공개가 필수적임에도 불구하고 적절한 정보를 제공하지 않거나 허위의 발표를 한 경우가 있으며, 이것이 경찰에 대한 불신을 증폭시킨 한 원인이 되었다는 점이다. 즉, 지금까지 국가공안위원회의 의사록을 공개한 경우는 없으며, 경찰의 활동내용·상황을 널리 국민에게 알리기 위한 정보공개의 중요성에 대한 발언은 이를 잘 나타내고 있다.

이상과 같이 행정감시위원회에서는 감찰제도나 인사방식, 정보공개의 필요성 등에 대하여 다양한 관점에서 논의가 행해졌으며, 2000년 5월에는 “경찰의 신뢰회복에 관한 결의”³¹⁾를 만장일치로 결정하였다. 이를 받아 예컨대新潟현에서는 “新潟현 경찰의 신뢰회복과 공안위원회의 기능강화를 요구하는 결의”³²⁾를 하는 등 활발한 움직임을 보였으며, 결국 경찰쇄신회의의 제언 등을 거쳐 경찰법이 개정되기에 이르렀다. 이러한 과정으로부터 행정감시위원회의 활동에 대한 적극적인 평가, 즉 “국회에 의한 행정감시기능이 적절하게 작동하고, 개혁안의 형성에 영향을 미치는 과정”³³⁾으로 평가되고 있다. 경찰에 관한 불상사의 문제는 행정감시위원회뿐만 아니라 국회 전체가 대처해야 하는 문제이지만, 유아기에 해당하는 행정감시위원회는 자체적으로 전술한 일련의 심의과정을 통하여 존재감을 나타내고자 하였으며, 위원회의 운영방법의 점진적 확립 및 한계 등을 자각하게 되었다.

3. 활동실적의 종합적 평가

이상과 같이 행정감시위원회는 10년 이상 필요에 대응하여 결의를 하거나 정부에 대하여 개산노력을 촉구하는 형태로 행정감시기능을 수행하였으며, 고충청원을 채택하는 등 활동실적을 누적해 왔다. 다만, 지금까지 행정감시위원회의 기능 등에 대한 평가 내지 논의는 좀처럼 찾아볼 수 없으며, 일반적으로 거의 알려지지 않은 위원회라 하겠다. 즉, 행정감시위원회는 구체적인 법안을 심의하는 장이 아니라는 점에서 필연적으로 주

31) 원문은 <http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/147/14741061.htm> 참조.

32) 원문은 <<http://www.pref.niigata.lg.jp/gijichosa/1226260883916.html>> 참조.

33) 大澤秀介, 現代社會の自由と安全(전개), 25面.

목도가 낮을 수밖에 없고, 각종 언론매체도 그 활동을 이슈화하여 보도하고 있지 않다. 이로부터 행정감시위원회를 비롯한 국회의 감시기능, 즉 실제로 모든 행정기구에 대하여 감시할 수 있는가에 대하여 의문이 제기되고 있다.³⁴⁾ 그러나 실제로 과거 7차례에 걸쳐 결의를 하는 등 착실하게 활동실적을 누적하고 있으며,³⁵⁾ 종래 크게 주목을 받지 못하였던 행정감시에 대한 관심을 고양시켰다는 점³⁶⁾ 등에서 일정부분 긍정적인 평가가 가능할 것이다. 즉, 정부를 통하여 행정을 감독하는 국회가 개별·구체적인 행정작용에 대하여도 일상적으로 감시하게 됨으로써 행정감시위원회는 “전통적인 행정감시의 형태에서 진일보한 것”³⁷⁾으로 평가할 수 있을 것이다.

N. 행정감시위원회의 향후전망과 과제

1. 행정감시위원회의 독자성 제고

(1) 야당중심 행정감시의 필요성

전술한 바와 같이 미국의 연방의회는 독자적 정보수집과 조사능력을 강화하기 위하여 방대한 규모의 GAO를 부속기관으로 설치하는 등 행정부에 대한 통제·감시체제를 갖추고 있다. 연방의회의 한 부속기관에 불과한 GAO가 정책평가를 중심으로 하여 감사활동을 하고, 대통령에 대하여 정책적 제언을 할 수 있는 것은 미국이 엄격한 권력 분립의 원리에 입각하고 있기 때문일 것이다. 즉, 대통령제 하에서는 책임관계에 있어서 의회와 정부가 엄격하게 분리되어 있어 대통령을 견제하는 의회의 전체적인 의사를 형성하기 쉽다는 것이다. 이에 대하여 일본의 경우는 의원내각제를 채용하고 있으며, 이러한 의원내각제 하에서는 의회의 다수당인 여당이 내각을 조직하고, 양자 간에는 정치적인 일체성이 존재하기 때문에 행정감시기능을 발휘함에 일정한 한계가 있다. 즉, 여당과 내각의 밀접한 관계로부터 국회의 부속기관으로서 행정감시를 위한 기관을 설치하는 경우에도 그 중립성이 충분히 확보·유지될 수 없다는 것이다.

따라서 일본과 같이 의원내각제를 채용하고 있는 국가에서 의회가 행정감시기능을 발휘하기 위해서는 야당 및 소수파의 발언권을 확보하고, 야당 및 소수파가 행정감시

34) 村上武則, 行政の監視と評価, 公法研究 第62号(日本公法學會, 2000), 107面 참조.

35) 藤本 雅, 參議院行政監視委員會10年間の活動実績と課題(전계), 61面.

36) 佐伯祐子, 參議院行政監視委員會・設置経緯とその活動(전계), 19面.

37) 大山札子, 國會學入門(第2版)(전계), 182面.

의 중심이 되어야 할 것이다.³⁸⁾ 이를 위해서는 심의주제의 선정방법 등을 비롯하여 위원회의 운영방식을 재검토할 필요가 있으며, 우선 위원회의 방향성을 실질적으로 좌우하는 위원회이사회의 소수파를 배려한 운영이 필요하다. 위원회의 활동을 법안심의회와 일반조사로 구분한 후, 위원회이사회의 운영방식을 일반조사에 한하여 종래의 전원일치가 아니라 소수당을 배려한 형태로 변경하는 것도 하나의 방책이 될 수 있을 것이다. 또한 해산이 없다는 참의원의 특성을 살려 예컨대 정책에 대한 개선을 촉구하는 결의를 하고, 기한을 정하여 그 정책의 실시상황이나 효과를 검증하는 등의 운영방법도 모색할 필요가 있을 것이다.³⁹⁾ 이러한 방안들은 결과적으로 참의원의 독자성을 발휘하기 위한 유용한 방책이 될 수 있을 것이다.

(2) 특화된 행정감시기능의 발휘

행정감시기능은 행정감시위원회에 대해서뿐만 아니라 모든 위원회나 조사회에 대하여도 요청되고 있으며, 국정조사권에 기초한 증인소환과 현지조사 및 일반조사 등을 통하여 발휘할 수 있고, 동시에 일상적으로 행해져야 한다. 그러나 일본헌법이 국회를 국권의 최고기관임과 동시에 유일한 입법기관으로 규정하고 있는 것(제41조)으로부터 알 수 있는 바와 같이 각 부와 성에 대응하여 설치되어 있는 참의원의 제1종 상임위원회에서는 법안심사가 우선되기 때문에, 대신의 소신에 대한 질의나 예산의 위촉심사 외에 일반조사가 행해지는 경우는 많지 않다. 이에 대하여 행정감시위원회는 법안심사를 하지 않기 때문에 일반조사를 중심으로 특화된 행정에 대한 통제기능을 수행할 수 있다. 국회에는 행정에 대한 통제기능을 위한 위원회로서 참의원의 결산위원회나 증의원의 결산·행정감시위원회가 설치되어 있지만, 이러한 위원회는 결산심사도 병행해야 한다는 점에서 행정감시를 전문으로 하는 위원회로는 참의원의 행정감시위원회 뿐이다. 이것은 제2원 내지 상원으로서의 참의원은 내각으로부터 일정한 거리를 두고 있어 행정통제의 역할수행이 용이하다는 점에서 국회의 한 원으로서의 행정감시기능이 특별히 기대되고 있다는 것을 의미하며, 앞으로 이러한 점을 충분히 활용할 필요가 있을 것이다.

(3) 행정감시전문가의 육성

행정감시를 위한 조사활동은 법안심사나 결산심사 등과 관계없이 상시적으로 행해질 필요가 있으며, 이를 위해서는 행정감시전문가의 존재가 불가결하다. 행정감시전문

38) 예컨대 2007년 7월에 행해진 참의원보통선거의 결과, 참의원에서 야당이 다수를 점하게 되었으며, 이러한 경우에는 행정감시기능을 더욱 충실·강화할 수 있을 것이다.

39) 孝忠延夫, 國政調査權の現狀, ジュリスト 第1177号, 2000, 90面 참조.

가에게 요청되는 능력은 공무원의 부정·부당행위의 방지를 위한 바람직한 행정조직, 공무원제도, 공무원윤리의 존재방식을 대상으로 하여 행정감시를 적절하게 수행할 수 있는 능력을 의미한다. 결국 개별적·구체적 사안을 계기로 하여 행정조직이나 공무원 제도의 전반에 관한 거시적 관점에서 조사·분석하고, 구체적인 법정책에 대하여 제언할 수 있는 능력인 것이다.⁴⁰⁾ 이러한 능력을 구비한 인재를 육성하는 것이 장기적으로는 행정감시기능을 향상시키는 방안이 될 수 있다는 점에서 관련문제에 대한 의원의 의뢰에 적절하게 대응할 수 있는 행정감시전문가의 육성이 긴급한 과제로 제기되고 있다. 이를 위해서는 연수제도를 정비할 필요가 있으며, 특히 행정조직법과 공무원법에 관한 실천적인 전문지식을 습득함과 동시에 문제의 본질에 대하여 스스로의 판단을 정확하게 정리할 수 있는 훈련을 집중적으로 연수프로그램에 편입해야 할 것이다.

(4) 결의의 필요성·유효성

행정적 과제의 성질에 따라서는 당파의 대립에도 불구하고 냉정하고 객관적인 분석을 필요로 하는 사항이 존재한다. 전술한 바와 같이 행정감시위원회는 “국가공무원에 의한 불상사의 재발방지에 관한 결의”를 비롯하여 지금까지 7건의 결의를 의결하는 등 여·야가 일체적으로 행정부에 대하여 개선을 촉구해 왔다. 이러한 결의에는 법적 구속력이 없으나, 행정감시기능의 발위를 위한 유효한 수단이 될 수 있다. 법안심사를 하지 않는 행정감시위원회가 다양한 행정과제 중에서 의안을 선정한 후, 전체 위원회 차원에서 조사를 하고, 필요에 대응하여 결의를 함으로써 행정에 대하여 개선을 촉구하는 것은 그 독자성을 강화하는 것임과 동시에 행정의 일정한 방향설정에 영향을 미칠 수 있으므로 앞으로도 지속적인 결의의 의결이 필요한 것으로 보인다.

2. 유관기관과의 협력체계 구축

(1) 타 기관과의 연계성 강화

일본의 경우 다른 위원회활동으로 행정감시위원회를 개최할 수 없거나 개최하는 경우에도 다른 위원회에 출석하기 위하여 많은 위원이 결석하는 등의 상황이 문제로 지

40) 예컨대 공무원을 둘러싼 불상사가 계속되고 있으나 징계처분이 적절하게 행해지고 있지 않는 경우에는 어떠한 문제점이 존재하며, 어떠한 제도개선이 필요한가를 판단할 수 있어야 한다. 또한 불공정한 행정이나 세금낭비가 문제로 되고 있는 독립행정법인의 경우에는 본질적으로 무엇이 문제인가에 대하여 법제적인 문제점을 지적하고, 구체적인 정책안을 제시할 수 있어야 한다.

적되고 있으며,⁴¹⁾ 이로부터 양원의 다른 위원회나 정부기관과의 연계성 강화가 과제로 제시되고 있다. 종래부터 회계감사원이나 총무성 행정평가국과의 연계가 지적되어 왔으며, 이를 더욱 구체화하여 후술하는 정책평가의 실시와 관련하여 각 부성 등과도 협력적인 관계를 구축해갈 필요가 있다. 따라서 심의과정에서의 논의를 양적·질적으로 충실하게 하기 위해서는 독립적인 감시기관이 전문적·중립적 견지에서 작성한 성과물을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 헌법상 내각에 대하여 독립적인 지위를 가지고 있는 회계감사원이 제출하는 검사보고서나 정부 내부에서 행정의 개혁·개선기능을 담당하는 총무성 행정평가국의 정책평가결과보고서 또는 행정평가·감시결과보고서 등을 활용할 필요가 있다. 또한 행정감시위원회는 이러한 과정에서 제시된 정책평가서 등의 자료는 국민의 알 권리를 존중한다는 차원에서 더욱 알기 쉬운 형태로 국민에게 제시하려는 노력이 필요할 것이다.

(2) 정책평가의 충실

전술한 경찰관의 불상사에 관한 논의에서 나타난 바와 같이 당시에 문제화된 사항을 신속하게 행정감시위원회에 회부하는 것 또한 중요하지만, 장기적 관점에서는 오히려 정책평가.⁴²⁾ 법률의 집행상황의 감시라는 점에 관심을 두어야 할 것이다.⁴³⁾ 즉, 행정의 주된 역할은 정책의 기획입안, 예산의 확보, 정책에 기초한 시책의 실시라고 할 수 있고, 이러한 정책 및 시책의 효율성·투명성·필요성 등을 검증하는 것이 바로 국회, 특히 참의원의 행정감시위원회의 중요한 임무에 기대되는 중요한 임무라고 할 수 있는 것이다. 이러한 국회에 의한 정책평가라는 수단은 이념적으로 쉽게 받아들여질 수 있으며, 그것은 입법을 하는 경우에는 필연적으로 입법정책의 타당성을 평가·검증하는 작업이 동반되기 때문이다. 정책평가와 국회의 관계와 관련하여 국회심의회 정책평가

41) 藤本 雅, 第169回国會における行政監視委員會の活動経過(전개), 40面에서는 중요법안의 심의상황 등의 국회상황에 따라 예정대로 위원회를 개최할 수 없었다는 점을 지적하고 있다.

42) 본문에서 말하는 정책평가란 국회가 엄밀한 평가기준을 확립하고, 그것을 전문적인 수법을 통하여 실시한다는 의미라기보다는 국가가 정책목표를 확립하고, 각 행정조직이 수행하는 평가를 위한 대강을 제시한다는 의미로 파악하고자 한다. 정책평가란 다의적인 개념으로 정의되고 있으나, 일반적으로 국가의 행정기관이 주체가 되어 정책의 효과에 관하여 측정 또는 분석하고, 일정한 기준에 비추어 객관적인 판단을 함으로써 정책의 기획입안이나 그에 기초한 적정한 시책의 실시에 필요한 정보를 제공하는 것으로 정의되고 있다. 이상윤, "일본정책평가제도의 입법평가적 기능", 「입법평가연구」, 창간호, 한국법제연구원, 2009, 139~140면 참조.

43) 浜田卓二郎, 「期待高まる、國會の行政チェック」, 法律文化 第194号, 2000, 8面에서는 행정감시위원회의 목적이 법률의 집행과정의 감시에 있다는 점을 강조하고 있다.

를 체계적으로 반영하자는 견해,⁴⁴⁾ 즉 법안의 위원회심사에 대한 정책평가수단의 도입이나 국회의 독자적 분석수단의 개발과 행정기관 등에 의한 2차적 이용 등은 행정감시위원회의 운영에 참고할 가치가 있을 것이다. 또한 행정감시위원회는 각 부성이 행하는 행정평가 등에 기초하여 통지 또는 권고를 해 왔으나, 이러한 통지의 효과 등을 계속적으로 검증하는 시스템이 요청된다. 이것은 정책평가제도의 충실·발전을 위하여 2005년 6월 22일 참의원 본회의(제162회국회)에서 행해진 “정책평가제도의 재검토에 관한 결의”⁴⁵⁾에서도 주장되고 있다. 여하튼 이러한 시스템의 원활한 운영을 위해서는 그것을 지지하고 있는 인적 체제의 정비가 불가피하며,⁴⁶⁾ 이로부터 전문적 구성원의 충실, 의원의 의뢰에 적절하게 대응할 수 있는 행정감시 전문가의 육성도 긴급한 과제로 등장하고 있다.

3. 소관사항별 기능발휘의 과제

(1) 행정감시에 관한 사항

행정감시위원회에서는 행정감시에 관한 사항에 대한 질의에 가장 많은 시간을 할애하고 있으며, 결의의 내용에 관하여도 행정감시에 관한 사항에 대한 것이 가장 많다. 그러나 전술한 바와 같이 최근 행정감시위원회의 의제를 “행정의 활동상황에 관한 것” 등으로 일반화하고 있으며, 이로부터 위원의 관심에 따라 광범위한 질의가 행해지고 있는 한편, 특정한 행정과제에 관해서는 집중적인 조사가 행해지지 않고 있다. 행정감시위원회가 정부에 대한 결의를 하는 등 구체적인 행정감시기능을 발휘하기 위해서는 특정한 행정과제에 관한 의제를 설정할 필요가 있을 것이다.

(2) 행정평가에 관한 사항

행정감시위원회에서는 정기회를 중심으로 총무성이 행하는 정책평가나 행정평가·감시에 관한 설명을 듣고, 질의를 하고 있으며, 경우에 따라서는 해당정책에 관련되는 부나 성으로부터도 설명을 듣기도 한다.⁴⁷⁾ 그러나 과거 행정감시위원회의 회의록을 보

44) 杉原泰雄先生古稀記念論文集刊行會, 杉原泰雄先生古稀記念・二一世紀の立憲主義, 勁草書房, 2000, 509面 이하 참조.

45) 원문은 <http://www.sangiin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryu/ketsugi/162-03.htm> 참조.

46) 荒井達夫, 行政監視とは何か, 立法と調査 第293号, 2009, 57面 참조. 또한 행정통제기능의 실효성을 제고하기 위해서는 유능한 보좌원의 정비와 정보수집을 위한 국정조사권의 활용 등이 강조되고 있다. 淺野一朗, 「國會入門」, 信山社, 49面 참조.

면, 설명을 청취한 안건에 대하여 지적된 행정상의 문제점 등에 대하여 위원이 질의를 한 경우는 거의 없다. 최근 정책평가에 대하여는 경제재정자문회의가 평가결과의 예산 등에 대한 반영을 증해야 한다는 방침을 제시하고 있다는 점 등을 고려하면, 국회에서의 정책평가결과에 관한 질의의 역할은 그 중요성을 더하고 있다. 전술한 바와 같이 행정감시위원회에서는 정책평가에 관하여 2건의 결의를 하고 있으며, 앞으로도 이에 관한 동향에 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

(3) 고충청원에 관한 사항

고충청원이라는 제도의 유효한 활용을 통하여 행정의 질을 제고하고, 행정에 대한 국민의 신뢰를 향상시킬 수 있을 것이다. 그러나 전술한 바와 같이 행정감시위원회가 채택한 고충청원은 10년 이상의 활동에 있어서 단 1건에 불과하다. 이것은 고충청원의 제출건수가 적었기 때문이기도 한데, 그 이유는 행정에 대한 고충이 일반적으로 관계 부서의 각종 상담창구나 총무성의 행정상담창구 등에 제출되어 거기에서 상당부분 해결되었기 때문으로 지적되고 있으며, 그 외에도 참의원의원의 소개가 제출요건으로 되어 있다는 것과 국민에 대한 홍보부족 등도 원인으로 거론되고 있다.⁴⁸⁾ 지금까지의 채택건수를 보는 한, 국가 전체의 정책적 제언이 요구되는 국회에서 개개의 고충을 구제하는 것은 어려운 것으로 보이고, 이로부터 고충청원제도의 활성화가 앞으로의 과제로 대두된다.

V. 결 어

이상에서는 일본에서 행정감시를 목적으로 하는 유일한 상임위원회, 즉 참의원 행정감시위원회의 활동성과와 역할 및 기능에 대하여 살펴보고, 그 기능의 활성화를 위한 과제를 제시하였다. 국회에 의한 행정감시·통제를 생각하는 경우에는 우선 예산위원회 등에 의한 대정부질문이나 증인소환 등과 같은 가시적인 형태를 생각하게 되지만, 행정활동의 일상성을 고려하면, 특수한 사건이 발생한 경우에만 발동될 것이 아니라 의회활동에 대한 상시적 감시·통제체제가 강조되어야 할 것이다. 또한 최근 일본에서는

47) 예컨대 리사이클정책에 관한 정책평가(2007.8.10)가 공표된 후, 제168회 국회(임시회)에서 2007년 10월 29일에 총무대신으로부터 정책평가결과에 대하여, 환경대신으로부터 리사이클 정책에 관한 정책의 개요 등에 대하여 각각 설명이 있었다.

48) 藤本 雅, 參議院行政監視委員會10年間の活動實績と課題(전계), 60面 참조.

내각의 기능강화의 움직임이 활발하게 진행되고 있으며, 이에 따른 국회의 감시기능의 강화도 중요한 헌법적 요청으로 제시되고 있다. 이러한 관점에서 전술한 바와 같이 행정감시위원회는 10년 이상의 활동을 통하여 필요에 대응하여 다양한 결의를 의결하는 등 착실한 실적을 누적하고 있지만, 전술한 바와 같이 행정감시위원회의 심의상황 등을 살펴보면, 유효·적절한 통제가 이루어졌는가에 대하여는 여전히 의문의 여지가 남아 있다. 다만, 행정감시위원회의 이러한 활동은 행정적 과제에 대한 문제의 소재를 국민에게 명확하게 제시하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 부여할 수 있다. 특히 행정감시위원회는 다른 위원회에 비하여 이색적인 것으로서 국회에 의한 기존 행정감시의 방식변화에 계기를 제공하고 있으며, 일반적으로 잘 알려져 있지는 않으나, 국회의 정부·행정통제기능을 충실하게 하기 위해서도 앞으로 더욱 그 활동이 기대되고 있다.

일본헌법은 공무원에 대하여 국민주권(헌법전문, 제15조 제1항)과 법 앞의 평등(제14조)에 기초한 민주주의국가를 지지하는 역할을 부여하고 있으며, 존재방식에 대하여 모든 공무원의 국민전체에 대한 봉사자임을 명시하고 있다(제15조 제2항). 이러한 헌법적 이념에 기초하여 국가공무원법에서는 모든 공무원은 국민전체의 봉사자로서 공공의 이익을 위하여 근무하며, 직무수행에 있어서는 전력을 다하여 전념하도록 하고 있다(제96조). 이러한 헌법 및 국가공무원법의 규정으로부터 보면, 국가공무원은 국민전체에 공통하는 사회일반의 이익을 위하여 노력해야 하는 존재임을 알 수 있다. 따라서 주권자인 국민에 의해 만들어진 정부는 시민적 공공을 실현하기 위해서만 존재한다는 원리를 철저히 실천하기 위하여 국권의 최고기관인 국회의 활동이 바로 행정감이라 할 수 있을 것이다. 이로부터 행정감시위원회는 국민전체에 대한 봉사자인 공무원의 부정·부당행위의 방지를 주안으로 하여 행정조직, 공무원제도, 공무원윤리의 존재방식을 중요한 대상사항으로 삼아 활동하고 있는 것이다.

우리나라의 경우 참여연대의 행정감시센터나 행정개혁시민연합의 행정감시시민위원회 등과 같이 행정감시를 위한 민간단체의 활동은 비교적 활발하게 추진되고 있는 것으로 보인다. 다만, 국회에는 현재 16개의 상임위원회, 즉 국회운영위원회, 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 외교통상통일위원회, 국방위원회, 행정안전위원회, 교육과학기술위원회, 문화체육관광방송위원회, 농림수산식품위원회, 지식경제위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토해양위원회, 정보위원회, 여성가족위원회가 설치되어 있을 뿐(국회법 제37조), 행정감시를 전문으로 하는 상임위원회는 존재하지 않는다. 또한 특별위원회의 경우도 예산결산특별위원회와 윤리특별위원회가 있으나 전자는 예산안심사나 결산심사 및 기금심사 등을 목적으로 하고 있으며, 후자는 국회의원의 윤리 등을 중심으로 하는 것이다. 이와 같이 행정감시를 유일한 목적으로 하는 위원회가

존재하는 않는 것은 국회 전체로서의 정부통제기능의 중요성을 고려한 것으로 보이지만, 미국과 같이 권력분립의 원칙에 기초한 대통령제를 채용하고 있는 우리나라의 경우도 행정감시를 전담하는 상임위원회의 설치도 고려할 필요가 있을 것이다. 이러한 경우 일본의 행정감시위원회의 역할과 기능, 활동실적과 평가, 활성화를 위한 과제 등은 많은 참고가 될 것으로 보인다.

참고문헌

- 윤은기, “GAO(Government Accountability Office)의 행정통제의 기능에 관한 연구”, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(하), 2007.
- 이상윤, “일본정책평가제도의 입법평가적 기능”, 『입법평가연구』, 창간호, 한국법제연구원, 2009.
- 大山札子, 『國會學入門(第2版)』, 三省堂, 2003.
- 原田一明, 『議會制度』, 信山社, 1997.
- 大石 眞, 『憲法講義 I(第2版)』, 有斐閣, 2009.
- 大石 眞·石川健治 編, 『憲法の争点』, 有斐閣, 2008.
- 杉原泰雄先生古稀記念論文集刊行會, 『杉原泰雄先生古稀記念·二一世紀の立憲主義』, 勁草書房, 2000.
- 淺野一朗, 『國會入門』, 信山社.
- 荒井達夫, “行政監視とは何か”, 『立法と調査』, 第293号, 2009.
- 山下榮一, “行政監視と視察”, 『行政監視委員長·視察報告』, 2009.
- 藤本 雅, “參議院行政監視委員會10年間の活動実績と課題”, 『立法と調査』, 第276号, 2008.
- 渡辺曉彦, “監視機關を監視するのは誰か”, 『ジュリスコンサルタス』, 第19号, 關東學院大學, 2010.
- 廣瀬淳子, “アメリカにおける行政評価と行政監視の現状と課題”, 『レファレンス』, 第664号, 2006.
- 高崎正有, “プログラム評価—ロジックモデルを活用した公共經營の實踐—”, 『SRIC Report』, 第7卷 第1号, 三和總合研究所, 2001.
- 參議院會議錄 第9号(1997년 12월 5일).

- 佐伯祐子, “参議院行政監視委員會 設置経緯とその活動”, 「議會政治研究」, 第51号, 1999.
- 平松 毅, “オンブズマン”, 「ジュリスト」, 第1177号, 2000.
- 島基 晃, “行政全般にわたり、活發論議が展開”, 「立法と調査」, 第259号, 2006.
- 藤本 雅, “第169回国會における行政監視委員會の活動経過”, 「立法と調査」, 第283号, 2008.
- 第156回国會参議院行政監視委員會會議録 第5号(2003.5.26).
- 第156回国會参議院行政監視委員會會議録 第6号(2003.6.9).
- 第163回国會参議院行政監視委員會會議録 第1号(2005.10.24).
- 村上武則, “行政の監視と評価”, 「公法研究」, 第62号, 日本公法學會, 2000.
- 孝忠延夫, “國政調査權の現状”, 「ジュリスト」, 第1177号, 2000.
- 浜田卓二郎, “期待高まる、國會の行政チェック”, 「法律文化」, 第194号, 2000.
- 荒井達夫, “行政監視とは何か”, 「立法と調査」, 第293号, 2009.

<<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/141/0010/14112050010009a.html>>

<<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/147/0016/main.html>>

<<http://www.pref.niigata.lg.jp/gijichosa/1226260883916.html>>

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/147/14741061.htm>

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryuu/ketsugi/162-03.htm>

<http://www.yamashita-eiichi.com/policy/gyouseikanshi-shisatu2009_1.pdf>

[Abstract]

Constitutional Problems on the Government Monitoring of the Diet -the Administrative Monitoring Committee in the House of Councillors, the National Diet of Japan-

Lee, Sang-Yoon

Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute

This study made a survey of problems on the roles and actual results of the Administrative Monitoring Committee in the House of Councillors, the National Diet

of Japan. And this study analysed in the concrete on the introduction process, special characters, actual results and administrative conditions of the Administrative Monitoring Committee. On the basis of these considerations, this study suggested some legislative problems in connection with the functional activation of the administrative monitoring system in Japan.

Key Words : Administrative Control, Administrative Monitoring, the House of Councillors of Japan, the Administrative Monitoring Committee