



2020.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-30호

국가의 민주적 질 제고를 위한 개혁

국회미래연구원



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가의 민주적 질 제고를 위한 개혁



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

■ 내부 연구진 ■

조인영 부연구위원 (연구책임자)

■ 외부 연구진 ■

김두래 고려대학교 행정학과

김 정 북한대학원대학교

박종민 고려대학교 행정학과 (외부 연구책임자)

배진석 경상대학교 정치외교학과

윤견수 고려대학교 행정학과

이병량 경기대학교 행정학과

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

한국은 경제성장과 민주화라는 두 과제를 성공적으로 완수한, 전 세계적으로 매우 드문 성공사례 중의 하나입니다. 하지만 성숙한 민주주의로의 이행 과정에서 행정부 주도의 국가 운영은 여러 한계를 노출했습니다. 또한, 입법부의 역량 증진과 삼권의 상호견제 및 균형 역할 수행에 있어서는 상당한 한계를 보였습니다. 민주화와 시장화 이후, 전 세계적으로 전반적인 정부 역할의 축소 시도 및 행정부 주도적인 어젠다 설정의 한계에 대한 여러 지적에도 불구하고, 여전히 많은 부분 국가의 권력과 기능은 행정부에 더 집중되어 있습니다.

이러한 맥락에서 본 보고서는 입법부의 효율성 및 역량 강화, 그리고 행정부의 책임성 강화라는 과제를 종합적으로 고려하여 새로운 거버넌스 구조에 대한 통찰을 제공하겠다는 목표하에 기획되었습니다. 이를 통해 입법부의 역량 강화 및 행정부의 수평적, 수직적 책임성을 강화하기 위한 구체적인 방안을 도출하고자 하였습니다. 특히, 행정부 중심의 국가 운영이 이루어졌던 한국의 독특한 역사적·제도적 궤적이 행정부와 입법부의 기능 및 작동에 미친 영향을 현행 제도의 특성을 통해 이해하고, 그 이해 위에서 양 부의 기능과 책임성을 향상하기 위한 거버넌스 및 제도 개편을 논의하였습니다.

이를 통해 그동안 상당 부분 제한되어왔던 입법부 의정활동의 효율성 제약의 원인을 분석하였고, 제도적 개선방안을 제안하였습니다. 또한, 사회경제적 복잡성의 증가에 대응하는 행정부의 반응성과 대국민 정책 책임성이 더욱 낮아지고 있는 문제 상황에서 그 원인을 파악하고, 나아가 행정부의 책임성 증진을 위한 개혁 과제를 제시함으로써 분권과 효율이라는 두 목표를 달성할 수 있는 개선안에 대한 통찰을 제시하는 것을 목표로 하였습니다.

국회미래연구원은 우리나라의 민주주의와 국가의 책임성 향상을 위해 행정부와 입법부가 함께 기여하고 제도개선 등 정책과제를 모색하는 연구를 수행합니다. 본 연구는 궁극적으로 분권과 효율, 책임성 강화라는 세 명제를 달성하기 위해 입법부와 행정부 기능개선이라는 관점에서 행정부 및 입법부의 구성원들이 고민해야 할 주요 과제를 분석하였습니다. 입법부-

행정부 관계 분석을 통한 국회 기능개선, 중앙-지방정부 관계, 독립행정기구의 독립성 확보 및 정책 역량 강화 등, 정부구조 전반에 걸친 통찰력 있는 가이드를 제시하였습니다.

많은 내외부 연구진들이 본 연구에 참여하였습니다. 내부에서는 조인영 부연구위원이 연구책임을 맡아 연구를 총괄하였고, 외부에서는 고려대학교 행정학과의 박종민 교수가 외부연구 책임자로서 동 학과의 윤건수 교수, 김두래 교수와 함께 연구를 수행하였습니다. 또한, 경기대학교 행정학과의 이병량 교수, 북한대학원대학교의 김정 교수, 경상대학교 정치외교학과의 배진석 교수가 필진으로 참여하였습니다. 특히 박종민 교수는 편저로 기획된 본 연구 전체가 공유하는 문제의식과 연구의 틀을 설계해 주셨습니다. 기존 연구에서 한 단계 더 나아간 새로운 시각을 바탕으로, 다양한 자료의 세심한 분석을 통해 이론과 현실을 연계시킴으로써 본 연구에 기여해주신 학계의 권위 있는 전문 연구진들께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

국회미래연구원은 앞으로도 입법부와 행정부의 거버넌스 및 책임성과 기능 강화를 위한 연구를 지속적으로 수행하여 성숙한 민주주의에 걸맞은 미래 정부의 거버넌스를 제안하고 선진화하는 작업에 이바지하고자 합니다. 이를 통하여, 당면한 현안 해결뿐만 아니라 장기적 시계를 바탕으로 미래를 내다보는 국가의 비전 설정에 국회미래연구원이 기여할 수 있기를 바랍니다.

2020년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론: 국가의 민주적 질의 제고를 위한 개혁 1

제1절 연구 목적 및 필요성	3
제2절 선행연구 및 본 연구의 차별성	4
제3절 연구 내용 및 방법	6
제4절 연구 결과 및 각 장의 요약	9

제2장 한국 국가의 제도적 질: 이론, 개념, 및 측정 11

제1절 머리말	13
제2절 맥락	15
제3절 민주 국가의 제도적 특성	17
1. 민주주의의 유형	17
2. 거버넌스의 질	21
3. 민주적 거버넌스	25
4. 요약	32
제4절 한국 국가의 제도적 특성	34
1. 민주주의의 수준	34
2. 민주주의의 유형	37
3. 거버넌스	41
제5절 맺음말	46

목 차

I. 입법부-행정부 관계

제3장 일하는 국회, 말하는 국회, 맞서는 국회: 국회 불신의 거시적 결과와 미시적 기초 51

제1절 서론 53

제2절 국회 불신: 거시적 차원의 정치적 결과 56

1. 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성: 한국이라는 예외 사례(1) 56
2. 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도: 한국이라는 예외 사례(2) 65

제3절 국회 불신: 미시적 차원의 정치적 기초 72

1. 민주화 이후 한국 국회: 유권자 불신의 공고화 72
2. 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권: 한국 사례 연구 76
3. 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권: 비교 연구 80
4. 다수제 민주주의와 합의제 민주주의: 제도적 상보성 86
5. 맞서는 국회로서의 한국 국회: 입법 실적 89

제4절 연구 결과 및 정책제언 98

1. 경험적 발견 98
2. 정책 제언 99

제4장 대통령-집권당 관계를 통해 본 한국의 행정부-의회 관계 ... 101

제1절 서론: 문제 제기 103

제2절 대통령제와 정당 기울 107

1. 권력 구조와 정당 기울 107

2. 정당 기율과 의회 갈등	111
3. 한국 정당의 기율	112
제3절 한국 대통령의 권한	115
1. 헌법 조문에 기초한 국제비교	115
2. 쟁점	121
제4절 대통령의 권한과 집권당 관계	128
1. 공천권	128
2. 예산편성권	130
3. 인사권	131
제5절 대통령의 국정지지율	138
1. 선행연구	138
2. 한국 대통령의 국정지지율 변화	140
제6절 연구 결과 및 정책제언	151
1. 요약 및 함의	151
2. 정책제언	155

II. 중앙정부-지방정부 관계

제5장 한국의 중앙정부-지방정부 관계의 쟁점과 과제	157
제1절 들어가며	159
제2절 지방자치 이후 한국의 중앙정부-지방정부 관계: 분권 과제의 구조 ...	161
1. 분권의 개념과 의미	161

목 차

- 2. 한국에서 지방분권 과제의 추진 163
- 3. 한국에서 분권 과제의 구조 167

제3절 중앙정부와 지방정부 관계와 관련한 몇 가지 질문 181

- 1. 중앙정부-지방정부 관계는 어떻게 변화하였는가? 181
- 2. 지방정부는 지방정부로 통칭할 수 있는가? 186
- 3. 지방정부는 자치의 주체로서 충분한 역량을 가지고 있는가? 190
- 4. 지방정부는 현재의 중앙정부-지방정부 관계를 불편해 하고 있는가? 194
- 5. 주민들은 지방자치를 원하고 있는가? 198

제4절 연구결과 및 정책제언: 자치와 분권을 위한 새로운 접근 200

제6장 지방분권과 행정기능의 재조정 203

제1절 국가행정의 패러다임 변화 205

- 1. 역사적 관점: 정치와 시장의 등장과 전통적인 직업관료제의 변화 205
- 2. 이론적 관점: 계층제를 대치하는 협력적 거버넌스의 역할 209
- 3. 소결 213

제2절 국가행정체계와 기능의 변화 214

- 1. 선거구역과 행정 및 자치구역 간의 불일치 216
- 2. 행정계층과 자치계층 간의 불일치 218
- 3. 중앙사무와 지방사무의 분류와 조정상의 난점 221
- 4. 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 기능 조정 227
- 5. 소결 230

제3절 국가행정체계의 재조정: 제주도와 세종시의 실험을 중심으로 ...	231
1. 행정계층과 자치계층의 조응: 자치의 최소단위로서의 광역시도의 부적절성 ·	232
2. 중앙행정사무의 이관과 관련된 문제점	234
3. 특별지방행정기관과 자치단체 간의 기능 조정	236
4. 소결	237
제4절 국가행정체계의 미래: 협력적 거버넌스	240
1. 시군통합을 통한 지방행정체제개편의 딜레마	241
2. 협력적 거버넌스와 행정기능의 조정	243
제5절 연구결과 및 정책제언	247

Ⅲ. 독립행정기구

제7장 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형: 합의제 규제기관을 중심으로	249
---	------------

제1절 문제의 제기	251
제2절 합의제 규제기관의 분류와 현황	254
1. 합의제 규제기관의 분류와 특징	254
2. 합의제 규제기관의 현황	258
제3절 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성 비교 분석 ·	263
1. 합의제 규제기관의 전문적 독립성	263
2. 합의제 규제기관의 민주적 책임성	300

목 차

제4절 분석의 종합	312
1. 전문적 독립성	312
2. 민주적 책임성	313
3. 종합	314
제5절 연구 결과 및 정책제언: 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형	316
참고문헌	321
1. 부록	323
2. 문헌 자료	325
3. 온라인 자료	344
4. 법령 및 규칙	347
Abstract	349

[표 2-1] 체제 유형	31
[표 2-2] 한국의 정치적 권리와 시민적 자유	36
[표 2-3] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988~2005년	39
[표 2-4] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988~2010년	41
[표 2-5] 한국의 관료적 거버넌스의 질	44
[표 3-1] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 상관성 유형화	64
[표 3-2] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도 상관성 유형화	70
[표 3-3] 의사운영권 소재에 따른 국회의 유형화	76
[표 3-4] OECD 16개 회원국의 의회조직 지수	81
[표 3-5] OECD 16개 회원국의 정치체제 지수	86
[표 3-6] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 처리 결과: 1981~2020년	89
[표 3-7] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 평균 심의 일수: 1996~2016년	96
[표 4-1] 제18대 국회 원내 정당의 정당 응집성 지수	113
[표 4-2] 대통령의 입법적 권한 및 비입법적 권한 국제비교	119
[표 4-3] 예산수정 권한 국가별 비교	122
[표 4-4] 상임위 증액 요청 심사액의 최종 반영 현황	131
[표 4-5] 역대 정부별 국회의원 겸직 국무위원의 비율	133
[표 4-6] 민주화 이후 역대 한국 대통령 지지율	141
[표 4-7] 미국 대통령 지지율	142
[표 4-8] 현직 대통령의 집권당 탈당 기간	148
[표 5-1] 한국 정부의 분권 과제 관련 법률, 조직, 계획	163
[표 5-2] 한국 정부의 지방분권 세부 과제의 추진 내용	164
[표 5-3] 국세와 지방세 비중(1995~2018년)	168
[표 5-4] 한국의 국가예산 대비 지방예산 비율(1995~2020년)	170
[표 5-5] 한국 중앙정부의 지방 이전 재원 규모(1995~2020년)	173
[표 5-6] 한국 지방정부의 재정자립도 변화 추이(2001~2020년)	177

표 목 차

[표 5-7] 한국의 지방자치 성과에 대한 평가(2015년)	182
[표 5-8] 중앙정부의 자원 이양의 효과	187
[표 5-9] 자원 이양에 따른 교부세 감소의 결과	187
[표 5-10] 상급기관의 조정/관여 수준 및 방향에 대한 지방정부 공무원 인식	196
[표 5-11] 중앙정부-지방정부 관계에 대한 만족도	198
[표 6-1] 수평적 참여구조	212
[표 6-2] 현행 지방행정 계층 구조	219
[표 6-3] 자치사무와 위임사무	224
[표 6-4] 국가사무와 자치사무의 구분기준	225
[표 6-5] 지방자치 발전단계별 행정기능 조정의 원칙과 방법	243
[표 6-6] 협력적 거버넌스의 유형들	244
[표 7-1] 합의제 규제기관의 분류	256
[표 7-2] 전문성 자격 기준 근거 규정	265
[표 7-3] 방송통신위원회 위원 경력	269
[표 7-4] 공정거래위원회 위원 경력	273
[표 7-5] 금융위원회 위원 경력	278
[표 7-6] 원자력안전위원회 위원 경력	283
[표 7-7] 독립성 보장 규정	291
[표 7-8] 법령 및 위임 행정규칙 현황	295
[표 7-9] 법률안 발의 및 가결 현황(2008~현재)	296
[표 7-10] 합의제 규제기관 구성 권한 분포	300
[표 7-11] 입법부 통제 기제	302
[표 7-12] 위원회 소관 법령 및 위임 행정규칙 현황	303
[표 7-13] 위원회 소관 법률안 발의 및 가결 현황(2008년~현재)	303
[표 7-14] 입법부 통제 규정	304
[표 7-15] 행정심판 현황	305

[표 7-16] 합의제 규제기관 사법 판결	306
[표 7-17] 위원장의 기관 구성 권한	307
[표 7-18] 위원회 의사결정 절차	309
[표 7-19] 합의제 규제기관 종합 비교	314
[부록 1] 대통령 권한 측정 기준	323
[부록 2] 민주화 이후 연도별 주요 선거 분포	325

그림 목 차

[그림 3-1] 제도공학이 추구하는 가치들의 상충관계	58
[그림 3-2] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성, 2017~2020년	60
[그림 3-3] OECD 25개 회원국의 정치체제 대표성, 2017~2020년	61
[그림 3-4] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성과 정치체제 대표성의 상관성, 2017~2020년	62
[그림 3-5] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도, 2017~2020년	65
[그림 3-6] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 정치체제 효과성의 상관성, 2017~2020년 ·	66
[그림 3-7] OECD 25개 회원국의 입법부 신뢰도, 2017~2020년	67
[그림 3-8] OECD 25개 회원국의 입법부 신뢰도와 정치체제 대표성의 상관성, 2017~2020년 ·	68
[그림 3-9] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도의 상관성, 2017~2020년 ·	69
[그림 3-10] 한국의 입법부, 행정부, 사법부 신뢰도, 1982~2018년	73
[그림 3-11] 한국의 국회, 청와대, 대법원 신뢰도, 2005~2018년	75
[그림 3-12] OECD 16개 회원국 의회의 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권의 상관성 ·	84
[그림 3-13] OECD 16개 회원국 정치체제와 의회조직의 상관성	88
[그림 3-14] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 수, 1981~2020년	92
[그림 3-15] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 법률 반영률, 1981~2020년	94
[그림 3-16] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 대안 반영률, 1981~2020년	95
[그림 3-17] 한국 국회 법률 반영률과 법률안 평균 심의 일수, 1996~2016년	97
[그림 4-1] 대통령 국정지지율과 집권당 기율의 조합	105
[그림 4-2] 권력 구조에 따른 정당 기율	111
[그림 4-3] 정당의 기율과 의회의 갈등 관리 비용	112
[그림 4-4] 국가별 정당 기율 1980~2011년	114
[그림 4-5] 대통령의 권한: 구분 영역	121
[그림 4-6] 인사청문회 제도 도입 이후 국회의 임명동의 비율	126
[그림 4-7] 역대 국회 초선의원 비율	129
[그림 4-8] 장관 후보자 직업별 탈락 비율	136
[그림 4-9] 민주화 이후 역대 대통령 국정지지율 변화	141

[그림 4-10] 대통령 국정 지지율과 집권당의 국회의원 선거결과	144
[그림 4-11] 수직적-수평적 책임성과 체제 유형	154
[그림 5-1] 문재인 정부의 분권 전략과 과제	166
[그림 5-2] 한국의 소멸 위험 지역	176
[그림 5-3] 지방분권 순환도	179
[그림 5-4] 분권과 조정 기제 순환도	180
[그림 5-5] 한국의 재정 흐름	184
[그림 5-6] 한국 지방정부의 자체사업과 보조사업 비중 변화(2008~2019년)	185
[그림 5-7] 기관 유형별 청렴도(2019)	194
[그림 6-1] 한국 행정의 전통에 나타난 패러다임의 변화	206
[그림 6-2] 개발연대 이후의 관료에 대한 패러다임	208
[그림 6-3] 관리와 자치의 영역	215
[그림 6-4] 자치계층과 행정계층의 구조	219
[그림 6-5] 지방자치 패러다임 변화의 중점관리 분야	238
[그림 6-6] 협력적 거버넌스 패러다임에 근거한 자치와 관리의 조율 과정	245
[그림 7-1] 방송통신위원회 기구표	259
[그림 7-2] 공정거래위원회 기구표	260
[그림 7-3] 금융위원회 기구표	261
[그림 7-4] 원자력안전위원회 기구표	262
[그림 7-5] 공정거래위원회 심결 절차	299
[그림 7-6] 합의제 규제기관의 전문적 독립성 및 민주적 책임성	315

요 약

□ 1장. 서론: 국가의 민주적 질의 제고를 위한 개혁

- 본 보고서는 입법부의 기능 강화, 그리고 행정부의 정책 능력 강화 및 책임성 향상을 위한 정책과제를 제시한다는 목표하에, 국내 정상급 학자들과 국회미래연구원 연구진의 공동 작업으로 수행된 편지(edited volume)임. 궁극적으로 본 보고서는 민주화와 시장화라는 변화한 환경 아래서, 민주적 문책성 강화와 거버넌스의 효과성이라는 두 목표를 균형적이고 조화롭게 추진하여 신생 민주 국가의 정당성을 높일 수 있는 제도개혁의 방향을 탐색함. 세부적으로는 국회의 기능 강화 및 행정부 통제 능력 향상, 행정부의 정책역량 증진 및 수직적, 수평적 책임성 확보를 도울 실행 전략을 제시하는 것을 목표로 함.
- 1장과 2장은 본 과제의 서론과 문헌 검토에 해당하는 장으로 전체 과제의 구성과 분석틀을 조망함. 3장과 4장은 입법부-행정부 관계를 다루며, 5장과 6장은 중앙정부-지방정부 관계를, 7장은 독립행정기구를 다룸.

□ 2장. 한국 국가의 제도적 질: 이론, 개념 및 측정

- 본 과제는 민주화, 시장화라는 변화된 환경에서 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성의 균형과 조화를 통해 신생 민주 국가의 정당성을 높일 수 있는 제도개혁의 방향을 탐색함.
 - 본 과제는 민주 국가의 제도적 질을 높이려면 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성 차원에서 동시에 접근해야 한다고 가정함.
 - 민주 국가의 제도적 질은 체제의 권위구조와 관련이 있으며 이는 민주주의의 질과 거버넌스의 질에 영향을 주는 주요한 요인임.
 - 체제의 권위구조는 두 가지 측면에서 접근할 수 있음. 하나는 국가권력의

배분 및 행사와 관련되고 다른 하나는 국가권력에 대한 접근성과 관련.

- 국가권력의 배분은 수평적 차원과 수직적 차원에서 나누어 볼 수 있음. 수평적 차원은 중앙차원에서의 권력분립과 관련되며(입법부-행정부 관계) 수직적 차원은 중앙-지방 간 권력 분할과 관련.
- 국가권력의 행사는 거버넌스의 역량 및 질과 관련되며 공공의 이익을 위한 자원과 정보의 동원 및 이의 효율적 사용을 포함함. 이는 전문화된 관료제 및 선출되지 않은 非다수주의 독립기구의 역할과 관련함.

- 이러한 논의를 바탕으로 분석틀을 구성한 본 연구는 국가의 효과성에 필요한 관료적 거버넌스가 참여와 문책성을 보장하는 자유민주주의와 결합하는 것이 민주 국가의 정당성을 담보하는 데 필요하다고 보고, 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성을 지향하는 제도개혁의 방안을 탐색함. 본 보고서는 크게 입법부-행정부 관계, 중앙정부-지방정부 관계, 독립행정기구의 세 부분으로 구성됨.
- 입법부-행정부 관계와 관련, 3장은 한국 국회의 조직 운영의 비효율성 및 입법 지연현상을 게임이론적 접근을 통해 설명하고, 이를 타개하기 위한 제도적 방안을 제안함. 4장은 대통령과 집권당의 관계에 대한 고찰을 통해 한국의 행정부-의회 관계를 분석함. 나아가 대통령의 국정지지와 대통령 어젠다 추진 방식을 논의하고, 정책적 개선책을 제안함.
- 중앙정부-지방정부 관계와 관련, 5장은 지방자치제 실시 이후 한국의 중앙정부와 지방정부의 관계 설정에서 중요한 과제로 등장한 분권의 구조를 밝힘. 현재 한국에서 분권이라는 과제가 과연 현실적이며 실행 가능한 과제인지, 분권의 현재와 미래 쟁점은 무엇인지 고찰함. 6장은 지방분권과 행정기능의 재조정에 관한 연구로, 행정의 기능이 중앙정부와 지방정부 및 민간영역의 협력을 통해 재편하고 있다는 이론적 논의를 협력적 거버넌스의 개념을 중심으로 설명함. 또한, 행정관리의 패러다임과 지방자치의 패러다임이 서로 균형을 이룬다는 가정하에, 국가행정의 체계와 기능을 재조정하는 방식에 대해서 논의함.
- 독립행정기구와 관련, 7장은 독립행정기구에 관한 연구로, 합의제 규제

기관을 중심으로 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형의 가능성을 고찰함. 합의제 규제기관이 전문적 독립성과 민주적 책임성이 라는 양립하기 어려워 보이는 두 목표를 조화롭게 달성하기 위해서는 어떠한 제도적 보완이 필요한지, 한국의 특수한 맥락에서 행정부와 입법부의 권력 재균형화에 적합한 거시제도적 재설계의 가능성을 탐색.

I 입법부-행정부 관계

□ 3장. 일하는 국회, 말하는 국회, 맞서는 국회

- 한국의 국회는 왜 그리고 어떻게 지금과 같은 조직 운영을 하고 있는가? 이 연구는 특정한 의회 조직이 ‘의회 자연상태’에 대한 특정한 제도적 해법의 결과물이라는 이론적 전제 아래 한국 국회의 조직 운영을 게임이론적 접근을 통해 설명하려고 시도함.

- 의회 자연상태는 의회의 모든 조직 운영이 위원회가 아닌 본회의에서 이루어지고 의원들의 발언권 및 발의권을 제한하거나 규제하는 제도제약이 부재한 상태를 뜻함. 의회 자연상태에서는 입법을 지연시키는 일이 촉진하는 일보다 훨씬 수월하기 때문에 본회의의 병목현상이 자주 발생함. 본회의의 병목현상을 완화하기 위해서 의원들은 본회의의 시간을 제한하고 규제하는 제도제약을 부과할 공동 이익을 가짐. 그 결과 의제통제권을 부여한 특정한 지위를 설치하여 공공재를 창출하려는 ‘의회 합리화’가 이루어짐.

- 의회 합리화의 과정에서 의제통제권을 단수 위원회로 집중하거나 복수 위원회로 분산할 수 있음. 전자는 내각이 의제통제권을 단점하는 방식이고, 후자는 상임위원회가 의제통제권을 분점하는 방식임. 내각이 의제통제권을 단점하는 경우 집권당은 의제의 본회의 상정을 촉진하는 적극적(positive) 의제통제권을 행사하고, 반대당은 본회의에서 이에 대한 대안과 비판을 공론화하는 역할 분담이 이루어지며, 그 결과 ‘말하는 국회(talking legislature)’ 조직 운영이 제도화됨. 상임위원회가 의제통제권을 분점하면, 집권당의 정책의제에 대하여 반대당이 의제의 본회의 상정을 지연하는 소극적 의제통제권을 행사하는 역할 분담이 이루어지며, 그 결과

‘일하는 국회(working legislature)’ 조직 운영이 제도화됨.

- 이 연구의 결론 및 주요 정책적 함의는 첫째, ‘일하는 국회’의 방향으로 국회 개혁을 추구하려면 정치체제 차원의 ‘합의제 민주주의’와 제도적 상보성을 갖추어야 할 필요가 있음. 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 온존하면서 의회조직 차원에서만 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 이루어지면 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성이 높아질 것임.
- 다음으로, 가까운 미래에 정치체제 차원에서 확립한 ‘다수제 민주주의’ 체제를 ‘합의제 민주주의’ 체제로 개혁하는 것이 쉽지 않다고 가정한다면, 한국에서 가능한 의회조직 차원의 제도개혁은 ‘맞서는 국회’의 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성을 상대적으로 완화하는 방향에서 이루어져야 함.

□ 4장. 대통령-집권당 관계를 통해 본 한국의 행정부-의회 관계

- 이 연구는 대통령 국정지지율과 집권당 기율 간의 조합이 한국의 ‘제왕적 대통령’과 ‘취약한 대통령’이라는 모순된 현상을 설명한다고 주장함.
- 연구 결과는 정당의 기율이 대통령-집권당 관계를 매개로 해서 입법 효율성뿐만 아니라 한국 정치의 책임성 문제와 직결되어 있음을 확인함.
- 헌법 조문에 기초한 국제비교 연구를 통해 확인한 한국 대통령의 권한은 입법적 권한은 다소 강하고, 비입법적 권한은 상대적으로 다소 약한 것으로 파악되었음. 한국 대통령의 권한은 예산편성권, 내각구성권 등에서 순수 대통령제와 달리 의회제적 요소가 있음. 종합적인 관점에서 한국 대통령제의 의회제적 요소는 대통령의 권한을 다소 강화했지만 “제왕적”이라고 판단할 만큼은 아니었음.
- 다음으로 한국 대통령의 권한은 집권당과의 관계에 어떻게 영향을 미치는지 확인함. 역대 한국 대통령들은 공천권, 예산편성권, 국무위원 임명권 등의 공식적·비공식적 권한을 활용해 집권 여당에 대한 영향력을 유지 및 확대해왔음. 3김 시대 이후 당정분리 원칙이 새로운 규범으로 확립하면서 집권당의 공천과 관련한 대통령의 영향력이 공식적으로는 줄어들고 있지만, 여전히 대통령의 영향력은 막강하다는 것이 중론임. 게다가 재선을 위해

지역구 예산확보에 사활을 걸고 있는 집권당 국회의원에게 대통령의 예산 편성권은 무시할 수 없는 권력임. 덧붙여 국회의원의 국무위원 겸직이 가능한 한국 상황에서, 실질적인 국무위원 임명권을 가지고 있는 대통령의 영향력은 집권당 국회의원에게 대통령이 암묵적으로 행사하는 구조적 권력임.

- 마지막으로 한국 대통령 국정지지율의 변동요인과 특징을 미국 사례와 비교 검토한 결과 한국 대통령은 미국에 비해 지지율이 필연적으로 하락하는 경향이 더 강하며, 그 이유는 단임제와 연임제의 차이에 있음. 대통령 단임제 및 선거 주기의 불규칙성으로 인해 한국 대통령의 국정운영은 계속하여 도전에 직면할 수밖에 없음. 불규칙하고 잦은 선거는 대통령의 국정지지율의 하락을 촉발함과 동시에, 지나치게 강했던 집권당의 기율을 지나치게 약하게 만드는 요인으로 작용함. 민주화 이후 역대 집권당의 생성과 변화 그리고 와해의 과정은 대통령에게 지나치게 의존하는 정당의 취약성을 고스란히 드러냄.

- 결과적으로 이 연구는 대통령 국정지지율이 단순히 특정 요인 때문에 나타나는 종속변수에 그치지 않고, 집권당의 기율과 결합해 대통령 어젠다 추진방식에 영향을 미치고 있음을 확인.

- 이 연구는 지나치게 높지도 않고 동시에 지나치게 낮지도 않은 적정 수준의 집권당 기율을 대통령-집권당 관계는 물론 의회 내 거래비용과 순응비용의 합을 최소화할 핵심 변수로 파악함. 대통령이 집권당을 통제할 수 있는 영향력을 제도적으로 줄이고, 집권당의 기율 역시 이에 부응하여 완화되어야 함. 이를 위해 이 연구는 상향식 공천제도, 오픈프라이머리 대폭 확대, 그리고 이를 제도적으로 강제할 수 있는 정당법 개선을 정책적 과제로 제시하고 있음.

II 중앙정부-지방정부 관계

□ 5장. 한국의 중앙정부-지방정부 관계의 쟁점과 과제

- 이 연구는 지방자치 이후 한국의 중앙정부와 지방정부와의 관계 설정에서 중요한 과제로 대두한 분권의 구조를 밝힘.
 - 현재 한국에서 중앙정부와 지방정부 관계에 대한 이해와 평가, 그리고 이를 바탕으로 한 개혁의 초점은 분권의 과제에 맞춰짐. 그러나 지방자치의 현실에 대해서는 부정적인 평가가 주를 이룸.
 - 지방자치를 도입했지만 한국의 지방정부는 여전히 재정적인 측면을 비롯한 다양한 영역에서 중앙정부에 의존하고 있으며 그 의존성은 오히려 심화.
- 이에 분권이라는 과제 자체에 대한 현실적 의문을 제기하며 현 상황을 분석.
 - 중앙정부에 집중된 재정적 권한을 지방정부로 분산하는 재정 분권은 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형을 해소하기 위해 반드시 필요함.
 - 그러나 재정 분권이 지방정부 사이의 수평적 재정 불균형을 야기함. 이를 완화하기 위해서는 그 대안으로 중앙정부의 재정조정 기제 개입이 필요함. 이로 인해 중앙정부가 지방재정에서 권한이 강화되는 문제로 이어질 수 있음. 이러한 구조에서는 자율적인 재원의 조달과 운용을 통한 지방정부의 자율성 강화라는 재정 분권의 목표가 퇴색한다는 점에서 상호 모순적임.
- 위의 논의에 기반하여, 이 연구는 한국의 중앙정부-지방정부 관계 설정과 관련하여 확인하고 넘어가야 할 몇 가지 쟁점을 제시함.
 - 지방정부 간의 격차 심화: 이는 수도권-비수도권의 격차 및 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계에 기반함. 이러한 격차에서 발생하는 지방정부 간 이해관계의 분화는 분권의 과제를 더욱 어렵게 만들.
 - 지방정부의 역량 문제: 단체장의 막강한 권한 때문에 지방 관료제가 정치화하고 역량이 정체하는 현상 등은 행정서비스의 효율성 제고에 부정적인 영향을 미침. 연구 결과 현재의 지방자치는 풀뿌리 민주주의와 주민에 대한 행정서비스 수준의 제고에는 크게 기여하지 못하지만, 지방정부와 단체

장에게는 충분한 권한을 주는 것으로 보임.

- 결과적으로 이 장은, 한국 지방자치와 중앙정부-지방정부 관계의 현실은 당연히 여기는 지방자치 혹은 분권의 강화라는 과제를 근본적인 수준에서 다시 고민할 필요가 있음을 밝힘.

□ 6장. 지방분권과 행정기능의 재조정

- 지방자치가 정착하고 분권이 뿌리를 내리는 과정은 자치의 관점이 관리의 관점을 대신하는 과정이 아님. 전반적으로 볼 때 효율성과 전문성을 강조하는 관리주의 패러다임과 지역성과 자율성을 존중하는 지방자치 패러다임의 공존을 의미함.
- 이 연구는 우선 직업관료제에 기반한 국가 관료제가 지방 및 민간영역의 다양한 행위자들의 참여를 보장하는 관료제로 바뀌고 있음을 소개함. 그리고 행정의 기능이 중앙정부와 지방정부 및 민간영역의 협력을 통해 재편되고 있다는 이론적 논의를 협력적 거버넌스의 개념을 중심으로 설명함.
- 다음으로 행정관리의 패러다임과 지방자치의 패러다임이 서로 균형을 이룬다는 가정하에서 국가행정의 체계와 기능이 재조정 되는 방식을 다룸. 설명의 초점은 행정계층과 자치계층 간의 조율, 중앙사무와 지방사무 간의 처리 권한 조정, 특행기관과 지방자치단체 간의 기능 배분에 맞춤.
- 또한 사례 분석으로 이러한 논점들이 제주도와 세종시의 분권과 자치의 경험에서 어떻게 반영되었는가를 확인하였음. 단층제가 자치의 정신과 근본적으로는 어울리지 않는다는 사실과, 국가사무의 지방이양이 효과적이려면 사무처리에 필요한 인사권과 예산권이 함께 이양되어야 한다는 것을 확인함.
- 이상의 논의를 기반으로 행정기능이 얼마나 다양한 방식으로 배분되고 조정될 수 있는가를 협력적 거버넌스의 관점에서 설명하였음. 행정기능 재조정의 기본 가정은 자치와 관리의 균형을 유지하는 것이기 때문에 협력적 거버넌스의 패러다임이 중요하며, 구체적으로는 독립된 법인을 구성하는 것 못지않게 다양한 기관 간의 협력이 파트너십의 형태로 관리될 필요가 있다고 보았음.

Ⅲ 독립행정기구

□ 7장. 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형: 합의제 규제기관을 중심으로

- 본 연구는 우리나라 합의제 규제기관을 대상으로 전문적 독립성과 민주적 책임성간에 균형의 가능성을 탐색하였음. 이들 기관은 모두 정부조직법과 개별 근거 법령에 의해 전문적 독립성의 필요성에 의해 설치된 합의제 행정기구임. 합의제 규제기관은 대통령 산하의 방송통신위원회, 국무총리 산하의 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 등을 포함함.
 - 먼저, 대통령을 정점으로 하는 행정 권력의 지배적 영향력이 강한 우리나라는 행정기구에 대한 대통령 영향력을 제어하는 정도에 따라 전문적 독립성 수준을 결정함. 이러한 측면에서 행정부에 소속한 합의제 규제기관의 전문적 독립성을 탐색함.
 - 둘째, 규제기관의 대상 영역에서 요구하는 전문성의 제도화를 어떠한 방식으로 증진할 수 있는지를 합의제 의사결정의 과정과 사법 및 입법적 기능의 측면에서 살펴봄.
 - 셋째, 주로 합의제 기관을 구성하고 운영할 때 특정 정파의 영속적 지배를 제어할 대표성의 기제를 내재화하는 방안을 민주적 책임성과 관련해서 탐색함. 특히, 위원회 구성원의 정파 성향이 불명확한 가운데 대통령과 의회가 임명하는 정파적 대표의 불균형을 없앨 최소 보호 장치에 대한 탐색을 시도하였음.
 - 마지막으로, 한국의 특수한 맥락에서 이러한 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 향상하여 행정부와 입법부의 권력 재균형을 이룰 거시 제도적 재설계의 가능성을 탐색함.
- 본 연구는 우선 합의제 규제기관의 개념적 분류 및 특징 그리고 분석의 대상인 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 의 기본 현황을 살펴봄.
- 다음으로 전문성 독립과 민주적 책임의 차원에서 합의제 규제기관을 비교

분석함. 분석 결과를 종합하여, 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형을 위한 제언을 제시함.

● **우선 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 관련한 개선방안은 다음과 같이 정리함.**

- 첫째, 전문적 경쟁이 가능하도록 이전을 지닌 전문가들로 구성하여 기관 구성을 다양하게 함.
- 둘째, 구성원의 신분과 임기의 보장과 관련하여 대통령의 임기와 동일한 5년으로 연장하여 위원의 잦은 교체를 피하되, 독립성을 위해 결원을 충원할 때에도 위원의 임명 시점에서 새로 임기를 기산하여 온전하게 보장함.
- 셋째, 합의제 규제기관의 준입법 기능과 관련, 규제기관이 위임 행정규칙을 통해 규제 기준을 설정하는 역할을 제약하지 않기 위해 입법부의 과도한 개입을 방지해야 함. 규제 법령도 사전영향 평가를 거치도록 하여 불요불급한 입법 규제의 부작용을 방지해야 함.
- 넷째, 합의제 규제기관의 준사법 기능과 관련, 공정거래위원회의 심결 과정인 심사관, 피심인, 심판관의 3면 대심 구조와 같은 심결 절차를 다른 기관에서도 준용할 필요가 있음.

● **다음으로 민주적 책임성에 관련한 개선방안은 다음과 같음.**

- 첫째 합의제 규제기관 구성의 대표성을 위하여 국회 추천의 정당 배분을 보다 제도화해야 함. 가령 현재 위원장 1인에만 한정된 정무직 상임위원의 수를 늘려 국회 추천으로 배정하고 여야 정파에 고르게 배분하는 방향의 검토가 필요함.
- 둘째, 합의제 규제기관을 견제하기 위한 탄핵소추 등의 입법부 견제 및 통제를 합의제 규제기관 간에 편차 없이 일반적으로 규정할 필요.
- 셋째, 합의제 규제기관에 대한 사법 통제로서 행정심판의 구조를 중앙행정심판위원회로 일원화하는 등의 개선이 필요함.
- 넷째, 합의제 규제기관의 집합적 결정이 설립 취지에 맞게 상호 토론과 합의로 도출하기 위해서는 의사결정자들이 수평적으로 상호작용해야 함. 합의제 위원회에 걸맞게 의사진행에서 위원들의 권한 강화가 필요함.

제 1 장

서론: 국가의 민주적 질의 제고를 위한 개혁

제1절 연구 목적 및 필요성

제2절 선행연구 및 본 연구의 차별성

제3절 연구 내용 및 방법

제4절 연구 결과 및 각 장의 요약

제1절

연구 목적 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국 국가의 환경은 민주화 이후 정치체제의 변화, 글로벌화와 경제위기, 신자유주의 이념의 확산 등으로 복잡해졌다. 무엇보다도 민주화로 국가권력의 행사에 대한 민주적 통제의 강화 및 정치 권력에의 접근성의 확대가 요구되었다. 글로벌화와 경제위기는 역량을 초월하는 국가의 경제개입의 한계를 드러냈고 사회적 보호에 대한 국가역할의 확대를 가져왔다. 냉전체제의 종식과 신자유주의 이념의 확산은 경제에서 국가 역할의 축소와 시장 역할의 확대를 정당화하였다. 이러한 복잡한 환경 속에서 한국의 국가는 역할을 재조정하고 그에 필요한 역량을 갖추며 권위구조의 정당성을 제고해야 하는 도전에 직면해 있다고 할 수 있다. 특히 민주화 이후 국가의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성의 기제를 조화시키는 제도적 배열의 문제가 중요해졌다. 이러한 배경에서 본 연구는 국가권력의 민주적 통제를 제도화하기 위한 국가권력의 수평적 및 수직적 배분, 즉 권위구조를 다룬다.

제2절

선행연구 및 본 연구의 차별성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주화 이후 국가의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성을 강화하는 제도적 변형에 대한 선행연구를 보면 먼저 서구 선진국 특히 OECD 국가를 중심으로 국가의 변형을 다룬 한 연구는 근대국가를 네 가지 차원에서 분석할 것을 제안한다(Zürn and Leibfried, 2005). 첫째는 영토국가와 관련된 것으로 영토 내 물적 자원에 대한 통제를 강조하는 자원(resources)의 차원이다. 둘째는 법치국가 혹은 헌정 국가와 관련된 것으로 국가권력에 대한 제한 혹은 물리력의 합법적 행사를 강조한 법적 차원이다. 셋째는 민주적 국민국가와 관련된 것으로 집합적으로 구속하는 규칙에 대한 자발적 수용을 강조한 정당화(legitimation)의 차원이다. 넷째는 개입국가와 관련된 것으로 경제변영과 분배를 강조한 복지(welfare)의 차원이다. 이와 유사하게 OECD 국가를 대상으로 국가의 변형을 다룬 또 다른 연구는 국가권력 혹은 권위를 세 가지 차원에서 접근할 수 있다고 하였다(Genschel and Zangl, 2014). 첫째는 통제(regulation)의 차원으로 국가는 사회를 위해 집합적 구속력을 지닌 결정을 내릴 권위를 갖는다. 둘째는 운영적 권력(operational power)의 차원으로 국가는 자체의 조직적 수단을 통해 그러한 결정을 집행하고 감독하고 강제할 역량을 갖는다. 셋째는 정당성(legitimacy)의 차원으로 국가는 그러한 결정과 집행에 대한 국민의 자발적 순응을 끌어내는 정당성을 확보한다. 여기서 권위의 정당성은 공동체 구성원의 참여를 통해 집합적 결정이 이루어지는 투입 차원의 정당성과 공동체 구성원을 위한 정책 결과를 보장하는 결과(산출) 차원의 정당성을 포함한다.

OECD 국가뿐만 아니라 개발도상국(Global South)을 포함해 국가의 변형을 다룬 최근의 연구는 변형의 차원으로 다섯 가지를 제시하고 있다(Huber et al, 2015). 첫째는 국가개입의 범위이다. 국가개입의 주요 대상은 경제개입이나 사회의 다른 영역도 포함한다. 둘째는 국가역량으로 특히 관료적 역량을 강조한다. 셋째는 국가의 목적이다. 넷째는 정부가 동원하는 수단과 정책 도구이다. 다섯째는 국가의 권위구조 및 공동체 기반이다. 선행 연구와 이론은 민주화 이후 한국 국가의 변형을 다룰 때 주목할 수 있는 국가의 다양

한 측면을 제시한다. 여기에는 기능과 목적, 개입의 범위와 수단, 관료적 역량, 권위구조 등을 포함한다. 이들을 크게 역할, 역량 및 권위구조이다. 본 연구는 이 가운데서 권위구조에 초점을 두지만, 필요에 따라 역할과 역량을 다룬다.

제3절

연구 내용 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구에서 국가는 핵심 개념이다. 국가에 대한 이해는 이론적 시각에 따라 다르다. 그 가운데 하나인 베버의 전통에 기반을 둔 접근에 따르면 국가는 일정한 영토 내에서 물리력을 독점적으로 행사하는 합법적 권한을 갖는다(Weber, 1978). 본 연구는 베버의 전통에서 국가를 이해하고 있다. 즉, 국가는 전 영토와 주민 전체에 대해 합법적 강제 수단을 가진 정치 단위를 가리킨다. 본 연구에서 국가란 조직화된 입법권, 집행권, 사법권을 행사하는 제도들의 집합이다. 그런 점에서 국가는 정부, 사법부, 관료제, 군, 경찰 등 근대 국가의 주요 제도들을 모두 포함한다.

민주화 이후 국가변형의 문제는 국가의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성을 제도화하는 것이다. 문책성은 수평적 문책성과 수직적 문책성으로 구분될 수 있다. 수직적 문책성이 선거를 통해 책임을 묻는 측면을 강조한다면 수평적 문책성은 삼권분립 및 견제와 균형의 원리를 통한 국가의 집행 권력에 대한 통제를 강조한다. 이에 본 연구는 주로 입법부, 행정부 및 독립행정기구의 역할에 주목한다.

국가가 사회보다 우월하며 공동선을 지향하고 사익의 영역으로부터 절연되어 있다고 보는 국가주의 전통이 강한 우리의 경우 민주화 이후 국가의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책제도(institutions of accountability)를 작동시켜야 하는 도전에 직면해 있다. 국가의 민주적 질은 궁극적으로 공동체 구성원의 자발적 순응에 긴요한 국가의 정당성을 확보해 주는 핵심 열쇠라고 할 수 있다(Mullemeier et al., 2015).

민주화 이후 국가 권위구조의 변화는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 국가권력의 배분이고 다른 하나는 국가권력에의 접근성이다. 본 연구에서는 주로 전자에 초점을 둔다. 국가권력의 배분과 관련해 레이파르트(Lijphart, 1999)는 국가권력, 즉 통치권의 배분 유형에 따라 민주주의를 합의제와 다수제로 구분한다. 그는 열 가지 제도를 두 차원으로 묶은 후 유형을 구분하는 분석틀을 제시한다. 그가 제시한 두 차원은 집행부-정당(executive-parties) 차원과 연방-단일(federal-unitary) 차원이다. 첫째, 집행부-정당

차원은 정당 체제가 양당제인지 다당제인지, 집행부(내각)를 단일 정당으로 구성하는지 다수 정당연합으로 구성하는지, 집행부-입법부 관계가 집행부 지배적인지 혹은 균형적인지, 선거제도가 과반수제나 다수제인지 혹은 비례제인지, 그리고 이익집단체계가 다원주의인지 조합주의인지를 포함한다. 둘째, 연방-단일 차원은 권력이 집중된 단일제인지 분산된 연방제인지, 입법권이 집중된 단원제인지 분산된 양원제인지, 헌법의 수정 절차가 유연한지 경직적인지, 위헌입법에 대한 사법심사권이 있는지 그리고 중앙은행이 독립적인지를 포함한다. 국가권력이 어떻게 배분되어 행사되느냐에 따라 민주주의의 유형을 둘로 구분한 것이다. 이와 유사하게 Norris(2008)는 선거제도의 유형, 대통령 집행부 혹은 의회 집행부, 중앙국가와 지역(지방) 간의 권력 배분 및 독립 언론의 자유 등 공식제도의 규칙을 기초로 권력 공유 체제와 권력 집중 체제를 구분한다. 본 연구는 이들 다양한 요소들 가운데서 주로 집행부-정당 차원의 집행부-입법부 관계, 그리고 연방-단일 차원의 중앙정부와 지방정부 관계 및 중앙은행을 포함한 독립행정기구(independent administrative bodies) 주제에 집중한다.

본 연구가 다루는 요소는 수평적 및 수직적 차원의 권력 배분과 관련된다. 수직적 차원에서 권력 배분은 집권화와 분권화 즉 단일국가와 연방국가의 차원에서 접근할 수 있지만, 단일국가라 하더라도 중앙의 권력이 지방으로 얼마나 위임되어 있는지는 국가마다 다를 수 있다. 민주화 이후 지방자치의 실시와 지방분권의 개혁이 한국의 국가를 어떻게 변형시켰는지는 이와 관련된다. 우리의 관심을 더욱 끄는 것은 중앙정부의 권력이 제도들 간에 수평적으로 어떻게 배분되고 공유되어 있는가이다. 입법부와 집행부 간의 관계는 물론, 시민참여의 확대와는 상반된 흐름인 비다수주의(non-majoritarian) 제도의 강화, 특히 민주 국가의 사법화 현상도 주목해야 할 측면이다. 사법부의 독립과 헌법재판소의 설치 및 사법심사는 입법행위에 대한 통제를 가능하게 하고 국가 권력을 자의적으로 행사할 위험에서 안전장치의 역할을 한다. 아울러 중앙은행 등 독립행정기구의 강화도 비다수주의 제도를 통한 권력 공유의 차원에서 볼 수 있다.

민주화 이후 국가권력에 대한 민주적 문책성을 보장하는 제도를 구축하는 것은 당연한 귀결이다. 그러나 이것이 국가의 효과성을 훼손할 가능성도 염두에 두어야 한다. 민주화 이후 국가 행정기구에 대한 민주적 통제의 강조는 국가 행정기구의 전문적 자율성을 약화시킬 수 있다. 민주적 통제의 지나친 강조로 국가 행정기구가 정치화하면 행정에서 전문성보다 정치적 고려가 중요해지고 인사에서 정실주의와 후견주의가 증가할 수 있다. 국가

행정기구가 특정한 사회집단에 의해 포획되면 사회 전체의 이익보다 특정 이익에 봉사하면서 국가의 정당성이 훼손될 수 있다. 국가의 기반구조 권력이 약화되고 국가권력의 균일한 행사가 제한되면 국가의 민주적 질이 하락할 수 있다. 중앙-지방정부 간의 상호의존성이 효과적으로 관리되지 못하면 국가의 기반구조 권력이 약화될 수 있다. 민주화 이후 정책 결정 및 집행에 이해당사자들이 참여하면서 정책 결정의 무대가 더욱 파편화될 수 있다. 민주화 이후 이러한 복잡한 환경 속에서 한국의 국가는 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성을 강화할 제도개혁의 도전과 과제에 직면해 있다고 할 수 있다.

본 연구는 주로 입법부와 집행부 간의 관계, 중앙정부와 지방정부 간의 관계 및 관료제와 독립행정기구에 초점을 두고 집행 권력의 문책성을 강화하는 제도배열의 형태를 다룬다. 본 연구는 2장에서 선행 연구와 이론을 활용해 분석틀을 제시하며, 3장부터는 본격적으로 데이터를 활용해 우리의 현실을 분석하며 민주적 문책성과 국가의 효과성이라는 두 기준을 사용해 제도개혁을 위한 전략과 과제를 제시한다.

제4절

연구 결과 및 각 장의 요약

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구 결과는 권위구조의 차원에서 민주화 이후 한국 국가의 변화와 지속을 기술하고 문책성과 효과성의 기준에서 결함과 한계를 밝힌다. 이를 통해 국가주의(statism) 전통이 강한 한국의 맥락에서 민주화 이후 권력 집중의 구조를 권력 공유의 구조로 변형할 때 고려해야 할 제도가 무엇인지에 대한 이해를 높일 것이다. 또한, 연구 결과는 정책결정자들에게 수평적 및 수직적 권력 배분을 위한 국가개혁의 논거를 제시하고 민주주의와 국가간의 결합을 위한 정책과제를 제시한다.

이 보고서는 다음과 같이 구성된다. 2장은 한국적 특수성과 제도적 맥락을 고려하면서도 ‘한국 국가의 민주적 질을 제고’하기 위해 구성된 본 보고서의 전체적 시각 및 이론적 틀을 조망하며, 한국 국가의 제도적 특성에 대한 이론, 개념, 그리고 측정에 관한 문헌을 검토한다.

3장과 4장은 국회와 행정부 관계를 다루고 있는 두 개의 장으로 먼저 3장은 국회 불신이 증가하는 상황에서 한국의 국회가 신뢰를 얻지 못하는 이유에 대한 미시적, 거시적 차원의 분석을 통해 국회 운영을 둘러싼 제도적 조합을 검토한다. 특히 이 장은 특정한 의회 조직이 ‘의회 자연상태’에 대한 특정한 제도적 해법의 결과물이라는 이론적 전제 아래, 한국 국회의 조직 운영을 게임이론적 접근을 통해 설명하려고 시도하며 국회 개혁의 방향을 제시한다. 4장은 대통령-집권당 관계를 통해 살펴본 한국의 행정부-의회 관계를 조망한 장으로, 대통령 국정지지율과 집권당 기율 간의 조합이 한국의 ‘제왕적 대통령’과 ‘취약한 대통령’이라는 모순 상황을 설명할 수 있다고 본다. 한국 대통령의 권한 수준을 법률적 차원과 실제적 차원에서 비교 진단하고, 한국 대통령과 집권당 관계의 특징을 분석한다. 나아가 대통령의 국정지지율과 대통령 어젠다 추진 방식을 논의하고, 정책적 개선책을 제안한다.

5장과 6장은 한국의 중앙정부-지방정부 관계를 조망하는 장으로, 5장은 지방자치제를 실시한 이후에 한국의 중앙정부와 지방정부와의 관계 설정에서 중요한 과제로 등장한 분

권의 구조를 밝히고 있다. 현재 한국에서 중앙정부와 지방정부 관계를 이해하고 평가하여 현재 분권이라는 과제가 과연 현실적이며 실행 가능한 과제인지, 분권의 현재와 미래 쟁점은 무엇인지 통찰한다. 6장은 지방분권과 행정기능의 재조정에 관한 연구로, 직업관료제에 기반한 국가 관료제가 지방 및 민간영역의 다양한 행위자들의 참여를 보장하는 관료제로 전환하는 내용을 다룬다. 그리고 행정의 기능이 중앙정부와 지방정부 및 민간영역의 협력을 통해 재편하고 있다는 이론적 논의를 협력적 거버넌스의 개념을 중심으로 설명한다. 또한, 행정관리의 패러다임과 지방자치의 패러다임이 서로 균형을 이룬다는 가정하에, 국가행정의 체계와 기능을 재조정하는 방식에 대해서 논의한다. 궁극적으로 이러한 논점들이 제주도와 세종시의 분권과 자치의 경험에 어떻게 반영되었는지를 살핀다.

7장은 독립행정기구에 관한 연구로, 합의제 규제기관을 중심으로 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형의 가능성에 대해 탐색한다. 합의제 규제기관이 전문적 독립성과 민주적 책임성이라는 양립하기 어려워 보이는 두 목표를 조화롭게 달성하기 위해서는 어떠한 제도적 보완이 필요한지, 한국의 특수한 맥락에서 행정부와 입법부의 권력 재균형화에 적합한 거시제도적 재설계의 가능성을 균형적으로 탐색한다.

제2장

한국 국가의 제도적 질: 이론, 개념, 및 측정

제1절 머리말

제2절 맥락

제3절 민주 국가의 제도적 특성

제4절 한국 국가의 제도적 특성

제5절 맺음말

제 1절

머리말

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1970년대 중반 남유럽에서 시작된 이후 남미를 거쳐 1980년대 후반 아시아에 도달한 제3의 민주주의의 물결(Huntington, 1991), 구소련의 붕괴와 동유럽의 민주화가 가져온 탈냉전의 물결 그리고 신자유주의 이념에 기반을 둔 글로벌화의 물결은 권위주의 통치 구조 속에서 국가 주도의 산업화를 추구해 온 한국 국가의 환경을 질적으로 바꾸었다(박종민, 2020). 민주화는 이들 변화의 시작점이었다. 한국은 1987년 헌법 개정을 통해 자유·경쟁 선거로 정부를 구성하는 선거민주주의로 전환하였다. 1987년 헌법은 대의민주주의를 위한 제도적 토대를 구축하였다. 헌법은 대통령 직선제를 보장하면서 국가와 정부의 수반인 대통령의 권한에 대한 견제를 강화하였다. 행정부에 대한 국회의 감독권을 확대하고 사법부의 독립성을 강화하고 사법심사를 보장하여 견제와 균형의 원리를 제도화하였다. 시민적 자유와 정치적 권리의 한계를 확대하고 경제적 및 사회적 권리의 보장을 추구하였다. 헌법은 군의 정치적 중립을 명시하였고 군에 대한 문민 통제를 공고화하였다. 민주 국가의 특징이 자유·경쟁의 보편선거, 직접 선출되거나 의회에 책임을 지는 정부, 시민적 자유와 정치적 권리의 보장, 법의 지배와 헌정주의, 군에 대한 문민 통제 등을 포함한다면 1987년 이후 한국은 민주 국가로 변형되었다고 할 수 있다. 그리고 ‘역사의 종언’ 논쟁을 불러일으킨 구소련의 해체 및 동유럽의 민주화와 시장경제로의 전환은 이념적 환경의 변화를 가져왔다. 신자유주의 이념에 기반을 둔 글로벌화의 물결은 발전국가든 복지국가든 국가 범위의 축소와 시장원리의 확산을 정당화하였다. 21세기를 목전에 두고 한국의 국가는 과거 ‘관료적 권위주의’ 체제에서와는 질적으로 다른 새로운 정치적, 경제적, 사회적 및 이념적 환경에 직면하기 시작한 것이다. 본 보고서는 이러한 변화한 환경에서 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성의 균형과 조화를 통해 신생 민주 국가의 정당성을 높일 수 있는 제도개혁의 방향을 탐색한다.

공동체 구성원의 자발적 동의에 기반을 둔 민주 국가의 정당성은 투입과 산출 양 측면에서 접근할 수 있다(Genschel and Zangl, 2014). 투입 차원의 정당성은 공동체 구성원의 광범한 참여를 통해 집합적 구속력을 가진 결정을 내리는 것과 관련된다. 반면, 산출

차원의 정당성은 공동체의 공동의 이익을 위한 정책 결과를 효과적으로 산출하는 것과 관련된다. 민주주의의 질이 투입 차원의 정당성과 관련된다면 거버넌스의 질은 산출 차원의 정당성과 관련된다. 이러한 시각에서 본 과제는 민주 국가의 제도적 질을 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성의 차원에서 동시에 접근하는 것이 필요하다고 가정한다.

민주 국가의 제도적 질은 체제의 권위구조와 관련된다. 체제의 권위구조는 민주주의의 질과 거버넌스의 질에 영향을 주는 주요한 제도적 요인이다. 체제의 권위구조는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 국가권력의 배분 및 행사와 관련되고 다른 하나는 국가권력에 대한 접근성과 관련된다. 국가권력의 배분은 수평적 차원과 수직적 차원에서 나누어 볼 수 있다. 수평적 차원은 중앙차원에서의 권력분립과 관련되며 수직적 차원은 중앙-지방 간 권력 분할과 관련된다. 국가권력의 행사는 거버넌스의 역량 및 질과 관련되며 공공의 이익을 위한 자원과 정보의 동원 및 이의 효율적 사용을 포함한다(박종민, 2017). 이는 전문화된 관료제 및 선출되지 않은 非다수주의(non-majoritarian) 독립기구의 역할과 관련된다.

또 다른 차원은 국가권력에 대한 접근성이다(Nullmeier et al., 2015). 국가권력에 대한 접근성은 정당, 이익단체, 사회운동을 통한 이익집약과 대변의 차원에서 볼 수 있다. 국가와 시민사회 간의 연계는 투입 차원의 정당성과 관련되지만 집행의 단계에서 시민과 사회단체의 참여는 산출 차원의 정당성과도 관련될 수 있다. 국가역량의 한계를 드러낸 글로벌화로 국가권한의 민간위임이 촉진되면서 국가와 시장 및 시민사회 간의 협력적 관계는 거버넌스의 효과성을 높이는 기제로 주목받고 있다(World Bank, 1997).

본 연구는 국가권력에 대한 접근성보다 국가권력의 배분과 행사의 차원에서 국가 권위 구조에 초점을 두고 한국 국가의 민주적 질과 거버넌스의 질을 동시에 고려하는 제도개혁의 문제를 다룬다.

제2절

맥락

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가의 민주적 질과 거버넌스의 질을 높이는 제도개혁의 방향을 이해하기 위해 우선 현재 한국 국가가 직면한 맥락을 고려하는 것이 필요하다. 이를 위해 민주화 전후부터 전개되어 온 한국 국가의 환경이 어떻게 변해왔는지를 간단히 개관해 본다. 환경 변화의 동인은 외부적인 것과 내부적인 것으로 구분할 수 있다. 민주화와 산업화가 내부적 동인이라면 탈냉전과 글로벌화는 외부적 동인이라고 할 수 있다. 민주화를 통한 정치체제의 변화, 산업화로 인한 경제·사회구조의 변화, 냉전체제의 종식 및 신자유주의 운동과 글로벌화는 한국 국가의 정치적, 경제적, 사회적 및 이념적 환경을 질적으로 변화시켰다고 할 수 있다.

민주화는 정치공동체 및 국가의 권위구조에 영향을 주었다. 민주화는 시민의 참여를 증대시켰고 정당의 역할을 활성화하였으며 사회이익의 조직화와 동원을 촉진하였다. 민주화는 국가권력에 대한 접근성을 높였다. 민주화 이전에도 보편 참정권이 허용되었지만 민주화 이후 선거 경쟁의 대상이 확대되고 정치적 문책성의 기제가 강화되었다. 민주화는 참여 양식을 다양화하고 소수집단의 대표성을 높여 민의에 대한 정부의 반응성을 높였다. 지방자치의 실시와 중앙권력의 지방 이전으로 시민의 참여가 확대되었다. 민주화는 국가 제도들 간의 관계와 구조를 변화시켰다. 민주화는 다수주의 제도인 국회의 권한을 강화하면서 非다수주의 제도인 사법부의 독립성을 보장하고 사법심사를 강화하였다. 주요 국가 제도들 간의 관계는 견제와 균형의 원리가 구현되도록 설계되었다. 헌법재판소의 설치와 적극적 사법심사는 민주 국가의 정당성의 토대로서 헌정주의를 강화하였다(오향미, 2020). 다수의 지배에 기반을 둔 정치제도의 확대 속에 非다수주의 제도를 복원·강화하여 다수의 지배가 다수의 횡포로 전락하지 않도록 하였다.

민주화 이후 표현의 자유, 결사의 자유가 보장되고 인권과 기본권의 보호가 확대되었다. 대중매체가 발전하고 사회이익이 조직되고 정치적으로 동원되면서 특히, 정당과 사회운동의 영향력이 확대되었다. 그러나 민주화로 국가가 특정 정치세력에 의해 포획되어 특정 부문 및 세력의 이익에 동원될 가능성도 높아졌다. 실적기반 관료제에 대한 정치적

통제가 강화되면서 관료제의 전문성과 자율성이 축소되고 정실 인사 및 후견주의가 확산되면서 관료제가 정치화될 가능성도 높아졌다.

한국의 민주 국가는 산업화가 가져온 경제·사회구조의 변화와 더불어 글로벌화로 인한 자본시장의 국제화, 외국인 직접투자의 증대와 같은 국제적인 경제 환경의 변화에도 직면하였다. 산업화를 통한 경제성장은 노동 및 중간계급의 성장을 가져왔으며 인구구조의 변화와 정치문화 및 사회규범의 변화를 수반하였다. IMF 외환위기 및 글로벌화로 경제를 관리하는 국가역량의 한계가 드러나면서 국가의 경제개입이 축소되었다. 신자유주의 이념은 이러한 국가의 변형을 정당화하고 글로벌 스탠다드의 확산을 촉진하였다. 정부의 규모가 축소되고 민영화가 추진되고 시장규범이 강조되었다. 노동시장과 관련해서도 공식 부문이 축소되고 비공식고용이 확대되었다. 이러한 변화는 빈곤과 불평등의 증가를 수반했다. 이에 대한 국가의 대응은 사회안전망의 확대였고 이를 위해 국가의 사회복지 역량이 강화되었다. 선거경쟁 속에서 시민사회와 사회운동의 압력으로 사회복지와 환경보호에서 국가개입이 확대되었고 외환위기는 사회적 보호에 대한 이러한 압력을 가증시켰다.

이러한 맥락에서 보면 한국의 국가는 민주적 질과 거버넌스의 질을 동시에 유지 및 제고해야 하는 도전에 직면해 있다고 할 수 있다. 민주 국가는 ‘국민에 의한 정부’라는 점에서 투입 차원의 정당성이, ‘국민을 위한 정부’라는 점에서 산출 차원의 정당성이 요구된다(Scharpf, 1999). 민주적 문책성은 투입 차원의 정당성을 위해 필요하며, 거버넌스의 효과성은 산출 차원의 정당성을 위해 필요하다. 이러한 점에서 민주 국가는 문책성을 담보할 수 있는 제도와 거버넌스의 효과성을 담보할 수 있는 제도를 모두 필요로 하지 않을 수 없다. 문제는 문책성을 강화하는 제도와 거버넌스를 강화하는 제도가 서로 상충되고 긴장 관계에 있을 수 있다는 것이다. 전자는 다수 의사에 기반을 둔 제도이지만 후자는 다수 의사에 기반을 두지 않는 제도이기 때문이다. 국가권력에 대한 민주적 통제를 강화하면서 동시에 공익을 위한 효과적인 거버넌스를 확보해야 하는 이중적 목표를 어떻게 제도적 조화시키고 균형을 유지할 것인가는 민주 국가의 제도적 질의 개선을 위한 개혁방향을 논의할 때 고려해야 할 화두라고 할 수 있다. 개혁 과제는 거버넌스의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성을 강화하는 제도배열의 형태를 모색하는 것이어야 한다. 정치적 문책성의 강화와 관료적 전문성의 담보가 균형을 이룬 국가 권위구조를 모색하는 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 국가권력의 민주적 통제를 강화하고 거버넌스의 효과성을 높일 수 있는 통치체제의 제도적 특징에 논의의 초점을 두려는 것이다.

제3절

민주 국가의 제도적 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

선행 연구는 민주적 문책성의 제도 및 관료적 거버넌스의 특성에 따라 같은 민주 국가라도 성과가 달라질 수 있음을 보여준다. 여기서는 이들 연구 가운데 다음의 세 연구를 선택해 주요 논의를 소개하고 본 연구의 분석 틀로 삼고자 한다. 첫째는 같은 민주주의라도 권력 분산과 공유에 따라 정책 성과와 민주주의의 질이 달라지며 다수제 모형보다 합의제 모형이 우월하다는 Arend Lijphart(1999; 2012)의 연구, 둘째는 효과적 국가, 법의 지배 및 문책성 제도의 균형적 발전을 강조하면서 특히 거버넌스의 질을 결정하는 국가 관료제의 역량과 자율성에 주목한 Francis Fukuyama(2013; 2014)의 연구 그리고 민주적 문책성 제도와 관료적 거버넌스 역량의 병행 발전을 강조하면서 민주적 거버넌스를 옹호한 Pippa Norris(2008; 2012)의 연구이다.

1 민주주의의 유형

Lijphart(1999; 2012)는 민주주의의 유형을 다수제 민주주의(majoritarian democracy)와 합의제 민주주의(consensus democracy)로 구분한다. 두 유형의 주요한 차이는 국가권력이 집중 혹은 분산되어 있는 정도와 관련된다.¹⁾ 웨스트민스터 모형으로도 불리는 다수제 민주주의의 경우 다수파가 국가의 정책 결정을 통제해 권력이 집중되

1) Gerring, Thacker and Moreno(2005)는 굿거버넌스가 다종의 독립기구 가운데 권력의 확산을 통해 나온다는 분권주의 이론을 비판하면서 민주적 집권주의의 새로운 모형으로 구심적 민주거버넌스(centripetal democratic governance)를 제시한다. 그들은 집중된 권위(centralized authority)와 광범한 포괄(broad inclusiveness)이 조화를 이룰 때 민주제도는 가장 잘 작동한다고 보고 이를 구심주의(centripetalism) 개념을 도입해 이론화하였다. 분권 체제에서는 권력이 다종의 독립 행위자들 간에 분산되어 있고 에너지가 주변으로 원심의 방향으로 흐른다면 구심체제에서는 다원적인 근원에서 나온 권력이 중앙으로 향하며 그곳에서 권력이 집단적으로 행사된다는 것이다. 이러한 구조를 구축하려면 첫째는 제도들이 포괄적이어야 한다. 둘째는 제도들이 합의에 이르고 이를 집행하는데 있어 효과적인 기제를 제공해야 한다. 그들의 강조하는 광범한 포괄과 집중된 권한을 반영하는 제도들은 연방보다는 단방일, 양원제보다는 단원제, 대통령제보다는 의회제 그리고 선거구제보다는 비례대표제를 포함한다. 구심체제에서는 사법부가 독립적이지만 사법심사를 자제하며 관료제는 강하고 중립적이며 비교적 집중화되어 있다. 전체적으로 보면 구심 체제는 Lijphart의 연방-단방 차원에서는 다수제의 특징을, 집행부-정당 차원에서는 합의제의 특징을 갖는다고 할 수 있다.

도록 한다. 반면 합의제 민주주의의 경우 정책 결정에 관여된 행위자의 수를 극대화해 권력이 분산되도록 한다. 다수제 민주주의는 배타성과 승자독식의 경쟁을 특징으로 한다. 반면 합의제 민주주의는 포괄성과 중앙-지방, 정치제도 및 정치적 행위자들 간의 권력 공유를 촉진한다.

Lijphart는 10개 제도변수를 사용해 두 유형의 민주주의를 구분한다. 이들 변수를 구체적으로 살펴보면 첫째 변수는 정당 체제에 초점을 두고 양당제 혹은 다당제인지를 구분한다. 이는 유효 원내정당 숫자(effective number of parliamentary parties)로 측정한다. 둘째 변수는 내각 구성에 초점을 두고 집행적 권력(executive power)의 집중 혹은 공유를 구분한다. 이는 최소승리/단일정당으로 구성된 내각(minimal winning one-party cabinets)의 존속기간 비율로 측정된다. 셋째 변수는 집행부(행정부)와 입법부 간의 관계에 초점을 두고 지배 혹은 권력 균형을 구분한다. 이는 집행부 지배 지수(index of executive dominance)로 측정한다. 넷째 변수는 선거제도에 초점을 두고 다수/상대다수 대표제 혹은 비례대표제를 구분한다. 이는 총선과 대선에서 나타난 불비례성 지수(index of disproportionality)로 측정한다. 다섯째 변수는 이익집단 체제에 초점을 두고 다원주의인가 조합주의인가를 구분한다. 이는 이익집단 다원성 지수(index of interest group pluralism)로 측정한다. 여섯째 변수는 권력 분할에 초점을 두고 연방-단방 및 집권-분권을 구분한다. 이는 연방주의 지수(index of federalism)로 측정한다. 일곱째 변수는 의회에 초점을 두고 입법권의 집중과 분할을 구분한다. 이는 양원제 지수(index of bicameralism)로 측정한다. 여덟째 변수와 아홉째 변수는 헌법에 초점을 두고 있는데 먼저 여덟째 변수는 헌법 수정이 용이한지 아닌지를 구분하며 이는 헌법 경직성 지수(index of constitutional rigidity)로 측정한다. 아홉째 변수는 법률의 위헌 심사제도의 존재 및 역할을 구분하며 사법심사제와 사법적극주의를 반영하는 사법심사 지수(index of judicial review)로 측정한다. 열째 변수는 중앙은행에 초점을 두고 독립성 혹은 의존성을 구분하며 중앙은행 독립성 지수(index of central bank independence)로 측정한다. Lijphart는 이들 10개 변수를 두 개의 차원으로 경험적으로 구분한다. 첫째는 집행부-정당(executive-parties) 차원이고 둘째는 연방-단방(federal-unitary) 차원이다. 전자는 중앙정부 내 권력의 분산과 관련되며 10개 변수 가운데 앞의 5개 변수로 구성된다. 후자는 정치 제도들 간 권력의 분할과 관련되며 뒤의 5개 변수로 구성된다.

이들 10개 변수별로 각 유형의 민주주의의 제도적 특성을 살펴보면 먼저 다수제 민주주의는 ① 양당제이고 ② 집행적 권력이 최소승리/단일정당 내각에 집중되어 있고 ③ 의회에 대해 내각이 지배적이고 ④ 선거제도가 다수/상대다수 대표제이고 ⑤ 이익집단 체제가 다원주의적이고 ⑥ 단방 국가의 집권적 정부 구조이고 ⑦ 입법권이 단원 국회에 집중되어 있고 ⑧ 헌법 개정이 용이하고 ⑨ 사법심사가 약하고 ⑩ 중앙은행이 집행부에 의해 통제된다. 반면 합의제 민주주의는 ① 다당제이고 ② 집행적 권력이 광범한 연립내각에 있고 ③ 입법부와 행정부 간 권력 균형이 있고 ④ 선거제도가 비례대표제이고 ⑤ 이익집단 체제가 조합주의적이고 ⑥ 연방 국가의 분권적 정부 구조이고 ⑦ 강력한 양원제이고 ⑧ 헌법 개정이 어렵고 ⑨ 사법심사가 강하고 ⑩ 중앙은행이 독립되어 있다.

Lijphart(1999)는 합의제 민주주의와 다수제 민주주의의 성과를 경험적으로 분석하면서 전자가 후자보다 경제 성과와 민주주의의 질에서 더 낫다는 것을 보여준다. 그는 합의제 민주주의가 ‘더 친절하고 더 점잖은(kinder, gentler)’ 형태의 민주주의라고 주장한다. 즉, 합의제 민주주의는 다수제 민주주의와 비교해 더 평등적이고 더 참여적이며 여성과 소수집단을 더 잘 대표한다고 주장한다. 또한 합의제 민주주의는 다수제 민주주의와 비교해 사회 정책과 경제 정책을 더 잘 수행한다고 주장한다. 그는 다수제 모형이 사회구조가 비교적 동질적이고 계급 갈등이나 문화적 균열이 깊지 않은 나라에 적합하다면 사회통합이 약한 나라에서는 합의제 모형이 더 적합하다고 보았다. 그는 다원화된 사회에서 다수제 민주주의는 다수의 지배(majority rule)를 다수의 횡포(tyranny of the majority)로 변질시킬 위험성이 크다고 주장하였다. 다수제 민주주의는 정치적 소수파를 배제하는 경향이 있기 때문에 정치적 다수파가 주기적으로 교체되고 다수파와 소수파 간의 구분이 정치적 양극화로 이어지지 않아야 다수제 민주주의가 작동할 수 있다고 보았다.

Lijphart(2012)는 세계은행의 거버넌스 지표(Worldwide Governance Indicators)를 사용해 합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 더 낫다는 것을 보여준다.²⁾ 먼저 집행부-정당 차원에서 측정한 합의제-다수제 수준을 독립변수로 사용한 결과에 따르면 합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 참여와 문책성, 정부의 효과성, 법의 지배, 부패통제 및 정치안정에서 더 나은 성과를 보였다. 경제발전과 인구 규모를 통제한 후에도 유의미한 정의 영향은 그대로 유지되었다. 다만 규제의 질에서는 두 유형 간에 차이가 없었다.

2) 후술하지만 세계은행의 거버넌스 지표(Worldwide Governance Indicators)는 ‘참여와 문책성’, ‘정치안정과 폭력부재’, ‘정부의 효과성’, ‘규제의 질’, ‘법의 지배’ 및 ‘부패통제’라는 6개 차원에서 측정된다.

그는 이를 다수제 민주주의가 더 나은 의사결정을 담보하는 정부형태라는 통념을 부정하는 결과로 제시하였다. 연방-단방의 차원에서 측정한 합의제-다수제 수준을 독립변수로 사용한 결과에 따르면 다수제 민주주의가 합의제 민주주의보다 거버넌스 지표에서 더 나은 성과를 보여주지 못하였다. 단방제, 단원제, 유연한 헌법, 약한 사법심사 및 낮은 중앙은행의 독립성을 특징으로 하는 다수제 모형과 비교해 연방제, 양원제, 경직적 헌법, 강한 사법심사 및 높은 중앙은행의 독립성을 특징으로 하는 합의제 모형에서 중앙정부의 정책결정의 결단성, 속도, 통합성이 방해된다는 통념은 지지되지 않았던 것이다. 이러한 결과를 통해 그는 합의제 민주주의가 모든 면에서 낫다고 확정적으로 말할 수는 없지만 다수제 민주주의가 더 나은 정부형태라는 통념은 맞지 않다고 결론을 내리고 있다.

합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 더 나은 성과를 가져올 수 있는 논거로 Lijphart는 합의제 민주주의가 의존하는 권력 분산과 공유의 기제를 강조한다. 권력을 다수파에게 집중시키는 다수제는 통합적이고 결단력이 있는 국정 리더십에 기여하고 일관된 정책과 신속한 의사결정을 촉진한다고 주장한다. 그러나 그는 신속한 결정이 반드시 현명한 결정은 아닐 수 있다고 하였다. 오히려 그 반대가 더 타당하다는 것이다. 다수제 정부가 생산한 일관된 정책이라는 것도 정부가 교체되면 무효화 될 수 있다고 지적한다. 특히 좌파 정부에서 우파 정부로, 우파 정부에서 좌파 정부로 바뀌면 경제정책의 급격한 변화를 수반한다는 것이다. 따라서 정책의 일관성 차원에서도 다수제 정부가 합의제 정부보다 더 이점이 있다고 말하기 어렵다는 것이다. 오히려 거시 경제정책의 성공을 위해서는 강력한 힘보다 꾸준한 힘이 필요한데 비례대표제나 연합 정부가 꾸준하고 일관된 정책을 결정하는 데 더 낫다고 보았다. 결단력이 있는 정부가 사회의 중요한 행위자들이 반대하는 정책을 강제하는 것보다 광범한 합의에 기반을 둔 정책이 성공적으로 추진될 가능성이 더 높기 때문이다. 그리고 비례대표제는 소선거구제보다 개별 선거구에 대한 편협한 관심에서 벗어나 전국적인 효과를 갖는 경제정책을 추진하는 데 더 낫다고 하였다. 사회적 갈등을 해소하고 안정을 유지하는데 있어서 성급한 결정보다 이해관계 집단을 가능하면 많이 관여시켜 조정과 타협을 이루는 것이 훨씬 더 중요하다는 것이다. 흔히 단일 정당으로 구성된 다수파 정권은 정책결정에 대해 보다 분명한 책임을 질 수 있기 때문에 정권의 문책성이 더 담보될 수 있다고 할 수 있다. 시민들이 선거를 통해 책임을 물을 수 있고 그에 따라 정권이 유임되거나 교체될 수 있다는 것이다. 그러나 이는 두 정당이 경쟁하는 다수제 체제에서나 가능하지, 그렇지 않고 제3당이 존재하는 경우 다수가 현 정권을 반대

한다 해도 야권의 분할로 여당의 집권이 지속될 수 있다고 지적한다. 반면 합의제 정부형태의 경우 오히려 내각이 지속되는 기간이 짧아 정권교체가 좀 더 용이할 수도 있다고 하였다. 다수제 민주주의에서 일어나는 완전한 내각 교체와 비교하면 합의제 민주주의에서의 변화는 부분적 내각 교체이지만 보다 손쉽게 일어날 수 있다는 것이다. 다수제 정부형태를 옹호하는 주요한 논거인 의사결정의 속도와 일관성에 있어서도 오히려 그 반대의 논거가 더 설득력이 있다고 하였다.

요약하면 합의제 민주주의는 국가권력을 분산 및 분할하여 견제와 균형의 원리에 따르도록 한다. 이를 통해 민주주의가 ‘선출된 독재’로 변질하지 못하도록 막는 것이다. 반면 다수제 민주주의는 효과적인 견제와 균형의 기제가 결여되어 있다. 그렇기 때문에 신생 민주 국가에서 대통령제의 다수제를 채택하는 경우 민주주의가 위임 민주주의(delegative democracy)로 변질할 위험이 크다는 것이다(O'Donnell, 1994). 선거를 통해 민주적으로 당선된 대통령이 자기 마음대로 통치할 자격이 있다고 생각하고 임기의 제한을 받는 것 말고 별 구속 없이 권한을 휘두를 수 있다는 것이다. 설사 의원내각제라도 다수제의 경우 선출된 독재로 변질되기 쉬운 이유는 다수당에 의해 의회 권력을 남용하기가 쉽기 때문이다. 특히 법의 지배, 독립 언론 및 자율적 시민사회가 약하면 더욱 그러할 수 있다. 대통령제든 의회제든 권력이 집중된 다수제보다 권력을 분산하고 공유하는 합의제에서 민주주의의 질이 더 낫다는 것이다.

2 거버넌스의 질

정치 질서의 기원과 변화를 다룬 Fukuyama(2014)는 정치발전을 제도적 차원에서 접근한다. 그는 정치 질서를 구성하는 제도의 범주를 크게 세 가지로 구분한다. 이들은 국가, 법의 지배 및 문책성의 기제이다. 첫째는 국가이다. 국가는 계층적이고 중앙집중적인 조직이다. 베버의 정의처럼 이 조직은 규정된 영토에 행사하는 정당한 힘을 독점한다. 국가는 비사인적이다. 초기 국가는 통치자의 家와 구분되지 않았고 통치자의 가족과 친구를 통해 작동하는 가산(家産)적 국가였다. 그와 대조적으로 근대적 국가는 통치자의 사적 이익과 공동체의 공익을 구분한다. 근대적 국가는 시민들을 비사인적 기준에 따라 대우하고 법을 불편부당하게 적용하고 실적에 따라 관리를 충원한다.

둘째는 법의 지배이다. 법의 지배에 대한 정의는 다양해 법과 질서, 재산권과 계약집행, 인권 등을 포함한다. 그는 법을 사회의 광범한 합의를 반영하는 일단의 행태 규칙으로 정의한다. 이 규칙은 사회에서 가장 강력한 통치자조차 구속하는 규칙이다. 통치자가 자기 입맛에 맞게 법을 바꿀 수 있으면 설사 그 법을 다른 모든 사람들에게 획일적으로 적용한다 하여도 법의 지배가 있다고 할 수 없다. 법의 지배가 효과적이려면 집행부로부터 자율성을 갖는 사법제도를 통해 법의 지배를 구현하여야 한다는 것이다. 법의 지배는 무엇보다도 정치 권력에 대한 제약이다. 이는 법에 의한 지배(rule by law), 즉 의법 통치(依法統治)와 구분하여야 한다고 본다. 의법 통치의 경우 법은 통치자가 발동한 명령으로 이는 통치자를 구속하지 않는다. 의법 통치가 일정한 조건하에서 통치자의 자의적 권위를 축소시켜서 점차 법의 지배의 기능을 수행할 수도 있지만 엄격한 의미에서 의법 통치는 법의 지배가 아니다.

셋째는 문책성의 기제이다. 문책성은 정부가 협소한 자기 이익이 아니라 사회 전체의 이익 혹은 공동의 이익에 반응적이어야 함을 강조한다. 문책성은 기본적으로 절차적 문책성으로 이해된다. 이는 시민들이 통치자를 선택하고 이들을 규율할 수 있는 주기적으로 실시되는 자유 공정의 다당제 선거제도를 의미한다. 문책성이 실질적일 수도 있다. 즉 통치자가 절차적 문책성에 구속되지 않고 사회의 이익에 반응할 수 있다는 것이다. 절차적 문책성과 실질적 문책성 간에 관계가 있다고 해도 절차적 문책성을 통해 제한받지 않는 통치자는 설사 공동의 이익에 반응적이라 해도 계속해서 그럴 것으로 신뢰할 수는 없다. 이런 이유에서 근대 민주주의에서 문책성은 정부를 시민들에게 반응적으로 만드는 절차의 측면에서 이해되고 있다.

Fukuyama는 한 국가의 정치 질서는 이들 정치제도의 결합을 반영하며 바람직한 정치 질서는 이들 세 유형의 제도가 균형을 이루는 배열이라고 하였다. 즉, 국가가 유능하고 효과적이어야 하지만 법과 민주적 선택에 의해 구축된 경계 안에서만 행동하도록 제약되어야 한다는 것이다. 국가, 법의 지배 및 문책성 제도가 균형을 이루고 있어야 한다는 것이다. 견제가 없이 강한 국가는 독재이고, 견제만 있는 약한 국가는 효과적이거나 안정적이지 못하다는 것이다.

이들 세 제도는 크게 두 범주로 다시 묶을 수 있다. 즉, 국가는 거버넌스와 관련되고 법의 지배와 문책성의 기제는 자유민주주의와 관련된다고 볼 수 있다(박종민, 2017). 이들 가운데서 Fukuyama(2013)는 특히 거버넌스의 핵심인 국가의 형성에 주목한다. 그는 거

버넌스를 ‘규정을 만들고 이를 강제하며 서비스를 전달하는 정부의 능력’으로 규정한다. 여기서 정부는 반드시 민주 정부일 필요는 없다고 하면서 거버넌스의 개념을 정의하면서 민주주의의 요소를 배제하였다. 그는 거버넌스를 민주주의와 개념적으로 구분함으로써 둘 간의 관계를 이론화하는 실익이 있다고 보았다. 거버넌스와 민주주의가 서로 강화하는 관계에 있다는 주장에 대해서 그는 이것이 경험적 사실에 근거한 것이라기보다 이론적 가설에 가깝다고 하면서 거버넌스가 민주주의를 내포하는 것으로 정의하면 둘 간의 관계를 경험적으로 검증할 수 없기 때문에 이 둘을 구분하는 것이 이론적으로 더 생산적이라고 하였다. 그의 개념 규정에 따르면 민주주의가 아니어도 거버넌스의 질이 높을 수 있는 반면 민주주의라 해도 거버넌스의 질이 낮을 가능성이 있다.

Fukuyama는 거버넌스를 정치나 정책과 구분되는 집행(행정)에 국한하면서 민주주의 여부에 상관없이 모두에 적용할 수 있는 거버넌스의 질을 측정하는 방법을 논의한다. 근대국가에서 집행(행정)기능을 수행하는 것이 관리(官吏) 집단, 즉 관료제라는 점에서 그의 거버넌스의 질의 측정은 관료제의 질에 초점을 두고 있다. 그가 제시한 거버넌스의 질을 측정하는 네 가지 접근은 첫째 절차의 측면에서 측정하는 접근, 둘째 투입의 측면에서 측정하는 접근, 셋째, 산출 혹은 결과의 측면에서 측정하는 접근, 그리고 넷째 관료제의 자율성 측면에서 측정하는 접근이다. 이들 가운데서 산출을 강조하는 접근의 경우 산출이 결국은 정부 활동의 결과물이라는 점, 산출의 측정이 방법론적으로 문제가 있다는 점, 결과의 측정이 절차나 규범의 측정과 쉽게 분리되기 어렵다는 점, 그리고 산출을 역량의 측정으로 간주하기보다는 국가역량에 의해 설명되어야 하는 종속변수로 다루는 것이 더 낫다는 점에서 그는 이를 배제하였다.

먼저 절차의 측면에서 거버넌스의 질을 평가하는 접근은 근대관료제의 구조적 특징을 강조한다. 그는 베버 관료제의 주요 특징을 거버넌스의 질을 구성하는 요소로 보았다(Weber, 1946; 1947). 그가 강조한 가산관료제와 대비되는 근대관료제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 관리(官吏)들은 규정된 영역에서만 권위에 복종한다. 둘째, 관리들은 명료하게 규정된 관직체계에 의해 조직화되어 있다. 셋째, 관직에는 규정된 권한 영역이 있다. 넷째, 관직은 자유로운 계약관계를 통해 채워진다. 다섯째, 후보자는 기술적 자격조건에 기초해 선발한다. 여섯째, 관리들은 고정 급료로 보상된다. 일곱째, 관직은 그 점유자의 유일한 직업으로 간주된다. 여덟째, 관직은 경력을 구성한다. 아홉째, 소유와 관리(행정)는 분리되어 있다. 열째, 관리들은 엄격한 징계와 통제를 받는다. 그는 이들 가운데서 처음 다섯 번째까지의 요소들과 아홉 번째 요소가 근대관료제의 핵심적 특징이며 이들은 근

대관료제를 가산관료제와 구분한다. 이들 다양한 근대관료제의 특징들 가운데서 거버넌스의 질을 측정하는 지표의 핵심으로 그는 관리들이 실적에 근거해 충원되고 승진되는지, 관리들이 어느 정도의 기술적 전문성을 갖출 것으로 요구되는지, 관료제의 절차에 있어 형식화의 수준이 어떠한지가 포함되어야 한다고 하였다.

둘째, 역량의 측면에서 거버넌스의 질을 평가하는 접근은 절차가 어떻게 규정되든 그것은 정부로부터 기대되는 긍정적 결과와는 별로 상관관계가 없다는 관찰에서 출발한다. 즉, 베버의 관료제가 자의적이고 가산적인 관료제보다 더 나은 공공재와 공공서비스를 제공할 것으로 흔히 가정하지만 반드시 그렇지는 않다. 어떤 상황에서는 규칙과 절차가 없는 것이 신속한 서비스와 맞춤형 서비스에는 더 나을 수 있기 때문에 획일적으로 절차만 강조하기는 어렵다는 것이다. 비사인적이고 실적에 기반을 둔 관료제라 하더라도 집행 능력이 부족할 수 있으며 설사 실적에 기반을 두고 선발해도 실적 기준이 시대에 뒤떨어져 구식이라면 그것은 ‘훈련된 무능력’일 뿐이다. 상황이 변하고 기술이 바뀌면 관리들의 일 처리 방식도 바뀌어야 하는데 그렇지 못하면 절차가 있어 이를 꼼꼼히 준수한다 하여도 역량은 오히려 떨어진다는 것이다. 이러한 점에서 단순히 근대관료제의 비사인성이나 실적 기반만으로 거버넌스의 질을 평가하는 것에는 한계가 있으며 오히려 역량에 직접 초점을 두는 것이 필요하다고 본다. 역량 지표는 국가가 수행하는 다양한 핵심 기능에 공통적으로 필요한 능력을 반영해야 하는데 흔히 강조하는 것은 징세와 징집 등 자원을 추출하는 능력이다. 한편 역량의 대용 지표로 제시하는 것은 관리들의 교육 및 전문직업화의 수준이다. 정치적 정실주의에 따라 임명된 무능한 관리들이나 교양이 강조된 비전문적 관리들이 고등교육을 받은 엔지니어, 경제전문가, 농업전공자들로 대체된다면 이는 역량이 개선된 것으로 볼 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 관료제의 전문직업화(professionalization)의 수준은 주요한 대용 지표로 사용될 수 있다고 주장하였다.

끝으로 자율성의 측면에서 거버넌스의 질을 평가하는 접근은 정치적 개입이나 사회단체로부터 관료제가 갖는 자율성에 초점을 둔다. 관료제가 정치로부터 완전히 자율적이면 관료독재로 전락할 수 있고 완전히 종속적이면 정치도구로 전락할 수 있다는 것이다. 따라서 관료제의 완전한 자율성과 완전한 종속성 양자 모두 굿거버넌스를 위해 바람직하지 않다고 본다(Dahlström & Lapuente, 2017). 정치제도가 설정한 규칙이 많으면 그만큼 행정기관의 자율성을 축소한다고 볼 수 있다. 위임 사항이 일반적일수록 관료제는 더 자율성을 갖는다고 할 수 있다. 완전히 자율적인 관료제는 정치적 위임자로부터 독립해서 자신의 목표를 스스로 설정한다. 반대로 자율적이지 못한 예측적인 관료제는 정치적 위임

자에 의해 집행이 미시적으로 관리된다. 때문에 적절한 수준의 관료적 자율성이 거버넌스의 질을 담보하는 데 필요하다고 보았다. 그렇다고 관료적 자율성이 관료제를 사회로부터 완전히 고립시키거나 시민 요구에 부합하지 않는 의사결정을 해야 한다는 의미는 아니다. 완전히 예측된 관료제는 관료의 재량이나 독자적인 전문적 판단의 여지가 없고 정치적 위임자들이 설정한 상세한 규칙에 묶이게 된다. 반면 완전히 자율적인 관료제는 모든 정치적 통제로부터 벗어나 내부절차만이 아니라 목적도 설정하게 된다. 관료제는 사회적 행위자의 영향으로부터 보호되어야 하지만 보다 큰 목표와 관련해서는 사회에 예측되어야 한다고 하였다.

요약하면 거버넌스의 질은 관료제를 포함한 공공부문이 비사인적이고 공사를 구분하고 전문화되어 있고 유능하고 정치로부터 비교적 자율적이고 공동의 이익을 지향할 때 담보되며 이는 국가의 효과성을 제고한다. Fukuyama는 이러한 효과적인 국가가 민주적 문책성 및 법의 지배와 관련된 제도와 균형을 이룰 때 가장 바람직한 정치질서를 형성한다고 본 것이다.

3 민주적 거버넌스

Norris(2012)는 민주주의와 거버넌스를 동시에 고려한 민주적 거버넌스(democratic governance) 이론을 제시한다. 이는 민주주의의 유형을 강조한 Lijphart(1999; 2012) 및 거버넌스의 질을 강조한 Fukuyama(2013)와 비교된다. 그러나 국가, 법의 지배 및 문책성 기제의 균형을 강조한 Fukuyama(2014)의 주장과 유사하다.

Norris는 번영, 복지, 평화의 인간안보(human security)에 기여하는 체제(regime)에 관한 네 가지 시각을 구분해 비교한다. 첫째는 민주주의의 우선적 구축을 옹호하는 시각으로 민주적 정치제도를 심화하고 공고화하는 과제를 강조한다. 둘째는 국가의 우선적 형성을 옹호하는 시각으로 관료적 거버넌스의 역량을 제고하는 과제를 강조한다. 셋째는 구조를 강조하는 시각으로 체제는 성장과 사회적 근대화의 산물이지 원인이 아니라고 본다. 넷째는 Norris가 옹호하는 통합이론으로 자유민주주의와 거버넌스 양 제도를 동시에 개선하는 과제를 강조한다. 본 연구는 제도의 역할에 주목하기 때문에 체제의 영향에 관해 회의적인 구조적 시각은 제외한 나머지 세 시각을 소개한다.

(1) 민주주의 우선론

이는 민주주의의 우선적 구축을 강조하는 이론이다. 민주적 정치제도의 역할을 강조하는 이 시각은 민주적 관행으로부터 나오는 문책성과 투명성이 다양한 사회문제를 해결하는 잠재적 역량을 가진다고 강조한다. 시민들이 결정 과정에 참여하고 지도자들을 문책할 때 정책은 사회적 필요를 제대로 반영하기 때문이다. 국민의 의사를 대변하고 국가의 권력을 제한하는 민주주의가 어떻게 해서 더 나은 결과를 가져오는지와 관련해 다양한 이론이 전개되고 있다. 첫째 이론은 선거 문책성과 관련된 제도를 강조한다. 둘째 이론은 자유민주주의를 강조한다. 셋째 이론은 권력 공유의 제도적 배열을 강조한다. Meltzer and Richard(1981)의 중위투표자이론은 첫째 이론과 관련된다. 대의민주주의에 관해 최소주의 관념에 따르는 학자들은 주기적이고 경쟁적인 다당제 선거를 문책성의 핵심 기제라고 본다. 이러한 제도는 시민들이 지도자들을 선택할 수 있도록 하고, 필요하면 그들을 내쫓을 수 있기 때문이다. 이러한 시각에서 개발된 중위투표자이론은 사회적 및 경제적 평등을 위해 선거의 중요성을 강조한다. 다당제 선거와 보편참정권이 있는 곳에서 정치인과 정당은 중위투표자의 표를 얻으려고 소득재분배와 누진과세 및 복지지출을 옹호한다. 소득분포의 불평등이 높은 나라에서 중위투표자의 소득은 평균 소득보다 낮다. 따라서 경쟁적인 다당제 선거를 하는 민주 국가의 정치인들은 재선을 위해 가난한 사람들을 편드는 정책을 채택한다는 것이다. 중위투표자이론은 민주주의가 소득재분배의 패턴, 사회복지정책 및 공공지출에 미치는 영향을 비교하는 연구에 지대한 영향을 미쳤다.

둘째는 자유민주주의의 제도적 제한을 강조하는 시각이다. 선거 경쟁이 제약되어 있는 곳에서는 시민들이 정부 성과를 평가하는 역량, 동원하고 조직하는 역량, 대안적 정보 근원으로부터 학습하는 역량, 실패한 지도자들을 다른 지도자들로 교체하는 역량을 제대로 발휘할 수 없다. 물론 이러한 상황에서도 선거는 야당이 세력을 동원할 기회를 줄 수는 있다. 그렇지만 자유민주주의 제도가 발전하지 않으면 선거만으로 정부의 문책성을 담보하기가 충분하지 않다는 것이다. 선거제도는 정치적 권리와 시민적 자유를 보호하는 틀 안에서 집행적 권력에 대응하는 견제와 균형에 의해 보완될 필요가 있다는 것이다. Sen(1999)은 자유민주주의에서 선거 패배의 위협이 선출된 공직자들로 하여금 시민들에 반응적이어야 하는 강력한 유인을 제공하는데 자유언론의 존재는 이러한 과정의 본질적 부분이라고 하였다. 기자들이 인도주의적 위기와 자연 재난에 관한 기사를 광범하게 다루면 정치 지도자들은 긴급한 사회적 필요에 관해 보다 많은 정보를 얻는다는 것이다. 정치

인들이 지방의 긴급한 필요에 제대로 반응하지 못하면 투표로 표출된 대중의 불만은 이들 지도자들을 권력의 자리에서 내려오게 할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 선출된 공직자들은 사전에 막을 수 있는 인도주의적 참사를 피하려고 노력하게 된다는 것이다. 반면, 공직자들이 그러한 선거를 통해 효과적으로 제재를 받지 않는 곳에서는 기근과 같은 재난이 종종 발생한다는 것이다. 여기서 강조되는 것은 선거 외에 리더십에 대한 문책 가능성 및 사회적 우선순위에 대한 정부의 반응성을 담보하는 다른 민주적 장치와 기제도 더불어 필요하다는 것이다.

셋째, 앞서 논의한 Lijphart가 지적한 합의제 민주주의 혹은 권력 공유 민주주의를 강조하는 시각이다. 권력 공유 민주주의는 견제와 균형의 다양한 기제를 강조한다(Norris, 2008). 이들 장치는 권력을 수직적 및 수평적으로 광범하게 분산하는 것을 담보한다. 특히 비례대표 선거제, 분권화되고 위임된 거버넌스, 의회에 문책될 수 있는 집행부는 그 핵심이다. 이의 반대편에는 다수주의 혹은 권력 집중의 체제가 있다. 권력 분산과 공유는 광범한 참여와 포괄을 통해 ‘더 친절하고 더 점잖은’ 민주주의를 만든다는 것이다. 즉, 보다 평등주의적인 경제 정책과 보다 후한 복지를 제공한다. 권력 공유를 지향하는 선거제도, 집행부 및 연방제의 제도배열이 경제성과에 영향을 준다는 것이다. 권력 공유의 민주주의는 특히 분열된 다민족 사회에서 무장 갈등을 약화시켜 평화정착, 정치적 안정 및 발전과 성장의 토대를 조성해 준다는 것이다.

민주주의 우선론은 번영, 복지, 평화가 달성될 가능성이 가장 높은 체제는 시민들이 정부를 문책할 수 있어 정부 지도자들이 사회적 필요에 반응하도록 만드는 체제임을 강조한다. 이러한 결과가 생성되는 기제에 대한 해석은 다르다. 첫째는 경쟁적 선거만으로도 가능하다. 둘째는 선거가 다른 강력하고 효과적인 민주제도에 의해 보강될 때 가능하다. 셋째는 의사결정을 다중적인 이해관계자들 가운데 분산시키는 권력 공유의 장치를 통해서 가능하다. 어떤 기제를 강조하든 이들이 공유하는 시각은 민주주의가 우선적으로 촉진되어야 한다는 것이다.

(2) 국가 우선론

이는 국가의 형성이 우선해야 한다는 시각이다. 이 시각은 근대적 국가 형성의 선행 조건들이 충족되어야 민주주의를 발전시키는 단계로 이동할 수 있다는 순차적 발전의 필요성을 강조한다. 이러한 시각을 강조하는 이론가들은 제도적 기제와 관련해 상이한 입장을

보이고 있다. 첫째는 내·외부의 위협에 대처해 질서와 안전을 유지하는 기본 역량을 갖춘 국가형성을 강조한다. 둘째는 재산권과 법의 지배 등 고전적 자유주의를 반영하는 굿거버넌스를 강조한다. 셋째는 베버의 근대관료제의 원칙을 반영하는 관료적 거버넌스를 강조한다. 이들 이론을 좀 더 자세히 소개한다.

첫째는 국가형성론이다. 2차 대전 이후 신생 독립한 개발도상국에 이식된 대의민주주의가 뿌리를 내리지 못하고 실패한 것에 주목한 Huntington(1968)은 초기 근대화이론에 이의를 제기하였다. 초기 근대화이론에 따르면 산업화의 과정과 대중민주주의의 확장 및 근대적 관료국가의 성장이 동시에 일어난다고 가정하였다. 그렇지만 그는 사회적 동원(social mobilization)이 민주제도의 구축과 산업 성장에 앞서 일어나면 이것이 무질서, 내란 및 체제 붕괴의 위험을 증가시킨다고 경고하였다. 그는 신생독립의 탈식민 국가는 대중 참여의 조기 증가, 특히 새로운 집단의 동원 및 체제 전환 과정에서 실시되는 초기 선거를 통해 불안정하게 된다고 예견하였다. 폭력과 불안정이 야기되는 이유는 새로운 집단들이 정치에 급속히 동원되지만 정치제도의 발전은 더디어 이들 간의 불균형이 생기기 때문이라고 하였다. 그는 ‘사회 및 정치변화가 정치의식을 확대시키고 정치요구를 크게 증가시키며 정치참여를 확장한다. 이러한 변화는 전통적인 정치권위의 근원 및 전통적 정치제도를 약화시킨다.’고 주장하였다(Huntington, 1968, p.5). 그 결과는 무정부 상태라는 것이다. 그가 권고하는 것은 근대화를 통해 합법적 권위, 사회적 질서, 법의 지배(의 법지배에 가깝다)를 우선적으로 구축하는 것이다. 이러한 토대가 안정적으로 놓이면 대중 참여를 확대할 준비가 되어 있다는 것이다. 조급하게 선거제도를 도입하는 것보다 국가의 토대를 구축하는 것이 우선적으로 필요함을 강조한 것이다. 조건이 성숙하기 전에 때 이른 민주적 실험을 하면 최악의 경우 위험하고 큰 희생을 가져올 수 있다고 보았다. 이러한 시각은 국가형성과 민주주의 간의 트레이드오프를 강조한다.

둘째는 굿거버넌스론이다. 이 이론은 굿거버넌스가 경제성장을 개선하고 빈곤을 완화하는 데 필수적임을 강조한다(Pomerantz, 2011). 굿거버넌스가 빈곤퇴치와 발전증진을 위해 단일의 가장 중요한 요인이라는 것이다. 국가의 축소와 시장의 강화가 경제적 능력성에 이르는 길이라고 생각한 시기에는 민영화와 탈규제, 재정 긴축, 무역자유화 등의 정책을 추구하였다. 이러한 정책은 중앙정부의 범위와 역할을 축소하였고 국가권력을 민간 부문 및 시민사회의 행위자들에게 위임·분산하였다. 그러나 불평등이 악화하고 경제성장이 지속되지 못하면서 이러한 급진적인 구조조정 처방이 점차 지지를 상실하였다. 신보수

주의 자유시장의 아이디어는 아시아 금융위기 및 글로벌화 반대운동의 정치적 압력으로 퇴조하고 그 대신 굿거버넌스를 위한 처방이 강조된 것이다. 효과적인 발전을 위한 전제 조건으로서 법의 지배를 구축하는 것이 중요하다는 점이 강조되었다(World Bank, 2017). 여기에는 사법제도에 대한 접근성, 독립된 사법부, 전문적으로 훈련된 치안기구가 포함되었다. 법의 지배가 사회적 안정, 법적 계약에 대한 순응 및 기업 신뢰를 조장하고 해외투자를 유치해 경제성장을 촉진한다고 본 것이다. 공공부문의 정직성, 투명성 및 반부패 등 굿거버넌스를 통해 대외원조가 공공서비스를 개선하고 빈곤을 탈피하는 데 도움을 줄 수 있다고 보았다. 이러한 시각은 민주주의는 굿거버넌스의 하나의 구성요소일 뿐이라 보고 법의 지배와 같은 다른 구성요소들에 주목하였다.

셋째는 베버의 관료제론이다. 이 이론은 집행적 국가역량이 발전목표를 달성하는 데 핵심적임을 강조한다. 발전목표의 달성은 경제관리, 공공재와 공공서비스의 공급 및 치안 유지를 통해 이루어지는데 이를 위해 관료적 역량이 강화되어야 한다는 것이다. 이러한 시각에 따르면 전문적이고 유능하며 불편부당한 관료제가 구축되어 있지 못하면 사회적 필요를 충족시키는 정책을 집행할 수 없고 따라서 발전이 어렵다는 것이다. 효과적인 거버넌스를 위해 관료제의 역량과 질이 중요하다는 것이다. 베버 관료제의 중요성은 경제발전에서 관료제의 역할을 분석한 Evans and Rauch(1996)에서 확인된다.³⁾ 그들은 주요 변수를 통제한 후에도 베버 관료제의 수준이 경제발전의 전망을 높여준다는 것을 발견하였다. 그 연구는 베버 관료제의 주요 특징으로 실적에 토대를 둔 충원(meritocratic recruitment)과 승진예측이 가능한 경력단계(career ladder)에 주목하고 이들 특징이 경제성장을 선도할 수 있는 유능하고 합목적적이며 응집적인 관료제를 만들었다고 하였다. 이러한 시각은 근대적 행정국가에서 집행기능을 담당하는 관리집단으로서 관료제의 역량과 질을 강조하는 것이다.

국가 우선론은 효과적인 거버넌스를 위해 국가기구(state apparatus)의 구축과 강화를 강조한다. 어떤 국가기구를 강조하는가는 이론에 따라 차이가 있다. 첫째는 질서와 평화를 유지해주는 국가기구를 강조하고, 둘째는 사유재산권과 법의 지배를 담보해주는 국가기구를 강조하고 셋째는 베버 관료제의 원칙을 반영하는 국가기구를 강조한다. 어떤 국가기구를 강조하든 이들이 공유하는 시각은 국가형성이 우선적으로 촉진되어야 한다는 것이다.

3) 한국의 국가 관료제는 경제발전의 주요한 제도적 원인의 하나로 지적되고 있다(World Bank, 1993).

(3) 병행론

Norris는 민주주의 우선론과 국가 우선론의 한계를 지적하고 민주주의와 거버넌스를 결합한 민주적 거버넌스 이론을 제시한다. 그녀는 공공재와 공공서비스의 효과적 전달을 강조한 행정학·관리학의 연구, 군사 안보와 전쟁 및 내전 방지의 관점에서 국가역량을 다룬 국제관계학의 연구, 재산권의 역할을 포함하는 거버넌스가 경제성장에 주는 영향을 강조한 발전경제학의 연구, 민주화와 체제 전환의 관점에서 민주제도와 과정의 강화를 강조한 비교정치학의 연구 등 주요 분야의 다양한 연구 결과를 고려하면서 민주주의와 거버넌스의 병행적 발전을 강조한다.

Norris는 민주주의와 거버넌스 간의 선택이 아니라 민주주의와 거버넌스가 동시에 필요하다고 주장한다. 그 논거로 순차적 단계의 정책 과정모형을 제시한다. 그 모형에 따르면 정책 과정은 의제설정 단계, 정책결정 단계, 정책집행 단계, 정책산출/정책결과 단계 및 환류 단계로 구성된다. 이러한 정책 과정모형은 선거를 통한 문책성 혹은 굿거버넌스의 개선 하나만으로는 기대하는 결과를 가져오기 어렵다는 것을 보여준다고 하였다.

자유민주주의의 시각은 선거 문책성의 중요성을 강조한다. 반면 굿거버넌스의 시각은 공공부문의 역량과 정직성 및 불편부당성의 중요성을 강조한다. 자유민주주의의 제도는 대중의 참여를 확대하고 선출된 공직자들에 대한 문책성을 강화하고 견제와 균형을 통해 핵심 집행부의 자의성을 제한한다. 그런데 핵심 집행부와 입법부의 결정을 구체화하고 집행하는 것은 관료제를 포함한 공공부문의 거버넌스를 통해서 이루어진다. 따라서 정책 결정의 효과성과 능률성은 자원을 관리하고 공공서비스를 전달하며 규제를 실시하는 공공부문의 역량에 의존하게 된다.

자유민주주의의 주요한 특징은 경쟁적인 다당제 선거이다. 그러나 효과적인 정책의 집행을 담보할 거버넌스의 역량이 없으면 아무리 선거로 정부를 뽑아도 정부가 무능해질 수밖에 없다. 이는 점차 체제에 대한 대중의 불만을 확산하고 결국 자유민주주의에 대해 환멸을 갖게 할 수 있다. 거버넌스의 역량이 낮으면 정부 지도자는 공공재와 공공서비스를 관리할 능력을 갖지 못한다. 거버넌스의 역량이 낮은 상황에서 시민 요구의 표출과 동원을 촉진하는 대의민주주의 제도를 확장하는 것은 문제가 될 수 있다. 그렇다고 Norris가 자유민주주의의 강화보다 거버넌스의 역량 개선이 우선해야 한다고 주장하는 것은 아니다. 자유민주주의 제도가 제공하는 집행적 권력에 대한 문책성의 기제와 보호 장치를 구

축하지 않고 거버넌스의 역량을 강화하는 것도 적절하지 않을 수 있기 때문이다. 설사 독재 권력이 공익에 봉사하고 이념적으로 온정주의적이어도 나중에 권력을 자발적으로 내려놓을 것이라고 보장할 수는 없기 때문이다. 따라서 자유민주주의와 거버넌스 양자를 동시에 강화하여 균형을 유지하는 것이 중요하다고 하였다.

Norris는 [표 2-1]에서 제시한 것처럼 민주주의와 거버넌스 양 차원을 구분하고 이 둘을 교차시켜 4개의 체제 유형으로 구분한다. 첫째는 민주주의와 거버넌스가 모두 발전한 체제, 즉 참여가 포괄적이고 문책성의 기제가 작동하며 거버넌스의 역량이 확대된 관료적 민주주의(bureaucratic democracies)이다. 둘째는 민주주의는 발전되어 있지 않지만 거버넌스가 발전된 체제, 즉 참여가 제한적이고 문책성의 기제가 작동하지 못하나 거버넌스의 역량은 확대된 관료적 독재(bureaucratic autocracies)이다. 셋째는 민주주의는 발전되어 있지만 거버넌스는 발전되어 있지 않은 체제, 즉 참여가 포괄적이고 문책성의 기제가 작동하지만 거버넌스의 역량이 제한된 정실 민주주의(patronage democracies)이다. 넷째는 민주주의도 발전되어 있지 못하고 거버넌스도 발전되어 있지 못한 체제, 즉 참여가 제한적이고 문책성의 기제가 작동하지 못하며 거버넌스의 역량이 제한된 정실 독재(patronage autocracies)이다. Norris는 인간안보의 세 차원인 번영, 복지, 평화에 가장 효과적인 체제는 관료적 민주주의이고 가장 효과적이지 못한 체제는 정실 독재이며 정실 민주주의와 관료적 독재는 그 중간일 것으로 기대하였고 분석 결과는 이러한 기대와 대체로 일치하였다.⁴⁾ Norris는 민주적 거버넌스, 즉 자유민주주의와 관료적 거버넌스가 모두 발전된 체제가 인간안보에 가장 효과적이라고 결론을 내리고 있다.

[표 2-1] 체제 유형

		민주주의	
		제한된 참여와 문책성	포괄적 참여와 문책성
거버넌스	확장된 역량	관료적 독재	관료적 민주주의
	제한된 역량	정실 독재	정실 민주주의

자료: Norris(2012)

4) 분석 결과에 따르면 관료적 민주주의는 정실 독재보다 경제성장률이 높다. 관료적 민주주의에서의 성장은 지속적이고 일관되었다. 또한 관료적 민주주의는 인간개발에서 다른 체제보다 더 성과가 높았고 정실 독재의 경우 성과가 가장 낮았다. 끝으로 관료적 민주주의가 내부 분쟁에서 자유로운 것은 아니지만 정실 독재가 내부 분쟁에서 가장 성과가 낮았다. 그리고 관료적 거버넌스는 내부 분쟁을 약화시키고 권력 공유의 제도를 갖춘 자유민주주의는 내전에 유의미한 영향을 주었다.

4 요약

전술한 논의는 민주 국가의 제도적 질을 민주적 문책성과 관료적 거버넌스의 역량의 차원에서 접근하는 것이 중요함을 보여준다. 민주주의 유형론은 광범한 참여와 문책성의 기제가 작동하는 유형이 합의제 민주제도임을 강조한다. 합의제 민주주의 이론은 권력 공유를 통해 민주주의의 질을 높일 수 있다고 하였다. 권력 공유 체제는 탄력성과 복원력이 높은 체제라는 것이다. 이러한 체제는 참여, 반응성 및 문책성의 차원에서 뿐만 아니라 정책 성과와 정부의 효과성 차원에서도 장점이 있다. 이러한 권력 공유 체제의 구축을 위해 국가권력의 분산과 분할이 중요하다. 여기에는 입법부, 행정부 및 사법부 등 국가의 핵심 제도 간 전통적인 권력분립, 그리고 중앙-지방정부 간의 권력분할을 포함한다. 반면 거버넌스 이론은 국가의 효과성을 담보할 거버넌스의 역량과 질을 강조한다. 국가 거버넌스의 핵심이 집행기능을 담당하는 관료제이기 때문에 이는 관료제의 역량 및 질과 관련된다. 관리(官吏)집단으로서의 관료제의 역량과 질을 높이는 실적주의와 전문직업주의를 강조한다. 또한 관료제가 공익을 보호하고 공동의 이익을 추구해야 한다는 점에서 정치와 사회의 이익 세력으로부터 적절한 자율성을 확보하는 것이 강조된다. 정치적 통제와 시민참여가 중요하지만 관료제의 자율성은 행정의 정치적 및 사회적 예측을 막아 특수이익이나 부문 이익을 초월한 전체이익 혹은 공익을 위한 공정하고 능률적인 정책 결정과 집행을 돕기 때문이다. 민주주의 유형론은 합의제 민주주의의 중요성을, 거버넌스 이론은 관료제의 역량과 자율성을 강조하는데 민주적 거버넌스 이론은 이 둘을 혼합해 문책적 민주제도와 관료적 거버넌스의 역량의 동시적 결합을 강조한다.

본 연구는 관료적 거버넌스의 질과 관련해 전통적인 권력 분산과 공유제도에 더하여 새로운 권력분립의 한 축으로 작동할 수 있는, 선출되지 않는 독립기구의 역할에 주목한다 (Vibert, 2007). 선출되지 않는 독립기구는 정책 결정 과정에서 정치에 영향을 받지 않고 정보와 증거를 수집하고 최신의 경험지식을 제공하여 정책 판단에 기여한다. 이에 견제와 균형의 새로운 축을 구성할 것으로 기대된다. 가치판단이 입법부, 집행부 등 다수주의 정치제도의 영역에 속한다면 사실판단은 정치로부터 가장 영향을 덜 받는 독립기구의 영역에 귀속시켜 국가가 직면한 복잡한 문제 해결을 위해 증거와 실증지식에 기반을 둔 정책 선택을 유도하자는 것이다. 이는 마치 선출되지 않은 사법부가 독립적으로 집행부와 입법부의 법률의 위헌성을 판단해 법의 지배를 유지하는 것처럼 선출되지 않는 독립기구가 증

거와 실증지식에 기반을 둔 사실적 판단을 공개해 실용적 문제 해결에 기여하도록 하자는 것이다.⁵⁾ 이를 위해 정책 결정에 관련된 정보와 증거의 수집 및 최신의 실증지식에 기반을 둔 사실적 판단을 제공하는 독립기구의 자율성을 강화하자는 것이다. 이는 관료적 거버넌스의 질을 높인다고 할 수 있다.

이러한 논의를 바탕으로 분석틀을 구성한 본 연구는 국가의 효과성에 필요한 관료적 거버넌스와 참여와 문책성이 보장된 자유민주주의가 결합되는 것이 민주 국가의 정당성을 담보하는 데 필요하다고 보고 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성을 지향하는 제도개혁을 탐색하려는 것이다.

5) 여기에는 서비스제공기구(중앙은행, 공영방송), 위험평가관리기구(식약청, 질병관리청), 경제규제기구(공정거래위원회, 정보통신위원회), 감사기구(감사원), 심판기구(선거관리위원회), 내부고발기구(국가인권위원회, 국민권익위원회)를 포함한다. 핵심은 이 기구들이 정치적 편향에서 벗어나 정보를 수집하고 증거와 전문지식에 근거한 사실적 판단을 제공해 정책 결정에 기여하도록 하는 것이다.

제4절

한국 국가의 제도적 특성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

여기서는 앞에서 구성한 분석틀에 따라 민주주의의 수준, 민주주의의 유형 및 거버넌스의 질에 관한 이용 가능한 데이터를 활용해 한국 국가의 제도적 특성을 기술한다. 이를 통해 본 연구가 주목하는 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성의 차원에서 한국 국가의 제도적 강점과 약점을 확인하고 투입과 산출의 양 차원에서 민주 국가의 정당성을 높이는 제도개혁의 과제를 탐색한다.

1 민주주의의 수준

Schumpeter(1950)의 전통에 따른 민주주의의 최소주의 관념은 경쟁적 선거에 초점을 둔다. 이 시각에 따르면 민주 국가의 정치지도자들은 다당제의 자유공정선거를 통해 충원된다. 그러나 이런 협의의 정의는 민주 선거의 효과적 작동을 담보해주는 다른 주요 제도를 고려하고 있지 않다는 비판을 받는다. Dahl(1971)은 자유민주주의의 핵심 제도로 선출된 공직자들, 자유·공정 선거, 포괄적 보편참정권, 공무담임권, 표현의 자유, 대안적 정보 및 결사체의 자율성을 포함하였다. 이러한 개념 규정에 따르면 자유민주주의는 경쟁적 다당제 선거를 통해 입법부를 구성하고 행정부의 수장을 선출하는 것만이 아니다. 선거 경쟁이 자유롭고 공정하며 보편적 참정권이 보장되어 광범한 투표 참여가 허용되어 있고 공직 출마 권리가 제한되어 있지 않아야 한다. 그러나 경쟁적 선거만으로는 자유민주주의를 구축하는데 충분하지 않다. 선거 경쟁이 의미가 있으려면 표현의 자유, 언론의 자유, 결사적 자율성의 다른 제도적 조건들이 충족되어야 한다고 강조한다. 이러한 시각에서 보면 자유민주주의의 정당성은 주기적인 다당제 선거와 광범한 범위의 정치적 권리와 시민적 자유의 보장에서 온다. 이는 절차적 민주주의로 의사결정의 과정과 제도에 초점을 둔다고 할 수 있다.

이러한 민주주의 관념을 반영하는 지표로 첫째 프리덤하우스(Freedom House)의 자

유도 지표가 있다. 이는 정치적 권리와 시민적 자유의 정도를 평가한다. 정치적 권리는 선거 과정, 정치적 다원성과 참여, 정부 운영을 각각 평가하는 하위 차원으로 구성되어 있으며 시민적 자유는 표현과 신념의 자유, 결사·조직의 자유, 법의 지배, 사적 자율성과 개인 권리를 각각 평가하는 하위 차원으로 구성되어 있다. 전체적으로 보면 대의적이고 포괄적인 입법부의 존재, 법의 지배를 보장하는 독립적인 사법부, 정치적 권리와 시민적 자유, 행정부를 제약하는 제도적 견제와 균형을 평가한다. 이런 점에서 자유민주주의를 측정한다고 할 수 있다. 둘째는 입헌민주주의를 분류하는 데 광범하게 사용되는 폴리티(Polity)의 민주주의-독재 척도이다.⁶⁾ 이 척도는 권위구조와 관련된 다양한 특성들을 평가해 민주주의와 독재를 분류한다. 여기서 민주주의는 개념적으로 다음의 요소로 구성된다. 첫째는 시민들이 대안이 되는 정책과 지도자에 대한 선호를 나타낼 수 있는 제도와 절차가 있느냐이다. 둘째는 행정부(집행부)의 권력을 제한하는 제도가 있느냐이다. 셋째는 시민 모두에게 시민적 자유를 보장하느냐이다.

다음은 이들 지표를 사용해 한국의 민주주의의 수준을 살펴본다. 먼저 프리덤하우스의 자유도 지표를 살펴본다. 이 지표의 점수는 정치적 권리와 시민적 자유 두 차원의 점수를 평균한 것이다. 각 차원의 점수는 최소 1점(가장 자유)부터 7점(가장 덜 자유)까지의 범위를 갖는다. 평균 점수를 기준으로 국가가 3개의 군으로 분류되는데 1점에서 2.5점 사이가 '자유' 국가, 3점에서 5점 사이가 '부분 자유' 국가 그리고 나머지 5.5점에서 7점 사이가 '비자유' 국가이다. 한국은 민주화 이행 후인 1988년 정치적 권리 차원에서 2점, 시민적 자유 차원에서 3점으로 평균 2.5점의 '자유' 국가에 속하게 되었다. 1993년 시민적 자유가 2점을 받아 평균 2점으로 좀 더 자유로운 국가가 되었고 2004년 조사에서는 정치적 권리 차원에서 점수가 1점 상승하여 평균 1.5점으로 서구의 민주 국가와 거의 유사한 수준까지 개선되었다. 그러나 2013년부터 정치적 권리가 2점으로 나빠졌고 그 이후 2019년 현재까지 평균 2점을 유지하고 있다. 이는 2016년부터 평균 1점을 유지하고 있는 대만과 비교된다. 민주화 이후 한국은 선거민주주의로 분류되고 있지만 최근 자유의 수준이 낮아져 자유민주주의의 질이 떨어진 것으로 평가받고 있다.

6) Center for Systemic Peace: CSP(2020), 「The Polity Project」, <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>

[표 2-2] 한국의 정치적 권리와 시민적 자유

연도	정치적 자유 등급	시민적 자유 등급	정치적 권리				시민적 자유					총 계
			선거 과정	정치적 다원성과 참여	정부 운영	소계	표현과 신념의 자유	결사·조직의 자유	법의 지배	사적 자율성과 개인 권리	소 계	
2005	1	2	11	15	10	36	14	12	12	11	49	85
2010	1	2	11	15	10	36	14	11	13	12	50	86
2015	2	2	11	13	10	34	12	11	13	13	49	83
2019	2	2	11	13	9	33	14	11	12	13	50	83

자료: Freedom House(2020)

[표 2-2]에 제시된 2005년부터 현재까지 차원별 변화를 보면 정치적 권리 등급이 1점에서 2점으로 낮아진 이유는 선거 과정에 대한 평가는 그대로인데 정치적 다원성과 참여 및 정부 운영에 대한 평가가 각각 하락하였기 때문이다. 한편, 시민적 자유 등급에는 변화가 없지만 여전히 최고 점수에 미치지 못한 까닭은 사적 자율성과 개인 권리에 대한 평가는 개선되었지만 결사·조직의 자유 및 법의 지배에 대한 평가가 각각 하락하였기 때문이다. 가장 최근인 2019년 조사 결과를 보면 정치적 권리의 경우 선거 과정 11점(12점 만점), 정치적 다원성과 참여 13점(16점 만점), 정부 운영 9점(만점 12점)으로 총 33점(만점 40점)을 기록하였다. 시민적 자유의 경우 표현과 신념의 자유 14점(16점 만점), 결사·조직의 자유 11점(12점 만점), 법의 지배 12점(16점 만점), 사적 자율성과 개인 권리 13점(16점 만점)으로 총 50점(60점 만점)을 기록하였다. 이 두 차원의 점수를 합한 총점은 83점이었다. 만점과 비교해 가장 큰 차이를 보이는 부문은 법의 지배이고 그 뒤를 이어 정치적 다원성과 참여, 정부 운영 그리고 사적 자율성과 개인 권리이다. 이는 한국 민주주의의 질을 개선하기 위한 과제가 무엇인지를 보여준다. 우리와 유사한 민주화의 궤도를 보인 대만의 2019년 조사 결과를 보면 정치적 권리의 경우 선거과정 12점, 정치적 다원성과 참여 15점, 정부운영 10점으로 총 37점을 얻어 우리보다 4점 높았다. 시민적 자유의 경우 표현과 신념의 자유 16점, 결사·조직의 자유 11점, 법의 지배 15점, 사적 자율성과 개인권리 14점으로 총 56점을 얻어 우리보다 6점 높았다. 이 두 차원의 점수를 합한 총점은 93점으로 우리보다 10점이 높았다. 대만은 우리보다 자유민주주의의 수준이 다소 높은 것으로 평가되고 있다.

다음은 민주주의의 수준을 보여주는 또 다른 주요 지표인 폴리티 척도 점수를 살펴본다. 이 척도 점수는 민주적 권위와 독재적 권위의 질을 모두 평가해 산출된다. 척도를 구성하는 변수는 모두 6개로 행정수반의 충원(executive recruitment), 행정권한의 독립성(independence of executive authority) 및 정치적 경쟁(political competition)과 관련된다. 먼저 행정수반의 충원과 관련된 구조적 특성을 반영하는 변수는 충원의 규정(제도화), 경쟁성 및 개방성이다. 행정(집행)권한의 독립성과 관련된 구조적 특성을 반영하는 변수는 (결정규칙에 의한) 행정수반에 대한 제한이다. 정치적 경쟁과 관련된 구조적 특성을 반영하는 변수는 참여의 규정(제도화)과 경쟁성이다. 행정수반(대통령)을 선출하는 과정의 경쟁성과 개방성, 권한 행사에 대한 제한, 정치참여의 제도화와 개방성의 차원에서 권위의 민주적인 성격과 권위의 독재적 성격을 각각 측정한다. 이를 민주주의(DEMOC)와 독재(AUTOC)의 두 변수로 구성한 뒤 민주주의(DEMOC)의 값에서 독재(AUTOC)의 값을 감하였다. 폴리티 척도 점수는 -10(세습 군주제)에서 +10(공고화된 민주주의)의 범위를 갖는다. 이 점수를 사용해 국가의 정치 체제를 3개 유형으로 구분하는데 -10에서 -6 사이에 있으면 독재, -5에서 +5 사이에 있으면 혼합체제(anocracies), +6에서 +10 사이에 있으면 민주주의로 분류한다.

폴리티5(Polity5) 자료에 따르면⁷⁾ 한국은 민주화 이후인 1998년 민주주의의 최하 경제 점수인 +6점을 받아 민주주의로 분류되었다. 그리고 1997년 정권교체 이후 행정수반(대통령)에 대한 견제 부문을 제외한 정치참여의 경쟁성과 행정수반(대통령)의 충원 부문에서 점수가 높아져 척도 점수가 +8점으로 2점 상승하였다. 그러나 그 이후 우리와 유사한 민주화의 궤도를 보인 대만처럼 만점에 이르지 못하고 여전히 만점보다 2점이 낮은 8점을 유지해 오고 있다. 이는 행정수반(대통령)에 대한 제도적 견제 장치가 여전히 약해 집행부에 대한 견제와 균형이 강화될 필요성을 보여준다.

2 민주주의의 유형

앞서 소개한 것처럼 Lijphart(1999; 2012)가 민주주의의 유형을 다수제와 합의제로 구분하기 위해 사용한 제도변수는 모두 10개이다. 각 제도변수는 유효 원내정당의 숫자,

7) Center for Systemic Peace: CSP(2020), 「The Polity5 data set」, <http://www.systemicpeace.org/inscr/p5v2018d.xls>

최소승리/단일정당으로 구성된 내각의 존속기간 비율, 집행부 지배 지수, 불비례성 지수, 이익집단 다원성 지수, 연방주의 지수, 양원제 지수, 헌법 경직성 지수, 사법심사 지수 및 중앙은행 자율성 지수로 측정되었다. 처음 5개 변수는 집행부-정당 차원을 구성하고 뒤의 5개 변수는 연방-단방 차원을 구성한다. 이들 제도변수를 사용해 한국 민주주의의 특성을 분석한 다음의 두 연구 결과를 소개한다.

첫째, Croissant과 Schächter(2010)는 민주화 이후인 1998년부터 2005년까지 한국 민주주의의 유형을 분석하였다.⁸⁾ 분석 결과는 [표 2-3]에 제시하는데 비교 차원에서 우리와 유사한 민주화의 궤도를 가진 대만에 대한 분석 결과도 함께 제시되었다. 먼저 집행부-정당 차원의 제도변수를 살펴보면 첫째, 원내정당의 유효숫자가 2.80개(대만 2.78개)로 약하게 파편화된 다당제 혹은 두 개의 주요 정당 간의 경쟁을 특징으로 하는 정당 체제의 모습을 보였다. 둘째, 최소승리/단일정당 내각으로 측정된 집행부 권력의 집중도를 보면 78.8%(대만 80.9%)로 권력 공유보다 집중의 특성을 보였다. 셋째, (내각이 지속되는 기간으로 측정되는) 집행부 지배의 수준을 보면 1.83년(대만 1.52년)이었다. 집행부 지배는 분점정부 여부에 따라 달라질 수 있는데 분점정부의 경우 대통령은 의회 다수당의 지지를 확보하지 못해 상호봉쇄와 입법 정체가 자주 발생해 동거 능력이 낮지만, 대통령의 정당이 의회 다수당이 되면 정부는 입법부를 지배하는 것으로 나타났다(김정, 2020). 넷째, 선거(국회의원선거)의 불비례성 지수를 보면 8.56%(대만 5.20%)으로 소선거구제와 정당명부제의 혼합 형태를 갖고 있어 중간 정도의 불비례성을 보였다. 한편, 이익집단 다원성 지수는 자료의 결여로 측정되지 않았다.

연방-단방 차원을 구성하는 제도변수를 살펴보면 다섯째 한국은 단방의 중앙집권 체제로 연방주의 지수 점수가 1점(대만 1점)을 받았다. 여섯째, 양원제 지수의 경우 단원제 국회를 유지하고 있어 1점(대만 2점)을 받았다. 일곱째, 헌법의 경직성 변수의 경우 헌법 개정을 위해 국회에서 2/3 이상의 찬성과 국민투표에서 과반수의 찬성을 얻어야 해 개정이 쉽지 않은 헌법을 갖고 있어 최고 점수인 4점(대만 4점)을 받았다. 아홉째, 사법심사 변수의 경우 1987년 민주화 이후 헌법재판소를 설치해 사법심사를 강화하고 사법 적극주의의 수준이 높아 4점 만점에서 3점(대만 2.5점)을 받았다. 열째, 중앙은행 독립성 변수에

8) 이들은 Lijphart(1999)의 방법론에 따라 변수 측정을 하였지만 일부 변수 측정의 경우 Lijphart(2012)의 측정과 다소 달라 두 연구 결과를 그대로 비교하기는 어렵다. 분석 국가는 아시아 8개국으로 방글라데시, 인도네시아, 몽골, 네팔, 필리핀, 한국, 대만 및 태국이다.

서 1점 만점에서 0.56점(대만 0.62)을 얻어 중앙은행의 독립성이 비교적 높다는 평가를 받았다.

이러한 분석 결과를 토대로 Croissant과 Schächter는 한국의 경우 집행부-정당 차원에서는 다수제 모형을 강하게 보이고 있으나 연방-단방 차원에서는 합의제 모형을 어느 정도 보이고 있다고 하였다. 즉, 한국은 집행부-정당 차원에서 권력 집중의 정도가 높지만, 헌법의 수정이 어렵고 사법심사가 강해 완전 다수제로 보기 어려워 혼합형이라고 하였다. 그런데 흥미로운 것은 사법심사와 헌법의 경직성이 집권주의를 막기보다 민주적 경쟁의 정치적 결과의 불확실성을 제약하는 것으로 본 것이다. 이는 제도배열의 방점이 권력 공유의 촉진보다 권력 집중의 제약에 있음을 시사한다.

[표 2-3] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988~2005년

	한국	대만*
유효 원내정당 숫자[개]	2.80	2.78
최소승리/단일정당 내각[%]	78.8	80.9
집행부 지배 지수(평균 내각존속기간)[년]	1.83	1.52
불비례성 지수[%]	8.56	5.20
연방주의[1.0-5.0]	1	1
양원제[1.0-4.0]	1	2
헌법 경직성[1.0-4.0]	4	4
사법심사[1.0-4.0]	3	2.5
중앙은행 자율성[0.0-1.0]	0.56	0.62

* 대만의 경우 분석 기간은 1992~2005년

자료: Croissant & Schächter(2010)

Lijphart(2012)는 초판 Lijphart(1999)와 달리 한국을 분석대상에 포함하였다. 초판에서 분석되었던 36개 국가 가운데서 프리덤하우스가 민주적이라고 평가하지 않은 콜롬비아, 베네수엘라 및 파푸아뉴기니를 제외하고 그 대신 아르헨티나, 우루과이 및 한국을 포함하였다. 덕분에 한국의 민주주의의 유형에 대한 분석 결과를 접할 수 있게 되었다. Lijphart가 한국 민주주의를 분석한 기간은 민주화 이후 1988년부터 2010년으로 Croissant & Schächter의 분석 기간보다 좀 더 길다. 그리고 분석된 국가가 한국을 포함 36개국으로 Croissant & Schächter의 아시아 8개국보다 훨씬 많다. 분석 결과가

[표 2-4]에 제시되어 있는데 비교 차원에서 우리와 같이 대통령제인 미국에 대한 분석 결과도 함께 제시되었다.

먼저 집행부-정당 차원의 제도변수를 보면 첫째, 유효 원내정당 숫자는 2.85개(미국 2.37개)로 Croissant & Schächter의 2.80개와 거의 차이가 없다. 미국보다는 덜 하지만 두 개의 주요 정당 간의 경쟁을 특징으로 하는 정당제의 모습이다. 둘째, 최소승리/단일정당 내각으로 측정되는 집행적 권력의 집중도는 86.0%(미국 78.9%)로 Croissant & Schächter의 78.8%보다 높아져 다수제 모습을 더 보였다. 셋째, 평균 내각존속기간은 2.77년으로 Croissant & Schächter의 1.83년보다 길어졌고 집행부 지배 지수의 점수는 8점(미국 4점)으로 권력 공유의 정도가 현저히 낮았다. 넷째, 선거제의 불비례성 지수는 국회의원선거(10.03%)와 대통령선거(48.14%)의 기하학적 평균인 21.97%(미국 13.35%)였다. 이는 36개국 가운데서 가장 높은 수치이다. 한편 Croissant & Schächter의 (국회의원선거) 불비례성 지수 8.56%와 비교하면 권력 공유의 수준이 낮아진 것으로 나타났다. 다섯째, 이익집단 다원성 지수는 2.9점(미국 2.88점)으로 비교적 높았다.

다음 연방-단방 차원을 구성하는 제도변수를 보면 다섯째 연방주의 지수는 1.5점(미국 5점)으로 Croissant & Schächter의 1점과 다소 높지만 거의 차이가 없다고 할 수 있다. 여섯째, 양원제 지수는 단원제 국회로 Croissant & Schächter의 결과와 동일하게 1점(미국 4점)을 기록했다. 일곱째 헌법의 경직성 지수는 Croissant & Schächter의 결과와 동일하게 최고 점수인 4점(미국 4점)을 기록했다. 여덟째, 사법심사 지수는 Croissant & Schächter의 결과와 동일하게 3점(미국 4점)을 기록했다. 열째, 중앙은행 독립성 지수는 0.27점(미국 0.56점)으로 Croissant & Schächter의 0.56점보다 낮아 중앙은행의 독립성이 약화된 것으로 나타났다.

합의제-다수제를 구분하는 두 차원의 점수를 보면 집행부-정당 차원의 점수가 -1.29(미국 -0.63)이었고, 연방-단방 차원의 점수가 -0.1(미국 2.18)이었다. 집행부-정당 차원에서 36개국 평균이 -0.0008이고 연방-단방 차원에서 36개국 평균이 0.0003이었다. 집행부-정당 차원에서 한국의 점수는 평균보다 훨씬 낮은 반면, 연방-단방 차원에서 한국의 점수는 평균보다 다소 낮았다. 점수가 높을수록 합의제 유형이고 점수가 낮을수록 다수제 유형임을 고려하면 이러한 결과는 한국이 기본적으로 권력 분산과 공유의 수준이 낮은 다수제 민주주의라는 것을 보여준다. 같은 대통령제인 미국과 비교해 한국 민주주의는 미국 민주주의보다 양 차원 모두에서 권력 분산의 수준이 낮았다.

[표 2-4] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988~2010년

	한국	미국*
유효 원내정당 숫자(개)	2.85	2.37
최소승리/단일정당 내각(%)	86.0	78.9
집행부 지배 지수 [1.00-9.90]	8	4
불비례성 지수(%)	21.97	13.35
이익집단 다원성 지수 [0.0-4.0]	2.90	2.88
연방주의 [1.0-5.0]	1.5	5
양원제 [1.0-4.0]	1	4
헌법 경직성 [1.0-4.0]	4	4
사법심사 [1.0-4.0]	3	4
중앙은행 자율성 [0.0-1.0]	0.27	0.56
집행부-정당 차원	-1.29	-0.63
연방-단방 차원	-0.1	2.18

* 미국의 경우 분석 기간은 1981~2010년.

자료: Lijphart(2012)

한국은 사회적 및 문화적으로 동질적인 사회로 합의제 민주주의가 덜 필요할 수 있다. 그러나 경제적 불평등과 재분배 이슈가 정치적 이슈로 확산되고 이념적 갈등, 세대갈등, 계층 갈등, 지역갈등이 두드러지면서 다수제보다 합의제가 정책 성과와 민주주의 질을 담보하는 데 있어 더 바람직할 수 있다. 행정수반(대통령)의 권력 행사에 대한 제한이 약한 상황에서 대통령의 정당이 의회를 장악하는 경우 다수제에 가까운 한국의 대통령제 민주주의는 다수의 지배를 다수의 횡포로 변질시킬 우려가 크다고 할 수 있다.

3 거버넌스

앞에서 논의한 Fukuyama(2013)의 거버넌스의 질은 관료제의 절차, 역량 및 자율성에 초점을 둔다. 거버넌스의 질을 측정하는 구체적인 지표를 제시한 것은 아니지만 실적기반의 전문적이고 유능하며 정치적으로 자율적인 관료제가 거버넌스의 질을 높인다는 그의 주장은 거버넌스의 질을 반영하는 지표를 탐색하는 데 지침을 준다. 그와 유사하게

Norris(2012)는 베버의 개념화에 따라 굿거버넌스를 위한 국가 역량에 초점을 두는데 그녀의 관료적 거버넌스의 특성은 Fukuyama의 거버넌스의 질과 유사하다. Norris는 탈 관료제에 대한 논의와 개혁이 이루어지고 있지만 베버 관료제의 기본 원칙이 거버넌스 역량에 필수적인 것으로 보았다. 이에 따라 그녀는 거버넌스의 질을 국가 역량으로 좁혀 이해하고 관료국가와 정실국가를 구분해 주는 기존의 측정 도구를 탐색한 후, 정치 리스크 서비스 그룹(Political Risk Service Group: PRSG)이 개발한 국제 국가 리스크 가이드(International Country Risk Guide: ICRG)의 정부의 질(Quality of Government: QoG) 지수를 활용하였다. 이 QoG 지수는 3개의 하위 차원(관료제의 질, 부패의 통제, 법과 질서)으로 구성되어 있다. 첫째, 관료제의 질은 공공부문이 실적충원과 경력승진의 과정을 갖고 있는지, 정치적 압력으로부터 독립적인지, 정권교체 시기 지속적인 행정서비스를 공급하는 능력이 있는지에 따라 평가된다. 이는 기본적으로 베버 관료제의 기본 원칙과 관련된다. 둘째, 부패의 통제는 공공부문 고용인과의 재정거래에서 뇌물 요구만이 아니라 정실주의, 족벌주의, 비밀 정치자금에서 오는 잠재적 및 실제적 부패 정도에 따라 평가된다. 셋째, 법과 질서는 시민들의 법 준수 정도와 처벌이 수반되지 않아 법이 경시되는 것을 포함한 사법제도의 견고성과 공정성으로 평가한다. Norris는 이들 지표 및 세계은행의 거버넌스 지표(Worldwide Governance Indicators: WGI)를 사용해 관료적 거버넌스와 정실 거버넌스를 구분한다. 여기서는 ICRG의 QoG 지표 데이터 접근의 한계로 세계은행의 WGI를 사용해 한국의 관료적 거버넌스의 질을 살펴본다.

WGI는 6개 차원(클러스터)으로 구성되어 있다(Kaufman et al., 2009). 첫째, 참여와 문책성(Voice and Accountability)은 정치과정, 시민 자유, 정치적 권리를 반영한다. 이는 시민들이 정부를 선택하는 데 참여할 수 있는 정도를 측정하며 권력자들을 감시하고 문책하는데 필수적인 언론의 독립성도 포함한다. 둘째, 정치안정과 폭력부재(Political Stability and Absence of Violence)는 헌법적이지 않고 폭력적인 방법으로 정부가 불안정해지고 전복될 가능성을 측정한다. 이는 비정상적인 방식으로 정부를 불안정하게 만들고 평화적으로 정권교체를 할 수 있는 시민의 능력을 훼손하면 거버넌스의 질이 위태롭게 된다는 점을 반영한다. 셋째, 정부의 효과성(Government Effectiveness)은 공공서비스 공급의 질, 관료제의 질, 공무원의 능력, 정치적 압력으로부터 행정의 독립성, 정부의 정책 의지에 대한 신뢰성 등을 반영한다. 이는 정부가 견실한 정책을 만들고 집행하며 공공재와 서비스를 전달하는데 요구되는 요소에 관한 것이라 할 수 있다. 넷째, 규제의 질

(Regulatory Quality)은 정책 자체에 초점을 두고 있는데 이 지표는 가격 통제나 부실한 은행 감독 등과 같이 시장 친화적이지 않은 정책의 빈도와 무역 혹은 사업개발 영역에서 과도한 규제가 주는 부담 등을 반영한다. 다섯째, 법의 지배(Rule of Law)는 국가기관이 사회의 규칙을 존중하고 이를 준수하는 정도를 측정한다. 범죄 수준, 사법부의 효과성과 법적 예측성, 계약의 강제 가능성 등을 포함한다. 이는 공정하고 예측이 가능한 규칙이 경제적 및 사회적 상호작용의 토대를 형성하는 환경을 전체 사회가 발전시키고 있는지, 사유재산권이 얼마나 보호되고 있는지를 반영한다. 여섯째, 부패 통제(Control of Corruption)는 사적 이익을 위해 공적 권한을 오남용하는 것으로 규정된 부패에 대한 인식을 측정한다. 부패는 뇌물을 주는 시민들과 뇌물을 받는 공직자들 모두 규칙을 존중하지 않는 결과로 거버넌스의 실패를 반영한다고 볼 수 있다는 것이다.

WGI로 측정하는 현상은 Fukuyama의 거버넌스 개념보다 광범하다. Norris는 요인분석을 통해 WGI의 법의 지배, 부패의 통제, 정부의 효과성, 규제의 질 및 정치안정 그리고 ICRG의 정부의 질이 하나의 요인으로, 폴리티의 민주주의-독재 척도와 프리덤하우스의 자유민주주의 지표가 또 다른 요인으로 각각 묶이고 있음을 확인하고 전자는 국가 역량 지표로, 후자는 민주주의 지표로 구성하였다. Norris의 국가 역량(관료적 거버넌스) 지표는 Fukuyama의 거버넌스의 질 개념보다 더 넓고, 베버 관료제의 기본 원칙보다 더 광범하다고 할 수 있다. WGI가 강조하는 거버넌스는 참여와 문책성, 국가의 효과성 및 법의 지배를 모두 포함한다. 참여와 문책성 및 법의 지배는 국가권력의 통제와 관련된다는 점에서 자유민주주의의 원리를 강조하는 것으로 볼 수 있다. 반면 국가의 효과성은 전문적이고 비정치적이며 효과적인 관료제와 관련된다고 할 수 있다. 이를 고려해 본 연구에서는 거버넌스의 역량이 주로 정부의 효과성, 부패의 통제 및 규제의 질과 관련된다고 보고 이에 초점을 둔다. 정부의 효과성에 포함된 관료제의 질, 공무원의 능력 및 정치적 압력으로부터의 행정의 자율성은 효과적인 거버넌스를 구축하는데 필수적인 요소라고 할 수 있다. 그리고 부패 통제는 관료제를 포함한 공공부문이 정실주의, 족벌주의, 엽관주의 등 부패 관행으로부터 벗어난 정도를 측정한다는 점에서 정실 거버넌스와 관료적 거버넌스를 구분할 수 있다. 규제의 질은 정책에 초점을 두고 있어 정부의 효과성과 부패의 통제와는 성격이 다르나 관료적 거버넌스의 역량을 부분적으로 반영한다고 볼 수 있어 추가하였다.

1996년에 시작된 WGI는 해마다 업데이트한 결과를 발표하고 있다. 지표 점수는 -2.50점(약)에서 +2.50점(강)의 범위를 갖는다. [표 2-5]는 1996~2019년 한국의 WGI

추정치와 백분위 순위를 보여준다. 첫째, 정부의 효과성 지표는 공공서비스의 질, 공무원 제의 질, 정치적 압력으로부터의 공무원제의 독립성, 정책 형성과 집행의 질, 정책 약속에 대한 정부의 신뢰성을 평가한다. 1996년 조사 결과 점수를 보면 추정치는 0.47점이었고 백분위 순위는 60.66%였다. 조사대상 국가 가운데서 상위 33% 안에 포함되지 못하는 수준이었다. 2000년 조사에서는 추정치가 0.75점으로 높아졌고 백분위 순위는 78.46%였다. 2010년 조사에서는 추정치가 1.20점, 백분위 순위가 84.21%였고 2019년 조사에서는 추정치가 1.38점, 백분위 순위가 88.46%였다. 지난 20년간 정부의 효과성이 크게 개선되었음을 보여준다.

[표 2-5] 한국의 관료적 거버넌스의 질

연도	정부의 효과성		부패 통제		규제의 질	
	추정치	백분위순위	추정치	백분위순위	추정치	백분위순위
1996	0.47	60.66	0.38	65.59	0.45	65.22
2000	0.75	78.46	0.32	65.48	0.60	71.79
2010	1.20	84.21	0.47	70.95	0.93	78.95
2019	1.38	88.46	0.76	76.92	1.07	82.21

자료: Worldwide Governance Indicators(2020)

둘째, 부패의 통제는 공권력이 사적 이득을 위해 행사되는 정도에 대한 인식을 반영한다. 여기에는 엘리트와 사적 이익에 의한 국가의 포획 및 사소한 부패와 거대 부패를 모두 포함한다. 따라서 이는 정실과 후견 및 엽관에 기반을 둔 관료제와 실적주의를 기반으로 하는 국가 관료제를 구분하는 대용 지표로 사용할 수 있다. 1996년 첫 조사에서는 추정치가 0.38점이었고 백분위 순위는 65.59%였다. 2000년 조사에서는 추정치가 0.32점, 백분위 순위가 65.48%였다. 조사대상 국가들 가운데 상위 33% 안에 포함되지 못하는 수준이었다. 2010년 조사에서는 추정치가 0.47점이었고 백분위 순위가 70.95%였다. 그리고 가장 최근인 2019년 조사에서는 추정치가 0.76점이었고 백분위 순위가 76.92%였다. 지난 20년간 추이를 보면 정부 부패에 대한 통제가 크게 개선된 것으로 나타났다.

셋째, 규제의 질은 민간부문의 발전을 허용하고 촉진하는 정책과 규제를 형성하고 집행하는 정부의 역할에 대한 인식이다. 1996년 첫 조사에서는 추정치가 0.45점이었고 백분위 순위는 65.22%였다. 조사대상 국가들 가운데 상위 33%에 포함되지 못하는 수준이었

다. 2000년 조사에서는 추정치가 0.60점, 백분위 순위는 71.79%였다. 2010년 조사에서는 추정치가 0.93점, 백분위 순위가 78.95%였다. 그리고 가장 최근인 2019년 조사에서는 추정치가 1.07점, 백분위 순위가 82.21%였다. 규제의 질은 정책과도 관련되기 때문에 이를 전적으로 거버넌스의 질로 간주하기는 어렵지만 서비스 전달역량과 더불어 거버넌스의 주요 역량의 하나인 규제역량이 지난 20년간 점차 개선된 것으로 나타났다.

정부의 효과성과 부패 통제의 개선은 관료적 거버넌스의 질, 특히 국가 역량이 개선되어 왔음을 보여준다. 특히 베버 관료제의 기본 원리를 반영하는 정부의 효과성에서 아직 상위 10% 밖에 있지만 그에 근접할 정도로 국가 역량이 개선된 것으로 나타났다. 또한 부패 통제에서도 여전히 상위 20% 안에 포함되지는 못하지만 향상된 것으로 나타났다. 한편 규제의 질은 상위 20% 안에 들 정도로 공사 부문 협력적 거버넌스의 역량이 개선된 것으로 나타났다.

종합하면 한국은 아직 선진국 수준은 아니지만 자유민주주의를 유지하고 있다고 할 수 있다. 그러나 지난 10년간 자유민주주의의 질은 다소 악화된 것으로 보인다. 한국의 민주주의는 여전히 완전히 제도화된 민주주의에 미치지 못하고 있는데 이는 행정수반(대통령)에 대한 견제 기제가 약하기 때문으로 보인다. 민주주의의 유형과 관련해서는 국가권력이 공유되지 않고 중앙과 집행부로 집중되어 있는 다수제 민주주의의 모습을 보이고 있다. 거버넌스의 질과 역량을 반영하는 정부의 효과성과 부패의 통제 및 규제의 질은 개선되었으나 상위 10%에는 들지 못하는 것으로 나타났다.

제5절

맺음말

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주화 이후 정치체제의 변화, 글로벌화와 경제위기, 신자유주의 이념의 확산 등으로 한국 국가의 환경은 크게 변화하였다. 민주화로 국가권력의 행사에 대한 정치적 통제가 강화되고 국가권력에 대한 접근성이 확대되었다. 글로벌화와 경제위기는 역량을 초월하는 국가의 경제개입의 한계를 드러냈다. 냉전체제의 종식과 신자유주의 이념의 확산은 경제에서 국가 역할의 축소와 시장 및 시민사회의 역할의 확대를 정당화하였다. 산업화로 인한 사회구조의 변화로 가족에 기반을 둔 전통적인 사회적 보호의 방식이 약화되고 신자유주의의 글로벌화로 경제적 불평등이 심화되면서 국가가 제공하는 사회 안전망의 확대와 복지국가의 구축이 요구되었다(조인영, 2020; 오현진, 2020).

민주화 이후 국가의 전제권력(despotic power)은 약화되었지만 성장과 복지를 위한 기반구조 권력(infrastructural power)을 포함한 국가역량은 더욱 강화될 필요가 있다(Mann, 1984; 신진욱, 2020). 이러한 국가역량과 관련해 주목할 수 있는 것은 관료적-행정적 역량이다. 민주화 이후 관료제에 대한 민주적 문책성의 강조는 관료제의 전문성과 자율성을 위축시켜 관료적-행정적 역량을 약화시킬 수 있다. 민주적 통제의 지나친 강조로 관료제가 정치화되면서 법의 실시와 정책의 집행에서 합법적 규칙보다 정치적 고려가 중요해지고 실적기반 인사에서 정실주의와 후견주의가 증가될 수 있다. 관료제가 특정한 사회집단에 의해 포획되면서 국가의 공동체 기반이 약화되고 정당성이 훼손될 수 있다. 국가의 기반구조 권력이 약화되면 국가의 영향력이 유보된 지역이나 부문이 등장하고 국가권력의 불편부당한 행사가 제한되어 국가의 민주적 질과 거버넌스의 역량이 훼손될 수 있다. 지방자치와 분권 개혁 이후 중앙-지방정부 간의 상호의존성이 효과적으로 관리되지 못하면 국가의 기반구조 권력 혹은 관료적-행정적 역량이 약화될 수 있다. 국가역량의 한계는 물론 사회의 다원화 및 포괄적 참여의 요구로 국가와 민간부문 및 시민사회 간의 협력적 관계는 중요해졌다(World Bank, 1997). 민주화 이후 한국의 국가는 정치적, 경제적, 사회적 및 이념적 환경의 변화 속에서 역할을 갱신하고 역량을 개선하며 민주 국가의 정당성을 높여야 하는 도전과 과제에 직면해 있다고 할 수 있다.

이러한 배경에서 본 연구과제는 민주 국가의 정당성을 높이는 차원에서 제도적 개혁의 방향을 탐색하려는 것이다. 민주 국가의 정당성은 투입 차원의 정당성만이 아니라 산출 차원의 정당성을 동시에 확보하는 것이 필요하다. 민주 국가는 ‘국민에 의한 정부’라는 점에서 무엇보다도 투입 측면에서 정당성이 요청되지만 ‘국민을 위한 정부’라는 점에서 산출 측면에서 정당성도 요청된다고 할 수 있다(Scharpf, 1999). 투입 측면에서 민주적 정당성은 정부의 결정을 시민들의 선호와 연결시키는 기제 혹은 절차를 요구한다. 한편, 민주적 절차가 효과적인 결과를 생산할 수 없다면, 즉 시민들이 집합적으로 관심을 갖는 목표를 달성하지 못하면 민주주의는 빈 껍질이 된다. 이는 결국 민주 국가의 정당성이 투입 차원에서만이 아니라 산출 차원에서도 확보되어야 함을 강조하는 것이다. 투입의 정당성과 산출의 정당성을 동시에 확보하는 것이 민주 국가의 정당성을 확고히 한다는 것이다. 문책성과 효과성에 대한 동시적 만족은 민주 국가에 대한 시민의 자발적 순응을 담보하는 주요한 자산이기 때문이다.

투입 차원의 정당성은 국민의 의지를 정치적 결정으로 전환시키는 기제에 달려 있다. 국민이 이들 기제가 민주적이라고 판단하면 투입 정당성이 있는 것이다, 이들 기제는 대의제도에서 발견된다. 특히 선거와 정당 경쟁은 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 그러나 선거를 통해서만 시민들이 정책 결정에 참여하는 것은 충분하지 않다. 선거 결과가 반드시 국민의 의지를 반영하는 것이 아닐 수 있고, 단일의 투표 절차가 국민의 의지를 온전히 대표하는 결과를 낸다고 할 수도 없다. 이러한 이유에서 선거 중간의 시민 참여와 대의제도의 가동은 투입 정당성을 개선하는 주요한 도구라고 할 수 있다. 참여와 문책성은 그런 점에서 투입 차원의 정당성을 높인다. 국민주권과 정치적 평등이라는 규범적 원리 하에서 시민의 직접 참여를 확대하는 것과 비선거적 참여 기제를 확충하는 것이 필요하다. 사회적 다원화의 증대 및 지속적인 개인주의화로 인한 사회변화로 기존의 전통적인 대의기관이 한계에 직면할 수 있다. 정당이나 국회에 대한 대중의 신뢰가 바닥인 것은 그러한 한계에 대한 불만을 간접적으로 보여준다(박종민, 2018).

산출 측면의 정당성은 정부 성과가 효과적일 때 확보된다. 즉 국가가 공동체의 공동 이익 혹은 시민들이 집합적으로 관심을 갖고 있는 목표를 효과적으로 달성할 때 산출 정당성을 갖게 된다. 시민들과 이해 당사자들이 정책결정 과정에 참여하면 더 나은 결과를 가져올 수 있다. 정부 혼자서 복잡하고 역동적인 문제를 해결할 능력이나 지식, 정보 및 자원을 갖지 못하기 때문이다. 시민들과 이해당사자들에게 정책 과정에 대한 접근성을 허용

하면서 행정가들은 복잡한 사회문제를 해결하는데 필요한 그들의 전문성과 정보를 사용할 수 있다는 것이다. 산출 정당성은 정부 정책의 효과성으로부터 나온다. 효과적인 결과를 만들어내기 위해 시민들의 선호를 추적하고 이를 효과적인 정책선택으로 전환하는데 필요한 절차와 기제를 구축하는 것이 필요하다. 이와 관련해 중립성과 전문성에 기반을 둔 관료적 거버넌스를 강화하는 것이 필요하다.

산출과 투입의 관계성은 Easton(1975)의 구체적(specific) 지지와 일반적(diffuse) 지지의 구분에서 볼 수 있다(Dalton, 1999). 일반적 지지는 정치와 체제 운영에 대한 뿌리 깊은 태도를 가리키며 이는 쉽게 변하지 않는다. 일반적 지지는 투입 차원의 정당성을 반영한다고 할 수 있다. 반면 구체적 지지는 정부의 성과와 관련되며 이는 산출 차원의 정당성을 반영한다고 할 수 있다. 민주 국가는 정책 산출에 대한 평가와는 독립적인 일반적 지지를 누리고 있어야 안정적이다. 구체적 정책 산출에 일시적으로 반응해 정당성이 철회되면 민주 국가의 안정성을 위협을 받기 때문이다. 결정이 이루어지는 절차에 대한 지지가 유지되는 한, 정부의 성과에 시민들이 불만이 있다고 반드시 민주 국가의 정당성이 상실된다고 말하기는 어렵다. 그러나 정부 성과에 대한 부정적 태도가 구조적이고 지속되면 민주제도에 대한 태도가 변할 수 있다. 즉, 산출에 기반을 둔 구체적 지지의 결여는 일반적 지지의 철회로 이어질 수 있다. 산출차원에서 정당성의 만성적 결여가 투입차원의 정당성에 심각한 영향을 줄 수 있다는 것이다. 민주적 절차만으로 민주 국가의 정당성이 담보될 수 있는 것은 아니다. 정부 성과는 정당성의 중요한 근원이 되어 가고 있기 때문이다. 이 점에서 사회의 복잡한 문제를 실용적 관점에서 정보와 증거 및 실증지식에 근거해 정책 결정에 기여하는 독립행정기구의 강화는 산출의 정당성을 담보할 수 있는 제도개혁의 주요한 과제가 될 수 있다.

요약하면 민주 국가의 정당성은 민주적 문책성을 담보할 수 있는 제도와 효과적 거버넌스 담보할 수 있는 제도가 동시에 필요함을 강조한다. 이러한 맥락에서 본 연구과제는 민주적 문책성과 효과적 거버넌스의 병행적 발전을 위한 제도개혁을 다룬다. 국가 권력에 대한 민주적 통제와 더불어 국가권력의 효과적 행사를 담보하는, 상충적인 두 목표를 어떻게 조화시키는가의 문제가 제도설계의 주요한 측면임을 지적한다. 이는 민주적 문책성의 강화와 더불어 행정적 전문성의 담보가 동시에 이루어져야 함을 의미한다. 국가의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성의 기제가 작동하도록 제도를 배열하는 것이 중요하다. 이러한 배경에서 본 연구는 전통적인 권력분립 및 집권-분권의 문제, 그리고 증거와

실증지식에 기반을 둔 독립행정기구의 강화로 인해 등장한 새로운 권력분립의 문제를 다룬다.⁹⁾

본 연구는 민주 국가의 제도적 질의 기준으로 효과성과 문책성을 강조한다. 민주 국가의 정당성은 문제 해결 능력과 자원 동원 능력을 갖춘 효과적인 국가를 요구하는 동시에 결정과 행위에 대해 책임을 물을 수 있는 문책이 가능한 국가를 요구한다. 이러한 맥락에서 문책성 기제와 관련된 민주주의 그리고 효과적 거버넌스와 관련된 국가역량의 차원에서 국가의 제도적 질에 접근할 수 있다. 국가의 제도적 질을 평가하는 주요 차원은 국가의 핵심을 구성하는 전문적 관료기구의 효과성과 선거를 통해 정부를 민의에 부합하도록 만드는 민주적 문책성이라고 할 수 있다.

민주화 이후 한국은 통치제도의 민주적 질과 거버넌스 역량을 동시에 높이는 과제에 직면해 있다. 선거 문책성과 법의 지배를 통한 자유민주주의 질을 높이면서 국가의 효과성을 위해 거버넌스의 역량을 유지하고 개선하는 이중의 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 민주주의와 거버넌스의 균형적 발전, 민주주의의 공고화와 더불어 국가역량의 강화는 민주 국가의 제도개혁의 핵심이라고 본다. 거버넌스의 역량이 약화되지 않으면서 민주적 문책성을 강화할 수 있는 국가의 변형을 모색하는 것이 본 연구의 의제라고 할 수 있다.

9) 모든 정책 선택을 선거에 의해 문책이 가능한 공직자들의 직접적인 통제하에 두는 것과 관련해, 특정 유형의 정책 선택은 이들의 직접적인 통제로부터 이동시켜 독립적인 전문가 기구의 판단에 맡기는 것이 필요하다는 점이 지적된다. 이는 다음의 세 가지 차원에서 정당화된다. 첫째는 선거 문책성의 기제가 공익 지향적인 정책 선택을 담보하는 데 있어 적합하지 않고 역효과가 있다는 것이다. 둘째는 정책 선택이 고도의 기술적 복잡성의 특징을 갖고 있으면서 무엇이 바람직하고 그렇지 않은지에 대한 광범한 합의가 있는 경우이다. 이런 경우 정책 선택은 전문성에 의존할 수 있고 그러한 결정을 내릴 권한이 부여된 전문가들은 전문단체로부터의 비판에 의해 가장 효과적으로 통제될 수 있다고 본다. 예를 들면 코로나 유행병의 경우 질병관리본부라는 전문가 기구의 전문적 판단에 맡길 수 있다. 이들의 판단은 의사협회나 전문가 단체의 비판을 통해 효과적으로 통제될 수 있는 것이다. 셋째는 결정의 흐름이 광범한 다수의 선호와 어긋나면 선거에 의해 문책될 수 있는 공직자들이 전문가의 판단을 뒤집을 수 있다는 것이다.

I . 입법부-행정부 관계

제3장

일하는 국회, 말하는 국회, 맞서는 국회: 국회 불신의 거시적 결과와 미시적 기초

제1절 서론

제2절 국회 불신: 거시적 차원이 정치적 결과

제3절 국회 불신: 미시적 차원의 정치적 기초

제4절 연구 결과 및 정책제언

제 1절

서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 국회는 왜 유권자로부터 저신뢰 기관으로 평가받고 있는가? 국회에 대한 유권자의 낮은 신뢰도는 어떠한 거시적 차원의 정치적 결과를 갖는가? 국회에 대한 유권자의 낮은 신뢰도는 어떠한 미시적 차원의 정치적 기초를 갖는가? 이 연구는 이상의 질문에 대한 해답을 구하려는 하나의 시도이다.

이 연구는 ‘제도 공학(institutional engineering)’이 제기하는 정치적 가치의 ‘상충성(trade-off)’이 ‘제로섬(zero-sum)’ 관계, ‘네거티브섬(negative-sum)’ 관계, ‘포지티브섬(positive-sum)’ 관계 등 다양할 수 있다는 이론적 가설을 경험적으로 검증하는 작업에서 논의를 시작하여 다음과 같은 순서로 그 결과를 보고한다.

첫째, 국회 신뢰도의 차이가 초래하는 거시적 차원의 정치적 결과를 확인하기 위해 선진 산업민주 국가를 표본으로 삼아 비교 경험 연구를 수행한다. 정치체제 효과성과 정치체제 대표성을 상충성을 띠는 거시적 차원의 정치적 가치로 상정하고, 상충성이 제로섬 관계, 네거티브섬 관계 혹은 포지티브섬 관계인지를 경험적으로 살펴본다. 그 결과 선진 산업민주 국가는 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 낮은 네거티브섬 속성을 띤 집단과 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 높은 포지티브섬 속성을 띤 집단으로 나뉜다는 사실을 보여줄 것이다. 중요한 점은 한국이 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 낮은 네거티브섬 집단 혹은 정치체제 대표성과 정치체제 효과성이 모두 높은 포지티브섬 집단 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례라는 경험적 발견이다.

둘째, 선진 산업민주 국가에서 정치체제 효과성은 행정부 신뢰도와 높은 상관성을 가지며, 정치체제 대표성은 입법부 신뢰도와 높은 상관성을 가진다는 점을 경험적으로 확인한다. 그 결과 선진 산업민주 국가는 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 네거티브섬 속성을 띤 집단과 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 포지티브섬 속성을 띤 집단으로 나뉜다는 사실을 보여줄 것이다. 중요한 점은 한국이 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 네거티브섬 집단 혹은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은

포지티브섬 집단 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례라는 경험적 발견이다.

셋째, 한국이 선진 산업민주 국가 가운데 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 상충관계 및 행정부 신뢰도 및 입법부 신뢰도 상충관계의 예외적 사례에 해당한다는 경험적 ‘퍼즐(puzzle)’을 한국 국회제도설계의 미시적 기초로부터 해명한다. 민주화 이후 한국의 국회는 다수파 의사운영권이 강하고 소수파 의사운영권이 약한 ‘말하는 국회(talking legislature)’, 혹은 다수파 의사운영권이 약하고 소수파 의사운영권이 강한 ‘일하는 국회(working legislature)’ 어느 쪽에도 속하지 않는다는 점을 경험적으로 확인할 것이다. 한국의 국회는 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권이 균형을 이루어 다수파의 신속한 법률 생산 혹은 소수파의 다양한 의견 반영 그 어느 쪽도 우선적으로 추구할 수 없는 입법교착의 국회 의사운영으로 귀결한 ‘맞서는 국회(opposing legislature)’에 해당한다는 점 또한 확인할 것이다.

넷째, 선진 산업민주 국가는 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘다수제 민주주의(majoritarian democracy)’와 다수파의 우위를 제도화한 ‘말하는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 높은 집단과 소수파-연합 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘합의제 민주주의(consensus democracy)’와 소수파의 영향력을 제도화한 ‘일하는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 높은 집단으로 나뉜다는 비교 경험 연구의 결과를 제시할 것이다. 한국은 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘다수제 민주주의’와 다수파와 소수파의 교착을 제도화한 ‘맞서는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 낮은 예외적 사례에 해당한다는 점을 확인할 것이다.

다섯째, 민주화 이후 한국의 국회는 법률안 발의 및 제출과 관련하여 다수파는 물론 소수파도 효과적인 의사운영권을 통제하고 있지 못한 ‘국회 자연상태(legislative state of nature)’로 회귀하고 있고, 법률안의 법률 반영과 관련하여 다수파의 의사운영권이 줄어들었으며, 법률안의 대안 반영과 관련하여 소수파의 의사운영권이 증가했다는 점을 확인할 것이다. 그 결과 다수파의 의사운영권은 상대적으로 낮아지고 소수파의 의사운영권은 상대적으로 높아져 심의 효율성 및 법률 생산성이 하락했다는 점 또한 확인할 것이다.

이 연구가 도출할 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 국회 개혁과 관련하여 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권을 동시에 높이거나 동시에 낮추는 방향으로 제도개혁을 추구하는 것을 회피할 필요가 있다. 둘째, 다수파 의사운영권을 강화하고 소수파 의사운영

권을 약화하는 ‘말하는 국회’의 방향으로 국회 개혁을 추구하는 것을 회피할 필요가 있다. 셋째, 다수파 의사운영권을 약화하고 소수파 의사운영권을 강화하는 ‘일하는 국회’의 방향으로 국회 개혁을 추구하는 것은 정치체제 차원의 ‘합의제 민주주의’와 제도적 상보성을 갖추어야 할 필요가 있다. 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 온존하면서 의회조직 차원에서만 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 이루어지면 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성이 높아질 것이다. 넷째, 정치체제 차원에서 확립한 ‘다수제 민주주의’를 ‘합의제 민주주의’의 방향으로 체제 개혁하는 것이 가까운 미래에 용이하지 않다고 가정하면, 한국에서 가능한 의회조직 차원의 제도개혁은 ‘맞서는 국회’의 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성을 상대적으로 완화하는 방향에서 이루어질 필요가 있다.

제2절

국회 불신: 거시적 차원의 정치적 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성:

한국이라는 예외 사례(1)

다수의 정치학자들은 정치체제 설계의 제도 공학에서 추구하는 가치들이 서로 상충관계에 있다는 사실을 지적한다. 예를 들어, 선거제도와 관련하여 ‘다수제(majoritarian)’ 제도설계를 채택하면 정당의 ‘문책성(accountability)’을 높이는 효과가 있는 반면 정당의 ‘대표성(representativeness)’을 낮추는 효과가 있다. 반대로 ‘비례제(proportional)’ 제도설계를 채택하면 정당의 대표성을 높이는 효과가 있는 반면 정당의 문책성을 낮추는 효과가 있다(Powell, Jr., 2000). 헌정제도와 관련하여 의회제 제도설계를 채택하면 입법부와 행정부의 ‘권력융합(fusion of powers)’을 촉진하여 ‘정책 효율성(policy efficiency)’을 높이는 효과가 있는 반면 두 기관 사이의 ‘견제와 균형(checks and balances)’을 낮추는 효과가 있다. 대통령제 제도설계를 채택하면 입법부와 행정부의 ‘권력분립(separation of powers)’을 촉진하여 두 기관 사이의 견제와 균형을 높이는 효과가 있는 반면 정책 효율성을 낮추는 효과가 있다(Strom, 2000). 콕스(Gary Cox)와 맥커빈스(Mathew McCubbins)는 관련 논의를 ‘과단성(decisiveness)’과 ‘부동성(resoluteness)’ 사이의 ‘민주적 상충관계(democratic trade-off)’로 종합하면서 다음과 같이 그 제로섬 속성을 진술한다.

과단성은 정책 변화를 일으키고 실행할 수 있는 국가의 능력이다. 부동성은 주어진 정책을 유지하도록 전념하는 국가의 능력이다. 국가가 어떻게 이 상충관계를 해결할지는 정치체제가 전형적으로 발생시키는 유효 거부권 행사자 수에 크게 영향을 받는다.

유효 거부권 행사자 수가 증가할수록 정책 변화를 위해 극복해야 할 거래 비용이 증가한다. 정책 협상 과정에서 보다 많은 행위자를 고려해야 할수록 협상을 타결하는 것은 점점 더 어려워진다. 보다 많은 이익 행사자들이 거부권을 가질수록 모든 협상 당사자들이 타결 결과를 수용하기 위해 충분한 가치를 획득하도록 만드는 일이 점점 더 어려워진다. 그러므로 협상 당사자의 수 혹은

*선호의 다양성이 증가할수록 정책을 변화시키는 일은 점점 더 그 대가가 커진다. 유효 거부권 행
사자의 수가 증가하면 정치체제는 부동성이 강화하고 과단성이 약화한다. 그 반대 또한 참이다
(Cox and McCubbins, 2000, pp. 26-27(강조는 원저)).*

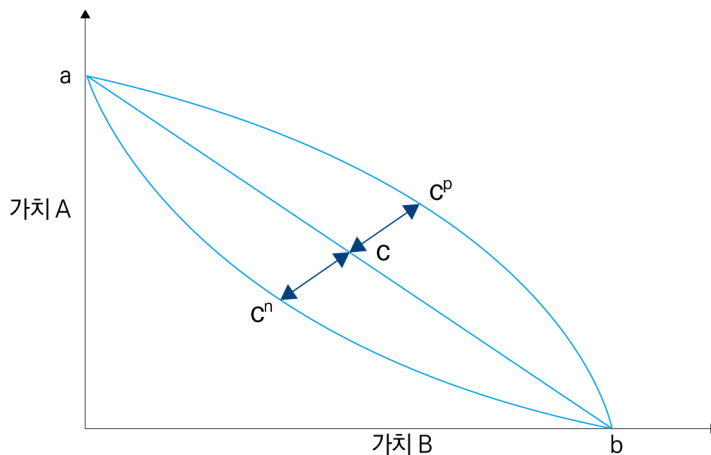
이에 반해 정치체제 설계의 제도 공학이 추구하는 가치들의 상충관계가 반드시 제로섬 속성을 갖는 것은 아니라고 지적하는 정치학자들이 있다. 이를테면 다수제 제도설계의 문책성 이점을 적당하게 살리면서도 동시에 비례제 제도설계의 대표성 이점을 과도하게 희생하지 않는 ‘혼합제 선거제도(mixed-member electoral system)’를 채택하면 ‘양자의 좋은 측면(best of both worlds)’만을 취할 수 있다는 주장이다(Shugart and Wattenberg, 2001). 마찬가지로 대표성의 이점을 취하기 위해 비례제 제도설계를 채택하되, 선거구 규모를 지나치게 크게 설정하지 않는 다수제 제도설계가 갖는 문책성의 이점 또한 크게 줄어들지 않아 선거제도의 ‘가장 좋은 점(sweet spot)’을 성취할 수 있다는 주장이 있다(Carey and Hix, 2011). 게링(John Gerring)과 태커(Strom Thacker)는 정치체제 설계의 제도 공학이 추구하는 가치의 상충관계가 반드시 ‘선형(線型)’적인 것만은 아니며 오히려 ‘비(非)선형’적일 수 있다는 사고를 체계화하여 ‘구심(求心)형 정치체제(centripetalism)’를 제시하고 다음과 같이 그 ‘포지티브섬(postive-sum)’ 속성을 진술한다.

첫 번째 차원 [‘포괄성(inclusion)’]은 거버넌스 과정에서 다양한 이익, 이념, 정체성을 포용하도록 정치제도를 설계한 정도를 나타낸다. 두 번째 차원 [‘권위성(authority)’]은 민주주의 틀 안에서 헌법적 주권을 집권화하도록 정치제도를 설계한 정도를 나타낸다. ... 낮은 포괄성과 낮은 권위성의 조합은 무정부(최소 혹은 무(無)통치) 정치체제의 조건을 규정한다 ... 포괄적 제도가 부재한 집권적 권위성은 웨스트민스터(Westminster) 모델이 예시하는 것처럼 민주적 집권형(centralist) 정치체제의 정의(定義)이다 ... 분권적 권위성과 포괄성의 조합은 분권형(decentralist) 모델의 특징이다 ... 권위성과 포괄성의 조합은 구심형 정치체제 모델을 규정한다 ... 구심형 정치체제는, 이익, 이념, 정체성을 권위 있는 정책결정 과정의 중심으로 이끄는, 포괄성과 권위성을 양립시키는 제도에서 좋은 정부의 원천을 찾는다.

이 두 가지 원리는 서로 극단적인 대척점에 있기 때문에 어떻게 하나의 제도 혹은 제도의 집합이 하나의 기준을 희생시키지 않고 다른 하나의 기준을 충족시키는지를 상상하는 일은 어렵다 ... 이익이 고정되어 있고 정치는 재화를 위한 제로섬 게임인 영역에서처럼 거버넌스를 일반적 방식으로 개념화한다면 포괄성과 권위성을 양립시킨다는 관념은 지나치게 낙관적(Pollyannaish)이다 ... 구심형 제도는 정치 권력에 대한 포지티브섬 관점을 촉진한다. 정부는 토의하고, 결정에 도달하며, 결정을 집행하는 선출직 대표자를 통해 정치 공동체의 역능을 강화하는 권력을 창조해내는 것으로 간주한다. 구심형 국가의 권위는 다양한 집단과 다양한 관점을 자발적 선택의 조건 아래 공동 회합의 기반으로 이끄는, 정치 갈등의 제도화를 성취할 수 있는

능력으로부터 유래한다 ... 구심형 제도는 주권의 단일 장소로 사회의 다양한 부분을 이끄는, 두 가지 원리를 실제로 양립시킨다(Gerring and Thacker, 2008, pp. 16-20(강조는 원저)).

[그림 3-1]은 이상의 논의를 바탕으로 정치체제 설계의 제도공학이 추구하는 가치 A와 가치 B 사이에서 최적의 균형점을 찾는 문제를 도해(圖解)한 것이다. 이하에서는 가치 A를 ‘정치체제 효과성(effectiveness),’ 가치 B를 ‘정치체제 대표성(representativeness)’이라고 가정한다. 정치체제 효과성은 유권자들이 정치체제의 작동 결과를 얼마나 만족스러웠다고 평가하는지 정도를, 정치체제 포괄성은 유권자들이 정치체제의 작동 과정을 얼마나 포괄적이었다고 평가하는지 정도를 각각 뜻한다. 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 사이의 상충성은 (1) a-c-b를 잇는 직선의 형태를 띠거나, (2) a-cp-b를 잇는 볼록곡선의 형태를 띠거나, (3) a-cn-b를 잇는 오목곡선의 형태를 띤다.



[그림 3-1] 제도공학이 추구하는 가치들의 상충관계

- (1) 직선 a-c-b는 가장 단순한 상충관계를 나타낸다. 극단점(a 혹은 b)에서 중간점(c)를 향해 이동하면 정치체제 효과성(대표성)의 수준은 낮아지고 정치체제 대표성(효과성)의 수준은 높아진다. 중간점 c는 두 가치가 단순 대체관계 혹은 제로섬 속성이라는 점을 보여준다.
- (2) 볼록곡선 a-cp-b는 한 가치의 극단점에서 중간점(cp)을 향해 이동하면 정치체제 효과성 수준과 정치체제의 대표성 수준이 모두 높아지는 상충관계를 나타낸다. 직선 중간점 c와 비교하면 볼록곡선의 중간점 cp는 두 가치가 모두 그 수준을 개선하는 대체관계 혹은 포지티브섬 속성이라는 점을 보여준다.

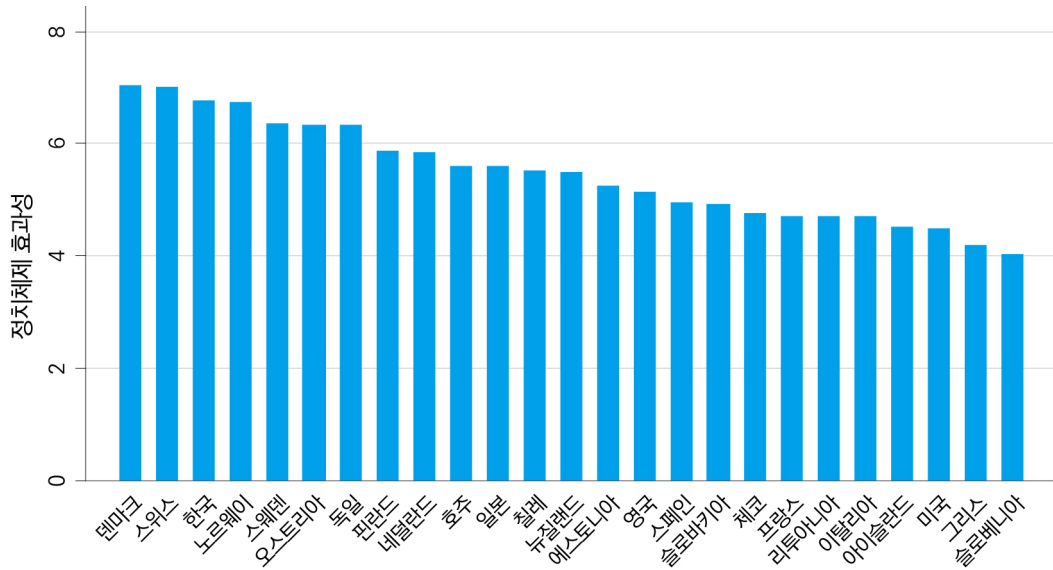
- (3) 오목곡선 $a-cn-b$ 는 한 가치의 극단점에서 중간점(cn)을 향해 이동하면 정치체제 효과성 수준과 정치체제 대표성 수준이 모두 낮아지는 상충관계를 나타낸다. 직선 중간점 c 와 비교하면 오목곡선의 중간점 cn 은 두 가치가 모두 그 수준을 개악하는 대체관계 혹은 네거티브섬(negative-sum) 속성이라는 점을 보여준다.

제로섬 속성을 떠는 가치 상충성을 하나의 이론적 기준점이라고 한다면, 가치 상충성은 구체적 맥락에 따라 포지티브섬 속성에 가까워지거나 혹은 네거티브섬 속성에 가까워질 것이다.

- (1) 가치 상충성이 포지티브섬 속성에 가깝다면, 최선의 선택은 중간점이며 최악의 선택은 극단점이라고 할 수 있다. 이 경우 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 사이 절충을 모색하는 것이 적절한 제도개혁의 방향성이다.
- (2) 가치 상충성이 네거티브섬 속성에 가깝다면, 최선의 선택은 극단점이며 최악의 선택은 중간점이라고 할 수 있다. 이 경우 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성 사이 절충을 회피하는 것이 적절한 제도개혁의 방향성이다.

정치체제 설계의 제도공학이 추구하는 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성 사이의 상충관계를 경험적으로 살펴보기 위해 「세계가치조사(World Value Survey)」의 제7파(wave) 여론조사(2017~2020년) 결과를 토대로 ‘경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)’ 25개 회원국을 표본으로 삼아 진행한 비교 연구를 이하에서 보고한다.¹⁰⁾

10) 2020년 현재 37개 OECD 회원국 가운데 ‘세계가치조사’ 제7파 여론조사에 포함되지 않은 나라는 라트비아, 룩셈부르크, 벨기에, 아일랜드, 이스라엘, 캐나다, 포르투갈 등 7개 국가이다. 관측값이 있는 30개 OECD 회원국 가운데 2019년 ‘민주주의의 다양성(Varieties of Democracy <https://www.v-dem.net/en/>)’ ‘자유민주주의 지수(liberal democracy index)’가 7.0 이하를 기록한 멕시코, 콜롬비아, 터키, 폴란드, 헝가리 등 5개 국가를 표본에서 제외했다. 최종적으로 표본에 포함된 OECD 회원국은 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 리투아니아, 미국, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 프랑스, 핀란드, 한국, 호주 등 25개 국가이다.

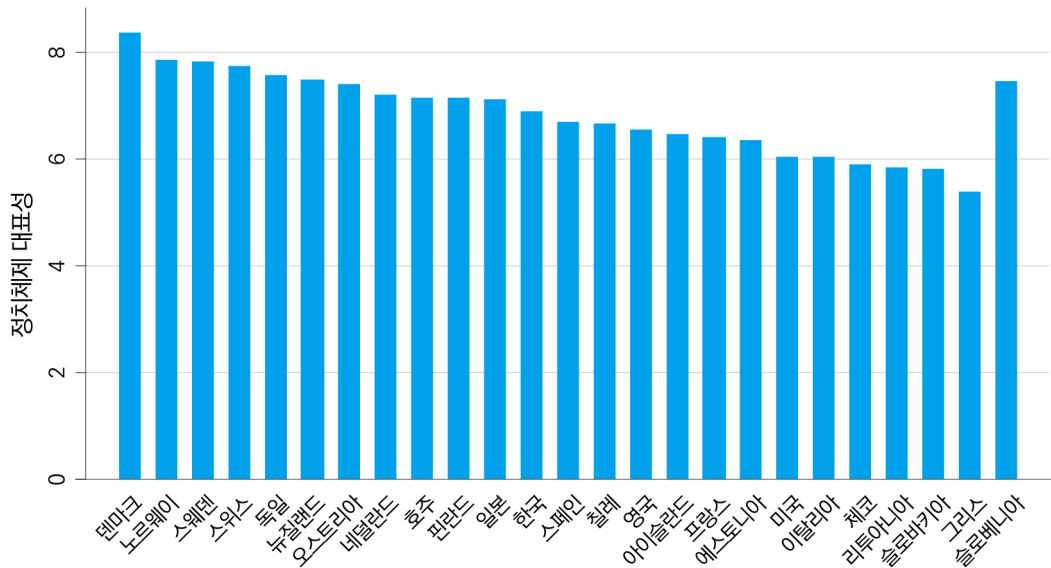


[그림 3-2] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성, 2017~2020년

자료: WVS: World Value Survey(2020), Online Analysis.

주: “정치체제의 작동에 얼마나 만족하고 있는지”를 묻고 1(전혀 만족하지 않음)에서 10(완전히 만족함) 사이에서 선택하도록 하여 그 평균값을 나타냄.

[그림 3-2]는 정치체제 효과성을 기준으로 막대그래프를 활용하여 OECD 25개 회원국을 내림차순으로 정렬한 것이다. 표본의 평균값은 5.48, 표준편차는 0.89, 최댓값은 7.03, 최솟값은 4.03이다. 평균값을 상회하는 관측은 13개 국가이며, 평균값을 하회하는 관측은 12개 국가이다. 6.78을 기록한 한국은 스위스와 더불어 정치체제의 효과성이 표본의 최댓값에 가장 가까운 국가에 해당하며, 최댓값으로부터 0.25, 평균값으로부터 1.29, 최솟값으로부터 2.75 차이를 보인다. 정치체제 효과성 차원에서 OECD 25개 회원국 가운데 한국은 매우 높은 수준에 있는 국가라고 할 수 있다.



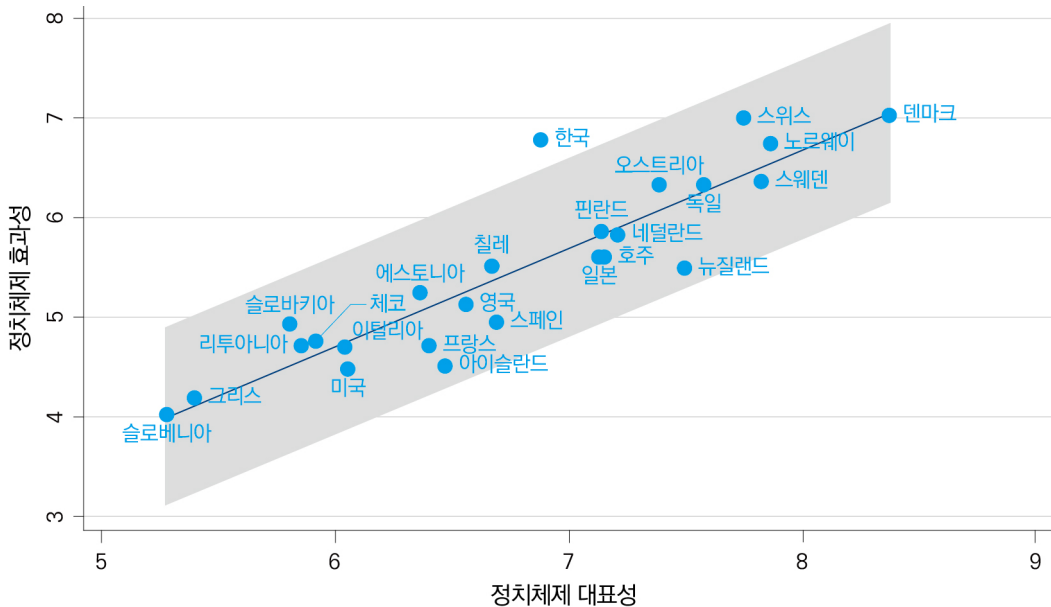
[그림 3-3] OECD 25개 회원국의 정치체제 대표성, 2017~2020년

자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

주: “정치체제의 작동이 얼마나 민주적으로 이루지고 있는지”를 묻고 1(전혀 만족하지 않음)에서 10(완전히 만족함) 사이에서 선택하도록 하여 그 평균값을 나타냄.

[그림 3-3]은 정치체제 대표성을 기준으로 막대그래프를 활용하여 OECD 25개 회원국을 내림차순으로 정렬한 것이다. 표본의 평균값은 6.77, 표준편차는 0.82, 최댓값은 8.38, 최솟값은 5.27이다. 평균값을 상회하는 관측은 13개국이며, 평균값을 하회하는 관측은 12개국이다. 6.88을 기록한 한국은 스페인과 더불어 정치체제의 대표성이 표본의 평균값에 가장 가까운 국가에 해당하며, 최댓값으로부터 1.50, 평균값으로부터 0.10, 최솟값으로부터 1.61 차이를 보인다. 정치체제 대표성 차원에서 OECD 25개 회원국 가운데 한국은 중간 수준에 있는 국가라고 할 수 있다.

한국은 정치체제의 효과성이 매우 높은 반면 정치체제의 대표성은 중간 정도에 해당한다. 이 결과에 따르면 한국은 정치체제 설계의 제도공학이 추구하는 두 가지 가치가 제로섬 속성을 띤 직선상에 전형적으로 놓여 있는 것처럼 보인다. 정치체제의 효과성을 상대적으로 높이는 대신 정치체제의 대표성을 상대적으로 희생시키는 제도공학의 결과라고 해석할 수 있다는 것이다.



[그림 3-4] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성과 정치체제 대표성의 상관성, 2017~2020년

자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

주: 실선은 적합 회귀선을, 음영 처리 영역은 예측 구간을 나타냄.

[그림 3-4]는 정치체제의 효과성과 정치체제 대표성의 상관성을 확인하기 위해 OECD 25개 회원국의 관측값을 산점도(scatter plot)로 도해하고 적합 회귀선(fitted regression line) 및 예측 구간(prediction interval)을 나타낸 것이다.¹¹⁾ 정치체제 효과성에 대한 정치체제 대표성의 회귀계수(regression coefficient)는 0.98이며 p값 0.001 수준에서 통계적으로 유의하다. 정치체제 대표성 수준이 1 만큼 증가하면 정치체제 효과성 수준 또한 0.98, 즉 거의 1 만큼 증가하는 양(positive)의 관계에 있다.

이 결과는 OECD 25개 회원국 표본에서 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 사이의 상충관계가 제로점 속성을 띤 직선으로 드러나지 않는다는 점을 보여준다. OECD 25개 회원국 표본은 포지티브섬 속성을 띤 볼록곡선으로 포착할 수 있는 집단과 네거티브섬 속성을 띤 오목곡선으로 포착할 수 있는 집단으로 나뉜다. 정치체제의 효과성과 정치체제

11) 예측 구간은 모집단을 가정한 후 관측할 것으로 보이는 표본값이 어느 범위에 있을 것인지 예측하는 것을 나타내는 반면 신뢰 구간은 모집단의 모수가 어느 범위에 있을 것인지 추정하는 것을 나타내는 것이다. 예측 구간은 표본 가운데 이상값(outlier)를 찾아내는 작업에 보다 적합하다. Gailmard(2014)를 참조할 수 있다.

의 대표성이 모두 높은 수준을 보이는 전자의 집단에는 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 일본, 핀란드, 호주 등 11개 국가가 속한다. 정치체제의 효과성과 정치체제의 대표성이 모두 낮은 수준을 보이는 후자의 집단에는 그리스, 리투아니아, 미국, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 영국, 에스토니아, 이탈리아, 체코, 칠레, 프랑스 등 13개 국가가 속한다.

흥미로운 발견은 한국이 예측 구간 밖에 존재하는 ‘이상값(outlier)’에 해당한다는 사실이다. 한국은 정치체제의 대표성 수준에 비추어 보면 정치체제 효과성 수준에 대한 회귀식의 예측값은 5.58이지만 실제값은 6.78로서 그 간극이 1.20로 차이의 최고치에 해당한다. 그 다음으로 간극이 큰 뉴질랜드의 회귀식 예측값이 6.19이고 실제값이 5.50으로서 차이가 0.69인 것에 비추어 보면 한국이 얼마나 예외적인 관측인지 가늠할 수 있다. 정치체제 효과성에 대한 회귀식 예측값과 실제값 차이의 평균값이 0.27, 표준편차가 0.27인 것에 비추어 보면, 보다 분명하게 이상값으로서 한국의 위치가 드러난다. 예측값과 실제값의 차이가 예측 구간 내부에 존재하는 ‘회귀선상(on-the-line)’ 국가는 한국을 제외한 24개 나라이다. 예측값과 실제값의 차이가 예측 구간 외부에 존재하는 ‘회귀선외(off-the-line)’ 국가는 한국이 유일하다. OECD 25개 회원국 가운데 한국은 회귀식의 예측값과 실제값의 차이가 예측 구간을 넘어서 나타난 회귀선외 국가로서 그 이상값에 보다 적실성이 있는 설명을 요구한다.¹²⁾

12) 정치체제 대표성이 정치체제 효과성을 잘 예측할 수 있는 ‘회귀선상(on-the-line)’ 국가와는 달리 정치체제 대표성이 정치체제 효과성을 잘 예측할 수 없는 ‘회귀선 외(off-the-line)’ 국가는 통계 연구보다는 사례 연구가 그 ‘괴리’를 설명하는데 보다 유용하다. 이하에서 회귀선의 이상값으로서 한국을 사례 연구하는 하나의 이유에 해당한다. 이와 같은 양적 연구와 질적 연구의 ‘혼합 방법 전략(mixed-method strategy)’과 관련해서는 Lieberman(2015)을 참조할 수 있다.

[표 3-1] OECD 25개 회원국의 정치체제 효과성과 정치체제 대표성 상관성 유형화

		정치체제 대표성	
		낮음	높음
정치체제 효과성	높음	한국(-1.29)	네덜란드(+1.17), 노르웨이(+1.09), 뉴질랜드(-0.17), 덴마크(+1.35), 독일(+0.63), 스웨덴(+0.87), 스위스(+1.67), 오스트리아(+0.64), 일본(+0.71), 핀란드(+1.48), 호주(-0.65)
	낮음	그리스(-0.55), 리투아니아, 미국(-0.63), 스페인(-0.63), 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드(+0.55), 영국(-1.48), 에스토니아, 이탈리아(+1.13), 체코, 칠레, 프랑스(-0.89)	

자료: [그림 3-4].

주: 괄호 안의 숫자는 Lijphart(2012)의 ‘행정부-정당’ 차원 지수(1981~2010년)이며, 양의 값이 클수록 합의제 민주 국가의 정도가, 음의 값이 클수록 다수제 민주 국가의 정도가 각각 높음.

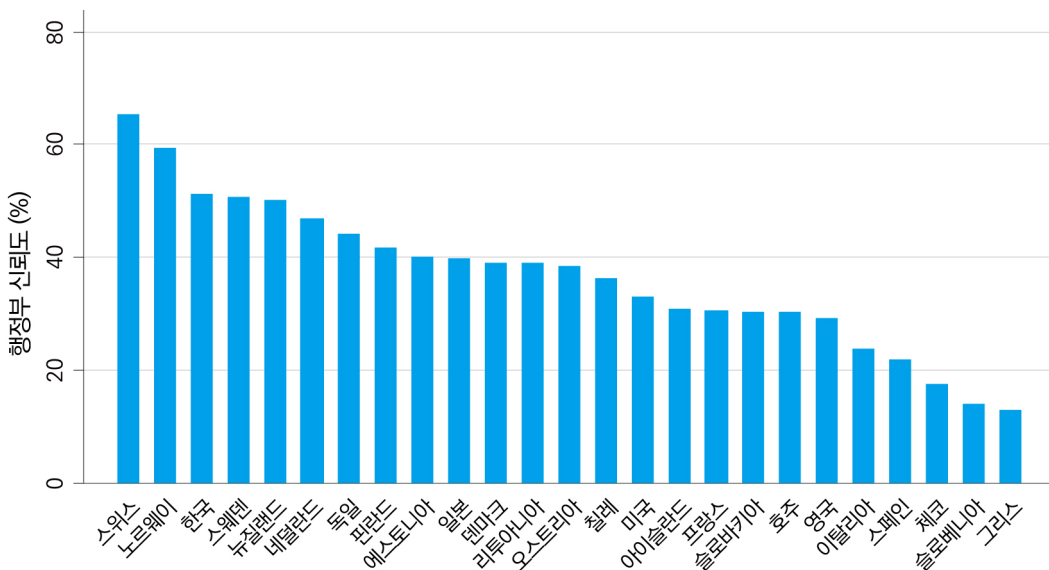
[표 3-1]은 OECD 25개 회원국을 정치체제 효과성의 수준과 정치체제 대표성의 수준을 높음과 낮음으로 나누어 행렬로 분류한 것이다. 분류의 결과 정치체제 효과성 높음-정치체제 대표성 높음의 조합에는 11개 국가, 정치체제 효과성 낮음-정치체제 대표성 낮음의 조합에는 13개 국가, 정치체제 효과성 높음-정치체제 대표성 낮음의 조합에는 1개 국가, 정치체제 효과성 낮음-정치체제 대표성 높음의 조합에는 0개 국가가 속하는 것으로 나타났다. 분류한 국가명 옆 괄호 속에 Lijphart(2012)의 ‘행정부-정당(executives-parties)’ 차원 지수(1981~2010년)를 부가했다. 양의 값이 클수록 합의제 민주 국가(consensus democracy)의 정도가, 음의 값이 클수록 다수제 민주 국가(majoritarian democracy)의 정도가 높음을 뜻한다. 흥미로운 발견은 정치체제 효과성 높음-정치체제 대표성 높음의 조합에 속한 11개 나라 가운데 9개 나라가 합의제 민주 국가라는 점이다.¹³⁾ 정치체제 효과성 낮음-정치체제 대표성 낮음 조합에 속한 7개 나라 가운데 5개 나라가 다수제 민주 국가로 분류한 나라들이다.¹⁴⁾ 한국은 Lijphart(2012)가 매우 강한 다

13) Lijphart(2012)는 뉴질랜드와 호주를 다수제 민주 국가로 분류한다.

수제 민주 국가로 분류했으나 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 포지티브섬 속성을 띤 집단과 네거티브섬 속성을 띤 집단 가운데 어느 쪽에도 속하지 않는 이상값을 갖는다는 점을 확인했다.¹⁵⁾

2 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도: 한국이라는 예외 사례(2)

정치체제의 효과성은 행정부 신뢰도와, 정치체제 대표성은 입법부 신뢰도와 각각 상관성을 갖는다고 가정하고, 정치체제의 거시적 결과를 정치체제의 실적과 연결시키는 작업을 진행한다.



[그림 3-5] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도, 2017~2020년

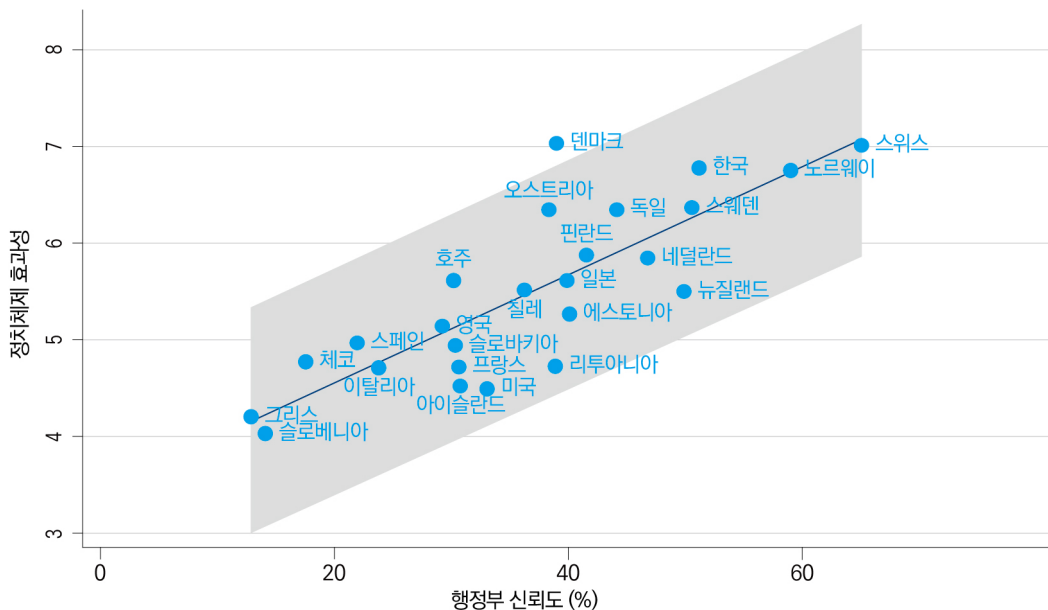
자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

주: '매우(a great deal) 신뢰함' 및 '상당히(quite a lot) 신뢰함'에 답한 비율의 합계. 다른 선택지로 '별로(not very much) 신뢰하지 않음' 및 '전혀(not at all) 신뢰하지 않음'이 주어져 있음.

14) Lijphart(2012)는 아이슬란드와 이탈리아를 합의제 민주 국가로 분류했고, 리투아니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 체코, 칠레를 연구 대상국으로 다루지 않았다.

15) Lijphart(2012)의 합의제 민주 국가 및 다수제 민주 국가와 관련한 경험적 유형화가 이 연구의 이상값으로서의 한국이라는 퍼즐을 푸는 과정에 어떻게 관련되는지는 추후 논의한다.

[그림 3-5]는 「세계가치조사」의 제7파(wave) 여론조사(2017~2020년) 결과를 토대로 막대그래프를 활용하여 OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도를 내림차순으로 정렬한 것이다. 표본의 평균값은 36.6%, 표준편차는 13.1, 최댓값은 65.2%, 최솟값은 12.9%이다. 평균값을 상회하는 관측은 13개 국가이며, 평균값을 하회하는 관측은 12개 국가이다. 51.3%를 기록한 한국은 노르웨이와 더불어 행정부 신뢰도 표본의 최댓값에 가장 가까운 국가에 해당하며, 최댓값으로부터 13.9%p, 평균값으로부터 14.6%p, 최솟값으로부터 38.4%p 차이를 보인다. 행정부 신뢰도 차원에서 OECD 25개 회원국 가운데 한국은 매우 높은 수준에 있는 국가라고 할 수 있다.



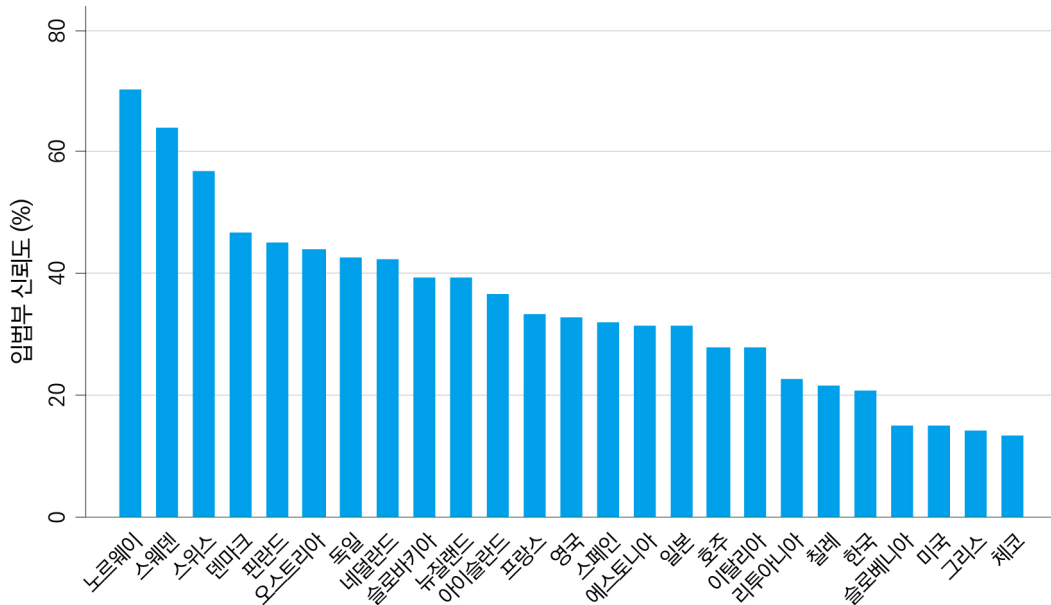
[그림 3-6] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 정치체제 효과성의 상관성, 2017~2020년

자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

주: 실선은 적합 회귀선을, 음영 처리 영역은 예측 구간을 나타냄.

[그림 3-6]은 행정부 신뢰도와 정치체제 효과성의 상관성을 확인하기 위해 OECD 25개 회원국의 관측값을 산점도로 도해하고 적합 회귀선 및 예측 구간을 나타낸 것이다. 정치체제 효과성에 대한 행정부 신뢰도의 회귀계수는 0.05이며 p값 0.001 수준에서 통계적으로 유의하다. 행정부 신뢰도 수준이 10%p 만큼 증가하면 정치체제 효과성 수준 또한

0.5 만큼 증가하는 양의 관계에 있는 것이다. 정치체제의 효과성이라는 거시적 결과가 행정부의 신뢰도라는 정치제도의 퍼포먼스와 높은 상관성을 갖는다는 점을 확인할 수 있다.

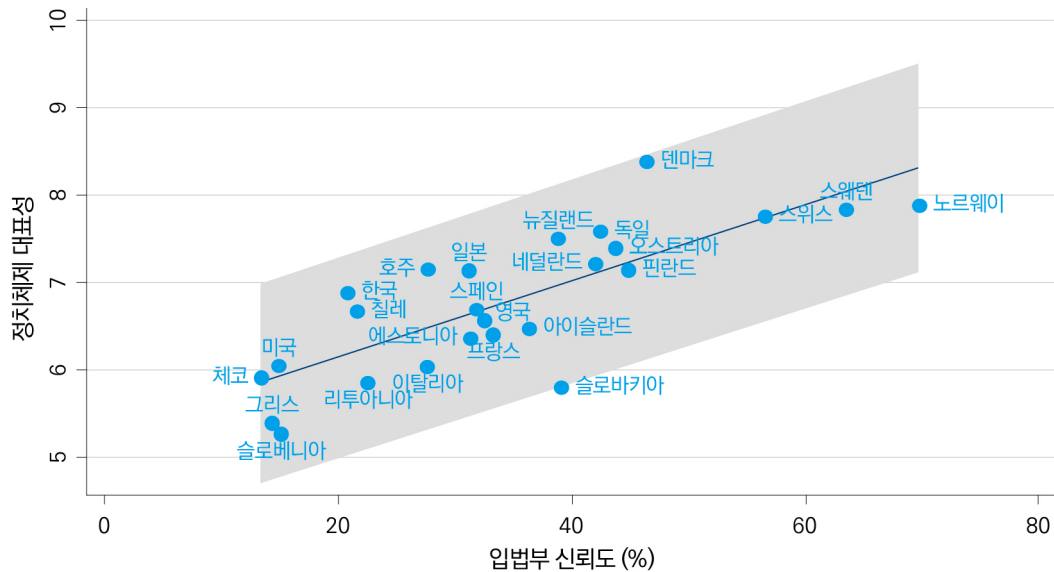


[그림 3-7] OECD 25개 회원국의 입법부 신뢰도, 2017~2020년

자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

주: '매우(a great deal) 신뢰함' 및 '상당히(quite a lot) 신뢰함'에 답한 비율의 합계. 다른 선택지로 '별로(not very much) 신뢰하지 않음' 및 '전혀(not at all) 신뢰하지 않음'이 주어져 있음.

[그림 3-7]은 「세계가치조사」의 제7파(2017~2020년) 여론조사 결과를 토대로 막대 그래프를 활용하여 OECD 25개 회원국의 입법부 신뢰도를 내림차순으로 정렬한 것이다. 표본의 평균값은 34.3%, 표준편차는 14.8, 최댓값은 69.6%, 최솟값은 13.3%이다. 평균값을 상회하는 관측은 11개 국가이며, 평균값을 하회하는 관측은 14개 국가이다. 20.7%를 기록한 한국은 슬로베니아, 미국, 그리스와 더불어 입법부 신뢰도 표본의 최솟값에 가장 가까운 국가에 해당하며, 최댓값으로부터 48.9%p, 평균값으로부터 13.6%p, 최솟값으로부터 7.4%p 차이를 보인다. 입법부 신뢰도 차원에서 OECD 25개 회원국 가운데 한국은 매우 낮은 수준에 있는 국가이다.

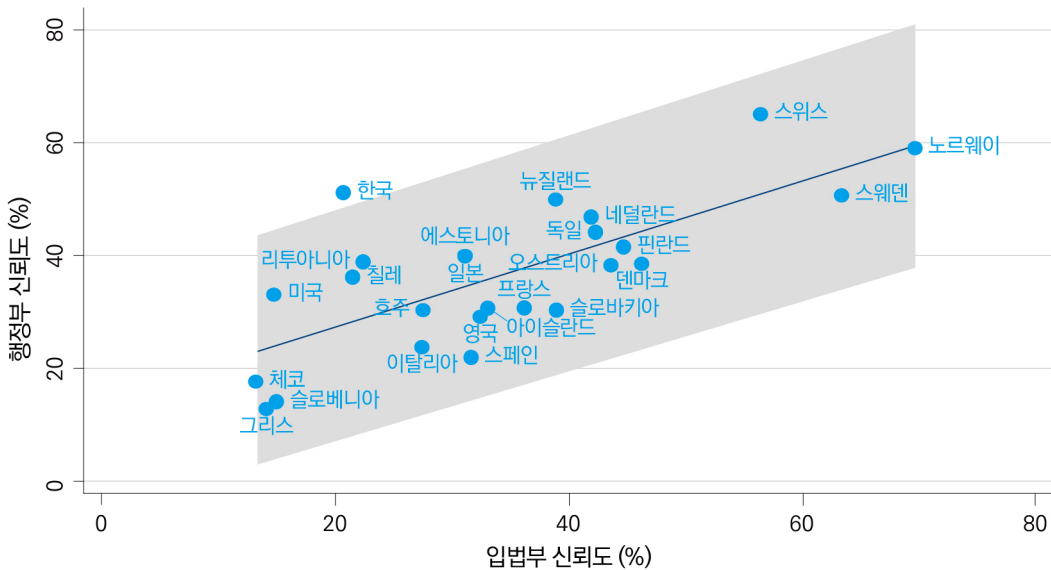


[그림 3-8] OECD 25개 회원국의 입법부 신뢰도와 정치체제 대표성의 상관성, 2017~2020년

자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

주: 실선은 적합 회귀선을, 음영 처리 영역은 예측 구간을 나타냄.

[그림 3-8]은 입법부 신뢰도와 정치체제 대표성의 상관성을 확인하기 위해 OECD 25개 회원국의 관측값을 산점도로 도해하고 적합 회귀선 및 예측 구간을 나타낸 것이다. 정치체제 대표성에 대한 입법부 신뢰도의 회귀계수는 0.04이며 p값 0.001 수준에서 통계적으로 유의하다. 입법부 신뢰도 수준이 10%p 만큼 증가하면 정치체제 효과성 수준 또한 0.4 만큼 증가하는 양의 관계에 있는 것이다. 정치체제의 대표성이라는 거시적 결과가 입법부의 신뢰도라는 정치제도의 퍼포먼스와 높은 상관성을 갖는다는 점을 확인할 수 있다.



[그림 3-9] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도의 상관성, 2017~2020년

자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

주: 실선은 적합 회귀선을, 음영 처리 영역은 예측 구간을 나타냄.

[그림 3-9]는 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도의 상관성을 확인하기 위해 OECD 25개 회원국의 관측값을 산점도로 도해하고 적합 회귀선 및 예측 구간을 나타낸 것이다. 행정부 신뢰도에 대한 입법부 신뢰도의 회귀계수는 0.64이며 p 값 0.001 수준에서 통계적으로 유의하다. 입법부 신뢰도 수준이 1%p 만큼 증가하면 정치체제 효과성 수준 또한 0.64%p 만큼 증가하는 양의 관계에 있는 것이다.

이 결과는 OECD 25개 회원국 표본에서 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도 사이의 상충 관계가 제로점 속성을 띤 직선으로 드러나지 않는다는 점을 보여준다. OECD 25개 회원국 표본은 포지티브점 속성을 띤 볼록곡선으로 포착할 수 있는 집단과 네거티브점 속성을 띤 오목곡선으로 포착할 수 있는 집단으로 나뉜다. 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 수준을 보이는 전자의 집단에는 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 핀란드 등 9개 국가가 속한다. 행정부의 신뢰도와 입법부의 신뢰도가 모두 낮은 수준을 보이는 후자의 집단에는 그리스, 리투아니아, 미국, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 에스토니아, 영국, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 프랑스, 호주 등 15개 국가가 속한다.

흥미로운 발견은 한국이 예측 구간 밖에 존재하는 이상값에 해당한다는 사실이다. 한국은 입법부 신뢰도 수준에 비추어 보면 행정부 신뢰도 수준에 대한 회귀식의 예측값은 27.8%이지만 실제값은 51.3%로서 그 간극이 23.4%p로 차이의 최고치에 해당한다. 그 다음으로 간극이 큰 스위스의 회귀식 예측값이 50.9%이고 실제값이 65.2%로서 차이가 14.2%p인 것에 비추어 보면 한국이 얼마나 예외적인 관측인지 가늠할 수 있다. 행정부 신뢰도에 대한 회귀식 예측값과 실제값 차이의 평균값이 7.4%p, 표준편차가 4.8인 것에 비추어 보면 이상값으로서 한국의 위치가 더욱 분명히 드러난다. 예측값과 실제값의 차이가 예측 구간 내부에 존재하는 회귀선상 국가는 한국을 제외한 24개 나라이다. 예측값과 실제값의 차이가 예측 구간 외부에 존재하는 회귀선외 국가는 한국이 유일하다. OECD 25개 회원국 가운데 한국은 회귀식의 예측값과 실제값의 차이가 예측 구간을 넘어서 나타난 회귀선외 국가로서 그 이상값에 대한 보다 적실성 있는 설명이 필요하다.

[표 3-2] OECD 25개 회원국의 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도 상관성 유형화

		입법부 신뢰도	
		낮음	높음
행정부 신뢰도	높음	한국(-1.29)	네덜란드(+1.17), 노르웨이(+1.09), 뉴질랜드(-0.17), 덴마크(+1.35), 독일(+0.63), 스웨덴(+0.87), 스위스(+1.67), 오스트리아(+0.64), 핀란드(+1.48)
	낮음	그리스(-0.55), 리투아니아, 미국(-0.63), 스페인(-0.63), 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드(+0.55), 영국(-1.48), 에스토니아, 이탈리아(+1.13), 일본(+0.71), 체코, 칠레, 프랑스(-0.89), 호주(-0.65)	

자료: [그림 3-9].

주: 괄호 속의 숫자는 Lijphart(2012)의 '행정부-정당' 차원 지수(1981~2010년)이며, 양의 값이 클수록 합의제 민주 국가의 정도가 높고, 음의 값이 클수록 다수제 민주 국가의 정도가 높음.

[표 3-2]는 OECD 25개 회원국을 행정부 신뢰도의 수준과 입법부 신뢰도의 수준을 높음과 낮음으로 나누어 행렬로 분류한 것이다. 분류의 결과 행정부 신뢰도 높음-입법부 신뢰도 높음의 조합에는 9개 국가, 행정부 신뢰도 낮음-입법부 신뢰도 낮음의 조합에는 15

개 국가, 행정부 신뢰도 높음-입법부 신뢰도 낮음의 조합에는 1개 국가, 행정부 신뢰도 낮음-입법부 신뢰도 높음의 조합에는 0개 국가가 속하는 것으로 나타났다. 분류한 국가명 옆 괄호 속에 Lijphart(2012)의 행정부-정당 차원 지수(1981~2010년)를 부가했다. 양의 값이 클수록 합의제 민주 국가의 정도가, 음의 값이 클수록 다수제 민주 국가의 정도가 각각 높다는 것을 뜻한다. 흥미로운 발견은 행정부 신뢰도 높음-입법부 신뢰도 높음의 조합에 속한 9개 나라 가운데 8개 나라가 합의제 민주 국가라는 점이다.¹⁶⁾ 행정부 신뢰도 낮음-입법부 신뢰도 낮음 조합에 속한 9개 나라 가운데 6개 나라가 다수제 민주 국가로 분류한 나라들이다.¹⁷⁾ 한국은 Lijphart(2012)가 매우 강한 다수제 민주 국가로 분류했으나 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도의 상충성이 포지티브섬 속성을 띤 집단과 네거티브 속성을 띤 집단 가운데 어느 쪽에도 속하지 않는 이상값을 갖는다는 점을 확인했다.

16) 예외는 다수제 민주 국가로 분류한 뉴질랜드이다.

17) 예외는 합의제 민주 국가로 분류한 아이슬란드, 이탈리아, 일본이다.

제3절

국회 불신: 미시적 차원의 정치적 기초

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 민주화 이후 한국 국회: 유권자 불신의 공고화

국회가 한국 사회의 대표적 저신뢰 기관이라는 지적은 새롭지 않다. 2020년에 공간한 『국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태』의 서문은 다음과 같이 지적한다.

국회에 대한 국민의 신뢰가 매우 낮은 것이 현실이지만, 대통령제 국가에서 권력분립의 한 축으로서 국회가 가진 권한과 기능은 항상 중요할 수밖에 없다. 국회가 민의를 신속하게 파악하고 이를 반영하여 대통령과 함께 국정운영의 동반자로서 활동할 때, 양대 부처가 상호 견제와 균형의 원리 속에서 건설적으로 협력해 나갈 수 있을 것이다. 국회를 통한 대의민주주의의 건전한 발전을 위해서 무엇보다도 유권자인 국민의 지속적인 관심이 필요할 것이다(손병권, 2020, p. 14(강조는 연구자)).

그로부터 10년 전인 2010년에 공간한 『한국 국회와 정치과정』의 머리말은 다음과 같이 시작하고 있다.

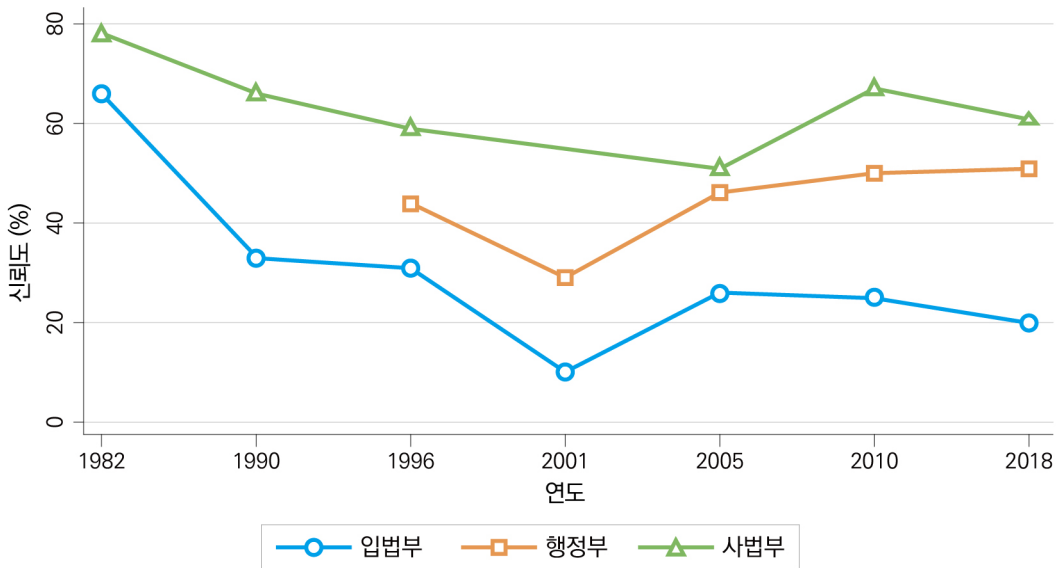
최고 입법기관이자 최고 대의기관인 국회가 제 기능을 잘 수행해야 우리나라의 정치도 잘 될 것이라는 점은 너무도 당연하다. 그러나 아쉽게, 오늘날 국회는 이 점에서 높은 점수를 받고 있지 못하다. 주요 정책에 대한 입법에선 대통령과 행정부에 주도권을 빼앗긴 듯하다. 국회는 정쟁이나 일삼으며 입법과 대의를 오히려 방해한다는 비판이 여러 사람의 공감을 사고 있다. 주요 기관이나 단체에 대한 국민 여론조사 결과를 봐도 국회는 거의 예외 없이 최하위를 차지한다. 한국의 정치와 국정운영이 성숙한 단계로 올라가지 못하고 있는 이면에는 이러한 부정적 모습의 국회가 자리 잡고 있다(임성호, 2010, p. 5(강조는 연구자)).

그로부터 다시 6년 전인 2004년에 공간한 『한국 의회정치와 제도개혁』의 편자들은 서문에서 다음과 같이 그 저술 목적을 밝힌다.

*이 책은 한국 정치 중에서도 의회정치가 주제를 이룬다. 국회가 무능, 권력다툼, 심지어는 부패의 대명사로 낙인찍혀 온 것은 어제오늘의 일이 아니다. 시대에 따라 정도의 차이는 있지만 **제헌 국회부터 오늘날까지 국회는 불신과 조롱의 대상을 면치 못해 왔다**. 개혁을 향한 수많은 시도가 있었지만 만족스러운 결실을 내지 못했다. 이러한 저간의 상황을 볼 때, 의회정치가 바람직한 모*

습을 보이고 국회가 제자리를 찾을 수 있을지 회의(懷疑)가 앞서는 것은 당연하다. 그러나 한편으로는 국회의 중요성이 워낙 크기 때문에 의회정치를 옹계 바꾸려는 적극적 노력을 포기할 순 없다(김영래 외, 2004, pp. 3~4(강조는 연구자)).

이상의 인용문에서 여실히 드러나는 것처럼 지난 20년 가까이 한국 국회의 낮은 신뢰도는 정치학자들의 가장 중요한 관심사 가운데 하나였다. 한국 국회의 낮은 신뢰도가 단순히 정치학자들의 과도한 우려의 결과는 아니었다는 점을 이하에서 확인한다.



[그림 3-10] 한국의 입법부, 행정부, 사법부 신뢰도, 1982~2018년

자료: WVS: World Value Survey(2020). Online Analysis.

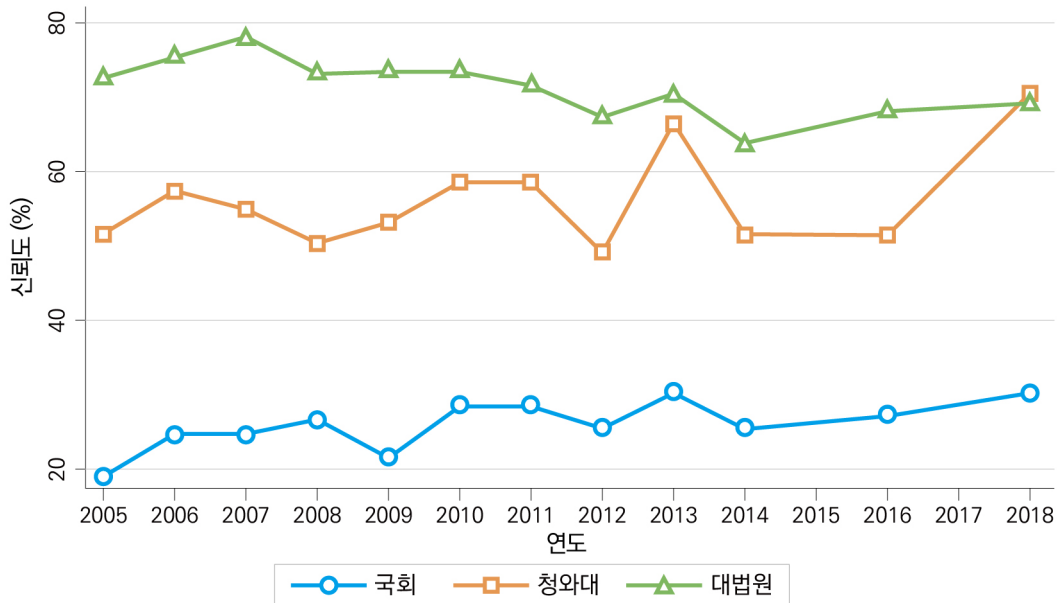
주: '매우(a great deal) 신뢰함' 및 '상당히(quite a lot) 신뢰함'에 답한 비율의 합계. 다른 선택지로 '별로(not very much) 신뢰하지 않음' 및 '전혀(not at all) 신뢰하지 않음'이 주어져 있음.

[그림 3-10]은 「세계가치조사(World Value Survey)」의 제1파(1981~1984년)부터 제7파(2017~2020년)에 걸친 일곱 번의 여론조사 결과를 토대로 한국 입법부의 신뢰도를 연결 그래프를 이용하여 시계열로 나타낸 것이다.¹⁸⁾ 비교를 위하여 한국 행정부 및 사법부의 신뢰도 여론조사 결과도 같은 그림 속에 시계열로 병렬하였다. 한국 입법부 신뢰도의 시계열 추세는 크게 두 개의 시기로 나눌 수 있다. 첫째, '급격한 하락기'이다. 한국

18) '입법부(parliament), 행정부(government), 혹은 사법부(courts)'에 대한 신뢰도를 물었다. 행정부 신뢰도는 1982년과 1990년이 결측값이며, 사법부 신뢰도는 2001년이 결측값이다.

입법부의 신뢰도는 민주화 이전 시기인 1982년 66%로 최댓값을 기록한 이후 민주화 이후 시기인 1990년 33%, 1996년 31%로 각각 하락하여 2001년 10%로 최솟값을 기록했다. 민주화 이행을 전후한 약 20년 기간 동안 한국 입법부에 대한 유권자들의 신뢰도는 무려 56%p 폭락한 것이다. 둘째, ‘완만한 회복기’이다. 2001년 10%였던 한국 입법부의 신뢰도는 2005년 26%를 거쳐 2010년 25%로 만회한 이후 2018년 20%로 약간의 하락을 기록했다. 평균값 35%인 ‘급격한 하락기’의 표준편차가 23.1에 달하는 반면, 평균값 24%인 ‘완만한 회복기’의 표준편차가 3.2에 불과하다는 사실이 두 시기의 차이를 극명하게 보여준다.

민주화 이행기 20년의 신뢰도 하락과 이행기 이후 20년의 신뢰도 회복이라는 패턴은 행정부 및 사법부 신뢰도의 시계열 추세에서도 확인할 수 있다. 행정부 신뢰도는 1996년 44%에서 2001년 29%로 15%p 하락한 이후 2005년 46%, 2010년 50%, 2018년 51%를 각각 기록하면서 2001년 수준보다 22%p 회복했다. 사법부 신뢰도는 1982년 78%에서 1990년 66%, 1996년 59%, 2005년 51%로 27%p 하락한 이후 2010년 67%로 반등하여 2018년 61%를 기록하면서 2005년 수준으로부터 10%p 회복했다. 중요한 점은 입법부 신뢰도와 비교했을 때, 행정부 및 사법부 모두 신뢰도 하락의 낙폭이 상대적으로 작고, 회복 이후의 평균값 또한 상대적으로 높다는 것이다. 2005년 이후 행정부 신뢰도의 평균값은 49%(표준편차 2.6)이며, 사법부 신뢰도의 평균값은 60%(표준편차 8.1)로서, 같은 기간 입법부 신뢰도의 평균값 24%보다 각각 2배 및 2.5배 높다. 민주화 이행기 이후 20년 동안 한국의 유권자들은 행정부와 사법부를 고신뢰 기관으로 평가하는 반면 입법부를 저신뢰 기관으로 평가하는 추세가 공고화한 것으로 보인다.



[그림 3-11] 한국의 국회, 청와대, 대법원 신뢰도, 2005~2018년

자료: 한국사회과학자료원(2019), 「한국종합사회조사」

주: ‘매우 신뢰’ 및 ‘다소 신뢰’에 답한 비율의 합계. 다른 선택지로 ‘거의 신뢰하지 않음’ 및 ‘모르겠다’가 주어져 있음.

[그림 3-11]은 「한국종합사회조사」의 2005년부터 2018년까지 12차에 걸친 여론조사 결과를 토대로 국회의 신뢰도를 연결 그래프를 이용하여 시계열로 나타낸 것이다.¹⁹⁾ 비교를 위하여 청와대 및 대법원의 신뢰도 여론조사 결과도 시계열로 같은 그림 속에 병렬하였다. ‘완만한 회복기’에 해당하는 이 시기에 국회, 청와대, 대법원에 대한 유권자의 신뢰도 추세는 상대적으로 안정적이다. 국회에 대한 신뢰도는 평균값 26%, 표준편차 3.4이며, 청와대에 대한 신뢰도는 평균값 56%, 표준편차 6.7이고, 대법원에 대한 신뢰도는 평균값 72%, 표준편차 4.0을 기록했다. 「세계가치조사」의 관측값과 차이가 있지만, 국회, 청와대, 대법원 세 기관의 신뢰도와 관련한 시계열 추세는 동일한 구조를 보여준다. 민주화 이행기 이후 20년 동안 한국의 유권자들은 입법부를 저신뢰 기관으로 인식하는 반면 행정부와 사법부를 고신뢰 기관으로 인식하는 추세를 공고화한 것으로 보인다.

19) ‘국회(청와대 혹은 대법원)를 이끌어 가는 사람들’에 대한 신뢰도를 물었다. 2014년 이전까지는 매년 측정했고, 2014년 이후부터는 격년 측정했다.

2 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권: 한국 사례 연구

지난 20년 동안 유권자들에게 상대적으로 고신뢰 기관으로 인정받는 한국의 행정부와 사법부와는 달리 한국의 국회는 지난 20년 동안 유권자들의 신뢰를 회복하지 못하고 저신뢰 기관으로서 자신의 지위를 공고히 했다. 이하에서는 한국의 국회가 저신뢰 기관으로 자리매김한 미시적 기초를 찾는 작업에 나선다.

[표 3-3] 의사운영권 소재에 따른 국회의 유형화

		소수파 의사운영권	
		낮음	높음
의사운영권 다수파	낮음	국회 자연상태	일하는 국회
	높음	말하는 국회	맞서는 국회

자료: KoB(2018)를 기반으로 수정.

[표 3-3]은 의사운영권(議事運營權)을 다수파에게 유리하게 설계하는지 혹은 소수파에게 유리하게 설계하는지에 따라 국회의 유형이 상이할 수 있다는 점을 보여준다. 첫째, 국회의 다수파 혹은 소수파를 가리지 않고 모든 개별 의원(議員)에게 평등하게 본회의 접근권이 주어진 ‘국회 자연상태(legislative state of nature)’가 있다(Cox, 2006). 국회 자연상태에서는 다수파에게 유리한 ‘의사운영권 집권화(centralization of agenda control)’ 수준이 낮고, 소수파에게 유리한 ‘상임위원회 전문화(specialization of permanent committee)’ 수준 또한 낮다. 국회 자연상태가 지속하면 본회의의 시간 배분을 둘러싼 ‘본회의 병목현상(plenary bottleneck)’이 발생하여 의사 운영이 교착에 빠진다.

한국 국회도 이와 같은 국회 자연상태를 경험하면서 본회의의 병목현상에 대한 토의에 나선 바 있다. 1949년 7월 8일 국회법 개정안 제1독회에서 본회의의 병목현상을 극복하기 위한 의사운영권 집권화를 촉구하는 서이환 의원의 발언이다.

지난 1년 동안 국회에서의 시간 낭비가 너무 많았다 ... 그 이유는 국회법상의 결함으로 인하여 200명의 의원들이 매일 의사당에 모여서 발언권을 획득하고자 하고자 하여 질서가 엉클어진 것 ... 정당단체를 대표하는 단체교섭회가 구성되면 의원들이 개별적으로 발언권을 청구하지 않고

단체교섭회를 통하여 순조롭게 차례를 기다리게 됨으로써 국회의 의사가 정연해질 것이다(조진만, 2018, p. 127에서 재인용).

이에 의사운영권 집권화를 반대하는 이진수 의원은 다음과 같이 발언한다.

의원 200명이 각자 정치, 경제, 문화 각 방면의 전문지식을 갖고 있기 때문에 10명 이상으로 교섭단체를 구성해도 문제가 없지만 국회 운영의 효율성을 위하여 20명으로 교섭단체를 구성하겠다는 원안에 대해서는 양보할 수 있다 ... 의사 진행시간 쟁취에만 급급하지 말고 우리의 본래 사명, 즉 국민의 의사를 충분히 반영시켜 공명정대한 법률을 제정하는 것과 국가의 평등을 충분히 심의하는 것이 의원의 사명이라는 점에서 수정안에 반대한다(조진만, 2018, pp. 130에서 재인용).

둘째, 국회 자연상태로부터 빠져나와 본회의 병목현상을 해소하는 하나의 방법은 다수파에게 의사운영권을 집권화하여 ‘말하는 국회(talking legislature)’로 국회를 합리화(rationalization)하는 것이다. 말하는 국회는 의사 운영에서 다수파의 우위성을 보장하여 효과적으로 법률을 생산하는 것에 우선순위를 두고 소수파의 영향력을 최소화하는 것을 제도설계의 원리로 삼는다. 다수파의 의사 일정 운영권, 위원회 제안 수정권, 본회의 토론 종결권 등을 확립하여 법안을 다수파의 정책선호에 맞추어 신속하게 법률로 전환하는 것을 국회의 운영 목표로 삼는다. 이러한 국회의 합리화를 ‘말하는 국회’로 개념화하는 것은 집권당과 반대당 상호작용의 기본 패턴이 정책 조율과 법안 타협에 있는 것이 아니라 상호비판과 대안 제시에 있기 때문이다. 즉, 반대당은 ‘발언하기’ 위해 국회에 들어오는 것이다(KoB, 2018).²⁰⁾

한국의 국회는 1953년 국회법 개정을 통해 국회 자연상태로부터 점진적으로 말하는 국회로의 합리화가 이루어진다. 1953년 국회법 개정은 상임위원장 선출방식을 상임위원회에서 본회의로 바꾸었고, 1954년 국회의원 선거는 헌정사상 처음으로 과반 다수당을 탄생시켰다. 과반 다수당의 출현은 국회 의장단과 상임위원장을 모두 독식하는 결과를 가져왔다. 이후 제5대 국회(1960~1961년)의 예외를 제외하면 제12대 국회(1985~1988년)까지 과반 다수당이 국회 의사운영권과 관련한 중요 직책을 독점하는 관행이 이어졌다. 다시 말하자면, 국회 자연상태에 놓여 있었던 제헌국회(1948~1950년)와 제2대 국회(1950~1954년) 이후 한국의 국회는 다수파 의사운영권이 강한 말하는 국회의 방향으로 합리화의 경로를 따랐다고 볼 수 있다(가상준, 2018).

20) 이 점에서 ‘말하는 국회’는 폴스비(Nelson Polsby)의 ‘경합 의회(arena legislature)’에 개념적으로 가깝다(Polsby, 1975).

셋째, 국회 자연상태로부터 빠져나와 본회의 병목현상을 해소하는 다른 하나의 방법은 소수파의 의사운영권을 제도화하여 ‘일하는 국회(working legislature)’로 국회를 합리화하는 것이다. 일하는 국회는 의사운영에서 소수파의 영향력을 제도화하여 법안의 심의 과정 속에 가능한 한 국회가 대표하는 다양한 선호를 반영하는 것에 우선순위를 두고 다수파의 우위성을 제한하는 것을 제도설계의 원리로 삼는다. 의사운영과 관련한 소수파의 영향력을 제도화하기 위한 조건으로 위원회의 상설화, 위원회에 법안수정 권한 부여, 위원회의 정부부처 조응화 등이 이루어지고 소수파의 정책선호를 법률에 최대한 반영하는 것을 국회의 운영 목표로 삼는다. 이러한 국회의 합리화를 일하는 국회라고 개념화하는 것은 집권당과 반대당 상호작용의 기본 패턴이 상호비판과 대안 제시에 있는 것이 아니라 정책 조율과 법안 타협에 있기 때문이다. 즉, 반대당은 ‘작업하기’ 위해 국회에 들어오는 것이다(KoB, 2018).²¹⁾

한국의 국회는 민주화 이행 이후 처음 소집한 제13대 국회(1988~1992년)부터 말하는 국회에서 일하는 국회로 점진적으로 전환을 꾀하고 있다. 제3대 국회 이후 관행으로 굳었던 과반 다수당의 국회 의장단과 상임위원장 독식이 34년 만에 무너졌다.

민주화 이전에는 여당이 의장직과 상임위원장직을 모두 차지하던 승자독식 방식이었다. 제13대 국회부터 교섭단체를 구성한 정당의 의석 비율에 따라 상임위원장직을 배분하는 방식으로 전환되었고, 제15대 국회(1996~2000년)부터는 여야에 상관없이 다수당이 국회의장직을 차지하는 원 구성이 자리를 잡았다.

먼저 상임위원장직 배분 방식이 현재와 같이 변화한 계기는 제13대 국회였다. 민주정의당(125석), 평화민주당(70석), 통일민주당(59석), 신민주공화당(35석), 네 개의 정당으로 구성된 제13대 국회는 여당인 민주정의당이 과반을 차지하지 못한 여소야대 상황이었다. 제1당인 민주정의당이 의장직을, 평화민주당과 통일민주당이 부의장직을 맡는 것에는 합의가 이루어졌으나, 민주정의당이 상임위원장직을 모두 차지하는 데에 대한 합의에는 실패하였다. 최종합의에 따라 제13대 국회 전반기(1988~1990년) 상임위원장직을 정당별 의석 비율에 따라 7:4:3:2로 배분하였다(박경미, 2020, p. 63).²²⁾

일하는 국회로의 이행은 순탄하지 않았다. 제13대 국회 이후 일하는 국회의 특징인 상

21) 이 점에서 ‘일하는 국회’는 폴스비의 ‘전환 의회(transformative legislature)’에 개념적으로 가깝다(Polsby, 1975).

22) 이 합의제적 관행은 21대 국회(2020~2024년)의 원 구성에서 과반다수당인 민주당이 18개 상임위원장직을 독식함으로써 깨졌다(박경미, 2020, p. 64).

임위원회 중심주의가 확실하게 자리 잡았다는 점은 뚜렷하다. 동시에 상임위원회 심사를 우회하는 권한이 다수파에게 주어지는 말하는 국회의 특징 또한 공존하고 있었다. 국회법이 다수제에 입각한 의사 운영을 공식 규칙으로 제도화하였지만 교섭단체 협의라는 합의제 의사 운영을 비공식 관행으로 존중한다는 점 또한 말하는 국회로부터 일하는 국회의 이행이 원활하지 못한 또 다른 이유였다.

상임위원회를 통과한 법안이 본회의에서 부결되는 경우는 손에 꼽을 정도로 적다는 점에서 상임위원회는 사실상 법안의 운명이 결정되는 곳이다. 이로 인해서 상임위원회 심사단계는 쟁점 법안을 둘러싼 원내정당 간 입법 갈등이 가장 첨예하게 표출되는 과정이며, 전체 입법과정에서 가장 오랜 시간이 소요되는 입법단계이다.

상임위원회의 심사가 무력화될 수 있는 절차가 제도화되어 있다는 점도 국회 입법 과정의 특징이다. ... 국회의장의 직권상정(심사기간 지정) 권한이 상임위원회가 심사를 마치지 않은 법안을 바로 본회의에 부의하는 우회절차로 이용되었다.

국회 본회의 및 상임위원회 회의 개최를 위한 의사정족수가 국회법에 명시되어 있음에도 불구하고, 회의 개최를 비롯한 의회 운영과 관련된 사항을 원내교섭단체 간 협의를 통해서 결정하는 결정하는 관행이 지배적이다. ... 상임위원회에서 어떤 법안을 통과시킬지도 위원장과 교섭단체 대표 간사 간의 협의를 통해 결정하다 보니, 협의가 원활하지 못한 쟁점 법안은 표결에 회부조차 되지 못하는 경우가 발생한다. 이처럼 협의주의적인 관행은 입법과정에서 소수가 과도한 거부권을 행사하는 것을 가능하게 한다는 비판을 받고 있다(전진영, 2020, pp. 107~108).

제19대 국회(2012~2016년)부터는 이른바 ‘국회선진화법’을 시행하여 국회의 합리화를 촉진하려 했다. 국회선진화법은 일하는 국회의로의 이행을 더욱 촉진하고, 말하는 국회의 전환도 더욱 촉진하는 상충적 제도개혁의 효과를 가져왔다.

18대 국회법 개정의 초점은 여야 간 물리적 충돌 등으로 인한 입법 교착 문제를 해결하는 데 있었다. 이를 위해 여당은 야당의 물리적 의사방해 행위를 불법화하고 법안의 신속한 통과를 제도적으로 보장하는 의사 절차를 도입하고자 했다. 이에 맞서 야당은 물리적 충돌을 촉발하는 원인 이었던 직권상정제도 사실상 폐지하는 동시에 소수파의 의사 지연권을 합법적으로 보장하는 장치를 도입하고자 했다.

[다수파 권한을 강화하는] 첫 번째는 물리력을 동원한 야당의 의사방해 행위를 금지·제재하는 것이다. 두 번째 범주는 합법적인 의사 촉진 제도나 수단을 도입하는 것이다. 세 번째 범주는 안건심의 단계에서 위원회를 배제함으로써 신속한 안건 처리를 가능케 하는 제도(신속처리 제도)이다 ... [소수파 권한을 강화하는] 그 첫째는 합법적 의사 지연 수단으로, 쟁점 법안에 대해서 여야협상의 조정 기간을 설정하는 것(안건조정제도)과 ‘무제한 토론’이라는 합법적 의사 저지 수

단(필리버스터)이다. 마지막 범주는 직권상정 요건을 강화하여 사실상 무력화하는 것이다.

여야가 최종 합의한 것은, 여당의 최고 강경책(형사처벌, 법사위 체계·자구심사 기능 폐지)을 제외한 거의 대부분을 도입한 것임을 알 수 있다 ... 결국 18대 국회 말의 국회법 개정은 다수당인 한나라당의 최초 의도와는 달리 다수파의 권리와 소수파의 권리를 동시에 강화하는 방향으로 귀결된 것이다(박찬표, 2016, pp. 103~105).

넷째, 다수파 의사운영권을 약화시키지 않은 상태로 소수파 의사운영권을 강화하려는 국회 합리화 경로는 말하는 국회 혹은 일하는 국회로 이행하는 것이 아니라 ‘맞서는 국회(opposing legislature)’의 탄생을 가져왔다. 한국의 국회는 국회 자연상태(제헌국회~제2대 국회)로부터 말하는 국회(제3대 국회~제12대 국회)로 이행한 이후 제13대 국회부터 일하는 국회로 전환하려는 제도개혁에 나섰지만 그 결과는 맞서는 국회의 출현이었던 셈이다.

3 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권: 비교 연구

한국 국회가 맞서는 국회의 경로로 진화했다는 사실을 비교 연구를 통해 확인한다. 의회 조직 설계의 제도 공학이 추구하는 다수파 의사운영권의 강화를 통한 다수제 운영과 소수파 의사운영권 강화를 통한 합의제 운영 사이의 상충관계를 경험적으로 살펴보기 위해 뒤링(Herbert Döring)의 연구결과를 토대로 OECD 16개 회원국을 표본으로 삼아 진행한 비교 연구를 이하에서 보고한다.²³⁾

23) 이 연구의 표본에 속했던 25개 OECD 회원국 가운데 뒤링(Döring 1995)이 자신의 비교 연구에 포함하지 않았던 뉴질랜드, 리투아니아, 미국, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 체코, 칠레, 호주 등 9개 국가를 제외했다. 뒤링의 연구에 속하지 않았던 일본은 마사야마(Masuyama 2000)의 연구에서 자료를 구했다. 최종적으로 표본에 포함한 OECD 회원국은 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 스웨덴, 스위스, 스페인, 아이슬란드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 프랑스, 핀란드, 한국 등 16개국이다.

[표 3-4] OECD 16개 회원국의 의회조직 지수

	본회의 의사 운영권	행정부 예산 특권	본회의 선결성	위원회 법안 수정권	위원회 의사 운영권	의사 방해 배제	법안 계속성	의회 조직 지수
그리스	6	2	1	3	3	3	3	-3.96
네덜란드	1	1	1	4	1	1	1	6.17
노르웨이	4	1	1	1	3	2	3	1.30
덴마크	3	1	2	4	1	2	4	-0.74
독일	4	1	1	1	2	2	3	2.22
스웨덴	3	1	1	1	1	1	1	7.09
스위스	5	1	1	1	2	2	1	3.52
스페인	4	3	3	1	3	2	3	-3.86
아이슬란드	3	1	1	1	1	2	4	2.78
영국	7	3	3	4	4	3	4	-11.12
오스트리아	4	1	1	2	3	2	3	0.59
이탈리아	2	1	1	1	3	2	3	2.52
일본	4	2	2	4	2	3	4	-4.89
프랑스	6	3	1	4	3	3	2	-4.91
핀란드	3	1	1	1	4	1	3	2.44
한국(2012)	1.5	2.5	1	1	4	1.5	3	0.85
한국(1988)	4	2	1	1	2	3	3	-0.34

자료: Döring(1995); Masuyama(2000); 박찬표(2016).

주: 한국(1988)은 국회선진화법을 적용하기 이전, 한국(2012)는 국회선진화법을 적용한 이후의 한국 국회를 뜻함.

[표 3-4]는 ‘의회조직 지수’를 구성하는 7개의 개별 지표에 대한 OECD 16개 회원국의 점수를 나타낸 것이다(Döring, 1995; Masuyama, 2000; 박찬표, 2016). 개별 지표는 그 점수가 높을수록 다수제 의사 운영에 가깝고, 점수가 낮을수록 합의제 의사 운영에 가깝다. 개별 지표를 집계한 합의제 의회 지수는 그 점수가 높을수록 합의제 의회조직에 가깝고, 점수가 낮을수록 다수제 의회조직에 가깝다.²⁴⁾ 개별 지표는 아래와 같이 분류하여 OECD 16개 회원국마다 점수를 할당했다.

24) 의회조직 지수는 개별 지표들의 표준값(standard score)을 구한 이후 합계 값을 부호반전(符號反轉)하여 얻은 것이다. 합계 값을 부호반전한 이유는 추후 사용할 정치체제 지수와의 조응성을 고려한 것이다.

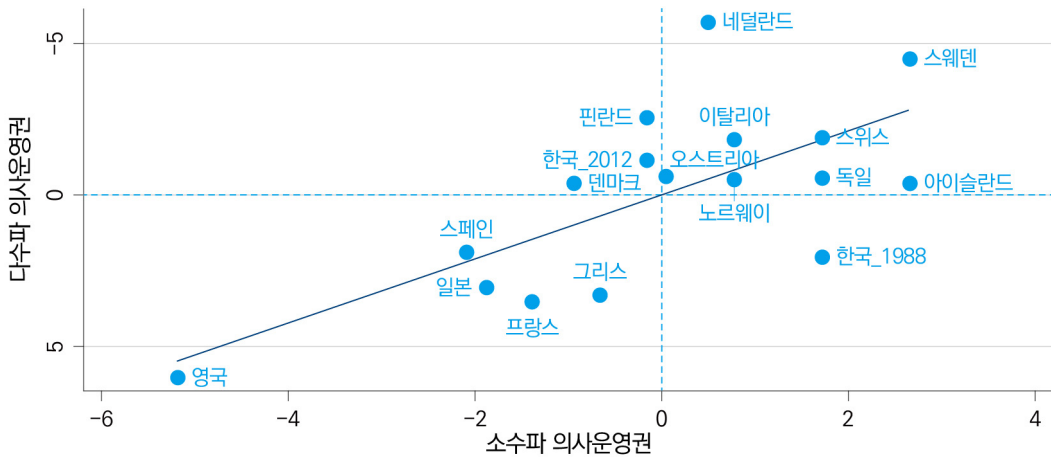
- (1) ‘본회의 의사운영권’은 본회의의 의사 운영을 다수파가 통제하고 있는 정도에 따라 7개 범주로 분류한다. ① 다수파 단독 (7점), ② 다수파가 의석 비율보다 과대대표되는 의사운영기관 (6점), ③ 의석 비율에 따라 집권당과 반대당 대표로 구성되는 의사운영기관의 다수파 (5점), ④ 합의를 존중하는 의사운영기관(의원(議院) 다수파 결정권 보유) (4점), ⑤ 정당 간 교섭을 통한 의장 결정(의원 결정권 없음) (3점), ⑥ 분권적 복수 의사운영기관 (2점), ⑦ 의원 자체 (1점). 영국이 가장 다수파에게 유리하고 네덜란드가 가장 소수파에게 유리한 본회의 의사운영권을 제도화하고 있다. 한국(1988)은 다수파가 공식 결정권을 갖지만 교섭단체 합의를 중시하는 관행 때문에 4점을, 한국(2012)는 국회의장 직권상정 요건이 교섭단체 합의로 엄격해진 점, 안건 신속처리제의 요건이 본회의 5분의 3의 가중다수로 엄격해진 점 등을 고려하여 1.5점을 각각 할당했다.²⁵⁾
- (2) ‘행정부 예산 특권’은 예산 관련 법안과 관련한 행정부의 절차적 특권 정도에 따라 3개 범주로 분류한다. ① 절차적 특권이 행정부에 한정 (3점), ② 절차적 특권이 어느 정도 행정부에 한정 (2점), ③ 절차적 특권이 행정부에 한정되지 않음 (1점). 영국 등 3개국이 가장 다수파에게 유리하고 네덜란드 등 10개 국가가 가장 소수파에게 유리한 행정부 예산 특권을 제도화하고 있다. 한국(1988)은 예산 부수법안 발의 요건 의원 20인 이상을 유지했다는 점에서 2점을, 한국(2012)은 예산안 및 세입예산안 부수법안을 12월 1일 자동으로 본회의에 부의하는 ‘입법 프로그래밍 (legislative programming)’의 도입 때문에 2.5점을 각각 할당했다.
- (3) ‘본회의 선결성(先決性)’은 본회의의 사전 결정이 위원회의 심의를 구속하는 정도에 따라 3개 범주로 분류한다. ① 본회의가 입법 방향성을 결정하고 위원회는 실질적으로 거의 변경할 여지가 없음 (3점), ② 본회의가 입법 방향성을 결정하지만 위원회가 변경할 수 있음 (2점), ③ 본회의 이전 위원회가 입법 방향성을 결정함 (1점). 영국 등 2개 국가가 가장 다수파에게 유리하고 네덜란드 등 12개 국가가 가장 소수파에게 유리하게 본회의 선결성을 제도화하고 있다. 한국(1988)은 3독회제도를 바탕으로 한 본회의 중심주의가 아닌 상임위원회 중심주의를 채택하고 있다는 점에서 1점을 할당했으며 한국(2012)에서도 변화는 없다.

25) 한국(1988)은 국회선진화법을 적용하기 이전인 제13대 국회(1988~1992년)부터 제18대 국회(2008~2012년)까지의 한국 국회를 뜻하고, 한국(2012)는 국회선진화법을 적용한 제19대 국회(2012~2016년) 이후의 한국 국회를 뜻한다.

- (4) ‘위원회 법안 수정권’은 위원회에서 이루어진 행정부 법안 수정에 본회의가 개입할 수 있는 정도에 따라 4개 범주로 분류한다. ① 본회의가 수정안을 첨부한 행정부 원안을 심의 (4점), ② 관련 장관이 행정부 원안 수정을 거부한 경우 본회의는 원안을 심의 (3점), ③ 본회의는 행정부 원안과 위원회 수정안을 심의 (2점), ④ 위원회의 행정부 법안 수정에 제한이 없음 (1점). 네덜란드 등 5개 국가가 가장 다수파에게 유리하고 노르웨이 등 9개 국가가 가장 소수파에게 유리하게 위원회 법안 수정권을 제도화하고 있다. 한국(1988)은 행정부 법안과 관련한 위원회 수정권에는 제한이 없고 본회의 수정동의 요건에는 의원 30인이 필요하기 때문에 1점을 할당했으며 한국(2012)에서도 변화는 없다.
- (5) ‘위원회 의사운영권’은 위원회 의사운영과 관련하여 본회의가 개입할 수 있는 정도에 따라 4개 범주로 분류한다. ① 위원회에 회부한 법안은 자동적으로 위원회 의사를 구성 (4점), ② 법안의 회부 철회권을 갖는 본회의의 의사운영기관이 위원회 의사를 결정 (3점), ③ 위원회 자체가 위원회 의사를 결정하지만 본회의가 회부 철회권을 보유 (2점), ④ 본회의에는 법안 회부 철회권이 없음 (1점). 영국 등 3개 국가가 가장 다수파에게 유리하고 네덜란드 등 4개 국가가 가장 소수파에게 유리하게 위원회 의사운영권을 제도화하고 있다. 한국(1988)은 위원회를 구성하는 교섭단체 협의로 의사를 운영하지만 본회의가 법안 회부·철회를 할 수 있다는 점에서 2점을, 한국(2012)은 숙려기간 30일이 경과하면 법안을 위원회 의사 일정에 자동 상정할 수 있다는 점에서 4점을 각각 할당했다.
- (6) ‘의사방해 배제’는 본회의에서 질의 혹은 토론의 제한과 관련하여 다수파가 법안 심의방해를 배제할 수 있는 정도에 따라 3개 범주로 분류한다. ① 다수파가 본회의 심의의 시간적 제약을 부과하는 것이 가능 (3점), ② 정당 간 교섭으로 심의 방법을 결정 (2점), ③ 심의 방해를 배제할 방법이 부재 (1점). 그리스 등 4개 국가가 가장 다수파에게 유리하고 네덜란드 등 3개 국가가 가장 소수파에게 유리하게 의사 방해 배제를 제도화하고 있다. 한국(1988)은 발언 시간을 15분으로 제한했고 의장의 결정으로 토론을 종결할 수 있기 때문에 3점을, 한국(2012)는 무제한 토론을 허용하여 소수파의 의사 지연권을 보장했기 때문에 1.5점을 각각 할당했다.
- (7) ‘법안 계속성’은 법안이 의회에서 존속할 수 있는 시간적 제약의 정도에 따라 4개 범주로 분류한다. ① 회기 내 존속 (4점), ② 임기 내 존속 (3점), ③ 임기 내 존속 (이

월을 통해 임기 이후에도 존속 가능) (2점), ④ 시간적 제약 없음 (1점). 덴마크 등 4개 국가가 가장 다수파에게 유리하고 네덜란드 등 3개 국가가 가장 소수파에게 유리하게 법안 계속성을 제도화하고 있다. 한국(1988)은 법안이 의원 임기 내 존속이 가능한 경우이기 때문에 3점을 할당했으며 한국(2012)에서도 변화는 없다.

의회조직 지수를 구성하는 7개 지표 가운데 (1) 본회의 의사운영권, (2) 행정부 예산 특권, (6) 의사 방해 배제, (7) 법안 계속성 표준 점수의 합계값을 다수파 의사운영권 수준을 나타내는 지수로, (3) 본회의 선결성, (4) 위원회 법안 수정권, (5) 위원회 의사운영권 표준 점수의 합계값을 소수파 의사운영권 수준을 나타내는 지수로 각각 활용한다.



[그림 3-12] OECD 16개 회원국 의회의 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권의 상관성

자료: [표 3-4]의 자료를 기초로 한 표준값.

주: 다수파 의사운영권의 최댓값과 최솟값을 반전시켜 도해함. 실선은 적합 회귀선을, 점선은 두 축의 평균값을 나타냄.

[그림 3-12]는 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권의 상관성을 확인하기 위해 OECD 16개 회원국의 관측값을 산점도로 도해하고 적합 회귀선을 나타낸 것이다. 다수파 의사운영권에 대한 소수파 의사운영권의 회귀계수는 -1.06이며 p값 0.01 수준에서 통계적으로 유의하다. 소수파 의사운영권 수준이 1 만큼 증가하면 다수파 의사운영권은 -1.06 만큼 감소하는 음(陰)의 관계에 있는 것이다.²⁶⁾ 소수파 의사운영권의 확대는 다수

26) 다수파 의사운영권의 최댓값과 최솟값을 반전시켜 도해했다.

파 의사운영권의 축소와 높은 상관성이 있고, 소수파 의사운영권의 축소는 다수파 의사운영권의 확대와 높은 상관성이 있다는 점을 확인할 수 있다.

말하는 국회에 해당하는 그리스, 스페인, 영국, 일본, 프랑스의 의회는 소수파 의사운영권이 음의 값에 해당하고 다수파 의사운영권이 양의 값에 해당하여 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 두 가지 목표 사이에 상충성이 약하다. 다수파의 우위를 제도화하여 법안을 신속하게 법률로 전환시키는 일에 우선순위를 두는 말하는 국회의 의사운영이 가능한 것이다.

일하는 국회에 해당하는 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스웨덴, 스위스, 아이슬란드, 오스트리아, 이탈리아의 의회는 소수파 의사운영권이 양의 값에 해당하고 다수파 의사운영권이 음의 값에 해당하여 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 두 가지 목표 사이에 상충성이 약하다. 소수파의 영향력을 제도화하여 법안 심의에서 다양한 정책선택을 반영하도록 하는 일에 우선순위를 두는 일하는 국회의 의사운영이 가능한 것이다.

맞서는 국회에 해당하는 한국(1988)의 국회는 소수파 의사운영권이 양의 값에 해당하고 다수파 의사운영권도 양의 값에 해당하여 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 두 가지 목표 사이에 상충성이 강하다. 한국(2012)의 국회는 소수파 의사운영권이 음의 값에 해당하고 다수파 의사운영권도 음의 값에 해당하여 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 두 가지 목표 사이에 상충성이 강하다. 다수파의 신속한 법률 생산 혹은 소수파의 다양한 의견 반영 그 어느 쪽에도 우선순위를 둔 의사운영이 가능하지 않기 때문에 집권당과 반대당이 대척점에 서서 교착상태에 빠지는 맞서는 국회의 의사운영으로 귀결한다.²⁷⁾

27) 엄밀하게 말하면 한국(2012)은 사실상 국회 자연상태로의 회귀에 가깝다.

4 다수제 민주주의와 합의제 민주주의: 제도적 상보성

[표 3-5] OECD 16개 회원국의 정치체제 지수

	유효 의회 정당 수	단일 정당 내각	행정부 우위	선거 불비례성	이익집단 다원주의	정치체제 지수
그리스	2.32	97.7	3.69	6.64	3.12	-0.55
네덜란드	4.86	39.7	2.68	1.08	1.00	1.17
노르웨이	4.11	36.6	2.95	3.79	0.38	1.09
덴마크	4.95	5.7	3.69	1.60	0.88	1.35
독일	3.30	43.4	4.92	2.55	0.88	0.63
스웨덴	3.82	42.6	4.92	1.95	0.42	0.87
스위스	5.50	1.7	1.00	3.08	0.88	1.67
스페인	2.61	71.6	7.37	6.53	3.04	-0.63
아이슬란드	4.01	47.8	3.28	2.48	2.17	0.55
영국	2.27	99.8	9.83	16.00	3.08	-1.48
오스트리아	3.23	47.4	5.90	2.02	0.38	0.64
이탈리아	5.36	8.3	2.01	4.82	2.08	1.13
일본	3.66	14.1	2.46	10.50	1.38	0.17
프랑스	2.94	50.8	8.00	19.56	2.75	-0.89
핀란드	5.05	1.4	2.68	3.34	0.67	1.48
한국	2.85	86.0	8.00	21.97	2.90	-1.29

자료: Lijphart(2012: 305-307).

[표 3-5]는 ‘정치체제 지수’를 구성하는 5개의 개별 지표에 대한 OECD 16개 회원국의 점수를 나타낸 것이다(Lijphart, 2012). ‘유효 의회정당 수’ 지표는 그 점수가 낮을수록 다수제 정치제도에 가깝고, 높을수록 합의제 정치제도에 가깝다. 그 밖의 개별 지표는 그 점수가 높을수록 다수제 정치제도에 가깝고, 점수가 낮을수록 합의제 정치제도에 가깝다. 개별 지표를 집계한 정치체제 지수는 그 점수가 높을수록 합의제 정치체제에 가깝고, 점수가 낮을수록 다수제 정치체제에 가깝다.²⁸⁾ 개별 지표는 아래와 같이 분류하여 OECD 16개 회원국마다 점수를 할당했다.

28) Lijphart(2012: 305-307)의 1981년부터 2010년까지의 평균값을 원용했다.

- (1) ‘유효 의회 정당 수’는 락소-타게페라 지수(Laakso-Taagepera index)로 계산한 의회 정당의 수를 뜻한다.²⁹⁾ 최댓값은 스위스의 5.50이고 최솟값은 영국의 2.27이다. 한국은 2.85로서 평균값 3.80보다 양당 체제에 근접한 다수제 정치제도 쪽에 위치한다.
- (2) ‘단일 정당 내각’은 최소승리 단일 정당 내각(minimal winning single-party cabinet)이 집권했던 기간의 비율을 뜻한다. 최댓값은 영국의 99.8이고 최솟값은 핀란드의 1.4이다. 한국은 86.0으로서 평균값 43.4보다 단일 정당 내각 집권 기간 비율이 높은 다수제 정치제도 쪽에 위치한다.
- (3) ‘행정부 우위’는 내각 지속 기간의 평균값을 뜻한다.³⁰⁾ 최댓값은 영국의 9.83이고 최솟값은 스위스의 1.00이다. 한국은 8.00으로서 평균값 4.58보다 내각 지속 기간의 평균값이 큰 다수제 정치제도 쪽에 위치한다.
- (4) ‘선거 불비례성’은 갤러거 지수(Gallagher index)로 계산한 의회 선거의 득표 비율과 의석 비율의 차이를 뜻한다.³¹⁾ 최댓값은 한국의 21.97이고 최솟값은 네덜란드의 1.08이다. 한국은 평균값 6.74보다 선거 불비례성이 높은 다수제 정치제도 쪽에 위치한다.
- (5) ‘이익집단 다원주의’는 시아로프(Alan Siaroff)의 코포라티즘 점수를 0에서 4로 변환한 값을 뜻한다.³²⁾ 최댓값은 그리스의 3.12이고 최솟값은 오스트리아의 0.38이다. 한국은 2.90으로서 평균값 1.62보다 이익집단 다원주의가 강한 다수제 정치제도 쪽에 위치한다.

29) 락소-타게페라 지수와 관련해서는 Ljiphart(2012: 66)를 참조할 수 있다.

30) 스위스, 프랑스, 한국의 경우는 행정부와 입법부의 권력 균형을 고려하여 조정한 값이다(Ljiphart 2012, pp. 116-123).

31) 갤러거 지수와 관련해서는 Ljiphart(2012: 145)를 참조할 수 있다. 프랑스와 한국의 경우 의회 선거 불비례성과 대통령 선거 불비례성의 평균값이다.

32) 시아로프의 코포라티즘 점수와 관련해서는 Ljiphart(2012: 163-170)를 참조할 수 있다.



[그림 3-13] OECD 16개 회원국 정치체제와 의회조직의 상관성

자료: [표 3-4] 및 [표 3-5].

주: 점수가 높을수록 합의제 정치체제 혹은 합의제 의회조직에 가깝고, 점수가 낮을수록 다수제 정치체제 혹은 다수제 의회조직에 가까움. 실선은 적합 회귀선을, 점선은 두 축의 평균값을 나타냄.

[그림 3-13]은 정치체제 지수와 의회조직 지수의 상관성을 확인하기 위해 OECD 16개 회원국의 관측값을 산점도로 도해하고 적합 회귀선을 나타낸 것이다. 정치체제 지수에 대한 의회조직 지수의 회귀계수는 3.37이며 p 값 0.01 수준에서 통계적으로 유의하다. 정치체제 지수가 1 만큼 증가하면 의회조직 지수는 3.37 만큼 증가하는 양의 관계에 있는 것이다. 정치체제 지수의 증가는 의회조직 지수의 증가와 높은 상관성이 있고, 정치체제 지수의 감소는 의회조직 지수의 감소와 높은 상관성이 있다는 점을 확인할 수 있다.

다수제 민주주의와 말하는 국회의 조합에 해당하는 그리스, 스페인, 영국, 프랑스는 정치체제 지수가 음의 값에 해당하고 의회조직 지수도 음의 값에 해당하여 정치체제 및 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 두 가지 목표 사이에 상충성이 약하다. 정치체제 수준에서 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 다수제 민주주의의 제도적 조건이 갖춰져 있고, 의회조직 수준에서 다수파의 우위를 제도화하여 법안을 신속하게 법률로 전환시키는 일에 우선순위를 두는 말하는 국회의 의사운영이 이루어진다. 정치체제와 의회조직 사이의 제도적 상보성(institutional complementarities)이 높은 것이다.

합의제 민주주의와 일하는 국회의 조합에 해당하는 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스웨덴, 스위스, 아이슬란드, 오스트리아, 이탈리아, 핀란드는 정치체제 지수가 양의 값에 해당하고 의회조직 지수도 양의 값에 해당하여 정치체제 및 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 두 가지 목표 사이에 상충성이 약하다. 정치체제 수준에서 소수파-연합 정당정부의 생성을 용이하게 하는 합의제 민주주의의 제도적 조건이 갖추어져 있고, 의회조직 수준에서 소수파의 영향력을 제도화하여 법안 심의에서 다양한 정책선택을 반영하도록 하는 일에 우선순위를 두는 일하는 국회의 의사운영이 이루어진다. 정치체제와 의회조직 사이의 제도적 상보성이 높은 것이다.

다수제 민주주의와 맞서는 국회에 해당하는 한국의 국회는 정치체제 지수가 음의 값에 해당하고 의회조직 지수는 양의 값에 해당하여 정치체제 제도설계 공학이 추구하는 목표와 의회조직 제도설계 공학이 추구하는 목표 사이에 상충성이 강하다.³³⁾ 정치체제 수준에서 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 다수제 민주주의의 제도적 조건이 갖추어져 있는 반면, 의회조직 수준에서 다수파의 신속한 법률 생산 혹은 소수파의 다양한 의견 반영 그 어느 쪽에도 우선순위를 둔 의사운영이 가능하지 않기 때문에 집권당과 반대당이 대척점에 서서 교착상태에 빠지는 맞서는 국회의 의사운영이 이루어진다. 정치체제와 의회조직 사이의 제도적 상보성이 낮은 것이다.

5 맞서는 국회로서의 한국 국회: 입법 실적

[표 3-6] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 처리 결과: 1981~2020년

		제안	반영	원안	수정	대안
11대 (1981~1985)	의원	204	104	53	31	20
			51.0%	51.0%	29.8%	19.2%
	정부	287	279	123	134	22
			97.2%	44.1%	48.0%	7.9%
	소계	491	383	176	165	42
			78.0%	46.0%	43.1%	11.0%

33) 국회선진화법을 시행한 이후의 한국(2012)을 의미한다.

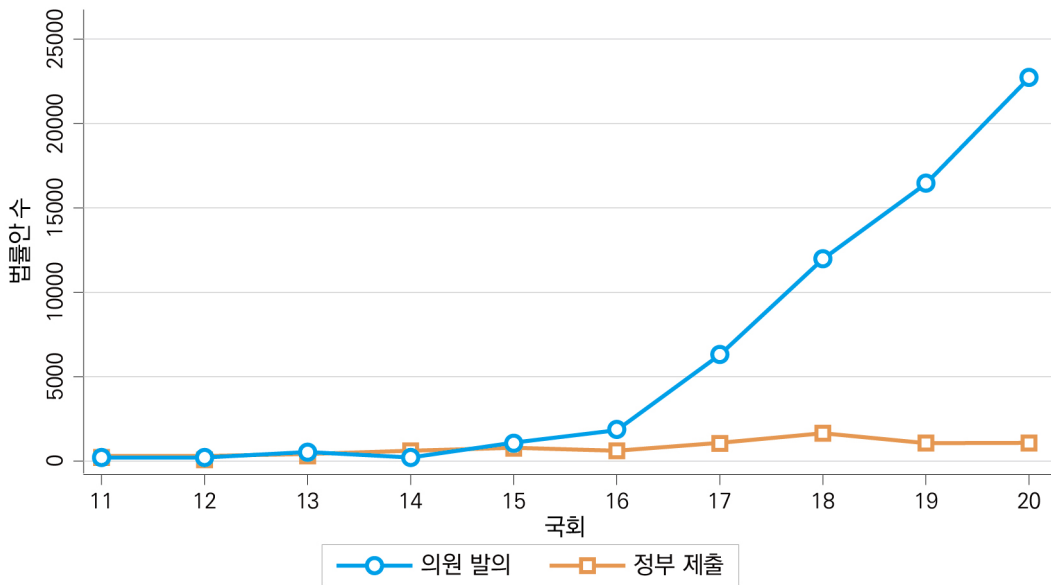
		제안	반영	원안	수정	대안
12대 (1985~1988)	의원	210	119	42	23	54
			56.7%	35.3%	19.3%	45.4%
	정부	168	164	73	83	8
			97.6%	44.5%	50.6%	4.9%
	소계	378	283	115	106	62
			74.9%	40.6%	37.5%	21.9%
13대 (1988~1992)	의원	570	352	119	52	181
			61.8%	33.8%	14.8%	51.4%
	정부	368	355	138	183	34
			96.5%	38.9%	51.5%	9.6%
	소계	938	707	257	235	215
			75.4%	36.4%	33.2%	30.4%
14대 (1992~1996)	의원	321	167	85	34	48
			52.0%	50.9%	20.4%	28.7%
	정부	581	561	265	272	24
			96.6%	47.2%	48.5%	4.3%
	소계	902	728	350	306	72
			80.7%	48.1%	42.0%	9.9%
15대 (1996~2000)	의원	1,144	687	358	103	226
			60.1%	52.1%	15.0%	32.9%
	정부	807	737	219	440	78
			91.3%	29.7%	59.7%	10.6%
	소계	1,951	1,424	577	543	304
			73.0%	40.5%	38.1%	21.3%
16대 (2000~2004)	의원	1,912	1,028	285	229	514
			53.8%	27.7%	22.3%	50.0%
	정부	595	551	117	314	120
			92.6%	21.2%	57.0%	21.8%
	소계	2,507	1,579	402	543	634
			63.0%	25.5%	34.4%	40.2%

		제안	반영	원안	수정	대안
17대 (2004~2008)	의원	6,387	2,886	823	527	1,536
			45.2%	28.5%	18.3%	53.2%
	정부	1,102	880	131	432	317
			79.9%	14.9%	49.1%	36.0%
	소계	7,489	3,766	954	959	1,853
18대 (2008~2012)			50.3%	25.3%	25.5%	49.2%
	의원	12,220	4,890	1,265	398	3,227
			40.0%	25.9%	8.1%	66.0%
	정부	1,693	1,288	369	321	598
			76.1%	28.6%	24.9%	46.4%
19대 (2012~2016)	소계	13,913	6,178	1,634	719	3,825
			44.4%	26.4%	11.6%	61.9%
	의원	16,729	6,626	1,646	768	4,212
			39.6%	24.8%	11.6%	63.6%
	정부	1,093	803	129	250	424
20대 (2016~2020)			73.5%	16.1%	31.1%	52.8%
		17,822	7,429	1,775	1,018	4,636
			41.7%	23.9%	13.7%	62.4%
	의원	23,047	8,061	2,002	888	5,171
			35.0%	24.8%	11.0%	64.1%
	정부	1,094	738	135	170	433
			67.5%	18.3%	23.0%	58.7%
	소계	24,141	8,799	2,137	1,058	5,604
			36.4%	24.3%	12.0%	63.7%

자료: 의안정보시스템(2020), 「처리의안통계」, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

[표 3-6]은 한국의 11대 국회부터 20대 국회까지 의원발의 및 정부제출 법률안 처리 결과를 정리한 것이다. 11대 국회 및 12대 국회는 다수파 의사운영권이 확립되어 있었던 말하는 국회 시기로 민주화 이후 13대 국회부터 20대 국회까지 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권이 대치하고 있는 맞서는 국회 시기의 비교 준거를 마련하기 위해 포함했다. 민주화 이후 13대 국회부터 18대 국회까지를 국회선진화법 시행 이전 시기로, 19대

국회 및 20대 국회를 국회선진화법 이후 시기로 각각 구분하여 맞서는 국회 시기 안에서 변화가 있는지를 살펴본다. 11대 및 12대 국회를 말하는 국회로, 13대 국회부터 18대 국회까지를 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권이 모두 상대적으로 강한 맞서는 국회로, 19대 및 20대 국회를 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권이 모두 상대적으로 약한 맞서는 국회로 자리매김하여 비교한다.



[그림 3-14] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 수, 1981~2020년

자료: [표 3-6].

[그림 3-14]은 한국의 11대 국회부터 20대 국회까지 의원발의 및 정부제출 법률안 수를 연결 그래프를 이용하여 시계열로 나타낸 것이다. 11대 및 12대 국회의 의원발의 법률안 수의 평균값은 207이고, 정부제출 법률안 수의 평균값은 227.5이다. 13대부터 18대 국회의 의원발의 법률안 수의 평균값은 3,759이고, 정부제출 법률안 수의 평균값은 867.6이다. 19대 및 20대 국회의 의원발의 법률안 수의 평균값은 19,888이고, 정부제출 법률안 수의 평균값은 1,093.5이다. 말하는 국회 시기와 비교하여 국회선진화법 시행 이전 맞서는 국회 시기에 의원발의 법률안 수와 정부제출 법률안 수의 평균값은 각각 18.1배 및 3.7배 증가했고, 국회선진화법 시행 이후 맞서는 국회 시기에 각각 96.0배 및 4.8배 증가했다.

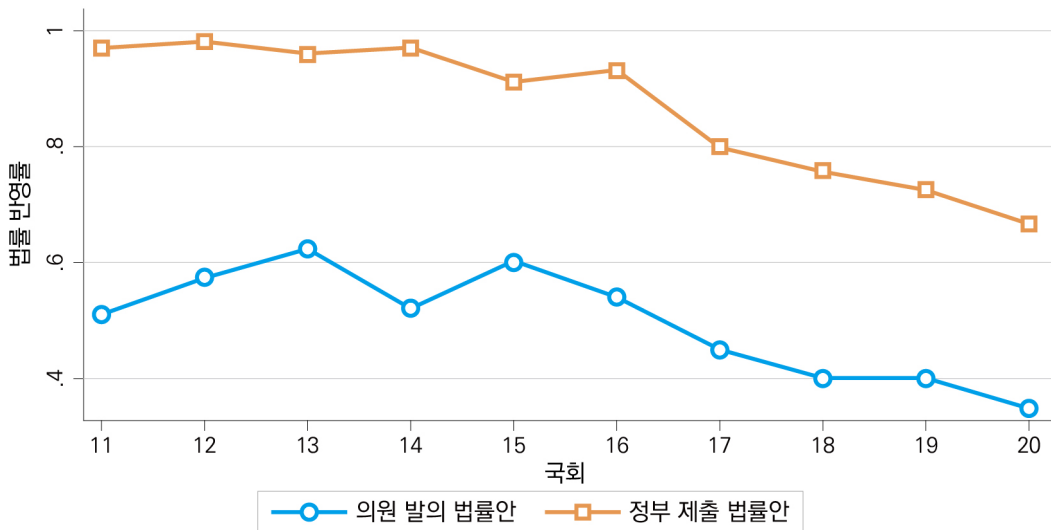
지난 40년 동안 국회가 처리해야 할 정치적 요구의 총량이 늘어났을 것이라는 점을 감안하더라도 의원발의 법률안 수의 증가율이 정부제출 법률안 수의 증가율의 20배에 달하는 것은 매우 이례적이다.³⁴⁾ 의원발의 법률안 수와 정부제출 법률안 수 평균값 비율이 말하는 국회 시기 4.8 대 5.2에서, 국회선진화법 시행 이전 맞서는 국회 시기 6.7 대 3.3으로, 국회선진화법 시행 이후 맞서는 국회 시기 9.4 대 0.6으로 변화했다. 정부제출 법률안이 국회가 처리해야 할 전체 법률안의 6%에 불과하다. 법률안 제안과 관련하여 한국의 국회는 국회선진화법 시행 이후 다수파는 물론 소수파도 효과적인 의사운영권을 통제하고 있지 못한 국회 자연상태로 회귀하고 있는 것으로 보인다.

의안 발의가 증가한 이유는 무엇일까? 2000년 2월 「국회법」이 개정되어 “의원이 법률안을 발의하는 때에는 발의 의원과 찬성 의원을 구분하되, 당해 법률안에 대해 그 제명의 부제로 발의 의원의 성명을 기재한다.”는 점을 꼽을 수 있다. 법제명 아래에 대표 발의자 이름을 명기하면서 법안 발의에 대한 책임성이 증가하는 한편, 법안 발의 수도 증가한 것으로 보인다. 또한 2003년 발의 요건이 20인 이상에서 10인으로 줄어든 것도 영향을 미쳤을 것이다.

17대 국회는 초선의원의 증가, 진보정당의 원내 진출, 균등한 정당 지지율 등에 힘입어 정당 간에 경쟁적으로 일하는 구도가 형성될 수 있었다. 18대 이후부터의 발의 수 증가는 긍정적으로 보기 어렵다. 그야말로 ‘폭증’이었다. 이는 정당 내 조정 기능이 사라지고, 의원 개인 간 경쟁이 심화했기 때문이다. 법안 발의 건수, 통과율이 의정 활동에 대한 시민 단체의 평가는 물론, 공천에 반영되는 정당 내 평가에서도 지표로 활용됨에 따라 경쟁은 더욱 가속화되었다. 다른 의원이 이미 발의한 법안과 유사한 법안을 중복해서 발의하거나, 경미한 자구 수정만으로 수십 건의 일괄 개정 법률안을 발의하는 등 다양한 방식으로 양적 확대가 이루어졌다.

지나치게 많은 법안 발의는 법안의 수준을 떨어뜨리고, 통과율을 낮춰 불필요한 비용을 야기한다. 무엇보다도 큰 문제는, 중요한 법안일수록 사회적 쟁점이 되는 경우가 많은데, 법안이 많이 발의되면 이른바 갈등 요소가 적은 ‘비쟁점’ 법안을 먼저 다루게 된다. 따라서 정작 사회적으로 중요한 법안은 쟁점 법안으로 밀려 다루어지지 않는다는 데 있다(박선민, 2020, pp. 179~181).

34) 2012년부터 2017년까지 5년 동안 프랑스 의원들은 1,834건의 법률안을 발의했고, 2005년부터 2009년까지 4년 동안 독일 의원들은 431건의 법률안을 발의했으며, 2009년부터 2015년까지 4년 동안 일본 의원들은 253건의 법률안을 발의했다(소준섭, 2019, p. 102).



[그림 3-15] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 법률 반영률, 1981~2020년

자료: [표 3-6].

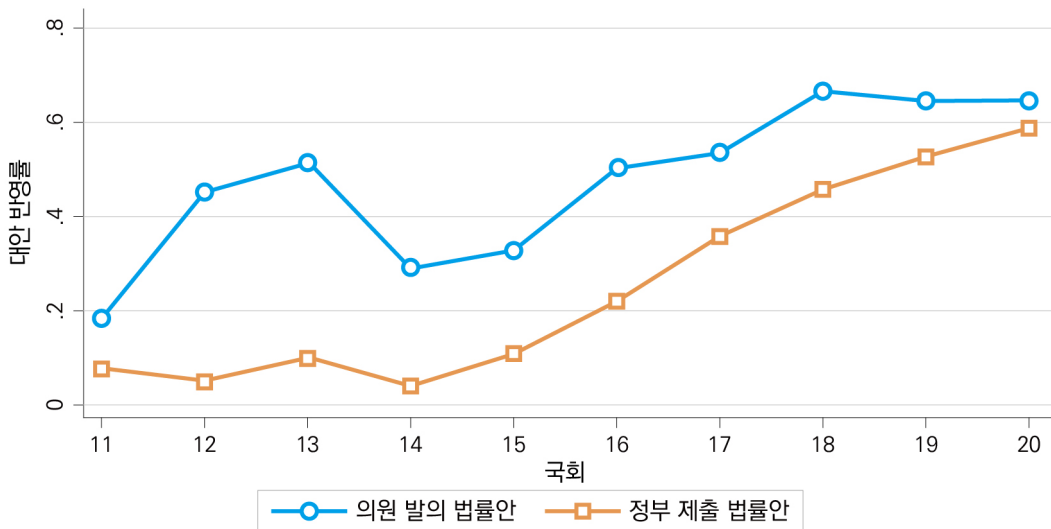
[그림 3-15]는 한국의 11대 국회부터 20대 국회까지 의원발의 및 정부제출 법률안의 ‘법률 반영률’을 연결 그래프를 이용하여 시계열로 나타낸 것이다.³⁵⁾ 11대 및 12대 국회의 의원발의 법률안의 법률 반영률 평균값은 53.8%이고, 정부제출 법률안의 법률 반영률 평균값은 97.4%이다. 13대부터 18대 국회의 의원발의 법률안의 법률 반영률 평균값은 52.1%이고, 정부제출 법률안의 법률 반영률은 평균값은 88.8%이다. 19대 및 20대 국회의 의원발의 법률안의 법률 반영률 평균값은 37.3%이고, 정부제출 법률안의 법률 반영률 평균값은 70.5%이다. 말하는 국회 시기와 비교하여 국회선진화법 시행 이전 맞서는 국회 시기에 의원발의 법률안의 법률 반영률과 정부제출 법률안의 법률 반영률 평균값은 각각 1.7%p 및 8.6%p 하락했고, 국회선진화법 시행 이후 맞서는 국회 시기에 각각 16.5%p 및 27.0%p 하락했다.³⁶⁾

국회가 처리해야 할 법률안의 수가 폭증했다는 점을 감안하더라도 정부제출 법률안의 법률 반영률 하락 폭이 의원발의 법률안의 법률 반영률의 하락폭보다 1.6배 높다는 점은

35) 본회의가 접수한 법률안 가운데 본회의에서 가결된 법률안 및 본회의에 부의되지 않았으나 위원회에서 제안한 대안에 반영된 법률안 등 국회에서 법률안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법률안의 비율을 뜻한다.

36) 19대 및 20대 국회 정부제출 법률안의 법률 반영률 평균값 70.5%는 1946년부터 1999년까지 75개 대통령제 국가를 비교하여 산출한 평균값 62.6%보다 높고, 대통령제 국가 다수파 단일정당 정부의 평균값 71.5%에 근접한다(Cheibub, Przeworski and Saiegh, 2004).

시사하는 바가 크다. 지난 40년 동안 거의 100배 늘어난 의원 제출 법률안의 법률 반영률은 16.5%p 줄어든 반면 5배 정도 늘어난 정부제출 법률안의 법률 반영률은 27.0%p 줄어들었기 때문이다. 말하는 국회와 비교해 맞서는 국회의 법률 생산성이 전체적으로 떨어졌고, 그 가운데에서도 정부의 법률 생산성이 의원의 법률 생산성과 비교해 크게 떨어졌다. 법률안의 법률 반영과 관련하여 한국의 국회는 말하는 국회 시기와 비교하여 맞서는 국회 시기에 다수파의 의사운영권이 줄어들었다는 점을 확인할 수 있다.



[그림 3-16] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 대안 반영률, 1981~2020년

자료: [표 3-6].

[그림 3-16]는 한국의 11대 국회부터 20대 국회까지 의원발의 및 정부제출 법률안의 법률 반영 건수 가운데 대안 반영 건수의 비율 혹은 ‘대안 반영률’을 연결 그래프를 이용하여 시계열로 나타낸 것이다.³⁷⁾ 11대 및 12대 국회의 의원발의 법률안의 대안 반영률 평균값은 32.3%이고, 정부제출 법률안의 대안 반영률 평균값은 6.4%이다. 13대부터 18대 국회의 의원발의 법률안의 대안 반영률 평균값은 47.0%이고, 정부제출 법률안의 대안 반영률은 평균값은 21.4%이다. 19대 및 20대 국회의 의원발의 법률안의 대안 반영률 평균값은 63.9%이고, 정부제출 법률안의 대안 반영률 평균값은 55.7%이다. 말하는 국회

37) 법률 반영 법률안 가운데 위원회의 법률안 심사결과 그 법률안의 내용을 일부 또는 전부 반영한 위원회 대안을 제안하는 대신 본회의에 부의하지 않기로 한 법률안의 비율을 뜻한다.

시기와 비교하여 국회선진화법 시행 이전 맞서는 국회 시기에 의원발의 법률안의 대안 반영률과 정부제출 법률안의 대안 반영률 평균값은 각각 14.7%p 및 15.0%p 상승했고, 국회선진화법 시행 이후 맞서는 국회 시기에 각각 31.6%p 및 49.3%p 상승했다.

대안 반영은 상임위원회에서 집권당과 반대당 사이의 합의 결과에 해당하는 위원회 대안의 형태로 반영한 법률을 뜻한다. 대안 반영률의 증가는 소수파 의사운영권이 늘어났다는 점을 보여준다. 지난 40년 동안 저하한 정부제출 법률안의 법률 반영률이 70%를 유지할 수 있었던 것은 의원발의 제출 법률안의 대안 반영률이 32.3%에서 63.9%로 1.9배 늘어난 것과 비교하여 대안 반영률이 6.4%에서 55.7%로 8.7배 늘어난 점이 주효했다. 정부제출 법률안의 국회 통과를 위해서는 반대당과의 합의가 중요해진 것이다. 법률안의 대안 반영과 관련하여 한국의 국회는 말하는 국회 시기와 비교하여 맞서는 국회 시기에 소수파의 의사운영권이 증가했다는 점을 확인할 수 있다.

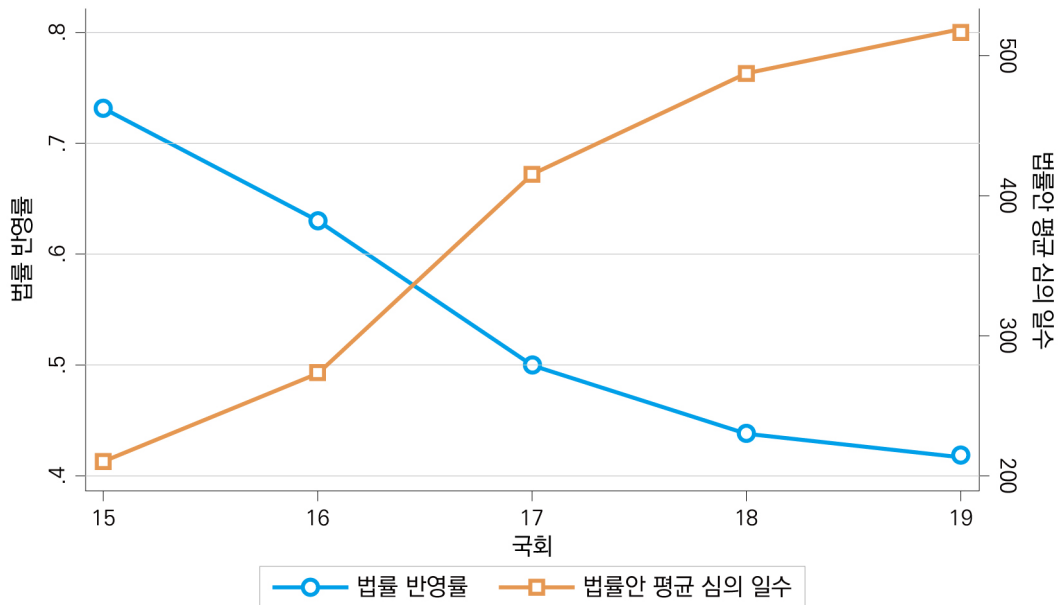
[표 3-7] 한국 국회 의원발의 및 정부제출 법률안 평균 심의 일수: 1996~2016년

	의원발의	정부제출	전체
15대	294.94	89.82	210.09
16대	312.12	146.86	272.90
17대	445.68	229.99	413.88
18대	508.50	322.53	485.87
19대	528.78	336.62	516.96

자료: 양금승(2016: 29).

[표 3-7]은 한국의 15대 국회부터 19대 국회까지 의원발의 및 정부제출 법률안 평균 심의 일수를 정리한 것이다. 15대 국회의 의원발의 법률안 평균 심의 일수와 비교하여 19대 국회의 의원발의 법률안 평균 심의 일수는 1.79배 증가했다. 15대 국회의 정부제출 법률안 평균 심의 일수와 비교하여 19대 국회의 정부제출 법률안 심의 일수는 3.75배 증가했다.

국회의 심의 일수가 전체적으로 늘어났고, 그 가운데에서도 정부제출 법률안의 심의 일수가 의원발의 법률안의 심의 일수와 비교해 크게 늘어났다. 의원발의 법률안 수의 증가가 초래한 본회의 병목현상의 효과가 정부제출 법률안 심의 일수의 확대에 이어진 것을 확인할 수 있다.



[그림 3-17] 한국 국회 법률 반영률과 법률안 평균 심의 일수, 1996~2016년

자료: [표 3-7].

[그림 3-17]은 한국의 15대 국회부터 19대 국회까지 법률 반영률과 법률안 평균 심의 일수를 연결 그래프를 이용하여 시계열로 나타낸 것이다. 15대 국회의 법률 반영률은 73.0%, 법률안 평균 심의 일수는 210.09일이었다. 19대 국회의 법률 반영률은 41.7%, 법률안 평균 심의 일수는 516.96일이었다. 15대 국회와 비교하여 19대 국회는 법률 반영률이 31.3%p 하락한 반면 법률안 평균 심의 일수는 2.46배 증가했다. 맞서는 국회 시기 다수파의 의사운영권은 상대적으로 낮아지고 소수파의 의사운영권은 상대적으로 높아진 한국의 국회에서 심의 효율성이 저하하면서 법률 생산성이 하락하는 패턴을 분명하게 확인할 수 있다.

제4절

연구 결과 및 정책제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 경험적 발견

- (1) 선진 산업민주 국가는 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 낮은 네거티브섬 속성을 띤 집단과 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 높은 포지티브섬 속성을 띤 집단으로 나뉜다.
- (2) 한국은 정치체제 효과성과 정치체제 대표성이 모두 낮은 네거티브섬 집단 혹은 정치체제 대표성과 정치체제 효과성이 모두 높은 포지티브섬 집단 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례이다.
- (3) 선진 산업민주 국가에서 정치체제 효과성은 행정부 신뢰도와, 정치체제 대표성은 입법부 신뢰도와 각각 높은 상관성을 갖는바, 선진 민주산업국은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 네거티브섬 속성을 띤 집단과 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 포지티브섬 속성을 띤 집단으로 나뉜다.
- (4) 한국은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 낮은 네거티브섬 집단 혹은 행정부 신뢰도와 입법부 신뢰도가 모두 높은 포지티브섬 집단 어느 쪽에도 속하지 않는 예외적 사례이다.
- (5) 한국에서 유권자들은 민주화 이후에 행정부를 일관되게 고신뢰 기관으로 평가하고 입법부를 일관되게 저신뢰 기관으로 평가하고 있다.
- (6) 민주화 이전, 한국의 국회는 다수파 의사운영권을 강화하는 경로로 ‘국회 자연상태’로부터 빠져나와 ‘말하는 국회’로 이행하는 국회 합리화를 추진했다.
- (7) 민주화 이후, 한국의 국회는 소수파 의사운영권을 강화하는 경로로 ‘말하는 국회’를 ‘일하는 국회’로 전환할 국회법 개정을 시도했으나 제도개혁의 실제 귀결은 다수파 의사운영권을 온존하는 가운데 소수파 의사운영권을 강화하는 ‘맞서는 국회’의 출현이었다.

- (8) ‘맞서는 국회’ 시기 한국의 국회는 다수파의 신속한 법률 생산 혹은 소수파의 다양한 의견 반영 그 어느 쪽도 우선적으로 추구할 수 없는 입법교착의 국회 의사운영으로 귀결했다.
- (9) 선진 산업민주 국가는 다수파 의사운영권이 강하고 소수파 의사운영권이 약한 ‘말하는 국회’에 속하는 집단과 다수파 의사운영권이 약하고 소수파 의사운영권이 강한 ‘일하는 국회’에 속하는 집단으로 나뉜다.
- (10) 국회선진화법 시행 이전에 한국의 국회는 다수파 의사운영권이 강하고 소수파 의사운영권도 강한 ‘맞서는 국회’에 해당하고, 국회선진화법 시행 이후 한국의 국회는 다수파 의사운영권도 약하고 소수파 의사운영권도 약한 ‘맞서는 국회’에 해당한다.
- (11) 선진 산업민주 국가는 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘다수제 민주주의’와 다수파의 우위를 제도화한 ‘말하는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 높은 집단과 소수파-연합 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘합의제 민주주의’와 소수파의 영향력을 제도화한 ‘일하는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 높은 집단으로 나뉜다.
- (12) 한국은 다수파 단일 정당정부의 생성을 용이하게 하는 ‘다수제 민주주의’와 다수파 혹은 소수파의 교착을 제도화한 ‘맞서는 국회’ 사이의 제도적 상보성이 낮은 예외적 사례에 해당한다.
- (13) 맞서는 국회 시기 법률안 발의 및 제출과 관련하여 한국의 국회는 다수파는 물론 소수파도 효과적인 의사운영권을 통제하고 있지 못한 국회 자연상태로 회귀하고 있다.
- (14) 맞서는 국회 시기 한국의 국회는 법률안의 법률 반영과 관련하여 다수파의 의사운영권이 줄어들었고, 법률안의 대안 반영과 관련하여 소수파의 의사운영권이 증가했다.
- (15) 맞서는 국회 시기 한국의 국회는 다수파의 의사운영권은 상대적으로 낮아지고 소수파의 의사운영권은 상대적으로 높아져 심의 효율성 및 법률 생산성이 하락했다.

2 정책 제언

- (1) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권을 동시에 높이거나 동시에 낮추는 방향으로 제도개혁을 추구하는 것을 회피할 필요가 있다. 13대

국회 직전의 국회법 개정은 다수파 의사운영권을 축소하지 않고 소수파 의사운영권을 확대한 경우에 해당하고, 19대 국회 직전의 국회법 개정은 다수파 의사운영권과 소수파 의사운영권을 동시에 축소한 경우에 해당한다고 평가할 수 있다.

- (2) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권을 강화하고 소수파 의사운영권을 약화하는 ‘말하는 국회’의 방향으로 제도개혁을 추구하는 것을 회피할 필요가 있다. 의회조직 차원의 ‘말하는 국회’와 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’의 제도적 상보성을 갖는 선진 산업민주 국가는 ‘입법부 신뢰도’와 ‘행정부 신뢰도’가 모두 낮으며, ‘정치체제 대표성’과 ‘정치체제 효과성’이 모두 낮은 네거티브섬 속성을 갖는다. 이미 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 확립한 한국에서 의회조직 차원의 ‘말하는 국회’의 방향으로 제도개혁이 이루어지면 그 귀결이 ‘입법부 신뢰도’와 ‘행정부 신뢰도’ 및 ‘정치체제 대표성’과 ‘정치체제 효과성’ 모두 네거티브섬 속성을 갖는 결과를 예측할 수 있다.
- (3) 국회 의사운영과 관련하여 다수파 의사운영권을 약화하고 소수파 의사운영권을 강화하는 ‘일하는 국회’의 방향으로 제도개혁을 추구할 것을 조건부로 권고할 수 있다. 의회조직 차원의 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 성공하려면 정치체제 차원의 ‘합의제 민주주의’와 제도적 상보성을 갖추어야 할 필요가 있다. 정치체제 차원의 ‘다수제 민주주의’를 온존하면서 의회조직 차원에서만 ‘일하는 국회’로의 제도개혁이 이루어지면 그 귀결은 정치체제와 의회조직 사이에서 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성이 높아지는 결과를 예측할 수 있다.
- (4) 정치체제 차원에서 확립한 ‘다수제 민주주의’를 ‘합의제 민주주의’의 방향으로 체제 개혁하는 것이 가까운 미래에 용이하지 않다고 가정하면, 한국에서 가능한 의회조직 차원의 제도개혁은 ‘맞서는 국회’의 제도 공학이 추구하는 가치의 상충성을 상대적으로 완화하는 방향에서 이루어질 필요가 있다. 가중다수를 의결조건으로 하는 ‘국회선진화법’의 규정을 단순다수로 전환하는 공식 규칙의 개혁과 교섭단체 합의를 추구하는 비공식 관행의 탈피를 동시에 실행하여 관행 기반 의사운영에서 규칙 기반 의사운영으로 국회 운영의 원리를 변경하는 것이 제도개혁의 출발점이다.

제4장

대통령-집권당 관계를 통해 본 한국의 행정부-의회 관계

- 제1절 서론: 문제 제기
- 제2절 대통령제와 정당 기율
- 제3절 한국 대통령의 권한
- 제4절 대통령의 권한과 집권당 관계
- 제5절 대통령의 국정지지율
- 제6절 연구 결과 및 정책제언

제 1절

서론: 문제 제기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 대통령제는 ‘제왕적’인가? 임기 초반에 ‘제왕적’ 권력을 행사하던 한국의 대통령들은 임기 중후반을 걸치면서 예외 없이 무능한 대통령으로 마감하거나 퇴임 이후에 사법처리의 대상이 되어 왔다. 이 ‘취약한’ 대통령들에게 ‘제왕적’ 대통령제라는 수식을 붙이는 것은 옳은 판단인가? 1987년 개헌 이후 큰 차원에서 권력 구조의 변화가 없었음에도 불구하고 한국의 대통령제에 대한 상반된 평가가 나오는 이유는 무엇인가? 한국의 대통령은 ‘제왕적’ 대통령과 ‘취약한’ 대통령이라는 두 개의 얼굴을 동시에 가지고 있는 것인가?

‘제왕적’이라는 수식은 대통령을 견제하는 세력이 미약하거나 부재한 상황의 제도적 배열을 의미한다. 대통령제 제도설계의 목적에 따르자면 대통령을 견제하는 세력의 가장 중심은 의회라고 할 수 있다(문우진, 2014). 권력분립의 핵심은 대통령을 중심으로 하는 행정부와 의회를 중심으로 하는 입법부의 견제와 균형이다. 이 균형점이 대통령을 중심으로 하는 행정부 쪽으로 기울었을 때 ‘제왕적’ 대통령이 출현할 수 있는 제도적 환경이 만들어진다.

비교연구 관점에서 한국 대통령의 권한을 ‘제왕적’이라고 부를 만한 근거는 발견하기 어렵다. 법률적으로(de jure) 한국 대통령의 권한은 중상 정도의 위치에 있는 것으로 평가되나, 정치적 맥락에서 실제로(de facto) 행사하는 권한의 투입과 산출의 진폭은 매우 큰 편이다. 그 진폭을 좌우하는 핵심 변인은 대체로 대통령의 국정지지율이다. 국정지지율이 높을 때에는 헌법에 정해진 대통령의 권한이 절제되지 않고, 의회 역시 여론을 의식해 견제기능을 제대로 발휘하지 못해 ‘제왕적’ 대통령제의 모습을 보이게 된다. 정치적 우군인 여당은 대통령을 배출했음에도 불구하고 대통령의 높은 국정지지율에 놀려 집권당으로서 역할을 제대로 해내지 못한다. 심지어 집권당의 의회 카운터파트인 야당의 불만은 증폭하고, 야당은 집권당을 우회하여 대통령에게 정치적 공격을 집중함으로써 정치적 갈등이 증폭하게 된다. 이 경우 높은 국정지지율을 바탕으로 한 ‘수직적’ 책임성과 국정 효율성은 담보되지만, 권력분립을 핵심으로 하는 대통령제에서 수평적 책임성은 구현되기 힘들어진다.

대통령 국정지지율이 낮을 때에는 헌법에 정해진 대통령의 권한이 행사되어도 의회의 견제에 봉착하게 된다. 단임제 대통령의 낮은 국정 지지율은 야당의 집중적인 반대를 유발하게 되고, 여당 역시 대통령의 독주가 부담스러울 수밖에 없다. 의회의 반대에 봉착한 대통령은 헌법적 권한 이상의 무리수를 두다가 곤란을 겪게 된다. 야당의 집중적 반대는 물론 여당의 ‘거리두기’에 속수무책인 대통령은 조기 레임덕에 빠지고, 결국에는 임기 후반에 ‘식물 대통령’으로 전락한다. 이 경우 대통령의 권한을 견제하는 의회의 수평적 책임성은 구현되는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 대통령과 의회의 임기를 보장하는 대통령제 특유의 경직성으로 인해 국정 효율성은 저하된다. 대통령의 낮은 국정지지율로 인해 다가올 총선에서 패배를 예상하는 집권 여당은 당명 변경과 같은 소극적 변신은 물론, 정계 개편 등의 방법을 통해 재집권을 도모함으로써 수직적 책임성을 회피할 유인을 갖게 되었다.

제왕적 대통령과 취약한 대통령의 갈림길은 현상적으로는 국정지지율로 촉발되지만, 본질적인 변수는 대통령과 집권 여당 간의 관계에 내재되어 있다. 행정부와 의회의 권력 분립을 핵심으로 하는 대통령제에서 대통령 혹은 행정부에 비교되는 단일한 행위자로서 의회는 실재하지 않는다. 대통령도 의회 구성원인 의원들도 정당에 소속되어 있다. 결국 행정부-의회 관계는 대통령과 집권당을 한편으로, 그리고 반대당을 한편으로 하는 관계로 표출되지만, 대통령 혹은 행정부의 효과성과 책임성 구현 여부는 대체로 대통령과 집권당 간의 관계에서 규정된다고 할 수 있다.

이 연구의 주된 관심사는 대통령-집권당 관계에 있다. 그중에서도 이 연구는 대통령의 국정지지율과 집권당 기율 간의 조합이 한국의 ‘제왕적 대통령’과 ‘취약한 대통령’이라는 모순 상황을 설명할 수 있다고 주장한다. 정당 기율과 관련된 기존 연구들은 주로 입법 효율성에 주목해왔다(김욱, 2002; 박재창, 2009; 문우진, 2014). 이 연구는 정당 기율이 대통령-집권당 관계를 매개로 입법 효율성뿐만 아니라 한국 정치의 책임성 문제와 직결되어 있다는 점에 주목한다. 또한, 기존의 국정지지율 관련 연구는 대체로 국정지지율을 종속변수로 취급해왔다(가상준, 2006; 2008; 가상준·노규형, 2010; 전용주 2006; 조성대·한귀영, 2010).³⁸⁾ 이 연구는 국정지지율과 집권당의 기율의 조합에 따라 대통령과 집권당 관계에 변화가 생기는 지점에 주목한다는 점에서 국정지지율이 일종의 독립변수 혹은 매개변수로 취급된다.

38) 예외적으로 현직 대통령의 국정지지율을 독립변수로 사용한 연구는 조진만·최준영·가상준(2006)의 연구가 있다. 이 연구의 독립변수는 대통령의 국정지지율이고 종속변수는 재보궐 국회의원 선거나 차기 대통령 선거이다.

		대통령 국정지지율	
		고	저
집권당 기율	고	“집권당 없는 대통령” “제왕적 대통령”	“대통령 없는 집권당” 집권당의 대통령 “거리두기”
	저		집권당의 이합집산 “식물 대통령”

[그림 4-1] 대통령 국정지지율과 집권당 기율의 조합

[그림 4-1]은 대통령 국정지지율과 집권당 기율 간의 조합에 따라 나타나는 한국정치의 특징을 포착하고 있다. 대통령의 국정지지율이 높고 집권당의 기율도 높을 때에는 대체로 대통령의 집권당 우위 현상이 두드러진다. 이때 대중적 지지를 바탕으로 한 대통령의 권력이 집권당에도 투영되어, 높은 기율을 가진 집권당은 대통령의 권력에 순응하는 형태를 보인다. 주로 대통령 임기 초반에 나타나는 이 상황에서 집권당은 존재감을 보여주지 못하게 되고, 대통령의 권력 행사방식은 의회나 정당을 우회하는 위임민주주의(delegative democracy)의 위험성을 노출하기도 한다(O'Donnell, 1994). 이때 정치체제의 수직적 책임성은 높으나 수평적 책임성은 낮게 나타난다.

대통령의 국정지지율이 낮고 집권당의 기율이 강할 때에는 집권당이 대통령과 차별화 전략을 구사하게 된다. 대통령이 여론의 지지를 받고 있을 때에는 대통령의 권력에 눌려 집권당이 존재감을 드러내기가 힘들었지만, 대통령의 국정지지율이 하락하면 오히려 집권당에게 대통령은 정치적 부담으로 작용한다. 차기 대통령 선거나 국회의원 선거, 지방선거 등의 정치 일정을 앞두고 있을 경우 집권당의 대통령 “거리두기”는 노골화된다. 경우에 따라 대통령이 공정한 선거관리 등을 이유로 집권당에서 탈당하는 경우도 발생한다. 그러나 대통령의 탈당이 자발적인 것이 아니라는 사실은 분명하다. 이 상황에서 집권당의 기율이 유지되는 것은 대중적 지지가 낮아지기는 했지만 대통령의 존재로 인해 집권당 프리미엄을 포기할 수 없기 때문이다. 그러나 이 상황은 오래 지속되지 않는다. 집권당 프리미엄이 소진되면 집권당의 기율도 낮아지면서 파벌에 따라 각자도생을 도모하기 때문이다. 지지율이 떨어진 대통령과 거리두기를 시도함으로써 집권당의 반응성(responsiveness)은 높아진다.

대통령의 국정지지율이 낮고 집권당의 기울마저 낮아지면, 대통령은 매우 취약한 “식물 대통령”으로 전락한다. 경우에 따라 대통령의 탈당이 이 시기로 미뤄지기도 한다. 대통령의 탈당은 기존 집권당 내부의 대통령 측근들과 반대파 사이의 갈등을 유발하게 된다. “식물 대통령”의 유산을 지우려는 측에서는 당명 변경 등을 시도하게 되고, 경우에 따라 집권당의 분열로 정당 간 이합집산이 나타날 가능성이 높다. 일부 정치세력의 이합집산으로 당명까지 변하게 되면, 유권자 입장에서는 공식적으로 정치적 책임성을 물을 대상을 잃게 된다. 단임제 대통령은 다음 선거에 출마하지 않고 집권당마저 공식적으로는 소멸했기 때문이다. 선거를 통해 구집권당이 심판을 받게 된다면 수직적 책임성이 작동하는 것으로 평가할 수 있으나, 정당 혹은 정당체계의 안정성과 제도화에는 매우 부정적인 영향을 미치게 된다.

대통령의 국정지지율이 높으나 집권당의 기울이 낮은 경우는 한국 정치에서 발견하기 어려운 상황이기 때문에 그림에서는 공란으로 남겨두었다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 2절은 대통령제와 정당 기울의 관계를 다룬다. 이론적 관점을 소개한 후, 한국 정당의 기울을 기술한다. 3절은 한국 대통령의 권한을 고찰한다. 비교 관점에서 한국 대통령의 권한 수준을 법률적 차원과 실제적 차원에서 진단한다. 4절은 한국 대통령과 집권당 관계의 특징을 분석한다. 특별히 한국 정당의 강한 기울의 배경이 된 대통령의 집권당 통제 수단을 논의한다. 5절은 대통령의 국정지지율과 대통령 어젠다 추진 방식을 논의한다. 결론에서는 요약과 함께 정책 제안을 제시한다.

제2절

대통령제와 정당 기울

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 권력 구조와 정당 기울

대통령제는 권력분립과 상호견제를 통해 사후적(ex post) 방법으로 도덕적 해이(moral hazard)라는 대리 손실을 줄이려는 제도이다. 역선택(adverse selection)이라는 대리 손실을 줄이기 위해 사전적 방법(ex ante)에 의존하는 의회제와 대통령제는 이 점에서 큰 차이를 보인다(Strom, 2000). 대리 손실을 줄이는 방식이 서로 다른 메커니즘을 가지는 두 제도는 유권자와 정부를 매개하는 정당의 구조와 행위에도 크게 다른 영향을 미친다(Kenny, 2003; Morento, 2003). 일반적으로 대통령제는 의회제에 비해 정당의 기울이 낮은 것으로 평가된다(Bowler et al., 1999; Jensen, 2000; Hix et al., 2005).

우선 정당 내부의 주인-대리인 관계에 기반해서 그 이유를 설명할 수 있다(Samuels and Shugart, 2010). 대의민주주의에서 정당은 대통령이나 총리를 대리인으로 내세워야 한다. 이때 정당에게 바람직한 대리인은 대통령제와 의회제에서 서로 다를 수밖에 없다. 의회제에서 정당의 대리인인 총리와 대통령제에서 정당의 대리인인 대통령은 서로 다른 자질과 능력이 요구된다는 의미이다. 의회제에서 총리는 당파적 내부자(partisan insider)일 가능성이 크다. 정당 이념과 당내 갈등 조정능력이 오랜 시간 동안 정당 내부에서 검증된 정치인이어야 하기 때문이다. 대통령제에서 정당의 대리인인 대통령에게는 의회제에서 총리의 역할과 다른 능력이 요구된다. 정당이 대통령에게 요구하는 최고의 능력은 당선 가능성이다. 대통령 선거에서 승리하기 위해 대통령 후보는 대중적 인지도가 높아야 한다. 정당 이념에 충실한 당파적 이미지도 대통령 후보의 득표력 향상을 위해서는 바람직하지 않다. 오히려 득표력 향상을 위해서는 초당파적 이미지를 가지는 것이 대통령 선거에서 유리하기 때문이다. 그 결과 대통령제에서 정당은 내부에서 검증을 거친 당파적 내부자보다는 득표력 향상을 위해 대중적 이미지를 가지고 있는 당파적 외부자(partisan outsider)를 대통령 후보로 선택할 가능성이 높다.

이처럼 의회제와 대통령제에서 정당의 대리인에게 요구되는 능력과 자질이 다르기 때문에, 이들이 총리와 대통령이 되었을 때 당내에 미치는 영향력의 차이도 클 수밖에 없다. 이들의 영향력은 당내 기율에도 서로 다른 영향력을 미친다. 의회제는 권력융합형 정치권력 구조이다. 정당을 매개로 하여 집단적으로 위임받은 권력을 책임지는 정치체제이다. 내각불신임 혹은 의회해산은 정당의 집단적 책임행사의 방식이다. 따라서 집권당에 소속된 개별의원들은 자당 정부의 성공 혹은 실패와 운명을 같이 한다(Moreno et al., 2010). 그 결과 의회제의 정당은 강한 정당 규율을 가지게 된다. 당파적 내부자 출신인 총리에게 당내 이견 조정과 갈등 해소의 역할을 요구하는 이유가 여기에 있다.

대통령제에서 정당의 대리인인 대통령은 의회제의 총리와 그 역할에서 차이를 보인다. 새뮤얼스(Samuels, 2002)에 따르자면, 대통령제는 흔히 거론되는 바와 같이 권력이 분립(separation of powers)된 정치체제이지만, 동시에 목적이 분리된(separation of purposes) 정치체제이기도 하다. 다시 말해 정당의 대리인인 대통령 후보와 정당의 주인이자 대리인이기도 한 의원 후보들 간에는 정치적 목적에 차이가 난다는 의미이다. 의회제에서 행정부는 의회 선거 결과에 정치적 책임을 지지만, 대통령제에서 행정부는 의회 선거 결과에 책임을 지지 않기 때문이다. 이른바 이원적 정통성(dual legitimacy)에 기반한 대통령제는 대통령과 의회 의원들의 임기를 독자적으로 보장한다. 따라서 대통령선거와 의회 선거가 독립적인 대통령제에서는 ‘목적의 분리’가 대통령 후보와 의원 후보 사이에 경쟁을 부추길 가능성도 크다. 각자도생해야 하는 대통령과 의원들의 이해관계는 정당의 규율을 약화시킬 수밖에 없다.

의회제와 대통령제의 서로 다른 정당 규율은 정당 대리인인 총리와 대통령의 도덕적 해이를 제재하는 방법에서도 차이를 보인다. 정당 대리인인 총리와 대통령은 집권당으로서 정당의 집합적 이익(collective goods)과 브랜드 가치(brand name)를 지켜내야 한다. 이들이 정당의 주인들로부터 위임받은 권력을 집합 이익 보호에 사용하지 않고 도덕적 해이에 빠졌을 때, 제재(enforcement)가 가해져야만 책임성이 구현될 수 있다 (Schedler, 1999; O'Donnell, 1994). 의회제의 경우 제재의 방법은 비교적 간단하다. 정당은 총리를 불신임할 수 있다. 총선을 새로 치르지 않고서도 의회제에서 총리의 교체는 가능하다³⁹⁾는 점도 고려되어야 한다.

39) 체이법과 쉘보르스키는 선거 외의 방법으로 의회제의 총리를 교체하는 사례가 절반에 가깝다는 점을 밝힌 바 있다(Cheibub and Przeworski, 1999, pp. 232-233).

대통령제의 정당은 대통령의 도덕적 해이를 제재할 수단이 마땅하지 않다. 고정된 임기 때문이다. 대통령 탄핵이라는 극단적 방법이 있기는 해도, 이는 정치적 책임성을 묻는 것이 아니라 헌법 위반 등의 법적 책임성에 국한된다. 이와 같은 대통령제의 제도적 특성으로 인해 정당은 조직 및 행위 측면에서 대통령 개인에게 의존성이 높아졌다. 새뮤얼스와 슈가트(Samuels and Shugart, 2010)가 ‘대통령제화된 정당’(presidentialized party)이라는 표현을 사용한 이유도 이와 관련된다.⁴⁰⁾ 정당이 대통령 개인에게 의존할수록, 조직으로서의 정당은 약해진다.⁴¹⁾ 대통령제에서 정당조직의 핵심인 정당 규율이 느슨해질 수밖에 없는 이유도 여기에 있다.

대통령제에서 정당의 규율이 의회제 정당의 규율보다 느슨할 수밖에 없는 이유는 권력 분립의 원리와도 맞닿아 있다. 대통령제의 이원적 정통성은 입법부와 행정부가 상호 대립했을 때 제도적으로 해결할 수 있는 방법이 없기 때문이다. 두 기관의 고정된 임기는 체제의 경직성(rigidity)이라는 치명적 약점을 노출한다. 의회제에서 행정부와 입법부가 대립할 경우 내각불신임이나 의회해산이라는 방법을 통해 교착국면을 해소할 수 있지만, 대통령제에서는 이러한 교착국면을 해소할 공식적인 방법이 없다. 특히 분점정부가 발생했을 때에는 문제의 심각성이 더해진다. 사르토리(Sartori, 1997)는 정당의 특성으로 이 문제의 해결을 진단했다. 미국 정당들의 이념적 유동성과 상대적으로 약한 정당 규율이 분점정부 상황에서 입법부와 행정부 간의 교착을 방지 혹은 해결할 수 있다고 본 것이다. 이원적 정통성에 따른 체제 경직성을 해결할 수 있는 제도적 요소로서, 분점정부의 출현을 줄여줄 수 있는 양당제와 상대적으로 약한 정당 내부 규율이 제시되었다(정진민, 2015). 상대적으로 약한 정당 규율은 의원 개개인의 자율성을 보장함으로써 교차투표(cross-voting)의 가능성을 높인다. 그 결과 의회 내 입법교착의 우려는 줄어든다. 분점정부하에서 입법 효율성이 현저하게 떨어질 것이라는 일각의 주장을 경험적으로 반박한

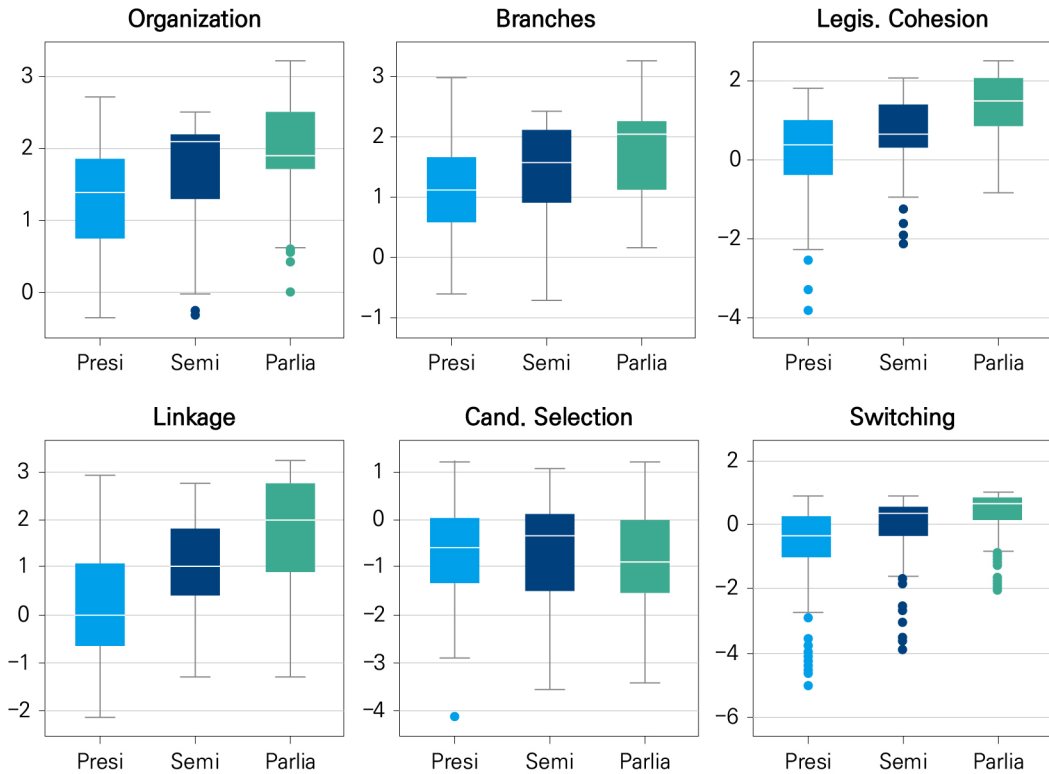
40) 대통령제화된 정당의 문제점으로는 책임성의 저하가 주로 거론된다. 정파적 외부인이 대통령 후보가 될 가능성이 높은 점에서도 확인되었듯이, 정당은 대통령 선거의 승리를 위해 득표 극대화 전략을 구사할 수밖에 없다. 그 결과 정강 정책에 기반한 정책선거는 더욱 요원해진다. 당선 이후에도 대통령 선거 당시에 제기했던 정당의 공약이 번복되는 비율도 대통령제화된 정당의 특징으로 거론된다(Samuels and Shugart, 2010).

41) “정당의 ‘대통령제화’에 대한 이러한 우려는 정당 연구에서 논의되고 있는 이른바 ‘대중정당의 위기’와 연관시켜 검토할 필요가 있다. 크로티(Crotty, 2006)는 1970년대 이후 미국의 정당에서 발견되는 변화를 당파성과 정당일체감의 약화, 정당 체제의 해체(dealignment), 당원의 감소, 후보자 중심의 투표행태, 정당제도의 약화와 사인화(personalization) 등으로 지적한 바 있다. 달톤과 워튼버그(Dalton and Wattenberg, 2002) 역시 정부와 유권자를 매개하던 정당의 연계기능이 한계에 도달했음을 인정했다. 사츠슈나이더(E. E. Schattschneider) 이후 민주주의 정당 모델의 전범으로 인정되어 왔던 책임정부모델이나 대중정당모델로 복귀하는 것은 불가능하다는 것이다. 스캐로(Scarow, 2000)는 산업사회의 유물인 대중정당모델이 사망(demise)했다고 선언하기도 했다.”(배진석, 2020, p. 318)

연구들도 그 바탕에는 미국 정당의 상대적으로 약한 정당 규율을 거론한다. 실제로 분점 정부와 단점정부 사이에 입법 효율성 차원에서 유의미한 차이가 없다는 주장이 설득력을 얻는 것도 정당의 규율성과 관련되어 있다(Mayhew, 1999; Binder, 2003).

앞서 설명한 바와 같이 대통령제는 사후적 방법으로 대리 손실을 줄이려는 제도적 설계이다. 독립적인 권력 기관들 간에 사후적 견제가 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다도 각각의 권력 기관들이 자율적이어야 한다(문우진, 2016). 대통령제의 제도적 특성이 권력분립과 견제와 균형을 빼놓고 설명할 수 없는 것도 이 때문이다. 케니(Kenny, 2003)에 따르자면, 대통령제의 사상적 기반인 『페더럴리스트』의 저자들은 입법, 행정, 사법 권력이 한곳에 집중되어 있으면 ‘다수의 독재’가 불가피하다고 우려했다. 의회가 대통령의 권한을 견제하기 위해서는 의회와 그 구성원인 의원들의 자율성이 보장되어야 한다. 대통령 소속 정당이 의회에서 다수당이 되는 단점정부의 경우, 게다가 그 다수당의 규율이 강할 경우 대통령의 권한은 효과적으로 제어되기 힘들다. 이 차원에서도 대통령제와 강한 규율을 가진 정당의 조합은 효과성이나 책임성 측면에서 적절한 조합으로 보기 힘들다.

경험적 연구 결과들도 대통령제와 의회제 사이의 정당 기울에 차이가 있음을 보여주고 있다. 허석재(2018)에 따르면, 대통령제는 준대통령제나 의회제에 비해 정당 기울이 낮다는 것이 확인된다. [그림 4-2]에서 확인되듯이, 6개로 세분화한 정당 기울의 요소 중 후보 선출을 제외한 나머지 5개 요소에서 대통령제의 정당 기울이 낮다. 정당조직, 원내 응집성, 정당-유권자 연계 등의 요소에서 대통령제의 지표가 의회제에 비해 확실히 낮음을 알 수 있다.



[그림 4-2] 권력 구조에 따른 정당 기율

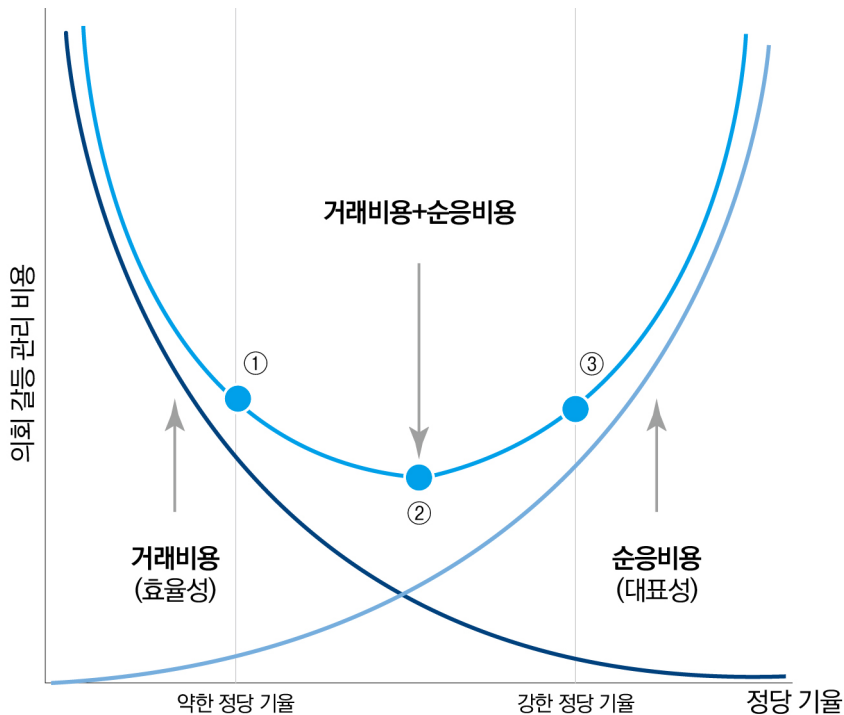
주: Presi: 대통령제, Semi: 준대통령제, Parlia: 의원내각제

출처: 허석재(2018)

2 정당 기율과 의회 갈등

정당의 기율이 의회 갈등 관리에 미치는 영향에 대한 이론적 논의도 있다. 조진만 (2014)은 대의민주주의의 집합적 의사결정을 모델링한 뷰캐넌과 툴록(Buchanan and Tullock, 1962)의 연구를 응용하여 정당의 기율과 의회 갈등 관리비용을 도식화한 바 있다. 아래 [그림 4-3]은 의회 갈등 관리 비용을 거래비용과 순응비용으로 구분 및 통합하여 정당 기율의 정도로 표시하고 있다. 내용을 요약하자면, 정당의 기율이 약하면 의회의 집합적 의사결정에 필요한 거래비용이 증가하는 반면, 의회의 집합적 의사결정에 반대하는 의원들이 감수해야 하는 순응비용은 감소한다. 반대로 정당의 기율이 강하면 집합적

의사결정에 필요한 거래비용은 감소하지만, 자신의 의견대로 집합적 의사결정을 관철시키지 못하는 의원들의 순응비용이 증가한다. 이 연구는 거래비용과 순응비용의 합이 최저점에 달하는 ②의 지점, 즉 정당 기율이 강하지도 약하지도 않은 중간수준의 지점에서 갈등 관리 비용이 최소화될 수 있다고 주장한다.



[그림 4-3] 정당의 기율과 의회의 갈등 관리 비용

출처: 조진만(2014)

3 한국 정당의 기율

앞 절에서 살펴본 바와 같이 이론적으로나 경험적으로 대통령제 권력 구조에서 정당은 강한 기율을 가지기가 쉽지 않다. 한국 사례는 이러한 이론적, 경험적 예측과 반대로 나타나고 있다. 한국 정당의 기율은 의회제 국가에 비견될 정도의 높은 수준으로 관찰되고 있기 때문이다(전진영, 2010, p. 127). 아래 [표 4-1]에서 확인되는 바와 같이, 한국 원내

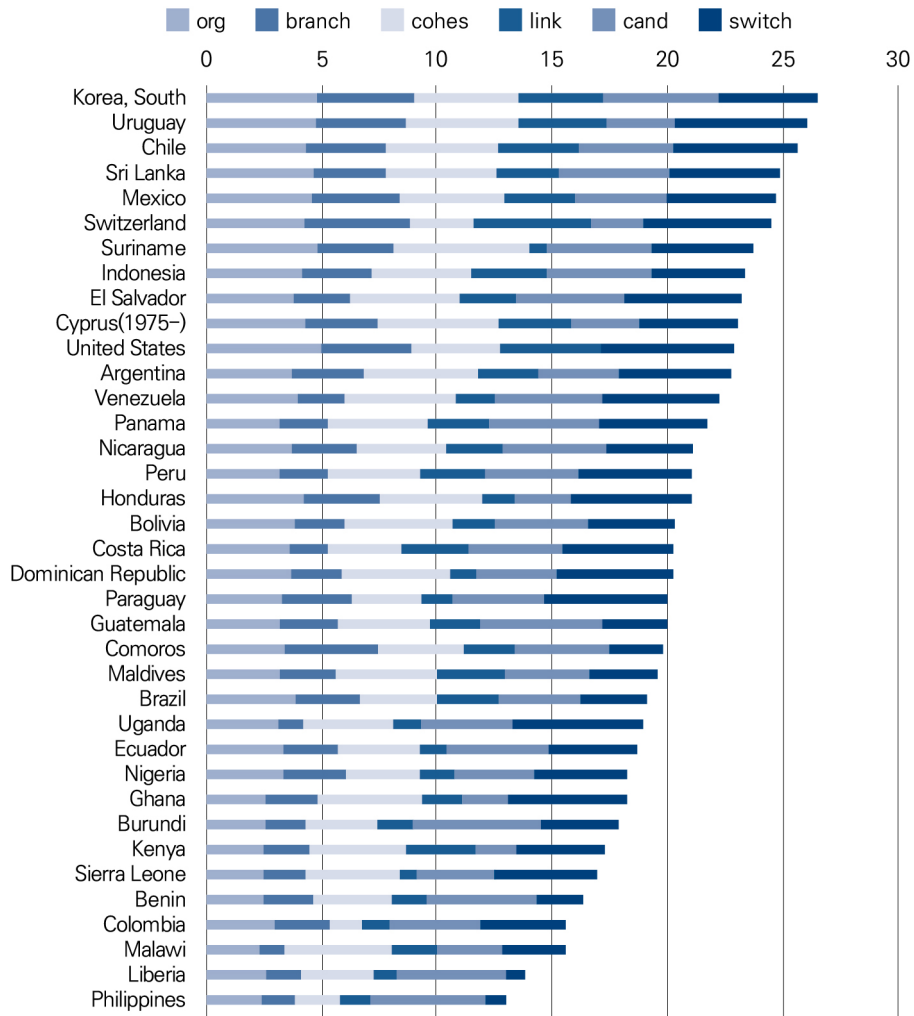
정당들의 응집성은 여야를 막론하고 매우 높다. “원내 정당들의 평균 합의 지수는 0.975, 라이스 지수는 0.988”에 이른다.

[표 4-1] 제18대 국회 원내 정당의 정당 응집성 지수

정당	(의원수)	Agreement Index (Hix)				Rice Index			
		값	법안수	AI=1		값	법안수	RI=1	
				법안수	%			법안수	%
한나라당	(168)	.976	428	147	34.3	.986	428	329	76.9
민주당	(82)	.976	387	223	57.6	.988	387	322	83.2
자유선진당	(18)	.971	427	356	83.4	.987	427	406	95.1
친박연대	(8)	.967	428	383	89.5	.984	428	413	96.5
민주노동당	(5)	.983	364	355	97.5	.994	361	358	99.2

주: 2008년 제18대 국회 개원시점부터 2009년 3월 3일까지 국회 본회의에 회부된 총 428개 법안을 대상으로 하였다.

출처: 전진영(2010)



[그림 4-4] 국가별 정당 기율 1980~2011년

주: org. 정당조직, branch 정당지부, cohes 원내 응집력, link 정당-유권자 연계, cand 공직후보 선출, switch 정당이탈

출처: 허석재(2018)

총 대통령제 국가들의 정당 기율을 비교한 허석재(2018)의 연구에서도 한국 정당의 높은 기율을 확인할 수 있다. [그림 4-4]에서 확인되듯이 분석에 포함된 총 31개 국가 중 한국은 가장 높은 정당 기율을 보이고 있다. 문우진(2011)의 연구에서도 한국 정당의 정당 충성도는 비슷한 유형의 대통령제 국가인 미국보다 훨씬 높은 것으로 확인된다.

제3절

한국 대통령의 권한

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

‘제왕적 대통령제’라는 레토릭은 대통령에게 집중된 권력이 과도하다는 의미에서 한국 민주주의의 발전을 가로막는 대상으로 비판받아 왔다(강원택, 2006; 박명림, 2005; 진영재, 2004; 문우진, 2016.) 다른 대통령제 국가에 비해 한국 대통령에게 주어진 헌법적 권한이 과도하기 때문이라는 설명이다. 반면 한국 대통령의 헌법적 권한은 결코 다른 대통령제 국가들에 비해 과도하지 않다는 주장(박용수, 2016; 신우철, 2011)도 있다. 이러한 주장은 대통령의 과도한 헌법적 권한 때문이 아니라 정당정치의 취약성이 한국 정치 발전에 가장 심각한 도전 요인이라는 주장으로 이어진다(장훈, 2017; 최장집, 2012). 그 결과 한국 정치는 임기 초반의 ‘제왕적 대통령’과 임기 중후반의 ‘취약한 대통령’이 공존하는 모순 상황에 처한다(Bae and Park, 2018; Im, 2004).

이 장에서는 한국 대통령의 권한을 비교적 관점에서 평가한 후, 법률적 관점의 권력 정도와 실제적 차원의 권력을 함께 논의한다. 또한 대통령의 권한 중 집권당의 통제 수단으로 활용되는 항목들을 살펴보기로 한다.

1 헌법 조문에 기초한 국제비교

한국 대통령의 헌법적 권한과 관련된 논쟁은 이 분야에서 권위를 인정받고 있는 슈가트와 캐리(Shugart and Carey, 1992)의 연구가 비교 준거가 되어왔다. 슈가트와 캐리는 입법적 권한과 비입법적 권한으로 대통령의 권한을 구분하고, 이를 계량화한 지표를 설정했다. 입법적 권한은 법률안 일괄거부권(package veto), 법률안 부분거부권(partial veto), 대통령 명령권(decree), 행정부의 배타적 입법 권한, 국민투표 부의권 등으로 구분되고, 비입법적 권한은 내각 구성권, 내각 해임권, 내각 불신임권, 의회 해산권 등이 포함된다. 각각의 항목은 4점 만점으로 구성되어 입법적 권한은 총 24점, 비입법적 권한은 총 16점이 된다(상세 내용은 [부록1] 참조).

우선 슈가트와 캐리가 1987년 제정된 한국의 헌법 조항에서 한국 대통령의 권한을 측정한 내용을 살펴보기로 하자. 유의해야 할 점은 슈가트와 캐리의 측정은 헌법 조문에 근거했다는 점이다. 먼저 입법적 권한이다. 흔히 수동적 입법 권한이라고 지칭되는 대통령의 법률안 거부권이 있다. 의회에서 통과된 법률안을 대통령이 거부할 경우, 의회는 대통령의 거부권을 기각하고 재의결(override)할 수 있다. 거부권의 기각조건이 엄격할수록 대통령의 권한이 큰 것으로 평가된다. 이와 관련된 한국 헌법은 대통령의 일괄거부권만 인정하고, 의회의 기각조건은 재적의원 과반수 출석과 출석의원 2/3 이상으로 명시하고 있다(헌법 제53조제4항). 한국 대통령의 법률안 일괄거부권에 대해 슈가트와 캐리는 4점 만점에 2점으로 측정했다. 한국 대통령에게는 의회의 법률안을 부분적으로 거부할 수 있는 권한은 주어지지 않았다. 따라서 슈가트와 캐리는 한국 대통령의 법률안 부분거부권은 0점으로 처리했다.

입법적 권한의 세 번째 항목은 법률의 효력을 가지는 명령(decree)을 대통령이 발동할 수 있는지 여부이다. 한국 대통령이 발동할 수 있는 명령권은 긴급명령권⁴²⁾, 긴급재정·경제처분 또는 명령권⁴³⁾, 계엄선포권⁴⁴⁾ 등 크게 세 가지이다. 다만 이 세 가지 명령권은 엄격한 발동조건이 존재한다. 이 명령권은 “국회의 집회가 불가능한 때”나 “국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때” 등의 조건이 부과되고, 명령을 발한 후 국회의 승인이 필요하다는 점에서 제한적이다. 슈가트와 캐리는 한국 대통령의 명령 발동권에 1점을 부여했다.

다음은 대통령의 배타적 입법 권한이다. 일부 국가의 경우 의회에서 다룰 수 없는 입법 영역을 설정하고 행정부가 배타적이고 독점적인 입법 권한을 행사할 수 있다. 대통령의 배타적 입법 권한은 한국의 경우 해당되지 않아 슈가트와 캐리는 0점을 부여했다.

다음은 대통령의 예산편성권이다. 일반적으로 대통령제에서 예산편성권은 의회의 권한이다. 슈가트와 캐리는 의회가 수정 권한을 가진다면, 대통령에게 주어진 예산편성권을 그 자체로서 가공할 만한 권력으로 평가하지는 않았다(Shugart and Carey, 1992, pp. 152). 결국 의회의 수정 권한 정도에 따라 예산 편성과 관련된 대통령의 헌법적 권한

42) “대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전 상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 긴급명령을 발할 수 있다.”(헌법 제76조제2항)

43) “대통령은 내무·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.”(헌법 제76조제1항)

44) “대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.”(헌법 제77조제1항)

이 결정된다. 한국의 경우 행정부는 대통령을 대신하여 예산안을 편성하고, 국회는 행정부가 편성해 제출한 예산안을 심의·확정한다.⁴⁵⁾ 국회가 예산을 증액하거나 신규항목을 추가할 때에는 행정부의 동의가 필요하다.⁴⁶⁾ 한국 대통령의 예산편성권을 슈가트와 캐리는 “의회가 예산 항목을 감액할 수는 있지만 증액할 수 없는 경우”로 판단해 3점을 부여했다.

대통령의 입법적 권한 중 마지막 항목은 국민투표 부의권이다. 국가의 중요 사안을 대통령이 직접 국민들에게 묻는 것이다. 이 역시 대통령의 국민투표 부의권에 대한 제약 정도에 따라 대통령의 권한이 정도를 달리하게 된다. 대통령의 국민투표 부의권에 제한이 없을 수도 있고(4점), 제한이 있을 수도 있고(2점), 국민투표 부의권 자체가 없을 수도 있다(0점). 한국 대통령의 국민투표 부의권은 “외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요 정책”으로 제한하고 있다.⁴⁷⁾ 슈가트와 캐리의 기준에 따르자면 한국 대통령의 국민투표 부의권은 2점으로 측정하는 것이 적절하다. 이유를 알 수 없으나 이들은 한국 대통령의 국민투표 부의권에 0점을 부여했다. 0점은 국민투표 부의권이 대통령에게 주어지지 않는 상황이므로, 1987년 한국 헌법에 대한 착오로 판단된다.

대통령의 비입법적 권한은 내각 구성 및 해산, 그리고 국회 해산과 관련된 권한이다. 우선 내각 구성과 관련된 대통령의 권한은 의회의 추천이나 인준의 정도에 따라 달라진다. 의회의 추천이나 인준 없이 대통령이 자의적으로 내각을 지명할 수 있을 경우 가장 대통령의 권한이 강한 것이고, 의회의 추천 없이는 내각을 지명할 수 없을 경우 대통령의 권한이 가장 약하다고 볼 수 있다. 한국 대통령은 국회의 동의를 얻어 국무총리를 임명하고(헌법 제86조제1항), 각료인 국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다(헌법 제87조제1항). 슈가트와 캐리는 한국 대통령의 내각 구성 권한을 “의회의 인준을 받아 총리를 지명하고, 총리가 내각을 지명하는 경우”로 판단해 1점을 부여했다. 문우진(2013)은 한국 대통령의 내각 구성권을 3.5점으로 판단했다. 문우진은 한국 대통령이 총리를 임명할 때에는 국회 동의를 필요하지만(4점), 각료(국무위원)를 임명할 때에는 국회의 동의가 필요없다(3점)는 점에 주목했다. 다만 슈가트와 캐리의 지표는 헌법 조문에 기반한 측정 지표라는 점을 감안할 필요가 있다는 주장도 존재한다(신우철, 2011).

45) “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.” (헌법 제54조제1항) “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.” (헌법 제54조제2항)

46) “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.” (헌법 제57조)

47) “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.” (헌법 제72조)

한국 대통령의 내각 해임권에는 별다른 제약이 없기 때문에 슈가트와 캐리는 4점을 부여했다. 마찬가지로 내각 불신임과 관련된 한국 대통령의 권한도 슈가트와 캐리는 4점을 부여했다. 국회가 내각 또는 각료를 불신임하거나 해임할 수 없기 때문이다. 한국 국회는 대통령에게 내각의 해임을 건의할 수는 있지만,⁴⁸⁾ 대통령이 이를 수용할 의무는 없다. 국회가 내각의 파면을 요구할 수 있는 경우는 탄핵으로 국한된다.⁴⁹⁾ 한국 국회의 국무위원 해임 건의나 탄핵소추는 의회제의 불신임(censure)과 구분된다. 국회의 국무위원 해임 요구 권한은 국무위원 개인의 법적·도덕적 문제로 국한되지만, 의회제의 불신임은 내각의 국정운영에 대한 정치적 책임을 묻는 것이기 때문이다. 마지막으로 한국 대통령에게는 의회를 해산할 수 있는 권한이 주어져 있지 않기 때문에 슈가트와 캐리는 0점을 부여했다.

이상의 논의를 정리해 점수를 합산해보면, 한국 대통령의 입법적 권한은 24점 만점에 8점⁵⁰⁾, 비입법적 권한은 16점 만점에 9점으로 측정된다. (아래 [표 4-2] 참조) 8점으로 측정된 한국 대통령의 입법적 권한은 총 44개의 정부형태 중 1891년 칠레, 1925년 칠레, 1991년 이전 콜롬비아 등과 함께 공동으로 3위에 해당하여 상당히 높은 축에 속한다.⁵¹⁾ 1위는 1969년 칠레(12점), 2위는 1988년 브라질(9점)이다. 반면 9점으로 측정된 한국 대통령의 비입법적 권한은 총 44개의 정부형태 중 공동 27위에 해당해 입법적 권한에 비해 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있다. 입법적 권한과 비입법적 권한의 지표를 합친 총계로 살펴보면, 한국 대통령의 헌법적 권한은 총점 17점으로서 전체 44개의 정부형태 중 공동 9위에 해당된다. 슈가트와 캐리는 이를 [그림 4-5]로 표현했다. 영역 I은 입법적 권한과 비입법적 권한이 모두 강한 국가들이다. 영역 II는 입법적 권한은 강하지만, 비입법적 권한은 입법적 권한에 비해 상대적으로 약한 국가들이다. 영역 IV는 입법적, 비입법적 권한 모두 약한 국가들이다. 영역 VI는 입법적 권한은 약하지만 비입법적 권한이 강한 국가들이다.

48) “국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.” (헌법 제63조)

49) “대통령·국무총리·국무위원·행정 각 부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.” (헌법 제65조제1항) “제1항의 탄핵소추는 국회 재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회 재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.” (헌법 제65조제2항)

50) 앞에서 설명한 바와 같이 슈가트와 캐리는 한국 대통령의 국민투표 부의권을 0점으로 측정했으나, 이는 명백한 오류임이 분명하다. 슈가트와 캐리의 측정에 따르면 한국 대통령의 입법적 권한은 6점이지만, 8점으로 수정되어야 마땅하다.

51) 슈가트와 캐리가 측정한 한국 대통령의 입법적 권한은 6점으로서 총 44개 정부형태 중 7위에 해당한다.

[표 4-2] 대통령의 입법적 권한 및 비입법적 권한 국제비교

	입법적 권한							비입법적 권한					총계
	법률안 일괄 거부권	법률안 부분 거부권	명령 발동권	배타적 입법권	예산안 편성권	국민 투표 부의권	계	내각 구성권	내각 해임권	내각 불신임권	의회 해산권	계	
아르헨티나 현행	2	0	0	0	0	0	2	4	4	4	0	12	14
아르헨티나 개헌안	2	0	0	0	0	0	2	1	2	0	4	7	9
오스트리아	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	5	5
볼리비아	2	0	0	0	0	0	2	4	4	4	0	12	14
브라질 1946	2	3	0	1	1	0	7	4	4	4	0	12	19
브라질 1988	1	2	4	1	1	0	9	4	4	4	0	12	21
불가리아	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
칠레 1891	2	3	1	1	1	0	8	4	4	0	0	8	16
칠레 1925	2	3	1	1	1	0	8	4	4	4	0	12	20
칠레 1969	2	4	1	2	1	2	12	4	4	4	0	12	24
칠레 1989	2	0	0	1	2	0	5	4	4	4	3	15	20
콜롬비아 1991 이전	1.5	2.5	2	1	1	0	8	4	4	4	0	12	20
콜롬비아 1991 이전	1	2	1	0	1	0	5	4	4	0	0	8	13
코스타리카	1	0	0	0	0	0	1	4	4	4	0	12	13
쿠바 1940	2	0	0	0	0	0	2	4	4	3	0	11	13
도미니카공화국	2	0	0	0	0	0	2	4	4	4	0	12	14
에과도르	1.5	1.5	1	0	0	2	6	4	4	0	0	8	14
엘살바도르	2	0	1	0	0	0	3	4	4	4	0	12	15
핀란드	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4	8	8
프랑스	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	3	4	5
독일(바이마르)	0	0	2	0	0	2	4	4	4	0	4	12	16
과테말라	2	0	0	0	0	2	4	4	4	4	0	12	16
아이티	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
온두라스	2	0	0	0	0	0	2	4	4	4	0	12	14
아이슬랜드	0	0	1	0	0	2	3	4	0	0	4	8	11
아일랜드	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
한국 1948	1	0	1	0	0	0	2	4	4	0	0	8	10
한국 1962	2	0	1	0	3	0	6	4	4	4	0	12	18

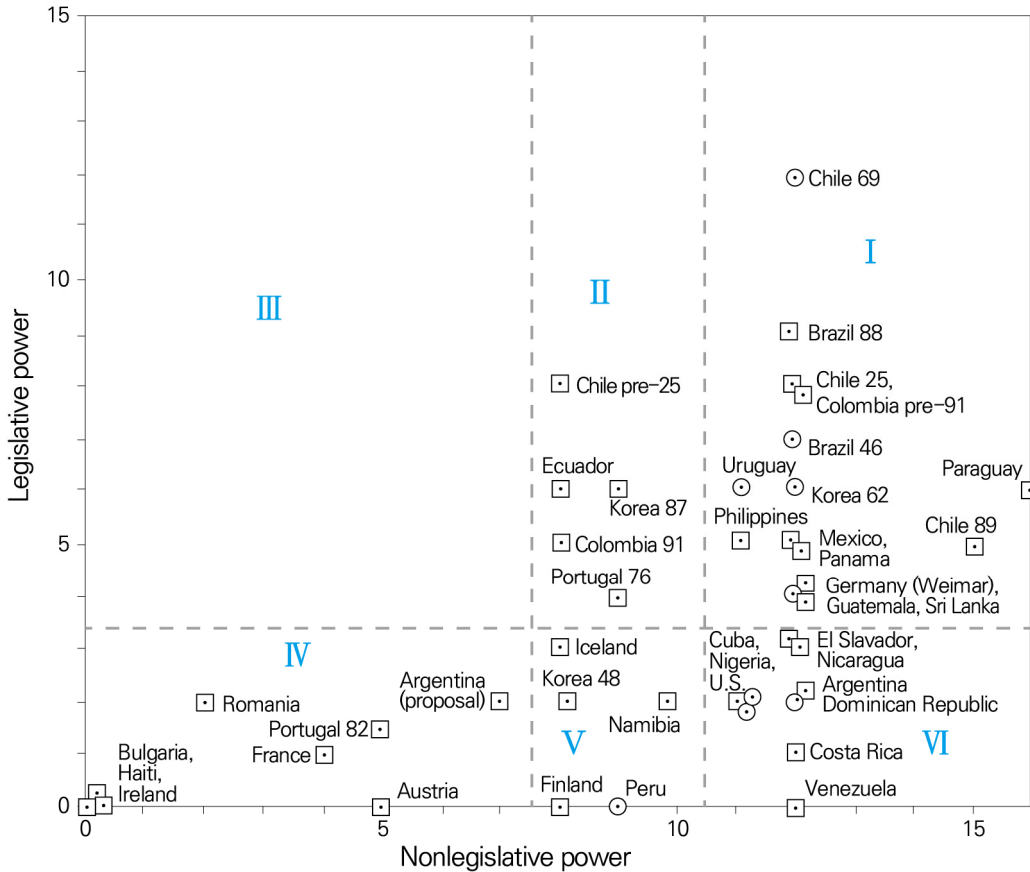
	입법적 권한							비입법적 권한					총계
	법률안 일괄 거부권	법률안 부분 거부권	명령 발동권	배타적 입법권	예산안 편성권	국민 투표 부의권	계	내각 구성권	내각 해임권	내각 불신임권	의회 해산권	계	
한국 1987	2	0	1	0	3	2 ^{a)}	8 ^{b)}	1	4	4	0	9	17
멕시코	2	3	0	0	0	0	5	4	4	4	0	12	17
나미비아	2	0	0	0	0	0	2	4	4	0	2	10	12
니카라과	1	2	0	0	0	0	3	4	4	4	0	12	15
나이지리아	2	0	0	0	0	0	2	3	4	4	0	11	13
파나마	2	3	0	0	0	0	5	4	4	4	0	12	17
파라과이	2	2	2	0	0	0	6	4	4	4	4	16	22
페루	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	1	9	9
필리핀	2	3	0	0	0	0	5	3	4	4	0	11	16
포르투갈 1976	4	0	0	0	0	0	4	1	4	0	4	9	13
포르투갈 1982	1.5	0	0	0	0	0	1.5	1	2	0	3	6	7.5
루마니아	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	1	2	4
스리랑카	0	0	0	0	0	4	4	4	4	0	4	12	16
미국	2	0	0	0	0	0	2	3	4	4	0	11	13
우루과이	1	1	0	2	2	0	6	4	4	2	1	11	17
베네수엘라	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	0	12	12

출처: Shugart and Carey(1992)를 재조정해 저자 작성

비교: a)와 b)는 슈가트와 캐리의 오류를 수정한 내용

한국은 [그림 4-5]에서 영역 II에 해당된다.⁵²⁾ 1925년 이전의 칠레, 에쿠아도르, 1991년 콜롬비아, 1976년 포르투갈 등이 영역 II에 속하는 국가들이다. 영역 I은 입법적 권한과 비입법적 권한이 모두 강한 국가들로서 외형적으로는 민주주의 선거제도를 운영했지만 권위주의적 성격이 강했던 1969년 칠레, 1988년 브라질, 1925년 칠레, 1991년 이전 콜롬비아 등이 여기에 해당한다. 영역 VI는 입법적 권한에 비해 비입법적 권한이 강한 국가들로서 미국, 엘살바도르, 아르헨티나 등을 포함한다. 결국 한국이 속한 영역 II는 영역 I에 속한 국가들보다 대통령의 권한이 더 큰 국가군이라고 말하기 어렵다.

52) 입법적 권한을 8점으로 수정해도 슈가트와 캐리의 영역 구분에는 차이가 없다.



[그림 4-5] 대통령의 권한: 구분 영역

출처: Shugart and Carey(1992: 156).

2 쟁점

슈가트와 캐리(Shugart and Carey, 1992)의 대통령 권한 측정에 대해 국내 연구들의 비판이 제기되었다. 비판의 대상은 입법적 권한에서 예산편성권과 국민투표 부의권, 그리고 비입법적 권한에서 내각 구성권이였다. 먼저 예산편성권과 관련한 비판이다. 문우진(2013)은 한국의 행정부(대통령)는 예산에 대한 독점적 권한을 가지고 있다고 평가하면서, 슈가트와 캐리가 측정한 한국 대통령의 예산편성 관련 권한은 3점에서 4점으로 수정되어야 한다고 주장한다. 그 근거로 “정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항

의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”는 헌법 제57조를 제시한다. 그러나 슈가트와 캐리의 측정기준 중 대통령의 예산안 편성권이 4점으로 측정되는 경우는 “대통령이 예산을 편성하고 의회가 수정할 수 없는 경우”로 명시되어 있다. 슈가트와 캐리는 이를 대통령의 일괄거부권(package veto)에 비유했다(Shugart and Carey, 1992, p. 152). 즉 행정부가 편성한 예산안에 대해 의회는 승인과 거부, 두 가지 중 택일할 수만 있는 경우에 대통령의 권한을 4점으로 측정할 수 있다는 것이다. 한국 국회의 경우 행정부가 편성한 예산안의 감액은 가능하나 증액이 필요할 경우 행정부의 동의를 얻어야 하므로, 예산편성과 관련한 한국 대통령의 권한은 슈가트와 캐리의 측정기준 중 3점에 부합한다.

이러한 평가는 각종 비교연구에서도 확인된다. 한국 국회가 행정부에서 편성한 예산안을 수정할 권한이 제약되어 있다는 것은 사실이다. [부록]에서 확인되는 바와 같이 실제 수정비율도 크지 않다. 1982년부터 2016년까지 정부가 제출한 예산안에 대해 국회가 의결한 예산액의 수정비율을 살펴보면, 순 수정비율은 -0.2%, 총 수정비율은 1.9%에 머무르고 있다. 다만 다른 국가들의 예산수정 권한과 비교했을 때, 한국 국회의 예산수정 권한이 특별히 약하다고 볼 수는 없다. 웨너(Wehner, 2006)의 연구에 따르면, 한국 국회의 예산수정 권한은 OECD 국가들 중 중간 정도에 해당한다([표 4-3] 참조). OECD 국가 중 63%가 한국 국회와 마찬가지로 예산수정 권한이 미미한 수준(with minor changes only)에 머무르고 있다. 권력 구조에 따라 예산편성 권한의 소재가 달라지는 제도적 맥락을 고려하여야 하겠으나, 분명한 것은 한국 국회는 슈가트와 캐리(1992)의 분류에 따르면 대통령이 편성한 예산을 수정할 수 없는 경우(4점)가 아니라 “예산 항목을 감액할 수는 있지만 증액할 수 없는” (3점) 경우로 보는 것이 타당하다.

[표 4-3] 예산수정 권한 국가별 비교

	With no changes	With minor changes only	With significant changes
Australia	X		
Austria		X	
Canada	X		
Czech Republic			X
Denmark			X
Finland		X	
France		X	

	With no changes	With minor changes only	With significant changes
Germany		X	
Greece	X		
Hungary			X
Iceland		X	
Ireland		X	
Italy		X	
Japan	X		
Korea		X	
Mexico		X	
The Netherlands		X	
New Zealand	X		
Norway		X	
Poland		X	
Portugal		X	
Spain		X	
Sweden		X	
Switzerland		X	
Turkey		X	
United Kingdom	X		
United States			X
Total	6	17	4
Percent of total	22%	63%	15%

Source: Wehner(2006)

다음은 한국 대통령의 국민투표 부의권과 관련된 비판이다. 앞서 살펴본 대로 슈가트와 캐리(1992)는 한국 대통령의 국민투표 부의권 자체가 없는 것으로 평가했지만, 실제로 1987년 한국 현행 헌법은 대통령에게 국민투표 부의권을 부여하고 있다. 헌법 제72조 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”는 조항이 대통령의 국민투표 발의에 제약이 존재한다고 볼 것 인가 하는 문제이다. 김재천은 “대통령의 국민투표 발의권이 국회에 의해 제약되지 않고 있다”는 점을 들어 슈가트와 캐리의 측정기준에서 제약이 없는 것(4점)으로 봐야 한다고 주장한다(kim, 2004, p. 114). 슈가트와 캐리는 실제로 많은 대통령제 국가에서 대통령

의 거부권에도 불구하고 의회에서 입법안이 재의결되었을 때 대통령이 이를 무력화시키기 위해 국민투표를 이용하고 있다는 점을 지적하고 있다. 김재천은 이 점을 들어 한국 대통령의 국민투표 부의권에 국회의 제약이 없기 때문에 슈가트와 캐리 기준으로 4점을 부여해야 한다고 주장한다. 그러나 슈가트와 캐리는 대통령의 국민투표 부의권의 제약이 반드시 의회여야 한다고 주장한 바는 없다. 대통령이 국민투표를 발의할 때 실제적인 제약이 있느냐의 여부로 대통령의 권한을 측정하는 것이 보다 합리적인 것으로 판단된다. 앞서 살펴본 한국 헌법 제72조는 국민투표를 발의할 수 있는 상황을 규정했고, 국민투표법 역시 이를 재확인하고 있다. 국민투표법 제1조(목적)는 “이 법은 헌법 제72조의 규정에 의한 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책과 헌법 제130조의 규정에 의한 헌법 개정안에 대한 국민투표에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 구체화하고 있다. 따라서 김재천의 우려처럼 대통령이 국회의 입법을 무력화시키기 위한 목적으로 국민투표 부의권을 활용하기는 한국적 맥락에서 쉽지 않은 것으로 판단된다. 게다가 1987년 헌법 제정 이후 국민투표는 단 한 번도 발의된 적이 없다는 경험적 판단도 고려되어야 한다.

마지막 쟁점은 내각 구성권과 관련되어 있다. 슈가트와 캐리는 한국 헌법이 규정하고 있는 총리의 역할에 주목했다. 이에 따르면 대통령이 국회의 동의를 얻어 국무총리를 임명하고, 총리는 국무위원 제청권을 행사하고 최종적으로 대통령이 국무위원을 임명하는 방식이다. 김재천(2004)과 문우진(2013)은 한국 대통령이 국무총리를 임명하기 때문에, 국무총리의 임명제청권은 실질적 효과를 발휘하기 어렵다고 주장한다. 이러한 이유로 김재천은 한국 대통령의 내각 구성과 관련된 권한을 4점, 최소한 3점이 된다고 주장한다. 문우진은 국무총리의 경우는 국회의 동의를 얻어야 하기 때문에 3점을, 국무총리 이외의 내각은 국회의 동의가 필요 없기 때문에 4점으로 측정하고, 그 평균값인 3.5점을 한국 대통령의 내각 구성과 관련된 권한으로 평가했다.

한편 신우철(2011)은 “국무위원 및 행정 각부의 장 임명에 국무총리의 제청을 요하도록 한 규정(헌법 제87조제1항과 헌법 제94조)이 우리 정치 현실에서 그 실질적 의미를 상실했다 하더라도, 슈가트와 캐리의 권한 지표는 어디까지나 형식적 헌법 조문을 기준으로 한 수치 측정”이라는 점을 강조한다. 슈가트와 캐리의 연구는 국제비교연구로서 헌법 조문에 충실했다는 점을 고려하여야 한다는 것이다. 개별 지역 전문가들이 특정 지역의 특수성을 강조함으로써 법률상(de jure)의 권한을 넘어서 사실상(de facto)의 권한을 강조

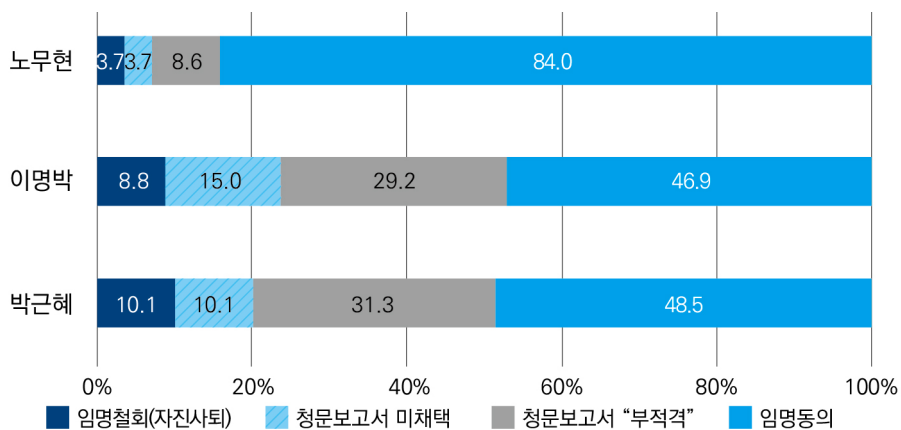
하게 되면, 일관성 있는 비교연구는 힘들기 때문이다. 실제로 김재천은 한국 대통령의 국민투표 부의권과 내각 구성권을 수정해 한국 대통령의 입법적 권한을 10점, 비입법적 권한을 12점으로 수정해 슈가트와 캐리가 입법적, 비입법적 권한이 모두 강한 국가군인 영역 I에 한국을 배치했다. 문우진(2013) 역시 예산편성권과 내각 구성권을 수정해 한국 대통령의 권한을 총 20.5점(입법적 권한 9점, 비입법적 권한 11.5)으로 측정해 1988년 브라질 체제에 상응하는 것으로 평가했다. 김재천과 문우진의 연구는 슈가트와 캐리가 간과한 한국 대통령의 실제적 권한을 규명했다는 점에서는 의의가 있으나, 한국적 맥락에서 실제적인 대통령의 권한을 법률적 권한에 근거해 비교한 슈가트와 캐리의 연구에 대입해 비교한 것이 적절했는지는 의문이다. 총 44개의 정부형태 중 한국 대통령의 권한은 사실상(de facto)의 권한으로 측정하고, 나머지 43개의 정부형태에서 대통령의 권한은 법률상(de jure)의 권한으로 측정하였기 때문이다. 비교연구에서 중요한 기능적 등가성(functional equivalence) 문제가 내포된 것으로 판단된다.

실제로 미국 대통령의 입법적 권한은 슈가트와 캐리의 연구에서 매우 낮은 것으로 평가되고 있다. 한국 대통령과 비교했을 때 미국 대통령에게는 입법 발의권이나 예산편성권 등이 법률적으로는 주어져 있지 않다. 그러나 미국 대통령은 대통령 교서(presidential message)의 형식을 빌어 입법을 권고하는 권한을 행사한다. 이 경우 미국 대통령의 실제적 입법적 권한을 슈가트와 캐리의 비교연구에 직접 적용할 경우, 대통령 권한과 관련된 국제비교연구는 일관성을 가지기 어렵게 된다.

김재천(2004)과 문우진(2013)은 슈가트와 캐리의 측정 중 내각 구성권이 과소 측정되었다고 주장하지만, 반론도 가능하다. 국무총리의 내각 임명제청권이 유명무실하다는 비판은 대통령의 내각 구성권을 과소평가한 것으로 해석할 수 있지만, 제16대 국회에서 도입된 인사청문회 제도는 내각 구성과 관련된 대통령의 인사권을 실질적으로 제약하고 있다는 점이다. 법률적 근거로만 판단하자면, 대통령은 국무총리를 제외한 국무위원의 인사청문회 보고서를 받아들이지 않아도 무방하다. 이는 인사청문회가 대통령의 내각 구성권을 제약하지 못하고 있다는 주장의 근거로 흔히 활용된다.

[그림 4-6]은 내각 임명에 대한 국회 동의 비율을 나타내고 있다. 김대중 대통령 시기인 2000년에 국무총리에 한해 최초로 도입된 국회 인사청문회 제도는 2005년 노무현 대통령 시기에 국무위원 전체로 확대되었다. 인사청문회 도입 초기에는 비교적 국회의 인사청문회 동의 비율이 높았다. 노무현 대통령 시기에는 국회의 동의 비율이 84%에 달했다. 그

러나 이명박, 박근혜 대통령 시기에는 국회의 동의 비율이 50% 이하로 하락했다. 국회의 청문보고서 미채택의 경우 내각 임명에 대한 국회의 소극적 반대로 해석될 수 있고, 청문 보고서의 “부적격” 의견은 적극적 반대로 해석된다. 이 둘을 합친 숫자는 결국 국회의 반대에도 불구하고 대통령이 내각 임명을 강행한 경우이다. 노무현 대통령 시기에는 국회의 반대에도 불구하고 임명을 강행한 경우가 12.5%에 불과했으나, 이명박 대통령 시기에는 34.2%, 박근혜 대통령 시기에는 41.4%로 임명 강행의 비율이 높아졌다. 법률적 권한으로만 해석하자면, 국회의 소극적 반대이든 적극적 반대이든 대통령은 임명권을 행사할 수 있다. 그러나 인사청문회의 취지를 감안할 때 이러한 임명 강행은 대통령의 인사권 남용으로 비판받으며, 대통령에게 큰 정치적 부담을 안겨줬다. 현직 문재인 대통령의 경우 2019년 9월 현재 국회 동의 없이 임명한 장관급 인사의 비율이 48.3%(29명)에 달해 역대 최고인 것으로 나타나고 있다.⁵³⁾ 반대로 인사청문회 실시 이전에 후보자에 대한 야당과 언론의 비판으로 지명을 철회하거나 자진사퇴한 비율도 가볍지 않다. 노무현 대통령 시기에는 그 비율이 3.7%였으나, 이명박, 박근혜 대통령 시기에는 각각 8.8%와 10.1%로 늘어났다. 다시 말해 대통령의 인사권이 국회의 견제 없이 일방적으로 진행되고 있는 것은 아니라는 의미이다.



[그림 4-6] 인사청문회 제도 도입 이후 국회의 임명동의 비율

출처: SBS뉴스(2017. 06. 28), 「[마부작침] 인사청문대해부 ① '논란 인사' 비율...이명박, 박근혜, 문재인, 노무현 정부 順으로 높았다」, http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004266883

53) 동아일보(2019. 9. 3.), 「국회 동의 없이 임명강행 비율, 文정부 48% '역대 정권중 최고」, <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190903/97240093/1> (검색일: 2020. 10. 15).

살펴본 바와 같이, 한국 대통령의 헌법적 권한은 다른 대통령제 국가에 비해서 입법적 권한은 다소 강한 것으로, 비입법적 권한은 상대적으로 약한 것으로 평가된다. 예산 편성권 및 내각 구성권과 관련해 법률적(de jure) 권한보다 실질적(de facto) 권한이 더 강하다는 주장이 제기되고 있으나, 반대로 대통령의 권한을 실질적으로 제약하는 근거들도 동시에 제시되고 있다. 결론적으로 한국 대통령의 권한을 다른 대통령제 국가와 비교했을 때 ‘제왕적’이라고 판단할 근거는 찾기 어렵다. 문제는 대통령의 헌법적 권한이 어떨 때에는 제왕적으로 행사되는 것처럼 인식되고, 또 어떨 때에는 매우 취약한 것으로 인식된다는 것이다. 이 논의는 5절에서 다시 상세히 다룰 예정이다.

제4절

대통령의 권한과 집권당 관계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서론에서 살펴본 바와 같이 한국 대통령의 집권당 장악 능력은 대통령의 공식적 권한 외에도 다양한 형태로 표출되었다. 권위주의 시대에는 물론이고 1987년 민주화 이후에도 이른바 ‘삼김정치’가 종료되던 2000년대 초반까지 대통령은 공식적으로 집권당의 총재 역할을 담당했다. 이 시기까지 대통령은 헌법에 부여된 권한은 물론이고 집권당 총재로서 행사할 수 있는 정치적 권한까지 보유함으로써 “제왕적” 대통령이라는 레토릭이 무색하지 않을 정도의 권력을 행사할 수 있었다. 이 상황에서 정당 충성도가 높은 것은 어찌 보면 당연한 일일 수도 있다. 2001년 정당 민주화 바람과 노무현 대통령 취임 이후 당정 분리 정책을 실시하면서 대통령의 집권당 장악력은 다소 완화되었으나 여전히 이 경향은 지속되고 있다는 것이 중론이다.

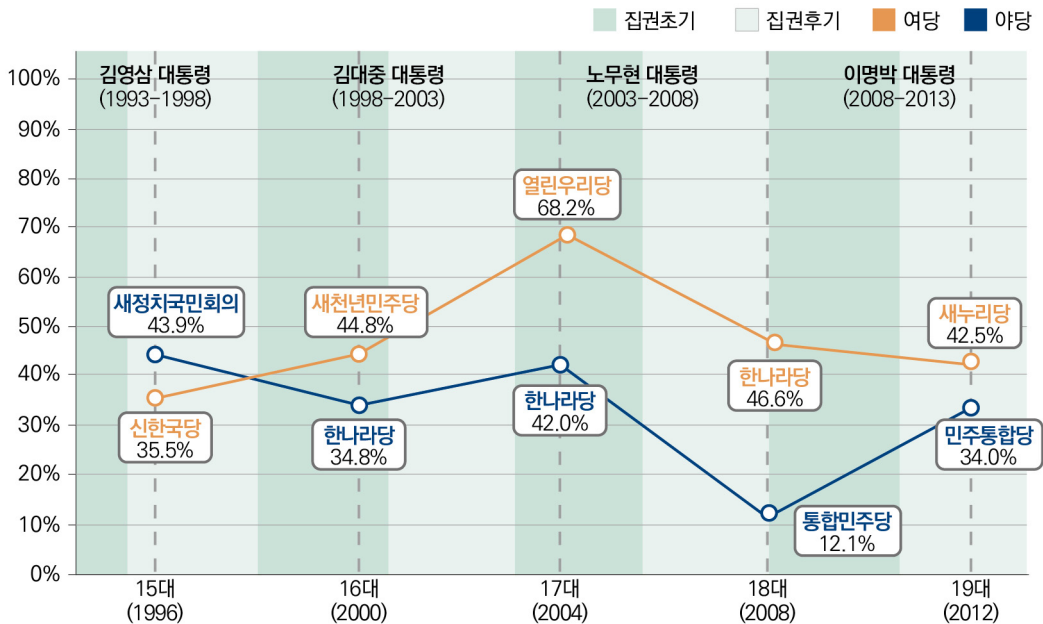
이 장에서는 대통령의 공식적/비공식적 권한 중에서 집권당의 기율과 관련된 통제수단을 살펴봄으로써 대통령의 권한과 집권당 관계를 살펴보고자 한다.

1 공천권

1987년 민주화 이후 지역주의의 발현은 지역별로 정치적 맹주들이 등장하였고, 이들은 공천권을 도구로 삼아 정당 장악력을 높였다. 국회의원 후보들은 때에 따라 본선보다 예선인 공천심사에 더 많은 공을 들일 수밖에 없었다. 지역주의가 한국 정당정치에 미치는 영향력을 고려할 때 정당의 공천권 행사는 국회의원들의 정당 충성도를 제고하는 최고의 수단이었다.

국회와 국회의원에 대한 신뢰도가 낮은 상황에서 현역 의원들에 대한 언론과 국민들의 실망감은 이른바 “현역의원 물갈이”에 대한 요구로 표출되었다. 각 정당들은 총선 승리를 위해서 과감한 물갈이를 통해 혁신적 이미지를 창출해야 했다. 집권당의 경우 이러한 요구는 더 거세었다고 할 수 있다. 실제로 여당은 초선의원의 비율이 높게 나타났다. 아래

[그림 4-7]에서 확인되듯이, 15대 국회를 제외하고 16대 국회부터 19대 국회까지 집권 여당의 초선의원 비율이 야당의 초선의원 비율보다 높았다. 초선의원 비율이 각 정당의 정치개혁 의지를 완벽하게 반영하는 것은 아니지만, 최소한 기득권을 배제하고 정치 신인을 중용하려는 개혁 의지의 표상으로 이해할 수는 있다.⁵⁴⁾ 공식적으로는 집권당의 공천 심사위원회가 공천을 담당하지만, 대통령의 영향력이 작용하고 있음은 한국 정치에서 상식에 가깝다. 19대 국회의원선거 공천과정에서 집권당이었던 한나라당이 이른바 ‘친이-친박’ 대결 구도를 겪었던 것도, 20대 국회의원선거 공천과정에서 한나라당의 공천 파동도, 현직 대통령의 영향력을 제외하고는 설명하기 힘들다. 가깝게는 21대 국회의원선거에서 집권 여당인 더불어민주당에서 청와대 비서관급 이상 출마자의 공천 비율이 57%에 이르렀다.⁵⁵⁾ 결국 공식적으로는 당정분리 원칙을 고수하고 있지만, 집권당의 공천과정이 대통령의 정치적 영향력에서 자유로울 수 없다는 점은 부정하기 힘들다.



[그림 4-7] 역대 국회 초선의원 비율

출처: SBS뉴스(2016. 3. 8), https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003455382

54) SBS뉴스(2016. 3. 8), 「[마부작침] 역대 선거로 본 물갈이...여야 결과는?」, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003455382 (검색일: 2020. 10. 15).

55) 연합뉴스(2020. 3. 8), 「'9부능선' 다가선 민주 공천...현역·친문 강세속 靑출신 선전」, <https://m.yna.co.kr/view/AKR20200308066100001> (검색일: 2020. 10. 10).

2 예산편성권

한국 대통령의 집권당 장악력에 빼놓을 수 없는 권한이 바로 행정부의 예산편성권이다. 미국을 대표로 하는 순수 대통령제 국가에서 예산편성권은 의회의 권한이다. 1987년 한국 헌법은 순수 대통령제와 구별되는 의회제적 요소를 담고 있는데, 대표적인 것이 바로 행정부의 예산편성권이라고 할 수 있다. 대통령의 정책 방향은 행정부가 편성한 예산안에 반영되고, 입법부-행정부의 관계 설정에 따라 예산심의의 방향과 폭이 결정된다고 할 수 있다. 다만 예산편성권 자체가 대통령이 의제 설정을 주도하고 있기 때문에, 국회는 이에 대응하는 수준에서 예산심의를 할 수밖에 없다.⁵⁶⁾

대통령의 예산편성권은 행정부 예산을 지역구에 투입하려는 지역구 국회의원들을 통제할 수 있는 중요한 자산이라고 할 수 있다(문우진, 2013). 실제로 현역 국회의원들은 지역구 예산확보에 적극적일 수밖에 없다. 이러한 절박함은 예산심의 과정에서 상임위원회에서 반복되는 증액 관행에서 확인된다. 각종 상임위는 예산결산위원회에서 반영되기 힘들다는 점을 알면서도 대체로 대폭 증액을 의결한다. 아래 [표 4-4]에서 확인되듯이, 예결산 조정소위에서 반영되는 비율이 적게는 3% 이하일 때도 있는데, 매년 상임위는 이런 관행을 반복한다. 그 이유는 지역구 예산확보가 국회의원들의 정치적 생존에 큰 영향을 미치기 때문이다. 지역구에 예산을 확보하기 위해 최선을 다했다는 모습을 보여야만 다음 선거를 기약할 수 있기 때문이다.

56) “행정부가 국회에 제출한 예산안은 이른바 대통령 어젠다를 정책적으로 뒷받침하기 위한 프로젝트 추진 비용을 반영한다. 김영삼 대통령 초기 당시의 우루과이라운드 협상 및 WTO 가입, 그리고 농산물시장 개방에 따른 농촌사회의 반발 무마 등이 농업 구조조정 차원에서 신농정 5개년 계획으로 예산안에 구체화 되었다. 김대중 대통령 초기는 외환위기 극복과 금융 산업 구조조정, 그리고 경기 활성화를 위한 재정지출 확대 등이 예산안에 담겨있다. 노무현 대통령 초기에는 지역 균형발전과 행정수도 이전 등의 대통령 어젠다가 예산으로 구체화되었다. 이명박 대통령 초기에는 종합부동산세, 양도소득세, 법인세 등 각종 세율 인하와 4대강 사업 추진에 따른 예산이 국회 예산심의 과정에서 주요 이슈가 되었다. 이러한 경향은 대통령 임기 초반에 편성한 예산안의 전년 대비 증액 비율이 상대적으로 다른 연도에 비해 높은 특징을 가진다.” (김동훈·배진석·박선경, 2017, p. 63).

[표 4-4] 상임위 증액 요청 심사액의 최종 반영 현황

(단위: 억 원)

회계연도	상임위 증액금액(A)	조정소위 반영금액(B)	반영비율(B/A) %
2000	2,527,587	73,107	2.9
2001	4,116,600	398,200	9.7
2002	3,010,600	856,000	28.4
2003	2,748,473	154,961	5.6
2004	8,214,054	663,256	8.1
2005	7,825,923	515,435	6.6
2006	2,412,899	1,089,427	45.2
2007	3,796,200	3,524,200	92.8
2008	3,571,875	531,738	14.9
2009	12,680,336	1,632,683	12.9

출처: 박정수(2013)

상임위원회를 통한 공식적 예산배정은 물론 비공식적 과정에서도 예산편성과 관련된 대통령의 영향력은 막강하다. 이러한 판단의 근거는 예산심의 과정에서 나타나는 이른바 ‘쪽지예산’ 관행에서도 확인된다. 현역 국회의원은 재선을 위해 가능한 많은 지역구 예산을 배정받아야 한다. 다만 한국 국회의 제한된 예산수정 권한 때문에, 상임위원회를 통한 공식적 수단을 거쳐 지역구 예산을 확보하기는 쉽지 않다. 이때 가장 널리 활용되는 예산 확보 창구가 바로 예산결산특별위원회 소위원회에 전달하는 ‘쪽지예산’이다. 이 쪽지예산은 기획재정부의 비공식적 동의를 얻어야 하는데, 예산편성의 최종 책임자인 대통령의 영향력에서 자유롭지 못하다.

3 인사권

대통령의 인사권 역시 집권 여당에 대한 영향력을 행사하는 주요 채널이다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국 대통령의 실제적(de facto) 인사권은 헌법적 권한으로 표현된 대통령의 법률적(de jure) 권한보다 막강하다. 인사청문회 제도 등의 도입으로 의회의 견제 능력이 상승하기는 했지만, 막강한 대통령의 인사권을 부정하기는 힘들다. 대통령이 행사

할 수 있는 공직 인사권만 약 7천 개에 달한다(Bae and Park, 2018)는 것에서 확인할 수 있듯이, 대통령의 인사권이 집권 여당의 권력 자원임은 분명하다.

한국 대통령의 인사권은 순수 대통령제 국가와 차별되는 점이 있다. 의회제처럼 국회의원의 국무위원 겸직이 가능하기 때문이다. 헌법은 원칙적으로 국회의원의 국무위원 겸직을 허용하지 않는다.⁵⁷⁾ 다만 국회법은 국회의원이 국무총리와 국무위원을 맡을 수 있도록 예외 조항을 두고 있다.⁵⁸⁾ 다시 말해 헌법은 국회의원의 겸직금지를 원칙적으로 명시했지만, 국회법의 예외 조항으로서 국회의원의 국무총리 혹은 국무위원 겸직이 용인되고 있는 것이다.

실제로 대통령제에서 의원의 각료 겸직을 허용하는 사례는 발견하기 힘들다. 대표적인 대통령제 국가인 미국은 헌법에서 의원의 겸직금지를 규정하고 있다. 미국 헌법 제1조 제6항은 “상원의원 또는 하원의원은 재임 기간 중에 신설되거나 봉급이 인상된 어떠한 합중국 공직에도 임명될 수 없다. 합중국의 어떠한 공직에 있는 자라도 재직 중에 양원 중 어느 원의 의원도 될 수 없다”⁵⁹⁾고 밝히고 있다(최선, 2019, p. 11). 멕시코의 경우는 예외적 규정⁶⁰⁾을 두기는 했지만, 원칙적으로 의원직과 국무위원직을 겸할 수 없도록 규정하고 있다. 대통령제 국가인 필리핀의 상황도 다르지 않다.

권력분립을 제도적 핵심으로 삼는 대통령제에서 권력 융합제도인 의회제처럼 입법부 의원이 행정부 각료인 국무위원을 겸직하는 것이 바람직한가에 대한 논의는 끊이지 않았다. 가장 큰 비판은 권력분립의 원칙에 어긋난다는 것이다. 행정부를 견제해야 할 입법부의 현역 국회의원을 행정부의 국무총리나 장관으로 임명하면 국회의 행정부 견제 기능에 문제가 생길 수 있기 때문이다(박찬욱, 2004; 조재현, 2008; 조한상·신희성, 2014; 정만희, 2009; 정진민, 2004; 정한기, 2012; 홍완식, 2006).

권력분립에 위배될 수 있다는 원칙적 비판 외에도 공직 활동의 효과성 혹은 효율성 측면의 비판도 존재한다. 국무위원을 겸직하고 있는 의원들의 의정활동이 여러 지표에서 부

57) “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.” (헌법 제43조)

58) “의원은 국무총리 또는 국무위원직 외의 다른 직을 겸할 수 없다.” (국회법 제29조 겸직금지 제1항)

59) “No Senator or Representative shall, during the Time for which he was elected, be appointed to any civil Office under the Authority of the United States, which shall have been created, or the Emoluments whereof shall have been creased during such time; and no Person holding any Office under the United States, shall be a Member of either House during his Continuance in Office.” (최선, 2019, p. 11에서 재인용)

60) 의원이 국회의 사전 동의를 구한 후 다른 공직을 맡게 될 경우 의원으로서의 권한은 정지된다. 의원직과 행정부 각료로서의 직무를 동시에 수행할 수 없다는 의미이다(최선, 2019).

진하다는 연구도 있다(김인태, 2019). 이들 의원의 출석률, 법안 발의 혹은 가결 건수 등이 겹치지 않는 일반 의원들보다 낮은 것은 어찌 보면 당연한 결과인지도 모른다. 국무위원을 겸직하는 의원들의 의정활동의 비생산성만 문제가 되는 것은 아니다. 이들 의원들은 행정부 각료로서 공무수행에 안정성 측면에서 문제를 야기하고 있다. 최선(2019: 7)에 따르면 “국회의원 선거가 다가오면 예외 없이 개각설이 흘러나오고, 그중에는 국무위원 겸직 의원의 선거 출마를 위한 교체설이 포함된다. 그리고 일부는 실제 국회의원 선거 출마를 위해 국무위원직을 사퇴하기도 한다.” 다시 말해, 국회의원의 국무위원 겸직은 입법부와 행정부 양쪽 모두에게 효과성 및 효율성 측면에서 부정적인 영향을 미친다는 것이다.

대통령제의 제도 설립 취지에 벗어난다는 것이 명백함에도 불구하고 한국 국회의원의 국무위원 겸직은 역대 정부에서 관행처럼 시행되어 왔다. 아래 [표 4-5]에서 확인되듯이, 1987년 민주화 이후 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 총 391명의 국무위원 중 15.9%에 해당하는 62명을 국회의원으로 총원했다. 이 중 국무총리 겸직은 7명이고 장관 겸직은 55명이다. 역대 정부 중 겸직 비율이 가장 높은 정부는 박근혜 정부로서 21.7%였다. 전체 국무위원 46명 중 10명이 현직 국회의원이었다. 겸직 비율이 가장 낮은 정부는 노무현 정부로서 전체 국무위원 79명 중 10.0%인 8명이 현직 국회의원이었다.

[표 4-5] 역대 정부별 국회의원 겸직 국무위원의 비율

정부	전체 국무위원 수	의원겸직 국무위원 수			의원겸직 국무위원 비율
		총리겸직	장관겸직	합계	
김영삼 정부	115	1	19	20	17.4%
김대중 정부	99	3	12	15	15.2%
노무현 정부	79	2	6	8	10.0%
이명박 정부	52	0	9	9	17.3%
박근혜 정부	46	1	9	10	21.7%
계	391	7	55	62	15.9%

출처: 최선(2019)

이처럼 역대 정부가 국무위원 중 상당수를 현역 국회의원으로 총원한 것은 집권 여당의 국회의원과 대통령 간에 정치적 이해관계가 형성되어 있기 때문에 가능했던 것으로 추론할 수 있다. 여당 국회의원들에게 국무위원직은 자신들의 향후 정치적 경력에 큰 보탬이 된다. 비록 국회의원처럼 임기가 보장되지 않는 정무직이지만, 행정부의 장관 경험은 정

치적 야심이 있는 국회의원들에게 정치적 영향력을 키우는 좋은 계기가 되기 때문이다.

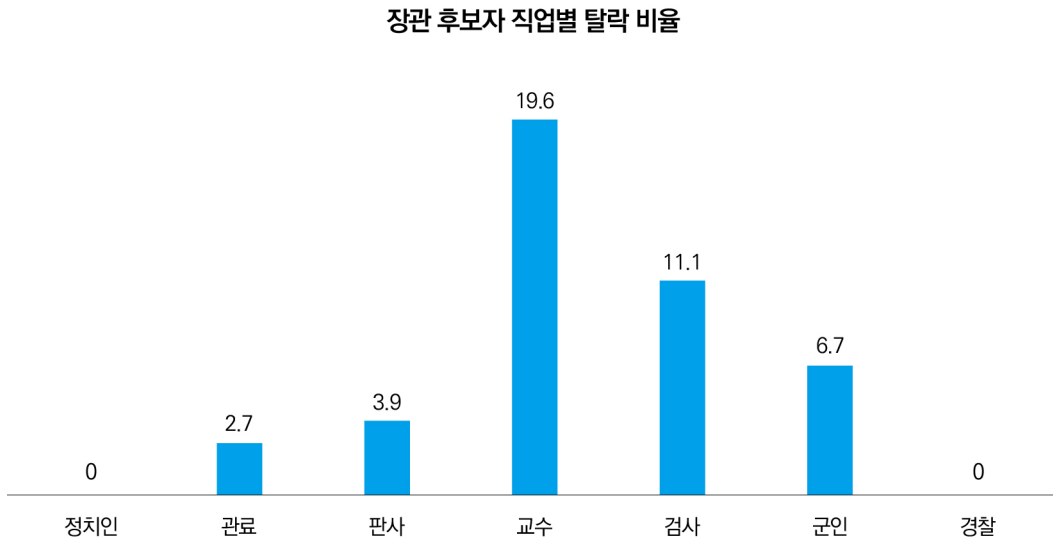
국무위원에 현역 국회의원을 충원할 경우 대통령에게도 정치적 이점이 생긴다. 입각에 대한 현역 국회의원들의 수요가 있기 때문에 이들을 각료로 임명할 경우 대통령의 집권당 장악력은 커질 수밖에 없다. 특히 여당 내에서 잠재적 대통령 후보들을 각료로 임명할 경우, 대통령의 정치적 이득은 커진다. 집권 후반기로 갈수록 대통령의 정치적 영향력은 줄어들고, 집권당 내에서 차기 대통령 선거에 출마하려는 잠재적 후보자들은 정치적 몸집을 키우기 위해 대통령과 차별화 전략을 취하려는 유인이 생긴다. 그 결과 집권당은 원심력에 휘말리게 된다. 이들의 차별화 전략은 자신들의 정치적 영향력 확대에는 도움이 되겠지만, 레임덕을 가속화할 수도 있다는 점에서 대통령 입장에서는 우려스러운 부분이다. 이때 국회의원의 국무위원 겸직이라는 옵션이 영향력을 발휘한다. 집권당 내 잠재적 후보자 중 일부를 행정부 장관으로 임명할 경우 이들의 정치적 행보는 제약을 받을 수밖에 없다. 집권당 내 국회의원의 위치와 행정부 각료의 위치는 다를 수밖에 없기 때문이다. 입각 전에는 대통령과 행정부의 정책에 대해 다소 다른 목소리를 내며 차별화 전략을 취할 수 있으나, 입각이 된 이상 이러한 행보는 집권당이나 지지자들로부터 비판에 직면할 가능성이 높아진다. 이른바 “자기 정치”를 하고 있다는 의혹으로부터 자유로울 수가 없기 때문이다. 그 결과 국무위원으로 입각한 현역 국회의원은 대통령의 정책에 대해 비판적 목소리를 내기가 힘들어진다. 대통령의 국정지지율이 높을 때에는 문제가 없다. 대통령의 높은 지지율에 힘입어 자신의 정치적 영향력도 동반 상승할 가능성이 높기 때문이다. 문제는 대통령의 국정지지율이 낮을 때이다. 자신의 정치적 경력을 확대하기 위해 입각했지만, 대통령의 지지율이 낮을 경우 오히려 실정의 책임을 직접적으로 분담해야 하기 때문이다. 이 점에서 집권당 현역 국회의원의 입각은 이른바 양날의 칼이 될 수도 있다. 어쨌든 집권당 내 복수의 잠재적 후보자를 입각시킬 경우 이들 간의 경쟁을 대통령 영향력 내에서 통제해 레임덕을 방지 혹은 지연할 수 있다는 점에서, 대통령 입장에서는 이를 충분히 정치적 자산으로 활용할 수 있다. 다시 말해 국회의원의 국무위원 겸직은 집권당에 대한 대통령의 장악력을 높이는 수단으로 활용될 수 있다는 것이다.

최근 들어 국회의원의 각료 임명은 정치적 이유 때문에 새롭게 조명되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 고위공직자 인사청문회 제도는 대통령의 인사권에 대한 실질적 제약효과를 발휘하고 있다. 이명박, 박근혜 대통령 당시에 청문회 보고서가 채택되어 임명된 각료의 비율은 절반에 못 미쳤다. [그림 4-8 참조] 후보자 열 명 중 한 명 꼴로 임명권이 철회

되거나 자진 사퇴했고, 국회에서 청문회 보고서가 채택되지 못하거나 부적격 보고서가 채택된 경우가 40%를 상회하게 된 것이다. 인사권자인 대통령은 개각을 통해 국정쇄신과 국정지지율 상승을 기대했지만, 인사청문회가 오히려 국정 쇄신이나 국정지지율 상승에 제동을 거는 양상으로 전개되는 경우가 더 많았다. 일단 내각 후보자 발표 이후부터 청문회가 실시되기 전까지 언론과 야당은 후보자에 대한 비판적 검증을 시작하게 되고, 이러한 비판적 검증은 흔히 정치적 공격의 소재로 활용된다. TV를 통해 생중계되는 인사청문회가 대통령의 기대대로 국정 쇄신의 도구로 활용되는 것을 야당이 그대로 둘 리 만무하기 때문이다. 인사청문회 자체가 정쟁의 판을 깔아주는 격이 된다.

언론과 야당의 비판이 제기되어 임명을 철회하거나 후보자가 자진 사퇴할 경우 대통령이 떠안게 되는 정치적 부담은 막중하다. 인사실패는 대통령의 국정 지지율을 하락시키는 단골 메뉴이다. 대통령은 이러한 비판을 정면으로 돌파해 국회의 반대를 무릅쓰고 후보자를 임명할 수는 있다. 국무총리를 제외하고 나머지 장관 후보자의 경우 인사청문회의 의견을 대통령이 법적으로 수용해야 할 의무는 없기 때문이다. 법적 책임이 없다고 해서 이러한 대통령의 인사 강행이 정치적 부담까지 면제시켜 주는 것은 아니다. 언론과 야당은 국회의 인사청문회 보고서를 무시하고 강행한 임명에 대해 대통령에게 정치적 책임을 묻는다. 그 결과 여야관계는 더 경색되고 대통령의 '독선적' 인사에 대한 정치적 비판은 힘을 얻게 될 가능성이 크다.

아래 [그림 4-8]은 흥미로운 사실을 보여준다. 역대 인사청문회에서 장관 후보자 중 현역 국회의원을 포함한 정치인의 탈락은 단 한 차례도 없었다. 교수 출신 장관 후보자는 20%에 가까운 비율이 탈락했던 것과 크게 대조되는 수치이다. 검사 출신은 11.1%, 군인 출신은 6.7%, 판사 출신은 3.9%, 관료 출신은 2.7%가 각료 임명에 실패했는데, 전·현직 국회의원은 단 한 명도 탈락하지 않았다는 것이다. 그 이유는 무엇인가?



[그림 4-8] 장관 후보자 직업별 탈락 비율

출처: SBS뉴스(2017. 6. 29)

https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004267265 (검색일: 2020. 10. 11)

일단 현역 국회의원의 경우 선거를 치른 경험이 있고, 이를 통해 기본적인 1차 검증이 완료되었기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 설령 공직 임명에 문제가 될 결격사유가 있더라도 선거과정에서 공방을 거쳐 해명할 수 있었기 때문에 유권자의 지지를 받아 당선되었을 것으로 볼 수 있다. 실제로 “국회의원들은 매년 재산 변동 사항이 공개되고 있고, 또 선거를 치르면서 이미 유권자로부터 검증을 받아 정당성을 확보했다는 시각이 있다.⁶¹⁾”는 점도 고려되어야 할 것이다. 선거라는 검증 절차를 한 번이라도 걸친 전·현직 국회의원 장관 후보자의 탈락률이 다른 직업군에 비해 낮은 것은 충분히 이해될 수 있다.

국회의원들의 집단이기주의의 결과로 “현역의원 불패”를 해석하는 것이 더 설득력 있을 수도 있다. 인사청문회에서 야당은 후보자의 결격사유를 들어 정치적 공방을 벌이지만, 결국에는 동료 국회의원의 입각에 결정적인 비토권을 행사하지는 않는다는 것이다. “불과 얼마 전까지 얼굴을 맞대온 동료 의원을 인사청문 대상자로 만나면 검증의 주체인 국회의원들은 검증의 칼날이 무뎌지고, 공세 수위도 낮추기 마련”⁶²⁾이라는 것이다. 여당

61) SBS뉴스(2017. 6. 29), 「[마부작침] 인사청문대해부 ② 의원 불패, 관료 무난, 교수 험난…직업별 인사 성적표」, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004267265&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (검색일: 2020. 10. 11).

입장에서도 같은 당 소속인 동료 의원이 인사청문회 대상일 경우 야당의 정치적 공격으로부터 후보자를 방어하는 데에 더 적극적일 것으로 예상할 수 있다. 현역 국회의원이 인사청문회 대상일 경우 언론은 “현역의원 불패신화”가 깨질 것인지를 전망하는 기사를 매번 내보내지만, 청문회 이후에는 이 불패신화가 깨지지 않았다는 기사를 지금껏 양산해왔다.

이 사실을 통해 전·현직 국회의원의 입각이 국회의원 본인들에게는 물론, 임명권자인 대통령에게도 인사청문회의 정치적 부담을 줄일 수 있는 기회로 활용되어 왔음을 알 수 있다. 국무총리 및 장관 인선에 난항을 겪고 있을 때 전·현직 국회의원들은 대통령이 정치적 부담을 줄이고 비교적 쉽게 내세울 수 있는 후보군들이기 때문이다. 실제 대통령 집권 1년 차일 때에 비해 3년 차에 입각한 전·현직 국회의원의 비율이 두 배 이상이라는 점도 이러한 시각을 뒷받침한다.

정리하자면, 역대 한국 대통령들은 공천권, 예산편성권, 국무위원 임명권 등의 공식적·비공식적 권한을 활용해 집권 여당에 대한 영향력을 유지 및 확대해왔음을 알 수 있다. 3김시대 이후 당정분리 원칙이 새로운 규범으로 확산되면서 집권당의 공천과 관련된 대통령의 영향력이 공식적으로는 줄어들고 있지만, 여전히 대통령의 영향력은 막강하다는 것이 중론이다. 게다가 재선을 위해 지역구 예산확보에 사활을 걸고 있는 집권당의 국회의원에게 대통령의 예산편성권은 무시할 수 없는 권력이다. 덧붙여 국회의원의 국무위원 겸직이 가능한 한국 상황에서, 실질적인 국무위원 임명권을 가지고 있는 대통령의 영향력은 대통령이 집권당 국회의원에게 암묵적으로 행사하는 구조적 권력이라고 할 수 있다.

62) SBS 뉴스는 국회 관계자의 말을 인용해 위와 같이 설명하고 있다(SBS뉴스, 2017. 6. 29, 「[마부작침] 인사청문대해부 ② 의원 불패, 관료 무난, 교수 힘난…직업별 인사 성적표」, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004267265&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (검색일: 2020. 10. 11)).

제5절

대통령의 국정지지율

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서는 대통령 국정지지율의 특징과 변동요인에 대한 이론적 검토와 한국과 미국 대통령의 국정지지율 변화의 차이점을 비교한다. 이 과정에서 선거 책임성 개념을 적용해 국정지지율 변화와 관련된 정치적 책임성을 논의한다. 또한 국정지지율 변화와 집권당의 기율 간의 조합이 한국 정치에서 ‘제왕적 대통령’과 ‘취약한 대통령’으로 전환되는 메커니즘을 고찰한다.

1 선행연구

대통령 국정평가 지지율(presidential approval rating)은 대통령의 업무성과에 대해 시시각각 변하는 여론의 반응을 가늠할 수 있는, 가장 광범위하게 합의된 지표라고 할 수 있다(Bond et al., 2003; Wlezien and Erikson, 2000). 국정평가 지지율은 국민들의 주관적 평가에 기초한다는 점에서 대통령에 대한 정치적 지지도로 이해된다. 대통령은 선거를 통해 주권자인 국민으로부터 권력을 위임받았지만, 대통령이 헌법과 법률 혹은 관행으로 부여받은 권력은 대중적 지지 없이는 행사되기도, 유지되기도 쉽지 않다. 고정된 임기를 보장받은 대통령이지만, 국정평가 지지율에서 드러난 여론의 반응에 민감할 수밖에 없는 것은 민주주의 국가에서는 지극히 당연한 일이다. 이 점에서 국정평가 지지율은 일종의 ‘대통령 성적표’라고 할 수 있다(정한울·정원철, 2013).

대통령 지지율은 어떤 요인으로 변동을 거듭하는 것일까? 임기 초반인 대통령에 대해 야당과 언론의 호의적 태도가 유지되는, 이른바 ‘허니문 효과’는 대통령 지지율을 설명하는 주요 요인이다(Brody, 1991). 전쟁이나 재난 등과 같은 국가 위기 상황에서 대통령에게 정치적 지지가 결집하는, 이른바 안보결집효과(rally o’round effect)도 대통령 국정평가 지지도 상승에 큰 영향을 미친다. 9.11 테러 사태 직후 조지 W. 부시 대통령의 지지도가 급등한 것이 대표적인 안보결집효과 사례라고 할 수 있다(Erikson and Tedin,

2005). 정치적 스캔들은 대통령 지지율 하락에 영향을 미치는 대표적인 요인으로 거론된다(가상준, 2016). 권력형 부정부패나 도덕적 추문 등 대통령과 주변 참모의 정치적 스캔들은 대통령 지지율에 매우 부정적인 영향을 미친다. 닉슨 대통령이 연루된 워터게이트 사건이 대통령 사퇴로까지 이어진 사례가 대표적이라고 할 수 있다.

위에서 살펴본 대통령 지지율 변동 요인들은 대체로 일회적이고 단기적인 영향력을 다루고 있다. 이보다 더 포괄적인 접근도 있다. 우선 가장 광범위하게 언급되는 요인은 정부의 경제정책 혹은 대통령의 경제정책 성과에 대한 평가이다(Campbell, 2004; Clark and Stewart, 1994; Fiorina, 1981; Hibbs, 1982; Lewis-Beck, 1988; Lewis-Beck and Stegmaier, 2000; 가상준, 2006). 개인 수준이든 가족 수준이든 혹은 국가 전체 수준이든 유권자의 경제적 기대효용을 충족시키지 못할 경우 지지율은 하락하게 된다는 것이 경제투표 이론의 기본 전제가 된다.

그 다음은 당파적 접근법이다. 유권자의 이념이나 정당일체감 등의 정치적 성향이 대통령의 국정평가에 결정적 역할을 담당한다는 것이다. 대통령의 객관적 성과보다 자신의 정치적 성향에 의해 대통령의 국정을 평가한다는 의미이다(Johnston, 2006; 김장수, 2005). 이때 유권자는 자신의 정당일체감이나 이념에 부합하는 정보를 취사선택해 자신의 정치적 태도를 강화하는 차원에서 국정평가를 수행한다(정한울·정원칠, 2013). 대통령의 정치적 행위에 대해 같은 사안을 두고 서로 다른 정치적 평가가 이루어지는 이유를 당파적 차원에서 해석할 수 있다는 의미이다.

대통령 지지에 관한 더 포괄적인 접근은 이른바 정보의 비대칭성을 근거로 논의되었다. 선거 기간이나 임기 초에 형성된 대통령에 대한 기대는 정보 부족에 따른 일종의 환상이라는 것이다. 기대가 형성되고 시간이 지나면서 그 환상이 깨지는 것은 일종의 순환 주기를 가지기 때문에 대통령 지지율 하락은 불가피하다는 주장이다(Stimson, 1976). 문우진(2018: 334)은 “대통령의 지지율이 필연적으로 하락하는 이유는 대통령제에서는 주인과 이해를 공유하는 대리인의 사전적 선발이 어렵기 때문”인 것으로 해석한다. 일종의 대리 손실(agency loss)에 따른 결과라는 의미이다. 대통령 선거에서 당선을 목적으로 하는 정당들은 득표 극대화를 위해 정당 지지자들의 선호를 대변할 후보자보다는 유권자의 다수가 선호하는 이른바 합의 이슈(valence issue)를 설득력 있게 제시하는 후보를 정당의 대리인으로 내세우게 된다. 다만 당선된 이후의 대통령 국정운영은 선거 당시 내걸었던 합의 이슈 중심으로만 운영되기 힘들다. 유권자 전체의 이해를 대변하는 정책은 실제

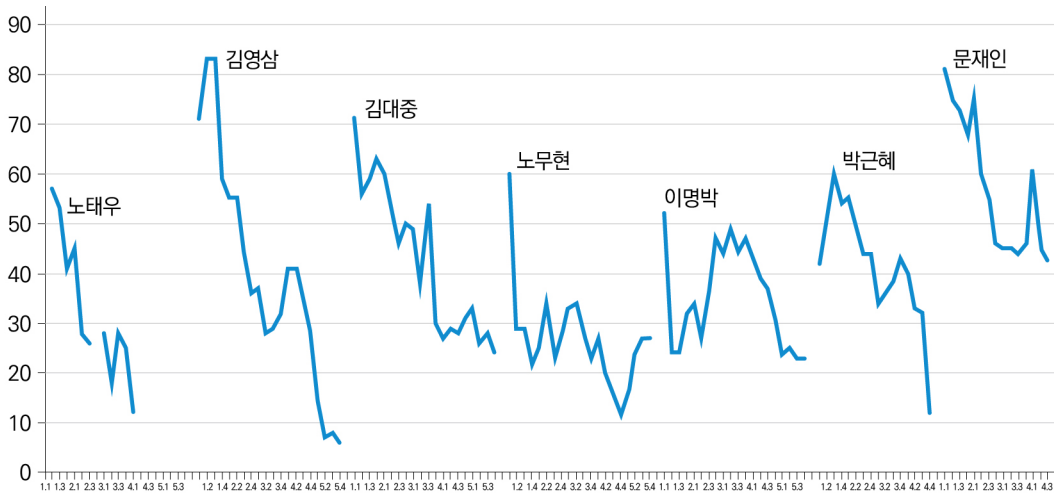
로 존재하기 힘들기 때문이다. 대통령 후보자에 관해 제한된 정보를 가지고 투표한 유권자는 그 기대가 깨지는 것을 경험하고 ‘각성’하게 되면서 대통령에 대한 지지를 철회하게 된다. 그 결과가 대통령 지지율 하락의 필연성으로 설명된다.

2 한국 대통령의 국정지지율 변화

[표 4-6]에서 확인되는 바와 같이 민주화 이후 한국 역대 대통령들의 임기 초 평균 지지율은 58.8%였다. 김영삼, 김대중 대통령의 1년 차 1분기 평균 지지율이 71%로 가장 높았고, 박근혜 대통령이 42%로 가장 낮았다. 역대 대통령들의 임기말 5년 차 마지막 분기의 평균 지지율은 17.3%였다. 임기 말 5년 차 마지막 분기의 평균 지지율이 가장 높았던 대통령은 노무현으로서 27%였고, 가장 낮은 대통령은 김영삼 대통령으로서 6%였다. 역대 대통령 중 임기 말에 30% 이상의 지지율을 기록한 대통령은 아무도 없다.

그 결과 임기 초와 임기 말 사이의 지지율 변화가 가장 큰 대통령은 김영삼으로서 65%p 차이가 나타났다. 임기 초와 임기 말 사이의 변화가 가장 작은 대통령은 이명박으로서 29%p였다. 임기 중 분기별 평균 지지율이 가장 높았던 대통령은 김대중으로서 42.7%였고, 가장 낮았던 대통령은 노무현으로서 26.8%였다. 분기별 평균 지지율이 최댓값을 기록한 대통령은 김영삼이다. 김영삼 대통령의 1년 차 2분기, 3분기에는 금융실명제 도입 및 하나회 숙청 등 각종 개혁정책의 실행으로 분기 평균 지지율이 83%까지 상승했다. 김영삼 대통령은 외환위기와 IMF 구제금융 등의 실정으로 퇴임 직전 분기의 평균 지지율이 6%까지 하락하기도 해 지지율 변화가 가장 큰 대통령이기도 하다.

민주화 이후 한국 역대 대통령들의 국정지지율은 위에서 살펴본 바와 같이 임기 초반의 높은 지지율과 임기 후반의 낮은 지지율이 두드러진다. 대통령 지지율의 필연적 하락이 확인된다고 할 수 있다(Stimson, 1976; 문우진, 2018). 아래 [그림 4-9]에서도 이 경향은 뚜렷이 나타난다.



[그림 4-9] 민주화 이후 역대 대통령 국정지지율 변화

출처: 한국갤럽 데일리 오피니언 제423호 (2020년 10월 4주)

[표 4-6] 민주화 이후 역대 한국 대통령 지지율

	임기초	임기말	지지율변화 (임기초-임기말)	평균	최대값	최소값	지지율변화 (최대-최소)
노태우(1988-1993)	57	12	45	29.8	57	12	45
김영삼(1993-1998)	71	6	65	39.6	83	6	77
김대중(1998-2003)	71	24	47	42.7	71	24	47
노무현(2003-2008)	60	27	33	26.8	60	12	48
이명박(2008-2013)	52	13	29	35.3	52	23	29
박근혜(2013-2017)	42	12	30	41.8	60	12	48
평균	58.8	17.3	41.5	36.0	63.8	14.8	49.0

출처: 한국갤럽 데일리 오피니언 제423호(2020년 10월 4주)

한국 대통령들의 국정지지율 변화는 대표적인 대통령제 국가이자 1936년부터 국정지지를 조사해 온 미국과 확연히 구분된다. 아래 [표 4-7]은 트루먼 이후 역대 미국 대통령들의 국정지지율 증감 경향을 보여준다. 미국 대통령의 국정지지율은 임기 초에는 한국 대통령의 지지율과 큰 차이가 없다. 대부분의 대통령이 허니문 효과를 누린 덕분에 임기 초 평균 대통령 지지율은 65.4%로 한국 대통령 임기 초 평균인 58.8%와 큰 차이를 보이지 않는다. 확연한 차이는 임기 말의 대통령 지지율에서 확인된다. 역대 미국 대통령들

의 임기 말 평균 지지율은 48.9%로서 한국의 17.3%보다 세 배 가까이 높다. 임기 초와 임기 말 사이의 지지율 변화도 평균 16.5%로서 한국의 41.5%보다 월등히 낮다. 역대 대통령 중 레이건, 부시, 클린턴은 임기 초보다 임기 말에 오히려 국정지지율이 상승하기도 했다. 미국 대통령 지지율의 최댓값과 최솟값 차이를 비교하면 43%p로서 한국의 49%p와 큰 차이는 나타나지 않는다. 다만 임기 말에 저조한 지지율을 보인 트루먼, 닉슨, 카터 등의 대통령은 연임에 실패했다는 점이 확인된다.

[표 4-기 미국 대통령 지지율

	임기초	임기말	지지율변화 (임기초-임기말)	평균	최대값	최소값	지지율변화 (최대-최소)
트루먼	87	32	55	55.6	87	22	65
아이젠하워	68	59	9	69.6	79	48	31
케네디	72	58	14	70.1	80	56	24
존슨	78	49	29	74.2	80	35	45
닉슨	59	24	35	55.8	67	24	43
포드	71	53	18	47.2	74	37	37
카터	66	34	32	45.5	75	28	47
레이건	51	63	-12	50.3	68	35	33
부시	51	56	-5	60.9	89	29	60
클린턴	58	66	-8	49.6	73	36	37
부시 W.	57	34	23	62.2	92	25	67
오바마	67	59	8	49.1	67	40	27
평균	65.4	48.9	16.5	57.5	77.6	34.6	43.0

출처: Gallup(2020), 「Presidential Approval Ratings: Gallup Historical Statistics and Trends」, <https://news.gallup.com/poll/116677/presidential-approval-ratings-gallup-historical-statistics-trends.aspx> (검색일: 2020. 10. 20)과 문우진(2018)을 재구성. 연임에 성공한 대통령의 경우 첫 번째 임기를 토대로 작성함

이상의 내용을 요약하면, 우선 한국 대통령의 지지율 하락은 미국 대통령의 지지율 하락보다 그 폭이 훨씬 크다. 둘째, 미국 대통령 중 임기 초보다 임기 말에 지지율이 상승한 경우가 세 차례나 발견되지만, 한국 대통령들은 예외 없이 임기 말에 지지율이 하락했다. 셋째, 한국 대통령의 지지율 하락은 미국 대통령들에 비해 비교적 일찍 시작되었다. 대체

로 임기 1년 차 3~4분기를 지나면서부터 지지율 하락 경향이 발견된다. 임기 중반에 간혹 지지율 반등이 확인되기도 하지만⁶³⁾, 미국 대통령들에 비해 한국 대통령들의 지지율 하락은 월등히 일찍 시작된다.

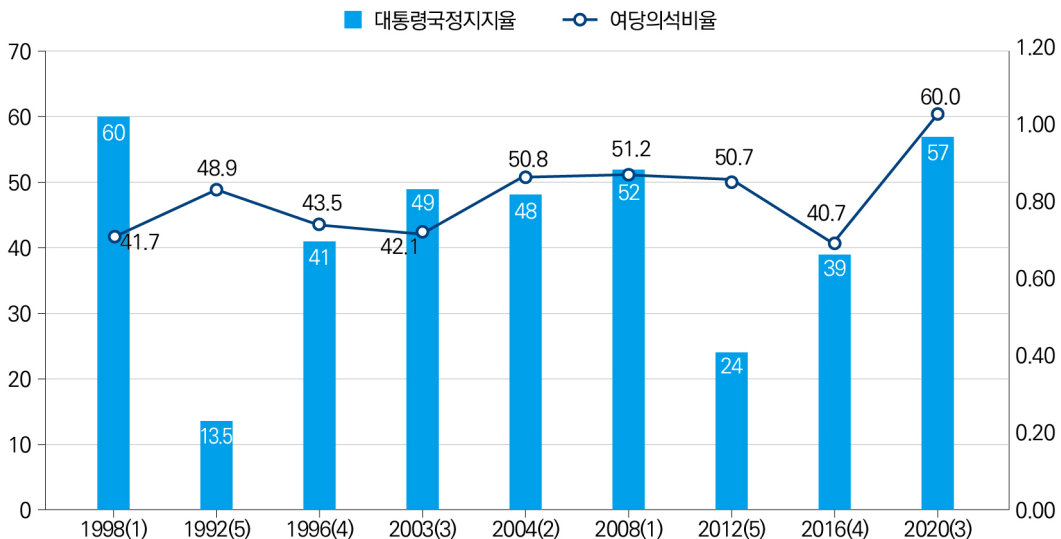
한국 대 미국 간 대통령 지지율 변화와 관련해 더 큰 차이점은 선거 책임성⁶⁴⁾과 관련된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 역대 미국 대통령 중 임기 말에 국정 지지율이 50%에 미치지 못할 경우 이들은 재선에 실패한다. 선거 책임성이 작동한다는 의미이다. 현직 대통령의 국정 성과가 양호하면 연임에 성공하고, 국정 성과가 불량하면 정권교체가 이루어졌다. 한국은 어떠한가? 민주화 이후 역대 6명의 대통령 중 소속 정당의 현직 대통령의 지지율이 30%에 미치지 못했을 때에도 선거에서 승리한 대통령이 무려 3명(김영삼, 노무현, 박근혜)이나 된다. 수평적 정권교체에 성공한 김대중, 이명박, 그리고 현직인 문재인 대통령의 당선 과정은 선거 책임성이 작동하는 사례라고 할 수 있지만, 나머지 세 사례는 선거 책임성이 작동하지 않은 사례라고 보는 것이 옳다. 선거 책임성의 저하는 국회의원 선거에서도 확인된다. 아래 배진석(2020)의 논의를 살펴보자.

“선거의 문책성이 강하다면, 대통령 국정지지율은 국회의원 선거에 영향을 미칠 것이다. [그림 3-10]에서 막대그래프는 국회의원 선거 직전 분기의 대통령 국정지지율이다. 우리가 알고 있는 바와 같이 대체로 임기 초반의 국정지지율은 높고, 후반의 국정지지율은 낮다. 그러나 현직 대통령의 국정지지율과 집권당의 의석 비율 간에는 일정한 패턴을 발견하기 어렵다. 대통령 임기 1년 차에 치러진 1988년과 2008년 국회의원 선거 결과는 상반된다. 1988년 선거에서 집권당인 민주정의당은 41.7%에 그쳐 민주화 이후 총 8회의 국회의원 선거에서 집권당의 평균 의석 비율인 46.2%에 크게 못 미쳤다. 역시 대통령 임기 1년 차에 치른 2008년 선거에서는 51.2%로서 평균보다 높고 과반까지 차지했다. 대통령 임기 5년 차에 치른 1992년과 2012년 선거에서는 오히려 집권당이 평균보다 높은 의석 비율을 차지했고, 2012년에는 과반을 획득하

63) 대통령별 임기 중반의 지지율 반등은 다음 절에서 상세히 논의하기로 한다.

64) “메인웨어링(Mainwaring, 2003)은 정치적 책임성을 선거 책임성(electoral accountability)-국가기구 내 책임성(intrastate accountability)으로 구분할 것을 제안한다. 오도넬의 수직적-수평적 책임성 구분이 시각적으로 직관적인 장점이 있지만, 개념적 엄밀성이 떨어진다는 비판”을 받고 있기 때문이다(배진석, 2020, p. 303). 오도넬의 수직적-수평적 책임성 개념이 비판 받는 지점은 주로 “수평적 책임성이 과연 책임성의 정의에 부합하는가 하는” 점이다. “주인-대리인 관계를 충족하지 못하는 사례를 두고 수평적 책임성이라고 무리한 주장을 펼쳤다는 것이다(Moreno et al., 2003). 오도넬은 수평적 책임성의 결핍을 라틴아메리카 신생 민주 국가들에서 찾았고, 이들 국가는 대통령제를 운용하고 있다. 대통령제에서 견제와 균형의 대상인 대통령과 의회 사이는 주인-대리인 관계라고 볼 수 없기 때문이다. 두 헌법 기관 모두 주인인 유권자들의 대리인이기 때문에, 상호 간에는 위임-책임성의 관계가 적용되지 않는다는 것이 이들의 비판이었다. 오도넬이 직접적으로 거론하지는 않지만, 수평적 책임성의 범주에 의회제 국가들의 의회-행정부 관계가 과연 수평적이냐는 비판도 이 지점에서 문제가 된다. 오도넬의 주장과 달리 의회제 국가에서 의회-행정부의 관계는 수직적 관계에 가깝다고 할 수 있다(Mainwaring, 2003). 내각은 의회의 처분에 정치적 운명이 달려 있기 때문이다.” (배진석, 2020: pp.301~302)

기도 했다. 오히려 국회의원 선거에서 정당 파편화의 영향력이 개입했을 가능성도 있다. 의석 비율 기준으로 역대 국회의원 선거에서 유효 정당의 수는 평균 2.76이었다. 이보다 낮은 경우인 2012년 선거는 대통령 임기 5년 차에 24%라는 낮은 국정지지율에도 불구하고 집권당인 새누리당이 과반을 확보했다. 1992년 선거 역시 대통령 임기 5년 차에 13.5%라는 낮은 국정지지율에도 불구하고 집권당인 신한국당이 과반에 근접하는 성과를 내기도 했다. 양당 구도로 치러진 선거에서는 집권당이 크게 불리하지 않다는 점을 시사한다. 1988년 선거는 노태우 대통령 임기 1년 차에 국정지지율도 60%대로 높았지만, 다자구도로 치른 선거 결과 여당인 민주정의당은 평균보다 훨씬 낮은 41.7%에 그쳤다. 2000년 선거는 양당 구도로 진행됐지만, 이 패턴은 발견되지 않았다.”(배진석, 2020: pp. 313~314)



[그림 4-10] 대통령 국정 지지율과 집권당의 국회의원 선거결과

출처: 한국갤럽·중앙선거관리위원회(2020)

비고: 연도 옆 (팔호)에 표기된 숫자는 대통령 임기 연차임.

임기 초반 한국 대통령의 높은 국정지지율이 급격하게 하락하는 이유는 무엇인가? 가장 많이 지적되는 제도적 이유로서 선거 주기의 불일치를 들 수 있다. 한국 대통령의 임기는 5년이고 국회의원의 임기는 4년이기 때문에 불규칙한 선거 배열이 대통령의 국정 장악력을 급격하게 와해시킨다는 주장이 제기되었다(Im, 2004; Bae and Park, 2018). 민주화 이후 역대 한국 대통령들은 5년 임기 중 최소한 2~3회의 전국적 단위의 국회의원 선거나 지방선거를 치러야 한다. 그 주기도 불규칙하다. 노태우, 이명박 대통령은 임기 중 1년 차와 5년 차에 각각 두 번의 국회의원 선거를 치렀다. 노무현 대통령은 임기 2년 차

에, 김대중 대통령은 임기 3년 차에, 그리고 김영삼 대통령과 박근혜 대통령은 각각 임기 4년 차에 국회의원 선거를 치러야 했다. [부록 2]에서 확인되듯이 민주화 이후 30년 동안 전국적 단위의 선거가 치러지지 않은 해는 12년에 불과하다.

대통령제의 특성상 비동시 선거는 동시 선거에 비해 집권당에게 불리할 수밖에 없다. 대통령의 입장에서 임기 중 잦은 전국 단위의 선거가 큰 정치적 부담이 된다. 비동시 선거는 분점정부의 출현 가능성을 높이기 때문이다(Conley, 2002). 분점정부 하에서 입법 효율성이 단점정부에 비해 떨어지지 않는다(Mayhew, 1992)는 연구 결과들도 다수 있지만, 한국적 맥락에서 이 주장을 세밀하게 다루어볼 필요가 있다. 대통령 입장에서 분점정부의 출현 가능성에 대한 부담으로 인해 개혁과제를 담고 있는 대통령 어젠다를 장기적인 관점에서 추진하기가 어렵게 된다. 임기 중의 각종 선거는 야당과 언론에게 정치적 공방의 기회를 제공한다. 그 결과 장기적인 관점에서 추진해야 할 대통령 어젠다는 단기적인 선거 국면에서 정치적 공방의 대상이 될 가능성이 높다.

불규칙하고 잦은 선거 때문에 역대 한국 대통령들은 자신의 대통령 어젠다를 무리하게 추진하려 했다. 일단 야당 등의 정치적 반대 세력을 설득하려는 노력을 쉽게 포기했다. 선거 국면에서는 이 경향이 더 강화된다. 심지어는 이 과정에서 집권당을 우회하기도 했다. 대통령의 국정지지율이 높을 때 이러한 경향은 두드러진다. 대통령은 국민들의 정치적 지지를 배경으로 입법기관인 국회, 심지어는 집권당마저도 배제한 채 대통령 어젠다를 추진하려 했다. 그 결과 야당의 집중적인 반대에 직면하고, 때로는 국회에서 무리하게 입법을 추진하다가 국회가 마비되는 상황이 자주 목격되기도 했다. 갈등의 정치 혹은 대결의 정치(contentious politics)가 일상화되면서, 국회는 정치 불신의 온상이 되고 말았다. 설득과 타협의 정치가 실종되고 갈등과 대결의 정치가 일상화되는 배경에 집권당의 강한 기율이 존재한다.

임기 초 국정지지율이 높을 때에는 대통령에 대한 야당과 언론의 정치적 공격이 힘을 얻기 쉽지 않다. 여론의 정치적 지지를 바탕으로 국정지지율이 높은 대통령은 자신이 보유하고 있는 유형, 무형의 정치적 권력을 제어 없이 발동시킬 수 있는 유인을 갖게 된다. 임기 중에 선거 시기가 다가오면 상황은 변화한다. 야당은 선거 전략상 대통령을 공격할 수밖에 없다. 유권자들의 회고적 투표 성향을 자극해 정권심판론을 확산시켜야 하기 때문이다. 또한 대통령이 행사한 권력의 부작용으로 나타날 수 있는 대통령이나 측근의 비리가 발견되면, 야당은 이를 공세 수단으로 활용할 수밖에 없다. 전국 단위의 국회의원 선거

나 지방선거가 아니더라도 각종 보궐선거나 재선거는 이러한 과정을 통해 정권 심판의 장으로 변화하게 된다. 대체로 대통령 임기 중에 치러지는 선거는 집권당에게 불리하게 작용할 수밖에 없다. 집권당이 선거에서 패배하게 되면 그 책임은 대통령에게로 집중된다. 집권 초에 높은 대통령의 지지율을 대통령 개인에게 돌렸던 것의 당연한 귀결이다. 선거 패배의 책임 역시 집권당에게 돌아가기보다는 대통령 개인에게 집중되는 악순환이 반복된다.

이 과정에서 집권당의 대응에 주목할 필요가 있다. 임기 초 대통령의 국정지지율이 높을 때 집권당은 사실상 대통령의 영향력 뒤에 숨는다. 앞서 살펴본 바와 같이 이때 대통령에게 주어진 비공식적 공천권, 예산편성권, 인사권 등을 매개로 대통령은 집권 여당을 통제할 수 있다. 대통령 선거를 정당 중심이 아니라 사적 캠프 중심으로 운영한 결과 임기 초 각종 주요 요직은 정당이 아니라 캠프에 가담했던 대통령의 사적 네트워크를 통해 충원된다. 당연히 집권당의 공식적 네트워크가 정치적으로 소외되면서 집권당 내의 불만이 발생하지만, 이 불만은 이 시기에 정치적으로 표출되기 힘들다. 대통령에게 집중되는 정치적 지지에 정면으로 맞설 수 없기 때문이다. 그 결과 국정의 중심에 대통령 개인만 보이게 되고, 집권당은 잘 노출되지 않는다. 대통령이 주도하는 정치적 성과는 대통령 개인에게 집중된다.

김영삼 정부 초기에 대통령 국정지지율이 80%를 상회할 때 집권당인 민주자유당의 역할은 보이지 않았다. 김영삼 대통령의 치적으로 거론되는 금융실명제 준비와 실행에 집권당의 역할은 없었다. 군부를 정치적 영역에서 축출한 하나회 숙청에서도 마찬가지이다. 정권이 교체된 김대중 정부 시기에서도 이 점은 마찬가지였다. 외환위기 극복을 위한 기업 구조조정 과정이나 남북정상회담 추진 및 성사 과정에서 공동 집권당이었던 새정치국민회의나 자유민주연합의 역할은 조명을 받지 못했다. 대통령 개인의 리더십만 집중 조명을 받았다. 임기 초반에 비교적 국정지지율이 낮았던 노무현 정부 때에도 집권당인 새천년민주당은 주요 정치적 행위자로 취급되지 않았다. 이명박 정부 시기에 대통령 주요 어젠다 중의 하나였던 4대강 사업도 집권당인 한나라당의 동력을 받아 추진되지는 않았다. 국회의 반대가 심해지자 이명박 대통령은 정식 입법이 아니라 시행령을 통해 4대강 사업을 추진하는 편법을 택했다. 탄핵의 빌미가 되었던 박근혜 대통령의 비선 정치는 더 말할 나위도 없다. 이처럼 집권 초기에 대통령의 국정지지율이 비교적 높을 때에는 집권당의 기울기가 강할 수밖에 없다.

집권당의 구세력으로부터 충분한 지지를 획득하지 못할 때, 역대 대통령들은 정치적 쇄

신의 일환으로 집권당을 재편성했다. 노태우 대통령은 최초의 분점정부를 극복하기 위해 김영삼이 주축인 통일민주당과 김종필이 주축인 신민주공화당을 집권 세력으로 포섭했다. 1990년에 탄생한 민주자유당이 바로 그것이다. 김영삼 대통령은 민주자유당 내의 민정당 세력과 신민주공화당 세력과 결별하면서 신한국당을 창당했다. 김대중 대통령은 김종필 중심의 자유민주연합과 연정에 난항을 겪으면서 집권 세력을 규합하기 위해 새천년민주당을 창당했다. 노무현 대통령은 대통령 선거 과정과 집권 이후에도 비토가 심했던 구 민주당 세력과 결별하면서 열린우리당을 창당했다. 이 정당들은 집권 초기에 대통령의 친정체제를 강화하기 위해 신규세력을 규합해 형성된 집권당이라고 할 수 있다. 대통령의 집권당 영향력이 더 막강해지면서, 집권 여당의 당내 기울은 더 강해질 수밖에 없다.

집권당의 대응은 위와 매우 다른 방향에서도 이뤄졌다. 대통령의 국정지지율이 떨어지고 레임덕이 발생하면 그동안 대통령의 영향력 내에서 표출되지 못했던 불만들이 가시화된다. 대통령 집권 후반기에 국회의원 선거가 예정되어 있으면 이 경향은 강화된다. 단임제 대통령의 국정지지율이 하락하면 집권 여당은 정치적 곤경에 빠진다. 대통령제의 “목적의 분리”(Samuels and Shugart, 2010)가 현실화된다. 특히 국회의원 선거를 치러야 하는 집권당의 현역 국회의원이나 후보들은 대통령의 실정을 심판하려는 유권자들의 회고적 투표 성향을 차단해야 할 필요성이 생긴다. 이때 집권 여당의 우선적 선택은 대통령과 거리두기이다. 실정의 책임을 집권당이 지지 않고 대통령 개인에게 책임을 집중하는 것이 이들의 생존전략이었다.

그 결과 현직 대통령들의 탈당이 발생했다. 공정한 선거관리 등이 대통령 탈당의 공식적인 이유로 제시되었지만, 집권당의 압력이 그 배경에 있었던 것은 부정하기 힘들다. 집권당 입장에서는 소속 정당의 대리인인 대통령이 도덕적 해이에 빠질 경우 이를 제재할 방법이 없기 때문에 불가피한 선택이라고 강변되었다. 결국 ‘인기 없는’ 대통령은 집권당에서 떠밀려 탈당하게 된다. 그 결과 한국의 대통령제는 “집권당의 정책적 협조를 운영되는 책임정당 정부와 점점 거리가 멀어지게 된다. ... 임기 말의 국정은 여당의 협조 없이 대통령 개인이 낮은 국정지지율로 행정부를 운용해야 하는 상황에 처하게 된다.”(배진석, 2020, p. 320) 실제로 [표 4-8]에서 확인되듯이 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 대통령은 임기 말에 집권당을 탈당했고, 이 기간은 짧게는 110여 일, 길게는 1년을 넘어서기도 했다. 대통령의 탈당 당시 국정지지율은 김대중 대통령만 26%였고, 나머지 3명은 10% 내외의 국정지지율을 기록했다.

[표 4-8] 현직 대통령의 집권당 탈당 기간

대통령	기간	일수	탈당 당시 국정 지지율
노태우	1992. 9. 9 ~ 1993. 2. 25	160	12%
김영삼	1997. 11. 7 ~ 1998. 2. 25	110	8%
김대중	2002. 5. 6 ~ 2003. 2. 25	295	26%
노무현	2007. 2. 28 ~ 2008. 2. 25	362	12%

출처: 박명림(2010), 한국갤럽을 재구성해 작성

집권당이 대통령과 거리두기를 시행하고, 경우에 따라 집권당에서 밀어내는 경우는 집권당 기울기 유지되는 상황에서 발생한다. 여전히 집권당의 프리미엄을 가용할 수 있는 상황이기 때문이다. 문제는 현직 국회의원이나 국회의원 후보, 혹은 차기 대통령 후보에게 집권당의 프리미엄이 소진되었다고 판단되었을 때이다. 이때 집권당의 기울기는 급격히 약화되고, 계파 간 이합집산이 현실화된다.

노태우 대통령이 탈당한 민주자유당은 창당 이후 계속된 계파 갈등이 본격화된다. 김영삼 후보는 김종필 최고위원을 후보 추대위원회 위원장으로 영입하고 구 민정당 세력을 포섭하면서 14대 대통령 선거에서 여당 후보로 가시화되었다. 경쟁자였던 이종찬 후보는 불공정 경선을 이유로 최종 단계에서 경선 불참을 선언했고 이후 탈당하였다. 이종찬을 중심으로 한 민자당 탈당파는 새한국당을 창당했으나, 독자적 세력화에 실패하고 구 여권의 분파에서 독립해 제3의 정당을 모색했던 통일국민당 정주영 후보를 지지했다.

김영삼 대통령이 탈당한 신한국당은 노동법 날치기 파동 등으로 대통령은 물론 집권 여당의 정치적 영향력이 축소되면서 역시 계파 갈등이 본격화된다. 김영삼 대통령이 신한국당의 총재로 재직할 당시에 형성되었던 강한 기울기는 이 과정에서 급격히 붕괴된다. 김영삼 대통령에게 반기를 들었던 이회창 후보는 반 이회창 4인 연대(이인제 경기도지사, 이한동 의원, 김덕룡 의원, 이수성 전 국무총리)의 견제를 뚫고 대통령 후보로 선출되었다. 그러나 신한국당의 단일대오는 이인제 후보의 탈당으로 와해되었다. 후보 경선에서 약 40%의 지지를 획득했던 이인제 후보는 독자 출마를 선언했고, 국민신당의 후보로 15대 대통령 선거에 출마했다. 신한국당의 전신인 민주자유당은 신한국당 창당 과정에서 이미 민주자유당의 한 축이었던 김종필 세력이 탈당한 상태였다. 김종필은 자유민주연합을 창당했고 대통령 후보로 선출되었지만, 15대 대선에서 이른바 DJP 연합을 결성해 김대중 후보

와 힘을 합쳤다. 이처럼 신한국당의 기울 붕괴와 계파 간 갈등은 탈당 및 분당 등으로 집권 세력의 결집 실패로 이어졌다. 그 결과 15대 대선에서 신한국당의 이회창 후보는 2위에 그치고 말았다. 외환위기라는 실정, 이인제 탈당 및 독자 출마, 경쟁자였던 김대중의 DJP 연합이라는 악재의 조합이 신한국당의 대선 패배를 불러왔다. 한국 정치사에서 최초로 수평적 정권교체와 선거 책임성이 확인되었다.

새천년민주당 역시 16대 대선을 앞두고 당내 기울이 급격히 와해되었다. 김대중 대통령이 측근 및 아들의 비리로 수세에 몰리고 그 결과 대통령 지지율이 급락하자, 김대중 대통령 역시 집권당의 거리두기와 탈당 압력에 직면했다. 김대중 대통령의 탈당으로 권력의 공백이 생긴 새천년민주당에서는 당내 비주류였던 노무현 후보가 한국 정치 역사상 처음으로 도입된 국민경선에서 후보로 선출되었다. 새천년민주당 주류 세력의 지지를 받았던 이인제 후보가 경선에서 패배하자 분열의 조짐을 보이기 시작했다. 노무현 후보 확정 이후 대통령 임기 5년 차에 실시된 전국동시지방선거에서 여당인 새천년민주당이 참패하고, 그 여파로 집권당의 공식 후보인 노무현의 지지율이 떨어지자 이른바 후보단일화 요구가 당내에서 제기되었다. 이인제 후보를 지지했던 동교동계 주류가 중심이 되어 국민통합21의 정몽준 후보와 단일화를 요구했기 때문이다. 공식적으로는 후보단일화 요구였지만, 내용적으로는 후보 교체였다. 결과적으로는 막판 단일화를 통해 노무현 후보가 대통령 선거에서 승리했지만, 후보단일화를 주장하던 세력 중 일부는 노무현 대통령 집권 이후 한나라당으로 입당했다. 후단협 중 일부는 새천년민주당에 잔류했지만 계속되는 원심력으로 새천년민주당은 열린우리당 창당 등의 과정으로 분열되었다.

열린우리당 역시 노무현 대통령의 국정 지지율 하락을 겪으면서 정당 기울이 급격히 떨어졌다. 부동산 정책의 실패 및 경제 상황 악화로 대통령에 대한 지지도가 하락하는 가운데, 대연정 및 개헌 제안 등이 당내에서 분열 요인으로 작동하기 시작했다. 2004년 총선 이후 각종 재보궐선거에서 전패를 기록한 것도 열린우리당의 분열을 가속화시켰다. 국회의원 과반수를 차지했던 열린우리당은 2007년 탈당 의원들이 속출하면서 원내 2당으로 전락했다. 결국 노무현 대통령은 “당적 정리”라는 표현을 썼지만, 결국 집권당의 압력에 밀려 탈당했다. 노 대통령의 열린우리당 탈당은 열린우리당 내 이합집산을 거쳐 대통합민주신당으로 이어졌다. 결과는 17대 대선의 패배였다.

한나라당도 이명박 대통령의 지지율 하락과 함께 분열의 조짐을 보였으나, 집권당의 형식은 그대로 유지할 수 있었다. 그 이유는 이명박 대통령 집권 시기에 이미 잠재적 차기

대통령 후보로서 박근혜 의원이 정치적 영향력을 행사했기 때문이다. 이른바 ‘친박’ 계파의 존재는 “한국 정치사에서 흔치 않은 당내 다원주의가 용인된 사례”로 평가된다(강원택, 2013, p. 166). 그러나 한나라당은 박근혜 대통령 집권 이후 새누리당으로 변신한다.

새누리당의 와해는 박근혜 대통령의 국정농단, 대규모 촛불시위, 탄핵소추 등으로 이어졌다. 다만 새누리당의 와해는 2016년 20대 국회의원 선거 공천과정에서 조짐을 보이고 있었다. 새누리당 유승민 원내대표가 박근혜 대통령과 정책적 노선에서 차이를 보이면서 20대 국회의원 선거 공천과정은 원심력을 발휘했다. 이른바 친박 세력을 대거 공천하려는 박근혜 대통령의 의중이 당내 반발을 불러일으켰고, 2017년 후반 국정농단 사태가 본격적으로 드러나면서 새누리당 의원의 상당수가 대통령 탄핵소추에 가담하게 된다. 이 과정에서 유승민 전 원내대표를 중심으로 한 세력 이외에도 1, 2차 집단 탈당이 벌어져 바른정당을 창당했다. 새누리당은 탄핵된 박근혜 대통령의 흔적을 지우기 위해 당명을 자유한국당으로 변경했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 집권당은 대통령의 국정지지율에 따라 당내 기율에 상당한 변화를 겪게 된다. 임기 초 대통령의 국정지지율이 높을 때에는 대통령이 집권당을 사실상 통제하면서 높은 정당 기율을 가진다. 대통령의 비공식적 공천 영향력과 공식적인 인사권, 그리고 예산편성권 등이 그 배경에서 작동한다. 다만 대통령의 국정지지율이 하락하면, 집권당은 대통령과 거리두기 전략을 취하면서 각자도생을 도모한다. 집권당의 프리미엄이 소진되기 전까지는 집단적 차원에서 집권당의 기율이 일시적으로 유지된다. 그러나 집권당의 프리미엄이 소진되면, 대통령의 영향력 아래 형성되었던 당내 기율이 계파 갈등으로 불거지면서 집권당은 이합집산을 통해 와해된다.

제6절

연구 결과 및 정책제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 요약 및 함의

이 연구는 민주화 이후 권력 구조에 큰 변화가 없었음에도 불구하고 한국의 대통령제를 제왕적이라고 평가하는 주장과 한국의 대통령제를 취약하다고 평가하는 주장이 여전히 공존하는 현상에 의문을 던지면서 시작되었다. 대통령-집권당 관계를 통해 행정부-의회 관계를 설명하고자 하는 이 연구는 대통령 국정지지와 집권당 기율 간의 조합이 한국의 ‘제왕적 대통령’과 ‘취약한 대통령’이라는 모순된 현상을 설명한다고 주장한다. 이 연구는 정당의 기율이 대통령-집권당 관계를 매개로 하여 입법 효율성뿐만 아니라 한국 정치의 책임성 문제와 직결되어 있음을 확인했다.

제2절에서는 대통령제의 제도적 속성이 정당 기율에 미치는 영향력을 고찰했다. 역선택에 따르는 대리 손실을 줄이기 위해 의회제는 사전적 방법(ex ante)을, 그리고 대통령제는 사후적 방법(ex post)을 자체 메커니즘으로 작동시키는 제도적 배열이기 때문에, 대통령제에서는 의회제에 비하여 상대적으로 정당의 기율이 낮을 수밖에 없음을 논의했다. 정당의 대리인으로서 의회제의 총리와 대통령제의 대통령은 서로 다른 자질과 능력을 요구받기 때문에, 이들이 총리와 대통령으로 당선되었을 때 당내 기율에도 서로 다른 영향력을 행사한다는 점을 확인했다. 대통령제의 제도적 특성으로 인해 정당은 조직 및 행위 측면에서 대통령 개인에게 의존성이 높아질 수밖에 없고, ‘대통령제화된 정당’(presidentialized party)의 기율은 약할 수밖에 없기 때문이다. 이념적 유동성과 상대적으로 약한 정당 기율은 분점정부 상황에서 여야 간 혹은 입법부와 행정부 간의 교착을 해결하는 장점을 발휘하기도 한다. 상대적으로 약한 정당 기율은 의원 개개인의 자율성을 보장함으로써 교차투표 가능성을 높여 입법교착의 가능성을 낮춘다.

이론적 예측과는 달리 한국의 정당 기율이 의회제 국가에 비견될 정도로 높은 현상을 추적하기 위해 제3절에서는 한국 대통령의 권한을 비교연구 관점에서 검토했다. 헌법 조문에 기초한 국제비교 연구를 통해 한국 대통령의 권한은 입법적 권한은 다소 강하고, 비

입법적 권한은 상대적으로 다소 약한 것으로 확인되었다. 비교연구 관점에서 한국 대통령의 권한은 예산편성권, 내각구성권 등에서 순수 대통령제와 달리 의회제적 요소를 지니고 있음을 관련 연구를 통해 확인했다. 종합적인 관점에서 한국 대통령제의 의회제적 요소는 대통령의 권한을 다소 강화시키고 있으나, ‘제왕적’이라고 판단할 만큼은 아니었다.

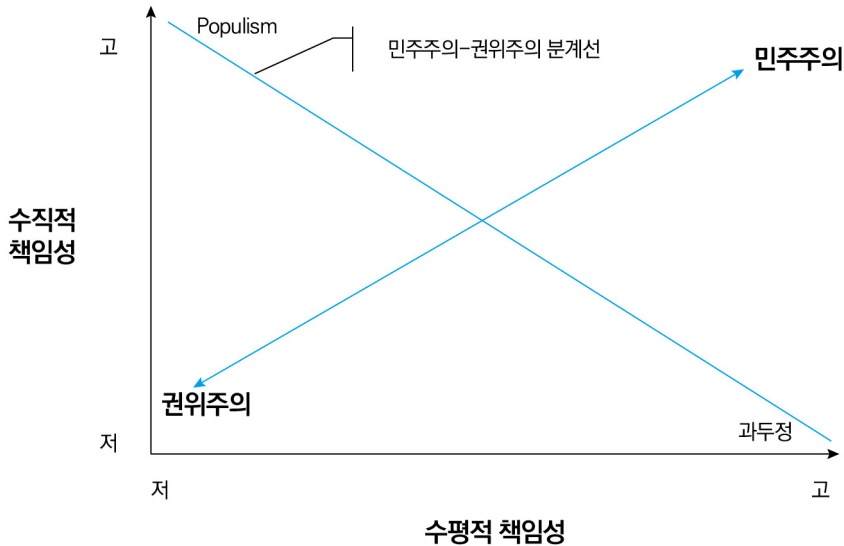
제4절은 위에서 살펴본 한국 대통령의 권한이 집권당과의 관계에서 어떻게 영향을 미치는지 살펴보고 있다. 역대 한국 대통령들은 공천권, 예산편성권, 국무위원 임명권 등의 공식적·비공식적 권한을 활용해 집권 여당에 대한 영향력을 유지 및 확대해왔음을 알 수 있었다. 3김시대 이후 당정분리 원칙이 새로운 규범으로 확산되면서 집권당의 공천과 관련된 대통령의 영향력이 공식적으로는 줄어들고 있지만, 여전히 대통령의 영향력은 막강하다는 것이 중론이다. 게다가 재선을 위해 지역구 예산확보에 사활을 걸고 있는 집권당의 국회의원에게 대통령의 예산편성권은 무시할 수 없는 권력이다. 덧붙여 국회의원의 국무위원 겸직이 가능한 한국 상황에서, 실질적인 국무위원 임명권을 가지고 있는 대통령의 영향력은 집권당 국회의원에게 암묵적으로 행사되고 있는 구조적 권력이라고 할 수 있다.

제5절에서는 한국 대통령 국정지지율의 변동요인과 특징을 미국 사례와 비교·검토했다. 한국 대통령은 미국 사례보다 지지율 필연적 하락의 법칙이 더 두드러짐을 확인했다. 가장 큰 이유는 단임제와 연임제의 차이였다. 단임제와 연임제는 특히 선거 책임성 측면에서 큰 차이를 보였다. 대통령 단임제와 함께 선거 주기의 불규칙성으로 인해 한국 대통령의 국정운영은 지속적인 도전요인에 직면할 수밖에 없음을 알 수 있었다. 불규칙하고 잦은 선거는 특히 대통령의 국정지지율의 하락을 촉발함과 동시에, 지나치게 강했던 집권당의 기율을 지나치게 약하게 만드는 요인으로 작용했다. 민주화 이후 역대 집권당의 생성과 변화, 그리고 와해의 과정은 대통령에게 지나치게 의존하는 정당의 취약성을 고스란히 드러낸다고 할 수 있다.

이 연구를 통해 우리는 대통령 국정지지율이 단순히 특정 요인에 의해 나타나는 종속변수에 그치지 않고, 집권당의 기율과 결합하여 대통령 어젠다 추진방식에도 영향을 미치고 있음을 확인했다. 비교 관점에서 한국 대통령의 헌법적 권한이 중(상)위 수준임을 전제로 할 때, 한국 정치에서 끊임없이 논의되고 있는 “제왕적 대통령”과 “취약한 대통령”의 모순상황을 평면적 설명으로는 해소하기 힘들다. 이 모순적 상황은 대통령의 국정지지율과 집권당의 기율이 조합되는 방식에 따라 가변적으로 나타나는 현상임을 확인할 수 있었다.

집권당의 정당 기율은 정당 체제에서 상호작용을 통해 야당에게도 전염효과를 발휘한다(Duverger, 1978). 이 연구의 문제의식은 대통령-집권당 관계에 집중되어 있지만, 정당 체제를 배제한 것은 아니다. 국정지지율에 따라 차이가 큰 대통령의 집권당 내 영향력은 정당 내 기율에 그치는 것이 아니라, 여야 관계에 직접적으로 관련되어 있기 때문이다. 대통령의 국정지지율이 높을 때 나타나는 집권당의 높은 정당 기율은 단임제 대통령이 주요 어젠다를 급하게 추진하려는 유인을 발생시키고, 이로 인한 무리한 입법 추진이 설득과 타협의 정치가 아니라 갈등과 대립의 정치로 한국 정치를 이끌고 있음을 알 수 있다.

지나치게 높은, 혹은 지나치게 낮은 한국 집권당의 기율은 책임성 구현 측면에서도 문제점을 노출한다. 대통령의 국정지지율이 높고 집권당의 기율이 지나치게 높아 집권당의 자율성이 훼손될 때에는 의회에 의한 행정부 견제 측면에서 수평적 책임성의 취약성을 노출한다. 대통령의 국정지지율이 낮고 집권당의 기율도 동시에 약화되면, 선거 책임성으로 표현되는 수직적 책임성에서 문제가 발생한다. 대통령 임기 말에 집권 여당의 이합집산, 당명 변경 등은 선거 책임성을 약화시키는 주요 요인이라고 할 수 있다. 결국 지나치게 높지 않고 동시에 지나치게 낮지 않은 적정 수준의 집권당 기율이 대통령-집권당 관계는 물론 의회 내 거래비용과 순응비용의 합을 최소화할 수 있는 핵심 변수임을 확인할 수 있다.



[그림 4-11] 수직적-수평적 책임성과 체제 유형

출처: Slater(2013)⁶⁵)를 배진석(2019)에서 재인용

한국 대통령의 집권당 우위 경향은 정당과 의회의 약화로 귀결되었다. 정당과 의회를 우회해 대통령 개인의 정치력으로 유권자와 직접적으로 대면하는 정치방식은 지금껏 포퓰리즘으로 비판받아 왔다. 아래 [그림 4-11]에서 확인되듯이 포퓰리즘은 민주주의와 권위주의의 분계선 위에 있다. 수직적 책임성은 높지만 수평적 책임성은 낮다는 의미이다. 규칙적인 선거와 세 번의 정권교체는 한국 민주주의에서 수직적 책임성 혹은 선거 책임성이 구현된 것으로 평가받아 왔다. 그러나 권력분립을 핵심으로 하는 대통령제에서 대통령의 권력이 의회 혹은 정당의 견제로부터 비껴서 있다면, 우리는 여전히 민주주의-권위주의의 분계선에서 위험한 행보를 벌이고 있다고 할 수 있다. 이 연구에서 확인한 바와 같이 집권당의 기울기가 현재보다 다소 느슨한 형태로 조정된다면, 사르토리(Sartori, 1978)의 지적처럼 야당의 기울기에도 영향을 미칠 것이다. 정당 기울기의 변화로 형성되는 대통령과 집권당의 새로운 관계는 한국 정치의 수평적 책임성을 향상시키는 핵심 요인으로 주목받게 될 것이다.

65) Slater(2013)에 따르면 “그림 좌측 상단에 위치한 포퓰리즘과 우측 하단에 위치한 과두정은 민주주의-권위주의의 분계선 부근에 자리 잡고 있다. 민주주의와 권위주의는 그 자체로 명확히 구분되지만, 포퓰리즘이나 과두정 그 자체로는 민주주의와 권위주의로 쉽게 구분되지 않는다는 의미이다. 수직적-수평적 책임성의 정도에 따라 민주주의에 가까울 수도 있고, 반대로 권위주의에 가까울 수도 있다는 의미이다.”(배진석, 2019, p. 164)

2 정책제언

이 연구 결과에 따르면 정당 기율과 대통령 지지율은 권력 구조와 직결되어 있다. 다시 말해 개헌을 통한 권력 구조의 개편까지 논의할 때 한국 민주주의의 효과성과 책임성을 구현하는 보다 근본적인 방안이 마련될 수 있다. 다만 이 연구는 개헌 차원의 거시적 권력 구조의 개편보다는 현행 헌법 내에서 구현할 수 있는 정책적 해법을 모색하는 것에 중점을 두고자 한다. 다시 말해 5년 단임 대통령제의 골격을 건드리지 않고 이와 상보성(complementarity)을 가질 수 있는 제도개혁이나 행태적 노력에 초점을 맞추기로 하자.

이 연구의 진단에 따르자면, 집권당의 강한 기율은 대통령이 집권당 소속 현역 국회의 원이나 국회의원 후보들을 통제할 수 있는 영향력에서 비롯된다. 따라서 대통령이 집권당을 통제할 수 있는 영향력을 제도적으로 줄인다면 집권당의 기율 역시 이에 부응해 완화될 수 있다.

첫째, 핵심은 상향식 공천제도이다. 굳이 대통령이 직접적으로 관여하지 않는다고 하더라도 대통령의 정치적 의증을 헤아리는 집권당의 지도부가 하향식 공천을 고수한다면, 집권당의 기율은 완화되기 힘들다. 상향식 공천제도가 집권당의 기율 완화를 기대할 수 있는 핵심 제도개혁이다.

둘째, 일반 국민이 참여하는 오픈프라이머리를 대폭 확대해야 한다. 상향식 공천제도가 핵심 당원만 참여하는 것으로 제한된다면 소기의 제도개선 효과를 발휘하기 힘들다. 갈등의 정치 혹은 대결의 정치(contentious politics)가 범람하면서, 현재 한국 정치에도 양극화 현상이 두드러지고 있다. 핵심 당원이 주축이 되는 대중정당 모델은 가능성도 낮을뿐더러 갈등의 정치 혹은 대결의 정치를 강화한다는 점에서 우려할 수밖에 없다. 핵심 당원들의 당파적 성향과 대통령의 집권당 통제를 동시에 완화할 수 있는 방법은 오픈프라이머리의 확대이다.

셋째, 상향식 오픈프라이머리의 확대를 정당의 자율성에 맡기기보다 법률로 강제할 필요가 있다. 정당법 개선을 국회에만 맡길 경우 효과를 발휘하기 힘들 것이다. 언론과 시민 사회의 지속적인 관여와 개입으로 상향식 오픈프라이머리를 국회에서 논의할 수 있도록 추동해야 한다.

Ⅱ . 중앙정부-지방정부 관계

제5장

한국의 중앙정부-지방정부 관계의 쟁점과 과제

제1절 들어가며

제2절 지방자치 이후 한국의 중앙정부-지방정부 관계: 분권 과제의 구조

제3절 중앙정부와 지방정부 관계와 관련한 몇 가지 질문

제4절 연구결과 및 정책제언: 자치와 분권을 위한 새로운 접근

제 1 절 들어가며

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 지방자치제도는 민주화의 산물이다. 1961년 5월 16일 군사정변 직후 「군사혁명위원회 포고」 제4호에 의해 전국의 지방의회가 해산되고, 이듬해인 1962년 12월 26일 개정된 헌법을 통해 무기한 유보되었던 지방자치제도는 1987년의 민주화 운동의 결실인 9차 개정 헌법에서 다시금 제도적으로 보장받기에 이르렀다. 이후 지방자치법의 개정 등을 통해 1991년 지방의회가 구성되었고 1995년 6월 27일에는 지방의회와 지방자치단체장의 선거가 전국적으로 동시에 실시되면서 한국의 지방자치는 명실상부하게 제도화되었다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

이처럼 본격화한 지 25년이 넘어가는 한국의 지방자치가 그야말로 지방의 자치로 이어지고 있는지에 대해서는 부정적인 평가가 주를 이루고 있다. 이러한 부정적인 평가의 근거는 지방자치를 통해 기대하고자 하는 바에 따라 다양하지만 그 핵심은 한국은 여전히 중앙정부가 지방정부⁶⁶⁾를 다양한 방식으로 통제하고 있는 반쪽의 자치라는 점에 있다⁶⁷⁾. 이 때문에 지방자치의 제도화에도 불구하고 여전히 존재한다고 여겨지는 중앙정부에 대한 지방정부에 대한 통제를 완화시키고 중앙정부와 지방정부의 관계를 정상화시키고자 하는 시도 역시 지속되고 있는 것이 현실이다. 그리고 이와 같이 지방자치에 걸맞는 중앙정부와 지방정부 관계의 형성은 ‘분권’이라는 명료한 지향점을 향하고 있다. 이는 비

66) 한국에서 중앙정부와 상대되는 개념으로 지방정부라는 표현은 옳지 않다는 주장이 있다. 엄밀한 의미에서 한국의 지방정부는 사법권이 존재하지 않고 또 입법권, 재정권, 조직권 등이 제한되어 있어 정부라기보다는 지방자치단체로 규정하는 것이 옳을 것이다. <지방자치법>에서도 지방자치의 수행 주체를 지방자치단체로 명확히 규정하고 있기도 하다. 그러나 이 글에서는 이런 엄밀한 구분을 적용하지 않고 중앙정부에 대응하는 지방자치 수행의 주체를 지방정부로 통칭하고 법적인 개념을 그대로 사용할 경우 등에 한하여 지방자치단체라는 개념을 혼용해서 사용하고자 한다.

67) 예를 들면 김찬동(2018: 41)은 한국의 지방자치에 대해 “지난 30년간의 한국의 지방자치의 경험과 역사를 되돌아보면, 지방자치제도는 오히려 자치적이기보다는 더 의존적이고 예측적인 중앙-지방 관계에 기여한 것”으로 평가하고 있다. 이와 같은 부정적인 평가는 학계나 현장의 공통적인 인식을 반영한 것이라 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 서울시의 청년수당과 성남시의 청년배당을 둘러싼 중앙정부와 지방정부와의 갈등 사례에 대해 분석한 박순중·신현두(2019: 84)는 한국의 중앙정부와 지방정부의 관계는 여전히 계층제에 가깝고 “지방자치제도의 부활과 부단한 분권화의 노력으로 인해 우리나라 지방정부가 상당한 정책 자율성을 갖고 있으며, 이러한 시대적 변화로 인해 정부간 관계가 네트워크 거버넌스로 변화하고 있다는 일부 주장은 아직 시기상조인 것으로 판단”된다고 결론을 내리면서 이는 기존의 연구결과와 대체로 일치하는 것이라는 점을 지적하고 있다.

록 현재 답보 상태에 머무르고 있지만 문재인 정부가 추진하고자 하였던 헌법 개정에 담겨 있는 기본 정신 중 하나가 ‘분권 국가’라는 점을 통해서도 확인할 수 있다⁶⁸⁾.

이런 상황을 전제로 할 때 현재 한국에서 중앙정부와 지방정부 관계에 대한 이해와 평가, 그리고 이를 바탕으로 한 개혁의 초점은 분권이라는 과제에 맞추어져 있다. 이와 같은 상황 인식을 전제로 이 글은 먼저 민주화와 그 산물로서 지방자치의 실시라는 중앙정부와 지방정부와의 권력관계의 변화 속에서 분권이라는 과제가 어떻게 정립되어 있는지를 확인한다. 즉 한국의 중앙정부-지방정부 관계에서 분권은 어떠한 구조를 가지고 있는지를 밝히려는 것이다. 이 글은 이와 같은 구조를 규명하는 과정에서 우리가 직면하고 있는 과제, 즉 한국에서 중앙정부-지방정부 관계의 개혁이라는 과제가 어떠한 성격을 가지고 있는지를 확인하고자 한다. 그 과정에서 이 글은 혹시나 분권이라는 자명해 보이는 지향점이 잘못된 것이거나 혹은 달성할 수 없는 것은 아니었는지 질문하고자 한다. 이와 같은 질문을 던지고자 하는 이유는 그동안 전가의 보도처럼 사용해온 분권의 과제와 실천에 여전히 같은 문제점과 같은 해결책만을 제시하는 현실에 대한 근본적인 검토가 필요하다는 문제의식에 근원한다. 또한 이 글은 분권이라는 화두를 중심으로 한국의 중앙정부-지방정부 관계를 둘러싼 몇 가지 쟁점 혹은 모순을 드러내고자 한다. 이를 통해 향후의 논의를 진전시킬 수 있는 논쟁을 불러일으키고 현재의 상황을 벗어날 수 있는 개선과제에 대한 논의를 보다 구체화시키고자 한다.

68) 2018년 3월 26일 대통령에 의해 제안된 헌법 개정안을 살펴보면 제안 이유의 두 번째로 대한민국의 지속 가능한 성장을 위한 지방자치의 강화를 들고 있다. 또 구체적으로 헌법의 전문에 자치와 분권의 강화를 명시하고 있다. 더불어 헌법 제1조제3항을 통해 “대한민국의 지방분권 국가를 지향한다.”고 하면서 지방분권이 국가 운영의 기본방향으로서 향후의 정책과 입법의 준거가 되어야 함을 명확히 드러내고 있다(국회의안정보시스템(2018. 3. 26.), 「대한민국헌법 개정안」, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1N8H0U3D2M6Y1W4W5I9F4R0K4P8Z5; 2020. 10. 27. 검색). 이는 촛불시민혁명의 산물인 문재인 정부가 ‘연방제 수준의 지방분권’이라는 국정 과제를 ‘나라이다운 나라’, ‘완전히 다른 대한민국’에 대한 시민의 요구와 같은 맥락으로 받아들이고 있음을 잘 보여주고 있다.

제2절

지방자치 이후 한국의 중앙정부-지방정부 관계: 분권 과제의 구조

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

위에서 이미 언급하였듯이 ‘분권’은 한국의 중앙정부-지방정부 관계의 개혁 과제에서 핵심적인 의미를 지닌다. 연방제 수준의 구체적인 내용에 대한 모호함에도 불구하고 분권 국가라는 명료한 지향점은 비단 헌법 개정에서 그치는 것이 아니라 한국 지방자치의 미래 여야 하는 것으로 여겨지고 있다. 그렇다면 ‘분권’은 어떤 의미를 지니고 있을까? 이 장에서는 분권의 개념과 의미를 논의하고 더불어 한국의 중앙정부-지방정부 관계에서 분권이 지니는 구체적인 상황에 대해 정리할 것이다. 이를 통해 분권의 과제가 그 외면적인 명료 함과는 달리 도달하기 매우 어려운 과제임을 드러내보이고자 한다.

1 분권의 개념과 의미

교과서적인 의미에서 지방자치를 정의하자면 “한 국가의 일정 지역에 거주하는 주민이 그 지역과 관련된 공공 분야의 일을 스스로 결정하고 처리하는 것”이다(이종수 외, 2015, p. 409). 이런 정의에는 지방정부의 운영이 지역주민의 의사와 참여를 통해서 이루어져야 한다는 점과 더불어 국가 내부에 별도의 공공단체가 국가로부터 일정한 권한과 재원을 넘겨받아 자율적으로 사무를 처리할 수 있어야 한다는 점을 전제한다(이종수 외, 2015; p. 409). 즉 지방자치는 필연적으로 중앙정부와 구분되는 지방정부의 존재를 전제로 성립한다는 것이다. 그리고 당연히 지방정부는 지역과 관련된 공적인 일을 스스로 결정하고 집행하기 위한 권한을 보유하여야 하고 이는 중앙정부의 공적 사무 결정과 처리에 있어 일정한 제한 혹은 유보를 가정한다. 이처럼 공적 사무 결정 및 처리를 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 권한의 범위, 혹은 그를 둘러싼 권력 관계는 지방자치의 매우 중요한 쟁점이 틀림없다. 특히 한국의 경우처럼 중앙집권적 정부 체제를 유지하다가 일정한 시점부터 지방자치를 실시하기로 하고 지방정부를 창설한 경우 중앙정부의 권한을 어디까지 지방정부에게 부여할 것인가의 문제, 즉 분권의 문제가 지방자치의 핵심을 이루게 된다⁶⁹⁾.

분권은 용어는 사전적으로 “권력이나 재원의 이양”을 의미하는 개념이다. 그렇다면 지방자치에서 중요한 의미를 지닌 지방분권은 “중앙에서 지방으로 결정권이 ‘이양’ 되는 것”이라거나, 혹은 “중앙정부로부터 지방정부로 권한과 재원이 ‘이양’ 되는 현상”으로 상위 정부와의 관계에서 독립성과 자율성을 의미하는 개념으로 정의할 수 있을 것이다(이승중, 2003, pp. 76~78; 염명배, 2004, pp. 25~26; 이병량, 2007). 이와 같은 분권은 지방 자치의 전제조건으로서는 물론이고 그 자체로도 ‘좋은 것(good)’으로 받아들여진다. 즉 분권은 중앙집권이 드러내는 문제를 치유하는 동시에 국가의 발전과 좋은 거버넌스의 형성으로 이어지는 치료제와 같은 역할을 한다는 것이다⁷⁰⁾(유재원, 2018).

이처럼 분권을 통해 기대할 수 있는 좋은 것은 매우 다양한 차원에서 논의되고 있다. 예를 들면 전영평(2008: 226)은 국내에서 이루어진 기존 논의들을 정리하여 분권을 강화해야 한다는 주장에서 분권이 1) 주민의 민주주의 학습에 도움이 되고, 2) 행정서비스의 효율성을 제고하며, 3) 자치단체 간의 경쟁을 유발하고, 4) 지역의 다양성을 확보할 수 있는 한편 5) 국가와 지역 사회의 발전에 도움을 준다는 근거를 발견할 수 있다고 정리하였다. 이처럼 주로 분권 강화 논리의 차원에서 제기된 국내 연구의 주장과는 별도로 외국의 연구에서도 분권의 가치는 자율성, 민주주의, (시민)참여, 효율성, 책임성, 대표성, 공동체적 일체감 등 다양하게 논의되어 온 것 역시 사실이다(Sharpe, 1970; Goldsmith, 1992; Kjellberg, 1995; Martinez-Vazques and McNab, 2003).

특히 분권은 용어 그 자체로 그 대척점에 서 있는 ‘집권’이라는 용어에 대비되어 권한의 배분을 통하여 환경의 변화나 고객의 요구에 유연하게 잘 대응할 수 있으면서도 참여를 통해 다양한 의견을 수용할 수 있는 방편이라는 인상을 가지고 있다. 토크빌(A. D. Tocqueville)의 유명하고도 전통적 논의에 근거하지 않더라도 분권이 민주주의 혹은 민주주의의 발전에 핵심이 되는 조건이라는 점에 대해서는 별다른 이견이 존재하지 않는다⁷¹⁾. 그런 의미에서 분권은 풀뿌리 민주주의 그 자체를 의미하기도 한다. 그뿐만 아니라

69) 물론 지방자치는 진공 속에 존재하는 것이 아니라 역사와 환경의 산물이다. 예를 들어 지방자치의 모범으로 여겨지는 미국의 경우 지방자치의 활성화를 위하여 혹은 온전한 지방자치를 위하여 연방 정부의 권한의 어느 부분까지 지방정부에 위임 한다는 식으로 중앙정부-지방정부 관계가 구축된 것은 아니다. 미국의 지방자치는 그야말로 다양하게 성립하고 발전한 지역의 정부 형태 및 운영 방식이 인정되고 수용된 형태로 전개되어 왔기 때문이다(전영평, 2008, pp. 233~236).

70) 지방분권은 지역주민의 수요를 반영한 공공재 공급을 가능하게 한다고 보는 오츠(Oates)나 지방정부 간의 공공재 공급에서의 경쟁과 주민의 선택을 통하여 자원배분의 효율성을 달성할 수 있다고 보는 티부(Tiebout)의 주장 등은 분권을 지지하는 전통적인 논리가 되고 있다(Oates, 1972; Tiebout, 1956).

71) 한국의 지방분권의 현실에 대해 비판적으로 평가하고 있는 유재원(2018: 8)에 따르면 분권이 민주주의에 기여하는지에 대한 반대의 논리도 얼마든지 존재한다고 한다. 특히 일반 시민의 요구가 아니라 중앙의 정치세력에 의해 하향적으로 도입

분권은 공공재의 공급에서도 티부(Tiebout, 1956)가 논의한 바 있듯이 경쟁을 통한 효율성을 달성할 수 있는 조건으로 인식되고 있다. 요약하자면 분권은 민주주의와 효율성이라는 쉽게 조화되지 않는 가치를 동시에 달성할 수 있는 유효한 전략이자 목표로 받아들여지고 있다는 것이다.

2 한국에서 지방분권 과제의 추진

한국은 지방자치의 실시 이후 매 정부마다 정도의 차이는 있지만 분권을 매우 중요한 과제로 설정하고 또 실제로 이를 실천해왔다.⁷²⁾ 1987년 민주화 운동의 성과로 이루어진 헌법개정으로 군사정권이 유보시켰던 지방의회 구성 등의 요건을 삭제하면서 한국의 지방자치는 부활의 계기를 맞게 된다. 이는 이듬해인 1988년, 지방자치법의 전면 개정과 지방자치에 관한 임시조치법의 폐지로 제도적으로 뒷받침되었다. 그러나 김영삼 정부에서 이루어진 제1회 지방의회 및 지방자치단체장 동시선거만 해도 법률이 아닌 「정부조직관리지침」에 의해 추진되는 등, 분권에 대한 구체적인 관심은 김대중 정부에서부터 나타나기 시작하였다(권영섭 외, 2019).

김대중 정부 이후 추진된 분권 과제의 특징은 매 정부 관련 법률 제정, 추진 조직 구성, 종합계획 수립 등이 이루어져 왔다는 점이다. 이는 정권 성격에 따라 차이는 있지만, 한국 정부가 분권 과제에 매우 중요한 의미를 부여하였음을 보여주는 징표라고 할 수 있다.

[표 5-1] 한국 정부의 분권 과제 관련 법률, 조직, 계획

정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
법률명	중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률	지방분권특별법	지방분권촉진에 관한 특별법	지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법
제정일	1990. 7. 30	2004. 1. 16	2008. 5. 30	2013. 5. 28
조직	지방이양추진 위원회	정부혁신지방분권 위원회	지방분권촉진 위원회	지방자치발전 위원회

된 분권은 권위주의의 강화의 촉진제가 될 수 있다고 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고, 분권의 민주주의적 가치 혹은 민주주의에 대한 기여는 교과서적인 차원에서 또 이론적 차원에서 일반적으로 수용되고 있는 일종의 규범인 것이 사실이다.

72) 전영평(2008: 226)은 이에 대해 한국의 지방분권은 지방자치와 동의어가 될 정도이며 그로 인해 한국의 지방자치 논의와 실천이 지방분권의 논의와 실천으로 점철되는 정도에 이르렀다고 하면서 이를 분권 집착적 사고방식이라고까지 평가하고 있다.

정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
실무기구	지방이양추진 실무위원회	지방분권전문위원회	지방분권추진실무위원회	중앙권한이양실무위원회
계획	지방이양기본계획	지방분권5개년(2004~2008) 종합실행계획	지방분권의 기본방향 설정 및 추진계획	지방자치발전 종합계획

자료: 권영섭 외(2019: 156)

위의 [표 5-1]에서 확인할 수 있듯이 김대중 정부는 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 제정하면서 이러한 법률의 내용을 구체화할 계획으로 지방이양기본계획을 수립하고 이를 지방이양추진위원회를 통해 구체적으로 추진하였다. 김대중 정부에서 추진한 분권 과제의 내용을 살펴보면 지방자치를 본격적으로 실시하면서 그동안 중앙정부와 지방정부 간의 업무와 권한의 배분을 중심으로 분권을 이해하고 추진하였음을 확인할 수 있다. 한국의 중앙-지방 관계에 대한 문제 인식에 기초하여 가장 강력하게 지방분권을 추진한 것으로 평가되는 노무현 정부는 「지방분권특별법」을 제정하고 이를 임기 중에 체계적으로 추진하기 위하여 지방분권 5개년(2004~2008년) 종합계획을 수립하였다. 정부혁신지방분권위원회는 지방분권에 대한 정권 차원의 강력한 의지와 관심을 바탕으로 로드맵으로 제시된 분권 계획을 추진하였다. 노무현 정부에 뒤이어 집권한 이명박 정부와 박근혜 정부는 이전의 두 정부와 이념적 지향을 명확히 달리하며 또한 분권에 대한 의지가 높지 않은 것으로 평가되었음에도 불구하고 각각 「지방분권 촉진에 관한 특별법」과 「지방행정 체제 개편에 관한 특별법」을 제정하고 관련 계획을 수립하여 분권의 과제를 꾸준히 추진하는 모습을 보여주었다.

그렇다면 지방자치 실시 이후 한국 정부에서 꾸준히 추진하고 있는 분권의 과제는 어떠한 내용을 지니고 있는 것일까? 그 내용은 아래의 [표 5-2]를 통해서 확인할 수 있다.

[표 5-2] 한국 정부의 지방분권 세부 과제의 추진 내용

과제명	참여정부		이명박정부		박근혜정부	
	권한이양	수요반영	권한이양	수요반영	권한이양	수요반영
사무구분체계 개선	○	○	○	○	○	○
중앙행정권한의 지방이양	○	○	○	○	○	○
제주특별자치도 추진	○	-	-	-	-	-
교육자치제도 개선	○	○	○	○	○	○

과제명	참여정부		이명박정부		박근혜정부	
	권한이양	수요반영	권한이양	수요반영	권한이양	수요반영
자치경찰제도 도입	○	○	○	○	○	○
특별지방행정기관 정비	○	○	○	○	○	○
지방교부세 법정률 단계적 상향조정	○	○	-	-	-	-
지방교부세제도 개선	-	○	-	-	-	-
국세와 지방세의 합리적 조정	○	○	-	-	-	-
지방세의 신세원 확대	○	○	-	-	-	-
지방세 비과세감면 축소	○	○	-	-	-	-
국고보조금 정비	○	○	-	-	-	-
지방예산편성지침 폐지 및 보완	○	-	-	-	-	-
지방채 발행승인제도 개선	○	-	-	-	-	-
지방재정 확충 및 건전성 강화	-	-	-	-	○	○
자치입법권 확대	○	○	○	○	-	-
자치조직권 강화	○	○	-	-	-	-
분권형 도시계획체계 구축	○	-	-	-	-	-
중앙-지방간 인사교류 활성화	-	-	-	-	-	○
지방자치단체 간 행정협력체계 정립	-	-	○	○	-	-
지방의정활동 기반 강화	○	-	-	-	-	-
지장선거제도 개선	-	○	-	○	○	○
자치단체에 대한 감사체계 개선	○	-	-	-	-	-
중앙-자치단체간 협력체제 강화	○	○	-	-	-	-
중앙-지방, 지방간 분쟁 조정기능 강화	○	-	-	-	-	-

자료: 권영섭 외(2019: 158)

위의 [표 5-2]는 지방자치 실시 직후 중앙정부와 지방정부의 업무와 권한의 배분을 중심으로 기본적인 관계 설정에 치중할 수밖에 없었던 김대중 정부 이후에 분권의 과제를 구체화한 각 정부의 세부 과제 추진 내용을 보여주고 있다. 이를 살펴보면 역시 노무현 정부에서 지방분권 과제 추진을 가장 활발하게 이행하였음을 확인할 수 있다. 그러나 이명박 정부나 박근혜 정부 역시 노무현 정부에서 추진된 과제를 수용한 바탕 위에서 추가적으로 지방교부세 제도 개선이나 지방자치단체 간 행정 협력체제 정립, 지방재정 확충 및 건전성 강화 등의 과제를 추진하여 꾸준히 분권의 과제를 이행했음을 확인할 수 있다.

분권 국가 실현을 위한 헌법 개정까지 시도하였던 문재인 정부에서도 당연히 분권 과제 추진을 지속하고 있다. 자치분권위원회가 추진하는 문재인 정부의 분권 과제는 ‘우리의 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전하에 아래의 [그림 5-1]에서 볼 수 있는 바와 같이 6대 전략과 33개의 과제로 구체화하였다.

추진전략	과제명
1. 주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3. 재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

[그림 5-1] 문재인 정부의 분권 전략과 과제

자료: 자치분권위원회(2018: 4)

위의 [그림 5-1]에서 확인할 수 있듯이 문재인 정부에서 추진하고 있는 지방분권의 과제도 이전 정부와 비교하였을 때 완전히 새로운 것이라고 할 수는 없다. 물론 문재인 정부의 분권 추진 내용은 새롭게 수립한 전략에 따라 세부 과제를 배치하고 특히 주민 참여를 분권의 차원에서 고려하여 관련 과제를 제시하고 있다는 점에서 이전 정부 분권 과제와의 차별성은 어느 정도 존재한다. 그러나 기본적으로 중앙정부와 지방정부의 관계를 업무와 권한, 재정의 차원에서 조정하고 지방정부의 책임성을 강화하기 위한 보완적인 과제를 도출하고 있다는 점에서 문재인 정부의 분권 과제 역시 이전의 정부에서 꾸준히 추진해 왔던 분권 계획과 과제의 연장선상에 있다. 그렇다면 문제는 이처럼 20여 년 이상 꾸준히 추진해 오면서도 여전히 미완의 과제로 평가받는 한국의 분권이 어떤 상황에 처해 있는가 하는 점이다. 이러한 이해는 한국의 분권 과제의 구조에 대한 정확한 진단에서 출발할 필요가 있다.

3 한국에서 분권 과제의 구조

위에서 확인할 수 있듯이 분권 과제는 다양한 양상으로 나타나고 있다. 그러나 자세히 들여다보면 한국의 경우 분권 과제는 동일한 주민을 대상으로 제공하는 행정서비스의 제공 주체가 누가 되어야 하는가의 문제를 중심으로 설정되고 있음을 알 수 있다. 이는 한국의 지방자치란 아무것도 없던 상태에서 제도의 정비를 통해 새롭게 주입된 역사를 가졌기 때문에 나타나는 귀결이다. 즉 모든 행정서비스의 제공 주체가 중앙정부였던 상황에서 지방자치의 도입을 통해 지방정부가 구성되었고 또 새로이 구성된 지방정부가 맡아야 할 일이 무엇인가를 정하는 것이 곧 분권 과제의 핵심이었던 것이다. 또한 새롭게 지방정부가 맡게 된 일을 수행하기 위해서는 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양이 필연적으로 이루어져야 했고 그 이양의 정도가 분권의 정도를 의미하게 되었다. 결국 한국에서의 분권 과제는 주민에 대한 행정서비스의 제공, 다시 말하면 정부의 사무를 중심으로 중앙정부-지방정부를 어떻게 설정해야 하는가를 중심으로 설정되었다.

그런데 문제는 정부의 사무를 수행하기 위해서는 그에 상응하는 재원이 존재해야 한다는 점이다. 그런 의미에서 한국에서의 분권과 관련된 과제는 재원의 이양에 초점을 맞춘 재정분권을 중심으로 추진되어 왔다. 넓은 의미에서 재원의 이양으로 정의될 수 있는 재

정분권은 가장 근본적인 수준에서는 중앙정부의 세원을 지방으로 이양하는 것을 포함하여, 이에 수반하여 지방정부가 독립적으로 재원을 조달하고, 이를 자율적으로 운용하는 재정기능의 독립이 이루어진 상태를 포함하고 있다. 이는 정부의 모든 의지와 행위가 궁극적으로는 재원의 조달과 운용에 의해 현실화되고, 표현된다는 점을 고려한다면 재정분권은 지방분권의 핵심일 뿐만 아니라, 지방자치의 불가결한 조건이라 할 수 있다(이병량, 2005).

그런데 왜 여전히 분권의 과제는 미완의 상태에 놓여 있고 또 여전히 지방자치를 위한 기본 과제로 새삼스럽게 논의되고 있을까? 이는 한국에서 중앙정부에서 지방정부로의 재원의 이양, 즉 재정분권이 기본적으로 두 가지 상충된 목표를 동시에 충족시켜야만 하는 과제이기 때문이다. 왜냐하면 지방정부로의 재원 이양, 혹은 재정분권은 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형 문제를 해소하는 동시에 지방정부 간의 수평적 재정 불균형의 문제를 해소해야 하는 과제이기 때문이다. 그런데 재정분권의 이 두 가지 과제는 어떻게 서로 상충이 되어있을까?

기본적으로 국가의 전체 사무를 중앙정부와 지방정부로 나누었다면 이를 수행하기 위해 소요되는 재원 역시 중앙정부와 지방정부가 비례하여 조달하여 사용할 수 있어야 할 것이다. 이와 관련한 재정분권의 과제가 바로 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형의 문제를 규정한다. 그런데 한국의 경우 잘 알려져 있듯이 중앙정부와 지방정부의 재원 배분이 수행하는 사무에 비례하여 이루어지지 않고 있다. 이러한 상황은 먼저 중앙정부와 지방정부가 사무 처리를 위해 동원할 수 있는 가장 기본적인 재원인 국세와 지방세의 비중을 통해 확인할 수 있다.

[표 5-3] 국세와 지방세 비중(1995~2018년)

(단위: 조원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
조세	72.1	82.4	88.3	84.9	94.2	113.5
(GDP대비,%)	16.5	16.8	16.3	15.8	15.9	17.4
국세	56.8	65.0	69.9	67.8	75.7	92.9
(국세 비중,%)	78.8	78.9	79.2	79.8	80.3	81.9
지방세	15.3	17.4	18.4	17.1	18.6	20.6
(지방세 비중,%)	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
조세	122.5	135.5	147.8	152.0	163.4	179.3
(GDP대비,%)	17.3	17.3	17.7	16.7	17.1	17.8
국세	95.8	104.0	114.7	117.8	127.5	138.0
(국세 비중,%)	78.2	76.7	77.6	77.5	78.0	77.0
지방세	26.7	31.5	33.1	34.2	36.0	41.3
(지방세 비중,%)	21.8	23.3	22.4	22.5	22.0	23.0
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
조세	205.0	212.8	209.7	226.9	244.7	256.9
(GDP대비,%)	18.8	18.4	17.4	17.2	17.6	17.8
국세	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0
(국세 비중,%)	78.8	78.6	78.5	78.3	78.6	79.0
지방세	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3	53.9
(지방세 비중,%)	21.2	21.4	21.5	21.7	21.4	21.0
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
조세	255.7	267.2	288.9	318.1	345.8	377.9
(GDP대비,%)	17.0	17.1	17.4	18.3	18.8	20.0
국세	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6
(국세 비중,%)	79.0	76.9	75.4	76.3	76.7	77.7
지방세	53.8	61.7	71.0	75.5	80.4	84.3
(지방세 비중,%)	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3	22.3

자료: e-나라지표(2020), 「국세 및 지방세 비중」

위의 [표 5-3]은 지방자치가 본격적으로 실시되기 시작한 1995년 이후 통계 자료가 제공되고 있는 2018년까지의 국세와 지방세 비중을 보여주고 있다. 표에서 확인할 수 있듯이 지방자치가 시작된 해인 1995년의 약 72.1조원의 전체 조세액 가운데 국세는 약 56.8조원으로 78.8%를 차지하고 있었다. 반면 같은 해의 지방세는 15.3조원으로 전체 조세액의 21.2% 수준에 머무르고 있었다. 그런데 이러한 국세와 지방세의 비중은 2018년까지 큰 변화 없이 유지되고 있다. 박근혜 정부 시절인 2015년의 경우 전체 조세액(약 288.9조원) 중 국세와 지방세의 비중이 각각 75.4%(약 217.9조원)와 24.6%(약 71.0조원)으로 다소간 변화가 이루어지기도 했으나 다시 지방세의 비중이 축소되는 경향이 나타

나고 있는 것으로 확인되고 있다⁷³⁾. 이는 가장 최근 연도인 2018년의 경우 전체 조세액 약 377.9조원 가운데 국세가 약 293.6조원으로 77.7%, 지방세가 약 84.3조원으로 22.3% 수준에 머무른 것으로 알 수 있다.

세원의 비중이 이처럼 대체로 8:2 정도로 나누어지고 있는 상황이라면 중앙정부와 지방정부의 지출도 대체로 그와 비슷한 수준을 유지하고 있어야 할 것이다. 정부의 지출은 달리 말하면 정부가 하는 일을 화폐적으로 표현하는 것이기 때문에 이는 중앙정부-지방정부의 사무나 권한의 배분 정도를 나타내는 것이기도 할 것이다. 그런데 현실은 한국의 중앙정부-지방정부의 지출 수준이 세원의 비중과는 크게 차이가 나고 있음을 보여주고 있다. 아래의 [표 5-4]는 한국의 중앙정부와 지방정부의 예산액의 규모와 비중을 보여주고 있다.

[표 5-4] 한국의 국가예산 대비 지방예산 비율(1995~2020년)

(단위: 조원)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
예산액	계	117.1	162.2	151.5	164.2	166.6	180.7
	국가	74.5	103.8	98.3	106.4	116.5	125.2
	지방	42.6	58.4	53.2	57.8	50.1	55.5
구성비(%)	국가	63.6	64.0	64.9	64.8	69.9	69.3
	지방	36.4	36.0	35.1	35.2	30.1	30.7

73) 박근혜 정부에서는 아래와 같은 지방세 확대를 위한 조치를 취하였다. 박근혜 정부의 경우 일반적으로 지방분권에 대한 의지가 강하지 않았던 것으로 평가되고 있음에도 불구하고 지방세 확대를 위한 아래와 같은 적극적인 과제의 수행을 통해 실질적으로 지방세가 확대된 결과를 보인 것으로 나타나고 있다(권오성·탁현우, 2018, p. 189). 그러나 이와 같은 조치를 통한 지방세 확대 성과도 일시적인 수준에 머물러 전체 조세액 중 지방세의 비중은 점차적으로 감소하고 있는 것으로 확인되고 있다.

1. 지방소비세 재원 확대 : 국세인 부가가치세 수입의 5%에서 11%로 지방소비세 재원 확대(2013년)
2. 지방세 인상 : 등록면허세 인상(2014), 담배소비세 인상(2015년)
3. 지방세 과세 대상 확대 : 요트 회원권을 취득세 과세 대상으로 추가(2014년), 담배소비세 과세 대상에 물담배와 머금은 담배 추가(2014년), 지역균형개발사업 및 공공시설에 필요한 비용 충당을 위해 지역자원시설세를 부과할 수 있도록 함(2015년).
4. 지방세 체납의 방지 : 법인의 과점주주에 대한 연대납세의무를 신설해 취득세 체납을 방지함(2014년)
5. 지방세특례제한법에 지방세 감면에 대한 통합심사제도 도입 : 지방세 감면 신설 및 연장에 대한 사전·사후관리(2014년)
6. 지방세 최소납부제도 신설 : 지방세 감면에 대한 제한 규정(2015년)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
예산액	계	199.3	217.4	233.8	246.7	259.7	276.8
	국가	134.8	146.0	155.7	159.4	167.3	175.4
	지방	64.5	71.4	78.1	87.3	92.4	101.4
구성비(%)	국가	67.6	67.2	66.6	64.6	64.4	63.4
	지방	32.4	32.8	33.4	35.4	35.6	36.6
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
예산액	계	288.8	320.1	355.0	365.8	376.6	399.7
	국가	176.8	195.1	217.5	225.9	235.6	248.6
	지방	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1
구성비(%)	국가	61.2	60.9	61.3	61.8	62.6	62.2
	지방	38.8	39.1	38.7	38.2	37.4	37.8
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
예산액	계	420.5	438.2	459.6	480.3	496.2	541.4
	국가	263.6	274.7	286.3	295.7	303.1	330.8
	지방	156.9	163.6	173.3	184.6	193.1	210.6
구성비(%)	국가	62.7	62.7	62.3	61.6	61.1	61.1
	지방	37.3	37.3	37.7	38.4	38.9	38.9
		2019	2020				
예산액	계	592.8	639.4				
	국가	361.8	386.2				
	지방	231.0	253.2				
구성비(%)	국가	61.0	60.4				
	지방	39.0	39.6				

자료: e-나라지표(2020), 「국가예산 대비 지방예산 비율」

위의 [표 5-4]를 통해 확인할 수 있듯이 전체 예산액 가운데 중앙정부와 지방정부가 각각 차지하고 있는 비중은 대체로 60%와 40% 정도로 나누어지는 것으로 확인되고 있다. 이는 지방자치 실시 첫해인 1995년 전체 예산액 약 117.1조원 가운데 중앙정부가 약 74.5조원으로 63.6%, 지방정부가 약 42.6조원으로 36.4%를 차지한 이래 대체로 유지되고 있는 경향이다. 특히 2000년대 초반 이후 지방정부가 차지하는 비중은 지속적으로 꾸준히 상승하고 있는 경향도 나타나고 있다. 그 결과 2020년의 경우는 전체 예산액 약

639.4조원 가운데 중앙정부가 약 386.2조원으로 60.4%, 지방정부가 약 253.2조원으로 39.6%를 차지하고 있는 것으로 확인되고 있다. 다시 말하면 중앙정부와 지방정부의 세원의 비중에 비해서 지방정부의 지출 규모가 훨씬 크다는 것이다.

그런데 [표 5-4]에서 제시되어 있는 예산액의 규모는 중앙정부와 지방정부의 지출을 정확하게 반영하는 데 한계를 지니고 있다. 이는 한국의 재정구조 상 중앙정부의 예산액 가운데 상당한 규모가 지방정부에 이전되고 있기 때문이다⁷⁴⁾. 따라서 지방정부가 실제로 사용하는 재정액의 규모는 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 재원인 교부금, 국고보조금 등을 포함하여 산정할 필요가 있다.

아래의 [표 5-5]는 한국의 중앙정부의 지방 이전 재원 규모를 보여주고 있다.

74) 예를 들어 2020년의 중앙정부와 지방정부의 재정사용액 세부 내역은 아래의 표와 같이 정리되고 있다(행정안전부, 2020: p. 11). 아래의 표를 통해 확인할 수 있듯이 현재 중앙정부는 지방정부에 지방교부세와 국고보조금을 이전하고 있다. 더불어 중앙정부와 지방정부가 지방교육에도 교육재정교부금과 보조금의 형태로 이전되는 재원이 존재한다. 이러한 이전재원을 감안한 재정 사용액의 경우 중앙정부와 지방정부의 비중은 역전되어 지방정부의 재정사용액이 중앙정부에 비해 약 10% 이상 커지는 것을 확인할 수 있다. 이런 상황은 단지 2020년에 국한된 것이 아니고 지방자치 실시 이후 꾸준히 유지되고 있는 것이다.

[표] 중앙정부와 지방정부의 재정사용액 실제(2020년)

(단위: 억원)

구 분		중앙정부	자치단체	지방교육
예산서상 규모 7,133,656		3,862,379(54.1%)	2,532,263(35.5%)	739,014(10.4%)
이 전 재 원 공 제 내 역	계 (△1,812.398)	△1,698,465	△136,229	22,296
	① 중앙정부 → 자치단체	△1,103,180 ┌ 지방교부세 522,068 └ 국고보조금 581,112	(1,101,193) ⊕1.9871) ┌ 지방교부세 493,705 └ 국고보조금 607,488	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△595,285 ┌ 지방교부세 533,722* └ 국고보조금 1,247	-	(579,938) ⊕15,347 ┌ 교육교부금 535,140 └ 교육보조금 7,954 └ 특별회계전입금 36,843
	③ 지방단체 → 지방교육	-	△138,216 ┌ 전출금(외부) 107,738 └ 보조금(재량) 30,478	(131,267) ⊕6.9492) ┌ 전출금(외부) 117,302 └ 보조금(재량) 13,965
재정 사용액 5,321,258		2,163,914(40.7%)	2,396,034(45.0%)	761,310(14.3%)

[표 5-5] 한국 중앙정부의 지방 이전 자원 규모(1995~2020년)

(단위: 조원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
지방이전자원	22.5	26.6	30.6	30.7	31.6	35.8
- 교부금	13.7	15.2	16.2	16.6	15.5	18.1
- 양여금	4.9	6.7	8.5	7.4	7.5	8.9
- 국고보조금	3.9	4.7	5.9	6.7	8.6	8.8
- 광특회계	-	-	-	-	-	-
지방가용자원	37.8	44.0	49.0	47.9	50.2	56.4
(총조세 대비, %)	52.4	53.4	55.5	56.4	53.3	49.7
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지방이전자원	46.1	46.4	53.2	54.2	59.5	65.6
- 교부금	27.1	27.5	32.1	32.8	43.8	46.1
- 양여금	8.4	8.0	9.0	8.6	-	-
- 국고보조금	10.6	10.9	12.1	12.8	11.3	14.8
- 광특회계	-	-	-	-	4.4	4.7
지방가용자원	72.8	77.9	86.3	88.4	95.5	106.9
(총조세 대비, %)	59.4	57.5	58.5	58.2	58.8	59.6
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지방이전자원	73.3	84.8	90.8	89.6	95.9	103.5
- 교부금	52.1	59.7	58.9	59.7	65.5	71.4
- 양여금	-	-	-	-	-	-
- 국고보조금	15.6	19.0	24.9	23.6	24.2	26.1
- 광특회계	5.6	6.1	7.0	6.3	6.2	6.0
지방가용자원	116.8	130.3	136.0	138.8	148.3	157.4
(총조세 대비, %)	57.0	61.2	64.9	61.2	60.5	61.0
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
지방이전자원	112.6	114.9	120.9	128.4	144.9	149.6
- 교부금	78.3	77.7	74.8	81.7	97.1	99.4
- 양여금	-	-	-	-	-	-
- 국고보조금	28.0	31.3	46.1	46.7	47.8	50.2
- 광특회계	6.3	5.9	-	-	-	-
지방가용자원	165.3	169.4	191.9	203.9	225.3	233.9
(총조세 대비, %)	62.0	62.5	66.4	64.1	65.2	63.2

	2019	2020
지방이전재원	170.4	177.2
- 교부금	111.6	111.6
- 양여금	0.0	0.0
- 국고보조금	58.8	65.6
- 광특회계	0.0	0.0
지방가용재원	258.3	268.2
(총조세 대비, %)	67.5	70.0

자료: e-나라지표 중앙정부 지방이전 재원 규모 항목

위의 [표 5-5]에서 볼 수 있듯이 지방자치 실시 이후 중앙정부에서 지방정부로 이전된 재원의 규모는 거의 한해도 예외 없이 꾸준히 증가되고 있는 것으로 나타나고 있다. 1995년 교부금, 양여금, 보조금을 합하여 약 22.5조원의 수준이었던 지방 이전 재원의 규모는 2020년에는 약 8배에 달하는 약 177.2조원에 달하고 있다. 이와 같은 지방이전 재원 규모의 확대는 지방정부의 가용재원의 규모를 꾸준히 증가시키고 있는 동시에 총 조세 가운데 지방정부의 사용 비중도 높이고 있는 것으로 확인되고 있다. 이는 1995년의 경우 총 조세 대비 지방정부의 사용액의 비중이 52.4% 수준이었던 것이 2008년 61.2% 수준으로 60%를 넘어서고 2020년에는 70.0% 수준까지 이른 것으로도 잘 알 수 있다.

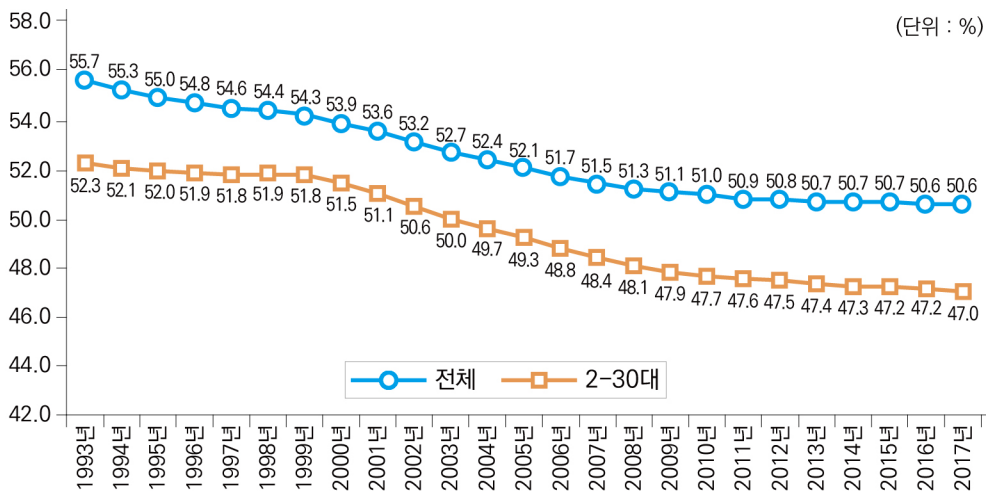
이처럼 재정에 있어서 중앙정부-지방정부 관계에서 나타나고 있는 특징은 정부의 행정 서비스 제공에 소요되는 재원의 조달 측면에서는 중앙정부가 압도적으로 우위에 있는 반면 지방정부가 이 재원을 더 많이 사용하고 있다는 점이다. 따라서 중앙정부는 지방정부에 재원의 이양을 통해 지원을 하게 되고 이는 당연히 지방정부의 입장에서는 재정적 자율성의 약화로 이어지게 된다. 그런 의미에서 중앙정부에 집중되어 있는 재정적 권한을 지방정부로 분산하는 재정 분권은 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형을 해소하기 위해 반드시 필요한 것으로 여겨진다. 지방정부가 지역의 주민들에게 필요한 행정서비스를 스스로 결정하여 제공할 수 있는 역량을 강화한다는 측면에서 재정 분권은 지방자치 혹은 분권의 가장 우선적인 과제로 여겨지기도 한다.

그런데 재정 분권의 과제는 어떤 의미에서 매우 간단한 답안을 지니고 있는 것으로 보인다. 위의 상황을 통해 논리적으로 도출할 수 있는 그리고 현실적으로도 빈번하게 논의되고 있는 대안은 중앙정부와 지방정부의 기본 재원인 국세와 지방세의 비중을 조정하는 것이다. 한국의 지방자치는 중앙정부와 지방정부의 사무와 권한이 처음부터 따로 있었던

것을 수용한 것이 아니라 중앙정부가 독점하던 사무와 권한을 지방자치 실시와 지방정부의 설립으로 분배하는 역사를 가져왔다. 따라서 국세와 지방세의 비중도 사무와 권한의 비중을 따라 조정이 가능한 것이다. 이런 문제 인식은 문재인 정부의 분권 계획에서 국세-지방세 비중을 현재의 8:2 수준에서 6:4 수준으로까지 개편하겠다는 것으로 구체화되고 있기도 하다(자치분권위원회, 2018). 그리고 또 이와 같은 분권의 방향은 이전에도 꾸준히 논의되어 왔다. 그런데 이와 같은 명확하고 쉬운 대안이 현재까지 제대로 현실화되지 못하고 있을까? 그 이유는 바로 지방정부와 지방정부 간의 수평적 재정 불균형이 존재하는 상황에 있다.

지방정부와 지방정부 간의 수평적 재정 불균형의 원인인 기본적으로 세원의 불균형한 분포와 관계되어 있다. 잘 알려져 있듯이 한국의 수도권 집중 현상은 산업화 이후 지속되어 오고 있다. 그리고 그러한 경향은 지방자치의 실시와는 관계없이 지속되어 오고 있다. 그 결과 2020년 서울, 경기, 인천을 지칭하는 수도권의 인구가 전체 인구의 50%를 넘는 일이 벌어졌다⁷⁵⁾. 인구의 집중은 그와 상응하게 산업 및 경제, 사회 활동의 집중으로도 이어졌다. 예를 들면 2019년의 연구 결과이긴 하지만 권영섭 외(2019: 191)에 따르면 1,000대 대기업 본사의 74.8%와 고용보험 신규가입자의 60.8%가 수도권에서 집중되어

75) 수도권 인구 집중 경향은 아래의 그림을 통해서 확인할 수 있다. 특히 눈에 띄는 점은 20~30대의 청년 인구의 비중이 비 수도권에서 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 20~30대 청년 인구의 경우 2004년 이미 비수도권의 비중이 50% 이하로 떨어졌다. 이는 비수도권의 경제활동 수준을 반영하는 것이기도 하고 또한 수도권의 인구 집중이 향후에도 지속할 수밖에 없는 상황을 반영하기도 한다.



[그림] 수도권 대비 비수도권의 상대 인구 비중의 변화 추이

자료: 이상호(2018: 4)

있고 소비의 측면에서도 개인카드 소비지출의 81%가 수도권에서 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그 결과 수도권 이외의 많은 지역은 소멸 위기에 놓여 있을 정도로 심각한 상황에 처해있는 것으로 보고되고 있기도 하다.

아래의 [그림 5-2]는 2018년 현재 한국의 소멸 위험 지역을 표시한 지도이다. 소멸 위험 지역은 한국고용정보원의 연구진에서 개발한 소멸위험지수를 기반으로 추출되고 있는데 2018년의 소멸 위험 지역은 기초자치단체인 시·군·구를 기준으로 89개에 달하고 있는 것으로 나타났다⁷⁶⁾. 아래의 [그림 5-2]에서 볼 수 있듯이 소멸 위험 지역으로 나타나고 있는 지역에서 수도권은 경기도의 일부 군 지역을 제외하고는 모두 비수도권 지역이었다.



[그림 5-2] 한국의 소멸 위험 지역(2018년 기준)

자료: 한국고용정보원(2020), 「인포그래픽으로 본 노동시장」

76) 소멸위험지수는 (20~39세 여성인구 수/65세 이상 고령 인구 수)로 구하는데 이 지수가 0.5에 미치지 못하면 소멸 위험 지역으로 분류한다. 참고로 위의 지수를 적용하여 분류된 소멸 위험 지역은 기초자치단체를 기준으로 2013년 7월 기준 75개에서 2018년 6월 기준 89개로 증가하였다(이상호, 2018). 한편 최근 보도에 따르면 같은 지수에 의해 분류된 소멸 위험 지역은 2020년 5월을 기준으로 105곳으로 증가하였고 그 가운데 92.4%인 97곳이 비수도권 지역이었다(한국경제신문, 2020. 10. 7., 「위기의 대한민국: 인구소멸 위험 지역 100곳 넘었다.」, <https://www.hankyung.com/society/article/2020100743921>).

이와 같이 수도권으로의 집중 현상이 심화되면서 수도권을 중심으로 한 지방정부와 그 외 지역의 지방정부 간에는 세원의 격차 그리고 그로 말미암은 재원 조달 능력도 더욱 확대되고 있다. 이는 지방정부의 재정력을 보여주는 가장 기본적인 지표인 재정자립도를 통해 확인할 수 있다. 아래의 [표 5-6]은 자료가 제공된 2001년 이후 한국 지방정부의 재정자립도를 광역자치단체를 기준으로 정리한 표이다⁷⁷⁾.

[표 5-6] 한국 지방정부의 재정자립도 변화 추이(2001~2020년)

광역자치단체	2001년	2005년	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전국	57.6	56.2	52.2	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4
서울특별시	95.6	96.1	85.8	84.3	84.7	85.0	84.3	82.2	81.4
부산광역시	74.4	73.4	57.6	56.8	60.1	60.1	58.7	56.7	54.8
대구광역시	75.3	73.9	56.3	53.1	57.1	56.6	54.2	51.6	50.5
인천광역시	77.7	70.0	70.4	64.4	67.0	65.4	67.0	64.6	59.8
광주광역시	63.6	60.6	47.5	49.3	51.5	49.2	49.0	46.8	45.3
대전광역시	74.9	75.0	56.3	54.9	55.0	57.1	54.4	48.2	46.0
울산광역시	76.4	69.9	67.2	72.0	72.2	69.9	66.0	59.7	56.2
세종특별자치시	-	-	-	54.8	59.0	70.5	69.2	72.7	64.8
경기도	78.0	76.2	72.8	66.6	67.4	70.1	69.9	68.4	64.8
강원도	29.8	27.5	27.1	25.9	27.1	29.1	28.7	28.6	28.8
충청북도	36.5	31.7	33.7	34.8	35.2	38.1	37.4	35.9	34.8
충청남도	30.5	32.7	36.6	35.2	38.7	39.3	38.9	37.8	38.3
전라북도	27.7	25.1	24.6	27.6	29.7	28.6	27.9	26.5	30.1
전라남도	22.0	19.9	20.6	22.8	23.8	26.2	26.4	25.7	28.1
경상북도	31.3	29.6	29.3	30.0	33.3	32.7	33.3	31.9	32.1
경상남도	39.5	37.5	42.9	43.3	43.5	45.0	44.7	40.5	40.0
제주특별자치도	33.6	39.3	26.1	36.4	38.2	39.6	42.5	36.5	40.1

자료: 통계청 국가통계포털(2020), 「재정자립도」

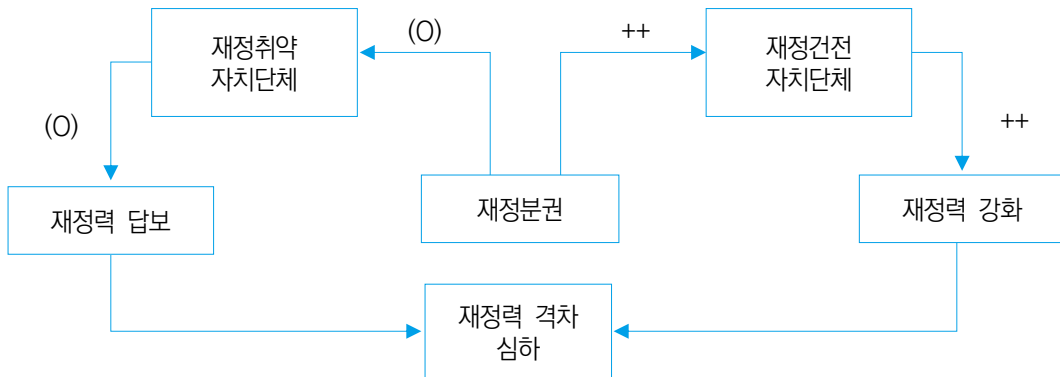
77) 재정자립도는 일반회계의 세입 중 지방자치단체의 자체 수입인 지방세와 세외수입의 비율로 정의되는데 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표로 일반적으로 활용되고 있는 지표이다. 재정자립도가 높을수록 재정 운영의 자립 능력이 우수함을 의미한다.

위의 [표 5-6]에서 확인할 수 있듯이 한국의 지방정부의 재정자립도는 2001년 이후 경향적으로 하향하고 있는 모습이 나타나고 있다. 지방정부의 재정자립도 하향은 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형의 증표가 되는 것이다. 그러나 여기서 더 중요한 점은 지방정부-지방정부 간의 수평적 재정 불균형 역시 매우 심각하고 또 해소의 여지가 보이지 않는다는 사실이다. 2020년을 기준으로 보았을 때 특별시와 광역시 가운데 서울(81.4%)과 인천(59.8%)이 재정자립도가 각각 1, 2위를 기록하고 있다. 특히 2001년만 하더라도 인천과는 비슷한 수준이었던 타 광역시의 재정자립도는 급격하게 하락하면서 2005년에는 부산, 대구, 대전에 뒤지고 울산과 거의 같은 수준이었던 인천의 재정자립도 수준이 2020년이 가까워오면서 확고한 2위에 오른 점을 발견할 수 있다. 한편 도의 경우는 2001년 이후 경기도가 재정자립도 수준에서 압도적인 1위를 차지하면서 비슷한 수준의 도도 나타나고 있지 않은 상황이 확인되고 있다. 이와 같은 지방정부-지방정부 간 수평적 재정 불균형은 지방세 수입으로 해당 지방정부의 인건비를 충당하지 못하는 지방정부의 수를 통해서도 확인할 수 있다. 2020년을 기준으로 전체 자치단체의 26.7%에 해당하는 65곳의 자치단체가 지방세를 포함한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하고 있는데, 그 가운데 수도권 자치단체는 인천 동구와 용진구 2곳에 지나지 않는 반면 나머지 63곳의 자치단체는 비수도권에 분포하고 있는 것으로 나타나고 있다⁷⁸⁾.

그렇다면 이러한 상황은 한국의 지방자치에서 분권이라는 과제의 추진을 어떠한 방식으로 구조화시키고 있을까? 이는 아래의 [그림 5-3], [그림 5-4]와 같이 도식화할 수 있다.

[그림 5-3]에서 볼 수 있듯이 한국에서 재정 분권은 지방정부에 두 가지 방향으로 영향을 미치게 된다. 우선 상대적으로 재원의 원천이 풍부하여 재정 상황이 좋은 지방정부의 경우에는 재정 분권을 통한 중앙정부로부터의 재원 이양이 재정력 강화에 긍정적인 효과를 미치게 된다. 그러나 재원의 원천이 빈약하고 그 결과 재정상황이 취약하고, 이런 추세가 이어지고 있는 지방정부의 경우에는 중앙정부로부터의 재원의 이양을 포함한 재정 분권이 재정력 강화에 미미한 영향을 미치거나 거의 영향을 미치지 못하게 될 것이다. 그렇게 된다면 이들 지방정부 간의 재정력 격차는 더욱 심해지고, 그 결과 공공재 공급에서도 상당한 양적·질적 차이가 나타나게 된다. 이러한 상황은 필연적으로 지방정부의 불균형한 발전과 격차로 이어지게 될 수 밖에 없다(이병량, 2005, p. 225).

78) (행정안전부 지방재정 365, 2020, http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_bg500.xml&pJipyu=G10014, (검색일: 2020. 10. 29).



[그림 5-3] 지방분권 순환도

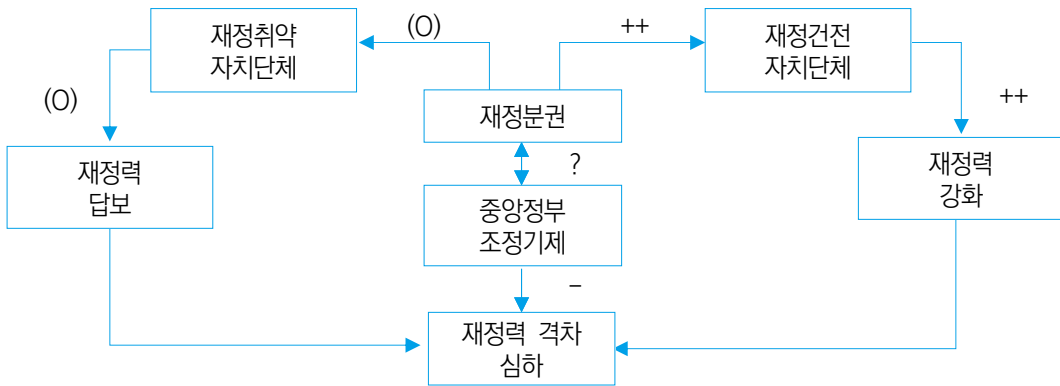
* ++ 기호는 재정분권이 재정건전 자치단체의 재정력 강화에 긍정적으로 작용한다는 의미임

** (O) 기호는 재정분권이 재정취약 자치단체의 재정력 강화에 미치는 영향이 미미함을 의미함

*** 자료: 이병량(2005: 224)

이런 이유로 중앙정부는 지방정부 간의 재정력 격차를 축소하기 위한 조정기제의 필요성을 절감하게 되고, 이는 다양한 형태의 중앙정부 주도의 재정조정 기제로 나타나게 된다. 결국 한국의 지방재정이 처하고 있는 문제를 해결하기 위해서는 재정 분권과 재정 분권이 발생시킬 수 있는 지방정부 간의 수평적 재정불균형을 완화하기 위한 중앙정부의 재정조정 기제가 상호작용하는 대안이 필요한 것이다. 그런데 문제는 재정조정 기제의 작동이 중앙정부의 지방재정에서의 권한 강화로 이어질 가능성이 높다는 사실이다. 이러한 구조에서는 자율적인 재원의 조달과 운용을 통한 지방정부의 자율성 강화라는 재정 분권의 목표는 퇴색할 수밖에 없다⁷⁹⁾(이병량, 2005, pp. 225~226).

79) 한국 지방자치에서 분권의 이러한 구조는 최근 국책연구기관에서 이루어진 분권과제와 관련된 보고서에서도 그대로 확인할 수 있다. 이 연구는 균형발전을 풀뿌리 민주주의, 경제성장, 공공서비스 효과성, 재정규율 등과 함께 지방분권의 하위 목표 중 하나로 설정하면서 이러한 분권의 목표와 이를 실현할 수단과의 상호 연계성을 검토하고 있는데 아래의 표에서 제시된 것과 균형발전의 목표는 수단의 차원에서도 다른 분권 목표와 거의 완전히 상충되고 있다(권오성·탁현우, 2018: p.141).



[그림 5-4] 분권과 조정 기제 순환도

* ++ 기호와 (O) 기호는 위의 [그림 5-3]과 같은 의미임

** - 기호는 중앙정부의 조정 기제가 재정 분권이 야기하는 재정력 격차 심화를 완화하는 방향으로 작용한다는 의미임

*** 자료: 이병량(2005: p.226)

분권을 추진하는 것이 지방정부 간의 불균형으로 이어지는 이와 같은 구조 속에서 한국의 지방자치를 지방자치답게 만들기 위한 과제로 분권을 지속적으로 제기하는 것은 합당한 것일까? 이러한 질문의 제기가 오히려 한국의 지방자치와 중앙정부-지방정부 관계가 지닌 문제를 더욱 어렵게 하는 것이 아닐까? 지방자치 실시 이후 각 정부마다 추진된 분권의 과제가 결국에는 비슷한 자리를 맴도는 이유는 이와 같은 구조적 한계를 고려하지 않은 잘못된 지향점에 있는 것이 아닐까?

[표] 재정분권의 목표와 수단의 연계성

구분	풀뿌리 민주주의	균형발전	경제성장	공공서비스 효과성	재정규율
지방세 규모 확대	○	×	○	○	○
지방세 자율성 확대	○	×	○	○	○
신세원발굴 등 자체노력	○	×	○	○	○
지방지출 자율성 확대	○	△	○	○	○
지방예산제도 개편	○	△	○	○	○
주민참여 재정공개 확대	○	△	△	○	△
중앙정부 사전계획 및 심사	×	○	×	×	○
중앙정부 모니터링 및 평가	×	○	×	×	○
지방채 발행	○	×	○	○	×
지방교부세 규모 확대	△	○	△	△	△
보조금의 합리적 개편	△	△	△	△	△
수평적 형평성 제고	△	○	△	△	△

제3절

중앙정부와 지방정부 관계와 관련한 몇 가지 질문

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞선 절에서 이 글은 지방자치 실시 이후 한국의 중앙정부와 지방정부 관계에서 가장 핵심적인 과제가 된 분권의 구조를 정리하고자 하였다. 요약하자면 한국에서의 분권은 중앙정부-지방정부 관계만이 아니라 지방정부-지방정부 관계에서 나타나는 불균형으로 인하여 균형의 과제와 교착이 되어 그 자체만을 지향할 수 없는 구조에 놓여 있다는 것이었다. 그리고 이러한 구조가 오히려 문제를 더욱 어렵게 만들지 않나 하는 의문을 제기하였다. 이 장에서는 이와 같은 상황에 대한 인식을 전제로 현재의 단계에서 한국의 중앙정부-지방정부 관계에서 짚고 넘어가야 할 몇 가지 사실을 질문의 형태로 확인하고자 한다.

1 중앙정부-지방정부 관계는 어떻게 변화하였는가?

한국의 중앙정부-지방정부 관계를 진단하고 이를 개혁하기 위하여 먼저 던져져야 할 기본적인 질문은 지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방정부의 관계는 어떤 변화가 있었을까 하는 것이다. 이러한 질문은 지방자치 실시가 가져온 변화와 맥락이 닿아 있지만 그것과 완전히 일치하는 것은 아니다. 사실 이 질문은 우리가 지방자치에 대해 하는 기대 혹은 이념형으로서의 지방자치가 무엇이고 그 속에서 중앙정부와 지방정부의 관계는 어떤 것이었냐는 것과 관계가 된다. 그런데 사실 이념형으로서 지방자치, 특히 그 속에서 중앙정부-지방정부 관계라는 것에 대한 완전한 합의란 존재하지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 대체로 지방자치를 통해서 기대할 수 있는 것은 풀뿌리 민주주의의 발전, 지방의 경제적 발전, 공공서비스 수준의 제고, 주민의 참여와 민주적 역량 강화, 지방정부의 역량 강화와 중앙정부와의 협력 등으로 요약할 수 있다.

그런데 위와 같은 기대의 충족 여부는 대체로 객관적인 지표로 평가되기 힘든 것으로 정성적인 평가에 의존할 수 밖에 없다. 그런 이유로 한국의 지방자치의 수준에 대한 평가는 현재의 지방자치에 대한 평가자의 입장에 매우 크게 좌우되는 것이 현실이다⁸⁰⁾. 아주

최근의 평가는 아니지만 행정자치부와 한국지방행정연구원이 지방자치 20년을 맞아 실시한 『지방자치 20년 평가』는 일반 국민 1,002명과 국가 및 지방공무원, 관련학자, 시민 단체, 지방자치단체장, 지방의원 등 정책집단 600명을 대상으로 한국의 지방자치의 현실에 대해 다양한 각도에서 평가하였다. 이 평가의 결과를 종합하면 거의 전 영역에 걸쳐 지방자치 이후 다양한 변화가 이루어졌지만 그에 대한 평가는 긍정적이지 않는 것으로 나타났다. 모든 영역을 일일이 나열할 수 없지만 대체로 전 영역에 걸쳐 긍정적인 평가 보다는 부정적인 평가의 비중이 높은 것이 현실이었다⁸¹⁾. 아래의 [표 5-7]은 그 가운데 위에서 제시한 지방자치에 대해 기대할 수 있는 것과 관련한 항목을 중심으로 평가의 결과를 보여주고 있다.

[표 5-7] 한국의 지방자치 성과에 대한 평가(2015년)

		일반 국민(단위: %)			정책집단(단위: %)		
		긍정	보통	부정	긍정	보통	부정
지방민주주의	참여 결정 권한	35.3	25.9	38.7	44.7	30.8	24.4
	주민의견 반영	32.6	29.1	38.2	58.0	21.0	21.0
	지방선거 공정성	33.6	28.3	38.0	52.2	22.2	25.6
	민주적 지방행정	37.8	24.2	38.0	41.0	37.1	22.0
	지방자치의 기여도	33.3	40.3	26.3	61.6	25.1	13.4
지방행정	예산 및 인력 효율 운영	30.1	26.2	43.6	50.0	24.2	25.7
	전반적 행정개혁	34.6	26.7	38.6	45.9	37.2	16.8
	지방자치의 기여도	30.4	41.0	28.5	55.1	30.3	14.7
시민역량	주민의 의지와 관심	42.4	24.5	33.1	54.6	24.3	21.0
	주민참정권 변화	38.4	29.0	32.5	47.4	27.8	24.9
	전반적 시민의식	39.4	26.6	33.9	38.7	43.0	18.4
	지방자치의 기여도	31.9	41.5	26.5	60.6	24.2	15.2
지역경제	지역경제의 변화	33.4	32.4	34.1	30.3	42.8	26.8
	지방자치의 기여도	30.1	38.1	31.8	52.2	22.5	22.4

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015) 재정리

80) 사실 한국의 지방자치의 현실을 뚜렷하게 긍정적으로 평가하는 경우는 극히 드물기는 하지만 일정한 의미를 부여하는 일반적인 경우와 달리 전영평(2003)이나 유재원(2018) 등은 매우 비판적인 입장에서 한국의 지방자치를 평가하고 있기도 하다.

81) 정부 차원에서 이루어진 종합적인 지방자치 평가의 한계인지 이 평가는 경우에 따라 무리한 해석이 이루어지는 모습도 보이고 있다. 예를 들어 지방 민주주의의 발전과 관련된 항목은 긍정적인 평가와 부정적인 평가, 보통 수준의 평가에서 보통 수준과 긍정적인 평가를 합산하여 부정적인 평가가 긍정적인 평가를 상회하고 있다는 식의 해석이 이루어지기도 하였다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

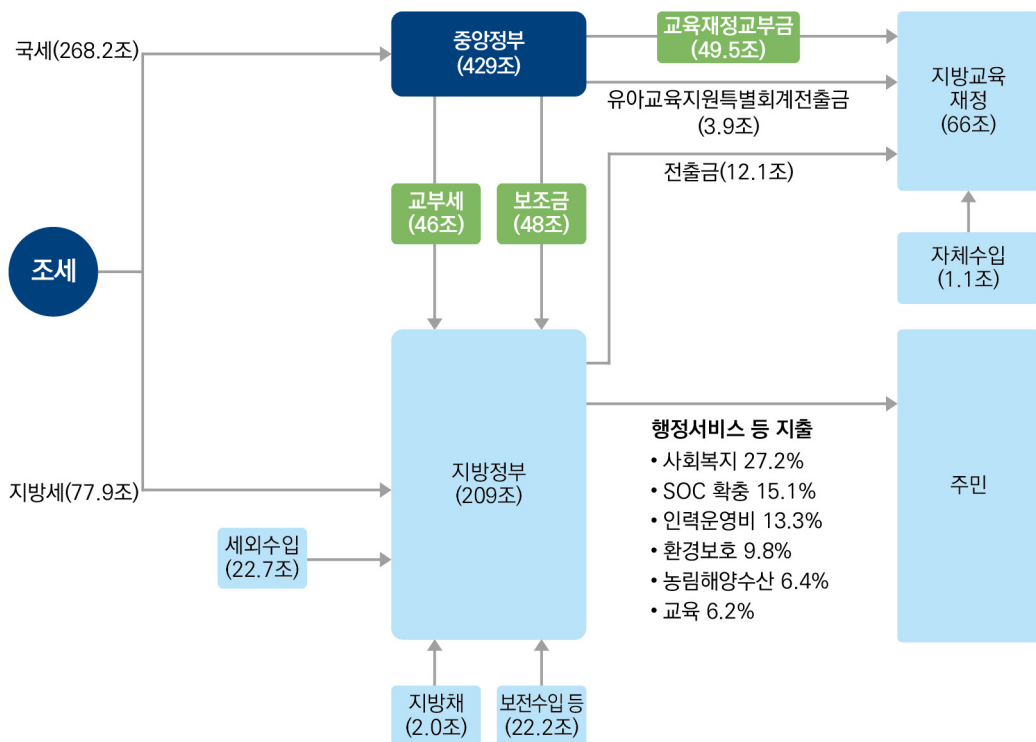
위의 [표 5-7]에서 확인할 수 있듯이 시민의 경우 주민의 의지와 관심, 주민의 참정권 변화, 전반적 시민의식 영역 등 몇몇을 제외한 8개의 영역에서는 긍정적인 평가가 부정적인 평가를 앞서지 못하였다. 이는 적어도 시민의 관점에서 지방자치 이후 뿔뿔리 민주주의나 공공서비스 수준, 지역의 경제적 발전의 측면에서 지방자치를 통해 기대하고 있는 바람직한 변화가 이루어지지 않은 것으로 인식하고 있음을 보여주고 있다. 또한 시민의 경우에는 이와 같은 부정적인 평가와 더불어 해당 영역의 성과에 지방자치가 기여한 바에 대해서도 매우 부정적인 평가를 내리고 있는 것으로 확인되었다. 이에 반해 정책집단의 지방자치의 성과에 대한 평가는 시민에 비해 우호적인 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 위의 [표 5-7]에서 확인되는 것과 같이 중립적인 입장과 부정적인 입장을 초과하여 긍정적인 평가를 내린 영역은 주민의견의 반영, 지방선거의 공정성, 주민의 의지와 관심 정도에 머무르고 있다. 다만 정책집단의 경우는 지방자치가 해당 영역의 지방자치의 성과에 기여한 정도에 대해서는 실제 성과에 비해 매우 긍정적으로 평가하고 있다는 사실을 발견할 수 있다⁸²⁾. 요약하자면 즉 한국의 지방자치의 현실은 전반적으로 그다지 긍정적인 평가가 내려지지 않고 있으며 특히 시민에게는 지방자치 이후 이루어진 다양한 측면의 지방의 변화도 역시 지방자치에 의한 것으로 인정되지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다.

그렇다면 이 글에서 주목하고자 하는 중앙정부-지방정부 관계의 변화에 대해서는 어떻게 평가할 수 있을까? 정성적인 평가를 제외한 객관적인 지표에 근거하자면 일단 지방자치의 실시는 공공적인 사무의 배분에 있어서 일정한 변화를 보여주고 있다. 현재의 수준이 충분한 것인지에 대한 논란의 여지는 존재하지만, 지방자치 실시 이후 10%대에 머물렀던 지방사무의 비중은 2017년을 기준으로 30%를 상회하는 수준으로 확대된 것으로 나타나고 있다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015; 권영섭 외, 2019)⁸³⁾. 그런데 위의 절에서 자세히 언급한 바 있듯이 지방정부가 자신의 사무를 처리하는데 필요한 재원을 동원하는데 있어서는 지방자치 실시 이후 개선이 이루어지지 않은 사실이 여전히 확인되고 있다. 단적으로 지방정부의 재정적 상황을 보여주는 지표인 재정자립도는 지방자치의 실시에도 불구하고 지속적으로 악화 추세를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 지방자치

82) 지방자치의 종합적 성과(일반 국민 긍정 31.2%, 정책집단 긍정 56.3%)를 비롯하여 대부분의 영역에서 일반 국민에 비해 정책집단의 지방자치 성과에 대한 평가가 훨씬 더 긍정적으로 나타났고 또 여러 변화에 대한 지방자치의 기여도에 대한 입장도 정책집단이 훨씬 더 긍정적이라는 점은 매우 흥미롭다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015). 정책집단의 지방자치에 대한 이와 같은 긍정적인 평가에 대해서는 다른 질문을 통해서 다시 다루도록 할 것이다.

83) 2017년 기준 전체 공공사무 4만 6,005건 중 국가사무는 3만 1,161건으로 67.7%를 차지하는 반면 지방사무는 1만 4,844건으로 32.3%를 차지하고 있다(권영섭 외, 2019).

가 실시되던 해인 1995년 63.5%였던 재정자립도는 2000년 59.4%로 떨어져 50%대로 진입한 후 지속적으로 악화하여 2020년 현재 50.4% 수준으로까지 하락하였다(이병량, 2005; 권영섭 외, 2019). 이는 기본적으로 지방정부가 하는 일은 늘어나고 있음에도 불구하고 지방정부가 이를 스스로의 재정적 역량으로 처리할 수 있는 능력은 감소하고 있다는 점을 단적으로 보여주고 있다. 실제로 지방정부의 기본적인 재정적 역량을 보여준다고 할 수 있는 지방세의 비중은 1995년 이후 꾸준히 20% 초반에 머무르고 있는데 반해 중앙정부의 기본 재원인 국세의 비중은 80%에 근접하는 수준에서 변화하지 않고 있다. 반면 정부의 지출 측면에서는 1995년 당시 50%에 미치지 못했던 지방정부의 지출이 현재는 60% 수준으로 확대되었다⁸⁴⁾. 이러한 상황은 아래의 [그림 5-5]에서 보는 것처럼 요약된다.



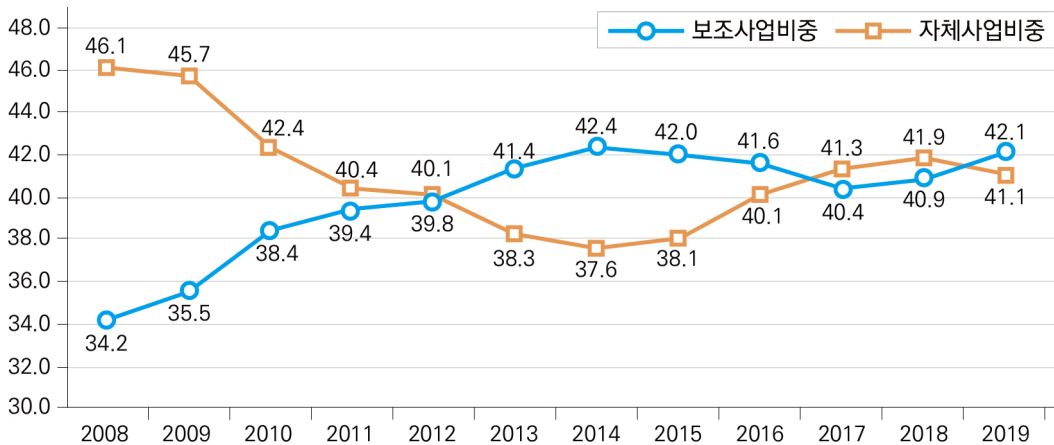
[그림 5-5] 한국의 재정 흐름(2018년 기준)

자료: 권오성·탁현우(2018: 51)

84) 이 때문에 문재인 정부는 재정 분권의 일차적 목표를 중앙정부와 지방정부의 세원의 비중을 '7대3'으로 맞추는 것에 두고 있기도 하다.

이러한 상황을 통해 확인할 수 있는 점은 지방자치 실시 이후 중앙정부-지방정부의 관계는 지방자치의 실시에도 불구하고 여전히 중앙정부에 지방정부가 의존할 수 밖에 없는 상황에 변화가 나타나지 않고 있다는 사실이다. 하는 일이 늘어나고 그에 상응하여 지출도 늘어나는 지방정부의 입장에서는 중앙정부에 대해 재정적으로 의존할 수 밖에 없게 되고 이는 중앙정부에 대한 지방정부의 의존성을 유지시키는 원인이 되고 있다.

그리고 이러한 지방정부의 재정적 의존성의 심화는 지방정부의 규칙 제정이나 행정서비스 제공에도 영향을 미치고 있다. 먼저 지방정부는 주민을 위해 필요한 일을 발굴하고 이를 제도화하는 수단으로서의 자치입법권에서의 중앙정부의 통제를 수용할 수 밖에 없는 상황에 놓여있다. 이는 헌법과 지방자치법에 의해 법령의 범위 혹은 법령의 위임이라는 형태로 조례 제정 권한의 제약으로 구체화되고 있는데 이와 같은 제약이 지방정부의 지역 현안에 대한 낮은 대응성으로 이어질 가능성에도 불구하고 이러한 조항은 변화 없이 유지되고 있다⁸⁵⁾. 이와 같은 입법적 제약과 또한 위에서 논의된 재정적 제약은 지방정부가 주민을 위해 스스로 행정서비스를 발굴하여 제공하는데도 제약을 가하고 있다. 아래의 [그림 5-6]은 자료가 제공되는 2008년 이후 지방정부의 자체사업과 보조사업의 비중을 보여주고 있다.



[그림 5-6] 한국 지방정부의 자체사업과 보조사업 비중 변화(2008~2019년)

자료: 권영섭 외(2018: 180)

85) 헌법 제117조제1항은 지방자치단체가 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있고 지방자치법 제22조는 위와 같은 헌법 조항의 원칙을 수용하면서 특히 주민들에게 의무를 부과하거나 벌칙을 정하는 경우 “법령의 위임”을 필요 조건으로 제시하는 등의 유보 조건을 두고 있다.

위의 [그림 5-6]에서 확인할 수 있듯이 지방정부가 지역의 수요를 반영하여 행정서비스를 제공하는 자체사업의 비중은 부침이 있으나 2008년의 46.1% 수준에서 점차 하향하는 경향이 나타나고 있다. 반면 중앙정부의 정책목표 수행을 위해 재정적 지원에 의해 수행된 보조사업의 비중은 2008년 34.2%에서 지속적으로 상향하는 경향이 뚜렷하게 보여지고 있다. 그 결과 2012년부터는 지방정부의 자체사업과 보조사업의 비중이 역전되는 현상이 나타나게 되었고 이러한 현상이 2017년과 2018년 다시 미세하게나마 자체사업의 비중이 높아졌으나 2019년을 기준으로 다시 보조사업의 비중이 높아진 모습이 확인되고 있다.

결국 지방자치의 실시에도 불구하고 한국의 지방자치는 성과의 측면에서 바람직한 상태에 도달했다고 보기 어려운 상황에 놓여 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 상황에서 중앙정부-지방정부 관계 역시 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 의존성이 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방정부가 주민에 대해 제공하는 행정서비스의 측면에서도 중앙정부에 대한 지방정부의 의존성을 온존하거나 혹은 강화하는 결과로 이어지고 있는 것으로 귀결되고 있다.

2 지방정부는 지방정부로 통칭할 수 있는가?

이제까지 이 글은 중앙정부에 상대되는 개념으로 지방정부라는 개념을 통칭하여 사용하였다. 물론 형식적인 차원에서 중앙정부의 상대 개념으로서 지방정부 개념을 사용하는 것은 당연할 것이다. 그런데 한국의 지방정부는 지방정부라는 하나의 명칭으로 통칭하기에는 이해관계와 성격이 너무 극명히 나누어지고 있는 것으로 보인다.

먼저 이해관계의 측면에서는 관할 범위 내에서의 공적 사무를 스스로 결정하여 처리할 수 있을 정도의 여력, 특히 재정적 여력이 있는 지방정부와 그렇지 않은 지방정부와의 이해관계의 분화이다. 이는 주로 서울시와 경기도를 중심으로 한 수도권 지방정부와 그 이외의 지방정부 간의 재정력 격차를 중심으로 벌어지는 일이라는 하지만 같은 수도권 내에서도 발생하고 있다. 특히 지방자치 이후 역대 정부에서 분권과 동시에 추진된 균형 정책에도 불구하고 한국에서 서울시와 경기도를 중심으로 수도권 집중 현상은 더욱 가속화되고 있는 것이 현실이다. 특히 2020년에는 최초로 수도권의 인구가 전체 인구의 50%를

초과하기도 하였는데 인구의 집중은 그에 수반한 세원의 집중을 의미하는 것이기도 하기 때문에 지방정부 간의 재정력 격차로 필연적으로 귀결될 수 밖에 없다. 그런데 이와 같은 상황에서 재정의 분권이 추진된다면 그 결과는 수도권과 비수도권의 격차는 더욱 커지게 된다. 위에서도 이미 언급했지만 중앙정부의 세원인 국세를 지방정부에 이양하여 지방세로 전환하는 재정분권은 물론 전체적으로 지방정부의 재정에 긍정적인 영향을 미치지만 세원이 풍부한 지방정부와 그렇지 않은 지방정부의 재정적 격차를 심화시키는 것으로 귀결된다⁸⁶⁾. 아래의 [표 5-8]과 [표 5-9]는 이와 같은 상황을 단적으로 보여주고 있다.

[표 5-8] 중앙정부의 자원 이양의 효과⁸⁷⁾

구분		금액	지방정부 자원 배분	
			수도권	비수도권
지방세	재원 이전 전	약 76조원	42.2조원(55.2%)	34.2조원(44.8%)
	재원 이전 후	약 88조원	50.0조원(56.6%)	38.4조원(43.4%)

자료: 남기찬(2020: 4), 용어 일부 수정

위의 [표 5-8]에서 볼 수 있듯이 중앙정부가 현재 국세로 구분되어 있는 소득세와 법인세의 10%를 지방정부의 재원으로 이전하는 경우 수도권의 지방정부에는 약 7.8조원의 재원 증가 효과가 나타나지만 비수도권의 지방정부에는 4.2조원의 재원 증가 효과만 나타나는 것으로 예측되고 있다.

[표 5-9] 재원 이양에 따른 교부세 감소의 결과

구분	수도권 vs 비수도권		특별시·광역시 vs 도	
	수도권	비수도권	특별시·광역시	도
교부세 감소액	-1.9조원 (16.0%)	-10.1조원 (84.0%)	-2.2조원 (18.7%)	-9.8조원 (81.3%)

자료: 남기찬(2020: 4) 용어 일부 수정

86) 남기찬(2020: 8)에 의하면 문재인 정부의 재정 분권(안)이 실현되면 2017년 기준으로 6개에 머무르고 있는 불교부단체가 17개까지 늘어날 수 있다고 한다. 불교부단체는 중앙정부의 교부세를 받지 않아도 되는 자치단체로 자립적인 재정 운영이 가능한 자치단체를 의미한다.

87) 국세 재원의 이전은 소득세와 법인세의 10%를 기준으로 산정한 것이다(남기찬, 2020: p. 8).

[표 5-9]는 [표 5-8]에서 이루어진 중앙정부로부터 지방정부로의 재원 이양의 결과 나타나게 되는 교부세 감소의 결과를 보여주고 있다. 교부세는 기본적으로 지방정부의 기존 재정수요 지출을 지원하기 위한 재원으로 현재 지방정부 간의 재정적 격차를 완화하고 주민들에게 기본적인 행정서비스를 제공하기 위한 핵심적인 재정조정의 방안이다. 이와 같은 교부세의 재원은 내국세의 19.24%와 종합부동산세로 이루어져 있다. 위의 [표 5-8]에서 보는 것과 같은 국세의 지방세로의 재원 이전이 이루어지면 교부세의 재원이 되는 내국세가 감소되기 때문에 전체 교부세액의 규모는 줄어들게 된다. [표 5-9]에서 보는 것과 같이 이와 같은 교부세액 규모의 축소 역시 비수도권이나 특별시나 광역시보다는 도에 훨씬 크게 영향을 미치게 된다.

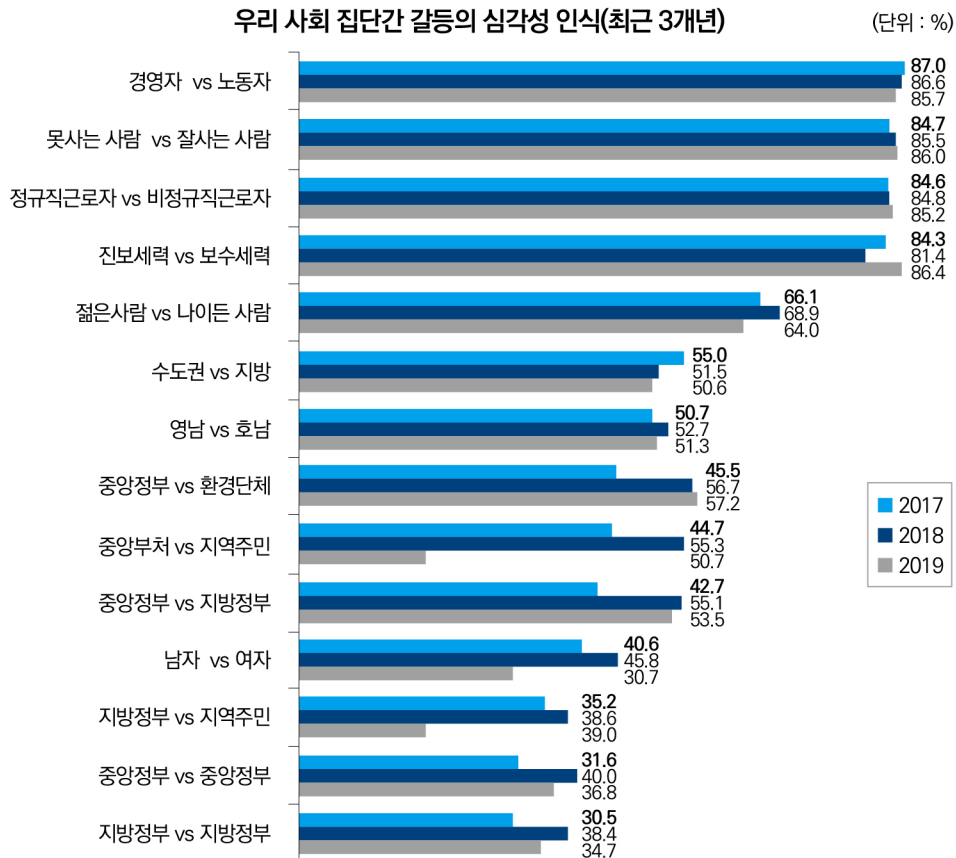
결과적으로 현재 논의되고 있는 방안을 포함한 재정분권은 수도권의 지방정부와 비수도권의 지방정부의 재정적 격차를 심화시키게 되는 것이다. 이런 상황이다 보니 수도권을 중심으로 한 지방정부와 비수도권 지방정부의 분권을 둘러싼 이해관계는 분화될 수 밖에 없다⁸⁸⁾. 그 결과 수도권의 지방정부는 말 그대로의 분권, 즉 세원 및 자치권의 이양을 요구하고 있는 반면, 그 외의 지방정부는 자치권의 이양을 요구하면서도 세원의 이양보다는 중앙정부의 개입에 기반한 세원 배분의 형평성을 강조하는 상황이 나타나게 된다.

이러한 수도권과 비수도권 지방정부 간의 이해 관계의 분화는 단순히 큰 맥락에서 분권과 균형의 요구에 대한 갈등을 넘어서 구체적인 사안에 대한 이해관계의 분화로 이어지기도 한다. 예를 들어 박근혜 정부에서 추진하였던 재정력 반영 비율 확대와 불교부단체 특별 폐지를 내용으로 하는 조정교부금 제도 개편 등 지방정부의 재정적 형평성을 강화하기 위한 중앙정부의 개편안에 대해 수원시, 성남시 등 수도권 지방정부가 강력하게 반발하였다. 이 사안은 중앙정부와 해당 지방정부 간의 정치적 대립이라는 구도를 형성하여 당시의 야당이 이에 적극적으로 개입하기도 하였다. 그러나 현실적으로는 경기도 내의 지방정부에서도 해당 개편안을 지지하는 입장이 상당수 존재하였고 또한 당시 같은 야당 소속의 광역 및 기초자치단체에서도 해당 개편안을 지지하는 입장이 광범하게 존재하기도 하였다⁸⁹⁾.

88) 지역상생발전기금을 둘러싼 수도권 지방정부와 비수도권 지방정부의 입장의 차이도 이러한 이해관계 분화의 사례라고 할 수 있다. 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세의 도입에 따른 지방정부 간의 재정격차 완화를 위해 도입된 제도로 지방소비세 세율 5%분에 대하여 수도권의 3개 지방정부(서울시, 인천시, 경기도)가 지방소비세수의 35%를 출연하여 2019년까지 10년간 약 3조 8천억 원이 조성되었고, 이를 '상대적 손익규모'와 '재정여건' 등을 고려하여 비수도권을 중심으로 배분하는 형태를 취하여 왔다. 그런데 이와 같은 지역상생발전기금은 수도권 지방정부 입장에서는 일방적인 재원 출연으로 받아들여지고 있고 따라서 제도의 변화를 요구하고 있다(박충훈·이용환, 2019). 관련해서 인용한 박충훈·이용환(2019)의 연구를 보면 이 제도와 관련한 수도권 지방정부의 입장이 잘 드러나고 있다.

이런 이해관계의 분화는 중앙정부와의 관계에서 지방정부를 하나의 집단으로 보고 문제를 해결하기 어렵다는 점을 상기시켜주고 있다. 그런데 이러한 문제를 더욱 복잡하게 하는 요인은 지방정부의 구분이 단순히 수도권과 그 외의 지역으로 나누어지지 않는다는 사실이다. 잘 알려져 있듯이 한국의 지방정부는 중앙집권의 유산으로 특별시, 광역시 그리고 도와 이를 구성하는 자치구와 시·군으로 이중적이고 중첩적으로 구성되어 있다. 광

89) 여기에 대해서는 한국경제신문(인터넷판)의 2016년 6월 3일자 기사「지방재정 개편이 뭉길래: 자체들 편갈려 '전투 중」」를 참고하라. 한편 이와 같은 수도권과 비수도권 지방정부 간의 이해관계 분화는 지역 간의 갈등의 상황으로도 진전되는 것으로 나타나고 있다. 2018년 1월 발표된 '공공갈등의식조사'에 따르면 2017년에 수도권-비수도권 갈등은 한국사회의 오래된 지역 갈등인 영호남 갈등보다 더 심각한 것으로 조사되었다고 한다. 아래의 [그림]을 보면 2016년까지만 해도 영호남 갈등(52.7%)에 비해 낮은 수준이었던 수도권-비수도권 갈등(51.5%)의 심각성 인식 수준이 2017년 55.0%로 영호남 갈등의 심각성 인식 수준인 50.7%를 넘어서고 있다.



[그림] 한국사회의 갈등의 수준 인식

자료: 한국사회갈등해소센터 자료집(2018); 컨슈머뉴스(2018. 1. 25), 「수도권·지방 갈등 심각: 경제력 격차가 주원인」, <http://www.proconsumer.co.kr/news/articleView.html?idxno=513>에서 재인용.

역자치단체와 기초자치단체로 구분되는 지방정부의 중첩성은 그 자체로도 동일한 주민을 대상으로 하는 공적인 일의 내용과 수준을 어떻게 구분할 것인가에 관한 혼란을 낳기도 하지만 중앙정부가 재원과 권한을 이양할 분권의 대상을 누구로 할 것인가와 관련한 어려움을 낳기도 한다. 특히 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계의 설정이 두 지방정부 간의 재정력 등의 격차에 기반하여 조정교부금 등의 또 다른 재정적 지원을 중심으로 광역자치단체가 기초자치단체를 직·간접적으로 통제하고 영향을 미치는 방식으로 이루어져 있다는 점에서 그 어려움은 더욱 가중되고 있다⁹⁰⁾. 이러한 상황은 중앙정부-지방정부의 축소된 관계가 지방정부에서 그대로 나타나고 있다는 사실과 함께 주민의 삶에 미치는 영향을 공유하고 있는 이들 지방정부 가운데 어디가 분권 혹은 지방자치의 주체가 되어야 하는가 하는 질문을 던지고 있다.

3 지방정부는 자치의 주체로서 충분한 역량을 가지고 있는가?

한국의 지방자치에 대한 다양한 논의에서 지방정부의 역량에 대해 주목하고 있는 경우는 많지 않다. 특히 분권의 문제와 관련하여 재원과 권한을 이양받을 대상인 지방정부가 이를 넘겨받아 지역주민들에게 지금보다 더 나은 공공서비스를 제공하고 지역을 발전시킬 수 있을지에 대한 논의는 거의 없는 것이 현실이다. 대체로 현재의 지방자치의 문제점에 대한 진단은 중앙정부의 지방정부에 대한 통제와 충분하지 못한 권한과 재원의 이양에서 비롯된 것이라고 진단되었다. 물론 지방정부의 차원에서 제왕적인 단체장이나 그에 대한 공무원의 충성으로 인한 지방자치의 왜곡을 지적한 전영평(2003)의 경우나 비슷한 맥락에서 시장(市長)지배 자치 혹은 단체장 독주체제의 문제를 지적한 유재원(2002; 2018)의 논의 등이 존재하는 것도 사실이다. 이들의 연구는 당연히 단체장 혹은 시장 등이 지방

90) 이런 문제는 대체로 특별시, 광역시를 제외하고는 도의 경제적 중심지와 행정적 중심지가 일치하는 가운데 도청과 해당 시청과의 긴장 관계로 이어지기도 하는 한편 여타 지역의 지방정부 소속 공무원에게는 지역의 중심지로 이전하려는 유인으로 작용하여 낙후 지역 지방정부의 인적 역량을 저하시키는 원인이 되기도 한다. 정주용 등이 수행한 일련의 연구에 따르면 같은 도 내에서 공무원의 중심지 이동 경향은 매우 일관된 모습을 보이는 것으로 나타나고 있다(한승주·정주용, 2013; 정주용·남태우·한승주, 2013). 최근 들어 상대적으로 대규모 지방정부에서 요구하고 있는 특례시와 관련한 논란에서 광역자치단체와 기초자치단체로 중층화되어 있는 지방정부 계층 간의 갈등은 두드러지고 있다. 인구 50만 이상 지역의 지방정부에 한해 재정적 자율권을 광범하게 부여하는 특례시 추진으로 인해 재정적 손실을 입을 입장에 놓인 광역자치단체와 해당 광역자치단체 내의 대규모 기초자치단체 간의 갈등은 지방정부 간의 중첩성이 낳을 수 있는 갈등의 성격을 단적으로 보여주고 있다. 관련해서는 한겨레신문(2020. 10. 5), 「'인구 50만명 이상' 특례시 추진에 잇단 갈등」 기사를 참고하였다.

정부의 공무원에게도 부정적인 영향을 미치고 있는 점을 현상적으로 지적하고 있기도 하다. 특히 박종민(2002a; 2002b)은 보다 근본적으로 한국의 지방정치의 구조를 분석하면서 지방 수준의 정치 권력이 지방정부의 공식제도와 일치한다는 결론을 내리고 있다. “권력은 시청에 있지 다른 곳에 있지 않는다”는 것이다. 그리고 이 공식 정부의 정점에 있는 시장의 지배체제, 더 나아가 시장의 독주체제가 한국의 지방정치 구조의 핵심이라는 점을 지적하고 있다. 이러한 구조 하에서 관료기구는 시장에 의해 통제되고 그로 말미암아 시장에 종속되고 말게 된다.

이 연구는 위의 진단의 문제의식을 좀 더 진전시킬 필요가 있다고 본다. 현실적으로 시장 혹은 단체장을 정점으로 하면서 지방의 공적인 일을 결정하고 처리하는 주체로서 지방정부의 총체적인 역량이 현재의 수준을 넘어서는 재원과 권한의 이양을 통해 더 나은 지방자치를 구현할 수 있을까? 이러한 질문을 던지는 이유는 지방자치 이후 이루어진 외면적인 지방의 발전이 지방자치 혹은 지방정부의 기여에 의한 것인가를 회의하게 하는 몇 가지 부정적인 경향에 있다.

우선 위의 박종민(2002a; 2002b)의 지적에도 불구하고 지방정치에서 단체장의 독점적인 권한과 이를 통한 지방 관료제의 정치화 현상에 큰 변화가 없다는 점이다. 이병량·김서용(2019)에 따르면 단체장은 인사권을 중심으로 한 권한의 행사를 통해 지방 관료제를 통제하고, 이는 관료제의 정치화로 이어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 아래의 인용문의 위의 이병량·김서용(2019)의 연구에서 발췌한 지방정부의 관료의 인터뷰 내용의 일부이다.

공무원에 있어서 가장 큰 메리트는 승진이거든요. 승진인데, 우리 단체장이 오게 되면 제일먼저 하게 되는 일이 피아식별입니다. 제일 먼저...단체장이 미끼를 하나 던집니다. 내가 이렇게 할 건데 하고 그런데 대부분 법적으로 안 되는 걸 던집니다. 그동안 법적으로 안돼서 누구도 하지 못했던 걸 던져요. 던짐과 동시에 기획, 감사, 인사, 재정 과장들을 공식으로 순간 만들어놓습니다. (그러면 언젠가) 누군가가 이걸 묻니다. 근데 그 사람이 나랑 경쟁자인거면 나도 같이 물게 되죠. 그럼 처음 문 애들은 욕을 먹지만 이 사람들이 주요부서의 과장이나 핵심 팀장으로 이동을 하게 돼요. 이 10여명이 과장이자 핵심 팀장이 되면 어떤 권한을 가지냐면 인사과하고 상관없이 유능한 인재를 가져다가 쓸 수 있어요. 그 사람이 좀 적극적이고 법적인거 잘 안 따진다고 하면 본청으로 불러들입니다. 철저하게 10여명이 친위대를 형성하게 되죠. (이병량·김서용, 2019, pp. 18~19)

중앙부처는 보는 눈이 많습니다. 그래서 정치인 장관이 왔더라도 자기 예산을 함부로 못 씁니다.

그런데 도만 되어도 도지사 영향력이 워낙 크니까, 다양한 방법으로 많은 사람들이 와서 일하고요. 상상을 초월할 정도입니다. 제가 000에 와서 사람들이 이야기한 내용인데요. 저한테 이야기할 정도면 다 불만 섞인 이야기이지만요. 심지어 임기제 수십 명을 실·국별로 다 박아놓습니다. (이병량·김서용, 2019, pp. 12~13)

노골적으로 말하면 보통 단체장은 재선을 위한 프로젝트를 가동합니다. 말할 수는 없지만요. 지방공무원들은 평생 그 자리에 있잖아요. 국가직은 자리가 바뀌지만, 운 좋으면 4년, 운 나쁘면 8년, 12년까지 갈 수 있구요. 그러니까 한 번 찍히면 큰일 나니까요. 그래서 줄이 딱 서집니다. (이병량·김서용, 2019, p. 12)

이와 같은 단체장을 정점으로 하는 지방 관료제의 정치화 현상의 결과는 지방관료의 전문직업적 판단과 사고의 중단, 공직의 전문성 상실 등으로 나타나고 있었다(이병량·김서용, 2019). 이는 그간의 지방자치 경험에도 불구하고 주민의 참여와 시민사회단체 등 지방정치의 활성화, 이를 통한 지방정부의 통제가 여전히 이루어지지 않은 현실을 반영하는 것으로 해석될 수 있기 때문이다. 또한 이는 지방정부가 지방자치의 주체로서 제대로 된 역할을 수행하지 못했다는 점을 반증하기도 하는 것이다.

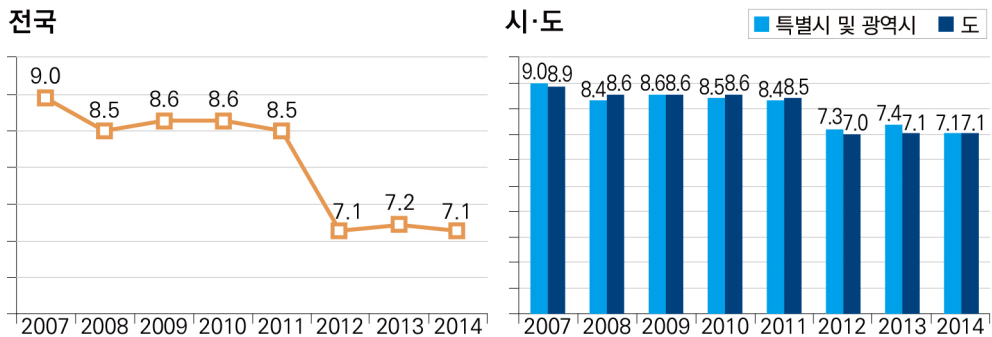
그 다음으로 지방정부의 역량과 관련하여 지적할 수 있는 점은 위에서 이미 언급한 수도권 집중 현상의 심화이다. 물론 수도권 집중 현상의 심화는 지방자치의 발전과 지방정부의 역량 발휘를 저해하는 요인으로 항상 지적되고 있다. 따라서 이를 해소하기 위한 다양한 제안이 제출되고 있다. 노무현 정부 시기에 추진되었던 행정수도 이전을 비롯하여 이후의 정부에서도 정권의 성격을 막론하고 수도권과 수도권 이외 지역의 격차를 해소하기 위한 다양한 방안들이 모색되었다. 그러나 이와 같은 다양한 방안은 모두 중앙정부의 주도 하에 추진된 것일 뿐 이 과정에서 지방정부의 노력은 뚜렷하게 나타나지 않는다. 오히려 이 과정에서 두드러지는 점은 더 많은 배려를 요구하는 비수도권 지방정부와 역차별에 대해 반발하는 수도권 지방정부의 갈등이 분출되고 있다는 사실이다⁹¹⁾. 이러한 상황은 그 자체로도 문제이지만 지방자치가 원래는 다양성을 통한 경쟁과 이를 통한 지방정부의 역량 강화와 지방의 발전을 지향하는 것이라는 점에서 문제의 심각성을 더 하고 있다. 그 이유는 이와 같은 논의가 이루어지는 것은 한국의 지방자치가 애초에 기대했던 바람직

91) 예를 들어 위에서 예를 들어 특례시와 관련된 논란에서도 광역자치단체와 그에 속한 대규모 기초자치단체 간의 갈등 뿐만 아니라 수도권 지방정부와 비수도권 지방정부 간의 갈등도 나타나고 있다. 이는 특례시의 인구 기준을 100만 명에서 50만 명으로 확대하도록 하고, 또 수도권과 비수도권에 다른 기준을 적용해야 한다는 주장이 제기되거나 특별한 필요가 있는 지역의 경우 인구 기준을 20만명으로 낮추자는 안이 제출되는 등의 과정을 통해서 확인되고 있다. 이러한 과정은 모두 수도권에 집중된 특례시의 지정이 수도권과 비수도권의 격차를 더욱 확대할 것이라는 우려에서 제기된 것이다(하혜영, 2020).

한 결과에 이르지 못하고 있다는 점을 반증하기 때문이다. 이런 상황에서 지방자치 실시 이후 지속되고 있는 수도권 집중화와 지방의 궤멸을 더 많은 분권을 요구하는 근거로만 주장하는 것은 제고의 여지가 있는 것으로 여겨진다.

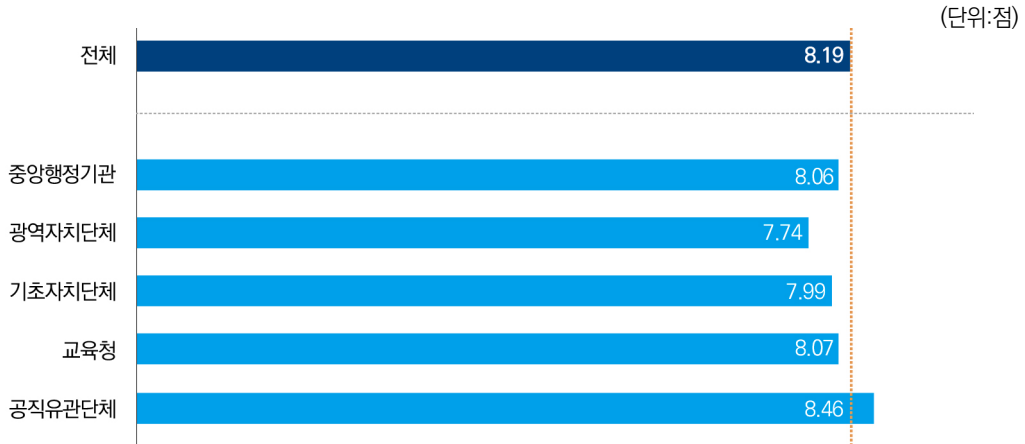
셋째로는 지방정부를 구성하고 있는 관료의 역량 측면에서 발견할 수 있는 부정적인 요소이다. 위에서 인용한 바와 같이 지방정부의 공무원 가운데 상당수는 지방공무원을 입직의 수단으로 여기고 이를 바탕으로 보다 나은 여건의 지역으로 이동하려고 시도하고 있다. 이는 지방정부의 차원에서는 인적 역량의 지속적인 누출과 손실로 이어질 수 밖에 없을 것이다(정주용·남태우·한승주, 2013). 한편으로 청렴성의 문제도 지방정부의 역량과 관련한 중요한 의미를 지닌다. 행정자치부와 지방행정연구원의 『지방자치 20년 평가』에서 제시된 자료를 보면 2014년 현재 지방정부의 청렴도는 지속적인 하락세를 보이고 있는 것으로 확인되었다⁹²⁾(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015, p. 66). 또한 아래의 [그림 5-7]에서 드러나고 있는 것처럼 가장 최근의 조사 결과인 국민권익위원회의 『2019년도 공공기관 청렴도 측정 결과』에 따르면 기초자치단체와 광역자치단체는 모든 유형의 공공기관 중 청렴도가 가장 낮은 공공기관으로 측정되기도 하였다(국민권익위원회, 2019).

92) 위의 『지방자치 20년 평가』는 국민권익위원회의 조사를 인용하여 아래의 [그림]과 같이 한국의 지방정부의 청렴도 추이를 보여주고 있다. [그림]에서 확인할 수 있는 바와 같이 지방정부의 청렴도 지수는 2007년 이후 꾸준히 하락하고 있다.



[그림] 한국 지방정부의 청렴도 추이(2007~2014년)

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 66)



[그림 5-7] 기관 유형별 청렴도(2019)

자료: 국민권익위원회(2019: 7)

지방정부의 역량 측면에서 드러나고 있는 위와 같은 문제의 결과는 한편으로는 지방정부에 대한 낮은 신뢰로 이어지게 될 것이다. 또한 이는 지방자치에 대한 평가로도 이어질 수 있을 것으로 추측된다. 위의 [표 5-7]에서 인용한 바와 같은 지방자치의 성과에 대한 일반 국민의 평가는 그러한 의미에서 해석될 수 있을 것이다. 또한 위의 [표 5-7]에서 보여준 성과에 대한 지방자치의 기여도에 대한 일반 국민의 매우 부정적인 평가 역시 지방정부에 대한 낮은 신뢰에서 비롯된 것일 수 있을 것이다. 이는 국가 및 지방공무원, 관련 학자, 시민단체, 지방자치단체장, 지방의원 등 소위 정책집단에 의한 지방자치의 성과요 기여도에 대한 상대적으로 긍정적인 평가와 뚜렷한 대비를 이루고 있기도 하다(권영섭 외, 2019; 행정자치부·한국지방행정연구원, 2015). 이와 같은 격차는 또 다른 질문으로 이어진다.

4 지방정부는 현재의 중앙정부-지방정부 관계를 불편해 하고 있는가?

거듭 언급하지만 한국 지방자치의 고질적이고 현재적인 문제는 지방정부가 중앙정부의 통제 때문에 충분한 권한과 재원을 가지지 못하고 있는 점에서 기인한다고 진단되고

있다(권영섭 외, 2019). 그 때문에 한국의 지방자치는 반쪽짜리이고 모든 정부는 지방정부에게 좀 더 많은 권한과 재원을 주고자 분권을 추진하고 있다. 이런 상황이다 보니 지방정부가 중앙정부의 통제로 인해 권한 행사를 제대로 하지 못하는 현재의 중앙정부-지방정부 관계를 불편하게 여길 것이라는 추론은 당연한 논리적 귀결일 것이다.

그러나 현실은 반드시 그렇지 않을 수도 있다는 많은 증거를 보여주고 있다. 이병량·김서용(2019: 20~21)의 연구에서도 밝힌 바와 있듯이 지방의 관료들은 지방자치 실시 이후 지방정부는 인사, 조직, 도시계획 등 다양한 영역에서 매우 큰 권한을 가지고 있으며 그에 수반하여 자율성도 매우 강한 것으로 평가하고 있다. 또한 그 정점에 매우 강력한 자치단체장의 권력이 존재하는 것으로 보고하고 있다. 아래의 인용문은 그와 같은 상황을 뚜렷하게 보여주고 있다.

예를 들어서 2000년대 이후 들어와서 00자치단체 같은 경우는 인구가 늘어나게 되면서 기구가 많이 늘어났고 또 정원도 많이 늘어났습니다. 그리고 자치단체장 입장에서는 또 자율권도 중앙에서 더 많이 내려왔습니다. ... 광역자치단체는 기초자치단체는 주민 생활과 밀접하고 중앙정부는 여러 정책을 기획해서 내려보내는데 광역자치단체는 그 틈 사이에 있지요. 그래도 광역자치단체장 선에서 할 수 있는 일은 어떤 도시계획이나 이런 걸 다 승인받아야 하기 때문에 ... 지방자치가 되고 나서부터 지방의 권한이 그만큼 세졌고 그 권한 중에는 인사와 관련해서도 있고 도시계획 업무, 조직권도 있고 그렇습니다. (이병량·김서용, 2019, p. 20)

자치단체장이 바뀌면 일단 로고가 다 바뀌어요. 그게 어디까지 영향을 미치냐면요. 버스 수천대가 다 바뀌어야 되고요. 공무원증의 로고도 그렇습니다. 그뿐만 아니라 정책, 예를 들어 복지다 하면 기존에 하던 거잖아요. 거기에 청년정책이니 지역화폐니 뭐 이런 걸 다 수행해야 되는 거고 등 전반적인 정책에 다 영향을 미치죠. (이병량·김서용, 2019, pp. 20~21)

중앙부처는 상대적으로 국회가 점점 세지지 않습니까. 그래서 정치인 장관이 왔다고 하더라도 자기 예산을 함부로 못 씁니다. 그런데 도만 되어도 도지사 영향력이 워낙 크니까 다양한 방법으로 많은 사람들이 와서 일하고요. 상상을 초월할 정도입니다. (이병량·김서용, 2019, p. 21)

이는 바꾸어 말하면 지방자치와 중앙정부-지방정부의 관계가 우려하는 것보다는 훨씬 더 많은 권한을 지방정부에게 주고 있다는 사실의 반증이기도 하다. 어떤 의미에서는 지방정부의 입장에서는 더 많은 권한과 더 많은 재원은 매우 반가운 것이기는 하지만 지금의 수준에서도 충분히 만족할 만한 수준이라는 것이다.

이와 관련하여 언급할 만한 조사의 결과는 위에서도 인용한 바 있는 지방자치 20년을 맞이하여 행정자치부와 한국지방행정연구원이 종합적으로 실시한 평가에 포함된 것과

분권형 국정운영체제와 관련하여 추진한 한국행정연구원의 연구과제인『분권형 국정운영 체제와 정부혁신(KIPA 연구보고서 2017-30)』에서 실시한 중앙정부(454명)와 지방정부 (광역자치단체 316명, 기초자치단체 636명) 공무원을 대상으로 한 것이 있다.

먼저 한국행정연구원의 조사 결과에서 중앙정부-지방정부 관계 측면에서 주목할 만한 점을 살펴보면 광역자치단체와 기초자치단체를 포함한 지방정부의 공무원은 현재의 지방자치 수준에 대해 중앙정부 공무원보다 만족의 수준이 낮고 더 많은 자치권을 요구하기는 하였다. 또한 상급기관의 조정/관여의 수준에 대해서도 현재의 수준도 높은 편이라고 여기지만 향후의 변화 방향에 대해서도 기획의 측면을 제외한 집행관리와 평가/감사의 측면에서는 조정 및 관여의 수준을 높여야 한다고 응답하였다.

[표 5-10] 상급기관의 조정/관여 수준 및 방향에 대한 지방정부 공무원 인식

		광역자치단체(단위: %)					기초자치단체(단위: %)				
		매우 높음/ 매우 높아져야 함	높음/ 높아져야 함	보통/ 현행 유지	낮음/ 낮아져야 함	매우 낮음/ 매우 높아져야 함	매우 높음/ 매우 높아져야 함	높음/ 높아져야 함	보통/ 현행 유지	낮음/ 낮아져야 함	매우 낮음/ 매우 높아져야 함
조정/ 관여 수준	기획	13.6	33.9	39.6	11.4	1.6	10.1	39.9	37.4	11.2	1.4
	집행관리	13.3	41.8	34.5	9.2	1.9	14.3	46.4	32.4	6.3	0.6
	평가/ 감사	29.4	36.7	27.8	5.9	0.3	30.3	42.8	23.1	3.6	0.2
조정/ 관여 변화 방향	기획	1.3	13.9	38.6	32.3	13.9	2.5	13.7	30.5	41.4	11.9
	집행관리	13.3	41.8	34.5	9.2	1.3	14.3	46.4	32.4	6.3	0.6
	평가/ 감사	29.4	36.7	27.8	5.1	0.9	30.3	42.8	23.1	3.6	0.2

자료: 임성근(2007: 224~228)을 재구성함

위의 [표 5-10]에서 보는 바와 같이 지방정부의 공무원은 광역자치단체와 기초자치단체의 구분 없이 현재의 중앙정부 등 상급 기관의 조정과 관여의 수준이 기획, 집행관리, 평가/감사의 영역에서 기본적으로 높은 편이라고 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 이는 기획보다는 집행관리와 평가/감사의 영역에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 그런데 역설적이게도 지방정부의 공무원은 역시 광역자치단체와 기초자치단체의 구분

없이 기획의 영역에서는 상급기관이 조정과 관여의 수준이 낮아지거나 최소한 현행을 유지해야 한다고 보는 반면 집행관리와 평가/감사의 영역에서는 현재의 수준보다 높아져야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방정부의 구성원인 공무원 스스로가 지방정부는 현실적인 측면에서 집행관리와 평가/감사를 더 많이 받아야 하는 대상으로 인식하고 있다는 점을 보여주고 있다(임성근, 2017)⁹³⁾. 이와 같은 조사의 결과는 지방정부의 공무원 스스로가 한국의 지방정부에서 이루어지는 정책이나 사업의 집행을 신뢰하지 못하고 있음을 드러내 보이는 것으로 해석될 수 있다.

위의 조사보다 흥미로운 것은 행정자치부·한국지방행정연구원(2015)의 조사 결과이다. 분권, 역량, 참여의 대분류 하에 24개 세부 요소⁹⁴⁾로 한국의 지방자치를 평가한 위의 조사 결과에 따르면 기능의 배분을 포함한 대부분의 영역에서 그간의 한국의 지방자치에 대해 가장 만족도가 높은 집단은 단체장인 것으로 나타나고 있었다⁹⁵⁾. 그 결과 [표 5-11]에서 보는 것과 같이 중앙정부-지방정부의 관계에 대한 전반적인 평가에서도 단체장의 만족도는 여타 집단에 비해 뚜렷하게 높은 경향을 보이고 있었다.

93) 한편으로 사회문제 해결에서 시민사회의 역할, 시민사회 활동에 대한 정부 지원의 필요성에 대해 중앙정부에 비해 지방공무원의 부정적인 입장을 표시하고 있다는 점도 확인이 되었다(임성근, 2017).

94) 이들 세부요소는 기능배분·자치조직권·지도감독·재정운영 등 분권의 측면, 인사역량·조직역량·정보화 등 역량의 측면, 주민참여·시민사회 등 참여의 측면 등으로 구성되어 있다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

95) 기능의 배분 결과에 대한 만족도의 결과는 아래의 표와 같다. 본문에서 언급한 것과 같이 단체장은 기능 배분을 포함하여 분권을 비롯하여 지방자치의 전반적인 요소에 대해 일관되게 가장 만족하고 있는 집단으로 나타나고 있다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

[표] 현행 지방자치의 기능 배분의 결과에 대한 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
국가공무원	6.0	4.0	22.0	37.0	23.0	5.0	3.0	100.0
지방공무원	8.0	6.0	18.0	44.0	20.0	2.0	2.0	100.0
관련학자	9.0	7.0	37.0	32.0	10.0	3.0	2.0	100.0
시민단체	18.0	35.0	21.0	18.0	5.0	1.0	2.0	100.0
단체장		14.0	15.0	22.0	29.0	19.0	1.0	100.0
지방의원		9.0	30.0	25.0	23.0	13.0		100.0
합계	6.8	12.5	23.8	29.7	18.3	7.2	1.7	100.0

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 217)

[표 5-11] 중앙정부-지방정부 관계에 대한 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
국가공무원	6.0	9.0	16.0	32.0	30.0	6.0	1.0	100.0
지방공무원	8.0	3.0	18.0	52.0	16.0	2.0	1.0	100.0
관련학자	4.0	16.0	39.0	31.0	8.0	2.0	-	100.0
시민단체	18.0	26.0	29.0	13.0	8.0	4.0	2.0	100.0
단체장	-	13.0	8.0	23.0	51.0	4.0	1.0	100.0
지방의원	2.0	12.0	26.0	33.0	17.0	10.0	-	100.0
합계	6.3	13.2	22.7	30.7	21.7	4.7	0.8	100.0

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 448)

반면 부정적인 평가가 가장 높은 집단은 관련 학자와 시민단체로 나타나고 있다. 이는 위의 다른 조사의 결과를 요약한 [표 5-7]을 통해 나타난 지방자치에 대한 일반 국민과 정책집단의 차이와도 연결되는 것으로 보인다. 이와 같은 단체장과 관련 학자와 시민단체의 평가는 모든 요소에서 극명하게 대비가 될 정도로 차이가 뚜렷하게 구분되는 것이기도 하였다.

그렇다면 이러한 조사의 결과는 어떻게 해석하여야 할까? 이는 현재의 한국의 지방자치의 문제가 일반적으로 주장되고 있는 것처럼 지방정부에게 권한을 너무 적게 준 것에 있지 않을 수 있음을 보여준다. 오히려 지방정부 혹은 단체장의 입장에서는 현재의 지방자치는 충분한 권한과 재원을 주고 있는 것인지도 모른다. 문제는 이러한 권한의 행사와 재원의 투여가 단체장이나 지방정부에 해당하는 것일 뿐 주민들의 참여와 통제로 이어지지 않는 데 있는 것이 아닐까?

5 주민들은 지방자치를 원하고 있는가?

지방자치에 대한 주민들의 요구는 당연히 높게 나타나고 있다. 이는 지방자치의 필요성에 대한 국민들의 의식을 묻는 설문 조사에서 일관되게 확인되고 있는 사실이기도 하다. 지방정부의 단체장이나 의회 의원의 부패 등 지방자치의 부정적 측면에 대한 인식에도 불

구하고 지방자치의 실시가 25년을 넘어서면서 규범적인 측면에서 지방자치는 어쩌면 당연한 것으로 여겨지고 있는 것으로 해석이 된다.

그러나 구체적인 측면에서 지방자치나 혹은 이를 위한 분권에 대한 지방정부 주민의 지지 여부에 대해서는 검토의 여지가 있다. 왜냐하면 유재원(2018)의 지적대로 지방자치는 어떤 의미에서 ‘차이’를 전제로 하는 것이기 때문이다. 그런데 한국의 지방정부의 주민들은 차이보다는 평등 혹은 형평을 더 중요시하는 것으로 판단되는 증거가 적지 않아 보인다. 특히 한국의 지방정부의 차원에서 확연하게 드러나는 정책 확산의 경향은 그 구체적인 사례들일 것이다. 역설적이게도 이명박 정부에서 정착된 무상급식이나 일정 연령의 영유아에 대한 포괄적인 재정지원, 박근혜 정부에서 중앙정부와 지방정부의 갈등의 초점에 놓였던 지방정부의 청년수당 혹은 청년배당 정책 등은 모두 그러한 사례에 포함되는 것이라고 할 수 있다. 또한 분권을 추진하는 정부에서 추진된 소방직 공무원의 국가직화도 소방직 공무원에 대한 처우 개선의 필요성도 제기되었지만 기본적으로 지방정부 간의 균등한 소방서비스에 대한 요구가 강하게 뒷받침되었던 점도 기억할 필요가 있다. 특히 소방직의 국가화에서 표출된 국민의 의식은 소방서비스가 중앙정부의 서비스인 것이 합당한지 지방정부의 서비스인 것이 합당한지의 여부와 관련 없이 중요하고 어려운 문제의 해결은 결국 중앙정부가 담당하는 것이 옳다고 여기고 있는 것으로 판단된다.

이러한 점을 고려한다면 현재의 상황에서 차이를 전제로 분권을 강화하는 것이 한국 지방자치를 더 나아지게 할 올바른 선택이 될 수 있을까하는 질문이 제기된다. 또한 지방자치에 대한 규범적 지지와 실제 요구의 간극을 어떤 방식으로 극복해야 하는 것일까하는 고민도 추가된다.

제4절

연구결과 및 정책제언: 자치와 분권을 위한 새로운 접근

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 글은 지방자치 이후 한국의 중앙정부와 지방정부와의 관계 설정에서 중요한 과제로 대두되고 있는 분권의 구조를 밝혔다. 이를 통해 분권이라는 과제는 현재의 상황에서 문제의 해결을 어렵게 하는 잘못 설정된 지향점이 아닌가 하는 의문을 제기하였다.

이어서 이 글은 한국의 중앙정부-지방정부 관계 설정과 관련하여 확인하고 넘어가야 할 다섯 가지의 질문을 던졌다. 이 다섯 가지 질문을 통해 드러나고 있는 상황은 다음과 같이 정리할 수 있다. 지방자치의 도입에도 불구하고 한국의 지방정부는 여전히 중앙정부에 재정적인 측면을 비롯한 다양한 영역에서 중앙정부에 의존하고 있으며 그 의존성은 오히려 심화되고 있는 것으로 나타났다. 이는 당연히 지방자치의 실의를 통하여 기대한 바 람직한 중앙정부-지방정부 관계와는 거리가 있는 것이기도 하다. 이러한 상황에서 지방 정부 간의 격차도 심화되고 있다. 이는 단지 수도권-비수도권의 격차에 의한 것일 뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계에 기인하는 것이기도 한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 격차에서 발생하는 지방정부 간의 이해관계의 분화는 분권의 과제를 더욱 어려운 것으로 만들고 있다. 분권 과제의 곤란성을 더욱 심화시키고 있는 요인은 지방정부의 역량 측면에서도 발견되고 있다. 단체장의 막강한 권한에 의한 지방 관료제의 정치화 현상, 역량 정제 등은 풀뿌리 민주주의에도 행정서비스의 효율성 제고에도 부정적인 영향을 미칠 수 밖에 없을 것이다. 이런 상황 속에서도 지방정부는 현재의 중앙정부와의 관계에서 한편으로는 더 많은 권한을 요구하면서도 한편으로는 안주하고 있는 모습도 보이고 있다. 이는 현재의 지방자치가 풀뿌리 민주주의와 주민에 대한 행정서비스 수준의 제고에는 크게 기여하지 못하고 있지만 지방정부와 단체장에게는 충분한 권한을 주고 있는 현실의 반영으로 해석될 여지도 있는 것이다. 지방정부의 주민들이 지방자치가 줄 수 있는 ‘차이’에 대해 수용할 준비가 되어 있지 않고 여전히 중요하고 어려운 문제는 중앙정부가 해결의 주체로 나서야 한다고 보는 것은 이와 같은 현실에 대한 인식에서 출발하고 있는 것으로 보인다.

위와 같이 요약된 한국 지방자치와 중앙정부-지방정부 관계의 현실은 현재 일반적으로 합의가 되고 있으며 또 규범적으로 올바른 것으로 여겨지고 있는 지방자치 혹은 분권의 강화라는 과제를 근본적인 수준에서 다시 고민할 필요가 있음을 드러내 주고 있다. 물론 이러한 주장이 지방자치를 더욱 발전시킬 필요성에 대해 의문을 품고 있는 것은 아니다. 그러나 현재 제기되고 있는 과제들을 완수하는 것이 과연 한국의 지방자치를 발전시킬 수 있을 것인가에 대한 의문은 제기하고 있다.

이 글은 이러한 문제의식 속에서 현재의 중앙정부와 지방정부 관계를 둘러싸고 있는 분권의 과제에 대해 근본적인 검토를 할 필요성을 제기하고자 하였다. 잠정적인 수준에서 한국의 중앙정부-지방정부 관계 재설정 혹은 개선을 위한 과제는 아래와 같이 요약할 수 있다. 먼저 이제까지 그래왔고 현재도 그런 것처럼 한편으로는 중앙정부와 지방정부 간에는 분권의 과제를 추진하고 다른 한편으로는 지방정부 간의 균형도 추진하면서 부가적으로 주민의 참여를 일정 수준에서 제도화하는 등의 방식의 유효성에 대해 심각하게 검토할 필요가 있다. 위에서 논의하였듯이 이러한 접근을 통해서도 어떠한 문제도 풀기가 힘들 것이기 때문이다. 따라서 이 글은 지방자치 혹은 분권에 대한 통합적인 설계를 재고할 것을 제안한다. 지방정부의 서로 다른 상황과 이해를 고려한다면 통합적인 설계 하에서 지방자치 혹은 분권을 추진하는 것은 논리적인 접근이 될 수 없다. 분권을 통해 자치가 가능하고 이를 요구하는 지방정부에게는 분권형 지방자치를 실시할 수 있도록 하지만 중앙정부의 조정과 관리 혹은 후견이 요구되는 지방정부에게는 중앙정부-지방정부 협력형의 지방자치를 실시할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것은 어떨까?

한국의 중앙정부-지방정부 관계 재설정 혹은 개선을 위해 아래와 같이 제안한다.

먼저 한편으로는 중앙정부와 지방정부 간에는 분권의 과제를 추진하고 다른 한편으로는 지방정부 간의 균형도 추진하면서 부가적으로 주민의 참여를 일정 수준에서 제도화하는 이제까지의 개혁 방안은 심각하게 재검토되어야 한다. 왜냐하면 이러한 접근을 통해서 현재 한국의 지방자치가 직면하고 있는 어떠한 문제도 풀기가 힘들 것이기 때문이다. 따라서 이 글은 통합적인 설계를 통해 한국의 중앙정부-지방정부 관계의 모든 문제를 풀 수 있을 것이라는 접근은 재고할 것을 제안한다. 지방정부의 서로 다른 상황과 이해를 고려한다면 통합적인 설계 하에서 지방자치 혹은 분권을 추진하는 것은 논리적인 접근이 될 수 없다. 분권을 통해 자치가 가능하고 이를 요구하는 지방정부에게는 분권형 지방자치를 실시할 수 있도록 하지만 중앙정부의 조정과 관리 혹은 후견이 여전히 요구되는 지방정부

에게는 중앙정부-지방정부 협력형의 지방자치를 실시할 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 한다. 예를 들어 재정여건이 양호하고 또 분권에 대해 강한 의지를 보이는 수도권 지방정부는 지금 보다 더 큰 행정적·재정적 자율성을 가지는 분권형 지방자치단체의 모형을 선택할 수 있다. 반면 여전히 재정적 자율성 보다는 중앙정부의 재정조정제도에 의존하여 정부를 운영할 수 밖에 없는 지방정부는 중앙정부에 대한 책임성을 더욱 강화하는 협력형 지방자치단체의 모형을 선택하는 것이다.

이러한 기본적인 방안의 구체화와 추진의 이전에 선결되어야 할 과제는 두 가지이다. 현재의 지방자치와 관한 논의와 대안은 지방정부와 단체장의 자치에 머물러 있다. 권한과 사무의 이양, 재원의 문제 등이 지방자치나 분권의 중심적 문제로 논의되어온 것은 바로 그 때문이다. 물론 주민의 참여에 대해서 일정 수준의 논의가 이루어지기는 했지만 단체장과 지방 관료제를 중심으로 강력하게 형성된 지방 권력의 구조 하에서 주민의 참여는 그물망 안에 갇힐 수 밖에 없었다. 따라서 최소한 주민의 실질적 참여를 강화할 수 있는 방안에 대해 심각하게 고민을 할 필요가 있다. 이를 위해 기존의 참여 방식과 제도가 어떤 상황에 있는지에 대한 진지한 분석이 먼저 이루어질 필요할 것으로 판단된다. 또한 이를 바탕으로 시민사회의 민주적 역량 강화를 위한 방안이 제시될 필요가 있다.

다음으로는 지방자치와 분권의 주체를 명확히 할 필요가 있다. 이미 지적했듯이 한국의 지방자치가 직면하고 있는 큰 문제 중 하나는 광역자치단체와 기초자치단체의 중층적 구조이다. 이는 효율성의 측면에서 문제일 뿐만 아니라 지방정부의 수준에서 또 다시 작은 중앙과 지방의 관계를 복제하고 있다는 점에서도 그 심각성이 드러난다. 더구나 중층적인 지방자치단체의 구조는 지방자치와 분권의 주체 설정을 곤란하게 하고 있다. 당연히 이와 같은 중층적 구조는 그에 조응하는 정치적 이해관계를 오랜 기간 동안 배태해왔다. 따라서 이 문제의 해결은 매우 어려울 것으로 예측되기도 한다. 그럼에도 불구하고 문제를 보다 근본적 수준에서 해결하기 위해서라면 좀 더 솔직하게 문제를 인정하고 그에 상응하는 큰 변화를 이끌어낼 필요가 있다. 그 논리적인 귀결은 중첩적으로 구성되어 권한과 재원 이양의 대상도 불분명하게 하고 지방정부 간의 통제와 의존 관계를 낳고 있는 지방정부의 계층을 일원화하는 것이다. 지금이 바로 이와 같은 방향에 대한 논의와 그 구체적인 방안에 대해 진지하게 논의할 최적의 시점일지도 모른다.

제6장

지방분권과 행정기능의 재조정

제1절 국가행정의 패러다임 변화

제2절 국가행정체계와 기능의 변화

제3절 국가행정체계의 재조정: 제주도와 세종시의 실험을 중심으로

제4절 국가행정체계의 미래: 협력적 거버넌스

제5절 연구결과 및 정책제언

제 1절

국가행정의 패러다임 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가행정 패러다임의 변화는 행정을 담당하는 정부 조직의 구조와 기능에 대한 패러다임의 변화와 밀접한 관련이 있다. 다른 말로 하면 그것은 정부관료제 패러다임의 변화를 뜻한다. 역사적인 관점과 이론적 차원으로 그것을 나누어 설명할 수 있다.

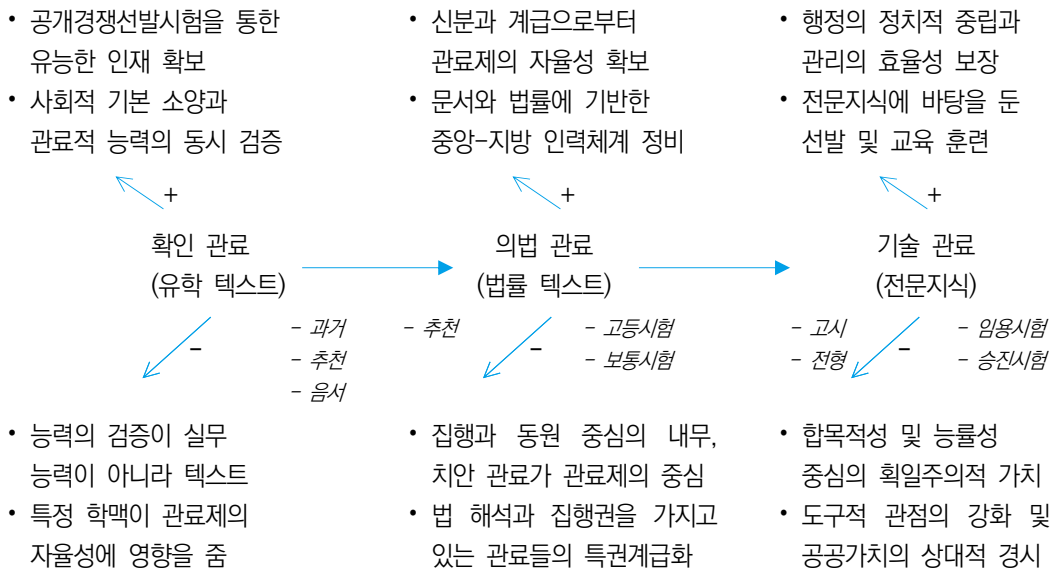
1 역사적 관점: 정치와 시장의 등장과 전통적인 직업관료제의 변화

한국은 부국강병을 이룬 준거국가를 통해 행정사상과 제도를 차용하고 변용하면서 중국의 유교 전통, 일본-독일의 의법 전통 그리고 미국의 기술관료 전통을 복잡한 켜쌓기 과정을 거치면서 혼합해 왔다(박종민·윤건수, 2014, p. 19). 삼국시대부터 만들어지기 시작해 조선 시대에 거의 완성이 된 관료제는 그 이후 한국의 국가 운영체제의 토대가 되었다. 당시의 최강국이었던 중국의 관료제를 모방해 국가의 집행기능을 이조, 호조, 예조, 병조, 형조, 공조 크게 6개로 나누었다. 이것은 오늘날 내무부, 재무부, 외교와 국방부, 법무부, 건설부 등에 해당된다. 그리고 능력에 대한 검증이 유교경전에 한정되었다는 한계가 존재하지만, 공개적이고 경쟁적이었던 선발 과정을 거친 유능한 관료가 등용되었다. 소위 실적주의 관료제가 적어도 몇백 년간 유지되어 온 것이다.

과거제 안에 있었던 실적주의 정신과 집행기구로서의 효율성은 프로이센의 전통을 흡수한 일본의 식민지배 과정에서 오히려 확대되었다(박종민·윤건수, 2014). 일본은 프로이센에서 들여온 공무원 선발시험제도를 메이지유신을 전후하여 적극적으로 실시하였고, 그 제도를 식민국가 한국에 그대로 적용하였다. 공식적으로 양반계급이 없어지면서 누구나 공직자가 될 수 있었기 때문에 조선 시대에 만들어진 실적주의 관료제는 오히려 강화된 측면이 있다. 소위 문관시험(보통문관시험과 고등문관시험)에 합격한 관료들은 과거시험에 합격한 것처럼 사회의 부러움을 샀다. 다만 일본인 고위관리들이 관료제의 상층부를 차지하고 있었고, 식민지 칙령이라는 엄격한 법에 의해 관리가 이루어졌기 때문

에, 사회적으로 누리는 특권에 비해 관료로서의 자율성은 크지 않았다. 또한 일본은 식민 지배의 과정에서 프로이센의 관료제처럼 집행력이 강한 제도가 필요했는데, 마침 조선에는 수백 년 전부터 작동되었던 관료제가 이미 존재하고 있었다. 식민지배의 과정에서 관료제의 영향력은 읍면지역까지 확대되었고, 역설적이지만 관료제라는 행정체계가 위로부터 주어진 문제를 해결하는 능력은 더 커졌다.

해방 직후의 미군정과 1공화국의 건국 시기에는 관료제의 정치화로 실적임용의 전통은 다소 퇴색하였고 일본 식민지배의 유산인 의법관료제 전통이 지속되었다. 그러다가 미군과 함께 들어온 미국의 행정 기술과 원칙이 정부관료제 안에 접목되기 시작했다. 관리과학에 기초한 미국의 행정 사상과 제도는 경제개발계획과 함께 시작된 발전국가 시대를 거치면서 행정의 능률과 관료제의 효과성이라는 원칙을 정착시켰다. 법학 위주의 채용시험이 행정학과 조사방법론 등의 사회과학 과목으로 바뀌면서 실적에 대한 패러다임이 바뀌었다. 법적 소양보다는 전문기술적인 소양이 공무원들에게 중요해진 것이다.



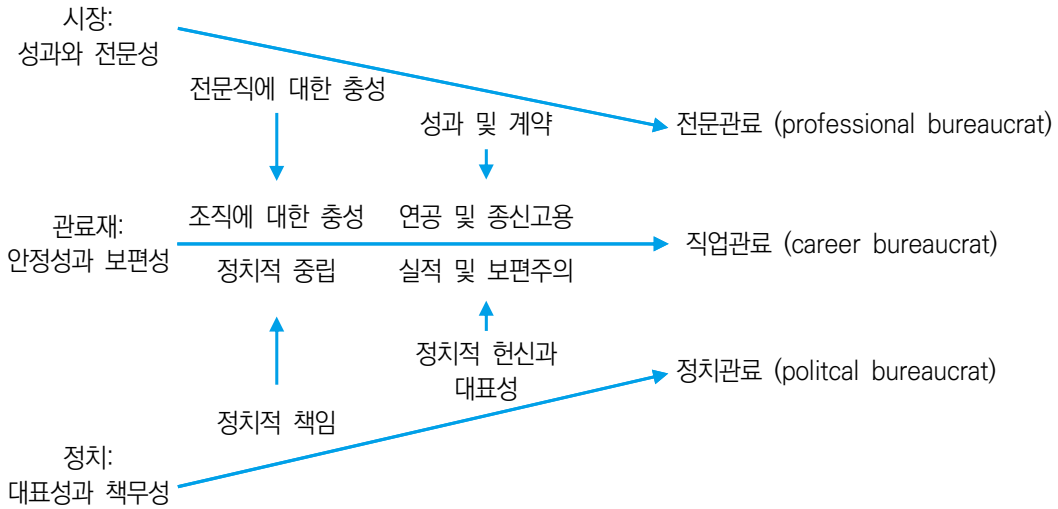
[그림 6-1] 한국 행정의 전통에 나타난 패러다임의 변화

출처: 박종민 · 윤건수, 2014:17

[그림 6-1]은 지금까지의 내용을 요약한 것이다. 조선 시대에 실적주의 관료제가 등장했고, 일제 식민국가 시절에는 문서와 법률에 기반한 관료제가 읍면 지역 단위까지 영향력을 미쳤다. 형식적으로는 행정구역과 계층이 구축된 것이다. 다만 법 해석과 집행권을 가지고 있었던 관료들이 일본인이었고, 이들 스스로가 내무와 치안 영역을 중심으로 특권층이 되었기 때문에, 식민국가를 지배하는 도구로 관료제가 작동되었다. 관료제가 정치로부터 중립적이고 전문성에 바탕을 두고 행정이 이루어져야 한다는 원칙은 미국의 영향력이 확산되면서 비로소 정착되었다. 특히 영역별 전문성을 강조하면서 동시에 전반적으로는 관리의 효율성을 추구해야 한다는 원칙은 개발과 성장을 국가이념으로 하면서 정착되었다.

행정이 국가정책을 효과적으로 집행하고 관리를 효율적으로 해야 한다는 이념이 하나의 패러다임이 되면서 행정이 통치엘리트의 도구로 작동된다는 불안감도 커졌다. 이러한 불안감은 상대적으로 민주적 절차와 공공의 가치에 대한 관심을 불러일으켰다. 특히 1980년대 후반 민주화와 함께 시작된 국가 관료제에 대한 비판은 군사정권의 몰락과 함께 관료제의 개혁으로 이어졌다. 그리고 1990년대 초반부터 시작된 지방자치는 중앙정부가 갖고 있었던 권한과 기능을 지방으로 넘겨주는 기폭제가 되었다. 이 과정에서 행정부의 권한에 대한 정치적 통제가 정부관료제 운영의 중요한 패러다임으로 등장하였다. 관료나 공무원이라는 호칭이 선출직 공직자, 정무직(임명직) 공직자, 그리고 직업공무원 등으로 분화되어가고 있다는 것은, 그만큼 행정에 대한 정치적 통제라는 담론이 정부관료제 운영의 중요한 담론으로 등장하고 있다는 것을 의미한다.

산업화를 거치며 경제 규모가 커지고 권위적이었던 정부관료제가 민주화 되면서 자연스럽게 대한민국이 국제질서 안에서 다른 나라와 주고받는 영향력이 커졌다. OECD 가입과 경제위기 과정에서 경험한 IMF 관리체제로 인해 정부관료제의 패러다임 안에 글로벌 스탠다드, 특히 신자유주의와 신공공관리 원칙들이 도입되었다. 정부의 개입과 규제보다 시장의 자율을 강조하고 성과와 경쟁을 강조하는 관리원칙들은, 권위와 복종이 중심이었던 전통적인 정부관료제의 구조와 운영원리들을 바꾸어나갔다.



[그림 6-2] 개발연대 이후의 관료에 대한 패러다임

출처: (박종민·윤건수, 2015, p. 48)

[그림 6-2]는 안정성과 보편적 원칙을 강조하는 전통적인 관료제에 이어 정치적 패러다임과 시장주의 패러다임이 새로 등장하고 있다는 것을 보여주고 있다. 전통적인 정부관료제는 정치적 중립을 강조하고 실적주의에 토대를 둔 직업공무원에 의해 운영된다. 그러나 민주화와 함께 정치적 중립보다는 정치적 책임이라는 가치가 강조되고, 실적주의보다는 정치적 혁신과 대표성이라는 가치가 강조되었다. 직업 관료의 패러다임만 갖고는 정부를 운영하는데 한계를 있다. 마찬가지로 시장주의와 성과를 강조하는 신자유주의와 신공공관리 이념이 들어오면서 조직에 대한 충성보다는 전문직업에 헌신하고 연공 서열과 종신고용보다는 성과와 연봉계약을 우선시하는 새로운 패러다임이 대두되었다.

박종민·윤건수(2015)의 연구에서 보듯 관료의 유형이 다양화되어간다는 것은 전통적인 관료제에 대한 통제 기제가 다양해졌다는 것을 의미한다. 전통적인 관료제에서 강조하고 있는 조직에 대한 충성과 계층적 통제 방식에 선거 및 대의제도에 의한 통제, 그리고 전문직업인으로서의 성과와 경쟁에 기초한 통제가 덧붙여지고 있다. 이것은 관료제가 주축을 이루었던 전통적인 거버넌스 구조가 점차 정치와 시장에 의해 영향을 받으며 변화되고 있다는 것을 의미한다. 민주화 및 시장화 이후 한국의 국가행정 패러다임이 바뀌고 있는 것이다.

국가행정에 대한 민주적 통제가 강화되면서 정부관료제의 정치적 중립성이 약화되고 있지만 그렇다고 행정이 정치적으로 예측한다고 볼 수는 없다. 또한 신자유주의-신공공 관리의 영향으로 전통적인 베버적 관료제의 실적임용과 경력보장이 약화되었지만, 그렇다고 공직이 완전히 전문직업화 된 것도 아니다. 현재의 상황은 시장이 정치와 결합되어 전통적인 정부관료제를 공격하고 베버적 전통관료제가 이에 저항하는 상황이다. 선출직 공직자의 등장 속에서 관료제화와 전문직업화가 결합되어 국가행정의 합리화가 이루어지는 과정이다. 여전히 베버 관료제의 전통이 유지되고 있지만 정치와 시장의 가치를 반영한 새로운 원칙들이 이것을 약간씩 변용시켜나가는, Pollitt & Bouckaert(2004)이 주장한 새로운 베버적 관료제(Neo-Weberian bureaucracy)의 모습이다. 박종민과 윤건수(2015)의 분석대로 오늘의 한국 국가 관료제에 대한 이해는 관료제의 근대화라는 오랜 전통과 관료제의 정치화 및 관료제의 전문직업화라는 새로운 흐름을 구분하고 이러한 전통과 흐름이 반영하는 거버넌스의 원리 및 이들 간의 역동적 관계를 이해하는 데서 출발해야 할 것이다.

2 이론적 관점: 계층제를 대체하는 협력적 거버넌스의 역할

미국처럼 자유주의와 시장주의를 강조하는 나라들은 애초부터 정부가 민간영역에 개입하고 규제를 통해 시장을 억제한다고 봤다. 그래서 정부는 늘 시장과 대척점에 존재한다고 봤다. 사회질서를 유지하는 방법으로 정부보다는 시장을 선호하였고, 계층제와 권위를 기초로 하는 정부 조직의 개혁과 쇄신을 항상 강조하였다. 그러나 조직이론을 연구하는 학자들 사이에서 관료제도 아니고 시장도 아닌 제3의 방식으로 조직을 통제하는 경우도 있다는 논의가 시작되었다. Ouchi(1980)는 제3의 통제방식을 공동체(Clan)적인 통제로 불렀다. 그는 시장이 호혜성을 기반으로 가격의 원칙에 의해 조직을 통제하는 방식이라면, 관료제는 호혜성과 정통적 권위를 기반으로 법과 규정에 의해 조직을 통제하는 방식이라고 하였다. 그리고 공동체적인 통제는 호혜성과 정통적 권위에 덧붙여 공동의 가치와 신념을 기반으로 하며, 가격이나 규칙이 아니라 조직의 전통을 통해 조직을 통제하는 방법이라고 봤다. 통제의 방법과 원칙이라는 관점에서 본다면 공동체 방법은 관료제나 시장의 방법을 대신할 수 있다고 봤다.

Powell(1990)은 이와 유사한 관점에서 계층제도 아니고 시장도 아닌 제3의 조정방식, 즉 다양한 행위자들의 결정이나 의견수렴 과정을 조정하는 제3의 방식으로 네트워크를 제안하였다. 예컨대 갈등이 발생했을 때 계층제는 법령이나 감독을 통해 갈등이 조정되고, 시장원리는 흥정을 통해 조정이 이루어지지만, 네트워크는 호혜적 규범과 평판에 대한 걱정이 맞물리면서 갈등이 조정된다. 의사소통의 수단이 계층제는 루틴(되풀이되는 행동)이며, 시장은 가격인 반면, 네트워크는 관계(relations)를 기반으로 하기 때문이다. 사회적 조정이 정당화되는 근거를 계층제는 고용계약에서 찾고, 시장은 소유권 계약에서 찾고, 네트워크는 참여하는 행위자들을 서로 보완할 수 있는 장점에서 찾는다. 그래서 행위자들의 선택이나 선호들 간의 관계도 다르다. 예컨대 계층제 안에서는 선택이나 선호가 다른 것에 의존해 있고, 시장주의 원칙 안에서는 서로 독립적이며, 네트워크 안에서는 상호의존적이다.

사회적 조정이라는 개념은 흔히 거버넌스 개념으로 이해된다. 이명석(2002)은 거버넌스를 국가나 사회의 문제해결 방식으로 넓게 정의하면서, 기존의 거버넌스에 대한 이론들을 관료제, 민주주의, 시장이라는 범주로 정리했다. 관료제 거버넌스는 계층제적 통제와 상의하달을 강조하며, 시장 거버넌스는 자발적 교환과 경쟁을 강조하며, 민주주의는 거버넌스는 정치적 권위구조 속에서 조직간 관계가 확대되며 민주주의 원칙가미된 사회적 조정방식을 뜻한다. 똑같이 개념화할 수는 없지만 민주주의 거버넌스는 위에서 설명한 네트워크를 통한 문제해결방식과 흡사하다.

Thompson(2003)은 네트워크 형태의 조직운영 원리가 다른 형태의 운영원리와 다르다는 점을 강조하였다. 그는 네트워크에 기반한 사회경제적 질서는 의도적으로 기획된 성과물을 염두에 두고 있는 계층제와는 다르고, 자연발생적이고 우연히 나타나는 성과물이 그 특징인 시장과도 다르다고 봤다. 최종적인 목표는 의도적으로 설계한 것일 수도 있고, 자연스럽게 생겨나는 것일 수도 있다. 행동의 동인을 계층제는 규칙과 권위에 기반을 둔 감시와 간섭에서 찾고, 시장원리는 사적인 경쟁에 토대를 둔 사익 추구에서 찾는다. 그러나 네트워크는 협력과 합의 형성이 행동의 동인이며, 충성과 신뢰를 강조한다고 봤다. 적어도 네트워크라는 개념이 계층제나 시장과 대립되는 형태의 조직운영 원리라면, 학자들마다 강조점이 서로 다르기는 하겠지만 그 안에는 민주주의, 공동체 등의 정치적 질서에 대한 함의가 존재한다.

거버넌스 개념이 나타난 시대적 배경을 보면 그러한 점을 분명히 알 수 있다.

Bevir(2016)는 1980~90년대 대규모 공공영역 개혁과 함께 규모가 크지만 무능한 국가 역할을 재정립하려는 움직임에 주목하였다. 그는 EU나 UN처럼 국가가 아닌데도 불구하고 회원 간의 질서 유지를 가능하게 하는 규칙의 유형에도 관심을 가졌다. 그리고 공공서비스 제공 과정에서 비정부 부문의 역할이 커지고 국가와 이들 간의 상호의존성이 커지는 것을 관찰하였다. 또한 공공정책 결정 과정에서 비선출직 행위자들의 역할이 커지는데 이들의 책임성에 대한 논의가 필요한 시점이 됐다고 봤다. 특히 신자유주의 개혁이 국가는 노를 젓는 것이 아니라 키를 쥐고 방향만 설정하면 된다고 했지만, 개혁의 과정에서 중앙 통제는 약해지고 공공서비스는 분할되며 시장이 제대로 작동하지 않는 것을 발견했다. 게다가 분할된 서비스들 간의 네트워크가 증폭되면서 국가의 통제가 더 이상 용이하지도 않았다. 공공서비스를 제공하는 과정에서 공공, 민간, 비영리 영역 간의 상호작용이 복잡해지고, 국가와 네트워크 행위자들 간의 상호 의존성을 국가가 조정하려는 노력을 표현하는 개념이 필요했는데, 이 개념이 바로 (뉴)거버넌스인 것이다. 정책을 추진하거나 공공서비스를 전달할 때 정부가 민간/비영리 조직들과 협력할 수밖에 없는 상황을 표현한다면 그 안에는 네트워크, 공동체, 정치적 활동 등의 의미가 함축되어 있다고 봐야 할 것이다.

계층제나 시장을 대신할 수 있는 새로운 형태의 조직구성 논리인 공동체 개념이 들어왔지만 그것이 과거의 공동체 개념으로 회귀하는 것은 아니다. 전통적인 의미의 공동체는 내부자와 외부자를 엄격히 구분하고, 개인의 자유를 허용하지 않으며, 전통적가치에 매달린다. 그러나 새로운 형태의 공동체 혹은 네트워크는 내부자들 간의 폐쇄적 교류에서 벗어나 그 안에 외부자들을 참여시키며, 참여하는 행위자들의 자율성이 기반이 되고, 참여자들이 함께 만들어가는 집합적인 목적과 가치를 강조한다. Adler와 Heckscher(2005)는 이런 형태의 공동체를 협력적 공동체(collaborative community)라고 불렀다. 그들은 계층제나 시장은 지식생산에 걸림돌이 되기 때문에 새로운 패러다임이 필요하다고 봤는데, 협력적 공동체가 그런 역할을 할 것이라고 봤다.

협력적 공동체는 이런 점에서 정형화된 형태의 계층이나 네트워크가 지향하는 것과는 다르다. Stephenson(2009)는 수평적 참여구조(heterarchy)라는 개념을 소개하면서 전통적인 거버넌스인 시장, 계층제, 네트워크와 어떻게 다른지 설명하고 있다. 특히 여기서 눈여겨볼 것은 네트워크와 수평적 참여구조 간의 차이다. 네트워크는 각 행위자의 개별적 이익이 행위의 초점이지만, 수평적 참여구조는 공공재처럼 각 행위자들이 함께 만들어 내는 집단재가 초점이다. 참여자들 간의 관계를 형성하는 동기도 네트워크에서는 상대방에

대한 신뢰지만, 수평적 참여구조는 상대방과의 협력이다. 자율적인 행위자들이 서로를 믿고 상호작용하면서 자신의 이익을 추구하는 상황이 네트워크라면, 수평적 참여구조는 자율적인 참여자들이 협력을 하면서 집단적인 성과나 가치를 만들어 나가는 상황이다.

[표 6-1] 수평적 참여구조

Features	Market	Hierarchy	Network	Heterarchy
Relationship	transaction	authority	trust	collaboration
Exchange	non-repetitive	routine	repetitive	intermittent
Focus	disinterested	vested interest	personal interest	collective good
Rate of change	dramatic but not radical	slow and incremental	rapid and radical	sense and respond
Knowledge management	contracts	policies	conventions	agreements

출처: Stephenson, 2009, p. 5

협력적 공동체나 수평적 참여구조의 개념은 협력적 거버넌스의 관점과 비슷하다. 협력적 거버넌스는 공공가치의 실현을 목적으로 사회문제를 해결하는 과정에서 다양한 주체들이 보여주는 집합적 행동이나 노력이다(이명석, 2010, p. 44). 이러한 개념이 필요한 이유는 공공성의 개념을 더 이상 정부나 공공기관에서 수행하는 일과 연관된 것으로만 볼 수 없기 때문이다. 현실적으로 공공성을 실현하는 주체가 정부를 포함한 다양한 집단이기 때문에 그러한 개념이 필요하다. Ansell과 Gash(2008)는 하나 이상의 공공기관들이 공공정책이나 프로그램을 관리하기 위해 비정부부문의 이해관계자들과 집단적인 합의를 만들어가는 과정을 협력적 거버넌스라고 봤다. 이 과정이 얼마나 공식적인가, 합의가 반드시 이루어져야 하는가, 정책이나 프로그램의 공공성이 얼마나 넓은가, 등등에 따라 개념의 엄밀성이 달라지지만, 정부와 비정부 영역이 각자의 자율성을 유지하면서 사회문제에 대한 해결책을 함께 제시하는 과정이 핵심이다.

3 소결

역사적으로 한국의 국가행정체계의 변화 과정을 살펴봤을 때, 법과 집행 중심의 정부관료제 패러다임에 점차 정치적 논리와 시장의 논리가 반영되고 있었다. 공공의 문제를 해결하는 과정에서 행정이 강조해왔던 보편주의와 안정의 논리가, 점차 성과와 전문성을 강조하는 시장주의 원칙, 그리고 대표성과 책무성을 가치있게 생각하는 정치공동체의 원칙에 의해 때로는 보완이 되고 때로는 갈등을 겪고 있었다.

이론적으로는 행정체계에 대한 계층제 중심의 사고체계가 갖고 있는 한계를 가격과 경쟁을 토대를 하는 시장의 원칙, 그리고 참여자들간의 네트워크와 자율성을 강조하는 공동체의 원칙을 통해 극복하자는 학자들의 노력들이 있었다. 특히 공공의 가치 실현과 연관된 학문적 패러다임이 정부를 중심으로 이루어져야 한다는 입장에서 정부를 포함한 민간영역 행위자들 간의 협력을 기반으로 해야 한다는 입장으로 바뀌고 있었다.

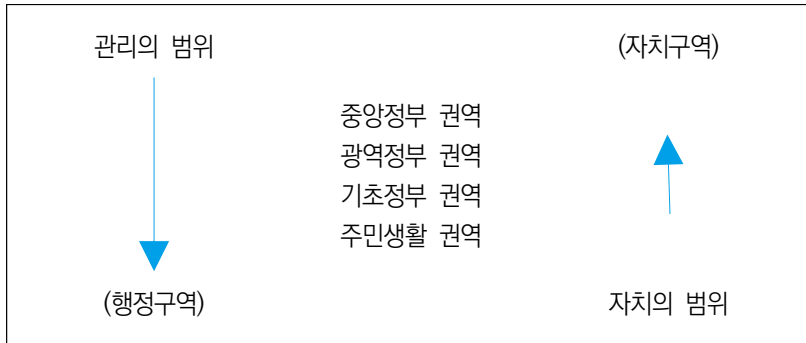
경험적 관찰이나 이론적 논지의 공통점은 중앙정부 중심의 계층적 패러다임은 한계가 있으며, 국가행정(체계)의 새로운 패러다임은 지방정부와 민간부문이 참여하면서 공동으로 사회의 문제를 해결해나가는 방식에 기초하고 있다는 사실이다. 즉, 국가행정의 체제를 개편할 경우, 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부, 정부와 민간영역 간의 협력을 토대로 한다는 점이다.

제2절

국가행정체제와 기능의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

역사적으로 베버적 관료제를 기반으로 하는 한국의 직업관료제는 정치와 시장의 등장으로 인해 변화를 겪고 있다. 이론적으로는 협력을 강조하는 거버넌스 개념이 기존의 계층제 중심의 개념 체계를 대체하고 있다. 이와 같은 행정의 패러다임 변화와 직결된 것은 국가행정체제의 변화다. 국가행정의 개념은 정부 부처의 행정을 말하는 것이 아니라, 국가와 시민사회, 국가와 시장 등의 관계에서 보는 것처럼, 중앙정부와 지방정부의 행정을 망라한 개념이다. 지방자치를 실시하기 전에는 중앙과 지방의 행정이 피라미드 구조처럼 상하관계로 연결되어 있었지만, 지방자치가 도입된 후부터는 지방행정이 하나의 독립된 법인격 안에서 자율성을 전제로 움직이기 때문에, 중앙과 지방 간의 상호작용이 복잡해졌다. 지방이 중앙에 의존하는 상하관계가 여전히 남아있지만, 광역시도의 경우에는 중앙정부와 대등한 위치에서 업무를 수행하기도 한다. 이 연구에서는 국가행정체제를 중앙과 지방의 수직적이며 수평적인 관계를 포함하는 개념으로 간주한다. 그러므로 국가행정체제의 변화 안에는 중앙정부가 지방정부를 통제한다는 관리적 관점과, 지방정부가 중앙정부로부터 자율성을 획득한다는 자치적 관점이 혼재되어 있다. 중앙정부가 지방의 읍면동 행정까지 하향적으로 관리한다는 관점과, 읍면동의 생활권역을 기반으로 하는 행정이 자치정부의 행정으로 이어지고, 자치정부가 연결되어 광역정부나 초광역정부로 이어지는 상향식 관점이 때로는 갈등을 겪고 때로는 조정이 되면서 행정이 수행되는 것이다. 국가행정이 관리적 관점과 자치적 관점이 교차하는 지점에서 존재한다고 했지만, 우리나라의 경우에는 주민 생활권역에 해당되는 읍면동 지역까지 중앙정부가 관리해 왔기 때문에 관리의 범위를 줄이는 노력이 곧 자치의 범위를 늘리는 과정으로 해석되어 왔었다. 그러나 현재 우리나라 읍면동 지역의 자치는 대표자를 선출하는 것이 아니라 지방의원을 선출하고 그 의원이 기초자치단체에 가서 읍면동의 이해관계를 대변하는 형태이기 때문에 자치의 수준이 높지 않다.



[그림 6-3] 관리와 자치의 영역

[그림 6-3]에 나와 있는 것처럼 관리의 범위는 읍면동 수준까지 미치고 있지만, 자치의 범위는 읍면동은 건너뛰고 기초자치와 광역자치 수준만 허용하고 있다고 봐야 한다. 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 읍면동 지역은 관리행위는 존재하지만 자치활동은 찾아보기 힘든 역설이 존재하는 것이다. 이것과 관련하여 크게 세 가지 논점이 있을 수 있다. 첫째는 행정의 계층과 자치의 계층을 어느 수준까지 일치시킬 것인가 하는 문제, 둘째는 중앙 정부가 갖고 있던 국가 사무를 지방에 위임할 때 그 범위를 어느 수준까지 위임시킬 것인가 하는 문제, 셋째는 중앙행정기관이 지방에 설치한 특별중앙행정기관과 지방자치단체 간의 기능을 어떻게 조정할 것인가의 문제다.

세 가지 논점을 설명하기 위해서는 관리와 자치의 교차점을 결정할 때 토대가 되는 정치 권력의 범위에 대한 논의가 필요하다. 그것은 다른 말로 하면 선거구역에 대한 논의를 뜻한다. 정치 권력의 범위가 자치의 범위라면 가장 이상적인 모습은 선거구역과 자치구역이 서로 일치할 때다. 그러나 대부분은 자치구역의 범위보다 선거구역의 범위가 넓다. 예컨대 자치의 범위는 기초정부 권역을 기반으로 하지만 선거구역은 몇 개의 기초정부를 합한 영역으로 운영되는 경우가 있다. 이와는 반대로 하나의 자치구역을 인구의 증가와 함께 몇 개의 선거구역으로 나누어 자치구역을 대변하는 정치인을 선별하는 경우도 있다. 그 어떤 경우나 선거구역은 자치구역으로서의 기능을 상실할 수 밖에 없다. 관리적 범위는 다른 말로 하면 행정적 권한의 범위를 뜻하고, 자치의 범위는 주민이 행사하는 권한의 범위를 뜻한다. 그러므로 이것은 정치적 권한과 행정적 권한의 조응 관계, 다른 측면에서는 정치적 권한과 주민의 권한과의 조응관계가 자연스럽지 않다는 것을 뜻한다.

1 선거구역과 행정 및 자치구역 간의 불일치

주민의 의사를 반영하는 대표를 선출하는 것은 정치 권력이 만들어지는 출발점이다. 얼마나 많은 주민이 선거에 참여하는지를 결정하는 선거구역은 전통적으로 지형적 특성에 기초한 공간적 분리의 과정에서 만들어졌다. 과거에는 선거구역, 자치구역, 행정구역이 일치하기 때문에 주민의 의사를 확인하고 수렴하는 과정이 별로 어렵지 않았다. 살고 있는 지역이 곧 자치의 기본 단위이고, 행정의 최소단위이며, 선거구역이었다. 그러나 도시화와 함께 농어촌 지역의 인구가 도시로 밀려들면서 셋 간의 괴리가 생긴다. 인구가 급증한 도시지역은 선거구와 자치구 및 행정구를 늘려야 하지만 어느 규모까지 늘리면서 조정할 것인지의 문제가 발생한다. 반대로 인구가 감소하는 농어촌지역은 선거구와 자치구 및 행정구를 줄여야 하지만, 주민의 이익을 위해 어떻게 셋 간의 격차를 없애면서 줄여나가야 할지에 대한 해답을 갖고 있지 않다. 이 셋 간의 조응이 중요한 이유는 세 가지 모두 주민의 이익과 직결되기 때문이다. 선거구역은 실제로 선거에 참여하는 선거구민의 이익을 국가정책에 반영하기 위해 공간을 분리한 것이다. 자치구역은 주민들의 정치적 참여와 의견수렴의 가능성을 토대로 분리된 지역이다. 행정구역은 주민들에게 제공하는 행정서비스 공급의 적절성을 염두에 두고 나뉘어진 공간 단위다.

그렇다면 선거구역의 조정이 국가행정체계와 기능의 조정에 얼마나 영향을 줄 것인가? 한국의 지역구 국회의원 선거구와 지역구 시·도의회 의원 선거구는 소선거구제를 기반으로 한다. 즉, 하나의 선거구에서 1명의 의원을 선출한다. 그리고 지역구 자치구·시·군의회 의원 선거구는 하나의 선거구에서 2~4인을 선출하는 중선거구제를 채택하고 있다. 그렇다면 선거구를 어떻게 설정하는가? 공직선거법 제20조는 선거구는 선거의 종류에 따라 나뉘게 된다고 설명하고 있다. 대통령선거와 비례대표 국회의원 선거의 경우에는 전국을 단위로 하여 선거를 하고, 비례대표 시·도의회 선거와 비례대표 시·군·구의회 선거는 해당 시·도와 시·군·구를 단위로 한다. 지방자치단체장 선거는 해당 지방자치단체의 관할구역을 단위로 하며, 지역구 국회의원 선거와 지역구 지방의회 의원선거는 행정구역을 기초로 하여 선거구를 설정한다.

선거구와 자치구 및 행정구역 간의 조응에 문제가 생기는 경우는 특히 지방자치단체장 선거와 지역구 국회의원 선거 때다. 주민의 입장에서서는 주민의 이익을 가장 크게 대변할 수 있는 공직자를 선출하는 순간이다. 그런데 경제성장 과정에서 급격하게 도시화가 진행

되면서, 시·군·자치구들의 인구 규모에 편차가 생긴다. 주민을 대표하는 공간적 범위가 선거를 할 때 바뀔 수밖에 없다. 즉, 선거 때마다 선거구를 획정하는 문제가 나타난다. 공직선거법 제25조 제1항은 “시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 국회의원 지역구에 속하지 못하게 한다”고 되어 있다. 즉, 다른 요인을 고려하지만 인구 규모를 선거구 획정의 가장 중요한 기준으로 본다. 2014년 10월 30일에 헌법재판소는 최소 선거구와 최대 선거구의 인구 차이를 3배까지 허용했던 당시의 선거구 획정 조항에 대해 헌법불합치 결정을 내리고, 세계적인 추세를 반영하여 최소와 최대의 차이를 3대1에서 2대1 이하로 바꾸라는 입법 기준을 제시했다.

인구 규모가 선거구 획정의 기본이 되지만 기존의 행정구역과 생활권역을 무시할 수 없기 때문에 나타나는 현상은 누가 지역주민을 대표하고 있는가, 즉 대표성과 연관된 현상이다. 예컨대 도시지역과 인구증가지역은 선거구가 계속 분할된다. 21대 국회의원 선거의 경우 송파구는 하나의 자치구역이자 행정구역이지만 그 안에 갑, 을, 병 세 개의 국회의원 선거구가 생겼다. 수원시와 창원시의 경우에도 하나의 자치구역이고 행정구역이지만 갑, 을, 병, 정, 무 5개의 국회의원 선거구가 생겼다. 이 경우 지역을 대표하는 국회의원이 과연 어떤 지역을 대표하고 있는가라는 질문이 생긴다. 고양시와 용인시처럼 인구가 증가하는 지역의 선거구 분할도 마찬가지다. 반대로 강원도처럼 인구감소 지역처럼 무려 다섯 개의 군이 합쳐 한 개의 선거구를 형성한 경우도 있다. 홍천, 철원, 화천, 양구, 인제군이 하나의 선거구였고, 태백, 횡성, 영월, 평창, 정선도 하나의 선거구로 묶였다. 이 경우에도 선출된 국회의원이 과연 내가 사는 지역을 대표하고 있는가라는 질문이 생길 수 있다. 인구 규모가 중요한 기준이기 때문에 선거구 획정 과정에서 정치적인 당리당략이 개입하는 게리맨더링 현상도 자주 나타난다. 21대 선거에서 강원도 춘천시는 춘천시, 철원군, 화천군, 양구군과 합쳐져 갑과 을로 선거구가 나뉘었고, 전라남도 순천시도 마찬가지로 순천시, 광양시, 구례군, 곡성군과 합쳐져서 갑과 을로 선거구가 나뉘었다.

헌법재판소가 인구 불균형을 감소시키며 표의 등가성을 제고하는 데 큰 기여를 했지만, 단지 인구 균형을 맞추기 위해 행정구역을 분할하는 것은 지역 대표성을 훼손시키기 때문에 지양해야 한다(강휘원, 2015). 인구 이외의 다른 기준들을 동시에 고려할 필요가 있다. 특히 인구 대표성에 의해 선거구를 획정하면 정치적 권한과 행정적 권한의 조율이 어렵다는 문제가 발생한다. 예컨대 인구 대표성을 기계적으로 적용하면 도시와 농촌 간의

편차 때문에 정치적 대표성과 관련하여 불평등이 만들어진다(강우진, 2015). 그래서 인구 대표성 못지않게 지역 대표성을 보완할 수 있는 제도들을 적극적으로 만들어서 운영할 필요가 있는 것이다(윤종빈, 2017).

이상의 논의에서 확인할 수 있는 것은 선거구역은 행정구역이나 자치구역과는 다른 관점에서 접근해야 한다는 것이다. 선거구역과 행정구역과 간의 불일치 현상은 인구변화와 도시화의 수준에 따라 지속될 것이다. 선거구역과 자치구역 간의 불일치 현상도 기본적으로 자치의 최소단위가 읍면동이 아니기 때문에 해결되지 않는다. 즉, 정치적 권한을 갖고 있는 지역구 의원이 주민이 살고 있는 지역의 입장을 정확히 대변한다고 볼 수 없는 것이다. 인구 규모가 크고 인구 간 지역 이동이 심한 도시지역에 살고 있는 주민의 이해관계는 그 지역의 발전을 중심으로 형성된 것이 아니라 가계소득과 소비수준 그리고 교통 여건 등을 기반으로 만들어진다. 반대로 인구가 빠져나가기 때문에 권역 간의 인위적 통합이 이루어지는 농어촌 지역은 인구 규모가 아니라 지역의 특성과 공간적 성격에 의해 이해관계가 형성된다. 그 어느 경우나 선거구민이 곧 자치구민이라고 할 수 없는 상황인 것이다.

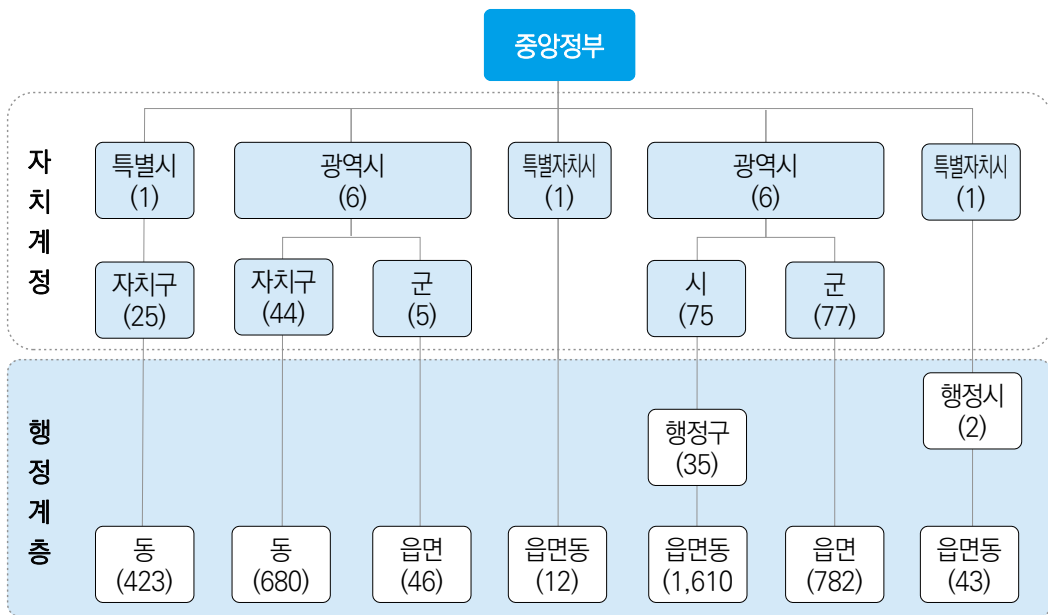
그러므로 행정구역과 자치구역 간의 조응 관계를 살피기 위해서는 선거구 획정의 논리와는 별도로 접근할 필요가 있다. 위에서 잠깐 언급한 것처럼 첫째는 행정계층과 자치계층 간의 관계, 둘째는 국가사무와 지방사무 간의 관계, 셋째는 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 관계에 대한 관찰이 필요하다.

2 행정계층과 자치계층 간의 불일치

지방행정구역은 법적 지위에 따라 자치구역과 행정구역으로 구분할 수 있다. 자치구역은 공동사회를 기반으로 구성되며 자치단체 구성의 기초가 된다. 행정구역은 국가행정을 관리하는 과정에서 인위적으로 만들어진 공간이다. 자치구역은 법인격이 있지만 행정구역은 법인격을 갖고 있지 않다. 법인격을 가진 자치단체들 간의 체계를 자치계층이라고 하고, 법인격을 갖지 않은 지방행정기관들의 상하관계를 개념화한 것이 행정계층이다. [그림 6-4]는 자치계층과 행정계층을 그림으로 표시한 것이며, [표 6-2]은 계층의 성격을 비교한 것이다.

그림이 보여주는 것처럼 우리나라에는 법인격을 가진 243개의 지방자치단체가 존재한

다. 세종특별자치시와 제주특별자치도를 포함하여 모두 17개의 광역자치단체가 설립되어 있다. 그 안에는 모두 226개의 기초자치단체가 포함되어 있는데 구체적으로 75개의 시, 82개의 군, 69개의 자치구로 구성되어 있다. 한편 법인격을 갖지 않은, 다시 말해 자치권이 없이 행정업무만 관리하는 행정기관은 3,533개나 있다. 이 가운데 대부분을 차지하는 것은 읍면동 수준의 행정을 담당하는 3,496개의 하부행정기관이다. 그리고 이들 하부행정기관과 자치계층과의 사이에 행정시와 행정구가 존재하는데, 이들은 자치시의 인구 규모가 50만 이상일 때, 행정의 편의를 위해 설치한 일종의 중간 행정기관이다.



[그림 6-4] 자치계층과 행정계층의 구조

출처: 지방행정연구원·행정자치부(2015: 316)

[표 6-2] 현행 지방행정 계층 구조

지역구분		자치 계층	행정 계층
도시지역	특별시	2계층(특별시-자치구)	3계층(특별시-자치구-동)
	광역시	2계층(광역시-자치구)	3계층(광역시-자치구-동)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-동)

지역구분		자치 계층	행정 계층
도농통합 지역	광역시	2계층(광역시-군)	3계층(광역시-군-읍면)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-읍면동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-읍면동)
농촌	군	2계층(도-군)	3계층(도-시-읍면)
특별자치도		1계층(도)	3계층(도-행정시-읍면동)
특별자치시		1계층(시)	2계층(자치시-읍면동)

출처: 행정자치부·한국지방행정연구원, 2015, 321면

행정계층과 자치계층의 관계에서 크게 3가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째는 자치계층에 비해 행정계층의 길이가 더 길다는 것이다. 자치계층은 도시지역과 농촌지역 모두 광역과 기초라는 두 개의 계층으로 구성되어 있지만, 행정계층은 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외하고는 전통적인 3개의 계층구조를 유지하고 있다. 그런데 주민이 살고 있는 생활공간은 읍면동과 연관이 되어 있고, 자치권역은 읍면동을 포함하는 시군으로 확대되어 있기 때문에, 엄밀한 의미에서 이런 식의 계층구조는 자치의 내실을 기할 수 없는 구조다. 읍면동은 주민의 생활과 직결되는 단위이기 때문에 자치의 최소단위가 되어야 하지만, 오히려 중앙정부가 끌고 가는 행정관리의 최소단위가 되어 있다.

둘째는 자치단체 내의 행정계층은 단층제를 원칙으로 하고 있으나 현행 「지방자치법」 제3조 제3항에서는 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 명 이상 시에는 자치구가 아닌 구를 설치할 수 있도록 하여 단층제의 예외를 허용한다. 필수적 규정은 아니지만 인구 50만 이상의 시는 대부분 행정계층이 3개가 아니라 도-시-행정구-읍면동의 4계층으로 구성되어 있다. 하지만 행정구가 왜 필요한지 그리고 어떤 효과가 있는지에 대해서는 체계적인 분석이 필요하다. 남재걸과 김태운(2013)은 통합 창원시의 사례를 검토하면서 본청-구청-동사무소의 3계층보다는 계층을 축소하는 것이 행정의 효율성과 주민 편익을 동시에 높이는 데 도움이 된다고 보았다. 그들은 행정구와 동사무소로 이원화된 구조는 기초자치단체 내부의 업무조정 및 주민의 기관 식별성 등에서 문제를 야기하기 때문에 단층제를 택할 경우에는 동 중심으로 개편할 필요가 있다고 보았다. 그리고 중층제를 선택할 경우에는 동의 기능을 현재보다 대폭 축소하여 현재의 주민자치센터 기능을 중심으로 축소 개편하면서 대신 기능상의 집중화가 필요하다고 분석하였다. 즉, 단층제의 예외를 두는 시군구의 경우, 다양한 형태의 행정체계를 설계하는 것이 가능하다.

셋째는 자치계층 내의 광역과 기초 구성 비율 및 자치계층간 내 행정기관의 비율이 서로 다르기 때문에 일관성 있는 원칙을 찾아보기 힘들다는 것이다. 예를 들어 특별시인 서울시 안에는 25개의 기초자치단체(구)가 있고, 광역시는 한 개당 평균 8.2개의 기초자치단체(시군)이 있으며, 도는 한 개당 평균 19개의 기초자치단체(시군)이 있다. 광역자치구역 내 기초자치구역의 비율이 광역시와 도가 서로 다른 것이다. 각 기초자치단체가 운영하는 산하 행정기관(읍면동)의 숫자도 서로 다르다. 특별시의 자치구는 한 개 자치구당 16.92개의 동사무소가 있고, 광역시의 자치구는 한 개 자치구당 15.45개의 동사무소가 있으며, 광역시의 군은 하나의 군당 9.2개의 읍면사무소가 있다. 세종특별자치시 안에는 12개의 읍면동사무소, 광역도의 시는 하나의 시당 20.13개의 읍면동사무소, 광역시의 군은 하나의 군당 10.15개의 읍면사무소를 갖고 있다. 제주특별자치도는 행정구가 존재하기는 하지만 무려 43개의 읍면동사무소가 있다. 이렇게 비율이 서로 다른 이유는 각 지역의 전통, 인구 규모, 지역의 특성 등이 동시에 반영되었기 때문이다.

자치계층과 행정계층 간의 관계에서 주목해야 하는 것은 현재 시군구가 중심이 되는 자치의 최소단위를 과연 읍면동 수준까지 내려올 수 있는가, 그리고 현재 읍면동까지 내려가 있는 행정의 최소단위를 기초자치단체인 시군구 수준에서 관리할 수 있는가라는 질문이다. 앞의 경우가 가능하려면 읍면동이 생활자치와 근린자치의 근거가 되어야 하며, 그렇지 못할 경우에는 현재의 읍면동 지역을 재편해야 한다. 뒤의 경우가 가능하려면 읍면동의 행정기능이 대폭 축소되고 읍면동은 자치와 복지 관련 기능을 지원하는 방향으로 재편되어야 한다. 두 가지 방향 모두 읍면동의 행정체제와 기능을 재편하는 것과 관련이 있다.

3 중앙사무와 지방사무의 분류와 조정상의 난점

지방자치의 핵심은 국가행정사무를 지방으로 이전하는 것이라고 할 만큼 중앙행정기관의 사무를 지방으로 이양하는 것은 중요하다. 이양은 중앙행정기관의 사무를 지방행정기관에 위탁하거나 위임하는 것과는 다르다. 그것은 크게 보면 중앙과 지방의 권한 배분과 관련된 문제이기 때문에 중앙의 권한을 지방으로 넘겨주는 분권과 직결된다. 지방자치가 실시된 이후 많은 시행착오를 거쳐 형성된 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조(사무 배분의 원칙)는 다음과 같이 4가지 원칙을 제시하고 있다.

① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익 증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다. ③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다. ④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여 기회를 확대하여야 한다.

첫 번째 원칙은 사무이양의 목적과 방향을 언급하고 있다. 중앙의 사무를 지방으로 이양하는 목적이 행정의 자율성이고, 이양의 방향은 행정능률과 주민편익이라는 것을 분명히 밝히고 있다. 두 번째 원칙은 소위 말하는 보충성의 원칙, 즉 상급 행정기관은 하급 행정기관이 처리할 수 없는 업무만 보충적으로 처리한다는 원칙이다. 우리나라는 단체자치의 전통 속에서 인위적으로 지방자치를 도입했기 때문에 보충성의 원칙을 규범적으로 받아들이는 경향이 있지만, 생활자치나 근린자치를 강조할 경우에는 보충성의 원칙이 사무배분의 가장 중요한 원칙이라고 보아야 한다. 주민에게 가장 가까운 자치단체부터 관할권을 설정해주어야 한다는 뜻이다. 세 번째 원칙은 특정 사무나 단위업무를 이양하는 것이 아니라 그러한 것들을 포괄하는 기능이나 대단위 사무 중심으로 권한을 이양해야 한다는 원칙, 소위 말하는 포괄성의 원칙이다. 포괄성의 원칙은 중앙과 지방의 사무가 연계되어 있고 협력이 필요하기 때문이다. 마지막 원칙은 행정사무가 기본적으로 주민의 권리와 이익에 직결되기 때문에 민간의 참여 기회를 확대해야 한다는 원칙이며, 행정과 시민의 관계를 계층제가 아니라 거버넌스 패러다임으로 보고 있다는 것을 강조하고 있다.

중앙이 갖고 있던 사무를 지방에 이양하는 것이기 때문에 중앙행정기관의 의지에 따라 이양의 성과가 달라질 수밖에 없다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제11조(권한이양 및 사무 구분체계의 정비)에는 사무배분 과정에서 중앙정부가 해야 할 역할 3가지가 열거되어 있다. ① 국가는 제9조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한

및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다. ② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다. ③ 국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

첫 번째 역할은 권한을 배분하는 과정을 애매하게해서는 안 된다는 뜻이다. 시도 또는 시군구의 장에게 위임된 사무는 소위 말하는 기관위임 사무를 뜻한다. 이것을 폐지한다는 것은 사무의 영역이 국가와 지방에 애매하게 걸쳐있기 때문에 나타나는 현상, 즉 책임 소재가 애매해지는 상황을 없앤다는 뜻이다. 두 번째 역할은 중앙정부의 권한 배분을 위한 노력이 실질적인 효력을 발휘할 수 있도록 해야 한다는 뜻이다. 이러한 노력은 2020년 1월 9일, 20대 국회에서 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률안」(지방일괄이양법)이 통과되면서 현실화되었다. 지방이양일괄법은 16개 부처 소관, 46개 법률, 400개 사무에 대한 권한을 지방자치단체로 이관하여 자치단체의 권한을 확대하고 행정이 주민의 수요에 보다 신속하게 대응할 수 있도록 하는 법안이다. 세 번째 역할은 사무를 담당하는 인력과 비용 및 기타 권한을 이양하면서 사무 이양이 이루어져야 한다는 뜻이다. 행정협업만으로는 행정·재정 이양을 기대하기 어렵기 때문에 사무이양에 따르는 인력과 비용을 평가하는 위원회를 구성하여 운영할 필요가 있다(김남철, 2020). 지방자치단체는 중앙정부의 재정조정제도를 통한 의존 재원에 크게 의지하고 세입이나 세외수입 등과 같은 자주재원의 규모가 작기 때문에, 사무 배분 과정에서 행정·재정적 권한이 함께 이양되지 않으면 권한 배분의 효과가 나타나지 않는다.

국가사무와 지방사무로 구분한다고는 하지만 실제 두 개의 사무를 명확히 구분하는 것은 쉽지 않다(최봉석 외, 2015, p. 17). 우선 시도 사무와 시군구 사무 가운데 어느 곳의 사무인지, 단체위임 사무와 자치단체 고유사무 중 어디에 속하는지 등을 구분하기 힘들다. 또한 사무를 조사하는 시기와 기관에 따라 국가사무와 지방사무의 구분이 달라지고, 법령상의 사무와 관장사무 중 무엇을 기준으로 해야 할지도 애매하다.

한부영과 박재희(2019)는 현재 지방자치법 제9조의 사무범위에 대한 규정과 지방자치법 제10조 및 제11조의 국가사무와 지방사무 구분 기준에 대한 규정은 추상적 원칙에 불과하여 실제 사무배분시 적용에는 많은 어려움이 있다고 하였다. 예컨대 법령상의 많은

사무가 공동사무로 되어 있는데 이로 인해 관할권이 중첩되고 사무에 대한 권한과 책임이 불분명해질 수 있다. 이들은 선행 연구들의 결과를 요약하면서 사무 배분에 대한 분명한 기준을 만드는 것은 사실상 불가능하다고 하였다. 이들은 최봉석(2015)의 연구를 인용하여 법령상의 기준을 해석하고 적용하면서 단위 사무의 성격을 규정하고, 해당 사무가 집행되는 메커니즘과 재정 구조 등을 전체적으로 고려해야 한다고 봤다.

예컨대 [표 6-3]는 국가사무 (여기서는 위임사무를 뜻함)와 자치사무를 구분할 때 고려해야 할 요소들이 정리되어 있다. 사무의 법적 근거, 사무수행 과정의 경비부담 주체, 지방의회의 관여 및 조례 제정의 허용 여부, 당해 사무를 처리할 때 단체장의 지위 등에 대한 고려가 있어야 비로소 국가사무와 지방사무의 구분에 대한 논의가 가능하다고 봤다.

[표 6-3] 자치사무와 위임사무

	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	• 지방자치법 제9조 제1항 전단 및 제2항	• 지방자치법 제9조 제1항 후단 및 제2항 • 제103조	• 지방자치법 제102조, 제104조, 제108조 • 정부조직법 제6조 제1항
경비부담	• 법령에 명문의 규정이 없거나 있더라도 보조할 수 있는 사무(지방자치지원+국가 장려 보조금)	• 사업비의 일부를 국가가 부담하는 사무(지방자치재원+국가 부담금)	• 전액 국비보조로서 교부금의 성격을 가진 사무(국가 전액부담)
국가 감독	• 기준: 소극적 감독(합법성 여부) • 수단: 법률에 규정된 감독 수단 한정 • 기관: 행정안전부, 시도지사	• 기준: 소극적 감독 및 제한된 범위의 감독 • 수단: 법정수단+지시 등 • 기관: 주무부처	• 기준: 소극적 감독과 적극적 감독(합법성+합목적성) • 수단: 취소정지, 예방적 감독(지시 등) • 기관: 주무부처
지방의회 관여	• 허용	• 허용	• 사무수행에 필요한 경비부담에 한 관여
조례재정	조례재정	조례재정	조례재정
국가배상 주체	지방자치단체	국가	국가
중앙정부와 소송	허용	불허용(법률로 예외)	불허용(법률로 예외)
단체장 지위	자치단체 기관적 지위	자치단체 기관+간접적 국가기관적 지위	국가기관적 지위

출처: 한구병·박재희(2019: 26)

[표 6-3]은 국가사무와 지방사무의 구분을 지방자치법에 토대를 두고 구분했을 때와, 자치분권위원회의 의견을 토대로 구분했을 때를 비교한 것이다. 지방자치법상으로는 전국적 규모와 통일성을 고려한 것이 국가사무, 두 개 이상의 시도에 관여된 광역적 사무나 중앙정부와 기초자치단체의 연계나 조정과 연관된 것이 시도의 자치사무라고 보았다. 그런데 지방자치분권위원회의 의견을 토대로 하면 약간은 다른 내용이 도출된다. 통일적인 처리가 필요한 사업 못지않게 복지, 국민의 기본권, 국가균형발전 등, 국가의 지속적인 관리가 필요한 영역을 국가사무로 분류하고, 광역성이 요구되거나 전문성이 필요하거나 혹은 시군구 간의 업무량 차이가 많은 사무는 시도 자치사무로 분류하고, 현지성과 지역 특성이 존재하거나 단순한 행정업무 등은 시군구 차무로 분류하였다. 한 가지 흥미로운 것은 위 두 가지에 포함되지 않는 영역을 찾아내 국가사무와 자치사무로 분류하고 있다는 점이다. 예컨대 이들은 고도의 정책적 판단이 필요하거나 집행력이 요구될 때, 그리고 소수집단에 대한 배려가 필요한 사무를 국가사무로 분류하였다.

[표 6-4] 국가사무와 자치사무의 구분기준

구 분	국가 사무	자치사무	
		시·도	시·군 및 자치구
지 방 자 치 법 상 기 준	• 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 • 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 • 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 • 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합 개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 • 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 • 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무	• 행정처리 결과가 2개 이상의 시군구에 미치는 광역적 사무 • 시도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 • 지역적 특성을 살리면서 시도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 • 국가와 시군구 사이의 연락 및 조정 등의 사무 • 시군구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 • 2개 이상 시군구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무	• 시도가 처리하는 것으로 되어있는 사무를 제외한 사무(다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리 가능)

구분	국가 사무	자치사무	
		시·도	시·군 및 자치구
	고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무		
자치분권위원회 기준	- 지방자치단체 간 조정·통합 및 평가 등에 관한 사무 - 국민의 안전과 관련하여 종합적·통일적 대응이 요구되는 사무 - 국제협약 등 국제적으로 통일적 처리가 필요한 사무 - 국민 최저생활보장 등 인간다운 생활을 하기 위한 국민의 기본적 권리와 관련하여 보편적 복지로서 국가의 지원이 필요한 사무 - 효과적 국토 이용 및 국가 균형발전을 위한 기반 구축 등 국가에서 추진해야 할 사무 - 국가지정, 특정도서, 국가지정 문화재 등 국가차원의 지속적 관리가 필요한 사무	- 시도 관할의 시군구간 조정, 평가 등에 관한 사무 - 효율적 운영관리를 위해 광역적 규모 하에서 처리하는 것이 적절한 사무 - 시군구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 - 사무처리의 효과가 시도에 한정적으로 영향을 미치는 사무 - 행정수요 특성에 의해 시군구별 업무량 차이가 심한 사무	- 국가 또는 시도 차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 - 현지성이 강하여 시군구가 수행하는 것이 효율적인 사무 - 사무처리 효과가 시군구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 - 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무
본연구추가기준	- 소수그룹 또는 소수민에 대한 지원이 필요한 사무 - 고도의 정책적·정치적·전문적 판단과 집행력이 필요한 사무	- 전국적 규모의 사업이지만, 지역적 경계가 광역과 일치하는 사무 - 주민 대응성 측면에서 시도의 행·재정적 지원이 필요한 사무	- 복수의 자치단체가 관련되어 있지만, 1개 시군이 주도적으로 처리하는 사무(상생발전) - 주민 복리 증진이 필요한 사무 - 국가와 시도 지원이 필요하지 않은 사무 - 다양한 지역 특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 - 주민 편익을 위해 시군구의 행·재정적 지원이 필요한 사무

출처: 한구병·박재희(2019: 26)

이상의 논의에서 확인할 수 있는 것은 중앙의 사무를 지방으로 이양하는 기준과 원칙이 다양하다는 점이다. 지방자치가 도입된 후 지금까지는 중앙이 갖고 있던 사무를 지방에 넘겨주는 식의 권한 조정이 주된 흐름이었다. 지방일괄이양법 등을 통해 중앙정부가 갖고 있었던 400종의 사무를 지방으로 넘겨주는 식이다. 그러나 인구구조와 산업의 변화에 따라 행정수요도 바뀌기 때문에 이양이 종료되는 시점까지 이르는 과정에서 원칙이 수정될 수도 있다. 지방에 이양했던 사무를 지방의 행정·재정적 여건이 충족되지 않기 때문에 다시 중앙에서 처리해야 할 경우도 생긴다. 또한 자치단체 간 협조와 연합이 필요한 경우는 중앙과 지방의 권한 조정 못지않게 지방자치단체의 사무를 둘러싼 권한 조정도 필요하다.

4 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 기능 조정

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조는 위임과 위탁을 구분하고 있다. ‘위임’이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다. ‘위탁’이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다. 위임과 위탁의 경우 사무의 원관할권은 위임하는 기관에 있다. 언제라도 위임한 행정기관이 위임을 철회할 수 있다. 위에서 설명했던 국가사무의 지방이양은 중앙행정기관이 사무를 지방에 위임하는 것이 아니라 관할권을 넘겨준다는 점에서 기존의 중앙과 지방사무의 권한조정 방식과 다르다.

그런데 위임이나 위탁과는 다른 방식으로 지방에 소재한 행정기관이지만 중앙사무를 처리하는 특별지방행정기관(이하 특행기관)들이 있다. 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령 23382호)」 제2조 제2항에서는 ‘특별지방행정기관’을 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관이라고 규정한다. 고용노동부의 지방고용노동청, 국세청과 관세청의 지방 관서, 법무부 산하 교정청, 검찰청 소속인 지방고등검찰청, 광역시도에 있는 지방경찰청, 조달·통계·병무청의 지방청 같은 조직을 예로 들 수 있다. 행자부 조직실에서 정리한 자료에 따르면 2017년 당시 2,734기관에 15만 9,367명이나 되는 많은 공무원이 소속되어 있다. 예를 보면 알 수 있는 것처럼 특행기관은 많은 경우 집행적

성격이 짙은 사무를 담당하는 기관이다. 지방 산림청, 지방식품의약품안전청, 지방유역환경청, 지방국토관리청 등과 같은 특행기관의 사무는 현장에서 확인을 해야 처리할 수 있는 성격의 사무들이다.

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조(특별지방행정기관의 정비 등)는 특행기관이 왜 필요한지에 대한 근거가 제시되어 있다. ① 국가는「정부조직법」제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다. ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

첫째 근거는 특행기관 사무가 지방자치단체가 수행하는 사무를 침해해서는 안된다는 뜻이다. 특행기관 사무와 지방자치단체 사무가 유사하거나 중복 등의 사유로 인해 충돌할 경우 지방자치단체 사무가 우선한다. 둘째 근거는 과거에 특행기관이었다가 이제는 지방으로 이관된 교육행정 업무가 해당 지역의 자치행정 업무와 긴밀한 협조체제를 구축해야 한다는 뜻이다. 셋째 근거는 지금까지 특행기관으로 남아있던 경찰업무를 지방에 이관하면서 나타나는 서비스의 공백을 메꾸기 위해서는 자치경찰제의 조기 정착이 필요하다는 의미다. 마지막 근거는 교육행정과 치안행정은 국가사무와 지방사무의 합리적 조정을 위해 별도의 법률이 필요하다는 뜻이다.

다양한 형태의 법적 제도장치를 통해 특행기관의 사무와 자치단체의 사무를 규정한다고 해도 각 사무가 갖고 있는 장점이 서로 다르기 때문에 양자를 합리적으로 조정하는 것은 어렵다. 특행기관을 설치해야 하는 근거와 그것을 정비해야 하는 근거는 서로 다른 논리에 의해 뒷받침된다(주재복·강영주, 2016, p. 11~12). 첫째, 행정의 전문성과 특수성을 반영한다면 특행기관의 설치가 필요하지만, 지방자치 제도가 갖고 있는 본래 취지를 반영하려면 정비해야 한다. 둘째, 행정사무라는 것이 광역적으로 걸쳐 이루어지는 경우는 행정의 일관성과 통일성을 위해 특행기관의 설치가 필요하지만, 지방자치의 근간이 되는 지역적 특성을 종합적으로 관리하기 위해서는 외려 정비할 필요가 있다. 셋째, 특행기관의 사무가 비록 지방자치단체의 행정사무와 중복이 되는 측면이 있다고 해도 가외성

(redundancy)의 관점에서 보면 행정서비스 공급의 안정을 뜻하기 때문에 특행기관을 설치할 필요가 있지만, 자칫하면 중앙과 지방, 지방과 지방간 갈등을 야기하기 때문에 정비해야 한다. 넷째, 지방자치단체의 행재정적 여건이 다른 상황에서 특행기관 사무를 지자체에 이관하면 지역간 불평등을 초래하기 때문에 특행기관을 유지할 필요가 있다. 그러나 유사한 업무를 중복해서 처리하면서 나타나는 행정의 비효율을 줄이려면 특행기관 사무를 대폭 줄여야 한다.

이것들 이외에 특행기관 설치를 찬성하고 반대하는 개념적 근거를 각각 기능적 분권화를 실현할 것인가 지방행정의 민주성을 강조할 것인가, 전국적인 통일성을 추구할 것인가 분권화를 실현할 것인가, 행정의 전문성을 기반으로 할 것인가 지방자치 제도와 법의 정신에 기반할 것인가, 등의 논점으로 설명할 수도 있다(강영주·최지민, 2018, pp.12~13). 이러한 논쟁은 특행기관의 행정사무에 대한 규범적 입장과 현실적 입장의 충돌이기도 하다. 지방자치와 분권이라는 규범적 입장에서는 이관을 해야 하지만, 행정의 경로의 존성과 중앙행정기관이 갖고 있는 이해관계를 고려하면 현실적으로 특행기관이 필요하다.

그러기 때문에 이관의 과정에서 엄격한 기준을 근거로 신중한 판단이 필요하다. 주재복과 강영주(2016)는 충남지역 특행기관을 지자체로 이관하는 과정에서 단계별로 접근할 필요가 있다고 하였다. 예컨대 첫째, 분석대상 사무를 정하고, 둘째, 기능 중복성, 이관 적합성, 분야 특이성이라는 분석기준을 정한다. 셋째, 단위 사무를 중심으로 기능 중복을 판단하고, 상위범주인 중기능 분류를 토대로 이관 적합성과 분야 특이성을 검토한다. 마지막으로 당해 사무를 이관할 것인가 아니면 존치할 것인가, 존치한다면 전체를 존치할 것인가 부분만 존치할 것인가를 결정한다. 강영주와 최지민(2018)은 인천지역 특행기관의 이관을 검토하는 과정에서 선행연구자들의 이론을 검토하여 약간 거시적인 관점으로 5단계를 나누었다. ① 해당 기능을 민간화 시킬 수 있는가 ② 해당 기능을 중앙정부에서 담당할 필요가 있는가 ③ 지방자치단체의 기능과 중복이 있는가 ④ 지방자치단체로의 이관가능성이 있는가 ⑤ 특행기관에 존치할 경우 잔존업무의 수준을 어떻게 할 것인가.

학계나 연구소에서 특행기관 사무의 지자체 이관에 대해 많은 관심과 노력을 하고 있지만 실제로는 이관이 잘 이루어지지 않는다. 특행기관은 2020년 5월 기준으로 5,137개에 달하며, 정원은 약 23만 6천여 명이나 된다. 그런데 2020년 10월을 기준년으로 지난 10년간 지자체로 이관된 특별행정기관은 3개 분야에 불과했고, 해당 기관의 총 정원대비 이관 인원도 6%에 지나지 않았다(이형석, 2020). 여러 가지 문제점이 있는데도 불구하고

이관이 잘 이루어지지 않은 이유는 중앙정부와 지방정부 모두 부정적으로 보기 때문이다 (이형석, 2020:2). 중앙정부는 지방사무소 조직 규모와 권한의 약화, 행정의 전문성 저하에 대한 우려, 행정구역 단위를 넘는 권역 단위 사무이양 불가 등의 이유를 들어 이관에 소극적이었다. 지자체 역시 권한 없는 단순 집행사무의 이관으로 업무부담이 가중되고, 인력 및 예산지원 미흡 등의 이유를 들어 사무 이관을 적극적으로 추진하지 않았다. 지방자치라는 당위를 전제로 하면 이관해야 하지만, 실질적인 이해관계를 고려했을 때 현장에 있는 공무원들은 적극적일 필요가 없는 것이다.

5 소결

지방자치 이후 시작된 국가행정체제와 기능의 재편 과정은 행정구역 중심의 기존의 공간 개념을 선거구역, 자치구역, 행정구역으로 분리하여 접근하는 과정이라고 봐야 할 것이다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼 지방자치의 최소단위를 무엇으로 할 것인가라는 질문에 대해 선거구역으로 접근하는 것은 한계가 있다. 예컨대 지역구 의원의 권력의 기반이 되는 선거구를 결정할 때 가장 중요한 기준이 인구인데, 대도시의 경우는 인구의 과소대표 현상, 농어촌의 경우는 인구의 과대대표 현상이 나타난다. 이 문제를 해결하기 위해 대도시 지역을 임의로 몇 개의 선거구로 나누고 농어촌 지역은 몇 개를 합쳐 한 개의 선거구로 만들지만, 이 과정에서 게리맨더링 현상도 발생하고 그럴수록 지역주민의 민의를 수렴하는 것은 어려워진다. 그러므로 국가행정체제의 변화는 선거구역 조정 보다는 행정구역과 자치구역의 재조정 과정이라고 보아야 한다.

자치구역과 행정구역의 재조정, 다시 말해 자치의 범위와 관리의 범위를 조율하면서 양자의 접점을 찾으려는 노력은 3방향에서 이루어졌다. 첫째는 행정계층과 자치계층의 불일치를 줄이려는 노력, 둘째는 중앙의 사무를 지방에 이양하면서 사무배분의 합리성을 확보하려는 노력, 셋째는 특별지방행정기관의 사무를 지자체에 넘겨주면서 중앙과 지방의 행정기능을 재조정하려는 노력이다. 그러나 자치권을 행사해야 한다는 규범적 기대에 비해 국가행정사무를 중앙과 지방으로 나누어 양자의 권한 행사를 합리적으로 조정 한다는 것이 쉽지 않은 상황이다. 그렇다면 중앙과 지방의 권한을 재조정하는 과정에서 나타난 문제는 구체적으로 무엇인가? 제주특별자치도와 세종특별자치시의 실험을 통해 그것을 확인해 보자.

제3절

국가행정체계의 재조정: 제주도와 세종시의 실험을 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2006년에 설치된 제주특별자치도(이하 제주도)는 2012년 출범한 세종특별자치시(이하 세종시)와 함께 한국의 지방자치라는 관점에서는 획기적인 실험공간이다. 두 곳 모두 자치경찰과 교육자치를 정착시키고 행정기능의 지방이양을 통해 지방분권의 가능성을 가늠하는 실험실의 역할을 하고 있다. 자치입법권과 자치재정권도 부여받았기 때문에 분권과 함께 지역자치를 위한 실험무대이기도 하다.

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’) 제1조에는 법 제정의 목적을 “중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화”라고 규정하고 있다. 지역의 특수성도 살리고 그것을 감안하여 지방정부의 자율성도 보장하겠다는 선언적 규정이다. 그리고 제6조 ①항은 “이 법은 제주자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제 완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 제주자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있다. 선언적 규정을 선언으로 그치지 않고 실현시키는 구체적인 방법을 말하고 있다. 개별법의 형태로 흩어져 있는 분권과 자치의 규정을 제주도의 경우에는 특별법으로 만들어 다른 법보다 우선적으로, 그리고 일괄적으로 관리하겠다는 것이다.

제주특별법 제정을 통해 분권과 자치를 실현하려는 노력이 실제로 효과가 있었는가에 대해 많은 분석들이 있었다. 위에서 말한 대로 크게 3가지 측면에서 살펴보기로 하자. 첫째는 행정계층과 자치계층의 조응관계, 둘째는 중앙 사무의 이양 노력과 과정, 셋째는 특별지방행정기관의 사무이양을 통한 중앙과 지방의 행정기능 재조정과 연관된 사안이다.

1 행정계층과 자치계층의 조응: 자치의 최소단위로서의 광역시도의 부적절성

종래 제주 지역의 행정은 광역자치단체로 제주도가 있었고, 기초자치단체로 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군이 있었다. 2006년 7월에 제주특별자치도가 출범하면서 4개의 기초자치단체가 모두 폐지되고, 대신 2개의 행정시인 제주시와 서귀포시가 설치되었다. ‘제주특별법’ 제10조는 ① “제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조 제2항에도 불구하고 그 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.” ② “제주자치도의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 시(이하 “행정시”라 한다)를 둔다.”고 규정하고 있다. 제주특별자치도 이외에는 법인격을 가진 자치단체가 없는 것이다.

기초자치단체를 없앤 이유는 그것이 행정체계의 고비용과 저효율 문제를 해결할 수 있다고 믿었기 때문이다. ‘제주도행정개혁추진위원회’는 제주도와 건설부로부터 국제자유도시 조성을 위한 연구 용역을 맡은 미국의 컨설팅 업체인 존스 랑 라살르(Jones Lang LaSalle)사의 분석을 기초로, 인구 56만명에 1시간 생활권인 제주도에는 시장과 군수를 임명하는 제도가 국제자유도시로서의 경쟁력을 더 가질 수 있다고 봤다(신용인, 2017, p. 126).

그렇지만 행정 권한이 도 본청으로 집중되어 행정의 민주성이 약해지고, 기초지방자치단체가 폐지되면서 지역문제에 대한 주민의 참여가 약화되며, 산복 위주의 발전으로 지역 간 격차가 커지면서 지역 간 불균형이 발생하고, 기초자치단체 간 경쟁이 없어짐에 따라 행정 서비스의 질이 떨어지며, 기초자치단체 폐지에 따른 중앙정부의 재정지원이 시간이 갈수록 감소되는 등의 문제점이 나타났다(신용인, 2017, pp. 127~8). 이러한 문제는 세종시 출범 이후 행정체제 운영에 대한 서베이 조사의 분석결과에서도 동일하게 발견되었던 문제점이다(권영섭 외, 2018, pp. 253~278). 분석 결과에 따르면 세종시가 단층제 행정체제로 출범하여 운영되면서 ‘중복행정의 방지와 행정의 신속성 확보’에 대해서는 기여한 부분이 있었다. 특히 공무원이 주민들보다 기여도를 높게 평가하였다. 구체적으로 낭비의 제거, 능률의 증대, 중앙-지방간 신속한 의사소통, 등에 대해 단층제가 일정 부분 기여하고 있었다. 그러나 기여한 부분이 분명히 있는데도 불구하고 단층제 행정체제에 대한 전반적인 만족도는 중간 이하였다.

그 이유는 주민의 자치가 크게 후퇴하여 자치권을 증진하고 분권을 보장하겠다는 특별 자치단체의 본래 설치 목적에서 오히려 멀어진다고 봤기 때문이다. 특히 제주도의 경우 도지사가 임명한 행정시장의 권한이 지극히 제한적이고, 임기 역시 1년 남짓으로 직무수행의 연속성이 낮아서, 2010년 도지사 후보들의 공약이 기초자치단체 부활이나 행정시장 직선제 등을 내세울 정도로 문제가 많다는 평가가 있었다. 더구나 과거 시와 군으로 배분되었던 지방의 권한이 도지사에게 합쳐지고, 중앙의 행정기능 이양과 함께 넘어온 권한이 모두 도지사에게 집중됨으로써, 제주도 지사는 다른 광역시도의 지사보다 월등한 권한을 갖게 되었다. 중앙과의 관계에서는 자치가 늘었는지 모르지만 제주도와 시군과의 관계에서는 오히려 통제가 늘었다. 결론적으로 관리가 강조되면서 자치가 약해지는 현상을 큰 문제점으로 지적한 것이다. 이런 상황에서 어떤 대안이 가능할 것인가? 일반도민과 전문가를 대상으로 한 연구를 기반으로 한국행정학회에서 고안한 제주도의 행정체제개편에 대한 연구에서는 5가지를 제시하였다(한국행정학회, 2012, pp. 148~189).

- ① 현재와 같이 행정시장을 도지사가 임명하되 행정시의 권한은 더욱 강화하며, 행정시장을 도지사의 러닝메이트(running mate)로 하거나 개방형 직위 공모방식을 통해 도지사가 임명한다.
- ② 시장을 주민이 직접 선출하고 기초의회는 구성하지 않되 도의회가 그 기능을 수행하며, 주민 생활과 밀접한 사무를 행정사에서 직접 처리토록 하여 주민편의를 강화하고 직선 시장의 권한도 특별자치도 이전 수준에 가깝게 대폭 확대한다.
- ③ 행정시를 두지 않고 읍면동장을 주민직선에 의해 선출하고, 읍면동에 주민자치회를 두어 근린 생활자치를 강화함으로써, 주민의 민원불편을 해소하고 주민의 접근성 제고와 참여 촉진을 통해 민주성을 보완한다.
- ④ 법인격이 있는 기초자치단체를 구성하되 기초자치단체의 장은 도지사가 임명하고 기초의회는 주민직선으로 구성하며, 기초의회를 둔다는 점에서 헌법과 지방자치법에 의한 지방자치단체의 지위를 가진다.
- ⑤ 법인격이 있는 기초자치단체를 설치하여 시장과 기초의회의원을 주민이 직접 선출하며, 자치입법, 자치조직, 자치행정, 자치재정 등 자치권을 확보하고 시정에 대한 주민 참여를 확대함으로써 주민의 의사에 기초한 풀뿌리 민주주의를 구현한다.

5가지 안 가운데 의견조사를 기반으로 최종 대안을 선택한다면 첫째, 시장직선·의회 미구성 대안과 시장직선·의회 구성 대안 두 개를 놓고 주민투표를 붙이는 방안, 둘째, 두 개 대안 중 하나를 정치적으로 선택하고 이후 도민들에 대한 설득과정을 통해서 추진해 나가는 방안이 가능하다고 보고서는 결론을 내리고 있다. 즉, 의회의 구성과 무관하게 시장을 직선으로 선출해야 한다는 것이 행정시의 경험에서 배운 도민과 전문가의 결론이다.

제주도의 경험을 통해 알 수 있는 것은 중앙과의 관계를 염두에 두었을 때는 자치의 최소단위를 도로 하는 것이 유리할지 모르지만, 주민의 입장을 고려 했을 때는 도보다 작은 규모의 자치단위가 필요하다는 점이다. 그것이 시가 될 수도 있고, 통합읍면동이 될 수도 있겠지만, 광역시도보다 작은 규모의 자치체층이 있어야 한다는 것을 강조하고 있다.

2 중앙행정사무의 이관과 관련된 문제점

제주특별법 제20조 ①항은 “제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 "이양계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.”고 규정하고 있다. 국가의 핵심 사무를 제외한 모든 사무를 제주도의 역량을 고려하여 단계적으로 이양해야 한다는 뜻이다.

중앙의 행정기능을 제주도에 이관하는 과정은 역대 정부의 지방분권 방식과 달랐다(고 광용, 2015). 첫째, 이관대상이 되는 사무를 전국이 아니라 제주도로 한정시킨다는 점, 둘째, 기능 이관의 추진체계가 민간위원이 중심이 된 것이 아니라 실제 이관을 주도하는 정부의 장차관이 중심이 된다는 점, 셋째, 대통령소속 위원회 중심의 하향적 분권이 아니라 제주도에 이관대상 사무를 선정한 후 지원위원회와 실무위원회를 거치는 상향식 방법이라는 점, 넷째는 정부안 확정 후 개별법들을 개정해야 하는 복잡한 절차를 거치지 않고 제주특별자치도법을 일괄적으로 처리하기 때문에 확정절차가 단순화시킬 수 있었다는 점이다.

제주도는 조례의 내용과 범위가 일반법의 적용을 받지 않아도 될 수 있게끔 자치입법권을 보장받았기 때문에 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범 이후 추진한 중앙행정사무의 지방이양 건수는 그동안 중앙정부가 추진한 지방이양건수보다 훨씬 실적이 좋았다.

법령우위의 원칙에 따라 권한이양 (중앙행정기관장의 권한을 자치단체장의 권한으로 변경)과 사무이양 (시행령으로 규정하도록 한 사항을 자치단체장의 권한으로 이양)은 법령의 범위 안에서 이루어져야 하지만, 제주특별자치도는 조례특례를 인정받아 일반법의 적용을 받지않는 조례를 제정할 수 있다.

시간이 지나면 권한이 이양되겠지만 이양의 속도와 효과를 늦추는 가장 큰 요인은 이양에 따른 비용이다. 제주도로 이양된 중앙행정권한 및 특례는 현재까지 4,537건에 달하지만 권한과 기능의 이양에 따라 새롭게 발생하는 행정비용 등을 국비로 지원하지 않을 경우, 제주도의 재정부담이 가중되어 자치의 역량을 상실하기 쉽다 (권영섭외, 2018, pp. 248~250). 권한의 완전한 이양은 기능 수행에 따른 제반 비용의 부담 능력까지 이양되어야 한다. 그리고 사무라는 것이 완전히 독립적일 수는 없기 때문에 기능의 단위를 크게 설정하여 사무를 이양한다고 해도 이양받은 기관이 이미 수행하고 있었던 다른 사무들과 영향을 주고받을 수밖에 없다. 이 과정에서 생각하지도 못했던 사무처리 비용이 발생할 수 있는데, 만약 이런 것들을 감안하지 않는다면 오히려 사무이양이 행정서비스 제공에 부정적인 영향을 끼칠 것이다.

이양의 비용 못지않게 중앙부처의 태도 역시 이양의 효과를 감소시키는 요인이 되기 쉽다. 제주특별자치도 10년간의 권한이관 사례를 분석해 보면 제주도가 1단계에서 5단계까지 중앙정부에 이관을 요구한 4,712건 사무 가운데 수용권한은 4,537건이며, 불수용권한은 175건이었다. 그런데 수용하지 않은 권한 175개를 분야와 원인별로 분석해 봤더니 비록 중앙정부가 전국적인 형평성과 효율성을 주장하며 수용하고 있지 않지만, 실제로는 많은 이유들이 자신들의 부처 이기주의에서 비롯되었다는 주장이 있다(양영철, 2017). 어찌 보면 이것은 부처 이기주의라기보다 전국적인 통일성을 강조하는 중앙정부의 입장과 지역적 특수성을 강조하는 지방정부의 기대 간의 차이일 수 있다.

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 지방정부가 중앙정부에 이양을 요구한 많은 기능들을 수행하기 위한 재정적 지원이 없을 경우 오히려 지방정부의 지역발전에 걸림돌이 될 것이라는 점이다. 인력과 재원은 그대로인 상황에서 행정사무와 권한만 이관이 된다면 자치와 분권이 오히려 지방의 업무만 가중시키는 부정적 효과를 가져올 것이다. 전국적인 형평성과 통일성을 추구하지 못하고, 지역의 특수성을 살리지도 못하는 애매한 상황에서 행정서비스의 질이 하락할 가능성이 있다.

3 특별지방행정기관과 자치단체 간의 기능 조정

제주특별법 제23조 ①항은 제주자치도를 관할하는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관(이하 "특별지방행정기관"이라 한다)의 소관 사무를 제주자치도로 이양·위임 또는 위탁(이하 "이관"이라 한다)을 할 때에는 해당 사무가 주민의 편의를 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무이며, 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무이어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 ②항은 이관의 원칙을 말하고 있는데 제주자치도의 행정·재정상 여건 및 능력을 고려하고, 특별지방행정기관의 이관에 대한 제주자치도의 입장을 고려하며, 이관사무와 관련되는 모든 사무를 동시 이관하라는 조건을 명시하고 있다.

제주도에 이관된 특행기관의 기능은 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주보훈지청, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청 제주지청, 등 7개 기관의 기능이다. 7개의 특행기관들은 위에서 설명한 다른 권한들처럼 특례로서의 법적 지위를 갖고 이관되었다. 그래서 자치와 분권의 원칙에 따라 중앙의 행정기능을 신속하게 이관 받았다. 그러나 이관의 속도와 방향에 대한 논의가 부족했기 때문에 이관의 효과가 가시적이라고 단정 짓기는 힘들다. 제주도의 자체적 노력도 부족하고, 중앙정부의 적극적인 지원도 더 필요한 상황이다.

예를 들어 사무를 이관받을 때 이관인력에 대한 인건비만 지급받고 사업관련 예산을 받지 못하고 있기 때문에 자체 예산을 투입해야 하며, 국가차원에서 추진되는 각종 사업에 제주도가 계획단계부터 배제되는 현상도 나타나고 있다(강영주·최지민, 2018, pp. 77~88; 96). 국비지원이 사무이관에 따른 인건비와 기본경비로 국한되었기 때문이다. 금창호와 최영출(2016)이 분석한 것처럼 이관된 행정기능의 수행을 위한 인력의 전문성도 확보되어야 하고, 예산의 지원도 필요하며, 중앙정부와의 정책연계도 부족한 상황이다. 일부 행정기능은 중앙정부로 환원되어야 한다는 지적도 있다. 특히 중앙정부를 중심으로 새롭게 추진되는 정책에서 제주도가 제외되고 관련정보를 충분히 공유하지 못해 중앙정부와 제주도 간 정책시차가 발생하기 때문에, 부처별 지방청장 회의에 제주도 기관장이 참여한다든지 중앙부처와의 인력교류를 활성화 한다든지 등의 대책이 적극적으로 마련될 필요가 있다(금창호·최영출, 2016).

중앙과 지방의 중복사무를 통합하고 지역의 실정을 감안한 행정이 가능하기 때문에 원

칙적으로 행정의 효율성과 주민만족이라는 두 마리 토끼를 잡는 성과를 보이지만, 사업비와 운영예산이 충분하게 확보되지 않고 국가사업 수행 과정에서 제주도가 배제되는 상황이 발생하는 등의 새로운 문제가 발생하는 것이다. 결론적으로 중앙부처와의 단절 및 지방재정 부담을 해결하는 것이 제주도 특별지방행정기관 이양의 중요한 개선과제다 (주재복·강영주, 2016).

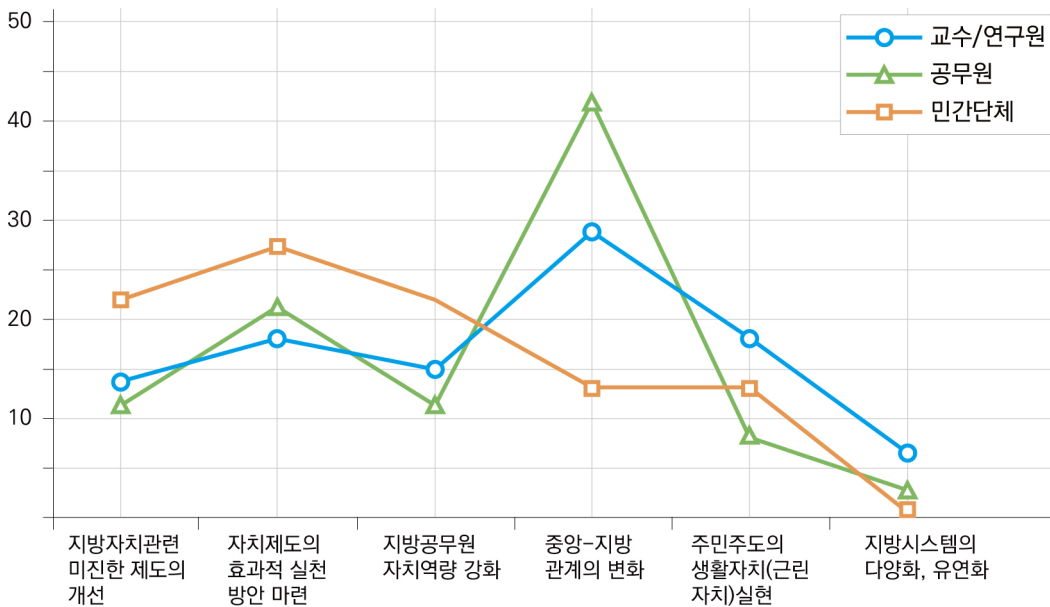
이러한 논의는 본래 특행기관이었다가 최근 지방자치단체로 그 기능을 이관하고 있는 자치경찰제의 시범 운영과정에서도 나타난다. 고현환(2018)이 분석한 제주도의 자치경찰제도에 대한 운영실태는 경찰 이외의 특행기관 운영과정에서 발견되는 문제점과 비슷한 연구결과를 보여주고 있다. 예컨대 자치경찰은 출범 당시 국가경찰에서 이체된 인력 38명에 대한 인건비와 운영비를 지원받고 있었지만, 자치경찰 출범 이후 10년 동안 지역 인구와 관광객등이 증가하면서 치안수요가 급증했다. 특히 국가경찰과의 협약과 연관된 사무가 증가하면서 신규인력을 채용했는데 그 비용을 지방비로 충당하다보니 그 부담이 너무 커졌다. 또한 초등수사 과정에서 수사권이 없기 때문에 실질적인 치안기능을 수행하거나 전국적인 범죄를 다루는 데는 한계가 있었다.

이상의 경험에 말해 주는 것은 특행기관의 사무를 자치단체로 넘기는 경우, 사무 처리 과정에서 나타나는 실질적인 운영예산을 지방정부에서 충당하지 못한다면, 오히려 과거에 비해 국가행정 운영의 효과성은 떨어진다는 점이다. 또한 자치단체의 정책역량과 전문성이 부족하면 특행기관이 처리하는 국가정책의 관심에서 제외되기 쉽다. 자치단체는 부족한 역량을 메꾸기 위해 소모적인 정치활동에 매달릴 수도 있다.

4 소결

분권과 자치의 실험무대 된 제주특별자치도의 사례를 함께 살펴본 결과 세 가지의 시사점을 발견할 수 있다. 첫째, 행정계층과 자치계층 간의 조율관계가 효과를 거두려면 자치의 최소단위를 광역시도만 인정하는 행정시 체제는 바람직하지 않았다. 기초자치단체를 두든지, 아니면 통합 읍면동 체제를 통해 생활권 자치나 근린자치가 먼저 보장되는 것이 필요하다. 관리의 효율을 위해 행정시를 두지만 그것은 자치의 정신과 공동체의 역량을 훼손시키고 있다. 둘째, 중앙과 지방의 행정사무 배분은 현재 중앙이 갖고 있는 기능을 이

관하는 형식을 취하고 있기 때문에 지방의 여건에 따라 그 효과가 달라진다. 비록 법을 통해 일괄적이고 전면적인 이관을 시도하고 있지만 그것을 수용하는 지방정부의 태도나 역량은 같지 않고, 이러한 차이들이 평준화되기 위해서는 재정적 자립이 가능하도록 장기적인 조정기간이 필요하다. 셋째, 특별지방행정기관의 사무를 지방자치단체에 넘겨주기 위해서는 사무 운영에 필요한 실질적인 예산 확보가 가능해야 한다. 이와 동시에 국가의 정책과제에서 소외되지 않을 정도의 정책역량이 갖춰져있어야 한다. 근본적으로는 국가에서 행정을 관리할 때 획득되는 행정의 전문성 및 체계성과, 그 사무를 지방으로 넘겨주면서 만들어지는 행정의 자율성은 충돌할 수밖에 없다. 따라서 행정의 완전한 이양은 불가능하고, 바람직하지도 않다. 이것은 장기간의 조정과정을 거쳐 진화적으로 결정될 수밖에 없다.



[그림 6-5] 지방자치 패러다임 변화의 중점관리 분야

출처: 행정자치부 한국지방행정연구원(2015: 26)

제주도의 경험은 지방자치 실시 20주년을 기념하여 행자부 등이 펴낸 보고서의 조사 결과와 거의 흡사하다. [그림 6-5]는 지방자치 패러다임 변화의 중점 관리 분야에 대한 집단별 의견조사 결과다. 민간집단과의 견해와 달리 실무에 종사하는 공무원과 연구에 중

사하는 교수와 연구원 모두 중앙과 지방의 관계를 앞으로의 핵심적인 관리 분야로 보았다. 자치제도의 정비나 지방공무원의 역량보다 중앙-지방의 관계를 강조했다. 분권과 자치가 완벽한 이상향으로 존재하는 것이 아니라 시대와 상황에 따라 제한적일 수밖에 없다는 뜻이다. 지방의 자율성은 중앙과의 관계 속에서 상대적으로 결정된다.

제4절

국가행정체계의 미래: 협력적 거버넌스

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2절에서 국가행정체계를 조정한다는 것은 자치의 관점과 관리의 관점을 조율하며 그 접점을 찾아나가는 과정이라는 것을 논의했다. 두 개 패러다임 간의 접점을 찾는 과정에서 이 연구가 주목한 것은 행정구역과 자치구역 간의 불일치, 국가사무의 지방이양, 특행기관과 자치단체의 기능 배분 등, 3가지였다. 3절에서는 제주도와 세종시의 사례를 근거로 위 3가지 내용을 평가해 보았다. 자치와 관리의 조율을 위한 노력들이 성과를 거두기 위해서는 적어도 광역시도 안에 자치의 기초단위가 존재해야 하며, 국가사무를 지방으로 이관하기 위해서는 인사권이 아니라 예산권도 함께 넘겨주어야 하며, 특행기관의 사무를 지방자치단체로 이양하기에는 아직까지 자치단체의 재정력과 전문역량이 충분히 성숙되지 않았다는 것을 확인했다.

이상의 논의를 요약하면 현재의 시군구 중심의 기초자치단체는 자치의 관점과 관리의 관점이 일치하는 최소의 단위로서의 정당성이 인정된다. 중층제로서의 장점이 분명하게 존재하는 것이다. 선정원(2006)은 영국의 런던도 광역시의회를 폐지하고 단층제로 바꾸었다가 다시 중층제로 회귀했고, 미국의 대도시에서도 효율과 평등 등의 가치를 지향하기 위해 기초자치단체 이외에 광역정부의 필요성이 주장되고 있는 등, 단층제보다는 중층제가 대도시의 정부모델로 더 적합하다고 봤다. 사회의 변화 과정에서 도시 관리의 업무가 증가하기 때문에 중층적 자치행정체계를 존속하는 것이 유리하다는 것이다. 광역자치단체가 없으면 지역에 기반을 둔 기초자치단체의 지역이기주의적 주장들이 국가에 직접적으로 전달될 수 있다는 우려도 있다고 봤다.

다만 그 안에 있는 읍면동 행정체계를 현재의 상태로 유지할 것인가, 아니면 조정과 통합을 거쳐 새로운 형태로 운영할 것인가의 문제는 전적으로 해당 시군구가 결정해야 할 문제다. 지역의 기초행정 서비스 전달의 효율성과 주민편익 및 복지의 수요 등이 읍면동 행정체계 조정을 결정하는 기준이 될 것이다. 그리고 읍면동 단위를 자치의 최소단위로 수용하는 문제, 즉 중층제에서 3층제로 바꾸는 것은 지리적 여건이나 제도 운영의 측면에서 볼 때 불필요하다. 근린자치나 생활자치를 강조한다면 주민들 스스로 읍면동이나 통합

읍면동 수준의 자치위원회를 구성하고 그 위원회가 기초자치단체의 공식적인 기구로 참여하는 방안, 즉 완화된 형태의 3층제도 제도적으로는 가능하다. 그러나 공식화 된다면 시·군·구로부터 보조금과 운영비를 지원받고, 사무 배분과 주민자치위원 선출방법 등 모든 존립근거가 법률로 규정되기 때문에, 지방자치단체장과 지방의회의 지도감독과 행정감사는 현행 법령체계상 불가피하다(박승주, 2018). 생활자치나 근린자치를 강조해도, 3층제를 운영하는 장점이 크지 않은 것이다.

기초자치단체가 경험적으로 자치와 관리의 기본단위지만 많은 자치단체들이 시군통합을 통한 행정체제 개편을 통해 규모를 키우면서 지방의 경쟁력을 키우려고 한다. 시군통합은 위에서 설명한 관리와 자치의 접점을 확대하는 방안이다. 두 개 이상의 지방자치단체를 통합하여 행정의 효율성을 확보하고, 통합을 통해 규모를 확대하면서 광역자치단체와 국가에 전달하는 요구의 강도를 크게 할 수 있다. 이런 면에서 시군통합은 국가행정체제의 조정에 가장 크게 영향을 미치는 요소이자 제약조건이다.

1 시군통합을 통한 지방행정체제개편의 딜레마

행정구역과 자치구역을 일치시키는 노력, 혹은 행정구역이나 자치구역의 경계를 재조정하는 과정에서 화두가 되는 가치는 지방의 경쟁력이다. 그리고 지방의 경쟁력이 거론될 때 함께 따라다니는 개념이 지방행정체제개편 및 시군통합이다. 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제2조 ①항은 “지방행정체제란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 "시·도"라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다”로 규정하고 있다. 지방행정체제 개편은 관리와 자치의 접점을 찾기 위한 공동체의 노력의 결과라는 것을 알 수 있다. 시군통합은 행정기관의 통합이자 동시에 자치단체의 통합이다.

우리나라는 지방자치를 실시할 무렵인 1994~98년에 도농통합에 중점을 두고 대규모 시군통합을 실시했다. 이것은 내무부(현 행안부)가 주도했던 하향식 통합이었다. 2009년 이후의 시군통합은 지방자치단체 간의 자율통합에 중점을 두었고, 특별법 제정 이후에는 지방행정체제개편특별위원회가 주된 역할을 하였지만, 여전히 중앙정부의 의지가 많은 영향을 미쳤다(박진우, 2018). 자율통합을 시도한 자치단체는 많았지만 실제로 통합에

성공한 자치단체는 마산, 창원, 진해시가 합쳐져서 만들어진 통합 창원시, 그리고 청주시와 청원군이 합쳐서 만들어진 통합 청주시 두 개뿐이다.

자치단체 간 통합의 성과는 일관된 결과를 제시하기보다는 지역의 여건에 따라 복잡하고 다양하다(김영철·이우배, 2013). 예를 들어 1995년 통합된 38개의 도농통합시를 대상으로 도농통합이 도시성장을 가져왔는가를 분석했더니 양자 간에는 유의미한 상관관계가 있었다(황의정·우명제, 2017). 인구가 증가하고 제조업 등의 생산유발시설이 증가했다는 것이다. 그러나 자율통합을 기치로 내걸며 최초로 통합시가 되었던 창원시는 오히려 통합의 효과가 부정적이었다. 통합 당시 통합의 주된 목적으로 제시했던 도시성장과 지역균형발전을 살펴보기 위해 지역 내 총생산, 고용 분포와 인구성장, 인구이동 등을 분석했더니, 통합 이후 적어도 10년이 지났는데도 불구하고 그 효과는 없었다(임석희·송주연, 2020). 오히려 통합 창원시의 생활환경에 대한 주민의 부정적 인식이 통합 이후 더 확대되고 있는 것을 발견했다. 통합의 목적이 서로 다르기 때문에 통합의 성과도 엇갈릴 수밖에 없다.

통합의 논리로 내세우는 것은 주로 ‘지방의 경쟁력’ 특히 중앙정부나 서울·경기 지역과의 상대적 경쟁력이었다. 합치지 않으면 인구 감소에 따라 수도권과의 격차가 갈수록 벌어지고, 특히 경제력의 편차가 커진다는 논리다. 그러기 때문에 통합의 규모가 커질수록 유리하다는 관점이 지배적이다. 최근 통합 논의가 일어나고 있는 자치단체들은 통합의 규모가 역대급이라고 할만큼 대규모다(박진주·우성덕, 2020). 대구와 경북을 통합하려는 논리를 예로 들어 보자. 대구의 1인당 지역 내 총생산(GRDP)은 2,060만원으로 27년째 전국 17개 광역단체 중 최하위이며, 경북 23개 시군은 고령화와 인구 감소로 19개 시군이 소멸 위기에 처했다. 행정구역을 통합하게 되면 면적은 전 국토의 20%, 인구 512만 명, GRDP 167조 700억원 규모의 거대한 자치권과 경제권을 형성할 수 있다는 논리다. 수도권과 경쟁하기 위한 동남권 메가시티를 만들기 위해 부산, 울산, 경남의 통합 논의도 상당히 적극적이다. 이런 식으로 전남과 광주의 통합, 대전과 세종시의 통합도 대규모 광역권을 만들어 지역의 경쟁력을 확보하겠다는 목적을 염두에 두고 있다.

그러나 지금의 인구기준으로 봐도 규모가 큰 지방정부들을 규모를 더 키우는 방식으로 통합하는 것에 대해 유재원(2010)은 강하게 비판한다. 이러한 시도를 하는 이유는 정치인들의 자기 확장적인 욕구가 강하게 작용하고 있고, ‘크면 좋다’라는 맹목적 믿음이 사회 전반에 확산되어 있기 때문이라는 것이다. 그리고 자치단체의 통합이 공공서비스의 효율

성과 경제성을 확보하기 위한 유일한 대안으로 간주되기 때문이라는 것이다. 통합 이외에 지방정부의 효율성을 높일 수 있는 다른 대안들, 예를 들어 특별구 설치, 계층신설, 자치단체 연합, 민간위탁 등의 대안들이 있는데, 그것들을 잘 받아들이지 않는다고 그는 비판한다. 즉, 군이 규모의 논리를 내세우며 행정기관들을 통합하지 않아도 되는 다양한 대안들이 존재한다. 만약 행정구역을 통합 한다면 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존하기 때문에 우선적으로 부정적인 면을 해소하는 방안을 먼저 마련할 필요가 있다 (박종관, 2012).

2 협력적 거버넌스와 행정기능의 조정

지금까지의 논의를 통해 제시할 수 있는 전략들은 첫째, 단층제나 3층제에 비해 중층제가 그나마 낫다는 점, 둘째, 시·군·자치구는 자치의 최소단위이자 관리의 최소단위로 기능할 수 있다는 점, 셋째, 시군통합을 통한 행정체제 개편이 반드시 필수적이지는 않다는 점이다. 한 국가의 행정체제와 자치계층을 결정할 때 중앙과 지방의 권한이 어떤 수준으로 배분되어야 하는 문제에 대한 해결책은 없다. 그 나라가 처한 상황적 특징과 지방자치의 성숙도에 따라 달라진다.

[표 6-5] 지방자치 발전단계별 행정기능 조정의 원칙과 방법

	기능조정 원칙	기능조정 방법	
		중앙-지방 조정	지방-지방 조정
지방자치 태동기	효율성	사무 위임	기관 간 협조
지방자치 발전기	자율성	기능 이양	행정 협의회
지방자치 성숙기	경쟁력	권한 배분	법정 연합체

[표 6-5]는 현재 지방자치 단계별로 본 행정기능의 조정 원칙과 방법이다. 지방자치가 성숙되지 않은 상황에서는 행정기능의 배분이 효율성이라는 기준에 의해 이루어진다. 국가가 수행해야 할 행정사무를 지방이 대신 맡아서 하는 위임의 방식과 지방자치단체들 간의 수평적 협조를 중심으로 국가의 행정이 수행된다. 지방자치가 어느 정도 발전한 상황에서는 효율성을 대신하여 자율성이라는 가치가 행정사무 조정의 중요한 원칙이 된다. 행

정사무의 처리 주체가 현장에 있는 지방이 되며, 자치단체들 간의 사무 협조는 행정협의 회라는 조직을 구성해서 처리한다. 지방자치에 성숙 단계에 이르면 기능조정 원칙으로 지역의 경쟁력(역량)을 강조한다. 중앙과 지방의 기능 배분 방식은 누가 더 일을 많이 하거나 적게 하거나의 문제가 아니라 사무처리에 따른 인사와 예산 등과 관련된 실질적인 권한을 어떻게 배분할 것인가를 중심으로 이루어진다. 지방과 지방의 사무협조는 단순한 협의체나 임시조직보다는 독립적인 법인격을 갖는 법정 연합체를 구성해서 이루어진다. 교통, 상하수도, 쓰레기 등과 관련된 사무들은 단위 자치단체가 처리하기 힘든 광역적 성격이 크고, 공동 처리 과정에서 한 당사자의 약속위반에 따른 부정적 영향이 큰 사무들이 다. 이런 사무들은 해당 사무를 처리하는 독립된 법인격이 자치단체들을 동시에 통제할 수 있어야 본래 의도했던 효과가 발생한다.

현재 우리나라의 지방자치는 발전기를 막 지나가고 있는 단계라고 이해된다. 중앙행정기관이 여전히 많은 권한을 가지고 있지만 지방자치단체와 다양한 형태의 협력적 장치를 만들어가는 과정, 그리고 자치단체들간에 다양한 협력의 기제가 나타나는 과정이라고 할 수 있다. 협력의 방향과 유형이 과거에 비해 다양해진 토대 위에서 국가행정기능이 수행되는 상황이다.

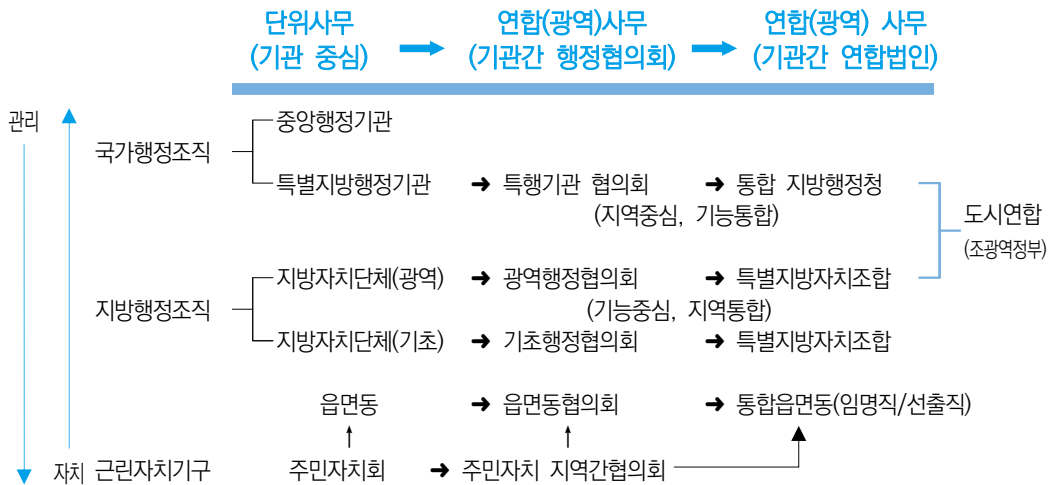
[표 6-6] 협력적 거버넌스의 유형들

협력의 유형	비공식 네트워크	공식적 네트워크 (협약 형성)			연방조직	단일조직
		정보 공유	활동 공유	기구 설립		
통제 방식	자율 (공유가치와 규범을 기반)	공유 목표에 대한 공식적인 활동과 약속			포괄 규정을 통한 외부기관의 통제	계층적 통제
명칭	네트워크	파트너십			연방	통합

출처: 이명석 (2010: 32)를 재수정 (참고: Sullivan and Skelcher(2002: 43))

[표 6-6]는 협력적 거버넌스의 다양한 유형들을 소개하고 있는데, 아직까지 우리나라는 연방(연합)조직이나 단일조직 구성을 협력의 전제조건으로 하는 경우는 많지 않다. 협약을 통해 공식적인 네트워크를 만드는 수준의 협력, 다시 말해 파트너십을 형성하는 수준의 협력이 대부분을 차지한다. 공동의 문제 해결을 위해 정보를 교환하거나 필요한 만큼의 활동만 함께 하는 수준의 협력이 많다. 공동의 기구를 설립하는 경우도 단독 법인이

아니라 협의회나 위원회 형태가 많다. 그러나 지방자치가 성숙해지는 단계에서는 중앙이건 지방이건 각자가 수행하는 사무에 대한 인사권과 예산권을 독자적으로 행사할수 있을 정도로 권한이 배분되어야 한다. 또한 행정협의회를 활용한 사무조정보다는 자치조합 등과 같이 독립된 법인격의 설립을 통한 기능조정이 예상된다. 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부와 지방정부 간의 협력장치를 거버넌스로 개념화 할 경우, [그림 6-6]에서 보는 것처럼 다양한 형태의 거버넌스 운영이 가능하다.



[그림 6-6] 협력적 거버넌스 패러다임에 근거한 자치와 관리의 조율 과정

[그림 6-6]는 앞으로 국가행정의 기능 조정은 협력적 거버넌스의 패러다임 안에서 일어난다는 것을 보여주는 그림이다. 지금까지의 논의를 바탕으로 구체적인 내용을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 관리의 효율성이라는 점에서 행정체계는 당분간 광역시도, 시·군·구, 읍·면·동 체제를 유지하는 것이 필요하다. 다만 기초자치단체가 처한 상황이나 역량에 따라 현재의 읍·면·동을 통합해 운영하면서 얻는 효율성을 무시할 수는 없다.

둘째, 자율성과 자치의 관점에서는 생활자치권역이나 근린자치권역을 기반으로 하는 읍면동자치회의 구성이 필요하다. 그리고 지역적 상황에 따라 자치회 간의 협의회나 통합 읍면동의 구성도 가능할 것이다. 그러나 기본적으로 자치회가 중층제의 약점을 보완하기 위해 자치계층을 3층제로 운영하는 구실이 되어서는 안된다.

셋째, 관리의 패러다임과 자치의 패러다임이 균형을 이루는 최소단위는 현재의 기초자치단체인 시·군·자치구가 되는 것이 바람직하다. 읍면동은 상황에 따라 통합과 조정을 신축적으로 해야하기 때문에 기구 운영의 공식적인 최소단위로는 적당하지 않다. 광역자치단체를 자치의 최소단위로 하여 단층제로 운영하면 현장의 요구에서 멀어져 지방자치 본래의 정신을 훼손할 수 있다는 문제점이 있다.

넷째, 앞으로의 중앙과 지방의 협력을 촉진하기 위해서는 광역자치단체와 특행기관 간의 권한 조정과 협력이 중요하다. 자치단체의 역량이 부족한 상황에서 행정의 전문성과 국가정책의 통일성을 확보하기 위해서는 특행기관이 필요하다. 지역적 특성과 현장의 목소리를 중심으로 지방의 경쟁력을 높이기 위해서는 광역자치단체의 역량이 중요하다. 두 기관의 협력이 앞으로 중앙행정기관과 지방자치단체의 협력관계의 질을 좌우할 것이다.

다섯째, 자치단체들 간의 협력은 시군통합처럼 독립된 법인격을 새로 부여하여 지역과 기관을 통합하는 방안보다는, 상하수도, 교통, 지역발전 등과 연관된 광역적 업무를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다. 이 과정에서 특정 업무와 기능을 처리하기 위해 법정 단체인 특별지방자치단체를 설립할 수도 있고, 자치단체간 협의회 수준으로 운영되는 조직을 구성할 수도 있다. 어떤 방안을 선택할 지의 여부는 자치단체와의 갈등 및 특행기관과의 갈등을 감안하여 결정될 것이다.

여섯째, 국가행정기능 조정의 핵심은 관리와 자치의 균형을 유지하는 것이기 때문에 다양한 형태의 거버넌스가 공존한다. 장기적으로는 지방자치단체, 특별지방자치단체, 특행기관(혹은 특행기관을 통합한 통합행정청) 간의 연합(예컨대 초광역연합)도 가능할 것이다. 그러나 독립된 법인격을 신설하기에 앞서 당분간은 파트너십 형태의 협력적 거버넌스를 운영하는 것이 필요하다. 김이수(2011)는 협력적 거버넌스의 패러다임이 왜 중요한지를 시군통합의 성공과 실패 사례를 비교하면서 분석하였다. 전주시와 완주군의 통합은 실패 했지만 여수시와 여천군의 통합은 성공한 이유를, 여수시의 경우에는 협력적 거버넌스가 작동되었기 때문이라고 보고 있다. 여수시의 통합 과정에서는 핵심적인 이해관계자들이 참여했었고, 이들 간의 신뢰구축 과정이 있었으며, 통합 과정에서 만들어졌던 합의를 실질적으로 구속할 수 있는 장치들(예, 법규 등)이 있었다.

제5절

연구결과 및 정책제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지방자치와 분권의 과정은 관리주의 패러다임과 자치주의 패러다임이 균형을 찾아가는 과정이다. 이는 전반적으로 볼 때 효율성과 전문성을 강조하는 관리 패러다임과 지역성과 자율성을 존중하는 지방자치 패러다임의 공존을 뜻한다. 1장에서는 그것의 이론적 기반을 전통적 패러다임의 변화 과정으로 설명했다. 직업관료제에 기반한 국가관료제가 지방 및 민간 영역의 다양한 행위자들의 참여를 보장하는 관료제로 바뀌고 있다는 것을 그동안의 경험 연구를 참조하여 거버넌스 패러다임의 등장으로 소개했다. 그리고 행정의 기능이 중앙정부와 지방정부 및 민간영역의 협력을 통해 재편되고 있다는 이론적 논의를 협력적 거버넌스의 개념을 중심으로 설명했다.

2절은 관리주의 패러다임의 가장 큰 도전인 지방분권에 초점을 맞추어 국가행정체계가 어떤 방식으로 재편되고 있는가를 설명했다. 설명의 초점을 행정계층과 자치계층간의 조율, 중앙사무와 지방사무간의 처리 권한 조정, 특행기관과 지방자치단체 간의 기능 배분에 두었다. 3절은 이러한 논점들이 제주도와 세종시의 분권과 자치의 경험에 어떻게 반영되었는가를 살펴보았다. 단층제가 자치의 정신과 근본적으로는 어울리지 않는다는 사실과, 국가사무의 지방이양이 효과적이라면 사무처리에 필요한 인사권과 예산권이 함께 이양되어야 한다는 것을 확인했다.

4절은 이상의 논의를 기반으로 행정기능이 얼마나 다양한 방식으로 배분되고 조정될 수 있는가를 협력적 거버넌스의 관점에서 설명했다. 행정기능 재조정의 기본 가정은 자치와 관리의 균형을 유지하는 것이기 때문에 협력적 거버넌스의 패러다임이 중요하며, 구체적으로는 독립된 법인을 구성하는 것보다는 다양한 기관간의 협력이 파트너십의 형태로 관리될 필요가 있다고 봤다.

본 연구의 정책제안은 [그림 6-6]의 ‘협력적 거버넌스 패러다임에 근거한 자치와 관리의 조율 과정’을 통해 다시금 확인할 수 있다. 위 그림은 자치와 관리의 균형을 유지하기 위해 협력적 거버넌스를 어떻게 활용해야 하는지를 보여주는 그림이다. 첫째, 관리의 효율성이라는 점에서 행정체계는 당분간 광역시도, 시·군·구, 읍·면·동 체제를 유지하는 것

이 필요하다. 다만 기초자치단체가 처한 상황이나 역량에 따라 현재의 읍·면·동을 통합함으로써 얻어지는 효율성을 무시할 수는 없다.

둘째, 자율성과 자치의 관점에서는 생활자치권역이나 근린자치권역을 기반으로 하는 읍면동자치회의의 구성이 필요하다. 그리고 지역적 상황에 따라 자치회 간의 협의회나 통합 읍면동의 구성도 가능할 것이다. 그러나 기본적으로 자치회가 중층제의 약점을 보완하기 위해 자치계층을 3층제로 운영하는 구실이 되어서는 안된다.

셋째, 관리의 패러다임과 자치의 패러다임이 균형을 이루는 최소단위는 현재의 기초자치단체인 시·군·자치구가 되는 것이 바람직하다. 읍면동은 상황에 따라 통합과 조정을 신축적으로 해야하기 때문에 기구 운영의 공식적인 최소단위로는 적당하지 않다. 광역자치단체를 자치의 최소단위로 하여 단층제로 운영하면 현장의 요구에서 멀어져 지방자치 본래의 정신을 훼손할 수 있다는 문제점이 있다.

넷째, 앞으로의 중앙과 지방의 협력을 촉진하기 위해서는 광역자치단체와 특별지방행정기관(이하 특행기관) 간의 권한 조정과 협력이 중요하다. 특행기관이 필요한 이유는 자치단체의 역량이 부족한 상황에서 행정의 전문성과 국가정책의 통일성을 확보하기 위해서다. 지역적 특성과 현장의 목소리를 중심으로 지방의 경쟁력을 높이기 위해서는 광역자치단체의 역량이 중요하다. 두 기관의 협력이 앞으로 중앙행정기관과 지방자치단체의 협력관계의 질을 좌우할 것이다.

다섯째, 자치단체들 간의 협력은 시군통합처럼 독립된 법인격을 새로 부여하여 지역과 기관을 통합하는 방안보다는, 상하수도, 교통, 지역발전 등과 연관된 광역적 업무를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다. 이 과정에서 특정 업무와 기능을 처리하기 위해 법정단체인 특별지방자치단체를 설립할 수도 있고, 자치단체간 협의회 수준으로 운영되는 조직을 구성할 수도 있다. 어떤 방안을 선택할 지의 여부는 자치단체 및 특행기관과의 업무 중복 및 갈등 수준을 감안하여 결정될 것이다.

여섯째, 국가행정기능 조정의 핵심은 관리와 자치의 균형을 유지하는 것이기 때문에 다양한 형태의 거버넌스를 공존시킬 필요가 있다. 장기적으로는 지방자치단체, 특별지방자치단체, 특행기관(혹은 특행기관을 통합한 통합행정청) 간의 연합(예컨대 초광역연합)도 가능할 것이다. 그러나 독립된 법인격을 신설하기에 앞서 당분간은 파트너십 형태의 협력적 거버넌스를 운영하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 독립행정기구

제7장

행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형: 합의제 규제기관을 중심으로

제1절 문제의 제기

제2절 합의제 규제기관의 분류와 현황

제3절 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성 비교 분석

제4절 분석의 종합

제5절 연구결과 및 정책제언: 합의제 규제기관의 전문적 독립성과
민주적 책임성의 균형

제 1 절 문제의 제기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주적 정체에서 민의에 따라 선출되지 않은 행정기구와 관료의 역할과 영향력에 대한 논의는 끊임없이 계속되고 있다. 행정기구에 대한 정치적 통제가 전무하다면 관료에 의한 통치체제가 합당한 규칙과 절차에 관한 내부 규범에 의해서만 규율되고 국민을 주권자로서 봉사하기 보다는 행정관리의 대상으로 간주하리라 예견할 수 있다. 반면 행정기구에 대한 과도한 통제와 정치적 반응성만이 존재한다면 정파적 지배의 변동으로 인한 불안정성, 선출직의 직접 행정, 유능한 전문성의 결여와 같은 심각한 문제에 봉착할 것이 자명하다. 행정기구에 대한 이상적으로 적정한 수준의 통제는 국민의 정책적 지침에 대한 행정기구의 반응성을 보장할 정도로 강해야 하지만 행정의 자발적인 창안을 질식시킬 정도로 너무 강해서도 안 된다(Meier & Bohte 2007, p. 210). 이와 같이 간결하고 명확한 정언적 처방에도 불구하고 아직까지 그 실제 전범에 대한 논의가 지속되는 이유는 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형에 대한 규범적 요구에 비추어 실제의 양태가 상당한 격차를 보인다는 점에 기인하기도 하고 보다 근본적으로는 양자의 관계에 내재해 있는 상호 긴장을 극복할 수 있는 방안이 제도적 혹은 행태적인 차원에서 가능한지에 대한 의문 때문이라고도 할 수 있다.

이 문제와 관련된 오랜 논의의 맥락에서 우리나라의 사례는 또 하나의 새로운 질문을 추가하고 있다. 한국의 경우에는 국가 형성 및 발전의 대부분의 시기에 행정부와 엘리트 관료조직에 국가 정책 형성의 권한이 집중되었고 일반 대중뿐만 아니라 학계에서도 역동적인 정치과정의 영향이 억제되고 차단된 환경에서 행정기구의 전문적 역량이 국가와 사회 발전의 견인차였다는 사실에 대해 의문을 제기하기 어려웠다. 정부수립 이후 80년대까지 의회를 중심으로 하는 정치과정이 행정부에 대한 견제 기제로서 실효적으로 작동하지 못하는 상황에서 단방체제의 중앙집권적 행정부가 국가 정책의 방향을 주도적으로 설정하고 집행하는 국정운영의 체계가 견고하게 확립되었고 경제 발전과 사회 근대화의 괄목할만한 성과를 거두었다(Kim and Vogel, 2011). 이러한 과정에서 행정기구는 권위주의적 정치적 지배의 축으로 이미 결합되어(Im, 1987) 다양하고 다층적인 정치과정의 영

향으로부터 상당부분 절연되면서 전문성에 기반한 권위를 인정받은 특수한 지위를 향유했다고 볼 수 있다. 이러한 행정부 우위의 체제는 1980년대 중반 민주화 이후 의회를 중심으로 하는 정치과정이 급격하게 부상함에 따라 국가 정책의 형성에서 행정부와 의회의 상대적 영향력이 새로운 균형을 찾아가는 행정-입법 경쟁의 체제로 전환되었다(Kim 2017). 정치과정의 민주화로 인해 촉진된 행정부 우위에서 행정-입법 경쟁 체제로의 전환은 국정운영의 거시적 제도배열에서 행정기구와 관료의 지위도 변화됨을 의미한다. 대통령을 정점으로 하는 행정권력의 일방적 영향력에서 행정권력과 입법권력의 경쟁적이면서 중첩적인 영향력에서 자유로울 수 없는 공동대리인(common agent)으로서 행정적 전문성뿐만 아니라 민주적 책임성의 정치적 기제에 의해 규율되고 있는 것이다(김두래, 2013; 2018; 박종민·윤건수, 2014; 2015).

본 장에서는 우리나라 합의제 규제기관을 대상으로 전문적 독립성과 민주적 책임성 간에 균형의 가능성을 탐색하고자 한다. 이들 기관은 모두 정부조직법과 개별 근거 법령에 의해 전문적 독립성의 필요성에 의해 설치된 합의제 행정기구이다. 이에는 대통령 산하의 방송통신위원회, 국무총리 산하의 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 등을 포함한다. 먼저 전문적 독립성은 대통령을 정점으로 하는 행정권력의 지배적 영향력이 강한 우리나라의 경우에는 행정기구에 대한 대통령 영향력을 제어할 수 있는 정도에 따라 그 수준이 결정된다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 행정부에 소속된 합의제 규제기관의 전문적 독립성을 탐색하고자 한다. 둘째, 규제기관의 대상 영역에서 요구하는 전문성의 제도화는 어떠한 방식으로 증진될 수 있는지를 합의제 의사결정의 과정과 사법 및 입법적 기능의 측면(Warren, 1997)에서 살펴볼 수 있다. 셋째, 민주적 책임성과 관련해서는 주로 합의제기관의 구성과 운영에서 특정 정파의 영속적 지배를 제어할 수 있는 대표성의 기제를 내재화하는 방안을 탐색할 수 있다. 특히, 위원회 구성원의 정파 성향이 불명확한 가운데 대통령과 의회의 정파적 대표의 불균형을 배제할 수 있는 최소보호장치에 대한 탐색이 가능하다. 마지막으로 이러한 합의제규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 한국의 특수한 맥락에서 행정부와 입법부의 권력 재균형화에 적합한 거시제도적 재설계의 가능성도 탐색하고자 한다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 합의제 규제기관의 개념적 분류 및 특징 그리고 분석의 대상인 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 의 기본 현황을 살펴본다. 3절에서는 전문적 독립성과 민주적 책임성의 기본 차원에서 합의

제 규제기관을 비교 분석한다. 여기에서 전문적 독립성은 전문성, 독립성, 준입법 및 준사법 기능의 4개 하위 차원으로 나뉘고 민주적 책임성은 대표성, 입법 및 사법 통제, 합의제의 4개 하위 차원으로 나뉘어 각각에 대해 다양한 지표를 통해 합의제 규제기관을 정성적으로 비교한다. 4절에서는 합의제 규제기관에 대한 분석을 종합하여 전문적 독립성과 민주적 책임성의 2차원에서 4개 기관의 상대적 위치를 확인한다. 마지막으로 5절에서는 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형을 위한 제언으로 마무리한다.

제2절

합의제 규제기관의 분류와 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 합의제 규제기관의 분류와 특징

우리나라의 합의제 규제기관은 법제도적으로는 행정부에 소속되어 있으나 사회 부분에 대한 강력한 규제 권한을 중립적으로 행사할 수 있도록 독립성을 보장하고 다양한 사회적 요구와 관점을 폭넓게 반영할 수 있도록 대표성을 증진하기 위해 다수의 의사결정자들로 구성된 합의제 행정기관이다. 관련 법령의 규정에 따르면 합의제 행정기관은 행정기관위원회의 일종으로서 행정기관의 의사결정을 지원하나 대외적으로 표명할 수 없는 자문위원회와 달리 행정기관의 의사를 결정하고 대외적으로 표명할 수 있는 행정위원회로 분류된다. 즉, 합의제 행정기관은 소관 사무를 독립적으로 수행할 필요가 있을 때 관련 법령에 따라 설치되는 행정위원회라고 규정된다(김근세·김윤정, 2018). 2019년 6월 현재 설치된 행정기관위원회는 총 574개이며 이중 행정위원회가 40개이고 자문위원회가 534개에 이른다. 소속에 따른 현황은 대통령 소속의 위원회가 22개, 국무총리 소속의 위원회가 56개, 중앙행정기관 소속의 위원회가 496개에 이른다(행정안전부 정부조직관리정보시스템, 2020).

이러한 실정법적 분류와 달리 정부위원회의 기능, 소속, 설치 근거, 운영 등의 기준에 따라 세부적인 유형화도 가능하다(김명환·강제상, 2009). 우선 기능 중심의 기준에 따라 행정 고유 기능과 이를 지원하는 행정 보조 기능으로 나눌 수 있다. 일반 행정부처가 수행하는 고유 기능을 보조하는 기능에는 조사, 심의, 조정, 판정, 의결 및 자문 등이 포함된다. 소속 기준에 의하면 고유 기능을 수행하는 독립형과 보조 기능을 수행하는 소속형으로 나뉘고 소속형은 다시 대통령 및 국무총리 소속과 중앙부처 소속으로 구분된다. 설치 근거의 기준으로는 개별 법령인지 대통령령을 포함한 하위 법령인지를 구분할 수 있다. 마지막으로 운영 기준에 따르면 의사결정이 최종적인지, 사전 준비인지를 따져 볼 수 있고, 그러한 결정의 법적 구속력 여부, 사무처를 갖춘 상설인지 여부, 예산 편성의 여부, 집행 권한의 보유 여부, 설치의 지속성 혹은 한시성 여부 등으로 구분된다. 이러한 기준에 따라

정부위원회는 크게 독립규제위원회, 행정위원회(독립형, 소속형), 자문위원회(운영, 순수 자문)로 분류된다. 이러한 분류체계에 따르면 독립규제위원회와 독립형 행정위원회는 소속 기준에서 독립형이고, 개별법에 설치 근거를 두고 있으며, 최종 성격의 법적 구속력이 있는 의사결정, 상설 사무처 설치, 예산 및 직제편성, 집행권한 보유, 존속 기한의 부존재 등을 공통 특징으로 하고 있으나 단지 기능이 규제인지 다른 고유한 행정업무인지에 의해 구분된다고 본다.

기존의 연구에서 제시되고 있는 이러한 분류체계는 계서제에 기반을 둔 독립제로 운영되는 일반 행정기관과 달리 다수의 의사결정자로 구성된 위원회로 운영되는 ‘합의제’ 기관이라는 측면에서는 그 특징을 매우 명확하게 반영하고 있으나 ‘독립성’과 관련해서는 모호한 측면이 있다. 이는 통상적으로 독립행정기관의 원형으로 간주되는 미국 연방정부 체계와 우리나라 정부체계의 차이를 정확하게 반영하지 못하는 데에 기인한 것으로 보인다. 미국의 연방정부 체계에서 독립규제기관(independent regulatory agency)은 독립제인지 합의제인지 여부와 상관없이 의회의 개별 법령에 의해 행정부(executive branch), 입법부(legislative branch), 사법부(judicial branch)의 어느 곳에도 소속되지 않으면서 규제(regulation)의 행정, 준입법, 준사법 기능을 통합적으로 수행하는 특수한 행정기관의 유형이다(Warren, 1997). 이에 FCC(연방통신위원회), FTC(연방거래위원회), SEC(미국증권거래위원회), NRC(원자력규제위원회) 등과 같이 합의제로 운영되는 규제위원회와 EPA(미국환경보호국)와 같은 독립제 규제기관이 포함된다. 다음으로 준독립규제기관(quasi-independent regulatory agency)은 행정부처(executive department)에 소속되어 있으면서 규제 기능의 독립성이 보장되는 유형이다. 이 유형은 행정부처를 통한 대통령의 행정감독을 받게 된다는 점에서 독립규제기관과 확연하게 구분된다. 이에 독립제인 보건부의 FDA(미국식품의약국), 노동부의 OSHA(직업안전위생관리국), 합의제인 에너지부의 FERC(연방에너지규제관리위원회) 등이 포함된다.

[표 7-1]에 정리되어 있는 것처럼 독립성과 관련한 이러한 분류 기준에 따르면 우리나라의 합의제 규제기관은 미국 연방정부의 독립규제기관과 준독립규제기관의 중간에 있는 유형이라고 할 수 있다. 우리나라 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회는 행정부에 속한 중앙행정기관으로서 대통령 및 국무총리의 행정감독을 받으나 규제와 관련하여 업무의 독립성이 인정되고 위원의 임기와 신분이 보장되는 유형이라 할 수 있다. 미국 독립규제기관이 행정, 입법, 사법부에 소속되지 않은데 반해, 우리

나라의 합의제 규제기관은 행정부의 대통령 혹은 국무총리 소속이고 미국의 준독립규제 기관과는 달리 행정부처에는 소속되지 않았으므로 독립-준독립 유형의 중간이라고 볼 수 있다. 그러므로 정부체계의 권력분립 측면에서 우리나라의 합의제 규제기관을 독립규제 위원회로 통칭하는 것은 오해의 소지를 남긴다. 우리나라 합의제 규제기관의 독립성은 엄정한 권력분립의 측면에서 행정-입법-사법부에 속하지 않는다는 구조적 측면보다는 법령에 규정된 업무의 수행에 관해 행정감독이 유예 혹은 완화되었다는 기능적 측면에서 이해할 필요가 있다. 특히 우리나라의 현행 법률은 행정감독에서 제외되는 합의제 규제기관의 사무 규정을 국무총리에만 적용한다는 점에 유의할 필요가 있다.

[표 7-1] 합의제 규제기관의 분류

	독립	준독립 행정부 소속	준독립 행정부처 소속
독임제	* Environmental Protection Agency	* 식약청(국무총리)	* Food and Drug Administration(HHS) * Occupational Safety and Health Administration(Labor)
합의제	* Federal Communication Commission * Federal Trade Commission * Securities and Exchange Commission * Nuclear Regulatory Commission	* 방송통신위원회(대통령) * 공정거래위원회(국무총리) * 금융위원회(국무총리) * 원자력안전위원회(국무총리)	* Federal Energy Regulatory Commission(Energy)

자료: 저자 작성; Warren(1997: 14-19) 및 Meier & Bohte(2007: 76-92) 참조

우리나라의 합의제 규제기관은 크게 세 가지 특징을 갖는다고 볼 수 있다. 첫째, 주요 산업 영역에서 우리나라 정부의 기능이 직접생산에서 시장규제로 전환되면서 형성된 행정체제라 할 수 있다. 한국경제의 고도발전을 선도하는 강력한 발전국가 정부의 공적생산에 의존하였던 전기·통신·금융·에너지 분야가 점차 민영화되어 민간사업자를 중심으로 시장이 급성장하면서 정부의 시장규제 기능에 대한 수요에 대한 대응으로 새로운 규제기

관이 설치되었다(김종석·김태운, 2004). 주요 산업 영역에서 기술의 혁신과 시장의 경쟁성이 급증함에 따라 시장의 공정한 질서를 유지하고 공익을 달성하기 위한 정부의 규제도 적어도 대상 영역에 상응하는 정도의 전문성을 갖추도록 요구되었고 이에 따라 일반적인 행정기관이 아닌 개별 영역에 특화된 새로운 규제기관이 설치되어 운영되었다고 볼 수 있다.

둘째, 합의제 규제기관은 행정부와 입법부의 권력 균형이 형성되는 거시제도적 변화를 반영하는 새로운 행정체계라 할 수 있다. 오랜 기간 국정을 통제해온 강력한 대통령제를 중심으로 하는 행정부와 민주화 이후 국정관리의 한 축으로 부상한 입법부의 견제와 균형이 작동하면서 대통령을 정점으로 하는 계서제적 행정체계에서 벗어난다는 측면에서 일반 행정부처에 비해 상당한 독립성을 보장받는다고 볼 수 있다. 동시에 우리나라의 독립규제기관은 정부조직법과 개별 근거 법령에 의해 대통령이나 국무총리의 지휘·감독을 받는 중앙행정기관으로서의 지위도 갖는다는 점에서 특수한 성격을 보인다(김하열·이황, 2014). 따라서 합의제 규제기관은 중앙행정기관으로서 정책적 업무에 관해서 일반 행정기관과 유사하게 지휘·감독을 받을 수 있으나 고유한 규제업무에 관한 사항에 대해서는 개별 근거 법령에 의해 다양한 수준에서 독립성을 갖는다고 볼 수 있다.

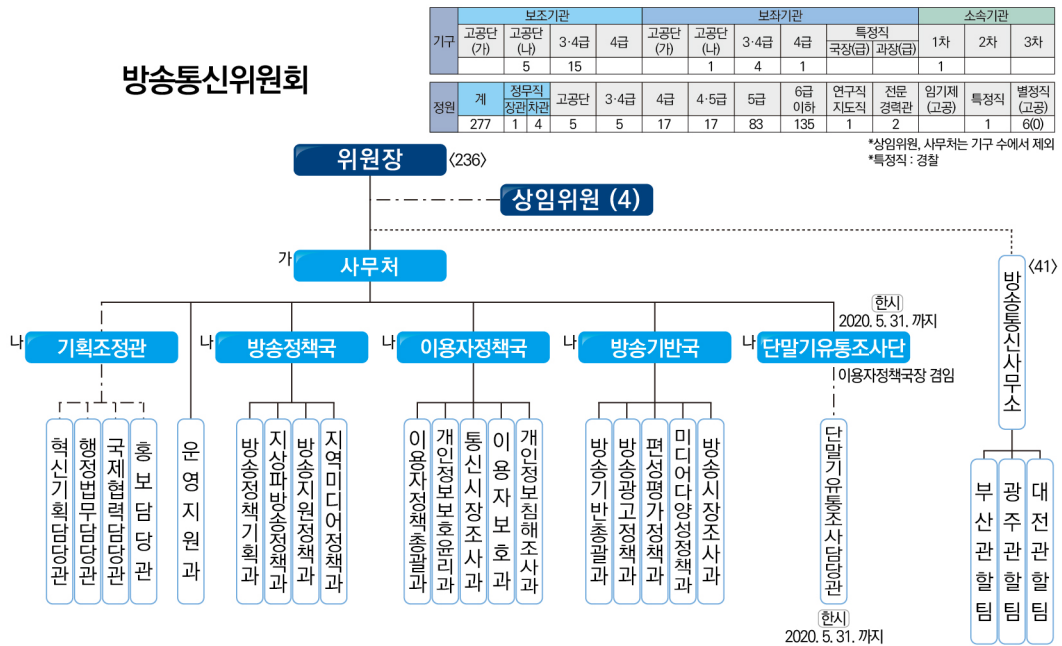
셋째, 합의제 규제기관은 시장 규제를 위한 준입법적 기능과 준사법적 권한을 위임받아 행정·입법·사법적 기능을 통합적으로 수행하므로 권력분립과 민주적 책임성의 원칙에 따라서 입법부 및 사법부의 통제 대상이라고 볼 수 있다(Warren, 1997). 우리나라에서 「정부조직법」, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 및 개별 근거법령에서 합의제 행정기관에게 독립적인 사무수행을 위해 행정기능뿐만 아니라 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능과 이의의 결정과 같이 재결을 행할 수 있는 준사법적 기능을 부여할 수 있도록 되어 있다. 합의제 규제기관에 대한 입법부의 통제는 주로 위원회 구성과 운영에 대한 간여로 이루어지고 있고 사법부의 통제는 규제 및 재결에 대한 사법심사를 통해 이루어지고 있다(서승환, 2014; 유제민, 2019).

2 합의제 규제기관의 현황

현재 이와 같은 특성을 갖는 합의제 규제기관으로는 대통령 소속의 방송통신위원회와 국무총리 소속의 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회가 있다. 본 연구에서 분석하고 있는 이들 합의제 규제기관의 개괄적인 현황은 다음과 같다.

첫째, 방송통신위원회는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 설치되었다. 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 방송통신위원회는 중앙행정기관의 지위를 가지나 위원회의 심의 및 의결 사항에 대해서는 「정부조직법」 제18조에 따른 국무총리의 지휘·감독을 받지 않도록 하여 독립성을 보장받고 있다(제3조 제2항). 위원장 및 위원은 전문성을 고려하여 대통령이 임명하는 5인의 상임위원으로 구성된다. 위원 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받는다. 국회 추천의 경우는 대통령의 소속 정당이 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다(제5조 제2항). 위원의 임기는 3년이고 1차에 한해 연임할 수 있다. 위원의 신분은 보장되며 위원은 영리를 목적으로 하는 직무를 겸직할 수 없고 정치 활동에 관여할 수 없도록 되어 있다. 방송통신위원회에는 장관급인 위원장과 차관급인 상임위원 4인을 포함하여 총 277명의 정원이 배치되어 있다. 사무처에는 기획조정관, 방송정책국, 이용자정책국, 방송기반국에 한시적으로 단말기유통조사단이 설치되어 있다. 소속기관으로는 부산, 광주, 대전의 광역을 담당하는 방송통신사무소가 설치되어 있다.

... 제7장 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형: 합의제 규제기관을 중심으로



[그림 7-1] 방송통신위원회 기구표

자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템(2020)

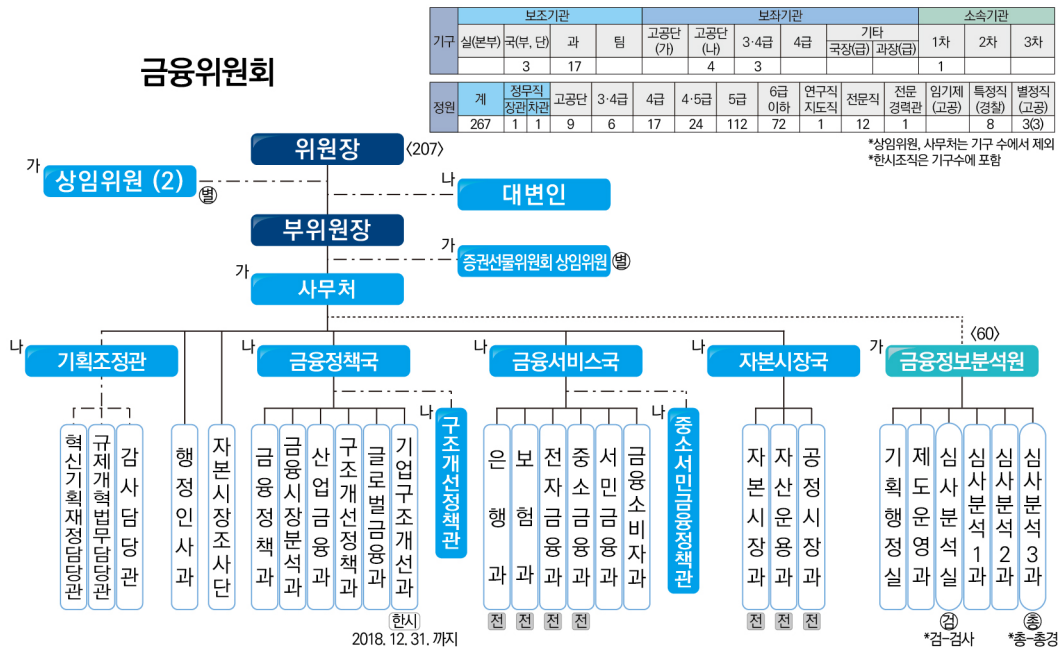
둘째, 공정거래위원회는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 설치되었다(제35조). 동법에서 공정거래위원회는 정부조직법상 중앙행정기관의 지위를 갖는다고 규정하고 있다. 공정거래위원회의 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하거나(상임위원) 위촉한다(비상임위원). 9인 중 위원장, 부위원장, 기타 위원 중 2인은 상임위원이고 4인은 비상임 위원이다. 위원, 부위원장 및 다른 위원의 임기는 3년이고 1차에 한해 연임할 수 있다. 위원의 신분은 보장되며 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없도록 되어 있다. 공정거래위원회는 장관급인 위원장과 차관급인 부위원장을 포함하여 총 654명의 정원을 운영하고 있다. 주요 기능 조직으로 심판관리관, 기획조정관, 경쟁정책국, 기업집단국, 소비자정책국, 시장감시국, 카르텔조사관, 기업거래정책국 등이 있으며 소속기관으로 서울, 부산, 광주, 대전, 대국에 지방공정거래사무소를 두고 있다.



자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템(2020)

셋째, 금융위원회는 「금융위원회 설치 등에 관한 법률」에 의해 금융정책, 외국환업무 취급기관의 건전성 감독 및 금융감독에 관한 업무를 수행하기 위해 국무총리 소속으로 설치되었다. 동법에 의해 금융위원회는 중앙행정기관의 지위를 갖고 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다고 규정되어 있다. 금융위원회는 9명의 위원으로 구성되며 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 부위원장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 기획재정부차관, 금융감독원 원장, 예금보험공사 사장, 한국은행 부총재와 위

원장이 추천하는 금융전문가 2명은 고위공무원단의 임기제공무원, 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계 대표 1명으로 구성된다. 이중 경제계 대표 1인은 비상임 위원이다. 위원장, 부위원장, 금융전문가, 경제계 대표 등 임명직 위원의 임기는 3년이며 1회에 한해 연임할 수 있다. 임명직 위원의 신분은 보장되며 겸직이나 영리사업이 금지되며 정당에 가입할 수 없고 정치운동에 관여할 수 없다. 금융위원회에는 장관급 위원장과 차관급 부위원장을 포함하여 총 267명의 정원이 배정되어 있다. 행정조직으로는 기획조정관, 금융정책국, 금융서비스국, 자본시장국이 설치되어 있으며 소속기관으로는 금융정보분석원을 두고 있다.

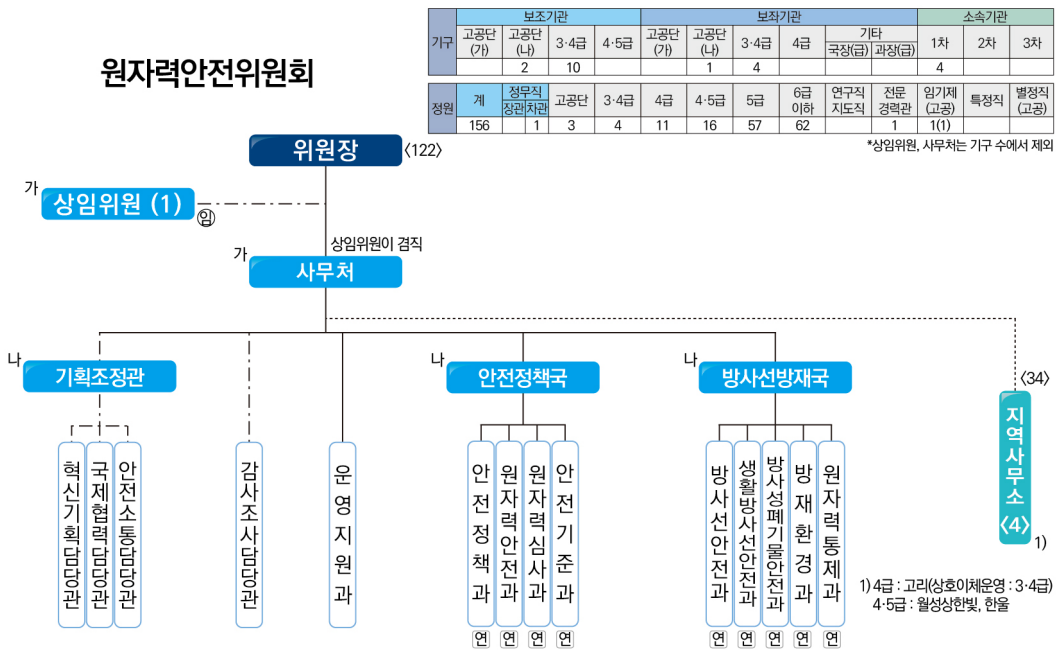


[그림 7-3] 금융위원회 기구표

자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템(2020)

마지막으로 원자력안전위원회는 「원자력안전법」과 「원자력안전위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 의거 원자력의 생산과 이용에 따른 방사선 재해로부터 국민을 보호하고 공공의 안전과 환경보전에 이바지하기 위해 국무총리 소속으로 설치되었으나 독립성과 공정성을 유지하도록 규정되어 있다. 원자력안전위원회는 동법에 의하여 중앙행정기관의

지위를 가지나 원자력 이용자의 허가, 재허가, 인가, 승인, 등록 및 취소에 관한 사항(제 12조제5호) 등의 원자력 안전관리 사무에 대해서는 독립성 보장을 위해 「정부조직법」 제 18조에 따른 국무총리의 중앙행정기관에 관한 지휘·감독을 받지 않도록 되어 있다. 원자력안전위원회는 위원장을 포함한 9인으로 구성되었으며 이중 위원장과 위원 1인은 상임 위원이다. 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 상임위원을 포함한 4명은 위원장이 제청하여 대통령이 임명 또는 위촉하며 다른 4인은 국회에서 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉한다. 위원의 임기는 3년이며 1회에 한해 연임할 수 있다. 위원의 신분은 보장되며 겸직과 영리업무가 금지되며 정치활동에 관여할 수 없다. 원자력안전위원회는 차관급 위원장을 포함하여 총정원 156명으로 운영하고 있다. 행정조직으로 기획조정관, 안전정책국, 방사선방재국이 설치되어 있으며 소속기관으로 4개소의 지역사무소를 두고 있다.



[그림 7-4] 원자력안전위원회 기구표

자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템(2020)

제3절

합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성 비교 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 합의제 규제기관의 전문적 독립성

가. 전문성

전문적 독립성은 개념적으로 행정기구가 대통령과 의회의 영향력으로부터 상당한 자율성을 향유하면서 해당 분야의 전문적 역량을 발휘할 수 있는 제도 및 운영의 차원을 의미한다. 합의제 규제기관의 전문성을 확보하기 위한 기제로서 해당 분야의 외부 전문가를 중심으로 위원회를 구성하기 위하여 설정된 위원의 자격에 대한 기준과 실제 위원회 구성의 현황을 살펴볼 수 있다. 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회는 모두 위원의 전문성을 보증하기 위한 자격기준을 마련하고 있으나 그 상세 내용을 살펴보면 다소의 편차를 보인다. 전문성 확보를 위한 법규의 측면에서는 방송통신위원회와 공정거래위원회가 명확하고 구체적인 기준을 명문화하고 있다. 그러나 실제 위원의 인적 구성 측면에서는 금융위원회와 공정거래위원회가 해당 영역에 특화된 동질적 전문가 집단을 중심으로 전문성을 유지하고 있는 것으로 보인다. 아래에서는 합의제 규제기관의 전문성을 제도와 실제의 차원에서 대비해보고자 한다.

[표 7-2]에 정리된 바와 같이 위원회의 위원장과 위원에 대한 자격을 비교하였을 때 방송통신위원회와 공정거래위원회가 가장 구체적이고 상세하게 전문성과 관련한 기준을 설정하고 있으며 그 다음으로 원자력위원회, 금융위원회의 순이라 할 수 있다. 우선, 방송통신위원회는 근거 법령에 위원장 및 위원의 임명에서 ‘방송 및 정보통신 분야의 전문성’을 고려해야 한다고 명문화하고 구체적으로 관련분야 대학 및 연구기관 경력, 법조 경력, 공무원 경력, 관련 기관 대표 및 임직원 경력, 이용자 보호활동 경력 등을 상세하게 규정하고 있다. 다음으로 공정거래위원회는 위원의 자격으로 ‘독점규제 및 공정거래 또는 소비자분야에 경험 또는 전문지식이 있는 자’로 하고 공무원 경력, 법조 경력, 대학 및 연구기관 경력, 관련 활동 경력을 구체적으로 규정하고 있다. 이와 같이 방송통신위원회와 공

정거래위원회가 근거 법령에서 전문성의 자격 기준을 구체적으로 설정하고 있는 것에 비해서 원자력안전위원회의 경우에는 위원의 자격으로 ‘원자력안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람’라고 규정하고 있으나 그 구체적 기준은 명문화되어 있지 않았다. 마지막으로 금융위원회의 경우에는 위원의 자격에 대한 기준이 따로 설정되어 있지 않았고 다만 위원 중 위원장이 추천하는 ‘금융 전문가’를 포함하도록 규정되어 있다. 그러나 금융위원회의 경우에는 기획재정부 차관, 금융감독원 원장, 예금보험공사 사장, 한국은행 부총재 등 금융 분야 전문성을 갖춘 당연직 위원이 다수 포함된다는 특수성이 있다.

다음으로 위원회의 전문성을 보충하기 위한 목적으로 전문위원회의 설치와 관련된 규정에 있어서도 차이를 보이고 있다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회는 이러한 전문위원회의 설치 규정을 명문화하고 있으나 공정거래위원회와 금융위원회는 그러한 규정이 없다. 방송통신위원회의 근거 법률은 업무와 관련한 실무적 자문, 심의·의결사항에 관한 사전검토 등을 위하여 전문위원회를 설치할 수 있다고 규정하고 있으며 시행령에서 15인 이내의 전문위원회의 구성과 위원의 자격에 관한 사항을 규정하고 있다. 이와 매우 유사하게 원자력안전위원회의 경우에도 근거 법률에서 자문과 사전검토를 위한 전문위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있으며 시행령에서 15인 이내의 전문위원회의 구성과 위원의 자격을 정하고 있다. 이러한 소관 법령의 규정과는 별도로 위원회에는 자문위원이 설치되어 있다. 행정안전부(2019)의 행정기관위원회 현황에 따르면 방송통신위원회는 남북방송통신교류추진위원회 등 10개, 금융위원회는 공인회계사시험위원회 등 10개, 원자력안전위원회는 방사능재난조사위원회 등 2개를 각각 설치하여 운영하고 있다. 또한 금융위원회는 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시를 위해 증권선물위원회를 두고 위원회 업무의 효율적인 집행을 위해 금융감독원을 둘 수 있도록 위임 및 위탁 규정을 두고 있다.

합의제 규제기관의 전문성 근거 규정과 함께 실제 임명된 위원들의 전문성을 그들의 출신 배경을 중심으로 살펴볼 수 있다. [표 7-3] 방송통신위원회, [표 7-4] 공정거래위원회, [표 7-5] 금융위원회, [표 7-6] 원자력안전위원회에 위원장 및 위원의 명단과 주요 경력이 정리되어 있다. 먼저, [표 7-3]은 방송통신위원회(상임 5인) 위원의 경력의 분포를 보여주고 있다. 위원장의 주요 경력은 언론-관료-언론/정치-법조-학계/시민단체-법조/시민단체로 언론과 시민단체 출신의 빈도가 높았다. 다른 위원의 주요 경력은 정치 출신의 빈도가 가장 높았고 학계-관료-언론이 다음이었으며, 시민단체가 마지막이었다. 정치인 출신의 위원도 대부분 언론 경력을 가진 경우가 많았으므로 전체적으로 방송통신위원회

의 위원 구성은 언론-정치의 혼합 집단에 주로 기반을 둔 것으로 보인다.

둘째, [표 7-4]는 공정거래위원회(상임 5인, 비상임 4인)의 위원 구성을 보여주고 있다. 위원장은 학계와 관료 출신으로 구성되었고 부위원장을 포함한 상임위원은 대부분 공정거래위원회의 관료 집단으로 구성되어 있다. 이에 비해 비상임위원의 구성은 학계와 법조계 출신의 전문가들이 대다수를 차지하고 있다. 전체적으로 공정거래위원회 위원의 구성은 관료-학계-법조의 전문가 집단에 기반을 두고 있는 것으로 보인다.

셋째, [표 7-5]는 금융위원회(당연직 포함 상임 8, 비상임 1) 위원의 출신 경력의 분포를 보여주고 있다. 위원장, 부위원장의 대부분은 재정경제부/기획재정부 관료 출신으로 구성되었고, 당연직인 기획재정부 차관, 금융감독원장, 한국은행 부총재, 예금보험공사 사장을 제외한 상임위원도 재정경제부/기획재정부 혹은 금융위원회 관료 출신으로 구성되었다. 대한상공회의소가 추천한 비상임위원은 학계 출신으로 이루어져 있다. 전체적으로 금융위원회의 구성은 재정경제부/기획재정부와 금융위원회의 관료 집단에 바탕을 두고 있으며 비상임으로 학자 집단도 일부 포함한다고 볼 수 있다.

넷째, [표 7-6]은 원자력안전위원회(상임 2, 비상임 7)의 위원 출신 경력을 보여주고 있다. 상임위원 중 위원장은 원자력관련 학계와 과학·기술부처 관료 출신으로 구성되어 있고 사무처장은 과학기술부처 관료 출신으로 구성되어 있다. 비상임위원에는 다양한 전공 분야 학계 출신이 절대 다수를 차지하고 법조, 언론, 시민단체 출신이 소수 포함되어 있다. 전체적으로 원자력안전위원회는 상임인 원자력 관련 학계와 과학기술부처 관료 집단과 비상임인 이질적인 전공 분야 학계 집단에 기반을 둔 것으로 보인다.

[표 7-2] 전문성 자격 기준 근거 규정

위원회	전문성 근거 규정
방송통신위원회	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조(임명 등) ① 위원장 및 위원은 방송 및 정보통신 분야의 전문성을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. 1. 방송학·언론학·전자공학·통신공학·법률학·경제학·경영학·행정학 그 밖에 방송·언론 및 정보통신 관련분야를 전공한 사람으로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 사람 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 사람

위원회	전문성 근거 규정
	3. 방송·언론 또는 정보통신 그 밖의 관련분야에 관한 경험이 있는 2급 이상 또는 이에 상당하는 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 직에 있거나 있었던 사람 4. 방송·언론 또는 정보통신 관련 단체나 기관의 대표자 또는 임·직원의 직에서 15년 이상 있거나 있었던 사람 5. 방송·언론 또는 정보통신 분야의 이용자 보호 활동에 15년 이상 종사한 경력이 있는 사람 6. 제1호, 제2호, 제4호, 제5호 및 공무원 경력 등을 합산하여 15년 이상이 되는 사람 제15조(전문위원회 등의 설치) ① 위원회는 그 소관 사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 관한 사전검토 또는 위원회로부터 위임받은 사무의 효율적 수행을 위하여 필요할 경우에는 위원회 소속으로 전문위원회 또는 특별위원회 등을 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 전문위원회·특별위원회 등의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제5조(전문위원회) ① 위원회는 법 제15조제1항에 따라 그 소관 사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 대한 사전검토를 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다. ② 전문위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 전문위원회의 위원은 방송·통신에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원회의 동의를 얻어 위원회 위원장이 위촉하고, 전문위원회 위원장은 위원회 위원장이 전문위원회의 위원 중에서 지명한다. ④ 전문위원회 위원의 임기는 2년으로 한다. ⑤ 전문위원회의 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑥ 이 영에서 규정한 것 외에 전문위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.
공정거래위원회	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제37조(공정거래위원회의 구성 등) ②공정거래위원회의 상임위원과 비상임위원(이하 "위원"이라 한다)은 독점규제 및 공정거래 또는 소비자 분야에 경험 또는 전문지식이 있는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서, 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. 1. 2급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다)의 직(職)

위원회	전문성 근거 규정
	에 있던 자 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있던 자 3. 법률·경제·경영 또는 소비자 관련분야 학문을 전공하고 대학이나 공인된 연구기관에서 15년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있던 자 4. 기업경영 및 소비자보호 활동에 15년 이상 종사한 경력이 있는 자
금융위원회	금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제4조(금융위원회의 구성) ① 금융위원회는 9명의 위원으로 구성하며, 위원장·부위원장 각 1명과 다음 각 호의 위원으로 구성한다. 1. 기획재정부 차관 2. 금융감독원 원장 3. 예금보험공사 사장 4. 한국은행 부총재 5. 금융위원회 위원장이 추천하는 금융 전문가 2명 6. 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계 대표 1명 ② 금융위원회 위원장(이하 이 절과 제2절에서 "위원장"이라 한다)은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 금융위원회 부위원장(이하 이 절과 제2절에서 "부위원장"이라 한다)은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. ③ 제1항 제5호 및 제6호의 위원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기관의 추천을 받아 대통령이 임명한다. 금융위원회 운영규칙 제16조(증권선물위원회에 대한 위임) ① 위원회는 증권·선물시장의 효율적인 관리·감독 및 감시 등을 위하여 필요한 경우에는 위원회의 권한 또는 업무의 일부를 증권선물위원회에 위임할 수 있다. ②증권선물위원회는 제1항의 규정에 의하여 위임받은 사항을 의결한 경우에는 위원회에 보고하여야 한다. ③위원회는 제2항의 규정에 의한 증권선물위원회의 의결이 위법하거나 공익 또는 투자자의 보호를 위하여 심히 부당하다고 인정되는 경우에는 의결의 전부 또는 일부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있다. 제17조(금융감독원장에 대한 위임 등) 위원회는 위원회의 권한 또는 업무의 효율적인 집행을 위하여 다음 각 호의 1에 해당하는 사항을 금융감독원장에게 위임·위탁할 수 있다. 1. 위원회의 결정을 집행하기 위하여 필요한 절차·방법 등에 관한 사항 2. 위원회가 정한 규정이나 명령 등에 의하여 그 처리기준이 명확하여 중요

위원회	전문성 근거 규정
	한 의사 결정을 필요로 하지 아니하다고 인정되는 신고·보고 등의 처리와 등록에 관한 사항 3. 위원회가 절차와 기준을 정하여 시행하는 관리·감독·감시 및 조사업무 등의 집행에 관한 사항 4. 위원회 소송업무수행과 관련된 사항 5. 기타 단순·반복적인 사무의 집행에 관한 사항
원자력위원회	원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 5조(위원의 임명·위촉 등) ① 위원은 원자력 안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람 중에서 임명하거나 위촉하되, 원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력 안전에 이바지할 수 있는 관련 분야 인사가 고루 포함되어야 한다. 제15조(전문위원회의 설치) ① 위원회는 그 소관 사무의 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 관한 사전검토 또는 위원회로부터 위임받은 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 위원회 소속으로 전문위원회를 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 전문위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제4조(전문위원회) ① 법 제15조에 따른 전문위원회(이하 "전문위원회"라 한다)는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. ② 전문위원회의 위원장은 전문위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명하고, 전문위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 위원회의 위원장이 위촉하거나 임명한다. 1. 원자력에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 2. 관계 기관의 직원 ③ 전문위원회 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. ④ 전문위원회의 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 열고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑤ 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 별도의 전문위원회를 구성하여 조사하게 할 수 있다. 1. 원자력 관계시설의 안전 계통에서 중대한 사고가 발생한 경우 2. 방사선으로 인한 환경오염 사고가 발생한 경우 3. 방사선에 의한 중대한 피폭 사고가 발생한 경우 4. 제1호부터 제3호까지의 경우에 준하는 국외의 방사능 사고가 발생한 경우 또는 방사선 오염이 확산되는 경우

위원회	전문성 근거 규정
	⑥ 제5항의 전문위원회에 대해서는 제3항을 적용하지 아니한다. ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 전문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 원자력안전위원회 규칙으로 정한다. 제5조(조사·연구 등의 의뢰) ① 위원회 및 전문위원회의 위원장은 그 소관 사무의 심의와 그 밖의 업무수행을 위하여 필요할 때에는 국내외의 관계 기관이나 전문가에게 해당 사항에 대한 조사·연구 또는 자료 제공을 의뢰할 수 있다. ② 제1항에 따라 조사·연구 또는 자료 제공을 의뢰한 경우에는 예산의 범위에서 그에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

[표 7-3] 방송통신위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
위원장	최시중	08. 03. 26~11. 03. 25	- 제17대 대통령취임식 준비위원회 자문위원 - 한국갤럽조사연구소 회장 - 동아일보 편집국 부국장	대통령 지명
부위원장	송도균	08. 03. 26~11. 03. 25 ※ 부위원장 (09. 09. 25까지)	- 숙명여대 언론정보학부 정보방송학과 석좌교수 - 한국방송협회 부회장 - SBS 대표이사 사장	여당 추천
부위원장	이경자	08. 03. 26~11. 03. 25 ※ 부위원장 (09. 09. 26부터)	- 경희대 부총장 - 경희대 언론정보대학원 원장 겸 언론정보학 학부장 - 국무총리 산하 청소년보호위원회 위원	야당 추천
상임위원	이병기	08. 03. 26~10. 03. 02	- 한국통신학회 회장 - 한국공학교육기술학회 회장 - 국제전기전자공학회 정보통신학회(IEEE ComSoc)편집장 - Journal of Communications and Networks 편집장	야당 추천
상임위원	양문석	10. 07. 19~11. 03. 25	- 언론개혁시민연대 사무총장 (사)공공미디어연구소 소장 - 한국교육방송공사 정책위원	야당 추천

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
상임위원	형태근	08. 03. 26~11. 03. 25	• 통신위원회 상임위원 • 정통부 정보통신정책국장 • 정통부 정보통신협력국장	대통령 지 명
위원장	최시중	11. 03. 26~12. 02. 21	• 제17대 대통령취임식 준비위원회 자문위원 • 한국갤럽조사연구소 회장 • 동아일보 편집국 부국장	대통령 지 명
위원장	이계철	12. 03. 09~13. 04. 16	• 한국방송통신전파진흥원 이사장 (선임 비상임이사) • KT 사장 • 정보통신부 차관 • 체신부 기획관리실장	대통령 지 명
위원장	이경재	13. 04. 17~14. 03. 25	• 제15·16·17·18대 국회의원 • 박근혜후보 선거대책위원회 부위원장 • 대통령비서실 공보수석 • 동아일보 논설위원	대통령 지 명
부위원장	홍성규	11. 03. 26~14. 03. 25 ※ 부위원장 (12. 09. 23까지)	• 한국방송공사 보도국장 ·특임본부장 • TU 미디어 부사장 • 중앙대 신문방송대학원 객원교수	여당 추천
부위원장	김충식	11. 03. 26~14. 03. 25 ※ 부위원장 (12. 09. 24부터)	• 가천대 신문방송학과 교수 • 감사원 부정방지대책 위원 • 동아일보 사회부장 • 동아일보 동경지사장	야당 추천
상임위원	양문석	11. 03. 26~14. 03. 25	• 언론개혁시민연대 사무총장 • (사)공공미디어연구소 소장 • 한국교육방송공사 정책위원	야당 추천
상임위원	신용섭	11. 03. 26~12. 11. 02	• 방송통신융합정책실장 • 통신정책국장 • 정통부 전파방송기획단장 • 정통부 정보보호심의관	대통령 지 명
상임위원	김대희	12. 11. 07~14. 03. 25	• 대통령실 비서관 • 기획조정실장 • 이용자보호국장	대통령 지 명
위원장	최성준	14. 04. 08~17. 04. 07	• 서울고등법원 부장판사 • 춘천지방법원장	대통령 지 명

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
			• 특허법원 수석부장판사 • 강원도선거관리위원회 위원장	
부위원장	허원제	14. 03. 27~15. 12. 28 ※ 부위원장 (15. 10. 05까지)	• 제18대 국회의원 • SBS, KBS 기자 • 경향신문, 부산일보 기자 • 국제신문 기자	여당 추천
부위원장	김재홍	14. 03. 27~17. 03. 26 ※ 부위원장 (15. 10. 06부터)	• 동아일보 기자, 논설위원 • 경기대 교수, 정치전문대학원장 • 열린우리당 당헌당규개혁준비단장, 언론개혁단장 • 제17대 국회의원, 문방위 간사 • 대통령자문 정책기획위원 • 민주당 18대 대선평가위원회 간사위원	야당 추천
상임위원	김석진	16. 01. 13~17. 03. 26	• 새누리당 박근혜 대통령후보 공보단 위원 • 새누리당 인천남동乙당원협의회 위원장 • 연합뉴스TV 보도본부장 • OBS 경인TV 보도본부장 • MBC 보도국 네트워크팀장 • MBC 논설위원	여당 추천
상임위원	이기주	14. 03. 27~17. 03. 26	• 한국인터넷진흥원 원장 • 김앤장 법률사무소 고문 • 방통위 기획조정실장 • 방통위 이용자보호국장	대통령 지 명
상임위원	고삼석	14. 06. 09~17. 06. 08	• 국회 정책연구위원 • (사)미디어미래연구소 미디어역량증진센터 원장 • 중앙대 객원교수 • 대통령비서실 행정관 • 국회의원 보좌관	야당 추천
위원장	이효성	17. 08. 01~19. 09. 08	• 성균관대 신문방송학과 명예교수 • 방송위원회 부위원장 • 언론개혁 시민연대 공동대표 • (사)한국언론정보학회 회장	대통령 지 명
위원장	한상혁	19. 09. 09~20. 07. 31	• (사)민주언론시민연합 공동대표 • 방송문화진흥회 이사	대통령 지 명

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
			• 방송통신융합추진위원회 전문위원 • 법무법인 정세 변호사	
부위원장	허욱	'17. 08. 01~20. 07. 31 ※ 부위원장 (17. 08. 03~'9. 01. 31)	• 엑스퍼트컨설팅(주) 가치경영연구소장 • 아주경제신문 편집국 부국장 • CBSi 대표이사 • 기독교방송(CBS) 보도국 차장	여당 추천
부위원장	김석진	17. 03. 27~20. 03. 26 ※ 부위원장 (19. 02. 1~20. 03. 26)	• 새누리당 박근혜 대통령후보 공보단 위원 • 새누리당 인천남동乙당원협의회 위원장 • 연합뉴스TV 보도본부장 • OBS 경인TV 보도본부장 • MBC 보도국 네트워크팀장 • MBC 논설위원	야당 추천
부위원장	표철수	17. 08. 01~20. 07. 31 ※ 부위원장 (20. 04. 29~20. 03. 26)	• 국민의당 경기남양주시乙지역위원회 위원장 • 새정치민주연합 최고위원 • 새정치연합(창당준비위원회) 공보단장 • 경기도 정무부지사 • 방송위원회(2기) 사무총장 • KBS정치부 차장	야당 추천
상임위원	김용수	17. 04. 06~17. 06. 07	• 미래부 정보통신정책실장 • 대통령실 정보방송통신비서관 • 제18대 대통령직인수위원회 여성문화분과 전문위원 • 방통위 방송진흥기획관 • 정통부 장관정책보좌관	대통령 지 명
상임위원	고삼석	17. 06. 14~19. 11. 11	• 국회 정책연구위원 • (사)미디어미래연구소 미디어역량증진센터 원장 • 중앙대 객원교수 • 대통령비서실 행정관 • 국회의원 보좌관	대통령 지 명
상임위원	김창룡	19. 11. 12~20. 04. 05	• 인제대 신문방송학과 교수 • 방송위원회 보도교양심의위원 • AP통신사 서울특파원	대통령 지 명
위원장	한상혁	20. 08. 01~23. 07. 31	• (사)민주언론시민연합 공동대표 • 방송문화진흥회 이사	대통령 지 명

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
			• 방송통신융합추진위원회 전문위원 • 법무법인 정세 변호사	
부위원장	김현	20. 08. 24~23. 08. 23 ※ 부위원장 (‘20. 08. 26~’22. 01. 31)	• 더불어민주당 제3사무부총장 • 더불어민주당 대변인 • 제19대 국회의원(비례대표/민주당, 새정치민주연합, 더불어민주당) • 노무현대통령 보도지원비서관 겸 춘추관장	여당 추천
상임위원	안형환	20. 03. 31~23. 03. 30	• 한양대 언론정보대학원 특임교수 • 단국대 사회과학대학 석좌교수 • 18대 국회의원(한나라당·새누리당) • 한국방송공사(KBS) 기자	야당 추천
상임위원	김효재	20. 024 ~23. 08. 23	• 대통령 정무수석비서관 • 제18대 국회의원(서울 성북을, 한나라당) • 조선일보 논설위원	야당 추천
상임위원	김창룡	20. 04. 06~23. 04. 05	• 인제대 신문방송학과 교수 • 방송위원회 보도교양심의위원 • AP통신사 서울특파원	대통령 지명

[표 7-4] 공정거래위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력
위원장	백용호	08. 03. 30~09. 07. 30	• 서울대 법학과 강사 • 서울대법학연구소특별과정 강사 • 성균관대 법학과 교수
	정호열	09. 07. 30~11. 01. 02	• 서울대 법학과 강사 • 서울대법학연구소특별과정 강사 • 성균관대 법학과 교수
	김동수	11. 01. 03~13. 02. 25	• 기획재정부 차관보 • 기획재정부 제1차관 • 한국수출입은행장
	노대래	13. 04. 21~14. 12. 04	• 기획재정부 차관보 • 조달청장 • 방위사업청장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	정재찬	14. 12. 05~17. 06. 12	• 공정위 서울사무소장 • 공정위 상임위원 • 공정위 부위원장
	김상조	17. 06. 13~19. 06. 21	• 한성대 무역학과 교수 • 참여연대 경제민주화위 부위원장 • 한국경제학회 이사
	조성욱	19. 09. 09~현재	• 한국개발연구원 연구위원 • 규제개혁위원회 위원 • 서울대 경영학과 교수
부위원장	손인옥	09. 08. 31~11. 01. 02	• 공정위 소비자보호국장 • 공정위 심판관리관 • 공정위 상임위원
	정재찬	11. 01. 03~14. 01. 02	• 공정위 카르텔정책국장 • 공정위 서울사무소장 • 공정위 상임위원
	김학현	14. 01. 27~17. 01. 26	• 공정위 심판관리관 • 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 상임위원
	신영선	17. 01. 27~18. 01. 18	• 공정위 시장감시국장 • 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 사무처장
	지철호	18. 01. 19~20. 08. 14	• 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 기업협력국장 • 공정위 상임위원
	김재신	20. 08. 15~현재	• 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 상임위원 • 공정위 사무처장
상임위원	정재찬	08. 12. 29~11. 01. 02	• 공정위 기업협력단장 • 공정위 경쟁국장 • 공정위 서울지방사무소장
	김학현	09. 09. 16~12. 09. 05	• 대통령비서실 선임행정관 • 공정위 심판관리관 • 공정위 경쟁정책국장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	장용석	09. 09. 21~12. 09. 03	- 변호사 - 대통령실 민정1비서관 - 법무법인 서린 변호사
	안영호	11. 01. 14~14. 01. 13	- 공정위 기획조정관 - 공정위 서울사무소장 - 공정위 시장감시국장
	지철호	12. 09. 04~15. 09. 03	- 공정위 카르텔조사국장 - 공정위 경쟁정책국장 - 공정위 기업협력국장
	정중원	12. 09. 06~14. 12. 08	- 공정위 기획조정관 - 공정위 카르텔조사국장 - 공정위 경쟁정책국장
상임위원	김석호	14. 02. 18~17. 02. 17	- 공정위 카르텔조사국장 - 공정위 서울사무소장 - 공정위 기업거래정책국장
	신동권	15. 01. 14~17. 01. 26	- 공정위 서울사무소장 - 공정위 카르텔조사국장 - 공정위 대변인
	김성하	15. 09. 10~18. 01. 22	- 공정위 시장구조개선정책관 - 공정위 경쟁정책국장 - 공정위 대변인
	곽세봉	17. 02. 13~19. 12. 29	- 공정위 대변인 직무대리 - 공정위 소비자정책국장 - 공정위 경쟁정책국장
	채규하	17. 02. 18~18. 01. 23	- 공정위 대변인 - 공정위 기획조정관 - 공정위 시장감시국장
	장덕진	18. 01. 23~19. 01. 15	- 공정위 서울지방사무소장 직무대리 - 공정위 기획조정관 - 공정위 소비자정책국장
	박재규	18. 01. 23~20. 05. 17	- 공정위 기업거래정책과장 - 공정위 시장구조개선정책관 - 공정위 경쟁정책국장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	김재신	19. 02. 11~20. 01. 29	• 공정위 경쟁정책과장 • 공정위 기업거래정책국장 • 공정위 경쟁정책국장
	신영호	20. 01. 13~현재	• 공정위 대변인 • 공정위 시장감시국장 • 공정위 경쟁정책국장
	김형배	20. 01. 30~현재	• 주미합중국대한민국 대사관 • 공정위 시장구조개선정책관 • 공정위 카르텔조사국장
	윤수현	20. 05. 18~현재	• 공정위 심판총괄담당관 • 공정위 대변인 • 공정위 기업거래정책국장
비상임위원	이홍권	09. 03. 27~12. 03. 26	• 부산고법 부장판사 • 서울고법 부장판사 • 법무법인 로월드 대표 변호사
	전성훈	09. 05. 07~12. 05. 06	• 한국산업조직학회 회장 • 정통부 전파정책 심의위원 • 서강대 경제학과 교수
	최종원	09. 05. 07~12. 05. 06	• 지방이양추진위원회 위원 • 정책기획위원회 위원 • 서울대 행정대학원 교수
	서석희	12. 03. 27~15. 03. 26	• 공정위 카르텔정책과장 • 공정위 시장분석정책관 직대 • 법무법인 총정 변호사
	유진희	12. 03. 27~15. 03. 26	• 고려대 법과대학 교수 • 한국상사법학회 부회장 • 한국경쟁법학회 회장
	김의형	12. 05. 07~15. 05. 06	• 삼일 PWC 컨설팅 대표이사 • 언론진흥기금 관리위원회 비상임위원 • 국민경제자문회의의 위원
	박병형	12. 05. 07~15. 05. 06	• 동아대 경제학과 부교수 • 공정위 경쟁정책자문위원 • 동아대 경제학과 교수

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	이한주	14. 03. 04~17. 03. 03	• 광주지법 부장판사 • 서울고법 부장판사 • 은세계법률사무소 변호사
	왕상한	15. 03. 27~18. 03. 23	• 교육부 학술정책자문위 위원장 • 한국국제경제법학회 회장 • 서강대 법학전문대학원 교수
비상임위원	고동수	15. 05. 07~18. 05. 25	• 감사원 재정금융자문위 위원 • 전기위원회 위원 • 산업연구원 선임연구위원
	이재구	15. 05. 07~18. 05. 25	• 기획재정부 성장기반정책관 • 연구개발특구진흥재단 이사장 • 숭실대 법과대학 겸임교수
	김상준	17. 04. 04~18. 02. 14	• 서울행정법원 부장판사 • 대법원 재판연구관 • 김상준 법률사무소 변호사
	김봉석	18. 03. 16~현재	• 수원지검 안양지청 차장검사 • 공정거래위원회 법률자문관 • 법무법인 담박 구성원 변호사
	윤현주	18. 04. 09~19. 08. 29	• 사법연수원 교수 • 법무법인 지평 변호사 • 변호사 윤현주 법률사무소
	이정희	18. 05. 26~현재	• 한국유통학회 회장 • 한국중소기업학회 회장 • 중앙대 경제학부 교수
	양세정	18. 05. 26~19. 12. 22	• 한국금융소비자학회 부회장 • 한국소비자학회 회장 • 상명대 경제금융학부 교수
	정재훈	19. 11. 18~현재	• 대전지방법원 부장판사 • 서울고등법원 판사 • 이화여대 법학전문대학원 교수
	최윤정	20. 03. 02~현재	• 공정거래위원회 협약평가위 위원 • 국민경제자문위원회 위원 • 연세대 경제학부 교수

[표 7-5] 금융위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력
위원장	전광우 (全光宇)	08. 03. 06~09. 01. 19	• 전 세계은행(IBRD) 수석 이코노미스트 • 전 부총리 겸 재정경제부장관 특별보좌관 • 전 우리금융그룹 부회장 • 전 딜로이트코리아 회장 • 전 국민연금공단 이사장
	진동수 (陳棟洙)	09. 01. 20~10. 12. 31	• 전 증선위·금감위 상임위원 • 전 조달청장 • 전 재정경제부 제2차관 • 전 한국수출입은행 은행장
	김석동 (金錫東)	11. 01. 03~13. 02. 24	• 전 금융정보분석원 원장 • 전 금융감독위원회 부위원장 • 전 재경부 제1차관
	신제윤 (申齊潤)	13. 03. 22~15. 03. 13	• 전 금융위원회 부위원장 • 전 기획재정부 제1차관
	임종룡 (任鍾龍)	15. 03. 13~17. 07. 18	• 전 기획재정부 제1차관 • 전 국무총리실 실장 • 전 NH농협금융지주 회장
	최종구 (崔鍾球)	17. 07. 19~19. 09. 08	• 전 금융위원회 상임위원 • 전 기획재정부 국제경제관리관(차관보) • 전 SGI서울보증 대표이사 • 전 한국수출입은행 은행장
	은성수 (殷成洙)	19. 09. 09~현재	• 전 기재부 국제경제관리관 • 전 국제부흥개발은행(IBRD) 상임이사 • 전 한국투자공사(KIC) 사장 • 전 한국수출입은행장
부위원장 (증선위 위원장)	이창용 (李昌鏞)	08. 03. 15~09. 11. 3	• 전 서울대 사회과학대 경제학부 교수 • 전 대통령직인수위원회 경제1분과위원회 위원 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 아시아개발은행 수석이코노미스트
	권혁세 (權赫世)	09. 11. 17~11. 03. 26	• 전 증권선물위원회 상임위원 • 전 금융위원회 사무처장 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 금융감독원장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	신제윤 (申齊潤)	11. 03. 27~11. 09. 07	• 전 재정경제부 국제금융국장 • 전 기획재정부 국제업무관리관 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 기획재정부 제1차관
	추경호 (秋慶鎬)	11. 09. 08~13. 03. 24	• 전 대통령실 경제금융비서관 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 기획재정부 제1차관
	정찬우 (鄭燦宇)	13. 03. 24~16. 01. 15	• 전 금융위원회 금융발전심의위원회 • 전 한국금융연구원 부원장 • 전 금융위원회 부위원장
	정은보 (鄭恩甫)	16. 01. 15~17. 07. 20	• 전 금융위원회 금정국장, 사무처장 • 전 기획재정부 차관보 • 전 금융위원회 부위원장
	김용범 (金容範)	17. 07. 21~19. 05. 23	• 전 공적자금관리위원회 사무국장 • 전 금융위 자본시장국장, 금융정책국장 • 전 금융위 사무처장 • 전 금융위 부위원장
	손병두 (孫炳斗)	19. 05. 24~현재	• 전 기획재정부 G20 기획조정단장 • 전 금융위 공자위 사무국장 • 전 금융위 금융서비스국장, 금융정책국장 • 전 금융위 상임위원, 사무처장
상임위원	김용환 (金龍煥)	08. 02. 29~08. 12. 08	• 전 증권선물위원회 상임위원 • 전 금융감독위원회 상임위원 • 전 금융위원회 상임위원 • 전 한국수출입은행 은행장
	이종구 (李宗求)	08. 03. 28~11. 03. 27	• 전 미국, Sullivan & Cromwell 변호사 • 전 미국, Shearman & Sterling 변호사 • 전 법무법인 세종 변호사 • 전 금융위원회 상임위원
	임승태 (林承太)	09. 02. 10~10. 04. 15	• 전 재정경제부 금융정책국장 • 전 금융위원회 사무처장 • 전 금융위원회 상임위원 • 전 한국은행 금융통화위원회 위원
	최종구 (崔鐘球)	10. 05. 12~11. 04. 11	• 전 기획재정부 국제금융국장 • 전 국경위 실무추진단장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
			• 전 금융위원회 상임위원 • 전 기획재정부 국제업무관리관
	이석준 (李錫駿)	11. 04. 12~12. 01. 17	• 전 예산실 경제예산심의관 • 전 기획재정부 정책조정국 정책조정국장 • 전 금융위원회 상임위원 • 전 기획재정부 예산실장
	이상제 (李相祿)	11. 03. 28~14. 7. 28	• 전 기획재정부 장관 자문관 • 전 금융시장제도연구실 선임연구원
	홍영만 (洪永萬)	12. 03. 09~13. 11. 18	• 전 국가경쟁력강화위원회 추진단장 • 전 증권선물위원회 상임위원
	정지원 (鄭智元)	14. 01. 15~15. 11. 09	• 전 금융위원회 기획조정관, 금융서비스국장 • 전 새누리당 수석전문위원 • 전 금융위원회 상임위원
	김학균 (金學均)	14. 07. 28~17. 07. 27	• 전 워싱턴DC소재 로펌 필스버리 원스롭 쇼 피트먼 • 전 우리자산운용·매일유업 사외이사 및 감사위 위원 • 전 금융위원회 상임위원
	고승범 (高承範)	15. 11. 09~16. 04. 18	• 전 금융위원회 금융정책국장, 금융서비스국장 • 전 금융위원회 사무처장 • 전 금융위원회 상임위원
	손병두 (孫炳斗)	16. 07. 01~17. 09. 11	• 전 금융위 금융서비스국장 • 전 금융위 금융정책국장 • 전 금융위 상임위원
	송준상 (宋浚相)	17. 09. 29~18. 12. 20	• 전 국정기획자문위원회 전문위원 • 전 기획재정부 복권위 사무처장 • 전 금융위 상임위원
	이성호 (李成浩)	17. 12. 1~현재	• 대한상사중재원 중재인 • 법률사무소 소호 변호사 • 현 금융위 상임위원
	김태현 (金泰賢)	19. 1. 28~19. 7. 4	• 전 금융위 자본시장국장 • 전 금융위 금융서비스국장 • 전 금융위 금융정책국장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
비상임위원 (대한상의추천)	최 훈 (崔勳)	19. 7. 5~현재	• 전 금융위 금융서비스국장 • 전 금융위 금융산업국장 • 전 금융위 금융정책국장
	채희율 (蔡熙律)	08. 03. 28~11. 03. 27	• 전 프랑스 릴2대 교수 • 전 금융위 비상임위원 • 현 경기대 경성대학 경제학과 교수
	심인숙 (沈仁淑)	11. 03. 28~14. 03. 27 14. 04. 07~15. 05. 15	• 전 한국거래소 사외이사 • 현 중앙대 법학전문대학원 교수
	정순섭 (鄭順燮)	15. 05. 16~18. 05. 15	• 전 한국거래소 사외이사 • 현 서울대 법과대학/법학대학원 교수
당연직위원 (기재부차관)	심영 (沈滢)	18. 06. 26~현재	• 전 금융위 금발심 자본시장분과 위원장 • (사)한국상사법학회 부회장 • 현 연세대 법학전문대학원 교수
	최중경 (崔重卿)	08. 03. 06~08. 07. 07	• 전 기획재정부 제1차관 • 현 지식경제부 장관
	김동수 (金東洙)	08. 07. 11~09. 01. 19	• 전 기획재정부 제1차관 • 현 공정거래위원회 위원장
	허경욱 (許京旭)	09. 01. 20~10. 04. 14	• 전 기획재정부 제1차관 • 현 외교통상부 OECD대표부 대사
	임종룡 (任鐘龍)	10. 04. 19~11. 09. 07	• 전 재경부 금융정책국 금융정책심의관 • 전 기획재정부 기획조정실장 • 전 대통령실 경제금융비서관
	신제윤 (申齊潤)	11. 09. 08~13. 03. 21	• 전 금융위원회 부위원장 • 전 기획재정부 제1차관 • 전 금융위원회 위원장
	추경호 (秋慶鎬)	13. 03. 24~14. 07. 25	• 전 대통령실 경제금융비서관 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 기획재정부 제1차관
	주형환 (周亨煥)	14. 07. 25~15. 12. 01	• 전 기획재정부 차관보 • 전 대통령실 경제금융비서관 • 전 기획재정부 제1차관
	최상목 (崔相穆)	16. 01. 16~17. 5. 31	• 전 기획재정부 경제정책국장 • 전 청와대 경제수석비서관실 경제금융비서관 • 전 기획재정부 1차관

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	고형권 (高炯權)	17. 06. 01~18. 12. 14	• 전 기획재정부 기획조정실장 • 전 아시아개발은행(ADB) 이사 • 전 기획재정부 1차관
	이호승 (李昊昇)	18. 12. 15~19. 6. 21	• 전 기재부 경제정책국장 • 전 대통령비서실 일자리기획비서관 • 전 기획재정부 1차관
	김용범 (金容範)	19. 08. 16~현재	• 전 금융위 자본시장국장, 금융정책국장 • 전 금융위 사무처장, 부위원장 • 현 기획재정부 1차관
당연직위원 (금감원장)	김종창 (金鍾昶)	08. 03. 27~11. 03. 26	• 전 금융통화위원회 위원 • 전 금융감독원장
	권혁세 (權赫世)	11. 03. 27~13. 03. 15	• 전 금융위원회 사무처장 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 금융감독원장
	최수현 (崔守鉉)	13. 03. 18~14. 11. 18	• 전 금융위원회 금융정보분석원장 • 전 금융감독원 수석부원장 • 전 금융감독원장
	진웅섭 (陳雄燮)	14. 11. 19~17. 09. 06	• 전 금융위원회 금융정보분석원장 • 전 한국정책금융공사 사장 • 전 금융감독원장
	최흥식 (崔興植)	17. 09. 11~18. 03. 13	• 전 하나금융지주 사장, 고문 • 전 서울시립교향악단 대표이사 • 전 금융감독원장
	김기식 (金起式)	18. 04. 02~18. 04. 17	• 전 새정치민주연합 제2정책조정위원회 위원장 • 전 더미래연구소장 • 전 금융감독원장
	윤석헌 (尹碩憲)	18. 05. 08~현재	• 전 국민경제자문회의 위원 • 전 금융위원장 직속 금융행정혁신위원회 위원장 • 현 금융감독원장
당연직위원 (한은부총재)	이승일 (李勝一)	08. 02. 29~09. 04. 06	• 전 한국은행 부총재
	이주열 (李柱烈)	09. 04. 07~12. 04. 07	• 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	박원식 (朴元植)	12. 04. 08~14. 05. 10	• 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재
	장병화 (張炳和)	14. 06. 25~17. 06. 24	• 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재
	윤면식 (尹勉植)	17. 08. 21~20. 08. 20	• 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재
	이승헌 (李承憲)	20. 08. 21. ~현재	• 전 한국은행 부총재보 • 현 한국은행 부총재
당연직위원 (예보사장)	박대동 (朴大東)	08. 02. 29~09. 04. 04	• 전 예금보험공사 사장 • 전 한나라당 울산북구당원협의회 위원장
	이승우 (李昇雨)	09. 05. 27~12. 05. 26	• 전 대통령비서실 경제정책비서관 • 전 금융감독위원회 부위원장 • 전 예금보험공사 사장
	김주현 (金周顯)	12. 05. 27~15. 5. 27	• 전 금융위원회 사무처장 • 전 예금보험공사 사장
	곽범국 (郭範國)	15. 05. 27~18. 9. 17	• 전 기재부 FTA 국내대책지원단장 • 전 새누리당 개혁신당 수석전문위원 • 전 예금보험공사 사장
	위성백 (魏聖伯)	18. 09. 18~현재	• 전 기재부 국고국장 • 전 더불어민주당 수석전문위원 • 현 예금보험공사 사장

[표 7-6] 원자력안전위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
위원장 (상임)	강창순	11. 10. 26~13. 03. 22	• IAEA방사성폐기물안전공동협약(JC)의장 • 세계동위원소기구(WCI) 회장 • 한국원자력학회 회장 • 서울대 원자핵공학과 교수 • 미 MIT 원자력공학 박사	정부 추천
부위원장 (상임)	윤철호	11. 10. 26~13. 03. 22	• 한국원자력학회 수석부회장, 회장 • IAEA사무총장 국제원자력안전 자문위원 • 한국원자력안전기술원 원장 • 서울대 공과대학원 토목구조 박사	정부 추천

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
위원장 (상임)	이은철	13. 04. 15~16. 04. 14	- 서울대 원자핵공학과 교수 - 국과과학기술자문회의 자문위원 - 원자력안전전문위원회 위원장	정부 추천
사무처장 위원장 (상임)	김용환	13. 05. 15~16. 04. 14 16. 04. 15~17. 12. 30	- 원자력안전위원회 사무처장 - 과학기술부 원자력안전심의관 - 과학기술부 원자력국장 - 국제핵융합실험로 국제기구 사무차장	정부 추천
위원장 (상임)	강정민	18. 1. 2~'18. 10. 28	- 美천연자원보호위원회(NRDC) 선임연구위원 - 한국과학기술원 원자력양자공학과 초빙교수 - 한국원자력연구원 연구원	정부 추천
사무처장 위원장 (상임)	엄재식	18. 2. 9~18. 12. 13 18. 12. 14~21. 12. 13	- 원자력안전위원회 사무처장 - 원자력안전위원회 방사선방재국장, 기획조정관, 안전정책과장 - 교육과학기술부 원천연구과장	정부 추천
사무처장 (상임)	최종배	16. 06. 09~18. 01. 03	- 미래창조과학부 과학기술전략본부장, 창조경제조정관 - 청와대 과학기술비서관	정부 추천
사무처장 (상임)	장보현	19. 06. 21~22. 06. 20	- 원안위 기획조정관 - 과기정통부 연구개발정책과장, 국제협력관	정부 추천
비상임 위원	곽재원	11. 10. 26~13. 03. 22	- 중앙일보 과학기술 대기자 - 기초기술연구회 이사 - 중앙일보 중앙종합연구원장 - 일본 동경대대학원 과학기술 산업정책 박사	정부 추천
	권동일	11. 10. 26~13. 03. 22	- 서울대 재료공학부 교수 - 교과부 장관정책보좌관 - 한국원자력안전기술원 이사 - 미 브라운대 재료공학 박사	정부 추천
	김성수	11. 10. 26~13. 03. 22	- 인제대 정치외교학과 교수 - 낙동강환경청 영향평가위원 - 경남정치학회 부회장 - 미 텍사스대 환경정책·정치학 박사	정부 추천
	윤명오	11. 10. 26~13. 03. 22	- 서울시립대 건축학부 교수 - 한국화재소방학회장	정부 추천

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
			- 서울시립대 도시방재안전연구소장 - 일본 동경대 대학원 건축공학 박사	
	윤용석	11. 10. 26~13. 03. 22	- 법무법인 광장 대표변호사 - 금감원 제재심의위원회 위원 - 서울중앙지법 조정위원회 위원 - 미 워싱턴주립대 법학 석사	정부 추천
	최은경	11. 10. 26~13. 03. 22	- 울산대 방사선종양학과 교수 - 전 원자력안전위원 - 서울아산병원 폐암센터 소장 - 서울대 대학원 방사선종양학 박사	정부 추천
	한화진	11. 10. 26~13. 03. 22	- 한국환경정책평가연구원 부원장 - 산업안전공단 대기분석전문위원 - 한국대기환경학회 이사 - 미국 UCLA 대기환경화학·물리화학박사	정부 추천
비상임 위원	염재호	13. 08. 05~14. 06. 04	- 고려대 행정학과 교수 - 고려대 행정대외부총장 - 국과위 비상임위원 - 미국 스탠퍼드대 정치학 박사	정부 추천
	김광암	13. 08. 05~16. 08. 04	- 법무법인 로고스 변호사 - 미 워싱턴 국가안보연구소 객원 연구원 - 인천지검 형사2부장 - 성균관대 법학과(석사)	정부 추천
	김익중	13. 08. 05~16. 08. 04	- 동국대 의대 미생물학교실 교수 - 경주 환경운동연합 비상대책위원장 - 경주 환경운동연합 상임의장 - 서울대 의대 미생물학과(박사)	국회 추천 (민주당)
	나성호	13. 08. 05~16. 08. 04	- 원자력안전기술원 안전학교 대우교수 - 한국원자력안전기술원방사선안전본부장 - IAEA 안전관 및 센터장 - 미국 텍사스 A&M 대학 원자력(박사)	국회 추천 (새누리당)
	임창생	13. 08. 05~16. 03. 26	- 한국과학기술원 원자력공학과 초빙교수 - 미국 MIT공대 초빙교수 - 원자력연구원 연구위원 - 미국 MIT 핵공학(박사)	국회 추천 (새누리당)

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
	최재봉	13. 08. 05~16. 08. 04	- 성균관대 기계공학부 교수 - 성균관대 산학협력본부 본부장 - KIST 연구원 - 캐나다 University of Waterloo 기계공학 (석·박사)	정부 추천
	조성경	14. 06. 05~17. 04. 07	- 명지대 방목기초교육대학 자연교양 교수 - 녹색성장위원회 위원 - 공공기관경영평가단 위원 - 고려대 언론학(석·박사), 아주대 에너지공학(박사)	정부 추천
	정재준	16. 06. 09~18. 07. 18	- 부산대 기계공학부 교수 - 부산광역시 원자력시설방호협의회 위원 - 부산광역시 원자력안전대책위원회 위원 - 한국원자력학회 부/울/경 지부장 - 국제원자력기구(IAEA) 안전해석코드 검증방법론 기술자문 - Purdue University 및 프랑스 CEA 객원연구원 - 한국원자력연구원 책임연구원 - KAIST 핵공학 석·박사	국회 추천 (새누리당)
	이재기	16. 09. 26~18. 07. 18	- 대한방사선방어학회 방사선안전문화 연구소장 - 한양대 원자력공학과 교수 - 국제방사선방호위원회(ICRP) 위원 - 서울대 원자력(학·석사), 美일리노이대 핵공학(박사)	정부 추천
	손동성	16. 11. 18~18. 07. 18	- 울산과학기술원 기계 및 원자력공학부 교수 - 원자력안전전문위원회 위원 - 한국원자력연구원 책임연구원, 실·부장 - 서울대, KAIST(석사), MIT 원자력공학(박사)	정부 추천
	김무환	16. 12. 30~18. 07. 18	- 포항공대 첨단원자력공학부 교수 - 한국원자력안전기술원 원장 - 포항공대	국회 추천 (새누리당)

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
			- 학생처·입학처·기획처·대외협력처장 - 서울대 원자핵공학(학석사), 美위스콘신대 박사	
	김혜정	13. 08. 05~16. 08. 04 16. 09. 26~18. 12. 06	- 환경운동연합 사무총장 - 환경운동연합 사무총장 (사)한국YWCA연합회 탈핵생명위원회 위원 - 건국대 중문과(학사), 서울대 환경대학원	국회 추천 (민주당)
비상임 위원	한은미	16. 09. 26~19. 09. 25	- 전남대 화학공학부 교수 - 지방과학기술진흥협의회 위원 - 한국여성과학기술단체총연합회 리더스포럼 위원장 - 전남대 화학공정(학석사), 日 동경공업대학 생명이공학대학원 화학공학(박사)	국회 추천 (국민의당)
	김호철	18. 02. 09~21. 02. 08	- 법무법인(유한) 한결 변호사 - 환경부 환경정책제도개선위원회 위원장 - 민주사회를 위한 변호사 모임 부회장 - 고려대 법학과(학사 및 석사과정 수료)	정부 추천
	김재영	18. 11. 06~21. 11. 05	- 계명대 의과대학 예방의학교실 교수 - 고려대 전공의, 환경의학연구소 선임연구원 - Harvard 보건대학원 방문연구원 - 고려대(의학사), 서울대 보건학(석사), 고려대(의학박사), Harvard Univ. (보건학박사)	정부 추천
	장찬동	18. 11. 6~21. 11. 5	- 충남대 자연과학대학 부학장 - Stanford Univ. 지구물리학과 방문교수 - 서울대 지질과학과(학사), 지구물리학(석사), Univ. of Wisconsin-Madison 지질공학(박사)	정부 추천
	이병령	19. 10. 07~22. 10. 06	(전)한국형원자로개발책임자 (주)뉴엔파우어 대표이사 - 대전시 유성구청장, 한국원자력연구원 책임연구원	국회 추천 (자유 한국당)

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
			서울대 기계공학(학사), 한국과학기술원 원자핵공학(석·박사)	
	이경우	19. 10. 07~22. 10. 06	- 서울대 공학전문대학원 응용공학과/재료공학부 교수 - 서울대 신소재공동연구소장, 공과대 교무부학장 - 한국과학기술연구원(KIST) 재료연구부 연구원 - 서울대 금속공학(학·석·박사)	국회 추천 (자유한국당)
	진상현	19. 10. 25~22. 10. 24	- 경북대 행정학부 교수 - 서울특별시 에너지정책위원회 위원 - 에너지·기후정책연구소 이사 - 서강대 화학공학(학사), 서울대 환경대학원(석·박사)	국회 추천 (더불어민주당)

나. 독립성

우리나라의 합의제 규제기관은 행정부의 대통령 혹은 국무총리 소속으로 설치되었을 뿐만 아니라 「정부조직법」에 의해 중앙행정기관의 지위를 갖게 된다. 이는 합의제 규제기관이 중앙행정기관으로서 대통령과 국무총리의 행정감독권의 대상이 되는 것을 의미한다. 그러나 우리나라 합의제 규제기관에 대해서는 개별 근거 법령에 의해 중앙행정기관에 대한 일반적인 지휘 감독으로부터 제외되는 기능 영역을 규정하는 방식으로 기능적 독립성이 보장되고 있다. [표 7-7]에는 이들 기관의 독립성 보장에 관한 규정들이 정리되어 있다. 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력 안전위원회 모두 근거 법령에서 위원회의 독립성을 보장하는 규정을 두고 있으나 그 상세한 내용은 편차를 보이고 있다.

우선 합의제 규제기관의 기능상 독립에 관한 법령의 보장을 살펴본다. 전체적으로 이러한 법령 규정은 우리나라 합의제 규제기관이 제한된 규제 기능의 범위 내에서 독립적 운영이 위원회 간에 상이한 수준으로 보장되고 있으며 행정부 소속으로서 대통령의 감독권에 대한 제한은 존재하지 않는다는 것을 보여주고 있다. 방송통신위원회의 경우에는 근거

법령의 제1조 목적에 ‘독립적 운영을 보장’한다는 규정이 명문화되어 있고 구체적으로 「정부조직법」의 중앙행정기관으로서 국무총리의 지휘 감독이 적용되지 않는 위원회의 규제 기능과 관련된 사항들이 규정되어 있고 제8조에 위원이 직무를 수행할 때 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다고 적시되어 있다. 공정거래위원회의 경우에는 근거 법령의 제35조에 ‘사무를 독립적으로 수행’한다는 규정하고 있으나 중앙행정기관에 대한 지휘 감독으로부터 면제되는 사안에 대한 규정은 따로 존재하지 않는다. 금융위원회의 경우에도 근거 법령의 제3조에 ‘사무를 독립적으로 수행’한다는 규정이 있으나 구체적으로 중앙행정기관으로서 국무총리의 지휘 감독이 적용되지 않는 업무는 규정되어 있지 않다. 원자력안전위원회의 경우에는 독립적 운영 보장이라는 규정이 명문화되어 있지는 않으나 「정부조직법」상 국무총리의 지휘 감독이 적용되지 않는 업무 사항이 근거 법률과 시행령에 매우 구체적으로 규정되어 있고 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다고 적시되어 있다. 이러한 법령의 규정만을 비교하게 되면 규제위원회 운영의 독립성의 보장이 방송통신위원회, 원자력안전위원회의 경우에 공정거래위원회와 금융위원회에 비해 상대적으로 구체화되어 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 「정부조직법」제11조에 의한 대통령의 행정감독권은 모든 규제위원회에 대해서 공통적으로 적용되고 있다.

다음으로 합의제 규제기관을 구성하는 위원의 신분 보장에 관한 규정을 살펴본다. 우리나라 합의제 규제기관 위원의 신분 보장은 의사에 반해 면직하거나 해촉하지 않는다고 명문화되어 있고 기관의 업무 특성에 따라 그 예외 사항을 구체적으로 규정하고 있다. 방송통신위원회의 근거 법률에는 위원의 신분보장이 명시되어 있으며 심신장애, 법령에 의한 결격 사유, 직무상의 의무 위반, 소관직무와 관련한 부당한 이득의 경우를 제외하고 의사에 반하여 면직되지 않는다고 규정되어 있다. 공정거래위원회의 근거 법률에는 위원이 금고 이상의 형을 선고받거나 심신 쇠약으로 직무 수행이 어려운 경우를 제외하고 면직 또는 해촉되지 않는다고 규정되어 있다. 금융위원회의 근거 법률에는 당연직을 제외한 임명직 위원에 대해서 법령에 의한 결격사유, 심신의 장애, 직무상 의무 위반의 경우를 제외하고 임기 전에 해임되지 않는다고 규정되어 있다. 원자력안전위원회의 근거 법률에는 장기간 심신장애, 법령의 결격사유, 직무상 의무 위반, 소관 직무와 관련한 부당 이득의 경우를 제외하고 의사에 반하여 면직되지 않는다고 규정되어 있다.

독립성의 제도적 기반으로서 합의제 규제기관을 구성하는 위원의 신분 보장과 함께 임기에 관한 규정을 살펴볼 수 있다. 이들 기관의 위원의 임기는 모두 3년이고 한 차례 연임

할 수 있도록 공통적으로 규정되어 있다는 점이 특이하다. 대통령의 임기가 5년 단임이고 국회의원의 임기가 4년 단위로 연장될 수 있다는 점을 감안할 때 합의제 규제기관 위원의 3년 임기는 독립성을 보장하기에는 충분하다고 볼 수는 없다. 결원에 대한 규정은 기관 간에 다소 차이를 보이고 있다. 방송통신위원회의 경우에는 결원에 새로 임명되는 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다고 규정되어 있다. 공정거래위원회의 경우에는 결원에 대한 규정이 따로 정해져 있지 않다. 금융위원회와 원자력안전위원회의 경우에는 결원에 임명된 위원의 임기는 임명된 날로부터 새로 시작된다고 규정되어 있다. 이러한 결원에 대한 규정으로 인해 실질적으로 위원의 임기를 불일치시킴으로써 단일 임명권자에 의해 위원회 전체가 새로 구성되지 못하게 되어 임명권의 영향력이 제한되는 효과를 가질 수 있다. 금융위원회, 원자력안전위원회는 규정상 이와 같은 불일치 임기(staggering terms)의 효과가 더 크다고 할 수 있다.

이상과 같이 법규 차원에서 보장된 기관의 독립성이 실제 운영에서 어느 정도 실제로 구현되고 있는지를 살펴보기 위해 위원의 임기 현황을 분석할 수 있다. 앞서 살펴본 [표 7-3] 방송통신위원회, [표 7-4] 공정거래위원회, [표 7-5] 금융위원회, [표 7-6] 원자력안전위원회의 위원장 및 위원의 임기를 비교하고자 한다. 먼저 상임으로만 구성된 방송통신위원회 위원의 현황을 살펴보면 2020년 현재, 임기 중인 위원을 제외하고 3년 임기를 다 채운 비율이 46%로 나타나고 있다. 공정거래위원회의 경우에는 임기를 다 채운 비율이 56%이며 위원장 및 부위원장을 포함한 상임위원 중에서는 그 비율이 41%로 비상임의 76%보다 훨씬 낮게 나타났다. 금융위원회의 경우에는 임기를 다 채운 비율이 23%로 매우 낮았다. 이 중에서 당연직을 제외하고 위원장 및 부위원장을 포함한 상임위원의 경우에는 이 비율이 14%에 불과하고 대한상에서 추천하는 비상임위원 1인의 경우에는 모두 임기를 채웠다. 원자력안전위원회의 경우에는 임기를 다 채운 위원의 비율이 39%로 나타났고 위원장과 사무처장이 겸임하는 부위원장 등 상임위원 중에서는 이 비율이 43%이고 비상임위원 중에서는 38%로 나타났다. 특히 합의제 규제기관의 위원장 중에서 임기를 다 채운 비율은 낮았다. 방송통신위원회에서는 역대 위원장 5인 중에서 2인이 임기를 다 채웠다. 공정거래위원회(2008~)에서는 위원장 6인 중에서 1인만이 임기를 온전히 마쳤다. 금융위원회에서는 역대 위원장 6인 중에서 임기를 다 채운 경우는 없었다. 원자력안전위원회(2011~)에서는 역대 위원장 3인 중에서 1인이 임기를 다 마쳤다. 전체적으로 합의제 규제기관의 위원 임기의 실제 현황은 공정거래위원회(56%), 방송통신위원회

(46%) 및 원자력안전위원회(39%)에 비해서 금융위원회(23%)의 위원 구성의 안정성이 낮은 것으로 나타났으며, 상임위원 임기의 안정성은 방송통신위원회(46%), 공정거래위원회(41%), 원자력안전위원회(43%)에 비해 금융위원회(14%)가 크게 낮았다. 따라서 전체적으로 위원 임기의 안정성 측면에서는 금융위원회의 독립성이 다른 기관에 비해 낮다고 볼 수 있다.

[표 7-7] 독립성 보장 규정

위원회	독립성 근거 규정
방송통신위원회	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제1조(목적) 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익 보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 제3조(위원회의 설치) ① 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 방송통신위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보되, 다음 각 호의 사항에 대하여는 「정부조직법」 제18조를 적용하지 아니한다. 1. 제12조제1호(통신 규제의 기본계획에 관한 사항은 제외한다)부터 제15호까지, 제17호부터 제21호까지 및 제25호의 사항 2. 그 밖에 방송의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 제7조(위원의 임기) ① 위원회의 임기는 3년으로 하되, 한 차례에 한정하여 연임할 수 있다. ② 위원회의 결원이 생겼을 때에는 결원된 날부터 지체 없이 보궐위원을 임명하여야 하며, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다. 제8조(신분 보장 등) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우 2. 제10조의 결격 사유에 해당하는 경우 3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우 4. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 ② 위원은 직무를 수행할 때 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다.

위원회	독립성 근거 규정
공정거래위원회	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제35조(공정거래위원회의 설치) ①이 법에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 공정거래위원회를 둔다. ②공정거래위원회는 「정부조직법」 제2조(중앙행정기관의 설치와 조직)의 규정에 의한 중앙행정기관으로서 그 소관 사무를 수행한다. 제39조(위원의 임기) 공정거래위원회의 위원장, 부위원장 및 다른 위원들의 임기는 3년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있다 제40조(위원의 신분 보장) 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니한다. 1. 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우 2. 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우
금융위원회	금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제3조(금융위원회의 설치 및 지위) ① 금융정책, 외국환업무 취급기관의 건전성 감독 및 금융감독에 관한 업무를 수행하게 하기 위하여 국무총리 소속으로 금융위원회를 둔다. ② 금융위원회는 「정부조직법」 제2조에 따라 설치된 중앙행정기관으로서 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다. 제6조(위원의 임기 등) ① 위원장·부위원장과 제4조제1항 제5호 및 제6호의 위원(이하 "임명직 위원"이라 한다)의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. ② 임명직 위원에 결원이 생겼을 때에는 새로 임명하되 새로 임명된 위원의 임기는 임명된 날부터 기산(起算)한다. 제10조(위원의 신분보장 등) ① 임명직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 임기 전에 그 의사에 반하여 해임되지 아니한다. 1. 제8조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 2. 심신의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 3. 이 법에 따른 직무상의 의무를 위반하여 금융위원회 위원으로서의 직무수행이 부적당하게 된 경우 ② 위원이 제1항의 사유로 해임되는 경우 해임되기 전에 위원으로서 한 행위는 그 효력을 잃지 아니한다.
원자력위원회	원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제3조(위원회의 설치)

위원회	독립성 근거 규정
	① 원자력 안전에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 원자력안전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다. 다만, 다음 각 호의 사항은 「정부조직법」 제18조를 적용하지 아니한다. 1. 제12조제5호에 따른 원자력 이용자의 허가·재허가·인가·승인·등록 및 취소 등에 관한 사항 2. 「한국원자력안전기술원법」 제9조제4항 및 제11조제2항에 따른 한국원자력안전기술원의 임원 선임 및 원장 임명에 관한 사항 3. 「원자력안전법」 제6조제5항에 따른 한국원자력통제기술원 임원 승인에 관한 사항 4. 그 밖에 원자력 안전관리의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 제7조(위원의 임기) ① 위원회의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. ② 위원이 결원되었을 때에는 새로 임명하거나 위촉하되, 그 임기는 임명 또는 위촉된 날부터 계산한다. 제8조(신분보장 등) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우 2. 제10조의 결격 사유에 해당하는 경우 3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우 4. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 ② 위원은 직무를 집행함에 있어 부당한 지시나 간섭을 받지 아니한다. 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제2조(원자력 안전관리의 독립성 보장) 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제3조제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 「원자력안전법」 제3조에 따른 원자력안전종합계획의 수립에 관한 사항 2. 「원자력안전법」 제12조제3항, 제15조제2항, 제16조제2항(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제1항, 제22조제2항(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제23조제2항, 제24조제1항, 제27조(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제28조제4항(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제32조, 제37조제2항, 제38

위원회	독립성 근거 규정
	조제1항, 제41조, 제42조제4항, 제47조제2항, 제48조, 제50조제2항, 제52조제3항, 제56조제2항, 제57조제1항, 제59조제2항, 제65조제2항, 제66조제1항, 제68조제2항, 제75조제2항, 제80조제2항, 제81조제1항, 제92조제2항, 제98조제1항·제3항 및 제104조제3항에 따른 명령에 관한 사항 3. 「원자력안전법」 제89조제1항에 따른 제한구역의 설정 및 같은 조 제2항에 따른 제한구역에서의 일반인의 출입 및 거주에 대한 명령에 관한 사항

다. 준입법 기능

합의제 규제기관의 전문적 독립성이 하나의 원칙으로 성립하는 근거 중의 하나는 규제 규칙 제정(rule-making)의 준입법 기능이라고 볼 수 있다. 엄격한 권력분립의 제도적 원칙에 의하면 입법권은 입법부에 있어야 하나 입법부가 법률에 의거하여 행정기관에 상세한 규칙을 제정하는 권한을 위임함으로써 행정기관이 전문적 독립성을 기반으로 준입법적 기능을 수행한다고 이해할 수 있다. 이는 의회가 규칙 제정의 권한을 위임함으로써 규제기관을 입법기능의 확장적 보조 수단으로 이용한다는 해석도 가능하다(Warren, 1997). 이러한 준입법 기능은 규칙의 형성, 수정, 폐지와 같은 일련의 행정적 결정을 통해 수행되고 있으며 행정절차법과 개별 법령에 정해진 유사 절차에 따르고 있다. 행정기관에 의한 규칙 제정은 대상의 허용되거나 허용되지 않는 행위의 범위와 위반에 대한 미래의 처분을 미리 정한다는 의미에서 사전적(ex ante) 규제라고 볼 수 있다.

우리나라 합의제 규제기관의 준입법 기능을 비교하기 위해 우선 소관 법령과 행정규칙을 대비해 볼 수 있다. 법령이 해당 기관의 정책영역에 대한 입법부의 활동을 보여주는 데 반해 행정규칙은 규제기관의 준입법 기능의 정도를 보여주는 지표라고 할 수 있다. [표 7-8]은 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 소관 법령과 행정규칙(규칙, 고시, 훈령, 예규 등)의 현황을 보여주고 있다. 우선 방송통신위원회의 소관 법령은 31개이고 행정규칙은 113개이다. 공정거래위원회의 경우 법령은 34개이고 행정규칙은 208개이다. 금융위원회의 소관 법령은 128개이고 행정규칙은 117개이다. 원자력안전위원회의 경우 소관 법령은 20개이고 행정규칙은 154개이다. [표 7-9]는 각 규제기관의 정책영역에서 2008년 이후 입법부의 법률 발의 및 가결 현황을 보여주고 있다.

방송통신위원회 관련 법률안의 발의는 126건이고 가결은 18건이었다. 공정거래위원회 관련 법률안의 발의는 301건이고 가결은 15건이었다. 금융위원회 관련 법률안의 발의는 983건이고 가결은 117건이었다. 원자력안전위원회 관련 법률안의 발의는 283건이고 가결은 43건이었다.

우선 해당 영역에 대한 입법부의 정책적 간여 정도는 법령의 수를 기준으로 방송통신, 공정거래, 원자력안전의 영역에 비해서 금융위원회의 영역에서 매우 높게 나타난다고 볼 수 있다. 이는 법률안의 발의 및 가결의 수를 기준으로 보아도 유사한 해석이 가능하다. 입법부의 법률 제·개정을 통한 규제 형성은 금융위원회 영역에서 가장 강했고 그 뒤를 이어 공정거래, 원자력안전, 방송통신의 순이었다. 다음으로 규제기관 자체의 준입법 기능의 수준은 행정규칙의 수를 기준으로 공정거래위원회가 가장 높았고, 원자력안전위원회가 그 다음이며, 금융위원회와 방송통신위원회가 상대적으로 낮게 나타났다. 마지막으로 법령의 위임에 의해 규제기관이 제정하는 규칙의 비율을 살펴보면 원자력안전위원회가 7.7, 공정거래위원회가 6.1, 방송통신위원회가 3.6, 금융위원회가 0.9의 순서로 나타났다. 우리나라 합의제 규제기관들이 평균적으로 각각 법령의 7.7배, 6.1배, 3.6배, 0.9배의 규칙을 제정하였다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 특히 금융규제의 영역에서 다른 규제영역에 비해서 규제기관의 준입법 기능보다는 입법부의 직접적인 법령 제·개정을 통한 정책 결정이 훨씬 강하고 그만큼 규제기관의 기능적 독립성이 낮다는 것을 알 수 있다. 전체적으로 입법부의 법령 제·개정을 통한 직접적 정책 개입에 대비한 행정기관의 규칙 제정의 측면에서 우리나라 합의제 규제기관의 준입법 기능은 원자력안전위원회와 공정거래위원회가 가장 강한 것으로 보이고 그다음으로 방송통신위원회가 중간 정도의 수준이고 금융위원회의 준입법 기능이 상대적으로 가장 약한 것으로 볼 수 있다.

[표 7-8] 법령 및 위임 행정규칙 현황

위원회	법령	행정규칙 (규칙, 고시, 훈령, 예규)	규칙-법령 비율
방송통신위원회	31	113	3.6
공정거래위원회	34	208	6.1
금융위원회	128	117	0.9
원자력안전위원회	20	154	7.7

자료: 법제처 국가법령정보센터(2020)

[표 7-9] 법률안 발의 및 가결 현황(2008~현재)

위원회	발의	가결
방송통신위원회	126	18
공정거래위원회	301	15
금융위원회	983	117
원자력안전위원회	283	43

자료: 국회 의안정보시스템(2020)

라. 준사법 기능

합의제 규제기관의 전문적 독립성이 인정되는 또 하나의 근거는 규제 규칙의 위반을 제재하기 위한 재결(adjudication)의 준사법 기능이라고 볼 수 있다. 대상 영역에 대해 바람직한 규칙과 기준을 설정하는 규칙 제정의 준입법 기능이 주로 사전적(ex ante) 규제인데 반해 준사법 기능은 대상의 과거 규칙 위반을 조사하고 발각된 사안을 심의하여 적정한 제재를 가하는 과정으로 집행되는 사후적(ex post) 규제라는 점에서 구별된다. 이러한 규제기관의 집행은 행정처분으로 사법기관에 의한 법집행과 구분되지만 법집행에 비견할 수 있는 조사·심사·심결의 절차에 따라 이루어진다. 우리나라에서는 대상의 이익을 침해하는 제재적 성격의 행정처분은 반드시 규제기관에 국한되는 권한이라고 할 수는 없지만 규제의 개별 법령에 결정 및 집행 절차가 상세히 규정되어 있고 조사·심사자, 피심자, 심판자의 기능적 분화에 대한 논의가 활발하다는 점에서는 구분된다. 즉, 준사법적 재결의 특징은 규제의 시정명령과 제재처분의 공정성을 담보하기 위해 규제기관이 조사·심사와 심판의 기능을 모두 보유하고 있으나 내부적으로 기능적·조직적으로 분리하는 구조적 측면에서 이해될 수 있다. 이러한 기능적 분리의 원형이라 할 수 있는 미국의 독립규제기관에서는 조사·소추자 또는 최종결정권을 가진 규제위원회 위원과 분리되어 있는 독립인사청 소속의 행정법판사(Administrative Law Judges)에게 중립적 심판을 맡겨 재결을 진행하고 이를 1심 법원의 사법절차에 준한 것으로 간주하여 불복 소송은 연방항소법원에서 관할하도록 되어 있다.

우리나라 합의제 규제기관의 준사법 기능과 관련하여 대상에 대한 조사를 통해 규제 기준과 규칙의 위반 여부를 심사하고 시정명령, 과태료, 과징금 혹은 벌금, 고발 등의 제재를 처분하는 권한을 살펴볼 수 있다. 전체적으로 합의제 규제기관의 대상이 매우 상이함

에도 불구하고 규제집행 권한의 종류는 큰 편차를 보이지 않는다. 방송통신위원회는 방송 사업자와 방송광고사업자의 허가·승인 및 규제 위반에 대한 조사 및 제재권한을 가지고 있다. 방송통신위원회의 심의 의결은 주의·경고, 시정명령, 과징금 등의 제재를 내릴 수 있다. 공정거래위원회는 시장지배·경제력집중 및 불공정 거래, 소비자 보호, 하도급·가맹사업·대리점·대규모 유통업에 대한 규제를 집행하기 위해 조사, 심사, 심의의 권한을 보유하고 있다. 공정거래위원회의 심의 의결은 경고, 과태료, 시정권고, 시정명령, 과징금 등 다양한 제재 처분을 내릴 수 있다. 금융위원회는 금융기관 감독 검사 제재, 금융기관 설립, 합병, 전환, 영업의 양수, 양도 및 경영의 검사·허가, 자본시장 관리 및 감독·감시, 금융소비자 보호 및 배상, 금융 외국환 기관의 건전성 감독 등의 권한이 있다. 금융위원회의 심의 의결은 금융기관에 대한 시정명령, 임원의 업무정지 명령, 징계 요구, 금융기관의 영업정지 명령, 과징금 등의 제재를 내릴 수 있다. 원자력안전위원회는 원자로, 핵연료주기사업, 방사성동위원소 및 방사선 발생장치에 관한 조사, 허가, 시정조치 등에 관한 규제 권한을 가지고 있다. 원자력안전위원회는 핵물질과 원자로 및 원자력 이용자에 대해 허가·재허가·인가·승인·등록의 취소, 안정성 검사 및 평가, 금지 위반에 대한 시정조치, 과징금 부과 등의 제재를 내릴 수 있다. 이와 같이 규제위원회의 집행 권한이 다양하게 부여되어 있다는 점에서 큰 편차가 없으나 공정거래위원회의 경우 다른 기관에 비해 전속고발의 권한이 부여되었다는 점에서는 차이를 보인다(정연주, 2017).

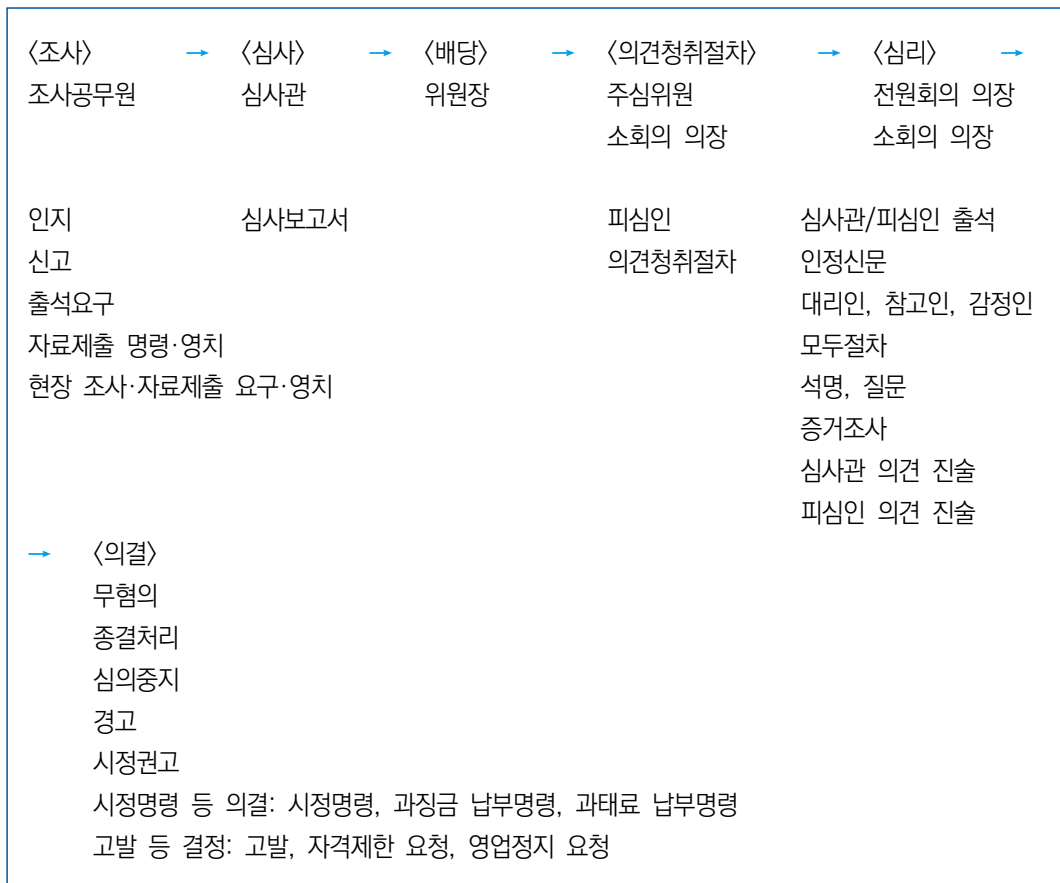
이러한 시정명령과 제재 처분의 규제조치들에 대한 심리·의결이 이루어지는 과정이 재결의 속성을 갖는지가 다음의 문제이다. 규제조치의 결정과 집행이 이루어지는 절차가 얼마나 사법절차와 유사한지를 기준으로 규제기관의 처분이 재결의 일종으로 수용될 수 있고 이러한 규제의 준사법적 기능에 대한 정치적 개입이 차단되어야 한다는 독립성의 근거가 된다고 할 수 있다. 우리나라의 규제위원회는 법률상 조사·심사·심리·의결의 기능을 모두 하나의 기관에 부여하는 통합모형으로 설치되고 있으나 내부적으로 그 기능이 분화되어 있어 조사·심사와 행정법판사의 심결 기능이 서로 분리되어 있는 미국의 독립규제기관의 형식을 취한다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 내부 기능의 분리가 설계되어 있는 방식은 기관 간에 차이를 보이고 있다. 우리나라 합의제 규제기관 중에서 사법 절차와 가장 유사한 심결 절차가 확립되어 있는 경우가 공정거래위원회로 평가된다. 여기에서는 공정거래위원회의 재결 절차를 우선 살펴보고 이를 기준으로 다른 규제기관의 심결 절차를 비교한다. 공정거래위원회의 심리·의결은 사실상 1심 법원의 판결에 준하는 효력을 갖는

것으로 이해된다. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 공정거래위원회 심결에 대해 불복하여 제기된 행정소송은 2심인 서울고등법원의 전속관할로 한다고 규정하여(제55조) 다른 규제기관의 경우와 구별된다. 다른 규제기관의 행정처분에 불복하여 제기한 행정소송은 일반적인 행정소송법의 절차에 따라 서울행정법원이나 지방법원의 1심부터 시작하여 3심제로 진행된다.

[그림 7-5]는 공정거래위원회의 조사·심사·심리·의결 절차를 보여주고 있다. 공정거래위원회의 심결 과정은 사법절차와 유사하게 검사의 역할을 하는 심사관, 피심인, 판사의 역할을 하는 공정거래위원회 전원회의 혹은 소회의 의장의 3면 구조를 기반으로 하는 대심주의를 따른다고 평가된다(신현운, 2003). 여기에서 공정거래위원회의 심결 과정을 다른 기관과 구분할 수 있는 특징은 공정한 심판관으로서 공정거래위원회 전원회의 혹은 소회의 의장의 역할이 공정거래위원회 사무처의 심사관의 역할과 구분된다는 것이다. 공정거래위원회가 대상에 규제의 제재처분을 내리기 위한 목적으로 조사·심사·심결을 모두 주도하는 직권주의가 아니라 심판관이 처분을 둘러싸고 대립하는 심사관과 피심인의 주장을 공평하게 듣고 심리를 진행하는 대심주의 구조를 갖는다는 점에서 사법절차의 구조가 적용되고 있다.

방송통신위원회의 심결도 조사·심사·심리·의결의 절차에 따라 진행되도록 규정되어 있다. 사무처 소속 공무원이 조사관으로 조사보고서를 해당 국장에게 제출하면 이를 근거로 시정조치안을 작성하여 위원회에 제출하게 된다. 위원회는 시정조치안에 대해 피심인의 의견청취절차를 거치게 된다. 방송통신위원회의 심의·의결 절차는 공정거래위원회와 달리 위원회가 국장의 시정조치를 중심으로 피심인의 의견을 청취하면서 심결을 진행하는 직권주의에 따른다고 평가된다(이희정, 2010). 즉, 방송통신위원회 공무원과 피심인 간의 대립적 구도가 형성되지 않고 사무처의 보좌를 받는 위원회가 피심인을 대하는 2면적 구조에서 심결이 이루어진다. 금융위원회의 경우 시정명령과 제재 처분의 집행을 금융감독원에 맡기고 중대한 사안에 대해서만 직접 처분하는 위임형이라 할 수 있다. 금융위원회와 금융감독원의 조사·제재·심결의 절차에서도 조사·심사와 심결의 기능이 분리된 준사법적 재결의 구조가 도입되어 있지는 않다. 금융위원회가 일부 독자적인 조사·심사 기능을 유지하고 대부분의 조사·제재에 관한 1차적 권한을 금융감독원에 위임하고 금융감독원의 제재에 관한 보고 사항에 대해 심결하는 과정으로 진행된다. 이때 금융감독원이 금융위원회에 제재 처분의 사항을 보고하기 전에 제재심의위원회를 거치도록 되어 있으

나 이는 금융감독원장을 위한 자문위원회로서 그 결정이 구속력을 갖는 것은 아니다. 따라서 방송통신위원회와 유사하게 금융위원회의 경우에도 행정처분에 관한 피심자의 진술 혹은 서면을 통한 의견 청취의 절차가 있을 뿐 조사·심사자와 피심자의 대립구조에서 독립적인 심판자에 의한 심리를 진행하는 방식은 아니라고 할 수 있다. 원자력안전위원회의 경우 조사 및 처분과 관련된 심결 절차에 대한 규정이 상대적으로 미비하다. 위원회의 심리·의결에서 필요하다고 인정한 때에 관계자 혹은 대리인이 참석하여 참고의견을 진술하거나 자료를 제출할 수 있다는 행정규칙의 규정만이 있다. 따라서 원자력안전위원회의 심리·의결은 다른 규제위원회에 비하여 재결의 절차에 준하는 피심자의 참여와 중립적 심판에 관한 규정이 미비한 것으로 보인다.



[그림 7-5] 공정거래위원회 심결 절차

자료: 저자 작성; 「공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙」참조.

2 합의제 규제기관의 민주적 책임성

가. 위원회 구성의 대표성

합의제 규제기관의 위원회 구성의 대표성에 관한 규정은 기관 간에 큰 편차를 보인다. 우선 위원회 구성 권한을 중심으로 살펴볼 수 있다. [표 7-10]은 합의제 규제기관의 구성에 관한 권한이 어떻게 행정부와 입법부에 분포되어 있는지를 보여준다. 방송통신위원회의 구성과 관련해서 대통령은 위원장과 위원 1인을 지명하여 임명할 수 있고 국회는 3인을 추천할 수 있다. 국회의 추천권은 다시 정당을 기준으로 여당 1인과 야당 2인으로 나뉘어 있다. 공정거래위원회의 경우 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 다른 위원 7인은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 국회의 추천권은 없다. 금융위원회의 경우 위원장은 국무총리의 제청, 부위원장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 당연직 4인을 제외한 다른 위원은 위원장이 2인을 추천하고 대한상공회의소가 1인을 추천할 수 있다. 국회의 추천권은 없다. 원자력안전위원회의 경우 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 상임 1인을 포함한 다른 위원 4인은 위원장의 제청으로 대통령이 임명 혹은 위촉한다. 나머지 비상임 위원 4인은 국회에서 추천한다. 위원회 구성에 대한 국회의 권한을 추천을 중심으로 평가하면 방송통신위원회의 전체 위원 5인 중 3인에 대해 여야 정당에 배분된 추천권을 행사하고 있고, 그 다음으로 원자력안전위원회의 전체 위원 9인 중 비상임 4인에 대해 추천권을 행사하고 있으며, 공정거래위원회와 금융위원회의 구성에 대해서는 추천권이 배분되어 있지 않다. 따라서 국회에 배분된 권한을 기준으로 합의제 규제기관의 구성적 대표성은 방송통신위원회가 가장 높고, 그 다음으로 원자력안전위원회가 중간 수준이며, 공정거래위원회와 금융위원회가 낮은 수준이라고 할 수 있다.

[표 7-10] 합의제 규제기관 구성 권한 분포

	대통령 지명·제청임명	제청	추천	정당	총원
방송통신위원회	위원장 위원(1)		국회 3	여 1 야 2	상임 5
공정거래위원회	위원장 부위원장 위원(7)	총리 2 위원장 7			상임 5 비상임 4

	대통령 지명·제정임명	제정	추천	정당	총원
금융위원회	위원장 부위원장	총리 1 위원장 1	위원장 2 대한상의 1		상임 8 비상임 1
원자력안전위원회	위원장 위원(4)	총리 1 위원장 4	국회 4		상임 2 비상임 7

자료: 저자 작성; 개별 근거 법령 참조

다음으로 위원회로 구성된 합의제 규제기관에서 사회적 대표의 다양성의 측면에서 살펴볼 수 있다. 사회적 다양성이라는 기준으로 볼 때 관련 규정은 기관 간에 큰 편차를 보인다고 할 수 있다. 우선 원자력위원회의 경우 위원은 원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 관련 인사가 “고루 포함되어야 한다”고 규정되어 있어 사회적 대표의 다양성이 가장 분명하게 명문화되어 있다고 할 수 있다. 다음으로 방송통신위원회의 경우 비록 상임위원 5인으로 규모는 작으나 위원의 기준이 방송학·언론학·전자공학·통신공학·법률학·경제학·경영학·행정학 그 밖에 방송·언론 및 정보통신 관련 분야의 전문가로 다양하게 규정되어 있다. 반면 공정거래위원회의 경우 위원의 기준이 법률·경영·소비자 관련 분야의 전문가로 좁게 규정되어 있다. 금융위원회의 경우에는 전체 9인 중에 4인이 금융 관련 기관의 당연직이고 금융 전문가와 경제계 대표로 한정되어 있어 사회적 대표의 다양성은 낮다고 할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 합의제 규제기관 위원의 출신 배경에서도 확인되었던 바이다. 즉, 원자력안전위원회는 매우 다양한 분야의 출신으로 구성되어 있고 방송통신위원회는 언론과 정치 분야의 출신으로 구성되어 있는데 비해서 공정거래위원회는 관료와 전문가 집단, 금융위원회는 관료 출신의 동질적 집단 출신을 중심으로 구성되고 있다.

나. 입법 통제

규제기관에 대한 입법부의 통제는 규제의 준입법 기능에 대한 견제로 정당화될 수 있고 인사, 예산, 감사 등 다양한 기제를 통해 이루어진다. 우리나라 합의제 규제기관에 대한 예산·결산 심사와 국정감사 등의 주기적이고 정례화된 절차에 따른 입법의 통제는 공통적으로 큰 편차 없이 이루어지고 있다. 그러나 [표 7-11]과 [표 7-14]에 정리되어 있는 바와 같이 합의제 규제기관 간에 편차를 보이는 입법부 통제의 절차도 존재한다. 우선 국회

인사청문의 실시 대상 여부이다. 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회의 위원장은 모두 중앙행정기관의 장관급으로서 국회의 인사청문 대상으로 규정되어 있다. 그러나 원자력안전위원회의 위원장은 차관급으로 인사청문의 대상이 아니다. 다음으로 국회출석 의무 조항이다. 국회의 요구가 있을 때 합의제 규제기관의 대표는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 대부분 출석하고 있다. 그러나 모든 위원장들에게 국회 출석의 의무가 명시적으로 규정되어 있지는 않다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 위원장은 국회의 요구에 따라 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다는 명시적 규정이 있다. 반면 공정거래위원회와 금융위원회에 대해서는 위원장의 국회출석 의무가 규정되어 있지는 않다. 또한 합의제 규제기관의 위원장에 대한 국회탄핵 규정에도 차이가 있다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 위원장은 업무 및 직무수행 중에 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회가 탄핵을 소추할 수 있다고 규정되어 있다. 반면 공정거래위원회와 금융위원회의 경우에는 국회 탄핵 소추의 대상이 아니다. 전체적으로 방송통신위원회에 대해서는 인사 청문, 국회 출석의무, 국회 탄핵 소추의 입법부 통제가 모두 명시되어 있고, 원자력안전위원회에 대해서는 국회 출석 의무와 탄핵 소추가 규정되어 있으며, 공정거래위원회와 금융위원회에 대해서는 인사 청문만이 규정되어 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 위원 임명을 위해 국회에 배분된 추천권도 방송통신위원회와 원자력안전위원회에 대해서만 규정되어 있고 공정거래위원회와 금융위원회 위원에 대해서는 국회의 추천권이 없다. 따라서 공식 규정에서는 방송통신위원회와 원자력안전위원회에 대한 입법부의 통제가 공정거래위원회와 금융위원회에 비해 더욱 강하게 규정되어 있다고 볼 수 있다.

[표 7-11] 입법부 통제 기제

	인사 청문	국회 출석 의무	국회 탄핵 소추
방송통신위원회	○	○	○
공정거래위원회	○		
금융위원회	○		
원자력안전위원회		○	○

자료: 저자 작성; 개별 근거 법령 참조

다음으로 입법부가 법률의 제·개정을 통하여 규제기관의 소관 사무에 대한 결정을 내려 개입하는 입법적 통제(statutory control)를 살펴볼 수 있다. 이와 관련해서는 규제기관의 준입법 기능에 대한 비교 분석에서 이미 일부 다룬 바 있다. [표 7-12]는 위원회 소

관 법령과 행정규칙의 현황을 보여준다. 우선 법령의 수를 기준으로 입법부의 입법 통제는 금융위원회의 규제 영역이 방송통신위원회, 공정거래위원회, 원자력안전위원회의 영역에 비해서 월등하게 강하다고 볼 수 있다. 또한 규제기관의 행정규칙 대비 법령 비율을 기준으로 비교했을 때 금융위원회가 1.09로 다른 기관에 비해 큰 차이로 높았다. 이 비율은 방송통신위원회 0.27, 공정거래위원회 0.16, 원자력안전위원회 0.13의 순으로 나타났다.

[표 7-13]은 2008년 이후 규제기관의 소관 법률안 발의 및 가결 현황을 보여준다. 이미 앞에서 일부 살펴본 바와 같이 법률안의 발의는 금융규제 영역에서 월등히 높은 빈도를 보였고 공정거래 규제와 원자력안전 규제 영역에서 중간 수준이었으며 방송통신 규제 영역에서 가장 낮은 빈도를 보였다. 가결된 법안의 빈도도 금융 규제 영역에서 가장 높았고 원자력안전 규제 영역에서 중간 수준이었으며 방송통신과 공정거래 규제 영역에서 상대적으로 낮았다. 이 중에서 정부 발의의 빈도를 살펴보면 절대 다수의 법률안이 입법부에 의해 발의된 것이라는 것을 알 수 있다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 합의제 규제기관에 대한 입법 통제의 강도는 금융규제 영역에서 다른 영역에 비해 크게 높게 나타난다고 평가할 수 있다.

[표 7-12] 위원회 소관 법령 및 위임 행정규칙 현황

위원회	법령	행정규칙 (규칙, 고시, 훈령, 예규)	법령-규칙 비율
방송통신위원회	31	113	0.27
공정거래위원회	34	208	0.16
금융위원회	128	117	1.09
원자력안전위원회	20	154	0.13

자료: 법제처 국가법령정보센터(2020)

[표 7-13] 위원회 소관 법률안 발의 및 가결 현황(2008년~현재)

위원회	전체 발의	정부 발의	전체 가결
방송통신위원회	126	3	18
공정거래위원회	301	8	15
금융위원회	983	66	117
원자력안전위원회	283	16	43

자료: 국회 의안정보시스템(2020)

[표 7-14] 입법부 통제 규정

위원회	입법부 통제 규정
방송통신위원회	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제6조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관 사무를 통할한다. ② 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다. ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. ④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장과 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다. ⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.
공정거래위원회	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제38조(위원장) ① 위원장은 공정거래위원회를 대표한다. ② 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다. ③ 위원장이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 선임상임위원 순으로 그 직무를 대행한다.
금융위원회	금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제4조(금융위원회의 구성) ⑥ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다. 제5조(위원장) ① 위원장은 금융위원회를 대표하며, 금융위원회의 회의를 주재하고 사무를 총괄한다. ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 위원장의 직무를 대행하며, 위원장·부위원장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 금융위원회가 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다.
원자력위원회	원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제6조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 소관 사무를 총괄한다. ② 위원장은 필요한 경우에는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다. ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. ④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 상임위원인 위

위원회	입법부 통제 규정
	원이 그 직무를 대행하고, 상임위원이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회가 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다. ⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행함에 있어 헌법이나 법률을 위반한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

다. 사법 통제

규제기관에 의한 재결(adjudication)의 준사법적 기능은 전문적 독립성을 정당화하는 근거이기도 하나 동시에 사법 통제(judiciary control)의 근거이기도 하다. 행정처분의 적법성에 대한 사법적 심사는 규제기관에 대한 사법 통제의 골간을 이룬다. 우리나라의 규제체계에서 처분에 대한 불복은 일차적으로 규제기관에 이의 혹은 재의를 요구함으로써 이루어지고 그 다음으로는 행정심판 혹은 행정소송의 절차에 따라 이루어진다. 우선 행정심판과 관련해서는 방송통신위원회의 경우 자체 행정심판위원회를 설치하여 운영하고 있고 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회는 중앙행정심판위원회에서 관장하고 있다. [표 7-15]는 우리나라 행정심판의 접수 및 재결 현황을 보여주고 있다. 매년 약 2만 5,000여 건의 행정심판 재결이 이루어지고 있으며 이 중에서 인용률은 16%를 상회하는 수준이다. 독립적인 행정법판사(Administrative Law Judges) 제도를 통해 기관 내에서 재결이 이루어지고 이에 대한 불복은 연방 항소심에서 관할하는 미국과 달리 우리나라에서는 행정법판사 제도가 없는 대신 조직적으로 분리된 별도의 행정심판기구에서 관할하는 방식으로 보완하고 있는 것으로 볼 수 있다(정남철 외, 2017). 이러한 행정심판 기구의 분리에 기반을 둔 외부 통제의 수준은 중앙행정심판위원회에서 관할하고 있는 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 경우가 자체적으로 행정심판위원회를 설치·운영하고 있는 방송통신위원회에 비해 더욱 높다고 할 수 있다.

[표 7-15] 행정심판 현황

연도	접수	심리·의결				인용율	취하 이송
		계	인용	기각	각하		
2014	25,301	25,270	4,131	19,164	1,975	16.30	1,068
2015	24,425	24,947	3,933	18,627	2,387	17.40	1,433
2016	26,730	26,080	3,901	19,315	2,864	16.80	1,699

연도	접수	심리·의결				인용율	취하 이송
		계	인용	기각	각하		
2017	27,918	25,775	3,584	19,105	3,086	15.80	1,307
2018	23,043	25,153	3,814	18,928	2,411	16.80	1,401
2019	24,076	21,534	1,567	14,166	5,801	10.00	1,271

자료: 국민권익위원회, 행정심판통계(2020)

규제기관의 재결 기능에 대한 사법 통제는 행정소송을 통한 법원의 판단으로 이루어진다. [표 7-16]은 우리나라 합의제 규제기관 소관 업무와 관련한 재판의 현황을 보여주고 있다. 규제기관의 소관 법령과 관련된 법원 판결을 비교하면 금융규제의 영역에서 2만 2,347건으로 월등히 높은 빈도를 보이고 있다. 그 다음으로 공정거래 규제의 영역에서 1,649건의 빈도를 보이고, 방송통신 규제의 영역에서 508건의 빈도를 보이고 있다. 원자력안전 규제 영역에서는 3건의 매우 낮은 빈도를 보이고 있다. 헌법재판소의 판결도 금융 규제 영역에서 1,112건으로 매우 높은 빈도를 보였고, 그 다음으로 방송통신 규제 영역 124건, 공정거래 규제 영역 64건, 원자력안전 규제 영역 8건의 순이었다. 종합적으로 우리나라 합의제 규제기관의 재결에 대한 사법적 통제는 금융위원회에 대해 가장 높은 수준이고 공정거래위원회와 방송통신위원회에 대해 중간 수준이며 원자력안전위원회에 대해 가장 낮은 수준이라고 볼 수 있다.

[표 7-16] 합의제 규제기관 사법 판결

위원회	법원	헌법재판소
방송통신위원회	508	124
공정거래위원회	1,649	64
금융위원회	22,347	1,112
원자력안전위원회	3	8

자료: 법제처 국가법령정보센터(2020)

라. 합의제 의사결정의 절차

합의제 규제기관의 의사결정이 위원들의 수평적인 상호작용을 통해 이루어지는 정도를 통해 계서제에 기반을 둔 독임제 기관과 달리 다양한 관점과 이해를 대표할 수 있는 위원회 조직의 운영에 대해 평가할 수 있다. 이에 관해서는 합의제 규제기관을 구성하는 위

원들의 권한이 균등하게 배분되어 각자 독자적인 판단을 기초로 동등한 입장에서 집합적 의사결정(collective decision)에 수평적으로 참여할 수 있는지를 다양한 차원에서 살펴볼 수 있다. 우선 규제기관을 구성하는 위원들의 수평적 관계의 정도를 드러내는 지표로서 위원장이 기관 구성에 관해 행사할 수 있는 권한을 비교해보자 한다. [표 7-17]에는 합의제 규제기관 위원 임명에 대한 위원장의 권한이 정리되어 있다. 공정거래위원회 위원의 임명과 관련하여 법규에 의해 명시된 위원장의 권한은 상당하다. 공정거래위원회 위원장은 전체 9인의 위원 중에 총리가 제청하는 본인과 부위원장을 제외하고 나머지 모든 상임위원 3인과 비상임위원 4인의 임명을 제청할 수 있도록 규정되어 있어 상당한 영향을 미칠 수 있다. 금융위원회의 경우에도 위원장은 전체 9인의 위원 중에 총리가 제청하는 본인과 당연직 4인을 제외하고 정무직인 부위원장의 임명을 제청할 뿐만 아니라 2인인 상임위원 모두를 추천할 수 있도록 규정되어 있다. 더구나 앞에서 살펴본 바와 같이 공정거래위원회와 금융위원회 위원의 임명에 대한 제청 및 추천에 국회는 권한을 행사하지 못한다는 점을 감안할 때 이들 기관 위원장의 권한은 매우 크다고 할 수 있다. 원자력안전위원회의 경우에도 위원장은 전체 9인 중에 총리가 제청하는 본인을 제외하고 1인의 상임위원과 비상임위원 3인의 임명을 제청할 수 있다. 국회도 비상임위원 4인에 대한 추천권이 있다는 점을 감안할 때 원자력안전위원회 위원 구성에 관한 위원장의 권한도 상당하다고 볼 수 있다. 반면 방송통신위원회의 경우에는 상임으로만 구성되어 있는 위원의 구성과 관련하여 대통령의 지명으로 임명되는 위원장이 다른 위원의 임명을 제청이나 추천할 수 있는 법규의 권한이 전혀 없다. 전체적으로 기관 구성에 관한 위원장의 권한을 기준으로 합의제 규제기관의 수평성은 방송통신위원회에서 가장 높게 나타났고 원자력안전위원회에서 중간 수준이며 공정거래위원회와 금융위원회에서 가장 낮게 나타났다.

[표 7-17] 위원장의 기관 구성 권한

위원회	정무직	고위공무원단	비상임
방송통신위원회	위원장(대통령) 상임(대통령 1인) 상임(국회 3인)		
공정거래위원회	위원장(총리) 부위원장(총리)	상임(위원장 3인)	비상임(위원장 4인)
금융위원회 (당연직 4인 제외)	위원장(총리) 부위원장(위원장)	상임(위원장 2인)	비상임(상의 1인)

위원회	정무직	고위공무원단	비상임
원자력안전위원회	위원장(총리)	상임(위원장 1인) *사무처장 겸임	비상임(국회 4인) 비상임(위원장 3인)

자료: 저자 작성; 개별 근거 법령 참조

합의제 규제기관의 회의 소집과 의안 제의 등 의사진행에서 위원들의 수평성을 검토할 수 있다. [표 7-18]은 기관의 의사진행과 관련된 규정을 보여주고 있다. 먼저 회의 소집의 권한은 기관 사이에 편차를 보인다. 공정거래위원회에서 회의 소집에 관해 별도로 규정은 없고 긴급 상황에서 위원장이 즉시 소집할 수 있다는 규정은 있다. 그러나 공정거래위원회에서 위원장은 개별 심의를 대부분 담당하는 소회의의 의장을 지정하고 위원을 배정하거나 변경할 수 있으므로 상당한 권한을 행사한다고 볼 수 있다. 방송통신위원회에서 회의는 위원장 단독 혹은 위원 2인 이상의 요청에 의해 소집된다. 금융위원회에서 회의는 위원장 단독 혹은 위원 3명 이상의 요구에 의해 소집된다. 원자력안전위원회에서 회의는 위원장 단독 혹은 위원 2명 이상의 요구에 의해 소집된다. 따라서 복수의 위원이 회의 소집을 위원장에게 요청 혹은 요구할 수 있는 다른 위원회에 비해 공정거래위원회에서는 위원장에게 회의 소집의 권한이 집중된 것으로 나타난다. 다음 회의에서 다룰 의안을 제의할 수 있는 권한을 살펴볼 수 있다. 금융위원회에서 위원 3명 이상의 찬성 혹은 위원장 단독으로 의안을 제의할 수 있다. 반면 방송통신위원회와 원자력안전위원회에서 위원은 의안을 제의할 수 있고 위원장과 다른 위원들 간에 제의권의 차이가 없다. 공정거래위원회에서는 의안 제의권에 대한 규정이 별도로 있지 않다. 따라서 의안 제의권은 방송통신위원회와 원자력안전위원회에서 균등하게 배분되어 있고 그 다음으로 금융위원회에서 위원장과 위원들 간에 다소 불균등하게 배분되어 있으며 공정거래위원회에서는 위원들의 의안 제의권이 법규로 보장되어 있지 않다.

합의제 규제기관의 의결 기준도 위원의 수평적 권한을 평가하는 중요한 지표이다. 이론적으로 집합결정에서 모든 구성원의 권한을 균등하게 하는 방법은 완전합의제로서 모든 위원에게 거부권을 보장하는 것이다. 그 다음으로는 소수의 거부권을 보장하는 방법으로서 거대다수제가 있고 다수 의견을 존중하는 방법으로 단순다수제가 있다고 할 수 있다. [표 7-18]에서 확인할 수 있는 바와 같이 합의제 규제기관에는 다양한 의결 기준이 채택되어 있다. 먼저 방송통신위원회의 의결 기준은 전체 5인 중 재적 과반수인 3인 이상의 찬성이다. 공정거래위원회의 경우에는 전원회의와 소회의의 의결 정족수가 달리 정해져

있다. 전원회의에서는 9인 중 재적 과반수인 5인 이상의 찬성으로 의결되고 소회의에서는 3인 전원의 출석과 찬성으로 의결된다. 금융위원회의 의결 기준은 전체 9인 중 재적 과반인 5인 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성이다. 금융위원회의 경우 산술적으로 9인 중 3인의 찬성으로도 의결이 가능하다. 원자력안전위원회의 의결 기준은 재적 과반수의 찬성이나 표결 이전에 이의의 유무를 물어 이의가 있을 경우에는 출석위원 3분의 2 이상의 동의가 있어야 표결에 부칠 수 있다고 규정되어 있다. 전체적으로 합의제 기관의 의결 기준을 중심으로 볼 때 원자력안전위원회가 완전합의제, 거대다수제 및 단순다수제를 혼용하고 있어 위원회의 의결권이 크게 보장되고 있고, 방송통신위원회의 경우에는 단순다수제이나 소수의 총원으로 인해 실질적으로 5분의 3 거대다수제에 가까워 위원회의 의결권이 크다고 볼 수 있다. 공정거래위원회에서는 소회의의 완전합의제와 전원회의의 단순다수제를 혼용하고 있는데 소회의의 의결이 대부분 최종이므로 다른 위원회의 의결권은 그 만큼 제한되는 효과를 갖는다. 마지막으로 금융위원회는 단순다수제이나 재적 과반 기준보다 낮으므로 개별 위원회의 의결권이 가장 작은 것으로 나타났다.

[표 7-18] 위원회 의사결정 절차

위원회	법령 및 규칙	비고
방송통신위원회	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제13조(회의)① 위원회의 회의는 2인 이상의 위원 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다. ② 위원회의 회의는 재적 위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 위원은 의안을 제의할 수 있다. 방송통신위원회 회의 운영에 관한 규칙 제4조(의결정족수)	재적 과반수 위원 제의
공정거래위원회	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 37조의2(회의의 구분) 공정거래위원회의 회의는 위원전원으로 구성하는 회의(이하 "전원회의"라 한다)와 상임위원 1인을 포함한 위원 3인으로 구성하는 회의(이하 "소회의"라 한다)로 구분한다. 제42조(회의 의사 및 의결정족수) ① 전원회의의 의사는 위원장이 주재하며 재적 위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ② 소회의의 의사는 상임위원이 주재하며 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원의 찬성으로 의결한다.	전원회의: 재적 과반수 소회의: 전원 출석 찬성 주심위원 회부

위원회	법령 및 규칙	비고
	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 제49조(소회의의 구성) ①법 제37조의2(회의의 구분)에 따라 공정거래위원회에 5개 이내의 소회의를 둔다. ②공정거래위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 각 소회의의 구성위원을 지정하고 필요한 경우에는 구성위원을 변경할 수 있다. ③위원장은 각 소회의의 구성위원에게 특정 사건에 대하여 법 제44조(위원의 제척·기피·회피)의 규정에 의한 제척·기피·회피에 해당되는 사유가 있는 경우에는 당해 사건을 다른 소회의에서 심의하도록 하거나 당해 사건에 한하여 다른 소회의의 위원을 그 소회의의 위원으로 지정할 수 있다. 제50조(소회의의 업무분장) 위원장은 각 소회의의 분장업무를 지정하고 필요한 경우에는 분장업무를 변경할 수 있다. 공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙 제30조(주심위원의 지정 및 임무등) ① 전원회의의 의장은 심사보고서를 제출 받은 경우 상임위원 1인을 당해 사건의 주심위원으로 지정한다. ② 제1항의 규정에 의해 지정된 주심위원 및 소회의의 의장은 사건의 심의부의 가능 여부를 사전 검토하고 미비점 발견 시 담당심사관에게 보완하도록 지시할 수 있다. ③ 전원회의의 경우 심의부의 일자는 주심위원이 직접 또는 간사를 통해 의장과 협의하여 결정한다.	
금융위원회	금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제11조(회의 등) ① 금융위원회의 회의는 3명 이상의 위원이 요구할 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다. ② 금융위원회의 회의는 그 의결 방법에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 금융위원회 위원은 3명 이상의 찬성으로 의안(議案)을 제의할 수 있다. 다만, 위원장은 단독으로 의안을 제의할 수 있다.	재적 과반 출석 출석 과반수 찬성 위원 3인 제의

위원회	법령 및 규칙	비고
	금융위원회 운영규칙 제6조(회의의 소집), 제7조(의안의 제안 등), 제7조의2(금융감독원장의 안전상정요청), 제8조(의결)	
원자력안전위원회	원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제13조(회의) ① 위원회의 회의는 2명 이상의 위원 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다. ② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 위원은 의안을 제의할 수 있다. 원자력안전위원회 회의 운영에 관한 규칙 제10조(위원회 안건 의결) ① 위원장은 제7조제2항의 심의·의결안건에 대한 이의의 유무를 물어서 이의가 없다고 인정한 때에는 다음 각 호의 방법으로 의결되었음을 선포할 수 있다. 그러나 이의가 있을 때에는 그러하지 아니하다. 1. 원안의결 : 상정안건을 수정 없이 원안으로 의결하는 경우 2. 수정의결 : 상정안건의 일부 내용을 회의 중에 직접 수정한 후 의결하는 경우 3. 조정 후 의결 : 안건을 상정한 기관이 위원들의 심의 의견을 추가 검토하여 안건을 보완하는 것을 전제로 의결하는 경우 4. 재상정 : 안건 내용에 대해 위원 간의 이견이 크고 쟁점이 쉽게 조정되지 못하여 추가적 검토와 협의·조정이 필요한 경우 ② 제1항 단서의 경우 표결을 통해 제1항 각 호의 방법으로 의결되었음을 선포할 수 있다. 단, 이 경우 출석위원 3분의 2 이상의 동의를 있어야만 표결에 부칠 수 있다.	재적 과반수 조건부 3/2 위원 제의

제4절

분석의 종합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라 합의제 규제기관인의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 다양한 지표를 통해 분석하였다. 여기에서는 지금까지의 분석을 토대로 종합적으로 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 전문적 독립성과 민주적 책임성에 대해 상-중-하의 정성적 평가로 정리하고자 한다. 이러한 종합 평가는 [표 7-19]과 [그림 7-6]에 정리되어 있다.

1 전문적 독립성

먼저 전문적 독립성의 차원에서 전문성, 독립성, 준입법 및 준사법의 기능에 대한 평가는 다음과 같다. 먼저 전문성을 위한 위원의 자격규정은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 상, 금융거래위원회: 중, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 전문성을 보충하기 위한 전문위원회 구성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융거래위원회: 중, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 임용된 위원의 전문성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융거래위원회: 중, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 따라서 전문성의 하위 차원에서 방송통신위원회=공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 순으로 평가된다.

독립성의 규정은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가된다. 신분 보장은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 임기 보장은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 상으로 평가된다. 임명된 위원의 임기 안정성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 상임위원 임기의 안정성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 따라서 독립성의 하위 차

원에서 원자력안전위원회=방송통신위원회=공정거래위원회, 금융위원회의 순으로 평가된다.

준입법 기능과 관련하여 입법부의 법률 제정 유보는 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 규제기관의 행정규칙 제정은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 준사법 기능과 관련하여 규제기관의 명령·제재 권한은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 상으로 편차가 없었다. 규제기관의 재결 절차는 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 따라서 준입법 및 준사법 기능의 하위 차원에서 공정거래위원회=방송통신위원회, 원자력안전위원회, 금융위원회의 순으로 평가된다.

2 민주적 책임성

다음으로 민주적 책임성의 차원에서 대표성, 입법 및 사법 통제, 합의제에 대한 평가는 아래와 같다. 우선 기관 구성의 대표성을 위한 국회의 권한 배분은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 사회적 대표성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 따라서 대표성의 하위 차원에서는 방송통신위원회, 공정거래위원회=원자력안전위원회, 금융위원회의 순으로 평가된다.

합의제 규제기관에 대한 입법부 통제의 인사청문, 국회 출석, 탄핵의 지표에서는 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 법률 제정을 통한 입법적 통제는 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 다음으로 사법 통제와 관련하여 행정심판의 분리는 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 행정소송을 통한 사법 통제는 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 따라서 입법 및 사법 통제의 차원에서 금융위원회, 방송통신위원회=공정거래위원회=원자력안전위원회의 순으로 평가된다.

합의제 운영과 관련하여 위원 임명에 대한 영향의 균등성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 회의 소집 권한의 균등성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 의안의 제의권 분배의 균등성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 합의제 의결 기준은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 따라서 합의제 운영의 하위 차원에서 방송통신위원회=원자력안전위원회, 금융위원회=공정거래위원회의 순으로 평가된다.

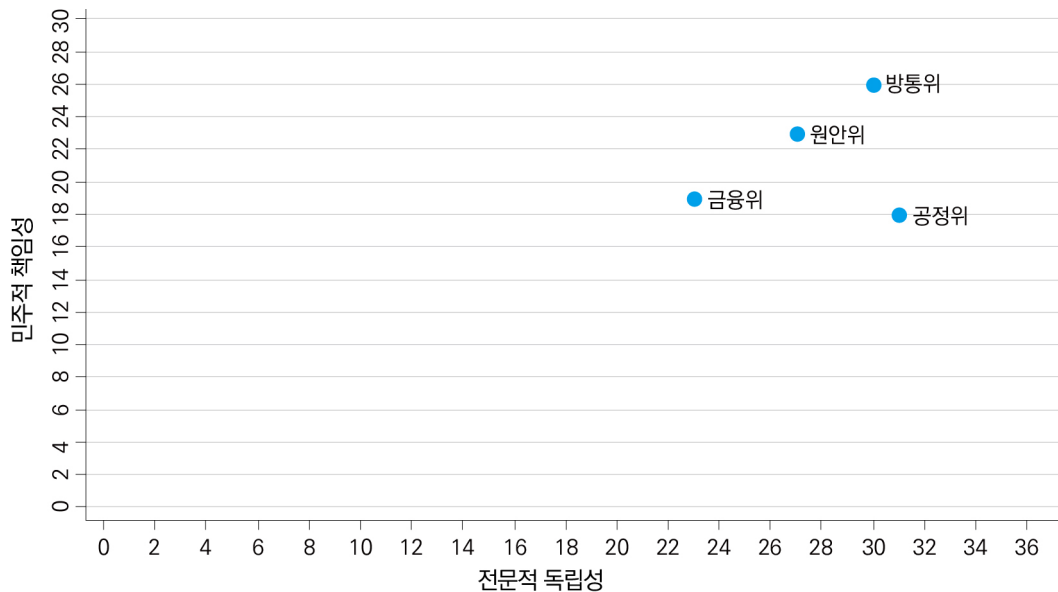
3 종합

[그림 7-6]은 위 분석의 상, 중, 하를 각각 3, 2, 1점으로 단순 환산하여 전문적 독립성과 민주적 책임성의 차원에서 취합한 점수를 바탕으로 합의제 규제기관의 위치를 도식화한 것이다. 가로축의 전문적 독립성의 총점은 36점이고 세로축의 민주적 책임성 총점은 30점이다. 전문적 독립성-민주적 책임성의 2차원에서 각 기관의 위치는 방송통신위원회 (30, 26), 공정거래위원회 (31, 18), 금융위원회 (23, 19), 원자력안전위원회 (27, 23)으로 표현된다. 상대적으로 방송통신위원회는 양 차원에서 고점이었고 공정거래위원회는 전문적 독립성에서 고점이었으나 민주적 책임성에서 저점이었다. 금융위원회는 양 차원에서 저점이었다. 원자력안전위원회는 양 차원에서 중간이었다.

[표 7-19] 합의제 규제기관 종합 비교

차원	방송통신위원회	공정거래위원회	금융위원회	원자력안전위원회
전문적 독립성				
1. 전문성-자격규정	상	상	중	하
2. 전문성-전문위	상	중	중	상
3. 전문성-배경	언-정	관-학-법	관	학-관
-동질성	중	상	상	하
4. 독립성-규정	상	하	하	상
5. 독립성-신분	상	상	상	상
6. 독립성-임기	중	상	상	상
7. 독립성-임기 안정성	중	상	하	중

차원	방송통신위원회	공정거래위원회	금융위원회	원자력안전위원회
8. 독립성-임기 상임	중	중	하	중
9. 준입법-입법부 유보	상	중	하	중
10. 준입법-규칙 제정	중	상	하	상
11. 준사법-명령 제재	상	상	상	상
12. 준사법-재결	중	상	상	하
민주적 책임성				
1. 대표성-국회	상	하	하	중
2. 대표성-사회대표	상	중	하	상
3. 입법부 통제	상	중	중	상
4. 입법 통제	중	중	상	중
5. 사법 통제-행정심판	중	상	상	상
6. 사법 통제-행정소송	중	중	상	하
7. 합의제-임명	상	하	하	중
8. 합의제-소집	중	하	중	중
9. 합의제-제의	상	하	중	상
10. 합의제-의결	중	중	하	상



[그림 7-6] 합의제 규제기관의 전문적 독립성 및 민주적 책임성

※ 주: [표 7-19]의 상, 중, 하를 각각 3, 2, 1점으로 환산한 값의 분포이며 전문적 독립성과 민주적 책임성 차원의 총점은 각각 36과 30이다

제5절

연구 결과 및 정책제언: 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

합의제 규제기관은 정치 권력으로부터 독립적으로 사무를 수행할 필요가 있고 복수의 의사결정자들이 다양한 관점과 입장을 대표하여 상호 용인할 수 있는 결정을 내릴 수 있도록 설치된 행정기구이다. 이러한 제도적 설계의 기저에는 계서제의 행정체계로부터 벗어나 규제 영역에서 요구되는 전문 역량에 기반을 둔 양질의 독립적 판단이 가능하고 구성원들의 수평적인 상호작용을 통해 다양한 정치·사회적 입장을 대표하여 책임성도 제고될 수 있다는 규범적 요청이 있다고 할 수 있다. 문제는 이것이 일견 이론의 여지없이 완벽한 지향점으로 보이나 행정기구와 관료의 전문 역량과 국민의 공적인 요구가 항상 합일을 이루는 것이 아니라는 데에 있다. 행정기구와 관료의 ‘중립적’ 전문 역량에 대한 과도한 믿음은 자칫 전문적 관료가 주어진 과업에 대해 기술적·행정적 역량을 발휘하는 데 그치지 않고 공익과 공공선의 기준을 형성하고 사회를 심판하는 윤리적 수호자(ethical guardians)를 자처할 위험에 봉착할 수 있다. 반대로 행정기구와 관료의 기술적 역량의 중요성을 평가절하하고 행정기구를 ‘정치적으로 올바르게’ 통제할 수 있다는 과신도 자칫 현재의 권력자가 영구한 다수의 명령을 가장하여 정파적 정의를 행정기구에 주입하고 분석의 영역에서 전문가를 억압하여 생긴 공백을 법률과 과학 지식의 옷을 걸친 유사과학적 옹호(pseudo-scientific advocacy)로 채우려는 위험한 실험에 빠질 수 있다. 따라서 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 조화시키는 명확한 방안을 찾는 것은 매우 어려운 과업일 수밖에 없다. 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형을 찾기 위한 제언도 개혁에 대한 의도와 신념 자체를 성취할 수 있는 결과로 옹호하는 규범적 비약에 빠지기 쉽다.

여기에서는 우리나라 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 공식적인 절차와 규정을 중심으로 분석하여 확인한 상대적인 강약점을 어느 정도 보완할 수 있는 방향을 제시하고자 한다. 우선 전문적 독립성과 관련하여 개선의 방향은 다음과 같다. 첫째, 합의제 규제기관의 전문성은 대상 영역을 다루는 구성원들의 지식과 자격의 수월성을 기준으로 평가될 수 있다. 다소의 편차는 있으나 기관들은 모두 인적 구성의 전문성을 공

식적 기준으로 설정하고 있다. 전문가 집단이 어떻게 구성되었는가에 대해서는 개선의 여지가 있다. 동일한 영역의 전문가 집단이라 하더라도 견해의 차이와 입장의 경쟁이 있을 때 집합적 의사결정의 장점이 발휘될 수 있다. 의견이 유사한 동질적 전문가들의 집단사고를 막기 위해서는 전문적 경쟁(professional competition)이 가능하도록 이견이 있는 전문가들로 구성하는 것이 바람직하다. 이런 측면에서 공정거래위원회와 금융위원회는 대조를 이룬다. 두 기관 모두 인적 구성의 전문성이 매우 높다. 그러나 공정거래위원회가 대상 영역의 전문가들로서 관계, 학계·법조계 출신으로 충원되어 전문적 경쟁의 토대를 이루고 있는데 반해 금융위원회는 대상 영역의 전문가들이기는 하나 관계 출신으로만 배타적으로 구성되어 있어 위계의 영향이 강할 것으로 보인다. 방송통신위원회와 원자력위원회의 경우에는 인적 구성의 전문성을 좀 더 제고할 여지가 큰 것으로 보인다. 방송통신위원회는 언론인 출신 정치인의 비중이 크고 원자력안전위원회는 학계 출신이 다수를 점하고 있으나 대상영역의 전문성이 보증되지 않는 이질적 분야에서 충원되는 비율이 높았다. 따라서 이들 기관은 우선 기술적 전문성을 보강한 이후에 전문적 견해의 다양성을 높이는 방향으로 개선해나갈 수 있다.

둘째, 합의제 규제기관의 독립성과 관련해서 구성원의 신분과 임기의 보장이 중요한 요소라 할 수 있다. 이와 관련하여 신분과 임기는 공식적인 규정에 의해서 매우 명확하게 보장되고 있다. 그러나 이들 기관 모두 임기를 3년으로 하고 한 차례 연임이 가능하도록 하여 독립성에 저해 요인이라 할 수 있다. 이를 최소한 임명권자인 대통령의 임기인 5년으로 연장하여 위원의 잦은 교체를 피해야 한다. 또한 기관 독립성을 위해 불일치 임기(staggering term)의 효과를 가질 수 있도록 결원의 충원인 경우에도 위원의 임명 시점에서 새로 임기를 기산하여 온전하게 보장해야 한다. 현재 금융위원회와 원자력안전위원회는 충원 위원의 임기를 온전하게 보장하도록 규정하고 있으나 방송통신위원회는 충원 위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 하고 있고 공정거래위원회는 별도 규정이 없다. 실제 합의제 규제기관 구성원의 안정성은 높지 않은 것으로 나타났다. 전체 위원 중 임기를 다 채운 비율이 가장 높은 공정거래위원회의 경우에도 56%에 불과했다. 방송통신위원회, 원자력안전위원회, 금융위원회는 임기만료 위원의 비율의 제고가 필요하다. 특히 상임위원 중에서는 이 비율이 낮아지는데 특히 금융위원회의 경우에는 14%에 불과하여 독자적인 의사결정체의 기능을 크게 저해하는 것으로 보인다.

셋째 합의제 규제기관의 준입법 기능과 관련하여 우선 입법부의 법률 제·개정제 비해

규제기관이 위임 행정규칙을 통해 규제 기준을 설정하는 역할이 약하지 않은 것으로 나타났다. 금융규제 영역에서는 규제기관의 행정규칙에 비해 국회의 입법을 통한 규제 형성과 변화가 매우 강하게 나타났다. 대상 영역에서 요구되는 전문성을 이유로 합의제 규제기관을 설치하였다는 점을 감안할 때 입법부의 과도한 개입은 그러한 당초의 취지에 반한다고 볼 수 있다. 행정기관의 규제는 사전영향평가를 받도록 되어 있는 데 반해 입법을 통한 규제는 사전영향평가를 받지 않는다. 규제기관에 비해 전문성이 부족한 국회의 입법 유보를 이끌어 낼 수 있는 방안으로 규제 법령도 사전영향평가를 거치도록 하여 과도하거나 불요불급한 입법 규제의 부작용은 방지하는 것이 필요하다.

넷째 합의제 규제기관의 준사법 기능과 관련하여 모든 기관이 명령·제재의 강제적 처분 권한을 보유하고 있으나 재결의 준사법 절차에서는 편차를 보인다. 공정거래위원회의 심결 과정은 심사관, 피심인, 심판관의 3면 대심 구조에 따라 이루어지고 있어 하나의 기준을 제시한다고 평가되고 있다. 규제기관의 심결은 행정처분으로서 효율성과 일관성을 유지해야 하지만 다툼이 있는 경우에 처분대상자의 참여와 이의의 권한도 사법 절차에 준해 보장되어야 한다. 공정거래위원회형의 심결 절차를 다른 기관에서도 준용할 수 있다. 공정거래위원회는 효율성을 위해 주심 혹은 소회의 의장이 심리를 담당하도록 하고 있다. 만약 규제기관의 재결에 사법절차의 구조를 반영한다면 효율성을 위해서 미국형의 행정법판사와 같이 심리의 주재를 전담할 판검사에 준하는 자격을 갖춘 전문심판관 제도를 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 현재 1심 법원 판결에 준하는 공정거래위원회 심결과 같이 다른 합의제 규제기관도 준사법적 절차를 갖춘다면 그와 같은 엄정성과 권위를 인정받게 될 것으로 보인다.

다음으로 민주적 책임성에 관련하여 개선의 방향은 아래와 같다. 첫째 합의제 규제기관 구성의 대표성과 관련하여 대의기관인 국회의 관여는 대통령이 임명하는 위원에 대한 추천과 위원장에 대한 인사청문을 통해 이루어진다. 미국과 달리 행정부에 속한 우리나라의 합의제 규제기관에 대한 임명 권한의 일부를 국회와 공유하는 방식이라고 할 수 있으나 개선의 여지도 있다. 미국에서는 양당 체제의 정파적 균형을 유지하기 위해 특정 정파의 구성비가 과반을 초과하지 못하도록 함으로써 기관 전체의 정파적 중립을 추구하고 있다. 우리나라에서 이와 같은 정파적 대표의 균형 원칙이 반영되어 있는 경우는 방송통신위원회로서 전체 위원 5인 중 3명의 추천권을 국회에 배정하고 다시 이를 여당 1 당당 2로 배분하여 행정부-입법부 및 정파 간 균형을 제도화하였다. 원자력위원회의 경우에도

전체 위원 9인 중에 4인에 대한 추천권이 국회에 배정되어 있으나 모두 비상임에만 해당되고 정파적 균형을 위한 장치는 없다. 기관 구성의 대표성을 제고하기 위해 국회 추천의 정당 배분을 제도화할 수 있다. 이를 위해서는 현재 위원장 1인에만 한정되어 있는 정무직 상임위원의 수를 늘려 국회 추천으로 배정하고 여·야 정파에게 배분할 수 있다. 공정거래 및 금융 규제에서는 규제기관 구성에 국회는 관여할 수 없다. 이들 분야에서도 합의제 규제기관을 존속시키고자 한다면 위원장, 부원장에 한정된 정무직 상임위원을 늘리고 국회에서 여·야 정파가 추천할 수 있도록 배분할 수 있다.

둘째, 합의제 규제기관을 견제하기 위한 입법부의 통제는 일반적으로 행정기관을 대상으로 하는 기제를 통해서 이루어진다. 그러나 구체적인 규정에서 합의제 규제기관 간에 편차가 있다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 경우에는 위원장의 국회 출석 의무가 규정되어 있다. 물론 국회의 요구가 있을 때 다른 기관의 대표도 출석하고 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 명시적 규정의 차이를 두어야 할 근거는 없는 것으로 보인다. 또한 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 위원장은 국회 탄핵소추의 대상으로 규정되어 있다. 반면 공정거래위원회와 금융위원회 위원장에 대해서는 탄핵소추의 규정이 없다. 앞의 국회 출석과 달리 ‘기타 법률에 정한 공무원’으로서 탄핵소추의 대상이 되므로 공정거래위원회와 금융위원회의 위원장에 대해서도 탄핵소추의 입법부 견제를 규정할 필요가 있다.

셋째, 합의제 규제기관에 대한 사법 통제는 준사법적 처분 과정의 적법성과 내용의 합목적성에 대한 심사를 내실 있게 진행하여 국민의 권익이 부당하게 침해되지 않도록 견제하는 장치로서 매우 중요하다. 이와 관련해서는 앞서 준사법적 재결 절차의 완비를 논의한 바 있다. 또한 규제 처분에 불복한 행정소송이 공정거래위원회의 경우에는 2심인 서울고등법원 관할로 되어 있는 반면에, 다른 기관의 경우에는 1심인 서울행정법원과 지방법원으로 되어 있는 차이가 있다는 점도 위의 재결 절차와 관련된 것으로 볼 수 있다. 행정심판의 구조와 관련해서는 개선의 여지가 있다고 본다. 정부조직의 편제상 국무총리 소속인 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 행정처분에 대한 이의 불복은 중앙행정심판위원회에서 담당하고 있는 데 반해 대통령 소속인 방송통신위원회는 자체 행정심판위원회에서 담당하도록 되어 있다. 이러한 구조는 국민의 입장에서는 특별한 근거를 갖는 것으로 보기 어렵고 행정심판 기능의 기관 분리의 측면에서도 효과적이지 않다고 볼 수 있다. 방송통신위원회도 중앙행정심판위원회로 일원화하도록 변경할 수 있다.

넷째, 합의제 규제기관의 집합적 결정이 설립 취지에 맞게 상호 토론과 합의로 도출되기 위해서는 의사결정자들의 수평적 상호작용이 필요하다. 권한이 위원장에 지나치게 집중되어 다른 위원들과 위계 관계를 형성한다면 독임제 혹은 계서제의 일반 행정조직과 다를 바 없게 된다. 위원회 조직에 걸맞은 집합적 의사결정이 이루어지기 위해서는 위원들 간에 권한의 균등화가 필요하다. 우선 위원회 구성에 대한 위원장의 권한이 과도하다. 공정거래위원회의 경우 위원장이 전체 위원 9인 중 7인의 임명을 제청할 수 있다. 금융위원회와 원자력안전위원회에서도 위원장에게 다른 위원들의 임명을 제청 혹은 추천할 수 있는 상당한 권한이 부여되어 있다. 위원장의 제청 혹은 추천이 대통령의 임명을 위한 형식적 절차라는 비판을 감안하더라도 위원장이 다른 위원의 임명에 관여할 수 있는 권한은 위계적 관계를 강화하는 요인임은 분명하다. 위에서 언급한 바와 같이 방송통신위원회의 경우처럼 다른 기관에서도 위원장의 임명 권한을 없애고 상임위원의 수를 늘려야 하고 원자력안전위원회의 경우처럼 위원장이 제청하는 상임위원이 사무처장을 겸하도록 하는 것도 개선이 필요하다. 또한 합의제 위원회에 걸맞게 의사진행에서 위원들의 권한도 강화해야 한다. 공정거래위원회는 다른 기관들과 같이 위원들에게 회의 안건의 제안 권한을 보장해야 하고, 금융위원회는 합의제 기구로서 존속되기 위해서는 의결 기준을 최소한 다른 기관과 같이 재적 과반수로 높여야 한다.

참고문헌

1. 부록
2. 문헌 자료
3. 온라인 자료
4. 법령 및 규칙

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 부록

[부록 1] 대통령 권한 측정 기준

	입법적 권한
	법률안 일괄 거부권 (package veto)
4	재의결 없는 거부권일 경우
3	재의결에 2/3 이상의 다수결이 필요한 경우
2	재의결에 2/3 다수결이 필요한 경우
1	재의결에 절대다수결 혹은 2/3 미만 다수결이 필요한 경우
0	거부권이 없거나 재의결에 단순 다수결이 필요한 경우
	법률안 부분 거부권(partial veto)
4	재의결이없는경우
3	재의결에 초과반수가 필요한 경우
2	재의결에 재적과반수 다수결이 필요한 경우
1	재의결에 단순다수가 필요한 경우
0	부분 거부권이 없는 경우
	명령발동권
4	취소가 불가능한 보류권한으로서 명령 발동권을 가질 경우
2	최소한의 제약만 가지는 잠정적 명령 발동권을 가질 경우
1	제한적인 명령 발동권을 가질 경우
0	없거나 의회의 위임에 의해서만 명령 발동권을 가질 경우
	배타적 입법권
4	의회에 의한 입법수정이 허용되지 않는 경우
2	의회에 의한 입법수정이 제한적인 경우
1	의회에 의한 수정이 제한 없는 경우
0	배타적 입법권이 없는 경우

입법적 권한	
예산안 편성권	
4	대통령이 예산을 편성하고 의회가 수정할 수 없는 경우
3	의회가 예산항목을 감액할 수는 있지만 증액할 수 없는 경우
2	대통령이 총지출액의 상한선을 정하고, 의회는 그 범위 내에서 수정할 수 있는 경우
1	의회가 새로운 세입원을 지정해야만 지출을 증액할 수 있는 경우
0	의회의 예산안 편성 및 수정에 제약이 없는 경우
국민투표 부의권	
4	무제한인 경우
2	제한적인 경우
0	국민투표 부의권이 없는 경우
비입법적 권한	
내각 구성권	
4	의회의 추천이나 인준 없이 내각을 지명할 수 있는 경우
3	의회의 추천이나 인준을 조건으로 내각을 지명할 수 있는 경우
1	의회의 인준을 받아 총리를 지명하고, 총리가 내각을 지명하는 경우
0	의회의 추천 없이 내각을 지명할 수 없는 경우
내각 해임권	
4	내각각료를임의로해임할수있는경우
2	해임권이제한적일경우
1	의회가 신임 내각이나 각료를 동의했을 경우에만 해임할 수 있는 경우
0	내각또는각료의불신임이나해임의권한이의회에만있는경우
내각 불신임권	
4	의회가 내각 또는 각료를 불신임하거나 해임할 수 없는 경우
2	의회는 내각을 불신임할 수 있지만, 대통령도 이에 대응하여 의회를 해산할 수 있는 경우
1	"건설적 불신임" 투표가 가능한 경우 (의회의 다수결로 신내각을 구성해야 하는 경우)
0	의회의 불신임에 제한이 없는 경우
의회 해산권	
4	의회 해산에 제한이 없는 경우
3	빈도나 임기 내 시점에 관해 제한이 있는 경우
2	신임 대통령 선출이 필요한 경우
1	불신임에 대한 대응 차원에서 제한적으로 인정되는 경우
0	의회 해산에 대한 규정이 없는 경우

출처: Shugart and Carey(1992).

[부록 2] 민주화 이후 연도별 주요 선거 분포

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
대통령선거	○					○					○					○					○					○				
국회의원선거		○				○					○				○			○				○				○				○
지방선거					○				○			○				○				○				○				○		
대통령	노태우					김영삼					김대중					노무현					이명박					박근혜				

2 문헌 자료

국내 문헌

가상준(2006), 「한·미 대통령 지지율 변화와 이에 따른 정치적 영향력에 대한 비교 연구」, 『세계지역연구논총』, 24(1), pp. 27~46.

가상준(2008), 「노무현 대통령에 대한 평가가 2007년 대통령선거에 미친 영향력 분석」, 『현대정치연구』, 1(1), pp. 33~56.

가상준(2018), 「국회 원 구성 방식의 변화」, 손병권 외(편), 『대한민국 국회 제도의 형성과 변화』, 푸른길.

가상준·노규형(2010), 「지지율로 본 노무현 대통령의 임기 5년」, 『한국정당학회보』, 9(2), pp. 61~85.

강영주·최지민(2018), 『인천지역 중심의 특행기관 지방이양 대상 사무 발굴 및 추진 전략』, 한국지방행정연구원.

강우진(2015), 「선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제」, 『의정연구』, 45, pp. 6~31.

강원택(2006), 『대통령제, 내각제와 이원정부제: 통치형태의 특성과 운영의 원리』, 인간사랑.

강원택(2013), 「당정 관계」, 『2013 대통령의 성공조건』 이숙종·강원택(편), 동아시아연구원.

강휘원(2015), 「제20대 국회의원 선거구 획정의 지역대표성 강화 방안」, 『한국정치연구』, 24(2), pp. 121~149.

고광용(2015), 「한국 정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구: 김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』, 27(1), pp. 63~91.

국민권익위원회(2019), 『2019년도 공공기관 청렴도 측정 결과』, 국민권익위원회.

권영섭 외(2019), 『분권형 국정 관리 거버넌스 구축방안(경제·인문사회연구회 협동연구총서 19-23-01)』, 경제·인문사회연구회.

권오성·탁현우(2018), 『지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구(KIPA 연구보고서 2018-18)』, 한국행정연구원.

금창호·최영출(2016), 「제주특별자치도의 특별행정기관 운영현황과 중앙정부의 역할 방향」, 『한국자치행정학보』, 30(4), pp. 437~456.

금창호·박용성·최승범(2012), 『특별지방행정기관의 정비방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원.

김근세·김윤정(2018), 「한국 행정위원회의 구조와 한계」, 『정책분석평가학회보』, 28(4), pp. 1~26.

김동훈·배진석·박선경(2017), 『국회의 재정통제 현황, 문제점, 그리고 국가비교를 통한 개선방안』, 국회사무처.

김두래(2013), 「정부관료제의 민주적 책임성: 한국의 제도적 조건에 대한 공간이론적 분석」, 『정부학연구』, 19(3), pp. 215~244.

김두래(2018), 「한국 정책결정체제의 변화가 의회와 정부관료제의 관계에 미치는 영향: 국회 국정감사 및 조사를 중심으로」, 『한국행정연구』, 27(2), pp. 61~81.

김명환·강제상(2009), 「정부위원회 분류체계의 재정립을 위한 유형화」, 『사회과학연구』, 35(1), pp. 1~26.

김영래 외(2004), 「서문」, 한국정치학회(편), 『한국 의회정치와 제도개혁』, 한울.

김영철·이우배(2013), 「지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 17(1), pp. 181~204.

김옥(2002), 「대통령-의회 관계와 정당의 역할」, 『의정연구』, 8(2), pp. 6~31.

- 김이수(2011), 「행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 22(3), pp. 69~94.
- 김이수(2011), 「행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 여주시와 전주권(전주완주)의 통합과정 비교분석」, 『한국사회와 행정연구』, 22(3), pp. 69~94.
- 김인태(2019), 「현직 국회의원의 국무총리·국무위원 겸직이 입법 활동에 미치는 영향: 제 17~20대 국회의원을 중심으로」, 『입법과 정책』, 11(2), pp. 39~70.
- 김장수(2005), 「비대칭적 활성화와 정당에 대한 상충적 태도」, 『한국정치학회보』, 39(2), pp. 145~169.
- 김재홍(2011), 「생활권경제권 불일치 지역의 시, 도 간 행정구역 개편에 관한 연구」, 『한국행정논집』, 23(4), pp. 1305~1329.
- 김정(2020), 「민주헌정국가의 법률생산능력: 한국 분점정부의 사례」, 『민주화 이후 한국의 국가』, 박종민(편), 박영사.
- 김종석·김태운(2004), 『독립규제위원회의 발전방향』, 한국경제연구원.
- 김찬동(2018), 「자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부 간 관계에 대한 소고」, 『도시행정학보』, 31(3), pp. 41~63.
- 김하열·이황(2014), 「공정거래위원회 법적 성격과 사건처리 및 불복의 절차」, 『고려법학』, 75(0), pp. 161~217.
- 남기찬(2020), 「기초자치단체 간 수평 재정조정제도 도입을 위한 제언」, 『국토정책 Brief (국토연구원)』, 781, pp. 1~8.
- 남재걸·김태운(2013), 「인구 50만 명 이상 대도시 행정계층구조에 대한 적정성 분석」, 『한국지방자치학회보』, 25(1), pp. 63~90.
- 문우진(2016), 「한국 정치제도와 설계 방향: 이론적 접근」, 『현대정치연구』, 9(1), pp. 41~74.
- 문우진(2011), 「다당제에서의 당파 표결과 정당충성도: 17대 및 18대 전반 국회 분석」, 『의정연구』, 17(2), pp. 5~40.

문우진(2013), 「한국 대통령 권한과 행정부 의제 설정 및 입법 결과」, 『한국정치학회보』 47(1), pp. 75~101.

문우진(2014), 「거부권행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성: 거부권행사자 이론 및 경험분석」, 『한국정치학회보』, 48(5), pp. 67~95.

문우진(2018), 「대통령 지지율 변화의 원인과 효과: 정치정보, 유인가치, 선거심판」, 『한국민주주의의 작동원리: 한국에서 다수는 어떻게 형성되는가』, 고려대학교 출판문화원.

박경미(2020), 「국회의 구성과 운영」, 『국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태』, 손병권 외(편), 오름.

박명립(2010), 「헌법개혁과 정치개혁: ‘헌법’과 ‘정치’의 연결지점에 대한 심층분석과 대안」, 『역사비평』, 90(1), pp. 384~429.

박선민(2020), 『국회라는 가능성의 공간: 좋은 정치를 위한 국회 사용 설명서』, 후마니타스.

박순중·신현두(2019), 「정부 간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년 배당을 사례로」, 『한국행정학회보』, 53(2), pp. 61~90.

박용수(2016), 「한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도 운영을 통한 설명」, 『한국정치연구』, 25(2), pp. 27~55.

박재창(2009), 「국회와 정부의 관계: 입법권, 재정권, 국정조사권을 중심으로」, 『의정연구』, 15(1), pp. 39~63.

박정수(2013), 「국회 예산심사제도 평가와 개선방안」, 『사회과학연구논총』, 29, pp. 301~332.

박종관(2012), 「지방행정체제 개편의 추진 현황과 향후 과제-행정구역 개편을 중심으로」, 『입법과 정책』, 4(1), pp. 29~60.

박종민(2002), 「성남시 사례」, 『한국의 지방정치와 도시권력 구조』, 박종민(편), 나남출판, pp. 287~340.

박종민(2002), 「한국의 지방정치와 권력 구조」, 『한국의 지방정치와 도시권력 구조』, 박종민(편), 나남출판, pp. 341~372.

박종민(2017), 「거버넌스와 관료제」, 『동아시아 국가 관료제: 전통과 변화』, 박종민(편),

- 박영사.
- 박종민(2018), 「민주주의에 대한 시민들의 태도: 변화와 지속」, 『한국 민주주의의 질: 민주화 이후 30년』, 박종민·마인섭(편), 박영사.
- 박종민(2020), 「민주화와 글로벌화 및 한국의 국가」, 『민주화 이후 한국의 국가』, 박종민(편), 박영사.
- 박종민(편)(2020), 『민주화 이후 한국의 국가』, 박영사.
- 박종민·마인섭(편)(2018), 『한국 민주주의의 질: 민주화 이후 30년』, 박영사.
- 박종민·윤건수(2014), 「한국 국가관료제의 세 가지 전통」, 『한국행정학보』, 48(1), pp. 1~24.
- 박종민·윤건수(2015), 「민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속」, 『정부학연구』, 21(3), pp. 35~63.
- 박진우·김다은(2019), 「정치 행위로서 지방정부 통합과 지역사회의 역할: 청주·청원 통합 과정에 대한 로컬 거버넌스적 접근」, 『한국지방자치학회보』, 31(4), pp. 1~30.
- 박찬욱(2004), 「대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론」, 『한국 권력 구조의 이해』, 진영재(편), 나남출판, pp. 171~123.
- 박찬표(2016), 「국회 의사절차의 역사적 변화과정에 대한 연구: 의사절차 변화의 유형적 특징과 배경」, 『현대정치연구』, 9(1), 75~113.
- 박충훈·이용환(2019), 「재정분권과 지역발전을 위한 지역상생발전기금의 개선」, 『이슈&진단(경기연구원)』, 398, pp. 1~17.
- 배진석(2019), 「중국 체제특성 규명의 보편성과 특수성: 비교권위주의적 접근」, 『세계지역연구논총』, 37-(4), pp. 155~178.
- 배진석(2020), 「권력분립과 정치적 책임성」, 『민주화 이후 한국의 국가』, 박종민(편) 박영사, pp. 296~329.
- 서승환(2014), 「합의제 독립규제기관의 민주적 정당성에 관한 연구: 금융규제기관을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.
- 선정원(2006), 「대도시의 중층적 자치행정체제의 폐지론에 대한 재검토」, 『공법연구』,

34(3), pp. 396~419.

소준섭(2019), 『변이 국회의원의 탄생: ‘일하지 않는 국회’의 숨겨진 진실』, 어젠다.

손병권(2020), 「서문」, 『국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태』, 손병권 외(편), 오름.

신용인(2017), 「제주특별자치도 행정체제 개편과 고도의 자치권 실현 방안」, 『법과사회』, 55, pp. 123~148.

신우철(2011), 「대통령의 헌법상 권한은 과연 강력한가?: 그 정략적 비교측정 및 이를 통한 국무총리 권한 강도의 추정」, 『헌법학연구』, 17(1), pp. 291~325.

신진욱(2020), 「민주화 이후 한국 국가역량 레짐의 변화: 강압역량의 문민화, 조세·분배역량의 성장, 발전국가의 유산」, 『민주화 이후 한국의 국가』, 박종민(편), 박영사.

신현윤(2003), 「공정거래위원회 심결구조 및 절차의 문제점과 개선방안」, 『상사판례연구』, 14(0), pp. 193~218.

양금승(2016), 『규제개혁과제의 입법 효율성 분석 및 경제활력 제고 방안: 주요 기업(2014년 매출액 상위 350사)의 인식조사(182사)와 경제계 건의 과제(250건) 분석을 중심으로』, 한국경제연구원.

양영철(2017), 「정부의 권한 이관 거부 근거에 관한 실증적 연구: 제주특별자치도 10년간 권한이관사례를 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 28(2), pp. 171~194.

염명배(2004), 「‘지방분권’ 및 ‘국가균형발전’과 지방재정: 국세·지방세 재분배 문제를 중심으로」, 『재정논집』, 18(2), pp. 23~48.

오향미(2020), 「헌법재판권에 의한 국가권력 구조 변화: 사법 우위와 행정 우위 국가 사이에서」, 『민주화 이후 한국의 국가』, 박종민(편), 박영사.

오현진(2020), 「한국인의 정부역할에 대한 기대와 형성 요인」, 『민주화 이후 한국의 국가』, 박종민(편), 박영사.

유재원(2002), 「청주시 사례」, 『한국의 지방정치와 도시권력 구조』, 박종민(편), 나남출판, pp. 39~105.

유재원(2010), 「시군통합의 추진동력과 정책대안」, 『한국행정학보』, 44(1), pp. 179~202.

- 유재원(2018), 「한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색」, 『한국행정학보』, 52(3), pp. 3~28.
- 유제민(2019), 「독립규제위원회의 판단에 대한 사법심사 기준 및 강도에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 윤종빈(2017), 「국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안」, 『현대정치연구』, 10(2), pp. 131~156.
- 이병량(2005), 「노무현정부의 재정 분권에 대한 평가: 성과와 한계」, 『한국행정연구』, 14(4), pp. 215~242.
- 이병량(2007), 「목표 상충 상황에서 정책대안의 선택: 분권과 균형 사이에서」, 『행정논총』, 45(4), pp. 107~133.
- 이병량·김서용(2019), 「지방 관료제의 정치화에 관한 연구」, 『행정논총』, 57(4), pp. 1~30.
- 이상호(2018), 「한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권인구이동을 중심으로」, 『고용동향브리프』, 2018-7, pp. 2~21.
- 이승중(2003), 「분권과 균형발전」, 『지방행정연구』, 17(3), pp. 73~100.
- 이원우(2009), 「행정조직의 구성 및 운영 절차에 관한 법원리: 방송통신위원회의 조직성격에 따른 운영 및 집행 절차의 쟁점을 중심으로」, 『경제규제와 법』, 2(2), pp. 96~119.
- 이종수 외(2015), 『새행정학 2.0』, 대영문화사.
- 이희정(2010), 「방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구: 행정절차에 대한 접목의 의의와 방식을 중심으로」, 『경제규제와 법』, 3(1), pp. 184~227.
- 임석희·송주연(2020), 「마산·창원·진해의 행정구역 통합 효과: 도시성장과 균형발전을 중심으로」, 『대한지리학회지』, 55(3), pp. 289~312.
- 임성근(2017), 『분권형 국정운영체제와 정부혁신(KIPA 연구보고서 2017-30)』, 한국행정연구원.
- 임성호(2010), 「머리말」, 『한국 국회와 정치과정』, 의회정치연구회(편), 오름.

자치분권위원회(2018), 『자치분권 종합계획(안)』, 자치분권위원회.

전영평(2003), 「자치의 오류와 지방정부혁신: 성찰과 과제」, 『행정논총』, 41(3), pp. 79~104.

전영평(2008), 「한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점」, 『행정논총』, 46(2), pp. 225~254.

전용주(2006), 「대통령 지지도 변화 요인에 대한 연구: 한국의 대통령 지지도 변화를 설명하기 위한 이론적 모형의 탐색적 구축」, 『21세기정치학회보』, 16(1), pp. 67~89.

전진영(2020), 「국회의 입법과정」, 『국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태』, 손병권 외(편), 오름.

전진영(2010), 「제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석」, 한국정당학회보, 9(2), pp. 119~139.

정남철 외(2017), 「행정심판의 완결성 강화방안 연구」, 국민권익위원회.

정만희(2009), 「현행헌법상 정부형태의 의원내각제적 요소에 대한 검토」, 『동아법학』, 44(0), pp. 37~78.

정연주(2017), 「공정거래위원회 전속고발권의 헌법적 문제」, 『서울법학』, 25(3), pp. 83~117.

정주용·남태우·한승주(2013), 「농촌형 지방자치단체 공무원들의 이동과 그 영향에 관한 연구: 충청북도 사례를 중심으로」, 『지방행정연구』, 27(4), pp. 67~92.

정진민(2004), 「한국 대통령제의 문제점과 극복방안: 정부형태와 정치제도의 조응성을 중심으로」, 『한국정당학회보』, 3(1), pp. 279~304.

정진민(2015), 「한국의 새로운 정당모델: 대안 정당으로서의 유권자정당」, 『정당정치의 변화, 왜 어디로』, 정진민 외(편), 형설출판사.

정한기(2012), 「국회의원의 겸직금지와 법적 책임에 관한 비교법적 고찰」, 『일감법학』, 23), pp. 417~444.

정한울·정원철(2013), 「국정지지도 관리」, 이숙중·강원택 (편), 『2013 대통령의 성공조건』, 동아시아연구원.

- 조성대·한귀영(2010), 「대통령 국정지지, 정당지지, 그리고 경제전망의 동태적 관계에 관한 연구: 비대칭효과(Asymmetric Effect)를 중심으로」, 『한국정치학회보』, 44(2), 163~186.
- 조인영(2020), 「정치·시장의 변화와 국가의 복지 역할: 노동시장을 중심으로」, 『민주화 이후 한국의 국가』, 박종민(편), 박영사.
- 조재현(2008), 「정부형태에 관한 헌법개정논의」, 『법학연구』, 18(4), pp. 225~258.
- 조진만(2018), 「국회 교섭단체제도의 형성과 변화」, 『대한민국 국회제도의 형성과 변화』, 손병권 외(편), 푸른길.
- 조진만(2014), 「미국의 정당 기율과 의회 갈등 관리」, 『분쟁해결연구』, 12(1), pp. 117~148.
- 조진만·최준영·가상준(2006), 「한국 재·보궐선거의 결정요인 분석」, 『한국정치학회보』, 44(2), pp. 75~98.
- 조한상·신희성(2014), 「개정 국회법상 국회의원 겸직제한 제도에 관한 고찰」, 『의정연구』, 20(1), pp. 88~115.
- 주재복·강영주(2016), 『특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략: 충청남도를 중심으로』, 한국지방행정연구원.
- 진영재(2004), 『한국 권력 구조의 이해』, 나남.
- 최선(2019), 「한국 국회의원의 국무위원 겸직제도에 대한 비판적 검토」, 『현대정치연구』, 12(3), pp. 5~34.
- 최영출 외(2012), 『제주특별자치도 행정체제 개편 연구』, 한국행정학회.
- 최장집(2012), 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』, 후마니타스.
- 하혜영(2020), 「지방자치단체 특례시 제도 도입 현황과 주요 쟁점」, 『이슈와 논점(국회입법조사처)』, 1731, pp. 1~4.
- 한승주·정주용(2013), 「지방자치단체 간 공무원 이동의 현실: 전출 유형과 맥락」, 『한국지방자치학회보』, 25(2), pp. 83~108.
- 행정안전부(2019), 『2019 행정기관위원회 현황』, 행정안전부.

행정안전부(2020), 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상): 예산 및 기금운용 개요』, 행정안전부.

행정자치부·지방자치발전위원회·한국지방행정연구원(2015), 『지방자치 패러다임 전환』, 행정자치부·지방자치발전위원회·한국지방행정연구원.

행정자치부·한국지방행정연구원(2015), 『지방자치 20년 평가』, 행정자치부·한국지방행정연구원.

허석재(2018), 「대통령제에서 정당기율과 재정기율」, 『한국정당학회보』, 17(3), pp. 35~66.

홍완식(2006), 「헌법개정에 있어서 국회분야 논점」, 『헌법학연구』, 12(4), pp. 421~450.

황의정·우명제(2017), 「도농통합형 행정구역 개편이 도시성장에 미치는 영향 분석」, 『국토계획』, 52(1), pp. 239~262.

해외 문헌

Andersen, David, Jørgen Møller, and Svend-Erik Skaaning(2014), “The State-Democracy Nexus: Conceptual Distinctions, Theoretical Perspectives, and Comparative Approaches”, *Democratization*, 21(7), pp. 1203-1220.

Bae, Jin Seok, and Park Sunkyoung(2018), “Janus Face: The Imperial but Fragile Presidency in South Korea”, *Asian Education and Development Studies*, 7(4), pp. 426-437.

Binder, Sarah(2003), *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, DC: Brookings Institution.

Bond, Jon R., Richard Flesher, and Dan B. Wood(2003), “The Marginal and Time-Varying Effect of Public Approval on Presidential Success in Congress”, *Journal of Politics*, 65, pp. 92-110.

- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Richard S. Katz(1999), “Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments”, In *Party Discipline and Parliamentary Government*, Shaun Bowler, David M. Farrell and Richard S. Katz(eds), Columbus: Ohio State University Press.
- Brody, Richard A(1991), *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock(1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Campbell, James E(2004), “Forecasting the Presidential Vote in 2004: Placing Preference Polls in Context”, *PS: Political Science & Politics*, 37(4), pp. 763-767.
- Carey, John M., and Simon Hix(2011), “The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems”, *American Journal of Political Science*, 55(2), pp. 383-397.
- Cheibub, Jose Antonio, and Adam Przeworski(1999), “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes”, In *Democracy, Accountability, and Representation*, Adam Przeworski, Susan Stokes and Bernard Manin(eds), New York: Cambridge, pp. 222-50.
- Cheibub, et al.(2004), “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism.”, *British Journal of Political Science*, 34, pp. 565-587.
- Clarke, D. Harold, and Marianne C. Stewart(1994), “Prospections, Retrospections, and Rationality: The Bankers Model of Presidential Approval Reconsidered”, *American Journal of Political Science*, 38(4), pp. 1104-1123.
- Conley, Richard.S(2002), *The Presidency, Congress, and Divided Government:*

- A Postwar Assessment*, Texas: Texas A&M University Press.
- Cox, Gary W(2006), "The Organization of Democratic Legislatures", In *Oxford Handbook of Political Economy*, Barry R. Weingast and Donald A. Wittman(eds), New York: Oxford University Press, pp. 141-161.
- Cox. Gary W. and Matthew D. McCubbins(2000), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", In *Presidents, Parliaments, and Policy*, Stephan Haggard and Matthew D. McCubbins(eds), New York: Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Croissant, Aurel and Teresa Schächter(2010), "Institutional Patterns in the New Democracies of Asia: Forms, Origins and Consequences", *Japanese Journal of Political Science*, 11(2), pp. 173-197.
- Crotty, William(2006), "Party Transformation: The United States and Western Europe", *Party Politics*, London: SAGE Publication.
- Dahl, Robert(1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University.
- Dahlström, Carl and Victor Lapuente(2017), *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalton, Russell J(2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. and Martin P. Wattenberg(2002), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, New York: Oxford Press.
- Döring, Herbert(1995), "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Herbert Döring(eds), Mannheim: Campus, pp. 223-246.

- Duverger, Maurice(1978), *Political Parties*, London: Methuen.
- Easton, David.(1975), "Theoretical Approaches to Political Support", *Canadian Journal of Political Science*, 9, pp. 431-448.
- Erikson, Robert S., and Kent I. Tedin(2005), *American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact*, New York: Pearson Education Inc.
- Evans, Peter B. and James E. Rauch(1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, 64, pp. 748-765.
- Fiorina, Morris(1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven: Yale University Press.
- Fukuyama, Francis(2013), "What is Governance?", *Governance*, 26(3), pp. 347-368.
- Fukuyama, Francis(2014), *Political Order and Political Decay*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, Francis(2014), "States and Democracy", *Democratization*, 21(7), pp. 1326-1340.
- Gailmard, Sean(2014), *Statistical Modeling and Inference for Social Science*, New York: Cambridge University Press.
- Genschel, Philipp, and Bernhard Zangl(2014), "State Transformation in OECD Countries", *Annual Review of Political Science*, 17, pp. 337-354.
- Goldsmith, Mike(1992), "Local Government", *Urban Studies*, 29(3/4), pp. 393-410.
- Gurring, John, Strom C. Thacker, and Carola Moreno(2005), "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry", *American Political Science Review*, 99(4), pp. 567-581.
- Hibbs, Douglas A Jr.(1982), "On the Demand for Economic Outcomes:

- Macroeconomic Performance and Mass Political Support in the United States, Great Britain, and Germany”, *Journal of Politics*, 44(2), pp. 426-462.
- Hix, Simon, Abdul G. Noury, and Gerard Roland(2007), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, Evelyne et al.(2015), “Introduction: Transformations of the State”, In *The Oxford Handbook of Transformations of the States*, Stephan Leibfried et al.(eds), Oxford: Oxford University Press, pp. 1-32.
- Huntington, Samuel P.(1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P.(1991), *The Third Wave: Democratization on the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Im, Hyug Baeg(1987), “The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea”, *World Politics*, 39(2), pp. 231-257.
- Im, Hyug Baeg(2004), “Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the End of the ‘Three Kims’ Era”, *Democratization*, 11(5), pp. 179-198.
- Jensen, Torben K(2000), “Party Cohesion”, *Beyond Westminster and Congress*, Peter Esaiasson and Knut Heidar, The Nordic Experience. Columbus: Ohio State University Press.
- Johnston, Richard(2006), “Party Identification: Unmoved Mover or Sum of Preferences?” *American Political Science Review*, 9, pp. 329-351.
- Kaufmann, Daniel, Art Kraay and Massimo Mastruzzi(2009), “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008”, World Bank Policy Research Working Paper (4978).
- Kenney, Charles. D(2003), “Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts”, In *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring and

- Christopher Welna(eds), Oxford: Oxford University Press, pp. 55-76.
- Kim, Byung-Kook and Ezra F. Vogel(eds)(2011), *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kim, Doo-Rae(2017), "Executive-Legislative Competition in Agenda Setting: An Analysis of Longitudinal Changes in South Korea", *Asian Journal of Political Science*, 25(3), pp. 383-400.
- Kim, Jaechun(2004), "Comparing the Power of Korean and American Presidents: An Institutional Perspective", *Pacific Focus*, 19(1), pp. 107-136.
- Kjellberg, Francesco(1995), "The Changing Values of Local Government", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 540, pp. 40-50.
- KoB, Michael(2018), *Parliaments in Time: The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe, 1866-2015*, New York: Oxford University Press.
- Lewis-Beck, Michael S.(1988), *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lewis-Beck, Michael S., and Mary Stegmaier(2000), "Economic Determinants of Electoral Outcomes", *Annual Review of Political Science*, 3, pp. 183-219.
- Leibfried, Stephan et al.(2015), *The Oxford Handbook of Transformations of the States*, Oxford: Oxford University Press.
- Lieberman, Evan(2015), "Nested Analysis: Towards the Integration of Comparative Historical Analysis with other Social Science Methods", In *Advances in Comparative-Historical Analysis*, James Mahoney and Kathleen Thelen(eds), New York: Cambridge University Press, pp. 240-263.

- Lijphart, Arend(1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend(2012), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*, New Haven: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott(2003), "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring and Christopher Welna, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-33.
- Mann, Michael(1984), "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *European Journal of Sociology*, 25, pp. 185-213.
- Martinez-Vazques, Jorge, and Robert McNab(2003), "Fiscal Decentralization and Economic Growth" *World Development*, 31(9), pp. 1597-1616.
- Masuyama, Mikitaka(2000), "Is the Japanese Diet Consensual?", *Journal of Legislative Studies*, 6(4), pp. 9-28.
- Mayhew, David.(1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations*, New Haven, CT: Yale University Press, pp. 1946-990.
- Meier, Kenneth J. and John Bohte(2007), *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government. Fifth Edition*, Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard(1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 914-927.
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp and Mathew Soberg Shugart(2003), "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina", In *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring and Christopher Welna(eds), Oxford: Oxford University Press, pp. 79-131,
- Norris, Pippa(2008), *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions*

- Work?*, New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa(2012), *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare and Peace*. New York: Oxford University Press.
- Nullmeier, Frank, Steffen Schneider, and Andreas Hepp(2015), "Transformation of the Democratic State", In *The Oxford Handbook of Transformations of the States*, Stephan Leibfried, et al.(eds), Oxford University Press, pp. 565-584.
- O'Donnell, Guillermo(1993), "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development*, 21(8), pp. 1355-1369.
- O'Donnell, Guillermo A.(1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- Oates, Wallace E.(1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Polsby, Nelson W.(1975), "Legislatures", In *Handbook of Political Sciences, vol. 5: Governmental Institutions and Processes*, Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby(eds), Reading: Addison-Wesley.
- Pomerantz, Phyllis R(2011), "Development Theory", *The SAGE Handbook of Governance*, Mark Bevir, London: Sage, pp. 160-178.
- Powell, G. Bingham, Jr(2000), *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Samuels, David, and Mathew Shugart(2010), *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affect Party Organization and Behavior*, New York: Cambridge University Press.
- Samuels, David(2002), "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior", *Comparative Political Studies*, 35, pp. 461-483.

- Sartori, Giovanni.(1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press.
- Scarrow, Susan E(2000. "Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment", In *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Russel J. Dalton and Martin P. Wattenberg(eds), New York: Oxford University Press, pp. 79-101.
- Scharpf, Fritz. W.(1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schedler, Andreas.(1999), "Conceptualizing Accountability", In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner(eds), Boulder: Lynne Rienner, pp. 13—28.
- Schumpeter, Joseph A(1950[1942]), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Row.
- Sen, Amartya(1999), *Development as Freedom*, New York: Knopf.
- Sharpe, L. J(1970), "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, 18(2), pp. 153-174.
- Shugart, Matthew, and John Carey.(1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg, and Martin P. Wattenberg(2001), "Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both World?", In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg(eds), New York: Oxford University Press, pp. 571-633.
- Slater, Dan(2013), "Democratic Careening", *World Politics*, 65, pp. 729-763.

- Stimson, James A(1976), “Public Support for American Presidents: A Cyclical Model”, *Public Opinion Quarterly*, 40(Spring), pp. 1-21.
- Strom, Kaare(2000), “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 37, pp. 261-289.
- Tiebout, Charles(1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Vibert, Frank(2007), *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, Kenneth F.(1997), *Administrative Law in the Political System*, Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Weber, Max.(1947), *The Theory of Social and Economic Organizations*, New York: Free Press.
- Weber. Max(1946), *From Max Weber: Essays in sociology*, New York: Free Press.
- Weber, Max(1978), *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, Berkeley: University of California Press.
- Wehner, Joachim(2006), “Assessing the Power for the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions”, *Political Studies*, 54, pp. 767-785.
- Wlezien, Christopher, and Robert S. Erikson(2000), “Temporal Horizons and Presidential Election Forecasts”, In *Before the Vote: Forecasting American National Elections*, James E. Campbell and James C. Garand(eds), Thousand Oaks: Sage.
- World Bank(1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank(1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington DC: World Bank.

World Bank(2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington DC: World Bank.

Zürn, Michael, and Stephan Leibfried(2005), "A New Perspective on the State Reconfiguring the National Constellation", In *Transformations of the State*, Stephan Leibfried and Michael Zürn(eds), Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-36.

3 온라인 자료

웹사이트

국회 의안정보시스템(2018), 「대한민국헌법 개정안(대통령)」, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1N8H0U3D2M6Y1W4W5I9F4R0K4P8Z5 (검색일: 2020. 10. 26).

법제처 국가법령정보센터(2020), <https://www.law.go.kr/>

e-나라지표(2019), 「국세 및 지방세 비중」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123 (검색일: 2020. 10. 26).

e-나라지표(2019), 「국가예산 대비 지방예산 비율」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1045 (검색일: 2020. 10. 27).

e-나라지표(2020), 「중앙정부 지방이전 재원 규모」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043 (검색일: 2020. 10. 27).

자치분권위원회(2020), 「지방일괄이양법 제정과 더불어 자치분권의 마침표를 위하여」, https://pcad.go.kr/section/board/bbs_list.html?PID=data (검색일: 2020. 11. 9).

지방재정통합공개시스템 지방재정365(2020), 「재정지표」, http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_

- bg500.xml&pJipyu=G10014 (검색일: 2020. 10. 29).
- 통계청 국가통계포털(2020), 「재정자립도 항목」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N (검색일: 2020. 10. 28).
- 한국갤럽조사연구소(2020), 『데일리 오피니언』, <https://www.gallup.co.kr/>
- 한국고용정보원(2018), 「인포그래픽으로 본 노동시장」,
<https://www.keis.or.kr/user/bbs/main/203/2113/bbsDataView/40842.do>
 (검색일: 2020. 10. 28).
- 행정안전부 정부조직관리정보시스템(2020), <https://www.org.go.kr/>
- 행정안전부 지방재정 365(2020), <http://lofin.mois.go.kr/> (검색일: 2020. 10. 29).

- Center for Systemic Peace: CSP(2020), 「The Polity Project」,
<http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>
- Center for Systemic Peace: CSP(2020), 「The Polity5 data set」,
<http://www.systemicpeace.org/inscr/p5v2018d.xls>
- Freedom House(2020), <https://freedomhouse.org/>

신문기사

- 동아일보(2019. 9. 3.), 「국회 동의 없이 임명강행 비율, 文정부 48% ‘역대 정권중 최고」,
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190903/97240093/1>
 (검색일: 2020. 10. 15).
- 매일경제(20. 10. 30), 「19개 시군 소멸위기에…경북, 대구와 2022년 통합단체장 선출」,
<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2020/10/1116681/>, (검색일: 20. 10. 30).
- SBS뉴스(2016. 03. 08), 「[마부작침] 역대 선거로 본 물갈이…여야 결과는?」, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003455382 (검색일: 2020. 10. 15).
- SBS뉴스(2017. 06. 28), 「[마부작침] 인사청문대해부 ① '논란 인사' 비율…이명박, 박근혜, 문재인, 노무현 정부 順으로 높았다」, <http://news.sbs.co.kr/news/endPage>.

do?news_id=N1004266883.

SBS뉴스(2017. 06. 29), 「[마부작침] 인사청문대해부 ② 의원 불패, 관료 무난, 교수 험난... 직업별 인사 성적표」, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004267265&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (검색일: 2020. 10. 11).

월간중앙(2016. 11. 17), 「제왕적 대통령 권한 축소를 위한 개헌 제안」, <http://jmagazine.joins.com/monthly/view/314209> (검색일: 2020. 03. 01).

이형석(2020), 「특별행정기관 지자체 이관 지난 10년간 단 1차례, 3개분야에 그쳐」, 의원 보도자료(2020. 10. 06).

중앙일보(2017. 06. 25), 「한국에는 이제 제왕적 대통령이 없다」, <https://news.joins.com/article/21688659> (검색일: 2020. 03. 01).

컨슈머뉴스(2018. 01. 25), 「수도권·지방 갈등 심각: 경제력 격차가 주원인」, <http://www.proconsumer.co.kr/news/articleView.html?idxno=513> (검색일: 2020. 10. 27).

한겨레(2020. 10. 05), 「인구 50만명 이상' 특례시 추진에 잇단 갈등」, <http://www.hani.co.kr/arti/area/capital/964447.html> (검색일: 2020. 10. 5).

한국경제신문(2016. 06. 03), 「지방재정 개편이 뭐길래: 자체들 편갈려 '전투 중」, <https://www.hankyung.com/economy/article/201606034764g>(검색일: 2020. 10. 27).

한국경제신문(2020. 10. 07), 「위기의 대한민국: 인구소멸 위험 지역 100곳 넘었다」, <https://www.hankyung.com/society/article/202010074392i>, (검색일: 2020. 10. 27).

Gallup(2020), 「Presidential Approval Ratings: Gallup Historical Statistics and Trends」, <https://news.gallup.com/poll/116677/presidential-approval-ratings-gallup-historical-statistics-trends.aspx> (검색일: 2020. 10. 20).

4 법령 및 규칙

공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙

금융기관 검사 및 제재에 관한 규정

금융위원회 운영규칙

금융위원회의 설치 등에 관한 법률

금융위원회의 설치 등에 관한 법률 시행령

독점규제 및 공정거래에 관한 법률

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령

방송통신사업 금지행위에 대한 업무처리 규정

방송통신심의위원회 기본규칙

방송통신위원회 회의운영에 관한 규칙

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령

원자력안전법

원자력안전위원회 회의 운영에 관한 규칙

원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령

정부조직법

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙

Abstract

Reform to enhance the democratic quality of Korea

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This research provides insight into the new governance structure of Korea by comprehensively considering the challenges of efficiency enhancement and capacity building in the legislative body and strengthening accountability in the executive branch. Through this, we derive specific measures to strengthen the legislature's capacity and to strengthen the administration's horizontal and vertical accountability. In particular, through the characteristics of existing political institutions, our report explains the impact of Korea's unique historical and institutional trajectory on the function and operation of the administration and the legislature. Based on that understanding, we discuss the possibility of governance and institutional reform in order to improve the functionality and accountability of both branches. Through this, we analyze the causes of inefficiency in legislative activities and propose several institutional improvement measures. Furthermore, by presenting reform tasks to promote accountability in the executive, we propose improvement plans that can achieve the two goals of accountability and efficiency.

국가의 민주적 질 제고를 위한 개혁

인	쇄	2020년 12월 27일
발	행	2020년 12월 31일
발	행	인 김 현 곤
발	행	처 국회미래연구원
주	소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전	화	02)786-2190
팩	스	02)786-3977
홈	페이지	www.nafi.re.kr
인	쇄	처 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-43-4 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE