연구보고서 19-08



국가장기발전전략 연구시리즈 Ⅱ

국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구

이선화 편

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구보고서 19-08

국가장기발전전략 연구시리즈 Ⅱ

국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연 구 진

내부 연구진

이선화 연구위원
유재광 부연구위원
조인영 부연구위원
박상훈 초빙연구위원
정영훈 연구위원

외부 연구진

한정훈 서울대학교 국제대학원·한국정치학회
문명재 연세대학교 행정학과
김정훈 재정정책연구원
강신구 아주대학교 정치외교학과
김공록 연세대학교 공공문제연구소
김주형 서울대학교 정치외교학부
류덕현 중앙대학교 경제학부
박현석 KAIST 인문사회과학과
윤견수 고려대학교 행정학과
윤창근 아주대학교 행정학과
이병량 경기대학교 행정학과
이종곤 이화여자대학교 정치외교학과
조영호 서강대학교 정치외교학과
황창호 동아대학교 행정학과

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

발 | 간 | 사

우리나라는 압축적 경제성장과 민주화를 거치면서 세계에서 유례를 찾기 어려운 경제사회적 성과를 달성하였으나 그 이면에는 쉽사리 해소되지 않는 여러 그늘을 남겼다. 1987년 민주화 이후 외형상 민주주의 제도는 꾸준히 확장하였으나 대의제가 갈등 해소와 합의 형성이라는 민주주의의 본 기능을 제대로 수행하지는 못하는 실정이다. 성장 우선주의에 밀려 체계적인 사회정책과 복지 시스템은 외면받았으며 그 결과 한국은 소득은 높되 행복지수는 세계 50위권에 그치는 '행복하지 않은' 국가가 되었다. 정부 주도의 추격형 모형에 내재한 지나친 보호 또는 규제정책은 민간의 '학습역량 전환'을 왜곡하여 선도형 혁신체제로의 도약을 제약하고 있다. 노동분야에서는 이중적 노동시장 구조나 대결적 노사관계 등 20년 이상 묵은 숙제들이 공전(空轉)하는 가운데, 플랫폼 노동이나 AI에 의한 노동 대체와 같은 새로운 도전과제에 직면하게 되었다.

국가장기발전전략 연구시리즈는 이처럼 우리나라가 정치·경제·사회적으로 당면한 문제에 대해 국가운영 시스템의 시각에서 종합적 해법을 모색하려는 시도의 결과물이다. 분야별 연구대상에 따라 강조점의 차이는 있으나 한국의 장기발전 과제를 제시할 때 전체 연구시리즈는 제도의 경로의존성과 제도 간 상호의존성을 강조하고 있다. 경로의존성이 발생하는 주요 이유는 기존 제도하에서 특권을 누리는 수혜집단이 더 나은 대안의 선택에 저항하기 때문이다. 이에 따라 부문별 발전전략이 성공을 거두기 위해서는 그 저항을 극복할 수 있는 '개혁과제'를 함께 모색하는 것이 중요하다. 제도 간 상호의존성은 정치·경제·사회·노동 등 제도가 서로 맞물려서 하나의 시스템으로 작동하기 때문에 국가장기발전전략은 각 부문별 제도의 정합성과 상호성을 고려하여 제시해야 함을 의미한다. 다음으로 본 연구시리즈의 시계(視界)인 '장기'는 물리적 시간 개념을 의미하기보다는, 전략과제의 구조 전환적 특성을 강조하는 의미로 사용하였다.

전체 연구시리즈는 본원 이선화 박사의 총괄로 진행되었으며, 총론(Ⅰ권), 거버넌스 연구(Ⅱ권), 공공정책 연구(Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ권) 등으로 이루어진다. 본 보고서는 연구시리즈 중 제Ⅱ권으로 국가정책 결정의 상층부에 위치한 거버넌스 3대 구성요소를 중심으로 한국의 발전과정과 새로운 시스템을 구축하기 위한 전략과제를 모색하였다. 그 내용은 국가 의사결정 시스템 개선을 위한 대의민주주의 발전전략(Ⅱ부), 관료시스템의 진화와 혁신전략(Ⅲ부), 지속가능한 재정운용을 위한 재정 거버넌스 전략과제(Ⅳ부)로 구성되어 있다.

본 보고서는 내·외부 연구진의 공동작업으로 수행하였다. 내부 연구진으로 이선화(Ⅰ·Ⅲ·Ⅳ부), 유재광(Ⅱ부), 조인영(Ⅱ·Ⅲ부), 정영훈(Ⅲ부), 박상훈(Ⅱ·Ⅲ부) 박사가 참여하였으며, 외부 연구진으로는, 한국정치학회(Ⅱ부, 서울대학교 한정훈 교수 외), 연세대학교 산학협력단(Ⅲ부, 문명재 교수 외), 재정정책연구원(Ⅳ부, 김정훈 원장 외) 등이 참여하였다. 본원의 이수진 연구원은 각종 자료정리를 담당하고 연구행정 업무의 진행을 도왔다. 일일이 호명하기는 어려우나, 분야별 전문가들과 심사위원들의 세심한 의견을 통해 보고서의 미진한 부분을 보완하고 완성도를 높일 수 있었다. 보고서 기획부터 발간에 이르기까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 참여자에 이 자리를 빌어 깊은 감사의 뜻을 전하며, 연구의 결과물이 국민이 행복한 사회, 혁신형 생태계 조성, 합의형 사회관계 등 새로운 국가발전 모형의 구축에 작게나마 기여하기를 기대한다.

2019년 12월

국회미래연구원장 **박 진 (朴 進)**

목 차

요약 ····· i

Ⅰ부 개론

제1장 거버넌스 시스템 차원에서 국가장기발전 연구의 제안 ····· 3
제1절 연구의 대상 ····· 5
제2절 거버넌스 연구의 의의 ····· 7
제3절 현행 거버넌스의 한계 ····· 10
제4절 연구 질문 ····· 18

Ⅱ부 국가 의사결정체계 개선을 위한 대의민주주의 발전전략

제1장 서론 ····· 23
제1절 문제 제기 ····· 25
제2절 기존 논의 고찰 ····· 31
제3절 연구방법 ····· 36

제2장 현행 한국 의사결정체계의 특징과 한계 ····· 41
제1절 발전주의에 바탕을 둔 비타협적 승자독식 ····· 43
제2절 정당 간 대결의 국회 내 의사결정 ····· 51
제3절 행정부 중심의 정부기구 간 의사결정 ····· 65

제3장 미래 의사결정체계의 규범과 가치 ····· 79
제1절 정당 간 대결을 경쟁과 협상으로 전환 ····· 81
제2절 책임과 권한의 비대칭성 해소 ····· 85

제3절 정보 편중과 폐쇄성 해소 ····· 88
제4절 국민 참여의 증진과 수용성 강화 ····· 91

제4장 대의민주주의 발전을 위한 제도개선 과제 ····· 103

제1절 국회 내부 제도개선 과제 ····· 105
제2절 국회와 행정부 간 균형적 의사결정 ····· 124
제3절 국민의 참여 증대와 수용성 개선 과제 ····· 138

제5장 토의 및 결론 ····· 147

제1절 연구의 결론 ····· 149
제2절 미래 의사결정 모델의 적용과 토의 ····· 155

Ⅲ부 관료시스템의 진화와 혁신전략

제1장 서론 ····· 161

제1절 연구의 의의 및 목적 ····· 163
제2절 연구의 방법 및 범위 ····· 166

제2장 한국 관료시스템의 역사적 진화과정 ····· 167

제1절 한국 관료제의 외적 변화 ····· 169
제2절 한국 관료제의 역량: 기원과 진화 ····· 187

제3장 한국 관료제의 문제점 ····· 217

제1절 관료 차원 ····· 219
제2절 조직 차원 ····· 230
제3절 정부 차원 ····· 235

제4장 미래 한국 관료시스템의 혁신전략 ····· 239
제1절 관료 차원의 개혁과제-정책 역량 강화 ····· 241
제2절 조직차원의 개혁과제-부처 이기주의 극복 ····· 258
제3절 정부 차원의 개혁과제-관료 정치화 해소 ····· 270
제4절 미래 관료시스템 마련 ····· 278

제5장 결론 ····· 283
제1절 혁신전략 도식화 ····· 285
제2절 연구의 결론 ····· 289

Ⅳ부 지속가능한 재정운용을 위한 재정 거버넌스

제1장 서론 ····· 303
제1절 문제 제기 ····· 305
제2절 연구의 범위 및 구성 ····· 307

제2장 재정운용의 환경 변화와 새로운 정책 과제 ····· 313
제1절 재정운용 환경의 변화 ····· 315
제2절 고도성장기 재정당국의 성과와 새로운 도전 과제 ····· 326

제3장 OECD 주요 국가의 재정 거버넌스 ····· 333
제1절 OECD 국가 재정운용 유형 및 평가 ····· 335
제2절 정치체제 및 재정 거버넌스와 재정운용의 결정 ····· 347

제4장 새로운 환경에 대응하는 재정정책 거버넌스 구축 방안 ····· 367
제1절 복지국가, 재정 기조의 선택, 재정 거버넌스 ····· 369
제2절 중장기적 재정안정을 위한 법·제도 개혁과제 ····· 382
제5장 결론 ····· 391

참고문헌 ····· 399

부록: 거버넌스 개혁 의제 요약 ····· 429

[표 Ⅰ-1] 한국의 장기성장률 전망치 ····· 11
[표 Ⅰ-2] 취업자 수 및 실업률 추이 ····· 11

[표 Ⅱ-1] 국가 의사결정 시스템 개혁을 위한 제도적 대안 ····· 35
[표 Ⅱ-2] 당정협의제의 발전과 참여 대상 ····· 56
[표 Ⅱ-3] 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황 ····· 60
[표 Ⅱ-4] 국회 소관 예산의 변화 (2017~2019년) ····· 63
[표 Ⅱ-5] 정부안과 의원안 입법 성공률 비교 ····· 72
[표 Ⅱ-6] 연도별 법률 및 대통령령, 총리령·부령 횟수 ····· 74
[표 Ⅱ-7] 소위원회 관련 국회법 개정 ····· 108
[표 Ⅱ-8] 법안 발의자에 따른 경쟁 법안 비율 ····· 112
[표 Ⅱ-9] 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황 ····· 116
[표 Ⅱ-10] 국회 제출 전 행정부 법률안 처리 절차 ····· 126

[표 Ⅲ-1] 역대 정부 공무원 증감 현황 ····· 171
[표 Ⅲ-2] 공무원 유형별 규모 변화 ····· 173
[표 Ⅲ-3] 개방형 직위 내·외부 임용 현황 ····· 174
[표 Ⅲ-4] 중앙부처 조직개편 결과 ····· 176
[표 Ⅲ-5] 관료제 하부구조적 측면 분석 ····· 179
[표 Ⅲ-6] 각 정부별 주요 인사개혁 제도 ····· 185
[표 Ⅲ-7] 정치화·민주화·시장화 관련 공무원제도 변화 ····· 203
[표 Ⅲ-8] 한국의 고위 공무원 출신 대학 (2016년) ····· 205
[표 Ⅲ-9] 공무원 개방형 직위 운용 현황 (2013년) ····· 207
[표 Ⅲ-10] 부처 간 갈등과 부처 이기주의에 대한 관료의 인식 ····· 210
[표 Ⅲ-11] 국회별 발의 주체별 법률안 통계 ····· 213
[표 Ⅲ-12] 관료제 경직성의 판단 요소와 주요 내용 ····· 228
[표 Ⅲ-13] 공무원에 대한 국민 인식 조사 ····· 236

표 목 차

[표 Ⅲ-14] 국가별 정부 역할에 대한 시민 인식 (2006년, ISSP 조사 결과) ····· 242
[표 Ⅲ-15] 한국 공무원 채용제도 연혁 ····· 247
[표 Ⅲ-16] 주요 국가 임기제 공무원 제도 현황 ····· 252
[표 Ⅲ-17] 개방형 공무원 임용 현황 ····· 254
[표 Ⅲ-18] 개방형 직위 제도의 변화 ····· 255
[표 Ⅲ-19] 부처 이기주의 인식 조사 ····· 259
[표 Ⅲ-20] 부처 간 협업 예산 단계적 확대 방안 ····· 267
[표 Ⅲ-21] 관료제의 정치화 인식 조사 ····· 271
[표 Ⅲ-22] 관료의 정치화 해소 ····· 273
[표 Ⅲ-23] 1급 공무원 일괄사표 제출 주요 연혁 ····· 273
[표 Ⅲ-24] 관료 충원 및 인사 제도의 혁신 ····· 278
[표 Ⅲ-25] 부처 간 조정 및 컨트롤타워 기능 강화 ····· 279
[표 Ⅲ-26] 부처 간 연결성 강화 및 협업 ····· 280
[부표 Ⅲ-1] 역대 정부별 제도 변화 정리 ····· 295

[표 Ⅳ-1] 한국 재정정책 여건의 변화 ····· 325
[표 Ⅳ-2] 경상성장률 및 재정 규모 증가 추이(%) ····· 328
[표 Ⅳ-3] 지출부처의 게임에 따른 지출 및 재정 적자의 확대(예시) ····· 359
[표 Ⅳ-4] OECD 국가의 재정 트릴레마 사례(%) ····· 370
[표 Ⅳ-5] 한국의 재정정책 여건 변화와 재정정책 기조의 선택 ····· 377
[표 Ⅳ-6] 재정정책 시기의 선택과 재정 거버넌스의 역할 ····· 378
[표 Ⅳ-7] 재정정책 기조에 대응하는 재정 거버넌스의 역할 ····· 379
[표 Ⅳ-8] 하향식(Top-down) 예산 제도의 운영 실태 ····· 385

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제 ····· 431
[부록표 2] 관료시스템 개혁을 위한 전략 방향 및 의제 ····· 441
[부록표 3] 지속가능한 재정운용을 위한 전략 방향 및 개혁의제 ····· 445

[그림 Ⅰ-1] 현대 국가와 정부의 구성 체계 및 조직원리 ····· 8
[그림 Ⅰ-2] 한국의 도시지역 가구소득 지니계수 추이 ····· 12

[그림 Ⅱ-1] 미래의 대안적 국가 의사결정 시스템 모형 ····· 37
[그림 Ⅱ-2] 민주당-자유한국당의 정당 이념 차이 ····· 66
[그림 Ⅱ-3] 발의 주체에 따른 법률 미반영 비율 ····· 111
[그림 Ⅱ-4] 의원의 결정에 대한 유권자 인식 ····· 139
[그림 Ⅱ-5] 시민의 직접 결정에 대한 유권자 인식 ····· 140
[그림 Ⅱ-6] 한국 사회 내 민주화 이후 시위 횟수 ····· 141
[그림 Ⅱ-7] 한국 사회의 거리시위 및 데모 발생 비율 ····· 142
[그림 Ⅱ-8] 한국 언론의 자유 순위 ····· 145

[그림 Ⅲ-1] 역대 정부 공무원 증감 현황 ····· 170
[그림 Ⅲ-2] 실·국·과 체제 형태 예시 ····· 178
[그림 Ⅲ-3] 개발시대 한국 관료제의 동원 체계 ····· 199
[그림 Ⅲ-4] 한국의 고위 공무원 집단의 전공 비중 변화 (1949~1972년) ····· 202
[그림 Ⅲ-5] 한국의 고위 공무원 출신 대학 (2011년) ····· 205
[그림 Ⅲ-6] 국회 국정감사 활동의 변화 ····· 211
[그림 Ⅲ-7] 국가공무원 신규임용 현황 ····· 219
[그림 Ⅲ-8] 5급 공채 채용 절차 ····· 221
[그림 Ⅲ-9] 7·9급 공채 채용 절차 ····· 222
[그림 Ⅲ-10] 법령 증가 추이 (2003~2012년) ····· 233
[그림 Ⅲ-11] 2016년 OECD 국가 정부 신뢰 수준 ····· 237
[그림 Ⅲ-12] 발전국가의 성공 요인 ····· 241
[그림 Ⅲ-13] 한국 공공인력의 기초능력 수준 ····· 244
[그림 Ⅲ-14] 한국 공공인력의 직무 역량 수준 ····· 245
[그림 Ⅲ-15] 민간기업의 공개채용 축소 이유 ····· 248

그림목차

[그림 Ⅲ-16] 부처별 자율채용제 시행 과정 ····· 250
[그림 Ⅲ-17] 부처별 자율채용제의 점진적 도입 ····· 251
[그림 Ⅲ-18] 관료 역량 강화를 위한 혁신전략 ····· 257
[그림 Ⅲ-19] 국무조정실 조직도 (2018년 기준) ····· 262
[그림 Ⅲ-20] 문재인 정부의 대통령비서실 조직도 ····· 264
[그림 Ⅲ-21] 미국 백악관 조직도 및 관리예산실 ····· 265
[그림 Ⅲ-22 클라우드 공무원단 ····· 268
[그림 Ⅲ-23] 부처 이기주의 해소를 위한 혁신전략 ····· 269
[그림 Ⅲ-24] 관료제 정치화 해소를 위한 혁신전략 ····· 277
[그림 Ⅲ-25] 한국 관료제의 한계점과 해결 방안: 관료 차원과 조직 차원 ····· 286

[그림 Ⅳ-1] 정부 서비스를 결정하는 재정정책 프로세스 ····· 308
[그림 Ⅳ-2] 재정 규모의 결정요인 ····· 316
[그림 Ⅳ-3] 연령계층별 인구 구조, 1960~2067년(중위) ····· 317
[그림 Ⅳ-4] 연령계층별 인구 구성비, 1960~2067년(중위) ····· 317
[그림 Ⅳ-5] 한국의 잠재성장률 추정 ····· 318
[그림 Ⅳ-6] OECD 주요 국가의 1인당 실질 GDP 장기 전망 수준 ····· 319
[그림 Ⅳ-7] 노령화에 따른 복지지출의 증가 추세 ····· 321
[그림 Ⅳ-8] OECD 국가와 한국의 부문별 예산 배분 비교 ····· 321
[그림 Ⅳ-9] 중간숙련 노동자 일자리의 감소 추세 (1995-2015년) ····· 323
[그림 Ⅳ-10] 세대별 중산층 비중 감소 추세 ····· 323
[그림 Ⅳ-11] 조세부담률 및 사회보장기여금의 GDP 대비 비중 (%) ····· 324
[그림 Ⅳ-12] 한국의 일반정부 예산 규모와 부문별 재정구성비 추이 ····· 326
[그림 Ⅳ-13] OECD 국가의 조세부담률·사회보장기여금 장기 추이(I) ····· 339
[그림 Ⅳ-14] OECD 국가의 조세부담률·사회보장기여금 장기 추이(II) ····· 340
[그림 Ⅳ-15] 성공적 재정운용 기조의 사례 ····· 344
[그림 Ⅳ-16] 과도한 재정운용 기조 설정의 사례 ····· 345

[그림 Ⅳ-17] 내각제와 대통령제 국가의 경제적 성과 히스토그램(histogram) ····· 350
[그림 Ⅳ-18] OECD 국가의 조세수입 규모 ····· 351
[그림 Ⅳ-19] 정치체제별 정부지출의 GDP 비중 분포 및 추이 ····· 352
[그림 Ⅳ-20] 의원내각제 국가의 정부 형태와 정부지출 간 부분상관관계 ····· 353
[그림 Ⅳ-21] 1인당 소득 최상위 국가와 최하위 국가의 정치체제 구조 ····· 354
[그림 Ⅳ-22] 정치체제 유형(헌법)의 분포 추이 ····· 356
[그림 Ⅳ-23] 스웨덴의 재정 수지 추이 ····· 360
[그림 Ⅳ-24] 스웨덴의 재정개혁 이전(1992년) 재정 거버넌스 지표 ····· 361
[그림 Ⅳ-25] 스웨덴의 재정개혁 이후(1996) 재정 거버넌스 지표 ····· 361
[그림 Ⅳ-26] 남미 주요 국가의 인플레이션 추이(%) ····· 364
[그림 Ⅳ-27] 한국의 인플레이션 추이(%) ····· 364
[그림 Ⅳ-28] 중앙정부(공기업 포함) 세입 및 세출 규모 (GNP 비중, %) ····· 365
[그림 Ⅳ-29] 중앙정부 채무 추이 (GDP 비중, %) ····· 365
[그림 Ⅳ-30] OECD 국가의 GDP 대비 부채 비중(%) ····· 371
[그림 Ⅳ-31] 한국의 생산가능인구 및 잠재성장률 장기 전망 ····· 372
[그림 Ⅳ-32] OECD 주요국의 국채(10년물) 이자율 하락 추세 ····· 373
[그림 Ⅳ-33] 1990년대 초반 이후 일본 부채 증가 추세 (GDP 비중) ····· 373
[그림 Ⅳ-34] 한국의 국채 이자 부담 추세 ····· 375
[그림 Ⅳ-35] 조세부담률 및 조세 관련 비율(%) (1911~2015년) ····· 381
[그림 Ⅳ-36] 재정당국 관리대상 재정 규모 (2016년) ····· 386

요 약

Ⅰ부. 개론

❑ 거버넌스 연구의 대상

본 보고서는 국가장기발전전략 연구시리즈의 제Ⅱ권으로 국가의 정책을 결정하는 상위 거버넌스 체계, 즉 특정 부문이 아닌 정부의 장기전략과 정책방향 및 전달체계를 결정하는 국가 의사결정 시스템이 작동하는 방식을 분석한다. 한국형 의사결정 거버넌스의 특성에서 볼 때 조직 측면에서의 연구대상은 입법부(정당과 국회), 행정부의 관료조직 및 재정당국으로 구성되며, 기능의 측면에서는 대의민주주의를 통한 의사결정 시스템, 관료제도를 통한 정책집행, 재정당국에 의한 재정운용을 대상으로 한다.

국가정책에 대한 의사결정과정을 포함하는 거버넌스 시스템이 중요한 이유는, 경제·사회·노동·교육 등 공공정책 각 분야에서의 공적 자원 재배치 및 공공서비스 제공의 성공이 결국에는 주권자의 정책 수요와 선호를 전달하고 정책화하는 방식에 달려있기 때문이다. 단계별로 보면 첫째, 대의민주주의하에서 복지에 대한 국민들의 선호는 국민을 '대표'하는 국회에서 입법화된다. 이 단계의 제도적 원리인 대의제 민주주의는 헌법의 기본원리로 국가의 최상위 의사결정 방식과 통치형태를 규정한다. 다음으로 민주적 절차를 거쳐 결정한 정책을 예산으로 지원하는 단계이다. 정책 집행을 제약하는 경제(예산)적 제약조건하에서 행정부 재정당국은 예산을 편성하며 입법부는 예산을 심의하고 승인한다. 그 과정에서 세입-세출-국가부채라는 재정적 제약을 어떻게 관리할 것인가의 문제가 발생하는데 이에 대한 의사결정을 지배하는 것이 재정 거버넌스이다. 재정 거버넌스의 경우 실무적으로는 행정부 재정당국의 자율성이 상당한 기능을 하지만, 본질적으로는 재정 권한을 규정하는 헌법과 재정 관련 법률, 입법부와 행정부 재정당국의 관계를 규정하는 권력구조와 통치형태가 작동원리를 제공한다. 마지막 과정은 행정부처를 통

해 구체적 사업으로 실현하여 정책 수요자인 국민들에게 전달하는 단계이다. 삼권분립의 민주공화제를 채택하고 있는 한국에서 행정부의 정책집행 거버넌스는 관료제도의 조직 및 운영체제를 규정하는 국가공무원제도나 정부조직법 등이 중추적 역할을 담당한다.

❑ 주요 질문과 관점

국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁의제 연구는 입법부와 행정부를 포함하는 한국 정부의 거버넌스 시스템이 변화하는 시대적 요구에 맞게 제대로 기능하지 못하고 있다는 인식으로부터 출발한다.

연구의 기본 질문은 현재의 정부 시스템 및 관련 제도는 대한민국 국가공동체가 당면한 과제를 해결하기에 적합한지, 새로운 과제에 대한 문제해결 능력을 갖추기 위해서는 무엇을 혁신해야 하는지로 요약된다. 구체적으로 보자면, 1987년 이후 정부(입법부와 행정부)를 구성하는 대의제 민주주의와 한국의 고도성장을 견인한 집행권력이 삶의 질 제고와 선도형 경제로의 전환 등과 같은 국가의 새로운 정책의제를 성공적으로 수행하기 위해서 어떠한 제도적 변화가 필요한지에 대한 것이다. 이때 민주주의 제도는 권력관계에 기초하여 입법부와 행정부의 관계를 규정하는 제도를 의미하며, 집행권력은 민주적 절차를 거친 선출권력 및 국가의 정책담당 조직인 관료제도를 의미한다. 이와 같이 본 연구에서는 정부 정책에 대한 의사결정과 전달방식을 통해 최종적으로 공공서비스의 품질을 결정하는 상위 거버넌스의 구성요소로 민주적 정체(政體) 및 제도와 행정조직으로서의 관료제도를 엄밀하게 구분한다.

연구의 질문에 답하기 위해 연구진은 고도성장기에 한국의 발전에 기여한 성공 요인을 제시하고 그 요인들이 변화하는 환경하에서 어떻게 작동하는지를 분석하였다. 또한 이른바 발전주의 국가전략과 권위주의 의사결정 구조를 극복하기 위한 노력을 정치제도와 행정조직 차원에서 지속하였음에도 불구하고 여전히 새로운 국가운영 시스템으로 성공적으로 안착하지 못하였음을 보이고자 하였다. 최종적으로는 제도의 역사적 경로의존성과 구조적 상호의존성에 기초하여 한국의 의사결정 거버넌스가 성공하기 위해 필요한 전략방향과 개혁의제가 무엇인지를 도출하고자 한다.

Ⅱ부. 국가 의사결정체계 개선을 위한 대의민주주의 발전 전략

1 연구의 배경

현행 한국 의사결정과정의 문제는 압축 성장기에 효율성을 중시하던 대통령 및 행정부 중심의 거버넌스가 잔존하면서 민주적 제도와 그 운영 사이의 괴리가 커진 점에서 출발한다. 민주화 이후 지속적 제도 정비에도 불구하고, 정당과 사회단체 등 다양한 정치적 행위자들은 여전히 모든 문제를 중앙정부를 통해 해결하려는 성향이 강하다. 삼권분립의 주체인 국회마저도 강력한 대통령과 행정부를 견제할 독립적인 권한을 지니지 못하고, 중앙정부의 의사결정과정에서 배제된 야당은 정부 운영에 불만을 제기하는 것이 유일한 대응이다. 제Ⅱ부는 이러한 인식을 바탕으로 한국 사회 내 의사결정 시스템이 역사적·제도적·구조적으로 당면한 문제가 '비타협적 승자독식'에 있음을 보이고 이를 극복하기 위한 과제를 국회 내 정당정치, 국회와 행정부 간 관계, 국민참여형 의사결정의 세 부문으로 나누어 제시한다.

2 현행 한국 의사결정 체계의 특징과 한계

국가 의사결정 시스템에서 비타협적 승자독식의 문제는 대의민주주의 제도의 근간인 국회 내 의사결정과 입법부와 행정부 간 관계에서 각각 확인된다.

국회 내 의사결정의 '비타협성'은 국회의원 선출원리와 국회 작동원리가 서로 조응하지 않는 문제에서 기인한다. 한국에서 국회의원 선출방식은 비례대표제를 포함하는 혼합형 제도이지만 그 근간은 소선거구 다수대표제이다. 그러나 미국과 달리 실제 국회의원 선출과정에서는 개별 의원의 역량이 아닌 양대 정당의 대결 구도가 결정적인 역할을 담당해 왔다. 그 결과, 상임위 중심주의와 같은 미국식 의회 운영장치를 도입했지만, 한국의 국회 내 의사결정은 개별 의원들 간 정책 협의가 아닌 여야 정당 간 정치적 대립이 주도하는 실정이다. 다수 정당과 소수 정당 간 제로섬 게임에 따른 극한 투쟁, 여야 간 정보의 비대칭 및 그로 인해 장외투쟁으로 의사를 관철하고자 하는 야당, 원내 의견 조율보다는 지지자들의 직접동원에 의존하는 대중영합성 정

치행태 등 한국의 국회 의사결정과정에서 관찰되는 여러 특징들은 한국 정당제도의 산물임이 확인된다.

입법부와 행정부 간 관계에서 나타나는 비타협적 승자독식의 문제는 고도성장기 한국의 발전국가형 개발과정에 기원을 둔다. 대통령중심제 국가인 한국의 의사결정 시스템은 대통령과 행정부가 강력한 권한을 행사하면서 국가운영상 갈등 요인을 행정부가 주도적으로 해결하는 형태를 띤다. 이는 성장과 효율을 최우선 가치로 추구하는 과정에서 대의정치와 국민의 참여를 제한했던 발전주의 거버넌스 모델이 민주화 이후에도 관성적으로 지속해온 결과이다. 행정부 우위의 국정운영은 국회 의사결정의 비타협성을 가중하면서 행정부와 국회 간 심각한 대립을 야기한다. 즉, 야당은 국회 의사일정, 입법과정, 예결산심의, 공직자 청문회와 임명 동의 등 입법부에 부여된 권한을 최대한 활용하여 대통령과 대립하는 전략을 고수하는 반면, 여당은 이를 막고 대통령을 옹호한다. 그 과정에서 여야 정당은 삼권분립 및 견제와 균형에 입각한 타협의 정치보다는 선명성을 강조하기 위한 대립의 정치를 반복하고 있다.

3 미래 의사결정 체계의 규범과 가치

다음으로는 한국 의사결정 시스템의 한계를 극복하고 국회가 본연의 기능을 수행하기 위한 가치 및 규범을 제안한다. 이 가치들은 한국 정치가 효율성에서 비례성과 대표성 중심으로 이행하기 위해 요구된다. 비례성과 대표성은 사회적 갈등의 관리와 해소뿐만 아니라 정치과정의 책임성과 국민적 수용성 향상에서도 핵심적인 역할을 담당하며, 최종적으로는 급변하는 국내외 정책환경에 대한 유연하고 효과적인 정책 대응을 가능하게 한다.

첫 번째 가치는, 대립과 반목의 정치를 경쟁과 협상의 정치로 전환하는 것이다. 한국 국회는 국회의원의 장관 겸직을 허용할 뿐 아니라 정부의 법률안 제출권과 예산안 제출권을 인정한다. 정부-여당 대 야당이라는 대립구도가 제도화된 현실에서 야당은, 법안이나 예산심의 과정을 대통령에 대한 견제 수단이자 여당과 정부에 대립각을 세우는 정치적 수단으로 활용하게 된다. 여당의 일방주의와 야당의 물리적 반대는 국회 공전(空轉)을 일상화한다.

둘째, 책임과 권한의 비대칭성 문제를 해소하기 위해 정치적 책임 소재를 분명히 할 수 있는 제도적 장치가 있어야 한다. 정부-여당 대 야당이라는 한국 정치의 구도하에서, 여당 의원은 대통령과의 관계를 우선시하고 야당 의원은 자원과 정부-여당의 독주를 무조건 저지하는 유인을 갖는다. 이러한 교착상태를 해소하기 위해서는 책임 소재를 분명히 할 수 있는 권한 배분, 권한의 편중과 비대칭성을 완화할 제도적 장치, 견제와 시너지를 창출을 위한 정합적 제도 구성 등을 고민해야 한다.

셋째, 국회와 행정부 간 정보 비대칭성 문제를 해소해야 한다. 현행 국회의 정보력 및 정책 역량은 대통령과 중앙정부에 크게 뒤처진다. 행정부 우위의 정보 집중과 폐쇄성은 기관별 역량 강화, 공유, 공개의 3가지 원칙으로 개선할 수 있다. 즉 한국의 의사결정 시스템을 구성하는 각 주체들(행정부와 입법부, 유관기관들)이 정보 생산 역량을 강화하고, 주체들 간 정보를 공유하며, 나아가 대국민 공개를 통해 투명성을 확보해 나가는 것이 중요하다.

네 번째, 국민 참여 증진과 수용성 강화를 지향해야 한다. 정치적 무관심과 정치 효능감의 저하는 대의정치 시스템에 내재한 문제이기도 하지만 국민 참여의 결핍은 궁극적으로 갈등 해소와 사회통합이라는 대의제 정치의 존재 자체를 위협하는 요인이 되기도 한다. 대의제 정치제도의 한계를 극복하기 위해서는 국민의 정치참여와 대의민주주의 정치제도 간 연계를 다각화하여 정치적 결정의 수용성과 정당성을 확보하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 그 구체적 방안으로 숙의민주주의 강화와 직접민주주의 요소의 도입을 제안한다.

4 대의민주주의 발전을 위한 제도개선 과제

우리나라 의사결정 시스템의 근본적 전환을 위해서는 대통령제와 내각제적 요소가 결합한 현행 권력구조에 대한 개헌 논의를 수반해야 한다. 새로운 의사결정 시스템을 제언할 때 권력구조 개편 및 개헌을 의제에 포함할지는 모든 논의에 앞서 선결해야 할 핵심이슈이다. 그런데 권력구조 개편과 개헌은 한 나라의 발전 경로와 문화, 제도 간 상호성을 고려해야 하는 문제일 뿐만 아니라 국민의 정치적 수용을 전제해야 하는 문제이다. 그만큼 현실적

으로 매우 어려운 과정이라는 점에서 본 연구진은 현행 권력구조와 헌법의 테두리 안에서 미래사회의 문제와 정책 수요에 대응할 수 있는 의사결정 시스템을 제안하고자 한다. 제도개선 과제는 크게 국회 내부의 문제, 국회와 행정부 간의 문제, 국민참여형 의사결정 문제로 구분한다.

❑ 국회 내부 제도개선

국회 내부에서 국회의원의 전문성과 의정활동의 책임성을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것은 국회에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위해 무엇보다도 중요하다. 책임지는 의정활동을 위해 가장 중요한 과제는 상임위원회 중심주의를 현실화하는 것이다. 국회 상임위는 정부 각 부처에 대한 감시, 정책과 예산에 대한 숙의와 검토를 담당하므로 생산적 국회를 위한 핵심 기구이다. 그러나 현재 상임위의 의사결정은 위원장과 여야 간사 간 협의를 통해 대부분 이루어지기에 소속 의원들의 전문성이 부차화하는 점, 정당 간 대결이 실질적 논의를 대체한다는 점, 최종 심의결과에 대한 책임소재가 불분명해지는 점 등의 문제점이 발생한다. 이에 상임위 중심주의를 복원하고, 소위원회로 기능을 분화함으로써 국회의 정책 역량과 책임성을 제고할 필요가 있다. 내실 있는 제도 운영을 위해서는 상임위원장의 역할을 강화함으로써 별도의 합의 없이도 상임위를 개최할 수 있도록 조정하는 방안을 고려해야 한다.

다음으로 국회 윤리특별위원회 강화와 공청회 제도 정비를 제안한다. 윤리특별위원회의 강화는 국회의 자정 능력을 높여 유권자의 신뢰를 얻을 방편이다. 공청회와 청문회 제도 역시 활성화해야 한다. 공청회 제도가 현재와 같이 형식적 절차에 머무르지 않고 입법 과정에서 국민의 의견을 청취하는 본연의 목적을 달성하기 위해서는 개최 시점, 대상 법안, 참여자 구성 등에 대한 제도적 절차의 보완을 고민해야 한다.

❑ 국회와 행정부 간 균형적 의사결정

국가 의사결정 시스템에서 국회의 행정부에 대한 민주적 통제 강화를 통해 입법부와 행정부의 균형을 회복하기 위한 제도개선 과제를 제안하였다.

첫째, 행정부 입법활동에 대한 견제장치이다. 한국의 의사결정 시스템에서

행정부는 헌법에 의거하여 법률안 제출권을 보장받을 뿐만 아니라 시행령 등 행정입법을 통해 국회를 우회하는 방식으로 실질적으로 입법활동을 주도한다. 개헌을 전제로 하지 않는 이상 정부의 법률안 제출권이나 포괄적 입법활동을 막을 수는 없다. 대신 이를 견제하기 위한 제도적 장치로 정부 제출 법률안에 대해 상임위를 중심으로 한 국회의원 동의를 의무화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. '의원 동의 의무화' 방안을 현실화하기 어렵다면, 국회의원들을 법률 준비과정에 참여시키는 방안이 대안이 된다. 행정부의 법안 준비는 입안, 관계기관 협의, 법제처 심사, 차관회의, 국무회의 심의 및 대통령 재가와 국회 제출 등 과정을 따르는데 각 단계별 과정에 국회의원이 참여함으로써 개별 의원들을 법률 준비과정에 포용하고 행정부와 국회 간 비타협적 갈등 격화와 합의 부재의 문제를 사전에 완화해 나갈 수 있다. 마찬가지로 정부의 행정입법에 대해서도 입법부가 일부 의견을 표명하는 제도를 허용함으로써 행정입법의 정치적 수용성을 높일 수 있다.

두 번째, 행정부 내 갈등 조정기구의 국회 이관이 필요하다. 행정부는 국가적 차원의 의제와 정책을 결정하는 다수의 기구를 대통령 산하에 운용한다. 이 기구들은 대통령과 국무총리 산하에서 전문가들이 참여하는 방식으로 운용되며 자문기구로 통칭되지만 그 기구에서 수행하는 의사결정의 수준이 대단히 높다는 점에서 대의제 기구를 대체하며 대의민주주의를 침해하는 것으로 지적된다. 즉, 그러한 자문기구에 참여하는 위원들은 정당과 국회의원처럼 국민을 대표하는 합법적 책임 주체가 아님에도 불구하고 대의제 기구의 역할을 대신하는 것이다. 따라서 경제사회노동위원회 등과 같이 참여 위원들의 합의가 입법권에 준하는 수준의 효력을 발생시키는 행정부 산하 위원회들은 의결의 대표성과 책임성을 갖는 국회로 이관하는 것이 바람직하다.

셋째는 국회의 실질적 정책 역량과 행정부 감시역량을 제고할 조치들이다. 행정부는 부처별 정책 연구기관, 법제처나 감사원 등 지원기구를 두고 국정을 운영하는 반면, 국회의 정책 역량은 권한, 정보, 자원의 측면에서 매우 취약한 실정이다. 영국이나 미국과 같이 감사원을 국회로 이전하는 방안이 가장 이상적이지만 이는 개헌사항으로 현행 헌법하에서는 가능하지 않다. 본 연구에서는 대안적 방안으로 국회 내 지원기구와 예산의 강화, 전문위원·입법조사관·의원 보좌진 전문화 등을 통한 의정활동 자원 확충 등을 제안한다.

❑ 국민참여 증대와 수용성 개선과제

먼저 행정부가 주도하는 사회적 합의 제도에 입법부 등 대의제 기구들이 동참하게 함으로써 그 과정과 결과에 대한 책임성을 높일 필요가 있다. 정치과정에 대한 국민참여와 수용성을 높이기 위한 제도로는 국민참여청원 제도와 공론화 및 숙의 제도가 대표적이며 이러한 제도는 국민적 지지에 힘입어 점차 확산하는 추세이다. 그러나 국민참여를 높이기 위한 행정부 중심 거버넌스 제도의 문제점은, 행정부의 권한 범위 밖에 있는 입법적 및 사법적 의사결정 사안조차 청와대와 행정부가 논의를 주도하고 답변과 해결까지 도모하는 점이다. 이는 국민의 요구에 대해 정부가 직접 대응한다는 외견상 장점에도 불구하고, 민주화 이후 대의기구를 통한 의사결정의 다원화, 다층화 및 책임화 노력에 배치된다. 국민의 정치적 수용성을 높이기 위한 실험적 제도들이 대의제에 기초한 책임정치의 정신을 훼손하지 않기 위해서는 이러한 제도에 입법부가 함께 참여하는 방안을 논의할 필요가 있다.

다음으로, 한국 국민의 높은 정치참여 의지를 반영, 선거 및 비선거 기간 동안 자유로운 정치참여를 제약하는 여러 규제 제도에 대한 완화가 필요하다. 현행 한국의 선거제도는 공정의 원칙을 지나치게 강조한 결과 자유의 원칙을 훼손한다는 지적을 받는다. 국민의 실질적 참여를 제약하는 정치적 규제의 완화는 국민의 자유권을 확대하는 한편 국민 수용성을 고양하는 데 기여할 것이다. 끝으로, 국민의 정치 참여도와 정치에 대한 수용도는 국회 및 행정부의 정보공개 정도와 밀접하게 관련하므로 향후 중요한 공적 정보의 공개수준을 높여 나가는 것이 중요하다.

Ⅲ부. 관료시스템의 진화와 혁신전략

1 연구의 배경 및 필요성

제Ⅲ부는 국가정책 거버넌스 중 정책 전달체계를 담당하는 관료시스템을 연구대상으로 한다. 한국의 정부 관료제는 역량 있는 엘리트 관료집단과 집권적 수행체계를 특징으로 하며 한국의 압축성장을 성공으로 이끈 원동력으로 평가받는다. 그러나 민주화 이후 국가의 의사결정 시스템이 변화하는 한편 경제 및 사회현상이 복합화·다원화하면서 정부 정책의 강력한 집행자라는 행정국가 전통의 정부 역할론에 대한 비판의 목소리가 높아졌다. 현재 한국의 관료제도는 성장 일변도가 아닌 국민의 다양한 정책적 수요에 능동적으로 대응할 수 있도록 시스템 혁신이 필요한데 경제개발 초기와 같은 응집력과 효율성, 문제해결 능력을 갖추지 못하였다는 비판에 직면해 있다.

본 연구는 과거 유효했던 전달체계로서의 관료시스템이 왜 지금은 더 이상 효과적으로 작동하지 않는지, 관료제도 혁신을 위한 그간의 다양한 노력이 왜 만족스러운 결실을 거두지 못하였는지에 대한 문제의식에서 출발한다. 이러한 문제의식하에서 제Ⅲ부는 우선 한국 관료제의 역사적 진화과정을 조명하며, 변화하는 정책환경하에서 정책 전달체계의 성과 제고를 위한 관료제도 개혁과제를 제시한다.

2 한국 관료제의 역사적 진화과정

개발시대의 한국 관료제는 실적주의에 기초하여 인재를 선발하는 공무원 채용제도를 도입한 후 강력한 통치 권력의 안정적 후견하에 주어진 목표를 달성하는 데 특화한 체계를 갖추어 왔다. 이후 한국의 관료제도는 민주화, 시장화, 정치화에 따라 진화한다. 먼저, 1997년 민주화는 정치와 국가 관료제의 관계를 변화시켰다. 민주화는 강력한 최고 통치권자가 국가 목표를 독점하는 상황을 종식하고 정권 교체가 가능한 정치환경을 만들었다. 1997년 IMF 외환위기는 공공부문의 시장화라는 신공공관리적 관료 개혁을 강제하는 이념적, 실천적 기반을 제공하였다. 이와 함께 지방자치시대의 개막은 행정

에 대한 정치의 영향력 강화 현상을 구조화였다. 이에 민주화·시장화·정치화라는 세 가지 제도환경 변화가 한국 관료제 진화과정에서 관료제의 실질적 운영에 어떠한 변화를 초래하였는지 분석한다.

우선, 3대 환경요인에 기반한 제도개혁은 엘리트 중심의 폐쇄적 인사제도 타파를 위해 추진했지만 1990년 이후 현재까지 한국의 공무원제도에서 이루어진 실질적 변화는 매우 미미한 수준이다. 제한적 범위에서 채용목표제를 도입하고 5급 공무원 채용을 위한 시험과목이 일부 변화한 것 외에, 한국 공무원제도는 1961년 국가공무원법을 원형으로 한 공개채용제도를 그대로 유지하고 있다. 시장화의 일환으로 도입한 개방형 채용제도 역시 민간전문가 채용 통로라기보다는 기존 공무원 조직 내부의 승진이나 재취업 방편으로 변질했다는 평가이다. 이는 관료제 개혁 조치들이 제도의 경로의존성, 즉 과거의 집권적 기획과 통제라는 유산에 의해 형식화한 결과로 풀이된다.

다음으로 한국 관료제의 특징인 부처 중심의 조직적 응집성은 개발시대에 절대 권력자로 인격화된 국가 목표를 달성하는 과정에서 전개된 관료제 내부집단 간 경쟁의 결과물이자 관료제의 성과를 극대화하는 수단으로 작동하였다. 이러한 '목표하달-성과측정-보상'의 체계와 더불어 공채시험이 부처 배치에까지 영향을 미치는 한국 직업 공무원제의 특성은 부처 중심의 강한 응집성이라는 관료제의 특성을 더욱 공고화하였다. 민주화는 국가 목표를 설정하고 그에 대한 주관적 충성심과 객관적 달성수준을 평가하는 절대 권력자에 의한 통치체제를 종식시켰다. 이러한 변화에도 불구하고 정부 부처는 스스로 권력을 향한 경쟁을 추구하면서 부처 집단주의 또는 이기주의를 과거와 다른 양태로 유지하며 진화한다. 이는 국가 관료제의 발전과정에서 특정 부처가 다양한 자원을 통해 행정조직 내에서 정책에 대한 영향력과 권력행사 능력을 키워왔기 때문으로 풀이된다. 이처럼 국가 관료제 내에서의 '권력의 과잉화 및 과소화' 현상에 따른 부처 이기주의는 정책 전달체계로서 제도의 합리적 운영과 성과의 달성을 저해하는 요인이다.

끝으로 한국 관료제의 항상성 또는 경로의존성은 정부의 입법활동과 행정입법의 영역에서도 나타난다. 민주화 이후 외형적으로는 국가 관료제에 대한 정치의 우위를 꾸준히 제도화함에도 불구하고 행정부의 정치적 역량 또는 국가 관료제의 상대적 자율성은 일정 수준 이상으로 유지되는 것으로 조사

되었다.

요약하면 한국 관료시스템의 현 상황은 민주화로 인해 절대적 통치권자(의 통제)가 사라진 공백을 의회 권력을 필두로 한 정치의 영역이 채우지 못한 결과라 할 수 있다. 시장주의적 통제방식인 신공공관리적 개혁 역시 관료제의 상대적 자율성과 결합하면서 결과 왜곡을 포함한 다양한 성과 왜곡 현상을 초래하였다. 이상 한국 관료제의 진화과정 고찰 결과, 상위 통제기제인 국가 의사결정 시스템이 변화한 환경하에서 관료제도에 대한 혁신전략이 실질적인 성공을 거두기 위해서는 제도의 역사성과 경로의존성을 충분히 고려해야 함을 확인하였다.

3 관료제 혁신을 위한 개혁과제

민주적으로 결정한 국가적 정책목표의 전달체계로서 한국의 관료시스템 혁신 방안을 관료 차원, 조직 차원, 정부 차원으로 나누어 제안한다.

❑ 관료의 정책 역량 강화를 위한 개혁과제

관료의 정책 역량 강화를 위해서는 충원제도와 승진제도에 대한 혁신이 필요하다. 충원제도 혁신안으로는 고시제도 및 공채 개혁, 부처별 자율채용제, 전문임기제 확대 등을, 승진제도 혁신방안으로는 민간개방형 직위제, 성과·역량 위주의 내부 승진시스템 구축 등을 개혁과제로 제안한다.

먼저 공채 및 고시제도의 경우 관료조직 내 카르텔과 타 경로로 채용된 공무원에 대한 차별, 인재 선발에 부적합한 경직적 채용제도 등의 문제점이 지속적으로 지적되어 왔다. 부처별 자율채용제는 중앙통제식 일괄 채용시스템의 경직성을 극복하고 부처별 특성과 필요에 적합한 역량을 갖춘 인재를 선발하기 위한 방안이다. 단, 이 제도를 도입할 시 인사 비리 문제를 방지할 통제장치를 함께 마련하여야 한다. 전문임기제 확대 역시 현행 채용제도의 경직성을 완화하고 관료의 전문 역량을 높이기 위한 제도이다. 이 제도가 실효를 거두려면 의원 면직 시 업무 공백 방지를 위한 대책을 마련하고 임기제 공무원의 근무 연장을 탄력적으로 운영하는 방안으로 보완할 필요가 있다. 승진제도 혁신은 현행 연공서열 제도의 혁파를 위한 것으로 첫째, 상위

직을 관료제 외부의 전문 인력으로 충원하는 개방형 직위 제도를 내실화할 필요가 있다. 특히 개방형 직위제가 내부승진의 방편으로 변질하는 것을 막고 외부 전문가의 유입을 위한 실질적 통로로 작용하기 위해서는, 일부 자격요건을 민간으로 한정하는 등과 같은 제도 보완을 고민해야 한다. 둘째, 연공서열의 타파를 위해서는 저성과자 퇴출을 시스템화하는 것처럼 성과 중심의 인사 및 보직 관리를 실질적으로 이루어야 한다.

이상의 관료제도 혁신 방안은 모두 공직사회의 급격한 변화로 인한 예기치 못한 부작용을 수반할 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 제도의 완결성을 높이기 위한 준비 기간을 거쳐 실험적이고 점진적으로 도입해야 하며 제도 간 상호성에 대한 면밀한 검토와 부작용을 막을 보완조치를 함께 마련해야 한다.

❑ 부처 이기주의 극복을 위한 개혁과제

부처 이기주의 해소를 위한 개혁과제는 크게 관할권 조정과 부처 간 협업 시스템 구축으로 구분한다.

첫째, 일상적 차원의 칸막이 행정 대응을 위한 관할권 조정 방안으로는 행정부 내 컨트롤타워의 설치를 제안한다. 헌법상 권한과 정부조직법상 기관 업무를 고려할 때 담당 주체는 국무총리 산하 국무조정실이 적절하다. 둘째, 부처 간 업무와 기능을 둘러싼 관할권 다툼이 발생할 시에는 정치 권력과 같은 행정부 외부권력의 개입과 조정이 필요할 수 있다. 조정의 주체로는 국정 전반을 총괄하는 대통령비서실을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서는 대통령 비서실 근무 공무원을 별도 채용함으로써 대통령비서실이 부처 이해관계에 휘둘리지 않는 객관성과 함께 정책의 통합 및 조정의 전문성 등 정책역량을 갖추는 것이 중요하다. 셋째, 조직개편이 아닌, 시스템에 의한 부처 이기주의 해소 방안으로는 미국 관리예산실(OMB)과 같은 기구를 대통령실 산하에 설치하는 안 을 검토해 볼 수 있다. 미국 관리예산실은 대통령 직속 참모기관으로 예산 관련 기능은 물론 법제와 행정관리, 부처 간 업무조정 기능까지 수행한다. 다만 이러한 기구의 설치에는 국무조정실과의 기능 중복의 문제뿐만 아니라 대통령실의 권한을 더욱 비대화한다는 비판이 따를 수밖에 없다. 따라서 행정부 권한 강화를 수반하는 개혁방안을 도입하고자 한다면,

권력 균형 차원에서 국회가 견제할 수 있는 장치를 함께 마련하여야 할 것이다.

부처 간 협업 시스템을 구축하기 위한 첫 번째 과제로는 고위공무원단을 부처 단위가 아닌 부문별로 운영하고 개방직 인재를 포진하는 등 부처 간 연결성 강화를 위한 인사교류 방안을 제안한다. 두 번째는, 부처 간 협업 기회를 확대하는 방안이다. 협업의 방식은 공동의 목표를 제시하고 업무를 협업 예산을 중심으로 연계하는 것이 중요하다. 세 번째는 특정 부처에 속하지 않는 조직인 클라우드 공무원단을 설치하는 방안이다. 최근 발생하는 정책 이슈 중 많은 부분이 부처 간 경계를 초월하는 성격을 띤다. 대규모 인력 투입이 필요한 정책 이슈가 발생할 시 클라우드 공무원단을 활용하면 협업이 필요한 과제에 대한 신속하고 유연한 대응이 가능할 뿐만 아니라 부처 간 협력을 제도화하는 효과도 기대할 수 있다.

❑ 관료제 정치화 해소를 위한 개혁과제

관료제의 정치화 문제에서 핵심은 정치적 중립성과 관료제에 대한 정치적 통제(및 민주적 책임성) 사이에서 균형 있는 대안을 끌어내는 것이다. 개혁과제로는 정치적 중립성을 보장하는 방향과 정치적 통제를 제도화하는 방향을 각각 제시하였다.

정치화를 인정하는 관점에서는 1급 등 고위직을 정무직으로 전환하는 방안과 선출권력 임기와 연동하는 지명직을 확대하는 방안을 개혁과제로 제안한다. 이미 굳어져 있는 1급 공무원 인사에 대한 일괄사표 제출 관행은 직업 공무원의 정년 및 정치적 중립 보장과 정면충돌한다. 정치적 중립이 법·제도의 보호를 받지 못하는 상황하에서는 승진과 직위 보존을 위해 고위 공무원이 정치 권력과 결탁하는 현상이 오히려 심각해질 수 있다. 고위 공무원과 정치 권력의 결탁을 완벽히 차단하기 어렵다면, 음성적 정치화 과정을 양성화하여 선출 권력 간의 관계를 공개하는 한편 고위 공무원의 성과를 정권의 성공과 연계함으로써 관료제도의 책임성과 적극성을 제고하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

정치적 중립성 보장이라는 입장에서의 혁신 과제로는 다음 세 가지를 제안한다. 첫째, 고위공무원단을 부처 단위에서 직무 단위로 운영하는 것이다.

고위공무원단 제도는 높은 전문성을 갖춘 고위직 인력을 양성하기 위해서 직위와 부처의 제약에서 벗어나 대통령이나 장관 등의 정무직 공무원이 자유롭고 유연하게 관리할 수 있는 제도이다. 하지만 현행 제도는 부처별 운영으로 인해 본래 목적을 달성하는 데 한계가 있다. 현실적 제약을 고려할 때, 고위공무원단을 부처에서 직무군별로 확대 운영함으로써 정치와 행정의 융합이 이뤄지도록 하고, 그 이하 직급에서는 정치적 중립과 객관적 전문성을 유지하도록 해야 한다. 둘째, 정치 권력에 의한 관료의 선거 동원을 확실히 방지하기 위해 독립된 감시 주체(예컨대 선거관리위원회)의 역할을 강화한다. 세 번째, 집행권과 인사권의 분리이다. 관료의 선거 동원은 대개 인사권을 통한 보상을 매개로 작동하기 때문에, 집행권과 인사권을 분리함으로써 정치 권력이 관료를 선거에 동원하는 것을 예방할 수 있다.

Ⅳ부. 지속가능한 재정운용을 위한 재정 거버넌스

1 연구의 배경

우리나라는 발전국가 모형의 종식 이후 전통적 정책환경이 변화하고 기존 재정운용의 지속 가능성이 낮아짐에 따라 재정 거버넌스 분야에서도 단순한 제도 개선이 아닌 패러다임의 전환을 요구받고 있다. 경제개발 초기에 강력한 재정 권한을 위임받은 재정당국은 경제개발에 대한 재정 지원과 거시적 재정안정화라는 시대적 과제를 성공적으로 수행하였다. 발전국가 시기 재정운용의 특징은 1) 톱다운 방식의 신속한 기획과 경제부문 위주의 예산편성, 2) 높은 성장률에 힘입은 안정적 재원공급, 3) 강력한 재정안정화 정책을 통한 거시적 위기 극복으로 요약된다. 이 세 요소는, 사회적 불안 가중, 만성적 인플레이션, 정부 주도 산업정책에 따른 과잉중복투자, 경제의 대외적 취약성 등 비판과 한계에도 불구하고 우리나라 고도성장의 밑거름을 제공하였다.

최근 재정운용의 특징을 살펴 보면, 우선 규모 면에서 정부 예산은 GDP 대비 30%로 꾸준히 증가하였으나 증가 추이는 정체하고 있다. 세입 측면에서는, 잠재성장률 하락, 생산인구 감소, 고용창출 능력 저하와 같은 경제여건의 변화로 성장기반 재원조달 방식을 지속하기 어려워졌다. 세출 측면에서는 복지지출을 비롯한 의무지출의 증가로 재정운용의 경직성이 높아졌다. 세입 위축과 지출 경직화로 인해 재정건전성 문제는 재정운용의 주요 쟁점으로 등장하였다. 거버넌스 측면에서는 민주화 이후 입법부 재정 권한의 강화로 경제관료가 주도하는 재정 거버넌스에도 한계가 분명해졌다.

이러한 배경하에서 제Ⅳ부에서는 한국이 직면한 재정환경 변화요인 및 재정 정책적 도전의 속성을 분석한 후 새로운 국가발전 패러다임을 뒷받침하는 재정 운용방식과 법 제도를 도출하고자 한다.

2 OECD 국가의 재정관리 경험

❑ 재정운용의 성공 사례와 실패 사례

OECD 주요국가에 대한 재정운용 사례 연구에서는 지출 구조의 합리화가 성공적 재정관리에 무엇보다도 중요함을 확인하였다. 분석 대상국가는 국민부담률 추이와 재정지출 합리화 여부에 따라 세 그룹으로 구분된다. 미국, 영국, 일본, 한국 등 오랫동안 국민부담률에 큰 변화가 없었던 국가군에서는 지출의 효율화가 가장 중요한 재정정책 수단이라 할 수 있다. 이에 비해 북유럽(및 독일) 국가군과 남유럽 국가군은 국민부담률 상승에 대한 국민적 수용성을 기초로 포용적인 재정정책을 비교적 수월하게 시행한 경우에 속한다. 두 국가군은 복지정책에서의 포용적 정부 역할로 보면 유사한 그룹에 속하지만, 지출 합리화에서는 크게 다른 행보를 보였다. 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가들은 경기침체 시기에 재정수지 적자를 단행하고 경기호황 국면에는 재정수지를 흑자로 전환하는, 경기 대응적 재정운용에 성공을 거두었다. 반면 그리스, 스페인, 이탈리아 등은 지출 확대를 위해 1970년대부터 꾸준히 재정 수입을 확보해 나갔으나 2010년 결국 심각한 재정위기에 처하였다. 이는 재정확장기에 늘어난 정부 지출이 일종의 '쉬운 지출' 또는 '지출권한'으로 고착화한 결과 재정지출 구조 혁신에 걸림돌이 되었기 때문으로 해석된다. 남유럽 국가의 재정운용 경험은 안정적 재정관리에 있어 재정수입의 확대 만큼이나 규모가 커진 재정지출에 대한 효율화의 중요성을 보여주는 사례라 할 수 있다.

❑ 정치체제에 따른 재정운용의 결정

이상 재정운용의 성패는 재정당국의 독자적 집행력만이 아닌 헌법이나 정치체제와 같이 재정제도에 영향을 미치는 상위 의사결정시스템과 밀접하게 관련되어 있다. von Hagen(1992)은 재정당국의 권한과 같은 재정제도가 건전재정을 확보하는 데 도움이 된다는 재정제도 가설을 제시하고 입증하였다. 나아가 의회의 예산 수정 권한이 약할수록 건전재정에 유리하고, 예산 집행 단계에서의 예산 변경 억제력이 클수록 건전재정에 유리하다는 가설도 검증하였다. von Hagen을 위시한 재정제도에 관련한 주요 연구들은 행정부에 대한 위임이든 정치권 내에서의 합의 과정이든 간에 "정치권의 자율적 통제"라는 큰 틀에서의 재정운용 기제가 원활하게 작동하는가가 국가별 재정 성과의 핵심적 결정요인이라는 점을 시사하고 있다.

3 재정정책 기본 방향과 이에 대응하는 재정 거버넌스

❑ 재정정책 기조

한국의 향후 재정정책 기조로는, 중기적 시계에서의 재정확대 이후 재정안정화 단계로 전환하되 재정확대기에도 안정화 전환을 예비하는 것이 중요함을 강조하였다. 재정지출에 대한 총수요는 노령화에 따른 복지비 증가, 일자리 지원정책 확대, 경제적 불평등 해소를 위한 재분배정책 강화 등으로 계속해서 증가할 수밖에 없다. 지출 충당을 위한 재원은 조세나 국채를 통해 조달해야 하는데, 저금리 시기에는 국채 발행이 경제의 성장잠재력 제고라는 면에서 선호된다. 국채 금리가 성장률보다 낮은 기간에는 GDP 대비 국가채무 비중의 증가 속도가 완만하므로 국채 발행의 동태적 효율성이 높기 때문이다.

다만 한국은 미국과 같은 기축통화국이 아니며 일본과 같이 국가 자본이 풍부하지도 않기 때문에 금리가 상승세로 전환하는 경우 국채 증가가 국가신용 위험으로 이어질 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 중기적 시계에서 일정 수준 이상(예컨대 60%)의 국채 증가가 예상되는 경우 조세부담률 인상이나 재정지출 억제처럼 적극적인 재정건전화 방안을 추진하는 것이 중요하다. 국채, 조세, 지출 효율화 등 재정관리 수단의 시점 간 적정화가 성공하기 위해서는 역설적이지만 향후 지출을 유연화할 수 있는 가역적 예산편성 방안을 지출 확대 시기에 선제적으로 도입해 두어야 할 것이다.

❑ 정책수단별 재정 거버넌스의 역할

재정 거버넌스, 즉 재정정책과 관련한 의사결정의 주체와 방식은 증세, 국채 발행, 세출 축소 등 어떠한 재정정책 수단을 활용하는가에 따라 달라진다. 국채 발행의 경우 예산심사 단계에서 국회 동의가 필요하지만 증세에 비해 국민의 정치적 관심도는 상대적으로 낮다. 국채 발행의 규모 또한 행정부의 예산편성에 따른 세출입 격차로 결정되므로 국채의 적극적 활용 여부를 일차적으로는 주도하는 주체는 행정부이다. 다만 국가부채는 미래의 세금 부담을 증가시키기 때문에 궁극적으로는 국민의 합의와 국회의 정치적 의사결

정 과정이 그 수준을 결정한다. 다른 한편, 정치적 부담이 낮은 국채가 낭비적 지출로 남용될 위험을 낮추기 위해서는 국회의 예산심의 과정에서 '절제된 국채 승인'이라는 정치적 기제가 작동해야 하는데 이 기제는 "재정당국과 국회의 협치" 거버넌스를 통해 가능하다.

세수 인상 및 세출 감축은 재정건전화 시기의 재정정책 수단이다. 조세 부담 상승은 납세자의 동의와 정치권의 합의가 관건이므로 국회가 주도한다. 재정지출 감축은 세출예산 편성권을 갖는 재정당국이 추진하는 지출 효율화 작업에서 출발하지만 예산의 심의와 승인은 궁극적으로는 입법부의 권한이다. 따라서 재정당국의 세출 축소 및 효율화 노력이 성과를 거두려면 재정 효율화에 대해 국민과 국회가 동의해야 한다. 요컨대 재정 확장기의 국채 활용이든 재정건전화기의 증세 또는 세출 축소이든 성공적 재정 관리를 위해서는 재정당국과 정치권(국회)의 협력과 조화가 필수 불가결하다.

4 재정 거버넌스 개혁과제

❑ 입법부와 행정부가 공동으로 책임지는 재정 거버넌스 구축

재정확대 국면에서 재정당국은 분야별 재정지출 규모를 확대하되, 이와 동시에 증가하는 부처별 지출예산의 낭비적 요인을 최소화할 책무를 맡고 있다. 지출 확대기에 지출부처들은 최대한의 지출 효율화를 달성할 대안과 정보를 재정당국에 제공함으로써 유연하고 가역적인 재정운용 달성에 기여할 수 있다. 그런데 한국의 경우 전체 예산 중 재정당국의 관리대상에서 벗어나 있는 지출 비중이 매우 높기 때문에 재정당국의 통제 효과는 제한적일 수밖에 없다. 국민이 부담하는 총 재원(국세, 지방세, 사회보장기여금) 중 사회보장기여금과 지방세는 중앙 재정당국의 관리대상이 아니며 지방자치단체로의 이전재원 규모는 100조원 이상에 달한다. 경직성 경비인 국방비와 인건비 또한 재정당국의 재량적 관리대상에 포함되지 않으며 증가 추세인 법정지출은 향후 재정 기득권으로 고착할 가능성이 높다. 결국 국민이 부담하는 총 재원 가운데 중앙정부의 관리대상은 10%에 불과하여 재정당국의 의지만으로는 중장기적 재정건전성 악화를 방지하는 데에 한계가 있다.

따라서 법정지출을 확정하는 입법부의 권한과 역량이 ‘재정 유연성 확보’를 위한 재정제도 구축에 무엇보다도 중요하다. 국회는 재정 확장기에는 재정건전성의 중장기적 복원 가능성을 높이기 위해 지출 경직화 및 기득권화를 막는 재정제도 구축을 주도해야 한다. 구체적 대안은 국회법 개정 여부에 따라 두 가지를 제안한다. 국회법 개정 없이 가능한 대안은, 예산심의 단계에서 ‘재정 경직화 방지'를 심의 기준으로 정하고 이 기준에 근거하여 예산을 심의하는 방안이다. 국회법 개정사항은, 재정 경직화 방지를 위하여 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)에 따라 현재 운용 중인 ‘의안 비용추계'의 적용 대상을 확대하고 내실화하는 방안이다. 의안 비용추계 대상을 조문의 취지에 맞게 법정지출과 관련한 전체 법령으로 확대한다면, 재정당국의 통제 범위 밖에 있는 법정지출의 제약 없는 확대를 견제하여 재정지출 유연화 제도의 효과성을 제고할 수 있게 된다.

제 I 부

개론

제1장 거버넌스 시스템 차원에서 국가장기발전 연구의 제안

제1장

거버넌스 시스템 차원에서 국가장기발전 연구의 제안

제1절 연구의 대상

제2절 거버넌스 연구의 의의

제3절 현행 거버넌스의 한계

제4절 연구 질문

제1절 연구의 대상

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 보고서는 국가장기발전전략 연구시리즈의 제Ⅱ권으로 국가의 정책을 결정하는 상위 거버넌스 체계를 대상으로 한다. 국가장기발전전략 연구는 크게 거버넌스 연구와 공공정책 연구[1]로 구성되는데, 이 연구는 정책의 상위 거버넌스, 즉 특정 부문이 아닌 정부의 장기전략과 정책 방향 및 전달체계를 결정하는 국가 의사결정 시스템이 작동하는 방식을 분석한다. 한국형 의사결정 거버넌스의 특성에서 볼 때 조직 측면에서의 연구대상은 입법부(정당과 국회), 행정부의 관료조직 및 재정당국이며, 기능 측면에서는 대의민주주의를 통한 의사결정 시스템, 관료제도를 통한 정책집행, 재정당국에 의한 재정운용 등을 대상으로 한다.

국가정책에 대한 의사결정과정을 포함하는 거버넌스 시스템이 중요한 이유는, 경제·사회·노동·교육 등 공공정책 각 분야에서의 공적 자원 재배치 및 공공서비스 제공의 성공이 결국에는 주권자의 정책 수요와 선호가 전달되고 정책화하는 방식에 달려있기 때문이다. 개별 정책부문은 정책의 결정과 집행에 관련한 부문별로 특수한 정책 거버넌스를 갖는다. 그러나 부문 고유의 정책 거버넌스는 국민의 선호를 정책에 반영하는 상위 의사결정 거버넌스 체계에 따라 그 작동방식이 달라진다. 예컨대 복지정책에서 구체적 제도를 설계하고 사업을 실행하는 주체는 행정부 주무부처인 보건복지부이다. 그러나 정책의 기본방향과 제도설계의 프레임은 개별 부처의 자율적 의사결정과정보다는 상위 의사결정 거버넌스에 의해 결정된다.

단계별로 보면 첫째, 대의민주주의하에서 복지에 대한 국민의 선호는 국민을 '대표'하는 국회에서 입법화한다. 이 단계의 제도적 원리인 대의제 민주주의는 헌법의 기본원리로서 국가의 최상위 의사결정 방식과 통치 형태를 규정한다. 다음으로 민주적 절차를 거쳐 법제화한 정책을 예산으로 지원하는 단계이다. 정책 집행을 제약하는 경제(예산)

1) 공공정책 연구에서는 정부가 수행하는 공공정책을 삶의 질, 혁신성장, 노동 패러다임 등 3대 부문으로 구분하여 부문별 장기적 전략 방향을 설정하고 전략 달성에 필요한 개혁과제를 제시한다. 국가장기발전전략 연구시리즈 Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ권은 각각 삶의 질, 혁신성장, 노동 등 공공정책 부문별 전략을 다룬다.

적 제약조건하에서 행정부 재정당국은 예산을 편성하며 입법부는 예산을 심의하고 승인한다. 그 과정에서 세입-세출-국가부채라는 재정적 제약을 어떻게 관리할 것인가의 문제가 발생하는데 이에 대한 의사결정을 지배하는 것이 재정 거버넌스이다. 재정 거버넌스의 경우 실무적으로는 행정부 재정당국의 자율성이 상당한 기능을 하지만, 본질적으로는 재정 권한을 규정하는 헌법과 재정 관련 법률, 입법부와 행정부 재정당국의 관계를 규정하는 권력구조와 통치형태가 작동 원리를 제공한다. 마지막 과정은 행정부처를 통해 구체적 사업으로 실현하여 정책 수요자인 국민에게 전달하는 단계이다.[2] 삼권분립의 민주공화제를 채택한 한국에서 행정부의 정책집행 거버넌스는 관료제도의 조직 및 운영체제를 규정하는 국가공무원제도나 정부조직법 등이 중추적 역할을 담당한다.

본 보고서에서는 Ⅱ부의 민주적 의사결정 체제(대의민주주의와 입법부의 기능), Ⅲ부의 정책 집행조직으로서의 관료제도(행정부의 역량과 조직), Ⅳ부의 재원 배분을 둘러싼 의사결정(지속가능한 재정운용과 재정제도) 등 국가정책 결정의 3대 거버넌스 분야를 중심으로 현행 시스템의 발전과정 및 제도에 대한 분석을 수행하며 이를 통해 각 부문에서 제도개혁의 필요성과 혁신 과제를 도출하고자 한다.

2) 이러한 3단계 구분은 정부 기능 가운데 주로 경제 및 사회정책 분야의 정책 결정과 관련된다.

제2절 거버넌스 연구의 의의

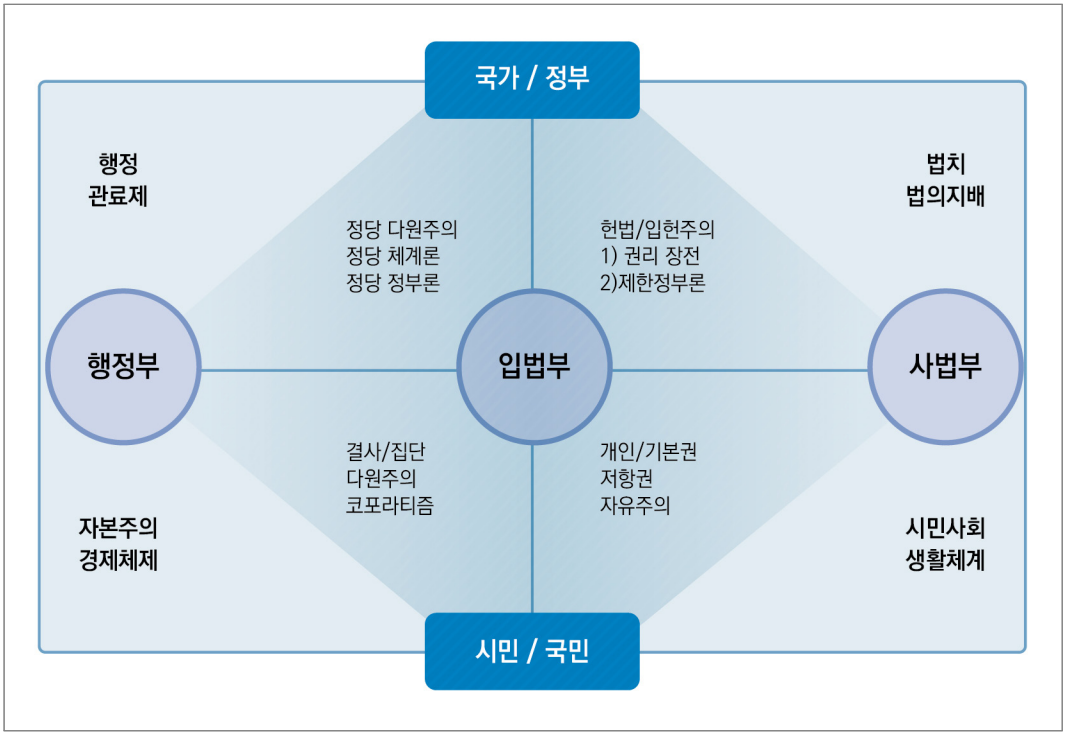
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 설명한 바와 같이 본 연구는 정책의 상위 거버넌스를, 입법부를 중심으로 한 대의민주주의 제도, 행정부 중심 관료제도, 전략이 정책으로 실현되는 과정을 결정하는 재정제도로 구분하였다. 특히 입법부를 중심으로 하는 대의민주주의 제도의 전개는 그간 정부의 공적 서비스에 대한 의사결정과 집행을 주도한 행정부 중심 상위 거버넌스의 변화 필요성을 보여주는 핵심 동인이라고 보았다. 본 연구가 현대 민주주의 이론이나 거버넌스 이론에 대해 학술적인 논의를 진행하고자 하는 것은 아니지만, 거버넌스, 국가와 정부, 정부의 구성요소 등에 대한 기초적 개념 구분은 연구가 견지하는 방향성과 관련이 있으므로 간략하게 설명해 두고자 한다.

거버넌스(governance) 개념의 경우 정치·행정·경제 등 분야에 따라 매우 다양하게 사용하는데, 본 보고서에서는 정부의 행정 능력과 같은 기술적 효율성의 맥락이 아닌 "규칙의 결정, 적용, 집행"(Kjær, 2004)이나 "지배나 관리에 관련한 모든 과정"(Bevir, 2012)과 같은 포괄적 정의로 사용하였다.[3] 즉, 의사결정의 종류는 무엇이며 그 주체는 누구인지, 행동에 따른 책임은 누가 지며, 만들어진 규칙은 어떻게 집행하고 적용하는지에 대한 시스템이라 할 수 있다. 예를 들어, 후쿠야마는 거버넌스를 "민주주의 정부인지 아닌지에 상관없이, 규칙을 만들고 집행하며, 공공서비스를 제공하는 정부의 역량"(Fukuyama, 2013)[4]으로 정의하고 있다. [그림 Ⅰ-1]은 현대 민주주의 국가에서 전략과 정책을 결정하는 의사결정 '거버넌스' 체계를 도식화한 것이다. 현대 민주주의 국가는 정부조직을 통상 입법부, 행정부, 사법부의 3개 권력 부문으로 구성하며, 그 운영원리는 대의민주주의 제도, 법치주의, 행정 관료제 등에 기초한다.[5]

3) 2000년대 이후 주요 논문들은 거버넌스 개념을 매우 일반적 수준에서 정의하며 정부라는 공적 조직에 국한되지 않은 시민사회의 행위자 및 그 네트워크, 공식적 제도가 아닌 사회적 관습과 행위로서 '거버넌스'의 구성요소를 강조하는 공통점이 있다. 이상 논의는 백웅기 외(2014)를 참조하여 정리하였다.

4) 후쿠야마가 제시한 국가의 제도적 역량은 다음과 같다: "① 정책을 확정하고, 시행하며, 법률을 제정하는 능력 ② 최소한의 관료제로 효율성 높게 국정을 관리하는 능력 ③ 독직이나 부정부패, 수뢰 등을 감사·통제하는 능력 ④ 제도 내에서 높은 수준의 투명성과 책임감을 유지하는 능력 ⑤ 법을 집행하는 능력" 등(Fukuyama, 2004: 8-9). 후쿠야마의 논의는 염재호 외(2007: 15-16)의 설명을 인용하여 정리하였다.



자료: 박상훈(2019).

[그림 Ⅰ-1] 현대 국가와 정부의 구성 체계 및 조직원리

이러한 개념을 차용해서 설명하자면, 본 보고서의 주요 질문은, 1987년 이후 정부(입법부와 행정부)를 구성하는 대의제 민주주의와 한국의 고도성장을 견인한 집행권력이 삶의 질 제고와 선도형 경제로의 전환 등과 같은 국가의 새로운 정책의제를 성공적으로 수행하기 위해서 어떠한 제도적 변화가 무엇인지에 대한 것이다. 이때 민주주의 제도는 권력관계에 기초하여 입법부와 행정부의 관계를 규정하는 제도를, 집행권력은 민주적 절차를 거친 선출권력 및 국가의 정책담당 조직인 관료제도를 각각 의미한다. 이와 같이 본 연구에서는 정부 정책에 대한 의사결정과 전달방식을 통해 최종적으로 공공서비스의 품질을 결정하는 상위 거버넌스의 구성요소로 민주적 정체(政體) 및 제도와 행정조직으로서의 관료제도를 엄밀하게 구분한다.[6]

5) [그림 Ⅰ-1]에서 국가는 주권의 대외적 측면을 지칭하며 정부는 그 대내적 측면을 지칭한다. 마찬가지로 민주정부의 주권자는 시민이며 국가의 주권자는 국민이다(박상훈, 2017: 93).

6) 본 연구시리즈에서 국가의 대외 전략은 연구대상에 제외하였는데, 국민국가로서의 국제전략이나 안보, 통일문제 등의 경우 대

이러한 구분 체계를 강조하는 것은, 한국이 권위주의 정부가 주도하는 압축성장 과정을 거치면서 국가와 정부를 동일시하면서 정부 부문에서의 의사결정을 행정부 또는 관료조직 내에서의 의사결정과 등치하는 경향이 강하였기 때문이다.[7] 이른바 국가 주도 경제성장을 최우선 가치로 삼는 발전주의 국가전략은 최고 권력자에 의한 국가자원의 자의적 재배치를 운영원리로 하는 권위주의 통치체제와 결합하였으며, 그러한 체제하에서 민주주의 기구인 의회와 정당은 행정부의 요청에 따라, 법, 예산, 정책을 통과시켜주는 통법부(通法府)로 전락하였다(윤견수·김다은, 2017; Ⅱ부 2장 1절과 Ⅲ부 2장 2절). 1987년 이후 한국의 의사결정 시스템은 민주적인 제도를 도입하였으나 제도적 규정과 거버넌스를 구성하는 행위자들 사이에는 갈등과 불협화음이 여전히 계속되었다. 특히 발전주의 국가전략의 주력이었던 한국의 관료집단은 권위주의 통치자의 명령에 완전히 복속하던 과거 시스템으로부터 상대적으로 자유로워졌지만 관료집단을 통제할 민주적 역량이나 제도는 여전히 미완의 상태이다.

결국 고도성장기를 규정한 과거 의사결정 시스템과 단절한 새로운 국가발전전략은 단순히 복지 분야나 경제 분야와 같은 개별 정책 부문에서 새로운 국가 비전을 제시하거나 행정부 내부의 시장주의적 개혁을 추진하는 것만으로는 충분하지 않다. 새로운 국가발전전략이 성공을 거두기 위해서는 국가적 차원에서 의사를 결정하고 정책을 집행하는 시스템인 거버넌스 체제의 작동방식에 대한 이해가 선행되어야 한다. 본 보고서에서 민주 정부의 구성요소인 입법부와 행정부의 권한과 역할을 구분하고, 국가조직의 구성요소인 관료제도와 그 제도에 대한 민주적 통제 원리를 모색하고자 하는 연구의 의의가 여기에 있다.

내적 공공정책과는 질적으로 다른 상위 거버넌스를 갖는다. 또한 민주 정부 구성요소 가운데 사법부 또한 분석 대상에 포함하지 않았다.

7) 박상훈(2017: 93-94)은 '정부' 대신 '국가'라는 표현을 널리 사용하는 이유로 관료제의 발달을 들고 있다. 독일이나 프랑스처럼 중앙집권적 관료제가 발달한 국가에서는 '국가'라는 개념이, 영국이나 미국처럼 시민권이 관료조직에 앞서 발달한 국가에서는 '정부'("선출직 시민의 대표 내지 그들의 팀"의 의미에서)라는 개념을 주로 사용한다는 것이다.

제3절 현행 거버넌스의 한계

국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁의제 연구는 입법부와 행정부를 포함하는 한국 정부의 거버넌스 시스템이 변화하는 시대적 요구에 맞게 제대로 기능하지 못한다는 인식에서 출발한다. 이하에서는 한국의 정책 거버넌스의 한계를 정치적 의사결정에서 대의민주주의의 합의 형성 능력, 정책의 실행을 담당하는 관료시스템의 정책 집행 능량, 정책을 안정적이고 효율적으로 실행함에 있어 필요한 재정운용 역량 등 세 분야로 구분하여 확인하였다.

1 대의민주주의의 합의 형성 능력

헌법에 기초한 국가 의사결정 원리인 대의민주주의를 확인해 보자. 현대 국가에서 대의민주주의 제도는 국민이 선출한 대표자가 국회나 행정부에서 국민을 대신하여 정책을 결정하는 의사결정의 기본원리이며, 그 본연의 기능은 다양한 공동체 구성원 사이에 존재하는 의견의 차이를 조율함으로써 갈등을 해소하고 합의를 형성하는 것이다.

정치 본연의 기능은 경제사회적 갈등의 완화, 이해관계의 조정과 타협이다. 그러나 권위주의 시대에 정치는 사회적 합의 기제가 아니라 민주적 절차의 부재로 발생한 사회적 저항에 대한 억압의 기능을 주로 담당하였다. 따라서 서로 다른 집단 간 갈등 조정의 기능은 권위주의 시기가 아닌 민주화 이후 정치제도의 주요 기능이다. 사회경제적 관점에서 보면, 2000년대 들어 민주주의에 기초한 갈등 조정과 사회적 타협의 중요성은 더욱 커졌다. 이는 우리 사회와 정부가 당면한 정책 환경과, 해결해야 하는 공적 과제의 성격에서 비롯된다. 고도성장 시기에 한국 정부는 성장 우선 전략을 추진하면서 경제성장이라는 단일한 목표를 위해 국가자원을 효율적으로 동원하고 활용하는 문제에 총력을 기울인다. 그 과정에서 복지정책은 잔여적이고 선별적 수준에 머물렀으며 사회정책은 억압적이었다. 그럼에도 지속적 경제성장에 힘입어 노동소득 배분율이 올라가고

근로자의 임금수준 역시 상승했기에 정치 영역의 갈등은 경제적 성과의 배분보다는 억압적 정치체제에 대한 민주화 요구에 집중하는 양상이었다. 현재 한국의 경제성장률 전망치는 1~2%대로 하락하였으며 청년실업자를 중심으로 한 실업률은 지속적으로 증가하고 있다. 시장소득 지니계수로 평가한 불평등 계수는 1990년대 중반까지 0.260 수준이었으나 2000년대 중반 이후에는 0.300~0.320으로 악화하였다. 이러한 변화는 한국의 인구 구조 및 산업 구조적 변화와 함께 새로운 기술환경의 도래를 종합적으로 반영한 결과라 할 수 있다. 4만달러대 소득수준(PPP, 구매력평가소득 기준)과 초저출산 사회로의 진입, 1%대 잠재성장률 예상, 4차 산업혁명 기술로의 산업 패러다임 전환 등 사회경제적 환경의 변화에서 한국 의사결정 시스템이 당면한 최우선 의제는 기술변화나 산업구조 전환의 결과로 발생하는 사회 계층적 갈등을 어떻게 해결할지, 경제성장 둔화로 심화되는 계층 간·세대 간·지역 간 양극화의 문제를 어떻게 해소할지의 문제일 것이다.

[표 Ⅰ-1] 한국의 장기성장률 전망치

단위: %

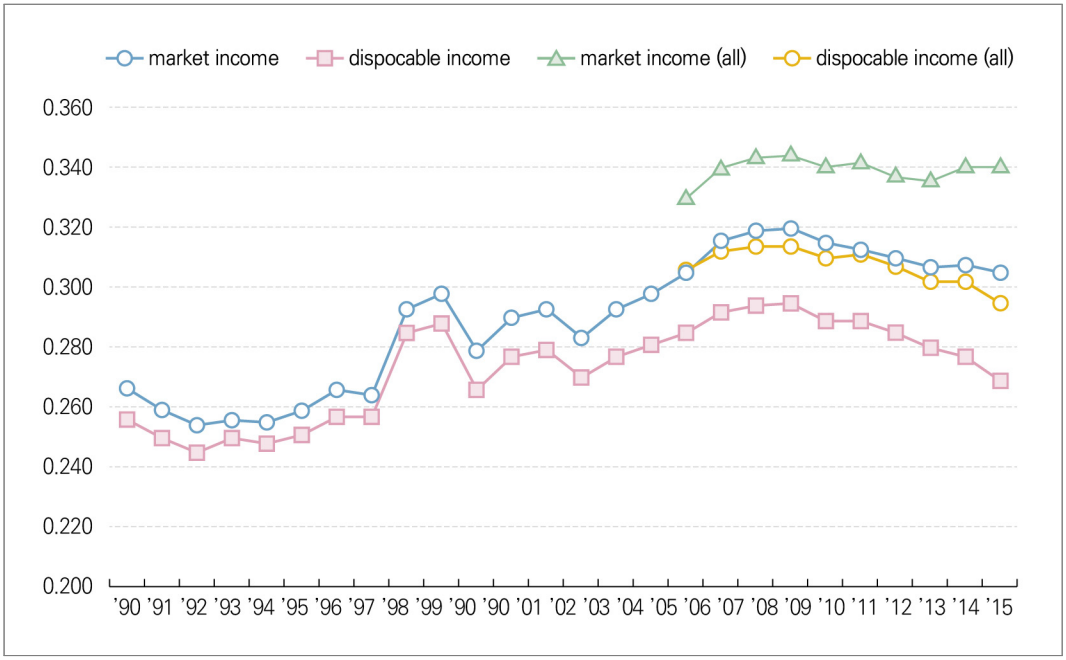
	OECD	IMF	국민연금보험공단	국회예산정책처	기획재정부
2021~30년	2.6	2.2	2.3	2.8	2.6
2031~40년	1.7	1.9	1.4	2.3	1.9
2041~50년	1.3	1.5	1.0	1.5	1.4
2051~60년	1.2	1.2	0.8	1.2	1.1

출처: OECD(2018), IMF(2018), 국민연금보험공단(2018), 국회예산정책처(2018), 기획재정부(2015).

[표 Ⅰ-2] 취업자 수 및 실업률 추이

	취업자 증감(명)	실업자(명)	실업률 (%)	청년 실업자(명)	청년 실업률(%)
1990년	52.5	45.4	2.4	29.0	5.5
1995년	56.6	43.0	2.1	26.3	4.6
2000년	88.2	97.8	4.4	43.0	8.1
2005년	14.9	88.7	3.7	38.9	8.0
2010년	34.5	92.4	3.7	33.9	7.9
2015년	28.1	97.6	3.6	38.9	9.1
2017년	31.6	102.3	3.7	42.6	9.8
2018년	9.7	107.3	3.8	40.8	9.5

출처 : 통계청, 경제활동인구조사.



자료: 통계청 (원자료: Lee, Kang-Kook, 2019)

[그림 Ⅰ-2] 한국의 도시지역 가구소득 지니계수 추이

새로운 국가적 의제를 해결하기 위한 정치 분야의 제도적 역량은 어떠한가? 한국은 1987년 이후 제도적 차원의 민주주의를 꾸준히 진전시켰으며 민주주의 지표(EIU Democracy Index)[8] 또한 매우 안정적인 수준을 유지 중이다. 그러나 갈등 해소와 합의 형성이라는 정치제도 본연의 기능으로 평가하자면, 현행 의사결정 시스템이 민주적 제도에 따라 원활하게 작동한다고 보기는 어렵다. 한국 정당정치는, 경제적·사회적 갈등에 대해 제도적 틀 내에서의 정치적 타협과 합의를 모색하기보다는, 정당 간 물리적 충돌이나 원외 투쟁에 의존하는 경우가 빈번하다. 힘의 논리에 의한 극한적 대립이나 정치적 결정을 사법적 판단 영역에 위임하는 상황이 되풀이하면서 정치가 사회적 갈등을 완화하기는커녕 증폭하는 상황이 일상이 되었다. 국민들 또한 대표자인 국회를 통해 선호를 표출하기보다는 광장정치나 청와대 게시판을 통해 직접적인 해법을 호소하는 경향이 강해지고 있다. 민주주의 제도가 정상적으로 작동하여 사회내 갈등을 해소하는

8) EIU의 조사에 따르면, 한국의 민주주의 지수는 2018년 8.00점으로 167개 조사대상 국가 중 21위, 아시아 지역에서는 1위를 기록하였다.

의사결정 시스템으로 정착한 사회에서라면 비공식적 정치 참여는 공식적 제도로 흡수되며 다원적 대의기구를 통해 관리된다.

그러나 본 보고서 제Ⅱ부에서 보듯이 민주화 이후 대의기구를 통한 정치 참여가 활성화하면서 비공식적 참여를 대체하는 현상은 노태우 정권 말기 즈음까지 이어지며 그 이후에는 '민주화' 효과는 사라지는 것으로 확인된다. 거리에서의 시위를 통한 정치적 의사 표출은 횟수 면에서는 김영삼 정부 이후 200~300회 선에서 유지되고 있으며 비중으로는 2000년대 이후 오히려 증가 추이를 보였다(Ⅱ부: 141-142; [그림 Ⅱ-6]과 [그림 Ⅱ-7] 참조). 이러한 현상에 대해 Ⅱ부에서는 다수결주의라는 민주적 원칙이 "협의제적 국회법과 관행이라는 현실적 논리에 사장"되고 "결국 숙의가 부족한 상태로 국가의 의사결정이 처리"되는 문제점을 지적한다. 한국의 대의제 기구들은 외형적으로는 "다양한 기능과 책임성의 구조를 갖추고 있음에도 불구하고" 국가의 의사결정은 숙의 없는 "정쟁의 블랙홀"에 빠져 있는 것으로 진단된다(Ⅱ부: 30). 2017년 미국 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)가 실시한 세계시민 정치태도 조사(Global Attitute Survey Project)에 따르면 한국은 민주주의가 발달한 미국, 독일, 네덜란드 등에 비해 선거로 선출된 대표들에 대한 시민적 지지가 높지 않은 한편, 시민에 의한 직접 결정에 대한 선호도는 훨씬 높게 나타났다(Ⅱ부: 139-140; [그림 Ⅱ-4]과 [그림 Ⅱ-5] 참조). 이처럼 한국 국민들이 국회가 아닌 광장에서의 정치나 청와대를 통한 직접적인 의사소통을 선호하는 이유는 대의제도가 제대로 된 기능을 하지 못하는 것과 무관하지 않다.

역사적으로 보아 한국의 대의민주주의가 본연의 정치적 기능을 제대로 수행하지 못하는 이유는, 권위주의 체제를 종식했음에도 불구하고 강력한 대통령 중심제하에서 의사결정을 위한 정보와 자원이 중앙정부 및 직업 관료(career bureaucrats)에 집중하는 것과 관련이 깊다. 즉, "민주적 제도 정비에도 불구하고 과거 고도 경제성장기에 효율성을 중시하던 행정부 및 중앙정부 주도의 거버넌스가 존속"(Ⅱ부: 27)함에 따라 정비된 제도와 제도의 운영 사이에 괴리가 발생하였기 때문이다. 달리말해, 민주화와 세계화가 입법부와 사법부에 대한 행정부 우위, 시장순응적 경제개입, 역량있는 엘리트 관료제, 정책을 하향식으로 조율하는 최상위 선도기구(일본의 통산산업성 (*MITI*)이나 한국의 경제기획원(*EPB*)) 등 이른바 발전국가(developmental state model)를 구성(Johnson, 1982; 1999)하는 각 요소들을 해체 또는 약화시키고 있으나 삼권분립에 기반한 대의

제도, 정부나 관료에 대한 시장의 자율성, 관료시스템에 대한 민주적 통제, 다원주의적 의사결정 체제 등 새로운 정치제도와 시장 질서가 발전국가 요소를 대체하여 한국의 사회경제 시스템에 온전히 안착하였다고 보기는 어렵다. 이러한 관점에서 본 보고서는 발전국가 모형을 구성하는 핵심요소들이 균열되었으나 새로운 시스템이 온전히 정착하지 못한 1990년대 이후 한국의 상태를 '포스트 발전국가(Post Developmental State)'로 규정한다.[9)]

민주화는 발전국가의 특성인 정책 결정에 대한 (직업)관료의 독점적 지위를 낮추는 한편 그들에 대한 정치적 통제 기제를 확대하였다(박종민·윤견수, 2015: 42). 그러나 국회는, 법적·형식적 권한을 가졌음에도 불구하고 행정부에 대비해 열악한 정보와 정책 자원으로 인해 행정부의 국정운영을 효과적으로 통제하지는 못했다. 헌법이 보장하는 국회의 가장 중요한 권한인 법률제정과 예산 배분에서조차 행정부의 정부법률과 행정입법, 예산편성권에 밀려 입법부의 정책 주도력은 행정부에 한참 뒤처진다. 즉 "민주화와 정치화라는 환경 변화에도 불구하고 행정부가 여전히 자율성을 일정 수준 이상으로 유지"하고 있으며 행정부를 구성하는 관료제 역시 "강력한 권력을 독점한 통치권자에서 자유로워졌지만 그 공백을 의회를 중심으로 한 정치의 영역이 채우지 않은 상황에서 상대적으로 여전히 자율성을 누리"고 있다(Ⅲ부: 214).

결국 1990년대 이후 현재에 이르는 시기는 고도성장기 형성된 발전국가 유산이 제도의 '경로의존성(path dependency)'에 의해 새로운 정치제도 및 글로벌 시장질서와 혼재되면서 한국의 의사결정에 영향을 주는 상태로 묘사할 수 있다. 발전국가의 요소가 국가적 정책 의제의 해결에 있어 반드시 부정적 의미만을 함축하는 것은 아니지만, 적어도 대의민주주의에 의한 의사결정 시스템이 성숙되기 위해서는 민주적으로 통제하고 극복해야 할 대상으로 생각한다. 경제가 복잡화하고 민주적 권리의식이 성숙해 진 현재, 한국의 의사결정 시스템이 가장 필요로 하는 것은 국가가 제시한 의제를 어떻게 달성할 것인지하는 '집행역량'이 아닌, 국가적 의제를 설정함에 있어 발생하는 갈등을 조율하고 국민들 간 합의에 이르는 '합의 형성역량'에 있기 때문이다.

9) 포스트 발전국가에 대한 정의는 1990년대 이후 한국의 국가시스템에 대한 인식에 따라 달라진다. 대표적으로는 발전국가 모형이 신자유주의로 변화되었다는 "발전국가 소멸론"과 발전국가가 새로운 환경하에서 변형되어 지속된다는 입장의 "발전국가 지속론"이 있다(박상영, 2012: 66). 박상영(2012)은 이 외에도 한국에서 포스트 발전국가론이 논의되는 다양한 맥락과 문헌을 소개한다. 박상영은 한국에서 포스트 발전국가가 "발전주의적 특성과 신자유주의적 특성이 혼합된 시스템"으로 나타나고 있으며 아직 완료형이 아닌 진행형임을 강조한다.

2 관료시스템의 정책 집행 능력

두 번째는 관료제도의 정책 전달 효율성 저하 문제이다. 삼권분립의 권력구조하에서 정부 관료제의 기능은 대의민주제가 결정한 정책을 효과적으로 집행하는 것이다(Wamsley et al., 1992; Ⅲ부: 163). 발전국가 모형에서 집행적 정부 관료제는 1960년대 이후 산업정책을 주도하면서 한국의 경제발전을 성공으로 이끈 주요 요인으로 평가받는다[10]. 경제개발 초기 한국의 국가 관료제는 1) 권위주의 정권하에서 정치적 및 사회적으로 포획될 가능성이 낮았으며, 2) 실적기반 임용으로 교육 수준이 높은 엘리트 관료를 확보하였기 때문에 국가적 목표 달성을 위한 정책을 효과적으로 집행할 수 있었다(World Bank, 1993; 박종민·윤견수, 2015: 36). 국가 관료제가 사회경제적 특권층으로부터 포획당하지 않은 배경에 대해 발전국가론은 토지개혁으로 인해 그 이전 시기의 지배계급이었던 지주집단이 몰락했다는 점, 한국전쟁 이후 반체제 노동세력이 붕괴했다는 점, 근대적 산업생산의 미발달로 자본계급 또한 성숙하지 않았다는 점 등을 들고 있다(양재진, 2005: 3). 발전국가론자들은 이러한 사회세력의 공백이 "발전지향적인 정치 리더십" 및 일제 식민기 이후 형성된 국가 관료제의 역량과 결합하면서 경제성장을 견인하는 국가역량으로 발전하였다고 설명한다.

그러나, 1990년대 이후 민주화와 세계화가 한국형 발전국가에 내재한 구조적 모순을 증폭시키면서, 관료 주도의 정책 설계와 규제정책, 가격 왜곡을 통한 자원의 재배치는 국민이 요구하는 공공의 정책목표 달성에 더 이상 효과적이지 않다는 평가를 받는다. 고도성장기에 정부 관료제가 기능적으로 효율적일 수 있었던 핵심적인 이유는 첫째, 달성해야 할 정책목표를 경제개발로 단순하고 명확하게 규정하였기 때문이다. 두 번째로는, 정치 권력이 관료들에게 정책 실행과정에서의 재량권을 폭넓게 인정한 후 그 결과에 대해 엄격한 성과주의를 적용하여 평가하는 식으로 관료제를 통제할 수 있었기 때문이다. 세 번째로는, 경제사회 구조가 단순하여 정부 주도 산업정책이나 공공정책이 민간부문에서 파생하는 효과가 비교적 예측 가능하였다는 점이다. 마지막으로 비대한 정부조직에서 발생하는 비효율이나 부처 이기주의의 문제가 상대적으로 적었기 때문에

10) 특히 권위주의 시대 한국의 관료제는 "강력한 권력을 가진 통치권자가 제시한 국가의 목표를 수용하는 한에서 이를 달성하기 위해 수직적·수평적으로 체계적으로 연계한 관료제가 국가의 의지를 전체 국민에게 효과적으로 전달하는 동원 체계였다(Ⅲ부:. 208).

정책목표에 따라 관료조직을 기능적이며 효과적으로 활용할 수 있었다는 점이다.

예를 들어, 경제개발 시기 수출주도형 경제성장 전략에 따라 정부 각 부처에는 수출실적 증가라는 정책목표가 주어졌다. 수출실적이라는 정책목표는 매우 단순명료하게 정의되는 정량지표다. 정책목표가 명료하기 때문에, 부처별로 정책 실행의 재량권을 허용하면서(효율성) 최종 실적을 통해 관료제를 통제(책임성)하는 방식이 효과적으로 작동할 수 있었다. 그러나 현재 정부 부문에서 달성해야 하는 정책목표는 삶의 질, 출산율, 혁신역량 등 구조적이고 복합적인 성격을 띠며 수출실적같이 단순한 지표로 정의되지 않는다. 집행적 관료제는 "명확한 권위와 권한체계, 전문화된 부서, 표준화된 업무를 통해 매우 효과적으로 목표를 달성할 수 있는 체제"(Ⅲ부: 164)이며 부여된 역할과 권한의 범위 내에서는 책무성을 갖는다. 그러나, 최종목표의 설정이나 의사결정 단계에서 권한을 갖는 것은 아니므로 실행해야 할 목표가 단순명료하게 정의되지 않는 경우에는 집행체제로서의 효율성이 낮아질 수 있다. 그 기능적 효율성을 발현할 정책환경 요인이 더 이상 유효하지 않은 상태에서 관료제에는 민주화로 인한 정치적 통제와 신공공관리 이론에 따른 시장적 통제라는 이중적 통제가 강화되어 온 것이다(박종민·윤견수, 2015).

3 재정 거버넌스의 재정관리 능력

세 번째는, 사회경제적 구조 변화와 재정 거버넌스의 한계로 인해 재정운용의 지속가능성이 낮아지는 점이다. 재정 거버넌스가 담당하는 재정 기능은 크게 정부의 정책을 예산 측면에서 지원하는 것과 거시적 재정안정화를 유지하는 것, 두 가지로 요약된다. 전자가 정부의 살림살이에 혈액을 공급하는 기능이라면, 후자는 건강을 유지하도록 관리하거나 건강에 적신호가 켜졌을 때 수술을 집도하는 기능이라 할 수 있다. 경제개발 시기에 재정당국은 매우 열악한 세입여건에도 불구하고 높은 경제성장률을 통한 세원 확대에 힘입어 재원을 안정적으로 확보할 수 있었다. 수출 지향적·대외 개방형 성장전략에 내재한 거시적 불안정은 1980년대 초 경제위기와 재정위기로 현실화 하였는데 이는 긴축재정을 통한 강력한 재정안정화 정책으로 극복되었다. 수혜계층의 반발에도 불구하고 그와 같은 안정화 정책이 가능했던 까닭은 von Hagen(1992)이 설명하는 바와 같이 강력한 재정 권한을 행사할 수 있는 재정 거버넌스가 효과적으로 작동하였기 때문

이다. 1980년대 재정개혁은 재정당국으로 강력한 집행 권한을 온전히 위임한 정부의 정치적 보호가 주효하였다(기획재정부·KDI국제정책대학원, 2013: 30-42). 정치적 통치권자의 명료한 목표 설정과 유능한 엘리트 관료의 집행능력이 결합하여 한국의 경제개발을 성공으로 이끈 것과 마찬가지로, 성공적 재정운용 역시 정치적 의사결정권자의 명확한 목표 설정과 유능한 기술관료가 이끄는 재정당국의 협업으로 가능하였다고 볼 수 있다.

그러나 2000년대 이후 잠재성장률 하락, 고용창출 능력 저하, 생산인구 감소 등 저성장에 따른 세입기반 위축으로 인해 성장기반 재정조달 방식은 더 이상 지속하기 어렵게 되었다. 행정부 중심의 강력한 재정 거버넌스에도 한계가 분명해졌다. 행정부 재정당국이 주도하던 한국의 재정 거버넌스 체제가 이제 행정부와 입법부가 권한을 공유하는 방식으로 전환되고 있기 때문이다. 이에 따라 광의의 재정당국(행정부와 입법부가 공동으로 책임지는 재정정책 리더십)은 국민의 삶의 질 향상과 재정건전성 유지라는 과제를 동시에 달성하기 위해 재정제도와 거버넌스를 재구축해야 하는 과제에 직면해 있다.

제4절 연구 질문

정책 거버넌스 세 부문이 현재 직면한 한계는, 크게 부문 자체의 독립적이며 고유한 기능과 관련한 문제와 부문 간 상호성에 의해 결정되는 기능으로 유형화된다. 이는 또한 제도의 측면과 운영의 측면으로 유형화되기도 한다.

우선 대의민주주의는 상임위, 공청회, 선거제도 등 정당과 국회를 구성하는 각종 제도 자체의 미비점이 야기하는 문제가 있는 한편, 민주적 통제제도에도 불구하고 자원과 정보의 측면에서 행정부와의 힘의 불균형이 만드는 문제가 있다. 본 연구의 Ⅱ부에서는 대의제 원리에 의한 국가 의사결정 시스템이 원활하게 작동하지 못하는 이유로 형식적으로 도입된 제도와 경로의존적 제도운영 사이의 불균형 문제를 들고 있다. 즉, 한국의 의사결정과정이 당면한 문제로 경제개발기에 형성된 행정부 중심 거버넌스와 민주화 이후 도입된 제도가 서로 조응하지 않음으로 인해 제도적 규정과 거버넌스를 구성하는 행위자의 역할 사이에 불협화음이 발생하고 있다는 점을 강조한다(Ⅱ부: 27).

관료제도에서는 공무원 개개인의 역량이나 인사제도, 채용방식 등 제도 그 자체의 문제와, 민주화에 따른 국가 관료제의 작동방식의 변화로 발생한 문제로 구분한다. 전자의 문제는, 주로 성과와 경쟁, 평가 등 시장원리에 의한 관료 통제를 중시하는 신공공관리적 행정개혁의 대상이 되었다. 민주화로 절대적 권력을 가진 통치자가 더 이상 존재하지 않게 되면서 부처 이기주의는 권력자 아래에서의 경쟁에서 스스로 권력을 추구하는 양상으로 전환하였다. 국정감사나 의원입법 등 입법부가 행사하는 민주적 권한은 과거에 비해 관료의 자율성을 일정 부분 제약하지만 정부의 입법활동이나 행정입법이 여전히 국가정책의 결정에서 중요한 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 절대 권력자의 통제가 사라지면서 관료제도에 만들어진 공백을 국회를 중심으로 한 정치의 영역이 채우지는 못하고 있다(Ⅲ부: 213-215).

재정 분야의 기능적 문제점 역시, 행정부문 내부의 제도적 미비함으로 인해 발생하는 유형과, 민주적 의사결정과정의 영향을 받는 정치적 재정 권한에서 비롯하는 유형으로

구분한다. 미시적 성과관리나 재정준칙의 제정, 탑다운 예산편성 등 2000년대 중반 추진된 4대 재정혁신은 전자의 문제를 해결하기 위한 기능적 효율화 방안이었다. 즉 4대 재정개혁은, 관료제도와 마찬가지로 성과와 경쟁을 강조하는 신공공관리적 행정개혁의 일환이라 할 수 있다. 후자의 문제는 행정부에 대한 위임이든 정치권 내에서의 합의 과정이든 간에 "정치권의 자율적 통제"라는 큰 틀에서의 재정운용 기제가 어떻게 원활하게 작동할 수 있는가에 대한 논의를 필요로 한다.

이상은 정책을 결정하는 상위 거버넌스를 구조화하여 파악한 것이다. 민주적 의사결정이 다음 단계 과정인 재정과정과 집행과정에 우선하며, 입법부가 재정당국의 재정 권한과 행정부의 집행기능을 통제한다. 3대 부문 중 대의민주주의 제도는 통치체제 및 입법권과 집행권의 관계를 근본적으로 규정하기 때문에 관료제와 다른 요소의 작동방식을 제약하고 규정하는 핵심적 역할을 담당한다. 그런데 정책 결정과 관련한 실질적 영향력이 반드시 입법부에서 집행부라는 일방향으로 작동한다고 보기는 어렵다. 재정당국은 예산편성 권한을 통해 국회의원의 예산승인을 압박하는 방식으로 전체 재정운용을 주도하기도 한다. 행정부 사업부처는 직접 정부 법률안을 제출하기도 하지만 입법부 소관 상임위원회 여당 의원을 통한 '우회 입법'의 방식으로 대의제 의사결정과정에 역으로 영향을 미칠 수 있다. 입법부의 의사결정과정 이후에도 행정부 관료들은 대의제 기구를 거치지 않은 채 시행령과 시행규칙 등 이른바 행정입법을 통해 국민의 권리와 생활에 영향을 주는 정책적 결정을 주도한다. 즉, 제도적으로 보면, 대의민주주의에 의한 의사결정이 집행 권한과 재정 권한을 제약하며 모든 국가 의사결정의 최상층에 위치하지만, 제도의 실제 운영 측면에서는 의회제도(정치)와 관료제도(행정)의 상호의존성, 발전국가 성장모형에 기원을 갖는 행정부와 기술관료의 집행 권한이 중요한 역할을 수행한다.

본 보고서는 이상과 같이 민주주의 제도와 기존의 발전국가적 운영방식 간의 긴장과 서로 다른 영역에 속한 제도 사이의 상호성에 주목한다는 점에서 역사적 신제도주의[11] 관점에서 대의민주주의, 관료제도, 재정제도를 분석한다. 연구를 통해 던지는 기본 질

11) 정치·경제·사회의 조직 원리가 관성을 가지며 쉽게 바뀌지 않는 현상은 제도의 경로의존성으로 설명한다. 역사적 신제도주의에 따르면, 특정 제도나 발전 경로가 일단 선택되어 안정적으로 정착하면 그 사회 내에서 지속하는 경향이 생겨나기 때문에 (새로운 정책 환경하에서 더 우월한) 대안적 선택과 발전 경로를 제약하게 된다는 것이다. 제도의 경로의존성이 발생하는 구체적 원인으로는 기존 제도하에서 특권을 누리는 수혜집단의 저항, 새로운 제도 채택에 따른 학습비용, 복잡하게 얽혀 있는 제도 간의 상호의존성 등을 들 수 있다.

문은 현재의 정부 시스템 및 관련 제도가 대한민국 국가 공동체가 당면한 과제를 해결하기에 적합한지, 새로운 과제에 대한 문제해결 능력을 갖추기 위해서는 무엇을 혁신해야 하는지로 요약된다. 이러한 질문에 답하기 위해 각 분야별 연구에서는 고도성장기에 한국의 발전에 기여한 성공 요인과 그 요인들이 변화하는 환경하에서 어떻게 작동하는지를 분석하였다. 또한 이른바 발전주의 국가전략과 권위주의 의사결정 구조를 극복하기 위한 노력을 정치제도와 행정조직 차원에서 지속하였음에도 불구하고 그러한 노력이 여전히 새로운 국가운영 시스템으로 성공적으로 안착하지 못하였다는 사실을 확인하였다. 최종적으로는 제도의 역사적 경로의존성과 구조적 상호의존성에 기초하여 한국의 의사결정 거버넌스가 성공하는 데 필요한 전략 방향과 개혁의제가 무엇인지를 도출하고자 한다.

제 II 부

국가 의사결정체계 개선을 위한 대의민주주의 발전 전략

제1장 서론

제2장 현행 한국 의사결정체계의 특징과 한계

제3장 미래 의사결정체계의 규범과 가치

제4장 대의민주주의 발전을 위한 제도개선 과제

제5장 토의 및 결론

제1장

서론

제1절 문제 제기

제2절 기존 논의 고찰

제3절 연구방법

제1절 문제 제기

대한민국의 민주주의 제도화에 대한 대외적 평가는 안정적이다. 예를 들어 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economic Intelligence Unit: EIU)은 매년 각국의 민주주의 수준을 평가하여 발표하는데, 1987년 민주화 이후 한국을 안정된 민주주의 국가로 평가한다. 한국의 민주주의는 서구 선진국들보다 하위에 있지만 2000년대 이후 지속적으로 순위가 상승하였다. 특히 민주주의 지표를 구성하는 선거와 다원성, 정부의 기능, 정치참여, 정치문화, 시민의 자유 등 5가지 주요 분야들 가운데 절차와 제도적 측면인 '선거과정과 다원성' 분야는 구미 선진 민주주의 국가들과 거의 유사한 수준이다.

그런데 민주주의 제도화에 대한 대외적 평가와 달리 대내적으로는 한국의 의사결정 시스템이 제대로 작동하지 않는다는 평가가 있다. 이는 민주화 이후 30여 년간 다양한 사건과 사고를 통해서도 드러났을 뿐 아니라 학자, 정치인 및 시민들이 심각하게 우려하는 부분이다. 예를 들어, 풍부한 자원과 정보력을 지닌 대통령과 행정부는 종종 국회와 정당의 의견을 무시하고 결정을 내린다. 국회 내 야당은 여당과 행정부를 견제한다는 명목으로 의사일정 조정 및 법안심사, 예산심의 등에서 다수결 원칙을 무력화한다. 여당과 야당의 국회 내 갈등은 물리적인 충돌로 격화하기도 한다. 원내 정치는 없고 원외투쟁만이 남는 국회 운영이 이루어진다. 이 와중에 정치적 해결 및 타협의 가능성은 사라지고 사법부의 판단만을 절대적 선으로 간주하는 사태가 벌어지기도 한다(임혁백, 2014: 784).

2000년대 이후 이루어진 세 차례 촛불집회는 이러한 한국의 의사결정과정에 대해 국민들이 직접 의문을 제기한 사례라고 할 수 있다. 2004년 노무현대통령 탄핵 반대 촛불집회, 2008년 광우병 미국소고기 수입반대 촛불집회, 그리고 2016~2017년 박근혜 대통령탄핵 촛불집회는 대의제에 기초한 한국의 국가 의사결정 시스템이 제대로 작동하지 않았기 때문에 국민들 스스로가 나선 것이다. 또한 시간이 지날수록 직접행동을 통한 국민의 불만은 더욱 커지는 경향을 보인다(이지호·이현우·서복경, 2017: 46).

국민들의 활발한 정치참여는 건강한 민주주의의 지표이지만 빈번한 촛불집회는 대의제에 대한 오해와 국민의 직접행동만이 유일하게 정당성 있는 의사결정이라고 잘못된 인식을 키우기도 한다. 광화문과 시청 앞 거리가 일상적인 집회와 시위 장소로 변한 것이 이러한 문제를 보여준다. 일부 국회의원들은 이러한 시류에 편승해 다양한 이해관계 집단을 대표하기 위해 노력하기보다 거리의 국민에게 의존하고 이들을 동원하는 데 노력을 기울인다. 대외적으로 긍정적인 평가를 받는 제도개혁과 달리, 개혁한 제도는 한국 사회 속에서 제대로 정착되지 못한 채 헛바퀴만 도는 상황인 듯하다. 왜 이런 상황이 발생하는 것인가? 무엇이 문제이며, 그 해결방안은 무엇인가?

국제적 평가와 국내적 평가 사이의 엇갈린 반응은 민주화 이후 제도 정비와 제도 운영 사이의 괴리에서 찾아볼 수 있을 것 같다. 한국 사회는 민주화 이후 30년이 넘는 시간에 걸쳐 꾸준히 다양한 민주적 제도를 채택하고, 수정을 거듭하면서 서구의 안정된 민주주의 사회가 지닌 제도적 장치를 대부분 구비했거나 비슷한 수준의 제도적 환경을 구축했다. 반면, 그렇게 구축한 제도가 실제 한국 사회 내에서 원활히 작동할 것인가는 또 다른 차원의 문제다. 현재 한국 사회 내 의사결정과정에 대한 문제 제기는 바로 이와 같은 한국 사회 내 민주적 제도 운영의 문제를 제기하는 것이다.

한편 한국 사회 내 제도 운영의 문제를 정치체제적 측면에서 접근하고자 한다. 지난 몇 년 동안 한국 사회의 중요한 화두였던 헌법개정의 문제도 이러한 접근법에서 나온 것이다. 민주화에 따라 대통령직선제를 운영하는 과정에서 대통령에게 집중된 과도한 권한이 권력자와 피권력자 간 갈등의 원인이라는 지적이다. 현행 대통령제를 '분권형' 또는 '내각제형'으로 개혁하자는 주장은 이처럼 대통령에게 권한이 집중되면서 등장한 제왕적 대통령의 폐해를 해소하자는 것이다. 또한 대통령제와 다른 새로운 유형의 정부형태를 구상함과 동시에 민주화 이후 30년이 넘는 시간 동안 한 번도 손보지 못했던 헌법의 조항 하나하나를 개선하자는 접근이다.

아쉽게도 헌법개정을 통해 한국 사회를 개혁하고자 하는 이러한 시도는 민주화 이후 한국 사회를 전면적으로 재검토해 볼 수 있는 긍정적인 측면이 강함에도 불구하고, 현실성이 낮다. 민주화 이후 헌법개정에 대한 논의는 수차례에 걸쳐 진행되었음에도 단 한 번도 사회적 합의에 도달하지 못했다. 최근 문재인 정부의 적극적인 노력에도 불구하고 헌법개정에 대한 합의는 실패하였다. 현 의사결정과정에 생겨난 한국 사회 내 갈

등 구조가 헌법개정을 통한 갈등해결 논의를 진전시키는 데 장애물로 작용하기 때문이다. 더구나 헌법개정과정에서 제시하는 새로운 유형의 정부형태는 한국 사회가 이전에 경험해보지 못한 제도라는 점도 우려가 크다. '분권형'이든 '내각제형'이든 새롭게 시도하는 정부 형태가 한국 사회에 정착하는 과정에서 상당한 시행착오를 겪을 것이다. 이 시행착오 과정이 과연 현재 의사결정과정이 야기한 문제를 치유하는 긍정적 역할을 할 것인지, 아니면 오히려 더욱 문제를 심화할 것인지 예측하기 힘든 상황이다.

한국 사회 내 민주적 제도 운영의 문제를 지적하는 또 다른 관점은 현재 한국 사회의 문제를 정치사회적 조건 및 환경에서 찾는 것이다. 이 접근법에 따르면, 민주화 이후 현행 대통령제는 단점정부에서는 잘 운영하였던 반면, 분점정부(divided government)일 때 문제였다. 또한 사회적 조건으로서 지역, 이념, 세대 등 한국 사회 내 잠재적 갈등 요인을 부각하는 환경과 갈등의 양상에 따라 현행 제도 운영의 성패가 달라졌다. 그러나 이와 같은 사회정치적 조건을 강조하는 입장은 분점정부, 지역주의, 이념 갈등 등 다양한 한국 사회 내 변수의 역할을 부각하는 장점이 있음에도 불구하고, '민주화 이후 한국 사회 내 갈등이 지속적으로 심화하는 경향'(이지호·이현우·서복경, 2017: 157)을 성공적으로 설명하지는 못하고 있다.

결국, 현행 의사결정과정이 야기한 사회적 문제를 두고 어떤 접근법은 한국 사회는 여전히 제도적으로 미비한 부분이 많다는 주장을 전개하는 반면, 다른 한 편에서는 제도와 무관하게 한국 사회가 겪고 있는 사회적 변화를 강조하고 있다. 본 연구는 이러한 두 접근법이 지닌 한계를 인식하고, 각각의 접근법이 지닌 독립적인 설명력과는 별개로 두 접근법을 통합적으로 바라봄으로써 새로운 대안을 제시해 보고자 한다. 다시 말해 민주화 이후 발전한 현행 제도가 규정하는 권한과 역할 배분이 중요할 뿐 아니라 제도 아래서 각각의 정치적 행위자가 사회적 변화에 대응하며 내리는 결정 및 선택의 중요성을 강조하려는 것이다.

특히 이 과정에서 현행 한국 의사결정과정의 문제는 민주적 제도 정비에도 불구하고 과거 고도 경제성장기에 효율성을 중시하던 행정부 및 중앙정부 주도의 거버넌스가 존속하면서 발생하는 현행 제도적 규정과 정치적 행위자들의 역할 간 불협화음을 지적하고자 한다. 국회는 강력한 권한을 지닌 대통령과 행정부를 견제할 수 있는 독립적인 권한을 지니지 못했고 정부의 의사결정과정에서 배제된 야당은 정부와 여당 주도의 정부

운영에 불만을 제기하는 것이 유일한 대응이다. 현행 의사결정 체계 아래서 정당과 사회단체 등 다양한 정치적 행위자들이 모두 정부를 통해서 사회문제를 해결하려는 태도를 지니고 있으며, 그 안에서 정책적 경쟁보다는 정치적 투쟁을 우선한다.

제Ⅱ부는 이러한 인식을 바탕으로 현행 한국 사회 내 의사결정 시스템이 비타협적 승자독식 구조임을 보이고자 한다. 그리고 이러한 현재의 문제점을 해결하고 개방적 의사수용 구조로 발전해야 할 필요성을 지적하려 한다. 이를 위해 국가의사결정 시스템을 세 부분으로 세분화하고 각 영역에서 어떠한 비타협적 승자독식 구조가 이루어지고 있으며, 그 원인이 어디에 있는지를 지적하고자 한다. 그리고 그러한 문제를 해결할 방안과 해결될 때 예상되는 새로운 의사결정 체계를 전망해 보려 한다. 특히 국가의 의사결정 시스템을 다음과 같이 세 부분으로 나누어 알아본다.

먼저 대의민주주의를 지탱하는 국가 의사결정 시스템의 가장 근본적인 제도라고 할 수 있는 국회 내 의사결정에 관한 부분이다. 한국의 국회의원은 다수대표제와 비례대표제를 독립적으로 동시에 운영하는 혼합형(mixed) 선거제도를 통해 선출한다. 다만 한국의 혼합형 선거제도는 독일과 유사한 혼합형이지만 독일처럼 비례대표 선거 결과를 통해 의석을 배분하는 방식이 아니며 다수대표제에 의해 선출되는 의석수가 비례대표의 5배가 넘는다. 그 결과 혼합형 선거제도이면서도 다수대표제의 특성이 강하다. 또한, 지역구에서 당선된 의원 개인은 자신의 지역민들을 대표하고자 하는 성향 역시 강하다. 다시 말해 제도적 특성을 고려할 때, 한국의 국회의원들은 주로 비례대표제를 활용함으로써 소속 정당을 통해 유권자를 대표하려는 유럽식 의회 운영의 특징보다는 소선거구 다수대표제를 통해 개별 의원이 지역민을 대표하고자 노력하는 미국식 의회 운영의 특징이 강할 것이다.

그러나 한국 국회 운영의 현실은 위와 같은 제도적 특성에서 예상되는 것과는 거리가 멀다. 오히려 정당을 중심으로 의회정치를 운영하는 유럽국가들의 모습이 강하다. 아마도 영호남 지역에서 '묻지마 식' 집단 투표 행태가 국회의원을 원내 활동으로 개별 평가하기보다는 소속 정당으로 평가하기 때문으로 보인다(이갑윤, 2011: 72). 그 결과 미국 의회제도와 유사한 방식으로 발전하고 정비해 온 한국 국회는 내부의 여러 제도적 장치들이 제대로 작동하지 않은 채 원내정당 간 대립을 중심으로 운영이 이루어진다. 따라서 미래 한국 국회 운영이 정당 간 대립과 충돌이 가져오는 현재의 모순과 질곡에서 벗

어나기 위해서는 두 가지 방향의 제도적 개선이 가능하다. 하나는 정당을 중심으로 운영하는 한국 국회의 특성에 맞게 국회 내 제도를 수정하는 것이다. 대표적인 것이 상임위원회 중심주의를 폐기하는 것이다. 왜냐하면, 상임위원회 중심주의는 개별 의원들의 전문성과 독립성을 바탕으로 달성할 수 있기 때문이다. 다른 하나는 첫 번째 방식과 상반된 방향이다. 미국 의회처럼 국회의원 개인의 전문성과 독립성을 강화하기 위한 제도적 개혁을 추진하는 것이다. 정당 중심의 국회 운영 전통은 한 차례의 제도적 개혁만으로 사라지지는 않을 것이다. 그러나 현재 한국 국회 내 의사결정 시스템이 정당 간 대결로 인해 무력해지고 있다면, 한국 국회 내 정당의 역할을 약화하고 개별 의원의 역할을 강화하는 것이 대안이다. 예를 들어, 상임위원회 중심주의를 강화하기 위해 소위원회의 활동을 현실화하고 그러한 활동을 통해 개별 의원의 역량을 증진하는 방안을 생각해볼 수 있다. 본 연구는 후자의 조치가 미래 한국 사회에 더욱 적합하다는 입장을 중심으로 논의를 전개할 예정이다.

둘째, 대통령제라는 정부 형태 아래서 의사결정의 원활한 작동과 관련한 부분이다. 현재 한국 사회의 갈등 및 의사결정 시스템의 오작동은 삼권분립 및 지방자치제도와 같은 정부 제도 설계의 취지를 살리지 못한 채 대통령과 행정부가 강력한 권한을 행사하면서 중요한 문제에 대한 갈등 요인들이 중앙정부로 집중하는 데에서 비롯한다(김용호, 2017; 장훈, 2010). 한국은 권위주의 정부 시절 반공을 국시로 빈곤탈출, 근대화 및 국방을 위한 중공업과 고부가가치 산업화를 달성하기 위해 대의정치와 국민 참여를 제한하는 효율성 중심의 발전주의적 거버넌스 모델을 도입했고, 이것을 민주화 이후에도 관성적으로 지속하고 있다(박성우·손병권, 2018: 15-22). 민주화 이후 정부 구성과 운영을 위한 민주적 절차에 대한 정비가 꾸준히 이루어졌음에도 불구하고 정당 및 사회정치세력은 말할 것도 없고 국민들 역시 문제를 청와대를 통해서만 해결하려는 경향이 강하다. 다시 말해 국회 내 야당은 여당보다는 청와대와 직접적 대화를 원하고 심지어 노동조합과 농민단체를 포함한 다양한 사회세력들도 광화문에서 대통령에게 직접적으로적인 문제해결을 호소하고 촉구한다. 이와 같은 문제점은 다양한 사회문제에 대응하는 다각적 대의정치 기구들이 존재함에도 불구하고 이를 형해화(形骸化)하는 현상을 초래하며, 사회적 갈등이 중앙 정치 권력, 즉 청와대와 대통령에게로 축적되고 정치적 과부하(overload)가 걸림으로써 체계적인 거버넌스를 불가능하게 만든다.

대표적인 사례가 청와대와 국회, 행정부와 국회 사이에 보이는 심각한 갈등 현상이다. 야당은 국회 의사일정, 입법, 예결산심의, 공직자 청문회와 임명동의 등의 권한을 최대한 활용하여 대통령과 대립하는 전략을 고수하는 반면 여당은 이를 막으며 대통령을 옹호하는 양상을 반복하고 있다. 이 과정에서 국회에서의 다수결주의라는 민주적 원칙은 협의적(協議的) 국회법과 관행이라는 현실적 논리에 사장되어 국가의 의사결정은 지연되며 결국 숙의가 부족한 상태로 국가 의사결정을 처리되고 있다. 요컨대 한국 대의기구들은 다양한 기능과 책임성의 구조를 갖추고 있음에도 불구하고 국가 의사결정이 '정쟁의 블랙홀'에서 헤어나지 못하고 있다.

셋째, 사회적 문제 및 미래에 다가올 문제에 대한 대응이 적시에 이루어지지 않고 있는 점과 관련하여 생각해 볼 수 있다. 국가 의사결정 시스템이 원활하게 작동하려면 현재의 시스템이 수용할 수 없는 새로운 현안을 파악하고, 이에 따른 시스템의 끊임없는 수정과 대응이 필요하다. 그러나 현재 한국 정부 및 국회는 장기적인 미래 전망을 수립하는 데 매우 수동적일 뿐 아니라 단편적인 필요에만 부응하려는 경향이 강하다. 물론 권위주의 정부 아래서 시작한 장기 경제계획과 같이 일부 영역에서는 미래에 대한 대비가 관찰되기도 하지만 국가 의사결정 시스템을 안정적으로 유지, 발전시키기에는 노력이 턱없이 부족한 실정이다. 결과적으로 국회의 숙의는 부족하고 국정 마비는 일상이 되었으며 정책 효과는 저하되어 왔다.

제Ⅱ부에서는 이상 세 가지 측면을 중심으로 현재 국가 의사결정 시스템이 지닌 문제점을 지적하고, 그에 대한 해결방안을 제시해 보려고 한다. 특히 현행 대통령제 정치 권력구조 아래서 헌법을 개정하지 않고 현재의 갈등과 극한적 대립을 해소할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

제2절 기존 논의 고찰

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대의민주주의의 발전을 위해 국가 의사결정 시스템을 분석하고 이에 대한 제도적 발전 방향을 제시한 연구논문 혹은 보고서들은 과거에도 상당수 존재한다. 하지만 기존의 연구들은 다음과 같은 몇 가지 한계를 보인다. 첫째, 단편적이고 일시적인 논의에 그치는 점이다. 다시 말해 한국 의사결정 시스템상 문제가 되는 제도에 대한 분석을 시행하고 그에 대한 탁월한 대안을 제시하는 면에서는 일부 성공하고 있으나, 각 제도가 한국사회 전체의 의사결정 시스템상에서 어떻게 함께 기능할 수 있을지에 대한 포괄적인 분석틀의 부재로 일관성 있는 분석이 힘들다는 점이다.

둘째, 제도 개선의 다양한 방법론에 대한 인식이 미비하다. 제도 개선에 대한 논의의 대부분이 헌법개정이 필요한 개선방안과 필요 없는 개선방안을 동시에 제시하는 경향을 보인다. 따라서 실질적으로 헌법개정을 통해 목적을 달성하고자 하는 지 아니면 헌법개정이 없이도 달성할 수 있는지에 관한 세분화가 이루어지지 않는다. 특히 헌법개정은 개정안의 마련 및 국회 통과, 그리고 국민투표까지 상당한 정치적 동력을 얻지 않는 한 쉽게 이루어지기 힘들기 때문에 제도개선 논의가 헌법개정을 위한 정치적 환경에 종속적으로 진행된다는 한계를 드러낸다.

셋째, 학문 분과별로 통일되지 않은 상이한 해결책을 제시한다. 예를 들어 정치학적 측면에서는 대표성만을, 행정학적 측면에서는 효율성만을 강조하여 대의민주주의를 통해 실현하여야 할 책임성 혹은 수용성 측면을 간과한 경향이 크다. 이러한 과정에서 국가 의사결정 시스템을 통해 실현하여야 할 삶의 질 향상, 혁신 성장, 노동과 일자리 등의 구체적인 성과를 부각하지 않았다. Ⅱ부에서는 이러한 기존 연구들의 한계점들을 보완하여 보다 포괄적인 분석틀을 제시하고, 이를 통해 다양한 사회적 가치들을 실현할 수 있는 현실적인 제도적 대안이 어떠한 것들이 있는지 분석하고자 한다.

대의민주주의를 분석하기 위해서는 상위 차원의 포괄적인 분석틀하에서 의사결정과정에 참여하는 행위자들에 대한 깊은 분석이 어우러져야 한다. 즉, 정치과정을 모두 아

우르는 의사결정 시스템을 고려하면서 그 과정에 참여하는 입법부, 행정부, 그리고 지방정부의 권한과 갈등 및 협력 관계를 분석하고, 이에 대한 제도적 대안을 다루는 체계적인 논의가 필요하다. 하지만 기존 연구들은 포괄적인 분석에 대한 깊은 고려 없이 입법부 혹은 행정부의 단편적인 의사결정 구조에만 치우친 경향이 크다. 그 결과 해당 연구들에서 제시한 제도적 대안들이 서로 상충하여 기대했던 효과를 내지 못하는 경우가 많았다. 그러한 측면에서 본 연구는 정치과정을 총괄하는 포괄적 분석틀을 기반으로 하여, 입법부와 행정부 내에 존재하는 다양한 행위자들이 얽힌 의사결정상의 문제를 분석하였다. 특히 우리나라의 정치시스템에 자리 잡은 정책결정자 간의 제로섬 갈등 구조가 국가 의사결정에서 어떠한 문제를 야기하는지 설명할 포괄적인 분석틀을 설계하였다. 그리고 해당 분석틀을 기반으로 정당 대결의 원내정치와 행정부에 집중된 의사결정 관계를 일관되게 논하였다.

이처럼 포괄적 분석틀하에서 의사결정상의 문제를 해소할 수 있는 대안적 제도를 탐색하였기 때문에 기존 연구들과는 달리 대안으로 제시한 제도 간 상충관계를 최소화할 수 있었으며, 보다 일관적인 관점에서 대안을 제시하였다. 또한 단순히 입법부와 행정부 차원에서 어떻게 제도를 설계하고 집행할지 뿐 아니라, 이러한 정책에 대하여 국민이 어떻게 받아들이며 어떻게 수용할 것인지까지 분석틀에 포함하여 보다 체계적으로 대안적 제도들을 분석하였다. 이뿐만 아니라 단순히 현재 시점의 문제점 논의에 그치지 않고, 인구절벽 및 기술 발전 등 앞으로 10~20년 동안 발생 가능한 변화들이 국가 의사결정 시스템에 가져올 문제점과 이를 해결할 대안적 제도가 무엇인지 하나의 포괄적 분석틀을 통해 일관되게 분석하였다.

분석틀뿐 아니라 대안 제시에서도 기존 연구들은 실효성이 떨어지는 제도개혁을 제시하는 한계점을 가진 경우가 많았다. 대표적으로 우리나라의 국가 의사결정에서 대통령중심제의 문제점은 오랫동안 지적되어 왔으며, 상당수 연구에서 이에 대한 대안으로 의원내각제 혹은 이원집정제 등으로의 전환을 주장하였다. 하지만 이러한 제도적 대안은 현재의 정치구조에서는 실현 가능성이 상당히 떨어진다. 현재 우리나라는 1987년 5년 단임제의 대통령중심제가 제도화한 이후, 많은 문제에도 불구하고 정치세력 간의 갈등으로 인해 20년 이상 해당 제도의 개정이 이루어지지 않았다. 국민 여론 역시 의원내각제 개혁에 대한 선호가 상당히 약하다.

예를 들어 2018년 3월에 실시된 한국사회여론연구소의 권력구조 개편 관련 여론조사에 따르면, 4년 연임 대통령제와 5년 단임 대통령제를 합하여 68.5%의 국민이 대통령중심제를, 15.2%가 이원집정제를 선호하였으며, 오직 6.9%의 국민만이 의원내각제를 선호하는 것으로 나타났다. 즉, 의원내각제로의 전면적인 전환은 사실상 실현 가능성이 상당히 낮음에도 불구하고 기존 연구에서는 이러한 제도 변화를 하나의 대안으로 제시한 경우가 많았다.

또한 우리나라에서 헌법개정이 쉽지 않다는 점을 감안할 때, 헌법개정을 동반하는 제도개혁 역시 실효성이 높은 대안적 제도로 논하기는 힘들다. 예를 들어 2018년 문재인 정부는 집권한 지 1년이 되지 않은 이른바 '허니문 기간'에 정치제도 개혁에 대한 사회적 열망을 바탕으로 대통령의 권력을 약화하는 내용을 포함한 헌법개정 작업에 착수하였다. 하지만 당시 야당의 강력한 반대로 인해 해당 헌법개정안은 국회에서 제대로 논의하지도 못한 채 폐기되었다. 그렇기 때문에 헌법개정을 동반하는 제도적 대안 분석은 현재 시점에서 실효성이 상당히 떨어진다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구는 많은 경우 행정부 법률안 제출권 폐지 혹은 예산법률주의와 같이 헌법개정을 수반하는 대안에 초점을 맞추어 왔다. 물론 이러한 제도적 대안들을 제시하는 것은 국가 의사결정 시스템의 민주화를 위한 하나의 방향을 제시한다는 점에서 큰 의의가 있다. 하지만 헌법개정 등이 현실적으로 쉽지 않은 상황에서 헌법개정을 수반하는 제도들만을 논하는 것은 연구의 실질적인 가치를 낮추는 결과를 가져온다. 물론 본 연구도 전반적인 제도개혁의 방향성을 제시하는 차원에서 감사원의 국회 이전과 같은 헌법개정을 수반한 제도개혁을 포함하여 논의를 전개하였다. 하지만 기존의 연구들과 달리 헌법개정 등의 실효성 문제없이 법률 개정만으로 가능한 제도에 보다 초점을 맞추어 대안을 제시하였다.

특히 정당 대결의 원내 정치, 행정부에 편중된 정부 간 의사결정, 그리고 중앙집중적 의사결정과 권한배분 등의 문제와 결부 지어 자세한 제도적 대안들을 세세하게 분석하였다. 예를 들어 정당 대결의 원내 정치와 관련하여 예산법률주의 도입 혹은 후보자 등록과 선거운동 제도개혁 등의 문제는 주요한 제도개선 사항임에도 불구하고 헌법개정 등이 필요한 사항이므로 본 연구에서는 이러한 제도보다 실효성이 높은 제도개혁 사항인 상임위 중심주의 현실화, 공청회 제도의 개선, 회의록 작성의 의무화, 국회 청원의 현실화 등의 문제에 보다 초점을 맞추어 논의를 진행하였다. 마찬가지로 행정부 집중의

국가 의사결정에 있어서도 대통령중심제 내에서의 논의에 집중하여 대안적 제도들을 모색하였다. 예를 들어 행정입법에 대한 국회의 견제, 국무총리 선출 방식 개혁, 행정부에서 실질적인 의결 기능을 갖는 위원회 국회 이관 등의 제도개혁에 집중하여 연구를 수행하였다.

그리고 행정부의 법률안 제출권과 같이 헌법적 사항이 결부한 제도에서도 행정부의 법률안 제출권의 전면 폐지가 아니라 이에 대한 국회 동의 혹은 규제개혁위원회 구성 등을 통해 헌법개정 없이 행정부의 의사결정 독점을 완화할 방안을 모색하였다. 물론 감사원의 국회 이전과 같은 이슈들은 헌법개정이 필요한 사항임에도 불구하고 입법부와 행정부 간의 권한 배분에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 사항이므로, 이에 대한 논의를 부분적으로 포함하여 연구를 진행하였다.

그리고 기존의 연구들이 제도의 가치를 논하면서 효율성과 대표성을 주로 강조하였으나, 본 연구는 이보다 한발 더 나아가 책임성과 수용성 측면을 강조하였다. 대의민주주의 제도와 관련하여 정치학적 측면에서 바라본 많은 연구들은 기존 제도의 대표성 측면의 약점을, 행정학적 측면에서는 효율성 측면의 한계점을 주로 지적하였다. 하지만 높은 대표성과 효율성을 띤 제도라도 국가정책을 결정하고 집행하는 정치적 행위자들이 해당 정책에 대한 책임성을 충분히 갖고 있지 않다면, 그리고 그로 인한 정책과 제도가 행위자와 국민에게 받아들여지지 않는다면, 해당 제도의 대표성과 효율성은 허울좋은 것에 그칠 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구들은 이러한 책임성과 수용성 측면에서의 가치에 대해 충분한 논의를 전개하지 않았다. 본 연구는 기존의 우리나라 국가 의사결정 시스템이 갖는 문제점의 가장 큰 원인이 합의 불가능한 제로섬 갈등 구조에서 기인한 것이며, 이를 해결하기 위해 책임성 있고, 수용성이 높은 의사결정 구조를 설계하는 것이 무엇보다 중요함을 강조하였으며, 이를 보장할 수 있는 대안들로 어떠한 것들이 있는지 깊게 분석하였다. 그리고 이러한 가치를 지닌 의사결정 제도를 통해 삶의 질, 노동문제, 혁신 성장 등과 같은 현재 우리나라의 주요한 문제들을 해결할 수 있음을 강조하였다. [표 Ⅱ-1]은 이러한 논의를 종합하여 지금까지 제시한 대표적인 개혁안에서 헌법개정 필요성 여부와 본 연구의 대상에 포함되는지 여부를 간략히 정리하였다.

[표 II-1] 국가 의사결정 시스템 개혁을 위한 제도적 대안

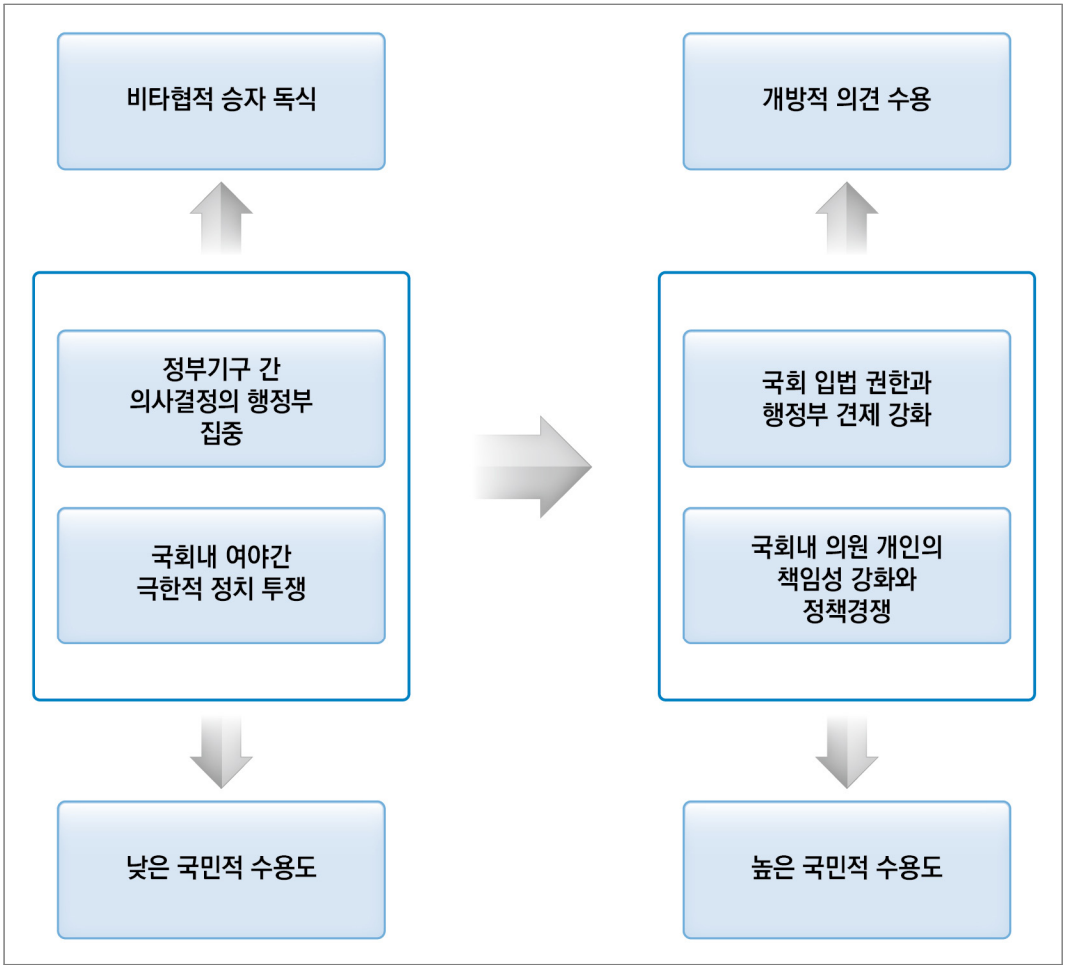
문제점	원인	개선 방향	연구 대상	헌법 개정
정당 대결의 원내 정치	국회 본연의 기능을 수행하기 위한 운영 제도의 미비	상임위 중심주의 현실화	○	X
		국회 전원위원회 제도 현실화	X	X
		공청회 제도 개선	○	X
		예산법률주의 도입	X	○
		당정청 협의회 운영 개선	○	X
	정당의 정책 부재	원내 주요 정당 간 당수 토론회의 제도화	X	X
		회의록 작성 의무화	○	X
		국회 청원 현실화	○	X
	대표성이 약한 정당 체계 문제	정당 설립 요건 완화	X	X
		지구당 부활 등 정당법 개편	X	X
	비례성이 약한 선거제도의 문제	연동형 비례대표 등 당선자 결정 방식 개혁	X	X
		후보자 등록 및 선거운동 제도의 개혁	X	○
행정부 집중 정부 간 의사결정	대통령의 권한 과다	내각제 및 이원집정부제로 장기적 이행	X	○
		분권형 권력구조로 개편	X	○
		국무총리 선출 방식의 개혁	○	○
		법률안 제출의 책임 소재 명확화	○	X
	행정부의 과도한 입법재량	행정부 법률안 처리 절차에 입법부 개입	○	X
		행정입법 관련 국회의 직접적 수정 요구	○	X
		행정부의 의결기능 위원회 국회 이관	○	X
		정책정보를 다루는 국회 조직 강화	○	X
	국회의 정책 전문성 부족	감사원 국회로 이관	○	○
		전문위원, 입법조사관 및 보좌진 전문화	○	X
		통합 정책정보 데이터베이스 구축	X	X
		국무위원 해임 건의안 실효화	○	○
	국회의 미약한 행정부 견제	시민사회 성장을 통한 행정부 견제	○	X
		국정감사 상시화	X	X
		순찰감시제도(Police Patrol)의 강화	○	X

제3절 연구방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 현재 한국 사회 내 갈등의 심화와 대립의 격화를 해소할 미래의 국가 의사결정 시스템의 중심원리는 시스템 하부제도 사이의 불협화음을 해소하여 얻은 긍정적인 결과를 바탕으로 이 시스템에 대한 국민의 수용성을 강화하는 데 있음을 보이고자 한다. 이는 국가 의사결정 시스템이 다층적(multi-level)으로 구성되어 있다는 인식을 바탕으로 한다. 다시 말해 국가 의사결정 시스템의 가장 상층부는 권력구조 개편 논의에 해당한다. 현재의 대통령제를 분권형 대통령제이든 의원내각제이든 어느 한 방향으로 변화를 꾀한다면, 변화한 국가 의사결정 시스템의 하부제도를 구성하는 광범위한 영역의 제도들을 상부와 동시에 개혁해야 할 필요가 없다. 국가 의사결정 시스템의 하부제도를 현행대로 유지한 채 상부의 권력구조만을 개편하는 것은 오히려 국가 의사결정 시스템 내에서 불협화음만 강화할 가능성이 높고, 그 결과는 의사결정과정에 참여하는 행위자들의 불만과 불신을 확대할 뿐이다. 이러한 인식을 바탕으로 본 연구에서는 헌법개정을 통해서만 가능한 국가 의사결정 시스템의 개혁에 대한 논의는 배제하고자 한다.

국가 의사결정 시스템의 최상층부를 구성하는 정부 형태를 현행 대통령제로 가정한 경우 한국의 미래 국가 의사결정 시스템은 대통령제의 하부시스템을 구성하는 제도적 요인들이 원활히 작동하는지에 대한 검토를 통해서 가능하다. 본 연구는 이와 같은 하부시스템을 두 부분으로 나누어 논의하고자 한다. 하나는 국회 내의 의사결정 시스템이다. 현행 대통령제 아래서 한국 국회가 투쟁과 비결정의 무력한 국회로만 비치는 이유를 대통령제 아래 의회 운영의 원리가 한국 사회에 제대로 정착했는지로 살펴보고자 하는 것이다. 다른 하나는 행정부와 국회 간 관계에서 나타나는 의사결정 시스템이다. 이 부분에서는 삼권분립을 통한 견제와 균형이라는 행정부와 국회의 관계가 현행 대통령제 아래서 적절히 작동할 제도적 기반이 마련되어 있는지를 살펴보고자 한다.



[그림 II-1] 미래의 대안적 국가 의사결정 시스템 모형

[그림 Ⅱ-1]은 위와 같은 논의를 압축적으로 보여준다. 대통령제라는 정부형태를 유지할 때 국회 그리고 행정부와 국회라는 두 영역을 하부시스템으로 간주하고 각 하부시스템 내 의사결정 제도의 문제점과 개선책, 그리고 제도개혁을 통해 달성할 수 있는 미래 국가 의사결정 시스템을 제시한다.

[그림 Ⅱ-1]의 왼쪽은 각각 두 영역의 하부시스템에서 나타나는 현행 의사결정의 문제점 및 이 문제점들을 종합하면 사회 전체적으로 '비타협적 승자독식'을 낳는 의사결정 구조를 형성함을 보여준다. 반면 [그림 Ⅱ-1]의 오른쪽은 미래 한국의 의사결정 시스

템은 두 개의 영역에서 의사결정과 관련한 구체적인 제도들을 개혁하고 각 하부시스템 내 제도들의 불협화음을 개선함으로써 얻을 수 있는 장점을 제시한다. 이를 통해 최종적으로 미래 한국의 국가 의사결정 시스템은 '개방적 의견 수용'이라는 결과로 수렴한다. 마지막으로 [그림 Ⅱ-1]의 아래쪽은 현재와 미래의 의사결정 시스템에 대한 국민적 수용성이 변화할 수 있음을 의미한다. 현재와 같이 갈등과 대립이 빈번한 의사결정 시스템 아래서 국민들은 현행 제도에 대한 믿음이 낮다. 반면, 미래 국가 의사결정 시스템을 통해 각각의 하부시스템이 제대로 작동하는 경우에 국가 제도에 대한 낮은 신뢰가 점진적으로 개선될 것이다.

본 연구의 Ⅱ부에서는 [그림 Ⅱ-1]과 같은 이론적 틀을 바탕으로 두 영역의 국가 의사결정 시스템의 문제점과 개선 방향을 제시하고, 그와 같은 의사결정 시스템이 안정적으로 한국 사회 내에 정착하기 위해서는 의사결정 시스템이 원활하게 작동하고 결정 결과에 대한 국민적 수용도가 증가해야 가능하다는 점을 보이고자 한다. 따라서 제Ⅱ부의 제2장은 현재 한국 사회 내 국가 의사결정 시스템의 문제점을 지적하면서 논의를 시작한다. 특히 국회 내 의사결정, 행정부와 국회 간 의사결정이라는 두 영역으로 구분하고 세부적인 제도 간 불협화음을 논의할 것이다.

Ⅱ부 제3장에서는 미래의 대안적 국가 의사결정 시스템을 구축하기 위해 사회적으로 합의해야 할 가치(value)에 대해 생각해 볼 것이다. 사회적으로 구성원이 추구하고자 하는 다양한 가치는 동시에 달성할 수 있는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 존재한다. 예를 들어 공동체 구성원은 사회적으로 다양한 선호를 효율 중심의 소수 대안으로 축소하고 그 가운데에서 신속하게 하나의 대안을 선택한 후 그 대안을 안정적으로 실현하자는 데에 동의할 수 있다. 과거 권위주의 시대 한국 사회도 이러한 사회적 합의가 일정 정도 있었으며 많은 저발전 국가의 국민 역시 이러한 합의에 암묵적으로 동의하고 있다. 반면, 이와 대조적으로 사회적으로 다양한 각각의 선호를 모두 대안으로 제시하고 오랜 조율과정을 통해 다양한 대안 가운데 어느 한 가지를 선택하거나 상호 의견 조율을 통해 제시된 제3의 대안을 선택하고, 집행하자는데 동의할 수도 있다. 이는 합의제 민주주의의 길을 걷고 있다고 알려진 스위스나 북유럽 국가들에서 주로 관찰되는 의사결정 시스템이다. 문제는 전자와 같이 효율적인 사회적 의사결정에 대한 합의와 후자와 같이 비례적인 사회적 의사결정에 대한 합의는 동시에 성취하기 불가능한 이율배반

의 관계에 놓인다는 점이다. 모든 사회는 어느 한쪽의 의사결정과정에 대해 더욱 가중치를 부여하는 선호가 있으며 그러한 사회적 합의를 바탕으로 국가 의사결정 시스템을 구성하는 것이다. 따라서 본 연구에서도 위와 같은 논의를 요점으로 제시할 것이다.

이어지는 Ⅱ부 제4장은 사회적으로 합의된 가치를 바탕으로 한 국가의사결정 시스템에 대한 개혁 논의를 구체화하고자 하며, 이를 위해 제2장에서 제시한 국가의사결정 시스템의 하부 영역 각각에서 어떠한 제도적 개선이 필요한지를 논의한다. 이러한 논의를 종합하는 과정에서 단순히 제도적 개혁만이 중요한 것이 아니라 미래 국가 의사결정 시스템은 원활한 기능으로 국민이 최종적으로 수용할 수 있을 때 정착될 수 있다는 점을 보일 것이다. 마지막 결론에서는 제Ⅱ부의 논의를 요약한 후 미래 한국의 대안적 국가 의사결정 시스템 아래서 현재 당면한 갈등의 문제를 어떻게 해결할 수 있을지에 관한 간단한 시뮬레이션 결과를 제시하는 것으로 분석을 마무리하고자 한다.

제2장

현행 한국 의사결정체계의 특징과 한계

제1절 발전주의에 바탕을 둔 비타협적 승자독식

제2절 정당 간 대결의 국회 내 의사결정

제3절 행정부 중심의 정부기구 간 의사결정

제1절 발전주의에 바탕을 둔 비타협적 승자독식

발전주의 전략에 바탕을 둔 현재의 국가 의사결정 시스템의 기원은 어디에 있는가? 왜 과거에 문제가 되지 않았는데 현재는 비타협적 갈등 격화, 합의 부재, 정쟁의 불랙홀과 같은 문제점을 야기하고 미래사회의 의제들에 대응하지 못하는 것으로 평가하는가? 이 질문에 답하기 위해 본 절에서는 발전주의에 기반한 국가 의사결정 시스템을 역사 비교론적으로 개괄하고, 한국의 국가 주도 의사결정 시스템이 민주화와 IMF 이후 왜 비타협적 승자독식과 정당 간 정쟁 갈등의 블랙홀에 빠지는지 순차적으로 검토할 것이다.

발전주의 전략에 바탕을 둔 국가 의사결정 시스템은 박정희 시대에 도입·정착하였고 민주화와 IMF 경제위기 이후에도 존속하고 있다. 이러한 국가 의사결정 시스템은 발전이라는 단일 목표를 향해 돌진하기 때문에 현재 민주주의와 지방자치의 시대에 걸맞지 않는다며 비판과 극복의 대상이 되기도 한다. 그러나 실제로 서유럽과 북미의 자유주의적 선진 발전국가를 제외한 대부분의 후발 국가들에서 지역, 수준 및 양태에서 차이가 날지라도 이러한 의사결정 시스템이 공통으로 나타난다.

18~19세기 영국, 네덜란드, 미국 및 프랑스를 위시한 자유주의적 발전국가들에서 부르주아지(bourgeoisie)로 불리는 신흥 상공업 세력들이 대의제적 의회주의 혹은 자유주의적 혁명을 통해 귀족과 종교 계급을 누르고 권력을 쟁취한 다음 점진적 산업화와 제국 경영의 발전모델로 나아가 세계정치의 주도권을 잡았던 반면, 독일, 오스트리아, 이탈리아, 러시아, 일본 등의 나라들은 후진적 농업 국가에서 후발발전국가로서의 의사결정시스템 구축을 시도했다(Moore, 1966). 가령 독일은 비스마르크 재상하에서 국민국가로의 군사적 통합을 시도하고, 선제적 복지정책, 연구중심대학, 및 대중교육을 도입하였으며, 나아가 대중선거를 도입하는 등 당시 선진 패권국인 영국이나 프랑스보다도 급진적인 정치·사회정책을 도입한다(Berman, 2006; Ziblatt, 2017). 독일은 경제정책에서도 자유시장경제 및 자유무역 체제가 영국과 프랑스의 선도적 산업과 기업들의 이익을 보호하는 반면, 후발 공업 국가인 독일과 여타 나라들의 유치산업(infant

industries)을 초토화한다는 인식 아래 관세와 같은 직간접적 정부 지원과 보호주의(protectionism)을 전개한다.

이와 같은 보호주의적 국가 동원 경제와 국가관리주의적 사회개혁은 제1차 세계대전에서 총력전(total war)을 통해 하나의 국가 의사결정 시스템으로 융합적으로 발전하는데, 당시 독일은 전시경제하에서 국력의 열세에도 불구하고 상당히 오랫동안 버틸 수 있었고, 이와 같은 국가 주도형 경제 및 국가관리적 사회에 바탕을 둔 정치 모델은 이후 소비에트러시아(소련)와 남유럽, 및 라틴아메리카가 발전모델로 수용한다. 물론 각국의 정치사회적 환경에 따라 발전과 전개 양상은 달라지는데, 가령 소비에트러시아는 혁명과 숙청으로 정치적 저항 세력이 전무하였기 때문에 계획에 기초한 경제발전과 전제주의적 사회동원 체제로 나아갔다. 반면 구세력들이 잔존하던 남유럽과 라틴아메리카는 사회 조합주의(corporatism)와 국가 사회주의적 모델로 발전해 나갔다.

한국에서 수용되고 발전된 국가 의사결정 모델은 기본적으로 일본이 만주국에서 실행한 정치·경제·사회 모델에 기초한다(한석정, 2016). 일본이 20세기 초반 러시아에 승리하고 동아시아 제국 경영을 시작할 당시에 일본의 국가 의사결정 시스템은 독일이나 소비에트러시아 등과는 달리 정치적으로는 영미식 대의제에 경제적으로 자유시장주의에 기초하고 있었다(Johnson, 1982, 9장). 물론 국가의 주도와 계획이 없었던 것은 아니지만, 기본적으로 국가의 의사결정 시스템은 사회경제 세력들과 이들을 대표하는 의회와 정당에 제약받고 있었기에 본격적인 국가 주도 발전모델이 출발하는 데는 한계를 가지고 있었다.

반면에 1931년 만주사변을 계기로 추진된 만주국의 발전모델은 관동군의 합리주의 및 군사주의에서 비롯했다. 기존 사회세력을 군사적으로 완전히 제압한 상태로 의회 및 정당과 같은 정치적 제한이 애초부터 존재하지 않는 환경이었다. 만주국의 핵심 세력들인 관동 군부와 철도·경제조사국은 당시 유행하던 소련, 독일, 및 미국에서 유행하던 국가 주도 발전, 합리적 계획·통제 경제, 보호주의, 사회동원, 기업의 자율성 및 정부와의 협조 등을 결합한 공업화·근대화 프로젝트에 돌입한다. 일본이 패망하기 직전까지 만주국은 인구, 공업화, 경제발전의 관점에서 매년 10% 이상이라는 놀라운 수치의 성장을 보였고, 비공산주의적 국가가 정치적 제약을 회피하면서도 사회·경제·문화적 근대화가 가능할 수 있다는 현실적 모델을 제공하였다. 이와 같은 만주식 단일 목표지향적

발전모델은 전후 일본에서 자민당-관료-기업 간 삼각 연합 아래서 수출 주도 경제성장, 종신고용 및 주거복지 등과 같은 경제·사회정책을 실시함으로써 일본식 조합주의 모델로 재등장한다(Johnson, 1982).

한국에서 발전을 목표로 하는 합리적 국가 의사결정 시스템은 이승만 정부 치하에서는 건국 직후 혼란과 전쟁의 여파로 제대로 구상하거나 실행하지 못하였다. 한국식 국가 의사결정 시스템은 4.19 혁명으로 이승만 정부가 물러나고, 5.16 쿠데타로 박정희 군부가 정치 전면에 등장하면서 도입을 시작하는데, 기본적으로 박정희의 발전모델은 일본의 메이지유신 모델보다는 만주식 급진발전모델에 가까웠다(한석정, 2016: 17). 이는 박정희가 만주군관학교를 졸업한 후 만주에서 다년간 일본군으로 복무하면서 만주의 계획적이고 급진적인 발전양상을 실제로 경험했기 때문으로 추정한다. 대외적으로도 1960년대 일본 주요 정치인과 관료들은 만주국 발전을 주도했던 경력이 있었기 때문에 당시 한국 군부세력들이 일본으로부터 해외 자본을 획득하고 발전을 구상할 때에 자연스러운 연결지점이었을 것이라고 판단한다. 만주국의 발전과 1960년대 한국의 발전주의적 국가모델의 차이점이 있다면, 만주국은 일본의 대 중국 진출의 발판이자 소비에트 러시아와의 대결 과정에서 생겨난 반면, 한국의 발전주의 모델은 냉전시대 자유주의와 공산주의 이념 대결의 최전선인 북한과의 대치 상황에서 도입한 점이다.

실제로 4.19 혁명이 일어나고 박정희의 군부가 쿠데타로 집권을 한 시기에, 한국은 북한에 비해서 전방위적인 열세에 몰려 있었고, 미국이라는 우방이 존재한다는 점을 제외하고는 북한과의 체제경쟁에서 매우 뒤지고 있었다. 북한은 6.25 전쟁 이후 1958년까지 중국 의용군이 재건을 도왔고, 공산주의 블록에서의 엄청난 경제적 지원을 받았으며, 사회적 동원에 기초한 재건의 노력으로 군사적인 분야는 물론 경제, 체육, 위생, 국위선양 등에서도 남한을 앞서고 있었고, 이와 같은 북쪽의 재건 성공은 남한에 대한 공공연한 위협과 간첩 침투로 나타났다. 국제적으로 중국의 공산화, 북한의 공산화, 북베트남과 인도차이나 지역의 공산세력 확산 등을 당시 한국 군부와 지도세력은 엄청난 위협으로 여겼고, 아시아에 비해 유럽과 중동을 중시하는 미국의 이해타산적 외교정책 역시 한국의 불안감을 증폭하였다.

한국 발전국가의 목표는 이미 5.16 쿠데타 때 박정희가 내세운 '혁명공약'에 구체적으로 나타났는데, 혁명공약 제1조, 4, 및 5조를 눈여겨볼 필요가 있다. 제1조는 "반공

을 국시의 제일의로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공 태세를 재정비 강화한다"이고 제2조와 3조는 미국 등 자유우방들과의 유대를 강화하고 사회부패를 일소하며, 제4와 5조는 "절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제 재건에 총력을 경주한다"와 "민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 집중한다" 였다. 이를 요약하자면 이승만 정부하에서 지속해 온 북한과의 대결을 공세에서 수세로 전환하고, 현재 공산주의와 대결할 수 없기에 국가의 근대화를 추진함으로써 전방위적인 체제경쟁을 준비한다는 것이다.

박정희 정부 시기와 뒤이은 전두환 정부 시기를 간단히 요약하면, 위에서 제시한 목표를 착실히 수행하는 국가 의사결정 시스템을 구축하고 유지·확립하는 것이었다. 특히 이 시기는 대외적으로 냉전이 최고조에 달한 시기와 일치하기 때문에 국가 주도형 발전주의를 수정해야 할 요인과 동기가 매우 미약하였다. 매우 놀라운 점은 한국의 발전주의적 국가모델이 냉전의 최전선에서 북한과의 체제경쟁이라는 극단적 환경에서 급격한 속도로 실행하였고, 따라서 한강의 기적이라는 경제발전과 근대화라는 생산적 결과로 이어졌다는 점이다. 이는 한국형 발전주의 모델이 성취적 결과를 낳은 점은 이 모델이 내외부의 도전에도 불구하고 지속하는 관성을 가질 수 있었던 원인이었다.

박정희는 군부 쿠데타 이후 만주식 발전모델을 한국의 정치, 경제, 사회, 문화 전반으로 확산한다. 구체적으로 경제발전을 최우선적으로 고려했으며, 공업화 및 근대화된 경제를 기초로 성장한다는 목표 아래, 사회, 문화, 정치는 이에 봉사하는 형태를 갖추었다. 공업화와 근대화의 체계적 추진을 위해 경제발전 5개년계획을 행정부와 청와대가 도입·추진하였고, 핵심 경제 주체인 대기업들과 경제 단체들은 경제기획원과 협력하에서 발전목표를 추진하였다. 행정부는 대기업과 경제 주체들에게 은행을 통한 전략 특혜대출과 각종 세제 혜택을 지렛대로 이용하여, 이들을 독려하였고 철도, 고속도로, 산업단지, 신도시 등의 사회 인프라를 적극적으로 공급하였다.

일반적으로 한국의 사회경제적 근대화에서 경제기획원의 계획과 대기업 및 경제 단체 간의 협력을 강조하지만, 이는 한국의 발전주의 모델을 지나치게 협소하게 평가하는 것으로 한국형 국가 의사결정 시스템의 본질을 간과하게 만드는 경향이 있다(한석정, 2016: 168-172). 한국의 발전주의적 의사결정 시스템의 정점에는 국가 지도자와 관료가 자리 잡으며, 이들은 사회 전 부문과 시대적 과제들을 분석하고 구체적 발전지침을

상명하달하여 파놉티콘(panopticon)처럼 관리 감독하였다. 가령 전후 패배주의적 분위기를 일신하기 위해서 국가 차원에서 재건을 향한 영화를 지원하였는데, 1973년 영화진흥위원회를 설립하여 본격적으로 근대화에 대한 희망과 자주국방 완수의 관점에서 국가문화를 쇄신하는 사업을 추진하였다. 잠재적 국방자원인 국민의 정신과 육체를 개선하기 위해 보건위생 및 국민 체육을 육성하고 민족주의를 고취하는 교육을 실행하였다.

국가 주도의 근대화와 경제발전의 사회적 불만과 저항을 최소화하기 위해 전국경제인연합, 농협, 한국노총, 전문가연합 등을 국가가 선제적으로 포섭·관리하고, 제3세계 혁명의 가장 중요한 세력인 농민을 농촌근대화를 통해 국가체계 내부로 흡수하였으며, 도시와 농촌의 마을들을 행정부와 직접 연결하여 소통하는 반상회를 통해 관리해 나갔다. 이와 같은 청와대와 행정부 주도의 경제성장과 직할 사회관리 시스템에서 다양한 사회세력들을 대변하고 행정부를 견제하고 정부 정책을 숙의할 국회와 정당의 역할은 상대적으로 설 자리를 찾지 못했고, 행정부가 요청하는 대로 법, 예산, 및 정책을 통과시켜 줄 뿐 제대로 비판하지 못하는 통법부(通法府)로 전락하였다. 입법부를 우회하여 경제발전과 근대화의 목표를 차질없이 추진해야 했기에 행정부는 사회적 수요와 당시 미래과제들을 과도할 정도로 분석하고 준비하는 제도와 기구를 갖추었다.

이러한 대통령과 행정부 주도의 발전주의 국가 의사결정 모델은 이후 세 가지 사건에 의해서 큰 변형을 맞게 되는데, 세 가지는 1987년 민주화, 1995년 지방자치제 실시, 1997년 IMF 경제위기이다. 박정희와 전두환 시기에 발전한 한국의 경제·사회 체제는 고급인력인 대학생들과 대규모의 도시 중산층을 형성했고, 이들은 기본적으로 권위주의보다는 민주적인 정치체제를 선호한다는 점에서 권위주의적 발전국가 체제는 내생적으로 지속가능성이 부족했다(강원택, 2018). 1970년대 말부터 한국형 발전국가 체제는 약화하기 시작하는데 1987년을 기점으로 자유화와 민주화를 더 이상 미룰 수 없어 대통령직선제와 국회의 권한을 강화하는 방향으로 변화를 수용한다. 당시 노태우를 위시한 군부세력들과 김영삼 및 김대중으로 대표되는 민주화세력 모두 대권에 관심이 높았기 때문에 헌법개정은 대통령과 행정부의 권한을 대체로 유지하는 수준에서 직선제를 도입하고, 대권을 잡지 못했을 경우 국회에서 교두보를 확보할 목표로 국회를 다수주의보다는 합의제로 운영하는 방향으로 마무리하였다.

현재 한국 정치에서 만성화된 비타협적 정쟁과 합의 부재의 문제는 1987년 제6공화

국 헌법에 내재한 문제였음에도 불구하고, 2000년대 이전에는 상대적으로 큰 문제점으로 드러나지 않았다. 여기에는 시기적인 요인이 결정적이었는데, 1990년대는 민주적 개혁을 확대하는 시기로 국민들이 민주화에 거는 기대가 매우 높았고, 정권을 잡은 세력들은 높은 국민적 기대와 지지 속에서 선택할 수 있는 개혁의 타협카드가 다양하였다. 가령, 김영삼 대통령은 야당과의 교착상태에서 전격적으로 지방자치제를 도입할 수 있었고, 김대중 대통령은 IMF 경제위기 속에서 사회적 합의기구를 출범하고 경제개혁과 복지정책을 밀어붙일 수 있었다. 이와 같은 민주화 이후 국민들의 인내와 높은 기대가 상대적으로 극단적 정쟁을 완화하는 현상은 동유럽과 남유럽의 민주화 이후 시기에서도 확인된다(Beissinger, 2014).

한국의 대통령과 행정부 주도의 발전주의적 국가모델은 민주화 이후 약화되었고 1997년 IMF 위기를 통해 다시 한번 제한 받게 된다. IMF 경제위기는 한국형 국가 의사결정 모델인 행정관료 주도로 경제발전과 성장을 계획하고 실행하는 시스템을 외부에서 제약하는 계기가 되었다. 물론 한국 경제계획과 발전을 주도한 기관인 경제기획원은 김영삼 정부의 세계화 선언으로 IMF 경제위기 이전에 폐지하였지만 재정경제원에서 그 기능을 이어갔다. 그러나 IMF와 미국 재무부는 한국 경제위기에 대한 차관제공의 조건으로 긴축재정과 정부 개입금지 조항들은 요구하고 관철함으로써 한국형 발전 경제모델의 약화를 초래하였다.

상술하였듯이 1990년대까지 특수한 정치 환경(extraordinary political environment)는 한국의 국가 의사결정 시스템의 비타협적 정쟁과 승자독식의 문제점을 완화해 왔다. 물론 1960대에서 1980년대를 함께 살아온 당시 김영삼, 김대중, 김종필과 같은 거물 정치인 간 타협의 정치가 작용한 것일 수도 있다. 하지만 보다 중요한 요인은 두 가지인데, 먼저 국내적으로 민주적 개혁과 IMF 극복을 향한 국민의 여론이 일치하였던 점이다. 다음으로 국외적으로 소련의 붕괴로 냉전 체제가 해체되고 북한의 위협이 상대적으로 약화하여 북한과의 체제경쟁에서 남한이 어느 정도 승리했다는 인식이 대내외적으로 확산하면서 비타협적 정쟁의 쟁점이 상대적으로 적었다고 볼 수도 있다.

그러나 1987년 헌법에 이미 내장되어 있었던 승자독식의 비타협적 정쟁의 블랙홀은 2000년대 이후 정상 정치 환경(normal political environment)에서 확대되고 널리 퍼졌다. 즉 강력한 권한과 자원을 가지고 국정을 주도하려는 대통령과 행정부와 법안,

예산, 및 의사결정에서 정당 간 합의를 요구하는 국회 간 갈등 격화와 합의 부재는 더 이상 외부적 및 환경적 요인으로 억제할 수 없었다. 특히 내각제와 강력한 대통령제를 결합한 한국의 국가 의사결정 시스템에는 다음과 같은 문제점이 내재해 있다.

먼저 린츠(Linz, 1990)가 일찍이 지적했듯이, 대통령제는 권력분립에 기초해 있고, 대통령제하에서 국민을 대표하는 기관이 대통령과 국회라는 두 개의 분립한 기관으로 존재하여 양자가 대결할 경우 이들을 중재할 제도적 장치가 전혀 없다는 점이다. 내각제에서는 의회 해산과 재선거로 국민들의 신임을 묻고 책임성을 구현할 헌법적 및 제도적 장치가 존재하지만 대통령제하에서 대통령과 국회 간 대결을 중재할 기관은 없다. 이는 대통령제가 국가의 중요한 결정들인 법안, 예산, 주요 정책 등을 대통령과 국회의 합의를 통해서 처리하도록 설계된 점에 기인한다. 대통령과 국회가 협력을 통해 국가적 결정을 내려야 하는 숙명적 및 필연적 관계를 가지고 있음에도 양자 간 갈등은 특히 신생민주주의 국가들에서 극단적으로 나타나는 경향을 보이고, 현재의 한국도 예외가 아니다.

대통령제하에서 행정부와 국회 간의 갈등에 더하여 한국 정치체제는 한국의 특수성에 의해 좀 더 극단적인 양상을 보인다. 구체적으로 1948년 대한민국의 헌법이 제정될 당시 제헌의회 의원들은 내각제와 대통령제를 결합하는 방향으로 설계하였고, 1961년 박정희 군부의 등장으로 대통령의 권한은 비약적으로 과잉 성장하였다. 현재에도 대통령은 여당 국회의원들을 행정부의 장관으로 임명하고 당정청 협의회를 통해서 대통령과 행정부의 국정 주도성을 강화하고 국회의 심의 및 견제 기능은 약화하고 있는데, 이는 순수 대통령제와는 다른 한국적 대통령제의 특징으로 볼 수 있다. 1987년 민주화 및 1997 IMF 경제위기를 통해 대통령과 행정부의 경제·사회 개입 권한이 약화했을 지라도 풍부한 자원과 권한을 바탕으로 국정을 주도하는 대통령과 행정부의 역할은 그대로 존속하였다. 이와 같은 특징은 2000년대 이후 승자독식의 비타협적 정쟁이 만연하는 문제를 낳았는데, 구체적으로 대통령과 여당을 정부 정책을 주도하고, 야당은 국회의 법률, 예산, 정책의 동의권을 지렛대로 삼아 저항하는 행태로 나타난다. 특히 1987년 헌법개정과 함께 도입된 국회법은 의사운영과 상임위 배분을 여당과 야당의 합의에 기초한다는 점을 명시하고 있기 때문에, 야당은 국회의 모든 업무와 일정을 정략적으로 반대할 수 있고 여당과 청와대는 게임의 규칙상 밀어붙이지 않을 수 없는 악순환이 계속되고 있다.

문제는 권력을 가진 대통령과 정부 여당이 비타협적 승자독식을 주도함으로써 현행 국가 의사결정은 마비되고 제도권 바깥에서 저항을 동원하는 양상이 증가하고 있다는 점이다. 즉 대통령과 여당은 야당의 반대를 예상하여 어떻게 정책, 예산, 법률을 국회를 우회하거나 혹은 밀어붙일 수 있을까를 고민하게 되고, 야당은 행정부와 여당의 구체적 제안과는 별개로 어떤 반대와 저항이 효과적일 것인가를 고려하게 된다.

결과적으로 2000년대 이후 한국의 국가 의사결정 시스템은 민주주의, 지방자치 및 개방적 시대에 적응하거나 변용하지 못하고 과거의 문제점들이 새로운 환경에서 본격적으로 등장하고 악화하는 양상이다. 가령 이명박 정부 시절 한반도 운하 사업은 2008년 촛불시위로 인해 4대강 사업으로 변형하여 추진하였다. 이명박 정부 시절 22조원을 투입한 4대강 사업은 하천법 시행령과 수자원공사를 통해서 실행함으로써 국회 동의와 감시에서 회피할 수 있었다(윤대엽, 2015).

발전주의 전략에 바탕을 둔 국가 주도의 경제성장 및 사회근대화 프로젝트는 한국에서 민주주의를 희생한 단점이 있음에도 불구하고 성취를 이루어낸 점에서 1980년대 국내외 학자들에 의해서 광범위한 찬사를 받았다(사공일, 1993; Cummings, 1999). 두드러지는 단점에도 불구하고 성공적 결과를 낳은 발전모형은 외부에서 수술을 가하지 않는 이상 지속하는 관성력을 가진다. 독일, 오스트리아, 이탈리아, 일본의 2차대전 이전의 발전모델은 자유주의 연합국들이 해체하고 새롭게 시작한 반면, 북한과의 체제경쟁과 안보적 목적으로 출발한 한국의 발전국가 모형은 1987년 민주화 및 1997년 IMF 경제위기에도 불구하고 근본적인 변화 없이 부분적 변형만 도입하였다. 1990년대 예외적 민주화와 경제위기의 시대에 한국형 국가 의사결정 모델에 잠재한 비타협적 정쟁과 승자독식의 문제는 관리가 가능했다. 그러나 2000년대 정치와 경제가 다원화하는 이행의 시기를 지나면서 승자독식의 비타협적 갈등과 합의부재가 서서히 늘어났고, 현재는 악화한 것으로 판단한다.

이에 본 연구진은 이 문제점들을 해결하고 한국의 미래 의제들인 노동과 일자리 창출, 삶의 질, 혁신 성장, 인구절벽 등에도 대응할 수 있는 국가 의사결정 시스템을 새롭게 설계하고자 한다. 이어지는 절에서는 국회 내부 및 행정부-국회 간 존재하는 현행 국가 의사결정 시스템의 문제점을 좀 더 상세히 정의할 것이다.

제2절 정당 간 대결의 국회 내 의사결정

최근 한 설문조사 결과에 따르면 국회가 국민의 의사를 대변하고 있지 못하다고 응답한 비율이 69%에 이른다[12]. 국민들의 절대다수가 국회가 제 기능을 수행하지 못하고 있다고 생각하는 것이다. 한국 국회의 신뢰도가 정부 기구들 가운데 오랫동안 최하를 기록한 사실(이곤수·정한울, 2013: 361)과 함께 한국 국민의 국회에 대한 평가를 짐작할 수 있는 부분이다. 그러나 사실 정치적 대결국면으로 인해 국회가 휴회하거나 아예 열리지 못하는 상황을 제외하면, 한국 국회의원들이 일하는 시간은 서구 선진 의회 의원들과 비교할 때 그렇게 적지 않다. 특히 한국과 마찬가지로 대통령제를 취하고 있는 미국 의회 의원이 2001년부터 17년 평균 138일의 회기(legislative days)를 보낸 것(Murse, 2019)과 비교할 때도 그렇다. 한국 국회법에 따르면, 제도적으로 매년 9월 1일 개회하여 100일간 지속하는 정기회를 열 뿐 아니라(국회법 제4조, 제5조의2) 2, 4, 6, 8월에 최대 30일간의 임시회를 소집할 수 있다(국회법 제5조의2). 최소 4번의 임시회가 38일 정도의 시기 동안 개최되면 미국 의회와 크게 다르지 않다.

또한 의회 의원의 가장 근본적인 역할이 입법이라고 할 때, 한국 국회의원의 법안 발의 수는 미국 의회 의원의 법안 발의 수를 초과하기까지 한다. 예를 들어, 2017년부터 2018년까지 2년 동안 115대 미국 하원에서 발의안 개정안과 법안은 총7,401개였다. 1년 평균 3,700개 정도의 법안을 발의한 것이다. 한국은 2016년부터 2019년까지 4년 동안 의원 및 위원장 발의안 총수는 19,799개로 1년 평균 4,900개 정도의 법안을 발의한 것으로 나타난다. 결국 일하지 않는 국회라는 일반적 인식과 달리 한국 국회의원들이 미국 의회 의원들에 비해 일하지 않는다고 단정하기는 어렵다. 그러면 이와 같이 서구 선진 의회 의원들에 비해 활동량이 적지도 않을 뿐 아니라 국민들의 의사를 대변하기 위한 법안 발의 수에서도 밀리지 않는 한국 국회의원들은 왜 국민에게 실망과 불

12) 2019년 6월, 한국행정연구원이 주관하고 한국리서치가 시행한 국민인식조사의 결과임. 전국 19세 이상 성인남녀를 대상으로 1,000명에 대해 웹 조사를 통해 이루어진 설문조사로 무작위추출을 전제할 때, 95%의 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는 ±3.1%p였음.

신만을 받는 것인가? 아래에서는 그 원인으로 현행 국회 내 의사결정과정의 네 가지 문제점을 지적하고자 한다.

1 제로섬 게임의 정당 대결과 국회 공전

우선 첫 번째로 지적할 것은 한국 국회가 여당과 야당 간 또는 다수당과 소수당 간 제로섬 게임의 대결 구도를 보이면서 제도 규정과는 달리 국회가 열리지 않고 공전하는 경향이 강하다는 점이다. 예를 들어 2018년 이후, 최근 2년 동안으로 국한하여도 세 차례 이상이나 장기간 공전이 있었다. 2018년 4월 야 3당이 소위 '드루킹 특검법'를 요구하며 시작한 국회 공전을 42일간 지속하였다. 2019년 초에는 제20대 국회 후반 원구성과 관련한 여야 대립으로 국회가 장기간 공전하였다. 또한 2019년 4월 자유한국당을 제외한 여야 4당이 공직선거법 개혁, 고위공직자수사처 신설, 검경수사권 조정 법안을 신속처리 법안으로 지정하면서 시작한 국회 공전은 84일간 지속되었다. 2월과 4월의 임시회 개최에 대한 규정에도 불구하고 임시회가 제대로 열리지 않은 것이다.

한국 국회의 이와 같은 빈번한 공전 배경에는 다수가결 중심주의 의사결정 방식을 여당 대 야당 또는 다수당 대 소수당의 제로섬 게임 대결구도로 몰아가기 때문으로 보인다. 우선 한국 국회는 본회의 의결과 상임위원회 법안심사 과정에서 다수결주의를 채택하고 있다. 의결정족수에 관한 국회법 제109조에 "의사는 헌법이나 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다"고 규정하고 있으며, 위원회의 의사정족수와 의결정족수에 관한 국회법 제54조 역시 "위원회는 재적의원 5분의 1 이상의 출석으로 개회하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다"고 규정하고 있다.

다수결주의 의사결정 방식은 대부분의 의회에서 채택한 제도이다. 이론적으로 다수결주의 의사결정 방식은 만장일치와 같은 합의제 의사결정 방식에 비해 의사결정의 시간과 비용의 측면에서 효율성이 높은 이점을 지닌다. 따라서 합의제적 특징을 지닌 국가도 최종적인 의결과정에서는 다수결 방식을 따른다. 개별회원국들의 동의에 기초한 공동체 운영을 대표하는 사례인 유럽연합 이사회(European Council) 및 국제연합 안전보장이사회 등이 각 회원국의 주권을 보장한다는 원리 아래서 만장일치, 가중다수결,

이중다수결(double majority) 등 다양한 방식의 의사결정 방식을 활용하는 예외적인 사례이다.

이처럼 일반적으로 활용되는 다수결의 의사결정 방식이 한국 국회에서 문제가 되는 이유는 어느 정당이 승자가 되는가와 무관하게 승자독식을 통한 다수의 독재(tyranny of majority)를 낳고 있기 때문이라고 할 수 있다. 다수의 독재는 다수결 규칙이 지닌 본질적인 약점에 해당한다. 이는 다수가 소수를 희생하면서 자신들의 의견을 관철할 때 발생한다. 특히 민주주의 운영의 두 가지 전제조건을 만족하지 않은 채 다수결의 의사결정이 이루어지는 경우 발생한다. 하나는 보충성의 원칙(subsidiarity principle)이다. 이는 중앙(center)의 결정이 분과(local)의 선호를 고려하여 보충적으로 이루어져야 함을 의미한다. 만일 이와 같은 분과의 선호에 대한 고려 없이 중앙에서 모든 결정이 이루어지는 경우 해당 안건은 초다수(super majority)를 구성하는 경향이 발생하고 그 결과 분과가 소외되는 문제가 나타난다. 다른 하나는 민주주의 의사결정이 올바름(rightness)이나 우월성(excellence)이 아닌 단순히 수(number)에 기초할 때이다. 올바른 결정, 뛰어난 결정은 투표 이전 단계에 공적 의견의 참조와 같은 다수결 의사결정의 합리성(rationality)을 향상할 조건을 따르는 반면, 단순히 수에 의존한 결정은 이와 같은 합리성을 만족시키지 못하는 것이다.

이러한 논의에 바탕을 둘 때, 한국 국회 내에서 다수의 독재가 이루어지는 것은 한국 국회 내 의사결정과정의 두 가지 특징과 관련이 있다. 첫째, 안건에 따라 다양한 분과(local)의 이해관계가 구성될 수 있음에도 불구하고 이와 같은 안건별 차별성을 고려하지 않은 채 모든 안건에 대해 정당 간 대결이 국회 내 결정의 중심이 되는 특징이다. 이와 관련하여 대표적인 사례는 한미 FTA와 관련된 의사결정과정에서 나타난다. 한미 FTA가 다루는 다양한 이해관계 가운데 농수산물과 공산품은 대립적인 이해관계를 지닌다. 특히 농수산물과 관련하여 국회 내 일부 의원들은 농수산업 지역의 대표자로써 한미 FTA와 관련하여 특수한 이해관계를 지니며 이들은 자신의 지역구를 대표하기 위해 한미 FTA에 대한 반대 의사를 표명하는 것이 적합하다.

둘째, 본회의 투표 이전에 고려해야 하는 다양한 조언(consultation)을 충분히 고려하지 않은 채 단순히 수 대결의 정치가 의사결정의 중심을 이루는 점이다. 이러한 특징은 특히 한국 국회가 상임위원회 중심주의를 채택하고 있음에도 불구하고 상임위원회

의 법안심사가 때때로 정당 간 대결로 방해받는다는 점에서 알 수 있다. 우선, 권위주의 시기 상임위원회는 '소관 부처의 출장소(우병규, 1970: 166)'로 불릴 정도로 정부가 발의한 안건에 대한 실질적인 심사를 진행하지 못했다. 또한 여당이 모든 상임위원회의 위원장직을 독점하는 현실은 이러한 문제를 더욱 심각하게 만들었다. 민주화 이후에는 소관 부처의 주도적 역할을 정당이 대체한 것으로 보인다. 한국 국회 내 상임위원회에 관한 다수의 연구는 민주화 이후 상임위원회가 정당 지도부의 당론을 따르는 기구로 전락한 것으로 평가하고 있다(박찬표, 2002; 임성호, 2003). 또한 상임위원회에 법안을 상정할지 여부는 대부분 여야 간사 간 합의를 통해 결정한다. 그렇기 때문에 상임위원회 내에서 법안을 실질적으로 심사하기보다는 미리 합의한 내용에 대한 통과 여부만을 결정하는 형식적인 과정을 지속하는 양상이다. 이처럼 본회의 표결 이전 단계에서 다수의 선호를 취합하는 과정이 미비한 특징은 법안의 종류와 무관하다는 점에서 더욱 문제다.

결국 한국 국회의 공전은 다수결주의의 약점으로 지적하는 '다수의 독재'를 방지할 민주주의 의사결정의 전제조건을 만족하지 못하고 있는 점이 문제이다. 여야 정당 간 또는 다수 정당 대 소수 정당 대결이 국회 의사결정과정을 지배하면서 안건별 선호의 다양성을 고려하지 않고, 공적인 의견취합이 이루어질 수 있는 과정이 원활히 작동하지 않는 것이다. 그 결과 다수결주의 의사결정 아래서 소수의 의견을 지닌 집단이 선택할 수 있는 유일한 방안은 의사결정과정 자체를 방해하거나 중단시키는 것일 수 있다. 이런 이유로 여야 간 또는 다수 대 소수 정당 간 선호의 대립이 심각한 법안이나 안건을 두고 국회의 공전을 발생하게 만들고 있다.

2 여야 구분에 따른 정보와 권한의 비대칭과 당정협의 제도

한국 국회 내 의사결정 체계의 문제점으로 지적하는 두 번째 측면은 정보 및 권한 배분의 불균형이다. 이 역시 첫 번째 문제와 유사하게 한국 국회 내 정치 구도가 여당과 야당 간 대결을 중심으로 형성되기 때문에 발생한다. 다시 말해 개별 국회의원들은 국민의 대표자로서 여당과 야당의 구분 없이 권한과 정보 접근성이 동일해야 함에도 불구하고 소속 정당에 따른 비대칭성이 나타나는 것이다. 제도적 측면에서는 대표적으로 당정협의회를 중심으로 하는 정보 접근의 폐쇄성이 문제이다.

당정협의는 대통령을 포함한 행정부와 여당 간에 이루어지는 정책협의라는 광의의 정의와 행정부가 주요 법률안을 입안하여 의회에 제출하기 전에 해당 법률안에 대하여 정당, 주로 여당과 행하는 협의 및 조정과정이라는 협의의 정의로 나누어 이해할 수 있다(박지선, 2018). 2018년 문재인 대통령의 제안으로 개최한 여야정 국정상설협의체는 광의의 정의에 속하며, 현행 총리령으로 규정한 고위 당정협의회, 부처별 당정협의회, 실무 당정협의회 등은 협의의 정의에 속한다고 할 수 있다.

한국의 당정협의 제도는 정책 수립에서 여당의 역할을 강화하고 행정부와 여당 간의 유기적 협조체제를 공고히 하기 위해 1965년 대통령 지시각서를 통해 시작되었으며, 1973년 총리령을 통해 제도화되었다(민진, 2009). 당정협의 제도의 이와 같은 기원을 생각할 때, 당정협의 제도는 권위주의 정부 아래 행정부와 야당의 협의를 뒷받침하는 제도인 반면, 정부 정책에 대한 정보의 접근성에 있어서 야당을 배제하는 역할을 수행했다. 따라서 당정협의 제도는 한편으로는 정부와 국회 사이 협력을 뒷받침하는 제도적 기틀이 된 반면, 다른 한편으로는 정부 여당 소속 여부에 따라 의원 개인 간 정보의 비대칭성을 유발한다.

그러나 민주화 이후 당정협의 제도는 두 가지 측면에서 문제를 유발한다. 하나는 여야 의원 간 정보의 비대칭성이 야당 의원이 정부에 대해 지니는 불만의 근원이 된다. 또는 정부와 여당이 추진하고자 하는 법안과 야당이 우선적으로 처리하려는 법안이 상이하기 때문에 여야 간 갈등의 원인이 된다. 만일 여야를 중심으로 한 정보의 불균형이 없으면, 국회의원의 출신 지역구 선호에 따라 심사 대상 안건을 둘러싼 의원 간 연합과 경쟁이 다양해질 것이다. 그러나 한국 국회는 심사 대상 안건에 따른 국회의원들의 선호와는 무관하게 여야라는 소속 정당을 중심으로 경쟁을 전개한다. 그리고 그 배경에는 당정협의 제도에 의한 여야 간 정보의 불균형이 놓여있다.

당정협의 과정에서 야당의 배제는 당정협의 제도의 역사적 발전과정을 보여주는 [표 Ⅱ-2]를 통해 알 수 있다. 한국 사회의 당정협의 제도는 시행 초기부터 야당의 참여를 배제하였다. 당정협의 제도 자체가 대통령과 국회 내 집권당과의 관계에 대한 고려에서 시작했다는 점에서(박지선, 2018) 야당은 처음부터 논의의 대상이 아니었다.

[표 II-2] 당정협의제의 발전과 참여 대상

대통령	집권 정당	근거(훈령)	등록일시	참여 대상
박정희	민주공화당	대통령지시각서	65,04.08	정부와 여당
박정희	민주공화당	총리훈령 112호	73.04.24	정부와 여당
전두환	민주정의당	총리훈령 178호	82.04.19	정부와 여당
노태우	민주정의당	총리훈령 234호	90.0810	정부와 여당
김영삼	민주자유당	총리훈령 334호	96.07.31	여당의 범주는 대통령이 소속한 정당.
김대중	국민회의*	총리훈령 360호	98.04.02	여당의 범주에 연립정부 구성원인 자유민주연합 포함.
노무현	열린우리당	총리훈령 493호	07.05.14	제4조의 당정협의 업무에 대한 규정에서 여당이 없는 경우 각 정당과 협의해야 함을 최초로 규정. 제7조의2에 여당이 없는 경우 각 정당과 정당 정책협의회 운영에 대한 규정 신설.
이명박	한나라당	총리훈령 506호	08.03.18	정당 정책협의회에 일정한 조건 아래 각 정당의 참여 규정 유지.
이명박	한나라당	총리훈령 516호	08.07.10	의원 발의안에 대한 정부 의견의 입법반영을 위한 고위당정협의회 회의 보고.
박근혜	새누리당	총리훈령 610호	13.04.15	정당 정책협의회에 일정한 조건 아래 각 정당의 참여 규정 유지.

* 새정치국민회의

실제 한국 사회 내 당정협의 제도에서 여당이 아닌 정당을 고려하기 시작한 것은 노무현 정부부터이다. 국무총리 훈령 493호의 4조 당정협의 업무에 대한 규정에서 '여당이 없는 경우 각 정당과 협의해야 함'을 최초로 규정한 것이다. 또한 제7조의2에는 '여당이 없는 경우 각 정당과 정당 정책협의회를 운영한다'는 규정을 신설하였다. 이는 당시 열린우리당이 국회 내 다수 의석을 점하지 못하면서 대통령의 소속 정당과 의회 내 다수당이 상이한 분할정부(divided government)의 상황을 반영한 규정이다. 따라서 이 역시 정부 정책에 대한 여야 간 균등한 정보 배분이나 야당의 참여를 동등하게 보장하려는 조치는 아니었다.

그런데도 이러한 규정과 함께 노무현 정부 아래서는 2003년 10월 7일부터 2004년 2월 25일까지 10회에 걸쳐 한나라당, 민주당, 통합신당, 자민련 등 원내 4개 정당의 정

책위 의장과 국무총리를 비롯한 정부측 대표가 모인 정당 정책협의회를 개최하였다. 따라서 당시에 국회 내 여당의 단독행동이 상대적으로 줄어든 것은 정당 정책협의회를 통해 여야 및 국회 내 각 정당 간 정보의 불균형이 심하지 않았음을 보여주는 증거다. 다시 말해 당시 국회에서는 법안을 두고 여야 간 협상을 진행하는 상황에서 갑작스럽게 여당이 협상을 중단하거나 전혀 예상치 못한 법안을 제시하는 등 여당의 단독행동에 따른 야당의 반발이나 여야 간 대립이 상대적으로 드물었다. 예를 들어 김대중 정부 아래서 '약사법' 개정과 의약분업 시행과정은 국민회의의 잇따른 단독 행동으로 야당이 반발하였던 것에 비해 노무현 정부 아래 국회는 유사한 안건에 대해 그와 같은 여야 간 갈등이 심하지 않았다.

그러나 최근의 당정협의 제도 발전 역시 여전히 야당의 배제라는 문제를 개선하고 있지 못하고 있다. 2008년 총리 훈령 516호는 의원 발의안에 대하여 고위 당정협의 제도를 운영할 수 있다는 당정 간 정책협의를 위한 훈령이다. 국회의원이 입법안을 발의하는 수가 급격히 증가하면서 국회의원이 발의하는 입법안에 대하여 정부가 협조를 구할 필요가 강해졌으며, 그러한 정부 측 요구를 반영한 법안이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 최근의 당정 간 정책협의에 대한 요구 역시 야당에 대한 고려는 이루어지고 있지 않다.

한국 당정협의 제도의 또 다른 문제점은 당정협의 제도가 과연 실효성이 있는가이다. 이러한 문제는 일본과 비교를 통해 생각해볼 수 있다. 일본은 한국과 달리 부처 위주의 실질적인 당정협의가 중심이다(박지선, 2018). 이와 달리 한국은 당정의 고위급 레벨 간 형식적인 협력의 성격이 강하다. 한국 당정협의 제도를 세분화하면 대략 세 단계로 구분할 수 있다. 가장 하위 수준에서는 각 부처청의 본부, 실, 국과 정당의 분야별 정책위원회의 전문위원들 사이에서 이루어지는 실무 수준 당정협의이다. 실무 수준의 당정협의의 상급에는 실무 수준에서 이루어진 당정협의를 바탕으로 각 부처의 장차관과 정당의 정책위원회 소속 분야별 소위원회 의원과 협의가 이루어지는 부처 수준 당정협의가 존재한다. 그리고 최상위에 고위급 당정협의가 있다. 이는 부처 수준의 당정협의가 이루어진 사안을 최종 확인하는 과정이다. 협의사항에 정치적 쟁점을 포함하거나 국회 내 상임위원회나 본회의 표결 과정에서 갈등이 예상되는 사안들을 다룬다. 이 단계는 행정부에서는 주요 장관, 정당에서는 정당 대표나 원내대표, 정책위 의장이 참석한다.

사안에 따라 대통령이 정부를 대변할 수 있다.

이와 같은 분류에 따를 때 일본은 실무수준의 당정협의가 중요하다는 것이다. 다시 말해, 일본에서는 행정부가 제출한 법률안과 예산안을 여당인 자민당 내의 정책담당 기관인 정무조사회가 심사한다. 특히 각 부처와 의회 상임위원회 간 1대1로 대응하는 부회가 심사를 담당하고 그 뒤 정무조사회의 심의회와 자민당 전체 결정기관인 총무회의 심사를 거친다. 각 행정부처의 실무 담당자들은 부회에 참석하여 의원들과 협의한다. 정책결정 과정에 큰 영향력을 미치는 행위자는 해당 분야의 지식과 경험을 가지고 주로 부회에서 활동하는 족의원(族議員)으로 관련 부처뿐 아니라 부회임원, 관련업계 관계자들과 협의를 통해 정책을 작성한다. 일본은 여당 심사를 통과하지 못하는 법안은 각의에 상정하지 못하고 의회에도 제출하지 않는다. 따라서 기본적으로 각 부처에서 법안을 작성하나 여당의 심사가 절대적인 영향력을 지닌다. 한국은 이와 달리 고위급 당정협의에서의 결정이 없는 경우 하위 수준의 당정협의는 겉치레로 이루어지는 경향을 보인다. 더구나 다른 장에서 밝히겠지만 고위급 당정협의회 역시 매우 형식적으로 이루어지기 때문에 당정협의회 제도 자체의 실효성에 대한 의문을 제기하는 것이다.

한편 당정협의 제도는 오히려 당내 파벌 싸움 또는 권력 다툼의 원인을 제공하므로 실효성이 약하다는 점도 생각해볼 수 있다. 예를 들어, 이명박 정부 시기인 2009년 민본21 소속 한나라당 의원 14명은 당정청의 인적쇄신 및 일방적이고 형식적인 당정협의 제도를 쌍방향의 실질적인 협의제도로 변경할 필요가 있음을 주장하였다[13]. 내부적으로 당정협의 과정에서 소외된 여당 의원들이 소속 정당에 대하여 불만을 토로한 사례이다. 정당의 입장에서 국회 내 정부 정책의 심의와 정당의 정책기능 보강을 위해 당정협의 제도가 필요하다(민진, 2009: 50). 행정부의 입장에서 당정협의 제도는 행정부가 제안한 법률을 국회에서 수월하게 통과시키기 위한 제도적 장치다. 그런데도 정부가 당정협의를 통해 집권 여당과 국회를 점유하려는 기제로 활용하면서(곽진영, 2003: 179). 국회 내 법안 심사과정이 형식적으로 변하고, 그 과정에서 집권 여당 내부의 갈등도 분화한 것이다.

이와 같이 국가별 당정협의 제도 운영의 실태가 다르다는 점을 고려할 때, 한국의 경우 당정협의 제도는 정부가 국회를 통제하려는 의도가 강한 제도이다. 그리고 이러한

13) 한겨레(2009. 5. 5), 2019. 7. 5.

의도가 당정협의 제도의 실효성을 빼앗는 한계를 가져왔을 뿐 아니라 국회 내 여당 내적으로 또는 여당과 야당 사이의 갈등 요인이 되었다.

3 대중영합주의적 해결 지향성

대중영합주의 또는 포퓰리즘(populism)은 국회 내 운영과정에서도 나타나는 문제이다. 대중영합주의(populism)은 기성정치인들이 유권자들의 선호를 대변하는 데 실패했음을 지적하면서 유권자들의 지지를 획득하고자 할 때 사용하는 정치적 전략으로 이해된다. 이 과정에서 기성정치는 부패하거나 불공정한 것으로 비판받고 기성정치와 유권자 간의 연계(linkage)가 약화할 뿐 아니라 좌우를 포함한 기성정치 전체와 포퓰리즘 사이의 대결 구도를 형성한다.

이와 같은 포퓰리즘은 현대 대의민주주의 운영과 관련하여 두 가지 상반된 평가를 받는다. 첫 번째는 정당의 역할이 약화할 뿐 아니라 기술력의 발전으로 미디어의 영향력이 증대하는 변화에 초점을 둔다. 이러한 변화가 청중 민주주의(audience democracy)를 가져올 뿐 아니라 포퓰리즘으로 이어지며, 그 결과 현대 민주주의 사회의 구조적 문제를 반영하는 병리적 현상이라는 것이다(Mudde, 2004). 그러나 다른 면에서 포퓰리즘은 현대 민주주의가 지닌 불완전성을 보완한다는 평가를 받는다. 포퓰리즘의 대표적인 연구자인 캐노번(Canovan, 1999: 2)에 따르면, 포퓰리즘은 현대 민주주의가 지닌 일종의 '그림자(shadow)'이며, 이러한 포퓰리즘에 따라 현대 민주주의를 개선하고 발전할 방향을 제시할 수 있다고 주장한다.

한국 국회는 아직 전자의 포퓰리즘에 머물러 있다고 할 수 있다. 한국 국회 내 정치적 대립은 경쟁 정당의 어느 한 편이 유권자 동원을 통해 상대 정당을 비난하는 방식의 대중영합주의 또는 포퓰리즘(populism)을 목격할 수 있다. 이는 대중영합주의의 개념적 정의에 정확히 부합하지는 않으나 정치적 경쟁을 정책적 선호를 중심으로 형성하는 것이 아니라 유권자 동원전략을 바탕으로 하고 있다는 점에서 대중영합주의에 해당한다고 할 수 있다. 이는 모든 존재를 동지 아니면 적으로 돌리는 정치적 이원론(political dualism)에 기초한 이분법적 사고와 전략에 해당한다. 서병훈(2012: 4-5)은 이러한 이분법적 편가르기가 포퓰리즘의 전형적인 특징에 해당한다고 주장한다. 이들은

정치와 삶에 대한 깊은 불만을 정치적으로 이용하고 있는 것이다(Spruyt et al, 2016).

장외투쟁에 기초한 기성정치의 비판과 대중 동원의 방식을 따르는 포퓰리즘이 한국 국회 내 토론과 합의 과정에서도 역시 윤리의식이 실종된 막말의 정치를 낳고 있다. 더구나 이와 같은 국회 운영의 문제에 대한 우려가 깊음에도 불구하고 국회윤리위원회가 적절히 대응하지 못하고 있는 실정은 상황을 더욱 악화시킨다고 하겠다.

[표 Ⅱ-3]는 국회 윤리특별위원회의 의안처리현황을 보여준다. [표 Ⅱ-3]에 따르면 소위 '국회선진화법'을 시행한 이후 의원들의 '자격심사와 징계에 관한 안건'이 현저히 감소하였음을 알 수 있다. 2012년 이전 제18대 국회에서는 56건, 제17대 국회에서는 82건이었던 자격심사와 징계에 관한 안건이 2012년 이후 제19대 국회에서는 41건으로 줄어든 것이다. 둘째, 국회법 제155조의 '해당 행위로 인한 징계요구'는 「국회선진화법」에도 불구하고 큰 변화가 나타나지 않는다. 제18대에 급격히 증가했던 것이 오히려 예외적이고 시행 전과 유사한 수효의 징계요구안을 제출하고 있다. 셋째, 더욱 문제가 되는 부분은 이와 같은 징계요구안이 줄어들지 않는 상황에서 징계처리 현황이다. 징계요구가 실질적인 효과를 지니기보다는 매우 상징적인 행위임을 보여준다. 특히 제17대 이후부터 징계요구안에 대한 처리 비율이 점차 낮아지고 있다. 제17대 국회는 37건 가운데 57%인 21건을 처리하였으며, 제18대 국회는 54건 가운데 44%인 24건이 처리하였고, 제19대 국회에서는 39건 가운데 36%인 14건만을 처리하였다. 넷째, 징계요구안이 실제 가결된 수는 이와 같은 징계절차조차 형식적이라는 점을 더욱 강화한다. 제18대와 제19대 국회는 징계요구안 가운데 각 1건씩만이 실제 가결된 것이다.

[표 Ⅱ-3] 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황

국회 회기	의안 구분	접수	처리	내용				심사기한 만료	임기만료 폐기
				가결	부결	철회	기타		
제19대	징계안	39	14	1		6	7		25
	자격심사안	2	2				2		
	계	41	16	1		6	9		25
제18대	징계안	54	24	1	7	16			30
	자격심사안	2						2	
	계	56	24	1	7	16		2	30

국회 회기	의안 구분	접수	처리	내용				심사기한 만료	임기만료 폐기
제17대	징계안	37	21	10	5	5	1		16
	자격심사안	45	21	7	11	2	1	24	
	계	82	42	17	16	7	2	24	16

* 자료원: 국회 윤리특별위원회 의안처리

위와 같은 징계안 처리현황은 결국 한국 국회 내에서 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 징계가 필요할 정도의 사안을 의결하는 과정에서 한국 국회가 눈 가리고 아웅하는 성격이 강하다는 것을 함의한다. 다시 말해 국민들이 보는 앞에서는 징계요구안을 제출하며 국민의 선호와 이해에 부합하려는 노력을 보이지만 해당 이슈에 대한 관심이 사라지는 경우 그와 같은 징계요구안은 거의 사장되며 효과를 발휘하지 못한다. 동료의원에 대한 징계요구안을 제출하는 행위가 자신은 징계 대상인 의원들과 다르다는 점을 선전하기 위한 행위로 전락하고 있다.

4 잠재적 미래 갈등 요인에 대한 빈약한 고민

한국 국회 내 의사결정 체제의 마지막 문제점은 미비한 제도적 규정에 대한 개선과 한국 사회 내 다양한 변화에 대응하기 위한 정책개발이 여야 또는 정당 간 경쟁 속에서 더디게 이루어진다는 점이다. 이와 관련하여 두 가지 문제점을 지적해볼 수 있다. 하나는 국회 청문회 제도의 실효성을 강화하기 위해 계속 지적하여도 이를 개선하지 못하는 점이다. 다른 하나는 통일 및 잠재적 사회갈등 요인을 다루는 미래위원회나 R&D에 대한 투자가 적다는 점이다.

우선, 국회 청문회 과정에서 증인 소환 또는 출석요구 제도의 실효성에 대한 의문이 지속적으로 나타날 뿐 아니라 제도 개선의 필요성을 제기하였는데도 여전히 유사한 문제를 되풀이하는 점이다. 예를 들어, 2017년 1월 종료된 “박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 진상규명을 위한 국정조사”에서는 7차에 걸친 청문회가 이루어지면서, 청문회 과정에서 몇몇 증인들이 소환에 응하지 않거나 대답을 하지 않으면서 증인 출석요구 제도의 실효성에 대한 의문이 제기되었다.

이와 관련하여 미국 의회에서의 청문회 활용을 살펴볼 필요가 있다. 미국 의회의 청문회는 개별 상임위원회의 입법 및 조사 활동 과정에서 이루어진다. 청문회 절차의 대부분은 관련 증인들을 소환하여 증언을 청취하는 방식으로 운영된다. 미국은 위원회가 증인을 선정하기에 앞서 이슈의 관련자들을 특정하고 필요한 경우 이들에 대한 인터뷰를 진행하는 사전 조사를 시행하고, 그 결과에 따라 증인 후보군을 압축하는 방식으로 위원회 증인 선정 절차를 진행하는 특징을 지닌다. 위원회 증인 선정과정은 다수당을 중심으로 이루어지지만 소수당의 의견을 반영하기 위한 절차가 마련되어 있다는 점 역시 주목할 만하다. 상하원 각각의 위원회는 소수당 위원의 과반이 요구할 경우 청문회 일정 가운데 하루 이상을 소수당이 선정한 증인을 출석시켜 증언하도록 한다[14]. 또한 증인이 선정되고 나면 개별 증인 각각에 대하여 위원장 명의의 서한이 발송하고, 경우에 따라 소환장을 발부하여 증인출석을 요구한다. 특히 소환장은 증인이 출석 거부 의사를 밝히는 등 출석을 두고 논란이 발생하는 경우 발부되는 것으로 소환장 발부 이후에도 불출석하는 경우는 '의회모독죄'에 따른 형사고발의 요건에 해당한다. 또한 의회모독죄에 근거한 형사고발은 자료제출 거부나 출석 후 진술 거부에 대해서도 적용하고 있다. 1980년 이후 현재까지 하원에서 증인에 대한 의회모독죄 고발 결의안이 최종적으로 가결된 사례는 모두 8건이며 이 가운데 증인 불출석을 이유로 한 경우는 4건이었다(Garvey and Dolan, 2014: 69-72).

한국 국회의 청문회 운영은 위와 같은 미국의 운영방식과 비교할 때 다수 정당 대 소수 정당, 여당 대 야당 간 잠재적인 갈등이 국회에 대한 존중이나 국민에 대한 존중보다 큰 영향력을 가지는 문제점이 드러난다. '국회법'과 '국회에서의 증언, 감정에 관한 법률'이 규정하는 국정 감사 및 조사에서 증인과 감정원에 대한 규정은 미국에 비해 약하지 않음에도 불구하고, 실제 의회모독죄를 구성하는 경우에 사법권을 동원하기 위한 국회 내 동의와 합의가 이루어지지 않는다. 현재 일반적으로 불출석한 증인에 대해서는 약식기소를 통한 벌금형을 부과하고 있는데(국회입조처, 2010) 2005년부터 2009년까지 불출석, 동행명령 거부, 위증 등의 사유로 고발된 48건의 사례 가운데 단 2건(4.2%)만이 실제 기소 처분을 받았을 뿐이다.

다음으로, 한국 국회는 통일 및 잠재적 사회갈등 요인을 다루는 미래위원회나 R&D

14) 「상원의사규칙」제26장 제4조 (d); 「하원의사규칙」제11장제2조 (j)(1)

에 대한 투자가 적다는 점이다. 핀란드 의회는 미래위원회(Committee for the Future)라는 명칭의 상임위원회를 조직하고, 미래 발전에 영향을 미치는 요소(FDSD report 2019), 기술발전에 관한 연구, 정부의 단기적 시각에 기초한 정책 감시 등을 담당하게 하고 있다. 핀란드 의회의 미래위원회는 직접적인 법안 심의 기능은 담당하지 않지만 미래에 관련한 다음과 같은 몇 가지 업무에 초점을 둔다. 첫째, 미래에 관한 정부 보고서에 대응하는 의회 문서의 준비, 둘째, 여타 상임위원회로부터 미래 사안에 대한 조사를 부탁받았을 때 조사결과를 해당 위원회에 보고하는 것. 셋째, 미래 경향(trends)과 관련 이슈들을 논의하는 것, 넷째, 미래를 조사하는 방법론과 연구에 대해 분석하는 것, 다섯째, 과학기술의 발전과 그에 따른 사회적 변화를 평가할 책임이 있는 기구로서의 역할이다. 그러나 한국 사회의 미래 기획은 행정부 위주로 이루어질 뿐 국회 내에는 이와 같은 미래 사안을 다룰 기구가 존재하지 않는다. 미래 국가 운영 방향에 국민의 의사가 충분히 반영되지 않을 가능성을 내포한다.

특히 한국 국회 내 예산을 살펴보면, 미래 사안 연구개발을 위한 R&D 분야 예산이 미비하다는 점을 알 수 있다. [표 II-4]는 2017년부터 2019년 국회 소관 예산을 보여준다. [표 II-4]에 따르면, 2017년 이후 5,700억원이 넘는 예산을 국회의원의 입법활동 보조와 국회 운영비를 중심으로 구성하였다. 이 가운데 특히 국회 내 사무원들의 인건비 등을 포함한 국회 행정지원 비용이 전체 예산의 절반이 넘는 3,600억원 이상을 차지하고 있다. 두 번째로 많은 예산은 의정 활동지원 비용에 해당한다. 반면, 한국 사회가 맞이할 미래 사안에 대한 연구개발을 위한 지원과 자원은 여전히 부족하다.

[표 II-4] 국회 소관 예산의 변화 (2017~2019년)

단위: 백만원

	2017년	2018년	2019년
총액	574,269	605,161	640,904
의정 활동 지원	101,505	101,569	101,125
국회 사무처 운영	86,139	90,328	95,952
국회 도서관 운영	17,933	19,121	25,959
국회 예산정책처 운영	4,084	4,264	4,500
국회 입법조사처 운영	3,424	3,491	3,569
국회 행정지원	361,184	386,387	409,977

*자료원: 국회 예산결산특별위원회의 매해 예산안 심사 보고서

결국, 한국 국회는 미래 한국 사회의 변화에 대비하기 위한 연구개발을 위해 적절한 예산을 수립하고 있지 못한 상황임을 알 수 있다. 이는 수년 후 인구절벽이 가져올 사회적 변화에 대한 대비, 정당정치의 쇠약에 따른 한국 유권자들의 정치참여 유형의 변화, 대의민주주의를 지탱하는 가장 근본적인 기관으로서의 국회 위상의 재정립 등 중요한 문제를 다룰 만한 제도 정비와 예산 확충에 대한 요구가 절실함을 의미한다.

제3절 행정부 중심의 정부기구 간 의사결정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

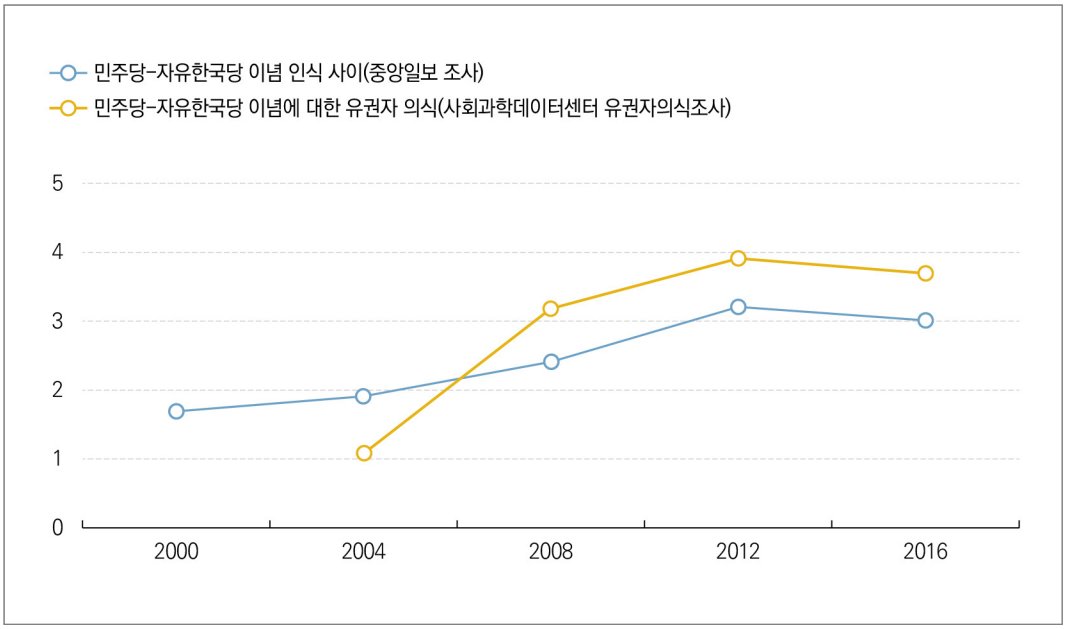
1 정부 기구 간 갈등과 제로섬 게임

정부 기구 간 제로섬 게임이란 의사결정에 의해 입법부와 행정부가 얻을 수 있는 이득의 총합이 영(零)으로 수렴하는 상태를 의미한다. 정부 기구 간 제로섬 게임은 대개 입법부와 행정부 사이의 정책선호 갈등으로 촉발되며, 행정부가 주도하는 정책결정은 입법부에 큰 피해를, 입법부에 이득이 되는 정책들은 행정부에 손실을 끼치는 상황으로 귀결된다. 그 결과 입법부와 행정부의 합의가 요원해지며 주요 정책을 제때에 결정하지 못하는 현상들이 나타난다. 만약 입법부와 행정부의 정책선호가 유사하여 특정 정책 대안이 두 정부 기구의 정책선호를 동시에 만족시킬 수 있다면 제로섬 게임이 아니라 포지티브섬 게임으로 입법부와 행정부 간의 관계가 발전할 수 있다. 정부기구 간 정책선호가 유사하지 않은 경우라 할지라도, 정부의 정책 성과가 국회의원들의 선거득표력에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다면, 입법부와 행정부 간의 관계는 포지티브섬 게임으로 전환할 수 있다. 하지만 최근 우리나라에서 정당 양극화 현상이 나타나고 있으며 이로 인해 입법부와 행정부 간 정책선호는 더욱 크게 벌어지고 있다. 또한 우리나라는 오랫동안 행정부 주도로 정책결정을 행해 왔기 때문에 정책결정에 대한 성과를 야당보다는 행정부와 정부 여당에게 돌리는 경향이 높다. 그러므로 야당 국회의원의 입장에서는 입법부-행정부 간 합의가 이루어질 때 그들의 선거득표력이 오히려 감소할 수 있다는 두려움을 가질 수 있다. 이렇듯 여소야대의 입법부는 최대한 행정부와의 합의를 늦추려는 유인을 충분히 갖고 있다. 이로 인해 현재 우리나라의 입법부와 행정부 간의 관계가 제로섬 게임에서 벗어나지 못하고 합의가 불가능한 관계로 변하고 있다. 특히 우리나라에서의 입법부 합의에 있어서 야당의 지위가 강화되어 실질적인 의제거부권 (negative agenda power)을 행사하게 되면서, 입법부와 행정부 간 합의가 더욱 어려워지고 있다. 실제로 한국행정연구원에서 2015년 발간한 한 보고서의 전문가 인식조사에 따르면 입법부-행정부 사이의 협력 필요성은 5점 만점에 3.78점이었으나, 실제 협력 수준은

1.8점에 지나지 않았다 (양현모·박기관, 2015: 122).

가. 정당 양극화와 입법부-행정부 간 합의 불능

아래의 그림이 나타내는 것처럼 더불어민주당과 자유한국당을 위시한 주요 정당들 간의 양극화 현상이 가속화하고 있으며(Lee, 2018; 가상준, 2016), 경제정책, 복지정책을 포함한 다양한 정책 영역에 걸쳐 이념적 갈등이 지속적으로 나타나면서 입법부와 행정부 간의 합의가 제대로 이루어지지 않고 있다. 우리나라는 대통령중심제를 취하기 때문에 국회 다수당과 대통령의 정당이 다른 분점정부가 나타날 가능성이 높아 정당 양극화의 부정적인 효과가 증가한다. 그에 더하여 우리나라의 정당 체제는 양당제보다는 다당제의 성격이 짙기 때문에 여당이 국회 다수당을 차지하지 못하는 경우가 빈번하다. 이러한 상황하에서 더불어민주당과 자유한국당의 양극화 현상은 입법부와 행정부 사이의 정책선호상 갈등을 강화하여 제로섬 게임 상태로 입법부-행정부 관계를 고착화한다.



출처: 중앙일보 및 사회과학데이터센터 여론조사

[그림 II-2] 민주당-자유한국당의 정당 이념 차이

예를 들어 2015년 박근혜 정부의 '국민 보호와 공공안전을 위한 테러방지법'(이하 테러방지법)의 법안처리 과정에서 입법부와 행정부 간의 갈등이 첨예하게 표출되었다. 2015년 12월 당시 박근혜 대통령은 국무회의 발언을 통해 "우리나라가 테러를 방지하기 위해서 이런 기본적인 법체계조차 갖추지 못하고 있다는 것, 전 세계가 안다."라고 언급하며 테러방지법에 대한 의제를 직접 제시하였다. 이러한 행정부 주도의 입법안에 대해 더불어민주당을 중심으로 당시 야당들은 해당 법안이 안보를 명분으로 인권을 희생한다고 주장하며 반대하였다. 입법부와 행정부 사이의 테러 방지와 인권 보호 관련 정책선호 갈등 상황하에서 당시 정의화 국회의장은 해당 법안을 직권상정하였고 더불어민주당과 정의당 등의 야당 의원들은 2016년 2월 23일부터 3월 2일까지 무제한 토론(필리버스터)을 통해 이에 대항하였다. 이후 2016년 3월 2일, 해당 법안은 야당 의원들이 국회의사당을 퇴장한 가운데 여당 의원들만의 투표를 통해 입법하였다.

이러한 입법부와 행정부의 정책선호 갈등에 의한 합의 불능 현상은 테러방지법뿐 아니라 오늘날 우리나라의 입법부와 행정부 사이의 정치 관계에서 빈번하게 나타난다. 실제로 정부 발의 입법 성공률은 16대 국회까지는 90% 이상을 유지하였으나, 19대에는 73.5%까지 감소하였다(정하용, 2017). 특히 오늘날 주요 정당 간 정책이 양극화하는 점을 감안하면(Lee, 2018; 가상준, 2016), 입법부와 행정부 사이의 합의는 앞으로도 쉽게 이루어지기 힘들 것이라 예측한다.

이러한 입법부와 행정부 사이의 합의 부재는 정책 형성에만 국한된 것이 아니며, 행정 각료를 임명하는 문제도 심각성이 높아지고 있다. 예를 들어 인사청문회에서 최근 정당 간 이념 대립이 심해지면서 국회에서 실질적인 의제 거부권을 지닌 야당은 내각 후보자들의 정책역량을 점검하기보다 자신들과 정책선호가 다른 후보자들의 도덕적 치부를 밝혀 정책 이념이 다른 후보들을 낙마시키는 것에 초점을 맞추고 있다. 그 결과 청문 대상자들 가운데 상당수가 국회의 인사 청문보고서가 채택되지 않은 상태에서 임명되는 현상이 다수 나타나고 있다. 실제로 노무현 정부에서의 42건의 인사청문회 중 유시민(보건복지부 장관), 이재정(통일부 장관), 송민순(외교통상부 장관)의 3건에 대해서만 보고서가 채택되지 않았음에 반해, 이명박 정부에서는 72건의 인사청문회 대상 중 10명은 국회의 반대 속에 최종적으로 임명하지 못하였고, 이를 제외하고도 17명의 인사에 대한 입법부의 결과보고서가 채택하지 못하였다. 박근혜 정부 때에도 10명의 인사

에 대해 국회 청문보고서가 채택하지 않은 상태에서 임명을 강행했으며, 현재 문재인 정부에서도 10명이 넘는 인사에 대해 국회에서의 동의가 부재한 상태에서 행정부 인사가 이루어졌다.

나. 정책 성과에 따른 선거득표력과 입법부-행정부 간 합의 불능

여소야대 상황에서의 정당 간 이념 대립뿐 아니라 입법부와 행정부 간의 합의가 제대로 이루어지지 않는 또 다른 이유는 우리나라에서 정책결정 권한은 오랫동안 행정부에 있었기 때문에 상당수의 정책 입안들이 행정부 혹은 여당의 성과로 여겨지는 점이다. 여야 간의 대립이 심한 경우에도 시민들이 정책 형성이 여당과 야당 혹은 입법부와 행정부의 공동성과라고 인식하는 경우, 두 정부 기관은 쉽게 합의를 이룰 수 있다(Adler and Wilkerson, 2012). 이 경우 현직 국회의원들은 정책성과를 통해 자신의 정치적 영향력과 재선 가능성을 높일 수 있기 때문에 정당 양극화로 인해 정책선호상의 갈등이 나타나는 경우에도 이를 일정 부분 이상 극복할 수 있다. 하지만 우리나라에서 정부 정책은 대부분 행정부가 주도하여 형성한다는 인식이 강하기 때문에 야당의 입장에서는 행정부의 의제 협의에 참가할 유인이 약하다.

실제로 오랫동안 우리나라의 주요 정책 의제들은 국회보다는 대통령과 행정부가 발의하였다. 예를 들어 노무현 정부의 '행정 수도 이전', 이명박 정부의 '4대강 사업', 박근혜 정부의 '창조경제' 등 당시 정부의 가장 주요한 정책들은 모두 대통령과 행정부의 의제였으며, 이로 인해 많은 국민들은 주요 정책 성과를 국회보다는 행정부에 돌리는 성향이 강하다. 같은 관점에서 2008년 행해진 한 KDI 여론조사 보고서에 따르면, "다음 중 무엇이 '정부'라고 생각하십니까?"라는 여론조사(복수응답 가능)에서 57.1%는 청와대, 55.4%는 집권여당이라고 답했다. '국회'라는 답은 이에 훨씬 못 미친 43.4%에 불과하였다(조병구, 2015). 즉, 우리나라는 그동안 행정부 주도의 정책결정이 이루어지면서 국회 특히 그 중에서도 야당은 어떠한 정책을 결정하더라도 그것이 그들의 성과로 여기지 않는 상황이 전개되었다. 정책결정에 대한 책임이 어느 정치 행위자에 주어져 있는지는 선거에서 상당히 중요한 문제이며(Powell and Whitten, 1993), 이에 대해 우리나라는 집권 여당과 행정부에 그 성과와 책임 소재가 있다고 많은 국민들이 인식하기 때문에, 야당 입장에서는 행정부 주도의 의제설정에 대해 합의할 선거적 유인이 약하다.

이러한 경우에도 만약 여당의 국회 내에서의 정치적 권력이 야당에 비해 상당히 높다면 야당의 반대에도 불구하고 입법부와 행정부 사이의 합의가 보다 원만히 이루어질 수 있다. 하지만 우리나라에서 국회 내에서의 야당의 의제 거부권은 상당히 강한 편이다. 예를 들어 같은 대통령제를 유지하는 미국과 달리 국회 상임위원회 위원장 자리의 상당수는 야당에 배분하였다. 단순히 명목적인 배분이 아니라 큰 권한을 가진 상임위원회의 위원장 자리 역시 야당에 다수 배분한다.

예를 들어 2018년 문재인 정부는 대통령 4년 연임제, 생명권, 정보기본권 등의 내용을 담은 헌법개정안을 제안하였다. 개정안 내용의 상당수는 2017년 대선 당시 자유한국당을 비롯한 야당에서도 긍정한 내용이었다. 하지만 문재인 정부 개헌안이 제시되자 자유한국당은 대통령 연임제는 제왕적 대통령의 임기를 사실상 8년으로 연장하는 것인 개악(改惡)이라고 주장하였다. 결국 야당의 반대로 인해 해당 개정안에 대해 국회에서 심의조차 제대로 이루어지지 않았고, 해당 상황에 대해 문재인 대통령이 직접 유감을 표명하기도 하였다. 이 같은 사례처럼 입법부와 행정부는 현재 제로섬 게임과 같은 이해관계에 놓여 있으며, 그 과정에서 정책협상이 전혀 진척되지 않는 합의 불능의 정치를 반복하고 있다. 야당이 정책 성과에 대한 이득이 전혀 없다는 판단을 하는 상황을 앞으로도 지속한다면, 입법부와 행정부 사이의 합의에 입각한 정책 형성이 요원할 가능성이 높다.

2 정부 기구 간 정보 및 권한 배분의 불균형

입법부-행정부 간 제로섬 갈등 관계는 대개 행정부의 의제설정에 대해 입법부가 반대하는 양상을 띠었다. 이러한 현상은 입법부와 행정부 사이에 정책정보 및 권한 배분의 불균형 때문에 발생한다. 많은 다른 국가들이 그렇듯이 정책정보 획득 등에서 많은 전문 인력을 가지고 오랜 경험을 쌓아 온 행정부는 입법부에 비해 정책정보 획득과 운용에서 우월한 것이 사실이다(Epstein and O'Halloran, 1999; Huber and Shipan, 2002). 특히 발전주의적 시기를 거치면서 행정부의 정책 결정 권한이 보다 강조된 우리나라는 이러한 현상이 더욱 두드러진다. 우리나라 행정부는 전문적 정책정보뿐만 아니라 정책 결정과 관련한 권한 배분에 있어서도 입법부에 비해 유리한 지위를 갖고 있다.

기본적으로 행정부는 국회입법 과정에서 정부안 제출과 법률안 거부권을 포함하여 큰 영향력을 가질 뿐 아니라, 행정입법에서도 큰 재량권을 유지한다. 반면, 입법부는 행정기관의 집행업무를 감시·감독하는데 필요한 조직적 자원과 전문적 정보를 제대로 갖추지 않았다. 그리고 이 과정에서 국민의 선호를 대의하여야 할 국회가 제 기능을 하지 못하는 경우가 다수 나타난다(김준석, 2018).

가. 입법과정에서의 입법부-행정부 간 권한 불균형

우리나라 법률안 제출 과정을 살펴보면 행정부의 법률안 제출권뿐 아니라 의원 법률안 제출권 역시 대통령의 입법권을 강화하는 경향을 띤다. 예를 들어 국회의원은 법률안을 제출하기 위해서 의원 10인 이상의 동의를 받아야 하는 규정이다. 이 규정은 무의미하게 제출되는 법률안의 수를 줄여 국회 업무에 높은 부하가 걸리는 것을 방지하는 등의 긍정적인 의미가 있다. 우리나라뿐만 아니라 다른 국가에서도 이와 유사한 규정을 둔다. 예를 들어 일본은 일반 법률안에서 중의원은 20명 이상의 찬성, 참의원은 10명 이상의 찬성을 요건으로 하며, 예산을 수반한 법률안이면 각각 50명, 20명 이상의 찬성이 필요하다. 독일도 연방의회 의원은 5%에 상응하는 의원의 서명이 있어야 법률안을 제출할 수 있다(홍완식, 2012). 실제로 이러한 동의 규정은 행정부의 성립과 존속이 입법부의 신임에 근거하는 의원내각제에서는 큰 무리가 없다. 하지만 행정부가 입법부에 책임을 지지 않고, 대통령의 독립이 보장되는 대통령중심제에서 해당 규정은 행정부가 입법부의 정책결정 권한을 훼손할 가능성이 충분히 있다.

우리나라 정당 수뇌부의 개별 의원에 대한 높은 정치적 영향력을 감안할 때, '10인 이상의 동의'라는 규정은 실질적으로 정당 조직이 원하는 법률안만 제출하는 상황을 연출한다. 그리고 그 과정에서 여당을 실질적으로 이끄는 대통령의 입김을 입법부의 법률안 제출에 반영한다. 그렇기 때문에 여당의 의원안이 다른 의원들의 동의를 얻어 발의된 경우에도 국민들은 해당 법안이 특정 여당 국회의원의 법안이라고 생각하기보다 대통령의 의사가 크게 반영된 법률안으로 생각하는 경우가 대부분이다. 이러한 이유로 의원안이라 할지라도 해당 법률안을 발의한 국회의원에게 정책에 대한 정치적 책임성을 찾기가 쉽지 않다.

2019년 현재 시점에서도 공수처법에 대해 더불어민주당을 비롯하여 여러 정당과 의

원이 다양한 의견을 제출하며 다양한 법률안을 제안했으나, 많은 이들이 해당 법안과 관련하여 특정 의원의 정책성과 혹은 책임성을 떠올리기보다 단지 문재인 대통령의 의제를 기반한 법률안이라고 생각하는 경향이 강하다. 이뿐만 아니라 국회의원의 수가 10인이 되지 않는 소수 야당, 예를 들어 20대 국회에서의 정의당의 입장에서는 '10인 이상의 동의'라는 규정 때문에 단독으로 법률안을 제출하기조차 쉽지 않은 일이어서, 대통령의 입법 권한을 견제하는 것이 실질적으로 불가능하다. 이러한 이유로 인해 민주주의적 대통령중심제를 유지하는 미국은 개개인의 의원들이 다른 의원의 동의 없이도 법안 발의가 가능하며 이는 여당 의원들의 법안 발의에서 대통령의 영향력을 줄이는 역할을 하고 있다.

그리고 우리나라는 대통령중심제임에도 불구하고, 국회 입법과정에서 행정부의 법률안 제출권을 인정한다. 일반적으로 대통령제 국가에서 행정부는 법률 제출권을이 없다. 행정부의 법률안 제출권은 법 형성 효율성을 담보해 주는 장점이 있지만, 대의민주주의의 원칙에 입각한 책임 있는 정책 실현에 있어 큰 걸림돌이 될 수 있기 때문이다. 이에 반해 독일의 기본법은 연방정부에 법률안 제출권을 부여하고 있으며(독일 헌법 제76조), 의원내각제인 일본은 내각총리대신이 법률안을 제출할 수 있게끔 허용하고 있으므로(일본 헌법 제72조), 한국에서의 법률안 제출권은 큰 문제가 되지 않는다는 견해가 존재한다(이경선·박성용, 2018). 또한 실제로 행정부의 법률안 제출 이전에 규제개혁위원회 심사, 법제처 심사, 차관회의 심의, 국무회의 심의 등을 포함하여 다양한 정치 행위자의 논의 과정이 선행하므로 정책적 전문성도 크다는 의견이 있다.

하지만 한국은 대통령중심제 국가로서 대통령의 법률안 거부권이 대통령의 큰 권한으로 존재하기 때문에, 행정부의 법률안 제출권과 대통령의 법률안 거부권을 동시에 활용할 경우, 대통령의 의제설정 권한이 과도하게 높아질 가능성이 크다. 실제로 대통령중심제인 미국은 행정부의 법률안 제출권을 인정하지 않는다. 물론 이와 관련하여 미국의 상당수의 의원안은 행정부의 정책안을 반영하여 제시되므로 실제로 행정부 법률안 제출과 다를 바 없다는 견해가 있다. 하지만 그러한 경우에도 오직 의원들만이 자신의 이름으로 법률안을 제출할 수 있기 때문에, 법률이 시행된 후의 정치적 책임성을 명확히 할 수 있다. 또한 입안할 의원 역시 해당 법률안의 성패 가능성 등을 면밀히 조사한 후 입안하는 경향이 강하다.

[표 II-5] 정부안과 의원안 입법 성공률 비교

국회 회기	정부안 입법 성공률	의원안 입법 성공률
제11대	97.2%	51.0%
제12대	97.6%	56.7%
제13대	96.5%	60.5%
제14대	96.6%	52.0%
제15대	91.3%	60.1%
제16대	92.6%	53.7%
제17대	79.9%	45.3%
제18대	75.1%	40.0%
제19대	73.5%	39.6%

출처: 국회의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do)

물론 최근 행정부 법률안에 비해 입법부 법률안의 수가 크게 늘고 있는 것이 사실이며, 이를 통해 행정부 법률안 제출권이 큰 문제가 아니라는 시각도 역시 존재한다. 실제로 15대 국회에서 정부안과 의원안의 비율은 1:1.4 정도였으나, 19대 국회에서는 1:15.3으로 크게 변화하였다. 하지만 늘어난 의원안 수에 비해 입법 성공률은 낮아졌다. 같은 기간 동안 정부안 입법 성공률이 낮아진 것보다 더욱 크게 20%p 이상 낮아졌다. 즉, 의원안이 과거에 비해 늘어난 것은 사실이지만 입법 성공률을 고려할 때, 행정부의 법률안이 가지는 의미가 줄었다고 말하기 힘들다. 또한 행정부 법률안은 입법부 법률안에 비해 사회에 미치는 효과가 더 큰 정책 영역일 확률이 높다. 정하용(2017: 77)에 따르면 의원안이 분배정책 영역에 초점을 맞추는 반면, 정부안은 규제정책과 재분배정책 영역에서 큰 역할을 수행한다. 즉, 의원발의의 수가 늘어나고 있음에도 불구하고, 다양한 사회적 문제점을 해결하는 정책 과제는 행정부가 주도하는 경향이 크다고 할 수 있다. 그리고 대통령이 정당에 미치는 영향력이 큰 우리나라의 현실상, 정부안의 입법 효과는 의원안 대비 원안 가결의 확률이 상당히 높다. 예를 들어 김준석(2012: 71)에 따르면, 18대 국회에서 정부안이 원안 가결할 확률은 의원안을 포함한 다른 법안에 비해 5배가량 높다고 하였다.

그리고 행정부의 법률안은 의원 10인 이상의 동의가 필요한 입법부 법률안과 달리,

단임의 대통령을 제외하고는 정책 성패를 책임지는 선출직 공무원이 존재하지 않는다. 그렇기 때문에 정책이 실패하였을 경우에도 이에 대한 책임을 따지기 쉽지 않다. 또한 상당수 행정부 법률안은 대통령의 의중을 크게 반영하기 때문에, 행정부 법률안 제출권은 대통령의 법률안 거부권과 결합하여 행정부의 권력을 크게 높인다(문우진, 2013). 즉 우리나라 대통령은 법률안 제출권을 통해 의제설정권(positive agenda power)과 법률안 거부권을 통해 의제거부권(negative agenda power)을 동시에 유지할 수 있으며, 의제와 관련하여 강력한 권한을 행사할 수 있다. 이 같은 이유로 우리나라의 대통령들은 법률안 거부권을 굳이 행사하지 않고서도 의회의 법률과정에 큰 영향력을 미쳤다. 예를 들어 미국은 로널드 레이건(Ronald Reagan, 1981-1989) 대통령 시기에만 78건의 법률안 거부권을 행사하였으나, 우리나라 대통령들의 법률안 거부권 행사는 건국 이래 70회가 채 되지 않는다. 이는 우리나라 대통령 및 행정부의 높은 의제설정 권한을 반증한다.

그뿐만 아니라 우리나라가 대통령 중심으로 발전주의적인 정책을 오랫동안 펴 온 결과, 대통령의 정치적 영향력이 아주 높은 현실에서, 여당 의원들은 국회에서 입법자로서의 역할보다 행정부의 법률안 통과에 많은 관심을 기울이는 경우도 발생한다. 특히 정부 제출안과 동일한 내용을 위원회 대안으로 법률 반영하는 형태를 통해 가결하는 경우가 자주 나타난다(양정윤, 2017). 예를 들어 박근혜 정권 당시 창조경제의 일환으로 '1인 창조기업'의 범위를 넓히는 안건을 '정부안'으로 상정하였고, 이는 차후 산업통상자원위원회의 '위원회안'으로 원안 통과하였다.

나. 입법부의 권한을 침해하는 행정입법

우리나라는 법률을 제외하고도 다양한 정책수단들이 존재하며, 그 중 상당수는 국회의 동의 없이 행정부에 의해 소위 '행정입법'이라는 형식으로 형성된다. 국회에서 만들어지는 대부분의 법률들은 본래적으로 상당히 추상적인 내용을 담고 있기 때문에, 집행과정에서의 법률 조항에 대한 해석이 필수적으로 부가된다. 그래서 집행 단계에서 대통령령, 총리령, 부령 등의 형태로 시행령 혹은 시행규칙 등의 법규명령을 제정한다. 그런데 이러한 행정입법들은 의회의 동의가 필요 없는 경우가 대부분이므로, 행정부는 행정입법 과정에서 높은 재량권을 누릴 수 있으며, 이는 대의민주주의의 가치를 크게 훼손

한다. 이뿐만 아니라 행정입법의 재량을 크게 인정할 경우에는 행정부 정권 교체에 따라 정책이 크게 바뀔 가능성이 높으며, 이는 사회에 일종의 시간불일치성(time inconsistency) 문제를 야기할 가능성이 존재한다. 우리나라는 대통령 단임제를 기반으로 하며, 인물 위주의 정치 전통이 있기 때문에 대통령이 바뀐다는 것은 같은 정당 정권이 유지되는 경우에도 많은 정책 변화를 수반한다. 특히 행정입법을 통해 국회의 동의 없이 기존 정책을 쉽게 바꿀 수 있기에, 사회구성원들 입장에서는 현재의 정책을 믿고 자신들의 자원을 투자하기가 쉽지 않다. 그리고 이러한 시간불일치성 문제가 심각하게 대두할수록, 사회구성원의 투자가 감소하여 혁신 성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 하지만 입법부는 행정입법을 견제할 장치가 크게 부족하다(박용수, 2016).

[표 II-6] 연도별 법률 및 대통령령, 총리령·부령 횟수

연도	법률	대통령령	총리령·부령	계
2018	854	896	743	2,493
2017	818	813	796	2,427
2016	820	905	832	2,557
2015	744	897	911	2,552

출처: 법제처 (http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/announcementReport)

행정입법 통제에서 가장 큰 문제는 국회가 행정부에 비해 전문적인 정책 정보를 충분히 획득하지 못하는 점이다. 하지만, 정보 획득을 차치하고서라도 행정절차상 행정입법에 대한 입법부의 통제 권한은 상당히 약하다. 국회의 의도와 다른 방향으로 정책이 집행되는 경우에도 국회는 이에 대한 통제를 제대로 못하는 경우가 빈번하다(조정관, 2003). 예를 들어 2009년 당시 우리나라의 국가재정법은 총 사업비 500억원 이상, 국가 재정지원 규모 300억원 이상 규모의 신규사업을 시행하는 경우, 예비타당성 조사를 미리 수행해야 함을 규정하고 있었다. 하지만 2009년 관련 시행령을 기획재정부가 개정하여 재해 예방사업과 국가 정책사업을 해당 규정에서 예외로 처리함으로써 4대강 사업과 관련한 상당 부분이 예비타당성 조사 대상에서 제외되었다. 이러한 행정입법 문제에 대해 우리나라 국회는 적절하게 대비할 수단이 부족하다.

이처럼 행정입법 통제에 대해 실질적인 수단이 부재하기 때문에, 입법부의 국회의원

들은 행정입법을 검토할 유인을 잃게 되는 경우가 많으며, 행정부에서도 역시 법규 명령의 제출 의무를 제대로 지키지 않는 경우까지 나타난다 (신현재·홍준형, 2017). 이 같은 문제 인식하에서 행정입법에 대한 적극적인 통제 권한을 위해 제도를 개선하려 한 국회에서의 시도들이 존재했다. 예를 들어 2015년 행정입법에 대한 국회의 수정변경 요구권을 포함한 국회법 개정안이 본회의를 통과하였다. 당시 정의화 국회의장은 "정부의 행정입법이 상위법령인 법률을 훼손하는 이른바 법령의 하극상 현상이 발생해 국회의 고유 권한인 입법권을 침해하는 현실이다."라고 비판하면서 국회법 개정을 추진하였다. 또한 포괄위임 금지의 원칙에 위배되는 법률, 법률의 위임범위를 일탈한 행정입법, 행정부가 자의적으로 만든 행정입법, 포괄적으로 하위법령에 재위임한 행정입법 등을 기준으로 법령개선에 대한 원칙을 발표하였다.

다. 입법부 정보 역량의 제한

이처럼 행정부가 법률안 제출권과 행정입법 권한을 통해 입법부에 비해 높은 수준의 정책결정 권한을 가지고 있음에도 불구하고, 우리나라 입법부는 이를 제대로 통제하지 못하고 있다. 이는 비단 행정부에게 높은 수준의 정책결정 권한을 제도적으로 부여하였기 때문만은 아니며, 입법부가 행정부의 의제설정 및 정책결정 권한을 통제하는데 필요한 정보 역량이 부족하기 때문이기도 하다. 물론 우리나라 국회 산하에도 입법조사처, 예산정책처, 국회도서관, 미래연구원에 이르는 다양한 조직들이 행정기관의 정책집행 등에 대한 다양한 정보를 국회의원들에게 제공하고 있다. 하지만 실질적인 감사 기능을 가진 감사원과 같은 조직이 입법부가 아닌 행정부에 있기 때문에 입법부는 효과적으로 행정기관을 통제하기 힘들다. 실제로 우리나라의 국정감사와 조사는 국회의 전문성 부족과 조사 인력의 부족 등으로 인해 실효성을 담보하기 힘들었다(한정호, 2017: 67). 이러한 감사원을 입법부로 이전하는 것은 오랜 논의 대상이었다. 우리나라 행정기관을 감시할 때 가장 큰 역할을 수행하는 감사원이 대통령 산하에 존재하는 것 역시 행정부에 비해 입법부의 정책 기능을 약화하고 입법부의 행정입법에 대한 감사 기능을 약화하는 가장 큰 원인 중 하나로 지적했다(조규범·김선화, 2017). 실제로 대통령중심제인 미국뿐 아니라 영국과 호주와 같은 국가들 모두 입법부에 감사원을 두고 있으며, 프랑스와 독일은 감사원의 독립성을 강조하여 준사법적 기구로 운영하고 있다.

3 정부 기구 간 관계와 대중영합주의의 폐해

이처럼 의제설정 및 정책결정 기능의 상대적으로 많은 부분이 행정부에 주어져 있고, 의회는 이를 통제할 전문적 정보 획득에 어려움을 겪는 상황에서, 입법부는 국가 정책 결정에 주요하게 관여하기보다 대중영합주의적 태도만을 취하는 경향이 드러난다. 특히 국회의원들은 자신들의 지지층이 결집할 때에만 정책결정에 참가하는 행태를 보이고 있다. 이러한 행태는 다양한 정치형태로 드러나는데, 우선 행정부에 정책결정 권한이 집중한 상황에서 행정부가 대중영합주의적인 정책을 추진하는 경우, 문제점이 많아도 입법부는 제대로 된 비판을 하지 않는다. 반대로 대중의 이목이 집중된 정책 이슈에 대해서 입법부가 정책 대안을 고안하기보다는 국회의원 개인의 선거득표력을 높이기 위해 행정부를 크게 질책하는 모습만을 보인다.

우선 입법부는 부적절한 행정부의 정책 집행을 통제할 의무가 있음에도 불구하고, 해당 정책들이 대중영합주의적이면 부적절한 정책 집행에 대해서도 통제 없이 이를 수용하는 모습을 자주 보인다. 예를 들어, 우리나라에는 경제발전과 관련하여 '경제개발계획'에 대한 향수가 존재한다. 1962년부터 7차에 걸쳐 행해진 경제개발(혹은 경제사회발전) 5개년 계획은 1960년대와 70년대에 일정 부분 경제개발에 도움이 되었을 수 있으나 사회가 분화하고 경제 상황이 복잡해지면서 효율성이 떨어지기 시작하였다. 결국 1997년 당시 우리나라의 금융위기와 맞물려 해당 경제계획은 폐지되었다. 하지만 박근혜 정부가 들어서자 '창조와 혁신을 통한 새로운 일자리와 시장 창출'이라는 슬로건하에 '경제혁신 3개년 계획'이라는 이름으로 경제개발 계획이 부활하였다. 2010년대에 1960년대 방식의 중앙집권적 경제개발계획을 수립하는 것에 대해 회의적인 시각이 존재하였음에도 불구하고, 과거의 경제개발계획에 대한 향수를 갖고 있는 계층의 정치적 지지하에 해당 경제계획을 시행하였다. 하지만 박근혜 정부의 경제혁신 3개년 계획을 비롯한 '창조경제'는 경제적인 성과도 저조했을 뿐 아니라, 창조적인 생산을 이루는 것에도 실패했으며, 국민의 정책 선호를 올바르게 반영하지도 못하였다(최은경, 2015). 행정부의 현장경험 부족으로 구체적인 가이드라인을 제공하지 못하면서 정책 효율성이 낮았고, 집행과정에서도 기업의 요구와 자율성을 보장하는 데 실패하였다(위평량, 2017).

또한 국정감사·조사에 있어 입법부가 전문적이고 객관적으로 행정부를 감독할 필요

가 있지만, 대중영합주의적인 자세로 행정부에 대한 비합리적인 질책과 책임 회피(blame-shifting)가 주를 이루고 있다. 그리고 대중의 관심이 상대적으로 떨어지는 국정감사·조사에 의거한 행정부 사후 조치에 대해서는 입법부가 적극적으로 개입하지 않는 경향이 있다. 그리고 대개의 경우 주요한 정책 대안에 대한 논의보다, 의원 개인의 인지도를 높이기 위해 대중이 관심을 가질만한 작은 이슈를 통해 행정기관을 '질책하는' 것에 그친다(한정호, 2017: 67-70). 예를 들어 2018년 국정감사에 대해 경제정의실천시민연합은 보도자료를 통해 "부실한 자료 준비에서 비롯된 '부실 국감'은 국민의 동의를 얻지 못하는 호통과 막말 등 구태와 정치 공방만 반복했고, 일부 의원은 벵갈 고양이, 맷돌, 한복, 태권도복 등 보여주기와 언론 플레이에만 몰두했다"고 평가하였다.

또한 앞에서 언급했듯 입법부의 의원들은 행정부에 비해 전문성이 부족하기 때문에 정책 문제의 본질을 파악하여 이를 해결하기 위한 거시적인 정책을 형성하기보다는 대중의 이목이 집중된 개별 사건에 국한하여 정책을 형성하는 미시적인 행태를 자주 보인다. 예를 들어 2016년 6월 발생한 '깔창 생리대' 논란이 대중의 관심을 불러일으키자 여야를 가리지 않고 전문가 간담회를 소집하거나 의안을 제출하였다. 그리고 동년 12월에 30억원의 예산을 해당 문제해결을 위해 의원들의 합의하에 책정하였다. 하지만 이처럼 대중이 큰 관심을 갖는 개별 이슈에는 입법부가 발 빠르게 움직였지만 정작 청소년 복지 혹은 소수자 복지라는 큰 차원의 문제는 전문성 부족과 득표력에 큰 도움이 안 된다는 계산으로 정책 논의가 크게 이루어지지 않았다.

이처럼 전문성의 부족으로 인해 정책본질에 대해 논하기 힘든 경우는 입법부와 행정부 간의 수평적인 견제와 균형을 위해서 국회의원들의 정책보좌 기능을 강화하고, 국회의원 수 역시 늘려 다양한 법률안을 제출하는 것이 필요하다. 하지만, 이 문제도 역시 대중이 국회 지원을 원하지 않는다는 미명하에 이를 모두 축소하려는 경향이 있다. 같은 관점에서 현재의 의원 보좌진 역시 양과 질에 있어 다양한 정책을 다룰 전문성이 부족하다. 우리나라의 의원 보좌진은 인턴 1명을 포함하여 9명이 존재하지만, 실질적으로 대부분 정무와 지역구 관리에 차출하기 때문에 정책정보를 직접 다루는 보좌진의 수는 1~2명에 불과한 것이 현실이다.

4 정부 기구 간 합의 불능과 관련한 잠재적 요인들

2019년 현재 새로운 기술사회의 도래로 정책결정에 전문지식이 다양하게 필요한 환경이 되었다. 즉, 사회는 점점 복잡해지며 기술진보로 인해 입법과정에 전문지식이 많이 필요한 영역이 다수 생겨나고 있다. 예를 들어 환경문제는 과거와는 비교할 수 없을 정도로 다양한 오염물질 및 환경공학에 대한 이해가 필요하며, IT 발전과 같은 정책문제는 전문적인 기술과 결부해 있다. 그렇기 때문에 해당 이슈에 대한 정책을 개발하기 위해서는 입법부 의원들의 전문성이 필수이다. 하지만, 현재 우리나라의 입법부는 행정부와 비교하여 전문성은 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 의원을 보좌하는 국회 산하 기관과 보좌진 역시 다양한 정책 영역에서 전문적인 정책을 입안하고 감사할 능력이 부족하다.

또한 고령화로 복지정책과 노령층 인구에 특화된 특정 정책영역의 중요성이 높아졌다. 고령화로 인해 입법부와 행정부 간 대립이 높아질 가능성이 있다. 입법부 의원들 입장에서는 선거에서의 득표력이 주된 관심사이기 때문에 고령화로 인구의 상당수가 높은 연령층에 포진하면 이들을 대표하기 위해 국가 예산을 고령층을 위한 정책에 유도한다. 이 경우, 생산적 정책 지향점과 복지적 예산 분배 등을 두고 행정부와 입법부 사이의 갈등이 고조될 가능성이 높다. 특히 예산 분배와 관련하여 입법부는 노령층의 복지정책들을 지지할 것이나, 행정부는 이러한 정책 방향에 대해 예산효율성 등을 들어 반대할 가능성이 있다. 이는 효율성과 대표성의 문제이지만, 고령화와 고령자를 위한 입법부의 복지정책은 세대 갈등을 일으켜 합의가 불가능한 현 정치체제의 문제점과 결부한다. 단순히 연령과 세대에 따른 정책 갈등뿐 아니라 사회 분화에 따라 다양한 종류의 사회 갈등이 표면화한다. 최근 젠더 문제를 포함하여 기존에 잘 드러나지 않았던 사회 갈등이 나타나며, 이러한 현상 역시 입법부와 행정부의 합의를 힘들게 만든다. 이러한 갈등들을 입법부가 주도하여 조정할 수 있는 역량을 기르는 것이 중요하다.

제3장

미래 의사결정체계의 규범과 가치

제1절 정당 간 대결을 경쟁과 협상으로 전환

제2절 책임과 권한의 비대칭성 해소

제3절 정보 편중과 폐쇄성 해소

제4절 국민 참여의 증진과 수용성 강화

제1절 정당 간 대결을 경쟁과 협상으로 전환

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1987년 민주화 이후 한국은 민주주의로 이행하고 공고화 하는 과정이 상당히 모범적인 사례로 널리 평가받는다. 평화적인 선거를 통해 수차례 정권교체가 일어났고 체제 전복을 통한 권위주의로의 후퇴 가능성도 크지 않다고 일반적으로 평가받는다. 법치와 시민적, 정치적 자유의 수준 또한 비교적 꾸준히 성장한 것으로 나타나며 민주화 정도를 측정하는 각종 지표에서도 큰 흐름이 꾸준한 상향곡선을 그리고 있다. 그러나 한국 정치에 대한 국민의 만족도와 신뢰도는 그다지 높지 않은 것도 사실이다. 민주화 이후 선출된 대통령들의 퇴임 후 말로가 순탄했던 적이 없었고, 개인으로서의 국회의원 및 기관으로서의 국회에 대한 국민들의 신뢰는 바닥을 치고 있으며, 지난 20여 년간 시행한 지방자치는 오히려 지방의 정치를 수준 낮은 정치인들과 이익집단들의 이전투구장으로 정착시켰다는 부정적인 평가를 자주 듣는다.

이 모든 문제들 중에서도 국민들로부터 가장 극심한 지탄의 대상이 되는 것은 바로 국회와 정당이라고 해도 큰 무리는 아닐 것이다. 여의도 정치는 사회통합과 비전 제시의 기능을 담당할 역량이 없다는 평가가 널리 퍼졌고 심지어 원색적인 조롱과 비난의 대상이 되는 광경도 자주 목격하게 된다. 이러한 평가의 근저에는 건강한 경쟁과 협상의 능력을 상실하고 대립을 위한 대립을 일삼는 정당들의 행태 및 이를 유도하는 제도적 구성에 있다고 할 것이다. 이것이 바로 II부의 연구에서 주목하는 한국 정치의 '비타협적 승자독식' 구조라고 할 수 있다.

정당은 정치과정에서 가장 기본이 되는 경쟁의 단위라고 할 수 있다. 정치적 프로그램과 플랫폼을 제시하여 선거에서 유권자의 판단을 받는 단위도 기본적으로 정당이고, 국회 안팎에서 구체적인 정책을 논의하고 협상하는 가장 중요한 주체도 바로 정당이다. 그러나 정당의 활동을 규율하고 유도하는 여러 층위의 제도를 어떻게 설계하고 운영하느냐에 따라 오늘날 한국 정치에서 나타나는 비타협적이고 비생산적인 대결구도를 초래하기도 한다.

한국의 정당정치는 정부-여당 대 야당의 구도로 움직이는 특성을 보이는데(신명순, 1993; 강원택, 2018), 이것은 한국적 대통령제의 여러 요소들이 종합적인 영향을 미친 결과라고 볼 수 있다. 미국의 대통령제가 3부의 역할을 엄격히 분리하여 제도로서의 입법부, 행정부, 사법부 간의 견제와 균형을 달성하고자 한다면, 우리나라 통치 형태는 여러 측면에서 이러한 구도에서 벗어나는 특징을 가지고 있다.

예컨대 우리는 의원이 현직을 유지하면서 장관을 겸직할 뿐만 아니라, 정부의 법률안 제출권과 예산안 제출권을 인정해왔다. 따라서 국회는 사실상 대통령이 발의한 법안이나 정책을 다루고, 야당은 자원배분의 권한에서 절대적인 우위에 있는 대통령을 견제하기 위해 여당과 정부에 대립각을 세우게 되는 것이다. 이런 상황에서 민주화 이후 비교적 최근에 이르기까지도 행정부가 법안 발의의 다수를 차지했고 의원 발의에 비해 가결률도 훨씬 높은 패턴을 보여 왔다. 앞에서 살펴본 것처럼, 강한 대통령을 중심으로 특히 경제발전 등을 목표로 행정부가 정책의 주도권을 쥐면서 신속성과 효율성을 추구하는 과거 발전주의 모델이 정착한 결과라고 볼 수 있다.

그러나 민주화 이후에 도입한 여러 제도적 변화에도 정부-여당 대 야당의 구도는 크게 달라지지 않았고, 이러한 대립이 소모적인 정쟁이나 탈법적인 투쟁으로 표출되는 경우도 적지 않다. 경제나 복지 등 굵직한 사안에 대한 이념적 갈등은 여전히 날카롭고, 이것이 빈번한 여소야대 상황과 맞물리면서 더욱 심한 교착상태를 일으킨다. 특히 2012년 도입된 일명 '국회선진화법' 이후 야당이 다수결 제도를 무력화하면서 정부-여당의 의제에 거부권을 행사할 여지가 더욱 커졌다. 국회가 행정부에 비해 자원과 인력, 정보력에 있어서 열세에 놓여있는 상황에서 야당은 정상적인 심의와 의결 과정을 마비시키더라도 권력과 자원 배분에서 절대적 우위에 있는 정부-여당의 독주를 막아야 할 유인이 생겼다.

요컨대 한국 국회에서 의원들의 역할은 행정부 대 입법부라는 틀에서 수행되기보다는, 정부-여당 대 야당이라는 관계가 중심이 되기 때문에, 여당 의원들은 오히려 정부와 일체감을 갖는 것이 재선이나 당내 입지 등을 고려한 자연스러운 판단일 것이다. 국회가 여당과 야당을 아우르는 하나의 기관으로서 독립적인 지향과 정체성을 가지고 행정부를 견제하는 대통령제의 근본 원리가 애당초 발현되기 쉽지 않은 구조이다. 민주화 이후에도 국회는 "입법, 재정통제, 행정부 감독 등 본래의 목적대로 기능하지 못하고 여

야 정당 간의 정치적 대결의 수단으로 활용됨으로써 '의회 기능의 강화'가 아닌 '여야 간 갈등 격화'"를 지속하는 것이다(박찬표, 2002: 92).

그러나 이러한 난국을 해소할 미래 의사결정 체계를 모색하면서 그저 정부-여당 대 야당이라는 구도를 파기하자고 말하는 것은 너무 단순한 주장일 수 있다. 자칫 이론과 규범적 지향이 정치 현실의 복잡하고 미시적인 동학(動學)을 간과하는 형태로 덧씌워질 수 있기 때문이다. 예컨대 노무현 정부 시기에 시도하였던 이른바 '당정 분리'가 의도했던 효과를 거두지 못한 사례를 들 수 있다. 이전의 '3김 시대'에 청와대가 집권당을 도구화, 사사화(私事化)하면서 국회를 무력화하는 문제를 해소하기 위한 취지는 좋았을지 모르지만, 결과적으로 여당이 국정 운영에서 소외되는 결과를 초래하면서 정부-여당 관계가 악화되고 말았다. 그 결과 청와대와 집권 여당이 국정 운영의 동력을 잃게 된 문제도 있지만, 더 심각한 문제는 정치적 책임성이 실종된 것이다. 대통령이 여당을 통제하는 구습은 당연히 개선해야 하지만, 이 사례가 보여주듯이 대통령과 여당 간의 긴밀한 협조가 무너지는 것은 한국의 정치현실에서 긍정적이지 못한 결과를 가져올 가능성이 또한 존재하는 것이다. 또 당정분리를 통해 여당의 자율성이 증가하더라도 국회가 정파적 갈등을 뛰어넘는 모습을 보여주지는 못한 점도 지적해야 한다. 즉 집권당 수준에서 당정분리를 이루더라도 국회 내에서의 여야 관계는 여전히 반목과 대립의 형태를 벗어나지 못한 것이다.

마찬가지 이유로 정당 민주화를 위해 원내정당화를 추진해야 한다거나, 권력의 공유와 분산을 위해 다수결제에 입각한 운영방식을 합의제로 전환해야 한다는 주장도 보다 세심하게 접근할 필요가 있다. 레이파트의 영향력 있는 분류가 제시하듯이 민주주의 체제에서 의사결정 구조는 크게 다수결제 모델(majoritarian model)과 합의제 모델(consensus model)로 나눌 수 있다(Lijphart, 1999: 2). 전자는 다수의 선택으로 의사를 결정하는 방식이고, 후자는 다양한 방식으로 소수의 의사가 반영되도록 함으로써 합의를 도출하는 결정방식이다. 즉 다수결제는 '승자독식'에 가까운 형태로, 합의제는 권력의 공유, 분산을 통해 의사결정이 이루어진다고 볼 수 있다.

한국 국회의 교착과 공전의 원인이 자주 '승자독식 시스템'에서 정부-여당의 일방통행과 야당의 물리력 행사로 분석된다는 점을 고려하면 합의제적 요소의 도입이 필요한 부분이 분명히 있다. 그러나 이것을 단순한 흑백논리로 접근하는 것은 위험하다. 제도

적 선택지는 무수히 많은 하위제도 및 관행와 연계되어 있으며, 특정한 제도 배열은 항상 나름의 장점과 단점이 있다. 또 제도의 변화가 의도치 않은 결과를 가져오는 일도 흔하다. 예를 들어 다수결제가 유도하는 '승자독식'은 그 부정적인 함의를 제거하면 입법과 정책집행에서의 효율성을 뜻한다. 국민의 다수가 원하는 정책을 보다 용이하게 실행할 가능성이 크다는 점에서 보다 분명하고 직접적인 정치적 책임성을 확보하는 것도 이러한 시스템이라고 할 수 있는 것이다(Powell, 2000: 5).

'국회선진화법'은 크게 보아 국회 운영의 합의제적 요소를 확충하고 제도화하려는 시도라고 볼 수 있다. 다수당의 법안처리 권한을 견제하기 위해 국회의장의 직권상정 권한을 크게 제한하고, 기존 야당의 물리적 의사방해 수단을 필리버스터 등을 통해 제도적 수단으로 바꾸는 등의 변화가 있었다. 이러한 변화로 이제 국회 운영은 소수당의 협조 없이 단순 과반수로 진행하기 어렵게 되었기 때문에, 대통령, 여당, 야당 간 합의의 도출이 중요해지고, 특히 야당이 국정 운영의 파트너로 책임감 있게 참여할 수 있도록 유도하는 정치력이 더욱 필요해졌다. 그러나 선거제 개편 등을 둘러싼 최근의 사례에서 보듯이 이러한 제도적 변화가 실질적으로 합의제 운영으로 정착하지는 못했다.

기존의 국회 운영에서 여당의 일방주의와 야당의 물리적 반대가 되풀이하면서 국회의 공전이 일상화 한 것은 사실이다. 그러나 이러한 대립과 반목의 정치를 경쟁과 협상, 그리고 개방적 수용구조로 바꾸어 낼 때 제도와 정치 관행, 유권자들의 요구 등 여러 사안들 사이의 정합성을 신중히 고려하는 방향으로 진행해야 한다. 그중에서도 특히 의사결정 구조를 구성하는 다양한 제도 간의 조화와 시너지를 모색하는 것이 핵심 과제이다. 우리는 그 구체적인 방안을 이후의 논의에서 제시하고자 한다.

제2절 책임과 권한의 비대칭성 해소

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치적인 책임성은 일반적으로 시민들이 직·간접적인 수단을 통해 정치 지도자들과 국가 제도를 견제하고 통제할 능력을 가리키는 개념이다. 즉 정치인과 국가기구의 권력이 통제를 벗어나 자의적 혹은 절대적으로 행사되는 것을 방지하는 방법을 지칭한다. 오도넬은 이 개념에 대한 유용한 분류를 제공한다(O'Donnell, 1999). 먼저 수직적 책임성(vertical accountability)는 일반적으로 좀 더 익숙한 개념인데, 사회를 구성하는 시민 개인이나 집단이 국가의 기구나 제도를 직·간접적으로 통제하는 것을 가리킨다. 예컨대 선거나 이익집단, 사회운동 등이 이러한 의미의 수직적 책임성을 담보하기 위한 메커니즘이다. 한편 수평적 책임성(horizontal accountability)는 국가 기구와 제도가 서로를 견제하여 권력의 남용과 집중을 막는 것을 가리킨다. 예컨대 권부 간의 권력과 기능의 분립이나 연방제의 원리가 그 사례라고 할 수 있다.

정치적 책임성에 대한 논의는 대체로 선거나 사회운동, 정치참여 등 수직적 책임성의 문제에 주목하는 경향이 있지만, 수평적 책임성의 문제 또한 대의민주주의의 핵심적인 제도 간 상호관계를 규정하는 방식이라는 점에서 매우 중요하다. 수평적 책임성을 확보하는 제도들도 결국은 시민에 의한 간접적인 통제 메커니즘이라는 것을 인식하는 것도 중요하다. 예컨대 의회가 충분한 자원과 권한을 가지고 행정부를 견제하는 것은 결국 국민이 직접 선출하여 국민에게 책임을 지는 대표자에게 그러한 권한을 부여했다는 점에서, 불투명할 수 있는 행정 권력을 제어할 힘을 국민에게 간접적으로나마 제공하는 것이다.

수직적 책임성의 문제는 아래에서 국민 참여를 논의하면서 다시 살펴보기로 하고, 여기에서는 우선 한국 정치에서 수평적 책임성의 문제를 간략히 분석해보고자 한다. 이 관점에서 보았을 때 두 가지를 언급할 수 있다. 첫째는 정부와 국회의 권한의 비대칭성의 문제이고, 둘째는 한국적 통치 구조의 복잡하고 이례적인 제도 배열로 책임의 불명확성 문제가 자주 발생한다는 점이다.

최근 한국의 대통령제에 대해 '제왕적 대통령'이라는 표현이 자주 쓰이는데, 사실 이러한 평가는 과장된 측면이 크다(강원택, 2016, 1장). 단적으로 민주화 이후로 과거 권위주의 시기 작동한 대통령의 권한을 상당히 제한하고 국회의 권한과 자율성을 신장시키는 제도적 개혁이 이루어져 왔다. 사실 한국의 대통령은 특히 여소야대의 상황에서 자신의 정책 의제를 추진하는 데에 상당한 어려움을 겪는 것이 보통이다. 여대야소라고 하더라도 최근 강화되고 있는 합의제적 요소로 인해 일방적인 정책 추진이 어려울 뿐만 아니라, 임기 말에 가까워지면 심지어 여당 내에서의 도전으로 인해 급격히 정책 추진력을 잃게 되는 경우가 많다.

그럼에도 불구하고 국회와의 관계를 고려했을 때 한국 대통령제에서 대통령을 중심으로 한 정부와 국회 사이의 권한 비대칭은 분명히 보인다. 이것은 공식적인 제도의 차원에서도, 비제도적인 관행의 차원에서도 그러하다.

제도적인 차원을 보면, 우선 의원의 장관 겸직이나 정부의 법안 제출권 등 내각제적인 요소가 입법과 관련된 국회의 권한을 잠식하고 여당을 집권당에 종속시키는 효과를 갖는다. 감사원이나 상당한 정도의 실질적인 정책 형성 기능을 행사하는 여러 위원회들이 행정부 산하에 조직되어 있는 점도 그렇다. 정부가 국회에 비해 압도적으로 풍부한 인적, 물적 자원과 정보력을 갖고 있다는 점도 중요하다. 한국의 대통령제가 이러한 특징을 갖게 된 것은 애초에 미국 헌법처럼 권부 간 견제와 균형의 원리를 염두에 두고 고안한 것이 아니기 때문이다. 또 민주화 이후 헌법개정을 주도한 노태우, 김영상, 김대중 등도 비대칭적인 행정부-입법부 관계를 개선하려는 의지가 없었기 때문에 이러한 경향성은 이후에도 이어져 왔다.

비제도적인 측면에서는 과거 권위주의 시기와 3김 시대의 유산을 들 수 있다. 단적으로 여소야대나 교착상태에서 야당을 위협하고 대통령의 의지를 관철하기 위해 국정원, 검찰, 국세청, 경찰 등과 같은 권력기관에 기대는 관행은 아직도 완전히 사라졌다고 보기 어렵다. 민주화 이후에도 카리스마적 정치 지도자들이 여당을 사실상 사당화하여 권력 자원으로 활용하고 야당을 압박하는 권위주의적인 통치 스타일을 유지한 영향도 크다. 이러한 배경에서 이른바 '제왕적 대통령'이 휘두르는 무소불위의 권력을 제어해야 한다는 문제의식이 자라나온 것이라고 볼 수 있다.

그러나 이에 못지않게 중요한 문제는 바로 정치적 책임성이 소재가 불분명해지는 점

이다. 앞에서 언급한 것처럼 한국 정치가 기본적으로 정부-여당 대 야당의 구도로 운영되고 있다는 점을 상기하면, 특히 여당의 역할이 상당히 모호한 측면이 강하다는 점을 알 수 있다. 권위주의 시대와 3김 시대의 여당이 사실상 대통령으로부터 큰 자율성을 갖지 못한 충실한 조력자였다면, 국회의 자율성과 권한을 강화한 이후의 상황에서 여당 의원들은 한편으로는 행정부를 견제하는 역할을 담당하는 국회의 구성원이면서, 다른 한편으로는 대통령의 국정 운영을 지원해야 하는 역할을 담당하는 이중적인 위치에 놓이게 된 것이다.

앞서 언급한 권한의 비대칭 문제와 결부되어, 이런 상황에서 국회가 하나의 독립적인 기관으로서 정체성을 갖기란 쉽지 않다. 여당 의원들은 대체로 대통령의 눈치를 보고, 야당 의원들은 자원과 권력의 열세 속에서 정부-여당의 독주를 무슨 수를 써서라도 막으려는 유인구조를 형성하기 때문이다. 이 때문에 정치적 책임성의 소재가 희석되는 경향이 강하게 드러난다. 논쟁적인 사안에 대한 입법 교착을 지속하고 때로는 물리적인 충돌로 정부와 국회의 기능이 마비되는 상태를 반복하는 상황에서, 유권자들은 정치적 결정과 그 파급효과의 책임이 궁극적으로 누구에게 귀속하는지를 판단하기가 매우 어려워지는 것이다. 정부-여당과 야당이 서로를 탓하는 비난 게임(blaming game)은 선거 국면을 넘어서 일상적으로 관찰되고, 이것이 국민의 정치적 피로감이나 냉소주의에 적지 않은 영향을 미치고 있다.

요약하자면, 새로운 국가적인 도전에 유연하고 효과적으로 대응할 수 있는 미래 의사결정 체제의 구축을 위해서는 현재 관찰되는 책임과 권한의 문제를 해결할 수 있는 제도적 개선책이 절실히 필요하다. 책임 소재를 분명히 할 수 있는 권한 배분, 권한의 편중과 비대칭성을 완화할 장치, 기관 및 제도 간의 견제와 시너지를 모색할 수 있는 제도 구성 등을 고민해야 한다. 우리는 이후의 논의를 통해 특히 정부 기구 간 적절한 입법 권한 배분과 행정부에 대한 입법부의 견제 강화를 위한 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

제3절 정보 편중과 폐쇄성 해소

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 현행 국가 의사결정 시스템에서 정보의 집중과 폐쇄성 문제는 행정부와 국회 사이, 중앙정부와 지방정부 사이에 발생한다. 대통령제를 채택한 우리나라에서 입법기관인 국회는 정부의 조세 및 예결산을 승인하고 행정부를 견제하고 감시하는 기능을 수행하는 반면, 행정부는 관료제적 전문성을 가지고 사회적 문제의 해결을 주도한다. 이와 같은 기능적 차이는 행위자들의 합리적 동기에 따라서도 구분이 가능하다. 국회의원들은 대표성에 기초하여 지역구와 사회의 이익과 가치를 대변하고 재선거를 목적으로 의정 활동을 수행하며 4년마다 선거로 평가 및 선출된다. 반면 행정부의 임명직 관료들은 오랫동안 관련 분야에 종사하면서 전문성을 바탕으로 임명권자로부터의 임명과 승진을 추구한다는 점에서 행정부와 국회 간 정보의 불균형 혹은 행정부의 정보 편중 현상은 행위자 차원에서도 유지된다(Weber, 이상률 역, 2017). 마찬가지로 연방제가 아닌 단방제에 기초한 한국 지방자치제 현실에서 전국적 및 미래적 문제에 대응해야 하는 중앙정부와 지역의 현안과 발전을 추구하는 지방정부의 목표 차이는 정보 편중과 비대칭의 문제를 야기한다. 나아가 행정부, 국회, 및 지방자치단체들은 각각의 조직적 이익을 추구한다는 점에서 정보 공유를 꺼리기 때문에 중앙 행정부의 정보 집중과 폐쇄성은 오늘날과 같은 거대화되고 역동적인 사회에 대응하는 복합적 국가 체제하에서 다소 불가피한 측면도 없지 않다.

그러나 한국 국가 의사결정 시스템에서 행정부와 국회 간 및 중앙정부와 지방정부 간 정보 비대칭성과 행정부 우위의 정보 편중 문제는 다른 민주주의 국가와 상당한 차이가 있다(박찬욱 외, 2004, 6장). 이는 민주화 이전 권위주의 시기에 배태하였고, 민주화 이후에도 존속했는데 현재까지 근본적 변화가 없었다는 데 문제의 심각성이 도사리고 있다. 이는 대통령에게 권력을 집중하고 국회 중심의 정치를 최소화하려 했던 제3·4공화국 헌법에서 시작해서, 제5공화국은 이를 그대로 존치하였으며, 1987년 민주화 이후 민주적 기구들과 지방자치제의 부활에도 불구하고 행정부 중심 혹은 주도의 거버넌스는 큰 변화를 겪지 않았다는 데 기인한다(서복경, 2017: 120). 구체적으로 박정희 대통

령은 1961년 쿠데타 이후 대통령으로의 권력 집중과 이를 통한 효율적 발전 목표 수행을 위해서 지방자치제도를 종식시켰다. 1972년 유신 이후 국회의 입법, 조세·예결산 심의, 견제의 기능 모두를 무력화하였으며, 전두환 대통령은 이를 계승하였다. 그 과정에서 행정부의 각 부처 및 연구기관은 국민적 수요와 사회적 문제점을 스스로 조사하고, 법률과 정책 등의 사업으로 계획하여 실행하고 대통령은 감사원과 청와대의 감독권을 통해 전체적으로 주도·관리·조율하는 독자적인 한국형 국가 의사결정 및 실행 시스템이 확립하였다(박성우·손병권, 2018).

1987년 민주화 운동으로 촉발한 제6공화국 헌법개정은 한국 대의결정 시스템의 정상화라는 기대와 달리 상대적으로 제한적이었다. 일반적으로 새로운 제도의 설계와 도입은 이후 주요 행위자들에게 인센티브를 제공하고 처벌을 예상하게 만든다는 점에서 1987년은 결정적 중대 국면이다. 그러나 신제도론적 관점과 달리, 새로운 제도를 만드는 핵심 행위자들의 이해관계를 제도 설계에 반영한 점에서 제6공화국 헌법은 한국형 의사결정 시스템의 문제점을 공개적으로 논의하고 개선하였다기보다는 덮어두고 문제를 연기하는 방향에서 결정하였다. 왜냐하면 당시 핵심 행위자들이었던 노태우, 김영삼, 및 김대중은 모두 대통령에 대한 야망을 가지고 있었고, 따라서 대통령 단임제, 직선제 도입 및 국회 권한의 일부 강화를 제외하고서는 현상을 유지하는 방향으로 합의했기 때문이다(강원택, 2018). 결과적으로 직선제로 단임제 대통령을 선출하고, 지방자치선거를 실시함에도 불구하고 정보와 자원의 우위를 가진 중앙 행정부 주도의 한국적 거버넌스 관행은 지속되었다.

물론 민주화 이후 지난 30여 년간 아무런 변화가 없었던 것은 아니다. 의회와 행정부 간 정보의 불균형을 완화하기 위해서 국회는 2003년과 2007년에 각각 예산정책처와 입법조사처를 설립했고, 상임위원회 행정부 파견 전문위원을 국회 직원으로 대체하는 등 정보, 전문성, 및 자원을 강화해 왔다. 지방정부들도 시도 발전연구원을 설립·운용하고, 최근 주민 100만 이상의 지자체들도 발전연구원을 둠으로써 중앙정부에 비해 열악한 전문성과 정보력을 개선해 오고 있다. 그럼에도 불구하고, 국회와 지방정부들의 전문성, 정보력, 및 자원은 대통령과 중앙행정부에 비해 여전히 거대한 격차를 보인다(박찬욱 외, 2004). 대통령과 행정부의 정보력은 사회적 수요 및 문제의 조사에서부터 입법 및 정책의 준비와 실행에 이르는 완결된 구조를 지원하는 반면, 국회와 지방정부들

의 정보력은 여전히 파편적이고 보완적인 수준에 머물러 있다.

행정부 우위의 정보 집중과 폐쇄성은 크게 기관별 역량 개선, 공유, 및 공개의 3가지 원칙에 의해 개선할 수 있다. 먼저 한국 의사결정 시스템을 구성하는 각 기관의 정보의 비대칭성 혹은 불균형 문제는 해당 기관의 전문적 연구 및 정보 생산 역량을 강화함으로써 개선할 수 있다. 특히 정보 편중과 불균형의 문제는 행정부와 국회 간에 가장 심각하며 국회의 정보 생산 역량이 행정부에 비해 열악하다는 점에서 국회 지원 기관 혹은 보좌 기능을 강화할 필요가 있다.

두 번째, 대통령 중심의 행정부가 정보의 집중 및 우위를 가지고 있다는 점이 반드시 폐쇄적이라는 점과 연결되지는 않는다. 정보의 우위에 있더라도 중요한 정보를 다른 기관들과 공유하고, 행정부의 입법, 정책, 및 예결산 관련 정보 생산 과정에서 다른 기관들이 공동으로 참여할 수 있기 때문이다. 나아가 행정부의 정보 생산기관의 일부를, 가령 감사원의 기능을 국회와 공유하는 것도 한 가지 방안이 될 수 있다.

마지막으로, 한국 의사결정 시스템을 구성하는 각 기관은 공개성과 투명성의 원칙에서 스스로 폐쇄성을 개선함으로써 기관 간 공유는 물론 대국민적 차원에서 수용성을 높일 수 있다. 일반적으로 국회와 지방자체단체들은 중앙 행정부가 정보를 제대로 공개하지 않는다고 비난하지만, 실제로 국회와 지방자치단체들도 정보를 제대로 공개하지 않는 점에서 국민들은 정부와 정치에 대한 일반적 불신을 가지고 있다. 한국 국민의 참여적 정향이 다른 나라에 비해서 상당히 높다는 점은 여러 연구에서도 확인되기 때문에 (조영호·김용철, 2017; Wike et al, 2017), 중요한 정보를 공개함으로써 투명성과 공명성을 동시에 높이는 방안이 필요하다.

요약하자면, 현행 한국 의사결정 시스템에서 정보의 편중과 불균형은 행정부, 특히 중앙정부의 우월한 정보 생산능력과 풍부한 자원과 결합하면서 생산적 의사결정을 방해한다. 이 같은 문제점은 민주화 이전 권위주의 정부 시절 고착화 하였고, 민주화 이후 지방자치제도의 실시 및 국회의 권한 강화에도 불구하고 관성적으로 지속하는 특징을 보여 왔다. 이를 개선하기 위해서는 한국 의사결정 시스템의 결정 주체들 스스로 정보 생산능력과 자원을 확보하고, 주체들 간 정보를 공유하며, 나아가 대국민 공개를 통해 투명성을 확보해야 한다.

제4절 국민 참여의 증진과 수용성 강화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 참여의 결핍과 대의제의 위기

오늘날 국내외에서 기존 대의민주주의의 위기와 한계에 대한 인식은 상당히 널리 퍼져있다(Dalton, 2004; Norris, 2002; Smith, 2009). 익명화된 정치과정과 비대해진 관료제, 통제하기 힘든 초국적 자본과 다층적 지구화의 동학 등 복잡한 현실을 생각해 볼 때, 집합적 삶의 조건이 결정되는 곳 어디에서도 시민들이 직접 목소리를 내고 유의미한 변화를 끌어내기가 쉽지 않기 때문이다. 위기의 징후는 투표율 하락, 정치권에 대한 신뢰 저하, 정당이나 노조 등 전통적인 정치적 동원 기관에 대한 관심 및 가입률 하락 등 여러 측면에서 나타난다. 이러한 현상을 집약하는 것이 바로 정치적 효능감의 저하나 정치적 무관심의 증대일 것이다.

정치적 무관심의 증대 및 정치적 효능감의 저하는 기존의 대의정치 시스템에 내재한 문제이기도 하다. 현대의 대의민주주의에서 제도정치를 비롯한 사회 전반의 관심은 대표자를 선출하는 과정과 그 결과에 초점이 맞추어지고 있다. 민주주의에서 전통적으로 강조하는 '인민의 의지'를 대의제에서는 곧 그러한 인민들을 대신하는 '대표자들의 판단'으로 치환한바, 결국 '어떠한 자질을 지닌 개인이 대표자가 될 것인지' 또는 '어떠한 집단이 정치 권력을 획득할 것인지'의 결과론적인 내용을 중심으로 정치과정을 구성하는 것이다. 그러나 그 과정에서 예컨대 '대표자가 피대표자들의 요구를 적실히 반영하는지'의 여부를 따져 묻지 않는다면, 대표자와 피대표자들의 거리는 점점 멀어질 것이고, 대의민주주의는 '민주주의'라는 그 명칭과 달리 소수의 대표자 간 역학 정도에 불과하게 될 위험성이 존재한다(Mansbridge, 2003).

이러한 흐름은 한국 정치에서도 분명히 보인다. 일반 시민들의 정치권에 대한 불신은 매우 높은 수준에 이르렀고, 정치를 통해 갈등을 해소하고 사회통합을 이룰 수 있다는 기대는 찾기 어렵다. 그 속에서 대의민주주의는 "효율성 중심의 행정과 이익집단 정치"

(유홍림, 2014: 2) 내지는 전문 정치인들이 시민들의 여론을 생성하고 조작해내는 양상으로 변모하였다는 인식도 강하다. 결과적으로 오늘날 정치과정은 소수의 엘리트를 중심으로 배타적, 익명적으로 전개하는 '그들만의 리그'이며, 국민의 직접적이고 유의미한 정치참여를 포착하기란 쉽지 않다는 판단이 널리 퍼지고 있다.

2 국민 참여를 통한 민주주의의 혁신

그러나 이상에서 언급한 위기의 징후를 오히려 민주적 참여의 확대를 위한 기회로 해석할 수 있다는 주장도 설득력 있다(Dalton, 2008; Norris, 1999; Norris, 2002; Warren, 2002). 즉 투표율 저하, 정당 가입률 하락, 정치적 신뢰의 상실 등 최근 20~30년 동안 증폭하는 대의민주주의의 위기의 징후들은 민주주의 일반에 대한 냉소와 무관심의 반영이라기보다는 기존의 정치제도와 과정, 즉 구태 정치 내지는 특정 정부와 정치 지도층에 대한 회의와 불만으로 보아야 한다는 것이다. 그렇다면 이러한 지표들이 상징하는 바는 시민들이 엘리트 정치인들과 대의제의 관성적인 작동방식에 대해 점점 더 비판적으로 변화하며, 다양성, 성과, 책무성 등에 있어서 더욱 까다로운 기준을 요구하는 것으로 해석할 수 있다. 즉 민주주의에 대한 기대치와 민주적 가치에 대한 신념이 약해진 것은 아니라고 볼 수 있다.

그렇기에 이러한 위기를 극복할 방안은 자연스럽게 시민들을 정치과정으로 포용하려는 노력으로 이어진다. 시민들은 단순히 유권자로서 정당에 표를 행사하는 데에 그치지 않고 그보다 더욱 적극적이고 참여적인 역할을 수행해야 하며, 시민들은 능히 그러한 역할을 수행할 역량을 지녔다는 것이다(Goodin, 2008: 1-8). 이러한 주장은 민주주의를 선거에서의 경쟁 과정으로 이해하는 '최소주의적 민주주의(minimalist democracy)'의 관점을 거부한다. "최소주의적 민주주의의 한계는 문자 그대로 민주주의를 지나치게 최소주의적으로 이해한다는 점이다. ... 무릇 민주주의라면 공통의 문제에 대해 모든 사람들이 함께 의논하여 결론을 도출하는 일련의 과정을 수반해야 한다."(Goodin, 2008: 1-2).

이러한 관점에서 오늘날 민주주의에 무엇보다도 시민참여의 증진을 강조하는 목소리가 힘을 얻고 있다. 참여에 대한 학계와 시민사회의 관심은 '시민정치', '참여민주주의',

'민주적 혁신' 등 다양한 이름으로 불리면서 중요한 흐름을 형성하고 있다. 이러한 기획의 가장 큰 문제의식이자 기여는 시민들을 고립되고 소극적인 정치 소비자에서 적극적이고 구성적인 주체이자 참여자로 바꾸는 점을 들 수 있을 것이다.

정치적 주체로서의 시민성을 회복하는 것이 중요한 이유는 앞서 언급한 대의민주주의의 위기에 대한 논의에서부터 시작한다. 민주주의가 온전히 작동하기 위해서는 그 과정에 참여하는 시민들의 공적인 역량을 길러 낼 환경을 마련하는바, 이는 오직 공적인 문제에 대한 시민들의 관심과 관여가 자발적이고 적극적으로 이루어져야 성립하다. 참여를 통한 민주적 혁신은 궁극적으로 공론장에서의 토론·설득·소통이 활발하게 이루어지는 사회, 그리하여 개인이 공중으로서 공적 의식을 함양하는 한편 사회의 집합적인 역량이 길러지는 사회를 형성해야 함을 주장하다(Dewey, 1927(1993); Herreros, 2000).

이상의 내용을 지향점으로 삼아 민주적 혁신 이론가들은 저마다의 다양한 실천적 이론을 제시한다. 이 중에서 우선 주목할 만한 것은 이른바 '참여민주주의(participatory democracy)'로 일컫는 주장이다(Pateman, 1976; Barber, 1984). 이들은 개인들의 적극적인 정치참여가 공적인 사고를 갖춘 시민을 양성하고 시민의 정치적 효능감을 증진하는 데에 필수적인 요소임을 강조한다. 하지만 현실적으로 시민의 정치참여가 언제나 가시적이고 분명한 성과를 내는 것은 아니다. 더욱이 오늘날 시민 사이에서는 정치적 무관심이 만연해 있기에 이들의 참여가 만족할 만한 결론을 도출하리라 기대하기는 매우 어렵다. 그러나 참여민주주의는 오늘날 시민이 이렇게 정치에 무관심한 이유가 그들의 공적·정치적 역량이 천성적으로 부족하기 때문이 아니라 그러한 역량을 함양할 충분한 참여의 기회가 마련되지 않았기 때문이라고 설명한다. 따라서 지속적인 참여로 실질적인 의사결정이 이루어지는 경험이 충분히 주어진다면 이 과정에서 시민은 주체성을 기르고 공적인 시민으로서의 자질과 덕목 또한 함양할 수 있는 것이 참여민주주의가 제시하는 비전이다.

이를 위해 참여민주주의는 실질적인 참여의 기회를 마련하기 위한 여러 방안들을 제안한다. 페이트만은 개인의 미시적인 일상생활에 주목해 일터나 기업에서 사용자와 노동자들이 한데 모여 의사결정과정에 적극적으로 참여하는 '일터 민주주의(workplace democracy)'를 주장했다(Pateman, 1976). 또한 Barber는 권위구조가 있는 곳에는

참여 역시 마땅히 있어야 함을 강조하며 '강한 민주주의(strong democracy)'를 형성할 필요성을 제시했다(Barber, 1984).

한편 구체적인 시민참여의 활성화 기제로서 숙의(deliberation)의 역할에 주목하는 접근법 또한 존재한다. 오늘날 '숙의민주주의(deliberative democracy)'라는 이름으로 잘 알려진 주장들이다. 이들은 포럼이나 공론장과 같은 공적인 숙의의 장을 마련하고 그 안에서 시민들이 적극적으로 숙의 과정에 참여함으로써 민주적 혁신의 이상을 달성할 수 있다고 바라본다. 여기서 숙의민주주의가 숙의에 주목하는 것은 정치를 이해하는 방식에 기초한다. 숙의민주주의자는 정치적 의사결정이 이루어지는 과정의 기저에는 불가피하게 여러 입장 간의 긴장과 갈등이 존재할 수밖에 없다고 여긴다. 이러한 갈등을 해소하기 위해 기존의 대의제 민주주의에서는 선거와 같이 개인의 선호들을 집약(aggregation)하는 메커니즘을 활용해 왔다. 그러나 이러한 선호집약식 메커니즘의 문제점은, 그러한 메커니즘을 통해 결정한 선호가 과연 합당한 것인가에 대한 의문이 해소되지 않는 점이다. 선호집약식 메커니즘에서는 단순히 사회구성원 다수의 선호라는 이유만으로 별다른 논의의 과정 없이 정치적인 의사결정이 이루어지며, 이는 해당 결정에 대한 나머지 구성원들의 상당한 반발을 야기할 수밖에 없다. 정치적인 의사결정이 최대한 많은 구성원들의 공감과 동의를 이끌어 내기 위해서는 그 전에 수반하는 과정으로서 서로 다른 선호 사이에 숙의가 이루어져야 한다. 정치의 영역에 있어 '본래부터 옳은' 선호 및 의견이란 존재하지 않기 때문이다.

이러한 신념을 바탕으로 숙의민주주의는 숙의를 통해 선호 간 적대적인 갈등을 경쟁적이되 이성적 합리성에 기반한 갈등으로 전환하고자 시도한다. 여기서 유의해야 할 것은 결코 숙의민주주의는 모두가 동의할 수 있는 합의점 형성을 목표로 하지 않는다는 점이다. 현실적으로 그러한 합의점을 형성하기란 매우 어렵기 때문에, 그보다는 민주주의하에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 여러 의견들 간의 대립을 이성적인 숙의의 과정을 통해 최대한 부드럽게 다듬고자 하는 것이 숙의민주주의의 목적이다. 숙의민주주의자들은 이러한 숙의를 통해 정치적 의사결정과정이 논리적·민주적 정당성을 확보하는 한편 사회 내부에서는 공적인 선호와 의견을 형성하고 개별 시민들은 상호존중·공적 유대감·공동체에 대한 신뢰 등의 가치들을 함양할 수 있을 것이라는 전망을 제시한다(Gutmann and Thompson, 2004).

마지막으로 기존의 대의민주주의 시스템에 시민들이 보다 직접적인 영향력을 행사하는 것을 추구하는 이론적 입장으로서 '직접민주주의(direct democracy)'가 존재한다. 참여민주주의나 숙의민주주의가 시민들의 공적 역량 증진에 초점을 맞춘다면, 직접민주주의는 정치과정에 시민들이 직접적인 영향력을 행사하는지 여부가 중점이 된다. 직접민주주의가 제시하는 문제의식은 '민주주의'라는 개념이 의미하는 바에서부터 시작한다. 이들은 '민주주의(民主主義)'라는 용어 그 자체에서 알 수 있듯 민주주의의 핵심이 주권을 지닌 일반 시민들이 정치과정에 직접적인 영향을 미치는 데에 있다고 강조한다. 그렇기 때문에 이들은 무릇 민주주의라면 시민의 정치참여를 현재보다 더욱 광범위하게 실제로 유의미한 변화를 산출할 정도로 확대하여야 한다(Saward, 1993).

3 참여와 대의제의 상호보완적 관계의 확립을 통한 수용성과 정당성의 제고

이상에서 살펴본 것처럼 시민들의 참여를 강조하는 여러 이론적, 실천적 흐름들은 시민들의 공적·정치적 역량 강화에 주목한다는 점에서 상당한 중요성이 있다. 그러나 한 가지 강조할 점은 오늘날 참여를 통한 민주주의의 혁신을 주장하는 것이 곧 스스로를 대의제에 대한 대안(alternative)으로 인식하면서 대의정치의 과정과 제도를 우회하거나 대체하려고 하지는 않는다는 점이다.

한국에서 시도된 수차례의 공론화위원회의 경험에서 보듯이 그러한 방식의 우회 내지는 대체의 시도가 현실적인 부작용을 낳는 것도 분명하다. 즉 시민들의 참여를 통한 숙의의 경험이 그 자체로 소중한 것일지라도, 행정부가 정치적 결정에 대한 책임 소재를 시민들에게 떠넘긴다는 비판이 지속적으로 제기되었고, 권력분립의 측면에서 볼 때에도 중차대한 국가적 사안에 대한 국회에서의 논의를 왜소화하면서 오히려 행정부 권력을 더욱 강화하는 효과가 있다. 요컨대 시민들의 숙의와 참여의 경험이 기존의 정치과정과 상호보완적인 관계를 형성하며 건설적인 역할분담을 제도화하지 못할 경우 오히려 불필요한 마찰과 사회적 갈등을 증폭할 가능성마저 있는 것이다. 그렇다면 시민들의 참여가 대의제의 과정 및 제도와 그저 공존하는 것이 아니라 서로 시너지를 일으킬 이론적, 제도적 방안을 모색하는 것이 중요해진다.

우선은 최근 다양한 정치적 도전과 정당성의 위기에도 불구하고, 의회를 중심으로 하는 대의민주주의의 제도와 과정이 여전히 정치적 문제 해결과 사회통합을 위해 결정적으로 중요하다는 인식을 공유할 필요가 있다. 이 부분을 충분히 고려하지 않고 시민참여 확대만을 요청할 경우 그러한 과정을 통해 도출한 정치적 결과물이 반드시 사회 구성원들에게 넓은 수용성을 가지리라는 보장은 없다. 여기에 더해 만약 현명하지 못하거나 불합리한 결론을 도출하는 경우에는 책임성 논란이 더욱 심각하게 일어날 것이다. 이러한 지점에서 공적으로 조직하고 법이 규율하는 대의제는 정상적으로 작동하는 민주주의의 구심점이 되어야 한다. 그렇다면 국민의 참여가 어떠한 방식으로 얼마만큼의 영향력을 가져야 할 것인지, 또 경우에 따라 구속력 있는 결정의 주체가 될지 등에 대해서 논의할 필요가 생긴다.

대의제와 국민 참여의 접점 및 시너지를 모색하는 것은 현대 한국 정치에서 더욱 심각한 과제가 되었다. 2016년 후반기부터 정치적 격동을 겪으면서 한국 정치에서 참여와 제도의 문제는 다시금 핵심적인 주제로 떠올랐다. 한편에서는 대규모의 촛불집회로 상징되는 시민들의 참여와 관여를 긍정적으로 평가하면서 시민정치 내지는 직접민주주의를 앞으로 한국 정치가 나아가야 할 방향으로 설정한다. 이들은 민주정치를 다시 활성화하기 위한 대안적인 모델로서 시민들의 직접적인 참여를 중심에 놓고 적극적으로 정치과정을 재편할 것을 요구한다. 하지만 다른 많은 논자들은 이러한 진단에 성급한 측면이 있음을 강조하면서, 법치와 대의제에 기반한 기존 정치과정이 제대로 작동하지 못하는 부분을 개선하고 개혁하는 데에 초점을 맞추어야 하지 그 근간을 흔들어서는 곤란하다고 주장한다. 정당과 의회를 중심으로 한 현재의 정치적 대표 체계는 여전히 민주적 정당성과 책임성을 담보할 수 있는 유일한 국가 수준의 정치과정이기 때문에, 이를 우회하는 방향의 제도개혁은 오히려 심각한 정당성과 책임성의 문제를 야기할 가능성이 있다는 주장이다.

현재 한국에서 광장정치와 직접민주주의의 실험이 많은 기대를 불러 모으는 것은 기존의 대표 체계와 정치과정에 대한 국민들의 불신이 그만큼 크다는 것을 뜻한다. 그러나 광장의 에너지와 국가 권력이 매개 없이 직접 연결되거나 극단적으로 충돌하는 것이 일상적인 정치적 문제 해결 방식일 수는 없다. 물론 정치권 전체가 극심한 무능과 부패에 빠져있는 예외적인 상황에서는 광장으로부터 분출되는 분노와 요청이 정치개혁을

추동할 수 있다. 하지만 이 경우에도 광장의 요구를 신중하고 적실성 있게 제도화하려는 노력이 뒷받침되어야 하며, 이것은 결국 직접민주주의적인 요소로 완전히 환원되지 않는 공식적인 정치과정의 문제로 남게 된다.

결국 국민 참여의 최대치를 추구하는 것만이 능사가 아니라면 다시금 주목할 것은 현존 대의제 제도정치다. 비록 오늘날 대의제가 부패와 무능함 등으로 인식되고 있기는 하나, 오직 대의제만이 가능한 역할이 있다는 것 또한 부정할 수는 없다(Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006; Goodin, 2008: pp. 204-215). 대의제는 여전히 정치 행위를 위한 핵심적 의사결정 기구이자 국민국가 단위에서의 원활한 토의 또는 숙의정치를 위해 제도화한 최고 수준의 공론장으로서 기능한다. 더욱이 이들은 시민의 참여만으로는 확보하기 어려운 민주적 책임성과 대표성을 담보할 수 있다. 시민사회 곳곳에 산재한 다양한 견해와 요구들을 거시적·구조적인 차원에서 모으고 동원하고, 그리하여 최대한의 시민이 수용할 수 있는 결론을 도출하는 것 또한 오직 대의제만이 수행할 수 있는 역할이다. 이러한 대의제의 기능은 자칫 파편화한 상태로 남을 수 있는 시민의 의견을 보다 적극적이고 정제된 형태로 담아내는 점에서 시민참여의 한계를 보충한다(Urbinati, 2006: 30-51).

특히 현대정치에서 부각되는 구조적 불평등, 지구온난화 등의 여러 난제나 건강, 교육, 안전 등 일상생활과 밀접한 주제를 효과적으로 다루기 위해서는 생활 현장 곳곳에서 실천하는 시민정치 네트워크뿐만 아니라 보다 거시적인 측면에서의 접근이 필요하다. 이때 시민들의 의지를 포착하고 입법화하여 정책으로 실현하는 중앙정치의 과정은 그 필요조건으로서 매우 중요한 역할을 지닌다. 물론 사회정의를 위한 구조적 여건을 현대 대의제가 실제로 마련할 것인지는 확언하기 어려운 질문이다. 특히 최근 미국과 영국을 중심으로 몇몇 이익집단이 로비를 통해 입법과 정책결정 과정에 과도하게 영향을 미치는 경향이 강화되었고, 한국에서는 대립적이고 비타협적인 국회 문화가 대중적 비난의 표적이 되면서 제도권 정치에 대한 공적 신뢰 하락을 경험해온 것이 사실이다. 그러나 이는 대의제 자체가 지닌 구조적인 한계이기보다는 대의제를 실천하는 과정에서 발생한 문제이다.

이러한 맥락에서 최근 민주주의 이론에서 많은 주목을 끄는 '숙의민주주의의 체계적 전환(systemic turn of deliberative democracy)'은 시사하는 바가 크다. 숙의와 참

여의 문제의식을 공론화위원회와 같은 미시적, 간헐적 사례에 집중해 풀어내는 접근법의 한계를 고찰하면서 "숙의적 시스템의 다양한 부분들을 가로지르는 상호작용을 전체적으로" 연구할 필요가 있다(Mansbridge et al, 2012: 1-26). 숙의민주주의의 이상을 사회 전체로 확장하기 위해서는 일반적으로 비숙의적(non-deliberative)인 정치 활동과 제도를 분석 틀에 포함할 필요가 있다. 예컨대 정부 기관, 정당, 전문가 집단, 언론, 이익집단, 사회운동 등이 그러한데, 이 각각의 내부에서 진행하는 활동은 비록 숙의의 이상에 완벽히 부합하지 않더라도 민주정치 체계 전체의 관점에서 보았을 때는 정책결정 및 입법을 위한 정보 및 관점을 제공하여 숙의에 기여할 수 있다. 따라서 이러한 분석은 넓은 의미의 정치과정을 구성하는 다양한 공식, 비공식 기구, 포럼, 실천 등이 숙의의 맥락에서 분업적으로 상호 연계하는 복합적 구조를 상정한다. 다르게 표현하자면, 아래로부터의 정치참여 요구와 기존의 의사결정 기구를 적절한 수준과 형태로 '연결' 및 '매개'하는 데에 방점을 두는 것이다. 이는 이상적인 토의 상황과 공정한 토의 절차를 확보하기 위해 설계된 공공 포럼 내부의 숙의 과정을 전체 시민사회 공중과 괴리되지 않고 효과적으로 연계하도록 하기 위함이다(김주형, 2018).

요컨대 정책결정과 갈등 해소의 수용성과 정당성을 확보하기 위해서는 국민의 정치참여와 대의민주주의 제도정치 간 연계를 다각도로 모색하는 것이 중요하다. 직접 참여는 정치적 의사결정에 대한 시민의 수용성을 증진하고 시민들의 공적 역량을 강화할 수 있지만, 결정된 사안에 대한 충분한 책임성을 확보하지 못한다. 반대로 공식적인 대의제의 과정과 제도는 결정된 사안에 대한 책임성과 대표성을 담보하나, 자칫 그러한 결정이 일반 시민들의 의견과 괴리될 우려가 있다. 전자와 후자가 서로의 결점을 보완할 수 있다면 어떻게 이 두 영역을 연계할 것인지 적극적으로 모색해야 한다.

2017년 대통령 탄핵이라는 거대한 정치적 격변을 겪은 이후 민주주의 전반에 대한 대중적 관심과 요구가 상당히 증대하였다. 그러나 이러한 관심의 증대와 달리 일반 시민들이 국가적 수준의 정치적 의사결정과정에 직접 참여할 수 있는 제도화된 통로는 여전히 미비한 상황이다. 2018년 초에 문재인 대통령이 발의한 헌법개정안은 국민발안, 국민투표 등 직접민주주의적 요소를 언급함으로써 대의민주주의를 보완하기 위한 기본적 방향성을 시민참여로 설정하였으나 구체적 제도를 담은 청사진을 제시하지는 못하였다. 그리고 그마저도 국회에서의 심의로 나아가지 못해 개혁의 동력은 사그라든 상황

이다(서현수, 2019).

오히려 경우에 따라 이러한 시도는 정작 시민의 유의미한 참여를 담보하지도 못할뿐더러, 대중영합주의적 한계를 드러내면서 더 심각하게는 정치적 대표 체계를 형해화하고 정당성과 책임성의 문제를 야기한다. 예컨대 '국민이 물으면 정부가 답한다'는 철학을 표방하며 2017년 출범한 청와대 국민청원이 그 최근의 사례라고 할 수 있다. 국민과 언론으로부터 주목을 받는 많은 청원 사례가 정작 행정부의 권한 밖에 있는 사안을 제기하는 경향이 강한데, 행정부, 그것도 청와대의 대응을 요청하면서 이것이 국회나 사법부 등 다른 기관의 작동에 불필요한 부담을 주거나, 휘발성이 강하고 감정적인 수사를 촉발하는 사안으로만 국가적인 논의를 유도하는 문제가 발생한다. 지금의 방식은 언론을 포함한 시민사회 내부에서의 유의미한 숙의와 대안 모색에도, 입법과정과 연계를 통한 보다 균형 잡히고 실효성 있는 정책화 과정에도 별 도움을 주지 못한다. 참여라는 착시 현상 속에서 정치적 에너지가 오히려 청와대로 쏠리는 현상을 강화하는 데에 기여하는 것이다.

사회적 갈등을 해소하고 정책결정의 수용성과 정당성을 확보하기 위해서는 국민들의 참여와 대의제 제도를 잘 매개하는 것이 중요함을 강조하였다. 이를 통해 열려있고 포용적인 국가-시민사회의 관계 구축을 시작할 수 있을 것이다. 이는 본 연구에서 강조하는 '개방적 수용구조'의 형성과 정착을 위해서도 필수불가결한 과제이다.

4 의사결정 체계의 비례성과 대표성 강화

이 장에서 우리는 미래 의사결정 체계의 핵심 가치로 네 가지를 제시하였다. 정당 간 대결을 경쟁과 협상으로 전환하고, 책임과 권한의 비대칭성을 해소하며, 정보의 편중과 폐쇄성을 완화하며, 국민 참여의 증진과 수용성을 강화하는 것이다. 이 중 첫 번째 가치는 국회 내 의사결정의 영역에, 두 번째와 세 번째 가치는 행정부와 국회 간 관계에 주로 해당하고, 네 번째 가치는 의사결정 체계 전반을 가로질러 적용되는 내용이라고 할 수 있다.

앞서 우리는 이러한 가치의 궁극적인 지향점이 현행의 비타협적인 승자독식 구조를

개방적인 의견수용 구조로 전환하고, 이를 통해 정치과정 전반의 책임성과 수용성을 향상시키는 데에 있다는 점을 강조하였다. 국회 내 여야 간의 정쟁과 투쟁이 정책 경쟁과 협상으로 전환되고, 행정부 특히 중앙정부에 편중된 자원, 권력, 정보를 재배열하여 국회의 기능, 권한, 자율성을 강화하는 다층적인 개혁이 이루어질 때, 현재 한국 정치를 특징짓는 제도 간 불협화음이나 소모적인 정쟁을 일정 정도 해소하여 보다 생산적인 의사결정 체계를 구축하게 될 것이다.

지금까지 한국 정치과정이 발전주의 전통의 강한 영향력 아래 효율성만을 강조해왔다면, Ⅱ부에서 제시하는 네 가지 가치 및 이를 구체화할 수 있는 제도개혁은 의사결정 체계 전반의 비례성 및 대표성을 강화하는 함의를 갖는다. 이러한 중심축의 이동을 요청하는 것은 다름 아닌 현재의 정치적 환경을 구성하는 우리 사회의 구조적 변화이다. 물론 효율성과 대표성이 반드시 상호배제적인 지향이라고 볼 필요는 없지만, 지금까지의 정치과정이 국익, 발전, 개혁 등의 다양한 목표를 효과적으로 추진한다는 명분 아래 정치적, 사회적 소수의 목소리를 충분히 반영하지 못해왔음은 분명하다. 그러나 빠르게 변화해가는 사회구조, 새로운 갈등과 균열의 등장과 변형, 복잡한 대내외적인 안보 및 경제 환경을 고려하였을 때, 압축적인 근대화 과정 속에서 가능했던 강한 정치적 구심점과 구체적인 사회적 합의를 기대하기는 어려울 것이다. 이러한 조건 속에서도 여전히 효율성과 추진력만을 강조하는 것은 큰 정치적, 사회적 비용을 초래할 것임이 분명하다.

변화한 정치적 환경에 능동적으로 대처할 수 있는 미래의 의사결정 체계는 사회에서 분출하는 다양한 목소리와 서로 상충하는 이해관계를 유연하게 수용하고 형평성 있게 관리하고 조정할 수 있어야 한다. 본 연구에서 제시하는 가치체계 및 제도개선 방안은 바로 이러한 의사결정 체계의 구축을 목표로 한다. 예컨대 상임위 중심주의로의 개혁 등을 통해 여야 중심의 대립구도를 완화하고 국회 내 의원 개인의 책임성을 강화하면 자연스럽게 정쟁보다는 전문성과 책임성에 기반한 정책 경쟁을 유도하여 보다 효과적인 갈등 관리와 능동적인 현안 대처가 가능해질 것이다. 또 행정부와 국회 간 자원의 균형을 도모할 경우, 비타협적인 충돌과 종속관계를 유도하는 현재의 정치과정이 보다 형평성 있고 비례성 있게 전환할 수 있을 것이다. 이러한 개혁은 대체로 다수결주의의 원칙을 중심으로 구성된 현재의 정치과정에 급진적인 변화를 요구하지 않으면서도 그

구체적인 운영에 있어서 다양한 목소리와 이해관계를 포용하는 효과를 가질 것으로 기대한다.

이처럼 의사결정 체계 전반의 비례성과 대표성을 제고하는 것은 사회적 갈등의 관리와 해소뿐만 아니라 정치과정 전체의 책임성과 국민적 수용성을 향상하는 데에도 핵심적인 부분이다. 또 빠르게 변화해가는 국내외 사회, 경제적 변화에 직면하여 보다 유연하고 효과적인 정책적 대응을 가능케 하는 방법이기도 하다. 다음 장에서 우리는 그 구체적인 제도개선 방안을 다층적으로 논의한다.

제4장

대의민주주의 발전을 위한 제도개선 과제

제1절 국회 내부 제도개선 과제

제2절 국회와 행정부 간 균형적 의사결정

제3절 국민의 참여 증대와 수용성 개선 과제

제1절 국회 내부 제도개선 과제

1 국회의원의 독립성 강화와 상임위 중심주의 현실화

한국 국회 내 원활한 의사결정을 방해하는 근본적인 요인은 국회 운영이 정당 간 대결 중심으로 돌아가는 점이다. 물론 다수결에 따른 의사결정과정에서 다수와 소수의 구분이 발생하는 것은 자연스러운 일이다. 또한 선거 과정을 통해 국민 다수의 지지를 얻은 정당이 집권 기간에 자신의 정책적 입장을 실현하기 위해 노력하는 것 역시 당연하다. 그러나 국회 내에서 이와 같이 자연스러운 의사결정과정이 왜곡되고 문제에 봉착하는 이유는 그 과정에서 소수에 속하는 이들이 자신의 목소리와 정책적 선호를 충분히 전달하지 못했다는 소외감을 느끼기 때문일 것이다. 또한 한 걸음 더 나아가 소수의 목소리가 사회적으로 상당한 정당성을 확보하는 경우에도, 다수가 그러한 정당성을 용인하기 위해 정책적 조율이나 협력을 추구하기보다 자신들의 입장만을 최종적 결정으로 밀어붙이는 행태를 보이기 때문일 것이다.

따라서 여기서는 한국 국회의 운영이 이와 같은 다수결 정치의 질곡에서 벗어나기 위해서는 두 가지 측면을 고려한 제도적 개선이 필요하다. 첫째, 국회 내 다수파와 소수파가 정책의 다양성, 복잡성과 무관하게 항상 경쟁 정당을 중심으로 갈라서는 경쟁의 고착상태를 해소해야 한다. 둘째, 국회의원 개인이 소속 정당의 정책적 입장에 무조건 복종할 것이 아니라 자신의 전문성을 바탕으로 의견 개진 및 투표 활동을 할 수 있는 역량 및 역할을 강화해야 한다.

위와 같은 제도적 개선의 필요에 따라 한국 국회 내에서 가장 우선적으로 고려할 제도적 개혁은 소위원회 제도의 활성화를 통한 상임위원회 중심주의를 현실화하는 것에서 찾아야 할 것 같다. 상임위원회 중심주의의 현실화는 각 상임위원회가 다루는 정책을 중심으로 국회를 운영할 환경을 마련할 뿐 아니라 상임위원회별 정책적 전문성 기준은 소속 정당을 기준으로 개별 국회의원이 이합집산하는 현상을 완화할 것이기 때문이다.

한국 국회는 역사적으로 권위주의 정부 시기인 1965년 처음으로 상임위원회 중심주의를 도입한 것으로 알려졌다(전진영·박찬욱, 2012). 이론적으로 한국 국회가 상임위원회 중심주의를 채택한 배경은 짧은 본회의를 통해 안건에 대한 깊은 논의를 진행하기 어렵기 때문일 뿐 아니라 심사 대상 안건을 정책 영역별로 세분화함으로써 전문화가 가능하고, 원내 분업을 통해 법안 심사의 효율성을 담보하고자 한 것이다(Smith et al, 2013). 또한 대통령제를 채택한 나라가 일반적으로 상임위원회 중심주의를 채택하므로 이를 받아들인 측면도 있다. 상임위원회 중심주의가 행정, 입권, 사법 삼권이 분리된 상황에서 법안을 마련하고 행정부를 효과적으로 견제할 의회 내 전문성과 분업에 대한 요구를 충족하기 때문이다. 반면, 의원내각제를 채택한 국가들은 대부분 본회의 중심주의로 운영하는 경향이 강하다. 대통령제에서는 집권당이 행정부와 의회를 통제하기에는 의회의 행정부 감시와 견제 기능이 약하며 의회가 법률안을 심의하기 이전 단계에 이미 행정부와 의회 간 조율을 통해 일정 정도 법률안에 대한 합의가 이루어진다. 이러한 상황을 고려하면, 상임위원회 중심주의를 채택한 국가들은 의원의 소속 정당보다는 의원 개인의 전문성을 강조하기 마련이다. 특정 상임위원회에 배정된 의원의 정책적 입장이 소속 정당 의원들에게 본회의 표결 이전 단계에서 매우 중요한 정보원이 되며, 의원들은 이 정보에 의존하여 소속 정당의 입장 및 투표 방향 등을 결정한다. 그리고 각 상임위원회에 분산된 의원 간 분업이 상임위원회 중심주의의 특징이다. 반면, 본회의 중심주의를 채택한 국가들은 의원 개인보다는 정당 간 경쟁과 대결을 중시한다. 본회의의 짧은 논의 과정은 본회의 심의과정에서 소속 의원의 동의를 구할 여유를 주지 않는다. 오히려 본회의 법안 심의 이전 단계에서 집권당을 중심으로 내각과 원내정당 의원 간 의견 조율과 협력이 이루어지는 것이다. 따라서 실제 본회의 법안 심의 과정이 각 정당별로 이미 결정해 둔 입장 간 대립과 경쟁의 장이 되는 것이다.

그러나 상임위원회 중심주의를 채택한 지 50여 년이 넘었지만 한국 국회 운영은 상임위원회 중심주의가 지닌 특징을 찾아보기 어렵다. 국회를 의원 개인의 전문성 및 책임과 권한을 중심으로 운영하기보다는 본회의 중심주의를 채택한 의원내각제 국가들에서 나타나는 정당 간 대립을 중심으로 운영해 왔기 때문이다. 이와 관련하여 가장 흥미로운 점은 각 상임위원회의 간사가 위원회 차원의 '교섭단체 대표의원'의 역할을 수행하는 점이다(전진영, 2014). 위원회 차원에서의 의사결정이 대부분 위원장과 여야 간사의 협의를 통해 이루어지면서 위원회 소속 의원들의 전문성은 부차적인 요소가 되고,

위원회 내 간사가 각 정당을 대표하면서 상임위원회의 심의과정을 정당 간 대결로 변질시키는 것이다. 그 결과 상임위원회의 심의 결과를 정책적 대결보다는 정당 간 정치적 대결의 결과로 간주하면서 본회의 표결 과정에서 상임위원회의 심의결과를 존중하지 않는 경우도 자연스럽게 나타난다. 그 결과 국회 내에서 이루어진 안건에 대한 심의와 표결은 그 책임을 물을 대상이 불분명해지기 마련이다. 결국 한국 국회 내 상임위원회 제도는 제도 본연의 목적과 달리 개별 의원들의 전문성 및 책임과 권한을 강화하지 못한 채 정당 간 정치적 대결을 중심으로 운영하는 문제의 개선이 시급하다.

한국 국회 내 상임위원회 운영과 관련된 위와 같은 문제를 개선하기 위한 첫 번째 방안은 소위원회의 역할을 정상화함으로써 의원 개인의 전문성을 강화하는 것이다. 한국 국회 내 소위원회 제도는 제헌국회에서 상임위원회 내에 '분과'를 둘 수 있었던 것에서 제도적 기원을 찾는다. 구체적인 규정이 마련된 것은 1960년 제5대 양원제 국회의 제도개혁을 통해서였다. 그러나 실제 소위원회를 국회에서 운영한 것은 1988년 총선 이후 제13대 국회의 국회법 전면개정 과정에서 국회법 개정 특별위원회가 5인의 소위원회를 구성하면서부터이다. 이후 한국 국회 내에서 소위원회의 역할은 국회법 개정 과정을 통해 상당한 변화를 겪었다. 그리고 제20대 국회에서는 소위원회 개최 일정 등을 새롭게 규정하면서 소위원회 운영을 현실화하려는 개정이 이루어졌다. 이와 같은 소위원회 운영의 제도적 변화를 간략히 정리하면 아래의 [표 Ⅱ-7]과 같다.

[표 Ⅱ-7]의 국회법 개정 과정에서 소위원회 관련 규정을 정비한 사항과 그 개정 이유를 살펴보면, 소위원회의 활동이 상시 국회, 일하는 국회, 신뢰받는 국회를 만들기 위한 핵심적인 사항 가운데 하나임을 알 수 있다. 이는 과거 소위원회가 기능적인 전문성을 지닌 기구가 아니라 현안을 논의하기 위한 목적 혹은 여론을 의식하여 국민적 관심사항에 부응하려는 경향이 강했다는 사실(강원택, 2011: 12)에 비춰 볼 때 소위원회의 역할을 현실화하는 것이 시급하다. 다시 말해 지금까지 소위원회는 상임위원회 내에 영역별로 분리되고 각각 독립성과 전문성을 갖는 세분화된 조직이 아니라 단기적 과제를 처리하기 위한 상임위원회 산하의 '하위 실무부서'와 같은 성격이 짙었다(강원택, 2011: 12). 제20대 국회의 국회법 개정은 소위원회의 활동을 구체적으로 규정하고 있지만 여전히 정책적 전문성을 중심으로 구성하는 소위원회가 아니라 법률안 심사라는 업무 분담 정도의 성격을 유지한다. 결국 현재 소위원회 제도는 장기적으로 국회 상임

위원회 제도를 강화하기 위한 정책 영역별 정보와 지식을 축적하고 각 영역에서 전문성을 확보할 수 있는 방식으로 운영하지 않고 있다. 이러한 문제를 해소하고 법안 심사 과정에서 국회의원 개인의 전문성을 강화할 수 있는 소위원회 제도가 정착할 때 비로소 상임위원회 중심주의의 제도적 목적을 달성할 수 있을 것이다. 또한 소위원회가 기능적으로 분류되고 전문성이 향상하면 행정부 견제와 감시의 측면에서 여전히 수동적인 현재의 상임위원회의 역할을 탈피하여 관련 행정부처를 주도할 수 있는 상임위원회의 역할을 기대할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 기존의 연구는 이와 같은 기능적 전문화를 중심으로 한 제도 개선을 우려하는 경향이 강했다. 기능적 전문화에 초점을 맞추는 경우 상임위원회, 이익집단, 관료집단 간 '철의 삼각형'이라는 배타적인 정책 결정망을 형성할 가능성이 높다(조찬래, 2002: 24). 또한 소위원회의 전문성이 강화하면 소수의 분파 이익을 추구할 가능성 역시 배제하기 힘들다. 따라서 소위원회의 전문성을 강화할 때 선호가 이질적인 위원들로 구성하도록 주의할 필요가 있다(박찬표, 2004: 89).

[표 II-7] 소위원회 관련 국회법 개정

회기	개정일시	개정 내용	개정 이유
제헌 국회	1948. 06.10	제16조: 위원회 내 분과를 둘 수 있음.	국회의 구성 및 의사 절차를 규정.
제5대	1960. 09.19	제51조: 위원회 내 소위원회를 둘 수 있음.	양원제 운영에 부합한 제도 개편.
제13대	1988. 06.13	제65조: 소위원회의 회의록을 작성.	국회 기능의 활성화, 국회 운영의 민주화를 위한 전반적인 개선.
제13대	1991. 05.08	제57조: 위원회 내 3개 이내의 상설 소위원회를 둘 수 있음.	경쟁과 공존의 원리가 국회 내에서 정착할 수 있도록 국회 제도개선.
제15대	2000. 02.29	제57조와 제69조: 정보위원회를 제외한 상임위원회는 3개의 상설 소위원회를 둠. 소위원회의 회의는 원칙적으로 공개하고 회의록을 작성함. 소위원회 내에서 축조심사의 생략을 금지함.	상시 일하는 생산적이고 능률적인 국회상을 구현하고, 국회가 국정심의의 중심 기구로서의 제 역할을 다하고자 개혁.

회기	개정일시	개정 내용	개정 이유
제17대	2005. 07.06	제57조와 제69조: 정보위원회를 제외한 상임위원회는 3개의 상설 소위원회를 둘 수 있음. 소위원회 회의록을 속기방법에 따르지 않아도 되는 조건을 규정한 단서조항 삭제.	소위원회 회의록 작성을 의무화하여 의정활동의 투명성, 책임성을 강화함.
제20대	2016. 11.24	제49조, 제52조, 제53조: 회기 중 소위원회를 매주 수요일 오전 10시에 개회하도록 의무화. 폐회 중 3월, 5월의 세 번째 월요일부터 1주일간 정례적으로 소위원회를 개회하도록 의무화.	폐회 중 정례회의를 확대 시행하여 '일하는 국회', '생산적인 국회상'을 구현하고자 함.
제20대	2019. 04.05	제49조와 제57조: 소위원회의 의사일정 작성 기준을 매주 수요일에서 매주 수요일, 목요일로 확대하여 소위원회를 활성화. 상임위원회는 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있도록 함. 법률안을 심사하는 소위원회는 매월 2회 이상 개회하도록 함. 소위원회의 의안 심사과정에서 정부에 대한 정보 제출 및 증인 참석 요구권을 신설함.	소위원회에 상정조차 되지 못하고 폐지되는 법안으로 인한 국민의 대국회 신뢰 저하를 개선하기 위해 상임위원회에 복수의 법안심사소위원회를 둘 수 있도록 하고 매월 2회 개회하는 등 일하는 국회, 신뢰받는 국회를 만들기 위한 개선.

자료원: 국회 의안정보시스템이 제공하는「국회법」개정

그러나 이러한 우려는 한국 국회의 정책 결정 과정이 일단 일정한 절차를 거치고 나면 해당 정책의 결정에 대한 책임을 명확히 규명하기 힘들기 때문에 나타난다. 만일 소위원회 위원들의 주장과 결정 과정이 투명하면 각 위원들의 책임 역시 명확해진다. 그리고 이러한 책임 소재의 규명이 쉽게 이루어질 때 소위원회 위원들이 분파 이익을 위해 행동할 유인도 낮아지는 것이다. 행정부의 입장에서도 국회 전체를 대상으로 협상 전략을 취하는 것보다 소수의 전문화된 상임위원회 또는 소위원회 의원들을 대상으로 법안의 취지와 목적을 이해시키고 동의를 끌어내는 것이 상대적으로 효율적인 입법과정일 수 있다(조진만, 2010: 16). 결국 소위원회의 운영이 의원 개인의 전문성을 바탕으로 투명하게 이루어질수록 상임위원회 역시 제 기능을 충실히 수행하며, 동시에 행정부에 대한 적절한 견제 기능도 강화될 것으로 예상한다.

2 여야 간 정보의 비대칭 완화와 당정청 협의회의 개선

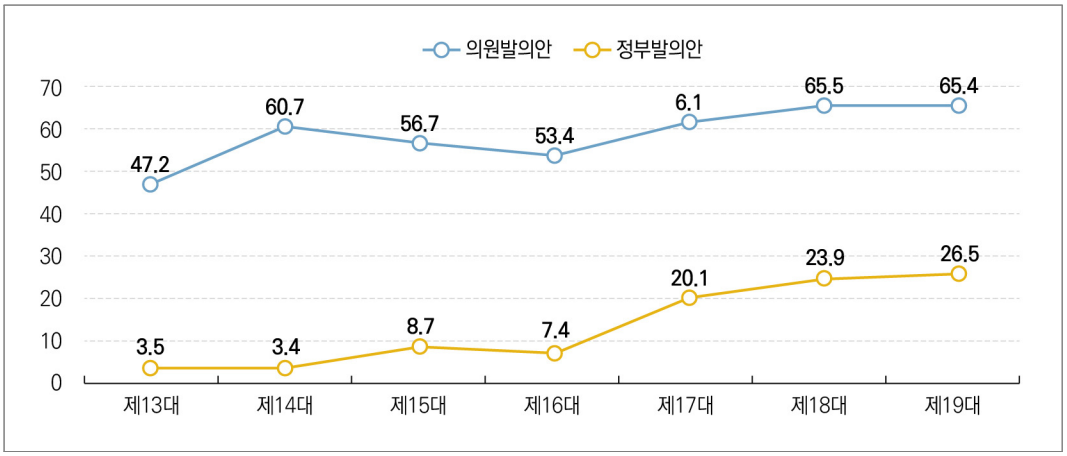
한국 국회 운영이 정당 간 대립과 갈등으로 점철하는 또 다른 이유 가운데 하나는 정부 발의안에 대한 여야 간 대립이 빈번하다는 점을 지적할 수 있다. 대한민국 헌법 제52조는 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다고 규정함으로써 법률안 발의의 권한을 의회뿐만 아니라 정부에게도 부여하고 있다. 이는 사실 일제 식민지에서 해방 이후 정치 엘리트가 행정부에 편중했던 경험과 권위주의 정부 시절 효율성을 강조하는 행정의 필요성과 같은 시대 상황에 부응하며 유지된 제도이다. 따라서 정부의 법률안 발의권이라는 제도 자체가 무조건적으로 한국 사회, 특히 국회 내 갈등을 유발하는 제도적 요인이라고 주장하기는 힘들다.

그러나 현대 한국 사회는 더 이상 행정부로 자연스레 정치 엘리트가 집중하는 시대도, 효율적인 행정만을 강조하는 성장 위주의 사회도 아니다. 다양한 선호를 지닌 유권자들이 국회의원, 정당을 통해 자신의 선호가 정책으로 대표되기를 희망하며, 지켜보고 있다. 이 과정에서 행정부의 법률안 발의권에 대한 여전한 강조는 한국 사회 내 의사결정 과정에서 두 가지 문제를 야기한다. 하나는 행정부와 국회의 갈등이다. 이는 다음 절에서 더욱 자세히 다룰 예정이다. 다른 하나는 국회 내 여야 간 정보의 비대칭 문제다. 행정부가 법률안을 준비하는 과정에서 여당은 다양한 채널을 통해 행정부의 법률안 준비에 대한 정보를 얻게 되고, 때때로 여당의 입장이 행정부가 준비하는 법률안에 반영되기도 한다. 대표적인 것이 당정청 협의회를 활용하는 것이다. 이외에도 대통령이 여당 대표와 회합하거나 정부 고위관계자와 여당 의원 간 회합 등 다양한 비공식 접촉이 이루어진다.

이와 같은 행정부와 여당 사이의 의사소통은 국정 운영의 효율성을 위해 바람직한 과정이라고 볼 수 있다. 그러나 이 과정에서 여당의 태도와 야당의 반응이 문제가 된다. 여당은 정보의 독점이 가져다주는 이익을 향유하기 위해 행정부 관계자로부터 얻은 정보를 야당과 공유하지 않는다. 야당은 정부의 법률안에 대한 정보에서 소외되면서 법률안을 심의할 적절한 기회를 얻지 못한다. 만일 정부가 제출한 법률안이 야당의 이익을 크게 침해하지 않는다면 여당과 협상 과정을 통해 야당이 쉽게 수용할 수도 있다. 반면, 문제가 되는 지점은 정부가 제출한 법률안이 야당의 이해관계와 충돌하는 경우이다. 이 경우 야당 입장에서는 제출된 법률안에 대한 정보가 미비할 뿐 아니라 국회 내에서 수

적으로도 열세이기 때문에 여당과 공정하게 경쟁하기 어렵다. 이러한 이유로 정부가 제출하는 법률안에 대한 국회 내 여당과 야당 사이의 정보 비대칭은 결국 해당 법률안의 심의과정에서 여야의 충돌로 이어질 가능성이 높다.

[그림 Ⅱ-3] 은 정부 발의안과 의원 발의안 중에서 법률에 미반영된 비율을 비교한다. 정부와 의원 발의안을 비교해 보면 의원 발의안에 비해 정부 발의안은 상대적으로 법률에 반영되는 비율이 높다. 의원 발의안은 평균 50% 이상의 발의안이 법률에 반영되지 못하는 반면, 정부 발의안은 최근에 와서야 20% 이상의 발의안이 법률에 반영되지 못하고 있을 뿐이다.



[그림 II-3] 발의 주체에 따른 법률 미반영 비율

이 비교는 두 가지 점을 함의한다. 첫째, 통시적인 관점에서 정부 발의안은 대부분 법률에 반영되는 반면, 의원 발의안은 과반 이상이 법률안에 반영되지 않는 점은 상대적으로 정부 발의안이 의원 발의안에 비해 시급하고 중요한 내용을 발의한다는 사실을 함의한다. 따라서 이와 같이 내용적으로 중요한 법률안을 야당에 그 내용이 전혀 알려지지 않은 상태에서 국회에 제출하였을 때 야당으로서는 해당 법률안의 심의과정을 쉽고 빠르게 전개하기 어려울 것이다. 우선 해당 법률안의 내용을 충분히 검토하고자 하는 유인을 지닐 것이며, 해당 법률안의 내용이 야당의 이해관계를 저해하는 경우 그에 대한 반발이 당연히 심각할 것이다. 둘째, 이와 같은 사정은 정부 발의안이 최근 법률에 미반영되는 비율이 증가하는 점에서 관찰 가능하다. [그림 Ⅱ-3]에서 정부 발의안의 법

률 미반영 비율은 2004년 제17대 국회 이후 급격히 증가하고 있한다. 2004년 노무현 정부 당시 집권 여당인 열린우리당이 과반 의석을 점하지 못하면서 여소야대의 국회가 만들어졌다. 야당은 이를 그동안 정부가 중요 법률안을 발의하던 관행에 저항할 기회로 여겼다. 그 결과 20%가 넘는 정부 발의안이 법률에 반영되지 못했다. 이와 같이 제17대 국회에서 시작한 정부 발의안의 법률 미반영 비율 상승은 이후 지속·강화하는 것으로 볼 수 있다.

[표 II-8] 법안 발의자에 따른 경쟁 법안 비율

	의원안			정부안		
회기	발의안 수	경쟁 안 수	경쟁 안 비율(%)	발의안 수	경쟁 안 수	경쟁 안 비율(%)
제18대	12,220	167	1.37	1,693	44	2.60
제19대	16,728	192	1.14	1,093	55	5.03
제20대	15,999	105	0.68	836	13	1.56

자료원: 국회 의안정보시스템 의안처리 현황(경쟁 안을 정의하는 기준은 의안 표결에 참석한 국회의원 가운데 소수의견을 표시한 의원 수가 5인 이상인 경우임)

한국 국회 내 여당과 야당 간 정보의 비대칭성이 낳는 여야 간 갈등은 한국 국회의원들의 표결 행태를 통해서도 나타난다. [표 Ⅱ-8]의 법안 발의자에 따른 경쟁 법안 비율에 관한 자료는 이를 뒷받침한다. 우선 [표 Ⅱ-8]은 제18대 국회부터 제20대 국회 전반기에 해당하는 2018년 12월 초까지 발의한 법안 수와 국회 의안정보시스템의 법안처리 현황에 나타난 국회의원의 표결 기록을 자료로 활용한 것이다. 경쟁 안은 표결 기록 가운데 다수에 해당하지 않는 표를 행사한 의원의 수가 최소 5인 이상인 경우로 정의하였다. 다시 말해 의원 다수가 찬성한 의안에 대해 '기권' 또는 '반대'의 표를 행사한 의원이 최소 5인 이상인 경우를 경쟁 안으로 취급한 것이다. 사실 경쟁 안에 대한 정의는 명확하게 규정하기 어렵다. 표결에 참여하는 의원 수가 안건에 따라 차이나기 때문에 전체 의석수를 기준으로 경쟁 안을 고려하기도 어려운 상황이다. 다시 말해, 특정 의안의 정당 간 대립 상황에 초점을 맞춘 경우 경쟁 안에 대한 타당한 정의는 상당수의 국회의원이 소수의견을 구성하고 있는 경우로 한정하는 것이다. 그러나 국회의원의 표결 기록만 자료로 남은 상황에서 표결에 불참한 국회의원 수 역시 상당하다는 점을 고려하

면 심각한 오차가 생긴다. 따라서 본 연구에서는 일반적으로 여야의 사전 조율로 인해 표결 과정에서는 만장일치의 표결이 많은 한국 국회의 특징을 고려할 때, 표결에 참석한 의원들 가운데 5인 이상이 소수의견을 구성하고 있는 상태는 경쟁적인 법안이라고 고려하기에 충분하다는 가정에 의존하였다.

[표 Ⅱ-8]의 결과는 제18대 이후 지속적으로 의원 발의안보다는 정부 발의안이 경쟁 법안에 속하는 비율이 높음을 보여준다. 제18대 국회의 의원 발의안에서 소수의견에 속한 의원의 표가 다섯 표 이상인 경쟁 안은 단지 1.37%에 머물렀다. 의원이 발의한 법률안 가운데 법률에 반영된 발의안의 98.6% 가량은 다수와는 상이한 표를 5명보다 적은 의원이 행사했을 뿐이다. 거의 만장일치에 가깝게 법률안이 통과함을 보여주는 결과이다. 이에 비해 정부 발의안에 대해서는 경쟁 안 비율이 의원 발의안의 경쟁 안 비율에 비해 약 2배 정도 많다. 상대적으로 정부의 발의안이 의원 발의안에 비해 원내 경쟁 법안이 되는 경향이 강하다는 점을 의미한다. 다만, 이 역시 매우 낮은 비율로 97.4%의 정부안은 거의 만장일치로 통과하고 있다. 제20대 국회가 아직 회기를 마치지 않은 상태이기 때문에 제20대 국회의 자료에 대한 해석을 일단 보류하면, 제19대 국회는 5%가 넘는 비율의 정부 발의안에 대해 국회 내에서 심각한 경쟁이 이루어졌다. 반면, 제19대 국회의 의원 발의안에 대해서는 오히려 제18대 국회보다 국회 내 경쟁이 낮아졌다.

결국 [표 Ⅱ-8]의 결과는 최근 국회 내 법률안을 두고 이루어지는 여야 간 심각한 경쟁은 정부 발의안을 둘러싸고 일어남을 함의한다. 의원 발의안은 총수가 늘었지만 국회 내 경쟁 안이 되는 비율은 오히려 감소하였다. 이와 대조적으로 정부 발의안은 총합이 점차 줄어들고 있음에도 국회 내 경쟁 안이 되는 비율은 증가하고 있다.

본 연구는 이러한 현상의 기저에 여야 간 정보의 비대칭이 자리 잡고 있다고 판단한다. 그리고 현행 국회 제도 가운데 이와 같은 여야 간 정보의 비대칭을 막을 수 있는 기제는 거의 없다고 생각한다. 다만, 간헐적으로 열리는 공청회나 청문회 등을 이용하여 야당은 여당의 정보 독점을 막을 기회가 생긴다. 그럼에도 불구하고 이런 제도를 활용할 시간적 여유가 충분하지 않고 짧은 시간 내에 조사를 마쳐야하는 공청회나 청문회를 통해서 야당이 얻고자 하는 충분한 정보를 얻지 못하는 경우가 태반이다. 청문회 무용성이 제기되는 것도 이러한 연유이다.

그러면, 이와 같은 여야 간 정보 비대칭을 해소할 제도적 개선책은 무엇인가? 두 가지 유형의 국회 내 제도 개선을 생각해볼 수 있다. 첫째, 당정협의 제도의 개혁이다. 당정협의 제도의 목적은 국정 운영에 관한 행정부와 국회의 원활한 소통에 있다. 법률안과 관련해서는 정부 발의안에 국회의 협조를 구하기 위한 목적일 것이다. 다시 말해 정부가 주도하는 법률안에 국회의 협조를 구함으로써 정부 발의안을 두고 심각한 갈등이 발생하는 것을 방지하려는 기제이다. 이는 정부 여당이 국회의 다수 의석을 점하는 단점정부 아래서는 매우 효율적으로 작동한다. 이 경우 대통령제와 결부하여 대통령이 소속 정당에 절대적인 영향력을 행사하면 당정협의 제도에 의존하지 않고서도 정부 발의안은 다수 여당의 힘만으로 쉽게 통과할 수 있다. 그러나 많은 경우 특정 정당이 전체 의석에서 과반 이상을 점하는 경우는 많지 않다. 대통령의 소속 정당과 국회 다수당이 불일치 하는 분점정부(divided government)의 경우 정부와 여당만의 협력으로는 정부 발의안이 국회의 심의를 통과하기 쉽지 않다. 또한 정부 여당이 절대적인 국민적 지지를 얻지 못하는 상황에서는 심지어 정부 여당이 과반 이상의 의석을 점하는 경우에라 해도 단순히 야당의 의견을 무시한 채 정부 발의안의 통과를 강행하면 대의제 아래서 정당성을 주장하기 어려워진다.

이러한 당정협의제의 문제점을 해소하기 위해 이현출(2014: 5)은 원내정당 대표 간 정기적인 회의를 제도화할 것을 제안한다. 그러나 이는 정당의 중앙지도부의 역량을 강화하는 반면, 원내 개별 의원들의 지위는 더욱 약화하는 조치이다. 현재와 같이 정당 간 갈등이 국가 의사결정 시스템의 원활한 운영을 방해하고 있는 상황에서 특정 정치인 몇몇 명 사이의 거래와 협상 결과에 정당 간 갈등이 해소될 것이라는 처방은 매우 제한적 효과만을 지닐 것으로 보인다. 예를 들어, 정당 지도부 간 거래와 협상 결과에 따라 각 정당 내에서 정당 지도부의 교체에 대한 요구가 빈번히 등장할 수 있으며, 그 과정에서 이미 이루어진 거래와 협상은 무용지물이 될 가능성도 높다. 이러한 점을 고려할 때, 현재 당정협의제를 개선하기 위해서 두 가지 상이한 방안이 있을 것 같다. 하나는 당정협의제의 폐지다. 정부와 여당과의 소통만이 이루어지면서 발생하는 정보 독점과 정보의 비대칭적 분산 문제를 해결하기 위해 당정협의제의 폐지를 검토할 필요가 있다.

국회 내 여야 정당 간 정보의 비대칭이 야기하는 갈등을 해소하기 위한 두 번 째 국회 내 제도 개선은 원내 상임위원회와 정부 부처 간 협력관계를 제도화하는 방안이다.

이는 당정협의회와 비교할 때 행정부와 국회 간 협력을 위한 초점을 정당에서 상임위원회로 옮기는 방안이다. 예를 들어, 정부 부처에서 법률안 발의를 준비하는 과정에서 소관 상임위원회 의원들에게 지속적으로 정보를 제공하고, 정부 부처와 상임위 소속 의원들 간 정기적인 의사소통의 장을 마련하고, 최종적으로 정부 부처의 발의안에 소관 상임위원회의 의견을 반영하는 수준의 협력관계를 제도화하는 것이다. 이와 같은 정부와 국회의 긴밀한 협력은 대통령제 정부형태보다는 의원내각제적 정부형태의 특징에 해당한다. 그러나 대한민국 헌법이 이미 정부 발의안 제출권을 통해 의원내각제적 요소를 내포하고 있다면 이러한 요소가 현재 국가 의사결정 시스템상에서 순기능을 발휘할 수 있도록 제도를 개편할 필요가 있다. 현재는 이러한 요소가 대통령제 정부형태의 제도와 불협화음만 초래할 뿐 아니라 이로 인해 국회 내 여야 정당 간 갈등을 촉발, 심화하는 역기능만 보여준다.

사실 상임위원회 중심주의는 상임위원회 소속의원들의 전문성을 통해 입법과정을 원활하게 하고, 관련 정부 부처의 활동을 견제하려는 제도다. 이런 제도적 목적을 고려할 때, 상임위원회 중심주의는 정부 부처와의 협력관계보다는 정부 부처로부터 독립성을 유지한 채 상호 견제와 감시가 가능한 상임위원회를 운영할 필요가 있다. 만일 한국 사회가 헌법 개정 사항인 정부의 법률안 제출권의 폐지를 추진하는 경우 상임위원회의 운영은 이러한 제도적 목적에 충실하게 진행되어야 할 것이다. 그러나 헌법개정이 없이는 정부의 법률안 제출권을 폐지하기 어려운 상황에서 국회 내 원활한 의사결정 시스템은 오히려 상임위원회와 관련 행정부처의 긴밀한 소통과 협력에 근거해야 할 것으로 보인다.

3 책임성 중심의 의정 활동 개선

한국 국회 내 갈등을 완화하고 의정 활동을 원활히 하며 정치적 대결이 아니라 경쟁을 강화하기 위해서는 한국 국회의원들의 의정 활동이 능동적이고 책임성 있게 이루어지도록 제도 개선 역시 필요하다. 우선 한국 국회의원의 책임 있는 의정 활동을 위해서는 근본적으로 원내 의정 활동이 국회의원의 재선에 직접 연관하도록 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 국회의원들의 세부적인 활동 내용에 대한 유권자들의 이해가 필요하

다. 이와 관련하여 정치학의 기존 문헌들은 이와 같은 유권자들의 인식을 개발하는 것이 쉽지 않음을 지적한다(Campbell et al, 1960). 반면, 대안적으로 유권자들이 정당을 국회의원의 활동 정보를 획득하기 위한 '정보의 단축키(information shortcut)'로 활용할 가능성을 제시한다(Lupia, 1994). 그러나 현재 한국 사회의 문제는 서구와 달리 유권자들이 국회의원들의 활동 정보를 직접 수집하고 그에 대한 인식을 기르는 것도, 정당을 국회의원의 활동 정보를 확보하기 위한 단축키로 이용하는 것도 미비한 상황이다. 그 결과 한국 국회의원의 의정 활동 기록은 선거 결과와 직접적인 연관성을 지니지 못하는 경우가 빈번하다. 그러면 이러한 문제를 해결할 제도적 개혁은 어떤 것이 있을까?

첫째, 국회 내적 자정 능력 및 책임성을 키울 방안으로 윤리특별위원회의 기능을 강화하는 것이다. 국회의원 스스로 개인이 자신의 행동과 발언 등에 대해 책임질 수 있도록 제도적 정비를 통해 유권자의 부담을 덜어주는 방안이다. 이와 관련하여 현행 한국 국회의 윤리특별위원회의 역할을 평가해 볼 필요가 있다.

[표 II-9] 국회 윤리특별위원회 의안처리 현황

구분	회기	접수	처리	처리 내용		심사 기한 만료	임기 만료 폐기
				가결	부결 등 기타		
징계안	제17대	37	21	10	11		16
	제18대	54	24	1	23		30
	제19대	39	14	1	13		25
자격 및 윤리 심사안	제17대	45	21	7	14	24	
	제18대	2				2	
	제19대	2	2		2		

자료원: 국회윤리특별위원회 홈페이지 의안처리 현황

[표 II-9]에서 지난 제17대 국회부터 제19대 국회 때까지 징계안의 접수 및 처리 현황을 살펴보면 실제 징계가 가결된 경우는 매우 드물다는 점을 알 수 있다. 특히 매 회기마다 임기만료 폐기에 이르는 비율이 절반이 넘는 사실은 윤리특별위원회를 통한 징계안 처리가 거의 유명무실하다는 점을 보여준다. 이처럼 윤리특별위원회의 활동이 저조한는 점은 국회의원들이 개인적인 책임 아래에서가 아니라 소속 정당을 배경으로 움

직일 유인을 강화할 것이다. 다시 말해 자신이 소속된 정당이 책임진다면 개인적으로 윤리적 일탈을 하는 경우라도 별 탈 없이 넘어갈 수 있을 것이라는 인식을 키울 것이다. 일단 경쟁 정당을 비난하는 등 막말을 던져두고 윤리특별위원회로 해당 사안이 넘어가는 경우라도 본회의 의결 이전에 정당 간 거래 등을 통해 개인 의원이 책임을 면제받을 기회를 얼마든지 만들어낼 수 있을 것이다.

한국 국회 내 윤리특별위원회의 위와 같은 활동은 미국 상하원의 사례와 비교함으로써 그 의미가 더욱 명확해질 것 같다. 미국 상하원 내의 윤리위원회가 한국과 다른 점은 우선 윤리위원회를 특별위원회가 아닌 상임위원회로 운영하는 점이다. 또한 미국 하원은 2008년부터 의원이 상대 의원의 윤리적 사안을 심사할 때 발생할 수 있는 한계를 극복하기 위해 외부인사로 구성한 '의회윤리국(Office of Congressional Ethicks)'을 운영하며 사전 윤리심사를 담당하도록 하고 있다. 다시 말해, 개별 의원의 행위 및 발언에 대한 책임성을 강화하기 위해 윤리위원회를 상임위원회로 운영할 뿐 아니라 그 기능을 더욱 강화해 가는 실정이다. 반면, 한국 국회는 윤리위원회가 특별위원회로 존재할 뿐 아니라 [표 Ⅱ-9]에서 보듯이 징계 및 자격심사안을 임기만료로 빈번히 폐지할 정도로 심의가 적절히 이루어지지 않는다. 그 결과 한국 국회 내 의원들의 행태 및 발언은 책임성이 약하고, 정치적 역학구조에 따라 심각한 윤리적 위반도 쉽게 용서되거나 책임을 회피할 가능성이 열려 있다.

또한 한국 국회 내 윤리특별위원회의 징계 및 자격심사 과정이 대부분 비공개로 진행되는 문제점도 개선이 필요하다. 국회법 제158조는 "징계에 관한 회의는 공개하지 아니한다."는 원칙을 제시하지만 징계 결정 과정에서 어떤 의원이 어떤 이유에서 징계에 찬성하고 반대하였는지가 드러나지 않는다면 징계 여부의 결정에 대한 책임 소재가 사라질 뿐 아니라 그와 함께 최초 징계 사유에 해당하는 행위를 한 의원의 책임성 역시 촉구할 근거가 발전하지 않을 것이다. 물론 다른 한편으로는 징계 회의를 공개하는 경우 징계 여부의 결정에 참여한 의원의 독립성을 침해할 수 있다는 점을 우려한다. 충분히 공감이 가는 부분이고 일정한 처벌 심사를 완전히 투명하게 공개하기는 힘들 것으로 보인다. 그럼에도 징계 및 자격심사 회의를 현재처럼 전적으로 비공개로 진행하여 징계에 회부할지 여부 및 결정 과정이 정당 간 거래와 타협으로 이루어질 것이라는 예측은 개별 의원의 소속 정당에의 종속성만을 강화할 뿐 개별 의원의 전문성과 책임성 향상에

전혀 도움이 되지 않을 것 같다.

사실 한국 국회가 국회의원의 윤리 심사를 위해 노력을 기울이지 않은 것은 아니다. 민주화 직후 제13대 국회에서는 윤리특별위원회를 상설 특별위원회로 설치하도록 규정하였을 뿐 아니라 제17대 국회에서는 외부인으로 구성하는 '윤리심사 자문위원회'를 설치하여 공정한 의원윤리심사를 진행하려고 시도하였다. 그럼에도 이러한 노력이 실질적인 결과로 이어지지 않은 채 부진한 윤리 심사를 진행하면서 제20대 국회에서는 윤리특별위원회가 비상설 특별위원회로 후퇴한다.

미래 국가 의사결정 시스템을 고안하는 과정에서 국회 내 국회의원의 윤리심사를 강화하기 위한 제도적 개편은 사소한 내용일 수 있다. 그러나 국가 의사결정 시스템의 실질적 변화는 그 안에서 결정하고 선택하는 행위자들의 행위 유인이 근본적으로 변화하지 않은 채 이루어지기 힘들다. 오히려 현재의 국회 내 의사결정 시스템의 문제가 소속 정당의 정치적 대립이라는 역학 구도의 보호 아래서 순응하는 국회의원들의 행태에 있다면 이러한 행태가 국회의원들의 재선에 도움이 되지 않는다는 인식을 강화하는 방향으로 제도적 변화를 꾀할 필요가 있다. 이러한 변화 가운데 하나가 국회 윤리특별위원회 운영을 현실화하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 국회 운영에 관한 국회의원의 능동적 참여를 통해 국회 내 갈등을 해소하기 위해 두 가지 의사결정 제도의 개선을 추가적으로 고려해볼 수 있다. 하나는 공청회와 청문회 제도의 활성화이다. 국회의 공청회와 청문회 제도는 입법과정에 전문가나 이해관계자 등 국민의 의견을 청취할 수 있는 기초적인 제도적 장치이다. 그러나 현행 공청회와 청문회에 관한 규정은 공청회나 청문회를 열어야 하는 필요성 등을 열거하고 있을 뿐 의무 조항에 해당하지 않으며 위원회의 의결로 생략 가능한 제도에 해당한다. 그 결과 공청회는 언제, 몇 번 열어야 할 것인가의 여부를 포함하여 공청회 운영에 관한 대부분의 사항이 정당 간 합의에 의해 이루어진다. 그 결과 정당 간 합의가 없는 경우 공청회는 매우 형식적인 절차에 지나지 않는다.

공청회 제도가 현재의 의사결정 시스템 내에서처럼 형식적인 절차에 머무르지 않고 국회의원들의 책임성을 강화하고 입법과정에서 국민의 의견을 청취하는 제도적 목적을 달성하기 위해서는 입법과정에서 공청회의 개최 시점, 공청회의 개최 대상법안의 선정, 공청회의 의견 반영 방식, 공청회의 회의 기록 보존 방식 등 다양한 내용의 제도적 절

차를 보완해야 한다. 특히 이 과정에서 공청회를 정해진 하나의 의견을 수렴하기 위한 절차로 전략적으로 이용하는 것을 방지할 방안을 마련해 둘 필요가 있다. 예를 들어 공청회 개최 시점은 상임위원회에서 법안에 대한 논의 심사가 이루어지기 이전 단계로 설정하여 국민들의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 시점이 되어야 한다. 상임위원회 심의 과정에서 이미 여야 정당 간 의견이 갈라진 상태에서 이루어지는 공청회는 각 정당이 공청회를 자신의 입장을 옹호할 만한 전문가나 국민으로만 채우려는 유인을 강화할 뿐 아니라 그로 인해 실질적인 공청회의 목적을 달성하기 어려울 가능성이 높다. 또한 공청회 개최 대상 법안도 이미 여야 정당이 대립하고 있는 법안을 대상으로 하는 것을 막기 위해 사전에 상임위원회 의사일정을 정하면서 공청회 개최 법안을 선정하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 공청회의 의견 반영과 관련해서도 공청회가 공정한 토론과 다양한 의견의 경합장이 될 수 있도록 공청회 참여자 선정이 어느 한 정당에 치우쳐서는 안 될 것이다. 공청회 참여자는 여야의 구분 없이 동등한 비율의 토론자 등으로 구성해야 한다.

다른 하나의 제도 개선은 경보제도(fire-alarm system) 형식에 초점을 둔 현행 행정부에 대한 국회의 감시기능에 순찰제도(police patrol system) 형식을 보완, 강화하는 것이다. 의회는 경보제도(fire-alarm) 형식과 순찰제도(police-patrol) 형식의 두 가지 방식으로 정부 정책을 감시한다. 이 가운데 국정조사는 경보제도 형식을 띤 것이다. 국정감사가 행정부의 기능에 대한 정기적인 감시를 위한 순찰제도적 성격을 지닌다면 국정조사권은 정부 정책으로 인해 피해를 경험한 국민들이 이의를 제기하면 국회가 반응하는 경보제도의 형식을 띠고 있다. 이 상황에서 국정조사는 여야 간 갈등으로 때때로 조사위원회의 구성에서부터 문제가 되거나 정치적 갈등을 야기하는 경향이 있다. 또한 국정감사도 본회의 일정의 일부 제한된 시간을 통해서만 이루어지기 때문에 실효성이 매우 낮다. 국정감사가 상당 부분 국회의원들의 대국민 이미지메이킹을 위한 장으로 활용되는 경우도 빈번하다.

경보제도와 순찰제도를 비교한 맥커번과 슈와르츠(McCubbins and Schwartz, 1984)의 연구는 다양한 정부 정책들을 무작위 선별 방식을 통해 전반적으로 감사하는 순찰제도 방식이 국민이 이의를 제기하면 감사를 진행하는 경보제도에 비해 비효율적이라는 점을 보여주었다. 또한 재선(re-election)을 고려하는 의원의 입장에서는 경보

제도를 통해 자기가 특정 국민들을 위해 일을 했고, 거기에 대해 일정한 보상을 요구하기(credit-claiming) 좋은 제도에 해당한다. 따라서 미국 의회에서는 경보제도의 활용이 점차적으로 증가하고 있다.

그러나 경보제도는 사후약방문적 조치에 해당한다. 국민들이 이의를 제기함으로써 이루어지는 조사이기 때문에 행정부에 대한 국회의 소극적인 감시를 조장할 가능성도 높다. 전찬희(2018)는 이러한 문제에 초점을 맞춰 국회에 의한 국정조사 대상 기관의 제한 규정을 폐지하고, 국회의 상임위원회를 중심으로 상시적인 국정조사가 가능하도록 제도적 개선을 제안했다. 그러나 지금까지 국회 내 의사결정 시스템이 상임위원회를 중심으로 원활하게 작동한 경험이 미진함을 고려할 때, 이러한 급진적인 조치는 오히려 한국의 미래 국가 의사결정 시스템에 해가 될 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 오히려 국정조사와 같은 경보제도 형식을 통해 행정부를 감시함과 동시에 국정감사와 같은 순찰제도의 기능을 강화하는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 다시 말해 국정감사가 현재와 같이 정치감사로 흐르지 않고 효과적인 정책감사가 될 방안을 고려해야 한다. 이러한 과정은 또한 국정감사에 임하는 개별 국회의원들의 전문성과 역량을 강화하는 데 기여할 뿐 아니라 이들과 관계 정부 부처와의 협력 증진에도 도움이 될 것이다.

4 미래 안건에 대한 국회 주도성 강화

한국 국회 내 의사결정이 갈등과 대립으로 격화되지 않고 의사결정 시스템이 원활히 작동하며 의회 민주주의 대의 기능이 제대로 이루어지기 위해서 생각해 볼 수 있는 또 다른 제도적 개선은 국회 내 미래에 대한 문제 및 사안을 다루고 리더십을 발휘하는 기능을 강화하는 부분이다. 이는 두 가지 측면에서 생각할 수 있다. 하나는 국회 내 의사결정의 최상위에 위치한 국회의장의 역할을 강화하는 측면이다. 다른 하나는 국회 내에서 미래 사안을 연구하여 논의를 발전시킴으로써 의제설정(agenda-setting) 기능을 수행할 제도를 모색하는 것이다. 예를 들어 국회 상임위원회 가운데 미래위원회(Future Committee)를 설치하는 것이나 현행 국회 사무처 아래 마련된 국회미래연구원이나 국회 입법조사처의 연구 능력을 강화하는 것을 생각해볼 수 있다.

우선, 한국 국회의 국회의장은 대통령제와 의원내각제의 대표적인 사례와 구별되는

특징을 지닌다. 예들 들어, 미국 하원의장은 철저하게 당론 투표(partisan vote)에 의존하여 당선된다. 원내 다수당 후보를 의장에 선출하며 소수당의 의장 후보 지명은 경선을 위한 형식적인 절차일 뿐이다. 따라서 원내의장 선출을 위한 요건도 낮다. 재적의원이 아닌 투표의원 과반수의 찬성으로 의장에 당선된다. 양당정치와 다수결주의가 정립된 국가의 전형적인 의사결정 사례에 해당한다. 반면, 영국의 하원의장은 선출과 동시에 모든 당직을 버리고 비당파적이고 중립적인 입장에서 하원을 대표하고 각종 권한을 행사하도록 요구된다. 이 때문에 후보자는 의장 선거 실시 이전에 의원들 앞에서 자신의 출마의 변을 발표하고, 재적의원 과반의 득표가 필요하다. 만일 재적의원 과반의 득표를 얻는 후보가 없으면, 5% 미만 또는 최소득표 후보를 탈락시킨 다음 나머지 후보들끼리 새로운 투표에 돌입하는 방식을 취한다. 의장은 회의 주재자로서의 역할을 강조하고 토론에 참여하지 않을 뿐 아니라 가부동수일 경우를 제외하고는 표결에도 참여하지 않는다. 제니와 뮬러(Jenny and Müller, 1995)는 의장의 당파적 역할과 제도적 권한이라는 두 가지 기준을 중심으로 이와 같은 영국 하원의장을 '중립적 의장'으로 규정한다. 당파적으로나 제도적으로 권한이 상대적으로 낮은 의장이라는 것이다. 반면, 미국 하원의장은 이와 대척점에 있는 유형으로 당파적으로나 제도적으로 권한이 강한 '당파적 의장'으로 규정한다.

한국의 국회의장은 제니와 뮬러(Jenny and Müller, 1995)의 분류 방식을 취할 경우 영국식에 근접한 '중립적 의장'이거나 또는 일부 당파성을 보일 수 있음에도 불구하고 국회 내에서의 권한은 상대적으로 약한 '약한 권력의 당파적 의장'으로 규정할 수 있다(전진영, 2018). 이러한 특징은 최근의 변화를 반영한 것으로 기존의 미국식 '당파적 의장'에서의 변화를 함의한다. '중립적 중재자로서의 의장'의 역할은 영국과 유사한 규정들을 통해 살펴볼 수 있다. 국회법 제10조 의장의 직무에 관한 규정은 국회의장이 특정 당파를 대표하는 것이 아니라 국회를 대표하고, 의사를 정리하며, 질서를 유지하고, 사무를 관리하는 역할로 규정한다. 국회의장의 역할이 당파와 무관하게 국회 전체를 대표하는 것이기 때문에 그 선출 방식도 재적의원의 과반수를 요구한다. 또한 재적의원 과반수의 지지를 확보한 후보가 없는 경우 2차 투표와 그 이후 영국과 유사한 방식의 3차 투표 절차 등이 규정되어 있다. 또한 국회법 제20조의2를 통해 의장으로 당선된 때에는 당선한 다음날부터 의장으로 재직하는 날까지 당적을 가질 수 없다고 규정한다. 반면, 이러한 규정 이외에도 의장의 당파성을 여전히 유지할 수 있는 제도적 근거도 남아

있다. 예를 들어, 국회의장은 여전히 토론에 참가할 수 있으며(국회법 107조), 의장직을 마치면 다시 소속 정당으로 복귀하는(국회법 제20조의2) 조건을 규정하고 있다.

결국 한국 국회의장은 '당파적 의장'으로 집권 여당의 정책과 미래를 위한 리더십을 행사하는 것도, '중립적 중재자'로써 당파를 초월한 중립적 리더십을 행사하는 것도 아니다. 그 결과 국회의장 역시 한국 사회의 장기적인 전망을 중심으로 리더십을 발휘하기보다 정치적 맥락에 따라 핵심의제를 변경해야 할 외적 압력에 봉착하는 문제를 지닌다. 특히 2년 임기로 의장이 변경되는 것 역시 이와 같은 단기적 직위추구(office-seeking) 행위에 만족할 수밖에 없는 한계를 낳는다. 이러한 국회의장 역할 관련 규정들을 재정비함으로써 국회의장의 직위가 한국 대의제의 미래를 위한 기틀을 마련하는 방향으로 재정립해야 한다. 이를 위해서는 소속 정당에 복종하는 당파적 리더의 역할로는 부족하다. 본 연구에서 제기하듯이 개별 의원들의 역량과 전문성의 강화가 필요하다는 관점에서 국회의장 역시 중립적 입장에서 국가의 미래를 고민하고 갈등을 조정하는 역할을 수행할 제도를 마련할 필요가 있다.

미래 한국의 의사결정 시스템은 새로운 사회적 현안이 부여하는 도전에 성공적으로 응대할 때 안정적으로 제도화될 것이다. 이 측면에서 미래 예견되는 사회적 현안과 그러한 사안이 가져올 한국 사회의 위기와 변화에 대한 연구와 조사가 지속적으로 이루어질 필요성이 강하다. 예를 들어 청소년 일자리 문제는 다가오는 미래에 더욱 심각해질 것으로 예상하며 이러한 문제를 해소하지 않고서는 어떠한 국가의사결정 시스템도 국민들에게 수용되지 않을 것이다. 또한 노년층 인구 증가나 인구절벽 등이 국가 의사결정과정에 가져올 장애와 위험에 대해서 아직 충분한 논의 역시 진행되지 않았다. 이처럼 미래에 대한 미비한 준비는 현재의 갈등과 대립을 극복하기 위해 도입하는 새로운 의사결정 시스템을 또 다시 새로운 문제 속에 빠뜨리는 결과를 낳을 수 있다. 한국 사회는 아직 미래에 다가올 사회적 논의를 준비할 수 있는 의사결정 시스템을 마련하고 있다고 보기 어렵다. 특히 지방자치단체 및 일부 사회집단에서 미래의 사회적 의제에 대한 논의를 진행했지만 이들이 큰 틀에서 국가 의사결정 시스템 내에 포함되어 통일성을 지닌 채 기능하고 있지는 않다.

이와 관련하여 핀란드의 사례는 흥미롭다. 핀란드는 의회 내 미래위원회(Committee for the Future)라는 명칭의 상임위원회를 조직하여, 미래 발전에 영향을 미치는 요소

(FDSD report 2019), 기술발전에 관한 연구, 정부의 단기적 시각에 기초한 정책의 감시 등을 담당하도록 하기 때문이다. 특히 미래위원회는 직접적인 법안 심의 기능을 담당하지 않는 반면, 미래에 관련한 다음과 같은 몇 가지 업무에 초점을 두고 있다. 첫째, 미래에 관한 정부 보고서에 대응하는 의회 문서 준비, 둘째, 여타 상임위원회로부터 미래 사안에 대한 조사를 부탁받았을 때 조사결과를 해당 위원회에 보고하는 것. 셋째, 미래 경향(trends)과 관련 이슈들을 논의하는 것, 넷째, 미래를 조사하는 방법론과 연구를 분석하는 것, 다섯째, 과학기술의 발전과 그에 따른 사회적 변화의 평가이다. 결국 핀란드는 의회가 주도하여 미래의 사안을 준비할 뿐 아니라 그러한 업무가 제대로 실현되도록 해당 업무를 주도하는 기구를 상설화하고, 업무의 중첩 등으로 인해 비효율이 발생하거나, 현실적 이해관계로 인해 업무가 방해되지 않을 수 있는 고려를 제도적으로 뒷받침하고 있다.

이러한 해외사례의 검토는 한국 사회 내 새로운 국가 의사결정 체제의 완성은 미래에 다가올 현안에 대한 준비를 포함해야 할 것이라는 교훈을 준다. 이와 관련하여 생각해 볼 수 있는 국회 내 제도개선은 핀란드 사례와 유사하게 미래의 문제만을 검토할 상임위원회를 신설하는 방안이다. 또는 현재 국회사무처 아래 만들어진 국회미래연구원의 연구 기능을 강화하고 미래 사안을 집중적으로 다룰 수 있는 업무적 분화 및 특화를 시도하는 것이다. 어느 방안이든 주의할 점은 장기 전망에 기초한 연구를 진행할 필요가 있다는 것이다. 이와 관련하여 뉴질랜드 빅토리아 대학 연구진의 최근 보고서(Boston et al, 2019)는 주목할 만하다. 이 보고서는 학계와 정계가 공동으로 미래 문제를 다룰 수 있는 기구를 확충하고 상대적으로 단기적 업적에 집중하는 정부를 견제해야 함을 지적한다.

제2절 국회와 행정부 간 균형적 의사결정

1 정부 기구 간 적절한 입법 권한 배분

앞에서 언급하였듯 우리나라 입법부-행정부 관계에 있어 정보 획득 및 입법권한의 불균형이 나타나기 때문에 국민들은 정책 결정의 실질적인 주체가 행정부와 여당이라고 인식하는 경향이 높으며, 이는 입법부와 행정부 사이의 제로섬 관계를 강화시킨다. 또한 선출직 공무원으로 구성하는 국회가 정책과정을 주도하지 못하면 국민이 자신의 의견을 정치체로 적절하게 투사하기 힘들어지며, 그 과정에서 삶의 질 등이 저하할 가능성이 존재한다. 그러므로 입법부와 행정부 사이의 수평적 권한 재조정은 대의 민주주의의 의의를 되살리고 입법부와 행정부 간의 합의를 높이는데 주요하다(임도빈, 2018). 특히 국회 입법과정에서 행정부의 법률안 제출권(문우진, 2013), 행정통제 관련 입법부 산하기관의 권한과 범위의 효율성(Balla, 1998; 조규범·김선화, 2017) 및 행정입법에 대한 입법부의 법률적 권한(박용수, 2016) 등에서 입법부와 행정부 사이의 권한 재조정이 시급하다.

가. 법률안 제출에서 책임소재 명확화

법률의 형성은 국회의 가장 주요한 기능이며, 국회가 법률을 형성하여 정책을 결정하는 것은 대의민주주의의 핵심이다. 하지만 우리나라는 의회에 책임을 지지 않는 대통령이 주도하는 행정부에서 법률안 제출권을 갖고 있을 뿐만 아니라, 입법부의 법률안 제출에서도 청와대의 영향을 지우기 힘들다. 그만큼 우리나라는 행정부의 권한이 막강하며, 특히 대통령은 행정부 권력의 중추 역할을 하므로 모든 정책의 책임은 마치 대통령에게 있는 듯이 여겨지는 경향이 크다. 이는 국민의 대표자인 국회의원이 국가정책을 형성하지 않는 문제를 가지고 있을 뿐 아니라, 대통령 단임제하에서 정책 실패에 대한 책임을 누구에게도 묻기 힘든 상황으로 이어진다. 또한 행정부 공무원들은 직업 공무원

신분을 보장받으므로 정책이 실패하는 경우에도 책임을 거의 지지 않는다. 그렇기 때문에 정책 실패가 발생하여도 입법부도 행정부도 이 정책 자체에 대해서는 책임을 지지 않으며, 단지 국정감사 등을 통해 입법부의 의원들이 대중의 관심을 끄는 용도로 활용할 뿐이다. 결국 입법부와 행정부 간에 합리적인 갈등 조정이 어려우며, 행정부의 독단주의와 입법부의 책임 회피(blame-shifting)로 입법과정을 점철한다.

이 같은 문제점을 방지하기 위해 대통령중심제를 취하고 있는 미국은 입법부 의원만이 법률안을 발의할 수 있으며, 행정부에는 법률안 제출권을 부여하지 않는다. 이원집정부제의 프랑스도 대통령이 아닌 의회에 의해 선출된 수상에게 법률안 제출권을 부여한다. 그렇기 때문에 우리나라에서 행정부의 법률안 제출권을 폐지하여야 한다는 논의가 계속하여 있었다. 하지만 우리나라는 오랫동안 행정부의 법률안 제출권을 유지해왔고 그 영향력이 상당히 높았기 때문에 이를 한순간에 폐지하기는 쉽지 않다.

한순간에 법률안과 관련된 모든 권한과 책임을 입법부가 전담하는 것은 많은 부작용이 생길 가능성이 있다. 즉, 우리나라는 행정부의 법률안 제출권을 긴 기간 보장하고 있었기에 이를 미국처럼 폐지하는 것만이 바람직한 것은 아닐 수 있다. 또한 우리나라는 헌법 제52조에 "국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다."고 규정하고 있기 때문에 행정부의 법률안 제출권을 폐지하기 위해서는 개헌이 필요하다는 문제점도 존재한다.

이와 관련해서 한 가지 제안 가능한 제도 중 하나는 행정부가 법률안을 제출할 경우에도 입법부의 법률안 제출과 마찬가지로 국회의원의 동의가 필요하도록 제도화하는 것이다. 물론 행정기관은 국회에 법률안 제출을 하기 이전에 규제개혁위원회 심사, 법제처 심사, 차관회의 심의, 국무회의 심의와 같은 다양한 심의 단계를 거쳐야 한다. 그 과정에서 국가 중요정책사항에 대해 당정협의가 이루어지기도 한다. 하지만 대부분의 입법부는 행정부의 법률안에 대해 개입하기가 쉽지 않으며, 특히 대통령의 정책의지를 포함한 법률안인 경우에는 행정부의 내부 심사를 통해 주요 내용들을 수정하는 것이 실질적으로 불가능하다.

[표 II-10] 국회 제출 전 행정부 법률안 처리 절차

입법과정	관련 기관	소요과정
법령안 입안	-	약 30~60일
관계 기관 협의	관계 기관	약 15~30일
당정협의	여당 (국가 중요정책사항인 경우)	약 15~30일
입법예고	-	약 40~60일
규제심사	규제개혁위원회	약 15~20일
법제처 심사	법제처	약 20~30일
차관회의 심의	차관회의	약 7~10일
국무회의 심의	국무회의	약 5일
대통령 재가, 국회 제출	대통령	약 7~10일

출처: 정부입법지원센터 (https://www.lawmaking.go.kr/lmGde/govLm#guide04)

물론 행정부의 법률안은 하나의 안(案)일 뿐이므로 국회에서 이를 심사하여 부적절하면 통과시키지 않으면 된다는 의견이 있을 수 있다. 하지만 실제로 오랫동안 발전주의의 영향으로 행정부 법률안의 90% 이상이 국회에서 통과하였고, 오늘날에도 80%에 육박하는 행정부 법률안이 통과하며, 그 외 상당수는 위원회안으로 바뀌어 의회를 통과하고 있음을 감안할 때, 이러한 주장의 설득력은 떨어진다. 최소한 정부안에 대해 입법부가 법률안 제출 단계에서부터 책임감을 가지고 개입할 필요가 있다.

그리고 만약 법률안 제출권 자체에 대한 동의가 불가능할 경우, 정부안 형성 과정에 입법부가 개입하는 형태로 제도 변화를 꾀할 수 있다. 현재 행정부 법률안은 입법부에 제출하기 전에 대통령 소속 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야 한다. 하지만 규제개혁위원회는 국무총리가 당연직 위원장을, 국무총리 및 대통령이 위촉하는 민간인이 민간위원장을 맡으며, 기획재정부, 행정안전부 등의 장관 등이 참여하는 조직으로, 입법부의 의사를 반영하기 힘들다. 만약 법률안 제출권에 국회의원의 동의를 포함시키기 힘든 경우, 행정부 법률안에 대한 심의과정, 특히 규제개혁위원회 등의 민간위원장 위촉에 국회가 참여하는 등의 방법을 생각해 볼 수 있다.

그리고 입법부의 법률안 제출권 역시 제한된 범위 내에서 수정이 필요하다. 현재 국회의원 10인 이상의 동의가 필요한데, 이 경우 국회의원들은 소속 정당의 요구를 반영

하지 않을 수 없기 때문에 정당의 실질적인 리더인 대통령이 입법부의 법률안 제출까지 영향을 미친다. 즉, 입법부의 의원이 발의한 법안임에도 불구하고 시민들에게 해당 법안은 '대통령의 법안' 혹은 '야당 대표의 법안'인 듯한 인상을 주게 된다. 그리고 그에 따라서 입법부 법률안도 정책의 책임 소재가 모호해질 가능성이 높다.

나. 입법부 의결기능 강화와 행정부소속 위원회 국회 이관

그리고 행정부의 법률안 제출권과는 조금 다른 차원에서 행정기관이 실질적인 입법권한을 갖는 경우가 존재한다. 행정부의 대통령 산하에는 다양한 행정위원회 및 자문위원회가 존재하며, 그 중에는 '3·1운동및대한민국임시정부수립100주년 기념 사업추진위원회'와 같이 정책의결 기능이 높지 않은 위원회도 있다. 하지만 일부 위원회는 입법부에서 결정해야 하는 정책 사항들까지 독점하는 경우가 적지 않다. 대표적으로 노동과 일자리와 관련된 부분들은 사회 각 계층의 이해관계와 다양한 선호를 반영하는 국민의 대표자들로 구성된 국회에서 해당 문제를 논의하고 합의해야 한다. 그렇기 때문에 노동과 일자리에 관련된 위원회들은 입법부에 속하는 것이 바람직함에도 불구하고 노동 관련 주요 위원회들이 행정부에 소속하여 실질적인 의결기능을 담당하고 있다.

가장 대표적인 예는 대통령 소속 '경제사회노동위원회'이다. 1998년 1월 15일 발족한 노사정위원회 및 이의 후신(後身)인 경제사회발전노사정위원회를 기반으로 2018년 5월 28일 출범한 경제사회노동위원회(경사노위)는 노사관계를 비롯한 다양한 노동문제를 다루지만 대통령 산하 자문기구로 되어있다. 노사정위원회의 발족 자체가 1990년대 후반 금융위기를 극복하기 위한 목적으로 대통령 당선자가 기획하고 대통령령을 기반으로 시작하였기에 해당 위원회는 여전히 대통령의 기구로 남아있다. 현재도 경사노위는 명목상 대통령 자문기구일 뿐이며, 해당 위원회의 합의가 정책 결정으로 곧바로 이어지는 것은 아니다. 하지만 경사노위는 노사를 포함하여 청년·여성·비정규직 등 사회 각 계층이 참여하는 협의기구로 발족하였기 때문에 정치권에서는 경사노위의 합의 내용을 무시하고 정책을 수립하기가 상당히 힘들다. 실제로 2018년 경사노위의 출범식에 참석한 문재인 대통령은 "대통령 자문기구가 아닌 의결기구라 생각하고 합의해주면 반드시 실행하겠습니다. … 저뿐 아니라 정부 각 부처가 경사노위 합의 사항에 구속되도록 모든 노력을 다 하겠습니다."라고 언급하였다. 경사노위와 같은 사회적 협의기구의

합의 내용이 구속력을 갖는 것은 부정적인 일은 아니지만, 문제는 해당 기구가 입법을 담당하는 국회가 아닌 대통령 자문기구로 존재한다는 점이다. 행정부 산하의 경사노위는 대통령 개인의 개입 의지와는 무관하게 행정부 주도로 합의가 이루어질 수밖에 없다. 실제로 경사노위에는 기획재정부와 고용노동부 장관들이 당연직위원으로 참가하는데, 이들의 견해와 정책 방향은 노사 간 합의에 적지 않은 영향을 미칠 수밖에 없다. 그리고 경사노위가 행정부에 존재할 경우 국회에서 의원 간 합의는 의미를 잃는다. 즉, 특정 대통령 산하의 위원회들이 실질적으로 국회의 입법기능을 넘어서는 권한을 갖게 될 수 있다.

그리고 많은 경우 행정부는 정책 방향성을 지니는 경우가 다수이며, 경사노위에 참여하는 단체 혹은 위원들 사이의 합의를 중개해야 하는 위원장 역시 대통령이 위촉하기 때문에 중립적인 위치에서 다양한 단체들을 중재하는 것이 상당히 힘들다. 그렇기 때문에 행정부의 기본 노동정책에 반대하는 단체 및 위원은 경사노위 합의에 적극적으로 임하지 않는 경우가 발생할 수밖에 없고 사회적 합의가 요원해질 가능성이 높다. 실제로 문재인 정부하에서 경사노위는 탄력근로제, 국민연금 개혁, 실업부조, 국제노동기구 핵심협약 비준 등의 주요 이슈에 대해 오랜 협의를 거쳤음에도 불구하고, 어느 하나 실질적인 최종 결론에 제대로 이르지 못하였다. 특히 2019년 탄력근로제에 대한 위원들 사이의 대립은 심각하여 노동계 위원들이 해당 이슈와 관련하여 본회의를 보이콧하였고 문성현 경사노위 위원장은 해당 문제 해결을 위해 7월 경사노위 위원들의 사퇴 및 해촉 건의안을 문재인 대통령에게 전달하기도 하였다. 만약 국민의 다양한 이해관계를 대변하는 입법부에 해당 위원회가 존재할 경우, 위원들의 다양한 의견은 입법부 위원회에서 대변하기가 쉬우며, 다양한 의원이 중재할 수 있으므로, 경사노위 위원은 장외투쟁을 하기보다는 위원회 내에서 목소리를 내고 합의를 이루려 할 가능성이 높다. 그렇기 때문에 실질적인 의결기능이 있는 위원회, 특히 노동문제에 영향력이 큰 위원회는 국회로 이관하는 것이 행정부와 국회 사이의 권력균형에서 보다 바람직하다.

경사노위와는 조금 다르지만 행정부 산하에는 노동문제를 포함하여 다양한 영역에서 실질적인 입법 권한을 갖는 위원회들이 다수 존재한다. 예를 들어 '최저임금위원회' 역시 고용노동부 산하의 의결기구이며 이들의 결정은 국회의 합의와는 무관하게 고용노동부 고시를 통해 확정된다. 이는 경제정책에서 의미가 큰 최저임금 정책결정 권한을

행정부가 독점하는 것이다. 예를 들어 2019년 최저임금은 1년여에 걸쳐 수많은 정치적 논란이 있었는데 최종 결정은 최저임금위원회의 8590원 결정사항을 고용노동부 장관이 고시하는 것으로 일단락되었다. 해당 결정에 대해 국회가 개입할 여지는 거의 없었으며 정당들 역시 짧은 논평 이외에는 적극적으로 간섭하지 않았다.

민주주의적 대통령중심제를 택하고 있는 미국은 연방정부가 결정하는 최저임금은 의회가 결정하며, 현재는 2007년 제정된 공정최저임금법(Fair Minimum Wage Act of 2007)에 따라 연방의 최저임금이 시간당 $7.25로 결정되었으며, 2019년 현재 $10 이상으로 상향하고자 하는 입법안을 의회에 제출하고 있다. 우리나라는 최저임금이 고용노동부 산하의 최저임금위원회에서 의결되며, 노동계와 경영계의 의견을 조율하는 공익위원들 역시 고용노동부 제청에 의해 대통령이 임명하므로 행정부의 의견이 불가피하게 크게 반영될 수밖에 없다. 그리고 이는 우리나라의 국회에서의 경제정책 관련 의결권한을 상당히 축소하는 결과를 가져올 수밖에 없다. 그렇기 때문에 노동정책, 최저임금 등의 주요한 정책결정과 관련하여 실질적인 의결기능을 갖는 위원회 기구들은 행정부에서 국회로 이관하는 것이 바람직하다.

다. 행정절차로 행정입법 통제

또한 정책결정에서 행정부의 과도한 정책결정 권한이 행정입법과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 입법부의 적절한 정책결정 기능을 회복하기 위해서는 행정입법에 충분한 통제를 부가해야 한다. 현재는 행정부의 행정입법 관련 재량을 넓게 인정하기 때문에 대의민주주의 가치 훼손과 시간불일치성으로 사회구성원들의 투자 위축 등의 현상이 발생할 수 있다. 그리고 이 과정에서 혁신 성장을 위한 동력이 낮아지는 부작용이 나타날 가능성이 높다.

행정부 권력집중의 가장 큰 원인 중 하나인 행정입법 재량권을 통제하기 위해서는 행정절차법의 개정을 통한 다양한 방법으로 행정입법 내용을 점검하고, 입법부와 사법부가 감시하는 과정이 주효하다 (Balla and Deering, 2013; McCubbins and Schwartz, 1984). 특히 미국 학계에서는 이를 통제하기 위해 이른바 화재경보 통제 (Fire Alarm Oversight)라는 이름으로 다양한 이익단체들이 입법예고 (notice-and-comment)

절차를 바탕으로 사법절차 혹은 입법청원 등의 방법을 활용하며, 이 과정에서 행정부 통제가 효율적으로 이루어진다. 같은 관점에서 우리나라의 행정입법 역시 입법예고 절차를 통한 의견수렴 등의 규정을 두고 있다. 하지만 우리나라는 미국과는 달리 입법예고 과정에 적극적으로 참여할 시민사회가 충분히 발달하지 못해서 단순히 시민사회에 의존하는 방향으로 행정입법 통제 방향을 설정한 경우, 행정부의 방임을 막기 힘들다(김현준, 2016). 행정입법은 행정공무원의 신분보장 때문에 이에 대한 책임을 확보하기가 힘든 만큼, 행정입법이 마무리되기 이전 시점에 통제가 가능하게끔 행정예고, 입법예고 등의 방법을 보다 강화하고 입법부가 직접 행정입법의 효력 정지를 수월하게 행할 수 있게끔 제도화가 필요하다.

행정부의 행정입법을 통제하기 위해 국회의 권한을 강화하여 입법부가 효율적으로 행정입법을 관리감독할 수 있는 행정절차의 제도화가 필요하다. 예를 들어 행정입법은 이에 대한 정보를 수집하는 위원회를 구성하여 이를 사전 및 사후적으로 제어할 수 있는 입법부의 제도와 기구가 필요하다. 미국은 의회심사법률(Congressional Review Act, 1996년 제정)을 통해 의회 결의로 행정기관의 행정입법 효력을 정지할 권한을 갖고, 행정법령진실법률(the Truth in Regulating Act, 2000년 제정)을 통해 상임위원회에서 행정입법 등에 대해 의회감사원(Government Accountability Office)이 해당 법령에 대한 보고서를 작성하게끔 요구하고 있다. 그리고 이렇게 행정입법에 대한 규제를 강화하면 행정부의 행정입법이 줄어든다는 실증 연구 결과가 존재한다. 예를 들어, Barber, Bolton, and Thrower(Forthcoming)의 연구에서는 미국 주(州)정부에서 입법부가 행정입법에 규제심사(regulatory review)를 할 역량이 충분하면 주정부는 행정입법을 줄이는 것으로 나타났다. 우리나라도 행정입법의 부정적인 효과를 완화하기 위해, 국회 본회의의 의결로써 특별한 대안 입법 없이 행정입법의 효력을 거부하는 제도를 고려해 볼 수 있다(김현태, 2016).

하지만 국회가 행정입법에 대한 수정을 요구할 권리를 제도적으로 보장하는 경우에도 국회가 모든 행정입법들을 조사하기에는 행정입법의 양이 상당히 많다. 그렇기 때문에, 행정부가 입법부에게 주요한 행정입법에 어떠한 것들이 있는지 정보를 전달하도록 제도를 보완할 필요가 있다. 미국은 행정기관이 행정입법을 하면 해당 입법이 주요한(significant) 것인지 아닌지를 분명히 할 것을 요구한다. 특히 연간 1억달러 이상의 경

제 영향을 주거나, 다른 행정기관의 계획에 부정적인 영향을 미치거나, 예산 등의 효과를 전환하거나, 새로운 법적 이슈를 제기하는 경우 행정기관은 이를 주요한 행정입법(significant rulemaking)으로 지정하며, 의회는 이에 따라 관련 행정입법을 더욱 집중하여 조사(investigation)한다. 마찬가지로 우리나라의 국회에 행정입법 등에 대한 정보가 부족한 상황에서 행정기관이 행정입법의 중요도를 포함한 입법정보를 제공하게 하여 행정입법에 효율적인 통제가 가능하게 만들 필요가 있다.

2 행정부에 대한 입법부의 견제 강화

입법 과정에서 법률안 제출권, 국회의 자문-의결 기능 위원회 강화, 행정입법 통제 등에도 불구하고 우리나라 행정부는 국회에 비해 정보 역량이 높으며, 강한 정치적 독립성을 갖고 있다. 그렇기 때문에 단순히 입법과정에서 국회의 권한을 고양하는 제도 이상으로 행정부에 대한 직접적인 견제를 강화할 제도적 장치도 필요하다. 여기에 국회의 전문화를 강화하는 작업이 우선해야 한다. 그동안 법률안 제출, 행정입법 등에서 행정부가 많은 권한을 유지했던 가장 큰 명분은 국회가 전문적 정보가 부족하여 행정부의 정책결정 능력에 비견할 만한 역량이 부족하다는 점이다. 그렇기 때문에 국회의 정보기능을 강화하는 것이 입법부와 행정부의 적절한 관계 형성에 상당히 주요하다. 또한 입법부의 구성원들은 선거를 통해 선출되기에 국민에 대해 책임을 지지만, 행정부의 경우 대통령을 제외하고 국민에 대해 책임을 지지 않는다. 대부분의 내각 임명에서도 국민 혹은 국회의원의 견제가 상당히 약하다. 그렇기 때문에 이에 대한 입법부의 견제를 강화할 필요가 있다.

가. 의회의 전문성 강화와 감사원 이관

입법부의 행정부 견제에 있어 가장 중요한 부분은 국회의 전문성 강화이다. 입법부에 비해 행정부의 전문성이 높은 점은 우리나라뿐 아니라 다른 국가에도 모두 공통적인 사실이지만, 우리나라의 경우는 발전주의 국가적인 전통으로 인해 이러한 경향이 더욱 두드러진다. 또한 우리나라는 대통령중심제 국가체제를 구축하고 있기 때문에 입법부와

행정부 사이의 정보 및 인력 공유에 한계가 존재한다. 그렇기 때문에 대통령제하의 입법부는 내각제 국가에 비해 정책 정보를 전문적으로 취급하는 다양한 기관이 더욱 필요하다(윤은기, 2016: 147). 그렇기 때문에 대통령제를 유지하는 미국은 우리나라 입법조사처에 해당하는 의회조사처(Congressional Research Service) 이외에도 의회예산처(Congressional Budget Office), 기술평가처(Office of Technology Assessment) 뿐만 아니라 감사원 (Government Accountability Office)까지 존재한다. 우리나라 입법조사처의 예산과 지원 인력의 수준 및 전문성 역시 미국 의회조사처에 비하면 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 특히 행정부에 직접적인 감사와 정보 조사를 할 수 있는 감사원이 우리나라는 대통령 산하에 속하기 때문에 입법부가 행정부에 자체적인 감사를 요구하기 힘들고 단순히 행정부에 정보를 요구하는 수준에 그치고 있다. 그렇기 때문에 입법부 산하의 정보 수집 등과 관련한 기관을 강화하여 국회의원들이 실질적으로 행정부를 통제할 수 있게끔 전문성을 향상하는 것이 필수적이다. 물론 현재 감사원의 기능 모두를 입법부로 옮길 수 있을지는 논란의 여지가 있다(방동희, 2017). 왜냐하면 현행 헌법하에서 감사원이 대통령 직속 기관이기 때문이다. 하지만, 회계기능을 포함한 행정기관 감시기능을 입법부가 갖는 편이 입법부와 행정부의 수평적 권한 재배분이라는 측면에서 의의가 있다. 그리고 이는 국정감사·조사 등에서 국회의 시정 요구 사항에 대한 행정부의 수용성을 크게 향상할 것이다(윤은기·황선영, 2016).

하지만 감사원 이관과 관련하여 실질적인 문제는 감사원이 헌법기관이며, 헌법 제97조에 의해 대통령 소속하에 감사원을 두어야 하기 때문에 정치적인 변화 없이 감사원을 국회로 이관하는 것이 어렵다는 점이다. 그렇기 때문에 감사원을 대체하여 국회 전문성을 강화할 대안적 제도를 추가하는 과정이 필수적이다. 예를 들어 국회의 입법권한 강화를 위해 위원회 소속의 전문위원을 강화하는 것을 생각해 볼 수 있다. 현재 우리나라 입법과정에서도 전문위원의 영향력이 점점 증가하며, 의안 가결에 결정적인 영향을 미친다에 주목할 필요가 있다(김형섭·홍준형, 2018).

물론 과거에 비해서 전문위원과 이를 보좌하는 입법조사관의 수가 크게 증가한 것은 사실이지만, 그 수에 비하여 현재 우리나라가 처리하는 법안의 수가 더욱 크게 증가하였다. 따라서 위원회의 인력을 보완하거나 전문적 지식을 가진 인력을 안정적으로 외부에서 충원하는 등의 노력이 필요하며, 전문위원으로 임용한 후 순환보직에서 예외를 마

련하는 등의 노력이 필요하다. 또한, 전문위원 충원 범위를 넓히고 각계의 전문가들을 활용하도록 제도를 개선해야 한다.

아울러, 국회의원 보좌진의 정책 보좌 기능을 강화하도록 개편해야 한다. 국회 전문위원과 입법조사관 수를 확대했지만 이들은 국회의원 개인의 정책선호를 반영하는 인력이 아니다. 국회의원이 좋은 법률안을 기획하기 위해서는 국회의원의 아이디어와 정책을 근거리에서 도와주는 보좌진의 역할이 중요하다. 현재 국회의원 보좌진은 4급 보좌관 2명, 5급 비서관 2명, 6급, 7급, 8급, 9급 비서 각 1명, 인턴 1명의 9명으로 구성된다. 이는 미국 상원의원이 보좌진 구성에 제한이 없는 것과 비교할 수 없을 뿐 아니라, 하원의원의 정규직 18명, 파트타임 4명에 비해서도 상당히 낮은 수준이다. 특히 우리나라의 보좌진은 정책개발 업무보다는 지역구 관리, 정무활동에 치중하는 경향이 크며, 특히 의원실에 따라 다르지만 4급 보좌관 2명 중 한 명을 지역구 관리에 차출하는 관행이 잦다. 이러한 상황에서 국회의원 보좌진을 통해 전문적인 법안을 기획하기는 상당히 요원한 일이며, 행정부의 정책결정 기능을 견제하는 것 역시 불가능하다. 정책 개발과 관련한 전문 인력들을 실질적으로 충원할 방안을 고안할 필요가 있다(박명호·박재성, 2017).

나. 입법부의 대통령 내각 임명 개입

우리나라는 대통령중심제이지만 국무총리제를 채택하고 있다. 그리고 국무총리의 역할과 임명 등에 많은 논란이 있었다. 현재 우리나라 국무총리는 대통령이 임면권을 가지기 때문에 대통령의 의제 및 정책선호와 독립적으로 국무총리가 자신의 의견을 표출하기는 쉽지 않다. 국무총리가 자신만의 정치가 가능한 경우는 의회에서 총리를 선출하는 내각책임제일 경우가 대부분이다. 우리나라 대통령에 집중된 정책결정 권한을 줄이기 위해 국무총리의 임명에 국회가 더 개입하는 것이 필요하다는 의견이 제기되기도 한다. 현재 우리나라 국무총리는 대통령이 지명한 후 인사청문회를 거쳐 재적 의원의 과반수 출석과 출석 의원의 과반수 찬성의 국회 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 국회의 동의가 필요하기 때문에 국무총리의 임명에 국회의 영향이 전혀 없는 것은 아니나, 실질적으로 국회의 의사를 행정부에 반영하기에는 많은 부분에서 부족하다. 이와 관련하여 제왕적 대통령의 권한을 줄이고 국회의 의사를 행정부에 반영하기 위한 이른바 책임

총리제 시행의 필요성을 지속적으로 제기하고 있다.

하지만 현재 우리나라는 대통령이 국무총리 임면권을 행사하기 때문에, 국무총리가 자신의 책임하에 정책을 입안하고 수행하는 것이 실질적으로 불가능하다. 이른바 '실세 총리'라 여겨지는 몇몇 인물들도 어디까지나 대통령의 암묵적 동의하에 특정 정책을 강하게 추진한 것이며, 국무총리가 대통령의 의사에 반하여 자신의 책임하에 정책을 입안하고 집행하기에는 제도가 뒷받침하지 않는다. 결국 책임총리제의 실현을 통해 대통령의 권한을 견제하기 위해서는 총리 임명에 국민의 대표자인 국회의원들의 개입을 높이는 것이 필요하며, 이의 구체적인 방안으로 국회에서 복수로 국무총리를 추천하여 대통령이 선택하는 방식의 '국무총리 복수 추천제'가 하나의 대안으로 나온다. 이러한 추천 과정에서 여당과 야당들이 각각 후보자를 추천하여 이를 대통령이 선택하는 방식을 생각할 수 있으나, 이 경우에 대통령이 야당 추천자를 선택할 확률이 상당히 낮으며, 야당 입장에서는 후보자 추천에 적절하게 협조하지 않을 가능성이 높다. 이런 사정상 일정 이상 규모의 원내대표 간 협의를 통해 여야 합의로 후보자를 복수로 추천하는 것이 보다 바람직하다.

사실 국회의 입법과정에는 행정부와 대통령이 여러 단계에 걸쳐 개입한다. 법률안 제안 단계에서 행정부가 법률안을 제출할 뿐 아니라, 국회에서 의결한 법률안을 대통령이 거부할 수도 있다. 반면, 행정 입법과정에 입법부가 참여하는 것은 거의 불가능하며, 단지 사후적인 감사만이 허용된다. 만약 국무총리의 추천이 국회에서 이루어진다면, 국회의 의사를 반영하는 국무총리가 행정입법 등을 통제할 가능성이 높다. 또한 현재 정부의 법률안 제출권 자체를 폐지하기 힘든 입장에서 법률안 제출에 대한 행정부의 내부 심의에 국회에서 추천한 국무총리가 심의를 주재할 경우, 국회의 입법권 훼손을 제어할 가능성도 존재한다. 마찬가지로 행정부 산하의 실질적인 의결기능을 지닌 위원회들의 결정에 국회 의사를 반영하는 국무총리가 개입하여 행정부가 독점한 국가 의사결정 시스템 문제를 완화할 가능성이 높다. 마지막으로 행정 각료의 임명에서도 헌법 제87조 제1항의 "국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다."라는 규정이 실질화하여 국회가 행정부에 일정 이상의 영향력을 미칠 것으로 예상한다. 즉, 국무총리 복수 추천제는 현재 우리나라의 행정부 집중의 정부 간 의사결정 시스템을 균형적인 관계로 크게 변화하게 하는 제도개혁일 수 있다. 그뿐만 아니라 국무총리 복수 추천제는 현재 진행

하는 정당 양극화의 문제점을 완화할 제도적 장치로도 기능할 것이다. 대통령중심제를 채택한 미국의 경우 최근 민주당과 공화당의 정당 양극화로 입법정체(legislative gridlock)와 정부폐쇄(government shutdown)가 자주 나타난다. 정당 양극화의 가장 큰 이유는 대통령제하에서 대통령이 국가 전체를 대표하는 온건한 성향의 대표자가 아니라, 어느 한 정당만을 이끄는 리더로 변할 가능성이 높기 때문이다(Kriner and Reeves, 2015). 이러한 관점에서 국회에서 추천하는 인물 중에서 국무총리를 임명하면, 대통령이 특정 정당의 이념을 대표하는 과정에서 정당양극화가 심화하는 현상을 막을 수 있으며, 이는 현재 우리나라에서 나타나는 입법정체 현상 등을 줄이는 데에도 도움이 될 수 있다.

하지만 오늘날 여소야대의 상황이 반복적으로 나타나기 때문에 국무총리 복수 추천제하에서 대통령과 국무총리 간의 갈등이 더욱 첨예해질 가능성이 높으며, 이 경우 행정 효율성에 큰 문제가 나타날 수 있다. 또한 국무총리 후보자에 대해 여야 간의 합의가 제대로 이루어지지 않는 경우, 행정 공백이 길어질 가능성도 존재한다. 예를 들어 국무총리와 대통령 간의 대립이 크게 일어날 경우, 국무총리의 국무위원 제청 과정에서의 대립으로 내각을 구성하기조차 힘든 사태가 발생할 수 있다. 그렇기 때문에 국무총리 복수 추천제는 다양한 장점에도 불구하고 대통령제를 유지한 상황에서 독립적으로 제도 변화를 꾀할 경우 많은 문제점을 동반할 수 있다. 해당 제도는 어디까지나 전반적인 제도의 수정 혹은 장기적으로 내각제 혹은 이원집정부제 등의 변화를 목표로 한 상황에서 중간 단계로 시행할 제도로 설계하는 것이 적절하다.

해임건의안을 실질화하는 것 역시 고려할 사항이다. 우리나라 헌법 제63조 제1항은 "국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다."고 규정하고 있다. 이는 어디까지나 건의에 불과하기 때문에 국회는 이 권한을 통해 행정부에 대한 비판을 할 수 있으나 거의 대부분 경우는 실질적인 해임으로 이어지지 않는다. 1987년 이후 총 89 건의 장관 해임건의안이 상정되었으나 본회의에서 가결된 건수는 3건에 불과하다.[15] 이러한 사례에서 보듯 현행 제도하에서 입법부가 내각임면과 관련하여 행정부를 견제하는 것은 실효성이 매우 낮다. 그렇기 때문에 입법부가 행정부를 견제하기 위해서는 보다 실질적인 인사 개입 권한을 제도화해야 한다. 물론 과반수를 통해 국무

15) 16대 국회의 임동원 통일부장관과 김두관 행자부장관은 해임건의안 가결 이후 사표를 제출하였으며, 20대 국회의 김재수 농림부장관은 박근혜 대통령이 건의안을 수용하지 않은 경우이다(머니투데이 2019. 7. 25 기사 참조).

위원을 해임하는 것은 과반에 의한 폭거로 이어질 수 있으므로, 이보다는 높은 3/5 혹은 2/3 이상의 초과반(supermajority) 규정에 대해 논의할 필요성이 있다. 실제로 미국의 경우 실제로 장관이 탄핵된 경우는 없으나, 의회는 장관을 탄핵할 수 있으며, 이를 위해서는 하원 과반수, 상원 2/3 이상의 동의를 조건으로 하고 있다. 단지 이 경우 헌법 제63조 제2항에 제시된 것과 같이 "해임건의는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다."라는 규정에 위배사항은 없는지 법적 검토를 충분히 해야 한다.

이와 마찬가지로 내각 임명에서도 국회 동의를 필수요건으로 하는 것 역시 고려할 문제이다. 현재 우리나라 헌법은 제94조에 "행정각부의 장은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다."라고만 규정할 뿐, 동의 요건에 대해서는 언급하지 않고 있다. 이에 따라 국회에서의 내각 임명에 대한 견제 수단이 단순히 정쟁의 수단으로만 활용되는 경향이 강하다. 그렇기 때문에, 이를 실질적인 견제 수단으로 강화하는 것이 입법부와 행정부의 정책 권한의 균형을 맞추는데 기여할 것이다. 하지만 내각 임명동의는 정당양극화 상황에서는 높은 수준의 행정 공백을 야기할 수 있기 때문에 신중하게 결정할 필요가 있다. 예를 들어 미국은 장관 임명 등에 있어 상원 동의를 오랫동안 필수 요건으로 유지했다. 하지만 최근 정당양극화가 나타나며 대통령의 내각 임명에 장애가 많아지자, 2013년 상원 민주당 의원들은 이른바 핵옵션(nuclear option)을 발동하여 내각 임명에 대한 상원의 무제한 토론(filibuster)이 불가능하도록 하였다. 이 때문에 행정부의 내각 임명에 입법부의 견제가 필요한 것은 사실이지만, 동의 요건을 필수화하는 문제는 현재 우리나라 상황에서 신중한 접근이 필요하다.

3 시민사회 포용

입법부-행정부 사이의 제로섬 게임 상황하에서 시민사회를 포용하여 입법부와 행정부 사이의 갈등 관계를 줄여주는 역할을 수행하게끔 한다. 선출직 정책결정자로서는 시민사회의 요구를 도외시할 수 없으며, 특히 행정입법에 시민사회 참여를 충분히 보장할 경우, 입법부와 행정부 사이의 갈등 관계를 해소할 가능성이 존재한다. 예를 들어 국정감사의 경우 국감NGO모니터단이 1999년부터 매년 국감에 대한 성적을 매기고, 문제

를 제기할 뿐 아니라 우수상임위와 우수의원에 대한 시상을 진행하는 등의 정치참여를 하고 있다. 또한 참여연대와 경실련 등은 자체적으로 행정감시센터를 통해 각 행정기관의 업무에 대한 논평과 의견서 등을 통해 행정부의 권력 제한에 기여한다. 이러한 참여를 통해 입법부와 행정부 간의 관계에 어떤 문제가 있으며, 정부기관 간의 합의 대안은 어떠한 것이 있는지 보다 객관적인 시각에서 바라볼 수 있다. 또한 시민사회가 크게 발전하여 다양한 시민단체들이 존재하게 되면 정당과 다양한 정책선호를 가진 시민단체의 교류가 가능하고 이는 극단적인 이데올로기를 반영하기보다는 다수의 대중의 정책선호를 잘 반영하는 선에서 입법부와 행정부가 의제를 선정하고 정책을 집행하는 데 도움을 주어, 제로섬적인 합의 불가의 정치 개선에 도움을 줄 수 있다.

그리고 특정 정책영역에서 전문가 위원회가 참여하거나 일정 예산 이상의 규칙을 제정할 경우, 공청회를 여는 것을 필요조건으로 설계할 필요가 있다. 미국에서는 행정절차법으로 시민단체가 행정입법과정에 참여하게 보장함으로써, 행정입법이 모법의 범위를 넘지 않도록 하는 이른바 화제경보감시(Fire Alarm Oversight)라 불리는 간접적인 통제를 강화하고 있다(McCubbins and Schwartz 1984; Ogul and Rockman 1990). 우리나라에서는 아직 시민사회의 성장이 미약하기는 하지만, 이들을 적극적으로 행정입법 등에 참가시킴으로써 행정부 주도의 발전주의적 정책결정 방식에 대해 제한을 가할 수 있으리라 생각한다.

제3절 국민의 참여 증대와 수용성 개선 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국인이 정치에 관심이 많으며 정치 효능감이 높고 참여에 대한 의지가 강하다는 점은 1970년대부터 여러 학자가 주장해 왔다(이정복, 2010; Kim, 1980). 실제로 권위주의 시절인 1960년대와 1970년대 상주와 영등포 일대로 지역을 제한한 설문에서 한국 시민의 정치에 대한 관심과 참여 욕구는 매우 높게 조사되었다. 이는 당시 시민들이 참여 정치문화 비율이 높다고 알려진 독일이나 미국에 비해서도 낮지 않았고, 이는 한국에서 반복되는 국민적 저항운동의 문화적 배경이 되기도 한다. 1987년 이전 권위주의 시기에는 격렬한 민주화운동 및 시위로 나타났고 민주화 이후, 특히 2000년대 이후에는 촛불집회 형태로 이같은 참여 정치문화는 지속하는 것으로 보인다(Cho et al, 2019).

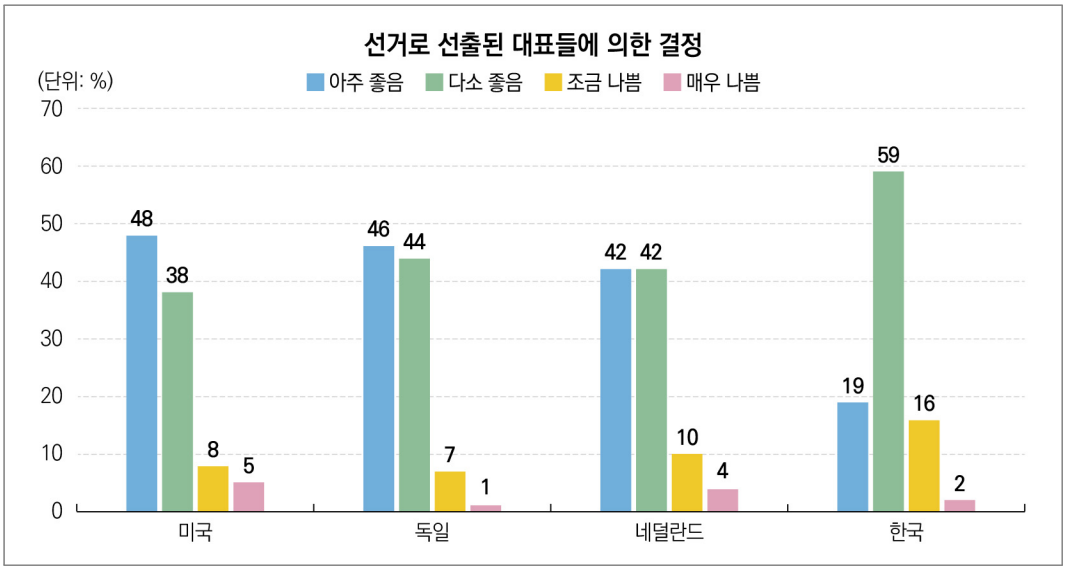
이와 같은 참여적인 정치문화는 선거를 통해 선출하는 정치인 및 이들이 주도하는 국가 의사결정 시스템에 관한 높은 의구심 및 불신과 대조를 이루는 데, 양자가 반드시 대립적일 필요가 없음에도 불구하고 한국에서는 길항적인 특징을 보인다. 알먼드와 버바(Almond and Verba, 1963)의 유명한 연구에서도 지적하였듯이, 건강한 민주시민 문화는 시민들의 적극적인 참여문화와 동시에 대의적 의사결정 시스템의 권위에 대한 존중을 동시에 필요로 한다는 점에서 한국에서 보이는 양상은 양자가 조화가 아닌 병립적 혹은 대립적이라는 점에서 우려스럽다고 볼 수 있다. 조희연(2016)은 이를 투 트랙 민주주의로 명명했고, 최장집 외(2017)는 양손잡이 민주주의라는 용어를 사용했는데, 이들은 공통적으로 한국 민주주의가 공식적 대의적 의사결정 시스템와 국민들의 비공식적 참여 혹은 거리의 정치 간 괴리가 정당 경쟁과 선거의 반복적 실행에도 불구하고 존속함을 시사한다.

한국 정치문화가 대의적 의사결정 시스템의 권위에 대한 낮은 존중과 직접 참여적 의사결정 시스템에 관한 높은 선호가 결합해 있음은 최근의 경험 연구들에서 확인된다. 한국 국민의 정치문화가 신민적이고 유교적 위계성에 따라 수동적이라는 의견도 만만치 않기 때문에 과연 한국인들이 대의민주적 방식과 국민 참여적 방식에 대한 선호가 어느 수준인지에 대한 진단이 현행 국가 의사결정 시스템의 수용성을 개선하는 출발점

이 될 것이다.

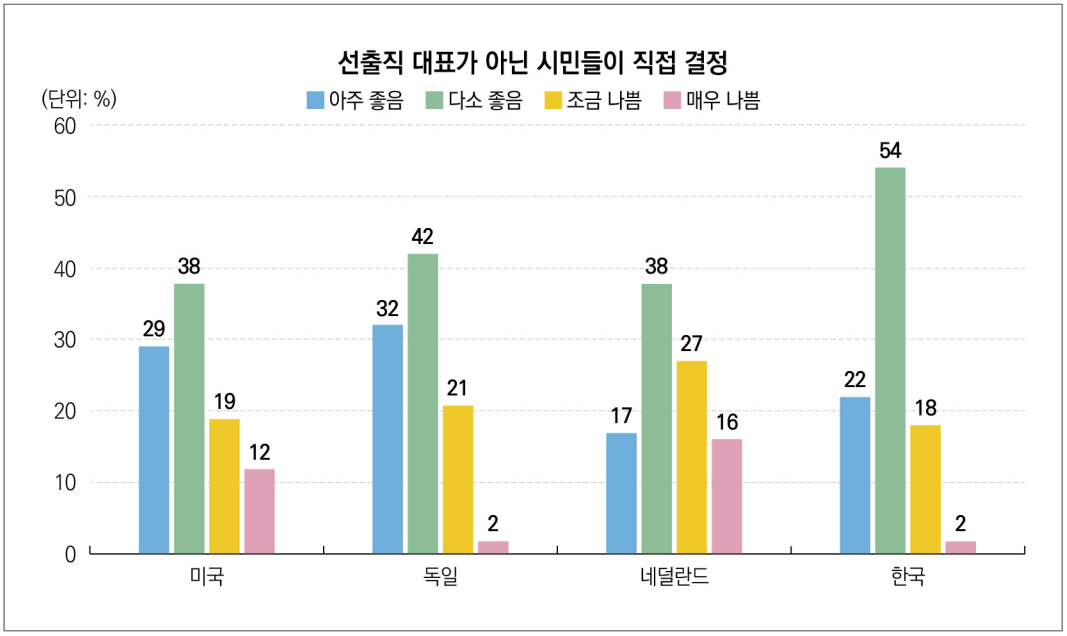
아래 두 그림은 미국 퓨 리서치센터(Pew Research Center)에서 2017년 실시한 세계시민 정치태도 조사(Global Attitude Survey Project)의 결과이다(Wike et al, 2017). 이 조사는 전 세계 38개국 시민들이 정치와 민주주의를 어떻게 생각하는지에 관한 설문으로 추출한 정보를 통해 각국의 민주정치문화의 양상을 보여 준다.

이 그림은 선거로 선출된 대표자가 국정 문제를 결정해야 하는지 혹은 시민이 직접 결정해야 하는지 질문에 대한 미국, 독일, 네덜란드, 한국 시민의 응답을 보여준다. 전체적으로 한국인의 대의적 국가 의사결정 시스템에 대한 선호는 다른 나라에 비해 낮은 편이고 반면 국민이 직접 결정을 내려야 한다는 의견은 강한 것으로 나타났다. 응답치를 찬성과 반대로 나눌 경우, 대의적 의사결정 방식에 대한 선호는 미국, 독일, 네덜란드가 각각 86%, 90%, 84%인 반면, 한국은 78%로 약간 낮았다. 하지만, 강력한 찬성 의견이 미국, 독일, 네덜란드가 48%, 46%, 42%로 과반에 육박하는 반면, 한국에서는 19%만이 아주 좋다고 응답하였다. 이는 한국의 대의제적 의사결정 방식에 대한 시민적 지지가 서구 선진국에 비해서 탄탄하지 않음을 뜻한다.



자료원: 미국 퓨 리서치센터 (Pew Research Center) 세계시민 태도조사

[그림 II-4] 의원의 결정에 대한 유권자 인식

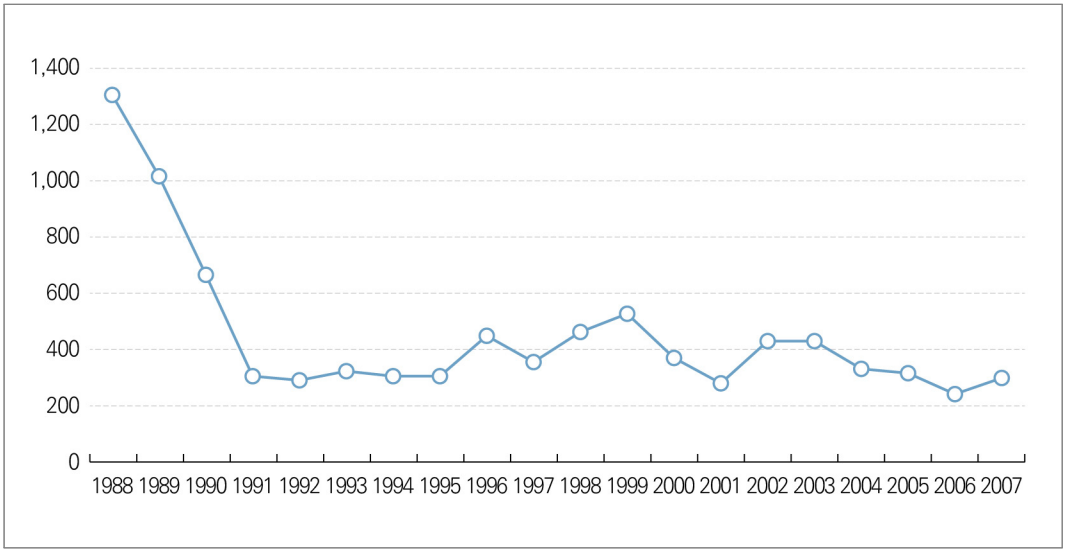


자료원: 미국 퓨리서치센터 (Pew Research Center) 세계시민태도조사

[그림 II-5] 시민의 직접 결정에 대한 유권자 인식

다음으로 선출직 대표가 아닌 시민들이 직접 국가적 문제를 결정해야 한다는 의견에 관해 한국은 서구 민주주의 국가들에 비해서 다소 높게 나타났다. 구체적으로 미국, 독일, 네덜란드는 각각 67%, 74%, 및 55% 찬성으로 나타났고, 한국은 76% 찬성 의견을 보였다. 물론 강력하게 지지하는 의견은 미국에 비해 낮게 나타났지만, 전체적으로 선출직 대표자들이 아닌 국민이 결정해야 한다는 의견은 다른 나라에 비해서 높다고 볼 수 있다.

이처럼 대의제에 기초한 국가 의사결정 방식에 대한 허약한 국민적 지지와 국민 참여적 의사결정 방식에 대한 높은 선호는 퓨 리서치센터에서 조사한 38개국 전체 평균을 비교하였을 때도 확인되며, 최근 국내 연구들에서도 비슷한 경향의 결과가 나타난다(민정훈 외, 2018; 조영호·김용철, 2017).



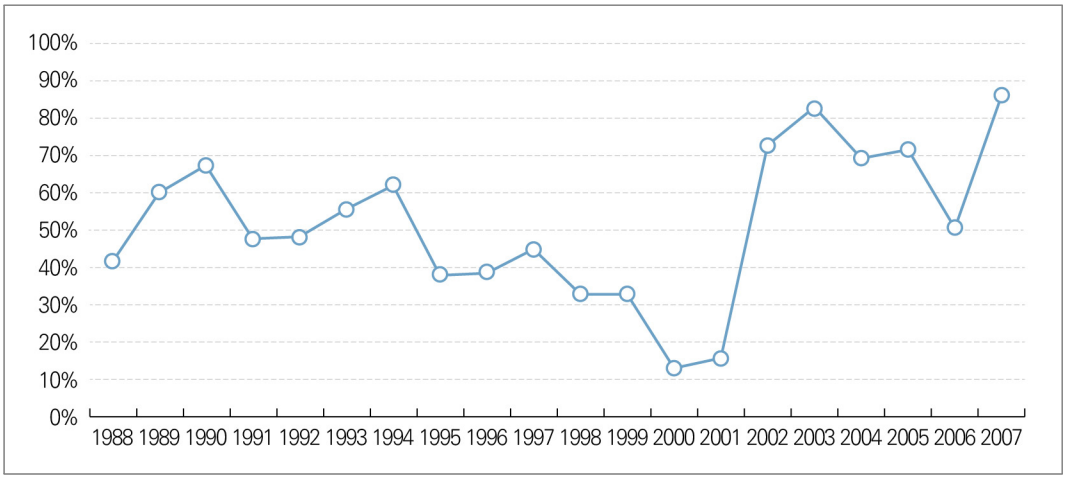
자료원: Kim(2009), "Civic Engagement and Democracy in South Korea" 표 재구성

[그림 II-6] 한국 사회 내 민주화 이후 시위 횟수

또 한 가지 사회과학연구에서 경험적으로 발견되지는 않았지만, 여러 한국 정치의 현상에서 목격되는 국민 참여와 의견 수용의 문제점은 국민 참여의 대상이 청와대와 대통령에게 집중된다는 점이다. 결국 현행 국가 의사결정 시스템이 행정부와 국회 및 중앙과 지방 간 분권에 기초하고 있음에도 불구하고 중앙행정부 중심의 거버넌스 관행은 자연스럽게 국가와 사회의 문제가 청와대와 대통령에게 수렴하는 거버넌스 과부하(governance overload)의 문제와 연결되는 것으로 보인다. 이처럼 청와대와 행정부로의 의사결정의 과부하 현상과 더불어 정쟁의 블랙홀과 소용돌이 속에서 현행 국가 의사결정 방식이 제대로 작동하지 않는다. 현행 국가 의사결정 방식에 대한 국민적 지지의 부족은 2000년대 이후 꾸준히 증가하는 비제도적 직접 참여로 연결된다.

[그림 II-6]은 Kim Sunhyuk(2009: 11-16)의 연구자료를 토대로 민주화 이후 비공식적 정치 참여의 증감 추세를 재구성하여 보여준다. 일반적으로 민주적 제도를 실행하면 권위주의적 시기에 일어나는 거리시위와 같은 비공식적 정치 참여가 공식적 과정으로 인입하여 민주주의의 다원적 대표기구를 통해서 평화적으로 관리되기 때문에 시위 횟수는 서서히 줄어드는 경향을 보인다. 아래 그림에 따르면 이러한 민주화의 효과는 노태우 재임 말기를 기점으로 사라지고, 김영삼 재임 시기 이후 매년 200~300회 수준

에서 지속한다. 즉 민주적 제도들의 반복적 실행에도 불구하고, 한국인들의 정치·사회적 불만과 요구는 공식적 국가 의사결정 구조 내부로 편입하지 못하고 있다.



자료원: Kim(2009), "Civic Engagement and Democracy in South Korea" 표 재구성

[그림 II-7] 한국 사회의 거리시위 및 데모 발생 비율

조금 더 우려되는 부분은 시위의 양상과 관련된 것으로, [그림 II-7]은 민주화 이후 시위 횟수 중 가두시위 및 데모의 비율을 보여 준다. 한국인들의 비공식적 정치참여 중에서 가두시위 및 데모의 비율은 김영삼 정부 시기에 점차적으로 낮아지다가, 김대중 정부 시절 IMF 구조조정에도 불구하고 20% 미만으로 떨어졌다. 그러나 2002년 양주군 미군장갑차에 의한 여중생 압사 사건을 계기로 가두시위와 데모는 급격히 증가하였다. 이후 2004년 노무현 대통령 국회 탄핵, 2006년 미국과 자유무역협정(free trade agreement, FTA) 체결 등과 관련한 가두시위는 70% 이상 높은 수준으로 유지되었으며, Kim Sunhyuk의 자료에서 보여주지 못하고 있지만, 2008년 미국소고기 반대 집회에 100만명 이상이 참여하는 양상으로 폭발하였다. 또한 2016~2017년 박근혜 대통령 탄핵을 위한 서울 광화문과 전국 주요 시도 지역의 촛불집회는 2016년 12월 3일에 232만명이 참여함으로써 건국 이후 가장 큰 시위로 기록되었다.

요컨대, 한국인들의 참여주의적 정치문화는 1990년대 민주화 이행기의 예외적 시기를 제외하고는 민주적 권리·청원기구의 확산, 지방정부 선거제도의 확대, 국회의원 및

대통령 선거의 반복적 시행에도 불구하고 지속하는 특징을 보인다. 문제는 이와 같은 참여주의적 정치문화가 대의제에 기초한 현행 국가 의사결정 구조와 조응하고 시너지(Synergy, 협력상승효과)로 나타나기보다는 분리된 채로 대립하는 양상을 보이는 점이다.

그렇다면 국민 참여를 어떻게 증대하고, 국가 의사결정 시스템상에서 결정에 대한 국민 수용성을 어떻게 개선할 것인가? 대의제 기구들 간 권한 조정과 숙의와 결정의 질을 높이는 문제와는 별개로 존 스튜어트 밀이 언급했듯이 시민들의 수용성을 높이는 가장 확실한 방법은 이들의 참여를 허용하는 것이다. 참여를 통해 다층적 및 다각적 국가 의사결정 시스템에 대한 이해를 높이고 효능감과 동시에 인내심을 기를 방법을 모색해야 한다.

현행 국가의사결정 시스템하에서 참여를 확대하기 위한 노력이 부족한 것은 아니다. 문제는 국민 참여를 통해 공공 혁신을 실현하려는 시도가 행정부를 중심으로 전개되면서 국가 의사결정 시스템의 체계적인 개선과 연결되지 못하고 있다는 점이다. 국가 의사결정 시스템은 행정부와 국회로 구성하였지만 행정부 위주로 전개되고 있기에 오히려 행정부의 주도성은 강화되고 국회는 소외되는 불균형을 낳고 있다. 이에 대해 국회는 국민의 참여를 유도하기보다는 청와대와 행정부에 직접 편승하거나 반대하는 방식으로 대응하고 있다.

현행 국민 참여적 의사결정 방식은 두 가지 문제점을 노출한다. 먼저 그것이 행정부 주도성을 강화함과 동시에 국회 및 지방정부와 불균형을 강화하는 점이다. 현재 청와대는 국민청원제를 통해 시민들이 가진 문제점에 직접 대응하고 있고 외교와 예산을 포함하는 정부 부처도 국민 참여적 혁신을 전방위적으로 추진하고 있다. 이에 따라 행정부의 시민 참여적 수요 집산과 실행 계획 수립 능력이 증가하고 있다. 특히 청와대가 실행하고 있는 국민청원제는 “30일 동안 20만명 이상 추천한 청원에 대해서는 정부 및 청와대 책임자(각 부처 및 기관의 장, 대통령 수석 비서관, 보좌관 등)가 답하겠습니다.” 라고 명시하였다. 문제는 국민으로부터 접수되고 추천되는 청원이 행정부의 권한을 벗어난 사법적인 사안 혹은 입법적인 사안인 경우도 있는데, 이를 청와대와 행정부가 답변하고 해결을 도모하는 점이다. 이는 국민의 어려움에 대해 정부가 반응한다는 장점에도 불구하고, 민주화 이후 대의기구를 다원화, 다층화, 및 책임화 해 온 노력과 배치한다는 점에서 문제이다.

두 번째 문제점은 최근 실험적으로 국민 공론 및 숙의적 제도들을 국가 의사결정 시스템에 도입하려는 행정부의 노력을 기존의 대의제적 책임정치와 연계하지 않는 상태에서 전개하는 점이다. 특히 지난 신고리 원전 재건설 및 대입제도 개편 공론화는 그 대표적 사례인데, 공론 준비와 전개 및 실행 과정이 유권자들을 책임지는 정당이나 대표자들과는 무관하게 전개되었다(김주형, 2018; 서복경, 2018). 실제로 선거를 통해 국가 의사결정의 권한을 위임받은 국회의원들은 공론위원회에 참여하지 않았고, 공론위원회의 준비와 실행은 행정관료 및 전문가가 주도하였다.

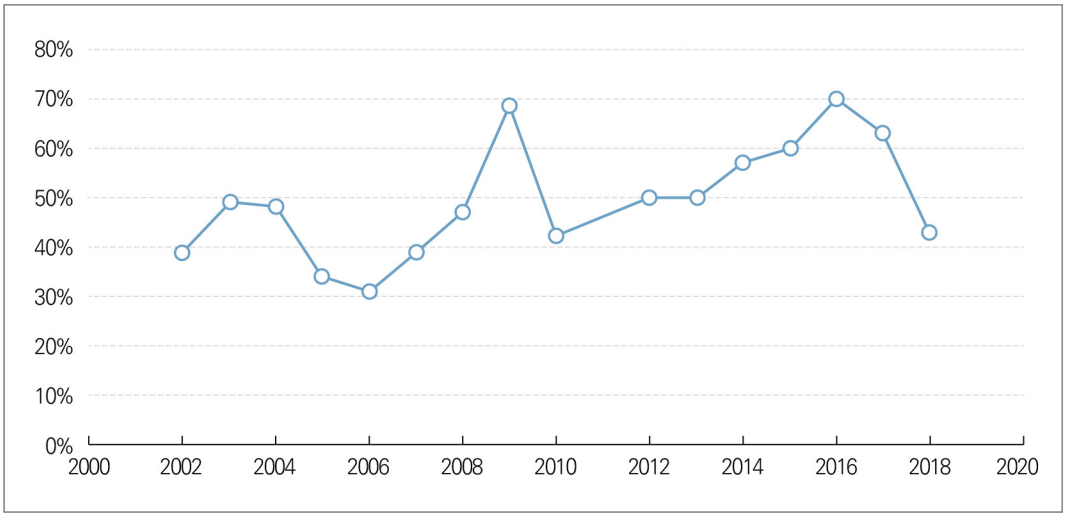
이를 고려하면 국민 참여와 수용성을 높이기 위한 미래 국가 의사결정 시스템은 국민의 반응성과 민주적 책임성을 높이는 방향으로 운용할 필요가 있다(이관후, 2016). 대의민주주의에서도 국민 참여는 매우 중요하다. 하지만 문제는 국민 참여가 선거와 같은 선출에 지나치게 집중되어 있고 유권자들은 선거를 제외하고는 대표자들에게 책임을 묻고 이들을 통제할 수단이 매우 제한적이며 민주적 반응성을 보장할 방법이 대표자들의 선의를 제외하고는 없는 점이다.

따라서 국민 참여와 수용성을 높이기 위한 우선 전략은 대의민주주의에 기초한 미래 국가 의사결정 시스템 속에서 국민 참여를 점진적으로 확대하고 내실화를 기하는 방법과 참여·숙의적 제도들을 도입하는 방법을 보완적 관점에서 고려해야 한다(이관후, 2018).

먼저 대의민주주의의 관점에서 국민 참여와 수용성을 높이기 위해서는 각종 선거운동에 대한 규제가 없어져야 하고 유권자들의 투표 참여에 대한 합리적 인센티브가 높아져야 한다. 한국은 국제비교론적 관점에서 선거운동 및 정당 설립·활동의 규제가 매우 강한 나라로 분류하는데(김현태, 2007), 구체적으로 한국 선거운동은 기간, 등록, 활동 등에 제반 활동사항 전체에 대해 규제한다. 이는 유권자들의 자유로운 정치활동은 물론 효과적 정치참여를 제약하는 법적인 장애물이다. 아울러 정당 간 경쟁은 거대정당에 선거비용과 운용 자원이 편중되기 때문에 형평성과 공정의 관점에서도 사회적 다양성을 정치적 대표성으로 연결하지 못한다. 유권자들은 자신들이 지지하는 후보가 거대정당 후보들과 경쟁할 수 없다고 생각할 경우, 선출된 정치인들의 내린 결정을 수용하지 않으려 할 것이다. 따라서 대의민주주의의 원리 내에서도 유권자의 참여를 자유와 공정 및 정치발전의 관점에서 활성화할 필요가 있고, 선거비용과 정치참여의 문제점들도 다

수주의보다는 소수 배려를 높이는 방향으로 개선해야 한다(조영호·김용철, 2013: 55).

세 번째, 대의제에 기초한 미래 국가 의사결정 시스템을 잘 작동하기 위해서는 수평적 및 수직적 책임성을 높이는 방법 이외에도 시민사회의 견제 기능을 높이는 방법을 고려할 수 있다. 시민사회 견제 기능의 대표적 방법은 언론의 자유를 최대한 보장하는 것이다. 한국 언론의 자유 수준은 서구 민주주의 국가들은 물론 일부 아프리카와 라틴 아메리카 나라들에 비해서도 낮다. 구체적으로 아래 그림은 국경없는기자회(Reporters Without Borders)의 세계 언론자유 지수(World Press Freedom Index)에서 한국 언론의 자유 순위를 보여준다. 한국은 세계 언론자유 지수 순위에서 가장 높았던 2006년에도 31위를 기록함으로써 OECD 가입국가로서는 최하위에 있었다. 문제는 한국 언론자유 지수가 정권변화의 영향을 받는 점이다. 한국 언론자유의 세계순위는 노무현 정부 시절 31위까지 높아졌으나, 이명박 및 박근혜 정부 시절 50위에서 70위 수준으로 하락했다가, 문재인 정부 이후 43위로 회복하였다.



자료원: 국경없는기자회 세계 언론자유 지수(World Press Freedom Index)

[그림 II-8] 한국 언론의 자유 순위

민주주의가 정착한 사회에서 언론은 제4의 대의기구로서 권력을 감시하고 사회·정치·경제적 의제들을 공론화하는 기관으로서 개별 정부와 무관하게 활동할 수 있어야 한

다. 그러나 한국에서 나타난 현상은 이와는 다르다는 점을 [그림 Ⅱ-8]은 보여 준다. 유종성과 해거드(Haggard and You, 2015: 169)는 언론에 의한 명예훼손의 과용, 선거법의 과도한 언론규제, 국가안보적 기준에 따른 통제, 인터넷과 언론에 관한 정부의 정파적 압력 등을 한국 언론자유를 가로막는 핵심적 원인으로 지적한다. 언론의 자유와 인터넷상에서의 표현의 자유를 최대한 보장함으로써 미래형 국가 의사결정 시스템은 책임성을 높이고 국민적 수용성을 확보할 수 있을 것이다.

마지막으로 최근 활발하게 논의·시도되는 참여 및 숙의적 방법들을 어떻게 대의제와 조응시키면서 국민 참여와 수용성의 관점에서 발전시킬 수 있는가? 대표적인 참여민주주의 제도는 국민투표제도이고, 숙의민주주의는 기존의 참여 및 대의민주주의와는 달리 정치과정에서의 공론 확대를 주장하며, 구체적으로 공론조사, 시민 의회, 숙의의 날 등을 제시한다(김주성, 2008; 오현철, 2009). 현행 대의민주주의 의사결정에서 대결성을 토론과 공론으로 전환하고, 결정의 질을 높이는 차원에서 숙의민주주의의 방법은 대의제에서 공론 정치를 높이는 방식으로 좀 더 점진적으로 적용해야 한다. 한국 국민이 국가적 의제에 대한 참여 의지가 높은 반면 대의정치는 대결적 구도로 파행을 반복하기 때문에 국민 공론을 선거로 뽑은 대표 및 정당이 주도하고 이들이 책임지는 방법과 연계시켜야 한다(김주형, 2018; 서복경, 2018). 나아가 현행 국가 의사결정 시스템에서 헌법 72조에 따르면 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있”지만 지난 30년간 한 번도 활용한 적이 없기에 미래 의사결정 시스템에서는 중요한 문제를 국민들이 결정할 수 있도록 이를 적극 도입해야 한다.

제5장

토의 및 결론

제1절 연구의 결론

제2절 미래 의사결정 모델의 적용과 토의

제1절 연구의 결론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제II부에서는 한국의 현행 국가의사결정 시스템이 역사적으로 박정희 시대의 발전주의 국가모델에서 시작했으며, 민주화 시대로 변화하여도 그 핵심적 양식은 잔존해 왔다는 점을 규명하였다. 박정희 시대의 발전국가 모델은 민주주의의 희생이라는 문제점에도 불구하고, 1950년대의 패배주의적 분위기를 쇄신하고 북한과의 체제경쟁에서 수세에 몰렸던 상황을 역전하며 경제발전과 근대화를 이룩했던 성취적 모델이었다는 점에서 이것을 근본적으로는 수정하기에는 한계가 있었음을 고찰하였다.

그러나 대통령과 행정부 주도의 국가 의사결정 시스템은 현재 비타협적 갈등 격화, 합의 부재, 및 사회적 문제에 대한 비효과적 대응이라는 근본적 위기에 직면하고 있다. 1987년 민주화, 1995년 지방자치제의 실시, 1997년 IMF 위기를 통해 대통령과 행정부 주도의 발전국가 모델은 변화의 압력을 받았지만 변화를 적극적으로 수용하기보다는 관성적으로 유산을 보존해 왔다. 새로운 시대에 적응하는 미래형 의사결정 시스템을 민주화 이후에 시도해 보았지만 이 시도는 오히려 대의정부에 기초한 체계적인 의사결정과정을 우회하거나 혹은 대중영합적인 관점에서 이를 회피하려는 경향이 강했다. 결과적으로 현행 국가 의사결정 시스템의 문제점을 개선해왔다기보다는 서서히 악화해왔다는 것이 본 연구진의 진단이다.

현재 한국은 대외적으로 북한의 핵 위협 속에서도 남북관계를 안정화해야 하고, 국내적으로 생산인구의 감소, 일 중심의 사회에서 삶의 질을 균형적으로 고려하는 사회 분위기의 전환, 선진기술 모방 위주 경제에서 창의적 혁신 성장경제로의 이행, 노동문제를 비롯한 사회통합 등의 미래과제에 직면해 있다. 과거 발전주의적 국가와 권위주의적 의사결정을 통해 문제를 일부만 해결하고 나머지는 방치하는 경향을 더 이상 허용하지 않는 민주주의 및 지방자치 시대에 상술한 대내외적인 과제를 제대로 해결하지 못한다면, 한국의 미래는 매우 어두울 것이 자명하다. 현재 한국의 국가 의사결정 시스템은 대통령과 여당의 주도하에서 야당이 국회를 중심으로 격렬히 저항하는 정쟁의 블랙홀에

빠져들고 만연하는 합의의 부재로 미래 과제는 물론 현재 문제도 제대로 대응하지 못하고 있다.

승자독식, 갈등 격화, 합의 부재의 특징을 가지는 현재 국가 의사결정 시스템에서 정치세력 간 타협이 반드시 불가능한 것은 아니다. 하지만, 문제는 종종 행정부, 국회, 정치권에서 이루어지는 타협과 합의가 적절한 검토와 숙의를 거치지 못한 채, 구체적인 현실문제와 정책목표와 괴리된 상태에서 결론에 이르기 때문에 효과성은 높지 않고, 국가자원은 제대로 사용되지 못했으며, 실행과정에서 또다시 문제가 발생해 왔다고 볼 수 있다. 나아가 국가 의사결정의 모든 절차와 과정들이 모두 정쟁의 기회에 포획되었다. 이처럼 끝없는 정쟁으로 점철된 국가 의사결정 시스템은 세대 갈등과 지역 갈등, 노사갈등, 이념 갈등 및 기존의 사회 균열과 결합하여 소용돌이치면서 미래의 문제들에 대한 대응능력을 떨어뜨리고 사회적 비용을 증가시키는 악순환을 낳고 있다. 이같은 정치적 사회적 정쟁과 갈등의 소용돌이는 국가의 발전을 가로막고 사회문제를 악화하고 정치 불신의 증가, 제도적 정치참여의 저하, 비제도적 정치 행동의 증가, 및 민주주의에 대한 국민적 신뢰를 감소시킨다. 따라서 현재 국가 의사결정 시스템이 한국의 미래를 어떻게 결정할 것인지, 그리고 미래의 과제에 제대로 대응하기 위해서는 국가 의사결정 시스템에 어떤 변화가 필요한지에 대한 연구가 절실하다.

이와 같은 우려에 기초하여 본 연구진은 국회 내부와 행정부-국회 간 문제점들을 구체화하고 이를 개선하는 방향에서 미래 국가 의사결정 시스템을 구상하였다. 현행 국가 의사결정 시스템의 문제점들은 내각제와 대통령제가 결합한 한국의 헌법 체제에 기인하지만, 각국의 헌법 체제가 그 나라의 구체적 역사와 문화 및 현실을 반영한 결과물이라는 점과 헌정 체제의 전환은 현실적으로 매우 어려운 과정이라는 점에서 본 연구진은 현행 헌법의 테두리 안에서 미래 사회의 문제와 수요에 대응할 의사결정 시스템을 연구하였다. 실제로 민주화 이후 역대 정부들은 헌법개정을 통한 국가 의사결정 시스템의 개선을 공약으로 내걸고 시도해 왔지만, 현실적으로 불가능하였다. 이제는 현행 헌법하에서 실천 가능한 개선을 시도해야 한다.

현행 국가의사결정 시스템의 문제점과 결론으로서의 해결방안은 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 본 연구진은 국회 내에서 1) 제로섬 게임에 기초한 정당 대결과 이로 인해 발생하는 국회 공전, 2) 여야 구분에 따른 정보 및 권한의 비대칭과 당정 협의제도,

3) 대중영합주의적 해결을 지향하는 경향, 4) 잠재적 미래 발전 및 갈등요인에 대한 빈약한 정보와 대응 등을 문제점으로 규정하였다. 다음으로 행정부와 국회 간 관계에서 1) 청와대-여당과 국회-야당의 제로섬 게임으로 인한 대결, 2) 정책 성과에 따른 선거 득표력의 여야 차이와 입법부-행정부 간 합의 불능, 3) 입법부-행정부 간 권한, 자원, 및 정보 역량의 불균형, 4) 행정부와 국회의원의 대중영합적 행태 등을 문제점으로 정의하였다.

상술한 문제에 대응하기 위한 미래형 국가 의사결정 시스템 내 국회를 살펴보면 다음과 같다.

- 먼저 국회의원의 개별적 전문성과 능력을 무력화하는 정당의 영향력을 약화해야 한다. 이를 위해서 상임위 중심주의를 현실화하고 소위원회를 의원의 능력과 전문성을 중심으로 재구성하여 국회가 본연의 기능과 역할을 수행해야 한다. 의원 개인의 정치적 및 정책적 목표는 정당이 아니라 상임위를 중심으로 다르게 형성하고 정치적으로 거래해야 한다. 즉 도시산업 지역을 대표하는 의원과 농어촌 관광지역을 대표하는 의원들이 동일한 정당에 속하더라도 이들은 서로 다른 상임위에서 정당의 의견과는 독립적으로 의정 활동을 펼치고, 이를 지역구 중심의 현행 선거제도에서 평가받아야 한다.
- 정당 지도부의 정파적 요구로부터 거리를 두면서, 국회의원의 생산적·전문적 활동을 보장하기 위해서는 당정청 중심의 협의회 기능을 약화해야 한다. 당정협의회는 대통령과 행정부의 의지를 관철하는 수단으로 전락할 우려가 크고, 실제로 현재 국회 갈등의 근본적 원인이다. 여당이 행정부와 정보 및 자원 공유를 통해 정치적 이득을 취하기 때문에 야당은 의제와 사안에 상관없이 전면적으로 국회 의사일정은 중단하고 국회 공전을 야기하는 이유가 된다는 점에서 이를 완화하거나 폐지하는 것이 바람직하다.
- 국회 상임위는 정당 지도부의 입장을 전하는 기구가 아니다. 상임위는 정부의 각 부처를 감시하고 정책과 예산을 숙의 및 검토한다는 점에서 생산적 국회를 위한 핵심 기구이다. 이에 상임위 중심주의를 복원하고, 소위원회로 기능을 분화시킴으로써 국회의 능력을 제고할 것이다. 이를 위해 국회 의사결정을 여야 합의에 따르도록 한 부분을 수정하여 상시적 국회 운영 혹은 합의 없이도 상임위 및 본회의를

개최할 수 있도록 상임위원장과 국회의장의 역할을 조정해야 한다.

- 현재 대중영합주의적으로 국정감사나 정부의 문제점에 관해서 폭로하는 대결 구도 보다는 상임위 중심으로 국회의원들이 상시적으로 정부를 감시하는 순찰감시 제도 (Police Patrol)을 강화한다. 미래 국회 의사결정 시스템에서 의원들은 책임 소재를 명확히하기 위해서 속기록과 회의록을 반드시 공개적으로 남겨야 하고, 책임성을 강화하는 차원에서 윤리위원회의 기능을 정상화한다.
- 현재 국회 내 의원의 입법활동을 지원하고 미래 의제에 대응하는 조직이 상대적으로 빈약하다. 행정부에 비해서뿐만 아니라 미국과 같은 선진국들에 비해서도 역량과 지원이 부족한 것으로 보인다. 사법부가 정부 정책을 과거 제정된 법률과 판례에 기초하여 판단하는 곳이라면 국회는 미래의 관점에서 정부 정책을 검토하고 숙의하는 기관이다. 국회 본연의 정치적 목적의 관점에서 미래 의제에 대한 대응 능력과 지원을 개선할 필요가 있다.

다음으로 미래형 국가 의사결정 시스템 내 행정부와 국회 간 개선 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 현행 국가 의사결정 시스템에서 행정부는 입법과정에서 법안발의를 통해 주도권을 가진다. 또한 법률안은 추상적 및 포괄적 성격을 가지기 때문에 실제 시행 시 행정부는 시행령과 행정명령 등으로 주도권을 가지고 국회를 우회할 수 있다. 이에 미래형 국가 의사결정 시스템하에서 행정부의 법안 주도권을 보장하되, 상임위를 중심으로 국회의원의 동의를 필수적인 것으로 제도화하면 행정부와 국회의 소통, 숙의, 및 협력이 증가할 것이다.
- 만약 위와 같이 국회의원 동의의 과정을 필수화하기 어렵다면, 대안적으로 국회의원을 법률 준비과정에 참여시킬 수 있다. 다시 말해, 행정부의 법안 준비는 입안, 관계 기관 협의, 법제처 심사, 차관회의, 국무회의 심의 및 대통령 재가 및 국회 제출 등의 과정을 따르는데 각 단계별 과정에 국회의원 참여를 허용함으로써 개별 의원을 법률 준비 과정에 포용하고 행정부와 국회 간 비타협적 갈등 격화와 합의 부재의 문제를 사전에 완화해 나갈 수 있다.
- 현재 행정부는 국회를 우회하는 방식으로 국가적 의제와 문제들을 결정하는 기구

와 제도를 대통령 산하에 운용하고 있는데, 이들 기구는 자문기구로 통칭하지만 실제적인 의사결정을 수행한다는 점에서 대의정치의 원칙과 상충한다. 이와 같이 행정부가 직접 국가적 의사결정을 가능하게 하는 기구는 주로 대통령과 국무총리 산하에서 전문가들이 참여하는 방식으로 운용한다. 그러나 문제는 이들이 국가 의사결정을 수행하지만 정당이나 국회의원처럼 국민적 책임을 지는 행위자가 참여하지 못한다. 따라서 미래 의사결정 시스템하에서는 경제사회노동 위원회 등과 같은 주요 정책결정에 국회가 참여할 수 있도록 허용한다.

- 정부의 행정입법에 관한 국회의 견제와 검토를 강화해야 한다. 현재 행정입법은 삼권분할이라는 헌법적 원리에 기초하여 행정부가 독점적으로 준비하고 입안한다. 이 과정에서 국회의원은 자연스럽게 배제되는데, 문제는 법안제출 이후 발생하기 때문에 오히려 입안과정의 핵심인 사회여론과 요구를 수집하는 절차부터 입법부가 의견을 표명하고 개입하도록 국회 권한을 강화하면 법안제출 이후 발생하는 갈등을 완화할 수 있다.
- 행정부는 각 부처별 정책연구소와 법제처, 감사원 등의 지원기구를 두고 국회의 법률, 정책, 및 예산의 동의를 구하고 있는 반면, 국회는 2000년대 이후 국회도서관, 예산정책처, 입법조사처 등을 설립하여 지원을 받지만 정보와 자원의 측면에서 불균형적이다. 이에 영국과 미국처럼 감사원의 자원을 국회로 이전하는 방식을 고려할 수 있으나 현행 헌법의 테두리 내에서는 불가능하다. 그러나 국회 조직적 지원 및 의원 보좌의 의정 활동 자원의 강화는 필수적이다.

미래형 국가 의사결정 시스템 내 국민 참여 증대와 수용성 개선 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 한국인의 정치참여 의지가 매우 강력하다는 사실에 기초하여 현행 선거 및 비선거 시기에 자유로운 정치참여를 제약하는 법 조항을 폐지해야 한다. 한국 선거제도는 공정의 원칙하에서 각종 규제를 두어 자유의 원칙을 훼손하고 이것이 국민의 실질적 정치 참여를 제약한다. 국민의 자유권 확대로 국민 수용성도 함께 고양할 것이다.
- 현행 국가 의사결정 시스템에서 국회, 행정부, 지방정부의 정보공개 수준이 낮다. 나아가 정부를 감시하고 국민에게 중요한 정보를 공개할 제4의 대의기구인 언론

의 역할도 정권에 따라 제약받는다. 이에 국민들의 수용성을 개선하기 위한 미래 국가 의사결정 시스템에서 정부의 각 부처와 국회와 지방정부는 정보를 최대한 공개하여 책임성을 높이며, 제4의 대의기구인 언론은 최대한의 자유를 보장받음으로써 거버넌스 개선에 참여할 수 있다.

- 현재 시험적으로 실시하는 공론조사 및 청와대 청원과 같은 국민 참여적 제도를 확대하는데도 책임을 국회와 서로 연결짓지 못한다. 또한 대통령 및 국무총리 산하 사회적 합의기구도 매우 중요한 결정 혹은 결정에 영향을 미치는 행위를 함에도 불구하고, 국민에게 정치적 책임을 지는 정당과 국회의원들은 해당 기구에 참여하지 못한다. 따라서 국민공론 제도 및 사회적 합의기구에 기존의 대의기구가 참여하여 과정과 결과를 책임질 수 있도록 개선해야 한다.
- 정치적 갈등이 격화되고 국가 의사결정 시스템이 마비될 경우 국민투표와 같이 주권자들이 문제해결에 동참할 수 있는 제도를 실행할 수 있다. 그러나 국민투표는 독재적(Plebiscite)과 민주적(Referendum) 방식으로 구분하는데, 독재적 방식은 권력자들이 자신의 권한을 확대하기 위해 국민을 동원하는 방식이다. 반면 민주적 국민투표는 의제의 준비와 문구의 선정에 이르는 과정과 이것이 실행되는 방식이 모두 자유롭고 경쟁적이어야 한다. 과거 한국에서도 박정희 등이 전자의 방식을 활용하였다. 반면 민주화 이후 국민투표는 전국적 차원에서 실행한 적이 없기 때문에 민주적 성격을 가질 수 있도록 세심한 준비가 필요하다.

제2절 미래 의사결정 모델의 적용과 토의

상술하였듯이 현재의 문제점에 대응하는 방안으로 미래 의사결정 시스템은 어떻게 운용할 수 있는가? 미래 의사결정 시스템은 현재의 문제점, 즉 갈등의 격화, 승자독식 및 합의 부재를 해결할 수 있는가? 미래 의사결정 시스템의 실천 원리와 제안은 현실에서 어떻게 작동하는가? 이 질문의 답은 현재 한국이 직면한 미래 과제를 어떻게 미래형 국가 의사결정 시스템에 인입하고 처리하는지를 살펴보면서 답할 수 있다.

본 연구진은 기존의 의사결정 시스템이 1960~70년대 북한과 체제경쟁에서 시작하였고, 북한에 대한 전후 열세를 극복하고 경제발전과 사회근대화라는 결과를 낳았기 때문에 강력한 관성을 가진다는 점을 지적하였다. 냉전이 종식되고, 한국이 개발도상국가의 수준을 벗어나 선진국 대열에 합류하고 탈산업형 미래사회로 진입하는 시대임에도 불구하고 비타협적 정쟁과 합의 부재를 지속하는 우려와 문제의식에서 이 연구를 시작하였다. 현재 한국 사회가 직면하고 있는 사회경제적 문제는 초고령사회 및 생산인구 감소, 선진국 모방을 넘어선 혁신적 경제성장 동력 확보, 사회갈등을 넘어선 통합 모색, 일 중심 사회에서 삶의 질 추구 등이다.

현재 정치적 갈등이 사회적 갈등과 밀접히 결합한다는 점에서 국가 의사결정 시스템이 앞으로 나아가지도 뒤로 물러나지도 못하는 트랩(trap)에 빠져있다고 볼 수 있다. 한국의 근대화 발전을 주도한 정치세력들은 보수적 이념, 영남 선호, 노년층 지지 및 북한 반대를 내세운 반면, 민주화 세력들은 진보적 이념, 호남지지, 청년층 대변, 및 대북 평화정책과 연계하고 있다. 이와 같은 정치 갈등과 사회적 균열의 연계성은 악순환과 강화기제(reinforcement)로 청와대-여당-행정부를 같은 편으로, 국회와 야당을 다른 한 편으로 만들어 대결 게임을 계속한다. 이는 어느 세력이 정권을 잡느냐와 상관 없이 계속 격화하고 나아가 현재 및 미래의 현안에 국가가 제대로 대응할 수 없게 만든다는 점에서 우려스럽다.

이에 본 연구진이 제시한 미래 국가 의사결정 시스템에서는 다원주의적이고 체계적

인 의사결정을 허용하는 복합적 국가 제도를 마련하여 정당이 정파적 주도권을 쥐고 행위자를 정쟁의 소용돌이로 몰아가는 행태를 약화하고, 기존의 제도적 원리에 따라 행위자들이 대응성과 책임성을 발휘할 수 있도록 개선점을 제시하였다.

구체적으로 현재 및 미래 의제인 노동과 일자리, 혁신 성장, 및 삶의 질 중심의 발전 등을 미래 의사결정 시스템에 어떻게 도입하고, 논의하며, 최종적으로 결정할 수 있는가? 노동과 일자리 문제는 현재 산업경제의 노후화, 노동인구의 고령화, 생산인구의 감소, 및 청년실업 등과 연계한 반면 혁신 성장은 4차 산업혁명으로 인한 신경제 진입과 도시 및 수도권 중심의 혁신 생태계 구축, 고도의 전문성을 요구하는 노동 경제로의 이행과 관련이 있다. 또한 삶의 질 중심의 발전은 근로시간 단축과 관광 레저산업 발전, 농어촌지역에서 농업중심경제가 복합기능경제로 이행하는 것과 관련한다.

현재 국가 의사결정 시스템에서 정부가 전일적으로 미래 의제에 대응하고, 국회의원은 정당의 정파적 관점에서 판단하고 의사결정에 참여하지만, 미래 의사결정 시스템에서 국회의 대표자는 상임위원회를 중심으로 정부의 준비 과정에 참여하기 시작하고, 국회의장은 자신의 권한으로 국회일정을 잡아 나갈 수 있다. 따라서 정당이 의사일정을 둘러싸고 정쟁을 일으킬 소지는 상대적으로 현재보다 낮아진다. 나아가 행정부산하 다양한 사회적 대표기구에 상임위 중심으로 국회의원과 소위원회가 참여함으로써 행정부가 직접 사회적 요구들과 갈등을 중재해 나가는 현재 구조를 탈피하고 국회와 정당은 선거를 통해 사회적 책임성을 높인다.

노동과 일자리 문제는 노동부와 기획재정부가, 혁신 성장은 교육 및 과학기술 주무부처가, 그리고 삶의 질 중심의 발전은 여성가족부, 농림축산식품부 및 문화체육관광부가 주도할 수 있다. 국회 내에 미래 아젠다를 연구하고 해결책을 제안하는 지원부서가 존재하여 개별 국회의원은 지원기관의 지원을 받을 수 있으며, 행정부-국회 간 입법 및 정책 수립 과정에도 국회의원이 참여하게 된다.

현행 행정부 주도를 매개하는 핵심기구인 당정협의가 약화하고, 국회의장의 국회 운영 권한을 보장하면서도, 상임위 중심의 행정부-국회 관계가 정착할 것이기 때문에 야당은 전면적 보이콧이나 국회 공전을 추진할 명분과 기회가 상당 부분 사라지게 된다. 이에 개별 국회의원들은 전문성에 따라 상임위로 이동하여 상시적으로 행정부의 정책과 법률들을 검토하고 순찰감시(Police Patrol)를 할 것이다. 나아가 행정부는 국회의

원에게 동의를 구하는 방식으로 법안을 발의하기 때문에 사전에 의원들과 충분한 협의를 거칠 것이다. 또한 일부 법안은 이미 준비 단계에서부터 상임위 의원들과 정보 교류 및 참여를 통한 의견을 교환하면서 입안 및 제출하므로 현재처럼 비효과적인 숙의에 기초한 총괄적 타협이 사라질 것이다.

국회와 행정부 간 거시적인 갈등의 가능성이 약화하면, 상임위 내에서 개별 의원들은 어떻게 제출된 과제와 안건들을 숙의하고 결정할 것인가? 상임위원회는 나라의 여러 다양한 일들을 분업의 관점에서 효과적 해결을 도모하기 위해서 약 15~20개 위원회로 나누어져 운영된다. 다양한 상임위에서 산업 지역을 대표하는 의원들, 대학 및 도시를 대변하는 의원들, 및 농어촌과 관광지를 대표하는 의원들은 정당의 입장과는 독립적으로 지역구의 이익과 국가적 발전을 고려하여 의정 활동을 수행할 것이다. 따라서 상임위 내에서 충돌하는 이해관계는 상임위 내부에 머물게 될 것이며, 이를 구실로 이용하여 정당과 국회 전체를 정쟁으로 몰고 가려는 기회나 인센티브는 상대적으로 약화한다. 이에 최종적인 결정은 정당 간 대결과 즉흥적 합의가 아닌 상임위에서 민주적 다수결(democratic majoritarianism)에 따라 결정을 내리며, 국회 전체적으로도 국회의장의 중립적 권한에 따른 운용에 의원들이 참여하여, 결정해나갈 것이다.

이 과정에서 정당들은 국회 운영 전체를 포괄하는 승자와 패자가 아니라 상임위 내에서 승자와 패자가 순환한다. 현재와 같은 전체주의적인 집단 대결보다는 더욱 분화한 상임위의 하위로 이전하여 정책 경쟁 혹은 이익 경쟁에 돌입할 것이다. 이 과정이 반드시 평화롭거나 순탄히 합의한다는 보장은 없다. 다만, 다수결주의라는 민주적 의사결정 과정은 극단적 이익 대결과 충돌의 마지막 순간에 시행하여야 하고 상임위 소속 의원은 숙의와 타협을 통해서 문제를 결정해 나갈 수 있을 것이다. 이는 국회와 행정부 모두를 포괄하는 정쟁 갈등에서 전국적 승자와 전국적 패자가 극단적으로 나뉘는 현행 국가 의사결정 시스템의 문제를 하부 단위로 이행시킴으로써 승자와 패자가 상임위와 사안에 따라 달라지도록 번갈아 구성한다는 점에서 전국적 승자, 영원한 승자, 전국적 패자, 영원한 승자의 문제를 해결할 것이다.

제 III 부

관료시스템의 진화와 혁신전략

제1장 서론

제2장 한국 관료시스템의 역사적 진화과정

제3장 한국 관료제의 문제점

제4장 미래 한국 관료시스템의 혁신전략

제5장 결론

제1장

서론

제1절 연구의 의의 및 목적

제2절 연구의 방법 및 범위

제1절 연구의 의의 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국에서 공무원이 되는 것은 '가문의 영광'이라고 평할 만큼 생애사적 의미가 있으며, 우수한 인재들을 채용하기 위한 관료의 선발은 국가 차원에서도 매우 중요한 업무이다(이병량, 2018). 한국의 정부 관료제는 인적자원의 관리 측면과 아울러 경제발전에서도 중요한 요인 중 하나로 평가한다(김영평, 1985). 정부 관료제는 1960년대 이후 산업화 정책의 성공적 달성에 기여했고, 경제성장을 이끈 주요한 정책결정을 강력하게 주도하였다. 오늘날 한국의 경제발전은 이러한 정부 관료제의 적극적 역할과 집행적(계몽적) 관료제가 가져다준 산물로 평가한다(송재복, 1989; 박종철, 1989; 안병철, 2006). 국가의 성장과 근대화라는 목표를 달성하는 데에서 엘리트 관료 집단의 역량과 집권적인 관료시스템이 주요한 역할을 수행한 것이다. 그러나 최근 사회에서 발생하는 난제를 해결할 때 관료 주도 경제 정책과 규제 중심의 개입은 더 이상 효과적으로 문제를 해결하지 못하고 오히려 문제를 더 복잡하게 만드는 등 한계가 드러난다는 평이다. 이처럼 한국의 정부 관료제는 빠른 경제성장을 이루게 해준 원동력이라 평가받았지만 최근 들어 그 효과성에 대한 의문이 제기되고 있다(김해리·전영한, 2014). 결국 유능한 관료와 집행적(계몽적) 관료제는 발전국가에서 도구적으로 활용된 것으로, 이제는 발전국가 이후의 행정의 역할이 무엇인지에 대해서 고민해야 할 것이다(이종범, 1986; 윤견수, 2018). 즉, 지금은 정부 중심에서 시장 중심으로, 관료제에서 거버넌스로 변화하는 과정이자, 관료와 관료제의 새로운 역할에 주목해야 할 때이다(윤견수, 2018).

삼권분립 구조의 거버넌스하에서 정부 관료제는 입법부에서 결정한 정책을 효과적이고 효율적으로 집행하는 역할을 담당한다(Wamsley et al, 1992). 입법권에 비해 행정권이 상대적으로 강한 행정국가에서 관료제는 정책목표를 달성하기 위한 가장 효율적인 도구였으나, 최근 들어 효과적으로 정책목표를 달성하지 못하고 오히려 정책목표를 축소·왜곡하거나 분절한 집행이 이루어지고 있는 경우가 나타난다. 관료제는 공공 부문뿐만 아니라 민간 부분에서도 가장 보편적이고 익숙한 체계이지만 그 한계점도 지속적으로 제기되고 있다. 로렌스 피터(Peter, 1969)는 관료제 구조에서는 어떤 구성원이 높

은 직위에 있을수록 그의 역량은 부족하며, 관료제는 언제나 현상 유지를 위해서 노력하지만 그 현상이라는 것이 그만큼의 가치가 없다고 하였다. 정부 관료제는 문제를 해결하는 효과적인 조직구조라기보다는 오히려 문제 그 자체 혹은 극복해야 하는 대상은 아닌가 하는 의문이 생기는 실정이다(임의영, 2005; 권향원, 2015).

관료와 관료제에 대한 비판적 논쟁이 지금까지 없었던 것은 아니다. 신공공관리론과 정부재창조론과 같은 행정개혁 패러다임 하에서 관료와 관료제는 언제나 개혁의 대상이었다. 신공공관리론적 행정개혁 패러다임에서는 고위직 관료가 정책을 결정하는 역할보다는 결정된 정책을 집행하는 관리 기능을 수행할 것을 강조한다. 민주주의와 시민사회가 성숙하면서 정부 역할에 대한 기대는 높아지고 있으며, 사회문제는 점차 복잡해지고 이해관계는 서로 상충하나 정부가 행사할 수 있는 권한은 점차 축소되고 있다. 관료제는 규정과 절차를 통해서 관료의 자의성을 최소화하고 공적 목표를 달성하기 위해 최적화된 제도(박천오·주재현, 2007)이지만, 이에 대한 믿음보다는 관료제의 병폐에 대한 우려가 더 강해졌기에, 관료에게 더 이상의 권한을 부여하는 안에는 반대의 목소리가 높다. 그러나 정부와 관료제에 실망하는 만큼 관료와 정부에 대한 기대도 여전히 높다. 관료제는 명확한 권위와 권한체계, 전문화된 부서, 표준화된 업무를 통해 매우 효과적으로 목표를 달성할 수 있는 체제이다. 관료제를 이상적으로 구현하기 위해서는 그 권한을 축소하는 것이 아니라 관료제의 책임을 더욱 강화하는 방안을 모색해야 한다. 관료제 외의 거버넌스 주체 즉, 의회, 시민사회, 사법부에 의한 행정부 통제 또는 견제가 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 즉, 정부 관료제는 과거 강력했던 행정국가 내의 집행 관료제에서 벗어나 민주화된 정치·사회적 환경의 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 거버넌스 역량을 함양하고, 다각적인 거버넌스 속에서 중립적이고 전문적인 역량을 제공(박천오·주재현, 2007)하는 혁신 방향을 설정하고 추진해야 한다.

또한 관료제의 혁신 방향을 정하기 전에, 이전에는 유효했던 전달 체계로서의 관료시스템이 왜 지금은 더 이상 효과적으로 작동하지 않는가에 대한 고민이 필요하다. 관료제에는 밝은 모습과 어두운 모습이 공존하며 합리적 측면과 함께 권력적 측면과 병리적 측면도 존재한다(안병영, 1994; 박천오, 2005; Bozeman, 2000). 과거의 경험처럼 관료제의 합리적 측면이 사회 환경의 변화 속에서도 지속적으로 작동할 수 있도록 왜곡된 제도를 바로 잡고, 현재 발생한 병리적 현상을 해결할 수 있도록 기존의 제도를 수정·

보완할 수 있는 혁신적인 제도를 도입해야 한다.

이와 같은 문제의식하에 제Ⅲ부는 정책 전달의 주요 주체이자 전달 체계인 관료시스템을 어떻게 혁신하고 개선해야 할지를 면밀하게 분석하여 문제점을 발견하고, 나아가 이를 해결할 과제를 도출하는 것을 목적으로 한다.

제2절 연구의 방법 및 범위

이 목표를 위해 제Ⅲ부에서는 우선 한국 관료제의 역사적 진화 과정을 검토하고, 과거와 현재의 정치적, 환경적 변화로 불거진 문제점과 이슈들을 정리한다. 나아가 이를 해결하기 위한 방안으로 관료제 개혁에 대한 몇 가지 전략과제를 제시한다.

본 연구가 채택한 연구 방법은 다음과 같다. 한국 관료제의 진화 과정에 대한 평가를 위해 두 가지 접근법을 취하였다. 우선 한국 관료제의 변화를 주로 외적, 양적 변화와 질적, 제도적 변화를 중심으로 나누어 정리하였다. 양적 변화는 주로 한국 관료제의 외적 변화를 통계자료를 정리하여 서술한다(Ⅲ부 2장 1절). 이후 질적, 제도적 변화 부분에서는 한국 관료제의 진화 과정을 회고적으로 살펴보고, 이를 한국 관료(제)의 역량을 중심으로 서술한다. 한국 관료제의 진화 과정은 다양한 측면에서 접근하고 분석할 수 있겠지만, 본 보고서의 관료제도 분야 연구가 가장 관심을 가지는 문제의식은 '한국 관료제가 과거에 비해 현재 질적으로 더욱 저하되었는가'이기 때문에, 이를 분석하기 위해 관료의 역량을 중심으로 접근하는 방식을 취하였다. 그 주제 의식상, 이는 역사적, 제도적 접근법을 활용하여 서술했으며, 부분적으로는 과정 서술적 분석 방법을 활용하였다(Ⅲ부 2장 2절). 이후 이 같은 서술을 중심으로 한국 관료제의 문제점을 정리하고 개혁과제를 제시하였다. 문제점 정리와 개혁과제 제시 부분은 다양한 자료를 활용하여 가능한 한 분석적으로 서술하기 위해 노력하였다.

정리하면, 제Ⅲ부의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 한국 관료제의 진화 과정을 살펴보고 그에 대한 평가를 시도한다. 한국 관료제의 양적 진화 과정은 규모, 구조, 내부적 변화, 외부적 통제 부분으로 구분한다. 한국 관료제의 질적 진화 과정은 관료의 역량을 중심으로 서술한다. 3장에서는 한국 관료제도의 고질적인 병폐로 제기되는 사안에 대한 주요 원인을 개인적 차원과 조직 차원, 정부 차원으로 구분하여 분석하고, 4장에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 혁신 과제를 도출·제안한다.

제2장

한국 관료시스템의 역사적 진화과정

제1절 한국 관료제의 외적 변화

제2절 한국 관료제의 역량: 기원과 진화

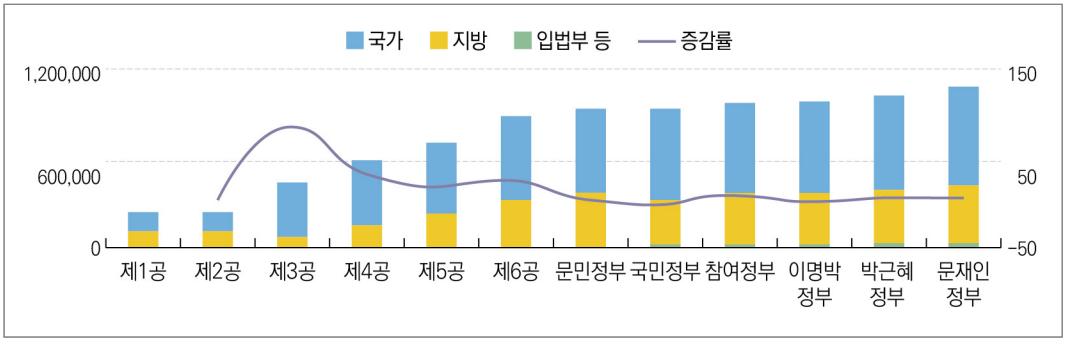
제1절 한국 관료제의 외적 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

근대국가의 성립 이후 한국 관료시스템에는 많은 외형적 변화가 있었다. 이 절에서는 한국 관료제의 변화를 다음의 네 가지 측면에서 살펴본다. 첫째로, 관료제의 규모 측면이다. 관료제의 관리적 측면에서 정부 인력 규모의 변화를 살펴보고 공무원 유형별 규모를 비교해본다. 둘째로, 구조적 측면을 살펴본다. 관료제는 계층적 구조를 바탕으로 하고 있으며, 이는 의사결정 단계와 분업화를 살펴볼 자료가 된다. 셋째, 관료제의 내용적 측면을 살펴본다. 정부 출범 이후에 도입·개편·폐지된 다양한 인사관리 제도의 역사적 변천 과정을 살펴보고, 한국 관료제가 추구한 가치와 목표를 분석한다. 마지막으로 외부적 통제 기제를 살펴본다. 관료가 주축이 되는 행정부는 사법·입법부와의 균형 및 견제기능을 수행하는데, 본 연구에서는 의회의 대정부 통제 기제를 주로 살펴본다.

1 관료 규모의 변화

한국 관료의 규모는 점차 증가하고 있다. 한국 관료제는 1948년에서 1960년대까지는 근대적 관료제 행정의 준비기, 1960년대에서 1980년대까지는 근대적 관료제의 제도화 시기였다고 할 수 있다(김상묵 외, 2008). 정부조직법은 1948년의 제정과 1954년의 전문개정을 거쳐 정부조직 구성의 근간이 되었다. 이 시기는 국가건설(national-building) 시기로, 국가로서 최소한의 기능을 수행하기 위한 행정조직을 구성하는 시기였다. 역대 정부의 공무원 규모를 살펴보면 노태우 정부(제6공화국)까지 급진적으로 증가하였고 이후 현재까지 점진적으로 증가하는 추세이다.



출처: 정부조직관리정보시스템

[그림 Ⅲ-1] 역대 정부 공무원 증감 현황

규모의 증감률로 살펴보면 박정희 정부 시기인 제3공화국에서 84.66%, 제4공화국에서 35.99%가 증가하였다. 이 시기에는 경제개발 5개년 계획을 시작으로 발전국가로 성장을 이끌 공무원의 양적 확대가 절대적으로 필요했다. 이후 노태우 정부(제6공화국)에서 25.69% 증가한 이후로 두 자릿수의 증가는 나타나지 않았다. 오히려 김대중 정부(국민의 정부)에서는 공무원 수가 3.7% 감소하였다가 다시 증가하는 경향을 보이고 있다.

공무원의 전체적인 수의 변화도 중요하지만 다양한 측면의 변화 역시 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 지방공무원과 국가공무원의 비율이다. 한국전쟁 이후 근대 관료제 도입 시기에는 행정부의 국가공무원과 지방공무원의 비율은 제1공화국에서는 약 52 대 48 정도였지만, 박정희 정부(제3~4공화국)에서는 국가공무원의 비율이 각각 83%, 74%로 지방공무원보다 압도적으로 높았다. 이후 문민정부에서는 국가공무원이 61.1%, 지방공무원이 38.9%로 근대 관료제를 도입한 이후 지방공무원의 비율이 가장 높아졌다. 문민정부의 핵심 과제인 지방화를 추진하면서 지방공무원의 비율이 크게 증가한 것으로 보인다. 이후 참여정부에서는 국가공무원이 63.6%, 지방공무원이 36.4%, 이명박 정부에는 국가공무원이 63.7%, 지방공무원이 36.3%, 박근혜 정부에서는 중앙공무원이 62.8%, 지방공무원이 37.2%, 문재인 정부에서는 중앙공무원이 61.8%, 지방공무원이 38.2%를 차지하는 등 점차 유사한 비율을 보이게 되었다.

[표 Ⅲ-1] 역대 정부 공무원 증감 현황

구분	행정부			입법부 등	총 계	증 감	증감률
	소 계	국 가	지 방				
제1공화국 ('60.12.31)	234,217 (100%)	123,037 (52.5%)	111,180 (47.5%)	3,259	237,476	-	-
제2공화국 ('61.12.31)	233,892 (100%)	118,319 (50.6%)	115,573 (49.4%)	3,608	237,500	24	0.01%
제3공화국 ('72.12.31)	433,415 (100%)	362,396 (83.6%)	71,019 (16.4%)	5,158	438,573	201,073	84.66%
제4공화국 ('80.12.31)	589,020 (100%)	438,454 (74.4%)	150,566 (25.6%)	7,411	596,431	157,858	35.99%
제5공화국 ('87.12.31)	693,597 (100%)	477,146 (68.8%)	216,451 (31.2%)	11,456	705,053	108,622	18.21%
제6공화국 ('92.12.31)	871,410 (100%)	565,115 (64.9%)	306,295 (35.1%)	14,769	886,179	181,126	25.69%
문민정부 ('97.12.31)	919,154 (100%)	561,952 (61.1%)	357,202 (38.9%)	16,606	935,760	49,581	5.59%
국민의정부 ('03.2.24)	884,916 (100%)	576,223 (65.1%)	308,693 (34.9%)	19,350	904,266	-31,494	-3.37%
참여정부 ('08.2.24)	956,093 (100%)	607,717 (63.6%)	348,376 (36.4%)	22,618	978,711	74,445	8.23%
이명박 정부 ('13.2.24)	966,227 (100%)	615,589 (63.7%)	350,638 (36.3%)	24,600	990,827	12,116	1.24%
박근혜 정부 ('17.5.9)	1,006,145 (100%)	631,380 (62.8%)	374,765 (37.2%)	26,186	1,032,331	41,504	4.19%
문재인 정부 ('19.6.30)	1,069,070 (100%)	660,680 (61.8%)	408,390 (38.2%)	26,892	1,095,962	63,631	6.16%

출처: 정부조직관리정보시스템 재편집

두 번째는 공무원의 임용 방식에 따른 규모 변화이다. 공무원은 다양한 임용 방식을 거쳐 입직하며, 그에 따라 신분보장 및 안정성 그리고 전문성의 정도가 달라진다. 따라서 조직의 전체 규모가 아니라 조직 구성원 비율의 변화를 중요하게 살펴볼 필요가 있다. 공무원의 종류는 국가공무원법 제2조에 따라 경력직 공무원(제2항)과 특수경력직 공무원(제3항)으로 구분한다(인사혁신처, 2018). 인사혁신처(2018)에 따르면 경력직 공

무원과 특수경력직 공무원은 다음과 같이 세분화하고 있다. 경력직 공무원은 실적과 자격에 따라 임용하고 그 신분을 보장하며, 평생 동안(임기제는 근무기간 동안) 공무원으로 근무할 것이 예정된 공무원을 말한다. 경력직 공무원은 일반직 공무원, 특정직공무원으로 구분된다. 일반직 공무원은 기술·연구·행정 일반에 대한 업무를 담당하는 공무원으로 행정·기술직은 고위 공무원과 3급에서 9급으로 구분한다. 전문직공무원은 수석전문관과 전문관으로 구분하고, 전문경력관은 직무의 특성·난이도·숙련도에 따라서 가에서 다군으로 구분한다. 시간선택제 공무원은 시간선택제 전환공무원, 시간선택제 채용공무원, 그리고 일반임기제 공무원 중에서 시간선택제 공무원으로 구분한다(인사혁신처, 2019). 전일제 공무원(주 40시간, 일 8시간 근무)이 본인에 필요에 따라 시간선택제 근무(주15~35시간)를 신청하여 근무하는 것이 시간선택제 전환공무원이며, 시간선택제 채용공무원은 시간선택제(주 20시간±5)로 근무할 것을 예정하여 채용되는 공무원으로 정년이 보장되는 일반직 공무원이다. 일반임기제 중에서 시간선택제 공무원은 통상적인 근무시간보다 짧게 근무(주15~35시간)하는 공무원으로 채용하는 것이다. 다음으로 특정직 공무원은 검사, 외무공무원[16], 경찰공무원[17], 소방공무원[18], 교육공무원으로 구분하며, 특수경력직 공무원은 정무직 공무원과 별정직 공무원으로 구분한다(인사혁신처, 2018). 각 유형을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 정무직 공무원은 선거 또는 국회의 동의로 임용하는 공무원으로 중앙행정기관인 부·처·청의 장과 국가공무원법 제16조에서 규정한 '소속장관'인 장관급과 개별법상 규정에 따른 차관급으로 구분한다. 장관의 정책결정 기능을 담당하거나 이를 보조하는 공무원이며 법령에서 정무직으로 분류한다. 예를 들어, 국무총리, 국무위원, 대통령비서실장, 국무조정실장, 처의 처장, 각부의 차관, 청장(단, 경찰청장은 특정직), 감사원장·감사위원 및 사무총장이 포함된다. 별정직 공무원은 비서관·비서 등 보좌 업무를 수행하거나 특정한 업무 수행을 위하여 법령에서 별정직으로 지정하는 공무원으로, 별정직 고위 공무원과 3~9급에 해당하는 비서관·비서 또는 장관 정책보좌관이 이에 해당한다.

16) 외무공무원은 고위 외무공무원과 14등급~1등급으로 구분함.
17) 치안총감, 치안정감, 치안감, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위, 경사, 경장, 순경으로 구분함.
18) 소방총감, 소방정감, 소방감, 소방준감, 소방정, 소방령 ,소방위, 소방장, 소방교, 소방사로 구분함.

[표 Ⅲ-2] 공무원 유형별 규모 변화

연도					2013	2014	2015	2016	2017	2018
특수경력직 공무원	정무직				116	120	126	117	120	126
	별정직				346	314	356	279	379	421
	소계				462	434	482	396	499	547
경력직 공무원	일반직 공무원	비임기제 공무원	행정기술직	고위공무원단	991	1,011	1,031	1,051	1,050	1,064
				3~5급	19,591	20,011	20,731	21,306	21,834	22,308
				6~9급	107,057	106,965	107,583	108,419	109,559	111,740
				소계	127,639	127,987	129,345	130,776	132,443	135,112
			전문경력관		648	633	752	805	848	924
			시간선택제		.	.	315	717	1,053	1,539
			전문직 공무원		.	.	.	.	93	99
			기타		26,254	25,734	25,584	25,546	25,827	26,887
			소계		154,541	154,354	155,996	157,844	160,264	164,561
		임기제공무원	일반임기제		701	831	897	1,029	1,077	1,840
			전문임기제		680	702	694	779	795	856
			한시임기제		703	653	594	507	394	382
			소계		2,084	2,186	2,185	2,315	2,266	3,078
		소계			156,625	156,540	158,181	160,159	162,530	167,639
	특정직 공무원				464,736	477,077	478,991	489,594	493,636	500,891
	소계				621,361	633,617	637,172	649,753	656,166	668,530
국가 공무원 총 합계					621,823	634,051	637,654	650,149	656,665	669,077

출처: 행정부 공무원 인사통계 (2013~2018년)/ 단위:명

2013~2018년 공무원 유형별 규모 변화를 살펴보면, 앞서 설명한 것처럼, 공무원 총원은 지속적으로 늘어나고 있다. 세부적으로 살펴보면, 정무직 및 고위공무원단의 경우 변동이 크지 않았던 반면 전문경력관, 시간선택제, 일반임기제, 전문임기제, 특정직은 인원을 지속적으로 확충해 왔음을 볼 수 있다. 특정직의 경우 경찰 공무원 및 소방 공무원의 확충에 따라 지속적으로 증가하며, 전문성 강화를 위한 전문경력관 및 전문임기제, 유연성 강화를 위한 시간선택제, 일반임기제도 상당히 증가하였다.

마지막으로 개방직 채용 규모의 변화이다. 공무원의 임용제도가 점차 다양해지고 있지만 시험을 통해서 하위 직급만 유입하여 조직의 경직성과 폐쇄성이 높다는 비판을 받는다. 이를 해소하기 위한 개방직의 규모를 살펴보면 다음과 같다.

[표 Ⅲ-3] 개방형 직위 내·외부 임용 현황

·	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
직위지정 수	311	421	430	443	442	444	445
충원 수	235	227	288	300	341	334	366
충원률	75.6	53.9	67.0	67.7	77.1	75.2	82.2
내부임용	147	145	193	172	138	123	146
외부임용	88	82	95	128	203	211	220
외부임용률	37.4	36.1	33	42.7	59.5	63.2	60.1

출처 : e-나라지표(지표명:공무원 개방형 직위 임용 추이) 재편집/ 단위(명,%)

메모 : 충원률이란 직위지정 수 대비 충원 수, 외부임용률은 개방형 직위 임용자 중 민간인 또는 타 부처 공무원 임용자의 비율임.

직위 지정 수는 2012년 311개에서 2018년 445개로 증가하였고, 각 직위별 충원률을 살펴보면 2012년도에는 75.6%에서 2018년 82.2%로 점차 증가하고 있다. 또한 외부임용률(개방형 직위 임용자 중 민간인 또는 타 부처 공무원 임용자의 비율)을 살펴보면 2012년도에는 37.4%에서 2018년도에는 60.1%로 증가하였다. 개방형 직위 제도는 관료제의 경쟁력을 높이기 위해서 효율적인 정책 수립을 위해 전문성이 요구되는 직위에 공직 내외에서 공개모집을 하여 최적격자를 선발하는 채용제도이다. 개방형 직위에 외부임용률이 증가한다는 것은 민간인 임용 비율이 증가함을 말하며 이는 2015년에 민간인만을 대상으로 하는 경력 개방형 직위를 도입하면서 민간 임용률이 증가한 것에 영향을 받은 것으로 보인다.

관료제의 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 하지만 단순한 증가보다는 그 안에서 다양성을 찾아볼 수 있다. 첫째는 중앙공무원-지방공무원의 비율, 둘째는 임용방식에 따른 유형별 공무원 규모 변화, 그리고 마지막으로는 개방직 채용 비율이다. 중앙공무원 대 지방공무원의 비율은 살펴보면 시간이 지날수록 지방직 공무원의 규모가 증가하고 있다. 이는 자치 민주주의의 실현 및 지역별 행정서비스 수준을 높이는 기본이 된다. 임

용방식에 따른 유형별 공무원 규모 변화는 가장 많은 변화를 보였다. 특히 2015년 이후로 공무원의 정년 여부, 근무시간, 전문성, 경력 수준에 따라 다양한 인재 채용으로 공직의 규모를 확대하고 있다. 마지막으로 개방직 임용의 비율 증가를 통해 정부 관료제의 폐쇄적 속성이 완화하는 것을 확인할 수 있다. 특히 민간인 임용률이 점차 증가하고 있어서 정부 관료제의 개방성이 높아질 것으로 기대한다.

2 정부 조직 변화

정부 구조는 최고 통치자의 국정 철학과 비전을 실현하는 수단이다. 대통령은 정부조직 개편을 통해 인사권을 포함한 통치행위를 시행한다. 우리나라도 새로운 정부를 구성하면 예외를 불문하고 조직개편을 실시했다. 정부 관료제는 부·처·청의 정책 또는 관리 기능에 따라 분류한다. 부·처·청의 조직 구조는 행정부의 중범위 수준의 구조라고 할 수 있고, 미시적 수준의 구조는 부·처·청의 하부조직 구조라 할 수 있다.

정부조직도상에서 중범위 수준의 부·처·청의 기능적 차이는 다음과 같이 설명한다.[19] 행정 각 부는 대통령 및 국무총리의 통할하에 고유의 국가 행정사무를 수행하기 위해 기능별 또는 대상별로 설치한 기관이다. 행정 각 부의 장(장관)은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 각 부 장관은 소관 사무통할권, 소속 공무원에 대한 지휘·감독권, 부령제정권, 법률안 또는 대통령령안 국무회의제출권 등의 권한을 가진다. 또한 정부조직법상 각 부 장관은 소속 청의 중요정책 수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있고, 구체적인 지휘·감독 범위는 부처별 훈령 등 부처별로 구체화한다.

처는 국무총리 소속으로 설치하는 중앙 행정기관으로서 여러 부에 관련되는 기능을 통합하는 참모적 업무를 수행하는 기관이다. 처의 장은 소관 사무통할권과 소속 공무원에 대한 지휘·감독권을 가지며, 국무위원이 아닌 처는 의안제출권이 없으므로 국무총리에게 의안제출을 건의할 수 있으며, 국무회의 구성원은 아니지만 국무회의 출석·발언권을 가진다. 또한, 소관 사무에 관하여 직접적인 법규 명령을 제정할 수 없으므로 국무총

19) 정부조직관리정보시스템(http://www.org.go.kr/)

리를 통해 총리령을 제정할 수 있다.

청은 행정 각 부의 소관 사무 중 업무의 독자성이 높고 집행적인 사무를 독자적으로 관장하기 위하여 행정 각 부 소속으로 설치하는 중앙 행정기관이다. 청의 장은 소관 사무통할권과 소속 공무원에 대한 지휘·감독권을 가지고, 국무회의에 직접 의안을 제출할 수 없어 소속 장관에게 의안제출을 건의하여야 하며, 국무회의 구성원은 아니지만 출석·발언권을 가진다. 또한, 소관 사무에 관하여 직접적인 법규 명령을 제청할 수 없으므로 소속 장관을 통해 부령을 제청할 수 있다.

[표 Ⅲ-4] 중앙부처 조직개편 결과

구분	1993년 조직개편	1998년 조직개편	2003년 조직개편	2008년 조직개편	2013년 조직개편	2017년 조직개편
중앙행정기관	2원 14부 5처 14청 1외국 1위원회	17부 2처 16청	18부 4처 17청 1위원회	2원 15부 2처 18청 3실 5위원회	2원 17부 3처 17청 5실 6위원회	2원 18부 5처 17청 4실 6위원회
총 정원	565,115	561,952	576,223	604,290	621,823	656,665

자료: 국가공무원 인사통계(2013, 2017), 정부조직개편백서(2008, 2013, 2017), 문명재(2009: 30), 정부조직관리정보시스템(http://www.org.go.kr/orgnzt/chart/viewGvrn.do)

역대 중앙 부처 조직개편 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 1993년 출범한 김영삼 정부는 효율성과 민주성이라는 원칙 아래 '작고 효율적인 정부'를 표방하였다. 따라서 정부 조직개편은 정부 부처의 축소에 초점이 맞춰져 이루어졌다. 문화부와 체육청소년부를 통합하여 문화체육부를 신설하고, 상공부와 동력자원부를 통합해 상공자원부를 탄생시키는 등 2원 14부 5처 14청의 정부체제로 개편하였다(법제처, 2015). 1994년 국제화·세계화에 맞춰 정부조직 개편을 단행하였고, 1996년 중소기업청 설치, 해양수산부 및 해양경찰청 신설 등의 조직개편을 단행했다.

뒤를 이어 1998년 출범한 김대중 정부는 17부 2처 16청의 정부체제로 개편하였다. 재정경제원을 재정경제부로 바꾸고 외무부에 통상교섭본부를 신설해 외교통상부로 변경하였으며 내무부와 총무처를 통합해 행정자치부를 만들었다. 이외에 통상기능을 담당하던 통상산업부가 산업자원부로 탈바꿈하는 등의 개편이 이루어졌다. 이후 정부조직

개편에서는 공무원 인사의 중립성과 객관성을 확보하기 위한 독립 인사기구로서 중앙인사위원회를 신설하였고, 경제 부총리 및 교육 부총리 제도를 도입하였다. 2003년 출범한 노무현 정부는 정부조직 개편의 초점을 하드웨어가 아닌 소프트웨어에 초점을 맞추어 진행하였다. 이에 따라 조직의 개편보다는 기능의 이동이 활발하게 이루어졌는데, 보건복지부의 보육서비스 기능을 여성부로 이양하였으며, 기획예산처의 행정개혁 기능이 행정자치부로 이양된 것이 그 예이다. 또한 노무현 정부는 특정 정부조직이 전담하기 어려운 기능에 대해서는 위원회를 적극적으로 활용하여 전담토록 하였다.

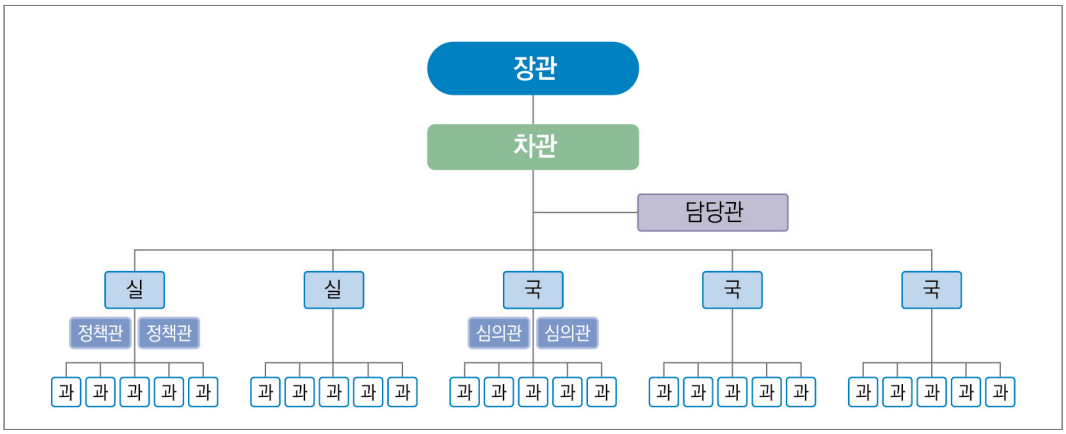
2008년 출범한 이명박 정부는 '유능하고 작은 정부, 국민을 섬기는 실용정부'를 표방하며 대규모 조직개편을 단행하였다. 이명박 정부는 '대부처주의'를 바탕으로 유사·중복 기능을 수행하는 조직을 통합하여 정부 규모를 축소하고 효율성을 도모하고자 하였다. 그 결과, 총 11개의 기관을 축소하여 2원 15부 2처 18청 3실 5위원회의 45개 기관으로 개편하였으며 '큰 시장 작은 정부'를 지향하여 적극적인 민간 이양도 동반하였다(황혜신 외, 2010). 문민정부 이후에 다시 원을 구성하였는데, 1993년 조직개편의 원은 국정원과 경제기획원이며 이명박 정부에서는 국정원과 감사원의 2원 체제이다.

2013년 출범한 박근혜 정부는 '국민행복, 희망의 새 시대'를 표방하며 경제부흥·창조경제·국민안전에 초점을 맞추어 17부 3처 17청 2원 5실 6위원회의 구성으로 조직개편을 단행하였다. 과학기술과 ICT를 기반으로 한 창조경제 컨트롤타워로 미래창조과학부를 신설하였으며 국민안전기능 강화를 위해 행정안전부를 안전행정부로 개편하고 보건복지부 소속 식품의약품안전청을 국무총리 소속 식품의약품안전처로 승격하였다.

2017년 문재인 정부는 통상의 준비·전환의 기간 없이 긴급하게 국정 공백을 해소해야 했으므로 최소한의 조직개편을 원칙으로 하였다. 따라서 국가적 현안을 해결하기 위한 정책수행 체계의 조정, 그간의 정부 운영상의 문제점 보완 등에 초점을 맞추는 등 기존 조직 재정비를 우선으로 개편해 나갔다.

중앙부처 조직개편 이외에 각 기관별 하부조직 개편도 계속해서 이루어졌다. 하부조직은 각 행정기관의 의사결정 또는 판단을 보조하거나 보좌하기 위해 하부조직을 두며 실, 국, 과, 본부, 관, 단 등이 그 예이다. 하부조직은 수행기능의 성격에 따라 의사결정 등에 직접 보조하는 보조기관(실,국,과 등)과 행정기관의 기능을 원활하게 수행하도록 지원하는 보좌기관(담당관 등)으로 분류되며 하나의 의사결정과정에 최소한의 범위라고

할 수 있다. 전형적인 하부조직 구성은 보조기관의 경우에는 실·국-과, 보좌기관의 경우에는 관-담당관 체제로 되어있다.[20]



출처: 행안부 조직 진단 시스템 개요

[그림 Ⅲ-2] 실·국·과 체제 형태 예시

하부조직 설치 기준은 일반적으로 중앙 행정기관의 소관 사무를 업무의 성질이나 양에 따라 수 개로 분담하여 설치하며, 그 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있다. '과'의 정원은 10명 이상을 원칙으로 하되, 업무 성격에 따라 최소 7명 이상이어야 한다. '국'은 4개 과 이상일 경우 설치 가능하며 '실' 밑에는 업무 특성에 따라 '정책관'을 두되, 소관하는 과의 수가 3개 이상일 때 설치할 수 있다. '실'은 정책관의 수가 2개 이상일 때 따로 설치하며 그 규모는 특별한 사정이 없는 한 3개까지 가능하다. 한 기관당 3개의 '관' 또는 12개의 '과'를 넘기지 않음이 원칙이다. 의사결정의 신속성과 효율성을 확보하기 위해서 차관까지 결재단계는 최대 4단계 이하로 한다. 3·4급으로 '국' 단위 기구를 설치하지 못하며 '국' 밑에 3·4급 '관(단)'도 설치할 수 없다.[21]

중앙 행정기관의 조직체계는 국장-과장-계장으로 연결되는 계선 조직으로 집행기능을 확보하고 행정사무의 예측성과 지속성을 유지할 수 있다. 그러나 다원적이고 복잡한 행정 문제를 해결해야 하는 정부는 정책결정 혹은 기획 업무에서 고도의 전문성을 가진 인력이 필요하다. 정부조직법 2조에 따르면 담당관 제도를 규정하여 그 기관의 장, 차

20) 정부조직관리정보시스템(http://www.org.go.kr/)
21) 정부조직관리정보시스템(http://www.org.go.kr/)

관, 차장, 실장, 국장(의 국을 포함) 밑에 이를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다. 구체적인 정책이나 사업 위주의 정책 능력을 갖춘 보좌 기관을 확보할 수 있도록 하였다. 담당관은 정책 결정에 관계하는 정무관적 직위에 있는 계선 지휘자에 소속하여 전문적인 지식과 기술을 제공하고 자문에 응하는 막료 기능을 수행하는 것이다. 담당관제도는 정책담당자와 함께 우수한 정책 입안과 강력한 정책집행에 도움이 되는 제도이다(김경제, 1970).

[표 Ⅲ-5] 관료제 하부구조적 측면 분석

역대 정부 \ 하부조직		보조기관 (Line)			보좌기관 (Staff)				
		실	국	과	차관보	고위공무원단			3~5급
						1급	2급	계	
김대중 정부	1998	37	166	776	9	1	121	122	361
	1999	35	164	744	9	1	103	104	321
	2000	35	163	745	9	3	106	109	336
	2001	36	168	762	10	3	99	102	352
	2002	36	168	764	10	3	99	102	360
	평균	**35.8**	**165.8**	**758.2**	**9.4**			**107.8**	**346**
노무현 정부	2003	36	169	771	10	3	101	104	359
	2004	38	182	819	10	4	110	114	369
	2005	42	180	917	8	4	124	128	392
	2006	45	196	1036	6	.	.	157	391
	2007	58	200	1123	5	.	.	214	484
	평균	**43.8**	**185.4**	**933.2**	**7.8**			**143.4**	**399**
이명박 정부	2008	52	149	1,212	3	.	.	229	278
	2009	54	151	1,113	3	.	.	238	275
	2010	56	148	1,116	3	.	.	245	284
	2011	57	151	1,141	3	12	241	253	296
	2012	58	152	1,159	3	12	246	258	300
	평균	**55**	**150**	**1,148**	**3**			**245**	**287**

역대 정부 \ 하부조직		보조기관 (Line)			보좌기관 (Staff)				
		실	국	과	차관보	고위공무원단			3~5급
						1급	2급	계	
박근혜 정부	2013	43	173	1,198	3	29	244	273	303
	2014	45	172	1,235	4	29	261	290	327
	2015	48	170	1,266	5	29	270	299	344
	2016	49	173	1,279	5	29	271	300	345
	평균	**46**	**172**	**1,245**	**4**			**291**	**330**
문재인 정부	2017	45	180	1,298	4	32	269	301	318
	2018	51	178	1,301	5	26	269	295	318
	평균	**48**	**179**	**1,300**	**5**			**298**	**318**

출처: 행정안전부 행정통계연보(2008~2019)

메모: 2001년부터 1급은 실장급(가급) 2급은 국장급(나급)을 말함

2008년 이명박 정부의 경우 중앙 행정기관 통폐합이 기존 조직의 단순 병합을 넘어 실질적인 융합으로 이어지고, 정부 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있도록 각 기관별 하부조직도 과감하게 재정비하였다(행정안전부, 2008b). 이명박 정부의 조직개편을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다(행정안전부, 2008b). 먼저, 부처별 세부 기능은 정책 수요 및 책임 행정, 수요자 중심으로 재분류하고 부처 간 기능 중복이 발생하지 않도록 개편하였다. 다음으로 하부조직은 대국주의를 적용하여 공통 지원부서는 축소하고, 유사하거나 세분화된 기구는 대국 중심으로 통합하였다. 마지막으로 인력의 경우 새로운 증원은 원칙적으로 인정하지 않고, 기능 이관 시는 수행 인력도 함께 이관하도록 하였다. 이에 따라 실·국 55개, 과 93개가 감소하였고 인력은 장관급 10명, 차관급 6명, 고위 공무원 62명, 3·4급 이하 3,349명으로 총 3,427명을 감축하였다. 차관보를 설치한 부처는 기획재정부, 외교통상부, 행정안전부로 총 3개이다.

2013년 박근혜 정부의 경우 책임장관제를 뒷받침하기 위하여 최소한의 하부조직 설계 기준만을 제시하고 각 부처가 기관장의 정책 의지에 따라 자율적으로 조직을 설계하도록 하였다. 다만, 결재 단계 증가로 신속한 업무처리가 지연됨에 따라 다층적 조직 구조를 단순화하고 차관까지의 결재단계를 4단계 이하로 간소화하여 행정 효율성을 제고하고 조직체계와 부합하지 않는 직제상 팀(4·5급)은 원칙적으로 폐지하였다. 이에 따라

하부조직은 88실 482국·관으로 개편하였으며, 인력은 정무직 2명, 고위 공무원 4명, 과장급 이하 93명 등 총 99명을 감축하였다.

2017년 문재인 정부의 경우 최소한의 조직개편 원칙에 따라 하부조직 개편도 신설 부처, 기능변동 분야 등에 한하여 최소화하였다. 또한 부처별 통일성 확보가 필요한 최소한의 기준 이외에는 부처 자율성을 최대한 존중하는 방향으로 추진하였다. 이에 따라 하부조직은 2실 8국(관) 11과가 증가하였으며, 인력은 정무직 1명 (차관급), 고위 공무원 10명, 과장급 이하 123명 등 총 124명이 증가하였다. 차관보를 설치한 부처는 기획재정부, 외교부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부의 총 5개(2019년 기준)이다.

3 인사제도의 변화

관료제의 내부적 변화는 정치·경제적 환경 변화에 따라서 세 시기로 구분할 수 있다. 먼저 현대적 관료제를 제도화하기 이전으로 이승만 정부부터 박정희 정부 이전까지, 다음으로 발전국가와 군사정권 시대의 관료제, 마지막은 민주화와 시장 중심 국가발전 시대의 관료제이다. 각 시기별 행정환경 변화에 따른 인사제도의 도입 및 개혁과정을 중심으로 관료제의 변화를 살펴본다.

이승만 정부는 1949년 공개경쟁채용제도 원칙을 도입하였다. 공개채용제도란 공무원의 신규 채용 시 불특정 다수인을 대상으로 경쟁 시험을 실시하여 국민에게 균등한 기회를 보장하고 우수한 인재를 선발하는 제도이다(이수영, 2017). 하지만 이승만 정부시기는 현대적인 인사행정이 제도화하기 이전으로, 의전 위주의 주로 비서업무를 담당한 관료제였다(김상묵 외, 2008).

발전국가 시대로 들어서면서 관료제는 빠른 속도로 제도화하고 강한 권한으로 국가발전을 이끌었다. 급속한 산업화와 경제발전 정책은 정부기능을 빠르게 세분화하였고 정책목표를 효율적으로 수행하기 위한 인력의 수급이 시급하였다. 1963년에는 직업 관료제, 공개경쟁채용, 계급제 그리고 신분보장 등의 다양한 제도를 도입하면서 한국형 관료 제도를 형성하였다. 먼저 젊은 인재들이 공직을 평생직장으로 여기고 명예롭게 근

무하도록 하기 위해서 직업공무원제도를 도입하였고, 공무원 채용의 공개경쟁시험, 교육훈련, 신분보장을 강화하였다. 이와 함께 과학적 인사관리의 기초가 되는 직위분류제를 기본적으로 채택하고 이에 계급제 요소를 통합하여 관리직, 사무직, 기능직의 3개 직위의 계층적 직위분류제도를 도입하였다. 공개경쟁시험은 3급을 대상으로 하였으며 행정, 외무, 기술고등고시, 그리고 입법고시(5급)[22]로 구분하였다. 공무원을 공개경쟁시험으로 신규 채용하면 3급은 1년, 4급 및 5급은 9개월, 기능직은 6개월을 각각 조건부로 임용하고 그 기간 중에 우수한 근무 성적을 받은 자를 대상으로 3급의 경우에는 시보로, 그 외 직급은 공무원으로 임용하는 조건부임용제도와 시보임용제도를 도입하였다. 공개경쟁채용제도 이외에 특별채용제도를 도입(1963.12.16. 국가공무원법 28조 신규채용)하고 고유의 전문성이 필요한 자리에는 특별채용을 실시하였다. 공무원의 역량을 강화하기 위해서 공무원훈련법(1963년)을 제정하고 공무원의 교육훈련을 의무화하였고, 승진 등에 관한 객관적 근거를 제시하기 위해서 근무성적평정규정을 제정·공포하였고, 이는 승진 순위를 결정할 때 평가 기준으로 활용하여 승진 후보자를 선발하는 기초 자료로 삼았다.[23] 또한 승진 대상자는 승진임용후보자명부 작성 단위를 달리하는 기관에 전보할 수 없도록 전보제한제도를 신설(공무원임용령 개정, 1965.4.11.)하였다.

또한 공무원이 공직에 몰입하여 일할 수 있도록 공무원연금법(1960년)을 시행하고, 고등고시 합격자의 유효기간을 1년에서 5년으로 확대하고 기타 채용 후보자 명부의 유효기간을 2년으로 연장하여 우수한 인재를 확보하기 위하여 노력하였다. 공무원이 임용되어 직책을 맡고 이를 수행할 때 정신적 각오를 새롭게 하는 복무선서를 실시하고 공무원의 정치적 운동을 금지하고 정치 활동의 한계를 법조문에 명시하여 공무원과 개인의 정치 행위를 분리하고자 하였다. 특히 박정희 정부의 새마을사업을 보다 원활하게 집행하기 위해서 이를 뒷받침하는 공무원 채용 제도로 개정하였다.[24]

전두환 정부는 지역의 특수성을 고려하여 일정 지역 내의 거주자에게 해당 지역 소재

22) 입법부의 독립성을 강화하기 위해서 국회사무처에서 입법고시를 실시하고 입법부 일반직 5급 공무원을 채용(1977년에 도입).

23) 승진순위결정요소의 비율조정(1965): 승진에 필요한 요건을 갖춘 3급 이하의 공무원은 근무성적평정규정에 의한 근무성적평정점 3할, '경력평정규정'에 의한 경력평정점 4할 및 '공무원훈련법'에 의한 훈련성적 1할과 승진심사위원회에서 심사평정한 평정점 2할의 비율에 의한 승진후보자명부를 직급별로 작성함.

24) 공무원의 단일호봉 봉급제도를 채택할 수 있는 근거를 마련하고, 공무원의 연고지 근무체제를 확립하는 것으로 국가공무원법을 개정하였음(1973.2.5.)

기관에 특별채용할 수 있는 한지특채제도(1981)와 공직자의 정년을 5급 이상은 61세, 6급 이하는 58세, 일반적은 58세에서 61세, 기능직은 40세에서 61세로 각각 연장하였다. 노태우 정부는 사관학교 출신의 군인 사무관을 채용하는 제도인 유신 사무관제도를 폐지(1989)하였다. 이는 행정조직 내의 군대문화가 서서히 사라지는 시작점이 되었다(임도빈, 2005). 또한 6급 이하의 하위직 정년을 단계적으로 개별 심사하여 연장할 수 있도록 하였다. 또한 특별채용도 과학기술분야 전문가의 채용 기준을 설정하고 실업계 학교 졸업생 채용도 연구기술직에서 기능직까지 확대하였다.

발전국가와 군사정권의 관료제는 명확한 정책목표를 효과적으로 집행하면서 국가 발전에 크게 기여하였다. 이는 유능한 인력을 채용하고 그 능력을 발휘할 수 있는 조직체계를 갖추고 통치집단 외의 어떠한 정치세력이나 이해집단의 간섭 없이 오직 국가 목표만을 수행하는 것에 몰두할 수 있었기 때문이다(임도빈, 2007)

김영삼 정부부터 현재까지 정치·사회의 민주화와 시장의 원리(자율과 경쟁, 성과,규제완화)를 강조하였고 이는 기존의 관료제에 대한 새로운 도전이었다(윤견수, 2018). 김영삼 정부 시기에는 정치적으로는 민주화에 대한 요구가 높아졌으며, 1995년도 지방자치단체장 선거와 함께 지방화도 가속하였고, 국가 주도에서 시장 주도의 발전 및 세계화는 관료제에 영향을 미쳤다. 특히 김영삼 정부 말부터 김대중 정부까지는 경제위기를 극복하기 위한 금융 개혁과 경제구조 개혁 등 보다 강력한 시장중심적 개혁을 추진하였으며, 노무현 정부에서 정부는 평가의 대상이 되어 성과와 경쟁을 강조하는 신자유주의와 신공공관리적 행정개혁을 추진하였다. 직업 관료제의 전통적 가치는 공직의 안정성과 보편성이었으나 민주화를 거치면서 대표성·책무성을 요구받았고 신자유주의-신공공관리적 가치로 경쟁과 성과 개념에 영향을 미쳤다(박종민·윤견수, 2015; 윤견수, 2018).

김영삼 정부는 기업체의 성공 사례를 현장에서 경험하고, 공무원의 경직된 사고를 전환하기 위해서 공무원의 기업연수를 실시(1993), 복수직급제도(1994), 지방고등고시(1995), 여성채용목표제(1996), 외무고시2부 신설(1996), 전문직 공무원의 임용 범위 확대(1997)를 도입하였으며 김대중 정부는 인사행정의 전문성을 강화하고 인사제도를 개선하기 위해서 중앙인사위원회를 설치(1999)하고, 목표관리제(1999), 성과연봉제(1999), 개방형임용제(1999), 양성평등채용 목표제(2002), 장애인고용의 의무화(2000), 외국인

대상 개방형 직위(2002)임용을 도입하였다. 또한 민간부문 전문성을 인정하는 경우에 민간전문가를 공직에 파견하는 민간전문가공직파견제(1998)와 공무원이 휴직 후 민간기업에 일정 기간 동안 근무하면서 민간부분의 전문성을 키우는 민간근무휴직제도(2002)도 도입하였다. 노무현 정부는 김대중 정부의 성과평가제도를 개선하여 다면평가제(2003)와 역량평가제(2006)을 도입하고 성과 향상을 위한 직무성과계약제(2004)와 성과계약제(2004)를 도입하여 개인의 성과에 따른 보상체계를 강화하였다. 5급 공개경쟁채용시험에 공직적격성평가(PAST)를 도입하여 우수한 인재를 확보하고자 하였으며 각 행정기관의 특수성에 따라 관련 전문가를 채용할 수 있도록 6급 이하 공무원의 특별채용권한을 해당 기관장에 위임하였다. 또한 양성평등채용목표제를 확대하고, 지역인재추천채용(2005)하여 공직의 대표성도 확대하였다. 특히 고위공무원단(2006)과 총액인건비제도(2007)를 도입하여 공무원의 개방과 경쟁을 확대하고 탄력적·자율적 조직운영을 활성화하고자 하였다.

이명박 정부에서는 성과계약제도를 지방공무원으로 확대(2008)하였고 9급 저소득층 채용(2008)과 10급 기능인재추천채용(2010)을 도입하였으며, 고위공무원단의 역량평가제도가 어느 정도 정착하자 과장 후보자를 대상으로 역량평가제도를 도입(2010)하였다. 또한 기존의 특별채용제도를 경력경쟁채용으로 변경하여 시험으로 채용하는 공개경쟁체용과 경력으로 채용하는 경력경쟁채용으로 공무원임용제도를 개편하였다. 박근혜 정부에서는 시간선택제(2013)와 귀화자북한이탈자채용제(2013)를 도입하였으며, 기존의 순환보직제와 달리 특정 직위에서는 최소 8년 동안 근무해야 하는 전문 직위를 신설하였으며, 부처 단위의 정원 관리를 효율화하기 위해서 통합정원제를 운영하였다.

결국 김영삼 정부부터 현재까지 정부는 시장적 관점에서는 거대 관료조직의 비효율과 무능력을 비판하고(Osborne and Plastirik, 1997), 정치적 관점에서는 강한 권한을 가진 관료조직의 권력 남용과 부패 문제를 제기하였지만(Rourke, 1965; Redford, 1969), 그와 동시에 기업가나 정치인에 대응하여 관료제의 공적 가치를 강화해야 한다(Goodsell, 2004)는 주장도 제기되었다.

관료제의 공적 가치를 강화하기 위해서 정치적 중립을 확보해야 하지만 오히려 관료제는 시간이 지날수록 점차 정치화하고 있다는 비판을 받는다. 발전국가와 군사정권 시기 또는 특정 정당이 오랫동안 권력을 장악했을 때는 통치집단의 변화가 없기 때문에

정치와 행정의 관계가 안정적이며 관료는 비교적 안정적으로 역량을 발휘할 수 있다(윤견수, 2018). 통치집단이 변하지 않는다면 관료는 기존의 정치 권력을 유지되기 때문에 정치화될 가능성이 낮다, 하지만 김영삼 정부 이후 대통령 선거주기에 따른 다른 통치집단이 정권을 잡으면서 관료는 이전의 통치집단과 다른 정치 집단과의 새로운 관계를 형성해야 한다. 이러한 과정에서 관료는 지위를 보장받기 위해서 더욱 정치화될 가능성이 높아진다.

한국과 같이 공법적 질서를 강조하는 국가는 정치를 통치의 관점으로 확대해석하는 경향이 있다. 정권을 장악한다는 것은 권력을 쟁취한다는 것이고, 정치를 사인화하고, 선거의 승리는 주어진 임기 내에 마음대로 통치할 권한을 받았다고 해석한다(이광일, 2008; 윤견수, 2018). 이처럼 정치를 통치로 보는 관점은 대통령, 선출직 공직자, 지자체단체장까지 동일하다. 이들은 선거의 승리로 재직기간 동안 조직, 인사, 재무, 정책 등에 전권을 행사하고자 하며 이는 기존의 정책을 폐기하고 핵심인력을 교체하는 것이 당연하다고 생각하는 이유일 것이다(윤견수, 2018) 이러한 접근은 어느 정부를 가리지 않고 공통된 행태이다. 또한 한승주(2018)는 신자유주의-신공공관리적 행정개혁도 연공서열과 종신고용의 장점을 위협하여 공직사회에 위기감만을 강화했다고 하였다.

[표 Ⅲ-6] 각 정부별 주요 인사개혁 제도

연도	주요 내용
군사정부 (1961~1963)	국가공무원법 (개정), 직위분류법 및 공무원훈련법 제정, 직위분류제 도입 결정, 조건부 임용 및 시보임용제도 도입, 공무원 교육훈련의 의무화, 인사감사실시, 근무성적평정제도 도입, 공무원연금제도 채택, 복무규범 강화.
제3공화국 (1963~1972)	임용권의 한계와 위임에 관한 규정 개선, 특별추천제 도입, 승진 순위 결정 요소의 비율 조정, 경력평정제도 개선, 전보제한제도 신설.
제4공화국 (1972~1979)	직위분류법 폐지 및 국가공무원법 관계법령 개정, 조건부임용 및 기한부 임용제도 폐지, 교육훈련 강조.
제5공화국 (1981~1988)	승진과 보직관리제도 개선, 공직자윤리법 제정(1981), 공무원재산등록제 채택, 공무원 정년 일부 연장, 지역 연고 특별채용(1981).

연도	주요 내용
제6공화국 (1988~1993)	공무원에 대한 보수인상, 하급공무원의 정년연장, 공직기강 확립 및 부패척결 유신사무관 폐지(1989).
김영삼 정부 (1993~1998)	공직자윤리법개정(1993): 재산공개 제도 도입, 하급직원에 대한 근속승진제 확대. 복수직급제도입(1994), 기업 연수 실시(1993), 공무원 공개 채용시험의 종류 다원화, 공개 경쟁 승진시험 부활, 공무원 단체의 준노조화(1993), 지방고등고시실시(1995), 여성 채용목표제도입(1996), 전문직 공무원 임용 범위 확대(1997).
김대중 정부 (1998~2002)	중앙인사위원회설치(2000), 군가산점폐지(2001), 정부인력 감축(1998-2001). 공무원임용의 개방화(1999): 개방형 직위 지정, 공무원 업무 범위 확대. 민간전문가 공직파견제(1998), 성과연봉제(1999), 연봉제와 성과상여금제(1999), 장애인 고용 의무화(2000), 입법고시 정례화(2000), 여성 채용 목표제에서 양성평등 채용 목표제로 전환(2002), 성과급제 확대, 근무 성적 평정제 개편, 민간 근무 휴직제도(2002), 공무원 단체 준노조화.
노무현 정부 (2003~2007)	국가 인사 기능 통합, ·자율 ·분권화 추진, 투명하고 공정한 인재선발 시스템 구축. 탄력적 인력 관리 체계 추진: 중앙·지방 총액 인건비 제도 도입(2007). 공직 경쟁력 강화를 위한 임용제도 다양화: 양성평등 및 지역 인재 채용, 장애인, 이공계 우대. 경력개발체계 개정: 전문 분야별 보직 관리제(2006). 차별 없는 균형적 인재 등용: 다면 평가제(2003), 성과 계약제(2004), 직무 성과 계약제(2005), 역량 평가제(2006) 등 다양한 평가 시스템 개발. 고위공무원단 제도 도입 및 시행(2006), 보수 합리화 및 공무원의 삶의 질 향상.
이명박 정부 (2008~2012)	맞춤형 채용제도(공직 예비시험), 5급 공채로 개편, 지방 공무원 성과 계약제(2008), 공개 경쟁채용제도 응시 상한연령 폐지(2008), 9급 저소득층 채용(2009), 10급 기능인재 추천 채용(2010), 과장 후보자 역량평가 제도 도입(2010), 국립외교원 설립(2011).
박근혜 정부 (2013-2016)	시간 선택제 국가 공무원(2013), 귀화자 북한이탈주민 채용(2013), 전 직급 국민 인재 경력 채용제, 고위 공무원에 민간 전문가 채용, Y형 경력개발 제도 도입, 전문 직위 도입(2015), 퇴직 공직자 취업제한 제도 실시(2015), 통합 정원제 운영(2013), 근무 성적 평정제도 개편(2015), 과장 후보자 역량 평가 의무화(2015).

출처: 양현모(2009) 및 하미승(2010)을 수정 및 보완.

제2절 한국 관료제의 역량: 기원과 진화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국 관료제의 역량 구조

앞 절에서는 주로 한국 관료제의 외형적, 양적 변화에 초점을 맞추었다. 이 절에서는 한국 관료제의 진화 과정, 즉 한국 관료제의 형성과 역사적, 제도적 맥락에서의 진화를 관료제의 역량을 중심으로 다룬다. 이 절은 질적 연구방법론을 바탕으로 하는 과정 서술의 방식으로 서술되었다. 한국 관료제는 개발시대에는 뛰어난 역량을 바탕으로 성과를 거두었지만, 최근 들어서는 그 성과가 떨어지고 있는 것으로 알려져 왔다. 그렇다면 한국 관료제에서 역량은 과연 무엇일까? 그리고 한국 관료제의 역량 형성의 기원과 그 진화 과정은 어떠한가?

가. 한국 관료제의 역량

이 절에서 논의하는 한국의 국가 관료제의 역량은 조직 관리적 관점의 역량과 구분한다. 조직의 성과에 영향을 미치는 성격이나 행태적 특성으로서의 역량과 달리, 여기서는 국가 차원의 성과에 영향을 미친 것으로 여겨지는 관료제의 집합적 측면에서의 역량에 초점을 맞추고 있다. 이 절에서 사용한 역량이란 성과와는 다른 개념으로, 역량이란 개인이 직무나 과업을 수행하는 능력을 의미하며, 성과란 주어진 과제를 수행한 결과를 의미한다.

개발시대의 한국 관료제는 무엇을 어떻게 하였기에 역량이 있는 것으로 평가받는가? 또한 현재 관료제는 무엇 때문에 그 역량이 저하되었다고 평가받는가? 개발시대의 한국을 비롯한 동아시아 국가들의 발전에 주목하고 그 동인을 분석한 연구는 대체로 발전국가론으로 정리되고 있다. 기본적으로 발전국가론은 어떻게 서구와 같은 발전의 경로를 거치지 않은, 즉 시장을 비롯한 사적 영역이 붕괴한 상황에서 동아시아 국가들이 자본주의적 발전을 성공적으로 이루어낼 수 있었는가 하는 데서 출발한다. 발전국가론이 주목한 것은 결국 국가의 역할이었다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990).

그리고 이와 같은 국가의 역할은 '사회세력 및 사회계급의 요구나 이익의 단순한 반영이 아닌 목표를 설정하고 추구할 수 있는 능력'인 국가의 자율성을 바탕으로 '국가가 스스로 설정한 목표를 집행·관철할 수 있는 능력'에 의해 가능하다고 평가하였다(Skocpol, 1985: 9-16; 김일영, 2001: 90; 오재록·공동성, 2011: 31). 발전국가의 성장 과정에서 국가 혹은 국가기구를 실체적으로 구성하는 관료제는 본질적으로 사회세력 및 사회계급의 요구에서 자유로울 수 없는 정치 영역과는 달리 스스로 국가 발전의 목표를 수립하고 이를 달성한 것으로 여겨진다.

그렇다면 실제로 개발시대의 한국의 관료제는 스스로 국가의 목표를 설정하고 이를 집행하고 관철하는 역량을 발휘했을까? 사실 이 질문은 사실 관료제의 역량과 관련하여 두 가지 분리된 질문을 던지고 있다. 그 하나는 국가의 목표 설정 역량에 관한 것이고 다른 하나는 이의 집행 및 관철 역량에 관한 것이다.

개발시대의 한국은 경제개발계획을 중심으로 국가의 목표를 설정하여 이를 달성하는 과정에서 발전을 이룬 것으로 평가되고 있다. 그런데 이러한 목표의 설정 과정에서 관료제의 역할은 거의 드러나지 않는다. 이는 당시 한국의 정치적 구조와 상황에 기인한다. 국가 주도의 발전이 본격화된 개발시대는 박정희의 집권으로 출발하였다. 박정희는 군사정변을 통해 권력을 획득하고 다시 한번 유신체제를 출범시킴으로써 강력한 일인 통치 체계를 구축하였다. 이 과정에서 삼권분립이라는 기본적인 원칙을 무시하면서 박정희라는 최고통치권자의 의사가 국가의 의지가 되는 체계를 성립하였으며, 행정부를 견제해야 하는 의회와 정당은 통법부(행정부가 요청한 법률을 통과시켜 주는 부처)처럼 들러리 역할만 하였다(이종수, 2013: 247; 윤견수·김다은, 2017). 특히 유신체제 출범과 함께 헌법의 개정을 통해 국회의원의 1/3을 사실상 대통령이 지명하여 별도로 유신정우회라는 명칭으로 별도의 원내교섭단체를 구성한 이후, 의회와 정당의 역할이나 정치 기능은 거의 존재하지 않는 상황이었다. 다른 한편으로 박정희는 일인 통치 체계의 공고화를 위해 통치 기간 내내 권력에 근접한 것으로 알려진 사람이나 잠재적으로 권력 투쟁의 경쟁자가 될 수 있는 사람들을 다양한 방식과 경로를 통해 제거하기도 하였다(이병량·주경일·함요상, 2004: 769). 그런 의미에서 윤견수·김다은(2017)은 박정희 시대의 행정이 작동한 정치적 배경을 이해하기 위해서는, 최고통치권자로서 당시의 정치를 좌지우지했던 박정희 개인의 사고체계를 이해해야 한다고까지 하였다.

실제로 국가 관료제 차원이 아니라 당시 관료의 구체적인 역할을 분석하기 위해 이루어진 연구에서도 목표 설정과 관련한 관료들의 역할을 확인하기는 어렵다. 그 대신 관료들은 박정희에게 직접 과업을 할당받고 이를 추진하는 역할을 담당한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 박정희 정권에서 총무처 장관으로 국가 관료제의 구축 작업을 수행한 이석제의 경우는 박정희에게 아래와 같이 명확하고 한정된 과업을 부여받았다.

"공무원은 신분이 안정되어야 열성적으로 일하는 집단이오. 공무원들이 자진해서 뛰어야 최고 지도자의 뜻이 하부까지 전달되고 제대로 수행되는 것이오. 국가 근대화의 선봉으로서의 공무원제도를 확립해야 되는데...이 장관이 우선 공무원을 알아서 해줘야겠소. 이 장관이 나서서 정권이 바뀌어도 신분 변동이 없이 헌신적으로 일할 수 있는 직업 공무원제도의 근간을 정비해 주시오[25]*."*(조갑제, 1999b: 21)[26]

이러한 사례는 이석제에 국한하지 않고 다른 당시의 관료들의 발탁 과정에서도 반복하여 나타난다. 예를 들어 서울시장으로서 서울의 도시개발 과정에서 큰 역할을 한 것으로 알려진 김현옥의 경우에도 박정희가 서울 개발의 불가피성 등을 이유로 직접 기용하면서 "건설에 용감하라."는 특별한 당부를 한 것으로 알려져 있다(최성모, 1994: 74).

국가 목표 설정의 관계에서 국가 관료제 혹은 관료들의 역할은 중화학공업화 정책의 수립 과정에서도 드러나고 있다. 중화학공업화 정책은 1970년대에 접어들면서 미국의 주한미군 철수 계획 및 대중국 우호 외교 등 외교 노선 변경, 경기 침체와 이를 계기로 한 노동계층의 저항, 대통령 선거와 국회의원 총선거에서의 고전 등의 환경하에서 위기의 타개책으로 박정희가 제시한 수출 100억달러와 1인당 국민소득 1,000달러의 목표를 달성하기 위한 수단으로 강구되었다. 이러한 목표에 대해 1972년 12월 28일 수출진흥확대 회의에서 박정희는 직접 아래와 같이 설명하였다고 한다.

"10월 유신에 대한 중간평가는 수출 100억 달러를 달성하느냐 못하느냐에 달려 있다. 그렇기 때문에 행정, 생산양식, 농민 생활, 국민의 사고방식, 외교, 문교, 과학기술

25) 이석제는 박정희의 이러한 부탁을 "관료제를 근대화하라."는 명령으로 받아들였다고 한다(이석제, 1995: 217).
26) 이병량·주경일·함요상(2004), p. 769에서 재인용

등 정부의 모든 정책 초점을 100억 달러 수출 목표에 맞추어 총력을 집중해야 한다.” (오원철, 1995: 491)

박정희가 이처럼 직접 제시한 목표와 이의 달성을 위한 수단으로 제시한 중화학공업화 정책에 대해 한국의 국가 발전을 주도한 것으로 알려진 경제기획원에서 미온적인 태도를 보이자 상공부 출신 관료인 김정렴과 오원철을 청와대의 보좌관과 경제 제2비서실장으로 발탁하여 추진하였다[27]. 그리고 이들은 실제로 박정희가 유신 대통령에 선출된 다음날인 12월 28일 상공부는 9개년의 연도별, 분야별 계획과 목표치를 설정하여 수출 100억달러 달성의 계획을 발표하였다고 한다[28](오원철, 1997: 491-492; 윤상우, 2006: 83; 문상석, 2015: 85-86).

이와 같은 의미에서 개발시대 한국 관료제의 역량은 기본적으로 국가의 목표를 설정하는 것보다는 최고 권력자가 설정하여 제시한 목표를 구체화하여 달성하는 집행력이라고 정의할 수 있을 것이다. 그렇다면 추진력이라고 요약 가능한 이러한 집행력은 ‘목표의 달성 정도’를 의미하는 효과성 개념과도 맥락이 닿는 것으로 볼 수 있다. 그런데 여기서 또 하나 중요한 문제가 나타난다. 일반적으로 바람직한 미래 상태로 정의되는 목표는 조직 개념의 기본 전제가 된다. 그런데 실제의 조직에서는 조직의 목표와 개인의 목표가 다른 경우가 충분히 발생할 수 있고 그런 의미에서 조직 목표와 개인 목표의 일치는 조직관리에서 중요한 과제이다. 특히 정부와 같은 공조직의 경우에는 조직이 제시하는 추상적이고 공식적인 목표와 구성원인 관료의 개인적 이해에 기반하는 실질적인 목표의 차이가 내부성의 문제를 야기하는 원인이 된다.

그렇다면 개발시대에 한국의 관료제가 보여준 집행력을 보완하기 위해 필요한 역량은 바로 제시된 목표에 대한 수용 혹은 이의 내면화라고 할 수 있다. 그런데 위에서도 설명하였듯이 당시에 제시된 목표는 정부 혹은 국가 관료제가 아니라, 과업에 대한 헌신을 넘어 박정희로 대표되는 당시의 국가 체제에 대한 충성(loyalty)으로 대체할 수 있

27) 경제기획원이 중화학공업화 정책에 미온적인 태도를 보인 데는 중화학공업 육성에 막대한 자본이 소요되고 회임 기간도 길어 경제적 효율성을 기대할 수 없으며 1970년대 초의 경제 불황으로 정책 추진의 여건도 성숙하지 않았다는 상황 인식이 있었다. 그렇기 때문에 경제기획원은 중화학공업의 재원을 당시의 전략산업이었던 경공업의 경쟁력 강화 재원으로 활용하는 것이 효율적이라는 입장을 주장했다고 한다(Haggard and Cheng, 1987: 123).

28) 이와 같은 사례는 경부고속도로 건설 과정에서도 확인된다. 위에서도 언급된 오원철에 따르면 “경부고속도로는 박정희 대통령의 작품이다. 구상부터 감독, 검사를 혼자 해냈다.”고 한다(노화준, 1996: 162).

는 개념으로 보인다. 그런 의미에서 당시의 한국의 국가 관료제와 관료들은 자신들을 전투부대원들처럼 인식하였고 상관이었던 박정희 대통령의 명령에 충실히 따랐다는 평가를 내릴 수 있을 것이다(김형아, 2005: 301).

나. 한국 관료제의 역량 구조 형성의 기원

위의 논의를 요약하자면 한국 관료제의 역량은 주어진 목표를 달성하는 '집행력'과 이런 목표에 대한 헌신으로서 '충성'으로 요약될 수 있다. 그런데 '집행력'과 '충성'이라는 역량은 관료제에서 일반적으로 요구되는 역량이라기보다는 당시의 관료제에 기대된 일종의 이념형으로서의 역량이라고 할 수 있다. 따라서 이와 같이 기대된 역량을 관료제를 통해 구현하고 또 이를 지속시키기 위해서는 이런 역량 구조를 형성하기 위한 출발점으로서 기원이 존재해야 할 것이다. 이 장에서는 이를 제도적 차원과 운영의 차원에서 구분해서 추적하고자 한다.

1) 제도적 차원: 공무원제도 형성

한국의 관료제 원형은 박정희 정권에서 찾아야 한다는 점에 대해서는 큰 이견이 없는 것으로 보인다(김근세, 2012). 이는 한국 관료제의 역량 구조 형성과 관련해서도 크게 다르지 않아 보인다. 위에서 이미 논의하였듯이 박정희 집권 이후 시작한 개발시대가 한국의 관료제에게 '집행력'과 더불어 '충성'을 요구했다는 점에서 이에 상응하는 인적 자원을 관료제로 끌어들이기 위해서는 그에 걸맞는 공무원제도의 형성이 필요했을 것이다. 그리고 실제로 박정희는 국가 권력을 장악한 후 시급하게 공무원제도의 정비를 추진하였다.

이 과정에서 먼저 주목해야 할 사실은 당시의 국가 관료제의 정비가 인적 청산과 함께 이루어진 사실이다. 박정희를 비롯한 군사정변의 주체세력은 정변의 성공 직후인 1961년 5월 19일 '국가재건최고회의'라는 명칭으로 내각을 구성하였다. 국가재건최고회의는 7개의 분과위원회를 두고 이를 통해 국가운영 체계의 변화를 실질적으로 주도하였다. 이전 장에서 언급한 이석제는 국가재건최고회의 출범 다음날인 1961년 5월 20일 법제사법위원회의 위원장으로 임명되면서 제3공화국 헌법 제정 작업을 주도하고

지휘하는 일을 포함하여 일본법 혹은 군정법을 그대로 사용하고 있었던 법률 체계 전반 정리 작업의 책임을 맡게 되었다. 그리고 동시에 이전 장에서 언급하였듯이 공무원제도의 정비를 통해 국가 관료제를 구축하는 임무를 부여받았다(이석제, 1995; 이병량·주경일·함요상, 2004).

그런데 문제는 당시까지 한국의 관료제를 구성하고 있던 관료들의 역량이 근대적 국가를 관리하고 발전시킬 수준에 미치지 못했다는 점이다. 이는 1950년대 이후 미국의 적극적인 지원하에 조직 운영 기술과 의사결정 방법 등 합리적 조직관리 기법을 집단적이고 체계적으로 교육받았던 군사정변의 주체세력인 엘리트 군인 집단의 문제의식이기도 하였다(이병량·주경일·함요상, 2004). 이는 근본적으로 1949년 제정한 「국가공무원법」이 지니는 한계에 기인했다. 제정 「국가공무원법」은 공무원의 임명에 대해 아래와 같이 규정했다.

제2장 임명과 고시
제5조 공무원의 임명은 고시 성적 또는 전형 성적에 의하여 이를 행하여야 한다. 독립운동에 공헌이 있는 자로서 덕망이 있는 자를 공무원에 임명할 때에는 특별 전형에 의하여 행할 수 있다.
제6조 공무원의 자격은 고시 또는 전형에 의하여 인정한다. 고시 또는 전형에 관하여 필요한 사항은 본 법에 규정하는 바를 제한 외에는 따로이 대통령령으로 정한다.
제9조 공무원의 임명은 법률 또는 대통령령의 정하는 바에 의하여 임명권자가 행한다. 임명권자는 법률 또는 대통령령의 정하는 바에 의하여 그 임명권을 하급기관에 위임할 수 있다.
제13조 3급 공무원은 고시 위원회에서 시행하는 고등고시 또는 전형에 합격한 자 중에서 소속 장관의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명한다.
제14조 소속 장관이 국무총리를 경유하여 3급 공무원의 전형을 고시 위원회에 요구할 때에는 좌의 1에 해당한 자 중에서 행하여야 한다.

위의 조항에 따르면 한국의 「국가공무원법」은 처음부터 고시 혹은 전형의 형식으로 실적 평가를 바탕으로 공무원의 임용이 이루어지도록 한 것으로 보인다. 그러나 전형은 "학력과 경력과 그 직무에 관계 있는 간단한 논문고사와 구술고사에 의하여 직무 수행에 필요한 학식 기술 또는 경험의 유무를 검토함으로써 행"하도록 되어 있어 사실상 선발권자에 의한 자의적 공무원 임용을 가능하게 한 것이었다(「공무원전형령」 제2조; 이병량·주경일·함요상, 2004). 그리고 실제로 공개 경쟁채용 시험이었던 고시를 매우 제한적으로만 운영하였다[29]. 그 결과 당시 관료들은 법령의 합리적인 면을 강조하고 정

치·행정적 행동의 최소한의 합리성을 보장하는 대신 자기 권력을 강화하고 유지하기 위하여 법률의 틀을 지배하는 지위와 기회를 악용하여 정치적 책략을 위한 도구로서 그 틀을 조종하는 행위를 서슴지 않은 것으로 알려져 있다. 또한 그들의 행동 양식은 몰목표적이고 도덕적 제약이 거의 없었기 때문에 세도가적이었으며 그들의 정책 지향은 고도의 소비성을 띠게 되었다고 평가받기도 했다(이한빈, 1968: 148-149).

이와 같은 상황에 대한 인식을 바탕으로 공무원제도의 정비 작업에 앞서 인적 청산을 통한 관료제의 정비가 이루어졌다. 1961년 6월 20일부터 7월 20일까지 한 달 동안 이루어진 공무원의 인적 청산은 내각사무처의 '인사 정리 기본정책' 발표와 '공무원감원 기본방침', '부정공무원 정리기준' 및 '인사심의위원회운영요강' 등을 통해 병역기피자, 축첩자, 병역미필자, 부정행위자, 정치관여자 등을 단계적으로 정리하는 방식으로 진행되었다. 또한 이와 동시에 1961년 6월 17일 내무부는 별도로 '공무원 정리요강' 을 발표하는데 여기에는 위의 해당자뿐만 아니라 정실채용, 불성실, 50대 이상의 고령자라는 기준이 포함되기도 하였다(조갑제, 1999a: 194-197). 이렇게 하여 파면한 숫자는 당시 전체 공무원 수의 10% 이상을 차지하는 약 3만 3,000여 명에 달하였다(이병량·주경일·함요상, 2004)[30]. 이와 같은 대대적인 인적 청산은 한국의 관료제에 일시적인 공백

29) 이러한 사실은 제1공화국의 연도별 고등고시 및 고등전형 합격자 수의 비교를 통해서 잘 드러나고 있다. 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 1954년 고등고시 합격자에 비해 고등전형 합격자의 수가 150배를 넘은 것을 비롯하여 해당 기간 동안 공개경쟁채용 시험을 통과하여 공무원으로 임용된 관료의 수는 전체의 4%에도 미치지 못하는 수준이었다.

[표] 제1공화국 연도별 고등고시 및 고등전형 합격자 수

년도	고등고시(행정과)	고등전형	비율(배)
'49	5		
'51	38	97	2.6
'52	40	245	6.1
'53	9	427	47.4
'54	13	1,978	152.2
'55	58	1,523	26.3
'56	11	335	30.5
'57	7	408	58.3
'58	27	475	17.6
'59	36	473	13.1
계	239명(3.9%)	5,961(96.1%)	25.9

출처: 박동서(1969), 「인사행정」(이한빈·박동서, 1969, p. 442에서 재인용)

30) 당시 파면된 공무원의 수가 얼마인지에 대한 정확한 수치는 확인하기 힘들다. 이석제는 이병량·주경일·함요상(2004)이 수행한 연구를 위한 인터뷰에서 법사위원장 시절 전체 공무원의 18%를 숙정하였다고 증언하기도 하였다(이석제, 1995: 218). 그러나 정영국은 Kim, Se-Jin의 1971년 연구를 인용하여 정변 직후 숙정된 공무원의 수를 4만 1,000명 정도라고 하면서 이런 수치는 교원 및 교육행정공무원을 제외한 17만 2,162명의 1/4에 해당하는 규모라고도 주장하였다(정영국, 1999:

을 만들어 냄으로써 새로운 공무원제도를 통해 당시의 국가가 원하는 역량 있는 인재를 대거 관료제 내부로 끌어들일 계기를 마련할 수 있었다. 동시에 이러한 조치는 새로 성립될 한국의 관료제가 '충성'이라는 역량 위에 자리 잡을 수 있는 근거를 마련해 주기도 하였다.

이와 같은 사전 정비 작업 이후 국가 관료제 개편을 위한 제도적 장치를 마련한 것은 1963년이었다. 이를 위해 이석제는 국가재건위원회의 법사위원장의 직무를 수행하고 있던 1962년 「공무원 인사제도확립안」을 발표하는데 여기에는 1) 행정조직과 공무원의 재조정, 2) 행정체제와 공문서의 간소화, 3) 「국가공무원법」 개정 및 공무원 교육훈련 강화 등의 내용을 포함하고 있었다. 그리고 이를 바탕으로 1963년 4월 17일에는 「국가공무원법」을 개정하였다. 이 개정 「국가공무원법」은 법률이라고 부르기에도 민망한 수준이었던 동법을 사실상 제정하는 수준의 개정이었다. 특히 이 개정 「국가공무원법」은 아래에서 볼 수 있듯이 공무원의 신규임용과 관련하여서 "공무원의 채용은 공개경쟁시험에 의한다(제28조)"는 원칙을 최초로 명시하였다. 보다 근본적으로 공무원의 임용을 "시험성적·근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행(제26조)"해야 한다는 실적주의의 원칙을 명시하기도 하였다. 또한 이 법률은 관료가 되기 위한 공개경쟁시험의 기회를 모든 국민에게 평등하게 주어야 한다는 규정을 두어 관료제 충원의 공개성과 자격의 개방성이라는 원칙을 확립하기도 하였다(이병량·주경일·함요상, 2004).

제4장 임용과 시험

제26조 (임용의 원칙) 공무원의 임용은 시험성적·근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행한다.
제28조 (신규채용) ①공무원의 채용은 공개경쟁시험에 의한다. 그러나 퇴직하였던 공무원의 재임용, 동종직무에 관한 자격증소지자 및 임용예정직에 상응한 근무 또는 연구실적이 있는 자로서 공개경쟁시험에 의하는 것이 부적당하다고 인정되는 경우에 한하여 각령으로 정하는 바에 따라 특별채용시험에 의할 수 있다. ②전항의 시험의 방법 및 실시에 관하여는 각령으로 정한다.
제35조 (평등의 원칙) 공개경쟁에 의한 채용시험은 동일한 자격을 가진 모든 국민에게 평등하게 공개하여야 하며 시험의 시기 및 장소는 응시자의 편의를 고려하여 결정한다.

222). 이러한 수치상의 오차는 공무원 정원 제도조차 없어 정확한 공무원의 수를 파악할 수 없었던 후진적인 당시의 한국 행정의 실상을 반영하고 있기도 하다.

이는 위에서도 소개된 1949년 제정 「국가공무원법」이 공무원 임용과 관련하여 어떠한 원칙도 제시하지 않은 채 공무원의 임용을 고시와 전형의 두 방법으로 한다는 규정만 두었던 점을 고려하면 결정적인 변화라고 할 수 있다. 물론 1949년 제정 「국가공무원법」이 전형보다는 고시에 우선순위를 두어야 한다고는 하였지만 고시를 정규적인 공무원 임용의 방법으로 두어야 하는 규정은 존재하지 않았다. 반면 개정된 「국가공무원법」은 공개채용시험을 신규채용의 원칙으로 삼았을 뿐 아니라 1963년 5월 29일 「공무원임용전형령」의 폐지 규정에 따라 임명권자의 자의에 의해 공무원을 신규채용하는 수단이었던 전형을 사실상 폐지하였다. 또한 아래에서 소개할 1963년 5월 29일 개정 「공무원임용령」을 통해 특별채용시험의 남용을 금지하고 해당 시험 합격자의 임용 및 전보에 관해서도 엄격한 제한을 두어 실적주의에 근거한 공개경쟁채용 시험이 한국의 관료제 충원의 기본 원칙으로 자리 잡도록 하였다.

제3장 시험

제20조 (시험실시의 원칙) 공무원의 임용을 위한 시험은 직급별로 실시한다.
제22조 (출제수준) 임용시험의 출제수준은 3급이상 시험은 대학졸업정도로, 4급시험은 초급대학졸업정도로, 5급시험은 고등학교졸업정도로, 기능직시험은 당해직무수행에 필요한 기능을 검정할 수 있는 정도로 한다. 다만, 특수한 직급의 시험은 그 출제수준을 인사규칙으로 따로 정할 수 있다.
제35조 (특별채용시험방법) 특별채용시험은 필기시험·실기시험·면접시험과 서류심사의 방법 중 2의 방법에 의하여 실시한다.
제36조 (특별채용시험의 남용금지) 특별채용시험은 당해직위에 당해 임용예정자로서 보직하지 아니하면 그 직무를 수행할 수 없는 특별한 경우에 한하여 실시한다.
제41조 (특별채용시험합격자의 임용 및 전보의 제한) ①임용권자 또는 임용제청권자가 특별채용시험합격자를 임용함에 있어서는 임용예정직위 이외의 직위에 보직할 수 없다. ②특별채용시험에 의하여 임용된 공무원에 대하여는 그 보직의 날로부터 1년 이내에 다른 직에 전보할 수 없다.

이처럼 「국가공무원법」의 개정을 통하여 확립한 공무원 임용의 실적주의 원칙에서 중요한 의미는 공개경쟁채용 등을 통해 평가하려는 공무원으로서의 능력 혹은 역량이 무엇인가 하는 점일 것이다. 박종민·윤견수(2014)가 잘 정리하였듯이 박정희의 집권시기 이전까지 한국 관료제는 식민지시대에 확립된 의법관료제에서 자유롭지 않았다. 그러나 국가 발전으로 군사정변 집권의 정당성을 확보하려고 했던 박정희 정권에서는 법률의 해석과 적용에 머무르는 관료는 중심적인 역할을 감당할 수 없게 되었다. 위에서도 언

급한 바 있듯이 군사정변의 주체가 된 군인집단은 국가 발전에서 행정의 역할인 기획과 관리에 대해 일정한 수준의 교육을 받고 있었다. 주로 미국의 영향 하에서 확립한 한국 행정의 역할과 기술에 대한 정립 과정은 이러한 역할을 수행할 관료들에게 요구되는 역량을 기획, 조직, 인사, 재무 등의 관리 기술로 규정하는 것으로 이어졌다.

이처럼 변화한 행정의 역할과 기술에 대한 기대는 군사정변 직후인 1961년 7월 설치한 행정관리국을 통해 구체적으로 드러난다. 명칭 자체에서 행정의 관리적 역할을 강조한 행정관리국의 설립 취지는 "행정사무의 간소화와 능률화 및 표준화의 계획과 관련하여 고도의 행정기능을 구현하는 동시에 일정한 행정 능률을 확보"하고 "전문적 직업공무원제의 확립을 위시하여 행정관리의 기술적 전문화와 기능적 분업제의 확보를 위해서 각 기관 전반에 걸쳐 실태조사 및 분석, 인사제도의 검토, 과학적 행정통계의 파악하여 표준의 설정, 각 기관의 업무계획 실시 상황 등을 감사·조정"하는 것으로 규정하였다(경향신문, 1961. 7. 13.; 박종민·윤견수, 2104, p. 14에서 재인용). 인용문에서 드러나듯이 능률화, 표준화, 계획, 기능, 기술적 전문화, 기능적 분업, 조사, 분석, 과학적 행정통계, 감사 및 조정 등의 용어는 행정에 대해 기대하는 바가 법률의 해석과 적용이 아님을 잘 보여주고 있다.

그리고 이러한 관리적 기술은 계획 완성 이후의 청사진, 구체적 비전, 연차별 시행 계획을 포함한 공학적 접근과 결합한다(문상석, 2015). 관리적 기술과 공학적 접근은 결국 행정에 요구하는 역량이 주어진 목표를 체계적이고 신속하게 달성하는 능력으로 구체화될 수밖에 없음을 확인시켜 준다. 그리고 이러한 역량에 대한 요구는 개정 「국가공무원법」을 통해 원칙이 된 공개경쟁채용 시험을 통해 평가해야 할 실적의 내용에도 영향을 미치게 된다. 즉 공무원 채용시험의 과목에도 법률 과목의 비중이 줄어드는 대신 직렬별로 요구되는 관리 기술과 관련한 전문 지식 관련 과목이 늘어나게 되었다(박종민·윤견수, 2104).

2) 운영의 차원: 한국적 집행관료제

한국 관료제는 제도적 차원에서 「국가공무원법」의 개정을 통해 실적주의에 기초한 공개경쟁채용제도를 확립하면서 국가가 행정에 요구하는 역량을 갖춘 관료들을 충원하는 기반을 다졌다. 그리고 이러한 과정은 최소한 10%에 달하는 기존의 관료들을 인적으로

청산한 가운데 1~2년 정도에 걸친 비교적 짧은 시간 안에 진행되었다. 그렇지만 이들이 개발시대가 요구하는 목표를 헌신적으로 달성하기 위해서는 관료제가 작동하는 운영의 차원에서도 변화가 이루어져야 했다. 그리고 그 핵심에는 한국적인 집행관료제의 구축 과정이 존재하였다. 그렇다면 한국적인 집행관료제의 구축은 어떠한 조건에서 어떠한 방식으로 이루어졌을까?

박정희 정권은 국가 발전목표의 달성을 정당성의 기반으로 삼았으며, 국가 관료제는 이를 수행하기 위한 수단으로서 언제나 주어진 과업을 달성하여야 했다. 그리고 과업의 달성은 수출 100억달러처럼 구체적인 수치로 측정하고 평가하였다. 이러한 과정에서 정치는 국가의 의지에 불필요한 잡음을 넣을 수 있는 존재로 취급받았다. 사회의 다양한 이해와 요구를 수렴하여 국가의 목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 수단으로서의 정책을 형성하는 과정에 투입하는 정치의 기능은 정권이 독점하였다. 하지만 1961년부터 1979년까지 18년이라는 긴 기간 동안 유지되었던 발전시대의 한국의 권력구조는 사회의 여타 세력과는 별개로 관료제에는 매우 안정적인 환경을 제공하였다. 의회나 정당, 여타의 사회세력으로부터 자유를 구가한 이 안정적인 환경은 국가가 제시한 목표를 달성하는 한 정치의 통제로부터 행정의 자율성을 의미하는 것이었다. 그렇다면 남은 문제는 관료제가 자율성이라는 조건하에서 주어진 목표를 엄석진(2016)의 표현을 그대로 따른다면 '신속하고 저렴하게' 달성하는 것이 될 것이다.

박정희 통치하의 국가 목표 달성의 가장 중요한 수단은 '운동'이었다. '운동'은 목표 달성을 위한 사업 혹은 정책 프로그램을 의미한다. 윤견수·박진우(2016)에 따르면 군사정변의 성공 이후 등장한 재건국민운동본부는 1차 실천사항을 발표하면서, 의복간소화운동, 의식간소화운동, 재건근로정신발휘운동, 산림보호운동, 저축장려운동, 교통도덕앙양운동, 시간관념강조운동, 기일내납세운동, 봉사정신의앙양운동, 상도의의앙양운동, 가족계획운동 무려 11개의 운동을 발표하였다고 한다. 그리고 이러한 운동은 구체적인 목표를 제시하고 이를 달성하기 위해 세부 목표치를 할당하는 방식으로 진행되었다. 예를 들면 당시의 재무부에 의해 추진된 저축운동의 경우는 경제개발 5개년계획에 필요한 민간자금 2,309억환 마련을 목표로 1) 저축조합법 제정, 2) 재무부 내 저축과 신설, 3) 정착성 예금 증가를 위한 은행법 15조 대출한도 조정의 방식으로 추진되었다. 그리고 다시 전체 목표의 달성을 위해 경제개발 5개년계획에 맞춘 연도별 구체적인 저축액

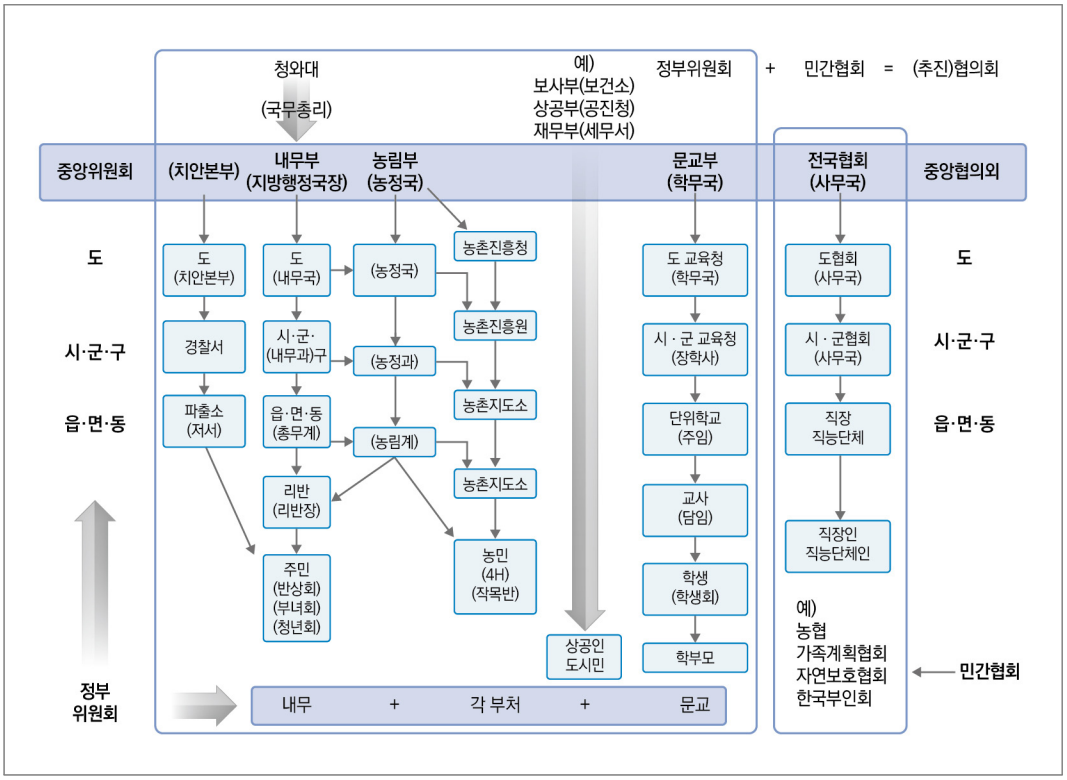
목표를 명시하고 학생, 비농가, 농가, 보험업계 등이 달성해야 할 저축액은 물론, 학생의 경우 대학생은 1인당 월 100환, 고교생은 50환, 중학생은 40환, 아동은 20환 이상 등 저축의 주체와 주체별 저축액의 한도액까지 규정하였다. 또 다른 당시의 대표적 국가적 추진 정책이었던 가족계획운동 역시 연평균 2.88%의 인구증가율을 1964년에는 2.73%로 억제하려는 구체적인 보사부의 목표를 전제로 저소득층에 대한 피임약 무료 제공, 외국산 피임약제 기구에 대한 면세 조치, 남성 4만명을 대상으로 한 영구불임시술 시행, 여성 7만명에 대한 자궁 내 피임 장치 시술 등의 방식으로 추진되었다.

이러한 과정에서 박정희로부터 과업을 직접 부여받은 목표를 달성하는 과정에서 문제가 나타나면 이를 수리하여 다시 목표에 이르도록 하는 공학적 접근과 계획, 분업, 분석, 조정 등의 관리적기술 역량을 발휘하여 목표를 달성한다. 예를 들면 이후에 박정희에게서 중화학공업화 정책의 책임을 부여받아 이를 추진한 오원철은 섬유공업을 추진할 때 수출 품목별로 매월 목표를 수립하도록 지시하고 담당과 직원들에게 업체들의 공장 목표 달성을 감독 및 재촉하도록 하는 방식으로 목표를 달성한 것으로 알려져 있다. 구체적으로 당시 공업 제1국 국장으로 수출진흥정책을 지휘하였던 오원철은 주무과인 섬유과장으로 하여금 수출품목별로 매월 목표를 수립하도록 하고 이에 맞추어 공장별로 수출목표량을 정하도록 한 후 섬유과 직원이 목표 달성을 감독 및 재촉하도록 하였다고 한다. 더 나아가 오원철은 섬유과장으로 하여금 1971년을 목표연도로 하는 섬유수출 7개년 계획을 품목별로 작성토록 하고 이에 대한 실행을 지시하였다(김준형·엄석진, 2016: 297). 그러나 일반적으로 추진력으로도 통칭하는 이러한 관료 개인의 역량에 대한 의존을 통해서는 국가 목표의 안정적인 달성을 기대하기 힘들다. 위에서 언급한 오원철의 경우나 또한 불도저라는 별명으로 유명했던 김현옥의 경우 등 이들의 신화적인 성과는 대체로 예기치 못한 환경의 변화나 사고에 직면하는 경우 별다른 문제해결 능력을 보여주지 못한다.

이러한 한계 때문에 한국적 집행관료제는 동원과 경쟁의 방식으로 작동하도록 구조화되었다. 동원과 경쟁은 “주어진 목표를 단기간에 완수하기 위해 인력과 물자를 집중하고, 참여자들 간의 경합을 붙이는 것”으로 정의된다. 이를 위해서 한국의 관료제는 [그림 Ⅲ-3]에서 도식화한 것과 같은 방식으로 추진 체계를 운영하였다.

[그림 Ⅲ-3]에서 보듯이 이는 체계적으로 연계되어 최고 통치자의 의지를 국민에게

효율적으로 전달하도록 형성되어 있었다. 최고 통치자의 의지는 중앙정부의 관련 부처들이 구성하는 중앙위원회를 통해 체계적으로 연결되는데 당시의 일반 국민에게까지 직접적으로 영향을 미치는 내무부, 농림부의 역할 뿐만 아니라 치안 당국과 교육 부처의 역할도 중요한 비중을 차지했다. 이는 기본적으로 동원의 효과를 극대화하기 위한 장치로서 한편으로는 광범한 국민의 참여를 확보하면서도 한편으로는 불응에 대한 통제를 효율적으로 수행하기 위한 체계로 이해할 수 있다. 이러한 수직적 전달 체계와는 별개로 사업의 효율적인 집행을 위한 중앙 단위의 위원회와 각급 지방 수준의 위원회를 구성했다. 그리고 이러한 위원회에는 민간협회가 참여하도록 하여 민간 수준에서의 조직적 참여와 통제를 담보하도록 하였다.



출처: 윤견수·박진우(2016: 222)

[그림 Ⅲ-3] 개발시대 한국 관료제의 동원 체계

이처럼 수직적·수평적으로 체계화하여 최고통치권자의 의지 혹은 그가 제시한 목표를 국민에게 전달하는 집행의 구조는 경쟁 체제를 통해 성과를 달성하였다. 위에서도 언급한 바 있듯이 개발시대의 정부 정책 혹은 운동은 구체적인 목표하에 진행하였다. 저축운동과 가족계획운동과 마찬가지로 1961년부터 1970년 후반까지 지속한 혼·분식 장려운동은 그 기간 동안 모든 음식점이 음식 제공에서 25% 이상의 혼식을 하도록 만들어 쌀 부족으로 인한 식량부족 문제를 해결하는 것을 목표로 제시하였다. 국민총화와 단결을 목표로 하는 새마을운동도 구체적인 사업목표는 실적이 우수한 1만 6,600개 리·동에 30억원 지원, 22만 5,000개 동의 지붕개량에 33억원을 투입, 농로 4,000㎞ 건설에 10억원 지원, 시범 취락 10호에 260만원 투입 등과 같이 구체적으로 제시하였다. 이러한 목표에 대해서는 다양한 회의체(국무회의, 수출진흥회의, 새마을회의 등)와 정부와 민간의 의견을 청취하였지만 최종적인 결정은 최고통치권자가 독점하였다[31](윤견수·박진우, 2016: 224).

그리고 이렇게 제시된 목표의 달성에는 상벌체계가 뒤따랐다. 조직이론이나 신공공관리론적 개혁에서도 일관되게 제기하는 주장처럼 측정할 수 없는 것은 관리할 수 없다. 그러나 이처럼 목표가 구체적인 경우에는 목표의 할당과 측정이 가능하다. 그리고 측정한 목표달성도에 대해서는 보상과 처벌이 뒤따르게 된다. 개발시대의 한국 관료제의 집행 체계는 이처럼 구체적인 목표의 할당과 측정, 그에 따른 상벌체계를 통해 경쟁적인 방식으로 작동하였다[32]. 윤견수·박진우(2016: 225)에 따르면 청와대 근무 공무원들에 대한 승진이라는 보상, 수출책임제에 의한 성과관리, 식량증산을 위한 책임생산제, 수출유공자에 대한 포상 등이 이러한 상벌체계를 현실화하는 구체적인 수단으로 기능하였다[33].

---

31) 그 구체적인 사례로 윤견수·박진우(2016)은 당시 수출진흥확대회의에서 박정희가 언급한 "금년에 나는 상공부에 가서 한 15억불 정도 하려고 하다가 요즘 안정계획이니 뭐니 해도 죽는 소리 하기 때문에 금년에 내가 참았어요. 그런데 상공부는 실제 한 15억불 정도를 목표로 세워 놓고 한 번 밀고 나가면, 그래야 13억 5천만 불이 너끈히 되지 13억 5천만 불 그것만 하면 100% 목표달성이라 는 이러한 소극적인 고식적인 관념들, 나는 가지지 않았으면 좋겠어요."라는 발언을 소개하고 있다. 이는 당시의 국가적 발전 목표의 설정이 어떤 과정을 통해 이루어졌는지를 짐작하게 한다.

32) 1961년부터 1980년까지 상공부의 경우에는 사무관 이하에서 출발하여 차관보나 실장에 이른 비율이 29.2%였고 상공부 차관보나 실장이 장관과 차관으로 승진한 비율은 경제기획원에 1/3 수준이었다. 그러나 1976년부터 추진된 중화학공업화 정책에 대한 오원철, 김정렴 등을 필두로 상공부의 기여가 두드러지자 상공부 차관보에 오른 사람의 내부자 승진 비율이 그 이전 29.8%에서 71.4%에 이르러 경제기획원 출신(75%)와 비슷한 수준에까지 이르렀다(김병국, 1997: 320-325).

33) 윤견수·박진우(2016)은 그 구체적인 사례로 혼분식장려운동을 실시했을 때, 교육청에서 도시락 검사를 지시하면 매일 아침의 조회와 직원회의를 통해 담임 교사에게 교육청의 공문 내용이 전달되고, 담임 교사는 매일 도시락 점검표를 체크하여 한 달에 한 번 그 실적을 교육청에 보고하며, 장학사는 시찰 때 이를 반드시 확인한 후, 이를 기초로 두 차례에 걸쳐 혼분식 실천 모범 학생을 표창했었다(공제욱 외 편, 2008).

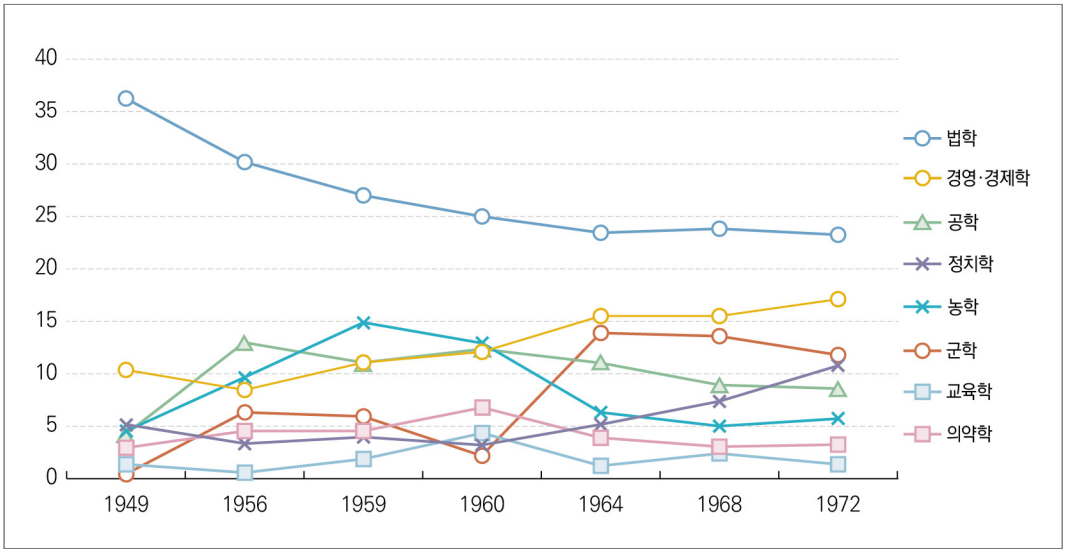
2 한국 관료제 개혁: 제도 차원과 운영 차원

개발시대의 한국 관료제는 공무원제도의 형성으로 실적주의에 기초하여 우수한 인재를 선발하는 체계를 갖춘 후 20년 가까이 지속한 강력한 통치 권력의 안정적인 후견하에 주어진 구체적인 목표를 달성하는 데에 특화한 체계를 갖추어 왔다. 공무원제도 형성에 앞서 이루어졌던 인적 청산과 장기간 지속한 절대 권력의 존재는 관료 집단에게 주어진 목표에 대한 강력한 충성심을 이끌어내는 근거가 되었다. 그러나 1987년의 민주화를 통한 제도적 차원의 민주주의 진전과 더불어 한국은 세계화의 길을 걷게 된다. 이는 IMF 외환위기와 함께 한국의 관료제 혹은 더 나아가 행정에서 신공공관리적 개혁을 강제하는 근거가 되어 1990년대 후반 이후부터는 한국 관료제를 둘러싼 시장화라고 명명할 수 있는 환경의 변화가 이루어졌다. 더불어 정상국가로서의 최소한의 민주주의적 질서의 정착과 더불어 그 연장선상에서 시작한 지방자치 실시는 한국 관료제에 행정에 대한 정치의 영향을 강력하게 구조화하였다. 이와 같은 중요한 변화, 즉 민주화, 시장화, 정치화의 조건에서 한국 관료제는 어떻게 변화하였을까?

가. 제도 차원의 개혁: 변화와 결과

박정희 정권은 실적주의에 기반한 공개경쟁채용을 공무원 임용의 원칙으로 하는 공무원제도를 구축하였다. 이의 정착을 위해 신화적인 노력이 있었던 것으로 알려진다. 한국의 공무원제도 정비에 가장 큰 영향력을 미친 이석제에 따르면 공개경쟁채용시험의 도입에도 불구하고 당시까지 공무원 채용과정에서 일반화된 청탁이나 외부의 압력을 피하기 위해서 자신의 처남을 시험에 보게 하여 떨어지게 하기도 했다고 증언하고 있다(이병량·주경일·함요상, 2004). 그렇지만 실제로 공개경쟁채용제도를 통한 공무원 채용이 완전히 자리를 잡는 데는 상당한 시간이 소요된 것으로 보인다. 조석준(1980: 267)에 따르면 1967년부터 1971년까지 공개경쟁승진시험, 특별승진시험, 승진, 전보 등을 제외한 당시 3, 4, 5급 임용자의 30.2%가 공개채용자인데 반해 특별채용자가 32.1%에 달했다고 한다. 특히 현재의 관리직급의 등용문이라고 할 3급 행정직 충원은 소속 장관의 재량이 절대적인 영향을 미치는 승진에 의한 충원이 공개채용시험 절차를 거친 신규 채용의 10배에 달하고 있었다.

그러나 이와 같은 상황은 1970년대 이후 서서히 사라지는 것으로 나타나고 있다. 이는 1980년의 총무처 통계를 통해 확인할 수 있다. 1980년 기준으로 일반행정직 국가공무원 3, 4, 5급으로 공개 채용된 합격자의 수는 6,587명으로 같은 직급의 특별채용자 수인 2,076명의 3배를 넘어서는 것으로 나타난다. 또한 신규채용한 일반행정직 지방공무원 중 3, 4, 5급 공개채용시험을 통해 충원된 수는 1만 74명으로 동일 직급의 특별채용자인 2,027명의 거의 5배에 달했다(이병량·주경일·함요상, 2004). 그 결과 1960년대부터 공무원 집단의 엘리트화가 급속도로 진전되었다. 권성훈(2012)에 따르면 서울대학교와 고려대학교, 연세대학교 등 세칭 명문대학 출신이 국장급 이상 고위 공무원의 주류로 자리 잡은 것은 1960년 이후였다. 특히 1956년부터 서서히 주류 집단으로 성장하고 있었던 서울대학교와는 달리 고려대학교와 연세대학교의 경우는 1960년과 1964년부터 고위 공무원 집단 중 유력한 집단으로 등장하여 성장하여 1970년대에 이르러 주류 집단으로 정착하는 경향이 나타났다. 공무원 집단, 특히 엘리트 공무원 집단의 충원과 관련하여 또 다른 중요한 사실은 이들의 전공 분포이다. 아래의 [그림 Ⅲ-4]는 1949년부터 1972년까지 국장급 공무원의 전공 분포의 변화 과정을 보여준다.



출처: 권성훈(2012: 47)

[그림 Ⅲ-4] 한국의 고위 공무원 집단의 전공 비중 변화 (1949~1972년)

위의 [그림 Ⅲ-4]에서 확인되는 것처럼 식민지 시절부터 이어져 오던 의법 관료제의 전통으로 인해 1950년대까지만 해도 압도적 다수를 차지하던 법학 출신 공무원의 비중은 1960년대 이후 상대적으로 감소하면서 경영·경제학 전공자의 비중이 크게 높아진 것으로 나타나고 있다(박종민·윤견수, 2014). 더불어 정치학, 공학 등의 비중도 꾸준히 증가하면서 1960년대에 들어서면서는 1950년대까지와 다른 경향이 나타난 것으로 확인된다(권성훈, 2012). 이는 위에서 지적했듯이 군사정변 이후 정착한 한국의 공무원제도가 기존의 법률의 해석과 적용에 능통한 의법관료가 아닌 목표 달성을 위한 합리적 의사결정에 관련한 관리기술 훈련을 받은 기술관료를 관료제 내로 흡수하는 촉발제가 된 사실을 잘 확인시켜 준다.

그렇다면 공무원제도는 정치화, 민주화, 시장화의 환경변화를 어떻게 반영하여 변화하였을까? 아래의 [표 Ⅲ-7]은 1990년대 이후부터 이루어진 공무원제도 변화를 환경변화와 관련지어 정리한 것이다.

[표 Ⅲ-7] 정치화·민주화·시장화 관련 공무원제도 변화

정치화
1994년 지방자치단체 부단체장 임용 권한 확대. 1995년 지방자치단체 지방사무관 승진시험 의무화 폐지. 2004년 6급 이하 공무원 특별채용 시험 실시 권한 부처 위임.
민주화
1996년 여성 채용목표제 실시. 2000년 장애인고용 의무화 실시. 2003년 양성평등 채용목표제 실시. 2005년 지역인재 추천채용제 실시. 2008년 5·7·9급 공개경쟁채용시험 상한 연령 폐지. 2009년 9급 저소득층 채용(공채 2%, 경력 채용 1% 목표).
시장화
1999년 성과연봉제, 개방형 임용제, 목표관리제 도입. 2004년 5급 공직 적격성 평가(PSAT) 도입. 2006년 직위 공모제, 고위공무원단 제도 도입. 2007년 중앙정부·지방자치단체 총액 인건비제 도입. 2008년 지방공무원 성과계약 평가제 도입. 2014년 지방자치단체 기준인건비제 도입.

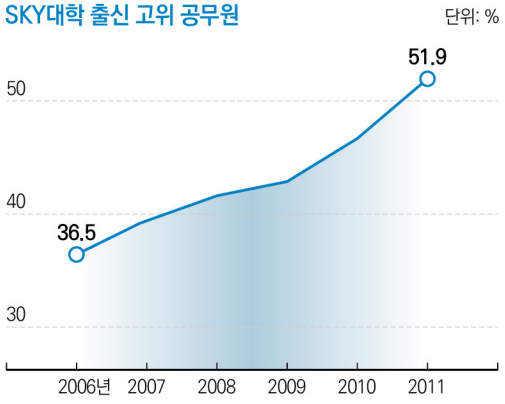
출처: 박종민·윤견수(2015: 60-63)을 재정리함

위의 [표 Ⅲ-7]에서 확인할 수 있듯이 지방자치의 도입 등으로 인한 정치화의 영향으로 지방자치단체장의 부단체장 임용 권한 확대나 지방자치단체의 사무관 승진에서 시험 의무화가 폐지되는 등 자치단체장의 정치적 영향력이 확대되는 제도적 변화가 나타났다. 또한 6급 이하 공무원의 특별채용과 관련한 권한이 부처에 위임되는 등 공무원의 채용 및 승진에 있어 정치적 영향력이 일정하게 확대되는 경향이 나타나났다. 한편 박종민·윤견수(2015)의 연구에서 관련한 변화로 소개했던 2004년의 지방고등고시의 폐지는 5급 공개 채용에서 지역별 구분 모집의 형태로 수용하였기 때문에 특별한 변화가 나타난 것으로 보기는 힘들 것이다. 민주화의 영향으로 인한 공무원제도의 변화는 주로 다양한 사회적 약자에 대해 채용목표제 등을 적용한 것으로 나타나고 있다. 여성, 장애인, 지역인재, 저소득층이 대상이 되었다. 가장 눈에 두드러지는 변화는 시장화와 관련하여 이루어진 목표관리제 등을 중심으로 한 성과평가제도와 관련한 개방형 임용제나 고위공무원단제와 같은 임용제도, 그리고 성과연봉제나 성과계약제도와 같은 계약제도의 도입을 통해 이루어진 것으로 확인되고 있다.

그렇다면 이러한 제도의 변화가 실제로 이끌어 낸 변화가 무엇인지가 중요할 것이다. 그런데 먼저 고려해야 할 사실은 1990년 이후 현재까지 30여 년에 걸친 긴 시간 동안 한국의 공무원제도에서 이루어진 변화가 매우 적다는 점이다. 특히 공무원 채용과 관련해서는 일부 집단을 대상으로 제한적으로 채용목표제가 적용된 것과 5급 공무원의 경쟁채용 과정에서 시험과목이 일부 변화한 것 이상의 근본적인 변화는 없었다. 결국 한국의 공무원제도는 1961년의 「국가공무원법」의 개정을 통해 원칙이 된 공개 채용시험을 현재까지 그대로 유지한 것으로 평가할 수 있다. 그 결과 1960년대 이후 확연하게 나타나기 시작한 고위직 공무원의 구성에서 출신대학을 매개로 한 엘리트화 현상이 지속됨을 확인하였다.

고위 공무원 출신 대학

	대학	인원	비율
1	서울대	427명	32.3%
2	연세대	133명	10.1%
3	고려대	125명	9.5%
4	방송통신대	84명	6.4%
5	성균관대	80명	6.1%
6	한양대	74명	5.6%
7	한국외대	59명	4.5%
8	육사	57명	4.3%
9	경북대	37명	2.8%
10	전남대	37명	2.8%



출처: (중앙일보), 2011. 9. 7.

[그림 Ⅲ-5] 한국의 고위 공무원 출신 대학 (2011년)

[그림 Ⅲ-5]은 1~3급에 해당하는 고위 공무원의 출신 대학을 조사한 것이다. 해당 연도인 2011년은 최초로 고위 공무원 전체 가운데 세칭 명문대학인 서울대학교와 연세대학교, 고려대학교 출신의 비중이 50%를 넘은 해이다. 그리고 이러한 특정 대학의 고위 공무원 지배 현상은 여전히 지속하는 것으로 나타난다. 아래에서 제시하는 표는 가장 최근에 확인한 고위공무원단의 출신 대학 분포를 보여준다.

[표 Ⅲ-8] 한국의 고위 공무원 출신 대학 (2016년)

순위	학교명	인원	비율	순위	학교명	인원	비율
1	서울대	476	33.7%	16	동국대	16	1.1%
2	연세대	170	12.0%	17	서강대	14	1.0%
3	고려대	134	9.5%	18	경희대	12	0.9%
4	성균관대	69	4.9%	19	동아대	11	0.8%
5	한양대	57	4.0%	20	이화여대	10	0.7%
6	한국외대	56	4.0%	20	전북대	10	0.7%
7	한국방송통신대	55	3.9%	20	충남대	10	0.7%
8	부산대	28	2.0%	23	부산수산대	9	0.6%
9	경북대	27	1.9%	24	국민대	8	0.6%
10	전남대	26	1.8%	24	단국대	8	0.6%
11	육군사관학교	25	1.8%	24	충북대	8	0.6%

순위	학교명	인원	비율	순위	학교명	인원	비율
12	영남대	19	1.3%	27	한국해양대	6	0.4%
13	건국대	18	1.3%	28	청주대	5	0.4%
14	서울시립대	17	1.2%	29	경기대, 경상대 숭실대, 원광대 인하대, 조선대	4	0.3%
14	중앙대	17	1.2%				

출처: 법률저널(2016. 10. 21.)

[표 Ⅲ-8]에서 확인할 수 있듯이 서울대학교와 고려대학교, 연세대학교는 2016년 10월 현재 전체 1,411명의 고위 공무원 중 780명을 배출하여 55.2%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 경향은 앞으로도 지속할 것으로 예측한다. 왜냐하면 이미 언급했듯이 한국의 공무원제도는 실적을 평가하기 위한 수단으로 신규 임용을 위해 공개경쟁채용시험을 보는 것을 원칙으로 하고 그 결과 일부 시험 과목이나 절차의 변화에도 불구하고 결국에는 시험에서 우수한 성적을 거두는 사람을 선발하는 강한 제도적 전통이 있기 때문이다. 또한 5급 공무원 공개경쟁채용 시험의 결과를 보아도 세칭 3개 명문대학이 전체 합격생에서 차지하는 비중은 전체 합격생 2,676명의 약 2/3를 약간 상회하는 1,777명으로 66.41%였다(이병량, 2018: 137-139). 이를 볼 때 한국의 관료제에서 정책의 결정 및 집행과 관련하여 큰 권한을 보유한 관료가 특정 대학을 중심으로 엘리트화하는 것은 지속될 가능성이 높다. 이를 1960년대 초반 박정희 정권에서 정착된 공무원제도로 등장하기 시작한 관료의 엘리트화가 이제는 구조화의 단계로 접어든 것으로 평가할 수 있다.

정치화와 민주화를 통한 공무원제도의 변화는 실적주의 공무원 임용제도를 통해 나타나는 공무원의 엘리트화에 일정한 영향을 미칠 근거가 될 수 있다. 공무원 선발 과정에서 정치적 영향력을 확대하고 공무원 집단의 대표성을 확보하기 위한 사회적 약자 집단의 적극적 채용은 관료제의 다양성을 높일 수 있는 중요한 수단이기 때문이다. 그러나 그간 한국에서 이루어진 공무원제도의 변화는 관료제의 엘리트화 경향에 영향을 주기에는 충분치 않은 수준이다. 기본적으로 정치화를 통해 이루어진 공무원제도의 변화는 자치단체의 부단체장 임명 등으로 매우 제한적인 범위에 국한되어 있다. 또한 관료제의 대표성을 강화하기 위한 제도인 채용목표제 등은 장애인, 저소득층의 범위가 전체 정원의 1~3% 수준으로 매우 제한적이다. 또한 지방대학 학생을 대상으로 한 지역인재 추천제의 경우는 채용 인원이 많지 않은 데다가 채용 직급도 6급에서 7급으로 떨어지

는 등 사회적 약자에 대한 적극적인 채용의 의지가 두드러지지 않은 것으로 보인다. 더구나 이 제도의 경우는 졸업석차 비율, 영어능력시험과 일정 수준의 한국사 자격시험 등으로 자격에 엄격한 제한을 두며, 5급 공무원채용시험 1차 시험과 면접시험 등의 경쟁을 통과하여야 최종적으로 수습직원으로 선발하도록 하는 등 적극적인 사회적약자 채용 제도라기보다는 지역의 우수 인재를 발굴하는 시험의 성격을 더욱 강하게 가진 것으로 평가될 소지도 있다(이병량, 2018: 142).

그렇다면 시장화와 관련하여 이루어진 공무원에 대한 성과평가, 계약제도 그리고 이를 뒷받침할 강력한 개방형 채용 제도는 어떠한 결과를 낳았을까? 이와 같은 신공공관리적 개혁은 잘 알려져 있듯이 제도적인 차원에서 기존의 국민-관료제 혹은 선출된 대표와 관료제의 관계에 대한 재해석을 바탕으로 추진하였다. 따라서 이러한 변화는 관료제 구성이나 기대 역량의 측면에서 근본적인 변화로 이어질 것으로 기대하였다. 그러나 한국에서 시장화에 근거하여 추진한 이와 같은 개혁은 실제로는 별다른 변화를 일으키지 못하였다[34]. 이러한 상황은 엄석진(2016: 120)이 자세히 분석했는데 신공공관리적 개혁은 개발연대의 집권적 기획-통제 체제의 유산이 효과성을 제약하면서 개혁이 형식화하였다고 결론지었다. 그 가운데 특히 변화의 결과가 확인되는 개방형 임용제는 실질적으로 "민간전문가 채용을 통한 경쟁력 강화보다는 공무원 조직의 내부 승진이나 돌려막기 인사, 재취업의 통로로 변질되고 있는 것"으로 평가하고 있다(박길성, 2015; 엄석진, 2016). 이러한 평가를 내리는 근거로 아래의 [표 Ⅲ-9]를 들 수 있을 것이다.

[표 Ⅲ-9] 공무원 개방형 직위 운용 현황 (2013년)

단위: 명, %

구분	직위지정수	충원수	외부임용						내부임용			현직자	
			민간인			타부처			자부처				
			인원	임용률		인원	임용률		인원	임용률		인원	직위지정수 대비
				직위지정 대비	충원 대비		직위지정 대비	충원 대비		직위지정 대비	충원 대비		
전체	421	227	50	11.9	22.0	32	7.6	14.0	145	34.4	63.9	166	39.4
고위공무원단	166	139	31	18.7	22.3	26	15.7	18.7	82	49.4	58.9	17	10.2
과장급	255	88	19	7.5	21.6	6	2.4	6.8	63	24.7	71.6	149	58.4

출처: 안전행정부(2014), (엄석진, 2016, p. 121에서 재인용)

34) 최근 필자는 연구의 차원에서 일련의 전·현직 공무원과 면담을 진행 중이다. 그런데 놀랍게도 시장화를 통한 공무원제도를 비롯한 공무원제도의 개혁이 공공부문에 의미 있는 영향을 미친 것으로 답한 공무원은 단 한 명도 없었다.

[표 Ⅲ-9]에서 볼 수 있는 바와 같이 2013년 당시 공무원 개방형 직위는 전체적으로 보았을 때 현직자의 임용 비율이 39.4%로 가장 높은 비중을 차지하며 그 다음으로 높은 비중을 차지한 것이 자 부처의 내부 임용이 34.4%로 두 번째의 비중을 차지한다. 결국 70% 이상의 개방형 직위가 현직자나 자 부처의 공무원으로 임용되고 있었다. 그리고 여기에 타 부처 공무원의 임용까지 합하면 80%가 넘는 개방형 직위를 기존 공무원으로 충당하는 것이다. 특히 이런 현상은 중앙부처의 꽃이라고도 불리는 과장급의 경우에는 더욱 두드러져 전체적으로 90% 이상의 과장급 개방형 직위를 현직 공무원이 채우고 있었다[35].

나. 운영 차원의 변화

민주화, 정치화, 시장화의 환경에 조응한 한국 관료제 운영 차원의 변화를 추적하는 것은 제도적 개혁의 내용을 밝히는 것보다 훨씬 어려운 일이다. 30년을 넘는 긴 기간 동안 국가 관료제의 전 영역에서 다양하게 벌어진 변화의 내용과 과정을 과거와 비교하여 정리하는 것은 그 자체로 무리한 시도일 수 밖에 없다. 그렇기 때문에 이 장에서는 개발시대의 한국 관료제를 특징지었던 집행관료제가 현재에는 어떤 모습을 보이는지를 조망하고자 한다. 이미 정리한 바 있듯이 한국의 집행관료제는 강력한 권력을 가진 통치권자가 제시한 국가의 목표를 수용하는 한에서 이를 달성하기 위해 수직적·수평적으로 체계적으로 연계된 관료제가 국가의 의지를 전체 국민에게 효과적으로 전달하는 동원 체계였다. 매우 구체적으로 주어진 이러한 목표의 달성 여부는 측정할 수 있는 것이었고 또 그에 따른 상과 벌이 뒤따르는 것이었다. 이러한 평가와 보상 체계 하에서 관료제는 경쟁을 벌일 수 밖에 없었고 이는 관료제의 성과를 극대화하는 수단으로 작동하였다.

그런데 이와 같이 성과에 대한 측정과 그에 따른 평가와 보상 체계를 중심으로 경쟁을 일상화하는 집행관료제의 운영 방식은 필연적으로 관료제 내부 집단의 응집력을 강

35) 엄석진(2016: 121)은 이러한 상황을 박길성(2015)을 인용하여 개발 연대 고시제도를 통해 형성된 공무원 집단의 응집성은 이제 공무원 집단의 폐쇄성으로 이어진다고 진단하면서 동시에 "이와 같은 응집성은 개방형 임용제의 제도화에 제약 요인으로 작용한다. 외부전문가가 비록 능력이 뛰어나며 개방된 직위에 가장 적합한 인물이라 하더라도 임기가 정해져 있는 경우, 직원들과 융화를 이루기 어려운 데다 신분상의 불안을 느껴 지원을 기피하기 때문이다. 이러한 상황에서 개방형 임용제를 통해 입직하더라도 전문가의 역할이 행정공무원의 보조적 역할에 머물러 자기효능감을 잃게 되는 경우도 많다고 한다"고 평가하고 있다.

화하는 결과로 이어졌다. 특히 개발시대 집행관료제에서 목표 달성 여부는 절대 권력자에 대한 '충성'이라는 역량을 평가하는 가늠자였다. 그러므로 관료제 내부 집단 간의 경쟁은 더욱 격화할 수밖에 없었다. 더구나 위의 장에서도 확인했듯이 공무원 임용 방식에서 공개경쟁채용시험을 일반화하면서 관료제로 유입된 집단의 엘리트화와 그로 인한 동질성 강화는 국가 관료제가 내부 집단별로 강한 응집성을 가지는 토양을 제공하였다.

이런 조건과 토양에서 현실적으로 목표의 달성 여부를 두고 경쟁하는 가장 기본적인 집단이 부처가 된다는 점은 매우 중요하다. 영역의 전문성이 아닌 관리 기술에 대한 전문성을 중심으로 관료를 선발함에도 불구하고, 공개경쟁채용시험의 결과가 부처 배치에까지 영향을 미치는 한국 직업공무원제도의 특성은 국가 관료제에서 부처를 중심으로 강한 응집성을 가진 내부 집단을 형성하게 만들었다. 그리고 이런 부처 단위로 형성된 내부 집단은 집행력과 충성이라는 관료제의 역량을 동시에 증명하여 보상받기 위하여 주어진 목표의 달성 정도를 놓고 타 부처와 치열한 경쟁을 벌였다.

위에서 언급한 중화학공업화 정책의 추진 과정에서 볼 수 있듯이 이와 같은 치열한 경쟁은 국가 관료제 내에서 부처의 집단주의를 강화하는 결과로 나타났다. 경제에 대한 종합적 계획을 수립하고 각 경제부처를 통솔하면서 경제 성장이라는 큰 목적을 수행하도록 만들어진 경제기획원은 거시적인 지표만을 다루는 방식으로 국가의 목표에 달성에 기여하고자 하였다. 그리고 이를 위해 경제기획원은 관료의 충원과 승진 구조에서 여타 정부 부처보다 배타적인 응집성을 가지게 되었다(김병국, 1997: 316). 반면 상공부는 주어진 목표를 단계적으로 설정하고 이를 달성하기 위한 미시적인 차원의 계획을 수립하고 집행하는 방식으로 성과를 내고자 하였다. 상공부는 그런 측면에서 공학을 전공하였거나 엘리트 군인 출신의 관료로 충원되면서 응집성을 발휘하였다(김형아, 2005: 348; 문상석, 2015: 76-78). 그런데 문제는 국가의 경제적 발전이라는 동일한 목표를 서로 다른 접근으로 달성하고자 한 두 부처의 경쟁이 정책 방향에 따라 대통령에 의해 수용되거나 혹은 배척됨으로써 승패가 나누어지는 경쟁이 되었다는 점이다. 따라서 부처의 집단주의는 더욱 강화되는 경향을 보이게 되었다.

국가의 목표를 절대 권력을 가진 통치자가 독점하는 상황이 종식된 민주화 이후의 국가 관료제 내의 집단주의는 어떤 방향으로 전개되고 있을까? 환경의 변화에도 불구하고 응집성에 바탕을 둔 집단주의를 여전히 유지하는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 상황

은 위의 장에서 지적했듯이 관료의 임용과 관련한 제도를 지속하고 그 결과로 관료 집단의 엘리트화와 동질화가 더욱 강화하고 있는 점을 고려할 때 필연적인 귀결인 것으로 보인다. 그리고 이와 같은 국가 관료제 내부 집단, 즉 부처의 집단주의는 부처 이기주의라고 평가될 정도로 격화하고 있다. 아래의 [표 Ⅲ-10]은 박천오(2005)가 수행한 실증연구의 결과이다.

[표 Ⅲ-10] 부처 간 갈등과 부처 이기주의에 대한 관료의 인식

동의 수준	부처 이기주의가 심함(빈도, %)	부처 간 갈등이 빈번함(빈도. %)
1. 전혀 동의 않음	0(0.0)	0(0.0)
2. 동의 않는 편임	6(4.7)	6(4.7)
3. 보통	33(26.0)	46(36.2)
4. 동의하는 편임	69(54.3)	70(55.1)
5. 전적으로 동의함	19(15.0)	5(3.9)
합계	127(100.0)	127(100.0)

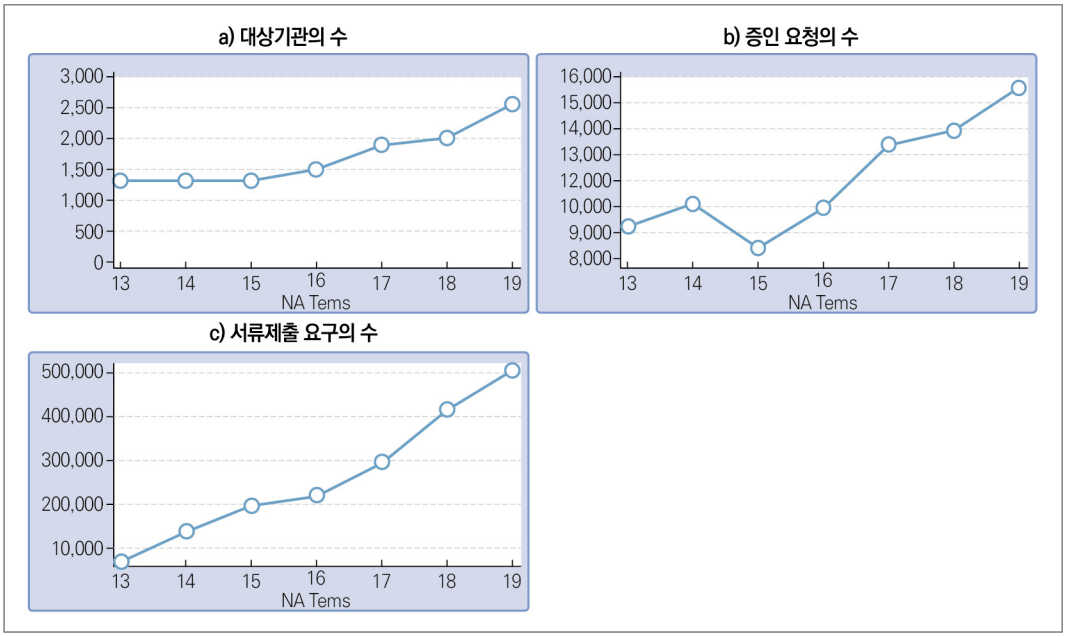
출처: 박천오(2005: 13)의 표를 일부 수정함.

위의 [표 Ⅲ-10]에서 나타난 것과 같이 약 70%에 달하는 관료들이 부처 이기주의의 심각함에 동의하며 또한 약 60%에 달하는 관료들이 이로 인한 부처 간 갈등이 빈번하게 나타난다고 인식한다. 특히 주목할 만한 점에 해당 사실에 대해 동의하지 않는 빈도가 5%에도 미치지 못하고 있다는 점이다. 이는 한국의 국가 관료제에서 부처의 집단주의 혹은 더 나아가 부처 이기주의가 일반화된 현상임을 보여주는 증거라고 해석할 수 있다.

이와 같은 부처의 집단주의 혹은 이기주의는 과거 강력한 통치권력자가 제시한 국가목표를 내면화한 충성 경쟁이 민주화 이후에 부처 스스로 권력을 추구하려는 경쟁으로 이어지기 때문으로 보인다. 이는 국가 관료제 내에서의 권력의 과잉화와 과소화 현상의 원인이 되기도 하였다. 즉 국가 관료제 내에서 다양한 자원을 통해 권력을 강력하게 행사할 능력이 특정한 부처에 집중하는 현상과 함께 그 반대 현상을 동시에 낳게 되었다. 그 결과 권력의 크기가 상대적으로 큰 기관은 정책 현안 종류에 구애받지 않고 필요 여부에 상관없이 가용자원이나 정보에 영향력을 행사할 뿐 아니라 여타 부처에게 권력을 행사하고 스스로가 정책을 결정한다. 한편으로 그렇지 못한 기관은 여타 기관들의 개입

과 견제로 말미암아 자신의 소관 영역에서조차 본연의 역할과 기능을 자율적으로 수행하지 못하는 결과로 이어진다(김영평·신신우, 1991: 310-311; 박천오, 2005: 8; 오재록, 2018: 160). 이는 국가 관료제의 합리적인 운영과 성과의 달성을 저해하는 요인이 될 수밖에 없다.

한편으로 민주화는 정치와 국가 관료제와의 관계에도 일정한 변화를 가져올 것으로 기대한다. 위에서 언급한 바 있듯이 적어도 민주화는 집행관료제의 기본 전제인 강력한 통치권자가 국가 목표를 독점하는 상황을 종식하고 정권교체가 일상적인 환경이 되도록 하였기 때문이다. 또한 민주화를 통해 본격화된 지방자치 실시는 완전한 수준이라고 할 수는 없지만 중앙에 집중되는 권한을 지방으로 일정 부분 나누었다는 점에서 분권을 실현하였다. 이를 통해 한국의 관료제는 더 이상 일사불란하게 국가의 목표를 수행하는 체계적인 도구로서 작동하지 않게 되었다. 이런 의미에서 정치 영역의 활성화, 즉 구체적으로는 의회의 정책 과정에서의 위상과 역할이 강화하는 것은 자연스러운 귀결이라고 할 수 있다. 따라서 입법부에 의한 행정부의 통제도 그만큼 강화되고 있는 것이 현실이다.



출처: 김두래(2018: 70)

[그림 Ⅲ-6] 국회 국정감사 활동의 변화

위의 [그림 Ⅲ-6]에서 볼 수 있듯이 민주화 이후인 제13대 국회 이후 국회를 통한 국정감사 활동은 지속적으로 강화되는 것으로 나타난다. 예를 들어 국정감사 대상기관의 수를 살펴보면 제13대 국회에서 1,331개 기관이었던 것이 제16대 국회에서는 1,523개로 증가하였고 제19대 국회에서는 2,571개로 거의 두 배에 이르게 되었다. 국정감사 기간에 국회가 출석을 요청한 증인 수도 제13대 국회에서 9,554명이었던 것이 제19대 국회에서는 1만 5,580명으로 대폭 증가하는 모습이 나타나고 있다. 또한 국회가 국정감사 기간에 대상 기관에 제출을 요구한 서류 수는 제13대 국회에서 7만 1,693건의 수준이었으나 제19대 국회에서는 50만 6,189건의 수준으로 기하급수적으로 증가하는 추세가 나타난다(김두래, 2018: 69-70). 이러한 변화는 행정부에 대한 국회의 통제 강화, 다시 말하면 국가 관료제에 대한 정치 영역의 통제 강화 양상을 보여준다.

정책 과정에서 국가 관료제에 대한 정치 우위 현상은 기본적으로 입법활동으로 확인할 수 있다. 아래의 [표 Ⅲ-11]는 국회별로 제출된 법률안과 그 가운데 어떤 형식으로든 법률안으로 반영된 법률안의 건수를 정리한 표이다. 이 표를 보면 민주화 이후인 제13대 국회 이후 국회의원이 제출한 의원안이 대폭 증가하는 사실이 드러난다. 그리고 그 증가폭은 시간이 갈수록 더욱 커져서 제15대 국회까지만 해도 천 건에 미치지 못했던 국회의원 제출법안의 수가 제17대 국회에서는 5천 건, 제18대 국회 이후에는 1만 건을 훨씬 초과하는 것으로 나타나고 있다. 당연히 정부안의 경우는 의원안에 비해 상대적 비중이 큰 폭으로 감소하고 있다. 그러나 이 표에서 발견되는 주목할 만한 사실은 정부의 입법활동 역시 절대적인 수준에서 감소하지는 않고 있다는 점이다. 민주화 이후인 제13대 국회에서 국회 제출 법률안 중 정부안은 제12대 국회의 2배에 달하는 368건이 된 이후 대체로 꾸준히 증가하는 추세를 보이며 제17대 국회 이후 1,000건을 넘어서는 모습을 보인다. 물론 이는 의원안의 증가 추세에는 훨씬 못 미치는 것이고 그 결과 제20대 국회의 경우 의원안 대비 정부안은 4.9% 수준에 머무르는데 그친다. 그렇지만 정부안과 의원안의 처리 절차상의 복잡성의 차이로 정부 부처가 소관 상임위원회의 국회의원을 통해 법안의 제출을 청탁하는 소위 '우회입법' 혹은 '청부입법'의 관행이 존재하고 또 이러한 관행이 국회의원 활동 평가와 맞물려 더욱 증가하는 추세라는 점을 고려한다면 정부안과 의원안의 실제적인 비중 차이는 이보다는 줄어들 수 있다. 통계상으로는 분명 국회의 발의 비중이 증가하고 있으나, 실제 통과율에서는 의원입법보다 정부안이 훨씬 높은 점 역시 주목할 만한 사실이다.

[표 Ⅲ-11] 국회별 발의 주체별 법률안 통계

	의원안	위원장안	정부안
제20대 국회 (2016~2020)	19,335 (4,445)	1,016 (1,016)	948 (566)
제19대 국회 (2012~2016)	15,444 (5,346)	1,285 (1,280)	1,093 (803)
제18대 국회 (2008~2012)	11,191 (3,866)	1,029 (1,024)	1,693 (1,288)
제17대 국회 (2004~2008)	5,728 (2,232)	659 (654)	1,102 (880)
제16대 국회 (2000~2004)	1,651 (770)	261 (258)	595 (551)
제15대 국회 (1996~2000)	806 (349)	338 (338)	807 (737)
제14대 국회 (1992~1996)	252 (99)	69 (68)	581 (561)
제13대 국회 (1988~1992)	462 (244)	108 (108)	368 (355)
제12대 국회 (1985~1988)	181 (90)	29 (28)	168 (164)
제11대 국회 (1981~1985)	164 (64)	40 (40)	287 (279)
국가보위입법회의 (1980~1981)	7 (7)	26 (26)	156 (156)
제10대 국회 (1979~1980)	5 (3)	-	124 (97)
제9대 국회 (1973~1979)	113 (61)	41 (41)	479 (470)
비상국무회의 (1972~1973)	-	-	270 (270)
제8대 국회 (1971~1972)	11 (5)	3 (3)	35 (34)
제7대 국회 (1967~1971)	179 (87)	64 (63)	291 (255)
제6대 국회 (1963~1967)	313 (133)	103 (102)	242 (200)
국가재건최고회의 (1961~1963)	9 (9)	534 (500)	613 (519)
제5대 국회 (1960~1961)	115 (18)	23 (17)	159 (43)
제4대 국회 (1958~1960)	93 (15)	30 (24)	201 (53)
제3대 국회 (1954~1958)	113 (40)	57 (41)	239 (91)
제2대 국회 (1950~1954)	124 (52)	77 (51)	215 (149)
제헌국회(1948~1950)	74 (35)	29 (24)	143 (109)

출처: 국회 의안정보시스템

행정 영역에 대한 정치의 통제 강화와 관련해서 한 가지 더 살펴보아야 할 사실은 한국에서 행정입법의 역할에 관한 것이다. 한국의 법률 체계에서 시행령과 시행규칙은 중요한 역할을 하고 있다. 「헌법」 제40조는 "입법권은 국회에 속한다"고 규정하지만 제75조에서 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다"고 하며 또 제95조에서는

“국무총리 또는 행정각부의 장은 소관 사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다”고 규정함으로써 대통령령과 총리령 혹은 부령 등의 규칙을 발할 수 있도록 정하고 있다. 이와 같은 헌법 조항은 기본적으로 입법권이 국회에 속한 것이고 행정부를 통해 나오는 법령은 그에 종속된 것임을 분명히 하고 있다. 그러나 행정입법으로 통칭되는 이러한 시행령(대통령령)과 시행규칙(총리령·부령)은 국민의 권리와 생활에 직접 영향을 미침에도 불구하고 국회의 입법과정을 거치지 않고 행정부, 특히 대통령의 의지를 구현할 수 있는 수단으로 활용될 가능성이 있다. 그렇기 때문에 이와 같은 행정입법의 편법적 활용에 대한 비판은 지속되어 왔다(박용우, 2016; 김선택, 2019).

실제로 한국의 법령 체계에서 행정입법의 비중은 매우 크다. 2019년 11월 1일 현재 한국의 법령 수는 4,504개에 달한다. 이 중 법률은 1,471개이고 시행령인 대통령령은 1,714개, 그리고 시행규칙인 총리령과 부령은 1,319개이다. 이는 한국의 전체 법령 중 시행령과 시행규칙이 차지하는 비중이 2/3(67.3%)가 넘는 사실을 보여준다. 이러한 비중은 법제처의 법령통계를 집계한 최초연도이자 개발시대의 후반부였던 1978년에 전체 법령 수가 2,864개이고, 법률 689개, 시행령 1,230개, 시행규칙 945개로 전체 법령 중 시행령 및 시행규칙이 차지하는 비중이 75.9%를 차지한 것에 비하면 다소 감소한 것으로 평가할 수 있다[36]. 그러나 이런 상황은 동시에 위의 [표Ⅲ-11]에서 보았던 것과 같은 변화를 그대로 수용하여 국가 관료제에 대한 정치의 압도적 우위로 해석하는 데는 신중할 필요가 있음을 보여준다. 더구나 1985년 이후 한국의 법률의 총량을 분석한 김재윤(2017: 17-19)에 따르면 1985년 당시에는 전체 법률(788개)에서 시행령과 시행규칙에 위임을 규정한 조항이 7,777개였으나 2015년에는 전체 법률(1,391개) 중 행정입법에 위임을 규정한 조항이 4만 1,902개로 법률의 증가 속도(같은 기간 중 1.8배 증가)보다 훨씬 빠른 속도(같은 기간 중 5.4배)로 증가하는 것으로 확인되고 있다. 이와 같은 상황은 종합적으로 민주화되고 정치화한 환경변화에도 불구하고 행정부가 여전히 자율성을 일정 수준 이상으로 유지하는 것으로 해석할 수 있다. 즉 한국의 관료제는 강력한 권력을 독점한 통치권자에서 자유로워졌지만 의회를 중심으로 한 정치의 영역이 그 공백을 채우지 못한 상황에서 자율성을 누리는 것이다.

36) 법제처 인터넷 사이트의 법령통계(http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status) 항목을 참고하였다.

이와 같은 상황에서 진행된 신공공관리적 개혁은 위의 공무원제도와 관련된 설명에서도 언급하였지만 성과를 중심으로 한 평가와 계약 등의 방식을 통한 정부 사업 운영을 일상화하고 있다. 그런데 이러한 개혁은 [표 Ⅲ-10]에서 볼 수 있듯이 관료집단의 응집성에 근본적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난다. 그러나 신공공관리적 개혁이 강제하는 성과를 중심으로 한 관리개혁 방식은 개발시대 한국 관료제의 운영 방식인 구체적인 목표 도출과 이를 달성하기 위한 경쟁, 그 결과에 대한 보상체계와 매우 강력한 친연성을 가진 것으로 보인다[37]. 다만 현재의 신공공관리적 개혁을 통해 도출되는 목표는 절대 권력을 지닌 통치권자가 제시한 국가 목표와 같은 일원적인 목표를 지향하는 것이 아닌 구체적인 사업의 성과 지표로서의 성격을 지닌 것으로 평가한다. 이런 상황 속에서 한국 관료제는 상대적으로 강한 정치적 통제를 받고는 있지만 어느 정도의 자율성을 구가하면서 사업의 성과를 경쟁적으로 달성하는 방식으로 현재의 상황에 적응하는 것으로 평가할 수 있다.

37) 박순애·이영미(2018)에 따르면 그간의 연구에서 신공공관리적 개혁을 통해 한국 정부에 적용한 성과관리에서 결과 왜곡을 포함한 다양한 방식의 성과 왜곡 현상이 나타났음을 반복적으로 지적하였다고 한다. 박순애·이영미(2018: 162)의 연구에서 실시한 관료를 대상으로 한 인식 조사에서도 목표 설정 및 달성 과정에서 성과 왜곡이 빈번하게 발생하고 있음을 확인하였다. 이는 한국 관료제의 자율성과 성과 중심의 관리 개혁이 결합했을 때 나타날 수 있는 문제가 무엇인지를 확인해주고 있다.

제3장

한국 관료제의 문제점

제1절 관료 차원

제2절 조직 차원

제3절 정부 차원

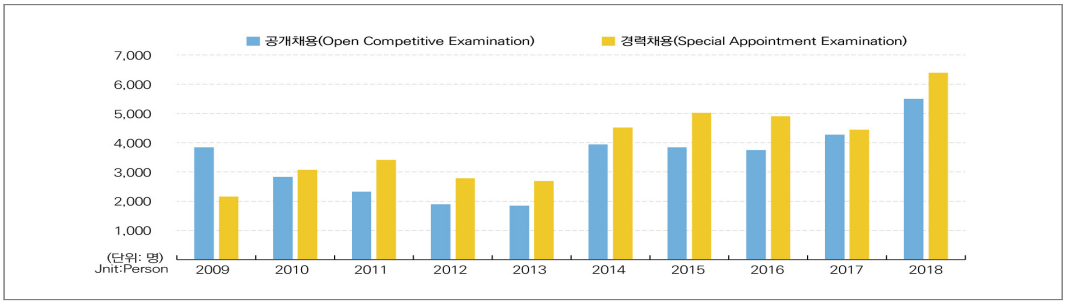
제1절 관료 차원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 앞 장에서 살펴본 문제의식하에 한국관료제가 지닌 고질적인 문제점을 다시 정리한다. 본 장의 구성은 다음과 같다. 첫째, 한국관료제의 문제점을 관료 개인의 차원에서 짚어보고, 개인 차원에서 고질적으로 나타나는 문제점은 무엇인지 살펴본다. 둘째, 조직, 즉 정부 부처의 관점에서 지속적으로 문제시하는 점은 무엇인지, 그러한 문제점을 유발하는 원인이 무엇인지 살펴본다. 끝으로 정부 차원에서는 관료 개인과 조직 차원의 고질적인 문제점이 결합하여 거시적인 문제점으로 드러나는 여러 사안을 살펴본다.

관료 차원의 문제점	
4개 차원:	
1) 역량	관료의 역량을 충분히 활용하지 못함
2) 정치화	관료가 정치에 쉽게 영향받음
3) 기득권 수호	예산 및 정책 영역 조정에 극렬히 저항
4) 복지부동	낮은 책임성과 업무의 기계적 해석

한국은 공공분야 집중도가 높고 영향력이 큰 국가이다. 과거 신공공관리가 유행처럼 퍼지고 작은 정부의 필요성을 인정하던 시기에도 관료조직의 수는 지속적으로 증가하여 왔다. 지속적인 관료와 관료조직의 증가는 결국 공공분야로 권력이 집중하는 문제를 유발했다. 아래 [그림 Ⅲ-7]에서도 알 수 있듯이 국가공무원의 신규임용은 지속적으로 증가하고 있다.



자료: 인사혁신처(2019): 인사혁신통계연보

[그림 Ⅲ-7] 국가공무원 신규임용 현황

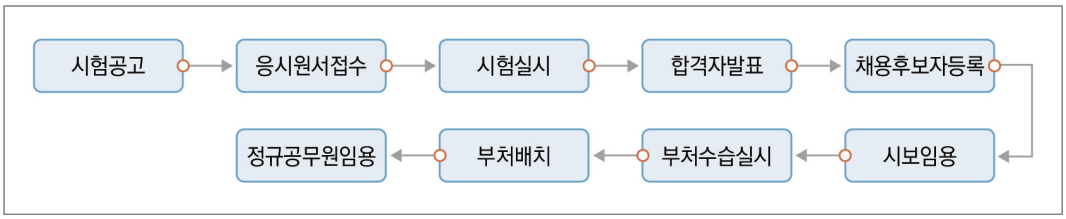
기존 관료제에서 오랫동안 제기한 문제점은 다양하다. 예를 들어 급수별로 획일적이고 틀에 박힌 채용 방식, 공무원 역량평가 시스템이 지닌 한계, 경직된 정원관리방식, 획일화된 교육훈련 시스템, 폐쇄적 내부 승진 시스템, 승진과 연동한 보직 이동, 상관평가 중심의 개인 평가, 직급에 따른 서열화, 정년 보장, 통제장치 부재 등 다양한 변인들을 한국관료제가 지니고 있는 문제점, 혹은 개선해야 할 부분으로 지적할 수 있다. 문제점을 크게 네 가지 차원으로 분류하면, 첫째, 관료의 역량을 충분히 활용하지 못하는 점이다. 관료 역량의 중요성이 부각하기 시작하면서 역량평가 제도 도입, 역량 강화를 위한 다양한 교육훈련 제도의 도입과 활성화 등 정부의 많은 노력에도 불구하고 입직 이후에는 입직 시에 비해 전반적인 관료의 역량을 향상하기 어렵다는 지적이 있다. 둘째, 관료들의 정치화 문제이다. 관료의 역할은 공익 추구를 통해 국민들에게 보다 나은 서비스를 제공하는 봉사자이다. 기본적으로 관료들은 정치적 중립을 지킬 의무가 있으며 공직윤리를 바탕으로 하여 국민에 대한 책무성과 대응성을 향상해야 한다. 그러나 관료들이 정치에 쉽게 영향받을 수 있다는 점은 상당한 문제라고 볼 수 있다. 셋째, 관료들의 기득권 수호 문제이다. 관료들은 공익을 위해 봉사해야 하며 공공임무를 수행하는 데에는 강한 규범과 나아가 국민과 국가를 위해 봉사하려는 직업의식이 필요하다. 이러한 관료들이 기득권을 수호하려는 행위는 문제가 될 수 있다. 넷째, 한국 관료의 무사안일·복지부동한 태도의 문제이다. 정치·경제·사회를 불문하고 외부 환경은 매우 빠르게 변해 간다. 과학기술의 발달, 4차산업혁명 등 급변하는 행정환경 속에서 조직이 성장하고 발전하기 위해서 관료들은 조직을 둘러싼 환경 변화를 적극적으로 수용하고 탄력적으로 대응할 필요가 있다. 또한 이러한 변화에 맞춰 관료들은 지속적으로 변화하고 혁신하려는 태도가 필요하다. 그러나 혁신적인 자세를 바탕으로 조직의 경쟁력과 성과를 향상하고 나아가 질 좋은 대국민 서비스를 제공해야 할 관료들이 정작 무사안일주의로 행동하는 경향이 강하다.

1 관료 역량의 제약 – 채용, 승진, 교육훈련의 한계

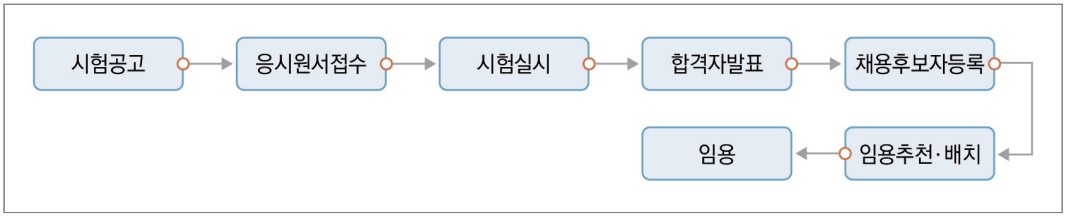
주요 특징	● 급수별 획일적인 채용시험 고수와 암기식 위주의 시험문제 ● 인사권자의 절대적 (승진) 평가 체계 ● 경직된 정원 관리 ● 주입식 교육훈련

한국의 관료제는 신분을 보장하는 직업 공무원제도를 바탕으로 공개 경쟁을 통해 우수한 인재를 선발하여 한평생 국가 발전에 헌신할 수 있도록 장려해 왔다. 그러나 한국의 관료제는 정년이 보장되는 직업 공무원제도가 지나치게 발달하여 보수 안정 성향이 극대화된 과잉 제도화의 양상이 나타났으며(최지민, 2014), 이러한 현상은 관료들의 역량을 지속적으로 제고하는 데 상당한 장애물로 작용한다. 특히 관료 역량 강화의 어려움은 단일 변수의 문제라기보다는 공무원의 선발에서 유지, 평가, 교육훈련에 이르기까지 인사 시스템의 전 과정에 걸쳐 나타난다.

우선, 현행 공무원 채용의 한계이다. 현재 공무원을 선발하는 방식은 공개 경쟁 채용으로 직급별로 획일적으로 채용하는 방식이다. 공채시험의 종류는 인사혁신처에서 주관하며 일반적으로 5급 공채와 7급 공채, 그리고 9급 공채로 진행한다. 이러한 획일적인 채용 방식은 탄탄한 전문성을 쌓은 사람이 공직에 진출하기 힘든 구조적 한계점을 지니고 있다. 따라서 현재 5·7·9급의 획일적인 공채 중심의 채용 경로를 보다 다양화할 필요성이 있으며 특히 5급 이상의 중간 관리직에 탄탄한 경력과 전문성을 겸비한 민간 분야 전문가를 충원할 경로를 지금보다 확대하여 개방과 경쟁 중심의 공직 충원시스템으로 혁신할 필요성이 있다. 또한 채용 단계에서 공무원으로서의 적성과 자질 검정을 강화하고, 공무원 시험 관리 역량을 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다.



[그림 Ⅲ-8] 5급 공채 채용 절차



[그림 Ⅲ-9] 7·9급 공채 채용 절차

자료: 인사혁신처(2019) 공무원 인사제도

현행 공무원 채용 방식은 공직 생활을 원하면 누구나 응시할 수 있는 공정하고 객관적인 시험 방식으로, 공직에 젊고 유능한 인재를 안정적으로 유치하여 국가 발전에 기여한 점에서는 긍정적인 평가를 받는다. 그러나 빠른 환경변화에 대응하고 직무에 맞는 역량을 갖춘 인재를 선별하기 어렵고, 공직사회에 진입한 신입 공무원들의 역량을 테스트하고 구체적으로 파악하는 데도 한계점이 있다. 특히 3급 이상 고위직급은 주로 고시 출신자들로 구성되어, 경쟁이 부족하고, 다양한 시각과 경험을 바탕으로 해서 사회문제를 인식하고 해결할 능력이 미흡하다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다(행정안전부, 2010)[38]. 또한 특정 직위와 직무에 필요한 전문성을 파악하기 어려운 점 역시 한계점으로 지적되고 있다. 예를 들어 7·9급의 공개 채용 제도의 시험 방식은 객관적이고 공정성을 확보하는 데에 철저하게 초점을 두고 있다. 그렇다 보니 수험생들은 단순 암기 위주의 학습 방법으로 사설학원에서 족집게 강의식의 기출문제 풀이에 치중하는 경향이 과도하게 나타났다. 그 결과 다양한 직무에 맞는 전문적인 능력을 지닌 공무원을 확보하는 데 매우 취약한 시험제도로 전락할 수밖에 없었다. 현행 필기 위주의 평가 방식으로 채용 단계에서 공무원의 적성과 자질을 충분히 검증하기 어렵고, 일반 공무원 중심으로 시험 관리가 이루어짐에 따라 전문성을 확보하는 데 한계가 있다는 지적이다(행정안전부, 2010). 따라서 공직사회에 필요한 역량을 갖춘 뛰어난 공무원을 확보하기 위해서는 기본적으로 업무 수행에 필요한 역량과 자질을 사전에 검증할 수 있는 채용 제도가 뒷받침되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 획일적인 암기식 위주의 필기시험보다는 사전에 민간에서 활용하는 직무적성검사나 역량면접 등을 벤치마킹한 평가 방법을 개발하여야 할 것이다. 개방형 직위도 실·국장급까지 확대하고 우수한 개방형 직위에 민간 임용자의 신분을 정규직으로 보장하는 등 불안정한 고용형태처럼 공직생활을 꺼리

38) 2016년 기준, 고위공무원단에 속한 1,505명 중 54.55%가 행정고시 등을 통해 선발된 5급 공채 출신임(인사혁신처, 2016).

는 요인을 적극적으로 제거해 나갈 필요가 있다. 평가 방법은 전반적인 공직 수행 역량을 평가하는 방식으로 강화해야 한다. 직무 중심의 종합적 사고력을 검증하는 평가 기법과 실질적인 직무에서 활용할 역량을 평가하는 출제 방식으로의 전환이 있어야 한다.

둘째, 승진 평가 제도상의 한계점이다. 전통적으로 승진 제도에 관한 문제는 승진 과정에서의 공정성과 신뢰성 문제를 들 수 있는데 하재룡(2002), 이진규(2004), 홍수영(2014)의 연구에서는 승진 후보자의 인사청탁과 인사권자의 정실 인사를 공공조직의 승진 과정에서 지속적으로 제기되는 문제점으로 지적하였다. 또한 역량평가가 보편화되었지만 여전히 승진 평가에 있어서 관행적으로 연공서열을 먼저 고려하고 그에 따라 근무 성적을 정하는 역산식 평정 방법이 이루어지는 문제점도 있다. 개개인의 업무 처리 능력과 실적, 성실성보다는 임용권자에 대한 기여도가 척도가 되어 능력 위주보다는 충성도 위주로 평가하는 점을 문제의 원인으로 지적한다.

셋째, 교육훈련의 한계이다. 지식을 기반으로 하는 현대사회의 행정은 다양한 환경변화에 부응할 수 있는 인적자원의 개발을 요구한다. 대내외적으로 증가하는 경쟁과 불확실성 역시 공무원이 정부의 기능을 실질적으로 수행하는 데 전문성 향상과 역량개발을 위한 교육훈련 프로그램의 중요성을 부각한다(고승희, 2016). 지식정보사회의 도래로 다량의 정보가 공개되어 교육훈련 기관에서 집합 교육의 중요성은 점점 줄어들고 있으며, 우리나라 공무원들의 대부분은 대학 교육을 받은 사람들로 채워지고 있기 때문에 일반적으로 교육 수준이 매우 높은 편이며 그로 인해 훈련 기관에서 제공하는 각종 프로그램이 교육생의 눈높이를 충족하는 데 한계가 있다(서필언, 2010). 과거에는 교육훈련 프로그램이 형식적이고 체계적이지 못한 교육훈련 수요조사에 입각하여 교과과정을 편성하다 보니, 교과과정도 그저 다양한 교과목을 백화점식으로 나열하고, 개인적 선택의 여지를 부여하지 않은 채 모든 교과목에 대해 강제적인 교육을 실시하는 실정이었다(한국행정연구원, 2010). 또한 현재의 교육훈련 프로그램은 단편적인 교육훈련 프로그램이 대부분이며 관료들 스스로가 주도적인 학습법이 아닌 여전히 주입식 형태의 교육 프로그램을 많이 양성하고 있다. 따라서 공무원 교육훈련의 내용은 단순히 지식을 습득하는 것뿐만 아니라 자율적으로 지식과 정보를 관리하는 능력을 배양하도록 해야 하며, 나아가 공무원 스스로 다양한 정보와 아이디어를 습득하는 학습인이 될 수 있는 방향으로 교육훈련 프로그램을 설계해야 한다.

2 관료의 정치화

폐쇄적 시스템, 승진과 연동한 보직 이동 상사 중심의 평가, 정권 변화에 따른 외부 영향	
주요 특징	● 공직 입직부터 퇴직까지 한 부처에서 근무하는 폐쇄성 ● 직업 관료의 능력을 연공서열과 상관에 대한 충성심으로 평가 ● 정권 변화에 따라 외부의 영향력이 강해짐. 전문성과 민주적 책임성의 조화와 조율이 필요해짐

여기서는 관료의 정치화를 이론적인 개념보다는 현실적인 것으로 보고 이를 두 가지로 정의하였다. 첫째는 관료 개인이 객관적인 업무 수행과 성과의 확산, 공익의 추구에 몰입하기보다는 승진 및 출세를 위해 상관이나 부처의 이익에 영합하는 행태로 정의하였으며, 둘째는 정권의 변화에 따라 지지하는 정권이 아닌 경우 업무 행태를 교묘히 달리하거나 부처나 상관의 이익을 대변하는 정치권과 영합하여 행정을 정치의 도구처럼 활용하는 행태를 의미한다. 첫 번째 차원은 앞서 낮은 관료 역량을 야기하는 중요 문제점으로 지적한 것처럼 철저히 역량에 기초한 평가가 아니라 성과평가의 주요 기준을 상관에 대한 충성도, 공헌도 등 상관의 개인적 의견을 더욱 중요하게 고려하면 관료의 정치화는 가속할 수 있다. 평가가 이처럼 상관에 대한 충성의 차원으로 매몰되면 상관에 대한 맹목적인 충성과 복종 등의 행태가 반복하면서 관료의 정치화 문제가 끊임없이 발생할 수 있다. 두 번째 차원과 관련해서는 정권 변화에 따라 관료의 성실성이 달라지거나 업무 추진에서 제 능력을 다 발휘하지 않고, 심지어는 선거에 개입하려 하는 극단적인 정치화의 행태를 보일 수 있다.

전통적인 직업 관료들은 시험을 통해 선발되는 조기 공직 진입을 통해 평생직업으로서 공직 경력을 안정적으로 추구할 수 있고 이러한 고용 패턴을 통해 직업 관료의 전문성을 형성한다. 그러나 직업 관료의 능력은 연공서열과 종신고용이라는 제도적 틀 안에서 평가되기 때문에 이들의 전문성은 결국 조직이나 기관, 그리고 상관에 대한 충성에 의해 결정된다(박종민·윤견수, 2015). 실적제를 기반으로 하는 보편주의 정신에 입각한 평가보다는, 선출된 정권에 대한 충성과 헌신을 강조하고 이를 반영하는 것을 중요 잣대로 평가한다면 이는 결국 관료의 정치화를 가속화하는 원인이 된다. 또한 정권 교체

가 일어나면 전 정부에서 주요 직책에 있었다는 이유만으로 불이익을 당하거나, 반대로 내부고발이나 비판을 가하다 불이익을 당하던 중 정권이 바뀌고 새 정부가 들어서면 화려하게 복귀하는 상황을 역대 정권마다 반복한다(신기옥, 2019). 이처럼 과도한 정치화는 관료들의 사기를 저하할 뿐 아니라 합리적인 결정보다는 정권의 입맛에 맞는 정책에 집중하게 돼 결국은 관료제의 효율성을 떨어뜨리게 된다. 한편 관료의 정치화가 심화되는 배경에는 관료들이 결정권자의 의지를 받들 수밖에 없는 태생적인 제약을 지니는 점이 있다. 이는 관료의 정치화를 증폭하는 하나의 원인이라 할 수 있다. 특히 정부조직은 정부의 재정 지원으로 운영하기 때문에 자율성에는 어느 정도 제약이 존재할 수밖에 없다. 하지만 민주적으로 선출된 정권이 특정한 정책 방향을 제시하고, 관료는 이에 맞는 정책 설계 및 추진을 조력하는 것은 민주정치에서 당연한 것이며 이는 부정적인 일이 아니다. 다만 정부조직을 둘러싸는 정치적 환경과 관련하여 중요한 변수 중 하나는 정치적 현저성(political salience)이며, 이는 정치적 환경의 영향력 수준을 파악하기 위한 개념으로, 정치적 권위를 가진 외부기관이나 공공기관의 헌신에 영향을 미치는 관심 수준을 말한다(Lee, Rainey and Chun, 2009). 정치적 현저성의 경향은 선출된 정권에 대한 충성과 헌신을 강조하며 그 과정에서 관료의 정치화는 경쟁적으로 심화될 수 있다.

3 관료의 기득권 수호 -조직 수호 및 부처 이기주의 심화

주요 특징	● 관료 및 관료 조직의 이익을 추구하려는 경향의 심화 ● 공익 및 국민 이익 추구보다 조직 보호가 더 중요한 가치化 ● 부처 간 업무 및 갈등 조정이 어려워지며, 업무 범위 중복 시 책임을 타 부처에 미루는 경향이 강해짐

관료 차원에서 또 하나의 문제점은 관료들이 기득권을 수호하려는 행태를 지적할 수 있다. 조직이 복잡해지고 관료화되면서 최고 지도층과 엘리트 집단에 권력이 집중되며 이처럼 조직에서 과두제가 자리 잡으면 그 체제는 권력 강화를 목표로 삼게 된다(한상일·정소윤, 2014). 조직 목표가 국민의 목표와 상충할 때 엘리트는 자신의 기득권을 지

키기 위해 국민의 요구를 희생시키는 것이다. 관료제를 조명하는 경제학적 관점에서도 관료제적 조직 구조가 만들어내는 다양한 문제에 대해서 지적하는데, 이기심에 충만한 관료들은 자신들이 정보의 비대칭에서 우위에 있음을 알고 시민과 다른 목표를 갖고 있을 때 공익을 추구하기보다 자신들의 지대(地代)를 추구한다는 것이다(Niskanen, 1971; Tullock, 1967; Krueger, 1974; 한상일·정소윤, 2014, 재인용). 일반적으로 관료들은 시민이나 정치인과 비교할 때 지속적으로 정보의 우위에 서기 때문에 이들의 지대추구행위가 발생할 수밖에 없다. 현 제도상 승진의 주요 지표는 관료 업무의 책임성 여부보다 내부 통제 결과를 더 크게 반영하고 있으며, 국민과 국회의 요구를 반영하는 것은 행정부의 민주적 책임성을 높이는 데 매우 중요하지만 이것이 승진에 미치는 영향력은 매우 미미하다. 국회에 자료를 제출하지 않고, 기록을 남기지 않음으로써 조직을 보호하려는 행태를 업무 능력으로 인식하는 것도 큰 문제이다(더미래연구소, 2017). 이러한 경향은 행정만능주의나 관료집단 이기주의로 표현되기도 한다. 한국의 관료는 전통적으로 지배계층으로서 정책 결정과 집행 과정에서 막강한 권한과 책임을 부여받았으며 국가정책을 주도해 왔다. 국가가 성장하면서 점차 조직이 복잡해지고 관료화되면서 중앙의 엘리트 집단은 권력 강화를 목표로 현행 기득권을 지키기 위해 자신들이 보유한 법적 권위, 인적, 물적 자원, 정보 등을 활용해 왔다. 관료집단은 1960년대 이후 고성장기에 국가 주도의 경제성장을 이끌었기 때문에 정책 과정에 철저하게 개입해 왔으며, 관료의 이러한 행태적 관성은 변화한 시대상에도 불구하고 여전히 기득권을 수호하고 업무영역을 확장하는 데 주된 관심을 두어 왔다(손원배, 2017). 경쟁적으로 관할 예산과 업무를 확장하려다 보니 부처 간 업무 및 갈등 조정을 합리적으로 처리하기 어려웠고 업무 범위가 중복되는 경우 문제가 발생하면 책임은 타 부처나 부서에 미루는 경향 역시 매우 강하다. 따라서 관료들의 기득권 수호에 집중하는 행태를 제어하기 위해서는 관료집단의 효율적 통제 방안을 고민할 필요가 있다. 지금까지 관료집단은 독점적인 기득권을 바탕으로 예산과 인사권을 독점하고 자신의 권력을 극대화하려는 시도를 자행했다. 이는 고스란히 국민의 실생활에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 관료들의 기득권 수호에 치중하는 행태를 통제할 수 있는 시스템 개발이 필요하다. 즉, 관료에 대한 외부의 체계적인 통제장치 마련이 시급하며 관료 및 관료제도의 투명성과 책무성을 확보할 개혁 방안을 모색해야 한다.

4 관료의 무사안일과 복지부동

주요 특징	● 직장의 안전성과 공직 동기를 심어주려는 직업 공무원제도의 취지가 지나친 신분 보장으로 변질함 ● 성과에 따른 책임을 묻기 어려워 저성과자와 위법·부당행위를 저지른 징계대상자의 퇴출이 어려움

일반적으로 무사안일(peace-at-any-price-principle)은 복지부동, 절차주의, 형식주의(red-tape), 책임 회피(buck-passing), 책임 전가, 무책임, 무소신, 무기력 등의 개념을 복합적으로 포함하는 개념이다(이유진·정재삼, 2011). 원칙적으로 공무원에게는 공익을 추구하고 공공의 목적을 달성해야 할 사명을 부여하기 때문에 높은 수준의 공공봉사 동기를 가지고 공직에 진출해야 바람직하다. 그러나 관료조직의 현실은 성과 달성과 무관하게 통상적으로 연공서열에 따라 급여와 승진이 결정되며 퇴직 후에는 공무원 연금을 수령하는 공무원의 직업적 장점에 따라 특별하게 조직을 위한 새로운 혁신 방안을 마련하기보다는 복지부동, 무사안일과 같은 현상만이 심화해 왔다(이윤경, 2014; 재인용). 이러한 복지부동, 무사안일의 행태는 관료제의 태생적인 경직적 구조에서 기인한다. 즉 관료제의 경직성은 관료제의 장점을 극대화하는 데 걸림돌로 작용하고 있으며, 지나친 경직성으로 인해 비효율을 심화하며 관료들을 무사안일의 행태에 젖게 만든다.

[표 Ⅲ-12] 관료제 경직성의 판단 요소와 주요 내용

판단요소	주요 내용	주요 사례
비대한 조직구조	• 조직 구조를 그대로 유지한 상태에서 새로운 일을 처리하기 위한 새로운 구조적 요소를 추가함으로써 전체적인 조직구조가 비대화 • (구성원 측면) 기존의 일하는 방식을 그대로 답습하며, 능력이 없거나 열정이 없는 조직 구성원(들)을 퇴출하기 어려움 • (과업 측면) 중요도가 떨어지는 일임에도 불구하고 계속 많은 자원을 투입하여 신축적인 업무관리가 어려움. 또한 내규로 인해 중요도가 떨어지는 일들을 효과적으로 폐기하지 못함	• 2008년 5개에 불과했던 총리실 지원단은, 2012년 7개, 다시 2013년 이후에는 9개로 늘어남(전 부처의 별도 정원은 총 700여 명 규모로 확인) • 사회서비스 전달체계 개선을 위해 중복·불필요한 서비스를 정리하기보다, 별도의 지원기구 및 통합관리기구를 추가적으로 신설하는 방식을 택함
높은 계층성	• 고려해야 할 '요소'의 수가 훨씬 더 많기 때문에 공공영역의 관료제는 민간영역의 비해, 의사결정의 절차와 단계가 복잡함	• AI감염을 확인하는 데 지나치게 오랜 시간이 걸림(AI확진 권한은 경북 김천에 자리한 검역본부가 독점, 각 시도의 위생시험소가 있음에도 활용되지 않아 사태를 확산시킴)
수많은 규칙과 절차 (red tapes)	• 규칙이나 절차들이 지나치게 많거나, 관련이 없고, 상호 중복적이거나 또는 서로 모순되는 경우, 이를 유연하게 폐기·수정하기 쉽지 않음 • 규칙 등의 목표 달성 수단을 목표보다 더 중요하게 여겨 목표전도(goal displacement)가 나타남	• 세월호 당시, 안전 매뉴얼이 없었던 게 아님. 그동안 만들어진 안전 관련 매뉴얼만 3200개 • 연구기관에 각종 성과보고서와 영수증 정리와 정산을 과도하게 부여

자료: 더미래연구소·더좋은미래(2017. 3. 30.), 국민을 위한 관료: 공무원 인사제도 개혁방안

정부에서는 적극적이고 창의적인 공직 문화를 조성하고 공무원의 소극적이고 무사안일한 업무 처리 행태를 개선하기 위하여 적극행정에 대한 면책 등 많은 노력을 하고 있으나, 일선 현장에서는 여전히 인허가 처리 지연, 부서 간 업무 협조 미비, 책임 떠넘기기 등 소극적이고 무사안일한 자세로 업무를 처리하거나 과거의 잘못된 선례를 그대로 따르는 등 행정편의주의적인 관행이 남아 국민과 기업에 불편을 주고 있다(이진열·권기환, 2016). 무사안일 위주의 소극행정은 공직자에게 요구되는 법적·도덕적 책임과 의무를 적정하게 이행하지 않고, 해야 할 일을 하지 않거나, 할 수 있는 일을 제대로 처리하지 않아 국민 생활에 불편을 야기하는 대표적인 원인이다(이진열·권기환, 2016). 좁은 의미의 소극행정은 담당자가 법적책임을 져야 할 것으로 징계 사유에 해당하며,

넓은 의미의 소극행정은 법적책임은 다소 가벼울 수 있으나 도덕적·사회적 책임문제가 생기는 등 바람직한 업무처리 행태로 볼 수 없다(인사혁신처, 2015; 감사원, 2016)

무사안일 문제가 발생하는 원인을 제도 측면과 운영 측면의 두 측면으로 구분하여 설명할 수 있다. 먼저 행정 업무의 내용·절차와 관련한 제도 측면에서는 법령과 규정, 관례가 명확하지 않아 업무를 지나치게 융통성 없이 처리하거나 반대로 적극적으로 임하지 않는 경우가 있다(이진열·권기환, 2016). 그리고 공무원의 태도와 관련된 운영 측면에서는 성과 창출이 승진이나 파격적인 보상으로 이어지지 않고 연공서열 중심으로 평가받기 때문에 적극적인 업무를 유인하는 동기부여가 전혀 없다. 이상과 같이 관료의 무사안일 문제가 나타나는 원인에는 관료들의 낮은 동기부여 수준, 강력한 보상체계의 미흡, 엄격한 규제나 과도한 행정절차(red tape) 등 다양한 원인을 제시하지만(Rainey, 1983; Baldwin, 1987; Veiga, 1991) 가장 큰 원인은 정년보장을 들 수 있다. 공무원은 법적으로 신분을 철저히 보장하기 때문에 업무 수행 과정에서 정해진 규정만 준수하며 무사안일하게 행동하는 경향이 강하게 나타난다.

제2절 조직 차원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

조직 차원의 문제점	
2개 차원 1) 부처 이기주의 2) 정책 지연	● 관할 다툼 ● 조직의 경직성과 폐쇄성 ● 번문욕례 ● 리스크 회피, 낮은 책임성

이 절에서 다루는 내용은 주로 조직 차원의 문제점으로 특히 한정된 자원의 문제, 부처 간 관할권 다툼, 조직의 폐쇄성, 번문욕례 및 낮은 책임성의 문제를 부처 이기주의, 정책 지연의 두 가지 차원으로 정리하였다.

1 부처 이기주의 –관할권, 정책 중복 및 정책 방향의 차이

주요 특징	● 관할권 다툼으로 부서, 부처 간 효율적인 협업이 이루어지지 않음 ● 정책 방향의 차이로 특정 부처가 다른 부처를 평가하거나 사업을 주도하는 데 대한 거부감 ● 유사 정책, 중복의 문제

조직 수준에서 발생하는 문제는 부처 내 한정된 입직-승진-퇴직으로 인해 공익과 효율이라는 전체적인 사고보다는, 부서 및 부처의 이익에 한정된 사고를 통해 이기주의가 강화되는 현상을 들 수 있다. 조직(부처) 간 이기주의 문제 발생의 근본 이유 중 하나는 협업 부족, 정보 비공개 등으로 효율적인 부처 연계 및 정책사업 집행이 어려워지는 문제에서 발생한다. 부처 이기주의는 부처 간 과다한 경쟁에서 그 원인을 찾을 수 있으며 정부 부처가 어느 특정 정책을 자기 부처의 권력 확보를 위한 핵심 수단 또는 이익 극대화를 위한 수단으로 간주하는 데서 비롯된다(장노순, 1991: 28). 그러므로 특정 정책

을 이용하여 자기 부처 권력을 확대하거나 타 부처를 견제하게 된다(윤상오, 2005; 홍성우, 2011: 67). 부처 이기주의를 전통적인 관료제적 시각에서 살펴보면 정부 부처를 공익에 봉사하는 단일한 통합된 의사결정체가 아니라, 각각 이해관계를 지니는 하위부분들의 집합으로 이해한다(Peters, 1989). 즉, 생존의 지속과 영향력의 확대를 추구하는 관료조직의 속성과 이에 따른 목표 대치를 부처 이기주의의 원인이라 할 수 있다. 다음으로 관료는 단순히 금전적 이익뿐만 아니라 사회·정치·경제적 측면의 다양한 선호와 동기를 갖고 다양한 방식으로 자기 이익을 추구하는데, 관료의 집합체로서의 정부부처도 이익추구 경향을 보이며, 이것은 더 많은 예산·인원·정책 영역 혹은 다른 자원의 확보를 위한 노력으로 표출된다(Dunleavy, 1991: 148-9; 지광석, 2018).

또한 업무 관할권과 예산 확보에 대한 다툼으로 부처 이기주의가 발생하기도 한다. 일반적으로 신설 업무는 부처에게 빠른 승진과 더 큰 영향력을 의미한다. 부처 업무는 본질상 유사 업무가 발생할 수밖에 없으며 그 과정에서 기능 수행을 두고 부처 간 관할권 문제가 발생한다. 부처는 자신이 주관 부처로서 정책기능을 수행하려는 경향이 강하며 그 과정에서 부처 이기주의가 심화된다. 또한, 예산, 인력과 같은 자원의 확보를 위해 치열한 경쟁을 벌이는 현상이 반복된다. 부처는 예산이나 인력을 요구할 때 삭감 가능성을 감안하여 필요자원보다 더 많은 인력이나 예산을 요구하는 경향이 크다. 자원 확보를 위해 정책 결정권자와의 관계 유지에 더욱 힘쓰는 경우가 많이 나타나며, 그 결과 부처의 정치화가 발생할 수 있다. 부처의 이러한 자원 확보 노력은 한정된 자원을 둘러싼 제로섬 게임으로 설명되기도 한다(지광석, 2018에서 재인용).

끝으로 부처 간 정책에 대한 지향점의 차이에 따른 이견으로 부처 이기주의가 발생하기도 한다. 효율적인 자원 배분을 주요 가치로 보는 부처와 국민 복지 및 행복 향상을 주요 가치로 보는 부처는 그 근본적인 지향 자체가 다를 수 있기 때문이다. 또한, 부처가 수행하는 사업 및 기능의 유사·중복의 문제가 부처의 정치화를 발생시키는 주요 원인으로 작용할 수 있다. 부처간 유사·중복의 문제는 오랫동안 정부의 정책 입안자나 실무자, 그리고 국회·감사원 등 정책의 균형 및 조정자 역할을 하는 집단에서도 주요 관심사항 중 하나였다[39]. 부처 간 유사·중복문제가 나타나는 원인은 크게 관료제가 지니는 독특한 제도적 측면과 환경적 측면, 그리고 조직할거주의로 설명한다. 첫 번째, 제도적

39) 정부는 유사중복을 해소하기 위해 자체적으로 국무총리실을 중심으로 기관 간 역할을 조정하고, 예산당국을 중심으로 유사중복사업을 점검하고 있으며, 국회도 결산과정에서 유사중복 관련 시정요구를 하고 있다.

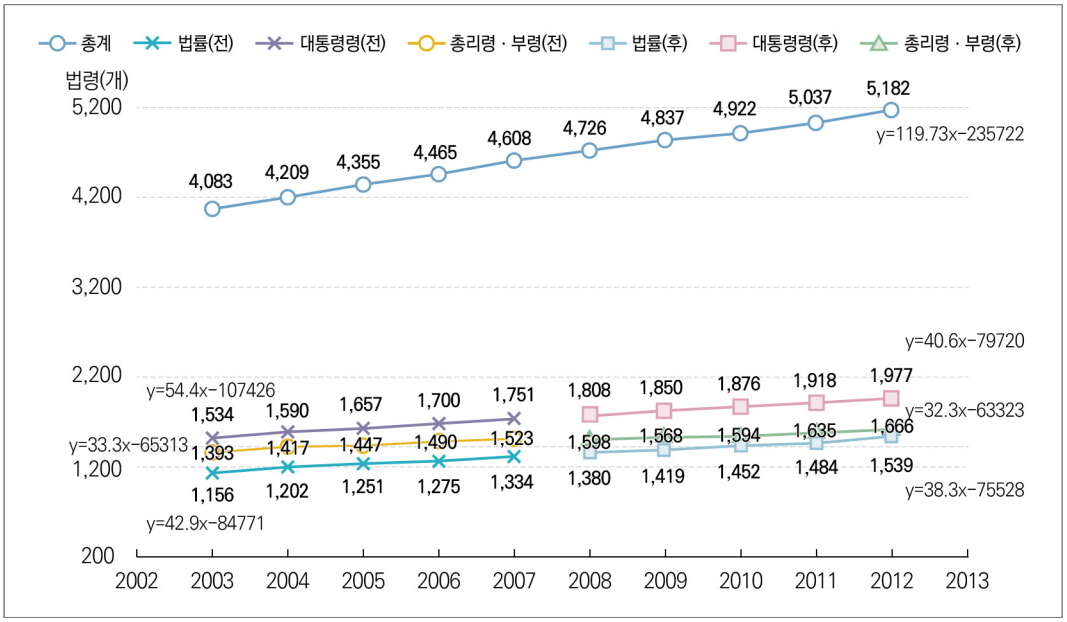
측면에서는 정부 부처 간 기능 배분 과정에서 발생하는 관할권의 중복을 의미한다. 전통적으로 정부관료제는 분업과 전문화의 원리에 의하여 각 부처가 업무 영역을 분담하는 방식으로 설계하지만, 실제 정부 부처간 관할권의 경계를 상호배타적으로 명확하게 설정하는 것은 현실적으로 불가능하다(윤상오, 2005; 지광석, 2018). 따라서 부처 간 관할권의 중복을 어느 정도 불가피한 것으로 볼 수도 있다(윤상오, 2005: 165; 홍성우, 2011: 48; 지광석, 2018). 둘째, 환경적 측면에서는 공공 부문에서 유사·중복의 발생 가능성을 높이는 외적 요인으로 정권이 바뀌고 새 정부가 들어설 때마다 부처의 과잉 응대, 복합적 처방이 필요한 사회적 난제의 증가 등을 제시한다. 황창호(2014)의 연구에 의하면 부처 간 중복사업이 발생하는 시기와 영역을 보면 새로운 정부가 들어선 후에 대통령의 정책 기조를 포함하는 영역에서 주로 나타나며, 특히 대통령 임기 초반일수록 중복 사업이 발생하기 쉽다. 또한, 복잡한 사회적 문제는 일반적으로 쉽게 조율되지 않으며 그 과정에서 다른 정책 사안들에 비해서 유사·중복의 가능성이 높아진다. 행정부는 통상 국회, 대통령, 재정당국 등이 견제하기는 하지만 기본적으로 조직의 부서나 인력을 확대하려는 경향이 있다. 그렇다 보니 동일 기능에 여러 기관이 관련되어 있거나 여러 기관이 동일한 기능을 수행하는 정도가 심화되며 그 결과 유사·중복의 발생 가능성도 커진다.

2 정책 지연 – 많은 관행과 규칙, 형식주의

주요 특징	● 행정에서 만들어진 관행은 오랜 시간에 걸쳐 장기적으로 고착화된 고도의 정치적인 산물로 좀처럼 변화시키기 어려운 경로의존성, 관행 의존을 나타냄 ● 새로 도입한 제도는 또다시 규칙과 절차로 전환하여 기존의 절차에 추가되어 행정의 형식주의를 심화시킴

정책은 정치적 과정의 산물이라는 점에서 다양한 이해관계가 정치과정을 통해 타협되고 조정되는 과정에서 많은 시간이 소요되는 것은 당연하다(윤석환, 2009). 정책 수용성을 확보하는 측면에서 다양한 이해관계를 합리적으로 조정하는 것이 바람직하지만 시간 부족은 정책 결정의 질을 저하하고 문제를 더욱 악화할 가능성이 있다.

공공조직의 정책 지연 현상은 부처의 공적인 업무 수행에 따르는 책임성 확보와 행정 업무의 복잡성, 업무 수행과 관련한 적법절차 준수 등에서 기인하는 불가피한 현상이라는 견해도 있다. 행정 업무의 다양성, 복잡성이 늘어나고 있으나 이를 처리하기 위해서 기존의 규칙과 업무처리 관행에 의존하여 새로운 업무가 발생했을 때 이에 적응하고 새로운 업무처리 기술을 마련하기까지 상당한 시간을 소요하게 된다. 업무를 다룸에 있어 참고해야 할 규제와 규칙이 줄어들지 않는 것도 정책 지연의 한 원인이라고 볼 수 있다. 아래 [그림 Ⅲ-10]은 우리나라 법령의 증가 추이를 나타낸 것으로 정부에서 새롭게 만들어내는 법령은 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 법령의 증가는 관료나 부처에서 정책을 집행할 때 합법적으로 준수해야 할 많은 절차가 지속적으로 증가하는 것이라고 직간접적으로 설명한다. 이것은 정책이 신속하게 추진되지 못하고 지연되는 데 상당히 많은 영향을 미친다.



자료: 더미래연구소(2017)

[그림 Ⅲ-10] 법령 증가 추이 (2003~2012년)

정책 지연은 통상적으로 정책의 효과에 부정적인 영향을 미친다. 정책 과정에서 적시성의 확보는 정책의 적실성을 좌우하는 매우 중요한 요소이다. 오랜 시간을 투입하여

결정한 정책임에도 정책 결정이 지연되어 적절한 대응 시기를 놓치면 의도한 정책 효과가 제대로 나타나지 않을 수 있다. 정책 지연이 발생하는 또 다른 원인 중 하나는 행정부처 간의 업무 중첩, 경쟁과 갈등으로 본다. 범부처 차원에서 서로 협업해야 하는 사안이지만 과도한 경쟁과 갈등, 부처 이기주의는 협력 가능성을 낮추고 정책 집행 시간을 지속적으로 지연하는 결과를 초래하기 때문이다. 그 대표적인 사례로 GMO콩 관련 규제를 적절히 시행하지 못하고 소보원을 둘러싼 법적 다툼으로 변화한 예를 들 수 있다. 1999년 소보원이 풀무원 두부에서 유전자변형(GMO) 성분이 검출되었다고 발표하자 이에 반발한 풀무원이 소보원을 대상으로 106억원의 손해배상청구 소송을 제기하였는데, 이 과정에서 소보원은 농림부나 식약청 등 관계 부처의 도움을 거의 받지 못한 채 악전고투를 벌인다.[40] GMO 콩 규제와 소비자 권리 보호라는 목표를 달성하지 못하고 부처 소관 사항이 아니라는 이유로 타 부처에서 적절한 도움도 받지 못한 사례이다.

40) 풀무원두부의 GMO 함유량을 분석하기 위해 당시 재판부는 식품의약품안전청에 시험을 의뢰했으나 거부당했다. 결국 미국의 민간 GMO 검증회사 2곳에 시험을 의뢰하기로 결정했다. 그러나 풀무원 두부 시료를 갖고 미국으로 떠나기 전 풀무원측에서 소 취하를 제의하였으며, 오랜 법정 다툼으로 조직 내 피로가 높아진 소보원 역시 이를 받아들였다.

제3절 정부 차원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부 차원의 문제점	
차원 1) 관료 불신 2) 낮은 정책 효과 3) 정부 신뢰 저하	● 관료 차원과 조직 차원의 원인과 결과가 복합적으로 상호작용하여 정부 차원의 문제가 발생

정부 차원에서 개혁이 필요한 주요 사안을 살펴보면 관료에 대한 국민 불신, 낮은 정책 효과, 국민의 정부에 대한 신뢰 저하로 설명할 수 있다. 이러한 결과를 야기하는 주요 원인은 앞서 설명한 관료 차원의 원인과 결과 변수, 조직 차원의 원인과 결과 변수의 문제가 복합적으로 상호작용해서 발생한다.

1 관료에 대한 국민 불신 –무사안일과 전문성 부족

주요 특징	● 전문성 부족 ● 무사안일 ● 지연·학연·조직 등을 우선하는 폐쇄성

관료에 대한 국민 불신이 발생하는 주요 원인은 다양한 차원에서 설명 가능하다. 아래 [표 Ⅲ-13]은 인사혁신처에서 공무원에 대한 국민 인식조사를 실시한 결과이다. 분석 결과 공무원을 부정적으로 인식하는 이유는 '철밥통·무사안일(32.7%)', '비효율적·형식적·수동적(5.4%)', '무책임·회피(4.8%)' 등을 주요 원인으로 뽑았고 '권위적·보수적·고지식·불통(26.6%)', '부정부패·청탁·비리(18.7%)' 등 공직사회의 폐쇄적이고 경직된 모습을 꼬집는 의견도 많았다. 또한, 획일적인 채용 제도로 해당 분야 공무원의 전문성이 부족한 점도 공무원을 불신하는 주요 요인이다. 또한, 지연이나 학연, 개인의 역량보다는 상관이나 조직에 충성도에 따른 폐쇄적인 승진 평가제도의 문제를 들 수 있다.

[표 Ⅲ-13] 공무원에 대한 국민 인식 조사

(n=728명, 단위:%)

부정적 공무원 이미지	비 율	부정적 공무원 이미지	비 율
철밥통/무사안일	32.7	무책임/회피	4.8
권위적/보수적/고지식/불통	26.6	불친절	4.4
부정부패/청탁/비리	18.7	급여가 적고 힘들다	0.8
폐쇄적/이기적	5.9	지루하다/재미가없다	0.7
비효율적/형식적/수동적	5.4		

출처: 인사혁신처(2017b)

2 낮은 정책 효과 – 정책 연속성 부족 및 번문욕례

주요 특징

- 정책 연속성의 부족
- 번문욕례, 복잡한 결재 단계로 의사결정의 지연과 정책 조율의 미흡

정부 역량 강화는 국민의 삶의 질과 직결되기 때문에 정부는 다양한 분야에서 역량 강화를 통해 정책의 성과를 향상하려고 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 정책의 성과가 낮아지는 것은 우리 사회에 존재하는 다양한 정책 문제해결 및 제도 개선의 기회 상실을 의미하고, 막대한 정부 자원을 낭비하는 결과를 초래한다(황창호 외, 2018). 이는 곧 정부 정책의 장기간 지연 및 표류로 연결되어 천문학적인 사회적 비용을 초래한다(임동진, 2011).

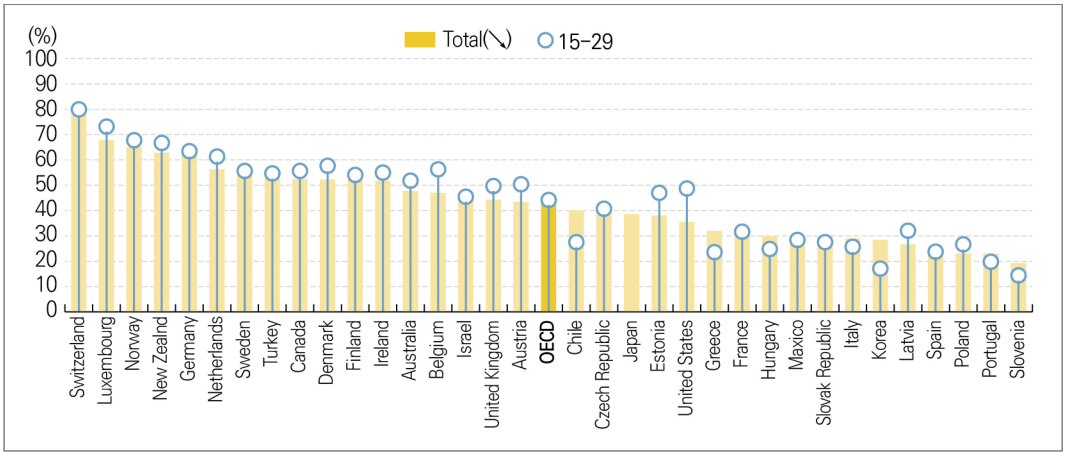
정부 정책의 낮은 효과는 기본적으로 정부가 정책의 수립과 집행을 제대로 하지 못해 발생한 문제이다. 국민에게 발표한 정책을 제대로 수행하지 않는 점도 문제이지만 국민에게 향후 정책이 또 바뀔 것이라는 불안감을 던져주는 것도 문제이다. 따라서 정부 정책이 일관성을 잃고 자주 번복되면 시장에서 불확실성이 증폭되면서 정부 정책에 대한 신뢰가 약화될 수밖에 없다. 또한, 사회 개혁 및 성숙한 사회를 구축하기 위한 제도나 법규 등의 변화가 사회 전반에 미칠 영향 등을 충분히 고려하지 않은 정책을 추진함에 따라 의도한 정책적 효과를 발휘하지 못하는 문제점이 나타나기도 한다. 특히 최근에 들어와서는 새로운 여론집단으로 네티즌이 형성되면서 인터넷으로 급속하게 정보가 확

산하여 일부 국책사업이 지역주민이나 일부 단체만의 관심사가 아니라 국민적인 이슈로 등장할 발판을 마련한다. 민주주의가 한층 진일보하였다는 평가도 있지만 그 이면에는 이념적 성향에 따라 좌우되는 경향이 많으며 시행 전에 결재를 받아야 할 계층(국회, 국민, 시민사회, 유관 기관 등등)들이 너무 많이 존재한다는 점이 문제가 된다. 즉 실제 국가 발전에 필요한 주요 사안에 대해 여전한 대면결재 선호, 과다한 결재 단계, 지나치게 복잡한 협조 단계로 의사결정의 지연을 유발하여 결재 단계를 하나하나 거치는 사이에 알맹이가 없는 빈 껍데기 정책을 추진하는 문제가 많이 일어다.

3 정부 신뢰 저하 – 정책 갈등 증가 및 대국민 소통 부재

주요 특징	● 정책을 둘러싼 갈등 및 정책 소통 부재

아래 [그림 Ⅲ-11]은 2016년 기준 OECD에서 발표한 국가별 정부 신뢰 수준에 대한 설문조사 결과이다. 우리나라 정부에 대한 국민 신뢰 수준은 세계 경제 규모 7위권 국가임에도 불구하고 OECD 평균 정부 신뢰 수준에 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다.



출처: OECD(2016): country at a glance report

[그림 Ⅲ-11] 2016년 OECD 국가 정부 신뢰 수준

1990년대에 진입하면서 전 세계적으로 정부 신뢰가 급격하게 저하함에 따라 정부 신뢰의 중요성이 논의되기 시작하였다(Inglehart, 1990). 황창호 외(2017)의 연구에 따르면 “산업화된 민주주의 국가들에서 민주화나 경제적 발전에도 불구하고 정부 신뢰가 지속적으로 하락하는 실증적 증거를 제시하면서 정부 신뢰의 중요성이 증가하였고(Pharr, 2000; 김왕식, 2011; 박희봉 외, 2003; 조기숙·남지현, 2007), 정부 신뢰의 하락이 역설적으로 민주적 거버넌스에 대한 기대감이 커지고 시민의 역량이 높아졌기 때문이라는 주장도 나왔다.”(이숙종, 2006: 144; 황창호, 2017). 특히, 경제는 성숙 단계에 접어들었는데도 불구하고, OECD 국가에 비해 정부 신뢰가 급속하게 낮아지는 현실에서 질 좋은 공공서비스를 제공해야 한다는 목소리가 거세지고 있다(국회입법조사처, 2015). 이것은 국민에 대한 행정기관의 대응력과 책임성, 그리고 투명성은 향상해 나가야 하는 반면, 정부나 관료의 영향력은 감소해야 한다는 뜻이다. 그동안 정부 관리는 엄격한 규제나 절차에 고착되어 왔지만 앞으로는 성과, 국민의 요구에 대한 대응성, 결과에 대한 책임성을 강조해야 한다는 관점에서 행정서비스에 대한 새로운 요구가 일어나고 있다(국회입법조사처, 2015). 또한, 지방화시대는 분권 강화와 동시에 지방정부의 위상 강화를 수반하였지만 이 과정에서 중앙정부와 지방 또는 지자체 간의 정책갈등이 전개될 가능성도 높아졌다. 중앙정부의 정치적 통제나 조정 능력은 지방분권 시대에 접어들면서 과거에 비해 상대적으로 많이 약해졌다. 그렇다 보니 중앙과 지방의 유기적인 협력이 이루어져야 할 부분이 지역의 이해관계에 따라 중앙정부가 추진하는 사업을 보류하거나 지연하는 현상이 종종 발생한다. 이러한 여러 가지 이유로 정부에게 향하는 주민의 신뢰는 모든 지표에서 바닥을 친다. 특정 지역에서 발전을 도모할 자본이 아무리 많아도 이를 둘러싸고 지역 내 혹은 지역 간 대립이나 갈등을 지속한다면 지역사회 발전보다는 오히려 혼란과 퇴행이 발생할 수 있다(제주일보, 2019). 정부신뢰는 국정운영의 동력을 확보하는 데 매우 중요한 변수인데도 정부와 국민의 소통부재, 공무원의 낮은 업무 자질, 낮은 정책 효과, 정책 갈등(지역이기주의), 정책 소통 부재 등의 빈번한 발생으로 정부에 대한 국민 신뢰는 참담한 수준이다.

제4장

미래 한국 관료시스템의 혁신전략

제1절 관료 차원의 개혁과제-정책 역량 강화

제2절 조직 차원의 개혁과제-부처 이기주의 극복

제3절 정부 차원의 개혁과제-관료 정치화 해소

제4절 미래 관료시스템 마련

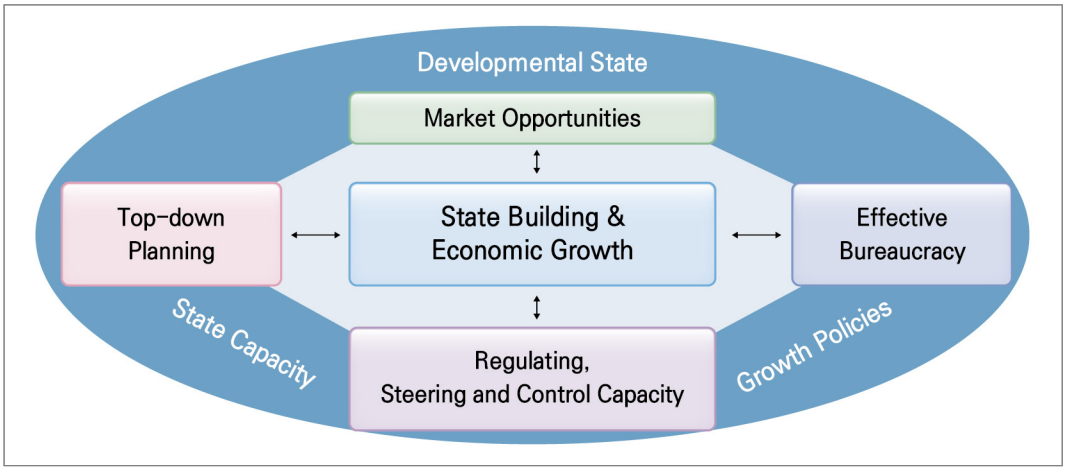
제1절 관료 차원의 개혁과제-정책 역량 강화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제4장에서는 위 3장에서 분석한 문제점을 토대로 미래 한국 관료시스템의 혁신전략을 제안한다. 1절부터 4절까지 각각 4개 분야 혁신전략을 다루며, 이는 정책 역량 강화, 부처 이기주의 극복, 관료 정치화 해소, 미래 관료시스템 마련으로 구성한다.

1 관료의 정책 역량

"정권이 성공하려면 관료를 쓰면 안 된다."라는 말이 회자된다. 이는 선거제도를 통해 선출 정치 권력의 혁신 지향성에 동조하지 않거나 보조를 맞추지 못하는 관료의 보수적 속성을 지적한다. 그리고 정권의 성공을 위해서는 정권이 보수적 관료에 포획되어서는 안 된다는 교훈을 담고 있다.



[그림 Ⅲ-12] 발전국가의 성공 요인

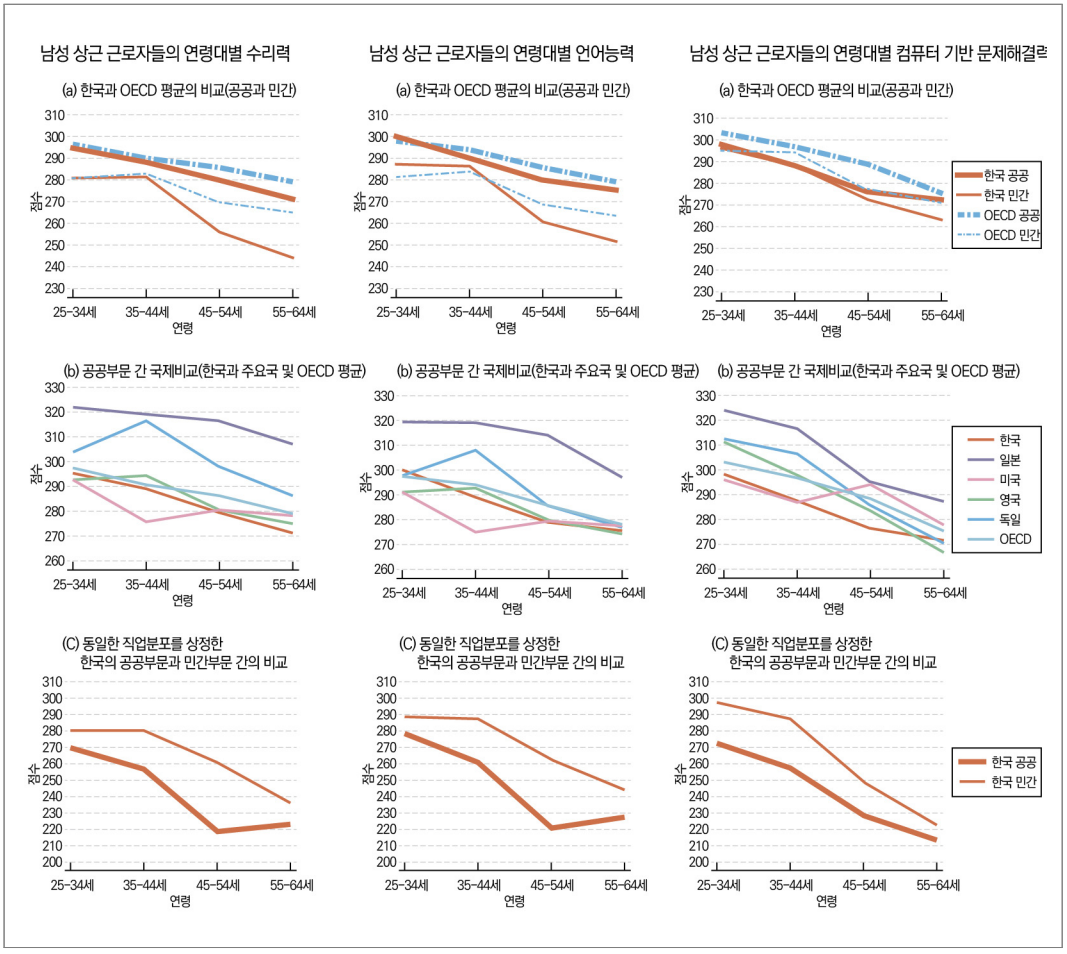
발전국가의 시대에 관료는 사회의 근간이었다. 유능한 인재들로 구성된 관료제는 시장과 민간을 이끌었고, 발전국가의 성공을 주도하였다. 관료에 대한 일부 불만은 있을지언정 그들의 능력은 의심의 여지가 없었으며, 국정을 담당하는 주체로서 인정받았다. 관료제 역시 탁월한 조직으로서 손색이 없었다. 전문화와 효율적 업무 체계, 규정과 절차에 의거한 합법성, 그리고 성과지향적 업무 프로세스는 조직 구성원의 유능성 및 헌신과 결합하여 당시 그 어떤 민간기업보다 비교우위에 있었다.

[표 Ⅲ-14] 국가별 정부 역할에 대한 시민 인식 (2006년, ISSP 조사 결과)

	신자유주의 정부개혁[a]	정부개입[b]	정부책임[c]	정부지출[d]
호주	43	60	75	48
캐나다	57	57	73	47
칠레	48	76	90	65
체코	57	51	74	41
덴마크	37	55	75	43
필란드	26	53	78	43
프랑스	71	61	79	35
독일(서)	69	57	74	40
독일(동)	72	64	84	45
헝가리	65	71	87	58
아일랜드	46	73	89	66
이스라엘	59	70	83	65
네덜란드	63	53	75	36
뉴질랜드	57	56	69	42
노르웨이	49	63	84	44
폴란드	66	72	88	65
포르투갈	64	75	92	63
슬로베니아	66	72	91	51
스페인	40	78	7691	64
스웨덴	46	56	76	43
스위스	43	57	70	39
영국	.8	60	77	48
미국	56	68	73	54
일본	51	53	62	37
한국	60	76	81	60
대만	64	67	86	51
전체평균	*54*	*64*	*80*	*50*

a '정부지출 삭감' '기업규제의 완화'의 각 활동에 대해 '매우지지' 혹은 '다소지지' 로 응답한 퍼센트의 평균
b '새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원' '산업체의 신상품과 신기술 개발 지원' '일자리 보호를 위한 사양산업 지원' '더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축'의 각 활동에 대해 '매우 지지' 혹은 '다소지지' 로 응답한 퍼센트의 평균
c '원하는 모든 사람에게 일자리 제공' '물가 안정' '환자에게 보건의료 제공' '노인에게 적정한 생활수준 제공' '성장이 필요한 산업 지원' '실업자에게 적정한 생활수준 제공' '빈부간 소득격차 완화' '저소득층 대학생에게 재정 지원' '집을 마련하지 못하는 사람들에게 적정한 주거 제공' '산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제'의 각 영역이 '당연히 정부의 책임이다' 혹은 '아마도 정부의 책임이다'로 응답한 퍼센트의 평균
d '환경' '보건' '치안' '교육' '국방' '노인연금' '실업수당' '문화예술'의 각 분야에서 정부지출에 대해 '훨씬 더 늘려야' 혹은 '다소 더 늘려야'로 응답한 퍼센트의 평균

관료제가 과거의 영광을 잃어버리고, '과거에 머무르는 집단'으로 각인된 원인은 무엇인가? 첫째, 20세기 중반 발전국가의 성공 시기와 21세기 4차 산업혁명의 시기는 양립 불가능한 시대적 격차가 존재한다. 현재 및 미래 사회에서 정부가 직면할 행정환경은 더욱 복잡해지고 다양해질 것이며, 행정문제 역시 난제(wicked problem)가 된다. 즉, 과거와 비교할 수 없을 정도로 높은 수준의 역량이 필요한데, 현재의 관료제가 이를 충족할 수 있는지에 대해 의문이 생긴다. 둘째, 발전국가의 성공 경험과 국가 적극주의(state activism)에 대한 역사적 선호는 정부와 관료에 대한 애증과 함께 이율배반적 접근을 취하고 있다. 정부와 관료에 대한 불신 및 비판과 더불어 정부와 관료의 역할에 대한 기대치 역시 높은 편이다. [표 Ⅲ-14]를 살펴보면, 신자유주의 정부 개혁에 대한 한국민의 지지는 높은 편이다. 과반수인 60%의 한국 국민이 정부지출 삭감, 기업규제 완화 등의 신자유주의 정부개혁을 지지하고 있으며, 60%의 지지율은 여타 국가와 비교해서도 높은 편이다. 그러나 동시에 60~80%의 국민 대다수는 경제, 복지, 보건, 환경, 문화 등 거의 모든 분야에서 정부의 적극적인 개입과 역할을 기대한다. 다시 말해, 한국에서 정부와 관료의 무능에 대한 사회적 비판이 고조되지만, 정부와 관료를 시장과 민간으로 대체하는 것은 국민이 염두에 두지 않고 있다. 정부 역할에 대한 사회의 높은 기대치로 관료에게 주어질 행정문제는 더 다양해지고 난제화할 것이며, 따라서 관료에게 요구되는 역량 역시 높아진다.

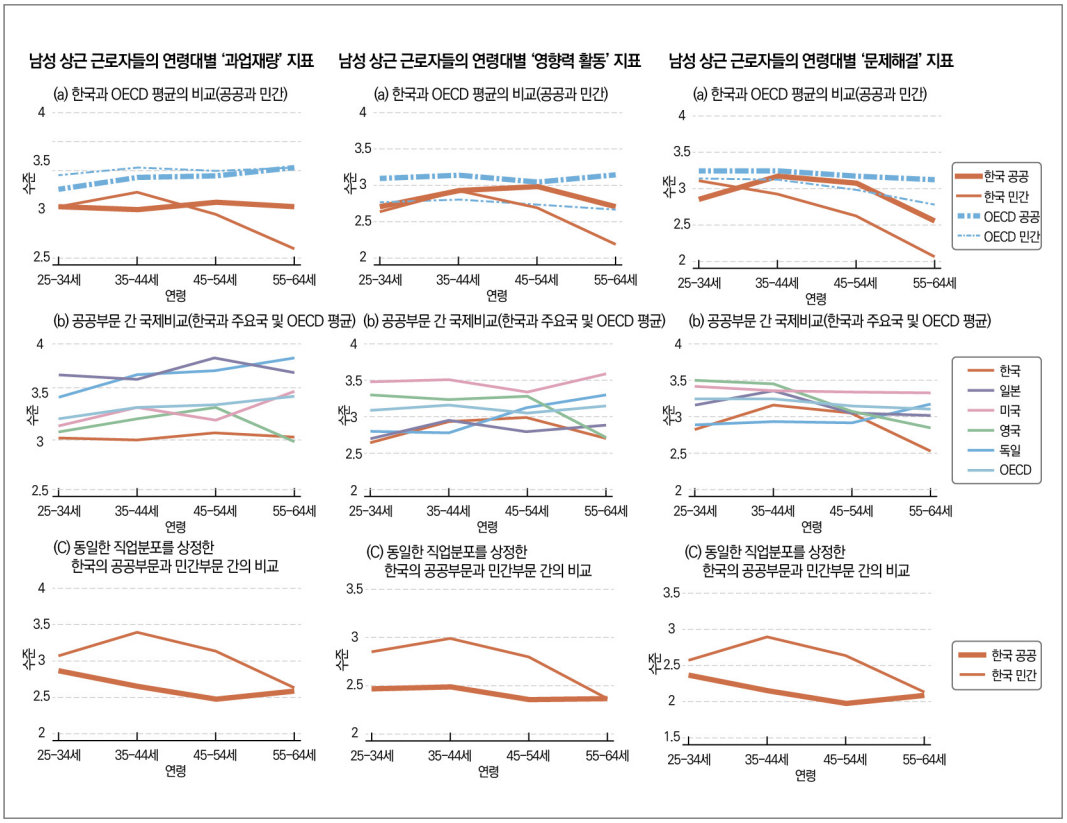


출처: 이주호 외(2015).

[그림 Ⅲ-13] 한국 공공인력의 기초능력 수준

이주호 외(2015)는 OECD의 국제 성인역량 조사(Program for the International Assessment of Adult Competencies: PIAAC)의 자료를 활용하여 공공인력의 역량 수준을 측정하고, 국가 간 비교를 시도하였다. [그림 Ⅲ-13]에서 알 수 있듯이, 한국 공공인력은 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 해결능력 등 기초능력 수준이 낮은 편이다. 한국 공공인력의 기초능력은 전반적으로 OECD 평균보다 낮으며, 일본, 독일 등 주요국가 비교하면 그 격차가 더 커진다. 이뿐만 아니라 동일한 직업 분포를 상정할 경우, 한국의 공공인력은 국내 민간인력보다도 기초능력 수준이 낮은 것으로 나타났다(이주호

외, 2015). 이주호 외(2015)는 같은 연구에서 PIAAC의 자료를 활용하여 한국 공공인력의 직무 역량을 '과업재량(Task Discretion at Work)', '영향력 활동(Influencing Skiils at Work)', 그리고 '문제해결 활동(Complex Problem Solving at Work)' 등 3가지 지표를 통해 측정 및 비교하였다. 과업재량은 담당하는 업무의 방법, 순서, 속도 등을 개인이 조절할 수 있는 정도를 의미하며, 영향력 활동은 직장 내에서 교육, 설득, 조언, 협상 등의 활동을 수행하는 빈도를 의미한다. 그리고 문제해결 활동은 업무와 관련된 해결책을 고안하기 위해 30분 이상의 시간을 소요하는 상황과 맞닥뜨리는 빈도를 의미한다(이주호 외, 2015: 85).



출처: 이주호 외(2015).

[그림 Ⅲ-14] 한국 공공인력의 직무 역량 수준

[그림 Ⅲ-14]는 직무 역량과 관련한 연구 결과를 정리 및 도식화한 것이다. 한국 공공인력의 과업재량은 OECD 평균보다 아래이다. 동일 직업분포를 상정할 경우, 한국 공공인력은 민간인력보다 낮은 수준의 과업재량을 보인다. 영향력 활동과 문제해결 활동 역시 별반 차이가 있지는 않다. 한국 공공인력의 영향력 활동과 문제해결 활동은 OECD 평균이며, 동일 직업분포의 민간인력보다 낮은 편이다.

한편, [그림 Ⅲ-14]는 다른 OECD 국가와 달리 한국의 공공인력은 연령대가 높아질수록 과업재량, 영향력 활동, 문제해결 활동이 더 떨어진다는 점을 보여준다. 반면에, OECD 국가 대부분은 연령대가 높아질수록 과업재량과 영향력 활동이 증가 추세를 보이며, 문제해결 활동의 경우 연령대별 차이가 거의 없다. 한국 관료제는 정년을 보장하고, 입직 경로가 단순하며, 특히 고위직일수록 내부 승진이 많다. 요컨대, 한국의 공공인력은 이상 조직 내에서 경험과 경력을 통해 전문성을 확보하거나 강화할 수 없으며, 오히려 장기적으로는 전문성을 상실하는 것은 아닌지 의구심을 낳는다.

2 관료의 역량 강화를 위한 혁신전략

본 연구는 관료의 역량 강화를 위해 충원제도의 혁신과 승진 등의 인사관리에서 연공서열의 파괴 등 2가지 전략을 제시한다.

첫째, 충원제도의 혁신을 통해 능력과 역량이 검증된 공직 지원자를 선별하여 채용해야 한다. 충원제도의 혁신은 앞 절에서 살펴보았듯이, 연령대가 낮은 초입 공직자의 충원과 연령대가 높은 상위 공직자의 충원을 구분할 필요가 있다. 즉, 민간의 유사 직업군에 종사하는 인력보다 기초능력 수준이 낮은 지원자가 공직에 채용되는 경향을 혁파해야 한다. 또한, 관료제 내의 경험과 경력이 전문성과 역량의 축적에 기여하지 못하거나 심지어 반비례 관계가 확인된 이상 상위 공직에 대한 채용도 주요 혁신 대상이다.

보통 낮은 연령대의 신입 공직자 채용은 공개경쟁채용제도(공채)을 통해 이뤄진다. [표 Ⅲ-15]에서 알 수 있듯이, 1981년은 현재의 공무원 채용 제도의 토대가 갖추어진 시기이다. 당시 공무원 직급 체계를 1~9급으로 정비하고 채용시험은 5급 사무관을 뽑는 행정고시(현 5급 공채)와 7·9급 공채로 구분하였다. 공무원 공채는 약 40여 년 전에

도입한 낡은 제도로서 시대적 적합성을 상실했다는 지적도 있는데 비판의 핵심은 제도의 시대적 유행이 아니라 인재 선발 능력이 부족한 점이다. 첫째, 더 이상 '서류-필기-면접' 방식으로는 수만 명의 지원자 중에서 인재를 가려내기 힘들다. 공채에 합격한 인력이 직무수행에 필요한 기초능력을 갖추었는지는 별개의 사안이다. 둘째, 대규모 인력을 채용하고, 교육훈련을 실시한 후 각 부서나 부처로 배치하는 공채 시스템의 비효율성과 비효과성이 심각한 편이다. 대규모 인력의 교육훈련을 실시하는 비용이 상당할 뿐만 아니라, 공채 시스템과 결합한 중앙통제식 교육훈련으로는 개별 부처·부서가 원하는 특정 능력과 역량을 갖춘 신입 공무원을 양성하는 것이 불가능하다. 현실에서는 공채로 채용한 직원이 부처·부서 배치 이후 추가로 업무 습득과 직무능력 배양을 위한 재교육 과정을 거치고 있다.

[표 Ⅲ-15] 한국 공무원 채용제도 연혁

직급별 선발체계의 변천

연도	공무원 계급	5급공채	7급공채	9급공채
1949년	1~5급	고등고시	보통고시(공무원 임용자격에 관한 고시)	
1961년		고등고시 행정과	보통고시 (4급을류)	5급공무원 고시 (5급을류)
1963년		3급공채시험		
1968년		3급을류공채시험		
1973년		행정고등고시 (3급을류)		
1981년	1~9급	행정고등고시(5급)	7급공채	9급공채
2011년		5급공채시험 *행정고시 명칭 폐지		

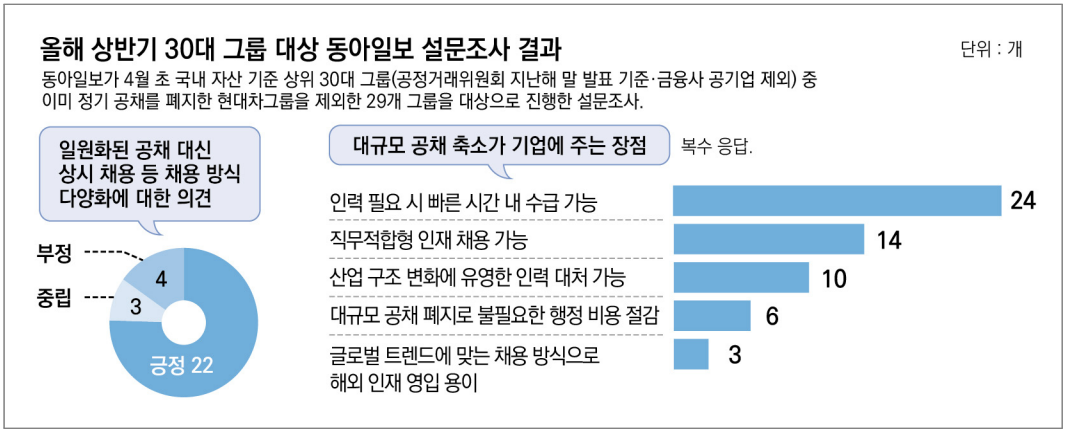
직급별 시험 지원자격 변천

연도	고등고시(5급)	7급공채	9급공채
1949년	초급 중학교 졸업 상당자	학력제한 없음	
1961년	대학 3학년 수료 상당자	고등학교 졸업 상당자	
1963년	대학졸업 상당자	('66년) 초급대학 졸업 상당자	학력제한 없음
1970년	대학 3학년 수료 상당자		
1973년	학력제한, 경력제한 폐지		

응시연령 제한 연혁

	1963	1968	1973	1979	1983	1995	2008	2009
5급	22~45	20~45	20~40	20~40	20~35	20~32	20~32	20~
7급	18~40	18~40	18~35	20~35	20~35	20~35	20~35	20~
9급		18~35	18~28	18~28	18~28	18~28	18~32	18~

출처: 인사혁신처(2017).



출처: 동아일보(2019).

[그림 Ⅲ-15] 민간기업의 공개채용 축소 이유

최근 민간 대기업들은 '어느 직무든 무난하게 수행할 수 있는' 범용 역량을 갖춘 직원보다는 '누구보다 해당 직무를 잘 수행할 수 있는' 직무 역량을 갖춘 직원을 선발하기 위한 시스템을 구축하고 있다. 그 과정에서 범용 역량을 중시하는 공채 시스템을 과감하게 폐지하거나 대폭 축소하고 있다. 대규모 공채의 축소가 주는 장점은 다양하다. [그림 Ⅲ-15]에서 동아일보의 설문조사 결과에 따르면 국내 30대 그룹이 공채를 축소하는 주요 이유는 '즉시 활용이 가능한 인력의 신속한 채용'이다(동아일보, 2019). '4차 산업혁명'이라고 일컬어질 만큼 기술이 고도화하고 환경변화가 빠른 현대 사회에서, 공채와 교육훈련은 기업의 인력 수요와 공급을 적시에 연결할 수 없다. 이에 따라 직무 수행에 필요한 경험과 역량을 갖춘 지원자만을 대상으로 하는 '상시적 제한경쟁 채용'이 역량 중심의 신속한 인재 채용 방식으로 주목받고 있다.

한국 관료제 역시 채용 시스템의 패러다임 전환을 준비해야 한다. 직무와 상관없는 공채시험의 통과에 특화된 '공채형 인간'은 지양하고, 전문성과 직무 역량을 이미 갖추고 '즉시 전력'으로 활용 가능한 지원자를 신입 공무원으로 선발할 필요가 있다. 이를 위해 여러 대안을 논의하고 있으며 대표적인 방안이 행정고시 폐지와 부처별 자율 채용제이다. 행정고시는 고급관리자, 즉 정부 안에서 정책을 기획 및 추진할 역량을 갖춘 인재를 선발하기 위하여 시행하였다. 그러나 사회 변화와 발전의 속도가 높은 현재는 과거와 달리 지식과 지적 능력이 상향 평준화 경향을 보인다. 행정고시에 응시한 합격자

가 불합격자보다 능력과 역량에서 월등하다고 확신할 수 없다. 더구나 사회가 복잡해지고 다원화함에 따라 행정고시라는 한 번의 시험으로 인재를 구분해 선발하는 제도는 현실 적합성이 떨어진다.

또한, 행정고시는 배타적 입직 배경을 기준으로 고시 출신의 카르텔을 형성하고, 입직 배경이 다른 이들을 배척하는 행태로 이어진다. 즉, 고시가 '기회의 사다리'가 아니라, 관료 조직 내에서 비행정고시 출신 공무원의 (승진)기회의 사다리를 걷어차는 역할을 한다는 지적이 늘고 있다. 요컨대, 조직 성과 향상에 필수적인 인재 선발의 도구로서 행정고시를 도입했지만 행정고시는 더 이상 그 역할을 수행하지 못한다. 오히려, 승진이 최고의 보상인 관료제 내에서 행정고시는 5급 이상 고위직을 행시 출신 공무원에서 집중시킴으로써 비행시 출신 공무원의 직무 동기를 낮추고 자존감을 떨어뜨린다. 공채 시험의 전형적인 부작용이 나타나는 것이다. 따라서 채용 시스템의 패러다임을 '공채형 인간'에서 '실무형 인간'으로 전환하기 위해서는 행정고시의 폐지를 검토할 필요가 있다. 다만, 행정고시의 갑작스러운 폐지는 수험생과 관료제 내 동요를 유발하기 때문에, 단계적 폐지를 검토할 필요가 있다.

신입 공무원 채용의 두 번째 혁신 과제는 공개채용과 수시채용이 혼합된 이른바 '부처별 자율채용제'이다(양현모·황성원, 2009). [그림 Ⅲ-16]에서 알 수 있듯이, 부처별 자율채용제는 공무원 채용할 때 각 부처에게 실질적인 인재선택권을 부여하는 제도로서, 인력 수급계획, 인재 모집, 채용시험 과정에서 각 부처가 주도적인 역할을 한다(양현모·황성원, 2009). 특히, 부처별 자율채용제에서는 중앙통제식의 일괄 시험제도는 폐지되기 때문에, 각 부처는 다양한 선발 방식을 적용하여 부처의 업무 특성에 적합한 지식과 역량을 갖춘 인재를 선발할 수 있다(양현모·황성원, 2009).

현행 중앙집권형 채용 제도는 미래 행정환경의 변화 및 인재 채용 패러다임 전환 과정에 조응하는 효율성 면에서는 다소 불리한 제도이며, 따라서 시대적 변화에 적응하기 위한 전략적 관점에서 부처별 자율채용제를 검토하는 것이 필요하다. 급변하는 행정환경에 신속하고 탄력적으로 대응하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 각 기관의 실정에 맞는 인재를 선택할 필요가 있다(양현모·황성원, 2009). 공무원 역시 자신이 원하는 부처를 선택하도록 함으로써 개인-조직의 적합성을 제고하게 된다. 이외에도, 변화하는 시대에 적응하기 위한 전략의 일환으로서 조직문화를 혁신할 필요가 있으며, 부처별 자율

채용제도는 기존 채용 제도와는 다른 인재를 충원함으로써 자연스럽게 조직문화의 다양성과 변화를 증진할 수 있는 장점이 있다. 다만 자율채용의 결과 인맥이나 학연, 지연과 같은 부정적인 인사 관행이 다시 등장할 수 있다는 결정적 단점이 존재하기 때문에, 도입 이전에 충분한 시스템 마련과 각 부처가 원하는 인재상에 대한 어느 정도의 기준을 마련해 두어야 한다.

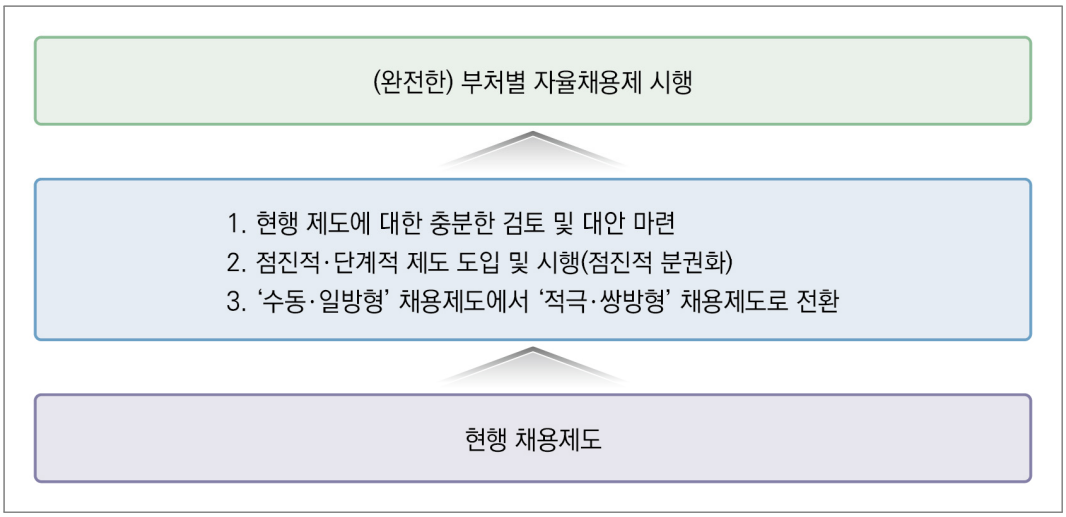


출처: 양현모·황성원(2009).

[그림 Ⅲ-16] 부처별 자율채용제 시행 과정

그러나 부처별 자율채용제의 도입은 점진적이어야 한다. 급격한 제도의 변화는 현실의 저항을 초래한다. 기존 중앙집권형 채용 제도를 통해 입직한 현직 공무원과 입직을 준비하는 수험생들이 채용 제도의 변화에 부정적 관점을 가질 가능성이 크다. 또한, 부처별 자율채용제의 성공적인 운영을 위해서는 높은 수준의 인사행정 역량을 요구하는데, 현재의 중앙집권형 채용 제도에서 각 부처는 인사행정 역량을 키울 기회와 시간이 충분치 않다. 즉, 각 부처가 자율채용제를 운영하기 위한 학습과 역량 강화의 시간이 필

요하다. 무엇보다도 각 부처는 우선 부처에 필요한 인재상을 정립하여야 하며, 이 인재상에 따라 어떤 자질과 능력을 가진 인재를 얼마 만큼, 어떠한 방식으로 선발할 것지 구상하여야 한다(양현모·황성원, 2009).



출처: 양현모·황성원(2009).

[그림 Ⅲ-17] 부처별 자율채용제의 점진적 도입

본 연구는 부처별 자율채용제는 준비 단계와 전면 시행 단계를 거쳐 점진적 도입을 제안한다. 준비 단계는 제도 운영에 필요한 역량을 탐색 및 강화하고 제도의 취약성을 파악 및 보강하여 제도 운영의 모범 사례 발굴 등을 위해 일부 기관에 한해 부처별 자율채용제를 시험적으로 실시하는 단계이다. 준비 단계에서는 부처별 자율채용제 운영 경험과 노하우를 충분히 축적할 시간이 필요하다. 따라서 대략 5~7년의 준비 기간을 소요할 것으로 예상한다. 준비 단계를 거치면서 부처별 자율채용제를 보완하며, 타 부처 역시 제도 도입 및 운영을 위한 역량을 확보해 갈 것이다. 따라서 준비 단계 이후에는 부처별 자율채용제의 전면 시행으로 채용 제도의 패러다임 전환을 이끌어야 한다.

[표 Ⅲ-16] 주요 국가 임기제 공무원 제도 현황

세부 항목	내용		
	미국	영국	일본
인사행정기관	인사관리처(OPM), 실적제보호위원회(MSPB), 연방노사관계청(FLRA)	OPS(공공서비스실), 재무부	인사원, 내각인사국
공직분류체계	직위분류제 + 계급제	계급제 + 직위분류제	계급제 + 직위분류제
계약직공무원 유형	temporary, term (GS 5등급 이하)	fixed-term secondment	특정임기부직원 일반임기부직원
채용 및 임용	공개채용, 비공개채용	비공개채용(비경쟁채용)	공개·비공개채용, 경쟁·비경쟁채용
승진 체계	● 승진이 가능	● 승진에 대한 권한은 부서장이 결정, 예외적으로 성과평가가 우수할 경우 승진 가능	● 승진 불가 ● 단, 일반임기부직원은 임기부직원법에 따라 승급 가능
보수 체계	● 일반 공무원 보수 체계에 근거 ● 고위공무원단의 경우는 고위공무원단 보수표에 근거	● 공무원 보수는 각 부처장관 및 기관장이 결정함 ● 고위공무원단의 경우는 고위 공무원관리조항으로 별도 운영	● 특정임기부직원은별도 보수체계 존재 ● 일반임기부직원은 일반 공무원 보수체계를 따름
성과 관리	● 일반 공무원에 준함	● 1년 단위로 성과평가가 이루어지며 성과에 따라 연봉이 결정됨 (1년 미만의 단기임용은 성과평가 제외)	● 일반임기부직원은 일반직 공무원과 동일 ● 특정임기부직원은 특별 성과급제도 존재
계약 기간	1~4년	1~5년	최대 5년
계약 기간의 연장	연장 신청이 가능 (임기직 공무원별로 연장 기간은 상이)	최대 5년이지만 예외적으로 연장이 가능함	최대 5년까지이며 이후에는 연장 불가
경력직으로의 전환	불가능	계약 당시 성과 조건을 달성할 경우 예외적 허용	불가능

출처: 서현웅(2019)

부처별 자율채용제 외에 관료제 내에 전문성을 갖춘 인력의 이동(유입과 유출)을 촉진할 방안으로 전문임기제의 확대도 고민해 볼 필요가 있다. 인력 유출 방지에 초점을 맞춘 기존의 인사 정책에서 전문 인력의 유입과 유출에 따른 긍정적 효과를 극대화하는

방향으로 정책의 지향점을 바꾸는 패러다임의 변화가 필요하다. 또한, 관료제의 정년보장은 직업 안정성이라는 장점과 함께 '평생직장'이라는 안이한 인식과 외부 환경변화 대응성 부족이라는 단점을 갖고 있다. 따라서 관료제의 전문성과 혁신 강도를 높이기 위해서는 관료제 내 전문성을 갖춘 인력의 용이한 이동을 보장해야 한다. 한편, 조직 내 소외를 방지하고, 조직 정치로부터 보호하기 위해서는 조직 내 인력 구조에서 전문임기제 공무원이 일정 비율(critical mass) 이상을 차지할 필요가 있다. 이를 위한 현실적 방안이 현재 시행 중인 전문임기제의 확대이다.

그러나 전문임기제의 확대를 위해서는 제도의 보완이 우선되어야 한다. 첫째, 업무 공백 방지를 위한 제도 보완이 필요하다. 임기제공무원이 정당한 사유 없이 약정한 근무 기간 만료일 전 예측할 수 없는 시기에 사임하는 경우, 소속기관은 후임자 채용 시까지 업무 공백이 발생하고 부수적으로 채용절차 진행 등에 불필요한 행정력을 낭비할 수 있다. 따라서 임기제공무원 본인이 근무 기간 만료 전에 임용 약정을 해지하려는 경우 최소한 만료 30~60일 전까지 소속기관에 해지 의사를 통지하도록 하는 등의 제도 보완이 필요하다. 또는, 근무 기간 내 정당한 사유 없이 예측할 수 없는 시기에 퇴직하여 소속기관에 손해를 발생시킨 경우 위약금을 부과할 수 있다는 약정을 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 특히, 이러한 규정은 직급이 상대적으로 높은 관리자이거나 업무 공백 시 기관에 중대한 손해 발생 가능성이 있는 업무를 담당하는 경우에 필요하다. 둘째, 임기제공무원의 전문성을 대외적으로 입증하는 방식의 제도 보완이 필요하다. 특히, 상대적으로 고위 직급인 4급 상당 이상의 직위에 임기제공무원을 채용한 경우, 채용된 자의 개인신상 정보를 제외한 최소한의 전문성과 능력(관련 학위, 관련 자격증, 해당 직무 분야의 경력 등)에 관한 정보에 한해서는 각 기관의 홈페이지 등을 통해 공개하는 방안도 고려할 필요가 있다. 셋째, 임기제공무원의 임용요건도 1~5년의 기간이 소요되는 사업, 프로젝트 및 각종 단기과제 수행에 한정하여 임용하도록 명확히 규정하여야 한다. 근무 기간을 최대 5년으로 단순 규정할 것이 아니라, 임기제공무원을 종류, 등급, 직위별로 규정하고, 성과가 탁월한 자의 근무 기간 연장 특례도 임기제공무원 종류, 등급, 직위별로 세밀하게 규정하여 임기제공무원 제도를 탄력적으로 운영할 방안을 모색해 나가는 것이 바람직하다. 이러한 규정에 근거하여 5년을 초과하여 계속 근무가 필요한 직위의 경우에는 점진적으로 일반 경력직으로 변환하여야 할 것이다.

관료의 역량 강화를 위한 두 번째 혁신전략은 승진 등의 인사관리에서 연공서열의 혁파이다. 앞 절에서 살펴보았듯이, 한국 공공인력은 연령대가 높아질수록 직무 역량이 떨어진다. 그러나 승진은 대부분 연공서열에 의한 내부 승진이기 때문에, 연령대가 높은 공공인력은 대개 상위직에 포진해 있다. 마찬가지로 직무 역량이 낮은 인력이 이끄는 조직은 구성원의 역량을 제대로 활용할 수 없다. 더구나 연공서열의 조직문화는 향후 하위직 공공인력이 상위직으로 승진할 경우, 그들이 과거 상관의 비생산적 행태를 모방 및 이용(exploitation)하는 것을 방치한다. 따라서 관료의 역량 강화를 위해서는 연공서열이 아닌 능력에 의해 승진을 결정해야 한다.

승진에서 연공서열의 혁파를 위해 본 연구는 두 가지 방안을 제시한다. 첫째, 상위직을 관료제 외부의 전문 인력으로 충원하는 개방형 직위 제도를 확대하고 내실화하는 것이다. 한국 관료제는 민간부문보다 기초능력과 직무 역량이 낮으며, 상위직으로 갈수록 그 격차는 더욱 커진다. 따라서 한국 관료제의 부족한 역량과 전문성을 보완하기 위해서는 주요 직위에 외부 전문가를 채용해야 한다. 국가공무원법 제28조 제4항은 “임용권자나 임용제청권자는 해당 기관의 직위 중 특히 전문성을 요구하거나 효율적인 정책 수립을 위하여 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위에 대하여는 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있다”고 규정함으로써 개방형 직위제의 목적과 필요성을 명시하였다.

[표 Ⅲ-17] 개방형 공무원 임용 현황

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
직위 지정 수	220	188	182	198	246	311	421	430
충원 수	196	136	149	157	194	235	227	288
내부임용	86	64	82	86	108	147	145	193
외부임용주)	110	72	67	71	86	88	82	95
외부임용률(%)	56.1	52.9	45.0	45.2	44.3	37.4	36.1	33.0

주) 외부 임용은 민간인 외에 타 부처 공무원의 임용도 포함.

출처: 인사혁신처(2014)

그러나 개방형 직위제의 현실적 운영이 과연 제도 도입의 취지를 충분히 구현했는지 의문이 생긴다. 심지어 무늬만 개방형이며, 실질적으로는 폐쇄형이라는 비판도 나온다(박길성, 2015). [표 Ⅲ-17]에서 알 수 있듯이, 2006년 고위공무원단 도입 이후 개방형 직위제로 충원한 직위는 2007년 196개에서 2014년 288개로 증가하였으나, 외부임용률은 2007년 56.1%에서 2014년 33.0%로 큰 폭으로 하락하였다. 외부임용에 타 부처 공무원의 임용까지 포함한 것을 감안하면, 민간인의 외부임용률은 더 하락한다. 예를 들어, 2013년 개방형 직위제를 통해 충원한 227개의 직위 중 민간인으로 충원한 직위는 전체의 22%에 불과한 50개에 불과하다.

개방형 직위제가 관료제의 내부 승진으로 변질하는 것을 막고, 외부 전문가의 유입을 위한 실질적 통로로 작용하기 위해서는 개방형 직위제를 민간 임용으로 한정하는 등의 재설계가 필요하다(박영원·배재현, 2015). 그리고 현행 개방형 직위제의 내부 공모는 분리하여 별도의 제도(예, 공모 직위제)로 운영하는 것이 필요하다. 한편, 개방형 직위제의 실효성을 제고하기 위해서는 개방형 직위제로 채용한 관료와 공채로 채용한 관료 간의 신분 차이를 해소 또는 완화해야 한다.

[표 Ⅲ-18] 개방형 직위 제도의 변화

일시	내용
1999년 5월	● 국가공무원법상 개방형 직위제 근거 마련
2000년 2월	● 개방형 직위제 시행: 실·국장급 20% 범위 내, 임용기간 3년 이내
2002년 4월	● 임용기간 3년에서 5년으로 확대
2006년 7월	● 공모직위 실·국장급 30% 이내 확대, 과장급 20% 이내 도입(부처 자율)
2008년12월	● 개방형 직위 지정 및 변경을 부처가 자율 결정
2010년 7월	● 개방형 및 공모 직위 통합해 30% 이내로 운영
2011년 4월	● 과장급 개방형 직위 지정 의무화
2014년 7월	● 중앙선발시험위원회 설치(전원 민간위원 구성) ● 개방형 민간 임용기간 상한선(5년) 폐지 ● 실장급 공무원에 민간 스카우트제 도입
2015년 7월	● 민간인만 선발하는 경력개방형 직위 도입 ● 민간 스카우트제 전체 개방형 직위로 확대 ● 장기 재직 성과 우수자는 일반직 전환 허용

개방직 확대는 낯선 정책이 아니다. 개방직 확대는 지난 십 수년간 정치권과 인사관련 부처의 주요 정책 사안이었다. 문재인 정부는 민간인만 지원할 수 있는 '경력개방형 직위'의 확대를 100대 국정과제 중 하나로 제시하였다. 민간 전문가를 공직사회에 많이 유입시켜 혁신적인 정책을 수립하고 폐쇄적인 공직 문화도 바꿔보겠다는 취지다. 또한, 기존 개방형 직위를 공무원이 대부분 차지하는 경우가 많아 아예 울타리를 쳐서 민간인만 뽑도록 하는 것이 경력 개방형 직위의 핵심 내용이다. 2015년 기준으로 개방형 직위 443개 중 민간인 임용은 100개로 22.6%에 불과하였다. 개방형 직위를 1999년부터 도입한 것을 감안하면 지난 20년간 개방형 직위 운영은 명목에 그치고 있다. 따라서 개방형 직위의 확대를 위한 과감한 조치가 필요하다.

개방형 직위 확대의 정책 동력을 강화하기 위해서는 현행 "OO% 이내"처럼 개방형 직위의 상한선을 제시하는 것에서 탈피하고, 대신에 "OO% 이상"의 하한선을 제시함으로써 각 부처에게 개방형 직위 확대의 의무를 부여해야 한다. 또한, 실·국장 등 고위직이 내부 경쟁에 의한 승진 코스가 아님을 분명히 할 필요가 있다. 이를 위해, 실·국장 등 고위직부터 개방직의 비중을 확대하고, 하향식으로 개방직 제도를 조직 문화에 이식할 필요가 있다. 과장급 등의 직위에서 개방직을 확대하여 고위직으로 상향식 전파를 할 경우, 개방형 직위 제도에 대한 공무원의 조직적 방해를 극복하기 어렵다. 따라서 개방형 직위 확대를 위한 방안은 실·국장 직위에 대한 개방직/공모 직위제 충원 비율을 2025년까지는 '40% 이상'으로 확대하고, 이후 2030년까지 70% 이상으로 확대하는 식의 단계적 접근을 제안한다.

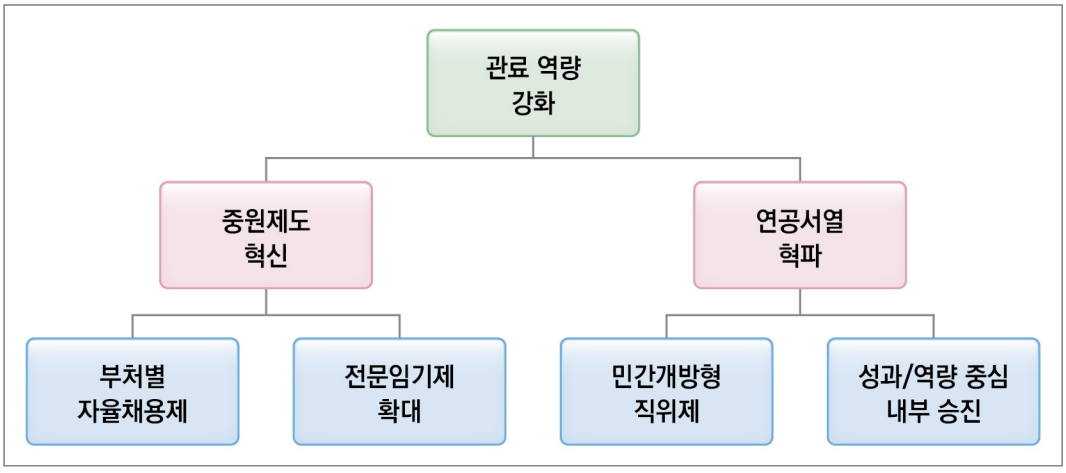
개방형 직위 외에 승진 등의 인사관리에서 연공서열을 역량으로 대체하는 것도 한국 관료제의 역량을 강화하는 방안이 될 수 있다. 평가 제도가 개인의 역량과 성과를 정확히 측정하지 못한다는 비판을 받고 있지만, 이러한 비판이 연차에 의한 승진을 정당화하는 것은 아니다. 관료제 내 경험과 경력이 전문성과 역량을 담보하기는커녕 후퇴시키기 때문에, 연차는 불합리한 지표이다. 또한, 연차에 의한 승진은 조직 구성원 간의 성과 경쟁을 왜곡할 수도 있다. 예를 들어, 연차에 의한 승진이 임박한 조직 구성원에게 근무 실적을 몰아주거나 승진 연차에 미달한 직원은 성과 경쟁을 위한 동기가 제대로 발생하지 않는 현상이 나타난다. 따라서 연공서열은 배제하고, 성과 우수자 및 승진 후 담당할 직무에 관한 역량 우수자를 승진시키는 방향으로 인사관리 시스템을 재설계하여야 한다.

성과 중심의 인사 및 보직 관리를 위해서는 우선적으로 연공서열을 타파하는 것이 중

요하다. 우선 고려해야 할 것은 저성과자의 퇴출을 시스템화하는 것이다. 능력과 성과에 부합하는 인사 및 평가 시스템을 구축하는 것은 민간·공공의 구분 없이 조직의 주요 원칙이다. 하지만 연공서열과 호봉제에서는 성과가 저조하더라도 인사 조치를 할 수 없다. 성과주의의 실효성을 강화하려면 개인에게 저성과에 따른 책임을 강하게 부과해야 한다. 그리고 저성과에 따른 책임 강도가 가장 높은 퇴출제를 제도화함으로써 성과 중심의 조직 문화를 구축하고, 인사 및 보직 관리에서 성과의 비중을 획기적으로 제고한다.

저성과자의 퇴출은 기존 관료제의 정년보장을 폐지하는 것과 같은 충격을 유발할 수 있다. 따라서 저성과자 퇴출제는 정책의 완결성을 높이기 위한 실험 및 준비 기간이 필요하다. 단기적으로는 성과 측정이 비교적 용이한 정부기관 및 공공기관에서 저성과자의 퇴출제를 시범 실시하여, 제도 운영에 필요한 경험과 데이터를 축적하고 제도를 보완하는 과정을 거칠 필요가 있다. 이처럼 저성과자 퇴출제의 제도적 완성도를 확보한 후 전면 시행함으로써, 제도 도입 및 운영 과정에서의 실수를 줄일 필요가 있다.

[그림 Ⅲ-18]은 관료의 역량 강화를 위해 논의한 혁신전략을 도식화한 것이다. 본 연구는 관료의 역량 강화를 위한 전략으로서 충원제도의 혁신과 연공서열의 혁파를 제안한다. 그리고 충원제도 혁신을 위한 구체적 방안으로 부처별 자율채용제 도입과 필기시험이 아닌 직무 역량 중심의 채용을 제시하였다. 연공서열 혁파를 위해서는 민간 개방형 직위제를 확대하고 성과와 역량 중심의 내부 승진을 제시하였다.



[그림 Ⅲ-18] 관료 역량 강화를 위한 혁신전략

제2절 조직차원의 개혁과제-부처 이기주의 극복

1 한국 관료제의 부처 이기주의

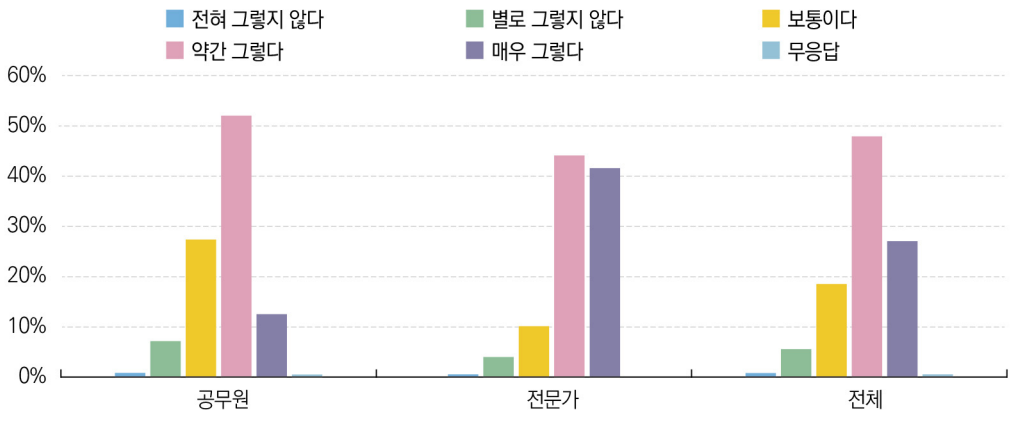
공공과 민간을 막론하고 부처(또는 부서) 이기주의는 조직 전체의 성공과 성장을 저해하는 조직 행태이다. 역대 모든 정부들은 부처 이기주의의 심각성을 인지하고 극복하기 위해 노력하였지만, 그러한 노력과는 별개로 부처 이기주의는 여전히 한국 관료제의 현황을 관통하는 주요 키워드 중 하나이다.

정부 내 부처 이기주의의 발생 원인은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 첫째, 전문화의 역설이다. 정부 규모가 거대해짐에 따라, 조직 전체의 효율성을 유지하고 향상하기 위해 기능의 전문화가 진행된다. 부처 간 경계가 강화하고 협력 부재가 누적함에 따라 타 부처의 기능 및 업무에 대한 이해와 관심은 낮아질 수밖에 없는데, 이는 부처 간 교류를 어렵게 만들고 부처 간 장벽을 높이는 악순환의 굴레를 만든다. 부처 간 장벽 발생과 이로 인한 협업의 부족은 의도와는 상관없이 외부에는 부처 이기주의로 비친다. 부처 이기주의의 두 번째 발생 이유는 관할권 다툼을 조정하는 시스템의 부재이다. 사회가 갈수록 복잡해지고 다양해지면서, 새로운 기능·업무를 추가하거나 부처 간 소관 영역에 중첩하는 기능·업무들이 발생한다. 신설된 기능·업무 또는 타 부처와 관할 다툼이 있는 기능·업무를 자기 부처로 가져오면, 자연스럽게 인력과 예산을 확충할 뿐만 아니라 추가된 기능·업무를 수행하는 과정에서 생산되는 정보를 통해 부처의 권력을 증대할 수 있다. 따라서 부처 간의 관할권 다툼은 물러설 수 없는 생존 게임이며, 이 게임에서 이기주의는 합리적 선택이다.

관할권 다툼이 발생할 경우, 부처가 선택할 수 있는 합리적 대응은 두 가지다. 승자독식이 명약관화한 상황에서, 정부 전체의 이해(즉, 공익)보다는 부처의 이해(즉, 사익)를 앞세워, 승리를 위해 물불을 가리지 않는 공격적 대응이다. 이러한 싸움은 쉽게 승부가 갈리지 않는다. 싸움을 지속할수록 공익 침해는 심각해지며, 특히 오랜 싸움은 양측 모

두에게 누적된 불신을 남긴다. 승자독식의 관할권 다툼에서 관련 부처가 택할 수 있는 두 번째 대응은 현상 유지이다. 패배의 후유증이 너무 큼을 잘 알기 때문에, 관할권 갈등을 내재적으로 관리하는 것이다. 문제해결을 미루는 동안 업무의 이원화 및 중복으로 인하여 정부의 비효율성과 사회적 비용이 증가한다. 또한, 관할권 갈등이 임계치에 도달하면, 필연적으로 부처 간 경쟁으로 격화될 수밖에 없다. 결과적으로 현상 유지 전략은 업무 이원화 및 중복의 장기화로 정부의 비효율성을 만성화하는 주범이다.

[표 Ⅲ-19] 부처 이기주의 인식 조사



		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다	무응답	t 검정
부처 이기주의가 국정 운영에 걸림돌이 되고 있음	공무원	2 (0.8)	18 (7.2)	68 (27.2)	130 (52)	31 (12.4)	1 (0.4)	-0.412
	전문가	1 (0.4)	10 (4)	25 (10)	110 (44)	104 (41.6)	0 (0)	
	전체	3 (0.6)	28 (5.6)	93 (18.6)	240 (48)	135 (27)	1 (0.2)	500

출처: 이주호·최슬기(2015)

'파괴적 혁신' 이론의 창시자로 잘 알려진 클레이튼 크리스텐슨(2015) 역시 부처 이기주의는 내부 역량 결집으로 생겨날 혁신을 가로막는 가장 큰 장애 요인이라고 주장한다. 부처 이기주의가 심화되어 대외로 표출하는 과정에서 이미 국정 비효율성과 낮은 정책 효과 등 사회적 비용이 발생한다.

한국 사회는 국정 운영이 방해를 받을 만큼 부처 이기주의가 심각한 상태임을 인지하고 있다. [표 Ⅲ-19]에서 보듯이, 부처 이기주의가 국정 운영의 걸림돌이 되고 있음에 공무원과 전문가 모두 동의한다. 공무원 중 약 64.4%(약간 그렇다 52%, 매우 그렇다 12.4%)가 부처 이기주의의 심각성에 동의한다. 전문가의 문제 인식은 더욱 심각하여 약 85.6%(약간 그렇다 44%, 매우 그렇다 41.6%)가 부처 이기주의로 국정 운영이 지장을 받고 있다고 응답하였다.

2 부처 이기주의 해소를 위한 혁신전략

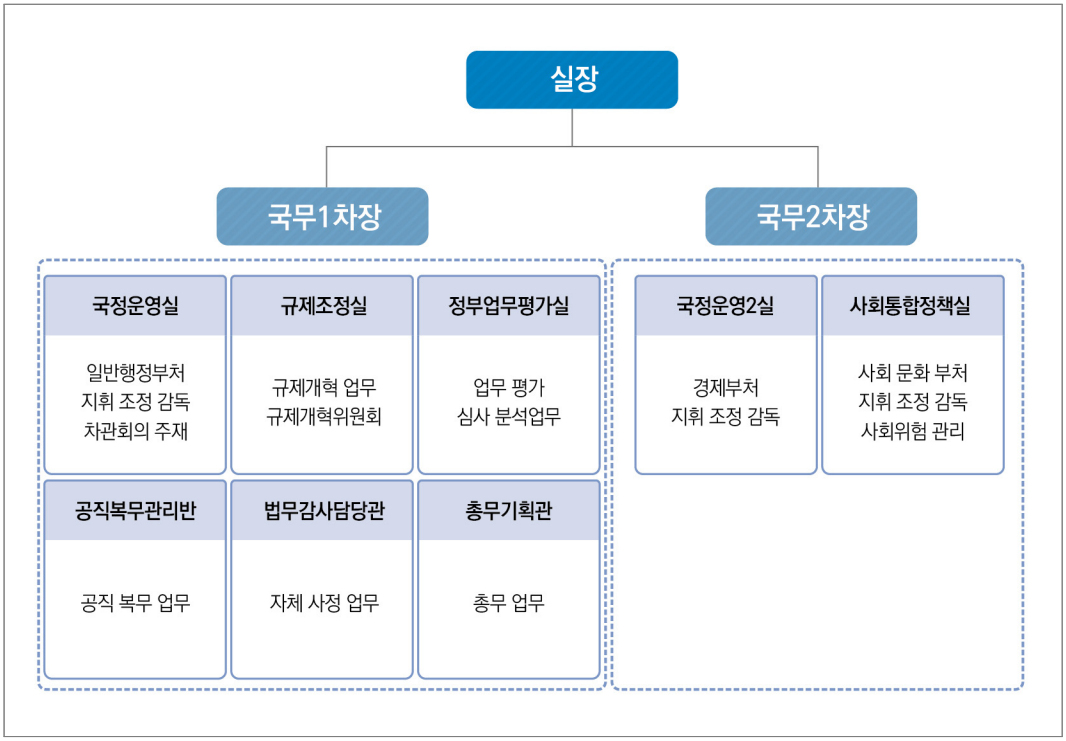
정부 내에는 다양한 부처가 공존하는데 부처 이기주의는 상호 발전이 아닌 자기 발전만을 지향한다. 따라서 부처 이기주의를 해소하려면 자기 발전만을 고집하는 부처 간 대결구도에 개입하여 조정해 줄 강력한 컨트롤타워가 필요하다. 또한, 장기적으로는 부처 이기주의 자체가 발생하지 않거나 발생하더라도 당사자 간의 협의를 통한 해결이 가능한 조직 문화를 구축할 필요가 있다.

부처 이기주의를 해소하기 위해 다양한 방법의 컨트롤타워 설치를 고려해야 한다. 첫째, 일상적인 칸막이 행정으로 발생하는 부처 이기주의를 해소하기 위해서는 행정부 내 컨트롤타워 설치가 바람직하다. 만성적이며 일상화된 칸막이 행정은 심각성이 누적되어 외부로 불거져 나오거나 특정 이슈로 대중의 관심을 받기 전까지는 해결의 대상이 아닌 적응의 대상으로 인식한다. 그리고 적응의 과정을 거치는 동안 칸막이 행정은 관료제에 침착하여 제도화하고, 관료제의 경쟁력과 혁신을 좀먹는다. 이를 해소하려면 행정부 내 컨트롤타워가 필요하다.

보다 면밀한 조사와 제도 설계가 필요하지만, 현시점에서는 국무총리 산하의 국무조정실이 칸막이 행정 해소를 위한 컨트롤 타워 역할을 수행하기에 적절해 보인다. 국무

총리는 대한민국헌법 제86조 제2항에 의해 “행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할”하는 권한을 가지며, 국무조정실은 정부조직법 제20조에 의해 “각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책 조정 및 사회위험·갈등의 관리, 정부 업무평가 및 규제개혁에 관한” 업무를 수행한다([그림 Ⅲ-19]). 따라서 헌법상 권한과 정부조직법상 기관 업무 등을 고려하면, 부처 간 칸막이 행정과 이기주의를 행정부 자체적으로 해결하기 위한 컨트롤타워로서 국무조정실이 우선 후보이다.

둘째, 특정 업무와 기능을 둘러싼 부처 간 관할권 다툼은 부처 이기주의의 극한 충돌이며 행정부 내 자체적 해결이 어렵다. 대표적인 사례가 한국소비자보호원(소보원)의 관할권을 둘러싼 재정경제부와 공정거래위원회의 충돌이다. 소보원은 원래 재경부 산하 기관이었다. 그러나 소비자 정책 기능을 효율화하고 실효성을 높이기 위해 소보원을 공정거래위원회 산하로 옮겨야 바람직하겠다는 시각이 생겨난다. 1996년 공정위가 소비자보호국을 신설해 소비자 업무를 관장하면서 두 부처 간의 관할권 다툼이 시작하였다. 김영삼 정부 시절에 소보원을 공정위로 이관하는 법안이 재경부의 강력한 반발로 국회 본회의에서 무산되었으며, 김대중 정부 시절에도 소보원의 공정위 이관을 위한 논의를 수차례 진행하였으나 모두 재경부의 반발로 이행되지 않았다. 재경부와 공정위의 10년에 걸친 싸움은 노무현 정부에서 비로소 종료하였다. 2005년 대통령자문 정부혁신지방분권위원회에서 소보원 관할권을 공정위로 이관할 것을 결정하였고, 2007년 「소비자기본법」 개정을 통해 최종 이관하였다. 이처럼 소보원의 관할권을 둘러싼 재경부와 공정위의 다툼은 행정부 영역을 벗어나 청와대와 국회로까지 확전되었다. 관할권 다툼은 부처의 반발을 극복하고 조정안을 각 부처가 수용하게끔 만들기 위한 강력한 권력을 요구한다. 이러한 상황에서는 제도 권력 외에 정치 권력이 추가적으로 필요하다.

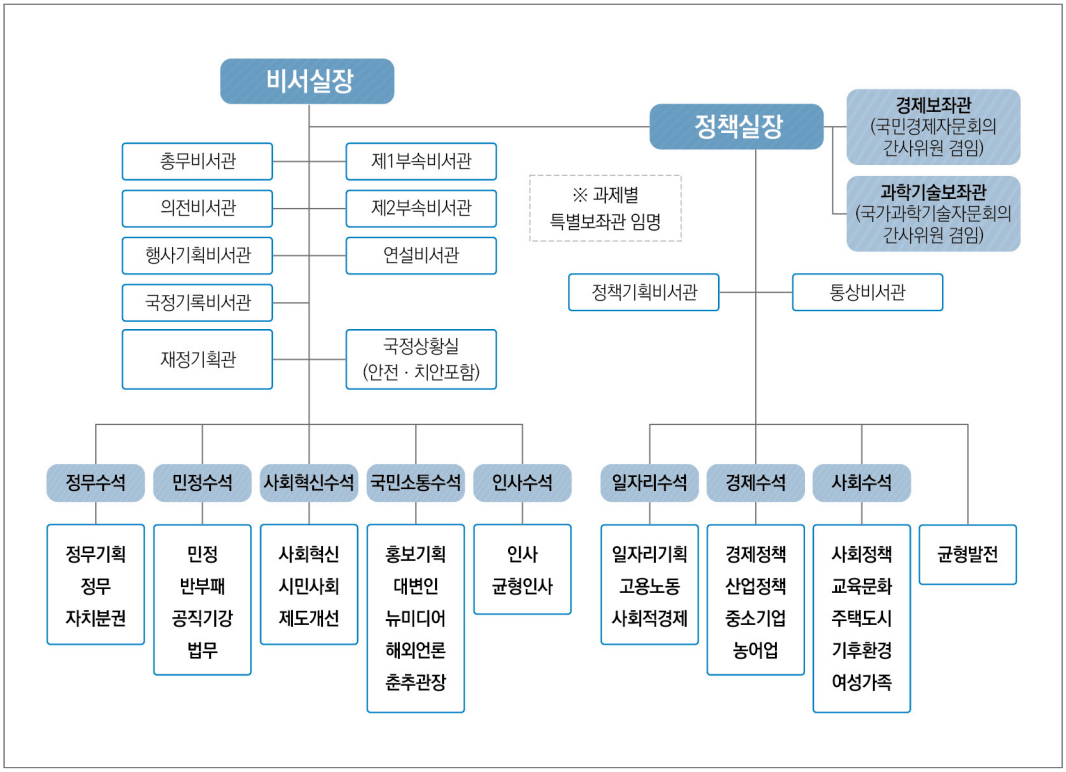


[그림 Ⅲ-19] 국무조정실 조직도 (2018년 기준)

결과적으로 부처 간 관할권 다툼을 시스템으로 해결하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 조직개편을 통해 관할권 다툼이 되는 업무와 기능을 조정하는 것이 대안이 될 수 있다. 조직개편은 한국 행정사에서 낯선 현상은 아니다. 특히, 역대 정권은 정권 교체 초반기에 조직개편을 단행하였다. 비록 당시의 조직개편은 행정기관의 폐지와 신설이 주된 대상이었고, 그 효과성에 대해서는 찬반 논란이 있지만, 분명한 건 대규모 정부 조직개편이 정치 권력에 의해 가능하다는 점이다. 특정 업무와 기능의 조정 및 이관은 소속 기관의 존폐보다 갈등이 덜 심각하며, 저항 역시 낮을 것이다. 따라서 관할권 다툼이 치열한 사안에 대해서는 외부의 정치 권력이 조직개편이라는 공식적 채널을 통해 해결하는 것도 현실적 대안이 될 수 있다.

입법부의 의견 수렴과 동의가 필수적이지만, 업무와 기능 중심의 조직개편을 수행할 강력한 주체는 대통령을 위시한 청와대이다. 정권 교체와는 별개로, 대통령비서실은 국정 전반을 총괄하고, 정책을 통합 및 조정하는 기능을 수행한다. 대통령비서실의 조직

도를 살펴보면, 정책실에서 고용노동, 경제, 산업, 농어업, 교육문화, 여성가족 등 대다수 정책을 통합 및 조정하고 있다([그림 Ⅲ-20]). 즉, 부처 간 업무의 중복과 이에 따른 부처 갈등을 해소하기 위한 업무·기능 중심의 조직개편은 대통령비서실에서 수행 가능하다. 그러나 부처 간 갈등이 대외적으로 공개되고, 부처 힘겨루기 과정이 정치적 동원을 수반하는 사회적 갈등으로 발전하는 것을 우려하는 차원에서 대통령비서실은 부처 간 중복 업무의 조정에 소극적일 수밖에 없다. 다시 말해, 대통령비서실은 부처 간 업무 중복과 갈등을 신속하게 조정할 역량과 의지가 부족하기 때문에 부처 간 이기주의를 감지하더라도 적극적으로 개입하지 못한다. 따라서 대통령비서실의 역량을 강화하여 부처 간 이해갈등의 조정과 해결 기능을 추가하는 것을 검토할 필요가 있다. 구체적으로는, 대통령비서실에 근무하는 공무원을 공식적으로 채용 및 확보함으로써, 부처 이해관계에 휘둘리지 않는 객관성과 함께 정책의 통합 및 조정의 전문성을 강화하고, 이를 통해 부처 간 업무 중복과 갈등 해소 기능을 수행하게 한다. 또한, 대통령비서실의 조직 역량 강화는 대통령이 국정을 안정적으로 수행하는데 필요한 행정 지원을 강화하는 효과도 추가적으로 기대할 수 있다.

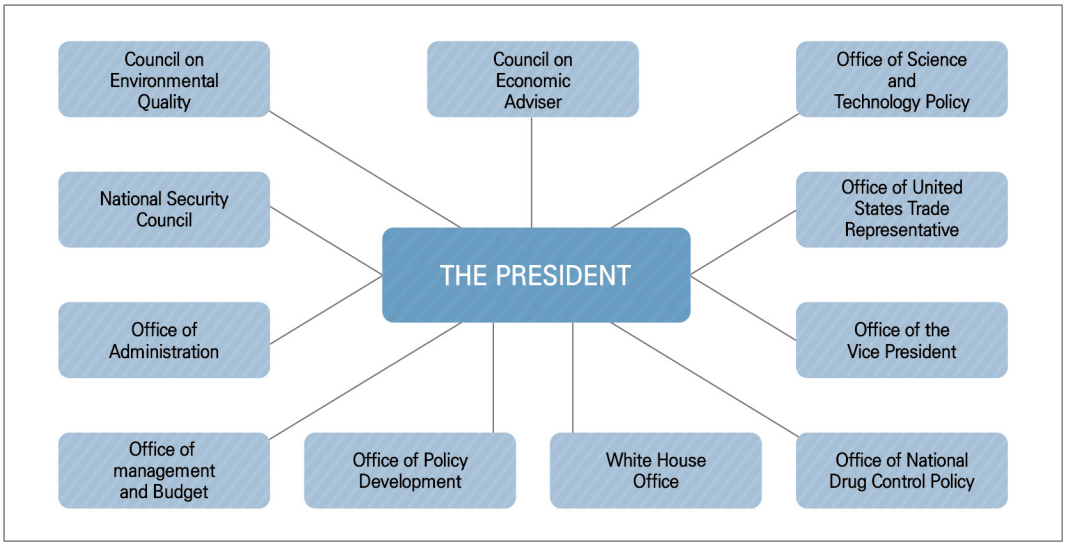


[그림 Ⅲ-20] 문재인 정부의 대통령비서실 조직도

한편, 조직개편은 문제 해결을 위한 태스크포스 성격이 강하며, 정권의 임기 시점에 따라서 조직개편의 문제 해결 능력도 차이를 보인다. 따라서 조직개편의 형식을 빌리지 않는, 시스템에 의한 부처 이기주의 해소 방안을 마련할 필요가 있다. 대표적으로 청와대 대통령실 산하에 예산관리실(가칭) 설치를 검토해 보는 방안이 있다. 미국은 대통령실 산하에 관리예산실(OMB)이 소속되어 있으며, 관리예산실장은 미국 내각의 일원이다([그림 Ⅲ-21]). 미국 관리예산실의 전신은 미국 재무부의 예산국이었으나 1939년 재무부에서 대통령실로 이관하였고 1970년에 관리예산실로 승격하였다. 현재 관리예산실은 대통령 직속 참모기관으로서 예산기능은 물론 법제와 행정관리에 관한 기능까지 수행하며, 부처 간 업무조정도 수행한다. 한국도 대통령실 산하에 유사 기관의 설립이 필요하다. 삼권분립이 정착하고 행정부 수반으로서 대통령의 역할을 강조하는 상황에서 대통령의 행정관리 기능을 강화할 필요가 있다. 이와 더불어, 청와대 산하 예산관리실

의 설치는 부처 간 업무 관할권 다툼을 청와대 차원에서 시스템에 의해 조정하는 추가적 역할도 기대할 수 있다.

이에 앞서, 먼저 언급한 국무조정실과의의 기능 중복에 따르는 역할 조정이 필요하다. 그리고 한국에서 청와대 산하에 예산관리실을 설치하는 것은 새로운 기관을 추가하는 것 이상의 의미를 지닌다. 예산관리실 설치에 따른 대통령실의 조직 확대는 의도와 상관없이 대통령 권한의 비대화라는 비판과 의심을 초래할 것이다. 따라서 권력 균형의 차원에서 대통령 권한에 대한 견제장치와 국회와의 권력 균형을 동시에 고려할 필요가 있다.



[그림 Ⅲ-21] 미국 백악관 조직도 및 관리예산실

부처별 소관 업무의 경계가 비교적 뚜렷하고 부처 간 협력 부재로 타 부처의 기능 및 업무에 대한 이해가 부족할 때 부처 이기주의가 생긴다. 따라서 부처 이기주의를 방지하려면 부처 간 상호 이해를 증진할 필요가 있다. 이를 위한 혁신전략은 우선 첫째로 다양한 인사교류 방안을 시행함으로써 부처 간 인사연결성 강화를 위한 시너지 효과를 창출하는 것이다. 현재 부처별로 운영하는 고위공무원단을 부문별로 운영하고, 고위공무원단에 개방직 인재를 포용하는 것도 고려할 수 있다. 이를 통해 고위 공무원 계층에서 부처 간 인사교류를 촉진한다. 특히 고위직에서의 인사교류는 하위직에서의 인사교

류와 달리 빠르게 조직 문화로 흡수할 수 있다는 장점도 있다. 또한, 시대적 변화는 업무의 전문성과 다양성을 동시에 요구한다. 한 부처에서 쌓은 전문성은 타 부처에서 다양성의 가치를 발휘할 수 있다. 부처 이기주의를 해소하기 위한 두 번째 방안은 부처 간 협업 기회의 제공이다. 최근의 복잡해진 행정 환경으로 단일 부처로는 해결되지 않는 사안들이 자주 발생한다. 부처 간 협업은 부처 이기주의를 해소하기 위한 목적 외에도 행정의 효과성 증진을 위해서 필요한 사안이다. 부처 간 이해를 증진하고 궁극적으로 부처 이기주의를 해소하기 위한 협업은 업무 수행의 효율성 향상이 아니라 공동의 목표를 달성하기 위한 방식으로 설계해야 한다.

공동의 목표를 달성하기 위한 협업과 부처 이기주의 극복의 대표적 사례는 미국 항공우주국(NASA)의 유인 달착륙 프로젝트(아폴로 계획)이다. 1960년대 미국은 옛 소련과 치열한 우주개발 경쟁을 벌였지만 번번이 미국이 한발 뒤지게 된다. 특히, 1961년 소련이 세계 최초로 유인 우주 비행에 성공하자 미국은 자존심에 큰 상처를 입었으며 NASA의 연구자들은 실패를 다른 부서의 잘못으로 떠넘기는 데 급급했다. 이 상황에서 당시 케네디 대통령은 책임을 묻기보다는 실패의 원인인 NASA의 부처 이기주의를 극복하기에 주력하였다. 그 해결책이 바로 NASA 전 부처의 단합과 협력이 없이는 달성 불가능한 원대한 목표의 제시였고, '10년 안에 인간을 달에 보내고 지구로 안전하게 귀환시키기 위한' 목표를 달성하기 위해 NASA의 모든 부서는 서로 협력하였으며, 부처 이기주의는 사라지게 되었다. 이 사례에서 볼 수 있듯이 부처 이기주의를 해소하기 위한 부처 간 협업은 국·과 등 산하 부서 수준에서의 협업이 아니라 부처 수준에서의 협업이어야 한다. 산하 부서 간 협업은 업무 수행에 소요되는 자원과 시간을 절약하기 위한 효율성 협업으로 제한될 수밖에 없으며, 이러한 경험으로는 부처 이기주의를 극복할 정도의 상호 신뢰와 이해를 구축하기 어렵다. 따라서 부처가 힘을 합칠 때 해결할 수 있는 업무, 또는 각 부처의 우선순위가 될 수 있는 협업 업무를 설계하여 제공하는 것이 필요하다.

협업 업무는 협업 예산과 연계하여야 한다. 협업 업무의 중요성과 부처 내 비중은 업무의 개수보다는 업무에 배정된 예산액으로 가늠한다. 또한, 예산 확보에 적극적인 부처의 생리를 고려할 때, 협업 예산은 협업 업무에 대한 부처의 동의나 참여를 유도할 수 있다. 종합하면, 부처 간 협업 업무를 설계할 때에는 협업 예산을 기준으로 목표치를

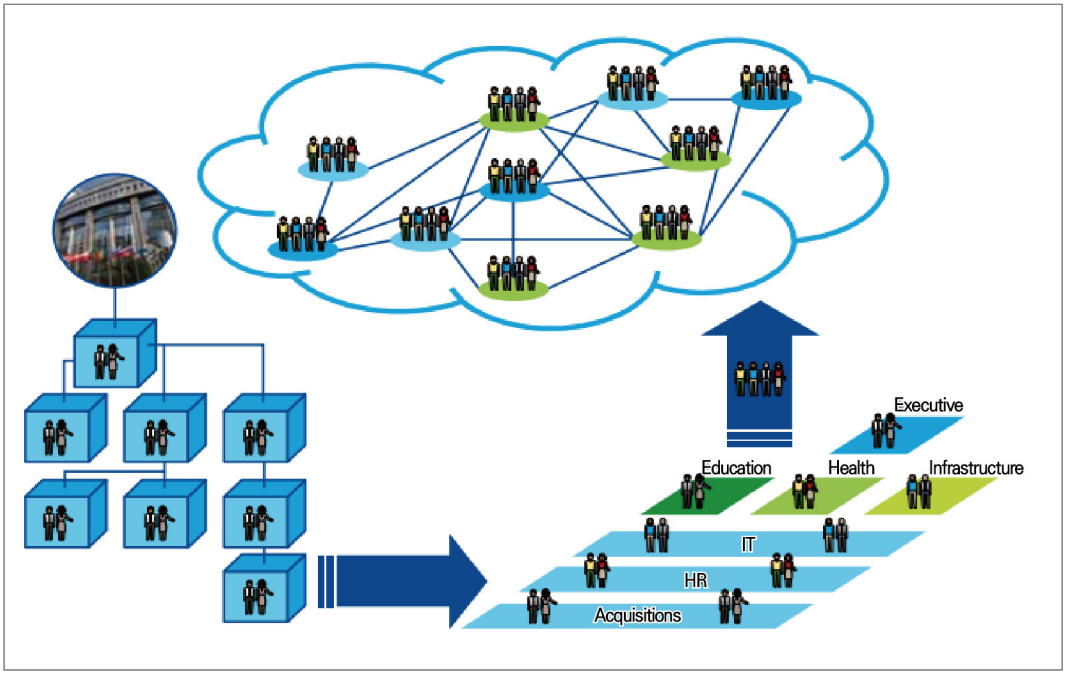
제시하는 것이 실효성이 높다. 구체적 대안 중 하나를 설명하면, 단기적으로 부처 예산의 10%를 협업 예산으로 책정하는 것을 목표로 제시하고, 이후 중기 및 장기 로드맵을 통해 부처 내 협업 예산의 비중을 30%로 확대하는 것이다.

[표 Ⅲ-20] 부처 간 협업 예산 단계적 확대 방안

	단기 (5년 이내)	중기 (10년 이내)	장기 (20년 이내)
협업 예산 비중 목표	10%	20%	30%

마지막으로 부처 간 협업 및 이해를 제도화하는 방안으로 클라우드 공무원단(Cloud Civil Service Organization)을 설치하는 것이다. 최근 많은 정책문제는 특정한 부처에서만 다루기보다는 부처의 경계선을 초월하는 문제, 소위 난제의 성격이 강하다. 그러므로 부처 이기주의는 단순히 갈등의 문제가 아니라 정부 운영의 효과성을 저해하는 심각한 사안이다. 따라서 특정 부처에 속하지 않는 공무원 조직, 즉 클라우드 공무원단을 설치하여, 부처 간 협력을 제도화하고, 이를 통해 난제 해결을 위해 필요한 신속하고 유연한 정부 대응 역량을 강화해야 한다.

클라우드 공무원단의 구상은 2000년대 초반으로 거슬러 올라간다. 2001년 영국에서 구제역이 발생하여 600만 마리가 넘는 가축을 살처분하자 식량 공급에 차질이 발생하였다. 구제역 발생에 따른 식량 공급 문제를 해결하기 위해 영국 정부는 직접 개입하였으나, 개별 부처 중심의 대응으로는 문제 해결을 위한 역량 집중이 제대로 이뤄지지 않았으며, 정책 효과성도 낮았다. 영국 정부 공무원들은 소속부처 테두리 안에 갇혀 업무를 수행함에 따라 부처 간 업무 중복이 빈발하였으며, 각 부처의 업무 과부하로 정책 집행의 역량 자체가 저하하는 지경에 이르렀다.



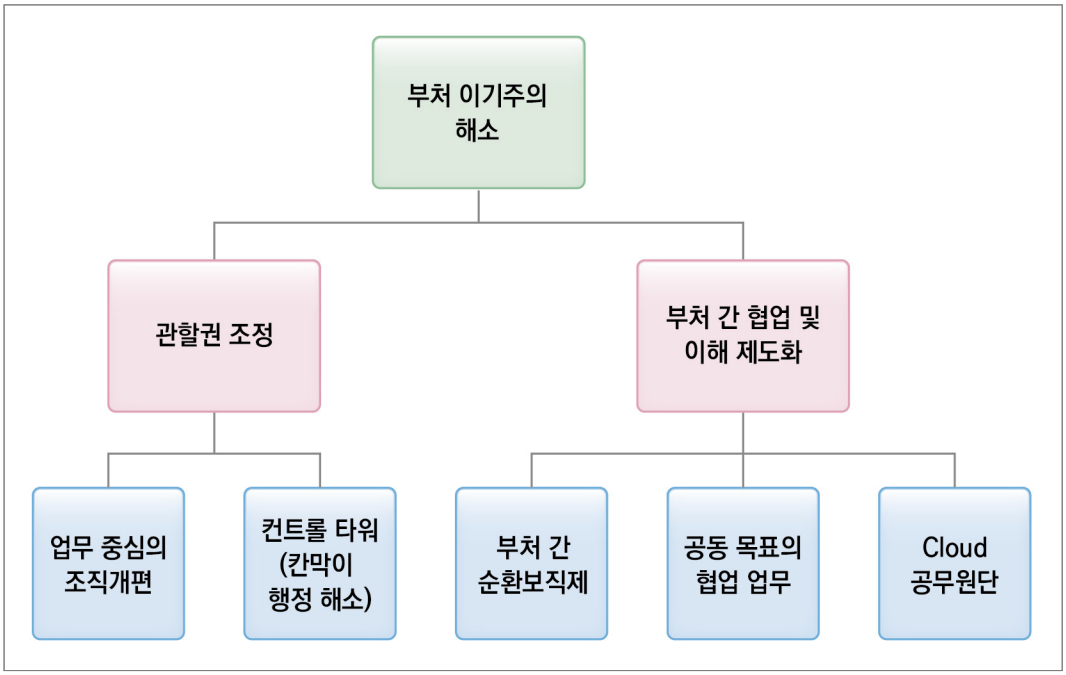
출처: Tierney, Cottle, and Jorgensen(2015)

[그림 Ⅲ-22 클라우드 공무원단

클라우드 공무원단은 소속부처가 없는 공무원 조직으로서, 대규모 인력 투입이 필요한 정책 이슈에 파견되어 협력을 진행하고, 이후 해당 정책이 안정화되면 클라우드 공무원단으로 복귀하는 방식으로 운영한다. 정부 차원에서 보면, 클라우드 공무원단은 부처 간 협력을 제도화하는 효과를 창출하며, 부처 이기주의로 교착상태에 빠진 정책을 구제하는 효과를 갖기도 한다.

클라우드 공무원단 설치 및 운영의 핵심은 클라우드 공무원의 채용과 유지이다. 특히, 파견 협력이 없는 상황에서 클라우드 공무원의 고용 유지는 매우 첨예한 사안이 될 수밖에 없다. 심도 있는 연구와 사회적 의견 수렴이 필요하지만, 본 연구에서는 정년퇴직한 공무원 중 일부를 채용하여 클라우드 공무원단으로 활용할 것을 하나의 방안으로 제시한다. 비전일제 공무원단의 운영을 통해 정부 정책 대응의 신속성과 유연성을 강화할 수 있다. 또한, 공무원의 지식과 경험을 정년퇴직 이후에도 활용할 수 있으며, 특히 공무원의 정년연장 효과도 기대할 수 있다.

아래의 [그림 Ⅲ-23]은 부처 이기주의 해소를 위한 혁신전략을 도식화한 것이다. 첫째, 부처 간 관할권 다툼을 조정할 기구와 제도가 필요하며, 둘째 부처 이기주의를 예방하기 위한 전제 조건으로서 부처 간 협업 및 이해를 제도화하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 관할권 다툼이 발생한 업무를 조정하기 위한 조직개편과 함께 컨트롤타워 운영을 위한 제3기관의 개입과 해결을 제시한다. 그리고 부처 간 협업 및 이해를 증진하는 방안으로 부처 간 교류의 증진과 부처 간 공동 목표를 달성할 협업 기회 제공, 그리고 클라우드 공무원단 설치를 제시하였다.



[그림 Ⅲ-23] 부처 이기주의 해소를 위한 혁신전략

제3절 정부 차원의 개혁과제-관료 정치화 해소

1 관료제를 둘러싼 정치적 중립과 정치적 통제

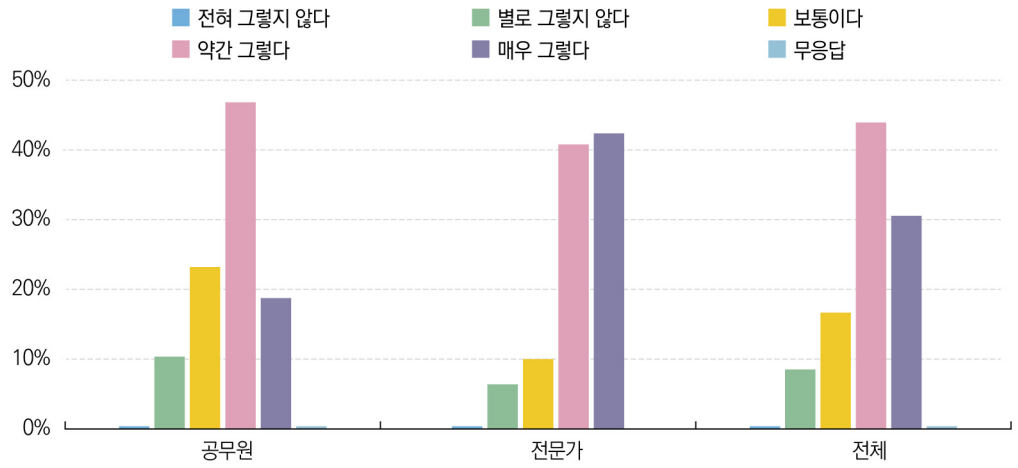
관료제의 정치적 중립은 법적 의무사항이다. 대한민국 헌법 제7조2항에 의하면, "공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다." 그리고 국가공무원법 제65조1항에 근거하여, "공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다." 또, 동법 제66조에 의해, "공무원은 노동 운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 해서는 안 된다." 관료제(공무원)의 정치적 중립 보장은 과거 권위주의 독재 정권 시절 정치 권력이 자신의 이해에 따라 공무원을 부당하게 동원하거나 이용해 온 역사적 경험의 반성에서 비롯한다. 따라서 정치적 중립의 기본 취지는 관료제(공무원)의 전문성을 보장하고, 정치 권력에 휘둘리지 않는 양심과 소신에 의한 직무 수행이라고 할 수 있다.

최근 관료제에 대한 정치권의 영향력과 개입의 폭이 확대되고 있으며, 이러한 현상에 대해 사회적 관심이 높아지고 있다. 특히, 관료제에 대한 정치 권력의 개입에 대한 옳고 그름의 논쟁이 치열하다. 해당 논쟁을 간략히 소개하면 첫째, 관료제의 정치적 중립 보장은 독재 권력이 관료제를 부당하게 동원하는 것을 막기 위한 제도적 장치이다. 정치 권력의 확대와 이로 인한 관료제의 정치적 중립 훼손은 권위주의 정권 시절 관료제가 공익을 배반하고 정치 권력의 시녀로 전락했던 역사를 반복할 우려를 자아낸다. 따라서 관료제의 정치적 중립을 보장하기 위해 정치 권력의 개입과 영향력 확대를 경계하는 주장이 있다. 둘째, 과거 역사적 경험에 기반한 관료제의 정치적 중립이 현시대에도 여전히 유효한지 의문이 생긴다. 민주주의가 성숙한 현시점에서 독재 권력이 등장하는 것 자체가 어려울 뿐만 아니라 관료제를 동원하는 것도 사회적 감시를 통해 예방된다. 오히려 관료제의 투명성을 제고하고, 민주주의 가치를 실현하기 위해서는 관료제의 정치적 통제가 필요하다. 또한, 민주적으로 선출된 권력이 행정부를 통해 정책에 정권의 의지를 담고 실현하는 것은 행정부가 수행해야 하는 당연한 민주적 책임성이라는 점도 고

려해야 한다는 주장이 있다.

관료제의 정치화 논쟁은 경중을 논하기 어려운 두 가지 가치가 충돌함에 따라 발생하는 문제이다. 그러나 시시비비를 넘어 관료제의 정치화 현상은 시간이 흐를수록 심화하고 있으며, 이러한 변화가 현장에서 많은 문제점을 일으키고 있음은 주지의 사실이다.

[표 Ⅲ-21] 관료제의 정치화 인식 조사



		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다	무 응답	t 검정
정치권의 영향력이 커져 소신 있는 행정 펼치기 어려움	공무원	1 (0.4)	26 (10.4)	58 (23.2)	117 (46.8)	47 (18.8)	1 (0.4)	-0.175
	전문가	1 (0.4)	16 (6.4)	25 (10)	102 (40.8)	106 (42.4)	0 (0)	
	전체	2 (0.4)	42 (8.4)	83 (16.6)	219 (43.8)	153 (30.6)	1 (0.2)	500

출처: 이주호·최슬기(2015)

[표 Ⅲ-21]에 보이는 현장의 공무원과 전문가들을 대상으로 한 조사에 따르면, 조사 대상자들은 관료제의 정치화가 공무원의 업무 성과에 지장을 줄 만큼 심각한 부작용을 낳는 것으로 여긴다. 공무원의 65.6%, 전문가의 83.2%는 "정치권의 영향력이 커져 소

신 있는 행정을 펼치기 어렵다"라고 인식한다. 이처럼 관료제의 정치화는 현재 진행형이며 이에 따라 공무원의 정치적 중립성과 소신에 의한 직무 수행이 심각한 지장을 받고 있다. 따라서 관료제의 정치화에 대해 비판적인 관점에서는 관료제의 정치적 중립을 보장하기 위한 제도 개선에 상당한 관심을 가진다.

한편, 민주주의의 성숙 과정에서 관료제의 정치적 통제는 필수 단계임을 주장하는 부류가 있다. 구체적으로 설명하면, 선출(정치) 권력에 의한 통제와 관리를 통해 관료제의 책임성과 투명성을 개선하고, 부패의 가능성을 낮출 수 있다. 또한, 최근 관료제의 역량에 대한 실망과 불신이 확산하는 상황에서 감시와 통제 기능의 필요성이 증가한다. 관료제를 감시하고 통제할 수 있는 주체로서 선출권력을 제안한다는 주장이다. 이러한 주장에 따르면, 최근 관료제의 정치화 현상은 지극히 자연스러운 민주주의 이행 과정이며 이를 뒷받침할 제도의 필요성을 제기한다.

2 관료제의 정치화 해소를 위한 혁신전략

최근 한국 관료제는 미국의 인사행정 제도를 상당 부분 반영하지만, 그 근본적 제도 기반에는 상당한 차이가 있다. 우리 제도는 계급제와 연공서열, 순환보직을 기초로 하는데, 미국은 직위분류제와 개방형, 전문성을 강조한다. 이러한 괴리에서 정치적 중립에 대한 편견이 생겨났다. 정치적 중립이라는 것은 관료제의 정치화와 전문화 사이의 균형, 관료제에 대한 정치적 통제와 관료제의 전문성 확보 사이의 균형 속에서 이해되어야 한다(안병영, 2017). 그것은 관료제가 누리는 권력성과 관료제가 봉사하는 도구성 간의 균형 속에서 이루어지는 것이다(한승주, 2018). 본질적으로 정치적 중립 의무는 상충적이다(박천오, 2011b).

관료제의 정치화에 대한 관점이 긍정과 부정으로 갈리는 상황에서 이에 대한 해결책 역시 정치적 중립성 보장과 정치적 통제 제도화로 양극화될 수밖에 없다. 우선, 관료제 통제의 제도화는 관료제의 정치화를 인정하는 관점을 채택하고 있다. 그리고 이를 위한 구체적인 과제는 1급 등 고위직을 정무직으로 전환하는 것과 선출권력의 임기와 연동하는 지명직을 확대하는 것이다.

[표 Ⅲ-22] 관료의 정치화 해소

관료의 정치화 해소	
● 정무직과 직업 관료의 역할 분담 ● 고위공무원단 역할 강화 ● 장관의 실질적 인사권 보장	● 복수 차관제도를 활용 : 정무차관과 사무차관 신설 ● 부처별 고위공무원단에서 직무군별 고위공무원단으로 개편 ● 형식적 권한을 실질적 권한으로

한국의 관료제는 민주화 이전에는 통치 집단의 정치적 성향이 동일하였기 때문에 정책 목표나 성향의 일관성이 있었으나, 민주화 이후 대통령 선거 주기에 따른 통치 집단의 교체는 관료제에도 영향을 미쳤다. 권력을 잡은 통치 집단이 바뀌면 개혁을 촉발하고, 정부 내 조직개편과 인적 쇄신을 동반하게 된다. 정권의 장·차관 임명은 관료제가 가진 계급적 관성에 따라 인사 결과가 실·국장 및 과장에까지 연쇄적으로 영향을 미치게 된다(윤견수, 2018). 조직개편 주기가 단기적일수록 관료의 교체주기도 짧아지며, 정권변동과 함께 이미 고위직 직업 관료의 교체는 관행화되고 있다(한승주, 2018). 정권변동 초기에 특정 부처의 실·국장급 일부를 대상으로 이뤄지던 인사 조치를 노무현 정부부터 특정 부처의 1급 공무원의 일괄사표 제출 방식으로 확대하였다. 이명박 정부에서는 대상 부처의 폭을 넓히고 인사도 국책기관장까지 확대하였다. 박근혜 정부와 문재인 정부에서도 부처의 1급 공무원 인사의 일괄사표 제출이 이미 관행화하였다([표 Ⅲ-23]).

[표 Ⅲ-23] 1급 공무원 일괄사표 제출 주요 연혁

시기	주요 내용
노무현 정부	2003년 행정자치부, 해양수산부 1급 공무원 일괄사표 제출. 2007년 건교부 1급 공무원 5명 일괄사표 제출.
이명박 정부	2008년 총리실, 농림부, 교과부, 국세청 1급 공무원 일괄사표 제출. 2008년 국책연구기관장 일괄사표 제출. 2008년 청와대 기능직 공무원 60명 교체. 2010년 지경부, 국토부 1급 일부 교체. 2010년 농림부 1급 일괄사표 제출.
박근혜 정부	2014년 복지부, 해수부, 기재부 1급 일괄사표 제출. 2014년 문체부 1급 일괄사표 제출.
문재인 정부	2017년 총리실 1급 공무원 사표 제출. 2017년 전 부처 1급 공무원 전원 사표 제출[41].

41) 문화일보(2017.08.22.),

노무현 정부 이후에도 고위 공무원에 대한 선출권력의 신임 과정은 관행으로 내려오고 있다. 선출권력의 임기와 무관하게 직업 공무원의 연속성을 이어져야 하나 현실에서는 1급 등 고위 공무원의 연속성은 무시되고 있다. 이러한 관행은 직업 공무원의 정년 및 정치적 중립 보장과 정면충돌한다. 즉, 정치적 중립이 법·제도의 보호를 받지 못하는 상황에서 1급 등 고위 공무원은 승진과 직위 보존을 위해 정치 권력과 결탁하는 식으로 정치화를 가속화할 수밖에 없다.

따라서 이미 정치화를 상당히 진행하였거나 향후 정치화가 심화될 것으로 예상하는 1급 등 고위직을 정무직으로 전환하는 것을 과감하게 고민할 필요가 있다. 고위 공무원이 국민의 감시를 피해 공무원의 정치적 중립을 위반하면서 정치 권력과 결탁하는 것을 완벽히 차단하기 어려우면, 차라리 양성화하는 것이 해결책이다. 고위 공무원과 선출권력 간의 관계를 공개하고, 이를 통해 고위 공무원 인사의 투명성과 객관성을 확보할 수 있다. 또한, 고위 공무원의 성과를 정권의 성공과 연계함으로써 고위 공무원의 책임성과 적극성을 제고할 수 있다. 즉, 정권의 성공과 실패가 자신의 직위 보존에 결정적 영향을 미치기 때문에 정무직 고위 공무원은 더욱 적극적으로 업무를 수행할 것으로 예상한다.

한편, 현재의 1급 공무원의 일괄사표 관행은 정권 초기에 행정업무의 공백을 만들며 관료제의 정치화 수준이 고위공무원단을 넘어 과장급까지 확산될 가능성이 높다. 마찬가지로 1급 등 고위직을 정무직화하여 정권 교체에 따라 대규모의 인적 쇄신이 발생하면, 현장에서 업무 공백이 발생할 가능성이 크다. 이러한 문제를 해소할 방안으로서 복수 차관제도를 활용할 수 있다. 즉, 정무차관과 사무차관을 운영함으로써 정무차관은 정무적 역할을 중심으로 사무차관은 행정 전문성 중심으로 운영하는 것이다. 차관급에서 정무와 행정을 구분함으로써 정권 교체 및 인적 쇄신에 의한 행정 공백을 최소화할 수 있다.

관료제의 정치적 통제를 위한 또 다른 혁신 과제는 지명직 확대이다. 기관장 등 지명직을 확대함으로써 선출권력이 관료제 통제 기능을 강화한다. 미국 사례를 살펴보면, 미국 연방 행정부의 공무원 수는 2016년(회계년도) 기준으로 약 192만 3,000여 명이며, 이 중 지명직(또는 임명직)은 8,000개가 넘는다(소위 plum book). 대다수의 지명직이 기관장급 이상의 고위직임을 감안하면, 미국 대통령은 인사권을 통해 행정부를 통

제하며, 이는 관료제의 정치적 통제를 수월하게 만드는 핵심 메커니즘을 담당한다. 공무원의 범위와 운용이 다르지만 한국의 행정부 공무원 수는 2018년 기준으로 국가직 65만 7,000여 명과 직업군인 20만 7,000여 명을 합하여 약 86만 4,000여 명 정도이다. 이중 한국의 대통령이 인사 검증을 통해 임명하는 자리는 대략 3,000개 정도로 알려지고 있다. 비율로 따지면, 미국은 전체 연방 행정부 공무원의 0.42%가 지명직이지만, 한국은 0.35%에 그치고 있다.

지명직 확대 측면에서 미국의 사례가 정답은 아니다. 다만, 미국의 사례는 지명직의 확대가 필연적으로 관료제(공무원)의 전문성과 소신을 훼손하는 것만은 아니며, 지명직 확대를 정책 대안에서 반드시 제거해야 할 타당한 이유도 없음을 보여준다. 관료제 혁신을 위해서는 관료제에 대한 관념적 사고와 타성에서 벗어나는 것이 우선이며, 지명직 확대는 그러한 의미에서 살펴볼 만한 과제이다.

마찬가지로 관료제의 정치적 통제를 위한 혁신 과제 외에 관료제의 정치적 중립을 보장하기 위한 혁신 과제도 동시에 고려할 때 관료제 혁신의 효과가 창출된다. 관료제의 정치화에 대한 관점이 다양하지만, 정치 권력이 행정을 비공식적으로 동원하는 행태는 분명히 비판받을 사안이며 막아야 할 대상이다. 특히, 관료제(공무원)의 정치적 중립의 목적이 행정이 정치 권력의 시녀로 전락하는 것을 예방하는 것이었음을 감안하면, 최근 정치 권력이 행정을 동원하는 것은 시대적 발전에 역행하는 것이다. 따라서 관료제(공무원)의 정치적 중립을 보장하기 위한 혁신 과제가 필요하며, 본 연구는 세 가지 방안을 제시한다.

첫째, 고위공무원단을 부처 단위에서 직무 단위로 변환하여 운영하는 것이다. 미국의 엽관제의 폐해를 경험한 윌슨은 만들어진 공법을 세세하고 체계적으로 집행하는 것이 행정의 역할이며 관료는 상관에게 복종만 할 것이 아니라 관료가 속한 공동체에 봉사해야 한다고 했다. 이를 위해서 관료는 정치적 고려가 아닌 정책적 전문성에 근거하여 승진·임용해야 한다고 하였다(윤견수, 2018). 특히, 계급제에서 이 문제를 해결하기 위해서는 통치 집단과 정부 관료 사이의 완충지대로서 고위공직자의 역할이 중요하다(김두래, 2017). 임도빈(2007)은 우리나라와 같은 권위적인 행정문화에서는 관료제의 정치적 중립성과 그 도구적 합리성이 훼손될 가능성이 높기 때문에 고위공무원단의 역할이 더욱 필요하다고 하였다. 관료제는 기술적 능력과 정치적 판단 둘 다 필요한데, 그것을

해결하는 것은 고위 공무원들이다(Marx, 1961). 따라서 고위공무원단을 어떻게 운영할 것인가는 관료의 정치화를 예방할 방안이 된다.

고위공무원단은 높은 전문성을 갖춘 고위관리직 인력을 양성하기 위해서 대통령 및 장관 등의 정무직 공무원이 직위와 부처의 제약에서 벗어나 자유롭고 유연하게 관리하는 제도이다. 하지만 현재 우리나라에서 운영되는 고위공무원단은 부처별로 구성되어 있어서 원 제도의 목적을 달성하기는 어렵다. 현실적 제약을 고려할 때, 고위공무원단을 부처에서 직무군별로 확대하여 운영하면서 고위공무원단에서 정치와 행정의 융합이 이뤄지도록 하고, 그 이하 직급에서는 정치적 중립과 객관적 전문성을 지켜주는 것이 필요하다.

둘째, 정치 권력의 생존 여부가 결정되는 선거에서 행정이 동원되는 사례가 빈번하며, 동원 강도 역시 상대적으로 높은 편이다. 관료가 선거에 동원됨으로써 행정의 객관성과 공정성이 약화하고, 관료의 업무 생산성이 저하할 수 있으며, 궁극에는 정치와 행정의 상호보완적 관계까지 훼손될 수 있다. 즉, 관료를 선거에 동원하는 것은 원천 차단해야 한다.

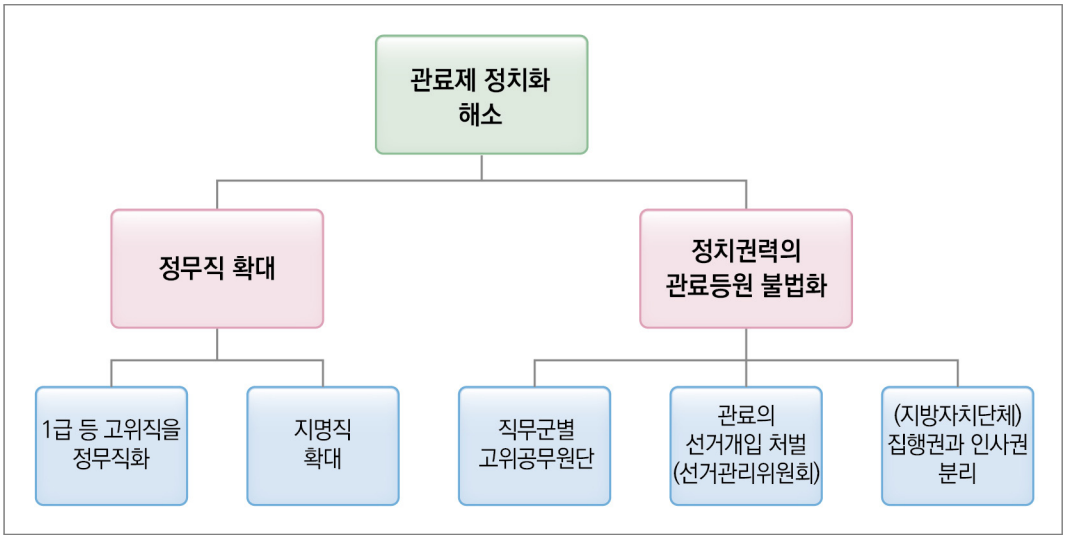
관료의 선거 동원을 방지하는 다양한 아이디어를 논의했지만, 실용성 측면에서는 관료의 선거 개입을 불법화하고 처벌 규정을 명확히 설정하는 것이 적절할 것으로 판단한다. 불법화와 법적 처벌은 두려움과 강제성에 기반한 법 순응 외에 정치 권력과 관료제의 거래를 무효화함으로써 관료가 선거에 개입하려는 인센티브를 제거한다. 또한, 정치 권력에게는 관료를 선거에 동원하던 관행과 유혹에서 벗어날 계기를 제공한다. 한편, 관료제(공무원)의 정치적 중립은 삼권분립의 개념에서부터 발전하였다. 따라서 정치 권력에 의한 관료의 선거 동원 역시 삼권분립의 취지에 따라 독립된 감시 주체를 설정하는 것이 필요하며 그 대안으로 선거관리위원회를 고려할 수 있다.

관료제(공무원)의 정치적 중립 보장을 위한 세 번째 방안은 집행권과 인사권의 분리이다. 관료의 선거 동원은 대개 인사권을 통한 보상을 매개로 작동하기 때문에, 집행권과 인사권을 분리함으로써 정치 권력이 관료를 선거에 동원하는 것을 예방할 수 있다. 또한, 인사권의 분리는 공무원의 업무 객관성을 담보하는 기제로 작용하는 효과도 있다.

공무원의 선거 개입이 빈번하게 발생하는 곳이 지방자치단체이다. 지역 정치 권력에

대한 주민의 관심이 부족하기 때문에 선거 개입에 대한 견제 역시 충분하지 않다. 따라서 공무원이 견제받지 않는 권력을 남용할 가능성도 크다. 최근 지방분권에 대한 사회적 목소리가 커지고 있다. 지방분권은 권력과 시민 간의 거리를 좁히고, 지역의 다양한 의견과 수요를 수렴하기에 적절한 제도로 평가받는다. 그러나 정책이나 제도의 실제 효과는 명분과 목표가 아니라 운용에서 창출된다. 지방분권의 가속화는 지역 정치 권력의 확대를 가져올 것이며, 이는 정치의 일방적 우위와 함께 지역 관료제(공무원)의 정치적 중립에 대한 우려를 낳을 수 있다. 따라서 집행권과 인사권의 분리는 지방분권의 전략 측면에서도 고려할 필요가 있다.

집행권과 인사권의 분리를 위한 방안은 다양하지만, 관료제(공무원)의 정치적 중립 보장에 초점을 맞춰 방안을 탐색해야 한다. 즉, 지방자치단체장과 지역 의회의 개입을 최소화한 독립적 기구를 통해 집행권과 인사권을 분리해야 한다. 예를 들어, 지방자치단체 내 인사위원회를 설치하고, 선거를 통해 인사위원을 선출하는 방안을 고려할 수 있다. 정책·제도의 정교한 설계를 위해서는 다양한 의견과 아이디어를 적극 수렴해야 하지만, 정책·제도 도입의 목적과 필요성의 범위 내로 제한할 필요가 있다.



[그림 Ⅲ-24] 관료제 정치화 해소를 위한 혁신전략

제4절 미래 관료시스템 마련

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

관료시스템의 혁신 실패의 원인은 다양하겠으나 큰 이유는 혁신 과제의 시대적 적합성에서 찾을 수 있다. 즉, 급진적 혁신 과제는 시대적 요구를 앞서가기 때문에 과제 이행에 필요한 사회적 지지를 충분히 획득하기 어렵다. 또한, 적응과 경험의 시간이 배제된 성급한 혁신 과제 이행도 실패의 주요 원인이다. 따라서 단기-중기-장기의 관점에서 혁신 과제의 단계적 수행으로 혁신의 성공 가능성을 제고할 필요가 있다.

[표 Ⅲ-24] 관료 충원 및 인사 제도의 혁신

부문	단기 혁신 과제 2025	중기 혁신 과제 2030	장기 혁신 과제 2040
충원제도 및 인사제도	고시제도 부분적 개편: 5급 공채 폐지	고시제도 폐지	직위 중심제/ 직위 분류제 시스템으로 전환 운영
개방직 확대	실·국장 직위에 대한 개방/공모 직위제 충원을 20%에서 40%확대	실·국장 직위에 대한 개방/공모 직위제 충원을 40%에서 70%로 확대	
부처별 자율채용 확대	부처별 자율채용제 시험적 운영	부처별 자율채용제 시행 ※부처의 인사관리 역량을 함께 제고	
	부처별 총액인건비제 확대 적용	부처별 총액인건비제 확대 적용	
성과 중심 인사/보직 관리	저성과자 퇴출제 시범 실시	저성과자 퇴출제 확대	

지금까지 논의한 충원 및 인사제도 혁신을 위한 과제를 단기-중기-장기 과제로 분류하면, [표 Ⅲ-24]와 같다. 고시제도의 폐지는 인사/채용 혁신의 핵심과제이지만, 급작스러운 폐지는 혼란과 혁신 저항을 야기할 가능성이 있다. 따라서 단기적으로는 현행 5급 고시 정원을 점차적으로 줄이고 이후 2030년경에는 공채제도를 폐지할 것을 제안한다.

개방직·공모직 확대 역시 단계적 접근을 통한 혁신이 요구된다. 단기적으로는 실·국장 직위에서 개방직/공모직 충원비율을 40%로 확대하고, 이 과정에서 제도 보완을 통한 완결성을 높여 2030년경에는 실·국장 직위에서 개방직/공모직 충원을 70%로 확대함으로써 제도 정착의 완성을 기대한다.

부처별 자율채용제 역시 단기적으로는 시범 실시를 통해 제도의 완성도롤 높이고, 중장기적으로 제도의 전면 도입하는 것이 적절하다. 한편, 부처별 자율채용제에서 각 부처의 인사채용 자율성을 제고하기 위해 총액인건비제를 도입할 필요가 있다.

성과 중심의 인사/보직 관리를 위해 저성과자를 퇴출하는 제도를 고안하여 실시하는 것도 필요하다.

[표 Ⅲ-25] 부처 간 조정 및 컨트롤타워 기능 강화

부문	단기 혁신 과제 2025	중기 혁신 과제 2030	장기 혁신 과제 2040
국무조정실 업무 조정 권한 강화	국무조정실 인력 보강. (파견공무원 점진적 축소와 함께 국조실 자체 인력을 전문직과 함께 채용) ※ 국무총리와 부총리 역할 조정이 필요.		
대통령실의 조정기능 강화	대통령직속위원회 권한 강화를 통해 부처 간 업무 조정이 필요한 안건을 선별적으로 국무회의에 상정. (국무회의 안건과 연계)	대통령실에 예산관리실 설치. (미국의 OMB 기능 담당, 기재부의 예산 기능이 대통령 직속 기관으로) ※ 국조실 기능과 역할의 조정이 필요. ※ 대통령의 권한 비대 가능성에 대한 견제 장치와 국회와 균형 장치 고려.	

[표 Ⅲ-25]는 부처 이기주의 해소를 위한 방안 중 하나로서 부처 간 조정을 담당할 컨트롤타워의 기능 강화에 관한 시기별 혁신 과제를 정리한 표이다. 부처 이기주의 해소를 담당할 컨트롤타워의 위치는 국무조정실 또는 대통령실 등 다양하다.

국무조정실의 부처 간 역할 조정기능 강화는 단기적 관점에서 실행 가능성이 높은 과제이다. 국무조정실의 명칭에서 알 수 있듯이, 국무조정실은 명분상 부처 간 업무 조정의 담당할 수 있다. 다만, 기능과 역량의 부족으로 실제적 효과가 크지 않았을 뿐이다.

따라서 국무조정실의 기능 강화를 통해 단기간에 부처 간 업무 갈등을 조정하는 컨트롤타워의 역할 수행이 가능하다.

한편, 해결을 위해 정치 권력이 수반되어야 하는 업무 갈등에는 대통령실을 통한 조정을 검토할 필요가 있다. 단기적으로는 부처 간 업무 갈등을 해결한 대통령직속위원회를 설치하거나 관련 위원회의 권한을 강화하여 해결하는 것이 가능하다. 그러나 이러한 임시적 방안은 미봉책에 불과하며, 향후 발생할 부처 간 업무 갈등의 수준을 낮추고 용이한 해결을 위해서는 시스템적 해결이 필요하다. 따라서 중장기적으로는 대통령실 산하에 예산관리실을 설치하여 부처 업무 조정과 갈등 해결의 역할을 담당하게 할 필요가 있다. 다만, 대통령실 산하에 부처 간 업무 조정을 위한 컨트롤타워를 설치할 경우, 몇 가지 주의 사항이 있다. 첫째, 국무조정실과의 역할 조정이 필요하다. 둘째, 예산관리실의 설치는 결과적으로 대통령의 권한 증대를 가져온다. 따라서 예산관리실의 설치와 함께 국회와의 권력 균형도 고려할 필요가 있다.

[표 Ⅲ-26] 부처 간 연결성 강화 및 협업

<table>
<tr><th>부문</th><th>단기 혁신 과제 2025</th><th>중기 혁신 과제 2030</th><th>장기 혁신 과제 2040</th></tr>
<tr><td rowspan="2">부처 간 인사 연결성 확대</td><td>부처별 고위공무원단 인사를 부문별 고위공무원단 인사 운영으로 변경.
(고위공무원단 개방직 인사와 연계)</td><td colspan="2">부처별 고위공무원단 인사를 전체 고위공무원단 인사 풀로 고려하여 인사 운영.
(고위공무원단 개방직 인사와 연계하여 확대)</td></tr>
<tr><td>부처별 클라우드 공무원제 시범 도입 (개방직 공무원 확대와 연계, 신규 사업에 따른 인력 소요에 대응하여 필요에 따라서 계약직 활용)</td><td colspan="2">전 정부 단위로 클라우드 공무원제 확대</td></tr>
<tr><td>부처 간 예산 연결성 확대</td><td>부처 간 협업사업과 협업예산 배정
(각 부처 예산의 10% 규모로 고려)</td><td>부처 간 협업사업과 협업예산 확대
(각 부처 예산의 20% 규모로 고려)</td><td>부처 간 협업사업과 협업예산 확대
(각 부처 예산의 30% 규모로 고려)</td></tr>
</table>

[표 Ⅲ-26]에서는 부처 간 연결성 및 협업 강화를 위한 시기별 혁신 과제를 정리 및 제안하였다. 부처 간 연결성 강화를 위한 첫 번째 혁신 과제는 부처별로 운영하는 고위공무원단의 교류 범위를 확대하는 것이다. 단기적으로는 현재 부처별로 운영 중인 고위공무원단을 몇 개의 부처가 겹치는 부문별로 확대하고, 고위 공무원의 개방직 충원을 늘리는 것이다. 이후 제도의 점진적 보완을 통해 최종적으로는 고위공무원단 인사 보직에서 부처별·부문별 구분을 폐지하고 전체 부처를 대상으로 확대하여야 한다. 이를 통해 고위 공무원 계층에서 부처 간 교류를 촉진함으로써 상위 의사결정과정에서의 부처 간 갈등을 완화할 수 있다.

두 번째 과제는 클라우드 공무원단의 도입이다. 다만, 클라우드 공무원단의 성격이 기존의 전통적 관료제와는 매우 다르기 때문에, 신중하고 점진적인 접근이 필요하다. 단기적으로는 부처별로 여유 자원을 활용하여 클라우드 공무원단을 운영하는 경험의 시간이 주어져야 한다. 이를 통해 클라우드 공무원단의 활용 가치를 극대화할 수 있는 노하우를 축적해야 한다. 제도의 도입은 상징이며, 제도의 효과성은 제도 운영의 노하우와 전략에서 비롯한다. 이후 점진적으로 부처별 클라우드 공무원단을 통합하는 과정을 거쳐 부처 구분이 없는 전 정부 단위의 클라우드 공무원단 설치 및 운영이 이 혁신의 종착점이다.

한편, 부처 간 협업을 강화하고 제도화하기 위한 과제로서 부처 간 협업 예산의 확대를 제안한다. 예산 공유를 넘어 협업 예산을 책정함으로써 부처 간 사업 협력을 자연스럽게 이끌어 낼 수 있다. 그러나 부처 이기주의가 심각한 현실에서 협업 예산의 책정은 쉬운 과제가 아니다. 우선은 전체 예산의 10% 정도를 목표로 협업 예산을 도입하고, 이후 20~30%로 점진적으로 확대함으로써 협업 예산을 정착시키는 것이 적절하다.

제5장

결론

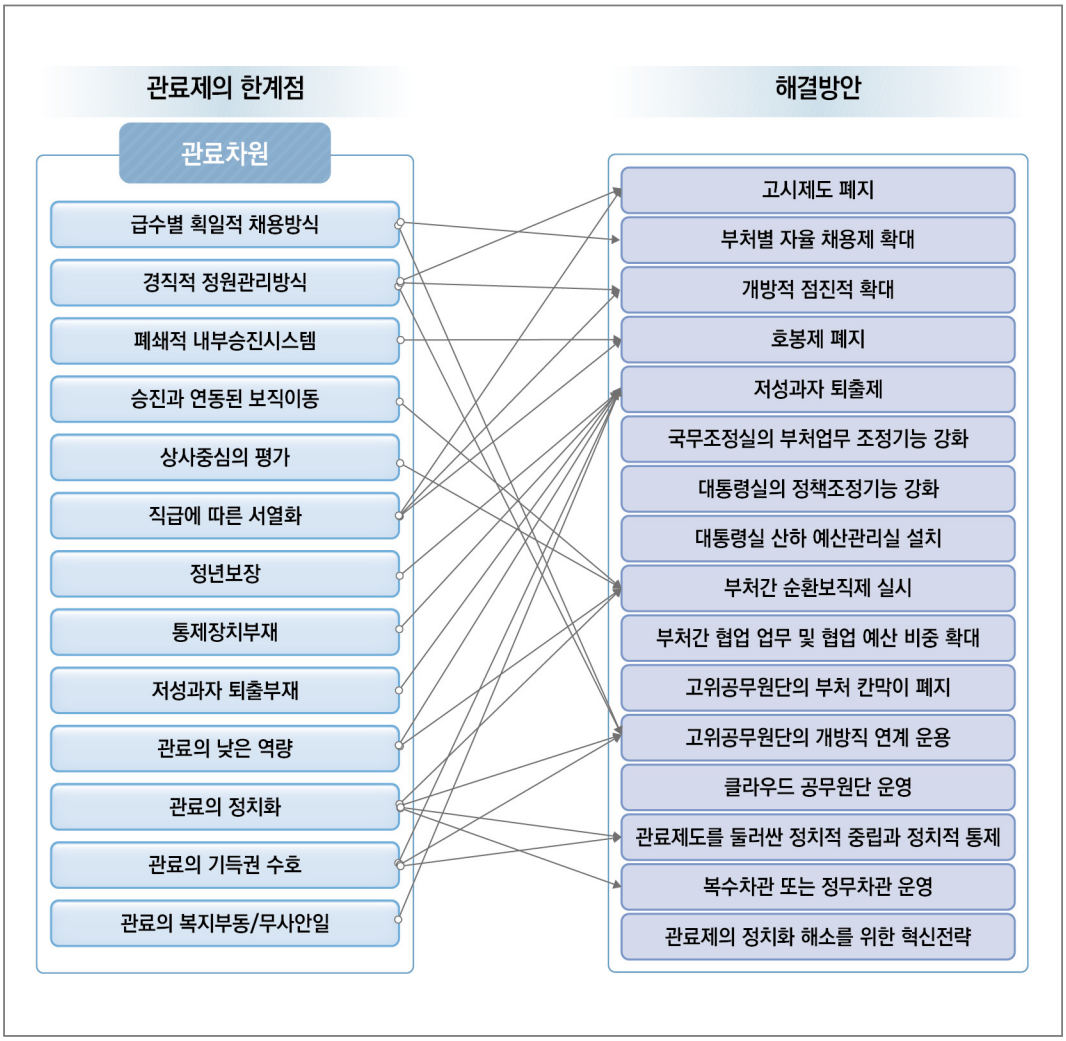
제1절 혁신전략 도식화

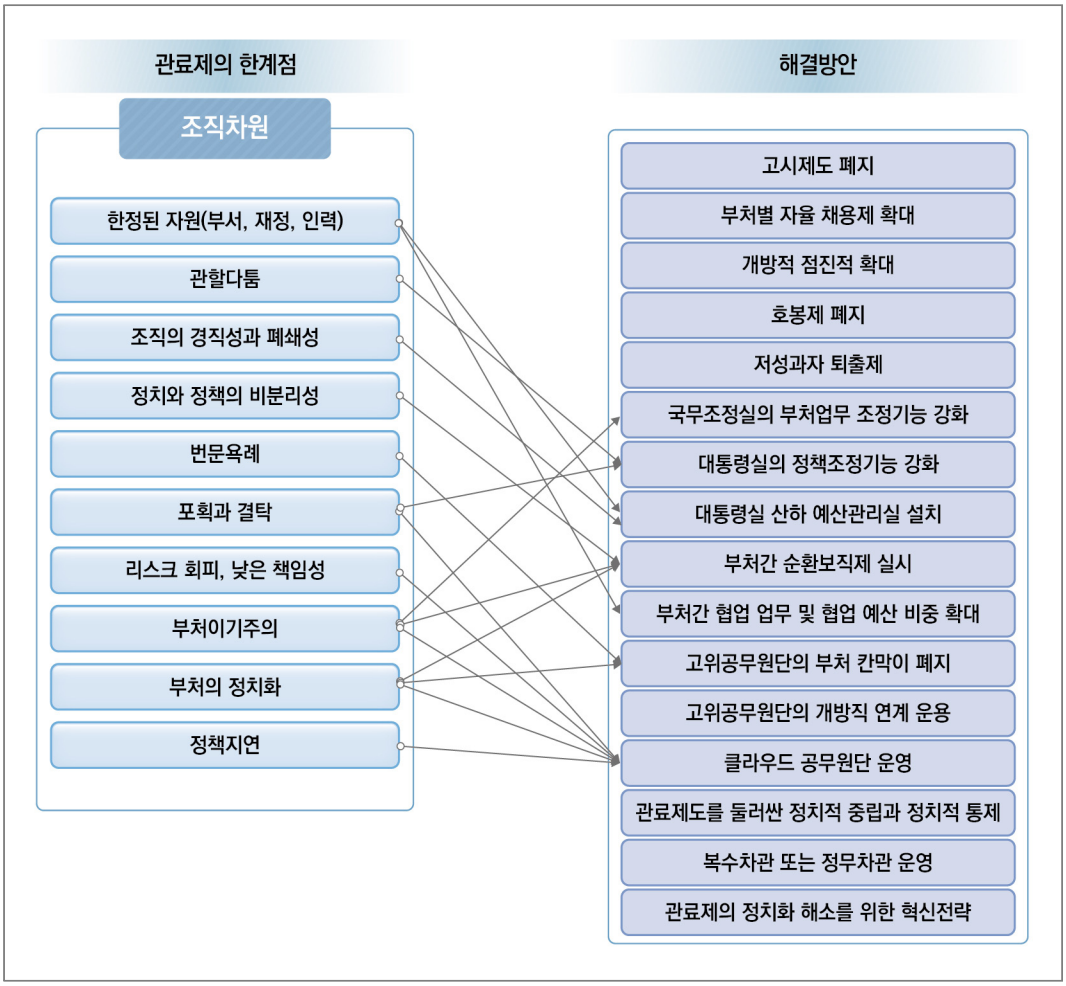
제2절 연구의 결론

제1절 혁신전략 도식화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

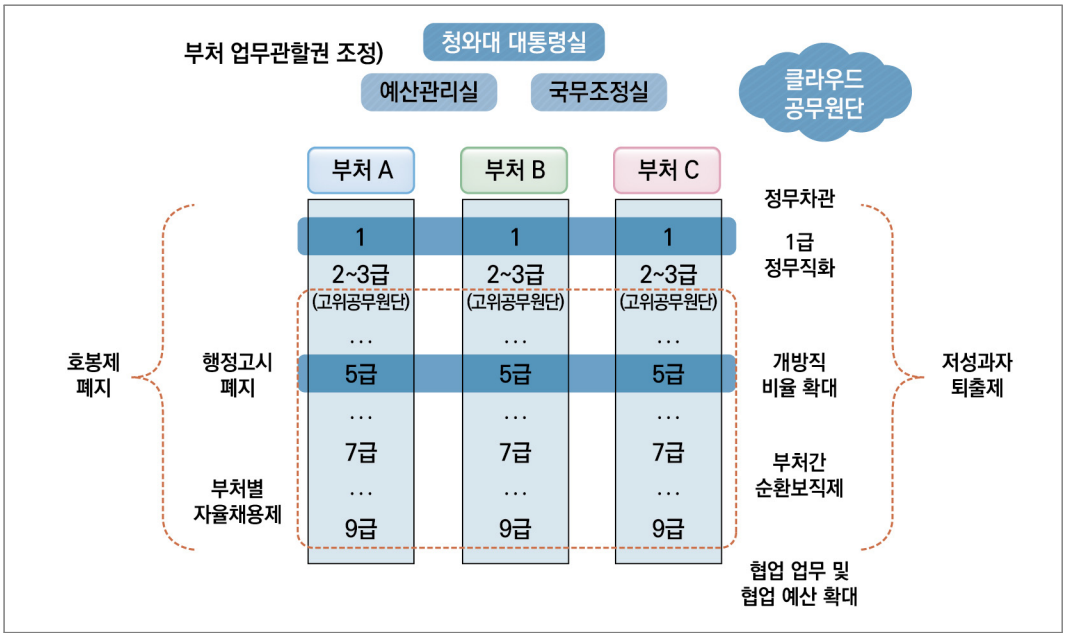
제3장에서 살펴본 한국 관료제의 다양한 문제점을 해결할 수 있는 방안을 모색하면 아래 [그림 Ⅲ-25]로 도식화할 수 있다.





[그림 Ⅲ-25] 한국 관료제의 한계점과 해결 방안: 관료 차원과 조직 차원

혁신 방안	세부 내용
충원제도 혁신	● 고시제도(5급 공채) 점진적 폐지 ● 부처별 자율채용제 확대 ● 개방직 점진적 확대 ● 저성과자 퇴출제
컨트롤타워 운영	● 국무조정실의 부처 업무 조정기능 강화 ● 대통령실의 정책 조정기능 강화 ● 대통령실 산하 예산관리실 설치
부처 간 협업 제도화	● 부처 간 협업 업무 및 협업 예산 비중 확대 ● 고위공무원단의 부처 칸막이 폐지 ● 고위공무원단과 개방직 연계 운용 ● 클라우드 공무원단 운영
관료 정치화 해소	● 관료제도를 둘러싼 정치적 중립과 정치적 통제 – 복수차관 또는 정무차관 운영 – 고위직의 정무직화 ● 관료제의 정치화 중립 보장 – 관료의 선거 개입 처벌 강화 – 지자체장의 집행권과 인사권 분리



위 그림은 본 연구가 제안한 혁신전략 중 특히 인사제도와 관련된 안을 도식화한 것으로 어떤 전략이 어떤 직급에 영향을 미치는지 그림으로 간략히 보여준다. 중·하위직은 주로 고시폐지, 부처별 자율채용제, 개방직 비율의 확대에 영향받으며, 고위직은 정무직 도입에 영향받는 점을 보여준다.

제2절 연구의 결론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국전쟁 이후 짧은 기간에 압축적인 경제성장과 민주화, 정치·사회발전을 달성하는데 중요한 디딤돌 역할을 한 것이 바로 한국 관료제라는 것에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 국가의 성장과 근대화라는 명확한 국정 철학을 바탕으로 경제개발계획을 세우고 이를 강력하게 추진하는데 필요한 관료시스템을 구축하여 국가를 경영해 왔다. 그 과정에서 경제개발 초기부터 관료 집단이 산업·업종·기술을 선별하고 생산자원을 집중시키는 직접 자원 배분 방식을 통해 괄목할 만한 경제성장을 이룩하는데 기여한 것은 자명한 사실이다. 그러나 관료제가 민주화된 정치 환경, 사회적 환경의 변화에 보다 능동적으로 대응하려면. 기존의 계층제적이고 중앙집권적인 전형에서 탈피하여 탈규제화하된 다원적인 조직으로 거듭날 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 능력 있는 정부에 대한 요구는 커지고 있지만 국가의 역할에 대한 전반적인 고민과 거듭 반복되는 관료 실패의 징후들로 인해 현재의 관료제가 더 이상 국가 운영의 적합한 수단이 아니라는 비판에 직면하고 있다(최지민, 2014). 즉, 과거의 성장동력 모델로는 더 이상 지속적인 국가의 성장과 발전을 담보하기 어려운 상황이다. 새로운 관료제의 성장모델의 발굴과 개발이 절실히 필요하다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 국가장기발전 전략의 수립과 실행에 있어 정책 전달의 주요 주체이자 전달체계인 관료제도의 미래 방향에 대해서 체계적으로 논의하고자 하였다. 본 연구는 크게 3개 단락으로 구분할 수 있다. 2장에서는 우리나라 관료제의 진화 과정을 역사적, 제도적 차원에서 고찰하였다. 3장에서는 한국 관료제가 가진 고질적인 문제점에 대해서 관료 차원, 조직 차원, 정부 차원으로 구분하여 진단하였다. 4장에서는 미래 한국 관료제의 혁신 방안과 세부 실행 전략을 도출하고자 하였다. 첫째, 한국 관료제의 진화 과정을 살펴보면 작은 정부의 패러다임 속에서도 그 규모는 지속적으로 증가하여 왔다. 관료제의 내부적 변화는 정치·경제적 환경변화에 따라서 3시기로 구분할 수 있는데 먼저 현대적 관료제가 제도화되기 이전의 이승만 정부부터 박정희 정부 이전, 두 번째는 발전국가와 군사정권 시대의 관료제, 마지막은 민

주화와 시장 중심의 국가 발전 시대의 관료제이다. 이러한 관료 제도가 형성하고 지속적으로 진화해 오면서 고질적으로 제기되는 관료제의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 개인(관료) 수준에서 고질적인 문제점으로 제기되고 있는 점은 좀처럼 향상되지 않는 관료들의 낮은 역량 문제이다. 관료들의 역량 강화가 중요한 이유는 질 높은 관료들에 의해서 제공되는 행정 서비스는 국민의 일상생활의 삶의 질을 개선하는 데 크게 도움이 되기 때문이다. 둘째, 개인(관료) 수준에서의 또 다른 문제점으로는 관료들의 정치화가 점차적으로 증폭하는 것이다. 셋째, 관료들의 기득권 수호에 대한 문제이다. 우리나라의 관료들은 전통적으로 지배계층으로서 정책결정과 집행 과정에서 막강한 권한과 책임을 부여받아 국가 정책을 주도해 왔다. 이러한 과정에서 관료 집단은 그들의 기득권 유지를 위한 정책 과정에 온갖 편법과 불법을 일삼아오면서 철저하게 개입해 왔다. 넷째, 관료들의 무사안일 문제이다. 빠른 행정환경 변화에 적극적이고 창의적인 공직 자세가 아닌 소극적이고 무사안일한 업무 처리행태가 나타나며 일선 현장에서는 여전히 인허가 처리 지연, 부서 간 업무 협조 미비, 책임 떠넘기기 등 소극적이고 무사안일한 자세로 업무를 처리하려는 행정 편의주의적인 관행이 여전히 남아 있다. 다음으로 조직(부처) 수준에서 고질인 문제로 제기되고 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 부처 이기주의를 들 수 있다. 부처 이기주의는 다양한 관점에서 설명이 가능하지만 일반적으로 관할권에 대한 다툼, 정책 방향의 차이, 부처들 간의 불필요한 업무 및 기능 중복의 문제를 들 수 있다. 둘째, 자원 확보를 둘러싼 부처의 정치화 문제이다. 예산이나 인력과 같은 부처 권력 확대를 위한 자원을 확보하기 위하여 부처 조직이 정책 결정권자들과의 관계 유지에 주력하는 현상이 심하게 나타난다. 셋째, 정책 지연이다. 정부 부처 간 정책 경쟁 과정에서 상호 조정·연계·협력이 원활하게 이루어지지 않기 때문에 정책 지연 현상이 나타나고 그 결과 정책 실패로 귀결될 가능성이 높다. 정책 지연 현상은 부처들의 공적인 업무 수행에 따르는 책임성 확보와 행정 업무의 복잡성, 업무 수행과 관련한 적법절차 준수 등에서 기인하는 현상으로 설명할 수 있다. 끝으로 정부 차원에서의 문제점이다. 거시적인 관점에서 정부 차원에서의 문제점으로 지적할 점은 이상의 관료 차원과 조직(부처) 차원에서의 고질적인 문제점이 해결되지 않고 증폭하여 관료에 대한 불신, 정부의 낮은 역량, 낮은 정책 효과, 대국민 정부신뢰 저하 등을 초래하게 된다는 것이다.

그렇다면 수십 년째 해결되지 않고 고질적인 문제점으로 지적되고 있는 관료제도의 한계점을 해결하기 위한 혁신 방안은 무엇인가? 본 연구에서는 관료의 정책 역량 강화,

부처 이기주의 극복, 관료 정치화 해소의 관점에서 혁신전략을 도출하였다. 첫째, 관료의 역량 강화를 위해서는 관료제로 우수한 인재가 유입될 수 있도록 충원제도를 혁신해야 하며, 관료제 내 연공서열을 혁파하여 역량 중심의 인사관리가 이뤄지도록 해야 한다. 무엇보다 충원제도 혁신의 핵심은 '어느 직무든 무난하게 수행할 수 있는' 범용 역량을 갖춘 소위 '공채형 인간'보다는 '누구보다 해당 직무를 잘 수행할 수 있는' 직무 역량을 갖춘 인재를 선발해야 한다. 이를 위해서는 한국 관료제의 채용 시스템의 패러다임을 전환해야 한다. 대표적으로 행정고시 폐지와 부처별 자율채용제의 도입이다. 사회가 복잡해지고 다원화됨에 따라 행정고시라는 한 번의 시험으로 인재를 구분해 선발하는 것은 현실 적합성이 떨어진다. 더구나 행정고시 합격자들은 관료 조직 내에서 그들만의 카르텔을 만들어 다른 방식을 통해 올라온 이들을 배척하는 행태가 종종 세간에 논란을 일으킨다. 즉, 행정고시는 '기회의 사다리'가 아니라, 관료 조직 내에서 비행정고시 출신 공무원의 (승진)기회의 사다리를 걷어차는 역할을 한다. 공채 시험의 전형적인 부작용이 나타나는 것이다. 따라서 채용 시스템의 패러다임을 '공채형 인간'에서 '실무형 인간'으로 전환하기 위해서는 행정고시를 폐지하는 것이 필요하다. 다만, 행정고시의 갑작스러운 폐지는 수험생과 관료제 내 일부의 동요를 유발할 수 있기 때문에, 단기적으로는 행정고시를 6급 공채로 대체하는 것이 적절하다. 이후, 점진적으로 6급 공채를 축소 및 폐지하는 것이 채용 제도 변화에 따른 혼란을 줄일 수 있을 것이다. 신입 공무원 채용의 두 번째 혁신 과제는 공개채용과 수시채용을 혼합한 이른바 '부처별 자율채용제'이다(양현모·황성원, 2009). 현행 중앙집권형 채용 제도는 미래 행정 환경의 변화 및 인재채용의 패러다임 전환 과정에서 뒤처질 수밖에 없는 제도이며, 따라서 시대적 변화에 적응하기 위한 전략적 관점에서 부처별 자율채용제를 검토해야 한다. 급변하는 행정 환경에 신속하고 탄력적으로 대응하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 각 기관의 실정에 맞는 인재를 선택할 필요가 있다. 한편, 부처별 자율채용제 외에 관료제 내에 전문성을 갖춘 인력의 이동(유입과 유출)을 촉진하기 위한 방안으로 전문임기제의 확대도 고민해 볼 필요가 있다. 인력 유출 방지에 초점을 맞춘 기존의 인사 정책에서 전문인력의 유입과 유출에 따른 긍정적 효과를 극대화하는 방향으로 정책의 지향점을 바꾸는 패러다임의 변화가 필요하다. 또한, 관료제의 정년보장은 직업 안정성의 장점 외에 '평생직장'이라는 안이한 인식과 외부 환경 변화에 대응 부족이라는 단점을 갖고 있다. 따라서 관료제의 전문성과 혁신 강도를 높이기 위해서는 관료제 내 전문성을 갖춘 인력

의 용이한 이동을 보장할 필요가 있다. 관료의 역량강화를 위한 두 번째 혁신전략은 승진 등의 인사관리에서 연공서열의 혁파이다. 대표적으로 개방형 직위 제도와 호봉제의 폐지이다. 한국 관료제는 민간부문보다 기초능력과 직무 역량이 낮으며, 상위직으로 갈수록 그 격차는 더욱 커진다. 따라서 한국 관료제의 부족한 역량과 전문성을 보완하기 위해서는 주요 직위에 외부 전문가를 채용해야 한다. 또한, 개방형 직위제가 관료제의 내부 승진으로 변질하는 것을 막고, 외부 전문가의 유입을 위한 실질적 통로로 작용하기 위해서는 개방형 직위제를 민간 임용으로 한정하는 등의 재설계가 필요하다(박영원·배재현, 2015). 그리고 현행 개방형 직위제의 내부 공모는 분리하여 별도의 제도(예, 공모 직위제)로 운영하는 것이 필요하다. 연공서열 혁파를 위한 두 번째 혁신 과제는 호봉제의 폐지이다. 조직에 오래 있었던 사람에게 더 많은 급여와 혜택, 권한을 주는 것은 현시대에서는 합리적이지 않다. 더구나 호봉제는 성과와 무관하다. 따라서 호봉제의 폐지는 관료제 혁신을 위한 과제로 채택할 수 있다. 한편, 호봉제 폐지와 함께 저성과자의 퇴출을 시스템화할 필요가 있다. 성과주의의 실효성을 강화하기 위해서는 저성과에 따른 개인의 책임을 강하게 부과해야 한다. 그리고 저성과에 따른 책임 강도가 가장 높은 퇴출제를 제도화함으로써 성과중심의 조직 문화를 구축하고 인사 및 보직 관리에서 성과의 비중을 획기적으로 제고해야 한다.

둘째, 부처 이기주의 극복을 위한 세부 실행 전략은 부처 간 관할권 다툼을 중재할 컨트롤타워의 설치와 운영, 그리고 부처 간 이해와 협력 증대라는 2가지 측면에서 검토한다. 즉 부처 이기주의를 해소하기 위해서는 자기 발전만을 고집하는 부처 간 대결 구도에 개입하여 조정할 강력한 컨트롤타워가 필요하다. 컨트롤타워의 주체 및 권한을 다양하게 설계한다. 행정부 내 자체 해결의 측면에서 국무총리 산하의 국무조정실이 컨트롤타워의 역할을 수행할 수 있다. 그러나 자체 해결이 불가능한 극단적 형태의 부처 이기주의는 정치 권력을 동반한 외부의 개입과 강제가 필요하다. 다시 말해, 관할권 다툼이 치열한 사안에 대해서는 조직개편이라는 공식적 채널을 통한 외부의 정치 권력에 의한 해결이 현실적 대안이 될 수 있다. 예를 들어, 대통령비서실이나 예산관리실 설치로 제도 권력과 정치 권력이 결합하여 부처 이기주의 컨트롤타워를 가동할 수 있다. 단, 외부 개입에 의한 부처 이기주의 극복은 대통령(청와대)의 권력 비대화라는 비판에서 자유로울 수 없다. 따라서 대통령 권한에 대한 견제장치와 국회와의 권력 균형을 고려한 접근이 필요하다. 부처 이기주의는 부처별 소관 업무의 경계가 비교적 명확한데, 부처

간 협력 부재로 인한 타 부처의 기능 및 업무에 대한 이해 부족에서 비롯한다. 따라서 부처 이기주의를 극복하기 위한 두 번째 방안은 부처 간 이해와 협력의 증진이다. '협업' 역시 부처 간 이해와 협력 증진을 위한 방안이 될 수 있다. 더구나 최근의 복잡해진 행정 환경으로 단일 부처로는 해결되지 않는 사안들이 자주 발생한다. 즉, 부처 간 협업은 부처 이기주의를 해소하기 위한 목적 외에 행정의 효과성 증진을 위해서도 필요한 사안이다. 부처 간 협업은 '협업 예산'과 연계해야 한다. 협업 업무의 중요성과 부처 내 비중은 업무 개수보다는 업무에 배정된 예산액으로 가늠할 수 있다. 또한, 예산 확보에 적극적인 부처의 생리를 고려할 때, 협업 예산은 협업 업무에 대한 부처의 동의나 참여를 유도할 수 있다. 한편, 클라우드 공무원단(Cloud Civil Service Organization)의 설치 및 운영도 부처 이기주의 극복의 방안으로 검토한다. 클라우드 공무원단은 소속 부처가 없는 공무원 조직으로서, 대규모 인력 투입을 요구하는 정책 이슈에 파견하여 협력을 진행하고, 이후 해당 정책이 안정화되면 클라우드 공무원단으로 복귀하는 방식으로 운영한다. 정부 차원에서 보면, 클라우드 공무원단은 부처 간 협력을 제도화하는 효과를 창출하며, 부처 이기주의로 교착상태에 빠진 정책을 구제하는 효과도 있다.

셋째, 관료 정치화 해소를 위한 세부 실행 전략으로는 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다. 첫째, 관료제의 정치적 중립은 독재 권력이 관료제를 부당하게 동원하는 것을 막기 위한 제도적 장치이다. 따라서 관료제의 정치적 중립을 보장하기 위해 정치 권력의 개입과 영향력 확대를 경계하는 주장이 있다. 둘째, 과거 역사적 경험에 기반한 관료제의 정치적 중립이 현시대에도 여전히 유효한지 의문이다. 이처럼 관료제의 투명성을 제고하고, 민주주의 가치를 실현하기 위해서는 관료제의 정치적 통제가 필요하다는 주장이 나온다. 관료제의 정치화에 대한 관점이 긍정과 부정으로 갈리는 상황에서 이에 대한 해결책 역시 정치적 중립성 보장과 정치적 통제 제도화로 양극화할 수밖에 없다. 첫째, 관료제 통제의 제도화 측면에서 검토할 수 있는 혁신 과제는 1급 등 고위직을 정무직화하는 것과 선출권력의 임기와 연동하는 지명직을 확대하는 것이다. 즉, 이미 정치화가 상당히 진행되었거나 향후 정치화가 심화될 예정인 1급 등 고위직을 과감하게 정무직으로 전환하는 것을 고민할 필요가 있다. 둘째, 관료의 정치적 중립을 보장하기 위해서는 정치 권력의 관료 동원을 불법화하는 것이다. 특히, 선거에서 정치 권력이 관료를 동원하는 사례가 빈번하며, 동원 강도 역시 상대적으로 높은 편이다. 관료를 선거에 동원하는 것은 원천 차단하기 위해서는 관료의 선거 동원을 감시할 독립된 주체를 설정

할 필요가 있으며, 그 대안으로 선거관리위원회가 고려한다. 한편, 지방분권의 가속화는 지역의 정치 권력의 확대를 가져온다. 이는 정치의 일방적 우위와 함께 지역 관료제(공무원)의 정치적 중립에 대한 우려를 낳을 수 있다. 따라서 집행권과 인사권의 분리는 지방분권의 전략 측면에서도 고려해야 한다.

이상으로 본 연구에서 제안한 몇 가지 전략을 향후 한국 관료 제도 혁신에 유용한 혁신전략 중 하나로 검토하기를 바라며 제Ⅲ부를 마친다.

[부표 Ⅲ-1] 역대 정부별 제도 변화 정리

	제1~4공화국	제5~6공화국	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부
정책 평가 조 정	심사분석 제도 도입. 정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정 제정(1972). 차관회의, 국무회의, 국가 안전보장회의 등. 감사원 감사 및 자체 감사를 통한 정책의 질 제고 유도.	경 제 기 획 원 내 심사분석국에서 심사분석업무수행: 심사평가국으로 확대 개편.	국무총리실 정책평가 업무와 경제기획원 심사분석 업무를 심사제도로 일원화(1994).	국무조정실 내 심사평가조정관실 신설(1998). 정부업무 등의 평가에 관한 기본법 제정(2001). 경제정책조정회의, 사회관계장관회의, 인적자원개발회의 등.	정부업무 조정 등에 관한 규정 제정: 부처 간 정책조정 시스템을 표준화, 제도화. 국정 현안정책조정회의.		국가정책조정 위원회(2014).
조직 관리	국가공무원정원령 제정(1964). 행정기관의 조직 정원에 관한 통칭 제정(1977). 정부조직법에 기동작업반(태스크포스 팀)(1981). 조직관리지침에 자율적, 탄력적 조직운영제 도입(1987).		행정기관 정원의 통합 관리의 의무화. 조직관리지침에 권장되던 한시적 조직을 법령 단위에 도입.	20/100 범위 내에서 중앙행정기관이 보조기관, 보좌기관에 계약직공무원으로 보할 수 있음(1998). 각 부처에서 자유로운 명칭의 보조기관 설치(1998). 책임운영 기관의 설치 및 운영에 관한 법률 제정(1999).	정책품질관리매뉴얼 개발(2005), 정책품질관리규정(국무총리령제정, 2005). 총액인건비 예산제도 도입. 팀제를 공식적으로 정부 부처에 도입(2005).	공공기관 경영평가 실시	통합정원제 운영. 전문직위제도 도입.
업무프로세스	법제처의 법안심사 및 훈령심사를 통한 재량행위에 대한 심사.	국민의 권익 보호를 위한 행 정 절 차 에 관한 국무총리훈령.	행정절차법 제정공포(1996).	행정절차법 시행(1998).	청문제도 보완, 행정예고 대상 구체화 및 예고절차 보완 등. 재량행위투명화 3개년계획 수립 시행. 재량행위 관련 행정규칙(2005).		

	제1~4공화국	제5~6공화국	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부
반부패 및 공직 윤리	감사원 설치(1963). 서정쇄신운동(1976).	공무원 윤리헌장(1980 공직자윤리법(1981)	금융실명제(1993). 공무원 범죄에 대한 몰수 특례법(1995).	부패방지법 제정(2001). 부패방지위원회 설립(2002).	부패방지위원회를 국가청렴위원회로 변경. 주신백지신탁제도, 퇴직공직자 사전취업심사제 도입. 부패영향평가제도.	국가공무원 종교중립 의무.	퇴직공직자 취업제한제도 실시.
주요 법령 제 개정	정부조직법 제정(1948). 국가공무원법(1949). 고등고시령/보통고시령 제정(1949).	국가공무원법 개정(1949). 직위분류법(1963). 공무원훈련법(1963). 연금법(1960).	국가공무원법 개정(1983). 공직자윤리법 제정(1983).	정부조직법 개정.	국가공무원법 개정. 정부조직법 개정. 공무원노동조합법 제정(2005).	경력경쟁채용으로 개정(특별채용을 경력경쟁채용으로).	
중앙 인사 기능	총무처와 고시위원회의 2원 체제에서 총무처로 일원화(1962).	중앙 인사기관 권한 강화: 5급 이상 임용시 총무처장관 협의제 신설.		중앙인사 기능을 중앙인사위와 행자부로 분리(1999). 인사행정 전담부서설치 계획 국무회의 보고(2001).	중앙인사위로 기능 일원화(2004). 부처 인사자율권 확대: 부처 인사 전담 부서 설치 확대(2004). 중앙 인사 권한을 각 부처로 위임, 108건의 인사규제를 폐지.		
공직 분류	별정직과 일반직 구분(단, 일반직은 5계급). 직위분류제 재도입을 시도(법시행 유보:1963). 직위분류제 폐지 및 계급제로 환원(1973).	경력직과 특수경력직으로 분류.	정책직 신설 검토(1996). 직무분석추진협의회운영 규정 제정(1996).	직위분류제 요소 강화. 시간제 근무제도 도입: 계약직 최초 적용(2002).	고위공무원단(직무 등급제, 공모직위) 도입. 공무원 직군 및 직렬체계 개편. 시간제 근무제 확대(2005). 직무분석규정 제정(2006). 전문경력제 도입(2007).	직위분류제(같은 직급/ 같은 등급에 속하는 직위에 동일한 보수 지급).	

	제1~4공화국	제5~6공화국	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부
채용승진균형인사	고시제도 실시: 고등고시(행정,사법,기술)와 보통고시(4급(현7급). 학력 제한 실시. 행정고시와 기술고시 분야에서 자격 고시제를 수시 채용으로 전환(1963). 공채시험에서 학력 제한을 철폐(1973).	제한 경력특별채용제 도입. 명예퇴직제 신설. 연고지채용제 도입.	여성 채용목표제 도입(1995). 개방형 전문직위제 도입. 근속승진제 신설.	양성평등 채용목표제 도입(2002). 개방형 직위제 도입(국장급 이상).	지역인재 추천채용제 도입(2005). 지방인재채용 목표제 시행(2007). 개방형 직위제 과장급으로 확대(2006). 공직적격성평가제도(PAST) 도입(2004). 공직임용 요건 완화. 양성평등 채용목표제.	공개채용 응시 상한연령 폐지. 9급 저소득층 채용. 10급 기능인재추천채용. 국립외교원 설립: 공개경쟁시험으로 선발된 외교관 후보자로서 국립외교원 정규과정을 수료한 사람을 5급 외무공무원으로 채용.	시간선택제 국가공무원 제도. 귀화 및 북한이탈주민 채용.
교육훈련	국립공무원훈련원 창설(1949). 공무원교육훈련에 대한 법적제도적 기틀 마련(1963). 승진후보자 명부에 훈련성적 반영(15%).	공직윤리 강화.	세계화 교육 강화.	교육훈련 기관의 통폐합: 국가전문행정연수원 등.	공무원 상시 학습체계 도입(2005). 역량과 성과 중심의 교육훈련 체계 마련 및 시행(2005). 교육훈련 기관 조직개편: 국가전문행정연수원 등 5개를 부처 소속으로 환원(2004). 역량평가제.		
경력발전				전문분야별 보직 관리제 의무화(1994). 전문분야별 보직 관리제를 임의사항으로 완화(1998).	전문분야별 보직 관리제 재의무화(2005). 전보제한기간 강화: 과장급(1년→1년 6개월), 5급 이하(1년→2년)	보직 관리 원칙(직급에 상응하는 직위를 부여) 도입.	

	제1~4공화국	제5~6공화국	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부
인사 교류		부처 간 인사 교류제 강화.	중앙 부처 간 파견 근무제.		32개 직위의 국장급인사교류(2004). 중앙과 지방 간의 인사교류(2004). 민간근무휴직제 도입(2003).		
보수	생활급 체계. 생활급에 가미한 직무급제(1973).	계급별 근속호봉제 보수 현실화 4 개 년 계 획(1989).		국장급 이상 연봉제 실시(1999). 과장급 이하 성과상여금제 실시(2001).	보수체계 중 기본급 비중 확대(2005 44%→2006 54%). 인건비 중 성과급 비중 확대(2005 1.3%→2006 2%). 고위공무원단 보수 재설계(2006). 성과연봉제 과장급으로 확대(2005).		
성과 평가	근무성적 및 경력평정제 신설.	근무성적평정 요소에 청렴도 추가.	목표관리제 도입.	4급 이상 목표관리제 실시. 직무성과관리제 도입(2001). 다면평가 활성화(1999).	직무성과에 의한 인사관리 및 평가 시스템 강화(2005): 직무성과계약제, 5급 이하 평정제도 전면 개편, 다면평가제도 개선, 성과관리카드제도 도입. 특별승급제도 도입. 직무성과계약제.	지방공무원 성과계약제도. 과장 후보자 역량평가 도입.	근무성정평정제도 개편(부처 자율성 확대). 과장 후보자 역량평가 의무화.
투명공정인사 관리				고위공직자 인사심사제 도입.	고위 공직자 인사검증에 관한 법률제정 추진(국회 계류 중). 인사청문회 전 국무위원으로 확대(2005). 외무직 등 특정직으로 인사심사 확대. 고위직인사 추천 및 검증체제 분리. 정부직, 산하 단체장 선발 시스템 개선. 정부직 후보자 상시관리 체계구축. 국가인재 DB 프로그램 개발(2003). 공공기관 인사운영 지침 제정(2006).		부정청탁금지 법(2016).

	제1~4공화국	제5~6공화국	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부
근무 제도				주5일 근무제(2002) 및 탄력 근무제(2001) 시범 실시. 선택적 복지제도 도입 연구(2001).	행정기관 주5일 근무제(2005), 탄력 근무제(2004). 재택근무제 시범 실시(2005). 맞춤형 복지제(2005).		
공무원 노사				공무원 노동기본권 단계적 보장 합의 (1998).	공무원노조법 공포(2005), 및 하위법령 정비(2006).		
공공기관 관리 체계	통제 중심, 정부 부처와 유사하게 관리(1961~1983).			외환위기 극복 과정에서 공기업 민영화, 자회사 정리 등 강력한 구조조정 추진.	공공기관운영에 관한 법률 제정(2006.12): 공공기관 지배 구조 개선 및 관리 체계 혁신의 획기적 전기 마련.		

제 IV 부

지속가능한 재정운용을 위한 재정 거버넌스

제1장 서론

제2장 재정운용의 환경 변화와 새로운 정책 과제

제3장 OECD 주요 국가의 재정 거버넌스

제4장 새로운 환경에 대응하는 재정정책 거버넌스 구축 방안

제5장 결론

제1장

서론

제1절 문제 제기

제2절 연구의 범위 및 구성

제1절 문제 제기

제Ⅳ부는 국가발전모델의 전환을 뒷받침하기 위한 재정 분야 전략과제의 도출을 목적으로 한다. 예산 배분과 재정운용은 공적 서비스 제공자로서 국가/정부의 의사결정 및 정책집행 방식과 공적 서비스가 국민의 삶의 질을 결정하는 과정을 매개하는 중간단계에 위치한다. Ⅳ부의 "지속가능한 재정운용을 위한 재정 거버넌스" 연구는 Ⅱ부와 Ⅲ부에서 제시한 바와 같이 고도성장기 한국의 정치·사회·경제 시스템으로 규정한 발전주의 모형이 한국 사회의 당면 현안에 대한 문제해결 능력 측면에서 한계를 드러냈음에도 불구하고 이를 대체할 새로운 시스템을 아직 구축하지 못하였다는 인식을 공유한다. 정부의 의사결정과정에서 권위주의적 제도와 방식이 해체되고 법적·제도적으로 민주적 요소들을 도입하였음에도 불구하고 그 운영과 관행에는 여전히 발전주의적 요소들이 잔존한다. 따라서 본 연구는 현재 한국이 처해있는 상황을, 시스템으로서의 발전국가가 해체되었으나 그 잔재들은 남아 있으며 정치적·사회적·경제적 현안을 해결할 새로운 시스템은 아직 구축되지 않았다는 점에서 '포스트 발전국가(Post-Developmental State)'[42]적 상황으로 간주하고자 한다.

포스트 발전국가에서는, 넓은 의미의 정부 거버넌스를 구성하는 국회, 행정부, 관료제도 등 사이의 제도 간 정합성이 높지 않아 민주적 의사결정은 형식적으로만 작동할 뿐, 대표성·효율성·책임성 등 좋은 제도가 갖추어야 할 기준에 미치지 못하는 상태가 지속된다. 예산 배분과 재정운영 과정 역시 마찬가지이다. 예를 들어 2000년대 중반 4대 재정혁신은 국가 재정운용계획을 수립하고 미시적 성과관리를 강화하는 등 재정의 관리와 집행을 혁신하기 위한 노무현 정부 혁신 노력의 일환이다. 즉, 참여정부가 관료제 부문에서 추진한 "평가의 대상으로 성과와 경쟁을 강조하는 신자유주의와 신공공관

42) '포스트 발전국가'는 맥락에 따라 다른 의미로 사용되기도 하는데 본 연구가 취하는 관점은 발전국가 모형이 신자유주의로 변화되었다는 "발전국가 소멸론"보다는 발전국가가 새로운 환경하에서 변형되어 지속된다는 입장의 "발전국가 지속론"에 가깝다. 다만, 지속 또는 잔존하고 있는 발전국가 요소가 현재 한국의 거버넌스 체제에 갖는 역할에 대해서는 '발전을 견인한 성공요인'이라기보다는 제도 발전을 지연시키는 장애요인이라는 의미에서 비판적인 입장을 견지한다.

리적 행정개혁"(Ⅲ부: 183)의 재정분야 버전이라고 할 수 있다. 신공공관리론(New Public Management)[43]이 지향하는 "'작지만 효율적인 정부'에 관한 논의는 대체로 정책 환경의 변화에 대응하여 나타나는 정부 조직의 내부적 변화"(염재호, 2007: 15)에 국한되며, 민주주의의 의사결정 원리와 구체적 제도가 이 과정에 미치는 영향을 간과하는 경향이 강하다. 신공공관리론에 기초한 관료제도 혁신과 마찬가지로 재정 혁신 역시 재정운용의 실질적 혁신을 달성했다고 보기는 어려우며 행정부 부처 수준에서 진행한 부분적 개혁으로서의 한계가 뚜렷하였다[44]([표 Ⅳ-8] 참조).

따라서 Ⅳ부에서는, 지난 십수 년간 재정 분야의 제도개혁 노력이 갖는 한계를 넘어서기 위해, 정치체제를 포함한 재정 거버넌스가 재정운용에 미치는 영향, 재정운영의 기조 변화에 대응하는 재정 수단별 정책 거버넌스를 중심으로 재정 개혁의 전략과제를 제안하고자 한다.

43) 신공공관리론은, 공공선택론을 중심으로 공공관리론과 주인-대리인 이론, 거래비용경제학 등 시장주의적 이론에 기초해 전통적 관료주의의 비효율성을 극복하기 위한 일련의 정부 운영 이론을 의미한다. 온라인행정학전자사전의 '신공공관리론'(배용수 집필) 참조(http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=266&page=31&term_cate=&term_word=&ter).

44) Ⅲ부에서 서술하듯이 신공공관리적 관료제 개혁에 대해 엄석진(2016)은 "개발연대의 집권적 기획-통제 체제의 유산에 의해 효과성이 제약되면서 개혁이 형식화"되었다고 평가한다(Ⅲ부: 207). '개발연대의 집권적 기획'이라는 설명은 경제기획원의 해체로 정책기획과 예산의 연계가 느슨해진 재정 분야에는 해당하지 않는다. 다만, 한국의 정치체제를 가장 잘 설명하는 '준대통령제'하의 예산·재정 과정을 충분히 반영하지 않은 점에서 4대 재정 혁신 역시 '발전국가 이후'에 적합한 제도개혁으로 간주하기는 어렵다.

제2절 연구의 범위 및 구성

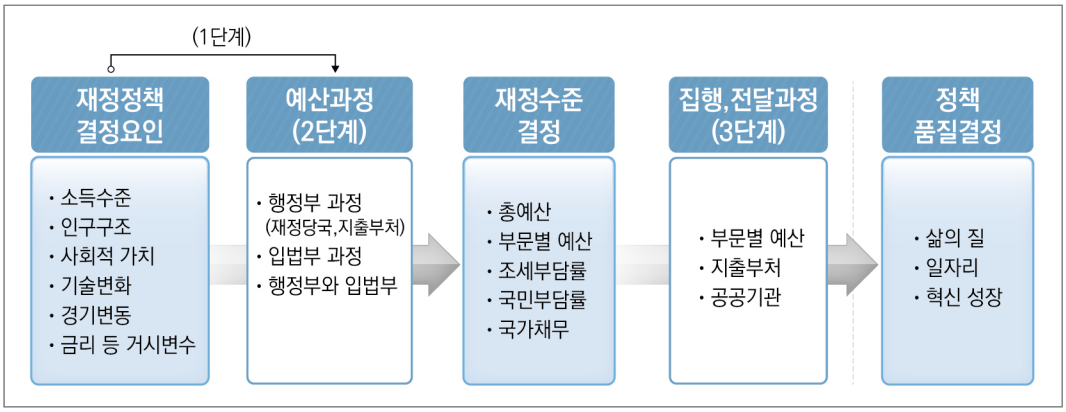
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 재정정책 프로세스별 연구 범위 및 관련 문헌

국가장기발전전략 연구는 정책의 수립과 집행에 대한 정치적 과정과 정책 거버넌스에 대한 분석을 통해 궁극적으로 국민 개개인의 삶의 질 향상, 혁신성장 역량 제고, 협력적 노동관계 구축 및 일자리 확대 등에 기여하는 것을 목적으로 한다. 재정정책은 세입과 세출의 결정 및 구성을 통해 정부 정책의 품질을 결정하는데, 그 과정은 [그림 Ⅳ-1]처럼 세 단계의 경로 구분을 통하여 온전히 파악할 수 있다.

첫 번째 단계는 재정수요 결정요인(재정 환경)이 재정 총량과 구성에 직접적으로 영향을 주는 과정이다. 재정수요 결정요인은 경제적·사회적·제도적 요인 등으로 구분되며, 결정해야 하는 주요 재정지표로는 총예산 및 부문별 예산, 조세부담률 및 국민부담률의 수준, 국가채무의 수준 등이 있다. 두 번째 단계는 법 제도(헌법과 법률) 및 정치체제가 예산의 수립과 심의 과정을 통해 재정의 총량과 구성을 결정하는 과정이다. 이 단계는 다시 ① 재정당국을 주축으로 한 행정부 내의 예산 과정, ② 예산의 심의와 편성권을 통한 입법부 내의 예산 과정, ③ 예산 과정을 둘러싼 행정부와 입법부 간 관계 등 세 개의 과정으로 세분된다. 물론 2단계 경로(정치적·법적·제도적 예산 과정)도 궁극적으로는 국민의 선택에 의해 결정되기 때문에 예산 과정 역시 1단계 경로의 재정정책 결정요인에서 완전히 자율적인 것은 아니다. 다만, 유사한 재정정책 결정요인하에서도 헌법과 법률, 정치체제의 특성에 따라 국가별로 재정정책의 기조에 뚜렷한 차이가 확인된다는 점은 예산 과정에 대한 의사결정체계 및 거버넌스가 국가적 차원에서 재정수준을 결정하는데 핵심적 역할을 담당함을 시사한다(Ⅳ부 3장 2절 참조). 헌법과 정치체제는 그 자체 제도로서 경로의존성과 상대적 자율성을 갖기 때문에 재정운용에 영향을 미치는 독립적 요인으로 간주해도 무방할 것이다. 마지막 단계는 부문별 지출 프로그램이나 사업의 기획과 구성을 통해 정부 서비스를 국민과 경제주체에게 전달하는 과정이다. 재정의 수준과 구성이 1차 및 2차 단계를 거쳐 결정된 이후인 3단계 정책 전달 과정에서

는 공공부문의 역량, 즉 정부의 생산성이 재정정책의 효과성과 품질을 결정한다.



[그림 Ⅳ-1] 정부 서비스를 결정하는 재정정책 프로세스

재정정책의 수립과 성과에 대한 기존 연구를 이상에서 논의한 재정정책의 단계와 연계하여 분류해 보면 다음과 같다. 첫째, 재정 규모와 부문별 재원 배분의 결정요인(국민/조세 부담률과 세출 구조의 결정요인 등)은 1단계에 대한 분석에 해당한다. 둘째, 재정운용과 예산 수립 단계에서의 행정부와 입법부의 역할 및 정치체제와 재정제도의 관계, 중앙-지방 간 재정 관계의 결정요인으로서 정치체제와 재정제도의 역할은 2단계에 대한 분석이다. 셋째, 재정운용의 책임성과 효과성을 제고하는 재정운용 시스템 분석, 재정 전달체계의 효율성 분석, 재정정책의 효과성에 대한 분석은 3단계 과정에 대한 연구에 해당한다.

1단계와 3단계에 대해서는 그간 국내에서 상당히 다양한 연구성과를 축적하였다. 1단계의 재정 규모 및 부문별 재원 배분의 경우 사회후생함수를 적용한 연구와 해외 사례를 이용한 연구로 구분한다. 김성태・김명규(2015)는 사회후생함수를 구성하고 후생극대화를 만족하는 정부지출 규모를 추정하였다. 동 연구는 한국의 GDP 대비 복지예산이 2013년 기준 9.7%로 사회후생 극대화를 위한 추정치(17.9%)를 크게 하회하므로 복지예산의 증가가 필요하다는 정책적 시사점을 도출하였다.[45] OECD 국가들의 부문

45) 전영준·김성태·김진영(2013)은 다소득계층 세대중복모형을 이용하여 복지지출의 후생효과를 추정함으로써 복지예산에 대한 적정성 분석을 시도하였다.

별 재정운영 경험을 활용한 연구로는, 김의섭・황진영(2006), 류덕현(2008), 김진영(2015) 등이 있다.[46]

지난 15년간 한국의 재정정책 연구에서 가장 활발한 연구가 이루어진 분야는 재정운용의 책임성과 효과성을 제고하는 재정운용 시스템(3단계)을 대상으로 한다. 2000년대 중반 참여정부가 4대 재정개혁을 추진함에 따라 4대 개혁 부문[47]에 대한 분석과 그 통합적 효과 분석(시스템 분석)에 대한 다양한 연구가 이루어져 왔다.[48] 대표적으로 박형수 외(2012)는 4대 재정개혁 각각의 주제와 그 통합적 효과에 대해 종합적으로 분석하고 있다. 동 보고서에서는 국회의 예산심의 방식 등과 같은 2단계와 관련한 분석도 일부 이루어졌지만, 대부분 연구는 행정부 차원에서의 4대 재정개혁의 개선을 통한 재정운영시스템의 효율화[49]에 할애하였다.

2단계인 재정운용과 예산 수립 과정에서의 행정부와 입법부의 역할 및 정치체제와 재정제도와의 관계에 대한 연구로는 von Hagen(1992), von Hagen and Harden(1994), Hallerberg・Strauch・von Hagen(2009), Molander(2000) 등이 대표적이다. 이 분야의 주요 연구에서는 재정당국의 권한과 그 권한을 기저에서 결정하는 정치체제가 재정운용, 특히 거시적 재정안정성에 영향을 주는 가장 결정적인 요인이라는 점을 역사적 및 실증적으로 규명하고 있다. 정량적 재정지표의 결정방식을 이해하고자 하든, 재정개혁의 성과를 설명하고자 하든 간에, 제도 운영과 관련한 실질적 의사결정 과정을 이해하고자 한다면 이러한 정치경제학적 접근방법이 매우 유용하다.

예를 들어, 앞서 예로 든 4대 재정혁신 가운데 하향식(Top-down) 예산제도는 서구국가의 제도 구성요소를 벤치마킹한 것으로 형식적으로는 다른 국가와 크게 다르지 않다([표 Ⅳ-8]의 국가별 하향식 예산제도의 운영 실태를 참조). 그러나 실제 운용과정과

46) 김진영(2015)은 1인당 지출과 부문별 지출 비중을 사용하여 복지와 교육부문에 대한 결정요인을 추정하였으며, 류덕현(2008)과 김의섭・황진영(2006)은 시스템 회귀분석모형을 사용하여 경제・복지・교육・기타 4개 부문에 대한 지출 결정요인을 분석하였다.

47) 참여정부의 4대 재정개혁은 중기재정계획(국가재정운용계획), 예산총액배분 자율편성(top-down), 성과관리 예산제도, 디지털 예산회계 시스템 구축 등으로 구성된다.

48) 예를 들어, 박노욱(2015)은 성과관리 시스템의 개선 방안을, 김나영・김은지(2017)는 예산총액배분 자율편성(톱다운) 제도의 개선 방안을 분석하였다. 또한 최용락・배득종(2009) 및 한국행정학회(2017) 등은 디지털 예산회계 시스템의 발전 방안에 대한 연구를, 김용식(2018), 김대철・박승준(2015) 등은 국가재정운용계획의 개선 방안에 대한 연구를 수행하였다.

49) 연구대상은 대통령 임기와 국가재정운용계획의 연계, 재정준칙의 도입, 국가재정운용계획 집행결과의 평가, 재정전략회의 내실화, 사전타당성 분석 강화, 국회의 예산심의 방식 개선, 재정사업 성과평가 및 환류 개선, 예산의 집행관리 강화, D-Brain 시스템 개선 등이다.

성과는 스웨덴이나 네덜란드 등과는 상당한 차이를 보이는데 이는 예산편성 거버넌스가 의원내각제나 대통령제와 같은 정치체제에 따라 크게 달라지기 때문이다. 그러나 기존의 국내 문헌에서는 예산의 총량 및 편성과 관련된 정치경제학적 제도개혁 문제는 거의 다루어지지 않고 있다. 재정안정화 분야 역시, 세입과 세출에 대한 정량적 연구나 미시적 차원의 성과관리 연구에 비해 재정 거버넌스의 구축에 대한 연구는 그 중요도에 비해 심도 있게 다루어지지 않았다.

2 연구의 구성

본 연구에서는 [그림 Ⅳ-1]의 재정운용 과정과 결정요인 가운데 2단계를 중심으로 한국의 재정전략을 도출하고자 하며 주요 연구내용은 다음과 같다.

Ⅳ부의 2장에서는 한국이 당면하고 있는 재정정책 환경 변화를 분석하고, 변화하는 환경하에서 한국의 재정당국이 새롭게 직면하고 있는 정책과제를 확인하였다. 재정수입과 지출 등 재정 규모 결정요인으로는, 중장기 재정환경의 가장 중요한 변수인 인구구조, 세입여건을 결정하는 경제적 요인, 복지 지출을 중심으로 한 지출 여건, 제도적 및 정치적 요인으로 구분하여 설명한다. 다음으로는 고도성장기 한국의 재정당국이 이루어낸 성과와 재정운용의 특성을 분석한 후 정책 환경의 변화로 요구받는 새로운 재정정책 과제를 제시하였다. 고도성장기 한국의 재정운용은 경제 부문 위주의 톱다운 예산편성, 경제성장으로 뒷받침된 재원 공급 및 예산편성의 안정성, 대외적 취약성에도 불구하고 강력한 재정당국의 안정화 정책에 따른 위기 극복 등 세 가지 특징으로 압축된다. 본 연구에서는 전통적 재정운용과 재정 관계를 규정해 온 위 세 가지 요소가 새로운 재정환경의 출현하에서 더 이상 성립하기 어렵다고 보고 각각이 어떻게 변화하였는지를 설명하고자 한다.

제3장에서는 경기 대응적 재정운용 및 재정개혁(지출효율화)이라는 두 가지 요소를 두고 OECD 국가의 성공 사례와 실패 사례를 검토함으로써 한국의 새로운 재정 거버넌스 구축에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 구체적으로는 주요 국가의 경험과 관련 분야 핵심 문헌에 대한 분석을 통해 정치체제가 국가별 재정제도, 나아가 성공적 재정정책의 수립과 어떠한 관계를 형성하고 있는지에 대한 설명을 제공한다. 특히 von

Hagen(1992)의 재정제도 가설(structural hypothesis)과 스웨덴의 재정 개혁 사례를 통해, 재정운용에 대한 "정치권의 자율적 통제(self-constraint)" 기제가 국가별 재정 성과에 대한 핵심적 결정요인임을 보이고자 하였다.

제4장에서는 새로운 환경에 직면한 한국의 재정정책이 해결해야 할 정책적 과제는 무엇인지, 정책의 기조나 수단별로 중요한 의미를 갖는 재정 거버넌스는 어떻게 구축되어야 하는지, 중장기 시계에서 요구되는 재정제도 및 법 개정 사항은 무엇인지 등을 제안하였다. 우선 복지국가로의 이행 과정에서 직면하는 '복지-증세-국가채무'라는 재정 트릴레마의 덫에 대해서는 국가채무와 증세라는 재원조달 수단별 시기 선택과 재정 확장에 따른 건전성 위협에 대한 대응 방식, 재정정책 수단별로 정책을 결정하는 의사결정 거버넌스에 대해 제시한다. 다음으로 한국이 확장적 재정정책을 시행하더라도 중장기 시계의 재정관리를 위해서는 재정수축기에 대비한 유연한 재정제도 구축이 무엇보다 중요함을 확인하였다. 또한 재정당국의 재정관리 역량 제한이라는 측면에서 법정지출 증가의 문제점과 최종적으로 이를 통제하기 위한 국회와 행정부 재정당국의 역할에 대해 살펴보았다.

제2장

재정운용의 환경 변화와 새로운 정책 과제

본 장에서는 한국이 당면하고 있는 재정정책 환경의 변화를 분석하고, 재정당국이 고도성장기에 해결해야 했던 정책적 과제의 특성 및 변화하는 환경하에서 새롭게 직면하고 있는 정책과제의 특성을 확인하였다.

제1절 재정운용 환경의 변화

제2절 고도성장기 재정당국의 성과와 새로운 도전 과제

제1절 재정운용 환경의 변화

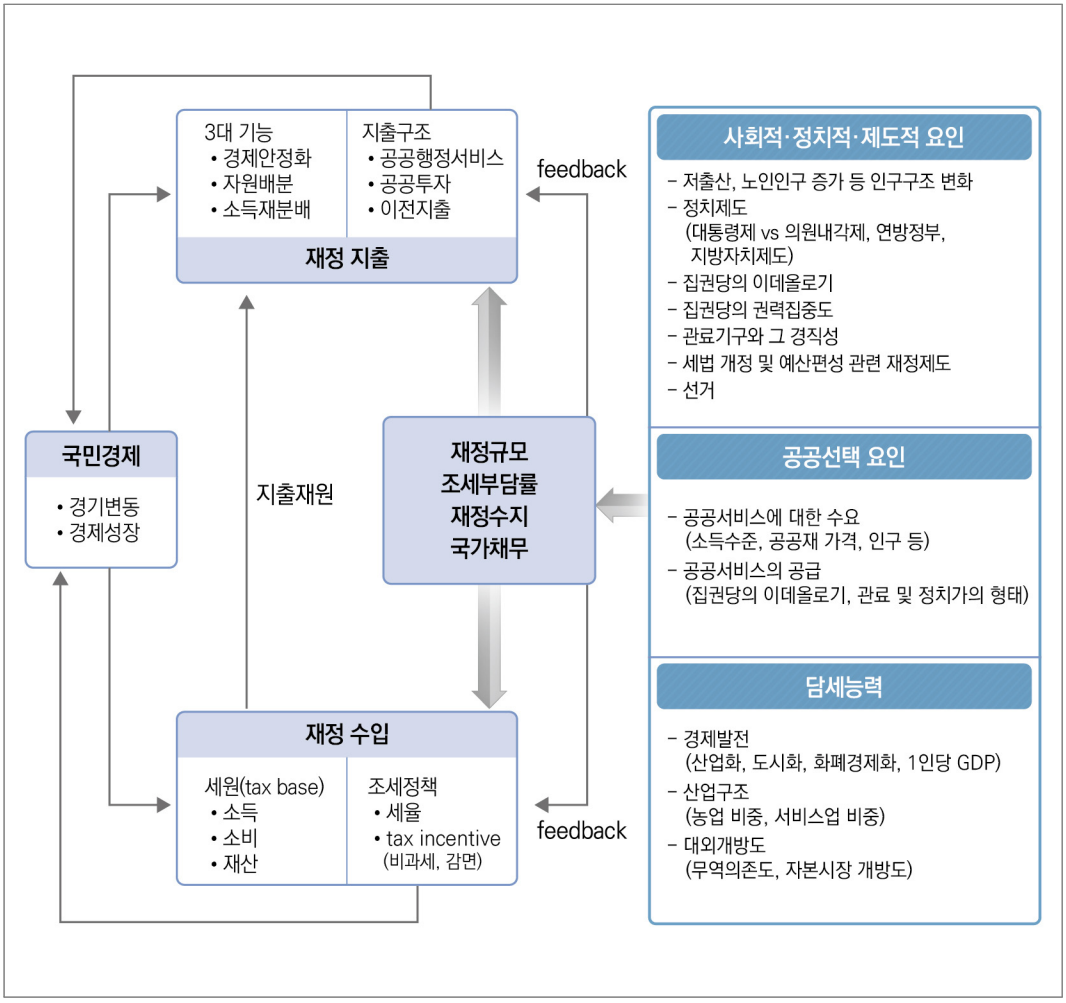
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

재정수입과 지출 등 재정 규모는 경제여건과 사회적·정치적·제도적 요인, 공공선택 요인 등 다양한 요소들에 의해 결정된다([그림 Ⅳ-2]). 이 절에서는 한국의 중장기적 재정환경의 가장 중요한 변수인 인구구조와 세입여건을 결정하는 경제적 요인, 복지지출을 중심으로 한 지출 여건, 제도적 및 정치적 요인으로 구분하여 한국의 재정운용 환경 변화를 설명한다.

1 기저 요인: 인구구조

재정운용의 환경변수는 크게 세입 결정요인과 세출 결정요인으로 구분할 수 있는데, 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 변화는 이 두 요인 모두에 영향을 주는 기저변수라 할 수 있다. 2018년 한국의 합계출산율은 0.977명으로 전 세계에서 가장 낮은 수준이며, 고령화 추이 또한 초고령사회로 접어든 일본을 앞서는 속도로 진행하고 있다. 이에 따라 인구구조는 저출산의 장기화, 기대수명 증가로 인한 고령화 심화, 그리고 인구감소 시대로의 전환이라는 급격한 변화의 과정에 놓여 있다. 통계청(2019)에 따르면 한국의 고령화 비율은 2017년 13.8%에서 2030년 25%, 2040년 33.9%, 그리고 2050년 39.8%로 급격하게 상승할 전망이다([그림 Ⅳ-4]). 초고령화 사회로의 진입 및 인구감소 시대의 도래는 성장잠재력 약화에 따른 세입 기반의 붕괴, 복지재정 확대에 따른 세출 수요의 급격한 증가와 같이 세입과 세출 모두에 부정적 영향을 미치며, 종국에는 경제위기 극복의 버팀목이었던 재정부문의 건전성을 위협할 가능성을 높인다. 따라서 전 세계에서 가장 심각하고 급속한 저출산화와 매우 빠른 고령화로 인한 재정부담의 증가는 재정정책의 가장 큰 제약 조건으로 작용한다.[50]

50) 류덕현(2018)은 일본의 '잃어버린 20년'과 2010년대의 한국을 재정수지, 국가채무, 조세부담률 등 재정지표를 중심으로 비교한다. 1990년대 초의 일본과 20년이 지난 시점의 일본을 비교해 보면 고령화와 성장 정체로 재정건전성 문제가 심각한 수



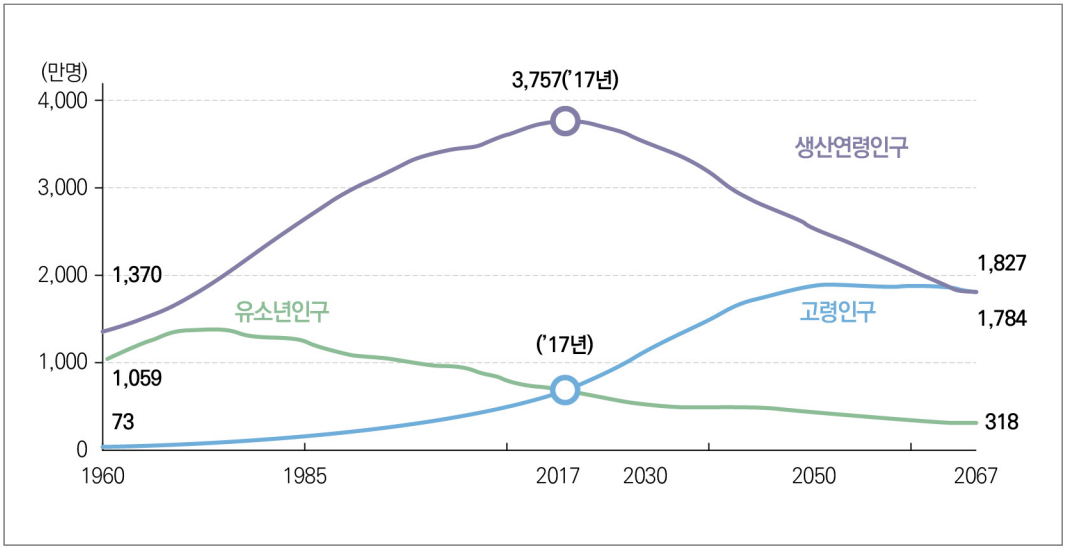
자료: 한국조세연구원(2005)

[그림 Ⅳ-2] 재정 규모의 결정요인

준에 이르렀음을 알 수 있다.

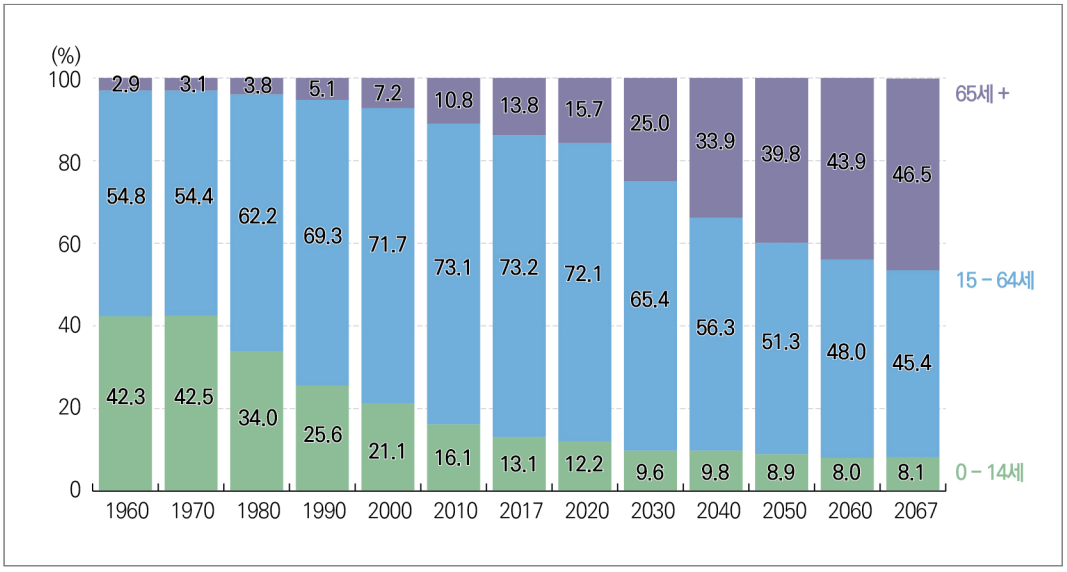
	구조적 재정수지	국가채무	조세부담률	정부지출	복지지출
일본 (1990~94년)	-1.3	70.9	19.9	32.7	12.8
일본 (2010~14년)	-7.8	212.9	17.0	41.8	22.4
한국 (2010~14년)	0.6	33.8	18.2	31.9	9.6

주: 1) 복지지출은 OECD 일반정부 기준인 SOCX를 의미. 2) 단위는 GDP 대비 비중(%)
자료: OECD 통계데이터베이스 (류덕현, 2008에서 재인용)



자료: 통계청(2019), 장래인구 특별추계: 2017~2067년

[그림 Ⅳ-3] 연령계층별 인구 구조, 1960~2067년(중위)

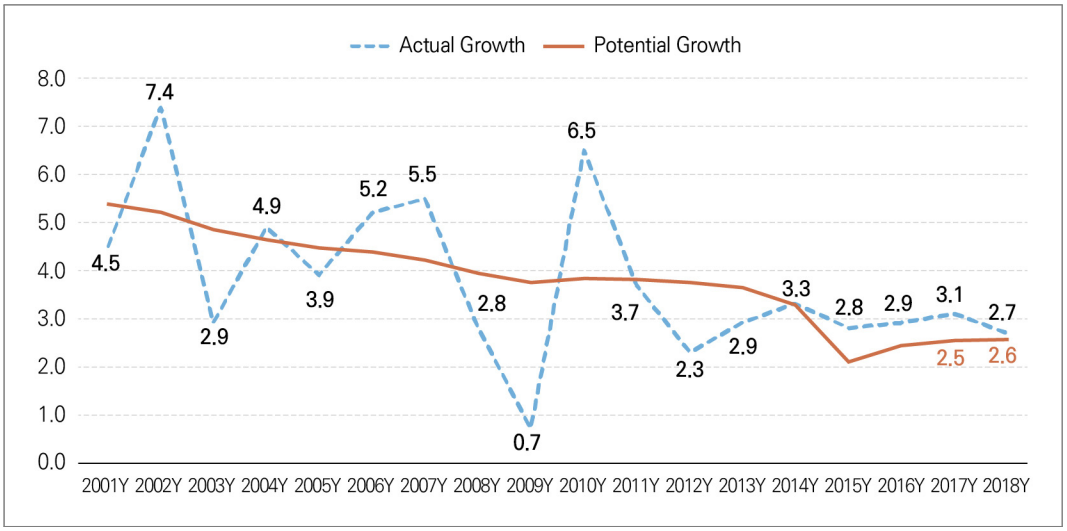


자료: 통계청(2019), 장래인구 특별추계: 2017~2067년

[그림 Ⅳ-4] 연령계층별 인구 구성비, 1960~2067년(중위)

2 세입기반

다음으로 고령화는 잠재성장률의 저하를 통해 세입기반을 위태롭게 하는 요인이다. 창의적이고 투자 지향적인 청년층 인구 비중의 감소는 투자율을 하락시키며, 저축 성향이 높은 보수적 장년층 인구 비중의 증가는 저축 비중을 늘리는 대신 소비 비중을 감소시킨다. 거시경제적으로 이는 투자보다 저축을 증가시키는 효과를 가져오며 균형이자율의 하락, 경상수지 흑자 유발요인 증가, 노동과 자본투입의 감소, 나아가 경제 활력의 침체로 인한 총요소생산성 저하 등 잠재성장률을 둔화시키는 결정적 요인으로 작용한다. Ryu(2019)는 한국경제의 잠재성장률을 2017년 2.5%, 2018년 2.6%로 추정하였다([그림 Ⅳ-5]). 기획재정부(2015)와 보건복지부(2018)도 2030~60년 잠재성장률 1.0%대라는 매우 비관적인 장기전망 결과를 제출하였다. 잠재성장률 저하는 세입기반 저하로 이어지며 낮은 세입기반은 세입저조-재정건전성 악화-재정지출 제약-성장기반 약화 등의 악순환을 유발한다.

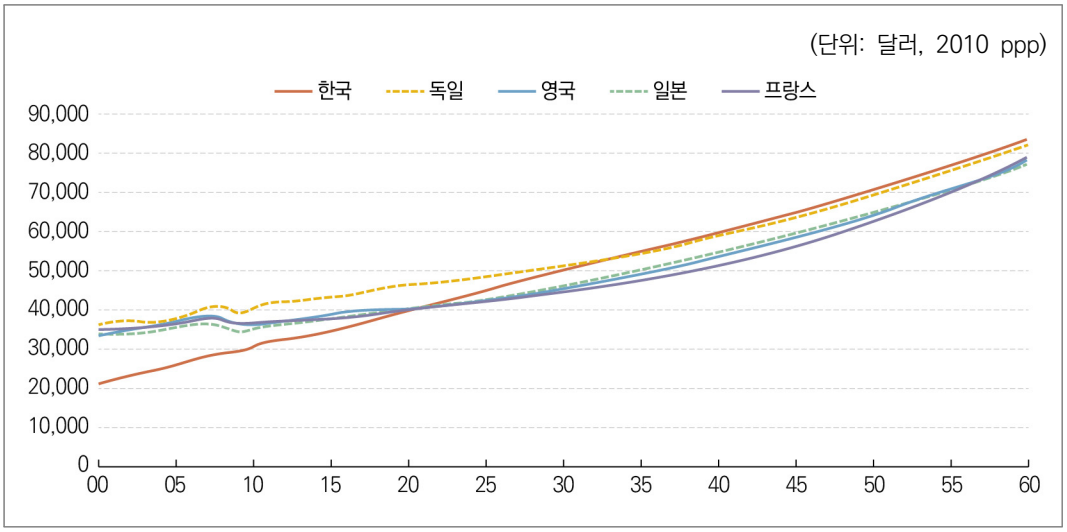


자료: Ryu(2019)

[그림 Ⅳ-5] 한국의 잠재성장률 추정

소득 수준의 경우 [그림 Ⅳ-6]에서 확인할 수 있듯이 2000년대 초반까지만 해도 한국의 구매력 기준 1인당 소득(GDP)은 약 2만달러로 1인당 소득이 3만달러가 넘는 일

본, 영국, 독일 등과 비교하여 1/3 이상 차이가 났다. 그러나 2000년대 이후 한국의 경제성장률은 이러한 고소득 국가군보다 지속적으로 높았기 때문에 최근에는 한국의 1인당 소득 수준은 일본, 영국, 독일의 90% 수준까지 추격하였다. 비록 성장잠재력이 크게 둔화하고는 있지만, 한국은 당분간은 이 국가들보다 여전히 경제성장률이 높게 유지될 것으로 예측된다. OECD(2016)는 한국의 1인당 소득 수준이 2025년경 일본, 영국, 독일과 거의 비슷해지고 2030년 이후에는 일본과 영국의 수준을 넘을 가능성이 있다는 전망 결과를 제시하였다.



자료: OECD,「Economic Outlook 103」(http://stats.oecd.org)

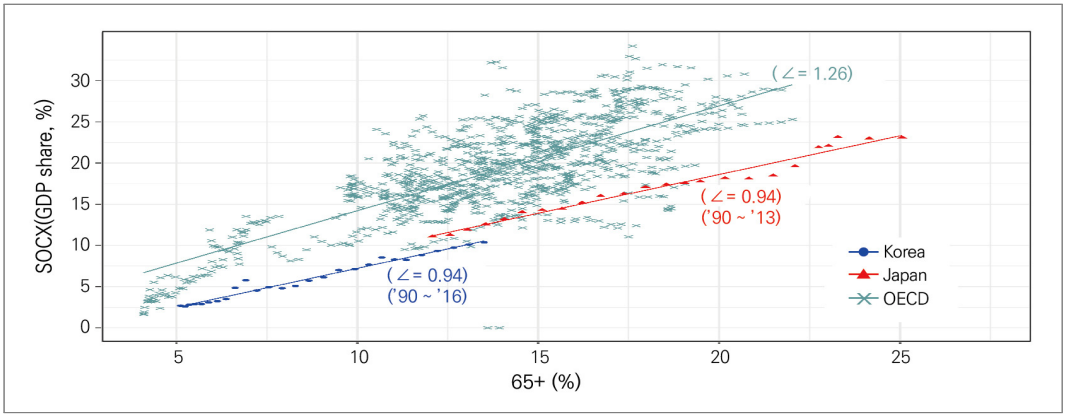
[그림 Ⅳ-6] OECD 주요 국가의 1인당 실질 GDP 장기 전망 수준

3 세출 측면

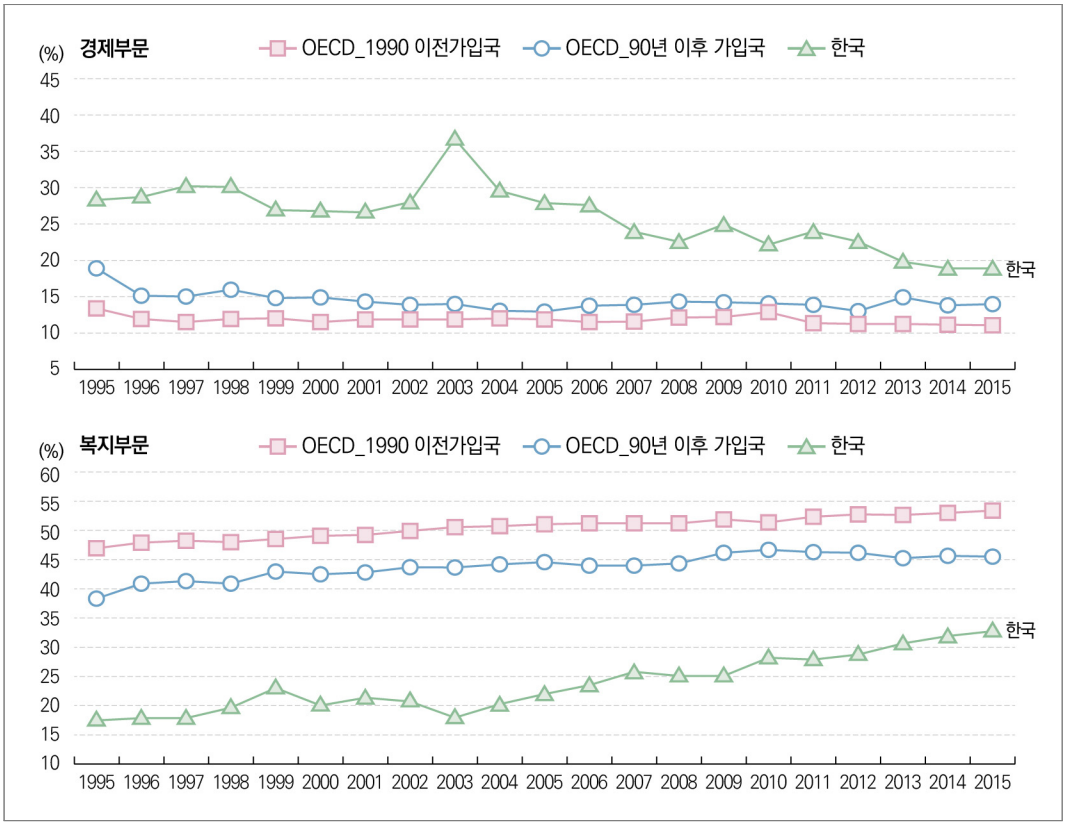
가. 복지지출 확대

정부지출 측면에서 보면, 고도성장기에 소외되었던 삶의 질에 대한 국민 욕구가 커진 점, 초고령 사회로의 인구구조 변화, 성장 정체에 따른 세대별·계층별 소득 격차 증대 등의 요인으로 복지 및 재분배 정책에 투입되는 재정 소요가 막대할 것으로 전망된다. 한국의 정부 지출은 세입보다 훨씬 빠른 속도로 증가하는데, 그 중요한 원인이 복지지출에 있다. 또한 최근 들어 실업이 구조적으로 증가함에 따라 실업 대응 재정지출 수요 역시 증가하고 있다. 그러나 OECD 국가들의 지출 구조를 보면 복지지출 규모가 평균적으로 GDP의 20%를 차지하고, 프랑스와 북유럽 국가들의 경우 동 비중이 30%를 넘을 정도로 재정지출에서 차지하는 비중이 높다. 한국의 경우 아직은 재정지출에서 복지지출이 차지하는 비중이 약 11%로 높은 편이 아니지만, 복지지출에 대한 수요가 지속적으로 증가함에 따라 향후 복지지출의 비중이 OECD 평균을 상회할 수도 있을 것으로 전망된다. 「2019~2023년 국가재정운용계획」상 총지출 증가율이 연평균 6.5%임에 비해 보건/복지/고용 부문 지출은 연평균 9.2%씩 증가하는 것으로 계획된 것도 복지재정에 대한 국민적 수요 증대의 결과라 할 수 있다.

한국의 복지지출 증가의 첫 번째 이유는 복지지출과 노령화 수준의 상관성에 기인한다. [그림 Ⅳ-7]은 노령화 수준(전체 인구에서 차지하는 65세 이상 인구의 비중)과 복지지출의 규모(복지지출의 GDP 비중) 간 상관관계를 도식화한 것이다. 한국(파란 선)과 일본(붉은 선)의 경우 그 관계가 특별히 뚜렷함을 확인할 수 있다. 일본은 노령화 수준이 약 13%이었던 1990년대 초반부터 그 수준이 25%에 육박하는 2018년까지 복지지출의 GDP 비중이 11%에서 23%로 증가하였다. 즉 노령화지수가 1%p 증가할 때마다 복지지출의 GDP 비중도 약 1%p씩 증가한 것으로, 복지지출의 노령화 탄성치는 거의 1에 가까운 것으로 산출되었다. 한국 역시 지난 25년 동안 노령화 지수 대비 복지지출의 탄성치가 거의 1에 가까운 것으로 나타남에 따라 노령화와 복지지출 간 관계가 일본과 거의 유사한 패턴이다. 한편, 복지지출을 결정하는 독립변수인 한국의 노령화 지수는 현재 약 14%에서 2030년경 24%로 향후 10년 사이에 10%p 가량 증가할 것으로 예상된다. 지난 25년 간의 탄성치(=1)를 적용해 보면, 한국의 GDP 대비 복지지출의 비중은 2030년 경이면 20%를 넘을 것으로 추정된다.



[그림 Ⅳ-7] 노령화에 따른 복지지출의 증가 추세



자료: OECD, Revenue Statistics

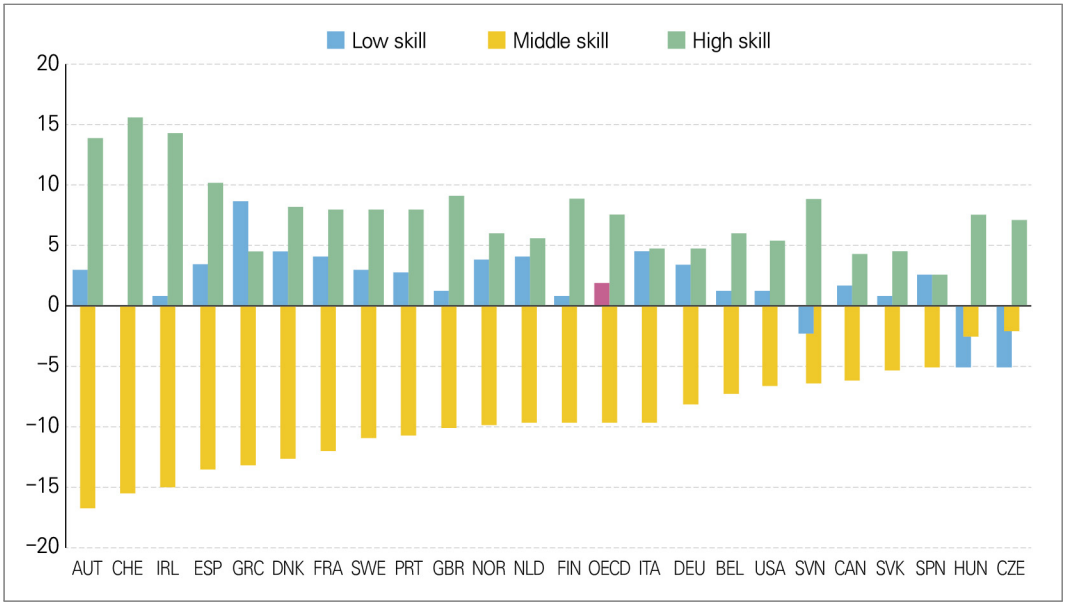
[그림 Ⅳ-8] OECD 국가와 한국의 부문별 예산 배분 비교

고령화 외에 경제력과 소득 수준에 따른 정부투자의 구조적 변화 또한 복지지출 수준에 영향을 주는 요인이다. 부문별 지출의 정부 총예산대비 구성비를 비교해 보면, 한국은 지난 20년간 경제부문의 구성비가 30% 수준에서 20% 이하로 10%p 이상 하락한 반면, 복지지출은 18%에서 33%로 두 배 가까이 상승하였다([그림 Ⅳ-8]). 이러한 변화에도 불구하고 한국의 부문별 재정지출은 OECD 국가에 비해 현저히 낮은 복지지출 비중과 여전히 높은 경제부문 지출 비중이라는 특징을 유지하고 있다. 복지 수준의 주요 결정요인인 소득 수준과 노령인구비를 OECD 국가 수준으로 조정하더라도 한국은 다른 고소득 국가군에 비해 매우 낮은 예산을 복지부문에 할애하는 국가라 할 수 있다. 이러한 특징은 한국보다 소득수준이 낮은 다른 OECD 국가([그림 Ⅳ-8]에서 1990년 이후 OECD 가입 국가)와 비교하더라도 마찬가지이다. 복지지출이 가파르게 상승하는 한편, 국민부담률 상승 추이는 재정지출 증가속도에 비해 완만하기 때문에 향후 한국의 재정운용에 있어 복지지출 재원 확보가 가장 중요한 도전과제로 대두할 것으로 예견된다.

나. 재분배 및 고용정책 강화

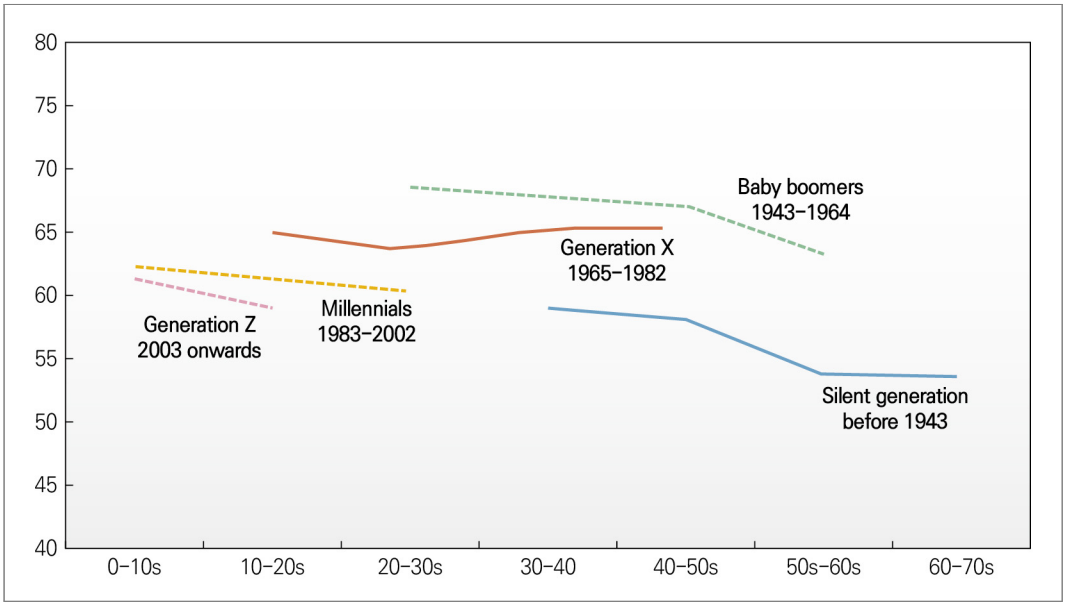
한국의 정책당국이 직면한 또 다른 도전과제는 노동시장의 위축과 세대 간 소득 격차 확대 문제이다. 고도성장 시기를 거쳐 온 한국의 노동시장은 오랜 기간 완전 고용에 가까운 상태를 향유하였다. 그러나 이제 노동시장은 청년세대를 중심으로 일자리 기회가 급격히 줄어드는 국면으로 전환하였는데 이는 한국 뿐만 아니라 세계적 추세이다. 우선, 1990년대 중반부터는 단순반복 직무를 대체하는 기술 진보의 영향으로 중간숙련 노동자들의 수요가 줄어들기 시작했으며 최근에는 4차 산업혁명 기술의 진전으로 중간숙련 노동 수요의 감소 속도가 더욱 빨라졌다. 이러한 기술 변화는 한국의 주력 제조업 분야에서의 고용 흡수력이 현저히 저하됨을 의미한다.

특히 교육과정을 마친 지 오래되지 않은 청년세대의 대부분은 숙련도가 중간 수준에 해당하며, 자동화의 노동 대체효과가 큰 제조업 및 사무직 업무에 그 기능이 특화되어 있어 노동시장 진입에 갈수록 어려움을 겪는다. 따라서 청년세대는 중간숙련 노동에 대한 수요 감소로 가장 큰 피해를 입는 집단이다. OECD의 최근 보고서에 따르면 현세대(generation Z)의 중산층 비중이 1950년대 이후 가장 낮아지는 현상이 전 세계적으로 전개되고 있다([그림 Ⅳ-10]). 실업의 증가와 노동시장의 구조변화, 중산층의 붕괴는 고령화와 함께 정부지출 수요를 증가시키는 중요한 원인을 제공한다.



자료: OECD(2019).

[그림 Ⅳ-9] 중간숙련 노동자 일자리의 감소 추세 (1995-2015년)

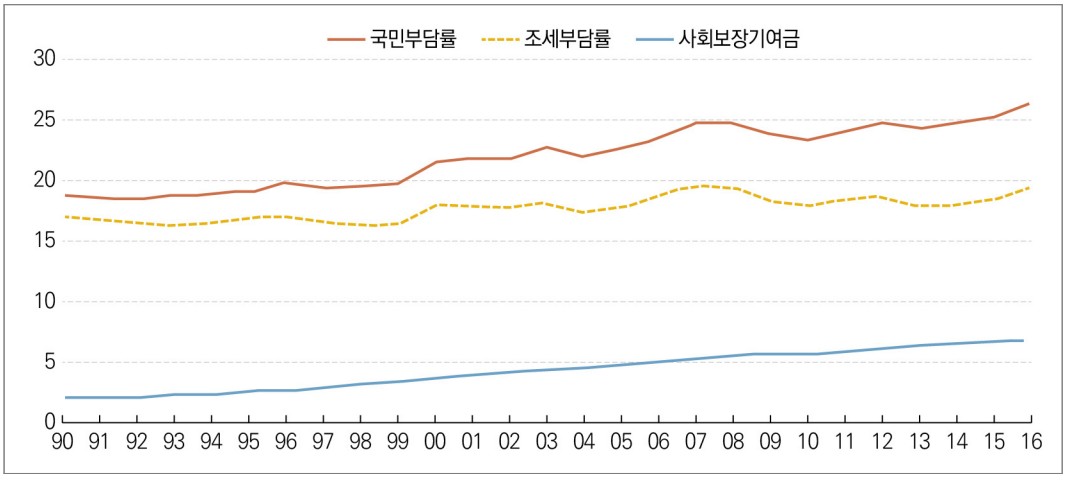


자료: OECD(2019), "Under Pressure: The Squeezed Middle Class"

[그림 Ⅳ-10] 세대별 중산층 비중 감소 추세

4 제도적 및 정치적 요인: 조세부담률과 국민부담률

정치적으로 합의된 조세부담률 및 국민부담률 수준 역시 재정운용 여건(세입 측면)을 결정하는 중요한 요인이다. 한국의 조세부담률 수준은, OECD 국가 중 가장 낮은 편에 속한다. 한국의 조세부담률(조세수입의 GDP 비중)은 1990년대 초반 약 17%이었는데, 2007년경 20% 수준으로 상승하였다가 그 이후 다시 18% 수준으로 하락하였고 최근 들어 20%를 다시 넘는 추세를 이어가고 있다([그림 Ⅳ-11]). 최근의 조세부담률 상승 추세는 그러나 2019년 이후에는 다시 완만해질 가능성이 크다. 조세부담률이 장기적으로 18%~21% 수준을 유지하는 것과는 상반되게 사회보장기여금(국민연금, 건강보험 등)의 GDP 비중은 1990년 이후 지속적으로 상승하고 있다. 이러한 추이는 가입자 수가 증가하였고, 사회보장 부분의 세입 확충을 위해 기여율 상향 조정이 진행되었기 때문이다. 조세 부담과 사회보장기여금 부담을 합한 국민부담률이 완만한 증가세를 갖는 이유는, 조세부담률의 정체에도 불구하고 사회보장기여금이 꾸준히 증가하였기 때문이다. 국민부담률의 상승은 국가 전체의 재정지출 여력을 확충하는 데 일부 기여하는 것은 사실이지만 증가세는 매우 완만하기 때문에 빠른 속도로 증가하는 복지지출 재원을 감당하는 데에는 한계가 있다.



자료: OECD, Revenue Statistics

[그림 Ⅳ-11] 조세부담률 및 사회보장기여금의 GDP 대비 비중 (%)

5 요약

지금까지 논의한 한국의 경제·사회적 여건 및 재정정책의 여건을 정리하면, [표 Ⅳ-1]과 같다. 먼저 한국의 소득 수준은 오랫동안 지속해온 고도성장의 혜택으로 1990년대 중진국 수준에서 이제는 선진국 수준에 도달하였다. 조세부담률은 1990년대 초반 이후 완만하게 증가하여 OECD 국가 기준으로 그 수준이 낮은 편에 속한다. 사회보장기여금 역시 1990년대 초반 이후 꾸준히 증가하였지만 그 증가 속도가 완만하여 OECD 국가 중 낮은 편이다. 복지지출의 경우 소득수준 향상과 급진전한 노령화로 인해 2000년 중반 이후부터 증가하기 시작하였으며 이제는 OECD 국가 중 중간 그룹으로 진입하였다. 정부지출 규모의 증가 속도가 세입 증가 속도보다 빠른 편이지만, 국가부채의 규모는 여전히 OECD 국가 중 가장 낮은 편에 속한다.

경제 상황의 경우 경제활동 인구의 감소로 성장잠재력 저하 국면으로 전환하였으며 2009년 글로벌 금융위기 이후의 위축에서 경제적 활력을 회복하지 못한 상태이다. 정부지출의 빠른 증가와 세입의 완만한 증가로 국가채무는 증가 추이가 계속될 전망이다. 다행인 점은, 국채 이자율 하락이 전 세계적으로 장기화할 것으로 보여 국채 증가에도 불구하고 국채에 대한 이자 부담은 현 수준을 유지하거나 현재보다 낮아질 것으로 예상된다는 것이다.

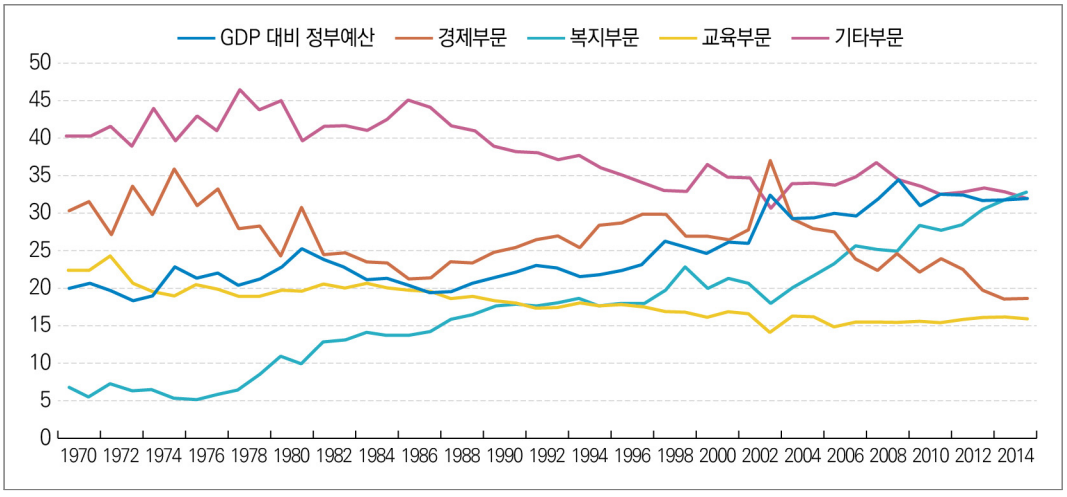
[표 Ⅳ-1] 한국 재정정책 여건의 변화

소득 수준	① 개도국 ② 중진국 ③ 선진국
조세 부담률	㈀-1 낮은 수준 ㈁-1 중간 수준 ㈂-1 높은 수준
사회보장기여금	㈀-2 낮은 수준 ㈁-2 중간 수준 ㈂-2 높은 수준
지출 수요 (복지지출 수요 등)	(1) 낮은 단계 (2) 증가 단계 (3) 유지 단계
부채 수준	㉠ 낮은 국가부채 ㉡ 높은 국가부채
경제 상황	(a) 높은 경제성장률/경기 호황 (b) 낮은 경제성장률/경기 위축
국채 이자율	ⓐ 높은 수준 ⓑ 낮은 수준

제2절 고도성장기 재정당국의 성과와 새로운 도전 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

경제개발 초기부터 고도성장기에 이르기까지 한국에서 재정정책은 정부 주도형 성장 전략을 뒷받침하기 위한 주효한 정책수단이었다. 민간부문이 자생적 성장 기반을 갖추지 못한 상황에서 정부는 국가로 생산자원을 집중시킨 후 이를 활용하는 재량적 시장개입 정책을 적극적으로 추진하였다. 총 재정수입의 50%를 외국의 원조에 의존할 정도로 재정기반이 취약하였으나 남·북한 간 군사적 대결국면으로 1950년대부터 1980년대에 이르기까지 부문별 재정지출에서 가장 높은 비중을 차지한 것은 국방 분야였다(정책기획위원회, 2008: 7-8).[51] [그림 Ⅳ-12]에서 확인되는 바와 같이 고도성장기 재정운용의 정량적 특징은, 낮은 정부 예산규모, 경제 및 국방부문(기타부문에 포함)으로의 재원 집중, 취약한 복지예산으로 요약된다.



자료: OECD, Revenue Statistics

[그림 Ⅳ-12] 한국의 일반정부 예산 규모와 부문별 재정구성비 추이

51) 동 보고서에 따르면, 1954~1961년 ODA 등 외국원조자금이 정부 총수입에서 차지하는 비중은 연평균 49.5%에 달하였으나, 1987년 조세 수입의 정부재정 구성비는 81.8%를 기록하면서 한국의 재정수지는 흑자 추이로 전환하였다(pp. 7-8).

정부 주도형 성장전략이 성과를 거둔 고도성장 시기는 대략 경제기획원(1961- 1994년)이 설립되고 존속한 기간과 겹친다. 경제성장이 공공정책 중 최우선순위를 차지하던 시기에 경제기획원은 경제발전계획의 수립뿐만 아니라, 정부 예산 편성을 주도하고, 재원조달을 위한 외자도입 실행 등을 담당하였다. 즉 재정당국과 경제개발계획 담당자는 한 팀으로 움직이면서, 주요 정책의 기획부터 정책 및 투자 우선순위의 심의, 정책실행 시 부처 간 이해관계의 조율, 정책실행에 필요한 재원조달 업무 등을 총괄하였다(기획재정부·KDI국제정책대학원, 2014: 12). 소수 엘리트 집단인 경제기획원에 의한 톱다운 방식의 신속한 기획·조율·재정운용이 가능했던 것은, 국민경제 운용이 경제개발 5개년계획이라는 최상위 종합계획으로 대표될 만큼 경제 구조가 단순하고 국가적 정책의제가 명료했기 때문으로 분석된다.

고도성장기 재정당국이 담당한 전통적 재정운용의 두 축은, 경제개발에 대한 재정적 지원과 거시적 재정안정화 기능이었다. 거버넌스 측면에서, 이 시기 재정운용은 정치권력의 뒷받침을 받는 강력한 '재정당국(budget authority)'[52]에 의한 정책 주도를 특징으로 한다. 그러나 1980년대 후반부터 한국 사회는 과거 고도성장과 경제개발 우선에서 성장둔화 및 삶의 질 향상으로 국가발전 패러다임을 전환하는 단계로 접어들었으며, 재정운용 또한 새로운 국가발전모델에 대응하여 패러다임 전환을 모색하는 단계에 이르렀다.

먼저 재정수요와 지출의 측면을 보자. "커지는 예산, 복잡해지는 세상"이라는 표현에서 단적으로 드러나듯이, 경제의 성장과 더불어 재정 규모가 급팽창하는 한편, 민주화와 소득의 증가는 공공서비스의 양적, 질적 수준에 대한 국민적 욕구를 증폭시켰다. 정부 일반회계 예산은 "1961년 459억원에서 2006년 147조원으로 3,200배"로 확대되었으며, "회계·기금 수도 19개에서 83개로 증가"(정책기획위원회, 2008: 16)한 만큼 다양화·전문화되었다. 예산 부문별로는, 삶의 질에 대한 국민의 정책 수요 증대로 경제에서 복지부문으로 예산편성의 주요 축이 이동하였다. [그림 Ⅳ-12]의 부문별 예산 비중에서 보듯이 1970년대부터 1980년대 중반까지는 경제부문의 절대적 우위하에서 복지예산 비중이 점차 커지는 양상이었다가, 그 이후부터 1990년대 말까지는 정부 예산의

52) 경제 기획과 예산편성에서 경제기획원이 강력한 리더십을 발휘한 것은 사실이지만, "상공부 출신 관료인 김정렴과 오원철을 청와대의 보좌관과 경제 제2비서실장으로 발탁"(Ⅲ부: 190)하거나 1970년대 중후반 중화학공업 정책이 본격화됨에 따라 상공부 관료를 고위직에 대거 포진시킴에 따라 재정당국의 권한이 경우에 따라 약화되기도 하였다.

절대적 증가세와 함께 경제부문과 복지부문 예산 비중이 동조(同調)하였다. 2000년대 이후로는 경제예산과 복지예산의 역(逆)동조화가 진행되며, 특히 2007년부터는 복지예산이 경제예산보다 커지는 골든크로스가 이루어졌다. 이에 따라 지출부처가 단순한 예산 신청자이고 재정당국이 예산편성 주체로서 상향식(bottom-up)으로 올라온 예산 수요를 일괄적으로 통제하던 전통적 재정편성 방식은 한계에 직면하게 된다.

다음으로 재정수입 측면에서 보면, 경제개발 초기에는 세입의 50%를 해외원조에 의존할 정도로 열악한 세입 상황에도 불구하고 생산가능인구의 증가와 높은 경제성장률에 힘입어 재정운영 여건은 지속적으로 개선되었다. 1960년대 이후 1990년대까지 연평균 경제성장률(경상성장률)과 재정 규모 증가율(국채 발행 포함)은 두 자릿수를 기록해 왔다([표 Ⅳ-2]). 1960년대 이후 고도성장 시기 동안 성장 기초 부문(SOC 건설, 에너지)에 대한 재정투융자 소요 등 정부 지원을 필요로 하는 부문이 많이 있었지만 고도성장에 따라 세수도 큰 폭으로 증가하였기 때문에 증가한 지출 소요를 뒷받침할 수 있었다. 세원 확대에 힘입은 세입 여건 개선과 정부의 기능 다양화에 따라 대한민국 정부의 예산 규모는 1970년대 GDP 대비 20%에 불과하였으나 현재는 30%를 넘어섰다. 그러나 2000년대 들어 잠재성장률 하락과 고용창출 능력의 저하, 고령화에 따른 경직적 복지지출 증가 등 재정운용을 둘러싼 환경변화는 경제성장에 힘입어 세입기반이 지속적으로 확충되는 기존의 재원공급방식이 더 이상 지속가능하지 않음을 의미한다. 2000년대 이후로는 연평균 경상성장률은 한 자릿수로 떨어지고, 재정 규모 증가율 역시 1990년대에 비해 절반 수준으로 현저히 낮아지는 모습을 보인다. 이는 한국 경제가 성장 잠재력을 소진하면서 서유럽이나 일본과 같은 저성장의 징후가 나타난 것이라 할 수 있다.

[표 Ⅳ-2] 경상성장률 및 재정 규모 증가 추이(%)

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2001~04년
연평균 경상성장률	27.3	31.0	16.4	11.7	6.9
재정 규모 증가율		31.9	13.4	15.1	10.1

자료: 정책기획위원회(2008: 16)

거시적 재정관리 역량은 정량적 재정여건이라는 측면에서는 세입 및 세출과 연결되기도 하지만 재정당국의 거버넌스와 밀접하게 관련한 이슈이다. 본격적인 경제개발이 시작된 이래 약 50년간 한국 경제는 세 번의 큰 경제위기를 경험한 바 있다. 첫 번째는 1979~80년 경제위기이고 두 번째는 1998년 IMF 외환위기이며 세 번째는 2008년 글로벌 금융위기이다. 한국 정부는 수출지향형 소규모 개방경제라는 성장모델의 취약성에서 비롯한 세 번의 경제위기를 비교적 잘 극복해 온 것으로 평가된다. 1980년대 초 경제위기에는 영점(零點)예산제도(zero-base budgeting) 등 강력한 재정안정화 정책이, 1998년 IMF 외환위기에는 국가채무 증가를 통한 적극적 공적자금 투입과 재정확대가, 2008년 글로벌 금융위기 시에는 적극적 재정정책이 수행되었다. 세 번의 경제위기를 극복함에 있어 위기의 성격에 따른 적절한 재정대응이 효과적으로 이루어진 것으로 평가된다.

특히 1980년대 초반 재정안정화를 비롯한 한국의 강력한 안정화 정책은 경제위기 극복 및 새로운 도약의 출발점이 되었으며, 한국 경제가 경제개발 과정에서 유사한 위기를 경험한 중남미 국가들과 다른 행보를 하게 된 분기점을 제공하였다. 재정안정화 정책은 만성적 인플레이션 해소를 목표로 추진되었으며, 중화학공업 투자조정, 농산물과 비료에 대한 이중가격제도 폐지 등 당시 취해진 조치들은 정부 주도형 개발정책에 대한 패러다임 전환을 의미했다. 당연히 그 과정에서 전략산업 담당부처, 수출산업 관련 종사자, 이중가격제도의 수혜자 등 다양한 이해관계 집단으로부터의 강력한 저항에 직면할 수밖에 없었다. 당시 재정당국이 기존 성장 모형으로부터 특혜를 누리고 있던 기득권 집단으로부터의 반발에도 불구하고 재정안정화 개혁에 성공한 배경에는 정권 차원의 전폭적 지지가 있었던 것으로 알려져 있다(기획재정부·KDI국제정책대학원, 2013 30-42).[53]

요약하자면, 고도성장기 한국의 재정운용 특성은 다음과 같다: 1) 톱다운 방식의 신속한 기획과 경제부문 위주의 예산편성; 2) 열악한 세입 여건을 높은 경제성장률로 극복하고 재원 공급의 동태적 안정성 확보; 3) 수출지향적·대외개방형 성장전략에 내재한

53) 안정화 정책을 담당한 재정당국에 대한 정치적 지지는 다음과 같이 묘사된다: "1980년 9월 전두환이 대통령이 된 후 김재익을 경제수석비서관으로 임명할 당시 '다른 말은 할 필요가 없다. 경제정책에 관한 한 당신이 대통령이다.'라는 일화 … 즉, 김재익 경제수석은 적어도 경제정책에 관련하여 전두환 대통령의 전폭적인 신뢰를 받았고, 이는 안정화 시책의 본격적인 실행으로 이어졌다"(동저: 35)

거시경제적 불안정을 재정당국의 강력한 재정 권한을 기초로 한 안정화 정책으로 극복. 이 세 가지 요소는 성장 우선정책에 따른 사회적 불안정, 만성적 인플레이션, 정부 주도 산업정책에 따른 과잉중복투자, 대외적 충격에 대한 경제의 취약성 등 비판과 한계에도 불구하고 한국의 고도성장을 견인하는 밑거름을 제공하였다.

문제는 한국의 경제발전을 견인한 이상의 요소들이 새로운 정책환경의 출현으로 인해 더 이상 과거와 같은 효과성과 응집성을 발휘하기 어렵다는 점이다. 고도성장기의 재정전략이 더 이상 성립하기 어렵게 만든 새로운 정책환경은 다음과 같다.

첫째, 재정 지출의 성격이 변화하였다. 예산편성의 주요 축이 경제에서 복지부문으로 이동하면서 지출부처의 예산 수요에 미치는 재정당국의 관리 및 조율이 과거만큼 효율적이지 않게 되었다.

둘째, 재원조달에 대한 정치적 비용이 커졌다. 인구가 늘어나고 소득이 증가하던 경제성장기에는 가처분소득의 감소 없는 정부 세입의 확충이 가능하였다. 그러나 고령화와 소득수준의 정체로 인해 증세를 통한 재정수지 균형은 과거에 비해 훨씬 높은 수준의 조세저항을 유발한다. 다른 선진국에 비해 예산 규모가 작고 복지 수준이 낮은 한국 정부로서는 본격적 복지국가로 전환하기 전에 시기적으로 너무 이른 정부 예산제약 문제에 마주하게 된 셈이다. 이 제약은, 복지-증세-국가채무 간 선택이라는 재정 트릴레마 문제 및 정책수단별 재정 거버넌스의 문제로 연결다(Ⅳ부 4장 1절 참조).

세 번째, 재정안정화 정책에 따른 정치적 책임성의 귀착지가 달라졌다. 민주적 제도가 정착하지 않은 1980년대에 긴축재정을 통한 재정안정화는 권위주의 정부의 정치적 보호를 배경으로 하였다. 민주화가 진전됨에 따라 거시적 안정화를 달성하기 위해서는 새로운 재정 거버넌스가 구축되어야 한다. 2000년대 중반 이후 행정부 재정당국은 4대 재정개혁을 추진하였다. 그러나 미시적 관리 역량이나 관리 기법의 개선(예를 들어, 신공공관리론에 의한 재정제도 혁신)만으로는 앞으로 우리가 직면하게 될 재정적 도전과제를 해결하기 어렵다. 중장기 재정전망에 따르면 지속가능한 재정운용을 위해서는 증세 또는 지출 구조조정과 같은 조치가 불가피하다. 정치적 반발이 크게 수반되는 이러한 조치들은 행정부 중심의 재정 거버넌스만으로는 성공하기 어려우며 민주적 책임성을 지는 입법부와 행정부의 협치를 필요로 한다. 민주주의 국가에서, 누가 얼마나 세금을 더 부담할 것인가(증세), 효율성이 낮아진 경직적 재정지출을 어떻게 삭감할 것인가

(지출 구조조정)의 문제는 경제적 효율성의 문제일 뿐만 아니라 본질적으로 정치 영역에서의 합의와 타협의 산물이기 때문이다(Ⅳ부 3장 2절).

이 가운데 첫 번째 문제는 [그림 Ⅳ-1]의 3단계 과정과 관련되며, 두 번째와 세 번째는 2단계 과정, 즉 재정 거버넌스의 문제와 관련된다. 제3장에서는 OECD 국가의 경험을 사례로 재정운용과 정치체제 및 재정 거버넌스의 관계를 설명한 후 최종적으로 한국의 재정 거버넌스에 대한 정책과제를 확인하고자 한다.

제3장

OECD 주요 국가의 재정 거버넌스

제3장에서는 재정개혁과 재정운용에 있어서 OECD 국가의 성공 사례와 실패 사례를 검토함으로써 한국의 새로운 재정 거버넌스 구축에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 구체적으로는 주요 국가의 경험과 관련 분야 핵심 문헌에 대한 분석을 통해 정치체제가 국가별 재정제도, 나아가 성공적 재정정책의 수립과 어떠한 관계를 형성하는지 살펴본다.

제1절 OECD 국가 재정운용 유형 및 평가

제2절 정치체제 및 재정 거버넌스와 재정운용의 결정

제1절 OECD 국가 재정운용 유형 및 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국가별 세입구조

[그림 Ⅳ-13] 및 [그림 Ⅳ-14]에서 조세부담률과 사회보장기여금의 장기 시계열 추이(1965-2018년)를 살펴보면, OECD 국가들은 크게 1960년대부터 1980년대 후반까지 지속적으로 그 크기가 증가한 국가군(A유형 국가)과 장기간에 걸쳐 조세부담률과 사회보장기여금을 큰 변동 없이 유지해 온 국가군(B유형 국가)으로 나누어진다.

B유형의 국가군에는 한국, 일본, 미국, 영국, 독일, 네덜란드 등이 속하는데 이러한 국가들의 국민부담률은 지난 50여 년간 거의 변동이 없거나 증가하더라도 그 속도가 상당히 완만하다. 먼저 미국을 보면, 1965년의 조세부담률과 사회보장기여금의 GDP 비중이 각각 20.4%와 3.1%였는데 53년 후인 2017년, 이 두 지표는 각각 20.6%와 6.1%이었다.[54] 즉 미국의 조세부담률은 50여 년 동안 거의 변동이 없었고, 사회보장기여금만 동 기간 동안 약 3%p 증가하였다. 영국은 1965년 조세부담률과 사회보장기여금의 GDP 비중이 각각 25.5%와 4.6%이어서 국민부담률이 이때 이미 30%를 넘어섰다. 그러나 50여 년이 지난 2018년 조세부담률과 사회보장기여금은 각각 27.1%와 6.4%로 각각 1.6%p, 1.8%p 정도 증가하는 데 그쳤다. 따라서 영국의 국민부담률은 지난 50여 년간 30% 초중반 수준에서 유지되고 있다.

독일은 1965년의 조세부담률과 사회보장기여금의 GDP 비중이 각각 23.2%와 8.5%로 1965년 당시에도 국민부담률이 이미 30%를 넘어섰다([그림 Ⅳ-14]). 그런데 2018년에 이르러 독일의 조세부담률과 사회보장기여금은 각각 23.8%와 14.4%로서 조세부담률은 지난 50여 년 동안 거의 변동이 없었고 사회보장기여금은 약 6%p 증가하였다. 즉 독일의 국민부담률은 2018년 38.2%로 한국(28.4%), 일본(31.4%), 미국(24.3%)보다는 상당히 높지만 이는 지난 50여 년 동안 사회보장기여금이 완만하게 증가한 결과일 뿐 그 구조 자체는 1960년대에 상당 부분 완성되었다.

54) 미국의 국민부담률은 2017년 26.8%이었으나 트럼프 행정부의 감세 정책의 효과로 2018년 24.3%를 기록하였다.

네덜란드는 1965년 조세부담률과 사회보장기여금의 GDP 비중이 각각 21.1%와 9.4%으로 1965년에 국민부담률이 이미 30%를 넘어섰다([그림 Ⅳ-14]). 2018년에는 조세부담률과 사회보장기여금이 각각 24.8%와 14.0%를 기록하여 지난 50여 년간 네덜란드는 조세부담률은 3.7%p, 사회보장기여금은 4.6%p 증가한 것으로 확인된다. 같은 기간 국민부담률 증가 폭은 8.3%p로 영국, 미국, 독일에 비하여 상승폭이 큰 국가에 속한다. 네덜란드의 조세부담률과 사회보장기여금은 1980년대와 1990년대에 매우 높은 수준으로 상승한 바 있는데 1991년 조세부담률이 26.1%를 기록하였고 사회보장기여금은 1983년 18.3%를 기록한 바 있다. 결국 네덜란드 국민부담률의 현재 수준은 1990년대 이후의 조정기 이후에는 비교적 소폭의 변화만이 진행된 것으로 볼 수 있다.

캐나다 역시 국민부담률이 1990년대의 조정기를 거쳐 장기적 관점에서 비교적 완만한 상승 추세를 보인다는 점에서 네덜란드와 유사한 측면이 있다. 캐나다의 1965년 조세부담률과 사회보장기여금은 각각 23.6%와 1.4%로 당시 국민부담률은 25% 수준이었다. 그러나 그 이후 동 비율은 지속적으로 상승하여 1991년의 조세부담률과 사회보장기여금이 각각 30.8%와 4.7%를 기록하였다. 캐나다의 국민부담률은 1965년~1991년 동안 10%p 정도 상승하였으나, 2000년대에 들어서는 조정기를 거치는데 2003년의 조세부담률이 27.6%로 낮아진 다음 2018년에는 28.4%를 기록하고 있고 사회보장기여금은 1991년의 4.7%와 거의 비슷한 4.6%를 기록하고 있다. 따라서 캐나다의 국민부담률은 1965년의 25.0%에서 2018년의 33%까지 약 8%p 정도 증가하였다.

일본을 살펴보면 네덜란드와 캐나다처럼 조세부담률은 1990년대 이후 조정기를 거치지만 사회보장기여금은 지속적이고 완만한 증가세를 보인다는 면에서 두 국가와는 다소 다른 추이를 보인다. 일본의 1965년 조세부담률과 사회보장기여금의 GDP 비중은 각각 13.8%와 3.8%이다. 조세부담률의 경우 1991년 20.2%까지 상승하였고 사회보장기여금은 7.6%로 상승하여 1965년~1991년 동안 일본의 국민부담률은 17.6%에서 27.9%로 10%p 이상 상승하였다. 그러나 일본의 조세부담률은 1990년대 들어서 큰 폭의 조정을 거치는데 그 수준이 2003년 15%까지 하락하여 불과 10여 년만에 조세부담률이 5%p 하락하는 현상을 보였다. 일본의 조세부담률은 2012년까지 16%대에 머물렀으나 그 이후 큰 상승폭을 보여 2018년 18.8%를 기록하였다. 반면 사회보장기여금은 1990년대 이후에도 지속적으로 상승하여 2018년 12.5%를 기록하여 1991년 대비 약 5%p 상승하였다. 결과적으로 일본의 국민부담률은 1965년부터 1980년대 후반까지 비교적 큰 폭으로 상승하였으나 1990년대 이후부터는 국민부담률이 1990년 28.2%에

서 2018년 31.4%로 지난 30여 년 동안 3.2%p 정도의 상승에 그쳤고 이러한 국민부담률의 상승은 거의 대부분 사회보장기여금의 상승에 기인한다.

한국도 미국, 영국, 일본 등과 마찬가지로 장기간 국민부담률이 크게 변하지 않은 국가로 분류된다. 조세부담률은 거의 정체상태인 반면 사회보장기여금은 완만하지만 꾸준히 상승하고 있다는 점에서 일본에 비견할 수 있다. 다만, 일본의 경우 조세부담률이 상승하다가 큰 폭의 조정기를 거쳤는데 한국의 경우에는 아직까지는 이러한 현상이 나타나지 않는다. 한국의 1990년 조세부담률과 사회보장기여금의 GDP 비중은 각각 16.9%와 1.9%였는데 2015년 이 두 지표는 각각 18.4%와 6.7%를 기록하였다. 즉 한국의 조세부담률은 1990년~2015년 동안 약 1.5%p 증가하였고 국민부담률은 4.8%p 증가하였다. 다만 한국의 조세부담률은 최근 들어 세수 탄성치(GDP 증가율 대비 조세수입 증가율)가 크게 호전되어 2018년의 조세부담률이 21.2%로 증가하였고 사회보장기여금은 7.2%를 기록하였다. 따라서 2018년 기준 한국의 조세부담률은 지난 30여 년간 4.3%p 증가하였고, 사회보장기여금이 5.3%p 증가하여 종합적으로 국민부담률이 같은 기간에 약 10%p 증가하였다. 한국의 국민부담률은 미국, 영국, 일본 등에 비해 비교적 견조하게 증가하였다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 결과는 지난 2~3년 사이 조세부담률의 높은 증가 때문이므로 장기 시계열 측면에서의 판단을 위해서는 향후 5년 이상의 기간에 걸쳐 국민부담률 추이를 더 관찰하는 것이 필요하다. 한국의 국민부담률은 지난 35년 동안 10%p 증가하여 미국, 영국, 일본에 비해서는 증가율이 높다. 그러나 이는 연평균 0.3%p 정도의 증가에 불과하므로 OECD의 A유형 국가군과 비교해서는 그 증가 속도가 상당히 완만하다.

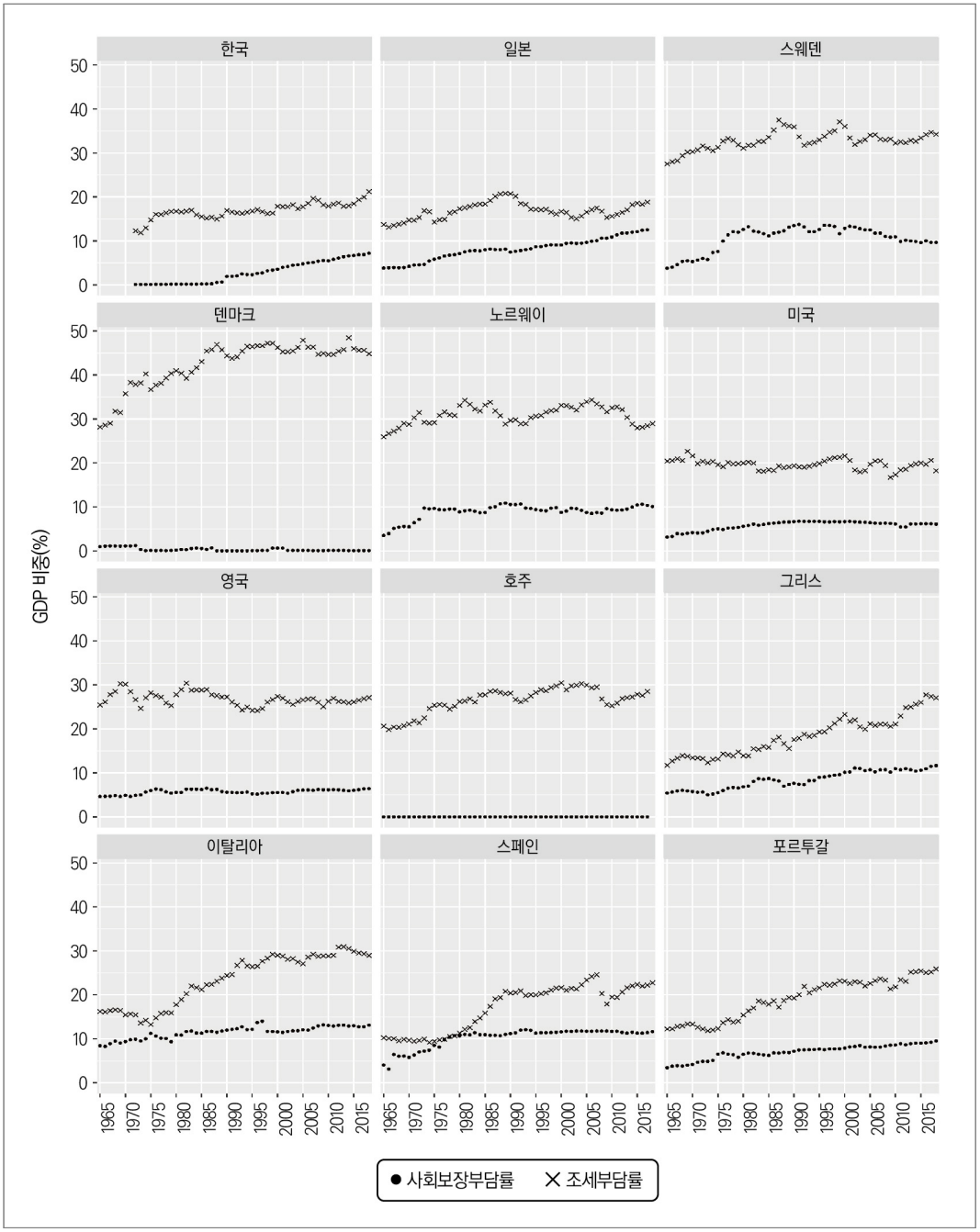
국민부담률 수준이 40% 이상으로 상당히 높은 국가들의 조세부담률 및 사회보장기여금 장기 추이에 따르면, 중유럽 및 북유럽 국가는 국민부담률 상승 과정이 1990년대 초반에 거의 완결되었다는 점을 확인할 수 있다([그림 Ⅳ-13]와 [그림 Ⅳ-14]). 다만 남유럽 국가(이탈리아, 스페인, 그리스, 포루투갈)의 경우 국민부담률 상승이 2000년대 이후에도 계속 진행된다. 국민부담률의 상승에도 불구하고 이들 국가가 2010년 이후부터 재정위기에 직면한 사실은, 재정의 세입 측면(국민부담률)보다 세출 측면(사회보장제도 및 재정지출)의 관리가 재정건전성 유지에 얼마나 중요한지 간접적으로 확인해 준다.

북유럽 국가들의 조세부담률 및 사회보장기여금의 장기 추세를 먼저 살펴보면, 덴마크는 일단 사회보장기여금 제도가 별도로 있지 않고 소득세를 통하여 사회보장 지출이 이루어지는데, 1965년의 조세부담률과 사회보장기여금의 GDP 비중이 각각 28.2%와

1.0%이었다. 덴마크의 조세부담률은 이후 지속해서 증가하여 1988년 47%까지 상승하였다. 그 후에는 이 수준을 거의 유지하여 2018년의 덴마크 조세부담률이 44.8%이었다. 스웨덴도 국민부담률 추세가 덴마크와 거의 비슷한 패턴을 그리는데 스웨덴의 1965년 조세부담률과 사회보장기여금은 각각 27.5%와 3.8%이었다. 그 이후 국민부담률이 꾸준하게 증가하여 1989년의 조세부담률과 사회보장기여금은 각각 46.0%와 13.5%를 기록하였다. 1980년대 후반 거의 50%까지 상승하였던 스웨덴의 국민부담률은 완만한 조정기를 거쳐 2018년 조세부담률 34.2%, 사회보장기여금 9.7%로 국민부담률 수준은 약 44%를 기록하고 있다.

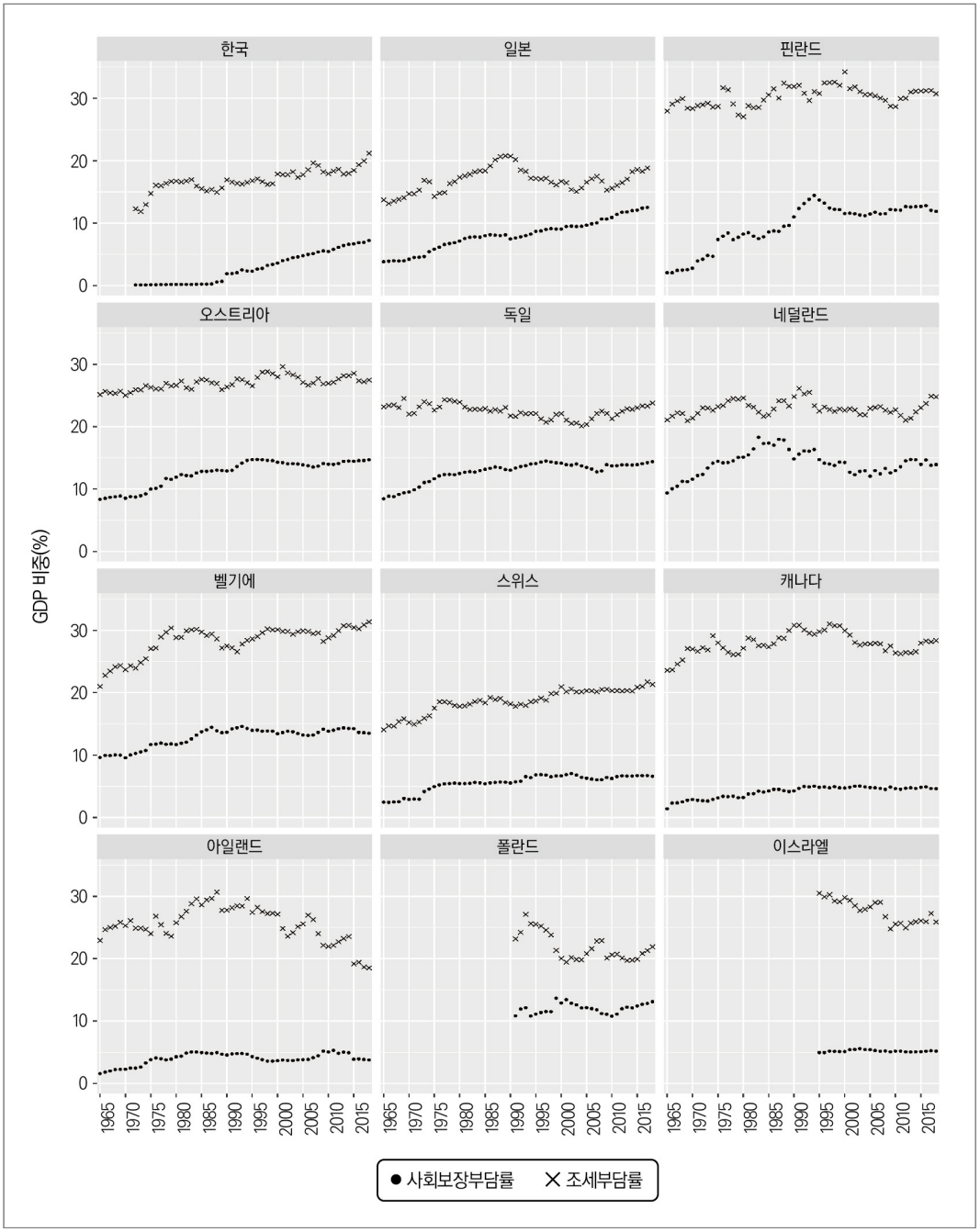
한편 남유럽 국가들은 북유럽 국가들처럼 국민부담률이 높지만 북유럽과는 그 내용과 추세가 상당히 다른 면을 보인다. 먼저 2010년 재정위기로 국가 부도의 위기를 직면하였던 그리스를 보면, 1965년 조세부담률과 사회보장기여금이 각각 11.7%와 5.4%로 국민부담률 수준이 17.1%로 상당히 낮은 국가이었다. 그 이후 그리스의 국민부담률은 꾸준하게 증가하여 2000년의 조세부담률과 사회보장기여금이 각각 23.3%와 10.1%를 기록하였다. 그리스의 조세부담률은 2010년 재정위기 이후 재정 구조조정으로 인해 더욱 상승하여 2018년 27.1%를 기록하였고 국민부담률은 38.8%를 기록한다. 국민부담률 38.8%는 북유럽 국가들에 비하여 높지는 않지만, 한국(28.4%), 미국(24.3%), 일본(31.4%)에 비해서는 상당히 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 그리스가 재정위기를 맞은 점을 고려하면 재정지출 구조의 합리화 및 효율화가 재정수입의 절대적 수준보다 더 중요함을 시사한다.

2010년 그리스와 함께 어려운 재정 상황을 맞이한 스페인도 그리스와 비슷한 국민부담률 추세를 보인다. 스페인의 1965년 조세부담률과 사회보장기여금은 각각 10.3%와 4.0%로 국민부담률 수준이 그리스보다 더 낮은 14.3%이었다. 이후 스페인의 국민부담률이 꾸준하게 증가하여 2007년의 조세부담률과 사회보장기여금이 각각 24.6%와 11.8%를 기록하였다. 스페인은 그리스만큼 세입확충의 의무가 크지 않았으므로 재정구조의 효율화를 적극적으로 추진하였는데 그 결과 2018년의 조세부담률이 22.8%, 국민부담률이 11.6%를 기록한다. 이탈리아는 같은 남유럽 국가이지만 그리스와 스페인과 또 다른 국민부담률 구조를 보여주는데, 이탈리아의 1965년 조세부담률과 사회보장기여금이 각각 16.2%와 8.4%로 이때 이미 국민부담률이 25% 수준이었다. 그 이후 이탈리아의 국민부담률은 지속적으로 증가하여 2018년의 조세부담률과 사회보장기여금이 각각 30%와 13%를 기록하고 있다.



자료: OECD, Revenue Statistics (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-13] OECD 국가의 조세부담률·사회보장기여금 장기 추이(I)



자료: OECD, Revenue Statistics (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-14] OECD 국가의 조세부담률·사회보장기여금 장기 추이(II)

이상에서 살펴본 OECD 국가들의 조세부담률과 사회보장기여금의 구조는 재정정책의 기조 측면에서 중요한 시사점을 제공한다. 먼저 국민부담률이 오랫동안 큰 변화 없이 움직이는 국가(미국, 영국, 독일, 일본, 한국 등)에서는 재정지출의 효율화가 가장 중요한 재정정책일 수밖에 없다. 반면 북유럽 국가처럼 국민부담률이 큰 폭으로 상승하는 것에 대한 국민적 수용성이 높은 국가에서는 재정지출의 확대를 통하여 재정의 포용성을 강화하는 것이 그만큼 용이하다. 그러나 북유럽 국가들도 1980년대 후반 방만한 재정운용의 어려움을 겪었고 1990년대 대대적인 세출 구조조정을 단행하였다. 즉, 이들 국가의 사례에서 보듯이 재정의 포용성 강화를 위해 일차적으로 중요한 문제는 재정수입의 확보이지만 궁극적으로는 확대된 재정의 방만한 운용 문제가 발생할 수 있다. 북유럽, 네덜란드, 캐나다의 국민부담률 구조의 변화는, 재정운용의 방만성이 커지는 경우 종국에는 재정 개혁이라는 과제에 직면하며 개혁의 성공은 매우 어렵다는 점을 시사한다.

재정의 포용성 확대에 있어서 재정수입의 확보보다 재정지출 구조의 합리화가 중요하다는 사실은 앞서 살펴본 바와 같이 2010년 재정위기를 겪은 남유럽 사례가 잘 보여준다. 그리스와 스페인은 1970년대부터 꾸준히 재정 세입을 확보해 나갔음에도 불구하고 2010년 결국에는 심각한 재정위기를 겪게 되었다. 이는 재정수입의 규모를 늘리는 것보다 재정의 효율적 운용이 재정관리에 갖는 의미가 높음을 단적으로 보여주는 사례이다. 특히 이탈리아의 경우 국민부담률이 북유럽과 프랑스에 육박하는 43%에 달해 재정 세입이 상당히 풍부한 국가이지만, 그리스, 스페인에 이어 2010년 재정위기를 피해가지 못하였다.

이러한 사례를 종합할 때 향후 한국의 재정운용에서 재정수입을 확대하는 것도 중요하지만 세입의 확대와 동시에 재정 구조 합리화가 중요함이 확인된다.

2 국가별 재정정책 기조

재정수입의 규모만큼이나 재정의 구조 및 운용이 중요하다는 점은 결국 세출의 규모와 구성이 경제에 긍정적 선순환 요인으로 작용해야 함을 의미한다. 재정의 구조와 운용의 합리성은 미시적 측면, 거시적 측면, 제도적 측면 등 다양한 관점에서 평가할 수 있는데, 20세기 재정학 분야의 대표적인 학자인 Richard Musgrave는 정부 재정의 3

대 역할을 자원 배분(resource allocation), 소득 재분배(income redistribution), 경제 안정화(stabilization)로 구분한 바 있다. 이때 자원 배분과 소득 재분배는 미시적 측면에서 재정의 역할이고, 경제 안정화는 거시적 측면에서의 재정의 역할로 볼 수 있다. 자원 배분과 소득 재분배는 조세, 사회보장기여금, 그리고 재정지출의 규모 및 구성과 밀접한 관련성을 갖는다. 반면에 경제 안정화 기능은 정부의 총수요 관리 정책으로서 경제가 위축되는 시기에는 정부의 조세수입(정부 저축)보다 재정지출(정부 소비)의 규모를 늘려 경제 내에서의 생산 활동을 촉진하는 역할을 이른다. 즉 경제 침체기에는 민간 소비와 기업 투자가 위축되므로 정부가 자체적인 정부 소비 지출을 늘리고, 또한 세금 부담을 줄여주거나 민간에 대한 이전지출을 늘려서 민간의 소비 여력을 확보해 주는 것이 재정의 경제 안정화 기능이다. 반대로 경제가 호황인 시기에는 경제의 과열을 억제하기 위하여 조세수입을 늘리고 정부지출을 줄여서 재정 흑자를 기록하는 것이 경제 호황기의 경제 안정화 정책이다. 이처럼 경기 수축기에는 재정 적자를 늘려 정부지출 규모를 늘리고, 반대로 경기 확장기에는 재정 흑자를 통하여 정부의 지출 규모를 줄이는 경제 안정화 정책의 특성 때문에 경제 안정화 기능을 경기 대응적(counter-cyclical) 재정정책이라 부르기도 한다.

제3장의 1절에서는 세입 및 세출의 규모와 구조 측면, 즉 미시적 측면에서 OECD 국가의 재정운용 사례들을 살펴보았는데, 이하에서는 거시적 측면 즉 경제 안정화 기능의 측면에서의 사례를 살펴보고자 한다. 미시적 측면에서와 마찬가지로 재정의 경기조절 기능 역시 OECD 국가 간 성공 사례와 실패 사례가 상당히 뚜렷하게 드러난다. 흥미롭게도 미시적 측면에서 재정운용에 실패한 남유럽은 거시적 측면에서도 재정운용의 실패가 나타나며, 일본이나 미국도 전반적으로 바람직하지 않은 방향(경기 순응적)으로 거시적 재정운용을 설정하는 경우가 자주 관찰된다.

거시적으로 경기 대응적 재정정책 설정이 성공적이었던 경우로는 북유럽국가(덴마크, 스웨덴, 핀란드)와 독일이 대표적이다([그림 Ⅳ-15]). 이 국가들의 경우 경기 위축기(“GDP갭(=실질 GDP - 잠재 GDP) 〈 0”의 시기)에는 재정적자를 통하여 정부 저축(조세수입)보다 정부 소비 규모를 확대하고, 경기 확장기(“GDP갭 〉 0”의 시기)에는 정부 소비보다 정부 저축(조세수입)을 늘려서 재정 흑자를 유지하는 재정정책 원칙을 상당히 잘 지켜왔다.

스웨덴의 사례를 확인해 보면, 1990년대 초반 스웨덴은 한국의 1998년 금융위기보다 더 심각한 경제위기에 직면한다. 당시 스웨덴의 GDP갭은 1992년 -3.0%, 1993년 -6.3%, 그리고 1994년 -4.35%에 달하였다. 이러한 심각한 경제 위축은 큰 폭의 세수 감소를 동반하였다. 스웨덴 정부는 이 시기에 경기 대응적인 확장적 재정정책을 펼쳤기 때문에 일반정부 기초재정수지(primary balance)는 1991년 0.4%에서 1992년 -8.1%, 1993년 -9.9%로 대폭 하락하게 된다. 이어진 1994년과 1995년에도 일반정부 재정수지는 각각 -7.1%와 -4.7%를 기록하였다. 즉 스웨덴 정부는 1990년대 들어 불과 4년의 기간 동안 국가채무 수준이 30% 넘게 상승할 정도로 매우 적극적인 경기 대응적 재정운용을 단행하였다. 다음 절에서 보다 자세히 논의하겠지만, 스웨덴의 1990년대 초반 경제위기 극복 과정이 재정정책 측면에서 주목할 만한 이유는 그 과정에서 스웨덴 재정당국이 세출구조 효율화를 통한 재정제도 개혁을 대대적으로 추진하였다는 점 때문이다. 그 결과 경제가 회복하기 시작한 1996년 스웨덴 일반정부 재정수지는 거의 균형(-4.2%)을 이루게 되고 1997년부터는 10년 이상의 안정적 흑자 재정 기조가 이어졌다. 글로벌 경제위기가 시작된 2009년 이후 재정 적자를 기록하는 시기가 일정 기간 이어졌으나 최근에는 다시 재정수지 흑자 기조를 유지하고 있다.

핀란드도 1990년대 전후의 경제 상황 및 1990년대의 재정개혁 추진 과정이 스웨덴과 상당히 비슷하다는 점이 확인된다([그림 Ⅳ-15]). 핀란드 경제는 1989년과 1990년에 GDP갭이 7.4%, 5.1%일 정도로 호황이었는데 1991년 GDP갭이 갑자기 -2.5%로 하락하였고, 1992년과 1993년의 GDP갭은 무려 -6.7%, -8.5%까지 하락하였다. 이러한 경제위기 상황은 1994년과 1995년에도 지속되어 GDP갭이 각각 -5.2%와 -4.73%를 기록하게 된다. 한국의 GDP갭이 1997년 2%이었다가 1998년과 1999년 -8.5%와 -3.4%이었고 2년 후인 2000년에는 -0.4%로 반등한 점과 비교할 때 1990년대 초반 거의 5년 동안 지속되었던 핀란드 경제의 악화는 한국의 1990년대 후반 금융위기보다 심각한 수준이었음을 알 수 있다. 당시 핀란드는 [그림 Ⅳ-15]에서 확인되는 바와 같은 큰 규모의 재정적자를 거의 5년 동안 감행하였는데, 1991년~1996년 동안 핀란드의 기초재정수지는 -2.9%, -7.3%, -8.5%, -5.5%, -5.2%, -2.0%에 달하였다. 이에 따라 1990년대 초반 경제위기로 인한 핀란드 국가부채는 30%p 이상의 증가를 기록하였다. 그러나 경제가 회복한 1997년부터 핀란드의 재정 기조는 흑자 재정으로 전환하였으며 1998년부터 글로벌 경제위기가 시작한 2008년까지 무려 11년 동안 재정수지 흑자를

기록하였다. 글로벌 경제위기 당시 핀란드의 GDP갭은 스웨덴과는 달리 다시 크게 하락하였는데, 핀란드는 이에 대응하여 다시 적극적인 경기 대응적 재정정책을 수립하였고, 최근 경제가 회복됨에 따라 GDP갭과 재정수지 둘 다 0의 수준에 근접한다.

덴마크는 같은 북유럽 국가이지만 1990년대 초반 스웨덴이나 핀란드만큼 경제위기가 심각하지는 않았다. 덴마크도 1990년 초반 경제 침체기에 접어들었으나 1991년~1994년 GDP갭이 -2.0%, -2.0%, -3.9%, -1.0%이어서 경제 침체의 정도가 스웨덴이나 핀란드에 비하여 훨씬 덜 심각하였다. 그러나 덴마크 역시 1990년대 중반 이후 북유럽 경제가 반등하기 시작하자 1996년부터 2008년까지 10년이 넘게 재정수지 흑자를 기록하는 재정 기조를 수립하여 국가적 차원의 재정 여력을 확보하였다.

북유럽 국가군만큼은 아니지만 독일 역시 경기침체 시기에는 재정수지 적자를 단행하고, 경기호황 국면에서는 재정수지 흑자를 유지하는 경기 대응적 재정 기조를 상당히 성공적으로 운영해 온 국가에 속한다.

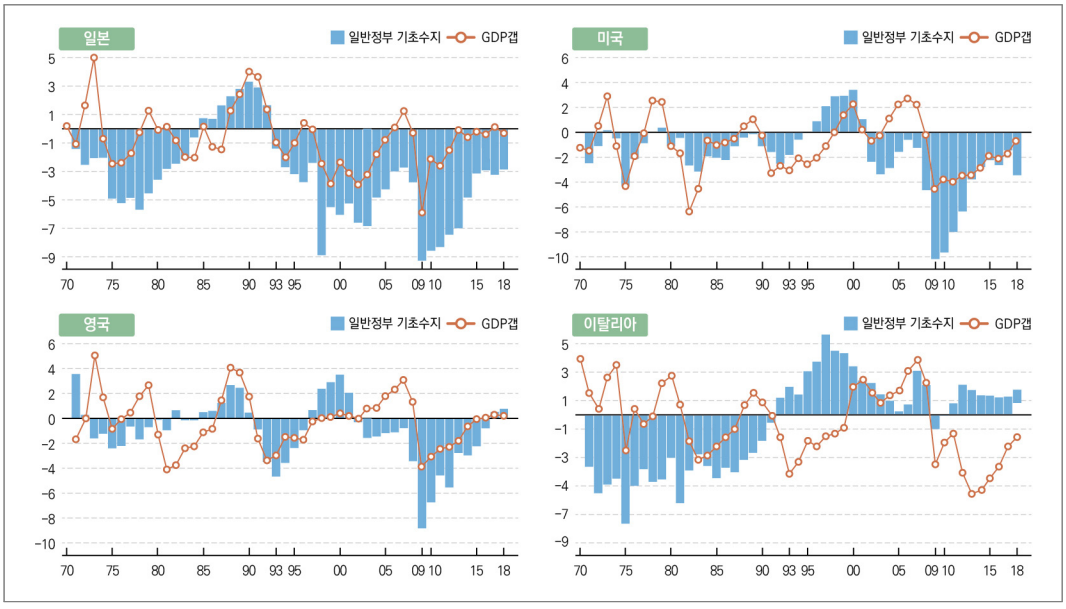


자료: OECD, Economic Outlook (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-15] 성공적 재정운용 기조의 사례

대조적으로 재정 기조가 경기 대응적이지 않아서 경제 상황이 그다지 나쁘지 않은 시기에도 큰 폭의 재정수지 적자를 오랜 기간 기록하거나 경제가 좋을 때에도 재정수지 적자를 지속하는 국가도 있다([그림 Ⅳ-16]의 국가들). 거시적 재정 기조 설정의 모범 사례에 해당하지 않는 국가들은 통상 경기 순응적 재정 기조를 설정하는 경향이 강하며, 경기 대응적 재정 기조를 설정하는 경우에도 그 수준이 과도(overshooting)한 경향이 있다. 이는 재정 확장기에 재정지출 규모가 증가한 이후 경기 회복 국면에서는 재정을 다시 건전화하는 단계로 전환해야 하지만 재정 확장기의 지출이 일종의 '쉬운 지출' 또는 '지출 권한'으로 고착화함에 따라 재정지출 구조 혁신이 어려워진 결과로 해석된다.

경제 침체기의 과도한 재정 기조의 대표 사례로는 일본을 들 수 있다. 일본에서는 경기 침체가 시작된 1990년대 이후 거의 20년 가까운 기간 동안 3~10%대에 달하는 기초수지 재정 적자가 이어지고 있다. 그 결과 1990년대 초반 GDP의 60%대 수준이었던 국가부채 비율이 현재는 무려 230%를 넘는 수준까지 상승하였다.



자료: OECD, Economic Outlook (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-16] 과도한 재정운용 기조 설정의 사례

이탈리아는 일본과는 다소 다른 궤적으로 재정 구조가 열악해진 경우이다. 이탈리아는 1970년대와 1980년대에 경제 상황과 거의 상관없이 고질적 재정수지 적자를 기록해 왔다. 그 결과 1970년대 후반 국가부채가 이미 GDP의 80%를 넘어섰으며 1990년대 초반에는 100%를 넘어서게 되었다. 1990년대에는 재정수지 흑자 기조를 지속하였음에도 불구하고 이미 높아진 국가부채 비중으로 인해 이탈리아의 GDP 대비 국가채무 비중은 2000년대 초반에도 여전히 100%를 상회하였다. 2009년 경제위기로 재정수지 적자가 발생하면서 현재 동 비율은 거의 150% 수준까지 상승하였다. 미국과 영국은 2009년의 경제위기 전까지는 경기 대응적 재정 기조 원칙을 비교적 잘 지켜왔다. 그러나 2009년 경제위기의 심각성으로 미국, 영국의 기초재정수지가 -10%대에 육박하였고, 이러한 큰 폭의 재정수지 적자가 몇 년간 이어지는 바람에 미국과 영국의 일반정부 국가부채 비중은 모두 110%를 넘어선 상태이다.

재정정책 기조의 모범 사례 국가(북유럽 국가와 독일)와 실패 사례 국가(일본, 이탈리아, 미국, 영국)를 통해 알 수 있듯이 국가적 차원에서 경기 대응적 재정정책 기조를 유지하는 것은 대단히 어려운 정책적 선택에 해당한다. 다음 절에서 논의할 북유럽 주요 국가들은 1990년대 초반 급증한 국가부채의 안정화를 위해 대대적인 재정 개혁을 단행하였지만, 그 과정은 절대 평탄하지 않았다. 한국이 현재 확장적 재정정책의 필요성으로 재정 규모를 확대하는 국면에 있지만, 중장기적인 시계에서 지출구조 혁신의 필요성 및 재정 개혁에의 요구를 감안한 유연한 재정제도의 구축을 현시점에서 함께 모색해야 하는 이유이기도 하다.

제2절 정치체제 및 재정 거버넌스와 재정운용의 결정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 OECD 국가들의 세입구조가 장기적으로 어떠한 변화 과정을 거쳤는지와 함께, 경기 대응성을 중심으로 재정정책 기조의 성공 사례와 실패 사례를 살펴보았다. 그런데 재정정책의 수립은 재정당국이 독자적으로 실행하는 것이 아니라 재정정책을 둘러싼 정치적 여건 및 법 제도와 밀접하게 연관된다. 즉 성공적인 재정정책 수립을 위해서는 재정정책 수립의 인프라라고 볼 수 있는 재정제도에 대한 이해가 필요한데 재정제도는 각 국가의 정치체제나 헌법 등 제도적 맥락하에서 형성하고 운용한다. 따라서 이하에서는 재정제도와 정치체제와의 관계 및 재정제도와 법제의 관계를 자세히 살펴본다.

1 정치체제에 따른 재정체계의 결정

1990년대 초반 구소련 체제가 붕괴함에 따라 전 세계적으로 체제전환국들이 민주국가 체제로 전환하는 과정에서 한 국가의 정치체제(대통령제 대 내각제)가 그 나라의 정치·경제에 미치는 효과에 대한 논의가 활발하게 이루어진다. 특히 이러한 연구의 동기가 민주화 과정을 시작하는 체제전환국에게 걸맞는 정치체제를 연구하는 것이었으므로 정치체제 민주화에 대한 기여도 연구가 정치학계에서 활발하게 진행되었다.

1990년대 초반 수행된 정치체제에 대한 연구 중 가장 대표적인 연구로 Linz(1990)를 꼽을 수 있다. Linz는 민주적 안정성 차원에서 대통령제가 내각제보다 바람직하지 않다는 '대통령제의 위험(perils of presidentialism)'이라는 주장을 펼쳐 학계의 주목을 받았고 이후 많은 후속 연구가 이루어졌다. Linz가 대통령제가 내각제에 비하여 정치적 안정성을 떨어뜨린다고 보는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 대통령제는 대통령과 의회 간의 경쟁을 전제로 하는 정치체제이므로 정치적 불안정 요인이 상존한다. 둘째, 대통령제는 1인 통치를 전제하므로 통치의 경직성(rigidity)이라는 위험을 안고 있다.

이러한 주장에 대하여 찬성과 반대의 각도에서 다양한 후속 연구가 진행되었는데,

Linz(1990)를 비판적으로 재조명한 대표적인 연구로는 Mainwaring and Shugart (1997)를 들 수 있다. Mainwaring and Shugart(1997)는 Linz와는 반대로 대통령제의 장점을 강조하였다. 이들에 따르면 대통령제는 국민이 의회 구성을 위해 투표권을 행사하고 또한 대통령에 대해서도 투표권을 행사하기 때문에 국민의 정치적 선택권이 더 넓다는 장점이 있다. 또한 대통령 1인의 권한과 책임이 분명하기 때문에 집단적으로 정치적 책임을 지는 연립정부 내각제보다 정치적 책임성이 더 뚜렷하다는 장점도 지닌다.

Elgie(2005)는 선구적 연구인 Linz(1990) 이후의 다양한 후속 연구에 대한 조사연구(survey)를 수행하였으며, 정치학적 관점에서 후속 연구들의 진행을 세 단계로 구분하였다. Linz(1990)를 비롯한 1단계 연구 작업들은 정치체제(대통령제 또는 내각제)와 민주화 간 관계에 대한 이론적 분석이 비교적 단순한 모형(1 설명변수, 1 종속변수)을 기반으로 한다는 특징을 갖는다. 정치체제에 대한 2단계 작업은 1990년대 초중반에 이루어졌다. 2단계 유형의 연구에서는 설명변수를 여러 가지(정치체제, 정당구조, 통치자 권한)로 확장하고 종속변수도 민주화뿐만 아니라 거버넌스의 수준 등으로 다변화하였다. 1990년대 중반 이후 등장한 3단계 연구작업에서는, 정치체제의 속성을 보다 넓은 정치학적 관점에서 분석하기 시작하였다. 예를 들어 Tsebelis(1995)는 정치체제의 특징을 거부권 행사자(veto players)가 가장 잘 포착한다는 가설을 세우고 이 가설을 검증하기 위하여 다양한 정치체제(대통령제, 내각제, 양원제, 다당제 등)에서 거부권 행사자(veto players)의 정치적 의사결정과정과 영향력을 심도 있게 분석하였다.[55]

Linz(1990)를 필두로 하여 Tsebelis(1995)에 이르는 연구는 정치체제가 민주성, 책임성, 그리고 정치적 의사결정에 미치는 영향을 정치학적(이론적) 방법론을 통하여 분석한 것이다. 경제학적 관점에서도 정치체제가 경제와 재정에 미치는 영향은 중요한 연구주제인데, 경제학자들은 노벨경제학상 수상자인 제임스 뷰캐넌(James M. Buchanan)을 필두로 한 공공선택이론 영역에서 1960년대부터 활발하게 연구를 진행하였다. 그러나 2000년대 이후를 기준으로 보면 Persson and Tabellini(2000, 2003: 이하 PT)의 영향력이 가장 지대할 것이다. PT(2000, 2003)는 정치체제가 경제와 재정의 성과에 미치는 영향을 분석하는 이론적, 실증적 틀을 제시하였다는 점에서 정치경제학의 새로운

55) 동 논문은 영국의 최고 권위 정치학 학술지인 『British Journal of Political Science』에 1995년 게재되었고 비교정치학 최고의 논문으로 1996년 루버트 상(Luebbert Award)을 수상하였다. 이후 거부권 행사자 이론을 적용한 수많은 후속 논문이 나왔다(후마니타스 보도자료, 2009,「거부권 행사자」).

지평을 연 것으로 평가받는다.[56]

PT(2003)는 책자의 서문(p. 7)에서 정치체제와 경제 및 재정 간 관련성 연구의 목적이, 예를 들어 영국의 정치체제가 다수제에서 비례대표제로 전환할 때 복지체제나 재정적자의 규모가 어떻게 영향을 받는지, 아르헨티나에서 대통령제가 내각제로 변할 경우 경제개발 정책이 더 잘 될 것인지 등에 대한 답변을 제시하는 데 있다고 밝히고 있다.[57] PT(2000, 2003)는 다음과 같은 결과를 제시한다. 즉, 대통령제 국가의 경우 내각제 국가보다 (i) 정부 지출 규모(조세수입)가 더 적고, (ii) 복지지출 규모가 더 적고, (iii) 생산성이 더 낮고, (iv) 선거의 정치적 주기(electoral cycle) 효과가 더 두드러지는 특징을 갖는다.

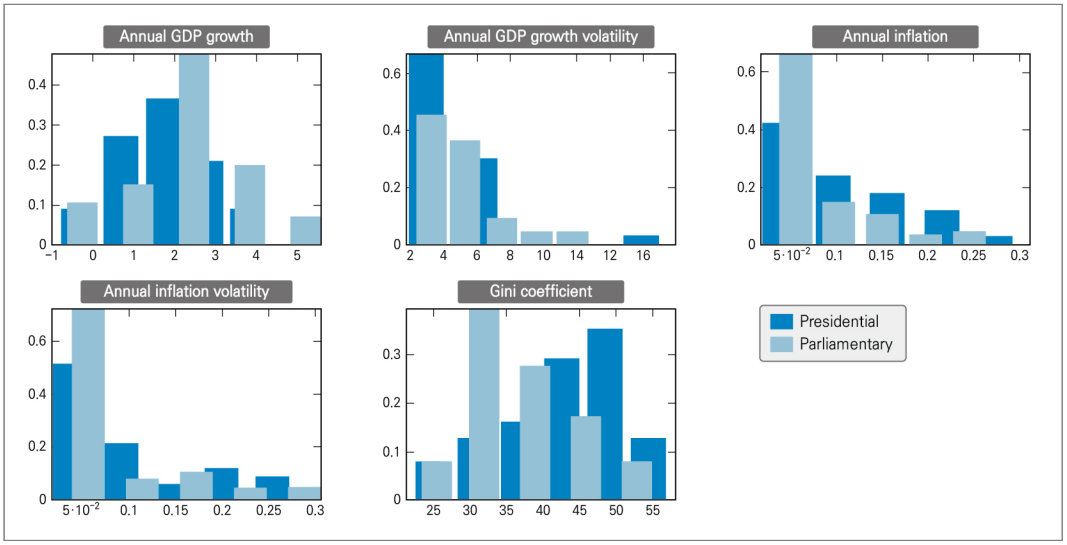
경제학 분야에서 분기점이 된 PT(2000, 2003) 이후 정치체제와 경제적·재정적 성과에 대한 많은 후속연구가 이어졌다. Cheibub(2006)는 재정적자 문제의 경우 대통령의 책임성이 내각제의 정치인에 비하여 더 분명하기 때문에 재정 균형(budget balance)을 이룰 가능성이 대통령제에서 더 높다고 보았다. 다만, 이러한 결과는 대통령의 의회 장악력이 클 경우에만 나타나고, 대통령제이지만 의회의 재정 권한이 더 클 경우에는 대통령제와 재정 책임성 간 연계성은 약해진다. Blume 외(2009)는 PT의 데이터를 확대하여(1990년대에 민주화된 국가들을 포함하여) PT와 같은 방식으로 정치체제의 효과 분석을 수행하였는데 대통령제가 정부의 규모, 부패의 정도, 1인당 생산량, 총생산성 등에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못함을 확인하였다. 반면 Rockey(2012)는 PT의 방법론과 데이터를 확장하여 그들의 연구를 재분석하였는데 PT의 경우처럼 대통령제와 정부 규모 간 유의미한 관계가 있음을 확인하였다. 다만, Rockey(2012)의 연구도 Blume 외(2009)의 연구와 마찬가지로 1990년대에 민주화된 국가들이 데이터에 포함될 경우 대통령제와 정부 규모 간 유의미한 관계가 사라지는 결과를 얻었다.

이상의 연구들은 PT의 연구가 주목하였던 정치체제와 정부(조세수입) 규모, 부패, 정부지출 간의 관계를 분석한 것들인데 McManus and Ozkan(2018)은 정치체제가 거시경

56) 다만 Blankart and Koester(2006)는 Persson and Tabellini(2000, 2003)의 정치경제학적 연구방법론과 기존의 공공선택이론(public choice)의 연구방법론 간 차이가 있다는 주장에 대하여 상당한 혹독한 비판을 한 바 있다(Persson and Tabellini(2006)의 반론 참조).

57) "We would like to answer questions like the following: If the United Kingdom were to switch its electoral rule from majoritarian to proportional, how would this affect the size of its welfare state or its budget deficit? If Argentina were to abandon its presidential regime in favour of a parliamentary form of government, would this facilitate the adoption of sound policies toward economic development?" (Persson and Tabellini, 2003: 7)

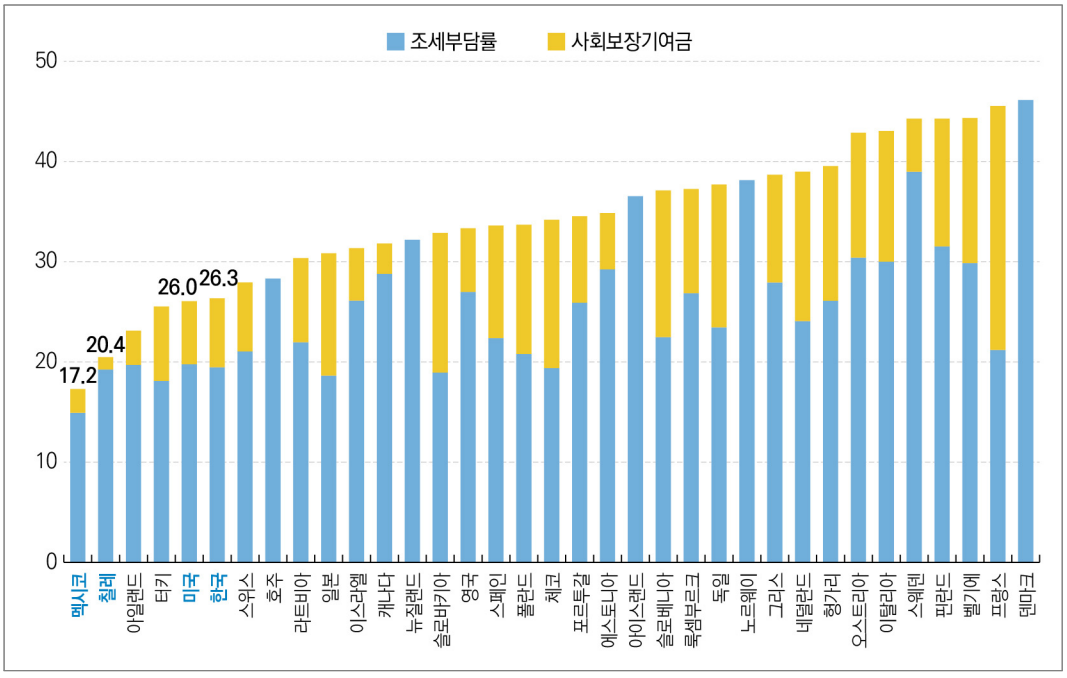
제 변수(경제성장률, 경제성장률의 변동성, 인플레이션, 인플레이션의 변동률, Gini계수를 이용한 소득격차 등)에 미치는 효과를 분석하였다. 동 연구는 정치체제에 대한 실증분석을 위하여 전 세계 국가들의 정치체제를 분류한 Bormann and Golder(2013)의 데이터를 활용하였으며, 분석에 사용된 경제변수의 시계열 범위는 1950~2015년에 이른다. McManus and Ozkan(2018)은 5개의 거시경제 종속변수 중 경제성장의 변동성을 제외한 4개 변수에 대하여 내각제가 대통령제에 비하여 더 바람직한 영향을 미친다는 결과를 도출하였다([그림 Ⅳ-17]). [그림 Ⅳ-17]의 경제성장률 패널에서 최고 빈도(frequency) 구간의 경제성장률이 내각제 국가군의 경우 2%~3%대인 반면 대통령제 국가군은 1%~2% 수준인 것으로 나타난다. 인플레이션의 경우 내각제 국가에서는 5% 수준이 가장 많은 반면, 대통령제 국가의 경우 10% 또는 15% 수준이 내각제 국가보다 더 많이 보인다. 인플레이션 변동성(표준편차)은 내각제 국가들의 경우 5% 수준에서 대통령제 국가들보다 더 많이 관찰된 반면, 대통령제의 경우에는 10%~25% 수준에서 내각제 국가들보다 더 많이 관찰되었다. 또한 소득 격차(지니계수)의 경우에 내각제의 지니계수가 0.3~0.35 수준에서 가장 많은 반면, 대통령제의 경우에는 0.45~0.5의 수준에서 가장 많았다. 다만, 성장률 변동성(표준편차)만이 대통령제 국가보다 내각제 국가에서 더 높게 나타났다.



자료: McManus and Ozkan(2018)

[그림 Ⅳ-17] 내각제와 대통령제 국가의 경제적 성과 히스토그램(histogram)

사실 PT(2000, 2003) 및 McManus와 Ozkan(2018) 등의 연구에서 드러나는 정치체제와 경제·재정 간의 관계는 OECD 국가의 재정구조에 대한 기술적(descriptive) 통계를 통해서도 어느 정도 확인이 가능하다. [그림 Ⅳ-18]에 따르면 대통령제 채택국가(한국, 미국, 멕시코, 칠레)의 경우 조세부담률과 국민부담률이 OECD 35개 국가 중에서 최하위권에 속하는 특징이 뚜렷하게 나타난다.

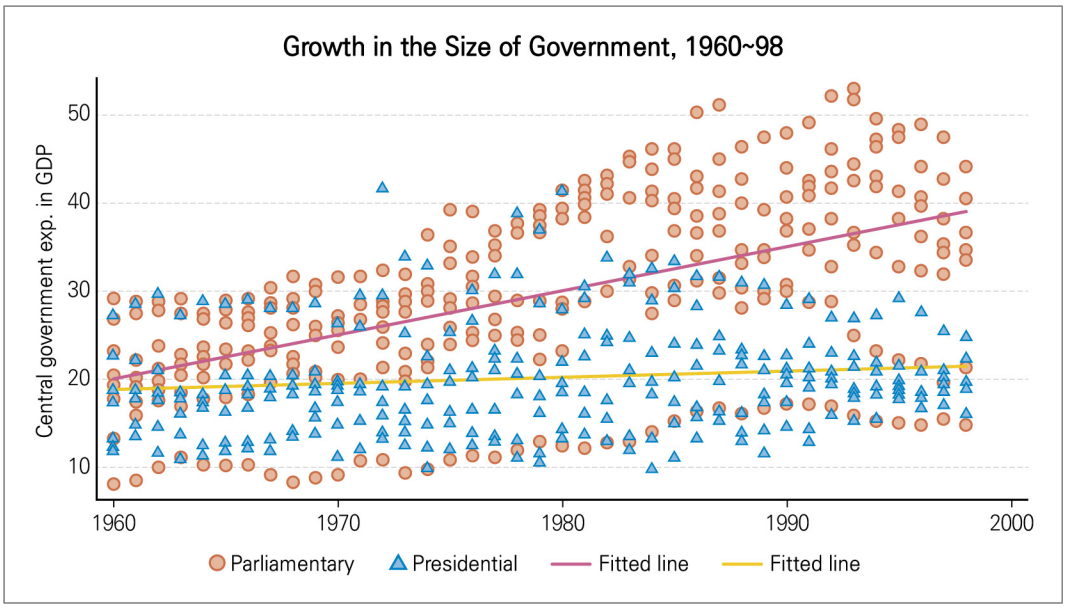


자료: OECD Revenue Statistics (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-18] OECD 국가의 조세수입 규모

Andersen(2012)은 다소 다른 시각에서 조세체계의 효율성이 정치체제와 정부의 크기(세입규모) 간 관계에 영향을 미치는 점을 분석하였다. [그림 Ⅳ-19] 및 [그림 Ⅳ-21]의 조세부담률 장기 시계열에서 확인할 수 있듯이 정부지출 규모(GDP 대비 조세부담의 비중)는 다음 두 가지 특징을 보인다. 첫째 대통령제 국가들에 비하여 내각제 국가들의 정부 규모가 대체로 더 크다. 둘째, 두 정치체제 모두에서 1960년대에 비하여 1980년대 이후의 정부 규모가 더 크다. Andersen(2012)은 정치체제와 세입규모가 장기 시계열적으로 이러한 관계를 보이는 이유로, 1970년대 이후부터 OECD 국가들의 조세체계

의 효율성이 크게 향상된 점을 들고 있다. 1970년대부터 부가가치세 도입이 본격화되었고, 소득세의 누진구조가 크게 완화되기 시작하였기 때문에 정치체제뿐만 아니라 조세체계의 효율성이 정부의 세입 규모에 큰 영향을 미친다는 주장은 상당한 타당성이 있다.

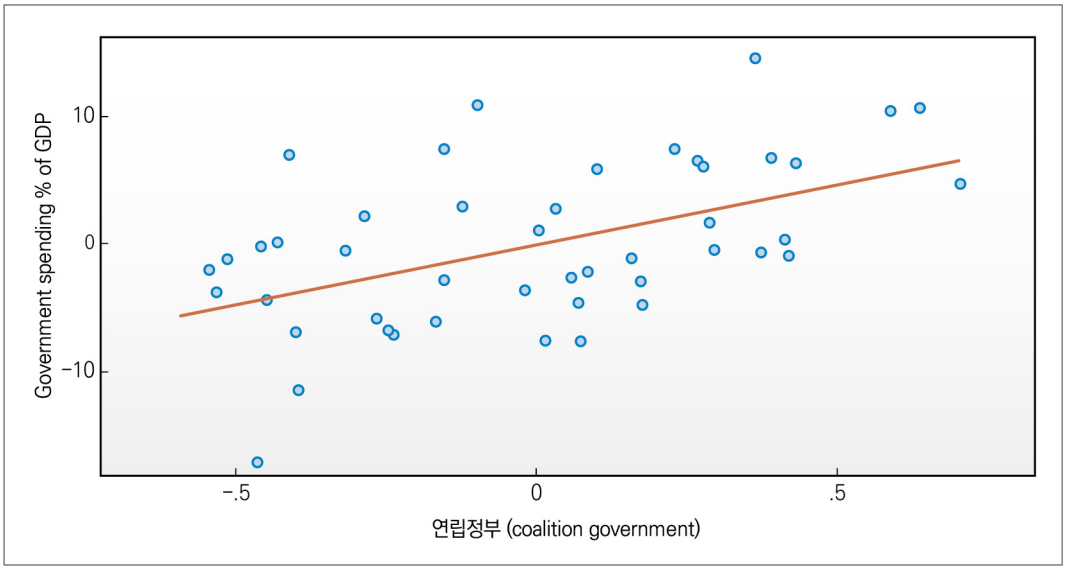


자료: Andersen(2012)

[그림 Ⅳ-19] 정치체제별 정부지출의 GDP 비중 분포 및 추이

Persson 외(2007)는 조금 다른 각도에서 정치체제(대통령제 또는 내각제) 외의 변수가 정부 규모에 미치는 영향을 분석하였다. 동 논문에 따르면, 내각제 국가로만 한정하였을 때 다당제 구조에서 연립정부를 형성할수록 재정규모(조세수입)가 커지는 경향이 있다. 양당체제로 운영하는 국가에서는 재정 이슈이지만 세 부담을 가중하는 증세와 같은 민감한 주제에 대한 정치적 대립이 첨예할 수밖에 없다. 반면, 북유럽 국가들처럼 다수의 지지를 확보하는 연립정부가 들어서는 경우, 증세를 포함한 재정운용 쟁점에 대한 갈등의 수준이 양당제 하에서보다는 높지 않을 수 있다. 동 논문은 이러한 가설의 검증을 위해 재정지출 규모와 연립정부 여부(더미변수) 간 부분상관관계(partial correlation)를 도출하였다. 1인당 소득, 노령화지수(65세 이상 인구 비중), 무역 개방도(openness), 연방정부 여부, 인종-언어적 다양성 등의 설명변수로 재정지출 규모와 연립정부 여부에 대

한 회귀분석을 일차적으로 수행한 다음, 양 회귀변수로부터 얻은 잔차항 간의 상관관계를 도출하여 양 변수 간의 연관성을 분석하였다. 분석 결과, 연립정부 여부와 재정지출 규모 간 뚜렷한 부분상관관계가 있음을 확인할 수 있다([그림 Ⅳ-20]). 대통령제 또는 내각제와 같은 정치체제 자체보다는 양당제 또는 다당제(연립정부)와 같은 정당 구조가 한 국가의 재정구조에 더 큰 영향을 미칠 수 있다는 Persson 외(2007)의 연구 결과는 정치체제와 경제·재정 간 관계를 통한 성공적 재정 개혁의 조건에 대해 시사하는 바가 크다.



주: y축은 1990~1998년 평균값. x축은 연립정부의 경우 1, 그 외 0(1990~1998년 평균값)
자료: Persson et al(2007)

[그림 Ⅳ-20] 의원내각제 국가의 정부 형태와 정부지출 간 부분상관관계

한편 대통령제 또는 내각제 여부가 경제에 미치는 영향을 분석할 때 선진국 모임인 OECD 국가들과 남미, 아프리카 등 개도국이 갖는 정치체제의 차별성에 대해 분명히 인지할 필요가 있다. 선진국과 개도국으로 분석대상 표본(sample)을 단순화하여 양자의 차이를 비교해 보면, OECD 회원국(선진국)의 경우 압도적으로 많은 국가가 내각제를 취하는 반면, 소득 및 민주화 수준이 낮은 국가의 대다수는 대통령제와 준대통령제 국가형태를 채택하고 있다. 앞서 소개한 McManus and Ozkan(2018)의 경우 정교한 실증분석 방법론으로 내각제가 대통령제보다 경제성과가 더 좋다는 결과를 도출하였지

만, 1인당 소득과 같이 단순한 지표만 비교해 보더라도 대통령제에 비하여 내각제의 경제적 성과가 우월하다는 사실은 쉽게 확인된다. [그림 Ⅳ-21]은 최상위 소득국가 30개국과 최하위 소득국가 30개국의 정치체제를 대비해서 보여주는데, 최상위 30개 국가들 중 23개 국가가 내각제를 채택하고 있다. 비(非) 내각제로 분류되는 국가는 과거 영국령, 중동의 왕정국가 또는 미국령 국가들인 마카오, 카타르, 홍콩, 아랍에미리트, 푸에르토리코, 브루나이, 쿠웨이트 등이다. OECD 국가 중 비(非) 내각제 체제로는 준대통령제를 채택한 프랑스, 대통령제를 채택한 미국과 한국 등 3개 국가로 한정된다. 소득 최하위 국가 그룹은 15개 국가가 대통령제를, 12개 국가가 준대통령제를 채택하고 있으며 내각제 채택 국가는 3개(네팔, 에티오피아, 키르기스스탄)에 불과하다.

Top 30 Countries & Economies (RICHEST)
2017 International Monetary Fund GDP per Capita Ranking Table

Rank	Country / Economy	(GDP/capita)/annum	Form of Government
1	Luxembourg	107,708	Parliamentary System
2	Switzerland	80,837	Directorial-Parliamentary
—	*Macau*	79,563	Autonomous Substate
3	Norway	73,615	Parliamentary System
4	Iceland	73,092	Parliamentary System
5	Ireland	68,604	Parliamentary System
6	Qatar	60,811	Semi-Absolute Monarchy
7	United States	59,495	Presidential System
8	Denmark	56,335	Parliamentary System
9	Australia	56,135	Parliamentary System
10	Singapore	53,880	Parliamentary System
11	Sweden	53,248	Parliamentary System
12	San Marino	47,302	Parliamentary System
13	Netherlands	48,271	Parliamentary System
14	Austria	46,435	Parliamentary System
15	Finland	45,693	Parliamentary System
—	*Hong Kong*	44,999	Autonomous Substate
16	Canada	44,773	Parliamentary System
17	Germany	44,184	Parliamentary System
18	Belgium	43,243	Parliamentary System
19	New Zealand	41,629	Parliamentary System
20	Israel	39,974	Parliamentary System
21	France	39,673	Semi-Presidential System
22	United Kingdom	38,847	Parliamentary System
23	Japan	38,550	Parliamentary System
24	United Arab Emirates	37,346	Semi-Absolute Monarchy
25	Italy	31,618	Parliamentary System
—	*Puerto Rico*	30,728	Autonomous Substate
26	South Korea	29,730	Presidential System
27	Spain	28,212	Parliamentary System
28	Brunei	27,893	Absolute Monarchy
29	Malta	27,567	Parliamentary System
30	Kuwait	27,236	Semi-Absolute Monarchy

Bottom 30 Countries & Economies (POOREST)
2017 International Monetary Fund GDP per Capita Ranking Table

Rank	Country / Economy	(GDP/capita)/annum	Form of Government
186	South Sudan	221	Presidential System
185	Malawi	326	Presidential System
184	Burundi	343	Presidential System
183	Central African Republic	399	Semi-Presidential System
182	Madagascar	412	Semi-Presidential System
181	Mozambique	417	Semi-Presidential System
180	Niger	420	Semi-Presidential System
179	Dem. Rep. of the Congo	466	Semi-Presidential System
178	Liberia	474	Presidential System
177	Gambia	488	Presidential System
176	Afghanistan	572	Presidential System
175	Sierra Leone	593	Presidential System
174	Togo	621	Presidential System
173	Burkina Faso	696	Semi-Presidential System
172	Uganda	700	Semi-Presidential System
171	Guinea	707	Presidential System
170	Rwanda	754	Semi-Presidential System
169	Haiti	761	Semi-Presidential System
168	Guinea-Bissau	761	Semi-Presidential System
167	Comoros	777	Presidential System
166	Mali	793	Semi-Presidential System
165	Chad	799	Presidential System
164	Tajikistan	818	Presidential System
163	Nepal	824	New Parliamentary System*
162	Benin	825	Presidential System
161	Yemen	856	Provisional Government
160	Ethiopia	860	Parliamentary System*
159	Eritrea	900	Presidential System
158	Senegal	998	Semi-Presidential System
157	Tanzania	1,040	Presidential System
156	Kyrgyzstan	1,139	New Parliamentary System*

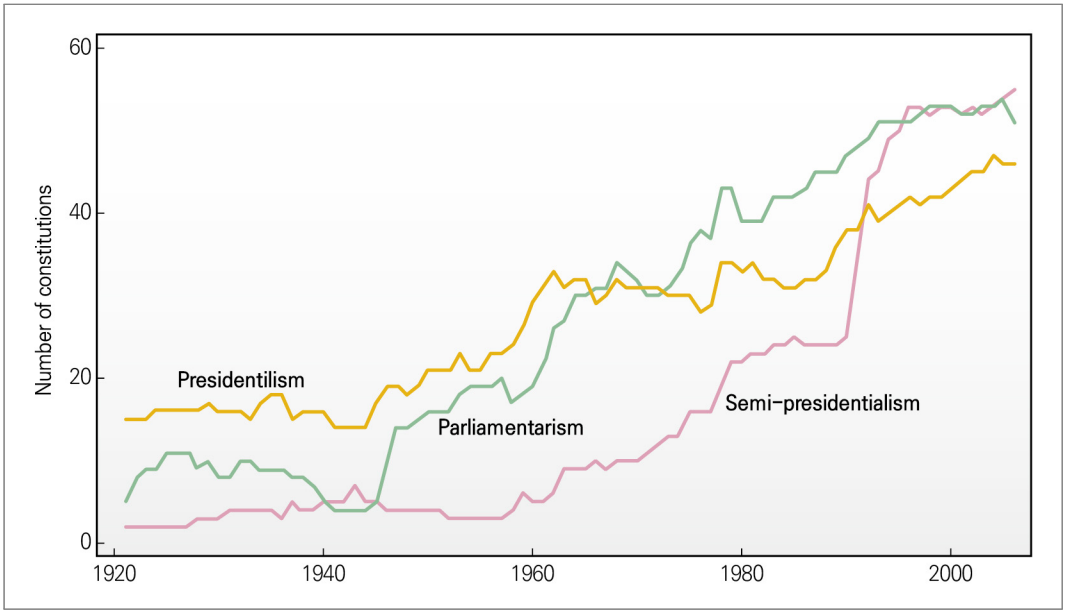
* Nepal and Kyrgyzstan are countries that quite recently adopted the Parliamentary System
* Ethiopia adopted a parliamentary system to correct the ills of the dictatorial Marxist regime destroyed their economy and caused famine and elicited a civil war.

자료: https://correctphilippines.org/author/orionpd/

[그림 Ⅳ-21] 1인당 소득 최상위 국가와 최하위 국가의 정치체제 구조

이처럼 소득 상위 국가는 거의 대부분 내각제 국가이고, 소득 하위 국가들은 거의 대통령제 또는 준대통령제 국가이므로 실증분석의 대상을 OECD 국가로 제한하지 않고 전 세계 국가로 분석 대상 표본을 늘릴 경우, 내각제 국가의 경제적 성과가 상대적으로 더 좋게 나오는 것은 복잡한 회귀분석을 수행하지 않더라도 거의 자명한 결과라고 볼 수 있다. 다른 각도에서 보면, 정치체제와 경제적 성과 및 재정의 구조에 대한 실증분석을 수행할 때 OECD 국가들과 개도국을 모두 포함한 표본을 활용하는 것에 대해서는 비판적으로 접근할 필요가 있다. 더욱 중요하게는, OECD 국가로 한정해서 볼 때 정치체제(내각제 또는 대통령제 여부)가 경제성과 및 재정에 미치는 영향에 대한 실증분석을 수행하는 것이 거의 의미가 없다는 점이다. OECD 국가는 표본이 거의 내각제로 구성되기 때문에 실증분석 결과에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 문제를 벗어나기 위하여 개도국을 실증분석 표본에 포함하는 경우, [그림 Ⅳ-21]처럼 선진국과 개도국 간 정치체제의 뚜렷한 차이로 실증분석의 결과가 자명하기 때문에 계량적 분석의 실익은 거의 없다. 즉 정치체제에 대한 실증연구에서 표본 수를 늘리기 위하여 대상 국가를 최대화하는 방법론을 채택하는 경우에는 정치체제 유형별 그룹과 경제적 성과 그룹이 거의 일치하여 정량적 결과 해석의 시사점이 낮아지는 결과를 초래한다.

이에 따라 정치체제에 대한 최근의 주목할 만한 연구성과물에서는 정치체제를 단순히 대통령제/내각제로 구분하는 방법론의 한계를 지적한다. 우선 Åberg와 Sedelius (2018), Sedelius and Linde(2018) 등은 최근 들어 그 수가 늘어나는 준대통령제가 갖는 장점을 강조한다. Cheibub 외(2014)는 정치체제의 속성에 대한 정교한 측정 방법을 동원하여 1990년대 이후 준대통령제의 정치체제 국가(헌법)의 수가 급속하게 늘어나고 있는 현상을 주목한다. 동 연구에서 대통령제/내각제/준대통령제와 같은 정치체제에 대한 단순한 구분법은 국가별 정치체제가 갖는 매우 다양한 구조적 특징을 간과하기 때문에 분석 결과에 상당한 오류가 발생할 수도 있음을 경고한다.



자료: Cheibub et al(2014)

[그림 Ⅳ-22] 정치체제 유형(헌법)의 분포 추이

한국은 정치체제가 헌법 구조상 단순한 대통령제나 내각제보다 준대통령제에 가깝고, 정치제도 측면에서는 다른 준대통령제 국가와도 차별화된다. 따라서 최근 들어 본격화하는 헌법개정 논의와 맞물려, 정치체제의 경제적 및 재정적 효과에 대한 연구뿐만 아니라 준대통령제의 특성에 관한 최근 연구 역시 상당히 중요한 연구주제이다.

2 행정부-입법부 간 재정권한 배분에 따른 재정체계의 결정

가. 재정당국의 권한과 재정 성과: 스웨덴의 재정 개혁 사례

앞 절에서는 1990년대 초반 이후 활발하게 진행되어 온 정치체제가 경제성과에 미치는 효과에 대한 이론적, 실증적 분석들을 살펴보았다. 1990년대 초반 전 세계적으로 체제전환국이 많이 탄생함에 따라 정치체제에 대한 연구의 필요성이 커졌다는 점이 이러한 연구가 활발해진 배경이었다는 사실은 이미 설명한 바와 같다. 그런데 1990년대 초반 유럽에서는 또 다른 측면에서 정치경제적 환경변화가 크게 일어났다. 유럽 공동체

(Commission of European Communities) 국가들이 1992년 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)[58]을 체결함으로써 경제통화동맹(Economic and Monetary Union: EMU)을 통해 단일경제로 통합해 나가기 위한 본격화한 것이다. 마스트리흐트 조약의 내용은 다음과 같다(김흥종 외, 2010).

첫째, 통화정책은 새로운 공동체 기관인 유럽중앙은행(ECB)에 의해 계획·운영되어야 한다. 둘째, ECB의 우선 목표는 물가안정이며, ECB는 정치적 영향력으로부터 자유로워야 한다. 셋째, 재정준칙을 기반으로 회원국들의 경제정책 간에 수렴이 필요하다. 넷째, ECU가 새로 생기는 단일통화가 되어야 한다. 또한, 마스트리흐트 조약은 경제통화동맹의 완성을 위하여 가입국 거시경제 및 재정지표의 수렴기준(경제수렴기준, economic convergence criteria)을 다음과 같이 구체화하였다(박형수, 2010). 첫째, 물가는 최근 1년간 소비자물가상승률이 가장 낮은 3개 회원국 평균 물가상승률의 1.5%p 이내로 유지한다. 둘째, 재정의 경우 재정적자를 GDP의 3% 이내로, 정부 부채는 GDP의 60% 이내로 유지한다. 셋째, 금리는 최근 1년간 소비자물가상승률이 가장 낮은 3개 회원국 평균 명목 장기금리의 2.0%p 이내로 유지한다. 넷째, 환율은 최소한 최근 2년 동안 자국 통화와 유로화간 환율을 변동허용 폭(중심환율대비 ±15.0%) 이내로 유지하며 회원국 주도로 자국 통화의 중심환율을 평가절하한 사례가 없어야 한다.

1990년대 초반 체결된 마스트리흐트 조약의 취지는 회원국들이 1990년대 후반까지 경제 및 재정 구조가 수렴되도록 만듦으로써 궁극적으로 단일통화경제를 구축하는 것이다. 유럽 공동체는 회원국의 거시경제 지표 및 재정지표에 대한 관리방안을 다각도로 모색하기 위하여 각국의 재정제도(fiscal institutions)가 재정 성과(국가채무 및 재정적자)에 미치는 영향을 면밀히 분석하고자 하였다. 독일 만하임 대학의 von Hagen 교수는 유럽 공동체로부터 이 연구를 의뢰받았으며 1992년 "유럽 공동체에서의 예산 과정과 재정 성과(Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities)"라는 보고서를 제출하였다. 동 보고서는 Tsebelis(1995)와 마찬가지로 재정제도와 재정정책의 성과(재정건전성 등)에 대한 연구 분야에서 선구적 연구로 꼽힌다. von Hagen(1992)은 재정적자 및 국가부채의 억제에 대하여 두 가지 가설을 검증하였다. 첫 번째 가설은 한 국가의 재정이 건전화하기 위해서는 중장기 지표의 설정을

58) 정식 명칭은 유럽연합 조약(Treaty on European Union)이며 1993년 11월부터 발효함.

통한 긴 시계의 재정관리(장기 재정지표 관리, long-term fiscal constraints)가 도움이 된다는 것이다. 두 번째는 재정당국의 권한과 같은 재정제도가 건전재정을 확보하는데 도움이 된다는 재정제도 가설(structural hypothesis)이다. 장기 재정지표 관리 가설은 단기적 시각보다 중장기적 관점에서 재정을 운용하는 것이 재정건전성 확보에 유리하다는 시각을 반영하며, 재정제도 가설은 특정 세출 분야의 이익을 대변하는 지출부처의 장관(spending ministers)에 비하여 재무부(ministry of finance)의 권한이 강할수록 지출 확대를 억제하여 건전재정에 유리하다는 시각을 반영한다. von Hagen은 재정제도 가설을 보다 구체화하여 의회의 예산 수정 권한이 약할수록 건전재정에 유리하고, 예산집행 단계에서 예산변경 억제력이 클수록 건전재정에 유리하다는 가설도 함께 검증하였다.

von Hagen(1992)이 주장하는 재정당국 권한의 중요성을 이해하기 위해서는 지출부처의 예산 요구 행위에 대한 가정을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 지출부처 주도형 예산제도가 재정건전성 악화를 유발한다고 보는 관점은 다음 세 가지 가정에 기초한다. 첫째, 지출 부처의 입장에서는 자기 부처의 지출만 중요하고 다른 부처의 지출은 중요하지 않다. 둘째, 각 지출 부처는 다른 부처의 지출이 늘어나면서 자기 부처의 지출이 줄어드는 것을 가장 기피한다. 셋째, 국민의 재정부담 증가에 따른 부담은 재정당국이 지고 지출부처는 책임지지 않는다. 세 가지 가정에 따르면, 세금 증가와 재정 적자는 모두 지출 부처에게 유리한 재원 확보 방안이 된다.

von Hagen(1992)은 이러한 가설하에서 재정당국과 지출부처 간 양자협의를 진행하는 것을 전제로, 지출부처 A와 B의 가상적 pay-off를 [표 Ⅳ-3]과 같이 예시하였다. 먼저, 예산 총량이 적을 경우 각 부처에 동등하게 예산을 배정하면 pay-off가 40/40이 된다. 반면, 자기 부처는 소극적으로 예산을 요구하고 다른 부처는 적극적으로 예산을 요구함에 따라 결과적으로 다른 부처의 예산만 느는 경우의 pay-off는 20/60 또는 60/20이며, 이것은 각 부처가 가장 싫어하는 시나리오이다. 재정당국이 지출부처의 인센티브를 통제할 만한 충분한 권한을 갖지 못할 경우, 예산 총량을 가급적 많이 요구하는 것이 각 지출부처의 차선 전략이 된다. 이렇게 설정된 지출부처 간 게임은 재정적으로는 예산 총량이 늘어나고 세금 부담 또는 정부부채가 증가하는 것으로 귀결된다.

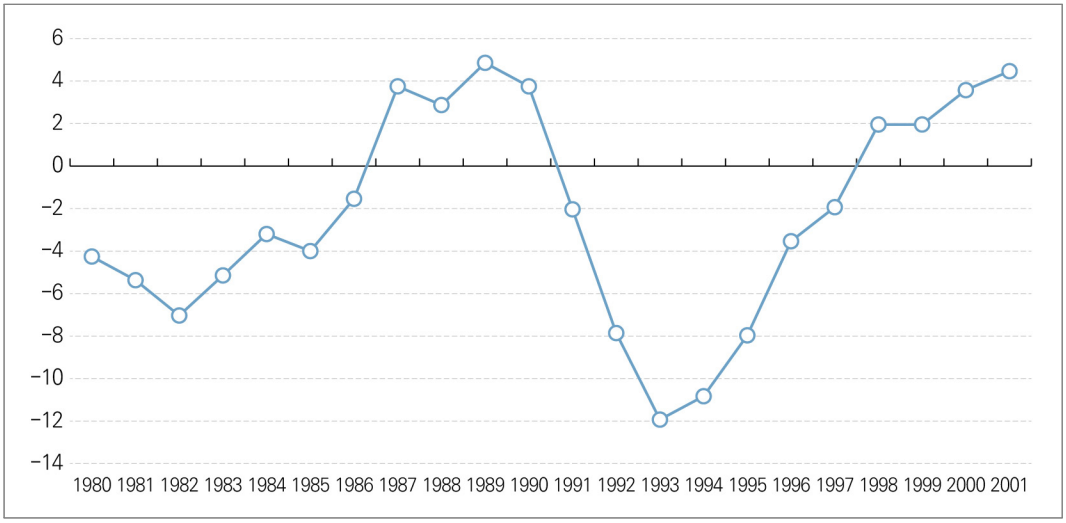
[표 Ⅳ-3] 지출부처의 게임에 따른 지출 및 재정 적자의 확대(예시)

pay off (A, B)		부처 B의 전략	
		낮은 지출	높은 지출
부처 A의 전략	낮은 지출	낮은 세금/낮은 재정 적자 (40, 40)	중간 세금/중간 재정 적자 (20, 60)
	높은 지출	중간 세금/중간 재정 적자 (60, 20)	높은 세금/높은 재정 적자 (50, 50)

자료: von Hagen(1992)

지출부처간 게임의 분석에 이어 von Hagen(1992)은 1970-1980년대 유럽 공동체 국가의 재정지표 데이터를 사용하여 두 가지 가설을 검증하는 계량 분석을 수행하였다. 먼저 재정제도 효과의 가설을 검증하기 위하여는 재정제도 지표 도출이 가능한 각국의 다양한 재정제도를 검토한 후 전문가 설문조사를 토대로 각국의 재정제도 지표를 도출하였다. von Hagen이 구체적으로 살펴본 각국의 재정제도는 균형예산 제약 여부, 부채 발행의 용이성 여부, 중기계획의 설정 여부 및 그 내용, 재정준칙, 예산의 범위(특별회계 등), 예산의 투명성, 의회의 예산승인 과정, 예산집행 관리 감독 등이다. 이러한 변수들을 바탕으로 수행한 von Hagen(1992)의 실증분석 결과에 따르면 재정제도 가설은 강력한 지지를 받은 반면, 중장기 지표관리 가설은 다소 미약한 지지를 받았다. 이러한 결과는 마스트리흐트 조약의 경제수렴 기준(60%/3% 기준)과 같은 중장기 재정지표 관리가 유럽 공동체 국가의 재정건전성 제고에 일정 부분 기여하지만 재정건전성에 보다 크게 기여하는 변수는 예산 과정과 재무부의 권한과 같은 재정제도임을 시사한다. 따라서 von Hagen은 국가별로 재정제도의 상이한 특징들을 면밀하게 관찰하여 각국의 재정 상태를 판단할 때 유의미한 정보로 활용할 필요가 있음을 제안하였다.

한편 스웨덴은 비록 유럽 공동체에 속하지는 않았지만 제1절에서 논의한 바와 같이 1990년대 초반에 한국의 1998년 금융위기보다 더 심각한 경제위기를 경험하였으며([그림 Ⅳ-15], [그림 Ⅳ-23]), 이를 극복하는 과정에서 재정제도의 대대적인 개혁을 단행하였다.

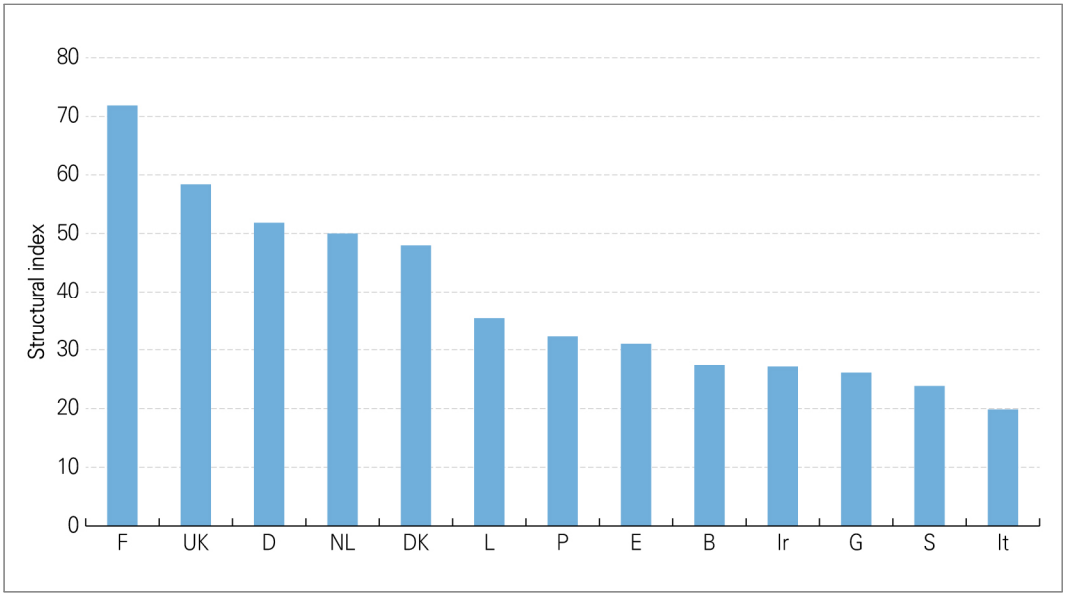


자료: Molander(2001)

[그림 Ⅳ-23] 스웨덴의 재정 수지 추이

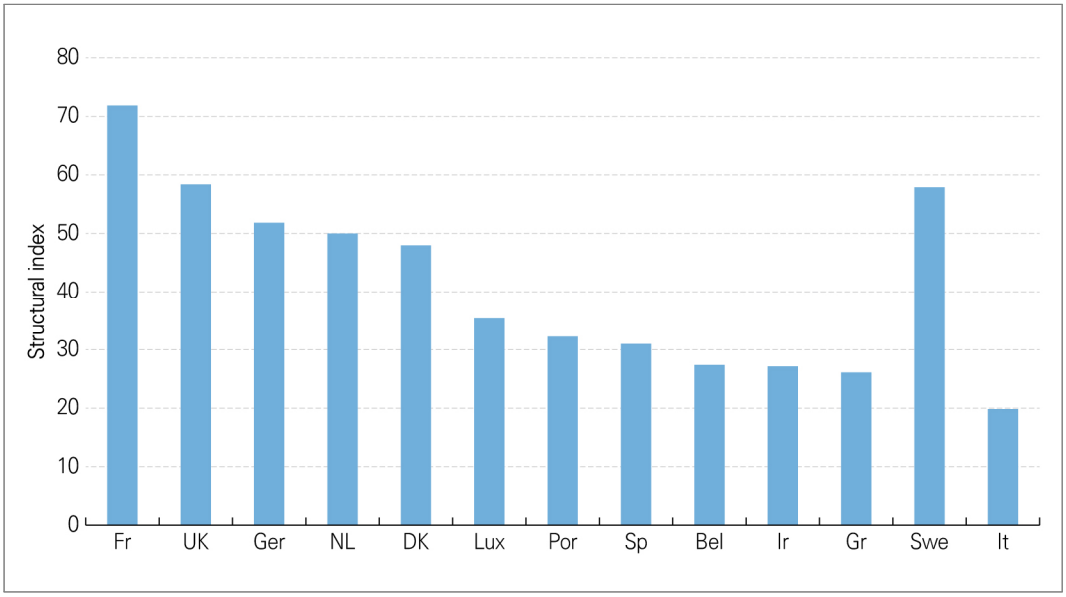
Molander(2001)에 따르면 스웨덴은 1990년대 초반 재정개혁 추진 로드맵을 작성할 때 von Hagen(1992)이 제안한 재정제도 지표를 그대로 활용하였다. von Hagen(1992)의 방법론을 적용하여 도출한 재정개혁 전후의 스웨덴 재정지표는 [그림 Ⅳ-24] 및 [그림 Ⅳ-25]과 같다. 재정개혁 단행 이전인 1992년 스웨덴의 재정구조 지표[59]는 13개 비교 대상 국가 중 12위로 최하위권이었으나, 1996년 순위는 3위로 올라섰다. 그만큼 1990년대 초반의 경제위기를 극복하는 과정에서 단행된 스웨덴의 재정제도 개혁은 매우 획기적이었다는 평가를 받는다.

59) von Hagen(1992)은 재정구조 지표를 도출하기 위하여 다음과 같은 다섯 가지 대분류 분야를 설정하였다. ① 행정부 내에서의 예산 협의 구조(structure of negotiations within government), ② 의회에서의 예산 심의 과정(structure of the parliamentary process), ③ 예산서의 정보의 품질(informativeness of the budget draft), ④ 예산 집행의 유연성(flexibility of the budget execution), ⑤ 장기 계획의 제약성(the longterm planning constraint) 그리고 각각의 대분류에 해당하는 세부 항목에 대하여 점수를 부여하는 방식으로 재정구조 지표를 구축하였다(von Hagen, 1992).



자료: Molander(2001)

[그림 Ⅳ-24] 스웨덴의 재정개혁 이전(1992년) 재정 거버넌스 지표



자료: Molander(2000)

[그림 Ⅳ-25] 스웨덴의 재정개혁 이후(1996) 재정 거버넌스 지표

von Hagen(1992)의 선구적 연구 이후 재정제도에 대한 많은 후속 연구가 진행되었다. 이들 연구에 따르면 각 국가의 정치적 환경은 매우 상이하며 '재정당국(budget authority)'의 의미가 반드시 행정부로 국한되어 규정되는 것은 아니다. 예를 들어, 스웨덴은 내각제 국가이기 때문에 스웨덴의 재정당국과 한국과 같이 대통령제하에서 견제와 균형을 전제로 하는 재정당국은 그 속성이 다르다고 볼 수 있다. 내각제 국가의 경우, 의회가 행정부에 재정 권한을 위임(delegation)하거나, 또는 정당 간 계약에 입각한 재정당국의 권한 설정이 이루어지기 때문에 한 국가의 재정당국의 권한은 행정부와 입법부 간 관계설정의 한 형태로 보아야 할 것이다. 한국의 경우를 보면, 행정부가 헌법에 근거하여 예산편성권을 가지지만, 입법부는 예산의 승인 과정과 법정지출 의결권한과 같이 행정부 재정당국을 통제할 수단이 다양하다. von Hagen(1992) 및 관련된 후속 연구들이 재정당국의 역할에 대하여 종합적으로 던지는 시사점은, 행정부에 대한 위임이든 정치권 내에서의 합의 과정이든 보다 큰 틀에서 재정운용에 대한 '정치권의 자율적 통제(self-constraint)'라는 기제가 원활하게 작동하는 것이야말로 한 나라의 재정 성과에 결정적 영향을 준다는 사실이다.

나. 한국의 재정안정화 경험

von Hagen(1992)의 연구가 시사하는 바는 한국의 경험에도 적용될 수 있다. 한국은 1980년대 초반과 1997년, 두 번의 경제위기를 경험하였다. 1980년대 초반의 경제위기는 1997년에 비하여 훨씬 오래전의 일이기 때문에 이를 극복하는 과정이 상대적으로 덜 알려져 있다. 그러나 1980년대 초반의 경제위기 극복 과정은 1997년의 경제위기 극복 과정보다 재정 정책적 측면에서 훨씬 더 어렵고 강력한 선택을 필요로 하였다(KDI, 2013). 1997년 외환위기는 대규모 재정적자를 감수하면서 재정지출을 늘리는 방식으로(즉 공적 자금을 투입하여) 극복 가능했다. 반면, 1980년대 초반의 경제위기는 1970년대부터 전 세계적 현상이었던 인플레이션이 한국을 비롯한 개도국에서 매우 심각한 수준으로 진행되었기 때문에 인플레이션의 안정화를 위한 강력한 긴축재정을 요구받았다. 당시 경제위기 관점에서 한국과 종종 비교되는 멕시코, 브라질, 아르헨티나 등 남미 국가들의 경우 1980년대 초반 심각한 수준이었던 인플레이션을 잡는 데 실패함에 따라 1980년대 이후부터 100%~1000%에 달하는 초인플레이션에 시달렸다([그림

Ⅳ-26]). 반면 한국은 개도국 중 거의 예외적으로 인플레이션 극복에 성공하였다([그림 Ⅳ-27]).

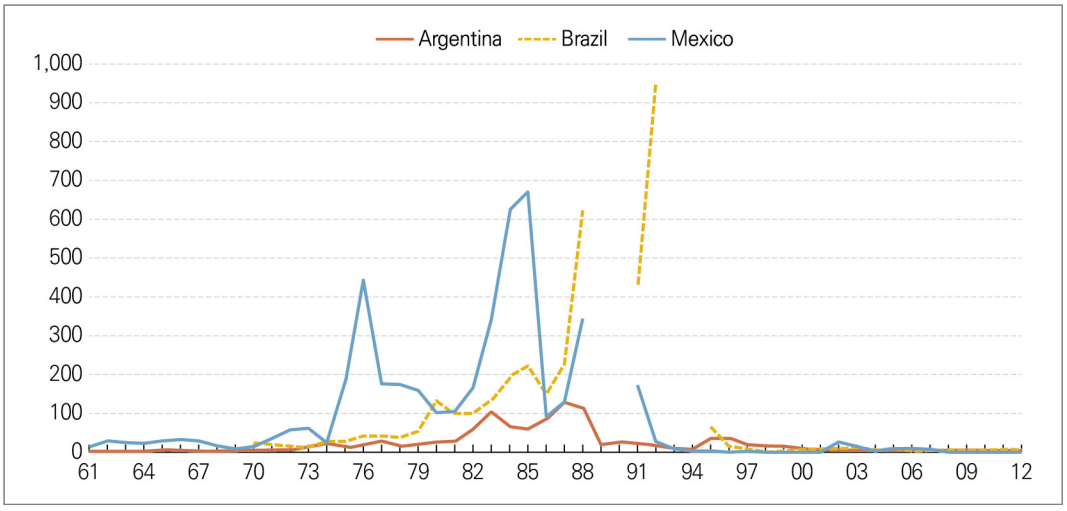
한국이 1980년대 초반 인플레이션을 잡는 과정에서 특히 주목할 점은 재정정책 측면에서의 세출 삭감 규모이다. 당시 재정지출이 GNP(국민총생산)에서 차지하는 비중은 1981년 23%(순융자 포함)에 달하였는데, 그 규모를 1986년에는 GNP의 16%까지 감축하였다([그림 Ⅳ-28]).[60] 그 결과 1986년에는 재정수지가 흑자로 돌아섰고 국가채무의 GDP(국내총생산) 대비 비중은 1980년대 초반부터 금융위기를 맞은 1997년까지 거의 15년 동안 지속적으로 감소하였다([그림 Ⅳ-29]). 이와 같은 재정지표의 개선은 앞서 살펴본 1990년대 초반 이후 스웨덴과 핀란드의 재정지표 개선 못지않은 성과라고 평가할 수 있다.

1980년대 초반 경제위기와 재정위기를 겪은 개발도상국 가운데 한국은 거의 유일하게 이를 극복하고 장기간에 걸쳐 재정지표를 개선하는 성공을 거두었다. 그 성공요인은 스웨덴과 핀란드가 1990년대 초반 이후 von Hagen의 재정제도 개선 권고("재정당국"의 강력한 리더십[61])를 받아들인 것과 유사한 맥락인 것으로 분석된다. 1980년대 초반 이후의 재정안정화 조치는 경제개발 5개년계획 및 예산편성을 책임지는 경제기획원(EPB)이 주도하였다. GNP의 7%p에 달하는 세출 삭감 조치에 대해 지출부처가 강력하게 반발한 것은 당연한 결과였으며 경제기획원으로서도 당초의 긴축정책 기조를 유지하기란 쉬운 일이 아니었다.[62] 그러나 결과적으로는 경제기획원은 계획한 바와 같이 거시경제 안정화 및 재정의 건전화에 성공하였는데, 이는 당시 입법부(정치권)가 재정당국(EBP)에 대하여 강력한 재정정책 권한을 위임하였기 때문에 가능했다. von Hagen(1992)이 재정제도 분석을 통해 1990년대 초반 북유럽에 권고하였던 "재정당국의 강력한 리더십"은 1980년대 초반 한국이 경제위기를 극복하는 열쇠이기도 하였다.

민주화 이후 행정부 재정당국이 주도하던 한국의 재정 거버넌스 전통은 이제 행정부와 입법부가 권한을 공유하는 방식으로 전환되고 있으나 아직까지는 권한과 책임이 분담되는 협치의 단계에는 이르지 못하였다. 이에 따라 광의의 재정당국(행정부와 입법부

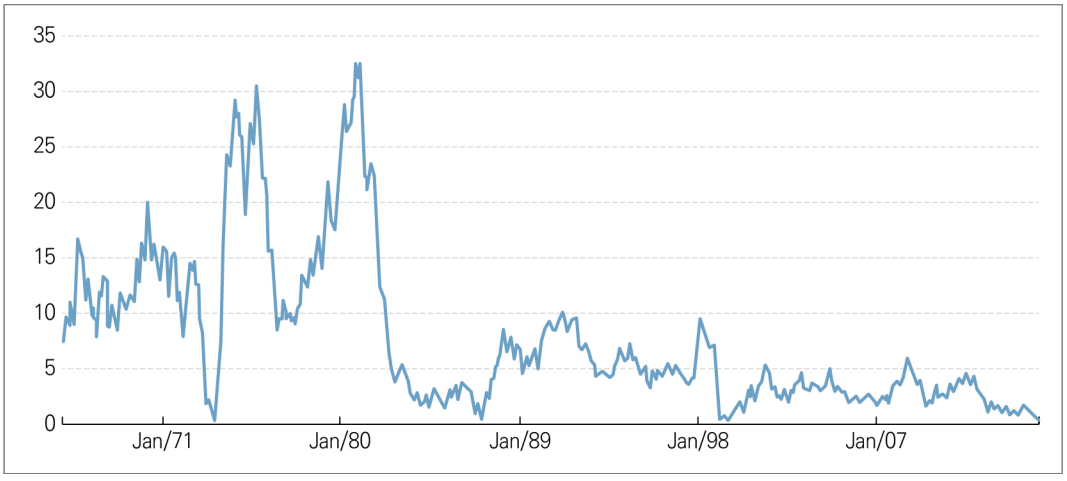
60) 상세한 논의는 기획재정부·KDI국제정책대학원(2013)을 참조할 수 있다
61) 재정당국 리더십의 유형은 행정부 재정당국으로의 강력한 재정 권한의 위임과 의회 권력이 재정 권한을 직접 행사하는 데 따른 강력한 집행력으로 구분된다.
62) "It was as if we (EPB) were alone, surrounded by enemies and there was no way out" (KDI, 2013: 42)

가 공동으로 책임지는 재정정책 리더십)은 국민의 삶의 질 향상과 재정건전성 유지라는 목표를 달성하기 위해 재정제도와 재정 거버넌스를 재구축해야 하는 과제에 직면하고 있다.



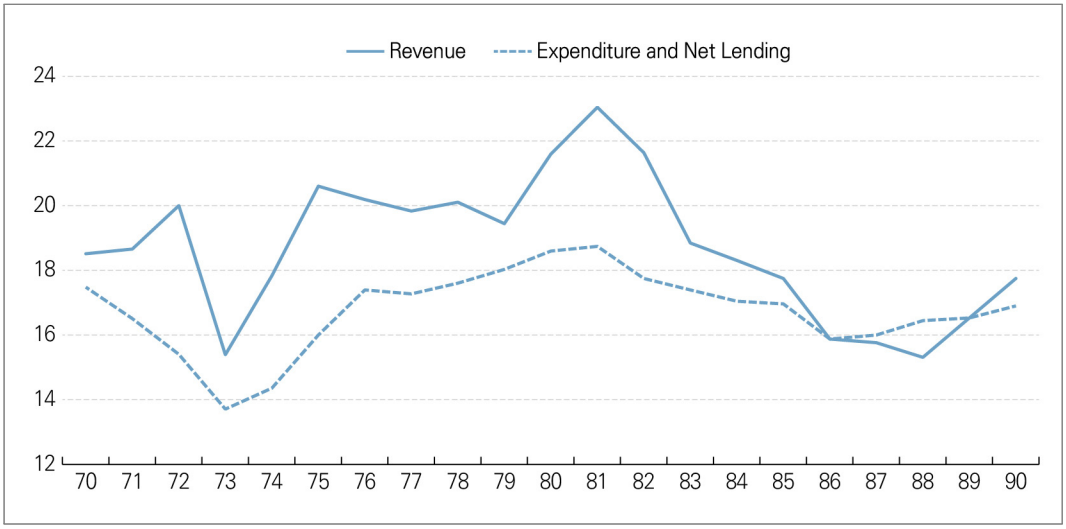
자료: World Bank, WDI (http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/)

[그림 Ⅳ-26] 남미 주요 국가의 인플레이션 추이(%)



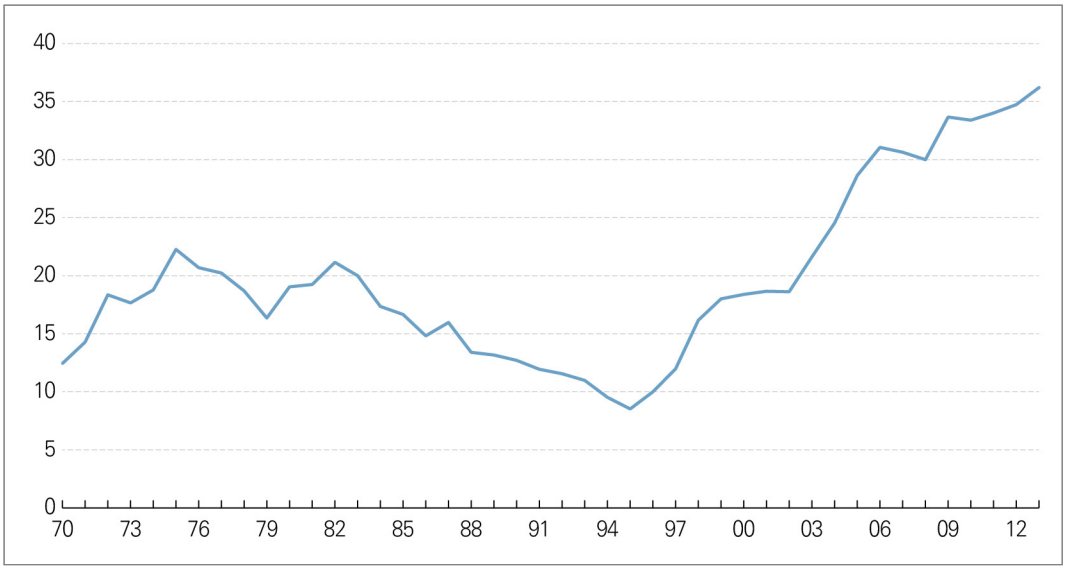
자료: OECD,「Economic Outlook 103」(http://stats.oecd.org)

[그림 Ⅳ-27] 한국의 인플레이션 추이(%)



원자료: Cha, Dong-se(1995), A Half Century of the Korean Economy: Sourcebook.
자료: KDI(2013)

[그림 Ⅳ-28] 중앙정부(공기업 포함) 세입 및 세출 규모 (GNP 비중, %)



자료: 기획예산처와 재정경제부 예·결산 연도별 데이터를 바탕으로 재구성.

[그림 Ⅳ-29] 중앙정부 채무 추이 (GDP 비중, %)

제4장

새로운 환경에 대응하는 재정정책 거버넌스 구축 방안

제4장에서는 새로운 환경에 직면한 한국의 재정정책이 해결해야 할 정책적 과제는 무엇인지, 정책의 기조나 수단별로 중요한 의미를 갖는 재정 거버넌스는 어떻게 구축해야 할지, 중장기 시계에서 요구받는 재정제도 및 법 개정 사항은 무엇인지 등을 제안한다.

제1절 복지국가, 재정 기조의 선택, 재정 거버넌스

제2절 중장기적 재정 안정을 위한 법·제도 개혁과제

제1절 복지국가, 재정 기조의 선택, 재정 거버넌스

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 복지국가로의 도약과 재정 트릴레마의 덫

한국은 1인당 소득수준이 3만달러 이상이면서 인구 5천만이 넘는 나라 가운데 복지수준과 재원 분담 수준이 가장 낮은 그룹에 속한다. Ⅳ부 2장의 재정정책 환경변화 요인에서 설명한 바와 같이 한국은 인구구조 고령화, 삶의 질 향상에 대한 국민적 요구의 증가, 4차 산업혁명에 따른 일자리 감소 및 소득불평등 심화에 따른 재분배정책의 강화 등 재정수요 확대 요인이 산재해 있다. 반면 이에 대응한 재원조달 계획에 대한 논의는 구체화되지 않고 있어, 참여정부 시절 '비전 2030' 계획 수립 때와 유사한 상황이 되풀이되는 실정이다. 복지지출 증대와 재원 분담에 대한 논의는 과거 정부 때부터의 '증세 없는 복지' 프레임에서 한 발짝도 진전되지 못하고 있어 재정 분야에서는 이른바 복지수준-조세부담률-국가채무라는 재정 트릴레마의 문제가 현안으로 제기된다.[63]

재정 트릴레마는 '높은 복지수준-낮은 조세부담률-낮은 국가채무비율'을 동시에 만족시키기는 불가능하며, 세 가지 선호지표 가운데 두 가지를 선택하면 다른 하나는 희생할 수밖에 없는 트레이드-오프의 상황을 의미한다. 인구 5천만명 이상이면서 1인당 GDP 3만달러 이상인 국가가 처한 재정 트릴레마의 상황은 [표 Ⅳ-4]에서 확인되는 바와 같다. 물론 재정 트릴레마 문제에 접근할 때 가장 먼저 결정해야 할 사항은 복지 수준과 재정 부담에 대한 국민적 합의이다. 현재의 '저부담-저복지' 단계에서 '중부담-중복지'로 갈 것인지 '고부담-고복지'로 갈 것인지에 대한 국민적 합의 형성에 따라 재정 트릴레마의 덫에서 무엇을 우선시해야 할 지가 정해진다. 앞서 재정정책의 환경변화를 서술하면서 향후 고령화 등에 의한 복지지출의 급속한 증가를 전망한 바 있으나, 북유럽과 같은 고복지-고부담을 지향할지 미국 수준의 중복지-중부담을 지향할지는 어디까지나 국가 차원에서 국민이 정치적으로 선택해야 할 영역이다.

63) 재정 트릴레마에 대한 논의는 류덕현(2018)의 일부를 간략하게 정리한 것이다.

[표 Ⅳ-4] OECD 국가의 재정 트릴레마 사례(%)

	복지수준	국민부담율 (A)			국가채무
			조세부담률 (B)	A-B	
한국	10.4	26.2	19.4	6.8	43.7
일본	23.7	30.7	18.6	12.1	234.4
미국	19.3	26.0	19.8	6.2	138.5
영국	21.5	33.2	26.9	6.3	93.5
프랑스	31.5	45.3	28.5	16.8	109.2
이탈리아	28.9	42.9	29.9	13.0	132.0
독일	25.3	37.6	23.4	14.2	68.2
스웨덴	27.8	44.1	34.1	10.0	56.9
OECD	21.0	34.3	25.0	9.3	83.4

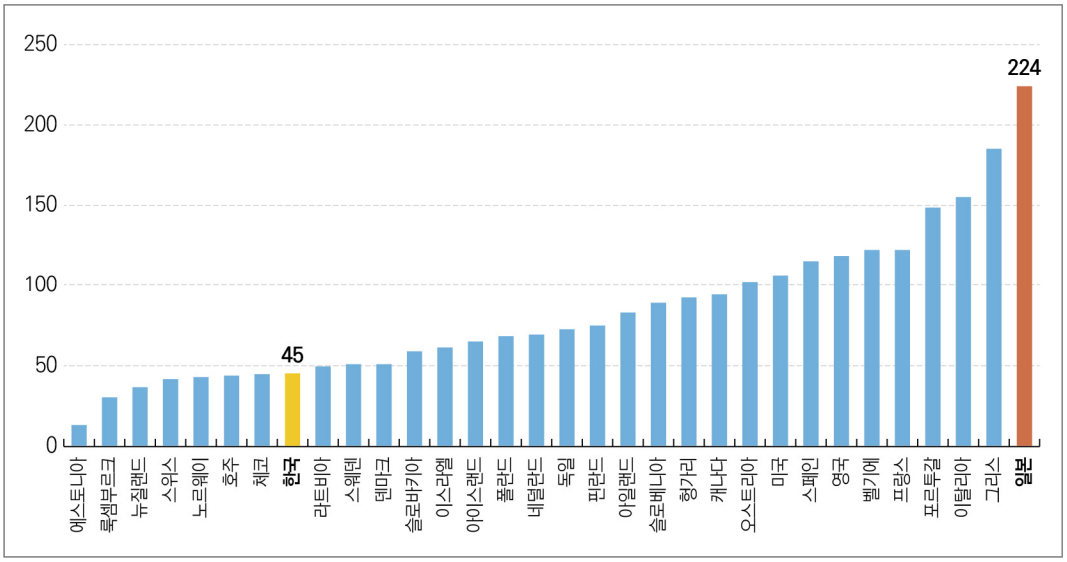
주: 2016년 일반정부 기준 GDP 대비 비중이며 일본의 국가채무비율은 2014년 기준임
자료: OECD Revenue Statistics(류덕현 (2018)에서 재인용).

복지 수준에 대한 국민적 합의가 이루어진 다음에는 재원조달에 대한 정책적 판단과 선택의 문제를 해결해야 한다. 가령, 스웨덴처럼 높은 복지 수준을 누리면서 국가채무비율을 낮게 유지하려면 조세부담율의 대폭 상승이 불가피하며, 낮은 조세부담률을 유지하면서 높은 복지 수준을 누리려면 일본처럼 높은 수준의 국가채무를 수용해야 하는 상황이 발생한다. 현재 한국은 '낮은 조세부담률-낮은 국가채무비율' 등 재정건전성은 유지하고 있지만 복지 수준은 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이다. OECD 국가의 평균 복지 수준(GDP 대비 21%)에는 못 미치더라도 국민들이 삶의 질 제고를 위해 복지 수준을 상향하는 정책을 선택하는 경우 국가채무의 증가나 조세부담률의 증가는 불가피한 선택사항이 된다.

복지지출에 대한 재원조달을 국민부담률의 상향을 통해서 할 것인지 아니면 국가채무비율 상향을 통해서 할 것인지는 국가마다 상이한 재정여건을 고려해야 한다. 국가채무비율이 낮은 국가들인 스웨덴, 독일, 영국 등의 경우 국민부담률이 각각 44.1%, 37.6%, 그리고 33.2%이다. 반면 한국과 같이 국민부담률(및 조세부담률)이 낮은 미국, 일본의 경우 국가채무비율이 매우 높다.

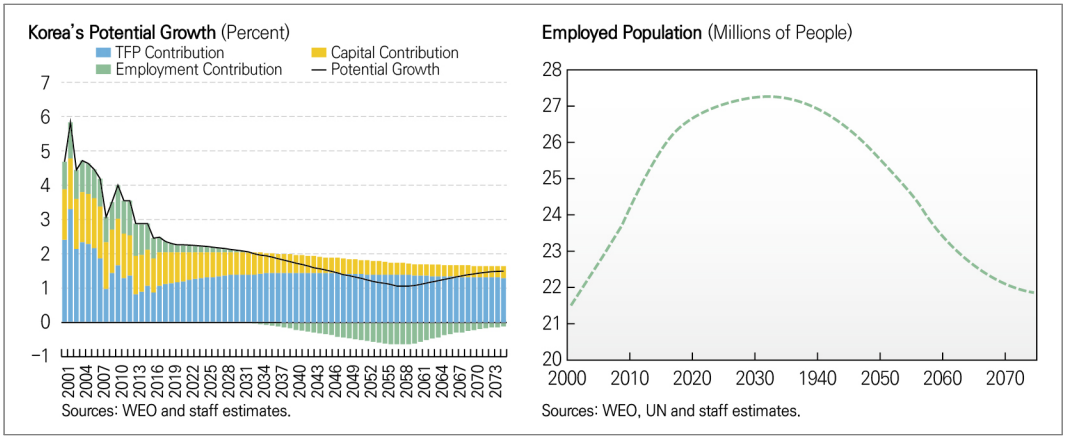
재원조달의 관점에서 볼 때 한 가지 다행인 점은 한국의 정부부채 수준이 상당히 양

호하다는 점이다([그림 Ⅳ-30]). 한국의 국가부채(D2)는 GDP의 약 45% 수준으로 OECD 국가 중 저(低)국가부채 그룹에 해당한다. 일본은 국가부채가 GDP의 230% 수준으로 OECD 국가 중 단연 높은데 한국의 재정 상황은 일본과 달리 아직까지는 상당히 건전한 편이다. 다만 국가부채 수준은 재정운용의 적정화(optimization)가 실패할 경우 급속도로 증가하는 특성이 있다. 따라서 한국은 현재의 양호한 국가부채에서 누릴 수 있는 재정 여력을 효과적으로 활용하되 장기적으로는 재정건전성을 유지할 수 있는 방안을 확보해 두어야 한다.



[그림 Ⅳ-30] OECD 국가의 GDP 대비 부채 비중(%)

장기적 관점의 재정건전성 유지 노력이 중요한 또 다른 이유는 최근 들어 한국의 성장잠재력 약화가 현저한 수준으로 진행되고 있기 때문이다. 성장잠재력을 약화시키는 기저 원인은 생산가능인구가 줄어들고 있기 때문인데 2020년 이후에는 생산가능인구의 증가세가 멈춤에 따라 잠재성장률이 2%대 이하로 하락할 것으로 전망된다. 이 경우 노령화 및 일자리 감소로 민간소비와 민간투자가 위축되고 이로 인해 총수요 위축이 만성적으로 진행될 가능성을 배제하기 어렵다([그림 Ⅳ-31]).

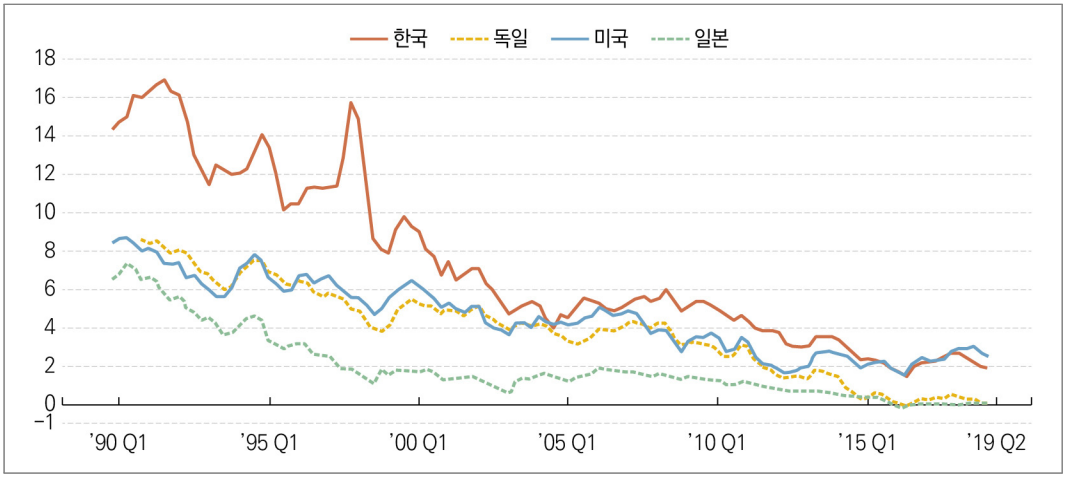


자료: IMF(2018)

[그림 Ⅳ-31] 한국의 생산가능인구 및 잠재성장률 장기 전망

증가하는 재정지출 수요, 양호한 국가채무 수준, 그리고 성장잠재력 하락에 따른 재정수입 증가 추세의 둔화 등을 종합적으로 고려할 때 한국이 추가적 재정 수입을 확보하기 위해서는 향후 일정 수준의 조세부담률 증가가 불가피해 보인다. 그러나 조세 부담의 증가는 경제 활동의 위축(노동 수요 및 자본 공급의 위축)으로 이어질 위험이 높기 때문에 증세를 결정하더라도 그 속도는 급속하지 않아야 한다. 특히 경제 및 인구 구조의 변화가 급속도로 진행되는 향후 10년에서 20년 동안에는 조세부담률은 완만하게 증가시키는 한편 국가부채가 양호한 상황을 활용하여 국가부채를 점진적으로 늘려가는 재정정책 수단의 조화가 필요하다.

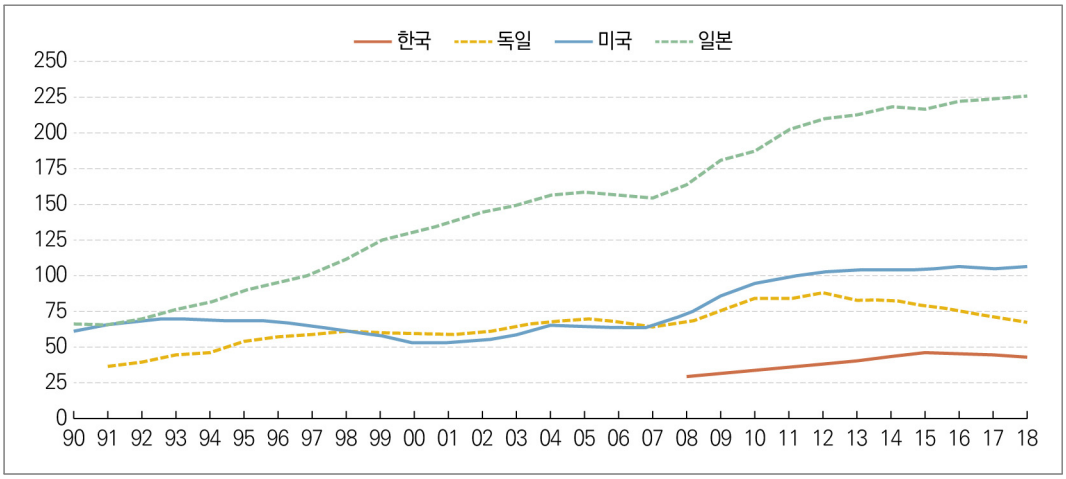
앞서 언급한 바와 같이, 국채 발행에 따른 이자 부담이 증가할 가능성이 한동안 높지 않다는 점은 국채를 재원조달 수단으로 고려함에 있어 매우 다행스러운 요소이다. 국채 이자율의 세계적 추세에서 확인되듯이 미국의 국채 이자율은 1990년대에는 8%대에 달하였으나 2000년대 이후 4% 수준으로, 현재는 2% 수준으로 하락하였다([그림 Ⅳ-32]). 미국의 국채 이자율은 장기적으로도 하락 추세가 계속될 것이라는 전망이 지배적이다(Blanchard, 2019; Summers, 2019). 한국의 국채 이자율 역시 일본이나 독일보다는 높지만 현재 2%대 이하 수준에 머물고 있다. 세계적 추세를 감안할 때 향후 한국의 국채 이자율은 1%대로 낮아질 가능성이 높으며 이러한 저금리 기조는 앞으로도 상당 기간 지속될 전망이다. 한국의 국채 수준과 이자율에 대한 장기전망을 종합하건대, 국채를 활용한 재원조달의 여건은 상당히 양호하다는 평가를 내릴 수 있다.



자료: OECD, Economic Outlook (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-32] OECD 주요국의 국채(10년물) 이자율 하락 추세

한편 일본의 국가채무 수준은 현재 GDP의 230%로 OECD 국가들 중 가장 높지만 1990년대 초반까지만 하더라도 동 비율은 60% 수준으로 미국, 독일과 크게 다르지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다([그림 Ⅳ-33]). 일본의 국채 상황은 국채를 재원조달 수단으로 활용해야 하는 한국의 입장에서는 시사하는 바가 크다.



자료: OECD, Economic Outlook (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-33] 1990년대 초반 이후 일본 부채 증가 추세 (GDP 비중)

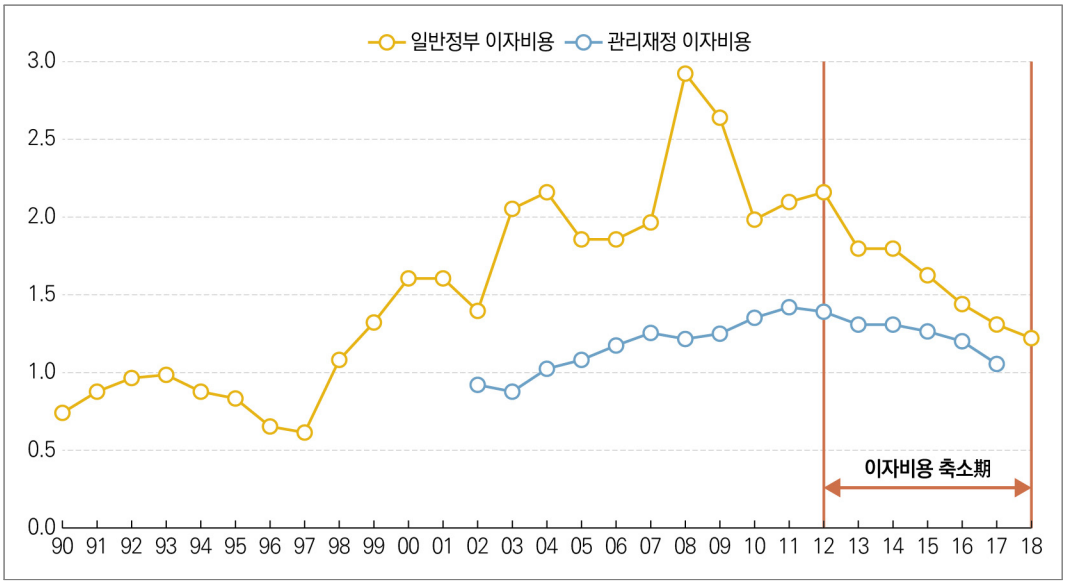
일본의 국가부채가 1990년 이후 크게 상승한 이유는, 1990년대 초반 이후부터 급속하게 진행한 노령화의 영향으로 복지지출을 중심으로 재정지출 수요가 급증한 반면, 성장잠재력의 둔화로 조세수입의 확보 여력은 크게 줄었기 때문이다. 즉 일본은 1990년대 초반부터 당면하기 시작한 경제 활력의 약화 및 노령화에 대응하여 재원 확보의 수단으로 국채를 적극적으로 활용한 국가이다. 현재 한국이 당면한 재정정책 여건(경제 활력의 둔화 및 노령화의 급속한 진전)은 일본이 1990년대 초반 당면한 재정정책 여건과 매우 흡사하다. 한국과 일본의 인구구조 및 재정여건의 유사성을 고려할 때 일본의 국채 활용 경험은 한국의 재정당국에 경각심을 불러 일으킬 만하다.

GDP의 230%에 달하는 국가부채 규모는 일본 정부가 보유한 금융자산을 고려하더라도 지나치게 높은 수준이다. 그러나 최근 IMF의 수석이코노미스트를 지낸 블랑샤르 교수가 일본 정부가 국가부채를 더 끌어올릴 필요가 있다고 주장한 것에 주목할 필요가 있다(Blanchard and Takeshi, 2019). 거시재정 분야의 최고 권위자 중 한 사람인 블랑샤르 교수가 일본의 국가채무 수준을 더욱 높여야 한다고 주장한 이유는 그 자신의 표현처럼 "매우 간단"하다. 일본은 총수요의 부족으로 장기적 경기 침체 상황을 벗어나지 못하고 있는 반면에 낮은 국채 이자율로 국채 확대의 재정적 부담이 매우 낮아지면서 국채의 활용도가 더욱 높아졌기 때문이다.[64]

블랑샤르 교수는, 경제 활력이 약한 국가는 국가부채 수준이 일본처럼 높더라도 국채 이자율의 장기 하락 추세를 감안하여 국채의 적극적 활용을 통한 확대적 재정정책이 필요하다고 권고한다. 반면 한국은 아직까지 재정정책의 기조로서 국가부채의 적극적 활용에 대한 논의가 미미한 수준이다. 특히 최근 들어 크게 낮아진 한국의 국채 이자율 수준이 재정정책 기조에 미치는 함의도 거의 논의되지 않고 있다. 한국의 국채 이자 부담의 장기 추세에 따르면 국채 보유에 따른 이자 부담은 현저하게 하락하였다([그림 Ⅳ-34]). 국채 이자 부담의 GDP 대비 비중은 1990년대 초반부터 2000년대 후반까지 그

64) "Our argument is a simple one: Japan is suffering from a strong case of secular stagnation, in which domestic private demand is too weak to sustain full employment without the help of fiscal and monetary policy. Why private demand is so weak is still controversial, but it is clear that one major factor is the declining population and the associated high private saving rate; this factor will remain relevant for a long time to come. Monetary policy has done everything it could, from QE to negative rates, but it turns out it is not enough. In this context, the case for using fiscal policy to prop demand is a strong one. Very low interest rates, current and prospective, imply that both the fiscal and economic costs of debt are low. And the benefits of public deficits, namely higher activity, are high" (Blanchard and Takeshi, 2019)

수준이 지속적으로 상승하였다가 그 이후부터는 지속적인 하락 추세를 보인다. 2018년 기준 관리재정 국가채무의 이자 부담이 GDP의 1% 수준까지 하락하였는데, 향후에는 1% 이하로 떨어질 가능성도 높아지고 있다.



자료: OECD, Economic Outlook (https://stats.oecd.org/)

[그림 Ⅳ-34] 한국의 국채 이자 부담 추세

2 향후 재정정책 기조의 기본 방향[65]

한국의 경제·사회적 여건 및 재정정책 여건을 전제로 하여 향후의 재정정책 기조의 기본 방향을 정리하면 다음과 같다. 먼저 재정지출은 노령화에 따른 복지지출 증가, 일자리 지원정책의 확대, 소득·자산 격차의 완화 필요성 등 앞으로 계속 증가할 수밖에 없다. 재정지출 증가에 대응하기 위한 재원 조달수단으로는 증세 또는 국채 발행이 가능한 대안이다. 그런데 증세의 경우 총수요(투자 및 소비)를 위축시켜 경제 활력을 더욱 떨어뜨리는 악순환을 초래할 수 있으므로 현재로서는 증세보다는 낮은 이자율을 활용

65) "세금과 부채 간 선택은 사실상 과세 시기의 시점 간 선택이다(The optimal choice between tax finance and debt finance is really a choice about the timing of those taxes)." (Feldstein, 1985)

하면서 총수요를 증대시키는 국채 활용이 바람직하다. 현재의 국내외 경제 여건을 감안할 때 이러한 재정 기조는 단기적 시각보다 중기적 시각으로 설정할 필요가 있다. 이처럼 조세부담률의 상승 기조를 완만하게 유지한다고 하더라도 고용자 부담과 노동공급자 소득 간 격차(tax wedge)가 발생하여 사실상 소득세의 성격을 갖는 사회보장기여금(국민연금, 건강보험 등)의 경우 장기적 지속가능성 차원에서 그 부담이 견조하게 상승할 수밖에 없을 것이다.

이러한 관점에서 보았을 때 한국의 향후 재정정책 기조는 일단 (1) 재정 확대(expansionary fiscal policy) 시기를 거쳐 (2) 재정안정화(fiscal consolidation)의 시기로 전환하는 것이 바람직하다고 본다. 특히 향후 중기적으로 성장잠재력과 경제 활력의 약화로 성장률(g) 하락이 예상되지만 국채 이자율(r)이 전 세계적으로 매우 낮은 수준(1% 이하)까지 하락할 것으로 전망되기 때문에 이러한 "r 〈 g"의 시기에는 국채가 증가하더라도 GDP 비중이 완만하게 증가할 것이므로 국채를 적극적으로 활용하는 것이 동태적 효율성(dynamic efficiency) 측면에서 바람직하다. 또한 국채의 이자 부담이 적은 시기에는 국채의 적극적 활용으로 확보한 재원으로 잠재성장률 제고에 기여하는 분야(교육, R&D, 일자리, 환경 등)의 재정투자를 확대할 경우 상승하는 성장률(g)에 힘입어 GDP 대비 국채 비중의 증가율을 완만하게 관리 가능하다.

국채 이자율의 현재 추세에 비추어 볼 때 중기적으로 국가 부채의 증가가 동태적 효율성("r 〈 g")을 제고할 가능성이 높지만 국채 이자율이 상승 기조로 전환할 경우 높아진 국가채무가 국가신용 위험(sovereign risk)의 증가로 귀결할 가능성 또한 배제하기 어렵다. 특히 한국의 경우 국가 자본이 풍부하지도 않고 기축통화 보유국도 아니므로 국가 자본이 풍부한 일본처럼 GDP 대비 국가부채의 비중을 매우 높게 유지하는 전략은 국가신용 위험의 가능성을 대폭 상승시킬 것이다. 따라서 국가부채의 수준을 높이더라도 중기적 시계(5년±α)에서 그 값이 일정 수준(60%) 이상에 도달할 것으로 예상되는 시점에는 조세부담률 인상 및 재정지출의 억제를 통하여 재정건전화를 적극적으로 추진해야 한다. 이러한 재정정책의 시점 간 적정화가 현실적으로 가능하려면 재정정책 수단(조세부담률 인상 및 세출 억제)을 유연하게 활용할 수 있는 재정 거버넌스의 구축이 중요하다.

재정정책 여건에 따라 한국이 선택할 수 있는 재정정책 기조를 정리하면 [표 Ⅳ-5]와

같다. 현재 한국이 당면한 성장잠재력 둔화와 경제 활력의 약화, 그리고 낮은 수준의 국가부채와 국채 이자율을 종합할 때 시점 간 재원조달의 적정화 관점에서 빠른 속도로 증가하는 세출과 조세수입 간의 격차는 국채를 활용하여 해소하는 한편, 조세부담률을 완만하게 상승시키는 재정정책 기조를 제시한다. 다만, 조세수입과 국채 활용 시점 간 적정화를 중장기적 재정정책의 기조로 설정하면 역설적으로 재정지출의 확대 시기에 재정이 방만하게 운영되지 않도록 재정을 신중하게 확장하는 것이 중요하다. 국채를 활용한 재정지출 확대의 경우, 증세에 비해 정치적 부담이 적어서 재정운용을 방만하게 만들 위험이 커지기 때문이다. 국가부채 증가 시기에 모든 부처(분야-부문)가 정부재정을 나눠먹기 식 '쉬운 지출'로 인식할 경우, 정부 규모 확대에 따른 재정 비효율이 커지면서 성장잠재력을 오히려 잠식시키는 요인임을 염두에 둘 필요가 있다. 따라서 국채를 활용하여 재정 규모를 확대하는 시기에도 재정지출 구조의 효율화 노력을 지속적으로 병행하는 것이 중요하다.

[표 Ⅳ-5] 한국의 재정정책 여건 변화와 재정정책 기조의 선택

재정정책 기조	• 시점 간(intertemporal) 세금-부채의 적정 조합(optimal choice) - 조세부담률을 완만하게 증가시키고, 세출-세입 격차는 국채 활용	
재정정책 여건	(현재) • 선진국 수준의 1인당 소득 • 낮은 경제성장률 및 경기 위축 • 낮은 조세부담률 • 증가하는 사회보장기여금 • 재정지출 소요의 증가 • 낮은 국가부채 수준 • 낮은 국채 이자율	(중장기) • 높은 1인당 소득 • 낮은 경제성장률/균제 상태 • 완만하게 증가한 조세부담률 • 견조하게 증가한 사회보장기여금 • 재정지출 증가 요인의 안정화 • 높아진 국가부채 • 높아진 국채 이자율

3 재정 거버넌스의 역할

재정정책에 대한 권한을 가지고 의사결정을 하는 재정 거버넌스의 역할[66]은 재정정책의 기조가 증세, 국채 활용, 세출 축소 중 무엇인가에 따라 달라진다([표 Ⅳ-6]). 원론

66) 본 연구에서 재정 거버넌스는 책임과 권한을 가지고 정책에 대한 의사결정을 하는 주체·제도·조직의 의미로 사용하였다.

적으로 말해 증세와 세출(지출 예산)은 조세법률주의와 국회의 예산심의 및 승인 권한으로 인해 국회의 의사결정 영역에 해당하며 국가채무의 활용은 재정당국의 행정 권한에 속한다.

국채 발행의 경우 예산심사 단계에서 국회 동의가 필요하지만 이에 따른 비용(세금) 부담이 바로 발생하는 것은 아니어서 증세에 비해 국민의 정치적 관심도는 상대적으로 낮다. 국채 발행의 규모 또한 행정부의 예산편성에 따른 세출입 격차로 결정되므로 최종적으로는 국회가 관여하지만 국채의 적극적 활용 여부를 일차적으로는 주도하는 주체는 행정부이다. 다만 국가부채는 미래의 세금 부담을 증가시키기 때문에 궁극적으로는 국민의 합의와 국회의 정치적 의사결정 과정이 그 수준을 결정한다. 다른 한편, 정치적 부담이 낮은 국채가 낭비적 지출로 남용될 위험을 낮추기 위해서는 국회의 예산심의 과정에서 '절제된 국채 승인'이라는 정치적 기제가 작동해야 하는데 이 기제는 "재정당국과 국회의 협치" 거버넌스를 통해 가능하다.

[표 Ⅳ-6] 재정정책 시기의 선택과 재정 거버넌스의 역할

재정정책 시기		재정확대 시기		재정건전화 시기	
재정정책 수단		① 세수 증대	② 부채 증가	③ 세수 증대	④ 세출 축소
재정정책 효과	장점	- 부채 억제	- 총수요 증대 - 동태적 효율성 제고 (국채 이자율이 낮은 경우)	- 부채 억제	- 부채 억제
	단점	- 경제 활력 위축 - 정치적 저항	- 재정건전성 악화	- 경제 활력 위축 - 정치적 저항	- 성장잠재력 및 삶의 질 제고에 한계 - 부처의 저항
재정정책 기조의 선택 기준		〈세금과 부채의 시점 간 조화〉 - (국채 활용이 바람직한("r 〈 g") 시기) 국채를 활용하지 않고 세금 부담을 올리는 것은 동태적으로 비효율적 ⟾ 재정 부담이 적은 국채를 활용하여 확보한 재원으로 경제 생산성 제고에 기여하는 재정투자(포용성 강화, 교육, R&D, 일자리, 환경) 확대(dynamic efficiency) * 재정확대가 '쉬운 지출'로 인한 방만한 재정이 아닌 효율적 재정투자 확대로 연결되도록 국채 활용을 신중하게 진행하는 것이 중요 - (국가부채가 부담이 되는 시기) 재정확대기에는 국가부채의 수준이 높아질 것이므로 국가채무 증가가 국가신용 위험(sovereign risk)으로 이어지지 않도록 그 수준을 관리해야 하는 시점에 도달⟾ 국가부채가 일정 수준 이상으로 증가하면 조세부담률의 인상과 재정지출의 효율화를 통하여 재정건전화 추진			

세수 인상 및 세출 감축은 재정확대기에서 재정건전화기로 전환되는 시점의 재정정책 수단이다. 조세 부담 상승은 납세자의 동의와 정치권의 합의가 관건이므로 국회가 주도한다. 재정지출 감축은 세출예산 편성권을 갖는 재정당국이 추진하는 지출 효율화 작업에서 출발하지만 예산의 심의와 승인은 궁극적으로는 입법부의 권한이다. 따라서 재정당국의 세출 축소 및 효율화 노력이 성과를 거두려면 일차적으로는 재정당국의 추진력이 중요하며, 다음으로 재정당국의 세출 축소 및 효율화 의지를 현실화하기 위해서는 재정 효율화에 대한 국민과 국회의 동의가 중요하다. 요컨대 재정 확장기의 국채 활용이든 재정건전화기의 증세 또는 세출 축소이든 성공적 재정 관리를 위해서는 재정당국과 정치권(국회)의 협력과 조화가 필수 불가결하다.

재정정책의 기조에 대응하는 재정 거버넌스의 역할은 [표 Ⅳ-7]에 나타난 바와 같이 국회 주도적 재정 거버넌스와 재정당국과 국회의 협치가 중요한 재정 거버넌스로 그 유형을 구분할 수 있다.

[표 Ⅳ-7] 재정정책 기조에 대응하는 재정 거버넌스의 역할

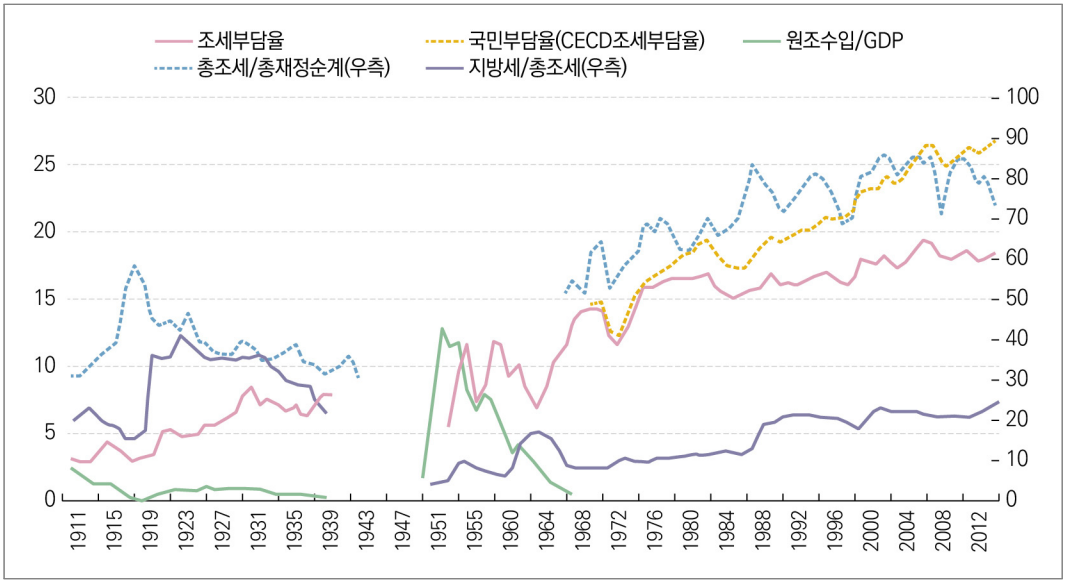
① 세수 증대	② 부채 증가	③ 세출 축소
- 국회 주도 - 조세법률주의에 따라, 증세는 국민 합의에 대한 국회의 정치적 수용 과정이 중요	- 단기적으로는 재정당국, 중장기적으로는 국회의 역할 - 1차적으로는 행정부 예산편성권에 의해 결정 - 궁극적으로는 미래의 증세 부담에 대한 국회(국민적 합의)의 결정 사항임 ・ 국회의 부채 증가 통제력 강화 ・ 국채 활용과 함께 재정지출 구조조정 및 지출 혁신 병행에 대한 국회의 통제 장치 강화	- 재정혁신 주도권은 재정당국에 있으나 이를 위한 국민적 합의 형성 및 법적 통제력은 국회가 제공해야 할 문제 - 강력한 재정지출 구조조정 및 지출 혁신을 위한 국회의 예산 관리 기능 강화 - 국회의 세출 축소 동의 또는 재정당국에 위임

결국, 재정정책 여건에 따라 재정운용의 지속가능성을 높이기 위해서는, 정책적인 측면에서 경제적 여건에 대응하는 재정정책의 기조 설정이 중요하며 추진 주체의 측면에서 재정당국과 정치권(국회)이 역할 간 상호 조화가 중요하다. 또한 행정부-입법부 간 협치가 성공하기 위해서는 제도적 측면에서는 정치체제, 헌법, 법제, 관행과 같은 재정제도의 역할이 또한 중요하다.

이상은 재정정책 수단과 이를 결정하는 재정 거버넌스의 역할에 대한 원론적 설명이다. 그런데, 세 부담과 지출 예산을 실질적으로 결정하는 과정을 살펴보면, 예산심의 및 승인 권한이 입법부에 부여되어 있는데도 입법부의 재정 권한이 매우 취약한 상태에 머무름을 알 수 있다. 예를 들어, 조세를 결정하는 재정 거버넌스는 헌법이 규정한 조세법률주의[67]에 따라 원칙적으로는 입법부의 영역에 해당한다. 그러나 조세입법은 고도의 전문성이 필요하며 발전국가 시기의 관행 등으로 행정적 재량을 폭넓게 받아들이기 때문에 원칙과 현실 사이에 있는 간극에 유의해야 한다. 우선, 조세 분야 입법에는 높은 수준의 법적 지식과 세무분야 실무지식을 갖추어야 한다. 따라서 조세법률주의에도 불구하고 조세입법은 국민의 대표인 입법부가 아니라 행정부 내 기술관료 집단이 주도하는 경향성이 있다. 또한 대통령령 등 행정입법도 남발되는데, 조세 분야 행정입법은 신속성과 효율성이라는 장점에도 불구하고 행정편의주의와 국민 권리의 침해라는 비판을 피해가기 어렵다.

조세입법이 매우 높은 기술적 전문성을 요구하는 점 외에도 입법부가 조세입법의 영역에서 행정부에 비해 입법의 주도성을 확보하지 못한 배경으로 한국 조세제도의 역사적 형성과정을 강조하는 분석결과도 주목할 만하다(임주영, 2010). 즉, 한국은 민주주의 제도가 성숙하기 전에 정부주도 경제성장 정책과 조세제도의 기반을 갖추었기 때문에 헌법이 규정한 조세법률주의에도 불구하고 국회가 조세에 대한 입법 역량을 내실화하기 어려웠다. 임주영(2010)은 이를 두고 "60년대 경제개발이 시작된 이후 조세의 주된 기능이 정부의 투자재원조달에 맞추어져 왔고", "경제가 지속적으로 성장함에 따라 시장과 산업의 형태와 성격이 시기별로 변화해 온 과정에서 국회에 비하여 상대적으로 능동적이고 탄력적인 행정부 중심으로 조세 관련 법률이 제정되고 운영"된 점을 언급하면서 그 문제점으로 "자의적이고 재량적인 입법으로 국민의 권리가 침해"(p. 12)되어 왔음을 지적한다. [그림 Ⅳ-35]에서 보듯이 경제개발 초기에는 조세부담률이 10% 내외에 불과하였으며 청와대와 경제기획원이 주요 개발재원인 공적 원조(세입의 50%에 달함)를 조달해 사용하였기 때문에 입법부가 조세법률주의에 의거해 정부 정책을 통제할 여지가 크지 않았다.

67) 헌법 제59조("조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.")에 규정된 조세법률주의 원칙에 대해 헌법재판소는 "국민의 대표인 국회가 제정한 법률을 통해서 조세를 부과함으로써 국민의 재산권과 국민의 경제생활에서 법적 안정성과 예측 가능성을 보장하기 위한 것"(임주영, 2010, p. 12에서 재인용)으로 설명한다.



출처: 김재호(2018)

[그림 Ⅳ-35] 조세부담률 및 조세 관련 비율(%) (1911~2015년)

재정 거버넌스에 국한된 것은 아니지만, 1965년에 시작해서 1980년대 전두환 정부 때까지 이어진 월간 경제동향보고회의의 구성과 운영 방식은 한국에서 국회의 입법 주도권과 행정부에 대한 민주적 통제가 작동하지 않는 이유를 단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다. 매월 개최하는 이 회의에서 경제기획원 장관은 "총리 이하 전 각료, 중앙은행 총재, 여당 정책위의장, 국회의 관련 상임위원장이 배석한 가운데 대통령에게 경제동향을 보고했다"(기획재정부·KDI국제정책대학원, 2014: 50). 회의의 참석자들은 경제개발계획의 각 단계를 책임지는 실행 주체 역할을 부여받았다. 특히 행정부 구성원이 아닌 여당과 국회 상임위원장도 대통령 보고회의의 참석자로서 경제계획과 관련한 예산안과 법안심의를 담당한 점은 국회와 행정부가 동등한 협력체제를 구축했다기보다는 국회가 행정부를 보조하는 것으로 그 역할이 한계화되는 과정이었다.

이상과 같이 한국의 재정운용 역사에서 입법부의 역할을 형식화·한계화한 점을 고려할 때, [표 Ⅳ-7]에서 제시한 재정 기조에 따른 재정 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 법과 제도를 형식적으로 도입하는데 그치지 않고 각 정책 수단마다 국회가 실질적 역할을 수행하도록 기존 관행의 한계를 뛰어넘는 제도적 기반과 정책 역량을 구축해 나가는 것이 무엇보다도 중요하다.

제2절 중장기적 재정안정을 위한 법·제도 개혁과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 재정 확장기의 '재정 효율화'를 위한 재정제도의 구축

제Ⅳ부의 3장에서는 OECD 국가의 재정(세입) 구조, 재정 기조 성공 및 실패 사례, 그리고 정치체제 및 재정제도가 경제·재정에 미치는 효과 등을 국제비교 관점에서 살펴보았다. 국제비교 분석을 통해 얻을 수 있는 중요한 시사점은 첫째, 세출 확대를 위하여 세입 규모를 확대하더라도 재정 위기가 발발할 수 있는 점(남유럽 사례)과 둘째, 경기 침체기 국가채무 증가를 수반한 확장적 재정지출을 단행하는 경우 재정운용의 효율화를 위한 재정제도 개혁을 동시에 추진함으로써 중장기적으로 재정건전성을 확보해 나가는 것이 바람직하다는 점이다.

현재 한국 재정당국이 직면한 정책적 과제는 확장적 재정지출을 추진함과 동시에 재정지출 구조의 효율화를 달성하는 것이다. 한국은 정부 세출예산 증가에 대응하여 국민부담률이 꾸준히 증가하는데 경제의 성숙도가 높아짐에 따라 과거와 같은 높은 성장률에 기댄 안정적 세입 확대는 기대하기 어렵다. 국민부담률을 단기간에 올리는 것 또한 한계가 있으므로 증가세에 있는 재정지출 소요에 대응하기 위해서 국가채무를 일정 수준으로 늘리는 동시에 재정지출 증가가 만성적인 재정 적자로 연결되지 않도록 재정의 유연성을 확보하는 재정제도를 구축해야 한다.

재정지출의 확장 국면에서 재정운용의 효율화를 같이 추진해야 하는 이유는 재정관리에 실패한 국가의 사례에서 흔히 발견되듯이 확장기의 재정지출이 '쉬운 지출'로 고착될 가능성이 매우 높기 때문이다. 현재와 같이 국채 이자율이 낮은 동안은 국채 조달 비용이 낮기 때문에 정부는 매우 어려운 정치적 과정을 수반하는 증세를 재원조달 수단으로 사용하지 않아도 된다. 그러나 국채를 재원조달 수단으로 삼는 경우 행정부의 지출 부처가 이러한 재원조달 방식을 환영할 뿐만 아니라, 국민의 세금 부담이 사실상 증가하는 점을 충분히 인지하지 못할 가능성이 높다. 따라서 국채를 통한 재정 확장기에

는 역설적으로 재정당국이 재정 효율화에 힘써야 할 정책적 중요성이 이전보다 더 높아진다. 만약 이 시기에 재정 효율화를 담보할 재정제도를 확립하지 않으면, 막상 정책적으로 재정건전화를 요구하는 국면이 닥치더라도 재정 효율화 조치를 실행에 옮기기 어려워져 정부의 비효율이 만성화할 위험에 처하게 된다.

변화하는 재정 여건에 대응하는 재정제도의 정비 및 실효성 제고는 현재 재정정책의 당면 과제일 뿐만 아니라 2000년대 이후 한국의 재정당국이 지속적으로 역점을 두는 정책과제이다. 그러나 한 국가가 정책 상황에 상응하는 재정제도를 구축하는 것은 결코 쉬운 과제가 아니다. 예를 들어, 2000년대 중반 한국에서 추진했던 4대 재정개혁 중 예산총액배분 자율편성 제도(top-down, 또는 하향식 예산제도)는 스웨덴이 1990년대 초반 경제위기를 겪은 이후 GDP의 70%에 달하는 총세출에 대한 대대적인 지출 삭감을 단행하면서 도입한 제도를 거의 그대로 벤치마킹한 것이다. 그러나 한국은 스웨덴과 달리 당시 재정건전성 확보에 대한 정책적 우선순위가 높지 않았을 뿐만 아니라 제도가 작동하는 상위 의사결정 시스템 또한 판이하게 달랐다. 그 결과 한국에서 하향식 예산편성제도는 스웨덴과는 전혀 다른 정책효과를 발생시켰다.

박형수 외(2012)에 따르면, 한국이 벤치마킹한 하향식 제도를 채택한 네덜란드, 스웨덴, 영국 등은 의원내각제 국가에 해당한다. 내각제의 경우, 집권당이 내각을 구성하므로 정부 각료들 간 "분야별, 및 부처별 지출 한도에 대한 실질적 협상과 의사결정"이 가능하며 이에 따라 "지출한도가 엄격하게 준수되고 집행부처의 자율성이 보장"(동저: 91)된다([표 Ⅳ-8]). 내각제하에서는 집권당이 재정운영과 예산편성을 주도하며 그에 따른 책임도 지기 때문에 의회의 예산심의는 형식적인 절차이다. 이에 비해 대통령중심제인 한국에서는 행정부가 편성한 예산에 대한 심의 및 승인 권한이 국회에 있기 때문에 하향식 예산편성에 따른 분야별·부처별 지출 한도를 엄격하게 준수하기 어렵다.[68]

정치제도 외에 재정정책의 우선순위에서도 한국은 1990년대 스웨덴이 처한 정책환경과는 상이하였다. 스웨덴이 세출 삭감 시기에 도입한 재정제도를 한국은 세출 확대

68) 한편 한국의 하향식 예산제도의 경우 처음부터 재정건전성 제고 필요성보다는 신공공관리론에 따른 정부 효율화의 일환(예를 들면, 효율적 예산 편성을 위해 행정부 내 부처 간 분업 원리를 강조)으로 도입하였다는 강태환(2010)의 주장은, 한국 관료제도 혁신이 시도된 배경에 대한 본 보고서 제Ⅲ부의 설명과 같은 맥락이라고 해석된다. Ⅲ부에서는 한국에서 시장화에 근거한 신공공관리적 개혁이 별다른 성과를 거두지 못한 이유로, "개발연대의 집권적 기획-통제 체제의 유산에 의해 효과성이 제약되면서 개혁이 형식화"(p.207)되었다는 엄석진(2016: 120)의 분석을 제시하고 있다.

시기에 도입하였으며, 이에 따라 제도의 취지에 대한 이해 부족으로 오히려 재정의 비효율이 발생하는 경향이 발생한 것이다. 즉 스웨덴과 같은 재정 수축기가 아닌 확장기에 총액배분제도를 도입함에 따라, 동 제도는 지출 부처에 대한 재정지출 효율화 수단이 아닌 총액을 보장하고 재정 기득권을 강화하는 제도로 잘못 운용되었다. 이는 각국이 채택한 정책 기조(지출확대기 또는 재정건전화기)에 대한 고려 없이 외국의 재정제도를 그대로 모방할 때 발생하는 오류의 대표적인 사례라 할 수 있다.

요컨대 향후 한국의 재정제도 개혁 방향은 재정 확대 시기에 상응하도록 분야별 재정지출 규모를 전반적으로 확대하되, 증가하는 재정지출 안에 낀 거품을 제거하고 낭비적 지출 요인을 최소화하기 위한 재정제도를 구축하는 것이다. 즉 기제(mechanism)로서 재정제도를 정비함으로써 지출 담당부처들이 예산확대 상황에서도 최대한의 지출 효율을 이룰 수 있는 대안과 정보를 재정당국에 제공하도록 해야 한다.

2000년대 중반 4대 재정혁신 중 (i) 중기 재정계획, (ii) 성과관리, (iii) 재정정보 시스템 구축 등이 이러한 역할을 수행하는 재정제도라 할 수 있다. 다만, [표 Ⅳ-7]에서 보듯이 지출의 축소에는 재정당국이 운용하는 재정제도뿐만 아니라 국회라는 재정 거버넌스의 역할이 무엇보다도 중요한데, 1990년대 중반 이후 스웨덴과는 달리 한국은 정치권(국회), 언론, 그리고 국민의 재정지출 효율화 필요성에 대한 공감대가 약한 점이 개혁 추진의 뚜렷한 한계로 꼽힌다. 즉, 국회가 재정 책임성을 공유하는 의사결정 시스템의 개혁을 수반하지 않으면, 지출효율화 전략은 행정부 내 재정당국만의 '외로운 책임'으로 전락할 가능성을 배제하기 어렵다.

[표 Ⅳ-8] 하향식(Top-down) 예산 제도의 운영 실태

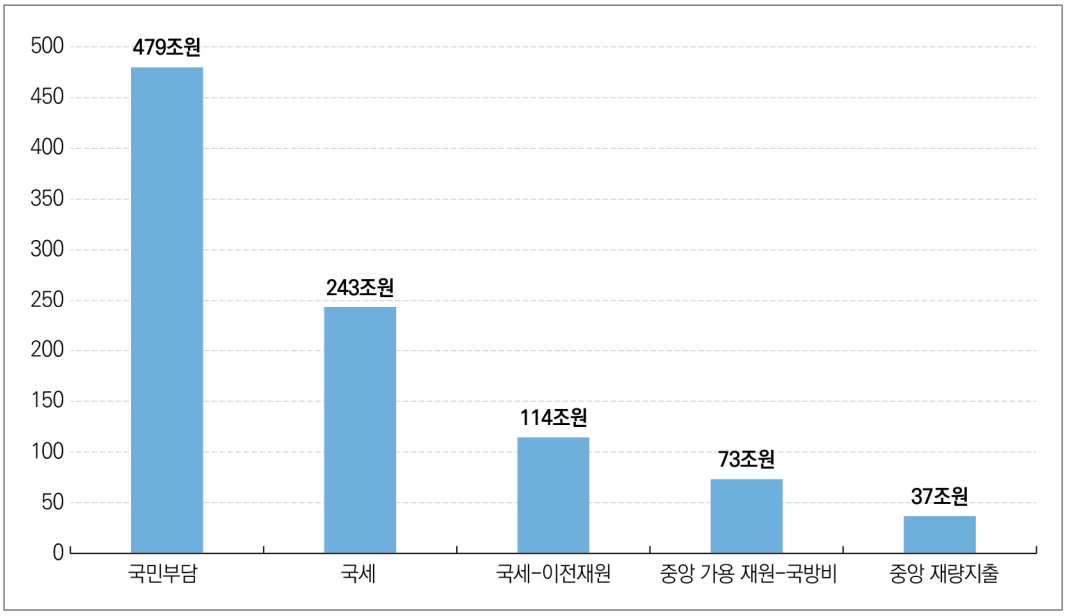
	서구 국가			한국
	네덜란드	스위덴	영국	
제도 도입				
• 도입시기	1994년	1994년	1992년	2004년
• 도입동인	경기침체 및 재정적자 확대	경기침체 및 재정적자 확대	경기침체 및 국가채무 누증	정치이념 (분권·자유)
• 이론적 기초	신공공관리론 (재정적자 축소)	신공공관리론 (재정적자 축소)	신공공관리론 (재정적자 축소)	뉴 거버넌스 (집행부처 자율성)
제도적 제약				
• 정부형태	의원내각제 (다수 정당 난립)	의원내각제 (다수 정당 난립)	의원내각제 (양당제 정착)	대통령제 (소수 정당)
• 각료임명권(실질)	정당간 협상	수상 임명	수상 임명	대통령 임명
• 예산편성심의권한	내각(편성)·의회 (심의) 분리	내각(편성)·의회 (심의) 분리	내각(편성)·의회 (심의) 분리	행정부(편성)·국회 (심의) 분리
• 분야별 재원배분	중기재정계획 - 재무부·집행부처 협상	중기재정계획 - 재원분배 내각회의 (재무부 주도)	중기재정계획 - 내각회의(재무부 주도)	국가재정운용계획 - 재원배분 국무회의 (기획재정부 주도)
• 예산편성 권한	집행부처 분산	집행부처 분산	집행부처 분산	집행부처 집중
제도운영 실태				
• 부처의 지출한도준수	엄격	엄격	엄격	느슨
• 세부 예산편성	집행부처 자율	집행부처 자율	집행부처 자율	상호 조율
• 국회의 예산과정	무수정 통과	무수정 통과	무수정 통과	대폭 수정

자료: 강태욱(2006) (박형수 외, 2012, p. 92에서 재인용)

지출효율화를 정책 수단으로 삼은 재정관리의 또 다른 한계는 한국은 국민이 부담하는 재원 중에서 재정당국의 관리대상에서 벗어나 있는 지출 규모가 매우 크다는 점을 들 수 있다. 지출 효율화의 대상은 재정당국이 통제가 가능한 지출의 범위 내에서 이루어지므로 통제범위 밖 지출의 규모가 큰 경우 지출 효율화 전략의 성과는 제한적일 수밖에 없다. [그림 Ⅳ-37]에 따르면 2016년 기준으로 국민이 부담하는 총 재원(국세, 지방세, 사회보장기여금) 479조원 중 중앙정부의 관리대상 재원은 거의 10% 수준에 불과하다. 국민이 부담하는 총 재원 중 사회보장기여금과 지방세는 중앙정부 재정당국의 관리대상이 아니며, 100조원 이상의 재원(지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금)이 이전재원의 형태로 지자체에 이전된다. 이상을 제외한 중앙정부 관할 재원 중 국방비와 인건비는 거의 경직성 경비에 속하기 때문에 재정당국이 재량적으로 관리할 수 있

는 재원은 전체 국민부담 재원의 10% 이내에 불과하다.

특히 한국의 재정지출 구조는 법정지출 위주로 빠르게 변화하고 있는데, 법정지출은 예산 여건(경제 상황, 세수 탄력성, 국민들의 조세수용 성향 등)과 상관없이 결정된다. 또한 수혜자는 법정지출을 당연시하는 경향이 있기 때문에 시간이 지남에 따라 재정 기득권(fiscal fiefdom)으로 고착되기 쉽다. 따라서 법정지출의 증가는 3대 재정 개혁 제도(톱다운을 제외한 3개 분야)와 같은 관리수단에 의존하는 재정당국의 역할만으로는 중장기적 재정건전성 문제의 해소가 점점 더 어려워짐을 의미한다.



[그림 Ⅳ-36] 재정당국 관리대상 재정 규모 (2016년)

따라서 재정건전성 측면에서 입법부의 역할은 두 가지로 요약된다. 우선, 재정당국의 유연한 재정 통제역량을 훼손하지 않으면서 현재 요구되는 재정수요를 충족하기 위해서는 무엇보다도 법정지출 방식의 예산편성에 신중을 기할 필요가 있다. 다음으로는, 중장기 시계에서 재정건전성의 유지 또는 복원이 가능하도록, 재정지출의 경직화 및 기득권화를 막을 수 있는 입법적 근거와 장치를 선제적으로 마련하는 것이 중요하다.

재정확장기에 국회가 재정구조 경직화를 막는 방법은 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 먼저 국회법을 개정하지 않는 경우에는 예산심의 단계에서 '재정 경직화 방지'를 예산심의 기준으로 정하고, 재정당국 및 지출 부처와 국회가 재정구조의 유연화를 위한 대안을 공동으로 마련하는 방안이다. 국회법을 개정하는 경우, 재정 경직화 방지를 위하여 현재 운용 중인 '의안 비용 추계' 조항을 개정하여 추계 대상을 확대하고 내실화하는 방안을 고려한다. 즉 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)[69]의 취지를 법정지출을 포함한 전체 법령으로 확대한다면, 현재 증가하는 법정지출 내용의 합리화를 통한 재정지출 유연화를 기대해 볼 수 있을 것이다.

2 재정정책 환경변화에 따른 헌법개정의 필요성

저금리 여건하에서 한국의 재정 확장을 위한 재원 마련 수단으로는 경기에 부담이 낮은 국채 발행이 적절할 수 있다. 그러나 국채 이자율이 상승세로 전환하거나 국채발행의 총 부담이 커지면 재정건전화를 위해 일정 수준의 증세가 불가피해진다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 여야가 첨예하게 대립하는 대통령제하에서 조세부담률을 높이는 것은 쉬운 문제가 아니다. 이는 정치경제학적 관점의 재정구조 분석에서 이론적 및 실증적으로 확인된 대통령제의 특징이므로 궁극적으로 한국의 의사결정 시스템하에서 극복되기 어려운 장벽이기도 하다. 국가의 살림살이인 재정제도가 향후 재정 여건에 의해 근본적 한계에 봉착하고 그 궁극적 원인이 한국의 의사결정시스템에 내재해 있다면 권력구조의 개편이 이에 대한 근본적 해결책으로 대두할 수 있다. 또는 Ⅱ부에서 제시한 바와 같이 현 대통령제의 의사결정 및 승자독식형 구조[70]를 극복하기 위한 (대통령제를

69) 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 함께 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다.
③ 정부가 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

70) 여야의 첨예한 대립과 대통령제하에서 행정부와 국회의 대결 양상은 대의민주주의 분야에서 한국 의사결정시스템의 문제해결 능력이 취약한 원인이기도 하다. 본 보고서의 대의민주주의 발전전략 연구에서는 이를 "비타협적 승자독식"의 문제로 설명한다. 또한 통상의 대통령제 권력구조에서 확인되는 의사결정과정의 한계 뿐만 아니라 한국 민주주의가 뿌리를 두고 있는 발전주의 전통은 이러한 경향을 악화시켰다는 분석결과를 제시한다(Ⅱ부 2장 1절 참조).

전제로 한) 다양한 제도개혁을 추진해 나갈 필요가 있다.

다음으로 본 연구에서 본격적으로 다룬 주제는 아니지만 이전재원 교부방식 또한 유연한 재정 관리라는 차원에서 개선이 시급한 과제에 해당한다. 지방교부세와 지방교육재정교부금[71]은 세입 측면에서 중앙정부의 재원이지만, 법에서 정한 기준에 따라 지출수요와 상관없이 국세 수입과 연동하여 자치단체로 이전된다. 지방자치 관련 법률 측면에서 보자면, 지방정부의 장이 자체법률에 따라 지방세 과세권을 갖고 이에 따른 정치적 책임을 부담하는 외국과 달리, 한국에서는 지방정부 세입을 규정하는 지방세법에 대한 입법 권한이 중앙정부의 입법부에 있다. 지방세 과세에 따른 정치적 책임을 지는 당사자 또한 지방자치단체 단체장이 아닌 국회이다. 또한 지방세법은 지자체의 과세권 활성화를 위한 장치로 탄력세율 제도를 규정해 두고는 있으나 이 제도는 사실상 사문화(死文化)된 상태이다. 지방자치단체장이 탄력세율을 활용하여 세입을 확보하고자 하는 유인체계가 지방세와 지방재정 제도에서 미비하기 때문이다. 즉, 한국의 재정분권 관련 법제는 지방세에 대한 지자체 책무성(accountability)을 강조하는 영미식 지방자치 모델이 아니라, 실질적으로는 공동세를 통한 중앙-지방 간 협업 기능을 강조하는 독일형 재정분권 모형을 채택하고 있다.

그런데도 한국에서 재정분권을 추진할 때 흔히 동원하는 논거는 독일형이 아닌 영미형(지방세의 가격기능, 지자체 책무성 등등)을 따르고 있어, 재정분권의 추진 목표(논거)와 재정분권의 추진 수단(관련법 제도 개편 내용) 간 괴리가 발생한다. 지방재정의 규모가 확대될 때 동원하는 논거는 영미형(순수 지방세)이지만, 실제는 독일형(사실상 이전재원인 공동세)으로 결과적으로는 재정비효율(재정 책임성)과 불형평성(수도권-비수도권)의 문제를 초래하고 있다.

한국의 재정분권이 처해 있는 명분(영미형인 지자체의 책임성 강화)과 현실(중앙정부 이전재원 증가에 따른 지방재정 책임성 약화) 사이의 괴리를 극복하기 위한 가장 근본적인 개혁방안은 2018년 초에 추진한 개헌안처럼 헌법에 분권 원리를 분명히 규정하는 것이다. 헌법으로 규정된 분권 원리를 실현하는 구체적 대안으로는 지자체의 독자적 책임과 권한을 강조하는 영미형과 중앙-지방 간 재원과 기능의 협조를 강조하는 독일형이

71) 예를 들어 초중등 학생 수가 급속도로 감소함에도 불구하고 지방교육재정교부금은 세원의 크기를 결정하는 GDP가 성장함에 따라 국세수입에 비례해서 증가한다.

있다. 한국은 개인 간, 그리고 지역 간 상생(solidarity)을 자치보다 우선시하는 경향이 강하기 때문에, 두 모델 중 분권적 협업을 강조하는 독일형 헌법이 한국이 선택할 수 있는 대안으로 더 현실성이 있다고 판단한다. 이와 함께, 지방재정의 경우 지출 경직성이 높은 이전재원인 지방교부세와 지방교육재정교부금에 대해 법정 칸막이를 제거 또는 완화하는 제도적 개혁을 추진하는 것도 재정수요에 대응한 지출 유연화를 위해 시급한 과제라 하겠다.

본 보고서의 Ⅱ부 및 Ⅲ부와 마찬가지로 본 연구에서 헌법이나 권력구조 개편이 주요 분석 대상이 아니므로 미래 한국을 위한 재정운용의 틀을 구상함에 있어서 본 연구는 헌법과 관련된 상세한 내용을 다루지는 못하였다. 그러나 현재 개헌 논의가 꾸준히 진행되고 있다는 점을 감안할 때 헌법 구조를 포함한 보다 근본적인 시각에서 한국의 중장기 재정정책 과제의 해법을 구상하는 것 또한 의미가 크다고 판단한다.

제5장

결론

제Ⅳ부에서는 현재 한국이 직면한 재정정책의 환경변화 요인 및 다양한 형태의 재정정책적 도전의 속성을 분석한 후 새로운 국가발전 패러다임을 뒷받침하는 재정정책의 운용방식과 개선과제를 제언하였다.

제2장에서는 한국이 당면한 재정정책 환경의 변화를 분석하고, 변화하는 환경하에서 재정당국이 새롭게 직면한 재정정책 과제를 확인하였다. 재정수입과 지출 등 재정 규모 결정요인으로는, 인구구조 변화, 경제성장 둔화, 복지지출 확대, 제도적 및 정치적 결정요인으로 구분하여 변화한 재정정책 환경을 설명하였다. 다음으로는 고도성장기 한국의 재정당국이 이루어낸 성과와 재정운용의 특성을 분석한 후 정책 환경의 변화에 따른 새로운 재정정책 과제를 제시하였다. 고도성장기 재정당국이 담당한 핵심 기능은, 경제개발에 대한 재정적 지원과 거시적 재정안정화 기능이었다. 거버넌스 측면에서는, 이 시기 재정운용이 정치권력의 보호를 받는 강력한 재정당국에 의한 정책 주도성이라는 특징이 있음을 확인하였다. 1960년대 이후 고도성장기 한국 재정운용의 특징은 1) 톱다운 방식의 신속한 기획과 경제부문 위주의 예산편성, 2) 높은 성장률에 힘입은 안정적 재원공급, 3) 강력한 재정안정화 정책을 통한 거시적 위기 극복으로 요약된다. 이 세 요소는, 사회적 불안 가중, 만성적 인플레이션, 정부 주도 산업정책에 따른 과잉중복투자, 경제의 대외적 취약성 등 비판과 한계에도 불구하고 우리나라 고도성장의 밑거름을 제공하였다. 본 연구에서는 전통적 재정운용과 재정 관계를 규정해 온 위 세 가지 요소가 새로운 재정환경의 출현하에서 더 이상 성립하기 어렵다고 보고 각각이 어떻게 변화하였는지를 설명하였다. 한국 재정운용의 최근 특징을 살펴 보면, 우선 규모 면에서 정부예산은 GDP 대비 30%로 꾸준히 증가하였으나 증가 추이는 정체하고 있다. 세입 측면에서는, 잠재성장률 하락, 생산인구 감소, 고용창출 능력 저하와 같은 경제여건의 변화로 성장기반 재원조달 방식을 지속하기 어려워졌다. 세출 측면에서는 복지지출을 비롯한 의무지출의 증가로 재정운용의 경직성이 높아졌다. 세입 위축과 지출 경직화로 인해 재정건전성 문제는 재정운용의 주요 쟁점으로 등장하였다. 거버넌스 측면에서는 민주화 이후 입법부 재정 권한의 강화로 경제관료가 주도하는 재정 거버넌스에도 한계가 분명해졌다.

제3장에서는 경기 대응적 재정운용 및 재정개혁(지출효율화)이라는 두 가지 요소를 두고 OECD 국가의 성공 사례와 실패 사례를 검토함으로써 한국의 새로운 재정 거버넌

스 구축에 대한 시사점을 도출하였다. 구체적으로는 주요 국가의 경험과 관련 분야 핵심 문헌에 대한 분석을 통해 정치체제가 국가별 재정제도, 나아가 성공적 재정정책의 수립과 어떠한 관계를 형성하고 있는지에 대한 설명을 제공하였다.

높은 소득수준, 낮은 성장률, 높은 고령화 수준을 특징으로 하는 OECD 국가는 조세부담률과 국민부담률이 이미 높은 수준에 달해 있어 지출의 효율화가 성공적 재정운용의 관건이다. 북유럽처럼 국민부담률 상승에 대한 국민적 수용성이 높은 국가는 재정지출의 확대를 통하여 재정의 포용성을 강화하기가 수월하다. 복지정책에서의 포용적 정부 역할이라는 측면에서는 북유럽 국가(및 독일)와 남유럽 국가가 크게 차이가 나지 않지만, 지출 합리화라는 측면에서는 두 그룹은 크게 다른 행보를 보였다. 전자의 국가들은 경기침체 시기에는 재정수지 적자를 단행하고 경기호황 국면에서는 재정수지를 흑자로 전환하는 경기대응적 재정운용으로 재정정책 측면에서 성공을 거둔다. 반면 그리스, 스페인, 이탈리아의 경우 1970년대부터 꾸준히 재정 세입을 확보해 나갔지만 결국 2010년 심각한 재정위기를 겪는다. 이는 재정 확장기에 늘어난 정부 지출이 일종의 '쉬운 지출' 또는 '지출 권한'으로 고착화하여 재정지출 구조 혁신이 어렵게 된 결과로 해석되었다. 정책적으로 이러한 사례는 거시적 재정관리를 위해서는 재정수입의 확대보다 재정지출의 효율적 관리가 더 어렵고 더 중요함을 시사한다.

이상 재정운용의 성패는 재정당국의 독자적 집행력만이 아닌 재정제도를 결정하는 각 국가의 정치체제 및 헌법 등 법제와 밀접한 관련성을 맺고 있음이 다양한 문헌을 통해 확인된다. 대표적으로 von Hagen(1992)은 재정당국의 권한 등의 재정제도가 건정재정을 확보하는 데 도움이 된다는 재정제도 가설을 제시하고 입증하였다. 나아가 의회의 예산 수정 권한이 약할수록 건정재정에 유리하고, 예산 집행 단계에서의 예산 변경 억제력이 클수록 건전재정에 유리하다는 가설도 검증하였다. von Hagen을 위시한 재정제도에 관련한 주요 연구들은 행정부에 대한 위임을 통하든 아니면 정치권 내에서의 합의 과정을 통하든 간에 큰 틀에서의 재정운용에 대한 "정치권의 자율적 통제"라는 기제가 원활하게 작동하는가가 국가별 재정 성과에 결정적인 영향을 미친다는 정책적 함의를 던진다.

제4장에서는 새로운 환경에 직면한 한국의 재정정책이 해결해야 할 정책적 과제는 무엇인지, 정책의 기조나 수단별로 중요한 재정 거버넌스는 어떻게 구축되어야 하는지,

중장기 시계에서 요구되는 재정제도 및 법 개정 사항은 무엇인지 등을 제안하였다. 우선 복지국가로의 이행 과정에서 직면하는 '복지-증세-국가채무'라는 재정 트릴레마의 덫에 대해서는 국가채무와 증세라는 재원조달 수단별 시기 선택과 재정 확장에 따른 건전성 위협에 대한 대응 방식, 재정정책 수단별로 정책을 결정하는 의사결정 거버넌스에 대해 제시하였다. 한국의 재정정책 기조는 중기적 재정 확대단계 이후 재정안정화 단계로의 전환으로 설정하되, 중장기 시계의 재정관리를 위해서는 재정수축기에 대비한 유연한 재정제도 구축이 무엇보다 중요함을 확인하였다. 또한 재정당국의 재정관리 역량 제한이라는 측면에서 법정지출 증가의 문제점과 최종적으로 이를 통제하기 위한 국회와 행정부 재정당국의 역할에 대해 살펴보았다.

현재 한국은 복지지출, 고용관련 지출, 재분배 지출 등 다양한 지출 확대요인에 대응해야 하며 이를 위한 재원은 증세 또는 국채 발행을 통해 조달해야 한다. 국채 이자율이 성장률보다 낮은 기간에는 국채가 증가하더라도 GDP 대비 국가채무 비중의 증가속도가 완만하기 때문에 국채 발행을 재원조달 수단으로 적극 활용하는 것이 동태적 효율성이 높다. 낮은 비용으로 조달한 재원을 활용해 잠재성장률 제고에 기여하는 분야(교육, R&D, 일자리, 환경 등)로 재정투자를 확대할 경우 성장률 상승에 따라 GDP 대비 국채 비중이 조정되는 추가적 효과도 기대할 수 있다. 특히 현재 국채 이자율이 1%대 이하까지 하락할 것으로 전망됨에 따라 국채 발행의 실질 부담은 더욱 낮아질 수 있다. 다만 한국은 기축통화 보유국이 아니며 국가 자본이 풍부하지도 않지도 않기 때문에 국채 이자율이 상승세로 전환하는 경우 늘어난 국가채무가 국가신용 위험으로 이어질 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 중기적 시계에서 일정 수준 이상(예컨대 60%)의 국가채무 증가를 예상하는 경우 조세부담률 인상 및 재정지출 억제를 통한 적극적인 재정건전화 방안을 추진할 수 있어야 한다. 조세수입과 국채 활용의 시점 간 적정화가 성공하기 위해서는 역설적이지만 재정확장기에 지출의 유연화(즉 가역성)를 감안한 지출확대 전략을 세우는 것이 무엇보다도 중요하다. 국채를 활용한 재정지출 확대의 경우, 증세에 비해 정치적 부담이 적어서 재정운용을 방만하게 만들 위험이 커지기 때문이다. 국가부채 증가 시기에 모든 부처(분야-부문)가 정부재정을 나눠먹기 식 '쉬운 지출'로 인식할 경우, 정부 규모 확대에 따른 재정 비효율이 커지면서 성장잠재력을 오히려 잠식시키는 요인임을 염두에 둘 필요가 있다.

이와 같은 재정정책 기조를 성공적으로 운영하기 위해서는 정책수단별 재정 거버넌스의 역할이 중요하다. 재정정책은 증세, 국채 활용, 세출 축소 등 정책수단에 따라 재정 거버넌스, 즉 의사결정의 주요 주체와 방식에도 차이가 발생한다. Ⅳ부의 4장에서는 재정확장기의 국채 활용방안과 재정건전화 시기의 증세 및 세출 축소가 성공을 거두기 위해서는 재정당국과 정치권(국회)의 역할이 협력과 조화를 이루는 것이 무엇보다도 중요함을 확인하였다. 국채 발행은 예산심사 단계에서 국회의 동의가 필요하지만 증세에 비해 국민의 정치적 관심도는 상대적으로 낮다. 국가부채 규모는 행정부의 예산편성에 의한 세입과 세출의 격차에 의해 결정되므로 국채의 적극적 활용 여부는 일차적으로는 행정부가 주도한다. 다만 국가부채 또한 미래의 세금 부담을 증가시키므로 궁극적으로 국민의 합의와 국회의 정치적 의사결정과정이 그 수준을 결정하는 중요한 요인이다. 한편 국채 발행은 정치적 부담이 낮은 만큼 낭비적 재정지출로 남용할 위험이 높으므로 국회의 예산심의 과정에서 '절제된 국채 승인'이라는 정치적 기제가 작동해야 한다. 이 과정에서 "재정당국과 국회의 협치"라는 재정 거버넌스의 역할이 중요해진다.

다음으로 재정건전화로 재정운용 기조가 전환되는 경우의 주요 정책수단은 증세와 재정지출의 축소이다. 먼저 조세 부담 상승은 납세자의 동의와 정치권의 합의가 가장 중요하므로, 증세 결정은 행정부보다는 국회가 주도하게 된다. 다음으로 재정지출을 축소할 경우, 예산편성 단계에서 재정지출 구조를 효율화하는 것이 중요하다. 이 과정을 주도하는 것은 세출예산 편성권을 갖는 재정당국의 추진력이지만 예산의 심의와 승인은 궁극적으로는 입법부의 권한이다. 따라서 재정당국의 세출 축소 및 효율화 노력이 성과를 거두려면 재정 효율화에 대해 국민과 국회가 동의해야 한다. 요컨대 재정 확장기의 국채 활용이든 재정건전화기의 증세 또는 세출 축소이든 성공적 재정 관리를 위해서는 재정당국과 정치권(국회)의 협력과 조화가 필수 불가결하다.

한편 지출 효율화의 대상은 재정당국이 통제가 가능한 지출의 범위 내에서 이루어지므로 통제범위 밖 지출의 규모가 큰 경우 지출 효율화 전략의 성과는 제한적일 수밖에 없다. 사회보장기여금과 지방세, 100조원 이상의 이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금), 국방비와 인건비 등 경직성 지출 등을 제외하면 국민이 부담하는 총 재원(국세, 지방세, 사회보장기여금) 중 중앙정부의 재량적 관리대상 재원은 대략 10% 수준에 불과하다. 특히 한국의 재정구조는 법정지출 위주로 빠르게 변화하는데 이는 시

간이 지남에 따라 재정 기득권으로 고착하기 때문에 재정당국만으로는 중장기적 재정건전성 악화를 방지하기에는 한계가 있다.

따라서 법정지출을 확정하는 입법부의 권한과 역량이 '재정 유연성 확보'를 위한 재정제도 구축에 무엇보다도 중요하다. 국회는 재정 확장기에는 재정건전성의 중장기적 복원 가능성을 높이기 위해 지출 경직화 및 기득권화를 막는 재정제도 구축을 주도해야 한다. 구체적 대안은 국회법 개정 여부에 따라 두 가지를 제안한다. 국회법 개정 없이 가능한 대안은, 예산심의 단계에서 '재정 경직화 방지'를 심의 기준으로 정하고 이 기준에 근거하여 예산을 심의하는 방안이다. 국회법 개정사항은, 재정 경직화 방지를 위하여 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)에 따라 현재 운용 중인 '의안 비용추계'의 적용 대상을 확대하고 내실화하는 방안이다. 의안 비용추계 대상을 조문의 취지에 맞게 법정지출과 관련한 전체 법령으로 확대한다면, 재정당국의 통제 범위 밖에 있는 법정지출의 제약 없는 확대를 견제하여 재정지출 유연화 제도의 효과성을 제고할 수 있게 된다.

마지막은 조세와 지출에 대한 최종적 의사결정 시스템의 문제로 이와 관련해서는 권력구조 개편 등 헌법개정에 대한 논의를 필요로 한다. 궁극적으로 광의의 재정당국이 어떠한 의사결정시스템 하에서 작동하는가가 한 국가의 재정 관련 의사결정의 특성을 결정하기 때문이다. 구체적으로 보면 첫째, 한 국가의 재정 규모와 제도는 그 나라의 정치체제 및 법제(헌법과 법률)와 밀접한 관련성을 갖는다. 한국은 대통령제를 채택하고 있고 양당제의 특징이 강하다. OECD 국가 중 대통령제 국가의 재정 규모가 모두 최하위권임을 감안할 때 양당제 대통령제 국가인 한국에서 재정의 규모를 확대하기는 쉽지 않다. 예를 들어, 국채 발행을 통한 재원조달이 한계에 봉착하는 경우 국가재정 안정화를 위해 증세가 불가피해하다. 그러나 여야가 첨예하게 대립하고 승자독식의 정치구조가 형성된 현재의 대통령제 권력구조하에서 증세는 정치적으로 매우 선택하기 어려운 정책수단이다. 지방정부 스스로 과세권을 행사하기 어려운 지방자치제도 또한 조세부담률 상승을 근본적으로 제약하는 원인을 제공한다.

요컨대 한국이 스웨덴이나 덴마크, 핀란드 등 북유럽 국가들이나 독일처럼 정부 규모의 확대를 통한 경제 사회적 포용성 강화정책을 추진하는 동시에 거시적 재정안정성을 확보하고자 할 때 현 정치체제 및 지방자치 구조는 근본적 걸림돌로 작용할 것으로 예

상된다. 따라서 한국의 재정운용 틀을 발본적으로 개혁하기 위해서는 조세와 재정지출에 대한 정치적 책임성이 효과적으로 작용할 의사결정시스템을 구축해야 하며 이는 헌법 구조를 포함하는 보다 근본적인 논의의 대상이라 할 수 있다.

참고문헌

참 고 문 헌

제 I 부

1. 문헌 자료

국민연금보험공단(2018), 「국민연금 장기재정추계」, 국민연금보험공단.

국회예산정책처(2018), 「2019~2050년 국회예산정책처 장기 재정전망」, 국회예산정책처

기획재정부·KDI국제정책대학원(2013), 『2012 경제발전경험모듈화사업: 1980년대 한국의 안정화 정책』.

기획재정부(2015), 「한국의 장기재정전망」, 기획재정부

박상영(2012), 「한국 포스트발전국가론의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제」, 『현대정치연구』, 5(1), pp. 63~90.

박상훈(2017), 『민주주의의 시간』, 후마니타스.

_____(2019), 「의사결정의 복합체계로서의 현대 민주주의 국가」, 국회미래연구원 연구세미나 발표자료, 2019. 9. 10.

박종민·윤견수(2015), 「민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가관료제」, 『정부학연구』, 21(3), pp. 35~63

백웅기·이우진·류덕현(2014), 『거버너스와 경제적 성과』, 한국개발연구원

양재진(2005), 「발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래」,『한국행정학보』, 39(1), pp. 1~18

염재호·김영대·권효진(2007), 『정책환경 변화에 따른 정부역할/재정역할 재정립』, 기획예산처·한국정책학회

윤견수·김다은(2017), 「개발연대 국가관료제의 정책집행패러다임:계몽행정」, 『정부학연

구』, 23(1), pp. 1~30.

Bevir, M.(2012), *Governance, A Very Short Introduction*, Oxford University Press.

Fukuyama, Francis.(2004), *STATE-BUILDING : Governance and World Order in the 21st Century,* Cornell University Press.

_____(2013), "What is Governance?" Governance, 26(3), 2013, pp. 347~368.

IMF(2018), "A new strategy for Korea's fiscal policy in a low growth environment", IMF working paper (wp/18/91)

Johnson, Chalmers(1982), *MITI and the Japanese Miracles: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press.

_____(1999), "Then Developmental State: Odyssey of a Concept", in M. Woo-Cumings, ed., *The Developmental State*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Kjær, A. M.(2004), "Governance," Polity.

Lee, Kang-Kook(2019), The End of Egalitarian Growth in Korea: Rising Inequality and Stagnant Growth after the 1997 Crisis, mimeo

OECD(2018), "Economic Outlook No 103 - July 2018 - Long-term baseline projections", OECD.

World bank(2003), *The East Asian Miracle*, Washington: Oxford University Press.

Wamsley, Gary L. et al.(1992), "A Legitimate Role for Bureaucracy in Democratic Governance", in Larry B. Hill. ed, *The State of Public Bureaucracy*, pp. 59-86. New York: M.E. Sharpe, Inc.

제II부

1. 문헌 자료

가상준(2016),「정책영역별로 본 국회 양극화」,『Oughtopia』, 31(1), pp. 327~354.

강원택(2011),「국회 소위원회 제도의 운영현황과 발전방안」,『현대정치연구』, 49(2), pp. 5~27.

_____(2016),『어떻게 바꿀 것인가: 비정상 정치의 정상화를 위한 첫 질문』, 이와우.

_____(2018),『한국정치론』, 서울대학교 출판부.

곽진영(2003),「국회-행정부-정당 관계의 재정립: 분점정부 운영의 거버넌스」,『의정연구』, 9(2).

김용호(2017),「민주화 이후 한국 대통령제의 진화 과정 분석」,『의정연구』 23(1), pp. 37~79.

김주성(2008),「심의 민주주의인가, 참여 민주주의인가?」,『한국정치학회보』, 42집4), pp. 5~32.

김주형(2018),「숙의와 민주주의: 토의 민주주의의 관점에서 본 공론화위원회.」『현대정치연구』, 11(3), pp. 69~104.

김준석(2012),「입법시간과 입법결과의 경쟁위험분석: 18대 국회 접수 의안을 중심우.

_____(2018),「한국국회는 얼마나 강한가? 비교의회 시각에서 본 한국국회 권한의 상대적 크기」,『사회과학연구』, 25(4), pp. 225~246.

김현준(2016),「행정입법절차의 쟁점과 과제: 독일법과의 비교를 중심으로.」,『공법학연구』, 17(1), pp. 333~359.

김현태(2007),『한국의 선거운동제도와 정치발전』, 서울: 오름.

_____(2016),「국회의 행정입법 통제방안에 관한 연구」,『공법학연구』, 17(4), pp. 201~229.

김형섭·홍준형(2018),「국회 심의 과정에서 전문위원 검토보고서가 정부 제출 법률안의 원안 채택에 미치는 영향에 관한 연구」,『한국정책학회보』 , 27(3), pp.

91~117.

문우진(2013), 「한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과: 거부권 행사자 이론」, 『한국정치학회보』, 47(1), pp. 75~101.

민정훈 외(2018), 「누가 왜 대안을 원하는가? 한국인의 직접 대표제, 전문가 민주주의 지지」, 『한국정당학회보』, 17(4), pp. 5~41.

민진(2009), 「우리나라 당정협의체제 변화의 특징」, 『의정논총』, 4(1), pp. 33~59.

박명호·박재성(2017), 「국회의원 보좌직원 제도의 개선방안 모색: 한국과 미국의 사례를 중심으로」, 『사회과학연구』, 24(3), pp. 197~220.

박성우·손병권(2018), 『한국형 발전국가의 국가이념과 정치제도』, 인간사랑.

박용수(2016), 「한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운영을 통한 설명」, 『한국정치연구』, 25(2), pp. 27~55.

박지선(2018), 「한일당정협의제도 비교: 초기 제도화 과정을 중심으로」, 『입법과 정책』, 10(2), pp. 123~145.

박찬욱·김병국·장훈(2004), 『국회의 성공조건』, 동아시아 연구원.

박찬표(2002), 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』, 오름.

_____(2004), 「국회위원회 제도의 이론적 탐색과 개선방안」, 『헌법학 연구』, 10(3), pp. 75~107.

방동희(2017), 「재정통제기관 및 사정기관으로서 감사원의 권능 개선에 관한 고찰」, 『공법연구』, 46(2), pp. 181~210.

사공일(1993), 『세계 속의 한국경제』, 김영사.

서병훈(2012), 「포퓰리즘과 민주주의」, 『Revista Iberoamericana』, 23(2), pp. 1~25.

서복경(2017), 「민주화 30년의 제도정치」, 강원택 외, 『대한민국 민주화: 30년의 평가』, 대한민국역사박물관.

_____(2018.), 「한국정치는 숙의형 조사를 어떻게 변형시켰나: 신고리 56호기, 대통령 개헌안, 대입제도개편안 사례를 중심으로」, 『시민과 세계』, (12), pp. 1~44.

서현수(2019), 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』, 빈빈책방.

신명순(1993), 『한국정치론』, 법문사.

신현재·홍준형(2017), 「행정입법에 대한 국회 관여 제도화 과정 분석」, 『행정논총』, 55(3), pp. 65~91.

양정윤(2017), 「대통령의 국회입법관여의 개선방안: 정부제출안의 법률반영을 중심으로」, 『인하대학교 법학연구』, 20(1), pp. 325~357.

양현모·박기관(2015), 『대통령제 하에서 행정부와 입법부 협력에 관한 연구』, 한국행정연구원.

오현철(2009), 「민주주의의 새로운 주체: 작은공중(minipublics)을 중심으로」, 『시민사회와 NGO』, 7(2), pp. 257~285.

우병규(1970), 『입법과정론』, 일조각.

위평량(2017), 『박근혜정부 4년의 경제민주화 정책 평가와 차기정부의 전략 및 과제에 주는 시사점』, 경제개혁연구소.

유홍림(2014), 「지속가능한 민주주의의 조건: '토의정치'의 제도화」, 조흥식외, 『한국의 지속가능한 발전전략과 정책 대안』, 서울대학교출판문화원, pp. 2~50.

윤대엽(2015), 「제도적 재량권과 정부의 정책능력: 4대강 사례를 중심으로」, 의정연구, 21(3), pp. 102~134.

윤은기(2016), 「국회 입법조사처의 기능과 역할 개선 : 입법부의 효과적인 행정통제 관점에서」, 『의정논총』, 11(1), pp. 147~177.

윤은기·황선영(2016), 「입법통제 수단으로서의 국정감사제도 개선에 관한 비교 연구」, 『국가정책연구』, 30(3), pp. 29~60.

이갑윤(2011), 『한국인의 투표행태』, 후마니타스.

이경선·박성용(2018), 「정부 법률안 제출권의 존폐에 관한 고찰」, 『입법학연구』 , 15(2), pp. 131~169.

이곤수·정한울(2013), 「국회신뢰의 영향요인 분석: 국민인식조사를 중심으로」, 『한국행정논집』, 25(2), pp. 359~380.

이관후(2016), 「한국정치에서 대표의 위기와 대안의 모색: 정치철학적 탐색」, 『시민과 세계』, (28), pp. 1~34.

_____(2018.), 「시민의회의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로」, 『한국정치학회보』, 52(2), pp. 31~51.

이정복(2010), 『한국정치의 분석과 이해』, 서울대학교 출판부.

이지호·이현우·서복경(2017), 『탄핵광장의 안과 밖』, 책담.

이현출(2014), 「국회선진화법 도입 이후의 국회운영 평가」, 『현대정치연구』, 7(2), pp. 5~34.

임도빈(2005), 『인터넷 시대의 비교행정 강의』, 박영사.

_____(2018), 「성숙한 대의민주주의를 위한 조건 : 행정부-의회의 관계를 중심으로」, 『한국행정연구』, 27(2), pp. 1~35.

임성호(2003), 「원내정당화와 정치개혁」, 『의정연구』, 9(1), pp. 133~166.

임혁백(2014), 『비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간』, 고려대 출판부.

장훈(2010), 『20년의 실험: 한국정치개혁의 이론과 역사』, 나남.

전진영·박찬욱(2012), 「제18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석」, 『의정논총』, 7(1), pp. 57~73.

전진영(2014), 「국회 원내지도부의 입법영향력 분석」, 『한국정당학회보』, 13(2), pp. 193~218.

_____(2018), 「역대 국회의장의 제도적 권한 및 당파적 역할의 변화와 지속」, 『의정논총』, 13(1), pp. 211~231.

전찬희(2018), 「국정조사권 개선방향에 관한 연구」, 『유럽헌법연구』, (28), pp. 267~293.

정하용(2017), 「정부 제출 입법과 의원 발의 입법의 정책 영역 분석: 19대 국회를 중심으로」, 『한국정당학회보』, 16(2), pp. 73~100.

조규범·김선화(2017), 「감사원 회계검사기능의 국회이관에 관한 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』, (1275), pp. 1~3.

조병구(2015), 『정부신뢰에 대한 고찰과 정책방안, 중장기 경제발전전략 정책세미나-경제 시스템 재정비 방안』, 한국개발연구원.

조영호·김용철(2013), 「한국대선의 민주적 품질」, 『한국정당학회보』, 12(1), pp. 31~59.

_____(2017), 「한국 민주주의 불안정의 문화적 기반: 한국인들은 어떤 민주주의를 지지하는가?」, 『한국정치학회보』, 51(5), pp. 5~28.

조정관(2003), 「행정입법과 행정부-의회관계 : 한국에서의 시사점」, 『21세기정치학회보』, 13(1), pp. 275~292.

조진만(2010), 『국회의 구조. 의회정치연구회. 한국 국회와 정치과정』, 오름, pp. 101~130.

조찬래(2002), 『국회 상임위원회 발전방안: 선거제도의 영향을 중심으로』, 국회운영위원회 정책연구개발과제, pp. 2002~2004.

조희연(2016), 『투 트랙 민주주의』, 서강대학교 출판부.

최은경(2015), 「'창조경제'와 '문화 융성'이 조응하는 경제발전주의에 관한 탐구」, 『문화경제연구』, 18(3), pp. 181~207.

최장집 외(2017), 『양손잡이 민주주의: 한 손에는 촛불, 다른 손에는 정치를 들다』, 후마니타스.

한석정(2016), 『만주모던』, 문학과 지성사.

한정호(2017), 「국정감사 및 조사제도의 문제점과 개선방안: '국정감사및조사에관한법률'과 '국회에서의증언·감정등에관한법률'의 내용분석 및 주요판례 분석을 중심으로」, 『서강법률논총』, 12(1), pp. 65~106.

홍완식(2012), 『정부입법절차의 민주성 및 효율성 제고방안 연구』, 법제처.

Adler, E. S., and Wilkerson, J. D.(2012), *Congress and the Politics of Problem Solving*, New York: Cambridge University Press.

Almond, Gabriel A., and Sidney Verba.(1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press.

Balla, Steven J.(1998), "Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review*, 92(3), pp. 663-673.

Balla, S. J., and Deering, C. J.(2013), "Police Patrols and Fire Alarms: An Empirical Examination of the Legislative Preference for Oversight", *Congress & the Presidency*, 40(1), pp. 27-40.

Barber, Benjamin.(1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.

Barber, M., Bolton, A., and Thrower, S.(Forthcoming), "Legislative Constraints on Executive Unilateralism in Separation of Powers Systems", *Legislative Studies Quarterly*,. doi: 10.1111/lsq.12232

Beissinger, Mark (2014), *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, NY: Cambridge University Press.

Berman, Sheri.(2006), *Primacy of Politics*, New York: NY: Cambridge University Press.

Boston, Jönathan, David Bagnall and Anna Barry.(2019), "Foresight, Insight and Oversight: Enhancing Long-term Governance through Better Parliamentary Scrutiny", I*nstitute for Governance and Policy Studies*, Victoria University Wellington.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes.(1960), *The American Voter*, University of Chicago Press.

Canovan, Margaret.(1999), "Trust the People: Populism and the Two Faces of Democracy", *Political Studies*, 47(1), pp. 2-16.

Cummings, Meredith Woo.(1999), *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Cho, Youngho, Mi-son Kim, and Yong Cheol Kim.(2019), "Cultural Foundation of Contentious Democracy in Korea", *Asian Survey,* 59(2), pp. 272-294.

Dalton, Russell J.(2004), D*emocratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies,* Oxford University Press.

Dewey, John.(1927), "The Public and Its Problems", In *The Political Writings*, Morris, Debra and Ian Shapiro, eds., 1993, Indianapolis: Hackett Publishing, pp. 173-191.

Epstein, D., and O'Halloran, S.(1999), *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*, New York: Cambridge University Press.

Garvey, Todd, and Alissa M. Dolan.(2014), "Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice and Procedure", *CRS Report*, pp. 69-72.

Goodin, Robert E.(2008), I*nnovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford: Oxford University Press.

Gutmann, Amy and Dennis Thompson.(2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton: Princeton University Press.

Haggard, Stephan, and Jong-Sung You.(2015), "Freedom of Expression in South Korea", *Journal of Contemporary Asia*, 45 (1), pp. 167-179.

Herreros, Francisco.(2000), "Social capital, associations and civic republicanism", In *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association*, Saward, Michael, ed. London: Routledge. pp. 184-194.

Huber, J. D., and Shipan, C. R.(2002), Deliberate Discretion?: *The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy,* New York: Cambridge University Press.

Jenny, Marcelo and Wolfgang C. Müller.(1995), "Presidents of Parliaments: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?", In Herbet Döring ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt and Main: Campus, pp. 326-364.

Johnson, Chalmers.(1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy,* 1925-1975, Stanford, CA: Stanford University Press.

Kim Chong Lim.(1980), *Participation in Korea: Democracy, Mobilization, and Stability*, CA: CLIO Books.

Kim Sunhyuk.(2009), "Civic Engagement and Democracy in South Korea." *Korea Observer,* 40 (1), pp. 1-26.

Kriner, Douglas L., and Andrew Reeves.(2015), "Presidential Particularism and Divide-the-Dollar Politics", *American Political Science Review*, 109(1), pp. 155-171.

Lee J.(2018), "Faction Polarization and Ideological Realignment in South Korea", *Korea Observer*, 49(1), pp. 1-23.

Lijphart, Arend.(1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.

Linz, Juan.(1990), "Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1(1), pp. 51-69.

Lupia, Arthur.(1994), "Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections", *American Political Science Review,* 88(1), pp. 63-76.

Mansbridge, Jane.(2003), "Rethinking Representation", *The American Political Science Review*, 97(4), pp. pp. 515-528.

Mansbridge, Jane, et al.(2012), "A Systemic Approach to Deliberative Democracy", In *Deliberative Systems, Parkinson,* John and Jane Mansbridge, eds. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

McCubbins, M. D., and Schwartz, T.(1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, 28(1), pp. 165-179.

Moore, Barrington Jr.(1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, NY: Beacon Press.

Mudde, Cas.(2004), "The Populist Zeitgeist," *Government and Opposition,* 39(4), pp. 541-563.

Murse, Tom.(2019) "How Many Days a Year Congress Works", ThoughtCo, thoughtco.com/average-number-of-legislative-days-3368250.

Norris, Pippa, ed.(1999), C*ritical Citizens: Global Support for Democratic Governance,* Oxford: Oxford University Press.

Norris, Pippa.(2002), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism,* New York: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo.(1999), "Horizontal Accountability in New Democracies", In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, edited by Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, pp. 29-52. Boulder, CO: Lynne Rienner

Ogul, M. S., and Rockman, B. A.(1990), "Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems", *Legislative Studies Quarterly*, 15(1), pp. 5-24.

Pateman, Carole.(1976), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Powell, G. B., and Whitten, G. D.(1993), "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context", *American Journal of Political Science,* 37(2), pp. 391-414.

Powell, G. Bingham, Jr.(2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, CT: Yale University Press.

Saward, Michael.(1993), "Direct Democracy Revisited", *Politics,* 13(2), pp. 18-24.

Smith, Steven S., Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen.(2013), *The*

American Congress (8th ed.) Cambridge University Press.

Smith, Graham.(2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Spruyt, Bram, Gil Keppens, Filip Van Droogenbroeck.(2016), "Who Supports Populism and What Attracts People to it?", *Political Research Quarterly*, 69(2), pp. 335-346.

Urbinati, Nadia.(2006), *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago: University of Chicago Press.

Warren, M. E. (2002), "What Can Democratic Participation Mean Today?". *Political Theory*, 30(5), 677-701.

Weber, Maximilian.(1919), 『직업으로서의 정치』, 이상률(2017), 문예출판사.

Wike, Richard et al.(2017), "Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy", Pew Research Center.

Ziblatt, Daniel.(2017), *Conservative Parties and the Birth of Democracy*, New York, NY: Cambridge University Press.

2. 언론 및 웹사이트

머니투데이(2019. 7. 25), 「與엔 부담 野엔 기회…'해임건의안'」, (https://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2019072216547641696.).

한겨레신문(2009. 5. 4), 「한나라 소장파」 "당정청 인적쇄신하라" (http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/353217.html)

FDSD Report(2019), "The Committee for the Future: Finnish Parliament Researches Long-term Issues and Comments on Government Policy", Foundation for Democracy and Sustainable Development, (http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament/)

World bank (http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/)

제Ⅲ부

1. 문헌 자료

강원택(2014), 『한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가?』 역사비평, pp. 65~90.

고승희(2016), 「교육훈련 패러다임의 변화와 방향」, 『열린충남』, 75, pp. 45~50.

공제욱 외(2008), 「국가와 일상: 박정희 시대」, 한울아카데미

국무총리실(2018), 『2018년도 정부업무평가 시행계획』.

권성훈(2012), 「한국 고위공무원집단의 변화와 연속성, 1948~1972: 국장급 이상 공무원의 사회적 배경을 중심으로」, 서울대학교 정책학 석사학위 논문

권향원(2015), 「관료제의 이론적-철학적 변호: 반관료주의(신자유주의) 행정개혁 담론의 극복과 제언」, 『정부학연구』, 21(1), pp. 41~81.

_____(2013), 「한국관료제에 있어서 사법적 통제의 단절원인과 복원과정」, 『정부학연구』, 19(3), pp. 69~92.

기획재정부(2017), 『2018년도 공공기관 경영평가편람』, 기획재정부

김경제(1970), 「정부조직법의 개정과 이에 따른 직제의 개정」, 『법제월보』, 12(4), pp. 1~18.

김근세(2012), 「박정희 발전관료제의 성격과 역사적 기원」, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』

김두래(2017), 「정부의 대표성은 국민 삶의 질을 향상시키는가? 공공서비스 정책효과의 국가 비교분석」, 『한국정책학회보』, 26(2): 311-334.

_____(2018), 「한국 정책결정체제의 변화가 의회와 정부관료제의 관계에 미치는 영향: 국회 국정감사 및 조사를 중심으로」, 『한국행정연구』, 27(2), pp. 61~81.

김병국(1997) 「개발국가: 제도와 정책」, 『한국현대정치론 II: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책』, 오름

김상묵 외(2008), 『한국행정 60년의 변화과정 고찰 및 미래비전 수립』, 행정안전부.

김선택(2019),「행정입법의 허용가능성과 통제 방안」,『유럽헌법연구』, 28: 1-21

김영평(1985),「산업화의 맥락에서 본 한국정부 관료제의 행방」,『한국정치학회보』, 19, pp. 117~130.

김영평·신신우(1991),「한국관료제의 기관갈등과 정책조정」.『한국행정학보』, 25(1): 307-324

김일영(2001),「한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망」,『한국정치외교사논총』, 23(1): 87-126

김재윤 (2017) 김재윤. (2017). 법률의 총량 및 복잡성 증대 추세 분석. 입법과 정책, 9(1), 5-29.

김준형·엄석진(2016),「한국의 고도성장기의 고위관료의 역할: 1960~70년대 중화학공업화 정책 추진과정에서의 리더십을 중심으로」.『한국사회와 행정연구』, 26(4): 287-310

김해리·전영한(2014),「관료제의 역설 혹은 예외: 조직규모와 분권화」,『한국조직학회보』, 11(2), pp. 85~116.

김형아(2005),「유신과 중화학공업: 박정희의 양날의 선택」, 일조각

노화준. (1996). 한국관료의 정책역량변화. 행정논총, 34(2), 147-173.

대한민국국회(2009),『대한민국국회 60년사』, 대한민국국회.

더미래연구소·더좋은미래(2017),「국민을 위한 관료: 공무원 인사제도 개혁방안」, 2017년 이후의 대한민국, 대선핵심아젠다 연속토론회(2017. 3. 30.), 더미래연구소·더좋은미래.

문명재 외(2017),『미래정부조직의 비전과 전략에 관한 연구』, 행정안전부 연구보고서.

문상석(2015),「1970년대 중화학공업화 정책 수립을 통해 본 국가와 관료의 성장과 한계」.『사회과학연구』, 28(1): 63-96

박길성(2015),『한국 행정관료의 전문성과 혁신』, 포스텍 박태준미래전략연구소..

박순애·이영미(2018),「성과관리의 역설: 성과관리 왜곡의 실태 및 영향요인에 관한 실증연구」.『한국행정학보』, 52(4): 151-176

박영원·배재현(2015),「개방형직위제의 논의와 향후 과제」,『이슈와 논점』, (728).

박용우(2016),「한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운영을 통한 설명」,『한국정치연구』, 25(2): 27-55

박종민·김지성·왕재선(2016),「정부역할에 대한 시민의 기대: 한국, 일본 및 대만 비교」,『행정논총,』, 54(2), pp. 61~92.

박종민·윤견수(2014),「한국 국가관료제의 세 가지 전통」,『한국행정학보』, 48(1), pp. 1~24.

_____(2015).,「민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가관료제: 변화와 지속」,『정부학연구,』, 21(3), pp. 35~63.

박종철(1989),「한국의 산업화 정책과 국가역할」, 고려대학교 박사논문.

박천오(1999),「정부 인력관리의 효율화 방향 : 직업공무원제의 개혁을 중심으로」,『한국인간관계학회』, 4권 제(1), pp. 97~117.

_____(2005),「정부관료제 연구의 두 관점: 특성과 과제」,『행정논총,』, 43(1), pp. 1~31.

_____(2011),「공무원의 정치적 중립:의미와 인식, 」,『행정논총』, 49(4), pp. 25~50.

박천오·이종훈·김상묵(2003),『민관학정 간의 교류 활성화 방안』, (사)정부개혁연구소.

박천오·주재현(2007),「정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색」,『행정논총』, 45(1), pp. 221~253.

박희봉·이희창·조연상(2003),「우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석」,『한국행정학보, 』, 37(3), pp. 45~66.

법제처(2015),『대한민국 법제 60년사』, 휴먼컬처아리랑.

서필언(2010),「성과지향적 공무원 교육훈련 방안에 관한 연구」, 공공 인적자원과 정책, 4(4)

서현웅(2019),『임기제공무원제도의 바람직한 운영방안에 관한 연구』, 사법정책연구원.

송재복(1989),「한국산업화과정에서 국가역할 연구」,『한국행정학보』, 23-2, pp. 873~889.

안병영(1994),「정치인과 한국의 정책결정구조」,『한국행정학회 국제학술대회 논문집』, pp. 285~300.

안병영(2017),「교육정책 결정 과정에서 정치와 행정의 역할과 조화」, 한국교육정치학회 학술대회지, 3-20

안병철(2006),「정부관료제 조직진화와 제도적 특성」,『한국사회와 행정연구』, 17(3), pp. 1~32.

안전행정부(2013),『2013년 정부조직개편백서』, 안전행정부.

_____(2014),『2014년 정부조직개편백서』, 안전행정부.

양현모·황성원(2009),『공무원 채용제도 개선에 관한 연구: 부처별 자율채용제 도입의 검토』, KIPA 연구보고서.

엄석진(2016)「한국행정의 역량: 경로의존에 의한 행정개혁의 형식화를 중심으로」,『한국행정학보』, 50(4): 91-137

오원철(1997),「한국형 경제건설: 엔지니어링 어프로치 1」, 기아경제연구소

오재록(2018)「관료제 권력 측정: 박근혜 정부 중앙부처를 중심으로」,『한국행정학보』, 52(1): 139-166

오재록·공동성(2011)「배태된 자율성?: 한국 발전모델에 대한 이해와 오해」,『한국행정학보』, 45(4): 29-55

유견수(2018),「한국 행정의 오래된 미래」,『한국행정학보』, 52(2), pp. 3~35.

윤견수·김다은(2017),「개발연대 국가관료제의 정책집행패러다임:계몽행정」,『정부학연구』, 23(1), pp. 1~30.

윤견수·박진우(2016),「개발연대 국가관료제의 정책집행에 관한 연구: 관료적 거버넌스를 중심으로」,『한국행정학보』, 50(4), pp. 211~242.

윤견수·한승주(2012),「정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로」,『행정논총』, 50(3), pp. 237~261.

윤상오(2005),「정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로」,『한국사회와 행정연구,』, 16(2), pp. 163~189.

윤상우(2006),「한국 발전국가의 형성 · 변동과 세계체제적 조건, 1960~1990」,『경제와 사회』, 72: 69-94

윤석환·고순주(2009),「IPTV 정책결정 지연에 관한 연구」,『사회과학연구』, 20(4), pp. 143~166.

이광일(2008),『좌파는 어떻게 좌파가 되었나』. 메이데이.

이병량(2018),「한국관료의 엘리트화 현상에 대한 연구:관료 나르시시즘의 조건으로서」,『정부학연구』, 24(1), pp. 129~155.

이병량·주경일·함요상(2004)「관료의 충원방식을 통한 한국관료제의 형성과정에 대한 연구: 전 총무처장관 이석제의 역할을 중심으로」,『한국행정논집』, 16(4): 759-788

이석제(1995)「각하, 우리 혁명합시다」, 서적포

이수영(2017),「우리나라 공무원 채용제도에 대한 진단과 개편방안 제언」,『한국인사행정학회보』, 16(1), pp. 25~49

이숙종(2006),「정부신뢰와 거버넌스」,『국정관리연구』, 9(3), pp. 143~172.

이유진·정재삼(2011),「중간관리자의 변혁적 리더십, 조직몰입, 그리고 무사안일 간의 관계: 경기도 공무원을 대상으로」,『한국행정학회 학술발표논문집, 』, pp. 1~26.

이윤경(2014),「공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로」,『정부학연구, 20(2), pp. 291~330.

이종범(1986),『국민과 정부관료제』, 고려대학교 출판부.

이종수(2013),「한국 행정의 이해」, 대영문화사

이주호·최슬기(2015),『한국인의 역량: 실증분석과 미래전략』, 한국개발연구원.

이진규(2004),「5급 지방공무원 승진제도에 관한 연구 :5급 지방공무원 심사승진제도를 중심으로」,『지역개발연구지』, 12, 157~186

이진열·권기환(2016),『감사원 민원을 통해 본 소극적 업무행태』, 계간 감사 (3), 감사원 특집기고.

이한빈(1968),「사회변동과 행정: 해방후 한국행정의 발전론적 연구」, 박영사

이한빈·박동서(1969),『한국행정의 역사적 전개: 1948-1967』, 한국행정문제연구소, p. 442.

인사혁신처(2014),『행정부 국가공무원 인사통계』, 인사혁신처.

_____(2015),『행정부 국가공무원 인사통계』, 인사혁신처.

_____(2016), 『행정부 국가공무원 인사통계』, 인사혁신처.

_____(2017), 『2016 인사혁신백서』, 인사혁신처.

_____(2017a), 『공무원 채용제도 연혁』, 인사혁신처.

_____(2017b), 『바람직한 공무원 인사운영을 위한 국민 인식 조사 결과 보고서』, 인사혁신처.

_____(2019), 『공무원 인사실무 제 4장 인사관리』, 인사혁신처.

임도빈(2007), 「관료제, 민주주의 그리고 시장주의: 정부개혁과 반성과 과제, 한국행정학보』, 41(3), pp. 41~65.

임동진(2011), 「공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석」, 『한국행정학보』, 45(2), pp. 291~318.

임승빈, 문명재, 윤경준(2009), 『정부조직의 효율성 제고를 위한 하부조직 편성기준 연구용역』, (사)한국조직학회.

임의영(2005), 「Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성」, 『한국행정학보』, 39(2), pp. 23~40.

장노순(1991), 『공공선택모형 서설: 행정학에 있어서 방법론적 개체주의』, 사회과학연구, p. 31.

정부혁신지방분권위원회(2003), 『참여정부의 정부혁신과 지방분권』.

정영국 (1999) 정영국. (1999, April). 공직자 윤리규범 및 국민의식 개선 연구. In 한국행정학회 학술회의 자료 (pp 73-96).

조갑제(1999a), 「내 무덤에 침을 뱉어라4」, 조선일보사

_____(1999b), 「내 무덤에 침을 뱉어라7」, 조선일보사

조기숙·남지현(2007), 「대통령의 리더십과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로」, 『한국과 국제정치』, 23(2), pp. 61~92.

조석준(1980), 「한국행정에서의 사람에 관한 의사결정(인사결정)의 동태」, 『행정논총』, 18(1): 1248-1270

지광석(2018), 「소비자정책에서의 정부부처간 경쟁 메커니즘에 관한 연구: 자동차 교

환· 환불 정책에서의 경쟁의 원인과 형태 분석」, 『소비자문제연구』, 49(1), pp. 131~161.

최성모(2004), 「김현옥론」, 『전환시대의 행정가: 한국형 지도자론』, 이종범 편, 나남출판

최지민(2014), 「직업공무원제도의 과잉제도화: 문제 진단과 개선방안」, 『한국국정관리학회 춘계학술대회 발표논문』.

하미승 외(2010), 『21세기 정부 인사 관리의 패러다임에 관한 연구』, 한국인사행정학회

하재룡. (2002), 「공기업 노동조합의 임금인상효과」, 『한국정책학회보』, 11(1), 131-155.

한국행정연구원(2010), 『인사개혁 로드맵 과제 성과평가』, 한국행정연구원.

한상일·정소윤(2014), 「관료제와 행정민주주의: 한국적 맥락에서의 공공가치의 실현을 위한 제도적 설계」, 『정부학연구』, 20(2), pp. 3~33.

한승주(2018)., 『정권교체와 관료제의 정치적 중립, 성공하는 정부를 위한 국정운영: 민주적 공화주의 관점』, 권혁주(편), 박영사, pp. 55~86.

행정안전부(2008), 『2008년 정부조직개편백서』, 행정안전부.

_____(2008a), 『2008년 정부조직개편백서』, 행정안전부.

_____(2008b), 『2008 행정안전백서』, 행정안전부.

_____(2010), 『2010 행정안전백서』, 행정안전부.

_____(2017), "『2017년 정부조직개편백서』, 행정안전부.

_____(2018), 『2018년도 책임운영기관 종합평가』, 행정안전부 책임운영기관운영위원회.

행정자치부(2015), 『신설기구 성과평가 체계 및 지침 개발』, 행정자치부.

홍성우(2011), 「지역사회 활성화를 위한 정부 부처간 정책경쟁의 탐색적 고찰: 사회적 기업·마을기업·농어촌공동체회사 육성사업을 중심으로」, 『분쟁해결연구』, 9(3), pp.39~74.

홍수영(2014), 「5급 지방공무원 승진제도에 대한 공무원 인식 연구」, 한국교원대학교 석사논문

황창호(2014), 「정부의 정책기조와 정책지식 생산에 대한 연구: 노무현정부와 이명박정부의 정책연구보고서를 중심으로」, 『정부학 연구』, 20(1), pp. 155~194.

황창호, 김태형, 문명재. (2017), 「정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로」, 『정부학연구』, 23(1), 223-254.

황창호·이남국(2018), 「공공갈등해결의 영향요인 분석」, 『한국거버넌스학회보』, 26(1), pp. 31~61.

황혜신, 이광희, 조대준(2010), 『수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구』, 한국행정연구원.

Amsden, Alice H.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization,* New York: Oxford University Press

Baldwin, Norman J.(1987), "Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential", *Public Personnel Management,* 16(2), pp. 181-193.

Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*, NJ: Prentice Hall.

Dunleavy, P.(1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice,* Harvester Wheatsheaf.

Goodsell, C. T. (2004), *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press

_____Individual Roles", Administration & Society 15(2), pp. 207-242.

Haggard, Stephan, and Tun-jen Cheng. (1987), State and foreign capital in the East Asian NICs. The political economy of the new Asian industrialism, 84-135.

Inglehart, Ronald.(1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society,* Princeton: Princeton University Press.

Ingraham, P. W., and Donahue, A. K.(2000), "Dissecting the Black Box 10 Revisited: Characterizing Government Management Capacity", *Governance and Performance: New Perspectives,* p. 292.

Johnson, Chalmers.(1982), MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, Stanford, CA: Stanford University Press.

Krueger, A. O. (1974), "The political economy of the rent-seeking society. The American economic review", 64(3), 291-303.

Lee, J. W., Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2009). "Of politics and purpose: Political salience and goal ambiguity of US federal agencies". Public Administration, 87(3), 457-484.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government.* Transaction Publishers.

Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1 Jacob Way, Reading, MA 01867.

Peter, L. J., & Hull, R. (1969). The peter principle, London: Souvenir Press. 『피터의 원리』, 나은영(2002), 21세기북스.

Peters, Guy(1989), *The Politics of Bureaucracy,* Longman.

Pharr, S. J.(2000), "Official Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies", In Pharr, S. J. and Putnam, R. D.(Eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rainey, Hal G.(1982), "Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic", *American Review of Public Administration,* 16, pp. 288-302.

_____.(1983), "Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles", *Administration and Society,* 15(2), pp. 207-242.

Redford, E. S. (1969). *Democracy in the administrative state*. New York: Oxford University Press.

Rourke, F. E. (1965), Bureaucratic Power in National Policy Making: Readings. (eds), Boston: Little, Brown.

Skocpol, Theda.(1985) Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current

Research. Bringing the State Back In. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol(eds), Cambridge: Cambridge University Press

Tierney, C., Cottle, S., & Jorgensen, K. (2012), GovCloud: The Future of Government Work, Deloitte University Press

Tullock, G. (1967), "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft", Economic Inquiry, 5(3), 224-232.

Veiga, John F.(1991), "The Frequency of Self-Limiting Behavior in Groups: A Measure and an Explanation", *Human Relations,* 44(8), pp. 877-895.

Wade, Robert.(1990), *Governing the Market,* Princeton: Princeton University Press

Wamsley, Gary L. et al.(1992), "A Legitimate Role for Bureaucracy in Democratic Governance", in Larry B. Hill. ed, *The State of Public Bureaucracy,* pp. 59-86. New York: M.E. Sharpe, Inc.

2. 언론 및 웹사이트

동아일보(2019. 07. 25), 「SK "낡은 방식으론 인재 못 구해",. 내년 공채 30%까지 줄인다」, (http://www.donga.com/news/article/all/20190724/96664541/1).

문화일보(2017. 08. 22.), 「일괄사표 1급 공무원 인사 지연, 관가 혼란」, (http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017082201070121079001)

법률저널(2016. 10. 21.), 고위공무원단 절반이상 'SKY대학' 출신, (http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=42282)

중앙일보(2011. 9. 7.), 「고위공무원 절반이 SKY … MB "학력 철폐" 무색 고위공무원 절반이 SKY … MB "학력 철폐" 무색」, (https://news.joins.com/article/614593)

제주일보(2019),「사회적 자본과 지역사회 발전」, (http://www.jejuilbo.net/news/articleView.html?idxno=126440)

제Ⅳ부

1. 문헌 자료

기획재정부(2015),『장기재정전망』.

기획재정부·KDI국제정책대학원(2013),『2012 경제발전경험모듈화사업: 1980년대 한국의 안정화 정책』.

기획재정부·KDI국제정책대학원(2014),『2013 경제발전경험모듈화사업: 한국 경제의 고도 성장기에 있어 경제기획 전담기구의 설립·운영』.

김나영·김은지(2017),「탑다운(Top-down)예산제도의 성과 분석: 분야별·소관별·성질별 예산을 중심으로」,『행정논총』, 55(1), pp. 201-227.

김대철·박승준(2015),「국가재정운용계획 11년 운영 평가 및 과제」,『제도와 경제』, 9(1), pp. 127-156.

김성태·김명규(2015),「우리나라 적정 사회복지지출 수준의 모색」,『응용경제』.

김용식(2018),『국가재정운용계획의 운영현황과 제도개선방안 연구』, 국회예산정책처

김의섭·황진영(2006),「인구구조와 재분배적 재정지출」,『경제학연구』, 54(1), pp. 33-61.

김재호(2018),「한국 재정의 유형과 역사적 조건, 1894-2015」,『'한국의 장기통계' 발간 기념 심포지엄』, 2018. 1. 19. 낙성대경제연구소.

김진영(2015),「OECD 국가의 복지재정과 교육재정 규모 및 상호관계」,『재정학연구』, 8(3), pp. 89-118.

김흥종 외(2010), 『유로존 10년의 평가와 향후의 과제』, 대외경제정책연구원.

박노욱(2015),「재정사업 성과관리 및 평가제도의 현황과 정책과제」, 조세재정브리프, 한국조세재정연구원

박형수(2010), 『재정건전화 이슈와 EU의 재정준칙』, 한국조세재정연구원.

박형수·류덕현·박노욱·백웅기·홍승현(2012),『재정제도 및 재정운용시스템의 개선』, 한국조세연구원.

류덕현(2008), 「분야별 재정지출의 구조와 결정요인 분석」, 『재정학연구』, 1(1), pp. 3~39

_____(2018.), 「복지수준-조세부담률-국가채무의 재정 트릴레마」, 『2019 한국 경제 대전망』, 21세기북스.

보건복지부(2018), 『국민연금기금 제4차 재정추계결과』.

엄석진(2016) 「한국행정의 역량: 경로의존에 의한 행정개혁의 형식화를 중심으로」,『한국행정학보』, 50(4), pp. 91-137.

염재호·김영대·권효진(2007), 『정책 환경 변화에 따른 정부와 민간의 역할 재정립 연구』, 기획재정부·한국정책학회.

임주영(2010), 「조세법률주의 구현을 위한 정책과제」, 『2010년 국가재정포럼』, 국회예산정책처.

전영준·김성태·김진영(2013), 「복지패러다임 전환의 경제적 효과: 보편적 복지 vs. 선택적 복지」,『經濟學硏究』, 61(2).

정책기획위원회(2008), 『재정운영시스템 혁신 - 한국의 재정, 어제 오늘 그리고 내일』,

최용락·배등종(2009), 「디지털예산회계시스템의 사업관리 시스템 개선 방향에 관한 연구」, 『정부회계연구』, 7(1), pp.53-73.

통계청(2019), 『장래인구 특별추계: 2017-2067년』,

한국조세연구원(2005), 『재정지출의 분야별 재원 배분에 관한 연구』.

Åberg, J. and Sedelius, T.,(2018), "Review Article: A Structured Review of Semi-Presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces", *British Journal of Political Science*, pp. 1-26.

Andersen, J.,(2012), "Costs of taxation and the size of government", *Public Choice*, 153, pp. 83-115.

Blankart, Charles B. and Koester, Gerrit B.,(2006), "Political Economics versus Public Choice", *Kyklos*, 59(2), pp. 171-200.

Blanchard and Takeshi,(2019), “Rethinking Fiscal Policy in Japan”, Peterson Institute for International Economics.

Blume, L., Müller, J., Voigt, S., and Wolf, C.,(2009), “The economic effects of constitutions: replicating—and extending—Persson and Tabellini”. *Public Choice*, 139(1-2), pp. 197-225.

Bormann, N.-C., and Golder, M.,(2013), “Democratic electoral systems around the world, 1946-2011”, *Electoral Studies*, 32(2), pp. 360-369.

Buchanan, James M., and Gordon Tullock,(1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Cha, Dong-se(1995), *A Half Century of the Korean Economy: Sourcebook*.

Cheibub, José Antonio,(2006), “Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balances in Democratic Systems”, *American Political Science Review*, 100(3), pp. 353-368.

Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins and Tom Ginsburg,(2014), “Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, pp. 1-30.

Elgie, Robert,(2005), “From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parl iamentary studies”, *Democratization*, 12:1, pp. 106-122.

Feldstein, Martin(1985), "Debt and Taxes in the Theory of Public Finance", Journal of Public Economics, Vol. 28, pp. 233-245.

Hallerberg, Mark, Strauch, Rolf and von Hagen, Jürgen,(2009), *Fiscal governance in Europe, Cambridge*: Cambridge University Press.

IMF,(2018), *IMF Country Report* No. 18/41 - REPUBLIC OF KOREA.

Linz, J.,(1990), “The perils of presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1(1), pp. 51-69.

Mainwaring, S., and Shugart, M. S.,(1997), “Juan Linz, presidentialism, and d emocracy a critical appraisal”, *Comparative Politics,* 29(4), pp. 449-471.

McManus, R. and Ozkan, G.,(2018), "Who does better for the economy? Presidents versus parliamentary democracies", *Public Choice*, 176, pp. 361-387.

Molander, Per,(2000), "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences", in: Rolf R. Strauch and Jürgen von Hagen (eds.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, *ZEI Studies in European Economics and Law,* (2), pp. 191-214.

OECD(2016), Economic Outlook, (http://stats.oecd.org)

_____(2019), "Under Pressure: The Squeezed Middle Class: Overview and M ain Findings", OECD Publishing, Paris. (https://doi.org/10.1787/689afed 1-en)

Persson, Torsten and Tabellini, Guido,(2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA: MIT Press.

_____(2003), *The Economic Effects of Constitutions,* Cambridge, MA.: The MIT Press.

Persson, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini,(2007), "Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies", *Quarterly Journal of Political Science*, 2(2), pp. 1-34.

Rockey, J.,(2012), "Reconsidering the fiscal effects of constitutions", *European Journal of Political Economy*, 28(3), pp. 313-323.

Ryu, D-K., (2019), "Estimation of potential GDP in Korea using multi-variate filter", mimeo.

Sedelius, Thomas and Jonas Linde,(2018), Unravelling semi-presidentialism: democracy and government performance in four distinct regime types, Democratization, 25(1), pp. 136-157.

Tsebelis, George,(1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25(3), pp. 289-325.

von Hagen, Jürgen,(1992), Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the *European Communities. Economic Papers*, Brussels: European Commission.

von Hagen, Jürgen, and Ian Harden,(1994), National Budget Processes and Fiscal Performance. *European Economy*, 3, pp. 315-418.

2. 언론 및 웹사이트

OECD, *Revenue Statistics; Economic Outlook* (https://stats.oecd.org/)

https://correctphilippines.org/author/orionpd/

World Bank, WDI (http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/)

후마니타스(2009), "후마니타스 보도자료 | 거부권 행사자",

(http://www.humanitasbook.co.kr/main/upload/media/90_2.pdf)

온라인행정학전자사전, '신공공관리론'(배용수 집필) (http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view. php?num=266&page=31&term_cate=&term_word=&ter).

부록: 거버넌스 개혁 의제 요약

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁 의제

[부록표 2] 관료시스템 개혁을 위한 전략 방향 및 의제

[부록표 3] 지속가능한 재정운용을 위한 전략 방향 및 개혁 의제

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
정부법률안 문제 해결: 대안적 당정청 협의회	**○ 승자독식에 따른 여야 간 극한 대립 구도 완화** - 행정부의 법률안 발의권을 둘러싼 여야 간 정보 비대칭 해소 - 국정 운영에 관한 행정부와 국회의 원활한 소통을 위해 당정협의제 개혁	**○ 정부 법률안 제출권 연혁과 현황** - 국회의원과 정부의 법률안 제출 권한(헌법 제52조)은 해방 이후 정치 엘리트의 행정부 집중 참여, 권위주의 정부 시절 행정 효율성 강조라는 필요성에 의해 유지 - 양적으로 정부발의안의 법률 반영률(65%)이 의원발의안에 비해 월등히 높을 뿐만 아니라 질적으로도 국가적 중요 의제를 포함 - 2018년 문재인 정부 개헌안에 이에 대한 폐지 의견을 제시하였으나 최종적으로는 수용되지 않음 **○ 행정부 심의절차에 입법부 역할 배제** - 정부법률안은 규제개혁위원회 심사, 법제처 심사, 차관회의 심의, 국무회의 심의와 같은 다양한 심의 단계를 거침 - 일부 국정과제에 대한 당정협의를 제외하고 입법부가 행정부의 입법절차에 영향을 미치기 쉽지 않으며 내부 심사절차에 의한 정부입법의 수정 또한 제한적 ※ 현행 규개위 구성: 당연직 위원장(국무총리), 민간위원장(국무총리 및 대통령이 위촉), 기획재정부, 행정안전부 장관 등이 참여 **○ 문제점 1: 여야 간 정보 비대칭과 대결구도 강화** - 행정부와 정보를 공유하는 여당은 정보를 배타적으로 독점하는 한편 야당은 정부 법률안 정보에서 소	**○ 대안 1: 당정협의제 폐지** - 당정협의제는 과거 단점정부에서는 효율적이나 정치환경 변화로 분점정부 출현이 빈번 - 정부와 여당만이 소통하는 당정협의제 폐지로 야당의 정치적 배제 해소 가능 **○ 대안 2: 여야정 국정 상설협의체 구성** - 안정적 제도 운영을 위해 협의체 일정의 정기화 필요 **○ 대안 3: 상임위 중심 협의체 구성** - 상임위 중심으로 행정부-국회 협력 관계 구축 • 정부법률안 발의 준비단계에서 정보 공유 및 상임위 의견 반영 - 한국 대통령제의 내각제적 요소에 상응하는 조치로 운영 효율성을 강조한 대안 - 궁극적으로는 정부법률안 제출권 폐지(개헌 사항) 및 정부에 대한 상임위의 독립성 유지가 바람직 • 민주적 제도에서 상임위 본연의 기능은 행정부와의 협력관계가 아닌 견제와 감시

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
정부법률안 문제 해결: 처리절차에 입법부 개입	○ **민주적 통제 장치를 통해 정부입법의 대표성·책임성 문제를 부분 보완** ○ **법률과 정책의 책임 소재 명확화**	외되면서 심의과정에서 공정한 정책 경쟁자 역할 수행이 어려움 - 결과적으로 정보 비대칭성의 문제는 법률안 심의 시 여야 갈등과 반목을 증폭하는 문제 야기 ○ **문제점 2: 법안에 대한 책임성 저하 및 대표성 훼손** - 국회의원의 입법권 약화로 정책에 대한 입법부의 책임성 낮음 - 행정부 권력에 대해서도 정책 실패의 책임 소재 불분명 • 신분이 보장되는 직업공무원은 정책 실패의 책임을 지지 않음 • 대통령 단임제하에서 선출직 공무원에 정치적 책임을 묻기 어려움 ○ **문제점 3: 법률안과 정책의 품질 저하** - 행정부 독단주의와 입법부 책임회피의 결과물	○ **대안 4: 정부법률안에 대한 의원 동의 의무화** - 정책 실패에 대해 정치적 책임을 지는 국회의원 동의하에 정부법률안 제출 - 여당의원뿐 아니라 야당의원 일부의 동의를 의무화하는 경우 국회의 합의불능 문제 일부 해소 ○ **대안 5: 정부법률안 입법 과정에 입법부 개입** - 대통령소속 위원회 등 민간위원장 위촉에 국회 참여 ○ **대안 6: 의원입법안 동의 의원(현행 10명) 하향 조정** - 국회의원이 독립적 헌법기관으로서의 책임감하에 입법활동 수행 - 법률안에 대한 정당의 대표성으로부터 개별 의원의 상대적 독립성 보장
상임위 중심주의 실질화	○ **정책 중심 국회 역량강화** - 국회 내 다수파와 소수파가 정당 중심으로 대립하는 경쟁 고착상태 해소 - 개별 국회의원의 전문성을 바탕으로 의견 개진 및 투	○ **현황** - '65년 상임위 중심주의 처음 도입 • 본회의 시 안건에 대한 심도 있는 논의가 어려움 • 분야별 안건 세분화 ⇒ 원내 분업을 통한 전문성과 효율성 담보 - 삼권분립을 요구하는 대통령제에서 채택	○ **상임위원장과 국회의장의 역할 실질화** - 국회 의사결정을 여야합의에 따른다는 부분을 수정하여 상시적 국회 운영 혹은 합의 없이도 상임위 및 본회의 개최가 가능하도록 함 ○ **소위원회 활성화**

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
	표 활동을 할 수 있는 역량 및 역할 강화 - 상임위별 정책 전문성 강화는 정파적 이해관계에 따라 의원끼리 결집하는 현상을 완화	• 행정부의 효과적 견제를 위한 의회 내 분업화 요구를 충족 ○ **문제점** - 대통령제인 한국은 상임위 중심주의로 운영되어야 하나 실제로는 정당 간 대립(본회의 중심주의인 내각제 특성)을 중심으로 운영함 • 상임위 간사가 위원회 차원의 '교섭단체 대표의원' 역할 수행 • 위원회 의사결정 대부분이 위원장과 여야 간사 간 협의를 통하면서 위원회 소속 의원의 전문성은 부차화, 간사가 각 정당을 대표하여 상임위 심의는 정당 간 대결로 변질 • 국회 내에서 안건 심의 및 표결에 대한 책임 소재 불분명	- 20대 국회 국회법 개정의 한계: 전문성 중심이 아닌 법률안 심사 중심으로 업무 분담방식 유지 - 기능적으로 분류하여 전문성을 향상한 소위원회는 행정부 견제와 감시의 측면에서 관련 행정부처를 주도할 상임위 역할을 수행 ○ **소위원회 강화 방안의 한계** - 기능적 전문화의 문제점 • 상임위원회, 이익집단, 관료집단 간 '철의 삼각형'이라는 배타적인 정책 결정망을 형성할 가능성이 큼 - 정당민주주의 본질과 정당 소속 의원의 대표성 문제
정보공개 강화: 윤리위 실질화	○ **의정활동 책임성 강화** - 국회의원 개인의 의정활동에 대해 유권자에게 더 많은 정보를 전달 - 국회 내부적 책임성 및 자정 능력 강화 ○ **국회에 대한 유권자 신뢰 회복**	○ **제도 연혁** - (13대 국회) 윤리특별위원회를 상설특별위원회로 설치 - (17대 국회) 외부인으로 구성한 '윤리심사자문위원회' 구성 시도 - (20대 국회) 윤리특별위원회를 비상설특별위원회로 전환 ○ **한국 윤리특별위원회의 운영상 문제점** (미국) 윤리위원회를 상임위로 운영하는 반면 한국은 특별위원회 • 특히 하원은 의회윤리국을 통해 외부인사가 사전	○ **회의록 공개** - 심의과정은 비공개로 하여 참여의원들의 독립성 유지 - 심의 결과 발표 시 주요 의견과 찬반 결정 논리를 회의록에 기록하여 공개

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
		윤리심사 담당 - (한국) 징계 및 자격심사안 대부분이 기한 또는 임기 만료로 폐기 - (한국) 징계 및 자격심사 과정 대부분을 비공개로 진행	
정보공개 강화: 공청회·청문회 활성화		**○ 운영상 문제점** - 공청회나 청문회는 의무사항이 아니며 위원회 의결로 생략 가능 - 개최 시기나 횟수, 운영방식 등이 정당 간 합의로 이루어지며 대부분 형식적인 절차에 불과	**○ 공청회 운영제도 개선** - (개최 시점) 상임위 법안심사 논의 이전 단계로 설정 • 국민들의 다양한 의견을 사전에 수렴 - (대상 법안) 상임위 의사일정 결정 단계에 선정 • 여야 간 대립이 뚜렷한 사안만 대상 법안으로 선정하는 것을 사전에 방지 - (참여자 구성) 여야 동등 비율의 토론자로 구성 • 공정성과 다양성을 확보한 토론공간 제공 - (회의록) 공청회 활동과 결과를 법안과 함께 기록물화
행정부 견제기능 강화	**○ 회계 기능을 포함한 행정기관 감시기능은 입법부에서 갖는 것이 입법부와 행정부의 수평적 권한 재배분 측면에서 중요**	**○ 현행 견제 장치** - 경보제도(fire-alarm)로서의 국정조사 • 사후적·사안별 견제장치로 조사위원회 구성 등 사안의 정치 쟁점화를 피해가기 어려움 - 순찰제도(police-patrol)로서의 국정감사 • 정기적 견제장치이나 본회의 일정 중 제한된 시간	**○ 대안 1: 상임위 중심 순찰감시제 운영** - 국정감사 상시화(국감법 2조 개정사항) - 상시 국정감사 운영은 상임위 내부 결정에 의거 • 정부에 대한 정보 요청 시 상임위가 소속 국회의원의 요청을 접수하여 소관 부

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
		동안 실시되어 실효성 낮음 • 정책평가보다는 대국민 이미지 메이킹 현장으로 전락 ○ **대통령 산하 감사원** - 행정부에 대해 직접적 감사와 정보조사를 할 수 있는 감사원이 대통령 산하에 소속 - 입법부는 행정부에 대한 자체적인 감사를 요구하기 힘들며, 단순히 행정부에 정보를 요구하는 수준에 그침 • 입법부가 행정기관의 업무 내용에 대해 큰 그림을 그리기 힘들며, 제출자료를 바탕으로 행정기관의 단순 실수를 찾고 이를 대중적으로 부각시키는 데 골몰	처에 전달 - 상임위 중심 국감운영은 국회의원의 무분별한 대정부 정보 요청에 따른 행정 비효율을 차단하기 위한 방안 ○ **대안 2: 감사원 국회 이관 (헌법 97조 개정사항)** - 행정부 견제를 위한 가장 강력한 수단이나 개헌이 필요한 사항임
미래안건 리더십: 국회의장 역할 강화	○ **정치적 맥락과 무관하게 핵심의제를 설정하는 장기적 시각의 리더십 필요** - 소속정당의 이해를 추구하는 당파적 리더로서의 한계 극복	○ **국회의장 역할의 모호성** - 제도적으로 영국 하원식 '중립적 의장'으로 규정되나, 실질적으로는 미국 하원식의 '당파적 의장'으로 행동할 유인이 잔존하여 장기적 미래의제 설정 역할에 한계 ※ 미국 하원의장은 양당정치와 다수결주의가 정립된 국가의 전형적인 사례로 당론투표에 따라 당선 ※ 영국 하원의장은 선출 시 비당파적이고 중립적인 입장에서 하원을 대표하며 당직을 버린 상태에서 각종 권한을 행사. 회의 주재자로서 토론 및 표결과정에 불참(가부 동수인 경우 제외)	○ **국회의장 역할 관련 규정 재정비: '당파적 의장'을 지지해오던 제도적 잔재 개선** - 의장과 국회의원 임기를 동일하게 규정 토론 참여 배제

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
		• '중립적 의장' 직무 규정: 국회 대표, 의사 정리, 질서 유지, 사무 관리, 무당적(국회법 10조) • '당파성' 유지 유인: 토론참가(국회법 107조), 의장직 이후 소속정당 복귀(국회법 20조의2) **○ 2년 임기제로 선거와 선거 사이에 의장이 변경되는 것 역시 단기적 직위추구(office-seeking) 행위 가능성을 높임**	
미래안건 리더십: 국회 내 미래대응 역할 강화	**○ 새로운 사회적 현안에 대한 대응역량 강화**	**○ 중장기 미래 이슈 대응을 위한 국회 내 기구 및 역량 취약** ※ 핀란드 미래위원회(Committee for the Future) 사례 참조 - 상임위이나 법안 심의기능 대신 미래대응 역량 강화하는 기능 수행 - 주요 기능 1. 미래 관련 정부보고서에 대응하는 의회 문서 준비 2. 타 상임위에 미래 사안 조사결과 제공 3. 미래 경향(trends) 관련 이슈 논의 4. 미래조사 방법론 및 연구 분석 5. 과학기술 발전 및 그에 따른 사회적 변화 평가	**○ 상임위 신설 및 국회 내 미래 정책역량 강화** • 핀란드 미래위원회에 상응하는 상임위 신설 • 국회 내 연구·조사 기구의 역할 강화 • 예산정책처·입법조사처·국회미래연구원 등의 미래 관련 정책연구·정책평가·조사 기능 확대 및 역량 강화
행정부 산하 의결기능 위원회의	**○ 대의제 민주주의 기능 정상화** - 노동/일자리와 관련한 국가	**○ 현황: 행정기관이 입법권에 준하는 의사결정을 내리는 사례 - 경제사회노동위원회, 최저임금위원회** - (경사노위) 명목상 대통령 산하 자문기구이나 노사	**○ 경사노위 및 최임위의 국회 이관** - 합의와 중재는 입법부 고유 기능 - 각계각층을 대표하는 위원들의 상충하는

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
국회 이관	적 결정은 사회 각 계층의 이해관계가 상충하는 영역 - 다양한 국민을 대표하는 국회에서 논의하고 합의하는 것이 민주주의 원리에 부합 - 이를 통해 합의의 대표성과 정책 수용성 확보가 가능	를 포함하여 청년·여성·비정규직 등 사회 각 계층이 참여하는 정책협의체로 실제로는 정치적 합의 과정과 결정을 대체하는 기능을 수행 • 당연직 위원인 기재부와 노동부 장관 등의 견해와 정책 방향이 노사 간 합의에 영향을 주게 됨 - (최저임금위원회) 고용노동부 산하 의결기구이며 최임위 결정은 국회 합의와 무관하게 고용노동부 고시로 확정 • 경제적·사회적 파장이 큰 정책을 행정부가 독점적으로 행사함에 따라 사회적·정치적 갈등 심화 ○ **문제점: 국회 무력화, 낮은 대표성** - 대통령 산하 위원회가 입법기능에 준하는 권한을 갖게 됨에 따라 국회에서 의원들 간의 합의기능 무력화 • 경사노위의 활동은 국회의 '노동개혁특위' 구성('19.8)을 통한 국회 입법 재량을 간접적으로 축소하는 효과 유발 - 이 밖에 대통령이 위촉하는 위원장·참여단체·위촉위원의 중립성 및 편향성 이슈, 참여자들 간 합의 도출의 어려움, 의결사항에 대한 대국민 설득 난항 등이 문제점으로 제기됨	의견을 수렴하는 합의 플랫폼으로는 의원 구성에서의 다양성과 대표성을 보장하는 국회가 적절 - 실질적인 의결기능이 있는 위원회, 특히 노동문제에 대한 영향력이 큰 위원회의 경우에는 국회로 이관하는 것이 행정부와 국회 사이의 권력 균형에 있어 바람직
행정입법 재량권 통제 장치	○ **행정입법 재량권 통제를 통한 입법부의 정책 결정 기능 회복**	○ **입법예고 절차를 통한 통제의 한계** - 통상적으로 행정입법의 재량권 통제를 위해서는 행정절차법 개정을 통한 입법부 및 사법부의 감시과	○ **입법부에 의한 행정입법 효력 정지제도 도입 ⇒ 부정적. 분점정부 아래서 비효율성 문제 심화 우려**

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
		정 제도화가 주효 • 미국의 경우 이익단체들이 사법절차 또는 입법부 청원 등을 활용하여 입법예고 과정에서 행정부를 통제(이른바 “화재경보감시제도” Fire Alarm Oversight) - 미국과 달리 입법예고 과정에 적극적으로 참여할 시민사회가 충분히 발달해 있지 않으므로 시민사회 의존 방식으로는 행정부 통제가 수월하지 않음 ※ 입법부에 의한 행정입법 효력 정지제도 사례 (미국) • 의회심사법률(congressional review act, ‘96년 제정): 의회결의를 통한 행정입법 효력 정지 • 행정법령진실법률(the Truth in Regulating Act, 2000년 제정): 상임위에서 의회감사원(GAO)에 행정입법 관련 보고서 작성 요청	**○ 정보를 수집하는 위원회 구성** - 행정입법의 사전적 및 사후적 제어를 위한 입법기구 **○ 상임위 차원 청문회 개최 요구 권한** - 2015년 국회법 제98조의2 제3항 개정 시도 **○ 행정입법에 대한 국회의 수정·변경 요구권 입법화** **○ 주요 행정입법 지정·조사제도** - (미국 사례) 연 1억달러 이상의 경제적 영향을 미치는 경우; 다른 행정기관의 계획에 부정적 영향을 미치는 경우; 예산 등의 효과를 전환하거나; 새로운 법적 이슈가 제기된 경우
입법부 정책역량 강화 제도	**○ 역량의 균형을 통한 막강한 행정 권력 통제**	**○ 한국은 발전국가 전통의 잔재로 행정부 대비 입법부의 역량이 매우 취약한 수준** - 대통령제 하의 입법부는 행정부 견제를 위해 내각제 국가에 비해 정책정보를 전문적으로 취급하는 다양한 기관의 역할이 더욱 중요 - 미국 사례 • 의회 산하기관: 의회조사처(Congressional Research Service), 의회예산처(Congressional Budget Office), 기술평가처(Office of Technology Assessment), 감사원 등	**○ 인적 역량 강화방안** - 전문위원, 입법조사관 및 의원 보좌진 전문화 및 인력 확충

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
국회의 국무총리 추천 (개헌 필요)	○ **제왕적 대통령의 권한을 줄이고 국회의 의사를 행정부에 반영**	○ **현황** - 대통령이 지명한 후 인사청문회를 거쳐 재적 의원 과반수 출석과 출석 의원의 과반수 찬성의 국회 동의를 얻어 대통령이 임명 - 국회의 동의가 필요하나 입법부의 결정 사항이 국무총리를 통해 행정부에 반영되거나 영향을 주기에는 한계 ○ **총리추천제 기대효과** - 행정부 중심 의사결정 시스템에서 정부 간 관계의 균형추 역할 - 정당 양극화 완화를 위한 제도적 장치 - 정부법률안, 행정입법, 의결기능 위원회 등에 의한 국회 입법권 침해의 폐해를 행정부 내에서 제어하는 효과 유발 정당 양극화에 따른 입법 정체 현상 완화	○ **도입방식: 입법부에 의한 국무총리 복수 추천** - 일정 규모 이상 여야 정당 원내대표들의 협의 및 합의 과정을 거쳐 후보자를 복수 추천 ○ **한계** - 여소야대, 분점정부 상황에서 대통령과 국무총리 간 갈등이 첨예화하여 행정 비효율 문제 야기 • 국무총리의 국무위원 제청과정에서 대립이 발생하는 경우 내각 구성 자체가 어려워지는 사태 발생 - 후보자에 대한 여야 간 합의가 제대로 이루어지지 않으면 행정 공백 장기화 - 잠재적 장점에도 불구하고 대통령제를 유지한 상황에서 독립적으로 시행할 경우 많은 문제점을 동반 ⇒ 내각제나 이원집정부제 등으로의 장기적 이행을 목표로 한 상황에서 중간 단계로 시행하는 것이 적절
국무위원 해임건의안 실효화 (개헌 필요)	○ **제왕적 대통령의 권한을 줄이고 국회의 의사를 행정부에 반영** - 보다 실질적인 인사 개입 권한을 제도화	○ **현황** - 국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의하는 권한을 가지나(헌법 제63조 제1항) 이는 건의 권한에 불과하므로 제도의 효과성은 정치적 국면에 따라 달라짐	○ **국회의 국무위원 탄핵권 도입** - 과반에 의한 폭거 방지를 위해 해임 기준은 3/5 또는 2/3 이상인 초과반(supermajority) 규정에 의거 - 위 규정 적용 시 “해임건의는 국회 재적

[부록표 1] 대의민주주의 발전을 위한 개혁의제

의제	필요성	현황/문제점	세부 과제/한계
		- 과거 정당 양극화 문제가 심각하지 않은 시기에는 대통령이 통상 해임건의안에 입각하여 인사권을 행사하였으나, 해임 건의의 실효성 높지 않음	의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 국회 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다"는 헌법 제63조제2항을 위배하지 않는지에 법적 검토 필요
시민사회를 통한 행정부 견제	**○ 입법부와 행정부 간 대립과 갈등을 완화하는 시민사회의 역할 필요**	**○ 현황** - (국감NGO모니터단) 1999년부터 매년 국감에 대한 성적을 매기고, 문제점을 제기; 우수상임위와 우수의원 시상 진행 - (참여연대, 경실련 등) 자체 행정감시센터를 통해 각 행정기관의 업무에 대한 논평과 의견서를 제출하여 행정부의 권력 제한에 기여 ※ 미국 사례 • 행정절차법을 통해 시민단체가 행정입법 과정에 참여하게끔 보장 • 행정입법이 모법의 범위를 넘지 않도록 하는 이른바 '화재경보감시(Fire Alarm Oversight)'라 불리는 간접적 통제 강화	**○ 시민사회 참여 활성화 방안** - 특정 정책영역에서의 전문가 위원회 참여 확대 - 일정 예산 이상의 규칙 제정 시, 공청회 개최를 의무화

[부록표 2] 관료시스템 개혁을 위한 전략 방향 및 의제

의제	필요성/현황/문제점	전략 방향/개혁 의제
(1) 관료의 정책 역량 강화 과제	○ **관료의 무사안일과 복지부동** - 낮은 책임성과 업무의 기계적 해석 - 직장의 안전성과 공직 동기를 심어주려는 직업 공무원제도의 취지가 지나친 신분보장으로 변질 - 성과에 따른 책임을 묻기 어려워 저성과자와 위법·부당행위를 저지른 징계대상자의 퇴출이 어려움 ○ **공채 및 고시제도의 문제점** - 폐쇄적 내부승진 시스템으로 관료조직 내 카르텔과 타 경로로 채용된 공무원에 대한 차별 - 급수별 획일적 채용과 암기식 위주의 시험문제 등 인재 선발에 부적합한 경직적 채용제도에 대한 문제제기 지속됨 ○ **교육훈련 한계** - 주입식 교육훈련으로 역량 증진을 기대하기 어려움	**〈전략방향〉** - 외부 전문인력 충원과 내부 인력의 역량 강화를 위한 개혁방안 - 범용 역량보다는 전문성을 강조하는 공채제도를 위해 고시제도 개혁 - 관료제 내 연공서열을 혁파할 수 있는 승진/인사관리 시스템 도입 - 지속적인 업무 훈련 및 전문성 강화 필요 **〈충원제도 혁신〉** ○ **부처별 자율채용제** - 중앙통제식 일괄 채용시스템의 경직성을 극복하고 부처별 특성과 필요에 적합한 역량을 갖춘 인재를 선발하기 위한 방안 - 제도 도입 시 인사 비리 문제를 방지할 통제장치를 함께 마련하여야 함 ○ **전문임기제 확대** - 현행 채용제도의 경직성을 완화하고 관료의 전문 역량을 높이기 위한 제도 - 의원 면직 시 업무 공백 방지를 위한 대책을 마련하고 임기제 공무원의 근무 연장을 탄력적으로 운영하는 등 보완 필요 **〈승진제도 혁신: 연공서열 제도 혁파〉** ○ **개방형 직위제도** - 상위직을 관료제 외부의 전문 인력으로 충원 - 개방형 직위제가 내부승진의 방편으로 변질하는 것을 막고 외부 전문가의 유입을 위한 실질적 통로로 작용하기 위해서는, 일부 자격요건을 민간으로 한정하는 등 제도 보완 필요

[부록표 2] 관료시스템 개혁을 위한 전략 방향 및 의제

의제	필요성/현황/문제점	전략 방향/개혁 의제
		○ **연공서열 혁파** - 저성과자 퇴출을 시스템화하는 등 성과 중심의 인사 및 보직 관리 **〈유의할 점〉** - 이상 관료제도 혁신 방안은 공직사회의 급격한 변화로 인한 예기치 못한 부작용을 수반할 가능성을 배제하기 어려움 **- 제도의 완결성을 높이기 위한 준비 기간을 거쳐 실험적이고 점진적으로 도입** - 제도 간 상호성에 대한 면밀한 검토와 부작용을 막을 보완조치를 함께 마련
(2) 부처 이기주의 극복을 위한 과제	○ **부처 이기주의로 인한 업무 비효율** - 관할권 다툼으로 부서, 부처 간 효율적인 협업이 이루어지지 않음 - 정책 방향의 차이로 특정 부처가 다른 부처를 평가하거나 사업을 주도하는 데 대한 거부감 - 유사 정책이 중복되는 비효율 초래 ○ **관료의 기득권 수호** - 관료 및 관료 조직의 이익을 추구하려는 경향이 심화되고 있으며 특히 예산 및 정책 영역 조정에 극렬히 저항 - 공익 및 국민 이익 추구보다 조직 보호가 더 중요한 가치化 - 부처 간 업무 및 갈등 조정이 어려워지며, 업무 범위 중복 시 책임을 타 부처에 미루는 경향이 강해짐	**〈관할권 조정〉** ○ **행정부 내 컨트롤타워의 설치** - 일상적 차원의 칸막이 행정 대응을 위한 관할권 조정 방안 - 헌법상 권한과 정부조직법상 기관 업무를 고려할 때 담당 주체는 국무총리 산하 국무조정실이 적절 ○ **정치 권력과 같은 행정부 외부권력의 개입과 조정** - 부처 간 업무와 기능을 둘러싼 관할권 다툼이 발생할 시 필요 - 조정의 주체로는 국정 전반을 총괄하는 대통령비서실을 고려 • 대통령 비서실에 근무 공무원을 별도 채용함으로써 부처 이해관계에 휘둘리지 않는 객관성과 함께 정책의 통합 및 조정의 전문성 등 정책역량 제고 ○ **시스템에 의한 부처 이기주의 해소 방안** - 미국 관리예산실(OMB)에 상응하는 기구를 대통령실 산하에 설치하는 안 검토 • 미 관리예산실은 대통령 직속 참모기관으로 예산 관련 기능은

[부록표 2] 관료시스템 개혁을 위한 전략 방향 및 의제

의제	필요성/현황/문제점	전략 방향/개혁 의제
	○ **조직차원의 문제가 관행과 형식주의에 의해 지속** - 행정에서 만들어진 관행은 오랜 시간에 걸쳐 장기적으로 고착화된 고도의 정치적인 산물로 좀처럼 변화시키기 어려운 경로의존성, 관행 의존을 나타냄 - 새로 도입한 제도는 또다시 규칙과 절차로 전환하여 기존의 절차에 추가되어 행정의 형식주의를 심화시킴	물론 법제와 행정관리, 부처 간 업무조정 기능까지 수행 ⇒ 대통령실 권한 비대화 문제와 국무조정실과의 기능 중복 문제 발생 **※ 행정부 권한 강화를 수반하는 개혁에는 권력 균형 차원에서 국회의 견제장치가 함께 마련되어야 함** **〈부처 간 협업 시스템 구축〉** ○ **부처 간 연결성 강화를 위한 인사교류 방안** - 고위공무원단을 부처 단위가 아닌 부문별로 운영하고 개방직 인재를 포진 ○ **부처 간 협업 기회 확대** - 공동의 목표를 제시하고 업무를 협업 예산을 연계하는 것이 필수적임 ○ **클라우드 공무원단 설치** - 소속부처가 없는 공무원 조직으로, 주요 정책이슈에 파견되어 협력하고, 해결 후 복귀하는 방식 - 대규모 인력 투입이 필요한 정책 이슈가 발생할 시 협업 과제에 대한 신속하고 유연한 대응이 가능하며 부처 간 협력을 제도화하는 효과 발생
(3) 관료 정치화 해소를 위한 과제	○ **정치 논리로 인해 정책의 전문성과 효과성이 훼손되고 정책의 중립성이 무너지면서 관료의 정책 집행에 대한 신뢰 저하** - 정권 교체에 따른 안정성이 약화되면서 외부의 영향력이 강해짐 - 전문성과 민주적 책임성의 조화와 조율이 필요해짐	**〈전략방향〉** ○ **정치적 중립성과 관료제에 대한 정치적 통제(및 민주적 책임성) 사이에서 균형 있는 대안 도출** **〈정치화를 인정하는 전략〉** ○ **1급 등 고위직의 정무직 전환/선출권력 임기와 연동하는 지명직 확대**

[부록표 2] 관료시스템 개혁을 위한 전략 방향 및 의제

의제	필요성/현황/문제점	전략 방향/개혁 의제
	〈관료 정치화의 양태〉 ○ **관료 개인이 객관적인 업무 수행이나 성과의 확산, 공익의 추구에 몰입하기보다는 승진 및 출세를 위해 상관이나 부처의 이익에 영합하는 행태** - 성과평가의 기준을 역량이 아닌 충성도, 공헌도 등 상관의 개인적 의견을 더욱 중요하게 고려하면 상관에 대한 맹목적인 충성과 복종 등의 행태가 반복하면서 관료의 정치화 문제가 끊임없이 발생 ⇒ 관료 역량 저하를 야기 ○ **정권의 변화에 따라 지지하는 정권이 아닌 경우 업무 행태를 교묘히 달리하거나 부처나 상관의 이익을 대변하는 정치권과 영합하여 행정을 정치의 도구처럼 활용하는 행태** - 정권 변화에 따라 업무를 성실하게 추진하지 않거나 심지어는 선거에 개입하려 하는 극단적인 정치화의 행태를 보일 수 있음	- 이미 굳어진 1급 공무원 인사에 대한 일괄사표 제출 관행은 직업 공무원의 정년 및 정치적 중립 보장과 정면충돌 - 정치적 중립이 법·제도의 보호를 받지 못하는 상황하에서는 승진과 직위 보존을 위해 고위 공무원이 정치 권력과 결탁하는 현상이 오히려 심각해짐 - 고위 공무원과 정치 권력의 결탁을 완벽히 차단하기 어렵다면, 음성적 정치화 과정을 양성화하여 선출 권력 간의 관계를 공개 - 고위 공무원의 성과를 정권의 성공과 연계함으로써 관료제도의 책임성과 적극성을 제고 **〈정치적 중립성을 보장하는 전략〉** ○ **고위공무원단을 부처 단위에서 직무 단위로 운영** - 고위공무원단 제도는 전문성 높은 고위직 인력을 양성하기 위해서 직위와 부처의 제약에서 벗어나 정무직 공무원이 자유롭고 유연하게 관리할 수 있는 제도이나 현재는 부처별 운영으로 인해 본래 목적 달성에 한계 - 고위공무원단을 부처에서 직무군별로 확대 운영함으로써 정치와 행정의 융합이 이뤄지도록 하고, 그 이하 직급에서는 정치적 중립과 객관적 전문성 유지 ○ **독립된 감시 주체(예컨대 선거관리위원회)의 역할 강화** - 정치 권력에 의한 관료의 선거 동원 방지 ○ **집행권과 인사권 분리** - 정치 권력이 관료를 선거에 동원하는 것을 방지하며 지방정부에서 특히 중요

[부록표 3] 지속가능한 재정운용을 위한 전략 방향 및 개혁의제

<table>
<tr><th>의제</th><th>필요성/현황/문제점</th><th>전략 방향/개혁 의제</th></tr>
<tr>
<td>(1) 정부지출 확장에 대응한 재정관리 및 재원조달 방식의 선택</td>
<td>
○ 재정정책의 환경변화
- 세출 측면
• 고령화 비율 1%p 증가는 GDP 대비 복지지출 비율의 1%p 상승에 준하는 지출 수요증대를 유발
• 재분배정책 필요성 증대: 경제적 불평등 심화, 중간숙련 노동자 일자리 감소에 대응하여 재분배정책의 역할 증대
- 세입 측면: 인구구조변화(생산가능인구 감소)와 더불어 성장 잠재력의 둔화는 건전한 재정 운용에 필요한 세입기반을 저하
• ex 2030~60년의 잠재성장률은 1%대(기재부 2015; 복지부 2018)

○ 재정정책 트릴레마 문제 대두에 따른 재정정책 기조 선택 필요성
- 복지 수준-조세부담률-국가채무 세 가지 지표 모두를 충족할 수는 없으며 복지 수준 향상을 국정 방향으로 택하는 경우 조세부담률 인상(스웨덴형) 또는 국가채무 악화(일본형) 중 하나의 정책 선택이 필요해짐
<table>
<tr><th></th><th>복지 수준 (2016년)</th><th>조세부담률 (2016년)</th><th>국가채무 (2016년)</th></tr>
<tr><td>한국</td><td>(저) 10.4%</td><td>(저) 19.4%
(26.2%)</td><td>(저) 43.7%</td></tr>
<tr><td>스웨덴</td><td>(고) 27.8%</td><td>(고) 34.1%
(44.1%)</td><td>(저) 56.9%</td></tr>
<tr><td>일본</td><td>(고) 23.7%</td><td>(저) 18.6%
(30.7%)</td><td>(고) 234.4%</td></tr>
</table>
</td>
<td>
○ 재정정책 기조 선택
- 중기적으로는 국채를 활용하여 생산성 제고를 위한 재정투자 확대
• 통상 사회간접자본 인프라 투자에는 국채발행 재원조달 방식이, 복지지출 확대를 위해서는 조세를 통한 재원조달 방식이 적절
- 국채 수준이 일정 수준으로 증가하면 조세부담률을 점진적으로 인상하고 지출 억제 노력을 강화하여 재정 건전화 추진
※ 단, 국채를 활용한 재정 규모 확대기에도 재정 지출 구조의 효율화 노력을 지속적으로 병행하는 것이 중요

<table>
<tr><td colspan="2">시기</td><td colspan="2">재정 확대 시기</td><td colspan="2">재정 건전화 시기</td></tr>
<tr><td colspan="2">정책 수단</td><td>① 세수 증대</td><td>② 부채 증가</td><td>③ 세수 증대</td><td>④ 세출 축소</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정정책의 효과</td><td>장점</td><td>부채 억제</td><td>- 총수요 증대
- 동태적 효율성 제고(국채 이자율이 낮은 경우)</td><td>부채 억제</td><td>부채 억제</td></tr>
<tr><td>단점</td><td>경제 활력 위축,
정치적 저항</td><td>재정 건전성 악화</td><td>경제 활력 위축
정치적 저항</td><td>성장 잠재력 및 삶의 질 제고 한계,
부처의 저항</td></tr>
<tr><td colspan="2">재정정책 기조의 선택 기준</td><td colspan="4">- 국채 활용이 바람직한(“r 〈 g”) 시기
⟾ 재정부담이 적은 국채를 활용하여 확보한 재원으로 경제 생산성 제고에 기여하는 재정투자(포용성, 교육, R&D, 일자리, 환경) 확대
* 재정 확대가 ‘쉬운 지출’로 인한 방만한 재정이 아닌 효율적 재정투자 확대로 연결되도록 국채 활용을 신중하게 진행하는 것이 중요
- 국가부채가 부담이 되는 시기: 국가신용 위험(sovereign risk)으로 연결되지 않도록 그 수준을 관리해야 하는 시점에 도달
⟾ 일정 수준으로 국가부채 수준이 증가하면 조세부담률의 인상과 재정지출의 효율화를 통하여 재정 건전화 추진</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
</table>

[부록표 3] 지속가능한 재정운용을 위한 전략 방향 및 개혁의제

<table>
<tr><th>의제</th><th>필요성/현황/문제점</th><th>전략 방향/개혁 의제</th></tr>
<tr><td>(2) 재정정책 수단에 따른 정책 거버넌스 역할 배분</td><td>〈정치체제와 재정 거버넌스의 성과에 대한 기존 연구〉
○ Linz(1990): ‘대통령제의 위협’
- 대통령제는 민주적 안정성 차원에서 내각제보다 불리
• 첫째, 대통령과 의회 간의 경쟁을 전제로 하는 정치체제이므로 정치적 불안정 요인이 상존
• 둘째, 1인 통치를 전제하므로 통치의 경직성(rigidity) 위험

○ Persson and Tabellini(2000, 2003)
- 대통령제 국가의 경우 내각제 국가보다 (i) 정부 지출 규모(조세수입)가 더 적고, (ii) 복지지출 규모가 더 적고, (iii) 생산성이 더 낮고, (iv) 선거의 정치적 주기(electoral cycle) 효과가 더 두드러지는 특징

○ Cheibub(2006), Rockey(2012), Blume 외(2009) 연구 종합
- 대통령제는 높은 책임성으로 내각제보다 재정 균형 가능성 높음
• 단, 이 결과는 대통령의 의회 장악력이 클 경우로 한정하며, 의회의 재정 권한이 큰 경우 대통령제와 재정 책임성 간 연계성 낮음
- 1990년대에 민주화된 국가들을 데이터에 포함할 경우 대통령제와 정부 규모 간 유의미한 관계가 사라지는 결과

○ Persson 외(2007)</td><td>○ 재정정책 수단에 대응하는 재정정책 거버넌스의 역할
- 세입-세출로 구성된 예산의 편성권이 행정부에 있으므로 부채의 활용은 행정부가, 국민의 동의와 정치권의 합의가 중요한 증세는 국회가 주도하게 됨
- 세출의 축소는 세출예산 편성권을 갖는 재정당국이 주도하지만 예산승인권이 국회에 있으므로, 재정당국과 국회의 협치가 중요

<table>
<tr><th>① 세수 증대</th><th>② 부채 증가</th><th>③ 세출 축소</th></tr>
<tr><td>국회 주도
- 조세법률주의
- 따라서, 증세는 국민의 합의에 대한 국회의 정치적 수용 과정이 중요</td><td>단기적으로는 재정당국, 중장기적으로는 국회의 역할
- 1차적으로 행정부 예산편성권으로 결정
- 궁극적으로는 미래세대 증세 부담에 대한 국회(국민적 합의)의 결정 사항임
• 국회의 부채 증가 통제력 강화
• 국채활용과 함께 재정 지출 구조조정 및 지출혁신 병행에 대한 국회의 통제 장치 강화</td><td>재정혁신 주도권은 재정당국에 있으나 이를 위한 국민적 합의 형성 및 법적 통제력은 국회가 제공해야 할 문제
- 강력한 재정 지출 구조조정 및 지출혁신을 위한 국회의 예산 관리기능 강화
- 국회의 세출 축소 동의 또는 재정당국에 위임</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

[부록표 3] 지속가능한 재정운용을 위한 전략 방향 및 개혁의제

의제	필요성/현황/문제점	전략 방향/개혁 의제
	- 다당제로 인한 연립정부를 형성하는 국가일수록 재정 규모(조세수입)의 규모가 더 커지는 경향 - 정치체제 자체(대통령제 또는 내각제)보다는 양당제 또는 다당제(연립정부)와 같은 정당 구조가 국가 재정구조에 더 큰 영향 **〈탈권위주의 시대 한국형 재정 거버넌스 재구축 필요성〉** - 미시적 재정 지출, 거시적 재정 안정성을 위한 재정 개혁에 성공한 사례(스웨덴, 덴마크, 독일)에 따르면, 재정확장기의 재정 지출 증대를 건전화할 유연한 재정제도 구축이 중요 - 예산 배분과 재정 운용에 대한 국회의 실질적 권한이 낮은 경우, 1) 복지예산 편성에 대응한 지출 구조조정, 2) 조세부담률을 상승하여 재정 건전성 강화, 3) 미래세대 증세 부담 억제 유인(부채 관리) 등에 한계⇒ **재정 거버넌스에서 국회의 실질적·적극적 역할 필요**	
(3) 새로운 국가발전 모형에 대응한 재정 법제 및 거버넌스 시스템 구축	○ von Hagen(1992) - 재정 제도 가설 강하게 입증, 중장기 지표관리 가설은 미약한 지지 ※ 재정 제도 가설: 특정 세출 분야의 이익을 대변하는 지출부처 장관)에 비하여 재무당국 권한이 강할수록 건전재정에 유리 ※ 지표관리 가설: 긴 시계의 재정지표 관리가 건전재정에 유리	**〈전략 수립 대전제〉** **○ 입법부와 행정부의 책임 분담 시스템 필요성 대두** - 행정부 재정당국이 주도하던 한국 재정 거버넌스의 전통에서 탈피 - 국정 과제(삶의 질 향상)와 재정관리 목표(효율성, 건전성)를 동시에 달성하기 위해, 행정부 재정당국과 입법부가 공동으로 책임지는 재정정책 리더십 필요 **○ "정치권의 자율적 통제(self-constraint)"의 중요성**

[부록표 3] 지속가능한 재정운용을 위한 전략 방향 및 개혁의제

의제	필요성/현황/문제점	전략 방향/개혁 의제
	○ **한국의 경험 (성공 사례: 1980년대 초반 재정안정화 조치)** - 지출부처의 강력한 반대를 돌파한 경제기획원(EPB)의 주도하에 GNP의 7%p에 달하는 세출 삭감 단행 - 이는 입법부(정치권)가 재정당국에 재정정책을 위임하고 이에 대한 강력한 권한을 부여하였기 때문에 가능 - von Hagen이 북유럽에 권고한 "재정당국의 강력한 리더십" 작동 ○ **한국의 경험 (실패 사례: 2000년대 중반 총액배분 자율편성)** - '90년대 초반 경제위기(GDP 70%의 총세출) 이후 스웨덴의 재정 수축기 지출 개혁을 그대로 벤치마킹한 제도 - 한국은 동 제도를 스웨덴과 반대로 지출 확장기에 도입 - 지출 부처는 톱다운을 총액 보장을 위한 재정 기득권 강화제도로 인식함에 따라 재정 지출 효율화 수단으로 성과를 거두지 못함 ○ **재정 거버넌스의 새로운 환경과 도전** - 행정부 재정당국의 약화 • 정부 역할의 비대화, 관료의 기득권화, 지출구조 및 사업의 복잡성 등으로 재정당국의 하향식 재정	- von Hagen(1992) 등 연구가 새로운 재정 거버넌스 구축에 갖는 시사점 - 행정부에 대한 위임을 통하든 아니면 정치권 내에서의 합의 과정을 통하든 간에 보다 큰 틀에서의 재정운용에 대한 "정치권의 자율적 통제" 기제의 원활한 작동이 한 나라의 재정성과에 큰 영향을 미치게 됨 **〈법 제도 개혁 과제〉** ○ **재정당국의 관리역량 제고** - 재정 확장기에는 지출부처가 국채를 통한 재원조달을 환영할 뿐만 아니라, (미래) 세금 부담 증가에 대해 인지하지 못하거나 책임지지 않는 상황 발생 - 지출효율화 달성을 위한 관리 메커니즘 강화: • (i) 중기 재정 계획, (ii) 성과 관리, (iii) 재정정보 시스템 구축 등 ○ **재정운용 유연성 제고 및 기득권화 방지를 위한 법제도 개혁과제** - (국회법 미개정 시) '재정 경직화 방지'를 예산심의 기준으로 도입 - (국회법 개정 시) 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) • '의안 비용추계' 대상을 법정지출 관련 전체 법령으로 확대하고 내실화

[부록표 3] 지속가능한 재정운용을 위한 전략 방향 및 개혁의제

의제	필요성/현황/문제점	전략 방향/개혁 의제
	관리에 한계 • 권위주의 정부의 종식으로 형식적으로는 민주적 통제 장치(예산정책처 설립, 예산심의권)가 도입되었으나 행정부 재정당국과 입법부 간 정책 협조는 미성숙 **- 재정당국의 관리에서 벗어난 법정지출의 급속한 증가** • 국민이 부담하는 총 재원(국세, 지방세, 사회보장기여금) 479조원 중 중앙정부의 재량적 관리대상 재원은 10%에 불과(2016년 기준): (i) 사회보장기여금과 지방세는 중앙정부 재정당국의 관리 대상이 아님, (ii)100조원이 넘는 재원(지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금)이 이전 재원의 형태로 지자체에 이전, (iii) 국방비와 인건비는 경직성 경비	

국가장기발전전략 연구시리즈 Ⅱ

국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구

인 쇄	2019년 12월 27일
발 행	2019년 12월 31일
발 행 인	박 진(朴 進)
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	㈜케이에스센세이션 (02-761-0031)

ⓒ2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-10-6 94300

국가장기발전전략 연구시리즈 Ⅱ

국가장기발전을 위한 거버넌스 개혁 의제 연구

이선화 편



NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr

94300
9 791190 858106

ISBN 979-11-90858-10-6 94300
ISBN 979-11-967072-0-0 (세트)

비매품