

국가의 민주적 질 제고를 위한 개혁

연구 기관 : 고려대학교 산학협력단
연구책임자 : 박 종 민

고려대학교 산학협력단

제 | 출 | 문

국회미래연구원 원장 귀하

본 보고서를 “국가의 민주적 질 제고를 위한 개혁”의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 12월 28일

연구기관명 : 고려대학교 산학협력단
연구책임자 : 박종민(고려대학교 행정학과 교수)
연구원 : 윤건수(고려대학교 행정학과 교수)

목 차

제1장 한국 국가의 제도적 질: 이론, 개념 및 측정 1

제1절 머리말	3
제2절 맥락	5
제3절 민주국가의 제도적 특성	8
1. 민주주의의 유형	8
2. 거버넌스의 질	13
3. 민주적 거버넌스	17
4. 요약	25
제4절 한국 국가의 제도적 특성	27
1. 민주주의의 수준	27
2. 민주주의의 유형	31
3. 거버넌스	35
제5절 맺음말	41

제2장 지방분권과 행정기능의 재조정 101

제1절 국가행정의 패러다임 변화	102
1. 역사적 관점: 정치와 시장의 등장과 전통적인 직업관료제의 변화 ...	102
2. 이론적 관점: 계층제를 대체하는 협력적 거버넌스의 등장	106
3. 소결론	110
제2절 국가행정체계와 기능의 변화	112
1. 선거구역과 행정 및 자치구역 간의 불일치	114

- 2. 행정계층과 자치계층 간의 불일치 117
- 3. 중앙사무와 지방사무의 분류와 조정상의 난점 120
- 4. 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 기능 조정 126
- 5. 소결론 129

**제3절 국가행정체계의 재조정: 제주도와 세종시의
실험을 중심으로 131**

- 1. 행정계층과 자치계층의 조응: 자치의 최소단위로서의
광역시도의 부적절성 132
- 2. 중앙행정사무의 이관과 관련된 문제점 134
- 3. 특별지방행정기관과 자치단체 간의 기능 조정 136
- 4. 소결론 138

제4절 국가행정체계의 미래: 협력적 거버넌스 140

- 1. 시군통합을 통한 지방행정체제개편의 딜레마 141
- 2. 협력적 거버넌스와 행정기능의 조정 143

제5절 결론 148

**제3장 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형:
합의제 규제기관을 중심으로 199**

제1절 문제의 제기 200

제2절 합의제 규제기관의 분류와 현황 203

- 1. 합의제 규제기관의 분류와 특징 203
- 2. 합의제 규제기관의 현황 207

제3절 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성	
비교 분석	212
1. 합의제 규제기관의 전문적 독립성	212
2. 합의제 규제기관의 민주적 책임성	246
제4절 분석의 종합	259
1. 전문적 독립성	259
2. 민주적 책임성	260
3. 종합	261
제5절 결어: 합의제 규제기관 전문적 독립성과 민주적 책임성의	
균형	264

표 목 차

[표 1-1] 체제 유형	24
[표 1-2] 한국의 정치적 권리와 시민적 자유	29
[표 1-3] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988-2005	33
[표 1-4] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988-2010	35
[표 1-5] 한국의 관료적 거버넌스의 질	38
[표 1-2] 한국의 정치적 권리와 시민적 자유	29
[표 2-1] 수평적 참여구조	109
[표 2-2] 현행 지방행정계층 구조	118
[표 2-3] 자치사무와 위임사무	124
[표 2-4] 국가사무와 자치사무의 구분기준	125
[표 2-5] 지방자치 발전단계별 행정기능 조정의 원칙과 방법	144
[표 2-6] 협력적 거버넌스의 유형등	145
[표 3-1] 합의제 규제기관의 분류	205
[표 3-2] 전문성 자격기준 근거 규정	215
[표 3-3] 방송통신위원회 위원 경력	218
[표 3-4] 공정거래위원회 위원 경력	221
[표 3-5] 금융위원회 위원 경력	225
[표 3-6] 원자력안전위원회 위원 경력	229
[표 3-7] 독립성 보장 규정	236
[표 3-8] 법령 및 위임 행정규칙 현황	240
[표 3-9] 법률안 발의 및 가결 현황(2008년 - 현재)	240
[표 3-10] 합의제 규제기관 구성 권한 분포	247
[표 3-11] 입법부 통제 기제	249
[표 3-12] 위원회 소관 법령 및 위임 행정규칙 현황	250
[표 3-13] 위원회 소관 법률안 발의 및 가결 현황(2008-현재)	250

[표 3-14] 입법부 통제 규정	250
[표 3-15] 행정심판 현황	252
[표 3-16] 합의제 규제기관 사법 판결	253
[표 3-17] 위원장의 기관 구성 권한	254
[표 3-18] 위원회 의사결정 절차	256
[표 3-19] 합의제 규제기관 종합 비교	262

그림 목 차

[그림 2-1] 한국행정의 전통에 나타난 패러다임의 변화	103
[그림 2-2] 개발연대 이후의 관료에 대한 패러다임	105
[그림 2-3] 관리와 자치의 영역	113
[그림 2-4] 자치계층과 행정계층의 구조	118
[그림 2-5] 지방자치 패러다임 변화의 중점 관리분야	139
[그림 2-6] 협력적 거버넌스 패러다임에 근거한 자치와 관리의 조율 과정 ...	146
[그림 3-1] 방송통신위원회 기구표	208
[그림 3-2] 공정거래위원회 기구표	209
[그림 3-3] 금융위원회 기구표	210
[그림 3-4] 원자력안전위원회 기구표	211
[그림 3-4] 원자력안전위원회 기구표	211
[그림 3-5] 공정거래위원회 심결 절차	245
[그림 3-6] 합의제 규제기관의 전문적 독립성 및 민주적 책임성	263

제1장

한국 국가의 제도적 질: 이론 개념 및 측정

제1절 머리말

제2절 맥락

제3절 민주 국가의 제도적 특성

제4절 한국 국가의 제도적 특성

제5절 맺음말

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

공동체 구성원의 자발적 동의에 기반을 둔 민주국가의 정당성은 투입과 산출 양

측면에서 접근될 수 있다(Genschel and Zangl 2014). 투입 차원의 정당성은 공동체 구성원의 광범한 참여를 통해 집합적 구속력을 가진 결정을 내리는 것과 관련된다. 반면, 산출 차원의 정당성은 공동체의 공동의 이익을 위한 정책 결과를 효과적으로 산출하는 것과 관련된다. 민주주의의 질이 투입 차원의 정당성과 관련된다면 거버넌스의 질은 산출 차원의 정당성과 관련된다. 이러한 시각에서 본 과제는 민주국가의 제도적 질을 민주적 문책성과 거버넌스의 효과성의 차원에서 동시에 접근하는 것이 필요하다고 가정한다.

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

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

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

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

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

민주화 이후 표현의 자유, 결사의 자유가 보장되고 인권과 기본권의 보호가 확대되었다. 대중매체가 발전하고 사회이익이 조직되고 정치적으로 동원되면서 특

히, 정당과 사회운동의 영향력이 확대되었다. 그러나 민주화로 국가가 특정 정치 세력에 의해 포획되어 특정 부문 및 세력의 이익에 동원될 가능성도 높아졌다. 실 적기반 관료제에 대한 정치적 통제가 강화되면서 관료제의 전문성과 자율성이 축소되고 정실 및 후견주의가 확산되면서 관료제가 정치화될 가능성도 높아졌다.

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

이러한 맥락에서 보면 한국의 국가는 민주적 질과 거버넌스의 질을 동시에 유지 및 제고해야 하는 도전에 직면해 있다고 할 수 있다. 민주국가는 ‘국민에 의한 정부’라는 점에서 투입 차원의 정당성이, ‘국민을 위한 정부’라는 점에서 산출 차원의 정당성이 요구된다(Scharpf 1999). 민주적 문책성은 투입 차원의 정당성을 위해 필요하며, 거버넌스의 효과성은 산출 차원의 정당성을 위해 필요하다. 이러한 점에서 민주국가는 문책성을 담보할 수 있는 제도와 거버넌스의 효과성을 담보할 수 있는 제도를 모두 필요로 하지 않을 수 없다. 문책성은 문책성을 강화하는 제도와 거버넌스를 강화하는 제도가 서로 상충되고 긴장관계에 있을 수 있다는 것이다. 전자는 다수 의사에 기반을 둔 제도이지만 후자는 다수 의사에 기반을 두지 않는 제도이기 때문이다. 국가권력에 대한 민주적 통제를 강화하면서 동시에 공익을 위한 효과적인 거버넌스를 확보해야 하는 이중적 목표를 어떻게 제도적 조화시키고 균형을 유지할 것인가는 민주국가의 제도적 질의 개선을 위한 개혁방향을 논의할 때

고려되어야 할 화두라고 할 수 있다. 개혁 과제는 거버넌스의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성을 강화하는 제도배열의 형태를 모색하는 것이어야 한다. 정치적 문책성의 강화와 관료적 전문성의 담보가 균형을 이룬 국가 권위구조를 모색하는 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 국가권력의 민주적 통제를 강화하고 거버넌스의 효과성을 높일 수 있는 통치체제의 제도적 특징에 논의의 초점을 두려는 것이다.

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

1 민주주의의 유형

Lijphart(1999; 2012)는 민주주의의 유형을 다수제 민주주의(majoritarian democracy)와 합의제 민주주의(consensus democracy)로 구분한다. 두 유형의 주요한 차이는 국가권력이 집중 혹은 분산되어 있는 정도와 관련된다.¹⁾ 웨스트민

1) Gerring, Thacker and Moreno(2005)는 굿거버넌스가 다중의 독립기구 가운데 권력의 확산을 통해 나온다는 분권주의 이론을 비판하면서 민주적 집권주의의 새로운 모형으로 구심적 민주거버넌스(centripetal democratic governance)를 제시한다. 그들은 집중된 권위(centralized authority)와 광범한 포괄(broad inclusiveness)이 조화를 이룰 때 민주제도는 가장 잘 작동된다고 보고 이를 구심주의(centripetalism) 개념을 도입해 이론화하였다. 분권체제에서는 권력이 다중의 독립 행위자들 간에 분산되어 있고 에너지가 주변으로 원심의 방향으로 흐른다면 구심체제에서는 다원적인 근원에서 나온 권력이 중앙으로 향하며 그곳에서 권력이 집단적으로

스터 모형으로도 불리는 다수제 민주주의의 경우 다수파가 국가의 정책결정을 통제해 권력이 집중되도록 한다. 반면 합의제 민주주의의 경우 정책결정에 관여된 행위자의 수를 극대화해 권력이 분산되도록 한다. 다수제 민주주의는 배타성과 승자독식의 경쟁을 특징으로 한다. 반면 합의제 민주주의는 포괄성과 중앙-지방, 정치제도 및 정치적 행위자들 간의 권력공유를 촉진한다.

Lijphart는 10개 제도변수를 사용해 두 유형의 민주주의를 구분한다. 이들 변수를 구체적으로 살펴보면 첫째 변수는 정당체제에 초점을 두고 양당제 혹은 다당제 인지를 구분한다. 이는 유효 원내정당 숫자(effective number of parliamentary parties)로 측정된다. 둘째 변수는 내각구성에 초점을 두고 집행적 권력(executive power)의 집중 혹은 공유를 구분한다. 이는 최소승리/단일정당으로 구성된 내각(minimal winning one-party cabinets)의 존속기간 비율로 측정된다. 셋째 변수는 집행부(행정부)와 입법부 간의 관계에 초점을 두고 지배 혹은 권력 균형을 구분한다. 이는 집행부 지배 지수(index of executive dominance)로 측정된다. 넷째 변수는 선거제도에 초점을 두고 다수/상대다수 대표제 혹은 비례대표제를 구분한다. 이는 총선과 대선에서 나타난 불비례성 지수(index of disproportionality)로 측정된다. 다섯째 변수는 이익집단체제에 초점을 두고 다원주의인가 조합주의인가를 구분한다. 이는 이익집단 다원성 지수(index of interest group pluralism)로 측정된다. 여섯째 변수는 권력분할에 초점을 두고 연방-단방 및 집권-분권을 구분한다. 이는 연방주의 지수(index of federalism)로 측정된다. 일곱째 변수는 의회에 초점을 두고 입법권의 집중과 분할을 구분한다. 이는 양원제 지수(index of bicameralism)로 측정된다. 여덟째 변수와 아홉째 변수는 헌법에 초점을 두고 있는데 먼저 여덟째 변수는 헌법 수정이 용이한지 아닌지를 구분하며 이는 헌법 경직성 지수(index of constitutional rigidity)로 측정된다. 아홉째 변수는 법률의 위헌 심사제도의 존재 및 역할을 구분하며 사법심사제와 사법적극주의를 반영하는

행사된다는 것이다. 이러한 구조를 구축하려면 첫째는 제도들이 포괄적이어야 한다. 둘째는 제도들이 합의에 이르고 이를 집행하는데 있어 효과적인 기제를 제공해야 한다. 그들의 강조하는 광범한 포괄과 집중된 권한을 반영하는 제도들은 연방보다는 단방, 양원제보다는 단원제, 대통령제보다는 의회제 그리고 소선거구제보다는 비례대표제를 포함한다. 구심체제에서는 사법부가 독립적이지만 사법심사를 자제하며 관료제는 강하고 중립적이고 비교적 집중화되어 있다. 전체적으로 보면 구심체제는 Lijphart의 연방-단방 차원에서는 다수제의 특징을, 집행부-정당 차원에서는 합의제의 특징을 갖는다고 할 수 있다.

사법심사 지수(index of judicial review)로 측정된다. 열째 변수는 중앙은행에 초점을 두고 독립성 혹은 의존성을 구분하며 중앙은행 독립성 지수(index of central bank independence)로 측정된다. Lijphart는 이들 10개 변수를 두 개의 차원으로 경험적으로 구분한다. 첫째는 집행부-정당(executive-parties) 차원이고 둘째는 연방-단방(federal-unitary) 차원이다. 전자는 중앙정부 내 권력의 분산과 관련되며 10개 변수 가운데 앞의 5개 변수로 구성된다. 후자는 정치제도들 간 권력의 분할과 관련되며 뒤의 5개 변수로 구성된다.

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

Lijphart(1999)는 합의제 민주주의와 다수제 민주주의의 성과를 경험적으로 분석하면서 전자가 후자보다 경제성과와 민주주의의 질에서 더 낫다는 것을 보여준다. 그는 합의제 민주주의가 '더 친절하고 더 점잖은(kinder, gentler)' 형태의 민주주의라고 주장한다. 즉, 합의제 민주주의는 다수제 민주주의와 비교해 더 평등적이고 더 참여적이며 여성과 소수집단을 더 잘 대표한다고 주장한다. 또한 합의제 민주주의는 다수제 민주주의와 비교해 사회정책과 경제정책을 더 잘 수행한다고 주장한다. 그는 다수제 모형이 사회구조가 비교적 동질적이고 계급갈등이나 문화적 균열이 깊지 않은 나라에 적합할 수 있다면 사회통합이 약한 나라에서는 합의제 모형이 더 적합하다고 주장한다. 그는 다원화된 사회에서 다수제 민주주의는 다수의 지배(majority rule)를 다수의 횡포(tyranny of the majority)로 변질시킬 위험성이 크다고 하였다. 다수제 민주주의는 정치적 소수파를 배제하는 경향이 있

기 때문에 정치적 다수파가 주기적으로 교체되고 다수파와 소수파 간의 구분이 정치적 양극화로 이어지지 않아야 다수제 민주주의가 작동할 수 있다고 보았다.

Lijphart(2012)는 세계은행의 거버넌스 지표(Worldwide Governance Indicators)를 사용해 합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 더 낫다는 것을 보여준다.²⁾ 먼저 집행부-정당 차원에서 측정된 합의제-다수제 수준을 독립변수로 사용한 결과에 따르면 합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 참여와 문책성, 정부의 효과성, 법의 지배, 부패통제 및 정치안정에서 더 나은 성과를 보였다. 경제발전과 인구규모를 통제한 후에도 유의미한 정의 영향은 그대로 유지되었다. 다만 규제의 질에서는 두 유형 간에 차이가 없었다. 그는 이를 다수제 민주주의가 더 나은 의사결정을 담보하는 정부형태라는 통념을 부정하는 결과로 제시하였다. 연방-단방의 차원에서 측정된 합의제-다수제 수준을 독립변수로 사용한 결과에 따르면 다수제 민주주의가 합의제 민주주의보다 거버넌스 지표에서 더 나은 성과를 보여주지 못하였다. 단방제, 단원제, 유연한 헌법, 약한 사법심사 및 낮은 중앙은행의 독립성을 특징으로 하는 다수제 모형과 비교해 연방제, 양원제, 경직적 헌법, 강한 사법심사 및 높은 중앙은행의 독립성을 특징으로 하는 합의제 모형에서 중앙정부의 정책결정의 결단성, 속도, 통합성이 방해된다는 통념은 지지되지 않았던 것이다. 이러한 결과를 통해 그는 합의제 민주주의가 모든 면에서 낫다고 확정적으로 말할 수는 없지만 다수제 민주주의가 더 나은 정부형태라는 통념은 맞지 않다고 결론을 내리고 있다.

합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 더 나은 성과를 가져올 수 있는 논거로 Lijphart는 합의제 민주주의가 의존하는 권력분산과 공유의 기제를 강조한다. 권력을 다수파에게 집중시키는 다수제는 통합적이고 결단력이 있는 국정 리더십에 기여하고 일관된 정책과 신속한 의사결정을 촉진한다고 주장한다. 그러나 그는 신속한 결정이 반드시 현명한 결정은 아닐 수 있다고 하였다. 오히려 그 반대가 더 타당하다는 것이다. 다수제 정부가 생산한 일관된 정책이라는 것도 정부가 교체되면 무효화 될 수 있다고 지적한다. 특히 좌파 정부에서 우파 정부로, 우파 정부에서 좌파 정부로 바뀌면 경제정책의 급격한 변화가 수반될 수 있다는 것이다. 따라서

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

정책의 일관성 차원에서도 다수제 정부가 합의제 정부보다 더 이점이 있다고 말하기 어렵다는 것이다. 거시경제정책의 성공을 위해서는 강력한 힘보다 꾸준한 힘이 오히려 필요한데 비례대표제나 연합정부는 꾸준하고 일관된 정책을 결정하는 데 더 낫을 수 있다고 보았다. 결단력이 있는 정부가 사회의 중요한 행위자들이 반대하는 정책을 강제하는 것보다 광범한 합의에 기반을 둔 정책이 성공적으로 추진될 가능성이 더 높기 때문이다. 그리고 비례대표제는 소선거구제보다 개별 선거구에 대한 편협한 관심에서 벗어나 전국적인 효과를 갖는 경제정책을 추진하는 데 더 낫다고 하였다. 사회적 갈등을 해소하고 안정을 유지하는데 있어서 성급한 결정보다 이해관계 집단을 가능하면 많이 관여시켜 조정과 타협을 이루는 것이 훨씬 더 중요하다는 것이다. 흔히 단일 정당으로 구성된 다수파 정권은 정책결정에 대해 보다 분명한 책임을 질 수 있기 때문에 정권의 문책성이 더 담보될 수 있다고 할 수 있다. 시민들이 선거를 통해 책임을 물을 수 있고 그에 따라 정권이 유임되거나 교체될 수 있다는 것이다. 그러나 이는 두 정당이 경쟁하는 다수제 체제에서나 가능하지 그렇지 않고 제3당이 존재하는 경우 다수가 현 정권을 반대한다 해도 야권의 분할로 여당의 집권이 지속될 수 있다고 지적한다. 반면 합의제 정부형태의 경우 오히려 내각이 지속되는 기간이 짧아 정권교체가 좀 더 용이할 수도 있다고 하였다. 다수제 민주주의에서 일어나는 완전한 내각교체와 비교하면 합의제 민주주의에서의 변화는 부분적 내각교체이지만 보다 손쉽게 일어날 수 있다는 것이다. 다수제 정부형태를 옹호하는 주요한 논거인 의사결정의 속도와 일관성에 있어서도 오히려 그 반대의 논거가 더 설득력이 있다고 하였다.

요약하면 합의제 민주주의는 국가권력을 분산 및 분할시키고 견제와 균형의 원리에 따르도록 한다. 이를 통해 민주주의가 '선출된 독재'로 변질되지 못하도록 막는 것이다. 반면 다수제 민주주의는 효과적인 견제와 균형의 기제가 결여되어 있다. 그렇게 때문에 신생 민주국가에서 대통령제의 다수제를 채택하는 경우 민주주의가 위임민주주의(delegative democracy)로 변질될 위험이 크다는 것이다 (O'Donnell 1994). 선거를 통해 민주적으로 당선된 대통령이 자기 마음대로 통치할 자격이 있다고 생각하고 임기의 제한을 받는 것 말고 별 구속 없이 권한을 휘둘러 수 있다는 것이다. 설사 의원내각제라도 다수제의 경우 선출된 독재로 변질되기 쉬운 이유는 다수당에 의해 의회 권력이 남용되기가 쉽기 때문이다. 특히 법의 지

배, 독립 언론 및 자율적 시민사회가 약하면 더욱 그러할 수 있다. 대통령제든 의회제든 권력이 집중된 다수제보다 권력이 분산되고 공유된 합의제에서 민주주의의 질이 더 낫다는 것이다.

2 거버넌스의 질

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

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

다.

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

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

이들 세 제도는 크게 두 범주로 다시 묶을 수 있다. 즉, 국가는 거버넌스와 관련되고 법의 지배와 문책성의 기제는 자유민주주의와 관련된다고 볼 수 있다(박종민 2017). 이들 가운데서 Fukuyama(2013)는 특히 거버넌스의 핵심인 국가의 형성에 주목한다. 그는 거버넌스를 '규정을 만들고 이를 강제하며 서비스를 전달하는 정부의 능력'으로 규정한다. 여기서 정부는 반드시 민주정부일 필요는 없다고 하면서 거버넌스의 개념을 정의하면서 민주주의의 요소를 배제하였다. 그는 거버넌스를 민주주의와 개념적으로 구분함으로써 둘 간의 관계를 이론화하는 실익이 있다고 보았다. 거버넌스와 민주주의가 서로 강화하는 관계에 있다는 주장에 대해서 그는 이것이 경험적 사실에 근거한 것이라기보다 이론적 가설에 가깝다고 하면서 거버넌스가 민주주의를 내포하는 것으로 정의하면 둘 간의 관계를 경험적으로 검증할 수 없기 때문에 이 둘을 구분하는 것이 이론적으로 더 생산적이라고 하였다. 그의 개념 규정에 따르면 민주주의가 아니어도 거버넌스의 질이 높을 수 있는 반면 민

주주의라 해도 거버넌스의 질이 낮을 가능성이 있다.

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

먼저 절차의 측면에서 거버넌스의 질을 평가하는 접근은 근대관료제의 구조적 특징을 강조한다. 그는 베버 관료제의 주요 특징을 거버넌스의 질을 구성하는 요소로 보았다(Weber 1946; 1947). 그가 강조한 가산관료제와 대비되는 근대관료제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 官吏들은 규정된 영역에서만 권위에 복종한다. 둘째, 관리들은 명료하게 규정된 관직체계에 의해 조직화되어 있다. 셋째, 관직에는 규정된 권한 영역이 있다. 넷째, 관직은 자유로운 계약관계를 통해 채워진다. 다섯째, 후보자는 기술적 자격조건에 기초해 선발한다. 여섯째, 관리들은 고정 급료로 보상된다. 일곱째, 관직은 그 점유자의 유일한 직업으로 간주된다. 여덟째, 관직은 경력을 구성한다. 아홉째, 소유와 관리(행정)는 분리되어 있다. 열째, 관리들은 엄격한 징계와 통제를 받는다. 그는 이들 가운데서 처음 다섯 번째까지의 요소들과 아홉 번째 요소가 근대관료제의 핵심적 특징이며 이들은 근대관료제를 가산관료제와 구분시킨다고 하였다. 이들 다양한 근대관료제의 특징들 가운데서 거버넌스의 질을 측정하는 지표의 핵심으로 그는 관리들이 실적에 근거해 총원되고 승진되는지, 관리들이 어느 정도의 기술적 전문성을 갖출 것으로 요구되는지, 관료제의 절차에 있어 형식화의 수준이 어떠한지가 포함되어야 한다고 하였다.

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

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

미시적으로 관리된다. 때문에 적절한 수준의 관료적 자율성이 거버넌스의 질을 담보하는데 필요하다고 보았다. 그렇다고 관료적 자율성이 관료제가 사회로부터 완전 고립되어야 하거나 시민요구에 부합하지 않는 의사결정을 해야 한다는 의미는 아니다. 완전히 예측된 관료제는 재량이나 독자적인 전문적 판단의 여지가 없고 정치적 위임자들이 설정한 상세한 규칙에 묶이게 된다. 반면 완전히 자율적인 관료제는 모든 정치적 통제로부터 벗어나 내부절차만이 아니라 목적도 설정하게 된다. 관료제는 사회적 행위자의 영향으로부터 보호되어야 하지만 보다 큰 목표와 관련해서는 사회에 예측되어야 한다고 하였다.

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

3 민주적 거버넌스

Norris(2012)는 민주주의와 거버넌스를 동시에 고려한 민주적 거버넌스 (democratic governance) 이론을 제시한다. 이는 민주주의의 유형을 강조한 Lijphart(1999; 2011) 및 거버넌스의 질을 강조한 Fukuyama(2013)와 비교된다. 그러나 국가, 법의 지배 및 문책성 기제의 균형을 강조한 Fukuyama(2014)의 주장과 유사하다.

Norris는 번영, 복지, 평화의 인간안보(human security)에 기여하는 체제(regime)에 관한 네 가지 시각을 구분해 비교한다. 첫째는 민주주의의 우선적 구축을 옹호하는 시각으로 민주적 정치제도를 심화하고 공고화하는 과제를 강조한다. 둘째는 국가의 우선적 형성을 옹호하는 시각으로 관료적 거버넌스의 역량을 제고하는 과제를 강조한다. 셋째는 구조를 강조하는 시각으로 체제는 성장과 사회

적 근대화의 산물이지 원인이 아니라고 본다. 넷째는 Norris가 옹호하는 통합이론으로 자유민주주의와 거버넌스 양 제도를 동시에 개선하는 과제를 강조한다. 본 연구는 제도의 역할에 주목하기 때문에 체제의 영향에 관해 회의적인 구조적 시각은 제외한 나머지 세 시각을 소개한다.

(1) 민주주의 우선론

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

둘째는 자유민주주의의 제도적 제한을 강조하는 시각이다. 선거경쟁이 제약되어 있는 곳에서는 시민들이 정부성적을 평가하는 역량, 동원하고 조직하는 역량, 대안적 정보근원으로부터 학습하는 역량, 실패한 지도자들을 다른 지도자들로 교체

하는 역량을 제대로 발휘할 수 없다. 물론 이러한 상황에서도 선거는 야당세력이 동원할 수 있는 기회를 줄 수는 있다. 그렇지만 자유민주주의의 제도가 발전되지 않고서는 선거만으로는 정부의 문책성을 담보하기에는 충분하지 않다는 것이다. 선거제도는 정치적 권리와 시민적 자유를 보호하는 틀 안에서 집행적 권력에 대응하는 견제와 균형에 의해 보완될 필요가 있다는 것이다. Sen(1999)은 자유민주주의에서 선거패배의 위협이 선출된 공직자들로 하여금 시민들에 반응적이어야 하는 강력한 유인을 제공하는데 자유언론의 존재는 이러한 과정의 본질적 부분이라고 하였다. 기자들이 인도주의적 위기와 자연재난에 관한 기사를 광범하게 다루면 정치지도자들은 긴급한 사회적 필요에 관해 보다 많은 정보를 얻는다는 것이다. 정치인들이 지방의 긴급한 필요에 제대로 반응하지 못하면 투표로 표출된 대중의 불만은 이들 지도자들을 권력의 자리에서 내려오게 할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 선출된 공직자들은 사전에 막을 수 있는 인도주의적 참사를 피하려고 노력하게 된다는 것이다. 반면, 공직자들이 그러한 선거를 통해 효과적으로 제재를 받지 않는 곳에서는 기근과 같은 재난이 종종 발생한다는 것이다. 여기서 강조되는 것은 선거 외에 리더십에 대한 문책 가능성 및 사회적 우선순위에 대한 정부의 반응성을 담보하는 다른 민주적 장치와 기제도 더불어 필요하다는 것이다.

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

민주주의 우선론은 번영, 복지, 평화가 달성될 가능성이 가장 높은 체제는 시민

들이 정부를 문책할 수 있어 정부 지도자들이 사회적 필요에 반응하도록 만드는 체제임을 강조한다. 이러한 결과가 생성되는 기제에 대한 해석은 다르다. 첫째는 경쟁적 선거만으로도 가능하다. 둘째는 선거가 다른 강력하고 효과적인 민주제도에 의해 보강될 때 가능하다. 셋째는 의사결정을 다중적인 이해관계자들 가운데 분산시키는 권력공유의 장치를 통해서 가능하다. 어떤 기제를 강조하든 이들이 공유하는 시각은 민주주의가 우선적으로 촉진되어야 한다는 것이다.

(2) 국가 우선론

이는 국가의 형성이 우선해야 한다는 시각이다. 이 시각은 근대적 국가의 형성의 선행조건들이 충족이 되어야 민주주의를 발전시키는 단계로 이동할 수 있다는 순차적 발전의 필요성을 강조한다. 이러한 시각을 강조하는 이론가들은 제도적 기제와 관련해 상이한 입장을 보이고 있다. 첫째는 내·외부의 위협에 대처해 질서와 안전을 유지하는 기본 역량을 갖춘 국가형성을 강조한다. 둘째는 재산권과 법의 지배 등 고전적 자유주의를 반영하는 굿거버넌스를 강조한다. 셋째는 베버의 근대 관료제의 원칙을 반영하는 관료적 거버넌스를 강조한다. 이들 이론을 좀 더 자세히 소개한다.

첫째는 국가형성론이다. 2차 대전 이후 신생독립의 개발도상국에 이식된 대의민주주의가 부리를 내리지 못하고 실패한 것에 주목한 Huntington(1968)은 초기 근대화이론에 이의를 제기하였다. 초기 근대화이론에 따르면 산업화의 과정, 대중민주주의의 확장 및 근대적 관료국가의 성장은 동시에 일어난다고 가정하였다. 그렇지만 그는 사회적 동원(social mobilization)이 민주제도의 구축과 산업성장에 앞서 일어나면 이것이 무질서, 내란운동 및 체제붕괴의 위험을 증가시킨다고 경고하였다. 그는 신생독립의 탈식민 국가는 대중 참여의 조기 증가, 특히 새로운 집단의 동원 및 체제전환 과정에서 실시되는 초기 선거를 통해 불안정하게 된다고 예견하였다. 폭력과 불안정이 야기되는 이유는 새로운 집단들이 정치에 급속히 동원되지만 정치제도의 발전은 더디어 이들 간의 불균형이 생기기 때문이라고 하였다. 그는 '사회 및 정치변화가 정치의식을 확대시키고 정치요구를 크게 증가시키며 정치참여를 확장한다. 이러한 변화는 전통적인 정치권위의 근원 및 전통적 정치제도를

약화시킨다.’고 주장하였다(Huntington 1968, 5). 그 결과는 무정부 상태라는 것이다. 그가 권고하는 것은 근대화를 통해 합법적 권위, 사회적 질서, 법의 지배(의 법지배에 가깝다)를 우선적으로 구축하는 것이다. 이러한 토대가 안정적으로 놓이면 대중 참여를 확대할 준비가 되어 있다는 것이다. 조금하게 선거제도를 도입하는 것보다 국가의 토대를 구축하는 것이 우선적으로 필요함을 강조한 것이다. 조건이 성숙하기 전에 때 이른 민주적 실험을 하면 최악의 경우 위험하고 큰 희생을 가져올 수 있다고 보았다. 이러한 시각은 국가형성과 민주주의 간의 트레이드오프를 강조한다.

둘째는 굿거버넌스론이다. 이 이론은 굿거버넌스가 경제성장을 개선하고 빈곤을 완화하는데 필수적임을 강조한다(Pomerantz 2011). 굿거버넌스가 빈곤퇴치와 발전증진을 위해 단일의 가장 중요한 요인이라는 것이다. 국가의 축소와 시장의 강화가 경제적 능률성에 이르는 길이라고 생각한 시기에는 민영화와 탈규제, 재정긴축, 무역자유화 등의 정책을 추구하였다. 이러한 정책은 중앙정부의 범위와 역할을 축소하였고 국가권력을 민간부문 및 시민사회의 행위자들에게 위임·분산하였다. 그러나 불평등이 악화되고 경제성장이 지속되지 못하면서 이러한 급진적인 구조조정 처방이 점차 지지를 상실하였다. 신보수주의 자유시장의 아이디어는 아시아 금융위기 및 글로벌화 반대운동의 정치적 압력으로 퇴조하고 그 대신 굿거버넌스를 위한 처방이 강조된 것이다. 효과적인 발전을 위한 전제조건으로서 법의 지배를 구축하는 것이 중요하다는 점이 강조되었다(World Bank 2017). 여기에는 사법제도에 대한 접근성, 독립된 사법부, 전문적으로 훈련된 치안기구가 포함되었다. 법의 지배가 사회적 안정, 법적 계약에 대한 순응 및 기업신뢰를 조장하고 해외투자를 유치해 경제성장을 촉진한다고 본 것이다. 공공부문의 정직성, 투명성 및 반부패 등 굿거버넌스를 통해 대외원조가 공공서비스를 개선하고 빈곤을 탈피하는데 도움을 줄 수 있다고 보았다. 이러한 시각은 민주주의가 굿거버넌스의 하나의 구성요소일 뿐 법의 지배와 같은 다른 구성요소들에 주목하였다.

셋째는 베버 관료제론이다. 이 이론은 집행적 국가역량이 발전목표를 달성하는데 핵심적임을 강조한다. 발전목표의 달성은 경제관리, 공공재와 공공서비스의 공급 및 치안유지를 통해 이루어지는데 이를 위해 관료적 역량이 강화되어야 한다는

것이다. 이러한 시각에 따르면 전문적이고 유능하며 불편부당한 관료제가 구축되어 있지 못하면 사회적 필요를 충족시키는 정책을 집행할 수 없고 따라서 발전이 어렵다는 것이다. 효과적인 거버넌스를 위해 관료제의 역량과 질이 중요하다는 것이다. 베버 관료제의 중요성은 경제발전에서 관료제의 역할을 분석한 Evans and Rauch(1996)에서 확인된다.³⁾ 그들은 주요 변수를 통제한 후에도 베버 관료제의 수준이 경제발전의 전망을 높여준다는 것을 발견하였다. 그 연구는 베버 관료제의 주요 특징으로 실적에 토대를 둔 채용(meritocratic recruitment)과 승진에측이 가능한 경력단계(career ladder)에 주목하고 이들 특징이 경제성장을 선도할 수 있는 유능하고 합목적적이며 응집적인 관료제를 만들었다고 하였다. 이러한 시각은 근대적 행정국가에서 집행기능을 담당하는 관리집단으로서 관료제의 역량과 질을 강조하는 것이다.

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

(3) 병행론

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

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

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

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

자유민주주의의 주요한 특징은 경쟁적인 다당제 선거이다. 그러나 효과적인 정책의 집행을 담보할 거버넌스의 역량이 없으면 아무리 선거로 정부를 뽑아도 정부가 무능해질 수밖에 없다. 이는 점차 체제에 대한 대중의 불만을 확산시키고 결국 자유민주주의에 대해 환멸을 갖게 할 수 있다. 거버넌스의 역량이 낮으면 정부지도자는 공공재와 공공서비스를 관리할 능력을 갖지 못한다. 거버넌스의 역량이 낮은 상황에서 시민 요구의 표출과 동원을 촉진하는 대의민주주의 제도를 확장하는 것은 문제가 될 수 있다. 그렇다고 Norris가 자유민주주의의 강화보다 거버넌스의 역량의 개선이 우선해야 한다고 주장하는 것은 아니다. 자유민주주의 제도가 제공하는 집행적 권력에 대한 문책성의 기제와 보호 장치를 구축하지 않고 거버넌스의 역량을 강화하는 것도 적절하지 않을 수 있기 때문이다. 설사 독재 권력이 공익에 봉사하고 이념적으로 온정주의적이어도 나중에 권력을 자발적으로 내려놓을 것이라고 보장할 수는 없기 때문이다. 따라서 자유민주주의와 거버넌스 양자를 동시에 강화시켜 균형을 유지하는 것이 중요하다고 하였다.

Norris는 [표 2-1]에 제시된 것처럼 민주주의와 거버넌스 양 차원을 구분하고 이 둘을 교차시켜 4개의 체제유형을 구분한다. 첫째는 민주주의와 거버넌스가 모

두 발전된 체제, 즉 참여가 포괄적이고 문책성의 기제가 작동하며 거버넌스의 역량이 확대된 관료적 민주주의(bureaucratic democracies)이다. 둘째는 민주주의는 발전되어 있지 않지만 거버넌스가 발전된 체제, 즉 참여가 제한적이고 문책성의 기제가 작동하지 못하나 거버넌스의 역량은 확대된 관료적 독재(bureaucratic autocracies)이다. 셋째는 민주주의는 발전되어 있지만 거버넌스는 발전되어 있지 않은 체제, 즉 참여가 포괄적이고 문책성의 기제가 작동하지만 거버넌스의 역량이 제한된 정실 민주주의(patronage democracies)이다. 넷째는 민주주의도 발전되어 있지 못하고 거버넌스도 발전되어 있지 못한 체제, 즉 참여가 제한적이고 문책성의 기제가 작동하지 못하며 거버넌스의 역량이 제한된 정실 독재(patronage autocracies)이다. Norris는 인간안보의 세 차원인 번영, 복지, 평화에 가장 효과적인 체제는 관료적 민주주의이고 가장 효과적이지 못한 체제는 정실 독재이며 정실 민주주의와 관료적 독재는 그 중간일 것으로 기대하였고 분석 결과는 이러한 기대와 대체로 일치하였다.⁴⁾ Norris는 민주적 거버넌스, 즉 자유민주주의와 관료적 거버넌스가 모두 발전된 체제가 인간안보에 가장 효과적이라고 결론을 내리고 있다.

[표 1-1] 체제 유형

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

자료: Norris(2012)

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

4 요약

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

본 연구는 관료적 거버넌스의 질과 관련해 전통적인 권력분산과 공유제도에 더하여 새로운 권력분립의 한 축으로 작동할 수 있는 선출되지 않는 독립기구의 역할에 주목한다(Vibert 2007). 정책결정과정에서 정치에 영향을 받지 않고 정보와 증거를 수집하고 최신의 경험지식을 제공하여 정책판단에 기여하는 선출되지 않는 독립기구는 견제와 균형의 새로운 축을 구성할 것으로 기대된다. 가치판단이 입법부, 집행부 등 다수주의 정치제도의 영역에 속한다면 사실판단은 정치로부터

가장 영향을 덜 받는 독립기구의 영역에 귀속시켜 국가가 직면한 복잡한 문제 해결을 위해 증거와 실증지식에 기반을 둔 정책 선택을 유도하자는 것이다. 이는 마치 선출되지 않은 사법부가 독립적으로 집행부와 입법부의 법률의 위헌성을 판단해 법의 지배를 유지하는 것처럼 선출되지 않은 독립기구가 증거와 실증지식에 기반을 둔 사실적 판단을 공개해 실용적 문제해결에 기여하도록 하자는 것이다.⁵⁾ 이를 위해 정책결정에 관련된 정보와 증거의 수집 및 최신의 실증지식에 기반을 둔 사실적 판단을 제공하는 독립기구의 자율성을 강화하자는 것이다. 이는 관료적 거버넌스의 질을 높인다고 할 수 있다.

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

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

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

1 민주주의의 수준

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

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

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

6) <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>

낮아져 자유민주주의의 질이 떨어진 것으로 평가받고 있다.

[표 1-2] 한국의 정치적 권리와 시민적 자유

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

자료: Freedom House

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

다. 이 두 차원의 점수를 합한 총점은 93점으로 우리보다 10점이 높았다. 대만은 우리보다 자유민주주의의 수준이 다소 높은 것으로 평가되고 있다.

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

폴리티5(Polity5) 자료에 따르면⁷⁾ 한국은 민주화 이후인 1998년 민주주의의 최하 경계점수인 +6점을 받아 민주주의로 분류되었다. 그리고 1997년 정권교체 이후 행정수반(대통령)에 대한 견제 부문을 제외한 정치참여의 경쟁성과 행정수반(대통령)의 충원 부문에서 점수가 높아져 척도 점수가 +8점으로 2점 상승하였다. 그러나 그 이후 우리와 유사한 민주화의 궤도를 보인 대만처럼 만점인 10점에 이르지 못하고 여전히 만점보다 2점이 낮은 8점을 유지해 오고 있다. 이는 행정수반(대통령)에 대한 제도적 견제 장치가 여전히 약해 집행부에 대한 견제와 균형이 강화될 필요성을 보여준다.

7) <http://www.systemicpeace.org/inscr/p5v2018d.xls>

2 민주주의의 유형

앞서 소개한 것처럼 Lijphart(1999; 2012)가 민주주의의 유형을 다수제와 합의제로 구분하기 위해 사용한 제도변수는 모두 10개이다. 각 제도변수는 유효 원내정당의 숫자, 최소승리/단일정당으로 구성된 내각의 존속기간 비율, 집행부 지배지수, 불비례성 지수, 이익집단 다원성 지수, 연방주의 지수, 양원제 지수, 헌법 경직성 지수, 사법심사 지수 및 중앙은행 자율성 지수로 측정되었다. 처음 5개 변수는 집행부-정당 차원을 구성하고 뒤의 5개 변수는 연방-단방 차원을 구성한다. 이들 제도변수를 사용해 한국 민주주의의 특성을 분석한 다음의 두 연구결과를 소개한다.

첫째, Croissant & Schächter(2010)는 민주화 이후인 1998년부터 2005년까지 한국 민주주의의 유형을 분석하였다.⁸⁾ 분석 결과는 [표 1-3]에 제시되어 있는데 비교 차원에서 우리와 유사한 민주화의 궤도를 가진 대만에 대한 분석 결과도 함께 제시되었다. 먼저 집행부-정당 차원의 제도변수를 살펴보면 첫째, 원내정당의 유효숫자가 2.80개(대만 2.78개)로 약하게 파편화된 다당제 혹은 두 개의 주요 정당 간의 경쟁을 특징으로 하는 정당체제의 모습을 보였다. 둘째, 최소승리/단일정당 내각으로 측정된 집행부 권력의 집중도를 보면 78.8%(대만 80.9%)로 권력공유보다 집중의 특성을 보였다. 셋째, (내각이 지속되는 기간으로 측정되는) 집행부 지배의 수준을 보면 1.83년(대만 1.52년)이었다. 집행부 지배는 분점정부 여부에 따라 달라질 수 있는데 분점정부의 경우 대통령은 의회 다수당의 지지를 확보하지 못해 상호봉쇄와 입법정체가 자주 발생해 동거능력이 낮지만 대통령의 정당이 의회 다수당이 되면 정부는 입법부를 지배하는 것으로 나타났다(김정 2020). 넷째, 선거(국회의원선거)의 불비례성 지수를 보면 8.56%(대만 5.20%)으로 소선거구제와 정당명부제의 혼합 형태를 갖고 있어 중간 정도의 불비례성을 보였다.

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

한편, 이익집단 다원성 지수는 자료의 결여로 측정되지 않았다.

연방-단방 차원을 구성하는 제도변수를 살펴보면 다섯째 한국은 단방의 중앙집권 체제로 연방주의 지수 점수가 1점(대만 1점)을 받았다. 여섯째, 양원제 지수의 경우 단원제 국회를 유지하고 있어 1점(대만 2점)을 받았다. 일곱째 헌법의 경직성 변수의 경우 헌법 개정을 위해 국회에서 2/3 이상의 찬성과 국민투표에서 과반수의 찬성을 얻어야 해 개정이 쉽지 않은 헌법을 갖고 있어 최고 점수인 4점(대만 4점)을 받았다. 아홉째, 사법심사 변수의 경우 1987년 민주화 이후 헌법재판소를 설치해 사법심사를 강화하고 사법 적극주의의 수준이 높아 4점 만점에서 3점(대만 2.5점)을 받았다. 열째, 중앙은행 독립성 변수에서 1점 만점에서 0.56점(대만 0.62)을 얻어 중앙은행의 독립성이 비교적 높다는 평가를 받았다.

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

[표 1-3] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988-2005

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

* 대만의 경우 분석기간은 1992-2005.

자료: Croissant & Schächter(2010)

Lijphart(2012)는 초판 Lijphart(1999)와 달리 한국을 분석대상에 포함하였다. 초판에서 분석되었던 36개 국가 가운데서 프리덤하우스가 민주적이라고 평가하지 않은 콜롬비아, 베네수엘라 및 파푸아뉴기니를 제외하고 그 대신 아르헨티나, 우루과이 및 한국을 포함하였다. 덕분에 한국의 민주주의의 유형에 대한 분석 결과를 접할 수 있게 되었다. Lijphart가 한국 민주주의를 분석한 기간은 민주화 이후 1988년부터 2010년으로 Croissant & Schächter의 분석 기간보다 좀 더 길다. 그리고 분석된 국가가 한국을 포함 36개국으로 Croissant & Schächter의 아시아 8개국보다 훨씬 많다. 분석 결과가 [표 1-4]에 제시되어 있는데 비교 차원에서 우리와 같이 대통령제인 미국에 대한 분석 결과도 함께 제시되었다.

먼저 집행부-정당 차원의 제도변수를 보면 첫째, 유효 원내정당 숫자는 2.85개(미국 2.37개)로 Croissant & Schächter의 2.80개와 거의 차이가 없다. 미국 보다는 덜 하지만 두 개의 주요 정당 간의 경쟁을 특징으로 하는 정당제의 모습이다. 둘째, 최소승리/단일정당 내각으로 측정되는 집행적 권력의 집중도는 86.0%(미국 78.9%)로 Croissant & Schächter의 78.8%보다 높아져 다수제 모습을 더 보였다. 셋째, 평균내각존속기간은 2.77년으로 Croissant & Schächter의 1.83년보다 길어졌고 집행부 지배 지수의 점수는 8점(미국 4점)으로 권력공

유의 정도가 현저히 낮았다. 넷째, 선거제의 불비례성 지수는 국회의원선거(10.03%)와 대통령선거(48.14%)의 기하학적 평균인 21.97%(미국 13.35%)였다. 이는 36개국 가운데서 가장 높은 수치이다. 한편 Croissant & Schächter의 (국회의원선거) 불비례성 지수 1.83%와 비교하면 권력공유의 수준이 낮아진 것으로 나타났다. 다섯째, 이익집단 다원성 지수는 2.9점(미국 2.88점)으로 비교적 높았다.

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

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

[표 1-4] 한국 민주주의의 제도적 특징: 1988-2010

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

*미국의 경우 분석기간은 1981-2010.

자료: Lijphart(2012)

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

3 거버넌스

앞에서 논의한 Fukuyama(2013)의 거버넌스의 질은 관료제의 절차, 역량 및 자율성에 초점을 둔다. 거버넌스의 질을 측정하는 구체적인 지표를 제시한 것은

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

WGI는 6개 차원(클러스터)으로 구성되어 있다(Kaufman, et al. 2009). 첫째 참여와 문책성(Voice and Accountability)은 정치과정, 시민자유, 정치적 권리를 반영한다. 이는 시민들이 정부를 선택하는데 참여할 수 있는 정도를 측정하며 권력자들을 감시하고 문책하는데 필수적인 언론의 독립성도 포함한다. 둘째, 정치안정과 폭력부재(Political Stability and Absence of Violence)는 헌법적이지 않고 폭력적인 방법으로 정부가 불안정해지고 전복될 가능성을 측정한다. 이

는 비정상적인 방식으로 정부를 불안정하게 만들고 평화적으로 정권교체를 할 수 있는 시민의 능력을 훼손하면 거버넌스의 질이 위태롭게 된다는 점을 반영한다. 셋째, 정부의 효과성(Government Effectiveness)은 공공서비스 공급의 질, 관료제의 질, 공무원의 능력, 정치적 압력으로부터 행정의 독립성, 정부의 정책 의지에 대한 신뢰성 등을 반영한다. 이는 정부가 견실한 정책을 만들고 집행하며 공공재와 서비스를 전달하는데 요구되는 요소에 관한 것이라 할 수 있다. 넷째, 규제(Regulatory Quality)는 정책 자체에 초점을 두고 있는데 이 지표는 가격통제나 부실한 은행감독 등과 같이 시장 친화적이지 않은 정책의 빈도와 무역 혹은 사업개발 영역에서 과도한 규제가 주는 부담 등을 반영한다. 다섯째, 법의 지배(Rule of Law)는 국가기관이 사회의 규칙을 존중하고 이를 준수하는 정도를 측정한다. 범죄 수준, 사법부의 효과성과 법적 예측성, 계약의 강제 가능성 등을 포함한다. 이는 공정하고 예측이 가능한 규칙이 경제적 및 사회적 상호작용의 토대를 형성하는 환경을 전체 사회가 발전시키고 있는지 사유재산권이 얼마나 보호되고 있는지를 반영한다. 여섯째, 부패 통제(Control of Corruption)는 사적 이익을 위해 공적 권한을 오남용하는 것으로 규정된 부패에 대한 인식을 측정한다. 부패는 뇌물을 주는 시민들과 뇌물을 받는 공직자들 모두 규칙을 존중하지 않는 결과로 거버넌스의 실패를 반영한다고 볼 수 있다는 것이다.

WGI로 측정하는 현상은 Fukuyama의 거버넌스 개념보다 광범하다. Norris는 요인분석을 통해 WGI의 법의 지배, 부패의 통제, 정부의 효과성, 규제의 질 및 정치안정 그리고 ICRG의 정부의 질이 하나의 요인으로, 폴리티의 민주주의-독재 척도와 프리덤하우스의 자유민주주의 지표가 또 다른 요인으로 각각 묶이고 있음을 확인하고 전자는 국가역량 지표로, 후자는 민주주의 지표로 구성하였다. Norris의 국가 역량(관료적 거버넌스) 지표는 Fukuyama의 거버넌스의 질 개념보다 더 넓고, 베버 관료제의 기본 원칙보다 더 광범하다고 할 수 있다. WGI가 강조하는 거버넌스는 참여와 문책성, 국가의 효과성 및 법의 지배를 모두 포함한다. 참여와 문책성 및 법의 지배는 국가권력의 통제와 관련된다는 점에서 자유민주주의의 원리를 강조하는 것으로 볼 수 있다. 반면 국가의 효과성은 전문적이고 비정치적이며 효과적인 관료제와 관련된다고 할 수 있다. 이를 고려해 본 연구에서는 거버넌스의 역량이 주로 정부의 효과성, 부패의 통제 및 규제의

질과 관련된다고 보고 이에 초점을 둔다. 정부의 효과성에 포함된 관료제의 질, 공무원의 능력 및 정치적 압력으로부터의 행정의 자율성은 효과적인 거버넌스를 구축하는데 필수적인 요소라고 할 수 있다. 그리고 부패 통제는 관료제를 포함한 공공부문이 정실주의, 족벌주의, 엽관주의 등 부패관행으로부터 벗어난 정도를 측정한다는 점에서 정실 거버넌스와 관료적 거버넌스를 구분할 수 있다. 규제 질은 정책에 초점을 두고 있어 정부의 효과성과 부패의 통제와는 성격이 다르나 관료적 거버넌스의 역량을 부분적으로 반영한다고 볼 수 있어 추가하였다.

1996년에 시작된 WGI는 해마다 업데이트한 결과를 발표하고 있다. 지표 점수는 -2.50점(약)에서 +2.50점(강)의 범위를 갖는다. [표 1-5]은 1996-2019년 한국의 WGI 추정치와 백분위 순위를 보여준다. 첫째 정부의 효과성 지표는 공공서비스의 질, 공무원제의 질, 정치적 압력으로부터의 공무원제의 독립성, 정책형성과 집행의 질, 정책 약속에 대한 정부의 신뢰성을 평가한다. 1996년 조사 결과 점수를 보면 추정치는 0.47점이었고 백분위 순위는 60.66%였다. 조사대상 국가 가운데서 상위 33%안에 포함되지 못하는 수준이었다. 2000년 조사에서는 추정치가 0.75점으로 높아졌고 백분위 순위는 78.46%였다. 2010년 조사에서는 추정치가 1.20점, 백분위 순위가 84.21이었고 2019년 조사에서는 추정치가 1.38점, 백분위 순위가 88.46%였다. 지난 20년간 정부의 효과성이 크게 개선되었음을 보여준다.

〈표 1-5〉 한국의 관료적 거버넌스의 질

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

자료: Worldwide Governance Indicators

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

셋째, 규제의 질은 민간부문의 발전을 허용하고 촉진하는 정책과 규제를 형성하고 집행하는 정부의 역할에 대한 인식이다. 1996년 첫 조사에서는 추정치가 0.45점이었고 백분위 순위는 65.22%였다. 조사대상 국가들 가운데 상위 33%에 포함되지 못하는 수준이었다. 2000년 조사에서는 추정치가 0.60점, 백분위 순위는 71.79%였다. 2010년 조사에서는 추정치가 0.93점, 백분위 순위가 78.95%였다. 그리고 가장 최근인 2019년 조사에서는 추정치가 1.07점, 백분위 순위가 82.21%였다. 규제의 질은 정책과도 관련되기 때문에 이를 전적으로 거버넌스의 질로 간주하기는 어렵지만 서비스 전달역량과 더불어 거버넌스의 주요 역량의 하나인 규제역량이 지난 20년간 점차 개선된 것으로 나타났다.

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

종합하면 한국은 아직 선진국 수준은 아니지만 자유민주주의를 유지하고 있다고 할 수 있다. 그러나 지난 10년간 자유민주주의의 질은 다소 악화된 것으로 보인다. 한국의 민주주의는 여전히 완전 제도화된 민주주의에 미치지 못하고 있는데 이는

행정수반(대통령)에 대한 견제 기제가 약하기 때문으로 보인다. 민주주의의 유형과 관련해서는 국가권력이 공유되지 않고 중앙과 집행부로 집중되어 있는 다수제 민주주의의 모습을 보이고 있다. 거버넌스의 질과 역량을 반영하는 정부의 효과성과 부패의 통제 및 규제 질은 개선되었으나 상위 10%에는 들지 못하는 것으로 나타났다.

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

민주화 이후 국가의 전제권력(despotic power)은 약화되었지만 성장과 복지를 위한 기반구조권력(infrastructural power)을 포함한 국가역량은 더욱 강화될 필요가 있다(Mann 1984; 신진욱 2020). 이러한 국가역량과 관련해 주목할 수 있는 것은 관료적-행정적 역량이다. 민주화 이후 관료제에 대한 민주적 문책성의 강조는 관료제의 전문성과 자율성을 위축시켜 관료적-행정적 역량을 약화시킬 수 있다. 민주적 통제의 지나친 강조로 관료제가 정치화되면서 법의 실시와 정책의 집행에서 합법적 규칙보다 정치적 고려가 중요해지고 실적기반 인사에서 정실주의와 후견주의가 증가될 수 있다. 관료제가 특정한 사회집단에 의해 포획되면서 국가의 공동체 기반이 약화되고 정당성이 훼손될 수 있다. 국가의 기반구조권력이 약화되면 국가의 영향력이 유보된 지역이나 부문이 등장하고 국가권력의 불편부당한 행사가 제한되어 국가의 민주적 질과 거버넌스의 역량이 훼손될 수 있다. 지방자치와 분권개혁 이후 중앙-지방정부 간의 상호의존성이 효과적으로 관리되지 못하면 국가의 기반구조권력 혹은 관료적-행정적 역량이 약화될 수 있다. 국가역량의 한계는 물론 사회의 다원화 및 포괄적 참여의 요구로 국가와 민간부문 및 시

민사회 간의 협력적 관계는 중요해졌다(World Bank 1997). 민주화 이후 한국의 국가는 정치적, 경제적, 사회적 및 이념적 환경의 변화 속에서 역할을 갱신하고 역량을 개선하며 민주국가의 정당성을 높여야 하는 도전과 과제에 직면해 있다고 할 수 있다.

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

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

직면할 수 있다. 정당이나 국회에 대한 대중의 신뢰가 바닥인 것은 그러한 한계에 대한 불만을 간접적으로 보여준다(박종민 2018).

산출 측면의 정당성은 정부 성과가 효과적일 때 확보된다. 즉 국가가 공동체의 공동 이익 혹은 시민들이 집합적으로 관심을 갖고 있는 목표를 효과적으로 달성할 때 산출 정당성을 갖게 된다. 시민들과 이해 당사자들이 정책결정과정에서 참여하면 더 나은 결과를 가져올 수 있다. 정부 혼자서 복잡하고 역동적인 문제를 해결할 능력이나 지식, 정보 및 자원을 갖지 못하기 때문이다. 시민들과 이해당사자들에게 정책과정에 대한 접근성을 허용하면서 행정가들은 복잡한 사회문제를 해결하는데 필요한 그들의 전문성과 정보를 사용할 수 있다는 것이다. 산출 정당성은 정부 정책의 효과성으로부터 나온다. 효과적인 결과를 만들어내기 위해 시민들의 선호를 추적하고 이를 효과적인 정책선택으로 전환하는데 필요한 절차와 기제를 구축하는 것이 필요하다. 이와 관련해 중립성과 전문성에 기반을 둔 관료적 거버넌스를 강화하는 것이 필요하다.

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

실증지식에 근거해 정책결정에 기여하는 독립 행정기구의 강화는 산출의 정당성을 담보할 수 있는 제도 개혁의 주요한 과제가 될 수 있다.

요약하면 민주국가의 정당성은 민주적 문책성을 담보할 수 있는 제도와 효과적인 거버넌스 담보할 수 있는 제도가 동시에 필요함을 강조한다. 이러한 맥락에서 본 연구과제는 민주적 문책성과 효과적인 거버넌스의 병행적 발전을 위한 제도 개혁을 다룬다. 국가 권력에 대한 민주적 통제와 더불어 국가 권력의 효과적인 행사를 담보하는 상충적인 목표를 어떻게 조화시키는가의 문제가 제도설계의 주요한 측면임을 지적한다. 이는 민주적 문책성의 강화와 더불어 행정적 전문성의 담보가 동시에 이루어져야 함을 의미한다. 국가의 효과성을 훼손하지 않고 민주적 문책성의 기제가 작동하도록 제도를 배열하는 것이 중요하다. 이러한 배경에서 본 연구는 전통적인 권력분립 및 집권-분권의 문제 그리고 증거와 실증지식에 기반을 독립 행정기구의 강화로 등장한 새로운 권력분립의 문제를 다룬다.⁹⁾

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

민주화 이후 한국은 통치제도의 민주적 질과 거버넌스 역량을 동시에 높이는 과제에 직면해 있다. 선거 문책성과 법의 지배를 통한 자유민주주의 질을 높이면서

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

국가의 효과성을 위해 거버넌스의 역량을 유지하고 개선하는 이중의 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 민주주의와 거버넌스의 균형적 발전, 민주주의의 공고화와 더불어 국가역량의 강화는 민주국가의 제도개혁의 핵심이라고 본다. 거버넌스의 역량이 약화되지 않으면서 민주적 문책성을 강화할 수 있는 국가의 변형을 모색하는 것이 본 연구의 의제라고 할 수 있다.

제2장

지방분권과 행정기능의 재조정

제1절 국가행정의 패러다임 변화

제2절 국가행정체계의 기능의 변화

제3절 국가행정체계의 재조정: 제주도와 세종시의 실험을 중심으로

제4절 국가행정체계의 미래: 협력적 거버넌스

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

1 역사적 관점: 정치와 시장의 등장과 전통적인 직업 관료제의 변화

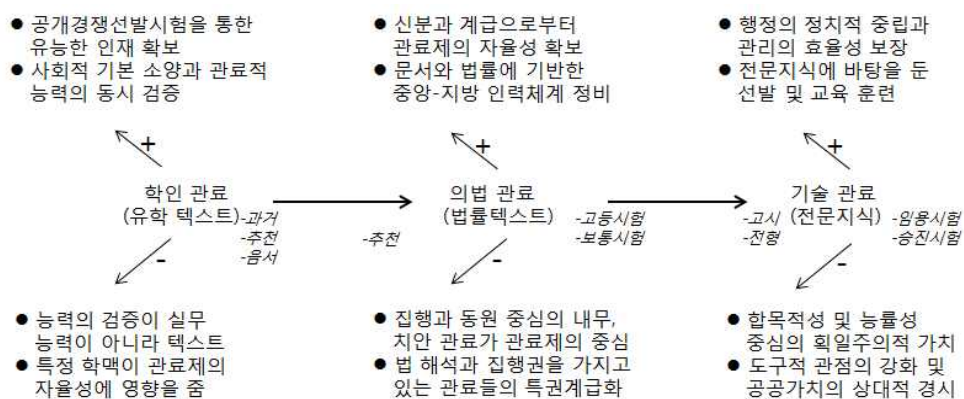
한국은 부국강병을 이룬 준거국가를 통해 행정사상과 제도를 차용하고 변용하면서 중국의 유교 전통, 일본-독일의 의법 전통 그리고 미국의 기술관리 전통을 복잡한 쉼기 과정을 거치면서 혼합해 왔다 (박종민·윤견수, 2014: 19). 삼국시대부터 만들어지기 시작해 조선시대에 거의 완성이 된 관료제는 그 이후 한국의 국가운영체제의 토대가 되었다. 당시의 최강국이었던 중국의 관료제를 모방해 국가의 집행기능을 이조, 호조, 예조, 병조, 형조, 공조크게 6개로 나누었다. 이것은 오늘날 내무부, 재무부, 외교와 국방부, 법무부, 건설부 등에 해당된다.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

과거제 안에 있었던 실적주의 정신과 집행기구로서의 효율성은 프로이센의 전통을 흡수한 일본의 식민지배 과정에서 오히려 확대되었다(박종민·윤견수, 2014). 일본은 프로이센에서 들여온 공무원선발시험제도를 메이지유신을 전후하여 적극적으로 실시하였고, 그 제도를 식민국가 한국에 그대로 적용하였다. 공식적으로 양

반계급이 없어지면서 누구나 공직자가 될 수 있었기 때문에 조선시대에 만들어진 실적주의 관료제는 오히려 강화된 측면이 있다. 소위 문관시험 (보통문관시험과 고등문관시험)에 합격한 관료들은 과거시험에 합격한 것처럼 사회의 부러움을 샀다. 다만 일본인 고위관리들이 관료제의 상층부를 차지하고 있었고, 식민지 칙령이라는 엄격한 법에 의해 관리가 이루어졌기 때문에, 사회적으로 누리는 특권에 비해 관료로서의 자율성은 크지 않았다. 또한 일본은 식민지배의 과정에서 프로이센의 관료제처럼 집행력이 강한 제도가 필요했는데, 마침 조선에는 수백년전부터 작동되었던 관료제가 이미 존재하고 있었다. 식민지배의 과정에서 관료제의 영향력은 읍면지역까지 확대되었고, 역설적이지만 관료제라는 행정체계가 위로부터 주어진 문제를 해결하는 능력은 더 커졌다.

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

[그림2-1] 한국행정의 전통에 나타난 패러다임의 변화 (박종민·윤건수, 2014:17)

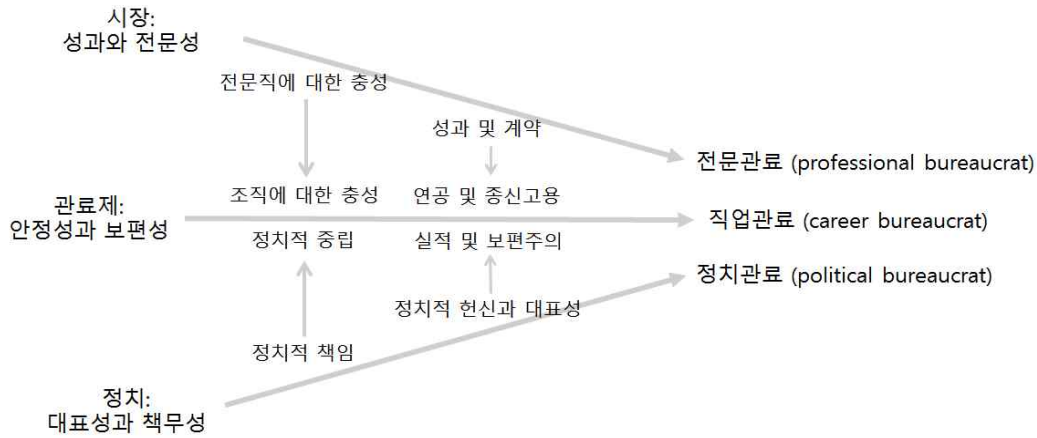


[그림2-1]은 지금까지의 내용을 요약한 것이다. 조선시대에 실적주의 관료제가 등장했고, 일제식민국가 시절에는 문서와 법률에 기반한 관료제가 읍면 지역 단위까지 영향력을 미쳤다. 형식적으로는 행정구역과 계층이 구축된 것이다. 다만 법 해석과 집행권을 가지고 있었던 관료들이 일본인이었고, 이들 스스로가 내무와 치안 영역을 중심으로 특권층이 되었기 때문에, 식민국가를 지배하는 도구로 관료제가 작동되었다. 관료제가 정치로부터 중립적이고 전문성에 바탕을 두고 행정이 이루어져야 한다는 원칙은 미국의 영향력이 확산되면서 비로소 정착되었다. 특히 영역별 전문성을 강조하면서 동시에 전반적으로는 관리의 효율성을 추구해야 한다는 원칙은 개발과 성장을 국가이념으로 하면서 정착되었다.

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

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

[그림 2-2] 개발연대 이후의 관료에 대한 패러다임 (박종민·윤건수, 2015: 48)



[그림 2-2]은 안정성과 보편적 원칙을 강조하는 전통적인 관료제에 이어 정치적 패러다임과 시장주의 패러다임이 새로 등장하고 있다는 것을 보여주고 있다. 전통적인 정부관료제는 정치적 중립을 강조하고 실적주의에 토대를 둔 직업공무원에 의해 운영된다. 그러나 민주화와 함께 정치적 중립보다는 정치적 책임이라는 가치가 강조되고, 실적주의보다는 정치적 헌신과 대표성이라는 가치가 강조되었다. 직업관료의 패러다임만 갖고는 정부를 운영하는데 한계를 있다. 마찬가지로 시장주의와 성과를 강조하는 신자유주의와 신공공관리 이념이 들어오면서 조직에 대한 충성 보다는 전문직업에 헌신하고 연공서열과 중신고용보다는 성과와 연봉 계약을 우선시하는 새로운 패러다임이 대두되었다.

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

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

2 이론적 관점: 계층제를 대치하는 협력적 거버넌스의 등장

미국처럼 자유주의와 시장주의를 강조하는 나라들은 애초부터 정부가 민간영역에 개입하고 규제를 통해 시장을 억제한다고 봤다. 그래서 정부는 늘 시장과 대척점에 존재한다고 봤다. 사회질서를 유지하는 방법으로 정부 보다는 시장을 선호하였고, 계층제와 권위를 기초로 하는 정부조직의 개혁과 쇄신을 항상 강조하였다. 그러나 조직이론을 연구하는 학자들 사이에서 관료제도 아니고 시장도 아닌 제 3의 방식으로 조직을 통제하는 경우도 있다는 논의가 시작되었다. Ouchi(1980)는 제 3의 통제방식을 공동체(Clan)적인 통제로 불렀다. 그는 시장이 호혜성을 기반으로 가격의 원칙에 의해 조직을 통제하는 방식이라면, 관료제는 호혜성과 정통적 권위를 기반으로 법과 규정에 의해 조직을 통제하는 방식이라고 하였다. 그리고

공동체적인 통제는 호혜성과 정통적 권위에 덧붙여 공동의 가치와 신념을 기반으로 하며, 가격이나 규칙이 아니라 조직의 전통을 통해 조직을 통제하는 방법이라고 봤다. 통제의 방법과 원칙이라는 관점에서 본다면 공동체 방법은 관료제나 시장의 방법을 대신할 수 있다고 봤다.

Powell (1990)은 이와 유사한 관점에서 계층제도 아니고 시장도 아닌 제3의 조정방식, 즉 다양한 행위자들의 결정이나 의견수렴 과정을 조정하는 제 3의 방식으로 네트워크를 제안하였다. 예컨대 갈등이 발생했을 때, 계층제는 법령이나 감독을 통해 갈등이 조정되고, 시장원리는 흥정을 통해 조정이 이루어지지만, 네트워크는 호혜적 규범과 평판에 대한 걱정이 맞물리면서 갈등이 조정된다. 의사소통의 수단이 계층제는 루틴 (되풀이 되는 행동)이며, 시장은 가격인 반면, 네트워크는 관계(relations)를 기반으로 하기 때문이다. 사회적 조정이 정당화되는 근거를 계층제는 고용계약에서 찾고, 시장은 소유권 계약에서 찾고, 네트워크는 참여하는 행위자들을 서로 보완할 수 있는 장점에서 찾는다. 그래서 행위자들의 선택이나 선호들 간의 관계도 다르다. 예컨대 계층제 안에서는 선택이나 선호가 다른 것에 의존해 있고, 시장주의 원칙 안에서는 서로 독립적이며, 네트워크 안에서는 상호 의존적이다.

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

Thompson(2003)은 네트워크 형태의 조직운영 원리가 다른 형태의 운영원리와 다르다는 점을 강조하였다. 그는 네트워크에 기반한 사회경제적 질서는 의도적으로 기획된 성과물을 염두에 두고 있는 계층제와는 다르고, 자연발생적이고 우연히 나타나는 성과물이 그 특징인 시장과도 다르다고 봤다. 최종적인 목표는 의도적으로 설계한 것일 수도 있고, 자연스럽게 생겨나는 것일 수도 있다. 행동의 동인을

계층제는 규칙과 권위에 기반을 둔 감시와 간섭에서 찾고, 시장원리는 사적인 경쟁에 토대를 둔 사익 추구에서 찾는다. 그러나 네트워크는 협력과 합의 형성이 행동의 동인이며, 충성과 신뢰를 강조한다고 봤다. 적어도 네트워크라는 개념이 계층제나 시장과 대립되는 형태의 조직운영 원리라면, 학자들마다 강조점이 서로 다르기는 하겠지만 그 안에는 민주주의, 공동체 등의 정치적 질서에 대한 함의가 존재한다.

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

계층제나 시장을 대신할 수 있는 새로운 형태의 조직구성 논리인 공동체 개념이 들어왔지만 그것이 과거의 공동체 개념으로 회귀하는 것은 아니다. 전통적인 의미의 공동체는 내부자와 외부자를 엄격히 구분하고, 개인의 자유를 허용하지 않으며, 전통적가치에 매달린다. 그러나 새로운 형태의 공동체 혹은 네트워크는 내부자들 간의 폐쇄적 교류에서 벗어나 그 안에 외부자들을 참여 시키며, 참여하는 행위자

들의 자율성이 기반이 되고, 참여자들이 함께 만들어가는 집합적인 목적과 가치를 강조한다. Adler와 Heckscher는 (2005) 이런 형태의 공동체를 협력적 공동체라고(collaborative community) 불렀다. 그들은 계층제나 시장은 지식생산에 걸림돌이 되기 때문에 새로운 패러다임이 필요하다고 봤는데, 협력적 공동체가 그런 역할을 할 것이라고 봤다.

협력적공동체는 이런 점에서 정형화된 형태의 계층이나 네트워크가 지향하는 것과는 다르다. Stephenson(2009)는 수평적 참여구조 (heterarchy)라는 개념을 소개하면서 전통적인 거버넌스인 시장, 계층제, 네트워크와 어떻게 다른지 설명하고 있다. 특히 여기서 눈여겨 볼 것은 네트워크와 수평적 참여구조 간의 차이이다. 네트워크는 각 행위자의 개별적 이익이 행위의 초점이지만, 수평적 참여구조는 공공재처럼 각 행위자들이 함께 만들어 내는 집단재가 초점이다. 참여자들 간의 관계를 형성하는 동기도 네트워크에서는 상대방에 대한 신뢰지만, 수평적 참여구조는 상대방과의 협력이다. 자율적인 행위자들이 서로를 믿고 상호작용하면서 자신의 이익을 추구하는 상황이 네트워크라면, 수평적 참여구조는 자율적인 참여자들이 협력을 하면서 집단적인 성과나 가치를 만들어 나가는 상황이다.

[표 2-1] 수평적 참여구조 (자료: Stephenson, 2009:5)

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

협력적 공동체나 수평적 참여구조의 개념은 협력적 거버넌스의 관점과 비슷하다. 협력적 거버넌스는 공공가치의 실현을 목적으로 사회문제를 해결하는 과정에

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

3 소결론

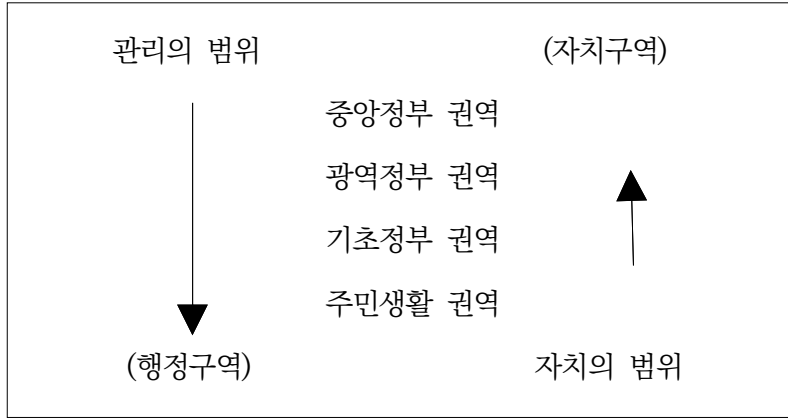
역사적으로 한국의 국가행정체계의 변화 과정을 살펴 봤을 때, 법과 집행 중심의 정부 관료제 패러다임에 점차 정치적 논리와 시장의 논리가 반영되고 있었다. 공공의 문제를 해결하는 과정에서 행정의 강조해왔던 보편주의와 안정의 논리가, 점차 성과와 전문성을 강조하는 시장주의 원칙, 그리고 대표성과 책무성을 가치있게 생각하는 정치공동체의 원칙에 의해 때로는 보완이 되고 때로는 갈등을 겪고 있었다.

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

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

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

[그림 2-3] 관리와 자치의 영역



[그림 2-3]에 나와 있는 것처럼 관리의 범위는 읍면동 수준까지 미치고 있지만, 자치의 범위는 읍면동은 건너뛰고 기초자치와 광역자치 수준만 허용하고 있다고 봐야 한다. 주민생활과 밀접한 관련이 있는 읍면동 지역은 관리행위는 존재하지만 자치활동은 찾아보기 힘든 역설이 존재하는 것이다. 이것과 관련하여 크게 세 가지 논점이 있을 수 있다. 첫째는 행정의 계층과 자치의 계층을 어느 수준까지 일치시킬 것인가 하는 문제, 둘째는 중앙정부가 갖고 있던 국가사무를 지방에 위임 할 때 그 범위를 어느 수준까지 위임시킬 것인가 하는 문제, 셋째는 중앙행정기관이 지방에 설치한 특별중앙행정기관과 지방자치단체 간의 기능을 어떻게 조정할 것인가의 문제다.

세 가지 논점을 설명하기 위해서는 관리와 자치의 교차점을 결정할 때 토대가 되는 정치권력의 범위에 대한 논의가 필요하다. 그것은 다른 말로 하면 선거구역에 대한 논의를 뜻한다. 정치권력의 범위가 자치의 범위라면 가장 이상적인 모습은 선거구역과 자치구역이 서로 일치할 때다. 그러나 대부분은 자치구역의 범위보다 선거구역의 범위가 넓다. 예컨대 자치의 범위는 기초정부 권역을 기반으로 하지만 선거구역은 몇 개의 기초정부를 합한 영역으로 운영되는 경우가 있다. 이와는 반대로 하나의 자치구역을 인구의 증가와 함께 몇 개의 선거구역으로 나누어 자치구역을 대변하는 정치인을 선발하는 경우도 있다. 그 어떤 경우나 선거구역은

자치구역으로서의 기능을 상실할 수 밖에 없다. 관리적 범위는 다른 말로 하면 행정적 권한의 범위를 뜻하고, 자치의 범위는 주민이 행사하는 권한의 범위를 뜻한다. 그러므로 이것은 정치적 권한과 행정적 권한의 조응 관계, 다른 측면에서는 정치적 권한과 주민의 권한과의 조응관계가 자연스럽게 않다는 것을 뜻한다.

1 선거구역과 행정 및 자치구역 간의 불일치

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

그렇다면 선거구역의 조정이 국가행정체제와 기능의 조정에 얼마나 영향을 줄 것인가? 한국의 지역구 국회의원 선거구와 지역구 시·도 의회의원 선거구는 소선거구제를 기반으로 한다. 즉, 하나의 선거구에서 1명의 의원을 선출한다. 그리고 지역구 자치구·시·군 의회의원 선거구는 하나의 선거구에서 2~4인을 선출하는 중

선거구제를 채택하고 있다. 그렇다면 선거구를 어떻게 설정하는가? 공직선거법 제 20조는 선거구는 선거의 종류에 따라 나뉘게 된다고 설명하고 있다. 대통령 선거와 비례대표 국회의원 선거의 경우에는 전국을 단위로 하여 선거를 하고, 비례대표 시·도의원 선거와 비례대표 시·군·구의원 선거는 해당 시·도와 시·군·구를 단위로 한다. 지방자치단체장선거는 해당 지방자치단체의 관할구역을 단위로 하며, 지역구 국회의원 선거와 지역구 지방의회 의원선거는 행정구역을 기초로 하여 선거구를 한다.

선거구와 자치구 및 행정구역 간의 조응에 문제가 생기는 경우는 특히 지방자치단체장 선거와 지역구 국회의원 선거다. 주민의 입장에서는 주민의 이익을 가장 크게 대변할 수 있는 공직자를 선출하는 순간이다. 그런데 경제성장 과정에서 급격하게 도시화가 진행되면서, 시·군·자치구들의 인구규모에 편차가 생긴다. 주민을 대표하는 공간적 범위가 선거를 할 때 바뀔 수밖에 없다. 즉, 선거때마다 선거구를 획정하는 문제가 나타난다. 공직선거법 제25조 제1항은 “시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 획정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 국회의원 지역구에 속하지 못하게 한다”고 되어있다. 즉, 다른 요인을 고려하지만 인구규모를 선거구 획정의 가장 중요한 기준으로 본다. 2014년 10월 30일에 헌법재판소는 최소 선거구와 최대 선거구의 인구 차이를 3배까지 허용했던 당시의 선거구 확정 조항에 대해 헌법불합치 결정을 내리고, 세계적인 추세를 반영하여 최소와 최대의 차이를 3대1에서 2대1 이하로 바꾸라는 입법 기준을 제시했다.

인구규모가 선거구 획정의 기본이 되지만 기존의 행정구역과 생활권역을 무시할 수 없기 때문에 나타나는 현상은 누가 지역주민을 대표하고 있는가, 즉 대표성과 연관된 현상이다. 예컨대 도시지역과 인구증가지역은 선거구가 계속 분할된다. 21대 국회의원 선거의 경우 송파구는 하나의 자치구역이자 행정구역이지만 그 안에 갑,을,병 세 개의 국회의원 선거구가 생겼다. 수원시와 창원시의 경우에도 하나의 자치구역이고 행정구역이지만 갑,을,병,정,무 5개의 국회의원 선거구가 생겼다. 이 경우 지역을 대표하는 국회의원이 과연 어떤 지역을 대표하고 있는가라는 질문이 생긴다. 고양시와 용인시처럼 인구가 증가하는 지역의 선거구 분할도 마찬가지다. 반대로 강원도처럼 인구감소 지역처럼 무려 다섯 개의 군이 합쳐 한 개의 선거구

를 형성한 경우도 있다. 홍천, 철원, 화천, 양구, 인제군이 하나의 선거구였고, 태백, 횡성, 영월, 평창, 정선도 하나의 선거구로 묶여다. 이 경우에도 선출된 국회의원이 과연 내가 사는 지역을 대표하고 있는가라는 질문이 생길 수 있다. 인구규모가 중요한 기준이기 때문에 선거구 획정 과정에서 정치적인 당리당락이 개입하는 게리맨더링 현상도 자주 나타난다. 21대 선거에서 강원도 춘천시, 철원군, 화천군, 양구군과 합쳐져 갑과 을로 선거구가 나뉘었고, 전라남도 순천시도 마찬가지로 순천시, 광양시, 구례군, 곡성군과 합쳐져서 갑과 을로 선거구가 나뉘었다.

헌법재판소가 인구 불균형을 감소시키며 표의 증가성을 제고하는데 큰 기여를 했지만, 단지 인구 균형을 맞추기 위해 행정구역을 분할하는 것은 지역대표성을 훼손시키기 때문에 지양해야 한다(강휘원, 2015). 인구 이외의 다른 기준들을 동시에 고려할 필요가 있다. 특히 인구대표성에 의해 선거구를 획정하면 정치적 권한과 행정적 권한의 조응이 어렵다는 문제가 발생한다. 예컨대 인구대표성을 기계적으로 적용하면 도시와 농촌 간의 편차 때문에 정치적 대표성과 관련하여 불평등이 만들어진다(강우진, 2015). 그래서 인구대표성 못지않게 지역대표성을 보완할 수 있는 제도들을 적극적으로 만들어서 운영할 필요가 있는 것이다(윤종빈, 2017).

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

그러므로 행정구역과 자치구역 간의 조응관계를 살피기 위해서는 선거구 획정의 논리와는 별도로 접근할 필요가 있다. 위에서 잠깐 언급한 것처럼 첫째는 행정제

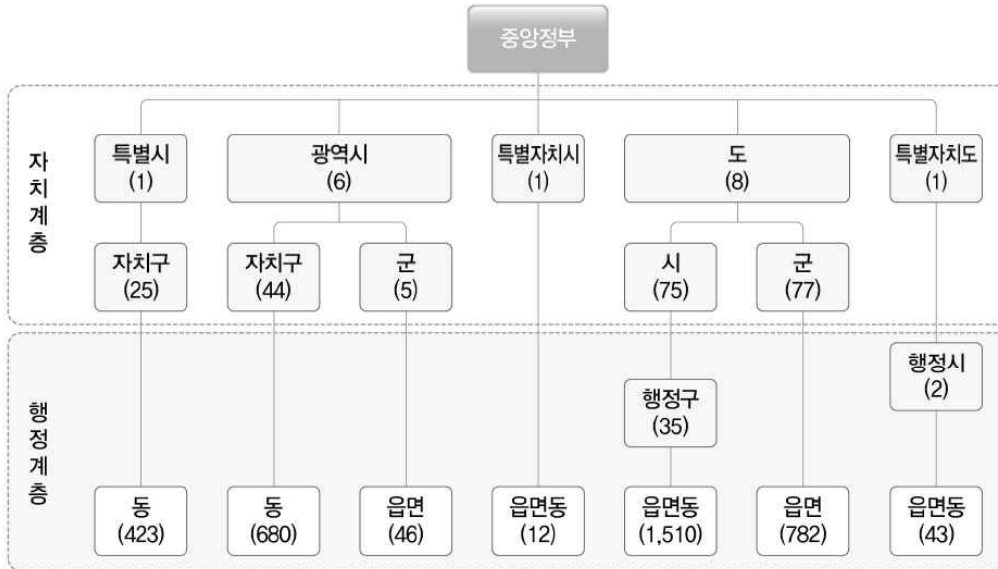
층과 자치계층 간의 관계, 둘째는 국가사무와 지방사무 간의 관계, 셋째는 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 관계에 대한 관찰이 필요하다.

2 행정계층과 자치계층 간의 불일치

지방행정구역은 법적 지위에 따라 자치구역과 행정구역으로 구분할 수 있다. 자치구역은 공동사회를 기반으로 구성되며 자치단체 구성의 기초가 된다. 행정구역은 국가행정을 관리하는 과정에서 인위적으로 만들어진 공간이다. 자치구역은 법인격이 있지만 행정구역은 법인격을 갖고 있지 않다. 법인격을 가진 자치단체들 간의 체계를 자치계층이라고 하고, 법인격을 갖지 않은 지방행정기관들의 상하관계를 개념화 한 것이 행정계층이다. [그림3-4] 우리나라의 자치계층과 행정계층을 그림으로 표시한 것이며, [표3-2]은 계층의 성격을 비교한 것이다.

그림이 보여주는 것처럼 우리나라에는 법인격을 가진 243개의 지방자치단체가 존재한다. 세종특별자치시와 제주특별자치도를 포함하여 모두 17개의 광역자치단체가 설립되어 있다. 그 안에는 모두 226개의 기초자치단체가 포함되어 있는데 구체적으로 75개의 시, 82개의 군, 69개의 자치구로 구성되어 있다. 한편 법인격을 갖지 않은, 다시 말해 자치권이 없이 행정업무만 관리하는 행정기관은 3,533개나 있다. 이 가운데 대부분을 차지하는 것은 읍면동 수준의 행정을 담당하는 3,496개의 하부행정기관이다. 그리고 이들 하부행정기관과 자치계층과의 사이에 행정시와 행정구가 존재하는데, 이들은 자치시의 인구규모가 50만 이상일 때, 행정의 편의를 위해 설치한 일종의 중간 행정기관이다.

[그림 2-4] 자치계층과 행정계층의 구조



(자료: 지방행정연구원·행정자치부, 2015, 316면)

[표 2-2] 현행 지방행정계층 구조

지역구분		자치계층	행정계층
도시지역	특별시	2계층(특별시-자치구)	3계층(특별시-자치구-동)
	광역시	2계층(광역시-자치구)	3계층(광역시-자치구-동)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-동)
도농통합 지역	광역시	2계층(광역시-군)	3계층(광역시-군-읍면)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-읍면동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-읍면동)
농촌	군	2계층(도-군)	3계층(도-시-읍면)
특별자치도		1계층(도)	3계층(도-행정시-읍면동)
특별자치시		1계층(시)	2계층(자치시-읍면동)

(자료: 행정자치부·한국지방행정연구원, 2015, 321면)

행정계층과 자치계층의 관계에서 크게 3가지 특징을 발견할 수 있다.

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

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

셋째는 자치계층 내의 광역과 기초 구성 비율 및 자치계층간 내 행정기관의 비율이 서로 다르기 때문에 일관성 있는 원칙을 찾아보기 힘들다는 것이다. 예를 들어 특별시인 서울시 안에는 25개의 기초자치단체(구)가 있고, 광역시는 한 개당 평균 8.2개의 기초자치단체(시군)이 있으며, 도는 한 개당 평균 19개의 기초자치단체(시군)이 있다. 광역자치구역 내 기초자치구역의 비율이 광역시와 도가 서로 다른 것이다. 각 기초자치단체가 운영하는 산하 행정기관 (읍면동)의 숫자도 서로

다르다. 특별시의 자치구는 한 개 자치구당 16.92개의 동사무소가 있고, 광역시의 자치구는 한 개 자치구당 15.45개의 동사무소가 있으며, 광역시의 군은 하나의 군당 9.2개의 읍면사무소가 있다. 세종특별자치시 안에는 12개의 읍면동사무소, 광역도의 시는 하나의 시당 20.13개의 읍면동사무소, 광역시의 군은 하나의 군당 10.15개의 읍면사무소를 갖고 있다. 제주특별자치도는 행정구가 존재하기는 하지만 무려 43개의 읍면동사무소가 있다. 이렇게 비율이 서로 다른 이유는 각 지역의 전통, 인구규모, 지역의 특성 등이 동시에 반영되었기 때문이다.

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

3 중앙사무와 지방사무의 분류와 조정상의 난점

지방자치의 핵심은 국가행정사무를 지방으로 이전하는 것이다라고 할 만큼 중앙행정기관의 사무를 지방으로 이양하는 것은 중요하다. 이양은 중앙행정기관의 사무를 지방행정기관에 위탁하거나 위임하는 것과는 다르다. 그것은 크게 보면 중앙과 지방의 권한 배분과 관련된 문제이기 때문에 중앙의 권한을 지방으로 넘겨주는 분권과 직결된다. 지방자치가 실시된 이후 많은 시행착오를 거쳐 형성된 “지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법” 9조(사무배분의 원칙)는 다음과 같이 4가지 원칙을 제시하고 있다.

- ① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와

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

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

중앙이 갖고 있던 사무를 지방에 이양하는 것이기 때문에 중앙행정기관의 의지

에 따라 이양의 성과가 달라질 수밖에 없다. “지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법” 11조 (권한이양 및 사무구분체계의 정비)에는 사무 배분 과정에서 중앙정부가 해야 할 역할 3가지가 열거되어 있다. ① 국가는 제9조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다. ② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다. ③ 국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.

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

국가사무와 지방사무로 구분한다고는 하지만 실제 두 개의 사무를 명확히 구분하는 것은 쉽지 않다 (최봉석외, 2015: 17). 우선 시도 사무와 시군구 사무 가운

데 어느 곳의 사무인지, 단체위임 사무와 자치단체 고유사무 중 어디에 속하는지 등을 구분하기 힘들다. 또한 사무를 조사하는 시기와 기관에 따라 국가사무와 지방사무의 구분이 달라지고, 법령상의 사무와 관장사무 중 무엇을 기준으로 해야 할지도 애매하다.

한부영과 박재희(2019)는 현재 지방자치법 제9조의 사무범위에 대한 규정과 지방자치법 제10조 및 제11조의 국가사무와 지방사무 구분 기준에 대한 규정은 추상적 원칙에 불과하여 실제 사무배분시 적용에는 많은 어려움이 있다고 하였다. 예컨대 법령상의 많은 사무가 공동사무로 되어 있는데 이로 인해 관할권이 중첩되고 사무에 대한 권한과 책임이 불분명해질 수 있다. 이들은 선행연구들의 결과를 요약하면서 사무배분에 대한 분명한 기준을 만드는 것은 사실상 불가능하다고 하였다. 이들은 최봉석(2015)의 연구를 인용하여 법령상의 기준을 해석하고 적용하면서 단위 사무의 성격을 규정하고, 해당 사무가 집행되는 메커니즘과 재정 구조 등을 전체적으로 고려해야 한다고 봤다.

예컨대 [표3-3]는 국가사무 (여기서는 위임사무를 뜻함)와 자치사무를 구분할 때 고려해야 할 요소들이 정리되어 있다. 사무의 법적 근거, 사무수행 과정의 경비 부담 주체, 지방의회의 관여 및 조례 제정의 허용 여부, 당해 사무를 처리할 때 단체장의 지위 등에 대한 고려가 있어야 비로소 국가사무와 지방사무의 구분에 대한 논의가 가능하다고 봤다.

[표2-3] 자치사무와 위임사무

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

자료: 한구병과 박재희, 2019, 26p

[표 2-4]은 국가사무와 지방사무의 구분을 지방자치법에 토대를 두고 했을 때와, 자치분권위원회의 의견을 토대로 했을 때를 비교한 것이다. 지방자치법상으로는 전국적 규모와 통일성을 고려한 것이 국가사무, 두 개 이상의 시도에 관여된 광역적 사무나 중앙정부와 기초자치단체의 연계나 조정과 연관된 것이 시도의 자치사무라고 봤다. 그런데 지방자치분권위원회의 의견을 토대로 하면 약간은 다른 내용이 도출된다. 통일적인 처리가 필요한 사업 못지않게 복지, 국민의 기본권, 국가 균형발전, 국가의 지속적인 관리가 필요한 영역을 국가사무로 분류하고, 광역성이 요구되거나 전문성이 필요하거나 혹은 시군구 간의 업무량 차이가 많은 사무는 시도 자치사무, 현지성과 지역특성이 존재하거나 단순한 행정업무 등은 시군구 차무로 분류하였다. 한가지 흥미로운 것은 위 두가지에 포함되지 않는 영역을 찾아내

국가사무와 자치사무로 분류하고 있다는 점이다. 예컨대 이들은 고도의 정책적 판단이 필요하거나 집행력이 요구될 때, 그리고 소수집단에 대한 배려가 필요한 사무를 국가사무로 분류하였다.

[표 2-4] 국가사무와 자치사무의 구분기준

구분	국가 사무	자치사무	
		시·도	시·군 및 자치구
지방자치법상 기준	<ul style="list-style-type: none"> 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합 개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 근로기준, 촉량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 행정처리 결과가 2개 이상의 시군구에 미치는 광역적 사무 시도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 지역적 특성을 살리면서 시도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 국가와 시군구 사이의 연락 및 조정 등의 사무 시군구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 2개이상 시군구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 시도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무(다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리 가능)
자치분권위원회 기준	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 간 조정·통합 및 평가 등에 관한 사무 국민의 안전과 관련하여 종합적·통일적 대응이 요구되는 사무 국제협약 등 국제적으로 통일적 처리가 필요한 사무 국민 최저생활보장 등 인간다운 생활을 하기 위한 국민의 기본적 권리와 관련하여 보편적 복지로서 국가의 지원이 필요한 사무 효과적 국토 이용 및 국가 균형발전을 위한 기반 구축 등 국가에서 추진해야 할 사무 국가지정, 특정도서, 국가지정 문화재 등 국가차원의 지속적 관리가 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 시도 관할의 시군구간 조정, 평가 등에 관한 사무 효율적 운영관리를 위해 광역적 규모 하에서 처리하는 것이 적절한 사무 시군구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 사무처리의 효과가 시도에 한정적으로 영향을 미치는 사무 행정수요 특성에 의해 시군구 별 업무량 차이가 심한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 또는 시도 차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 현지성이 강하여 시군구가 수행하는 것이 효율적인 사무 사무처리 효과가 시군구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 전문자식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무
본연구 추가 기준	<ul style="list-style-type: none"> 소수그룹 또는 소수민에 대한 지원이 필요한 사무 고도의 정책적·정치적·전문적 판단과 집행력이 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 전국적 규모의 사업이지만, 지역적 경계가 광역과 일치하는 사무 주민 대응성 측면에서 시도의 행·재정적 지원이 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> 복수의 자치단체가 관여되어 있지만, 1개 시군이 주도적으로 처리하는 사무(상생발전) 주민 복리 증진이 필요한 사무 국가와 시도 지원이 필요하지 않은 사무 다양한 지역 특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 주민 편익을 위해 시군구의 행·재정적 지원이 필요한 사무

자료: 한구병과 박재희, 2019, 139p

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

4 특별지방행정기관과 지방자치단체 간의 기능 조정

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 2조는 위임과 위탁을 구분하고 있다. “위임”이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다. “위탁”이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다. 위임과 위탁의 경우 사무의 원 관할권은 위임하는 기관에 있다. 언제라도 위임한 행정기관이 위임을 철회할 수 있다. 위에서 설명했던 국가사무의 지방이양은 중앙행정기관이 사무를 지방에 위임하는 것이 아니라 관할권을 넘겨준다는 점에서 기존의 중앙과 지방사무의 권한조정 방식과 다르다.

그런데 위임이나 위탁과는 다른 방식으로 지방에 소재한 행정기관이지만 중앙사무를 처리하는 특별지방행정기관(이하 특행기관)들이 있다. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 (대통령령 23382호) 2조 2항에서는 "특별지방행정기관"을 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권

한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관이라고 규정한다. 고용노동부의 지방고용노동청, 국세청과 관세청의 지방 관서, 법무부 산하 교정청, 검찰청 소속인 지방고등검찰청, 광역시도에 있는 지방경찰청, 조달, 통계, 병무청의 지방청 같은 조직을 예로 들 수 있다. 행자부 조직실에서 정리한 자료에 따르면 2017년 당시 2,734기관에 159,367명이나 되는 많은 공무원이 소속되어 있다. 예를 보면 알 수 있는 것처럼 특행기관은 많은 경우 집행적 성격이 짙은 사무를 담당하는 기관이다. 지방 산림청, 지방식품의약품안전청, 지방유역환경청, 지방국토관리청 등과 같은 특행기관의 사무는 현장에서 확인을 해야 처리할 수 있는 성격의 사무들이다.

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

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

다양한 형태의 법적 제도장치를 통해 특행기관의 사무와 자치단체의 사무를 규

정한다고 해도 각 사무가 갖고 있는 장점이 서로 다르기 때문에 양자를 합리적으로 조정하는 것은 어렵다. 특행기관을 설치해야 하는 근거와 그것을 정비해야 하는 근거는 서로 다른 논리에 의해 뒷받침된다 (주재복과 강영주, 2016: 11-12). 첫째, 행정의 전문성과 특수성을 반영한다면 특행기관의 설치가 필요하지만, 지방자치 제도가 갖고 있는 본래 취지를 반영하려면 정비해야 한다. 둘째, 행정사무라는 것이 광역적으로 걸쳐 이루어지는 경우는 행정의 일관성과 통일성을 위해 특행기관의 설치가 필요하지만, 지방자치의 근간이 되는 지역적 특성을 종합적으로 관리하기 위해서는 외려 정비할 필요가 있다. 셋째, 특행기관의 사무가 비록 지방자치단체의 행정사무와 중복이 되는 측면이 있다고 해도 가외성(redundancy)의 관점에서 보면 행정서비스 공급의 안정을 뜻하기 때문에 특행기관을 설치할 필요가 있지만, 자칫하면 중앙과 지방, 지방과 지방간 갈등을 야기하기 때문에 정비해야 한다. 넷째, 지방자치단체의 행재정적 여건이 다른 상황에서 특행기관 사무를 지자체에 이관하면 지역간 불평등을 초래하기 때문에 특행기관을 유지할 필요가 있다. 그러나 유사한 업무를 중복해서 처리하면서 나타나는 행정의 비효율을 줄이려면 특행기관 사무를 대폭 줄여야 한다.

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

그러기 때문에 이관의 과정에서 엄격한 기준을 근거로 신중한 판단이 필요하다. 주재복과 강영주 (2016)는 충남지역 특행기관을 지자체로 이관하는 과정에서 단계별로 접근할 필요가 있다고 하였다. 예컨대 첫째, 분석대상 사무를 정하고, 둘째, 기능 중복성, 이관 적합성, 분야 특이성이라는 분석기준을 정한다. 셋째, 단위사무를 중심으로 기능 중복을 판단하고, 상위범주인 중기능 분류를 토대로 이관 적합

성과 분야 특이성을 검토한다. 마지막으로 당해 사무를 이관할 것인가 아니면 존치할 것인가, 존치한다면 전체를 존치할 것인가 부분만 존치할 것인가를 결정한다. 강영주와 최지민 (2018)은 인천지역 특행기관의 이관을 검토하는 과정에서 선행 연구자들의 이론을 검토하여 약간 거시적인 관점으로 5단계를 나누었다. ① 해당 기능을 민간화 시킬 수 있는가 ② 해당 기능을 중앙정부에서 담당할 필요가 있는가 ③ 지방자치단체의 기능과 중복이 있는가 ④ 지방자치단체로의 이관가능성이 있는가 ⑤ 특행기관에 존치할 경우 잔존업무의 수준을 어떻게 할 것인가.

학계나 연구소에서 특행기관 사무의 지자체 이관에 대해 많은 관심과 노력을 하고 있지만 실제로는 이관이 잘 이루어지지 않는다. 특행기관은 2020년 5월 기준으로 5,137개에 달하며, 정원은 약 23만6천명이나 된다. 그런데 2020년 10월을 기준으로 지난 10년간 지자체로 이관된 특별행정기관은 3개 분야에 불과했고, 해당 기관의 총 정원대비 이관 인원도 6%에 지나지 않았다 (이형석, 2020). 여러 가지 문제점이 있는데도 불구하고 이관이 잘 이루어지지 않은 이유는 중앙정부와 지방정부 모두 부정적으로 보기 때문이다(이형석, 2020:2). 중앙정부는 지방사무소 조직 규모와 권한의 약화, 행정의 전문성 저하에 대한 우려, 행정구역 단위를 넘는 권역 단위 사무 이양 불가 등의 이유를 들어 이관에 소극적이었다. 지자체 역시 권한 없는 단순 집행사무의 이관으로 업무부담이 가중되고, 인력 및 예산지원 미흡 등의 이유를 들어 사무 이관을 적극적으로 추진하지 않았다. 지방자치라는 당위를 전제로 하면 이관해야 하지만, 실질적인 이해관계를 고려했을 때 현장에 있는 공무원들은 적극적일 필요가 없는 것이다.

5 소결론

지방자치 이후 시작된 국가행정체제와 기능의 재편 과정은 행정구역 중심의 기존의 공간 개념을 선거구역, 자치구역, 행정구역으로 분리하여 접근하는 과정이라고 봐야 할 것이다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼 지방자치의 최소단위를 무엇으로 할 것인가라는 질문에 대해 선거구역으로 접근하는 것은 한계가 있다. 예컨대

지역구 의원의 권력의 기반이 되는 선거구를 결정할 때 가장 중요한 기준이 인구인데, 대도시의 경우는 인구의 과소대표 현상, 농어촌의 경우는 인구의 과대대표 현상이 나타난다. 이 문제를 해결하기 위해 대도시 지역을 임의로 몇 개의 선거구로 나누고 농어촌 지역은 몇 개를 합쳐 한 개의 선거구로 만들지만, 이 과정에서 게리맨더링 현상도 발생하고 그럴수록 지역주민의 민의를 수렴하는 것은 어려워진다. 그러므로 국가행정체계의 변화는 선거구역 조정 보다는 행정구역과 자치구역의 재조정 과정이라고 봐야 한다.

자치구역과 행정구역의 재조정, 다시 말해 자치의 범위와 관리의 범위를 조율하면서 양자의 접점을 찾으려는 노력은 3방향에서 이루어졌다. 첫째는 행정계층과 자치계층의 불일치를 줄이려는 노력, 둘째는 중앙의 사무를 지방에 이양하면서 사무배분의 합리성을 확보하려는 노력, 셋째는 특별지방행정기관의 사무를 지자체에 넘겨주면서 중앙과 지방의 행정기능을 재조정하려는 노력이다. 그러나 자치권을 행사해야 한다는 규범적 기대에 비해 국가행정사무를 중앙과 지방으로 나누어 양자의 권한 행사를 합리적으로 조정 한다는 것이 쉽지 않은 상황이다. 그렇다면 중앙과 지방의 권한을 재조정하는 과정에서 나타난 문제는 구체적으로 무엇인가? 제주특별자치도와 세종특별자치시의 실험을 통해 그것을 확인해 보자.

2006년에 설치된 제주특별자치도(이하 제주도)는 2012년 출범한 세종특별자치시(이하 세종시)와 함께 한국의 지방자치라는 관점에서는 획기적인 실험공간이다. 두곳 모두 자치경찰과 교육자치를 정착시키고 행정기능의 지방이양을 통해 지방분권의 가능성을 가늠하는 실험실의 역할을 하고 있다. 자치입법권과 자치재정권도 부여받았기 때문에 분권과 함께 지역자치를 위한 실험무대이기도 하다.

‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 ‘제주특별법’) 1조에는 법 제정의 목적을 “중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화”라고 규정하고 있다. 지역의 특수성도 살리고 그것을 감안하여 지방정부의 자율성도 보장하겠다는 선언적 규정이다. 그리고 6조①항은 “이 법은 제주자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 제주자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있다. 선언적 규정을 선언으로 그치지 않고 실현시키는 구체적인 방법을 말하고 있다. 개별법의 형태로 흩어져 있는 분권과 자치의 규정을 제주도의 경우에는 특별법으로 만들어 다른 법보다 우선적으로, 그리고 일괄적으로 관리하겠다는 것이다.

제주특별법 제정을 통해 분권과 자치를 실현하려는 노력이 실제로 효과가 있었는데에 대해 많은 분석들이 있었다. 위에서 말 한 대로 크게 3가지 측면에서 살펴보기로 하자. 첫째는 행정계층과 자치계층의 조응관계, 둘째는 중앙 사무의 이양 노력과 과정, 셋째는 특별지방행정기관의 사무이양을 통한 중앙과 지방의 행정기능 재조정과 연관된 사안이다.

1 행정계층과 자치계층의 조응: 자치의 최소단위로서의 광역시도의 부적절성

종래 제주 지역의 행정은 광역자치단체로 제주도가 있었고, 기초자치단체로 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군이 있었다. 2006년 7월에 제주특별자치도가 출범하면서 4개의 기초자치단체가 모두 폐지되고, 대신 2개의 행정시인 제주시와 서귀포시가 설치되었다. ‘제주특별법’ 제 10조는 ① “제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항에도 불구하고 그 관할구역에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.”· ② “제주자치도의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 시(이하 "행정시"라 한다)를 둔다.”고 규정하고 있다. 제주특별자치도 이외에는 법인격을 가진 자치단체가 없는 것이다.

기초자치단체를 없앤 이유는 그것이 행정체계의 고비용과 저효율 문제를 해결할 수 있다고 믿었기 때문이다. ‘제주도행정개혁추진위원회’는 제주도와 건설부로부터 국제자유도시 조성을 위한 연구 용역을 맡은 미국의 컨설팅업체인 존스 랑 라살르(Jones Lang LaSalle)사의 분석을 기초로, 인구 56만 명에 한 시간 생활권인 제주도에는 시장과 군수를 임명하는 제도가 국제자유도시로서의 경쟁력을 더 가질 수 있다고 봤다 (신용인, 2017: 126).

그렇지만 행정 권한이 도 본청으로 집중되어 행정의 민주성이 약해지고, 기초지방자치단체가 폐지되면서 지역문제에 대한 주민의 참여가 약화되며, 산복 위주의 발전으로 지역 간 격차가 커지면서 지역 간 불균형이 발생하고, 기초자치단체 간 경쟁이 없어짐에 따라 행정 서비스의 질이 떨어지며, 기초자치단체 폐지에 따른 중앙정부의 재정지원이 시간이 갈수록 감소되는 등의 문제점이 나타났다 (신용인, 2017: 127-8). 이러한 문제는 세종시 출범 이후 행정체제 운영에 대한 서베이 조사의 분석결과에서도 동일하게 발견되었던 문제점이다(권영섭외, 2018: 253-278). 분석결과에 따르면 세종시가 단층제 행정체제로 출범하여 운영되면서 ‘중복행정의 방지와 행정의 신속성 확보’에 대해서는 기여한 부분이 있었다. 특히 공무원이 주민들보다 기여도를 높게 평가하였다. 구체적으로 낭비의 제거, 능률의

증대, 중앙-지방간 신속한 의사소통, 등에 대해 단층제가 일정 부분 기여하고 있었다. 그러나 기여한 부분이 분명히 있는데도 불구하고 단층제 행정체제에 대한 전반적인 만족도는 중간 이하였다.

그 이유는 주민의 자치가 크게 후퇴하여 자치권을 증진하고 분권을 보장하겠다는 특별자치단체의 본래 설치 목적에서 오히려 멀어진다고 봤기 때문이다. 특히 제주도의 경우 도지사가 임명한 행정시장의 권한이 지극히 제한적이고, 임기 역시 1년 남짓으로 직무수행의 연속성이 낮아서, 2010년 도지사 후보들의 공약이 기초자치단체 부활이나 행정시장 직선제 등을 내세울 정도로 문제가 많다는 평가가 있었다. 더구나 과거 시와 군으로 배분되었던 지방의 권한이 도지사에게 합쳐지고, 중앙의 행정기능 이양과 함께 넘어온 권한이 모두 도지사에게 집중됨으로써, 제주도 지사는 다른 광역시도의 지사보다 월등한 권한을 갖게 되었다. 중앙과의 관계에서는 자치가 늘었는지 모르지만 제주도와 시군과의 관계에서는 오히려 통제가 늘었다. 결론적으로 관리가 강조되면서 자치가 약해지는 현상을 큰 문제점으로 지적한 것이다. 이런 상황에서 어떤 대안이 가능할 것인가? 일반도민과 전문가를 대상으로 한 연구를 기반으로 한국행정학회에서 고안한 제주도의 행정체제개편에 대한 연구에서는 5가지를 제시하였다 (한국행정학회, 2012: 148-189).

① 현재와 같이 행정시장을 도지사가 임명하되 행정시의 권한은 더욱 강화하며, 행정시장을 도지사의 러닝메이트(running mate)로 하거나 개방형 직위공모방식을 통해 도지사가 임명한다.

② 시장을 주민이 직접 선출하고 기초의회는 구성하지 않되 도의회가 그 기능을 수행하며, 주민생활과 밀접한 사무를 행정시에서 직접 처리토록 하여 주민편의를 강화하고 직선시장의 권한도 특별자치도 이전 수준에 가깝게 대폭 확대한다.

③ 행정시를 두지 않고 읍면동장을 주민직선에 의해 선출하고, 읍면동에 주민자치회를 두어 근린생활 자치를 강화함으로써, 주민의 민원불편을 해소하고 주민의 접근성 제고와 참여촉진을 통해 민주성을 보완한다.

④ 법인격이 있는 기초자치단체를 구성하되 기초자치단체의 장은 도지사가 임명하고 기초의회는 주민직선으로 구성하며, 기초의회를 둔다는 점에서 헌법과 지방자치법에 의한 지방자치단체의 지위를 가진다.

⑤ 법인격이 있는 기초자치단체를 설치하여 시장과 기초의회의원을 주민이 직접 선출하며, 치입법, 자치조직, 자치행정, 자치재정 등 자치권을 확보하고 시정에 대한 주민 참여를 확대함으로써 주민의 의사에 기초한 풀뿌리 민주주의를 구현한다.

5가지 안 가운데 의견조사를 기반으로 최종대안을 선택 한다면 첫째, 시장직선·의회미구성 대안과 시장직선·의회구성 대안 두 개를 놓고 주민투표를 붙이는 방안, 둘째, 두 개 대안 중 하나를 정치적으로 선택하고 이후 도민들에 대한 설득과정을 통해서 추진해 나가는 방안이 가능하다고 보고서는 결론을 내리고 있다. 즉, 의회의 구성과 무관하게 시장을 직선으로 선출해야 한다는 것이 행정시의 경험에서 배운 도민과 전문가의 결론이다.

제주도의 경험을 통해 알 수 있는 것은 중앙과의 관계를 염두에 두었을 때는 자치의 최소단위를 도로 하는 것이 유리할지 모르지만, 주민의 입장을 고려 했을 때는 도보다 작은 규모의 자치단위가 필요하다는 점이다. 그것이 시가 될 수도 있고, 통합읍면동이 될 수도 있겠지만, 광역시도보다 작은 규모의 자치계층이 있어야 한다는 것을 강조하고 있다.

2 중앙행정사무의 이관과 관련된 문제점

제주특별법 제20조 ①항은 “제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가존립 사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 "이양계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.”고 규정하고 있다. 국가의 핵심 사무를 제외한 모든 사무를 제주도의 역량을 고려하여 단계적으로 이양해야 한다는 뜻이다.

중앙의 행정기능을 제주도에 이관하는 과정은 역대 정부의 지방분권 방식과 달랐다 (고광용, 2015). 첫째, 이관대상이 되는 사무를 전국이 아니라 제주도로 한정시킨다는 점, 둘째, 기능 이관의 추진체계가 민간위원이 중심이 된 것이 아니라 실제 이관을 주도하는 정부의 장차관이 중심이 된다는 점, 셋째, 대통령소속 위원

회 중심의 하향적 분권이 아니라 제주도에 이관대상 사무를 선정한 후 지원위원회와 실무위원회를 거치는 상향식 방법이라는 점, 넷째는 정부안 확정 후 개별법들을 개정해야 하는 복잡한 절차를 거치지 않고 제주특별자치도법을 일괄적으로 처리하기 때문에 확정절차가 단순화시킬 수 있었다는 점이다.

제주도는 조례의 내용과 범위가 일반법의 적용을 받지 않아도 될 수 있게끔 자치입법권을 보장받았기 때문에 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범 이후 추진한 중앙행정사무의 지방이양 건수는 그동안 중앙정부가 추진한 지방이양건수보다 훨씬 실적이 좋았다. 법령우위의 원칙에 따라 권한이양 (중앙행정기관 장의 권한을 자치단체장의 권한으로 변경)과 사무이양 (시행령으로 규정하도록 한 사항을 자치단체장의 권한으로 이양)은 법령의 범위 안에서 이루어져야 하지만, 제주특별자치도는 조례특례를 인정받아 일반법의 적용을 받지않는 조례를 제정할 수 있다.

시간이 지나면 권한이 이양되겠지만 이양의 속도와 효과를 늦추는 가장 큰 요인은 이양에 따른 비용이다. 제주도로 이양된 중앙행정권한 및 특례는 현재까지 4,537건에 달하지만 권한과 기능의 이양에 따라 새롭게 발생하는 행정비용 등을 국비로 지원하지 않을 경우, 제주도의 재정부담이 가중되어 자치의 역량을 상실하기 쉽다 (권영섭외, 2018: 248-250). 권한의 완전한 이양은 기능 수행에 따른 제반 비용의 부담능력까지 이양되어야 한다. 그리고 사무라는 것이 완전히 독립적일 수는 없기 때문에 기능의 단위를 크게 설정하여 사무를 이양한다고 해도 이양받은 기관이 이미 수행하고 있었던 다른 사무들과 영향을 주고받을 수밖에 없다. 이 과정에서 생각하지도 못했던 사무처리 비용이 발생할 수 있는데, 만약 이런 것들을 감안하지 않는다면 오히려 사무이양이 행정서비스 제공에 부정적인 영향을 끼칠 것이다.

이양의 비용 못지 않게 중앙부처의 태도 역시 이양의 효과를 감소시키는 요인이 되기 쉽다. 제주특별자치도 10년간의 권한이관 사례를 분석해 보면 제주도가 1단계에서 5단계까지 중앙정부에 이관을 요구한 4,712건 사무 가운데 수용권한은 4,537건이며, 불수용 권한은 175건이었다. 그런데 수용하지 않은 권한 175개를 분야와 원인별로 분석해 봤더니 비록 중앙정부가 전국적인 형평성과 효율성을 주장하며 수용하고 있지 않지만, 실제로는 많은 이유들이 자신들의 부처 이기주의에

서 비롯되었다는 주장이 있다 (양영철, 2017). 어찌 보면 이것은 부처 이기주의라기보다 전국적인 통일성을 강조하는 중앙정부의 입장과 지역적 특수성을 강조하는 지방정부의 기대 간의 차이일 수 있다.

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 지방정부가 중앙정부에 이양을 요구한 많은 기능들을 수행하기 위한 재정적 지원이 없을 경우 오히려 지방정부의 지역발전에 걸림돌이 될 것이라는 점이다. 인력과 재원은 그대로인 상황에서 행정사무와 권한만 이관이 된다면 자치와 분권이 오히려 지방의 업무만 가중시키는 부정적 효과를 가져올 것이다. 전국적인 형평성과 통일성을 추구하지 못하고, 지역의 특수성을 살리지도 못하는 애매한 상황에서 행정서비스의 질이 하락할 가능성이 있다.

3 특별지방행정기관과 자치단체 간의 기능 조정

제주특별법 23조 ①항은 제주자치도를 관할하는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관(이하 "특별지방행정기관"이라 한다)의 소관 사무를 제주자치도로 이양·위임 또는 위탁(이하 "이관"이라 한다)을 할 때에는 해당 사무가 주민의 편의를 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무이며, 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무이어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 ②항은 이관의 원칙을 말하고 있는데 제주자치도의 행정상·재정상 여건 및 능력을 고려하고, 특별지방행정기관의 이관에 대한 제주자치도의 입장을 고려하며, 이관사무와 관련되는 모든 사무를 동시 이관하라는 조건을 명시하고 있다.

제주도에 이관된 특행기관의 기능은 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주환경출장소, 제주보훈지청, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청 제주지청, 등 7개 기관의 기능이다. 7개의 특행기관들은 위에서 설명한 다른 권한들처럼 특례로서의 법적 지위를 갖고 이관되었다. 그래서 자치와 분권의 원칙에 따라 중앙의 행정기능을 신속하게 이관 받았다. 그러나 이관의 속도와 방향에 대한 논의가 부족했기 때문에 이관의 효과가 가시적이라고 단정 짓기는 힘들

다. 제주도의 자체적 노력도 부족하고, 중앙정부의 적극적인 지원도 더 필요한 상황이다.

예를 들어 사무를 이관받을 때 이관인력에 대한 인건비만 지급받고 사업관련 예산을 받지 못하고 있기 때문에 자체 예산을 투입해야 하며, 국가차원에서 추진되는 각종 사업에 제주도가 계획단계부터 배제되는 현상도 나타나고 있다 (강영주·최지민, 2018: 77-88, 96). 국비지원이 사무이관에 따른 인건비와 기본경비로 국한되었기 때문이다. 금창호와 최영출(2016)이 분석한 것처럼 이관된 행정기능의 수행을 위한 인력의 전문성도 확보되어야 하고, 예산의 지원도 필요하며, 중앙정부와의 정책연계도 부족한 상황이다. 일부 행정기능은 중앙정부로 환원되어야 한다는 지적도 있다. 특히 중앙정부를 중심으로 새롭게 추진되는 정책에서 제주도가 제외되고 관련정보를 충분히 공유하지 못해 중앙정부와 제주도 간 정책시차가 발생하기 때문에, 부처별 지방청장 회의에 제주도 기관장이 참여한다든지 중앙부처와의 인력교류를 활성화 한다든지 등의 대책이 적극적으로 마련될 필요가 있다 (금창호·최영출, 2016).

중앙과 지방의 중복사무를 통합하고 지역의 실정을 감안한 행정이 가능하기 때문에 원칙적으로 행정의 효율성과 주민만족이라는 두 마리 토끼를 잡는 성과를 보이지만, 사업비와 운영예산이 충분하게 확보되지 않고 국가사업 수행 과정에서 제주도가 배제되는 상황이 발생하는 등의 새로운 문제가 발생하는 것이다. 결론적으로 중앙부처와의 단절 및 지방재정 부담을 해결하는 것이 제주도 특별지방행정기관 이양의 중요한 개선과제다 (주재복·강영주, 2016).

이러한 논의는 본래 특행기관이었다가 최근 지방자치단체로 그 기능을 이관하고 있는 자치경찰제의 시범 운영과정에서도 나타난다. 고현환(2018)이 분석한 제주도의 자치경찰제도에 대한 운영실태는 경찰 이외의 특행기관 운영과정에서 발견되는 문제점과 비슷한 연구결과를 보여주고 있다. 예컨대 자치경찰은 출범 당시 국가경찰에서 이체된 인력 38명에 대한 인건비와 운영비를 지원받고 있었지만, 자치경찰 출범 이후 10년 동안 지역인구와 관광객등이 증가하면서 치안수요가 급증했다. 특히 국가경찰과의 협약과 연관된 사무가 증가하면서 신규인력을 채용했는데 그 비용을 지방비로 충당하다보니 그 부담이 너무 커졌다. 또한 초등수사 과정

에서 수사권이 없기 때문에 실질적인 치안기능을 수행하거나 전국적인 범위를 다루는 데는 한계가 있었다.

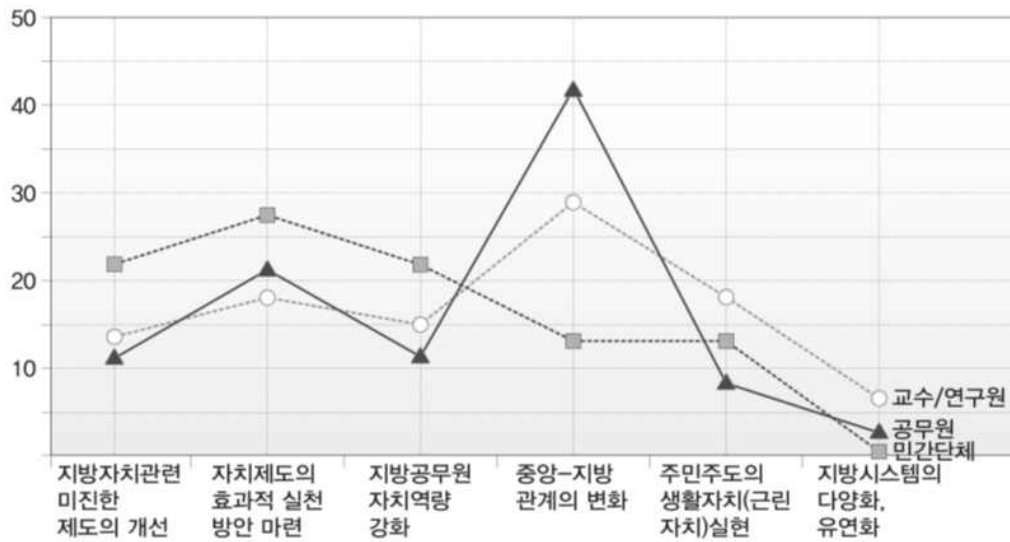
이상의 경험이 말해 주는 것은 특행기관의 사무를 자치단체로 넘기는 경우, 사무 처리 과정에서 나타나는 실질적인 운영예산을 지방정부에서 충당하지 못한다면, 오히려 과거에 비해 국가행정 운영의 효과성은 떨어진다는 점이다. 또한 자치단체의 정책역량과 전문성이 부족하면 특행기관이 처리하는 국가정책의 관심에서 제외되기 쉽다. 자치단체는 부족한 역량을 메꾸기 위해 소모적인 정치활동에 매달릴 수도 있다.

4 소결론

분권과 자치의 실험무대 된 제주특별자치도의 사례를 함께 살펴본 결과 세 가지의 시사점을 발견할 수 있다. 첫째, 행정계층과 자치계층 간의 조응관계가 효과를 거두려면 자치의 최소단위를 광역시도만 인정하는 행정시 체제는 바람직하지 않았다. 기초자치단체를 두던지, 아니면 통합 읍면동 체제를 통해 생활권 자치나 근린자치가 먼저 보장되는 것이 필요하다. 관리의 효율을 위해 행정시를 두지만 그것은 자치의 정신과 공동체의 역량을 훼손시키고 있다. 둘째, 중앙과 지방의 행정사무 배분은 현재 중앙이 갖고 있는 기능을 이관하는 형식을 취하고 있기 때문에 지방의 여건에 따라 그 효과가 달라진다. 비록 법을 통해 일괄적이고 전면적인 이관을 시도하고 있지만 그것을 수용하는 지방정부의 태도나 역량은 같지 않고, 이러한 차이들이 평준화되기 위해서는 재정의 자립이 가능하도록 장기적인 조정기간이 필요하다. 셋째, 특별지방행정기관의 사무를 지방자치단체에 넘겨주기 위해서는 사무 운영에 필요한 실질적인 예산 확보가 가능해야 한다. 이와 동시에 국가의 정책과제에서 소외되지 않을 정도의 정책역량이 갖춰져있어야 한다. 근본적으로는 국가에서 행정을 관리할 때 획득되는 행정의 전문성 및 체계성과, 그 사무를 지방으로 넘겨주면서 만들어지는 행정의 자율성은 충돌할 수밖에 없다. 따라서 행

정의 완전한 이양은 불가능하고, 바람직하지도 않다. 이것은 장기간의 조정과정을 거쳐 진화적으로 결정될 수밖에 없다.

[그림 2-5] 지방자치 패러다임 변화의 중점 관리분야



(자료: 행정자치부, 지방자치발전위원회, 한국지방행정연구원, 2015: 26)

제주도의 경험은 지방자치 실시 20주년을 기념하여 행자부등이 펴낸 보고서의 조사결과와 거의 흡사하다. [그림3-5]은 지방자치 패러다임 변화의 중점 관리분야에 대한 집단별 의견조사 결과다. 민간집단과의 견해와 달리 실무에 종사하는 공무원과 연구에 종사하는 교수와 연구원 모두 중앙과 지방의 관계를 앞으로의 핵심적인 관리 분야로 보았다. 자치제도의 정비나 지방공무원의 역량보다 중앙-지방의 관계를 강조했다는 것은, 분권과 자치가 완벽한 이상향으로 존재하는 것이 아니라 시대와 상황에 따라 제한적일 수밖에 없다는 뜻이다. 지방의 자율성은 중앙과의 관계 속에서 상대적으로 결정된다.

2장에서 국가행정체계를 조정한다는 것은 자치의 관점과 관리의 관점을 조율하며 그 접점을 찾아나가는 과정이라는 것을 논의했다. 두 개 패러다임 간의 접점을 찾는 과정에서 이 연구가 주목한 것은 행정구역과 자치구역 간의 불일치, 국가사무의 지방이양, 특행기관과 자치단체의 기능 배분 등, 3가지였다. 3장에서는 제주도와 세종시의 사례를 근거로 위 3가지 내용을 평가해 보았다. 자치와 관리의 조율을 위한 노력들이 성과를 거두기 위해서는 적어도 광역시도 안에 자치의 기초단위가 존재해야 하며, 국가사무를 지방으로 이관하기 위해서는 인사권이 아니라 예산권도 함께 넘겨주어야 하며, 특행기관의 사무를 지방자치단체로 이양하기에는 아직까지 자치단체의 재정력과 전문역량이 충분히 성숙되지 않았다는 것을 확인했다.

이상의 논의를 요약하면 현재의 시군구 중심의 기초자치단체는 자치의 관점과 관리의 관점이 일치하는 최소의 단위로서의 정당성이 인정된다. 중층제로서의 장점이 분명하게 존재하는 것이다. 선정원(2006)은 영국의 런던도 광역역시의회를 폐지하고 단층제로 바꾸었다가 다시 중층제로 회귀했고, 미국의 대도시에서도 효율과 평등 등의 가치를 지향하기 위해 기초자치단체 이외에 광역정부의 필요성이 주장되고 있는 등, 단층제보다는 중층제가 대도시의 정부모델로 더 적합하다고 봤다. 사회의 변화 과정에서 도시 관리의 업무가 증가하기 때문에 중층적 자치행정체계를 존속하는 것이 유리하다는 것이다. 광역자치단체가 없으면 지역에 기반을 둔 기초자치단체의 지역이기주의적 주장들이 국가에 직접적으로 전달될 수 있다는 우려도 있다고 봤다.

다만 그 안에 있는 읍면동 행정체계를 현재의 상태로 유지할 것인가, 아니면 조정과 통합을 거쳐 새로운 형태로 운영할 것인가의 문제는 전적으로 해당 시구구가 결정해야 할 문제다. 지역의 기초행정 서비스 전달의 효율성과 주민편익 및 복지의 수요 등이 읍면동 행정체계 조정을 결정하는 기준이 될 것이다. 그리고 읍면동

단위를 자치의 최소단위로 수용하는 문제, 즉 중층제에서 3층제로 바꾸는 것은 지리적 여건이나 제도 운영의 측면에서 볼 때 불필요하다. 근린자치나 생활자치를 강조한다면 주민들 스스로 읍면동이나 통합읍면동 수준의 자치위원회를 구성하고 그 위원회가 기초자치단체의 공식적인 기구로 참여하는 방안, 즉 완화된 형태의 3층제도 제도적으로는 가능하다. 그러나 공식화 된다면 시·군·구로부터 보조금과 운영비를 지원받고, 사무 배분과 주민자치위원 선출방법 등 모든 존립근거가 법률로 규정되기 때문에, 지방자치단체장과 지방의회의 지도감독과 행정감사는 현행 법령 체계상 불가피하다 (박승주, 2018). 생활자치나 근린자치를 강조해도, 3층제를 운영하는 장점이 크지 않은 것이다.

기초자치단체가 경험적으로 자치와 관리의 기본단위지만 많은 자치단체들이 시군통합을 통한 행정체제 개편을 통해 규모를 키우면서 지방의 경쟁력을 키우려고 한다. 시군통합은 위에서 설명한 관리와 자치의 접점을 확대하는 방안이다. 두 개 이상의 지방자치단체를 통합하여 행정의 효율성을 확보하고, 통합을 통해 규모를 확대하면서 광역자치단체와 국가에 전달하는 요구의 강도를 크게 할 수 있다. 이런 면에서 시군통합은 국가행정체제의 조정에 가장 크게 영향을 미치는 요소이자 제약조건이다.

1 시군통합을 통한 지방행정체제개편의 딜레마

행정구역과 자치구역을 일치시키는 노력, 혹은 행정구역이나 자치구역의 경계를 재조정하는 과정에서 화두가 되는 가치는 지방의 경쟁력이다. 그리고 지방의 경쟁력이 거론될 때 함께 따라다니는 개념이 지방행정체제개편 및 시군통합이다. “지방행정체제 개편에 관한 특별법” 2조 ①항은 “지방행정체제란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 "시·도"라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다”로 규정하고 있다. 지방행정체제개편은 관리와 자치의 접점을 찾기 위한 공

동체의 노력의 결과라는 것을 알 수 있다. 시군통합은 행정기관의 통합이자 동시에 자치단체의 통합이다.

우리나라는 지방자치를 실시할 무렵인 1994-1998년에 도농통합에 중점을 둔 대규모 시군통합을 실시했다. 이것은 내무부 (현 행안부)가 주도했던 하향식 통합이었다. 2009년 이후의 시군통합은 지방자치단체간의 자율통합에 중점을 두었고, 특별법 제정 이후에는 지방행정체제개편특별위원회가 주된 역할을 하였지만, 여전히 중앙정부의 의지가 많은 영향을 미쳤다 (박진우, 2018). 자율통합을 시도한 자치단체는 많았지만 실제로 통합에 성공한 자치단체는 마산, 창원, 진해시가 합쳐져서 만들어진 통합 창원시, 그리고 청주시와 청원군이 합쳐서 만들어진 통합 청주시 두 개뿐이다.

자치단체 간 통합의 성과는 일관된 결과를 제시하기보다는 지역의 여건에 따라 복잡하고 다양하다 (김영철·이우배, 2013). 예를 들어 1995년 통합된 38개의 도농통합시를 대상으로 도농통합이 도시성장을 가져왔는가를 분석했더니 양자 간에는 유의미한 상관관계가 있었다 (황의정·우명제, 2017). 인구가 증가하고 제조업 등의 생산유발시설이 증가했다는 것이다. 그러나 자율통합을 기치로 내걸며 최초로 통합시가 되었던 창원시는 오히려 통합의 효과가 부정적이었다. 통합 당시 통합의 주된 목적으로 제시했던 도시성장과 지역균형발전을 살펴보기 위해 지역내 총생산, 고용 분포와 인구성장, 인구이동 등을 분석했더니, 통합 이후 적어도 10년이 지났는데도 불구하고 그 효과는 없었다 (임석희·송주연, 2020). 오히려 통합 창원시의 생활환경에 대한 주민의 부정적 인식이 통합 이후 더 확대되고 있는 것을 발견했다. 통합의 목적이 서로 다르기 때문에 통합의 성과도 엇갈릴 수밖에 없다.

통합의 논리로 내세우는 것은 주로 '지방의 경쟁력', 특히 중앙정부나 서울경기 지역과의 상대적 경쟁력이었다. 합치지 않으면 인구 감소에 따라 수도권과의 격차가 갈수록 벌어지고, 특히 경제력의 편차가 커진다는 논리다. 그러기 때문에 통합의 규모가 커질수록 유리하다는 관점이 지배적이다. 최근 통합 논의가 일어나고 있는 자치단체들은 통합의 규모가 역대급이라고 할만큼 대규모다 (박진주·우성덕, 2020). 대구와 경북을 통합하려는 논리를 예로 들어 보자. 대구의 1인당 지역 내

총생산(GRDP)은 2060만원으로 27년째 전국 17개 광역단체 중 최하위이며, 경북 23개 시군은 고령화와 인구 감소로 19개 시군이 소멸 위기에 처했다. 행정구역을 통합하게 되면 면적은 전 국토의 20%, 인구 512만명, GRDP 167조700억원 규모의 거대한 자치권과 경제권을 형성할 수 있다는 논리다. 수도권과 경쟁하기 위한 동남권 메가시티를 만들기 위해 부산, 울산, 경남의 통합 논의도 상당히 적극적이다. 이런 식으로 전남과 광주의 통합, 대전과 세종시의 통합도 대규모 광역권을 만들어 지역의 경쟁력을 확보하겠다는 목적을 염두에 두고 있다.

그러나 지금의 인구기준으로 봐도 규모가 큰 지방정부들을 규모를 더 키우는 방식으로 통합하는 것에 대해 유재원(2010)은 강하게 비판한다. 이러한 시도를 하는 이유는 정치인들의 자기 확장적인 욕구가 강하게 작용하고 있고, ‘크면 좋다’라는 맹목적 믿음이 사회 전반에 확산되어 있기 때문이라는 것이다. 그리고 자치단체의 통합이 공공서비스의 효율성과 경제성을 확보하기 위한 유일한 대안으로 간주되기 때문이라는 것이다. 통합 이외에 지방정부의 효율성을 높일 수 있는 다른 대안들, 예를 들어 특별구 설치, 계층신설, 자치단체 연합, 민간위탁 등의 대안들이 있는데, 그것들을 잘 받아들이지 않는다고 그는 비판한다. 즉, 굳이 규모의 논리를 내세우며 행정기관들을 통합하지 않아도 되는 다양한 대안들이 존재한다. 만약 행정구역을 통합 한다면 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존하기 때문에 우선적으로 부정적인 면을 해소하는 방안을 먼저 마련할 필요가 있다 (박종관, 2012)

2 협력적 거버넌스와 행정기능의 조정

지금까지의 논의를 통해 제시할 수 있는 전략들은 첫째, 단층제나 3층제에 비해 중층제가 그나마 낫다는 점, 둘째, 시·군·자치구는 자치의 최소단위이자 관리의 최소단위로 기능할 수 있다는 점, 셋째, 시군통합을 통한 행정체제 개편이 반드시 필수적이지는 않다는 점이다. 한 국가의 행정체제와 자치계층을 결정할 때 중앙과 지방의 권한이 어떤 수준으로 배분되어야 하는 문제에 대한 해결책은 없다. 그 나

라가 처한 상황적 특징과 지방자치의 성숙도에 따라 달라진다.

[표 2-5] 지방자치 발전단계별 행정기능 조정의 원칙과 방법

	기능조정 원칙	기능조정 방법	
		중앙-지방 조정	지방-지방 조정
지방자치 태동기	효율성	사무 위임	기관간 협조
지방자치 발전기	자율성	기능 이양	행정 협의회
지방자치 성숙기	경쟁력	권한 배분	법정 연합체

[표3-5]는 현재 지방자치 단계별로 본 행정기능의 조정 원칙과 방법이다. 지방 자치가 성숙되지 않은 상황에서는 행정기능의 배분이 효율성이라는 기준에 의해 이루어진다. 국가가 수행해야 할 행정사무를 지방이 대신 맡아서 하는 위임의 방식과 지방자치단체들 간의 수평적 협조를 중심으로 국가의 행정이 수행된다. 지방 자치가 어느 정도 발전한 상황에서는 효율성을 대신하여 자율성이라는 가치가 행정사무 조정의 중요한 원칙이 된다. 행정사무의 처리 주체가 현장에 있는 지방이 되며, 자치단체들 간의 사무 협조는 행정협의회라는 조직을 구성해서 처리한다. 지방자치가 성숙 단계에 이르면 기능조정 원칙으로 지역의 경쟁력(역량)을 강조한다. 중앙과 지방의 기능 배분 방식은 누가 더 일을 많이 하거나 적게 하거나의 문제가 아니라 사무처리에 따른 인사와 예산 등과 관련된 실질적인 권한을 어떻게 배분할 것인가를 중심으로 이루어진다. 지방과 지방의 사무협조는 단순한 협의체나 임시조직보다는 독립적인 법인격을 갖는 법정 연합체를 구성해서 이루어진다. 교통, 상하수도, 쓰레기 등과 관련된 사무들은 단위 자치단체가 처리하기 힘든 광역적 성격이 크고, 공동 처리 과정에서 한 당사자의 약속위반에 따른 부정적 영향이 큰 사무들이다. 이런 사무들은 해당 사무를 처리하는 독립된 법인격이 자치단체들을 동시에 통제할 수 있어야 본래 의도했던 효과가 발생한다.

현재 우리나라의 지방자치는 발전기를 막 지나가고 있는 단계라고 이해된다. 중앙행정기관이 여전히 많은 권한을 가지고 있지만 지방자치단체와 다양한 형태

의 협력적 장치를 만들어가는 과정, 그리고 자치단체들간에 다양한 협력의 기제가 나타나는 과정이라고 할 수 있다. 협력의 방향과 유형이 과거에 비해 다양해진 토대 위에서 국가행정기능이 수행되는 상황이다.

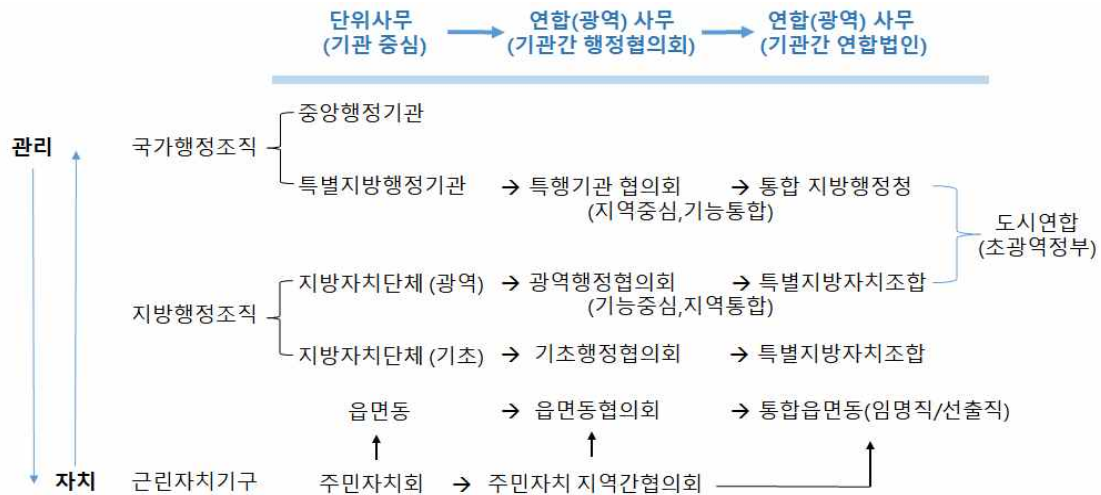
[표2-6] 협력적 거버넌스의 유형들

협력의 유형	비공식 네트워크	공식적 네트워크 (협약 형성)			연방조직	단일조직
		정보 공유	활동 공유	기구 설립		
통제방식	자율(공유 가치와 규범을 기반)	공유 목표에 대한 공식적인 활동과 약속			포괄규정을 통한 외부기관의 통제	계층적 통제
명칭	네트워크	파트너십			연방	통합

(자료: 이명석 (2010:32)를 재수정 (참고: Sullivan and Skelcher(2002; 43))

〈표3-6〉는 협력적 거버넌스의 다양한 유형들을 소개하고 있는데, 아직까지 우리나라는 연방(연합)조직이나 단일조직 구성을 협력의 전제조건으로 하는 경우는 많지 않다. 협약을 통해 공식적인 네트워크를 만드는 수준의 협력, 다시 말해 파트너십을 형성하는 수준의 협력이 대부분을 차지한다. 공동의 문제 해결을 위해 정보를 교환하거나 필요한 만큼의 활동만 함께 하는 수준의 협력이 많다. 공동의 기구를 설립하는 경우도 단독 법인이 아니라 협의회나 위원회 형태가 많다. 그러나 지방자치가 성숙해지는 단계에서는 중앙이건 지방이건 각자가 수행하는 사무에 대한 인사권과 예산권을 독자적으로 행사할수 있을 정도로 권한이 배분되어야 한다. 또한 행정협의회를 활용한 사무조정보다는 자치조합등과 같이 독립된 법인격의 설립을 통한 기능조정이 예상된다. 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부와 지방정부 간의 협력장치를 거버넌스로 개념화 할 경우, 〈그림3-6〉에서 보는 것처럼 다양한 형태의 거버넌스 운영이 가능하다.

[그림 2-6] 협력적 거버넌스 패러다임에 근거한 자치와 관리의 조율 과정



[그림 3-6]는 앞으로 국가행정의 기능조정은 협력적 거버넌스의 패러다임 안에서 일어난다는 것을 보여주는 그림이다. 지금까지의 논의를 바탕으로 구체적인 내용을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 관리의 효율성이라는 점에서 행정체계는 당분간 광역시도, 시·군·구, 읍·면·동 체제를 유지하는 것이 필요하다. 다만 기초자치단체가 처한 상황이나 역량에 따라 현재의 읍·면·동을 통합해 운영하면서 얻는 효율성을 무시할 수는 없다.

둘째, 자율성과 자치의 관점에서는 생활자치권역이나 근린자치권역을 기반으로 하는 읍면동자치회의 구성이 필요하다. 그리고 지역적 상황에 따라 자치회간의 협의회나 통합읍면동의 구성도 가능할 것이다. 그러나 기본적으로 자치회가 중층제의 약점을 보완하기 위해 자치계층을 3층제로 운영하는 구실이 되어서는 안된다.

셋째, 관리의 패러다임과 자치의 패러다임이 균형을 이루는 최소단위는 현재의 기초자치단체인 시·군·자치구가 되는 것이 바람직하다. 읍면동은 상황에 따라 통합과 조정을 신축적으로 해야하기 때문에 기구 운영의 공식적인 최소단위로는 적당

하지 않다. 광역자치단체를 자치의 최소단위로 하여 단층제로 운영하면 현장의 요구에서 떨어져 지방자치 본래의 정신을 훼손할 수 있다는 문제점이 있다.

넷째, 앞으로의 중앙과 지방의 협력을 촉진하기 위해서는 광역자치단체와 특행기관 간의 권한 조정과 협력이 중요하다. 자치단체의 역량이 부족한 상황에서 행정의 전문성과 국가정책의 통일성을 확보하기 위해서는 특행기관이 필요하다. 지역적 특성과 현장의 목소리를 중심으로 지방의 경쟁력을 높이기 위해서는 광역자치단체의 역량이 중요하다. 두 기관의 협력이 앞으로 중앙행정기관과 지방자치단체의 협력관계의 질을 좌우할 것이다.

다섯째, 자치단체들 간의 협력은 시군통합처럼 독립된 법인격을 새로 부여하여 지역과 기관을 통합하는 방안보다는, 상하수도, 교통, 지역발전 등과 연관된 광역적 업무를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다. 이 과정에서 특정 업무와 기능을 처리하기 위해 법정단체인 특별지방자치단체를 설립할 수도 있고, 자치단체간 협의회 수준으로 운영되는 조직을 구성할 수도 있다. 어떤 방안을 선택할 지의 여부는 자치단체와의 갈등 및 특행기관과의 갈등을 감안하여 결정될 것이다.

여섯째, 국가행정기능 조정의 핵심은 관리와 자치의 균형을 유지하는 것이기 때문에 다양한 형태의 거버넌스가 공존한다. 장기적으로는 지방자치단체, 특별지방자치단체, 특행기관 (혹은 특행기관을 통합한 통합행정청) 간의 연합 (예컨대 초광역연합)도 가능할 것이다. 그러나 독립된 법인격을 신설하기에 앞서 당분간은 파트너십 형태의 협력적 거버넌스를 운영하는 것이 필요하다. 김이수(2011)는 협력적 거버넌스의 패러다임이 왜 중요한지를 시군통합의 성공과 실패 사례를 비교하면서 분석하였다. 전주시와 완주군의 통합은 실패를 했지만 여수시와 여천군의 통합은 성공을 한 이유를, 여수시의 경우에는 협력적 거버넌스가 작동되었기 때문이라고 보고 있다. 여수시의 통합 과정에서는 핵심적인 이해관계자들이 참여했었고, 이들 간의 신뢰구축 과정이 있었으며, 통합 과정에서 만들어졌던 합의를 실질적으로 구속할 수 있는 장치들(예, 법규등)이 있었다.

제3장

행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형: 합의제 규제기관을 중심으로

제1절 문제의 제기

제2절 합의제 규제기관의 분류와 현황

제3절 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성
비교 분석

제4절 분석의 종합

제5절 **결어:** 합의제 규제기관 전문적 독립성과 민주적 책임성의
균형

민주적 정체에서 민의에 따라 선출되지 않은 행정기구와 관료의 역할과 영향력에 대한 논의는 끊임없이 계속되고 있다. 행정기구에 대한 정치적 통제가 전무하다면 관료에 의한 통치체제가 합당한 규칙과 절차에 관한 내부 규범에 의해서만 규율되고 국민을 주권자로서 봉사하기 보다는 행정관리의 대상으로 간주하리라 예견할 수 있다. 반면 행정기구에 대한 과도한 통제와 정치적 반응성만이 존재한다면 정파적 지배의 변동으로 인한 불안전성, 선출직의 직접 행정, 유능한 전문성의 결여와 같은 심각한 문제에 봉착할 것이 자명하다. 행정기구에 대한 이상적으로 적정한 수준의 통제는 국민의 정책적 지침에 대한 행정기구의 반응성을 보장할 정도로 강해야 하지만 행정의 자발적인 창안을 질식시킬 정도로 너무 강해서도 안 된다(Meier & Bohte 2007: 210). 이와 같이 간결하고 명확한 정언적 처방에도 불구하고 아직까지 그 실제 전범에 대한 논의가 지속되는 이유는 행정기구의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형에 대한 규범적 요구에 비추어 실제의 양태가 상당한 격차를 보인다는 점에 기인하기도 하고 보다 근본적으로는 양자의 관계에 내재해 있는 상호 긴장을 극복할 수 있는 방안이 제도적 혹은 행태적인 차원에서 가능한지에 대한 의문 때문이라고도 할 수 있다.

이 문제와 관련된 오랜 논의의 맥락에서 우리나라의 사례는 또 하나의 새로운 질문을 추가하고 있다. 한국의 경우에는 국가 형성 및 발전의 대부분의 시기에 행정부와 엘리트 관료조직에 국가 정책 형성의 권한이 집중되었고 일반 대중뿐만 아니라 학계에서도 역동적인 정치과정의 영향이 억제되고 차단된 환경에서 행정기구의 전문적 역량이 국가와 사회 발전의 견인차였다는 사실에 대해 의문을 제기하기 어려웠다. 정부수립 이후 80년대까지 의회를 중심으로 하는 정치과정이 행정부에 대한 견제 기제로서 실효적으로 작동하지 못하는 상황에서 단방체제의 중앙집

권적 행정부가 국가 정책의 방향을 주도적으로 설정하고 집행하는 국정운영의 체계가 견고하게 확립되었고 경제 발전과 사회 근대화의 괄목할만한 성과를 거두었다(Kim and Vogel 2011). 이러한 과정에서 행정기구는 권위주의적 정치적 지배의 축으로 이미 결합되어(Im 1987) 다양하고 다층적인 정치과정의 영향으로부터 상당부분 절연되면서 전문성에 기반한 권위를 인정받은 특수한 지위를 향유했다고 볼 수 있다. 이러한 행정부 우위의 체제는 1980년대 증반 민주화 이후 의회를 중심으로 하는 정치과정이 급격하게 부상함에 따라 국가 정책의 형성에서 행정부와 의회의 상대적 영향력이 새로운 균형을 찾아가는 행정-입법 경쟁의 체제로 전환되었다(Kim 2017). 정치과정의 민주화로 인해 촉진된 행정부 우위에서 행정-입법 경쟁 체제로의 전환은 국정운영의 거시적 제도배열에서 행정기구와 관료의 지위도 변화됨을 의미한다. 대통령을 정점으로 하는 행정권력의 일방적 영향력에서 행정권력과 입법권력의 경쟁적이면서 중첩적인 영향력에서 자유로울 수 없는 공동대리인(common agent)으로서 행정적 전문성뿐만 아니라 민주적 책임성의 정치적 기제에 의해 규율되고 있는 것이다(김두래 2013; 2018; 박종민·윤견수 2014; 2015).

본 연구는 우리나라 합의제 규제기관을 대상으로 전문적 독립성과 민주적 책임성간에 균형의 가능성을 탐색하고자 한다. 이들 기관은 모두 정부조직법과 개별 근거 법령에 의해 전문적 독립성의 필요성에 의해 설치된 합의제 행정기구이다. 이에는 대통령 산하의 방송통신위원회, 국무총리 산하의 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 등을 포함한다. 먼저 전문적 독립성은 대통령을 정점으로 하는 행정권력의 지배적 영향력이 강한 우리나라의 경우에는 행정기구에 대한 대통령 영향력을 제어할 수 있는 정도에 따라 그 수준이 결정된다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 행정부에 소속된 합의제 규제기관의 전문적 독립성을 탐색하고자 한다. 둘째, 규제기관의 대상 영역에서 요구하는 전문성의 제도화는 어떠한 방식으로 증진될 수 있는지를 합의제 의사결정의 과정과 사법 및 입법적 기능의 측면(Warren 1997)에서 살펴볼 수 있다. 셋째, 민주적 책임성과 관련해서는 주로 합의제기관의 구성과 운영에서 특정 정파의 영속적 지배를 제어할 수 있는 대표성의 기제를 내재화하는 방안을 탐색할 수 있다. 특히, 위원회 구성원의 정파 성향이 불명확한 가운데 대통령과 의회의 정파적 대표의 불균형을 배제할 수 있는 최소보호

장치에 대한 탐색이 가능하다. 마지막으로 이러한 합의제규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 한국의 특수한 맥락에서 행정부와 입법부의 권력 재균형화에 적합한 거시제도적 재설계의 가능성도 탐색하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 합의제 규제기관의 개념적 분류 및 특징 그리고 분석의 대상인 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 의 기본 현황을 살펴본다. 3절에서는 전문적 독립성과 민주적 책임성의 기본 차원에서 합의제 규제기관을 비교 분석한다. 여기에서 전문적 독립성은 전문성, 독립성, 준입법 및 준사법 기능의 4개 하위 차원으로 나뉘고 민주적 책임성은 대표성, 입법 및 사법 통제, 합의제의 4개 하위 차원으로 나뉘어 각각에 대해 다양한 지표를 통해 합의제 규제기관을 정성적으로 비교한다. 4절에서는 합의제 규제기관에 대한 분석을 종합하여 전문적 독립성과 민주적 책임성의 2차원에서 4개 기관의 상대적 위치를 확인한다. 마지막으로 5절에서는 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형을 위한 제언으로 마무리한다.

제2절

합의제 규제기관의 분류와 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 합의제 규제기관의 분류와 특징

우리나라의 합의제 규제기관은 법제도적으로는 행정부에 소속되어 있으나 사회 부분에 대한 강력한 규제 권한을 중립적으로 행사할 수 있도록 독립성을 보장하고 다양한 사회적 요구와 관점을 폭넓게 반영할 수 있도록 대표성을 증진하기 위해 다수의 의사결정자들로 구성된 합의제 행정기관이다. 관련 법령의 규정에 따르면 합의제 행정기관은 행정기관위원회의 일종으로서 행정기관의 의사결정을 지원하나 대외적으로 표명할 수 없는 자문위원회와 달리 행정기관의 의사를 결정하고 대외적으로 표명할 수 있는 행정위원회로 분류된다. 즉, 합의제 행정기관은 소관 사무를 독립적으로 수행할 필요가 있을 때 관련 법령에 따라 설치되는 행정위원회라고 규정된다(김근세·김윤정 2018). 2019년 6월 현재 설치된 행정기관위원회는 총 574개이며 이중 행정위원회가 40개이고 자문위원회가 534개에 이른다. 소속에 따른 현황은 대통령 소속의 위원회가 22개, 국무총리 소속의 위원회가 56개, 중앙행정기관 소속의 위원회가 496개에 이른다(행정안전부 정부조직관리정보시스템 2020).

이러한 실정법적 분류와 달리 정부위원회의 기능, 소속, 설치근거, 운영 등의 기준에 따라 세부적인 유형화도 가능하다(김명환·강제상 2009). 우선 기능 중심의 기준에 따라 행정고유 기능과 이를 지원하는 행정보조 기능으로 나눌 수 있다. 일반 행정부처가 수행하는 고유 기능을 보조하는 기능에는 조사, 심의, 조정, 판정, 의결 및 자문 등이 포함된다. 소속 기준에 의하면 고유 기능을 수행하는 독립형과 보조 기능을 수행하는 소속형으로 나뉘고 소속형은 다시 대통령 및 국무총리 소속과 중앙부처 소속으로 구분된다. 설치 근거의 기준으로는 개별 법령인지 대통령을 포함한 하위 법령인지를 구분할 수 있다. 마지막으로 운영 기준에 따르면 의사결

정이 최종적인지, 사전 준비인지를 따져 볼 수 있고, 그러한 결정의 법적 구속력 여부, 사무처를 갖춘 상설인지 여부, 예산 편성의 여부, 집행권한의 보유 여부, 설치의 지속성 혹은 한시성 여부 등으로 구분된다. 이러한 기준에 따라 정부위원회는 크게 독립규제위원회, 행정위원회(독립형, 소속형), 자문위원회(운영, 순수자문)로 분류된다. 이러한 분류체계에 따르면 독립규제위원회와 독립형 행정위원회는 소속 기준에서 독립형이고, 개별법에 설치 근거를 두고 있으며, 최종 성격의 법적 구속력이 있는 의사결정, 상설 사무처 설치, 예산 및 직제편성, 집행권한 보유, 존속 기한의 부존재 등을 공통 특징으로 하고 있으나 단지 기능이 규제인지 다른 고유한 행정업무인지에 의해 구분된다고 본다.

기존의 연구에서 제시되고 있는 이러한 분류체계는 계서제에 기반을 둔 독립제로 운영되는 일반 행정기관과 달리 다수의 의사결정자로 구성된 위원회로 운영되는 ‘합의제’ 기관이라는 측면에서는 그 특징을 매우 명확하게 반영하고 있으나 ‘독립성’과 관련해서는 모호한 측면이 있다. 이는 통상적으로 독립행정기관의 원형으로 간주되는 미국 연방정부체계와 우리나라 정부체계의 차이를 정확하게 반영하지 못하는 데에 기인한 것으로 보인다. 미국의 연방정부 체계에서 독립규제기관(independent regulatory agency)은 독립제인지 합의제인지 여부와 상관없이 의회의 개별 법령에 의해 행정부(executive branch), 입법부(legislative branch), 사법부(judicial branch)의 어느 곳에도 소속되지 않으면서 규제(regulation)의 행정, 준입법, 준사법 기능을 통합적으로 수행하는 특수한 행정기관의 유형이다(Warren 1997). 이에 FCC, FTC, SEC, NRC 등과 같이 합의제로 운영되는 규제위원회와 EPA와 같은 독립제 규제기관이 포함된다. 다음으로 준독립규제기관(quasi-independent regulatory agency)은 행정부처(executive department)에 소속되어 있으면서 규제 기능의 독립성이 보장되는 유형이다. 이 유형은 행정부처를 통한 대통령의 행정감독을 받게 된다는 점에서 독립규제기관과 확연하게 구분된다. 이에 독립제인 보건부의 FDA, 노동부의 OSHA, 합의제인 에너지부의 FERC 등이 포함된다.

[표 3-1]에 정리되어 있는 것처럼 독립성과 관련한 이러한 분류 기준에 따르면 우리나라의 합의제 규제기관은 미국 연방정부의 독립규제기관과 준독립규제기관

의 중간에 있는 유형이라고 할 수 있다. 우리나라 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회는 행정부에 속한 중앙행정기관으로서 대통령 및 국무총리의 행정감독을 받으나 규제와 관련하여 업무의 독립성이 인정되고 위원의 임기와 신분이 보장되는 유형이라 할 수 있다. 미국 독립규제기관이 행정, 입법, 사법부에 소속되지 않은데 반해 우리나라의 합의제 규제기관은 행정부의 대통령 혹은 국무총리 소속이고 미국의 준독립규제기관과는 달리 행정부처에는 소속되지 않았으므로 독립-준독립 유형의 중간이라고 볼 수 있다. 그러므로 정부체계의 권력분립 측면에서 우리나라의 합의제 규제기관을 독립규제위원회로 통칭하는 것은 오해의 소지를 남긴다. 우리나라 합의제 규제기관의 독립성은 엄정한 권력분립의 측면에서 행정-입법-사법부에 속하지 않는다는 구조적 측면보다는 법령에 규정된 업무의 수행에 관해 행정감독이 유예 혹은 완화되었다는 기능적 측면에서 이해할 필요가 있다. 특히 우리나라의 현행 법률은 행정감독에서 제외되는 합의제 규제기관의 사무 규정을 국무총리에만 적용한다는 점에 유의할 필요가 있다.

[표 3-1] 합의제 규제기관의 분류

	독립	준독립 행정부 소속	준독립 행정부처 소속
독임제	*Environmental Protection Agency	*식약청(국무총리)	*Food and Drug Administration(HHS) *Occupational Safety and Health Administration(Labor)
합의제	*Federal Communication Commission *Federal Trade Commission *Securities and Exchange Commission *Nuclear Regulatory Commission	*방송통신위원회(대통령) *공정거래위원회(국무총리) *금융위원회(국무총리) *원자력안전위원회(국무총리)	*Federal Energy Regulatory Commission(Energy)

자료: 저자 작성; Warren(1997: 14-19) 및 Meier & Bohte(2007: 76-92) 참조.

우리나라의 합의제 규제기관은 크게 세 가지 특징을 갖는다고 볼 수 있다. 첫째, 주요 산업 영역에서 우리나라 정부의 기능이 직접생산에서 시장규제로 전환되면서 형성된 행정체계라 할 수 있다. 한국경제의 고도발전을 선도하는 강력한 발전 국가 정부의 공적생산에 의존하였던 전기·통신·금융·에너지 분야가 점차 민영화되어 민간사업자를 중심으로 시장이 급성장하면서 정부의 시장규제 기능에 대한 수요에 대한 대응으로 새로운 규제기관이 설치되었다(김종석·김태운 2004). 주요 산업 영역에서 기술의 혁신과 시장의 경쟁성이 급증함에 따라 시장의 공정한 질서를 유지하고 공익을 달성하기 위한 정부의 규제도 적어도 대상 영역에 상응하는 정도의 전문성을 갖추도록 요구되었고 이에 따라 일반적인 행정기관이 아닌 개별 영역에 특화된 새로운 규제기관이 설치되어 운영되었다고 볼 수 있다.

둘째, 합의제 규제기관은 행정부와 입법부의 권력 균형이 형성되는 거시제도적 변화를 반영하는 새로운 행정체계라 할 수 있다. 오랜 기간 국정을 통제한 강력한 대통령제를 중심으로 하는 행정부와 민주화 이후 국정관리의 한 축으로 부상한 입법부의 견제와 균형이 작동하면서 대통령을 정점으로 하는 계서제적 행정체계에 서 벗어난다는 측면에서 일반 행정부처에 비해 상당한 독립성을 보장받는다고 볼 수 있다. 동시에 우리나라의 독립규제기관은 정부조직법과 개별 근거 법령에 의해 대통령이나 국무총리의 지휘·감독을 받는 중앙행정기관으로서의 지위도 갖는다는 점에서 특수한 성격을 보인다(김하열·이황 2014). 따라서 합의제 규제기관은 중앙행정기관으로서 정책적 업무에 관해서 일반 행정기관과 유사하게 지휘·감독을 받을 수 있으나 고유한 규제업무에 관한 사항에 대해서는 개별 근거 법령에 의해 다양한 수준에서 독립성을 갖는다고 볼 수 있다.

셋째, 합의제 규제기관은 시장 규제를 위한 준입법적 기능과 준사법적 권한을 위임 받아 행정·입법·사법적 기능을 통합적으로 수행하므로 권력분립과 민주적 책임성의 원칙에 따라서 입법부 및 사법부의 통제 대상이라고 볼 수 있다(Warren 1997). 우리나라에서는 〈정부조직법〉, 〈행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙〉 및 개별 근거법령에서 합의제 행정기관에게 독립적인 사무수행을 위해 행정기능 뿐만 아니라 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능과 이의의 결정과 같이 재결을 행할 수 있는 준사법적 기능을 부여할 수 있도록 되어 있다. 합의제 규제기관에 대

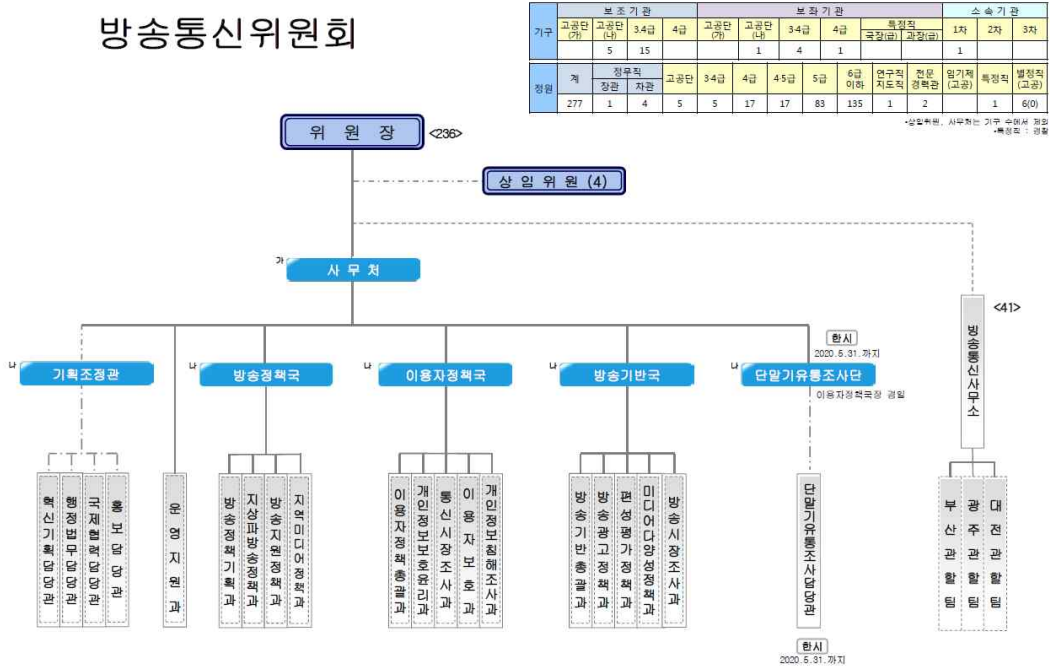
한 입법부의 통제는 주로 위원회 구성과 운영에 대한 간여로 이루어지고 있고 사법부의 통제는 규제 및 재결에 대한 사법심사를 통해 이루어지고 있다(서승환 2014; 유제민 2019).

2 합의제 규제기관의 현황

현재 이와 같은 특성을 갖는 합의제 규제기관으로는 대통령 소속의 방송통신위원회와 국무총리 소속의 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회가 있다. 본 연구에서 분석하고 있는 이들 합의제 규제기관의 개괄적인 현황은 다음과 같다.

첫째, 방송통신위원회는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 설치되었다. <방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률>에 따라 방송통신위원회는 중앙행정기관의 지위를 가지나 위원회의 심의 및 의결 사항에 대해서는 <정부조직법> 제18조에 따른 국무총리의 지휘·감독을 받지 않도록 하여 독립성을 보장받고 있다(제3조 2항). 위원장 및 위원은 전문성을 고려하여 대통령이 임명하는 5인의 상임위원으로 구성된다. 위원 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받는다. 국회의 추천의 경우는 대통령의 소속 정당이 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다(제5조 2항). 위원의 임기는 3년이고 1차에 한해 연임할 수 있다. 위원의 신분은 보장되며 위원은 영리를 목적으로 하는 직무를 겸직할 수 없고 정치활동에 관여할 수 없도록 되어 있다. 방송통신위원회에는 장관급인 위원장과 차관급인 상임위원 4인을 포함하여 총 277명의 정원이 배정되어 있다. 사무처에는 기획조정관, 방송정책국, 이용자정책국, 방송기반국에 한시적으로 단말기유통조사단이 설치되어 있다. 소속기관으로는 부산, 광주, 대전의 광역을 담당하는 방송통신사무소가 설치되어 있다.

[그림 3-1] 방송통신위원회 기구표

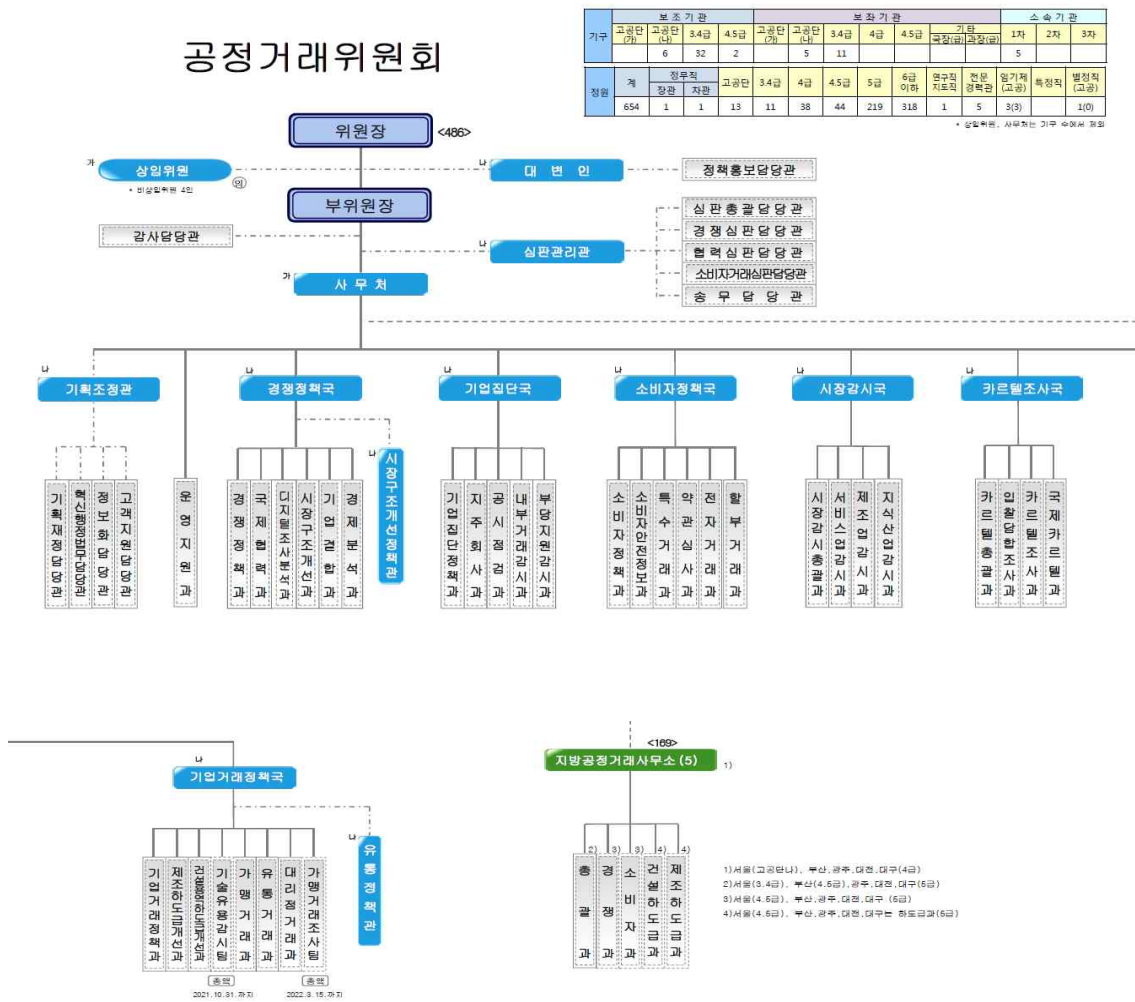


자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템

둘째, 공정거래위원회는 <독점규제 및 공정거래에 관한 법률>에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 설치되었다(제35조). 동법에서 공정거래위원회는 정부조직법상 중앙행정기관의 지위를 갖는다고 규정하고 있다. 공정거래위원회의 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하거나(상임위원) 위촉한다(비상임위원). 9인 중 위원장, 부위원장, 기타 위원 중 2인은 상임위원이고 4인은 비상임위원이다. 위원, 부위원장 및 다른 위원의 임기는 3년이고 1차에 한해 연임할 수 있다. 위원의 신분은 보장되며 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없도록 되어 있다. 공정거래위원회는 장관급인 위원장과 차관급인 부위원장을 포함하여 총 654명의 정원을 운영하고 있다. 주요 기능 조직으로 심판관리관, 기회조정관,

경쟁정책국, 기업집단국, 소비자정책국, 시장감시국, 카르텔조사관, 기업거래정책국 등이 있으며 소속기관으로 서울, 부산, 광주, 대전, 대국에 지방공정거래사무소를 두고 있다.

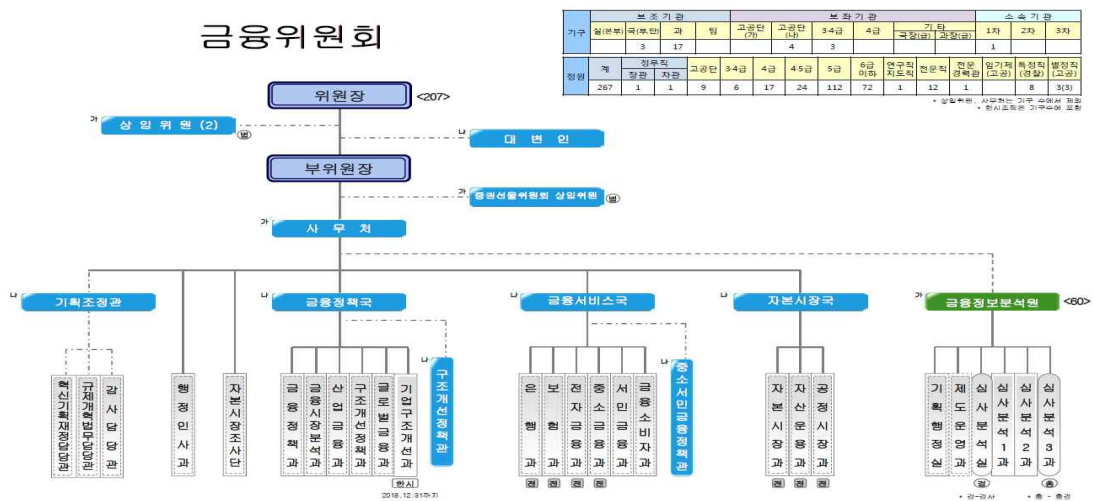
[그림 3-2] 공정거래위원회 기구표



자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템

셋째, 금융위원회는 <금융위원회 설치 등에 관한 법률>에 의해 금융정책, 외국 환업무 취급기관의 건전성 감독 및 금융감독에 관한 업무를 수행하기 위해 국무총리 소속으로 설치되었다. 동법에 의해 금융위원회는 중앙행정기관의 지위를 갖고 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다고 규정되어 있다. 금융위원회는 9명의 위원으로 구성되며 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 부위원장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 기획재정부차관, 금융감독원 원장, 예금보험공사 사장, 한국은행 부총재와 위원장이 추천하는 금융전문가 2명은 고위 공무원단의 임기제공무원, 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1명으로 구성된다. 이중 경제계대표 1인은 비상임 위원이다. 위원장, 부위원장, 금융전문가, 경제계대표 등 임명직 위원의 임기는 3년이며 1회에 한해 연임할 수 있다. 임명직 위원의 신분은 보장되며 겸직이나 영리사업이 금지되며 정당에 가입할 수 없고 정치운동에 관여할 수 없다. 금융위원회에는 장관급 위원장과 차관급 부위원장을 포함하여 총 267명의 정원이 배정되어 있다. 행정조직으로는 기획조정관, 금융정책국, 금융서비스국, 자본시장국이 설치되어 있으며 소속기관으로는 금융정보분석원을 두고 있다.

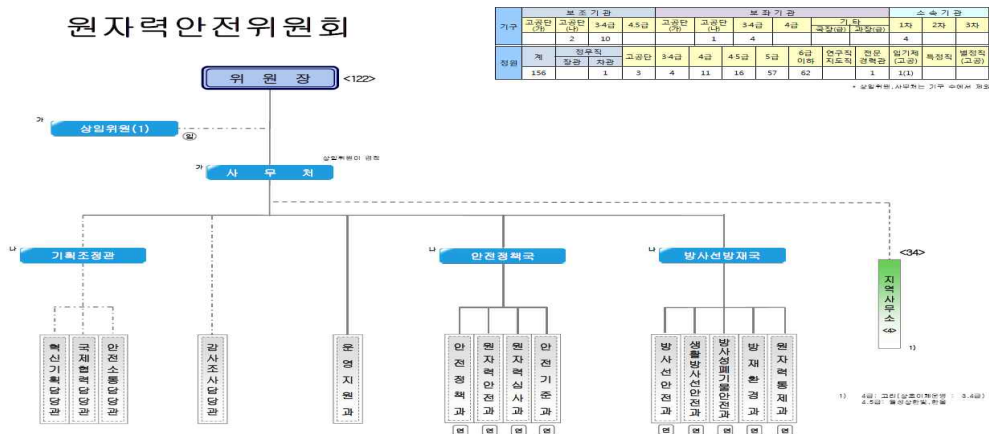
[그림 3-3] 금융위원회 기구표



자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템

마지막으로 원자력안전위원회는 〈원자력안전법〉과 〈원자력안전위원회 설치 및 운영에 관한 법률〉에 의거 원자력의 생산과 이용에 따른 방사선 재해로부터 국민을 보호하고 공공의 안전과 환경보전에 이바지하기 위해 국무총리 소속으로 설치되었으나 독립성과 공정성을 유지하도록 규정되어 있다. 원자력안전위원회는 동법에 의하여 중앙행정기관의 지위를 가지나 원자력 이용자의 허가, 재허가, 인가, 승인, 등록 및 취소에 관한 사항(제12조 제5호) 등의 원자력안전관리 사무에 대해서는 독립성 보장을 위해 〈정부조직법〉 제18조에 따른 국무총리의 중앙행정기관에 관한 지휘·감독을 받지 않도록 되어 있다. 원자력안전위원회는 위원장을 포함한 9인으로 구성되었으며 이중 위원장과 위원 1인은 상임위원이다. 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 상임위원을 포함한 4명은 위원장이 제청하여 대통령이 임명 또는 위촉하며 다른 4인은 국회에서 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉한다. 위원의 임기는 3년이며 1회에 한해 연임할 수 있다. 위원의 신분은 보장되며 겸직과 영리업무가 금지되며 정치활동에 관여할 수 없다. 원자력안전위원회는 차관급 위원장을 포함하여 156명의 총정원을 운영하고 있다. 행정조직으로 기획조정관, 안전정책국, 방사선방재국이 설치되어 있으며 소속기관으로 4개소의 지역사무소를 두고 있다.

[그림 3-4] 원자력안전위원회 기구표



자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템

1 합의제 규제기관의 전문적 독립성

1.1. 전문성

전문적 독립성은 개념적으로 행정기구가 대통령과 의회의 영향력으로부터 상당한 자율성을 향유하면서 해당 분야의 전문적 역량을 발휘할 수 있는 제도 및 운영의 차원을 의미한다. 합의제 규제기관의 전문성을 확보하기 위한 기제로서 해당 분야의 외부 전문가를 중심으로 위원회를 구성하기 위하여 설정된 위원의 자격에 대한 기준과 실제 위원회 구성의 현황을 살펴볼 수 있다. 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회는 모두 위원의 전문성을 보증하기 위한 자격기준을 마련하고 있으나 그 상세 내용을 살펴보면 다소의 편차를 보인다. 전문성 확보를 위한 법규의 측면에서는 방송통신위원회와 공정거래위원회가 명확하고 구체적인 기준을 명문화하고 있다. 그러나 실제 위원의 인적 구성 측면에서는 금융위원회와 공정거래위원회가 해당 영역에 특화된 동질적 전문가 집단을 중심으로 전문성을 유지하고 있는 것으로 보인다. 아래에서는 합의제 규제기관의 전문성을 제도와 실제의 차원에서 대비해보고자 한다.

〈표 3-2〉에 정리된 바와 같이 위원회의 위원장과 위원에 대한 자격을 비교하였을 때 방송통신위원회와 공정거래위원회가 가장 구체적이고 상세하게 전문성과 관련한 기준을 설정하고 있으며 그 다음으로 원자력위원회, 금융위원회의 순이라 할 수 있다. 우선, 방송통신위원회는 근거 법령에 위원장 및 위원의 임명에서 ‘방송 및 정보통신 분야의 전문성’을 고려해야 한다고 명문화하고 구체적으로 관련분야 대학 및 연구기관 경력, 법조 경력, 공무원 경력, 관련 기관 대표 및 임직원 경력, 이용자 보호활동 경력 등을 상세하게 규정하고 있다. 다음으로 공정거래위원

회는 위원의 자격으로 ‘독점규제 및 공정거래 또는 소비자분야에 경험 또는 전문 지식이 있는 자’로 하고 공무원 경력, 법조 경력, 대학 및 연구기관 경력, 관련 활동 경력을 구체적으로 규정하고 있다. 이와 같이 방송통신위원회와 공정거래위원회가 근거 법령에서 전문성의 자격 기준을 구체적으로 설정하고 있는 것에 비해서 원자력안전위원회의 경우에는 위원의 자격으로 ‘원자력안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람’라고 규정하고 있으나 그 구체적 기준은 명문화되어 있지 않았다. 마지막으로 금융위원회의 경우에는 위원의 자격에 대한 기준이 따로 설정되어 있지 않았고 다만 위원 중 위원장이 추천하는 ‘금융 전문가’를 포함하도록 규정되어 있다. 그러나 금융위원회의 경우에는 기획재정부차관, 금융감독원 원장, 예금보험공사 사장, 한국은행 부총재 등 금융 분야 전문성을 갖춘 당연직 위원이 다수 포함된다는 특수성이 있다.

다음으로 위원회의 전문성을 보충하기 위한 목적으로 전문위원회의 설치와 관련된 규정에 있어서도 차이를 보이고 있다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회는 이러한 전문위원회의 설치 규정을 명문화하고 있으나 공정거래위원회와 금융위원회는 그러한 규정이 없다. 방송통신위원회의 근거 법률은 업무와 관련한 실무적 자문, 심의·의결사항에 관한 사전검토 등을 위하여 전문위원회를 설치할 수 있다고 규정하고 있으며 시행령에서 15인 이내의 전문위원회의 구성과 위원의 자격에 관한 사항을 규정하고 있다. 이와 매우 유사하게 원자력안전위원회의 경우에도 근거 법률에서 자문과 사전검토를 위한 전문위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있으며 시행령에서 15인 이내의 전문위원회의 구성과 위원의 자격을 정하고 있다. 이러한 소관 법령의 규정과는 별도로 위원회에는 자문위원이 설치되어 있다. 행정안전부(2019)의 행정기관위원회 현황에 따르면 방송통신위원회는 남북방송통신교유추진위원회 등 10개, 금융위원회는 공인회계사시험위원회 등 10개, 원자력안전위원회는 방사능재난조사위원회 등 2개를 각각 설치하여 운영하고 있다. 또한 금융위원회는 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시를 위해 증권선물위원회를 두고 위원회 업무의 효율적인 집행을 위해 금융감독원을 둘 수 있도록 위임 및 위탁 규정을 두고 있다.

합의제 규제기관의 전문성 근거 규정과 함께 실제 임명된 위원들의 전문성을 그

들의 출신 배경을 중심으로 살펴볼 수 있다. [표 3-3] 방송통신위원회, [표 3-4] 공정거래위원회, [표 3-5] 금융위원회, [표 3-6] 원자력안전위원회에 위원장 및 위원의 명단과 주요 경력이 정리되어 있다. 먼저, [표 3-3]은 방송통신위원회(상임 5인) 위원의 경력의 분포를 보여주고 있다. 위원장의 주요 경력은 언론-관료-언론/정치-법조-학계/시민단체-법조/시민단체로 언론과 시민단체 출신의 빈도가 높았다. 다른 위원의 주요 경력은 정치 출신의 빈도가 가장 높았고 학계-관료-언론이 다음이었으며, 시민단체가 마지막이었다. 정치 출신의 위원도 대부분 언론 경력을 가진 경우가 많았으므로 전체적으로 방송통신위원회의 위원 구성은 언론-정치의 혼합 집단에 주로 기반을 둔 것으로 보인다.

둘째, [표 3-4]는 공정거래위원회(상임 5인, 비상임 4인)의 위원 구성을 보여주고 있다. 위원장은 학계와 관료 출신으로 구성되었고 부위원장을 포함한 상임위원은 대부분 공정거래위원회의 관료 집단으로 구성되어 있다. 이에 비해 비상임위원의 구성은 학계와 법조 출신의 전문가들이 대다수를 차지하고 있다. 전체적으로 공정거래위원회 위원의 구성은 관료-학계-법조의 전문가 집단에 기반을 두고 있는 것으로 보인다.

셋째, [표 3-5]는 금융위원회(당연직 포함 상임 8, 비상임 1) 위원의 출신 경력의 분포를 보여주고 있다. 위원장, 부위원장의 대부분은 재정경제부/기획재정부 관료 출신으로 구성되었고, 당연직인 기획재정부 차관, 금융감독원장, 한국은행 부총재, 예금보험공사 사장을 제외한 상임위원도 재정경제부/기획재정부 혹은 금융위원회 관료 출신으로 구성되었다. 대한상공회의소가 추천한 비상임위원은 학계 출신으로 이루어져 있다. 전체적으로 금융위원회의 구성은 재정경제부/기획재정부와 금융위원회의 관료 집단에 바탕을 두고 있으며 비상임으로 학자 집단도 일부 포함한다고 볼 수 있다.

넷째, [표 3-6]은 원자력안전위원회(상임 2, 비상임 7)의 위원 출신 경력을 보여주고 있다. 상임위원 중 위원장은 원자력 관련 학계와 과학기술부처 관료 출신으로 구성되어 있고 사무처장은 과학기술부처 관료 출신으로 구성되어 있다. 비상임위원에는 다양한 전공분야 학계 출신이 절대 다수를 차지하고 법조, 언론, 시민단체 출신이 소수 포함되어 있다. 전체적으로 원자력안전위원회는 상임인 원자력

관련 학계와 과학기술부처 관료 집단과 비상임인 이질적인 전공분야 학계 집단에 기반을 둔 것으로 보인다.

[표 3-2] 전문성 자격기준 근거 규정

위원회	전문성 근거 규정
방송통신위원회	<p><u>방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조(임명 등)</u> ① 위원장 및 위원은 방송 및 정보통신 분야의 전문성을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송학·언론학·전자공학·통신공학·법률학·경제학·경영학·행정학 그 밖에 방송·언론 및 정보통신 관련분야를 전공한 사람으로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 사람 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 사람 3. 방송·언론 또는 정보통신 그 밖의 관련분야에 관한 경험이 있는 2급 이상 또는 이에 상당하는 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 직에 있거나 있었던 사람 4. 방송·언론 또는 정보통신 관련 단체나 기관의 대표자 또는 임·직원의 직에서 15년 이상 있거나 있었던 사람 5. 방송·언론 또는 정보통신 분야의 이용자 보호활동에 15년 이상 종사한 경력이 있는 사람 6. 제1호, 제2호, 제4호, 제5호 및 공무원 경력 등을 합산하여 15년 이상이 되는 사람 <p><u>제15조(전문위원회 등의 설치)</u> ① 위원회는 그 소관사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 관한 사전검토 또는 위원회로부터 위임받은 사무의 효율적 수행을 위하여 필요할 경우에는 위원회 소속으로 전문위원회 또는 특별위원회 등을 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 전문위원회·특별위원회 등의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><u>방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제5조(전문위원회)</u> ① 위원회는 법 제15조제1항에 따라 그 소관사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 대한 사전검토를 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ② 전문위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 전문위원회의 위원은 방송·통신에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원회의 동의를 얻어 위원회 위원장이 위촉하고, 전문위원회 위원장은 위원회 위원장이 전문위원회의 위원 중에서 지명한다. ④ 전문위원회 위원의 임기는 2년으로 한다. ⑤ 전문위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑥ 이 영에서 규정한 것 외에 전문위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 위원회

<p>공정거래위원회</p>	<p>규칙으로 정한다.</p> <p><u>독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제37조(공정거래위원회의 구성등)</u></p> <p>②공정거래위원회의 상임위원과 비상임위원(이하"위원"이라 한다)은 독점규제 및 공정거래 또는 소비자분야에 경험 또는 전문지식이 있는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서, 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다)의 직(職)에 있던 자 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년이상 있던 자 3. 법률·경제·경영 또는 소비자 관련 분야 학문을 전공하고 대학이나 공인된 연구기관에서 15년 이상 근무한 자로서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있던 자 4. 기업경영 및 소비자보호활동에 15년이상 종사한 경력이 있는 자
<p>금융위원회</p>	<p><u>금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제4조(금융위원회의 구성)</u> ① 금융위원회는 9명의 위원으로 구성하며, 위원장·부위원장 각 1명과 다음 각 호의 위원으로 구성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기획재정부차관 2. 금융감독원 원장 3. 예금보험공사 사장 4. 한국은행 부총재 5. 금융위원회 위원장이 추천하는 금융 전문가 2명 6. 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1명 <p>② 금융위원회 위원장(이하 이 절과 제2절에서 "위원장"이라 한다)은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 금융위원회 부위원장(이하 이 절과 제2절에서 "부위원장"이라 한다)은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.</p> <p>③ 제1항제5호 및 제6호의 위원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기관의 추천을 받아 대통령이 임명한다.</p> <p><u>금융위원회 운영규칙 제16조(증권선물위원회에 대한 위임)</u> ① 위원회는 증권·선물시장의 효율적인 관리·감독 및 감시등을 위하여 필요한 경우에는 위원회의 권한 또는 업무의 일부를 증권선물위원회에 위임할 수 있다.</p> <p>②증권선물위원회는 제1항의 규정에 의하여 위임받은 사항을 의결한 경우에는 위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>③위원회는 제2항의 규정에 의한 증권선물위원회의 의결이 위법하거나 공익 또는 투자자의 보호를 위하여 심히 부당하다고 인정되는 경우에는 의결의 전부 또는 일부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있다.</p> <p><u>제17조(금융감독원장에 대한 위임 등)</u> 위원회는 위원회의 권한 또는 업무의 효율적인 집행을 위하여 다음 각 호의 1에 해당하는 사항을 금융감독원장에게 위임·위탁할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 위원회의 결정을 집행하기 위하여 필요한 절차·방법 등에 관한 사항 2. 위원회가 정한 규정이나 명령 등에 의하여 그 처리기준이 명확하여 중요한 의사결정을 필요로 하지 아니하다고 인정되는 신고·보고 등의 처리와 등록에 관한 사항

	<p>3. 위원회가 절차와 기준을 정하여 시행하는 관리·감독·감시 및 조사업무 등의 집행에 관한 사항</p> <p>4. 위원회 소송업무수행과 관련된 사항</p> <p>5. 기타 단순·반복적인 사무의 집행에 관한 사항</p>
원자력위원회	<p><u>원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 5조(위원의 임명·위촉 등)</u> ① 위원은 원자력안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람 중에서 임명하거나 위촉하되, 원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력안전에 이바지할 수 있는 관련 분야 인사가 고루 포함되어야 한다.</p> <p><u>제15조(전문위원회의 설치)</u> ① 위원회는 그 소관 사무의 실무적인 자문이나 심의·의결 사항에 관한 사전검토 또는 위원회로부터 위임받은 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 위원회 소속으로 전문위원회를 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 전문위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><u>원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제4조(전문위원회)</u> ① 법 제15조에 따른 전문위원회(이하 "전문위원회"라 한다)는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 전문위원회의 위원장은 전문위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명하고, 전문위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 위원회의 위원장이 위촉하거나 임명한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 원자력에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 2. 관계 기관의 직원 <p>③ 전문위원회 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <p>④ 전문위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 열고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 별도의 전문위원회를 구성하여 조사하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 원자력 관계시설의 안전계통에서 중대한 사고가 발생한 경우 2. 방사선으로 인한 환경오염사고가 발생한 경우 3. 방사선에 의한 중대한 피폭사고가 발생한 경우 4. 제1호부터 제3호까지의 경우에 준하는 국외의 방사능 사고가 발생한 경우 또는 방사선오염이 확산되는 경우 <p>⑥ 제5항의 전문위원회에 대해서는 제3항을 적용하지 아니한다.</p> <p>⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 전문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 원자력안전위원회규칙으로 정한다.</p> <p><u>제5조(조사·연구 등의 의뢰)</u> ① 위원회 및 전문위원회의 위원장은 그 소관사무의 심의와 그 밖의 업무수행을 위하여 필요할 때에는 국내외의 관계 기관이나 전문가에게 해당 사항에 대한 조사·연구 또는 자료 제공을 의뢰할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 조사·연구 또는 자료제공을 의뢰한 경우에는 예산의 범위에서 그에 필요한 경비를 지급할 수 있다.</p>

〈표 3-3〉방송통신위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
위원장	최시중	' 08.3.26 ~ ' 11.3.25	<ul style="list-style-type: none"> 제17대 대통령취임식 준비위원회 자문위원 한국갤럽조사연구소 회장 동아일보 편집국 부국장 	대통령 지명
부위원장	송도균	' 08.3.26 ~ ' 11.3.25 ※부위원장 (' 09.9.25까지)	<ul style="list-style-type: none"> 숙명여대 언론정보학부 정보방송학과 석좌교수 한국방송협회 부회장 SBS 대표이사 사장 	여당 추천
부위원장	이경자	' 08.3.26 ~ ' 11.3.25 ※부위원장 (' 09.9.26부터)	<ul style="list-style-type: none"> 경희대학교 부총장 경희대학교 언론정보대학원 원장 겸 언론정보학 학부장 국무총리산하 청소년보호위원회 위원 	야당 추천
상임위원	이병기	' 08.3.26 ~ ' 10.3.2	<ul style="list-style-type: none"> 한국통신학회 회장 한국공학교육기술학회 회장 국제전기전자공학회 정보통신학회(IEEE ComSoc)편집장 Journal of Communications and Networks 편집장 	야당 추천
상임위원	양문석	' 10.7.19 ~ ' 11.3.25	<ul style="list-style-type: none"> 언론개혁시민연대 사무총장 (사)공공미디어연구소 소장 한국교육방송공사 정책위원 	야당 추천
상임위원	형대근	' 08.3.26 ~ ' 11.3.25	<ul style="list-style-type: none"> 통신위원회 상임위원 정통부 정보통신정책국장 정통부 정보통신협력국장 	대통령 지명
위원장	최시중	' 11.3.26 ~ ' 12.2.21	<ul style="list-style-type: none"> 제17대 대통령취임식 준비위원회 자문위원 한국갤럽조사연구소 회장 동아일보 편집국 부국장 	대통령 지명
위원장	이계철	' 12.3.9 ~ ' 13.4.16	<ul style="list-style-type: none"> 한국방송통신전파진흥원 이사장 (선임 비상임이사) KT 사장 정보통신부 차관 채신부 기획관리실장 	대통령 지명
위원장	이경재	' 13.4.17 ~ ' 14.3.25	<ul style="list-style-type: none"> 제15·16·17·18대 국회의원 박근혜후보 선거대책위원회 부위원장 대통령비서실 공보수석 동아일보 논설위원 	대통령 지명
부위원장	홍성규	' 11.3.26 ~ ' 14.3.25 ※부위원장 (' 12.9.23까지)	<ul style="list-style-type: none"> 한국방송공사 보도국장 · 특임본부장 TU 미디어 부사장 중앙대 신문방송대학원 객원교수 	여당 추천
부위원장	김충식	' 11.3.26 ~ ' 14.3.25 ※부위원장 (' 12.9.24부터)	<ul style="list-style-type: none"> 가천대 신문방송학과 교수 감사원 부정방지대책 위원 동아일보 사회부장 동아일보 동경지사장 	야당 추천
상임위원	양문석	' 11.3.26 ~ ' 14.3.25	<ul style="list-style-type: none"> 언론개혁시민연대 사무총장 (사)공공미디어연구소 소장 한국교육방송공사 정책위원 	야당 추천
상임위원	신용섭	' 11.3.26 ~ ' 12.11.2	<ul style="list-style-type: none"> 방송통신융합정책실장 통신정책국장 정통부 전파방송기획단장 정통부 정보보호심의관 	대통령 지명

상임위원	김대희	' 12.11.7 ~ ' 14.3.25	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령실 비서관 • 기획조정실장 • 이용자보호국장 	대통령 지명
위원장	최성준	' 14.4.8 ~ ' 17.4.7	<ul style="list-style-type: none"> • 서울고등법원 부장판사 • 춘천지방법원장 • 특허법원 수석부장판사 • 강원도선거관리위원회 위원장 	대통령 지명
부위원장	허원제	' 14.3.27 ~ ' 15.12.28 ※부위원장 (' 15.10.5까지)	<ul style="list-style-type: none"> • 제18대 국회의원 • SBS, KBS 기자 • 경향신문, 부산일보 기자 • 국제신문 기자 	여당 추천
부위원장	김재홍	' 14.3.27 ~ ' 17.3.26 ※부위원장 (' 15.10.6부터)	<ul style="list-style-type: none"> • 동아일보 기자, 논설위원 • 경기대 교수, 정치전문대학원장 • 열린우리당 당헌당규개혁준비단장, 언론개혁단장 • 제17대 국회의원, 문방위 간사 • 대통령자문 정책기획위원 • 민주당 18대 대선평가위원회 간사위원 	야당 추천
상임위원	김석진	' 16.1.13 ~ ' 17.3.26	<ul style="list-style-type: none"> • 새누리당 박근혜 대통령후보 공보단 위원 • 새누리당 인천남동2당원협의회 위원장 • 연합뉴스TV 보도본부장 • OBS 경인TV 보도본부장 • MBC 보도국 네트워크팀장 • MBC 논설위원 	여당 추천
상임위원	이기주	' 14.3.27 ~ ' 17.3.26	<ul style="list-style-type: none"> • 한국인터넷진흥원 원장 • 김연장 법률사무소 고문 • 방통위 기획조정실장 • 방통위 이용자보호국장 	대통령 지명
상임위원	고삼석	' 14.6.9 ~ ' 17.6.8	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 정책연구위원 • (사)미디어미래연구소 미디어역량증진센터 원장 • 중앙대 객원교수 • 대통령비서실 행정관 • 국회의원 보좌관 	야당 추천
위원장	이효성	' 17.8.1 ~ ' 19.9.8	<ul style="list-style-type: none"> • 성균관대 신문방송학과 명예교수 • 방송위원회 부위원장 • 언론개혁 시민연대 공동대표 • (사)한국언론정보학회 회장 	대통령 지명
위원장	한상혁	' 19.9.9 ~ ' 20.7.31	<ul style="list-style-type: none"> • (사)민주언론시민연합 공동대표 • 방송문화진흥회 이사 • 방송통신융합추진위원회 전문위원 • 법무법인 정세 변호사 	대통령 지명
부위원장	허욱	' 17.8.1 ~ ' 20.7.31 ※부위원장 (' 17.8.3~' 19.1.31)	<ul style="list-style-type: none"> • 엑스퍼트컨설팅(주) 가치경영연구소장 • 아주경제신문 편집국 부국장 • CBSi 대표이사 • 기독교방송(CBS) 보도국 차장 	여당 추천
부위원장	김석진	' 17.3.27 ~ ' 20.3.26 ※부위원장 (' 19.2.1~' 20.3.26)	<ul style="list-style-type: none"> • 새누리당 박근혜 대통령후보 공보단 위원 • 새누리당 인천남동2당원협의회 위원장 • 연합뉴스TV 보도본부장 • OBS 경인TV 보도본부장 • MBC 보도국 네트워크팀장 	야당 추천

			<ul style="list-style-type: none"> • MBC 논설위원 	
부위원장	표철수	' 17.8.1 ~ ' 20.7.31 ※부위원장 (' 20.4.29~' 20.3.26)	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의당 경기남양주시지역위원회 위원장 • 새정치민주연합 최고위원 • 새정치연합(창당준비위원회) 공보단장 • 경기도 정무부지사 • 방송위원회(2기) 사무총장 • KBS정치부 차장 	야당 추천
상임위원	김용수	' 17.4.6 ~ ' 17.6.7	<ul style="list-style-type: none"> • 미래부 정보통신정책실장 • 대통령실 정보방송통신비서관 • 제18대 대통령직인수위원회 여성문화분과 전문위원 • 방통위 방송진흥기획관 • 정통부 장관정책보좌관 	대통령 지명
상임위원	고삼석	' 17.6.14 ~ ' 19.11.11	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 정책연구위원 • (사)미디어미래연구소 미디어역량증진센터 원장 • 중앙대 객원교수 • 대통령비서실 행정관 • 국회의원 보좌관 	대통령 지명
상임위원	김창룡	' 19.11.12 ~ ' 20.4.5	<ul style="list-style-type: none"> • 인제대 신문방송학과 교수 • 방송위원회 보도교양심의위원 • AP통신사 서울특파원 	대통령 지명
위원장	한상혁	' 20.8.1 ~ ' 23.7.31	<ul style="list-style-type: none"> • (사)민주언론시민연합 공동대표 • 방송문화진흥회 이사 • 방송통신융합추진위원회 전문위원 • 법무법인 정세 변호사 	대통령 지명
부위원장	김현	' 20.8.24 ~ ' 23.8.23 ※부위원장 (' 20.8.26~' 22.1.31)	<ul style="list-style-type: none"> • 더불어민주당 제3사무부총장 • 더불어민주당 대변인 • 제19대 국회의원(비례대표/민주당, 새정치민주연합, 더불어민주당) • 노무현대통령 보도지원비서관 겸 춘추관장 	여당 추천
상임위원	안형환	' 20.3.31 ~ ' 23.3.30	<ul style="list-style-type: none"> • 한양대 언론정보대학원 특임교수 • 단국대 사회과학대학 석좌교수 • 18대 국회의원(한나라당·새누리당) • 한국방송공사(KBS) 기자 	야당 추천
상임위원	김효재	' 20.8.24 ~ ' 23.8.23	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 정무수석비서관 • 제18대 국회의원(서울 성북을, 한나라당) • 조선일보 논설위원 	야당 추천
상임위원	김창룡	' 20.4.6. ~ ' 23.4.5	<ul style="list-style-type: none"> • 인제대 신문방송학과 교수 • 방송위원회 보도교양심의위원 • AP통신사 서울특파원 	대통령 지명

[표 3-4] 공정거래위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력
위원장	백용호	08.03.30~09.07.30	<ul style="list-style-type: none"> • 서울대 법학과 강사 • 서울대법학연구소특별과정 강사 • 성균관대 법학과 교수
	정호열	09.07.30~11.01.02	<ul style="list-style-type: none"> • 서울대 법학과 강사 • 서울대법학연구소특별과정 강사 • 성균관대 법학과 교수
	김동수	11.01.03~13.02.25	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부 차관보 • 기획재정부 제1차관 • 한국수출입은행장
	노대래	13.04.21~14.12.04	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부 차관보 • 조달청장 • 방위사업청장
	정재찬	14.12.05~17.06.12	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 서울사무소장 • 공정위 상임위원 • 공정위 부위원장
	김상조	17.06.13~19.06.21	<ul style="list-style-type: none"> • 한성대 무역학과 교수 • 참여연대 경제민주화위 부위원장 • 한국경제학회 이사
	조성욱	19.09.09~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 한국개발연구원 연구위원 • 규제개혁위원회 위원 • 서울대 경영학과 교수
부위원장	손인옥	09.08.31~11.01.02	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 소비자보호국장 • 공정위 심판관리관 • 공정위 상임위원
	정재찬	11.01.03~14.01.02	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 카르텔정책국장 • 공정위 서울사무소장 • 공정위 상임위원
	김학현	14.01.27~17.01.26	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 심판관리관 • 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 상임위원
	신영선	17.01.27~18.01.18	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 시장감시국장 • 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 사무처장
	지철호	18.01.19~20.08.14	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 기업협력국장 • 공정위 상임위원
	김재신	20.08.15~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 경쟁정책국장 • 공정위 상임위원 • 공정위 사무처장
상임위원	정재찬	08.12.29~11.01.02	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 기업협력단장 • 공정위 경쟁국장 • 공정위 서울지방사무소장
	김학현	09.09.16~12.09.05	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령비서실 선임행정관 • 공정위 심판관리관 • 공정위 경쟁정책국장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	장용석	09.09.21~12.09.03	<ul style="list-style-type: none"> 변호사 대통령실 민정1비서관 법무법인 서린 변호사
	안영호	11.01.14~14.01.13	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 기획조정관 공정위 서울사무소장 공정위 시장감시국장
	지철호	12.09.04~15.09.03	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 카르텔조사국장 공정위 경쟁정책국장 공정위 기업협력국장
	정중원	12.09.06~14.12.08	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 기획조정관 공정위 카르텔조사국장 공정위 경쟁정책국장
상임위원	김석호	14.02.18~17.02.17	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 카르텔조사국장 공정위 서울사무소장 공정위 기업거래정책국장
	신동권	15.01.14~17.01.26	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 서울사무소장 공정위 카르텔조사국장 공정위 대변인
	김성하	15.09.10~18.01.22	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 시장구조개선정책관 공정위 경쟁정책국장 공정위 대변인
	곽세봉	17.02.13~19.12.29	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 대변인 직무대리 공정위 소비자정책국장 공정위 경쟁정책국장
	채규하	17.02.18~18.01.23	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 대변인 공정위 기획조정관 공정위 시장감시국장
	장덕진	18.01.23~19.01.15	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 서울지방사무소장 직대 공정위 기획조정관 공정위 소비자정책국장
	박재규	18.01.23~20.05.17	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 기업거래정책과장 공정위 시장구조개선정책관 공정위 경쟁정책국장
	김재신	19.02.11~20.01.29	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 경쟁정책과장 공정위 기업거래정책국장 공정위 경쟁정책국장
	신영호	20.01.13~현재	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 대변인 공정위 시장감시국장 공정위 경쟁정책국장
	김형배	20.01.30~현재	<ul style="list-style-type: none"> 주미합중국대한민국 대사관 공정위 시장구조개선정책관 공정위 카르텔조사국장
	윤수현	20.05.18~현재	<ul style="list-style-type: none"> 공정위 심판총괄담당관 공정위 대변인 공정위 기업거래정책국장
비상임위원	이홍권	09.03.27~12.03.26	<ul style="list-style-type: none"> 부산고법 부장판사 서울고법 부장판사 법무법인 로월드 대표 변호사

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	전성훈	09.05.07~12.05.06	<ul style="list-style-type: none"> • 한국산업조직학회 회장 • 정통부 전과정책 심의위원 • 서강대 경제학과 교수
	최종원	09.05.07~12.05.06	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이양추진위원회 위원 • 정책기획위원회 위원 • 서울대 행정대학원 교수
	서석희	12.03.27~15.03.26	<ul style="list-style-type: none"> • 공정위 카르텔정책과장 • 공정위 시장분석정책관 직대 • 법무법인 충정 변호사
	유진희	12.03.27~15.03.26	<ul style="list-style-type: none"> • 고려대 법과대학 교수 • 한국상사법학회 부회장 • 한국경제법학회 회장
	김의형	12.05.07~15.05.06	<ul style="list-style-type: none"> • 삼일 PWC 컨설팅 대표이사 • 언론진흥기금 관리위원회 비상임위원 • 국민경제자문회의 위원
	박병형	12.05.07~15.05.06	<ul style="list-style-type: none"> • 동아대 경제학과 부교수 • 공정위 경쟁정책자문위원 • 동아대 경제학과 교수
	이한주	14.03.04~17.03.03	<ul style="list-style-type: none"> • 광주지법 부장판사 • 서울고법 부장판사 • 은세계법률사무소 변호사
	왕상한	15.03.27~18.03.23	<ul style="list-style-type: none"> • 교육부 학술정책자문위 위원장 • 한국국제경제법학회 회장 • 서강대 법학전문대학원 교수
비상임위원	고동수	15.05.07~18.05.25	<ul style="list-style-type: none"> • 감사원 재정금융자문위 위원 • 전기위원회 위원 • 산업연구원 선임연구위원
	이재구	15.05.07~18.05.25	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부 성장기반정책관 • 연구개발특구진흥재단 이사장 • 숭실대 법과대학 겸임교수
	김상준	17.04.04~18.02.14	<ul style="list-style-type: none"> • 서울행정법원 부장판사 • 대법원 재판연구관 • 김상준 법률사무소 변호사
	김봉석	18.03.16~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 수원지검 안양지청 차장검사 • 공정거래위원회 법률자문관 • 법무법인 담박 구성원 변호사
	윤현주	18.04.09~19.08.29	<ul style="list-style-type: none"> • 사법연수원 교수 • 법무법인 지평 변호사 • 변호사 윤현주 법률사무소
	이정희	18.05.26~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 한국유통학회 회장 • 한국중소기업학회 회장 • 중앙대 경제학부 교수
	양세정	18.05.26~19.12.22	<ul style="list-style-type: none"> • 한국금융소비자학회 부회장 • 한국소비자학회 회장 • 상명대 경제금융학부 교수
	정재훈	19.11.18~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 대전지방법원 부장판사 • 서울고등법원 판사 • 이화여대 법학전문대학원 교수

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	최운정	20.03.02~현재	<ul style="list-style-type: none"> • 공정거래위원회 협약평가위 위원 • 국민경제자문위원회 위원 • 연세대 경제학부 교수

[표 3-5] 금융위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력
위원장	전광우 (全光宇)	08.03.06 ~ 09.01.19	<ul style="list-style-type: none"> 전 세계은행(IBRD) 수석 이코노미스트 전 부총리 겸 재정경제부장관 특별보좌관 전 우리금융그룹 부회장 전 딜로이트코리아 회장 전 국민연금공단 이사장
	진동수 (陳棟洙)	09.01.20 ~ 10.12.31	<ul style="list-style-type: none"> 전 중선위·금감위 상임위원 전 조달청장 전 재정경제부 제2차관 전 한국수출입은행 은행장
	김석동 (金錫東)	11.01.03 ~ 13.02.24	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융정보분석원 원장 전 금융감독위원회 부위원장 전 재경부 제1차관
	신제윤 (申齊潤)	13.03.22 ~ 15.03.13	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융위원회 부위원장 전 기획재정부 제1차관
	임종룡 (任鍾龍)	15.03.13 ~ 17.07.18	<ul style="list-style-type: none"> 전 기획재정부 제1차관 전 국무총리실 실장 전 NH농협금융지주 회장
	최종구 (崔鍾球)	17.07.19 ~ 19.09.08	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융위원회 상임위원 전 기획재정부 국제경제관리관(차관보) 전 SGI서울보증 대표이사 전 한국수출입은행 은행장
	은성수 (殷成洙)	19.09.09 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> 전 기재부 국제경제관리관 전 국제부흥개발은행(IBRD) 상임이사 전 한국투자공사(KIC) 사장 전 한국수출입은행장
부위원장 (중선위 위원장)	이창용 (李昌鏞)	08.03.15 ~ 09.11.3	<ul style="list-style-type: none"> 전 서울대 사회과학대 경제학부 교수 전 대통령직인수위원회 경제1분과위원회 위원 전 금융위원회 부위원장 전 아시아개발은행 수석이코노미스트
	권혁세 (權赫世)	09.11.17 ~ 11.03.26	<ul style="list-style-type: none"> 전 증권선물위원회 상임위원 전 금융위원회 사무처장 전 금융위원회 부위원장 전 금융감독원장
	신제윤 (申齊潤)	11.03.27 ~ 11.09.07	<ul style="list-style-type: none"> 전 재정경제부 국제금융국장 전 기획재정부 국제업무관리관 전 금융위원회 부위원장 전 기획재정부 제1차관
	추경호 (秋慶鎬)	11.09.08 ~ 13.03.24	<ul style="list-style-type: none"> 전 대통령실 경제금융비서관 전 금융위원회 부위원장 전 기획재정부 제1차관
	정찬우 (鄭燦宇)	13.03.24 ~ 16.01.15	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융위원회 금융발전심의회 위원 전 한국금융연구원 부원장 전 금융위원회 부위원장
	정은보 (鄭恩甫)	16.01.15 ~ 17.07.20	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융위원회 금정국장, 사무처장 전 기획재정부 차관보 전 금융위원회 부위원장

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	김용범 (金容範)	17.07.21 ~ 19.05.23	<ul style="list-style-type: none"> 전 공적자금관리위원회 사무국장 전 금융위 자본시장국장, 금융정책국장 전 금융위 사무처장 전 금융위 부위원장
	손병두 (孫炳斗)	19.05.24 ~ <u>현재</u>	<ul style="list-style-type: none"> 전 기획재정부 G20 기획조정단장 전 금융위 공자위 사무국장 전 금융위 금융서비스국장, 금융정책국장 전 금융위 상임위원, 사무처장
상임위원	김용환 (金龍煥)	08.02.29 ~ 08.12.08	<ul style="list-style-type: none"> 전 증권선물위원회 상임위원 전 금융감독위원회 상임위원 전 금융위원회 상임위원 전 한국수출입은행 은행장
	이종구 (李宗求)	08.03.28 ~ 11.03.27	<ul style="list-style-type: none"> 전 미국, Sullivan & Cromwell 변호사 전 미국, Shearman & Sterling 변호사 전 법무법인 세종 변호사 전 금융위원회 상임위원
	임승태 (林承太)	09.02.10 ~ 10.04.15	<ul style="list-style-type: none"> 전 재정경제부 금융정책국장 전 금융위원회 사무처장 전 금융위원회 상임위원 전 한국은행 금융통화위원회 위원
	최종구 (崔鐘球)	10.05.12 ~ 11.04.11	<ul style="list-style-type: none"> 전 기획재정부 국제금융국장 전 국경위 실무추진단장 전 금융위원회 상임위원 전 기획재정부 국제업무관리관
	이석준 (李錫駿)	11.04.12 ~ 12.01.17	<ul style="list-style-type: none"> 전 예산실 경제예산심의관 전 기획재정부 정책조정국 정책조정국장 전 금융위원회 상임위원 전 기획재정부 예산실장
	이상재 (李相靛)	11.03.28 ~ 14.7.28	<ul style="list-style-type: none"> 전 기획재정부 장관 자문관 전 금융시장제도연구실 선임연구원
	홍영만 (洪永萬)	12.03.09 ~ 13.11.18	<ul style="list-style-type: none"> 전 국가경쟁력강화위원회 추진단장 전 증권선물위원회 상임위원
	정지원 (鄭智元)	14.01.15 ~ 15.11.09	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융위원회 기획조정관, 금융서비스국장 전 새누리당 수석전문위원 전 금융위원회 상임위원
	김학균 (金學均)	14.07.28 ~ 17.07.27	<ul style="list-style-type: none"> 전 워싱턴DC소재 로펌 필스버리 윈스롭 쇼 피트먼 전 우리자산운용매일유업 사외이사 및 감사위 위원 전 금융위원회 상임위원
	고승범 (高承範)	15.11.09 ~ 16.04.18	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융위원회 금융정책국장, 금융서비스국장 전 금융위원회 사무처장 전 금융위원회 상임위원
	손병두 (孫炳斗)	16.07.01 ~ 17.09.11	<ul style="list-style-type: none"> 전 금융위 금융서비스국장 전 금융위 금융정책국장 전 금융위 상임위원
	송준상 (宋浚相)	17.09.29 ~ 18.12.20	<ul style="list-style-type: none"> 전 국정기획자문위원회 전문위원 전 기획재정부 복권위 사무처장 전 금융위 상임위원
	이성호 (李成浩)	17.12.1 ~ <u>현재</u>	<ul style="list-style-type: none"> 대한상사중재원 중재인 법률사무소 소호 변호사

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	김태현 (金泰賢)	19.1.28 ~ 19.7.4	<ul style="list-style-type: none"> • 현 금융위 상임위원 • 전 금융위 자본시장국장 • 전 금융위 금융서비스국장 • 전 금융위 금융정책국장
	최 훈 (崔勳)	19.7.5 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위 금융서비스국장 • 전 금융위 금융산업국장 • 전 금융위 금융정책국장
비상임위원 (대한상의추천)	채희율 (蔡熙律)	08.03.28 ~ 11.03.27	<ul style="list-style-type: none"> • 전 프랑스 릴2대학교 교수 • 전 금융위 비상임위원 • 현 경기대학교 경성대학 경제학과 교수
	심인숙 (沈仁淑)	11.03.28 ~ 14.03.27 14.04.07 ~ 15.05.15	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국거래소 사외이사 • 현 중앙대학교 법학전문대학원 교수
	정순섭 (鄭順燮)	15.05.16 ~ 18.05.15	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국거래소 사외이사 • 현 서울대학교 법과대학/법학대학원 교수
	심영 (沈滢)	18.06.26 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위 금발심 자본시장분과 위원장 • (사)한국상사법학회 부회장 • 현 연세대학교 법학전문대학원 교수
당연직위원 (기재부차관)	최중경 (崔重卿)	08.03.06 ~ 08.07.07	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기획재정부 제1차관 • 현 지식경제부 장관
	김동수 (金東洙)	08.07.11 ~ 09.01.19	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기획재정부 제1차관 • 현 공정거래위원회 위원장
	허경욱 (許京旭)	09.01.20 ~ 10.04.14	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기획재정부 제1차관 • 현 외교통상부 駐OECD대표부 대사
	임종룡 (任鐘龍)	10.04.19 ~ 11.09.07	<ul style="list-style-type: none"> • 전 재정부 금융정책국 금융정책심의관 • 전 기획재정부 기획조정실장 • 전 대통령실 경제금융비서관
	신제윤 (申齊潤)	11.09.08 ~ 13.03.21	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위원회 부위원장 • 전 기획재정부 제1차관 • 전 금융위원회 위원장
	추경호 (秋慶鎬)	13.03.24 ~ 14.07.25	<ul style="list-style-type: none"> • 전 대통령실 경제금융비서관 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 기획재정부 제1차관
	주형환 (周亨煥)	14.07.25 ~ 15.12.00	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기획재정부 차관보 • 전 대통령실 경제금융비서관 • 전 기획재정부 제1차관
	최상목 (崔相穆)	16.01.16 ~ 17.5.31	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기획재정부 경제정책국장 • 전 청와대 경제수석비서관실 경제금융비서관 • 전 기획재정부 1차관
	고형권 (高炯權)	17.06.01 ~ 18.12.14	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기획재정부 기획조정실장 • 전 아시아개발은행(ADB) 이사 • 전 기획재정부 1차관
	이호승 (李昊昇)	18.12.15 ~ 19.6.21	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기재부 경제정책국장 • 전 대통령비서실 일자리기획비서관 • 전 기획재정부 1차관
	김용범 (金容範)	19.08.16 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위 자본시장국장, 금융정책국장 • 전 금융위 사무처장, 부위원장 • 현 기획재정부 1차관
	당연직위원 (금감원장)	김종창 (金鍾昶)	08.03.27 ~ 11.03.26

직위	성명	재직 기간	주요 경력
	권혁세 (權赫世)	11.03.27 ~ 13.03.15	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위원회 사무처장 • 전 금융위원회 부위원장 • 전 금융감독원장
	최수현 (崔守鉉)	13.03.18 ~ 14.11.18	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위원회 금융정보분석원장 • 전 금융감독원 수석부원장 • 전 금융감독원장
	진웅섭 (陳雄燮)	14.11.19 ~ 17.09.06	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위원회 금융정보분석원장 • 전 한국정책금융공사 사장 • 전 금융감독원장
	최흥식 (崔興植)	17.09.11 ~ 18.03.13	<ul style="list-style-type: none"> • 전 하나금융지주 사장, 고문 • 전 서울시립교향악단 대표이사 • 전 금융감독원장
	김기식 (金起式)	18.04.02 ~ 18.04.17	<ul style="list-style-type: none"> • 전 새정치민주연합 제2정책조정위원회 위원장 • 전 더미래연구소장 • 전 금융감독원장
	윤석헌 (尹碩憲)	18.05.08 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 전 국민경제자문회의 위원 • 전 금융위원장 직속 금융행정혁신위원회 위원장 • 현 금융감독원장
당연직위원 (한은부총재)	이승일 (李勝一)	08.02.29 ~ 09.04.06	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국은행 부총재
	이주열 (李柱烈)	09.04.07 ~ 12.04.07	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재
	박원식 (朴元植)	12.04.08 ~ 14.05.10	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재
	장병화 (張炳和)	14.06.25 ~ 17.06.24	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재
	윤면식 (尹勉植)	17.08.21 ~ 20.08.20	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국은행 부총재보 • 전 한국은행 부총재
	이승헌 (李承憲)	20.08.21. ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 전 한국은행 부총재보 • 현 한국은행 부총재
당연직위원 (예보사장)	박대동 (朴大東)	08.02.29 ~ 09.04.04	<ul style="list-style-type: none"> • 전 예금보험공사 사장 • 전 한나라당 울산북구당원협의회 위원장
	이승우 (李昇雨)	09.05.27 ~ 12.05.26	<ul style="list-style-type: none"> • 전 대통령비서실 경제정책비서관 • 전 금융감독위원회 부위원장 • 전 예금보험공사 사장
	김주현 (金周顯)	12.05.27 ~ 15.5.27	<ul style="list-style-type: none"> • 전 금융위원회 사무처장 • 전 예금보험공사 사장
	곽범국 (郭範國)	15.05.27 ~ 18.9.17	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기재부 FTA 국내대책지원단장 • 전 새누리당 개혁재정위 수석전문위원 • 전 예금보험공사 사장
	위성백 (魏聖伯)	18.09.18 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 전 기재부 국고국장 • 전 더불어민주당 수석전문위원 • 현 예금보험공사 사장

[표 3-6] 원자력안전위원회 위원 경력

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
위원장 (상임)	강창순	11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> IAEA 방사성폐기물 안전공동협약(JC) 의장 세계동위원소기구(WCI) 회장 한국원자력학회 회장 서울대 원자핵공학과 교수 미 MIT 원자력공학 박사 	정부추천
부위원장 (상임)	윤철호	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 한국원자력학회 수석부회장, 회장 IAEA 사무총장 국제원자력안전 자문위원 한국원자력안전기술원 원장 서울대 공과대학원 토목구조 박사 	정부추천
위원장 (상임)	이은철	'13.4.15~ '16.4.14	<ul style="list-style-type: none"> 서울대 원자핵공학과 교수 국과과학기술자문회의 자문위원 원자력안전전문위원회 위원장 	정부추천
사무처장 위원장 (상임)	김용환	'13.5.15~ '16.4.14 '16.4.15~' 17.12.30	<ul style="list-style-type: none"> 원자력안전위원회 사무처장 과학기술부 원자력안전심의관 과학기술부 원자력국장 국제핵융합실험로 국제기구 사무차장 	정부추천
위원장 (상임)	강정민	'18.1.2~' 18.10.28	<ul style="list-style-type: none"> 美천연자원보호위원회(NRDC) 선임연구위원 한국과학기술원 원자력양자공학과 초빙교수 한국원자력연구원 연구원 	정부추천
사무처장 위원장 (상임)	엄재식	'18.2.9~' 18.12.13 '18.12.14~' 21.12.13	<ul style="list-style-type: none"> 원자력안전위원회 사무처장 원자력안전위원회 방사선방재국장, 기획조정관, 안전정책과장 교육과학기술부 원천연구과장 	정부추천
사무처장 (상임)	최종배	'16.6.9~' 18.1.3	<ul style="list-style-type: none"> 미래창조과학부 과학기술전략본부장, 창조경제조정관 청와대 과학기술비서관 	정부추천
사무처장 (상임)	장보현	'19.6.21~' 22.6.20	<ul style="list-style-type: none"> 원안위 기획조정관 과기정통부 연구개발정책과장, 국제협력관 	정부추천
비상임위원	곽재원	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 중앙일보 과학기술 대기자 기초기술연구회 이사 중앙일보 중앙종합연구원장 일본 동경대대학원 과학기술 산업정책 박사 	정부추천
	권동일	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 서울대 재료공학부 교수 교과부 장관정책보좌관 한국원자력안전기술원 이사 미 브라운대 재료공학 박사 	정부추천
	김성수	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 인제대 정치외교학과 교수 낙동강환경정영향평가위원 경남정치학회 부회장 미 텍사스대 환경정책정치학 박사 	정부추천
	윤명오	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 서울시립대 건축학부 교수 한국화재소방학회 회장 서울시립대 도시방재안전연구소장 일본 동경대 대학원 건축공학 박사 	정부추천

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
	윤용석	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 법무법인 광장 대표변호사 금감원 제재심의위원회 위원 서울중앙지법 조정위원회 위원 미 워싱턴주립대 법학 석사 	정부추천
	최은경	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 울산대 방사선종양학과 교수 전 원자력안전위원 서울아산병원 폐암센터 소장 서울대 대학원 방사선종양학 박사 	정부추천
	한화진	'11.10.26~ '13.3.22	<ul style="list-style-type: none"> 한국환경정책평가연구원 부원장 산업안전공단 대기분석전문위원 한국대기환경학회 이사 미국 UCLA 대기환경화학물리화학 박사 	정부추천
비상임위원	염재호	'13.8.5~' 14.6.4	<ul style="list-style-type: none"> 고려대학교 행정학과 교수 고려대 행정대외부총장 국과위 비상임위원 미국 스탠퍼드대 정치학 박사 	정부추천
	김광암	'13.8.5~ '16.8.4	<ul style="list-style-type: none"> 법무법인 로고스 변호사 미 워싱턴 국가안보연구소 객원 연구원 인천지검 형사2부장 성균관대 법학과(석사) 	정부추천
	김익중	'13.8.5~ '16.8.4	<ul style="list-style-type: none"> 동국대 의대 미생물학교실 교수 경주 환경운동연합 비상대책위원장 경주 환경운동연합 상임의장 서울대 의대 미생물학과(박사) 	국회 추천 (민주당)
	나성호	'13.8.5~ '16.8.4	<ul style="list-style-type: none"> 원자력안전기술원 안전학교 대우교수 한국원자력안전기술원 방사선안전본부장 IAEA 안전관 및 센터장 미국 텍사스 A&M 대학 원자력(박사) 	국회 추천 (새누리당)
	임창생	'13.8.5~ '16.3.26	<ul style="list-style-type: none"> 한국과학기술원 원자력공학과 초빙교수 미국 MIT공대 초빙교수 원자력연구원 연구위원 미국 MIT 핵공학(박사) 	국회 추천 (새누리당)
	최재봉	'13.8.5~ '16.8.4	<ul style="list-style-type: none"> 성균관대학교 기계공학부 교수 성균관대 산학협력본부 본부장 KIST 연구원 캐나다 University of Waterloo 기계공학 (석·박사) 	정부추천
	조성경	'14.6.5~ '17.4.7	<ul style="list-style-type: none"> 명지대 방목기초교육대학 자연교양 교수 녹색성장위원회 위원 공공기관경영평가단 위원 고려대 인문학(석·박사), 아주대 에너지공학(박사) 	정부추천

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
	정재준	'16.6.9~' 18.7.18	<ul style="list-style-type: none"> 부산대 기계공학부 교수 부산광역시 원자력시설방호협의회 위원 부산광역시 원자력안전대책위원회 위원 한국원자력학회 부/울/경 지부장 국제원자력기구(AEA) 안전해석코드 검증방법론 기술자문 Purdue University 및 프랑스 CEA 객원연구원 한국원자력연구원 책임연구원 KAIST 핵공학 석.박사 	국회 추천 (새누리당)
	이재기	'16.9.26~' 18.7.18	<ul style="list-style-type: none"> 대한방사선방어학회 방사선안전문화 연구소장 한양대 원자력공학과 교수 국제방사선방호위원회(ICRP) 위원 서울대 원자력(학석사), 미일리노이대 핵공학(박사) 	정부추천
	손동성	'16.11.18~' 18.7.18	<ul style="list-style-type: none"> 울산과학기술원 기계및원자력 공학부 교수 원자력안전전문위원회 위원 한국원자력연구원 책임연구원, 실-부장 서울대, KAIST(석사), MIT 원자력공학(박사) 	정부추천
	김무환	'16.12.30~' 18.7.18	<ul style="list-style-type: none"> 포항공과대학교 첨단원자력공학부 교수 한국원자력안전기술원 원장 포항공대 학생처·입학처·기획처·대외협력처장 서울대 원자핵공학(학석사), 미위스콘신대 박사 	국회 추천 (새누리당)
	김혜정	13.8.5~' 16.8.4 '16.9.26~' 18.12.6	<ul style="list-style-type: none"> 환경운동연합 사무총장 환경운동연합 사무총장 (사)한국YWCA연합회 탈핵생명위원회 위원 건국대 중문과(학사), 서울대학교 환경대학원 	국회 추천 (민주당)
비상임위원	한은미	'16.9.26~' 19.9.25	<ul style="list-style-type: none"> 전남대학교 화학공학부 교수 지방과학기술진흥협의회 위원 한국여성과학기술단체총연합회 리더스포럼 위원장 전남대 화학공정(학석사), 日 동경공업대학 생명이공학대학원 화학공학(박사) 	국회 추천 (국민의당)
	김호철	'18.2.9~' 21.2.8	<ul style="list-style-type: none"> 법무법인(유한) 한결 변호사 환경부 환경정책제도개선위원회 위원장 민주사회를 위한 변호사 모임 부회장 고려대 법학과(학사 및 석사과정 수료) 	정부추천
	김재영	'18.11.6~' 21.11.5	<ul style="list-style-type: none"> 계명대학교 의과대학 예방의학교실 교수 고려대 전공의, 환경의학연구소 선임연구원 Harvard 보건대학원 방문연구원 고려대(의학사), 서울대 보건학(석사), 고려대(의학박사), Harvard Univ.(보건학박사) 	정부추천
	장찬동	'18.11.6~' 21.11.5	<ul style="list-style-type: none"> 충남대학교 자연과학대학 부학장 Stanford Univ. 지구물리학과 방문교수 서울대 지질학과(학사), 지구물리학(석사), Univ. of Wisconsin-Madison 지질공학(박사) 	정부추천

직위	성명	재직 기간	주요 경력	비고
	이병령	'19.10.7~' 22.10.6	<ul style="list-style-type: none"> • (전)한국형원자료개발책임자 • (주)뉴엔파우어 대표이사 • 대전시 유성구청장, 한국원자력연구원 책임연구원 • 서울대 기계공학(학사), 한국과학기술원 원자핵공학(석·박사) 	국회 추천 (자유한국당)
	이경우	'19.10.7~' 22.10.6	<ul style="list-style-type: none"> • 서울대 공학전문대학원 응용공학과/재료공학부 교수 • 서울대 신소재공동연구소장, 공과대 교무부학장 • 한국과학기술연구원(KIST) 재료연구부 연구원 • 서울대 금속공학(학·석·박사) 	국회 추천 (자유한국당)
	진상현	'19.10.25~' 22.10.24	<ul style="list-style-type: none"> • 경북대학교 행정학부 교수 • 서울특별시 에너지정책위원회 위원 • 에너지·기후정책연구소 이사 • 서강대 화학공학(학사), 서울대 환경대학원(석·박사) 	국회 추천 (더불어민주당)

1.2. 독립성

우리나라의 합의제 규제기관은 행정부의 대통령 혹은 국무총리 소속으로 설치되었을 뿐만 아니라 <정부조직법>에 의해 중앙행정기관의 지위를 갖게 된다. 이는 합의제 규제기관이 중앙행정기관으로서 대통령과 국무총리의 행정감독권의 대상이 되는 것을 의미한다. 그러나 우리나라 합의제 규제기관에 대해서는 개별 근거 법령에 의해 중앙행정기관에 대한 일반적인 지휘 감독으로부터 제외되는 기능 영역을 규정하는 방식으로 기능적 독립성이 보장되고 있다. [표 3-7]에는 이들 기관의 독립성 보장에 관한 규정들이 정리되어 있다. 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력 안전위원회 모두 근거 법령에서 위원회의 독립성을 보장하는 규정을 두고 있으나 그 상세한 내용은 편차를 보이고 있다.

우선 합의제 규제기관의 기능상 독립에 관한 법령의 보장을 살펴본다. 전체적으로 이러한 법령 규정은 우리나라 합의제 규제기관이 제한된 규제 기능의 범위 내에서 독립적 운영이 위원회 간에 상이한 수준으로 보장되고 있으며 행정부 소속으로서 대통령의 감독권에 대한 제한은 존재하지 않는다는 것을 보여주고 있다. 방송통신위원회의 경우에는 근거 법령의 제1조 목적에 ‘독립적 운영을 보장’한다는 규정이 명문화되어 있고 구체적으로 <정부조직법>의 중앙행정기관으로서 국무총리의 지휘 감독이 적용되지 않는 위원회의 규제 기능과 관련된 사항들이 규정되어 있고 제8조에 위원이 직무를 수행할 때 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다고 적시되어 있다. 공정거래위원회의 경우에는 근거 법령의 제35조에 ‘사무를 독립적으로 수행’한다는 규정하고 있으나 중앙행정기관에 대한 지휘 감독으로부터 면제되는 사안에 대한 규정은 따로 존재하지 않는다. 금융위원회의 경우에도 근거 법령의 제3조에 ‘사무를 독립적으로 수행’한다는 규정이 있으나 구체적으로 중앙행정기관으로서 국무총리의 지휘 감독이 적용되지 않는 업무는 규정되어 있지 않다. 원자력안전위원회의 경우에는 독립적 운영 보장이라는 규정이 명문화되어 있지는 않으나 <정부조직법> 상 국무총리의 지휘 감독이 적용되지 않는 업무 사항이 근거 법률과 시행령에 매우 구체적으로 규정되어 있고 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다고 적시되어 있다. 이러한 법령의 규정만을 비교하게 되면 규제위원회

운영의 독립성의 보장이 방송통신위원회, 원자력안전위원회의 경우에 공정거래위원회와 금융위원회에 비해 상대적으로 구체화되어 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 <정부조직법> 제11조에 의한 대통령의 행정감독권은 모든 규제위원회에 대해서 공통적으로 적용되고 있다.

다음으로 합의제 규제기관을 구성하는 위원의 신분 보장에 관한 규정을 살펴본다. 우리나라 합의제 규제기관 위원의 신분 보장은 의사에 반해 면직하거나 해촉하지 않는다고 명문화되어 있고 기관의 업무 특성에 따라 그 예외 사항을 구체적으로 규정하고 있다. 방송통신위원회의 근거 법률에는 위원의 신분보장이 명시되어 있으며 심신장애, 법령에 의한 결격 사유, 직무상의 의무 위반, 소관직무와 관련한 부당한 이득의 경우를 제외하고 의사에 반하여 면직되지 않는다고 규정되어 있다. 공정거래위원회의 근거 법률에는 위원이 금고 이상의 형을 선고받거나 심신쇠약으로 직무 수행이 어려운 경우를 제외하고 면직 또는 해촉되지 않는다고 규정되어 있다. 금융위원회의 근거 법률에는 당연직을 제외한 임명직 위원에 대해서 법령에 의한 결격사유, 심신의 장애, 직무상 의무 위반의 경우를 제외하고 임기 전에 해임되지 않는다고 규정되어 있다. 원자력안전위원회의 근거 법률에는 장기간 심신장애, 법령의 결격사유, 직무상 의무 위반, 소관 직무와 관련한 부당 이득의 경우를 제외하고 의사에 반하여 면직되지 않는다고 규정되어 있다.

독립성의 제도적 기반으로서 합의제 규제기관을 구성하는 위원의 신분 보장과 함께 임기에 관한 규정을 살펴볼 수 있다. 이들 기관의 위원의 임기는 모두 3년이고 한 차례 연임할 수 있도록 공통적으로 규정되어 있다는 점이 특이하다. 대통령의 임기가 5년 단임이고 국회의원의 임기가 4년 단위로 연장될 수 있다는 점을 감안할 때 합의제 규제기관 위원의 3년 임기는 독립성을 보장하기에는 충분하다고 볼 수는 없다. 결원에 대한 규정은 기관 간에 다소 차이를 보이고 있다. 방송통신위원회의 경우에는 결원에 새로 임명되는 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다고 규정되어 있다. 공정거래위원회의 경우에는 결원에 대한 규정이 따로 정해져 있지 않다. 금융위원회와 원자력안전위원회의 경우에는 결원에 임명된 위원의 임기는 임명된 날로부터 새로 시작된다고 규정되어 있다. 이러한 결원에 대한 규정으로 인해 실질적으로 위원의 임기를 불일치시킴으로써 단일 임명권자에

의해 위원회 전체가 새로 구성되지 못하게 되어 임명권의 영향력이 제한되는 효과를 가질 수 있다. 금융위원회, 원자력안전위원회는 규정상 이와 같은 불일치 임기(staggering terms)의 효과가 더 크다고 할 수 있다.

이상과 같이 법규 차원에서 보장된 기관의 독립성이 실제 운영에서 어느 정도 실제로 구현되고 있는지를 살펴보기 위해 위원의 임기 현황을 분석할 수 있다. 앞서 살펴 본 [표 3-3] 방송통신위원회, [표 3-4] 공정거래위원회, [표 3-5] 금융위원회, [표 3-6] 원자력안전위원회의 위원장 및 위원의 임기를 비교하고자 한다. 먼저 상임으로만 구성된 방송통신위원회 위원의 현황을 살펴보면 2020년 현재 임기 중인 위원을 제외하고 3년 임기를 다 채운 비율이 46%로 나타나고 있다. 공정거래위원회의 경우에는 임기를 다 채운 비율이 56%이며 위원장 및 부위원장을 포함한 상임위원 중에서는 그 비율이 41%로 비상임의 76%보다 훨씬 낮게 나타났다. 금융위원회의 경우에는 임기를 다 채운 비율이 23%로 매우 낮았다. 이 중에서 당연직을 제외하고 위원장 및 부위원장을 포함한 상임위원의 경우에는 이 비율이 14%에 불과하고 대한상의에서 추천하는 비상임 위원 1인의 경우에는 모두 임기를 채웠다. 원자력안전위원회의 경우에는 임기를 다 채운 위원의 비율이 39%로 나타났고 위원장과 사무처장이 겸임하는 부위원장 등 상임위원 중에서는 이 비율이 43%이고 비상임위원 중에서는 38%로 나타났다. 특히 합의제 규제기관의 위원장 중에서 임기를 다 채운 비율은 낮았다. 방송통신위원회에서는 역대 위원장 5인 중에서 2인이 임기를 다 채웠다. 공정거래위원회(2008-)에서는 위원장 6인 중에서 1인만이 임기를 온전히 마쳤다. 금융위원회에서는 역대 위원장 6인 중에서 임기를 다 채운 경우는 없었다. 원자력안전위원회(2011-)에서는 역대 위원장 3인 중에서 1인이 임기를 다 마쳤다. 전체적으로 합의제 규제기관의 위원 임기의 실제 현황은 공정거래위원회(56%), 방송통신위원회(46%) 및 원자력안전위원회(39%)에 비해서 금융위원회(23%)의 위원 구성의 안정성이 낮은 것으로 나타났으며, 상임위원 임기의 안정성은 방송통신위원회(46%), 공정거래위원회(41%), 원자력안전위원회(43%)에 비해 금융위원회(14%)가 크게 낮았다. 따라서 전체적으로 위원 임기의 안정성 측면에서는 금융위원회의 독립성이 다른 기관에 비해 낮다고 볼 수 있다.

[표 3-7] 독립성 보장 규정

위원회	독립성 근거 규정
방송통신위원회	<p><u>방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률</u> <u>제1조(목적)</u> 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p><u>제3조(위원회의 설치)</u> ① 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 방송통신위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보되, 다음 각 호의 사항에 대하여는 「정부조직법」 제18조를 적용하지 아니한다. 1. 제12조 제1호(통신규제의 기본계획에 관한 사항은 제외한다)부터 제15호까지, 제17호부터 제21호까지 및 제25호의 사항 2. 그 밖에 방송의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</p> <p><u>제7조(위원의 임기)</u> ① 위원의 임기는 3년으로 하되, 한 차례에 한정하여 연임할 수 있다. ② 위원의 결원이 생겼을 때에는 결원된 날부터 지체 없이 보궐위원을 임명하여야 하며, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p><u>제8조(신분보장 등)</u> ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우 2. 제10조의 결격사유에 해당하는 경우 3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우 4. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 ② 위원은 직무를 수행할 때 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다.</p>
공정거래위원회	<p><u>독점규제 및 공정거래에 관한 법률</u> <u>제35조(공정거래위원회의 설치)</u> ①이 법에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리소속하에 공정거래위원회를 둔다. ②공정거래위원회는 「정부조직법」 제2조(中央行政機關의 設置와 組織)의 규정에 의한 중앙행정기관으로서 그 소관사무를 수행한다.</p> <p><u>제39조(위원의 임기)</u> 공정거래위원회의 위원장, 부위원장 및 다른 위원의 임기는 3년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있다</p> <p><u>제40조(위원의 신분보장)</u> 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의</p>

	<p>사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 금고이상의 형의 선고를 받은 경우 2. 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우
금융위원회	<p><u>금융위원회의 설치 등에 관한 법률</u> 제3조(금융위원회의 설치 및 지위)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 금융정책, 외국환업무 취급기관의 건전성 감독 및 금융감독에 관한 업무를 수행하게 하기 위하여 국무총리 소속으로 금융위원회를 둔다. ② 금융위원회는 「정부조직법」 제2조에 따라 설치된 중앙행정기관으로서 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다. <p>제6조(위원의 임기 등) ① 위원장·부위원장과 제4조제1항제5호 및 제6호의 위원(이하 "임명직 위원"이라 한다)의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ② 임명직 위원에 결원이 생겼을 때에는 새로 임명하되 새로 임명된 위원의 임기는 임명된 날부터 기산(起算)한다. <p>제10조(위원의 신분보장 등) ① 임명직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 임기 전에 그 의사에 반하여 해임되지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제8조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 2. 심신의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 3. 이 법에 따른 직무상의 의무를 위반하여 금융위원회 위원으로서의 직무 수행이 부적당하게 된 경우 ② 위원이 제1항의 사유로 해임되는 경우 해임되기 전에 위원으로서 한 행위는 그 효력을 잃지 아니한다.
원자력위원회	<p><u>원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률</u> 제3조(위원회의 설치)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 원자력안전에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 원자력안전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다. 다만, 다음 각 호의 사항은 「정부조직법」 제18조를 적용하지 아니한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 제12조 제5호에 따른 원자력이용자의 허가·재허가·인가·승인·등록 및 취소 등에 관한 사항 2. 「한국원자력안전기술원법」 제9조 제4항 및 제11조 제2항에 따른 한국원자력안전기술원의 임원 선임 및 원장 임명에 관한 사항 3. 「원자력안전법」 제6조제5항에 따른 한국원자력통제기술원 임원 승인에 관한 사항 4. 그 밖에 원자력안전관리의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 <p>제7조(위원의 임기) ① 위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ② 위원이 결원되었을 때에는 새로 임명하거나 위촉하되, 그 임기는 임명 또는 위촉된 날부터 계산한다. <p>제8조(신분보장 등) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는</p>

	<p>그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우 2. 제10조의 결격사유에 해당하는 경우 3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우 4. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 <p>② 위원은 직무를 집행함에 있어 부당한 지시나 간섭을 받지 아니한다.</p> <p><u>원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령</u> <u>제2조(원자력안전관리의 독립성 보장)</u> 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이하 "법"이라 한다. 제3조제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「원자력안전법」 제3조에 따른 원자력안전종합계획의 수립에 관한 사항 2. 「원자력안전법」 제12조제3항, 제15조제2항, 제16조제2항(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제17조제1항, 제22조제2항(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제23조제2항, 제24조제1항, 제27조(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제28조제4항(같은 법 제34조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제32조, 제37조제2항, 제38조제1항, 제41조, 제42조제4항, 제47조제2항, 제48조, 제50조제2항, 제52조제3항, 제56조제2항, 제57조제1항, 제59조제2항, 제65조제2항, 제66조제1항, 제68조제2항, 제75조제2항, 제80조제2항, 제81조제1항, 제92조제2항, 제98조제1항·제3항 및 제104조제3항에 따른 명령에 관한 사항 3. 「원자력안전법」 제89조제1항에 따른 제한구역의 설정 및 같은 조 제2항에 따른 제한구역에서의 일반인의 출입 및 거주 제한 명령에 관한 사항
--	---

1.3. 준입법 기능

합의제 규제기관의 전문적 독립성이 하나의 원칙으로 성립하는 근거 중의 하나는 규제 규칙 제정(rule-making)의 준입법 기능이라고 볼 수 있다. 엄격한 권력 분립의 제도적 원칙에 의하면 입법권은 입법부에 있어야 하나 입법부가 법률에 의거하여 행정기관에 상세한 규칙을 제정하는 권한을 위임함으로써 행정기관이 전문적 독립성을 기반으로 준입법적 기능을 수행한다고 이해할 수 있다. 이는 의회가 규칙 제정의 권한을 위임함으로써 규제기관을 입법기능의 확장적 보조 수단으로 이용한다는 해석도 가능하다(Warren 1997). 이러한 준입법 기능은 규칙의 형성, 수정, 폐지와 같은 일련의 행정적 결정을 통해 수행되고 있으며 행정절차법과

개별 법령에 정해진 유사 절차에 따르고 있다. 행정기관에 의한 규칙 제정은 대상의 허용되거나 허용되지 않는 행위의 범위와 위반에 대한 미래의 처분을 미리 정한다는 의미에서 사전적(ex ante) 규제로 볼 수 있다.

우리나라 합의제 규제기관의 준입법 기능을 비교하기 위해 우선 소관 법령과 행정규칙을 대비해 볼 수 있다. 법령이 해당 기관의 정책영역에 대한 입법부의 활동을 보여주는 데 반해 행정규칙은 규제기관의 준입법 기능의 정도를 보여주는 지표라고 할 수 있다. [표 3-8]은 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 소관 법령과 행정규칙(규칙, 고시, 훈령, 예규 등)의 현황을 보여주고 있다. 우선 방송통신위원회의 소관 법령은 31개이고 행정규칙은 113개이다. 공정거래위원회의 경우 법령은 34개이고 행정규칙은 208개이다. 금융위원회의 소관 법령은 128개이고 행정규칙은 117개이다. 원자력안전위원회의 경우 소관 법령은 20개이고 행정규칙은 154개이다. [표 3-9]는 각 규제기관의 정책영역에서 2008년 이후 입법부의 법률 발의 및 가결 현황을 보여주고 있다. 방송통신위원회 관련 법률안의 발의는 126건이고 가결은 18건이었다. 공정거래위원회 관련 법률안의 발의는 301건이고 가결은 15건이었다. 금융위원회 관련 법률안의 발의는 983건이고 가결은 117건이었다. 원자력안전위원회 관련 법률안의 발의는 283건이고 가결은 43건이었다.

우선 해당 영역에 대한 입법부의 정책적 간여 정도는 법령의 수를 기준으로 방송통신, 공정거래, 원자력안전의 영역에 비해서 금융위원회의 영역에서 매우 높게 나타난다고 볼 수 있다. 이는 법률안의 발의 및 가결의 수를 기준으로 보아도 유사한 해석이 가능하다. 입법부의 법률 제·개정을 통한 규제 형성은 금융위원회 영역에서 가장 강했고 그 뒤를 이어 공정거래, 원자력안전, 방송통신의 순이었다. 다음으로 규제기관 자체의 준입법 기능의 수준은 행정규칙의 수를 기준으로 공정거래위원회가 가장 높았고, 원자력안전위원회가 그 다음이며, 금융위원회와 방송통신위원회가 상대적으로 낮게 나타났다. 마지막으로 법령의 위임에 의해 규제기관이 제정하는 규칙의 비율을 살펴보면 원자력안전위원회가 7.7, 공정거래위원회가 6.1, 방송통신위원회가 3.6, 금융위원회가 0.9의 순서로 나타났다. 우리나라 합의제 규제기관들이 평균적으로 각각 법령의 7.7배, 6.1배, 3.6배, 0.9배의 규칙을

제정하였다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 특히 금융규제의 영역에서 다른 규제영역에 비해서 규제기관의 준입법 기능보다는 입법부의 직접적인 법령 제·개정을 통한 정책결정이 훨씬 강하고 그만큼 규제기관의 기능적 독립성이 낮다는 것을 알 수 있다. 전체적으로 입법부의 법령 제·개정을 통한 직접적 정책 개입에 대비한 행정기관의 규칙 제정의 측면에서 우리나라 합의제 규제기관의 준입법 기능은 원자력안전위원회와 공정거래위원회가 가장 강한 것으로 보이고 그 다음으로 방송통신위원회가 중간 정도의 수준이고 금융위원회의 준입법 기능이 상대적으로 가장 약한 것으로 볼 수 있다.

[표 3-8] 법령 및 위임 행정규칙 현황

위원회	법령	행정규칙 (규칙, 고시, 훈령, 예규)	규칙-법령 비율
방송통신위원회	31	113	3.6
공정거래위원회	34	208	6.1
금융위원회	128	117	0.9
원자력안전위원회	20	154	7.7

자료: 법제처 국가법령정보센터

〈표 3-9〉 법률안 발의 및 가결 현황 (2008-현재)

위원회	발의	가결
방송통신위원회	126	18
공정거래위원회	301	15
금융위원회	983	117
원자력안전위원회	283	43

자료: 국회 의안정보시스템

1.4. 준사법 기능

합의제 규제기관의 전문적 독립성이 인정되는 또 하나의 근거는 규제 규칙의 위반을 제재하기 위한 재결(adjudication)의 준사법 기능이라고 볼 수 있다. 대상 영역에 대해 바람직한 규칙과 기준을 설정하는 규칙 제정의 준입법 기능이 주로 사전적(ex ante) 규제인데 반해 준사법 기능은 대상의 과거 규칙 위반을 조사하고 발각된 사안을 심의하여 적절한 제재를 가하는 과정으로 집행되는 사후적(ex post) 규제라는 점에서 구별된다. 이러한 규제기관의 집행은 행정처분으로 사법기관에 의한 법집행과 구분되지만 법집행에 비견할 수 있는 조사·심사·심결의 절차에 따라 이루어진다. 우리나라에서는 대상의 이익을 침해하는 제재적 성격의 행정처분은 반드시 규제기관에 국한되는 권한이라고 할 수는 없지만 규제의 개별 법령에 결정 및 집행 절차가 상세히 규정되어 있고 조사·심사자, 피심자, 심판자의 기능적 분화에 대한 논의가 활발하다는 점에서는 구분된다. 즉, 준사법적 재결의 특징은 규제의 시정명령과 제재처분의 공정성을 담보하기 위해 규제기관이 조사·심사와 심판의 기능을 모두 보유하고 있으나 내부적으로 기능적·조직적으로 분리하는 구조적 측면에서 이해될 수 있다. 이러한 기능적 분리의 원형이라 할 수 있는 미국의 독립규제기관에서는 조사·소추자 또는 최종결정권을 가진 규제위원회 위원과 분리되어 있는 독립인사청 소속의 행정법판사(Administrative Law Judges)에게 중립적 심판을 맡겨 재결을 진행하고 이를 1심 법원의 사법절차에 준한 것으로 간주하여 불복 소송은 연방항소법원에서 관할하도록 되어 있다.

우리나라 합의제 규제기관의 준사법 기능과 관련하여 대상에 대한 조사를 통해 규제 기준과 규칙의 위반 여부를 심사하고 시정명령, 과태료, 과징금 혹은 벌금, 고발 등의 제재를 처분하는 권한을 살펴볼 수 있다. 전체적으로 합의제 규제기관의 대상이 매우 상이함에도 불구하고 규제집행 권한의 종류는 큰 편차를 보이지 않는다. 방송통신위원회는 방송사업자와 방송광고사업자의 허가·승인 및 규제 위반에 대한 조사 및 제재 권한을 가지고 있다. 방송통신위원회의 심의 의결은 주의·경고, 시정명령, 과징금 등의 제재를 내릴 수 있다. 공정거래위원회는 시장지배·경제력집중 및 불공정 거래, 소비자 보호, 하도급·가맹사업·대리점·대규모

유통업에 대한 규제를 집행하기 위해 조사, 심사, 심의의 권한을 보유하고 있다. 공정거래위원회의 심의 의결은 경고, 과태료, 시정권고, 시정명령, 과징금 등 다양한 제재 처분을 내릴 수 있다. 금융위원회는 금융기관 감독 검사 제재, 금융기관 설립, 합병, 전환, 영업의 양수, 양도 및 경영의 검사·허가, 자본시장 관리 및 감독·감시, 금융소비자 보호 및 배상, 금융 외국환 기관의 건전성 감독 등의 권한이 있다. 금융위원회의 심의 의결은 금융기관에 대한 시정명령, 임원의 업무정지 명령, 징계 요구, 금융기관의 영업정지 명령, 과징금 등의 제재를 내릴 수 있다. 원자력안전위원회는 원자로, 핵연료주기사업, 방사성동위원소 및 방사선발생장치에 관한 조사, 허가, 시정조치 등에 관한 규제 권한을 가지고 있다. 원자력안전위원회는 핵물질과 원자로 및 원자력이용자에 대해 허가·재허가·인가·승인·등록의 취소, 안정성 검사 및 평가, 금지 위반에 대한 시정조치, 과징금 부과 등의 제재를 내릴 수 있다. 이와 같이 규제위원회의 집행 권한이 다양하게 부여되어 있다는 점에서 큰 편차가 없으나 공정거래위원회의 경우 다른 기관에 비해 전속고발의 권한이 부여되었다는 점에서는 차이를 보인다(정연주 2017).

이러한 시정명령과 제재처분의 규제조치들에 대한 심리·의결이 이루어지는 과정이 재결의 속성을 갖는지가 다음의 문제이다. 규제조치의 결정과 집행이 이루어지는 절차가 얼마나 사법절차와 유사한지를 기준으로 규제기관의 처분이 재결의 일종으로 수용될 수 있고 이러한 규제의 준사법적 기능에 대한 정치적 개입이 차단되어야 한다는 독립성의 근거가 된다고 할 수 있다. 우리나라의 규제위원회는 법률상 조사·심사·심리·의결의 기능을 모두 하나의 기관에 부여하는 통합모형으로 설치되고 있으나 내부적으로 그 기능이 분화되어 있어 조사·심사와 행정법판사의 심결 기능이 서로 분리되어 있는 미국의 독립규제기관의 형식을 취한다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 내부 기능의 분리가 설계되어 있는 방식은 기관 간에 차이를 보이고 있다. 우리나라 합의제 규제기관 중에서 사법 절차와 가장 유사한 심결 절차가 확립되어 있는 경우가 공정거래위원회로 평가된다. 여기에서는 공정거래위원회의 재결 절차를 우선 살펴보고 이를 기준으로 다른 규제기관의 심결 절차를 비교한다. 공정거래위원회의 심리·의결은 사실상 1심 법원의 판결에 준하는 효력을 갖는 것으로 이해된다. <독점규제 및 공정거래에 관한 법률>에서 공정거래위원회 심결에 대해 불복하여 제기된 행정소송은 2심인 서울고등법원의 전속관

할로 한다고 규정하여(제55조) 다른 규제기관의 경우와 구별된다. 다른 규제기관의 행정처분에 불복하여 제기한 행정소송은 일반적인 행정소송법의 절차에 따라 서울행정법원이나 지방법원의 1심부터 시작하여 3심제로 진행된다.

[그림 3-5]는 공정거래위원회의 조사·심사·심리·의결 절차를 보여주고 있다. 공정거래위원회의 심결 과정은 사법절차와 유사하게 검사의 역할을 하는 심사관, 피심인, 판사의 역할을 하는 공정거래위원회 전원회의 혹은 소회의 의장의 3면 구조를 기반으로 하는 대심주의를 따른다고 평가된다(신현운 2003). 여기에서 공정거래위원회의 심결 과정을 다른 기관과 구분할 수 있는 특징은 공정한 심판관으로서 공정거래위원회 전원회의 혹은 소회의 의장의 역할이 공정거래위원회 사무처의 심사관의 역할과 구분된다는 것이다. 공정거래위원회가 대상에 규제의 제재 처분을 내리기 위한 목적으로 조사·심사·심결을 모두 주도하는 직권주의가 아니라 심판관이 처분을 둘러싸고 대립하는 심사관과 피심인의 주장을 공평하게 듣고 심리를 진행하는 대심주의 구조를 갖는다는 점에서 사법절차의 구조가 적용되고 있다.

방송통신위원회의 심결도 조사·심사·심리·의결의 절차에 따라 진행되도록 규정되어 있다. 사무처 소속 공무원이 조사관으로 조사보고서를 해당 국장에게 제출하면 이를 근거로 시정조치안을 작성하여 위원회에 제출하게 된다. 위원회는 시정조치안에 대해 피심인의 의견청취절차를 거치게 된다. 방송통신위원회의 심의·의결 절차는 공정거래위원회와 달리 위원회가 국장의 시정조치를 중심으로 피심인의 의견을 청취하면서 심결을 진행하는 직권주의에 따른다고 평가된다(이희정 2010). 즉, 방송통신위원회 공무원과 피심인 간의 대립적 구도가 형성되지 않고 사무처의 보좌를 받는 위원회가 피심인을 대하는 2면적 구조에서 심결이 이루어진다. 금융위원회의 경우 시정명령과 제재 처분의 집행을 금융감독원에 맡기고 중대한 사안에 대해서만 직접 처분하는 위임형이라 할 수 있다. 금융위원회와 금융감독원의 조사·제재·심결의 절차에서도 조사·심사와 심결의 기능이 분리된 준사법적 재결의 구조가 도입되어 있지는 않다. 금융위원회가 일부 독자적인 조사·심사 기능을 유지하고 대부분의 조사·제재에 관한 1차적 권한을 금융감독원에 위임하고 금융감독원의 제재에 관한 보고 사항에 대해 심결하는 과정으로 진행된

다. 이때 금융감독원이 금융위원회에 제재 처분의 사항을 보고하기 전에 제제심의 위원회를 거치도록 되어 있으나 이는 금융감독원장을 위한 자문위원회로서 그 결정이 구속력을 갖는 것은 아니다. 따라서 방송통신위원회와 유사하게 금융위원회의 경우에도 행정처분에 관한 피심자의 진술 혹은 서면을 통한 의견청취의 절차가 있을 뿐 조사·심사자와 피심자의 대립구조에서 독립적인 심판자에 의한 심리를 진행하는 방식은 아니라고 할 수 있다. 원자력안전위원회의 경우 조사 및 처분과 관련된 심결 절차에 대한 규정이 상대적으로 미비하다. 위원회의 심리·의결에서 필요하다고 인정한 때에 관계자 혹은 대리인이 참석하여 참고의견을 진술하거나 자료를 제출할 수 있다는 행정규칙의 규정만이 있다. 따라서 원자력안전위원회의 심리·의결은 다른 규제위원회에 비하여 재결의 절차에 준하는 피심자의 참여와 중립적 심판에 관한 규정이 미비한 것으로 보인다.

[그림 3-5] 공정거래위원회 심결 절차

<조사> --->	<심사> ---->	<배당> ---->	<의견청취절차> ---->	<심리> ---->
조사공무원	심사관	위원장	주심위원 소회의 의장	전원회의 의장 소회의 의장
인지 신고 출석요구 자료제출 명령·영치 현장조사·자료제출요구·영치	심사보고서		피심인 의견청취절차	심사관/피심인 출석 인정신문 대리인, 참고인, 감정인 모두절차 석명, 질문 증거조사 심사관 의견 진술 피심인 의견 진술
---->	<의결> 무혐의 종결처리 심의중지 경고 시정권고 시정명령 등 의결: 시정명령, 과징금납부명령, 과태료납부명령 고발 등 결정: 고발, 자격제한요청, 영업정지요청			

자료: 저자 작성; <공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙> 참조.

2 합의제 규제기관의 민주적 책임성

2.1. 위원회 구성의 대표성

합의제 규제기관의 위원회 구성의 대표성에 관한 규정은 기관 간에 큰 편차를 보인다. 우선 위원회 구성권한을 중심으로 살펴볼 수 있다. <표 10>은 합의제 규제기관의 구성에 관한 권한이 어떻게 행정부와 입법부에 분포되어 있는지를 보여 준다. 방송통신위원회의 구성과 관련하여 대통령은 위원장과 위원 1인을 지명하여 임명할 수 있고 국회는 3인을 추천할 수 있다. 국회의 추천권은 다시 정당을 기준으로 여당 1인과 야당 2인으로 나뉘어져 있다. 공정거래위원회의 경우 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 다른 위원 7인은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 국회의 추천권은 없다. 금융위원회의 경우 위원장은 국무총리의 제청, 부위원장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 당연직 4인을 제외한 다른 위원은 위원장이 2인을 추천하고 대한상공회의소가 1인을 추천할 수 있다. 국회의 추천권은 없다. 원자력안전위원회의 경우 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 상임 1인을 포함한 다른 위원 4인은 위원장의 제청으로 대통령이 임명 혹은 위촉한다. 나머지 비상임 위원 4인은 국회에서 추천한다. 위원회 구성에 대한 국회의 권한을 추천을 중심으로 평가하면 방송통신위원회의 전체 위원 5인 중 3인에 대해 여야 정당에 배분된 추천권을 행사하고 있고, 그 다음으로 원자력안전위원회의 전체 위원 9인 중 비상임 4인에 대해 추천권을 행사하고 있으며, 공정거래위원회와 금융위원회의 구성에 대해서는 추천권이 배분되어 있지 않다. 따라서 국회에 배분된 권한을 기준으로 합의제 규제기관의 구성적 대표성은 방송통신위원회가 가장 높고, 그 다음으로 원자력안전위원회가 중간 수준이며, 공정거래위원회와 금융위원회가 낮은 수준이라고 할 수 있다.

[표 3-10] 합의제 규제기관 구성 권한 분포

	대통령 지명·제청임명	제청	추천	정당	총원
방송통신위원회	위원장 위원(1)		국회 3	여 1 야 2	상임 5
공정거래위원회	위원장 부위원장 위원(7)	총리 2 위원장 7			상임 5 비상임 4
금융위원회	위원장 부위원장	총리 1 위원장 1	위원장 2 대한상의 1		상임 8 비상임 1
원자력안전위원회	위원장 위원(4)	총리 1 위원장 4	국회 4		상임 2 비상임 7

자료: 저자 작성; 개별 근거 법령 참조.

다음으로 위원회로 구성된 합의제 규제기관에서 사회적 대표의 다양성의 측면에서 살펴볼 수 있다. 사회적 다양성이라는 기준으로 볼 때 관련 규정은 기관 간에 큰 편차를 보인다고 할 수 있다. 우선 원자력위원회의 경우 위원은 원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 관련 인사가 “고루 포함되어야 한다”고 규정되어 있어 사회적 대표의 다양성이 가장 분명하게 명문화되어 있다고 할 수 있다. 다음으로 방송통신위원회의 경우 비록 상임위원 5인으로 규모는 작으나 위원의 기준이 방송학·언론학·전자공학·통신공학·법률학·경제학·경영학·행정학 그 밖에 방송·언론 및 정보통신 관련 분야의 전문가로 다양하게 규정되어 있다. 반면 공정거래위원회의 경우 위원의 기준이 법률·경영·소비자 관련 분야의 전문가로 좁게 규정되어 있다. 금융위원회의 경우에는 전체 9인 중에 4인이 금융관련 기관의 당연직이고 금융 전문가와 경제계 대표로 한정되어 있어 사회적 대표의 다양성은 낮다고 할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 합의제 규제기관 위원의 출신 배경에서도 확인되었던 바이다. 즉, 원자력안전위원회는 매우 다양한 분야의 출신으로 구성되어 있고 방송통신위원회는 언론과 정치 분야의 출신으로 구성되어 있는데 비해서 공정거래위원회는 관료와 전문가 집단, 금융위원회는 관료 출신의 동질적 집단 출신을 중심으로 구성되고 있다.

2.2. 입법 통제

규제기관에 대한 입법부의 통제는 규제의 준입법 기능에 대한 견제로 정당화될 수 있고 인사, 예산, 감사 등 다양한 기제를 통해 이루어진다. 우리나라 합의제 규제기관에 대한 예산·결산 심사와 국정감사 등의 주기적이고 정례화된 절차에 따른 입법의 통제는 공통적으로 큰 편차없이 이루어지고 있다. 그러나 <표 3-11>과 <표 3-14>에 정리되어 있는 바와 같이 합의제 규제기관 간에 편차를 보이는 입법부 통제의 절차도 존재한다. 우선 국회 인사청문의 실시 대상 여부이다. 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회의 위원장은 모두 중앙행정기관의 장관급으로서 국회의 인사청문 대상으로 규정되어 있다. 그러나 원자력안전위원회의 위원장은 차관급으로 인사청문의 대상이 아니다. 다음으로 국회출석 의무 조항이다. 국회의 요구가 있을 때 합의제 규제기관의 대표는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 대부분 출석하고 있다. 그러나 모든 위원장들에게 국회출석의 의무가 명시적으로 규정되어 있지는 않다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 위원장은 국회의 요구에 따라 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다는 명시적 규정이 있다. 반면 공정거래위원회와 금융위원회에 대해서는 위원장의 국회출석 의무가 규정되어 있지는 않다. 또한 합의제 규제기관의 위원장에 대한 국회탄핵 규정에도 차이가 있다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 위원장은 업무를 직무수행 중에 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회가 탄핵을 소추할 수 있다고 규정되어 있다. 반면 공정거래위원회와 금융위원회의 경우에는 국회 탄핵 소추의 대상이 아니다. 전체적으로 방송통신위원회에 대해서는 인사 청문, 국회 출석 의무, 국회 탄핵 소추의 입법부 통제가 모두 명시되어 있고 원자력안전위원회에 대해서는 국회 출석 의무와 탄핵 소추가 규정되어 있으며 공정거래위원회와 금융위원회에 대해서는 인사 청문만이 규정되어 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 위원 임명을 위해 국회에 배분된 추천권도 방송통신위원회와 원자력안전위원회에 대해서만 규정되어 있고 공정거래위원회와 금융위원회 위원에 대해서는 국회의 추천권이 없다. 따라서 공식 규정에서는 방송통신위원회와 원자력안전위원회에 대한 입법부의 통제가 공정거래위원회와 금융위원회에 비해 더욱 강하게 규정되어 있다고 볼 수 있다.

[표 3-11] 입법부 통제 기제

	인사 청문	국회 출석 의무	국회 탄핵 소추
방송통신위원회	0	0	0
공정거래위원회	0		
금융위원회	0		
원자력안전위원회		0	0

자료: 저자 작성; 개별 근거 법령 참조.

다음으로 입법부가 법률의 제·개정을 통하여 규제기관의 소관 사무에 대한 결정을 내려 개입하는 입법적 통제(statutory control)을 살펴볼 수 있다. 이와 관련해서는 규제기관의 준입법 기능에 대한 비교 분석에서 이미 일부 다룬 바 있다. [표 3-12]는 위원회 소관 법령과 행정규칙의 현황을 보여준다. 우선 법령의 수를 기준으로 입법부의 입법 통제는 금융위원회의 규제 영역이 방송통신, 공정거래, 원자력안전의 영역에 비해서 월등하게 강하다고 볼 수 있다. 또한 규제기관의 행정규칙 대비 법령 비율을 기준으로 비교했을 때 금융위원회가 1.09로 다른 기관에 비해 큰 차이로 높았다. 이 비율은 방송통신위원회 0.27, 공정거래위원회 0.16, 원자력안전위원회 0.13의 순으로 나타났다.

[표 3-13]은 2008년 이후 규제기관의 소관 법률안 발의 및 가결 현황을 보여준다. 이미 앞에서 일부 살펴본 바와 같이 법률안의 발의는 금융규제 영역에서 월등히 높은 빈도를 보였고 공정거래 규제와 원자력안전 규제 영역에서 중간 수준이었으며 방송통신 규제 영역에서 가장 낮은 빈도를 보였다. 가결된 법안의 빈도도 금융 규제 영역에서 가장 높았고 원자력안전 규제 영역에서 중간 수준이었으며 방송통신과 공정거래 규제 영역에서 상대적으로 낮았다. 이중에서 정부 발의의 빈도를 살펴보면 절대 다수의 법률안이 입법부에 의해 발의된 것이라는 것을 알 수 있다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 합의제 규제기관에 대한 입법 통제의 강도는 금융규제 영역에서 다른 영역에 비해 크게 높게 나타난다고 평가할 수 있다.

[표 3-12] 위원회 소관 법령 및 위임 행정규칙 현황

위원회	법령	행정규칙 (규칙, 고시, 훈령, 예규)	법령-규칙 비율
방송통신위원회	31	113	0.27
공정거래위원회	34	208	0.16
금융위원회	128	117	1.09
원자력안전위원회	20	154	0.13

자료: 법제처 국가법령정보센터

[표 3-13] 위원회 소관 법률안 발의 및 가결 현황 (2008-현재)

위원회	전체 발의	정부 발의	전체 가결
방송통신위원회	126	3	18
공정거래위원회	301	8	15
금융위원회	983	66	117
원자력안전위원회	283	16	43

자료: 국회 의안정보시스템

[표 3-14] 입법부 통제 규정

위원회	입법부 통제 규정
방송통신위원회	<p><u>방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률</u> 제6조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관사무를 통할한다.</p> <p>② 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다.</p> <p>③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.</p> <p>④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장과 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다.</p> <p>⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.</p>
공정거래위원회	<p><u>독점규제 및 공정거래에 관한 법률</u> 제38조(위원장) ① 위원장은 공정거래위원회를 대표한다.</p> <p>② 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.</p> <p>③ 위원장이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 선임상임위원순으로 그 직무를 대행한다.</p>

<p>금융위원회</p>	<p><u>금융위원회의 설치 등에 관한 법률</u> <u>제4조(금융위원회의 구성)</u> ⑥ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.</p> <p><u>제5조(위원장)</u> ① 위원장은 금융위원회를 대표하며, 금융위원회의 회의를 주재하고 사무를 총괄한다. ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 위원장의 직무를 대행하며, 위원장·부위원장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 금융위원회가 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다.</p>
<p>원자력위원회</p>	<p><u>원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률</u> <u>제6조(위원장)</u> ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 소관 사무를 총괄한다. ② 위원장은 필요한 경우에는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다. ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. ④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 상임위원인 위원이 그 직무를 대행하고, 상임위원이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회가 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다. ⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행함에 있어 헌법이나 법률을 위반한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.</p>

2.3. 사법 통제

규제기관에 의한 재결(adjudication)의 준사법적 기능은 전문적 독립성을 정당화하는 근거이기도 하나 동시에 사법 통제(judiciary control)의 근거이기도 하다. 행정처분의 적법성에 대한 사법적 심사는 규제기관에 대한 사법 통제의 골간을 이룬다. 우리나라의 규제체계에서 처분에 대한 불복은 일차적으로 규제기관에 이의 혹은 재의를 요구함으로써 이루어지고 그 다음으로는 행정심판 혹은 행정소송의 절차에 따라 이루어진다. 우선 행정심판과 관련해서는 방송통신위원회의 경우 자체 행정심판위원회를 설치하여 운영하고 있고 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회는 중앙행정심판위원회에서 관장하고 있다. <표 3-15>는 우리나라 행정심판의 접수 및 재결 현황을 보여주고 있다. 매년 약 25,000여건의 행정심판 재결이 이루어지고 있으며 이중에서 인용율은 16%을 상회하는 수준이다. 독립적인 행정법판사(Administrative Law Judges) 제도를 통해 기관 내에서 재결이 이루어지고 이에 대한 불복은 연방항소심에서 관할하는 미국과 달리 우리나라에서는 행정법판사 제도가 없는 대신 조직적으로 분리된 별도의 행정심판기구에서 관할하는 방식으로 보완하고 있는 것으로 볼 수 있다(정남철 외 2017). 이러한 행정심판 기구의 분리에 기반을 둔 외부 통제의 수준은 중앙행정심판위원회에서 관할하고 있는 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 경우가 자체적으로 행정심판위원회를 설치 운영하고 있는 방송통신위원회에 비해 더욱 높다고 할 수 있다.

[표 3-15] 행정심판 현황

연도	접수	심리·의결				인용율	취하 이송
		계	인용	기각	각하		
2014	25,301	25,270	4,131	19,164	1,975	16.30	1,068
2015	24,425	24,947	3,933	18,627	2,387	17.40	1,433
2016	26,730	26,080	3,901	19,315	2,864	16.80	1,699
2017	27,918	25,775	3,584	19,105	3,086	15.80	1,307
2018	23,043	25,153	3,814	18,928	2,411	16.80	1,401
2019	24,076	21,534	1,567	14,166	5,801	10.00	1,271

자료: 국민권익위원회, 행정심판통계.

규제기관의 재결 기능에 대한 사법 통제는 행정소송을 통한 법원의 판단으로 이루어진다. [표 3-16]은 우리나라 합의제 규제기관 소관 업무와 관련한 재판의 현황을 보여주고 있다. 규제기관의 소관 법령과 관련된 법원 판결을 비교하면 금융규제의 영역에서 22,347건으로 월등히 높은 빈도를 보이고 있다. 그 다음으로 공정거래 규제의 영역에서 1,649건의 빈도를 보이고 방송통신 규제의 영역에서 508건의 빈도를 보이고 있다. 원자력안전 규제 영역에서는 3건의 매우 낮은 빈도를 보이고 있다. 헌법재판소의 판결도 금융 규제 영역에서 1,112건으로 매우 높은 빈도를 보였고, 그 다음으로 방송통신 규제 영역 124건, 공정거래 규제 영역 64건, 원자력안전 규제 영역 8건의 순이었다. 종합적으로 우리나라 합의제 규제기관의 재결에 대한 사법적 통제는 금융위원회에 대해 가장 높은 수준이고 공정거래위원회와 방송통신위원회에 대해 중간 수준이며 원자력안전위원회에 대해 가장 낮은 수준이라고 볼 수 있다.

[표 3-16] 합의제 규제기관 사법 판결

위원회	법원	헌법재판소
방송통신위원회	508	124
공정거래위원회	1,649	64
금융위원회	22,347	1,112
원자력안전위원회	3	8

자료: 법제처 국가법령정보센터

2.4. 합의제 의사결정의 절차

합의제 규제기관의 의사결정이 위원들의 수평적인 상호작용을 통해 이루어지는 정도를 통해 계서제에 기반을 둔 독임제 기관과 달리 다양한 관점과 이해를 대표할 수 있는 위원회 조직의 운영에 대해 평가할 수 있다. 이에 관해서는 합의제 규제기관을 구성하는 위원들의 권한이 균등하게 배분되어 각자 독자적인 판단을 기초로 동등한 입장에서 집합적 의사결정(collective decision)에 수평적으로 참여할 수 있는지를 다양한 차원에서 살펴볼 수 있다. 우선 규제기관을 구성하는 위원들

의 수평적 관계의 정도를 드러내는 지표로서 위원장이 기관 구성에 관해 행사할 수 있는 권한을 비교해보자 한다. [표 3-17]에는 합의제 규제기관 위원 임명에 대한 위원장의 권한이 정리되어 있다. 공정거래위원회 위원의 임명과 관련하여 법규에 의해 명시된 위원장의 권한은 상당하다. 공정거래위원회 위원장은 전체 9인의 위원 중에 총리가 제청하는 본인과 부위원장을 제외하고 나머지 모든 상임위원 3인과 비상임위원 4인의 임명을 제청할 수 있도록 규정되어 있어 상당한 영향을 미칠 수 있다. 금융위원회의 경우에도 위원장은 전체 9인의 위원 중에 총리가 제청하는 본인과 당연직 4인을 제외하고 정무직인 부위원장의 임명을 제청할 뿐만 아니라 2인인 상임위원 모두를 추천할 수 있도록 규정되어 있다. 더구나 앞에서 살펴본 바와 같이 공정거래위원회와 금융위원회 위원의 임명에 대한 제청 및 추천에 국회는 권한을 행사하지 못한다는 점을 감안할 때 이들 기관 위원장의 권한은 매우 크다고 할 수 있다. 원자력안전위원회의 경우에도 위원장은 전체 9인 중에 총리가 제청하는 본인을 제외하고 1인의 상임위원과 비상임위원 3인의 임명을 제청할 수 있다. 국회도 비상임위원 4인에 대한 추천권이 있다는 점을 감안할 때 원자력안전위원회 위원 구성에 관한 위원장의 권한도 상당하다고 볼 수 있다. 반면 방송통신위원회의 경우에는 상임으로만 구성되어 있는 위원의 구성과 관련하여 대통령의 지명으로 임명되는 위원장이 다른 위원의 임명을 제청이나 추천할 수 있는 법규의 권한이 전혀 없다. 전체적으로 기관 구성에 관한 위원장의 권한을 기준으로 합의제 규제기관의 수평성은 방송통신위원회에서 가장 높게 나타났고 원자력안전위원회에서 중간 수준이며 공정거래위원회와 금융위원회에서 가장 낮게 나타났다.

[표 3-17] 위원장의 기관 구성 권한

위원회	정무직	고위공무원단	비상임
방송통신위원회	위원장(대통령) 상임(대통령 1) 상임(국회 3)		
공정거래위원회	위원장(총리) 부위원장(총리)	상임(위원장 3)	비상임(위원장 4)
금융위원회(당연직 4인 제외)	위원장(총리) 부위원장(위원장)	상임(위원장 2)	비상임(상의 1)
원자력안전위원회	위원장(총리)	상임(위원장 1) *사무처장 겸임	비상임(국회 4) 비상임(위원장 3)

자료: 저자 작성; 개별 근거 법령 참조.

합의제 규제기관의 회의 소집과 의안 제의 등 의사진행에서 위원들의 수평성을 검토할 수 있다. [표 3-18]은 기관의 의사 진행과 관련된 규정을 보여주고 있다. 먼저 회의 소집의 권한은 기관 사이에 편차를 보인다. 공정거래위원회에서 회의 소집에 관해 별도로 규정은 없고 긴급 상황에서 위원장이 즉시 소집할 수 있다는 규정은 있다. 그러나 공정거래위원회에서 위원장은 개별 심의를 대부분 담당하는 소회의의 의장을 지정하고 위원을 배정하거나 변경할 수 있으므로 상당한 권한을 행사한다고 볼 수 있다. 방송통신위원회에서 회의는 위원장 단독 혹은 위원 2인 이상의 요청에 의해 소집된다. 금융위원회에서 회의는 위원장 단독 혹은 위원 3명 이상의 요구에 의해 소집된다. 원자력안전위원회에서 회의는 위원장 단독 혹은 위원 2명 이상의 요구에 의해 소집된다. 따라서 복수의 위원이 회의 소집을 위원장에게 요청 혹은 요구할 수 있는 다른 위원회에 비해 공정거래위원회에서는 위원장에게 회의 소집의 권한이 집중된 것으로 나타난다. 다음 회의에서 다룰 의안을 제의할 수 있는 권한을 살펴볼 수 있다. 금융위원회에서 위원 3명 이상의 찬성 혹은 위원장 단독으로 의안을 제의할 수 있다. 반면 방송통신위원회와 원자력안전위원회에서 위원은 의안을 제의할 수 있고 위원장과 다른 위원들 간에 제의권의 차이가 없다. 공정거래위원회에서는 의안 제의권에 대한 규정이 별도로 있지 않다. 따라서 의안 제의권은 방송통신위원회와 원자력안전위원회에서 균등하게 배분되어 있고 그 다음으로 금융위원회에서 위원장과 위원들 간에 다소 불균등하게 배분되어 있으며 공정거래위원회에서는 위원들의 의안 제의권이 법규로 보장되어 있지 않다.

합의제 규제기관의 의결 기준도 위원의 수평적 권한을 평가하는 중요한 지표이다. 이론적으로 집합결정에서 모든 구성원의 권한을 균등하게 하는 방법은 완전 합의제로서 모든 위원에게 거부권을 보장하는 것이다. 그 다음으로는 소수의 거부권을 보장하는 방법으로서 거대다수제가 있고 다수 의견을 존중하는 방법으로 단순다수제가 있다고 할 수 있다. [표 3-18]에서 확인할 수 있는 바와 같이 합의제 규제기관에는 다양한 의결 기준이 채택되어 있다. 먼저 방송통신위원회의 의결 기준은 전체 5인 중 재적 과반수인 3인 이상의 찬성이다. 공정거래위원회의 경우에는 전원회의와 소회의의 의결 정족수가 달리 정해져 있다. 전원회의에서는 9인 중

재적 과반수인 5인 이상의 찬성으로 의결되고 소회의에서는 3인 전원의 출석과 찬성으로 의결된다. 금융위원회의 의결 기준은 전체 9인 중 재적 과반인 5인 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성이다. 금융위원회의 경우 산술적으로 9인 중 3인의 찬성으로도 의결이 가능하다. 원자력안전위원회의 의결 기준은 재적 과반수의 찬성이나 표결 이전에 이의의 유무를 물어 이의가 있을 경우에는 출석위원 3분의 2 이상의 동의가 있어야 표결에 부칠 수 있다고 규정되어 있다. 전체적으로 합의제 기관의 의결 기준을 중심으로 볼 때 원자력안전위원회가 완전합의제, 거대다수제 및 단순다수제를 혼용하고 있어 위원 의결권이 크게 보장되고 있고 방송통신위원회의 경우에는 단순다수제이나 소수의 총원으로 인해 실질적으로 5분의 3 거대다수제에 가까워 위원 의결권이 크다고 볼 수 있다. 공정거래위원회에서는 소회의의 완전합의제와 전원회의의 단순다수제를 혼용하고 있는데 소회의 의결이 대부분 최종이므로 다른 위원 의결권은 그 만큼 제한되는 효과를 갖는다. 마지막으로 금융위원회는 단순다수제이나 재적 과반 기준보다 낮으므로 개별 위원 의결권이 가장 작은 것으로 나타났다.

[표 3-18] 위원회 의사결정 절차

위원회	법령 및 규칙	비고
방송통신위원회	<p><u>방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제13조(회의)</u> ① 위원회의 회의는 2인 이상의 위원의 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다.</p> <p>② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>③ 위원은 의안을 제의할 수 있다.</p> <p><u>방송통신위원회 회의운영에 관한 규칙 제4조(의결정족수)</u></p>	<p>재적 과반수</p> <p>위원 제의</p>
공정거래위원회	<p><u>독점규제 및 공정거래에 관한 법률 37조의2(회의의 구분)</u> 공정거래위원회의 회의는 위원전원으로 구성하는 회의(이하 "全員會議"라 한다)와 상임위원 1인을 포함한 위원 3인으로 구성하는 회의(이하 "小會議"라 한다)로 구분한다.</p> <p><u>제42조(회의의사 및 의결정족수)</u> ① 전원회의의 의사는 위원장이 주재하며 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>② 소회의의 의사는 상임위원이 주재하며 구성위원 전원의 출석</p>	<p>전원회의 재적 과반수</p> <p>소회의 전원 출석 찬성</p> <p>주심위원 회부</p>

	<p>과 출석위원 전원의 찬성으로 의결한다.</p> <p><u>독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 제49조(소회의의 구성)</u> ①법 제37조의2(회의의 구분)에 따라 공정거래위원회에 5개 이내의 소회의를 둔다.</p> <p>②공정거래위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 각 소회의의 구성위원을 지정하고 필요한 경우에는 구성위원을 변경할 수 있다.</p> <p>③위원장은 각 소회의의 구성위원에게 특정사건에 대하여 법 제44조(위원의 제척·기피·회피)의 규정에 의한 제척·기피·회피에 해당되는 사유가 있는 경우에는 당해 사건을 다른 소회의에서 심의하도록 하거나 당해 사건에 한하여 다른 소회의의 위원을 그 소회의의 위원으로 지정할 수 있다.</p> <p><u>제50조(소회의의 업무분장)</u> 위원장은 각 소회의의 분장업무를 지정하고 필요한 경우에는 분장업무를 변경할 수 있다.</p> <p><u>공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙 제30조(주심위원의 지정 및 임무등)</u> ① 전원회의의 의장은 심사보고서를 제출받은 경우 상임위원 1인을 당해 사건의 주심위원으로 지정한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의해 지정된 주심위원 및 소회의 의장은 사건의 심의부의 가능여부를 사전 검토하고 미비점 발견시 담당 심사관에게 보완하도록 지시할 수 있다.</p> <p>③ 전원회의의 경우 심의부의 일자는 주심위원이 직접 또는 간사를 통해 의장과 협의하여 결정한다.</p>	
금융위원회	<p><u>금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제11조(회의 등)</u> ① 금융위원회의 회의는 3명 이상의 위원이 요구할 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다.</p> <p>② 금융위원회의 회의는 그 의결방법에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>③ 금융위원회 위원은 3명 이상의 찬성으로 의안(議案)을 제의할 수 있다. 다만, 위원장은 단독으로 의안을 제의할 수 있다.</p> <p><u>금융위원회 운영규칙 제6조(회의의 소집), 제7조(의안의 제안등), 제7조의2(금융감독원장의 안전상정요청), 제8조(의결)</u></p>	재적 과반수 출석 출석 과반수 찬성 위원 3인 제의
원자력안전위원회	<p><u>원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제13조(회의)</u> ① 위원회의 회의는 2명 이상의 위원의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다. ② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 위원은 의안을 제의할 수 있다.</p>	재적 과반수 조건부 3/2 위원 제의

	<p><u>원자력안전위원회 회의 운영에 관한 규칙</u> <u>제10조(위원회 안건 의결)</u> ① 위원장은 제7조제2항의 심의·의결안건에 대한 이의의 유무를 물어서 이의가 없다고 인정한 때에는 다음 각 호의 방법으로 의결되었음을 선포할 수 있다. 그러나 이의가 있을 때에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 원안의결 : 상정안건을 수정 없이 원안으로 의결하는 경우 2. 수정의결 : 상정안건의 일부 내용을 회의 중에 직접 수정한 후 의결하는 경우 3. 조정 후 의결 : 안건을 상정한 기관으로 하여금 위원들의 심의의견에 대하여 추가 검토하여 안건을 보완하는 것을 전제로 의결하는 경우 4. 재상정 : 안건 내용에 대해 위원간의 이견이 크고 쟁점이 쉽게 조정되지 못하여 추가적 검토와 협의·조정이 필요한 경우 <p>② 제1항 단서의 경우 표결을 통해 제1항 각 호의 방법으로 의결되었음을 선포할 수 있다. 단, 이 경우 출석위원 3분의 2 이상의 동의를 있어야만 표결에 부칠 수 있다.</p>	
--	---	--

우리나라 합의제 규제기관인의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 다양한 지표를 통해 분석하였다. 여기에서는 지금까지의 분석을 토대로 종합적으로 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 전문적 독립성과 민주적 책임성에 대해 상-중-하의 정성적 평가로 정리하고자 한다. 이러한 종합 평가는 [표 3-19]과 [그림 3-6]에 정리되어 있다.

1 전문적 독립성

먼저 전문적 독립성의 차원에서 전문성, 독립성, 준입법 및 준사법의 기능에 대한 평가는 다음과 같다. 먼저 전문성을 위한 위원의 자격규정은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 상, 금융거래위원회: 중, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 전문성을 보충하기 위한 전문위원회 구성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융거래위원회: 중, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 임용된 위원의 전문성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융거래위원회: 중, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 따라서 전문성의 하위 차원에서 방송통신위원회=공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 순으로 평가된다.

독립성의 규정은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가된다. 신분 보장은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 임기 보장은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가된다. 임명된 위원의 임기 안정성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상,

금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 상임위원 임기의 안정성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 따라서 독립성의 하위 차원에서 원자력안전위원회=방송통신위원회=공정거래위원회, 금융위원회의 순으로 평가된다.

준입법 기능과 관련하여 입법부의 법률 제정 유보는 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 규제기관의 행정규칙 제정은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 준사법 기능과 관련하여 규제기관의 명령·제재 권한은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 상으로 편차가 없었다. 규제기관의 재결 절차는 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 따라서 준입법 및 준사법 기능의 하위 차원에서 공정거래위원회=방송통신위원회, 원자력안전위원회, 금융위원회의 순으로 평가된다.

2 민주적 책임성

다음으로 민주적 책임성의 차원에서 대표성, 입법 및 사법 통제, 합의제에 대한 평가는 아래와 같다. 우선 기관 구성의 대표성을 위한 국회의 권한 배분은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 사회적 대표성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 따라서 대표성의 하위 차원에서는 방송통신위원회, 공정거래위원회=원자력안전위원회, 금융위원회의 순으로 평가된다.

합의제 규제기관에 대한 입법부 통제의 인사청문, 국회출석, 탄핵의 지표에서는 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 법률 제정을 통한 입법적 통제는 방송통신위원회: 중, 공정거래위

원회: 중, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 다음으로 사법 통제와 관련하여 행정심판의 분리는 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 상, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 행정소송을 통한 사법 통제는 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 상, 원자력안전위원회: 하로 평가되었다. 따라서 입법 및 사법 통제의 차원에서 금융위원회, 방송통신위원회=공정거래위원회=원자력안전위원회의 순으로 평가된다.

합의제 운영과 관련하여 위원 임명에 대한 영향의 균등성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 회의 소집 권한의 균등성은 방송통신위원회: 중, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 중으로 평가되었다. 의안의 제의권 분배의 균등성은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 하, 금융위원회: 중, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 합의제 의결 기준은 방송통신위원회: 상, 공정거래위원회: 중, 금융위원회: 하, 원자력안전위원회: 상으로 평가되었다. 따라서 합의제 운영의 하위 차원에서 방송통신위원회=원자력안전위원회, 금융위원회=공정거래위원회의 순으로 평가된다.

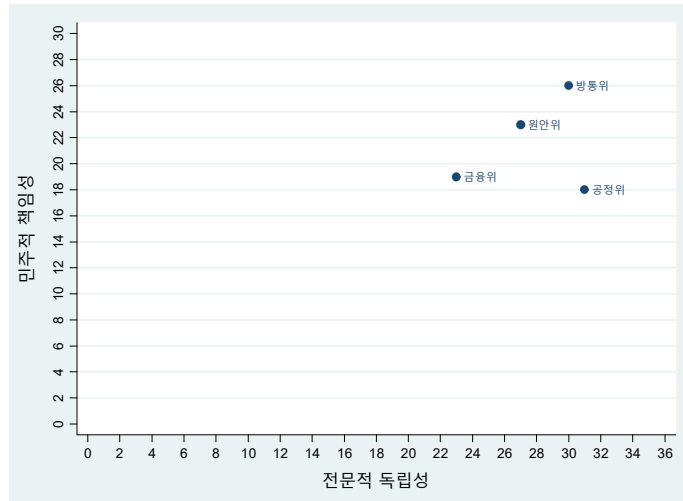
3 종합

[그림 3-6]은 위 분석의 상, 중, 하를 각각 3, 2, 1점으로 단순 환산하여 전문적 독립성과 민주적 책임성의 차원에서 취합한 점수를 바탕으로 합의제 규제기관의 위치를 도식화한 것이다. 가로축의 전문적 독립성의 총점은 36점이고 세로축의 민주적 책임성 총점은 30점이다. 전문적 독립성-민주적 책임성의 2차원에서 각 기관의 위치는 방송통신위원회 (30, 26), 공정거래위원회 (31, 18), 금융위원회 (23, 19), 원자력안전위원회 (27, 23)으로 표현된다. 상대적으로 방송통신위원회는 양차원에서 고점이었고 공정거래위원회는 전문적 독립성에서 고점이었으나 민주적 책임성에서 저점이었다. 금융위원회는 양차원에서 저점이었다. 원자력안전위원회는 양차원에서 중간이었다.

[표 3-19] 합의제 규제기관 종합 비교

차원	방송통신위원회	공정거래위원회	금융위원회	원자력안전위원회
전문적 독립성				
1. 전문성-자격규정	상	상	중	하
2. 전문성-전문위	상	중	중	상
3. 전문성-배경	언-정	관-학-법	관	학-관
-동질성	중	상	상	하
4. 독립성-규정	상	하	하	상
5. 독립성-신분	상	상	상	상
6. 독립성-임기	중	상	상	상
7. 독립성-임기 안정성	중	상	하	중
8. 독립성-임기 상임	중	중	하	중
9. 준입법-입법부 유보	상	중	하	중
10. 준입법-규칙 제정	중	상	하	상
11. 준사법-명령 제재	상	상	상	상
12. 준사법-재결	중	상	중	하
민주적 책임성				
1. 대표성-국회	상	하	하	중
2. 대표성-사회대표	상	중	하	상
3. 입법부 통제	상	중	중	상
4. 입법 통제	중	중	상	중
5. 사법 통제-행정심판	중	상	상	상
6. 사법 통제-행정소송	중	중	상	하
7. 합의제-임명	상	하	하	중
8. 합의제-소집	중	하	중	중
9. 합의제-제의	상	하	중	상
10. 합의제-의결	상	중	하	상

〈그림 3-6〉 합의제 규제기관의 전문적 독립성 및 민주적 책임성



주: <표19>의 상, 중, 하를 각각 3, 2, 1점으로 환산한 값; 전문적 독립성과 민주적 책임성 차원의 총점은 각각 36과 30.

합의제 규제기관은 정치권력으로부터 독립적으로 사무를 수행할 필요가 있고 복수의 의사결정자들이 다양한 관점과 입장을 대표하여 상호 용인할 수 결정을 내릴 수 있도록 설치된 행정기구이다. 이러한 제도적 설계의 기저에는 계서제의 행정체제로부터 벗어나 규제 영역에서 요구되는 전문 역량에 기반을 둔 양질의 독립적 판단이 가능하고 구성원들의 수평적인 상호작용을 통해 다양한 정치·사회적 입장을 대표하여 책임성도 제고될 수 있다는 규범적 요청이 있다고 할 수 있다. 문제는 이것이 일견 이론의 여지없이 완벽한 지향점으로 보이나 행정기구와 관료의 전문 역량과 국민의 공적인 요구가 항상 합일을 이루는 것이 아니라는 데에 있다. 행정기구와 관료의 ‘중립적’ 전문 역량에 대한 과도한 믿음은 자칫 전문적 관료가 주어진 과업에 대해 기술적·행정적 역량을 발휘하는 데 그치지 않고 공익과 공공선의 기준을 형성하고 사회를 심판하는 윤리적 수호자(ethical guardians)를 자처할 위험에 봉착할 수 있다. 반대로 행정기구와 관료의 기술적 역량의 중요성을 평가절하하고 행정기구를 ‘정치적으로 올바르게’ 통제할 수 있다는 과신도 자칫 현재의 권력자가 영구한 다수의 명령을 가장하여 정파적 정의를 행정기구에 주입하고 분석의 영역에서 전문가를 억압하여 생긴 공백을 법률과 과학 지식의 옷을 걸친 유사과학적 옹호(pseudo-scientific advocacy)로 채우려는 위험한 실험에 빠질 수 있다. 따라서 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 조화시키는 명확한 방안을 찾는 것은 매우 어려운 과업일 수밖에 없다. 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성의 균형을 찾기 위한 제언도 개혁에 대한 의도와 신념 자체를 성취할 수 있는 결과로 옹호하는 규범적 비약에 빠지기 쉽다.

여기에서는 우리나라 합의제 규제기관의 전문적 독립성과 민주적 책임성을 공식적인 절차와 규정을 중심으로 분석하여 확인한 상대적인 강약점을 어느 정도 보완할 수 있는 방향을 제시하고자 한다. 우선 전문적 독립성과 관련하여 개선의 방향은 다음과 같다. 첫째, 합의제 규제기관의 전문성은 대상 영역을 다루는 구성원들

의 지식과 자격의 수월성을 기준으로 평가될 수 있다. 다소의 편차는 있으나 기관들은 모두 인적 구성의 전문성을 공식적 기준으로 설정하고 있다. 전문가 집단이 어떻게 구성되었는가에 대해서는 개선의 여지가 있다. 동일한 영역의 전문가 집단이라 하더라도 견해의 차이와 입장의 경쟁이 있을 때 집합적 의사결정의 장점이 발휘될 수 있다. 의견이 유사한 동질적 전문가들의 집단사고를 막기 위해서는 전문적 경쟁(professional competition)이 가능하도록 이견이 있는 전문가들로 구성하는 것이 바람직하다. 이런 측면에서 공정거래위원회와 금융위원회는 대조를 이룬다. 두 기관 모두 인적 구성의 전문성이 매우 높다. 그러나 공정거래위원회가 대상 영역의 전문가들로서 관계, 학계, 법조계의 출신으로 충원되어 전문적 경쟁의 토대를 이루고 있는 데 반해 금융위원회는 대상 영역의 전문가들이기는 하나 관계 출신으로만 배타적으로 구성되어 있어 위계의 영향이 강할 것으로 보인다. 방송통신위원회와 원자력위원회의 경우에는 인적 구성의 전문성을 좀 더 제고할 여지가 큰 것으로 보인다. 방송통신위원회는 언론인 출신 정치인의 비중이 크고 원자력안전위원회는 학계 출신이 다수를 점하고 있으나 대상영역의 전문성이 보증되지 않는 이질적 분야에서 충원되는 비율이 높았다. 따라서 이들 기관은 우선 기술적 전문성을 보강한 이후에 전문적 견해의 다양성을 높이는 방향으로 개선해나갈 수 있다.

둘째, 합의제 규제기관의 독립성과 관련하여 구성원의 신분과 임기의 보장이 중요한 요소라 할 수 있다. 이와 관련하여 신분과 임기는 공식적인 규정에 의해서 매우 명확하게 보장되고 있다. 그러나 이들 기관 모두 임기를 3년으로 하고 한 차례 연임이 가능하도록 하여 독립성에 저해 요인이라 할 수 있다. 이를 최소한 임명권자인 대통령의 임기인 5년으로 연장하여 위원의 잦은 교체를 피해야 한다. 또한 기관 독립성을 위해 불일치 임기(staggering term)의 효과를 가질 수 있도록 결원의 충원인 경우에도 위원의 임명 시점에서 새로 임기를 기산하여 온전하게 보장해야 한다. 현재 금융위원회와 원자력안전위원회는 충원 위원의 임기를 온전하게 보장하도록 규정하고 있으나 방송통신위원회는 충원 위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 하고 있고 공정거래위원회는 별도 규정이 없다. 실제 합의제 규제기관 구성원의 안정성은 높지 않은 것으로 나타났다. 전체 위원 중 임기를 다 채운 비율이 가장 높은 공정거래위원회의 경우에도 56%에 불과했다. 방송통신위원회, 원자

력안전위원회, 금융위원회는 임기 만료 위원의 비율의 제고가 필요하다. 특히 상임위원 중에서는 이 비율이 낮아지는데 특히 금융위원회의 경우에는 14%에 불과하여 독자적인 의사결정체의 기능을 크게 저해하는 것으로 보인다.

셋째 합의제 규제기관의 준입법 기능과 관련하여 우선 입법부의 법률 제·개정 에 비해 규제기관이 위임 행정규칙을 통해 규제 기준을 설정하는 역할이 약하지 않는 것으로 나타났다. 금융규제 영역에서는 규제기관의 행정규칙에 비해 국회의 입법을 통한 규제 형성과 변화가 매우 강하게 나타났다. 대상 영역에서 요구되는 전문성을 이유로 합의제 규제기관을 설치하였다는 점을 감안할 때 입법부의 과도한 개입은 그러한 당초의 취지에 반한다고 볼 수 있다. 행정기관의 규제는 사전영향평가를 받도록 되어 있는 데 반해 입법을 통한 규제는 사전영향평가를 받지 않는다. 규제기관에 비해 전문성이 부족한 국회의 입법 유보를 이끌어 낼 수 있는 방안으로 규제 법령도 사전영향평가를 거치도록 하여 과도하거나 불요불급한 입법 규제의 부작용은 방지하는 것이 필요하다.

넷째 합의제 규제기관의 준사법 기능과 관련하여 모든 기관이 명령·제재의 강제적 처분 권한을 보유하고 있으나 재결의 준사법 절차에서는 편차를 보인다. 공정거래위원회의 심결 과정은 심사관, 피심인, 심판관의 3면 대심구조에 따라 이루어지고 있어 하나의 기준을 제시한다고 평가되고 있다. 규제기관의 심결은 행정처분으로서 효율성과 일관성을 유지해야 하지만 다툼이 있는 경우에 처분대상자의 참여와 이의의 권한도 사법 절차에 준해 보장되어야 한다. 공정거래위원회형의 심결 절차를 다른 기관에서도 준용할 수 있다. 공정거래위원회는 효율성을 위해 주심 혹은 소회의 의장이 심리를 담당하도록 하고 있다. 만약 규제기관의 재결에 사법절차의 구조를 반영한다면 효율성을 위해서 미국형의 행정법판사와 같이 심리의 주재를 전담할 판검사에 준하는 자격을 갖춘 전문심판관 제도를 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 현재 1심 법원 판결에 준하는 공정거래위원회 심결과 같이 다른 합의제 규제기관도 준사법적 절차를 갖춘다면 그와 같은 엄정성과 권위를 인정받게 될 것으로 보인다.

다음으로 민주적 책임성에 관련하여 개선의 방향은 아래와 같다. 첫째 합의제 규제기관 구성의 대표성과 관련하여 대의기관인 국회의 관여는 대통령이 임명하

는 위원에 대한 추천과 위원장에 대한 인사청문을 통해 이루어진다. 미국과 달리 행정부에 속한 우리나라의 합의제 규제기관에 대한 임명 권한의 일부를 국회와 공유하는 방식이라고 할 수 있으나 개선의 여지도 있다. 미국에서는 양당체제의 정파적 균형을 유지하기 위해 특정 정파의 구성비가 과반을 초과하지 못하도록 함으로써 기관 전체의 정파적 중립을 추구하고 있다. 우리나라에서 이와 같은 정파적 대표의 균형 원칙이 반영되어 있는 경우는 방송통신위원회로서 전체 위원 5인중 3명의 추천권을 국회에 배정하고 다시 이를 여당 1 야당 2로 배분하여 행정부-입법부 및 정파간 균형을 제도화하였다. 원자력위원회의 경우에도 전체 위원 9인 중 4인에 대한 추천권이 국회에 배정되어 있으나 모두 비상임에만 해당되고 정파적 균형을 위한 장치는 없다. 기관 구성의 대표성을 제고하기 위해 국회 추천의 정당 배분을 제도화할 수 있다. 이를 위해서는 현재 위원장 1인에만 한정되어 있는 정무직 상임위원의 수를 늘려 국회 추천으로 배정하고 여·야 정파에게 배분할 수 있다. 공정거래 및 금융 규제에서는 규제기관 구성에 국회는 관여할 수 없다. 이들 분야에서도 합의제 규제기관을 존속시키고자 한다면 위원장, 부원장에 한정된 정무직 상임위원을 늘리고 국회에서 여·야 정파가 추천할 수 있도록 배분할 수 있다.

둘째, 합의제 규제기관을 견제하기 위한 입법부의 통제는 일반적으로 행정기관을 대상으로하는 기제를 통해서 이루어진다. 그러나 구체적인 규정에서 합의제 규제기관 간에 편차가 있다. 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 경우에는 위원장의 국회 출석 의무가 규정되어 있다. 물론 국회의 요구가 있을 때 다른 기관의 대표도 출석하고 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 명시적 규정의 차이를 두어야 할 근거는 없는 것으로 보인다. 또한 방송통신위원회와 원자력안전위원회의 위원장은 국회 탄핵소추의 대상으로 규정되어 있다. 반면 공정거래위원회와 금융위원회 위원장에 대해서는 탄핵소추의 규정이 없다. 앞의 국회 출석과 달리 '기타 법률에 정한 공무원'으로서 탄핵소추의 대상이 되므로 공정거래위원회와 금융위원회의 위원장에 대해서도 탄핵소추의 입법부 견제를 규정할 필요가 있다.

셋째, 합의제 규제기관에 대한 사법 통제는 준사법적 처분 과정의 적법성과 내용의 합목적성에 대한 심사를 내실 있게 진행하여 국민의 권익이 부당하게 침해되

지 않도록 견제하는 장치로서 매우 중요하다. 이와 관련해서는 앞서 준사법적 재결 절차의 완비를 논의한 바 있다. 또한 규제 처분에 불복한 행정소송이 공정거래위원회의 경우에는 2심인 서울고등법원 관할로 되어 있는 반면에 다른 기관의 경우에는 1심인 서울행정법원과 지방법원으로 되어 있는 차이가 있다는 점도 위의 재결 절차와 관련된 것으로 볼 수 있다. 행정심판의 구조와 관련해서는 개선의 여지가 있다고 본다. 정부조직의 편제상 국무총리 소속인 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회의 행정처분에 대한 이의 불복은 중앙행정심판위원회에서 담당하고 있는 데 반해 대통령 소속인 방송통신위원회는 자체 행정심판위원회에서 담당하도록 되어 있다. 이러한 구조는 국민의 입장에서는 특별한 근거를 갖는 것으로 보기 어렵고 행정심판 기능의 기관 분리의 측면에서도 효과적이지 않다고 볼 수 있다. 방송통신위원회도 중앙행정심판위원회로 일원화하도록 변경할 수 있다.

넷째, 합의제 규제기관의 집합적 결정이 설립 취지에 맞게 상호 토론과 합의로 도출되기 위해서는 의사결정자들의 수평적 상호작용이 필요하다. 권한이 위원장에 지나치게 집중되어 다른 위원들과 위계 관계를 형성한다면 독임제 혹은 계서제의 일반 행정조직과 다를 바 없게 된다. 위원회 조직에 걸맞은 집합적 의사결정이 이루어지기 위해서는 위원들 간에 권한의 균등화가 필요하다. 우선 위원회 구성에 대한 위원장의 권한이 과도하다. 공정거래위원회의 경우 위원장이 전체 위원 9인 중 7인의 임명을 제청할 수 있다. 금융위원회와 원자력안전위원회에서도 위원장에게 다른 위원들의 임명을 제청 혹은 추천할 수 있는 상당한 권한이 부여되어 있다. 위원장의 제청 혹은 추천이 대통령의 임명을 위한 형식적 절차라는 비판을 감안하더라도 위원장이 다른 위원의 임명에 관여할 수 있는 권한은 위계적 관계를 강화하는 요인임은 분명하다. 위에서 언급한 바와 같이 방송통신위원회의 경우처럼 다른 기관에서도 위원장의 임명 권한을 없애고 상임위원의 수를 늘려야 하고 원자력안전위원회의 경우처럼 위원장이 제청하는 상임위원이 사무처장을 겸하도록 하는 것도 개선이 필요하다. 또한 합의제 위원회에 걸맞게 의사진행에서 위원들의 권한도 강화해야 한다. 공정거래위원회는 다른 기관들과 같이 위원들에게 회의 안전의 제안 권한을 보장해야 하고, 금융위원회는 합의제 기구로서 존속되기 위해서는 의결 기준을 최소한 다른 기관과 같이 재적 과반수로 높여야 한다.

참고 문헌

1. 문헌 자료
2. 웹 사이트
3. 법령 및 규칙

1 문헌 자료

- 가상준. (2018). “국회 원구성 방식의 변화.” 손병권 외. <<대한민국 국회제도의 형성과 변화>>. 서울: 푸른길.
- 강영주, 최지민. (2018). 인천지역 중심의 특행기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략. 지방행정연구원
- 강우진. (2015). 선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제. 의정연구 21-2: 6-31
- 강휘원. (2015). 제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안. 한국정치연구, 24-2: 121-149.
- 고광용. (2015). 한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구 - 김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로- 한국지방자치학회보, 27(1), pp.63-91
- 국민권익위원회. (2019). 『2019년도 공공기관 청렴도 측정 결과』
- 권영섭 외. (2019). 『분권형 국정관리 거버넌스 구축방안(경제·인문사회연구회 협동연구총서 19-23-01)』 세종특별자치시: 경제·인문사회연구회.
- 권영섭등. (2019). 분권형 국정관리 거버넌스 구축방안. 경제인문사회연구회협동연구총서
- 권오성·탁현우. (2018). 『지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구(KIPA 연구보고서 2018-18)』 서울: 한국행정연구원.
- 금창호, 최영출. (2016). 제주특별자치도의 특별행정기관 운영현황과 중앙정부의 역할방향, 한국자치행정학보, 30:4, 437-456
- 금창호·박용성·최승범. (2012). 「특별지방행정기관의 정비방안에 관한 연구」. 한

- 국지방행정연구원 용역보고서.
- 김근세, 김윤정. (2018). “한국 행정위원회의 구조와 한계.” 『정책분석평가학회보』 28(4): 1-26.
- 김남철. (2020). 지방일괄이양법 제정과 더불어 자치분권의 마침표를 위하여. (검색일: 2020년 11월 9일.
https://pcad.go.kr/section/board/bbs_list.html?PID=data
- 김두래. (2013). “정부관료제의 민주적 책임성: 한국의 제도적 조건에 대한 공간이론적 분석.” 『정부학연구』 19(3): 215-244.
- 김두래. (2018). “한국 정책결정체제의 변화가 의회와 정부관료제의 관계에 미치는 영향: 국회 국정감사 및 조사를 중심으로.” 『한국행정연구』 27(2): 61-81.
- 김명환 강제상. (2009). “정부위원회 분류체계의 재정립을 위한 유형화.” 『사회과학연구』35(1): 1-26.
- 김영래 외. (2004). “서문.” 한국정치학회 편. <<한국 의회정치와 제도개혁>>. 파주: 한울.
- 김영철, 이우배. (2013). 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구. 지방정부연구, 17(1), 181-204
- 김이수. (2011). 행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구. 한국사회와 행정연구, 22(3), 69-94
- 김이수. (2011). 행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구-여수시와 전주권(전주완주)의 통합과정 비교분석. 한국사회와 행정연구, 22(3), 69-94
- 김재홍. (2011). 생활권경제권 불일치 지역의 시,도 간행정구역개편에 관한 연구. 한국행정논집, 23(4), 1305-1329
- 김정. (2020). ‘민주헌정국가의 법률생산능력: 한국 분점정부의 사례.’ 박종민 편. 『민주화 이후 한국의 국가』. 서울: 박영사.
- 김종석, 김태윤. (2004). “독립규제위원회의 발전방향.” 연구보고서. 한국경제연구원.

- 김찬동. (2018). “자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부간관계에 대한 소고.” 『도시행정학보』 제31집 제3호, 41-63.
- 김하열, 이황. (2014). “공정거래위원회 법적 성격과 사건처리 및 불복의 절차.” 『고려법학』 75: 161-217.
- 남기찬. (2020). “기초자치단체 간 수평재정조정제도 도입을 위한 제언.” 『국토정책Brief(국토연구원)』 제781호, 1-8.
- 남재걸, 김태운. (2013). 인구 50만 명 이상 대도시 행정계층구조에 대한 적정성 분석. 한국지방자치학회보, 25(1): 63-90.
- 박경미. (2020). “국회의 구성과 운영.” 손병권 외. <<국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태>>. 서울: 오름.
- 박선민. (2020). <<국회라는 가능성의 공간: 좋은 정치를 위한 국회 사용 설명서>>. 서울: 후마니타스.
- 박순종, 신현두. (2019). “정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로.” 『한국행정학보』 제53권 제2호, 61-90.
- 박종관. (2012). 지방행정체제 개편의 추진 현황과 향후 과제-행정구역 개편을 중심으로. 입법과 정책 제4권 제1호 29-60
- 박종민. (2002a). “성남시 사례.” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 287-340. 서울: 나남출판.
- 박종민. (2002b). “한국의 지방정치와 권력구조.” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 341-372. 서울: 나남출판.
- 박종민. (2017). ‘거버넌스와 관료제,’ 박종민 편. 『동아시아 국가 관료제: 전통과 변화』. 서울: 박영사.
- 박종민. (2018). ‘민주주의에 대한 시민들의 태도: 변화와 지속.’ 박종민·마인섭 편. 『한국 민주주의의 질: 민주화 이후 30년』. 서울: 박영사.
- 박종민. (2020). ‘민주화와 글로벌화 및 한국의 국가.’ 박종민 편. 『민주화 이후 한국의 국가』. 서울: 박영사.
- 박종민, 윤견수. (2014). “한국 국가관료제의 세 가지 전통.” 『한국행정학보』 48(1): 1-24.
- 박종민, 윤견수. (2015). “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가

- 관료제: 변화와 지속.” 『정부학연구』 21(3): 35-63.
- 박진우, 김다은. (2019). 정치행위로서 지방정부 통합과 지역사회의 역할-청주·청원 통합과정에 대한 로컬 거버넌스적 접근-* 「한국지방자치학회보」 31권 4호(통권108호), 2019. 12: 1~30
- 박진주, 우성덕 (2020). “19개 시군 소멸위기에…경북, 대구와 2022년 통합단체장 선출”. 매일경제, 2020.10.30.
- 박찬표. (2016). “국회 의사절차의 역사적 변화과정에 대한 연구: 의사절차 변화의 유형적 특징과 배경.” <<현대정치연구>> 9(1): 75-113.
- 박충훈·이용환. (2019). “재정분권과 지역발전을 위한 지역상생발전기금의 개선.” 『이슈&진단(경기연구원)』 제398호, 1-17.
- 서승환. (2014). “합의제 독립규제기관의 민주적 정당성에 관한 연구: 금융규제기관을 중심으로.” 서울대학교 박사학위논문.
- 선정원. (2006). 대도시의 중층적 자치행정체제의 폐지론에 대한 재검토, 공법연구 34-3: 396-419.
- 선정원. (2006). 대도시의 중층적 자치행정체제의 폐지론에 대한 재검토, 공법연구 34-3: 396-419.
- 소준섭. (2019). <<변이 국회의원의 탄생: ‘일하지 않는 국회’의 숨겨진 진실>>. 서울: 어젠다.
- 손병권. (2020). “서문.” 손병권 외. <<국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태>>. 서울: 오름.
- 신용인, (2017). 제주특별자치도 행정체제 개편과 고도의 자치권 실현 방안, 법과사회, 55: 123-148
- 신진욱. (2020). ‘민주화 이후 한국 국가역량 레짐의 변화: 강압역량의 문민화, 조세·분배역량의 성장, 발전국가의 유산.’ 박종민 편. 『민주화 이후 한국의 국가』. 서울: 박영사.
- 신현윤. (2003). “공정거래위원회 심결구조 및 절차의 문제점과 개선방안.” 『상사판례연구』14: 193-218.
- 양금승. (2016). <<규제개혁과제의 입법효율성 분석 및 경제활력 제고방안: 주요기업(2014년 매출액 상위 350사)의 인식조사(182사)와 경제계 건의과

- 제(250건) 분석을 중심으로>>. 서울: 한국경제연구원.
- 양영철. (2017). 정부의 권한이관 거부 근거에 관한 실증적 연구: 제주특별자치도 10년간 권한이관사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 28-2:171 - 194
- 염명배. (2004). “‘지방분권’ 및 ‘국가균형발전’과 지방재정: 국세·지방세 재분배 문제를 중심으로.” 『재정논집』 제18권 제2호, 23-48.
- 오향미. (2020). ‘헌법재판권에 의한 국가권력 구조 변화: 사법우위와 행정우위 국가 사이에서.’ 박종민 편. 『민주화 이후 한국의 국가』. 서울: 박영사.
- 오현진. (2020). ‘한국인의 정부역할에 대한 기대와 형성 요인.’ 박종민 편. 『민주화 이후 한국의 국가』. 서울: 박영사.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 한국행정학보 44-1: 179~202
- 유재원. (2002). “청주시 사례.” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 39-105. 서울: 나남출판.
- 유재원. (2018). “한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색.” 『한국행정학보』 제52권 제3호, 3-28.
- 유제민. (2019). “독립규제위원회의 판단에 대한 사법심사 기준 및 강도에 관한 연구.” 서울대학교 박사학위논문.
- 윤종빈. (2017). 국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안. 현대정치연구, 10-2: 131-156.
- 이병량. (2005). “노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계.” 『한국행정연구』 제14권 제4호, 215-242.
- 이병량. (2007). “목표 상충 상황에서 정책대안의 선택: 분권과 균형 사이에서.” 『행정논총』 제45권 제4호, 107-133.
- 이병량·김서용. (2019). “지방 관료제의 정치화에 관한 연구.” 『행정논총』 제57권 제4호, 1-30.
- 이상호. (2018). “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로.” 『고용동향브리프』 2018년 7월호, 2-21.
- 이승종. (2003). “분권과 균형발전.” 『지방행정연구』 제17권 제3호, 73-100.
- 이원우. (2009). “행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리: 방송통신위원회

- 의 조직성격에 따른 운영 및 집행절차의 쟁점을 중심으로.” 『경제규제와 법』 2(2): 96-119.
- 이종수 외. (2015). 『새행정학 2.0』. 서울: 대영문화사
- 이형석. (2020). 보도자료 10월 6일, 특별행정기관 지자체 이관 지난 10년간 단 1차례, 3개분야에 그쳐.
- 이희정. (2010). “방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구: 행정절차에 대한 접목의 의의와 방식을 중심으로.” 『경제규제와 법』 3(1): 184-227.
- 임석희·송주연. (2020). 마산·창원·진해의 행정구역 통합 효과- 도시성장과 균형발전을 중심으로 . 대한지리학회지 제55권 제3호 2020(289~312)
- 임성근. (2017). 『분권형 국정운영체제와 정부혁신(KIPA 연구보고서 2017-30)』. 서울: 한국행정연구원.
- 임성호. (2010). “머리말.” 의회정치연구회 편. <<한국 국회와 정치과정>>. 서울: 오름.자치분권위원회. 2018. 『자치분권 종합계획(안)』
- 전영평. (2003). “자치의 오류와 지방정부혁신: 성찰과 과제.” 『행정논총』 제41권 제3호, 79-104.
- 전영평. (2008). “한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점.” 『행정논총』 제46권 제2호, 225-254.
- 전진영. (2020). “국회의 입법과정.” 손병권 외. <<국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태>>. 서울: 오름.
- 정남철·최우용·김대인·임현. (2017). “행정심판의 완결성 강화방안 연구.” 연구보고서. 국민권익위원회.
- 정연주. (2017). “공정거래위원회 전속고발권의 헌법적 문제.” 『서울법학』 25(3): 83-117.
- 정주용·남태우·한승주. (2013). “농촌형 지방자치단체 공무원들의 이동과 그 영향에 관한 연구: 충청북도 사례를 중심으로.” 『지방행정연구』 제27권 제4호, 67-92.
- 조인영. (2020). ‘정치·시장의 변화와 국가의 복지 역할: 노동시장을 중심으로.’ 박종민 편. 『민주화 이후 한국의 국가』. 서울: 박영사.

- 조진만. (2018). “국회 교섭단체제도의 형성과 변화.” 손병권 외. <<대한민국 국회제도의 형성과 변화>>. 서울: 푸른길.
- 주재복, 강영주. (2016). 특별지방행정기관 지방이양 대상사무 발굴 및 추진전략 - 충청남도를 중심으로. 지방행정연구원
- 하혜영. (2020). “지방자치단체 특례시 제도 도입 현황과 주요 쟁점.” 『이슈와 논점(국회입법조사처)』 제1731호, 1-4.
- 한국행정학회. (2012). 제주특별자치도 행정체제개편 연구 (최영출외)
- 한승주·정주용. (2013). “지방자치단체 간 공무원 이동의 현실: 진출 유형과 맥락.” 『한국지방자치학회보』 제25권 제2호, 83-108.
- 행정안전부. (2019). “2019 행정기관위원회 현황.”
- 행정안전부. (2020). 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상): 예산 및 기금운용 개요』
- 행정자치부, 지방자치발전위원회, 한국지방행정연구원. (2015). 지방자치 패러다임 전환
- 행정자치부, 한국지방행정연구원. (2015). 지방자치 20년 평가
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (2015). 『지방자치 20년 평가』. 서울: 행정자치부·한국지방행정연구원
- 황의정·우명제. (2017). 도농통합형 행정구역 개편이 도시성장에 미치는 영향 분석. 국토계획52(1): 239-62.
- Carey, John M. and Simon Hix. (2011). “The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems.” *American Journal of Political Science* 55(2): 383-397.
- Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski, and Sebastian M. Saiegh. (2004). “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism.” *British Journal of Political Science* 34: 565-587.
- Cox, Gary W. (2006). “The Organization of Democratic Legislatures.” In *Oxford Handbook of Political Economy*, edited by Barry R.

- Weingast and Donald A. Wittman, 141-161. New York: Oxford University Press.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. (2000). "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." In *Presidents, Parliaments, and Policy*, edited by Stephan Haggard and Matthew D. McCubbins, 21-63. New York: Cambridge University Press.
- Croissant, Aurel and Teresa Schächter. (2010). "Institutional Patterns in the New Democracies of Asia: Forms, Origins and Consequences." *Japanese Journal of Political Science* 11(2): 173-197.
- Dahl, Robert. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University.
- Dahlström, Carl and Victor Lapuente. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Doring, Herbert. (1995). "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, edited by Herbert Doring, 223-246. Mannheim: Campus.
- Easton, David. (1975). "Theoretical Approaches to Political Support." *Canadian Journal of Political Science* 9: 431-448.
- Evans, Peter B. and James E. Rauch. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64: 748-765.
- Fukuyama, Francis. (2013). "What is Governance?" *Governance* 26(3): 347-368.

- Fukuyama, Francis. (2014). *Political Order and Political Decay*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gailmard, Sean. (2014). *Statistical Modeling and Inference for Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- Genschel, Philipp and Bernhard Zangl. (2014). "State Transformation in OECD Countries." *Annual Review of Political Science* 17: 337-54.
- Goldsmith, Mike. (1992). "Local Government." *Urban Studies*, 29(3/4): 393-410.
- Gurring, John, Strom C. Thacker and Carola Moreno. (2005). "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry." *American Political Science Review* 99(4): 567-581.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization on the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Im, Hyug Baeg. (1987). "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea." *World Politics* 39(2): 231-257.
- Kaufmann, Daniel, Art Kraay and Massimo Mastruzzi. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978.
- Kim, Byung-Kook, and Ezra F. Vogel(eds). (2011). *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kim, Doo-Rae. (2017). "Executive-Legislative Competition in Agenda Setting: An Analysis of Longitudinal Changes in South Korea." *Asian Journal of Political Science* 25(3): 383-400.
- Kjellberg, Francesco. (1995). "The Changing Values of Local Government." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 540: 40-50.
- KoB, Michael. (2018). *Parliaments in Time: The Evolution of Legislative*

- Democracy in Western Europe, 1866-2015. New York: Oxford University Press.
- Lieberman, Evan. (2015). "Nested Analysis: Towards the Integration of Comparative Historical Analysis with other Social Science Methods." In *Advances in Comparative-Historical Analysis*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, 240-263. New York: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* [Second Edition]. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second edition. New Haven: Yale University.
- Mann, Michael. (1984). "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *European Journal of Sociology* 25: 185-213.
- Martinez-Vazques, Jorge & Robert McNab. (2003), "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *World Development*, 31(9): 1597-1616.
- Masuyama, Mikitaka. (2000). "Is the Japanese Diet Consensual?" *Journal of Legislative Studies* 6(4): 9-28.
- Meier, Kenneth J., and John Bohte. (2007). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Fifth Edition. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard. (1981). "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89(5): 914-27.
- Norris, Pippa. (2008). *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions*

- Work?* New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. (2012). *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare and Peace*. New York: Oxford University Press.
- Nullmeier, Frank, Steffen Schneider, and Andreas Hepp. (2015). "Transformation of the Democratic State." In *The Oxford Handbook of Transformations of the States*, edited by Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, and John D. Stephens, 565-584. Oxford: Oxford University Press.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- O'Donnell, Guillermo A. (1994). "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- Polsby, Nelson W. (1975). "Legislatures." In *Handbook of Political Sciences*, vol. 5: Governmental Institutions and Processes, edited by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading: Addison-Wesley.
- Pomerantz, Phyllis R. (2011). "Development Theory." In *The SAGE Handbook of Governance*, edited by Mark Bevir, 160-178. London: Sage.
- Powell, Jr., G. Bingham. (2000). *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven. Yale University Press.
- Scharpf, Fritz. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1950[1942]). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Sharpe, L. J. (1970). "Theories and Values of Local Government." *Political Studies*, 18(2): 153-174.
- Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg. (2001).

- “Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both World?” In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* edited by Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, 571-633. New York: Oxford University Press.
- Strom, Kaare. (2000). “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.” *European Journal of Political Research* 37: 161-289.
- Tiebout, Charles. (1956). “A Pure Theory of Local Expenditures.” *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Vibert, Frank. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, Kenneth F. (1997). *Administrative Law in the Political System*. Third Edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York: Free Press.
- Weber, Max. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*. New York: Free Press.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington DC: World Bank.

2 웹 사이트

국회의안정보시스템. 2020/10/26. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1N8H0U3D2M6Y1W4W5I9F4R0K4P8Z5

지방재정통합공개시스템 지방재정365. 2020/10/29. http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_bg500.xml&pJipyu=G10014

통계청 국가통계포털 재정자립도 항목. 2020/10/28.
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N

한국고용정보원, 인포그래픽으로 본 노동시장. 2020/10/28.
<https://www.keis.or.kr/user/bbs/main/203/2113/bbsDataView/40842.do>

e-나라지표 국세 및 지방세 비중 항목. 2020/10/26.
https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123

e-나라지표 국가예산 대비 지방예산 비율 항목. 2020/10/27.
https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1045

e-나라지표 중앙정부 지방이전 재원 규모 항목. 2020/10/27.
https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043

컨슈머뉴스. “수도권·지방 갈등 심각: 경제력 격차가 주원인.” 2018/1/25.
<http://www.proconsumer.co.kr/news/articleView.html?idxno=513>

한국경제신문. “위기의 대한민국: 인구소멸 위험 지역 100곳 넘었다.” 2020/10/7.
<https://www.hankyung.com/society/article/202010074392i>

한겨레. “‘인구 50만명 이상’ 특례시 추진에 잇단 갈등.” 2020/10/5.
<http://www.hani.co.kr/arti/area/capital/964447.html>

한국경제신문. “지방재정 개편이 뭐길래: 자체들 편갈려 ‘전투 중’.” 2016/6/3.
<https://www.hankyung.com/economy/article/201606034764g>

3 법령 및 규칙

공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙
금융기관 검사 및 제재에 관한 규정
금융위원회 운영규칙
금융위원회의 설치 등에 관한 법률
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 시행령
독점규제 및 공정거래에 관한 법률
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령
방송통신사업 금지행위에 대한 업무처리 규정
방송통신심의위원회 기본규칙
방송통신위원회 회의운영에 관한 규칙
방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률
방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령
원자력안전법
원자력안전위원회 회의 운영에 관한 규칙
원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률
원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령
정부조직법
행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙