

행정시스템관점에서 본 국정효율성 검토

김찬동, 김대건

(서울시정개발연구원 부연구위원)

I. 서론

국정효율성의 확보는 정부조직시스템이 지향하는 기본적인 목적이다. 정부조직법을 보면, 국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치와 조직과 직무범위를 정하여두고 있다.

그리하여 중앙행정기관의 설치와 권한의 위임 등에 관한 총칙과 대통령, 국무총리, 행정각부에 대한 역할분담에 대하여 규정함으로써 국정의 체계적이고 능률적인 수행을 달성하고자 한다.

한국의 국정시스템을 보면, 헌법과 행정법을 통한 제도적이고 시스템적인 규정은 의외로 그다지 정교하지 않고, 오히려 대통령령이나 총리령과 같이 의회의 감시나 감독을 받지 않고 재량적으로 변경하고 수정할 수 있는 규정들이 상대적으로 많이 있다고 볼 수 있다.

물론, 현실적으로 국정이 운영되기 위해서는 법적 규정이 없는 경우에도 관행적으로 지속되어지는 경우도 있고, 암묵적으로 권한규정에 근거하여 임의로 설정하는 경우도 있을 수 있다. 행정학의 사명은, 이처럼 법제적으로 규정하지 않은 관행, 레짐, 네트워크 등에 대하여 그 효율성과 책임성(민주성)을 논리적으로 검토하고 평가하며 심사하는 학술적 과정이라고 할 수 있다.

그러나 일상적인 행정학의 연구는 행정법제적인 연관성과 인과논리성에 대한 검토작업이 부족하였다고 할 수 있다. 이는 한국행정학의 시대적 요구사명이 관리론적인 효율성을 높이고, 정치적인 문제에 대해 무관심했던 경향이 역사적으로 있었음을 지

적할 수 있다. 그래서 주로 조직론, 인사론, 예산론 등의 연구를 행정학이라고 인식하는 경향이 생기게 되었는지 모른다.

80년대 중반 이후 정책학의 관심으로 정치와 행정과의 관련성에 대한 연구는 우리 한국의 행정학과 정책학계에 뿌리깊게 자리잡아 가고 있다고 할 수 있으나, 행정법과의 구조적인 연계성과 인과성에 대한 구체적인 검토가 빈약하였다고 할 수 있다.

일본의 경우, 행정학은 행정법 등과 같은 법적 체계와의 관련성이 깊다. 이는 행정학과 자체가 정치학과 동일학과에 존재하는 경우가 많고, 법대에 속해 있는 연유로 행정학도가 대부분 법적 근거를 가지고 연구에 임하기 때문인지 모른다. 또는 일본의 통치시스템이 의원내각제여서, 입법과정과 행정과정이 내각을 통해 통합되어 밀착되어 세트로 운영되기 때문에 행정법과 행정학의 동시적 연구가 가능하다고 할 수도 있다.

반면, 우리 한국의 경우는 일상적인 경우에는 행정법과 행정학의 교류가 부족하였다고 할 수 있고, 이번 행정중심복합도시(안)과 같은 법안이 논의되면서, 한국의 국정시스템의 법적 근거와 토대를 검토해보게 된다. 이런 점에서 이 글을 통하여 한국의 행정법적 시스템과 한국행정운영의 국정시스템을 연관지으면서 국정의 효율성이란 주제를 가지고 검토할 수 있는 기회는 행정학의 연구자로서 중요한 관심영역의 하나라고 할 수 있다.

먼저 이 글이 논의할 주된 쟁점은 행정중심복합도시(안)을 통하여 국무총리실과 12개의 행정부처¹⁾를 120Km이상 떨어진 곳으로 분할하여 분리하고, 또 대통령과 국무총리와의 분권을 시도하는 것이, 헌법과 행정법이 규정하고 있는 국정시스템에 비추어 볼 때, 어떤 문제점이 있는가라는 논의와 국정운영상에 있어서 행정의 효율성과 민주성(책임성)의 관점에서 어떤 행정문제가 발생할 수 있는가를 검토하고자 한다.

행정조직법도 그 법목적이 국정운영의 체계성과 능률성을 위하여 행정기관의 법제적 편제를 구성한다고 하고 있고, 행정학의 학문적 연구의 목적도 효율성²⁾과 민주성(책임성)의 제고인 만큼, 이 점에서 국정의 효율성의 측면에서 논의를 전개시켜 볼 수 있을 것이다.

1) 정확히는 12부4처2청이므로 16부처임

2) 효율성과 능률성은 같은 개념으로 산출/투입, 수익/비용의 개념으로 본다.

II. 국정효율성의 개념과 합리적 시스템

1. 국정 효율성과 행정증추기능의 개념

○ 국정효율성의 개념

국정효율성(efficiency)은 국정투입(input)에 대한 국정산출(output)의 비율로서 계산되고, 이는 국정비용에 대한 국정효과를 측정함으로써 평가하게 된다. 다시말해 국정체제가 산출한 산출물을 위하여 국민이 지불한 투입의 비율을 의미한다.

$$\text{국정효율성} = \text{국정산출} / \text{국정투입} = \text{국정효과} / \text{국정비용}$$

그런데 국정효율성의 개념은 정책결정상의 국정효율과 조직관리상의 국정효율로 대별하여 구분하여야 할 것이다. 정책결정기준상의 국정효율은 경제학이나 정책분석학에서 말하는 효율성의 개념이다. 정책결정상의 국정효율은 정책집행상의 결정에 관련된 효율도 포함하는 것이라고 할 수 있다.

조직내부관리상의 국정효율은 과학적 관리론이나 고전과행정학에서 강조하는 능률성의 개념으로 능률성을 높일 수 있는 방법으로 첫째, 분업화의 원리를 들고 있다. 행정업무를 나누어서 처리하게 되면, 업무의 전문성도 높아지게 된다. 둘째, 능력있는 공무원을 채용하게 되면, 조직관리상의 능률이 올라가게 된다. 셋째, 조직의 리더가 탁월한 리더십을 발휘하게 되면, 공무원들은 의욕적인 사명감을 가지고 열심히 일하게 된다. 넷째로 성과에 대한 보상체계를 적절하게 도입한다든지 경쟁의 개념을 도입하여 경영마인드를 도입하는 것도 최근의 행정개혁에서 강조되는 것처럼, 조직관리의 능률을 높이는 방법이기도 하다. 이처럼 조직관리상의 능률은 조직론이나 인사행정론 등의 관리기법이 도입되는 것이고, 적은 인력과 예산을 들여 바람직한 결정을 하고 이를 실행에 옮기는 것을 측정하는 개념이다.

조직관리상의 능률을 향상하기 위해서는, 1910년대의 과학적 관리운동과 같이 인원을 감축한다든지, 임금을 인하시키는 방법도 있고, 1980년대의 구조조정이나 신공공

관리론하의 민영화와 같은 조직슬림화나 기능이양을 통한 방법도 있다.

국정효율성을 고려할 때, 이러한 두가지 유형의 효율개념을 고려하여야 하는데, 정부부처의 분리³⁾는 정책결정 상의 국정효율에 어떤 결과를 초래하는가라는 논점과 조직관리상의 국정효율에 어떤 영향을 미치는가를 분석하여야 할 것이다.

정책결정상의 국정효율이라 함은 정부부처를 현재대로 두는 대안(alternative I)과 정부부처의 과반수 이상의 부처를 공간적으로 격리시키는 대안(alternative II)을 비교분석하여 각 대안이 가지는 투입대비 산출의 비율을 비교하여 봄으로서 효율적인 정책대안을 선택(choice)하는 것을 의미한다. 좀더 나아가면, 중앙정부의 역할이 아닌 기능을 지방정부로 과감하게 삼위일체⁴⁾로 이양하고 중앙정부는 슬림화하여 조정과 방향잡기(steering)의 역할을 주로 하는 대안(alternative III)으로 나눌 수 있을 것이다. 따라서 이 세가지의 정책대안 중에서 어느 것이 보다 국정효율성을 높이는 것인가에 대한 검토를 하여야 할 것이다.

한편, 조직관리상의 국정효율이란, 각부처의 역할분담을 어떻게 할 것인가라는 조직편제상의 문제와, 공무원이 행정업무수행에 필요한 정보, 인적네트워크 등을 어떻게 유용하게 활용하게 할 것인가라는 인적자원관리상의 문제로 나눌 수 있을 것이다. 조직편제상의 문제는 수평적인 부처들간의 상호작용과 수직적인 기관들간의 상호작용을 규정짓는 조직간의 연계성을 들 수 있는데, 이는 행정기관들간의 분할과 분권을 통해 국정의 전체적인 효율성을 높이는 시스템을 만들게 된다.

인적자원관리상의 국정효율을 높이기 위해서는 첫째, 행정공무원이 충분한 전문지식을 가지고 있어야 한다. 둘째, 행정공무원이 충분한 정보와 기초자료를 가지고 있어야 한다. 전문지식이란 관점에서 현대의 지식은 공무원 개인이 가지고 완전한 정보를 가지고 있다고 볼 수 없고, 정책가버넌스상의 다양한 정책참가자들이 가지고 있는 전문적인 지식을 네트워크를 통하여 섭취된다고 할 때, 이러한 지식네트워크에 대한 접근성(accessability)이 용이하다는 것과, 지식네트워크와의 관계성(relatedness)을 담당공무원이 가진다는 것은 이 공무원의 정책에 대한 전문성을 높이는 것이 된다. 또 정책에 대한 구체적인 정보는 이러한 정보를 발생하는 현장에 가까울수록 합리적인 정책입안으로 이어질 가능성은 높아진다고 할 수 있다. 본고에서는 행정부처의 분할내지는 분리에 대한 문제에 초점을 맞추고자 하므로, 국정효율성을 높이기 위한 조

3) 행정중심도시안에 의하면, 국방과 외교통상부를 제외한 16부처를 옮기는 안과 국방, 외교통상부, 통일, 법무, 문화, 여성 등의 부처를 제외하고 12-13개부처를 옮기는 안이 제시되고 있는데, 어느쪽이든 행정부처를 분할내지 분리한다는 방향은 공통적이므로, 이 논문의 주된 검토대상이 된다.

4) 삼위일체란 자율적 행정운영의 근거가 되는 권한, 재원, 책임의 3자를 세트로 하여 이양하여야 한다는 의미이다. 이는 일본에서도 온전한 지방분권을 위해서는 삼위일체의 분권이 되어야 한다고 자주 인용된다.

직편제상의 문제에 집중하여 논의를 진행하고자 하고, 이를 위해 먼저 정부의 분할과 분권, 정부의 분산과 분리에 대한 개념을 정리해 두고자 한다. 이러한 개념적 작업위에 행정중추와 행정본체, 행정수족의 구분을 통해 헌법재판소의 판결에서 행정중추기능은 수도에 존재해야한다는 논의로 이어가려고 한다.

○ 분할-분권, 분산-분리와의 관계

행정부처의 공간적 분할은 어떤 의미를 가지는가를 살펴보기 위해 먼저, 분권, 분리, 분산의 개념과 비교해볼 필요성이 있다. 이 의미를 명확히 구분하기 위해 서로 상반된 개념을 살펴보면, 분권-집권, 분리-통합, 분산-집중으로서 그 개념을 잡을 수 있다. 이들은 각각 다른 개념을 의미하고 있고, 또 그 사용되는 패러다임도 전혀 이질적인 공간에서 사용되어 진다. 분권-집권의 축은 권력적인 축이다. 분리-통합은 기능적인 업무의 수평적인 역할분담에 관한 축이다. 분산-집중은 공간적인 분산도를 의미하는 공간적인 의미를 나타낸다. 행정학이나 행정법에서 행정개혁을 의미할 때는 행정국가의 비대화로 인한 비효율의 문제를 해결하기 위해 민영화나 시장에 맡길 부분을 분리하여 낸다는 의미에서 행정개혁은 행정의 역할의 분리를 의미한다. 그래서 국정의 방향잡기만을 행정의 역할로 하고, 국정의 노젓기(rowing)는 민간과 시장에 맡기자는 논의와 이러한 행정개혁이야말로 사회전체적인 효율을 높일 것이라는 주장이다.

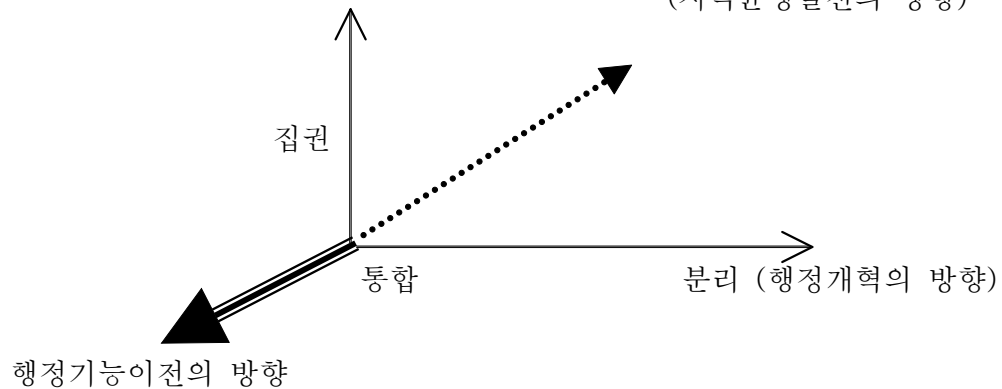
분권-집권은 중앙정부와 지방정부와의 관계에서 중앙정부에 권력이 집권되어 있으니, 지방의 상황이나 환경에 맞는 정책수행이 되어지지 않으므로, 분권화야 말로 사회전반적인 효율성을 높이고 적합성있고 책임있게 행정을 수행할 수 있다는 논리로서 분권과 지방자치가 강조되어 진다.

한편, 분산-집중의 문제는 행정학적인 검토의 대상이 아니라, 사회학적인 현상으로서 수도권에 인구가 집중되어 있음으로 인해, 발생하는 교통, 환경, 주택 등의 문제를 해결하기 위해 수도권의 인구를 분산시키게 되면, 집중으로 인한 부작용들을 해소할 수 있을 것이라는 논리이다.

따라서 이 세가지 문제의 축은 각각 그 논의의 논리나 패러다임이 다른 문제를 바라보는 하나의 시각으로, 한 측면의 문제를 해결하기 위해 다른 측면의 개념을 도입할 경우, 이에 대한 엄밀한 논리적 적합성여부를 점검하여야 할 것이다. 이를 이해하기 쉽게 그림으로 표시하면 다음과 같다.

(지방자치의 방향) 분권

(지역균형발전의 방향)



<그림 1> 개념도

이처럼 사회학이나 도시계획적인 측면의 집종의 문제를 해결하기 위해서는 분산을 위한 방법론이 있을 것인데, 이를 정치개혁이나 지방자치의 균형발전과 같은 패러다임으로 복합시켜 정책의제설정을 해 나갈 때, 개념상의 혼란이 일어나게 된다.

현상적으로 한손으로는 도시집중의 문제를 보이면서, 다른 손으로는 균형발전의 분권 논리를 가지고 말한단지 혹은 사람들로 하여금 세계적인 흐름이 되어 정당성이 어느 정도 확보된 행정개혁적인 분리의 개념을 연상하게 만들게 된다면, 이는 현혹된 개념으로 인해, 도시계획상의 분산의 논리에 추종하게 만들 수 있다.

이런 개념상의 혼란을 해결하기 위해서는 각각의 분야의 전문가들이 각자의 영역에서 책임있게 분권, 분리, 분산의 영역으로의 방향에 대한 구체적인 검토를 통해 세밀한 검토가 필요할 것이다.

행정기관의 공간적 분산의 문제는 도시계획적인 집종의 문제를 해결하려는 것이 첫 발단이었고, 이 분산의 문제를 해결하기 위해 분권내지는 지역균형발전이라는 정치적인 논리를 차용하였다. 또 행정개혁의 세계적인 분리의 흐름에 대한 정당성이 인식론적으로 정착한 것을 활용하여 역할분리를 섞은 개념이라고 할 수 있다. 다시 말해, 행정기관의 공간적 분할은 그 자체로서는 행정개혁이라고도 할 수 없고, 지방분권을 위한 개혁이라고 할 수도 없다. 단지, 행정의 효율성과 행정의 체계성을 손상시키더라도, 공간적 분산만 하면, 지역균형발전이고 지방분권이 되는 것이고 이것이야말로 행정개혁이라는 주장하고 있는 것이다. 이런 점에서 행정학적으로 분권, 분산, 분리

에 대한 엄밀한 개념정의가 필요한 시기라고 보여진다.

또 정부에는 중앙정부와 지방정부가 있고, 중앙정부에는 중앙행정기관과 특별지방행정기관을 둘 수 있다. 지방정부에도 지방행정기관이 있다. 행정부처의 공간적분할은 국정효율성을 높이는 목적과는 어떠한 상관관계가 있는가? 혹은 국정효율성을 낮추더라도 우선하여 추구하여야 할 목적이 있는것인가? 그 목적은 정부조직법의 제1조와 어떤 관계를 가지고 위상을 잡아야 할 것인가가 주된 논점이 되게 된다.

먼저 행정부처의 공간적 분할(split, division)은 행정부처를 나누어서, 일부는 A란 지역에 일부는 B란 지역에 분할하여 두는 것이다. 행정중심도시안에서 논의되고 있듯이 국방부와 외교부는 서울에 두고, 나머지 16개부서는 연기공주에 두는 것과 같은 예이다. 여기서 정부분할이란 개념도 참고로 이해하고 넘어갈 필요가 있을 것 같다. 정부분할은 입법부와 행정부, 사법부를 넓은 의미의 정부라고 할 때, 입법부와 사법부는 A지역에 행정부는 B란 지역에 두는 것을 의미한다. 정부의 구성요소가 입법, 사법, 행정의 삼위가 일체가 되어서 정부를 이룬다고 볼때, 정부의 공간적 분할이란 정부의 기능을 온전하게 발휘하게 하지 못할 결과를 초래하게 될 것이라고 생각되어 진다. 또 행정부처분할의 경우도 행정부처를 분할함으로써 어떤 목적을 달성하게 될지 모르지만, 행정조직법의 제1조의 체계적이고 능률적인 국정수행이란 법목적에 반하게 될 것이므로 이에 대한 합리적인 대답이 필요하고, 이 대답은 정부조직법을 위반하지 않아야 할 것이다.

분권(decentralization)은 분할과는 전혀 다른 개념인데, 권력을 수직적으로 분담하여 각 행정기관이나 지방정부가 일정한 자기입법과 자기규제를 행하도록 권력을 나누는 것으로 이는 집권(centralization)에 반대되는 개념이다. 분권은 국정효율성을 높이기 위한 방법의 하나로 고려되어진다. 중앙집권적인 국정운영은 독재로 이어질 위험성이 있고, 행정현상이 단순반복적일 경우에는 큰 문제가 없지만, 행정이 담당해야 하는 역할이 경제, 복지, 교육, 노동 과학기술 등 다기화되어 있는 상황에서 집권적인 권력은 그 책임을 다할 수 없는 경우가 많다. 예를 들어 대신책임의 원칙의 한계와 같은 문제는 독임제의 장관이나 대신 한사람이 한 부처의 모든 정책결정과 집행내용에 대하여 책임을 지기 어렵다는 것을 이르는 것이다. 이 경우, 권한을 국장이나 과장에게 분권위임하는 경우도 있고, 또 권한과 책임을 중앙정부에서 지방정부에 분리하여 이양함으로써 지방으로 분권시키는 경우도 있다.

분리도 국정효율을 높이는 하나의 방안으로서 1980년대 행정개혁이후에 주로 거론되어지고 있다. 분리란 행정국가화로 인하여 행정관료제의 기능이 비대하게 확대되어 행정운영의 효율성이 떨어지고, 재정적자 등의 문제가 심각하므로, 이에 대한 해결책

으로서, 정책결정기능과 정책집행기능을 분리하여 행정의 역할은 정부의 방향을 잡는 (steering) 기능으로 축소시키고, 행정서비스의 공급기능(rowing)은 민영화를 시키거나, 책임운영기관(agency)에 분리하여 이양함으로써 국정운영에 대한 효율과 책임성을 높이는 행정개혁의 방법이다.

분산은 집중의 반대개념으로서 분권은 수직적인 개념인데 비해, 분산은 수평적으로 흩어놓는 것을 의미한다. 중앙정부와 지방정부의 관계에서 대륙법계와 같이 자치의 전통이 약한 곳에서는 지방분권은 수직적인 권한의 분산을 의미하지만, 영미계와 같이 자치의 전통이 강한 곳에는 지방정부에 분산되어 있는 일부의 권한을 연방정부에 집중시켜놓는다는 의미에서 공간적이고 수평적인 의미를 가지는 개념이라고 할 수 있다.

이러한 개념적인 정의를 바탕으로 볼 때, 행정부처의 분할은 정부역할의 분리도 아니며, 지방분권을 위한 분권의 고전적 의미에도 합치하지 않는다고 볼 수 있다. 행정부처의 12개부와 4개처를 연기공주로 옮기는 것은 행정중추기능의 지역적 분할에 불과하고 이는 국정운영을 체계적이고 능률적으로 운영하여야 한다는 정부조직법 제1조의 법이념에 위반되는 것이라고 할 수 있다.

그러면 여기서 행정중추기능이란 무엇인가에 대한 개념적 정의를 알아보고, 행정중추기능의 체계적이고 능률적인 수행을 위한 정부조직법의 법적 편재와 행정의 효율성과 체계성을 높이기 위하여 연구된 행정학계의 연구결과들을 검토해 보기로 한다.

○ 행정중추기능의 개념

행정의 중추기능의 개념을 알아보기 위해 먼저 사전적인 중추의 정의를 살펴보면, 사물의 중추가 되는 중요한 부분이나 자리라고 정의되어지고, 한 가운데 내지는 중추기관, 중추적인 역할, 사회의 중추, 혹은 중추신경으로서 사용되어진다. 영어로는 center, pivot, hub, backbone, mainstray라고 표현된다. 몸의 기능에서 중추는 머리와 등뼈에 모여 있고, 머리와 같은 중추는 눈, 귀, 입, 코와 같이 정보를 받아들이고 발신하며, 생각하고 분석하며, 기억하는 중요한 기능들이 집적되어 있고 여기서 내려지는 명령들을 중추신경을 통하여 몸과 손발로 전달하게 된다. 몸에는 심장, 간장, 폐, 소장, 대장 등과 같이 몸의 활동과 유지를 위한 활동들을 수행한다. 그리고 손발은 몸전체를 움직이고 만들고 보호하는 등의 집행적 활동을 한다. 머리라는 중추는 몸의 작용을 위한 다양한 정보들을 받아들이고 분석하고 결정하며, 이를 표현하는 역할을 하고 있는데, 국정운영에 있어 중앙행정기관들은 중추적인 기능을 한다고 볼

수 있다.

국정에 있어 중추기능이 무엇인가에 대하여 헌법재판소의 결정문은 다음과 같이 정의 하고 있다. 정치와 행정의 중추기능이 중요한 개념이 되는 것은 수도(首都)성의 개념을 결정하는데 핵심적인 개념이기 때문이다.

헌법재판소의 결정문에서 수도란 일반적으로 “국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 정치 행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳”을 의미한다. 따라서 대의제 민주제의 입헌국가의 규범에 부합하는 수도로서의 전제조건을 충족시키려면, 다음의 요건들이 충족되어야 한다고 할 수 있다.

첫째, 국민의 대의기관인 의회를 통한 입법기능이 수행되는 곳이어야 한다. 입법기관의 직무소재지라는 것은 수도로서의 성격을 가지는데 중요한 요소이다.

둘째, 수도는 국가의 대표기능 내지 통합기능이 수행하는 곳이어야 한다. 특히 대통령제 국가의 헌법에서는 대통령이 국가를 대표하고 국가의 통일성을 유지하도록 하기 때문에 대통령의 대내외적인 활동이 행해지는 장소는 ‘수도적인 것’의 필수적인 요소를 이룬다. 대통령이 국가원수로서 국가를 대표하는 존재이기 때문에 국민정서상의 상징가치를 가진 것이고, 심리적으로 국가통합을 이루는 핵심이 되는 것이므로 수도성을 판단함에 있어 본질적인 요소라고 할 수 있다.

셋째, 수도는 정부기능을 수행하는 국가기관들의 활동이 이루어지는 장소이어야 한다. 정부는 특히 경제정책을 포함한 대내외의 제반정책들을 책임있게 수행함으로써 정치적 행정적으로 국가를 이끌어 가고 있다. 따라서 국정이란 경제정책을 포함한 대내정책과 대외정책을 책임있게 수행하여야 국정이 성공하는 것이고, 경제정책 없이 대내정책과 대외정책을 수행한다고 해서 국정이 온전히 성공한 것이라고 할 수 없다.

따라서 국정효율성을 높이기 위해서는 경제정책을 책임있게 수행하는 것이 필수적이고, 경제정책이 무책임하게 수행된다든지, 경제정책에 대한 책임을 행정권의 수반이 대통령의 책임(responsibility)으로 물을 수 없다라고 한다면, 다시 말해 대통령의 평가나 신임과 무관하게 경제정책이 이루어지고, 국회와 국민의 감독이나 통제를 벗어난다고 하면, 이는 비민주적인 국정시스템이 되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 경제정책을 수립하고 실행하는 행정기관이 수도에 공간적으로 입지해야 하는 것은 수도성을 결정하는데 결정적인 요소이다. 따라서 경제정책을 수행하는 행정기관을 수도 이외에 곳에 둔다는 것은 헌법재판소의 결정에 불복하고 법치국가의 질서를 문란하게 하는 것이며, 헌법에 반하는 위헌적인 것이라고 하지 않을 수 없다.

헌법재판소의 결정문은 다시 한번 정부의 이러한 기능을 행사하고 수행하는 장소라는 것이 수도적인 것의 계기를 부여한다고 하면서, 정부의 이러한 기능을 수도인 서울 이외의 곳으로 이전할 경우 이는 수도(首都)성을 침해하는 위헌적인 것임을 분명히 하고 있다⁵⁾.

정부조직의 분산배치에 대한 정책적인 고려에 앞서서 먼저 법제도적인 고려와 행정 운영시스템적인 고려가 검토되어야 하고, 이러한 제도적 시스템적인 전제조건 위에서 정책적인 고려가 이루어져야 하는데, 이런 고려 없이 정치적인 이익이나 가변적일 수 있는 정책적인 고려로서 중장기적인 영향이 있을 정부부처의 분산배치라는 결정을 내리는 것은 현명하지 못한 것이라고 할 수 있다.

아무튼, 수도란 “최소한 정치 행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지를 뜻하는 것이다” 고 헌법재판소는 다시 한번 정의하고 있다. 따라서 정책적인 고려보다 선행의 고려대상이라고 할 법제도적인 검토와 행정운영시스템적인 고려를 본 고의 논의를 통해 살펴보면, 국정효율성이란 문제를 다루어 보고자 한다.

이처럼 행정중추기능이 수도성을 결정하는 중요한 것이라고 하면, 행정학적으로 어떤 부처를 행정중추기능이라고 할 수 있을가에 대한 검토를 해보자. 행정관료제의 형성 역사를 분석하여 그 형성시기를 통하여 가장 중추적인 기관부터 형성되어 부가적인 행정기관들이 생긴다는 전제가설을 가지고 미국과 한국의 행정관료제를 분석해 볼 수 있다. 또 이러한 역사적인 행정기관의 형성사를 통해서 보면, 행정환경의 변화에 따라 행정수요(administrative demand)가 변하고, 이에 대응하여 기존의 행정기관으로 대응하지 못하여 새로운 행정기관이 생긴다고 할 때, 행정의 중추기능은 다소 변할 수 있는 것임을 알 수 있다. 따라서 행정의 중추기능의 변화에 따라 비중추적인 행정기관의 공간적 위치를 옮길 경우, 행정의 안정성을 해칠 수 있고, 행정에 대한 정부실패성을 저해할 위험성이 있다. 또 비중추적인 기관으로 밀려나서 수도의 외곽으로 밀려난다는 것도 그 해당부처의 공무원으로서는 이해하기 어려운 부분이라고 할 수 있다. 중앙정부의 정책부서가 어떤 부서는 중추적인 부서이므로 수도에 잔류하고 또 어떤 부서는 비중추적이기에 지방으로 밀려난다는 것도 납득하기 쉬운 문제는 아니다⁶⁾.

5) 물론 헌법재판소의 결정문에는 최근의 정보통신기술의 현저한 발달과, 창조적이고 적극적으로 행정을 수행하기 위한 목적으로 정부 부처의 소재지를 정책적으로 분산배치하는 것은 가능하다고 하고 있다. 단 이러한 정책적 분산배치의 전제조건으로서는 첫째, 화상회의와 전자결재 등의 첨단정보기술을 이용하여 장소적 이격성을 극복할 수 있는 물리기술적인 조건이 구비되어야 하고, 둘째, 얼마든지 유기적인 업무협조를 실현할 수 있는 사정 등이 전제되는 행정제도 및 행정운영시스템적인 조건이 구비되어 있어야 한다. 따라서 행정부처의 정책적 분리를 고려함에 있어서는 먼저, 행정의 법제도적인 조건과 행정운영시스템적인 조건들이 구비되어 있는가를 살펴봐야 하고, 본고의 주된 논점은 이러한 조건들이 행정기관의 공간적 분할이 되어서는 이 조건을 구비할 수 없다는 점을 논증하고자 한다.

미국의 행정관료제는 연방정부로서의 기본적인 정부서비스를 제공하는 것으로서 정부수립기에 외무부, 국방부, 재무부, 국세청, 법무부가 있었고, 주정부와 지방정부의 경우에는 소방, 경찰, 국세관련부서가 있었다. 19세기에는 경제발전과 함께, 경제안정을 위한 내무부, 중소기업청통상부, 경제자문위원회 등이 생겼고, 주와 지방정부에도 주경제발전청, 도시계획부, 토지용도국 등이 생겼다(리처드스틸만 II, 1992).

19세기 말에는 특수집단의 이익대변이나 집단활동의 강화에 따라 이에 대한 대응으로 중소기업청, 노동부, 원호청, 농림부 등이 생겼고, 주와 지방정부에는 통상개발 원호청, 농업/노동프로그램이 생겼다.

20세기 초엽에는 산업이나 시장규제의 필요성과 기업에 대한 행정서비스의 필요에 따라 연방정부에는 연방항공청, 연방통신청, TVA 등이 생겼다. 주와 지방정부에는 수자원, 운송당국, 토지수용국, 계획위원회 등이 생겼다. 1930년대에는 사회적 서비스의 필요성이 증대하여 여러 집단을 위한 사회서비스의 제공을 위해 보건후생성, 교육부, 교통부 등이 생겼고, 주와 지방정부에는 신체검사, 사회서비스, 교육부 등이 생겼다.

1940년대와 1950년대에는 열전과 냉전기능으로 인해, 국제적 보호와 자유진영에 대한 지도력의 책임 때문에 육군, 해군, 공군, 해병, CIA, NSC등의 행정관료조직이 생겼다. 주와 지방정부에도 민방위,육군, 공군, 국토방위 등의 담당관료제가 생겼다.

<표1> 미국행정기관의 발달사

시기	정부형성기	19세기 초	19세기말	20세기초	1930년대	1940-50년대
행정 수요	기본정부서 비스	경제성장	특수집단의 이익대변	산업, 시장규제	사회적 서비스	국제적 보호와 자유진영에 대한 지도력
형성 부서	외무 국방 <u>재무</u> <u>국세청</u> 법무	내무 경제자문위원 중소기업청통 상부	중소기업청 노동부 원호청 농림부	연방항공청 연방통신청 TVA	보건 후생성 교육부 교통부	육군 공군 해군 해병 CIA NSC

시기에 따라 부가적인 부처가 생겨나게 되는데, 정부형성기에 가장 중추적인 부서로서는 외무, 국방, 법무와 재무부를 들고 있는데, 이는 경제부처가 국정운영에 가장

6) 행정법적으로는 부처간의 우선순위를 통해 재정경제부를 제1의 국정책임자의 후보로, 교육인적자원부를 제2위의 후보로서 우선순위를 정하고 있다. 헌법재판소에서도 정치행정의 중추기관으로서 국회와 대통령을 들고, 경제정책을 수행하는 행정기관을 국정을 이끌어가는 중추로서 위치지우고 있다고 할 수 있다.

중추적인 부서임을 의미한다.

한국의 경우 부처의 형성사를 보면, 이승만정부때는 경찰과 군대조직이 한국정치에서 중요한 역할을 하였고, 박정희정부때는 경제기획원이 1960년대 초반에 신설되어 지속적으로 한국국정운영의 중심적인 역할을 하였다고 할 수 있다. 경제관련의 부처들이 지속적으로 생기게 되는데, 건설부, 농촌진흥청, 조달청, 철도청, 노동청이 1960년대 초반에, 국세청, 수산청, 산림청, 과학기술처, 관세청, 원자력청 경제과학심의회 등이 1960년대 후반에 생겼다. 1970년대에는 공업진흥청, 동력자원부가 생겼다. 그리고 박정희정부의 말기에는 치안본부, 정보부, 보안사령부 등의 역할이 팽창하였다. 1990년대 김영삼정부때는 정통부, 환경부가 생기고, 김대중정부때는 행정자치부가 생기고 식약청이 생기는 정도였다(정정길, 2003).

이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표2 한국행정기관의 형성사>

시기	이승만	박정희 (1960대 초)	박정희 (1960대 후)	박정희 (1970대)	1990대 초 (김영삼)	1990대 후 (김대중)
행정 수요	질서, 전쟁	경제개발	산업개발	경제안정 치안	신산업 환경	자치 민주
중심 부서	군대, 경찰	경제기획원 건설부 농촌진흥청 조달청 철도청 노동청	국세청 수산청 산림청 과학기술처 관세청 원자력청	공업진흥청 동력자원부 치안본부 정보부 보안사령부	정통부 환경부	행정자치부 식약청

한국의 행정사를 통하여 볼 때, 국정운영과 국가위상의 성장에는 경제기획원과 같은 경제부처들의 역할이 정치행정의 중추적인 역할을 하였다고 볼 수 있을 것이다.

요컨대, 정치 행정의 중추기능이란 법제도적으로는 국정을 결정하는 최고의 기구로서 법적 권위가 부여되어져 있다고 할 수 있고, 행정사적으로는 국정에서 경제정책을 담당하는 부처가 국정담당 행정기관들중에서도 중심적인 역할을 하고 있다고 정리할 수 있다. 법제적이든 행정기관형성사적이든 경제담당 부처가 행정의 중추기관임은 분명하다고 할 수 있다.

이러한 정치행정의 중추적인 부분이 국정인 대통령의 소재지와 분리되어 체계적이고 능률적인 국정수행이 어려운 공간으로 이동한다는 것은 불합리한 결정일뿐만 아니라, 행정운영시스템상에서 행정관료제의 폐해로서 이미 이론적으로 지적되고 있는 문제들을 생각할 때, 국정효율성의 문제는 더욱 심각하게 검토되어야 할 것이다.

2. 국정비효율의 원인과 효율성확보를 위한 제도

○ 부처할거주의->조정회의와 인사교류

행정운영시스템상에서 행정효율성의 문제로서 지적되고 있는 것의 대표적인 것이 부처할거주의이다. 부처할거주의가 발생하는 원인으로는 1)조직간 기능중복과 관할권 중복 2) 조직간 문화차이나 가치관, 이념적 차이 3)국가정책의 우선순위나 예산배분에 대한 부처간의 견해차이 4)정책의 수단이나 집행방법에 관련된 주요정책결정참여자 간의 견해차이 등을 들 수 있다.

행정부처를 대부분의 국가에서 일정한 공간속에 집중시켜 두는 것은, 공간적 분리로 인하여 발생하게 될 조직문화의 차이, 또 위치하고 있는 곳에 따라 달라지는 이해관계와 가치관의 차이 등을 염려하여 동질적인 공간속에 둬으로서 이러한 갈등의 소지를 미연에 방지하는 의미가 있다고 할 수 있다. 따라서 행정부처를 이원적으로 공간적 분할을 시도할 경우, 분할된 부처들간의 동류의식이 생겨 서울부처와 공주연기부처간의 이질화될 조직문화의 차이는 국정의 할거화를 부추길 위험성이 있다. 또 대통령과 국무총리가 이원적인 분업체제가 될 때, 국무총리편에 속해 있는 경제부처등이 대통령의 국정운영에 암묵적인 반기를 들 경우, 이에 대한 즉각적이고 대면적인 통제 감독이 불가능해 진다. 또 행정부의 주인(master)에 해당하는 국회의 경제정책에 대한 감사조사권의 행사도 비즉각적이고 비대면적이게 되어, 관료독주의 위험을 안고 있다.

따라서 부처간에 생길 이러한 갈등에 대한 적절한 조정기재가 부재하거나 미흡하게 되면 국정은 혼란이 일어나고 병목(bottle-neck)현상이 생길 것이다. 다시 말해 행정부처를 이원적으로 공간적 분할해 둘 경우, 이를 다시 조정해야할 조정기재를 필요로 할 것이다.

조정과정이 보다 효과적일 수 있는 조건으로서 피터가 제시하는 것은 정규적이고 지속적인 접촉(interaction)이 있을 경우라는 것이다. 즉 다른 모든 조건이 일정할 경우 이해당사자들간에 정규적이고 지속적인 접촉은 관련 집단간의 수평적인 연대를 형성하여 정보의 흐름이 보다 자유로워짐으로서 반복적인 상호작용을 통한 안정적 관계의 형성이 가능하다(Peters, 1998:306). 이러한 네트워크를 통한 조정은 제도화 되어지면 보다 조정이 용이할 것이다.

요컨대, 행정기관의 공간적 분리 및 행정권의 수반인 대통령으로부터의 격리는 부처 할거주의를 더욱 심화시킬 것이고, 서울소재 행정기관과 연기공주소재 행정기관간의 부처할거주의라는 새로운 문제를 발생시킬 수 있고, 이는 전통적인 부처간의 할거주의에 더하여, 국정에 지역적 집단할거주의라는 새로운 국정비효율의 문제를 불러일으킬 수 있다.

○ 관료(문서)주의->현장주의와 대면참여확대

국정비효율을 발생시킬 수 있는 또 하나의 측면은 현장의 소리를 체험하지 않은 탁상의 문서위주의 관료주의의 폐단이다. 이러한 관료주의의 폐단을 해결하기 위해, 각종자문회의를 통하여 외부의 전문가나 시민단체의 의견을 수렴하려는 노력을 제도화시켜 두고 있다. 행정의 투명성(transparacy)을 향상시키고 시민의 통제를 증대시키기 위해 공청회나 정책토론회 등을 열어 다양한 입장의 의견들을 정책에 반영하기 위해 노력하는 것이다.

최근의 행정개혁은 민간의 정책결정의 참여를 강조하는 네트워크(network)에 의한 정책결정에의 참여를 강조하고 있다. 행정개혁을 통해 보다 많은 정책이슈에 대하여 공적자문이 늘어나고 있는데, 이러한 자문활동은 사회내에 존재하는 대립적인 견해에 대한 토론을 활성화시키고, 결과적으로 해당단체간의 해결에 이를 광범위한 협상을 하게 된다. 이러한 참여와 협상에 의한 조정을 네트워크에 의한 조정패턴이라고 한다 (G.Peters, 1998:302)⁷⁾.

관료주의와 문서주의의 폐단을 해결하기 위해서는 현장의 목소리와 현장의 실상을 체험하고 토론하여야 하는데, 이러한 역할을 해야 할 경제부처의 대부분의 행정기관이 지방의 원격지에 고립되어 있다는 것은 국정의 효율을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 기민하게 처리해야 할 금융정책, 경제정책을 둔탁하게 만들어, 경제의 조정을 어렵게

7) 네트워크에 의한 조정패턴은 첫째, 하부로의 권한위임에 의하거나, 둘째, 민간의 정책결정에의 참여 확대를 들 수 있다.

만들어 국정전체의 국부를 저락시킬 것이다.

○ 무사안일주의->경쟁과 경영마인드도입

행정의 비효율은 행정공무원들이 현재의 지위와 신분보장에 만족하여 무사안일할때도 발생한다. 특히 현대행정은 법규만을 어기지 않고, 감사지적을 피하지 않으려고 하는 수동적이고 회피적인 업무추진방식으로는 행정서비스의 고객인 시민들을 만족시키지 못할 뿐만 아니라, 불편하게 만들 수 있다.

행정개혁을 통하여 경영마인드의 도입과 경쟁을 통한 성과를 중시하는 행정시스템의 변혁기에, 행정서비스의 고객을 만족시킬 수 있는 행정경영을 위해서는 정책의 효율적인 성과를 내게 할 수 있는 권한부여와 재량권활용을 통하여 법적 규제의 한계를 극복해 나가야 한다.

행정공무원이 정책을 능동적이고 적극적으로 추진하려면, 정책의 이해관계자와 정책대상을 면밀하게 조사하고 협의하면서 정책의 가버넌스의 네트워크망에 있는 참가자들과의 상호작용이 필요하다.

행정과 정책의 가버넌스화에 따라, 행정의 역할과 행정공무원의 역할도 권력을 배분하고 결정하는 단계에서 다양한 이해관계와 입장을 조정하면서, 공익의 효율과 박애를 균형잡아주는 역할을 해야 할 것이다. 이에는 정책문제에 대한 전문적 식견과 정책참가자들에 대한 리더십이 필요하다.

따라서 행정의 효율성의 확대를 위해서는 정책관련의 가버넌스를 확대하고, 그 네트워크의 상호작용의 정도와 정보교류를 통한 이해도를 두텁게 하는 방향으로 행정시스템을 개혁해 나가야 할 것이다. 반대로 정책관련의 가버넌스에서 소외되거나, 정책관련의 이해관계자들로부터 격리되어서는 정책의 주된 논점과 현안에 대한 감각이 떨어져, 국정효율성을 떨어뜨릴 것이다.

○ 정치로부터의 종속->행정의 자율운영시스템 확보

행정이 지나치게 정치에 예속되어 있으면, 행정의 효율성과 체계성이 훼손되게 된다. 행정은 정치에서 정해주는 목표를 단순히 집행하는 것이 아니라, 현대행정은 정치와의 역할분담을 통한 상호 지도, 보좌관계에서 행정관의 전문성과 자율성이 발휘되는

것이다. 법적관계에서는 정치가와 행정관의 관계가 주인(master)과 사용인(servant)의 관계일지 모르지만, 우월, 종속의 관계만으로는 현대행정의 복잡하고 전문적인 영역이 잘 기능하기 어렵다고 할 수 있다.

또 장관개인책임 원칙(IMR: individual ministerial responsibility)의 한계가 지적되는 현대 행정의 비대화로 인한 책임영역공백의 문제를 해결하기 위해서는 장관의 권한을 분할하여 각 국장들에게 위임(devolution)하든지, 수평적으로 위원회와 같은 합의제에 분리(separation)하는 방법을 사용하여야 한다.

그리고 위임된 권한에 대하여는 관련된 정책공동체(policy community)나 지방정부(local government)가 통제하고 감시하는 자치(self-governance)가 필요할 것이다. 또 분리된 권한들을 행사하는 위원회들에 대하여는 관련된 이해관계와 중립적인 위원들이 균형있게 위원구성이 되어서, 정책에 대한 균형잡힌 평가와 토론(dialogue)이 되는 시스템을 구비하여야 할 것이다. 이렇게 될 때 행정과 정책의 자율운영시스템이 확보되어진다고 할 수 있다.

그런데, 집중되어 있음으로써 체계적이고 능률적인 국정의 조정과 결정이 가능할 부처들을 공간적으로 분할해 두게 되면, 의도하지 않은 분리(unintended separation)가 일어나, 행정의 왜곡현상이 일어날 것이다. 즉 분리로 인해 자율적인 정책형성과 결정, 집행과 통제가 이루어져야 할 것이, 형성이나 통제에 관련된 가버넌스 참가자들의 부재로 인해, 행정은 독주하거나, 대충주의 내지는 탁상주의로 흐를 위험성이 있다.

따라서 행정의 효율성을 높이기 위해서는 정치로부터 종속되어서도 안되지만, 정치로부터의 지도를 받을 수 있는 심리적, 공간적 한도를 벗어난다고 하면, 이는 효율적인 정치-행정관계의 형성을 기대하기 어렵게 된다고 할 수 있다.

3. 부처분리로 인한 국정비효율의 심화구조

○ 부처분리의 현황

여야가 합의한 행정중심복합도시(안)에 의하면, 서울에는 청와대와 6개부가 남고, 연기공주에는 국무총리실과 12개의 부가 이전을 한다. 행정부는 18개의 부가 있고, 이

들은 집중된 공간에서 상호작용하면서 그 효율성을 높이고 있으며, 체계적으로 그 역할분담을 하고 있다고 할 수 있다. 따라서 이는 국정이란 업무를 18개부가 대통령으로부터 위임받아 분할하여 분업을 하고 있다고 할 수 있다. 물론, 대통령을 보좌하기 위해 국무총리가 있고, 국무총리에게는 장관들을 임명제청하고 해임 건의할 수 있는 권한은 있지만, 국무총리가 대통령과 국정을 분담한다는 발상은 헌법이 예정하고 있지 않은 것이라고 할 수 있다.

<표3 행정중심도시안의 부처분할>

	공주연기이전부처	잔류부처
부	재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 문화관광부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부	외교통상부, 국방부, 통일부, 법무부, 여성부, 행정자치부, 경찰청, 금감위, 감사원 등
처	기획예산처, 국가보훈처, 국정홍보처	
청	국세청, 소방방재청	

헌법이 규정하고 있는 대통령을 보좌(補佐)하는 역할로서의 국무총리의 역할은 본인-대리인(principal-agent)관계의 규정이라고 보기는 어렵고, 주인-사용인(master-servant)의 관계를 규정한 것이다. 따라서 대통령은 국무총리를 대통령의 직무수행에 필요한 보조기관으로 사용하는 수직적인 신분관계를 명명하고 있다. 또 국무위원 즉 장관들은 국무총리를 보좌하는 것이 아니라, 대통령을 보좌한다(헌법87조). 따라서 국무위원들이 연기공주에서 국무총리의 지휘감독하에 내치와 경제정책을 전담하도록 한다는 발상은 헌법적 규정이라고 해석하기 어렵다.

물론, 헌법의 또 다른 규정(82조) 대통령의 국법상의 행위에 대하여 국무총리의 부서권이 명시되어 있고, 국무회의의 부의장이 되어, 국무회의에서 심의하는 외치, 내치, 경제정책 등의 국정사항을 심의하는데 참여하는 권한이 있지만, 어디까지나 국무총리의 역할은 대통령의 보좌이지, 대통령과 업무분담을 할 정도의 대리인(agent)라고 하기는 어렵다. 만일 이러한 국무총리와의 업무분담시스템이 제도화되기 위해서는 대통령제를 규정한 헌법66조, 행정권이 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다는 규정에 대한 상당한 수정이 필요할 것이다.

○ 신부처 분리의 구조와 문제점

한국의 국정을 수행하는 행정부처는 이미 부처분리가 이루어져 있는 상태이다. 세종로에 있는 정부부처와 과천에 있는 정부부처, 그리고 대전청사에 있는 행정기관은 이미 부처분리로 인한 문제점을 안고 있다.

18개의 행정부는 서울의 도시집중으로 인한 문제점을 해결하기 위해, 공간적 분리가 이루어져 있는 셈이다. 세종로 청사와 과천청사는 10km이상 떨어져 있고, 대전청사와는 150km이상이 떨어져 있다. 세종로청사에는 청와대와 국무총리실, 행정자치부, 여성부, 외교통상부, 통일부, 해양수산부, 정보통신부, 문화관광부가 종로구에 있고, 국방부가 용산구에 있으며, 나머지 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 법무부가 과천에 있다.

<표4 현행부처의 공간분할>

	해당 부처	
서울시 종로구	행정자치부, 여성부, 외교통상부, 통일부, 해양수산부, 정보통신부, 문화관광부, 청소년보호위원회	청와대, 국무총리실
서울시 서대문구	국민고충처리위원회	
서울시 중구	중앙인사위원회	
서울시 용산구	국방부	
서울시 서초구	기획예산처	
서울시 영등포구	국가보훈처, 금융감독위원회	
경기도 과천시	재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 법무부, 공정거래위원회, 비상기획위원회	

그리고 청단위로서는 16개의 청이 있는데 이들도 이미 대전으로 이전되어져 있다. 즉 대전에는 특허청, 중소기업청, 산림청, 문화재청, 병무청, 통계청, 조달청, 관세청과 같은 8개청이 있고, 서울에 있는 청은 경찰청, 검찰청, 기상청, 국세청, 소방방재청, 식약청 등이고 이들은 각각 서울에 있는 것이 업무의 효율성을 높이기 때문일 것이다. 수원에는 농업진흥청이 있고, 인천에는 해양경찰청이 있다. 각각 행정업무의 특성상 이들 지역에 있는 것이 업무수행에 효율적이기 때문이다.

<표5 청단위의 공간분할>

지역	해당 청
서울	경찰청, 검찰청, 기상청, 국세청, 소방방재청, 식약청
대전	중소기업청, 특허청, 산림청, 문화재청, 병무청, 통계청, 조달청, 관세청
수원	농업진흥청
인천	해양경찰청

그러나, 이들 청단위는 부와의 관계에서 보면, 일정한 업무의 위임이 가능하고 부의 업무로부터 행정업무의 분리가 가능한 업무라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 7개의 청이 서울에 그대로 있는 것이 업무의 효율을 높이는 것이라고 한다면, 공간적 이전에는 국정의 효율성을 떨어뜨릴 요소가 큼을 알 수 있다.

현재의 이러한 부처의 공간적 분할과 청단위의 공간적 분할로 인하여, 국정담당기관들의 분산으로 인한 문제점들이 있다. 먼저 세종로청사와 과천청사간의 공간적 이동을 줄이기 위해 화상회의를 설치하였지만, 이에 대한 빈번한 활용이 어려웠던 것들을 수 있다. 이는 고위정책결정은 문서만의 결재보다는 그 정책을 추진하려는 사람의 확신, 책임감, 선택의 의지와 결단 등을 확인하고, 또 대화와 조정의 과정을 통한 결정의 수위조절이 필요한데, 기계적인 문서주의 내지는 전자메일을 통한 비대면적 업무처리는 이러한 미세한 조정과 선택을 어렵게하여 정책의 품질을 떨어뜨릴 수 있다.

기존의 청단위의 공간적 분할은 부와 청이라는 일정한 독립성을 가지고 분할할 수 있는 정책의 집행조직의 분리란 의미에서 어느정도의 설득력이 없다고는 할 수 없지만, 부처들간이 집적으로 인한 시스템적이고 효율적인 조정의 클러스터를 분해한다는 것은 이해하기 힘든 정책수단이고, 합리적인 정책목표를 가지고 국정시스템의 설계를 하는 것이라고 하기 힘들다. 국정시스템에 대한 전문적인 식견을 가지고 진행된다고 보자, 신부처 분리는 정치적인 목적과 균형발전이라는 전혀 이질적인 정책목표를 달성하려고 한다는 점에서 이는 균형발전의 정책목표를 달성하는 개혁수단이라고 하기 어렵다.

○ 부처공간분리의 넌센스와 행정개혁의 원류인 부처기능분할

한국의 국정은 현재도 부처들의 공간적 분리로 인하여 국정조정의 효율성이란 관점

에서 세계적인 경쟁력이 떨어지고 있다고 할 수 있다. 인근나라인 일본의 경우 국정의 행정부처들이 카스미카세키라는 행정중심구역안의 1Km 반경내에 모여 있고, 또 국회와 국회의원회관, 수상관저가 이 공간안에 집중되어 있음으로 인한 국회와 행정부와의 조정, 부처간의 조정, 정당과 부처간의 조정, 관련이해집단간의 조정이 용이하게 일어나고 있다고 할 수 있다.

반면, 한국의 경우 이미 중앙부처들이 10Km이상 떨어진 곳에 세종로와 과천으로 양분되어 있을 뿐만 아니라, 서울과 대전으로 청단위의 행정부처들이 떨어져 있다. 이는 수도권에 집중으로 인한 도시문제를 해결하는 정책수단이 될지 모르나, 국정의 체계적이고 효율적인 운영이란 패러다임에서는 국정효율성을 저해하는 정책수단이 되는 것이다.

다시 말해, 한 측면에서 효과적인 정책수단이라고 하여, 다른 측면에서 발생하는 비효과성이 있을 때, 양자간의 정책목적의 우선순위와 또 그 정책수단으로 인한 비효율성의 발생정도를 비교형량하는 과정이 필요하고, 또 이에 대한 관련이해관계자들의 폭넓은 토론과 참가를 전제로 하여, 시간이 걸리더라도, 어느 정도의 합의를 얻어내는 과정이 필요하다고 본다. 현대 대의제 민주주의에서는 국회와 정당의 다수결로 정책결정을 할 수 밖에 없지만, 그 결정에 대한 국민의 문책내지는 감사가 있어야 하고, 다음 선거에서 표로서 결정나게 될 것이다. 이러한 제도적 장치가 존재함에도 결정권자는 국민여론의 반대의견을 충분히 수렴하고 들으며, 이들이 생각하는 보다 넓은 시각과 가치관, 논리성을 추진하고 있는 정책논리속에 반영하도록 배려하는 협치(governance)가 필요할 것이다.

행정부처의 공간적 분리는 연기공주라는 충남의 지방에 신도시를 형성하게 하는 효과는 있을지 모르지만, 과연 12개의 행정부처가 이동하여서 연기공주라는 지방과 충남지역이라는 한 지역공간에 어떤 전후방효과를 일으키면서, 도시로서의 활성을 일으키게 될지는 앞으로의 연구 과제라고 할 수 있다. 혹시, 도시개발이란 관점에서 효과가 있을지 모르지만, 행정시스템의 건강성을 파괴하여 국정의 효율성을 인위적으로 떨어뜨리는 정책수단이란 점은 분명히 하여야겠다. 이점은 분권, 분리, 분할의 개념 정의에서도 말하였듯이 패러다임이 전혀 다른 것이란 점이다.

행정시스템의 효율성이란 관점에서 행정부처의 공간적 분할은 인위적인 행정시스템의 파괴현상이다. 권한의 분담이나, 업무의 분담은 권력의 패러다임속에서 일어나는 것이고 이는 법제도적인 입법으로서 명확히 할 수 있는 것이다. 현재 한국의 국정에 대한 법제를 보면, 개괄적인 규정에 머무르면서 구체적이고 실무적인 것은 대통령령이나 총리령으로 국회의 통제 없이 수시로 변경할 수 있는 여지를 두고 있기에 대통

령의 국정철학이나 가치관에 따라 가변적이라는 문제점이 있다. 따라서 이를 정부조직법이나 입법화로서 제도화할 수 있는 부분은 제도화를 시키든지, 관행을 지속적으로 유지하려는 정책참가자들의 훈련과 관습권위에 대한 존경이 있어야 할 것이다.

행정시스템의 효율성내지는 건강성이란 관점에서 국정을 조정하고 결정하는 행정부처들이 공간적으로 분리한다는 것은 일반적인 경우 넌센스라고 할 수 있다. 그것이 어떤 정치목적으로 포장된다고 하더라도 이는 정치적인 이해관계의 반영된 부산물이지만, 국정의 건강성과 효율성이란 점에서는 동의할 수 없는 정책수단이다. 이러한 정책수단이 거명되는 것은 도시계획연구자들이 지나치게 정치적인 편향성을 지나고 있기 때문에 도시계획이나 도시개발의 정책문제를 정치행정문제와 복합시킴으로써 생기는 문제이지 않은가 한다.

행정시스템은 정치행정전문가들의 입장에서 국정효율성이란 패러다임을 가지고 검토되어야 한다. 행정개혁의 이론들을 보면, 국정의 효율성을 높이고, 국정의 비효율이란 정책문제를 해결하기 위해, 국정의 방향잡기(steering)와 국정의 집행(rowing)을 구분하여 후자를 전자에서 분리함으로서 국정의 효율성을 높이는 것이다. 이것이 행정개혁의 원류이다. 이 정책조정과 집행의 분리(separation)가 응용되어, 지방분권 논의로 이어지는 것이다. 중앙정부의 권한과 업무와 재원이란 3자를 지방정부로 이양하여 지방정부가 공공서비스를 공급함에 있어 자율성과 책임성을 가지고 지역(locus)이란 공간내에서 자체적으로 정책수립과 정책집행, 정책평가 및 통제가 이루어지는 것이, 중앙집권적인 국정운영보다 효율적이라는 인식에서 지방분권이 추진되어진 것이다. 이것이 행정개혁의 양대 산맥이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 행정기관을 공간적으로 분할한다는 것은 행정개혁적인 발상이 아니다. 행정을 효율적이고 체계적으로 움직이도록 감독하고 견제하면서, 국민의 의사를 대변하는 정당이나 정치가들은 이런 패러다임의 기초를 이해하면서 국민의 정치적인 이해관계를 대변하여야 한다. 행정의 원시인이라고 하면, 정치적 이익만을 위해 모든 정책수단을 동원하겠지만, 행정의 기본적인 골격과 패러다임을 이해하는 행정의 기본적인 식견을 가지고 있다라고 한다면, 행정부처를 인위적으로 100km이상 분할시키는 것이 어떤 숭고한 정치목적을 달성하는 것이라고 하더라도 유례가 없는 것이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 한국국정운영의 행정시스템적 구조와 역할

1. 가변먼트시스템 : 법제도적 검토

○ 국회와 행정부와의 관계

국가는 입법부와 행정부와 사법부의 3부가 각각의 법인격을 가지고 역할분담을 통하여 국정을 수행하지만, 국가라는 단일의 존재로서 국익을 위하여 존재한다. 입법부는 국민의 대의기관으로서 국민의 의사를 대표하여 입법을 수행하고, 행정부는 입법부가 만든 법률을 집행하고, 사법부는 행정부의 법률집행에 대하여 심판하는 역할을 담당한다. 이러한 3위가 각기 자신의 역할을 별도로 수행하지만, 하나의 국가라는 실체를 이루고 있으며, 이 실체의 이익을 위하여 존재한다.

한국의 헌법의 시스템적 구도는 국회와 정부, 법원, 헌법재판소, 지방자치 등을 규정함으로써 입법부와 행정부, 사법부의 3위의 역할구분을 해두고 있으며, 3자의 갈등을 해결하기 위해 헌법재판소를 별도로 두고 있다. 그리고 이러한 중앙정부의 통치에 대응하여 지방의 자치를 규정하고 있고, 지방자치단체에는 의회와 지방자치단체장을 둠으로써 지방의 입법과 행정을 자치적으로 담당하도록 분권화시켜두었다.

중앙정부는 3권분립이라고 할 수 있는 반면, 지방정부는 2권분립의 형태를 취하고 있다. 한국헌법은 행정부란 개념을 좁게 규정함으로써 정부의 하위개념으로 사용하고 있다. 즉 정부라는 장(章) 밑에 대통령과 행정부로 나누고, 행정부의 절(節) 밑에 국무총리와 국무위원, 국무회의, 행정각부, 감사원을 둠으로써 행정부의 개념을 대통령을 제외한 것으로 좁게 해석하고 있다.

이런 관계속에서 입법부인 국회에 대한 규정과 정부에 대한 규정이 관계성(relation)을 맺는 것은 국정(國政)에 대한 감사, 조사권에 대한 규정(61조)과, 국무총리 등의 국회출석(62조), 국무총리, 국무위원해임건의권(63조), 탄핵소추권(65조)을 들 수 있다.

첫째, 국회는 국정(國政)에 대하여 감사할 수 있으며, 특정한 국정사안(國政事案)에 대하여 조사할 수 있고, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언, 의견의 진술을 요구할 수 있다고 규정함으로써 국회는 국정을 담당하는 대통령과 국무총리,

각부장관, 감사원장 등을 공간적으로 가까운 곳에 두고 그 국정을 감시하고 통제하는 역할을 수행하도록 헌법은 규정하고 있다.

따라서 이러한 국회의 국정감사 및 조사권을 침해할 수 있는 국회와 정부와의 관계성을 침해하는 조치를 취하는 것은 헌법적인 위헌의 여지를 검토하여야 할 것이다. 특히 국회와 정부의 공간적 거리나 심리적 거리가 멀어져서, 국회의원의 정부에 대한 감사 및 조사를 용이하게 하기가 쉽지 않다고 한다면, 이는 국회의 권능을 침해하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

둘째, 국회는 국무총리, 국무위원 또는 정부위원을 국회나 국회의 위원회에 출석시켜, 국정처리상황을 보고하게 하거나, 의견을 진술하게 하고, 질문에 응답하게 할 수 있다. 또 국회나 위원회의 요구가 있을 때에는 국무총리, 국무위원, 정부위원⁸⁾은 출석, 답변하여야 한다. 따라서 국회의 이러한 요구에 즉각 대응할 수 없는 위치로 공간적인 원격지로 이동하는 것은 헌법이 보장하고 있는 국회의 행정부에 대한 출석, 질의 권에 대한 침해이고 위헌적인 소지를 안고 있다고 지적하지 않을 수 없다.

셋째, 국회는 국무총리나 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있도록 하고 있고, 대통령을 포함하여 국무총리, 국무위원, 행정각부의 장, 감사원장, 감사위원, 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행(職務執行)에 있어 헌법이나 국회가 만든 법률을 위반한 때에는 탄핵을 소추를 결의할 수 있다. 따라서 국회는 정부의 국정에 대한 직무집행에 대한 위헌 내지 위법여부를 감독하고 통제할 수 있는 지근거리에 두는 것이 국회의 권능을 확보할 수 있는 전제조건이라고 할 수 있고, 이러한 헌법적 규정의 목적보다 우월한 목적이 있지 않는한, 정부는 국회의 감독과 통제를 받을 수 있는 지근 거리에 두는 것이 합리적(合理的)이다⁹⁾.

8) 정부위원은 정부조직법10조에 의하면, 국무조정실장, 부처청의 처장, 차관, 청장, 차장, 실장, 국장, 또는 부장 및 차관보와 외교통상부, 행정자치부의 본부장이 정부위원이 된다고 하고 있으므로, 12개부와 4개처, 3개청을 연거푸주로 옮길 경우, 이들에 대한 국회의 감사 및 조사의 효율성과 합리성이 떨어지게 될 것이다.

9) 영국은 상원, 의회, 총리관저, 17개정부부처가 반경1Km이내에 입지하고 있고, 파리도 대통령, 의회, 국무총리와 20개정부부처가 반경3km이내에 입지하고 있다. 미국역시 대통령, 의회와 13개 정부부처가 백악관을 중심으로 반경 1km이내에 집중하고 있고, 국방부만 백악관에서 약 4km떨어진 곳에 입지할 뿐이다. 이태리의 경우는 5개부처 분산정책에 의해 도심에서 분산배치하였으나, 도심5Km이내이고, 그 나머지 14개부처와 대통령, 의회, 총리는 도심1km이내에 위치하고 있다. 호주도 5개부처의 분산배치를 하였으나, 이것도 도심에서 6km떨어진곳에 있을 뿐이고 수상, 의회, 총리와 10개부처는 반경2km이내에 위치하고 있다.

○ 대통령과 국무총리의 관계

우리 헌법에서는 정부를 구성하는 주요한 행정기관으로 대통령과 행정부를 들고 있다. 한국의 정부는 대통령을 수반(首班)으로 하고 있다(66조4). 대통령은 국가를 대표한다. 다시 말해, 국회와 정부와 법원의 3위로서 국가를 구성하는데, 국가를 대표하는 권능을 대통령에게 부여하고 있는 것이다. 대통령은 국가의 원수(元首)이며, 외국에 대한 국가를 대표한다. 따라서 수도(首都)는 국가의 수반(首班)¹⁰⁾ 이 위치하는 곳이다.

대통령과 국무총리와의 관계성을 헌법이나 법률적으로 어떻게 규정하고 있는가를 통하여 국정운영의 가변먼트시스템을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리가 그 권한을 대행하게 되어 있고(71조), 국무총리도 수행하기 어려울 때는 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행하게 되어 있다. 따라서 국무총리는 대통령과의 지근거리에 있으면서, 국가로서의 정체성을 유지할 수 있도록 준비되어야 하고, 또 국무총리는 그러한 시스템적이고 제도적인 권한을 보장할 수 있는 관계를 대통령과 맺고 있어야 한다. 국무총리를 거리적으로 직선거리로 130Km 이상 떨어진 곳에 위치시킨다는 것은 헌법적인 이 규정을 둔 입법적 목적을 능가하는 우월한 목적이 입증되지 않는한 불가능에 가까운 것이라고 할 수 있다. 정부조직법 12조에 의하면, 국무총리가 모두 사고가 있을 경우에는 재정경제부장관, 인적자원부장관이 대통령의 직무를 대행하게 되어 있는데, 현재의 여야합의된 행정중심복합도시(안)의 경우에는 대통령 유고시 직무대행권자가 서열 3위까지가 모두 공간적으로 130Km 이상의 원격지에 위치하게 되어 국정의 계속성이 손상당할 위험이 있으므로, 공간적 분산 시, 이에 대한 계속성의 확보를 위한 전제조건이 입증되어야 할 것이다.

둘째, 대통령은 국정수행 다시 말해, 국법상의 행위를 할 때는 반드시 문서로 하게 되어 있고, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서(副署)가 필요하다. 군사에 대한 것도 물론이다. 따라서 대통령과 국무총리는 국정수행에 필요한 문서에 부서를 행할 수 있는 지근거리에 있는 것이 합리적이고, 효율적이며, 또 부서(副署)를 할 때는 국무총리나 관계 국무위원의 의견이나 정책결정의 구체적인 과정을 물어보고 그에 대한 내용적, 절차적 책임을 확인하는 것이 통례라고 할 때, 공간적, 심리적으로 대면적(face-to-face)인 접촉이 국정수행을 합리적이게 만든다고 볼 수 있다.

10) 수반은 반열(班列)가운데 으뜸가는 자리로서 행정부의 가장 높은 자리에 있는 사람을 지칭한다. 예를 들어 우리나라는 대통령을 정부의 수반으로 하는 자유민주주의 공화국이다와 같은 예문으로 사용한다.

셋째, 국무총리의 기능은 대통령을 보좌(補佐)하는 역할이고 행정에 관하여 대통령의 명(命)을 받아 행정각부를 통할(統轄)한다. 또 국무총리는 국정의 중요한 정책을 심의하는 국무회의의 부의장이 되고, 부의장의 역할은 대통령의 유고시에 국무회의의장인 대통령의 권한을 대행한다. 따라서 국무총리의 역할은 대통령을 보좌하는 사용인(servant)이기도 하지만, 대통령의 유고시에 대통령을 대행하는 대리인(agent)의 역할을 겸임한다.

따라서 국무총리의 국정시스템상에서의 역할에 대하여는 이중성에 대한 지적을 하게 된다¹¹⁾. 이는 국무총리란 제도가 의원내각제의 요소인데, 대통령제 국가에 도입되어 있음으로 인하여 생기는 이중성이기도 하다. 즉 이러한 측면은 법제도적인 측면이라고 할 수 있고, 실제적인 국무총리의 운영과 관행면에서도 정부의 제2인자의 역할을 하지 못하였던 문제도 있다.

이러한 국무총리의 이중적인 역할을 해소하기 위해서는 첫째, 대통령이 국무총리에게 보장된 헌법적 권한을 회복해 주려는 결단과 의지가 필요하고, 둘째, 대통령과 국무총리의 업무분담¹²⁾에 대한 국정시스템을 확립하여야 한다. 셋째, 헌법적으로 국무총리의 권한에 속하는 각부행정에 대한 지휘감독, 정책조정, 심사평가, 예산정책, 행재정개혁에 관한 기능을 역사적으로 대체하여 수행하였던 대통령비서실과 국무총리의 국정조정실의 기능재조정이 필요하다. 넷째, 각료임명권이나 해임건의권 등의 실질적 보장이 필요한데, 문제는 이처럼 국무총리에게 헌법이 보장한 권한들을 실질적으로 수행하게 할 경우, 대통령의 역할은 실질적으로 축소되게 될 것이다. 이 경우 대통

11) 양현모, 대통령과 총리의 업무분장에 관한 연구, 한국행정연구원(2004), 참고 역대정부의 국무총리는 헌법상의 제2인자로서의 위상만큼 역할을 하지 못하였다고 지적한다. 오히려 대통령의 정치적 책임을 떠맡는 역할을 수행하였고, 대통령이 실정을 수습하는 책임을 지거나, 국면전환 또는 민심수습용으로 이용되기도 하였다. 참여정부들어와서 국무총리의 위상과 역할이 강화격상되고, 각료임명제청권이 실제로 행사된다든지, 국무조정실에 차관급의 직제가 신설되고, 국무총리가 주재하는 국정현안정책조정회의를 통해 정책조정을 비서실을 대신하여 수행하는 등, 대통령과 국무총리의 업무분담을 전제로 한 ‘분권형 국정운영 시스템’의 구축이라는 새로운 국정운영의 모델을 제시하고 있다고 한다. 그러나, 한국헌법은 대통령과 국무총리의 국정분권운영이라는 국정운영시스템을 법제적으로 전제하고 있지 않고 있고, 대통령이 보좌역할이란 내적 관계와 대통령과의 역할분담이라는 외적관계까지는 말할 수 있을 지언정, 대통령과 국무총리를 분권을 하여, 국무총리를 자율적인 국정운영의 한 축으로 이원화할 것을 규정하였다고 하기는 어렵다. 단지 역사적으로 대통령의 권한이 강함으로 인한 실질적인 폐해를 고치기 위해, 허수아비에 불과하였던 국무총리의 역할을 확보해주어야 한다는 점에서는 공감할 수 있을지 모르나, 국정운영시스템에서 ‘이원적 분권형 국정운영’을 상정하기는 어렵고, 이를 위해서는 헌법개정 없이는 위헌적인 요소가 있다고 하지 않을 수 없다.

12) 국무총리의 주요업무에는 각 중앙행정기관이 행정을 지휘, 감독하고, 정책의 조정, 심사평가 및 규제개혁에 관한 역할이 규정되어 있고, 이를 보좌하기 위하여 국정조정실을 두고, 국무총리비서실을 두고 있다. 또 예산정책, 예산의 편성 및 집행의 관리와 재정개혁 및 행정개혁에 관한 사무를 관장하는 임무가 국무총리에게 있고 이를 관장하기 위해 국무총리소속하에 기획예산처를 두고 있다. 또 국무회의에 상정되는 법령안, 조약안, 총리령안, 및 각부령의 심사와 기타 법제에 관한 사무를 관장하는 것도 국무총리의 책임에 속하는 것이고, 이를 위해 법제처를 국무총리소속하에 두고 있다. 그 외 국정에 대한 국내외홍보 및 정부내 홍보업무조정, 국정에 대한 여론수렴 및 정부발표에 관한 사무, 국가유공자 및 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 보상, 보호, 군인보훈에 관한 사무도 국무총리의 책임하에 있고, 이를 관장하기 위해 국무총리소속하에 국정홍보처와 국가보훈처를 두고 있다.

령의 직무를 보좌하기 위한 대통령비서실의 역할(정부조직법14조)도 축소하지 않을 수 없다.

문제는 이처럼 국무총리의 권한을 실질적으로 회복한다고 하더라도, 헌법은 국무총리를 대통령을 보좌하는 역할로서 규정하고 있기 때문에, 대통령이 정책적으로 국무총리의 권한을 확대시켜줄 수는 있지만, 이것을 헌법적인 검토 없이 공간적으로 분리시키고, 제도화시키려고 할 때는 헌법개정내지는 정부조직법의 개정 등과 같은 국민과 입법부의 동의를 얻어야 할 것이다.

○ 대통령과 국무회의와의 관계

국무회의는 대통령, 국무총리와 15인이상 30인이하의 국무위원으로 구성된다. 현재의 정부는 18부로서 구성되고 있으므로, 국무위원이 일부(예를 들어 12개부)가 공간적으로 130Km이상 떨어져 있을 경우, 국무회의의 소집에 들어가는 기회비용(opportunity cost)을 생각할 때, 국무회의의 물리적인 능률성이 떨어질 뿐 아니라, 내용적인 효율성도 떨어지게 될 가능성이 높아지게 된다.

또 국무회의라는 행정기관의 운영에 있어 대통령이 의장이 되고, 국무총리가 부의장이 되는데, 대통령과 국무총리가 공간적으로 심히 격리되어 있을 경우, 국무회의 운영의 효율성이 떨어지게 되고 이는 국정운영이 물리적, 내용적 효율성과 합리성을 떨어뜨리게 될 것이다.

국무회의가 심의하는 내용을 살펴보면, 국무회의의 효율성과 합리성이 떨어진다는 것은 국정에 얼마나 심대한 훼손을 일으킬 것인가를 생각하지 않을 수 없게 된다. 국무회의가 심의하는 내용으로는 행정부처의 공간적 분할과 관련하여 생각하여야 할 것으로

- 1) 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
- 2) 중요한 대외정책
- 3) 예산안, 결산, 국유재산처분의 기본계획, 국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항
- 4) 긴급명령, 긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제

- 5) 군사에 관한 중요사항
- 6) 행정각부의 권한의 확정
- 7) 정부안의 권한의 위임 또는 배정에 관한 기본계획
- 8) 국정처리상황의 평가 분석
- 9) 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정
- 10) 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계된 청원의 심사

와 같은 사항을 심의하게 되어 있다. 국무회의가 심의하여야 하는 것은 1)의 국정의 기본계획이나 정책, 8)국정의 처리상황 등은 여러부처에 다면적으로 관련된 정책이 많고, 어떤 정책이든지 3)예산, 재정관련 사항이 포함되지 않은 사항이 거의 없다는 것과, 9) 각부의 정책의 수립이나 조정을 위해서는 여러부서가 다면적인 네트워크와 정보교환, 반복적인 상호작용을 통하여 정책갈등이나 정책오해, 무지, 착오 등을 시정하고, 각부처의 다양한 입장에서 검토된 의견들이 종합조정되어서 하나의 정책이 정책문제를 해결하고 정책성과의 품질을 높일 수 있다는 점을 고려하면, 국무회의에 관계되는 부처들이 일정한 공간적 범위내에 집중되어 있는 것은 합리적이고 효율적이며 체계적인 국정운영을 가능하게 할 것이다. 이것이 정부조직법제 1조의 이념이고, 통계적으로도 대부분의 수도의 위치와 행정기관의 공간적 입지를 분석해보면, 증명되는 사실이라고 할 수 있다.

○ 국무총리와 부처장관과의 관계

국무총리는 각부의 장을 대통령에게 제청할 수 있고(헌법94조), 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의장을 지휘 감독할 수 있다(정부조직법19조1). 국무총리는 중앙행정기관이 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정할 때는 대통령의 승인을 얻어 이를 중지 또는 취소할 수 있다(정부조직법19조2)고 하고 있다. 이처럼 국무총리는 각부처장관이 구체적인 명령이나 처분을 지휘하고 감독할 수 있는 사정권범위 내에 둘 것을 정부조직법은 예정하고 있다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 행정부처의 공간적 분할로 인해 6개의 부가 국무총리의 지휘감독권의 범위를 벗어나게 될 것이므로, 이는 법제도적으로는 국무총리의 각부에 대한

지휘 감독권을 침해하는 것이고, 행정시스템적으로는 비효율적이고 비체계적인 행정 조직이 되게 된다고 할 수 있다.

본고에서는 이전하게 되는 부처들의 역할을 정부조직법에서 어떻게 규정하고 있는가를 다시한번 살펴보고, 이들이 공간적으로 대통령이나 여타 부서(외통, 국방, 통일, 법무, 행자, 여성부)와의 공간적 분리에도 불구하고 행정조직의 체계성과 효율성을 유지할 수 있을지를 살펴보고자 한다.

- 1) 재정경제부 : 경제정책의 수립, 총괄, 조정, 화폐·금융·국고·정부회계·내국세제·관세·외국환·경제협력 및 국유재산에 관한 사무를 장리-->통일정책이나 국방정책, 외교통상정책, 행정자치, 여성 등의 정책에 경제적, 국유재산적인 사무가 포함되어 있으므로 이들 부처간의 격리는 정책품질을 현격하게 떨어뜨릴 것임
- 2) 교육인적자원부 : 인적자원개발정책의 수립, 총괄, 조정, 학교교육, 평생교육 및 학술에 관한 사무--> 대학과 학술관련단체가 서울에 상대적으로 높은 비율이 존재함을 고려할 때, 이들과의 조정과 상호작용이 어려워지게 될 원격지에 위치하는 것은 정책에 대한 품질이 떨어질 것임
- 3) 과학기술부 : 과학기술진흥을 위한 기본정책의 수립, 기술협력 및 원자력과 기타 과학기술진흥에 관한 사무를 장리--> 기술협력은 해외의 기업이나 정부와의 빈번한 접촉이 필요함을 고려하면 글로벌한 경쟁력이 떨어지게 될 것임
- 4) 문화관광부 : 문화, 예술, 영상, 광고, 출판, 간행물, 체육, 청소년 및 관광에 관한 사무--> 문화정책이나 체육청소년정책에 대한 주된 행정수요도 수도권에 있는 것이므로, 이들 정책에 대한 협조나 사업조정에 관한 정책품질이 떨어질 것임
- 5) 농림부 : 농산, 식량, 농지, 수리, 축산 및 농산물유통에 관한 사무
- 6) 산업자원부 : 상업, 무역 및 무역진흥, 공업, 에너지 및 지하자원에 관한 사무-->상업이나 무역이 주로 이루어지는 쪽에 행정고객(client)가 많을 것인데, 행정고객을 불편하게 하고 행정비용이 많이 들게 될 것임
- 7) 정보통신부 : 정보통신, 전파관리, 우편, 우편환 및 우편대체에 관한 사무-->정보통신기술의 급격한 흐름을 파악하기 위해서는 인터넷자료뿐만 아니라, 관련 업계의 정보와 지식을 얻기에 용이한 곳에 위치하여야 정책품질이 높아질 것임

- 8) 보건복지부 : 보건위생, 방역, 의정, 약정, 생활보호, 자활지원, 여성복지, 아동, 노인, 장애인 및 사회보장에 관한 사무
- 9) 환경부 : 자연환경 및 생활환경보전과 환경오염방지에 관한 사무
- 10) 노동부 : 노동조건의 기준, 직업안정, 직업훈련, 실업대책, 고용보험, 산업재해 보상보험, 노동자의 복지후생, 노사관계의 조정 기타 노동에 관한 사무
- 11) 건설교통부 : 국토종합계획의 수립 조정, 국토 및 수자원의 보전 이용 및 개발, 도시 도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 간척, 육운 및 항공에 관한 사무
- 12) 해양수산부 : 수산, 해운, 항만, 해양환경보전, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무

이들 부처들은 국정 운영을 체계적이고 효율적으로 운영하기 위하여 분업 내지는 역할분담을 하고 있는 것이고, 분업은 전문화를 통하여 정책품질을 높이려는 것이 목적이다. 따라서 분업화와 전문화를 통하여 목적-수단관계가 전치되어, 각 부처의 정책만의 완결성과 완벽성을 구하려고 하는 경향이 있게 되고 이는 민주적인 통제에서 벗어나, 관료제권력의 정통성이 어디로부터 오는가라는 민주주의의 기초적인 명제를 생각하게 한다.

따라서 각 부처는 분업과 정책분야의 특화는 하지만, 부처간의 상호연계된 다중적 관계성과 네트워크를 생각하면, 이들 분화된 18개부는 하나의 상위목표인 국정의 효율성달성이라는 목적을 위하여 수단적으로 나누어져 있는 것이다. 그런데 이를 6개부와 12개부로서 구조적으로 나누어버림은 국정이라는 실체를 이분화시켜, 이원화된 부처들끼리의 할거주의의 병폐가 시스템적으로 일어날 위험이 있다.

일정한 공간에 모여있어도 부처간의 할거주의가 문제가 되고 있는데, 이를 구조적으로 서울지역과 공주연기지역으로 구분하여 둘 경우, 서울지역부처와 공주연기지역부처간의 부처할거주의가 생길 가능성도 배제할 수 없다.

○ 국정분할 및 부처할거주의에 대한 대응제도

먼저 국정분할을 해소하기 위해서 당정협의회 내지는 여야 정책협의회와 같은 형태로 정부와 정치권의 정당이 정책을 상호 협의하고 조정하는 회의가 있다. 또 정부부

처간의 분업에 의한 할거주의를 해소하기 위해서, 국무총리조정실을 통한 정책조정이 법제적으로 보장되어 있고, 청와대비서실을 통한 정책조정은 대통령의 행정권수반이라는 직책을 수행하기 위한 보좌기구로서 실질적인 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 또 다양한 정책분야별로 정책조정회의를 통하여 정책을 조정하게 되는데 여기에는 한 부처의 정책담당자만이 아니라, 여러부처의 정책담당자들이 같이 모여서 논의를 전개시키고, 각자의 입장을 표명하고 조정하게 되는 반복적인 과정이 일어나게 된다.

특히 청와대 비서실, 국무총리조정실, 재정경제부와 같이 정책문제마다 같이 참여하여 정책결정에 영향을 끼치게 되고, 각 부처의 입장에서도 하나의 정책이 행정부차원에서 추진되어지기 위해서는 예산문제, 조직문제, 협력조정문제, 법제문제, 정치적 조정문제 등이 중첩적으로 관련되게 된다. 따라서 이들 부처가 공간적으로 분리되어 있어, 이러한 상호중첩된 문제의 현황과 입장과악이 지연되어지고, 또 상호이해와 설득을 통한 조정작업, 이해관계자의 의견수렴과 참가에 고비용이 들어가게 된다면, 이러한 정책의 품질은 공간적으로 집중되어 있는 경우에 비해 떨어지게 될 가능성이 크고, 정책고객도 국정에 대한 불평이 높아질 위험성이 있다.

2. 가버넌스시스템 : 정책운영시스템적 측면

○ 여야 정책협의회를 중심으로

정당과 정부의 정책협력과 조정을 위하여 당정협의회 혹은 여야정책협의회의 등이 있다. 한국의 국정운영은 대통령이 집권당 총재를 겸하면서 정부조직과 당조직을 좌우하던 제왕적 시스템 시대에서 당정분리를 통한 분권적 시스템으로 전환하고 있다고 할 수 있다.

이는 대통령과 민주당의 갈등에서 여당을 정부가 신뢰하지 못하였던 분위기에서 시작되어, 대통령의 민주당탈당으로 정부와 민주당간의 고위당정정책조정회의는 폐지되게 되었고, 정부는 당정협의의 한 방법으로 원내 4당의 정책위의장과의 정례 정책협의회를 만들어 정부와 국회의 협의 모델을 만들게 되었다.

4당 정책협의회는 국무총리가 주도하여 사안별로 관계 장관들을 참석시키고 정당-국회와의 협력을 통해 국정현안에 대한 조율을 거치도록 하는 제도라고 할 수 있다.

10차례에 걸친 정책협의회의 참석자를 분석하여, 행정중심복합도시안에 제시하고 있는 방식대로 행정부처를 공간적으로 분할할 경우, 서울에 남는 부처(A)¹³⁾와 연기공주로 이동하는 부처(B)로 나눌 경우 A부처와 B부처가 협력하여 정책결정이 이루어졌던 것이 더 이상 불가능하게 될 텐데, 이에 대한 빈도를 계산해 보았다.

첫째, 참석자에 대한 빈도계산이다. 자료의 제약상 모든 정책협의회의 사례를 분석할 수는 없지만 공개된 자료를 바탕으로 분석한 결과 90%의 정책협의회의가 A부처와 B부처의 협력참여로서 정책이 결정되는 것을 볼 수 있다. 이를 볼 때 A부처와 B부처의 분할은 정책결정의 품질이 저하되는 작용을 할 것임을 주장할 수 있다.

둘째, 정책협의회의 개최 공간과 관련된 빈도이다. 정책협의회의가 개최된 곳은 주로 국회국무위원실이나 국무총리공관, 국회귀빈식당과 같은 곳이므로, 크게 서울에 위치하는 경우(S), 연기공주에 위치하게 될 경우(Y)로 분류하여 보면, 60%가 S에 위치하게 되므로, 국무총리이하 장관들과 국실장들은 국회의원들이 있는 S의 위치로 이동하여야 할 것이므로, 정책협의회의 빈도나 그 토의내용의 품질이 떨어질 것이 예측된다. 이에 대한 분석은 다음 표와 같다.

<표6 여야정책협의회의 공간분할시 문제점>

일자	제1차 (03.10.7)	제2차 (10.15)	제3차 (10.24)	제4차 (10.29)	제5차 (11.19)	제6차 (12.10)	제7차 (12.17)	제8차 (04.1.14)	제9차 (1.28)	제10차 (2.25)
장소	S	Y	Y	Y	S	S	S	S	S	Y
참석자 (A)	4	5	5	5	5	7	6	7	5	6
참석자 (B)	6	7	7	6	7	8	8	6	6	6

*S는 서울, Y는 연기공주; 참석자 A는 서울지역잔류기관참석자, B는 연기공주 이전기관참석자임
출처: 양현모(2004)의 자료를 바탕으로 작성

이 분석결과를 통하여 알 수 있는 것은 행정중심복합도시(안)처럼 행정기관을 공간적 분할할 경우, 첫째, 정책협의회의는 서울지역과 연기공주지역에서 나누어서 열리게 될 것이고, 이는 130Km를 이동하여야 한다. 이 이동에는 시간적 손실과 이동비용의 금전적 손실뿐만 아니라, 이 시간에 국정의 중요한 담당자들이 상실하게 될 기회비용은 국정의 품질을 높이는데 손상을 끼치게 될 것이라고 할 수 있다. 정책협의회의와 같은

13) 국회와 청와대도 서울에 남게 되므로 정당측 참석자와 청와대측 참석자는 A에 포함되게 된다.

조정기구에서 정부측의 참석자는 국회측의 참석자를 국민의 대표자로서 그 권위를 인정하여야 하는데, 이를 감안하면, 연기공주에 내려가는 국무총리, 각부처 장관, 실장, 위원장, 조정관, 총리정무수석 등은 서울로 올라오지 않을 수 없고, 이들의 이동비용은 국정에 과외의 손실을 끼치는 것이라고 하지 않을 수 없다.

둘째, 참석자의 분류를 보면, 참석자 B는 서울로 올라와야 하는데, 이들은 연기공주에 몰려있음으로 인해, 회의를 위해 미리 일정한 절충을 할 수 있는 가능성이 있고, 이는 국정의 백지에서의 조정이 아니라, 국회파와 서울파, 연기공주파의 파벌적 권력갈등이 생길 우려도 하지 않을 수 없다. 이는 공간적 분할이 가져올 파벌적인 권력공동체가 생길 개연성을 의미하는 것이다. 즉 공간적 분할에서 의도하지 않은 부처들간의 합종연횡에 의해, 불필요한 정책갈등과 할거주의를 불지필 위험성이 있다.

○ 대통령비서실을 중심으로

대통령 비서실은 대통령을 가장 가까운 거리에서 보좌하며 대통령의 의사결정에 최종적인 영향을 미치는 조직이다. 비서실장과 수석들은 현안이 발생할 경우 대통령에 직접 보고하며, 관련부처의 장관이나 현안관련 책임자들의 보고 때 배석한다(박재희, 2004:39). 수석들은 유기적인 협조체제를 유지하기 위해 사전 혹은 사후 조율작업을 벌인다. 정무기능과 정책조정기능의 두 기능을 담당한다. 2004년 5월의 조직개편을 통해 정책조정기능이 강화되었다. 종래의 정책실을 정책기획과 사회정책수석비서관으로 확대개편함에 따라 정부 각 부처의 주요정책에 대한 청와대의 조정기능이 강화될 가능성이 높아졌다. 이러한 정책조정을 위해 대통령이 주재하는 수석비서관회의가 있고, 비서실장이 주재하는 수석비서관회의도 부처간의 정책조율에 상당한 영향력을 행사하고 있다.

청와대에 설치된 국가안전보장회의의 경우, 국가의 안전보장에 관련된 대외정책, 대북정책, 군사정책과 같은 국가의 안전보장에 관련된 정책수립에 관한 대통령의 자문기관이나 국무회의의 앞서 안전을 심의할 수 있는 심의기관이다. 국가안전보장회의의 상임위원회는 대통령, 국무총리, 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국가정보원장, NSC사무처장으로 구성되며, 대통령비서실의 외교보좌와 국방보좌도 참석한다. 그리고 의장인 대통령이 필요하다고 인정할 경우, 관계부처의 장과 비상기획위원회 위원장 합동참모회의 의장 등의 관계자를 출석시켜 발언하게 할 수 있다. 정기회의는 주1회를 원칙으로 하고 회의의결방식은 재적의원 2/3의 참석과 과반수의 찬성으로 의결한다. 이처럼, 대통령과 국무총리는 외치와 내치로 구분하여 역할분담을 하도록

규정되어 있지 않다. 국무총리는 대통령의 헌법적인 보좌기관으로 대통령이 있는 곳에 같이 있어야 한다.

대통령이 참석하는 회의는 크게 국무회의와 국정과제회의를 들 수 있다. 국무회의도 분권형 국정시스템에서는 대통령이 전부 참석하는 것이 아니라, 테마형 국무회의만을 참석하므로, 일상적인 법정회의에는 참석하지 않는다. 이럴 경우, 대통령비서실의 협의조정에 대한 권한이나 업무는 상대적으로 줄어들었다고 할 수 있다. 그러나 대통령에게 행정권에 대한 수반으로서의 책임이 있기에 위임한다고 해도 헌법적인 책임이 시스템적으로 면제되는 것은 아니다.

○ 국무회의와 차관회의를 중심으로

국무회의는 대통령과 국무위원으로 구성되고, 국무조정실장, 법제처장, 국정홍보처장, 국가보훈처장, 공정거래위원회위원장, 중소기업특별위원회위원장, 대통령비서실장 및 국무총리비서실장이 배석하도록 되어 있고 매주 1회 정례회의로서 개최된다. 따라서 대통령과 국무총리의 공간적 분할은 이와 관련된 장관은 물론이고, 처장이나 실장급까지 공간적으로 왕복 240Km이상을 이동하여야 한다. 이는 물리적으로 뿐만 아니라 심리적으로 국정의 최고결정자들이 불참내지는 직무해이로 이어질 위험성이 있다.

국무회의가 의례적인 것이라고 치더라도, 차관회의는 역시 매주 1회 정기적으로 개최되며, 참석자는 국무조정실장, 각부처의 차관으로 구성되기에 전 부서가 유기적으로 모여야 한다. 국무총리실을 연기공주로 이전할 경우, 차관회의 역시 서울에 있는 관련부서의 차관들이 왕복 240Km를 이동하여야 하는 물리적, 심리적 비용이 발생한다.

또 차관회의는 필요에 따라 수시로 개최되기도 하는데, 공간적 격리는 차관회의를 통한 국정의 조정이 어렵게 만들 것이 예상된다. 차관회의는 의사결정방식이 표결에 붙이지 않고 만장일치제도를 채택하고 있는데, 부처간 의견이 엇갈릴 경우 일단 보류시켜 시간을 가지고 협의하게 되는데, 이 협의가 용이하기 위해서는 공간적으로 집중되어 있어야 할 것이다.

국무회의와 차관회의의 수정의결비율을 분석해 보면, 대통령안의 평균 24%와 14% 정도만이 수정 의결된 점을 감안하면, 정책조정 상당부분이 이미 차관회의 이전에 이루어지고 있음을 알 수 있다(박재희, 2004:28). 따라서 주무부처의 담당자는 관련부처의 담당자와 차관회의 이전에 실무조정협의회와 당정협의회를 통하여 관련 쟁점사항

들에 대한 이견을 조율한다. 이 과정에서 주무부처는 해당사안을 청와대나 국무조정실에 보고하는 조정을 행한다.

이처럼 주무부처의 국과장선에서 행정부처들간의 빈번한 토론과 쟁점에 대한 설득, 이해관계의 조정이 필요하게 되기 때문에, 18개의 전 국정 행정부처는 일정한 공간에 집적하여 위치하는 것이 국정의 의사결정의 품질과 효율성을 높일 수 있다.

○ 국무총리조정실을 중심으로

국무총리는 각부장관을 지휘감독할 권한을 가지고 있다. 이를 책임내각제의 실현을 위해, 국무총리실의 국무조정실과 비서실을 확대 개편하고 기능도 강화하였다.

국무조정실은 5조정관 16심의관, 3기획단, 1사무처로서 구성되어 있고, 차관급의 기획수석조정관과 사회수석조정관이 참여정부 들어와 신설되었다.

국무총리비서실은 국무총리의 대국회활동의 보좌, 당정협조업무, 국정자문업무, 국내외주요정보 및 상황, 민원업무처리 및 조정, 시민단체지원 및 협력, 국무총리국정활동홍보, 연설문·담화문작성 등의 업무를 담당하는데, 국무총리비서실장, 3수석비서관(정무수석, 민정수석, 공보수석), 9비서관, 1혁신담당관으로 구성되어 있다.

2004년 8월 이해찬총리가 취임하면서 국무총리실은 조직개편이 되었다. 국무조정실의 개편은 정책조율능력의 강화와 규제개혁에 초점을 맞추었다. 정책상황실과 인적자원개발 R&D기획단, 규제개혁기획단이 신설되었다. 정책상황실은 국무총리를 보좌하는 핵심기구로서 청와대의 정책상황실 또는 국정상황실과 협조체제를 구축해 현안을 신속하게 파악하여 국무총리 주재의 국정현안정책조정회의나 고위당정회의에 제시하게 된다. 또 인적자원개발·R&D기획단은 인적자원개발과 연구개발 지원 등의 사업을 중점적으로 추진하게 된다.

국무총리비서실은 효율성을 강조하고 기능의 활성화를 위해 조직을 개편하였다. 정무1비서관은 경제분야 상임위와 여당관련업무를 담당하고, 정무제2비서관은 비경제분야 상임위와 야당관련업무를 담당하게 되어 있다. 민정수석비서관은 주요현안분석과 유관기관과의 협조업무를 담당하고, 민정제2비서관은 정책갈등사례발굴, 국정현안의 여론수렴업무를 각각 담당한다. 시민사회비서관의 기능도 활성화되었는데, 이는 시민단체와의 연계를 책임지고 있다. 메시지기획비서관은 국무총리의 연설문을 작성하고 각종 공보기획업무를 담당한다.

이러한 국무총리실의 조직확대와 기능강화가 국무총리실의 역량강화와 국정운영의 효율성을 담보할 수 있는지에 대하여는 미지수라고 할 수 있다(양현모, 2004:113). 즉 대통령비서실과의 기능 및 조직이 중복되는 측면¹⁴⁾과 또 대통령비서실에 비할 때 그 조직과 기능이 미흡하기 때문이다.

이처럼 대통령이 권력적 의지를 가지고 국무총리실의 역할강화를 통한 국정효율성향상이라는 목표를 추구하여도 이런 한계점과 미흡한 점이 나타나는데, 하물며, 국정효율성향상이라는 정책목표를 걸지 않고 이루어지고 있는 행정기관의 공간적 분할은 국정을 마비시킬 사태를 가져오지 않으리란 보장이 없다고 할 수 있다.

구체적으로 행정기관의 공간적 분할에 따라 국무총리실은 연기공주로 이전하게 되었으므로, 이에 따라 발생할 수 있는 협력조정 문제점을 지적해 보자.

첫째, 국무총리실의 정책조정실이 청와대 비서실과의 협력조정이 어렵게 될 것이다. 거리의 원격화는 정책조율을 어렵게 만들고, 정책조율능력을 저하시킬 것이므로, 모처럼 의욕적으로 신설한 정책조정실이 유명무실화될 것이다.

둘째, 국무총리가 주관하는 국정현안정책조정회의와 고위당정회의의 거래비용(transaction cost)가 늘어나서 국정효율성이 떨어지고, 정책결정의 품질이 떨어질 것이다.

셋째, 정무제1비서관과 정무제2비서관의 업무수행이 지극히 곤란해 질 것이다. 왜냐하면, 정무비서관은 주로 국회의 상임위를 담당하고 여야당과의 업무를 담당하는데, 연기공주에 있으면서 서울에 있는 국회상임위의 업무를 제대로 수행하기 힘들 것이다. 따라서 국무총리실은 공주연기로 이전하더라도, 정무비서관은 서울에 분사무소를 설치하여 존치하여야 할 것인데, 이는 예산의 이중낭비를 초래한다. 즉 서울에 국무총리분사무소를 두는 비용에 첨가하여, 이들을 국무총리가 120Km의 원격지에서 지휘감독하게 되면 감독이 용이하지 않아 공무원의 무사안일을 초래할 수 있다. 가까운 거리에 있어야 심리적이든 행태적이든 긴장하여 감독자를 의식하여 잠재된 능력이 발휘된다고 할 때, 국무총리로부터의 원격지 소재는 국무총리의 지휘감독권을 침해하게 된다.

넷째, 시민사회비서관도 시민단체가 주로 서울에 소재하므로 이곳에 분사무소를 설치하여 재이전하여야 할지도 모른다. 그렇지 않다면, 시민단체가 공주연기에 사무소를 설치하여야 할 것인데, 이는 관료적 권위주의의 전형이다. 공무원이 시민의 종으로서

14) 이에 대한 구체적인 예가 2004년 6월 대통령비서실에 시민사회수석실을 신설한 것이다. 이는 국무조정실과의 기능중복의 문제를 일으키고, 결국 국정업무의 혼선이 일어나 위계질서상 하급기관인 국무조정실의 기능축소가 불가피하였다.

시민이 있는 곳으로 다가가서 의견을 듣고 섬기어야 할 터인데, 오히려 원격지에 관공서를 세워놓고는 공무원의 주인인 시민보고 이리로 오라고 명령하는 형국이 된 셈이다. 민주주의의 기본원칙에 배치하는 행정기관이전이다.

다섯째, 민정수석비서관도 그 역할이 주요현안분석과 유관기관과의 협조인데, 130Km나 떨어진 오지에서 신문 등에 의한 디지털매체로 주요현안을 파악해야 하는 탁상공론에 빠질 터이고, 현장의 체험과 감각이 빠지거나 공감되지 못한 상태의 정책입안은 이 나라 국정을 망치게 될 것이라고 우려하지 않을 수 없다.

○ 분야별 정책조정회의를 중심으로

정책조정은 기본적으로 중앙행정부처의 당사자간의 조정이 우선되고, 정책분야별 조정->국무조정실장에 의한 조정->국무총리의 조정으로 이루어진다. 중앙행정부처간의 조정을 위한 회의체로는 국무회의, 차관회의, 국정현안정책조정회의¹⁵⁾, 조정관리주무기관회의¹⁶⁾ 등이 있다. 이들 회의가 있을 때마다 장관들은 서울로, 차관들은 연기공주로 이동하여야 할 것이다. 국무회의가 주 1회 열리고 차관회의가 주1회 열린다고 하더라도, 이와 관련된 실무자들의 이동시간과 기회비용의 손실은 금액으로 환산하기 어려운 정도의 고비용이 들 것이고, 국정의 정책품질에 대한 피해는 눈에 보이지 않지만, 국가경쟁력에 믿기 어려운 정도의 손실을 줄 수 있다.

또 분야별 정책조정회의로는 주무장관회의, 경제정책조정회의, 경제장관간담회, 통일관계장관회의, 인적자원개발회의, 사회문화정책관계장관회의, 과학기술관계장관회의, 분야별주무부처간사회의 등이 있다. 이들 정책조정회의들은 행정기관의 공간적 분할로 인하여 어떤 문제가 예상되는지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주무장관회의에는 국무총리가 주재하고 4대분야별 관계장관회의의 주무장관이 참석하게 되는데, 통일부장관과 행정자치부장관은 서울에 있게 되지만, 재경부총리와

15) 국무총리가 주재하며, 매주 1-2회(수요일, 토요일) 정례적으로 개최된다. 관계부처장관과 청와대 수석비서관들이 참여한다. 2003년 5월 21일부터 첫회의가 개최되었고, 1년간 67회가 개최되어, 평균 주2회꼴로 열렸고, 사회갈등이나 새로운 제도도입에 있어 정부의 대응원칙수립, 국정현안에 대한 해결방안의 확정 등의 역할을 담당한다. 여기서도 역시 국무총리가 연기공주에서 이 회의를 개최하게 될 것이고, 서울에 있는 관계부처장관과 청와대 수석비서관이 연기공주까지 매주 오르락내리락 해야 한다는 셈이 된다.

16) 법적 근거는 정부업무조정 등에 관한 규정(국무총리훈령 제447호, 제14조)이고, 조정관리주무기관회의의 의장은 국무조정실 기획수석조정관이 되며, 회의구성원은 조정관리주무기관(재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 행정자치부)의 1급공무원, 국정홍보처, 국정홍보국장 및 대통령비서실의 정책조정관련 업무 담당비서관으로 구성된다. 따라서 행정부처의 공간분할시, 통일부와 행정자치부, 대통령비서실의 비서관이 연기공주로 내려가야 한다는 사태가 발생한다. 다시 말해 국정의 조정이 서울과 연기공주에서 이원적으로 이루어지고 또 이 결과를 계층제의 상위에서는 서울에서 이루어지는 등 국정의 혼란과 난맥상이 심각할 것으로 예상된다.

인적자원부총리는 연기공주로 이전하게 되어 주무장관회의의 토론내용이나, 회의개최 빈도가 떨어질 수 있다. 또 청와대의 정책기획수석도 참석하여야 하는데, 이 회의만을 위해 연기공주로 2주에 한번씩 내려가야 한다.

둘째, 경제정책조정회의도 13명의 장관이 모여서 정책조정을 하는 회의인데, 이곳에도 행정자치부장관, 통상교섭본부장 등이 참석하여야 하는데, 이는 역시 서울에 있고, 나머지 11명은 연기공주에 있게 되므로 실질적으로 경제정책을 주도하는 곳은 연기공주이게 되어, 수도권에 경제정책 등을 비롯한 정치행정의 중추기능을 남겨두어야 수도성의 전제조건을 충족시킨다고 할 때, 행정기관의 공간적 분할은 서울의 수도로서의 기능을 상실하게 만든다.

또 경제정책조정회의규정 제7조에 의하면, 민간전문가를 회의에 참석하게 하여 의견을 구할 수 있도록 되어 있는데, 120km이상 떨어진 곳으로 경제정책의 자문을 위하여 민간기업가가 용이하게 올 수 있는 것은 아니고, 격지에 민간인 전문가를 끌어올 수 있다는 권위주의적 사고방식이 깔려 있는 것이라고 보여진다.

그리고 이 경제정책조정회의는 경제정책의 종합점검과 주요경제정책 방향의 설정이 민감하게 대응해나가야 하는 급변하는 국제정세질서에서 격리되어 있어서는 경제감각이 떨어질 수 밖에 없다. 또 경제관련의 안건은 경제부처간에 사전조정이 필요한 안건이 심의되는데, 격주 1회가 원칙이지만, 필요에 따라 수시회의가 개최된다. 그런데 이러한 수시회의가 공간적 격리로 인하여 통상관련장관과 행정자치관관련의 장관이 불참하게 되어, 행정, 외교와 관련된 정책논점이 부실해 질 수 있다.

역시 이곳에도 대통령비서실의 정책기획수석비서관과 경제수석비서관이 참석하게 되어 있는데, 연기공주까지 이동하여야 하는 문제가 있다.

셋째, 경제장관간담회에서 한국은행총재와 대통령비서실 정책기획수석비서관, 경제수석비서관이 참석하게 되어 있고, 매주 1회 개최하며, 정기간담회와 임시간담회도 필요에 따라 열린다. 따라서 경제간담회 역시, 자주 열리기 어려워지게 되고, 정책의 치밀도는 떨어지게 될 것이다. 더구나, 대통령비서실 경제수석비서관이 간사가 되게 되어 있는데, 이는 경제정책에 대해 대통령비서실이 영향력을 행사할 수 있다는 것을 의미하고, 공간적 분할은 경제장관간담회의 효율성을 떨어뜨릴 것이다

넷째, 통일관계장관회의에서도 통일부장관과 외교부장관뿐만 아니라, 재정경제부, 문화관광부, 산업자원부, 기획예산처장관 등이 참석하게 되어 있는데, 분기에 한번 열리기는 하지만, 공간적 격리는 심리적인 부담이 될 수 있다. 혹은 회의 일정이 주말로 바뀔 수도 있어, 정책논의의 효율이 떨어질 것이고 연계성 있는 정책구상이 어려

워질 수 있다.

다섯째, 인적자원개발회의도 대부분의 참석장관들이 연기공주로 이주하게 되지만, 여성부장은 서울에 있게 되므로, 여성과학인력에 대한 정책적 고려가 약해질 수 있다.

여섯째, 사회문화정책관계장관회의도 서울에 남는 부서의 여성부장관, 대통령비서실 사회정책수석비서관, 시민사회수석비서관 등이 참석해야 하는데, 연기공주까지 이동하게 됨으로 인해, 관계부처간의 사전협의나 조정, 현안사안에 대한 지원, 협조가 어려워질 수 있다.

일곱째, 과학기술관계장관회의에서는 국방부장관이 연기공주로 이동하여야 하고, 대통령비서실의 정책기획수석, 정보과학기술보좌관 등이 이동하여야 한다. 대통령비서실의 정책기획수석은 주무장관회의, 경제정책조정회의, 경제장관간담회 등에도 참석을 하여야 하는데, 이들 회의마다 연기공주로 이전하여야 하므로, 정기회의만도 매주 2회 120Km를 왕복이동하여야 하고, 수시회의가 있게 된다면, 출장은 주3회 이상으로 늘어날 것이고, 이는 정상적인 업무수행이 거의 불가능하게 만들 것이다. 또 이에 부수하여 따라가게 될 실무자들을 생각하면, 고도의 정책조정업무를 수행해야 할 담당자들의 업무비효율은 심각한 수준이라고 해야 할 것이다.

여덟째, 분야별 주무부처간사회에서는 1,3주의 수요일에 개최되는데, 인적구성이 국무총리조정실 기획수석조정관, 재경부·교육부·행자부의 차관보가 참석하고, 통일부의 기획관리실장, 대통령비서실 기획조정비서관, 국무조정실 총괄심의관 등이 참석한다. 따라서 이 간사회의 역시, 행자부의 차관보와 통일부의 기획관리실장, 대통령비서실의 기획조정비서관은 연기공주로 이동해야 하는데, 이러한 인적, 시간적 낭비는 정책품질에 영향을 미치지 않는다고 말하기 어렵다.

이들 회의체의 정책조정회의 이외에도 재정경제부, 행정자치부, 기획예산처, 법제처 등의 중앙행정기관은 각부처로서의 역할도 있지만, 범부처차원의 정책조정에 영향을 미치게 된다. 따라서 행정자치부와 법제처가 연기공주에 있는 부처들에 대한 정책조정이 어렵고 고비용이 들어, 이와 관련된 정책이나 법안들의 정책품질이 떨어질 것이고, 재정경제부, 기획예산처 등과 같은 부서가 서울에 남아있는 부처들에 대한 정책조정이 어려워 질 것이다.

○ 최근의 동향을 중심으로

참여정부의 노무현대통령은 임기 3년차에 이르러, 대통령과 국무총리의 분업시스템을 강조하고 있다. 국무총리의 위상강화를 통하여 국정효율성을 높이겠다는 것이다¹⁷⁾. 책임총리제의 실현은 대통령의 선거공약이기도 하였다.

그래서 국정사항은 국무총리가 관장하고 국무회의의 운영도 총리를 중심으로 운영하게 하면서, 청와대비서실은 대통령의 관심사항, 대통령의 과제중심으로 업무를 분업할 것을 지시하며, 이것이 국정효율성을 높일 것이라고 하였다¹⁸⁾.

이러한 총리실의 위상강화를 위해 국무총리실의 조직확대와 국정운영에 있어 국무총리의 통합과 조정기능강화가 구체화되어졌다. 첫째로 국무총리실의 국무조정실에 차관급의 기획수석조정관과 사회수석조정관이 신설되었고, 둘째, 국정현안정책조정회의의 신설과 같은 기구를 통해, 국무총리실이 통상적 국정업무와 부처간 정책조정협의의 중심축이 되도록 하였다. 이는 그 전에 대통령비서실이 수행하던 기능을 대체하는 의미가 있다. 셋째, 국무회의도 법정회의와 테마회의로 나누어서, 법정회의는 국무총리가 주관하고, 테마회의는 대통령이 주재하게 되었다. 법정회의는 특정사안에 대한 조정위주의 방식이고, 테마회의는 구체적인 쟁점사안에 대하여 난상토론방식으로 진행된다¹⁹⁾. 이러한 시스템을 통하여 국무총리의 위상을 강화하고, 이를 통해 국정효율성을 높이려는 목적을 가지고 있다.

이러한 대통령과 국무총리의 역할분담 외에도 각 부처들간의 협의조정도 국무회의의 5대 하위그룹간에 이루어지도록 하였는데, 이를 분권형 국정시스템이라하고, 이는 기본적으로 유관부서들간에 관계장관회의를 통해서 업무를 협의, 조정하는 시스템을 이룬다.

과학기술관련 산업정책은 과학기술부총리가 관장한다. 과학기술인력육성과 R&D의 투자조정도 과학기술부총리의 조정영역이다. 경제정책이나 과학기술이외의 산업관련 정책은 경제부총리가 주관한다. 거시경제, 금융분야, 서비스 산업분야가 그것이다.

보건복지부장관은 사회, 노동, 문화, 환경, 여성, 보건복지의 정책분야를 협의조정하는 책임을 맡는다. 또 통일부장관은 통일, 외교, 안보분야를 협의조정한다. 마지막으로 교육부총리는 교육, 인적자원개발업무를 관장한다. 따라서 이들 5대 하위그룹에 속하지 않는 국정의 총론적인 위기관리분야, 사회질서유지분야는 국무총리가 관장하

17) 양현모(2004)에서 참고, 서울신문(2003.10.27), 한국일보(2003.11.6)에서 인용

18) 청와대 브리핑자료(2004.8.10)

19) 청와대 브리핑자료(2003.4.24), 양현모(2004:98)에서 인용

는데, 이는 주로 법무부, 행정자치부에 관련된 업무는 국무총리가 주관하는 것으로 되어 있다.

“분권형 국정시스템”은 그 운영에 있어 분야별 부총리나 책임장관이 관계장관회의를 주관하면서 관계장관회의를 좀더 적극적으로 활성화시켜 나가야 할 것을 제시하고 있다. 그리고 여기서 협의조정이 원활하지 않은 경우에는 국무총리가 직접 주재하는 “국정현안정책조정회의”에서 협의하고 결정하게 되어 있다.

문제는 행정부처의 일부를 공간적으로 이동할 경우, 모처럼 설계했던 이 분권형 국정시스템이 제대로 작동하지 못하고 폐기처분해야 할 사태는 발생하지 않는가라는 점이다. 이를 이해하기 위해 분권형 국정시스템을 표로 정리해 보면 다음과 같다.

<표7 분권형 국정시스템의 구조와 협의부서>

협의조정 책임자	국무총리	재경부총리	교육인적자 원부총리	과학기술부 총리	통일부 장관	보건복지부 장관
소속협의부서	법무부 행정자원부	재정경제부 농림부 산업자원부 건설교통부 해양수산부 (정보통신부)	교육인적 자원부	과학기술부 정보통신부	통일부 외교통상부 국방부	보건복지부 노동부 환경부 여성부 문화관광부
협의조정업무	위기관리 사회질서유지	거시경제 금융분야 서비스산업	교육 인적자원개발	과학기술인력 육성 R&D투자조정	통일 외교 안보	보건복지 노동 환경 여성 문화관광

*이는 간이형태로 작성한 것으로 실제로는 교육인적자원부총리의 조정시에 소속협의부서에 행자부, 여성부도 들어있으므로, 행정부처의 공간분할시 이들 분야별 정책조정회의의 전반적인 형태화가 문제될 수 있고, 이는 국정효율저하로 이어진다(보다 상세한 것은 부록 참고²⁰⁾).

이러한 분권형 국정시스템이, 행정부처의 공간적 분할로 인해, 어떠한 시스템 장애를 입게 될 것인가를 생각해 보자.

첫째, 국무총리의 위기관리, 사회질서유지에 대한 국정업무가 제대로 기능하지 못하

20) 예를 들어 통일안보장관회의에서도 연기공주에 입지하게 될 재경부, 교육인적자원부, 문광부, 산자부장관, 기획예산처장관 등이 참여하고, 과학기술관계 장관회의에서도 국방부가 참가하므로, 분야별 정책조정회의는 지역공간의 이원적 분할시 타격이 크다. 경제장관간담회에도 한국은행총재 등이 참여하므로, 경제부총리가 연기공주에 입지할 경우, 금융정책의 효율성이 떨어질 것으로 예상할 수 있다.

게 된다. 즉 국무총리는 연기공주에 위치하고, 법무부와 행정자치부는 서울에 위치함으로 인해, 모처럼 시도한 분권형 국정시스템은 좌초하게 될 것이다.

둘째, 보건복지부장관의 사회복지정책에 관한 국정조정에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 보건복지부장관은 연기공주에 위치하고, 여성부는 서울에 위치함으로 인해, 여성정책이 보건복지나 노동정책 등에 반영되는 것이 쉽지 않을 수 있다. 공간적으로 격리된 만큼, 행정부처간의 협의나 조정이 용이하지 않고, 심층적인 문제해결이나 탐색이 쉽지 않을 것이기 때문이다.

3. 네트워크화된 정부(Networked Government) : 가버넌스로서의 행정시스템

1) 네트워크에 의한 가버닝의 출현

가) 협의의 행정개념에서 광의의 행정개념으로- 가버넌스로서의 행정

전통적으로 존재했던 조직형태는 기계같은 조직(machine-like organizations) 유형이었다. 이 유형은 정부조직, 비영리조직(NPO), 그리고 심지어는 비정부조직(NGO) 내에도 존재했던 지배적인 조직유형이었다. 이러한 조직유형을 가진 조직들은 그 목표와 전략들이 아주 단순하였고, 구조와 관계, 그리고 조직 구성원들간의 상호작용 또한 단순하였다. 기계같은 조직을 근간으로 하여 기존의 정부업무들을 수행해 왔기 때문에 정부조직의 내부와 외적 환경의 복잡성을 다루지 못하였고 행정의 개념 또한 협의의 개념에 머무를 수밖에 없었다. 즉, 행정은 정부관료제를 중심으로 이루어지는 활동 내지 행정부의 구조 및 공무원의 활동 (이종수 & 윤영진, 2001)에 국한시킴으로써 조직관리로서의 행정과 국가의 일부로서의 행정 - 국가기능의 일부를 수행하는 국가 제도적 장치의 일부-으로 그 의미를 축소시켜 왔었다.

그러나 이러한 전통적 기계같은 조직의 형태와 그 조직을 근간으로 하는 전통적 행정의 개념은 이제 더 이상 받아들이지 않는 시대가 되었다. 전통적 기계같은 조직의 형태는 더 이상 유효하지 않다. 기계같은 조직(organization-as-machine)은 더 이상 지속되지도 않고 바람직하지도 않다는 것이다. 그 이유는 내·외적 행정환경이 많이 변하고 있고 그 변화들이 정부조직에 새로운 도전으로 등장하고 있기 때문이다.

정치, 경제, 사회, 문화 및 기술 분야 등 모든 부문에서 변화가 일어나고 있으며, 그 변화들은 행정의 변화를 유도하고 있다는 것이다.

협회의 개념으로는 행정이란 정부관료제를 중심으로 이루어지는 활동 내지 행정부의 구조 및 공무원의 활동이지만, 광의의 개념으로는 조직일반에 적용할 수 있는 인간협동과 고도의 합리성을 수반한 협동적 인간노력의 한 형태라 할 수 있다.

광의의 행정개념과 함께 행정에의 새로운 접근법은 가버넌스로서의 행정이다. 즉 행정은 공공문제의 해결을 강조하고 정부외의 공-사조직들의 연결망(이종수 & 윤영진 외, 2001: 27)인 동시에 공공의 문제를 해결하기 위한 집합적 노력으로서 공공성(publicness)을 구현하는 방식으로서의 가버넌스라는 시각에서의 출발이다. 정부의 역할 또한 새로운 시각에서 출발하여야 한다. 즉 오늘날의 정부는 공공문제의 해결을 위하여 공-사 조직들의 연결망을 구축하고, 동시에 협력과 파트너십을 위한 네트워크 관리자가 되어야 한다는 인식의 전환이 필요하다.

나) 네트워크에 의한 가버닝의 필요성

(1) 정부가 직면하고 있는 도전들

정부는 다양한 도전들에 직면하고 있다. 먼저, 정부조직 내외부 환경의 불확실성의 증가를 들 수 있다. 행정환경의 불확실성으로 인해 정부가 해결해야 할 문제들은 단순한 업무 프로세스나 의사결정과정만으로는 해결되지 않는다. 그러나 기존의 기계같은 조직의 유형을 지향한 정부조직들은 환경의 불확실성을 축소하는 반응을 함으로써 단순한 하나의 목표와 전략만을 가지고 불확실한 행정환경에 대처해왔다. 그러한 조직들은 결과적으로 조직의 성과가 높지 않고(Ashmos, Duchon, & McDaniel, Jr. 2000; Ashby, 1956; Capra, 1996; Wheatley, 1992; Stacey, 1995) 시대에 뒤떨어지는 조직이 되기 마련이다. 조직의 성과를 높이고, 다양한 요구를 수용하면서, 불안정하고 소용돌이 행정환경에 대처하기 위해서는 정부조직은 불확실하고 복잡한 행정의 환경을 흡수하는 반응을 보여야만 할 것이다.

두 번째로는 정부 외부의 다양한 정보 및 지식자원이다. 21세기를 이끌 핵심역량들은 지식과 기술, 인재, 문화, 교육, 동태적 사고이다(양창삼, 2001). 그중 지식과 기술은 부와 번영의 유일한 원천이다. 이러한 지식과 기술은 더 이상 정부조직의 독점물이 아니다. 사회 전반에 걸쳐 다양한 전문지식을 가진 전문집단이 존재하고, 지식

을 창출하는 여러 집단들이 존재한다. 그렇기 때문에 눈에 보이지 않는 무형의 자산인 지식을 정부가 독자적으로 홀로 창출하지 못하고 독점하지 못하는 시대가 되었다.

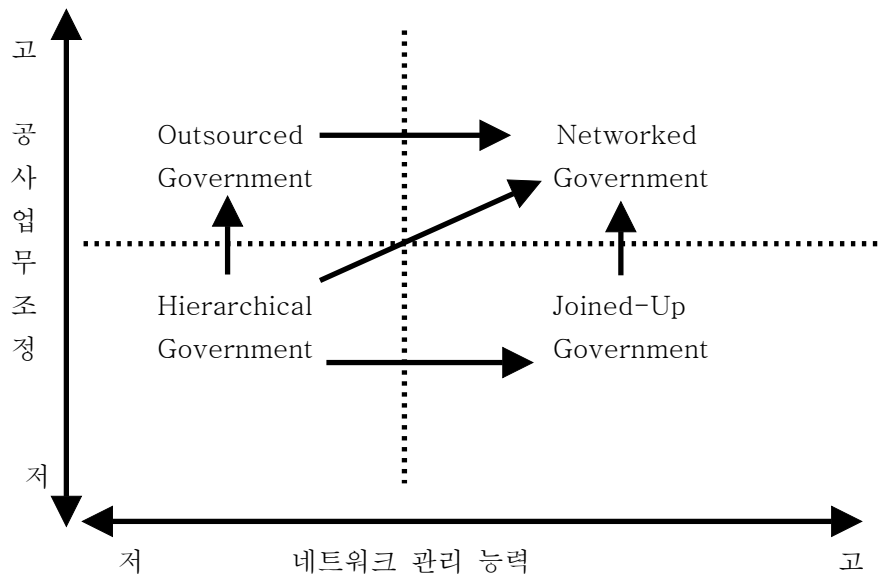
세 번째로는 변화하는 행정 고객 및 소비자들이다. 정부 조직에 의한 일방적인 행정 서비스의 공급이 아닌 시민중심적 행정서비스에 대한 요구가 증가하고 있다. 이러한 행정서비스의 요구는 정부조직이 서비스를 효과적으로 공급할 수 있도록 새롭게 등장하는 정보기술들을 도입하게 하는 압박요인으로 작용하며, 행정문화도 시민 및 고객지향적으로 바뀌게 하고 있다.

네 번째로는 사적부문과의 경쟁 내지 협력이다. 정부는 비효율적이고 낭비적이라는 인식이 팽배해짐과 동시에 정부실패로 인한 시장적 요소의 도입의 압박이 가중되어 가고 있다. 이러한 압박은 사적부문과의 경쟁으로 나타나고 한편으로는 사적부문으로부터 협력을 이끌어내야 하는 현상으로 이어지는 것이다. 정부라는 단일 행위자가 모든 문제들을 해결하는 시대는 아니다. 그리고 사회내에 존재하는 모든 이익당사자들, 모든 하부시스템들을 통치하는 시대는 더더욱 아니기 때문이다.

(2) 네트워크화된 정부로의 이행(移行) 필요성

오늘날의 행정환경에 있어서는 20세기에 지배적인 조직의 모델이었던 위계적 정부관료제는 공공서비스를 제공하고 공공정책의 목표를 충족하기위한 적절한 모델이 아니다. 끊임없이 변하고 또한 복잡성이 증가하고 있는 사회는 공무원들과 정부조직이 새로운 거버넌스의 모델을 구축할 수 있도록 강요하고 있다.

위에서 언급한 것들과 더불어 현재 정부가 도전받고 있는 여타의 요인들을 해결하기 위해서는 네트워크화된 정부로의 이행(移行)이 필요하다. 가버넌스로의 시각 전환이 필요하다. 정부가 도전받고 있는 요인들과 연결하여 네트워크화된 정부(Networked Government)로의 이행(移行)의 이유들을 다음과 같이 요약할 수 있다 (Goldsmith & Eggers, 2004: 24).



참고: Goldsmith and Eggers(2004, 20)에서 수정 인용

<그림 2 정부의 모델>

첫째, 위계적 정부관료제의 시대는 끝났다. 전혀 다른 모델이 등장하고 있는데 그것은 바로 네트워크 거버닝이다. 그것을 위해서는 정부 최고운영자들은 공공의 가치를 만들어내는 자원들을 조정하기 위한 프로그램들과 인적자원들을 관리하기 위한 핵심 책임성(core responsibilities)들을 새롭게 재정립해야 한다.

둘째, 네트워크에 의한 거버닝은 전세계 공공영역의 형태를 바꾸는 네 가지 흐름의 합류점을 대표한다. 즉 1) 정부업무를 수행하는데 있어 사기업과 비영리조직의 이용의 확대; 2) 고객-시민의 관점으로부터 행정과정을 합리화하고 능률화하기 위하여 수평적 그리고 수직적으로 정부를 결합하는 노력; 3) 파트너링의 비용을 획기적으로 줄이는 기술의 발전; 그리고 4) 공공서비스의 다양한 서비스를 요구하는 시민수요의 증대이다.

셋째, 정부는 공무원에 덜 의존하게 되고 공공 업무를 수행하기 위한 웹같은 파트너쉽(a web of partnership)과 계약에 더욱더 의존함으로써, 공공기관은 네트워크들을 얼마나 잘 관리하는지에 따라 공공업무의 성패가 좌우된다.

2) 네트워크화된 정부와 정책환경과의 관계: 정부조직내부 네트워크와 정책환경

정부의 중추기능은 정책형성과 정책집행이다. 그 중추기능을 네트워크 정부의 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 정부조직내부의 네트워크를 살펴보기 위해 위의 <표 8>에서와 같이 행정업무와 행정부서의 정책환경과의 관계의 측면에서 살펴보기로 한다.

<표 8> 행정업무와 행정부서의 정책환경과의 관계

정책 환경의 성격/업무의 성격	업무의 단순성	업무의 복잡성
단순한 정책 환경	I	II
복잡한 정책 환경	III	IV

네트워크화된 정부는 두 종류의 네트워크로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 온라인 네트워크이다. 정보기술을 바탕으로 하여 각 정부조직간, 조직내부에서의 조직구성원간, 정부와 시민사회와 전문가집단간의 연결을 통하여 커뮤니케이션, 정보와 지식의 교환 및 공유를 위한 네트워크이다. 이 온라인(On-Line) 네트워크는 연결성(connectivity)에 보다 더 큰 비중을 둔다. 시공간을 초월하여 언제 어디서든지 서로간의 연결이 가능하도록 하는 것이다. 다른 하나는 오프라인(Off-Line) 네트워크이다. 오프라인 네트워크는 관계성에 보다 더 큰 비중을 둔다. 정보기술에 의한 연결성보다는 면대면(Face-to-Face) 토론과 대화를 중시한다.

<표 8>에서와 같이, 단순반복적 업무이면서 예측 가능한 정책환경하에서는 온라인 네트워크가 행정의 효율성을 높일 수 있다. 그러나 예측 불가능하고 정책환경이 복잡하고 비반복적일 때에는 오프라인 네트워크가 훨씬 효율적일 수 있다. 즉, 정책환경이 예측가능하고 행정업무가 단순할 때(I의 경우)에는 온라인 네트워크로 서로의 의사소통이나 업무수행이 더 효율적이고, 정책환경이 예측가능하지만 행정업무가 복잡할 때(III의 경우) 또는 행정업무는 단순하지만 정책환경이 복잡할 때(III의 경우)에는 온라인 네트워크와 오프라인 네트워크가 상황에 따라 달리 필요할 것이다. 마지막으로 정책환경이 복잡하고 예측이 불가능하고 행정업무 또한 복잡할 때(IV의 경우)에는 온라인 네트워크보다는 오프라인 네트워크 즉 면대면 의사소통(communication)이 더 효율적이다.

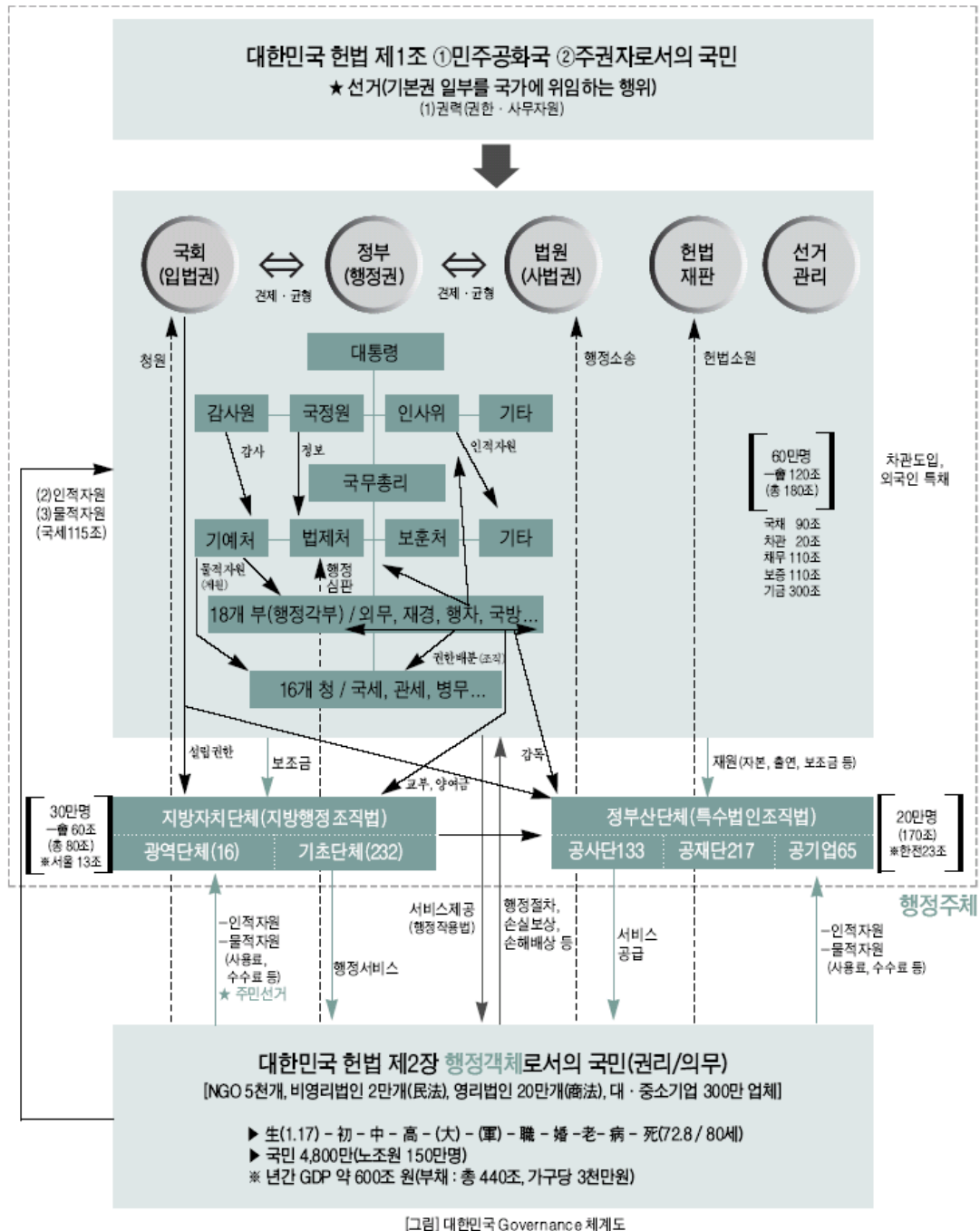
달리 설명하면, I의 경우에는 CIT(communication and information technology)의 발전과 BPR(Business Process Reengineering)등의 조직재설계로 공간을 초월해 정부업무의 효율성을 담보할 수 있겠으나, II와 III 그리고 특히 IV의 경우에는 공간적·지리적인 여건에 의해 생겨나는 여러 가지 비효율을 초래하는 요소들을 통제하기 힘들 수 있다. 그런데 한가지 더 고려해야할 중요한 점은 위에서 설명한 I, II, III, 그리고 IV의 요인들을 정부 각 부처들이 모두 포함하고 있기 때문에 정부부처자체를 I, II, III 그리고 IV의 유형으로 분리하기가 곤란하다는 것이다. 그러므로 정부부처의 분할배치는 여러 가지 비효율을 초래할 것이다 라는 가정이 성립되는 것이다.

3) 우리나라 정부의 가버넌스 체계

- 정부와 일반시민/지역공동체/전문가 그룹과의 네트워크를 중심으로-

<그림 3>에서 볼 수 있듯이 정부라는 단일행위자가 모든 문제해결을 위한 지식과 자원을 가질 수 없다는 것을 보여주고 있으며, 또한 국가의 모든 문제들을 단독으로 해결할 수 없는 구조를 보여주고 있다. 오늘날의 정부는 국가업무를 중심으로 공무원을 배정하여 정부조직을 구성하고 공무원의 업무수행을 통해서만 정부의 기능이 유지되는 것이 아니라 일반사회관계속에서 이루어지고 있다. 정부가 위치하고 있는 지역의 시민사회와 다양한 이해관계자들과의 밀접한 관계와 상호작용을 통하여 정부업무가 이루어지고 있는 것이다.

정부의 정책과정에는 시민사회와 지역공동체 그리고 NGO간 순환과정을 보이고 있다. “정책의 투입단계에서는 정부가 운영하는 자문위원회를 통해 정책 아젠다가 형성되고, 자문위원회는 시민의 참여를 전제하여 전문가 집단과 시민의 이해관계, 단체 등이 정책을 요구” (조권중, 2004:3)한다. 일반시민의 요구들은 “시민사회를 구성하는 시민단체나 이익단체를 통해 개진되기도 하고 직접적으로 개별민원으로 제기” (조권중, 2004:3)하기도 한다. 이렇게 정부 외부의 정책네트워크를 통해 제기된 정책아젠더들은 정부 내부의 정책네트워크를 통해 조정되고 조율되어 이루어지는 정책결정 과정을 거쳐, 실제로 행정업무를 수행하는 여러 정부 활동, 즉 각종 정부규제나 행정서비스의 제공으로 나타나게 되는 것이다.



자료: 김명식 (2004: 95)

<그림 3 우리나라 정부의 가버넌스 체계도>

그리고 정부규제나 행정서비스에 대한 각종 민원들이 시민사회나 지역공동체 및 전문가 집단 등에 의해 다시 민원으로 제기되고 그 민원들이 다시 정책형성의 단계를 거치게 되는 순환과정이 반복되는 것이다. 이렇게 정부의 정책형성과 집행은 시민사

회와 지역공동체 및 NGO와 상호작용하면서 이루어지고 있는데, 행정부서의 분할배치는 정부외부의 정책네트워크뿐만 아니라 정부내부의 정책네트워크의 심각한 단절을 초래하게 되므로 정책형성과 집행에 사회적 비용의 증가를 초래하는 것을 예상할 수 있다 (조권중, 2004).

위에서 밝힌 사회적 비용과 정부업무의 비효율을 줄이기 위해서, 정부 부처의 공간적 분할 이전에 가버넌스적인 시각에서 볼 때 반드시 고려하여야 할 요소들을 살펴본다.

가) 정부 위원회/자문 위원회

행정부처의 정책과정에서 위원회는 “정책의 조정, 집행, 시민사회의 여론 수렴” (조권중, 2004: 11)등 여러 가지 기능과 역할을 담당하고 있는데, 시민사회와 밀접한 관련이 있으며 “정책결정에 시민과 전문가가 직접적으로 참여할 수 있는 기제를 제공” (조권중, 2004: 11)하고 있다. “위원회는 행정의 경직성을 완화하고 다수의 참여를 통하여 여러 이해관계를 유기적으로 대표하며, 전문가의 참여로 전문성을 높이며, 합리적인 토론을 기할 수 있는 제도” (조권중, 2004: 13)적인 장치로서 설치근거에 따라 헌법, 법률, 대통령령, 부령으로 네가지로 나뉘어 진다. 형식적으로는 자문에 그치고 있으나 실제적으로는 “각종 이해 집단의 이익을 행정에 반영하고, 전문적 의견을 청취하며, 특정사항에 대한 조사 분석을 위해 운영” (조권중, 2004: 13)되고 있다. 위원회가 많은 기관은 “행정자치부, 건설교통부, 산업자원부, 재정경제부 등” (조권중, 2004: 13)이다. 이러한 정부 위원회와 자문위원회는 각 행정부처를 둘러싸고 있는 서울지역의 대학과 공공기관 연구원 및 시민단체의 분포에 영향을 받게 마련이다. 행정부처를 공간적으로 분할 배치하기 전에 반드시 학계, 연구원, 시민단체의 관련인사 등으로 구성되어 있는 정부위원회와 자문위원회의 원활한 구성과 운영이 이루어질 수 있는지 고려하여야 할 것이다.

나) 시민운동단체

행정부 정책의 민주성과 민주주의의 발전은 시민사회의 성숙과 밀접히 관련되어 있다. 조권중(2004)의 분석에 따르면, 2003년 현재 전국에는 3937개의 시민운동 단체들이 활동하고 있고, 그중에서 서울에서 활동하고 있는 단체는 1335개로 전체 33.9%를 차지하고 있다. 특히 서울지역에 활동하고 있는 시민운동 단체중에서 시민사회일반의 전반적인 사회 이슈에 참여하는 단체가 399개로 서울지역 전체 시민단체

에 대해 30%에 해당된다.

행정부처의 공간적 분할배치는 시민사회일반의 전반적인 사회 이슈에 적극적으로 참여하고 있는 시민단체의 활동을 위축시킬 우려가 있다. 이는 행정부 권한의 집중으로 이어지고, 참여민주주의의 한 부문인 시민의 정책참여의 길을 막는 경우가 발생할 수 있는 것이다. 시대에 역행하는 행정부 운영을 가져올 수 있다. 행정부처의 공간적 분할배치 이전에 참여민주주의의 훼손이 일어나지 않도록 심각히 고려해 보아야 할 부분이다.

다) 비영리단체 및 이익단체

비영리 민간단체의 경우는 중앙행정기관과 수도권 지방자치단체를 합하여 전체 40% 이상이 수도권 지역에 등록되어 있다. 부처별 등록 현황은 행정자치부에 92개, 문화관광부에 83개, 보건복지부에 63개 등의 순서로 나타나고 있다. (조권중, 2004).

이익단체의 경우에는 경제영역에서 노동자들의 이익을 대변하는 한국노총과 민주노총이 대표적으로 활동하고 있으며, 사용자 단체로는 경제5단체로 전국경제인 연합회, 한국경영자총협회, 대한상공회의소, 무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등이 있다 (조권중, 2004). 오늘날의 정부는 사적부분과의 파트너십을 강조한다. 정부정책에 상당한 영향력을 행사하는 이익단체들과의 공간적 거리는 정부의 경제정책은 물론 여타의 정책에 상당한 비효율을 초래할 것이다. 특히 서울을 동북아경제허브와 금융도시로 구상하고 있는 정부로서는 경제부처의 이전은 정책과정 전반에 걸쳐 참여하면서 의견을 개진하고 있는 경제정책의 파트너인 경제이익단체와의 이격은 사회적비용의 증가를 초래할 것이다.

비영리단체나 이익단체를 막론하고 가버넌스체계에 있어서는 이들이 핵심적 요소들이다. 이들과의 유기적 네트워크를 형성하지 못하는 정부업무는 시대에 역행할 뿐만 아니라 의사결정의 비합리성과 사회적비용의 증가, 그리고 국정의 비효율을 증대시킬 것이다.

라) 일반시민과 민원

전자정부 출범으로 많은 민원이 인터넷으로 접수되고 처리되고 있는 실정이지만, 행정서비스 전체와 비교해보면 10%도 안되는 수준으로 행정민원서비스와 관련해서는

행정기관에 대한 직접적인 방문은 여전히 높다(조권중, 2004). 그리고 정부기관에 의한 규제업무는 시민과 관련하여 불이익을 줄 수 있으며 그런 민원의 제기는 여전히 직접방문에 의해 이루어지고 있다. 그리고 1994년에 발족된 국민고충처리위원회는 행정에 관련된 여러 행위가 국민의 권리 및 이익을 침해하거나 불편 부담이 되는 사안 전반에 대해 다루고 있는데(조권중, 2004), 이러한 행정서비스의 직접방문에 의한 민원의 처리와 고충처리위원회를 통한 국민고충처리는 행정부처의 공간적 분할로 인하여 상당한 불편을 초래할 것이고, 이 또한 국정의 비효율을 초래한다고 볼 수 있다.

가버넌스 모델을 결정하는 정부선택의 두가지 양태를 보면 다음과 같다(그림 2 참조). 변화하는 행정환경에 대처하는 네트워크화된 정부를 선택하는냐 아니면 시대를 역행하는 계층제적 정부를 선택하는냐는 오직 정부만 할 수 있는 선택의 몫이 아니라 국가를 구성하는 모두의 선택의 문제이자 동의의 문제이다. 행정부처의 공간적 분할배치는 시대를 역행하는 정부의 모델, 즉 계층제적 정부의 모델로 다시 역행하겠다는 논리밖에 되지 않는다.

행정부의 공간적 분할 배치 이전에 가버넌스의 관점에서 현대행정의 개념과 정부의 역할을 다시 한번더 고찰해 보아야 한다. 그리고 분권의 문제와 행정중심도시와 관련한 정부부처의 공간적 분할배치는 다른 차원에서 이해되어야 할 것이다.

IV. 정책사례분석을 통한 국정운영효율성을 위한 교훈

1. 사례 1 : 부처내의 국간에도 할거주의로 정책장애 생김

정책은 원국(原局)²¹⁾을 중심으로 제기되지만, 관련국들과 관련부처들로 정책의 논의와 검토영역이 확대되어진다. 심지어는 국내의 행정부처뿐만 아니라, 외국의 행정부처와 연계되거나 NGO등과의 연합 등을 통하여, 정치과정으로 확장되는 경우가 많다. 특히 통상정책의 경우는 통상관련의 부처만으로 정책의 내막을 파악할 수도 없을 뿐만 아니라, 광범위한 네트워크의 상호작용속에서 결정되어지는 것이다.

원국이 A국이어서 관련기업은 통상문제에 대한 보고를 A국에게만 하고, 협의하였으나, 통상문제와 관련되어 있는 문제여서 B국은 다른 경로(외국의 대사관)를 통해 통상문제에 대한 검토를 의뢰받고, 관련업체를 추궁하는 속에서 관련업체가 B국에는 보고하지 않았기에 문제가 더 심각한 갈등상황으로 빠져들고 있었고, 이에 대한 해결 방안도 모색하지 못한 상태임을 발견하게 되었다. 이에 B국은 A국과 협력하고, 상대국의 행정기관 및 NGO단체들과의 정치적인 연대를 형성하도록 하여, 통상문제를 해결해 내게 된다.

이처럼 하나의 사소한 정책에도 같은 공간내에 있는 두 국끼리도 정보교류의 한계와 제한성으로 인해 정책문제가 꼬이고 갈등이 심각하게 되어지는데, 하물며, 국정의 조정을 담당하는 행정기관(특히 국무총리조정실)이 행정부처들을 동시에 조감할 수 있는 공간적 범위내에 장악하고 있지 못하다면, 이는 국정조정의 역할을 포기하는 것이라고 여겨진다. 특히 정책문제는 정치과정과 불가분의 관계에 있고, 최근의 글로벌화로 인해 외국과의 빈번한 교류와 협의가 없이는 정책문제의 해결이 어려움을 감안할 때, 특정지방의 외진지역으로 조정행정부처가 이전한다는 것은 행정시스템의 연구자로서 납득하기 어려운 것이라고 보여진다.

그러면, 일정한 공간내에 있는 국(局)간에도 어떻게 정책문제가 꼬이고, 갈등이 심해 지는가를 사례를 통해서 살펴보자.

21) 정책의 일차적인 담당국을 이룸

1) 상공부의 통상진흥국과 기계공업국의 할거주의

이 정책사례는 1987년 7월에 캐나다의 세무당국으로부터 있었던 현대차에 대한 덤핑 판매여부를 조사하는 사례이다(권기현,2005:218). 제소자는 GM과 FORD의 캐나다 현지법인들로서 현대자동차가 국내보다 평균22%나 낮은 가격으로 덤핑을 하였다고 하였다. 현대차수출의 30%를 차지하고 있는 캐나다시장에서 도태된다면, 캐나다보다 10배나 시장이 큰 미국시장에의 진출은 불가능한 것이다.

3개월 뒤 캐나다의 세무당국은 예비조사에서 36%의 예비판정을 내렸고, 한국과 캐나다간의 정부간 통상마찰로 비화되게 되었다.

그런데, 한국에서 현대자동차의 반덤핑 건을 담당한 것은 상공부의 통상진흥국이었으나, 현대자동차는 원국인 기계공업국 수송기계과에만 보고하고 통상진흥국에는 보고하지 않았다. 현대자동차가 통상진흥국에 보고하지 않은 것은 회사의 기밀사항이 외국으로 노출되는 것을 꺼려하였던 측면도 있었고 평소의 업무관계는 주로 기계공업국이었기 때문이기도 하다.

통상국이 이 문제를 알게 된 것은 터무니없는 관세율을 맞은 다음, 캐나다 대사관을 통해서였다. 통상국은 현대자동차나 기계공업국으로부터 이 사실을 통보받은 것이 아니었다(권기현,2005:222). 이에 통상국은 예비판정에서 GM이나 포드가 요구한 것보다 더 높은 덤핑관세율을 맞은 것이 이상해서 외교채널을 통해 알아본 결과, 현대의 비협조와 무반응이 원인이란 것을 알게 되었고, 현대측을 불러 추궁한 결과, 현대의 내부기밀의 누출을 꺼려한 것이 배경이 되었음을 알게 되었다. 양국간에 이처럼 조정이 안되었던 것도 통상국은 제1차관보의 담당이었고, 기계공업국은 제2차관보의 담당이어서, 양자의 조정이 없어 조정이 어려웠던 것이다.

2) 관련국간의 정보교류를 통한 네트워킹

상공부는 외무부를 통해 현대의 기밀누출 방지에 대한 확약을 캐나다 정부에게 요청하였고, 이에 캐나다정부로부터 비밀보장에 대한 확약을 받은 후, 현대는 캐나다정부에 협조하기 시작했다. 그래서 회계장부를 제시하였고, 덤핑관세율을 낮추기 위해 노력하였다. 현대는 캐나다의 수입심사국의 마지막 조사절차는 정치적인 성격이 강한 청문회과정이 있다는 것을 알고, 캐나다내의 영향력 있는 기관들과의 정치적인 연합을 꾀하려고 하였다. 그리하여 캐나다의 소비자성예의 로비를 통해 현대의 덤핑에도

불구하고 캐나다의 경제와 산업에는 해를 끼치지 않았다는 논리를 가지고 공세를 펴서, 한국의 정책대응을 기술적 회계적인 대응에서 정치적 공세적인 전략으로 전환하는 계기가 되었다. 이러한 전략으로의 전환은 평소 캐나다 양사와 업무접촉을 해오던 상공부 미주통상과의 담당자에게서 나온 것이었다(권기현,2005:224).

3) 민관업의 협치(governance)로서 정책문제해결성공

상공부와 현대는 즉시 Task Force팀을 구성하고, 역할분담을 하였고, 캐나다정부내의 소비자성과 산업성과 연합전선을 구축하도록 모든 공적, 사적 통로를 활용하였다. 상공부는 외교경로, 오타와주재 상무관, KOTRA현지 주재관 등을 동원하여 캐나다내의 동향을 파악하는 한편, 상공부장관과 외무부장관은 현지 방문길에 캐나다의 유력인사와 만나, 양국관계의 미칠 영향과 중요성을 환기시키고, 국과장급의 실무차원에서 현지출장을 통해 캐나다 소비자성을 설득하였다.

이리하여 캐나다의 소비자성이 현대의 세일판매는 캐나다의 소비자들에게 혜택이 돌아가게 하려는 것이지, 캐나다 국내경제에 피해를 주려는 것이 아니라는 점을 부각시켰다. 현대의 캐나다내의 현지공장의 설립 등을 통한 캐나다 경제에 공헌 등을 집중 홍보하여 캐나다 판정관의 만장일치로 캐나다 생산자들에 대한 무혐의판정을 얻게 된다.

요컨대, 글로벌한 시대의 정책문제는 해당 원국이나 해당 행정기관만의 노력으로 해결할 수 없는 경우가 많다. 또 같은 행정부처내에서도 서로 정보흐름의 루트나 상호관계성 내지는 구조의 장애로 인해 할거주의가 생기는 경우가 많다. 하물며, 국정 전체를 조정해야 할 때, 관련 행정부처들의 브레인(brain)에 해당하는 중추기능들은 대통령과 국회 및 외교루트 등이 집중해서 위치한 곳에 있어야 국정의 효율성과 정책품질이 높아질 것은 자명하다고 할 수 있다. 이러한 배치를 의도적으로 훼손하려고 할 때는 이에 대한 행정시스템이나 국정운영에 대한 심도 깊은 검토가 전제되어야 한다.

2. 사례 2 : 네트워크변화에 대응할 수 있는 국정시스템이 요청됨

정책네트워크는 핵심부(core)와 주변부(periphery)로 구분된다. 핵심부는 지속성과 안정성을 가지고 잘 변하지 않는 부분이고, 주변부는 환경변화에 따라 적응해 나가면서 변이와 요동을 일으키는 부분이다. 핵심부를 이루는 것은 제도라고도 하며, 특정 국가의 역사적 발전과정을 반영하는 정책과정의 틀로서 개별정책을 규정하는 기능을 수행한다고 할 수 있다.

하나의 정책은 관련자 수나, 정책결정시기, 예산, 대안선정의 기준 등의 여러 이슈가 복잡하게 얽히면서, 첨예한 이해갈등이 나타나는 정치과정으로 볼 수 있다. 하나의 정책과정은 정부-기업간, 정부부처간의 여러 이해관계의 갈등이 나타나고 이에 대한 조정이 필요하다. 또 이해관계는 정책환경의 변화와 결정시기에 따라 달리 나타나므로, 정책네트워크의 핵심부에 해당하는 부분은 환경변화에 대응할 수 있는 안정성을 유지하여야 한다. 정책네트워크의 변경에 대한 분명한 목적과 효과에 대한 평가가 반영되어 있지 않은 정책네트워크에 대한 변경을 가져오는 부처의 공간적 분할은 재고되어야 한다.

정책네트워크는 정부부처가 주도하는 단계에서 민간단체가 위임받은 재량권을 가지고 주도하는 단계, 그리고 관련기업이나 단체들간의 상호갈등과 경쟁이 치열한 과정이 주도하는 단계, 이질적 업체간의 갈등과 경쟁이 나타나는 단계로 복잡하게 진전될 수 있다. 다시 말해 정책네트워크는 정책이 단순할 때는 정부부처가 주도하여 정책을 결정할 수 있지만, 정책내용이 복잡해지고, 글로벌한 환경변화의 영향과 경쟁에 노출되게 되면, 관련단체들간의 공동체에 정부의 권한을 위임하는 것이 보다 효율적인 정책운영방식일 수 있다. 이는 정치권의 정책에 대한 영향력을 배제하고 경제나 경영의 자율적인 선택과 판단, 경쟁과 조화를 이룰 수 있도록 위임하는 것을 의미한다.

그러나 이들 민간기업이나 단체들간의 경쟁은 복잡한 이해관계의 갈등과 경쟁으로 정부에 의한 일정한 조정이 필요하게 되고, 이에 대해, 정부출연기관 등의 도움을 받아 합리적인 조정을 해나가야 할 필요성이 클 수 있다. 정책네트워크는 긴밀한 상호작용을 위해 공간적이나 물리적으로 교호작용이 용이한 지역에 있으면, 의사결정의 효율성이 높아질 수 있다.

이러한 사례로서 제2이동통신의 사업자선정을 둘러싼 사례분석을 통해(성지은,2004), 정책네트워크의 변동의 중심부(core)인 정부부처는 정책참가자들의 참여가 용이한

공간에 있어야 정책네트워크의 변경에 용이하게 대응할 수 있다.

1) 정부부처가 중심이 된 정책결정

1992년의 제2이동통신사업의 사업자선정에서는 정부에 의한 과도한 개입으로 기존의 독점체제를 변경한 것에 불과하였다. 이동통신서비스 시장의 경우, 하나의 사업자가 독점하는 체제에서 두 사업자에 의한 시장분할의 형태를 만들어 내었다. 선정초기에는 주무부처인 체신부와 상공부 등의 관련부처들간의 갈등이 있었는데, 주로, 통신기기업체의 사업참여허용여부, 기술표준방식 등의 정책이슈를 가지고 첨예한 대립을 하였다. 또 긴밀한 협력관계를 유지하였던 산업계도 1차탈락업체의 반발로 갈등을 빚었고, 사업자반납에 여야정치권, 시민단체 등이 참여하는 복잡한 이해관계를 나타내었다.

이런 과정속에서 체신부는 청와대의 지원과, 한국통신설립으로 인한 부처의 관할영역에 있는 재정능력, ETRI의 실질적 통제권 등의 영향으로 다양한 활동의 조정을 이끌어 낼 수 있었다. 정책의 조정이란 부처 혼자 힘으로 하는 것이 아니라, 다양한 정책과정참여자들과의 조정과 협력이 필요한 것인데, 공간적으로 외지에 떨어져 있는 것은 문제가 있다.

2) 민간단체에 위임하여 결정하는 정책

1994년의 제2이동통신의 정책결정에는 이동통신시장에 대한 국가의 개입방식을 변경시키게 되었다. 1994년 전경련에 위임하여 단일컨소시엄 구성방식에 의해 정치권의 개입을 막아, 특허시비, 과열경쟁 등을 막기 위한 정부의 전략적 선택이었다. 전경련의 입장에서는 정부의 고유권한인 인허가권을 위임받아 자율성을 가지고 정책결정을 할 수 있는 경험을 가지게 된 것이다.

물론 이 경우에도 체신부와 산업계, 정부출연기관의 긴밀한 연계관계가 나타나고, 체신부는 전경련에 공식적인 지위를 부여하였음에도 지분율과 선정기준 등 세세한 부분에 대하여 지속적으로 개입하고 여건을 조성하는 등 주도적인 행위자로서의 역할 수행을 포기하지 않았다. 즉 체신부는 조정, 통제자의 역할을 담당하면서 사업권 수주를 둘러싼 대기업의 각축과 정치화과정을 불식시킬 수 있었다(성지은, 2004:162). 이익연합체인 전경련이 상당한 자율성을 가지면서 정책과정에 참여한 사례라고 할

수 있다.

행정개혁의 주된 흐름이 이러한 정책권한의 분리(separation)에 의한 가버넌스(governance)의 형성과 효율적 운영이라고 할 때, 행정부처와 민간의 정책참여자간의 공간적 거리가 가까워야, 갈등의 조정이나 정책공조가 용이할 것이다.

3) 이해관계자의 다양한 참여에 의해 결정되는 정책

1995년 정보통신부로 확대개편되면서 PCS기술표준정책을 수립하면서 표면상으로는 민간합의와 자율을 강조하였으나, CDMA계열의 통신업체와 TCMA계열의 통신업체간의 경쟁과 갈등, 대기업의 통신기기업체, 중소기업체들간의 갈등과 경쟁속에서 이들의 이해관계를 반영하기 위한 다양한 공청회를 열었고, 언론, 시민단체의 의견까지 수렴하여 정책안을 수정해 나갔다. 이러한 정책수정은 공개적으로 추진되었고, 통신사업의 공정성을 증진시키기 위해 새로운 규제기준의 정립이나 법제화를 통해 규제의 근거를 명확히 가지고 추진하였다. 사업자수가 늘어나고 선정방식이나 기준 등을 수정, 시기연기 등을 한 것도 정치화를 피하기 위한 의도였다고 한다.

또 IMT-2000사업자 선정에서는 세계통신시장의 변화와 민간업체의 역량강화 등으로 인해, 민간중심, 시장중심으로 전환되게 되었다. 기술환경의 불확실성으로 인해 정부의 역할은 한계를 보일 수밖에 없게 되었고, 선정시기나 서비스개시시기 등은 민간에게 맡겨질 수 밖에 없었다. 공청회나 협의회 등을 통하여 기업의 의견을 반영하여 선정방식이나 기준을 설정할 수밖에 없었다. 정책과정에서 나타나는 갈등과 이해관계의 조정은 정부부처가 하는 것이 아니라, 시민단체나 소비자, 중소기업등이 참여하면서 결정되어져 나갔다. 따라서 정부부처는 적극적인 개입보다는 자기 조직화를 원활히 하는 역할로 변모되었다(성지은,2004:166).

요컨대, 정책네트워크는 정책환경의 변화에 따라 얼마든지 바뀔 수 있다. 참가하는 액터의 구성도 바뀔 수 있다. 그러나 정책네트워크의 핵심(core)라고 할 수 있는 행정부처는 그것이 적극적인 역할이든 사후적인 역할이든 정책네트워크가 일어나는 공간적 심리적 지근거리에 위치하여야, 다양한 이해관계의 갈등을 조정하거나, 협력을 이끌어 낼 수 있다고 본다.

3. 사례 3 : 정치적 연계망의 반복적 상호작용이 보장되는 국정시스템이 요청됨

정책에 따라서는 정책의제형성자체가 국회의 상임위원회를 통해서 이루어지는 경우가 있다. 법안으로 정책이 형성되는 과정에서 해당 행정부처뿐만 아니라 그 정책에 관련되는 타 행정부처와의 경쟁과 협의가 이루어지고, 또 정책관련 단체간의 토론과 참가의 상호작용을 거치는 정책네트워크를 통하여 하나의 정책안이 입안되어진다. 또 정책에 대한 정당의 입장이 각각 다를 경우 정당의 참여를 통하여 정책내용의 수준이나 방향이 조정되어 나가기도 한다. 따라서 이들 관련 정책참가자들이 상호 긴밀하게 정보를 교류하고 갈등을 조정하고 협의할 수 있는 일정한 공간적 범위내에 위치하는 것이 의사결정의 효율성을 높이고 그 정책목표를 효과적으로 달성하게 만든다.

모성보호정책의 경우도 주무부서는 여성부이지만, 관련부처로서는 노동부, 재정경제부, 산업자원부 등의 경제관련부처들이 정책결정의 참가자로서 참여하게 된다. 또 모성보호정책은 제14대 국회에 설치된 여성특별위원회가 여성관련 법률사항들을 검토하는 중에 근로여성의 ‘모성보호정책’이 가장 시급한 문제로 대두되면서 정책이 형성되기 시작하였다²²⁾. 따라서 모성보호정책과 같이 여성부에만 관련될 것 같은 정책문제를 처리하는데도, 국회와 경제관련부처들이 연결되어서 상호작용과 네트워크를 통하여 정책이 형성된다고 할 때, 행정부처들간의 공간적 분할은 정책이 합리적으로 형성되는 것을 방해할 것임은 분명하다.

1) 여성부의 정책네트워크

여성부는 2001년 모성보호정책을 확대하는 과정에서 노동부와 더불어 법률안의 국회 통과를 위한 공동대처 및 대 국회설득 등 다양한 측면지원을 하였고, 여성노동계, 여성단체, 여성개발원, 노동연구원 등과 유기적인 관계를 가지고 정보를 교환하면서 모성보호관련 법률을 통과시키는 중심적인 역할을 하였다(김경주, 2003:37)

2000년 4월에는 경제정책 조정회의에서 여성의 출산전후 휴가연장(90일), 육아휴직 제도의 활성화, 가족간호 휴직제 등을 논의 하였고, 9월의 당정회의에서는 여성보호

22) 이 특위는 15대 국회에서 폐기되기는 하였지만, 여성의 모성보호라는 공공이슈를 부각시키는데 핵심적인 역할을 함

에 정부예산 300억원의 지원을 결정하였다.

정부내에서 이 정책의 성립을 위해 가장 적극적이었던 곳은 노동부의 근로여성정책국이었다. 그러나 노동부내에서도 고용보험정책과와 보험제도과는 그 입장을 달리하였다. 한편, 재정경제부와 같은 경제관련부처는 친 기업가적인 입장을 나타내었고, 경총이나 경제5단체 등 기업관련단체는 모성보호를 이유로 기업의 고용보험을 증가시킨다면, 기업주들은 여성의 고용을 회피하게 되어 여성들의 취업장벽이 만들어 질 것이라라는 주장을 통하여 실시의 연장을 주장하였다. 당시 공동여당인 민주당과 자민련도 의견의 일치가 이루어지지 못하였는데, 자민련은 친기업가적인 태도를 나타내었다(김경주,2003:31).

그러나 국회의 경우, 환경노동위원회 16명의 위원 중 다수가 노동계나 과거 운동권 출신으로 구성되어 있어 모성보호확대에 대한 인식을 공유하였기에 법안통과를 지지하였다.

여성계와 노동계의 정책연합인 여성노동법 개정 연대회의에서는 경제단체들의 반대 의견에 대한 반박논리를 주장하면서, 경실련, 녹색연합, 참여연대 등의 시민단체와 더불어 모성보호관련법의 시행을 촉구하는 활동을 하였다.

2) 참가자의 개별적 활동

여성부의 출범을 통하여 기용된 H여성부장관은 민주당, 한나라당, 자민련의 정책위원장을 중심으로 한 면담을 통해 모성보호법의 국회통과를 설득하였고, 청와대, 국무조정실, 노동부, 예산처, 재경부 등 관련부처에 대해서도 모성보호 관련 법률의 개정 필요성을 설득하는 활동을 하였다. 또 여성단체들과 모성보호법률 국회통과를 위한 협력사업과 모성보호 개정필요성에 대한 대 국민 홍보를 하였고, 연구기관과의 정보 협력, 교환, 경총의회장 등 재계 관계자와의 만남을 통해 설득과 협조를 요청하였다.

실무급인 국장급에서도 주무부서인 노동부 근로여성정책국의 S국장, 노동부차관인 K차관이 모성보호관련법안 확대과정에서 적극적인 역할을 하였다. 노동부의 S국장은 모성보호비용을 위한 예산의 중요성을 인식하고 당정회의 등에서 예산을 확보하기 위해 설득과 협상을 하는 등 중요한 역할을 하였다.

국회차원에서도 환경노동위원회의 L의원은 민주당의 당정책위원회, 당무회의, 확대간부회의 등을 통해 당의 핵심 개정법안으로 정할 수 있도록 요구하였고, 환경노동위원

회의 남성의원들을 상대로 설득과 협의활동을 전개하였다(김경주,2003:38).

그 외에도 대통령부인인 이희호 여사도 모성보호확대과정에 중요한 역할을 하였다고 한다.

요컨대, 하나의 정책이 형성되고 결정되는데는 정부의 행정기관만으로 결정되는 것이 아니라, 다양한 실무자들의 협상과 설득, 만남을 통하여 정책입안의 분위기가 무르익어 가는 것인데, 이러한 대면적(face-to-face)인 접촉을 물리적으로 불가능하게 만든다는 것은 참여정부가 표방하는 정책과정에 대한 투명한 참여와 공개를 불가능하게 만드는 부작용(副作用)을 초래하게 될 것이다.

V. 결론

행정개혁은 국정효율성을 높여 국가경쟁력을 높이는 방향으로 나아간다. 국정이 지나치게 비대화된다거나 관료화되어 행정국가로서의 병리현상이 나타나기도 한다. 그래서 중앙집권화된 관료제의 병폐를 비판하면서 행정의 비효율과 낭비를 개혁하기 위해 행정부의 슬림화를 통해 민영화나 시장기구에 이양하는 방안이나 지방정부나 지방자치발전을 위해 지방분권을 추진하는 방안을 내 놓는다. 이를 통해 결과적으로 지방이 균형발전하는 것이지, 인위적으로 중앙에 집중된 경제력이나 행정력을 인위적으로 지방에 분산시켜 둔다고 지방이 균형발전하는 것은 아니다. 오히려, 규모의 경제와 네트워크된 시스템에 기능장애를 일으키는 인위적인 공간분할은 국정운영에 치명적인 마비현상을 일으킬 수 있다.

신행정수도안이나, 행정중심도시안, 행정중심복합도시안의 경우 그 발단은 수도권의 집중문제를 해결하려는 도시계획론적인 의제였다. 그런데 이것이 정치권과 결탁하면서, 행정개혁의 논리와 결탁하고, 지방균형발전이란 지방분권의 논리와 혼합하면서 문제의 정체성을 혼란스럽게 현혹시키고 있다. 그래서 마치 신도시를 만들어 그럴듯한 명분(신행정수도, 행정중심 등)으로 치장하여 국민들에게 이것이야말로 일거삼득의 만병통치약이라고 현혹시키고 있는 것이 아닌가한다.

수도권의 행정시스템을 이전하거나, 공간적 분할하는 것은 행정개혁이 아니다. 지방분권도 아니다. 이는 단지 수도권의 집중을 인위적으로 분산시키는 것 일뿐이다. 자연적이고 시장원리에 따른 분산이 아니라, 강제적이고 인위적인 분산이기에 부작용이 따를 수밖에 없다.

본고는 이런 관점에서 행정시스템의 관점에서 행정중심복합도시안의 문제점을 사실적으로 드러내는 역할을 하고자 하였다. 국정효율성의 개념과 행정중추기능은 수도에 있어야 한다는 기본적인 원칙을 이론적으로 제시하면서, 부처의 공간적 분할의 비효율성에 대한 이론적 검토를 하였다. 그리고 국정운영의 효율성과 체계성을 확보하기 위한 법제적인 검토로서 정부조직법과 헌법 등의 법제적인 측면, 즉 가버먼트(government)에 대하여 검토하고, 여기서는 국회와 행정부와의 관계, 대통령과 국무총리와의 관계, 대통령과 국무회의와의 관계, 국무총리와 부처장관과의 관계를 검토하였다.

다음으로 정책운영의 가버넌스(governance)시스템으로서 여야정책협의회, 대통령비서실, 국무총리조정실, 분야별 정책조정회의 등을 중심으로 검토하면서, 네트워크화된 정부의 모습을 다시 한번 정리하였다.

그리고 마지막으로 정책사례분석을 통하여 국정효율성을 검토하고 교훈을 찾아보도록 하였다. 첫 번째 사례는 부처내의 국(局)간에도 할거주의 현상으로 인하여 정책장애가 생기는데, 하물며, 행정부를 120km이상의 지역적으로 이질적인 공간에 분리시켜 두면, 부처간 할거주의로 인하여 정책조정이 더 어렵고 지연될 뿐만아니라, 정책조정의 타이밍을 놓쳐서, 정책실패의 원인이 될 수 있다는 점이다. 두 번째 사례는 정책네트워크는 정책환경과 정책조류에 따라 변할 수 있는 것이고, 정부중심, 민간단체중심, 다양한 참여자간 협의 등으로 변화하지만, 정책에 대한 궁극적인 책임은 정부부처이기에 이러한 정책네트워크의 핵심(core)부분은 정치행정의 중추로서 집적되고 안정되어 있어야 정책네트워크가 제대로 기능한다. 세 번째 사례는 하나의 정책은 정치적 연계망의 상호작용속에서 지속적인 설득과 타협으로 형성되고 입안을 위한 지난(至難)한 대면적 접촉과정을 거치는 것인데, 국회나 정당의 소재지와 분리된 곳으로 행정기관을 이전한다는 것은 정책네트워크의 기본에서 충실하지 못한 정책방안이라 할 수 있다. 결론적으로 행정시스템의 관점에서 국정효율성을 위하여 다시 한번 제언하고자 하는 것은 시민주권의 회복이다. 즉 시민이 국정의 주인이기에 시민이 정부를 사용하고 이용하기 편하도록 서비스하는 공복(public servant)가 되어야 한다. 이런 점에서 다음과 같은 이유로 행정부처의 연기공주로의 이전은 재고되어야 한다.

1) 종합병원--환자위주로 통합되어 있어야

개인병원은 개별적인 병을 치료하고, 지역적으로 근접하기에 이용하기도 한다. 그러나 몸 전체의 종합적인 병을 진단하고 치료할 경우에는 종합병원에 가서 종합적인 진찰과 수술을 하는 것이 효율적이다.

중앙정부의 국정은 정책의 종합병원과 같은 곳이다. 국정의 주권자는 시민이고 기업이고, 국민이다. 대다수의 국민들이 이용하기 편리한 곳에 입지하여야 한다. 국정을 이용하는 국민들에게 불편을 주는 종합병원의 공간적 격리는 아무리 그럴듯한 명분을 대더라도 국민을 위한 것은 아니다. 다른 목적이나 편향된 정치적인 이익이 숨겨져 있음이 틀림없다. 다시 말해 올바른 처방이 아니다.

2) 시민의 통제와 감시가 있는 곳에 두어야 : 투명성확보를 위해

시민의 대표는 국회이다. 행정부는 권력의 정당성을 가지고 있지 않다. 특히 예산결정에 대한 권한을 가지고 있지 않다. 현대 행정의 막대한 예산집행은 시민과 시민의 대표인 국회의 통제와 감시를 용이하게 받을 수 있는 곳에 위치하여야 한다. 이것이 민주주의이다.

어떤 명분과 목적을 대더라도, 국회의 통제를 용이하게 받기 어려운 120Km나 떨어진 곳에 행정부처의 2/3을 격리시킨다는 것은 민주적인 행정시스템의 배치는 아니다. 권력자가 의회의 통제를 받기 싫을 경우, 국회를 행정부처에서 멀리 격리시켜놓아, 시간적으로 심리적으로 통제가 어렵게 만들 것이다. 일정한 통제와 감시의 사정거리 안에 두어야 한다.

3) 국정 of 종합적인 팀웍과 시너지효과발휘를 위해 : 국정 of 유기적인 협조

행정부처가 일정한 공간에 집중해 있어서 국정을 위한 다양한 입장과 관점에서의 창조적인 토론을 통해 팀웍과 시너지효과를 발휘하도록 조직화를 하고 시스템을 설계하는 것이 국정효율성을 높인다.

토론과 대화의 부족은 창의적인 정책을 개발하거나, 실무적 치밀성이 높은 정책을 구상하는데 장애가 된다. 그래서 대부분의 국가들의 수도는 행정기관들이 1-5Km 반경 내에 위치한다. 이를 통해 국정의 경쟁력을 높인다.

4) 한국은 대통령제국가이기에

한국의 헌법체계나 행정법제는 대통령제국가임을 명시하고 있다. 즉 행정권은 대통령에게 있는 것이고, 국무총리는 대통령을 보좌하는 기관이다. 헌법개정이나 행정법제의 개정 없이, 책임총리제나 역할분담시스템을 제도화하고 구조적으로 건설하려는 것은 위헌이고 위법이다. 단지 정책적인 측면에서 일시적으로 한시적으로 국무총리에게 권한을 상당히 위임한다든지, 역할분담시스템을 운영해보는 것은 대통령의 재량일 수 있으나, 이를 물리적이고 공간구조적으로 시도하는 것은 헌법개헌 없이는 불가능하다. 한국의 권력구조는 대통령에게 국무총리를 물리적으로든 심리적으로든 통제하고 감독하도록 책임지우고 있다. 대통령은 국무총리에 대한 모든 행정, 정책행위에 대한 책임을 져야한다.

5) 특정부서를 명시하지 말아야 : 다시이전?

특별법의 형식으로 12개 행정부를 연기공주로 이전하는 것을 명시할 경우, 국정의 운영상 특정부서의 업무에 심각한 장애와 마비현상이 생겨, 이를 다시 서울로 옮기려 할 경우, 다시 특별법을 개정하여야 할 것이다. 이는 법안이 일반적인 원칙과 기본적인 구도를 명시한다는 관점에서 볼 때, 지혜롭지 못한 선택이다. 특정부서를 명시함으로써 인해, 국정운영의 융통성을 제약하는 것은 현명하지 못하다. 일부부처를 타지역으로 정책적으로 분산시킬 수 있을지 모르나, 이를 법제도화하여 엮어맨다는 것은 현명한 국정운영의 방식은 아니다.

요컨대, 현재의 행정중심복합도시안에 규정하고 있는 행정부의 2/3을 공주연기로 이전하는 것은 국정효율성을 높이기 위한 것은 아니며, 행정시스템을 연구하는 입장에서 동의할 수 없는 대안이다.

〈참고문헌〉

- 김경주.(2003).김대중정부의 모성보호정책네트워크분석. 한국행정학보37-3
- 리차드스틸만II(1992), 미국관료제론, 김번웅·김동현·이흥재역, 대영출판사
- 박재희(2004), 중앙행정부처의 갈등관리방안, 한국행정연구원
- 성지은(2004), 정책네트워크의 지속성과 변화, 한국행정학보38-1
- 양현모(2004), 대통령과 총리의 업무분장에 관한 연구, 한국행정연구원
- 이종수·윤영진 외. (2001). 새행정학, 3정판. 서울: 대영문화사.
- 정정길(2003), 행정학의 새로운 이해, 대명출판사
- 조권중 (2004). 행정수도이전과 행정서비스 이용패턴 변화. 서울시정개발연구원.
- Ashmos, D. P., Duchon, D., & McDaniel, R. R. Jr. (2000). Organizational Response to Complexity: the effect on organizational performance. Journal of Organizational Change Management, 13(6), 557-594.
- Ashby, W. R. (1956). An Introduction to Cybernetics. London: Chapman and Hall.
- Capra, I. (1996). The Web of Life. Doubleday, New York, NY.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). Governing by Network: The New Shape of the Public Sector. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Peters(1998). “Governance Without Government? Rethinking” Public Administration Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2):223-243
- Stacey, R. D. (1995). The Science of Complexity: An Alternative Perspective for Strategic Change Processes. Strategic Management Journal, 16(6).
- Wheatley, M. J. (1992). Leadership and the New Science: Learning about Organization from an Orderly Universe. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심 복합도시건설 특별법의 법적 문제점에 대한 소고

김성수

(한양대학교 법과대학 교수)

-
1. 문제의 제기
 2. 특별법은 현재의 위헌결정의 취지에 부합하는가?
 3. 특별법은 국정운영방식에서 이른바 책임총리제 또는 이원집정부제를 지향하고 있는가?
 4. 특별법은 반복법률인가?
 5. 특별법은 헌법개정의 절차를 거치지 않고 실질적인 헌법개정을 행하는 위헌법률인가?
 6. 헌법 제86조 제2항, 제88조, 정부조직법 제11조, 제19조와 특별법
 7. 맺는 말
-

1. 문제의 제기

열린우리당과 한나라당을 중심으로 하는 신행정수도후속대책특위는 지난 2월 23일 12부 4처 2청을 총남 연기·공주지역에 조성되는 행정중심복합도시에 이전하기로 하는 내용의 “신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심 복합도시건설 특별법” (이하 특별법이라 한다)을 의결하고 국회는 3월 3일 본회의에서 진통 끝에 이를 통과시켰다. 그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소가 “신행정수도건설을 위한특별조치법” (이하 특별조치법이라 한다)에 대한 헌법소원사건에서 위 법률을 위헌·무효로 결정한 이래 4개월 남짓한 시간이 경과한 시점에서 여·야의 합의에 의하여 마련된 특별법이 헌재가 특히 강조한 국민적 합의과정을 거친 것인지 여전히 의문이 제기된다.

물론 한국사회의 고질적인 수도권의 과밀화, 경제력 및 인구의 집중 등 “서울중심의 사고와 생활방식”을 극복하고 국가 전체의 균형발전과 지방분권을 실현한다는 대의 명제와 현실적 필요성을 부인하는 국민은 아무도 없다. 그러나 특별법에 의하여 이전되는 국가기관의 규모와 범위를 고려한다면 “사실상의 수도이전”, “수도분할”, “준 수도이전”이라는 평가가 전혀 설득력을 가지지 못하는 것으로 단정하기 어렵다. 구체적으로 특별법에 의하여 이전되는 국가행정기관은 재경부, 교육인적자원부, 문화관광부, 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부를 포함한 12부, 기획예산처, 법제처, 국가보훈처, 국정홍보처 등 4처와 국세청, 소방방재청 등 2청이다.

실로 국가의 중추적인 행정기능이 모두 망라되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 대통령을 비롯한 국방·외교·안보 등 행정부처와 국회, 법원은 현재의 수도인 서울에 잔류하고 나머지 경제부처를 포함한 중추적인 행정기능이 공주·연기지역으로 이전하는 경우 일단 국가행정의 시의성과 효율성이 크게 손상될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 즉 고도의 정치·행정적 판단과 정책적 조정, 의견수렴이 요구되는 중앙행정부처의 행정업무들이 국회, 정치권, 대통령, 국무총리실, 기획예산처, 외교통상부 등의 정무직 장·차관과 국·과장 등의 실무관리직과 사이에 빈번하고 시의 적절한 협의와 조정이 이루어져야 국정운영의 효율성과 책임성이 담보될 수 있다. 따라서 이러한 행정기능의 공간적 분리는 행정의 효율성과 상황대처 능력을 크게 훼손할 수 있을 것으로 우려된다. 특히 국회의 회기가 진행되는 동안에 관련 국·과장 등 공무원들의 장기간 서울출장 및 자료의 준비관계로 행정의 공백현상과 행정거래비용이 증가되어 정책의 품질이 저하될 가능성도 있다. 물론 최근 국회의 대정부 질문이나 국정감사시에 “공무원의 국회상주현상”이 어느 정도 완화된 것이 사실이기는 하지만 아직 우리의 정치현실에서 행정실무자의 국회출장을 전적으로 방지할 제도가 존재하는 것은 아니다. 또한 중앙행정부처의 원격지 격리로 인하여 민원인의 행정불편이 증대할 것이며, 정부기관의 방문, 접촉과 관련된 기업의 거래비용이 증대하여 경제의 경쟁력을 해칠 수도 있다. 또한 정부정책을 감시하고 평가하는 시민단체의 대부분이 정부정책에 참여하는데 어려움을 겪게 되고 정부와 시민단체 간의 의사소통의 불편과 단절로 인하여 정책형성과정에서 시민의 참여와 감시가 양적·질적으로 저하될 것으로 우려된다.

그런데 이러한 행정의 효율성과 행정활동에 대한 대폭적인 비용증가로 인한 현실적인 우려와 함께 간과할 수 없는 것은 특별법이 가지고 있는 법적인 문제점이다. 우선 문제될 수 있는 것은 경제부처를 포함한 국가행정의 중추적 기능이 이전되는 경우는 “사실상의 수도이전”, “준 수도이전”, “수도분할”의 성격을 가질 가능성이

있는데, 이렇게 되면 특별법이 헌재가 내린 수도이전위헌결정의 내용과 취지에 반하는 문제가 발생한다. 따라서 무엇보다 먼저 특별법의 내용과 취지가 헌재의 결정에 부합하는가의 여부에 대한 검토가 필수적이다. 만약 특별법의 내용과 취지가 사실상 수도의 이전에 준하는 내용을 담고 있다고 평가되는 경우에는 이에 따르는 헌법상의 절차를 준수한 것인지 문제될 수 있다. 여기에서 특히 중요한 문제는 헌재가 수도이전과 같은 개헌사항은 국민적인 합의과정이 필수적이므로 국민투표절차를 거쳐야만 최종적인 합헌성과 정당성을 확보할 수 있다는 점을 강조하였는데, 특별법이라는 국회의 법률로서 사실상의 개헌을 하는 것이라면 위헌의 문제가 제기된다.

둘째, 특별법은 헌재가 위헌으로 결정한 특별조치법의 후속법률로서 이와 유사한 내용을 담고 있는 이른바 반복법률로서의 성격이 강한데, 이러한 반복법률이 헌법상 허용될 수 있는 것인지 논의가 필요하다. 만약 국회가 아무런 헌법상의 제약을 받지 않고 헌재가 위헌으로 결정한 법률과 유사한 법률을 제정할 수 있다면 위헌결정의 기속력은 담보될 수 없기 때문이다.

셋째, 최근 참여정부 국정운영 방식의 변화 중의 하나는 총리의 권한을 강화하고 대통령과 총리간에 행정권을 분점하는 경향이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 “책임총리제 지향현상”은 국정운영의 효율성을 제고할 수 있다는 장점을 가질 수도 있다. 그러나 특별법을 통하여 조성되는 행정도시가 공간적으로 대통령과 국무총리간의 행정권 분점현상을 가속화하는 경우에는 대통령을 중심으로 행정권이 행사되는 대통령 중심제 정부형태를 가지고 있는 현행 헌법에 반하는 문제가 발생할 수 있다.

2. 특별법은 헌재의 위헌결정의 취지에 부합하는가?

1) “首都性”의 요건으로서 행정의 중추기능

헌재는 지난 2004년 10월 24일 당시 “신행정수도건설을위한특별조치법”에 대한 위헌소원사건(2004헌마554·566병합)에서 수도의 개념에 대하여 다음과 같은 의견을 제시하였다. “수도는 정부기능을 수행하는 국가기관들의 활동이 이루어지는 장소라는 것이다. 정부는 특히 경제정책도 포함한 대내외의 제반 정책들을 책임 있게 수행함으로써 정치적·행정적으로 국가를 이끌어간다. 이와 같은 정부의 기능은 그것이 행사되고 현실화되는 장소에 대하여 수도적인 것의 하나의 계기를 부여한다. 그러나

다른 한편으로 정부는 창조적이고 적극적이어야 할 행정을 담당·수행하는 탓에 그 기구가 전문적이고 방대하여 반드시 한 도시에만 집중하여 소재할 필요는 없고 특히 최근 정보통신기술의 현저한 발전으로 인하여 화상회의와 전자결재 등 첨단 정보 기술을 활용하여 장소적 이격성을 극복하고 얼마든지 유기적 업무협조를 실현할 수 있는 사정 등을 감안하면 정부조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능하다. 특히 대통령제의 통치구조 아래에서 대통령은 국가원수일 뿐 아니라 행정부의 수반이므로 정부의 소재지는 대통령의 소재지로서 대표된다고 볼 수도 있기 때문에 대통령의 소재지를 수도의 특징적 요소로 보는 한 정부 각 부처의 소재지는 수도를 결정하는 데 있어서 별도로 결정적인 요소가 된다고 볼 필요는 없다. 한편 헌법재판권을 포함한 사법권이 행사되는 장소와 도시의 경제적 능력 등은 수도를 결정하는 필수적인 요소에는 해당하지 아니한다고 볼 것이다. 요컨대 수도란 최소한 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지를 뜻하는 것이라 할 것이다.”

이러한 현재의 입장에 대해서는 다음과 같은 상반된 해석이 가능할 것으로 보인다. 우선 특별법의 내용에 따라서 대통령을 포함한 외교·국방·통일업무와 관련되는 행정기관과 국회, 법원 등 국가권력의 행사에서 핵심적 기능을 수행하는 헌법기관 및 중앙행정기관이 서울에 잔류하는 것이므로 이는 수도의 이전에 해당하지 않는다는 주장이 있을 수 있다. 더욱이 현재는 최근에 정보통신기술의 발달 등 기술적 조건이 가능한 상태에서 공간적인 이격성은 극복될 수 있으며 대통령의 소재지가 “수도성”을 결정하는 요인이므로 행정부처의 소재지는 문제가 되지 않는다는 입장을 보이고 있다.

그러나 한편으로 현재는 “정부는 특히 경제정책도 포함한 대내외의 제반 정책들을 책임 있게 수행함으로써 정치적·행정적으로 국가를 이끌어나간다. 이와 같은 정부의 기능은 그것이 행사되고 현실화되는 장소에 대하여 수도적인 것의 하나의 계기를 부여한다”고 하여 특별히 수도에서 이루어지는 경제정책적 기능을 강조하고 있다. 다시 말하자면 경제라는 국가적 과제는 외교·안보·국방 등과 같은 반열에 놓일 수 있는 국가의 존립과 안위에 관한 핵심적 과제로서 그것이 어느 곳에서 이루어지는가 하는 것은 그 장소의 “수도적 성격”을 결정하는 중요한 요소로 보고 있다는 점이다. 이것은 국가가 국민의 일상적 경제활동과 먹거리를 제공하기 위한 총체적인 전략의 수립과 더불어 이를 집행하는 과정에서 국가와 개인, 기업의 모든 활동을 조율하기 위해서는 한 국가의 수도에서 경제정책의 중추적인 기능이 발휘되어야 한다는 점을 의미하고 있다. 이렇게 볼 때 한국의 국가재정 및 국민경제와 관련된 핵심적인 행정기능을 수행하는 재정경제부를 비롯하여 건설교통부, 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부, 기획예산처 등이 특별법을 통하여 행정도시로 이전되는 경우에는 현재의

수도서울이 국가의 경제정책을 총괄하는 수도의 기능을 더 이상 수행할 수 없는 결과로 된다.

따라서 위 헌재결정에 대해서는 이러한 상반된 해석이 가능하기 때문에 형식적으로 어떤 기관이 어느 정도의 숫자로 수도에 잔류하여야 그것이 “수도성”을 결정하는 것이라기보다는 보다 실질적인 기준이 동원되어야 한다는 점이다. 이와 관련하여 헌재는 위 마지막 문구에서 “요컨대 수도란 최소한 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지를 뜻하는 것이라 할 것이다”라는 점을 강조함으로써 비록 추상적이기는 하지만 수도적 성격을 결정하는 실질적인 기준으로서 정치와 행정의 중추적 기능이 수행되는 장소라는 점을 제시하고 있다. 이 점은 헌재의 결정문 전체를 통하여 수차례 반복되고 있다. 따라서 “정치의 중추기능”과 “행정의 중추기능”은 수도의 성격을 결정하는 두 가지 요건으로서 이 중 어느 하나의 요건에 흠결이 생기는 경우에는 수도로서의 성격과 기능을 상실하는 것으로 보아야 한다.

2) 국민적 합의와 국민투표

헌법재판소가 “대한민국의 수도가 서울이라는 것은 관습헌법이다”라는 다소 생소하고 논란의 여지가 많은 개념을 사용한 것에 대해서는 학계에서 비판의 목소리가 우세하다.²³⁾ 그럼에도 불구하고 헌재가 관습헌법의 개념을 사용하여 성문헌법과 동일한 헌법개정의 필요성을 강조한 것은 한 마디로 수도의 이전과 같은 국가의 정체성을 결정하는 문제는 무엇보다도 국민적인 합의가 필수적이라는 점을 강조한 것이다. 이와 관련하여 헌재는 다음과 같이 판시하고 있다. “헌법기관의 소재지, 특히 국가를 대표하는 대통령과 민주주의적 통치원리에 핵심적 역할을 하는 의회의 소재지를 정하는 문제는 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법사항의 하나이다. 여기서 국가의 정체성이란 국가의 정서적 통일의 원천으로서 그 국민의 역사와 경험, 문화와 정치 및 경제, 그 권력구조나 정신적 상징 등이 종합적으로 표출됨으로써 형성되는 국가적 특성이라 할 수 있다. 수도를 설정하는 것 이외에도 국명(國名)을 정하는 것, 우리말을 국어(國語)로 하고 우리글을 한글로 하는 것, 영토를 확정하고 국가주권의 소재를 밝히는 것 등이 국가의 정체성에 관한 기본적인 헌법사항이 된다고 할 것이다. 수도를 설정하거나 이전하는 것은 국회와 대통령 등 최고 헌법기관들의 위치를 설정하여 국가조직의 근간을 장소적으로 배치하는 것으로서, 국가생활에 관한

23) 대표적으로 이종수, 관습헌법이 제기하는 헌법이론적 문제점 - 신행정수도의건설을위한 특별조치법 위헌결정에 대한 평석, 헌법판례연구 제6집, 57면 이하; 전광석, 수도이전특별 위헌결정에 대한 헌법이론적 검토, 공법연구 제33집 제2호, 113면 이하.

국민의 근본적 결단임과 동시에 국가를 구성하는 기반이 되는 핵심적 헌법사항에 속하는 것이다. 이와 같이 수도의 문제는 내용적으로 헌법사항에 속하는 것이며 그것도 국가의 정체성과 기본적 조직 구성에 관한 중요하고 기본적인 헌법사항으로서 국민이 스스로 결단하여야 할 사항이므로 대통령이나 정부 혹은 그 하위기관의 결정에 맡길 수 있는 사항이 아니다.

어느 법규범이 관습헌법으로 인정된다면 그 필연적인 결과로서 개정가능성을 가지게 된다. 관습헌법도 헌법의 일부로서 관습헌법의 경우와 동일한 효력을 가지기 때문에 그 법규범은 최소한 헌법 제130조에 의거한 헌법개정의 방법에 의하여만 개정될 수 있는 것이다. 한편 이러한 형식적인 헌법개정 외에도, 관습헌법은 그것을 지탱하고 있는 국민적 합의성을 상실함에 의하여 법적 효력을 상실할 수도 있다. 관습헌법은 주권자인 국민에 의하여 유효한 헌법규범으로 인정되는 동안에만 존속하는 것이며, 관습법의 존속요건의 하나인 국민적 합의성이 소멸되면 관습헌법으로서의 법적 효력도 상실하게 된다. 관습헌법의 요건들은 그 성립의 요건일 뿐만 아니라 효력 유지의 요건인 것이다.”

따라서 현재는 수도의 이전이 국가의 정체성과 관련되는 헌법의 핵심사항이므로 비록 대의제를 통치의 기본구조로 취하고 있는 우리헌법이지만 이를 대통령이나 국회 등에 맡겨서는 아니 되고 반드시 국민에게 직접 동의를 구하여야 하며 관습헌법의 규범적 효력과 정당성은 국민적 합의에 근거하고 있음을 명확히 밝히고 있는 것이다. 결국 이러한 국민적 합의와 동의는 헌법에 규정된 국민투표에 의하여 이루어지는 것으로서 이를 결여한 것은 동시에 국민투표권이라는 국민의 기본권을 침해하는 결과가 되는 것이다. 그렇다면 현재가 수도이전에 대한 위헌결정을 내린지 4개월 남짓 지난 현시점에서 “사실상의 수도이전”, “준 수도이전” 또는 “수도분할”의 내용을 담고 있는 특별법이 국회를 통과하였다면, 이것이 과연 국가의 정체성을 결정하는 주요사항에 대한 국민적 동의나 합의를 구한 것으로 볼 수 있을지 지극히 의문이다. 이렇게 볼 때 현재의 특별법은 현재가 위헌결정을 내린 “신행정수도의건설을위한특별조치법”의 이른바 반복법(Wiederholungsgesetz)로서 특별법의 원천적인 위헌성은 전혀 제거되지 않은 것으로 본다. 이하에서는 현재 위헌결정의 기속력과 반복법률과의 관계에 대하여 살펴보기로 한다.

3. 반복법률

1) 의의

반복법률이란 헌법재판소가 이미 위헌으로 결정하여 무효화시킨 법률과 유사한 내용의 법률을 의회가 제정하는 경우를 말한다. 반복법률은 흔히 의회나 정치의 주도세력이 헌법재판소의 위헌결정에도 불구하고 특정한 정치적 목적이 있는 사안을 시행하기 위한 강력한 의지를 가지고 있는 경우 제정할 가능성이 크다. 그런데 반복법률과 관련하여 헌법적으로 문제가 되는 점은 헌법재판소가 위헌으로 결정한 것과 유사한 내용을 가지는 법률을 의회가 아무런 제한 없이 제정할 수 있다면 헌법재판제도 자체의 존립이 위태로워질 수 있다는 것이다. 반면에 이를 긍정하는 입장은 의회는 국민의 직접선거에 의하여 민주적 정당성을 갖는 기관이며 헌법상 입법권을 가지기 때문에 당연히 심판대상이 되지 않았던 새로운 법률을 제정할 수 있다는 것이다. 결국 쟁점은 헌법재판소의 위헌결정의 기속력이 이후에 제정된 유사한 법률에도 미칠 수 있는가 하는 점이다.

이와 관련하여 헌법재판소법은 위헌법률심판의 경우 제47조 제1항에서 “법률의 위헌결정은 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체를 기속한다”고 규정하고 헌법소원심판에 관하여는 제75조 제1항에서 “헌법소원의 인용결정은 모든 국가기관과 지방자치단체를 기속한다”고 하여 유사한 규정을 두고 있다. 그런데 위 법조항들이 말하는 “법률”이 “당해 법률”만을 의미하는 것인지 아니면 위헌결정을 받은 법률에 후속하는 “반복 또는 유사한 법률”까지도 포함하는 것인지는 분명하지 않다. 다만, 위 규정들과 제47조 제2항, 제3항, 제75조 제5항 등을 종합적으로 고려해 보면 적어도 실정법의 해석으로는 “당해 법률”만을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 헌법재판소법은 위헌결정의 후속 유사법률에 대한 기속력을 명시적으로 배제하는 규정을 둔 것도 아니기 때문에 이에 대해서는 얼마든지 해석의 여지가 존재한다고 볼 것이다.

2) 독일연방헌법재판소의 “십자가 판결” (Kreuz-Entscheidung)

반복법률의 기속력 문제가 본격적으로 제기된 것은 독일의 연방헌법재판소가 1995년 이른바 십자가판결을 내리면서부터이다.²⁴⁾ 당시 바이에른주 의회는 의무교육이 이루어지는 학교의 교실에 십자가를 걸도록 하는 법률을 제정하였는데, 이에 대하여 연방헌재는 헌법상 종교 및 양심의 자유, 정교분리의 원칙, 국교의 부인 등을 이유로 위헌결정을 내렸다. 이 결정이 내려지자 가톨릭교가 절대적 영향을 미치고 있는 바이에른은 물론 타 지역에서도 연방헌재를 성토했다는 목소리가 높아지게 되었다. 이에 대하여 바이에른주 의회는 연방헌재가 위헌으로 결정한 법률과 동일한 내용의 “새로운 법률”을 제정하였다. 즉 의무교육을 실시하는 교실에 십자가를 걸도록 의무화하는 것이었는데, 다만 이전의 법률과 다른 것은 이를 통하여 학생이 자신의 양심이나 세계관을 침해당했다고 주장하는 경우에는 십자가 부착의 의무를 해제하는 내용이 추가된 것이다.

이로써 독일에서는 헌법재판의 기속력에 대한 논쟁이 촉발되었다. 독일연방헌법재판소법은 제31조 제2항에서 연방헌재의 위헌결정에 “법률적 효력” (Gesetzeskraft)을 부여하여 국가기관은 물론 모든 당사자를 기속하는 일종의 對世效를 인정하고 있다. 그런데 이러한 위헌결정의 법률적 효력이 과연 이후의 유사한 법률에도 미치게 되는가에 대해서 독일에서는 상이한 견해가 제시되고 있다. 이를 긍정하는 견해는 위헌결정에 나타난 중요한 이유(tragbare Gründe)는 이후의 유사한 법률에도 기속력을 가지는 것으로 보고 있으며 그 대표적인 학자는 뮌헨대학의 바두라(Badura)교수이다. 반면에 부정설을 대변하는 학자로서 역시 뮌헨대학의 레르헤(Lerche)교수가 있는데, 그는 중요한 이유에 대한 기속력을 인정하는 경우에는 상황변화에 따른 입법적 대응을 불가능하게 하며 결국 법 발전의 고착화 현상(Erstarrung der Rechtsentwicklung)을 초래할 것이라고 경고하고 있다.

3) 이른바 기관존중(Organtreue)의 원칙

그렇다면 두 입장간에 어떠한 절충의 가능성은 없는 것일까? 독일의 학자들은 이 문제를 해결하기 위하여 일종의 헌법적 思惟의 성격을 가지는 기관존중의 원칙을 제시하고 있다. 여기에서 “헌법적 사유”라는 것은 구체적인 헌법규범으로서 구속력을 가지는 것은 아니지만 국가권력 행사의 질서를 유지하고 기능을 보전하기 위해서 일

24) 독일연방헌법재판소 판례집 93권 1면 이하.

종의 “신사적 행동의무”가 요구된다는 것이다. 다시 말해서 기관존중의 원칙은 국가의 어떤 기관도 다른 기관을 무시하거나 그 권한을 침해할 수 있는 방식으로 행동하지 않는다는 것을 말한다. 물론 기관존중의 원칙은 그 내용이 모호하다. 그러나 기관존중의 원칙은 입법자의 활동에 고도의 주의의무를 과할 수 있다는 점에서 적어도 헌법정책적으로 나름대로의 의미를 가지는 것으로 볼 수 있다. 따라서 입법자는 이러한 기관존중의 원칙을 침해하지 않으면서 객관적인 정당화사유가 있는 경우에 한하여 반복법률을 제정할 수 있는 것으로 본다.²⁵⁾

4) 특별법에 대한 평가

특별법이 반복법률인가 하는 문제를 결정하기 위해서는 일단 신행정수도건설촉진법에서 제시한 위헌결정의 “상당한 이유”가 무엇인지 가리는 것이 핵심이다. 여기에 대해서는 이미 수차례 언급한 바와 같이 행정도시의 수도성을 결정하는 두 가지 요건, 즉 정치와 행정의 중추적 기능이 바로 그것이다. 그런데 특별법에 의하여 이전되는 중앙행정기관의 범위와 그 파장효과를 고려할 때 적어도 행정의 중추기능은 행정도시로 옮겨가는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 특별법은 현재가 위헌으로 결정한 특별조치법의 반복법률이라고 볼 여지는 충분히 있다.

물론 아직 우리나라에서는 반복법률의 위헌성 여부에 대하여 현재가 결정한 예를 찾을 수 없으며, 이미 언급한 바와 같이 헌법재판소법에서도 그 단서를 찾기 어렵다. 따라서 특별법이 그 개념상 반복법률에 해당하는지와 위헌결정의 기속력 여부에 대해서는 상당한 논란이 계속될 수 있다. 다만, 여기에서 중요한 것은 국회가 특별법을 새로 제정하면서 헌법재판소 결정의 취지를 충실하게 반영하지 못한 것은 자명하다. 가장 핵심적인 사항으로서 현재가 관습헌법 개정을 위한 국민투표의 필요성을 강조한 것은 수도의 이전에 대한 국민적 합의와 이를 위한 숙려과정이 반드시 선행되어야 한다는 것인데, 특별법이 이러한 일종의 필요조건을 충족하였는가 하는 점이다. 그러나 불행히도 특별법은 이러한 요구를 충실하게 반영한 것으로 보기는 어렵기 때문에 결과적으로 국회는 특별법 제정에 있어서 기관존중의 원칙을 준수한 것으로는 보기 어렵다.

25) Peter Lerche, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber - Ausgewählte Grundfragen -, 공법연구 제25집 제1호, 185면.

4. 특별법은 국정운영방식에서 이른바 책임총리제 또는 이원집정부제를 지향하고 있는가?

1) 사실상의 수도이전과 국정운영방식의 변화

이미 수차례 언급한 바와 같이 특별법에 의하여 외교·국방·안보·통일과 관련된 과제를 제외하고 총리는 물론 경제부처를 포함한 중추적인 행정기능이 이전되는 경우 대통령과 총리의 행정적 분리현상이 심화되어 대통령중심제를 택하여 국정운영에 대한 최종적인 권한과 책임을 부여하는 현행헌법에 위반될 수 있다는 문제가 제기된다. 현행헌법상 대통령은 국가의 원수이며 국정의 최고책임자인 동시에 행정부의 수반으로서의 지위를 가진다(제66조). 국정의 최고책임자로서 대통령은 국군통수권과 외교에 관한 권한, 국가긴급권, 헌법개정안발의권, 국민투표회부권, 사면권 등을 행사한다(제73조, 제74조, 제76조, 제77조, 제128조, 제72조, 제79조). 또한 대통령은 행정부의 수반으로서 대통령령을 제정할 수 있는 행정입법권과 공무원임명권을 갖는다(제75조, 제78조). 대통령의 법률안거부권에 대해서는 이를 국정의 최고책임자로서의 지위로부터 나오는 권한이라는 견해와 행정부의 수반으로서 행사한다는 견해가 대립하고 있으나 두 가지의 성격을 모두 가지는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 국가의 원수이자 행정부의 수반인 대통령의 지위에 비하여 현행 헌법상 국무총리는 대통령의 국정운영을 보좌하는 기능을 가질 뿐 국회의 동의 과정이 있기는 하지만 그 정당성의 기반이 매우 취약하다.²⁶⁾ 현행 헌법상 국무총리는 대통령을 보좌하며 “대통령의 명을 받아” 행정각부를 통할하는 권한, 국무위원에 대한 임명제청권 및 해임건의권, 국무회의의 부의장 및 총리령의 제정권 등을 갖는다(제86조 제2항, 제87조 제1항, 제3항, 제95조). 물론 국무총리는 대통령의 유고시에 대통령의 권한을 최장 60일 동안 행사할 수 있으나, 이 역시 매우 예외적인 상황에서 인정되는 것으로서 대통령의 권한대행은 집행적 성격의 최소한의 행정업무에 한하는 것으로 본다. 이와 같이 현행 헌법은 전형적인 대통령을 중심으로 하는 국정운영질서를 예정하고 있음에 비추어 특별법이 대통령과 국무총리가 공간적으로 분리되어 총리가 국정의 경제를 비롯한 중요한 행정업무를 자신의 책임 하에 처리하는 경우 위 헌법의 조항에 반하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다. 물론 정보통신의 발달로 인하여 장소와 공간의 이격성은 대통령이 행정부의 수반으로서 국정을 수행하는데 지장을

26) 전광석, 한국헌법론, 383면.

초래하지 않는다는 의견도 제시될 수 있다. 그러나 실질적으로 서울로부터 상당한 거리가 있는 행정도시에서 총리가 국정의 중요 사안들을 자신의 책임 하에 처리한다면 이는 현행 헌법이 인정하지 않고 있는 이른바 책임총리제가 현실화될 가능성도 배제할 수 없다.

특히 참여정부가 출범하여 총리에게 상당한 권한과 책임을 부여하는 국정운영시스템이 현실화된 상황에서 특별법을 통하여 주된 수도와 분리된 준 수도로서의 행정도시는 이러한 변화를 가속할 가능성이 크다. 최근 신문보도에 의하면 대통령의 이른바 “분권선언” 이후에 크고 작은 현안을 조정하고 집행하는 일이 이제는 총리의 몫이 되고 있다. 행정수도의 이전, 천성산 터널, 새만금 대책, 노사문제의 조정 등 굵직굵직한 사회갈등적인 사안에 대한 정책적 대응은 총리의 주도로 이루어지고 있다. 정부의 홍보업무와 같은 당장의 현안을 챙기는 일도 청와대에서 총리실로 넘어갔다. 이와 같은 대통령과 국무총리간의 분권과 새로운 역할분담을 통하여 대통령은 보다 장기적인 과정에서 국정의 혁신과제를 챙길 수 있는 여유가 생겼으며 이것이 결국 국정의 안정에 기여한 것으로 보는 시각도 있다.²⁷⁾

이와 같이 이른바 분권을 통한 책임총리제의 장점이 없는 것은 아니다. 이는 총리가 행정각부를 통할하고 국무위원들의 임면제청권을 실질적으로 행사하여 총리를 중심으로 하는 책임행정이 구현될 수 있다는 점에서 어떻게 보면 보다 원활하게 대통령을 보좌할 수도 있다. 그러나 새로운 행정도시의 건설을 통하여 이른바 책임총리제가 강화되고 고착화하는 경우에는 사실상 대통령의 권력이 양분되는 결과에 이르고 이를 통하여 이른바 이원집정부제 또는 이원정부제라는 새로운 정부형태가 조성될 가능성도 있다. 물론 어떤 정부형태의 경우에도 장점과 단점이 있을 수 있으나 이원정부제나 이원집정부제는 현행 헌법상의 정부형태나 권력구조에 배치되는 경우에는 위헌의 문제를 제기할 수 있다는 점을 간과할 수 없다.

2) 이원정부제의 개념

이원정부제는 대통령제와 의원내각제의 중간형태로서 우리나라에서는 이원집정부제 또는 혼합정부제라고 불리고 있다. 물론 이원정부제는 이를 채택하고 있는 나라들의 정치적·문화적·역사적 조건에 의하여 지극히 다양한 형태를 보이지만 의회주의적 정부제의 요소와 대통령제적 요소의 혼합적 구성을 보여주는 정부제도이다. 즉 행정부(수상 또는 내각)는 의회의 신임이 유지되어야 존속할 수 있고, 대통령은 국민의 직

27) 중앙일보 2005년 3월 2일, 1면, 5면.

접선거에 의하여 선출되면서 또한 실질적인 권한을 가지고 있는 정부형태이다. 이러한 의미에서 이원정부제를 半大統領制라고 부르기도 한다.²⁸⁾

역사적으로 이원정부제의 典範으로는 바이마르공화국헌법과 프랑스제5공화국헌법을 들고 있다. 이들 헌법의 이원정부제에서는 행정권이 대통령에 의하여 일원적으로 관할되지 않는다는 특징이 있다. 수상이나 총리는 대통령과 더불어 행정권을 공동으로 담당한다. 수상이나 총리는 결코 대통령을 정점으로 하는 행정부의 2인자가 아니라 대통령과는 독자적으로 행정권을 담당하는 국가기관이다. 이러한 지위에서 수상이나 총리는 정부의 정책지침을 결정하고 국회에 대해서 정치적 책임을 진다. 이원정부제에서는 일반적으로 대통령은 국가원수로서 국방·외교·안보 등의 사안을, 그리고 수상이나 총리는 일반적인 국정업무를 담당한다고 이해되고 있다. 그러나 이 점에 대해서는 바이마르공화국헌법이나 프랑스헌법도 명시적인 규정을 두고 있지 아니하다.

물론 대통령과 총리간에 행정권의 분권이 이루어지는 경우에도 우리 헌법은 대통령에게는 국회해산권이 없으며 국회 역시 총리를 포함한 내각을 불신임할 수 없기 때문에 이원정부제와는 제도적으로 구별된다는 의견도 제시될 수 있다. 그러나 분권이 지향하는 것은 제도적인 측면도 있지만 보다 중요한 것은 기능적 측면이다. 대통령의 권한이 총리와 사실상 기능적으로 분할되는 경우에는 이원정부제가 지향하는 독자적 권한행사의 주체로서 총리의 역할이 강화될 수 있기 때문이다. 바로 특별법이 예정하고 있는 행정도시와 그로 인한 대통령과 총리간의 행정적 분권이 이러한 점에서 국정의 불안을 야기하고 대통령을 중심으로 하는 행정권의 책임성과 민주적 정당성에 대한 심각한 문제를 야기할 수 있다는 점을 간과할 수 없다. 만약 특별법이 참여정부가 구상하는 책임총리제를 강화하고 고착화시키며 결과적으로 대통령과 총리간에 행정권의 기능적인 분권을 통하여 이원정부제를 지향하는 경우에는 현행헌법의 대통령제에 반하게 되며, 이는 헌법의 개정이 필요한 사안이다.

28) 이에 관한 상세한 논의는 정재황, 프랑스 혼합정부제의 원리와 실태에 관한 고찰, 공법연구 제27집 제3호, 51면.

5. 특별법은 헌법개정의 절차를 거치지 않고 실질적인 헌법 개정을 행하는 위헌법률인가?

이미 언급한 바와 같이 특별법이 “사실상의 수도이전” 또는 “준 수도이전”. “수도분할”의 성격을 가지는 것이라면 현재의 결정에 따라 “대한민국의 수도는 서울”이라는 관습헌법을 변경하는 것이므로 헌법이 정하는 바에 따라서 성문헌법의 개정과 동일한 절차가 필요하다. 따라서 헌재가 이미 신행정특별조치법 위헌결정에서 분명히 언급한 것이지만 이러한 헌법개정의 절차를 국회가 제정한 형식적 의미의 법률로서 대체할 수 없다. 이와 관련하여 현재의 다수의견은 헌법개정절차에 따라 국민투표를 실시하지 않음으로써 국민의 참정권적 기본권인 국민투표권을 침해한 것으로 보고 있다. 이는 헌법 제130조 제2항에 의한 헌법개정의 필연적인 절차라고 할 수 있다.

다만, 헌재결정에서 제기된 별개의견은 국민투표권의 침해를 헌법 제72조에서 찾고 있는데, 이러한 법리가 특별법에도 적용될 수 있는가 하는 문제를 검토할 필요가 있다. 물론 표면적으로는 특별법에 의한 중앙행정기관의 이전대상에는 통일부·국방부·외교통상부 등 외교와 국방에 관련되는 부서가 서울에 잔류하고 있기 때문에 헌법 제72조에 의한 국민투표의 대상이 되지 않는다는 의견도 일면 타당성이 있다. 특히 과거의 신행정수도특별법과는 달리 국방부가 서울에 계속 남아있기 때문에 특히 수도권의 방위에 대한 군사전략을 근본적으로 수정할 가능성은 적어 보인다. 그러나 위 별개의견은 헌법 제72조의 “외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책”에서의 외교·국방·통일은 일종의 예시적 규정으로서 외교국방통일에 관한 것이 아니라도 국가안위에 관한 정책이라면 국민투표의 대상이 될 수 있다는 의견을 제시하였다.

특히 여기에서 주목할 것은 특별법이 현재의 수도인 서울이 공간적·지리적으로 통일 후에도 여전히 유력한 수도로서의 기능을 수행할 수 있다는 점을 간과하고 있다는 점이다. 이는 이미 수많은 사람들에 의하여 지적된 것인데 통일 후에 소요된 엄청난 비용을 고려할 때 추가적으로 다시 수도를 건설해야 한다면 이는 “통일지향적인 행정도시”로서의 기능을 이미 상실하고 있다고 볼 수밖에 없다. 따라서 특별법을 통한 사실상의 수도이전은 헌법 제72조의 구성요건에 해당하는 국가의 중요정책이며 국민투표의 대상이 된다. 다만, 헌법 제72조는 규정상 대통령에게 국민투표의 부의 여부에 대하여 재량권을 부여한 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 사실상 수도의 이전이 통일 등 국가의 안위 및 존립 등 기본적인 헌법적·공동체적 가치에 심대한 영

함을 줄 수 있는 국가의 정책이므로 이 경우 대통령이 가지고 있는 재량권은 축소하며 반드시 주권자인 국민에게 스스로 결정할 수 있는 기회를 부여하는 헌법적 의무를 지고 있다고 보여진다. 따라서 대통령은 반드시 이 문제를 국민투표에 붙여야 한다.

6. 헌법 제86조 제2항, 제88조, 정부조직법 제11조, 제19조와 특별법

이미 수차례 언급한 바와 같이 헌법 제86조, 제88조, 정부조직법 제11조, 제19조를 종합적으로 해석해 보면 총리는 대통령과 일정한 범위에서 행정권력을 분할하는 헌법기관이 아니며 철저히 대통령의 명을 받아 국정을 통할하는 하부기관으로서의 성격을 가진다. 이것이 적어도 우리 헌법이 의도하는 대통령중심제 권력구조와 정부형태에서 총리가 가질 수 있는 위상과 기능이라고 할 수 있다. 따라서 위 헌법과 정부조직법의 규정은 총리가 대통령을 보좌하여 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하여 국정의 효율성과 행정의 책임성을 실현하라는 의미를 가지는 것으로 이해할 수 있다.

그런데 대통령이 외교·국방·통일, 장기적 국정개혁 과제를 담당하고 총리는 행정도 시에서 경제부처를 포함한 일상적인 행정과제를 챙긴다고 했을 때 대통령과 총리간의 권한행사가 과연 위 헌법과 정부조직법이 의도하는 바대로 효율적으로 이루어질 수 있을지 의문이다. 특히 외교나 안보와 같은 사안과 경제적 현안은 상호 밀접하게 연관되어 있어서 총리가 이런 문제를 행정수도에서 시의적절하게 조정함에 있어서 현실적인 어려움이 따를 수 있다. 예를 들어 북핵위기가 고조될 때마다 외국의 신용평가기관들이 우리나라의 신용등급을 조정하는데 매우 민감했던 경우를 생각해 본다면 총리가 외교나 안보문제를 소홀히 하는 경우 국가경제에 심각한 문제가 야기될 수 있다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 최근 많은 사람들이 지적하듯 수도를 옮기는 遷都에 비하여 이른바 수도의 분할(分都)은 대통령을 중심으로 총리가 행정각부의 권한행사를 적절히 조정하여 국정의 효율성을 극대화하라는 헌법과 정부조직법의 내용과 취지에 반하는 것으로서 위헌·위법의 소지가 있음을 간과할 수 없다.

7. 맺는 말

국가의 모든 권력이 법률에 적합하도록 이루어져야 한다는 법치주의 원칙은 이제 한국사회에서 헌법이 지배하는 헌법국가에로 한 단계의 도약을 준비하고 있다. 그래서 항상 국가권력과 관련된 문제가 제기될 때마다 우리는 “헌법이 과연 이 시대에 우리에게 말하는 것은 무엇인가?” 라는 질문에 대한 답을 찾아야 한다. 수도이전의 문제도 마찬가지이다. 결국 우리 헌법에 의하여 헌법해석의 최종적인 권한을 가지고 있는 헌법재판소는 그 문제에 대하여 종국적인 위헌결정을 이미 내렸다. “북소리 한번으로 국론분열적 아우성을 잠재운 것”과 다름 없다. 그렇다면 그 결정은 진정으로 존중되어야 한다. 특히 현재의 위헌결정은 “9명의 세상물정 모르는 노인들”이 자신들의 힘을 과시한 것이 아니라 “중요한 문제일수록 국민에게 직접 물어보라”라는 메시지를 우리에게 전달한 것이다. 그래서 어색하기 그지없는 “관습헌법” 이야기를 꺼낸 것이고 국민투표의 근거도 헌법 제72조가 아닌 제130조 제2항에서 찾았다. 국민투표의 실시 여부를 대통령의 판단에 맡기지 않고 무조건 실시되도록 주문한 것이다. 그만큼 현재의 요구는 절박했다. 어찌 현재가 정치권보다 국가의 균형발전과 지방분권 문제에 대해 무심하리라고 단정할 수 있겠는가?

그렇다면 정치권과 국회는 특별법이라는 새 법률을 만들면서 현재의 고민을 곱씹고 또 곱씹었어야 마땅하다. 그러나 불행히도 특별법은 이전의 특별조치법의 원천적인 문제를 해결하지도 못했고 진정으로 국민의 동의를 얻지도 못했다. 요즈음 정치권에서는 현재를 폐지하자는 철없는 소리도 들린다. 다시 한번 특별법에 대한 논의가 우리나라의 법치주의와 헌법국가를 공고화하는 계기를 마련할 수 있기를 기대한다.

요약문

1. 행정의 효율성과 행정활동에 대한 대폭적인 비용증가로 인한 현실적인 우려와 함께 간과할 수 없는 것은 특별법이 가지고 있는 법적인 문제점이다. 우선 문제될 수 있는 것은 경제부처를 포함한 국가행정의 중추적 기능이 이전되는 경우 이는 “사실상의 수도이전”, “준 수도이전”, “수도분할”의 성격을 가질 가능성이 있는데, 이렇게 되면 특별법이 헌재가 내린 수도이전위헌결정의 내용과 취지에 반하는 문제가 발생한다. 따라서 무엇보다 먼저 특별법의 내용과 취지가 헌재의 결정에 부합하는가의 여부에 대한 검토가 필수적이다. 만약 특별법의 내용과 취지가 사실상 수도의 이전에 준하는 내용을 담고 있다고 평가되는 경우에는 이에 따르는 헌법상의 절차를 준수한 것인지 문제될 수 있다. 여기에서 특히 중요한 문제는 헌재가 수도이전과 같은 개헌사항은 국민적인 합의과정이 필수적이므로 국민투표절차를 거쳐야만 최종적인 합헌성과 정당성을 확보할 수 있다는 점을 강조하였는데, 특별법이라는 국회의 법률로서 사실상의 개헌을 하는 것이라면 위헌의 문제가 제기된다.

둘째, 특별법은 헌재가 위헌으로 결정한 특별조치법의 후속법률로서 이와 유사한 내용을 담고 있는 이른바 반복법률로서의 성격이 강한데, 이러한 반복법률이 헌법상 허용될 수 있는 것인지 논의가 필요하다. 만약 국회가 아무런 헌법상의 제약을 받지 않고 헌재가 위헌으로 결정한 법률과 유사한 법률을 제정할 수 있다면 위헌결정의 기속력은 담보될 수 없기 때문이다.

셋째, 최근 참여정부 국정운영 방식의 변화 중의 하나는 총리의 권한을 강화하고 대통령과 총리간에 행정권을 분점하는 경향이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 “책임총리제 지향현상”은 국정운영의 효율성을 제고할 수 있다는 장점을 가질 수도 있다. 그러나 특별법을 통하여 조성되는 행정도시가 공간적으로 대통령과 국무총리간의 행정권 분점현상을 가속화하는 경우에는 대통령을 중심으로 행정권이 행사되는 대통령 중심제 정부형태를 가지고 있는 현행 헌법에 반하는 문제가 발생할 수 있다.

2. 현재의 수도이전 결정에 대해서는 상반된 해석이 가능하기 때문에 형식적으로 어떤 기관이 어느 정도의 숫자로 수도에 잔류하여야 그것이 “수도성”을 결정하는 것이라기보다는 보다 실질적인 기준이 동원되어야 한다. 이와 관련하여 현재는 “요컨대 수도란 최소한 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지를 뜻하는 것이라 할 것이다”라는 점을 강조함으로써 비록 추상적이기는 하지만 수도적 성격을 결정하는 실질적인 기준으로서 정치와 행정의 중추적 기능이 수행되는 장소라는 점을 제시하고 있다. 이 점은 현재의 결정문 전체를 통하여 수차례 반복되고 있다. 따라서 “정치의 중추기능”과 “행정의 중추기능”은 수도의 성격을 결정하는 두 가지 요건으로서 이 중 어느 하나의 요건에 흠결이 생기는 경우에는 수도로서의 성격과 기능을 상실하는 것으로 보아야 한다. 결국 행정도시로 국가행정의 중추 기능이 이전되는 경우에는 사실상 수도가 이전하는 것으로 보아야 한다.

3. 현재는 수도의 이전이 국가의 정체성과 관련되는 헌법의 핵심사항이므로 비록 대의제를 통치의 기본구조로 취하고 있는 우리헌법이지만 이를 대통령이나 국회 등에 맡겨서는 아니 되고 반드시 국민에게 직접 동의를 구하여야 하며 관습헌법의 규범적 효력과 정당성은 국민적 합의에 근거하고 있음을 명확히 밝히고 있는 것이다. 결국 이러한 국민적 합의와 동의는 헌법에 규정된 국민투표에 의하여 이루어지는 것으로서 이를 결여한 것은 동시에 국민투표권이라는 국민의 기본권을 침해하는 결과가 되는 것이다. 그렇다면 현재가 수도이전에 대한 위헌결정을 내린지 4개월 남짓 지난 현시점에서 “사실상의 수도이전”, “준 수도이전” 또는 “수도분할”의 내용을 담고 있는 특별법이 국회를 통과하였다면, 이것이 과연 국가의 정체성을 결정하는 주요 사항에 대한 국민적 동의나 합의를 구한 것으로 볼 수 있을지 지극히 의문이다. 이렇게 볼 때 현재의 특별법은 현재가 위헌결정을 내린 “신행정수도의건설을위한특별조치법”의 이른바 반복법(Wiederholungsgesetz)로서 특별법의 원천적인 위헌성은 전혀 제거되지 않은 것으로 본다.

4. 특별법이 반복법률인가 하는 문제를 결정하기 위해서는 일단 신행정수도건설촉진법에서 제시한 위헌결정의 “상당한 이유”가 무엇인지 가리는 것이 핵심이다. 여기에 대해서는 이미 수차례 언급한 바와 같이 행정도시의 수도성을 결정하는 두 가지 요건, 즉 정치와 행정의 중추적 기능이 바로 그것이다. 그런데 특별법에 의하여 이전되는 중앙행정기관의 범위와 그 파장효과를 고려할 때 적어도 행정의 중추기능은 행정도시로 옮겨가는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 특별법은 현재가 위헌으로 결정한

특별조치법의 반복법률이라고 볼 여지는 충분히 있다. 물론 아직 우리나라에서는 반복법률의 위헌성 여부에 대하여 헌재가 결정한 예를 찾을 수 없으며, 이미 언급한 바와 같이 헌법재판소법에서도 그 단서를 찾기 어렵다. 따라서 특별법이 그 개념상 반복법률에 해당하는지와 위헌결정의 기속력 여부에 대해서는 상당한 논란이 계속될 수 있다. 다만, 여기에서 중요한 것은 국회가 특별법을 새로 제정하면서 헌법재판소 결정의 취지를 충실하게 반영하지 못한 것은 자명하다. 가장 핵심적인 사항으로서 헌재가 관습헌법 개정을 위한 국민투표의 필요성을 강조한 것은 수도의 이전에 대한 국민적 합의와 이를 위한 숙려과정이 반드시 선행되어야 한다는 것인데, 특별법이 이러한 일종의 필요조건을 충족하였는가 하는 점이다. 그러나 불행히도 특별법은 이러한 요구를 충실하게 반영한 것으로 보기는 어렵기 때문에 결과적으로 국회는 특별법 제정에 있어서 기관존중의 원칙을 준수한 것으로는 보기 어렵다.

5. 새로운 행정도시의 건설을 통하여 이른바 책임총리제가 강화되고 고착화하는 경우에는 사실상 대통령의 권력이 양분되는 결과에 이르고 이를 통하여 이른바 이원집정부제 또는 이원정부제라는 새로운 정부형태가 조성될 가능성도 있다. 물론 어떤 정부형태의 경우에도 장점과 단점이 있을 수 있으나 이원정부제나 이원집정부제는 현행 헌법상의 정부형태나 권력구조에 배치되는 경우에는 위헌의 문제를 제기할 수 있다는 점을 간과할 수 없다. 특별법이 예정하고 있는 행정도시와 그로 인한 대통령과 총리간의 행정적 분권이 이러한 점에서 국정의 불안을 야기하고 대통령을 중심으로 하는 행정권의 책임성과 민주적 정당성에 대한 심각한 문제를 야기할 수 있다는 점을 간과할 수 없다. 만약 특별법이 참여정부가 구상하는 책임총리제를 강화하고 고착화시키며 결과적으로 대통령과 총리간에 행정권의 기능적인 분권을 통하여 이원정부제를 지향하는 경우에는 현행헌법의 대통령제에 반하게 되며, 이는 헌법의 개정이 필요한 사안이다.

6. 헌법 제86조, 제88조, 정부조직법 제11조, 제19조를 종합적으로 해석해 보면 총리는 대통령과 일정한 범위에서 행정권력을 분할하는 헌법기관이 아니며 철저하게 대통령의 명을 받아 국정을 통할하는 하부기관으로서의 성격을 가진다. 이것이 적어도 우리 헌법이 의도하는 대통령중심제 권력구조와 정부형태에서 총리가 가질 수 있는 위상과 기능이라고 할 수 있다. 따라서 위 헌법과 정부조직법의 규정은 총리가 대통령을 보좌하여 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하여 국정의 효율성과 행정의 책임성을 실현하라는 의미를 가지는 것으로 이해할 수 있다. 그런데

대통령이 외교·국방·통일, 장기적 국정개혁 과제를 담당하고 총리는 행정도시에서 경제부처를 포함한 일상적인 행정과제를 챙긴다고 했을 때 대통령과 총리간의 권한 행사가 과연 위 헌법과 정부조직법이 의도하는 바대로 효율적으로 이루어질 수 있을 지 의문이다. 특히 외교나 안보와 같은 사안과 경제적 현안은 상호 밀접하게 연관되어 있어서 총리가 이런 문제를 행정수도에서 시의적절하게 조정함에 있어서 현실적인 어려움이 따를 수 있다. 예를 들어 북핵위기가 고조될 때마다 외국의 신용평가기관들이 우리나라의 신용등급을 조정하는데 매우 민감했던 경우를 생각해 본다면 총리가 외교나 안보문제를 소홀히 하는 경우 국가경제에 심각한 문제가 야기될 수 있다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 최근 많은 사람들이 지적하듯 수도를 옮기는 遷都에 비하여 이른바 수도의 분할(分都)은 대통령을 중심으로 총리가 행정각부의 권한 행사를 적절히 조정하여 국정의 효율성을 극대화하라는 헌법과 정부조직법의 내용과 취지에 반하는 것으로서 위헌·위법의 소지가 있음을 간과할 수 없다.