

기획논문

정부조직의 구조와 운영: 정치학적 접근

윤 중 빈*

- I. 서론
- II. 국내외 기존 관련 연구
- III. 이명박 정부의 정부조직
- IV. 정부와 국회, 그리고 정당: 정부조직 개편의 결과
- V. 결론: 정부조직의 구성과 운영의 발전방향

〈 요약 〉

본 연구는 민주성 개념을 중심으로 정부조직의 구조와 운영에 대한 정치학적 이해를 시도하였다. 이명박 정부를 중심으로 역대 정부와의 비교정치학적 맥락에서 접근하였다. 정부조직의 구성과 운영을 논의함에 있어서 행정과 정치는 분리되기 힘들다. 행정에서 가치로 삼는 능률성과 정치에서 가치로 삼는 민주성이 상호 배타적일수 없고 중첩되기 때문이다. 대의민주주의의 공고화를 위해 두 가지 가치 모두 강조되고 실현되어야 하는 목표이다. 두 가치의 가장 이상적인 실현방안은 행정학적 접근과 정치학적 접근의 융합이다.

본 연구는 또한 정부조직의 바람직한 개편을 위해 몇 가지를 제안한다. 첫째, 정부조직의 '민주성'이 강조되어야 한다. 민주성이란 정부를 구성할 권한을 선거를 통해 위임한 국민의 이익이 정부의 조직과 행위의 목적에 반영되어야 한다는 의미이다. 둘째, 민주성의 실현은 정부조직의 '정무기능' 강화로 가능하다. 특임장관의 역할을 대통령이나 국무총리가 지정하는 사무에 한정할 것이 아니라 보다 자율적인 활동이 가능하도록 확대되어야 한다. 셋째, 당·정·청 협의가 활성화되어야 한다. 넷째, 대통령 리더십의 강화이다. 정부조직을 구성하고 운영하는 가장 최종적인 정치적 책임자는 대통령이다. 외부 정치행위자와의 소통을 위한 낮은 자세의 리더십의 발휘가 필요하다.

[주제어: 정부조직, 정치적 접근, 민주성, 정무기능, 대통령 리더십]

I. 서론

정부조직은 정치생산성을 좌우하는 핵심적인 제도이다. 정부조직은 민주주의 공고화를 촉진하는 중요한 제도적 장치이다. 정부조직은 '게임의 룰'이 되어 여

* 명지대학교 정치외교학과 교수(polsjby@mju.ac.kr)

타 관련 정치행위자의 이해관계와 행동양식을 결정하는 핵심적인 변수이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 국내 정치학 연구에서 정부조직에 대한 관심은 그다지 높지 않았다. 정치과정을 연구하는 학자들이 소수이기 때문이기도 하지만, 가장 정치학적인 연구 대상인 ‘정부’(government)에 대한 연구를 게을리 했기 때문이다. 정치과정 연구자들 다수는 제도로서는 ‘의회’ 연구에 치중하였고, 행태로서는 유권자의 투표선택행위 연구에 집중하였다. 상대적으로 정부의 조직과 운영과정, 이를 둘러싼 행위자들의 ‘권력’(power) 추구를 위한 상호작용에는 관심이 소홀했던 것이 사실이다.

그동안 정부조직 연구는 행정학의 주된 관심분야로 자리 잡았으며, 주로 ‘능률성’(efficiency)이 정부조직 개편과 평가의 기준이 되었다. 능률성은 경제학의 합리적 이익극대화 모형을 바탕으로 투입 비용 대비 산출 이익이 상대적으로 커야만 가치가 있는 것이다. 이 때 관료 조직의 전문성, 과학화, 실적주의, 공식적 구조와 기능 등이 강조된다. 또한 정치와 행정이 분리되어야만 행정의 능률성이 실현될 수 있다고 믿는 경향이 있다.

그러나 정부조직의 기계적, 구조적 효율성을 강조하는 이러한 행정학적 접근법은 조직 외부의 외생적 변수에 관심을 소홀히 하는 한계를 보여주었다. 즉, 행정의 환경적 요소로서 외부 정치행위자의 이해관계와 행위가 정부조직의 구성과 운영, 그리고 생산성에 영향을 미치고 있음에도 불구하고 이에 대한 관심은 상대적으로 높지 않았던 것이 사실이다. 정부조직의 발전이 외부 행위자와의 상호작용과 소통 속에서 이해되어야만 정부의 정책대표성과 정치대표성이 동시에 제고될 수 있다. 이 글은 기본적으로 여·야 정당, 국회, 시민사회 등의 집단의 다양한 이해관계가 정부조직의 형성과 운영에 반영될 수 있어야만 정부조직의 민주적 운영과 정부의 민주적 대표성이 확보될 수 있다는 시각을 갖고 있다. 정치체제의 민주성의 보장은 ‘국민주권’(popular sovereignty)을 실현하는 것이고 이는 대의민주주의의 성공 요건이기 때문이다.

최근 민주주의 연구에서 대의민주주의(representative democracy) 위기론이 제기되고 있다. 우리 대의제는 대표자와 국민의 과도한 분업으로 서로 소통되지 못하고 있고, 대표자의 지나친 사적 이익 추구로 대표성이 위기를 맞고 있다는 것이다. 외부 행위자와의 상호작용과 소통이 없는 조직의 구성과 운영은 결코 성공적

으로 목적을 달성할 수 없다. 즉 달리 말하자면, 정부조직의 구성과 운영과정이 외부 행위자와의 갈등과 타협을 담아내지 못하면 국민의 이해관계를 대표하는데 궁극적인 한계가 있고, 대의민주주의는 위기를 맞게 되는 것이다. 정부조직의 ‘민주성’은 외부 집단의 요구에 대해 적극적으로 대응하고 수용하고자 노력하는 ‘반응성’(responsiveness)이 보장될 때 성취 가능하다. 정부조직의 민주성의 확보는 정치발전과 행정발전, 보다 궁극적으로는 우리나라 대의민주주의 공고화에 기여하기에 능률성만큼 중요하다고 볼 수 있다.

이 글은 정부조직 구성과 운영에 있어서 능률성과 함께 민주성 또한 중요하다는 시각을 바탕으로 크게 4가지 목적을 가진다. 첫째, 국내외의 기존 관련 연구를 정치와 행정의 융합이라는 측면에서 살펴본다. 둘째, 이명박 정부의 정부조직을 외부 행위자와의 소통이라는 측면에서 정부기능을 중심으로 분석한다. 셋째, 정부조직 개편의 결과를 여타 정치행위자와의 관계, 즉 정당과 국회와의 관계 속에서 분석한다. 마지막으로 정부조직 개편의 발전방향을 간략히 제언하고자 한다.

II. 국내외 기존 관련 연구

1. 정부조직에 관한 국내 연구

지금까지 정부조직에 관한 연구는 특정 정부, 혹은 민주화 이후 역대 정부의 정부조직 개편의 내용과 변화 및 평가를 다루는 것이 다수를 차지하고 있다. 물론 이 가운데 특정한 이론적 틀을 바탕으로 설명하는 연구도 있고(정의창 2006), 그렇지 않은 연구도 있다(민진 2008; 박대식 2008; 이창원 2009; 이창원·임영제 2009). 또한 정부조직개편의 영향요인을 분석한 연구가 있다(조성한 2007).

이창원과 임영제(2009)는 정부조직 개편에 대한 논의를 크게 3가지 이론으로 정리하여 제시한다. 구조적 상황이론, 권력재분배이론, 제도화이론의 3가지이다. 첫 번째 이론인 구조적 상황이론은 정부조직의 효율성과 효과성에 초점을 두는 것으로 외부 환경의 변화와 요구에 대해 정부조직이 적응하는 것이 가장 중요하

다고 본다. 외부 상황 요인으로 세계화, 지식정보화, 지방화에 따라 정부조직이 적응하고 변화하는 것이다. 이 이론은 소위 ‘적합성 가설’을 바탕으로 하고 있다. “정부조직의 환경이 요구하는 것과 더욱 밀접하게 어울리는 정부조직 구조를 가진 조직이 그렇지 않은 조직보다 더욱 효과적”이라는 것이다(Daft 2004, 이창원·임영제 2009에서 재인용).

둘째, 권력재분배이론은 정치적 의도와 상징적 목적을 강조한다. 정부조직의 개편이 단순히 경제적 효율성만을 목적으로 하지 않고 권력의 재분배 차원에서 이루어진다고 본다. 이들은 정부조직의 개편에서 ‘관료제에 대한 통제’라는 정치적 목적이 중요하게 고려된다고 주장한다. 새로운 정권 창출 이후 혹은 임기 중반에, 대통령과 정부는 개혁의 의지를 상징적으로 표현하고, 자신들의 통치가 약화되는 것을 막고 지속적인 안정성을 도모하기 위해 정부조직개편을 활용한다는 것이다(이창원·임영제 2009, p.3). 실제로 새로운 정권 출범 전후에, 혹은 임기 중반에 집권 세력의 결속을 다져 국정운영의 난맥상을 풀어나가기 위해 부분적인 정부조직 개편을 활용하는 경향이 있다.

셋째, 제도화이론은 선진국의 정부조직구조를 모방하는 것이 중요하다는 시각이다. 즉, 선진제도의 벤치마킹이 중요시되는 시대이기에 모방을 통해 정부조직을 개선할 수 있다는 입장이다.

한편 정부조직개편의 동기와 개편방식을 기준으로 3가지 접근법을 제시한 연구도 있다(박대식 2008). 첫째, 환경의존적 접근법(environmental dependency approach)은 능률성을 극대화하는 것을 목표로 환경의 기술적 변화에 조직이 적절히 적응하는 것을 중요시한다. 그에 따르면, 사회체제모형, 상황이론, 사회기술체제모형, 조직군생태학이론, 자원의존이론 등이 환경의존적 접근법에 포함된다.

두 번째는 제도모방적 접근법(institutional imitation approach)으로 조직은 변화하는 환경에서 생존하기 위한 전략으로 정당성 확보를 위한 모방을 선택하게 된다는 주장이다.

세 번째는 정치과정적 접근법(political process approach)으로 정부조직의 구성과 운영이 관련된 이해 당사자들의 갈등, 토론, 타협의 산물이라는 시각이다. 앞선 두 가지 시각과는 달리 정부조직개편에 있어서의 정치적 행위자의 역할을 중요시한다. 정부조직의 경제적 ‘능률성’보다는 대통령, 입법부, 사법부간의 정치적

‘관계성’이 더욱 중요시된다. 정치과정적 접근법에서 주요 정치행위자 간의 상관 관계를 본다는 것은 행정부와 의회의 관계가 중심이 될 것이고 동시에 정당의 역할을 보는 것이 핵심이 될 것이다.

우리나라 행정부와 의회의 관계를 바라보는 시각은 크게 두 가지가 있다. 우선, 행정부 우위의 관계가 변하지 않고 지속되고 있다는 시각이다. 의회의 법적, 제도적 행정부 견제 수단이 강화되었지만 정책심의회와 입법능력에서 의회의 전문성은 여전히 행정부에 미치지 못한다는 입장이다. 과거의 ‘제왕적 대통령제’ 정도는 아니지만 권력의 대통령 집중 현상이 여전히 있다고 본다. 또 다른 시각은 민주화 이후 국정감사와 인사청문회 등을 통해 의회의 행정부 견제 기능이 강화되었고 이에 따라 과거와 달리 두 조직 간의 대립과 갈등이 심화되고 있다고 보는 것이다. 특히 여소야대의 분점정부(divided government) 상황에서는 행정부와 의회의 갈등이 극에 달해 통치능력(governability)의 위기를 초래하기도 한다.

행정부와 의회 관계의 고전적인 이론들은 ‘의회 대 행정부’의 패러다임 틀에서 형성되었고, 각각을 하나의 독립적인 조직으로 이해하고 의회의 권한 강화에 초점을 두고 개선을 제안하고 있다. 그러나 박찬표에 따르면 이러한 접근법은 한국 정치에서 가장 중요한 변수인 정당의 역할을 배제하여 설명력이 약화되었다는 지적이다(박찬표 2002). 킹은 영국, 프랑스, 독일을 사례로 의회와 행정부 간에는 다섯 가지 관계 유형이 존재하는데 여러 행위자 간의 상호작용을 설명해야만 두 조직 간의 관계 유형이 파악될 수 있다고 본다(King 1976, 박찬표 2002 재인용).

앤디웨그와 미징크의 연구(1995)는 의회와 행정부의 관계에서 정당의 역할을 매우 중요시한다. 의원들이 정당, 의회, 사회 조직 간의 관계에서 스스로의 역할을 어떻게 인식하느냐에 따라 행정부와 의회의 관계는 달라질 수 있다고 본다. 그들은 크게 3가지 유형을 제시하는데, 우선 첫 번째 상호작용 유형인 ‘정당 간 양식’(inter-party mode)은 핵심 쟁점 사안에 대해 여야가 대립하는 구조이다. 주요 쟁점에 대해 여야가 첨예하게 대립했을 경우 정당을 중심으로 집결하고 행정부와 의회는 하나의 대립의 장에 불과하다. 둘째, ‘비정당 양식’(non-party mode)의 상호작용 유형은 행정부 견제와 관련한 쟁점에서 형성되는 것으로 고전적인 의미의 ‘의회 대 행정부’의 관계가 만들어진다. 마지막으로 ‘교차정당양식’

(cross-party mode)은 정책적, 기술 관료적, 지역적 쟁점이 관련된 상황에서 이루어진다. 이러한 관계에서 중요한 것은 이익연합이다. 때로는 상임위와 정부부처 간에도 연합이 형성되어 공동의 이익을 추구한다. 이 때 의회는 이익이 경합하는 시장으로 역할을 한다.

2. 정치와 행정의 신제도주의 접근

조직이론에 있어서 정치와 행정의 관계는 오랜 논쟁거리가 되어왔다. 행정학 연구자들은 철저히 ‘비정치적’(nonpolitical) 접근법으로 정부조직을 이해하였고, 정부조직의 개선을 위해서는, 즉 ‘우수한 정부’(good government)는 정치와 행정의 분리가 전제되어야 가능하고 공공관료제(public bureaucracy)는 경영원칙에 의해 조직화되고 운영될 때 최선이 될 수 있다고 본다. 그러나 테리 모에 따르면, 행정은 근원적으로 정치적인 수밖에 없고, 관련 이론은 행정기관이 정치과정에서 무엇을 할지를 어떻게 결정하는지를 설명하는 것으로 본다. 그는 궁극적으로 관료제는 정치로부터 탄생한다고 믿는다. 즉, 관료조직은 권력을 가진 정치행위자의 이해관계를 대변하는 방향으로 형성된다는 주장이다(Moe 1994, p.17-18).

테리 모는 ‘조직의 정치이론’(a political theory of organization), 즉 정치현실을 반영하는 관료조직의 형성을 주장하면서 ‘신제도주의’(New Institutionalism)를 주창한다. 일반적으로 사회과학에서 신제도주의가 제도 연구의 중요성을 강조하는 것이라면, 정치학에서는 제도로써 정부조직을 ‘내생적’(endogenous)으로 보는 접근이다. 즉, 정치제도가 어떻게 등장하고 그들의 공식적, 비공식적 속성이 어디로부터 오는지에 대한 관심이다. 초기의 신제도주의는 조직 내 개인의 이해관계와 전략, 조직 내부의 정치과정에서는 일어나는 연합(coalitions), 갈등(conflicts), 집단행동문제(collective action problems) 등에 연구의 초점을 두었다(Moe 1994, p.20).

신제도주의는 개인단위(individualistic)의 미시적 차원이 아닌 거시적 차원의 추상적이고 복잡한 개념을 분석하는 사회학적 접근과는 다르지만, 이미 상당한 수준으로 발전되어온 경제학적 접근인 합리적 선택이론에 의해 영향을 받는다. 특히, 실증이론으로서 사회선택이론(social choice)은 투표선택이론으로 발전되었고, 신제도주의의 측면에서 다양한 제도적 요소(예를 들어, 아젠더 통제, 공식적

의사결정절차)들이 어떻게 투표과정의 결과와 안정성에 영향을 미치는지를 분석한다(Moe 1994, p.20). 한편 실증이론으로서 ‘신조직경제학’(the new economics of organization)은 경제학자들이 조직의 기본 속성인 위계, 권위, 통제, 협력, 복종, 분권화 등을 설명하려는 노력이고 이는 정치제도 연구에 적용되어 발전되어 왔다(Moe 1994, p.20).

테리 모에 따르면 제도실증주의는 사회선택이론과 신경경제학의 생산적인 조합이다. 앞서 지적한 바와 같이 신제도주의는 사회선택이론의 토대에서 발전했고 그 초점은 자연스럽게 투표선택과 가장 관련이 깊은 제도인 미국의회에 집중되었다. 그러나 점차 실증주의자들은 관심의 대상을 의회에서 의회의 관료에 대한 정치적 통제로 확대하였다. 그런데 정치적 관료통제가 투표와 직접적인 상관성이 떨어지기에 실증주의자들은 신경경제학에 의존한다. 신경경제학은 본래 관료조직을 구성하는 규칙(rules), 절차(procedures), 보좌제도(staffing systems)에 관심을 갖고 있기 때문이다. 이러한 조직의 속성들은 정치적 행위자가 그들 자신의 이해관계를 추구하기 위한 정치적 통제의 핵심적인 수단으로 간주된다(McCubbins, Noll and Weingast 1987; Moe 1994). 이와 같이 관료조직은 정치적 설명과 상관성을 갖게 되고 조직과 정치는 분리할 수 없게 된다. 조직의 형태와 내용은 조직과 이를 둘러싼 정치적 행위자의 전략, 이해관계, 자원 등에 의해 형성된다. 이 글은 기본적인 이론으로 정치와 조직을 불가분의 관계로 보는 신제도주의 틀 속에서, 조직과 정치의 상호작용에 분석의 초점을 둔다.

III. 이명박 정부의 정부조직

1. 정부부처 및 대통령실 개편

현 이명박 정부의 정부조직의 가장 중요한 기조는 ‘작지만 강하고 유능한 실용정부’를 구현하는 것이다. 2008년 2월 28일에 공포된 정부조직법 개편안은 기존의 ‘18부 4처 18청 4실 10위원회’를 ‘15부 2처 18청 3실 5위원회’로 축소하였다. 중앙부처를 18개에서 15개로 3개 줄였고 4처를 2처로 2개 줄였으며 10개의

위원회 가운데 5개 폐지한 것이 가장 두드러진 개편의 내용이다.

〈표 1〉 이명박 정부 조직 개편에 따른 소관사무 변경(신설 및 폐지)

노무현 정부	이명박 정부
재정경제부	기획재정부, 공정거래위원회
교육인적자원부	교육과학기술부
과학기술부	교육과학기술부, 지식경제부
통일부	통일부
외교통상부	외교통상부
법무부	법무부
국방부	국방부
행정자치부	행정안전부, 국무총리실, 국토해양부
문화관광부	문화체육관광부
농림부	농림수산식품부, 통계청
산업자원부	지식경제부, 교육과학기술부
정보통신부	지식경제부, 문화체육관광부, 행정안전부
보건복지부	보건복지가족부
환경부	환경부
노동부	노동부
여성가족부	여성부, 보건복지가족부
건설교통부	국토해양부
해양수산부	농림수산식품부, 국토해양부

정부조직의 개편에 따라 소관사항의 변화가 있었는데 이는 <표 1>에 잘 나타나 있다. 가장 두드러진 몇 가지 변화는 다음과 같다. 기획예산처와 재정경제부를 ‘기획재정부’로 통합하고, 재정부의 소비자정책기능은 공정거래위원회로 이관하였고, 재정부의 금융, 외환 등의 기능은 금융감독위원회와 통합하여 ‘금융위원회’로 개편되었다. 부총리제와 국정홍보처를 폐지하고 그 기능은 ‘문화체육관광부’로 이전하였다. 산업자원부와 정보통신부의 IT 산업정책, 과학기술부의 R&D 기능이 통합하여 ‘지식경제부’가 탄생하였다. 과거 정통부의 통신정책 및 규제기능은 방송위원회의 방송정책 및 규제기능과 통합하여 ‘방송통신위원회’가 신설되었다. 농림부, 해양수산부, 건설교통부의 기능은 분화·통합되어 ‘농림수산식품부’와 ‘국토해양부’로 이원화되었다. 또한 교육인적자원부와 과학기술부를 ‘교육과학

기술부'로 통합하였다. 국정홍보처와 기획예산처가 사라지고 나머지 법제처와 국가보훈처는 존치하면서 처장의 직급을 차관급으로 조정하였다.¹⁾

정부부처 조직의 변화와 함께 이명박 정부의 가장 큰 조직 변화는 대통령실에서 찾아볼 수 있다. 노무현 정부 때 대통령비서실은 3실장, 8수석, 2보좌관체제로 구성한데 반해, 이명박 정부는 1실장, 1처장, 7수석체제로 개편하였다. 대통령비서실과 대통령경호실은 대통령실로 승계가 되었다. 기존의 8수석인 경제정책수석, 사회정책수석, 혁신관리수석, 시민사회수석, 민정수석, 홍보수석, 인사수석, 통일외교안보정책수석이 정무수석, 민정수석, 외교안보수석, 경제수석, 국정기획수석, 사회정책수석, 교육문화수석의 7수석으로 개편되었다.²⁾

1) 자세한 내용은 다음과 같다. 국무조정실 소관사무는 국무총리실로 승계 / 국무총리비서실 소관사무는 국무총리실로 승계 / 국가청소년위원회 사무는 보건복지가족부가 승계 / 금융감독위원회는 금융위원회로 바뀌어 금융정책과 감독체계가 바뀜 / 중앙인사위원회와 국가비상기획위원회 기능은 행정안전부로, 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회 기능은 국민권익위원회로 묶어짐 / 국세청, 관세청, 조달청, 통계청은 기획재정부 소속으로 변경됨 / 농촌진흥청과 산림청은 농림수산식품부 소속으로 변경됨 / 중소기업청과 특허청은 지식경제부 소속으로 변경됨 / 경찰청과 소방방재청은 행정안전부 소속으로 변경됨 / 식품의약품안전청은 보건복지가족부 소속으로 변경됨 / 해양경찰청과 행정중심복합도시건설청은 국토해양부 소속으로 변경됨 / 문화재청은 문화체육관광부 소속으로 변경됨 / 기상청은 환경부 소속으로 변경됨(안순철 외 2008).

2) 본 논문은 2010년 4월에 초안이 발표되었고 수정·완성되는 시점인 7월에 이명박 정부는 청와대 조직 개편을 단행하였다. 이는 6.2지방선거 패배에 나타난 민심을 수용하여 소통과 친서민정책을 중심 기조로 하였다. 조직 개편의 주요 내용으로는 우선, 소통과 친서민 기조를 반영하여 국정기획수석을 폐지하고 시민사회를 담당하는 사회통합수석과 서민정책을 담당하는 사회복지수석을 신설하는 것을 포함한다. 폐지되는 국정기획수석 소관 업무는 과학기술을 중심으로 한 미래전략기획관과 정책실장 직속의 정책지원관으로 이관된다. 또한 메시지기획관이 폐지되고, 관련 업무는 홍보수석과 대통령실장 직속의 연설기록비서관에게 이양된다. 이밖에 홍보수석 산하 두 명이던 대변인은 한 명으로 축소되었고 해외홍보비서관이 신설되었다. 신설된 사회통합수석은 국민소통비서관을 선임비서관으로 하고, 기존의 정무수석 산하의 시민사회비서관과 민원관리비서관을 흡수한다. 또한 사회복지수석은 서민정책비서관을 선임으로 기존 사회정책수석 산하의 보건복지와 여성가족, 고용노동비서관을 둔다. 이러한 조직 개편으로 청와대 조직은 2실장, 8수석, 1대변인 체제를 갖추게 된다.

〈표 2〉 최근 3개 정부와 현 정부의 대통령(비서)실 비교

	김영삼 대통령비서실		김대중 대통령비서실		노무현 대통령비서실		이명박 대통령비서실
기간	출범시 (1993.3)	퇴임시 (1998.2)	출범시 (1998.2)	퇴임시 (2003.2)	출범시 (2003.2)	퇴임시 (2008.2)	출범시 (2008.2)
체제	1실장 8수석	1실장 1정치특보 11수석	1실장 6수석	1실장 8수석	2실장 6보좌관 5수석	3실장 2보좌관 8수석	1실장 7수석 1대변인
장·차관	1장관 8차관	3장관* 10차관	1장관 6차관	1장관 8차관	3장관** 10차관	3장관 10차관	1장관 8차관
비서관	51명	48명	35명	41명	37명	53명	36명
총정원		375명		405명	499명	533명	427명

참고: *실장, 정치특보, 정무수석; ** 2실장, 국가안보보좌관

자료: 배정훈(2007), 서울신문(2008.1.17) 재구성, 안순철(2008) 재인용.

이명박 정부는 대통령실을 작지만 컨트롤 타워가 될 수 있도록 기존의 비서실, 안보실, 정책실, 경호실 등 4실 체제를 대통령실장과 경호처장으로 통합하고 경제정책수석비서관과 경제보좌관을 경제수석비서관으로, 안보정책실장과 안보수석비서관을 외교안보수석비서관으로 통합하였다. 비서관수는 기존의 53명에서 36명으로 축소하였고 대통령실의 인력도 약 100명 정도 줄어든 427명으로 축소하였다. 노무현 정부에서 큰 역할을 하였던 시민사회수석비서관, 혁신관리비서관, 인사수석비서관은 비서관으로 하향 조정하고, 과학기술보좌관직을 폐지하고 그 기능은 인재과학문화수석비서관실로 이전하였다(안순철 외 2008).

한편 정무수석비서관과 국정기획수석비서관 직제를 새로 만들어 대통령의 핵심 측근에게 책임을 맡겼다. 노무현 정부와 크게 다른 점은 그 이전 정부에 존재했던 정무수석이 부활되었다는 점으로 기존의 시민사회수석이 담당한 역할을 통합하여 기능하게 되었다. 정무기능을 보완하는 기구로는 홍보기획관이 신설되어 대통령의 연설기록은 물론이고 대통령과 정부정책의 홍보를 통해 국민과의 소통기능을 담당하게 되었다. 2010년 6.2지방선거 이후 개편의 특징으로는 선거민심이 요구한 소통과 친서민 기조를 반영하여 국정기획수석을 폐지하고 시민사회를 담당하는 사회통합수석과 서민정책을 담당하는 사회복지수석을 신설한 것을 들 수 있다. 이는 이명박 정부의 집권 후반기 정책기조를 잘 드러낸 것으로 소통, 통합, 친서민 중심의 국정운영 방향성을 엿볼 수 있다.

2. 정무기능과 당·정·청 협의

1) 노무현 정부의 사례

노무현 정부의 정무기능은 크게 2가지 특징을 가졌다. 임시위원회의 운영과 당정분리의 원칙이다. 잘 알려진 바와 같이 청와대 직속의 각종위원회는 행정부 처와 업무가 중복되어 갈등을 유발하였으며, 본래는 대통령 권한의 분산과 효율성을 목적으로 도입되었지만 오히려 권력의 집중화를 초래하였다. 결과적으로 청와대의 조직과 기능이 비대해져 모든 정책의 기획과 집행과정에서 실질적인 영향력을 행사하는 ‘옥상옥’이 되었다고 비판받았다.

노무현 정부의 정무기능 중 또 다른 특징은 당정분리 원칙을 표방한 것이다. 당시 당정분리 원칙은 ‘제왕적’ 대통령제를 완화하고 국정운영에 있어서 대통령의 정치적 중립성을 강화하기 위해 전격적으로 도입되었는데 당시 시민사회와 학계의 환영을 받았다.³⁾ 그러나 대통령이 주도한 새로운 정당인 열린우리당을 창당하는 과정에서 여당과는 자연스럽게 결별하게 되어 당정분리 원칙의 취지와 효과가 표출되지 못하게 된다. 창당 작업은 취임 후 몇 개월이 지난 2003년 중반경 시작하여 같은 해 11월에 마무리하게 된다. 대통령의 당정분리 원칙은 신당 창당으로 그 의미가 퇴색하였고, 이 시기부터 2004년 4월 총선 시점에 이르기까지 대통령과 구여당인 민주당은 실질적인 정책협의를 불가능해졌다. 총선과정에서 별도의 공천을 준비하였고 특히 기존 여당인 민주당 현직의원들이 열린우리당으로 대거 소속을 변경하자 갈등은 더욱 깊어진다.

노무현 정부조직의 가장 큰 특징은 청와대의 정무수석을 중도에 폐지했다는 점이다. 출범 시에는 차관급으로 정무수석이 존재했으나 유인태 정무수석이 17대 총선 출마를 위해 사임하자 후임을 물색하던 중 폐지를 결정하게 된다. 이후 정무팀이 대통령 직속으로 신설되었으나 비서관급으로 지위가 격하되어 여야 정치인이 대화의 파트너로 인정하지 않았고 실무차원의 지위와 업무로 전락하게 되었다.

이상과 같은 개편은 대통령 스스로 행정과 정치를 분리하려는 노력의 일부였

3) 2001년 말 당시 집권당인 새천년민주당이 총재직 폐지, 당정분리 등 정당개혁을 시작하였다.

지만 현실적으로 여당과의 의사소통은 물론 야당과의 의사소통 또한 원활히 이루어지지 않는 문제점이 발생하였다. 청와대의 정무기능은 여·야의 국회의원들과 공식적, 비공식적 접촉을 통해 정부의 국정운영 방향과 정책에 대해 설명하고 협조를 구하는 것이다. 이러한 정무기능은 소홀히 하고 국정홍보기능에만 지나치게 치중한 것은 국회와 정당과의 대화보다는 국민과의 직접적인 대화를 통해 국정운영을 하겠다는 의도였기에 여타 정치행위자의 반발을 초래할 수밖에 없었다.

〈표 3〉 역대 정부별 대통령의 정무기능 수행기관 현황

박정희 (3공)	박정희 (4공)	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현
수석정무 비서관 (정치담당)	공보수석 정무수석	정무수석	정무수석 (당정1, 당정2)	정무수석 (정무1, 정무2)	정무수석 (정무기획 정무1, 정무2)	(출범 시) 정무수석 ----- (정무수석 폐지 후) 혁신관리 수석실 (정책조정) 정무팀 (정무, 정무 기획)
		정무장관실	정무장관실	정무장관실	정무장관실 폐지됨	

출처: 안순철 외(2008, 227)

앞서 논의한 바와 같이 정부조직의 민주성은 정무기능 강화를 통해 실현될 수 있다. 참여정부에서처럼 대통령이 직접 국민과 의사소통하는 방법은 국가위기나 국가적 쟁점 현안일 때 때로는 필요하지만 일상적인 국정운영에서 국민과 자주 직접 접촉하는 것은 다른 정치행위자의 반발을 살 것이고 자칫 포퓰리즘의 유혹에 쉽게 빠지게 된다. 정부조직의 민주성은 여타의 정치행위자와 지속적인 협의를 하는 것이고 그 과정에서 국민들의 의사를 수렴하고 반영하는 것이다. 대통령제의 3권 분립 원칙에서 국회는 국민을 대표하는 기관이기에 만일 정부가 국회와의 의사소통을 소홀히 한다면, 국정운영의 대표성을 충분히 확보했다고 주장하기 힘들다. 따라서 간접적인 국민대표 방식으로 정부의 정무기능 강화를 통한 국민의사수렴은 정부조직의 개편과 운영에서 반드시 고려되어야 하는 사안이다.

일례로 노무현 대통령은 2007년 1월과 3월, 두 차례에 걸쳐 헌법 개정을 제안하였다. 차기 대통령선거를 10개월 정도 앞두고 헌법 개정을 제안한 것이다. 비록 대통령중임제와 선거주기일치를 포함하여 그 내용적인 측면에 있어서는 동의하는 국민들이 많았지만, 그 주체와 시기에 대해서는 반대 의견이 더 많았다. 대통령이 개헌주체가 되어 국민들을 상대로 직접 동의를 구하는 것은 여·야정당과 국회의 반발을 불러일으킬 수밖에 없다. 정치권 내부의 의사소통 없이 일방통행식의 제안은 성공할 수 없다는 교훈을 얻었다. 또한 국민들의 공감대를 구축하는 충분한 시간을 갖지 않고 일방적으로 시기를 못 박은 것 또한 많은 비판이 있었다. 임기를 얼마 남겨두지 않은 단임제 대통령의 개헌제안은 성공할 수 없다는 또 다른 교훈을 얻었다. 이는 대통령과 청와대의 정무기능의 중요성을 다시 한번 상기시켜 주는 사례로 볼 수 있다.

2) 이명박 정부의 정무기능

노무현 정부에서는 정무수석이 아예 폐지되었지만, 김대중 정부에서는 정무수석이 존치하였다. 그러나 김영삼 정부에 존재했던 정무장관직은 폐지되었다. 김영삼 정부에서는 정무장관과 정무수석 모두 존재하였다. 정무기능은 정부의 민주성과 대표성을 제고해 주기 때문에 반드시 필요하다. 노무현 정부 시절의 경험과 같이 미약한 정무기능은 대통령의 통치능력을 약화시키고 국정운영의 효율성을 저하시키며 결과적으로 정치권의 갈등과 분열을 초래하여 우리 대의민주주의를 위기에 빠트리는 원인이 된다.

이명박 정부는 정부조직 상으로는 정무수석실을 부활하여 기존의 시민사회수석실의 기능을 통합하여 탄생하였다. 또한 국정기획수석실을 새로 신설하여 국가정책과제와 미래 비전을 총괄하는 기능을 수행한다. 정무수석실은 정무기획, 정무, 시민사회, 행정자치의 4가지 분야로 나누어 업무를 수행한다. 국정기획수석실은 국정과제, 미래비전, 방송통신의 3가지 분야로 업무가 분장된다.

이러한 청와대 내의 외형적인 정무기능 조직의 부활에도 불구하고 대통령이 정무기능의 중요성에 대해 충분히 인식하고 있지 않다는 평가가 지배적이다. 집권 초기부터 ‘탈 여의도’ 정치를 주창한 대통령은 국정운영을 경제적인 효율성의 잣대로 평가하고 정치와 행정의 민주성에 대해서는 크게 고려하지 않는 경향을

가지고 있다. 경제적인 성과만 있다면 그 과정의 민주성과 대표성은 크게 개의치 않는 입장을 보였다. 그러나 2008년 미국산 쇠고기 수입파동과 관련된 촛불시위 이후 정치적 소통과 통합의 중요성을 다시금 인식하게 되었다. 또한 2010년 6.2 지방선거의 패배로 외부 행위자와의 소통의 중요성을 강조하게 된다.

이러한 과정에서 이명박 정부의 정무기능 강화 노력은 몇 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 우선 대통령과 당 대표 간의 정례 회동의 부활에서 찾아볼 수 있다. 이는 5년 10개월 만의 부활로 격주 가동을 목표로 하였다. 회동의 가장 큰 목적은 여당과 국회 운영 등 주요 정치 현안에 대해 협의하는 것이다.

다음으로 고위 당·정협의를 들 수 있다. 이는 국무총리, 원내대표, 대통령실장, 정무수석 라인 등이 참여하는 회동으로 정무와 정책 전반에 관한 현안을 조정하는 자리이다. 초기에는 분기별 1회를 계획하였으나, 이후 월 1회로 정례화하였고 필요시에는 수시로 현안을 협의할 수 있도록 하였다. 또한 당·정·청 협의가 존재한다. 원칙적으로 격월에 열리지만 필요시에는 수시로 현안에 대해 협의할 수 있다. 이 회동에는 당 정책위의장, 정책조정위원장단, 부처 장관, 국무총리실장, 국정기획수석, 정무수석 등이 참석한다. 당·정·청 협의와 동시에 당 정책조정위원회별로 정부 각 부처와의 협의 채널이 가동된다(안순철 외 2008).

마지막으로 이명박 정부는 특임장관이라는 독특한 형식의 직위를 신설한다.⁴⁾ 특임장관은 대통령이 특별히 지정하는 사무 또는 대통령의 명을 받아 국무총리가 특별히 지정하는 업무를 수행한다. 특임장관은 국무위원으로 단 1명만을 둔다. 특임장관의 역할은 국무총리실과 마찬가지로 대통령실과 정책협의를 주도하고 여당과도 당정협의를 주도하는 역할을 수행한다.

이와 같은 외형적인 노력에도 불구하고, 이명박 정부의 정무기능은 제대로 작동되지 않았다는 평가가 지배적이다. 한나라당의 이정현 의원은 집권 2년 차인 2009년 5월 17일, 이명박 정부의 출범 후 13개월 동안의 당정협이는 실질적 협의가 아닌 형식적인 요식행위에 불과했다는 분석결과를 제시하였다. 국무총리-원내대표-정무실장-정무수석이 모이는 고위당정협의회는 13개월 동안 15회만 열렸는데 사전협의를 아닌 사후보고 형식이었다는 지적이다. 여당 정책위의장과 각 부·

4) 초기 정부조직 개편안이 13부 체제였기에 최소 국무위원 수인 15명을 충족하기 위해 2명을 계획했으나 15부 체제로 확정됨에 따라 1명의 특임장관만 두기로 했음.

처·청·위원회의 장이 격월로 함께하는 부처별 당정협의회도 39개 기관 중 19개 기관에서만 이루어졌고, 총 213회 중 2008년 정기국회 때는 142회만 개최되었고 2009년 1-3월 사이에 71회가 집중되었다. 법률안에 대한 심의가 본격적으로 이루어지는 정기국회 기간에 부처별 당정협의회가 활발히 개최되지 않은 것은 더욱 큰 문제점으로 지적된다. 보다 구체적으로, 여당 정책위원장이 실제 참여한 회의는 213회 중 45회에 불과했고, 노동부, 문광부, 법무부, 여성부, 환경부는 규정에 따른 회의가 아예 개최되지 않았다. 용산사건이 발생한 2009년 1월에 행안부와 여당과의 협의가 없었고, 자사고, 사교육 문제 등 첨예한 현안이 산적한 교과부와 여당의 협의는 13개월 동안 단 8회에 불과했다(뷰스앤뉴스 2009.05.19).

IV. 정부와 국회, 그리고 정당: 정부조직 개편의 결과

이 글의 주된 목적 중의 하나는 정부조직의 구조와 운영을 ‘민주성’이라는 측면에서 살펴보는 것이다. 과연 우리 정부조직이 민주성을 확보하고 있는지에 대한 평가는 외부 정치행위자인 국회 및 정당과의 상호작용의 결과를 분석하면 가능할 것이다. 다시 말해서, 정부조직 개편의 결과를 민주성의 측면에서 평가한다면 정부가 얼마만큼 국회나 정당과 의사소통했는지를 살펴보아야 할 것이다. 앞서 논의한 정부의 정무기능은 행정의 능률성이 아닌 민주성을 보안하기 위한 제도적 장치로 여당은 물론 야당, 그리고 국회와의 소통을 위한 장치이다. 이러한 소통이 정부의 민주적인 구성과 운영을 어느 정도 보장하기 때문이다. 따라서 본 장에서는 정부조직과 운영의 결과를 외부 행위자와의 의사소통과 상호작용 속에서 파악하고자 한다.

이와 관련해 우선 관심을 가질 수 있는 것은 국회가 얼마나 정상적으로 가동하는지에 대한 것이다. 국회가 정상적으로 가동되었다는 것은 대통령·청와대가 여당은 물론 야당과도 원활한 정책 협의를 꾸려나가고 있다는 것을 의미한다. 반면에 국회가 정상적으로 가동되지 않는 것은 정부여당과 야당이 민주적인 의사소통에 실패하고 극단적인 방법에 의해 서로의 이해관계를 관철시키고자 했다는 것을 보여준다고 해석할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 민주화 이후 기간별 국회 공전 비율

국회	기간	단점/분점	회기일수	공전일수	공전비율
13대	88.5-90.1	분점	284	13	4.5
13대	90.1-92.5	단점	346	76	21.9
14대	92.5-96.4	단점	648	154	23.7
15대	96.5-98.2	단점	372	61	16.4
15대	98.2-98.8	분점	157	96	61.1
15대	98.9-00.5	단점	512	162	31.6
16대	00.5-01.4	분점	291	146	50.1
16대	01.4-01.9	단점	145	91	62.7
16대	01.9-03.2	분점	466	149	31.9
16대	03.3-04.4	분점	325	130	40.0
17대	04.5-05.3	단점	199	77	38.7
17대	05.4-07.7	분점	524	165	31.5

참고: 굵은 글씨는 정당구조와 운영의 변화가 이루어진 노무현 정부 출범 이후의 국회
출처: 정성훈(2004), 국회경과보고서(237회 국회-268회 국회)등을 참조하여 재구성: 정진민
(2008, 239) 재인용.

물론 정부 여당과 야당 간의 관계에 영향을 주는 요인은 다양하다. 이 글에서 관심을 갖는 정부조직의 구조와 운영을 비롯하여 대통령의 리더십, 법률안 제출과 관련한 대통령의 헌법상 권한, 여·야 정당간의 의석 분포 등의 요인이 있다. 본 연구는 이러한 요인들이 궁극적으로는 대통령-의회 관계에 복합적으로 작용한다는 전제 아래, 국회의 공전은 이러한 요인들의 상호작용의 결과라고 본다. 특히 대통령의 리더십과 정부조직의 구조·운영은 복합적으로 작용하여 대통령-의회 관계에 영향을 미친다고 본다.

<표 4>는 대통령-의회 관계의 극단적인 결과로, 민주화 이후 기간별 국회 공전 상황을 보여주고 있다. 공전일수는 휴회결의에 의한 휴회일수를 제외한 비개의일수만을 포함하고 있다.⁵⁾ 표의 결과는 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 단점 정부 혹은 분점 정부 여부와 관계없이, 일시적인 정당의 구조 변화 혹은 민주화 여부와 관계없이 국회의 공전은 반복되고 있다. 즉, 정당의 분권적 운영이 어느 정도 자리 잡기 시작한 16대 국회의 2005년 이후, 분점 정부와 단점 정부가 반복되었지만 국회 공전상황은 크게 개선되지 않았다(정진민 2008, p.82). 둘째, 우리의 정당간의 대결구도는 대선 주자를 중심으로 전개되고, 대선 이후에는 여당이 대

5) 상임위원회나 국정감사 등으로 인해 휴회를 결의하여 본회의가 열리지 않은 경우는 공전일수에 포함하지 않는다(정진민 2008, p.81).

통령에 종속되기 때문에 ‘비 정당 양식’이 아닌 ‘정당 양식’이 지배하게 된다. 마치 의원내각제에서처럼 내각을 구성한 여당이 야당과 맞서는 구도가 되어 정부와 야당 간의 대화를 어렵게 한다. 셋째, 표의 결과가 정부조직 개편에 주는 시사점은 권력구조 개편 논의에서와 마찬가지로 지역주의에 대한 고려가 필요하다는 것이다. 앞서 지적한 과도한 여·야 정당간의 갈등은 일정 정도 지역주의에 의한 다당제로 초래된 바가 크다. 따라서 선거제도 등의 개편을 통한 지역주의의 완화되어야 여·야 정당간의 갈등구도가 어느 정도 약화될 수 있을 것이다.⁶⁾

〈표 5〉 원구성 시점 및 지연기간

국회	전반기		후반기	
	의장단	상임위원장	의장단	상임위원장
제 13대 국회	1988. 5.30 (0)	1988. 6.20 (21)	1990. 5.29 (0)	1990. 6.19 (0)
제 14대 국회	1992. 6.29 (30)	1992.10.2 (125)	1994. 6.28 (0)	1994. 6.28 (0)
제 15대 국회	1996. 7.4 (29)	1996. 7.8 (31)	1998. 8.3 (70)	1998. 8.17 (80)
제 16대 국회	2000. 6.5 (0)	2000. 6.19 (9)	2002. 7.8 (40)	2002. 7.11 (43)
제 17대 국회	2004. 6.5 (0)	2004.7.5 (30)	2006. 6.19 (21)	2006. 6.20 (22)
제 18대 국회	2008.7.10 (35)	2008.8.26 (80)		

참고: 괄호 안의 수치는 의장단 혹은 상임위원장 선출 지연기간을 의미함

출처: 국회사무처, 가상준(2010) 재인용

<표 5>는 국회 원구성 시점과 지연기간을 보여준다. 총선 이후 국회가 구성되면서 여·야가 가장 먼저 대립하는 공간이 원구성의 장이다. 여·야 정당간의 국회의장 및 부의장, 상임위원장 자리를 놓고 치열한 기 싸움을 벌인다. 원구성을 둘러싼 정쟁은 국회가 출범하기도 전에 식물상태를 만들어 국민 불신을 가중하는 주요한 원인이 되고 있다. 1994년에 개정된 국회법에 따르면 전반기 의장단의 선거는 총선 후 최초 집회일에 실시하며, 상임위원장은 최초 집회일로부터 3일 이내에 실시하도록 되어있다. 후반기 의장단은 임기만료일 전 5일에, 상임위원장

6) 물론 선거제도개선이 지역주의 완화의 유일한 방안이 될 수는 없다.

은 임기 만료일까지 실시하도록 규정되어 있다. 13대 국회 전반기에는 상임위원장 선출이 무려 125일 지연되었다. 정상적이라면 정기국회가 개원하고 한 달이 지난 시점이다.

18대 국회는 의석의 과반수를 차지한 다수당이 존재함에도 불구하고 의장단 선출 문제로 원구성이 35일이나 지연되었다. 또한 상임위원장 구성은 무려 80일이 지연되었다. 여대야소의 상황에서 미국산 쇠고기파동으로 야당이 등원을 거부하며 공세의 수위를 높였다. 촛불시위의 기세를 바탕으로 민주당, 자유선진당, 민주노동당 야3당은 국회 등원 거부는 물론 국회 개원 무기한 연기를 주장하였다. 결국 양당의 원내대표가 합의하여 국회를 정상화했고 7월 10일에 개원하게 된다.

국회 원구성은 보통 대통령 임기 중에 치러진 총선 이후에 시도되는 것으로 정부와 여당의 야당과의 의사소통 능력을 실험하는 장이다. 물론 15대 국회 이후 지금까지의 원구성이 기한 내에 이루어진 적이 단 한 차례도 없지만, 이는 다시 말해서 민주화 이후 우리 정부조직의 정무기능이 그다지 성공적이지 못했다는 사실의 증거가 된다. 대통령과 정부의 외부 정치행위자와의 상호작용이 원활했다면, 원구성 과정에서의 공전이 나타나지 않았을 것이다. 물론 국회공전에는 다른 원인도 존재하지만, 통치권한을 가진 대통령과 정부가 국회공전의 더 큰 책임이 있다. 왜냐하면 통합과 소통은 권력을 가진 쪽에서 먼저 양보해야 가능하기 때문이다.

3권 분립을 원칙으로 하는 대통령제에서 입법권은 의회의 고유한 권한이다. 대통령제의 대표적인 국가인 미국도 헌법에 입법권한은 의원만이 가진다고 명시되어 있다. 반면에 일반적으로 의원내각제 국가에서는 의원만이 아니라 내각도 법안제출권을 가진다. 우리나라는 대통령제를 채택하고 있으면서도 정부에게 법안제출권을 부여하는 독특한 구조를 갖고 있다. 의원발의 법안은 신속하게 제출이 가능하지만 가결률이 낮은 반면, 정부제출안은 복잡한 과정을 거치지만 가결률은 상대적으로 매우 높다. 정부제출안은 관련 부처의 협의를 거치는 동안 갈등의 요소를 사전에 조정하고 입법예고제를 통해 다양한 국민여론을 수렴할 시간을 가지기에 통과될 가능성이 그만큼 높아지는 것이다. 동시에 정부제출안은 의원발의안보다 상대적으로 더 높은 전문성을 바탕으로 하고 있다는 평가이다.

〈표 6〉 역대 국회의 법률안 제출 및 가결률 현황

	의원발의안			정부제출안		
	발의	가결	가결률(%)	제출	가결	가결률(%)
제헌	89	43	48	145	106	73
제2대	182	77	42	216	137	63
제3대	169	72	43	241	85	35
제4대	120	31	26	202	44	22
제5대	137	30	22	159	40	25
국가재건 최고회의 ⁷⁾	554	514	93	608	501	82
제6대	416	178	43	242	154	64
제7대	244	123	50	291	234	80
제8대	43	6	14	95	33	35
제9대	154	84	55	479	460	96
제10대	5	3	60	124	97	78
국가보위 입법회의 ⁸⁾	33	33	100	156	156	100
제11대	202	83	41	287	257	90
제12대	211	66	31	168	156	93
제13대	570	171	30	368	321	87
제14대	321	119	37	581	537	92
제15대	1,144	461	40	807	659	82
제16대	1,912	517	27	595	431	72
제17대	6,387	1,352	21	1,102	563	51
계	12,893	3,963	31	6,866	4,971	72

출처 : 국회 사무처, 『의정자료집』 (2008, p.737)

〈표 6〉의 결과가 말해주듯이, 역대 국회의 의원발의안의 평균 가결률은 31%에 불과한 반면, 정부제출안은 72%에 달한다. 즉, 두 배 이상 법안으로 만들어질 가능성이 높은 것이다. 그러나 본 연구와 관련해 한 가지 주목할 점은 정부제출안의 가결률이 민주화 이후 점차 낮아지고 있다는 사실이다. 민주화 직후의 국회인 13대는 87%, 14대는 92%의 높은 가결률을 보였으나, 15대 국회는 82%, 16대는 72%, 2004년 17대 국회는 급기야 51%까지 하락하였다. 이러한 현상에 대해 두 가지 해석이 가능할 것이다. 첫째, 민주화 이후 정부조직의 외부 요구에 대한 반응성이 점차 약화되고 있을 가능성이다. 정부제출안이 만들어지는 과정에서 외부의 다양한 이해관계와 갈등을 수렴하는 제도적 반응성이 과거에 비해 저하되

7) 국가재건최고회의는 1961년 5월 16일 군사정변으로 입법·사법·행정의 모든 국가 권력이 집중된 기구로, 국회의 권한을 대행하였다.

8) 국가보위입법회의는 1980년 10월 27일, 군사정권이 국회 해산과 국회 권한 대행을 위해 발족하였다.

었다는 증거이다. 물론 사회의 이해관계가 복잡해졌기 때문이기도 하다. 둘째, 대통령과 정부의 국회와의 관계가 협조보다는 갈등 국면에 더 치우쳤다는 해석이 가능하다. 민주화 이후 여소야대의 국회 구성이 빈번하면서 국회가 여·야간의 정쟁의 장으로 변질되었다는 부정적인 시각이다. 앞선 국회 공전 기간의 과다가 직접적인 증거이다. 따라서 최근 정부의 외부 행위자와의 의사소통 능력은 그다지 긍정적으로 평가하기 힘들다.

V. 결론: 정부조직의 구성과 운영의 발전방향

지금까지 본 연구는 민주성 개념을 중심으로 정부조직의 구조와 운영에 대한 정치학적 이해를 시도하였다. 이명박 정부를 중심으로 역대 정부와의 비교정치학적 맥락에서 접근하였다. 이명박 정부는 ‘작지만 강한 정부’를 표방하고 이전 정부에 비해 대통령실과 정부부처의 인력과 조직을 축소하였다. 또한 청와대의 정부기능을 복구한 것은 정부조직의 민주성을 확보하기 위해 그나마 바람직한 개편이었지만, ‘탈 여의도 정치’를 내세우며 지나치게 효율성만을 강조한 것은 다가울 여론의 역풍을 예상하지 못한 것이었다. 국민은 물론 여당, 그리고 야당과의 정치적 소통의 필요성에 대한 인식의 부족은 급기야 미국산 쇠고기파동에 줄속으로 대응하는 빌미가 되었다.

정부조직의 구성과 운영을 논의함에 있어서 행정과 정치는 분리되기 힘들다. 행정에서 가치로 삼는 능률성과 정치에서 가치로 삼는 민주성이 상호 배타적일 수 없고 중첩되기 때문이다. 내부 조직의 능률성만으로, 외부 행위자와의 민주적 의사소통 없이 정부조직의 발전은 완성되기 힘들기 때문이다. 대의민주주의의 공고화를 위해 두 가지 가치 모두 강조되고 달성되어야 하는 목표임에 틀림없다. 두 가지 가치의 가장 이상적인 실현방안은 행정학적 접근과 정치학적 접근의 융합이다. 따라서 이 글이 기존의 능률성을 강조하는 연구에 민주성을 강조하는 분석을 추가적으로 시도한 것이다. 앞선 논의를 바탕으로 이 글은 정부조직의 바람직한 개편을 위해 다음의 몇 가지 사항을 제언하고자 한다.

첫째, 정부조직의 ‘민주성’이 강조되어야 한다. 민주성이란 선거를 통해 정부

와 대표자에게 권한을 위임한 국민의 이익이 정부의 조직과 행위의 목적에 반영되어야 한다는 것이다. 국민주권은 민주주의의 기본 가치이고 이러한 가치에 충실하지 못한 조직과 행위는 결코 성공적일 수 없기 때문이다. 대의제 민주주의의 위기는 정부와 국민의 쌍방향적인 의사소통이 활성화되어야 벗어날 수 있다.

둘째, 이러한 민주성을 실현하기 위해서는 정부조직의 구성과 운영에서 ‘정무기능’이 강화되어야 한다. 특히 대통령실의 정무기능은 더욱 중요하게 강조되어야 하는데 정부의 정책결정과 집행은 여야 정당과 국회를 우회해서는 성공적으로 실현될 수 없다. 국민을 직접 설득하는 전략은 단기적으로는 쉽고 빠른 길로 착각할 수 있지만, ‘세종시’ 쟁점의 해결과정에서 경험했듯이 오히려 더 큰 갈등을 초래하고 문제해결을 지연하는 역효과를 가져올 수 있다.

셋째, 특임장관의 기능과 역할의 강화가 필요하다. 현재 1인의 특임장관이 있어 정부의 국회, 정당, 시민사회와의 관계 개선을 위해 활동하고 있다. 그러나 집권 초기 기대했던 수준에 비해 현재는 거의 역할이 눈에 띄지 않는 상황이다. 특임장관의 역할을 대통령이나 국무총리가 지정하는 사무에 한정할 것이 아니라 좀 더 자율적이고 폭넓은 활동이 가능하도록 여건이 마련되어야 할 것이다. 또한 특임장관의 활용 방안에 대한 좀 더 심도 있는 모색이 필요하다.

넷째, 당·정·청 협의가 활성화되어야 한다. 당·정·청 협의는 원칙적으로 필요시 쟁점 현안에 대해 언제라도 개최되어야 한다. 그러나 현실적으로 개최 빈도가 높지 않고 실질적인 협의보다는 요식행위에 머물고 있다. 당의 원내대표와 정책위의장, 국무총리, 정무수석 및 국정기획수석 등 실질적인 권한을 가진 인사가 적극적으로 참여할 수 있도록 제대로 된 논의가 진행되어야 한다. 현안에 따라 관계 부처의 장이 반드시 참여하여 현실적인 대책과 처방을 마련해야 한다.

다섯째, 대통령 리더십의 강화이다. 정부조직을 구성하고 운영하는 가장 최종적인 정치적 책임자는 대통령이다. 현 대통령과 같이 국정을 효율성의 잣대로만 평가하고 운영한다면, 외부 행위자의 요구에 대한 정부의 반응성 역량은 보장될 수 없다. 외부 정치행위자와의 소통이 없는 정책은 갈등을 초래할 뿐이다. 미국의 경우 대통령은 필요시 의회의 지도자를 직접 백악관으로 초대하여 정책을 설명하고 협조를 구하는 것이 일반적이다. 국정운영의 파트너로서 의회와 정당의 지도부를 인정하기 때문에 신뢰가 구축될 수 있는 것이다. 또한 필요한 경우 대

통령은 직접 개별 의원에게 전화를 걸어 협조를 구하는, 일종의 로비하는 방식이 자연스러운 행위로 인정된다. 우리도 대통령의 지위와 권한이 국회보다 우월하다는 생각을 버리고 좀 더 낮은 자세로 소통을 위해 접근해야만 한다. 국정운영의 방향성을 좌우하는 국민여론을 수렴·집약하여 표출하는 것은 실질적으로 국회와 정당의 몫이기 때문이다.

참고문헌

- 민진. 2008. “이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구: 2008년 2월 사례를 중심으로,” 「한국조직학회보」, 제5권, 제2호: pp.267-292.
- 박대식. 2008. “정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국 사례를 중심으로,” 「한국조직학회보」, 제5권, 제3호: pp.103-126.
- 박대식. 2009. “정부조직개편 결정과정 비교분석: 전면개편과 부분개편을 중심으로,” 「한국조직학회보」, 제6권, 제3호: pp.143-172.
- 박재창. 2009. “국회와 정부의 관계: 입법권, 재정권, 국정조사권을 중심으로,” 「의정연구」, 제15권 제1호: pp.39-63.
- 박찬표. 2002. 「한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각」. 서울: 오름.
- 이창원·임영제. 2009. “우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰: ‘작은 정부론’적 시각을 중심으로,” 「한국정책과학학회보」, 제13권, 제4호: pp.1-17.
- 이창원. 2009. “우리나라 민주화 이후 정부조직 변화에 대한 고찰,” 「한국행정학회 2009년도 목요국정포럼특집」, pp.190-210.
- 정의창. 2006. “정부조직개편의 역사제도주의적 분석: 김대중 정부의 사례,” 「한국조직학회보」, 제10권, 제3호: pp.1-25.
- 정진민. 2008. “생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당,” 「한국정당학회보」, 제7권, 제1호: pp.77-102.
- 정태원. 1999. “한국 행정개혁의 특성에 관한 연구” 경남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 조성한. 2007. “정부조직구조의 영향요인,” 「한국조직학회보」, 제4권, 제2호: pp.1

-18.

최준영·조진만·가상준·손병권. 2008. “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계 분석: 회의록에 대한 내용분석을 중심으로,” 「한국정치학회보」, 제42권, 제2호: pp.151-170.

Andeweg, Rudy. 1992. "Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Pattern," *Legislative Studies Quarterly*. vol. 17, pp.161-182.

Andeweg, Rudy B., and Lia Mijzink. 1995. "Beyond the Two-body Image: Relations between Ministers and MPs," In Herbert Doring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

Meier, Kenneth J. and Kevin B. Smith. 1994. "Say It Ain't So, Moe: Institutional Design, Policy Effectiveness, and Drug Policy" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.4, pp.429-442.

McCubbins, Mathew, Roger G. Noll, and Barry R. Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control," *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.3, pp.243-77.

Moe, M. Terry. 1984. "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, Vol.28, pp.739-77.

Moe, M. Terry. 1994. "Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.4, pp.17-25.