

세종시의 정착을 위한 국회와 정부간 협력강화 방안

육 동 일*

충남대학교 자치행정학과

본 연구는 중앙행정기관 등의 세종시 이전에 따른 국회와 행정부간 업무효율증진 및 협력강화방안에 대한 연구를 수행한 것이다. 삼권분립의 원칙에 의하여 국회와 행정부는 견제와 균형을 하게 되어있는데, 대다수의 중앙행정기관이 세종시로 이전되고 청와대와 국회 및 일부 행정기관은 서울에 남아있는 관계로 업무효율성과 협력을 어떻게 할 것인가가 본 연구의 중요한 문제제기로 보고 이에 대한 대답을 찾으려는 것이다. 이를 위해 오늘날 국정관리 패러다임이 '정부'에서 '거버넌스'로 이동하는 차원에서 국회와 행정부 거버넌스의 이론적 토대로 정책네트워크 이론과 협력거버넌스 이론을 살펴보고 분석틀을 설정하였다. 실태분석결과 확인할 수 있는 것은 국회와 행정부 간의 과업수행이 과거의 정부패러다임으로는 한계가 있다는 것을 발견하였다. 따라서, 새로운 거버넌스 패러다임에 맞는 국정관리의 근본적인 전환이 요구된다는 차원에서 국회와 행정부의 업무효율성 증진방안을 제시하였다. 이를 위해 첫째, 국정관리의 이념으로는 효율성과 민주성 및 균형성의 조화가 필요하다는 진제하에, 국정관리의 패러다임으로 네트워크와 협력을 설정하였다. 둘째, 국정관리의 지리적 분산문제를 해결하는 방법을 단기와 중기 및 장기적 차원으로 나누어 제시하였다. 단기적 차원으로는 세종시에서의 국회활동 강화인데, 이를 위해 세종시에 국회상임위를 다수 설치하여 상시적이고 현실적인 활동을 하는 것이다. 중기적 차원은 현행 헌법과 법률에 의해서도 설치할 수 있는 청와대 제2집무실과 국회분원을 설치하자는 것이다. 이를 통해 대통령과 국회의원이 대다수 중앙행정기관이 있는 세종시에서 협력활동을 하는 것이다. 장기적으로는 헌법개정사항으로 국민적 합의와 국민투표가 필요한 신행정수도를 다시 추진하여 국회와 행정부를 지리적으로 근접한 곳에 입지시키는 것이다. 셋째, 국정관리의 제도와 운영시스템 개선부분에서는 정부의 혁신, 국회의 혁신 그리고 양자 간의 관계혁신 차원에서 개선방안을 제시하였다. 넷째, 이처럼 국정관리의 이념과 패러다임 변화에 적응하고 국정관리의 제도와 운영시스템의 개선을 위해서는 무엇보다도 행정부와 국회의 정치행정문화가 바뀌어야 한다는 차원에서 정치문화와 행정문화 그리고 공무원과 의원의 의식과 신념 및 행태의 변화가 필요함을 주장하였다. 마지막으로 새로운 국정관리를 구축하기 위한 협력체계의 구축방안으로 제도설계와 협력과정의 변수들을 통하여 논의하였다. 이상에서 논의한 국회와 행정부의 업무효율성과 협력강화의 처방책을 실제 국정관리를 하는데 충실히 적용한다면, 보다 국민의 신뢰를 받는 국회와 행정부가 될 수 있을 뿐만 아니라 세종시의 성공도 담보할 수 있을 것으로 본다.

주요어: 세종특별자치시, 거버넌스, 국회와 행정부간 협력, 국회분원, 정치행정문화

† 단독저자 : 육동일, 충남대학교 자치행정학과 교수, 대전광역시 유성구 궁동 대학로 99 충남대학교,
E-mail : diyook@cnu.ac.kr

■ 최초투고일 : 2018년 5월 31일 ■ 심사마감일 : 2018년 6월 25일 ■ 게재확정일 : 2018년 7월 4일

1. 연구의 목적

2012년 7월 1일 세종특별자치시가 공식적으로 출범하여 특별자치시란 기능과 위상을 지닌 광역자치단체가 된 바 있다. 세종시는 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가균형발전과 국가경쟁력 강화를 유도하기 위해 만들어진 특수한 형태의 자치시로서, 정부의 직할로 설치되고 별도의 시와 군 및 구를 두지 않는 단층제형식으로서 본청과 읍면동으로 구성되게 되었다.

행정중심도시인 세종특별시는 2014년에 40개의 중앙행정기관과 함께 15개 국책연구기관이 이전되었다. 출범 당시 약 10만 여명의 인구도 현재 30만 명을 넘어섰다. 17개 시·도 중 인구 순위가 8년째 1위를 달리고 있다. 이대로 가면, 2030년 당초의 목표인 50만 명을 넘어 80만 명이 거주하는 21세기 대표도시가 되는 데에도 무리는 없을 것이다.

세종시와 관련해 주목해 볼 부분은 문재인 정부의 지방분권과 지역균형발전에 대한 약속들이다. 세종시를 제주도와 더불어 분권모델로 완성시키기 위해서 행자부와 미래부의 추가 이전, 국회분원 설치, 서울-세종간 고속도로 조기구축 등이 포함되어 있다. 세종시의 성공을 위한 문정부의 강력한 의지가 엿보인다. 따라서 세종시가 다시 한 번 행정수도로 진입하는데 있어서 일단 기대를 걸만 하다. 그러나 여전히 안심할 단계는 아니다. 문재인 정부가 사실상의 행정수도를 이번 국경과제화했다고 하지만, 행정수도 세종시를 가로막는 난관이 놓여 있다. 우선, 세종시를 행정수도로 명문화하는 ‘행정수도 개헌’이 빠진 점이다. 외국의 사례를 보면, 호주는 1900년 헌법에 수도를 규정하여 캔버라로 수도를 이전했다. 브라질도 1946년에 브라질리아로 수도이전을 할 수

있었던 것은 헌법개정 결과다. 반면에, “대한민국의 수도는 서울이다”는 관습헌법에 의해 행정수도가 위헌판결을 받은 실패를 되풀이 하지 않으려면 우리도 세종시 문제를 헌법적으로 해결해야만 한다.

세종특별자치시의 정착을 위해서 다음과 같은 과제들이 이미 제시된 바 있다(하혜영, 2012). 첫째, 행정중심도시로의 위상을 갖추기 위해서는 공공기관의 이전정책이 성공적으로 추진되어야 한다. 둘째, 세종시로 이주하는 공무원들의 정착을 위한 주택, 교육, 교통 등 도시기반시설 확충이 시급히 이루어져야 한다. 셋째, 세종시와 주변 자치단체와 상생발전을 위한 광역행정이 필요하다. 마지막으로, 정부기관이 세종시로 이전됨에 따라 발생될 수 있는 국정운영의 비효율을 최소화하는 방안이 절실하다.

신행정수도의 명칭과 기능을 헌법적으로 부여받지 못한 세종시는 중앙행정부처가 나뉘는 가운데 부득이 국정을 이원화해서 운영해야 하는 어려움을 안고 있다. 당분간은 국정운영의 혼란과 비효율의 문제가 제기될 수 있다. 정부분할이 수도이전보다 더 나쁘다고 비판했던 반대론자의 주장도 커질 가능성이 있다. 그래서 국회분원과 청와대 제2집무실의 세종시 설치의 신행정수도로 가깝게 가기 전에 과도기적으로 필요하다는 공감대가 충청권을 중심으로 확산되기도 했다. 그러나, 국정운영의 효율성을 높이고 세종시 성공에 대한 국민적 공감대를 보다 넓혀 나가기 위해서는 물리적 시설의 이전보다 더 중요한 것이 있다. 바로 청와대와 국회에서 근무하는 대통령과 국회의원들의 의식, 그들이 일하는 방식 그리고 정치행정 문화를 바꾸는 일이다. 특히 국회의원들의 특권의식 탈피와 국정에 대한 신뢰성 확보가 중요하다(육동일, 2013, 1쪽). 이처럼 국회 구성원들의 의식과 일하는 방식의 변화는 그에 대응하는 행정

부 공무원의 의식과 일하는 방식의 변화도 동반되어야 양자 간의 효율적이고 협력적인 거버넌스가 가능하게 된다고 볼 수 있다.

따라서 국회와 행정부의 거버넌스에서는 전통적 의미의 통제가 아니라 상호 신뢰적이고 동반자적이며 협력적 차원의 협력거버넌스(collaborative governance)가 요구된다. 이러한 맥락에서 문재인정부도 개방과 공유, 소통과 협력의 정부를 상징하는 협업행정을 강조하고 있다. 이에 새로운 거버넌스 패러다임에 맞는 국회와 행정부관계를 근본적으로 재검토해야 한다는 주장이 학문적으로나 실무적으로 증가하고 있는 것이 현실이다. 이는 제도구성차원의 문제일수도 있고 또는 제도 운영차원의 문제일수도 있다. 이러한 국회와 행정부의 거버넌스 논의에서는 양자 간에 어떠한 동기 하에 어떻게 상호작용을 통하여 견제와 균형이라는 기능을 수행하는가가 중요한 과제가 되고 있다.

2. 국회와 행정부 거버넌스에 대한 이론적 논의

지리적 차원에서 중요한 문제제기는 국회와 행정부가 공간적 분리상태에서 업무효율성과 협력을 강구할 것인가 아니면 지리적 근접성 원칙에 따른 업무효율성과 협력방안을 모색할 것인가일 것이다. 국민의 선거에 의해 선출되어 민의를 대변하는 국회가 실적주의에 의해 충원되어 전문성을 가지고 있는 행정부를 견제하고 통제하는 것은 삼권분립의 원칙상 당연한 것이라고 할 수 있다. 이에 행정학에서 전통적으로 제기되는 질문은 제도로서의 국회가 행정부를 또는 행정부가 국회를 통제할 수 있는 방법은 무엇인가? 하는 것이었다. 이러한 국회의 행정부통제 또는 행정부의 국

회통제는 정부(government) 패러다임시대의 논의였고, 학문적으로나 실제적으로 연구가 진행되어 왔다.

그러나 오늘날 정보화와 민주화 및 효율화 등을 위하여 등장한 ‘거버넌스’(governance)패러다임에서의 국회와 행정부관계는 새롭게 정립할 필요가 있다. 국회와 행정부가 기능적으로 단절되었다는 시각은 헌정주의의 규범론이나 법제적 차원에서 옳을지는 몰라도 경험계의 실상을 반영하지는 못한다. 헌법상의 기능적 분립주의는 국회와 행정부를 단절적 관계로 보는 것은 아니다. 삼권분립이 상징하는 견제와 균형은 불간섭에 의한 단절이나 기능적 분업이 아니라 간섭을 통한 경쟁과 협력 및 조정을 전제할 때 성립한다. 아무리 국가가 독립적으로 운영된다고 하더라도, 국회운영의 결과를 정부에 보내 행정부가 이를 집행할 때 공공서비스와 정책이 국민에게 제공되는 것이다. 그러므로 국회와 행정부의 운영과정에서는 견제와 균형을 위해 상호작용하는 것이 요구된다. 특히 한국의 경우 국회와 정부가 법률제안권을 공유하고 있으며, 예산편성권을 정부가 갖는 대신 국회는 승인의결권을 갖고 있어 양자 간의 상호작용은 불가피하다. 한국의 국정관리(governing)에 문제가 있다면, 국회뿐만 아니라 정부, 무엇보다도 양자 사이의 상호작용관계를 살펴보아야 한다.

1) 국회와 행정부 거버넌스의 의의

오늘날 통치패러다임이 ‘정부(government)’에서 ‘거버넌스’(governance)로 이동하고 있다. 20세기의 정치경제적 은유였던 ‘큰 정부’가 한계를 초래하는 상황에서 ‘거버넌스’가 정부를 대신하여 통치시스템을 구조화하고 운영하는 지배적인 은유로 등장하였다. 21세기에 학자와 실무자들은 거버넌스를 정부에 대한 변화압력을 묘사하는 것으

로 사용하고 있다. 21세기의 정부성과를 개선하기 위해서는 19세기의 정부모형과 조화될 것이라는 믿음을 버려야 한다고 한다(Kettl, 2002, p. 119). 이에 정부는 그들이 직면하는 복잡한 사회문제를 해결하기 위하여 정부의 새로운 패러다임을 모색하고 있다(안성호, 배응환, 2004, 14쪽).

Kettl(2002, p. 190)에 의하면, 21세기의 공공행정이론은 거버넌스이론이라고 한다. 거버넌스이론은 정부와 그것의 보다 넓은 정치적·행정적·경제적·사회적 환경의 관계에 초점을 두는 것으로 국가와 사회의 분리로부터 공존적 균형으로 통치체제를 변화시키려는 것이다. 따라서 거버넌스는 급변하는 환경에 따른 정부의 활동영역과 제도 및 기능변화에 따라 나타난 새로운 국정관리체제라고 할 수 있다.

거버넌스의 개념에 대하여는 학자들마다 다양하게 정의를 하고 있는데, 서울대 정치학과교수 공저(2002, 201쪽)는 거버넌스를 정부 또는 공식기구뿐만 아니라 비정부기구가 참여하는 공공정책의 형성과 집행활동이라고 한다. 이처럼 거버넌스 패러다임시대의 현대국가는 다양한 제도 또는 기구들 사이의 복잡한 네트워크로 이루어져 있으며, 전통적으로 이 네트워크는 중앙정부, 정부의 관공서들과 분야별 대표기관들, 지방정부들 그리고 이익집단이나 NGO 및 기업 등을 포함한다. 이들 기구들은 정치나 공공정책과정에서 다층거버넌스(multilevel governance)를 형성하게 된다. 다층거버넌스는 정부의 각층수준과 정책영역을 혼합하면 다양한 행위자들 간의 관계가 나타나는데, 본 연구대상은 국가(중앙)수준에서 존재하는 국회와 행정부의 거버넌스이다. 국회와 행정부의 거버넌스란 국회와 행정부가 국가통치에 필요한 다양한 정책영역에서 견제와 균형의 원칙에 따라 자신들이 가지고 있는 권한을 토대로 상호작용을 하는 것으로 정의할 수 있다.

2) 국회와 행정부 거버넌스의 이론적 토대와 분석틀: 정책네트워크와 협력거버넌스

다층거버넌스의 국가(중앙)정부수준을 구성하는 국회와 행정부는 정치 또는 정책활동을 하는 핵심행위자들로서, 이들은 밀접한 상호관계 속에서 활동을 하게 된다. 그러나 이러한 국회와 행정부의 활동은 ‘정부패러다임’ 틀 속에서 이루어질 수도 있지만, 새로운 ‘거버넌스패러다임’을 통하여 국정관리의 혁신이 필요하다고 본다. 따라서, 국회와 행정부 거버넌스를 분석하기 위한 이론적 토대로는 정책네트워크와 협력거버넌스를 들 수 있다.

(1) 정책네트워크

오늘날 정치행정환경에서 나타는 주요특징으로는 세계화와 정보화 및 민주화에 따른 개방체제로서의 조직관점 대두, 조직사회의 출현, 정치경제시스템의 부문화와 조직화된 사회적·정치적 행위자들의 출현, 국가정책결정영역의 증가와 이에 따른 정치적 과잉부하(political overload), 국가의 분권화, 국가와 사회의 경계모호 등을 들 수 있다(Kennis & Schneider, 1991, pp. 33-37). 이러한 정치행정환경 속에서 나타나는 사회문제는 복잡하고 다루기 어려운 고약한 문제(wicked problems)들이다. 이것은 서로 연관되어 있기 때문에 고립된 작은 조각들로 분리하려 다룰 수 없다는 것이다. 이러한 맥락에 기존의 통치중심의 양대축이었던 정부와 시장이 제대로 기능을 하지 못하여 정부실패와 시장실패 그리고 총체적인 국가실패를 초래하였고, 다원주의와 같은 사회중심 이론이나 국가론 등의 국가중심이론이 설명력의 한계를 노정하여 기존의 통치체제와 정치행정이론에 대한 대안을 찾아야 했다.

따라서, 정치행정문제들이 정부적 그리고 비정부적 활동들에 의하여 해결되는 것을 이해하기 위해서는 정치행정연구를 정부라는 좁은 초점으로 부터 거버넌스라는 넓은 초점으로 확대시켜야 한다. 이러한 거버넌스관점의 하나가 정책네트워크 이론이다. 네트워크이론의 핵심은 시스템, 즉 사회 조직과 거버넌스에 대한 분권화된 개념이다. 사회 시스템이란 여러 요소들로 구성되어 있고, 이들 간에는 상호연결관계를 가지고 있으므로 더 이상 국가 등과 같은 중앙행위자에 의해 배타적으로 통제되는 것이 아니라 통치기구들은 분산되어 있고 지식은 다양한 행위자들 사이에 분포되어 있어 행위자들 간에 정보와 다른 관련자원들을 교환하는 상호작용을 통하여 어떤 결과를 산출한다. 그러므로 네트워크이론은 유기체인 시스템, 즉 국가나 정치체제의 구체적 모습을 해부하여 시스템 구성요소들(actors)간의 관계(relationships)가 어떠한 모습을 하고 있는가를 기술하고 설명한다(배

응환, 2001, 261-262쪽).

정치행정학자들은 정책네트워크의 구성요소에 대하여 <표 1>과 같이 다양한 차원(변수)들을 제시하고 있다.

(2) 협력거버넌스(collaborative governance)

우리 주위에서 발생하는 중요한 사회문제들은 조직간 영역에 위치하여 어떤 단일조직 혼자만으로는 해결할 수 없고(Trist, 1983), 조직간에 공동으로 과업을 수행하거나 문제해결이 요구된다. 이처럼 조직간 배열과 관련되어 나타난 이론이 협력거버넌스라고 할 수 있다. 협력거버넌스에 대하여 학자들은 다양하게 정의를 하고 있다. 이를테면 Huxham(2000, p. 339)은 어떤 행위자가 다른 조직에 있는 행위자들과의 관계 속에서 과업을 수행하는 거버넌스의 모든 형태나 용어로, Bryson, Crosby, Stone(2006, p. 44)는 어느 한부분의 조직에 의해서는 달성할 수

<표 1> 정책네트워크의 구성요소

국내외 학자	구성요소(분석변수)
Marin & Mayniz (1991)	정책부문, 정책행위자, 조직간 관계로서 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용
Jordan & Scubert (1992)	행위자, 연결, 경계
Waarden (1992)	행위자, 기능 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자전략
Knoki, Pappi, Broadent & Tsujinaka (1996)	정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과
배응환(2000)	정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로(상호작용)
송희준, 송미원(2002)	행위자, 상호작용, 구조
김경주(2003)	행위자, 상호작용, 관계구조
김판배, 김성재(2003)	행위자이익, 상호작용, 관계구조
김영중(2005)	행위자, 권력분포, 상호작용
유영아(2006)	상호작용의 빈도, 성격, 경로
김옥일(2008)	행위자, 상호작용, 관계구조
김순양(2009)	참여자의 수, 주도적 행위자, 정책이해, 상호작용
진상기(2009)	행위자의 특성, 상호작용, 네트워크구조
이광재(2010)	정책참여자(구성원, 참여자의 이해, 권력관계) 상호작용(상호작용의 특성, 연계형태)

없는 결과를 공동으로 이루기 위해 둘 또는 그 이상의 부문들에 속하는 조직들에 의해 정보와 자원 및 활동 그리고 역량을 연결하거나 공유하는 과정이라고 한다.

이러한 협력거버넌스의 일반적인 특징을 정리하면 다음과 같다(Ansell & Gash, 2007, pp. 544-555). 첫째, 그 거버넌스는 공공기관에 의해 발의된다. 둘째, 거버넌스에 참여자는 공공기관 외에 비정부행위자들도 포함될 수 있다. 셋째, 참여자들은 정책결정에 직접 참여한다. 넷째, 거버넌스는 공식적으로 조직화되고 집합적으로 활동한다. 다섯째, 거버넌스는 동기가 실제로 달성되지 못할지라도 합의에 의한 결정을 하는 것을 목표로 한다. 여섯째, 협력의 초점은 공공정책과 공공관리이다. 그것은 복잡한 사회문제를 해결하는 방법이다.

3) 선행연구의 검토

국회와 정부 관계에 대한 선행연구를 살펴보면, 크게 다음과 같이 범주화 할 수 있다.

(1) 국회와 행정부의 관계에 대한 연구

첫째, 역사적으로 의회와 행정부 관계를 분석한 연구가 있다. 박재창(2008)은 지난 60년간 한국의 의회와 행정부 관계에 대한 회고와 전망을 하고 있다. 둘째, 권력적 차원에서 의회와 행정부의 관계를 분석한 연구가 존재한다. 박동서(1989)는 문민정부하의 의회와 행정부의 권력관계를 살펴보고 있다. 함성득(1998)은 김대중정부하에서 의회와 정당 및 대통령간의 권력관계에 대한 이론적 고찰과 한국현실을 분석하고 정국운영의 효율화방안을 제시하였다. 양재진(2008)은 1987년 민주화전후 한국 행정부의 입법부 지배의 행태를 분

석하였다.

셋째, 정책적으로 의회와 행정부 관계를 분석한 연구가 있다. 박종민(1998)은 정책과정에서 지난 반세기동안 국회와 행정부의 관계를 행위자, 권한, 자원, 동기측면에서 분석하고 국정의 동반자로서 국회의 위상을 강화하기 위한 조건을 탐색하였고, 박찬표(2001)는 정책과정에서 의회와 행정부의 실태와 문제점을 분석하고 그 개선방안을 제시하였다. 넷째, 기능적으로 의회의 대정부 견제 및 감독기능을 분석한 연구도 존재한다(임종갑, 2012; 임종훈, 1998).

다섯째, 행태적으로 의회와 행정부의 관료행태를 비교한 연구도 있다(김창준, 안병만, 1989). 여섯째, 중앙정부와 지방정부의 관계를 분석한 연구(최병대, 2013)와 국회와 지방의회의 관계를 분석한 연구도 있다(이기우, 1994). 일곱째, 거버넌스 차원에서 의회와 행정부 관계의 재정립을 시도한 연구가 있다. 정용덕(1998)은 국정운영에서 의회와 관료제 그리고 그들 간의 관계의 특성을 밝히고 그를 통해 새로운 국정관리모형과 정부개혁의 방향을 제시하고 있고, 박진영(2003)은 분점 정부운영의 거버넌스로서 국회와 행정부 및 정당 관계의 재정립을 시도하였다. 마지막으로 외국의 의회와 행정부 관계를 분석한 연구가 있다. 예컨대 김성수(2001)는 독일사례를 그리고 임도빈(200)은 프랑스 사례를 연구하였다. 김인(1983)은 미국의 정책결정과정에서 의회와 행정부의 관계를 연구하였다.

(2) 국회와 행정부의 기능차원의 연구

국회와 행정부는 국정운영에서 입법권과 예산편성과 심의권 및 국정감사와 조사권을 토대로 상호작용을 통하여 견제와 균형역할을 수행하는데, 각자의 기능과 역할에 대한 실태분석과 그에

대한 개선방안을 제시하는 연구들이 주를 이루고 있다.

첫째, 입법권의 실태와 효율성 확보방안을 제시한 연구가 있다(가상준, 2006; 김용섭, 2004, 2012; 이현출, 2009; 임종수, 2010; 채수근, 2005; 홍완식, 2008). 둘째, 예산권의 실태와 효율성 확보방안을 제시한 연구가 있다(강신택, 1992; 김현기, 장인봉, 2001; 박석희, 2009; 박영희, 김종희, 1987; 박정수, 신혜리, 2013; 이영중, 2002; 이재원, 2002; 임동욱, 1996). 셋째, 국정감사와 조사권의 실태와 효율성 확보방안을 제시한 연구가 있다(김금화, 2002; 김준규, 2005; 박종흡, 2002; 심용연, 김기성, 2005; 양세진, 2000; 오무근, 1990; 유인학, 1996; 이가을, 2002; 조희연, 1994). 또한 국회의 생산성(효율성)을 3대 권한(입법권, 예산심의권, 국정감사권)을 중심으로 실증분석한 연구(오승용, 2010; 함성득, 임동욱, 2000)와 생산적인 국회발전을 위한 개혁연구(조정관, 2009)가 있다.

(3) 국내 선행연구의 한계

위에서 논의한 바와 같이, 국회와 정부에 대한 국내의 선행연구들은 정부패러다임 시대에 이루어진 것으로서 주로 국회와 행정부의 역사적, 권력적, 정책적 관계와 개별적으로 국회차원의 제도와 기능에 대한 분석과 처방을 하고 있다. 이른바 새로운 거버넌스패러다임에 입각한 국회와 행정부의 거버넌스 논의는 빈약하게 나타나고 있다. 즉 국회와 정부 사이의 상호작용이나 협력에 대한 연구는 거의 전무하다. 따라서, 거버넌스차원, 특히 협력거버넌스나 정책네트워크를 통한 국회와 정부 거버넌스를 연구하고 처방할 필요가 있다. 특히, 세종시는 중앙행정부처가 나뉜 가운데 부득이 국정을 이원화해서 운영해야 하는 어려움을 안고 출범했다. 당분간은 국정운영의 혼란

과 비효율의 문제가 제기될 수 있을 뿐만 아니라, 세종시 건설의 당위성을 의문시하는 반대론자의 주장도 커질 가능성이 있다. 따라서, 국회와 정부 간 협력강화를 통해 국정운영의 효율성을 높이고 세종시 성공에 대한 국민적 공감대를 보다 넓혀 나가는 것은 세종시의 정착에 매우 중요한 과제가 되고 있다.

4) 국회와 행정부 거버넌스의 분석틀

거버넌스는 정치체제의 구조(제도)와 과정(운영, 활동)에 대한 것이다. 왜냐하면 국가를 구성하는 정부적·비정부적 제도들이 환경이 직면하는 사회문제해결에 관여하기 때문이다. 현대에 와서 모든 정치체제는 통치기능을 담당하는 정부기관으로 입법부와 행정부 및 사법부의 삼부를 두고 있다. 이 중에서 입법부와 행정부는 제도상으로 보면 각각 정책결정과 정책집행의 핵심기관이다. 그래서 양 기관이 정책과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는데 이들 간의 권력구조가 어떻게 되어 있느냐에 따라 정책과정과 그 산물인 정책의 내용도 달라진다(정정길 외, 2010, 104-105쪽). 요컨대 정책은 정치체제의 산출물이다. 정치체제는 환경으로부터 출현하는 사회문제가 투입되면 이 중 일부는 정책문제로 전환시키고, 이 정책문제는 다시 정책으로 전환되고, 정책은 집행되어 정책결과를 환경에 내보낸다(정정길, 2010, 95쪽). 이러한 정책과정에서 정치체제의 제도적 특성과 운영 및 문화면의 특성이 정책의 내용과 양상에 영향을 주게 된다.

따라서, 본 연구는 국회와 행정부의 지리적 분산으로 인하여 초래될 수 있는 업무비효율성과 협력부재실태를 분석하는데, 위의 이론적 논의틀 토대로 설계한 다음과 같은 분석틀을 토대로 접근할 예정이다. 여기서 이념적 측면(효율성과 민

주성 및 균형성)은 분석의 전제가 되는 상수로 취급을 하고, 구체적인 분석내용은 환경적 측면(지리적 분산과 지방분권), 제도설계적 측면(정책네트워크), 협력과정적 측면(운영상의 상호작용) 그리고 문화적 측면(정치행정문화) 등을 들 수 있다. 새로운 거버넌스 패러다임에 맞는 국정관리로의 근본적인 전환이 요구된다는 차원에서 국회와 행정부의 업무효율성 증진을 위한 양기관간 협력은 매우 중요시 되고있다. 따라서, 국회와 행정부의 업무비효율성과 협력부재에 대한 실태분석을 토대로, 새로운 거버넌스 패러다임에 맞는 정부혁신 차원에서 국회와 행정부의 업무효율성증진과 협력강화 방안을 제시하고자 한다.



<그림 1> 국회와 행정부 거버넌스의 분석틀

(1) 이념적 측면

위에서 논의한 효율성과 민주성(형평성)의 가치와 관련되는 개념으로는 균형성을 들 수 있다. 국어사전에 의하면, 균형성(balance, equilibrium)은 기울거나 치우치지 않고 고른 상태를 말하는 것으로, 불균형성(어느 한쪽으로 기울거나 치우쳐 균형이 잡히지 않은 상태)과 대비되는 개념이다. 지역간 정의는 정치행정적 측면에서의 분권과 경제사회적 측면에서의 분산을 포괄하는 개념으로

볼 수 있다. 정책행정적 측면에서의 지역간 정의는 어떤 지역이 다른 지역에 복속되지 않고 자기 스스로의 운명에 대한 선택을 갖는 것이다. 이것은 중앙권한의 지방이양, 즉 지방분권을 통해 이루어질 수 있다. 경제사회적 측면에서의 지역간 정의는 지역의 경제사회적 제반여건과 삶의 질이 균등화함을 의미한다. 이는 지역적인 가치배분의 형평성 추구를 하는 것으로 지역균형발전을 통해 달성할 수 있다. 궁극적으로 지역간 정의는 지역이 합당한 자치권을 가지고 있으면서 정치행정적·경제사회적으로 형평성이 유지되는 것이라고 할 수 있다(김석태, 2008, 177, 179쪽). 과거에 일부 학자들은 분권과 분산을 동일시하는 경향이 있었다. 예컨대 두 개념은 지방화의 두 가지 차원으로서 중앙권한과 자원을 지방으로 재분배한다는 점에서 같은 성격의 것으로 취급하였다(염명배, 2004). 그러나 <표 2>에서 보듯이, 구분할 수 있는 개념이다.

<표 2> 분권과 분산의 비교

구분	분 권	분 산
관심 영역	제도/기관 (institution)	공간(space)
추구 가치	민주성과 효율성, 즉 자치와 경쟁	형평성
차원	수직적	수평적
주된 이슈	정치행정적 기능배분(중앙-지방권한 재배분)	경제사회적 가치배분(지역간 경제사회적 재배분)
이해 관계	정치행정적 이익	경제사회적 이익
주요 행위자	중앙 및 지방정부	중앙정부
정책 내용	권한이양을 통한 지방강화	지역간 격차해소
정책수행기제	권한이양과 자원분산	권한과 자원의 집중
정책 가시성	복잡하고 불분명	단순하고 분명
소요 비용	낮은 수준의 행정비	높은 수준의 투자비
지역간 대우	지역간 기회균등	낙후지역 우대
갈등 기제	중앙정부와 지방정부	지방정부간, 지역간

자료: 이시철(2008, 5쪽)과 김석태(2008, 180쪽)의 종합

지역간 정의차원에서 지방화의 두 가지 차원으로는 분권과 관련되는 지방분권과 분산에 연관되는 지역균형발전을 들 수 있다. 지방분권은 지방의 정치행정적 권한을 강화하는 것이라면, 분산은 지역간의 경제사회적 격차를 해소하여 균형발전을 추구하는 것으로 대비가 된다. <표 2>에서 본바와 같이, 지방화와 지역간 정의를 위해서는 분권과 분산정책이 필요하다. 그러나 이론적으로 분권과 분산의 문제를 둘러싸고 다양한 주장이 대립되고 있는 상황에서, 실무적으로는 분권과 분산간의 정책선택의 문제에 직면하고 있다, 이러한 측면은 우리나라도 예외가 아니어서 한편으로는 지방분권정책을 추진하면서 다른 한편으로는 지역균형발전정책을 추진하고 있다.

**(2) 국회와 행정부 거버넌스의 환경적 측면:
지리적 분산과 지방분권**

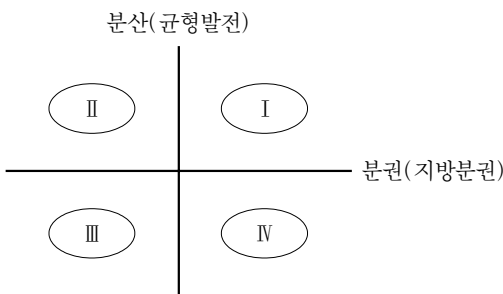
거버넌스는 항상 공간적 차원을 포함한다. 이를테면 국가는 자신의 영토에서 그리고 지방정부는 자신의 관할영역(행정구역)에서 통치활동을 하게 된다. 이러한 거버넌스의 공간적 차원의 지리적 분산과 지방분권에 관련된 개념이 지역균형발전과 지방자치이다. 논의를 종합하면, 지역균형발전의 기본적인 바탕은 지역간 성장과실의 단순한 균등배분이 아니라 지역간의 창의적인 경쟁과 민주적 참여의 원칙 하에서 각 지역의 잠재력을 최대한 살릴 수 있는 기회가 보장되고 국가 전체적으로 최선의 시너지 효과를 낼 수 있어야 한다. 독일과 프랑스가 지역균형발전의 목표를 지역간 기회균등에 두고 있는 것도 이러한 맥락을 반영한 것이라고 할 수 있다(이정식, 2001, 1-5쪽). 따라서 지역균형발전의 개념을 정의하면, 각 지역이 자립적으로 발전할 수 있도록 교육, 문화, 복지, 보건의료 등의 모든 생활분야에서 균등한 기회를

사전적으로 부여받아 이를 토대로 지역발전역량을 극대화 할 수 있는 여건을 극대화함으로써 삶의 질이 어느 지역에 거주하느냐에 좌우되지 않는 상태, 즉 지역발전의 기회균등을 기초로 자율적 발전을 추구함으로써 거주지역에 구애받지 않고 기본적인 삶의 질을 누릴 수 있는 공간을 조성하는 것을 의미한다(한효환, 2006, 21-22쪽).

한편, 지방분권이란 집권과 대비되어 논의되는 개념이다. 집권과 분권은 의사결정권이 정부조직의 어느 계층 또는 중앙과 지방간에 어디에 있느냐에 따라 결정되는 것이다. 즉 조직의 상위계층이나 중앙기관에 집중되어 있는 경우를 집권이라고 하고, 조직의 하위계층이나 지방기관에도 많은 권한이 행사되는 경우를 분권이라고 한다. 따라서 이는 동일조직 내에서만이 아니라 조직 간에도 적용되는 것이다. 이러한 집권과 분권의 개념에는 두 가지 개념이 포함되어 있다. 하나는 행정상의 것이고, 다른 하나는 통치상의 것, 즉 행정만이 아니라 입법까지 포함한다. 전자는 행정집권·분권이라고 하고 후자는 지방분권·지방자치라고 호칭하고 있다(박동서, 2001, 366쪽).

그런데 이상에서 논의한 지역균형발전과 지방분권의 관계에 대하여 상충관계로 보는 경우와 조화관계로 보는 경우가 상존한다. 결국 양자의 관계를 조화적이고 보완적 관계로 유도하는 것이 중요한 과제로 등장하는데, 이는 지역균형발전과 지방분권의 수렴화문제로 등장한다. 분산(지역균형발전)과 분권(지방분권)의 개념은 서로 분리하여 이해하는 것보다 동전의 앞 뒤 또는 새의 양 날개처럼 동시적으로 이해해야 한다(안동규, 2003, 59-60쪽). 분산은 일반적으로 자원에 대한 문제이고 분권은 권한과 힘의 문제이다. 자원의 분산 없이 분권이 있을 수가 없으며 그 반대로 권한과 힘이 수반되지 않는 분산은 있을 수가 없다. <그림 2>에서 보듯이, 제IV사분면은 분산이 안 된

분권으로서 자치단체간의 불균형을 초래하므로 균형발전차원에서 바람직하지 못하다. 제Ⅱ사분면처럼 분권없이 분산만을 강조한다면 지방자치가 아닌 관치이며 지방정부의 중앙정부에 대한 예측성이 문제가 된다. 따라서 분권과 분산이 같이 가는 방향의 정책이 요구된다. 예컨대 Ⅱ→Ⅰ, Ⅳ→Ⅰ, Ⅲ→Ⅰ로의 이동을 추구해야 한다,



<그림 2> 분산(균형발전)과 분권(지방분권)모형
 자료: 안동규(2003, 59쪽) 수정

(3) 국회와 행정부의 제도설계적 측면: 정책네트워크(행위자의 관계)

거버넌스의 주된 목적은 통치제도에 관한 것이다. 제도는 흔히 공적 성격을 갖는 공식조직, 전형적으로는 헌법에 명시된 정부기관을 의미하고 조직구성원들은 그 조직 내에서 각자가 수행하는 특정역할에 입각하여 상호작용을 한다(김계동 외역, 2013, 30쪽). 최근의 신제도주의 이론에 의하면 제도는 단일체(monolithic entity)로서가 아니라 복합체(complexes)로 인식하고 제도간의 상호보완성(institutional complementarities)을 강조한다. 제도적 상호보완성은 특정영역에서 특정형태의 제도의 존재가 다른 영역에서 다른 제도의 존재를 전제하여 상호간의 기능과 활동결과가 영향을 받게 됨을 의미한다(Amble, 2000). 이러한 제도적 상호보완성의 예로는 행위자간의 정책

네트워크, 구체적으로는 국회와 행정부의 관계를 들 수 있다.

정부는 정치적 또는 정책적 문제를 해결하는 제도들로 구성되어 있다. 제도로서의 정부는 통치 또는 국정관리와 관련된 공직의 집합체이다. 이러한 정부는 넓게 행정부와 입법부 및 사법부의 세 기관으로 나눌 수 있다. 그러나 미국이나 한국의 중앙정부 정책과정의 핵심에는 국회(congress)와 행정부(executive branch)가 위치한다. 이들 공공제도와 행위자들은 비정부적 제도와 행위자들에 의해 종종 보완된다. 특히 후자 중 중요한 행위자는 정치와 정책결정에서 적극적인 다양한 이익집단들이다. 이들은 다양한 정책영역에서 중요하고 영향력을 행사한다. 공식적인 제도와 이익집단사이의 공식적인 상호작용관계가 존재한다.

(4) 국회와 행정부의 협력과정적 측면: 행위자의 상호작용

국회는 공적인 이슈를 숙고하는 여러 명으로 구성된 대표기구로서, 그 주요기능은 행정부 권위를 초월하는 정치적 공동체를 대신해서 공공정책이라는 구속력있는 조치에 대한 동의를 제공하는 것이다(Norton, 1990, p. 1). 보다 구체적으로 국회가 수행하는 기능으로는 대표기능을 비롯해서 심의, 입법, 지출승인, 감시기능을 들 수 있다(김계동 외역, 2013, 359-372쪽). 그리고 행정부는 정치체제에 활력을 불어넣어 주는 조직으로서 우선순위를 정하고, 정책을 결정하고 집행하는 기능과 함께 정책의제형성과 정책결정 및 평가에 권한을 부여하고 있다. 따라서, 국회와 행정부가 상호작용을 가장 기본적인 방법은 삼권분립의 원칙에 의하여 국회와 행정부에게 부여된 권한을 토대로 다양한 정책영역을 토대로 이루어지게 된다. 관습이나 법은 국회와 행정부 사이의 상호작용을

요구하는 많은 대상을 제시하고 있다. 이들은 예산, 기관의 조직이나 재조직, 사업의 창조나 수정 및 폐기, 인사문제, 사업성과평가, 프로젝트의 입지 등으로 다양하다.

(5) 국회의 행정부의 문화적 측면: 정치·행정 문화

모든 사회는 구성원의 생활양식과 가치를 다른 사회구성원의 그것과 구분되는 문화를 갖고 있다. 인류학자 Kluckhohn은 문화를 민족의 총체적인 생활양식, 개인이 그 집단으로부터 물려받은 사회적 유산, 또는 인간의 창조물인 환경의 한 부분으로 정의한다. 대부분의 사회학자들은 문화가 사회적 행동을 형성하거나 그것에 영향을 미친다고 본다. 여기서 관심의 대상은 일반문화의 한 부분을 이루는 정치행정문화이다. 정치·행정문화(또는 크게 보아 정치문화)는 정치체제에서 국회와 행정부가 어떻게 활동하느냐를 좌우하는 하나의 요인이기 때문이다. 정치문화를 넓은 의미로 정의하면 정부가 무엇을 해야 하고 어떻게 운영되어야 하는가에 대한 것과 정부와 시민의 관계에 대한 가치와 신념 및 태도 등을 의미한다(이중수, 이대희 역, 1999, 42쪽; Anderson, 1984). 이와 같은 개념정의를 분해하면 다음과 같은 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 하나는 정치체제의 운영방식에 대한 신념과 태도이다. 정치문화에서 가장 많이 논의되는 것이 정부의 운영이나 정치활동 그 자체의 양상이나 이에 대한 규범적 신념과 태도 및 인식인데, 좁게 보면 정부의 운영, 넓게 보면 정체체제의 움직임 모두를 포함한다. 그러므로 정부운영과 관련된 정치문화는 정치행동이나 활동의 양식에 대한 인식과 태도 또는 정치행동의

양태를 지배하는 신념이나 가치관 등을 모두 포함한다. 정치체제의 운영방식에 대한 것 중에서도 특히 행정에 관한 정치문화를 행정문화라고 한다(정정길 외, 2010, 99-101쪽).

여러 나라의 공공정책 및 정책결정에 차이가 나는 것은 적어도 부분적으로는 정치문화가 상이하기 때문이다. 공통의 가치와 신념 및 태도는 정책결정자와 시민 모두의 행동을 제약하고 행동의 방향을 제시한다. 따라서, 정치체제의 정책과정에 영향을 주는 요인으로 국회와 행정부의 정치행정문화가 주는 영향이 크다고 볼 수 있다.

3. 세종특별자치시의 현황과 목적 및 취지

1) 세종시의 추진 경위와 현재 상황¹⁾

(1) 세종시 추진경위

세종시 문제는 지난 2002년 9월 당시 노무현 민주당 대통령 후보가 청와대를 포함한 중앙정부기관을 충청권으로 이전하는 ‘신행정수도 건설’ 공약을 발표하면서 시작됐다. 세종시 건설을 둘러싼 지루한 논란의 신호탄이었다. 노무현 대통령 당선 이후 ‘신행정수도건설특별법’이 마련됐고 이후 헌법소원 등을 거쳐 여야 협상 끝에 ‘12부4처2청’을 충남 연기, 공주로 이전하는 ‘행정중심복합도시건설특별법’이 지난 2005년 3월2일 국회를 통과했다. 탄력을 받는 듯했던 세종시 건설은 2007년 12월 행정부처 이전을 정면으로 반대하던 한나라당이 명박 후보의 대통령 당선으로 다시 한번 운영의 갈림길에 서게 된다.

1) 이 부분은 육동일 논문(2010, 2-11쪽)을 인용함.

<표 3> 세종시 정책 정부·시기별 주요 추진과정

정부별	시기별	일 자	주 요 추 진 내 용
노무현 정부	창출기 (02.9.30. ~ 04.11.17.)	2002.9.30	노무현 대통령 후보 출범식 연설에서 행정수도 이전 공약 발표
		2002.12.19	노무현 대통령 후보 당선
		2013.4.14	신행정수도 건설추진기획단 및 지원단 발족
		2003.4.17	신행정수도건설추진단 등의 구성 및 운영에 관한 규정 제정(제17967호)
		2003.12.29	신행정수도 특별조치법(안) 국회 본회의 의결
		2004.1.16	신행정수도의건설을위한특별조치법 제정(제7062호)
		2004.10.21	제1차 헌법재판소 위헌결정(2004헌마554·566)
	추진기 (04.11.18. ~ 09.9.20.)	2004.11.18	신행정수도의건설을위한특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회 출범
		2005.2.23	중앙행정기관 이전범위 확정(12부 4처 2청)
		2005.3.2	행정중심복합도시 건설특별법 국회 통과
		2005.3.18	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 제정(제7391호)
		2005.6.15	제2차 행정수도 특별법 헌법소원 제출
		2005.11.24	제2차 헌법재판소 합헌결정(2005헌마579·763)
		2006.1.1	행정중심복합도시건설청 개칭
		2006.7.31	행정중심복합도시 건설기본계획 수립
		2006.12.21	행정도시 명칭 '세종시'로 확정
		2007.3.27	행정도시특별법 시행령 개정안 공포
		2007.7.20	행정중심복합도시 기공식 개최
		2007.12.19	이명박 대통령 후보 당선
이명박 정부	변동기 (09.9.21. ~ 10.3.22.)	2009.9.21	정운찬 총리후보자 국회 인사청문회 "세종시는 자족시가 되는 게 중요하다." 발표
		2009.11.16	세종시 민관합동위원회 구성·운영
		2009.11.27	이명박 대통령과의 대화(방송 3사) 세종시 건설계획의 문제점과 대안 검토방향 등 제시
		2010.1.11	교육·과학중심의 경제도시로 변경하는 수정안 발표
		2010.1.27	정부, '세종시 수정안' 입법예고
		2010.2.16	'세종시 수정안' 공청회
		2010.3.16	'세종시 수정안' 국무회의 의결
	확정기 (10.3.23. ~ 12.7.1.)	2010.3.23	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 전부개정법률안 국회 제출
		2010.6.22	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 전부개정법률안 국회 국토해양위원회 부결
		2010.6.29	본회의 부결
2010.12.27		세종시특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제정(제10419호)	
2012.7.1		세종시특별자치시 출범	
박근혜 정부	이행기 (12.7.2. ~ 2013.8.13)	2012.9.15	국무총리실 세종청사 입주
		2012.10.18	'세종특별자치시설치 등에 관한 특별법 개정안' 국회발의
		2013.2.20	세종시청사 착공
		2013.8.13	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법

자료: 박용성, 최성구, 한승철(2012, 35-36쪽), 육동일(2010, 2-11쪽)에서 일부 수정 및 보완함

세종시 수정론이 수면 위로 떠오른 것은 당시 정운찬 국무총리 후보자는 개각 발표 직후 “세종시는 경제학자인 내 눈으로 볼 때 효율적인 모습은 아니다”며 수정론에 불을 지핀다. 정 총리는 이후 국회 인사청문회에서 세종시 수정 방침을 거듭 밝히면서 세종시 문제는 또다시 정국의 핵으로 급부상한다. 충청권에 기반을 둔 자유선진당을 비롯한 야당은 거세게 반발한다. 여기에 수정 반대론자인 박근혜 전 한나라당 대표는 세종시 수정 문제를 당 존립의 문제로 규정하면서 이른바 ‘원안 플러스 알파’를 요구한다. 여야간, 여권 내 친이(친이명박)·친박(친박근혜)간 공방은 가속화된다. 이명박 대통령은 2009년 11월 27일 ‘국민과의 대화’를 통해 대국민 사과를 하면서 세종시 수정안의 역사적 당위성을 역설하고 청사진을 제시한다. 정부는 세종시 민관합동위를 발족시키는 등 수정안 마련에 한층 속도를 내고, 정 총리는 충청 지역을 10여차례 방문, 직접 충청민들의 이해와 협조를 구한다. 세종시 성격을 행정도시에서 ‘교육·과학 중심 경제도시’로 변경하고 삼성, 한화, 롯데, 웅진 등을 유치하는 내용으로 하는 세종시 수정 관련 5개 법안을 국회에 제출한다.

하지만, 지방선거에서 여권이 참패하자 야당은 물론 ‘여당내 야당’인 친박 측도 수정안 폐기를 요구하고 나선다. 이 대통령은 생방송 연설을 통해 “이제는 국회에서 결정해줄 것을 요청한다. 정부는 국회가 표결로 내린 결정을 존중할 것”이라며 ‘공’을 국회로 넘긴다. 한나라당과 민주당은 우여곡절 끝에 수정안을 본회의 상정 및 표결을 통해 부결시킨다. 이어서 정부는 세종시 정부청사 공사를 본격 추진해서 당초 계획대로 2012년 이전을 시작해 2014년까지 모두 완료할 계획이라고 발표한다.

(2) 세종특별자치시의 목적과 지위

세종특별자치시의 정책목표는 국가균형발전을

선도하고 지속가능한 모범도시를 건설하는 것으로, 구체적으로는 두 가지 목표로 구분할 수 있다. 하나는 국가균형발전차원으로 국가균형발전의 중심점이 되도록 복합형 행정자족도시를 만드는 것이다. 다른 하나는 세계적 모범도시차원으로 살기 좋은 인간중심도시, 쾌적한 친환경도시, 품격 높은 문화정보도시를 건설하는 것이다.

행정중심복합도시의 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 국가균형발전 및 국가경쟁력 강화에 이바지하는 것을 목적으로 하는 도시로 중앙행정기관 및 소속기관의 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로서 세종특별자치시의 일원에 건설되고 있는 도시를 말한다. 이처럼 세종특별자치시에는 행정중심복합도시가 입지하므로 그것의 지위는 행정중심도시로서의 지위와 특별자치시로서의 지위를 동시에 가지게 된다.

첫째, 세종특별자치시는 행정중심도시의 지위를 가진다. 행정중심복합도시건설특별법 제6조에서는 세종시를 중앙행정기관 등을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 규정하고 있다. 6개 부처를 제외한 모든 중앙행정기관은 세종시로 이전토록하고 있다. 따라서 세종특별자치시는 행정중심복합도시로서의 발전을 지속해 나가야 한다. 둘째, 세종특별자치시는 특별자치시의 지위를 가진다. 행정중심복합도시건설특별법 제1조(목적)에서 이 법은 국가경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 세종특별자치시를 설치하는 것은 특별자치시로의 위상을 정립과 동시에 지방분권 확산의 전진기지로서의 역할을 요구하는 것이다. 세종특별자치시의 설치에 ‘세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법’에 법적 근거를 두고 있다. 동법에 의하면 세종특별자치시는 정부의 직할로 설치되며, 관할구역에는 별도의 시군구를 두지 않는 단층제형식이다. 즉 세종시 본청과

읍면동으로 구성되는 행정체제를 가지게 된다(하혜영, 2012). 따라서 세종특별자치시는 모범적인 자치도시로서의 발전을 도모해야 한다.

(3) 세종특별자치시의 중앙행정기관현황

위의 세종특별자치시의 목적과 지위에서 설명한 바와 같이, 세종특별자치시는 행정중심복합도시로 발전시키기 위해 행정중심복합도시건설특별법 제16조에서 중앙행정기관 등의 이전계획을 구체적으로 명시하고 있다. 행정중심복합도시건설특별법 제16조의 규정에 따라 세종시로 이전할 정부부처는 총 36개이며 이중 중앙행정기관이 16개, 그 소속기관이 20개이다. 이들 기관의 소속공무원은 총 10,452명에 이른다.

4. 정부부처 이전에 따른 국회와 행정부의 업무비효율성과 협력부재 실태분석

1) 국회와 행정부의 업무비효율실태진단

(1) 환경차원: 지리적 분산과 지방분권

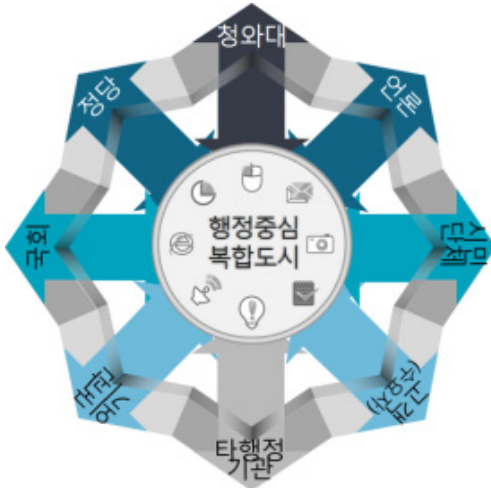
균형발전과 지방분권을 우리나라에 적용하면, 공간적으로 두 가지의 중대한 불균형이 존재하는데, 하나는 과도한 중앙집권에 따른 중앙과 지방간의 수직적 권력불균형(정치적 불균형)과 집중개발에 따른 지역간의 수평적 불균형(경제적 불균형)이다. 문제는 두 가지 불균형이 지방자치와 지역균형발전에 중대한 장애요인으로 작용한다. 따라서 이의 해소를 위한 노력이 필요하다(이승중, 2003, 74쪽). 이는 지방분권과 균형발전의 문제로 등장하였다. 노무현 정부에서는 분권과 균형

발전을 주요한 정책과제로 제시하고 균형 없는 집권-집중모델에서 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권-분산모델로의 전환을 모색하였는데, 이의 실현을 위한 여러 정책적 방안중의 하나가 지방분권특별법과 국가균형발전특별법 및 실행수도의 건설을 위한 특별조치법을 만들어서 추진한 세종시로의 행정수도이전이었다.

거버넌스의 공간적 차원의 균형성문제에 직접적으로 연관되는 세종특별자치시의 건설과 공공기관의 혁신도시로 이전정책은 국토공간 전체에서 경제사회적 가치를 인위적으로 분산시켜 지역균형발전과 지방분권을 시키려는 노력의 일환이었다. 그러나 처음에 의도하였던 세종시는 완전한 집적효율성을 추구하여 서울의 정치·행정적 기관을 모두 이전하는 것이었다. 그러나 이러한 시도는 국민적 공감대를 얻지 못한 결과 헌법재판소의 부분위헌 판결로 다시 결정이 이루어지게 되어 반쪽짜리 행정수도가 되는 형국이 되었다. 따라서 세종시에서 국회와 행정부간 지리적 분산으로 인해 당분간은 양 기관 간 협력이 불가능한 측면이 존재하는바 업무 비효율성을 최소화하기 위한 단·중·장기적 대응방안 모색은 세종시의 성공적인 정착을 위해서 필수적이다.

이처럼 세종시로의 행정기관이전은 부분 집적에 불과하여 국정관리의 효율성이 저하될 것이라는 것이 여러 전문연구기관이나 학자들에 의하여 공통적으로 지적되어 왔다. 전영평(2005, 5-6쪽)에 의하면, 거버넌스적 관점에서 제시될 수 있는 행정기관의 환경으로는 청와대, 정당, 국회, 타행정기관, 고객(정책수요자), NGO, 언론, 외국기관(정부나 기업 등)을 제시하고, 국정관리의 효율성은 당연히 특정행정부처를 중심으로 8개 환경요소와의 유기적이고 효율적인 협력이 가능한가의 차원에서 검토할 필요가 있다고 하면서, 대대수의 행정기관이 세종시로 이전할 경우 행정기관들을

둘러싼 다양한 환경적 요소들이 큰 불편을 겪게 될 수 있다고 가설화 한다.



<그림 3> 행정중심도시를 둘러싼 과업환경

한국행정학회 · 한국행정연구원(2009)에 의하면, 지리적 분산측면에서 세종특별자치시와 서울특별시 사이의 거리는 120km로 약 2시간이 소요될 것으로 보고, 행정비효율의 유형을 협의의 행정비효율과 광의의 행정비효율 및 통일 후 재이전비용 등으로 구분하여 비용을 산정하여 세종시로의 행정기관이전이 막대한 업무비효율을 초래할 것이라고 주장한 바 있다.

<표 4> 중앙행정기관 분산이전에 따른 행정비효율현황

행정비효율의 범주	내 용	비용추계
협의의 행정비효율	공무원 출장비용	230억원
	서울사무소 설치비용	86억원
	행정수요자 방문비용	992억원
광의의 행정비효율	정책품질 저하비용	3.65조원
	성장잠재력 저하비용	1.03억원
통일 후 재이전비용		8-17조원
행정비효율 총계		약 12-21조원

자료: 한국행정학회 · 한국행정연구원(2009, 18-29쪽)

이상의 분석과 같이 세종시로의 행정기관이전에 따른 비효율성의 주장은 여러 가지 문제점이 있음을 알 수 있고, 세종시로의 행정기관 이전문제를 새로운 시각과 이념적 틀에서 보는 것이 필요하다고 본다. 첫째, 효율성이라는 큰 틀에서 보아야 한다. 기존의 업무비효율성을 강조하는 연구들은 너무 단기적이고 기계적인 경제성과 능률성(성과는 주어진 것으로 보고 비용만 생각)을 강조하여 부분집적으로 인한 거리비용의 막대함을 주장하고 있다. 효율성을 경제성 외에 능률성과 효과성을 포함하는 개념으로 본다면, 행정기관이전문제는 비용 외에 그것이 미치는 효과까지도 고려해야 하는 중장기적 차원의 논의가 필요하다. 그러나 세종시에 행정기관만 내려와 있고 청와대와 국회가 서울에 있는 상태에서는 거리비용은 존재하는 것이므로 단기적인 비효율성에 대한 해결방안과 중장기적 차원의 효율성증진 방안을 모색해야 하는 과제를 안고 있다.

둘째, 민주성과 균형성을 고려하는 사고가 필요하다. 너무 단기적인 경제성차원에서의 업무비효율성 주장은 민주성과 균형성을 소홀히 할 수 있다. 세종시로의 행정기관이전이 비효율성을 가져온다는 주장들은 독일사례를 인용하여 거리비용이 막대하다고 한다. 그러나 지리적 분산으로 인한 비효율성이 일부 있더라도 민주성과 균형성이라는 가치를 충족시키기 위해서는 행정기관의 세종특별자치시로의 이전은 타당하다고 본다. 민주성과 균형성(균형발전과 지방분권)을 무시하는 효율성, 특히 비용의 경제성차원의 논의는 잘못된 것이다. 궁극적으로 세종시특별자치시의 문제는 효율성과 민주성 및 균형성이라는 세 개의 일치된 영역을 보고 이에 수렴하는 정책대안을 모색하는 것이 요구된다.

(2) 제도차원: 국회의 행정부의 정책네트워크

① 국회와 행정부의 제도구성

우리 헌법은 권력분립의 원칙을 토대로 국가제도를 구성하고 있는데, 국가권력을 입법·행정·사법의 세 가지 기능으로 나누어 이들 각 기능을 독립된 국가기관인 국회와 행정부 및 사법부에 맡기어 견제와 균형을 원리에 의하여 활동을 하게하고 있다. 특히 제도로서의 국회와 행정부는 국정관리의 핵심에 있는 행위자들로써 정치나 정책과정의 중심에서 활동을 하고 있다.

② 제도구성상의 비효율성

위에서 살펴본 바와 같이, 국회와 행정부는 삼권분립의 원칙에 의하여 제도적 분리가 되어 있지만 상호 연계 속에서 활동하게 하는 제도적 연결을 하고 있지만, 제도구성에서 나타나는 문제점을 보면 다음과 같다.

첫 번째 문제는 정부의 제도구성과 그 운영에서 나타나고 있다. 현행 우리헌법구조 하에서 실행되는 국정관리시스템은 청와대 중심의 집권형 체제로 볼 수 있다. 우리헌법구조는 대통령제를 기본으로 하나 내각제적 요소 또한 가지고 있다. 대통령제는 국정운영에서 대통령을 국정의 중심에 두고 있기 때문에 총리의 역할은 대통령을 보좌하는 것으로 한정할 수밖에 없다. 제도적으로 양자의 관계는 상호보완적이기 보다는 상하종속관계로 보아야 한다. 이처럼 대통령제하에서는 대통령 중심의 국정운영이 그 제도의 속성상 필연적인 것으로 보인다. 지금까지 제도상으로는 하나의 주요 국가정책의 공식적인 심의기관으로 국무회의가 있었지만 행정의 운영이나 관행상 청와대에 의해 주요 정책이 결정되었다. 이러한 상황에서 주요정책은 청와대 수석비서관들을 중심으로 정책독점이 이루어지고, 이 과정에서 제도상 공식적

인 내각인 국무총리와 국무회의는 유명무실해지는 결과를 낳았다.

두 번째 문제는 정부조직구성이 변화함에 따라 국회조직도 변화를 하여 왔다는 점이다. 요컨대, 정권변화에 따른 정부조직의 빈번한 개편으로 이에 대응하는 국회의 상임위원회의 변화가 이루어져 왔다는 점이다. 1공화국 이래 박근혜정부까지 행정부의 제도구성은 환경변화에 따라 크게 증가를 하여 왔다. 이는 행정부가 수행하는 정책과 예산이 크게 증가를 하여 왔음을 의미한다. 행정부의 구성변화에 따라 의회상임위원회의 구성도 변화를 하여 왔다. 상임위원회의 수와 과업은 증가를 하여 왔다고 볼 수 있다. 이처럼 행정부와 의회의 빈번한 제도개편은 양자 간의 유기적이고 일관성있는 제도적 연결을 저해할 수 있으며 궁극적으로는 제도운영의 문제를 야기할 수도 있다. 세 번째 문제점은 국회와 행정부의 정책네트워크에서 정책영역별 행정부와 국회의 업무관장이 어긋나는 점이 있다. 이러한 원인은 행정부의 부처는 많은데, 이를 견제하는 국회의 상임위원회는 적기 때문이다. 네 번째 문제점은 국회를 구성하는 제도가 단일지역에 집적되어 있는데 비하여, 행정부는 여러 지역에 제도가 분산되어 있다는 점이다. 예컨대, 청와대는 서울에 있고, 행정부처는 서울시와 세종시 및 대전시 등 세 곳에 분산되어 있다.

여기서 지리적 분산을 통한 행정부 구성의 비효율성은 국회와 행정부 간의 제도적 연계의 비효율성을 가져올 수 있다는 문제가 있다. 이러한 문제는 주로 제도운영과정과 연관되는 것으로, 청와대와 행정부처간의 여러 가지 회의나 행정부와 국회간의 협의(당정협의회나 상호접촉 등) 등에서 나타날 수 있다. 따라서 국회와 행정부 간의 제도적 연계의 비효율성을 해결하는 방안을 모색하는 것이 요구된다.

(3) 과정보론: 국회와 행정부의 상호작용

① 국회와 행정부의 상호작용

행정부와 국회의 정책네트워크는 양자 간의 정책을 매개로 권한상의 상호작용을 통하여 작동하게 된다. 헌법에서 보장된 행정부와 국회 사이에 상호작용이 이루어지는 권한으로는 입법권과 재정권(정책과 예산권) 및 통제권(국정감사와 조사권) 등을 들 수 있다. 첫째, 입법권은 행정부와 국회가 제안한 법률을 국회가 심의·의결하는 것을 말한다. 둘째, 예산심의권은 행정부가 제출한 예산안(정책)을 국회가 심의·의결하는 것을 의미한다. 셋째, 국정감사조사권은 국회가 국정통합을 이룩하고 입법, 예산심의, 행정감독 등 국회에 속하는 권능을 유효하게 행사하기 위해 국정에 관한 일반적인 사항을 감사하거나 필요한 사항을 조사할 수 있는 권한을 말한다. 여기서 국정이란 국회고유의 권한인 입법작용을 포함해서 행정과 사법 전반에 걸친 국가작용을 말한다(박동서, 김광웅 공저, 1989, p. 302). 국회는 국정감사와 조사를 통해 국정운영의 실태를 정확히 파악하고 입법과 예산심의를 위한 자료를 수집하며, 국정의 잘못된 부분을 적발·시정함으로써 입법과 예산심의 및 국정통제의 효율적인 기능을 수행하게 된다.

② 운영상의 비효율성

함성득 등이 연구과제로 제시한 바와 같이, 국회운영상의 효율성을 측정하기 위해서는 행정부와 국회의 권한상의 상호작용에서 효율성개념을 토대로 국회의 의정활동을 분석하는 것이 요구된다. 국회와 행정부의 권한에 대하여 개별적으로 여러 연구들이 축적되어 왔다. 기존의 선행연구들은 국회와 행정부의 권한행사활동을 파악하기 위하여 각각의 국정활동의 결과물을 중심으로 분

석을 하였다. 이를테면 입법권은 법률안의 발의수와 가결수로, 예산권의 경우 예산안의 증액 및 삭감비율, 심사일수, 정책질의수를 그리고 국정감사와 조사권의 경우 처리건수, 자료요구수, 감사와 조사기간을 기준으로 하였다. 이들 선행연구의 분석상의 문제점은 결과만을 검증하는 효과성 평가에 치중하고 있고, 진정한 의미의 효율성 평가를 하고 있지 못하다는 점이다. 왜냐하면 투입된 비용 대비 결과(성과)를 분석하지 않았기 때문이다. 이에 함성득, 임동욱(2000)과 오승용(2010)은 효율성(생산성) 개념을 ‘투입된 비용과 산출된 산출물(결과물)의 비율’이라는 능률성에 가까운 개념으로 파악하고, 국회의 효율성의 평가를 비용편익분석을 적용하여 평가범주로 법안심사, 예산심사, 국정감사의 세 가지로 나누고, 이러한 세 가지 범주의 산출물을 국회의원에게 투입된 비용(범주별 가중치 적용)으로 나눈 결과를 통하여 한다.

그리고 이들은 국회의 효율성측정의 제변수 및 측정지표를 다음과 같이 제시하고 있다. 입법권의 비효율성을 초래하는 요인들로는 크게 행정부요인과 국회요인으로 나눌 수 있는데, 행정부요인보다는 국회요인이 압도적으로 많이 지적되고 있다. 그리고 국회차원의 요인으로는 제도적 요인과 기능적(운영적) 요인으로 나눌 수 있는데, 제도적 요인보다는 운영적 요인이 커다란 문제점으로 나타나고 있다. 첫째, 입법권의 비효율성을 가져오는 제도적 요인으로는 의회통제를 위한 인프라 미비(법제전문인력 및 입법지원기구의 취약), 상임위의 행정입법 집중제도 문제, 입법평가제도의 부재, 제한된 공청회와 청문회 등을 들 수 있다. 둘째, 운영적 요인으로는 법률과 예산간의 괴리, 국가재정 건전성을 고려하지 못한 법률, 의원입법의 양적 증가(유사법안, 인기영합적 법안 등), 의원입법의 낮은 가결률, 의원의 이해관계(개별적 특

수성과 특정이익대변), 상임위원회간 중복·충돌입법, 의원의 전문성부족, 자율성부족(행정부 의존), 정보부족 등이 지적되고 있다.

(4) 문화차원: 국회와 행정부의 문화

① 국회와 행정부의 문화적 특성

과거부터 우리나라의 정치행정문화의 특징으로 지적되어 온 것은 권위주의 문화이다. 국내학자들의 권위주의에 대한 개념정의를 보면, 김광웅(1981)은 복종이 마땅하고 옳다는 신념위에 정당화된 권력의 행사를 믿는 것으로, 백완기(1982)는 다른 사람의 상이한 의견에 대해서 관용적인 태도를 취하지 않고 다른 사람을 늘 지배하려고 하며 후배나 연하자가 늘 자기에게 복종적인 태도를 취하는 것을 좋아하는 복합적인 성향으로 정의한다.

이러한 권위주의 개념에서 나타나는 공통속성은 다음과 같다. 첫째 인간관계를 강자와 약자, 상위자와 하위자간 계층관계로 파악한다. 둘째, 지배와 굴종의 내면화와 무비판성에 기초하여 상위자에 대한 무조건적인 굴종을 요구한다. 셋째, 인습과 절차에 대한 집착성을 기초로 한다. 넷째, 경직성과 파괴성을 기초로 한다. 다섯째, 불신과 냉소성에 기초한다(박광국, 2004, 150쪽). 이러한 정치나 행정의 조직문화가 그 조직의 효율성에 영향을 준다는 것은 여러 학자들이 동의하고 있다. 특히 권위주의적 문화는 공무원의 행태와 조직의 성과를 좌우하는 중요한 요인이 되며, 정부혁신의 바탕이 된다.

② 문화상의 비효율성

권위주의 문화는 다음과 같은 역기능을 가지는 것으로 인식되고 있다(박광국, 2004, 152-153쪽). 첫째, 책임성의 부재이다. 권위주의가 만연된 사

회에서 일반국민들은 행정의 위법성과 부당성에 대해 책임을 물을 생각을 하지도 않고 공무원의 입장에서도 자기의 행위에 대해 책임을 질 생각을 하지 않는다. 둘째, 의결일치의 허구성이다. 의견의 통일과 일치하는 자유로운 토론 속에서 토출된 결과라기보다는 상급자의 견해에 하급자가 반대하지 않은 행태에 기인한 측면이 많다. 셋째, 정책결정의 집권화이다. 권위주의사회에서 권력의 집중은 너무나도 당연한 현상으로 결정과정상의 상향성은 존재하지 않는다. 형식적으로 상향과정을 밟는 것 같지만 그러한 과정은 형식적일 뿐이다. 그리고 정책결정은 고위층의 정책철학이나 세계관에 의하여 강하게 영향을 받게 된다. 이러한 경우 정책은 즉흥적이고 폐쇄적이며 중앙집권적인 결정의 선물이 된다.

넷째, 위임의 거부이다.윗사람들은 아랫사람들에게 권한을 위임하는 것을 싫어한다. 또한 아랫사람들도 권한을 위임받는 것을 두려워하거나 꺼리는 경향이 있다. 이것은 바로 책임을 회피하려는 속성에 기인한다. 다섯째, 정책결정이나 문제 해결에 있어 점진적 접근방식의 거부이다. 권위주의적 속성을 가진 조직 혹은 사람들은 극단적 결정 혹은 흑백논리에 의하여 결정을 하려고 한다. 이들은 양극단을 이어주는 연속선상에 무수한 단계와 정도의 차이가 존재하고 있다는 것을 인정하려고 하지 않는다. 이러한 양극단적 태도는 독단적 판단에 빠질 위험성이 있다.

이러한 권위주의 행정문화의 역기능은 실제적으로 중앙행정부처에 근무하는 360명의 공무원을 대상으로 권위주의 문화분석을 한 결과에서 나타나고 있다(<표 5> 참조). 이는 권위주의적 행정문화가 행정의 비효율성을 야기하는 주요인임을 암시하는 것이다.

<표 5> 각 부처의 권위주의조직문화 실태

정부 부처	권위주의 조직문화내용
기획 예산처	<ul style="list-style-type: none"> • 공직의 폐쇄성 • 서열화된 계층구조로 정보독점 • 정책결정이 직권적, 정치적으로 결정 • 규제위주의 권력적 행정유지
금융 감독 위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 공직사회에 대한 고압적 행태
재정 경제부	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정과정에 일반국민소외
교육 인적 자원부	<ul style="list-style-type: none"> • 유교주의적 상명하복의 엄격한 계층제적 행정문화 관행의 잔존 • 관공민비의 특권의식 잔존
국방부	<ul style="list-style-type: none"> • 지배복종의 상하관계 잔존 • 권한집중 • 하향적 정책결정
행정 자치부	<ul style="list-style-type: none"> • 지시위주의 일방적 의사전달 • 보수적 통제위주의 조직관리(자기변화의 억제) • 조직구성원의 변화에 대한 저항 • 폐쇄적 행정문화 • 비합리적 의식
농림부	<ul style="list-style-type: none"> • 계급중심의 업무분장 • 하양식 의사전달체계(행정의 효율성저하)
정보 통신부	<ul style="list-style-type: none"> • 상의하달위주의 행정문화 • 적극적이 비판과 토론의 미비 • 전례답습적 행정운영 • 통제위주의 행정운영
여성부	<ul style="list-style-type: none"> • 일방적 지시문화 • 창의적 아이디어의 부재 • 낮은 고객만족도 • 원활한 의사소통의 부재
병무청	<ul style="list-style-type: none"> • 정부내 권위주의문화가 행정혁신의 장애
문화 관광부	<ul style="list-style-type: none"> • 수직적 계층문화
환경부	<ul style="list-style-type: none"> • 권위적 비능률적 행정문화
중소 기업청	<ul style="list-style-type: none"> • 대민관계에 있어 불친절

자료: 박광국(2004, 154-155쪽)

2) 국회와 행정부의 협력부재 실태분석

(1) 제도설계

① 행동규칙위반

국회와 행정부가 권한상의 상호작용을 하는 데는 헌법과 그것의 하위법률인 국회법이나 국가재정법 및 국정감사 및 조사에 관한 법률 등 여러 하위법률에서 정한 행동규칙이 존재한다. 이러한 행동규칙을 준수하는 것이 국회와 행정부가 상호 협력을 하는 기본토대가 된다. 그러나 현실적으로는 이러한 행동규칙을 위반하여 국정통치를 하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

첫째, 국회회기를 위반하여 국회의사일정이 지연되는 경우가 있다. 매 정부마다 여야가 의사일정을 합의하지 못해 파행이 불가피한 상황이다. 둘째, 예산심의에서 행동규칙이 준수되지 않는 경우가 많이 발생하고 있다. 헌법과 국가재정법에서는 행정부가 제출한 예산안을 국회가 회계연도 개시 30일 전까지(12월 2일) 의결하도록 규정하고 있지만, 국정운영을 둘러싼 여야간의 의견대립이나 예산안에 대한 의견대립 등으로 의결이 지연되어 예산이 불성립되는 경우가 있다. 의회의 예산심의와 확정기한을 법적으로 정한 이유는 중앙정부의 예산이 확정되어야 정부는 수립한 정책과 예산을 집행할 수가 있기 때문이다. 헌법에서 예산불성립의 시기로 정한 회계연도 개시 전까지(12월 31일) 예산이 국회를 통과하지 못하는 경우에는 전년도 예산에 준하여 예산을 편성하여 집행하는 준예산제도를 실행해야 한다(헌법 제54조 3항). 그러나 현실은 예산안심의가 정치적으로, 여야간의 정쟁의 불모로 당리당략적 이해관계에 따라 논의, 결정되는 경우가 많았다.

셋째, 국정감사권은 제9차 개정헌법에 의하여 부활되었으며, ‘국정감사 및 조사에 관한 법률개정’(2012.3.21)에 따라 정기국회 집회일 이전에 감사

를 시작일부터 30일 이내의 기간을 감사를 실시한다. 단 본회의의 의결로 정기국회 기간 중 실시가 가능하다. 그러나 국정조사를 둘러싼 여야간의 대립으로 국정감사는 원칙적으로 국정감사를 정기국회 집회일 이전에 실시한다는 행동규칙을 위반하여 국정감사시기가 지연되기 일쑤다.

② 참여포괄성문제

국회가 행정부를 대상으로 예산심의나 국정감사 및 조사를 할 때에는 관련 이해관계인을 포괄적으로 참여시킬 수는 있다. 그러나 시간적으로 한정된 기간 내에 이러한 권한을 행사하기 위하여 다양한 이해관계인을 증인이나 참고인으로 신청하는 것은 심도 있는 권한을 행사를 하는데 한계를 노정한다. 우선, 예산심의에서 국회의원들은 장관의 출석을 고집하고 차관이나 국장 등의 대리출석에 수용하지 않는 경우가 많다.

다음으로 국정감사나 조사에서 증인과 참고인의 출석범위를 둘러싸고 문제가 발생하기도 한다. 국회법 제127조-129조에서 국정감사 및 조사를 위한 보고, 서류제출요구, 증인·감정인·참고인 출석요구 등에 관한 기본사항을 규정하고 그밖의 상세한 절차와 기타 필요한 사항은 ‘국정감사 및 조사에 관한 법률’과 ‘국회에서의 증인·감정 등에 관한 법률’에서 규정하고 있다. 그러나 계속 늘어나고 있는 피감기관으로 증인과 참고인의 숫자는 많아졌다. 뿐만 아니라 역대 국정감사나 조사에서 피감대상기관의 증인이나 참고인 출석에서 문제가 되는 것은 일단 불러놓고 보자는 식의 무분별한 증인신청이나 증인을 불러놓고 망신주고 골탕을 먹이고 죄인 취급하는 것은 국회품격을 떨어뜨리는 것이라고 할 수 있다.

③ 과정투명성문제

예산심의나 국정감사가 투명하게 진행되는가도

문제가 된다. 이는 정책결정과정의 폐쇄성이나 공개성과 관련된다.

(2) 협력과정

① 리더십문제

매번 국회가 구성될 때마다 그 시대상황을 반영한 슬로건을 표방하게 되는데, 대부분의 국회에서는 정책국회, 상생국회, 소통국회를 표방하고 출범하였다. 그러나 실제현실은 이와 유리된 상황이 발생하고 있다. 정책국회가 아니라 정치국회가 되고, 상생이 아니라 대립과 갈등이 나타나고, 소통이 아니라 불통하는 정치과정이 나타나고 있다. 이처럼 민주적 정치과정이 아니라 권위주의적이고 대립적인 정치가 이루어지는 것은 지도자의 리더십문제가 중요하게 작용하고 있다.

② 진실한 대화부족

행정부와 국회 사이에 진실한 대화부족은 예산심의나 국정감사 등에서 동일하게 나타나고 있다. 예산결산특별위원회의 발언시간은 종합정책질의와 부별심사에 있어 관례적으로 위원장과 여야 간 사간의 협의로 정하고 있다. 보통 답변을 제외하고 10분 내외이며 본질의가 끝난 후 5분의 보충질의 시간이 주어지기도 한다. 하지만 많은 의원들이 정부를 상대로 질의를 하는 과정에서도 자신의 의견을 말하는데 바쁘고 정부측이 답변을 하려면 그것을 가로막는 일이 빈번하게 발생하였다. 문제점이 발견되었다면 그 답변을 듣고 정부측의 소명할 기회를 주어야 하는데도 불구하고 의원들은 자신의 주장을 관철시키기에만 몰두하고 있다. 즉 예산심의에 참여하는 의원들은 자신의 의견과 질의만을 할 뿐 정부측이 대답하려고 하면 짧게 해라, 시간이 없다는 등의 이야기로 답변을 가로막는 행태를 확인할 수 있다(박정수, 신혜리, 2013, 102쪽).

③ 신뢰부족

한국행정연구원(2010)은 우리 사회를 구성하는 각종 제도들에 대한 일반국민의 신뢰수준을 분석한 결과를 보면, 신뢰안합(불신)이 높은 순위는 국회, 정당, 청와대, 중앙정부 등이 60%이상으로 나타나고 있다.

④ 공유된 이해부족

정부와 국회간의 협력부재가 발생하는 것은 어떤 정책이나 사안에 대해 공유된 이해가 부족한 데 기인한다.

5. 국회와 행정부의 업무효율성 증진 및 협력강화 방안

정부부처 이전에 따른 국회와 행정부의 업무비 효율성과 협력부재 실태분석을 토대로 향후 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 국정관리의 근본적 전환

(1) 국정관리의 이념적 변화: 효율성과 민주성 및 균형성의 조화

세종특별시로 대부분의 중앙행정기관이 이전하는 상황에서 국정관리의 이념은 효율성과 같은 특정한 가치에 치중하는 것이 아니라 효율성 외에 민주성과 균형을 조화시키는 방향으로의 변화가 요구된다.

① 세종시와 국정효율성

중앙부처가 행정중심복합도시로 일부 분산 배치될 경우 청와대, 잔류 중앙부처, 국회와의 관계에서 다소의 행정 비효율이 발생한다고 수정론자

들은 문제를 제기한 바 있다. 그러나 이러한 비효율은 헌법재판소의 판결문에서 이미 적시했듯이 첨단정보체계와 고속교통체계의 발전에 따라 상당부분 해소될 수 있다. 그럼에도 불구하고 비효율의 문제가 남는다면 정부의 종래 정부운영 관행을 혁신하고, 대 국회운영방식을 개선함으로써 문제점도 해결하고 동시에 선진적 정부운영체제를 구축하는 기회로 활용할 수 있을 것이다. 실제로 우리나라와 같이 정부부처가 분산 배치되어 있는 독일의 경우 베를린과 본 사이에 우리나라 5배나 긴 600km의 공간적 거리로 우리와는 직접 비교가 안 된다. 실용성과 효율성을 중시하는 독일이 정부부처를 일시적으로 나눈 것은 통일 후의 불균형문제를 시정하고자 하는 의지의 표현이고 효율성보다 균형성을 보다 상위의 가치로 봤기 때문이다. 따라서 국토의 불균형성이 심각한 우리의 경우 행정비효율의 문제가 다소 나타나더라도 세종시의 건설로 인한 국가균형발전효과에 비하면 감당해야 할 입장이다.

오히려 세종시 건설을 통해 낡은 행정체계를 쇄신하여 행정의 효율성을 제고하는 기회로 삼아야 하겠다. 국정감사 기간이나 국회의 대정부 질문시에 행정관료들이 국회에 상주하다시피 하는 관행은 이제 바꾸어야 한다. 또한 미래행정에 대비해서 전자통신을 통한 업무처리가 급속도로 진전됨에 따라 행정업무처리에 혁신이 일어나고 있고 이러한 변혁은 앞으로 더욱 가속화될 것인 바 중앙부처를 세종시로 이전하면서 중앙행정업무에 최첨단 정보기술의 접목을 이루어야 한다. 그렇게 하여 행정중심복합도시에서 중앙부처 업무가 시작되면서 부터는 우리나라 행정시스템에 일대 변혁이 일어날 것으로 기대한다.

가. 세종시는 효율적인 행정을 위한 정책
세종시는 성공한 제2의 대전 정부청사 모델이 될

것이다. 1990년 노태우 정권 시절에 대전으로 정부기관 이전을 할 때에도 행정 비효율의 문제가 제기되었으나, 수도권의 인구분산과 국토균형발전 차원에서 이전을 확정하여 김영삼 정부 시절 완공된 바 있으며, 현재 성공적으로 운영 중이다. 그리고 정보통신의 고도화에 따라 비효율 문제 해결할 수 있다고 본다. 2005.11.23. 헌법재판소는 행정중심복합도시건설특별법 위헌 확인 소송에 대해 각하 결정을 내리며, 첨단 정보기술을 이용해 행정 비효율 문제를 해결할 수 있음을 판결문에 명백하게 적시했다. “최근 정보통신기술의 급속한 발전으로 인해 화상회의와 전자결재 등 첨단의 정보기술을 활용하면, 장소적으로 서로 떨어져 있는 불편을 충분히 극복할 수 있으므로, 행정중심복합도시에 상당수의 중앙행정기관이 위치해 있다는 점만으로 대통령의 정책결정 권한에 영향을 미칠 수 없다”고 판시한 것이다. 또한, 행정적 비효율 문제는 이미 정부계획에서 검토해 방안을 마련한 바 있다. 대통령-총리의 분권적 국정운영, 전자업무·화상회의 도입, 국가정보공유시스템과 행정정보공유 데이터베이스 구축, 테마 국정감사, 예비조사제, 국회출석공무원의 최소화, NGO단지 마련, 민원처리 인터넷공개제도, 정부종합콜센터 운영 등으로 충분히 극복 가능하다는 보완 방안을 마련한 바 있다. 지금부터는 그 실천이다.

나. 중앙정부기관 분산 배치의 사례

정부 및 공공기관의 분산배치는 국토균형발전정책 차원에서 해외사례에서도 폭넓게 추진되어 왔고, 최근까지도 추진되고 있다. 해외 여러 나라의 경우에도 국토균형발전을 위해 정부기능의 분산배치를 추진해 왔다. 대표적으로 독일, 남아프리카공화국, 말레이시아가 행정부처를 분산배치하고 있거나 행정·입법·사법기능을 공간적으로 분리하여 운영하고 있다. 이 밖에 칠레, 스위스 등도 행정

과 입법 또는 사법기능이 분산 배치되어 있다.

다. 국정관리시스템의 획기적 전환이 행정의 효율성을 제고

세종시 건설로 인한 중앙행정기관의 지리적 분리는 어떤 의미에서든 행정의 비효율성을 수반할 수밖에 없다. 국정운영에 있어서 지리적 분리가 효율성에 미치는 영향은 의사소통의 문제로 귀결되며, 이는 크게 행정내부, 중앙과 지방의 의사소통, 행정부와 입법부의 의사소통 등으로 구분될 수 있다. 첫째, 행정내부의 의사소통문제는 극복될 수 있다. 국정관리라는 큰 틀에서 대통령과 총리는 적절한 업무 분장을 시도할 수 있으며, 이는 이미 분권적 국정운영이라는 형태로 나타나고 있다. 분권적 국정운영은 총리가 대통령의 부담을 덜고 적절한 수준의 자율적 국정관리를 하도록 함으로써, 대통령이 보다 중요한 국정에 더 큰 에너지와 시간을 활용하도록 하는 것이다. 따라서 분권적 국정운영은 사실상 선택과 집중의 원리를 국정에 적용하는 것이다.

정부부처 간 조정과 소통의 문제는 지리적이고 물리적인 거리에서 오는 문제만은 아니다. 하나의 건물 안에 있는 부처라고 해서 조정과 협력이 원활하고, 서울과 대전 혹은 과천으로 분리되어 있다고 해서 조정과 협력이 원활하지 못하다고 예단하기 어렵다. 이 문제 역시 협력조정제, 문화와 행태, 시각과 마인드의 문제와 밀접히 관련되어 있기 때문에 이에 대한 개선책을 아울러 마련하면 될 것이다.

둘째, 디지털시대 정보공유네트워크가 형성되면 세종시 내 행정부처와 입법부와의 의사소통도 효율적으로 이루어 질 수 있다. 다음은 행정부와 입법부간의 의사소통문제이다. 현실적인 차원에서 세종시로의 정부기관 이전이 국정관리시스템에 있어서 미칠 가장 큰 영향은 입법부와의 관계에서 발생

할 가능성이 있다. 입법부는 행정부에 대한 견제와 감시를 주된 존재이유로 하는 조직이기 때문이다. 국정관리라는 보다 큰 시각에서 본다면, 새로운 관행과 문화 정립, 그리고 정보통신기술 활용이 증대될 경우, 국회와 행정부의 관계는 보다 더 일상적이고 체계화된 정보공유가 가능하게 됨으로써 행정부와 국회 간 물리적 거리의 부담을 크게 덜게 될 것이다. 그리고 국회와 행정부 간의 일상화된 정보공유는 IT 기반의 정보시스템 구축과정에서 충분히 구현될 것이다. 국정감사 등과 같이 직접적인 대면접촉을 필요로 하는 경우에도, 세종시에 위치한 정부기관들을 대상으로 한 별도의 일정을 만들어 국회가 현지에서 감사를 수행하면 비효율은 크게 줄어들 수 있다.

셋째, 세종시 건설은 중앙부처를 집단적으로 국토 중심부로 이전함으로써 지방분권 시대 중앙과 지방간의 의사소통 시간과 비용을 절감하여 국정 효율성을 높이는 역할을 할 수 있다. 지방분권 시대의 전개에 따라 지방자치단체의 자율권한이 커지면서 중앙정부와 지방자치단체 간의 긴밀한 의사소통과 협력의 필요성은 오히려 커진다. 지방분권시대 전국의 모든 도시로부터 정부기관의 접근성이 향상되어 수도권에 비해 통행거리와 시간 비용이 크게 줄어들 수 있다.

② 세종시와 지방분권

세종시는 우리나라 현대사에 있어서 그 건설의 타당성과 효율성을 놓고 극명하게 이분되는 갈등 구조를 만들어냈지만, 지방분권과 지역균형발전을 실현하기 위한 정책으로 탄생을 하였다(최진혁, 2013, 12쪽). 세종시는 정부부처와 공공기관을 이전하여 균형발전을 추진하는 것 뿐 아니라 세종시를 거점으로 지방분권을 확산시키려는 정책의 산물이기도 하다. 따라서 지방분권 측면에서 보면 세종시 건설은 그동안 사회구조적으로 유착되어

왔던 경제와 정치권력간의 기능적 분리를 실현할 수 있는 하나의 계기가 될 수가 있다. 이러한 의미에서 세종시의 건설은 중앙에 집중된 권력구조를 개편할 수 있는 계기를 마련함과 동시에 지방분권이라는 발전적 구조를 마련할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다(황희연, 2003, 40쪽). 요컨대, 세종특별자치시는 단일국가체제 내에서 국가의 통일성과 지방자치단체의 다양성을 함께 추구하려는 대한민국의 지방분권논리에 맞는 방향에서 추진되어야 한다(최진혁, 2013, 30쪽).

③ 세종시와 균형발전

우리나라는 세계에서 수도권집중도가 가장 높은 나라에 속한다. 전체국토 면적의 12%에 불과한 땅에 절반의 국민, 그 이상의 경제활동이 집중되다보니 수도권은 과밀로 인한 폐해가 이만저만이 아니다. 반대로 지방은 인구와 산업의 공동화, 고령화로 성장기반자체가 무너져 내리고 있다. 산업화의 초기단계에서는 어느 정도의 불균형성장이 불가피한 측면이 있다고 하겠지만, 산업화가 이미 상당한 기반을 구축한 다음에는 균형발전이 당연한 국가적 목표가 되어야 한다. 이미 선진화된 국가들이 이 같은 길을 거쳐 왔고, 심지어 세계에서 가장 균형발전이 되어 있다는 독일에서조차 균형발전은 지속가능한 발전을 추구하는 국가의 최우선 목표이다. 그러나 우리나라에서는 수도권과 비수도권 간의 불균형성장이 산업화의 초기단계나 지금이나 같은 형태로 지속되고 있다. 결과적으로 수도권과 비수도권의 양극화가 심화되어 수도권은 과밀로, 지방은 과소로 계속해서 생산성이 떨어지고 있고, 이런 가운데 양자 간의 갈등은 증폭 되고 있다. 이것을 근본적으로 치유하지 않고는 우리나라는 선진국 진입은 커녕 현상유지조차 어려울 것이다.

이런 상황에서 수도권이 비수도권을 또는 비수도권이 수도권을 이헤시키고 설득시켜서 각자의

이익을 관철하려는 꿈은 거의 불가능하게 되었다. 그만큼 양자의 입장은 각각 평행선을 달리는 가운데 국토 불균형 문제를 보는 시각, 그리고 그 원인과 해결책을 전혀 달리 하고 있기 때문이다. 또 그간 수도권과 비수도권을 상생시킨다는 역대 정부의 정책들이 일관성과 신뢰성을 완전히 잃은 것도 주요한 이유가 되었다. 현 정부도 이 문제를 선불리 다루게 되면 과거의 전철을 밟지 않을 수 없는 것이 자명한 사실이다. 이제부터는 수도권과 비수도권이 서로의 입장만을 고수하고 상대방을 감성적으로 비난하는 자세에서 탈피해서 상호인장을 인정하는 가운데 대타협을 통해 해결의 단서를 찾아내야 할 시점에 이르렀다. 균형은 결과의 평등을 의미하지 않는다. 비수도권이 경쟁을 외면하고 수도권과 동등한 결과를 요구하는 것이 아니다. 현격한 차별 상태에 놓여있는 비수도권이 수도권과 최소한의 공정한 경쟁을 하려면 발전의 계기와 기회를 마련해 주어야 한다는 것이다.

정부도 오래전부터 이러한 상황을 직시하여 균형발전 정책을 추진해왔으나 우리나라의 뿌리 깊은 수도 지향적 국민관식으로 인해 기대했던 성과를 거두지 못했다. 세종시 건설은 이러한 교착된 상황을 근본적으로 타개하기 위한 강력한 정책수단이 상징적인 사업이다. 이는 중앙부처를 지방으로 일부 이전하여 지방발전의 동력으로 삼는 한편, 서울과 수도권은 과체중을 줄이면서 국제 경제 금융 등의 중심지로 육성하여 서로 상생하는 가운데 전 국토의 생산성을 높이고자 하는 것이다.

세종시가 건설되면 정부부처의 지방 분산에 따라 인구와 산업의 지방 분산이 촉진될 것이며, 이에 따라 과밀로 인한 삶의 질 악화는 완화 될 수 있다. 아울러 지방은 세종시와의 접근성이 크게 개선되면서 발전의 탄력을 받게 될 것이고 따라서, 수도권에 대한 규제완화도 더욱 용이하게 이루어 질 수 있을 것이다. 다시 말해서 세종시의

건설은 국가균형발전, 지방분권, 혁신도시건설 등과 연계되어 유기적으로 추진되어야 할 패키지 정책이 되어야 한다(육동일, 2010, 14쪽).

(2) 국정관리의 제도와 과정적 변화: 정책네트워크와 상호작용

위의 업무비효율성과 협력부재에 대한 실태분석에서 나타나듯이, 현재 국회와 행정부의 관계가 선진화되어 있지 않다. 현재의 국회와 행정부 간의 관계만을 갖고 효율성을 따지면 문제가 있으므로 근본적인 혁신이 필요하다. 세종특별자치시를 통해서 행정부와 국회의 혁신과 양자 간의 관계혁신이 필요한 상황이다. 따라서 세종특별자치시 대부분의 중앙행정기관이 이전하는 상황에서 정부의 국정관리는 그 기초와 방식을 전면 전환해야 한다(<표 6> 참조).

<표 6> 국정관리의 기초와 방식의 전환

• 과거와 현재 → 미래 중심
• 수도권 → 국가전체 중심
• 분열, 갈등 → 통합, 화합 중심
• 효율성의 단일가치 → 다양한 가치의 조화 중심
• 정치에 대한 불신, 외면 → 정치를 통한 설득, 타협, 협상
• 대통령과 정부 → 국민(시민)과 시민사회 중심
• 중앙정부 중심 → 지방정부 중심, 중앙정부는 지원·조정
• 명령, 통제, 지휘 → 유도, 협력, 흥정
• 계층제, 권위 → 네트워크, 파트너십
• 세종시에 대한 불신, 폄하 → 세종시의 필요성과 중요성에 대한 인식전환

그러면 행정부와 국회는 어떻게 유기적 네트워크와 협력 속에서 활동을 할 것인가? 특히 세종특별자치시로의 대부분의 행정기관이 이전된 상황에서 효율적이고 협력적인 행정부와 국회의 상호관계 정립에 대한 처방책이 필요하다고 본다. 이러한 측면의 처방책을 제시하면 다음과 같다.

(3) 국정관리의 환경적 변화: 지리적 분산 문제 해결

① 단기적 차원: 세종시의 국회활동강화

지방에서는 중앙부처 세종청사 이전 후 이루어지는 국정감사는 세종시에서 계속 진행되어야 한다. 지역균형발전사업의 상징적 사업인 행정도시 건설의 취지를 살리기 위해서는 여의도가 아닌 세종청사에서 국감을 진행해야 하는 것이다. 세종청사 부처들은 여의도에서 국감을 수행하면 수십 명의 공무원들이 출장을 하느라 업무가 마비될 것이라며 세종청사 개최를 바라고 있다. 일부부처의 경우 세종청사 개최가 맞는 이야기지만 교통이나 식당, 숙박 등 기반시설 자체가 열악하다며 하더라도 최대한 짧게 당일치기로 진행해야 한다는 의견을 내놓고 있다(대전일보, 2013.9.10).

이러한 정부부처의 공무원들의 희망이 이루어지게 되었다. 국회사무처는 2013년 7월 국회와 정부간 업무효율성 제고를 위해 세종청사 내에 상임위 회장을 설치해 줄 것을 요청하였고, 이후 안전행정부와 회의장 설치관련 협의를 진행하여 정부세종청사에 국회 상임위원회 회의장이 문을 열었다. 세종청사 2동 공적거래위 건물 4층에 마련한 회의장은 236㎡ 규모로 본회의실(31석), 소회의실(14석), 위원장실, 위원실, 전문위원실, 보좌관실, 정책연구위원실 등 10개 실로 구성되어 있고 회의상황을 인터넷과 방송으로 중계할 수 있도록 의사중계시스템도 갖추고 있다. 이제부터 세종청사의 국정감사의 활성화가 요구되는데, 이는 국회의원들의 의식과 행태에 달려있다고 볼 수 있다. 비록 여러 상임위원회가 동시에 국정감사를 실시할 수 있는 공간은 부족하지만 순차적으로 회의장을 활용하는 방안을 생각하고, 회의장이 부족하다면 상임위 회의장을 확대하는 방안을 모색해야 한다. 세종시에 설치된 국회 상임위에서의

국정감사대상기관은 세종청사의 중앙행정기관과 대전시의 중앙행정기관 그리고 혁신도시로 이전하는 공공기관 등을 생각할 수 있다.

② 중기적 차원(과도기): 청와대 제2집무실과 국회분원

세종시에서 국정감사를 실시하면서 정치권에서는 세종시가 행정중심복합도시로서의 위상을 정립해야 한다는 주장이 설득력을 얻어가고 있다. 국회의원들의 이러한 인식은 세종시로 청와대 제2집무실과 국회분원을 설치할 명분을 축적하고 있음을 암시한다. 또한 세종특별시로 이전한 공무원들의 업무효율성 개선의견에서도 국회운영 필수기능 세종시 확충이 82.1%로 가장 높게 나왔는데, 여기에는 행정안전부를 비롯한 전 중앙부처의 이전과 청와대 제2집무실 설치 및 국회이전 및 분원설치가 포함되어 있다(한국행정연구원 사회조사센터, 2013, 68쪽).

우선, 지리적 분산으로 인한 대통령과 정부부처간의 업무비효율성과 협력부재를 해결하기 위해서는 세종시에 청와대 제2집무실을 설치하는 것이 필요한데, 그 이유로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 대통령은 행정수반으로서의 지위를 가지고 정부부처를 통치해야 한다. 둘째, 대통령은 정부의 2인자인 국무총리와 긴밀한 상호작용을 해야 한다. 셋째, 대통령은 국무회의와 각종 장관회의를 주재해야 한다.

다음으로 국회와 정부부처간의 업무비율성과 협력부재를 해결하기 위해서는 세종시에 국회분원을 설치하는 것이 요구된다. 대부분의 중앙행정기관이 세종시에 입주하고 혁신도시의 건설을 통한 정부산하기관이 지방으로 이전하는 상황에서 정부부처와 그 산하기관을 상대로 의정활동을 하는 국회가 지리적으로 가까운 곳에 위치하는 것이 지리적 근접성의 원칙에 의하면 당연하기 때

문이다. 세종참여자치시민연대는 “국회가 세종청사에 상임위를 설치한 것에 대해 환영을 하고 세종시 정상추진과 조기정착에 기여하길 기대한다”고 전제한 뒤 “국회 상임위 회의장 설치가 행정의 효율성 제고를 위한 시발점이지만 임시방편에 불과한 것이므로 근본적인 대책이 될 수 없다”고 하면서 국회의 국정감사와 상임위의 상설적 개최 등 본연의 업무를 수행하기 위해서는 세종청사에 국회분원을 설치하는 근본적인 대책이 필요하다고 지적하였다. 한편, 문재인 정부도 그 필요성을 공감하고 그에 대한 계획을 가지고 있다. 즉 ‘정부 세종청사시대’를 맞아 세종시가 명실상부한 행정 중심기능을 할 수 있도록 민주당이 지난 총선과 대선공약으로 제시했던 세종시에 국회분원 설치를 검토해 줄 것을 다시 한 번 당부한다고 강조한 바 있다.

③ 장기적 차원: 신행정수도건설(청와대와 국회 이전)

지역간 정의 차원에서 논의되는 진정한 의미의 분산과 분권정책은 특정한 지역에 제도와 권한 및 자원을 집중시키는 것이다. 이를테면 세종특별자치시에는 대부분의 중앙행정기관이 이전됨으로 여기에 청와대와 국회를 지리적으로 집중시키는 것이다. 현재 수도의 역할을 수행하고 있는 서울특별시는 경제문화수도로 위상을 정립해나가고, 세종특별자치시는 정치행정수도로의 발전을 모색하는 것이다. 장기적 차원에서 지리적 분산으로 인한 국회와 행정부의 업무비효율성과 협력부재를 해결하는 방안으로는 신행정수도건설을 통한 청와대와 국회의 세종특별자치시로의 이전을 생각해 볼 수 있다. 그러나 청와대와 국회의 세종시로의 완전한 이전을 위해서는 아래의 헌법재판소판결이 명시한 바와 같이, 헌법개정사항에 해당하므로 국민적 합의와 국민투표를 통한 헌법개정이 필요하다.

④ 중앙정부와 지방정부간: 책임단체장제

실질적인 지방자치를 정착시키고 중앙정치로부터의 자치단체의 독립성과 자율성을 확보하기 위해서는 책임자치장제가 필요하다고 본다. 책임자치장제란 자치단체장이 자신의 관할영역에서 자율적으로 조직과 인사 및 정책활동을 수행하고 이에 대한 책임을 지는 것을 말한다. 책임자치장제를 도입하면 그만큼 중앙정부의 업무부담이 감소하는 효과가 있게 된다. 이를 실현하기 위해서는 조직과 인사 및 재정권의 확립도 중요하지만 무엇보다도 자치사무의 확대가 필요하다.

일반적으로 국가사무와 자치사무는 중앙정부와 지방정부의 역할분담기준이다. 그러나 현행법상 국가사무와 자치사무의 구분이 용이하지 않을 뿐 아니라 자치사무의 종류와 범위가 입법자에 의해 정해지고, 국가사무 또한 위임해 지방자치단체가 수행하고 있는 경우가 많다. 기관위임사무는 지방정부의 사무를 국가에 유보하면서 그 지휘와 감독아래 지방정부의 기관을 통하여 집행한다고 하는 중앙집권적 성격이 강한 제도이며, 현재까지도 변화하지 않고 있다(권강웅, 2004, 47쪽). 따라서 현행 기관위임사무는 폐지 내지 축소시키고 지방자치의 취지에 맞게 자치사무를 확대하여 중앙정치의 개입을 줄이는 방향으로 나가야 한다. 이를테면 일본에서는 1999년 기관위임사무를 폐지하고 지방정부가 수행하는 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 이원화하였다.

(4) 국정관리의 문화적 변화: 정치·행정문화 개선

정부부처의 분리는 의견상 보이는 장·차관 및 중앙부처 공무원의 잦은 출장에 따른 업무공백과 정부기관간의 의사소통 문제만의 문제에 그치지 않는다. 대통령과 국회 입장에서 면대면 회의는

장·차관과 하고, 공무원과는 화상회의와 전자업무를 통해 수행한다는 대안으로 일부 문제가 해결될 것으로 생각할 수도 있다. 하지만 청와대와 국회의 이런 노력만으로는 해결되기 어렵다. 청와대와 국회에서 공무원의 대면보고가 줄어들지는 않을 것이다. 대면보고를 원하는 측은 보고를 받는 청와대와 국회보다는 보고를 하려는 공무원 입장이 더 절실하기 때문이다. 정부부처의 분리는 출장으로 인한 업무공백의 문제에 대하여 국무총리의 각부처 장관에 대한 리더십과 각부처 장관들의 부처 장악력을 약화시키고, 부처 공무원의 사기와 업무태도에도 문제를 발생시킨다. 이러한 문제는 우리 정부조직의 정치·문화적 상황과 깊이 연결되어 있다(박희봉, 2013, 18쪽).

세종시는 최첨단 시설뿐만 아니라 세종시가 본래 지향하던 국가의 경쟁력 강화와 국토의 균형발전 그리고 지방분권이라는 목표하에 미래 환경변화에 맞는 새로운 국정 방향과 방법에 주안점을 두어야 한다. 따라서 시설과 건축물 등 가시적이고 물리적인 건축을 형성하는 것보다는 그 속에서 일하는 사람들의 의식과 역량 그리고 운영하는 일의 내용과 운영방식에 중점을 두어야 하는 것이다. 국회분원과 청와대 제2집무실 설치의 단순히 건축물을 올리는 것이 아닌 국정효율성을 높이고 세종시 성공에 대한 국민적 공감대를 넓히기 위한 것이다. 청와대와 국회에서 근무하는 대통령과 국회의원들의 의식, 그들이 일하는 방식 그리고 정치·행정문화를 바꾸는 일인 것이다.

2) 의회의 역할 재정립

(1) 국회의 권한효율성

① 입법권의 효율성 확보

국회가 삼권분립상 주어진 자기고유의 기능을

수행하지 못하고 있다고 대부분의 학자들은 주장한다. 국회의 가장 본질적인 권한은 국민의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치는 입법에 대한 형성기능이다. 이러한 입법기능을 정상화 내지 강화하기 위해서는 국민의 대표기관으로서의 민주성과 효율성의 증진과 그 조화를 이루어 나가도록 노력해야 한다.

우선 효율성 강화를 위한 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다(임동갑, 2012, 87-93쪽; 임성호, 1998, 118-127쪽). 첫째, 입법의 민주성에 부합하는 공개토론의 활성화가 요구된다. 국회의 회의는 공개가 원칙이지만 폐쇄적 운영과 소위원회에서는 속기록조차 작성하지 않는 사례가 다수 발생하고 있다. 국회회의의 공개를 위해 방청의 자유와 보도의 자유 및 회의록의 공개가 요구된다. 둘째, 정부입법의 증대에 수반한 행정입법의 월권방지이다. 우리나라는 위임입법과 같은 행정입법에 대한 국회의 통제장치를 마련하고 있지 않은데, 이의 개선이 요구된다. 셋째, 입법기능의 정당간 도구화의 방지다. 포퓰리즘적인 선동정치의 풍조 때문에 정당들은 경쟁적으로 법률안을 양산하는 경우가 많다. 증가하는 법안에 비해 처리율과 가결률은 낮고 처리가 지체되는 경우가 많아서 식물국회라는 오명을 가지고 있다. 정쟁으로 인한 입법기능의 마비를 방지하기 위해서는 법안이 보고된 이후 일정기간내 여야간 합의가 안되면 자동상정하고 이후 또한 일정기간 내에도 논의가 이루어지지 않으면 재적의원 5분의 3이상의 의결로 위원회심사를 배제하고 본회에 회부하게 국회법이 개정된 것은 바람직하다.

넷째, 위원회제도의 내실화이다. 우리나라는 위원회중심주의를 채택하고 있는데, 이 제도의 취지에 맞게 의안처리의 전문성과 효율성을 높이는 방향으로 운영하는 것이 요구된다. 다섯째, 입법실적에 대한 적절한 평가를 한다. 시민단체 등에서 의

원평가를 하는데 발의한 법률건수에 초점이 맞추어 있다 보니 국회의원들이 법률안의 발의건수를 늘리기 위해 경쟁을 하고 있는 상황이 나타나고 있다. 입법실적을 평가하는 데는 양적 평가가 아니라 질적인 평가중심으로 평가시스템을 개선해야 한다. 여섯째 의원보좌진의 전문성을 강화한다. 국회의원들 스스로 입법활동을 열심히 하기 위해서는 그 보좌진들을 구성하는 데 능력과 자질이 있는 전문가를 채용하여 활동해야 한다. 일꾼제, 전문적 입법조직을 활용한다. 국회입법조사처의 사전검토를 거치지 않은 채 법률안이 제출되는 경우가 많다. 국회의원들은 법률안을 발의할 때 국회입법조직을 적극적으로 활용하는 것이 요구된다.

② 예산심의권의 효율성확보

한 국가 내에서 예산심의는 역사적, 정치적, 법적, 제도적 차원의 영향이 크다고 볼 수 있다. 재정통제와 민주주의지향이라는 관점에서 입법부의 예산심의기능은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 특히 행정부 제출예산제도를 택하는 우리나라에서 대정부 견제와 국민대표의 위임적 업무를 수행하고 있기 때문이다. 따라서 예산심의의 효율적인 권한행사가 요구되는데 이의 방안은 업무효율성 실태분석에서 진단한 심의의 비효율성을 제거하는 것이다.

③ 국정감사와 조사권의 효율성확보

대통령제하에서 의회의 주된 기능은 행정부를 감시, 감독하는 것인데 이것의 대표적인 권한이 국정감사와 조사권이다. 국정감사제도는 제헌헌법에서 채택되어 국회의 대표적인 행정부견제장치의 수단이 되어 왔으나 유신헌법에서 폐지된 후, 다시 민주화 이후의 헌법개정과정에서 부활되었다. 현행 우리법체계에서 실시되고 있는 국정감사와 조사는 국회의 입법활동이나 예산심의를 위한 정책자료를 획득한다든지 정부의 잘못을 찾

아내어 이를 비판하고 책임을 추궁하며 개선책을 도모하는 등 대정부 통제수단으로 같으나, 대상법위, 실시시기, 실시주체, 실시주체 등에서 중요한 차이점이 존재한다. 국정감사는 그 제도가 있었던 해에는 제도의 취지대로 매년 한번씩 실시되었다.

국정감사제도는 대통령제를 채택하고 있는 다른 나라의 헌법에서는 찾아볼 수 없는 독특한 제도이고 국정조사권이 보장되어 있으며 감사원이라는 행정부에 대하나 감사를 하는 헌법기관이었다는 이유를 들어 국정감사제도의 폐지론이 대두하고 있으나 이 제도는 단순히 감사기능의 측면에서만 폐기를 논할 수 없는 중요한 기능을 갖고 있다(박종흡, 임종훈, 1996, 58-59쪽).

3) 국회와 지방의회의 관계재정립

국회와 지방의회간의 합리적인 역할분담을 통한 상호관계의 모형정립은 중앙정부와 지방정부 간의 조화가 이루어져야 한다는 전제에 기초하여야 한다(김익식, 1992). 현재 시행하고 있는 지방자치 제제하에서 국회와 지방의회 간의 관계는 수직적으로 종속된 관계로 볼 수 있다. 그러나 국회와 지방의회의 관계는 각기 독립적이고 고유한 자기영역을 가지고 있으면서 상호의존적인 협력자적 관계로 변화가 요구된다(권강웅, 2004, 42쪽).

따라서, 국회와 지방의회의 기능적 협력방안을 모색해야 하는데, 그 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 국회와 지방의회간의 바람직한 입법권의 배분이 요구된다. 이는 조례의 법적 지위 재정립과 관련되는 문제이다. 국회는 중앙정치적 문제에만 매달려도 능력부족이라고 하지 아니할 수 없으며 지방적인 문제에 대해서까지 신경을 쓴다는 것은 지나친 입법부담이라고 하지 않을 수 없다. 앞으로의 국제생존경쟁에서 살아남기 위해서는 국회는 대외적인 문제와 전국적인 통일

성을 요하는 문제에 전념하여야 할 필요가 있고 지방적인 문제는 지방의 입법자가 스스로 결정하도록 할 것이 요구된다(이기우, 1994, 17쪽).

둘째, 국회의 지방의회의 감사권의 조정이다. 얼마 전 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사를 지방의회가 거부하고 이를 물리적으로 저지시키려고 함으로써 국회와 지방의회간의 심각한 갈등을 야기한 적이 있다. 이에 국회는 법률의 개정을 통하여 지방의회의 기관위임사무에 대한 감사권을 인정해 주겠다는 조건으로 지방자치단체에 대한 국정감사를 어렵게 수행하였다. 이에 학계와 실무계에서는 지방자치단체에 대한 국회의 감사가 바람직한 것인지의 여부를 두고 의견의 대립을 보았다.

지방자치단체의 행정업무에 대한 감사권을 국회와 지방의회사이에 어떻게 배분하는 것이 바람직한가의 문제는 지방자치단체가 처리하는 업무가 자치사무인지, 단체위임사무인지 혹은 기관위임사무인지에 따라 달리 검토되어야 한다. 현행법의 규정에 의하면 국회는 국가사무에 대하여 감사권을 갖고 지방의회는 지방자치단체의 자치사무에 대하여 감사권을 갖는 것이 원칙이다. 지방자치법 제36조 제3항은 지방의회의 감사권이 국회가 직접 조사하기로 정한 사무의 범위내에서 제외된다고 함으로써 중복감사를 방지하도록 하고 있다. 즉 단체위임사무나 기관위임사무에 대하여는 원칙적으로 지방의회가 감사권을 행사하도록 하되 특별히 국회가 감사하기로 정하는 경우에 지방의회의 감사권은 배제된다고 볼 수 있다(이기우, 1994, 18-22쪽).

4) 정부와 국회의와의 관계혁신

(1) 정부와 국회간의 협업정치

국회와 행정부의 거버넌스 분석에서 살펴본 바

에 의하면, 국회와 행정부는 업무효율성과 협력을 강화하기 위해서 협업정치가 필요함을 알 수가 있다. 우선, 국회와 행정부는 지리적으로 집중되어 있거나 분산되어 있거나 간에 양자 간의 상호 의존성은 헌법상의 삼권분립의 원칙에 의하여 필연적이다. 그리고, 제도적으로 국회와 행정부는 상호밀접하게 연결되어 구성되어 있다. 이를테면 정부부처의 소관업무와 정책에 대응하여 국회의 상임위원회가 구성되어 있다. 정책유형에 따라 국회와 행정부는 제도적으로 연결되어 있는 것이다. 다음, 운영상에서도 국회와 행정부는 입법권이나 예산(정책)심의권 및 국정감사와 조사권을 토대로 상호작용을 지속적으로 수행하고 있다. 끝으로, 국회와 행정부간의 상호작용을 통하여 만들어진 산출물이 정책과 예산이다.

(2) 정부와 국회간 정책조정시스템

세종시는 최첨단 시설뿐만 아니라 세종시가 본래 지향하던 국가의 경쟁력 강화와 국토의 균형발전 그리고 지방분권이라는 목표하에 미래 환경변화에 맞는 새로운 국정 방향과 방법에 주안점을 두어야 한다. 따라서 시설과 건축물 등 가시적이고 물리적인 건축을 형성하는 것보다는 그 속에서 일하는 사람들의 의식과 역량 그리고 운영하는 일의 내용과 운영방식에 중점을 두어야 하는 것이다. 국회분원과 청와대 제2집무실 설치에 단순히 건축물을 올리는 것이 아닌 국정효율성을 높이고 세종시 성공에 대한 국민적 공감대를 넓히기 위한 것이다. 청와대와 국회에서 근무하는 대통령과 국회의원들의 의식, 그들이 일하는 방식 그리고 정치·행정문화를 바꾸는 일인 것이다(육동일, 2013).

박광국의 정부공무원의 권위주의문화의 하위변인(조직구조, 공무원행태, 문화와 환경)이 조직성

과에 미치는 영향에 대한 분석(2004, 70-72쪽)에 의하면, 정부공무원들은 조직구조 측면에서의 권위주의문화가 조직성과에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이것은 공무원들이 권위주의 문화가 청산되기 위해서는 자신들의 행태가 반드시 변화되어야 한다고 보고 있음에도 불구하고 실제적으로는 그러한 권위주의 문화형성의 주요 원인은 조직구조적 측면에 있다고 보는 것이다. 조직구조변인 다음으로 조직성과에 영향을 미치는 요인은 공무원행태 변인으로 나타났다. 조직 및 집단을 구성하는 개체는 개인의 다양한 행태에 의해 조직 및 집단은 어떤 모습을 가지게 되고 어떤 성과를 산출하게 된다.

따라서 정부와 국회의 집권적이며 폐쇄적이고 권위주의적 문화를 청산하고 개방적이고 포용적이며 참여형 문화로 발전적이며 합리문화로 개선을 하기 위해서는 조직구조적 측면에서 야기되는 권위주의문화 못지않게 조직구성원인 공무원과 의원의 행태적 측면에서 야기되는 권위주의 문화도 반드시 중요하게 고려되어야 하며, 조직구성원의 행태를 변화시키기 위한 다양한 노력이 요구된다.

5) 국정관리의 협력체계구축

(1) 제도설계차원의 협력체계

제도설계차원에서 행정부와 국회간의 협력부재의 다양한 원인을 발견할 수 있었는데, 양자간의 협력을 강화하기 위해서는 그 원인을 제거하거나 개선하는 것이 요구된다. 무엇보다, 예산심의회나 국정감사와 조사 등 국정활동에 모든 관련인을 참석시키는 것은 시간과 비용 및 활동의 효율성이라는 측면에서 문제가 있다. 따라서 국정활동에 참여가 필요한 이해관계자는 쟁점이 되는 사안을 주도면밀하게 검토하여 선정하는 것이 바람직하다. 나아

가, 행정부와 국회가 정책활동을 하는데 협력을 하기 위해서는 헌법과 국회법, 국가재정법, 국정감사 및 조사에 관한 법률 등에서 정한 행동규칙을 충실히 지키는 것이 요구된다. 예컨대, 국회의사일정과 예산주기 및 국정감사기간을 준수하는 것이다.

또한, 과정투명성은 이해관계자들로 하여금 공공협상이 실질적이고 협력과정이 밀실거래가 아니라는 것을 신뢰할 수 있게 하는 것을 의미한다. 이를테면 상임위와 본회의 심사 등 국회의 입법과 예산 및 국정감사과정이 일반대중에게 투명하게 공개될 때, 의원들이 보다 큰 관심과 주의를 기울이며 국회활동을 성의있고 신중하게 하는 효과가 있을 수 있다, 의정과정의 공개는 입법활동의 활성화뿐만 아니라 정치와 정책정보의 대국민 전달 및 여론조성 그리고 원자화된 대중의 정치사회화를 위해서도 중요하다. 국민은 상임위 및 본회의에서 의원들간의 자유로운 토론을 투명하게 지켜보며 무엇이 중요한 쟁점이고 어떤 다양한 입장들이 있고 그중 어떤 입장이 바람직한 것인지를 판단하는데 도움을 줄 수가 있다(임성호, 1998, 126쪽).

(2) 협력과정차원의 협력체계

행정부와 의회간의 협력부재는 협력과정을 구성하는 여러 요인에서도 나타나고 있으므로 이에 대한 개선이 요구된다. 민주적 리더십은 이해관계자들을 협력테이블에 모이게 하여 조정하는 중요한 요소이다. 특히 민주적 리더십은 이해관계자들이 서로 협력정신으로 활동하게 하는데 중요하다. 협력을 위해서는 공식적·비공식적 리더의 다양한 역할을 설정해야 한다. 그리고 이해관계자간의 진실한 대화는 상호이득의 기회를 확인하게 하고, 의사소통에서 고정관념과 다른 장애를 제거해준다. 이것은 신뢰와 상호존경, 공유된 이해 그

리고 과정몰입의 과정의 중심에 위치한다.

또한, 신뢰는 협력의 작동을 촉진시키고 협력하게 하는 윤활유나 접착제이다. 신뢰는 상호의존적 행동, 조직역량에 대한 확신, 기대된 성과 그리고 공동유대 등을 포함한다. 협력은 어느 정도의 신뢰와 함께 시작되고 그것은 성공적인 협력을 위한 지속적인 필요조건이다. 나아가, 협력과정에서 이해관계자들은 공동으로 어떤 결과를 성취할 수 있다는 공유된 이해를 발달시켜야 한다. 공유된 이해는 공통임무, 공통영역, 공동목적, 공유된 비전, 공유된 이념, 명확한 목표, 명료한 전략, 핵심가치의 공유, 문제정의에 대한 동의, 문제를 해결하기 위해 필요한 지식 등으로 다양하게 묘사되고 있다.

6. 결 론

본 연구는 중앙행정기관 등의 세종시 이전에 따른 국회와 행정부간 업무효율증진 및 협력강화방안에 대한 연구를 수행한 것이다. 삼권분립의 원칙에 의하여 국회와 행정부는 견제와 균형을 하게 되어있는데, 대다수의 중앙행정기관이 세종시로 이전되고 청와대와 국회 및 일부 행정기관은 서울에 남아있는 관계로 업무효율성과 협력을 어떻게 할 것인가가 본 연구의 중요한 문제제기로 보고 이에 대한 대답을 찾으려는 것이다. 이를 위해 오늘날 국정관리 패러다임이 '정부'에서 '거버넌스'로 이동하는 차원에서 국회와 행정부 거버넌스의 이론적 토대로 정책네트워크이론과 협력거버넌스이론을 살펴보고 분석틀을 설정하였다.

실태분석결과 확인할 수 있는 것은 국회와 행정부 간의 과업수행이 과거의 정부패러다임으로는 한계가 있다는 것을 발견하였다. 따라서 새로운 거버넌스 패러다임에 맞는 국정관리로의 근본적

인 전환이 요구된다는 차원에서 국회와 행정부의 업무효율성 증진방안을 제시하였다.

첫째, 국정관리의 이념으로는 효율성과 민주성 및 균형성의 조화가 필요하다는 전제하에, 국정관리의 패러다임으로 네트워크와 협력을 설정하였다. 현재 국회와 행정부의 관계는 선진화되어 있지 않고, 형식적인 상호관계에 있는 것이지 실질적으로 상호작용을 하는 것은 아니라고 볼 수 있으므로 양자 간의 관계혁신이 요구되고 있다. 둘째, 국정관리의 지리적 분산문제를 해결하는 방법을 단기와 중기 및 장기적 차원으로 나누어 제시하였다. 단기적 차원으로는 세종시에서의 국회활동강화인데, 이를 위해 세종시에 국회상임위를 다수 설치하여 상시적이고 현실적인 활동을 하는 것이다. 이는 지리적 분산으로 인한 업무비효율성 문제를 국회가 주도적으로 해결하는 방안이기도 하다. 중기적 차원은 현행 헌법과 법률에 의해서도 설치할 수 있는 청와대 제2집무실과 국회분원을 설치하자는 것이다. 이를 통해 대통령과 국회의원이 대다수 중앙행정기관이 있는 세종시에서 협력활동을 하는 것이다. 장기적으로는 헌법개정 사항으로 국민적 합의와 국민투표가 필요한 신행정수도를 다시 추진하여 국회와 행정부를 지리적으로 근접한 곳에 입지시키는 것이다.

셋째, 국정관리의 제도와 운영시스템 개선부분에서는 정부의 혁신, 국회의 혁신 그리고 양자 간의 관계혁신 차원에서 개선방안을 제시하였다. 넷째, 이처럼 국정관리의 이념과 패러다임 변화에 적응하고 국정관리의 제도와 운영시스템의 개선을 위해서는 무엇보다도 행정부와 국회의 정치행정문화가 바뀌어야 한다는 차원에서 정치문화와 행정문화 그리고 공무원과 의원의 의식과 신념 및 행태의 변화가 필요함을 주장하였다. 국회와 행정부가 원활하게 상호작용을 하기 위해서는 무엇보다도 그것을 움직이는 것은 사람이므로 청와대와

국회에서 근무하는 대통령과 국회의원들의 의식, 그들이 일하는 방식 그리고 정치·행정문화를 바꾸는 일인 것이다.

마지막으로 새로운 국정관리를 구축하기 위한 협력체계의 구축방안으로 제도설계와 협력과정의 변수들을 통하여 논의하였다. 제도설계 차원에서 행정부와 국회간의 협력부재의 다양한 원인을 발견할 수 있었는데, 양자간의 협력을 강화하기 위해서는 그 원인을 제거하거나 개선하는 것이 요구된다. 이를 위한 방안으로는 합리적인 국정참여, 행동규칙의 준수, 투명한 정치과정이 요구된다. 한편, 행정부와 의회간의 협력부재는 협력과정을 구성하는 여러 요인에서도 나타나고 있으며

로 이에 대한 개선이 요구된다. 이것의 개선방안으로는 민주적 리더십, 진실한 대화, 신뢰증진, 공유된 이해가 요구된다.

이상에서 논의한 국회와 행정부의 업무효율성과 협력강화의 처방책을 실제 국정관리를 하는데 충실히 적용한다면, 보다 국민의 신뢰를 받는 국회와 행정부가 될 수 있을 뿐만 아니라 세종시의 성공도 담보할 수 있을 것으로 본다. 다만, 세종시 건설을 둘러싼 정치와 사회적 환경의 변화는 국회와 행정부의 협력이 본 연구가 제시한 현실적인 대책으로서는 불가능할 수 있으므로 그 제도적 대책의 마련은 본 연구의 한계로서 후속연구로 남겨놓을 수밖에 없다.

참 고 문 헌

- 가상준 (2006). 17대 국회의원들의 입법행태 평가. <의정연구>, 12(1), 55-78.
- 강신택 (1992). 예산심의회 있어서 국회 상임위원회와 행정부처간의 상호작용: 제13대 국회(1988-1992)<행정논총>, 30(1), 112-156.
- 권광웅 (2004). 국회와 지방의회간의 유기적 협력체제 구축에 관한 연구. <2004년도 국회연구용역과제 연구보고서>. 서울: 한국의회발전연구회.
- 김광웅 (1981). 행정문화. <행정논총>, 19(2), 248-265.
- 김광웅 (1997). 대통령부에 대한 새로운 이해. <한국의회발전연구회 세미나>.
- 김금하 (2002). 국회 국정감사 담화분석. <2002년도 국회연구용역과제연구보고서: 국정감사의 실태분석과 개편안>.
- 김용섭 (2004). 행정입법에 대한 의회통제의 문제점 및 개선방안. <행정법연구>, 25, 15-41.
- 김용섭 (2012). 국회법상 행정입법검토제도의 현황과 법정정책 과제. <행정법연구>, 33, 1-25.
- 김익식 (1991). 국회의원과 지방의회의원의 역할체제 및 분담방안. <감사>, 30, 90-95.
- 김주원 (2011). 행정기관 세종시 이전대비 업무효율화전략. <IT정책연구시리즈>, 9, 1-18.
- 김준규 (2005). 2005년도 국정감사의 변화된 모습과 향후 개선과제에 대한 소견. <의정연구>.
- 명승환 (2013). 정부3.0과 관민패러다임의 변화. <공공정책>, 8, 11-13.
- 박광국 (2004). 권위주의 문화청산을 위한 행정문화개선. <한국거버넌스학회보>, 11(2), 147-175.
- 박광국·이종원·이환범·주동범·주효진 (2005). 권위주의 문화와 조직성과관계에 대한 연구. <2005년 서울행정학회 추계학술대회 발표논문>.
- 박석희 (2009). 국회 예산심의과정의 실태와 특징. <2009년 한국행정학회 비정기학술발표논문집>.

- 박영희·김종희 (1987). 국회 예산심의과정의 개선: 예산결산특별위원회를 중심으로. <한행정보>.
- 박정수·신혜리 (2013). 거시예산개혁과 재정개혁이후 예산심의과정에서 나타나나 행태분석: 국회 예산결산특별위원회 중심으로. <의정연구>, 19(1), 73-109.
- 박종흡 (2002). 국정감사. <의정연구>, 9(2), 47-79.
- 박종흡·임종훈 (1996). 제14대 국정감사의 분석과 평가. <의정연구>, 2(1).
- 박희봉 (2013). 세종시 조기정착을 위한 정부효율 극대화. <행정포커스 7/8월>, 104, 14-19.
- 배용환 (2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. <한국행정연구>, 10(3), 258-298.
- 배준구 (2004). 공공기관의 지방이전과 도시발전; 외국의 공공기관이전 사례: 프랑스. <도시문제>, 39(4), 56-67.
- 백완기 (1982). 한국의 행정문화. <한국행정학보>, 12, 112-127.
- 서울대학교 정치학과 교수공저 (2002). <정치학의 이해>. 서울: 박영사.
- 심용연·김기성 (2005). 국정감사제도의 역할과 기능제고에 관한 연구. <2005년도 국회연구용역과제 연구보고서> 안병만 (2008). <한국정부론>. 서울: 다산출판사.
- 안성호·배용환 (2004). <지방거버넌스와 지방정책: 네트워크관점에서 본 지방정책사례>. 서울: 도서출판 다운샘
- 오무근 (1990). 행정오류의 진단 및 시정에 있어서 국회의 역할: 국정감사를 중심으로. <한행정보>, 24(1), 317-339.
- 오승용 (2010). 민주화이후 국회생산성 추이분석: 대통령-의회관계를 중심으로. <의정연구>, 16(1), 110-144.
- 오승용 (2010). 민주화이후 국회생산성 추이분석: 대통령-의회관계를 중심으로. <의정연구>, 16(1), 200.
- 유인학 (1996). 국정감사제도의 문제점과 개선책. <1996년 한국정책학회 추계학술대회 발표논문>.
- 육동일 (2005). <행정도시가 희망이다>. 대전: 충남대학교출판부.
- 육동일 (2010). 세종시의 성공적 건설방향과 과제. <유성포럼>, 10월, 1-29.
- 육동일 (2013). <국민행복시대 지방분권과 자치행정>. 대전: 충남대학교출판문화원.
- 이가을 (2002). 정책집행의 통제수단으로서의 국정감사의 효율성제고에 관한 연구. <2002년도 국회연구용역과제 연구보고서: 국정감사의 실태분석과 개선방안>.
- 이기우 (1994). 국회와 지방의회의 관계정립: 입법과 국정감사를 중심으로. <한국행정연구>, 3(3), 113-133.
- 이영조 (2002). 한국국회의 예산심의 실태분석. <한국행정논집>, 14(1), 1-23.
- 이재원 (2002). 제16대 국회의 예산·결산심의에 대한 중간평가. <의정연구>, 8(1), 78-104.
- 이현출 (2009). 17대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과. <한국정당학회보>, 8(1), 255-285.
- 임동갑 (2012). 국회와 정부의 견제와 균형에 관한 연구. <2012년 국회연구용역과제 최종보고서>.
- 임동욱 (1996). 국회예산심의의 실태 및 효율성제고방안. <입법조사연구 1996년 8월호>.
- 임성호 (1998). 한국 의회민주주의와 국회제도 개혁방안. <의정연구>, 4(2), 112-137.
- 임종수 (2010). 제18대 국회 전반기 의원입법의 현황과 특징. <의정연구>, 16(2), 135-142.
- 임종훈 (1998). 의회의 대정부 견제 및 감독기능. <의정연구>, 4(1), 27-53.
- 진영평 (2005). 행정중심도시와 국정관리의 효율성. <2005년 한행정보학회 제1회 국정토론회 발표논문>.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호 (2010). <정책학원론>. 서울: 대명출판사.
- 조희연 (1994). 94년 국전감사에 대한 국회의원 여론조사: 국회의원은 자료와 정보에 목마르다. <월간 사회평론>

- 길>, 74(2), 98-103.
- 주성재 (2003). 외국의 행정수도 및 공공기관 이전 사례와 시사점. <지역연구>, 19(2), 187-208.
- 채수근 (2005). 의원입법과 법률안 체계. <행정법연구>, 14, 45-58.
- 최용환 (2011). 세종시의 국정효율성 확보방안. <충북발전연구원 2011년 세종시 국정운영의 효율화와 사회통합 토론회>.
- 최진혁 (2012). 국가균형발전축으로서의 세종시. <지방행정(SPECIAL ISSUE)>, 6, 30-33.
- 최진혁 (2013). 정부부처 세종시 이전에 따른 문제와 과제. <2013 뉴스1 세종포럼 발표논문>.
- 하혜영 (2012). 세종특별자치시 출범의 의의와 향후과제. <이슈와 논점>, 491, 1-4.
- 한국능률컨설팅협회 (2013). <세종시 이전에 따른 행정효율성 진단 및 지원방안연구>. 서울: 행정안전부.
- 한국행정연구원·사회조사센터 (2013). <행정기관의 세종시 이전에 대한 공무원인식조사>. 서울: 한국행정연구원.
- 한국행정연구원·한국행정학회 (2009). <중앙행정기관 분산이전에 따른 행정효율성 분석>. 서울: 한국행정연구원.
- 함성득 (1998). 새로운 국무총리의 역할과 국무회의의 기능: 내각제 개헌논의를 중심으로. <한국행정연구>, (2), 138-154.
- 함성득·임동욱 (2000). 생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실. <의정연구>, 6(2), 93-121.
- 홍완식 (2008). 의원입법에 대한 합리적 통제방안. <저스티스>, 106, 104-128.
- 황희연 (2003). 신행정수도 건설, 지역균형발전과 지방분권의 견인차로. <도시문제>, 38, 39-41.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 26 Special Issue, 44-55.
- Huxham, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management*, 2(3), 337-357.
- Jessop, B. (1997). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. In A. Amin & J. Hauser (eds.), *Beyond Market and Hierarchy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kennis, P., & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis. In B. Marin & R. Mayntz (ed.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: Westview Press.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First America*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 64(3), 363-371.
- Trist, E. (1983). Referent Organizations and the Development of Inter-Organizational Domains. *Human Relations*, 36(3), 269-284.

Improving the Efficiency and Cooperation Between the National Assembly and the Current Administration After the Transfer of Central Administrative Agencies to Sejong City

Dong Il Yook

Dept. of Local Autonomy Administration

The purpose of this study is to improve the efficiency and cooperation between the National Assembly and the current administration following the transfer of central administrative agencies to Sejong City. Under the principle of the separation of powers, the National Assembly and the executive branch function to check and balance one another. While the majority of central administrative agencies have been transferred to Sejong City, the Blue House, the National Assembly, and a number of key administrative agencies remain in Seoul. This raises the question of how cooperation can be established between these entities, and is a critical question addressed in this study. To this end, the paradigm of national administration is shifting from 'government' to 'governance.' Thus, by examining theories concerning policy and governance, as well as cooperative governance theory, an analysis framework is established. Analysis of the current situation reveals that the performance of the tasks between the National Assembly and the current administration are limited by the paradigms of past governments. Therefore, in order to fundamentally change national government management in accordance with the new governance paradigm, parliament and the current administration have proposed a plan to improve efficiency. First, under the assumption that the ideology of the state administration requires the harmonization of efficiency, democracy and balance, a cooperative network was established. Second, the method of solving the problem of the geographical dispersion of state administration is divided into short-, medium-, and long-term approaches. In the short term, the activities of the National Assembly in Sejong City are strengthened, and consequently, a number of standing committees have been established. The middle term involves establishing a second office of the Blue House and a branch of the National Assembly in Sejong City, which is feasible under current laws and the constitution. Through this, the President and members of Parliament are able to cooperate in Sejong City, where a majority of central administrative agencies exist. Going forward, revising the Constitution requires national consensus and a referendum on the new administrative capital, which requires the National Assembly and the administration to be located in close geographical proximity. Third, improving the system of government administration and the operating system is reflective of an improvement in government innovation, the innovation of the National Assembly, and the relationship between the two. Fourth, to adapt the ideology and paradigm shift of the state administration, and for improving the system and management system of the state administration, it is argued that first and foremost, change is necessary. Change is required in the political and administrative culture as well as in the consciousness, beliefs, and behavior of public officials and lawmakers in order to ultimately change the political administration culture of the executive branch and parliament. Finally, institutional design and a process of cooperation as a way to build a cooperative system, and thus a new state administration, were discussed. If the prescriptions of strengthening the efficiency and cooperation of the parliament and the administration discussed above are faithfully applied to the management of the state administration, it is believed that it will not only become a parliamentary and administrative body that is trusted by the people, but one that can also guarantee the success of Sejong City.

Keywords: Sejong City, Governance, Cooperation between the National Assembly and the Administrative Body, Political and Administrative Culture, A Branch of the National Assembly in Sejong City