

EAI 워킹페이퍼

2022 대통령의 성공조건 시리즈

관료에 휘둘리지 말고 민주적으로 통제하라

장승진(국민대학교)

2022 대통령의 성공조건 시리즈

관료에 휘둘리지 말고 민주적으로 통제하라

 장승진
 국민대학교 교수


1. 국정 운영의 파트너, 관료를 기꺼이 움직이게 하라

고故 노무현 대통령은 퇴임 후 저술한 회고록에서 “그냥 앉아서 관료에 포획되었다”고 자신의 집권기를 평가했다. 사실 역대 대통령들은 대부분 비슷한 경험을 하게 된다. 집권 초기에는 개혁과 변화의 기치를 드높이며 이런저런 정책을 야심 차게 추진하지만, 시간이 갈수록 여러 가지 현실적인 문제와 관료들의 조직적인 저항을 겪으면서 애초의 정책 취지는 흐지부지된 채 익숙한 관행과 체제로 돌아가곤 한다. 이러니 노무현 대통령의 한탄 이후 10년이 훌쩍 지났음에도 불구하고, 청와대뿐만 아니라 과반이 훨씬 넘는 국회 의석을 장악한 집권 여당에서조차 “이 나라가 ‘기재부(기획재정부)’의 나라냐”는 한탄이 나오는 것이다.

현대 민주주의 국가는 관료들의 협조 없이는 정상적으로 기능하기 어렵다. 선거를 통해 집권한 정치인들이 중요한 정치적 결정을 내린다고 하더라도, 이러한 결정을 구체적인 정책으로 구현하고 집행하는 일은 관료들의 역할일 수밖에 없다. 더구나 현대 사회가 직면한 정책 이슈의 종류와 복잡성은 나날이 증가하고 있다. 이 때문에 선출직 정치인들이 정책의 구체적인 내용에 대해 세세하게 관여하기보다는 관료들에게 상당한 수준의 재량권을 위임하지 않을 수 없다. 이같이 관료 중심으로 운영되는 국가를 두고 ‘행정 통치(administocracy)’라는 표현까지 등장했지만, 정작 관료들은 정년까지 신분을 보장받으며 국민에게 정책 실패에 대한 책임을 지지 않는다.

단임제 대통령은 5년 후에는 물러날 수밖에 없다. 따라서 자신이 원하는 국정 목표를 짧은 기간 안에 실현하기 위해 노력해야 하며, 이를 위해서는 해당 정책 분야에서 오랜 경험을 통해 쌓은 정보와 전문성을 가진 관료들의 도움이 필수적이다. 정책 목표를 설정한다고 해도 그러한 목표에 어떻게 도달할지에 대한 방법론에 있어서는 선출직 정치인이 관료를 따라갈 수 없다. 그렇다고 해서 일방적으로 관료들을 억누르고 조종해야 할 대상으로 바라본다고 문제가 해결되지는 않는다. 어차피 시간은 관료의 편이며, 조금만 참으면 정권의 힘이 빠지고 관료들이 다시 주도권을 잡기 마련이다. 역대 정권마다 대통령 임기 말로 갈수록 안정적으로 국정 운영을 마무리한다는 명분으로 주요 부처의 장관들이 관료 출신으로 교체되고, 주요 정책이 현상 유지 위주로 흘러가는 모습을 반복하는 것을 목격해 왔다.

대통령과 집권당 입장에서 관료는 정책 목표 달성을 위해 반드시 활용해야 하는 자원을 가진, 따라서 협조를 구해야 할 파트너로서 접근할 필요가 있다. 물론 파트너라고 해서 반드시 양자 사이의 관계가 동등하다는 뜻은 아니다. 엄연히 유권자들로부터 정통성을 위임받은 주체는 대통령을 비롯한 선출직 정치인들이며, 행정은 정치 과정을 통해 그려진 설계도 위에서 이루어져야 하기 때문이다. 다만 문제의 핵심은 관료들이 민주적 통제의 한계 안에서 자신들의 전문성과 역량을 발휘할 수 있도록 하는 환경과 유인 구조(incentive structure)를 어떻게 만들어갈 것인가이다. 관료들의 전문성과 역량을 발휘할 수 있는 재량을 보장하면서도 그러한 재량이 유권자로부터 정통성을 위임받은 국정 운영의 방향과 정책 목표에서 벗어나지 않도록 유도하는 것이 민주적 통제의 핵심이다. 그리고 이러한 과제를 달성할 수 있는가야말로 새로운 정권의 성공을 위해 반드시 필요한 조건이라고 할 수 있다.

2. 관료에 대한 민주적 통제는 왜 필요한가

막스 베버 이래의 고전적인 논의에 따르면, 관료의 역할은 그 자체가 목적이 아니라 수단이며 정치권력자의 정책을 충실히 집행하는 일종의 도 구이다. 다시 말해서 유권자에 의해 선출된 정치인이 정책 목표를 설정하면 관료 집단은 그 목표를 합리적이고 절차적인 방식에 의해 충실하게 집행하는 역할을 담당한다는 의미이다. 따라서 관료는 당파적으로 치우치지 않으며, 정치적으로 중립적인 입장에서 전문 능력을 사용하여 국민을 위해 봉사한다—혹은 그럴 것이라고 기대된다.

그러나 현실에서 관료의 역할은 단순히 도구적인 역할에 그치지 않으며, 관료들 역시 몰-정치적 존재라고 할 수 없다. 관료라고 해서 단순히 주어진 정책을 기계적으로 집행하는 것이 아니라 그들 나름의 입장을 가지고 정책 결정 과정에 참여한다는 것이다. 그리고 몇 가지 이유에서 정치인들과 관료들의 입장은 차이를 보일 수 있다. 첫 번째로 정치인들은 이해관계(interests)와 가치(values)를 중심으로 정책 결정에 참여한다면, 관료는 사실(facts)과 전문 지식(knowledge)을 정책 결정 과정에 투입한다. 정책 결정 과정에 투입하는 자원의 성격이 다른 만큼, 정치인과 관료는 당면한 문제를 진단하고 정책 대안을 모색하는 과정에서 차이를 보일 수밖에 없다(Aberbach, Putnam, and Rockman 1981).

이와 더불어 정치인과 관료가 정책을 평가하는 시각에 있어서 차이가 있을 수밖에 없다. 선거를 통해 선출된 정치인의 경우 짧은 임기 동안 달성할 수 있는 구체적인 정책 결과에 초점을 맞추게 되지만, 신분이 안정된 관료의 경우 좀 더 장기적인 시각을 가지기 마련이다. 최근 코로나19로 인한 재난지원금 지급의 범위와 규모를 둘러싸고 몇 차례에 걸쳐 빚어진 청와대와 기재부 사이의 갈등은 정치인과 관료 사이의 시각 차이를 단적으로 드러낸 사례라고 할 수 있다.

또한 정치인의 경우 정책 성공의 기준이 궁극적으로 유권자의 평가에 달려 있다. 하지만 선거를

신경 쓸 필요가 없는 관료의 경우에는 조직의 이해관계를 중심으로 정책의 성패를 평가하게 된다. 따라서 지지자들 혹은 전체 유권자를 위해 정책을 펼치고자 하는 정치인과는 달리 관료들은 소속 조직의 규모나 권한 혹은 예산 등을 극대화하는 방식으로 그들에게 부여된 권한을 행사하는 경향이 있다(Niskanen 1971; Tullock 1976). 나아가 —소위 ‘관피아’라는 표현이 보여주듯이—관료 조직의 이해관계는 규제 대상이 되는 이익집단의 이해관계와 결합함으로써 더욱 공고해진다.

좀 더 일반적으로 선출직 정치인과 관료 사이의 관계는 주인-대리인 관계(principal-agent relationship)를 통해 개념화될 수 있다(Epstein and O’Halloran 1994). 비록 정치인들이 구체적인 정책의 내용을 결정 및 집행할 권한을 대리인인 관료들에게 위임하지만, 재량권을 사용하여 관료들이 달성하고자 하는 정책 목표가 정치인들의 그것과 반드시 일치한다는 보장은 없다. 문제는 이러한 이해관계의 차이에 더해서 정치인과 관료 사이에는 정보의 비대칭성이 존재한다는 점이다. 선거를 통해 선출된 정치인에 비해 해당 정책 분야에서 오랜 경험을 쌓아온 관료가 더 높은 수준의 정보와 전문성을 갖추고 있기 때문이다. 그리고 이와 같이 관료들이 누리는 정보와 전문성의 우위는 실제로 집행되는 정책이 애초 정치인들의 의도에서 벗어나서 관료들이 원하는 정책 목표에 근접한 결과를 가져오도록 유도할 여지를 만들어낸다. 더구나 정치인들이 관료들의 결정과 행위를 세세하게 감시·감독하기는 어렵기 때문이다. 따라서 설사 의도와 다른 정책 결과가 나타난다고 해도 그 원인이 관료들의 선택과 재량에 있는지 혹은 관료들이 통제할 수 없는 상황적 요인에 있는지 확인하기 어렵다. 이러한 한계는 다시 관료들 사이에서 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 여지를 만들어낸다.

사실 관료들에게 정책 결정 권한을 위임하고 일정 수준의 재량을 보장하는 이유 자체가 관료들이 보유한 높은 수준의 정보와 전문성을 활용하기 위해서이다. 따라서 관료에 대한 지나치게 엄격한 통제는 오히려 그들이 쌓아온 정보와 전문성을 최대한 활용하지 못하게 만들고, 결과적으로 비효율적인 정책 결과를 가져오게 하는 요인이 될 수 있다. 만일 정치인과 관료 사이의 이해관계의 차이가 크지 않은 상황이라면, 관료들에게 충분한 재량을 부여하더라도 그들의 정보와 전문성을 최대한 활용하면서도 애초에 의도한 정책 결과를 얻는 것이 가능할 것이다.

그러나 현실은 기대와 다르기 마련이며, 특히 새로운 정권이 출범하는 상황과 같이 대통령을 비롯한 선출직 정치인과 관료 사이의 이해관계의 차이가 클 수밖에 없는 상황에서는 더욱 그러하다. 따라서 관료들에게 일정한 수준의 재량을 위임함으로써 이들이 보유한 정책 역량을 끌어내면서도, 관료에 대한 민주적 통제를 강화함으로써 이들이 행사하는 재량이 정권의 국정 목표에서 크게 벗어나지 않도록 할 필요성이 대두된다.

3. 관료를 움직이기 위해 무엇을 어떻게 할 것인가

코드 인사를 겁내지 말라

대통령이 관료 조직을 통제하는 가장 핵심적인 수단은 조직을 이끌어갈 주요 각료에 대한 인사 정책이다 (Lewis 2008). 그런데 대통령이 인사권을 행사할 때마다 흔히 듣는 비판이 소위 ‘코드 인사’라는 것이다. 이러한 비판은 대통령이 정권과 코드가 맞는, 즉 대통령과 비슷한 이념적·정책적 성향을 가진 인사들을 내각에 등용하게 되면 행정부의 전문성과 객관성, 효율성을 저해할 것이라는 우려를 반영한다. 그리고 소위 코드 인사에 대해 이러한 우려가 제기되는 가장 중요한 이유는 관료 조직—을 이끄는 각료들—은 정치적·당파적 입장에서부터 자유로운 상태에서 자신에게 주어진 업무를 중립적이고 효율적으로 수행하는 존재여야 한다는 믿음에서 비롯된다.

코드 인사라는 비판을 피해 가기 위한 가장 쉬운 방법은 해당 부서에서 오랫동안 경력을 쌓아온 관료를 발탁하거나 무색무취한 외부 전문가를 임명하는 것이다. 그러나 조직의 장으로 발탁될 정도로 능력과 평판을 인정받은 관료는 역설적으로 자신이 속한 조직의 논리와 이해관계를 가장 잘 체화한 사람들일 것이다. 비록 이들이 관료 조직이 보유한 전문성과 효율성을 가장 잘 이끌어낼 수는 있겠지만, 이러한 정치적 자원이 반드시 대통령이 원하는 정책 목표를 위해 투입된다는 보장은 없다. 그렇다고 해서 정치적 성향이 뚜렷하지 않은 외부 전문가를 임명하는 것도 바람직하지 않을 수 있다. 많은 경우 외부 전문가를 영입하는 것은 이들을 통해 관료 조직에 변화와 혁신을 불러일으키기 위한 것이다. 하지만 대부분의 경우 이들이 오히려 자신이 이끌고 통제해야 하는 조직에 포섭당하는 결과를 가져왔던 것은 부정하기 어려운 사실이다. 더구나 뚜렷한 정치적 입장을 가지지 않았다는 사실은 외부 전문가 출신 각료들로 하여금 스스로 권한과 책임을 행사하기보다는 정책 수립 및 부처 운영과 관련하여 대통령과 청와대의 지침을 집행하는 수동적이고 종속적인 위치에 처하게 되는 상황을 가져올 수 있다.

코드 인사를 비판하는 목소리의 배후에는 관료의 특성과 행정부의 역할에 대한 두 가지 오해가 존재한다. 첫 번째로 앞 절에서 논의했듯이 관료는 결코 상급자의 명령을 기계적으로 수행하는 몰-정치적인 존재가 아니라 는 점이다. 비록 엄격한 정치적 중립을 지켜야 하는 공무원의 신분이라는 하지만, 관료들은 나름의 입장과 이해관계를 가지고 정책 결정 과정에 참여한다. 따라서 관료들을 민주적으로 통제하고, 이들이 보유한 정보와 전문성을 유권자에 의해 선출됨으로써 정당성을 부여받은 대통령 및 집권 당의 정책 목표에 부합하도록 유도할 정치적 필요성이 당연히 제기되는 것이다.

두 번째로 행정부의 역할은 대통령과 입법부가 결정한 사항을 충실히 집행하는 것에 그치는 것이 아니라 통치의 방향을 결정하고 결과에 책임을 지는 것이라는 점이다. 행정부의 수반인 대통령은 선거에서 자신이 임기 동안 추진할 국정 목표를 제시하고 유권자의 선택을 받는다. 행정부는 이와 같이 유

권자로부터 정당성을 위임받은 국정 목표를 실질적인 정책으로 구체화하는 기관이라는 점에서 통치의 핵심적인 공간을 차지한다. 따라서 통치의 핵심적인 공간으로서 행정부의 각 부처를 이끄는 각료들이 대통령의 정치적 정당성을 공유하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 그리고 각료들이 대통령의 이념적·정책적 지향을 공유하는 것이야말로 행정부가 가지는 정치적 정당성의 원천이 될 수 있다.

민주주의의 원리라는 차원을 넘어서 각료들이 대통령의 코드를 공유하는 것은 현실적인 차원에서 중요한 의미를 지닌다. 대통령이 국정 운영 전반에 대해 정치적 책임을 진다면, 행정부의 각 부처를 이끄는 각료들은 소관 부처의 정책 성과에 대해 정치적 책임을 지게 된다. 이를 위해서는 책임에 걸맞은 권한과 자율성이 필요하다. 이때 대통령과 이념적·정책적 지향을 공유하는 각료만이 권한과 자율성을 부여받고 적극적으로 행사할 수 있다. 다시 말해서 대통령과 코드를 공유한다는 사실이야말로 각료가 자신이 담당하는 부처의 관료들에게 “저를 믿고 여러분께서는 맡은 업무에 최선을 다하십시오. 그다음은 제가 책임지겠습니다”라고 자신 있게 이야기할 수 있는 기반이 된다. 만일 그렇지 않다면 각료들은 권한과 자율성을 행사하기보다는 대통령과 청와대의 지시를 충실히 수행하는 데 집중할 수밖에 없다. 우리는 박근혜 정부 당시 국무회의에서 국정 방향에 대해 논의하고 토론하기보다는 대통령 지시 사항을 열심히 메모하는 데에만 몰두하는 장관들의 모습을 보면서, 권한과 자율성이 주어지지 않은 행정부가 가져오는 폐해의 극단적인 사례를 목격한 바 있다.

대통령이 자신과 이념적·정책적 지향을 공유하는 인사를 각료로 임명하고자 할 때 가장 문제가 되는 것은 과연 어떠한 인재풀에서 이러한 잠재적 각료 후보군을 충원할 것인가이다. 이와 관련하여 지금까지 가장 익숙하게 목격했던 모습은 선거운동 과정에서 후보 캠프에 합류하여 정책과 공약 개발 과정을 함께한 정치인 및 학자 그리고 전직 관료들 등 소위 캠프 인사들이 당선 이후 인수위원회를 거쳐 내각에 참여하는 것이다. 혹은 공식적으로 캠프에 참여하지 않았더라도 캠프 외곽에서 자문 그룹을 형성했던 전문가 집단 중에서 각료를 발탁하기도 한다.

물론 캠프 인사 중에서 주요 각료들을 발탁하는 것에는 현실적인 이유가 존재한다. 한국의 정당 및 선거 현실에서는 대통령 후보의 정책과 공약이 소속 정당 차원에서 만들어지기보다는 예비 후보 단계에서 개별 후보 캠프별로 독자적으로 만들어지게 된다. 그 과정에서 정당의 전통적 입장과는 차이가 있는 후보만의 정책과 공약이 만들어지는 경우가 종종 발생한다. 더욱이 때로는 후보가 전략적으로 소속 정당과 차별성을 강조하기도 한다. 문제는 선거를 앞두고 정당의 후보가 결정된 이후에도 후보 캠프의 정책과 공약을 정당 차원에서 조율하는 과정이 제대로 이루어지지 않는다는 것이다. 물론 선거운동이라는 큰 틀에서는 정당 차원의 선거 대책위원회가 꾸려지고 정당의 조직과 자원이 후보의 당선을 위해 투입되지만, 정책과 공약이라는 측면에서는 후보와 정당 간에—의도적이든 비의도적이든—일정한 거리가 유지되기 마련이다. 따라서 선거에서 승리를 거둔 후보로서는 캠프 인사들이야말로 후보의 정책과 공약을 가장 잘 이해하고 공유하는 사람들이며, 앞으로 자신과 함께 정부를 구성하고 국정을 이끌어가기 위한 핵심적인 인

재풀로 여기게 된다.

그러나 후보 시절 캠프를 중심으로 내각이 구성되는 것은 그리 바람직하지 않다. 무엇보다도 캠프의 구성원들은 정당과 같은 공식적인 제도가 아닌 대통령과의 사적 관계에 기반하여 비공식적으로 충원된다. 이렇게 구성된 내각은 대통령의 고려에 의해 개별적으로 임명된 개인들의 집합일 수밖에 없다. 결과적으로 체계적이고 일관된 가치를 공유하고 공동의 목표를 향해 나아가게 하는 응집력은 상대적으로 약할 수밖에 없다. 따라서 각 부서의 정책 추진은 집권당의 일관된 프로그램 하에 설정되기보다는 누가 장관이 되느냐 하는 개인적 요인에 따라 더 큰 영향을 받을 수 있게 되는 것이다(강원택 2014, 76-77).

대안적으로 대통령이 적극적으로 활용해야 하는 인재풀은 다른 아닌 집권당에서 찾아야 한다. 기본적으로 정당은 유사한 정치적 입장을 공유하면서 집권을 추구하는 세력이다. 따라서 정당의 구성원들은 같은 정당 출신 대통령이 추구하는 국정 목표에 대해 대체적인 공감대를 지니고 있다고 할 수 있다. 또한 선거 결과에 대통령의 국정 운영에 대한 유권자의 회고적 평가에 매우 중요한 역할을 한다는 점을 고려한다면(Fiorina 1981), 대통령과 집권당은 정치적 운명을 공유한다. 따라서 집권당의 구성원들이 대통령의 국정 운영에 적극적으로 협조할 유인이 충분하다고 할 수 있다. 마지막으로 대통령의 개인적 조직을 통해 영입된 인사는 대통령의 신임 여부에 따라 부처 장악력과 관료에 대한 통제력에 큰 차이가 발생할 수 있다. 하지만 정당의 구성원은 상대적으로 대통령과의 개인적 관계에 의존하는 정도가 약하며 대신에 정당이 제공하는 정치적 자원과 지지에 기반한 관료 통제가 가능하다.

물론 현재 한국의 정당은 내각제에서의 예비 내각(shadow cabinet)과 같이 잠재적인 각료 후보자들을 체계적으로 양성하는 시스템이 갖추어져 있지 않다. 가장 이상적으로는 정당이 구성원들에게 다양한 경험을 쌓으며 정부 부처와 관료들을 상대하는 능력을 함양할 기회를 제공하고, 이러한 사람들 중에서 능력과 전문성을 인정받은 이들을 고위 각료로 발탁함으로써 국정 목표와 업무 역량의 조화를 꾀할 수 있다. 대신 현실적으로 고려할 수 있는 것은 특정 상임위원회에서 소관 정부 부처를 오랫동안 상 대해 온 중진 의원들을 적극적으로 활용하여 각료로 임명하는 것이다. 이들은 정당이 추구하는 이념적·정책적 지향에 높은 수준의 일체감을 가지고 있으며 소관 정책 영역에 대해서도 상당한 경험과 전문성을 가지고 있다는 점에서 관료에 대한 민주적 통제를 달성하는 데 도움을 줄 수 있다.

마지막으로, 코드 인사를 겁내지 말라는 것이 모든 정부 부처를 소위 ‘대통령의 사람들’로 채우라는 의미는 아니다. 당연히 야당은 대통령의 코드 인사에 격렬하게 반발할 것이다. 하지만 야당의 협조 역시 관료의 협조만큼이나 대통령의 성공적인 국정 운영을 위해 필요하다. 또한 지나친 코드 인사는 관료 조직을 과잉 정치화함으로써 관료의 자율성을 저해하고 궁극적으로는 국정 목표 달성에 부정적인 영향을 끼칠 가능성도 있다.

이러한 부정적인 측면을 예방하기 위해서는 두 가지 정도의 방안을 생각할 수 있다. 첫 번째로는 코드 인사를 겁내지는 않되 신중하고 전략적으로 사용해야 한다는 것이다. 대통령과 이념적·정책적

지향을 공유하는 사람들을 각료로 임명함으로써 관료에 대한 민주적 통제를 확립하려는 시도는 무분별하게 이루어지기보다는 해당 정책 영역의 정치적 중요성과 우선순위를 고려하여 전략적으로 이루어져야 한다. 예를 들어 업무 분야에 대한 경험과 전문성이 특별히 중요하게 고려되어야 하거나 조직의 안정성이 중요한 부처의 경우 정무적인 각료를 임명하는 것은 신중할 필요가 있다. 반면에 대통령의 국정 목표에서 핵심적인 중요성을 가지고 있는 부처라든지 혹은 집권당의 이념적·정책적 지향과 해당 조직의 관료들이 이전까지 수행해 온 정책 방향 사이의 간극이 큰 경우 등에 대해 전략적으로 코드 인사를 적극 활용하는 것은 분명히 필요한 일이다.

두 번째로 코드 인사의 부정적 영향을 예방하기 위해서는 청와대로부터 행정부가 자율성을 확보하는 과정이 함께 이루어져야 한다. 흔히 행정부의 자율성 보장은 단순히 장관의 임기 보장 정도로 이해되기 쉽다. 물론 국정 운영의 지속성이라는 측면에서 장관의 임기를 최대한 보장하는 것은 행정부의 자율성을 위한 최소한의 필요조건이라고 할 수 있다. 그러나 단순히 오랫동안 자리를 지키고 있다고 해서 실질적인 정책 결정권을 행사하는 것이 아니라는 사례는 최근의 정부에서도 얼마든지 찾아볼 수 있다. 어차피 장관은 정무적으로 임명되는 직이며, 장관의 임기는 궁극적으로 임명권자의 의지에 달린 문제일 뿐이라는 점을 부정할 수는 없다. 더구나 여야 간 정치적 양극화가 극심해지는 상황에서 대통령이 지명 한 장관 후보자가 인사청문회를 통과하기는 점차 쉽지 않은 일이 되었기 때문에, 한번 임명한 장관을 교체하기는 현실적으로도 쉽지 않다. 따라서 정말 중요한 문제는 단순히 얼마나 오랫동안 직을 수행하는가가 아니라 기간의 길고 짧음과는 별개로 얼마나 실질적인 권한을 행사하는가가 더욱 중요한 문제이다.

행정부의 자율성이 보장되지 않은 상태에서 이루어지는 코드 인사는 관료들로 하여금 청와대를 향한 일방적인 줄서기에 나서도록 하고, 그 결과가 바로 관료 조직의 과잉 정치화라고 할 수 있다. 혹은 역으로 적절한 코드 인사가 이루어지지 않기 때문에 청와대가 행정부에 자율성을 부여하지 않고 끊임없이 각 부처의 인사 문제와 조직 운영에 대해 직접적으로 개입하려고 시도하는 측면도 있다. 따라서 코드 인사는 관료 조직의 장을 비롯한 몇몇 핵심적인 보직에 최소한으로 이루어지는 한편, 이렇게 임명된 각료에게는 실질적으로 부처 내 관료들에 대한 인사권과 조직 운영 권한을 행사할 수 있도록 해야 한다. 이들이 자율적으로 조직이 추진할 정책 목표를 정의하고, 그에 따라 관료들로부터 어떠한 활동과 성과를 기대하는지 명확한 기준을 설정하는 한편, 기준에 따라 관료들에게 인사 및 보직과 관련한 유인과 제재를 가할 수 있어야 한다. 이를 통해 관료 정치bureaucratic politics가 청와대와 별개로 부처 내에서 벌어지도록 하는 것이 오히려 역설적으로 관료 조직의 과잉 정치화를 예방할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

권력기관장은 최대한 중립적인 인사로 임명하라

행정부의 여러 관료 조직 중 특수한 성격과 지위를 가지는 몇몇 기관들이 존재한다. 흔히 ‘권력기관’이라고 일컬어지는 검찰청, 경찰청, 국가정보원, 국세청 등의 기관들이 그 예이다. 이들 기관은 일반적인 행부

처와는 달리 수사·조사권을 가지고 있다는 점에서 특별한 권한을 행사하며, 행정규제기본법의 적용에서 제외되는 등 특수한 법적 지위를 가진다. 권력기관이 가진 특수한 권한과 지위의 중요성을 반영하듯이, 이들 4개 권력기관의 수장은 2003년 인사청문회 대상이 헌법에 따라 국회의 임명 동의를 필요하거나 국회에서 선출하는 직위를 넘어 확대될 당시 국무위원보다도 오히려 앞서 인사청문 대상으로 포함되기도 하였다.

일찍이 베버는 근대국가의 가장 중요한 특징으로 폭력 수단의 합법적 독점을 꼽았으며, 권력기관이 행사하는 수사·조사권은 이처럼 국가가 독점적으로 행사하는 폭력 수단을 대표한다고 할 수 있다. 따라서 일반적인 행정부처에 비해 권력기관의 행위는 일반 국민들의 삶과 기본권에 좀 더 직접적인 제한을 가할 수 있으며—지금까지 한국이 경험한 수많은 사례가 보여주듯이—정치적으로 악용될 가능성이 크다. 물론 한국의 민주주의 수준이 꾸준히 상승하면서 과거와 같이 대통령을 비롯한 집권당이 권력기관을 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 활용하는 경우는 점 차 줄어들어왔다. 하지만 대신에 권력기관들이 조직 차원의 내적 논리에 의해 독자적으로 권력을 증식시키고 결과적으로 민주적 통제에서 벗어나는 일이 종종 나타나고 있다. 특히 권력기관의 경우 특수한 권한과 지위로 인하여 조직에 대한 구성원들의 몰입 정도가 매우 높고 가치 편차가 크지 않아 조직적 응집력이 아주 높게 형성되기 마련이다(오재록·윤항미 2014).

권력기관에 대한 민주적 통제와 관련하여 가장 중요한 점 역시 기관장에 대한 인사 문제이다. 권력기관의 특수한 권한과 지위에도 불구하고 본질적으로 이들 역시 행정부에 속하는 기관의 하나이며, 대통령에게 기관장에 대한 인사권이 주어진다라는 점에서는 차이가 없다. 따라서 대부분 대통령들은 자신과 가까운 인물을 권력기관장으로 임명하여 국정 운영을 위해 활용하고자 하는 유혹에 빠지기 쉽다. 이러한 유혹은 다시 정치적 목적에 따라 임기 중에도 기관장을 교체하려는 시도로 이어지게 된다. 결과적으로 명목상의 임기에도 불구하고 많은 수의 권력기관장들이 주어진 임기를 마치지 못하고 중도에 사퇴하는 모습이 반복되어왔다.

그러나 권력기관장의 인사를 둘러싼 논란은 권력기관 자체를 정치화시킬 가능성이 농후하다. 대통령이 자신과 가까운 인물을 기관장으로 임명하거나 임기 중반에 기관장을 교체하려고 시도하게 되면, 이는 불가피하게 야당의 극심한 반발과 정치적 논란을 일으키기 마련이다. 그리고 권력기관이 행사하는 특수한 권한과 지위를 고려했을 때, 대통령의 인사에 대한 야당의 반발은 일반 행정 부처에 비해 권력기관에 대해서 더욱 심하게 나타날 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다. 또한 5년이라는 짧은 대통령의 임기를 고려한다면 권력기관장에 대한 인사권을 무리하게 행사하는 것은 정권 교체 이후 상당한 정치적 보복을 감수해야 하는 위험한 선택이라고 할 수 있다. 실제로 우리는 매번 새로운 정권이 들어설 때마다 권력기관에 의해 전임 정권에 대한 광범위한 사정이 이루어지는 모습을 반복적으로 목격해 왔다.

특수한 권한과 지위로 인해 권력기관에 대해서는 정치적 독립성과 중립성이라는 가치가 특히 중

요하게 요구된다는 점을 고려한다면 권력기관 이 정치화되는 상황은 매우 바람직하지 않다. 무엇보다도 권력기관이 수행하는 역할은 일반 행정 부처와는 분명한 차이가 있다. 일반적인 행정부처에서 수행하는 업무는 본질적으로 가치의 배분과 관련되어 있다. 따라서 어떠한 가치를 어떻게 배분할 것인가에 대한 정치적 판단이 중요하게 작용한다. 반면에 권력기관의 경우에는 가치의 배분보다는, 배분 과정에서 나타날 수 있는 일탈과 비리에 대한 사정 기관으로서의 역할이 훨씬 중요하게 요구된다. 그리고 이러한 역할을 수행하는 데 있어서 대통령과 이념적·정책적 지향을 공유하는가는 상대적으로 부차적인 문제이다. 나 아가 대통령과의 밀접한 정치적 관계는 중립적으로 이루어져야 할 권력기관의 활동에 대한 정치적 해석을 불리일으키기 쉽다는 점에서 오히려 경계해야 할 점이다.

따라서 권력기관을 이끄는 기관장에 대해서만큼은 코드 인사를 최대 한 자제하고 기관의 정치적 독립성과 중립성을 지킬 수 있는 인물을 발탁하는 것이 중요하다. 권력기관장에게 요구되는 가장 중요한 자질은 사정 기관으로서의 역할을 충실하게 수행할 역량과 전문성에 더해 정치 권력 의 향배에 휘둘리지 않고 조직의 안정성과 중립성을 지켜갈 수 있는 능력이라고 할 수 있다.

이와 더불어 권력기관의 중립성 확보를 위해 무엇보다도 요구되는 것은 권력기관장에 대한 임기 보장이다. 권력기관장의 경우 정권 교체 등의 외부적인 요인과 무관하게 임기를 보장해야 한다는 목소리가 나온 지는 이미 오래이지만, 현실은 그렇지 않다. 검찰총장의 경우 1988년 임기제가 도입되어 2년의 임기가 보장되었다. 하지만 실제로 검찰총장의 평균 재임 기간은 16개월 정도에 불과하며, 지금까지 임기를 채운 총장은 총 22명 중 8명에 불과하다. 경찰청장의 경우에도 2004년부터 2년의 임기가 보장되었다. 하지만 이후 경찰청장의 평균 임기는 18.5개월에 그쳤다. 국세청장의 경우 따로 정해진 임기는 없지만 관행적으로 2년의 임기를 가지는 것으로 인식된다. 하지만 최근 20년간 역대 국세청장의 평균 재직 기간 역시 20개월 정도에 그쳤다. 국정원장의 경우 임기와 관련한 아무런 규정이 없으며, 민주화 이후 역대 국정원장의 평균 재임 기간은 19개월 정도에 그친다. 더구나 이명박 정부 당시 매우 이례적으로 50개월 가까이 자리를 지킨 원세훈 국정원장을 제외하면 국정원장의 평균 재임 기간은 더 짧아진다고 할 수 있다. 물론 역대 권력기관장 중 임기를 채우거나 심지어 대통령이 바뀐 뒤에도 직을 유지한 사례가 없는 것은 아니지만, 극히 예외적인 경우라는 점을 부정하기 어렵다.

국세청장이나 국정원장처럼 권력기관장의 임기가 명문으로 규정되어 있지 않은 경우, 정치적 중립성과 독립성 확보를 위한 최소한의 조건으로 임기제를 도입하는 방향으로 법률 개정이 이루어져야 한다. 그러나 설사 법률에 의해 임기가 보장된다고 하더라도 임기제만으로는 권력기관의 중립성과 독립성을 확보하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 검찰총장이나 경찰청장과 같이 임기제가 도입되어 있는 경우에도 대통령을 비롯한 정권 핵심부의 직간접적인 압력으로 인해 권력기관장이 임기를 채우지 못하고 중도에 사퇴한 예는 쉽게 찾을 수 있다. 최근에도 박근혜 정권의 채동욱 총장이나 문재인 정권의 윤석열 총장과 같이 법무부 차원의 감찰 및 징계 조치를 통해 사퇴를 압박한 사례가 존재한다.

결국 권력기관을 탈정치화시키기 위한 궁극적인 방안은 권력기관장에 대한 대통령의 인사권에 일정한 제한을 가하는 것이 유일한 방법이라고 할 수 있다. 검찰총장과 경찰청장의 경우 현재에도 기관장 추천을 위해 각각 검찰총장추천위원회와 국가경찰위원회를 거치게 함으로써 대통령의 자의적인 인사권 행사에 일정한 제한을 두고 있다. 반면에 국세청장과 국정원장의 경우 이러한 외부 추천위원회가 존재하지 않는다는 점에서 도입을 검토할 필요가 있다. 특히 국정원장의 경우 지금까지 아무런 경력 및 자격 요건 없이 정치적 고려에 기반하여 대통령의 최측근이 임명되는 경우가 대부분이었던 점을 고려한다면, 국정원장의 임명 절차에 대한 제 도적 개선은 반드시 필요하다고 할 수 있다.

실사 추천위원회가 존재한다고 해도 최소한의 견제 장치로서의 정치적 의미를 가질 뿐, 여전히 한계는 존재한다. 무엇보다도 추천위원 선임 과정에서 대통령과 집권당의 의도가 작용할 가능성이 있다. 또한 임명과 정의 제도화와는 별개로 권력기관장의 해임에 대해서는 별다른 제한이 없다는 점에서 정치적 상황의 변화에 따라 권력기관장이 정치적 압력에 노출될 가능성 또한 여전히 존재한다. 실제로 검찰총장 임기제를 도입한 이후 임기를 마치지 못한 검찰총장 중 개인 또는 가족 비리에 연루되어 사퇴한 경우는 극소수이며, 대부분은 정권과 갈등을 겪으면서 임기를 채우지 못했다. 반면에 김영삼 정부에서 임명되었던 김태정 검찰총장이나 노무현 대통령이 임명한 임채진 검찰총장과 같이 전혀 다른 성격의 정권으로 권력 교체가 이루어진 이후에도 차기 정권에서 한동안 총장직을 유지한 예도 존재한다.

결국 대통령제에서 대통령의 인사권을 어떻게 사용하는가는 상당 부분 대통령 스스로의 의지에 달려 있다고 할 수 있다. 중립적인 인사로 기관장을 임명하고, 그 임기를 보장하는 것은 각 권력기관이 본연의 임무와 역할에 충실하게 운영되도록 하는 첫걸음이다. 물론 권력기관은 정치적 목적을 달성하기 위해 활용할 수 있는 매우 유용한 수단이다. 따라서 이러한 욕구를 자제하기가 쉽지 않을 수 있다. 그러나 이러한 욕구에 굴복하는 것이 단기적으로는 도움이 될지 몰라도, 장기적으로는 부정적인 결과를 가져온다는 점은 최근 윤석열 전 검찰총장을 둘러싼 논란이나, 과거 이명박, 박근혜 정부 당시의 국정원장들이 줄줄이 사법 처리를 받았던 사례로도 잘 알 수 있다. 그리고 이는 권력기관장 본인뿐만 아니라 민주화 이후 대부분의 대통령들이 겪은 불행한 역사에도 큰 부분을 차지한다는 것을 부정하기 어렵다.

권력기관 사이의 상호 견제 시스템을 구축하라

권력기관의 특수성을 감안하여 최대한 중립적인 인사를 기관장으로 임명하고 임기를 보장하는 것이 권력기관을 구성하는 관료에 대한 민주적 통제를 포기하는 것으로 받아들여져서는 안 된다. 물론 권력기관이 수행하는 수사·조사 업무에 전문성을 가지면서도 정치적으로 중립적인 인물을 발탁하려다 보면 대부분의 경우 해당 조직에서 역량을 쌓아온 내부 인사를 권력기관장으로 임명하게 된다. 그러나 권력기관장에게 요구되는 자질을 가장 잘 갖추고 있는 인물은 역설적으로 소속 조직에서 능력을 인정받고 신망을 얻은, 따라서 조직의 논리와 이해관계를 가장 충실하게 추진할 인물일 가능성이 높다. 특히 권력기관일수록 다

른 일반적인 행정 부처에 비해 구성원들의 조직적 응집력이 강하다는 점을 고려한다면, 정치적 중립성과는 별개로 권력기관장이 조직의 이해관계를 지키기 위해 정권과 대립하는 경우가 얼마든지 발생할 수 있다. 그리고 권력기관이 보유하고 있는 특수한 권한과 지위로 인해 권력기관에 대한 민주적 통제의 실패는 일반적인 정책 실패와는 차원이 다른 정치적 위협을 정권에 가할 수 있다는 점은 최근 정권과 검찰 사이에서 벌어졌던 갈등과 논란이 잘 보여주고 있다.

인사권을 활용한 통제를 자제하는 상황에서 권력기관에 대한 민주적 통제 방안은 조직 내부보다는 외부에서 찾아야 한다. 그리고 이러한 외부 통제의 가장 이상적인 방안은 다른 아닌 권력기관들 사이의 상호 견제와 통제 시스템이다. 각 권력기관이 보유한 특별 권한 중 독점할 필요가 없는 권한을 다른 기관에 분산시킴으로써 권력기관 상호 간에 견제가 이루어지고 균형을 찾도록 하는 것이다. 물론 권력기관에 대해서는 국회 및 사법부를 포함하여 다양한 감시 기관들이 감시·감독 기능을 수행하고 있다. 그러나 이러한 외부의 감시·감독은 문제가 발생했을 때 대응하는 사후적인 통제에 그친다는 점에서 한계가 있다.

이러한 관점에서 최근 논란의 대상이 된 검경 수사권 조정과 고위공직 자수사처(공수처) 설립은 큰 함의를 가진다. 기존의 형사소송법 체제에서는 검찰이 경찰의 모든 수사에 대해 지휘권과 종결권을 행사했다. 따라서 사실상 검찰이 수사권과 기소권을 독점하고 있었다. 그러나 새로 도입된 검경 수사권 조정에 따르면, 우선 검찰은 특정 부류의 사건을 제외하고는 직접 수사를 개시할 수 없으며, 경찰이 독자적으로 수사종결권을 행사할 수 있게 되면서 사실상 수사는 경찰이 그리고 기소는 검찰이 담당하게 되는 결과를 가져왔다. 따라서 앞으로는 경찰과 검찰이 수평적인 관계에서 수사로부터 기소로 이어지는 흐름의 서로 다른 두 단계를 담당하게 되었다. 이는 한 권력기관이 다른 권력기관의 자의적인 권한 행사를 서로 감시하고 견제할 수 있는 토대를 만들었다고 평가할 수 있다. 이와 더불어 그동안 검찰이 기소권을 독점하다 보니 조직의 구성원인 검사에 대해서는 상대적으로 엄정한 법 집행이 이루어지지 않았다는 비판에 대해 법관, 검사, 고위 경찰공무원에 대해서는 공수처가 기소권을 행사하게 됨으로써 역시 권력기관 간 상호 견제 체제가 만들어졌다.

검경 수사권 조정과 고위공직자수사처 설립은 일차적으로 검찰이라는 권력기관이 그동안 누려왔던 권한의 상당 부분이 경찰과 공수처로 넘어감으로써 검찰권이 약화되는 결과를 가져왔다. 그러나 이 사안을 단순히 검찰이라는 특정 권력기관의 권한 변화에만 초점을 맞추어서 이해해서는 곤란하다. 오히려 중요한 부분은 복수의 권력기관들이 서로 다른 권한을 행사하며 서로를 견제할 수 있도록 만들었다는 점에 있다. 물론 구체적인 수사권 조정의 내용과 공수처의 역할을 둘러싸고는 논란의 여지가 존재하며, 충분한 토론을 통해 얼마든지 변경될 수 있을 것이다. 그러나 권력기관 중 특히 검찰이 정치적 논란의 대상이 되었으며, 이러한 논란의 중심에는 검찰이 수사권과 기소권을 독점하기 때문에 검찰의 결정이나 일탈 행위에 대한 견제가 어려웠다는 사실이 존재한다는 점은 주지의 사실이다. 따라서 검찰이 행사하던 권

한의 일부를 경찰 및 공수처에게 넘김으로써 검찰을 견제한다는 접근 자체는 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

검경 수사권 조정과 공수처 설립은 권력기관 간 상호 견제를 통해 권력기관에 대한 민주적 통제를 확보하는 방안의 좋은 선례를 보여준다. 물론 권력을 분산시키는 것이 단순히 한 기관의 권한을 다른 권한으로 넘기는 데 그쳐서는 안 된다. 예를 들어 검경 수사권 조정이 경찰의 지나친 권한 확대로 이어지지 않도록 하기 위해서는 앞으로 도입을 앞둔 자치경찰제를 더욱 실질적으로 추진하는 한편, 경찰 조직에 대해서도 다양한 개혁이 수반되어야 할 것이다. 경찰권을 분산시키고, 국가경찰과 자치경찰 사이에 그리고 경찰과 공수처 사이에 상호 견제하는 시스템을 갖추어야 경찰이 검찰을 대신하여 새로운 거대 권력기관으로 등장하는 것을 예방할 수 있을 것이다.

나아가 국가정보원과 국세청 그리고 새로운 권력기관으로 등장한 공수처에 대해서도 주어진 권한을 분산함으로써 권한과 지위를 남용하지 않도록 하는 다양한 개혁 과제들을 고민하고 추진해야 한다. 특히 국정원의 경우 지금까지 민주적 통제에서 벗어나서 불법적으로 국내 정치에 개입한 사례가 적지 않다는 점을 고려한다면, 더욱 강도 높은 개혁을 요구 받아왔다. 물론 2020년 12월 법 개정을 통해 국가정보원의 대공수사권을 폐지하여 경찰로 이관하는 대신 조사권을 부여하는 등 일정한 개혁이 이루어졌다. 이 또한 대공 분야에 있어서 정보수집과 수사를 분리하여 서로 다른 권력기관에 부여했다는 점에서 상술한 상호 견제 시스템 구축이라는 방향성에는 부합하는 조치라고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고—물론 정보기관의 특수성을 감안해야겠지만—여전히 국정원의 운영과 예산 등에 있어서는 국정원 외부로부터의 감시와 견제가 어려운 것이 사실이며, 이러한 부분에 대한 추가적인 개혁과 동시에 국정원이 수행하는 조사 업무의 범위를 좀 더 명확하게 규정함으로써 경찰을 비롯한 다른 권력기관이 수행하는 업무와 명확하게 구분하고, 따라서 견제가 이루어질 수 있는 여지를 높여줄 필요성이 있다.

이러한 노력을 통해 궁극적으로 추구하는 바는 권력기관들 상호 간에 견제와 균형이 이루어지도록 제도화함으로써 권력기관에 대한 민주적 통제를 확립하는 것이다. 다시 말해서 대통령이 고민해야 할 것은 ‘누구를 권력기관장으로 임명할 것인가’가 아니라, 누구를 임명하는가와 상관없이 애초에 ‘권력기관이 권한과 지위를 남용하기 어려운 구조를 어떻게 만들 것인가’여야 한다는 것이다.

4. 관료가 가진 역량을 최고로 발휘하도록 리드하라

성공한 대통령으로 남기 위한 조언으로 흔히 제시되는 것이 야당 및 국회와의 ‘협치’이다. 물론 권력분립에 기초한 대통령제에서의 원활한 국정 운영을 위해 행정부의 수반인 대통령과 입법부 구성원 사이의 협력과 타협은 반드시 필요하다. 입법부의 협력 없이는 대통령이 추진하는 국정 목표와 정책이 실제 입법으

로 뒷받침되기 어렵기 때문이다. 그렇기 때문에 세간의 관심 또한 대통령과 국회 및 야당 간 관계에 집중되기 마련이다.

그러나 이러한 관심에서 흔히 간과되는 부분이 입법 이후의 정책 집행 단계이다. 아무리 입법이 이루어진다고 해도 정책이 애초에 의도한 결과를 가져오지 못한다면 그 정책을 성공적이라고 평가하기 어렵다. 그리고 정책이 의도한 결과를 가져오기 위해서는 많은 이들의 관심의 초점에서 한 발 벗어나 있는 또 다른 중요한 정치적 행위자의 협조가 요구된다. 그러나 정치적 중립성과 기술적 효율성이라는 신화에 가려서, 관료의 협조는 자칫 당연시되거나 혹은 최소한 정치적 논란의 핵심에서 비껴서 있는 경우가 많다.

현실에서 관료가 행사하는 재량의 범위는 지속적으로 증가하고 있으며, 그에 따라 관료가 행사하는 권력의 크기 또한 증가하고 있다. 결과적으로 대리인의 위치에 있어야 할 관료들이 유권자로부터 직접 정통성을 위임받은 정치인의 통제에서 벗어나서 정책에 독자적인 영향력을 행사하는 상황이 종종 발생하고 있다. 관료에 대한 민주적 통제는 바로 이와 같은 상황을 방지하고, 정부의 역량을 국정 목표 달성을 위해 집중하고자 하는 시도를 의미하다.

이 장에서 제시한 몇 가지 제언의 궁극적인 목적은 ‘통제’라는 단어가 주는 어감과는 정반대에 있다. 관료에 대한 민주적 통제의 목적은 단순한 명령과 억압을 의미하는 것이 아니다. 오히려 관료들로 하여금 자신들이 보유한 정책 역량과 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 유도하기 위한 것으로 이해되어야 한다. 필요하다면 코드 인사를 주저하지 말라는 조언 또 한 그저 대통령의 자의적인 인사권 행사를 의미하는 것이 아니라, 내각과 행정부의 실질적인 정책결정권과 자율성을 회복하기 위한 전제 조건을 확보하기 위한 것이다. 이를 통해 대통령을 비롯한 소수의 비서진들에 게 주요 정책 결정 권한이 집중되고 반면에 장관을 비롯한 내각은 청와대의 지침을 단순히 집행하기만 하는 존재로 전락하는 소위 ‘청와대 정부’를 극복할 수 있다. 결론적으로 이 장에서 제시한 몇 가지 제언은 단순히 관료에 대한 민주적 통제를 강화하는 것을 넘어서, 지나치게 비대해진 청와대의 권한을 축소하고 행정부가 본연의 모습으로 기능하기 위한 방안이기도 하다. ■

참고 문헌

- 강원택. 2014. 「한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가?」. 『역사비평』 108호, 65-90.
- 오재록·윤향미. 2014. 「관료제 권력과 민주적 거버넌스: 중앙정부 4대 권력기관을 중심으로」. 『한국자치행정학보』 28권 1호, 133-157.
- Aberbach, Joel, Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman, 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldin-Atherton.
- Tullock, Gordon. 1976. *The Vote Motive*. London: The Institute of Economic Affairs.

■ **저자:** 장승진_ 국민대학교 정치외교학과 부교수. 미국 컬럼비아 대학교 (Columbia University)에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 선거, 정당, 여론 등 정치과정 분야에 대한 연구를 진행하고 있다. 최근 저서로는 『국회 열어보기: 한국 국회의 제도와 행태』(2020, 공저), "유권자들은 총선에서 누구를 언제 심판하는가?: 제21대 총선에서 나타난 조건부 회고적 투표" (『한국정치학회보』 2020), "당파적 편향은 회고적 평가를 왜곡하는가? 실험설문 분석" (『한국정당학회보』, 2021) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 전주현_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) jhjun@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2022년 1월 4일

"관료에 휘둘리지 말고 민주적으로 통제하라" 979-11-6617-303-5 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr