



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

김황식 국무총리의 일정 분석을 통한  
업무수행의 특성 분석

2016년 8월

서울대학교 행정대학원  
정책학과 정책학전공  
이 민 숙

# 김황식 국무총리의 일정 분석을 통한 업무수행의 특성 분석

지도교수 임도빈

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2016년 3월

서울대학교 행정대학원  
정책학과 정책학전공  
이민숙

이민숙의 석사학위논문을 인준함

2016년 6월

위원장	<u>          홍준형          </u>	(인)
부위원장	<u>          권혁주          </u>	(인)
위원	<u>          임도빈          </u>	(인)

## 국문 초록

국무총리는 우리 헌정사에서 60여년간 행정부의 제2인자이자 국회에 대한 행정부의 대표로서 존재해왔음에도 불구하고 그 제도의 의의에 대한 논란이 계속되어 왔다. 이처럼 국무총리의 권한과 역할에 논란이 활발한 것은 헌법 규정과 실제 운영과정에서의 괴리가 존재하기 때문이다.

그간의 연구들은 주로 헌법학과 정치학 분야에서 이뤄졌는데 헌법학에서는 헌법규정과 실제의 괴리를 개헌 논의를 통해 해결하고자 했고, 정치학분야에서는 대통령의 통치스타일 등 대통령과의 관계에서 그 원인을 찾고자 했다. 그리고 행정학 및 정책학에서는 국무총리 그 자체보다는 국무총리의 특정 활동(정책조정활동)에 초점을 둔 논의가 있었다. 본 연구에서는 국무총리의 일정 전체에 대한 분석을 통해 실제로 국무총리가 어떤 업무수행특성을 보이는지, 그리고 현재의 대통령중심제하에서 국무총리제도가 가지는 함의는 무엇인지를 알아보려고 하였다.

본 연구는 1987년 민주화 이후 현재까지 최장수 총리인 제41대 김황식 국무총리의 일정을 연구대상으로 하였다. 2010년 10월 1일 취임식부터 2013년 2월 26일 이임식까지 총 1,780건의 일정을 국무총리의 지위(행정부의 제2인자, 차상급 중앙행정관청), 업무내용(정치·행정, 외교·안보·통일, 경제, 사회·교육·문화, 기타), 대통령의 국정지표(섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가, 국무총리의 역점 아젠다, 기타), 업무장소(내부, 외부) 등 네 가지 분류기준으로 나누고 이를 내용분석을 통해 재정리하였다.

그 결과 김황식 국무총리는 형식적 측면에서 대통령과 함께 행정부를 대표하는 '행정부 제2인자'로서의 일정과 실질적 측면에서 국

정을 총괄 관리하고 정책조정 역할을 담당하는 '차상급 중앙행정관청'으로서의 일정을 고르게 수행함으로써 의전총리, 대독총리라는 국무총리에 대한 일반적 인식과 다른 결과가 나왔다. 또한 업무내용과 국정지표 기준에 따라 일정을 구분해보면, 세부 일정의 성격에 따라 김황식 국무총리의 업무수행 특성이 다르게 나타났다. 예를 들어 업무내용 기준에서는 사회·경제 분야, 국정지표 기준에서는 활기찬 시장경제 및 능동적 복지, 국무총리 역점 아젠다 지표의 경우 국무총리가 실질적으로 부처간 이견을 조정하고 주도적으로 과제를 추진할 수 있는 여지가 많기 때문에 국정협의체 운영, 현장방문, 간담회 등의 일정을 통해 실질적 조정 역할을 담당했다. 반면 외교 분야, 성숙한 세계국가 지표의 경우에는 대통령이 주도적으로 관리하기 때문에 김황식 국무총리는 외빈 접견, 국제행사 참석과 같은 의전적 역할을 수행했던 것이다. 그리고 업무장소에 따라 분류했을 때 내부 일정보다 외부 일정이 더 많았고, 특히 지방 일정이 차지하는 비율이 시간이 갈수록 증가하는 것을 봤을 때 김황식 국무총리가 정책현장에서 현안이슈를 직접 챙기는 국정운영스타일을 보였음을 알 수 있다.

그리고 임기 진행에 따른 김황식 국무총리의 일정 변화를 살펴봤을 때, 이명박 대통령의 집권 4년차(취임 1년차)보다 집권 5년차(취임 2년차)에 현장방문, 간담회 등 정책조정활동을 왕성하게 하였음을 알 수 있었다. 이는 김황식 국무총리가 LH본사 이전, 과학비즈니스벨트 입지 선정 등 첨예한 공공갈등 문제를 원만하게 처리함으로써 임기말 이명박 대통령의 국정운영 부담을 덜어줬으리라 판단된다.

현행 헌법에서 국무총리를 '대통령의 최고보좌기관'이라고 규정한다면, 국무총리의 제 역할은 대통령이 중대한 정책 결정을 하면 국무총리가 그와 관련된 정책현장을 방문하여 국민과의 소통을 강화

하고, 결정된 정책의 철저한 실행 점검을 통해 대통령과 국정운영 역할을 분담하는 것이라고 할 수 있다. 이에 따를 때 김황식 국무총리는 이명박 대통령의 최고보좌기관으로서의 역할을 충실히 수행했음을 일정 분석을 통해 알 수 있었다.

본 연구는 국무총리의 일정 자료를 토대로 업무수행의 특성을 분석한 것으로 기존의 연구방법과는 다른 새로운 접근법을 통해 국무총리가 실제로 어떤 역할을 하는지를 밝혀내었다. 또한 현행 헌법에서 국무총리가 대통령의 최고보좌기관으로서 가지는 함의에 대해 생각해볼 수 있는 계기가 되었다. 다만 일정 자료는 결과물이므로 그 일정이 만들어지기까지의 전후 사정이나 일정 속 숨겨진 의도까지 정확하게 파악하기 어려운 한계가 있다. 따라서 후속 연구를 통해 일정 분류 작업을 정교화하고, 분석 결과의 해석에 있어서 객관성을 제고하는 노력이 필요하다. 그리고 사례연구가 가진 일반화의 한계를 극복하기 위해 이명박 정부의 다른 국무총리(한승수, 정운찬)나 노무현 정부의 임기말 국무총리(한덕수)의 일정과 비교하는 추가 연구가 진행될 필요가 있겠다.

주요어 : 국무총리, 일정 분석, 업무수행의 특성, 대통령의 최고보좌기관  
학 번 : 2008-23382

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 대상 및 방법 .....	2
제3절 논문의 구성 .....	6
<b>제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토</b> .....	<b>8</b>
제1절 국무총리제도의 개관 .....	8
1. 국무총리제도의 연혁과 국무총리의 헌법상 지위 .....	8
2. 국무총리제도의 의의 및 국무총리의 역할 .....	12
3. 대통령과 국무총리의 관계 .....	15
4. 현행 헌법에서의 책임총리 문제 .....	17
제2절 시간에 관한 연구 .....	18
제3절 그 외의 선행 연구 검토 .....	20
1. 김대중 대통령의 일정표 분석 .....	20
2. 국무총리의 정책조정 활동에 관한 연구 .....	21
3. 대통령의 레임덕에 관한 연구 .....	22
<b>제3장 연구 설계</b> .....	<b>23</b>
제1절 연구문제의 선정 및 분석틀 .....	23
제2절 일정 분류의 기준 및 기준별 세부 일정 .....	27
1. 분류기준의 목적적합성 .....	27
2. 지위에 따른 분류 .....	28
3. 업무내용에 따른 분류 .....	30

4. 대통령의 국정지표에 따른 분류	31
5. 업무장소에 따른 분류	42
6. 기간 설정	44
제3절 신뢰도 검증	44

## **제4장 분석 결과 ..... 46**

제1절 김황식 국무총리의 전체 일정 분석	46
1. 지위에 따른 일정 분류 결과	46
2. 업무내용에 따른 일정 분류 결과	47
3. 지위 기준과 업무내용 기준의 교차분석 결과	48
4. 국정지표에 따른 일정 분류 결과	50
5. 지위 기준과 국정지표 기준의 교차분석 결과	52
6. 업무내용 기준과 국정지표 기준의 교차분석 결과	54
7. 업무장소에 따른 일정 분류 결과	56
8. 지위 기준과 업무장소 기준의 교차분석 결과	57
제2절 김황식 국무총리의 임기 진행에 따른 일정 변화	59
1. 지위에 따른 일정 분류의 시기별 추이	59
2. 업무내용에 따른 일정 분류의 시기별 추이	63
3. 국정지표에 따른 일정 분류의 시기별 추이	65
4. 업무장소에 따른 일정 분류의 시기별 추이	69

## **제5장 결론 ..... 72**

제1절 연구결과의 요약 및 종합 분석	72
제2절 연구의 의의 및 한계	77

참고문헌	80
Abstract	82



## 표 목차

<표 1> 실제 코딩표의 양식 .....	5
<표 2-1> 우리 헌법상 국무총리제도의 변천 .....	10
<표 2-2> 정치적 자원에 따른 국무총리의 유형 .....	16
<표 3-1> 지위에 따른 일정 분류 .....	29
<표 3-2> 업무내용에 따른 일정 분류 .....	30
<표 3-3> 국정지표에 따른 일정 분류 .....	40
<표 3-4> 김황식 국무총리의 전체 일정 분류 코드표 .....	42
<표 4-1-1> 지위에 따른 일정 분류 결과 .....	47
<표 4-1-2> 업무내용에 따른 일정 분류 결과 .....	48
<표 4-1-3> 지위 기준과 업무내용 기준간 교차분석 결과 .....	49
<표 4-1-4> 국정지표에 따른 일정 분류 결과 .....	51
<표 4-1-5> 지위 기준과 국정지표 기준간 교차분석 결과 .....	54
<표 4-1-6> 업무내용 기준과 국정지표 기준간 교차분석 결과 .....	55
<표 4-1-7> 업무장소에 따른 일정 분류 결과 .....	56
<표 4-1-8> 지위 기준과 업무장소 기준간 교차분석 결과 .....	58
<표 4-2-1> 지위에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	62
<표 4-2-2> 업무내용에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	65
<표 4-2-3> 국정지표에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	67
<표 4-2-4> 업무장소에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	71

## 그림 목차

<그림 3-1> 연구의 분석틀 .....	26
<그림 3-2> 국정지표 개념도 .....	32
<그림 4-2-1> 지위에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	60
<그림 4-2-2> 업무내용에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	63
<그림 4-2-3> 국정지표에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	66
<그림 4-2-4> 국무총리 역점 아젠다 관련 일정의 시기별 추이 .....	68
<그림 4-2-5> 업무장소에 따른 일정 분류의 시기별 추이 .....	69

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

국무총리제도는 1948년 제헌헌법에서 국가원수이자 행정부 수반인 대통령을 보좌하며 내각을 통할 관리하는 특수한 지위로 규정된 이래 현재의 제44대 황교안 국무총리까지 약 62년간<sup>1)</sup> 유지되어 왔다. 우리나라의 헌정사에서 60여년간 국무총리는 행정부의 제2인자이자 국회에 대한 행정부의 대표로서 존재해왔고, 권력구조에서 중요한 위치를 차지하고 있음에도 불구하고 국무총리제의 의의에 대한 의문이 항상 제기되어 왔으며 정권교체기마다 국무총리제의 활용에 대한 논란이 있어왔다(한상익, 2013). 또한 언론 및 학계에서는 현재의 대통령중심제하에서 대통령으로의 권력 집중을 완화하고 견제하는 대안으로서 ‘책임총리제’라는 말이 국무총리를 임명할 때마다 약방의 감초처럼 매번 등장했었다.

이처럼 국무총리제의 의의에 대한 논란이 활발한 것은 국무총리의 권한과 역할이 모호하고 유동적인 데서 비롯된다. 국무총리의 권한과 역할에 대해 최상위 규범인 헌법에서 규정하고 있기는 하지만 실제 운용에 있어서는 대통령의 통치스타일, 국무총리의 역량 및 지도, 정치적 상황 등에 따라 국무총리의 활동 반경이 크게 달라질 수 있는 것이다. 특히 대통령이 국무총리 임명권과 해임권을 가지고 있기 때문에 국무총리가 법적으로 규정된 권한을 제대로 행사할 수 있는지 여부는 대통령의 통치스타일에 전적으로 달려있다고 해도

---

1) 67년간의 대한민국 헌정사에서 국무총리제의 공백기는 총 5년 7개월로, 1954년 11월 29일 3차 헌법개정(일명 사사오입 개헌)으로 폐지되었다가 1960년 6월 15일 4차 헌법 개정으로 부활하였다(한상익, 2013).

과언이 아니다.

따라서 그간의 국무총리에 관한 연구들은 주로 헌법학과 정치학 분야에서 이뤄졌다. 즉 헌법학에서는 국무총리제도가 헌법적으로 타당한지, 그렇지 않다면 국무총리제를 폐지하고 부통령제를 도입하자는 개헌 논의가 있었고, 정치학에서는 대통령의 정치적 자원, 통치 스타일에 대한 연구를 중심으로 하되 그 속에서 국무총리의 권한과 역할이 변동하는 것을 부차적으로 설명하는 논의가 있었다. 그리고 행정학 및 정책학에서는 국무총리 그 자체에 대한 논의보다는 국무총리의 정책조정활동에 초점을 둔 논의가 있었다. 따라서 본 연구에서는 국무총리의 역할에 대해 보다 직접적으로 다루어보고자 한다. 즉 국무총리의 전체 일정에 대한 분석을 통해 실제로 어떤 역할을 수행했는지를 살펴보고, 이를 통해 국무총리가 어떤 업무수행특성을 가지고 있으며 현재의 대통령중심제하에서 국무총리제도가 가지는 함의를 고민해보고자 한다.

## 제2절 연구의 대상 및 방법

본 연구의 대상은 2010년 10월부터 2013년 2월까지 약 29개월간 재임한 제41대 김황식 국무총리이다. 역대 국무총리와 현재의 제44대 황교안 국무총리 중에서 김황식을 선정한 이유는 첫째, 1987년 민주화 이후 현재까지 최장수 국무총리로서 분석 가능한 일정 자료가 평균 재임기간이 1년 정도인 다른 국무총리들에 비해 훨씬 많기 때문이다. 둘째, 이명박 정부의 마지막 국무총리로서 현 정부를 제외하면 가장 최근의 국무총리이므로 신빙성 있는 자료의 수집이 용이했기 때문이다. 마지막으로 그는 취임 때는 ‘청문회용 총리’, ‘대타 총리’ 라고 정치권과 언론의 주목을 받지 못했지만<sup>2)</sup>, 퇴임 때는 ‘이

명박 정부 최고의 인사' 라는 호평을 받았는데<sup>3)</sup> 그의 업무수행 특성이 어떠했기에 그런 상반된 평가가 나왔는지를 살펴보고, 이를 통해 국무총리의 역할에 대한 시사점을 찾아보기 위해서이다.

구체적 연구대상은 김황식 국무총리의 전체 일정으로, 2010년 10월 1일 취임식부터 2013년 2월 26일 이임식까지 총 879일의 일정을 말한다. 김황식 국무총리는 재임기간 동안 총 1,780건의 일정이 있었고, 월평균 61.38건, 근무일을 기준으로 하여 일평균 3.07건의 일정을 소화하였다. 다만 국무총리의 일정 중 외부에 공개된 일정만을 대상으로 했기 때문에 국무총리실 내부 간부회의, 비공개 보고 일정 등은 연구대상에서 제외되었다.

국무총리의 일정은 국무총리의 개인적 성향에 따라 조금씩 차이를 보이지만 통상 두 가지의 결정 경로를 가진다. 첫째, 청와대에서 참석 요청이 들어오는 경우가 있다. 중요한 행사지만 대통령이 일정상 참석하지 못할 때 국무총리가 대신 참석하도록 하거나, 핵심 국정과제에 대한 정부의 적극적인 추진의지를 보이거나 국무총리의 현장방문을 청와대에서 직접 요청하는 경우가 이에 해당한다. 둘째, 각 부처에서 참석 요청 건의가 들어오거나 국무총리실의 정책관실에서 직접 일정을 기획하는 경우가 있다. 각 부처에서 참석 요청 건의가 들어오는 경우는 대개 부처 소관 행사에 주변으로 국무총리가 참석해서 축사를 하는 것으로, 이 경우 해당 부처를 담당하고 있는 국무총리실 소관 정책관실에서 국무총리의 참석이 적절한지에 대한 검토 의견을 올려서 그것을 보고 국무총리가 직접 참석여부를 결정한다. 그리고 국무총리실 정책관실에서 직접 일정을 기획하는 경우는 국정과제나 국무총리의 역점 아젠다와 관련해서 국무총리의 행보가 필요하다고 생각되는 것으로, 국무총리가 직접 지시를 내리기

2) 「김황식 새 총리, '청문회용' 불식할 역량 보여야」 (서울신문, 2010. 10. 02.)

3) 「총리, '인물론' 급부상 ... "김황식 같은 사람 어디 없소?"」 (문화일보, 2013. 01. 10.)

도 하고 소관 정책관실에서 행보 건의를 올리기도 한다. 결국 국무총리의 일정은 국무총리 본인의 개입 여지가 전혀 없는 일정과 국무총리가 주도적으로 결정할 수 있는 일정이 섞여 있다고 볼 수 있다.

본 연구의 방법은 내용분석 방법을 택했다. 내용분석(Content analysis)이란 문헌의 내용을 정해진 규칙에 따라 체계적으로 범주를 나누고, 통계적 방법을 사용하여 그 범주들간의 관계를 분석하는 기법(Riffe,1998: 강효지,2007: 재인용)으로서 방대한 기록들을 의미 있는 정보로 변화시켜 그 내용을 분석하는 연구방법을 뜻한다. 내용분석 방법론이 사용되는 경우는 첫째, 연구대상어의 접근이 어렵고 자료가 문헌일 때, 둘째, 실증적 자료의 보완적 연구가 필요할 때, 셋째, 연구대상자의 언어 등을 분석할 때, 넷째, 분석할 자료가 방대할 때이다(차배근, 2004). 본 연구는 첫째, 국무총리의 업무수행 특성을 알기 위해 국무총리를 상대로 직접 인터뷰를 하는 것은 물리적으로 한계가 있고, 둘째, 기록물로 존재하는 일정 자료를 연구대상으로 하되 그 자체가 아닌 특정 기준에 따라 재정리한 자료가 필요하며, 셋째, 일정 자료의 양이 총 1,780건으로 매우 방대하기 때문에 내용분석 방법이 적합하다고 할 수 있다.

내용분석은 분석결과를 수량화하여 통계분석을 실시하는 것인데, 본 연구에서는 국무총리의 일정 자료를 대상으로 하여 지위, 업무내용, 대통령의 국정지표, 업무장소에 대한 빈도(frequency)분석을 하고자 한다. 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저, 세부 일정의 제목과 그 속에 있는 내용을 파악하여 하나의 개별 일정에 대해 네 가지 분류기준에 따라 각각의 다른 숫자로 코드화하였다. 일정 제목으로 분류가 가능한 것은 그대로 따르고, 제목만으로 분류하기 힘든 것은 국무총리실 정책자료집, 해당 날짜의 언론기사 등을 통해 구체

적 내용을 파악한 후 그에 따라 분류하였다. 예를 들어 ‘한글날 경축식’ 일정은 제목만 보고도 정부 주관의 기념식 행사이므로 지위코드 11, 지표코드 48(연례적 활동)을 쉽게 매길 수 있지만, ‘세계화상(華商) 한국논단 개막식’ 일정은 같은 기념식 행사라도 제목만으로는 그 행사의 주제를 알 수 없다. 이 경우 추가 행사자료나 언론기사 검색을 통해 그 행사가 ‘함께하는 녹색성장’을 주제로 국가브랜드 홍보를 목적으로 하는 것이라고 이해한 후 지표코드 47(국격 제고)을 매기는 것이다. 이처럼 내용 분석은 코드번호를 매길 때 연구자의 주관적 가치판단이 개입될 여지가 있기 때문에 본 연구자는 객관적인 정보에 근거한 판단을 내리기 위해 자료 수집에 최대한 많은 노력을 기울였다. 덧붙여 코딩의 신뢰성을 확보하기 위해 다른 연구자와 함께 예비조사(pretest) 단계를 거쳤다.

< 표 1 > 실제 코딩표의 양식

날짜	일정 제목	장소	장소 코드	지위 코드	내용 코드	지표 코드	비고
			51~53	11~15, 21~25	31~35	41~48	세부 행사정보 (주관기관, 주제, 참석자 등)

다음으로, 분류기준이 같은 일정끼리 묶어서 다른 기준들과 건수를 비교하는 방법으로 김황식 국무총리의 업무수행 특성을 파악하는 것이다. 본 연구에서는 개별 일정의 소요시간에 대한 정보는 모두 파악하기가 쉽지 않기 때문에 시간(분)이 아닌 빈도(건수)를 분석 단위로 하였다.

본 연구의 자료는 국무총리실이 이명박 정부 시기 국무총리실의 실적을 바탕으로 발간한 정책자료집(2013), 국무총리실 홈페이지(www.pmo.go.kr)에 기록된 <총리의 일정>과 <보도자료>, 각종 논문과 단행본, 언론기사 검색(www.kinds.or.kr) 등을 통해 수집하였다. 또한 개별 행사내용에 대한 추가적 정보는 국무총리실 의전관실 전·현직 담당자들과의 인터뷰를 통해 획득하였다.

### 제3절 논문의 구성

본 연구는 크게 다섯 부분으로 구성되었다.

제1장은 서론 부분으로, 국무총리 그 자체에 대한 연구의 필요성을 연구의 배경 및 목적에서 다루고, 연구대상으로 김황식 국무총리의 일정을 선정한 이유를 밝히고, 연구방법 및 자료수집방법에 대해서 언급하였다.

제2장은 이론적 논의 및 선행연구 검토 부분으로, 먼저 국무총리제도의 헌법상 연혁 및 국무총리의 헌법적 지위에 대해 살펴보고, 우리나라에서 국무총리제도가 가진 의의 및 국무총리의 역할, 대통령과 국무총리의 관계, 현행 헌법하에서의 책임총리의 의미에 대해 논의해보았다. 다음으로 국무총리의 일정 분석도 시간길이 연구의 하나에 속하므로 시간에 관한 선행연구를 검토하였다. 마지막으로 본 연구의 이해를 돕기 위해 필요한 기타 선행연구들에 대한 간단한 요약 및 함의를 제시하였다.

제3장은 연구 설계 부분으로, 먼저 연구문제를 선정하고, 그에 맞는 분석틀을 제시하였다. 그리고 김황식 국무총리의 일정을 분류하는 네 가지 기준(지위·업무내용·대통령의 국정지표·업무장소)의 타당성을 분석하고, 각각의 기준들의 하위 카테고리에 대한 상세한



설명을 하였다. 마지막으로 분석결과의 일관성과 신뢰성을 확보하기 위해 사전 신뢰도 검정을 실시하였다.

제4장은 분석 결과 부분으로, 먼저 김황식 국무총리의 전체 일정을 네 가지 기준에 따라 분류한 결과 및 분류 기준들간의 교차 분석을 통해 김황식 국무총리가 주로 관심을 둔 업무들은 무엇인지, 그리고 그런 업무들을 어떤 방식으로 수행했는지를 살펴보았다. 다음으로 전체 일정을 6개월을 단위로 기간별로 구분했을 때, 각각의 기준들의 증감 추이를 분석해보았다. 이를 통해 임기말 국무총리의 활동이 대통령의 임기와 어떤 상관성을 가지는지를 알아보았다.

제5장은 결론 부분으로, 먼저 제4장의 분석결과를 종합 정리하여 김황식 국무총리가 대통령의 최고보좌기관으로서의 역할을 충실히 수행하였는지를 살펴보았다. 그리고 본 연구를 통해 현재의 대통령 중심제하에서 국무총리의 역할에 대한 함의를 생각해보고, 마지막으로 일정 분석 연구의 한계를 덧붙였다.

## 제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제1절 국무총리제도의 개관

우리 헌법에 규정되어 있는 국무총리제도는 1948년 제헌헌법 제정 당시 대통령책임제를 지지하는 세력(이승만 계)과 내각책임제를 지지하는 세력(한민당)간 흥정 및 타협의 결과물이라는 인식이 일반적이다. 그러나 국무총리제도가 단순히 지배세력들간 타협의 우연한 결과물이기만 했다면 반세기 이상 계속해서 유지되는 것은 불가능했을 것이다. 이 절에서는 우리 헌법사에 나타난 국무총리제도의 연혁 및 국무총리의 헌법상 지위를 알아보고, 국무총리제도의 의의 및 국무총리의 역할, 대통령과의 관계, 책임총리제의 의미에 대한 선행연구들을 검토해봄으로써 앞으로 논의할 국무총리의 일정을 분류하는 기준으로 연구자가 설정한 ‘국무총리의 지위’ 기준, ‘대통령의 국정지표’ 기준 등에 대한 이해를 돕고자 한다.

#### 1. 국무총리제도의 연혁과 국무총리의 헌법상 지위

‘총리’라는 직함은 조선시대에 처음 등장했다. 조선은 1876년 개항 이후 열강의 통상압력과 제국주의 침략 등 대외문제에 대처하기 위해 1880년 통리기무아문(統理機務衙門)을 설치하였고, 통리기무아문의 총리대신(總理大臣)에 영의정을 임명하였는데, 여기서 정부직제상 처음으로 총리라는 직함이 등장하게 되었다. 이후 1895년 을미개혁 때는 내각제도를 도입하여 의정부를 공식적으로 내각이라는 이름으로 개칭하고, 이 내각의 수반으로 내각총리대신을 두었다. 내각총리대신은 각 대신의 수반으로 왕명을 받들어 행정 각부를 조정·통합

하고, 중요 정책은 반드시 내각회의에서 결정되도록 하였다. 이 시기의 내각총리대신의 그 지위나 권한이 오늘날 국무총리의 그것과 상당히 유사하다고 볼 수 있다(김재윤, 2006: 7~9).

우리 헌법사에서 국무총리제도는 대한민국 임시정부하의 「대한민국임시헌법(1919. 9. 11)」에서 최초로 규정하고 있는데 i) 국가원수이자 행정부의 수반인 대통령을 보좌하는 기관이라는 점, ii) 대통령의 유고시에 대통령을 대리하는 점, iii) 의회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 점, iv) 각부 총장을 지휘하는 상위에 있는 점 등에서 1948년 헌법 이래 우리 헌법이 규정하고 있는 국무총리와 상당부분 유사함을 알 수 있다. 다만, 대한민국 임시정부 헌법에서 국무총리제도가 존재한 것은 「대한민국임시헌법(1919. 9. 11)」까지였고, 그 이후에는 존재하지 않았다(김재윤, 2006: 9~11).

1948년 제헌헌법을 논의하는 과정에서는 정부형태(대통령중심제, 의원내각제)에 대한 논란은 많았으나 국무총리제도의 채택에 대해서는 별다른 논란이 전개되지 않았는데, 이는 아마도 국무총리제도가 이전부터 익히 잘 알려진 제도이고 처음부터 정부관제의 기본 구조로 인식되었기 때문으로 보인다. 이후 일련의 헌법 개정과정에서도 지위나 권한의 변화가 있을지 몰라도 국무총리제도 자체는 계속 유지되어 왔다. 다만 유일하게 국무총리제도 자체를 폐지한 제2차 개정 헌법(이른바 사사오입개헌)인 1954년 헌법은 대통령중심제 본연의 모습을 갖추기 위한 것이었다. 아래의 표는 우리 헌법사에서 나타난 국무총리제도의 변천 과정을 요약한 것이다.

< 표 2-1 > 우리 헌법상 국무총리제도의 변천

시기		정부 형태	국무총리 지위	비고
제 1 공화국	제헌헌법 (1948)	대통령제	대통령의 보좌기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>부통령과 동시에 국무총리를 둠</li> <li>국무총리 임명시 국회 승인 필요</li> <li>국무위원 임명시 국무총리의 제청 없이 대통령 단독 임명</li> </ul>
	제1차개헌 (1952)	대통령제	대통령의 보좌기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무위원 임명시 국무총리 제청 후 대통령 임명</li> <li>국무총리 궐위기간 최소화 → 국무총리 권한 강화</li> </ul>
	제2차개헌 (1954)	대통령제	국무총리제 폐지	-
제 2 공화국	제3차개헌 (1960. 6)	의원내각제	행정부의 수반	<ul style="list-style-type: none"> <li>의원내각제의 수상의 지위에 상응</li> </ul>
	제4차개헌 (1960. 11)	의원내각제	행정부의 수반	"
제 3 공화국	제5차개헌 (1962)	대통령제	대통령의 보좌기관, 국무회의 부의장	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무총리 임명시 국회 동의 불요</li> <li>국무총리의 국무위원 임명 제청권, 해임 건의권 인정</li> </ul>
	제6차개헌 (1969)	대통령제	"	"
제 4 공화국	제7차개헌 (1972)	대통령제	"	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무총리 임명시 국회 동의 필요</li> <li>국무총리의 국무위원 임명 제청권, 해임 건의권 인정</li> </ul>
제 5 공화국	제8차개헌 (1980)	대통령제	"	"
제 6 공화국	제9차개헌 (1987)	대통령제	"	"

출처 : 박상용(2003: 9)와 김재윤(2006: 9~20) 참조해서 수정.

1948년 제헌헌법 이후 우리 헌법사에 등장한 국무총리의 지위 및 권한은 제2공화국 헌법을 제외하면 대체로 유사했다고 볼 수 있다.

국무총리 임명방식에 있어서 국회의 동의 여부, 국무위원 임명에 있어 관여권을 가지는지 여부 등에서 약간의 차이가 있으나 전반적으로 볼 때 행정각부에 대한 통할, 총리령의 발포, 대통령의 권한대행, 부서 등의 권한에 있어서는 큰 차이가 없었다(김재운, 2006: 19). 즉 우리 헌법에서 나타난 국무총리의 가장 큰 역할은 바로 대통령의 보좌기관으로서의 역할이라고 할 수 있다. 조국형(1999)은 대통령과 국무총리와의 관계에 관한 연구에서 대통령이 국가정책 가운데 장기발전전략과 외교·국방·통상 등 주요 국가정책과 같은 거시적 차원에 중점을 둔다면, 국무총리는 나머지 국가 주요정책의 조정과 합의를 이끌어 냄으로써 대통령을 보좌하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다고 하였다(이승아, 2015: 2). 본 연구에서는 이상의 논의를 바탕으로 국무총리를 ‘대통령의 최고(最高) 보좌기관’으로 설정하여 일정을 분류할 때도 대통령의 국정지표와 국무총리의 일정간의 연관성을 살펴보도록 하겠다.

이처럼 국무총리의 지위와 관련한 연구는 헌법학에서 많이 이루어지고 있다. 그 예로 김재운(2006), 박상용(2003), 정성훈(2003), 조정무(2003) 등의 연구가 있는데, 분류기준이 유사하므로 김재운의 논문 내용만 간단히 소개하겠다. 김재운(2006)은 국무총리의 헌법상 지위와 그로부터 나오는 권한을 다음과 같이 분류하였다. 첫째 대통령 권한대행자로서의 지위와 대통령 권한대행권(헌법 제71조), 둘째 행정부 제2인자로서의 지위와 행정부 구성 관여권(헌법 제87조 제1항 및 제3항, 제94조) 및 부서권(헌법 제82조), 셋째 국무회의 부의장으로서의 지위와 국무회의에서의 안건 제출·심의·표결권(헌법 제88조 제2항 및 제3항), 넷째 차상급 중앙행정관청으로서의 지위와 행정각부 통할권(헌법 제86조 제2항) 및 총리령 제정권(헌법 제95조), 마지막으로 국회 출석·발언권(헌법 제62조 제1항)을 규정하고 있으나 이것은 권한이라기보다는 의무로서의 성격이 강하다고 할 수 있

다.

그런데 김재윤 등의 헌법적 논의는 법적 해석의 문제를 언급한 것으로, 실제 제도의 운영과는 맞지 않는 부분이 많다. 따라서 본 연구에서는 김재윤의 분류기준을 참고하여 국무총리의 지위를 형식과 실질로 나눠서 파악하였다. 즉 형식적 측면에서는 대통령과 함께 행정부를 대표하는 '행정부 제2인자로서의 지위'로, 실질적 측면에서는 국정운영을 총괄 관리하고 정책의 조정 및 공공갈등의 관리를 담당하는 '차상급 중앙행정관청으로서의 지위'로 나누었다. 이를 헌법 규정과 연관지어보면, 행정부 제2인자로서의 지위는 대통령 권한 대행권과 관련이 깊고, 차상급 중앙행정관청으로서의 지위는 김재윤의 논문보다 더 포괄적으로 해석하여 행정부 구성 관여권, 국무회의에서의 안건 제출·심의·표결권, 행정각부 통할권, 국회 출석·발언권 등과 관련이 깊다고 볼 수 있다.

## 2. 국무총리제도의 의의 및 국무총리의 역할

이재원(2007)은 국무총리제도의 의의로 정치적 의의, 행정관리상 의의, 역사문화적 의의 등 세 가지를 들고 있다. 첫째, 정치적 의의는 국무총리가 최고 권력에 대한 견제장치이자 대통령 궐위시 최고 권력을 승계하는 위치에 있는 것을 말한다. 또한 대통령에 대한 의회의 정치적 공격에 대한 여과장치 또는 완충장치로서 국무총리가 정국전환용 카드로 사용되기도 한다. 단적인 예로 이명박 정부 시기 국무총리는 정치사회적 문제를 해결하기 위한 방식으로 이용되었다. 세종시 문제 해결을 위해 충청 출신의 정운찬 총리를 임명한 점이나, 세종시 수정안에 대한 국회부결처리 후 정운찬 총리를 해임한 점에서 잘 나타난다.

둘째, 행정관리상의 의의는 행정부 수반인 대통령의 국정운영 업

무를 분담하고 행정 각부를 통할 조정하는 역할을 한다. 대표적인 활동으로 대통령과 격주로 번갈아가며 국무회의를 주재하는 것이나 외빈 접견 및 해외순방 같은 행정부 대표로서 외교활동을 하는 것을 들 수 있다.

셋째, 역사문화적 의의는 우리나라에서 국무총리제도가 여러 논란에도 불구하고 계속 유지되어온 것을 설명하는 데 타당하다. 우리나라는 신라시대의 시중, 고려시대의 문하시중, 조선시대의 영의정 등 재상제의 오랜 역사적 유산을 갖고 있으며, 권위주의·의식주의적인 정치행정 문화 속에서 방탄 총리, 대독 총리의 역할이 필요했던 것이다. 따라서 국무총리가 헌법상의 지위와 권한을 실질적으로 행사할 수 있는 지에 대한 논의와는 별개로 상징적·의전적 역할도 담당해야 함을 인지할 필요가 있다. 본 연구에서는 이상의 논의를 바탕으로 지위에 따른 국무총리의 일정 분류를 할 때 '차상급 중앙행정관청'이라는 실질적 지위에서 비롯되는 일정과 '행정부 제2인자'라는 형식적 지위에서 비롯되는 일정을 구분하여 살펴보도록 하겠다.

그리고 국무총리의 역할과 관련하여 조석준·임도빈(2010)은 i) 정치세력 간 통합에 도움을 주는 기능, ii) 대국민 상징으로서의 기능, iii) 대통령 보좌기능, iv) 행정 각 부에 대한 통할조정기능 등 네 가지를 들면서 국무총리제에 대한 비판적 견해를 제시하였다. 첫째, 국무총리제가 헌법 제정 당시 정치세력간(이승만 대통령과 한민당 세력) 타협의 산물이라는 태생적 한계로 인해 정치과정에 주로 관심을 두어야 하면서도 이를 주도하지 못하고 수동적으로 대처할 수밖에 없다고 하였다. 둘째, 대통령을 보좌하는 소극적 역할에 머무르며 대통령을 대신하여 국회에 나가서 해명하거나 발언을 하는 등 권한 없이 책임만 짐에 따라 대통령의 독주를 조장하는 요인 중 하나라고 비판하고 있다. 셋째, 행정 각 부에 대해서도 분위기를 조

성하며 설득과 호소는 할 수 있어도 책임 있게 조정은 할 수 없으며, 회의에서 부처의 안전에 대한 합법화의 기능만 담당한다고 하였다.

하지만 이러한 비판에도 불구하고 현재의 변화무쌍하고 복잡한 사회 환경 속에서 국무총리의 조정 역할은 더욱 중요해지고 있음을 함께 언급하고 있다. 임도빈(2004)은 모든 갈등사항이 대통령에게 올라오게 되면 대통령의 업무가 과중되어 정작 필요한 중요 사안에 대하여 충분한 주의집중을 하지 못하게 되므로 국무총리가 '보조성의 원칙'(하위 계층에서 조정이 안 된 사안만 상위 계층에서 담당), '정치행정 분리의 원칙'(정치에 관한 것은 대통령이, 행정에 관한 것은 국무총리가 담당)에 따라 각 부처의 업무를 종합적으로 조정하여 행정업무에 대해 책임을 지는 것이 필요하다고 강조하였다. 따라서 본 연구에서는 국무총리의 차상급 중앙행정관청으로서의 일정을 좀 더 세분화해서 분석함으로써 국무총리의 조정역할이 어떤 업무수행 특성을 보이는지를 알아보겠다.

또한 권용식(2014)은 국무총리실의 정책조정 결과에 영향을 미치는 독립변수 중 하나로 국무총리의 조정역량을 제시하면서 이명박 정부의 국무총리는 자원외교, 세종시 등 특정 임무 수행에만 그 역할이 한정된 특임형 성격을 가진다고 하였다. 다만 이명박 정부의 다른 총리(한승수, 정운찬)를 조정역량 수준이 낮은 약한 국무총리로 본 것과 달리 김황식 국무총리는 조정역량 수준을 보통으로 보았는데 그 이유는 구체적으로 제시하지 않았다. 본 연구에서는 김황식 국무총리의 전체 일정 중에서 정책조정 관련 일정(국정협의체 운영, 현장방문, 간담회 등)을 구체화함으로써 김황식 국무총리가 어떤 방식으로 정책조정활동을 했는지를 살펴보겠다.



### 3. 대통령과 국무총리의 관계

헌법 제 86조 제2항은 “국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각 부를 통할한다.”고 하고, 정부조직법 제18조 제1항은 “국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다.”, 제2항은 “국무총리는 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 경우에는 대통령의 승인을 받아 이를 중지 또는 취소할 수 있다.”고 규정하고 있다. 즉 국무총리가 행정 각부에 대한 통할조정권을 발휘하려면 ‘대통령의 명을 받아, 대통령의 승인을 받아’야만 한다. 국무총리가 법적으로는 확실히 행정부의 제2인자로 되어 있지만, 실제 운영에 있어서는 행정 각부를 통할하지도 못하고, 제청권도 행사하지 못하며, 자기에 대한 인사권을 대통령에게 전적으로 의존하게 되어 있다. 즉 제도와 실제 운용상의 괴리가 존재하는 것이다(조석준·임도빈, 2010: 138). 따라서 국무총리에 관한 기존의 연구들은 국무총리 그 자체보다는 국무총리를 움직이게 하는 대통령과의 관계 속에서 국무총리의 역할을 분석한 것이 대부분이었다.

대표적 연구로 한상익(2013)은 국무총리의 권한과 역할 변동의 원인을 대통령과 국무총리가 보유한 정치적 자원의 차이에서 찾고 있다.<sup>4)</sup> 즉 대통령과 국무총리의 정치적 자원이 국무총리의 권한 및 역할의 기본 구조를 형성하며 양자의 강약 교차에 따라 국무총리의 유형이 순응형, 소신형, 관리형, 분담형으로 구분된다는 것이다.

---

4) 우리나라 대통령의 정치적 자원 중 국무총리와의 관계에서 의미가 있는 것은 국가원수로서의 권위, 국회의 구성(단점정부, 분점정부, 다수당 부재정부), 집권당에 대한 통제력 정도이다. 반면 국무총리의 정치적 자원은 대통령과의 관계, 집권당에 대한 영향력, 핵심행정부와의 네트워크, 국민사이의 명망이 있다(한상익, 2013: 152~160)

< 표 2-2 > 정치적 자원에 따른 국무총리의 유형

구 분		대통령의 정치적 자원	
		강	약
국무 총리의 정치적 자원	강	<b>소신형</b> (Self-reliance) → 김종필(박정희 대통령 시기), 이회창	<b>분담형</b> (Partaker) → 김종필(DJP공동정부시기), 이해찬
	약	<b>순응형 또는 전담형</b> (Conformer) → 한승수, 정운찬	<b>관리형</b> (Caretaker) → 임기말/ 김황식

출처 : 한상익(2013), 『정치적 자원과 국무총리의 권한 및 역할의 변동』, 의정연구  
제19권제1호, pp. 166.

한상익(2013)은 이명박 정부 시기 자원의외교와 세종시 개편을 담당하는 전담형 총리로 한승수 국무총리와 정운찬 국무총리를 들고 있다. 전담형 총리는 대통령의 정치적 자원은 강하지만 국무총리의 정치적 자원은 약할 때 나타나는 유형으로, 국무총리의 역할을 대통령이 지시하는 행정적 사안, 의전적 분야에 국한시키고 대통령이 맡긴 일 이외의 국정운영에는 관여하지 못하는 것을 말한다. 하지만 이들 중 실제로 소관 업무를 ‘전담’해서 독자적인 결정권을 가졌다고 평가할 만한 증거나 상황은 찾기 어렵기 때문에 순응형으로 분류할 수밖에 없다고도 하였다. 그리고 관리형 총리로 이명박 정부 시기 김황식 국무총리를 예로 들었다. 관리형 총리는 대통령의 정치적 자원도 약하고 국무총리의 정치적 자원도 약할 때, 주로 대통령의 임기말에 나타나는데 이 경우 국무총리는 새로운 정치적 의제를 설정하기 보다는 대통령의 임기 마무리와 다음 선거 관리를 위한 행정 이외의 역할은 하지 않는다고 규정하였다.

그런데 과연 한상익의 주장대로 김황식 국무총리가 단순 관리형 총리로서의 역할만 수행했는지는 의문이다. 이승아(2015)는 김황식

국무총리의 PI(President Identity)를 분석한 논문에서 김황식 국무총리는 200여회의 현장방문, 대국회 행보에서의 폭넓은 이해와 소신 있는 답변, 국무총리의 역점과제로 선정한 ‘공정사회 구현’과 ‘건강한 사회 만들기’ 관련 자신의 정책추진 리더십을 강화했으며, 검·경 수사권 조정, 보육지원체계 개편 등 굵직한 갈등 현안을 해결해 나갔다고 하였다. 또한 서울대 박효종 교수는 “지금까지 총리의 위상은 수동적이었고, 주요 행사에서 대통령 대독(代讀)이 주 업무였다. 그러나 김 총리는 원칙을 지켜가며 소통에 힘써 총리의 새 역할 모델을 만들고 있다”라고 김황식 국무총리를 평가하기도 하였다.<sup>5)</sup> 따라서 본 연구에서는 김황식 국무총리에 대한 상반된 평가를 고려하여 김황식 국무총리가 한상익의 주장처럼 순응형으로서 행정의 단순 관리기능만 담당했는지, 이명박 대통령과의 업무분담을 통해 부처간 업무 조정 및 공공갈등 해결을 위해 실질적인 노력을 했는지를 알아보겠다.

#### 4. 현행 헌법에서의 책임총리 문제

국회의 국무총리후보자 인사청문회에서 매년 등장하는 것이 책임총리로서의 역할을 요구하는 것이다. 그러나 책임총리란 말은 법정 용어가 아니며, 언론 및 학계에서 제왕적 대통령제의 폐단을 막겠다는 취지로, 또는 방탄총리, 대독총리에 대비된 개념으로 사용되어왔다. 책임총리에 대한 일반적 견해는 국무총리의 역할과 기능을 강화하여 대통령에 집중되어 있는 국정 운영의 권한과 책임을 국무총리가 실질적으로 분담하는 것을 말한다. 즉 대통령이 i) 대외적 국가원수와 국정최고책임자로서의 역할, ii) 국방·외교·안보·통일에 관한 역할, iii) 핵심 국정과제의 수행 등을 담당하고, 국무총리

5) 「‘중도저파’ 김황식 ... 서민 눈높이 맞추고 낮은 자세로」(중앙일보, 2011. 11. 26.)

는 i) 대내적 행정업무의 실질적 총괄자의 역할, ii) 국방·외교·통일 이외의 행정업무에 관한 역할을 담당하는 것이다(조재현, 2003: 36~37). 2012년 대선 당시 여야 모두 책임총리제의 도입을 공약으로 제시하였지만, 국정 운영에서 발생하는 궁극적 책임을 대통령이 아닌 국무총리가 지게 된다면 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”고 하는 헌법 제66조 제4항과 상충될 여지가 있다. 또한 대통령으로의 지나친 권력 집중을 막고, 대통령의 독주를 견제하는 의미의 책임총리가 되려면 헌법 개정을 통해 국무총리도 대통령과 동일한 절차(선거) 또는 유사한 절차(의회 다수당에서 국무총리 선출)를 통해 국민의 신임을 받아야 한다. 따라서 현행 헌법하에서 규정 가능한 국무총리의 역할은 언론 및 학계에서 의미하는 책임총리보다는 ‘대통령의 최고보좌기관’으로서의 역할이 더 적합하다고 볼 수 있다. 만약 대통령이 중대한 정책 결정을 했다면, 국무총리는 그와 관련한 정책현장 방문을 통해 국민과의 소통을 강화하고, 결정된 정책의 철저한 실행점검을 통해 대통령과의 국정운영 역할을 분담하는 것이 필요한 것이다. 따라서 본 연구에서는 김황식 국무총리가 책임총리였는지에 대한 평가보다는 헌법상 규정된 대통령 최고보좌기관으로서의 역할을 충실히 수행했는지에 초점을 두고 일정 분석을 하겠다.

## 제2절 시간에 관한 연구

시간(time)의 사전적 정의는 시각과 시각 사이의 간격 또는 그 단위를 가리키는 용어로 길이, 질량과 같이 어떤 물리량을 정하는 기본 단위를 말한다. 시간은 i) 시계나 달력을 기준으로 항상 객관적 측정이 가능한 객관성, ii) 모든 사람에게 하루 24시간으로 주어진

한정성과 평등성, iii) 흐르는 시간을 중지시키거나 더 빨리, 더 느리게 가게 할 수 없는 통제불가능성, iv) 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르는 물과 같이 계속 같은 방향으로 흘러가는 연속성, v) 자신의 시간을 미리 당겨쓰거나 저축할 수 없는 비저축성, vi) 시간의 소유자와 시간을 분리할 수 없는 비소외성의 특성을 가지고 있다(임도빈, 2007: 3). 특히 시간의 비소외성은 특정 인물이나 조직의 시간 연구가 그 인물 또는 조직의 활동을 보다 풍부하게 이해하는데 도움을 준다는 점에서 사회현상 연구에 적합한 특성을 보여준다. 본 연구에서도 김황식 국무총리의 일정 분석을 통해 국무총리의 업무 수행 특성을 파악할 수 있고 이를 통해 이명박 정부의 정책 우선순위가 무엇인지, 그 시기 김황식 국무총리에게 요구되는 시대적 상황이 무엇인지 등 한정된 시간 자원의 배분 양태를 알 수 있는 것이다.

시간에 대한 행정학적 연구는 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째, 정정길(2002)은 시간적 선후에 따라 정책의 효과가 달라질 수 있다는 성숙효과 혹은 숙성기간(maturation)이라는 시차이론을 제시하였다. 즉 정책의 성숙시간에 따라 특정 정책이 가져오는 효과가 다를 수 있고, 반발집단의 순응확보를 위해서는 정책 학습기간 또는 제도의 세부화과정이 필요한데 이것은 개별 정책, 제도마다 다르기 때문에 적절한 시간을 두고 시행하는 것이 중요하다는 것이다. 둘째, 임도빈(2007)은 시간의 길이에 초점을 맞춰서 조직연구에 있어 조직마다 핵심 업무의 특성이 다르므로 업무수행상의 시간의 길이도 달라야 한다는 시간길이 관점에서의 조직연구의 필요성을 제시하였다.

본 연구는 엄밀히 말하면 시간의 길이에 대한 연구가 아닌 빈도(횟수)에 대한 것이지만 개별 일정의 빈도도 시간을 내포하고 있기 때문에 넓은 의미의 시간연구에 속한다고 할 수 있다. 특히 국무총리의 개별 일정이 통상 30분~1시간 정도 소요된다고<sup>6)</sup> 가정했을 때

횟수의 많고 적음을 시간 길이의 장단으로 연결시킬 수 있는 것이다.

### 제3절 그 외의 선행 연구 검토

#### 1. 김대중 대통령의 일정표 분석

강효지(2007)는 김대중 정부 초기 1년 5개월간의 대통령 일정표를 연구대상으로 업무장소(내·외부), 업무내용(정치·행정, 외교·안보, 경제, 사회·문화, 기타), 업무형태(보고, 식사시간을 겸한 업무, 다과회, 접견과 면담 및 회담, 회견 및 인터뷰, 회의, 의전행사, 이동, 기타)에 따라 대통령의 일정을 분류하였다.

그 결과 첫째, 업무장소에 따른 분석 결과는 내부일정(84.5%)이 외부일정(15.5%)에 비해 상당히 높은 비율을 보였다. 둘째, 업무내용에 따른 분석 결과는 정치·행정 분야(31.7%)가 가장 높은 비율을 보였으며 경제·산업(18.50%), 외교·안보(18.20%), 기타(16.29%), 사회·문화(15.27%) 순서로 나타났다. 셋째, 업무형태에 따른 분석 결과는 보고가 전체 업무의 28.90%로 가장 높았고, 오찬(16.23%), 접견(11.61%), 의전행사(9.16%), 회의(8.15%) 순서로 나타났다. 이를 통해 강효지는 김대중 대통령이 원래 우선시하던 목표를 현실적 이유와 여러 국정 목표들을 두루 살펴보기 위해 소홀히 할 수 있음을 밝혀냈고, 특히 경제 분야는 대통령이 직접 시간을 할애하기 보다는 경제전문가에게 맡겼을 것이라고 김대중 대통령의 취임 초기 업무수행 특성을 분석하였다. 또한 강효지는 업무내용 기준과 업무 유형

---

6) 김황식 국무총리의 개별 일정의 소요시간을 전부 다 알 수는 없지만, 평균적으로 기념식 등 외부행사 참석이나 국내외 인사 접견, 현장방문 등의 일정은 통상 30~40분이 소요되었고 회의, 간담회 및 오·만찬은 60분 정도가 소요되었다.

기준을 교차 분석하여 업무내용별 업무유형의 비율을 도출하였는데, 모든 업무 내용에서 보고가 가장 높은 비율을 차지했고 보고 유형 중에서는 사회·문화 분야가 가장 높은 비율을 차지했음을 밝혀내었다. 그리고 업무내용에 따른 시기별 추이도 살펴보았는데, 외교·안보 분야의 경우 1분기에서 점차 시간이 흐를수록 상승세를 보임을 밝혀내었다.

본 연구에서는 강효지의 논문을 참고하여 국무총리의 일정을 대상으로 업무내용, 업무장소라는 분류 기준을 설정하였다. 또한 분석과정에서도 강효지의 논문에서 다뤘던 것처럼 두 분류 기준들간의 교차 분석방법을 활용하고 임기진행에 따른 일정의 변화를 살펴봄으로써 국무총리의 업무수행 특성을 좀 더 자세하게 알아보겠다.

## 2. 국무총리의 정책조정 활동에 관한 연구

김영수(2013)는 국무총리의 정책조정활동을 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회, 국무총리 훈령 및 지시, 외부일정(현장점검 등) 등 5개 업무형태로 나눠서 이명박 대통령의 임기 경과에 따른 국무총리 3명(한승수, 정운찬, 김황식)의 정책조정활동이 어떻게 변화하는지를 분석하였다. 그 결과 대통령 임기가 진행될수록 국무총리의 정책조정활동은 전반적으로 하강상승형을 보였다. 즉 정운찬 국무총리 재임시 조정활동이 한승수 국무총리나 김황식 국무총리 재임시 조정활동보다 활발하지 못한 것으로 나타났다. 이에 대해 김영수는 임기 초반에는 새정부 출범에 따른 정책의 방향을 새롭게 설정하는 것이나 국정과제를 구체화하는 과정에서 국무총리의 정책조정업무가 증가했기 때문이며, 임기 후반에는 대통령의 레임덕으로 인해 상대적으로 국무총리에게 업무가 집중되었기 때문에 그런 현상이 나타났다고 분석하였다.

본 연구에서는 김영수의 논문을 참고하여 국무총리의 차상급 중앙행정관청으로서의 활동을 실질적인 국정운영 및 정책조정활동이라 보고, 김영수가 분류한 5개의 업무형태 중 서면으로 진행되는 훈령 및 지시를 제외한 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회, 현장점검을 차상급 중앙행정관청으로서의 지위 기준의 하위 카테고리 로 활용하였다. 그리고 김영수가 임기 후반 대통령의 레임덕으로 인해 국무총리에게 정책조정업무가 집중된다고 하였는바 본 연구에서는 이명박 대통령의 임기말 총리인 김황식 국무총리의 재임기간동안 정책조정업무가 시간의 흐름에 따라 점차 증가했는지 여부를 일정 분석을 통해 알아봄으로써 김영수의 논문에서 더 진행된 결론을 얻고자 하였다.

### **3. 대통령의 레임덕(Lame Duck)에 관한 연구**

최진(2012)은 레임덕은 일반적으로 임기말 대통령에게 나타나는 현상이지만, 우리나라의 경우에는 권력 주변부의 사건, 사고가 시도 때도 없이 발생하기 때문에 레임덕 현상도 빠르게 상시적으로 나타나고 있다고 하였다. 특히 이명박 대통령의 경우, 집권 초 미국산 쇠고기 수입문제로 역대 대통령 중에서 가장 짧은 기간에 가장 낮은 지지율을 기록했으며, 4대강 사업과 세종시 건설 문제로 박근혜 진영과 갈등을 빚어 임기초반부터 레임덕이 나타났지만, 임기 중반부터는 비교적 오랫동안 안정기를 가졌다고 하였다.

본 연구에서는 이명박 대통령의 임기말 국무총리인 김황식 국무총리의 전체 일정을 기간별로 나눠서 구분해보고, 단임제 대통령제 하에서 나타나는 일반적인 레임덕 현상이 국무총리의 기간별 일정에 어떤 영향을 미치는 지를 알아보겠다.



## 제3장 연구 설계

### 제1절 연구문제의 선정 및 분석틀

본 연구는 김황식 국무총리의 일정을 지위, 업무내용, 대통령의 국정지표, 업무장소 등 네 가지 기준에 따라 분류하여 업무수행의 특성을 밝히고자 한다. 즉 국무총리의 시간사용내역을 분석함으로써 국무총리가 어느 부분에 좀 더 많은 시간을 할당했는지, 임기의 진행에 따라 국무총리의 시간배분이 어떻게 변화했는지 등을 살펴보는 것이다. 이를 통해 김황식 국무총리가 실질적으로 국정운영을 총괄 관리하는 역할을 했는지, 아니면 상징적·의전적 역할을 수행하는데 그쳤는지 등 김황식 국무총리의 업무수행 특성을 알아보고자 한다.

#### ■ 연구문제 1

##### 김황식 국무총리의 전체 일정은 어떻게 나타났는가?

- 1-1. 김황식 국무총리의 지위에 따른 일정 중 행정부 제2인자로서의 일정이 차상급 중앙행정관청으로서의 일정보다 더 많았는가?
- 1-2. 김황식 국무총리의 업무내용에 따른 일정 중 사회·교육·문화 일정이 정치·행정, 외교·안보·통일, 경제 일정에 비해 더 많았는가?
- 1-3. 김황식 국무총리의 국정지표에 따른 일정 중 능동적 복지 관련 일정이 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 인재대국, 성숙한 세계국가 등 여타 국정지표 일정에 비해 더 많았는가?
- 1-4. 김황식 국무총리의 업무장소에 따른 일정 중 내부 일정이 외부 일정보다 더 많았고, 외부 일정 중에서는 수도권 일정이 지방 일정보다 더 많았는가?

첫째, 김황식 국무총리의 전체 일정을 지위에 따라 구분하면, 국무총리는 차상급 중앙행정관청으로서의 일정보다 행정부 제2인자로서의 일정이 더 많았을 것이다. 왜냐하면 대독총리, 촉사총리 등 국무총리에 관한 세간의 평가를 고려했을 때 실질적인 조정자로서의 역할보다는 상징적·의전적 역할이 더 많았을 것이라고 생각되기 때문이다. 둘째, 업무내용에 따라 구분하면, 국무총리는 다섯 영역 중에서 사회복지, 문화, 교육 분야에 좀 더 많은 시간을 할애할 것이다. 왜냐하면 대통령이 정치·외교·안보 분야 등 대외적 활동에 집중하기 때문에 상대적으로 국무총리는 사회 내부의 문제 해결에 많이 나서는 편이다. 그리고 경제 분야는 대외경제장관회의 등을 통해 기획재정부 장관이 경제전문가들과 함께 실질적으로 조정 업무를 많이 하기 때문에 상대적으로 국무총리가 개입할 여지가 적기 때문이다. 셋째, 국정지표에 따라 구분하면, 국무총리는 업무내용에 따른 구분과 비슷한 이유로 능동적 복지 지표에 더 많은 시간을 할애할 것이고, 활기찬 시장경제, 인재대국 지표는 담당 부처(경제부처, 교육부 등)가 명확하기 때문에 상대적으로 일정이 적을 것이다. 넷째, 업무장소에 따라 구분하면, 일반적으로 국무총리는 회의나 오·만찬 등의 업무를 주로 하고 그것이 청사나 공관 등 거의 내부에서 이뤄지기 때문에 내부 일정이 외부 일정보다 더 많을 것이고, 외부 일정 중에서는 시간의 제약으로 수도권 일정이 지방 일정보다 더 많을 것이다.

## ■ 연구문제 2

### 김황식 국무총리의 일정은 임기 진행에 따라 어떻게 달라졌는가?

- 1-1. 김황식 국무총리의 지위에 따른 일정이 임기 진행에 따라 행정부 제2인자로서의 일정은 증가하고, 상대적으로 차상급 중앙행정관청으로서의 일정은 감소하였는가?

- 1-2. 김황식 국무총리의 업무내용에 따른 일정이 임기 진행에 따라 정치·행정 분야는 증가하지만, 다른 분야 일정은 다소 감소하거나 비슷한 수준을 유지하였는가?
- 1-3. 김황식 국무총리의 국정지표에 따른 일정이 임기 진행에 따라 전반적으로 감소하고, 연례적 활동에 관한 기타 일정이 증가하였는가?
- 1-4. 김황식 국무총리의 업무장소에 따른 일정이 임기 진행에 따라 내부 일정은 증가하고, 외부 일정은 감소하였는가?  
그리고 외부 일정 중에서는 수도권 일정은 증가하고, 지방 일정은 감소하였는가?

첫째, 임기진행에 따라 지위에 따른 일정 추이를 보면, 대통령의 레임덕이 심화되는 임기말로 갈수록 국무총리의 실질적 조정역할은 감소하고, 상징적·의전적 역할이 증가할 것이므로, 차상급 중앙행정관청으로서의 일정은 감소하고 행정부 제2인자로서의 일정은 증가할 것이다. 둘째, 임기진행에 따라 업무내용에 따른 일정 추이를 보면, 총선(2012년 4월, 19대 총선) 및 대선(2012년 12월, 18대 대선) 등 선거관리를 위한 행정업무가 늘어나므로 정치·행정 분야는 증가할 것이다. 반면 다른 분야는 대통령의 임기말로 가면서 다소 감소하거나 비슷한 수준을 유지할 것이다. 셋째, 임기진행에 따라 국정지표에 따른 일정 추이를 보면, 임기말로 갈수록 대통령의 국정지표와 관련한 활동들은 줄어드는 반면, 대통령을 대신하여 참석하는 연례적 활동들(기타)은 늘어날 것이다. 넷째, 임기진행에 따라 업무장소에 따른 일정 추이를 보면, 임기말로 갈수록 외부 활동, 특히 지방 일정은 자제할 것이고 주로 내부 일정 중심으로 일정을 소화할 것이다.

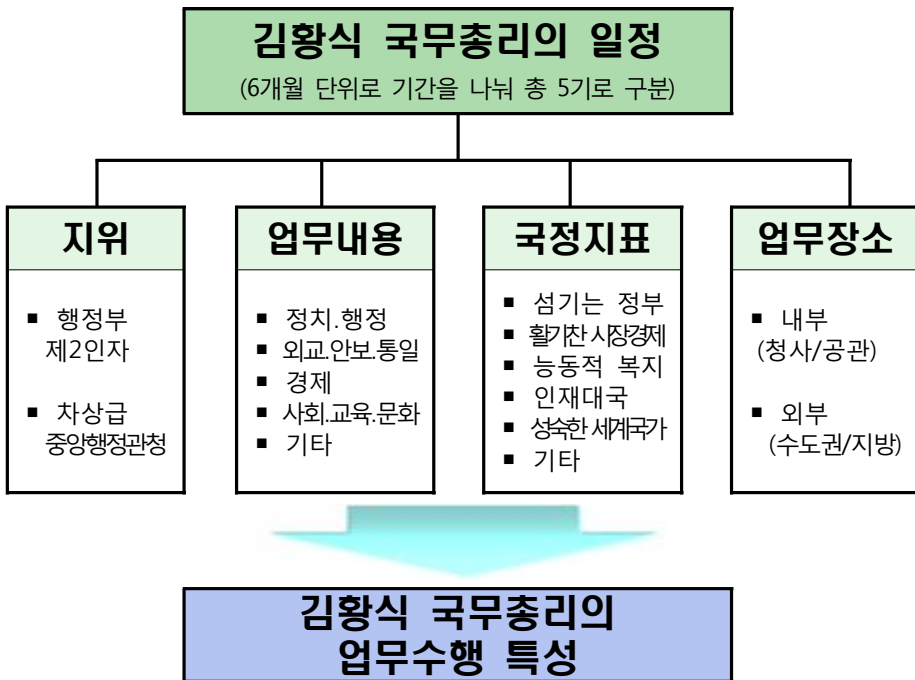
### ■ 연구문제 3

김황식 국무총리는 이명박 대통령의 최고보좌기관으로서의 역할을 충실하게 수행하였는가?

선행연구에서 살펴본 대로 현행 헌법 규정에 근거했을 때 국무총리는 대통령의 최고보좌기관이므로, 연구문제 1, 2에 대한 분석 결과를 통해 궁극적으로 김황식 국무총리가 국정과제의 수행 및 국정 운영 전반에 대한 관리 등 실질적으로 이명박 대통령을 보좌하는데 제 역할을 다했는지를 밝혀보겠다.

이상의 세 가지 연구문제를 토대로 분석틀을 만들면 다음과 같다.

< 그림 3-1 > 연구의 분석틀



## 제2절 일정 분류의 기준 및 기준별 세부 일정

### 1. 분류기준의 목적적합성

베렐슨(Berelson)이 내용분석의 성패가 분석기준이 연구문제에 적합하게 설정되었는가에 달려있다고 강조한 것처럼 본 연구의 일정 분류기준은 국무총리의 업무수행 특성을 밝혀내는데 타당한 목적적합성을 가지고 있어야 한다. 연구자는 '국무총리의 일정'이라는 내용을 분류하기 위한 기준으로 크게 '국무총리의 지위', '업무내용', '대통령의 국정지표', '업무장소' 등 네 가지를 제시하였다. 국무총리의 지위 기준은 앞선 이론적 논의를 통해 형식적 측면의 '행정부 제2인자로서의 지위'와 실질적 측면의 '차상급 중앙행정관청으로서의 지위'로 나눌 수 있다. 이를 통해 김황식 국무총리의 활동이 형식·상징적 측면에 치중했는지, 실질·내용적 측면에 치중했는지를 알 수 있다. 그리고 업무내용 및 업무장소 기준은 대통령 일정표를 통해 대통령의 국정수행 특성을 분석한 강효지의 논문(2007)에서 사용한 것으로 그 타당성이 이미 입증됐다고 볼 수 있다. 마지막으로 대통령의 국정지표 기준도 앞선 이론적 논의를 통해 국무총리가 대통령 최고 보좌기관으로서 어떤 역할을 수행하는지를 살펴보는 데 도움이 된다. 즉 현재의 대통령중심제하에서 국무총리는 대통령 보좌기관으로서의 역할이 가장 중요하므로 대통령과의 국정운영 역할을 어떻게 분담하는지를 국정지표 기준 분류를 통해서 알아보고자 하는 것이다.

본 연구에서는 국무총리의 일정을 각각의 분류기준에 적합하게 객관적으로 코딩하는 작업이 가장 중요하므로 연구자의 주관이 최대한 개입되지 않도록 분류기준 및 하위 카테고리에 대한 상세한 설명을 하도록 하겠다.

## 2. 지위에 따른 분류

본 연구에서 행정부 제2인자로서의 지위는 각종의 의식, 행사 등에 대통령을 대신하여 혹은 스스로 독자적으로 참여하는 의례적 활동을 말한다. ‘축사총리’, ‘대독총리’라는 별명은 국무총리의 이러한 활동에서 나온 것이라 할 수 있다. 이와 관련한 일정은 ①기념식, 신년인사회, 특강, 조문 등 외부행사 참석, ②훈·포상식, 위촉장·임명장 등 수여식, ③국내 인사 접견<sup>7)</sup>(면담, 예방), ④해외인사 접견(면담, 예방) 및 해외순방 ⑤위원회 민간위원, 공무원 등 격려 오·만찬으로 분류하였다.

여기서 오·만찬 일정은 그 성격에 따라 다시 세분류하였다. 왜냐하면 동일한 형식의 오·만찬의 경우에도 정책 관계자나 공무원 등을 격려하기 위한 단순 행사와 각계 전문가 및 이해관계자들을 초청하여 식사하면서 자연스럽게 그들의 의견을 들어보기 위한 소통을 위한 간담회는 구분되기 때문이다. 전자의 일정이 상징적 성격이 강하다면, 후자의 일정은 통할·조정적 성격이 강하다고 할 수 있다. 그래서 본 연구에서는 일정 자료의 제목만이 아니라 참석대상, 행사주제 등 세부 일정 내용을 파악하여 최대한 분류기준에 적합하고자 노력하였다.

다음으로 국무총리의 차상급 중앙행정관청으로서의 지위는 국무총리의 정책조정활동에 중점을 두고 상급부서로서 대통령과 함께 국정 전반의 운영을 분담하는 활동을 말한다. 김영수(2013)는 국무총리의 정책조정활동을 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회, 국

---

7) 접견과 면담, 예방은 통상 만나는 상대방과의 관계로 구분하는데, 접견은 자신보다 낮은 지위의 상대방과의 만남을, 면담은 자신과 동급의 상대방(이른바 카운터파트)과의 만남을, 예방은 자신보다 높은 지위의 상대방과의 만남을 말한다. 예를 들면 외빈과의 공식적 만남에 대해, 스리랑카 경제개발부 장관 “접견”, 영국 총리 “면담”, 브라질 신임 대통령 “예방” 과 같이 표현한다.

무총리 훈령 및 지시, 외부일정(현장점검 등) 등 5개 업무형태로 나눠서 분석하였다. 본 연구에서는 국무총리의 훈령 및 지시는 서면으로 진행되어 국무총리의 공식 일정으로 나타나지 않고 대부분의 지시가 회의를 통해 이루어지므로 일정 분류에서는 제외하고 대신 국무총리가 차상급 중앙행정관청으로서 국회, 언론을 상대로 국정운영 전반 및 주요 정책에 대해 설명하고 알리는 일정을 추가하였다. 따라서 이와 관련한 일정은 ①국회 대정부질문, 고위 당정협의회 등 대(對)국회 일정, ②출입기자 간담회, 담화문 발표, 기자회견 등 대(對)언론 일정, ③국무회의, 국가정책조정회의, 위원회 등 각종 국정협의체의 운영 및 주요 보고 ④정책현안 관련 현장방문, ⑤정책전문가 및 이해관계자 오·만찬 간담회로 분류하였다.

< 표 3-1 > 지위에 따른 일정 분류

분류 기준	세분류	내용
지위	<b>행정부 제2인자</b> (대통령과 함께 정부를 대표)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기념식, 신년인사회, 특강, 조문 등 외부행사 참석</li> <li>▪ 훈 . 포상식, 위촉장 . 임명장 수여식 등</li> <li>▪ 국내인사 접견(면담, 예방)</li> <li>▪ 해외인사 접견(면담, 예방) 및 해외순방</li> <li>▪ 위원회 민간위원, 공무원 등 (격려) 오만찬</li> </ul>
	<b>차상급 중앙행정관청</b> (국정운영의 총괄, 정책조정 및 갈등관리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국회 대정부질문, 고위당정협의회 등 대국회, 정무</li> <li>▪ 출입기자 간담회, 기자회견, 담화문 발표 등 대언론, 공보</li> <li>▪ 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회 등 국정협의체 운영 및 주요 보고</li> <li>▪ 정책현안 관련 현장방문</li> <li>▪ 정책전문가 및 이해관계자 (오 . 만찬) 간담회</li> </ul>

### 3. 업무내용에 따른 분류

강효지(2007)는 대통령의 일정표를 대상으로 외교·안보, 경제·산업, 사회·문화, 정치·행정, 기타 등 5개의 범주로 업무내용을 분류하였다. 본 연구에서는 강효지의 연구를 참고하되, 국회 대정부질문에서 진행되는 상임위원회별 소관 부처 기준을 중심으로 분류하였다. 국회 대정부질문은 ①정치·행정, ②외교·안보·통일, ③경제, ④사회·교육·문화로 나뉘서 총 4~5일 동안 이뤄지는데, 국무총리는 대정부질문 전 기간에 임석하여 국정 전반 및 각 분야의 정책 이슈에 대해 정부의 입장을 설명하고 답변한다. 따라서 대정부질문의 일정 구분은 국정 전반을 정책내용에 맞게 분류한 것으로 국무총리의 일정을 업무내용에 따라 분류하는 데 타당한 기준이 된다.

< 표 3-2 > 업무내용에 따른 일정 분류

분류	국무총리실 담당실(정책관)	소관 부처
정치 행정	국정운영1실 (일반행정정책관)	법무부, 행정안전부, 국민권익위원회, 법제처, 검찰청, 경찰청, 소방방재청 소관 업무
	정무실	대국회 업무
	공보실	대언론 업무
외교 안보 통일	국정운영1실 (외교안보/개발협력정책관 주한미군기지이전지원단)	외교통상부, 통일부, 국방부, 국가보훈처, 병무청, 방위사업청 소관 업무
경제	국정운영2실 (재정금융/산업/농수산국토/ 제주특별자치도정책관)	기획재정부, 교육과학기술부, 농림수산식품부,지 식경제부, 국토해양부, 공정거래위원회, 금융위원회, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 해양경찰청, 행정중심복합도시건설청 소관 업무
	규제개혁실 (경제규제정책관)	
사회 교육 문화	사회통합정책실 (사회총괄정/교육문화여성/ 안전환경/고용식품의약정책관)	교육과학기술부, 문화체육관광부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 방송통신위원회, 문화재청, 식품의약품안전청, 기상청 소관 업무
	규제개혁실 (사회규제정책관)	
기타	국정운영1실 등	범부처 업무 또는 소관업무가 명확하지 않은 업무



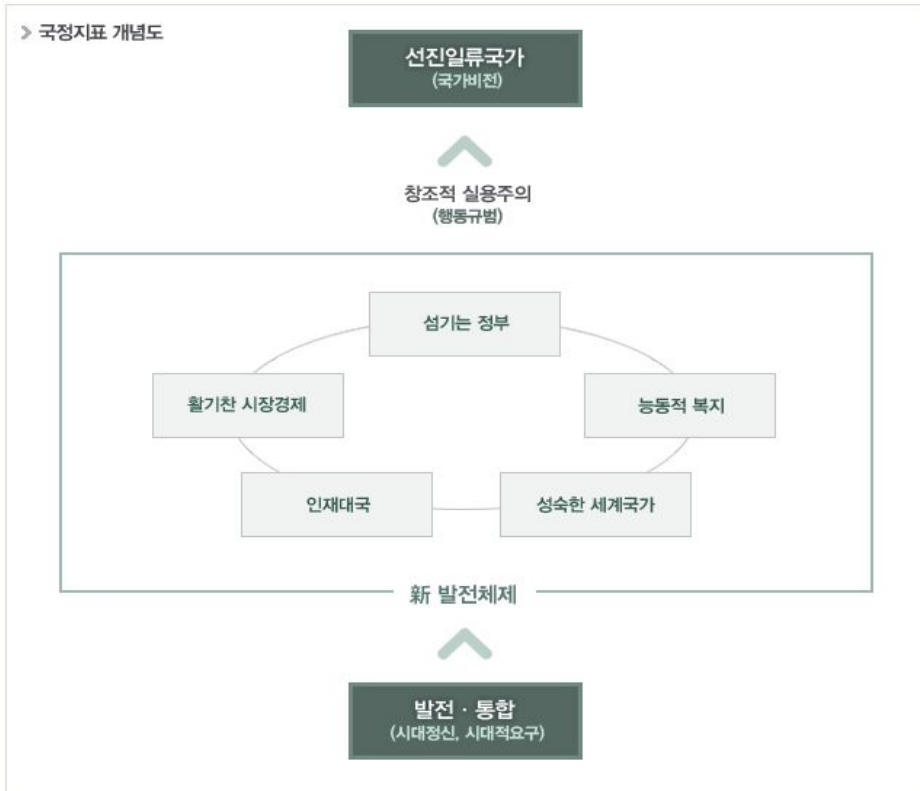
또한 국무총리실은 이명박 정부의 정부조직도(15부 2처 18청 3위원회)에 맞춰서 담당 정책관실을 구분하기 때문에 일정을 분류할 때 해당 일정을 담당한 정책관실을 찾으면 쉽게 업무내용 분류가 가능한 장점이 있다. 예를 들어 '세종시 이전' 업무는 중앙정부 조직을 관리하는 행정안전부에서 담당하기 때문에 세종시지원위원회, 세종시지원위원회 민간위원 오찬, 세종시 공사현장 방문 등은 정치·행정 업무로 분류된다. 다만 명확한 소관부처는 없지만 정당, 선거 등 대(對)국회 업무 및 기자간담회 등 대(對)언론 업무는 국무총리의 정치적 활동과 연관성이 높으므로 정치·행정 분야로 분류하였다.

#### 4. 대통령의 국정지표에 따른 분류

이명박 정부는 “발전과 통합”이라는 시대정신에 기초하여, 국가비전을 “선진화를 통한 세계일류국가”로 설정하고, “창조적 실용주의”라는 행동규범과 “신발전체제”라는 실천전략을 통해 국가비전을 달성하는 것으로 구상하였다. 또한 국가비전을 뒷받침하는 5대 국정지표로 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가를 설정하여 국정을 관리하였다(권오성외, 2012: 102). 국정지표와 연관된 국무총리의 세부 일정 분류는 한국행정연구원에서 발간한 대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영 중 「이명박 정부」 편을 참고하였다.<sup>8)</sup>

8) 국정지표 및 세부 국정과제에 대한 내용이 문헌마다 조금씩 다르기 때문에 일관된 분류 기준을 가지고자 한국행정연구원에서 발간한 책을 선택하여 판단의 근거로 삼았다.

< 그림 3-2 > 국정지표 개념도



출처 : 권오성 외(2012), 『역대 정부의 국정기조 분석』, 한국행정연구원, pp. 44.

#### 4.1. 섬기는 정부

섬기는 정부란, 작지만 유능한 정부를 통해 국민들에게 봉사하는 것을 말하며 그 세부 전략에는 알뜰하고 유능한 정부, 지방분권 확대 및 지역경제 살리기가 있다. 이와 관련된 김황식 국무총리 일정은 공공부문의 성과를 높이기 위한 ①공공기관 혁신, ②정부업무평가의 내실화 업무를 들 수 있다.

구체적으로 보면 '공공기관 혁신'은 공공기관 선진화 워크숍, 공무원 특강, 공직복무 우수공직자 포상식 등의 일정이 있고, '정부업무

평가의 내실화'는 정부업무평가위원회 주재, 정부업무평가 우수기관 장 간담회, 정부업무평가 유공자 포상식 등의 일정이 있다.

#### 4.2. 활기찬 시장경제

활기찬 시장경제란, 경제 운용에서 민간의 자율과 창의를 중시하는 것을 말한다. 2008년 금융위기 극복을 위해 등장한 이명박 정부는 국가경제 회복을 최우선 순위에 두었기 때문에 이 지표가 다루는 범위가 넓어서 타 국정지표에 비해 훨씬 많은 국정과제를 추진하였다.<sup>9)</sup> 활기찬 시장경제의 세부 전략은 법과 원칙을 지키는 신뢰 사회 구현, 안심하며 살 수 있는 안전한 나라 구현, 투자환경의 획기적 개선, 규제 대폭 감축, 녹색성장으로 새로운 일자리 창출, 신성장동력과 서비스산업 육성이 있다. 이와 관련된 김황식 국무총리의 일정은 ①갈등 관리 및 소통 강화, ②재난 및 안전 관리, ③규제개혁, ④신성장동력 및 서비스산업 육성, ⑤경제활력 제고 관련 업무를 들 수 있다. 여기서 갈등 관리 및 소통 강화, 재난 및 안전관리 업무가 활기찬 시장경제 지표에 해당하는 지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 그러나 활기찬 시장경제 지표와 관련한 국정과제가 11~40까지인데, 갈등관리 및 소통 강화는 국정과제 14, 재난 및 안전 관리는 국정과제 16~20에 해당한다. 이는 아마도 막대한 사회경제적 손실을 초래하는 공공갈등비용을 줄임으로써 경기회복에 기여하고, 국민이 안심하며 살 수 있는 안전한 사회를 통해 시장경제의 활력을 제고시킬 수 있기 때문에 활기찬 시장경제 지표의 하위 국정과제로 삼았으리라 추측된다. 또한 활기찬 시장경제를 경제영역으로 좁게 한정해버리면 앞에서 다뤘던 업무내용에 따른 분류인 '경제' 분야와 동일한 결과를 초래하기 때문에 국정지표 기준이 무의미하

9) 이명박 정부의 100대 국정과제는 섬기는 정부 10개, 활기찬 시장경제 30개, 능동적 복지 20개, 인재대국 20개, 성숙한 세계국가 20개로 구성되어 있다.

게 된다. 따라서 본 연구에서는 이명박 정부의 100대 국정과제 내용을 충실히 반영하여 국정지표 분류를 하겠다.

구체적으로 보면, ‘갈등관리 및 소통 강화’는 특정 지표로 한정되지 않는 국무회의 및 국가정책조정회의<sup>10)</sup>, 과학비즈니스 벨트, 영남권 신공항 건설, 검경 수사권 조정, 울산 반구대 암각화, 미군기지 반환, LH 지방이전, 유류오염사고 처리 등 주요 갈등 이슈에 대한 조정 일정과 페이스북 팬미팅, 기자간담회, 당정청회의 등 특정 지표와 관계되지 않은 사회 각계와의 소통 일정이 해당한다.<sup>11)</sup> ‘재난 및 안전 관리’는 자연재난(가뭄·폭우·폭설), 보건의료(감염병·가축질병·식품), 산업안전(원전, 가스·전기·전력), 시설안전(교량, 건축물), 생활안전(명절대책, 치안), 민방위훈련 등 재난 및 안전 분야별 관련 일정이 해당한다. ‘규제개혁’은 규제개혁위원회 주제, 규제개혁 유공자 포상식, 중소기업 애로해소대책회의 등의 관련 일정이 해당한다. ‘신성장동력 및 서비스산업 육성’은 농림수산업 경쟁력 강화(농업전문가 오찬 간담회, 진양농협 현장방문 등), 문화콘텐츠 및 미래전략산업 육성(콘텐츠산업진흥위원회 주제, 아산생명과학연구소 현장방문, 세계경제와 미래포럼 개최식, 디지털 국토엑스포 개막식 등), 녹색성장(녹색성장위원회, 국가녹색대상 시상식 등) 등 고부가가치 산업을 지원하는 일정이 해당한다. ‘경제활력 제고’는 투자환경 개선(주한 외국투자기업인 오찬 간담회 등), 내수진작(관광·전통시

---

10) 국무회의에서 맞춤형 복지실현을 위한 복지전달체계 개선방안, 정책소통 강화를 위한 SNS 활용 확대 방안 등 특정 주제에 대해 국무위원들간 심도 깊은 토론을 하는 경우와 국가정책조정회의에서 공정사회 추진계획 등 특정 국정지표에 관한 논의를 하는 경우는 해당 지표에 맞게 분류하고, 일반적인 갈등관리 업무를 한 경우를 활기찬 시장경제 지표로 분류하였다.

11) 예를 들어 과학의 날 계기 기념식 참석자들과의 오찬의 경우 오찬시 논의되는 내용이 주로 과학기술인 육성, 연구개발 투자 확대 등이므로 인재대국이라는 국정지표와 관계가 깊다. 그러나 일반적인 언론계, 정치권과의 오·만찬은 논의 내용이 특정 지표에 한정되지 않기 때문에 활기찬 시장경제 지표로 분류할 수 있다. 또한 정치권과의 소통에서도 국회법 규정에 의해서 주기적, 형식적으로 진행되는 대정부질문, 예결위 중합정책질의 등은 기타로 분류하고, 당정청회의나 정무위원들과의 만찬 등 특별한 계기에 정치권과 만나는 소통 일정을 활기찬 시장경제 지표로 분류하였다.

장·주택거래 등 분야별 전문가 간담회 등), 일자리 창출(중견·중소기업 취업박람회, 청년창업사관학교 방문 등), 국책사업 추진(새만금사업·세종시 이전 사업 등) 관련 일정이 해당한다.

#### 4.3. 능동적 복지

이명박 정부의 능동적 복지는 두 가지 차원에서 추진되었다. 하나는 복지서비스가 필요한 곳에 정확하게 제공되고 전달될 수 있게 복지서비스 전달체계를 개선하자는 것이고, 다른 하나는 복지가 단순히 시혜의 차원이 아닌 자활과 자립의 원천이 될 수 있게 복지서비스 내용을 변화시키는 것이다. 그 세부전략으로 모든 국민의 평생 복지 기반 마련, 맞춤형 복지 실현, 서민생활과 주거의 안정, 일을 통한 복지 구현이 있다. 이와 관련한 김황식 국무총리의 일정은 ① 서민생활 안정을 위한 친서민정책의 추진, ②사회 취약계층에 대한 보호, ③맞춤형 복지서비스 제공 업무를 들 수 있다.

구체적으로 보면 '친서민정책의 추진'에는 서민생활대책점검회의 및 안전 관련 현장방문, 서민생활 안정을 위한 분야별 전문가 간담회(농·수산물 수급안정, 전세가 안전 등), 서민금융 안정을 위한 불법사금융척결대책 관계장관회의 주제, 서민체감경기개선을 위한 국정토론회 등이 있다. 저소득층, 장애인, 노인, 국가유공자 등 '사회 취약계층에 대한 보호'에는 저소득아동 공부방 현장방문, 장애인의 날 기념식, 독거노인 사랑 잇기 후원의 밤 행사 참석, 6.25참전 국가유공자 위로연 등 현장방문과 소외된 접경지역 주민 보호를 위한 서해 5도 지원위원회 주제 등이 있다. '맞춤형 복지서비스 제공'은 장애인고용우수기업 등 사회적 기업 방문, 보육서비스 개선을 위한 보육 관련 관계장관회의, 복지사각지대 해소를 위한 복지서비스실태 조사 보고, 지자체 복지전달체계 현장 점검 등 수요자가 원하고 체

감할 수 있는 복지서비스 공급에 초점을 맞춘 일정들이 해당한다.

#### 4.4. 인재대국

인재대국이란, 지식기반경제에서 국가경쟁력의 핵심은 국민 한 사람 한 사람의 능력에 있다고 보고 교육에 대한 투자를 확대하는 것을 말한다. 세부 전략은 학교교육의 자율성과 다양성 확대, 교육복지 확대, 세계적 수준의 우수인재 육성, 과학기술연구 투자 확대 및 진흥이 있다. 이와 관련한 김황식 국무총리의 일정은 ①교육개혁협의회로 대표되는 교육개혁 추진, ②연구역량 강화 및 글로벌 창의인재 육성, ③교육인프라 확충 업무를 들 수 있다.

구체적으로 보면 '교육개혁'은 만5세아 공통과정(누리과정) 도입·대학 구조조정 등을 논의하는 교육개혁협의회의 주제, 주5일제 수업 시행계획을 주제로 토론하는 국무회의, 특성화고 졸업식·특성화고 교생 채용박람회 개막식 등 전문계고 체제 개편 추진 관련 일정이 있다. '연구역량 강화 및 글로벌 창의인재 육성'은 인간개발경영자연구회 특강, 글로벌 R&D포럼 주요참석자 만찬 등 R&D 분야 투자 관련 일정과 건양대·한국기술교육대 특강 등을 통해 창의인재 육성 정책에 대해 설명하는 일정이 있다. '교육인프라 확충'은 평생교육을 장려하는 만학도 오찬 간담회, 평생교육 컨설팅 기관인 한국능력협회 창립 50주년 기념 특강, 학술원상 시상식, 중국 방문시 한국어 학습자와의 만남 등의 일정이 있다.

#### 4.5. 성숙한 세계국가

성숙한 세계국가란, 21세기 대한민국의 포부와 지향을 담은 것으로 국가브랜드 가치를 높이고 국격을 향상시키는 노력들을 말한다.

세부 전략은 한반도의 새로운 평화구조 정착, 국익을 우선하면서 세계에 기여하는 실용외교 수행, 굳건한 선진안보체제 구축, 품격 있고 존중받는 국가 실현이 있다. 이와 관련한 김황식 국무총리의 일정은 ①대북 위기상황 관리, ②에너지 협력외교 강화 및 기후변화협력, 개발협력(ODA) 추진, ③국격 제고, ④문화국가 실현 업무를 들 수 있다.

구체적으로 보면, '대북 위기상황 관리'는 연평도 포격도발(2010. 11. 23) 관련 일정, 김정일 사망(2011. 12. 17) 관련 일정, 을지연습·중앙통합방위회의·국가안전보장회의(NSC) 등 안보관계장관회의 주제, 국군장병 위문 방문 등의 일정이 있다. '에너지 협력외교 및 기후변화협력, 개발협력(ODA) 추진'은 자원부국(오만, 케냐, 모잠비크 등) 해외순방, 기후변화 당사국 총회·세계자연보존총회 등 기후변화 관련 국제회의 참석, 국제개발협력위원회 주제, KOICA 봉사단원 격려 등 ODA 사업 관련 일정이 있다. '국격 제고'는 G20 서울정상회의·핵안보정상회의·여수 세계박람회·2018 평창 동계올림픽 등 국제행사의 추진 및 유치 활동, 중국 보아오포럼·프랑스 OECD 각료회의·멕시코 대통령 취임식 등 국제행사 참석을 위한 해외순방, 국제행사 참석 계기 방한한 주요 외빈 접견, 외국인정책위원회·재외동포정책위원회·다문화가족정책위원회 주제 등 인권외교 측면의 일정 등이 있다. '문화국가 실현'은 경주세계문화엑스포, 대구세계육상대회, F1코리아, 한글날 기념일 재지정 등 국민의 문화향유기회 확대, 음식문화전문가 간담회, 글로벌 문화경제포럼 특강 등 문화콘텐츠 개발 관련 일정이 있다.

#### 4.6. 김황식 국무총리의 역점 아젠다

김황식 국무총리는 이명박 대통령이 2010년 8월 15일 광복절 경

축사에서 공정사회 실현을 새로운 국정방향으로 제시한 것에 발 맞춰 자신의 취임식(2010. 10. 1.)에서 “공정한 사회·따뜻한 사회 실현”을 제시하였다.<sup>12)</sup> 여기서 집권 후반기 이명박 정부의 국정운영 방향이자 김황식 국무총리의 역점 아젠다인 ‘공정사회 구현, 건강한 사회 만들기’가 구체화되었다. 본 연구에서는 공정사회 구현, 건강한 사회 만들기와 관련된 일정이 5대 국정지표 중 어느 하나로 특정하기 어려운 면이 있고, 국무총리의 역점 아젠다로 설정한 만큼 대통령의 국정지표와 구분할 필요가 있어서 국정지표외의 기준으로 분류하였다.

김황식 국무총리는 국가정책조정회의, 공정사회 추진회의 등을 통해 ①공정한 병역 의무, ②공평과세와 호화생활 탈세자 근절, ③교육희망사다리 구축, ④체불임금해소 등 근로자의 권익 보호, ⑤공정·투명한 공직인사, ⑥학력·학벌에 의한 차별 개선, ⑦전관예우성 관행 개선, ⑧대·중소기업 동반성장 등 공정사회 구현을 위한 8개 중점과제를 선정하여 우선적으로 추진하였다.<sup>13)</sup>

또한 김황식 국무총리는 우리나라가 선진일류국가로 도약하기 위해서 공정사회 과제의 추진과 병행하여 각종 사회병리현상을 해소하기 위한 ‘건강한 사회 만들기’ 관련 3대 추진방향, 12대 과제를 선정하여 추진하였다. 즉 생명과 가족의 존중(①자살예방, ②인공임신 중절 예방, ③건강한 입양문화 만들기, ④가출·위기 청소년 줄이기, ⑤교통사고 사상자 절반 줄이기), 신뢰 있는 사회(⑥폭력·따돌림 없는 학교 만들기, ⑦무분별한 고소 줄이기, ⑧아름다운 인터넷 세상

12) 제41대 김황식 국무총리 취임사 중 “이명박 대통령께서는 지난 광복절 경축사에서 ‘공정한 사회’의 실현을 새로운 국정방향으로 제시하셨습니다. 오랫동안 제가 품어온 소망 또한 ‘자유가 들꽃처럼 만발하고 정의가 강물처럼 흐르는 사회’를 만드는 것이었습니다. 공정한 사회·따뜻한 사회는 선진일류국가로 발돋움하기 위한 가장 중요한 전제조건입니다. (...) ‘공정한 사회’의 실현을 통한 선진일류국가의 건설이라는 이명박 대통령의 큰 뜻을 여러분 모두와 함께 이루어나가는 데 제가 앞장서겠다는 다짐을 드립니다.”

13) 국무총리실 보도자료, 2011. 2. 17 <공정한 사회 구현을 위해 8개 중점과제를 우선 추진키로>.



만들기, ⑨관혼상제 허례허식 줄이기), 중독 없는 사회(⑩도박 중독·불법 도박 없는 사회 만들기, ⑪인터넷 중독 없는 사회 만들기, ⑫마약퇴치·약물 오남용 줄이기) 등 12대 과제 관련 국무총리가 주재하는 국가정책조정회의 등에서 기본적 대처방안을 논의하고 국무총리 주재하의 과제별 현장간담회를 통해 민간과의 소통 및 적극적인 참여를 독려하였다.<sup>14)</sup>

#### 4.7. 기타

마지막으로 5대 국정지표 및 국무총리 역점 아젠다 어느 곳에도 속하기 힘든 업무는 기타로 처리했다. 즉 매년 반복되는 기념식 참석<sup>15)</sup>, 국립대 총장 임명식 및 민간위원 위촉장 수여식, 이임 주한대사와 접견 등 상대국 정부의 카운터파트가 아닌 외빈과의 단순 접견, 국회 대정부질문 및 예결위 종합정책질의 등 '연례적 활동'은 기타로 분류하였다. 또한 연초에 실시되는 부처별 업무보고, 지방 방문시 함께 추진되는 지역기관장들과의 오찬, 장차관 등 공무원들과 오·만찬, 중국 불법어선 단속 중 사망한 경찰관 조문 등 특별한 사건 계기로 이뤄지는 조문, 국정 전반에 대해 논의하는 밀레니엄 포럼 특강 등 '특정 국정지표로 구분하기 어려운 업무'를 기타로 분류하였다.

#### 4.8. 종합

대통령의 국정지표에 따른 김황식 국무총리의 일정을 세부적으로 분류한 표는 다음과 같다.

14) 국무총리실 정책자료집, 2013: 94~118, 133~174.

15) 여기서 기념식은 특정 지표로 구분되지 않는 연례적 행사(한글날 기념식, 개천절 경축식, 3.15의거 기념식 등)를 말한다.

< 표 3-3 > 국정지표에 따른 일정 분류

분류	세부 내용
<p><b>섬기는 정부</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>공공기관 혁신</b> : 공공기관 선진화 워크숍, 공무원 특강, 우수공직자 포상식 등</li> <li>■ <b>정부업무평가의 내실화</b> : 정부업무평가위원회, 정부업무평가 유공자 포상식 등</li> </ul>
<p><b>활기찬 시장경제</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>갈등 관리 및 소통 강화</b> : 특정 지표로 한정되지 않는 국무회의 및 국가정책조정회의, 과학비즈니스벨트, 영남권 신공항 건설, 검경 수사권 조정, 유류오염사고 처리 등의 갈등 조정, 페이스북 팬미팅, 기자간담회, 당정청회의 등 특정 지표로 한정되지 않는 사회 각계와의 소통</li> <li>■ <b>재난 및 안전 관리</b> : 자연재난, 보건의료, 산업안전, 시설안전, 생활안전, 민방위 훈련 등</li> <li>■ <b>규제개혁</b> : 규제개혁위원회, 규제개혁 유공자 포상식, 중소기업 애로해소대책회의 등</li> <li>■ <b>경제활력 제고</b> : 투자환경 개선, 내수진작, 일자리 창출, 국책사업 추진 등</li> <li>■ <b>신성장동력 및 서비스산업 육성</b> : 농림수산업 경쟁력 강화, 문화콘텐츠 및 미래전략산업 육성, 녹색성장 등 고부가가치 산업 지원</li> </ul>
<p><b>능동적 복지</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>친서민정책의 추진</b> : 서민생활대책점검회의 및 안전 관련 현장방문, 서민생활 안정을 위한 분야별 전문가 간담회, 불법사금융척결대책 관계장관회의 등</li> <li>■ <b>사회 취약계층에 대한 보호</b> : 접경지역 및 서해5도 주민, 납북피해자, 독거노인, 장애인, 저소득층, 다문화가족 등 소외계층 돌봄 나눔 및 사회공헌 활동, 사회적 기업 방문 등</li> <li>■ <b>맞춤형 복지서비스 제공</b> : 장애인 고용 우수기업 방문 및 간담회, 보육 관련 관계장관회의, 복지서비스 실태 조사 보고 등</li> </ul>
<p><b>인재대국</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>교육개혁 추진</b> : 교육개혁협의회, 만5세이하 공통과정(누리과정) 도입 및 주5일제 수업 확대 관련 일정, 특성화고 졸업식 등 전문계고 체제 개편 추진 등</li> <li>■ <b>연구역량 강화 및 글로벌 창의인재 육성</b> : 과학기술 등 R&amp;D 분야 투자, 건양대.한국기술교육대 등 대학 특강 등</li> <li>■ <b>교육인프라 확충</b> : 만학도 간담회, 한국능률협회 창립 50주년 기념 특강 등</li> </ul>

<p><b>성숙한 세계국가</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <p>■ <b>대북위기상황 관리</b> : 연평도 포격 도발, 김정일 사망 관련 일정, 안보관계장관회의, 군부대 방문 등</p> </li> <li> <p>■ <b>에너지 협력외교 강화 및 기후변화 협력, 개발협력(ODA) 추진</b> : 자원부국(중동, 아프리카 국가) 해외순방, 기후변화 관련 국제회의 참석, 배출권거래제 도입 관련 일정, 국제개발협력위원회, 각종 ODA사업 추진 등</p> </li> <li> <p>■ <b>국격 제고</b> : 국제행사의 추진 및 유치 활동(G20 서울정상회의, 여수세계박람회, 2018 평창동계올림픽 유치 등), 국제행사 참석을 위한 해외순방(중국 보아오포럼, 프랑스 OECD 각료회의, 멕시코 대통령 취임식 등), 국제행사 참석 계기 방한한 주요 외빈 접견, 인권외교 강화(외국인정책위원회, 다문화정책위원회, 재외동포정책위원회 등)</p> </li> <li> <p>■ <b>문화국가 실현</b> : 국민의 문화향유 기회 확대(경주세계문화엑스포, 대구세계육상대회, 한글날 기념일 재지정 등), 문화콘텐츠 개발(음식문화전문가 간담회, 글로벌 문화경제포럼 특강 등)</p> </li> </ul>
<p><b>김황식 국무총리</b></p> <p><b>역점아젠 다</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <p>■ <b>공정사회 구현</b> : 공정병역, 공평과세, 교육희망사다리, 근로자권익보호, 공정인사, 학력·학벌 차별개선, 전관예우관행 개선, 대·중소기업 동반성장 등 8대 과제 추진 일정</p> </li> <li> <p>■ <b>건강한 사회 만들기</b> : 자살예방, 건전한 입양문화, 가출·위기청소년 보호, 교통사고 줄이기, 관혼상제 허례허식 줄이기, 아름다운 인터넷 세상 만들기, 폭력·따돌림 없는 학교 등</p> </li> </ul>
<p><b>기타</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li> <p>■ <b>연례적 활동</b> : 매년 반복되는 기념식(한글날, 개천절, 신년인사회 등) 참석, 국립대총장 임명장 및 민간위원 위촉장 수여식, 단순 접견 및 조문, 국립묘지 참배, 취. 이임식 등</p> </li> <li> <p>■ <b>특정 국정지표로 구분하기 어려운 업무</b> : 부처별 업무보고, 지역기관장들과의 오찬, 장차관 등 공무원 오. 만찬, 특정 사건을 계기로 이뤄지는 조문, 국정 전반에 대해 논의하는 특강 등</p> </li> </ul>

## 5. 업무장소에 따른 분류

본 연구에서는 국무총리의 일정이 이뤄진 장소에 따라 내부와 외부로 나누었다. 내부일정은 청사 및 공관 일정(세종청사, 세종공관도 포함)으로, 외부일정은 수도권(서울·경기·인천)과 지방 일정으로 구분하였다. 또한 내부일정을 청사와 공관으로 나눠서 어떤 일정들을 주로 수행했는지를 살펴보겠다.

이상의 논의를 정리하여 각 일정기준에 서로 다른 숫자를 부여하는 일정 분류 코드표는 다음과 같다.

< 표 3-4 > 김황식 국무총리의 전체 일정 분류 코드표

분류 기준	세분류	내용	코드
지위	<b>행정부 제2인자</b> (대통령과 함께 행정부를 대표)	■ 기념식, 신년인사회, 특강, 조문 등 외부행사 참석	11
		■ 훈 . 포상식, 위촉장 . 임명장 수여식 등	12
		■ 국내인사 접견(면담, 예방)	13
		■ 해외인사 접견(면담, 예방) 및 해외순방	14
		■ 위원회 민간위원, 공무원 등 (격려) 오.만찬	15
	<b>차상급 중앙행정관청</b> (국정운영의 총괄, 정책조정 및 갈등관리)	■ 국회 대정부질문, 고위당정협의회 등 대국회, 정무	21
		■ 출입기자 간담회, 기자회견, 담화문 발표 등 대언론, 공보	22
		■ 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회 등 국정협의체 운영	23
		■ 정책현안 관련 현장방문	24
		■ 정책전문가 및 이해관계자 (오 . 만찬) 간담회	25

업무내용	정치 행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>법무부, 행정안전부, 국민권익위원회, 법제처, 검찰청, 경찰청, 소방방재청 소관 업무</li> <li>대국회, 정무</li> <li>대언론, 공보</li> </ul>	31	
	외교 안보 통일	<ul style="list-style-type: none"> <li>외교통상부, 통일부, 국방부, 국가보훈처, 병무청, 방위사업청 소관 업무</li> </ul>	32	
	경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>기획재정부, 교육과학기술부, 농림수산식품부, 지식경제부, 국토해양부, 공정거래위원회, 금융위원회, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 해양경찰청 행정중심복합도시건설청 소관 업무</li> </ul>	33	
	사회 교육 문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육과학기술부, 문화체육관광부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 방송통신위원회, 문화재청, 식품의약품안전청 기상청 소관 업무</li> </ul>	34	
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>범부처 업무 또는 소관 업무가 명확하지 않은 업무</li> </ul>	35	
국정지표	섬기는 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 혁신, 정부업무평가의 내실화</li> </ul>	41	
	활기찬 시장경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등 관리 및 소통 강화, 재난 및 안전 관리, 규제개혁, 경제활력 제고, 신성장동력 및 서비스산업 육성</li> </ul>	42	
	능동적 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>친서민정책의 추진, 사회 취약계층에 대한 보호, 맞춤형 복지서비스 제공</li> </ul>	43	
	인재대국	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육개혁 추진, 연구역량 강화 및 글로벌 창의인재 육성, 교육인프라 확충</li> </ul>	44	
	성숙한 세계국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>대북위기상황 관리 에너지 협력외교 강화 및 개발협력 추진 국격제고, 문화국가 실현</li> </ul>	45	
	국무총리 역점아젠다	공정사회 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정사회 구현</li> </ul>	46
		건강한 사회 만들기	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강한 사회 만들기</li> </ul>	47
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>국정전반에 대한 연례적 활동, 특정 국정지표로 구분하기 어려운 업무</li> </ul>	48		
업무장소	내부	<ul style="list-style-type: none"> <li>청사 및 공관 일정</li> </ul>	51	
	외부	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권(서울, 경기, 인천) 일정</li> </ul>	52	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 외 지방 일정 (해외 일정 제외)</li> </ul>	53	

## 6. 기간 설정

국무총리의 임기 진행에 따른 일정 변화를 알아보려고 총 29개월의 일정을 5기로 나눠서 분석하였다. 1기는 2010년 10월 1일부터 2011년 3월 31일까지(6개월), 2기는 2011년 4월 1일부터 2011년 9월 30일까지(6개월), 3기는 2011년 10월 1일부터 2012년 3월 31일까지(6개월), 4기는 2012년 4월 1일부터 2012년 9월 30일까지(6개월), 마지막 5기는 2012년 10월 1일부터 2013년 2월 26까지(약 5개월)이다.

### 제3절 신뢰도 검정

본 연구에서는 분석결과의 객관성과 일관성을 위해 사전 신뢰도를 측정하였다. 신뢰도(credibility)란 동일한 내용을 한사람이 반복해서 코딩한 결과와 여러 사람이 각각 코딩한 결과의 일관성을 말한다.(강효지, 2007: 51 재인용) 여기서는 이명박 정부 시기부터 현직에 근무하고 있는 공무원과 연구자가 총 1,780건의 일정 중 445건의 표본(25%)을 대상으로 지위, 업무내용, 국정지표 기준에 따라 각자 코딩한 후 결과의 상호 일치도를 도출하였다. 업무장소는 장소명이 명확하게 나타나있기 때문에 연구자의 주관에 개입할 여지가 전혀 없어 신뢰도 검정에서 제외하였다.

2명의 조사자간에 일치한 코딩 수는 다음과 같다.

	지위	업무내용	국정지표
일치 건수	375 (0.8426)	364 (0.8179)	322 (0.7235)
평균일치도	0.7946		

지위 기준에서는 375건이, 업무내용 기준에서는 364건이, 국정지표 기준에서는 322건이 일치했다. 지위 기준은 기념식, 수여식, 접견, 회의 등 행사명만 보고도 쉽게 판단할 수 있는 부분이 많고, '여성단체장 및 가족친화기업대표 오찬간담회'(여성가족부 소관), '세계한상대회 개막식'(외교통상부 소관), '국회의장 예방'(대국회 업무) 등 업무내용 기준도 그러한 부분이 많다. 반면 국정지표 기준은 각 지표의 세부 과제에 대한 배경지식이 있어야 하므로 조사자를 현직 공무원으로 선정했음에도 불구하고 타 기준에 비해서는 일치도가 작았다. 그럼에도 국정지표 일치도가 0.7이상으로 비교적 높게 나타났으므로 분류 결과의 신뢰도는 있다고 하겠다.

2명의 조사자 상호간의 평균 일치도는 0.7946으로 나타났고 이를 이용하여 종합적 신뢰도 계수를 구하면 0.8855로 나타났다.

$$\begin{aligned}
 \text{종합적 신뢰도 계수} &= \frac{N \times (\text{조사자 상호간의 평균 일치도})}{1 + [(N-1) \times (\text{조사자 상호간의 평균 일치도})]} \\
 &= \frac{2 \times 0.7946}{1 + [(2-1) \times 0.7946]} \\
 &= 0.8855
 \end{aligned}$$

이 같이 종합적 신뢰도 계수가 비교적 높게 나타나므로 본 연구의 분류 결과는 객관적 신뢰성을 갖는다고 할 수 있다.

## 제4장 분석 결과

### 제1절 김황식 국무총리의 전체 일정 분석

#### 1. 지위에 따른 일정 분류 결과

국무총리의 지위를 기준으로 일정을 분류해보면, 형식적 측면의 행정부 제2인자로서의 일정이 아주 조금 더 많긴 하지만 실질적 측면의 차상급 중앙행정관청으로서의 일정과 거의 비슷한 수치를 나타내었다. 즉 전체 1,780건 중에서 행정부 제2인자로서의 일정은 891건으로 50.05%를 차지했고, 차상급 중앙행정관청으로서의 일정은 889건으로 49.95%를 차지하였다. 상위 5위까지의 일정을 보면 국무회의, 국가정책조정회의 등 국정협의체를 운영하고 각 부처의 주요 업무 보고를 받는 일정이 439건(24.66%)으로 가장 많고, 기념식과 같은 외부행사에 참석하는 일정이 402건(22.58%), 해외인사 접견 및 해외순방 일정이 325건(18.26%), 정책 현장 방문 일정이 197건(11.07%), 대국회 일정이 11건(6.24%)을 차지하였다.

대독총리, 촉사총리라는 국무총리 역할에 대한 선입견과 달리 김황식 국무총리는 상징적·의전적 역할을 담당하는 행정부 제2인자로서의 일정과 국정을 총괄 관리하는 실질적 역할인 차상급 중앙행정관청으로서의 일정을 거의 비슷하게 소화했으며, 상위 5위까지의 일정 중에서는 차상급 중앙행정관청으로서의 일정(747건)이 행정부 제2인자로서의 일정(727건)보다 더 많았다.



< 표 4-1-1 > 지위에 따른 일정 분류 결과

		건수 (%)	순위
행정부 제2인자	외부행사 참석	402 (22.58)	2
	훈.포상식, 임명장.위촉장 수여식	49 (2.75)	8
	국내인사 접견	32 (1.80)	10
	해외인사 접견 및 해외순방	325 (18.26)	3
	공무원 등 격려 오 . 만찬	83 (4.66)	7
	소계	<b>891 (50.05)</b>	-
차상급 중앙 행정관청	대국회, 정무	111 (6.24)	5
	대언론, 공보	47 (2.64)	9
	국정협의체 운영, 보고	<b>439 (24.66)</b>	1
	현장방문	197 (11.07)	4
	정책전문가 및 이해관계자 간담회	95 (5.34)	6
	소계	<b>889 (49.95)</b>	-

## 2. 업무내용에 따른 일정 분류 결과

업무내용을 기준으로 일정을 분류해보면, 경제 분야가 426건 (23.93%)으로 가장 많았고, 외교·안보·통일 분야(399건, 22.41%), 기타(325건, 18.26%), 사회·교육·문화 분야(323건, 18.15%), 정치·행정 분야(307건, 17.25%) 순서로 나타났다. 국무총리가 경제부처에 비해 상대적으로 힘이 약한 사회부처의 입장을 대변하는 활동을 보다 더 많이 할 거라는 예상과 달리 김황식 국무총리는 경제 분야의 일정이 가장 많았고, 사회·교육·문화 분야는 전체에서 4위로 타 분야에 비해 일정이 적은 편이었다. 그리고 대통령이 주로 담당하는 영역인 외교·안보·통일 분야의 일정도 전체에서 2위를 차지할 정도로 많은 일정을 소화했다.

< 표 4-1-2 > 업무내용에 따른 일정 분류 결과

	건수 (%)	순위
정치 . 행정	307 (17.25)	5
외교 . 안보 . 통일	399 (22.41)	2
경제	<b>426 (23.93)</b>	1
사회 . 교육 . 문화	323 (18.15)	4
기타	325 (18.26)	3
계	1,780 (100)	-

이는 이명박 정부가 '2008년 금융위기 극복'이라는 시대적 사명을 안고 출범한 만큼 전체적으로 정부역할이 경제 분야에 많이 치중된 것에서 비롯된다고 할 수 있다. 또한 김황식 국무총리의 재임기간 중 G20 서울 정상회의(2010년 11월 11~12일), 서울 핵안보정상회의(2012년 3월 26~27일) 등 여러 외교행사가 개최된 영향이 크다고 볼 수 있다. 다만 다섯 가지 분야 각각의 비중이 20% 전후로 나타났기 때문에 김황식 국무총리는 특정 분야에 치우치지 않고 국정 전반에 대해 고른 행보를 보였다고 할 수 있다.

### 3. 지위 기준과 업무내용 기준의 교차분석 결과

지위 기준과 업무내용 기준을 연계시켜 살펴보면 다음과 같았다. 행정부 제2인자로서의 지위 중 가장 많은 비중을 차지하는 외부행사 참석 일정은 전경련 회장단 만찬, 그린코리아 2011 개최식 등 경제 분야가 140건(34.83%), 특성화고교생 채용박람회 개막식, 한국 나눔봉사대상 시상식 등 사회·교육·문화 분야가 112건(27.86%)을 차지했다.

< 표 4-1-3 > 지위 기준과 업무내용 기준간 교차분석 결과

(단위 : 건)

			업무내용					계
			정치행정	외교안보통일	경제	사회교육문화	기타	
지위	행정부 제2인자	외부행사 참석	50	71	<b>140</b>	<b>112</b>	29	402
		포상·수여식	5	3	8	18	15	49
		국내인사 접견	26	-	2	3	1	32
		해외인사 접견, 순방	8	243	53	16	5	325
		공무원 등 격려 오·만찬	46	7	15	7	8	83
		소계	<b>135</b>	<b>324</b>	<b>218</b>	<b>156</b>	<b>58</b>	891
	차상급 중앙행정관청	대국회	59	8	10	7	27	111
		대언론	32	3	7	5	-	47
		국정협의체 운영	39	38	76	58	<b>228</b>	439
		현장방문	35	18	<b>74</b>	<b>66</b>	4	197
		전문가 등 간담회	7	8	<b>41</b>	<b>31</b>	8	95
		소계	<b>172</b>	<b>75</b>	<b>208</b>	<b>167</b>	<b>267</b>	889
계			307	399	426	323	325	1,780

그리고 차상급 중앙행정관청으로서의 지위 중 가장 많은 비중을 차지하는 국정협의체 운영 등의 일정은 기타 분야가 228건(51.94%)으로 과반을 차지했는데 이는 국무회의, 국가정책조정회의, 정부업무평가위원회 등 국무총리가 주재하는 국정협의체 대부분이 특정 부처에 한정되지 않은 범부처 업무이기 때문이다. 또한 국정협의체

운영과 함께 국정 전반을 총괄 관리하는 국무총리의 실질적 역할로 정책현장 방문과 전문가 등과의 간담회를 들 수 있는데, 이를 업무 내용별로 분류해보면 외부행사 참석 일정과 같이 경제 분야가 115건(39.38%)으로 가장 많았고, 그 다음이 사회·교육·문화 분야로 97건(33.22%)이었다. 이는 연구문제와 달리 김황식 국무총리가 경제 분야에서 실질적인 조정·관리 역할을 맡았음을 알 수 있다.

또한 업무내용별로 살펴봤을 때 외교·안보·통일 분야는 행정부 제2인자로서의 일정이 더 많았고, 정치·행정 분야와 기타 분야는 차상급 중앙행정관청으로서의 일정이 더 많았다. 특히 외교·안보·통일 분야는 국무총리가 국정에 개입할 수 있는 권한의 폭이 작기 때문에 의전적 역할에 치중한 반면, 정치·행정 분야 또는 기타 분야의 범부처·다부처 관련 영역에서는 실질적인 조정 역할을 수행했던 것으로 판단된다. 그리고 경제 분야와 사회·교육·문화 분야는 행정부 제2인자로서의 일정과 차상급 중앙행정관청으로서의 일정이 거의 비슷하게 나타났는데 이는 경제·사회 분야에서 김황식 국무총리가 형식과 실질 모두 고르게 챙겼음을 알 수 있다.

#### 4. 국정지표에 따른 일정 분류 결과

이명박 정부의 국정지표를 기준으로 일정을 분류해보면, 활기찬 시장경제가 609건(34.21%)으로 가장 많고, 성숙한 세계국가(457건, 25.68%), 기타(391건, 21.97%), 능동적 복지(161건, 9.05%), 김황식 국무총리의 역점 아젠다(94건, 5.28%), 인재대국(50건, 2.80%), 섬기는 정부(18건, 1.01%) 순으로 나타났다. 활기찬 시장경제 관련 일정이 월등히 많은 것은 앞선 연구 설계에서 언급한 대로 해당 지표와 관련된 국정과제 수가 가장 많았기 때문이다. 그리고 활기찬 시장경제 지표에는 일반적인 경제 분야에 한정되지 않는 갈등 관리 및 소통

강화, 재난 및 안전 관리 관련 일정이 과반(61.41%)을 차지하고 있다. 사실상 순수한 경제영역이라고 할 수 있는 경제활력 제고와 신성장동력 및 서비스산업 육성 부분은 36.12%로 전체 활기찬 시장경제 지표의 약 1/3정도를 차지하는 데 그쳤다. 이는 김황식 국무총리의 일정 중에서 활기찬 시장경제 지표가 가장 많다고 할지라도 순수 경제영역은 기획재정부 등 경제부처에 맡기고, 국무총리는 경제기반을 다지고 경제정책이 매끄럽게 추진될 수 있도록 정책간 조율 역할을 했음을 알 수 있다.

< 표 4-1-4 > 국정지표에 따른 일정 분류 결과

		건수 (%)	순위
섬기는 정부		18 (1.01)	7
활기찬 시장경제	갈등 관리 및 소통 강화	<b>273</b>	1
	재난 및 안전 관리	<b>101</b>	
	규제개혁	<b>15</b>	
	경제활력 제고	96	
	신성장동력 및 서비스산업 육성	124	
	소계	<b>609 (34.21)</b>	
능동적 복지		161 (9.05)	4
인재대국		50 (2.80)	6
성숙한 세계국가	대북 위기상황 관리	61	2
	에너지협력외교 강화 및 기후변화협력, 개발협력 추진	141	
	국격 제고	<b>201</b>	
	문화국가 실현	54	
	소계	457 (25.68)	
국무총리 역점 아젠다	공정 사회 구현	44 (2.48)	5
	건강한 사회 만들기	50 (2.80)	
	소계	94 (5.28)	
기타		391 (21.97)	3
계		1,780	-

활기찬 시장경제 지표 다음으로 많은 일정을 수행한 것이 성숙한 세계국가 지표인데 그 중에서도 파독 광부·간호사 초청 오찬간담회, 재외동포정책위원회 주재 등 재외동포를 격려하고 그들의 권익을 보호하는 활동, 국제행사의 유치 및 추진 등 국격 제고 일정이 43.98%를 차지했다. 김영삼 정부 때는 OECD 가입을 통해 우리나라가 형식적으로 선진국그룹에 들어갔다면, 이명박 정부 때는 세계로부터 우리나라가 품격 있고 존중받는 국가로 인정받아 실질적으로 선진국그룹에 들어가하고자 하였는데 그러한 국정기조가 국무총리 일정에 반영된 것이다. 그리고 이명박 정부는 에너지의 자주개발률을 높이는 에너지협력외교 및 녹색성장을 뒷받침하는 기후변화협력을 주요 과제로 추진하였는데 이에 김황식 국무총리도 해외 순방 국가로 에너지·자원 부국(아프리카, 남미 등)이나 녹색성장 선진국(덴마크)을 다녀왔었다. 이와 관련한 일정이 성숙한 세계국가 지표의 약 1/3(30.85%)을 차지했다.

## 5. 지위 기준과 국정지표 기준의 교차분석 결과

지위 기준과 국정지표 기준을 연계시켜 살펴보면, 활기찬 시장경제·능동적 복지·국무총리의 역점 아젠다는 행정부 제2인자로서의 일정보다 차상급 중앙행정관청으로서의 일정이 2.5배 이상 더 많았다. 반면 섬기는 정부·성숙한 세계국가·기타(연례적 활동)는 행정부 제2인자로서의 일정이 차상급 중앙행정관청으로서의 일정보다 2배 이상 더 많았다.

이는 각 지표에 대한 국무총리 역할의 특성을 잘 보여준다고 할 수 있다. 즉 활기찬 시장경제는 규제개혁위원회, 새만금위원회, 녹색성장위원회와 같은 국정협의체의 운영을 통해 국무총리가 여러 부

처와 이해관계자들이 얽힌 경제 현안을 조정하는 형식으로 일정을 수행했고, 능동적 복지는 쪽방촌, 홈리스복지센터, 전통시장 등 사회적 약자나 서민들의 생활 현장을 방문함으로써 복지서비스 전달체계나 서민생활대책의 운영 실태를 점검하는 형식으로 일정으로 수행했다. 또한 국무총리의 역점 아젠다인 공정사회 구현과 따뜻한 사회 만들기 과제는 국가정책조정회의나 공정사회 보고대회 등을 통해 추진방향 및 세부 추진과제를 논의한 후 공정사회 추진 전문가 간담회, 건강한 사회 만들기 현장간담회 등을 통해 전문가 및 정책 수요자의 의견을 반영했으며 희망디딤돌 사업 현장(공정사회의 '교육희망사다리 구축' 관련), 청소년상담센터(따뜻한 사회 만들기의 '가출위기 청소년 줄이기' 관련) 등 세부 과제의 집행현장을 방문하는 형식으로 일정을 수행했음을 알 수 있다.

반면 섬기는 정부는 공직복무관리 우수공직자 포상식, 정부업무평가 민간위원들과 만찬 등 국무총리가 일 잘하는 공무원 등에 대한 격려 차원의 일정이 많았다. 그리고 성숙한 세계국가 관련 업무들은 국내적으로 이해관계가 복잡하게 얽히는 사안이 아니기 때문에 국정협의체의 운영, 간담회, 현장방문 등 차상급 중앙행정관청으로서의 역할은 크지 않고, 세계한인의 날 기념식 등 외부행사 참석이나 국내에서 개최되는 국제 행사 참석을 계기로 방한한 주요 외빈들과의 만남, 해외순방 일정이 3/4(75.27%)이상을 차지했다.

따라서 관계부처, 이해관계자 등 각각의 국정지표의 성격에 따라 국무총리가 해당 정책을 추진하는 업무형식과 내용이 다름을 일정 분석을 통해 알 수 있었다.

< 표 4-1-5 > 지위 기준과 국정지표 기준간 교차분석 결과

(단위 : 건)

			국정지표							계	
			살리는 정부	활한 시장 경제	능동적 복지	인재 대국	성숙한 세계 국가	역점 아젠다	기타		
지 위	행정부 제인자	외부행사 참석	3	109	28	25	<b>112</b>	13	<b>112</b>	402	
		포상· 수여식	<b>5</b>	5	2	-	-	4	33	49	
		국내인사 접견	-	15	-	-	-	-	-	17	32
		해외인사 접견, 순방	-	12	4	1	<b>232</b>	1	75	325	
		공무원 등 격려 오만찬	<b>4</b>	29	4	2	<b>10</b>	3	31	83	
		소계	<b>12</b>	<b>170</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>354</b>	<b>21</b>	<b>268</b>	891	
	차상급 중앙 행정 관청	대국회	-	37	1	-	-	-	73	111	
		대언론	-	38	4	1	3	1	-	47	
		국정현안 체 운영	5	<b>233</b>	<b>43</b>	13	58	<b>40</b>	47	439	
		현장방문	-	<b>88</b>	<b>57</b>	4	28	<b>18</b>	2	197	
		전문가 등 간담회	1	<b>43</b>	18	4	14	<b>14</b>	1	95	
		소계	<b>6</b>	<b>439</b>	<b>123</b>	<b>22</b>	<b>103</b>	<b>73</b>	<b>123</b>	889	
	계			18	609	161	50	457	94	391	<b>1,780</b>

## 6. 업무내용 기준과 국정지표 기준의 교차분석 결과

업무내용 기준과 국정지표 기준을 연계시켜 살펴보면, 그 성격상 비슷한 것들끼리 가장 많은 일정을 차지했다. 예를 들어 경제활력 제고와 신성장동력 및 서비스산업 육성은 경제 분야에서 가장 많은 일정을 수행했고, 대북 위기상황 관리와 국격 제고는 외교·안보·통일 분야에서 가장 많은 일정을 수행했다. 이런 측면에서 본다면 업무내용 기준과 국정지표 기준이 일부 중복되는 부분이 있어서 두



기준의 경계가 모호할 수도 있지만, 본 연구에서는 업무내용 기준으로는 구분되지 않는 국무총리의 역점 아젠다 관련 일정이나 갈등관리 및 소통 강화 관련 일정을 국정지표 기준을 통해 분류함으로써 국무총리가 자신만의 아젠다를 설정해서 추진했는지, 국정 전반의 운영·관리자로서 공공갈등 해결을 위해 어떤 구체적인 역할을 했는지를 알아볼 수 있었다.

< 표 4-1-6 > 업무내용 기준과 국정지표 기준간 교차분석 결과  
(단위 : 건)

		업무내용					계	
		정치행정	외교통일	경제	사회교육문화	기타		
국 정 지 표	섬기는 정부		7	-	-	-	11	18
	활기찬 시장 경제	갈등관리 및 소통강화	81	4	18	6	<b>164</b>	273
		재난 및 안전 관리	36	-	53	7	5	101
		규제개혁	-	-	5	-	10	15
		경제활력 제고	3	2	<b>80</b>	7	4	96
		신성장동력 및 서비스산업 육성	14	-	<b>101</b>	6	3	124
		소계	134	6	257	26	186	609
	능동적 복지		10	9	22	<b>99</b>	21	161
	인재대국		-	-	14	<b>34</b>	2	50
	성숙한 세계 국가	대북 위기상황 관리	9	<b>50</b>	1	-	1	61
		에너지 협력외교 등	7	<b>69</b>	38	12	15	141
		국격 제고	6	<b>142</b>	27	20	6	201
		문화국가 실현	-	4	-	<b>49</b>	1	54
		소계	22	265	66	81	23	457
	역점 아젠다		6	6	8	31	43	94
	기타		128	113	59	52	39	391
	계		307	399	426	323	325	1,780

## 7. 업무장소에 따른 일정 분류 결과

업무장소를 기준으로 일정을 분류해보면, 서울청사 및 세종청사에서 진행되는 내부 일정이 가장 많을 것이라는 예상과 달리 수도권 일정이 가장 많았고 청사, 공관, 지방, 해외일정 순으로 나타났다. 김황식 국무총리가 해외 일정을 제외하고도 내부 일정(765건, 42.98%)보다 외부 일정(843건, 47.36%)을 더 많이 소화했다는 것이 놀라운 이유는 그렇게 많이 대외적 활동을 했음에도 국민들이 잘 몰랐다는 점에 있다. 이는 주요 언론이 국무총리의 행보를 비중 있게 잘 다루지 않아서 국민들이 현재 국무총리가 누구인지, 국무총리가 무슨 일들을 하는지 잘 몰랐을 수도 있지만 그만큼 국무총리의 위상과 역할이 모호하다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

< 표 4-1-7 > 업무장소에 따른 일정 분류 결과

		건수 (%)	순위
내부	청사	564 (31.69)	2
	공관	201 (11.29)	3
	소계	<b>765 (42.98)</b>	-
외부	수도권	658 (36.97)	1
	지방	185 (10.39)	4
	해외	172 (9.66)	5
	소계	<b>1,015 (57.02)</b>	-
계		1,780 (100)	-

## 8. 지위 기준과 업무장소 기준의 교차분석 결과

지위 기준과 업무장소 기준을 연계시켜 살펴보면, 내부 일정은 행정부 제2인자로서의 일정보다는 국정협의체 운영과 같은 차상급 중앙행정관청으로서의 일정이 1.5배 이상 많았던 반면, 외부 일정은 차상급 중앙행정관청으로서의 일정보다는 외부행사 참석, 해외인사 접견 등의 행정부 제2인자로서의 일정이 약 1.5배 정도 많았다. 여기에 국무총리의 장소에 따른 업무특성이 나타나다. 즉 내부에서는 주로 회의나 간담회를 통해 의견을 조율·조정하는 일정을 수행했고, 외부에서는 축하·기념사를 하기 위한 행사 참석이나 해외 순방 등 상징적·의전적 일정을 수행했던 것이다.

그리고 수도권 행사 중에서 외부행사 참석, 대국회 및 대언론 일정이 59.27%(390건)을 차지했다. 외부행사나 국회, 언론과 관계된 일정은 정부가 임의로 세종으로 장소를 바꿀 수 없는, 그래서 수도권에 불가피하게 머무를 수밖에 없는 일정들이다. 또한 국정협의체 운영 관련 일정 중에서 수도권 일정은 대부분이 청와대에서 진행된 일정이므로 수도권에 체류할 수밖에 없었다. 언론에서는 세종시를 행정중심도시로 정착시키려면 국무총리가 세종에 주로 체류해야한다고 하지만, 국회와 청와대가 세종시로 이전하지 않는 한 국무총리가 세종보다는 서울에서 체류하는 일이 더 많아질 수밖에 없다. 본 연구는 국무총리실이 세종시로 이전하기 전의 국무총리 일정을 주로 대상으로 했지만 국무총리가 참석해야만 하는 외부행사나 청와대 일정은 국무총리실이 세종으로 이전한 후에도 계속 있기 때문에 국무총리의 서울 체류는 불가피한 측면이 있으리라 예상된다.

< 표 4-1-8 > 지위 기준과 업무장소 기준 간 교차분석 결과

(단위 : 건)

		업무장소							계	
		내부			외부					
		청사	공관	소계	수도권	지방	해외	소계		
지위	행정부 제인자	외부행사 참석	12	3	15	<b>296</b>	91	-	<b>387</b>	402
		포상·수여식	46	1	47	2	-	-	2	49
		국내인사 접견	7	-	7	25	-	-	25	32
		해외인사 접견, 순방	121	23	144	3	6	172	<b>181</b>	325
		공무원 등 격려 오.만찬	9	63	72	2	9	-	11	83
		소계	195	90	<b>285</b>	328	106	172	<b>606</b>	891
	차상급 행정청 관	대국회	6	15	21	<b>89</b>	1	-	90	111
		대언론	19	22	41	<b>5</b>	1	-	6	47
		국정협의체 운영	322	2	<b>324</b>	<b>112</b>	3	-	115	439
		현장방문	12	-	12	116	69	-	185	197
		전문가 등 간담회	10	72	<b>82</b>	8	5	-	13	95
		소계	369	111	<b>480</b>	330	79	-	<b>409</b>	889
<b>계</b>		564	201	765	658	185	172	1,015	1,780	

## 제2절 김황식 국무총리의 임기 진행에 따른 일정 변화

김황식 국무총리의 총 29개월의 전체 임기를 6개월 단위로 나눠서 총 5기(마지막 기는 약 5개월)로 구분해보았다. 전체 1,780건의 일정 중 1기가 425건(23.88%)으로 가장 많은 일정을 수행했고 4기(374건, 21.01%), 3기(367건, 20.62%), 2기(325건, 19.38%), 5기(269건, 15.11%) 순으로 나타났다. 1기는 임기 초기이기도 하고, 약 2개월의 총리 공백시기<sup>16)</sup>가 있었으므로 그동안 미뤄졌던 일정을 한꺼번에 소화하느라 일정이 다른 기에 비해 다소 많았다고 볼 수 있다.

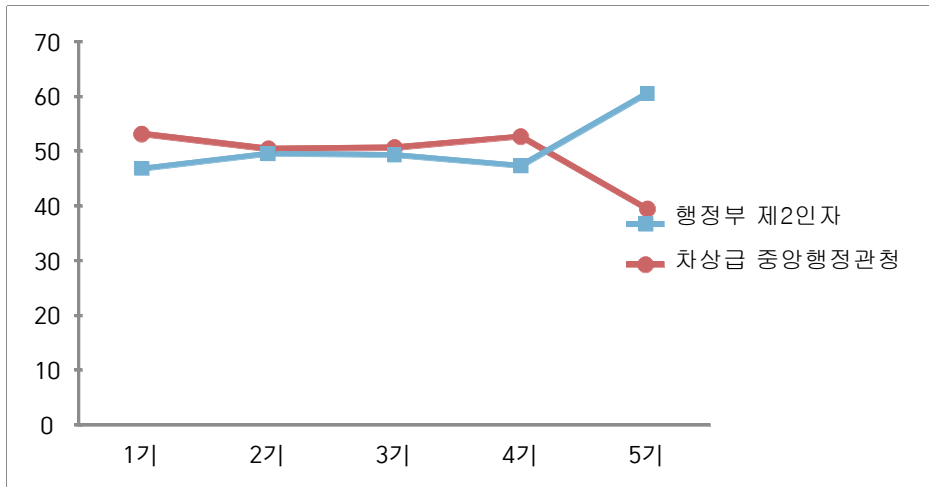
### 1. 지위에 따른 일정 분류의 시기별 추이

전반적으로 살펴봤을 때, 임기 진행에 따라 행정부 제2인자로서의 일정은 증가하고, 차상급 중앙행정관청으로서의 일정은 감소하였다. 그리고 행정부 제2인자로서의 일정과 차상급 중앙행정관청으로서의 일정간 차이가 일정 전체에서는 2건밖에 안 나지만, 기간별로 구분했을 때는 두 일정간 유의미한 차이를 보였다. 1기에서 4기까지는 행정부 제2인자로서의 일정보다 차상급 중앙행정관청으로서의 일정이 더 많았지만, 마지막 5기에서는 행정부 제2인자로서의 일정이 차상급 중앙행정관청으로서의 일정보다 더 많았다. 이는 임기 마지막 5개월에는 국정 관리 및 조정역할보다는 외부행사 참석, 해외인사 접견 등과 같은 상징적·의전적 역할에 치중했음을 알 수 있다.

---

16) 제40대 정운찬 국무총리가 2010년 8월 10일에 임기를 마치고 나서 제41대 김황식 국무총리가 2010년 10월 1일에 취임하기 전까지 약 2개월의 공백 시기를 윤증현 기획재정부 장관이 권한대행을 했다.

< 그림 4-2-1 > 지위에 따른 일정 분류의 시기별 추이



세부적으로 유의미한 변화들만 살펴보면 다음과 같다. 국내인사 접견은 1기에 집중적으로 이뤄졌는데 이는 취임 후 전직대통령 예방, 5부요인 면담 등 국내 주요 인사들과의 상견례 차원에서 이뤄진 일정이 많았기 때문이고, 다른 기간에서는 1%미만을 차지하고 있다. 그러나 다른 기간에서 국내인사 접견이 거의 없는 게 아니라 1기를 제외하고는 비공식적 일정으로 국내인사 접견이 있었을 것이라고 추측된다. 왜냐하면 국무총리라는 직위가 다분히 정치적 성격이 강하므로 개인적 만남도 언론을 통해 과대 해석될 여지가 있기 때문이다. 해외인사 접견 및 해외순방 일정은 5기에 전체 일정의 1/4 이상을 차지할 정도로 많았는데, 다른 기에서는 1~2번 정도 해외순방을 다녀온 반면, 마지막 5기에서는 대통령을 대신하여 참석한 라오스 ASEM 정상 회의(2012. 11월), 멕시코 대통령 취임식(2012. 12월) 등 해외순방이 3건 있었기 때문이다. 대국회 및 대언론 업무는 취임 후 1, 2기 동안 상견례 및 국회·언론과의 소통 강화를 위해 일정이 다소 많았지만, 그 이후에는 대정부질문, 언론계 인사와의 주기적 오·만찬 등 일상적인 일정들을 수행했다. 국정협의체의 운영은 연

말연초에 각종 위원회가 세부 시행계획을 확정지어야 하므로 1, 3기  
가 2, 4기에 비해 늘어나는 경향을 보였다.

차상급 중앙행정관청으로서의 일정 중 국무총리의 실질적인 정책  
조정활동에 해당하는 하위 세 개의 카테고리(국정협의체 운영, 현장  
방문, 전문가간담회)를 취임 1년차(1, 2기)와 취임 2년차(3, 4기)로 나  
눠서 분석해보면, 취임 1년차는 총 306건이고, 2년차는 334건으로 1  
년차보다 더 증가했다. 특히 3, 4기에 현장방문이나 전문가 간담회  
일정이 많은 것은 김황식 국무총리가 정책의 집행상황 점검 및 국  
민과의 소통과 같은 국정운영 전반을 관리하는 직접적인 역할을 수  
행했다고 볼 수 있다. 이는 김영수의 논문(2013)에서 대통령의 임기  
진행에 따라 국무총리의 정책조정활동이 하강상승형을 보인다는 결  
론과도 일치했다. 특히 임기말로 갈수록 이명박 대통령이 김황식 국  
무총리를 적극적으로 신임하여 동남권 신공항 입지 문제, 과학비즈  
니스벨트 문제 등 각종 갈등 이슈를 해결하는데 국무총리가 주도할  
수 있게 하였음을 간접적으로 알 수 있다.<sup>17)</sup> 언론에서 김황식 국무  
총리에 대해 “김 총리가 가장 높은 평가를 받는 부분들은 난맥 같  
은 정치 현안들을 비교적 원만하게 해결하며 뛰어난 업무 추진력을  
발휘해 왔다는 점이다. … 대통령제에서 총리는 애매모호한 보직이  
될 수밖에 없다는 한계에도 불구하고 역대 총리 가운데 가장 많은  
정치 현안을 처리하는 수완을 발휘하고 있는 것이다”라는 긍정적  
평가를 내린 것과 일맥상통한 것이다.<sup>18)</sup> 이에 대해 집권 후반기로  
갈수록 대통령이 갈등의 중심에서 비켜나서 국무총리와 정치적 책  
임을 분담하려는 것이라는 평가도 있지만, 현행 대통령중심제에서  
국무총리의 지위가 대통령의 보좌기관으로 규정된 이상 그 보좌역  
할을 충실히 수행한 것이라고 볼 수 있다.

---

17) 「MB "김황식 잘한다" … 갈등 이슈 다 맡겨」 (중앙일보, 2011. 2. 12)

18) 「취임 1주년 맞는 김황식 총리, 대타 총리서 거물급 스타로 부각」 (서울경제, 2011.  
9. 30.)

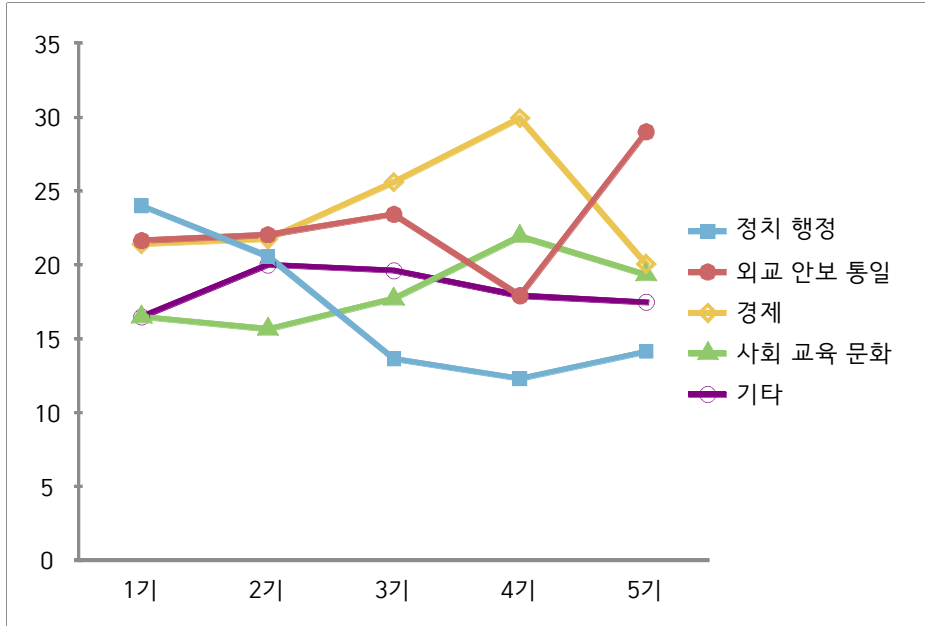
< 표 4-2-1 > 지위에 따른 일정 분류의 시기별 추이

분류기준		1기 (‘10.10 ~‘11.3)	2기 (‘11.4 ~‘11.9)	3기 (‘11.10 ~‘12.3)	4기 (‘12.4 ~‘12.9)	5기 (‘12.10 ~‘13.2)	건수 (%)	
지위	행 정 부 제안자	외 부 행 사 참석	94 (22.12)	69 (20)	83 (22.62)	88 (23.53)	68 (25.28)	402 (22.58)
		훈.포상식, 임명장.위촉 수여식	7 (1.64)	10 (2.90)	14 (3.82)	10 (2.67)	8 (2.97)	49 (2.75)
		국 내 인 사 접견	<b>22</b> <b>(5.18)</b>	1 (0.29)	6 (1.63)	2 (0.54)	1 (0.37)	32 (1.80)
		해 외 인 사 접견 및 해외순방	53 (12.47)	76 (22.03)	65 (17.71)	61 (16.31)	<b>70</b> <b>(26.02)</b>	325 (18.26)
		공무원 등 격려 오만 찬	23 (5.41)	15 (4.35)	13 (3.54)	16 (4.28)	16 (5.95)	83 (4.66)
		소계	<b>199</b> <b>(46.82)</b>	<b>171</b> <b>(49.57)</b>	<b>181</b> <b>(49.32)</b>	<b>177</b> <b>(47.33)</b>	<b>163</b> <b>(60.59)</b>	891 (50.05)
	차 급 중 상 행 정 관 청	대국회, 정부	<b>34</b> <b>(8)</b>	<b>28</b> <b>(8.11)</b>	16 (4.36)	21 (5.62)	12 (4.46)	111 (6.24)
		대언론, 공보	<b>22</b> <b>(5.18)</b>	<b>10</b> <b>(2.90)</b>	5 (1.36)	7 (1.87)	3 (1.12)	47 (2.64)
		국정협의체 운영 및 보 고	111 (26.12)	76 (22.03)	102 (27.79)	90 (24.06)	60 (22.31)	439 (24.66 )
		현장방문	43 (10.12)	37 (10.72)	38 (10.35)	56 (14.97)	23 (8.55)	197 (11.07)
		정책전문가 및 이해관계자 간담회	16 (3.76)	23 (6.67)	25 (6.82)	23 (6.15)	8 (2.97)	95 (5.34)
		소계	<b>226</b> <b>(53.18)</b>	<b>174</b> <b>(50.43)</b>	<b>186</b> <b>(50.68)</b>	<b>197</b> <b>(52.67)</b>	<b>106</b> <b>(39.41)</b>	889 (49.95)
	계		425 (23.88)	345 (19.38)	367 (20.62)	374 (21.01)	269 (15.11)	1,780 (100)



## 2. 업무내용에 따른 일정 분류의 시기별 추이

< 그림 4-2-2 > 업무내용에 따른 일정 분류의 시기별 추이



정치·행정 분야는 전체적으로 감소세를 보였다. 1기는 24%로, 취임 직후 정치권 및 언론과의 소통 행보를 많이 했었기 때문에 가장 비율이 높았으나 그 이후 점차 감소하다가 마지막 5기에는 공명선거 관계장관회의, 대통령취임준비위원장 접견 등 대통령 선거 및 신임 대통령 취임식 관련 행정 업무가 늘어나서 그 비율이 다소 증가하였다. 이는 김황식 국무총리가 정치인 출신이 아닌 만큼 국회 대정부질문 등 연례적으로 있는 일정이 아니면 정치 분야와 접점이 적었다고 할 수 있다.

외교·안보·통일 분야는 전체적으로 증가세를 보였다. 세부적으로 보면, 1기부터 3기까지는 꾸준히 증가세를 보이다가 4기에 급감했다가 마지막 5기에 다시 급증하는 모습을 보였다. 국무총리가 외

교·안보·통일 분야에서 실제 역할을 담당한 것은 외빈접견 및 해외순방 업무 등 외교 일정이었고, 안보·통일 분야는 대통령이 주도적으로 업무를 수행했기 때문에 국무총리가 개입할 여지가 적었다. 따라서 4기에 급감한 이유는 단지 외교행사인 외빈접견 및 해외순방 업무가 적었기 때문이다. 해외순방이 1기부터 3기, 5기에는 2~3건씩 있었지만, 4기에는 케냐·모잠비크를 방문한 1건 밖에 없었고, 4기에는 G20 서울정상회의, 서울 핵안보정상회의와 같은 큰 규모의 국제행사도 없었다.

경제 분야도 전체적으로 증가세를 보였다. 이명박 대통령은 집권 5년 동안 글로벌 경제위기를 극복하고 경제 활력을 제고시키는데 범정부적 정책역량을 결집하였는데, 김황식 국무총리의 재임기간에도 이 기조는 유지되었다. 특히 3기와 4기에는 김황식 국무총리의 경제 분야 일정이 급격하게 증가했는데 이는 한미FTA의 발효(2011. 11. 22), 여수 세계박람회의 개최(2012. 5. 12~8. 12)와 같은 굵직한 경제 이슈가 있었기 때문이다.<sup>19)</sup> 또한 이명박 정부의 친서민 정책 중 하나인 불법사금융 척결 대책을 4기에 추진하기 시작하였다. 다만 5기에는 그 비율이 급감하였는데 특별한 이유가 있기 보다는 임기말 정책을 마무리 짓는 과정에서 나타난 자연스런 결과라 할 수 있다.

사회·교육·문화 분야는 전체적으로 소폭의 증가세를 보였다. 다른 분야와 달리 기간별 최대값과 최소값의 차이가 크지 않았다. 이는 사회·교육·문화 분야는 특별한 이슈가 없어도 꾸준히 일정 비중을 차지해왔고, 그 비율만 조금씩 증가했음을 뜻한다.

기타는 범부처 업무 또는 소관업무가 불분명한 경우의 일정을 말하는데, 전체적으로 소폭의 증가세를 보였으나 기간별 건수는 70건

---

19) 한미 FTA 발효 이후 2008년의 미국산 소고기 수입반대 촛불 시위와 같은 혼란을 겪지 않기 위해 FTA 홍보 관련 업종별 대표 간담회 등을 추진했고, 여수세계박람회 개최 관련 정부지원위원회, 박람회 현장점검 등을 하였다.

안팎으로 비슷한 수치가 유지되었다.

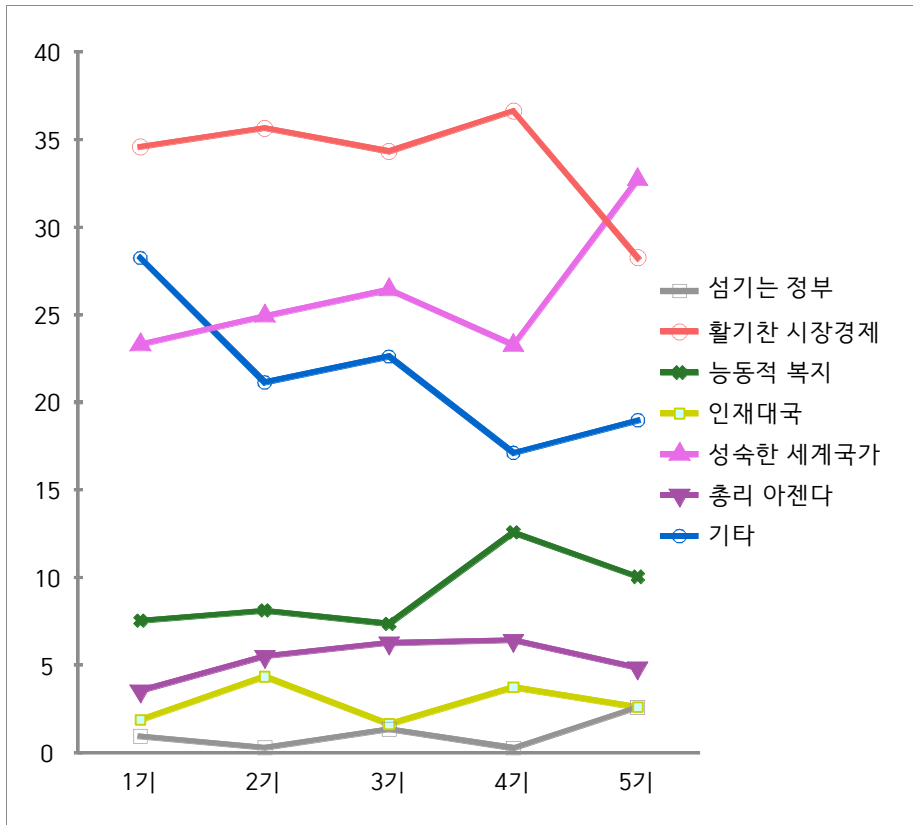
< 표 4-2-2 > 업무내용에 따른 일정 분류의 시기별 추이

분류기준		1기 (1010 ~113)	2기 (114 ~119)	3기 (1110 ~123)	4기 (124 ~129)	5기 (1210 ~132)	건수 (%)
업무 내용	정치.행정	102 (24)	71 (20.58)	50 (13.63)	46 (12.30)	<b>38</b> <b>(14.13)</b>	307 (17.25)
	외교.안보. 통일	92 (21.65)	76 (22.03)	86 (23.43)	<b>67</b> <b>(17.91)</b>	78 (29)	399 (22.41)
	경제	91 (21.41)	75 (21.74)	<b>94</b> <b>(25.61)</b>	<b>112</b> <b>(29.95)</b>	54 (20.07)	426 (23.93)
	사회.교육. 문화	70 (16.47)	54 (15.65)	65 (17.71)	82 (21.93)	52 (19.33)	323 (18.15)
	기타	70 (16.47)	69 (20)	72 (19.62)	67 (17.91)	47 (17.47)	325 (18.26)
<b>계</b>		425 (23.88)	345 (19.38)	367 (20.62)	374 (21.01)	269 (15.11)	1,780 (100)

### 3. 국정지표에 따른 일정 분류의 시기별 추이

전반적으로 살펴봤을 때, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가, 국무총리의 역점 아젠다 중 건강한 사회 만들기는 증가세를 보였고, 섬기는 정부 및 기타, 국무총리의 역점 아젠다 중 공정사회 구현은 감소세를 보였다. 기타가 국정전반에 관한 연례적 활동을 의미하는데 기타가 줄어들고 그 외 국정지표가 전체적으로 증가한다는 것은 김황식 국무총리가 주어진 임기동안 대통령의 국정지표를 추진하는데 자신의 시간을 최대한 할애했음을 알 수 있다.

< 그림 4-2-3 > 국정지표에 따른 일정 분류의 시기별 추이



세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 섬기는 정부와 인재대국, 성숙한 세계국가는 1, 3기와 2, 4기간 구분이 비슷한 경향을 보인다. 즉 섬기는 정부는 1, 3기가 2, 4기에 비해 높는데 이는 연말연초에 평가위원 만찬, 공직복무 우수공직자 포상식과 같은 일정이 반복되기 때문이다. 그리고 인재대국은 스승의 날(5. 15), 발명의 날(5. 19), 대한민국 학술원상 시상식(매년 9월) 등 기념일이 2·3분기에 몰려있기 때문에 1, 3기보다 2, 4기가 더 높은 비율을 보였다. 성숙한 세계국가의 경우도 세계 한인의 날(10. 5), 연말 국군장병 위문, 국방대 안보과정 졸업식(매년 12월 초) 등 매년 반복되는 일정이 있고, 해외 순방 일정도 더운 여름을 피해 봄, 가을, 겨울에 주로 가기 때문에

1, 3기가 2, 4기보다 더 높은 비율을 보였다.

< 표 4-2-3 > 국정지표에 따른 일정 분류의 시기별 추이

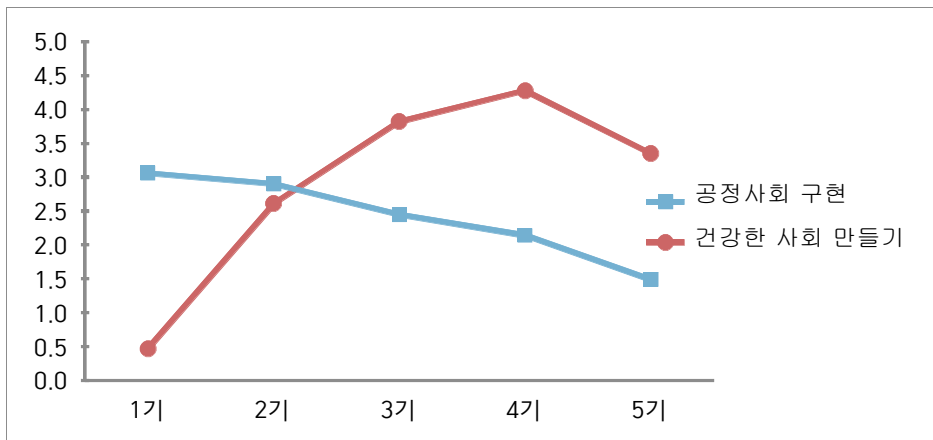
분류기준		1기 (’10.10 ~’11.3)	2기 (’11.4 ~’11.9)	3기 (’11.10 ~’12.3)	4기 (’12.4 ~’12.9)	5기 (’12.10 ~’13.2)	건수 (%)	
국 정 지 표	섬기는 정부	4 (0.94)	1 (0.29)	5 (1.36)	1 (0.27)	7 (2.60)	18 (1.01)	
	활기찬 시장경제	147 (34.59)	123 (35.65)	126 (34.33)	137 (36.63)	76 (28.25)	609 (34.21)	
	능동적 복지	32 (7.53)	28 (8.12)	27 (7.36)	47 (12.57)	27 (10.04)	161 (9.05)	
	인재대국	8 (1.88)	15 (4.35)	6 (1.63)	14 (3.74)	7 (2.60)	50 (2.80)	
	성숙한 세계국가	99 (23.29)	86 (24.93)	97 (26.43)	87 (23.26)	88 (32.71)	457 (25.68)	
	국무총리 역점 아젠다	공정사회 구현	13 (3.06)	10 (2.90)	9 (2.45)	8 (2.14)	4 (1.49)	44 (2.48)
		건강한 사회 만들기	2 (0.47)	9 (2.61)	14 (3.82)	16 (4.28)	9 (3.35)	50 (2.80)
		소계	15 (3.53)	19 (5.51)	23 (6.27)	24 (6.42)	13 (4.84)	94 (5.28)
	기타	120 (28.24)	73 (21.15)	83 (22.62)	64 (17.11)	51 (18.96)	391 (21.97)	
	계		425 (23.88)	345 (19.38)	367 (20.62)	374 (21.01)	269 (15.11)	1,780 (100)

국무총리의 역점 아젠다를 분석해보면, 먼저 공정사회 구현 과제는 김황식 국무총리가 취임사에서 밝힌 바대로 취임 직후부터 적극적으로 추진해나갔다. 2010년 12월 10일 제70차 국가정책조정회의에서 공정사회 구현 방안에 대한 논의를 시작한 이래 총 18회의 회의를 주재하였는데 그 중 14회를 1~3기에 진행하였다. 회의와 연계한 현장방문 및 간담회도 총 12회 추진했는데 그 중 9회를 1~3기에 진행하였다. 이처럼 김황식 국무총리는 이명박 정부의 하반기 국정 운영방향인 공정사회 구현 과제를 조기에 달성시키고자 하는 의지

가 강했고, 그것이 일정으로 반영된 것이라고 할 수 있다.

건강한 사회 만들기는 이명박 대통령보다는 김황식 국무총리 본인의 의지가 반영된 실질적인 국무총리의 역점 아젠다라고 할 수 있다. 인터넷 중독, 자살, 학교폭력, 관혼상제의 허례허식 등 급증하는 사회병리현상을 해소하기 위해 김황식 국무총리는 정부가 적극 나서야 한다는 인식을 가지고 있었고, 그것이 건강한 사회 만들기로 구체화된 것이라고 판단된다.<sup>20)</sup> 그래서 취임 후 어느 정도 국정운영에 자리가 잡힌 2기부터 국가정책조정회의 등을 통해 12대 과제별 개선대책을 수립하기 시작했다. 총 22번의 회의 중 18회를 2, 3, 4기에 진행하였다. 또한 사회적 관심을 제고하고, 민간과의 소통 및 민간의 적극적인 참여를 독려하기 위해 국무총리 주재하의 과제별 현장담회 및 이해관계자 오찬을 총 20회 추진했는데 그 중 15회를 3, 4기에 진행하였던 것이다.

< 그림 4-2-4 > 국무총리 역점 아젠다 관련 일정의 시기별 추이

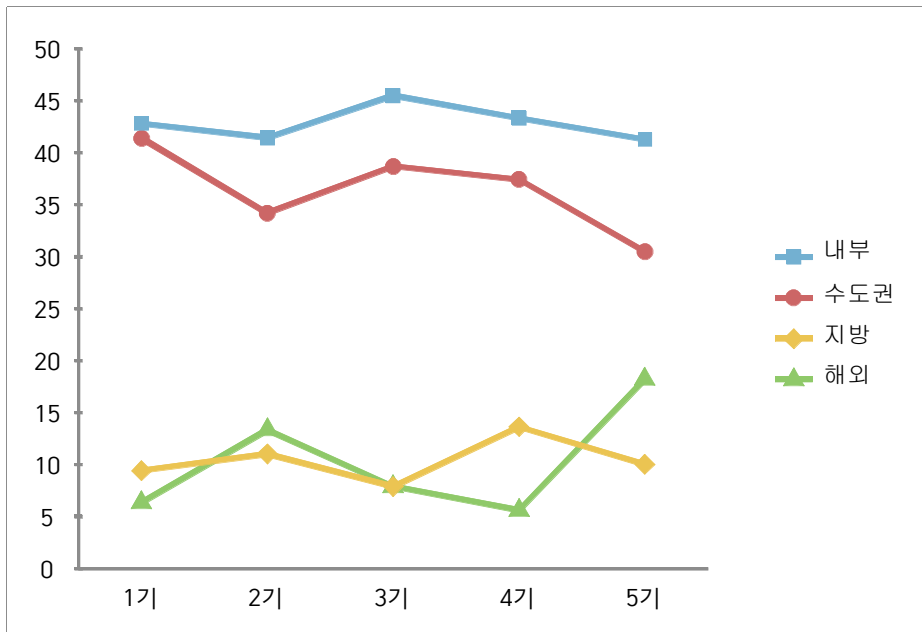


20) “지금 우리사회에서는 가족 간 유대가 약해지고 있습니다. 홀로 사는 노인이 100만 명을 넘습니다. 1인당 국민소득이 3, 4만 불이 되는 것도 중요하지만 더 중요한 것은 해체되어 가는 가정을 회복하는 것입니다. 더 늦기 전에 이를 챙겨야 합니다. 정부의 몫입니다. 사회의 몫입니다. 우리 모두의 몫입니다.”(「연필로 쓴 페이스북」 중에서 ‘5월 가정의 달을 맞아’, 2011. 5. 2) 이 외에도 김황식 국무총리는 「연필로 쓴 페이스북」을 통해 건강한 사회 만들기과 관련한 자신의 생각들을 종종 전했다.

즉 김황식 국무총리는 이명박 정부의 국가비전인 선진일류국가로의 도약을 위한 두 개의 축으로 하드웨어 측면의 「공정사회」와 소프트웨어 측면의 「건강한 사회」를 국무총리의 역점 아젠다로 설정하고, 일정의 일부분을 역점 아젠다 추진에 할애했던 것이라고 할 수 있다(정책자료집, 2013: 137).

#### 4. 업무장소에 따른 일정 분류의 시기별 추이

< 그림 4-2-5 > 업무장소에 따른 일정 분류의 시기별 추이



전반적으로 살펴봤을 때, 내부 일정은 임기 내내 소폭의 변동이 있긴 했지만 40%초반대로 비슷한 수준을 유지하고 있다. 수도권 일정은 감소하는 반면 지방일정은 소폭 증가했는데, 이는 수도권과 지방 일정을 배정할 때 지역 현장을 더 많이 찾아가려는 김황식 국무총리의 의도가 반영된 것이라 할 수 있다. 이승아(2015)는 김황식 국

무총리가 일주일에 한번 씩 전국의 민생현장을 찾아다녔고, 재임기간동안 총 200여회에 걸쳐 사회복지시설이나 노인, 장애인 등 소외계층을 찾았다고 언급한 바 있다.<sup>21)</sup>

다만 3기는 다른 기간들에 비해 내부 일정의 비율은 높고, 외부 일정의 비율은 낮는데 이는 지방에서 개최되는 외부행사가 적었던 데서 비롯된다. 왜냐하면 지방 일정은 이동시간의 효율성 차원에서 기념식 등과 같은 외부행사가 지방에서 개최될 때 행사 참석과 연계해서 지역인사들과의 오·만찬 간담회, 정책 현장방문 일정을 잡는 경우가 대부분이기 때문이다. 예를 들어 울산공업센터 지정 50주년 기념식 참석차 울산을 내려갔을 때 울산지역상공인들과 오찬 간담회를 갖고, SK에너지 등 울산 지역의 산업현장을 함께 방문하는 것이다.

또한 해외 일정은 순방, 국제행사 등 특정 사안에 따라 증감이 있었다. 마지막 5기에 다른 일정들은 다 감소하는데 해외 일정만 증가한 것도 글로벌 녹색성장포럼(GGGF) 개막식, ASEM 정상회의, 멕시코 대통령 취임식 등에 대통령을 대신하여 참석하는 국제행사가 많았기 때문이다.

---

21) “김황식 국무총리는 ‘대독 총리’, ‘의전 총리’에 그칠 거란 전망이 많았지만 그는 ‘이슬 비처럼’ 일에 몰두했다. ‘우문현답(우리의 문제는 현장에 답이 있다)’을 강조하면서 민생현장을 두루 찾았다. 중도우파도, 중도좌파도 아닌 소외계층을 보듬는 ‘중도저파(中道低派)’라고 자임한 것을 묵묵히 실천에 옮긴 것이다. … 이명박 대통령과 호흡을 맞추며 국정도 무난하게 이끌었다. 그 결과 어느 때부터인지 국민의 신망을 받는 자리에 우뚝 섰다.” (「한마당-김진홍 : 김황식 총리」, 국민일보, 2013. 2. 22)



< 표 4-2-4 > 업무장소에 따른 일정 분류의 시기별 추이

분류기준		1기 ( <sup>'10.10</sup> ~ <sup>'11.3</sup> )	2기 ( <sup>'11.4</sup> ~ <sup>'11.9</sup> )	3기 ( <sup>'11.10</sup> ~ <sup>'12.3</sup> )	4기 ( <sup>'12.4</sup> ~ <sup>'12.9</sup> )	5기 ( <sup>'12.10</sup> ~ <sup>'13.2</sup> )	건수 (%)	
업무장소	내부	182 (42.82)	143 (41.45)	<b>167</b> <b>(45.50)</b>	162 (43.32)	111 (41.26)	765 (42.98)	
	외부	수도권	176 (41.41)	118 (34.20)	142 (38.70)	140 (37.43)	82 (30.48)	658 (36.97)
		지방	40 (9.41)	38 (11.02)	<b>29</b> <b>(7.90)</b>	51 (13.64)	27 (10.04)	185 (10.39)
		해외	27 (6.36)	46 (13.33)	29 (7.90)	21 (5.61)	<b>49</b> <b>(18.22)</b>	172 (9.66)
		소계	243 (57.18)	202 (58.55)	<b>200</b> <b>(54.50)</b>	212 (56.68)	158 (58.74)	1,015 (57.02)
계		425 (23.88)	345 (19.38)	367 (20.62)	374 (21.01)	269 (15.11)	1,780 (100)	

## 제5장 결론

### 제1절 연구결과의 요약 및 종합 분석

첫째, 김황식 국무총리의 전체 일정을 지위에 따라 구분했을 때, 연구문제와 달리 행정부 제2인자로서의 일정과 차상급 중앙행정관청으로서의 일정이 약 50%로 비슷했다. 연구문제에서는 국무총리가 실질적인 조정 역할보다는 대통령을 대신한 행사 참석을 주로 할 것이라 생각했지만, 실제로는 국정협의체의 운영이나 정책 현장방문, 간담회 등 국정운영 전반을 관리하고 공공갈등을 조정하는 역할도 고르게 담당했던 것으로 알 수 있다.

둘째, 김황식 국무총리의 전체 일정을 업무내용에 따라 구분했을 때, 연구문제와 달리 경제 분야가 가장 많았고, 사회·교육·문화 분야는 전체에서 4위를 기록했다. 그러나 다섯 가지 분야의 비중이 모두 20% 전후로 비슷하게 나타났는데, 이는 사회 분야에 본인의 역량을 집중할 것이라는 연구문제와 달리 김황식 국무총리는 한 분야에 치중하지 않고 국정 전반에 대해 고른 행보를 보였음을 알 수 있다. 다만 행보의 형태는 업무내용의 성격에 따라 달라졌다. 즉 여러 부처가 관계된 업무인 기타 분야는 국정협의체의 운영 등을 통해 실질적인 조정 역할을 보인 반면, 대통령이 주도적으로 이끌고 가는 외교 분야에서는 외빈 접견과 같은 형식적인 역할을 담당했던 것이다.

셋째, 김황식 국무총리의 전체 일정을 국정지표에 따라 구분했을 때, 연구문제와 달리 활기찬 시장경제 지표가 가장 많았고, 능동적

복지 지표는 전체에서 4위를 기록했다. 활기찬 시장경제 지표가 많았던 이유는 다른 국정지표에 비해 그에 속한 국정과제 수가 1.5배 정도 많았으며, 순수 경제 분야만이 아니라 갈등관리 및 소통, 안전 관리와 같은 국정과제도 활기찬 시장경제 지표 속에 포함되어 있었기 때문이다. 즉 김황식 국무총리가 직접 경제 분야에 개입하기 보다는 LH경영 정상화 관련 관계장관회의, 검·경 수사업무 관련 합의결과 발표 등 막대한 사회경제적 손실을 초래하는 공공갈등비용을 줄임으로써 경기 회복에 기여하는 역할을 담당했던 것이 활기찬 시장경제 지표에 속했기 때문이다. 그리고 국정지표도 업무내용과 같이 세부 지표의 성격에 따라 국무총리의 행보의 형태가 달랐다. 활기찬 시장경제 및 능동적 복지, 국무총리의 역점 아젠다 지표는 국무총리가 실질적으로 부처간 이견을 조정하고 주도적으로 과제를 추진할 수 있는 여지가 많기 때문에 회의, 현장방문, 간담회 등 차상급 중앙행정관청으로서의 일정을 주로 수행하였다. 반면 섬기는 정부 및 성숙한 세계국가 지표는 국내적으로 이해관계가 복잡하게 얽히는 갈등 사안들이 아니고, 특히 성숙한 세계국가 지표는 대통령이 주도적으로 이끌어가기 때문에 국무총리의 개입 여지가 많지 않아서 행사 참석, 격려 오·만찬 등 행정부를 대표하는 제2인자로서의 상징적 일정을 주로 수행하였다.

넷째, 김황식 국무총리의 전체 일정을 업무장소에 따라 구분했을 때, 연구문제와 달리 내부 일정보다 외부 일정이 더 많았다. 해외 일정을 제외하고도 수도권과 지방 일정이 내부 일정보다 더 많았다. 이는 김황식 국무총리가 ‘우문현답(우리의 문제는 현장에 답이 있다)’을 강조한 것처럼 정책현장에서 현안이슈를 직접 챙기는 국정운영스타일을 보였음을 알 수 있다.

다섯째, 지위에 따른 일정 분류의 시기별 변화를 살펴보면, 연구문제와 같이 행정부 제2인자로서의 일정은 증가하고, 차상급 중앙행정관청으로서의 일정은 감소하였다. 그러나 차상급 중앙행정관청으로서의 일정 중에서 국정협의체의 운영, 현장방문, 전문가 간담회 등과 같은 정책조정일정은 임기 1년차보다 2년차에 더 증가했는데, 이는 대통령이 임기말로 가면서 국무총리에게 업무를 맡긴 이유도 있겠지만, 일련의 공공갈등 상황을 김황식 국무총리가 무난하게 조정·해결함으로써 대통령의 신임을 받아서 보다 적극적으로 조정활동을 할 수 있었던 까닭도 있을 것이다.

여섯째, 업무내용에 따른 일정 분류의 시기별 변화를 살펴보면, 연구문제와 달리 정치·행정 분야는 마지막 5기를 제외하면 전반적으로 감소세를 보였다. 반면 외교·안보·통일, 경제, 사회·교육·문화 분야는 소폭의 증가세를 보였다. 정치·행정 분야는 김황식 국무총리가 정치인 출신이 아니므로 19대 총선, 18대 대선 등 굵직한 정치 이슈로부터 거리를 둘 수 있었기에 선거 관리를 위한 행정적 업무 외에는 정치 일정이 감소한 것으로 판단된다. 외교 및 경제 분야는 후반기로 갈수록 서울 핵안보정상회의, 여수세계박람회 등 관련 국제 행사가 연이어 개최되었기 때문에 관련 일정이 증가했을 것이다. 그리고 사회 분야는 기간별로 15~20% 정도 꾸준히 그 비중을 유지했는데 이는 김황식 국무총리가 자신의 일정 중 1/5은 사회분야에 시간을 할애했음을 알 수 있다.

일곱째, 국정지표에 따른 일정 분류의 시기별 변화를 살펴보면, 연구문제와 달리 국정전반에 관한 연례적 활동은 줄어들고, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 성숙한 세계국가, 건강한 사회 만들기 지표 관련 일정은 오히려 증가세를 보였다. 한상익(2013)은 통상 대통령의

임기말로 갈수록 국무총리가 대통령의 국정지표와 관련되는 활동은 줄이고 연례적인 활동, 행정관리 업무는 늘어날 것이라고 하였다. 그런데 김황식 국무총리의 일정을 보면 대통령의 국정지표와 관련된 활동은 물론 자신의 역점 아젠다인 건강한 사회 만들기와 관련한 활동도 꾸준히 추진해나갔음을 알 수 있다. 즉 취임 직후에는 이명박 대통령의 국정 하반기 운영방향인 공정사회 구현 과제를 조기에 달성시키고자 그에 집중했다면, 취임 1년차에 접어들면서는 평소 자신이 생각하고 있던 건강한 사회 만들기 과제를 제안하고, 10여 차례의 회의 및 현장간담회를 통해 자신의 아젠다를 달성하기 위해 시간을 투자한 것이라고 할 수 있다.

여덟째, 업무장소에 따른 일정 분류의 시기별 변화를 살펴보면, 연구문제와 달리 내부 일정은 40%초반대로 비슷한 수준을 유지한 반면, 수도권 일정은 감소하고 지방 일정은 소폭 증가했다. 이는 앞에서 분석한 대로 지역 현장을 방문하려는 김황식 국무총리의 의지가 반영된 것이라 할 수 있다.

이상에서 살펴본 것을 토대로, 김황식 국무총리가 대통령의 최고 보좌기관으로서의 역할을 충실히 수행하였는지를 평가해보겠다.

김황식 국무총리의 일정을 보면 전체적으로 형식적인 행정부 제2인자로서의 일정과 실질적인 차상급 중앙행정관청으로서의 일정을 고르게 수행하였다. 또한 업무내용의 성격에 따라 외교 분야는 의전적 역할을, 경제·사회 및 기타(범부처) 분야는 조정·관리적 역할을 수행했던 것으로 나타났다. 또한 국정지표에 따라서도 국무총리의 행동반경을 넓힐 수 있는 활기찬 시장경제, 능동적 복지 지표에서는 조정적 역할을 주로 수행하고, 대통령의 의지가 많이 반영되는 성숙한 세계국가와 같은 지표에서는 상징적·형식적 역할을 수행했던

것으로 나타났다. 그리고 김황식 국무총리는 대통령의 국정운영방향에 발맞춰 공정사회 구현 과제를 주도적으로 추진하였고, 본인이 제안한 건강한 사회 만들기 과제는 세부 과제의 선정부터 추진상황의 점검까지 일련의 과정을 본인의 주도하에 진행시켜왔음을 알 수 있었다. 이는 언론으로부터 “김황식 국무총리가 보이지 않게 국정의 중심을 잡는 역할을 하고 있으며, ‘이슬비 총리가 되겠다’는 다짐처럼 눈에 띄지는 않지만 2년간 꼼꼼하고 성실하게 내각 전반을 챙기면서 무게감이 붙었다”라는 평가를 받은 것에서 잘 드러난다고 하겠다.<sup>22)</sup>

임기 진행에 따른 김황식 국무총리의 일정 변화를 봤을 때도, 이명박 대통령의 집권 4년차(취임 1년차)보다 집권 5년차(취임 2년차)에 현장방문, 간담회 등의 정책조정활동이 더 늘어났다. 이는 이명박 대통령이 임기후반으로 갈수록 주요 현안 처리를 국무총리에게 맡긴 이유도 있지만, 김황식 국무총리가 동남권 신공항 입지 선정 문제, LH본사 이전 문제 등 참여한 공공갈등문제를 원만하게 잘 처리한 데 따른 대통령의 신임이 작용한 것으로 판단된다. 이를 통해 김황식 국무총리는 임기말 이명박 대통령의 국정운영부담을 적절하게 분담함으로써 대통령의 최고보좌기관으로서의 역할을 충실히 수행했음을 알 수 있다.

---

22) 「김황식 총리 취임 2년, 관가 “국정운영의 보이지 않는 균형추” 호평」(동아일보, 2012. 9. 28)

## 제2절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 김황식 국무총리의 일정을 분석대상으로 하고 있다. 공적 인물의 일정을 토대로 그 사람의 업무특성을 파악하는 것은 그간의 연구에서는 쉽게 찾아보지 못한 연구방법이다. 물론 2007년에 강효지가 김대중 대통령의 초기 1년 5개월간의 일정표를 가지고 대통령의 초기 업무수행특성을 분석한 논문이 있지만, 공적 인물의 일정 전체를 다룬 연구는 없었다. 여기에 연구의 의의와 한계가 동시에 나타난다고 할 수 있겠다.

첫 번째 의의는 피상적으로만 알고 있던 국무총리의 역할에 대해 전체 일정 자료를 연구대상으로 하여 분석해낸 것은 새로운 시도라고 할 수 있다. 국무총리제도에 대한 기존의 연구는 헌법학에서 다룬 개헌 논의나 정치학에서 다룬 대통령과의 관계 속에서 규정되는 국무총리의 위상에 대한 논의가 대다수였다. 행정학에서는 국무총리 그 자체보다는 국무총리를 보좌하는 국무총리실의 역할이나 국무총리의 특정 활동(정책조정활동)에 대해 분석하는 게 다였다. 그런데 본 논문은 직접적으로 국무총리 그 자체에 집중하여 국무총리의 일정 전체를 다룸으로써 국무총리가 실제로 하는 역할이 무엇인지를 밝히고자 하였다. 즉 국무총리는 대통령과 함께 행정부를 대표하는 위치에 있을 때는 주로 어떤 업무를 수행하고, 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할할 때는 주로 어떤 업무를 수행하는지를 전체 일정 분석을 통해 알 수 있었다. 국무총리의 활동은 주요 언론에서 자주 다루지 않기 때문에 실제로 국무총리가 어떤 활동들을 하는지는 알지 못한 채 언론에서 평가하는 그대로 대독 총리, 측사 총리라고 인식해버리는 경향이 많았다.

두 번째 의의는 국무총리의 역할에 대한 시사점을 던져주었다. 현행 헌법상 국무총리는 대통령의 명을 받아 국정 전반을 운영하는 대통령의 최고보좌기관이다. 김황식 국무총리가 명재상이라는 언론의 찬사를 받게 된 것은 대통령의 최고 보좌기관으로서의 역할을 충실히 수행했기 때문일 것이다. 김황식 국무총리는 이명박 대통령이 맡긴 갈등 현안들을 원만하게 처리함으로써 임기말 대통령의 국정운영 부담을 덜어주었다고 할 수 있다. 또한 김황식 국무총리는 대통령의 뜻만을 순종적으로 떠받드는 게 아니라 국가에 대한 봉사자로서 우리 사회를 변화시킬 자신의 의지가 담긴 아젠다(건강한 사회 만들기)를 설정하고 적극적으로 추진함으로써 행정부의 대표로서의 역할도 수행했다고 판단된다. 즉 대통령의 최고보좌기관이라면 대통령과의 적정한 업무 분담을 통해 행정부 제2인자로서의 역할을 수행하는 것과 함께 공공 갈등 문제에 대해 실질적으로 중재·조정하는 차상급 중앙행정관청으로서의 역할도 할 수 있어야 하는 것이다.

그럼에도 불구하고 일정 분석이 가진 해석상의 한계는 있다. 일정은 기록물 그 자체이므로 그 일정이 만들어지기까지의 전후 사정이나 일정 속 숨겨진 의도에 대해서 정확하게 파악하기가 어렵다. 해석상 오류를 줄이려면 기존 문헌들의 방법론 연구를 통해 일정의 분류를 정교화하는 과정이 필요한데, 공적 인물의 일정을 분석한 선행연구는 거의 없었다. 일반적인 일정 분석(Schedule Analysis)은 건축학, 공학 등에서 공정주기에 대한 시간 계획을 분석한 게 대부분으로, 사회과학에서는 쉽게 찾기 힘든 연구였다. 그래서 본 연구에서는 연구자의 주관적 개입을 줄이고자 개별 일정에 대한 정보를 최대한 많이 수집하고자 노력했고, 코딩의 객관성 확보를 위해 신뢰도 검증 작업을 거쳤다. 그럼에도 일정분석의 결과를 해석함에 있어



서 연구자의 주관적 개입을 완전히 차단하기는 힘들었다. 따라서 후속 연구를 통해 일정 분류 작업을 정교화하고, 분석 결과의 해석에 있어서 객관성을 제고하는 노력이 필요하겠다.

또한 본 연구는 김황식 국무총리의 일정만을 분석한 사례연구이다. 즉 사례연구가 가진 일반화의 한계를 극복하기 위해서는 이명박 정부의 다른 국무총리(한승수, 정운찬)의 일정과 비교하거나 노무현 정부의 임기말 국무총리(한덕수)의 일정과 비교하는 등 다양한 후속 연구가 진행될 필요가 있다. 이와 함께 국무총리제도가 60여 년 동안 존속하면서 우리의 잠재의식 속에 그 필요성이 인정된 만큼 현행 대통령중심제하에서 국무총리의 역할을 어떻게 설정하는 게 바람직한지에 대한 추가 연구가 절실히 요구된다고 하겠다.

## 참고문헌

- 강효지(2007), 『대통령 일정표 분석을 통한 국정수행의 특성 분석 : 김대중 정부의 초기사례를 중심으로』, 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 국무총리실(2013), 정책자료집 『국무총리실 5년의 기록 : 조화로운 정책, 선진 대한민국』, 제1권 및 제2권.
- 권오성·서용석·허준영(2012), 『역대정부의 국정기조 비교분석 연구』, 한국행정연구원.
- 권용식(2014), 『중앙부처의 정책조정 기제에 관한 연구 : 국무총리실의 정책조정 과정과 성과를 중심으로』, 서울대학교 행정대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김관보 외(2014), 『대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영, 제8권 이명박 정부』, 한국행정연구원. 서울 : 대영문화사.
- 김영수(2013), 『국무총리의 정책조정 활동에 관한 연구 : 이명박 정부하에서의 국무총리를 중심으로』, 서울시립대 도시과학대학원 행정학과 석사학위논문.
- 김재윤(2006), 『한국 헌법상 국무총리제도』, 서강대학교 대학원 법학과 박사학위논문.
- 김효겸(2013), 『대통령 의전의 세계』, 서울 : 알에이치코리아.
- 박상용(2003), 『현행 헌법상 국무총리제에 관한 연구』, 연세대학교 행정대학원 사법행정 전공 석사학위논문.
- 박영훈(1994), 『대통령제하에서의 국무총리의 역할과 기능에 관한 연구』, 한국행정연구원.
- 이병국(2002), 『한국 신문 사설에 나타난 대통령의 국정수행활동 평가에 관한 연구』, 연세대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.

- 이상명(2011), 『현행 정부형태의 문제점과 헌법 개정에 관한 고찰』, 한양법학 제22권 제1집, pp. 669~683.
- 이승아(2015), 『국무총리의 PI를 통한 국정운영 리더십 강화에 관한 사례연구 : 제41대 김황식 국무총리를 중심으로』, 고려대 언론대학원 신문방송학과 석사학위논문.
- 이재원(2007), 『대한민국의 국무총리』, 파주 : 나남.
- 임도빈(2004), 『정부조직의 재설계 : 최고조정체계를 중심으로』, 행정논총 제42권 제3호.
- 임도빈(2007), 『시간의 개념분석 : 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로』, 한국행정학보 제41권 제2호, pp. 1~21.
- 전일욱(2015), 『역대 국무총리의 개인적 특성에 관한 연구』, 한국행정사학지 제36호, pp. 51~70.
- 정두언(2011), 『최고의 총리 최악의 총리』, 파주 : 나비의 활주로.
- 정성훈(2003), 『국무총리의 헌법상 지위에 관한 연구』, 울산대학교 대학원 법학과 석사학위논문.
- 조국형(1999), 『대통령과 국무총리와의 관계에 관한 연구 : 전두환·김영삼 대통령 시기를 중심으로』, 서울대학교 행정대학원 행정학과 정책학전공 석사학위논문.
- 조석준·임도빈(2010), 『한국행정조직론』, 파주: 법문사.
- 조재현(2003), 『책임총리제 실현을 위한 개헌 및 선거법 개정』, 연세법학연구 제9권 제2호, pp. 23~55.
- 조정무(2003), 『국무총리의 지위에 관한 연구』, 경희대학교 대학원 법학과 석사학위논문.
- 차배근(2004), 『사회과학연구방법』, 서울 : 세영사.
- 최진(2012), 『레임덕 현상의 이론과 실제』, 파주 : 법문사.
- 한상익(2013), 『정치적 자원과 국무총리의 권한 및 역할의 변동』, 의정연구 제19권 제1호, pp. 143~176.
- 국무조정실·국무총리비서실 홈페이지, [www.pmo.go.kr](http://www.pmo.go.kr)
- 언론기사 검색, [www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr)

Abstract

# **The Characteristics Analysis of Work Performance through Prime Minister Kim Hwang-sik's Schedule Analysis**

Lee, Min Suk

Department of Policy Studies

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Even though the prime minister has existed as the second-in-command in Korea's six decades of constitutional history and as the representative of the administration with regard to the National Assembly, the meaning of the prime minister system has been a matter of constant controversy. There have been lively arguments regarding the authority and role of the prime minister because there is a gap between the constitutional regulations and the actual operation process.

The studies so far have been mainly conducted in the fields of constitutional study and political science; constitutional study aimed to resolve the difference between the constitutional regulations and the reality through constitutional amendment and the field of political science strived to discover the reason in the relationship with the president such as the president's governance style. Moreover, in the fields of public administration and policy studies, discussions have been carried out that were focused on certain activities - policy coordination activity - of the prime minister rather than the position itself. This study tried to figure out the actual characteristics of the prime minister's job performance and the implications of the prime minister system under the current presidential system.

The subject of this study is the schedules of the 41st Prime Minister Kim Hwang-sik - the longest-served prime minister ever since the 1987 democratization. The 1,780 schedules during his tenure which lasted from October 1, 2010 to February 26, 2013 were divided into four classification standards - the status of the prime minister (the administration's second-in-command and the second highest central administrative office), the work content (politics and administration, diplomacy and security and unification, economy, society and education and culture, et cetera), president's index of government (serving government, vital market economy, active welfare, state of talented human resources, mature world state, prime minister's emphasized agenda, et cetera), and workplace (indoor and outdoor) - and

reorganized them through the content analysis.

As a result, unlike the normal perception of the prime minister, Prime Minister Kim Hwang-sik was found to be the protocol prime minister and the prime minister who reads for another by supervising his schedule as 'the administration's second-in-command' who formally represents the administration together with the president and state affairs in the practical aspect and performing the schedules as 'the second highest central administrative office' which assumes the role of coordinating policies. In addition, when the schedules are classified according to the standards of work content and index of government, the characteristics of Prime Minister Kim Hwang-sik's work performance differed according to the character of detailed schedules. For example, when it came to the society and the economic field in work content standards and the vital market economy, active welfare, and prime minister's emphasized agenda index in index of government standards, since there is a lot of room for the prime minister to practically adjust the different views among divisions and play a leading role in pursuing tasks, he played the role of practical adjustment through the schedules such as operation of state consultative body, on-the-spot visits, discussions, and so on. On the other hand, since the president plays a leading role when it comes to the indices of the field of diplomacy and mature world state, Prime Minister Kim Hwang-sik performed the protocol roles such as embracing foreign guests and attending international events.

Furthermore, there were greater number of outdoor schedules than indoor schedules when the schedules were classified based on the standard of workplace and, in particular, when seeing that the proportion of the provincial schedules increased as time went by, the prime minister displayed the statecraft of directly taking care of the pending issues.

When referring to the changes in Prime Minister Kim Hwang-sik's schedule according to the progress of tenure, he had more actively done the policy coordination activities - on-the-spot visits, meetings, etc. - in the fifth year of President Lee Myung-bak's presidency and the prime minister's second year in office than the fourth year. This proves that the prime minister lessened the burden of President Lee's management of state affairs at the end of his presidency by amicably dealing with the acute public disputes - the relocation of LH headquarters, the selection of the science business belt site, etc.

If the prime minister is defined as 'the president's best assistance institution' in the current constitution, then the role of the prime minister can be strengthening the communication with the public by visiting the relevant policy scene when the president makes an important policy decision and dividing up the management of state affairs with the president through thorough implementation examination of determined policies. According to this definition, Prime Minister Kim Hwang-sik faithfully carried out the role as President Lee's best assistance

institution.

This study identified the actual roles of the prime minister through a new approach which is different from the existing study methods by analyzing the characteristics of work performance based on certain data of the prime minister. Moreover, it proposed implications with regard to the role of the prime minister as the president's best assistance institution. However, since the certain data are outcomes, limits do exist in the sense that it is difficult to accurately figure out the details leading up to the creation of the schedules or the underlying intentions. Therefore, in the succeeding studies, it is necessary to elaborate the schedule classification job and improve objectivity in terms of interpreting analysis results. Moreover, in order to overcome the case study's limit - generalization, additional study of making comparisons with the schedules of other prime ministers of the Lee Myung-bak administration such as Han Seung-soo and Jeong Woon-chan or the prime minister of the Roh Moo-hyun administration at the end of the tenure - Han Deok-soo - has to be conducted.

**keywords : prime minister, schedule analysis, the characteristics of job performance, the president's best assistance institution**

*Student Number : 2008-23382*