



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](#)

행정학 석사학위논문

역대 국무총리 일정 분석을 통한
국무총리 실제 역할 연구

- 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리를 중심으로 -

2023년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과

조 현 진

역대 국무총리 일정 분석을 통한
국무총리 실제 역할 연구

- 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리를 중심으로 -

지도교수 김 준 기

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함
2022년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과
조 현 진

조현진의 석사학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 _____ 김 봉 환 _____ (인)

부위원장 _____ 김 병 조 _____ (인)

위 원 _____ 김 준 기 _____ (인)

국문초록

우리나라는 대통령제이면서도 국무총리를 두고 있는 다소 특이한 형태의 정부 형태를 하고 있다. 우리나라 헌법은 국무총리에게 대통령을 보좌하는 역할 및 국정의 제2인자로서 행정부를 통할하는 권한, 국무회의 부의장으로서 국무위원의 임명 제청권·해임 건의권 등을 부여하고 있다. 그러나 이러한 조항에도 불구하고 우리나라 역대 정부에서는 대통령이 국무위원을 선정하고, 국무총리가 이를 그대로 제청해왔으며, 행정 각부를 통할한다고 하지만, 실질적인 권한이 없이 운영되다 보니 권한과 책임의 불일치가 발생했고, 대통령이 정책을 결정할 때 국무총리가 아닌 대통령 비서실에 의존하는 경향이 높았다. 이에 헌법 규정상 국무총리가 국정의 제2인자임에도 불구하고 ‘의전총리’, ‘방탄총리’라는 말이 생길 정도로 국무총리의 국정운영 활용도가 미흡하였다는 비판이 있었다. 본 연구에서는 장기간 다수의 국무총리의 일정 분석을 통하여 이러한 비판을 계량적이고 실증적으로 검증하고, 실제 국무총리가 어떤 업무를 수행하고 있는지, 나아가 현재 우리나라의 대통령제에서 국무총리가 가지는 함의는 무엇인지 알아보고자 하였다.

본 연구는 약 15년간 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리(한승수, 정운찬, 김황식, 정홍원, 이완구, 황교안, 이낙연, 정세균, 김부겸 등)의 전체 공식 일정을 연구대상으로 하였다. 2008년 이명박 정부의 첫 국무총리인 한승수 총리의 취임식부터 2022년 문재인 정부의 마지막 국무총리인 김부겸 총리의 이임식까지 총 7,694건의 일정을 국무총리의 지위 및 업무 내용을 기준으로 내용분석 방법을 통하여 분석하였다.

분석 결과 첫째, 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리는 헌법 제86조 ‘국무총리는 대통령을 보좌하며 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다.’에 따른 국무총리 역할을 충실히 수행하였음을 알 수 있었다. 물론, 대통령의 국무총리 역할에 대한 견해, 국정 상황 등에 따라 정부 시기별 조금씩의 차이는 있었지만, 그 차이가 다른 역할은 무시한 채 특정 업무만을 중시하고 있다고 보기는 어려우며, 상황별로 중요한 업무에 집중한 결과였음을 알

수 있었다.

둘째, 국무총리에 대한 대통령의 견해에 따라 국무총리 역할이 크게 변화함을 알 수 있다. 자원외교형 국무총리를 강조하며, 국무총리의 행정 통할 권한은 축소시킴과 동시에 국무총리실 조직 규모도 대폭 줄였던 이명박 정부 초대 총리인 한승수 국무총리의 경우 대통령 보좌기관으로서의 역할 비중이 크게 증가하였으며, 해외인사 접견 및 해외방문 일정이 전체 일정에서 차지하는 비중이 분석대상인 다른 국무총리들의 그것과 비교했을 때 가장 높았다. 반면, 책임총리제를 강조하였던 박근혜·문재인 정부 시절 행정 각부를 통할하는 기관으로서 역할 비중이 증가하였다. 이러한 결과를 고려하였을 때 국무총리의 역할은 대통령이 국무총리에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 따라 크게 좌우되고 있음을 알 수 있다.

셋째, 국가 위기 상황에서는 국무총리의 행정 각부 통할 역할이 크게 강조되고 있음을 알 수 있다. 2014년 세월호 사고, 2015년에는 메르스 사태, 2020년과 2021년 코로나19 확산 등 국가 위기 상황이 발생하면 초기에는 대통령을 중심으로 대응책을 마련하고 주요 대응책을 발표하지만, 이후 해당 문제의 지속적인 관리는 국무총리가 맡아 수행하고 있음을 알 수 있었다. 특히 현대 사회는 사악한(Wicked) 문제가 많이 발생하여 특정 부처가 독자적으로 해결할 수 있는 문제보다는 여러 부처가 협력하여 해결하여야 하므로 이러한 상황 속에서는 범부처를 포괄할 수 있는 국무총리의 역할이 강조되는 것이다.

본 연구는 우리나라 국무총리의 공식 일정 자료를 토대로 연구한 것으로, 기존의 연구들과는 다르게 장기간 다수의 데이터를 기반으로 분석을 진행하여 국무총리의 실제 역할을 밝혀내었다. 또한 헌법이 규정하고 있는 국무총리의 권한이 현실에서 적절하게 사용되고 있는지 생각해볼 수 있는 계기가 되었다. 다만, 일정 분석 특성상 국무총리 개인별 특성에 따른 역할 변화를 관찰하기 어려웠다. 국무총리 개인별로 업무 수행 방식이나 업무 지시에 다른 점이 있을 것이나, 통계적으로 분석하는 일정 분석으로는 이를 관찰하는데 한계가 있었다. 또한, 시간(time) 분석이 아닌 빈도(frequency)분석을 진행하여 일정분석 시 시간변화에 따른 업무 비중 변화를 분석할 수 없었다. 국무총리 업무내용에 대해 더욱 자세하게 알기 위해서 일정 분류기준 설정에 있어 분류기준을 조금

더 구체화하는 노력도 필요하였다. 마지막으로, 일정 분석을 진행함에 있어 연구자가 직접 분석하는 것뿐만 아니라 다양한 보완방법을 마련하여 연구자의 주관적 가치 개입을 배제하기 위한 노력이 제고될 필요가 있다.

주요어: 국무총리, 일정 분석, 실제 역할 연구, 대통령 보좌기관, 행정 각부를 통할하는 기관, 대통령, 헌법, 국무총리 권한

학 번 : 2020-24183

목 차

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| 국문초록 | i |
| 목 차 | iv |
| 표 목 차 | vi |
| 그림목차 | vii |
| | |
| 제 1 장 서 론 | 9 |
| 제1절 연구배경 및 목적 | 9 |
| 제2절 연구대상과 방법 | 10 |
| 제3절 논문의 구성 | 15 |
| | |
| 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토 | 16 |
| 제1절 정부형태에 대한 비교행정론적 분석 | 16 |
| 1. 대통령제 | 16 |
| 2. 의원내각제 | 23 |
| 3. 이원집정부제 | 30 |
| 4. 소결론 | 38 |
| 제2절 한국의 대통령제와 국무총리제도 개관 | 39 |
| 1. 대통령의 지위와 권한 | 39 |
| 2. 국무총리의 지위와 권한 | 41 |
| 3. 소결론 | 43 |
| 제3절 우리나라 국무총리제도 역사 | 45 |
| 1. 제1공화국 | 45 |
| 2. 제2공화국 | 47 |
| 3. 제3·4공화국 | 48 |
| 4. 제5공화국 | 52 |
| 5. 제6공화국 | 55 |
| 6. 김영삼 정부 | 57 |
| 7. 김대중 정부 | 59 |
| 8. 노무현 정부 | 61 |
| 9. 이명박 정부 | 63 |

| | |
|--|------------|
| 10. 박근혜 정부 | 64 |
| 11. 문재인 정부 | 67 |
| 12. 소결론 | 68 |
| 제4절 선행 연구 검토 | 70 |
| 1. 김대중 대통령 일정표 분석에 관한 연구 | 70 |
| 2. 김황식 국무총리 일정표 분석에 관한 연구 | 71 |
| 3. 국무총리의 정책조정활동에 관한 연구 | 73 |
| 4. 미국의 대통령제에 관한 연구 | 74 |
| 제 3 장 연구 설계 | 76 |
| 제1절 연구문제 선정 및 분류기준 | 76 |
| 제2절 일정분류 기준 및 기준별 세부 일정 | 80 |
| 1. 분류기준의 목적적합성 | 80 |
| 2. 지위 및 업무내용에 따른 분류 | 81 |
| 제3절 신뢰도 검정 | 82 |
| 제 4 장 분석 결과 | 83 |
| 제1절 국무총리 일정 분석 결과 | 83 |
| 1. 이명박 정부의 국무총리 일정 분석 결과 | 83 |
| 2. 박근혜 정부의 국무총리 일정 분석 결과 | 90 |
| 3. 문재인 정부의 국무총리 일정 분석 결과 | 95 |
| 4. 국무총리 일정 분석 결과 종합 | 101 |
| 5. 국무총리별 차이점 분석 요약 | 103 |
| 제2절 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리의 약 15년간 일정 변화 | 106 |
| 제3절 소결론 | 109 |
| 제 5 장 결론 | 111 |
| 제1절 국무총리 일정 분석을 통한 국무총리 실제 역할에 대한 함의 | 111 |
| 제2절 연구의 의의 및 한계 | 113 |
| 참고문헌 | 116 |
| Abstract | 118 |

표 목차

(List of Tables)

| | |
|---|-----|
| 〈표 1〉 대통령제 · 의원내각제 · 이원집정부제 정부형태별 헌법상 권한 비교 | 45 |
| 〈표 2〉 제4공화국 국무총리 행정조정실 업무분장 | 50 |
| 〈표 3〉 제5공화국 국무총리 행정조정실 업무분장 | 54 |
| 〈표 4〉 제6공화국 국무총리 행정조정실 업무분장 | 56 |
| 〈표 5〉 김영삼 정부 행정조정실 업무분장 | 58 |
| 〈표 6〉 김대중 정부 행정조정실 업무분장 | 60 |
| 〈표 7〉 연구대상 : 이명박 · 박근혜 · 문재인 정부 국무총리 목록 | 76 |
| 〈표 8〉 일정 분류의 기준 및 기준별 세부 일정 | 80 |
| 〈표 9〉 한승수 국무총리의 일정 분석 결과 | 84 |
| 〈표 10〉 정운찬 국무총리의 일정 분석 결과 | 86 |
| 〈표 11〉 김황식 국무총리의 일정 분석 결과 | 87 |
| 〈표 12〉 이명박 정부 국무총리 일정 분석 결과 | 89 |
| 〈표 13〉 정홍원 국무총리의 일정 분석 결과 | 91 |
| 〈표 14〉 황교안 국무총리의 일정 분석 결과 | 92 |
| 〈표 15〉 박근혜 정부 국무총리의 일정 분석 결과 | 94 |
| 〈표 16〉 이낙연 국무총리의 일정 분석 결과 | 96 |
| 〈표 17〉 정세균 국무총리의 일정 분석 결과 | 97 |
| 〈표 18〉 김부겸 국무총리의 일정 분석 결과 | 99 |
| 〈표 19〉 문재인 국무총리의 일정 분석 결과 | 100 |
| 〈표 20〉 이명박 · 박근혜 · 문재인 정부의 국무총리 일정 분석 결과 | 102 |

그림 목차 (List of Figures)

| | |
|--|-----|
| 〈그림 1〉 연구수행체계 | 14 |
| 〈그림 2〉 제3공화국 대통령 비서실 조직 | 51 |
| 〈그림 3〉 제4공화국 대통령 비서실 조직 | 52 |
| 〈그림 4〉 제5공화국 대통령 비서실 조직 | 54 |
| 〈그림 5〉 제6공화국 대통령 비서실 조직 | 57 |
| 〈그림 6〉 김영삼 정부 대통령 비서실 조직 | 59 |
| 〈그림 7〉 김대중 정부 대통령 비서실 조직 | 61 |
| 〈그림 8〉 노무현 정부 국무총리실 조직 | 62 |
| 〈그림 9〉 노무현 정부 대통령 비서실 조직 | 62 |
| 〈그림 10〉 이명박 정부 국무총리실 조직도 | 64 |
| 〈그림 11〉 이명박 정부 대통령 비서실 조직도 | 64 |
| 〈그림 12〉 박근혜 정부 국무총리실 조직도 | 66 |
| 〈그림 13〉 박근혜 정부 대통령 비서실 조직도 | 66 |
| 〈그림 14〉 문재인 정부 대통령 비서실 조직도 | 68 |
| 〈그림 15〉 한승수 국무총리 일정 비율 | 84 |
| 〈그림 16〉 정운찬 국무총리 일정 비율 | 86 |
| 〈그림 17〉 김황식 국무총리 일정 비율 | 87 |
| 〈그림 18〉 이명박 정부 국무총리 일정 비율 | 89 |
| 〈그림 19〉 정홍원 국무총리 일정 비율 | 91 |
| 〈그림 20〉 황교안 국무총리 일정 비율 | 93 |
| 〈그림 21〉 박근혜 정부 국무총리 일정 비율 | 95 |
| 〈그림 22〉 이낙연 국무총리 일정 비율 | 96 |
| 〈그림 23〉 정세균 국무총리 일정 비율 | 98 |
| 〈그림 24〉 김부겸 국무총리 일정 비율 | 99 |
| 〈그림 25〉 문재인 정부 국무총리 일정 비율 | 101 |
| 〈그림 26〉 이명박 · 박근혜 · 문재인 정부의 국무총리 일정 비율 | 103 |

| | |
|---|-----|
| <그림 27> 역대 국무총리별 대통령 보좌기관 관련 일정 비율 | 104 |
| <그림 28> 역대 국무총리별 행정 각부 통할 기관 관련 일정 비율 | 105 |
| <그림 29> 역대 국무총리별 대통령 보좌기관·행정 각부 통할 기관 일정 비율 | 105 |
| <그림 30> 15년 간 국무총리의 일정 비중 변화 | 107 |
| <그림 31> 15년 간 국무총리의 국정협의체 운영 및 주요 보고 일정 비중 변화 | 107 |
| <그림 32> 15년 간 국무총리의 대국회 일정 비중 변화 | 108 |

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

국무총리의 역할과 권한에 대하여 우리나라 헌법에서는 “국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다.”(제86조 제1항), “국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.”(제87조 제1항) “국무총리는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.”(제87조 제2항)라고 명시되어 있다. 현행 헌법상 국무총리에게는 대통령을 보좌 및 행정 각부를 통할하는 권한, 국무회의 부의장으로서 국무위원의 임명 제청권·해임 건의권 등이 부여되어 있다는 것을 알 수 있다.

하지만, 이러한 헌법 조항에도 불구하고 과거 정부 국무총리들은 국무위원 임명 제청권·해임 건의권을 제대로 사용한 적이 없었으며, 또한 국무총리에게 행정 각부를 통할하는 권한이 있다고 하였지만, 대통령의 의중에 따라 권한의 유무가 크게 달라지기도 하였다. 이에 더해 대통령이 정책을 결정할 때 국무총리가 아닌 대통령 비서실에 의존하는 경향이 높아 폐해가 발생하고는 했다. 이러한 상황 때문에 국무총리가 헌법상 국정의 제2인자임에도 불구하고 ‘의전총리’, ‘방탄총리’라는 말이 생길 정도로 국무총리의 국정운영 활용도가 미흡하였다는 비판도 있다.(양현모, 2004; 김용복, 2005; 박영훈, 1994; 진도왕, 2000) 이렇게 현실에서는 대통령의 통치 스타일, 국무총리의 역량과 인지도, 정치적 상황 등에 따라 국무총리의 역할이 좌우되는 것이다. 특히 역사적으로 보았을 때 대통령의 통치스타일에 따라 국무총리가 헌법상 규정된 권한을 행사할 수 있는지 여부가 정해진다고 볼 수 있다.

이전까지는 국무총리에 관한 논의들은 법학과 정치학 분야에서 주로 있었다. 법학 분야에서는 국무총리제도의 헌법적 타당성, 부통령제 검토 필요성 등에 관하여 주로 연구하였고, 정치학 분야에서는 우리나라 대통령의 정치적 권한(제왕적 대통

령), 통치스타일에 대한 연구를 중심으로 하면서 부차적으로 국무총리의 권한과 역할에 대한 논의가 있었다. 그리고 행정학 및 정책학 분야에서는 국무총리 그 자체에 대한 논의보다는 국무총리의 정책조정활동에 초점을 둔 논의가 있었다.

본 연구에서는 기존의 연구들과 달리 국무총리의 일정 분석을 통하여 국무총리의 실제 역할에 대해 계량적이고 실증적으로 검증해보고자 한다. 일정 분석을 통한 연구를 진행하였다는 점에서 유사한 선행연구로 강효지(2007)가 김대중 대통령의 일정표 분석을 진행하였고, 이민숙(2016)이 김황식 국무총리의 일정 분석을 진행하였다. 다만, 이 두 연구에서는 한 사람의 시간표를 분석하여 특정 인물의 임기 동안 대통령 또는 국무총리가 어떤 업무에 집중하였는지를 중점적으로 다루었다면, 본 연구에서는 약 15년간 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리(한승수, 정운찬, 김황식, 정홍원, 이완구, 황교안, 이낙연, 정세균, 김부겸 등)의 일정 분석을 통하여 우리나라의 국무총리가 실제 어떤 업무를 진행하고 있는지를 밝힘으로써 특정 인물, 특정 시기에 집중하는 것이 아닌 국무총리라는 직위 자체에 대한 분석을 목적으로 한다.

제2절 연구대상과 방법

본 연구에서는 이명박 정부(2008~2013), 박근혜 정부(2013~2017), 문재인 정부(2017~2022) 약 15년 간의 국무총리의 공식적인 일정을 연구대상으로 하였다.

역대 국무총리들 중 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부의 국무총리를 연구대상으로 선정한 이유는 첫째, 대통령의 의지에 따라 국무총리의 역할에 많은 변화를 가져오는 우리나라의 국무총리 특성에 비추어 보았을 때 특정 정부의 국무총리만 대상으로 하는 경우 연구의 외적타당성을 충족하기 어렵기 때문이다. 따라서 다수의 국무총리를 분석 대상으로 하였다. 둘째, 현 정부를 제외하면 가장 최근의 국무총리들을 분석 대상으로 함으로써 신빙성 있는 자료의 수집이 용이하였기 때문이다.

연구 대상은 이명박 정부의 첫 국무총리인 한승수 총리부터 문재인 정부의 마지막 국무총리인 김부겸 총리까지 13명¹⁾의 국무총리이다. 이명박 정부의 국무총리는 한승수(2008년 2월 29일 ~ 2009년 9월 28일), 정운찬(2009년 9월 29일 ~ 2010년 8월 10일), 윤중현(직무대행, 2010년 8월 10일 ~ 2010년 9월 30일), 김황식(2010년 10월 1일 ~ 2013년 2월 26일) 총리가 있고, 박근혜 정부의 국무총리는 정홍원(2013년 2월 26일 ~ 2015년 2월 16일), 이완구(2015년 2월 17일 ~ 2015년 4월 27일), 최경환(직무대행, 2015년 4월 27일 ~ 2015년 6월 17일), 황교안(2015년 6월 18일 ~ 2017년 5월 11일) 총리가 있다. 문재인 정부의 국무총리는 유일호(직무대행, 2017년 5월 11일 ~ 2017년 5월 31일) 이낙연(2017년 5월 31일 ~ 2020년 1월 13일), 정세균(2020년 1월 14일 ~ 2021년 4월 16일), 홍남기(직무대행, 2021년 4월 16일 ~ 2021년 5월 13일), 김부겸(2021년 5월 14일 ~ 2022년 5월 11일) 총리가 있다.

구체적 연구 대상은 2008년 이명박 정부의 첫 국무총리인 한승수 총리의 취임식부터 2022년 문재인 정부의 마지막 국무총리인 김부겸 총리의 이임식까지 총 7,694건의 공식 일정이다. 이명박 정부의 국무총리는 총 2,983건의 일정을 수행하였고, 박근혜 정부의 국무총리는 총 2,345건, 문재인 정부의 국무총리는 총 2,366건의 일정을 수행하였다. 다만, 국무총리의 공개된 일정만을 대상으로 했기 때문에 비공개 일정은 연구대상에서 제외하였다.

국무총리의 일정은 대통령(국가원수) 보좌기관으로서의 일정(①)과 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정(②), 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 대통령 보좌기관으로서의 일정(①)은 국가의 원수가 참석해야 하는 국가의 중요 행사 참석, 국내인사 및 해외인사 접견 등 각종 의식, 행사 등에 대통령을 대신하여 혹은 스스로 독자적으로 참여하는 활동이다. 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정(②)은 국무총리의 정책조정활동, 국회 대응 업무, 언론 대응 업무, 정책 현장 점검 등 행정 각

1) 본 연구에서 시간을 중심으로 분석 시 직무대행을 맡았던 윤중현, 최경환, 유일호 또한 연구 대상으로 하였지만, 인물을 중심으로 분석 시에는 이들은 직무대행자이기 때문에 제외하였다.

부의 상급부서로서 대통령과 함께 국정 전반의 운영을 분담하는 활동이다.

본 연구의 방법은 내용분석 방법을 택했다. 내용분석(Content analysis)이란 문헌의 내용을 정해진 규칙에 따라 체계적으로 범주를 나누고, 통계적 방법을 사용하여 범주 간 관계를 분석하는 기법(Riffe,1998: 이민숙,2016: 재인용)으로서 다양한 문헌내용을 의미 있는 정보로 변화시켜 그 내용을 분석하는 연구 방법을 뜻한다. 내용분석 방법론이 사용되는 경우는 첫째, 연구 대상에 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, 역대 국무총리를 대상으로 직접 인터뷰하는 것은 물리적으로 한계가 있으며, 둘째, 일정 자료가 공개적인 문헌으로 존재하고 이를 활용하면 공식 일정의 성격(특정 기준)에 따라 재정리할 수 있고, 마지막으로 일정 자료의 양이 7,694건으로 방대하기 때문에 내용분석 방법이 적합하다.

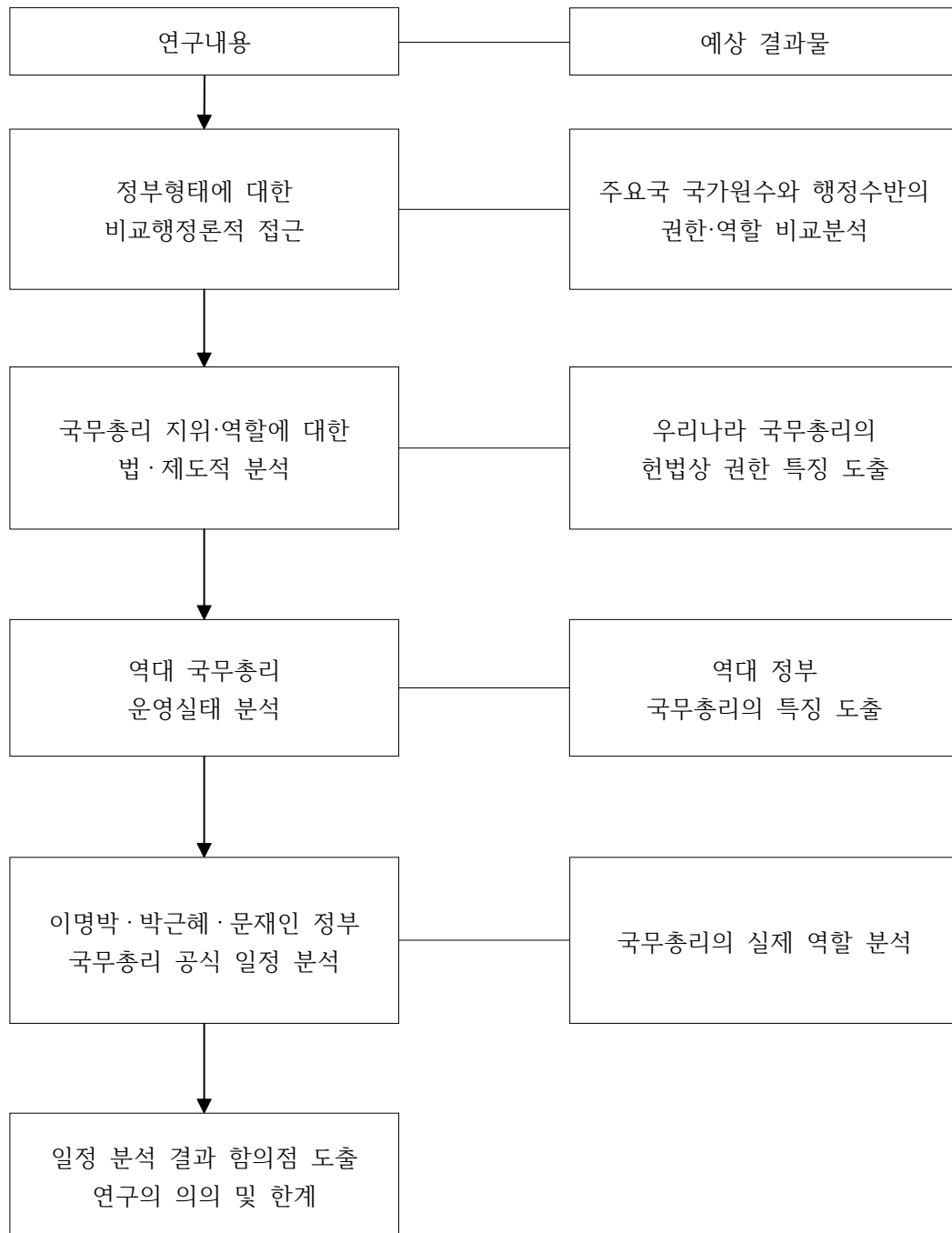
내용분석은 분석결과를 수량화하여 통계분석을 실시하는 것인데, 본 연구에서는 국무총리의 공식적인 일정 자료를 대상으로 하여 공식 일정의 성격에 따라 빈도(frequency) 분석을 하고자 한다. 구체적으로 국무총리의 세부 일정의 제목과 필요시 일정의 자세한 내용을 파악하여 하나의 개별 일정이 9가지의 분류 항목 중 어디에 속하는지 판단한다. 일정의 제목으로 분류가 가능한 것은 그대로 따르고, 제목만으로 분류하기 힘든 일정은 보도자료, 국무총리의 연설문, 언론기사 등을 통해 파악하여 분류하였다.

다만, 내용분석은 번호를 매길 때 연구자의 주관적 가치판단이 개입되어 연구의 내적 타당성이 저해될 위험성이 크다. 따라서 분류기준을 명확히 정의하고자 노력하였고, 분류기준이 불분명한 활동은 제외하였다. 또한, 객관적인 정보에 근거한 판단을 내리기 위하여 자료 수집에 노력을 기울였으며, 마지막으로 신뢰도 검정을 진행하여 분석의 객관성 및 일관성을 확보하고자 하였다. 다음으로, 분류기준이 같은 일정끼리 묶어서 다른 기준들의 일정들의 빈도와 비교하여 국무총리의 업무수행 특성을 파악하였다.

본 연구에서는 일정별 소요 시간은 파악하기 쉽지 않기 때문에 시간(분)이 아닌

빈도(건수)를 분석단위로 하였다.

본 연구의 자료는 국무총리실 홈페이지(www.opm.go.kr)에 기록된 공식 일정을 기본으로 하였고, 이에 더해 국무총리실이 매 정부 시기 총리실 실적을 바탕으로 발간한 정책자료집, 보도자료, 국무총리 연설문, 언론기사 검색 등을 통해 수집하였다.



<그림 1> 연구수행체계

제3절 논문의 구성

본 연구는 크게 다섯 부분으로 구성되었다. 제1장은 서론 부분으로, 이번 연구의 필요성을 연구의 배경 및 목적에서 다루고, 연구대상으로 이명박·박근혜·문재인 정부의 일정을 선정한 이유를 밝히고, 연구방법 및 자료수집방법에 대해서 언급하였다.

제2장은 이론적 논의 및 선행연구 검토 부분으로, 먼저 다양한 정부형태(의원내각제, 대통령제, 의원집정부제)에서의 국가원수 및 행정수반 등의 권한을 분석해보았고, 우리나라 국무총리제도가 가진 의의 및 국무총리 역할, 국무총리제도 역사에 대해 논의해보았다. 이를 통하여 다른 정부형태를 택한 국가와 비교하였을 때 우리나라 국무총리의 권한과 역할이 갖는 특징을 알아보았다. 또한, 본 연구의 이해를 돕기 위한 선행연구들을 검토하였다.

제3장은 연구 설계 부분으로, 먼저 연구문제를 선정하고, 그에 맞는 분석틀을 제시하였다. 그리고 13명의 국무총리의 일정을 분류하는 기준의 타당성을 설명하였다. 추가로 분석결과에 대한 일관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 사전 신뢰도 검정 결과를 서술하였다.

제4장은 분석 결과 부분으로 개별 국무총리의 일정 분석결과, 정부별 국무총리의 일정 분석결과 및 모든 국무총리 일정의 분석결과를 설명하였다. 이를 통하여 개별 국무총리 업무 특성, 정부별 국무총리 업무 특성 및 실제 우리나라 국무총리의 업무가 어떤 부분에 치중되어 있었는지 살펴보았다. 또한, 연구 설계 부분에서 제시한 연구문제에 대한 답을 하였다.

제5장은 결론 부분으로 본 연구를 통하여 현재의 대통령 중심제하에서의 국무총리의 역할에 대한 함의를 생각해보고, 본 연구의 의의 및 한계를 덧붙였다.

제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제1절 정부형태에 대한 비교행정론적 분석

오늘날 대부분 국가에서는 국가권력을 행정부·입법부·사법부로 분립하고 있다. 정부형태란 행정부와 입법부 상호간의 관계(결합 또는 분리)가 어떠한지, 권력을 어떻게 사용하고 있는지를 의미한다(최진욱, 1995). 이를 기준으로 대통령제와 의원내각제 그리고 이원집정부제 형태로 대변된다. 물론 같은 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제를 택하고 있더라도 각 국가의 역사, 헌법의 의도에 따라 국가별 차이는 존재한다.

이번 장에서는 미국(대통령제), 영국·일본(의원내각제), 프랑스(이원집정부제) 등 민주주의를 실천하고 있는 국가의 정부형태를 국가원수와 행정수반의 권한과 역할 중심으로 비교분석하기로 한다.

1. 대통령제 - 미국

1) 대통령의 권한 및 역할

대통령제(presidentialism)는 엄격한 권력분립 원칙에 따라 행정부(대통령을 비롯한 내각)와 입법부(상·하원)의 상호 독립관계에서 국정이 이루어지는 정부형태로서 견제와 균형(check and balance)을 구현하려는 통치방식이다(Bagehot, 1961). 대통령제를 택한 국가로 미국이 대표적이며, 국가원수인 대통령은 국민에 대해 정치적 책임을 지고, 입법부(상·하원)에 대해 법적 책임을 진다(이명남, 1996). 미국 대통령의 권한의 기본적인 근거는 우리나라와 마찬가지로 헌법이다. 미국 대통령의 대표적인 권한 및 역할은 국가원수, 행정수반, 최고 입법권자, 군 통수권자 등이다.

(1) 국가원수(Chief of State)

미국의 대통령은 미국의 전 국민과 미국을 대표하는 국가원수로서 기능을 수행한다(양현모, 2004). 대통령은 국가원수로서 외국과의 교섭·약정·조약을 체결한다. 이때 조약은 상원의원의 3분의 2이상 찬성을 받아 효력을 발휘한다(제2조 2절 2항)²⁾. 또한, 전쟁 같은 국가적 위기 사건이 발생하면 대통령은 국가원수로서 이에 대응하는 역할도 수행한다.

(2) 행정 수반(Chief Executive)

미국 헌법 제2조 1절 1항에 따라 대통령에게 행정권을 위임하고 있다. 또한, 제2조 2절 3항은 대통령은 행정 각부에게 법의 집행이 제대로 진행되고 있는지 서면으로 요구할 수 있다.

The executive Power shall be vested in a President of the United States of America(Section 1 – The President).³⁾

He may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any subject relating to the Duties of their respective Offices.(Section 2 – Civilian Power over Military, Cabinet, Pardon Power, Appointments)

또한, 미국의 대통령은 3천여 명에 달하는 연방정부 고위 관리에 대한 임명권을 행사하고, 군인까지 포함하면 임명권을 행사할 수 있는 공직의 수는 7만 5천명을 상회한다(함성득, 2002 :150).

2) *He Shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur.*

3) Article. II. - The Executive Branch, The Consitution of the United States.

(3) 최고입법권자(Chief Legislator)

우선 헌법상 명확히 보장된 대통령의 입법권은 의회가 통과한 법안에 대한 대통령의 거부권(veto power)이다(헌법 제1조 7절).

*Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections...(Section 7 - Revenue Bills, Legislative Process, Presidential Veto)*⁴⁾

법안거부권은 입법부에 대해 대통령이 행사할 수 있는 효과적인 권한이다(양현모, 2004). 대통령이 거부한 법안의 재가결을 위해서는 상원과 하원 모두 3분의 2 이상의 동의가 필요한데, 이는 쉽지 않기 때문이다.⁵⁾

이외에도 “대통령은 연방정부에 관한 정보를 수시로(from time to time) 의회에 전하고, 필요하고(necessary) 편리한(expedient) 법령을 심의하도록 제안해야 한다”(제2조 3절)라고 규정하고 있다. 또한, 특별한 상황(extraordinary Occasion)에 상원, 하원 또는 상·하원 모두 소집(convene)할 수 있는 권한을 부여하고 있다(제2조 3절). 이러한 권한을 고려해보았을 때, 미국 헌법은 대통령에게 대통령이 원하는 법률안을 의회에 심의를 권할 수 있도록 함으로써, 특정 정책을 입법화할 수 있도록 간접적으로 규정하고 있는 것이다. 즉, 대통령이 직접 법안을 제안할 수는 없으나, 실제로는 대통령과 행정부가 구상한 법률안이 의회에 제안되고 통과하고 있는 것이다.

4) Article. I. - The Legislative Branch, The Constitution of the United States.

5) 지난 200여 년간 미국 대통령은 약 2,500건 정도의 거부권을 행사하였는데, 이 중 약 100건 정도만 재가결되었다(함성득, 2002: 153)

(4) 군 통수권자(Commander-in-Chief)

대통령은 군의 최고 통수권자이다. 헌법 제2조 2절 1항은 “대통령은 미합중국 육군과 해군의 총사령관이다”라고 규정하고 있다.

*The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States(Section 2 - Civilian Power over Military, Cabinet, Pardon Power, Appointments).*⁶⁾

이는 대통령이 미합중국 육군과 해군에 대해 직접 군사적 명령을 내릴 수 있는 권한을 가지고 있음을 의미한다. 헌법 제1조 8절 11항은 의회에 외국에 대한 전쟁 선포권을 부여하고 있으나, 실제적으로 많은 대통령들이 의회에 선전포고 없이 독자적으로 결정하였다. 대표적 사례인 베트남 전쟁도 의회의 선전포고 없이 대통령의 단독 결정으로 시작되었다.(양현모, 2004)⁷⁾

2) 대통령 보좌기관 - 대통령실(Executive Office of the President)

대통령을 직접적으로 보좌하는 기관은 대통령실이다. 대통령실은 비서실, 부대통령실, 국가안보회의, 관리예산처, 행정청 등 11개의 독립적인 기관들로 구성되어 있다.

(1) 비서실(White House Office)

6) Article. II. - The Executive Branch, The Consitution of the United States.

7) 베트남 전쟁 이후 전쟁개시권에 대해 대통령과 의회는 충돌하였으며, 이로 인해 1973년 의회는 전쟁 권한법(War Power Act)을 제정하여, 대통령의 전쟁수행권을 법적으로 제한하려 했다. 그러나 전쟁권한법의 제정도 불구하고 전쟁 수행에 대한 대통령의 권한은 그다지 제약받지 않고 있으며, 권한남용이라는 비난도 그리 심하지 않은 실정이다(양현모, 2004).

1939년 프랭클린 루스벨트 대통령 당시 처음 발족한 백악관 비서실은 1960년 이전까지만 해도 연설문 작성, 여행계획 수립 등 비교적 소극적이며 비공식적인 업무만을 수행하였다(양현모, 2004). 그러나 1960년대 이후부터 조직과 기능이 점차 확대되어 현재는 대통령의 국정수행 과정에서 크게 개입하는 등의 적극적인 역할을 하고 있다. 현재 백악관 비서실은 비서실장을 비롯하여 참모⁸⁾들이 대통령에게 국정 에 관한 정보를 종합하여 정책을 조언하고, 필요시 정책 결정부터 집행까지 도맡아 하기도 한다. 반면, 행정부 내각 각료들의 위상은 줄어들어 권력의 중심축이 행정부 처나 기타 정부기관에서 비서실로 점차 이동되고 있다.

비서실 조직은 비서실장(Chief of Staff)을 중심으로 보좌관(Assistant), 부보좌관(Deputy Assistant), 특별보좌관(Special Assistant) 등 다양한 직위가 있다.

비서실의 수장인 비서실장의 임무는 대통령의 비서실에 대한 견해⁹⁾, 대통령과의 관계, 개인의 특성 등에 따라 차이는 있지만, 일반적으로 보좌관을 통해서 들어온 각종 국정운영에 관한 정보를 종합하여 대통령에게 보고하고, 더 나아가 대통령의 정책 결정에 조언을 하기도 한다. 결국 비서실장은 대통령과 가장 가까운 거리에서 중재자, 조언자의 역할을 수행하고 있다.

(2) 기타 독립 기관

비서실을 제외한 대통령실의 기타 독립기관으로는 국가안보회의(National Security Council, NSC), 경제자문회의(Council of Economic Advisers), 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB) 등 총 9개 기관이 있다(양현모, 2004).¹⁰⁾

8) 비서실 참모는 임명 시 의회의 동의가 필요하지 않으며, 대통령이 직접 임명한다.

9) 예를 들어 카터 대통령은 비서실의 규모를 축소하고 보좌관들과도 일정한 거리를 유지하였으며 비서실장의 권한도 대폭 축소하였으나, 반면 레이건 대통령은 비서실장과 소수의 보좌진에게 권한을 대폭 위임하였다. 또한 부시 대통령 초기 비서실은 강력한 비서실장 체제 하에 대통령과 접촉하는 사람들과 문서들이 모두 비서실장을 거치도록 하였다.(함성득, 2002)

10) 국가안보회의, 경제자문회의, 관리예산처를 제외한 기관은 다음과 같다 : 환경위원회(Council on Environmental Quality), 행정관리실(Office of Administration), 국립마약통제정책실(Office of National Drug Control Policy), 정책개발실(Office of Policy Development), 과학기술정책실

이들 기관은 대통령에게 담당하고 있는 분야에 대해 직접 보고하는 등의 대통령 참모 역할을 한다. 대통령이 독립기관들의 책임자를 임명할 때는 상원의 임명 인준을 요한다.

(3) 부통령

미국 부통령은 헌법상 행정부 제2인자(Subleader, No. 2 man)이며, 대통령 승계 서열 1위이다. 또한, 부통령은 헌법 제1조 제3절 4항에 따라 상원의장이다. 다만, 가부동수 외에는 투표할 수 없다.¹¹⁾

*The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided(Section 3- The Senate).*¹²⁾

부통령은 헌법 제7조에 따라 대통령과 함께 4년 임기로 간접 선출된다. 선출 방법·임기·자격은 대통령과 같다. 부통령의 직무는 대통령 재임 중에는 상원의장이 되는 것뿐이며, 우리나라와 달리 헌법상 대통령을 보좌하는 기관으로서 지위를 가지는 것이 아니다. 따라서 미국의 경우 헌법상 대통령을 보좌하는 기관은 대통령 비서실 밖에 없는 것이다. 또한, 헌법 제2조에 따라 대통령이 면직, 사망, 사직 또는 권한 및 의무를 수행할 능력을 잃었을 때 그 직무권한은 부통령에게 귀속된다.

*In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Power and Duties of the said Office, the same shall devolve on the Vice President.(Section 1 - The President)*¹³⁾

(Office of Science and Technology Policy), 美무역대표부(Office of the United States Trade Representative)

11) 하지만 가부동수 외에는 투표할 수 없다.

12) Article. I. - The Legislative Branch, The Constitution of the United States.

13) Article. II. - The Executive Branch, The Constitution of the United States.

즉, 미국 헌법상 부통령의 권한은 상원의장(상원 표결 결과가 가부동수일 때 결정표 한 표를 행사), 대통령 유고 시 대통령직을 승계하는 것이다. 그러나 상원의장의 역할도 실제적으로 상원의원 가운데 선출된 의장 대행이 맡고 있으므로, 부통령의 공식적 권한과 역할은 오직 대통령 유고 시 대통령직을 승계하는 것이라고 말할 수 있다(양현모, 2004). 따라서 실제 부대통령 권한은 크지 않으며, 실제 세계 제2차 대전 이전까지 부대통령직은 단순한 사회적 직위에 불과하였다.¹⁴⁾ 이에 Clinton Rossiter(1962)도 부통령제는 미국 헌정사에서 가장 오래된 문제 중의 하나라고 언급한 바 있다.

그러나 세계 2차 대전 발발 이후 부통령의 역할이 점차 커졌다. 현재 미국의 부통령은 대통령의 핵심 고문, 거버넌스 파트너, 대통령 대리인 역할을 하고 있다(양현모, 2004). 부통령은 국가안전보장회의(NSC)의 법정 위원으로서 역할을 하고 있으며,¹⁵⁾ 정부의 주요 회의에 참석하고, 대통령 대신 미국 대표로 외국을 방문하고, 주요 국제회의에 참석하고 있다.¹⁶⁾ 특히, 1960년대 이후 미국의 세계적인 영향력이 증대되어 미국 대통령에게 많은 역할이 부여됨에 따라 대통령 업무 중 일부를 부통령에게 분담할 필요성이 제기되었고, 많은 대통령이 부통령에게 역할 일부를 분담시켰다.¹⁷⁾

결국 미국의 부통령은 세계 2차 대전 이후 미국의 영향력이 커짐에 따라 부통령

14) 예컨대 초대 부통령인 존 애덤스(John Adams, 재직기간: 1789-1797)는 “부통령직은 인간이 상상할 수 있는 가장 하찮은 직위”라고 평가했고, 프랭클린 루스벨트 대통령 당시 부통령이었던 가아너(John Nance Garner)는 “부통령직은 미지근한 침만큼의 가치도 없다”라고 표현하였다(최명·백창제, 2004:392)

15) The US Legal System. U.S. Legal Support. Archived from the original on October 25, 2012. Retrived February 20, 2018.

16) 이러한 역할을 수행한 대표적인 부통령은 루스벨트 정부의 월레스(Henry Wallace) 부통령이다. 월레스 부통령은 특히 수차례에 걸쳐 대통령을 대신하여 중국, 남미, 소련 등을 방문하였다(www. encarta. msn. com - Vice President of the United States); 양현모, 2004. 재인용).

17) 그 사례 중 하나로 카터 대통령 당시 먼데일 부통령은 대부분의 회의와 정책결정과정에 참석하였으며, 매주 정기적으로 대통령과 회합하였다.(최명·백창제, 2004) 또한, 클린턴 정부의 엘 고어 부통령은 국가업무평가위원회의(NPR) 위원장을 맡아 정부개혁을 주도하였고, 환경문제와 정보화 분야에 주도적인 역할을 하는 등의 역할을 수행하였다. W. 조지 부시 대통령 하의 체이니(Richard W. Cheney) 부통령 역시 대통령의 전폭적인 신뢰 하에 국내문제는 물론 세계정치에서 자신의 정치적 입장을 관철시켰다.

이 실질적인 행정부의 제2인자로서 역할을 하고 있으며, 부통령의 실질적 권한과 기능·역할이 확대되고 있는 것이다. 그러나 이러한 부통령의 권한은 헌법에 명시적으로 규정되지 않았기 때문에, 우리나라와 유사하게 부통령의 역할에 대한 견해, 업무수행 스타일, 부통령의 특성·자질 등에 따라 유동적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

2. 의원내각제 - 영국, 일본

의원내각제는 영국 특유의 오랜 정치적 경험과 관행이 축적되어 형성되었다는 점에서 성문헌법상 제도로서 확립된 미국의 대통령제와 다르다.¹⁸⁾ 의원내각제는 영국에서 절대 군주제에 대한 대안으로서, 국가원수가 의회에서 선출되고 의회에 대해 정치적 책임을 지는 제도로 구상되었다(Esberey and Johnston, 1994). 즉, 의원내각제는 민주주의가 발전되는 과정의 산물로 나타난 정부형태로, 군주가 독점하고 있던 권력이 점차 일반 국민의 대표인 의회로 넘어가면서 의회 중심으로 행정권이 행사되는 정부형태이다(양현모, 2004). 대표적인 국가로 영국, 일본 등이 있다.

이러한 점에서 의원내각제의 첫 번째 특징은 대통령제와 달리, 국민이 투표로서 구성하는 권력기관은 의회가 유일하다는 점이다. 대통령제에서의 입법부와 행정부에 대해 국민이 각각 투표로서 권한을 위임하지만, 의원내각제 하의 행정부는 의회에 의해서 구성되며, 따라서 행정부의 존립은 의회에 의존하게 된다. 그러므로 내각은 일정한 임기가 없다. 내각이 제출한 신임투표가 의회에서 부결되거나, 의회에서 내각 불신임안을 가결하면 총사퇴하게 된다. 또한, 내각도 언제든지 의회를 해산할 수 있다. 이러한 점에서 의원내각제는 의회와 내각의 상호 의존·신임을 바탕으로 국정이 이루어지는 정부형태라고 말할 수 있다(신명순, 2003).

의원내각제의 두 번째 특징은 행정부가 이원적으로 구성되어 집행권이 국가원수와 내각의 수반인 수상(총리), 두 개의 기관에 소속된다는 점이다(양현모, 2004).

18) S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 2nd ed.(Middle Sex : Penguin, 1973, p.152.

의원내각제 국가에서 국가원수인 국왕(또는 대통령)은 의례적·상징적·형식적인 권한만을 갖기 때문에 국가의 대표로서 기능하지만, 실질적으로 행정부를 통할하는 권한을 가졌다고 할 수 없다. 의원내각제에서는 수상(총리)을 중심으로 하는 내각이 실질적 권력을 행사한다. 그러나 같은 의원내각제 국가라도 자세한 권한행사 방식은 국가마다 차이가 있으며, 국가원수와 수상(총리)의 관계도 국가별로 다양하다. 의원내각제의 대표적인 국가인 영국, 일본의 사례를 살펴보자.

1) 영국

(1) 국가원수(국왕)의 권한과 역할

영국 입헌군주제에서 왕의 역할은 한마디로 ‘군림(reign)하되, 통치(rule)하지 않는다’이다. 즉, 국왕은 영국의 현실 정치에는 개입하지 않으며, 그의 권력은 상징적이고 제한적이다. 이는 명목상 국왕은 영국의 주인이지만, 실제 정치에서는 ‘총리의 상의를 받고 격려(encourage)하거나 경고(warn)하는’ 정도의 역할만을 수행한다.¹⁹⁾ 하지만, 영국 국왕은 말 그대로 국가의 상징이며, 국가의 연속성과 정신적 모체(母體)로서 국가의 존재를 국민에게 각인시키고, 안정성을 유지하는 역할을 하고 있다.²⁰⁾

① 국가원수

영국의 국왕은 국가의 대표로서 의전적 역할을 한다. 국왕은 각국 지도자들과 외국 대사 및 영국에 머무르는 고위급 인사 등 국민의 초대 등 의전행사를 주관하고, 총선에서 승리한 당의 대표를 불러 정부를 임명하며, 총선 전에는 전 정부를 해산

19) 엘리자베스 2세 여왕은 1957년 크리스마스에 ‘나는 사법이나 행정 서비스를 제공할 수 없다. 대신 한가지는 할 수 있다. 여러분에게 내 마음을 줄 수 있다’라고 연설한 바 있다.

20) 이에 대해 엘리자베스 2세 서거 이후 영국 신임 총리인 리즈 트러스는 다음과 같은 연설을 하였다. “엘리자베스 2세 여왕은 우리에게 안정감과 힘을 주었습니다. 여왕은 영국의 정신이며, 그 정신은 계속될 것입니다.”

한다. 또한, 국왕은 명목상 영국 군의 최고통수권의 지위로 전쟁선포권도 가지며 영국 교회의 수장이기도 하지만, 이러한 권한은 상징적이며 실제적인 주요 정책은 의회와 내각에서 결정된다.

② 의회 개회식과 연설 및 재가

국왕은 개회식과 함께 매회 의회를 연다. 또한 상원에서 연설을 통하여 정부 계획들을 전달한다. 이러한 연설은 원고는 전적으로 정부에 의해 준비된다(양현모, 2004). 이 밖에 국왕은 의회에서 통과된 모든 법령에 승인 및 서명한다. 그러나 이 권한 역시 형식적 권한에 불과하다.²¹⁾

③ 총리 및 각료 임명권

국왕은 국가원수의 자격으로 총리를 임명한다. 그러나 국왕의 총리임명권도 형식적으로 이루어진다. 물론, 하원에서 다수를 차지한 정당이 없는 경우와 국가가 중대한 위기에 직면해 있는 경우에는 어느 정도 재량권을 발휘할 수도 있지만, 이 역시, 다수의 지지를 얻을 가능성이 큰 자를 선택하여 수상으로 임명하는 것이 일반적이다. 각료 임명권 역시 형식적인 절차에 불과하다.

(2) 총리의 권한과 역할

영국 총리는 의회의 신임에 의해 구성된 내각의 대표가 맡으며, 행정부 수장, 내각회의 의장, 하원 지도자, 정당 당수 등의 기능을 담당한다. 다시 말하면 국가구조의 요석(keystone of the constitution)로서 국정운영에 있어 가장 중추적인 지위를 가진다고 말할 수 있다(양현모, 2004). 우선 총리는 행정부 수반이자 여당 대표로 정부와 당을 장악한다. 국가 운영의 기본방향을 수립하고 집행하는 것이다. 또한, 영국군의 통수권을 실질적으로 이행하며, 재정과 경제적 안전에 가장 큰 권한을 지

21) 의회를 통과한 법안이 효력을 가지려면 반드시 국왕의 승인을 받아야 한다고 규정되어 있지만, 왕이 법안 승인을 거절한 마지막 사례는 1708년이며, 이후에는 국왕의 승인은 형식적인 절차로 이루어지고 있다.

년 제1대장경(The First Lord of the Treasury of the United Kingdom)을 겸한다.²²⁾

① 내각과의 관계

영국 총리는 첫째, 정부의 주요기관 책임자를 실질적으로 임명하는 권한을 가진다. 또한 총리는 정부를 구성하는 다양한 위원회의 설치와 폐지 및 위원회 위원의 임명 등도 결정할 수 있다. 둘째, 총리가 내각에 대해 행사할 수 있는 두 번째 권한은 내각의사결정과정의 주도권이다(양현모, 2004). 즉, 총리는 정책 대부분을 원하는 순서와 속도로 추진할 수 있다. 총리와 그 측근으로 구성된 내내각(inner cabinet), 내각위원회(cabinet committee) 등의 활용을 통하여 주요 정책을 결정한다. 그러나 이를 위해서는 국민과 여당 의원들의 지지를 일정 수준 이상으로 유지해야 한다는 기본 전제가 깔려있다. 따라서, 각료의 의견을 일방적으로 무시할 수 없으며, 다양한 의견을 수렴하고 조정하는 역할도 하여야 한다.

② 의회와의 관계

총리는 행정부 수반인 동시에 여당 대표로 당과 의회를 장악하고 있다. 총리는 의회의 해산을 결정할 수 있으며, 의회 의사일정을 여야 협의 없이 정부에서 정한다. 입법 역시 정부 주도로 이루어지며, 의원 입법은 예외적으로만 허용된다. 이렇게 강력한 권한을 가진 총리에게도 의회에 대한 의무가 존재한다. 영국 총리에게는 의회에 수시로 출석해 주요 정책을 설명하고 의원들의 질의에 답할 의무가 있다.²³⁾

(4) 총리의 보좌기관

총리를 보좌하는 기구는 크게 총리실(Prime Minister's Office)과 내각부(The Ca

22) 다만, 실제 재무 관련 업무를 총괄하는 것은 재무장관이며, 재무장관이 제2대장경(Second Lord of the Treasury)을 겸한다.

23) 매주 수요일 제1야당 대표와 일대일 토론(Prime minister's questions)을 진행한다. 브렉시트, 코로나19 방역과 관련된 사안의 경우 질의응답이 3시간 넘게 진행되기도 한다. 토니 블레어 전 총리는 이러한 일대일 토론에 대해 '토론에 나설 때마다 매번 혼이 나갈 지경이었다'고 고백한 바 있다.

binet Office)가 있다. 총리실은 미국의 대통령 비서실과 마찬가지로 총리의 측근에서 주요 정책 관련 정보를 종합·보고하며, 총리에게 조언하는 역할을 한다, 내각부는 정부 조직의 한 부서로서 총리 업무를 보좌하는데, 주로 각료회의에 상정될 의제를 종합·조정하고, 내각의 최고 정책을 협의하고 조정하는 역할을 담당한다.

2) 일본

일본의 정치체제는 세계 2차대전 이후 1947년에 제정된 일본국 헌법에 기초하여 국민주권주의를 채택하였고, 의회주의와 정당정치를 기초로 하는 의원내각제를 도입하였다. 일본은 입헌군주제와 의원내각제를 채택하고 있는 민주주의 국가이다.

(1) 천황의 권한 및 역할

일본은 동아시아에서 유일한 입헌군주국으로 천황이 군주이다. 다만, 일본국 헌법은 천황의 지위를 일본국의 통합의 상징으로만 규정하고 있으며 주권은 국민에게 있음을 명시하고 있다. 천황은 영국의 국왕과 마찬가지로 상징적 국가원수인 것이다. 국정에 관한 실질적 권한이 없으며 국가원수로서 의전적이고 형식적인 권한만을 행사할 수 있다. 일본 헌법은 천황에게 내각총리대신(총리) 임명권(제6조), 중의원 해산권(제7조 제3항)²⁴⁾ 등의 권한을 부여하고 있다.

(2) 천황의 보좌기관

일본의 천황을 보좌하는 기관은 궁내청(宮内廳 구나이초, Imperial Household Agency)이다. 내각부 소속인 궁내청은 일본 황실에 관계된 사무나 천황의 국사 행위 중 외국 특명전권대사의 접수·의례에 관한 사무, 옥새와 국새의 보관을 관장하는 등을 담당하는 행정기관이다. 궁내청 장관은 내각총리대신(총리)이 임명하고, 천황이 인증하는 인증직이다.

24) 중의원 해산의 실질적인 결정과 승인은 내각이 담당하고 있으며, 천황은 내각의 결정에 따라 형식적인 중의원 해산권을 갖는다.

(3) 총리의 권한 및 역할

일본 내각총리대신(나리카쿠소-리다이진)은 행정부의 수반이자, 내각부의 대표자이다. 일본국 헌법에는 ‘행정권이 속하는 내각의 수장’(제65조, 제66조 1항)으로 정의되어 있다. 총리는 영국의 총리와 마찬가지로 정부의 기본 정책을 계획·결정하고 부처 간 정책조정 등의 역할을 수행한다. 대외적으로 내각의 대표자이자, 대내적으로는 내각을 통솔하고 행정 각부를 지휘통솔 한다는 것(제72조)이 헌법에 명시되어 있다.

그러나 영국 총리는 내각과 의회에서 막강한 권한을 가지고 있으며, 집권당의 당수로서의 주도적 위치에 있지만, 일본 내각과 의회에서의 총리의 지위는 상대적으로 약하다고 볼 수 있다(양현모, 2004). 그 이유는 내각과의 관계, 의회와의 관계를 통해 알아보자.

① 내각과의 관계

일본의 총리는 국무대신을 임명하고 임의로 파면하는 권한, 내각을 대표하여 행정 각부를 지휘감독하는 권한 등을 갖는다. 즉, 일본 총리는 내각에 대한 전권이 있다고 할 수 있다.

하지만, 국무대신의 의사결정기구인 각의(閣議)는 의사결정방법으로서 전원일치제를 채택하고 있다. 반대하는 대신이 있으면, 그 대신이 사임하거나 총리가 그 대신을 파면하는 것 외에는 방법이 없다. 이러한 의사결정방법은 강력한 총리의 등장을 제도적으로 억제하고 있다(김용복, 1999). 다시 말해서 일본 총리는 각의에서 전원일치 결정을 위해 각의 내부의 다양한 의견을 조정하는 역할에 중점을 두고 있는 것이다.

따라서, 내각과 수상의 관계에서 영국의 수상은 내각의 정점에 있다고 볼 수 있지만, 일본의 경우 전원일치제라는 의사결정방법 때문에 영국의 수상보다는 수상의 지위가 약화된 형태라고 볼 수 있다.

② 의회와의 관계

일본의 정치체제는 의원내각제이기 때문에 내각은 행정권의 행사에 관하여 국회에 대하여 연대하여 책임을 진다(제66조 3항). 이러한 연대책임은 의회가 내각을 통제해야 하며, 의회는 정당성 측면에서 내각에 비하여 우월한 기관이라는 것을 간접적으로 명시하고 있는 것으로 볼 수 있다.

총리와 의회 간 관계설정에 중요한 변수는 의회해산권이다. 일본도 영국과 같이 책임내각제를 견지하고 있으므로, 내각이 중의원에 의해 불신임되면, 해산권으로 대항할 수 있다. 일본 헌법 69조는 의회해산권을 내각불신임안이 중의원에서 가결되거나 신임안이 부결되는 경우 취해지는 내각의 대항조치로서 규정하고 있다. 그러나 일본의 일당우위제에서는 이 조항이 그대로 적용되기는 어렵다. 왜냐하면, 천황은 수상이 아닌 '내각의 조언과 승인 하에' 중의원 해산을 명할 수 있도록 하고 있으며, 일당우위제 하에서는 내각의 해산권 행사는 의회해산권은 수상 1인의 권한이 아닌 내각의 권한이기 때문이다. 결국 의회해산은 총리의 교대극의 수단이라고도 할 수 있는 것이다(김용복, 1999).

(4) 수상의 보좌기관

일본 수상을 보좌하는 정부기관은 내각관방(內閣官房)이다.²⁵⁾ 내각관방은 내각총리대신을 직접적으로 보좌하는 역할을 하는 정규 행정부처로서, 내각의 국무, 주요 정책의 기획·입안·조정 등을 담당하고 있다. 세부적으로는 회의에 회부시킬 주요 의제를 정리하고 부처 간 정책조정 업무를 수행한다. 아울러 내각과 총리의 정책 결정에 필요한 정보수집 업무를 관장하고 있다(최평길, 1998:131). 내각관방의 수장인 내각관방장관은 내각관방을 통솔하고 있으며, 내각의 여러 사무에 대해 행정부처 간 조정 역할을 담당하고 있다. 또한 내각 사무에 대해 국회 원내교섭단체 간 조정 역할도 담당한다.

내각관방은 장관 밑에 3명의 내각관방 부장관과 1명의 내각위기관리감, 1명의 내

25) 내각관방의 공식 영자표기는 Cabinet Secretariat으로 영국의 내각비서실과 동일하다.

각정보통신정책감, 3명의 내각관방 부장관보, 내각인사국장, 국가안전보장국장, 내각정보관 등이 있다.

3. 이원집정부제 - 프랑스

대통령제와 의원내각제와 더불어 이원집정부제도 중요한 정부형태 중 하나다. 이원집정부제 정부형태를 채택하고 있는 대표적인 국가는 프랑스인데 프랑스식 이원집정부제에 대해 대체적으로 대통령제의 변형된 유형이라고 보고 있다(신명순, 2003:189, 양현모, 2004 재인용).²⁶⁾²⁷⁾ 이원집정부제가 대통령제와 의원내각제와 구별되는 가장 주요한 특징은 의원내각제의 요소와 대통령제의 요소를 결합한 제도로 이원집정부제에서는 국가원수인 대통령과 정부 수반인 수상이 행정부 수반으로서 권력을 공유한다는 점이다.

그러나 대통령과 수상이 권력을 똑같이 갖는 것은 아니다. 권력의 절충 양상에 따라 기본적으로 의원내각제에 가까우나 대통령의 권한이 순수 의원내각제에 비해서는 많은 오스트리아식, 대통령의 권한이 강하여 대통령제에 더 가까운 프랑스식, 대통령은 외치를 담당하고 총리와 내각이 내치를 담당하는 핀란드식 등 다양하다.

프랑스식 이원집정부제의 경우 대통령과 수상의 권력 절충 양상은 정치 상황에 따라 달라진다. 대통령의 소속 정당과 의회에서 과반수를 차지하는 정당이 같은 경우 대통령의 권한은 대통령제 국가의 대통령과 유사하게 커진다. 반면, 수상의 권한은 약해질 가능성이 크다.²⁸⁾ 반대로 대통령의 소속 정당과 의회의 다수당이 다른(동거정부) 경우 대통령과 수상이 대립할 가능성이 크다. 이 경우 대통령은 상징적 존재이고 일종의 판관으로 중재 및 견제 기능만 담당하고, 총리는 정부활동 지휘,

26) 그러나 리옹 정치대학의 마리-안느 꼬양데 교수는 프랑스 정부형태를 의원내각제로 주장하고 있으며, 다수의 학자들이 이를 대통령제라고 보는 이유로 역대 프랑스 대통령이 권력을 남용한 사실을 간과했기 때문이라고 설명하고 있다.(이창훈 편, 2004:61-97)

27) 프랑스의 정치학자이자 법학자인 뒤베르제(Maurice Duverger)는 이원집정제를 의원내각제와 대통령제의 혼합 형태라는 의미에서 반대통령제(Semi-Presidentialism)라고 명명하기도 하였다.

28) 이 경우에도 수상이 계파의 보스이거나 혹은 카리스마가 있는 인물일 경우 대통령이 수상에 비해 절대적인 권력을 행사할 수 없으며, 권력 행사에 약간의 제약이 따르기 마련이다. 지스카르 대통령 당시 쉬락 수상(1974), 미테랑 대통령 재임시 로가르 수상(1988-1991) 등이 그 예라고 할 수 있다(임도빈, 2002:100)

정부법안의 국회제출, 행정명령제정 등 헌법상 권한을 모두 행사할 수 있으며, 정부수반으로서 독자적 역할을 수행한다.

1) 대통령의 권한 및 역할

① 국가원수

프랑스에서 대통령(président de la République française)은 국가원수이자 국정 최고 책임자다. 프랑스 헌법 제2장에서는 ‘대통령은 헌법이 준수되도록 감시한다. 대통령은 그의 중재에 의하여 공권력의 정상적인 기능과 국가의 영속성을 보장한다(제5조1항). 대통령은 국가의 독립과 영토의 보전 및 조약의 준수를 보장하는 사람이다(제5조2항).’ 등으로 규정하여 국정의 최고 책임자로 규정하고 있다.

또한, 헌법에서 대통령에게 다양한 권한을 부여하고 있다. 수상 및 각료(국무위원)임명권(제8조), 하원해산권(제12조), 군통수권(제15조), 의회 소집 및 교섭권(제18조) 등이 있다. 특히, 헌법 제8조는 “대통령은 총리를 임명하고, 총리가 정부의 사퇴서를 제출하면 대통령은 총리를 해임한다.”라고 규정하고 있는데, 이는 대통령이 수상을 임명할 때는 아무런 제약을 받지 않고 대통령 단독으로 결정할 수 있음을 의미한다. 즉 프랑스 헌법은 대통령에게 막강한 권한을 부여하고 있는 것이다. 또한 프랑스 대통령은 다른 의원내각제 국가들과 달리 다수당의 당수가 아닌 사람도 수상으로 임명할 수 있으며, 심지어 국회의원이 아닌 사람도 수상으로 임명할 수 있다(임도빈, 2002:92). 그러나 현실에서 대통령의 소속 정당과 의회 다수당이 일치하여 대통령의 권한이 막강할 경우에 한한다. 반대로, 대통령의 소속 정당과 의회 다수당이 일치하지 않는 경우에는 총리를 임명할 때 정치적 상황을 고려하지 않을 수 없다. 이 경우 주로 의회 다수당의 당수가 수상으로 임명된다.

대통령은 수상의 제청으로 장관을 임명(제8조)하며, 고위공직자와 군인에 대한 임명권(제13조)도 갖고 있다. 중앙부처 국장급 이상 공무원을 비롯하여 대통령이 직접 인사에 관여하는 공무원의 수는 4~5,000명에 달한다(임도빈, 2002:93). 이 밖에 대통령은 매주 국무회의를 주재하면서 각료들을 지휘·감독한다. 소위 동거정부

(대통령과 수상의 정당이 다른 경우) 상황에서도 프랑스 대통령은 수상에게 국무회의를 주재토록 하지 않고 직접 국무회의를 주재하는 것이 일반적이다(양현모, 2004).

② 외교정책 수립권

프랑스 대통령은 외교정책에 대해 전권을 갖는다. 대통령은 대외적으로 프랑스를 대표하며, 외교정책을 결정한다. 외국과 조약을 체결하고, 외국으로 파견가는 자국 대사·특사에게 신임장을 수여하며, 외국 대사·특사의 신임장을 접수하는 등 외교정책에 대한 모든 권한을 갖는다.

③ 의회해산권

의회해산권은 대통령이 의회에 대해 갖는 가장 강력한 권한이다. 의원내각제의 경우 국민은 의회에 투표하고, 의회에서 내각을 구성하기 때문에 의회가 내각을 불신임하고 내각은 의회를 해산하는 것에 문제가 없다. 하지만 프랑스의 경우 특이하게도 대통령과 의회 각각 국민에 의해 선출된 독립기관임에도 대통령이 국회를 해산할 수 있는 것이다. 이러한 대통령의 의회해산권은 대통령으로 하여금 강력한 책임정치를 구현하도록 하는데 그 취지가 있는 것이다(양현모, 2004). 그러나 헌법 제12조4항에서는 의회해산권의 남용을 방지하기 위해 대통령의 의회해산에 따른 선거 후 1년이 지나가기 전에는 다시 하원을 해산할 수 없도록 규정하고 있다.

④ 군통수권

프랑스 헌법 제15조는 ‘대통령은 군의 통수권자이다 대통령은 국방최고회의 및 국방최고위원회를 주재한다.’고 규정하여, 대통령은 군통수권이자, 국방최고위원회의 의장 권한을 부여하고 있다. 다만, 제21조에서 “총리는 국방에 대한 책임을 가진다. (제20조, 21조)”라고 규정하고 있어 대통령이 독자적으로 군통수권자로서 권한을 사용할 수는 없으며, 총리와 실질적인 권한을 함께 갖고 있다.

⑤ 비상대권

헌법 16조는 프랑스 대통령의 비상대권에 대해 규정하고 있다. ‘공화국의 제도, 국가의 독립, 영토의 보전 또는 국제협약의 집행이 중대하게 그리고 직접적으로 위협받으며, 헌법에 의한 공권력의 정상적인 기능이 정지되는 경우에 대통령은 총리, 양원의장, 헌법위원회 위원장과 공식협의를 거친 후 당면상황에 필요한 조치를 취한다.(제16조1항)’, 평시에는 총리가 내각을 통솔하여 행정권을 행사하고 의회에 책임을 지지만, 비상대권이 발동되면 행정부가 대통령에게 예속된다.

2) 대통령의 보좌기관

프랑스에서 대통령을 보좌하는 기관은 크게 상임위원회(Conseils permanents ou ad hoc), 대통령사무처(Secretariat general de la President), 대통령비서실(Cabinet du President) 등이 있다(임도빈, 2003). 먼저, 상임위원회(Conseils permanents ou ad hoc)는 정책관련자들이 모여 정부 정책에 대해 토의하는 위원회로, 국방 위원회를 비롯하여 분야별 위원회가 있다. 한편 대통령 비서실(Cabinet du President)은 대통령이 특정 문제에 대한 정책 결정을 보좌하는 소규모의 조직이다.²⁹⁾ 대통령사무처(Secretariat general de la President)는 대통령을 직접 보좌하는 조직이다.

이 중 대통령사무처는 대통령의 정책결정과정에서 핵심적인 역할을 수행하는 기관이며, 가장 핵심적인 인물은 사무처장과 보좌관들이다. 이들은 국가비전을 구체화하고, 내각에 알리며, 내각의 정책집행 사항을 점검하고 대통령에게 보고하는 등의 역할을 한다. 또한 이들은 정책조정 역할을 하는데, 특히 수상 산하의 정부사무처(secretariat general du goevrnement)와도 밀접한 관계를 유지하며 업무를 수행한다. 사무처장은 대통령사무처의 사무처 전체 조직에 대해 책임을 지며, 대외적으로 수상, 정부사무처장 또는 수상비서실장 등과 정책 조정 및 각료회의에 회부된 안건 조정을 담당한다.

29) 대통령비서실이 관장하는 분야는 국정의 핵심인 재정, 산업, 환경 등의 분야로 대통령제 국가에서 대통령 비서실의 역할과는 차이가 있다.

보좌관들은 대통령으로부터 특정 임무를 부여받아 '개인 자격'으로 임무를 수행한다(최평길, 1998). 대신 사무처장 밑에는 전문보좌관(counseiler technique)이 있으며, 이 전문보좌관들이 실제 대통령실과 수상실의 업무협조 등 정책결정·집행 및 점검 등의 과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

3) 총리(수상)의 권한 및 역할

헌법 제21조는 '총리는 정부의 활동을 지휘한다.'라고 규정하고 있다. 프랑스의 총리는 내각의 대표로서 행정부의 총지휘자 역할을 하고 있다.

① 법규명령 제정권

법규명령 제정권이란 전 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 일반 법규와 행정 객체에게 영향을 미치는 명령을 제정할 수 있는 권리이다. 헌법 제13조1항은 '프랑스 대통령은 국무회의에서 심의된 명령과 법률명령에 서명한다'고 규정하고 있으며, 21조1항은 '제13조에 따라 총리는 행정입법권을 행사한다.' 규정되어 있다. 따라서, 총리가 제안한 명령이 국무회의에서 심의되었거나, 법률명령의 경우 대통령이 서명해야하는 것이다. 결국 헌법상 법규명령 제정권은 총리에게 부여되어 있는 것이다.

법규명령 이외에도, 정부령(decrets), 각부 장관령(arretes) 등을 활용하여 총리는 행정 각부를 통제한다.

② 각료 제청권, 정부조직권 및 조정권

헌법 제8조 '대통령은 총리의 제청에 따라 국무위원을 임명하고 해임한다.'에 따라 국무위원(각부 장관)의 임면 제청권, 제21조에 따라 일반공무원 및 군공무원의 임명권도 가지고 있다. 동거정부의 경우 총리가 실질적인 임명권을 가지고 있으며, 조각 시 일부 부처의 명칭을 변경할 수 있는 권한도 있다. 또한, 하나의 정책에 대해 다양한 부처의 갈등이 발생하는 경우 총리가 이를 조정할 수 있는 권한도 있다.

④ 국방책임권

헌법 제20조에 따라 정부가 행정조직과 군조직을 관리하는데, 제21조1항에 총리가 정부의 활동을 지휘하고 국방에 대한 책임을 가진다고 규정하고 있기 때문에, 총리에게 군조직을 관리할 수 있는 권한이 부여되어 있음을 알 수 있다. 이는 대통령을 군 통수권자라고 규정한 헌법 제15조와 충돌할 여지가 있다. 하지만, 국방에 관해서는 대통령이 통수권자이고, 총리는 행정 차원에서 군 조직을 관리하는 역할로 해석하는 것이 적절할 것이다.

⑤ 법안발의권, 의회소집권 및 발언권

제39조에 따라 총리는 의회 의원들과 마찬가지로 법안 발의권을 가지며, 의회에 대해 책임을 진다. 또한, 의원내각제와 마찬가지로 의회 임시회 소집을 요구할 수 있으며, 의회에 출석하여 발언할 수 있다.

⑥ 부서권

프랑스 헌법 제19조는 대통령이 수상임명권(제8조), 국민투표부의권(제11조), 의회해산권(제12조), 비상대권(제16조), 의회교서권(제18조), 조약에 대한 위헌심사제청권(제54조), 헌법재판관 임명권(제56조) 및 위헌법률심사제청권(제61조) 이외의 권한을 행사할 때는 총리가 부서(副署 따)하고, 경우에 따라 주무장관도 부서한다고 규정되어 있다.

4) 총리 보좌기관

프랑스 총리를 보좌하는 조직은 정부사무처(secretariat general du gouvernement)와 비서실(cabinet du premier ministre)이 있다. 그러나 총리의 직속 보조기관 이외에 대통령 산하에는 없는 일반 부처 형태의 여러 직속 기관이 있다. 프랑스 수상은 의원내각제 국가인 영국의 총리조직에 버금갈 정도로 거대한 참모조직을 가지고 있다는 것을 알 수 있다(양현모, 2004).

① 정부사무처(secretariat general du gouvernement)

정부사무처는 즉, 주요 정책 결정 및 집행과정의 중심 기관이다. 다음은 그 구체적인 역할이다(임도빈, 2002: 115, 양현모, 2004. 재인용)

첫째, 정부 업무의 계속성 유지를 위해 각 부처 간 업무를 조정하는 역할을 한다. 둘째, 대통령과 총리, 정부, 의회, 각 부처 장관 등 국가의 핵심 기관 또는 인사의 헌법준수 등 합법성 여부를 감시한다. 셋째, 국정운영에 있어 능률성을 높이는 역할을 한다. 국무회의 등 부처 간 조정의 필요성이 있는 사안에 직접 관여하여, 안전 종합·정리하는 역할을 한다. 넷째, 국무회의를 준비·운영한다.

② 총리비서실(cabinet du premier ministre)

총리비서실은 총리 측근에서 보좌하는 참모기관이다. 총리비서실은 총리를 행정적·정치적으로 보좌하는 기관이라고 할 수 있다. 즉, 수상비서실은 각 부처의 업무를 정치적인 시각에서 분석하는 역할도 담당하고 있다(임도빈, 2002:115-116). 안영훈(1998)은 프랑스 총리비서실의 역할을 다음과 같이 5가지로 나누었다. ① 정책전반 및 현안문제에 관한 정보를 수집하여 정리·종합하여 총리에게 제공한다, ② 각료회의, 부처 간 회의 등 총리가 관장하는 회의를 준비하고 운영한다. ③ 중·단기 정책안을 수립한다. ④ 정책결정 및 중재사안에 대해 관련기관에게 통보한다, ⑤ 각료들의 활동을 감독하고 중재하는 역할을 한다.

총리비서실의 내부 조직은 총리 성향에 따라 차이가 있지만, 기본적으로 비서실장(directeur de cabinet) 밑에, 부실장(director adjoint) 그리고 수석비서관실(counselier)이 있다.³⁰⁾ 수석비서관들은 총리와 비서실장을 수시로 만나며, 상호 의견을 교환하면서 총리를 보좌한다. 수석비서관 밑에는 실무를 담당하는 전문보좌관(counselier technique) 또는 담당관(charge de mission)이 있다.

30) 수상비서실의 인력은 수상에 따라 약간씩 차이가 있지만 보통 약 120-150명 정도이다(양현모, 2004).

5) 대통령과 수상의 관계

프랑스의 경우 앞에서 살펴봤듯이 헌법상으로는 대통령과 총리의 권한과 역할이 구별되어 있기는 하지만, 현실에서는 대통령과 총리 사이에는 항상 정치적 긴장관계가 형성되어 있다.

먼저, 대통령의 소속 정당과 의회 다수당이 일치한 경우, 대통령은 국가원수이자 행정부 수장으로서 강력한 권한을 행사할 수 있다.³¹⁾ 이 경우 대통령은 본인이 원하는 자를 총리로 임명하고, 대통령이 직접 각료 임명, 정부조직, 정책결정과정 등에서 주도적으로 권한을 행사한다. 반면 총리의 권한은 축소되어 총리는 대통령을 보좌하는 기관으로 전락할 가능성이 크다. 그렇지만 실제 운영에 있어 총리가 대통령에게 종속되는 경우는 드물고,³²⁾ 대부분은 대통령과 총리가 밀접히 협조·제휴하면서 국정을 수행하고 있다(양현모, 2004). 예를 들어 총리는 각료 임면권을 갖고 있기 때문에 각료 임명 시 총리의 실질적 재량권도 어느 정도 보장된다. 또한 프랑스의 총리는 정부 조직 및 개편 시 상당한 권한을 발휘할 수 있다.

다음으로 대통령 소속 정당과 의회 다수당이 일치하지 않는 경우, 대통령의 권한 행사는 크게 제한되며 역할도 축소된다. 먼저, 대통령은 의회의 다수당이 제안하는 인사를 총리로 임명할 수밖에 없으며, 총리가 각료 임명을 주도적으로 하게 된다. 대통령이 주도적으로 하려고 할 경우, 의회해산 및 내각불신임 상황이 발생할 수 위험성이 있기 때문이다. 결국 대통령은 의원내각제의 국왕처럼 외교·국방에 대한 권한만을 행사하며, 국정운영에 대해서는 수상이 실질적으로 권력을 행사하게 된다.³³⁾

종합하면 이원집정부제의 경우 대통령과 총리가 상호 견제·조정하기도 하고, 협

31) 이 경우 대통령이 행정부 뿐만 아니라 의회도 장악하기 때문에 대통령제의 대통령보다 그 권한이 막강하다.

32) 수상이 대통령에게 종속되었던 기간은 드골 대통령 재임기간 대부분의 기간, 미테랑 대통령의 파비우스 수상 시, 쉬락 대통령 시 쥐삐 수상 등이 그 예라고 할 수 있다.

33) 프랑스에서 동거정부가 나타난 시기는 프랑수아 미테랑 대통령 집권 1기인 1986-1988(쉬락 총리)과 프랑수아 미테랑 대통령 집권 2기인 1993-1995(발라뒤르 총리)의 기간 그리고 자크 시라크의 집권 1기의 1997-2001(조스팽 총리)의 기간이 동거정부의 기간에 해당한다.

협력·의존하기도 하는 국정운영 체제이다. 프랑스의 정부형태를 ‘두 개의 머리를 가진 독수리(박영훈, 1994:27)’, ‘엘리제궁(대통령)이 작곡한 악보를 총리가 연구하는 것’이라고 표현하고 있는 것도 결국 대통령과 총리의 동반자적 관계를 강조한 것이다(임도빈, 2002:100).

4. 소결론

각국의 정부형태를 국가원수와 행정수반의 권한과 역할 중심으로 비교·분석한 결과, 의원내각제 국가인 영국, 일본의 경우 국가원수(국왕)는 형식적·의례적인 권한만을 행사하고 있었고, 실제 정치·행정적 권한은 수상에게 집중되어 있었다. 의원내각제 국가들의 수상에게는 공통적으로 ①국정운영을 위한 주요 정책결정 권한과 집행 권한, ②정부 각료 임면 권한, ③의회 해산 권한, ④실지적인 군 통수권자로서 군에 대한 명령권도 행사할 수 있는 권한 등이 있다.

대통령제 국가인 미국의 경우 행정부에 대해 대통령의 절대적 권한을 보장하고 있었다. 과거에는 대통령 보좌역할 외에는 큰 역할이 없었던 부통령의 역할도 최근 그 역할이 점차 확대되고 있음을 알 수 있다.

의원집정부제 국가인 프랑스의 경우 국가원수인 대통령과 행정수반인 총리가 권력을 공유한다. 프랑스 대통령은 국가원수로서 총리 및 각료임명권, 하원 해산권, 의회교서권, 군통수권 등 강력한 권한을 가지고 있다. 총리 역시 행정부의 수반으로서 국사를 책임지고 수행할 권한을 가지고 있다. 또한, 행정 각부의 장관, 일반공무원 및 군공무원 임면권을 가지고 있다. 프랑스의 경우 대통령과 총리가 상호 견제·조정하고 때에 따라서는 협력·의존하는 국정운영 체제이다.

제2절 한국의 대통령제와 국무총리제도 개관

앞서 살펴보았듯이 국무총리제도는 의원내각제의 핵심적인 제도이다. 그러나 대통령제에서 국무총리제도를 도입하고 있는 우리나라 국무총리의 경우 의원내각제의 총리, 이원집정부제의 총리와는 그 지위와 권한이 크게 다르다. 대통령제를 채택하고 있으면서 부통령을 두지 않고, 국무총리를 부통령 대신 두고 있기 때문이다. 이 절에서는 우리나라 국무총리의 특성을 알아보기 위하여 현행 우리나라 헌법상 대통령의 지위와 권한, 국무총리의 지위와 권한 등을 알아보고 이를 앞서 살펴본 국가들의 국무총리의 그것과 비교해보자.

1. 대통령의 지위와 권한

헌법 제66조는 대통령의 지위와 권한을 규정하고 있다. ① 대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다. ② 대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다. ③ 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다. ④ 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다. 우리나라 헌법은 대통령을 국가원수로서 국가의 대표이자, 행정부 수반으로 하고 있다.

1) 국가원수로서 지위와 권한³⁴⁾

헌법 제66조 1항에 따라 대통령은 국가원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다. 또한, 제73조에 따라 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 하는 권한을 가진다. 또한, 국무총리(제86조), 헌법재판소 소장(제111조 4항), 헌법재판소 재판관(제111조 2항), 중앙선거관리위원회 위원(제114조 2항), 대법원장 임명권(제104조 1항), 대법관(제104조 2항) 등에 대한

34) 본 연구에서는 김철수(2004)의 분류에 따라 서술하였다.

임명권을 가지고 있다. 이처럼 대통령은 국가원수로서 입법부, 행정부, 사법부 인사에 대한 임명권을 가지고 있음을 알 수 있다.

2) 행정부 수반으로서 지위와 권한

대통령은 국가원수로서 지위에 더하여 행정부 수반으로서 지위와 권한도 갖고 있다. 국군통수권(제74조), 대통령령 공포권(제75조), 국무위원 임명권(제87조 1항), 공무원 임명권(제78조) 등의 권한을 갖고 있다. 이처럼 입법부, 사법부와 독립되어 국가의 최고집행기관으로서 행정에 관하여 최고결정권한을 갖고 있음을 알 수 있다(양현모, 2004).

3) 국가의 수호자로서 지위

헌법 제66조 2항은 대통령은 ‘국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다(제66조2항).’고 규정하고 있으며, 제76조 1항은 ‘대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.’고 규정하고 있다. 2항은 ‘국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.’고 규정하였다. 또한, 국가 위기 상황 발생 시에는 계엄선포(제77조) 등의 권한을 부여하여 국가수호자로서 기능할 수 있도록 하였다.

4) 주권행사 기관으로서 지위

대통령은 다른 주권행사기관과 마찬가지로 주권을 행사할 수 있다. 헌법개정안제

안권, 국민투표부의권(제72조), 위헌정당해산제소권(제8조 4항) 등이 이에 해당한다. 그러나 대통령은 단지 국가의 주권행사기관의 하나이지 최고기관은 아니며 다른 주권행사기관과 동일한 지위를 가진다고 볼 수 있다(양현모, 2004).

2. 국무총리의 지위와 권한

우리나라 국무총리의 지위와 권한으로 크게 대통령의 보좌기관, 국무회의 부의장, 행정 각부를 통할하는 기관, 중앙행정관청으로서 지위 등을 가진다.

1) 대통령 보좌기관으로서 지위와 권한

먼저, 국무총리와 관련된 헌법규정을 고려하였을 때 독자적 정책결정을 내릴 수 있는 기관이 아닌 행정권의 수반인 대통령의 보좌기관이라는 지위를 가진다. ‘국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다(헌법 제86조)’라고 규정하고 있다. 이는 의원내각제의 총리는 독자적인 정책 결정 권한을 가지고 있었지만, 우리나라의 국무총리는 대통령 보좌기관이며, 따라서 행정 각부를 통할함에 있어서도 대통령의 명을 받아야 한다고 규정한 것이다.

2) 국무회의 부의장으로서 지위와 권한

헌법 제88조 3항은 ‘대통령은 국무회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다’라고 규정하여 국무총리는 국무회의에서 국무회의의 의장인 대통령을 보좌하는 부의장의 지위를 가진다. 따라서, 부의장의 지위에서 대통령이 참석하지 못할 때는 의장인 대통령을 대신하여 국무회의를 주재한다. 그리고 대통령이 국무위원을 임명할 때 제청할 수 있고(제87조1항), 국무위원의 해임도 대통령에게 건의할 수 있다(제87조3항).

3) 행정 각부를 통할하는 기관으로서 지위와 권한

국무총리는 제86조에 따르면 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다(제86조 2항). 특히 국무총리는 행정부 2인자로서 미국의 부통령과 마찬가지로 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없는 경우, 그 권한을 대행한다(제71조). 또한, 국무총리는 국정의 처리상황에 대해 국회에 출석·답변할 권리가 있고(제62조 1항), 국회가 국무총리의 출석·답변을 요구한 경우 이에 응해야 한다(제62조 2항). 이는 행정각부 통할 기관으로서 국회에 대하여 책임을 짐을 의미한다.

4) 중앙행정관청으로서의 지위와 권한

정부조직법 제20조에서는 국무총리실 산하 국무조정실에 ‘각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책 조정 및 사회위험·갈등의 관리, 정부업무평가 및 규제개혁’ 업무를 부여하고 있음을 고려할 때, 국무총리는 행정 각부의 통할하는 중앙행정관청의 지위에 있음을 알 수 있다. 또한, 국무총리는 이 지위에서 그의 소관 사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령을 발할 수 있다(제95조).

다만, 국무회의 부의장으로서의 지위와 권한은 국무회의 시 말하는 역할로서 국무회의가 행정 각부 장관이 국무위원으로서 참석하여 국정 상황에 관하여 논하는 회의라는 점에서 행정 각부를 통할하는 지위와 역할에 포함할 수 있다. 중앙행정관청으로서의 지위와 권한의 경우 국무총리가 다른 행정부처와 뚜렷하게 구별되는 특정한 행정사무가 존재하는 것이 아닌 행정 각부의 업무를 조정하거나 총괄하여 대통령에게 보고하는 업무를 수행한다는 점에서 이 역시 행정 각부를 통할하는 지위와 역할에 포함할 수 있다 하겠다. 따라서, 이 논문에서는 국무총리의 지위(업무)에 대해 크게 대통령 보좌기관으로서 지위와 행정 각부를 통할하는 지위로서 나누어 분석을 진행하였다.

3. 소결론

위에서 살펴봤듯, 우리나라 대통령의 헌법상 권한은 순수 대통령제 국가들의 대통령 권한보다 상대적으로 작음을 알 수 있다. 이는 기본적으로 대통령제를 채택하고 있지만 국무총리에게도 헌법상 상당한 권한을 부여하고 있기 때문이다. 다시 말해서, 의원내각제적인 요소로 대통령의 권한을 제한하고 있기 때문이다(양현모, 2004).

한편 우리나라 국무총리의 지위와 권한이 영국 또는 일본 등 의원내각제 국무총리의 지위와 권한과 비교하였을 때 상당히 작다고 할 수 있다. 반면, 미국의 부통령 보다는 크다고 할 수 있다. 미국 부통령은 그 헌법상 지위와 권한으로 상원의장과 대통령 유고 시 대통령직을 승계하는 것 이외에는 특별한 권한을 규정하지 않고 있지만, 한국 헌법에는 국무총리에게 상당한 권한을 명문화하고 있기 때문이다.

이렇게 볼 때 현행 헌법상 국무총리의 이러한 지위와 권한에 대해 논의가 끊이지 않고 있다. 먼저, 국무총리의 권한이 상당하다는 입장으로 함성득(2003)은 우리나라 국무총리는 장관 임명에 제청권을 행사하고 해임을 건의할 수 있으며, 장관이나 청장 등 중앙행정기관장의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 판단될 때 대통령의 승인을 얻어 중지·취소할 수 있는 권한이 있고, 대통령의 국법상 행위에 대해서 부서하는 등 그 권한이 상당하다는 것이다. 특히 국무총리는 ①국무회의를 부의장으로 대부분 주재하며, ②국정운영 전반을 통할하며, ③대통령 대신 국회에 나가 시정연설이나 예산안 제안 연설을 하기도 한다는 것이다. 국무총리의 권한이 상당하다고 보는 입장은 헌법 규정상 국무총리에게 다양한 지위와 권한을 부여하고 있다는 점, 미국의 부통령과 비교하였을 때 많은 권한이 있다는 점 등을 이유로 하는 것이다.

반면 국무총리 권한이 미약하다는 견해는, 규정과 달리 현실에서 국무총리가 실제 역할을 수행하는 데 한계가 있으며, 권한을 행사할 수 없음을 주 이유로 한다. 즉, 국무위원 임명제청이나 해임건의는 구속력이 없으며, 부서가 없는 대통령의 행위는 무효라고 보아야 할 것이지만, 부서거부는 곧 해임당할 각오가 있음을 뜻하기 때문에 부서권 역시 형식적이라는 것이다. 부의장인 국무회의의 경우 심의기관에

불과하며 대통령에게 구속력을 갖는 의결기관은 아니라는 점이다. 또한 대통령이 총리를 해임할 때 제한이 없다고 주장한다(양건, 2002).

다만, 앞서 살펴보았듯 미국의 대통령제 하에서의 부통령, 영국·일본의 의원내각제 하에서의 수상(총리), 프랑스 이원집정부제 하에서의 수상과 비교하였을 때 우리나라 국무총리 헌법상 권한을 비교행정론적 관점에서 알 수 있다. 먼저, 미국의 대통령제 하에서의 부통령이 헌법상 규정되어 있는 권한이 상원의장이며, 대통령 유고 시 대통령직을 승계하는 정도로만 규정되어 있다는 점에서 우리나라 국무총리의 권한이 미국 부통령직보다 많음을 알 수 있다. 반면, 의원내각제 하에서의 수상(총리) 및 이원집정부제 하에서의 수상은 행정수반으로서 내각에 책임을 지고 주도권을 지고 국정을 운영할 수 있다는 점에서 우리나라 국무총리의 권한이 위 나라들의 수상(총리)보다는 적음을 알 수 있다. 이는 우리나라 국무총리는 대통령의 임명에 의하지만, 의원내각제하에서의 수상과 이원집정부제하에서의 수상은 모두 국민의 직접 선거에 의해 선출되므로 정치적 정당성과 영향력이 강하기 때문일 것이다.

이처럼 현행 헌법은 국무총리의 지위, 권한에 대해 다양한 해석이 가능하도록 규정되어 운영과정에서 국무총리의 지위와 권한이 다르게 나타날 수 있다. 특히 국가 최고결정권자이자 국무총리 임명권자인 대통령이 국무총리제를 어떻게 생각하고 국무총리를 어떻게 운영하는가에 따라 국무총리의 지위, 권한 그리고 역할은 다르게 나타나게 되는 것이다. 다음 장에서는 이러한 특징을 가진 국무총리제가 과거 정부에서 어떻게 실제로 운영되었는지 알아보기로 한다.

| 정부형태 | 대통령제 대통령 - 부통령 미국 | 대통령제 대통령 - 국무총리 대한민국 | 의원내각제 국왕 - 수상(총리) 영국, 일본 | 의원집정부제 대통령 - 수상 프랑스 |
|-----------------|---|---|---|--|
| 헌법상 권한 비교 | 부통령 권한 - 상원의장 - 대통령 유고 시 대통령직 승계 | 국무총리 권한 - 대통령 보좌기관 - 국무회의 부의장 - 행정 각부 통할 - 중앙행정관청 | 수상(총리) 권한 - 실제 정치·행정적 권한 집중 - 내각의 책임자 (행정수반) - 의회해산권 | 수상 권한 - 대통령과 권력 공유 - 각료 제청권 및 정부조직권 - 의회소집권 등 |

< 표 1 > 대통령제·의원내각제·의원집정부제 정부형태별 헌법상 권한 비교

제3절 우리나라 국무총리제도의 역사

우리나라는 내각제를 채택한 제2공화국 시기를 제외한 모든 공화국 시기에 대통령과 국무총리가 있는 정부형태를 유지해왔다. 이 절에서는 제1공화국 정부부터 문재인 정부까지의 국무총리제도의 운영실태를 분석하여 우리의 국무총리제도가 어떻게 운영되어 왔는가를 살펴보자.

1. 제1공화국

1) 국무총리의 헌법적 권한과 역할

정부수립 이후인 제1공화국 정부형태는 의원내각제의 요소를 첨가한 대통령제였다(양현모, 2004). 제1공화국 당시 대통령은 국가원수이자 행정부 수반으로 국군 통수권·법률안 거부권·국회 출석 발언권 등이 있었다. 특이한 점은 헌법상으로 부통령제를 채택하고 있었지만³⁵⁾, 국무총리도 두었다. 이는 1948년 헌법제정 당시 의

35) 대한민국 제1대 정·부통령 선거로 이승만을 제1대 대통령으로, 이시영을 제1대 부통령으로 각각 선

원내각제를 주장하였던 한국민주당과 대통령제를 주장하였던 이승만 대통령의 타협안으로 대통령과 부통령 그리고 국무총리가 있는 정부형태가 만들어졌다.³⁶⁾ 이 정부형태가 현재까지 지속된 것이다.

제헌헌법은 국무총리의 권한과 지위에 대해 “대통령이 임명하고 국회의 승인을 얻어야 한다(제69조 1항). 국무총리는 대통령을 보좌하며 국무회의의 부의장이 된다(제70조 2항). 국무총리는 대통령의 명을 승하여 행정 각부 장관을 통일·감독하며 행정 각부에 분담되지 아니한 행정사무를 임명한다(제73조 2항). 대통령·부통령 모두 사고로 인하여 그 직무를 수행할 수 없을 때는 국무총리가 그 권한을 대행한다(제52조).”고 규정하였다. 또한 제66조는 대통령의 국무행위에 관한 국무총리와 국무위원의 부서권을 규정하였으며, 제68조는 국가의 중요정책이 대통령·국무총리·국무위원의 합의체인 국무원에서 의결되도록 규정하였다. 하지만, 자세히 살펴보면 제헌헌법은 국무총리를 대통령 보좌기관으로서 규정하고 있으며 독자적인 권한을 부여하지는 않았음을 알 수 있다.

이후 제1차 개헌을 통해 국무위원과 행정 각부 장관을 국무총리의 제청에 의하여 대통령이 임명하도록 함으로써 행정 각부에 대한 국무총리의 권한을 어느 정도 강화하였다(양현모, 2004). 그러나 제2차 개헌에서 국무총리제를 폐지함으로써, 대통령과 부통령만 있는 미국식 대통령제를 채택하였다.³⁷⁾

2) 대통령과 국무총리의 관계

이승만 대통령은 취임 후 1594년 제2차 개헌으로 국무총리제도를 폐지할 때까지 총 5명의 국무총리와 3명의 국무총리 서리를 두었다.³⁸⁾ 그러나 이승만 대통령은

출하였다. 또한 1대 국무총리로 이범석이 역임하였다.

36) 한국민주당은 내각제를 바탕으로 한 국무총리제의 도입을 주장하였고, 이승만 대통령은 내각제 대신 대통령 중심제를 강력하게 요구하였다.

37) 제1공화국 정부는 1954년 제2차 헌법개정을 통하여 국무총리제를 폐지하였는데, 이는 그 전까지의 정부형태, 즉 대통령과 국무총리라는 혼합 형태의 권력구조를 폐지하고, 강력한 대통령제로의 변화를 의미한다. 그러나 제3공화국 출범과 동시에 다시 국무총리제를 채택하였다.

38) 국무총리(5명): 이범석(1948.8.2.~1950.4.3.), 장면(1950.11.23.~1952.4.20.), 장택상(1952.5.6.~1952.10.5.), 백두진(1953.4.24.~1954.6.17.), 변영태(1954.6.28.~1954.11.29.)

대통령제를 선호하였으며, 국무총리제는 당시 한국민주당과의 타협의 결과물이었기 때문에 국무총리에게 많은 권한을 부여하지 않았으며, 독립성을 인정하지도 않았다.³⁹⁾ 그 결과 제1공화국 정부에서 국무총리는 그 지위와 권한에 대한 헌법상의 명문규정에도 불구하고 실제 국정운영에 있어서는 큰 역할을 할 수 없었다(양현모, 2004).⁴⁰⁾ 제왕적 대통령제 하에서 국무총리는 헌법 규정상 권한을 행사할 수 없었으며, 심지어 현재의 국무총리실과 같은 보좌기관도 없었다.

2. 제2공화국

1) 국무총리의 헌법적 권한과 역할

이승만 정부 붕괴 이후, 총선에 승리한 민주당은 제3차 개헌을 통하여 대통령 중심제에서 의원내각제로 전환한 후, 부통령직을 폐지하고 국무총리직을 부활시켰다. 국무총리가 명실상부한 행정수반으로서 행정에 있어 독자적 지위를 가지게 된 것이다. 제2공화국의 국무총리는 국무위원 임면권(제69조 5항), 행정 각부 장의 임면권(제73조), 민의원 해산권(제68조 1항, 2항, 제72조)을 가지며, 행정의 최고결정권자로서 행정 각부의 지휘·감독, 법안 국회 제출, 국무원령, 긴급재정명령 발포 등의 권한을 갖게 되었다. 국무총리가 행정부 수반으로서 실질적인 권한을 행사할 수 있게 된 것이다. 반면, 대통령은 국가원수로서의 형식적인 권한만을 가지게 되었으며, 그나마 실질적인 권한으로 정부의 계엄선포의 요구에 대한 거부권(제64조 2항), 헌법재판소 심판관의 임명권(제183조의 2, 4항) 등이 있었다.(한태연, 1991:80-82).

39) 이승만 대통령이 취임하기에 앞서 자신의 정치고문인 미국인 로버트 T. 올리버 박사에게 보낸 편지의 내용으로 이승만 대통령의 국무총리제도에 대한 견해를 알 수 있다. “한국 사람들은 국무총리를 원하지 않고 있으며 의원들은 이에 반대할 것이요. 그러니 불만을 해소시키기 위해서 다만 대통령을 보좌하는 의미에서의 권한 없는 총리가 있을 것이요”(이재원, 1998:58).

40) 이범석 초대 국무총리의 비서였던 박동진의 다음과 같은 회고는 제1공화국 국무총리의 위상에 대해서 잘 설명해주고 있다. “말이 국무총리이지 사실 모든 것은 이 대통령이 다했기 때문에 총리가 할 일은 별로 없었다... 총리의 역할은 한계가 있어 특정 부처를 맡고 있는 장관만도 못하다는 생각이 들 때가 간혹 없지 않았다. 특히 대통령의 성격이 강할 때는 총리가 그야말로 할 일이 없었던 것 같다”(중앙일보, 1982.3.31. 재인용, 이재원, 1998:58-59).

2) 대통령과 총리의 관계

의원내각제인 제2공화국 헌법은 정부형태를 국가원수와 행정수반이라는 이원적 구조로 나누었다. 국가원수로서 대통령을 두고 모든 중요한 국가적 행위에 대통령이 대표로 하게 하는 동시에, 행정부 권한을 국무원에 두어(제68조1항) 국무총리가 실질적인 권한을 행사한다고 규정하였다. 대통령의 행위에 대해 국무원의 부서가 필요하도록 규정하였고, 따라서 부서 없는 행위는 무효로 간주되었다.⁴¹⁾

3. 제3·4공화국

1) 국무총리의 헌법적 권한과 역할

박정희 대통령의 제3공화국 헌법은 제1공화국과 같이 대통령제를 채택하고 있으면서도 국무총리를 두어 의원내각제적 요소를 가미하였다. 제3공화국 헌법상 대통령은 국가원수, 행정부 수반, 국권의 한 최고기관으로서 긴급 시 국가수호자로서의 지위까지 가지고 있었다. 반면 국무총리는 현행 헌법상 지위·권한과 유사하였다. 국무위원 임명 제청권(제84조)과 해임건의권을 가지며(제84조 3항), 국무회의의 부의장(제85조 2항)이었고, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할(제89조)하였다,

그러나 국무총리 임명 시 국회의 승인을 요하지 않고 대통령이 단독으로 임명토록 하였다. 이는 국무총리가 대통령의 뜻에 맞지 않을 경우 대통령의 자의적으로 해임할 수 있음을 의미한다, 한편, 국회는 국무총리와 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있었다.⁴²⁾

41) 제2공화국에서의 국무총리는 실질적인 권한을 가질 수 있었지만, 제2공화국이 1960년 6월부터 1961년 5·16 군사정변까지 약 1년 정도밖에 유지되지 못했기에 실제로 국무총리가 규정에 맞게 실질적인 역할을 했는지 검증하는데 한계가 있다.

42) 다만, 이 건의는 대통령이 특별한 이유가 있는 경우에는 응하지 않을 수 있었다(제59조).

제4공화국 헌법(유신헌법)은 대통령에게 제3공화국보다도 우월한 권한을 부여하였다. 대통령은 국가원수, 행정부 수반, 헌법수호자, 통일을 위한 통일주체국민회의의 의장으로서 지위 등을 가졌다. 특히 대통령은 국회를 해산할 수 있었으며, 긴급조치권까지 가지고 있어 국민의 기본권을 제한할 수 있는 등 초헌법적인 권한을 행사할 수 있었다(양현모, 2004). 이러한 상황에서 제4공화국의 국무총리의 권한과 역할은 대통령 보좌기관에 불과할 수 밖에 없었다.

제4공화국에서도 국무총리제는 대통령의 권한 행사를 위한 보좌기관의 시각에서만 운영되었던 것이다. 제3공화국과 달리 제4공화국 헌법은 국무총리의 임명 시 국회의 동의를 요했으며(제63조 1항), 의원내각제와 유사하게 국회의 국무총리에 대한 해임 의결이 있을 시에는 국무총리와 국무위원 전원을 해임하도록(제97조 3항) 규정하고 있었지만, 큰 의미는 없었다. 국회의원의 3분의 1이 대통령에 의해 선출되고(제40조), 대통령이 국회의 해산권(제59조 1항)을 가지고 있어 사실상 대통령이 국무총리 임명과 해임 권한을 가지고 있었기 때문이다.

2) 대통령과 국무총리의 관계

대통령의 권한이 그 어느 시기보다 강했던 제3·4공화국 시기에서 국무총리의 국정 행위는 대통령 보좌기관 정도로 제약될 수밖에 없었다. 국정의 총괄·조정기능을 수행하기보다 대통령 의전 역할을 주로 수행할 수밖에 없었다.⁴³⁾ 이에 대한 예로 정일권 국무총리의 경우를 들 수 있다. 정일권 국무총리는 취임 시 박정희 대통령은 “군문제와 경제문제에 대해 관여하지 말라”는 지시에 따라 헌법상 권한을 최소로 행사하였다. 박정희 대통령 재임 당시 국무총리는 총 5명⁴⁴⁾이었으며, 평균 재임 기간은 38개월로 다른 정부와 비교하였을 때 상대적으로 긴 기간동안 재임하였다.

43) 국정의 주요 정책과정에서 소외되어 있던 제3공화국의 정일권 국무총리가 당시 정구영 공화당 의장에게 한 다음과 같은 발언 내용은 박정희 대통령 하의 국무총리의 위상을 다시 한번 말해준다고 하겠다. “말이 국무총리이지 내가 무슨 국무총리입니까? 이런 로봇총리는 할 생각이 없다고 생각하여 사의를 표명한 적도 있었습니다”(이재원, 1998:72).

44) 최두선(8대, 1963.12.17.~1964.5.9.), 정일권(9대, 1964.5.10.~1970.12.19.), 백두진(10대, 1970.12.19.~1971.6.3.), 김종필(11대, 1971.6.4.~1975.12.18.), 최규하(12대, 1976.3.13.~1979.12.5.)

3) 국무총리 보좌기관

제3공화국 정부에서 처음으로 국무총리를 보좌하는 기관인 기획조정실과 비서실이 설치되었다, 기획조정실은 행정 각부 업무의 기획·조정·심사 분석을 주관하였으며, 비서실은 국무총리 업무를 보좌하였다(총무처, 1987:263-281).

유신헌법 이후 정부조직법이 개편되면서 현 국무조정실의 전신인 행정 전반에 대한 조정·통제 업무를 담당하는 행정조정실이 신설되어 국무총리에 대한 직접 보좌 기능이 강화되었다(<표 2>). 행정조정실의 기능을 보면, 제1행정조정관은 비경제부처 행정의 지휘·조정·감독 업무, 제2행정조정관은 경제부처 행정의 지휘·조정·감독 업무, 제3행정조정관은 서울특별시 조례·예산 관련 업무 및 서울특별시 감독 업무, 제4행정조정관은 서정쇄신⁴⁵⁾ 업무의 통할·감독 업무를 담당하였고, 제5행정조정관은 국무총리 특명사항을 전달하였다(이영탁, 2003:6). 이밖에 1964년 이후 대통령 지속의 한시적 기구로 운용되던 행정개혁위원회가 총리 보좌기구로 상설되었다(양현모, 2004). 이와 같은 국무총리 보좌기관 신설 및 확대는 국무총리의 행정통할을 위한 기능이 이전보다는 다소 강화되었음을 뜻한다.

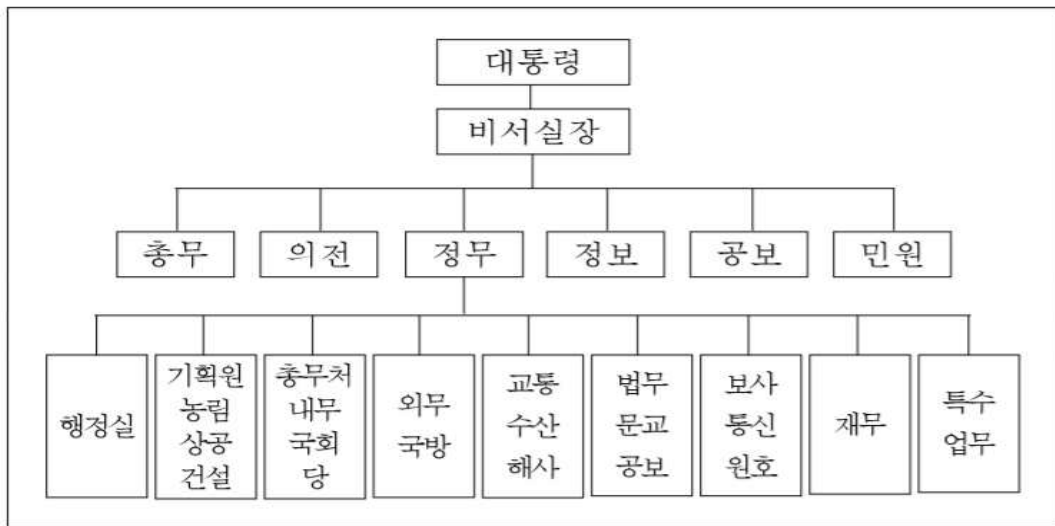
| | |
|---------|-------------------------------|
| 제1행정조정관 | 비경제부처의 행정의 지휘·조정·감독 업무 |
| 제2행정조정관 | 경제부처 행정의 지휘·조정·감독 업무 |
| 제3행정조정관 | 서울특별시 조례·예산 관련 업무, 서울특별시 감독업무 |
| 제4행정조정관 | 서정쇄신업무의 통할감독 |
| 제5행정조정관 | 국무총리 특명사항 |

< 표 2 > 제4공화국 국무총리 행정조정실 업무분장

국무총리의 상대적인 약한 권한은 국무총리 보좌기관과 대통령 비서실의 기능

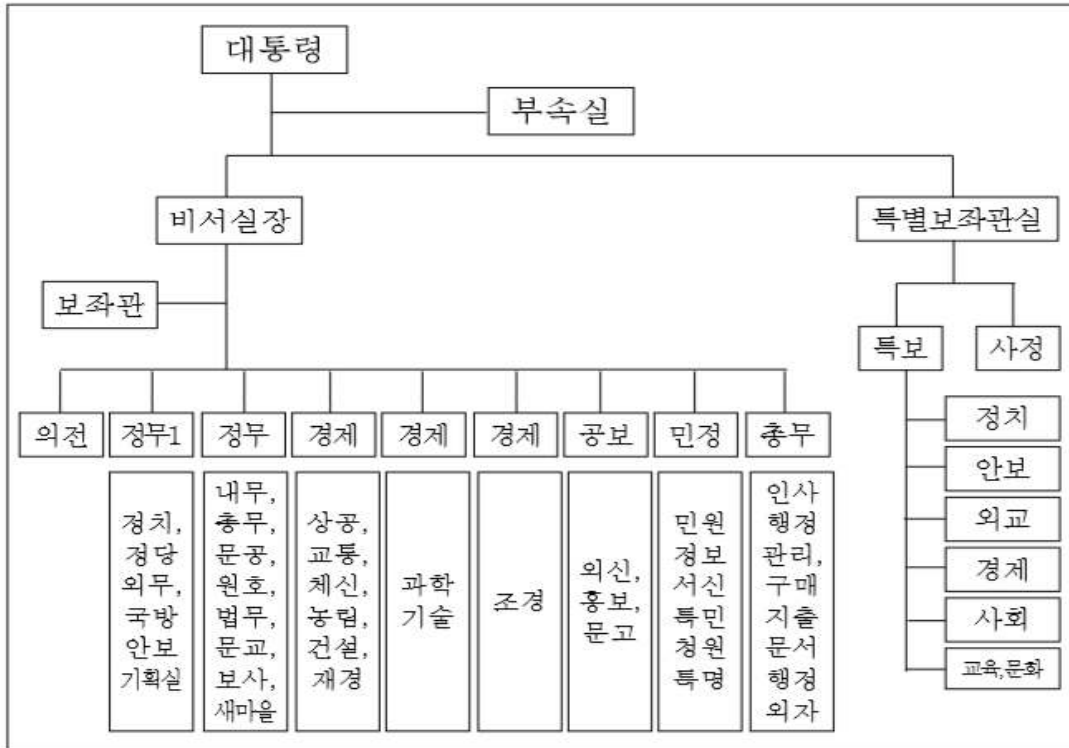
45) 서정쇄신(庶政刷新): 국정 전반을 새롭게 한다.

과 비교할 때 더욱 명확하게 알 수 있다. <그림 2>와 <그림 3>에서 보는 바와 같이 대통령 비서실은 기능과 조직이 점차 확대되었다, 대통령 비서실의 담당 업무가 국무총리 행정조정실 업무와 상당 부분 중첩되는 점, 대통령 비서실의 역할과 권한이 점차 강화되었다는 점 등을 고려하면 대통령 중심으로 행정업무가 진행되었으며, 따라서 국무총리가 실질적인 권한을 행사할 수 없었음을 알 수 있다. 특히 청와대 수석비서관제도가 세부화되고 정책기능까지 부여됨으로써 국무총리의 권한이 더욱 약화되었다(양현모, 2004).



< 그림 2 > 제3공화국 대통령 비서실 조직(1964. 2. 12.)⁴⁶⁾

46) 출처: 김석준, 2002:279



< 그림 3 > 제4공화국 대통령 비서실 조직(1974. 1. 28.)⁴⁷⁾

4. 제5공화국

1) 국무총리의 헌법적 권한과 역할

제5공화국 역시 대통령제를 기본으로 하였으며 대통령의 국회해산권(제57조1항), 비상조치권(제52조)을 비롯하여 헌법 개정안 제안권(제129조), 법률안 제출권(제88조) 등을 규정하여 대통령에게 막강한 권한을 부여하고 있었다. 다만, 국무총리를 임명할 경우에 국회의 동의를 얻게 하였으며(제62조), 국회가 국무총리 또는 국무위원에 대하여 개별적으로 해임을 의결 할 수 있도록 하는(제99조) 등 의원내각제적 요소도 있었다.

47) 출처: 김석준, 2002:281

제5공화국 헌법에서의 국무총리의 위상과 역할은 제4공화국 국무총리와 크게 다르지 않았다(양현모, 2004). 제4공화국 시기와 마찬가지로 제5공화국 국무총리는 주요 정책결정권한을 가지지 못하고 대통령을 보좌하는 기관에 머물렀다.

2) 대통령과 국무총리의 관계

제5공화국 정부에서는 총 7명의 국무총리가 재직하였는데 평균 재직기간은 1년 1개월 정도에 불과하였다. 전두환 대통령은 집권 초기에 남덕우, 유창순 등 경제전문가를 국무총리에 임명하며 국무총리가 경제문제를 직접 관리토록 하는 등의 실무적으로 운영하기도 하였다. 그러나 집권 후기에 국무총리를 정치·사회적 혼란, 대형 사건·사고의 국면전환 내지 민심수습용으로 전환하고 말았다(박영훈, 1994:65-71). 예를 들면, 이철희·장영자 금융사기 사건이 발생하자 유창순 국무총리를 경질시켰으며, 아웅산 묘소 폭파 테러사건으로 인해 김상협 국무총리가, 박종철 고문치사 사건으로 인해 노신영 국무총리가 사임하였다. 전두환 정부의 국무총리는 커다란 정치·경제·사회적 사건이 터질 때마다 사건과 연관시켜 그 책임을 묻는 자리가 된 것이다.(이재원, 1998: 82).

3) 국무총리 보좌기관

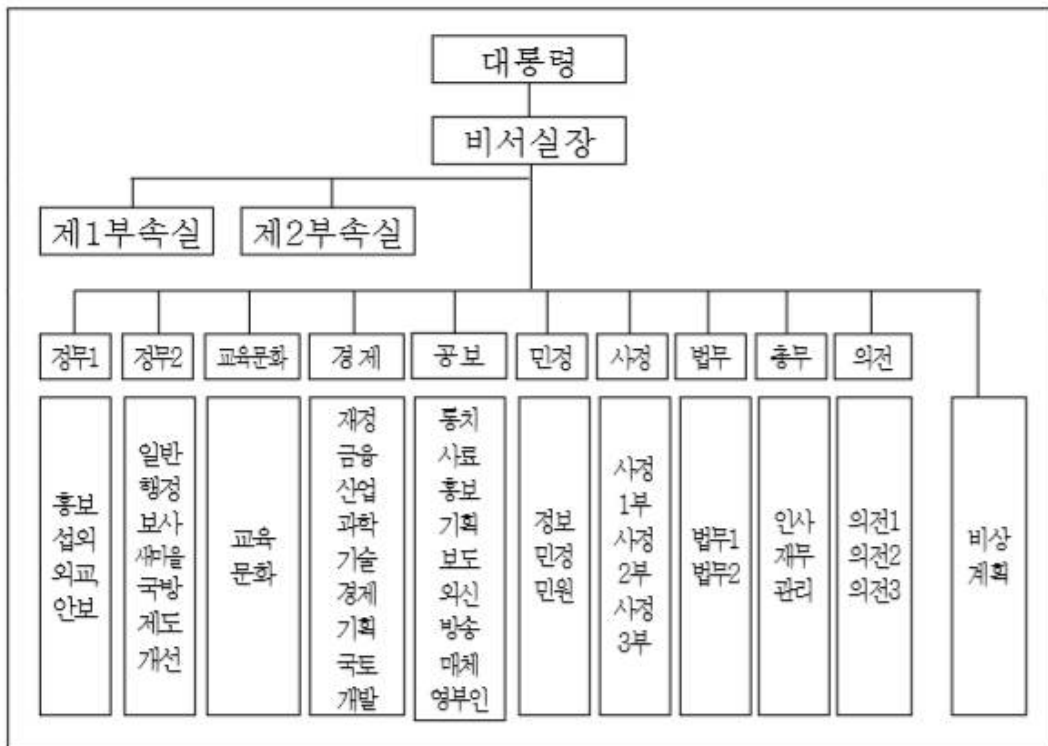
전두환 정부의 정부조직 개편에 따라 행정조정실도 기능 재편이 있었다. 우선 <표 3>에서 보는 바와 같이 기존의 5개 조정관 중 먼저 국무총리 특명사항 업무를 담당하던 제5행정조정관이 폐지되었고, 83년 3월에 서정쇄신업무를 담당하던 제4행정조정관이 폐지되면서 3개조정관 체제만이 남게 되었다. 아울러 제1행정조정관실에 1988년 올림픽을 대비하여 올림픽 지원업무를 총괄·조정하는 업무가 추가되었다.

대통령 비서실과 국무총리(실)의 관계를 보면, 대통령은 비서실 기능을 축소시키고 많은 업무를 행정 각부에 위임하겠다고 했지만, 시간이 지날수록 이전 정부와

마찬가지로 비서실 기능이 확대되었다. 이에 따라 국무총리(실)의 지위와 권한은 약했음을 알 수 있다.

| | |
|---------|--------------------------------------|
| 제1행정조정관 | 비경제부처의 행정의 지휘조정감독 업무, 올림픽 지원업무 총괄·조정 |
| 제2행정조정관 | 경제부처 행정의 지휘조정감독 업무 |
| 제3행정조정관 | 서울특별시 조례예산관련업무, 서울특별시 감독업무, 특정행정사항 |

< 표 3 > 제5공화국 국무총리 행정조정실 업무분장



< 그림 4 > 제5공화국 대통령 비서실 조직⁴⁸⁾

3) 국회·정당과의 관계

과거와 달리 행정부가 국회에 대해 적극적으로 임한다는 취지 아래 국회가 열릴

48) 출처: 김석준, 2002:283

때마다 국정 전반에 관해 국무총리가 설명하는 형식의 국정보고가 관례화되었다(양현모, 2004). 국회 또한 본회의 대정부 질문을 통해 국무총리에게 정부 정책에 대해 본격적으로 견제하기 시작하였다(이제현, 1998: 196-201).

5. 제6공화국

1987년 9차 개헌 이후 제6공화국이 출범하였다. 권위주의 시대가 끝나고, 민주주의 시대로 전환되면서 대통령 직선제, 국민의 기본권 신장 등이 이뤄지게 되었고, 이 때 개정된 9차 헌법이 현재까지 지속되고 있다.

1) 대통령과 국무총리와의 관계

제6공화국에서는 대통령이 직선제에 의하여 선출되면서 이전 정권들과 정부의 정통성 시비는 불식되었다. 이 시기에는 정부에게 민주화에 대한 국민의 요구가 컸으며, 따라서 중요한 국가적 과제였다. 이러한 국정과제의 변화에 따라 국무총리실은 대통령과 국무총리의 관계, 국무총리 위상의 변화 필요성을 제기하였다. 당시 국무총리 보좌진들은 대통령취임 준비위원회 업무보고 시 대통령과 국무총리의 정례회동을 건의하였다(양현모, 2004).⁴⁹⁾

제5공화국까지 대통령과 국무총리가 단독으로 만나는 주례회동은 없었다. 주례회동 건의안이 채택되어 노태우 정부부터 국무총리의 매주 1회 보고가 정례화되었다(이재원, 1998:184-187). 이는 국무총리의 역할과 기능 강화 필요성에 대해 대통령이 인식을 달리한 계기이며, 국무총리 권한 강화를 위한 대통령의 노력이라 볼 수 있다.

49) 정례회동이 갖는 중요성에 대해 노태우 정부에서 전 김영삼 대통령이 국무총리로 재임할 당시를 회고하며 언급한 바 있다.

“(민자당의) 각서파동은 심각한 위기였다. 나는 정말 화가 났고 노 대통령도 마찬가지였던 듯하다. 각서 파동이 전화위복이 되지 않았나 하는 것은 주례회동에 관한 것이다. 노 대통령과 내가 매주 한 차례 만나는 주례 회동은 각서 파동을 수습하면서 마련한 장치다. 서로 만나지 않으니까 작은 문제에도 오해가 생기고 틈이 넓어진다. 자주 만나는 것이 문제를 없앤다는 취지에서 주례회동을 마련했다.”

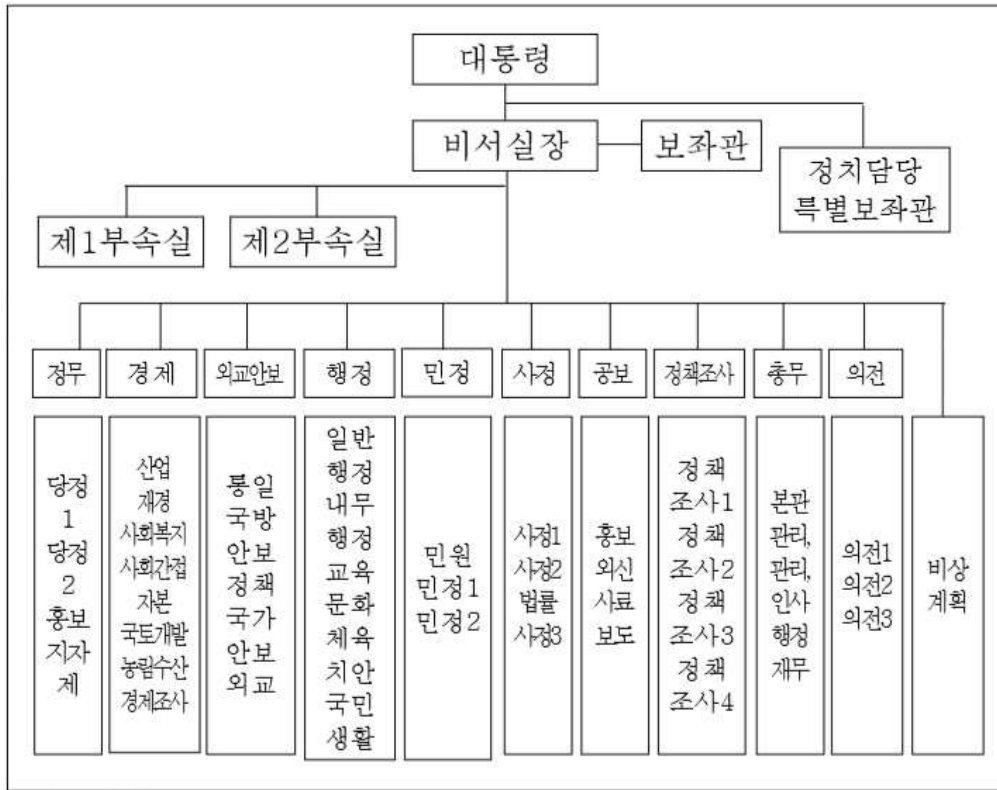
제6공화국 하에서의 국무총리제는 크게 두 가지 특징이 있었다. 첫째, 과거 정부와는 달리 민주화가 중요시되었던 상황에서 대통령으로부터 국무총리에게 권한 이양이 진행되었다. 즉, 국무총리에게 이전과 비교하였을 때 더 많은 권한 행사가 가능해졌다. 예를 들어, 노재봉 총리의 경우 대통령과의 인간적 신뢰를 바탕으로 국무회의 시에 자신의 적극적인 의견을 개진하는 등 실세 총리로서의 역할을 하려고 했다(이수현, 2002:59-63). 또한, 대외적으로 북방정책이 추진되면서, 국무총리가 남북고위급 회담의 우리나라 대표로서 역할을 수행하기도 하는 등 국정 주요 부분을 수행하였다. 특히 강영훈 총리, 정월식 총리가 이러한 남북고위급 회담에 중요한 임무를 수행하였다.

2) 국무총리 보좌기관

제6공화국의 내각 기능 강화방침에 따라, 행정조정실은 <표 4>와 같이 당시 폐지된 사회정화위원회의 기능과 인력 일부를 이관받아 각 부처에 대한 사정업무를 지휘·감독하고 공직기강 확립 및 부조리유발 요인을 개선하는 업무를 담당하는 제4행정조정관실이 신설되었으며, 민주이념의 교육·홍보 기능을 담당할 제5행정조정관실이 신설되어 정원 112명으로 조직이 대폭 확대되었다(양현모, 2004). 그러나 이 역시 <그림 5>의 대통령 비서실과 비교할 때 그 역할이 미흡했음을 알 수 있다.

| | |
|---------|--|
| 제1행정조정관 | 비경제부처의 행정의 지휘·조정감독 업무 |
| 제2행정조정관 | 경제부처 행정의 지휘·조정감독 업무 |
| 제3행정조정관 | 서울특별시 조례예산관련업무, 서울특별시 감독업무, 특정행정사항조정업무 |
| 제4행정조정관 | 사정업무 지휘·감독, 공직기강 확립, 부조리유발 요인 개선 |
| 제5행정조정관 | 민주기본질서 교육·홍보, 정책기획·사업분석평가, 민주이념 관련 연구기관 협조 |

< 표 4 > 제6공화국 국무총리 행정조정실 업무분장



< 그림 5 > 제6공화국 대통령 비서실 조직(1992. 12.)⁵⁰⁾

3) 정당과의 관계

당정 관계에 있어 초기 여소야대 현상(당시 여당인 민주정의당은 299석 중 12석, 야3당인 평화민주당·통일민주당·신민주공화당은 각각 70석, 59석, 35석으로 민주정의당은 전체 의석의 41.8%를 차지)으로 당정협회가 공식적으로 열리지 못하였다. 이를 대신하여 관계 장관만이 참석하는 비공식 당정협회가 많이 활용되었다.

6. 김영삼 정부

김영삼 정부 시대에도 여전히 대통령의 권한이 막강하였기 때문에, 국무총리는

50) 출처: 김석준, 2002:285

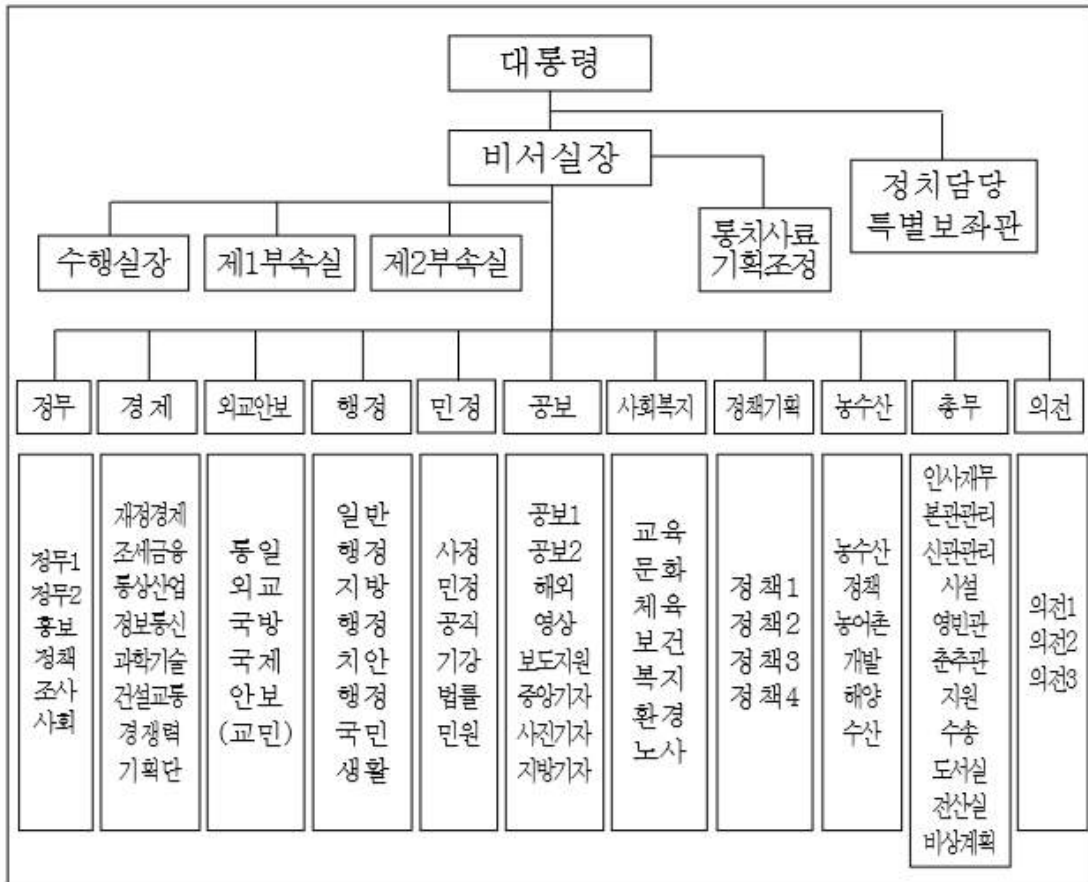
주로 대통령을 보좌하는 역할을 수행하였지만, 국무총리 보좌기관인 행정조정실의 기능에는 <표 5>에서 볼 수 있듯 많은 변화가 나타났다. 민주이념 업무를 담당했던 제5행정조정관이 폐지되고 국민운동지원업무는 제4행정조정관실로 이관되었으며, 민원처리업무도 추가되었다. 또한, 경제기획원에서 수행하던 심사평가기능이 행정조정실로 이관되었으며, 행정조정실장에게 수석차관 지위를 부여하여 행정조정실장이 차관회의를 주재하게 하는 등의 변화도 있었다(양현모, 2004). 추가적으로 수자원의 효율적 이용 및 수질개선과 관련된 국가의 중요정책을 조정하고 관계 기관의 물관리 업무를 통합·조정하는 물관리정책의 최고 의사결정기구로서 국무총리를 위원장으로 하는 “물관리정책조정위원회”가 설치되면서 수질개선·수자원확보와 관련된 정책을 총괄·조정하기 위해 수질개선기획단이 행정조정실에 설치되었다.

이처럼 행정조정실로 많은 권한이 부여되었지만, 문민정부에서도 이전과 마찬가지로 국무총리의 위상과 권한에 대해서는 크게 바뀌지 않았다. 당시 국무총리의 평균 재임기간은 10개월 정도에 불과하였으며, 이전과 마찬가지로 국가의 큰 사회적 위기가 발생할 경우 이에 대한 책임을 지는 국면전환용 역할에 불과하였다.⁵¹⁾

| | |
|---------|------------------------------|
| 제1행정조정관 | 비경제부처의 행정의 지휘·조정감독 업무 |
| 제2행정조정관 | 경제부처 행정의 지휘·조정감독 업무 |
| 제3행정조정관 | 내무행정 및 사회복지 부처 지휘·조정·감독 |
| 제4행정조정관 | 사정업무 지휘·감독, 민원처리업무, 국민운동지원업무 |

< 표 5 > 김영삼 정부 행정조정실 업무분장

51) 그 사례로서 황인성 총리의 경우 우루과이 라운드 파동의 책임을 지고 사임하였으며, 이영덕 총리는 성수대교 붕괴사건에 대한 책임을 지고 사임, 이수성 국무총리는 ‘노동관계법’ 국회단독처리사건과 ‘한보부정’ 사건으로 사임 등이 있다.



< 그림 6 > 김영삼 정부 대통령 비서실 조직(1992. 12.)⁵²⁾

7. 김대중 정부

김대중 정부 들어 처음으로 각료에 대한 인사권을 행사하였다. ‘DJP 협정’에 따라 김종필 총리는 정부 각료의 인선에 국무총리가 실질적인 인사권을 행사한 것이다. 김대중 정부에서 자민련 인사(6명)에 대해 김종필 국무총리가 실질적인 권한을 행사하였다.(중앙일보, 1998.3.4.) 이후 이한동 총리도 각료 추천권을 행사할 의도가 있음을 밝혔다. 또한, 김대중 대통령은 국무회의를 국정운영의 중심으로 인정하며

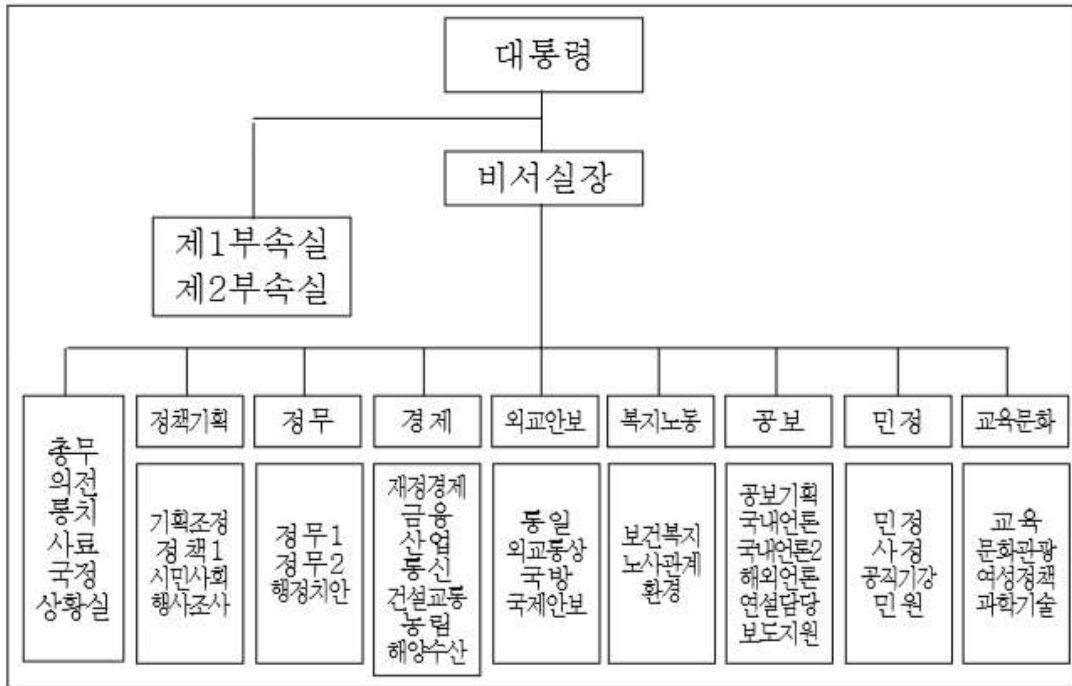
52) 출처: 김석준, 2002:287

행정 각부 통할권을 일부 인정하였다. 다만, 이는 김대중 대통령이 선거 당선을 위한 정치적 연합 시 받아들인 협상안이었기 때문에 대통령이 국무총리에게 실질적인 지위와 권한을 부여했다기보다는 정치적 상황에 의하여 그렇게 된 것이라고 보는 것이 적절하다.

김대중 정부에서 국무총리의 권한이 강화되면서 국무총리를 보좌하는 기관의 위상도 강화되었다. 가장 중요한 변화로 행정조정실이 차관급 조직에서 장관급인 국무조정실로 격상되었고 그 기능 또한 확대되었다. 우선 기획·총괄업무, 국무·차관회의, 행자·법무·홍보·외교안보 등 일반행정부처를 담당하는 총괄조정관, 재경·금융·산업·농수산 부처를 담당하는 경제조정관, 복지노동·교육문화·환경부처를 담당하는 사회문화조정관, 심사평가 기능을 위주로 하는 심사평가조정관, 전 정부적인 규제개혁을 추진하기 위하여 규제개혁조정관으로 개편하였다. 또한 국무회의 운영기능을 국무총리 비서실로부터 이관받음으로써 명실상부한 국정핵심 부서가 되었다.

| | |
|---------|---|
| 총괄조정관 | 기획·총괄업무, 국무·차관회의, 행자·법무·홍보·외교안보부처 행정 지휘·감독·조정 |
| 경제조정관 | 재경·금융·산업·농수산 부처 행정의 지휘·감독·조정 |
| 사회문화조정관 | 복지노동·교육문화·환경부처 행정의 지휘·감독·조정, 안전관리업무 |
| 심사평가조정관 | 심사분석 및 평가, 공직기강 및 부패관련업무 |
| 규제개혁조정관 | 규제개혁업무, 정부출연 연구기관 지도·감독 업무 |

< 표 6 > 김대중 정부 국무조정실 업무분장



< 그림 7 > 김대중 정부 대통령 비서실 조직(1992. 12.)⁵³⁾

8. 노무현 정부

노무현 정부에 들어서는 국무총리의 권한이 강했던 김대중 정부의 기초를 이어받 아 노무현 대통령은 국무총리에 많은 권한을 부여하였다. 특히, 노무현 대통령은 ‘책임총리제’를 하겠다는 뜻을 밝히며, 보다 적극적으로 권한을 부여하겠다는 의지 를 지속 강조하였다. 노무현 대통령은 이해찬 총리에게 외교·국방·통일 등을 제외한 내치 관련 국정 전반에 대한 전권을 넘겨주겠다고 하였으며, 이 과정에서 2003년말 380여명에 불과하였던 총리실 인원은 2006년에는 590여명까지 늘어났다.⁵⁴⁾ 또한 각종 위원회와 용산민족역사공원건립추진단, 제주특별자치도추진기획단, 한·일수교 문서공개대책기획단 등의 기획단이 생기면서 각 부처 공무원들이 국무총리실로 파 견을 오기 시작하였다. 당시 총리가 위원장을 맡고있는 위원회는 참여정부 초기 35

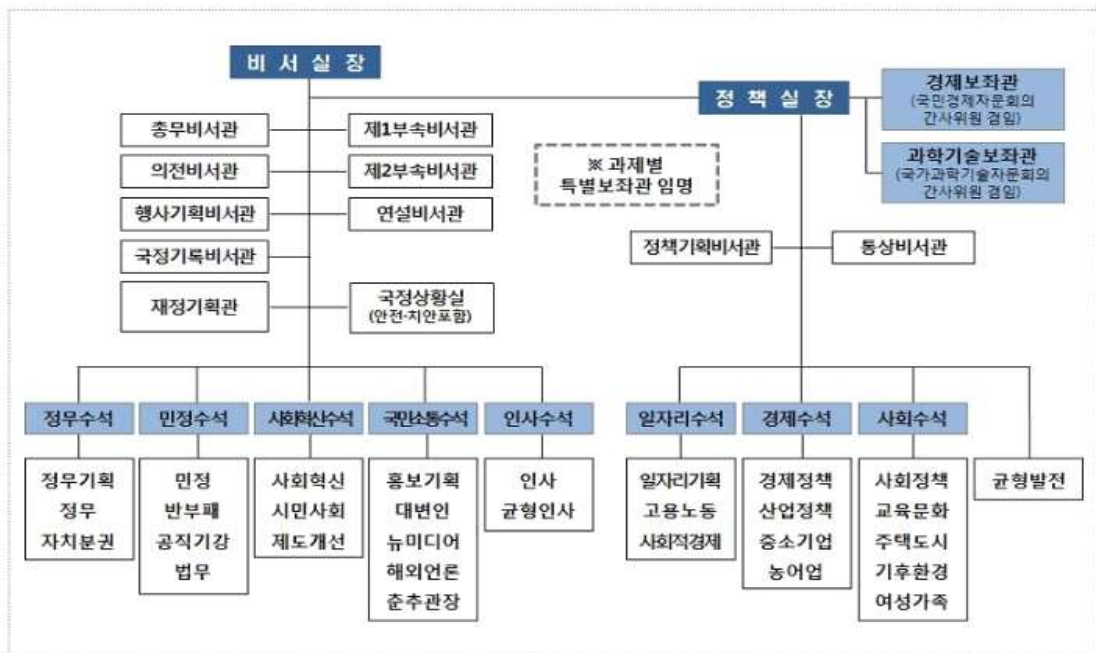
53) 출처: 김석준, 2002:288

54) 이는 당시 대통령 비서실 직원 560여명보다도 많은 숫자였다.

개에서 2006년에는 49개로 증가하는 등 총리실이 방대한 조직으로 성장하였다.



< 그림 8 > 노무현 정부 국무총리실 조직⁵⁵⁾



< 그림 9 > 노무현 정부 대통령 비서실 조직

55) 한겨레, 2008.3.24.

9. 이명박 정부

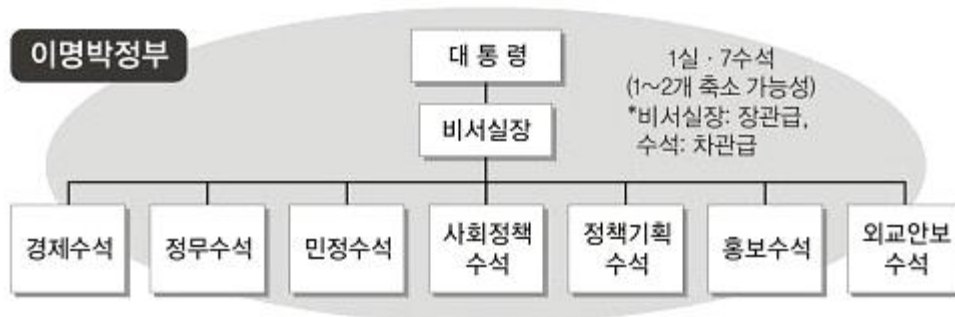
이명박 대통령은 “노무현 정부 들어 비대해진 총리실을 슬림화하고, 근거 규정이 없는 ‘책임총리제’를 폐지한다”는 방향을 설정하였다. 또한, 신임 국무총리의 역할을 ‘자원외교형 총리’로 한정하면서, 총리 밑에 2명의 장관을 두고 각각 투자유치와 해외자원개발을 수행하도록 하였다. 이는 국무총리가 행정 각부 통할 역할보다는 자원외교라는 특정한 과제를 수행하도록 한 것이다. 이와 동시에 국무총리실의 정책조정기능을 대폭 축소하며, 이를 각 부처에 이양시켰다. 따라서 이명박 정부에서 국무총리의 권한과 역할이 내치(內治)에서 대통령 보좌 업무로 줄어들었다.

또한, 작은 정부를 주장하면서 기존의 정부조직을 통폐합 또는 축소하는 정부조직 개편안을 발표한 이명박 정부하에서 국무조정실은 국무총리비서실과 합쳐지면서 국무총리실로 개편되었다. 정책 조정기능은 축소하는 한편 규제개혁, 사회 갈등 관리 기능은 강화되었으며, 국무총리 밑에 특임장관실을 신설, 투자유치와 해외자원개발 등 핵심 국책 과제를 수행하는 두명의 특임장관이 임명되었다. 이명박 정부에서 국무총리실은 타 행정부처와 겹치는 업무는 각 부처로 이양하였고, 특정 부처가 맡기 어려운 중장기 과제를 추진하는 역할을 하였다. 국무총리실 기능이 대폭 축소됨에 따라 장관급 1명, 차관급 3명, 1급 8명 등 총 600여명이었던 인원은 장관급 1명, 차관급 2명, 1급 7명 등 총 300여명으로 절반 이상 줄어들었다.⁵⁶⁾ 차관급인 국무차장 밑에는 ‘규제개혁실’이 신설되어 규제 완화·폐지업무를 연속적으로 이어가도록 하였으며, 자연재해와 같은 범정부적 대응업무와 장기적인 사회위험 연구 및 분석을 담당하는 ‘사회위험관리분석실’이 만들어지는 등의 변화가 있었다.

56) 총리실 인원이 크게 줄어든 것은 기존 12개의 기획단을 각 부처로 이관하거나 폐지하였기 때문이다.



< 그림 10 > 이명박 정부 국무총리실 조직도⁵⁷⁾



< 그림 11 > 이명박 정부 비서실 조직도⁵⁸⁾

10. 박근혜 정부

박근혜 정부는 출범하면서 ‘책임총리제’를 내세우며 국무총리의 정책조정 기능을 강화하겠다고 하였다. 총리실 명칭을 ‘국무조정실’로 변경하였으며, 기존 1장관 2차

57) 서울경제, 2008.1.16. “[정부 조직 개편] 확 줄어든 국무총리실”.

58) 세계일보, 2008.1.14. “비서실 몸집 줄이고 기능 강화... 靑, 조직개편안 사실상 확정”

관 7실 2기획단 31국이었던 국무총리실을 1장관 3차관 8실 2기획단 32국으로 조직을 정비하였다. 기존 장관급인 국무총리실이 장관급 국무조정실과 차관급 총리비서실로 개편하여, 각각 분리 운영한 것이다. 국무조정실을 국무1차관과 국무2차관으로 나누었으며, 국무1차관 밑으로 일반행정·외교안보 등을 담당하는 국정운영실(기존 국정운영1실)과 정부업무평가실, 규제조정실(기존 규제개혁실), 공직복무관리관, 총무기획관을 두었다.

국무2차관은 경제 전반을 총괄하는 국정운영2실, 대통령직속 위원회인 녹색성장위원회의 기능을 흡수해 개편된 경제조정실, 대통령 공약에 따라 신설된 사회보장위원회 업무와 각 부처 복지업무를 총괄하는 사회조정실, 새만금사업추진기획단, 세종특별자치시지원단을 두었다.

또한, 이후 주요 현안과 관련된 조직들인 민관합동규제개선추진단·영유아교육보육통합추진단·정부합동부패척결추진단·세월호피해자지원추모사업지원단 등이 신설되었으며, 대테러 활동을 담당하는 ‘대테러센터’도 총리 산하에 두었다. 이와 같은 국무조정실 조직 확대는 다수의 부처 간 협력이 필요한 복합적인 사안(소위 사악한 문제, Wicked problem)에 대한 범정부 차원의 대응을 위한 조치였다. 총리 주재 범정부 대책회의가 열렸던 2014년 세월호 사태, 2015년 중동호흡기증후군(MERS·메르스) 사태, 개성공단 폐쇄 사태가 대표적 사례이다.

이명박 정부가 국무총리 역할을 자원외교로 한정하였던 반면, 박근혜 대통령은 ”총리실이 각 부처의 컨트롤타워가 되고 국정과제도 총괄하라“고 강조하는 등 행정부 수반으로서 역할을 하게 함과 동시에 조직 개편으로 차관급 1개를 신설하는 등 조직을 확대하였다는 것을 고려하였을 때 국무총리의 지위와 권한이 강화되었음을 알 수 있다.



< 그림 12 > 박근혜 정부 국무총리실 조직도⁵⁹⁾



< 그림 13 > 박근혜 정부 대통령 비서실 조직도⁶⁰⁾

59) 서울신문, 2013.02.12. “인원·조직 재편 등으로 술렁대는 국무총리실”

60) 연합뉴스, 2013.01.21. “새정부 대통령실 명칭 비서실로...국가안보실 설치(종합2보)”

11. 문재인 정부

문재인 정부는 출범하면서부터 책임총리제를 실현하겠다고 지속 언급하였다. 실제 이낙연 총리에게 임명장을 수여하는 자리에서 "헌법에 규정돼 있는 국무총리의 권한을 실질적으로 보장하겠다"며, "일상적 국정은 전부 국무총리의 책임이라는 각오로 전력을 다해달라"고 강조하였다. 또한, "약속했던 책임총리제가 실현될 수 있도록 청와대 비서실에서도 최대한 협조해줘야 한다"며, "일상적 국정과제는 총리가 해나갈 수 있도록 최대한 총리실로 연결해주고 청와대 비서실은 대통령 어젠다에 집중해 달라"고 하여 청와대 비서실은 대통령 지시사항에 집중하고, 국정운영에 있어서는 국무총리에게 많은 권한을 부여하였다. 또한, 실제 부처 새해 업무보고를 국무총리에 맡기기도 하였다.⁶¹⁾

문재인 정부는 '효율적인 정부 운영을 위한 최소한의 개편'을 표방하면서, 정부조직에 있어서 큰 변화를 가져오지는 않았다. 국무조정실·국무총리비서실 역시 조직의 큰 변화는 없었다.

문재인 정부에서 국무총리는 문재인 대통령의 '책임총리제'에 대한 강한 의지와 더불어 코로나19 바이러스 확산이라는 상황으로 국무총리의 역할이 크게 강화되었다. 코로나19 바이러스 확산 상황에 대응하기 위하여 국무총리는 코로나19 중앙재난안전대책본부 본부장, 코로나19 일상회복 지원위원회 위원장 등을 맡아 코로나19와 관련된 국정회의에 참여하고, 직접 현장점검을 나가는 등 적극적인 역할 지속하였다. 반면, 대면업무 및 주요행사가 순연·취소됨에 따라 대통령을 보좌하여 주요 행사에 참석하거나 국내·외 인사를 접견하는 역할은 크게 줄어들었다.

61) 부처 업무보고를 국무총리가 받은 것은 박근혜 대통령 탄핵으로 대통령 권한대행이었던 항교안 전 국무총리가 부처 업무보고를 주재한 것을 제외하고는 없는 사례였다.



< 그림 14 > 문재인 정부 대통령 비서실 조직도⁶²⁾

12. 소결론

먼저, 우리나라 역대 정부 국무총리의 헌법상 권한을 분석한 결과 제2공화국 국무총리제를 제외하고는 제1공화국에서 현행 헌법에 이르기까지 약간의 차이는 보였지만 그 근본적인 변화는 없었다고 판단된다. 헌법상 행정부의 제2인자로서 행정부를 통할하는 권한, 국무회의 부의장으로서 국무위원의 임명 제청권·해임 건의권 등이 부여되어 있었다.

다만, 이러한 권한이 헌법에 규정되어 있음에도 불구하고 역대 정부의 국무총리, 특히 제1공화국부터 김영삼 정부의 국무총리까지는 국가의 주요 정책 결정과정에서 그 권한에 부합하는 역할을 하지 못했던 것으로 나타났다. 특히 국무총리의 중요한 권한의 하나인 각료 임명 제청권과 해임 건의권을 실질적으로 행사한 국무총리는 김대중 정부의 김종필 국무총리 외에는 없었다고 할 수 있을 정도이며, 행정통할권도 적절히 행사하지 못했던 것으로 나타났다. 많은 국무총리가 대통령의 정치적 책임을 떠맡고 사회에 큰 문제가 발생하였을 때 책임지고 사퇴하는 역할을 수행하는 등 국면전환 또는 민심수습용으로 이용되기도 하였다. 또한, 내각과 당을 연결하는 역할을 적절히 수행하지 못하였으며, 국회와의 관계에서도 주로 정권에 대해 책임을 지는 역할만을 담당하였다.

62) 조선일보, 2017.06.05. “문재인 정부의 청와대, ‘어벤져스’가 돼줄까?”

역대 국무총리의 보좌기관도 이러한 변화에 따라 발전해 왔다. 행정조정실 등 국무총리의 실제적 보좌기관은 제3공화국 이후에나 조직되었고, 그 기능도 매우 미흡하여 국무총리 보좌기관으로서의 기능을 제대로 수행할 수 없었다.

이처럼 우리나라 국무총리제에 여러 문제가 제기되고 있는 이유는 우선 대통령제 국가에서 국무총리제를 두고 있는 제도 자체의 모호성에 기인한다. 원래 국무총리는 의원내각제에서 내각의 수반을 의미하기 때문에 대통령제 정부형태에서 존재할 수 없다. 대통령제에 국무총리제도를 채택하면 내각의 수반 역할을 담당할 수 있는 직위가 2개임을 의미하고, 대통령은 국정의 1인자로서 국무총리는 2인자가 되어 국무총리의 역할과 위상이 모호해질 수밖에 없는 것이다.

이에 더하여, 앞에서 살펴봤듯 실제 운영에서도 문제가 있었다. 우리 헌법이 대통령제를 중심으로 국무총리제라는 의원내각제 요소를 가미한 것은 국무총리를 돕으로써 대통령의 권한을 견제하고 제한하려는 의도가 있었다. 그러나 실제 역대 대통령들은 대통령의 권한을 견제하고 제한하려는 의도와는 전혀 반대로 '제왕적 대통령'이라고 불릴 만큼 강한 권한을 행사하였다. 이러한 대통령에 대한 권한과 권력의 집중은 자연히 대통령 측근인 대통령 비서실 중심의 국정운영시스템이 형성되었다. 즉, 국가의 주요 정책결정이 청와대 비서진에 의해 결정되고 국무총리는 단순히 참여하거나 아니면 소외되는 실정이었다. 하지만, 정책결정의 책임은 국무총리에게 돌려 국무총리를 민심수습용으로 활용하였다.

하지만, 현대에 들어오면서 국무총리의 권한과 역할이 점차 변화하고 있다. 책임총리제를 강조하였던 노무현 정부를 시작으로 박근혜 정부, 문재인 정부에서는 대통령이 국무총리에게 행정 각부 통할 역할을 기대하는 모습이 나타났다. 국무총리 보좌기관도 김대중 정부 출범 이후 장관급인 국무조정실이 신설되면서 그 기능이 확대 개편되었고 노무현 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부로 오면서 점점 확대되었다.

현대에 들어오면서 나타난 이와 같은 국무총리 역할과 위상에 대한 변화의 사실 여부를 다음 장에서 실제 계량 분석을 통하여 검토하고자 한다. 이명박 정부·박근혜 정부·문재인 정부에서의 국무총리의 실제 업무수행에 있어 어떤 부분에 집중했

는지, 그리고 그와 같은 역할의 방향이 적합한지에 대해서 분석적으로 접근할 필요가 있는 것이다.

제4절 선행연구 검토

1. 김대중 대통령 일정표 분석에 관한 연구

강효지(2007)는 김대중 대통령이 어떻게 시간을 활용하였는지에 대해 대통령의 공식 일정표를 통해 분석하였다. 김대중 정부 초기 1년 5개월간의 대통령 일정표를 연구대상으로 하였고, 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) 등에 따라 대통령의 일정을 분석하였다.

그 결과, 먼저 업무장소(내·외부)에 따른 분석 결과로 내부일정(84.5%)이 외부 일정(15.5%)에 비해 5배 이상 높은 비율을 보였다. 둘째, 업무내용에 따른 내용분석을 하였다. 내용분석 결과, 업무에서 큰 비중을 차지한 상위 분야는 다음과 같다. 정치·행정 분야가 31.7%로 가장 높은 비율을 보였으며 경제·산업분야가 18.5%, 외교·안보분야가 18.2%, 기타(16.29%), 사회·문화(15.27%) 순서로 나타났다. 세번째 업무형태에 따른 분석 결과로 보고가 28.9%로 전체 업무에서 차지하는 비중이 가장 높았고, 오찬(16.23%), 접견(11.61%), 의전행사(9.16%), 회의(8.15%) 등의 순서로 나타났다.

분석결과의 시사점으로 김대중 정부의 인수위원회 당시 IMF 외환위기로 경제적인 현안이 시급한 상황이었으며, 대통령에게 이에 대한 타결이 시급히 요구되고 있었지만, 특이하게도 실제 대통령은 정치·행정 분야에 31.7%를 할애한 반면, 경제·산업 분야에 시간적 배분을 18.5%정도만 할애하였다. 이를 통해 추측하건대 경제·산업과 같은 분야를 대통령 본인이 해결하려고 하기보다 전문가에게 맡겼을 것이라

판단되어진다.

이외에도, 분석대상이 집권 초라는 시기를 고려하였을 때 당시 김대중 대통령은 행정부를 조각하기 위한 행정분야에 시간적 비율을 많이 할애하였음을 알 수 있다. 이외에도 여소야대로 인해 정치적인 시간적 비율도 상당히 높았음을 판단할 수 있다. 본래 행정분야와 정치분야는 하나의 범주였으며, 이들을 합산하면 43.3%로 거의 절반 가까운 시간을 1분기 동안 할애한 것을 알 수 있다.

이러한 분석결과를 통해 대통령은 원래 당시 우선시하던 국가 목표(경제위기 극복)를 현실적인 이유(집권초 내각 구성 및 국회와의 관계 등 정치·행정 분야에 집중 필요)로 소홀히 할 수 있음을 알 수 있다.

하지만 이러한 성향에 대해 긍정적인 평가를 한다면, 대통령이 경제적 현안을 행정부의 수반으로서 타결하기 위하여, 정치적인 입지를 공고히 하고 행정적 기반을 다지고자 1분기의 시간은 행정분야와 정치분야에 집중하였다고 판단할 수도 있을 것이라고 밝혀내었다.

2. 김황식 국무총리 일정표 분석에 관한 연구

이민숙(2016)은 제41대 김황식 국무총리의 일정을 대상으로 업무내용, 업무장소라는 분류 기준을 설정하였다. 또한 분석과정에서도 두 분류 기준들간의 교차 분석 방법을 활용하고 임기진행에 따른 일정의 변화를 살펴봄으로써 국무총리의 업무수행 특성을 밝혀내었다.

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, 전체 1,780건 중에서 대통령 보좌기관으로서의 일정은 891건으로 50.0

5%를 차지했고, 대통령 보좌기관으로서의 일정은 889건으로 49.95%를 차지하였다. 이는 형식적 측면에서 대통령과 함께 행정부를 대표하는 ‘행정부의 제2인자’로서의 일정과 실질적 측면에서 국정을 총괄 관리하고 정책조정 역할을 담당하는 ‘차상급 중앙행정관청’으로서의 일정을 고르게 수행함으로써 의전총리, 대독총리라는 국무총리에 대한 일반적 인식과 다른 결과가 나왔다. 또한, 업무내용과 국정지표에 기준에 따라 일정을 구분해보면, 세부 일정의 성격에 따라 김황식 국무총리의 업무 수행 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 수행하였다. 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 2연차)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 이와 관련된 정책현장을 방문하여 국민과의 소통을 강화하고, 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.

3. 국무총리의 정책조정활동에 관한 연구

김영수(2013)는 대통령에 의해 임명되는 국무총리가 임기 진행에 따라 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회, 국무총리 훈령 및 지시, 외부일정(현장점검 등) 등 5개의 정책조정활동을 어떻게 수행하고 있는지 분석하였다. 독립변수를 이명박 대통령의 임기 경과에 따른 국무총리 3명(한승수, 정운찬, 김황식)과 연차별(임기초반, 중반, 후반)로 분석하였다.

그 결과 대통령 임기가 진행될수록 국무총리 정책조정활동은 전반적으로 하강상승형을 보였다. 즉 이명박 정부의 두 번째 국무총리인 정운찬 국무총리 재임시 조정활동이 한승수 국무총리, 김황식 국무총리 재임시 조정활동보다 활발하지 못한 것으로 나타났다. 연차기준으로는 현장점검을 제외한 모든 정책조정수단에서 임기 초반의 정책조정활동이 중반보다 활발하였으며, 후반 정책조정활동이 중반보다 활발한 것으로 나타나고 있어 이 역시도 하강상승형으로 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. 따라서 전반적으로 임기중반의 정책조정활동을 강화할 필요가 있다고 하였다.

4. 미국의 대통령제에 관한 연구

임종훈(2017)은 우리나라의 대통령제 정부형태에 대한 비판으로부터 시작된 개헌논의와 관련하여, 대통령제의 구체적 내용을 어떻게 설계하는 것이 적절한지에 대한 질문에 답하기 위하여 미국의 대통령제에 관한 연구를 진행하였다. 이에 미국의 대통령제 운영에 대한 경험을 살펴본 결과 다음과 같은 시사점이 있었다.

첫째, 미국의 대통령제가 200여 년 동안 기본 틀을 유지하고 있다는 것은 대통령

정부형태 자체에 문제가 있는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 다만, 우리나라의 대통령제가 성공하기 위해서는, 미국의 예를 참고하여 지방분권 강화, 국회의원의 자율성 확보, 국회와 행정부 간 실질적인 견제와 균형, 대통령의 권한 분산을 위한 노력이 필요하다. 권한 분산을 위하여 국무총리에게도 현행 헌법상 부여된 권한에 맞는 역할을 할 수 있도록 대통령의 권한을 국무총리에게 적극적으로 부여할 수 있는 방안이 필요함을 알 수 있다.

둘째, 우리나라 헌법 제70조에 따라 대통령의 임기를 5년 단임으로 하고 있는데, 이것이 여러 가지 문제의 원인이 되고 있다는 주장에 대해 검토하였다. 미국에서도 4년 중임 제도를 6년 단임제 등으로 변경하고자 하는 수많은 시도가 1820년대부터 1980년대까지 있었지만, 현행 4년 중임제도가 지속 유지되고 있다는 점을 고려한다면, 비록 한국과 미국 간에 존재할 수 있는 정치문화의 차이에도 불구하고, 대통령제 정부형태에서는 4년 중임제가 상대적으로 합리적인 제도라고 한다. 다만, 이는 미국의 수정헌법이 지금까지 지속되어왔기 때문에 합리적이라고 본다는 점에서 합리적 추론이라고 보기 어렵다고 판단된다.

셋째, 우리나라에서도 단임제를 계속 유지한다면, 5년 단임제보다는 6년 단임제가 보다 바람직하다고 본다. 그 이유로 6년 단임제는 12년마다 국회의원(4년 임기) 선거와 동시에 대통령선거가 실시될 수 있으나, 5년 단임제 하에서는 20년마다 동시 선거가 이루어지기 때문에 6년 단임제 하에서 상대적으로 분점정부의 가능성을 축소시킬 수 있다. 따라서 6년 단임제가 5년 단임제보다 행정부의 안정성과 정책의 지속성을 확보해 줄 수 있다는 장점이 있다.

넷째, 미국의 경우 조약 체결·비준에 대한 상원의 동의권을 완화 내지 변경하기 위해서 많은 개헌시도가 있었으나, 개헌에 실패하여 이 대신 행정협정을 활용하거나 신속처리제도(Fast Track)을 활용함으로써 헌법 개정 없이 의회와 행정부 간의 갈등을 해결한 점에서 참고할만하다.

마지막으로, 미국의 수정헌법 제25조는 부통령이 대통령의 권한을 대행해야 하는 ‘대통령의 직무수행불능상태’에 대한 판단절차와 판단권자가 상당히 자세하게 규정하고 있는데(미국헌법 수정 제25조 제3항 및 제4항) 비하여, 우리나라 헌법 및 법

률은 자세한 규정이 없어서 실제로 이러한 상황이 발생할 경우 혼란이 발생할 수 있다. 헌법의 완결성을 위하여 미국의 수정헌법 제25조를 참고하여 이에 관한 보완이 필요하다고 한다.

임종훈(2017)의 연구는 우리나라 헌법의 한계를 보완하기 위하여 미국 수정헌법을 연구하여 참고로 제시하였다는 점에서 의의가 있지만, 우리나라와 미국의 정부 성립 역사의 차이, 문화의 차이 등을 고려하지 않았으며 미국의 역사가 오래되었으니 우리보다 나은 제도라는 추론은 다소 받아들이기 어려운 부분이 존재한다.

제3장 연구 설계

제1절 연구문제의 선정 및 분석틀

| 정부 | 대수 | 이름 | 임기 |
|-----------|------|-----|-----------------------------|
| 이명박 정부 | 39대 | 한승수 | 2008년 2월 29일 ~ 2009년 9월 28일 |
| | 40대 | 정운찬 | 2009년 9월 29일 ~ 2010년 8월 10일 |
| | 직무대행 | 윤증현 | 2010년 8월 10일 ~ 2010년 9월 30일 |
| | 41대 | 김황식 | 2010년 10월 1일 ~ 2013년 2월 26일 |
| 박근혜 정부 | 42대 | 정홍원 | 2013년 2월 26일 ~ 2015년 2월 16일 |
| | 43대 | 이완구 | 2015년 2월 17일 ~ 2015년 4월 27일 |
| | 직무대행 | 최경완 | 2015년 4월 27일 ~ 2015년 6월 17일 |
| | 44대 | 황교안 | 2015년 6월 18일 ~ 2017년 5월 11일 |
| 문재인 정부 | 직무대행 | 유일호 | 2017년 5월 11일 ~ 2017년 5월 31일 |
| | 45대 | 이낙연 | 2017년 5월 31일 ~ 2020년 1월 13일 |
| | 46대 | 정세균 | 2020년 1월 14일 ~ 2021년 4월 16일 |
| | 직무대행 | 홍남기 | 2021년 4월 16일 ~ 2021년 5월 13일 |
| | 47대 | 김부겸 | 2021년 5월 14일 ~ 2022년 5월 11일 |

< 표 7 > 연구대상 : 이명박·박근혜·문재인 정부 국무총리

본 연구는 <표 7>의 13명의 국무총리(직무대행 포함)의 일정을 지위 및 업무내용에 따라 9가지로 분류하여 업무수행의 특성을 밝히고자 한다. 즉 국무총리의 시간 사용내역을 분석함으로써 국무총리가 어느 부분에 좀 더 많은 시간을 할당했는

지 살펴보는 것이다. 이를 통하여 지난 15년 동안 국무총리의 실제 업무 비중이 대통령 보좌 역할, 행정 각부 통할 역할 중 어느 쪽에 비중이 있어왔는지 살펴볼 수 있으며, 그 비중의 변화는 있어왔는지, 국무총리 개인별 특성에 따른 비중 변화는 어떠한지 등 국무총리의 업무수행 특성을 알아보고자 한다.

특히 본 연구는 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 국무총리를 연구대상으로 하는데, 앞서 살펴본 정부별 국무총리 특징에 따라 실제로도 그러한 역할을 수행하였는지를 중심으로 살펴보고자 한다. 즉, 이명박 정부의 경우 자원외교형 국무총리를 추구하였으며 기존의 책임총리제를 폐지하였다. 이는 행정 각부 통할기관으로서 국무총리 역할을 축소시킨 것이며, 해외인사 접견, 해외 방문 등의 역할을 중요하게 생각한 것이다. 반면, 박근혜·문재인 정부는 책임총리제를 다시 강화하였기 때문에 행정 각부 통할 기관으로서의 국무총리 역할이 강화되었을 것이다.

연구문제

지난 15년 간 국무총리의 지위에 따른 일정으로 대통령 보좌기관으로서의 일정과 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정은 어떻게 나타났는가?

1. 지난 15년 간 국무총리는 대통령 보좌기관으로서의 일정과 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 중 어느 일정에 비중을 크게 두고 있는가?
 - 1-1. 지난 15년 간 국무총리의 지위에 따른 일정 중 대통령 보좌기관으로서의 일정이 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정보다 많았는가?
 - 1-2-1. 국무총리의 대통령 보좌기관으로서의 일정 중에서는 기념식, 특강 등 외부행사 참석 일정이 국내인사 접견, 해외인사 접견 및 해외순방 일정보다 많았는가?
 - 1-2-2. 국무총리의 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 중 국무회의, 국가정책조정회의 등 각종 국정협의체 운영 및 주요보고 일정이 국회대응, 언론대응, 정책 현장방문, 정책 이해관계자 간담회 일정보다 많았는가?

2. 지난 15년 간 국무총리의 지위에 따른 일정의 비중 변화가 어떻게 나타났는가?

- 2-1. 지난 15년 간 국무총리의 일정에서 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정이 차지하는 비율이 높아지는 추세인가?
- 2-2. 지난 15년 간 국무총리의 일정 중 국무회의, 관계장관회의, 각종 운영협의체 운영 및 주요 보고 일정이 차지하는 비율이 높아지는 추세인가?
- 2-3. 지난 15년 간 국무총리의 일정 중 국회 대응업무 일정이 차지하는 비율이 점차 높아지는 추세인가?

먼저, 지난 15년 간 국무총리는 대통령 보좌기관으로서의 일정과 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 중 어느 일정에 큰 비중을 두고 있는가에 대한 검토가 필요하다. 이를 세부적으로 검토하기 위하여 첫째, 13명의 국무총리의 전체의 일정을 지위에 따라 구분하면, 국무총리는 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정보다 대통령 보좌기관으로서의 일정이 더 많았을 것이라라고 가설을 설정하였다. 왜냐하면 의전총리, 대독총리 등 국무총리에 관한 세간의 평가를 고려했을 때 실질적인 조정자로서의 역할보다는 상징적 역할이 더 많았을 것이라고 생각되기 때문이다. 둘째, 대통령 보좌기관으로서의 일정 중에서는 기념식, 조문 등 외부행사 참석 일정에 더 많은 시간을 할애할 것이다. 왜냐하면, 대통령이 참석할 수 없는 행사를 국무총리가 대리 참석하는데 그러한 행사들 중 대다수는 기념식, 조문 등의 외부 행사에 해당할 것이기 때문이다. 셋째, 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 중에서는 국정협의체 운영 및 주요 보고 일정에 많은 시간을 할애할 것이다. 국무총리는 국정운영에 있어서 국무회의, 국정현안점검회의 등 많은 회의를 통하여 다른 기관의 보고를 받고 이를 종합하여 판단을 내리는게 중요 업무이다. 국회 대정부질문, 고위 당정협의회 등 대국회 일정은 정기적으로 이루어지는 업무에 해당하고, 출입기자 간담회, 정책 및 담화문 발표 등의 대언론 일정, 정책현안 관련 현장방문 일정, 이해관계자 간담회 등의 일정은 특정 정책 도입 이후 후속 조치에 해당하기 때문에 그 빈도에 있어서 정책조정활동보다 적을 것이다.

다음으로, 지난 15년 간 국무총리 지위에 따른 일정의 비중 변화가 어떻게 나타났는가에 대한 검토가 필요하다. 이에 대한 세부적인 검증을 위하여 첫째, 국무총리

의 국회대응 업무, 국정협의체 운영 및 주요 보고, 정책 현장 방문·점검 등 행정 각 부를 통할하는 기관으로서의 일정 비중이 대통령 보좌기관으로서의 일정 비중에 비해 점차 증가했을 것이라는 가설을 설정하였다. 우리나라도 미국의 대통령제와 같이, 사회적으로 대통령에게 더 많은 역할이 요구되고 있어 이 업무 중 일부를 국무총리가 수행하고 있으며, 민주주의의 발전과 제왕적 대통령제에 대한 비판으로 대통령으로부터 국무총리로의 권한 이양이 점차 강조되고 있기 때문이다. 둘째, 국무총리의 역할 중에서도 다양한 국정협의체 운영을 통한 정책조정활동이 점차 강조되고 중요해지고 있기 때문에 전체 일정에서 이 일정이 차지하는 비중이 증가하는 추세일 것이라는 가정을 설정하였다. 셋째, 국무총리의 국회대응업무(국회 대정부질문, 추가경정예산 시정 설명 등)에 대해 언론이 자주 조명을 하고, 국무총리의 국회에 적절하게 대응했는지를 통해 국무총리의 역량에 대해 논의되는 것으로 판단하건대, 국무총리의 역할에서 국회대응 업무가 점차 중시되고 있음을 알 수 있다. 따라서, 국회 대응 일정도 지속 증가했을 것이라는 가설을 설정하여 검증을 진행하였다.

이상의 연구문제를 토대로 분류기준을 만들면 다음과 같다.

| | |
|-------------------|--|
| 1. 대통령 보좌기관 | (1-1) 기념식, 신년인사회, 특강, 조문 등 외부행사 참석 |
| | (1-2) 훈·포상식, 위촉장 임명장 등 수여식 |
| | (1-3) 국내 인사 접견 |
| | (1-4) 해외인사 접견 및 해외순방 |
| 2. 행정 각부를 통할하는 기관 | (2-1) 국회 대정부질문, 고위 당정협의회 등 대국회 일정 |
| | (2-2) 출입기자 간담회, 담화문 발표, 기자회견 등 대언론 일정 |
| | (2-3) 국무회의, 국가정책조정회의, 위원회 등 각종 국정협의체의 운영 및 주요 보고 |
| | (2-4) 정책현안 관련 현장 방문 |
| | (2-5) 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 |

< 표 8 > 연구의 분류기준

제2절 일정 분류의 기준 및 기준별 세부 일정

1. 분류기준의 목적적합성

본 연구의 일정 분류 기준은 국무총리의 실제 역할을 밝혀내는데 타당한 목적 적합성을 가지고 있어야 한다. 따라서, ‘국무총리의 일정’이라는 내용을 분류하기 위한 기준으로 ‘국무총리의 지위 및 업무내용’을 제시하였다. 국무총리의 지위 기준은 앞서 이론적 논의에서 살펴봤듯이, 헌법 제86조 1항 “국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다.”에 따라 형식적 측면의 ‘대통령 보좌기관으로서의 지위’와 실질적 측면의 ‘행정 각부를 통할하는 기관으로

서의 지위'로 나눌 수 있다. 이를 통하여 역대 국무총리의 활동이 형식·상징적 측면에 치중했는지, 실질·내용적 측면에 치중했는지를 알 수 있다.

또한, 국무총리 일정이 분류기준에 적합하게 분류하는 작업이 가장 중요하므로 연구자의 주관이 최대한 개입되지 않도록 분류기준 및 하위 카테고리에 대한 상세한 설명이 요구된다.

2. 지위 및 업무내용에 따른 분류

본 연구에서는 대통령 보좌기관으로서의 지위는 국가의 대표로서, 각종 의식·행사 등에 대통령 대신, 혹은 독자적으로 참여하는 의례적 활동을 말한다(이민숙, 2016). '축사총리', '의전총리', '대독총리'라는 별명은 국무총리의 이러한 활동에서 나왔다. 이와 관련한 일정은 ① 기념식, 신년인사회, 특강, 조문 등 외부행사 참석, ② 훈·포상식, 위촉장·임명장 등 수여식, ③ 국내 인사 접견(조문, 면담, 예방), ④ 해외 인사 접견(면담, 예방) 및 해외순방으로 분류하였다.

다음으로 국무총리의 행정 각부를 통할하는 기관으로서 지위는 국무총리가 행정부의 대표로서 국회 또는 언론에 대응하거나, 정책조정활동에 중점을 두고 상급부서로서 대통령과 함께 국정 전반의 운영을 분담하는 활동을 말한다. 김영수(2013)는 국무총리의 정책조정활동을 국무회의, 국가정책조정회의, 각종 위원회, 국무총리 훈령 및 지시, 외부일정(현장점검 등) 5개 업무형태로 나눠서 분석하였다. 본 연구는 국무총리의 훈령 및 지시는 서면 또는 비공식적으로도 진행되므로 국무총리의 공식 일정에 포함되지 않는 경우가 많으며, 다수의 지시가 회의를 통하여 이루어지므로 일정 분류에서는 제외하였다. 대신 국무총리가 행정 각부를 통할하는 기관으로서 국회(헌법 제62조), 언론을 상대로 국정운영 전반 및 주요 정책에 대해 설명하고 알리는 일정을 추가하였다. 따라서 이와 관련한 일정은 ①국회 대정부질문, 고위 당정협의회 등 대국회 일정, ② 출입기자 간담회, 담화문 발표, 기자회견 등 대언론 일정, ③ 국무회의, 국가정책조정회의, 위원회 등 각종 국정협의체의 운영 및

주요 보고, ④ 정책현안 관련 현장 방문, ⑤ 정책 전문가 및 이해관계자, 공직자 간 담회로 분류하였다.

제3절 신뢰도 검정

본 연구에서는 분석의 객관성 및 일관성을 위해 종합적 신뢰도 계수를 측정하였다. 신뢰도(credibility)란 동일한 내용을 한 사람이 반복해서 분류한 결과와 다른 연구자가 분류한 결과의 일관성을 말한다(강효지, 2007). 여기서는 연구자 두 명이 총 7,694건의 일정을 대상으로 각자 분류한 후 결과의 상호 일치도를 도출하였다.

2명의 조사자 간 일치한 수는 다음과 같다.

| | 이명박 정부 | 박근혜 정부 | 문재인 정부 |
|-------|-------------------------|--------------------|--------------------|
| 일치 건수 | 2,983건 중 2,834건 | 2,345건 중 2,193건 | 2,366건 중 2,243건 |
| 평균일치도 | 94.49%(7,694건 중 7,270건) | | |

$$\begin{aligned} \text{종합적 신뢰도 계수} &= \frac{N \times (\text{조사자 상호간의 평균 일치도})}{1 + [(N-1) \times (\text{조사자 상호간의 평균 일치도})]} \\ &= 0.973 \end{aligned}$$

이명박 정부에서는 2,834건이, 박근혜 정부에서는 2,193건이, 문재인 정부에서는 2,243건이 일치하였다. 2명의 조사자 상호간의 평균 일치도는 94.49%로 나타났고 이를 이용하여 종합적 신뢰도 계수를 구하면 0.973으로 나타났다. 종합적 신뢰도 계수가 0.973으로 높게 나타나므로 본 연구의 분류 결과는 객관적 신뢰성을 갖는다고 할 수 있다.

제4장 분석 결과

제1절 국무총리의 일정 분석 결과

1. 이명박 정부(2008~2012)의 국무총리 일정 분석 결과

1) 한승수 국무총리(2008.2.29. ~ 2009.9.28.)

국무총리가 ‘자원외교형 총리’로서 역할을 할 수 있도록 하겠다는 이명박 대통령의 의지에 따라 한승수 국무총리가 이명박 정부 초대 국무총리로 임명되었다. 책임총리제 실현을 희망하였던 노무현 대통령이 국무총리에게 행정 각부 통할 권한을 많이 부여하려고 하였던 반면, 이명박 대통령은 자원 외교를 위하여 국무총리 밑에 2명의 특임장관을 두고 각각 투자유치와 해외자원개발을 수행하도록 하였다. 이러한 상황 속에서 임명된 한승수 국무총리는 자원외교형 국무총리로서 외국과 적극적으로 교류하는 역할에 충실하였다.⁶³⁾

공식 일정 분석으로도 이를 알 수 있는데, 한승수 국무총리의 해외인사 접견 및 해외순방 일정이 전체 일정에서 차지하는 비중이 20.02%이다. 이는 분석대상인 국무총리들보다 약 5%p 이상 많은 수치이다. 또한, 국정협의체 운영 및 주요 보고가 차지하는 비중은 26.63%로 전체 일정에서 차지하는 비중은 가장 컸으나, 다른 국무총리들과 비교했을 때는 가장 작은 수치였다. 한승수 국무총리가 재임한 2008년에는 ‘광우병 파동’에 따라 대규모 시위가 벌어졌는데, 국무총리는 이에 대응하기 위한 적극적인 활동을 하지 않았다는 점도 주목할 만하다.⁶⁴⁾

63) 한승수 국무총리의 취임사에서 자원외교형 국무총리로서의 다짐이 잘 드러난다.

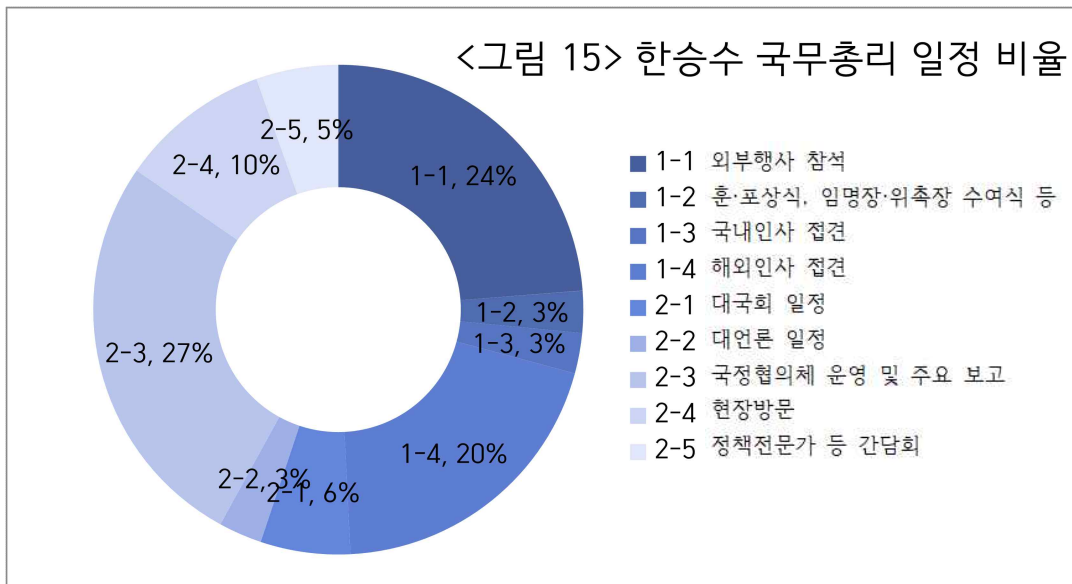
“이명박 대통령께서 저를 국무총리로 지명하면서 강조하신 바와 같이 저는 자원이 있는 곳이면 어디든 가지 않고 전 세계를 누비면서 자원외교에 최선을 다 할 것입니다.”

64) 당시 한승수 국무총리의 공식 일정을 보면, ‘광우병 파동’에 따른 대규모 시위에 대응하기 위한 새로운 국정협의체를 운영하지 않았으며, 국무회의와 함께 두 번의 미국산 쇠고기 수입 관련 대국민 담화(2008.5.8., 2008. 6.26.)를 발표하였다.

이를 통하여, 한승수 국무총리는 이명박 대통령이 ‘자원외교형 국무총리’에 대한 의지에 부합하는 역할을 충실히 수행하였음을 알 수 있다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 241(23.77) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 28(2.76) | 8 |
| | 국내인사 접견 | 27(2.66) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 203(20.02) | 3 |
| | 소계 | 499(49.21) | - |
| 행정 각부를 통괄하는 기관 | 대국회 일정 | 60(5.92) | 5 |
| | 대언론 일정 | 29(2.86) | 7 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 270(26.63) | 1 |
| | 현장방문 | 101(9.96) | 4 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 55(5.42) | 6 |
| | 소계 | 515(50.79) | - |
| 계 | | 1,014(100) | - |

< 표 9 > 한승수 국무총리의 일정 분석 결과



2) 정운찬 국무총리(2009.9.29. ~ 2010.8.10.)

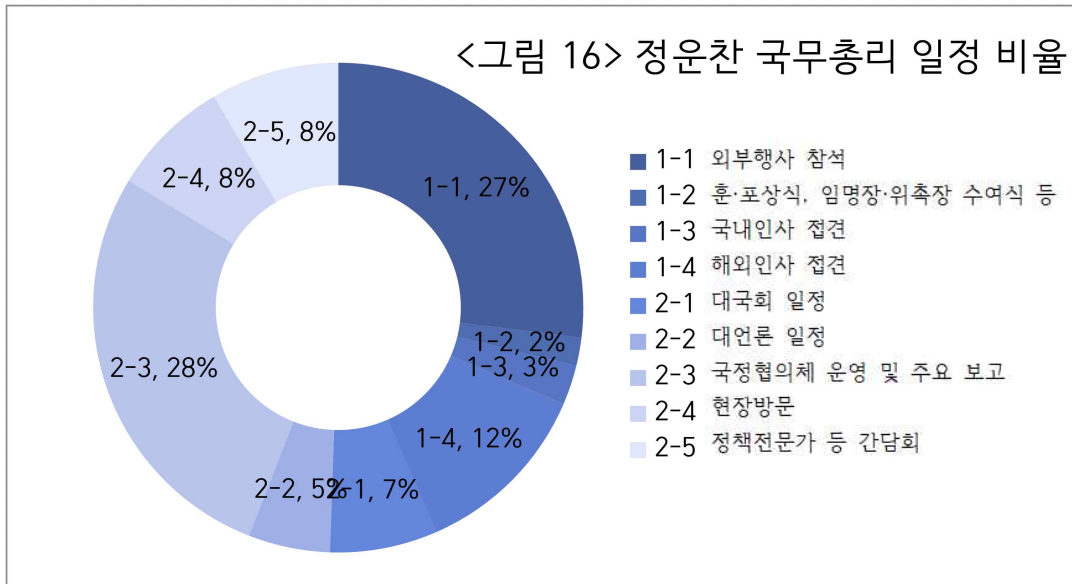
2008년 경제위기는 전 세계적인 쇼크와 경기침체를 가져왔다. 이명박 대통령은 전 세계적인 경제위기 상황에서 경제 분야의 컨트롤타워로서 총리가 내각 운영을 해주길 희망하며 정운찬 총리를 임명하였다. 따라서, 공식일정 분석을 통하여 살펴본 정운찬 국무총리는 ‘자원외교형 국무총리’로서의 역할을 충실히 수행하였던 한승수 국무총리와는 달리, ‘자원외교형 국무총리’로서 역할을 하였다고 보기는 어렵다. 해외인사 접견 및 해외순방 일정 비중이 12.02%로 한승수 국무총리에 비하여 약 8%p 감소하였기 때문이다. 하지만, 그렇다고 경제분야 컨트롤타워로서 국정운영에 집중하지도 않은 것으로 보인다. 국정협의체 운영 및 주요보고 일정이 27.74%로 한승수 총리와 큰 차이가 없었으며, 분석 대상인 국무총리들과 비교하였을 때도 작은 비중을 차지하였기 때문이다. 국무총리의 일정에서 다른 부분들에 대한 특이점 없이 외부행사 참석 일정 비중이 26.96%로 증가하였음을 고려하였을 때, 정운찬 국무총리는 대통령 보좌기관으로서 역할을 중심으로 수행하였다고 볼 수 있다.⁶⁵⁾

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|--------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 175(26.96) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 12(1.84) | 8 |
| | 국내인사 접견 | 17(2.62) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 78(12.02) | 3 |
| | 소계 | 282(43.45) | - |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 46(7.09) | 6 |
| | 대언론 일정 | 35(5.39) | 7 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 180(27.74) | 1 |
| | 현장방문 | 51(7.86) | 5 |

65) 정운찬 국무총리의 사퇴에 대해 당시 정치권에서는 다음과 같은 비판이 있었다.
 “세종시 수정안에 매몰되어 행정 각부를 통할하는 총리의 모습을 찾기 힘들었다.”(노영민 민주당 대변인)
 “대통령이 보지 못하는 국민의 여론을 취합하여 국정운영의 변화와 혁신에 일조해야 할 국무총리가 대통령의 뜻을 일방적으로 전달하는 아바타 총리로서 재직하다가 물러나게 된 것”(김종철 진보신당 대변인)

| | | | |
|----------|---------------------------|------------|---|
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 55(8.47) | 4 |
| | 소계 | 367(56.55) | - |
| 계 | | 649(100) | - |

< 표 10 > 정운찬 국무총리의 일정 분석 결과



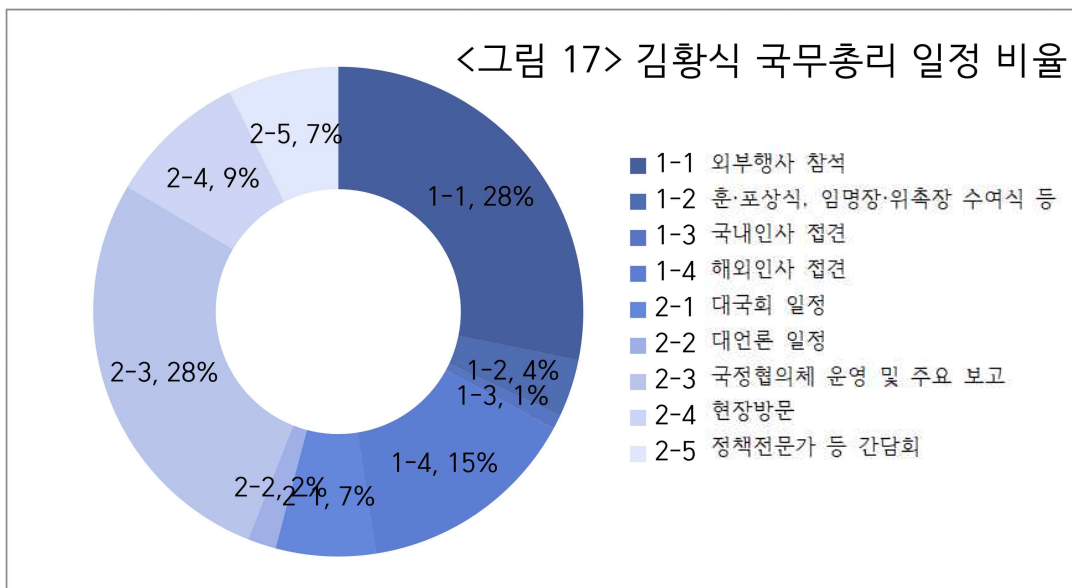
3) 김황식 국무총리(2010.10.1. ~ 2013.2.26.)

정운찬 국무총리의 사퇴와 김태호 국무총리 후보자의 낙마로 다소 내각이 혼란스러운 상황에서 김황식 국무총리가 임명되었다. 이명박 대통령 임기가 절반이 지난 상태인 이명박 대통령은 안정적 국정운영을 위한 책임자로서 김황식 국무총리를 지명하였다. 일정 분석을 통해 검토한 결과, 김황식 국무총리는 이명박 정부에서 대통령 보좌기관으로서 역할에 충실하였음을 알 수 있다. 외부행사 참석 일정이 28.17%의 비중을 차지하여 전체 일정 중 가장 큰 비중을 차지하였으며, 분석 대상인 국무총리들 중에서 가장 높았다. 또한, 대통령 보좌기관으로서 역할이 차지하는 비중이 47.53%로 분석 대상인 국무총리들 중에서도 높은 수치였다. 이민숙(2016) 역시 김황식 국무총리가 이명박 대통령의 최고보좌기관으로서 역할을 충실히 수행하

였다고 하였다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 393(28.17) | 1 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 53(3.80) | 7 |
| | 국내인사 접견 | 13(0.93) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 204(14.62) | 3 |
| | 소계 | 663(47.53) | - |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 92(6.60) | 6 |
| | 대언론 일정 | 26(1.86) | 8 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 384(27.53) | 2 |
| | 현장방문 | 128(9.18) | 4 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 102(7.31) | 5 |
| | 소계 | 732(52.47) | - |
| 계 | | 1,395(100) | - |

< 표 11 > 김황식 국무총리의 일정 분석 결과



4) 이명박 정부 국무총리 일정 분석결과 종합

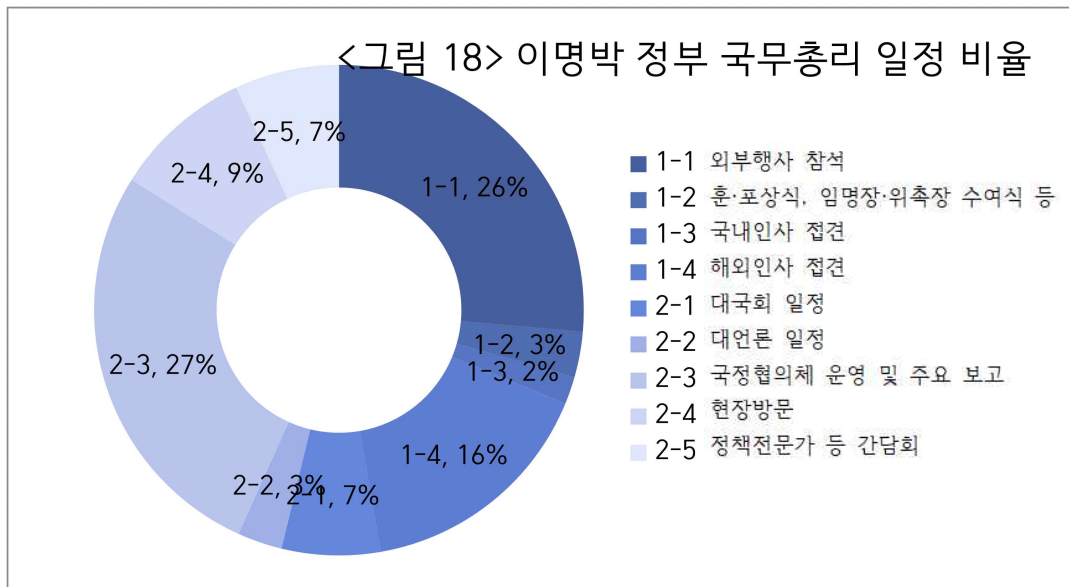
이명박 정부 국무총리 일정 분석결과를 종합하여 보면, 당시 국무총리들은 노무현 대통령의 ‘책임총리제’를 폐지하여 행정 각부 통할 권한을 축소시키고, ‘자원의 교’ 등 특정한 과제를 국무총리에게 부여하려고 했던 이명박 대통령의 의지에 부합한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 역할은 박근혜 정부, 문재인 정부에 비하여 낮은 비중을 차지하였고, 대통령 보좌기관으로서의 역할 비중이 높았기 때문이다.

보다 자세하게 살펴보면, 형식적 측면의 대통령 보좌기관으로서의 일정은 1,410건으로 전체 2,983건 중 42.27%를 차지하였고, 실질적 측면의 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정은 1,573건으로 전체에서 52.73%를 차지하였다.

또한, 세부적으로 가장 많은 일정은 국정협의체 운영 및 주요 보고일정으로 총 811건으로 전체의 27.19%, 외부행사 참석 일정은 788건으로 두 번째로 많은 26.42%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 해외인사 접견 및 해외순방 일정(16.06%), 현장방문 일정(9.19%) 순으로 나타났다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|--------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 788(26.42) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 89(2.98) | 7 |
| | 국내인사 접견 | 54(1.81) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 479(16.06) | 3 |
| | 소계 | 1,410(47.27) | - |
| 행정 각부를 통괄하는 기관 | 대국회 일정 | 194(6.50) | 6 |
| | 대언론 일정 | 88(2.95) | 8 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 811(27.19) | 1 |
| | 현장방문 | 274(9.19) | 4 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 206(6.91) | 5 |
| | 소계 | 1,573(52.73) | - |
| 계 | | 2,983(100) | - |

< 표 12 > 이명박 정부의 국무총리 일정 분석 결과



2. 박근혜 정부(2013 ~ 2017.5)의 국무총리 일정 분석 결과

1) 정홍원 국무총리(2013.2.26. ~ 2015.2.16.)

‘책임총리제’를 내세우며 국무총리의 정책조정 기능을 강화하겠다고 하였던 박근혜 대통령은 초대 국무총리로 정홍원 국무총리를 임명하였다. 박근혜 대통령은 정홍원 국무총리 임명 시에 “정부 조직 개편안의 국회처리가 늦어지고 있어 걱정이다. 국무총리가 중심을 잡아 각 부처가 잘 돌아갈 수 있도록 해달라.”고 당부하는 등 총리실이 각 부처의 컨트롤타워로서 행정 각부를 통할하는 권한을 다시 강화하고자 하였음을 알 수 있다. 이는 국무총리의 일정 분석을 통해서도 알 수 있다.

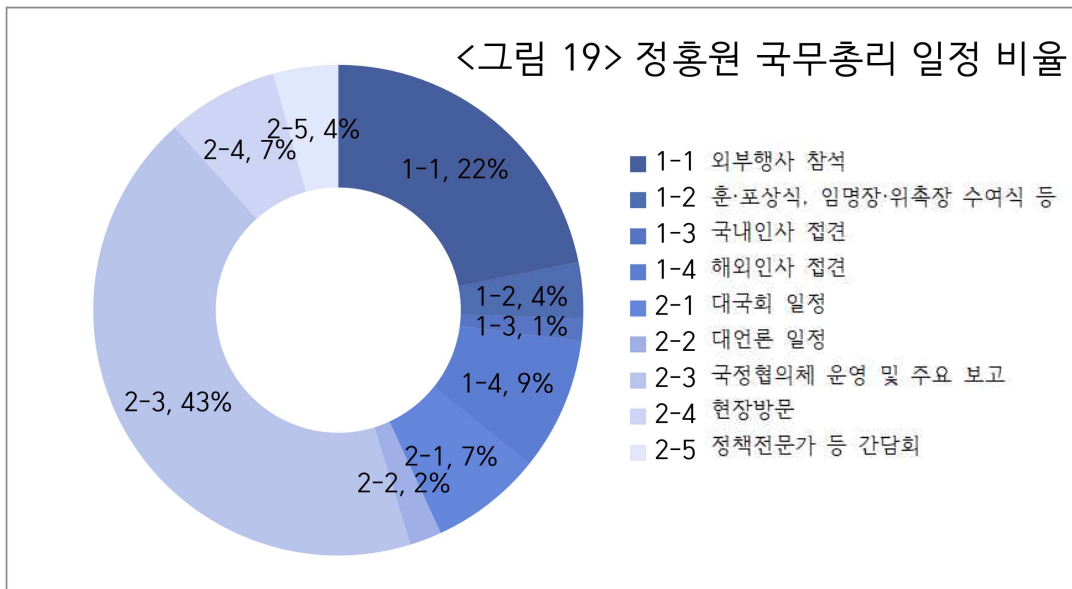
먼저, 행정 각부를 통할하는 권한이 전체 일정에서 차지하는 비중이 64.22%로 크게 증가하였다. 이는 바로 이전 김황식 국무총리에 비하여 약 12%p가 차이가 나는 수치이다. 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정이 크게 증가한 것은 박근혜 대통령의 의지에 따라 많은 권한이 부여되었기 때문이기도 하지만, 2014년 세월호 침몰 사고가 발생함에 따라 국무총리가 세월호 사고수습을 위하여 지속적인 역할도 수행하였기 때문이다.⁶⁶⁾

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------|--------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 250(21.87) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 42(3.67) | 7 |
| | 국내인사 접견 | 17(1.49) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 100(8.75) | 3 |
| | 소계 | 409(35.78) | - |
| 행정 각부를 통할하는 | 대국회 일정 | 84(7.35) | 4 |
| | 대언론 일정 | 24(2.10) | 8 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 493(43.13) | 1 |

66) 당시 정홍원 국무총리는 2014.4.16.부터 7.1.까지 다른 공식일정 없이, 세월호 사고 수습에 집중하였다.

| | | | |
|----|---------------------------|------------|---|
| 기관 | 현장방문 | 84(7.35) | 4 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 49(4.29) | 6 |
| | 소계 | 734(64.22) | - |
| 계 | | 1,143(100) | - |

< 표 13 > 정홍원 국무총리의 일정 분석 결과



2) 황교안 국무총리(2015.6.18. ~ 2017.5.11.)

메르스 사태가 심각했던 상황에서 박근혜 대통령은 황교안 국무총리를 임명하였다. 황교안 국무총리의 임명 시 박근혜 대통령은 “전 부처의 역량을 총동원해 메르스 사태의 조기 종식을 위해 전력해달라”고 당부하면서도 경제 재도약과 지속가능한 성장을 위해 총리가 사회개혁과 부정부패 척결의 사령탑이 되어야 한다고 하는 등 국무총리에게 여전히 행정 각부 통할 역할을 강조하였다.

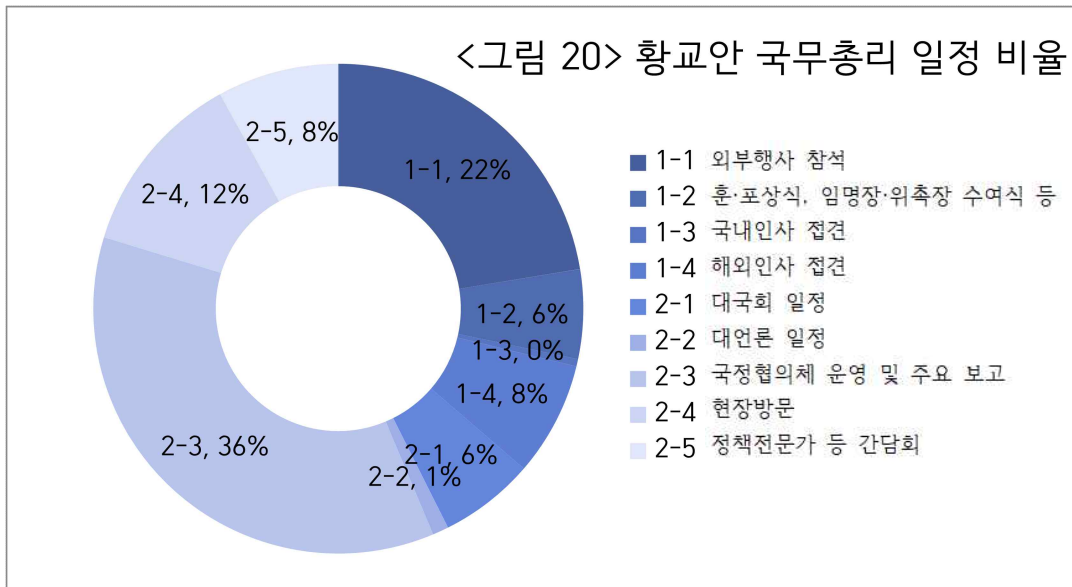
이에 황교안 국무총리의 일정 비중은 정홍원 국무총리의 일정과 유사하게 나타났다. 황교안 국무총리의 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정이 차지하는 비중이

63.67%였으며, 대통령 보좌기관으로서의 일정이 차지하는 비중은 36.33%였다.

다만 황교안 국무총리의 일정 구성은 정홍원 국무총리와 유사한 점도 있었지만, 다른 점도 있었다. 먼저, 유사한 점으로는 정홍원 국무총리 재임 기간에는 세월호 사고가 발생하여 정총리가 이를 수습하기 위한 많은 일정을 수행하였다면, 황교안 국무총리 재임기간에는 메르스 사태로 인하여 이에 대응하기 위한 일정을 수행하였다. 다른 점은 정홍원 국무총리는 박근혜 정부 초기에 대통령의 의지에 따라 행정 각부를 통할하는 권한이 부여받음으로써 역할을 수행하였다면, 황교안 국무총리는 2016년 12월 9일 박근혜 대통령 탄핵 소추가 가결된 이후 2017년 5월 9일까지 대통령 권한대행으로서 대통령 일정도 함께 수행하였기 때문에 행정 각부를 통할하는 기관으로서 역할이 많은 비중을 차지한 것이다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 232(22.42) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 61(5.89) | 7 |
| | 국내인사 접견 | 17(0.48) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 100(6.28) | 6 |
| | 소계 | 376(36.33) | - |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 65(6.28) | 5 |
| | 대언론 일정 | 11(1.06) | 8 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 373(36.04) | 1 |
| | 현장방문 | 127(12.27) | 3 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 83(8.02) | 4 |
| | 소계 | 659(63.67) | - |
| 계 | | 1,035(100) | - |

< 표 14 > 황교안 국무총리의 일정 분석 결과



3) 박근혜 정부 국무총리 일정 분석결과 종합

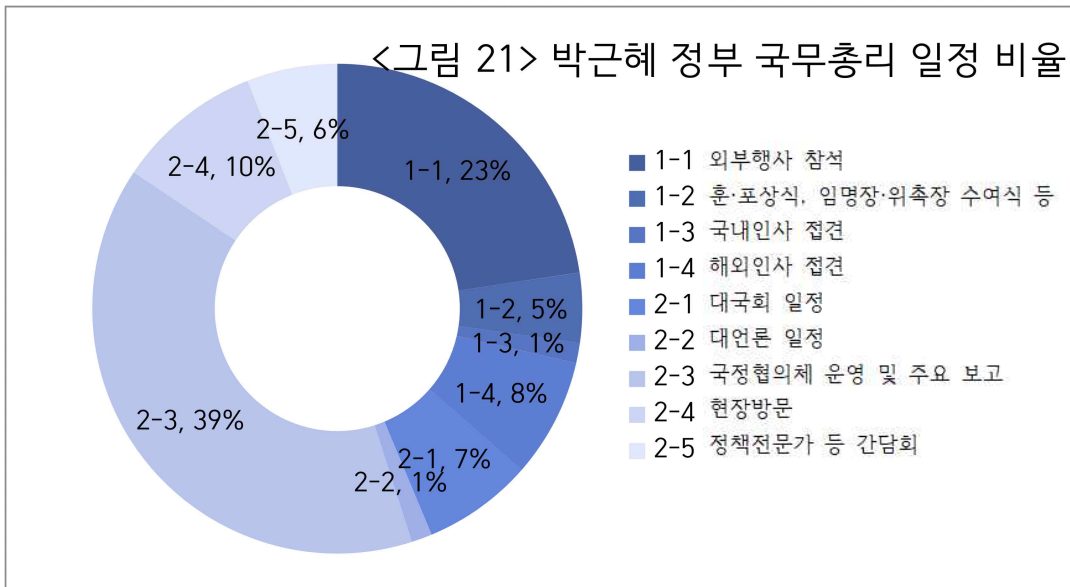
박근혜 정부의 국무총리 일정을 국무총리의 지위 및 역할을 기준으로 일정을 분류한 결과, 형식적 측면의 대통령 보좌기관으로서의 일정은 855건으로 전체 2,345건 중 36.46%를 차지하였고, 실질적 측면의 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정은 1,490건으로 전체에서 63.54%를 차지하였다. 이명박 정부에 비해 대통령 보좌기관으로서의 일정과 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정의 차이가 큰 것은 첫째, 박근혜 대통령이 책임총리제에 대한 의지를 가지고 있어 총리에게 행정 각부를 통할하는 권한을 부여하려고 하였다는 점이다. 둘째, 2014년 세월호 사고 및 2015년 메르스 사태 등으로 인해 국무총리가 이에 대응하기 위하여 행정 각부를 통할하는 기관으로서 많은 일정을 수행하였다. 셋째, 박근혜 대통령의 탄핵으로 인하여 박근혜 정부가 원래 임기보다 약 6개월 이상 먼저 막을 내리게 되면서, 국무총리가 대통령 권한대행으로서 행정 각부를 통할하는 역할을 맡을 수 밖에 없는 상황이 되었다.

세부적으로 가장 많은 일정은 국정협의체 운영 및 주요 보고일정으로 총 922건

으로 전체의 39.32%, 외부행사 참석 일정은 531건으로 두 번째로 많은 22.64%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 현장방문 일정(9.64%), 해외인사 접견 및 해외순방(7.89%) 순으로 나타났다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|--------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 531(22.64) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 108(4.61) | 7 |
| | 국내인사 접견 | 31(1.32) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 185(7.89) | 4 |
| | 소계 | 855(36.46) | - |
| 행정 각부를 통괄하는 기관 | 대국회 일정 | 170(7.25) | 5 |
| | 대언론 일정 | 32(1.36) | 8 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 922(39.32) | 1 |
| | 현장방문 | 226(9.64) | 3 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 140(5.97) | 6 |
| | 소계 | 1,490(63.54) | - |
| 계 | | 2,345(100) | - |

< 표 15 > 박근혜 정부의 국무총리 일정 분석 결과



3. 문재인 정부(2017.5~2022.5)의 국무총리 일정 분석 결과

1) 이낙연 국무총리(2017.5.31.~2020.1.13.)

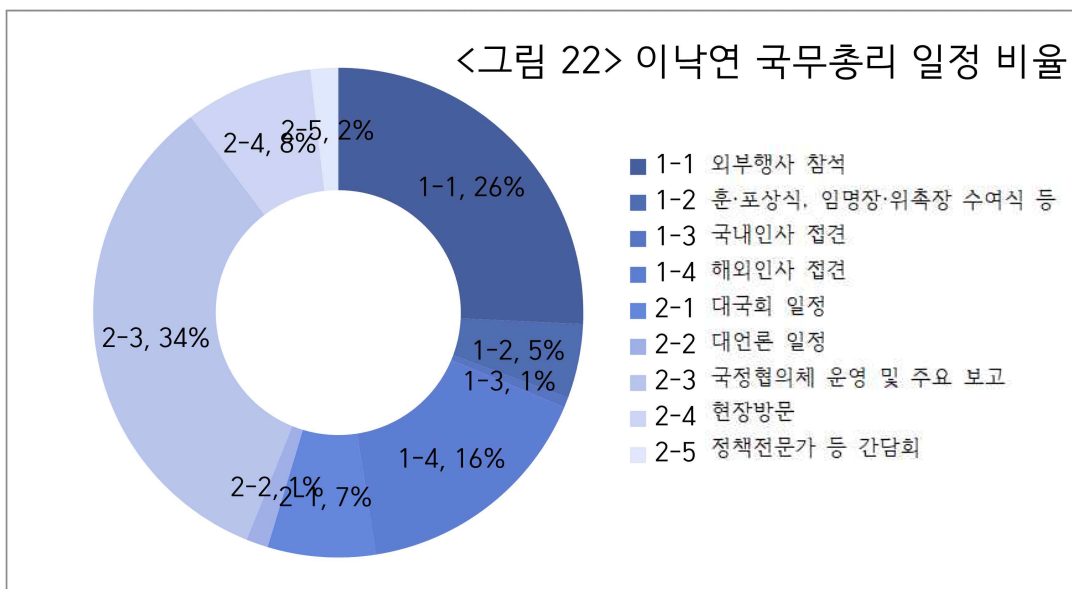
출범하면서부터 책임총리제를 강조하였던 문재인 정부는 초대 국무총리로 이낙연 국무총리를 임명하였다. 이낙연 국무총리의 일정을 분석하여 보면, 대통령 보좌기관으로서 일정과 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 비중의 차이가 박근혜 정부 국무총리의 그것에 비해 줄어들었음을 알 수 있다.

이는 이낙연 국무총리의 행정 각부를 통할하는 권한이 약해졌음을 의미하는 것이 아닌, 보다 균형있게 국무총리로서 기능한 것으로 볼 수 있다. 실제로 이낙연 국무총리는 헌정사상 최초로 대통령과의 주례회동이 정례화되었으며, 이 총리가 주재하는 ‘국정현안점검조정회의’는 ‘문제해결형 내각’의 핵심 회의체로 자리 잡았다고 평가받는 등 일상적 국정에 대한 장악력이 높았다고 평가받았다. 따라서 일정 분석 비중을 보면, 박근혜 정부에 비하여 행정 각부 통할 역할이 줄어들었다고 보기는 어려우며, 박근혜 정부 당시 국무총리들은 세월호 사고, 메르스 사태 등 긴급한 현

안으로 인하여 국무총리의 행정 각부 통할 역할이 많을 수 밖에 없는 상황이었지만, 이낙연 국무총리는 이러한 긴급 현안이 없었으며, 대통령 보좌기관으로서의 역할과 행정 각부 통할 역할을 균형있게 소화했다고 보는 것이 적절하다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 268(25.74) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 51(4.90) | 6 |
| | 국내인사 접견 | 7(0.67) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 169(16.23) | 3 |
| | 소계 | 495(47.55) | - |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 74(7.11) | 5 |
| | 대언론 일정 | 15(1.44) | 8 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 350(33.62) | 1 |
| | 현장방문 | 88(8.45) | 4 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 19(1.82) | 7 |
| | 소계 | 546(52.45) | - |
| 계 | | 1041(100) | - |

< 표 16 > 이낙연 국무총리의 일정 분석 결과



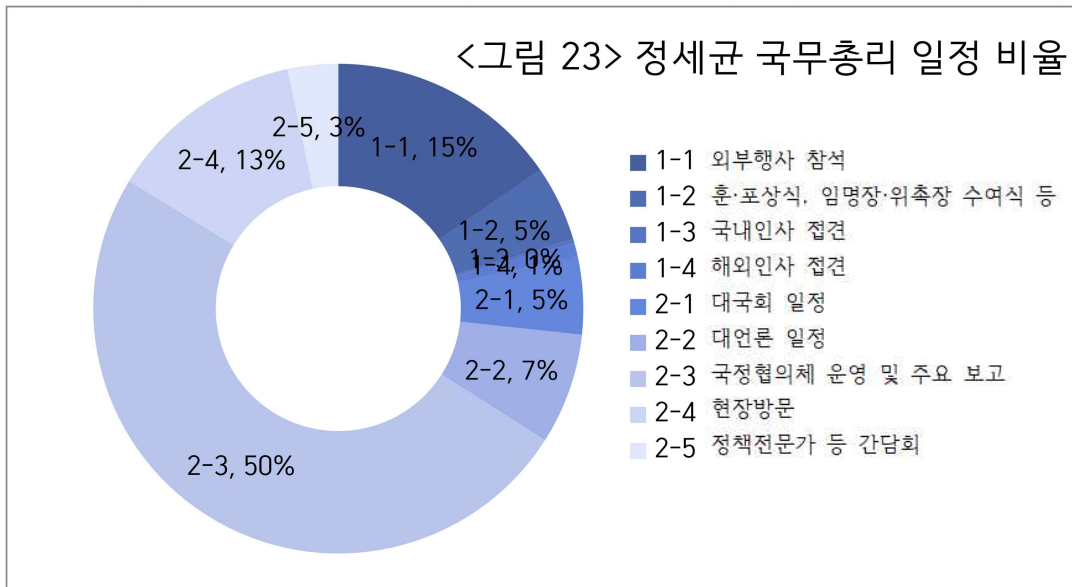
2) 정세균 국무총리(2020.1.14.~2021.4.16.)

정세균 국무총리 취임 당시 코로나19 바이러스가 전국적으로 확산되는 상황이 발생하고 있었다. 이에 대면행사·회의 등이 취소·순연되었고, 해외 출국이 금지되는 등 유례없는 상황이 발생되었다. 정 총리는 코로나19의 전국적 확산에 대응하기 위하여 적극적인 역할을 하였다. 대구에서 코로나19가 크게 확산되었을 때는 직접 대구 현장에 가서 대구시 현장점검회의, 대구시 생활치료센터 점검 등 현장점검 활동을 하였으며, 매일 코로나19 대응 중앙재난안전대책본부장으로서 회의를 주관하는 등 역할을 하였다.

이에 대통령 보좌기관으로서의 역할 비중은 21.57%로 당연히 그 비중이 낮을 수밖에 없으며, 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 역할 비중은 78.43%로 크게 증가하였음을 알 수 있다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 120(15.40) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 39(5.01) | 6 |
| | 국내인사 접견 | 2(0.26) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 7(0.90) | 8 |
| | 소계 | 168(21.57) | — |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 40(5.13) | 5 |
| | 대언론 일정 | 57(7.32) | 4 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 387(49.68) | 1 |
| | 현장방문 | 101(12.97) | 3 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 26(3.34) | 7 |
| | 소계 | 611(78.43) | — |
| 계 | | 779(100) | — |

< 표 17 > 정세균 국무총리의 일정 분석 결과



3) 김부겸 국무총리(2021.5.14. ~ 2022.5.11.)

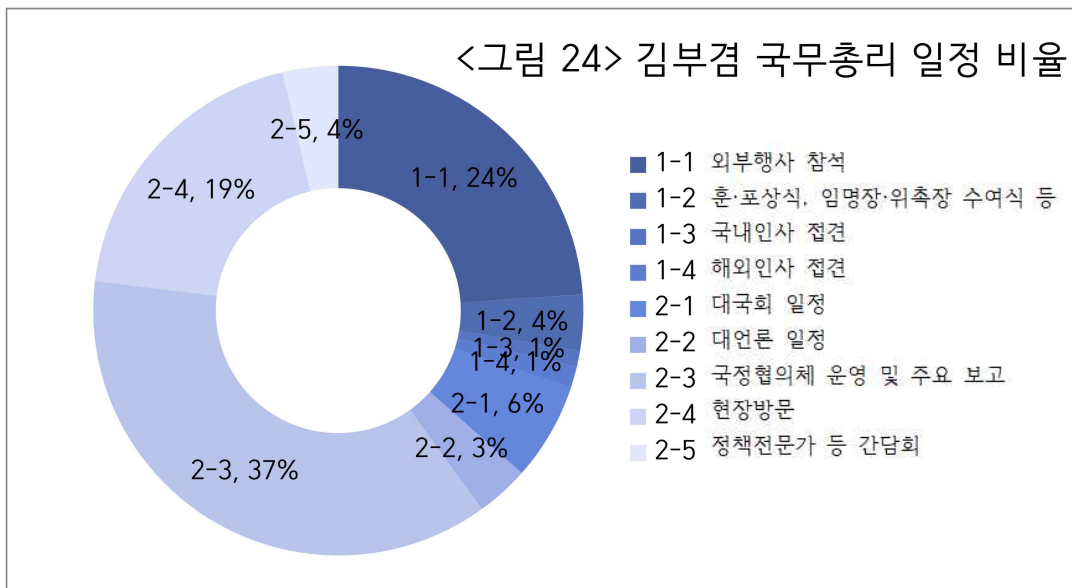
코로나19 바이러스가 지속되고 있는 상황에서 임명된 김부겸 국무총리 역시 정세균 국무총리와 같이 이에 대응하기 위한 역할을 수행하였다. 점차 코로나19 상황이 다소 완화되면서 일상회복이 되어감에 따라 그동안 진행되지 못했던 행사, 회의 등이 다시 재개되었다. 이에 공식 행사에 참석이 가능하게 되었으며 그 비중이 크게 23.95%로 증가하였다. 이는 정세균 국무총리 당시 15.40%였음을 고려하여 볼 때 약 9%p 차이가 나는 수치이다.

김부겸 국무총리의 경우 일정 분석 결과, 현장 방문 및 점검에 많은 시간을 소요하였음을 알 수 있다. 김 총리의 전체 일정에서 현장 방문 일정이 차지하는 비중이 19.41%였으며, 이는 분석대상인 국무총리들 중에 가장 높은 수치이다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------|--------------------|------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 137(23.95) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 21(3.67) | 5 |
| | 국내인사 접견 | 6(1.05) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 8(1.40) | 8 |

| | | | |
|-------------------------|---------------------------|------------|---|
| | 소계 | 172(30.07) | - |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 37(6.47) | 4 |
| | 대언론 일정 | 20(3.50) | 7 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 211(36.89) | 1 |
| | 현장방문 | 111(19.41) | 3 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 21(3.67) | 5 |
| | 소계 | 400(69.93) | - |
| 계 | | 572(100) | - |

< 표 18 > 김부겸 국무총리의 일정 분석 결과



4) 문재인 정부 국무총리 일정 분석결과 종합

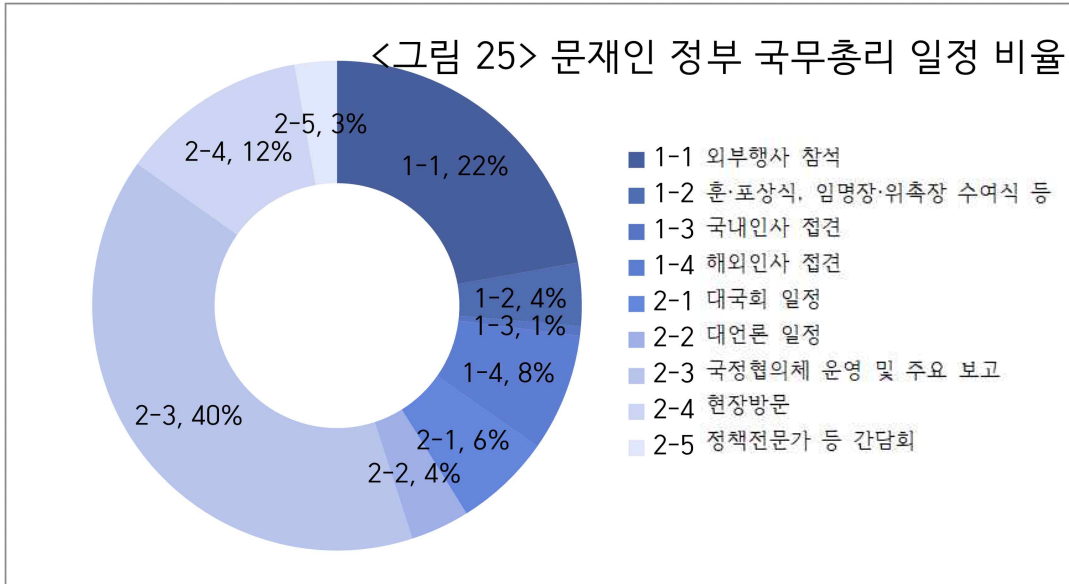
문재인 정부의 국무총리 일정을 국무총리의 지위 및 역할을 기준으로 일정을 분류한 결과, 형식적 측면의 대통령 보좌기관으로서의 일정은 822건으로 전체 2,366건 중 34.74%를 차지하였고, 실질적 측면의 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정은 1,544건으로 전체에서 65.26%를 차지하였다. 문재인 정부에서 행정 각부를

통할하는 기관으로서의 일정이 전체 일정에서 차지하는 비율이 세 정부 중에서 가장 컸다. 그 이유로 2020년부터 시작된 코로나19 바이러스 확산에 따라 대통령 보좌기관으로서의 일정 중 해외인사 접견 및 해외순방 일정이 크게 줄어들었으며, 이에 더해 외부행사 참석, 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 등 각종 행사 참석 일정이 줄어들었기 때문이다. 또한, 코로나19 확산 방지를 위하여 코로나19 중대본 회의 등 국정협의체를 운영하는 일정이 증가하였고, 국무총리가 직접 코로나 현장에 지속적으로 방문하였기 때문에 현장방문 일정도 다른 정부에 비해 크게 증가하였다.

세부적으로 살펴보면, 가장 많은 빈도를 차지하는 일정은 국정협의체 운영 및 주요 보고일정으로 총 942건으로 전체의 39.81%, 외부행사 참석 일정은 525건으로 두 번째로 많은 22.19%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 현장방문 일정(12.38%), 해외인사 접견 및 해외순방 일정(7.78%) 순으로 나타났다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|--------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 525(22.19) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 98(4.14) | 6 |
| | 국내인사 접견 | 15(0.63) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 184(7.78) | 4 |
| | 소계 | 822(34.74) | - |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 151(6.38) | 5 |
| | 대언론 일정 | 92(3.89) | 7 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 942(39.81) | 1 |
| | 현장방문 | 293(12.38) | 3 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 66(2.79) | 8 |
| | 소계 | 1,544(65.26) | - |
| 계 | | 2,366(100) | - |

< 표 19 > 문재인 정부의 국무총리 일정 분석 결과



4. 국무총리 일정 분석 결과 종합

이명박 정부부터 문재인 정부까지 약 15년간의 국무총리의 일정 분석을 종합해보면, 형식적 측면의 대통령 보좌기관으로서의 일정보다 실질적 측면의 행정 각부를 통할하는 기관의 일정이 19.76%p 많은 것으로 나타났다. 즉 전체 7,694건 중에서 대통령 보좌기관으로서의 일정은 3,087건으로 40.12%를 차지하였고, 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정은 4,607건으로 59.88%를 차지하였다.

상위 5위까지의 일정을 보면 국무회의, 국가정책조정회의 등 국정협의체를 운영하고 각 부처의 주요 업무 보고를 받는 일정이 2,675건(34.77%)으로 가장 많고, 기념식과 같은 외부행사에 참석하는 일정이 1,844건(23.97%), 해외인사 접견 및 해외 순방 일정이 848건(11.02%), 정책 현장 방문 일정이 793건(10.31%), 대국회 일정이 515건(6.69%)을 차지하였다.

15년 동안의 국무총리 일정을 종합한 결과를 보면, 의전총리, 방탄총리라는 국무총리 역할에 대한 선입견과 달리 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부의 국무총

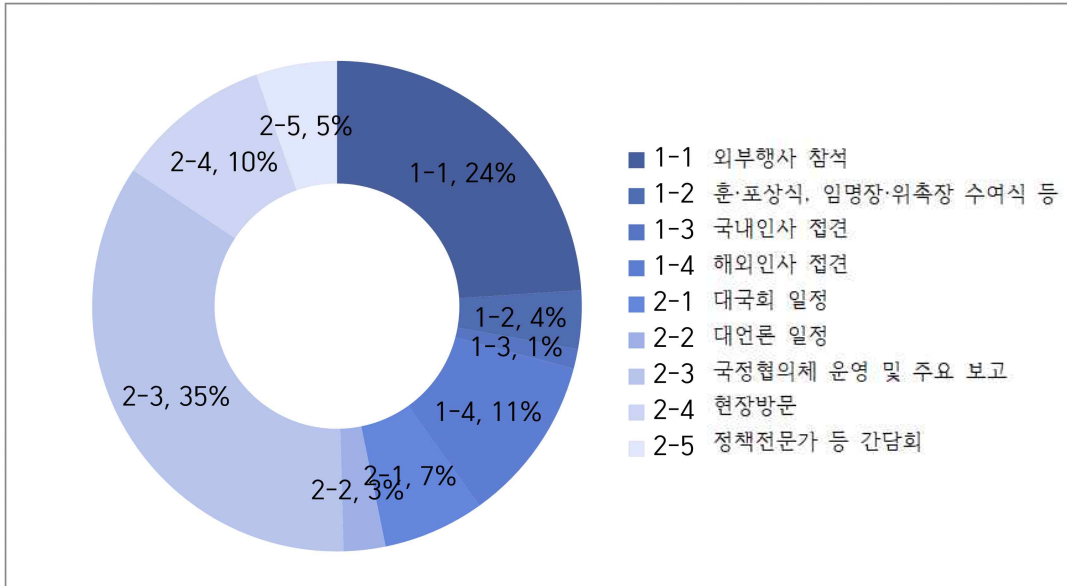
리는 상징적·의전적 역할을 담당하는 대통령 보좌기관으로서의 일정보다 국정을 총괄 관리하는 실질적 역할인 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정이 19.76%p 많았다.

또한, 대통령 보좌기관으로서의 일정 중에서는 기념식, 신년인사회, 특강, 조문 등 외부행사 참석 일정(23.97%)이 해외인사 접견 및 해외순방(11.02%), 훈·포상식, 임명장·위촉장 등 수여식(3.83%), 국내인사 접견(1.30%) 일정을 모두 합친 것보다도 많았다.

행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 중에서는 국무회의, 국가정책조정회의, 위원회 등 각종 국정협의체의 운영 및 주요 보고 일정(34.77%)은 정책현안 관련 현장 방문(10.31%), 국회 대정부질문, 고위 당정협의회 등 대국회 일정(6.69%), 정책 전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회(5.35%), 출입기자 간담회, 답화문 발표, 기자회견 등 대언론 일정(2.76%)보다 월등하게 많았다.

| | | 건수(%) | 순위 |
|-------------------------|---------------------------|--------------|----|
| 대통령 보좌기관 | 외부행사 참석 | 1,844(23.97) | 2 |
| | 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식 | 295(3.83) | 7 |
| | 국내인사 접견 | 100(1.30) | 9 |
| | 해외인사 접견 및 해외순방 | 848(11.02) | 3 |
| | 소계 | 3,087(40.12) | - |
| 행정 각부를 통할하는 기관 | 대국회 일정 | 515(6.69) | 5 |
| | 대언론 일정 | 212(2.76) | 8 |
| | 국정협의체 운영 및 주요 보고 | 2,675(34.77) | 1 |
| | 현장방문 | 793(10.31) | 4 |
| | 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회 | 412(5.35) | 6 |
| | 소계 | 4,607(59.88) | - |
| 계 | | 7,694(100) | - |

< 표 20 > 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리 일정 분석 결과



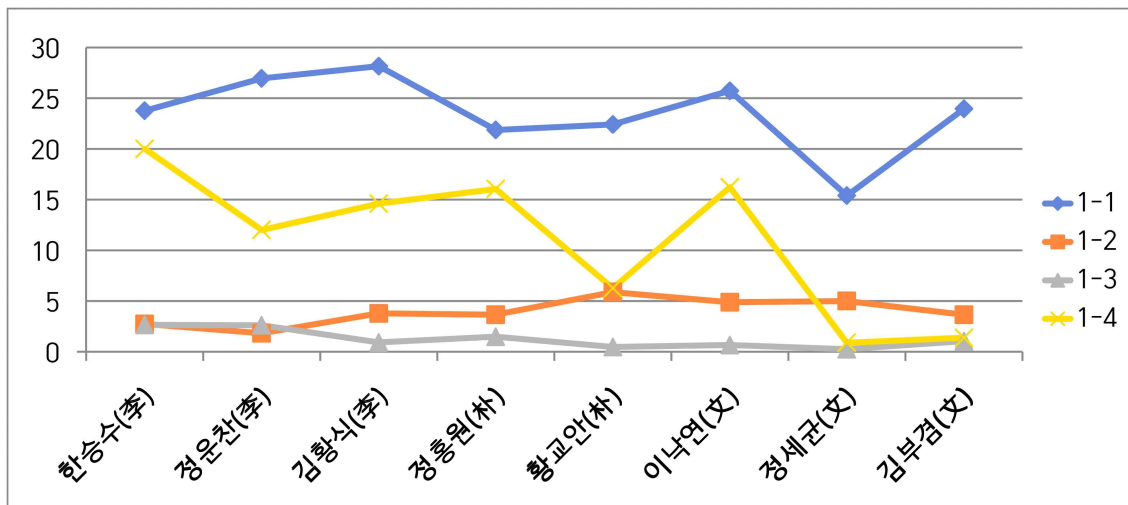
< 그림 26 > 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리 일정 비율

5. 국무총리별 차이점 분석 요약

이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리별 다음과 같은 차이점이 있었다. 첫째, 대통령의 의지에 따라 국무총리의 역할 비중이 변화가 있었다. 행정 각부 통할 권한을 축소시키고, 대통령 보좌기관으로서 역할을 강화하였던 이명박 정부의 한승수 국무총리, 정홍원 국무총리, 김황식 국무총리는 대통령 보좌기관으로서 역할 비중이 다른 국무총리들에 비해 높았다. 특히, 자원외교형 국무총리로서 기능하고자 하였던 한승수 국무총리는 해외인사 접견 및 해외 순방 일정 비중이 국무총리들 중 가장 높았다. 반면, 책임총리제를 추구하였던 박근혜·문재인 정부의 국무총리는 행정 각부 통할 기관으로서의 비중이 이명박 정부에 비하여 높았다. 특히 이명박 정부의 김황식 총리 직후인 박근혜 정부의 정홍원 총리의 경우 국정협의체 운영 및 주요 보고 일정 비중이 김황식 총리의 그것에 비해 12%p나 증가하였을 정도로 행정 각부 통할 권한이 강화되었음을 알 수 있다.

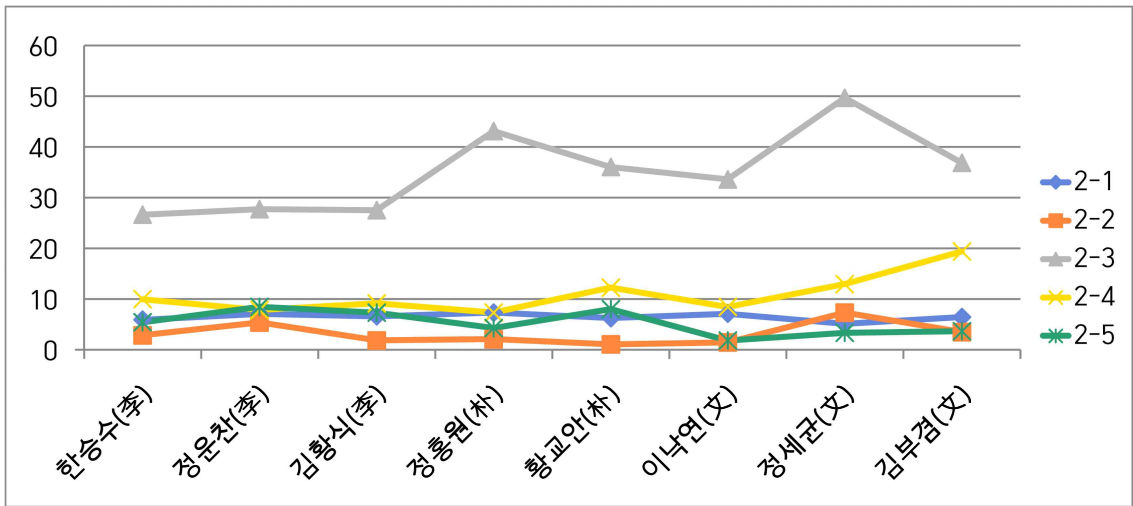
둘째, 임기 당시 국정 상황에 큰 사건·사고가 발생했을 경우, 국무총리가 이에 적

극적으로 대응하였음을 알 수 있다. 정홍원 총리는 세월호 사고를, 황교안 총리는 메르스 사태, 정세균 총리와 김부겸 총리는 코로나19 바이러스 확산에 대해 컨트롤 타워로서 적극적으로 기능하였음을 알 수 있다. 이러한 대규모 사건·사고는 특정한 한 개 또는 소수 부처가 해결할 수 없고, 이를 총괄하는 기관으로서 국무총리(실)이 기능한 것이다. 대통령 또한 이러한 사건·사고에 대한 통합적 대응을 국무총리에게 적극적으로 지시하였다.



< 그림 27 > 역대 국무총리별 대통령 보좌기관 관련 일정 비율

- ※ 1-1: 외부행사 참석
- 1-2: 훈·포상식, 임명장·위촉장 수여식
- 1-3: 국내인사 접견
- 1-4: 해외인사 접견 및 해외순방



< 그림 28 > 역대 국무총리별 행정 각부 통할 기관 관련 일정 비율

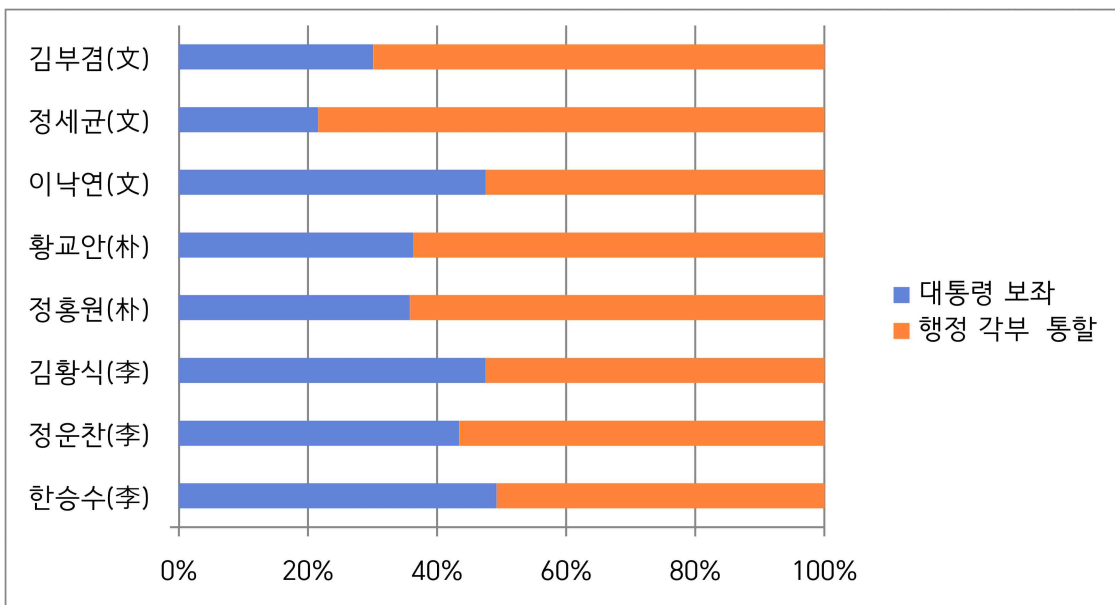
※ 2-1: 대국회 일정

2-2: 대언론 일정

2-3: 국정협의회 운영 및 주요 보고

2-4: 현장방문

2-5: 정책전문가 및 이해관계자, 공직자 간담회



< 그림 29 > 역대 국무총리별 대통령 보좌기관·행정 각부 통할 기관 일정 비율

제2절 이명박·박근혜·문재인 정부 국무총리의 약 15년간 일정 변화

약 15년간 7,694건의 일정 중 이명박 정부의 국무총리는 2,983건, 박근혜 정부의 국무총리는 2,266건, 문재인 정부의 국무총리는 2,361건의 일정을 수행하였다. 시간에 따른 분석 시에는 정부별 국무총리의 지위와 권한이 다소 차이가 있기 때문에, 몇 건을 수행하였는지가 아닌 전체 일정에서 특정한 일정이 얼마나 차지하는지, 즉 비율을 중심으로 시기에 따른 일정 분석을 진행하였다.⁶⁷⁾

분석 결과, <그림 30>에서 알 수 있듯 약 15년 동안 국무총리의 전체 업무 일정 중 행정 각부 통할하는 기관으로서의 일정의 비율이 지속적으로 증가하는 추세에 있다고 보기는 어려웠다. 2020년과 2021년에는 코로나19 바이러스로 인하여 각종 행사, 기념식 등이 취소됨에 따라 국무총리가 대통령 보좌기관으로서 역할을 할 수 없었기 때문에 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 비중이 크게 증가하였지만, 이는 상황적 특수성으로 인한 결과이지 국무총리 역할의 변화라고 보기는 어렵다. 따라서, 2020년과 2021년을 제외하여 고려하였을 때, 박근혜 정부 시기인 2014년과 2015년, 2016년에 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 비중이 컸으며, 문재인 정부에서는 다소 감소했음을 알 수 있다. 따라서, 행정 각부의 역할이 전체 일정에서 차지하는 비중이 대통령 보좌기관으로서의 비중에 비해 컸지만, 그렇다고 증가 추세에 있다고 보기는 어렵다는 것을 알 수 있다.

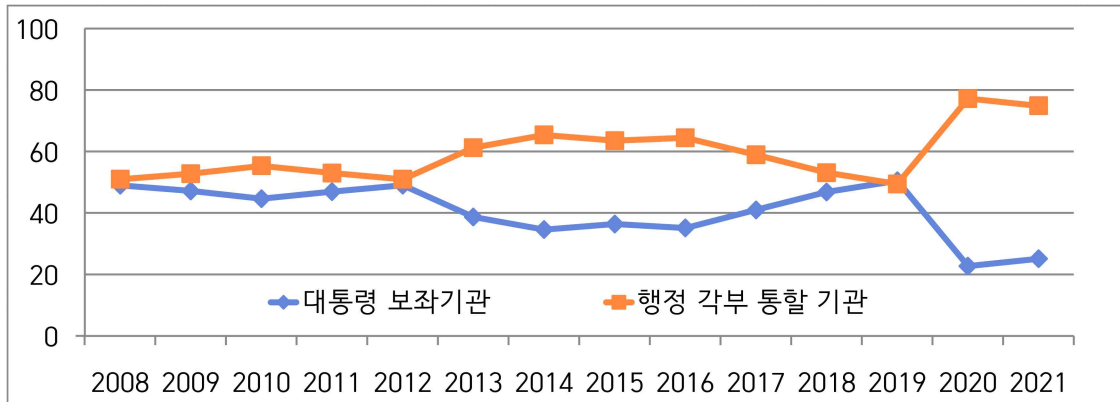
또한 <그림 31>에서 같이, 국무회의, 국가정책조정회의, 위원회 등 각종 국정협의체의 운영 및 주요 보고 일정이 차지하는 비율이 점점 증가하는 추세임을 알 수 있다. 2008년에는 30%에 미치지 못하는 비중(27.69%)을 차지하였으나, 점차 상승하고 있음을 알 수 있다. 2020년과 2021년에는 40%를 웃도는 비중(42.27%)을 차지하고 있지만, 코로나19라는 상황적 특수성으로 2020년과 2021년을 배제하더라도, 이명박 정부 시기에는 30% 미만이었으나, 박근혜 대통령 이후에는 40%에 가

67) 2022년 1월부터 5월까지의 문재인 정부 기간은 윤석열 정부로 넘어가는 시기이기 때문에 문재인 정부 국무총리가 약 5개월밖에 활동하지 않아 의미 있는 분석결과 도출이 어렵다고 판단되어 제외하였다.

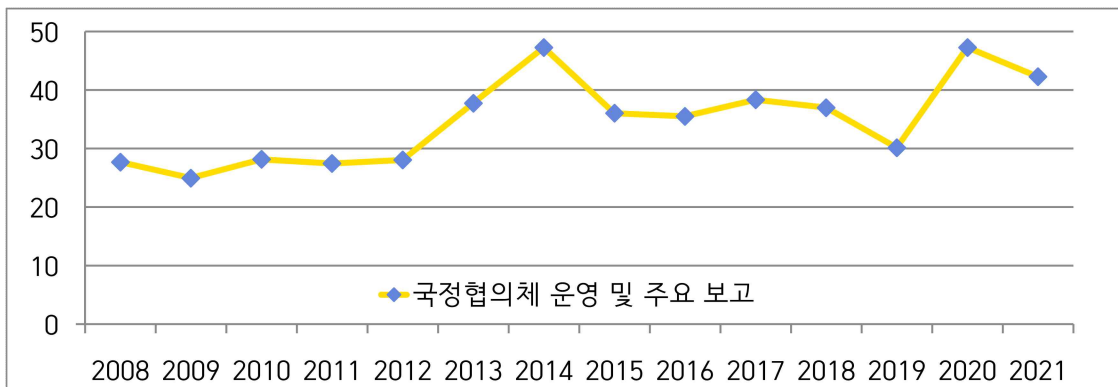
까워졌기 때문이다.

이를 통하여 국무총리가 정책조정활동에 점차 많은 시간을 할애하고 있음을 알 수 있다. 이명박 정부 시기에는 국무총리에게 자원외교의 역할만을 부여하였으나, 박근혜·문재인 정부에서는 국무총리가 실질적인 행정 각부를 통할하는 권한을 가지고 역할을 수행하였기 때문에, 이러한 결과가 나타난 것이다.

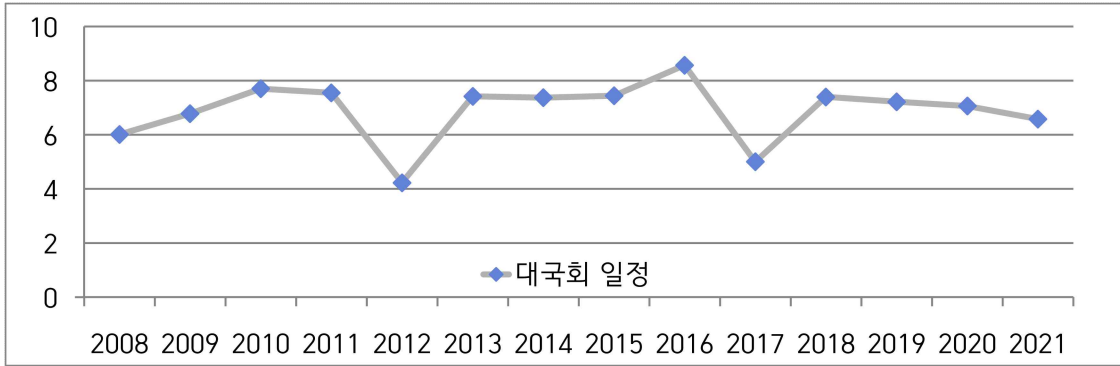
반면, 국무총리의 국회 대응업무가 점차 중요해지는 사회 분위기에 따라 국무총리의 대국회 일정 비중이 점차 증가해졌을 것이라는 가정과는 다른 결과를 확인할 수 있었다. 2008년부터 2021년까지 국무총리의 대국회 일정은 대부분 6%에서 8% 이내에 머물러 있었고, 증가추세에 있다고 보기는 어려운 결과가 나타났다.



< 그림 30 > 15년 간 국무총리의 일정 비중 변화



< 그림 31 > 15년 간 국무총리의 국정협의체 운영 및 주요 보고 일정 비중 변화



< 그림 32 > 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리의 대국회 일정 비중 변화

제3절 소결론

첫째, 이명박 정부부터 문재인 정부까지 약 15년간의 국무총리의 일정을 분석한 결과, 대통령 보좌기관으로서의 일정보다 행정 각부를 통할하는 기관의 일정이 19.76%p 많은 것으로 나타났다. 즉 전체 7,694건 중에서 대통령 보좌기관으로서의 일정은 3,087건으로 40.12%를 차지하였고, 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정은 4,607건으로 59.88%를 차지하였다. 연구문제에서는 국무총리에 대해 의전총리·방탄총리·식물총리 등 실질적인 역할을 수행하지 못한다는 비판이 있었기에 대통령 보좌기관으로서의 일정이 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정보다 많을 것으로 예상했지만, 실제로는 국무회의 등 각종 국정협의체 운영이나 정책 현장방문 등의 일정이 많았음을 알 수 있다.

둘째, 대통령 보좌기관으로서 일정 중에서는 기념식, 특강 등 외부행사 참석 일정이 다른 일정들보다 많았음을 알 수 있다. 그 차이가 매우 커서 외부행사 참석 일정이 해외인사 접견 및 해외순방일정, 훈·포상식 및 임명장·위촉장 등 수여식, 국내 인사 접견 일정 등을 모두 합친 것보다도 많았다. 이는 국가의 대표로서 참석해야 하는 행사가 다른 일정들보다 많으며, 일정분류 시 외부행사 참석 일정은 포함할 수 있는 범위가 넓지만, 다른 일정들은 포함할 수 있는 범위가 구체적으로 한정되어 있기 때문에 나타난 결과이다.

셋째, 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정 중에서는 국무회의, 국가정책조정회의, 위원회 등 각종 국정협의체 운영 및 주요 보고 일정이 국회대응, 언론대응, 정책 현장방문, 정책 이해관계자 일정보다 많았다. 국무총리는 다른 행정부처들의 상위기관으로서 특정 상황에 대하여 다른 부처들의 보고를 받아 이를 종합하여 판단을 내리고 이를 대통령에게 전달하는 역할이 주요 업무이기 때문에, 다른 일정들보다 국정협의체를 운영하는 일정이 많음을 알 수 있다.

넷째, 약 15년 간 국무총리의 약 7,694건의 일정 중 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정이 차지하는 비율이 높아지는 추세라고 보기에는 어려웠다. 2008년에

는 전체 일정 중 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정이 51%를 차지하였지만, 2010년에는 55%, 2015년에는 63%으로 증가하였지만, 문재인 정부 초 2017년부터 2019년까지는 60% 이하로 감소하였음을 알 수 있다. 이는 박근혜 대통령과 문재인 대통령 모두 책임총리제를 강조하면서 행정 각부를 통할하는 권한을 많이 부여하였으나, 2014년 세월호 사고, 2015년 메르스사태, 2017년 박근혜 대통령 탄핵 등 국무총리가 대통령 보좌기관으로서 역할을 수행할 수 없는 상황과 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 역할이 강조됨으로써 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정이 크게 증가하였다. 반면, 문재인 정부에 들어서면서 국무총리가 대통령 보좌기관으로서의 역할과 행정 각부 통할 기관으로서의 역할이 균형있게 수행하면서 두 일정 간 차이가 다시 작아졌다.

다섯째, 국무총리의 일정 중 각종 국정협의체 운영 및 주요 보고 일정이 차지하는 비율도 지속 증가하는 추세임을 알 수 있다. 2008년에는 30%에 미치지 못하였지만 점차 상승하여 2015년부터 2019년까지는 30% 이상으로 증가하였고, 2020년 이후부터는 40% 이상의 비중을 차지하였다. 이는 이명박 대통령이 국무총리에게 자원외교의 역할만을 강조했던 반면, 박근혜 대통령과 문재인 대통령은 책임총리제로서 행정 각부를 통할할 실질적 권한을 부여하고자 하였던 결과이다.

여섯째, 국정협의체 운영 일정은 점차 증가하는 추세였던 반면, 국회 대응업무는 증가추세는 아니었음을 알 수 있다. 연구문제를 설정할 때는 국무총리의 대국회 업무가 점차 중시되고 있음을 고려했을 때 증가추세일 것이라고 가정했지만, 지난 15년 동안 매년 약 6%에서 8% 이내의 비중을 차지해왔음을 알 수 있다.

제5장 결론

제1절 국무총리 일정 분석을 통한 국무총리 실제 역할에 대한 합의

국무총리 일정 분석 결과를 고려하였을 때 우리나라 국무총리의 실제 역할에 대한 합의로 첫째, 이명박·박근혜·문재인 정부의 국무총리는 헌법 제86조 ‘국무총리는 대통령을 보좌하며 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다.’에 따른 국무총리 역할을 충실히 수행하였다고 볼 수 있다. 물론, 정부 시기별 대통령의 국무총리 역할에 대한 견해, 국정 상황 등에 따라 조금씩의 차이는 있었지만, 그 차이가 다른 역할은 특정 업무만을 중시하고 있다고 보기는 어려우며, 상황별로 중요한 업무에 집중한 결과임을 알 수 있다. 자원외교형 총리를 강조한 이명박 정부의 국무총리는 대통령을 보좌하고 해외인사 접견, 해외 방문 등의 업무 비중이 높았으며, 책임총리제를 추구한 박근혜·문재인 정부에서는 행정 각부 통할 기관으로서의 정책조정업무(회의체 운영, 현장점검) 비중이 높았다. 하지만, 코로나19 상황, 박근혜 대통령 탄핵 상황과 같은 극히 예외적인 경우를 제외하면 보좌기관으로서의 역할과 행정 각부 통할 기관으로서의 역할 둘 중에 어느 하나로 극단적으로 치우치지 않는 않았으며, 부여된 임무에 맞게 국무총리는 실제 역할을 수행하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 국무총리에 대한 대통령의 견해에 따라 국무총리 역할이 변화함을 알 수 있다. 이는 물론 제1공화국부터 제6공화국까지도 마찬가지였다. 과거에도 국가 최고결정권자인 대통령의 의중에 따라 국무총리의 권한이 크게 바뀌었다. 다만, 과거와의 가장 큰 차이점은 제6공화국부터 시작된 민주화에 대한 요구로 인하여 대통령으로부터 국무총리에게로 권한 이양이 본격적으로 진행되고 있다는 점이다. 이전에는 형식적으로 국무총리에게 권한을 부여하였지만, 실질적으로는 여전히 대통령이 모든 결정권한을 가지고 있었다. 하지만 제6공화국 이후부터는 점차 국무총리에게 국정협의체 운영 및 주례회동을 통한 대통령 직접 보고 등 국무총리의 실질적인 권

한이 강화되고 있음을 알 수 있다. 이러한 권한 확대 속에서 대통령의 국무총리에 대한 견해에 따라 중심 역할이 변화되는 것이다. 자원외교형 국무총리를 강조하고, 행정 통할 권한은 축소시킴과 동시에 국무총리실 조직 규모도 대폭 줄였던 이명박 정부 초대 총리인 한승수 국무총리의 경우 대통령 보좌기관으로서의 역할 비중이 크게 증가하였으며, 해외인사 접견 및 해외방문 일정이 전체 일정에서 차지하는 비중이 분석대상인 다른 국무총리들의 그것과 비교했을 때 가장 높았다. 반면, 책임총리제를 강조하였던 박근혜·문재인 정부 시절에는 대통령 보좌기관으로서의 역할보다 국정협의체(국무회의, 차관회의 등) 운영과 정책현장 점검 등 행정 각부 통할기관으로서의 역할 비중이 높았다. 이러한 결과를 고려하였을 때 강화된 국무총리의 권한과 역할에 대해 대통령 어떻게 인식하고 있는지, 어떤 역할에 중점을 두고 있는지에 따라 업무비중이 변화되어 왔음을 알 수 있다.

셋째, 특히 국가 위기 상황에서는 국무총리의 행정 각부 통할 역할이 크게 강조되고 있음을 알 수 있다. 2014년 세월호 사고 수습, 2015년에는 메르스 사태 대응, 2020년과 2021년 코로나19 확산 방지 등 국가 위기 상황이 발생하면 국무총리의 행정 각부 통할 기관으로서의 업무 비중이 대폭 증가하였다. 이는 문제 발생 초기에는 대통령을 중심으로 대응책이 마련되고 주요 정책이 발표되어지지만, 이후 해당 문제가 종결될 때까지의 지속적인 관리는 국무총리가 맡아 수행하고 있음을 알 수 있었다. 특히 현대 사회에서는 사악한(Wicked) 문제가 많이 발생하여 특정 부처가 독자적으로 해결할 수 있는 문제보다는 다양한 부처가 협력하여 해결하여야 하는 문제가 많이 발생하고 있기 때문에 이러한 상황에서는 많은 부처를 포괄할 수 있는 국무총리의 역할이 강조되고 있는 것이다.

제2절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 15년간 약 13명의 국무총리의 일정을 분석대상으로 하고 있다. 특정 직위(국무총리)의 공식 일정을 기반으로 그 직위의 실제 역할을 파악하는 것은 이전까지의 연구에서는 쉽게 찾아보지 못하는 연구방법이다. 물론 강효지(2007)와 이민숙(2016)이 각각 김대중 대통령의 1년 5개월간의 일정표, 김황식 국무총리의 약 3년간의 일정표를 가지고 분석한 논문이 있지만, 장기간 다수 인물의 공식 일정 전체를 다룬 연구는 없었다. 여기에 연구의 의의와 한계가 동시에 나타난다.

첫 번째 의의는 헌법조문, 언론기사 등으로 간접적으로 알고 있던 국무총리의 역할에 대해 장기간 다수의 총리의 전체 일정 자료를 연구대상으로 하여 분석한 것은 새로운 시도이다. 국무총리 관련 기존의 연구는 주로 헌법학과 정치학 분야에서 주로 있었다. 헌법학에서는 헌법 규정과 현실의 괴리를 다룬 개헌논의, 정치학에서는 대통령의 정치적 자원, 통치스타일에 대한 연구를 중심으로 그 속에서 국무총리의 권한과 역할이 변동하는 것을 부차적으로 설명하는 논의가 있었다. 행정학에서는 국무총리 역할 그 자체가 아닌, 국무총리실의 역할이나 국무총리의 정책조정활동에 대해 분석하는 게 다였다. 그런데 본 논문은 직접적으로 국무총리 직위 자체에 집중하여 국무총리의 공식 일정을 전체적으로 다룸으로써 국무총리의 실제 역할이 무엇인지를 밝히고자 하였다. 즉, 국무총리가 대통령을 보좌하거나 행정 각부를 통할하기 위해 어떤 업무를 어느 정도의 비중을 두고 하는지 전체 일정 분석을 통하여 알 수 있었다. 또한 국무총리 역할에 대해 여러 언론에서 의전총리, 대독총리, 방탄총리 등으로 비판해왔는데, 실제 그러한 비판처럼 국무총리가 대통령 대신 공식 행사에 참석하는 것에만 많은 시간을 투입하고 있는 것이 사실인지 살펴볼 수 있었다.

두 번째 의의는 국무총리의 역할에 대한 시사점을 던져주었다. 우리나라 헌법 제 86조는 ‘국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다.’고 규정되어 있어, 국무총리는 대통령을 보좌하는 기관임과 동시

에, 명을 받아 행정 각부를 통할하는 기관임을 알 수 있다. 이렇게 국무총리의 역할을 대통령을 보좌하는 역할과 행정 각부를 통할하는 역할로서 나누고, 각각의 하위 일정들을 설정하여 어떤 역할에 어느 정도의 비중을 두는지 살펴본 결과, 약 15년간 국무총리는 행정 각부를 통할하는 기관으로서의 일정의 비중은 정부 시기별 조금씩 다르게 나타났으며, 그중에서도 국정협의체 운영이나 주요 보고 일정이 가장 많은 것을 알 수 있었다. 이를 통하여 우리나라의 국무총리에게 단순히 대독총리, 촉사총리로서의 역할을 넘어, 실질적으로 행정 각부를 통할하여 국가의 긴급한 상황이나 위기의 상황을 통제하고 관리할 수 있는 역할이 점차 요구되고 있음을 알 수 있었다.

이와 같은 연구에도 불구하고 본 연구가 가진 한계가 있다. 첫째, 일정 분석만으로는 국무총리의 개인적 특성에 따른 역할 변화를 알 수 없었다. 한상익(2013)은 국무총리의 정치적 자원으로서 대통령과의 관계, 집권당에 대한 영향력, 핵심행정부와의 네트워크, 국민사이의 명망 등에 따라 국무총리의 역할 변동이 발생한다고 보았으나, 일정 분석으로는 국무총리의 자세한 업무 수행, 지시 등을 분석하는데 한계가 있었다.

둘째, 빈도(frequency)분석에 따른 한계가 있었다. 본 연구에서는 국무총리의 일정 각각의 시간(time)에 대한 분석이 아닌 모든 일정을 건수로 분석하였기 때문에 시간투입에 대한 변화를 살펴볼 수 없었다. 즉, 특정 일정에 대한 빈도는 같지만 그 일정에 소요하는 시간이 길어졌거나 또는 짧아졌거나 하는 변화를 통해서 전체 일정에서 차지하는 비중이 달라질 수 있지만, 이에 대한 검증은 불가능하였다. 예를 들어, 국무총리의 국회대응업무는 법적으로 정해져있기 때문에 빈도의 변화는 크지 않을 것이지만, 국회대응업무에 소요하는 시간은 증가해왔을 가능성이 있다. 하지만, 이를 동일한 1건으로 분석하였기 때문에 시간에 대해 분석하였을 때와는 다른 결과가 나온 것이다.

셋째, 일정 분류기준 설정에 있어 어려움이 있었다. 국무총리의 업무를 정부조직법 등의 법령에 국무총리의 일정과 관련하여 명시되어 있는 업무들로 분석하면 더욱 객관적인 일정 분석이 가능할 수 있었다. 따라서, 정부조직법 제20조(국무조정

실)는 “각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책 조정 및 사회위험 갈등의 관리, 정부업무평가 및 규제개혁에 관하여 국무총리를 보좌하기 위하여 국무조정실을 둔다”라는 규정으로 일정분류를 진행해보았으나, 국무총리 공식 일정에 있어 정부업무평가 및 규제 개혁과 관련된 공식 일정이 매년 5회 미만 정도로 거의 없었다. 또한, 국무총리 공식 일정에서 행정의 지휘·감독과 정책조정 및 사회위험 갈등의 관리 업무 간 구분이 명확하지 않아 이를 기준으로 공식 일정 분류가 진행되지 못하였다.

이처럼 분류기준 선정에 있어 법령과 같이 공식적인 기준을 선정하지 못하였고, 국무총리의 공식 일정들을 검토하면서 강효지(2007), 김영수(2013), 이민숙(2016) 등의 연구를 참고하여, 국무총리 일정들을 범주화시키는 과정에서 분류기준을 선정할 수밖에 없었다.

넷째, 일정 분석에 있어 연구자가 모든 일정에 대해 코드를 부여하기 때문에 연구자의 주관적 가치판단이 개입되어 연구의 내적 타당성이 저해될 위험성이 컸다. 따라서 본 연구에서는 분류기준을 명확히 정의하고자 노력하였고, 객관적인 정보에 근거한 판단을 내리기 위하여 개별 일정에 대한 정보를 수집하는데 많은 노력을 기울였다. 또한, 코드 부여에 있어 객관성을 확보하기 위하여 신뢰도 검증 작업을 거쳤다. 그럼에도 불구하고 연구자의 주관적 개입을 완전히 배제하기는 어려웠다. 따라서 후속 연구에서는 일정 분석 시에 텍스트 마이닝(Text Mining)과 같은 정보 분석 및 처리과정을 응용하여 일정 분석 시 객관성을 보다 높일 수 있는 노력이 필요하겠다.

참고문헌

1) 서적 및 논문

- 강효지(2007), “대통령 일정표를 분석을 통한 국정수행의 특성 분석 : 김대중 정부의 초기사례를 중심으로”, 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 김석준(2002), 『현대대통령 연구 I』. 서울: 대영문화사.
- 김영수(2013), “국무총리의 정책조정 활동에 관한 연구 : 이명박 정부하에서의 국무총리를 중심으로”, 석사학위논문, 서울시립대 도시과학대학원.
- 김용복(1999). 『일본형 내각제의 특징 - 내각, 여당정치가, 관료의 상호관계』, 한국정치연구, 서울대학교 한국정치연구소.
- 김용복(2005), “한국 국무총리제도의 문제점과 개선방안: 권력구조개혁과 총리제도”, 한국정치학회 학술대회 논문집, 2005-225.
- 김종문(2003), “국무조정실 정책조정실태 분석 및 개선방안 연구”, 서울대 행정대학원 석사논문.
- 김철수(2004), 『현대대통령 연구 I』, 서울: 박영사.
- 박영훈(1994), “대통령중심제하에서의 국무총리(실)의 역할과 기능에 관한 연구”, 한국행정연구원.
- 신명순(2003), 『비교정치』, 서울: 박영사.
- 안영훈(1998), 『프랑스의 정부조직』, 서울: 한국행정연구원
- 양건(2002), “총리직의 허실”, 중앙일보, 2002.7.24. 7면.
- 양현모(2004), “대통령과 총리의 업무 분장에 관한 연구”, 한국행정연구원.
- 이명남(1996), “한국에서 대통령제의 적실성”, 호남정치학회, p.87.
- 이민숙(2016), “김황식 국무총리의 일정 분석을 통한 업무수행의 특성 분석”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원
- 이수현, 동아시아연구원 대통령개혁연구팀 공편(2002), 『대통령의 성공조건, II : 회고와 제언』, 서울: 동아시아 연구원
- 이영탁(2003), 『국무조정실 30년사』. 서울: 국무총리실.
- 이재원(1998), 『한국의 국무총리 연구』, 서울: 나남출판.
- 이창훈 편(2004). 『한국과 프랑스의 권력구조』, 서울: 신문사.
- 임도빈(2002), 『프랑스의 정치행정체제』, 법문사.
- 진도왕(2000), “우리나라 국무총리제도에 관한 고찰: 현재와 나아갈 방향의 모색”,

- 「법정논총」, 49(2001.1.), pp 164-176.
- 차배근(2004), 『사회과학연구방법』, 서울 : 세영사.
- 최명, 백창제(2004), 『현대 미국정치의 이해』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 최평길(1998), 『대통령-청와대가 잘돼야 나라가 산다』, 서울; 박영사
- 최진욱(1995). “통일시대를 대비한 새로운 권력구조의 모색”, 『한국정치학회보』, (29집 3호). pp.273-293, 한국정치학회.
- 함성득(2002), “한국 대통령의 새로운 역할과 리더십: 명령자에서 조정자로”, 『행정논총』, (제40권 3호), pp98-121, 서울: 서울대학교 출판부
- 함성득(2002), 『미국정부론』, 서울: 나남출판사
- 함성득(2003), 『대통령학』, 서울: 나남출판사
- 한상익(2013). 『정치적 자원과 국무총리의 권한 및 역할의 변동』, 의정연구 제19권 제1회, pp. 143~176.
- 한태연(1991), 『韓國憲法史』, 韓國精神文化研究院.
- Clinton Rossiter(1962), 『The American Presidency』, Harcourt brace Jovanovich, Inc., 1962.
- J. Esbrey & W. Johnston(1994), 『Democracy and the State: An Introduction to Politics』. University of Toronto Press.
- S.A. de Smith, 『Constitutional and Administrative Law』, 2nd ed.(Middle Sex : Penguin, 1973, p.152.
- W. Bagehot(1961), 『The English Constitution』, Oxford University Press.

2) 정부 간행물 및 기타

- 국무조정실 홈페이지(<http://opm.go.kr>)
- 『동아일보』 (2000), 총리 인사청문회/與野 막후 지휘자 - 쪽지 밀령 정수 조율. 6.27:5
- 『서울경제』 (2008), [정부 조직 개편] 확 줄어든 국무총리실, 1.16.
- 『서울신문』 (2013), 인원·조직 재편 등으로 슬렁대는 국무총리실, 2.12.
- 『세계일보』 (2008), 비서실 몸집 줄이고 기능 강화...靑 조직개편안 사실상 확정, 1.14.
- 『조선일보』 (2017), “문재인 정부의 청와대, ‘어벤저스’가 돼줄까?”, 6.5.

(Abstract)

A Study on Actual Role of Prime Minister through Analysis of Previous Prime Minister Schedule

CHO Hyunjin

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Korea has a unique form of government with a prime minister even though it is a presidential system. Regarding the role and authority of the prime minister in the Korean Constitution, the prime minister's role is assisting the president, the authority to control the administration as the second person in state affairs, and the right to recommend appointment and dismissal of state members as vice chairmen of the State Council. Despite these constitutional provisions, previous president in Korea had selected Cabinet members, and controlled the executive branch without the prime minister's opinion. Because it was operated without actual authority, there was a discrepancy between authority and responsibility. Also, the president tended to rely on not prime minister but the president's secretary's office when deciding policies. Accordingly, there is criticism that the prime minister's use of state administration was insufficient to the extent that the words "Ceremony prime Minister" and "Bulletproof Prime Minister" were coined even though the prime minister was the second person in state affairs under the constitutional regulations. The purpose of this study was to quantitatively and empirically

ly verify these criticisms through a long-term analysis of the schedule of prime ministers, to find out what kind of work the prime minister is actually doing, and what the implications of the current presidential system in Korea are.

This study targeted the entire official schedule of the Prime Minister of the Lee Myung-bak, Park Geun-hye, and Moon Jae-in governments (Han Seung-soo, Jung Un-chan, Kim Hwang-sik, Jung Hong-won, Lee Wan-gu, Hwang Kyo-ahn, Lee Nak-yeon, Jeong Sye-kyun, Kim Boo-kyum, etc.) for about 15 years. A total of 7,693 schedules were analyzed from the inauguration of Prime Minister Han Seung-soo, the first prime minister of the Lee Myung Bak government in 2008, to the resignation of Prime Minister Kim Boo-kyum, the last prime minister of the Moon Jae-in government in 2022.

As a result of the analysis, first, it was found that the prime minister of the Lee Myung-bak, Park Geun-hye, and Moon Jae-in government faithfully performed the role of the prime minister under Article 86 of the Constitution. Of course, there were some differences between government periods depending on the president's views on the role of prime minister and the state of affairs, but it was difficult to say that the difference only focused on specific tasks, ignoring other roles.

Second, it can be seen that the role of the prime minister changes significantly according to the president's view of the prime minister. For example, Prime Minister Han Seung-soo, the first prime minister of the Lee Myung Bak government, who emphasized resource diplomacy and reduced administrative control and greatly reduced the organization of the prime minister's office, increased his role as a presidential aide, and his schedule for overseas personnel interviews and visits was the highest compared to that of other prime ministers. On the other hand, during the Park Geun-hye and Moon Jae-in administrations, which emphasized the responsible prime minister system, the proportion of roles as an institution that controls each administrative branch increased. Considering these results, it can be seen that the role of the prime minister depends greatly on how the president perceives the prime minister.

Third, it can be seen that the role of the prime minister in the administr

ative branch is greatly emphasized in the situation of the national crisis. In the event of a national crisis such as the 2014 Ferry Sewol accident, the MERS outbreak in 2015, and the spread of COVID-19 in 2020 and 2021, the president initially prepared countermeasures and announced major countermeasures, but the prime minister has been in charge of continuous management of the problem. In particular, the role of the prime minister to cover various ministries is emphasized in this situation because there are many wicked problems in modern society, and various ministries must cooperate and solve problems that can be solved independently.

This study was studied based on official schedule data of the Prime Minister of Korea, and unlike previous studies, the actual role of the Prime Minister was revealed by conducting an analysis based on a large number of data over a long period of time. It was also an opportunity to think about whether the prime minister's authority stipulated by the Constitution was well used in reality. However, due to the nature of the schedule analysis, it was difficult to observe the role change according to the individual characteristics of the Prime Minister. There may be differences in the way the Prime Minister performs his/her duties or orders, but there was a limit to observing this through statistical analysis of the schedule. In addition, it was not possible to analyze the change in the proportion of work according to time changes during schedule analysis by performing frequency analysis rather than a time analysis. In order to know the details of the Prime Minister's work in more detail, it was also necessary to make efforts to specify the classification standards a little more in setting certain classification standards. Finally, in conducting schedule analysis, it is necessary to enhance efforts to exclude the subjective value intervention of researchers by not only analyzing them directly but also preparing various supplementary methods.

Keywords: Prime Minister, schedule analysis, actual role study, president, constitution, prime minister authority

Student Number: 2020-24183