

IDP 정책연구 2014-03

# 정책조정체계의 분권화와 제도화

## - 정책조정체계로서 책임총리제의 구성과 운영

한상익 | 민주정책연구원 연구위원





## 요 약

박근혜정부 출범후 2년이 다 되어가는 지금 실질적인 정부 운영을 공식적인 정부기구가 아닌 청와대 비서실이 주도하는 현상이 지속되고 있다. 집권 첫째 장관의 항의성 사임을 초래한 기초연금제의 정책조정뿐 아니라 검찰총장의 비정상적인 감찰과 사임에서도 청와대 비서실이 배후로 지적되었다. 2년차에서도 세월호 사태에서 청와대만 바라보는 현상이나 만만회 논란, 김기춘 비서실장의 거취에 대한 반복된 논란들은 청와대가 여전히 정부 운영의 전면과 배후에 있음을 보여준다. 이는 한국정치에서 제왕적대통령의 폐습을 뒷받침하는 ‘청와대 정치구조’의 재현을 보여준다.

청와대 정치구조 속에서 정부의 정책조정을 담당하는 국무총리의 역할은 심각하게 위축되고 있다. 이런 국무총리 역할의 형해화는 다원화되고 갈등 구조가 중층화된 현 사회에서 특정 기관의 정책조정 독단성을 증대시키고 대통령에게 정치적, 정책적 부담을 집중시키는 원인이 되며, 결국 국정 운영의 혼란을 초래하고 및 정치적 갈등을

---

격화시켜 국민의 이익을 저해하게 된다. 이런 상황 속에서 노무현 정부 시기 시행되었고 박근혜 대통령의 공약이었던 책임총리제와 책임장관제의 실시가 재론되고 있는 것은, 현 헌법구조 아래에서 이런 상황을 타개하는 유일한 방안이기 때문이다.

책임총리제는 한국 권력구조의 특수성과 한국 대통령제의 운용 역사 속에서 탄생한 제도이다. 한국의 대통령제 권력구조는 이원적인 민주적 정통성에 기반한 대통령제이면서 국무총리제 등 의회정부제적 특성을 가미하고 있는 혼합형 대통령제이다. 행정부에 대통령과 국무총리가 동시에 존재한다는 점에서 자주 이원정부제에 비교되곤 하지만, 한국 권력구조와 이원정부제는 근본적인 차이가 있다. 이원정부제는 수상(총리)이 행정수반이기 때문에 원칙적으로 대통령과 행정부는 분리되어 있고 국방과 외교를 제외한 행정부 운영의 최종 책임은 수상에게 있다. 그러나 한국에서는 대통령이 행정수반으로서 정부와 통합되어 있으며 모든 분야에서 정부 운영의 최종 책임을 진다는 점에서 결코 한국의 혼합대통령제는 이원정부제가 될 수 없는 것이다.

그럼에도 불구하고 대통령의 독단적 국정운영을 견제하고 보다 공식화되고 제도화된 정책조정체계로서 책임총리제가 거론되는 것은 국무총리제가 가진 독특한 성격 때문이다. 국무총리는 대통령이 지명하되 국회의 동의를 받음으로써 행정부 내에서 대통령과 국회 양자의 민주적 정통성에 기반하고 있는 유일한 직위이다. 아울러 국무

---

위원의 인사제청권과 해임건의권, 부서권을 통해 대통령을 견제하는 정치적 직위인 동시에 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하고 조정함으로써 정부정책조정체계를 담당하는 정책적 직위이기도 하다. 역사적으로 국무총리는 의전, 정책조정, 대 의회관계의 3개 분야의 역할을 맡아 왔다. 그러나 각 역할의 정도에 따라 국무총리의 위상과 역할은 매우 달랐다. 군사독재기와 민주화 초기에는 주로 의전적 역할에 국한되어 ‘대독총리’, ‘의전총리’의 오명을 받았으며 심지어는 대통령의 정치적 책임을 대신 맡는 ‘방탄총리’로 불리기도 하였지만, 정책조정 역할을 극대화한 책임총리제 실시 시기에는 ‘단군 이래 최대 실세총리’라는 평가를 받기도 하였다. 이처럼 국무총리 역할과 위상의 편차가 큰 것은 한국 헌법 체계에서 국무총리의 권한과 위상이 가진 이중성과 모호성, 그리고 대통령이 행정부와 정당, 감사원 등 독립기관까지 큰 영향을 미치는 한국 정치구조의 특수성 때문이다.

국무총리의 역할과 위상이 강화되어 대통령의 권한과 부담을 분담하고 국정운영이 청와대 비서실이 아닌 공식적이고 제도화된 정부 체계에 의해 이루어지기 위해서는 국무총리가 헌법상 자신의 역할에 비교적 충실하여 정부의 정책조정체계를 통할해야 한다. 한국 정부의 정책조정체계는 직위(대통령, 국무총리, 부총리, 조정전담장관)와 정책조정기관(국무조정실, 청와대 비서실), 회의체(국무회의, 관계장관회의, 기타 정책조정회의) 및 대부처제나 국정과제위원회, 당정협의 등의 기제를 통해 이루어지며 각 시대와 정부에 따라 각 기제들의 존폐나 활용도가 달랐다. 이와 같은 기제들을 활용한 한국 정책조정

---

체계의 특징은 대통령으로의 집중과 청와대 비서실을 통한 비공식적 조정이라는 특성을 가지고 있다. 그러나 이런 특성을 가진 체계는 비교적 사회 구조가 일원적이고 갈등 구조가 단순했던 개발독재 시대에는 일면 효용성이 있었지만, 매우 다원화되고 중층화된 현대 시대에는 바람직한가의 문제를 차치하더라도 그 자체가 가능하지도 않으며, 이를 강행할 경우 정책조정 질이 저하되고 시기가 늦어질 뿐만 아니라 정책을 둘러싼 갈등이 격화되는데도 책임소재가 실종되는 문제점을 가진다.

책임총리제는 정책조정체계의 이런 집중성을 완화하고 공식성을 증대시키는 방향으로 설계된 제도이며, 책임장관제는 기존의 부총리제와 관계장관회의의 실질적 내용을 취해 분권화와 공식화, 체계화를 꾀하고 책임소재를 분명히 하도록 구성되었다. 책임총리제의 기본 요소는 세 가지로서 첫째, 당과 청와대의 분리와 대의회, 대집권당 협력 업무의 국무총리 전담 둘째, 국무총리-책임장관-일반장관으로 이루어지는 정책조정체계의 체계화 셋째, 대통령과 국무총리의 업무 분담 구조로 구성되었다. 이 책임총리제의 구상은 원래 현 여당의 전신인 신한국당에서 이루어진 것이며, 그 실행은 현 야당의 전신인 열린우리당에서 이루어졌다는 점에서 책임총리제는 한국의 양대 정당이 협력해서 만들어진 보기 드문 사례이기도 하다.

현 박근혜 정부는 책임총리제와 책임장관제 실시를 통해 국정운영을 분권화하고 제도화할 것을 공약하고 출범하였으며, 실제 초기

---

정부조직에서 국무조정실을 부활시키는 등 법적 기반도 마련하였다. 그러나 그 이후 책임총리제와 책임장관제 실행을 위한 후속 조치를 전혀 하고 있지 않으면서 오히려 청와대 정치구조를 강화시킴으로써 국무총리를 대독, 방탄 총리 수준을 넘어 투명 총리를 만들고 있다는 평가를 받고 있다. 현 청와대 정치구조가 불러올 국가적 폐해를 감안할 때 박근혜 정부의 공약은 시급히 지켜져야 하며, 비록 책임총리제가 헌법적 제약과 함께 운영에서 한계를 가지고 있지만, 헌법 개정이 아니더라도 법률적으로 국무총리의 임기제 등을 보완하면 대안적 국정운영체제, 정책조정체계로서 충분히 의미가 가질 수 있다는 점에서 정부와 여야의 관심과 실행이 요구된다.

# 목 차

• 요약 .....	3
------------	---

## I. 서 론

1. 박근혜 정부와 ‘청와대 정치구조’ .....	11
2. 대안적 정책조정체계로서 책임총리제의 재론 .....	14

## II. 한국 혼합대통령제 권력구조와 국무총리제

1. 권력구조적 특성 .....	16
2. 한국 국무총리제의 역사와 특성 .....	22
(1) 국무총리제의 역사 .....	22
(2) 국무총리의 제도적 특징과 운용, 한계 .....	25
(3) 소결 .....	32



III. 한국 정책조정 체계와 책임총리제의 운영	
1. 한국 정책조정체계의 특징 .....	34
(1) 직위를 통한 정책조정체계 .....	35
(2) 정책조정기관을 통한 정책조정체계 .....	39
(3) 회의체를 통한 정책조정체계 .....	40
(4) 기타 조정체계 .....	43
2. 정책조정체계로서 책임총리제의 구성과 운영 .....	47
(1) 책임총리제의 구성과 운영 .....	49
(2) 책임총리제의 특징 및 한계와 이명박-박근혜 정부 ..	58
IV. 결론 - 정책조정체계의 재구축과 책임총리제 .....	62

본 보고서의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.





## 정책조정체계의 분권화와 제도화

### - 정책조정체계로서 책임총리제의 구성과 운영 -

한 상 익

(민주정책연구원 연구위원)

## I. 서론

### 1. 박근혜 정부 ‘청와대 정치구조’

□ 박근혜 정부의 출범 2년차도 저물어가는 현재, 집권 첫째 드러난 정부-청와대 관계의 비정상적인 위계 구조가 지속되고 정책조정 체계의 난맥으로 인한 정책적 혼란이 가중되고 있으며 정부의 정치적/정책적 갈등 사안이 대통령으로 집중되는 과거 현상이 재연되고 있음.

○ 박근혜 정부 출범 첫째, 정치와 정책 분야 모두 정부가 아닌 청와대가 전면에 나서고 배후에서 조정하여 정부 각 부처가 청와대만 쳐다보게 되는 폐습인 청와대 정치구조가 전면에 드러났음.

- 
- 박근혜 대통령의 대표 공약중 하나인 ‘기초연금제’는 정부와 청와대의 정책 갈등에 휩싸였으며, 6개월의 기간을 들여 준비한 보건복지부안이 불과 2주만에 뒤집히는 과정(연합뉴스, 2013.10.14.)에서 청와대의 일방적인 정책조정에 불복, 보건복지부장관이 항의성 사임하는 드문 상황이 연출됨.
  - 우여곡절 끝에 시행된 기초연금제는 공약후퇴 논란, 국민연금과의 연계 적절성 및 설계 부실 논란에 둘러싸여 있으며 이는 정책 갈등을 심화시키고 대통령의 정치적 부담을 증대시키는 결과로 이어지고 있음.
  - 정치 분야에서도, 채동욱 검찰총장의 사임 과정에서 청와대와 법무부의 비정상적인 행태도 청와대 비서실이 대통령에게 ‘판단 근거를 제시하고 보좌’하는 역할을 넘어 정부 업무에 직접 개입하는 과거의 비정상적인 행태가 확대되고 있음을 보여 줌
- 집권 2년차인 2014년에도 여전히 정부가 국정을 책임지지 못하고 정책과 정치 모두 청와대 비서실의 중심성과 월권이 국가 운영에 부담을 주고 있음.
- 4.16 세월호 참사는 청와대 보고체계의 문제가 곧바로 정부 대응의 부실로 연결되는 청와대 중심 국정운영의 위험성을 극명하게 보여줌.
  - 지속적으로 반복되는 ‘김기춘 비서실장’의 거취, 청와대와 측근의 발호 의혹을 제기하는 ‘만만회 논란’은 현 박근혜정부의 국정운영 방식을 반영

- 
- 박근혜 정부의 이런 정부 운영 형태는 유신독재와 5공화국 시기 시절 정점을 이루었다가 민주화 이후 서서히 약화되었던 ‘청와대 정치구조’<sup>1)</sup>의 부활 위험을 시사함.
  - 박근혜 정부에서 청와대 비서실이 인사와 정책의 양 분야에서 좌충우돌 하는 반면, 국무총리의 역할은 거의 보이지 않음.
  - 경제민주화, 기초연금 등 다양한 공약의 후퇴 및 왜곡뿐만 아니라 정부 정책의 수립과 시행 전부에서 국무총리의 존재감이 희박한 정도가 아니라 투명인간의 수준.
    - 행정부의 2인자인 국무총리가 국회 대정부질의 답변 이외에는 언론 지상에 거의 드러나는 일이 없으며, 특히 중요 정책 사안에 대해서는 정부가 아닌 청와대 비서실이 발표와 해명을 주도하는 현상이 부각됨.
    - 지난 15년간 국무총리제의 한계 속에서도 국정파트너로서의 국무총리(국민의정부), 책임총리로서의 국무총리(참여정부), 전담총리로서의 국무총리(MB정부)의 역할을 맡아 왔으나, 박근혜 정부 들어서는 투명인간으로서의 국무총리라 해도 과언이 아님.
  - : 경제민주화 후퇴, 조세 논란, 복지후퇴 논란, 밀양 송전탑의 사회갈등 등 다양한 내정 분야에서 정부 각부가 아닌 청와대의 의사에 모든 시선이 집중됨.

---

1) 청와대 정치구조란 실질적 정부운영을 정부가 아닌 청와대 비서실이 맡는 것을 가리키며(오일환, 1998) 대통령 1인의 독단적 국정운영의 특징 중 하나로 볼 수 있다.

---

: 세월호 참사 수습 과정에서 ‘차 안에서 눈 감은 국무총리’의 모습은 아무런 권한도 없는 국무총리의 현 주소와 ‘유임된 국무총리’는 책임조차 질만한 위치가 아닌 허수아비 국무총리의 모습을 상징함.

- 국무총리 역할의 심각한 위축은 단순히 국무총리 개인의 문제가 아니라 국정 운영의 문제 및 정치 갈등 문제와 직결
  - 과거 권위주의 시대와는 달리 사회가 다원화되고 갈등 구조가 복잡해진 현 시대에 대통령과 청와대 비서실이 모든 국정을 주도하는 것은 가능하지도 않을뿐더러 그 과정에서 독단, 부정 부패, 무책임에 따른 국정 운영의 파탄이 드러나게 됨.
  - 대통령이 모든 사안에 대해 정치적 부담을 지게 됨으로써 정쟁을 격화시키고 출구가 없는 상태로 만들어 정치 교착 상태가 강화되고 장기화됨.

## 2. 대안적 정책조정체계로서 책임총리제에 대한 재론

- 박근혜 정부의 ‘청와대 정치구조’ 공고화의 흐름에 대한 경계의 목소리로 책임총리제의 실현을 촉구하는 여론의 흐름이 지속되고 있음.
- 책임총리제에 대한 여론 흐름은 ‘공약 불이행’과 ‘독단적 국정 운영’에 대한 우려의 두 가지 방향에서 제기

- 
- 박근혜 대통령은 후보 시절 ‘책임총리제와 책임장관제 실시를 통한 분권화’를 공약하였으나, 현재 정부 운영에서 전혀 이행되고 있지 않음.
  - 기초연금 논란 등 정부의 국정 운영에서 국무총리의 무존재감 및 청와대의 독주에 따른 대통령의 독단적 국정 운영이 반복되고 있음.
  - 위 양자의 측면에서 책임총리제와 책임장관제의 실시 여부에 대해 재론이 이어지고 있는 것임.

○ 책임총리제가 재론되고는 있으나 책임총리제와 책임장관제를 공약한 박근혜 정부뿐만 아니라 책임총리제 실시를 촉구하는 측에서도 책임총리제에 대한 명확한 이해가 부족함.

- 책임총리를 대통령의 권력을 분할하는 권력구조상 개혁으로 이해하거나 대통령의 독임제적 국정운영과 완전히 다른 구조로 이해하는 것은 전적인 오해
- 책임총리제는 정부의 분권적 ‘운영’형태로서 나타나지만, 본질적으로 독임제인 한국 대통령제 정부에서 헌법적 정신과 시대 흐름에 맞게 정책조정체계를 분권화하고 제도화시킴으로써 ‘정상화’하는 것으로 이해하는 것이 보다 실체에 근접함.

□ 정책조정체계로서 책임총리제를 제대로 이해하기 위해서는 한국의 권력구조의 특성과 역사에 대한 이해와 함께 한국 정책조정체계의 흐름을 파악할 필요가 있음.

- 
- 본 연구는 한국권력구조의 특수성에서 도출되는 국무총리제의 특징과 정책조정체계로서 책임총리제의 구성과 운영에 대해 정확한 이해를 도모하고자 함.

## II. 한국 혼합대통령제 권력구조와 국무총리제

### 1. 권력구조적 특성

- 현대 민주주의 국가의 권력구조는 각국의 역사와 문화적 특징, 헌법 구조와 정치 제도 및 관행에 따라 다양한 유형이 나타남.
- 의회민주주의를 발전시킨 유럽 국가들은 국가통합의 상징인 국가원수와 국정에 책임을 지는 당파적 행정 수반인 수상을 분리하는 의회정부제<sup>2)</sup>(parliamentary system) 권력구조를 발전시켜 옴.
  - 의회정부제는 의회에서 다수를 점유한 정당 또는 정당연합이 행정부를 운영하는 제도로써 수상 중심의 국정운영(영국, 독일)과 내각 중심의 국정운영(북구 유럽, 일본) 등으로 현상되지만, 기본적으로 내각 전체가 국정을 운영하고 정치적 책임을 공동으로 지는 ‘합의제’의 성격

---

2) 현재도 ‘의원내각제 또는 내각제’라는 표현으로 널리 쓰이지만, 이는 의원으로 내각을 구성한다는 일면적 특징에 주목하는 느낌이 있다. 최근에는 의회의 민주적 정통성에 기초하는 정부라는 근본적 성격을 드러내는 용어로서 ‘의회정부제’가 안착되고 있다.



- 
- 국가원수와의 관계에서는 ① 전통과 위엄을 갖추되 실권이 없는 국왕에게 국가원수의 역할을 부여하되 국방과 외교를 포함한 국정운영의 전권은 수상이 가지는 체제(영국, 스웨덴, 일본 등) ② 국가원수로서 최소한의 견제적 권한을 가진 대통령을 선출하지만 제도적, 관행적으로 대통령은 국정에 관여하지 않고 상징적, 의전적 역할만을 수행하며 정당, 혹은 정당연합의 대표가 행정수반으로서 국정운영의 전권을 행사하는 형태(독일, 이탈리아 등)로 나눌 수 있음.
  - 의회는 민주적 정통성(선거에 의해 선출)을 가진 유일한 기관으로서 행정부는 결국 의회의 신임에 의존하여 민주적 정통성을 가지기 때문에 일원적인 민주적 정통성에 기반한 체제임.

○ 미국식 대통령제는 국가원수와 정부수반이 일치하며 행정부와 의회가 분리된 권력구조임.

- 대통령제(presidential system)는 총선을 통해 민주적 정통성을 인정받은 의회와 대선을 통해 민주적 정통성을 인정받은 대통령이 병립하는 구조로서, 대통령이 의회와의 관계속에서 국정 운영을 관장하고 독립적으로 정치적 책임을 지는 ‘독임제’적 성격
- 의회정부제가 의회와 정부의 융합 원리 위에 있다면, 대통령제는 의회와 정부, 나아가 사법부의 3권의 견제와 균형의 원리를 토대로 함.

- 대통령제는 의회의 신임에 기초한 행정수반이라는 개념을 폐기함으로써 유럽적 전통과 완전히 결별했으며, 대통령과 의회의 분리된 이원적인 민주적 정통성에 기반함.
- 행정권을 가진 대통령, 입법권과 예산권을 가진 의회, 위헌심판권을 가진 강력한 사법부로 나뉘어 있는 듯이 보이지만, 실제 미국의 3부는 권력을 분리한 것이 아닌, 권력을 공유하되 분리된 기구로 보는 것이 타당함.
- 2차 대전 이후 신생국들이 광범위하게 채택함으로써 의회정부제와 함께 민주국가의 대표적인 권력구조의 위상을 가지게 됨.

○ 이원정부제<sup>3)</sup>(semi-presidential system)는 국가원수로서 실권을 가진 대통령과 의회의 신임에 기초하는 수상이 함께 국정 운영 권한을 나누어 가진 체제

- 국가원수와 의회 신임에 기초하는 당파적 행정수반이 분리되어 있고 내각이 권한과 책임을 공유한다는 점에서는 의회정부제의 성격을 가지고 있지만, 대통령과 수상이 각기 다른 민주적 정통성을 배경으로 하는 이원적인 민주적 정통성 구조를 가지고 있으며 대통령이 상징적, 의전적 존재가 아니라 국정 운영에 실질적인 권한을 가지고 있다는 점에서 대통령제의 성격을 가지고 있음.

---

3) 이원정부제는 대통령과 수상이 행정부에 공존하며 함께 국정운영의 권한을 가진다는 의미에서 '이원집정부제'라는 용어와 혼용되었으나 최근에는 이원정부제로 통합되고 있다.

- 이전에는 이원정부제를 의회 구성에 따라 의회정부제와 대통령제로 국정운영의 형태가 변한다는 견지에서 양 권력구조의 중간으로 보는 경향이 일반적이었지만(Lijphart, 1992) 동거정부를 거치면서 대통령과 수상의 상호관계에 주목하여 이원정부제는 대통령과 총리라는 양두의 유연한 권위구조에 기반한 시스템으로서 의회 다수당 구조에 따라 정부의 제1인자가 진동하는 제3의 권력구조<sup>4)</sup>(Sartori, 1997)로 간주하기도 함.
- 이원정부제는 대통령과 수상(총리)가 병존하고 대통령제와 의회정부제의 성격을 모두 가지고 있다는 점에서 한국과 유사한 측면이 있어 관심을 끌고 있으나, 1990년대 이후 이원정부제 국가들인 프랑스가 대통령제에, 핀란드는 의회정부제에 근접하는 제도적 개혁을 하고 있음을 감안할 필요가 있음.<sup>5)</sup>

□ 한국의 권력구조는 대통령제를 기본으로 하면서 의회정부제적 성격을 가미시킨 ‘혼합대통령제’(mixed presidential system)로 개념화할 수 있음.

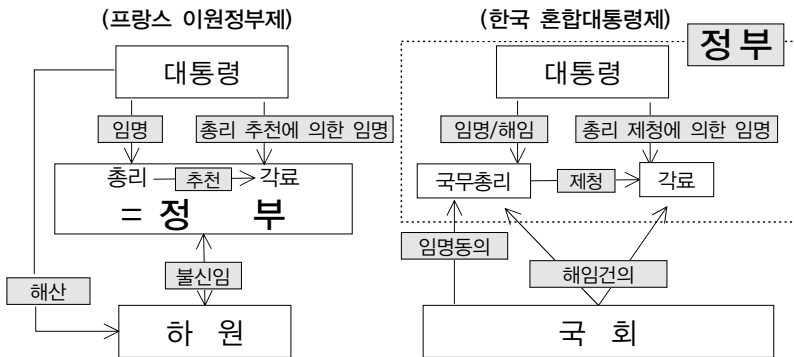
4) 최근 한국에서는 이원정부제를 대통령과 수상이 행정부내 권한을 분점한다는 점에서 ‘분권형대통령제’로 부르기도 하지만, (황태연·박명호, 2003) 미국식 대통령제 자체가 ‘독임제’인 동시에 권한을 3부가 나누어 공유할 뿐 아니라, 이원정부제에서 대통령과 의회 다수가 일치하는 단일정부인 경우 대통령은 ‘공화국 군주’로 불릴 정도로 강력한 권한을 가지기도 한다는 점에서 대통령제의 기본 원리와 모순되는 측면이 있고 이원정부제의 현실도 일부분만을 나타낸다는 점에서 적절한 명칭 인가에 대해서는 의문이 있다.

5) 핀란드, 오스트리아, 포르투갈 등은 헌법적으로는 이원정부제 권력구조를 가지고 있으나 실질적으로는 수상이 권력을 행사한다는 면에서 ‘내각제형 이원정부제’ 형태를 띠고 있고 프랑스는 동거정부 시기를 제외하고는 대통령의 우위가 유지되었다는 점에서 ‘대통령제형 이원정부제’라 부를 수 있다.

- 
- 한국 권력구조는 미국식 대통령제를 기본틀로 하면서 의회 정부적 특성을 가미함.
- ① 국가원수와 행정수반을 일치시키고 행정부를 ‘독립적’으로 운영하는 대통령을 두고 있으며 ② 대통령과 국회는 각기 다른 선거를 통해 민주적 정통성을 부여받는 이원적 민주적 정통성 구조를 가지고 있고 ③ 입법, 사법, 행정의 3권이 각기 견제와 균형의 원리 위에 분할되어 있다는 점에서 한국 권력구조는 본질적으로 ‘대통령제’임.
  - ① 의회의 임명 동의에 의해 임명되며 정부를 ‘통할’하고 각료의 임명제청/해임건의권을 가진 국무총리를 두고 있으며 ② 의원이 각료를 겸임할 수 있고 ③ 정부는 법률안을 제출할 수 있으며 ④ 국무위원 ‘부서권’을 두어 형식적으로나마 행정수반과 내각의 공동책임을 강조하고 있고 ⑤ 정부와 여당이 밀접하게 연관된 ‘정당정부’의 성격이 강하다는 점에서 의회정부제의 특성을 일부 가지고 있음.
  - 이런 면에서 한국의 권력구조는 대통령제를 권력구조의 기본 토대로 하고 있으면서 의회정부적 요소를 일부 받아들이고 있다는 점에서 미국식의 고전적 대통령제와는 다른 ‘혼합대통령제’로 분류할 수 있음.

- 국무총리제를 포함한 의회정부적 요소로 인해 한국을 의원정부제로 오인하거나(Elgie, 1999) 특히 노무현 정부의 책임총리제<sup>6)</sup>를 두고 내각제형 의원정부제로 파악하는 경우(김연규, 2005)도 있으나, 의원정부제와 한국의 혼합형 대통령제는 근본적으로 다름.
- 가장 큰 차이는 의원정부제에서는 행정수반이 수상(총리)로서 대통령과 행정부가 분리되어 있지만 한국 혼합대통령제에서는 행정수반이 대통령으로서 정부와 통합되어 있으며, 이는 정부 구성과 운영에서 최종 결정 권한과 책임의 소재가 다름을 의미함.
- 아울러 의원정부제에서 수상과 정부는 일체형으로 의회에 신임에 책임을 지지만, 한국 혼합대통령제에서 국무총리와 각료는 의회의 ‘해임건의권’에도 불구하고 기본적으로 의회의 신임과는 무관하며, 대통령에게 책임을 짐.

그림 1) 의원정부제와 혼합대통령제의 대통령-총리-의회 관계<sup>7)</sup>



6) 책임총리제의 ‘책임’은 의회의 신임에 ‘책임’을 진다는 정치학적 의미가 아니라, 자신이 국정운영의 일부를 ‘책임’지고 운영한다는 정치적 의미의 용어이다.

7) 의원정부제는 Wright & Knapp(2006) 그림의 일부이며, 혼합대통령제는 필자의 그림이다.

- 
- 대통령이 임면권을 가지고 있고 국정운영의 최종 결정권과 책임이 없기 때문에 국무총리는 이원정부제의 수상(총리)으로 볼 수 없으며 비록 최고 수준의 책임총리제가 실행된다고 하더라도 한국 혼합대통령제가 결코 이원정부제로 간주될 수 없는 이유가 바로 여기에 있음. (Linz, 1995; Siaroff, 2003)
  - 그럼에도 불구하고 한국 혼합대통령제에서 국무총리를 두고 권력구조나 국정운영의 측면에서 다양한 해석이 나오는 것은 국무총리제가 가진 기본적 특성 때문이므로 책임총리제를 보다 정확히 이해하기 위해서는 국무총리제의 특성을 살펴볼 필요가 있음.

## 2. 한국 국무총리제의 역사와 특징

### (1) 국무총리제의 역사

- 국무총리의 명칭과 국무총리의 역할 구성은 상당한 역사적 연원을 가지고 있음.
- 한국 역사에서 국무총리의 개념적 원형은 한국 정치제도에 내재하고 있었으며, 개항기에 용어와 역할의 원형이 나타남.
- 한국 정치제도는 왕정을 택하면서도 왕의 독주를 견제하고 왕권과 신권을 조화시키는 ‘재상제’를 병립시키는 형태로 발전

- 조선의 3정승 제도는 지금의 각부 장관이라 할 수 있는 각부의 판서들과는 달리 기능적 역할을 맡지 않으면서도 국왕을 보좌하고 정부 전체를 통괄하는 역할을 맡는 ‘재상제’의 개념을 명확히 보여주고 있음.

○ 국무총리라는 명칭과 역할의 맹아가 처음으로 나타난 것은 조선 말기

- 개항이후 개혁에 의해 종래의 3정승 6조체제가 통리기무아문의 12사 체제로 바뀌면서 처음 내각이란 용어를 사용하고 7부 체제를 두었는데 이때 내각총리대신은 내각의 수반으로서 왕명을 받들어 행정 각 아문을 조정·통합하는 역할을 맡음.
- 왕명에 총리와 소관대신의 부서제도를 두었으며 중요정책을 내각회의에서 결정하도록 함으로써 현 국무총리제도의 원형을 형성
- 이러한 전통은 임시정부에 계승되어 임정 초기 대통령중심제를 택하면서도 행정권은 국무총리를 수반으로 하는 국무원이 가지도록 함.<sup>8)</sup>

□ 1945년 이후 정부수립 과정에서 국무총리제는 미국식 대통령제를 주장하는 이승만과 유럽식 의회정부제를 지지하는 헌법기초위원회간의 타협의 산물로 재등장

8) 당시 미국에 체류하는 대통령 이승만과 임시정부가 있는 현지에 있는 국무총리 이동휘간의 갈등에 의해 정부운영에 혼선이 빚어지자 결국 1925년 국무령 중심의 내각책임제로 변경되었고 일본의 중국침략으로 강력한 단일지도체제인 주석체제로 가동되다가 독립을 맞게 된다.

- 
- 제헌헌법의 기초를 맡았던 유진오가 기초하고 헌법기초위원회가 채택한 정부구성안은 의회정부제였음.
    - 대통령은 국가원수로서 상징적, 의전적 역할만을 맡고 행정수반인 국무총리가 실질적 권한을 가지고 4처 12부로 이루어진 정부를 통할하는 것으로 구성
    - 비공식적으로 신익희 등이 조직했던 행정연구회는 대통령이 국가원수와 행정수반을 겸임하는 대통령제를 기본으로 하지만, 내각은 국무위원의 수장인 국무총리가 의결기관인 내각회의를 이끌도록 하는 이원정부적 초안을 제출하기도 함.
  - 의회정부제 헌법초안은 당시 국회의장이었던 이승만의 반발에 부딪쳤으며 단 하루만에 대통령제로 방향이 변경됨.
    - 미국에서 오래 체류해서 미국식 제도에 익숙했고, 권력을 나누어 가지지 않으려는 강한 의지를 가진 이승만은 유럽식의 양원제 의회정부제에 강력하게 반발함.

“헌법초안으로는 양원제 내각책임제로 되어 6월 22일 제2독회를 완료했던 것입니다. 당시 국회의장인 현 대통령 이승만 대통령 박사께서 헌법기초위원회에 출석하시어 대통령중심제로 번개치 아니하면 하여하여 일 야인으로서 국민운동을 전개하겠다고 하여 대통령 중심제를 강조했기 때문에 이 23일에는 반안동의가 성립되어 대통령 중심제로 되었던 것입니다.”

- 헌법기초위원장 서상일의 증언



- 최종적으로 이승만의 주장에 따라 대통령제를 근본으로 하되, 헌법기초위원회를 포함한 다른 정치인들의 중론에 따라 국회의 임명 승인을 요하는 국무총리를 두는 혼합대통령제<sup>9)</sup>로 타협됨.
- 제헌헌법에서 국가원수이자 정부수반인 대통령과 병존하면서 그 임명에 국회의 동의를 받거나 임명후 승인을 받는 독특한 한국형 국무총리제가 탄생함.<sup>10)</sup>
- 국무총리제는 이후 1956년 2차개헌(사사오입 개헌)으로 폐지되었다가 4.19 혁명 이후 제2공화국 출범과 함께 다시 한국 권력구조에 등장하였으며, 현재까지 유지되고 있음.

## (2) 국무총리제의 제도적 특징과 운용, 한계

□ 국무총리제는 정부수반(2공화국)이었던 적도 있지만 3공화국 이후 대통령을 보좌하며 행정 각부를 통할하는 정부의 제2인 자로서의 지위를 유지함.

○ 현행 헌법적으로 국무총리제는 다음과 같이 규정되어 있음.

9) 이런 정치적 타협에도 불구하고 이승만은 국무총리를 하나의 정치적 지위로 간주하고 무임소 각료로 대우하면서 독단적 국정운영을 유지하였고, 결국 국무총리제를 폐지하였다. 1공화국에서 국무총리의 평균 임기는 9개월에 불과했으며, 정치적 경쟁자가 될 수 있는 인물은 철저히 배제하였다. 예컨대 2대 총리인 장면의 경우 대통령 후보로 추대하려는 움직임이 있다는 이유로 해외체류중임에도 해임했으며 김성수, 조소앙, 신익희 등이 총리로 거론되었을때도 '단순히 자리만 지키지 않을 강자들이다.'라는 이유로 거부했었다.

10) 대통령이 국가원수와 정부수반을 겸임하는 체제에서 의회와 관계를 맺고 정부를 통할하는 역할을 맡지만 대통령에 의해 임명이 좌우되는 국무총리를 택한 국가는 매우 드물다. 전세계적으로 볼 때 한국과 스리랑카, 가이아나 정도가 그 예이며, 발전된 민주국가로서는 한국이 유일하다.

- 
- 신분과 지위에 관한 조항 : 국무총리는 문민이어야 하고(제86조), 대통령 유고시 대통령직의 제1승계자(제71조)이자 국무회의의 부의장으로 국무회의에 참여하고 회의를 주재할 수 있음(제88조)
  - 권한에 관한 조항
    - : 국무위원과 각부 장관의 임명을 제청하며(제87조, 제94조), 국무위원의 해임을 건의할 수 있고(제87조), 대통령을 보좌하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할<sup>11)</sup>하며(제86조) 소관사항에 대한 총리령을 발하고(제95조) 대통령의 행위에 부서함.(제82조)
    - : 국회에 출석하여 의견을 진술하거나 질문에 답할 수 있음.(제62조)
  - 임면에 관한 조항 : 국무총리 임명은 국회의 동의를 얻어야 하고(제86조) 국회는 재적 과반수의 결의로 국무총리에 대한 해임을 건의할 수 있음(제63조)

○ 헌법적으로 규정된 국무총리의 권한과 역할을 뒷받침하는 제도적 기구는 4공화국에서야 정비되며 국민의 정부와 참여정부를 거치며 크게 확대되었으나 이명박 정부에서는 다시 축소되는 등 국무총리의 위상에 따라 다름.

---

11) 통할은 제1공화국의 '통리감독'과 제2공화국의 '지휘감독' 사이에서 탄생한 개념으로, 일반적으로 의회정부제의 총리가 가진 지휘권보다 낮은 수준에서 행정 각부의 통합관할사무에 대해 지시, 감독, 조정하는 권한으로 해석된다. 영어로 번역할 때, coordinate인가 direct인가에 대해서는 논란이 있으나, 현행 헌법의 영문 번역으로는 이원정부제나 의회정부제 총리와 마찬가지로 direct로 되어 있다.

- 
- 이름뿐인 직책에 머물던 국무총리의 권한을 정비한 국무총리는 제4공화국의 첫 총리였던 김종필 총리로서 기존 연락업무에 머물던 기획조정실을 정책조정 기능을 가진 행정조정실로 확대 개편하고 당정 협의를 공식화함.
  - 차관급 행정조정실은 DJP 공동정부 시기 장관급 국무조정실로 격상되고 국무조정실장이 차관회의를 주재하게 됨으로써 정책 조정 기능이 획기적으로 강화됨.
  - 참여정부는 책임총리제를 실시하며 국무조정실을 2차관제로 확대하고 국무회의를 국무총리가 주재하도록 하며, 고위당정 협의와 대의회 관계를 총리비서실과 정책조정실이 전담하는 등 국무총리의 제도적 역량을 크게 강화시킴.
  - 이명박 정부는 기존의 국무조정실과 비서실을 통합, 축소하여 국무총리실로 개편함으로써 제도적 역량을 축소시켰음.
  - 박근혜 정부는 ‘책임총리제 실시’를 공약하면서 국무조정실과 비서실로 분리된 체제를 부활시켰으나 다른 제도적 틀은 현재 까지 별다른 변화가 없음.
- 국무총리의 역할은 외면적으로는 큰 변동이 없으나 실질적인 역할은 시대와 정부 운영의 형태에 따라 큰 차이가 있음.
- 국무총리의 주요 역할은 의전(내외빈 접견, 행사 참여), 정책 조정(국무조정실 및 국무회의 및 국가정책조정회의를 통한 정책조정), 대의회(국회 출석 답변)의 3개 분야에 걸쳐 있으며 이는 국무총리제 창설 이후 정책조정 역할이 강화된 것 이외에는 큰 변화가 없음.

- 
- 그러나 실질적 역할은 각 시기와 국무총리마다 차이가 있는데, 군사독재 시기 국무총리는 의전적 역할에 머물렀던 것에 비해 민주화 이후 점차 정책조정 역할의 폭을 넓힘.
  - : 군사독재 시기 국무총리는 의전총리, 대독총리, 방탄총리 등으로 불렸는데, 이는 실질적인 권한이나 역할 없이 의전적 행사에 참여하거나 대통령의 의사를 대독하는 수준에 머물렀던 것을 지칭하며, 방탄총리는 국무총리가 사회정치적 문제에 정치적 책임을 지고 사임하여 대통령의 정치적 방탄복 역할을 했던 것을 가리킴.
  - : 민주화 시대 이후에도 국무총리의 역할은 이전과 큰 차이가 없었으며, 청와대 정치구조 하에서 정책조정 역할도 극히 미미했음.
  - : 민주정부 집권 이후에 국무총리의 권위와 역할은 크게 신장되어 국민의정부 시기에는 김종필 총리가 정치적 합의에 의해 5개 부처 장관을 직접 인선하기도 하였고 특히 국회와 관계있는 정책적 사안의 조정에도 관여했음.
  - 국무총리의 역할과 지위가 가장 극적으로 확대된 것은 참여정부의 책임총리제 운용 시기로서 이 시기 국무총리는 실질적인 정책조정권을 발휘하였으며 대의회 관계에서도 상당한 자율성을 가졌음.
  - : 특히 이해찬 총리는 ‘단군 이래 최대 실세총리’로 불리며 초대 책임총리로서 내정 전반을 책임지고 운영하였으며 진보정상 회의에 참석하고 북한과의 교착 상태에서도 북한 김영남 최고

---

인민회의 의장과 북관대첩비 반환 문제를 합의하는 등 외교 분야까지 역할을 넓혔음.

- 이명박 정부에서 국무총리의 정책조정 역할은 축소되었으며, 각기 해외자원(한승수), 세종시(정운찬) 등 전담 영역을 내세우기도 하였으나 결국 실제 권한과 역할에 있어서는 민주정부 이전으로 돌아간 것으로 평가됨.

: 마지막 총리인 김황식 총리는 이전 두 국무총리에 비해 정책 조정의 분야에서 상당한 수준의 역할을 한 것으로 평가되지만, 이는 이명박 정부 말기 청와대의 기능 저하와 김황식 총리 개인의 적극성에 의한 것이지 이명박 정부의 국무총리 운용 특성으로 보기는 어려움.

- 박근혜 정부는 ‘책임총리제’ 실시를 공약하였으나 현재까지 나타난 바 국무총리의 역할은 이명박 정부 수준 이상을 벗어난 것으로 평가하기 어려움.

□ 국무총리는 헌법상 상당한 지위와 권한을 가지고 있지만, 권력 구조의 특성과 한국 대통령제의 특성, 그리고 헌법상의 특징에 의해 기본적인 한계를 가지고 있음.

- 한국 권력구조는 비록 혼합형이라 할지라도 기본적으로 행정 수반이 대통령인 대통령제이기 때문에 국무총리는 결국 국정 운영에서 최종 결정권을 가지지 못함.

- 국무총리가 각료의 임면과 정부 운영에 대한 권한을 가지고 있다고 하더라도 본질적으로 본인이 대통령에 의해 자의로 임면되는 ‘각료’이기 때문에 이 권한을 행정부의 최종 책임자이자 임면권자인 대통령의 뜻에 거슬러 운용할 수 없음.
- 국무총리가 정책 조정에서 영향을 미칠 수는 있으나, 결국 국가 정책 및 행정부 운영 방향을 최종적으로 결정하는 것은 대통령 이므로 정책조정에서도 본질적 한계를 벗어날 수 없음.

- 한국 대통령제는 상당 기간 제왕적 대통령제로 운영되었으며, 대통령의 집권여당에 대한 영향력이 매우 강력한 정치문화를 가지고 있어 국무총리가 자신의 역할을 찾을 공간이 매우 협소함.
- 군부독재 시기 일반적인 대통령제 헌법이 부여하는 국가원수와 행정수반의 지위를 넘어 행정, 입법, 사법위에 존재하면서 국정운영 전반에 걸쳐 대통령에게 권력이 집중되는 제왕적 대통령제의 양상을 가지고 있어 국무총리가 최소한의 헌법적 권한조차 행사할 수 없었음.

“말이 국무총리지 내가 무슨 국무총리입니까. 이런 로봇 총리는 할 생각이 없습니다.”

- 4공화국 정일권 총리

- 한국의 제왕적 대통령제는 “대통령이 왕정시대의 국왕처럼 국가와 법 위에 군림하면서 권력을 남용하고 정치과정을 독점하여 대통령 우위의 지배체제를 형성함으로써 대통령이 국정운동을 주도하는 현상”(홍득표, 2002)로 정의될만큼 대통령이 행정부의 정책과정을 독점하고 입법부의 정치과정을 지배하거나 주도함으로써 권력이 고도로 집중된 상태에서 국정을 운영했기 때문에 국무총리가 정책조정 등을 통해 국정운영에 관여하기가 극히 어려웠음.
- 참여정부의 책임총리도 대통령이 국정운영의 권한을 고도로 분권적으로 운영했기 때문에 가능했을 뿐, 법적, 제도적으로 뒷받침된 것은 아니었음.

○ 헌법상 국무총리의 정책조정권한은 ‘대통령의 명을 받아...통할 한다.’고 되어 있어 그 한계와 수준이 매우 모호하기 때문에 오히려 권한 행사에 한계를 노정함.

- 국정운영에 관여할 수 있는 권한이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 그 권한의 폭과 수준이 대통령의 자의에 달려 있게 됨.
- 국무총리의 권한과 역할의 헌법적 모호성 때문에 대통령이 독단적으로 정부를 운영하고 청와대 비서실을 중심으로 국정을 운영한다 해도 법적, 제도적으로 이에 대한 관여 권한의 존재가 불분명하기 때문에 국무총리의 권한은 실제로 유명무실화될 수 있음.

---

“대통령이 많은 일을 맡기면 많은 일을 할 수 있고 적은 일을 맡기면 적게 일하는 것이 대통령제하의 총리다.”

— 5공화국 노신영 총리

### (3) 소결

- ‘책임총리제와 책임장관제’를 통한 분권을 공약했던 박근혜 정부는 출범 이후 오히려 대통령의 독단적 국정운영과 청와대 비서실의 역할이 두드러져 기초연금제 등 최근의 정책 논란과 채동욱 검찰총장의 사퇴 등에서 권력 독점적인 ‘청와대 정치구조’가 부활하고 있다는 인상을 주고 있음.
- 분권에 대한 요구에도 불구하고 대통령으로의 권한 집중과 청와대 정치구조가 다시 부활하는 것은 한국의 권력구조가 가진 특성 및 행정부 정책조정체계의 비정상적 운영에 그 이유가 있으며, 이를 완화하고 방지하기 위해서 책임총리제가 하나의 대안으로 제시되고 있지만 이를 실현하기 위해서는 한국 권력구조와 정책조정체계에 대한 이해가 선행되어야 함.
- 한국 권력구조는 의회정부제의 요소를 일부 가미한 혼합대통령제이지만 본질적으로 대통령제 권력구조를 근간으로 하고 있기 때문에 대통령의 독단적 권력을 견제하기 위해 도입한 의회정부적 요소가 목적에 맞게 작동하는데 근본적인 한계가 있음.



- 
- 가장 대표적인 의회정부제적 요소인 국무총리제는 권력구조적 한계 이외에도 군부 독재기의 제왕적 대통령의 권력 독점, 집권 당에 대한 대통령의 영향력이 강력한 정치 구조와 문화, 국무총리의 지위와 역할을 규정한 헌법의 모호성 때문에 국정운영에서 위상에 맞는 역할을 수행하기 어려움.
  - 국무총리의 역할과 권한중 실질적으로 국정운영에 관한 것은 정책조정권이나, 대통령의 정책조정권을 일부 분담했던 책임총리제 시기를 제외하고 정책조정권은 매우 유명무실했으며, 오히려 청와대 비서실이 더 큰 정책조정권을 행사함으로써 대통령의 독단적 국정운영과 청와대 비서실의 전횡이 더욱 일반적 현상이었음.
  - 박근혜 정부의 기초연금 정책 작성과정은 이러한 정책조정에서의 문제를 단적으로 보여준 사례이며, 이 문제를 정확하게 인식하고 대안을 구축하기 위해서는 정책조정에 대한 이해가 필수적임.

---

### III. 한국 정책조정 체계와 책임총리제의 운영

#### 1. 한국 정책조정체계의 특징

- 정책조정은 정부조직 등 공식적 정책 참여자 혹은 비공식적 정책 참여자 간의 정책적 합의 도출하는 과정으로서 다양한 형태로 제도화, 체계화될 수 있음.
- 정책조정은 국가 체계가 민주적일수록, 사회가 고도화되고 다원화될수록 그 수요가 확대되며 공식적인 체계에 대한 요구가 높아짐.
  - 정책결정이 개인이 아닌 제도적 틀에 의존하고 참여자간 수직적 관계보다는 수평적 관계가 강조되며 참여의 폭이 넓어질수록 정책조정의 필요성이 높아짐.
  - 사회가 고도화되고 다원화될수록 정부정책에 따른 이해관계가 다양해지며 그 갈등 수준이 높아지기 때문에 정책조정의 수요가 커짐.
- 모든 국가는 정책조정을 위한 수단을 마련하며, 특히 민주적이고 발전된 국가일수록 다양한 층위에서 정책조정체계를 발전시킴.
  - 정책조정이 효율적으로 이루어지지 않은 경우 정책결정의 비일관성 증대, 정책의 표류 및 지연이 발생하여 결국 정부 정책에 대한 불신으로 국가공동체 전체가 갈등과 혼란에 처하게 됨.

- 권력구조란 결국 정책의 결정과 조정 체계를 의미하며, 독임제인 대통령제에도 의회와 사법부의 견제체계, 행정부와 입법부간 광범위한 제도적 권한 위임과 다양한 회의체를 통해 분권과 합의 체계를 마련하며, 합의제인 의회정부제 역시 최종 결정 및 조정권을 행사할 수 있는 주체를 확정함으로써 효율성과 민주성을 조화시키게 됨.
- 권력구조가 최상층의 정책조정체계라면, 행정부내에서도 다양한 제도를 통해 각급 수준에서 정책조정체계를 만들어내게 됨.

□ 한국 정책조정체계는 크게 인적 지위를 통한 정책조정체계, 정책조정기관을 통한 정책조정체계, 각급 회의체를 통한 정책조정체계로 나눌 수 있으며, 이외 당정협의회와 대부처제, 위원회 역시 정책조정체계에 속함.

### (1) 직위를 통한 정책조정체계

#### ○ 대통령

- 대통령은 행정수반으로서 행정부 소속의 각급 기관간에 발생할 수 있는 정책적 이견 및 갈등을 최종적으로 조정하고 결정할 수 있는 공식적 권한을 가지고 있기 때문에 최종적인 정책조정기제로 간주할 수 있음.
- 대통령이 정책조정을 위해 사용할 수 있는 수단은 두 가지로서,
  - 1) 행정부내 공식적인 정책조정기제(국무조정실, 조정전담장관,

---

국무회의)를 통해 정책조정에 개입하는 공식적 수단과 2) 대통령 보좌진(청와대 비서실)을 활용하는 비공식적인 방법이 있음.

- 대통령에 의한 정책조정은 1) 상대적으로 신속하고 효율적이며 명확할 뿐만 아니라 2) 대통령 1인에 의존하기 때문에 비교적 일관성을 가질 수 있고 책임 소재가 뚜렷하다는 장점이 있음.
- 그러나 1) 대통령 개인이 가진 시간, 정보, 관심의 제약이 존재하기 때문에 사회가 고도화될수록 정책조정의 적절성 유지와 시기적 적합성 유지에 근본적 한계가 존재하며, 2) 대통령이 최종 권한을 독점하는 경우 하위에서 상부로 결정권을 미뤄버리거나 일부 측근들의 자의적 조정 등이 발생할 수 있어 책임 소재가 불분명해지는 현상이 발생하기도 함.
- 역사적으로 볼 때 한국 대통령은 공식적인 수단보다는 비공식적 수단에 의지하는 경우가 많았던 바, 이는 비교적 유연하고 상시적인 정책조정이 가능하다는 장점이 있으나 공식적 절차를 형해화시켜 정부의 정책조정기능을 약화시키는 동시에 모든 권한을 청와대가 독점함으로써 비서실이 보좌 기관의 본분을 넘어 소내각화되는 청와대 정치구조를 양산하는 독단적이고 비민주적인 정책 조정 및 결정의 온상이 되어 왔음.

#### ○ 국무총리

- 국무총리는 헌법적으로 대통령을 보좌하여 행정 각부를 통할하기 때문에 정부내에서 가장 공식적이고 권위있는 정책조정 기제라 할 수 있음.

- 
- 정책조정기제로서 국무총리의 역할은 일찍부터 발전해 왔던 바, 국무총리의 보좌기관이 기획조정실 → 행정조정실 → 국무조정실 등으로 발전해 온 것은 국무총리의 정책조정 기능을 제도화하고 뒷받침한 것임.
  - 앞 절에서 지적한 바 있지만 국무총리는 헌법적 규정에도 불구하고 1) 정책조정의 실효성을 가질 실체적 권한과 수단이 부여되어 있지 않으며, 2) 정책조정의 범위와 한계가 매우 모호하고, 3) 대통령에게 모든 권한이 집중된 청와대 정치구조 때문에 정책조정 기제로서의 역할은 매우 제한적이고 피동적임.
  - 그럼에도 불구하고 국무총리제는 공식적이고 권위있는 정책조정기제로서의 잠재력을 가지고 있기 때문에, 이를 활용하여 한국 정책조정체계를 민주화시키고 효율화시키려는 노력은 끊임 없이 존재하였으며, 책임총리제는 현행 헌법체제와 정치구조의 한계 내에서 그 노력의 절정이라 평가할 수 있음.

#### ○ 부총리

- 부총리제는 정책 분야의 연관성이 높아 정책조정 수요가 큰 부처간 정책조정을 장관보다 한단계 상위인 부총리를 통해 수행하는 제도임.
- 이는 대통령(국정전반)-국무총리(행정부)-부총리(관련부처)로 위계적인 인적 정책조정단계를 제도화한 것으로서, 이 위계적이고 전문적인 분담 정신은 참여정부 책임장관제의 기반으로 평가할 수 있음.

- 다만 부총리는 실제로 정부조직체계상 결국은 다른 장관들과 그 권한에서 크게 다를 바가 없기 때문에 대통령으로부터의 명확한 권한 위임과 분야의 정책조정 결과를 강제할만한 통제 수단을 가지지 않는 경우 명목상 제도로 전락할 가능성이 높음.

### ○ 조정전담장관

- 조정전담장관은 부처간, 또는 입법부와 행정부간 정책조정을 전담하는 정책조정수단으로서 부총리와는 달리 독자적인 정책 분야를 가지고 있지 않기 때문에 주로 행정수반이 지정해주는 범위와 분야에서 조정권을 가지게 됨.
- 한국에서는 상시적 제도로써 국무조정실장<sup>12)</sup>을 행정부처내 조정전담장관으로 두고 있으며 국무조정실장은 국무총리의 정책 조정보좌기관을 겸하고 있기 때문에 그 정책조정범위는 행정부 전체로 간주할 수 있음.
- 비상시적 제도로서는 정무장관을 설치하는 경우가 많은데, 이는 특히 행정부와 입법부간 정책조정을 위한 조정전담장관으로 간주할 수 있음.
- 조정전담장관은 전문성에서 각 부처 장관들에 비해 취약하고 각급 장관들과 수평적 위치로서 정책조정을 강제할 권위와 수단이 없기 때문에 최고위급에서 정책조정을 이루어내는 것에는 근본적인 한계를 가지고 있음.

12) 국무조정실장은 1998년 처음 설치되었다가 2008년 이명박정부하에서 폐지되었으며 그 역할은 국무총리실장으로 계승되었지만 정책조정전담장관으로서의 위상은 크게 약화되었다. 2013년 책임총리제를 공약한 박근혜정부에서 다시 부활되었다.

---

## (2) 정책조정기관을 통한 정책조정체계

### ○ 국무조정실

- 국무조정실은 1973년 설치된 행정조정실을 모태로 1998년 DJP 공동정부에서 장관급으로 승격된 기관으로서 행정부의 공식적인 정책조정기관임.
- 국무조정실장은 국무총리를 보좌하면서 국무회의를 주관하는 간사 역할을 수행하고, 국무조정실 차관은 차관회의의 의장으로서 차관급간 의견을 조율하며, 국무조정실내 각급 조정관들은 관할 부처의 국과장급 실무자들과 정책을 조정하는 역할을 수행함.
- 실무적 정책조정에서는 국무조정실이 정책조정의 장을 제공한다는 점에서 유의미한 역할을 수행하지만 최상급의 정책 조정은 결국 부처간 파워게임을 통해 이루어진다는 점에서 국무조정실의 정책조정능력은 국무총리의 위상과 권한에 따라 크게 영향을 받게 됨.
- 국무조정실의 위상과 규모가 참여정부 책임총리제 시기에 가장 확장되었다가 이명박 정부 들어 폐지되고 축소되었으며 박근혜 정부에서도 여전히 공식 정책조정기관으로서의 역할이 두드러지지 않는 것은 각 정부 시기 국무총리의 위상과 역할에 따른 것임.

---

○ 청와대 비서실

- 청와대 비서실은 대통령의 보좌기관으로서 원칙적으로 정부 정책에 대해 대통령의 판단을 돕는 비서 역할에 국한되어 있을 뿐, 공식적으로 정부 정책에 관여할 권한은 없지만, 대통령의 독임적 정책결정과 조정이 대중을 이루는 한국 정책조정체계의 특징 때문에 상시적으로 정책 결정과 조정에 관여하는 비공식적 기관으로 존재해 왔음.
- 1공화국까지 청와대 비서실은 단순히 대통령의 일상 생활과 공보를 보좌하는 수준이었으나 군사독재기인 3공화국과 5공화국을 거치면서 각 부처 담당의 수석비서관제가 안착되는 등 이른바 ‘소내각’으로서 정부정책을 조정하는 역할을 수행해 왔음.
- 6공화국 이후에도 이러한 경향은 지속되었으며, 비록 참여정부 기간 약화되었다고 하지만 여전히 정책조정에 비공식적인 영향력을 유지하였으며, 박근혜정부 들어 다시 ‘청와대 정치구조’의 중심에 서는 듯한 모습을 보이고 있는데, 이는 결국 대통령으로 권한이 집중되고 결정권을 독점하기 때문임.
- 결국 청와대 비서실은 권한 없으나 관여하고, 관여하나 책임 지지 않는 비공식적 정책조정기제로 작동하고 있기 때문에 한국 정책조정체계를 정상화하기 위해서는 어떤 형태로든 개혁이 필요한 기관임.

(3) 회의체를 통한 정책조정체계



---

### ○ 국무회의

- 국무회의는 헌법적으로 규정된 국가정책의 심의기구로서 대통령이 의장, 국무총리가 부의장이며 각 부처의 장관 또는 무임소인 국무위원들로 구성되고 정책을 심의, 조정하는 기구임.
- 시간적 한계와 다루는 의제의 방대함으로 인해 실질적으로 회의에서 정책조정을 수행하는 것은 아니나, 국무회의에 부의하기 위해 정책조정이 사전에 이루어지며 이를 최종 승인함으로써 정책조정에 공식적 정당성을 부여하는 역할을 하기 때문에 정책조정체계에 속하며, 이런 현실은 해외의 국무회의 또는 내각회의<sup>13)</sup>도 마찬가지임.
- 책임총리제 실시 시기에 이른바 ‘테마 국무회의’를 소집해서 실제로 난상 토론을 통해 정책을 조정한 전례도 있으나, 현 박근혜 정부를 포함하여 헌정기간의 대부분은 국무회의는 정책조정과 결정의 사후정당화 기능을 수행했는데, 이는 1) 국무회의가 정책조정을 하기에는 너무 규모가 크고 참가자가 많고 2) 정책조정의 복잡성과 전문성이 심화되고 있는 현실에서 비관련 부처들까지 참여하는 국무회의는 비효율적이며 3) 국무회의가 의결기구가 아니라 대통령의 의사결정을 보좌하는 심의기구에 불과하다는 점 때문임.

---

13) 의회정부제와 의원정부제는 주로 합의제 형태인 내각회의(cabinet meeting)를 최고 정책결정기구로 두고 있다.

---

### ○ 관계장관회의

- 관계장관회의는 정책 사안과 관련된 부처들의 장관들이 모여 정책적 이해를 조정하고 합의를 이끌어내는 정책조정체계임.
- 관계장관회의는 전문성이 있고 이해관계가 있는 부처들간의 정책조정기제라는 점에서 효율성이 높고 실질적이며 심층적인 논의가 가능하다는 장점을 가지고 있으나 법률에 의해 공식적으로 존재하는 기제가 아니기 때문에 체계적이지 않고, 정권에 따라 회의의 존립 여부, 명칭, 구성원, 지원조직, 절차 등이 변경되는 등 안정적이지 않아 지속성과 신뢰성을 가지지 못한다는 단점이 있음.
- 책임총리제와 함께 실시된 책임장관제는 대통령 훈령으로 설치한 책임장관회의의 주재권을 통한 정책조정체계라는 점에서 실제로는 이 관계장관회의를 확대하고 좀 더 체계적이고 안정적으로 운영한 것임.
- 이명박 정부는 공식적으로는 관계장관회의를 설치, 운영하지 않았으며, 박근혜 정부에서는 경제관계장관회의가 대통령령으로 설치되어 운영되고 있음.

### ○ 기타 회의

- 각 정권은 필요에 따라 정책조정회의를 신설하기도 하는데, 책임총리제 실시 시기에는 국무총리가 주재하되 참여자는 현안에 따라 달리하는 국정현안조정회의가 있었고 이명박 정부와 박근혜 정부에서 유사한 것으로는 국무총리가 주재하는 국가정책조정회의가 있음.

- 
- 이러한 회의는 관계장관회의와 마찬가지로 주로 대통령의 훈령에 의해 설치되며, 이외에도 각 정권에 따라 명칭과 기능, 참석자 범위 등이 다르기는 하지만 국가안보나 경제 등 특정 정책 분야를 협의하고 조정하기 위한 회의들이 설치되어 정책 조정체계의 한 부분을 구성함.

#### (4) 기타 조정 체계

##### ○ 대부처제

- 정책조정 필요성은 관련되어 있으나 분리된 이해관계자간의 정책 수행에서 나타나는 것이므로, 관련 기능을 통합하여 큰 부처로 만드는 경우 내부적 정책조율을 통해 정책조정 수요를 줄일 수 있다는 관점에서 대부처제도 하나의 정책조정 수단으로 간주됨.
- 이명박 정부에서 각 부처와 위원회를 통합한 것은 이러한 논리에 입각해 있으며 부서내 조정기구를 통하는 경우 이해관계 갈등이 완화되고 장관이 단일 의사결정자로서 효율적인 정책 결정이 용이하다는 장점을 가지고 있음.
- 그러나 대부처제는 부처간 정책조정을 부서간 정책조정으로 대체하는 것을 의미하기 때문에 정책조정수요 총량이 줄어든다는 보장이 없는데, 이는 대부처 체제에서 복수차관이 늘어나고 조정인력이 증가한다는 것에서 나타남.

- 
- 가장 큰 문제는 이른바 ‘정치적 조정’보다는 ‘기술관료적 조정’이 늘어나는 경향이 커진다는 것인데, 정책의 영역에서는 빠른 결정이 결코 효율적인 결정은 아니며 이른바 정부의 입장이 관철되어 민간이나 소수자의 정책 이해가 배제될 가능성이 높아진다는 점에서 대부처제는 그 도입을 신중하게 할 필요가 있음.

#### ○ 국정과제위원회

- 여러 부처의 소관 정책에 걸쳐 있는 특정한 이슈나 과제인 경우, 어느 한 부처에 맡기는 경우 해당 부처의 이해관계가 좀 더 관철되기 쉽고, 이해관계조정이 지연되어 시기를 놓치는 경우가 예상되지만 최고결정권자가 강력한 의지를 가지고 있을 때 국정과제위원회 또는 자문위원회가 조직되어 중립적 위치에서 정책을 조정하도록 하는 수단임.
- 위원회 조직은 과제를 부각시켜 중요성을 인식시키고 중립적 위치에서 연구하고 대안을 산출할 수 있으며, 특히 대통령 직속으로 설치되는 경우 추진력도 가질 수 있다는 장점이 있음.
- 그럼에도 불구하고 위원회가 난립하는 경우 내각과 부처의 자율성을 과도하게 침해하고 오히려 정책조정을 지연시킬 수 있으며, 행정력을 가지고 있지 않기 때문에 조정된 정책이 실행 과정에서 왜곡될 수 있다는 단점도 가지고 있음.

#### ○ 당정협의

- 의회정부제적 요소를 가지고 있으며 대통령이 여당 지도자로서의 성격을 가지고 있는 한국 권력구조의 특성에서 발현된 정책조정 수단으로서 입법부와 행정부간의 정책조정체계임.
- 당정협의를 제도화한 것은 1973년 김종필 총리 재임기이며, 이후 청와대 정무수석이나 정부의 정무장관이 맡기도 하고, 책임총리 시행기에는 국무총리가 고위당정협의를 통해 여당과 정부간 정책을 조율하였음.
- 당정협이는 한국적 특성이 발현된 제도로서 제대로 운영되면 폐쇄적이고 기술적이기 쉬운 정부의 정책결정에 정치적이고 개방적인 요소를 더할 수 있다는 점에서 매우 유용함.
- 그러나 대통령의 독단적 정책결정 구조가 강화되는 경우 오히려 행정부의 정책결정을 여당에게 강요하는 통로가 될 수 있으며, 국가 전체보다는 정권 차원의 이해관계를 관철하는 수단으로 활용될 수 있다는 단점이 있고 국무총리가 아닌 청와대가 주도하는 경우 정부를 단순한 집행자로 소외시킬 수 있어 보다 체계적이고 합리적인 형태로 안정시키는 것이 필요함.

□ 한국정책조정체계의 특징은 집중성과 비공식성이 두드러진다는 데 있음.

○ 한국에서 대통령은 정치문화적으로 매우 권위가 높을 뿐만 아니라 실질 권력에서도 행정권뿐만 아니라 집권여당을 통해 입법부에도 큰 영향력을 가지고 있어, 다른 국가들에 비해 권력이 과도하게 집중되어 있음.

- 한국 대통령의 제도적 권한은 실제로 대통령제와 이원정부제 국가들 대통령의 제도적 권한과 비교해보면 중하위 수준이나 (Siaroff 2003) 정치구조와 정치문화적 특성을 고려하면 그 실질적 권위와 권한은 매우 큼.
- 대통령으로 과도하게 집중된 권한 때문에 대통령이 분권적 리더십을 적극적이고 의식적으로 추진하지 않으면 모든 정책의 조정과 결정이 대통령에게 집중되는 경향이 현저하게 나타날 수밖에 없으며, 이는 정부의 공식적, 제도적 정책조정체계를 무력화시키는 이유가 됨.
- 대통령의 시간적, 물리적, 인지적 한계 때문에 이 집중 체제는 국가가 발전할수록 정책조정의 효율성과 효과성이 저하될 수밖에 없으며, 대통령 교체 이후 정책 방향의 불안정성이 반복되는 현상의 원인이 됨.

- 대통령 개인에게 집중되는 권한과 부담은 결국 보좌 기구인 청와대 비서실, 임의 기구인 자문위원회의 비공식적 정책조정이 정부의 공식적 정책조정체계를 통한 정책조정보다 우위에 서는 현상을 초래함.
- 절차적 정당성이 취약한 비공식성은 정부의 정책 산출 및 조정 능력과 의욕을 저하시킬 뿐 아니라, 책임지지 않는 정책조정, 자의적 정책조정의 위험성이 증대하여 국가의 정책조정능력을 전반적으로 저하시키고 국민의 신뢰를 약화시키는 결과를 초래함.

## 2. 정책조정체계로서 책임총리제의 구성과 운영

- 책임총리제는 국무총리제를 규정한 헌법정신을 적극적으로 해석하여 국무총리의 헌법적 역할인 대통령의 견제(임명제청과 해임건의권)와 정부의 정책조정(부처 통할권)을 실질화시킨 것으로서 특히 정책조정과 관련해서는 집중성과 비공식성을 완화시키려는 시도임.
- 국무총리가 일상적 국정운영에 대한 실질적 정책조정권을 가지게 됨으로써 대통령에게 집중된 권한과 부담을 분담하고 공식 기구를 통해 정책조정이 이루어짐.
- 국무총리가 국무회의를 포함한 각종 회의체를 주재하고 정책을 조정한 후 최종적으로 대통령과의 주례 회동을 통해 승인받는 구조였으며, 대통령은 일상적 국정운영 분야에서는 국무총리의 정책조정 결과를 존중하는 형태로 운영됨.

주례회동에서 대통령께 정책조정 결과를 말씀드리면 대부분 총리께서 결정하신대로 하라고 했어요. 한번인가 교육 정책에서 의문을 표시한 적이 있으셨는데, 결국 “총리께서 교육부 장관 출신이시니 저보다 더 잘아시겠지요. 알아서 하세요.”라고 하셨어요.

- 참여정부 이해찬 총리

- 
- 이는 한국 정책조정체계의 핵심적 문제인 대통령으로의 과도한 집중성과 정책조정의 비공식성을 대통령과 국무총리의 분권 및 분담, 공식 기구를 통한 정책조정으로 대치함으로써 문제를 완화시키려는 시도임.
- 특히 국무총리가 명시적으로 대통령에게 권한을 위임받았다는 사실 뿐만 아니라 임명제청권을 행사하고 해임건의권을 가지고 있음을 각 부 장관들이 의식하게 됨으로써 국무총리의 정책조정권이 실효성을 가지게 됨.
- 예를 들어 노무현 대통령은 공식적인 지시를 통해 일상적 국정운영에서 정책조정권이 국무총리에게 있음을 명확히 하고 인사에 관한 권한을 존중함으로써 국무총리가 실질적으로 각 부처의 장관들을 장악할 수 있도록 함.
  - 실제로 이해찬 총리는 사회안전망 복지재정 확보 지시에 소극적인 관료들을 질타하며 ‘내가 해임건의권을 가지고 있다.’고 경고하여 자신의 정책조정을 관철시킨 사례가 있음(연합뉴스 2005. 9. 31.)
- 이런 면에서 책임총리제는 정치적으로는 분권의 측면을 가지고 있는 동시에 정책적으로는 정책조정체계의 성격을 가지고 있다고 평가할 수 있음.
- 책임총리제를 책임장관제와 결합, 분권과 분담의 정책조정체계를 만든 것은 이른바 참여정부가 표방한 ‘분권형 국정운영’의 핵심적 요소임.



- 
- 정치적 의미로서 분권적 리더십이 강조된다면 정책적 의미에서는 정책조정체계의 체계화 및 분담이 강조될 수 있음.

#### (1) 책임총리제의 구성과 운영

- 역사적으로 볼 때 책임총리제는 ‘제왕적 대통령’의 폐해를 교정하되 개헌을 통해서가 아닌, 현행 헌법 테두리내에서 국무총리제를 활용하여 대통령의 권력 독점과 전횡을 방지하기 위한 구상으로 나타남.
- 책임총리의 개념을 적극적으로 도입한 것은 1997년 15대 대선에서 당시 집권당이었던 신한국당의 대선 경선 후보들임.
  - 당시 이홍구 후보는 국회의원들이 선출하며 각료제청과 내각통할권을 가지고 내정을 전담하는 ‘책임총리제’를 제기하였고, 박찬종의 ‘책임내각제’, 최병렬의 국무총리 러닝메이트제 등은 이와 유사한 구성을 가지고 있었음.
  - 신한국당 후보로 선출된 이회창 역시 경선 과정에서는 국무총리에게 조각권을 부여하겠다고 선언하였으며 후보로 선출된 이후에는 책임총리제 도입을 공약함.
- 야당은 아예 대통령과 국무총리의 권력 분점을 매개로 형성된 DJP연합을 제기하고 집권에 성공함.

- DJP연합은 각기 대통령과 국무총리를 맡는 공동정부 구성, 대통령과 국무총리가 장관을 분할 임명하고 국무총리의 통할 권한을 강화한 이원정부적 운영, 그리고 1999년 말까지 내각제 개헌을 조건으로 형성되었으며 문서로 합의
- 집권에 성공한 DJP 연합은 초중기에는 공동정부를 구성하여 운영하였으나 중기 이후 개헌의 실패, 정치적 입장과 이해관계 절충의 실패로 결국 무산됨.

○ 15대 대선을 기점으로 나타난 이런 국무총리를 활용한 분권의 구상은 시대적 요청과 여론 상황, 그리고 정치적 이해관계라는 요소가 합치되었기 때문임.

- 민주화 이후 10년이 지난 상황에서 대통령에게 모든 권력이 집중되는 체제가 다원화된 사회를 끌어나가기에는 부적합하다는 인식이 광범위하게 공유되기 시작하였음.
- 권력 독점 현상이 심했던 김영삼 대통령 집권말에 가족과 측근의 부정부패가 부각되면서 제왕적 대통령의 권력을 분산해야 한다는 여론이 매우 강했음.
- 대선을 앞두고 정치적 합종연횡이 활발했던 시기였기 때문에 신한국당은 경선 후보간에, 야권은 대선 후보간에 권력의 분점을 매개로 하는 협력관계 형성에 국무총리제를 활용한 것임.

- 
- 한국이 다원화되고 민주적이며 양적, 질적으로 발전된 현재 대통령의 권력 독점이 바람직하지 않으며 국정 운영에도 부적합하다는 인식이 굳어지면서 책임총리제는 대선 후보들의 단골 공약이 되었는데, 이런 면에서 책임총리제는 특정한 개인의 아이디어나 일회성의 정치적 타협 또는 전략이라기 보다는 한국 정치에 요구되는 분권 흐름의 일환으로 간주할 수 있음.
  - 16대 대선에서도 이회창은 여전히 책임총리제를 공약했으며, 정몽준 역시 내용은 유사한 책임형 국무총리제를 제기
  - 17대 대선과 18대 대선에서도 정동영, 박근혜, 문재인 모두 책임총리제 또는 비슷한 형태의 권력 분점을 공약으로 제시함.
  - 오히려 최초이자 최후로 책임총리제를 실시했던 노무현은 책임총리제 실시를 전면에 내세우지 않았는데, 이는 현행 헌법을 제대로 준수하면 자연히 책임총리제가 되므로, 책임총리제는 공약의 차원이 아니라 헌법 준수의 차원이라고 생각하고 있었기 때문으로 보임.
  - 노무현 대통령은 최초의 책임총리인 이해찬 총리에게 임명장을 주면서 “이총리님, 우리 헌법 한번 제대로 지켜봅시다.”라고 말한 것으로 전해지는데, 이는 노무현 대통령이 분권과 책임총리제를 헌법 정신에 내재한 것으로 판단했다는 것을 보여줌.
- 
- 2004년 이해찬 총리의 취임으로 시작된 책임총리제는 1) 당과 청와대의 분리와 대의회, 대집권당 협력 업무의 국무총리 전담, 2) 국무총리-책임장관-일반장관으로 이루어지는 정책조정체계의

---

체계화 3) 대통령과 국무총리의 업무 분담 구조의 세 가지를  
기본 요소로 구성됨.

- 1) 당·청 분리와 대의회/대집권당 협력 업무의 국무총리 전담.
- 대통령이 당을 정치적으로 통제하지 않고 상호 분리하되 국무총리가 정책을 중심으로 집권당과 협력하는 형태로 재편
  - 군부정권 시기에는 대통령이 당을 직접 통제했는데, 대통령이 총재로서 당대표 및 핵심 당직 인선, 집권당몫의 국회직 선출에 최종결정권을 행사했으며, 특히 총재로서 정치자금 모금 및 배분까지 장악함.
  - 김대중 대통령 집권기 말기인 2001년 총재직 폐지, 상향식 공천, 당정분리를 결정하면서 비정상적인 대통령의 집권당 통제가 완화되기 시작함.
  - 노무현 대통령은 한발 더 나아가서 수석당원으로서의 역할만을 맡고 공천과 당직 임명에 관여하지 않을뿐만 아니라 당-청간 소통 통로인 정무수석 및 주례보고를 폐지하여 당·청 분리를 공식화함.
  - 당·청이 분리된 대신 국무총리가 주재하고 각부 장관 및 집권당의 지도부가 참여하는 고위당정협의, 각 부처 장관과 정조위 간사들이 참여하는 조정회의 등이 더욱 활발해짐으로써 정책 측면에서는 국무총리가 대표하는 정부와 집권당의 협력관계는 더욱 긴밀해짐.

- 
- 국회와의 정책적 측면의 관계는 국무총리가 전담함.
    - 차기년도의 중요 국정과제와 시책, 예산 방향을 밝히는 정기국회의 시정연설도 국무총리가 준비를 전담하게 됨.
    - 대정부질의 대책도 국무총리가 전담하게 되어 국무총리 비서실 소속의 정무수석과 국무조정실 산하의 정책조정실이 정부의 자료 제출 요구에 대한 대응부터 대정부질의 대책까지 관장하게 됨.
  - 2) 국무총리-책임장관-일반장관으로 이루어지는 정책조정체계의 체계화
    - 정부의 정책조정체계를 국무총리-책임장관-일반장관으로 계열화하고 국무총리가 최종조정권을 가지도록 함.
      - 정부의 기존정책조정체계를 외교안보, 경제, 사회문화, 인적개발, 과학기술의 다섯 분야로 나누어 각기 통일부, 재정경제부, 보건복지부, 교육인적자원부, 과학기술부 장관이 책임지도록 하고 이들 책임장관과의 최종적 정책조정을 국무총리가 맡는 형태임.
      - 이를 위해 기존의 분야별 관계장관회의중 대통령령으로 규정된 국가안전보장상임위원회, 경제정책조정회의, 인적자원개발회의에 덧붙여 사회문화정책관계장관회의와 과학기술관계장관회의를 대통령 훈령으로 신설함.
      - 국무총리는 이들 책임장관과 소통하면서 국정현안조정회의를 통해 조정하거나 국무회의를 통해 조정하는 최종조정권을 행사

---

하도록 하였으며, 조정된 내용은 국무총리가 주례회동을 통해 대통령에게 보고하고 최종 재가를 받고 국무회의를 통해 결정하는 형태로 운영됨.

- 정책조정의 체계화는 특별히 새로운 제도나 부서를 신설한 것은 아니나, 실질적으로는 정책조정 구조에 큰 변화를 가져온 것임.
- 체계화를 통해 책임장관에서 1차 조정권이, 국무총리에게 최종 조정권이 있음을 명확히 하였기 때문에 각 부처는 공식적 단계를 통해 국무총리에게 조정을 받게 되었는데, 이는 청와대 비서실의 정책조정 개입 여지를 축소시킴으로써 조정체계가 좀 더 공식화, 제도화됨.
- 책임장관과 국무총리가 정책조정에서 큰 역할과 권한을 가지게 됨으로써 대통령에게 무리하게 집중되었던 정책조정의 부담이 줄어들고 정부정책조정의 효율성과 민주성이 강화됨.
- 책임총리제를 통한 정책조정의 공식화와 분권화는 한국 정책조정과 결정에서 가장 큰 문제였던 ‘청와대 정치구조, 비서실의 소내각화’가 크게 축소되고 국무총리의 정부통할권을 강화시키는 결과를 가져옴.

### 3) 대통령과 국무총리의 업무 분담 구조

- 국정운영을 일상적 국정운영 분야와 장기적 국가전략 및 혁신 과제로 나누어 전자는 국무총리가, 후자는 대통령이 분담하는 것으로 공식화

- 노무현 대통령은 2004년 8월 국무회의에서 “큰 틀에서의 일상적 국정운영은 국무총리가 총괄하고 대통령은 장기적 국가전략 과제와 주요 혁신과제를 추진하는데 집중”하는 것으로 정리하면서 “일상적 국정운영과 관련되어 대통령 비서실에 오는 보고서는 국무총리실에 같이 보낼 것”을 지시.
- 직후 청와대 수석보좌관 회의에서 ① 국무총리 중심의 국정운영 체계 속에서 분야별 협의조정 시스템을 결합할 것(정책조정체계에서 책임총리와 책임장관제) ② 국가전략과제와 독립기관의 소관업무는 대통령이 관장하고 국무총리는 일상적 국정운영을 책임질 것(업무 분담 구조) ③ 헌법에 보장된 국무총리의 인사 제정권을 실질적으로 강화할 것 ④ 국무총리 관장의 사안이나 조정이 원활하지 않은 사안은 국무총리 주재의 정책조정회의에서 처리할 것 ⑤ 각 부처뿐만 아니라 청와대 비서실도 일상적 국정사안은 국무총리에게 공식 보고할 것을 지시함.

□ 이 세 요소로 구성된 책임총리제를 뒷받침하기 위해 국무총리의 권한과 위상을 제고하고 보좌조직을 강화시키는 방향으로 운영함.

○ 대통령과 국무총리의 주례회동을 정례화하고 이 주례회동에서 정부정책 뿐 아니라 인사 문제까지 대통령과 국무총리가 협의함으로써 국무총리가 조정한 정책을 행정 수반인 대통령이 최종적으로 결정한다는 것을 명확히 함.

- 대통령과 국무총리의 단독 주례회동은 국무총리에 대한 대통령의 신임을 표시할 뿐 아니라 대통령의 행정부 카운터파트너이자 정부와 대통령간 통로로서의 위상을 제고하는 효과가 있기 때문에 주례회동의 정례화는 국무총리 권한과 위상 강화의 한 시금석이 됨.
- 이런 주례회동은 민주화 직후 노태우 정부가 시행하였으나 초기 비교적 강한 국무총리였던 이현재, 노재봉 총리가 물러난 이후 폐지되었고, DJP 공동정부하에서 다시 정례화됨.
- 참여정부 초기 주례회동이 실행되었으나 완전히 정례화된 것은 책임총리제의 실행과 그 시기를 같이함.
- 주례회동에서는 대통령 비서실장과 국무조정실장 등 최소한의 배석자만 두고 정책, 인사, 정치적 대응까지 논의하였고 주례회동을 통해 국무총리는 주요 정책들에 대한 정책조정 결과를 보고, 추인받았으며, 이후 정책결정 방향에 대한 의견을 제시함.

○ 국무총리의 회의 주재권을 대폭 확대하여 각종 정책조정, 현안 조정을 국무총리가 주도하도록 함.

- 국무회의처럼 대통령이 회의 주재권을 위임하거나 국무총리가 주재하는 정책조정회의가 실질적인 최종조정권을 가지도록 하는 방법으로 운영됨.
- 회의 주재권을 가진다는 것은 회의에 상정될 각종 정책을 사전에 조율하거나 자신의 뜻에 따라 안건 상정 및 의결의 시기와 내용을 조절할 권한을 가진다는 것이기 때문에 정책조정권을 실질적으로 강화하는 효과를 가짐.



- 
- 책임장관들의 회의와 다양한 주무장관회의, 국정현안조정회의, 고위당정협의 등을 국무총리가 소집하고 여기서 도출된 결론을 역시 국무총리가 주례회동에서 보고하고 국무총리가 주재하는 국무회의에 상정하는 형태가 되어 국무총리가 주재하는 각종 정부내 회의들이 실질적인 사전 조정을 수행하도록 함.

○ 국무총리의 권한과 위상이 강화되고 각종 회의를 통한 조정이 일상화되면 이를 뒷받침할 행정적 자원이 필요한 바, 국무총리의 정책보좌부처인 국무조정실을 대폭 확대함.

- 1장관 1차관제였던 국무조정실을 2차관제로 확대하고, 정책조정실을 설치하여 각 부처의 실무적 정책조정 권한이 매우 강화됨.
- 국무조정실의 업무가 늘어나고 기능의 중요성이 제고됨에 따라 각종 기획단이 설치되고 파견 인원이 증대되어 전체 인원이 크게 증가했는데, 실제로 책임총리제가 실시되기 전년도인 2003년 말 389명이었던 국무총리 보좌기관(국무조정실, 국무총리 비서실)의 규모가 2005년말에는 651명에 달해 청와대의 정책/비서 인력 규모를 능가하게 됨.
- 아울러 차관 인사를 국무조정실장과 청와대 인사보좌관이 협의하여 국무총리가 결정하여 대통령에게 보고하여 추인받는 형태로 운영하여, 국무총리와 국무조정실장이 각 부 1급들에게 영향력을 행사할 수 있도록 함.

---

## (2) 책임총리제의 특징 및 한계와 이명박-박근혜 정부

- 책임총리제는 국무총리의 위상과 권한을 최대한 확장하여 행정부 수반에 근접시키되 그 한계를 비정치적인 일상적 정책 영역으로 국한시킨 것으로 이원정부제의 단점정부하 수상과 비교할 수 있으나 권력구조와 정치문화에서 기인한 근본적 한계를 넘을 수는 없음.
- 책임총리제는 헌법상 보장된 국무총리의 위상과 권한을 헌법이 허용하는 한도까지 제고시켜 국정을 분담하되 이를 정책적 영역에 국한시켰음.
  - 대통령과 국무총리의 업무분담 구조는 외교와 국방, 국가전략 프로젝트는 대통령이, 행정부의 국내 및 일상적 정책 영역과 대의회관계는 수상이 분담하는 이원정부제의 헌법 체계의 아이디어와 일맥상통함.
  - 책임총리가 가장 활발했던 시기 정치인 각료가 12명이나 되었고 집권당의 유력 정치인들이 대거 포함되었다는 점에서 책임총리가 이끄는 내각이 정당내각의 성격을 가지고 있었다는 점도 이원정부제와 유사함.
  - 아울러 책임총리가 대의회, 대정당 관계를 전담하고 주도했다는 것 역시 이원정부제하 행정부의 대표인 수상과 비슷한 역할을 수행한 것임.

- 
- 상기의 특징에도 불구하고 책임총리는 여전히 대통령제하 국무총리로서의 한계와 모든 정치적, 정책적 최종 권한과 책임이 대통령에게 집중되는 정치문화의 한계를 뛰어넘을 수는 없음.
    - 권력구조상 행정부의 수반은 대통령이기 때문에 결국 국무총리가 아무리 임명제청권과 정책조정권을 행사한다 하더라도 이를 최종적으로 추인하고 결정하며 그 책임을 지는 것은 대통령이기 때문에 국무총리의 인사 및 정책조정권은 아무리 강화되어도 결국은 대통령에게 의존할 수밖에 없음.
    - 대통령 역시 모든 결정의 최종적인 정치적, 법적 책임은 대통령에게 있기 때문에 정치적, 정책적 사안에 있어 국무총리의 권한과 위상을 존중하고 협의할 수는 있지만 완전히 국무총리에게 위임할 수는 없는 것이며, 또 법적으로도 완전 위임해서도 안되는 것임.
    - 결국 대통령제란 권력구조의 한계, 그리고 국무총리의 권한과 위상에 대한 헌법적 모호성과 법적/제도적 규정 및 관행의 미비 때문에 국무총리의 권한과 위상은 대통령의 리더십과 정부 운영 형태에 달려있으며, 책임총리 역시 이 한계를 벗어날 수는 없음.
  - 한계가 있음에도 불구하고 책임총리제가 단골 공약인 것은 현 헌법체제하에서 한국 정치, 특히 행정부의 정책조정 및 결정 체계에서 나타나는 독점과 비공식성을 타파하고 분권과 제도화를 진전시키는데 경험도 있고 효과적인 방법이기 때문임.

- 참여정부가 그 이전, 그리고 그 이후 현재까지 모든 정부중에서 가장 분권적인 형태로 운영되었다는 것은 부인하기 어려운 사실임.
- 정책조정과 결정과정에서 그 결정과 조정의 시시비비를 제외할 때, 다양한 이해관계자가 참여하고 회의를 통해 공식적인 토론을 통해 조정과 결정이 이루어졌다는 것 역시 사실임.
- 아울러 19년을 끌어온 원전센터(방사성폐기물처리장)나 새만금 등 대형 장기 사회갈등 과제들이 책임총리 시행기에 해결되었다는 것은 그만큼 정책조정과 결정이 효과적이었음을 의미

□ 한나라당-새누리당 정부인 이명박 정부는 전담총리, 책임총리 등 다양한 국무총리제 운용 방향을 밝혔고 박근혜 정부 역시 대선에서 책임총리제를 공약한 것은 책임총리제의 필요성과 유의미성에 대한 반증이지만, 이명박 정부는 명시적으로 분권과 공식화를 거부하였으며 박근혜 정부 역시 현재까지 책임총리제 실시를 위한 어떤 노력도 하고 있지 않을 것으로 평가됨.

- 이명박 정부는 취임초 책임총리제 실시 요구에 대해 오히려 국무총리의 보좌 기능을 축소하고 자원외교를 전담하는 ‘전담총리’를 내걸었고 2010년 지방선거 패배 이후에는 책임총리제 검토 등을 언급하기도 함.
- 그러나 실제로는 국무조정실과 비서실을 합쳐 국무총리실로 만들면서 인원과 기능을 축소하였으며, 대통령과 청와대 비서실에 정책조정과 권한을 집중시키고 그 방식도 매우 비공식적인 과거로 회귀하였음.

- 
- 대안적 정책조정체계로 대부처제를 실시하였으나, 이는 앞에서 언급한대로 정책 결정의 특징에 대한 이해가 부족한 상태에서 기술적 요소를 앞세운 단견에서 나온 것이며 그나마 청와대 정치구조의 재연과 측근정치의 발호로 최소한의 성과도 거두지 못함.
  - ‘전담총리’라는 용어나 정치적 판단에 의해 대언론용으로 국무총리제를 활용하는 등 이명박 대통령은 기본적으로 이승만과 군부독재 정권과 마찬가지로 국무총리제가 가진 헌법적 취지를 전혀 이해하지 못한 것으로 평가되며, 이명박 정부에서 나타나는 정책 혼선, 대통령으로의 권한과 부담 집중으로 인한 정치적 논란, 대형 국책 과제들의 사전-사후 관리 실패 등은 이명박 정부의 정책조정체계가 초기부터 무너졌음을 보여줌.
  - 정권 말기 정부내의 정책조정과 결정에서 김황식 총리가 상당한 역할을 한 것으로 알려지고 있으나 이는 이명박 대통령의 분권 리더십이 아닌 대통령의 국정 방기와 무능, 청와대 비서실의 기능 부전의 결과라 할 수 있음.
- 박근혜 정부는 이명박 정부를 반면교사로 하여 책임총리제를 공식적으로 공약하고 정부조직 개편 단계에서는 국무총리실을 이명박 정부 이전으로 복원하였으나, 그 이후 현재까지는 전임 이명박 정부와 다르지 않음.
- 박근혜 대통령은 공식적으로 책임총리제와 책임장관제를 공약하고, 그 최초의 행동으로서 정부조직개편에서 국무조정실과 국무총리 비서실을 복원

- 하지만 이후 국무총리의 위상과 권한 강화나 회의 등 공식 정책 조정체계의 정비, 명시적인 국정 분담구조의 설정 같이 책임총리제와 책임장관제를 위한 기본적인 바탕을 구성하고 있지도 않으려 구성하려는 노력도 전무함.
- 오히려 현상적으로 보이는 것은 청와대 정치구조의 재연과 청와대 비서실의 독주이며, 정책적 현안에 부처가 아닌 청와대 비서실이 오히려 더 정통한 형태가 나타나는 바, 국무총리의 존재감은 청와대 비서실장보다도 희미하고 정부 역할이 왜소화 되고 있는 것이 현실임.
- 현재까지 볼 때, 대통령으로의 권력 집중과 청와대 비서실의 소내각화라는 구시대적 청와대 정치구조가 강화되고 있는 것으로 평가할 수 있으며 이는 또 다른 ‘공약 불이행’이자 타파되어야 할 ‘청와대 정치구조’로의 퇴행임.

#### IV. 결론 - 정책조정체계의 재구축과 책임총리제

- 책임총리제는 대통령제 권력구조상 근본적 한계를 내포하고 있지만, 현행 헌법 체계에서 활용 가능하고 활용 경험이 있으며 일정 효과가 확인된 유일한 분권적, 공식적 정책조정체계
- 대통령이 정책조정과 결정 권한을 독점하고 청와대 비서실이 소내각으로서 정부의 정책조정과정을 주도하는 것은 바람직하

---

지도 않을 뿐만 아니라 불가능하기 때문에 결국 국가공동체에 큰 해를 끼칠 것임.

- ‘청와대 정치구조’는 권위주의 시대의 구시대적 정치 구조와 국가적으로는 국민의 민도가 낮으며 욕구가 단순하고 사회경제적으로는 경제 규모가 작으며 사회 발전 수준이 매우 낮은 개발 경제 시대에도 통할 수 있는 것임.
- 현 한국처럼 민주 체제가 20년 이상 지속되고 세계 10위권에 육박하는 경제 규모를 가지고 있으며 이해관계가 다원화되고 사회가 발전된 체제에서 대통령으로의 권력 독점과 청와대 비서실의 전횡을 특징으로 하는 청와대 정치구조는 민주적 원칙과 권한과 책임의 균등성에 기반한 현대 조직 체계의 원칙을 거스르는 것임.
- 또한 현대 사회에서 대통령과 소수의 청와대 비서실이 정책조정을 이끌어 나간다는 것은 물리적으로 불가능하기 때문에 각종 정책현안의 조정과 결정에서 부실, 시기 지연, 갈등 격화 등의 현상이 빈번하게 발생할 가능성이 높음.
- 박근혜 정부의 각종 현안들의 추진이 지지부진하거나 세제개편, 연금 개혁 등에서 보이는 정책 부실과 갈등 격화, 세월호 참사의 원인과 수습 과정에서 보여주는 정부 무능 등이 그 사례임.
- 아직은 집권 전반기라는 점을 감안할 때 이런 현상은 더욱 격화될 가능성이 더 크며 이는 결국 대한민국 공동체 전체가 지불하는 정책 비용을 높이고 정부 불신을 심화시킬 것임.

- 
- 책임총리제는 단순히 참여정부가 시행한 ‘노무현표 정책’이 아니라, 시대적 요구에 응답하여 현재의 집권당인 새누리당이 신한국당 시절에 제기했던 것이며 참여정부가 이를 받아 시행했다는 점에서 한국 양대 정당의 합작품이라 할 수 있음.
  - 현행 헌법체계에서 책임총리제보다 더 나은 정책조정체계, 분권 체계를 발견하지 못하는 한, 책임총리제에서 발견된 문제점들을 보완하여 시행하는 것이 필요
  - 더구나 대통령의 공약이며 재정적 문제나 외부적 환경 문제 없이 분권적 리더십을 추진하면 실행할 수 있는 것이므로, 이를 실시하지 않는 것은 완전한 ‘공약 불이행’이자 ‘거짓 공약’이라는 점에서 변명의 여지가 없음.
- 
- 참여정부가 실행한 책임총리제의 기본틀을 바탕으로 그 구체적인 활용은 현 정부의 특성과 필요에 의해 조정하되, 한계를 완화하기 위해 법적 보완은 필요함.
  - 대통령에게 임면과 권한 위임 수준이 온전히 달려있는 책임총리제 실행의 불안정성을 보완하기 위해 국무총리의 임기나 구체적 권한 등을 규정한 (가칭)‘국무총리의 지위와 권한에 관한 법률’을 제정하는 것을 검토할 필요가 있음.
  - 국무총리의 인사제청권은 정부 통할에 매우 필수적인 것이므로, 이를 실질화하기 위한 절차를 규정하고 1급 이하의 공무원 인사에 국무총리가 ‘경유’가 아닌 ‘개입’할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음.



- 
- 현재 청와대 비서실은 제도화 수준이 매우 낮는데 이는 비서실의 위상을 제한하기 보다는 반대로 월권과 전횡의 온상이 되고 있으므로 청와대 비서실의 기능과 권한을 명확히 규정하고 월권과 전횡을 방지하는 제도적 정비가 필요함.

□ 한국의 현 상태가 요구하고 시대적 흐름에 맞는 분권적이고 효율적이며 제도화된 정책조정체계를 재정립하는 것이 절대적으로 필요하며, 그 시작은 현재의 비정상적인 독점과 비공식적 구조를 타파하여 ‘정상화’시키는 것

○ 이를 위해서는 헌법이 규정한 한국의 혼합대통령제의 기본 정신을 재인식하고 책임총리제든 다른 제도든 민주적 분권의 원칙에 적합하고 권한과 책임에 맞게 공식화, 제도화되어 있으면서 최대한 효율성과 효과성을 살릴 수 있는 정책조정체계를 연구하고 실행해야 할 것임.