

# 한국 혼합대통령제에서 책임총리제의 특징과 한계\*

## - 행정부 운영 분담 시스템으로서의 노무현 정부 책임총리제의 구성과 운영

한상의 | 숭실대학교

### | 논문요약 |

책임총리제를 보다 명확히 이해하기 위해서는 헌법적 규범으로서의 정치제도와 이 것이 포함하고 있는 여러 제도들의 정확한 기능, 혹은 제도적 관행에 따른 정치시스템을 구분하는 관점이 유용하다. 한국의 대통령제는 이원정부적 요소인 국무총리제를 채택한 혼합대통령제로서 대통령과 국무총리의 관계에 따라 상이한 정치시스템이 나타날 잠재성을 가지고 있다.

이 잠재성을 실현한 노무현 정부의 책임총리제는 국무총리에게 당파적 정부수반의 역할을 부여하고 내치에 있어 정책조정권을 위임함으로써 국무총리의 역할과 권한을 극대화하여 외관상 이원정부제의 단점정부와 유사하게 작동되었다.

그러나 권력구조의 한계, 집권당 리더십, 국무총리의 역할과 권한의 제도화 수준, 그리고 인적 결합의 특성을 감안할 때 책임총리제는 이원정부제의 양두 시스템과는 본질적인 차이가 있으며 한국의 혼합대통령제에 나타날 수 있는 행정부 운영 분담 시스템으로 정의될 수 있다.

**주제어** | 정치시스템, 한국혼합대통령제, 책임총리제, 행정부 운영 분담 시스템

\* 적절한 조언을 통해 이 논문의 부족한 부분을 지적하시고 보완하도록 도와주신 익명의 세 분 심사위원께 감사드립니다.

## I. 문제의 제기

박근혜 정부의 출범과 함께 대통령이 책임총리제 실시를 공약하고 정홍원 신임 국무총리가 ‘책임총리란 대통령을 잘 보필하는 것’이라 발언하면서(연합뉴스, 13/02/20) 책임총리제의 의미와 그 실현 가능성과 관련하여 노무현 정부의 책임총리제가 다시 주목받고 있다.(노컷뉴스, 13/02/18) 물론 책임총리제를 둘러싼 논쟁이 이번이 처음이 아니다. 개헌 없이 제도의 개혁이나 운용 시스템의 변경을 통해 국무총리 권한을 실질화함으로써 제왕적 대통령<sup>1)</sup>의 폐해를 해소하려는 노력은 1997년 15대 대선이후부터 꾸준히 존재해 왔으며, 2004년 노무현 정부는 책임총리제를 축으로 당정분리와 책임장관제를 운영하면서, 이를 제왕적 대통령을 탈피한 ‘분권형 국정운영 시스템’으로 규정하기도 하였다.(국정홍보처, 2008)

물론 노무현 정부의 책임총리제에 대해서는 다양한 시각이 존재한다. 노무현 대통령이 이전 대통령들에 비해 보다 분권적인 리더십을 보였다라는 것에는 대부분의 연구자들이 동의하지만(박찬욱, 2004; 모종린, 2004; 장성훈, 2005; 함성득, 2005, 2007) 이 분권형 리더십의 핵심인 책임총리제의 성격에 대해서는 극단적으로 의견이 갈린다. 일각에서는 한국 헌법의 내각제적 요소가 발현된 이원정부적 운영으로 간주하기도 하고(김광선, 2004; 이재원, 2007) 심지어 내각제형 이원정부제로 규정하기도 한다.(김연규, 2005, 212) 반면 한국 권력구조가 본질적으로 대통령제임을 강조하고 국무총리가 의회의 신임에 책임<sup>2)</sup>을 지는 정부수반이 아

- 
- 1) ‘제왕적대통령제’와 ‘제왕적대통령’은 서로 다르게 정의될 필요가 있다. 전자가 헌법과 법률 차원에서 대통령에게 과도한 권력을 보장하는 제도적 구성을 의미한다면 후자는 대통령의 위임민주주의적 국가운영 행태에 초점을 맞추고 있다. 따라서 비교적 권력이 대칭적인 민주적 대통령제인 경우 제왕적대통령제라 정의할 수는 없지만 제왕적 대통령은 출현할 수 있다. 제왕적 대통령제와 제왕적 대통령에 대해서는 김형준, 2006; 홍득표, 2002, 위임민주주의에 대해서는 Alfred Stepan & Cindy Skach, 1994, 274-275 참조.
  - 2) 민주주의에서 수상의 ‘책임’은 의회의 신임아래 정부의 책임자로서 정부수반이 된다는 것을 의미하는데 비해 노무현 정부의 책임총리는 국정의 일부분을 분담하여 자신의 책임 아래 운영한다는 의미이기 때문에 정치적 수사의 성격을 가지고 있다는 황태연의 지적은 의미가 있다. (황태연, 박명호, 2003, 82)

니기 때문에 책임총리제는 정치적 수사에 불과하거나 현실적으로 가능하지 않다는 시각도 엄존한다.(황태연, 박명호, 2003; 권영설, 2007) 이 양극단의 중간에 책임총리 중심의 국정운영이라는 독특한 현상이 있었음은 긍정하지만, 이를 한국의 권력구조적 특성의 발현이나 새로운 제도적 시도가 아닌 일종의 행정 개혁이나(정용덕, 2006) 노무현 대통령의 개인적 특성과 리더십에 의한 것으로 간주하는 시각도 있다. (김병문, 2005; 임종훈, 2006)

이런 시각들은 책임총리제가 가진 다양한 측면들, 즉 대통령제 권력구조의 본질적 특성, 한국 대통령제의 이원정부적 요소, 그리고 노무현 대통령의 리더십의 특성을 제각기 지적하고 있다는 면에서 의미가 있다. 그러나 이처럼 어떤 면에 주목하느냐에 따라 매우 다른 시각이 제출될 수 있다는 것 자체가 한국 권력구조의 정치제도적 모호성과 변동 가능성을 보여준다. 실제로 한국은 대통령제를 택하면서도 제도적으로나 운영상으로도 지위와 역할이 모호한 국무총리제를 병존시키고 있기 때문에 국무총리의 역할과 대통령과의 관계 설정에 따라 크게 보면 두 개의 국정운영 형태가 나타날 수 있다. 하나는 대통령이 국정운영을 독점하면서 청와대 비서실이 정부 대신 국정을 운영하는 ‘청와대 정치구조’(오일환, 1998, 59-60)이며, 그 대척점에 이른바 대통령과 국무총리가 국정을 분담하는 이른바 ‘책임총리제’가 있다.

이 논문은 두 가지 주장을 담고 있다. 우선 책임총리제를 하나의 정치체제에서 나타날 수 있는 잠재적 정치 시스템 중 하나로 규정하고 분석해야 제대로 이해할 수 있다는 것이다. 이런 시각은 헌법적 규범으로서의 정치체제(political regime)와 이 정치체제를 구성하고 있는 여러 제도들의 정확한 기능, 혹은 제도적 관행에 따른 정치시스템(political system)을 구분하는(Cohendet, 2005, 65) 관점을 가질 것을 주문한다. 이 관점으로 보면 예를 들어 프랑스에서 드골식의 강력한 대통령 독임 시스템과 동거정부 시스템이 모두 가능한 것은 헌법적 규범으로서 정치체제가 규정하고 있거나 또는 대통령 또는 수상의 리더십 때문이 아니다. 이는 체제를 구성하고 있는 여러 제도들의 기능과 관행이 양 시스템을 모두 출현시킬 수 있는 잠재성을 보장하고 있기 때문이며, 이 각각의 시스템은 특정한 정치적 상황 속에서 발현되는 것으로 본다. 이런 시각은 체제와 시스템을 구분함으로써

양자를 보다 정확하고 유연하게 이해할 수 있는 장점이 있다. 마찬가지로 한국 대통령제를 구성하고 있는 헌법상의 여러 제도들이 대통령이 국정을 독점하는 시스템과 함께 국무총리와 행정부 운영을 분담하는 시스템을 잠재하고 있다는 인식하에서 정치체제와 정치제도, 그리고 정치시스템을 구분하는 시각을 가질 때, 책임총리제를 이원정부제로 보거나 반대로 대통령의 개인적 특성이나 선택에 의한 국정운영 방식이나 실현 가능성 없는 정치적 수사로 치부하는 것을 벗어날 수 있다.

둘째, 책임총리제는 한국 혼합대통령제에 잠재되어 있는 이원정부적 요소가 특정한 정치적 조건하에서 현실화된 것이지만, 결코 대통령제의 한계를 벗어나지 못하기 때문에 이는 이원정부적인 분권시스템이 아닌 대통령제의 행정부 운영 분담 시스템이라는 주장이다. 기본적으로 이원정부제는 동거정부라는 독특한 현상에 따라 대통령과 총리의 권력이 역전될 수도 있는데 비해, 책임총리제는 아무리 국무총리의 권한이 강력하더라도 대통령의 그것을 뛰어넘을 수 없다. 책임총리제의 사례로 거명되는 노무현 정부의 책임총리제 역시 수상이 정부수반으로서 대통령과 권력을 분점하는 이원정부제와는 달리 여전히 대통령이 국가원수이자 정부수반으로서 권력을 독점한 상태에서 대통령이 권한 위임을 통해 국무총리가 행정부 운영을 분담시킨 것으로 보아야 한다. 이상의 관점에서 볼 때, 책임총리제는 한국 혼합대통령제 권력구조에 출현 가능한 정치시스템으로 잠재되어 있는 것으로서, 대통령과 국무총리가 행정부 운영에 있어 역할과 권한을 분담하되 이 분담구조를 대통령이 결정하는 행정부 운영 분담 시스템으로 규정할 수 있다.

책임총리제를 위와 같이 규정하기 위해서는 두 가지를 논증해야 한다. 우선 한국 정치체제가 대통령의 행정부 독임 시스템과 대통령과 국무총리의 행정부 운영 분담 시스템 양자를 잠재하고 있는가 하는 문제이다. 둘째, 책임총리제의 관념에 가장 근접한 것으로 평가되는 노무현 정부의 책임총리제가 후자를 현실화시키도록 구성되고 운영되었는가 하는 것이다. 이를 위해 다음 장에서는 정치체제와 정치시스템의 변화에 대한 이론적 논의를 일별하고 이원정부제와 다른 한국 대통령제의 특성을 살펴본다. 제3장에서는 노무현 정부의 책임총리제를 국무총리의 역할과 권한에 주목해 분석함으로써 실질적인 시스템 변화로 볼 수 있

능가를 추적한다. 그리고 마지막으로 책임총리의 역할과 권한이 가진 특성과 한계를 제시함으로써 논문의 주장을 뒷받침하고 한국 정치 제도 개혁에 가진 함의를 제시하려 한다.

## II. 혼합대통령제와 정치시스템의 변동

### 1. 행정부의 이원적 구조와 정치시스템의 변동

현대 민주주의 국가의 권력구조들을 어떤 기준에 따라 구분할 것인가에 대해서 다양한 논의가 있지만<sup>3)</sup> 대부분 대통령제와 내각제, 그리고 이원정부제의 큰 틀을 벗어나지는 않는다. 하지만 체제 수준의 틀에서 유사하더라도 각 국가의 제도들은 각기 특성을 가지고 있는 동시에 같은 국가의 같은 제도라도 시대적, 정치적 환경에 따라 그 제도의 기능과 운영 행태가 변화된다. 정치시스템의 관점에서 주목하는 것은 이처럼 동일한 체제를 유지하면서도 그 체제를 구성하고 있는 제도들 간의 관계가 변동하는 현상이다. 이는 이원정부제와 같이 정치 시스템의 변동을 그 안에 예정하고 있는 권력구조에서만 일어나는 것이 아니며, 정치적 변동성이 큰 상황에서 단기간에 발생하는 것만도 아니다. 예컨대 영국의 내각제 권력구조는 전통적으로 내각의 집단적 책임을 기반으로 운영되는 내각중심형 시스템이었지만 2차대전 이후 수상의 위상이 크게 높아지면서 수상이 정부정책결정의 모든 사안에 개입하고 내각의 정책과정 전반을 지배하는 수상중심형 시스템으로 변화되었다.(Kavanagh, 1985, 247) 이는 비교적 장기간에 걸쳐 시스템이

---

3) 그 기준은 민주적 정통성의 이원성 여부와 경직성, 의회에 대한 내각의 책임성과 대통령 선출방식, 민주적 정통성의 동거 가능성, 행정부를 구성하는 민주적 정통성의 종류, 의회와 대통령의 관계가 독자적인가 상호의존적인가 등 다양하게 제시되고 있다. 관련해서는 Linz, 1995; Cohendet, 2005; Bahro, Bayerlein & Vesper, 1998; Elgie, 2000; 박기덕, 1998을 참조

변화된 사례인데, 이는 정치제도를 구성하는 헌법이 특정한 힘들에 의해 유지 및 형성되며 지양되기도 하기 것이기 때문이다.(박호성, 2002, 17)

정치시스템의 변화가 두드러지는 체제는 이원정부제이다. 각기 독자적인 민주적 정통성을 보유하고 있으며 행정부의 정책결정과정에 실질적인 권한을 가진 국가원수와 정부수반이 행정부 내에 공존하고, 의회 다수파의 변화에 의해 단기간에 정치시스템이 변동될 수 있기 때문이다. 이원정부제의 이런 특징은 의회 다수파의 변화가 대통령제나 내각제의 그것과는 다른 의미를 가지는데 기인한다.

순수대통령제에서 의회 다수파의 변화는 정권교체와 관계가 없다. 대통령제에서 정권교체는 대통령직의 교체, 즉, 행정권의 교체만을 의미하기 때문이다. 반대로 내각제에서 의회 다수파의 변화는 정권교체와 직결되며 오히려 입법권과 행정권의 동시교체를 의미한다는 점에서 더욱 광범위한 정권교체를 의미한다. 하지만 기본적으로 범위는 다를지언정 양 체제에서 정권교체는 행정권의 교체와 일치한다. 이에 비해 이원정부제에서는 대선이나 총선의 승리가 바로 행정권의 교체와 일치되지 않는다. 의회다수파의 교체가 수상과 내각을 교체하기는 하지만 행정권 전체의 교체를 의미하지는 않는다. 대통령의 당적이 다를 경우 행정권을 완전히 교체했다고 말할 수 없기 때문이다. 마찬가지로 대통령 선거의 승리 역시 행정권의 교체로 직결되지 않는다. 의회 다수파와 일치하지 못한다면 대통령은 내각을 교체할 수 없기 때문이다. 내각까지 교체하기 위해서는 의회 해산과 재선거라는 정치적 모험을 감행해야 한다. 이처럼 이원정부제의 정권교체는 동거정부의 등장, 즉 내각과 입법권력만이 일치하는 소정권교체(*petite alternance*)와 대통령과 의회다수파가 일치하여 행정권을 완전히 교체하는 대정권교체(*grande alternance*)로 분리되는 특징을 가진다.(성낙인, 2005, 132-133)

이처럼 이원정부제는 독자적인 민주적 정통성을 가진 대통령과 의회의 민주적 정통성에 기반한 수상이라는 양두가 행정부 내에서 국정운영의 주도권을 두고 협력하거나 경쟁하면서 상호관계를 맺는 체제로서 양두의 관계에 따라 정치시스템이 변동할 가능성을 내재하고 있다. 즉, 대통령, 수상, 의회 등 정치 체제를 구성하는 주요 요소들의 관계 변동에 따라 대통령중심의 정치 시스템과 수상중심의 정치 시스템이 나타날 수 있는 것이다.<sup>4)</sup> 이런 특징 때문에 이원정부제는 양두의 유연한 권위구조에 기반하며 의회 다수당 구조에 따라 정부의 제1인자가

진동함으로써 정치시스템을 변동시키는 체제로 규정된다.(Sartori, 1997, 124-125)

이원정부제 국가에서 정치시스템의 변동은 특정 국가에 국한되거나 드문 일이 아니다. 포르투갈도 대통령과 수상이 병존하는 시스템에서 수상 중심 시스템으로 이행하였으며(Protsyk, 2006, 221) 핀란드 역시 케코넨 대통령 시기의 강력한 대통령 중심 시스템에서 1990년 이후 수상 중심 시스템으로 변모하였다.(Arter, 1999; Paloheimo, 2005, 249-251) 물론 이 양 국가의 정치시스템 변동은 프랑스처럼 급격하게 일어난 것이 아니라 십여년의 기간에 걸쳐 일어났으며 개헌이라는 제도적인 변화를 통해 시스템이 안정화되었지만, 제도적 변화 이전에 시스템의 변동이 선행되었다는 점에서 이원정부제 국가의 정치시스템 변동의 사례로 유의미하다.<sup>5)</sup>

행정부의 일원적 지도력을 전제하는 대통령제나 내각제에 비해 이원정부제에서 정치시스템의 변동이 보다 잘 관찰되는 것은 대통령과 총리 권한 및 역할의 제도적 구성과 관계가 있다. 시아로프는 대통령이 존재하는 권력구조의 제도적인 권한을 의회해산권, 조각권, 외교권, 비상대권, 법률안 거부권, 국무회의 주재권, 동시선거여부, 중요 공직자 인사권, 그리고 직접투표 여부의 아홉 가지 기준을 가지고 측정했을 때, 대통령제인 2그룹의 산포도가 가장 작고(0.61) 이원정부제 국가인 5그룹의 산포도가 가장 크다(1.92)는 것을 발견한 바 있다.(Siaroff, 2003, 305) 이는 이원정부제에서 대통령과 총리의 권한과 역할이 그만큼 다양하게 구성될 수 있으며 양자의 자원과 관계에 의해 정치시스템이 단기간에 변동될 수 있는 여지가 크다는 것을 의미한다.

물론 이원정부제에서 정치시스템의 변화가 단순히 제도적 구성에만 기인하는

- 
- 4) 시스템 변동이라는 관점은 같지만 대통령 중심-총리 중심 시스템이 아닌 super-presidential system과 semi presidential system으로 구분하기도 한다. 즉 단점정부인 경우 대통령이 국정운영권을 가지고 총리에게 권력을 위임하는 것이며 동거정부인 경우 대통령은 권위를 바탕으로 총리와 국정운영권을 분점한다는 것이다. (Roskin, 2001, 104)
  - 5) 포르투갈의 경우 대통령이 총리의 임면이나 국정운영에 관여하지 않는 관행이 축적되어 결국 대통령의 총리 해임권이 삭제됨으로써 총리 중심 시스템이 안정되었다.(Klaus Von Beyme, 2000, 114) 핀란드는 1982년 이후 총리의 임면과 정부운영에서 대통령의 영향력이 약화되다가 결국 1999년 개헌으로 내각제와 유사한 시스템이 정착되었다.(Heikki Paloheimo, 2000)

것은 아니다. 이 변화는 양두의 공식적인 권한과 역할을 규정한 헌법적 자원은 제도적 요소뿐 아니라 개인의 리더십, 네트워크 등의 개인적 자원, 그리고 정치적 권위나 명망, 집권당/집권연합에 대한 영향력, 의회의 다수와 구조 같은 정치적 자원에 의해 복합적으로 일어나며 이중 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정치적 자원이다.(Wright & Knapp, 2006) 그러나 법적 제도는 정치시스템의 변화가 단기간에 가능하도록 하는 제도적 환경으로 매우 중요하다. 만일 정치시스템의 변화를 제도가 용인하지 않는다면 그 변화는 보다 장기간에 걸친 관행의 축적이거나 제도적 변화를 전제해야 하기 때문이다. 따라서 특정 시기의 국정운영 방식이 정치시스템의 변동으로 간주되기 위해서는 우선 그 체제의 제도적 구성이 시스템 변화를 잠재하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 한국의 혼합형 권력구조와 정치시스템 변동의 가능성

한국은 대통령제 권력구조에 이원정부적 요소인 국무총리제를 도입하고 있지만 대통령과 총리의 관계, 행정부와 입법부의 관계는 대통령제를 기본으로 하고 있어 유럽식 이원정부제와는 다른 권력구조로 분류되어야 한다. 국무총리를 둔 한국 대통령제의 정체성을 규명하는데 있어 다음 세 가지 기준에 의해 권력구조를 8개 그룹으로 나눈 시아로프의 분류는 유의미한 부분이 있다.(Siaroff, 2003)

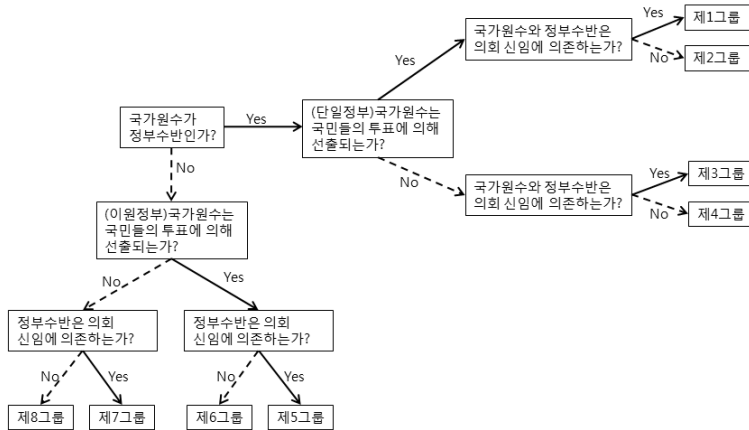
- 1) 국가원수는 행정부의 단독수반인가 아니면 정부수반이 분리되어 있는가?
- 2) 국가원수는 국민들의 투표에 의해 선출되는가?
- 3) 정부수반은 의회의 불신임에 의해 퇴진하는가?

이 세 가지 기준에 따라 권력구조를 분류한 것이 그림 1)이다. 여기서 제2그룹은 의심할 바 없는 순수 대통령제 국가이다. 또한 순수내각제 국가의 대부분은 제7그룹에 속하며 제5그룹은 이원정부제 국가로 간주된다. 한국의 경우는 의회의 동의에 의해 임명되며 내각통할권을 가진 국무총리를 각료로 볼 것인가 아니면 정부수반으로 볼 것인가에 따라 제2그룹에 속할 수도 있고 제5그룹에 속할



수도 있지만, 시아로프는 총리가 의회의 동의를 얻어 임명되며 내각을 통할한다는 면에서 한국, 스리랑카, 가이아나를 이원적 체제에 속하지만 의회의 신임에 의해 총리의 퇴진이 결정되지 않기 때문에 총리는 대통령을 보좌하는 지위에 지나지 않는 것으로 간주하여 제6그룹으로 따로 분류한다.<sup>6)</sup>

그림 1) 시아로프(A. Siaroff)의 권력구조 분류<sup>1)</sup>(Siaroff, 2003, 294)



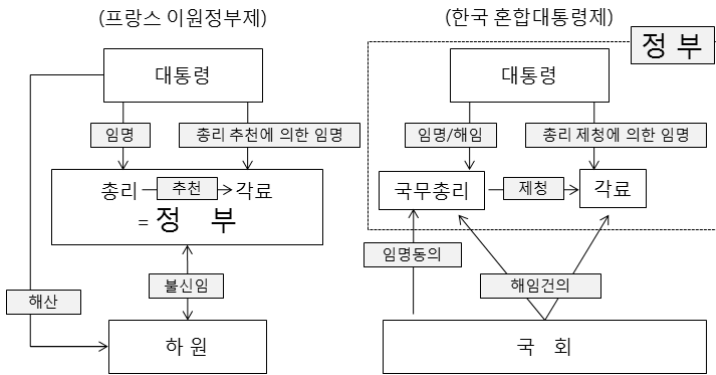
실제로 제6그룹은 제2그룹과는 달리 임면과 정부운영에서 의회와 연관을 맺는 총리가 존재한다는 점에서 순수대통령제로 볼 수는 없다. 그러나 동시에 이 그룹의 총리를 의회의 신임을 바탕으로 대통령으로부터 독립해 있는 제5그룹의 수상과 같다고 보는 것은 더욱 어렵다. 따라서 한국이 속한 제6그룹은 총리제를 채택하고는 있지만 대통령제 정치체제인 혼합대통령제로 분류하는 것이 타당할 것이다. 이 혼합대통령제는 외견상 이원정부제와 유사하지만 그림2)에서 보듯이 권력구조의 기본 설계에서 차이가 있다.

한국 혼합대통령제에서는 대통령이 정부수반이 되어 국무총리와 각료를 포함해 정부를 구성한다. 따라서 국무총리는 정부수반도 아니며 국회의 불신임에 의해 퇴진하지 않지만 대통령에 의해 언제든지 해임될 수 있다. 이 점이 혼합대통령

6) 이 제6그룹은 엘지가 분류한 이원정부제 국가의 리스트에 속해 있다.(Elgie, 1999, 14)

령제 국무총리와 이원정부제 수상의 근본적인 차이이다. 반면 정부수반이 아니면서 내각의 구성에 관여하고 내각을 통할(하)하며 국회의 해임건의가 정치적으로 실질적 의미를 가질 수 있다는 점에서 이원정부제 수상과 완전히 다른 것도 아니다. 국무총리는 순수대통령제의 부통령이나 수석각료도 아니고 그렇다고 이원정부제의 수상도 아닌 이중적이고 독특한 지위를 가지고 있다.

그림 2) 이원정부제와 혼합대통령제의 대통령-총리-의회관계<sup>1)</sup>



한국 정치제도에서 국무총리의 이중적 지위는 위상과 권한 양자에서 모두 관찰된다. 우선, 임명 과정에서 국회의 동의권은 국무총리가 정치적으로 중요한 위상을 가지는 데 큰 영향을 미친다. 권력구조의 설계 측면에서 국회의 국무총리 임명동의권은 인사청문회와 함께 대통령의 인사권에 대한 통제 수단으로 행정부와 입법부간 견제와 균형의 원리를 구현한다고 볼 수 있다.(정만희, 1998) 더구나 일반 각료들은 인사청문위원회가 청문보고서를 채택하거나 거부할 수는 있지만 임명 동의가 아니기 때문에 대통령이 청문보고서에 구속되지 않고 임명할 수 있는 반면, 국무총리는 국회가 임명에 동의하지 않으면 임명할 수가 없다는 것은 국무총리가 일반 각료들의 상위에서 내각 전체를 통할하고 대표하는 직위로서

7) 이원정부제의 수상의 정부 지도권과 국무총리의 정부 통할권은 모두 영어로 direct로 번역된다.

일반각료와 구분된다는 것을 의미한다. 이런 면에서 국회의 임명동의권은 국무총리의 민주적 정통성을 강화시켜(정태호, 2003, 162) 국무총리의 정치적, 행정적 위상을 높여주는 효과를 가지며, 엘지가 한국의 권력구조를 이원정부제로 분류하는 근거가 되기도 한다.

국회의 임명동의권은 한국 대통령제에 복잡한 문제를 야기한다. 즉, 국회가 동의 과정을 통해 국무총리에게 대통령의 지명에 근거한 민주적 정통성뿐만 아니라 국회의 민주적 정통성을 부가하는 것인가라는 문제를 발생시키는 것이다. 국회의 동의 절차를 단순히 대통령에 대한 견제나 이미 대통령에게 부여받은 정통성을 강화시키는 것이 아니라 국무총리에게 의회의 민주적 정통성을 부여하는 것으로 해석한다면 국무총리는 대통령과 국회로부터 이중적으로 민주적 정통성을 부여받는 특이한 존재가 된다.<sup>8)</sup> 특히 이런 임명동의의 성격이 국회가 국무총리의 해임건의권을 가지고 있고 국무총리가 각료에 대한 임명제청권과 해임건의권을 가지고 있다는 것과 결합하면 대통령제 권력구조와 심각한 부조화를 일으킨다. 즉, 국무총리의 임명동의를 국회가 민주적 정통성과 내각 구성권의 일부를 부여한 것으로, 국회의 해임건의는 국회가 부여한 민주적 정통성을 철회하는 것으로 해석될 수 있기 때문에 국무총리는 국회의 신임에 의존하는 이원정부제의 수상으로 해석될 수 있는 것이다.

그러나 이처럼 해석하는 것은 대통령이 자의적으로 국무총리를 해임할 수 있는 또 다른 헌법조항과 조화되기가 어렵다. 한국이 국무총리제를 가지고 있으면서도 대통령제 국가로 분류되는 가장 큰 이유가 이 조항 때문이다.(Linz, 1995, 164-167; Protsyk, 2006, 221) 이처럼 국무총리는 제도적으로 임명에 있어서는 대통령과 국회의 이중적 신임에 기초하는 총리인 동시에 대통령이 자의적으로 해임할 수 있는 각료이다. 국무총리 신분 자체의 성격이 이중적이고 모호한 상태를 유지하고 있는 것이다. 이 상태는 대통령이 처한 정치적 상황이나 리더십에 따라 국무총리가 대통령제의 각료처럼 운용되거나 이원정부제의 수상처럼 운용되는 것 모두를 제도적으로 정당화한다.

8) 이는 대통령제의 고유한 특징으로 지적되는 대통령과 의회의 이원적인 민주정통성(Linz, 1995, 41; Suleiman, 1994, 296-297)에서 벗어난 존재라는 의미이다.

역할과 권한 면에서의 이중적 모호성은 국무위원 임명제청권과 정부통할권에 서 두드러진다. 우선 임명제청권은 내각의 구성 권한에 논란을 불러일으킬 수 있다. 국무총리의 임명제청권을 법원의 위헌법률 심사제청권과 동일하게 해석하면 국무위원 후보자의 선출은 국무총리에게 위임된 것으로 간주될 수 있다. 국무총리가 특정 인물을 제청할 것인지 아닌지를 먼저 판단하고 대통령은 국무총리가 판단하기 이전에는 아무것도 할 수 없기 때문이다. 이 경우 실질적인 조각권은 국무총리에게 부여된 것이고 대통령은 제청된 후보자에 대한 임명권과 거부권만을 가지는 것이지 후보자 선출에는 관여할 수 없게 되어(남복현, 1998) 대통령제와 부합되지 않는다. 그렇다고 해서 지금까지 운영된 대로 대통령이 후보자를 선정하고 이를 국무총리가 형식적으로 제청하는 것으로 해석하는 경우 국무총리제가 가지는 대통령의 견제제도로서의 성격을 상실하는 것이기 때문에 역시 헌법정신에 부합한다고 볼 수 없다. 즉, 헌법적으로는 대통령의 조각권과 국무총리의 제청권 사이에 어떤 것이 우선한다고 확인하기가 어려운 것이다. 이처럼 헌법이 명확하게 규정하고 있지 않기 때문에 국무총리의 임명제청권을 대통령에 대한 견제권과 이원정부적 조각권의 양자로 해석할 수 있는 여지가 발생한다.

정부 통할권도 모호하다. 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 권한은 역사적으로 제1공화국의 ‘통리감독’과 제2공화국의 ‘지휘감독’ 사이에서 탄생한 개념이다. 따라서 내각제의 총리가 가진 정부의 지휘감독권보다 낮은 수준에서 행정 각부의 통합관할사무에 대해 지시, 감독, 조정하는 권한으로 해석되는 것이 일반적이다.(이승우, 1998, 172) 아울러 ‘대통령의 명을 받아’라는 문구에 대해서는 통할하는 데 있어 반드시 대통령의 명을 받아서만 수행하는 것이라고 해석하여 이것이 국무총리와 다른 권력구조의 수상간 차이점으로 이해하기도 한다.(성낙인, 2006, 960) 그러나 이런 해석은 국무총리가 가진 일반 각료의 상위 직위로서 성격을 무시하고 일반 무임소 각료처럼 운용되었던 시기를 정당화하는 논리가 될 수도 있다. 따라서 이 조항을 대통령의 정부수반으로서 행정부의 최종의사 결정권을 선언하는 수준으로 보고, 그 명 또한 구체적 지시가 아닌 포괄적인 위임으로 해석하는 것도 가능하다.

이처럼 해석의 폭이 넓기 때문에 국무총리 통할권의 폭을 극도로 제한할 수도 있고 반대로 제한 없이 확대할 수도 있는 이중적인 상황이 발생한다. 이 때문에

정책 지시와 조정 기능을 청와대 비서실이 독점하는 경우 얼굴총리, 의전총리, 방탄총리로 불리는 실권 없는 국무총리가 양산되기도 하고, 정반대로 내각을 장악하고 행정부의 일상적 국정운영과 대의회 정책 관계에 대해 포괄적인 위임을 받아 해당 분야에서 독자적인 지시, 조정권을 가진 책임총리가 등장할 수도 있는 것이다.

이상에서 보듯이 한국 혼합대통령제는 국무총리의 이중적이고 모호한 위상 때문에 대통령이 국무회의와 청와대 비서실을 통해 내각을 직접 장악하는 독임제적 시스템으로 운영될 수도 있고 국무총리의 제도적 위상과 권한을 최대치로 활용하여 대통령과 국무총리가 국정을 분담하는 시스템으로 운영될 수도 있다. 둘 중 어느 시스템이 기본적인 것이고 잠재적인 것인지는 헌법이 규정하고 있는 국무총리의 위상과 권한 해석에 따라 다를 수는 있다. 하지만 두 시스템 모두 실행 가능하다는 점에서 한국 혼합대통령제가 국무총리 역할에 따른 정치시스템의 변화 가능성을 잠재하고 있으며 노무현 정부의 책임총리제는 그 가능성을 현실화 시킨 것이라는 시각은 충분히 유의미하다.

### Ⅲ. 노무현 정부 책임총리제의 구성, 특징, 한계

#### 1. 노무현 정부 책임총리제의 구성과 특징

책임총리제가 노무현 정부가 출범한 이후에야 구상된 것은 아니다. 국무총리제를 활용해서 대통령 권한을 분산시키려는 시도와 논의는 정치체제를 바꾸려는 차원뿐 아니라 정치시스템의 변경 차원에서도 수차례 이루어졌다. 제1공화국의 이재학 구상이나 제3공화국의 김성곤 구상, 80년 6인학자안과 87년 민주정의당 안 등 이원정부제 또는 내각제로의 개헌 시도가 앞의 예라면 1997년 신한국당 경선에서 이회창, 박찬중 등이 제기한 책임총리제, 책임내각제 구상이나 2002년

노무현, 이회창, 정몽준, 2007년 정동영, 2012년 문재인, 박근혜 등 대통령 후보들이 경쟁적으로 제시한 책임총리제는 후자의 예라고 하겠다.

노무현 정부의 책임총리제는 후자에 입각해 구상되고 실행된 것으로<sup>9)</sup> 세 가지의 기본적인 틀로 구성되었다. 첫 번째는 당과 청와대의 분리와 대의회, 집권당 관련 업무의 국무총리 전담이다. 이는 당정분리로 표현되었지만 그 내용을 들여다보면 집권당과 청와대를 분리한 당정분리와 함께 당정협조체계의 강화가 오히려 더 정확한 표현이다. 우선 대통령이 총재로서 집권당을 직접적으로 통제해 왔던 구조를 탈피했다. 노무현 대통령은 총재직을 맡기는커녕, 청와대와 집권당의 통로인 정무수석과 주례보고를 폐지하여 당정분리를 공식화했다. 대신 국무총리가 주재하고 당 대표와 정책위원장, 각부 장관과 청와대 비서실장이 참여하는 고위당정협의와 조정회의가 공식화되어 집권당과 정부간 정책 협조 관계가 밀착되었다. 실제로 노무현 정부의 주요 정책이었던 행정중심복합도시 건설과 혁신도시·기업도시 건설, 방사성폐기물처리장 입지 문제, 8.31 부동산 대책 등은 국무총리가 관장하고 집권당과 정부의 고위직이 참여하며 청와대의 관련 수석이 배석하는 고위당정협의에서 최종 조정되어 입법화되고 집행되었다. 아울러 공식적으로 국무총리실의 정무수석이 집권당과 야당의 국회의원들과 직접 소통하면서 법안의 심의와 통과뿐 아니라 각종 정책 및 예산 관련 민원들까지 관장하게 되었다.

국회와의 관계도 정책적인 면은 국무총리가 전담하였다. 이전 정부에서는 차기년도의 중요 국정과제와 시책, 예산 방향을 밝히는 정기국회의 시정연설을 청와대가 준비하고 국무총리가 대독하였지만 책임총리제하에서는 국무총리가 직접 의제를 설정하여 시정연설을 준비하고 대통령에게 보고만 하는 것으로 결정되었다. 국회의 대정부 질의에 대한 대책도 국무총리가 전담하게 되었다. 이해찬 총리 시절 신설된 정책상황실은 국무총리 비서실의 정무수석과 함께 국회의 자료 요구 대응 및 대정부 질의에 대한 국무총리와 장관들의 답변안 조율을 맡았다.

9) 노무현 대통령은 후보일 때도 현행 헌법에 충실하는 것 외에 다른 분권안에는 찬성하지 않는다고 명확히 하였으며 이후 책임총리제를 실시하면서도 헌법상 장관의 임명제청권과 해임건의권, 내각통합권을 실질적으로 행사하는 것을 책임총리제로 보았다는 점에서 이원정부제로의 개헌을 당시 고려했다는 증거는 없다.

두 번째 틀은 국무총리-책임장관-일반장관으로 정책조정체계를 계열화하고 정부 정책의 최종조정권을 국무총리에게 부여한 것이다. 책임장관제<sup>10)</sup>로 불린 이 제도는 정부의 기존 정책조정체계를 외교안보, 경제, 사회문화, 인적개발, 과학기술의 다섯 분야로 나누고, 이를 각각 통일부장관, 재정경제부 장관, 보건복지부 장관, 교육인적자원부 장관, 과학기술부 장관이 책임지게 하면서 최종적 정책조정을 국무총리가 맡는 형태로 개편한 것이다.

책임총리제 이전 한국의 정책조정체계는 크게 두 가지를 기반으로 하고 있다. 하나는 회의체를 통한 정책조정이며 다른 하나는 청와대 비서실과 국무조정실을 통한 정책조정이다. 청와대 비서실과 국무조정실은 각급 과정에서 정책조정에 참여하게 되는데, 주무부처와 직접 접촉하여 방향을 조정하기도 하고 회의에 출석하여 조정하기도 한다. 실무선에서 조정이 되지 않는 경우 청와대의 수석이나 국무조정실의 조정관들이 나서서 각 부처 차관이나 장관과 직접 조정하기도 한다

책임장관제는 전자의 정책조정체계를 정비한 것으로, 형식적인 면에서는 기존의 4개 분야별 관계장관회의, 즉 경제정책조정회의, 국가안전보장상임위원회, 인적자원개발회의, 사회개발장관회의에서 사회개발장관회의를 사회문화정책관계장관회의로 바꾸고 과학기술관계장관회의를 추가하고 사회개발장관회의의 의장을 행정자치부 장관에서 보건복지부 장관으로 변경한 것이다.<sup>11)</sup> 이는 대통령령으로 제정된 경제정책조정회의와 국가안전보장상임위원회, 인적자원개발회의에 덧붙여 대통령 훈령으로 2004년 9월 18일 사회문화정책관계장관회의와 2004년 11월 29일 과학기술관계장관회의를 신설함으로써 형식적으로 완성되었다.<sup>12)</sup>

책임장관이 주재하는 관계장관회의는 관계장관과 청와대의 수석, 그리고 국무조정실장 및 각급 관련 위원회의 위원장이 참석하며 격주 1회로 개최되어 분야별 정책에 대해 협의, 조정하고 의결하였다. 결정된 사항은 국무총리가 주재하는 회의에 회부되거나 특별히 국무총리가 다시 조정할 필요가 없을 때에는 바로 국

10) 박근혜 정부도 책임장관제를 시행한다고 하는데, 아직 그 형태가 명확하지는 않다.

11) 국무총리훈령 제456호 정부업무조정등에 관한 규정중 개정령 (2004.09.25)

12) 대통령훈령 제127호 사회문화정책관계장관회의령 (2004.9.18), 대통령훈령 제128호 과학기술관계장관회의령(2004.10.29)

무회의에 회부되었다. 이런 면에서 책임장관회의는 기존의 관계장관회의를 책임 장관이 책임지도록 하여 정책조정체계로 활용한 것일 뿐 형식적으로는 기존 조정체계와 큰 차이가 없었다.

하지만 실질적인 면에서 볼 때 정책조정체계의 정비는 책임총리제를 구성하는 한 축이 되었는데, 이는 관계장관회의의 위상 및 법정 국무회의의 국무총리 주재 권과 관련이 있다. 일반적으로 책임총리제 시행 이전 관계장관회의가 실질적으로 영향력을 가질 수 있는가의 문제는 관계장관회의를 우회하여 청와대와 직거래를 할 수 있는가의 여부와 직결되었다. 그러나 관계장관회의의 안건을 국무총리가 조정하거나 책임장관이 조정한 안건일지라도 이를 공식적으로 심의하는 국무회의를 국무총리가 주재하면서 이런 직거래는 거의 자취를 감추었으며 오히려 국무총리와의 직거래를 시도하기도 하였다. 실례로 이해찬 총리 말기 보건복지부는 기초노령연금 도입을 위해 재정경제부와 기획예산처의 반대를 우회하여 먼저 국무총리의 동의를 구하는 방식으로 정책을 관철시켰다.

세 번째 틀은 대통령과 국무총리의 업무분담 구조이다. 노무현 대통령은 “대통령은 국가전략 수립과 개혁, 국민통합과제에, 총리는 내각관리에 책임”을 지는 것이 자신이 생각하는 책임총리제라 언급하여 책임총리제가 대통령과 국무총리의 업무분담 구조이며 일상적 정책업무와 내각관리를 국무총리가 전담하는 것임을 명확하게 하였다. 이러한 국무총리의 일상적 내치 전담구조는 2004년 이해찬 총리가 입각하면서 구체화된다. 2004년 6월 30일에 임명된 이해찬 총리에 대해 노무현 대통령은 2004년 8월 10일 국무회의에서 “큰 틀에서의 일상적 국정운영은 총리가 총괄, 대통령은 장기적 국가전략과제, 주요 혁신 과제를 추진하는데 집중”할 것이라고 초기 구상을 다시 언급하면서 “총리를 중심으로 일상적 국정운영을 해 나가겠다는 것이며 일상적 국정운영과 관련되어 대통령 비서실에 오는 보고서는 앞으로 총리실에 같이 보낼 것”이라고 명확히 정리했다. 이는 후보 시절 언급했던 책임총리제의 내각통할권보다 한 단계 더 나아가 대부분의 정부 정책결정과정이 국무총리 중심으로 이루어질 것임을 표명한 것이다. 이 국정 분담 구상은 2004년 8월 16일 청와대 수석보좌관 회의에서 다시 자세히 언급되었는데 구체적으로 첫째, 국무총리 중심의 국정운영체계 속에서 분야별 협의조정 시스템을 결합할 것, 둘째, 국가전략과제와 독립기관의 소관업무는 대통령이 관



장하고 국무총리는 일상적 국정운영을 책임질 것, 셋째, 헌법에 보장된 국무총리의 인사제청권을 실질적으로 강화할 것, 넷째, 국무총리 관장의 사안이거나 조정이 원활하지 않은 사안은 국무총리 주재의 정책조정회의에서 처리할 것, 다섯째, 각 부처와 대통령 비서실 모두 일반적 국정사안은 국무총리에게 공식 보고할 것을 지시하여 대통령과 국무총리의 분담 구조를 구체적으로 확정하였다. 이런 분담 구조에서 국무총리의 주도력을 보여주는 대표적 사례는 8.31 부동산 대책 수립 과정이다. 당시 만들어진 당·정·청 협의회에서 청와대 비서실은 대통령이 공급확대를 반대하고 있다는 의사를 전달했고 여당인 열린우리당은 규제 해제와 공급 확대를 주장했다. 이에 대해 이해찬 총리는 재건축 규제는 유지하되 공급 확대는 필요하다는 의견을 가지고 있었다. 이런 3자의 차이는 이해찬 총리가 자신의 안을 밀어붙이고 노무현 대통령이 내정은 국무총리 주도로 하는 것이 옳다는 의사를 표시함으로써 해결되었다.(연합뉴스, 05/08/31)

위와 같은 책임총리제의 구성은 국무총리의 헌법적 권한인 국무위원 임명제청권과 정부통할권을 대폭 강화함으로써 뒷받침되었다. 우리나라의 헌법상 국무총리는 독자적인 인사 관련 권한으로서 각료의 임명제청권과 해임건의권을 보장받고 있지만 예외적인 경우를 제외하고 국무총리가 독자적 판단으로 각료 임명을 제청하거나 해임을 건의한다고 보기는 어렵다. 이는 이원정부제에서도 유사한데 프랑스의 경우 비록 조각권은 수상이 가지고 있지만 단점정부에서 조각은 실질적으로 대통령의 권한으로 귀결되며 비록 동거정부일지라도 국방과 외교 관련 인사는 수상이 대통령의 의사를 무시하기가 어렵다.(Wright & Knapp, 2006, 109-110)

한국의 경우 조각이든 개각이든 국무총리와 각부 장관의 인선이 동시에 발표되는 것이 오히려 일반적이었다. 더구나 국무총리를 대통령이 자의적으로 해임할 수 있기 때문에 국무총리가 제청을 거부할 경우 대통령이 국무총리의 해임을 통해 자신의 의중을 관철할 수 있도록 제도적으로 구성되어 있다. 예외적으로 김대중 정부 시기 김종필 총리가 자민련의 의원들을 입각시킨 적이 있지만 이는 DJP 공동정부의 협약에 의한 것이었지 국무총리로서 헌법적 의미의 임명제청권을 행사한 것으로 보기는 어렵다. 사실 한국 대통령제에서 국무총리의 국무위원

임명제청권은 국무총리가 적절한 인물을 대통령에게 추천하고 대통령이 추천한 인사에 관해서는 사전 협의를 수행하는 수준이 최대치라고 볼 수 있다. 책임총리제는 주례회동을 통해 이를 실현하였으며 청와대 비서실이 반대하는 인사의 경우에도 책임총리가 강력하게 추천하면 입각이 되었다는 점에서 이 최대치에 도달한 것으로 평가된다. 예컨대, 한덕수 국무조정실장의 경제부총리 기용과 조영택 차관의 국무조정실장 취임은 당시 정부의 최대 요직을 국무조정실 출신이 모두 장악한다는 점에서 반대가 컸지만 이해찬 총리가 제청을 밀어붙여 성사된 대표적인 사례이다. 또한 사회안전망종합대책의 예산조달에서도 재정경제부와 기획예산처가 묵시적으로 반대하고 나서자 해임건의권을 행사하겠다고 위기감을 조성하여 이를 실현시킨 것 또한 마찬가지다. 이처럼 책임총리의 임명제청권과 해임건의권은 차관인사권과 함께 각료들과 고위공직자들을 통제하고 정책조정권을 실질화시키는 데 중요한 역할을 했다.

정부통합권의 강화는 다양한 측면에서 이루어졌다. 우선 법정국무회의의 주재권을 국무총리가 담당하였다. 노무현 정부는 책임총리제 시기 국무회의를 매월 첫째 주의 테마국무회의와 나머지 주의 법정국무회의로 나누어 내치 일반은 법정국무회의에서, 전략과제는 테마국무회의에서 다루는 것으로 정했다. 국무회의를 주재한다는 것은 단순히 사회를 보는 것이 아니라 국무회의에 상정될 안건을 각 부처와 사전 조율할 수 있는 권한을 가지는 것을 의미한다. 따라서 국무총리는 다른 회의체들, 즉 부총리책임장관회의와 주무장관회의, 국정현안조정회의의 주재권을 통해 정책을 조율하고 국무회의의 주재권을 통해 최종 조정하는 권한을 동시에 보유하게 되었다.

회의주재권과 함께 책임총리의 강력한 권한을 뒷받침한 것은 차관 인사권을 들 수 있다. 노무현 대통령은 2004년 차관 인사권을 국무총리에게 완전히 위임했고 이는 각급 청 단위까지 국무총리의 통할권을 넓히고 고위관료들을 장악하는 효과를 낳았다. 이외에도 대통령과 국무총리의 실시간 정보공유, 정보기관장과 국무총리의 격주 회동, 대통령과 국무총리의 주례회동 등은 국무총리의 정보접근권을 넓히고 위상을 강화하여 실질적인 정부통합이 가능하도록 하는 조치들이었다.

행정적 측면에서도 권한 강화가 뒷받침되었다. 책임총리제가 실시된 2004년

이후 정부조직법을 개정하여 국무조정실의 직제는 장관급인 국무조정실장 밑에 기획차장과 정책차장을 두는 2차관제로 확대되었다. 이러한 2차관제 도입은 청와대의 국정상황실을 모델로 하여 설치된 정책상황실과 함께 국무총리실 기능 강화의 한 상징이 되었다. 국무조정실 강화에 따라 2003년 말 389명이었던 총리실 인원은 크게 확대되었다. 우선 정책조정 단계의 최종 단계를 국무총리실이 주관하게 되어 각 부처의 파견인원이 늘어났고 각종 정책현안들을 국무총리가 관장하게 됨으로써 제주도특별자치도기획단, 용산공원건설추진단, 한·일수교문서공개기획단 등 TF(Task Force) 조직들이 주한미국대책기획단과 신행정수도후속대책기획단, 인적자원개발기획단 등 기존의 3개 TF 조직에 덧붙여 신설되었다. 이로써 총리실 인원이 2004년 말에는 591명, 이해찬 총리 퇴임 직전인 2005년 말에는 651명(부처 파견 인원은 약 250명)으로 늘어나 청와대의 정책·비서 인력보다 많아졌다. 이러한 인력 확대와 기능 확대는 국무총리의 정부통합권을 강화시키는 행정적 기반이 되었다.

노무현 정부의 책임총리제는 국무총리의 지위와 권한을 당파적 정부수반에 근접시키되 그 한계를 비정치적인 일상적 정책 영역으로 국한시킨 것에 일차적인 특징이 있다. 책임총리제의 한 축인 당청분리와 대의회, 대집권당 관계의 국무총리 전담 구조는 대통령이 이전의 당파적 대표의 지위에서 분리되고 일상적인 정책을 총괄하는 국무총리가 집권당과 정책 파트너가 됨으로써 국무총리의 당파적 지위를 강화한 것으로 해석된다.

둘째, 책임총리가 이끄는 내각이 정당내각의 성격을 가지도록 구성된 것도 특징으로 지적할 수 있다. 책임총리제는 정치인 총리를 중심으로 행정부와 의회의 관계를 재정립하도록 구성되었다. 표 1)에서 보듯이 책임총리제가 시행된 시기 내각은 집권당인 열린우리당 각 계파의 리더나 중진들이 책임장관이나 일반 장관으로 대거 입각하였고 국무총리와 이들 정치인 장관들을 포함한 내각이 정책 측면에서 집권당을 통제하는 관계가 형성되었다.

표 1) 노무현 정부의 정치인 각료

총리	정치인 각료* (무순)	명수
고 건 (전서울시장)	김두관(행정자치/전남해군수), 김영진(농림/국회의원), 김화중(보건복지/국회의원), 한명숙(환경/전국회의원)	4
이해찬 (국회의원)	정동영(통일/국회의원), 김근태(보건복지/국회의원), 정동채(문화관광/국회의원), 박홍수(농림/국회의원), 오거돈(해양수산/부산시당 상임고문) 김진표(교육/국회의원) 천정배(법무/국회의원), 이재용(환경/전대구남구청장), 정세균(산업자원/국회의원), 유시민(보건복지/국회의원), 이상수(노동/전국회의원)	12
한명숙 (국회의원)	정세균(산업자원/국회의원), 유시민(보건복지/국회의원), 이상수(노동/전국회의원) 박홍수(농림/국회의원), 이재정(통일/전국회의원)	6
한덕수 (전경제부총리)	유시민(보건복지/국회의원), 박홍수(농림/국회의원), 이재정(통일/전국회의원), 이상수(노동/전국회의원)	4

\* 정치인 각료는 입각 이전 당직 또는 선출직을 맡았던 인사를 기준으로 함.

입각한 정치인 각료들의 수나 비중으로 볼 때, 정당 내각의 성격이 초대 고건 총리시기에는 매우 미약했고 이해찬 총리때 절정을 이루었다가 이후 한명숙 총리와 한덕수 총리를 거치면서 다시 약화되고 있음을 볼 수 있다. 이는 노무현 정부가 시행한 책임총리제가 이해찬 총리 시기에 활발하게 작동했으며 한명숙 총리 이후 약화되었음을 보여준다.

셋째, 책임총리제는 원칙적으로 행정부의 정책결정과 집행 분야에 국한되어 운영되었다. 물론 이해찬 총리가 정치적 논란의 중심에 서기도 하였으나 이는 영향력 있는 정치인으로서 이해찬 개인에게 귀착되는 것이지 책임총리제의 구상 및 운영과는 관계가 없다. 따라서 대국회 관계의 국무총리 전담 역시 법안과 정책에 대한 의회와의 협의나 대책만을 국무총리에게 일임한 것이라고 해석하는 것이 옳다. 책임총리제는 행정부 운영에 국한된 것이고 대의회, 대집권당 관계 역시 행정부의 정책분야에만 적용된 것이지 정치적 분야에까지 확장된 것은 아니었다.

마지막으로 책임총리제는 한국 대통령제를 규정한 헌법의 테두리 안에서 국무총리의 지위와 권한을 최대한 확장한 것을 특징으로 한다. 국무총리의 국회 임명 동의를 국회가 국무총리를 정부의 대표로 인정하고 국회 다수파와 정책적 책임

을 공유한다는 근거로 간주하여 행정부와 국회의 정책적 관계를 국무총리가 관장하도록 설계하였고 국무총리와 내각이 당정협의를 통해 집권당과 정책을 조율하고 책임지도록 운용하였다. 아울러 국무총리의 제청권과 통할권을 적극적으로 해석하여 장관 제청권과 고위공직자 인사권의 일부를 행사하고 내각의 정책을 전반적으로 관리하는 것을 헌법 정신에 부합하는 것으로 간주하였다. 노무현 대통령이 이해찬 총리를 임명하는 자리에서 헌법을 한번 제대로 지켜보자는 이야기를 했다는 사실이나 책임총리제를 실시하기 위해 별도의 제도적 틀을 구성한 것이 아니라 기존의 제도들을 활용했던 것은 노무현 정부의 책임총리제 구상이 헌법을 우회하거나 탈법적으로 운용한 것이 아니라 국무총리제를 채택한 헌법 정신을 최대한 확장해서 활용한 것임을 증명해준다.

## 2. 책임총리제의 한계

노무현 정부에서 시행된 책임총리제는 국무총리가 정당내각을 이끄는 당파적 역할을 맡아 내치의 대부분을 담당하면서 외교와 국방, 국가의 중요 전략 프로젝트를 맡은 국가원수인 대통령과 협력적으로 국정을 분담하는 시스템이라는 면에서 이원정부제의 단점정부에서 나타나는 정치시스템과 유사한 형태를 보이고 있다. 물론 이원정부제의 단점정부는 때때로 프랑스의 드골 대통령이나 핀란드의 케코넨 대통령이 ‘공화국 군주’나 ‘계몽적 전제정치’(Arter, 1999)라 불렸을 정도로 대통령의 권력이 강했던 것도 사실이다. 그러나 드골 시대에도 일반 내정에 관한 총리의 지도력이 포괄적으로 인정되었다는 점에서(Jürg Steiner, 1997) 한국 대통령제의 ‘제왕적 대통령’과는 다르다. 이런 면에서 책임총리제가 한국 대통령제에서 이전의 대통령 독임제적 정치시스템과 구별되는 이원정부적 정치시스템의 시도였다는 것은 부인할 수 없다.

하지만 책임총리제가 외관상 아무리 이원정부제의 단점정부와 유사하다 할지라도 네 가지 측면에서 결코 대통령제의 벽을 넘을 수는 없다. 우선 책임총리의 임면은 국회의 다수파 구조와 관련이 없다. 이해찬 총리 임명 당시 집권당이 과반수를 점했다고는 하지만 이는 우연의 일치일 뿐, 집권당이 국회 다수파이기

때문에 책임총리제가 실시된 것이 아니다. 한국에서는 의회 다수파가 국무총리를 선임하지 않으며, 다수파가 할 수 있는 일은 기껏해야 정치적 부담을 각오하고 임명 동의를 부결시키는 것뿐이기 때문이다.

둘째, 집권당에 대한 지도력이다. 이원정부제는 대통령이든 총리든 의회 다수당의 실질적 리더가 행정부를 장악하고 책임지는 구조이다. 하지만 책임총리제가 실시된 시기의 노무현 대통령이나 이해찬 총리를 집권당의 실질적 리더로 보기는 어렵다. 책임장관으로 입각한 정동영 통일부 장관과 김근태 보건복지부 장관이 집권당의 실질적 리더들이었고 이해찬 내각이 전체적으로는 집권당의 리더 그룹을 포괄하고 있었다는 면에서 정당의 리더가 이끄는 이원정부제의 내각과 유사한 효과를 냈다고 볼 수는 있다. 하지만 책임총리제의 주체였던 대통령과 국무총리가 정당의 실질적 리더가 아니었기 때문에 이들 정당 리더들이 정당으로 복귀한 이후 정당정부로서 책임총리제는 더 이상 작동할 수 없었다. 이런 행정부와 집권당의 리더십 분리는 대통령제에서 주로 발견되는 특징이다.

셋째, 책임총리의 위상과 권한이 아무리 강력하고 실질적으로 정책과정을 장악하였다고 하더라도 결국 이는 권력의 분점이 아닌 대통령의 포괄적 권한 위임에 기반한 것임을 강조할 필요가 있다. 물론 이원정부제에서도 집권당과 국민에 대한 강력한 영향력을 가진 대통령의 경우 총리는 대통령이 위임할 때만 독자적인 권한을 행사하는 것(Wright & Knapp, 2006)이라는 평가가 있기는 하지만, 이런 경우에도 결코 총리의 법적 권한이 사라지는 것은 아니다. 이원정부제의 총리는 헌법적으로 의회 다수의 대표로서 대통령에 의해 자의적으로 해임되지 않으며 정부를 지도할(direct) 제도적 권한을 보장받고 있다<sup>13)</sup>. 그러나 권한과 역할이 유사한 책임총리라 하더라도 국무총리는 결코 정부수반이 아니며 대통령에 의한 해임에 상시적으로 노출되어 있어 대통령이 권한 위임을 철회하면 언제든지 권한과 역할이 축소될 수밖에 없다. 이해찬 총리가 유시민 장관의 입각에 부정적이었음에도 불구하고 결국 제청할 수밖에 없었던 것이나 한명숙 총리에게 대통령

13) 프랑스 헌법 article 21, 핀란드 헌법 section 66 등 이원정부제 총리는 정부지도권이 헌법에 규정되어 있다. 프랑스 헌법은 <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, 핀란드 헌법은 <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>를 참조.

이 국무회의의 주재권을 회수한 사례 등은 책임총리제가 비록 헌법적 잠재성을 가지고 있더라도 결국 실행에 있어서는 대통령의 권한 위임에 의존할 수밖에 없음을 보여준다.

넷째, 책임총리제는 대통령과 국무총리의 긴밀한 협력 구조라는 점에서 대통령과 국무총리의 인적 결합에 의존하는 바가 크다는 점을 지적해야 한다. 이해찬 총리가 ‘단군 이래 최대 실세 총리’로서 책임총리제를 확립하고 운영할 수 있었던 것은 대통령이 집권당 소수 계파의 리더라는 정치적 상황을 함께 돌파할 신뢰가 있었기 때문이다. 실제로 노무현 대통령과 이해찬 총리는 민주화 운동과 정치적 역정을 같이했던 인간적 신뢰와 함께 이해찬 총리의 정책 역량에 대한 노무현 대통령의 신뢰가 컸고 전폭적인 위임 관계가 형성될 수 있었다. 그러나 이해찬 총리 이후 책임총리를 이어받은 한명숙 총리와는 이런 신뢰관계가 형성되지 않았기 때문에 청와대 정무팀장의 신설, 국무회의의 주재권의 회수 등 위임 축소가 일어났던 것이다.

물론 국정의 분담구조로서 책임총리제가 단순히 대통령의 리더십이나 인간적 신뢰관계 때문에 실행된 것으로 간주하는 것은 지나치게 인적 요소를 강조하는 것이다. 국무총리의 권한 변동은 대통령과 국무총리의 정치적 자원이 맺는 관계에 따라 구조가 형성되고 그 안에서 국무총리의 개인적 자원 등이 변이를 일으키는 것이지 인적 요소에 따라 그 구조가 변동하는 것은 아니다. (한상익, 2013) 이런 시각에서 볼 때, 책임총리제는 정치적 자원이 부족한 대통령이 국무총리의 정치적 자원을 활용하기 위해 국무총리와 국정운영의 권한을 분담하는 정치상황적 요인이 작용하는 바 크다. 그럼에도 불구하고 서로 정치적 자원을 보완하기 위해서는 상호 신뢰와 충성심을 기대해야 한다는 점에서 인적결합의 특징이 강하게 작용한다. 따라서 이러한 인적 결합이 약해지면 책임총리제는 희석될 수밖에 없다. 정치적 자원을 상호 보완할 수 있으면서도 신뢰관계가 구축되었던 이해찬 총리 시기 책임총리제가 안착되고 원활하게 운영되었던 것에 비해 이후 정치적 자원의 보완력과 인적 신뢰가 약해지는 한명숙 총리와 한덕수 총리 시기 책임총리제가 더 이상 운영되지 않은 것은 이러한 한계를 반영한다.

#### IV. 결론 - 책임총리제: 행정부 운영 분담 시스템과 분권화의 가능성

책임총리제는 한국 대통령제가 가지고 있는 국무총리제를 활용하여 행정부내에서 대통령과 국무총리가 국정을 분담한 시스템이다. 대통령과 국무총리의 국정 영역 분담구조나 내각의 형태, 국무총리의 위상과 권한 등을 볼 때, 외관상 이원정부제의 양두시스템과 유사하게 운영되었던 것도 사실이며, 이렇게 운용될 수 있는 근거를 한국 헌법 체제에서 발견할 수 있다. 그러나 대통령의 권한 위임에 의해 구성되었고 운영될 수밖에 없다는 점에서 결국 대통령제의 한계를 넘을 수는 없다. 따라서 책임총리제는 행정부 내에서 대통령과 국무총리가 행정부 운영의 권한과 역할을 분담하였지만 그 관계가 대통령이 일방적으로 우위를 점할 수밖에 없는 비대칭적 관계이다. 책임총리제는 이원정부적 양두 시스템이나 대통령 개인의 정부 운영 스타일이 아닌, 한국 혼합대통령제를 구성하는 여러 헌법적 제도들에 잠재되어 있기 때문에 나타날 수 있는 행정부 운영 분담 시스템인 것이다.

이런 면에서 책임총리제는 이원정부제로 환원될 수 없다. 책임총리제를 한국 대통령제가 이원정부제로 운영된 것이라는 평가는 책임총리제가 가진 대통령과 국무총리의 국정 분담과 정당내각의 성격을 과도하게 평가한 것이다. 동시에 이를 한국 대통령제에서 대통령의 개인적 특성에 의해 발생한 우연적이거나 일탈적 현상으로만 파악하는 것 또한 한국 대통령제의 특성 및 책임총리제의 구성과 운영의 특징을 간과한 면이 있다. 한국의 혼합대통령제에서 규정하고 있는 국무총리제 때문에 한국 권력구조에서 책임총리제와 유사한 형태의 정치시스템이 나타날 가능성은 항상 잠재하고 있으며 노무현 정부는 이를 현실화했기 때문이다. 따라서 현행 헌법상의 정치 제도에서는 정치적 상황의 변화 및 인적 특성에 따라 책임총리제와 유사한 정치시스템은 언제든지 재연될 수 있다.

책임총리제의 경험은 현재 진행되고 책임총리제에 대한 논란이나 이후에 예견되는 권력구조 개편 논의에 유의미한 함의를 가지고 있다. 우선, 박근혜 정부가 책임총리제와 책임장관제를 실행할 수 있느냐의 문제가 단순히 대통령의 리더십 문제만은 아니라 정치적 자원, 행정부 운영 제도의 구성, 대통령과 국무총리간의



관계 등을 복합적으로 고려해야 함을 시사한다. 비록 박근혜 대통령이 공약을 했더라도 국무총리의 인선과 청와대 비서실의 구성, 행정부 정책조정 체계와 인사 제도의 개편 등의 후속 조치를 살펴봐야 그 실행 여부를 판단할 수 있는 것이다. 둘째, 권력구조 개편에 또 다른 선택지를 제시할 수 있다. 현재 권력이 한 곳으로 집중되는 한국의 정치문화에서 임기제와 상관없이 대통령제는 과도한 권력집중을 야기할 수 있다는 면에서 내각제나 이원정부제가 대안으로 논의되고 있다. 그러나 이들 제도는 대통령제에 익숙한 한국에 과도한 전환비용을 요구할 가능성이 높다는 지적도(박기덕, 2004) 유의미하다. 이런 현실에서 책임총리제는 개헌 여부를 떠나 한국인에게 익숙한 국무총리제를 활용하면서 제도적인 개편, 예컨대 법률로 국무총리의 권한과 역할을 좀더 구체적으로 규정한다든지 임기를 보장한다든지 하는 방식으로 대통령제를 현재보다 분권적으로 운영할 수 있는 가능성을 보여준다 하겠다.

## 【참고문헌】

- 권영설, 2007, “한국의 대통령제와 그 헌법운용,” 2007 국회국제학술회의 ‘한국헌법과 미국헌법의 비교법적 고찰’ 발표논문.
- 김광선, 2004, “분권형 대통령제에 대한 연구,” 『중앙법학』 제6집 제1호.
- 김병문, 2005, “개혁리더십의 비교분석,” 2005 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문.
- 김연규, 2005, “비교사각에서 본 한국의 분권형 대통령제,” 2005 한국정치학회 춘계학술회의: 5.18 25주년 기념 학술대회 발표논문.
- 남복현, 1998, “헌행 헌법상 권력구조의 개편 필요성에 관한 검토,” 『공법연구』제26집 제3호.
- 모종린, 2004, “대통령제 개혁: 책임과 능력의 균형,” 2004년 한국정치학회 하계학술대회 발표논문.
- 박기덕, 1998, “정치제도 연구의 문제영역과 관련변수,” 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도: 체제수행능력을 중심으로』경기: 세종연구소.
- \_\_\_\_\_, 2004, “권력구조 논쟁의 쟁점과 대안,” 2004년 한국정치학회 하계학술대회 발표논문.
- 박찬욱, 2004, “대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론,” 진영재 편 『한국권력구조의 이해』 서울: 나남.
- 박호성, 2002, “민주화 시대 한국형 권력구조의 모색,” 박호성 편, 『한국의 권력구조 논쟁 III』경기: 인간사랑.
- 성낙인, 2005, “한국 헌법상 대통령과 의회 및 내각의 관계,” 이창훈 편, 『한국과 프랑스의 권력구조』서울: 아셈연구원 · 한국프랑스정치학회.
- \_\_\_\_\_, 2006, 『헌법학』서울: 법문사.
- 이승우, 1998, “헌법기관이 아닌 국가기관의 기능과 행정조직상의 한계 : 안기부법에 관한 현재 결정을 중심으로,” 『공법연구』제26집 제3호
- 이재원, 2007, 『대한민국의 국무총리』과주: 나남.
- 임중훈, 2006, “국가권력구조의 개편방향,” 『헌법학 연구』제12권 제4호.
- 장성훈, 2005, “의회-행정부 관계와 대통령의 리더십,” 2005년 한국정치학회 춘계학술대회 발표논문.
- 정만희, 1998, “국회의 국무총리 임명 동의권,” 『한국 헌법학의 현황과 과제』서울: 박영사.
- 정용덕, 2006, “행정개혁과 새로운 거버넌스의 지향,” 양승함 편, 『노무현 정부의 국가관리 중간평가와 전망』서울: 연세대학교 국가관리연구원.
- 정태호, 2003, “국무총리 서리 임명의 적법성과 국가기관간 권한쟁의 심판의 적법성,”

- 『고시 연구』제30권 제8호.
- 한상익, 2013, “정치적 자원과 국무총리의 권한 및 역할의 변동,” 『의정연구』제38호.
- 함성득, 2005, “노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가,” 『행정논총』 제43권 제2호.
- \_\_\_\_\_, 2007, “대통령 리더십 외국 사례와 바람직한 한국 대통령 리더십 모색: 정치적 다수와 대통령을 찾아서,” 한국정치학회, 관훈클럽 편, 『한국의 대통령 리더십과 국가발전』경기:인간사랑.
- 홍득표, 2002, “제왕적 대통령론: 그 특징과 원인을 중심으로,” 『국민윤리연구』제50호.
- 황태연·박명호 공저, 2003, 『분권형대통령제 연구』서울:동국대학교출판부.
- Arter, David, 1999, “Finland,” Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*, New York : Oxford Univ. press.
- Bahro, Horst, Bernhard H. Bayerlein & Ernst Vesper, 1998, “Duverger’s concept: Semi-presidential revisited,” *European Journal of Political Research* Vol.34.
- Beyme, Klaus Von, 2000, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*, New York: St.Martin’s Press.
- Cohendet, Marie-Anne, 2005, “프랑스 제5공화국 헌법과 동거정부,” 이창훈 편, 『한국과 프랑스의 권력구조』서울: 아셈연구원·한국프랑스정치학회.
- Elgie, Robert, 1999, “The Politics of Semi-Presidentialism,” Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*, New York: Oxford Univ. press.
- \_\_\_\_\_, 2000, “Cohabitation: Divided Government French Style,” Robert Elgie ed., *Divided Government in comparative perspective*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Kavanagh, Dennis, 1985, *British politics : continuities and change*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Linz, Juan 1995, “Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference?,” Juan Linz and Arturo Valenzuela eds., *The failure of presidential democracy : Comparative Perspectives* Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press. 신명순·조정관 역, 1995, 『내각제와 대통령제』서울: 나남.
- Paloheimo, Heikki, 2000, “Devided Government in Finland: From a Semi-presidential to a Parliamentary Democracy,” Robert Elgie ed., *Divided Government in comparative perspective*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- \_\_\_\_\_, 2005, “Finland: Let the Force be with the Leader-But Who is the Leader?,” Thomas Poguntke, Paul Webb eds., *The Presidentialization of Politics: A*

- comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Protsyk, Oleh, 2006, "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism," *Political Studies* Vol.54 Issue 2.
- Roskin, Michael G, 2001, *Countries and Concepts: Politics, Geography, Culture*, Upper Saddle river, NJ: Prentice Hall.
- Sartori, Giovanni, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, Houndmills: Macmillan.
- Siaroff, Alan, 2003, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction," *European Journal of Political Research*, Vol.42 Issue 3.
- Steiner, Jürg, 1997, *European Democracies*, New York: Longman.
- Stepan, Alfred & Cindy Skach, 1994, "Constitutional Framework and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism," Juan Linz and Arturo Valenzuela eds., 신명순 · 조정관 역, 1995.
- Suleiman, Ezra N., 1994, "Presidentialism and Political Stability in France," Juan Linz and Arturo Valenzuela eds., 신명순 · 조정관 역.
- Wright Vincent & Andrew Knapp, 2006, *The Government and Politics of France*. New York: Routledge.

### 3. 정부자료/web자료

- 국무총리훈령 제456호 정부업무조정등에 관한 규정중 개정령 (2004.09.25)
- 국정홍보처, 2008, 『참여정부국정운영백서 2권: 민주주의』서울: 국정홍보처.
- 대통령훈령 제127호 사회문화정책관계장관회의령 (2004.9.18),
- 대통령훈령 제128호 과학기술관계장관회의령(2004.10.29)
- 프랑스 헌법 <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>
- 핀란드 헌법 <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

【ABSTRACT】

Characteristics and Limits of Responsible Prime Minister in Korean mixed Presidential Regime  
-Composition and Operation of Responsible Prime Minister of Rho Government as Function-partaking System of Executive

Han, sangik | Soongsil University

With some viewpoint, ‘responsible prime minister system’ of Rho Government is regarded as dual system of semi-presidential executive or only a result of President Rho’s leadership. But to understand more correctly about that, it need to consider the characteristics and limits of the korean presidential regime and practice of that in the view of distinguishing between a constitutional regime and a political system which lies behind the function or practice of regime. Although Korean mixed presidential regime has the prime minister that is typical of semi-presidential system, it is fundamentally presidential regime; president always was placed above prime minister and korean prime minister’s role and power is within the bounds of president’s delegation.

In this viewpoint, a responsible prime minister system of Korea is not a dual system of semi-presidential executive but the function-partaking system of executive of the Korean mixed presidential regime.

---

**Key Words** | Political System, Korean Mixed Presidential Regime, Responsible Prime Minister, Function-partaking System of Executive.