

정부조직법 개편의 비교를 통해서 본 축적부재의 한국 대통령제

손 병 권 | 중앙대학교 교수

이 글은 민주화 이후 지금까지 한국 대통령제가 안고 있는 문제 가운데 하나를 린즈가 지적한 바 있는 대통령제의 고정된 입기문제와 관련하여 “축적부재의 대통령제”로 규정하였다. 이러한 전제 하에서 이 글은 민주화 이후 역대 행정부의 정부조직법에 대한 비교분석을 통해서 축적부재를 야기하는 신임 대통령의 차별화의 시도가 존재하고 있는지를 검토하였다. 일반적으로 지적되어 온 대통령과 의회 간의 대립, 승자독식, 그리고 고정된 입기가 가져오는 대통령제의 문제점 이외에도, 민주화 이후의 한국 대통령제는 행정부 간 정책연속성을 저해하여 국가적인 차원에서 경쟁력을 약화시키는 축적부재의 대통령제라는 고질적인 문제를 안고 있다고 보인다. 실제로 직전 대통령 임기 중의 마지막 정부조직법과 신임 대통령의 임기 최초의 정부조직법을 비교해 보면, 새로운 행정부에 의해서 전임 행정부와의 차별화를 시도하려는 노력이 존재해 왔음을 알 수 있다. 이러한 차별화 시도는 특정 조건 하에서 더욱 강하게 나타나는 경향이 있었는데, 전반적으로 정권의 이념이 바뀌면서 정권교체가 이루어지는 경우나 혹은 정권의 이념이 바뀌지 않고 정권이 이양되는 경우라도 동일한 정당 소속 신임 대통령과 전임 대통령 간의 당내 갈등이 심각했던 경우가 그러한 조건에 속한다고 추정된다. 3김시대가 종식되고 정당에 대한 장악력이 상대적으로 약화된 대선후보가 등장하여 새로운 대통령으로 당선될 때, 이러한 정치적 동기가 그 요인 가운데 하나로 작동하는 차별화의 유혹은 점점 더 커져 갈 우려가 있어 한국 대통령제의 문제로 부각될 수 있다.

주제어: 한국 대통령제, 축적부재의 대통령제, 정부조직법, 정책연속성, 차별화

I. 서론

이 글은 1987년 민주화 이후 역대 대통령이 이끌어 온 행정부의 정부조직법을 비교의 각도에서 분석함으로써, 신임 대통령이 효과적인 국정운영을 위해서 전임 대통령과의 차별화를 추구하고 있는지를 분석하고자 한다. 이를 통해서 이 글은 민주화 이후 한국 대통령제가 안고 있는 고질적인 문제가 흔히 린즈(Linz, 1990) 이래 대통령제의 문제점으로 지적되어 온 몇 가지 사항을 넘어서서 “축적부재의 대통령제”라는 또 다른 심각한 문제를 제기하고 있다는 점을 밝혀 보고자 한다. 그리고 대통령 간 정책의 단절성을 특징으로 하는 축적부재의 대통령제라는 문제점은 3김정치가 종식된 이후 한국 대통령제에서 향후 더 심각한 형태로 나타날 수도 있다는 점에서 적절한 분석을 요구하는 현상임도 아울러 지적하고자 한다. 전임 대통령에 대한 정치적 차별화의 추진과 이로 인한 “부정(否定)의 정치(politics of undo)”로 인해 한국 대통령제가 지속적으로 정책불연속과 단절을 경험하는 현상(박경미 외, 2012: 59)은 대통령제의 고질적인 문제일 뿐만 아니라 국가경쟁력을 약화시키는 요인이 될 수가 있어서 우려되는 바가 적지 않다고 하겠다.

이러한 목적에 따라서 이 글은 먼저 다음 장인 제II장에서 린즈가 지적한 이후 특히 남미라는 배경을 중심으로 논쟁의 핵심이 되어 온 대통령제의 일반적인 문제점을 검토하면서, 이러한 문제점이 한국 대통령제에도 여전히 적용되고 있는지의 여부를 검토하고자 한다. 이어서 이러한 사전적인 논의의 연장선상에서 린즈가 대통령제의 고유한 문제점 가운데 하나라고 지적한 “대통령 임기의 경직성” 문제와 관련하여 이 글은 제III장에서 신임 대통령이 전임 대통령의 업적이나 정책을 비판하면서 이전 행정부와와의 적극적인 차별화를 추구할 가능성이 있다는 점을 검토할 것이다. 또한 이 장에서는 정부조직법을 어떠한 방식으로 활용하여 한국 대통령제의 축적부재 현상을 검토할 것인지에 대한 견해를 제시하고, 10건의 서로 다른 정부조직법을 비교·검토하여 신임 행정부가 전임 행정부와 차별화된 방식으로 정부조직을 개편하여

왔는지의 여부를 검토할 것이다. 마지막으로 결론에 해당하는 제IV장에서는 이 글의 내용을 간략하게 요약하고 추가적인 연구의 방향에 대한 의견을 제시한 후, 이 글의 논의가 향후 한국 대통령제에 대해서 시사하는 바를 간단히 언급하고자 한다.

II. 대통령제에 관한 기존의 논의와 한국 대통령제의 현황

가장 일반적인 수준에서 볼 때 린즈나 발렌수엘라 등의 학자는 대통령과 의회 간의 교착상태, 정치과정의 제로섬적 성격, 대통령 임기의 경직성 등 세 가지 사항을 대통령제가 본원적으로 안고 있는 중요한 문제점으로 지적하고 있으며(Linz, 1990, 1994; Valenzuela, 1993, 2004) 따라서 이 글은 축적부재의 대통령제를 논의하기에 앞서서 한국 대통령제의 제도적 특징과의 연관선상에서 이러한 세 가지 문제를 논의하고자 한다. 이러한 세 가지 양상은 실제로는 상호 관련되어 있어서 별개로 떼어 분석할 수 있는 성격의 것은 아니라고 보인다. 그러나 이 글은 이들 각각의 개별적 문제가 한국 대통령제에서 차별적으로 가져오는 부정적인 효과를 구별해내기 위해서 이들 문제를 하나하나 따로 설명해 나가기로 한다.

1. 대통령과 의회 간의 갈등

대통령제의 해악에 관한 자신의 논문에서 린즈는 대통령제의 이중적 정당성(dual legitimacy)으로 인해서 대통령과 의회간의 갈등이 생길 경우 그 해결이 어렵다는 점을 강조하면서, 상황이 상당히 악화될 경우 “어떤 사회에서는 협의와 법적 수단을 통해서 평화롭게 해결될 수 있는 (대통령과 의회 간의: 역자주) 제도적 갈등이, 그렇지 않고 운이 별로 좋지 않은 사회에서는 길 거리에서 그 해법을 찾으려 할지도 모른다”라고 경고하고 있다(Linz, 1990:

64). 이와 같이 다소 과도할 정도로 부정적인 린즈의 시나리오는 대통령과 의회간의 갈등이 생길 경우 대통령제는 이를 해결할 수 있는 적절한 방법이 없다는 점을 강조하기 위해서 제시된 것이다. 대통령제를 의회제와 구별시키는 이러한 이중적 정당성에 근거해서 대통령과 의회는 각각 국민으로부터 위임받은 권한의 개별적 행사를 주장할 수 있으며, 따라서 양대 부처 간의 심각한 갈등이 생겨날 경우 그 해결은 — 불가능하지는 않지만 — 매우 어렵다는 것이 린즈의 논지이며, 이러한 주장은 발렌수엘라 등에 의해서도 공유되고 있다(Valenzuela, 1993, 2004). 이러한 갈등은 특히 양대 부처가 각각 다른 정당에 의해서 지배되는 분점정부(divided government) 상황에서 더욱 심각해진다.

이중적 정당성을 중심으로 한 이러한 린즈나 발렌수엘라 등의 주장에 대해서 린즈 후속세대의 남미 대통령제 연구자들은 이를 과도한 우려의 산물이라고 비판하기도 하고(Marsteintredet and Berntzen, 2008; Cheibub, 2006; Perez-Linan, 2005), 일부 학자들은 대통령제의 근원적인 문제점이 아니라 정당 혹은 정당체계의 문제점이라고 반론이 제기되기도 하며(Mainwaring and Shugart, 1997), 또한 다른 학자들은 남미 이외의 지역에서는 그 적실성이 떨어진다고 주장하기도 한다(Fukuyama et al., 2005). 그러나 그 본질적인 측면에서 이중적 정당성을 중심으로 한 린즈나 발렌수엘라의 우려는 한국 대통령제의 문제점을 검토할 경우에도 많은 시사점을 던져주고 있는 것이 사실이다.

한국 대통령제에 적용해 볼 경우 정부권력의 이중적 정당성에서 기인하는 대통령과 의회간의 갈등은 비록 린즈가 우려하는 것처럼 심각한 “레짐 위기(regime crisis)”로 치닫지는 않는다고 하여도 명백히 우려의 대상이 되고 있다. 또한 이러한 양대 부처 간 갈등은 한국의 경우 심지어 거의 고질적인 것이 되어버린 경향마저 드러난다. 양대 부처 간 교착상태는 민주화 이후의 역사를 살펴볼 때 분점정부 상태에서 더욱 심화된다는 것이 일반적이지만, 노동개혁 입법지연과 관련된 최근 박근혜 대통령의 “국회비판론”에서 알 수 있듯이 단점정부 상황하에서도 여전히 유효하다고 판단된다.

이와 같은 대통령과 의회 간 갈등은 한국 정치에서 가장 많이 목격되는

현상 가운데 하나인데, 대통령제의 승자독식적 경향으로 인해서 대선에서 패배한 정당은 모든 정책결정과정에서 사실상 배제되어 대통령이 주도하는 일방적인 국정운영에 매우 비판적인 입장을 견지하는 것이 일반적이다. 당선된 대통령은 의회 내 대통령 반대당과 협의과정을 거치지 않고 대통령 소속당 의원과 지도부를 종용하여 자신의 중요한 입법 어젠다의 통과를 위해 노력하는데, 이러한 과정이 강력한 야당의 반대에 직면할 경우 의회정치과정은 교착상태에 빠지는 경우가 빈번했다. 이럴 경우 국회 내에서의 문제해결은 더욱 어려워지면서 제도권 밖의 정치가 다시 활성화되는 상황이 펼쳐질 수도 있다.

민주화 이후의 경우를 보면 분점정부 상황에 처한 한국의 소수와 대통령은 다양한 측면에서 자신의 권한행사에 있어서 제한을 받을 수밖에 없었다. 무엇보다도 대통령의 입법적 지도력은 대통령이 주도하는 법안의 국회통과를 전력을 다해 막으려는 의회 내 반대당 혹은 반대당 연합에 의해서 빈번히 좌절되기에 이르렀다. 그 결과 대통령과 의회 간의 갈등이 심화되면서 정치과정의 비효율성은 더욱 증가하고, 양대 부처 간 갈등이 더욱 수렁으로 빠져들면서 시민들의 좌절과 분노는 정치권에 대한 전반적 불신으로 확산되어 왔다. 결국 시민과 유권자의 불만은 대통령과 대통령 소속 정당으로 향하게 되고, 그만큼 대통령의 입지는 더욱 위축될 수밖에 없었다. 이럴 경우 국정운영의 심각한 장애가 도래하게 되는데, 특히 소수와 대통령이 의회 반대당들과 어떤 작동 가능한 합의에 이르지 못할 경우 문제는 더욱 심각해지는 것이 일반적인 현상이었다(강원택, 2001; 김용호, 2002, 2005; 오승용, 2004; 장훈, 2001).

2. 대통령제의 제로섬 정치

대통령제의 제로섬적 성격은 린즈가 언급한 대통령제의 또 다른 문제점 가운데 하나이다. 린즈에 의하면 대통령제 국가에서 승자독식(winner-take-all)을 특징으로 하는 대통령 선거는 선거운동 과정뿐만 아니라 선거 후에도

대선 후보자 간의 갈등을 증폭시키는 기능을 한다. 또한 대선을 둘러싼 갈등은 우리나라의 경우처럼 소수득표 대통령(minority-of-vote president)의 경우 더욱 심하다.

또한 의회제 국가의 경우 패배한 정당이나 후보자가 적어도 최소한의 수준에서 내각에 참여하는 것이 드물지 않은데 비해서, 대통령제 국가의 경우 대부분의 국가에서 행정부의 관직과 기타 지역적 기능적 혜택의 배분은 대선에서 승리한 측의 전유물이 되기 때문에 경합하는 정당 간에 대통령직을 둘러싼 경쟁과 갈등은 매우 극심한 것이 일반적이다. 대통령제가 표방하는 소위 다수주의적 정치는 합의의 정책결정과정들을 상대적으로 어렵게 만드는 것이 사실이다(Lijphart, 1984).

1987년 민주화 이후의 한국정치에 있어서 대통령 선거의 제로섬적인 성격은 반복적으로 출현하는 소수득표 대통령과 대선의 양극화 현상으로 집약적으로 파악될 수 있다. 프랑스와 같은 결선투표제도(run-off election)가 없는 상태에서 소수득표자의 대통령직 당선은 당선된 한국 대통령에 대해서 정당성 결핍의 문제를 안겨 주었고, 이후 대통령이 대선 이후 통합정치를 구현하는데 심각한 장애요인으로 작동하였다. 정당의 빈번한 이합집산에 의해서 정계개편이 선거 때마다 도래하여 정당체계가 매우 불안정성을 보이고 있으며(곽진영, 2009), 소수파 대통령의 등장 가능성은 지역주의와 결부되어 상시적으로 존재한다고 보아야 한다(장훈, 2001).

실제로 1987년 민주화 이후 헌법개정을 통해서 대통령을 직접 선발할 수 있는 권한을 되찾은 이후, 한국의 유권자들이 투표 과반수를 획득한 대통령을 경험해 본 적은 2012년 대선 이외에는 한 번도 없었다. 한국의 민주주의 이행의 신호탄이 된 1987년 제13대 대선으로부터 민주주의 공고화 이후에 치러진 2007년의 제17대 대선에 이르기까지, 당선된 모든 대통령은 전체 유효투표의 과반수에 미치지 못하는 득표율도 당선되었다.

그러나 당선 당시의 득표율과 상관없이 당선 후의 대통령은 헌법상 보장된 모든 권한을 독점하였고, 정부가 관리하는 국책사업 등을 자신의 선호지역이나 후원집단에게 배분할 수 있었다. 법적, 정치적 권한을 보유하면서 동시에 한국 대통령에 대해서 전통적으로 부여되어 온 상징적 지위와 권위로

무장한 대통령은 비록 소수득표 대통령이라고 할지라도 헌법상 보장된 기간 동안 국가를 합법적으로 통치할 수 있었다. 그러나 대통령의 통치기간 동안 패배한 후보자, 정치세력, 정당은 이를 수용할 수밖에 없었으며, 다음 대선에서의 선전을 다짐하며 대통령과 그의 정책에 협조하기보다는 이를 비판하는 것을 당면과제로 삼게 되었다.

3. 대통령 임기의 경직성

의회제와 구별되는 대통령제의 가장 명확하고 특징적인 현상 가운데 하나를 고르라면 무엇보다도 대통령제에서 집행부 수반의 임기가 고정되어 있다는 점일 것이다. 즉, 일단 당선된 대통령은 헌법상 규정된 임기를 완료할 때까지 그 직위가 제도적으로 보장되어 있다. 그러나 이와 같이 고정된 대통령의 임기는 대통령의 인기가 하락하고 이에 따라서 의회의 도전에 직면하게 되는 상황에서도 대통령이 여론의 비판에 귀를 기울이지 않고 입법부와 타협하지 않으려는 경우 심각한 문제가 된다. 이러한 현상은 내각을 이끄는 수상이 여론의 분위기를 반영하는 의회의 신임여부에 의존하는 의회제와는 현저히 구별되는 양상이다. 이와 관련하여 린즈는 “자신이 속한 정당이나 혹은 대중의 지지를 상실한 대통령을 교체한다는 것은 극단적으로 어려운 주장이다. 양극화가 폭력과 불법으로 치달을 정도로 격화될 때까지도 고집스러운 현직 대통령은 자리를 유지한다”라고 토로한 바 있다(Linz, 1990: 64-65).

임기 중의 대통령을 교체할 수 없다는 대통령제 고유의 특징과 관련하여 한국 대통령제 역시 대중의 지지를 상실해 가는 대통령으로 인한 전 국민이 고통을 분담해야 하는 문제에서 예외일 수는 없었다. 1987년 민주화 이후의 경험을 통해서 볼 때 한국은 집권 초반에 일찍 유권자의 지지를 잃기 시작한 대통령을 반복적으로 목격할 수 있었다. 그 결과 한국정치에서 대통령은 5년 단임제라는 헌법규정과 맞물려 임기 초반을 지나면서 곧바로 레임덕 현상에 빠져든다는 것이 일반적인 현실로 굳어지게 되었다.

문제는 이와 같이 초기에 국민적 지지를 상실하여 권력누수를 경험하는

대통령이 빈번히 속출하는 상황에서도 유권자와 국회가 그의 권력행사를 중단시킬 수 있는 방법이 없다는 점이다. 특정한 상황에 국한하여 대통령 탄핵이라는 방식이 존재하지만 그 사용은 지극히 극단적이고 예외적인 사례에 한정되어 있으며, 탄핵 시도 자체가 상당한 역풍을 초래할 수도 있다는 점도 탄핵의 실행을 현실적으로 어렵게 만들고 있다.

III. 축적부재의 한국 대통령제

1. 문제의 제기

한국 대통령제가 안고 있는 다양한 문제 가운데 1987년 민주화 이후 두드러진 현상은 대통령제와 관련된 기존문헌의 논의에서 강조된 것과는 조금은 편차가 있다. 대통령제와 의회제를 중심으로 한 정부형태의 문제와 관련된 논의에서 나타난 기존문헌의 주요 쟁점은 과연 대통령제가 대통령과 입법부 간의 대립으로 인한 갈등을 풀지 못해서 권위주의로 회귀하는 경향이 존재하는 것인지의 문제(Linz, 1990, 1994; Valenzuela, 1993, 2004; Marsteintredet and Berntzen, 2008; Perez-Linan, 2005), 대통령제가 지닌 승자독식형 권력장악의 문제, 국민투표제적 대통령제의 문제(O'Donnell, 1998) 등으로 압축되는 경향이 있다. 이러한 쟁점에 대해서 이미 앞에서 살펴본 바와 마찬가지로 다양한 논의가 전개되어 왔다.

이러한 문헌에서 등장한 지적들은 전반적으로 민주화 이후 한국 대통령제가 지니고 있는 문제에 비추어 볼 때 타당성이 있다고 생각된다. 대통령과 국회 간의 고질적인 갈등, 대통령제가 낳는 승자독식 경향, 국민투표제적 대통령제의 발현 등 대통령제의 문제점으로 지적된 내용들은 대체로 한국 대통령제의 경우에도 적용될 수 있는 내용들로 보인다. 그러나 이러한 논의에서 상당히 다소 간과되었거나 중점적으로 논의되지 않는 내용들이 사실은 우리 대통령제의 핵심적 문제가 되기도 한다. 그 가운데 하나는 이 글이 부각시키

고자 하는 문제로서 1987년 민주화 이후 5년 단임대통령제가 지나는 “축적 부재의 대통령제” 혹은 전임대통령의 업적을 폄하하는 “전임자 업적 부정의 대통령제”라는 문제일 것이다.

물론 이러한 문제가 “고정된 대통령의 임기(fixed term)”라는 대통령제의 문제점과 관련하여 간단히 논의된 적이 있기는 하지만, 그 내용은 주로 대통령의 임기가 고정되어 있기 때문에 국민의 지지가 매우 약화된 경우에도 — 즉 대통령이 사실상의 레임덕에 빠졌음에도 불구하고 — 지속적으로 권력을 행사할 수 있다는 문제점과 관련된 것이었다. 그러나 대통령이 당선 이후 자신의 입지를 공고화하기 위해서 전임 대통령과 행정부를 폄하하고 그 정책을 비판함으로써 기존 정책성과의 지속적 축적이 실현되기 어렵다는 논의는 본격적으로 전개되지 않았다고 보인다. 특히 한국 대통령제와 같이 대통령의 임기가 연임을 허용하지 않는 5년 단임인 경우 대통령의 업적이 전승되거나 지속될 가능성이 더욱 낮아진다는 구조적인 장애요인이 정책연속성의 견지에서 더욱 심각한 문제가 될 수 있으므로 보다 본격적인 논의가 필요하다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

린즈에 의하면 새로 당선된 대통령은 자신의 임기가 제한되어 있다는 것을 알고서 주어진 시간 내에서 자신의 의중이 담긴 법안을 통과시키기 위해서, 이에 대한 대중의 지지여부나 입장표명과 관계없이 상당히 빠르게 이를 추진하려는 경향이 있다(Linz, 1990: 66). 한국의 경우 이러한 경향은 5년 단임이라는 제6공화국 헌법규정으로 인해 더욱 현저하게 나타나고 있다. 즉 대통령은 취임 직후부터 5년이라는 짧은 시간 안에 자신의 입법 어젠다를 실현하기 위해서 서두를 수밖에 없는 상황에 처하게 된다. 특히 상당히 야심찬 계획을 가지고 있는 대통령은 특히 이를 주어진 시간 안에 소화하기 위해서 서두를 수밖에 없는데, 이 과정에서 자신의 새로운 정책 어젠다를 정당화하기 위한 방편의 하나로 다분히 선정적이고 국민동원적인 구호들을 사용하여 자신을 전임 대통령과 차별화하고 전임대통령의 업적을 의도적으로 폄하하는 경향이 있다(박경미 외, 2012: 58-60).

1987년 민주화 이후의 시기를 보면 한국의 역대 행정부는 전직 대통령과의 차별화를 통해서 새로운 행정부의 위상을 강화하고 자신의 정책노선을 국

민에게 보다 선명하게 제시하고자 한 경향이 실제로 매우 강했다. “위대한 보통사람의 시대”, “문민정부의 시대”, “역사 바로 세우기”, “제2의 건국”, “참여정부” 등 새로운 행정부가 등장할 때마다 나타난 이러한 구호들은 그냥 단순한 구호에 그치는 것이 아니라 바로 이전 행정부와 적극적 차별을 시도하는 것이었다. 더 나아가 이러한 구호들은 전임 대통령의 실정과 과오를 암묵적으로 그러나 강하게 비판하는 것이라고 볼 수 있다. “문민정부”는 그 이전의 정부는 “군사정부”였음을 시사하는 것이고, “역사 바로 세우기”는 그 이전의 역사는 상당히 왜곡된 역사였다는 점을 함축하고 있다. 또한 “제2의 건국”은 “구건국”과 구별된 “신건국”의 필요성을 주장하는 것에 다름 아닌 것이다. 그리고 이와 같은 차별화 현상은 3김시대뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 실행되어 왔고 앞으로도 이어져 나갈 것으로 보인다.

이러한 차별화는 전직 대통령의 과오를 비판함으로써 5년 단임의 대통령제 하에서 국정을 시작하는 신임 대통령의 위상을 부각시키는 효과를 지니고 있었다. 즉 전임 행정부 및 대통령과의 차별화를 통해서 신임 대통령은 국정권의 오류와 실정을 부각시킴으로써 새로 출범하는 행정부 및 자신이 속한 여당 내 반대세력을 길들이고 대통령의 권력기반을 강화하고자 하였다. 5년이라는 짧은 임기 내에 신속하게 자신이 원하는 국정과제를 수행해야 하는 경우, 대통령에게 이러한 차별화의 인센티브는 더욱 클 수밖에 없었다. 따라서 신임 대통령은 새로 탄생한 행정부의 야심찬 국정과제를 차질 없이 추진하기 위해서 여론의 지지와 국회의 협조를 얻어야 하며, 이 과정에서 예외 없이 극도로 저조한 지지율을 기록하면서 물러난 전임대통령과의 강력한 차별화를 시도하면서 업무를 시작해 왔다. 그리고 이러한 차별화는 전임 대통령에 대한 비판과 함께 짧은 기간 안에 여권 및 행정부 내에서 신임 대통령의 권력을 공고화하는 데에도 도움이 되었음을 부정할 수 없다.

그런데 본질적인 문제는 이러한 차별화가 지나치게 정치적으로 진행되어 전임 대통령과 관련된 정책이면 무차별적으로 소거의 대상으로 폄하시킨 나머지, 국가적인 차원에서 정책연속성이 심각하게 훼손될 수 있다는 점이다. 즉 역대 행정부의 정책노선이 신임 대통령이 취임할 때마다 정치적 차별화의 과정을 거치면서 지속되지 못하거나 폐기되는 현상이 빈번하게 발생하게 되

는 것이다(박재완 2015). 이러한 차별화 과정이 전임 대통령이 추진했던 정책의 공과를 면밀히 분석하고 이러한 분석의 토대 위에서 취사선택의 과정을 거치면서 추진되는 것이 아니라는 점은 장기적인 국가경쟁력의 확보라는 차원에서 문제가 될 수밖에 없다.

그리고 이러한 경향은 반드시 보수정권이 진보정권으로 바뀌거나 혹은 진보정권이 보수정권으로 바뀌는 등 신구정권의 이념이 변화할 때만 나타나는 것이 아니어서 더욱 문제라고 할 수 있다. 즉 이러한 차별화 현상은 여당 내 유력 대선주자가 조기 부상하면서 현직 대통령(즉 이후의 전임 대통령)과 이러한 유력 대선주자와의 갈등이 심해질 경우, 이 여당 유력주자가 대선에서 승리하여 이념의 변화 없이 정권이 교체될 경우에도 나타나기도 한다. 실제로 3김정치의 퇴조 이후 차기 대선후보 선발과 관련된 이러한 당내 분파정치는 단점정부 상황 하에서도 대통령의 국정운영을 어렵게 만들고 있다(손병권, 2013). 가까운 사례로 이명박 행정부 당시 대통령과 박근혜 의원과의 갈등 및 박근혜 행정부로의 정권이양 이후 나타난 이명박 행정부와의 차별화 현상이 이를 극명하게 보여준다고 할 수 있다.

2. 정부조직법 분석의 근거

이와 같은 축적부재의 한국 대통령제의 문제점이 존재한다는 점을 검토하고 입증하는 방법은 다양할 것으로 보인다. 특정한 정책을 몇 가지 선택하여 사례분석을 실시함으로써 역대 행정부 간의 정책지속성을 검토해 보는 방법이 있을 수 있다. 예컨대 역대 행정부를 거치면서 개별 대통령이 각각 적극적으로 추진했던 대북 포용정책, 지방분권화, 녹색성장 등의 정책을 포함한 다양한 정책을 선택하여 이의 변모를 역사적으로 추적한 후, 대통령 정책의 연속성 혹은 불연속성을 검토함으로써 축적부재의 한국 대통령제의 현황을 파악하는 방법이 있을 수 있다.

혹은 연설문 등을 포함한 역대 대통령들이 언급한 다양한 발언들을 내용 분석(content analysis)을 통해서 계량적으로 연구하거나 담론분석(discourse

analysis)을 통해서 조망함으로써 개별 대통령의 발언에서 강조되는 사항을 비교분석하는 방식으로 대통령 업적의 축적이나 축적부재를 검토해 볼 수도 있을 것이다. 더 나아가서 학자, 정치인, 혹은 유권자를 대상으로 여론조사를 실시함으로써, 적어도 소수 행정부에 국한되더라도 대통령과 행정부를 대상으로 한 유권자의 평가를 토대로 정책연속성 여부를 검토해 볼 수도 있을 것이다.

이 글은 이러한 다양한 방법 가운데 1987년 민주화 이후에 국한하여 역대 행정부의 등장 이후 최초로 개정된 정부조직법을 그 직전에 개정되었던 전임 행정부의 정부조직법과 비교하는 방식으로 축적부재의 한국 대통령제 현상을 검토해 보고자 한다. 이를 위해서 노태우 대통령 임기 마지막의 정부조직법에서 시작하여 박근혜 대통령 취임 이후 최초로 실시된 정부조직법까지 10건의 정부조직법을 검토하기로 한다. 즉 “노태우 행정부 최종-김영삼 행정부 최초”의 정부조직법의 비교에서 시작해서 “이명박 행정부 최종-박근혜 행정부 최초”의 정부조직법을 순차적으로 5차례 비교분석함으로써 역대 대통령 간 — 직전 대통령과 직후 대통령 간 — 의 정책연속성을 검토하여 한국 대통령제의 축적부재 현상을 살펴보기로 한다.

이러한 정부조직법의 개정을 통한 한국 대통령제의 축적부재 현상 검토작업은 보다 포괄적인 연구를 위한 사전적이고 탐색적인 연구의 성격을 띠고 있으므로 그 타당성과 함께 한계가 있음도 사실이다. 우선 새로 출범하는 행정부는 무엇보다도 자신들이 적극적으로 추진하고자 하는 국정과제의 효과적인 실행을 위해서 그리고 이전 정부와의 정치적인 차별화를 위해서 정부조직을 개편하고자 하며, 이러한 새로운 행정부의 정책비전은 신임 대통령과 새로운 행정부가 추진하는 정부조직법 내용에 드러날 수 있다. 이 연구가 신임 행정부 최초의 정부조직법을 이전 행정부에서 마지막으로 개정된 정부조직법과 비교하는 것은 이러한 가정에 근거한 것이다. 이미 민주화 이후 5년 단임의 한국 대통령제의 구조적인 문제와 관련하여 위에서 언급했듯이, 이전 행정부와의 차별화를 추진하고 이전 행정부를 비판하는 현상은 신임 대통령이 이끄는 행정부의 사실상의 정치적 과제 가운데 하나이므로, 이러한 정부조직법의 분석은 축적부재와 정책불연속이라는 한국 대통령제의 고질적인

문제점과 관련된 특징적인 현상을 드러낼 것으로 보인다.

한편 이러한 정부조직법을 통한 연구는 한국 대통령제의 축적부재현상과 관련하여 종합적인 연구가 되기에는 부족하다는 한계를 지니고 있음은 물론이다. 축적부재의 한국 대통령제를 보다 본격적으로 연구하기 위해서는 이미 위에서 지적한 대로 역대 대통령 및 행정부별로 적극적으로 추진되었던 국정과제를 중심으로 몇 가지 정책을 설정하여 그러한 정책이 지속되어 왔는지를 검토하는 작업도 동반되어야 한다. 혹은 특정한 몇 개의 행정부서를 선택하여 이들 부서가 실시한 정책을 통시적으로 검토하는 것도 의미가 있을 것이다. 이와 함께 다양한 여론조사 결과를 검토하거나 혹은 새로운 여론조사를 실시하여 대통령 업적의 축적부재에 관한 포괄적인 경험적 자료를 확보하는 과제 역시 존재한다. 이러한 모든 작업을 포함한 광범위한 연구의 수행을 통해서 한국 대통령제의 축적부재 현상에 대한 보다 심도 있는 진단이 가능하리라고 본다.

이러한 한계에도 불구하고 이 연구는 새로 등장하는 행정부 최초의 정부조직법을 그 직전의 정부조직법과 비교해 봄으로써 정부조직의 개편과정이 축적부재의 대통령제라는 한국 대통령제의 문제점을 입증하는 단초를 제공해 줄 수 있을 것이라는 전제에서 시도되고 있다. 정부조직법은 단순한 행정부 구성의 법률일 뿐만 아니라 이러한 구성을 통해서 대통령이 추진하고자 하는 정책이 구현되는 틀이 될 수 있다. 특히 새로운 행정부가 출범하면서 최초로 제정되는 정부조직법은 단순한 행정부 구성에 관한 “행정”적인 법률이라고만 볼 수는 없다. 행정부 최초의 정부조직법은 매우 정치적으로 구상되는 것으로서, 전임 대통령이 구성했던 행정부 구조와 “의도”적인 차별화를 시도하는 내용을 담고 있는 것이다. 단순한 사례이지만 사실상 동일한 행정부서의 명칭이 동일한 단어의 다른 배열만으로 통해서 변경되거나(안전행정부와 행정안전부), 이전 행정부에서 폐지되었던 부서가 신임행정부에서 다시 부활하는 현상(해양수산부) 등은 행정적인 필요에 의한 것이나 만큼이나 정치적으로도 또한 해석될 수 있는 부분이다.

3. 역대 정부조직법의 비교분석

이러한 문제의식에 따라서 이 연구는 10건의 정부조직법을 중심으로 5차례의 비교를 통해서 축적부재의 한국 대통령제 현상을 검토하고자 한다. 이 연구는 이러한 목적을 위해서 특임장관이나 정무장관 등 주무부서가 없는 장관을 제외하고, 국무위원에 해당하는 주무부서 장관을 대상으로 역대 행정부의 정부조직법을 비교하는 도표를 구성하였다. 이러한 도표구성에 사용된 자료는 각 도표의 아래에 나타나 있는 출처에서 취합한 것이며, 도표는 이전 행정부 마지막 정부조직법과 새로운 행정부 최초의 정부조직법 비교하는 방식으로 구성되었다.¹

1) 김영삼 행정부의 등장

〈표 1〉은 노태우 행정부 하에서 마지막으로 개정된 정부조직법과 김영삼 행정부 등장 이후 개정된 정부조직법을 비교한 것이다. 김영삼 행정부는 1987년 민주화 이후 사실상 최초의 “문민정부”라는 정당성을 기반으로 등장한 정부이기는 하지만, 그 이전 3당합당을 통해서 통일민주당이 신민주공화당과 함께 민정당과 통합한 후 창당한 민자당을 모태로 등장한 후보였다. 따라서 노태우 행정부에 이은 김영삼 행정부의 등장은 이념적인 성향에 변화가 없는, 동일한 여당에 의한 정권변화라고 할 수 있다.

실제로 이러한 보수정권의 연장이라는 성격은 〈표 1〉에서도 포착되듯이 정부조직법의 개정 내용이 사실상 거의 없었다는 점에서도 잘 나타나 있다. 비록 김영삼 행정부는 실질적인 문민정부로 출범하기는 했으나, 정당의 명칭을 신구정권이 공유했다는 점에서 정책적인 차별성이 크게 나타날 수 없었다

1. 본문의 행정부별 정부조직 개편과정에서 제기된 개정의 이유에 관해서는 정부조직법 사이트의 개별 정부조직법의 “제정·개정이유”를 참조하였다(참고문헌 참조바람). 한편 정부조직법의 사이트의 연혁에는 전부개정, 일부개정, 타법개정 등 법률개정의 성격에 대한 분류가 제시되어 있으며, 본문에서는 전부개정 혹은 일부개정 등의 용어는 이에 준한 것이다. 이 절 본문의 행정부별 정부조직 개편과정의 도표 이외의 총괄적인 정리도표는 결론인 제IV장에 제시될 것이다.

〈표 1〉 노태우 행정부 최종-김영삼 행정부 최초 정부조직법 비교(일부개정)

행정부	개정시기	장관소속	장관 담당부서
노태우	1990.12	대통령 소속	외무부, 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 교육부, 문화부, 체육청, 청소년부, 농림수산부, 상공부, 동력자원부, 건설부, 보건사회부, 노동부, 교통부, 체신부
		총리실 소속	경제기획원, 통일원, 총무처, 과학기술처, 환경처, 공보처 부총리 겸직장관 담당부서: 경제기획원, 통일원
김영삼	1993.3	대통령 소속	외무부, 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 교육부, 문화체육부, 농림수산부, 상공자원부, 건설부, 보건사회부, 노동부, 교통부, 체신부
		총리실 소속	경제기획원, 통일원, 총무처, 과학기술처, 환경처, 공보처 부총리 겸직장관 담당부서: 경제기획원, 통일원

* 출처: 정부조직법 관련 아래 사이트

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5793&ancYd=19910531&ancNo=04371&efYd=19910708&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5794&ancYd=19930306&ancNo=04541&efYd=19930306&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

고 판단된다. 그리고 이러한 현상은 적어도 정부조직법의 개정과정에서는 잘 드러나고 있다.

위의 도표에서 나타나 있는 바와 마찬가지로 김영삼 행정부 첫 정부조직법의 개편을 보면 4개의 부서를 2개의 부서로 통합하는 것 이외에는 큰 변화가 없었다. 실제로 1993년 3월 6일 “일부개정”된 정부조직법의 법률개정 이유를 보면 “정부의 능률을 제고하기 위해서 기능면에서 부의 수준으로는 미흡한 일부 부처만을 우선적으로 통합하고 그 기능을 합리적으로 조정”하기 위한 것이라고 나타나 있다. 즉 기능적인 측면에서 합리적 조정이라는효율의 견지에서 정부조직이 재편되었다는 점이 강조되고 있다.

이러한 취지에서 문화부와 체육청소년부가 통합되어 문화체육부로, 그리고 상공부와 동력자원부가 통합되어 상공자원부로 명칭을 변경하면서 신설되었으며, 완전히 신설된 부서 혹은 완전히 폐지된 부서는 없었다. 실제로 정부조직법의 개편을 통해서 볼 때, 김영삼 행정부가 문민정부의 창출을 외치면서 등장했고, 이의 연장선상에서 하나회 청산 등 군정의 잔재를 불식시키려는 노력은 강하게 전개한 것은 사실이지만, 기존 정부의 정책을 전면적으로 재

〈표 2〉 김영삼 행정부 최종-김대중 행정부 최초 정부조직법 비교(전부개정)

행정부	개정시기	장관소속	장관 담당부서
김영삼	1996.8	대통령 소속	외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 교육부, 문화체육부, 농림부, 통상산업부, 정보통신부, 환경부, 보건복지부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부
		총리실 소속	재정경제원, 통일원, 총무처, 과학기술처, 공보처 부총리 겸직장관 담당부서: 재정경제원, 통일원
김대중	1998.2	대통령 소속	재정경제부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 교육부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부
			부총리직 폐지

*출처: 정부조직법 관련 아래 사이트

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5926&ancYd=19960808&ancNo=05153&efYd=19960808&nwjoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=58504&ancYd=19980228&ancNo=05529&efYd=19980228&nwjoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

검토하는 방식의 행정부 구조개편은 시도되지 않았다고 볼 수 있다.

2) 김대중 행정부의 등장

위에서 살펴본 김영삼 행정부 출범 후 첫 정부조직의 개편과는 달리, 1997년 IMF 경제위기 이후 등장한 김대중 행정부는 경제, 사회, 복지, 대북 정책 등에서 이전의 노태우, 김영삼 양대 보수정권과는 상당히 차별화된 성격을 띠고 있어서 정부조직 개편 역시 상당한 수준의 변화를 보이고 있다. 이는 새로 등장한 김대중 행정부의 이념성향이 이전 행정부와 상당히 다르다는 점을 보여줌과 동시에, 김대중 대통령이 IMF 환란 극복 등 자신의 국정 어젠다를 단시일 안에 빠르게 추진해 보겠다는 의지를 간접적으로 드러낸 것이라고 할 수 있다. 정부조직법 개정의 구체적인 내용은 다음과 같다.

우선 〈표 2〉를 살펴보면 가장 먼저 눈에 띄는 변화는 부총리제를 폐지하고 국무총리실 소속 장관을 모두 없앴다는 점과, 국무위원에 해당하는 장관은 모두 대통령 소속으로 두었다는 점이다. 이는 김영삼 행정부 당시 총리실 소속으로 5인의 장관을 두고, 이 가운데 재정경제원 장관과 통일원 장관을 부총리로 겸직하게 했던 것과는 현저한 차이를 보이는 것이다. 경제와 통일

등 김대중 행정부의 핵심적인 과제를 담당한 장관을 대통령 직속으로 두고, 이를 대통령이 직접 관리하겠다는 김대중 행정부의 차별화된 의지의 표현이라고 볼 수 있다.

한편 김영삼 행정부 당시의 외부부는 김대중 행정부에 들어와서 통상교섭에 관한 권한을 추가적으로 부여받아 외교통상부로 확대개편되었고, 반면에 통상산업부는 통상에 관한 권한을 외교통상부로 이전하면서 축소되어 산업자원부로 개편되었다. 이는 외교부를 통상의 주무부서로 부각시켜 통상을 외교의 주요업무로서의 격상시킴으로써 국제통상질서의 변화에 적극적으로 대응하게 하려는 김대중 행정부 정책적 입장을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 이 외에 지역적인 변화의 하나로 문화체육부는 문화관광부로 단순히 명칭이 변경되었다.

한편 총리실 소속 장관의 경우 많은 변화가 있었는데, 재정경제원, 통일원, 과학기술처 장관 등은 과거 총리실 소속에서 대통령 소속으로 소속이 변경되면서 각각 그 명칭이 재정경제부, 통일부, 과학기술부 장관으로 개칭되었다. 아울러 총리실 소속의 공보처는 폐지되었고, 총무처는 내무부와 함께 행정자치부로 통합 신설되면서 지방자치, 민방위, 국민투표, 재난관리 등의 기능을 추가로 부여받았다.

김대중 행정부의 등장 이후 나타난 이러한 정부조직의 개편내용을 살펴보면 김영삼 행정부 등장 초기의 정부조직법 개편의 폭과는 현저하게 차이가 난다는 점을 알 수 있다. 그만큼 새로 출범하는 김대중 행정부는 IMF 외환위기와 관련하여 김영삼 행정부의 무능을 비판하면서 자민련과의 공동정부라는 취약성을 조기에 극복하기 위해서 새로운 정책방향을 설정하고 경제위기를 극복하기 위해서 전력을 경주할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 과거 김영삼 정부의 조직체계와 여기에서 비롯된 무능과 비효율은 김대중 정부에게는 계승의 대상이 될 수 없었다. 그 결과 상당히 대폭적인 정부조직의 개편이 귀결된 것이라고 할 수 있는데, 이러한 변화는 아래에서 살펴볼 노무현 행정부 초기의 정부조직 개편과 극명하게 대조되는 것이어서 흥미 있다.

〈표 3〉 김대중 행정부 최종-노무현 행정부 최초 정부조직법 비교(일부개정)

행정부	개정시기	장관소속	장관 담당부서
김대중	2002.1	대통령 소속	재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성부, 건설교통부, 해양수산부
		총리실 소속	부총리 겸직장관 담당부서: 재정경제부, 교육인적자원부
노무현	2004.3	대통령 소속	재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성부, 건설교통부, 해양수산부
		총리실 소속	부총리 겸직장관 담당부서: 재정경제부, 교육인적자원부

* 출처: 정부조직법 관련 아래 사이트

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=58495&ancYd=20020119&ancNo=06622&efYd=20020119&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=436&ancYd=20040311&ancNo=07186&efYd=20040311&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

3) 노무현 행정부의 등장

위의 도표는 노무현 행정부 등장 이후 최초로 추진된 정부조직 개편의 내용이다. 흥미 있는 점은 〈표 3〉에 나타난 대로 노무현 대통령 임기가 이미 1년 이상 지난 시점에 추진된 최초의 정부조직 개편에서도 전혀 변화가 없을 만큼 노무현 행정부의 정책은 김대중 행정부의 정책과 단절적인 성격을 드러내지 않았다는 점이다. 김대중 대통령 임기 중간에 신설된 총리실 소속 기획예산처 장관이 여전히 존치된 것을 비롯하여, 장관이 담당하는 행정부서의 명칭은 노무현 행정부 하에서도 하나도 변한 것이 없으며, 폐지나 신설된 부서도 전혀 없는 것으로 나타나 있다. 이와 같이 변화가 거의 없는 개편현황은 진보정권에서 진보정권으로 전환된 김대중-노무현 행정부의 정책의 연속성을 잘 보여주는 것이며, 아래에서 설명될 이명박 행정부 등장 당시의 정부조직 개편과 현저히 다른 양상이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 노무현 행정부 최종-이명박 행정부 최초 정부조직법 비교(전부개정)

행정부	개정시기	장관소속	장관 담당부서
노무현	2007.11	대통령 소속	재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 해양수산부
		총리실 소속	부총리 겸직장관 담당부서: 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부
이명박	2008.2	대통령 소속	기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환경부, 노동부, 여성부, 국토해양부
		총리실 소속	부총리직 폐지

*출처: 정부조직법 관련 아래 사이트

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=78887&ancYd=20070511&ancNo=08417&efYd=20071112&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=83239&ancYd=20080229&ancNo=08852&efYd=20080229&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

4) 이명박 행정부의 등장

위의 〈표 4〉는 이명박 행정부 등장 이후 2008년 2월에 제정된 정부조직법에 따른 새 행정부 최초의 정부조직 개편 현황을 나타낸 것이다. 위의 도표 및 〈표 1〉에서 〈표 4〉까지 이미 제시된 도표들과 함께 아래에 제시될 〈표 5〉를 포함하여 전체적으로 비교해 볼 때 알 수 있듯이, 이명박 대통령의 취임 이후 최초로 추진된 정부조직 개편은 그 규모 면에서 민주화 이후 역대 어느 행정부가 출범 직후 최초로 추진했던 정부조직 개편보다도 더욱 대폭적으로 추진된 것이라고 볼 수 있다. 그만큼 이명박 신임 대통령은 국민의 비판 속에서 물러난 전임 노무현 대통령의 흔적을 지우고, 그와의 차별화를 적극적으로 추진하는 과정에서 대규모의 정부조직 개편을 시도한 것으로 보인다.

이러한 대규모의 정부조직의 개혁은 정부조직법 “전부개정”의 이유에 제시되어 있는 것과 마찬가지로 무한경쟁의 시대에 미래전략을 주도하며 작은 정부의 추진을 통해서 민간의 창의와 활력을 불어 넣겠다는 취지에서 추진된

것이다. 그리고 이명박 행정부 등장 이전 10년간 진보정권의 유산을 청산하는 차원에서 정부의 확대나 규제를 자제한다는 측면에서 대규모의 개편이 추진된 동력이 발견될 수 있다. 즉 이전 10년간 정부의 규제와 간섭이 커졌다는 판단 하에 이명박 행정부의 등장과 함께 “정부의 간섭과 개입을 최소화하는 작은 정부”를 적극적으로 표방하면서 대규모의 정부구조 개편이 등장했다고 볼 수 있다. 아래에서 이러한 개편의 주요내용을 살펴 보면 다음과 같다.

새로운 정부조직법은 우선 김대중 행정부 초기에 사라졌다가 이후 부활된 바 있었던 부총리제도를 다시 없애고, 총리실 산하 기획예산처를 재정경제부와 통합하여 기획재정부로 신설하였다. 이와 아울러 교육인적자원부와 과학기술부를 통합하여 교육과학기술부를 신설하였고, 지식경제부는 산업자원부와 과학기술부의 일부 기능을 이어받으면서 신설되었다. 한편 농림부와 해양수산부 일부 기능 합쳐서 농림수산식품부를 신설하였다.

흥미 있는 점은 노무현 전임 대통령과 관련된 부서의 경우 노무현 대통령의 흔적을 지우려는 노력이 두드러진다는 점이다. 즉 이명박 행정부는 노무현 대통령이 과거 장관을 역임한 바 있는 해양수산부의 해양정책 기능에 건설교통부를 통합하여 합쳐서 국토해양부를 신설하였다. 이와 아울러 “신설”이라고는 하지만 실질적으로는 행정자치부의 명칭변경에 불과하며 신설되는 것이라고 볼 수 없는 행정안전부의 등장은 전임 노무현 대통령이 적극적으로 추진한 지방자치정책, 특히 세종시 정책에 대한 불만이 그 명칭변경에 담겨 있는 것으로 풀이된다.

이외에도 문화관광부는 실질적인 내용의 변화 없이 문화체육관광부로 변경되었고, 보건복지부와 여성가족부는 상호 기능을 서로 교환하면서 보건복지가족부와 여성부로 그 명칭이 변경되었다. 이러한 사례들은 실질적으로는 내용의 큰 변화 없이 노무현 전임 대통령 당시의 정책노선에 대한 차별화 시도의 결과 나타난 명칭변경으로 보아 큰 무리가 없다.

이상의 개편내용에서 알 수 있듯이 정동영 민주당 후보를 압도적인 득표 차로 누르고 승리한 이명박 대통령은 국민의 높은 지지와 경제회생에 대한 기대감을 배경으로 해서 새 행정부 등장 이후 적극적으로 정부조직의 개편을 단행했으며, 그 핵심적 요소 가운데 하나는 지난 10년간 진보정권의 유산,

〈표 5〉 이명박 행정부 최종-박근혜 행정부 최초 정부조직법 비교(전부개정)

행정부	개정시기	장관소속	장관 담당부서
이명박	2011.10	대통령 소속	기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부
박근혜	2013.3	대통령 소속	기획재정부, 미래창조과학부, 교육부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 안전행정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부
			부총리 겸직장관 담당부서: 기획재정부(신설)

*출처: 정부조직법 관련 아래 사이트

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=115225&ancYd=20110725&ancNo=10912&efYd=20111026&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=136556&ancYd=20130323&ancNo=11690&efYd=20130323&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

특히 노무현 대통령의 흔적을 적극적으로 찾아내서 가능한 한 없애는 작업이었다. 그리고 이를 통해서 이명박 행정부의 차별화된 특징을 국민들에게 상기시키고 신속하게 짧은 임기 동안 “일하는 대통령”의 모습을 보여주는 토대를 닦고자 한 것이다.

5) 박근혜 행정부의 등장

위의 도표는 박근혜 행정부 출범 이후 첫 정부조직 개편 내용을 이명박 행정부 말기의 정부조직과 비교한 내용이다. 비록 보수정권에서 새로운 보수 정권으로 이어지는 정권이양이었지만, 정부조직 개편의 폭은 “전부개정”이라는 상당히 큰 것이었다. 박근혜 대통령은 이미 의원시절부터 (구)한나라당 내에서 이명박 대통령과 대립하면서 새로운 권력의 축으로서 활동하였으며, 이미 오랜 기간 동안 차기 대선주자로서의 입지를 굳혀 온 인물이었다고 할 수 있다. 그리고 이후 박근혜 후보는 대선과정에서 당명을 새누리당으로 바꾸는 등 적극적으로 이명박 대통령과의 차별화를 추구해 왔다. 이는 이명박 대통령의 지지도가 지속적으로 하락하고 있었다는 사실과도 관련되어 있지만, 여당 내에서 두 사람의 갈등의 골이 심화되어 있었다는 사실과도 또한 관련되어 있는 것이었다. 이렇게 볼 때 비록 신규 행정부 간에 이념적 변화

가 없었으나, 새로 등장한 박근혜 행정부는 전임 이명박 대통령의 정책노선과 적극적으로 차별화를 시도할 인센티브가 있었고, 그 결과 대규모의 정부조직 개편을 단행했다고 판단된다. 정부조직 개편의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

박근혜 행정부가 실시한 정부조직 개편은 “창조경제를 통한 경제부흥”을 목표로 하고 있었다. 이는 과학기술과 정보통신기술을 활용하는 것을 핵심으로 하고 있었기 때문에 이를 적극적으로 추진하는 방향으로 정부조직이 개편되어 나아갔다. 창조경제를 통한 경제부흥이라는 핵심적인 과제를 추진하기 위해서 과학기술과 정보통신 기술분야를 담당하는 미래창조과학부가 이명박 행정부 당시 지식경제부 및 교육과학기술부의 일부 기능을 인수하고 여기에 정보통신 기능을 통합하여 신설되었다. 이 과정에서 교육과학기술부는 교육부로 축소 개편되었고, 이명박 행정부의 대표적 부서인 지식경제부는 기능의 일부를 미래창조과학부 또한 산업통상자원부 등으로 이전하면서 해체되었다.

그리고 통상교섭 기능을 산업통상자원부로 개칭된 부서로 이전한 외교통상부는 외교부로 변경되어 김대중 행정부 이전의 이름으로 환원되었다. 그 결과 산업통상자원부가 지식경제부의 기능을 일부 부여받고 여기에 외교통상부로부터 통상의 업무를 되찾는 등 축소와 확대의 두 과정을 거치면서 복원되었다.

한편 노무현 행정부 당시에는 존재했으나 이명박 행정부의 출범과 함께 사라진 해양수산부가 부활되었는데, 이 과정에서 수산분야 및 해양영역 관련 업무는 복원된 해양수산부로 이전되었으며, 농림수산식품부는 농림축산식품부로, 국토해양부는 국토교통부로 명칭이 변경되면서 각각 그 기능이 축소 개편되었다. 또한 행정보다는 안전을 중요시한다는 차원에서 행정안전부가 안전행정부로 바뀌었는데, 이는 사실상 명칭의 변경에 불과한 것으로 이명박 행정부와와의 차별화 시도의 하나라고 볼 수 있다. 마지막으로 박근혜 행정부는 이명박 정부 당시 폐지된 부총리제도를 부활하여 기획재정부 장관이 이 역할을 담당하게 하였다.

전체적으로 볼 때 박근혜 대통령 등장 이후 “전부개정”된 정부조직법은 이명박 정부 당시의 주요핵심 조직인 지식경제부를 해체하고, 새로운 핵심조

직으로 창조경제를 주도할 미래창조과학부를 통합적으로 신설함으로써 전임 행정부와와의 적극적인 차별화를 모색하였다. 이와 아울러 새롭게 통상기능을 부여받은 산업통상자원부를 복원하여 외교부로 하여금 외교업무에 전념하게 함으로써 김대중 행정부 이전의 외교부 체제로 전환을 시도하였다. 그리고 이명박 행정부가 적극적으로 해체를 시도한 해양수산부를 부활시켜 농림 및 축산, 건설 및 교통, 그리고 해양 및 수산의 분야에서 이명박 행정부 이전의 상태로 환원하는 모습을 보였다.

4. 총괄적 비교분석과 평가

지금까지 본문에서 서술된 내용과 <표 6>을 통해서 정부조직법의 개정과정을 종합적으로 검토해 보면 축적부재의 한국 대통령제의 문제점에 대해서 대체로 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 민주화 이후 역대 행정부를 비교해 볼 때 정부조직 개편에 있어서

<표 6> 민주화 이후 역대 행정부 정부조직의 변경 주요통계표

행정부 변화	행정부의 이념변화	정부조직 변화수준 (개정성격)	변화내용			
			페이지	통합신설 없는 단순 명칭변경	통합신설; 이에 따른 명칭변경	축소, 확대, 축소확대 혹은 기능교환성 개편; 이에 따른 명칭변경
노태우→ 김영삼	보수→ 보수	거의 없음 (일부개정)	0	0	2;2	0;0
김영삼→ 김대중	보수→ 진보	상당한 수준 (전부개정)	1	1	1;1	2;2 (확대 및 축소개편 각 1건)
김대중→ 노무현	진보→ 진보	전혀 없음 (일부개정)	0	0	0;0	0:0
노무현→ 이명박	진보→ 보수	매우 높은 수준 (전부개정)	0	2	5;5	2;2 (기능교환개편 2건)
이명박→ 박근혜	보수→ 보수	높은 수준 (전부개정)	0	1	2;2	5;5 (축소개편 4건; 일부축소 일부확대 개편 1건)

변화의 폭은 대체로 노무현 행정부에서 이명박 행정부로 이전될 때가 가장 컸다. 그 다음으로는 이명박 행정부에서 박근혜 행정부로 이전될 때 역시 매우 큰 변화가 있었다고 할 수 있다. 실제로 도표에도 나타나 있듯이 이명박 행정부가 시작되면서 단순한 명칭의 통합을 넘어서서 실질적으로 새로운 모습으로 통합신설되는 부서가 가장 많았고, 박근혜 행정부의 출범 이후가 그 다음으로 많았다. 이어서 김영삼 행정부에서 김대중 행정부로 이전될 때에서 상당한 변화가 있었으며, 노태우 행정부에서 김영삼 행정부로 이전될 때에는 순전히 부서의 명칭이 결합되는 형식적인 통합 이외에는 별다른 변화가 없었다. 마지막으로 노무현 행정부에서 김대중 행정부로 이어질 당시에는 사실상 장관이 담당하는 부서에서의 변화는 전혀 없었다.

둘째, 위의 사실을 토대로 해서 볼 때 전반적으로 정권의 이념이 바뀌면서 정권교체가 이루어지는 경우나 혹은 정권의 이념이 바뀌지 않고 정권이 이양되는 경우라도 동일한 정당 소속 신임 대통령과 전임 대통령 간의 당내 갈등이 심각했던 경우에는, 신임 대통령에 의한 차별화 노력이 그렇지 않은 경우보다 더 강하게 시도되었다고 유추해 볼 수 있다. 실제로 위의 도표가 보여 주듯이 노태우 행정부에서 김영삼 행정부로 이어지는 과정이나 김대중 행정부에서 노무현 행정부로 이어지는 과정보다는, 김영삼 행정부에서 김대중 행정부로 이어지거나 노무현 행정부에서 이명박 행정부로 이어지는 과정에서 정부조직의 개편이 더욱 큰 폭으로 진행되었음을 알 수 있다. 따라서 이와 같이 신규 행정부 간에 정권의 이념이 바뀔 경우에 신임 대통령이 전임 대통령과의 차별화를 더욱 적극적으로 시도한다는 점을 추론해 볼 수 있다. 한편 한나라 당내의 실용보수와 안보보수의 충돌로 표상되는 이명박 대통령과 박근혜 후보와의 갈등은 동일한 정당 내에서의 정권이양임에도 불구하고, 박근혜 행정부 초반 대규모의 정부조직 개편을 통한 차별화를 시도하게 만든 계기가 되었다고 추론할 수 있다.

셋째, 아직 확정적인 결론은 내리기에는 임기를 마친 대통령의 숫자가 적어 사례가 많지 않다는 문제가 있기는 하지만, 3김정치가 퇴조하고 노무현 대통령이 등장한 이후부터 신임 대통령에 의한 전임 대통령과의 차별화 노력이 더욱 강화되는 측면이 있다고 추정된다. 즉 노무현 대통령의 퇴임 이후

이명박 대통령에 의해서 추진된 정부조직 개편이나, 이명박 대통령 퇴임 이후 박근혜 대통령이 추진한 정부조직 개편을 보면, 그 내용과 훨씬 더 많고 그 폭도 더 넓다고 할 수 있다. 이는 전임 대통령과의 정치적 차별화를 모색할 인센티브가 더 크다는 점을 의미할 수 있는데, 그 원인은 아마도 3김정치의 퇴조 이후 상대적으로 여당에 대한 장악력이 약하고 정치적 카리스마가 적은 대통령의 출현과 관련이 있다고 추측해 볼 수 있다.

IV. 결론

이 글은 민주화 이후 지금까지 한국 대통령제가 안고 있는 문제 가운데 하나를 린즈가 지적한 바 있는 대통령제의 고정된 임기문제와 관련하여 “축적부재의 대통령제”로 규정하였다. 이러한 전제 하에서 이 글은 민주화 이후 역대 행정부의 정부조직법에 대한 비교분석을 통해서 축적부재를 야기하는 신임 대통령의 차별화의 시도가 존재하고 있는지를 검토하였다. 일반적으로 지적되어 온 대통령과 의회 간의 대립, 승자독식, 그리고 고정된 임기가 가져오는 대통령제의 문제점 이외에도, 민주화 이후의 한국 대통령제는 행정부 간 정책연속성을 저해하여 국가적인 차원에서 경쟁력을 약화시키는 축적부재의 대통령제라는 고질적인 문제를 안고 있다고 보인다. 실제로 직전 대통령 임기 중의 마지막 정부조직법과 신임 대통령의 임기 최초의 정부조직법을 비교해 보면, 새로운 행정부에 의해서 전임 행정부와 차별화를 시도하려는 노력이 존재해 왔음을 알 수 있다.

1987년 민주화 이후 5년 단임의 대통령 간 정책단절로 인한 축적부재 현상이라는 한국 대통령제의 문제점을 보다 본격적으로 논의하기 위해서는 이 글이 시도한 탐색적 작업 이외에도 다양한 추가적인 작업을 통해서 이러한 단절성의 내용을 상세히 규명하려는 노력이 경주되어야 할 것으로 보인다. 이를 위해서 특정한 정책 혹은 특정한 행정부서를 선택하여 정책연속성과 단절성을 파악하는 보다 심도 있는 통시적 작업이 전개되어야 하며, 또한 정책

별 연속성 혹은 단절성의 원인을 무엇인지를 규명해야 한다. 더 나아가 이러한 문제가 한국 대통령제의 5년 단임의 문제로 인한 것인지 아니면 다른 원인이 존재하는 것인지를 밝혀야 한다.

마지막으로 지금까지 이 글에서 분석한 논의는 3김시대 종식 이후 한국 대통령제의 전개양상 그리고 향후 대통령제의 전개양상에 대해서 어떠한 시사점을 던져 줄 수 있을 것인가? 이 연구의 결과에 의하면 조심스럽지만 아래와 같은 양상이 예견될 수 있으리라고 본다.

김영삼 대통령이나 김대중 대통령과 같이 여당에 대한 확고한 장악력을 가진 대통령의 경우는 그렇지 않은 경우보다 전임자와의 차별을 통해서 자신의 권력기반을 확고하게 다지려는 인센티브가 상대적으로 작았다고 볼 수 있다. 민주화를 이룩한 카리스마적 대통령이자 당내 최고보스라는 신분과 능력을 통해서 당내 도전을 막을 수 있었던 두 대통령의 경우, 그렇지 않은 경우보다 전임 대통령과의 차별화를 통해서 자신의 권력기반을 공고화할 동기는 상대적으로 적을 수 있다고 보인다.

반면 3김시대가 종식되고 정당에 대한 장악력이 상대적으로 약화된 대선 후보가 등장하여 새로운 대통령으로 당선될 때, 이러한 정치적 동기가 그 요인 가운데 하나로 작동하는 차별화의 유혹은 점점 더 커져갈 축적부재의 대통령제라는 관점에서 한국 대통령제의 심각한 문제로 부각될 수 있다. 이러한 현상이 5년 단임제에 대한 개헌으로 해결될 수 있는 문제인지에 대한 추가적인 고민과 연구가 있어야 할 것으로 보인다.

투고일자: 2015-12-08 심사일자: 2015-12-17 게재확정: 2015-12-22

참고문헌

- 강원택. 2001. 「한국정치에서 이원적 정통성의 갈등 해소에 대한 논의: 준대통령제를 중심으로」. 『국가전략』 제7권 제3호. pp. 29-50.
- 강원택. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』. 고양: 인간사랑.
- 곽진영. 2009. 「한국정당의 이합집산과 정당체계의 불안정성」. 『한국정당학회보』 제8권 제1호. pp. 115-146.

- 김대중 행정부 최초 정부조직법 [시행 1998.2.28.] [법률 제5529호, 1998.2.28., 전부개정] [제정·개정이유].
- 김대중 행정부 최종 정부조직법 [시행 2002.1.19.] [법률 제6622호, 2002.1.19., 타법개정].
- 김영삼 행정부 최초 정부조직법 [시행 1993.3.6.] [법률 제4541호, 1993.3.6., 일부개정] [제정·개정이유]
- 김영삼 행정부 최종 정부조직법 [시행 1996.8.8.] [법률 제5153호, 1996.8.8., 일부개정].
- 김용호. 2002. 「한국의 민주화 이후 단점·분점정부에 대한 평가」. 『한국정당학회보』 제1권 제1호 pp. 89-114.
- 김용호. 2005. 「한국의 대통령제 헌정질서의 불안정 요인 분석: 분점정부와 대통령-국회 간의 대립」. 『국제정치연구』 제8권 제1호 pp. 257-284.
- 노무현 행정부 최초 정부조직법 [시행 2004.3.11.] [법률 제7186호, 2004.3.11., 일부개정] [제정·개정이유].
- 노무현 행정부 최종 정부조직법 [시행 2007.11.12.] [법률 제8417호, 2007.5.11., 타법개정].
- 노태우 행정부 최종 정부조직법 [시행 1991.7.8.] [법률 제4371호, 1991.5.31., 타법개정].
- 박경미 외. 2012. 『한국의 민주주의: 공고화를 넘어서 심화로』. 서울: 도서출판 오름.
- 박근혜 행정부 최초 정부조직법 [시행 2013.3.23.] [법률 제11690호, 2013.3.23., 전부개정] [제정·개정이유]
- 박재완. 2015. 「대통령 일 잘하면 10년 말기는 시스템 필요」. 『신동아』 2015년 12월호. <http://shindonga.donga.com/3/all/13/151425/1>(검색일: 2015년 12월 25일).
- 손병권. 2013. 「대통령-국회 관계로 본 효과적 대통령제의 조건: 2009년 미디어법 개정의 사례를 중심으로」. 2012 한국정치학회편. 『새로운 행정부의 대내외 과제와 전망: 변화와 지속』.
- 오승용. 2004. 「한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대~16대 국회를 중심으로」. 『한국정치학회보』 제38집 제1호 pp. 167-192.
- 이명박 행정부 최초 정부조직법 [시행 2008.2.29.] [법률 제8852호, 2008.2.29., 전부개정] [제정·개정이유].
- 이명박 행정부 최종 정부조직법 [시행 2011.10.26.] [법률 제10912호, 2011.7.25., 타법개정].
- 장훈. 2001. 「한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원」. 『한국정치학회보』 제35집 제4호 pp. 107-127.
- 「정부조직법」 <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=162063&efYd=20141119#0000> (검색일: 2015년 12월 5일).
- Cheibub, Jose Antonio. 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies." *Comparative Political Studies*, 35(3): 284-312.
- Fukuyama, Francis, Bjorn Dressel, and Boo-Seung Chang. 2005. "Challenge and Change in East Asia: Facing the Perils of Presidentialism?" *Journal of*

- Democracy*, 16(2) (April): 102-116.
- Lijphart, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy*, 1(1) (Winter): 51-69.
- Linz, Juan. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela. eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Vol. I. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism and Democracy." *Comparative Politics*, 29(4) (July): 449-471.
- Marsteintredet, Leiv and Einar Berntzen. 2008. "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions." *Comparative Politics*, 41(1): 83-101.
- Negretto, Gabriel L. 2006. "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America." *Latin American Politics and Society*, 48(3): 63-92.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy*, 9(3): 112-126.
- Perez-Linan, Anibal. 2005. "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy?" *Comparative Political Studies*, 38(1): 51-74.
- Valenzuela, Arturo. 1993. "Latin America: Presidentialism in Crisis." *Journal of Democracy*, 4(4) (Oct.): 3-16.
- Valenzuela, Arturo. 2004. "Latin American Presidencies Interrupted." *Journal of Democracy*, 15(4): 5-19.

Korean Presidentialism without Inter-Presidential Continuity: An Analysis through Comparative Review of the Administrative Reorganization Acts

Byoung Kwon Sohn
Professor, Chung-Ang University

This article regards the presidential politics without inter-presidential continuity as one of the gravest challenges the current Korean presidentialism faces. To explore into this endemic problem of Korean presidentialism, this article compares the first Administrative Reorganization Acts of each of the new Administrations since the 1987 democratization with the last ones of the its immediately previous Administration. This article finds that there has been the attempts by the new president to “undo,” or differentiate itself from, the policies pursued by its previous president, and that the motivation would be stronger when the Administration changes took place between the parties with different political ideologies, and when there was a series of sustained intra-party feud between the outgoing president and the incoming one even within the same party.

Keywords: Korean presidentialism, presidentialism without inter-presidential continuity, the Administrative Reorganization Act, policy continuity, differentiation

