

우리 나라 政策決定過程에 관한 研究

——國務總理의 役割을 中心으로——

趙錫俊*

.....<目 次>.....	
I. 研究의 動機	IV. 國務總理의 機能과 役割
II. 研究의 對象과 方法	V. 結 論
III. 國務理總制의 生成	

〈要 約〉

우리나라의 國務總理는 政府의 第2人者로서, 마치 그地位에 걸맞는 重要한 役割을 수행할수 있을 것으로 기대하는 사람들이 많다. 특히 各部間의 調整이나 各部에 대한 統轄을 기대하면서 기구개편때에 그의 산하에 各部共管問題를 맡을 기구를 설치 하자는 主張이 자주 있다.

그리나 大統領에 의하여 任免되는 國務總理이기 때문에 第2人者的地位에 걸맞는 權限을 行使할 수 없게 되어 있다.

國務總理는 政治勢力間에 妥協의 產物로서 생긴 制度이며, 具體的 人物의 選定도 이런 傾向을 나타낸다. 따라서 그는 政治勢力間의 統合에 도움을 주며, 對國民關係에서는 大統領 다음으로 政權의 象徵으로서의 機能을 수행 한다. 특히 그는 大統領을 補佐하는 일을 充實하게 해야 하며, 個人으로서나 國務會議의 副議長으로서 合法化의 機能을 한다.

國務總理는 권한은 크게 없으면서도 責任을 져야하되, 大統領은 責任은 치지 않고, 權限은 行使하는 權限과 責任의 不一致現象이 우리나라 政府權力構造의 가장 큰 모순이다. 明白하게 大統領責任制나 內閣責任制의 어느 하나를 태할 것이지, 이를 混用하지 말았어야 한다.

現行制度下에서도 大統領이 國務總理에게 權限을大幅委任하고, 大統領秘書室을 축소하고, 座對를 자주하고, 情報를 많이 주면 그도 어느 정도는 浮上될 수 있을 것이다. 그는 職位가 政府決定過程에서 各部로부터 獨立할 수 있다는 客觀性의 長點을 잘 살펴서 이 客觀性의 視角을 活用하는 것은 매우 중요하다.

國務總理산하의 院處들에 대한 기구개편을 하고 그가 處長官들을 提請할 수만 있다면 處長官會議制度를 통해서도 약간은 그의 能力を向上시킬 수 있을 것이다.

* 서울大學校 行政大學院 教授。

本研究는 1988년도 서울大學校 大學發展基金의 支援에 의해서 수행되었음.

I. 研究의 動機

이 研究는 매우 平凡한 動機에서 부터 出發한다. 즉 「우리나라 政府에서 國務總理라는 職位는 무엇을 하는 자리인가?」를 그려보고자 하는 것이다.

그런데 이와 같은 質問은 매우 重要한 意義를 갖고 있다. 왜냐하면 우리나라의 憲法처럼 大統領責任制를 택했다고 하면서도 一部 內閣責任制를 導入한 混合型의 경우에는 後者를 上 징하는 地位인 國務總理의 役割이 애매하게 된다.兩者的 좋은 點을 擇하다 보니 어느것에도 充實하지 못한 政府構造가 생겨나게 되는 것이다. 行政府의 第二人者인 國務總理의 職位가 그 役割이 무엇인가가 明白하지 않기 때문에 우리나라 政府組織을 연구하는 사람들은 이 문제에 큰 關心을 두고 研究해야 한다.

많은 사람들이 憲法이나 政府組織法에서 규정된 國務總理의 地位를 그대로 믿고 있다. 憲法에서 「國務總理는 大統領을 補佐하며, 行政에 관하여 大統領의 명을 받아 政府各部를 統轄한다」(86條 2項)고 하고, 大統領은 國務總理의 提請을 받아서 國務委員을 任命한다 하고(87條 1項) 또 國務總理는 國務委員의 解任을 大統領에게 建議할 수 있게 하여 놓고 있다(87條 3項). 그러나 歷代國務總理 가운데(1989. 9. 5 현재 署理까지 포함하여 26名이 있었음) 提請權을 제대로行使한 사람은 特殊한 상황下에 있었던 한 두 사람 뿐이었다.

憲法을 읽어 보면 國務總理는 確實히 우리나라 政府의 第2人者로 되어 있다. 그는 實際의 운영에 있어서 즉 그 權限을 行使하는 面에서는 第2人者라고 볼 수 있다. 그는 行政各部를 統轄하지도 못하고, 提請權도 행사 못하고, 自己에 대한人事權은 大統領이 그 權限을 행사하게 되어 있다. 이와 같이 公式的인 것과 實際的인 것 사이의 差가 너무 심하기 때문에, 公式的인 것을 믿는 사람과 實際的인 것을 아는 사람들 사이에 그 主張이 서로 엇갈리어 混線을 낳는 경우가 많다.

이를 들어 機構改編에서 各部間의 強力한 調整을 要하는 問題에 관하여 이를 어느 하나의 部處에 맡길 수 없을 때에 흔히 主張하는 의견이 國務總理 산하에 새로운 機構(例: 委員會, 廳等)를 設置하자는 것이다. 그러나 이에 反對하는 사람들은 國務總理 산하에 들어가는 것은 결국 그行政을 포기하자는 것이나 다름 없다고 말한다.

總理가 하는 役割이나 機能이 무엇인가라는 正確하고 客觀的인 共通認識이

있어 다만 우리나라 政府의 上層構造를 合理的으로 編成하고 운영할 수 있는 길이 有る 것이다.

그런데 우리가 總理가 무엇을 하는 자리를 하는 것을 客觀的으로 定立하고 이를 制度로서 法文化하였다 하더라도, 實際운영面에서는 또 差異가 생기게 마련이다. 예를 들어 大統領이 어떤 사람이며, 그가 總理를 어떻게 쓰고자 하는가와 當時의 政治環境이 어떤 하늘에 따라서 總理의 具體的 役割이 또 달라질 것이다. 그리고 어떤 公式的인 制度이던지 이런 문제는 언제나 수반되는 것이기 때문에 크게 상관할 필요가 없다고 본다.

그런데 現行制度下에서도 大統領이 總理를 어떻게 使用하는가에 따라서 많은 차이가 생기리라는 것도 쉽게 짐작할 수 있다. 六共和國에 들어오면서 盧泰愚大統領·國務總理와 各部長官들에게大幅委任하겠다고 하고, 따라서 大統領秘書室도 축소하도록 하였다. 制度는 全部現在대로 두고, 運營을 통해서 國務總理를 強化하는 方向으로 하겠다고 한것인데, 이 경우 國務總理 산하에 各部間의 調整가 요하는 業務를 준 경우에 이것이 제대로 機能할수 있을것인가라는 의문이 생긴다. 후일에 狀況의 영향때문에 大統領의 생각이 바뀌는 경우에 制度를 다시 改正해서 總理 산하에 있던 것을 땀곳으로 가져간다는 것도 쉽지 않을 것으로 보인다. 現代行政의 分業化, 複雜化, 相互連繫性의 증가등 때문에 앞으로 이런 調整가 요하는 문제의 논란은 더욱 빈번하게 일어날 것이다.

本研究는 以上과 같은 必要때문에 着想된 것이다. 끝으로 政策決定過程과 總理의 幾能의 理論的 관계에 대하여 언급하고자 한다. 意思決定過程의 立場에서 보면 製造上の 地位라는 것은 그 占有者에게 自己가 무엇에 대해서 무엇을 할 수 있는 能力を 말해주는 것임으로, 그로하여금 目標나 狀況을 認知하게 하는範圍와 그 方法을 規律하는 것이라 할 수 있다. 代案의 發想은 이 認知안에서 하게되고 그 結果評價도 이런 認知에 근거해서 하게 된다. 따라서 本論文에서 主로 그의 役割이나 機能을 다룬다는 것은 곧 우리나라의 最高政策決定過程에서 그와 그를 둘러싼 行動者들이 어떻게 관여하리라는 것을 추측할 수 있게 해준다.

II. 研究의 對象과 方法

研究의 焦點은 國務總理이지만 그와 관련해서 大統領, 國務會議, 副總理, 國務委員 또는 長官等도 함께 言及하지 않을 수 없은 것이다.

그리고 憲法, 政府組織法以外에도 우리나라에서 發行된 新聞들과 各種出版物

을 통해서 情報를 수집하는 方法을 썼다. 그리고 建國初期 制憲過程의 國會議事錄도 이를 검토하였다. 前職總理들과의 面接은 이를 하지 못했다.

國務總理의 制度는 3·1運動後의 亡命政府에서부터 있어온 制度이다. 本論文은 國務總理의 歷史的變化에 대해서도 다룰수 밖에 없으며, 이를 위하여 臨時政府부터 다루었다.

그리고 本論文은 記述型의 것이다. 이 記述에 있어서 使用한 Framework는 첫째로 總理를 둘러싼 關聯他者와의 關係를 보는 것이고, 둘째는 國務總理라는 것에 있어서 우리나라 政治나 行政을 위하여 무슨 機能을 한다고 볼 수 있는가를 보는 것이다.

그러면서 마지막으로는 그의 役割이나 機能에 관한 改善案을 導出해 보고자 한다. 이런 改善案이 導出되면 그에 근거하여 장차는 前職總理들에 대한 體系的 面接을 할 수 있을 것이다.

III. 國務總理制度의 生成

우리나라의 憲法은 다른 나라에서는 볼수 없는 大統領責任制와 內閣責任制의 妥協產物이라는 것은 잘 알려져 있다. 國務總理도 이런 妥協의 結果로 생겨난 것이다.

한편으로는 大統領中心制를 支持하는 力量이 있고, 또 다른 한편으로는 內閣責任制를 支持하는 力量이 있어서 이 兩者間의 紛爭의 결과로 國務總理라는 자리가 생겨난 것이다.

國務總理制度는 臨時政府下에서 부터 있어 왔다.¹⁾ 全露韓族中央總會가 만든 大韓民國合議政府에서는 大統領(孫秉熙), 副統領(朴泳孝), 國務總理(李承晚)가 있었으며, 朝鮮民國臨時政府의 組織에서는 正都領(孫秉熙), 副都領(李承晚)과 內閣總理(李承晚)가 있었다. 1919年的 上海臨時政府에서도 國務總理를 두고 그는 國務院을 거느리도록 되어 있었다. 1919年に 國內에서 만들어진 漢城臨時政府에서는 執政官總裁(李承晚) 밑에 國務總理總裁(李東輝)를 두었었다. 國內畿湖地方에서 만들어졌던 大韓民國政府도 大統領(孫秉熙), 副統領(吳世昌), 國務總理(李承晚)를 두었었다.

漢城臨時政府와 上海臨時政府가 統合되어서 在中臨時政府로 유일하게 8·15解

1) 張東官, 大韓民國臨時政府의 變遷過程에 관한 研究·政府組織과 指導體制를 中心으로, 서울大學校 行政大學院碩士論文 1984 參照.

放 때 까지 지속되어온 政府에서도 大統領에 李承晚, 國務總理에 李東輝를 앉히게 되었다. 이 政府가 그 首班의 명칭을 執政官總裁에서 大統領으로 바꾼 것은 李承晚이 對外的으로 President라는 用語를 사용하여 왔기 때문에 이를合法화하기 위한 것이 였다고 한다.²⁾ 그런데 이 政府의 組織이 바로 獨立以後의 우리의 制憲憲法과 가장 유사하다. 예를 들어 이때에 별씨 内閣責任制를 加味한 大統領中心制를 택했다. 그리고 이것은 美國에 있는 李承晚을 大統領이라 自稱할 수 있게 하고 實際로는 中國에 있는 國務總理(李東輝)와 安昌浩系의 各國務員이 二. 權限을 행사하려는 組織이었다. 왜냐하면 大統領은 國務院의 構成員이 될 수 없었고, 大統領이 하는 國務員의 任命은 臨時議政院(議會)의 同意를 받아야 했고, 또 臨時議政院이 大統領을 선거하도록 되어 있었기 때문이다. 李承晚은 改正案이 通過된 後에 6個月間(1920年 12月~1921年 5月)만 上海에 와 있었고, 大統領으로 在任한 6年間(1919年~1925年) 내내 美國에 있었다. 同時に 그는 人口稅와 愛國金의 徵收業務를 漢城政府의 歐美委員會部가 맡게 하고 이렇게 收金된 大部分을自身의 外交活動費로 使用하였다.

國務總理 李東輝는 李承晚과 鄭勳景이 3·1運動前에 美國大統領에게 韓國을 당분간 國際聯盟의 委任統治下에 둘것을 請願한 사실을 들어서 大統領 辭退운동을 전개하였다. 그리고 그는 大統領과 상의 없이 國務會議의 決議만으로 「레닌」에 세 韓國獨立運動 資金援助를 교섭할 代表를 파견하기로 해서 大統領은 이를 문책했으나 李東輝는 이를 무시 했다. 또 李東輝는 上海에 共產黨地下組織을 결성하여 臨時政府에 共產主義가 침투하는 과문을 일으켰다.³⁾

1922年 2月에는 國務總理代理 등 國務員全員의 辭退, 同 6月에는 政府再組織을 위한 議政院會議(議會), 그리고 議政院의 大統領과 國務員에 대한 不信任等이 通過되었다. 그러나 大統領은 사퇴하지 않았다. 1924年 6月에는 議政院會議에서 李承晚大統領有故案이 通過되고, 同 12月에 朴殷植을 大統領代理로 선출했으며, 다음해 3月에는 李承晚大統領의 彙劾을 決定했으며, 곧 改憲을 통해서 大統領制를 없애고 集團指導體制인 内閣責任制로 변경되었다. 이때는 國務總理를 國務領이라 불렀다. 그뒤에 集團指導體制는 더욱 가속화되어 國務委員會主席制度로 바뀌면서 解放을 맞게 되었다.

以上에서 알 수 있는 것은 權力政治의 過程에서 特定人을 最高首班으로 모셔야 할 必要性과 統治過程에 直接參與하고자하는 力量들이 자리를 차지해야 할 必

2) 『上揭論文』, p. 49.

3) 『同上』, pp. 59-60.

要生이 大統領制와 內閣 또는 國務院制의 折衷을 낳은것이라 할 수 있다. 政府의 자리들의 안배를 위해서는 大統領도 國務總理도 다 있는 것이 편리 하다고 할 수 있다. 우리나라의 現在의 國務總理는 大統領側을 支持하는 政治勢力과 가능한 영향력行使를 원하는 他政治勢力間의 爵충產物로서 國務總理를 탄생시¹⁾ 것이라 할 수 있다. 바꿔말하면 이런 政治構造下에서는 國務總理가 있는 것²⁾ 없는 것 보다 도움이 되는 것이다. 他勢力を 參與시킴으로써 政治的平和를 유지하는데 도움을 줄 수 있게 하는 자리라 할 수 있다.

이것은 解放後 獨立政府의 制憲過程에서도 잘 나타나고 있다. 大韓民國臨時政府의 憲章을 憲法起草委員會에서도 參考하였다. 그리고當時의 憲法이 大統領³⁾心制와 內閣責任制를 爵충하면서 前者쪽에 더 많은 重點을 두었는데 그理由⁴⁾는 政治的인 安定을 確保하자는 데 있었다는 것이 徐相日憲法起草委員長이나 愈鎮午專門委員의 說明이 있었다.⁴⁾

그런데 이런 爵충안도 그것이 채택되기 前에는 원래 헌법안도 처음에는 內閣責任制를 구상했었다. 愈鎮午氏의 말에 「憲法起草委員會에서는 저희들이 議院內閣制로 된 먼저草案을 가지고 그동안 여러가지로 검토하고 상당히 意見대립이 있었습니다마는 지금 建國初期에 있어서 무엇보다도 政府의 安定性……운운」 한것으로도 잘 나타나 있다.⁵⁾

그런데 議院內閣制로 出發한 案이 折衷式의 소위 大統領中心制로 變化하게 된理由는 李承晚(當時國會議長)과 韓民黨勢力間의 葛藤에 있었다. 姜旭中議員은 「자⁶⁾ 憲法全文을 보건대 多少 不自然한 공기가 흐르지 않는가 합니다. 이 憲法은 大統領으로 어여한 人物을 假想을 해가지고 그 人物을 基礎로 起草하지 않았는가 생각합니다」라고 하면서 國務責任(內閣責任制)을 주장하였다.⁶⁾ 또 李文源議員은 「그럼에도 불구하고 이것을 어여한 幹部진영에서 의식적으로 모순된 憲法을 만들어 가지고 자꾸만 이것을 통과시켜 가지고서 어여한 自己의 意圖를 달성해보고자 하는 것은 人民이 우리를 보면 本意가 아니고 극단으로 말하면 이것은 어여한 自己의 個人主義에 흐르는 경향이 있다고 비판을 받아도 변명할 자료가 없다고 本人은 생각 합니다」고 하였다.⁷⁾ 이 發言으로 인해서 李文源議員에 대한 懲戒가 논의 되었는데도 그는 「本人이 幹部를 지칭한 것은 起草委員長이 + 우리 國會議長 진영을 의미했던 것입니다」라 하고 憲法案이 바뀌게 된

4) 憲法制定會議錄 制憲會議會, 憲政史資料 第1輯, pp.101, 106.

5) 上揭會議錄, p.107.

6) 上揭會議錄, p.252.

7) 上揭會議錄, p.313.

경위◦ 대해서도 「以前에 起草委員長으로 부터 中間報告할 때에 우리 起草委員會에 는 16次인지 17次에 걸쳐서 草案을 기초해서 결국 第3讀會까지 끝이난 모양◦ 나 但字句修正 몇군데가 못된 곳이 있고 印刷가 아직 未及해서 이를間休會하게 될 것입니다 하는 그 發言으로 하여금 이를間休會하게 된 것입니다. 그렇더니 이를間休會하고 草案 나온것을 보니까 애초에 報告를 들던 內容에 있어서 「무나 差異가 있었던 것입니다」라고 하였다.⁸⁾ 그러나 起草委員의 한사람이었던 趙憲泳議員은 議長이나 起草委員長이 그런 命令을 하지 않았다고 하고 그대로 議長은 二院制를 主張했는데도 起草委員會에서는 一院制를 擇했다고 하고, 「議長의 命令에 의하여 起草委員들은 하루밤사이에 어떻게 하였다는 이런 말씀은 이것은 대단히 事實과 다를 뿐아니라……」라고 하였다.

그런데 1950年 3月에 提案된 內閣責任制로의 改憲案에서는 制憲當時의 憲法起草委員長이었던 徐相日氏가 다음과 같은 말을 하였다.

「檀約 4281年 6月 3일에 憲法起草委員會가 成立되어서 憲法草案으로는 兩院制內閣責任制로 되어 6月 22일에 第2讀會를 완료하였던 것입니다. 當時 國會議長인 現大統領 李承晚博士께서 憲法起草委員會에 출석하시여 大統領中心制로 變改치 아니하면 下野하여 一野人으로서 國民運動을 전개하겠다고 하여 大統領中心制를 강조하였기 때문에翌 23일에는 변안동의가 성립되어 大統領中心制로 되었던 것입니다」.⁹⁾

徐相日議員이 당시에 아무리 內閣責任制主張의 旗手였다 하더라도 制憲當時에는 李承晚議長을 大統領으로 할 것은 既定事實化되었었고, 그가 大統領中心制를 強力하니 요구했기 때문에 그 方向으로 바꿔진 것은 틀림 없다고 볼 수 있다.

아무튼 上述의 過程때문에 우리가 물려받은 大統領中心의 體制는 심지어 現行憲法까지도 많은 內閣責任制의in 요소를 갖게 되었고, 이때문에 明白하게 어느쪽도 아닌 것 같은 混線이 생겨나고, 모순도 낳았다고 생각한다.

李承晚大統領의 政治顧問이었던 「울리버」博士는 당시의 상황을 다음과 같이 기술하였다.¹⁰⁾

「정치인들 가운데는 대권을 국무총리에게 위임하고 대통령은 단순히 국가의 예식상 원수로 앉히는 헌법을 제정코자 하는 강력한 운동이 전개되었다. 이 계획을 지지하는 사람들은 김구를 총리로 지명하고 김규식을 부통령으로 그리고

8) 上局會議錄, pp. 317, 318.

9) 上局會議錄, 第2輯, p. 7.

10) 로마트, T. 올리버저, 박일영, 李承晚秘錄, 서울, 韓國文化出版社, 1982, p. 24.

- 박사는 대통령으로 하려고 궁리중이었다.

그러나 金九는 暗殺되어서 制憲때에는 없었던 점으로 미루어 보아 이상은 그前부터의 분위기를 말하는 것 같다. 制憲當時에는 金性洙等의 韓民黨勢力이 그 장 중요한 内閣責任制主張勢力이었고, 이들은 金性洙를 國務總理로 생각했었을 것 같다.

아무튼 李承晚은 「올리버」博士에게 보낸 편지에서 말하기를 「한국사람들은 국무총리를 원하고 있지 않으며 의원들도 이에 반대할 것이오」라고 했다. 憲法草案이 바뀌게 된 과정에 대해서도 올리버博士는 「그는 헌법을 제정중인 위원회에 출석하여 당파적 언쟁에 대하여 “엄중히” 경고 하였다」고 한다. 李博士自身의 證言을 보면 다음과 같다.

「나는 이 사람들에게 그렇게 비애국적인 전술을 나는 대표할 수가 없다고 말하였소. 그런 사람은 국민이 뽑아 줄 가치가 없는 사람이오. 이것은 헌법위원회가 청취한 엄숙한 연설이었소, 겨우 몇분간의 것이었지만 그 다음날 이 사람들은 국무총리가 권한은 없고 다만 대통령을 보좌하는 일에 그치도록 한 초안을 제출하셨소. 신문들은 이것을 들어 이박사의 한 승리라고 보도하였소」

IV. 國務總理의 機能과 役割

가. 政治勢力間統合에 도움을 주는 機能

以上的 生成過程을 통하여 우리는 다음과 같은 사실을 지적할 수 있다. 여러 가지의 政治勢力들이 政治의 場에서 權力を 위한 競爭을 하는 과정에서 國務總理라는 자리 또는 人物은 그 사이의妥協에 의해서 생겨졌다는 것은, 다른 말로는妥協에 의해서 體制의 유지가 可能했다는 말이고, 그런 의미에서 體制의 統合이나 유지에 一助를 하는 機能을 한다고 생각한다.

이 말은 구체적으로 國務總理가 해야 할 役割에 대해서 다음과 같은 것들을 알려 준다.

첫째, 그 職은 政治的인 職이므로 行政에 대해서 큰 役割을 기대하는 것은 잘못이다. 예를 들어 과거에 青少年問題를 國務總理에게 맡기거나, 기타 行政에 관する 統轄權을 기대하는 것은 잘못이라 생각 한다.

둘째, 國務總理는 政治的 職位이며 政治勢力들이 교차하는 地點에 놓여 있으므로, 이런 政治勢力들의 움직임에 특히 敏感해야 하며 對國會, 對野黨關係에 있어서 더욱 그렇다고 할 수 있다.

셋째로 國務總理의 이런 役割은 이를 積極的으로 行使하는 것이 바람직 하지 못하다. 그가 本質的으로 妥協의 產物이라는 것은 受動的 일수 밖에 없다는 것이고, 萬一 그의 政治的 役割을 狀況적으로 행사하게 되면 權力均衡上의 새로운 變化를 야기하는 결과가 오기 때문이다.

나. 對國民象徵으로서의 機能

範圍를 확장해서 政治全體의 System이라는 立場에서 보면 政權을 담당하고 있는 則에서는 그 政權의 正統性을 確保하고 向上시키기 위해서 國務總理를 人選하게 되고, 이를 통하여 對國民 Image를 좋게 하려고 하게 된다.

國務總理는 소위 第2人者이다. 그는 大統領有故時에 繼承權을 갖는 者이다. 물론 自由黨末期와 같이 現職大統領이 在任中에 有故할만한 理由가 없을 때는 이 繼承權이라는 것은 별로 큰 의미가 없다.

그러나 政府를 代表하는 第2人者라는 것은 象徵的으로는 매우 重要的 意味를 갖기 된다. 그가 해야하는 役割 가운데 國務會議를 司會하거나, 各種의 儀式行事等에 大統領을 代身해서 혹은 스스로 獨自的으로 參與하는 것은 매우 重要的 일인데, 이런 儀禮的 活動도 역시 象徵과 관련된 것들이라 할 수 있다.

國務總理는 政權의 正統性을 위하여 國民들에게 미추이는 그에 대한 Image가 重要하다는 것은 그 人選에 있어서一般的으로 權力政治過程에 깊숙히 관여하고 있는 核心人物은 이를 起用하지 않는다는 것을 의미하기도 한다. 특히 國會의 同意까지 받을 수 있는 사람이어야 한다.

결과적으로 國務總리는 權力政治過程中에서는 소외된 사람이 任命될 可能性이 크며, 따라서 그는 앞에서도 말한 바와 같이 한편 政治過程中에 主로 關心을 두어야 하면서도 다른 한편으로는 이에 受動的으로 대처할 수 밖에 없게 되는 것이다.

다. 大統領補佐機能

國務總리는 그 自身이 獨自的으로 權限을 行使하는 主體가 된다고 보기 보다는 大統領에 대한 補佐機能을 하는것이라는 것이 더 正確한 表現이라 할 수 있다.

憲法上으로 國務總理에게 부여된 權限은 다음과 같은 것들이다.¹¹⁾

- ① 國務委員과 行政各部의 長의 任命提請權, ② 國務委員의 解任建議權, ③ 大統領權代行權, ④ 副署權, ⑤ 國務會議에서의 審議權, ⑥ 行政各部의 統轄

11) 金香洙, 新稿憲法學概論, 補訂版, 서울, 博英社, 1989, pp.591-595.

權，⑦ 國會出席發言權，⑧ 總理令을 發하는 權限 等이다.

그러나 國務總理의 指名과 解任을 大統領의 의사에 의하여 하게 되어 있는 조건下에서는 國務總理는 國務委員과 行政各部의 長의 任命에 있어서 大統領의 意中에 따르지 않을 수 없다. 따라서 大統領의 意圖대로 되는 것이지 國務總理의 제청에 따라서 되는 것이 아니다. 그러니까 國務總理의 이 권한은 大統領이 合法化節次를 거치는 形式上의 의미와 組閣發表前에 通知받는 정도의 의미밖에 없는 권한이다.

둘째로 國務委員解任建議權도 意味가 없는 권한이다. 왜냐하면 大統領이 任命한 사람을 國務總理가 解任建議하기 곤란하며, 形式上으로도 任命提請權을行使못하면 當然히 解任建議權도 행사 못한다고 봐야 한다.

大統領의 權限代行權은 大統領이 任期中에 死亡하거나 長期有故가 있어야 意味 있는 權限인데, 앞에서도 말한 바와 같이 그런 일이 發生할 確率은 너무나도 적기 때문에 制度로서는 필요해도 現實의 總理에게는 別로 意味가 없다.

副署權이라는 것은 어떤 의미에서 權限이라 볼 수 있는지 의심스럽다. 大統領으로부터 任命받은 사람이기 때문에 副署를 拒絕할 수 없을 것이다. 그렇다면 이것은 오히려 副署의 義務라고 보는쪽이 더 現實에 가까운 설명이다.

國務會議에서의 審議權은 그가 國務會議의 構成員으로 이 會議에 出席하여, 發言하고, 表決에 參加할뿐아니라 副議長으로서 司會者의 기능을 行使한다는 것을 말한다. 이 權限은 重要한 權限이기는 하지만 그것도 國務會議가 重要한 政策審議決定기관이라는 것을 전제로 해야한다. 여기에 대해서는 후에 좀더 자세히 보기로 하고 이곳에서 말하고자 하는 것은 國務會議는 政策決定과정에서 政策內容을 결정하는 重要한 기능을 하는 機關은 아니라는 것이다.

行政各部의 統轄權에 대해서도 그에게 統轄의 능력이 주어져 있지 않으며, 總理權은 所管各處의 뜻대로 하는 것이지 國務總理가 그것을 修正하거나 제안하는 것이 아니다. 國會出席發言權은 앞에서도 지적한 바와 같은 그의 政治的 機能과 관련하여 對國會관계에서 주어져 있는 權限인데 이것도 國會의 要求에 依해서 出席하는 狀況下에서는 이를 義務라고 보는 것이 옳다.

以上과 같이 보면 國務總理에게 주어진 그럴듯한 權限이란 없다고 생각 한다.

大統領은 「올리버」 博士에게 보낸 편지에서 다음과 같이 말하였다.¹²⁾

「한국 사람들은 국무총리를 원하고 있지 않으며 의원들도 이에 반대할것이오. 그러나 불만을 해소시키기 위해서 다만 대통령을 보좌하는 의미에서의 권한 없는 총리가 있을

1.) 올리버, 전계서, pp. 241-242.

수 있을 것이오.」

「……다음날 이 사람들은 국무총리가 권한은 없고 다만 대통령을 보좌하는 일에 그치도록 하니 초안을 제출하였소.」

論著의 생각에는 李承晚博士가 制憲過程에서 영향력을 행사하여 改正시킨 草案에서 얻어낸 것은 人事權이라 생각한다. 즉 國務總理의 指名權과 國務委員의 任命權의 兩者이며, 특히 前者가 核心이였다고 할 수 있다.

國務院事務處長을 지냈던 申斗泳氏는 다음과 같이 회고 한다.¹³⁾

「李博士는 大統領中心制아래서의 總理制는 유명무실한 것으로 생각했다. 사실상 당시 國務總理란 실권이 없는 形式上の 자리였다. 國會는 이런 사정을 잘 알면서도 國務總理에게 重要기본政策들에 대한 것을 물거나, 政策전환용의를 물기일쑤였는데 總理는 決定權이 없으면서도 체면상 “大統領에게 물어보고 답변하겠다”고 할 수 없어 우물우물했다.」

아무튼 國務總理는 그 制度面에서 뿐만 아니라 實際운용面에서도 이런方向으로 되었다. 運營의 傳統을 잡아야할 初創期에 李大統領은 國會의 여러번의 認准拒否끝에 李範奭將軍을 이 자리에 任命했었다.

國務委員의 제청에 관한 總理의 意見을 물을것인가에 관하여 李大統領은 「總理意見은 내가 알고 있으니 내게 맡겨. 정치문제를 鐵驥(李範奭장군)가 어떻게 알겠느냐」라고 했다는 것이 李仁氏의 회고이다.¹⁴⁾ 또 당시 總理室秘書官이었던 朴東鎮氏는 「李總理는 總理의 役割을 알지 못했고, 총리 스스로 行政에 어두운 世間에서 더 나아가지 못했다. 말이 國務總理지 사실 모든 것은 李大統領이 다 맡기 때문에 總理가 할일은 별로 없었다. 大統領中心制下에서 總理役割은 한계가 있어 어느 의미에서는 특정부처를 맡고 있는 장관만도 못하다는 생각이 들때가 간혹 없지 않았다. 특히 大統領의 성격이 강할 때는 總理가 그야말로 할일이 없었던 것 같다.」¹⁵⁾

國務總理는 大統領에 대한 補佐機能을 어디까지 해야 하는가? 그가 그 자리에서 그만둘 때에는 責任을 지고 물러나는 形式을 취하게 되는 때가 많다. 國會의 國務總理解任建議라는 것도 政治的인 責任을 묻는 形式을 취하게 된다.

물론 大統領의 立場에서 보면 國務總理나 國務委員은 自己가 임명한 사람들로서 自己의 信任을 받고 있는 사람들이라 할 수 있다. 이들에 대하여 國會가 解

13) 中央日報, 1983. 3. 12 “中央廳”

14) 中央日報, 1982. 3. 24, “中央廳”

15) 中央日報, 1982. 3. 31 “中央廳”

但을 전의 한다고 하는 것은 間接的으로는 大統領에 대한 反抗을 의미 한다. 이 한은 大統領의 政府內 leadership에 대하여 損傷을 주기 위한 장치로서 野圈或依하여 使用된다.

그러나 大統領이 直接 責任을 지는 것은 아니다. 그는 國會에 나가서 解明하거나 發言하지도 않으며, 任期동안은 그 職位가 보장되어 있다. 그러면서 그에게는 온갖 權限이 集中되어 있다.

우리나라 政府組織의 가장 큰 盲點은 바로 이點에 있다. 大統領은 權限은 行使하되 責任은 지지 않고, 國務總理는 權限은 없되 責任은 져야 하는 것이다. 이런 權限과 責任間의 不一致現象이 때로는 大統領의 獨走를 助長하고 있다고 생각한다.

大統領의 補佐와 관련하여 그의 行政各部의 統轄權에 대해서 보자. 그가 政治分野의 機能을 담당하고 있으면서도 이것을 하기 어렵다면, 行政分野에 관해서는 그가 얼마나 많은 일을 할 수 있는가? 現行憲法에 의하면 各部統轄權이라는 것은 「行政各部에 대한 指示의 調整을 말한다」고 한다.¹⁶⁾

그런데 다음과 같은 理由때문에 權限의行使는 심히 제약을 받게 된다. 첫째 各部는 專門分野를 관장하고 있기 때문에 國務總理나 그를 補佐하는 人力은 그 만큼의 知識을 具備하지 못하고 있는 것이一般的이다.

둘째 各部長官은 國務總理의 提請이나 解任建議와는 상관 없이 大統領에 의하여 任免되기 때문에 各部長官의 國務總理에 대한 忠誠은 形式에 끝일 것이다.

셋째, 그같은 理由때문에 各部長官은 직접 大統領과 접촉할 것이며, 國務總理에게는 필요한 경우 事後에 報告하는 節次를 취할 것이다.

넷째, 大統領秘書室은 各部를 직접 관장하는 식으로 分業되어 있기 때문에 國務總理室을 우회하여 各部와 직접 접촉 할 것이다.

다섯째, 이상과 같은 결과 때문에 國務總理는 大統領, 同秘書室, 各部長官들의 사이에서 일어나는 交互作用에 관하여 情報 Channel에서 소외되는 경우가 많을 것이다.

여섯째, 國務總理所屬으로 各部事務의 調整業務나, 어느 한부에 관장시키는 것에不合理한 性質의 業務들은 이를 院處等으로 두고 있고, 이들은 部令에 해당하는 것을 獨自의으로 發할 수 없고 總理令으로서만 하게 되어 있다.

그러나 行政의 實踐운영은 이들도 獨立機關으로 인지되고 따라서 總理令은 總理의 形式的인 決裁를 받게 된다. : 라서 이런 機關들을 통해서 總理가 統轄

16) 金哲洙, 前揭書, p.593.

調整權을 行使한다고 보기도 어렵다.

憲法과 政府組織法을 기초했고, 初代法制處長을 지냈던 愈鎮午氏의 회고를 보면 當時부터 이런 운영을 하여왔다는 것을 알 수 있다.¹⁷⁾

行政部의 組織을 당초 12部 4處로 했던 나의 구상은 12部가 나라의 살림을 종적으로 分割하여 맡는다면 總務등 4處중 總務는 나라의 살림이 아닌 行政部의 살림을, 企劃處는 行政과는 관계없이 예산의 編成權限을 가지 國務總理를 中心으로 總理가 政府를統轄할 수 있도록 強力한 權限을 주고자 한 것이었다.

나지만 初代總理인 李範奭씨는 總理가 무엇이라는걸 이해도 못했고 또 실제로 國務會議上에 대로 이끌어 가지 못하는 名色만의 總理였다. 結局 나의 政府組織의 의도와는 달리 12部 4處가 16部로서 뿐뿐이 활동을 했다.

李範奭氏의 운영스타일은 이렇게 된 원인중의 작은一部分에 지나지 않는다. 本質的인 原因은 國務總理의 役割에 대한 大統領의 기대였다고 생각한다. 우리나라의 憲法이나 政府組織法의 制定過程에서 가장 크게 잘못되었던 것의 하나는 二·음과 같은데 있었다. 즉 李大統領은 國務總理가 弱한 存在 또는 아무것도 하지 않는 사람이기를 기대했었다. 이에 대하여 法案을 起草하는 사람들은 國務總理가 強力한 調整權을 行使하기를 바랬고, 마치 그렇게 될 수 있을것 같은 착각을 가졌다. 이와 같이 政府를 이끌고 갈 사람과 法案을 만든 사람들 사이에서 서로 相反된 생각을 하였던 것이 組織上의 모순을 낳았고, 그로 인한 모순이 40년이 지난 지금까지 이어져 내려오고 있는 것이다.

行政各部間의 조정에 관하여 總理는 雾靄氣를 조성할수 있으며 說得과 호소는 할 수 있다. 그러나 政策이나 事業에 관하여 具體的的 調整을 할 수는 없다고 생각 한다. 說得과 호소는 그가 어떤 部處도 맡지 않고 있다는 사실 때문에 可能해 보이는 것인지도 모른다.

四. 合法化의 機能

國務總리는 形式的으로는 行政政府의 第2人者로 되어 있고, 따라서 決裁系統에 놓여 있어서 大統領과 長官, 處長들 사이에서 決裁하게 되어 있다. 즉 大統領에게 올라가는 部處의 文書는 國務總理의 決裁를 받게 되어 있으며, 특히 國務會議에서의 審議를 필한 것은 반드시 國務總理를 경유하여 大統領에게 올라가게 되어 있다.

이 意미에서 國務總리는 部處의 案件에 대한 合法化의 기능을 한다고 할수 있다. 그는 部處의 政策案件에 관하여 그 內容을 修正하거나 決定하지는 않는

17) 中央日報, 1982. 3. 29 “中央廳”

다. 이 부분은 事前에 靑瓦臺秘書陣의 仲介로 이미 決定된 것이며 이를 事後의 으로 合法化, 公式화하는 과정에서 國務總理가 決裁하게 되는 것이다.

그는 또 國務會議의 副議長이다. 初期의 國務會議는 大統領이 直接 主宰하는 일이 많았다. 李大統領때는 警武臺國務會議를 大統領이 主宰하고 이 모임에 이어 1 열리는 中央廳國務會議는 國務總理가 司會하였다.

그러나 그후 國務會議를 大統領이 主宰하는 頻度는 점점 줄게 되고, 主로 國務總理가 主宰하는 모임으로 變하였다. 또 形式上으로는 國務會議는 初期에는 議決機關이 었다가, 第3共和國以後부터는 審議機關으로 變하게 되었다.

國務會議 또는 國務院이라는 것은 内閣責任制에서 온 制度이다. 이制度下에서 閣僚들의 連帶責任, 集團指導, 同僚意識等이 強調된다. 그러나 大統領中心制下의 國務會議라는 것은 이런 機能을 할 수 없다.

그리의 소위 折衷式憲法때문에 制憲過程에서도 議員들사이 國務會議의 機能을 둘러싸고 認知의 混亂이 많았다. 한편으로는 國務院 또는 國務會議의 議決은 大統領도 구속한다는 主張이 있었는가 하면 다른 한편으로는 구속할 수 없다는 主張도 있었다.

그러나 過去와 같이 議決機關이 있을 때는 구속한다는 것이 通說이었고 지금과 같이 審議機關인 때에는 大統領은 이에 구속 받지 않는다고 한다. 現在 그들은 단순한 諮問機關이 아니기 때문에 憲法 89條1호내지 17호까지에 규정된 사항들에 대해서는 반드시 이 會議의 심의에 부쳐야 한다.¹⁸⁾ 더 중요한 것은 大統領이 憲法에 규정된 이 사항들에 관하여 國務會議의 議決을 거치지 않고 할 수는 없다. 그런 의미에서 國務會議는 매우 重要하다고 생각된다.

물론 실제로 있어서는 國務會議에서 심의 通過시키기 前에 大部分의 案件은 별々 大統領秘書室을 통하여 內諾을 받은 것들이다. 國務會議에서 통과된 것을 大統領이 否決하는 것도 모양이 좋지 않을 것임으로 이런 節次를 밟게 되는 面도 있다.

무튼 國務會議의 審議는 이 理由때문에 形式에 흐르기 쉽다. 國務會議가 활발하게 國政을 論議하는 場所가 못된다는 것은 이미 잘 알려져 있는 사실이다.

그럼에도 法律案을 爲始하여 憲法 89조의 各號事項이 이 會議를 통과해야만 그 效力を 認定받을 수 있다는 것은 매우 중요하다. 이런 合法化의 機能은 政權交替期 또는 革命期가 되면 더욱 두드러지게 나타난다.

18) 金哲洙, 前揭書, pp.598-623.

大統領責任制下에서 國務會議라는 것이 있어서 이런 合法化의 기능을 하는 것이 옳은 것인 가는 다른 問題이다. 그리고 國務會議의 機能에 대한 좀더 자세한 것은 別途의 연구에서 다루는 것이 옳을 것이다.

國務總理는 自己의 副署權을 통하여 合法化의 기능을 한다. 또 合法化裝置인 國務會議의 實質的인 主宰者로서 어느 程度의 영향력을 갖고 있다고 할 수 있다.

V. 結論

筆者는 우리나라의 憲法이 정한 權力構造는 근본적으로 發想이 잘못 되어 있다고 생각 한다. 우리의 憲法은 制憲過程에서 부터 不合理한 理由로 인하여 모순된 憲法이 되고 말았다. 制憲國會에서 徐淳永議員같은 분은 正確하게 그 盲點을 지적했다. 그는 다음과 같이 말했다.¹⁹⁾

「그럼에도 不拘하고 歷史的으로 근거가 없는 새 構成 새 制度를 써서 나간다고 할 것 같으면 우리는 그것을 實驗하지 않고 나간다고 할 것 같으면 全世界가 上下古今을 통해 서 違行하지 않은 制度인 만큼 危險하지 않다고 생각 아니할 수가 없읍니다」

무엇보다도 政治의 責任이 누구에게 있는 것인지 不分明하다. 責任所在의 明確化가 말로 民主政治體制의 核心인데 그 核心을 흐려 놓은 것이 우리 憲法이다. 大統領이 責任을 지는 것인지, 또는 國務總理나 國務委員이 責任을 지는 것인가 不分明하다. 그리고 이런 不分明한 現實은 大統領에 의하여 最大限度로 利用되고 심하면 그의 獨裁政治를 助長할수 있게 되어 있다.

實權은 大統領이 行使하면서 責任은 國務總理나 國務委員에게 지우는 二重性, 假面性은 나라의 장래를 위해서 좋지 않다. 특히 이런 延續의 國家의 最高管理層에서 이루어 지면 그 영향은 대단히 클수 밖에 없다. 우리나라 社會의 政治全體에 이런 風潮를 만연시킬 염려도 있는 것이다.

과거에 實權을 最高會議副議長이 행사하면서 陸軍參謀總長이나 大統領을 앞에 내세워서 일했던 것이나, 國保委가 實權을 行使하면서 大統領이나 行政各部가 責任을 지게 하는 것이나, 安企部나 保安司가 實權을 行使하면서 檢察, 警察, 行政機關이 責任을 지게 하면 과거의 모순된 假面性은 이와 같은 最高管理層에의 權限과 責任의 不一致와 전혀 무관하다고 할 수 있을까?

原論의으로만 생각한다면 앞으로의 우리 憲法은 순수한 大統領責任制나 순수

19) 前揭 憲法制定會議錄, 第1輯, p.258.

한 內閣責任制로 改正되어야 한다. 그래야만 누가 責任을 지는가가 明白하게 나타난다. 先進國에서 實驗된것을 비교적 순수하게 받아들여야 한다고 생각 한다.

물론 大統領責任制를 配할 때에는 國務總理는 없애야 할 것이다. 앞에서도 본 바와 같이 國務總理制는 臨時政府時節부터의 오랜 歷史를 갖고 있기 때문에 이를 쉽게 없애기 힘들 것이다. 특히 權力政治過程에서의 자리의 分配用途로 存置시키려는 경향은 강하게 나타날 것이다. 그럼에도 불구하고 우리는 自由黨時節의 後半部에 國務總理制度를 없앴던 것을 기억한다. 따라서 이것이 不可能하다고 생각하지 않는다.

建國初期의 權力構造를 보면 李承晚氏는 다른 사람들보다 월등한 Super Star 였었다. 大統領으로서의 그는 長官들과의 사이에 父子之間이나 적어도 師弟之間 같은 構造를 갖고 있었다. 그러나 그후의 大統領들 또 앞으로 우리가 가질 大統領들은 이런支配力を 행사하는 사람이 아니었고 또 아닐 것이다.

萬一 制憲當時의 憲法이 이런 構造를正確하게 表現할 수 있었다면, 이는 비교가 순수한 大統領責任制였어야 할 것이다. 그렇게 못되게 만든 사람들은 韓民族을 위시한 反對勢力이었었다.

다음으로 現行憲法下에서 나마 國務總理를 좀더 많은 機能을 하게 하는 方法은 없겠는가? 우선 생각할 수 있는 것은 大統領이 國務總理를 더 活用하는 것을 들 수 있다. 물론 이것은 全的으로 大統領個人의 뜻에 달려있다. 萬一 大統領◦ 國務總理에게大幅委任하고 그와의 對坐를 자주하게 되면 國務總理가 약간은 浮上될 수 있을 것이다.

그러나 이 경우에도 두가지의 조치가 병행되어야 한다. 첫째는 大統領이 總理에게 情報를 주고 具體的으로 相議하거나 指示해야 한다. 앞에서도 지적했듯이 總理는 情報의 通路에서 소외되는 경우가 많다. 그러기 때문에 情報없이 獨對하는 것은 一般論에 흐르기 쉽고 따라서 오래 지속되기 힘들다.

둘째, 大統領秘書室이 축소되어야 한다. 秘書室이 各部處에게 直接 관여하는 程度가 심할수록 國務總理는 소외되기 마련이다. 그렇다고 大統領 秘書室이 國務總理室을 경유하여 各部處에 관여하라고 할 수도 없는 것이 現行 制度이다.

李承晚大統領은 長官들을 美國式으로 Secretary로 간주 했다고 한다. 따라서 景武臺秘書들은 순수한 個人 Assistant로 썼으며 그役割도 重視하지 않았었다. 그러나 朴正熙大統領以後로는 青瓦臺秘書진은 機能別分擔參謀로 强化되었으며, 그에 따라서 長官들에 대한 관여가 더 빈번해지고 전문적이었다. 그런데 이렇게 되면 그에 따라서 國務總理의役割은 相對的으로 더 格下되게 된다.

우리는 앞의 本文에서 國務總理의 機能과 役割을 매우 消極的, 受動的으로 보았다. 그러나 그는 象徵的으로는 매우 重要하다. 그것때문에 생기는 힘이 있다. 이것을 갖고 그는 계속해서 그가 屬한 政權의 Image Making에 공헌하도록 노력할 수 있을 것이다. 또 國會나 野黨團으로 하여금 當時의 權力균형을 유지하는 범위안에서 政府支持쪽으로 說得하는 作業을 하는 것도 그의 役割이라 할 수 있다. 政策이나 行政에 관해서도 그는 第3者的인 立場에 있기 때문에 客觀性을 代表하는 存在로서의 權威를 가질 수 있다. 특히 現代行政은 各部間의 葛藤을 수반하는 問題가 많이 增加하고 있으므로 國務總理의 調整役割은 重視될 것이다. 青瓦臺秘書陣이 機能別로 各部處를 縱의로 分割하여 담당하고 있는 現實下에서는 各部處를 연결하는 調整에 관한 意見을 제시할 수 있는 사람은 國務總理뿐이던가 國務總理와 大統領秘書室長뿐이다. 國務總理는 바로 이 部分에서 自己의 役割을 부각 시켜야 할 것이다.

마지막으로 國務總理는 그의 산하에 거느리고 있는 處長들을 통해서 各部를 調整하는 것을 상상해 볼 수 있다. 例를 들어 法制處, 總務處, 企劃處(만일 이런 處를 신설한다면) 等을 통한 行政管理手段(法, 組織, 人事, 豫算)에 의한 各部間 조정을 들수 있다.

앞에서도 언급하였듯이 大統領責任制下에서는 國務總理 소속의 處들을 통한 國務總理의 強力한 권한行使라는 것을 바랄 수는 없다. 그러나 萬一 處長官 또는 處長들의 人事提請權을 總理에게 준다면 어느 정도 도움이 될 것이다. 그러나 現實의으로 이것이 얼마나 可能할런지는 의문이다.

다수으로 國務總理산하에 處長會議를 두고 國務總理가 그 議長으로서 이會議를 이끌어 가는 方法을 상상할수 있다. 물론 이것은 위의 人事提請權과 合해지면 더욱 實效를 올릴 수 있을 것이다. 그러나 이 制度만 獨立的으로 사용하는 경우에만 없는것보다는 나으리라고 생각한다. 그는 한편으로는 國務會議를 實質的으로 主宰하고 다른 한편으로는 處長會議를 거느리고 行政管理手段을 통해서 各部門調整을 하는 方法을 잘 안다고 하면 어느 정도는 그 效果를 볼 수 있을 것이다.

그리나 이런 構想은 國務總理산하에 經濟企劃院을 두고 그 長官을 副總理로 하고 報勲處와 같이 各部間調整業務와는 상관 없는 일이 總理산하의 處로 있는 現況下에서는 不可能하거나 不自然스럽기 때문에 總理傘下기관을 再整理하는組織再編이 同時に 수반되어야 한다.