

21세기 바람직한 정부조직과 정부조직법*

성낙인**

차 례

- I. 머리말
- II. 국가형태·정부형태에 따른 정부조직
 - 1. 의의
 - 2. 권위주의 체제의 정부조직
 - 3. 자유민주주의(다원적 민주주의) 체제의 정부조직
 - 4. 단일국가·연방국가에 따른 정부조직
- III. 정부조직 법정주의와 비법정주의
 - 1. 근대 국민국가에서의 정부조직의 방향
 - 2. 정부조직 법정주의
 - 3. 정부조직 비법정주의
 - 4. 정부조직 법정주의와 비법정주의의 상호 보완적 조화
- IV. 현행 헌법상 정부조직의 기본방향
 - 1. 헌법규범체계에서의 정부조직
 - 2. 대통령실에 국무총리의 통할을 받지 않는 중앙행정기관의 설치 원칙적으로 위헌
 - 3. 대통령 직속 행정집행기관 설치 예외적으로만 가능
- V. 행정각부의 조직과 구성
 - 1. 정부조직의 헌법적 기속
 - 2. 역대 정부의 정부조직
 - 3. 박근혜 정부의 정부조직
- VI. 바람직한 정부조직
 - 1. 의의
 - 2. 특징
 - 3. 대통령실의 조직과 구성 : 비서·자문
 - 4. 총리실의 조직과 구성: 집행기관
 - 5. 행정각부의 구성과 위상
- VI. 결 어

* 이 논문은 한국법제연구원이 주관한 제8회 입법정책포럼(팔레스 호텔)에서 파워포인트로 발표한 내용을 논문으로 재구성한 것이다. 발표 당시 고견을 주신 김유환 원장을 비롯한 참석자 여러분에게 감사드린다.

** 서울대학교 법과대학/법학전문대학원 교수·헌법학

접수일자 : 2013. 6. 10 / 심사일자 : 2013. 6. 26 / 게재확정일자 : 2013. 6. 27

I. 머리말

한 국가의 정부조직에 관한 논의에 있어서는 여러 가지 복합적 요인이 작동한다. 우선 당해 국가가 지향하고 있는 또는 채택하고 있는 국가형태와 정부형태가 어떠한 것인가에 의해 정부조직의 기본적 소여가 제공되기 마련이다. 여기서 국가형태보다는 정부형태가 좁은 의미의 국가형태라 할 수 있기 때문에 국가형태에 관한 논의는 자연스럽게 정부형태에 관한 논의로 귀결된다. 국가형태 중에서 중요한 관심과 차이점들은 연방국가나 단일국가나, 입헌군주제나 공화국이나에 따라 상당 부분 그 실체적 모습을 드러낸다. 정부형태 또한 대통령제나 이원정부제(반대통령제)나 의원내각제나에 따라 달라질 것이며, 입헌군주제는 의원내각제를 채택할 수밖에 없다는 한계가 있다. 나아가 20세기 후반 이후에 전개된 지방분권화에 따른 정부조직의 변용도 무시할 수 없다.

둘째, 정부조직에 관한 사항을 정치적 책임 영역에 둘 것이냐 아니면 법적 규제의 영역에 둘 것이냐에 따라 차이가 야기된다. 그것은 정부조직비(非)법정주의와 정부조직 법정주의의 형태로 나타난다. 정부조직에 관한 사항을 정부의 고유영역으로 둘 것인지 아니면 국민대표기관인 국회의 입법영역으로 둘 것인지는 논쟁적이다. 더 나아가 정부조직 법정주의를 채택할 경우에도 입법적 범위 또한 여지가 발생한다. 즉 대통령령으로 위임을 얼마나 어떻게 할 것인지의 여부에 따라 정부조직 법정주의도 변용을 초래할 수 있다.

셋째, 정부조직에 관한 논의는 학문적으로도 사회과학 특히 정치학, 행정학 및 법학에서 다양하게 논의되고 있다. 정치학이나 행정학에서는 현상적인 문제를 중심으로 논의한다면 법학에서는 정부조직의 규율법제를 중심으로 논의하고 있다. 그럼에도 이들 논의는 상호 중첩적이다. 그런 의미에서 학제적 논의의 필요성이 제기된다. 최근에는 정부조직에 관한 논의가 정부의 새로운 역할과 관련된 전문적 영역으로까지 연결된다. 박근혜 정부 초기에 제기된 ICT영역에 관한 정부조직에서의 위상과 좌표 설정이 바로 그 전형적인 예에 해당된다. 이들 논의에 있어서는 기존의

사회과학적인 정부조직 논의의 차원을 넘어 과학기술의 발전과 연계된 범학문적 논의의 토대를 마련하여야 할 것이다.

넷째, 위와 같은 논의의 연장선상에서 한국에서의 바람직한 정부조직에 관한 문제가 제기된다. 1948년 이래 65년에 이르는 과거 정부조직은 현재와 미래의 정부조직 논의에 있어서 소중한 소여가 된다. 이하에서는 과거의 정부조직에 관한 논의는 최소화하면서 2013년에 전개된 박근혜 정부의 정부조직에 관한 논의를 중심으로 바람직한 정부조직의 방향을 제시해 보고자 한다. 이와 같은 논의에 있어서 최우선적인 고려사항은 현행헌법에 부합하는 합헌적 정부조직과 헌법개정이 야기할 수 있는 바람직한 정부조직에 관한 헌법의 태도가 될 것이다.

다만 정부조직에 관한 논의는 대통령실, 총리실, 행정각부의 거시적 디자인 못지않게 개별 부서에서의 역할분담과 업무분장 또한 매우 중요한 아젠다이지만 본 논문에서는 지면관계상 원칙적으로 생략하였음을 밝혀둔다.

II. 국가형태·정부형태에 따른 정부조직

1. 의의

정부조직도 헌법상 국가형태와 정부형태에 순응하여야 한다. 국가형태·정부형태에 관한 논의는 일반적으로 권위주의 체제와 자유민주주의 체제로 양분될 수 있다. 다만 권위주의 체제는 흔히 전체주의 체제를 따로 논하는 경향도 있다.¹⁾ 다른 한편 가장 고전적인 국가형태로서 단일국가·연방국가를 들 수 있는바, 그에 따른 정부조직의 변화를 살펴 볼 필요가 있다.

1) 성낙인, 헌법학 제13판, 법문사, 2013, 108면; 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, 288-292면에서는 프랑스 헌법학을 대표하는 11명 저자들의 저술을 종합하여 평가하고 있다.

2. 권위주의 체제의 정부조직

권위주의 체제의 집행권은 지도자를 정점으로 하는 일사불란한 일원적 조직체계를 특징으로 한다. 공산주의국가에서 공산당 일당독재를 합리화 하면서 효율적 국정운영을 기하는 체제가 그 전형적인 예라 할 수 있다. 이는 당의 우위를 제도적으로 보장하기 위한 것이다. 뿐만 아니라 역사적으로 권위주의 체제의 또 다른 전형이라 할 수 있는 집행권 우월적인 대통령제는 소위 카알 뢰벤슈타인의 신대통령제적 형태로서 대통령의 1인 통치를 합리화하는 조직 체계를 구축하여 왔다. 권위주의 체제를 뛰어 넘는 전체주의 체제의 정부조직은 더 이상 특별히 논의할 가치조차 없다. 독일의 나치체제, 이탈리아의 무솔리니체제, 일본의 군국주의체제가 그 전형에 해당된다.

3. 자유민주주의(다원적 민주주의) 체제의 정부조직

국가형태와 정부형태에 비추어 본 정부조직에 관한 논의는 자연스럽게 자유민주주의(Liberal Democracy; Démocratie libérale) 체제를 중심으로 논의하게 된다. 자유민주주의는 다원적 민주주의(Pluralistic Democracy; Démocratie Pluraliste)라는 용례가 일반화되어 있는 이면에는 바로 국가형태·정부형태만큼이나 다양한 정부조직도 드러난다.²⁾

〈국가형태와 정부형태의 종합적 유형화〉

I. 자유민주주의(다원적 민주주의) 모델		
1. 의원내각제(의회제)		
	일원적 의원내각제	영국식, 독일식, 이탈리아식
	이원적 의원내각제	프랑스 제5공화국의 헌정실제 (동거정부)
2. 대통령제		
	진정대통령제	미국식
	대통령주의제	프랑스 제5공화국의 헌정실제 (드골정부)
3. 혼합정체(반대통령제)		
		프랑스 제5공화국식
4. 회의정체		
		스위스식
II. 권위주의 모델		
	1. 마르크스적인 사회주의체제	구 러시아연방
	2. 파시스트체제	독일의 히틀러, 이탈리아의 무솔리니 체제
	3. 개발도상국의 체제	신대통령제적인 제3국가 체제

2) 미국·일본·중국·독일·영국·프랑스와 같은 주요 국가의 정부조직에 관해서는, 김동욱,

미국식 대통령제에서 정부의 조직은 대통령을 정점으로 하여 일원화되어 있다. 집행권은 명실상부하게 일원적이다. 그런 점에서 내각보다는 대통령실을 중심으로 정부조직이 발전되어 있다. 사실 내각이라 할 수 있는 행정각부는 대통령을 정점으로 하는 정부조직의 한 부분일 뿐이다. 즉 미국 연방행정부는 대통령실, 행정각부, 독립기관, 정부위원회 등으로 나뉘어져 있다.

반면에 의원내각제 국가에서는 총리(수상)를 정점으로 하는 정부조직 체계가 형성되어 있다. 그러나 의원내각제의 총리는 집행권의 실질적인 수장이긴 하지만 집행권의 법적인 수장은 아니다. 즉 집행부에는 비록 형식적·의례적·상징적 지위와 권한을 가지기는 하지만 국가원수인 대통령 또는 국왕이 존재한다. 의원내각제는 국왕의 지위와 권한 축소역사라 할 수 있다. 그런 의미에서 의원내각제의 발전과정에서 국왕과 의회의 지지를 받는 내각이 집행권을 양분하는 시기는 이른바 이원적 의원내각제로 평가되고 있다. 그 이원적 의원내각제에서 일원적 의원내각제로의 발전이 바로 의원내각제의 역사라는 점에 비추어 본다면 비록 국왕이나 대통령이 실질적인 권한을 가지고 있지는 아니하더라도 여전히 일정한 상징적·중재적 역할을 담당하고 있다.³⁾ 하지만 적어도 정부조직이라는 관점에서 본다면, 의원내각제는 오늘날의 일원적 의원내각제의 특성에 비추어 보건대 집행권의 조직 즉 정부의 조직은 총리를 중심으로 하는 실질적으로 일원화된 정부조직이라는 점에서, 정부는 형식적 이원화·실질적 일원화를 특징으로 한다. 다만 대통령제의 독임제적 성격에 따라 정부조직도 대통령을 정점으로 하여 일원적으로 하이라키(hierarchy)화 되어 있는 점과, 의원내각제는 총리(수상)가 ‘동열자 중의 제1인자’ 즉 ‘장관 중의 제1인자’라는 Prime Minister(Premier Ministre)라는 용례가 지칭하는 바와 같이 합의체적 성격을 강하게 드러내기 때문에, 총리와 대통령의 지위

정부 기능과 조직, 법문사, 2012, 19-32쪽 참조.

3) 예컨대 이탈리아는 고전적 의원내각제의 틀을 유지하고 있기 때문에 정부가 불안정하다. 특히 다당제 국가이기 때문에 단일 정당이 의회의 절대과반수를 확보하지 못함으로 인하여 정부구성이 난항을 거듭한다. 이 과정에서 대통령의 중재 역할이 정부구성에 있어서 중요한 몫을 차지하기도 한다.

와 권한이 차별적이고 동시에 정부의 조직도 차이를 드러낼 수밖에 없다. 특히 의원내각제는 유럽 각국에서 각 국가의 특수한 정치적·사회적 환경의 산물이라는 점과 연계되어 각 국가의 특수성을 반영한 정부조직체계를 발전시켜 왔다.

반면에 이원정부제(반대통령제)의 정부조직은 대통령과 수상을 중심으로 하는 정부라는 이원적인 집행권의 구조만큼이나 대통령제나 의원내각제하의 정부조직보다 다원성을 갖게 된다. 이원정부제는 어쩌면 의원내각제의 발전과정에서 이원적 의원내각제의 현대적 부활이라 할 수 있다. 즉 이원적 의원내각제는 국왕과 내각의 체제라면, 이원정부제는 국왕이 대통령으로 대체된 대통령과 의회의 지지를 받는 내각으로 집행권이 명실상부하게 이원화되어 있는 체제이다. 이는 프랑스에서 오를레앙체제의 현대적 부활이라고도 평가할 수 있다.⁴⁾ 특히 유럽 이원정부제의 전형적인 국가들은 대체로 의원내각제적인 전통을 가지고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 대통령과 내각 사이에 권력 분점(分占)의 합리적 방안 마련이 이원정부제의 핵심적인 과제이다. 권력 분점 여하에 따라 대통령실과 내각의 정부조직에 있어서 차별성이 부각될 것이다. 다만 이들 국가는 전통적으로 의원내각제적 기반을 가지고 있다는 점에서 이원정부제 국가들에서도 정부조직은 내각에 방점이 주어지고 대통령실은 미국식 대통령제의 대통령실보다는 훨씬 간소화되어 있다는 점이 특징적이다. 세 차례에 걸쳐서 동거정부(gouvernement de la cohabitation)⁵⁾를 체험한 프랑스에서도 대통령

4) 1789년 프랑스혁명은 절대왕정을 무너뜨리고 공화정을 수립했다. 하지만 1799년에 집권한 나폴레옹은 1804년에 스스로 황제의 자리에 올랐다. 나폴레옹의 몰락 이후 부르봉 왕정(1814~30년)이 부활했고, 1830년 7월 혁명에 의해 부르봉 왕조가 무너진 뒤에도 입헌군주제의 형태로 오를레앙 왕정(1830~48년)이 이어졌다. 1848년 2월 혁명에 의해 오를레앙 왕정이 무너지고 다시 공화정이 수립되지만, 보통선거를 통해 대통령이 되었던 나폴레옹의 루이 보나파르트는 1851년 12월 쿠데타를 일으켜 스스로 황제가 됨에 따라 조카 나폴레옹의 제2제정이 출현했다. 1789년 이후 혁명과 반혁명이 반복되는 과정에서 정체체제로서의 공화정과 군주정도 반복되었다. 최근 영화와 뮤지컬로 주목을 받고 있는 빅토르 위고(Victor-Marie HUGO: 1802~1885)의 ‘불쌍한 사람들’이라는 뜻을 가진 ‘레 미제라블 Les Misérables’은 제2차 왕정복고기인 1830년대를 중심으로 이후 나폴레옹 집권기에 이르기까지의 참상을 잘 반영한 소설이다.

5) 동거정부는 대통령과 의회(하원인 국민의회)의 다수파가 불일치할 경우에 총리를 중심으로 하는 내각을 의회다수파에 부여하는 형태를 지칭한다. 프랑스에서 1986년 이

과 의회의 다수파가 일치할 때에는 강력한 대통령의 대통령주의제보다 특별한 정부조직 특히 대통령실의 조직변화를 초래하지 않았다는 사실이 이를 잘 반증한다. 이원정부제의 정부조직은 의원내각제와 비견될 수 있을 정도로 총리실에 무게 중심이 실리고 있다. 이로써 하나의 헌법을 두고서 강력한 대통령제에서 의원내각제에 준하는 동거정부제까지 전개됨에도 불구하고 정부의 안정과 정부조직의 안정을 기하고 있음을 알 수 있다.

헌법개정에 따른 정부조직의 방향, 즉 이원정부제에 따른 정부조직, 정·부통령제에 따른 정부조직 등에 관한 논의는 차후 헌법개정과 더불어 상세한 논의가 전개되어야 할 사항이므로 본 연구에서는 생략하기로 한다.⁶⁾

4. 단일국가·연방국가에 따른 정부조직

국가형태와 관련된 고전적인 분류체계인 연방국가와 단일국가에 따른 정부조직의 변용은, 이를 단일국가의 정부조직과 일의적이고 동일한 차원에서 보아서는 아니 된다. 연방국가는 그 자체가 안고 있는 특성으로 인하여 지방정부(State, Land, Canton 등)의 조직 여하에 따라 상당한 변용을 초래할 수 있기 때문에 연방정부의 조직에 한정된 논의는 일정한 한계를 가지게 된다.

반면 단일국가에서의 정부조직은 비교적 단일적인 시각에서 논의가 진행될 수 있다. 하지만 단일국가에서도 오늘날 일반화되어 가고 있는 지방자치의 활성화에 비추어 본다면 정부조직도 지방자치단체의 조직 여하에

래 세 차례에 걸쳐서 현실화된 바 있다. 1986년의 경우 사회당의 프랑수아 미테랑 대통령 재임 중에 실시된 총선거에서 범보수연합이 승리함에 따라 총리를 비롯한 내각을 보수파가 장악한 바 있다; 성낙인, 헌법학, 923-933쪽; 성낙인, “프랑스 이원정부제의 현실과 전망”, 헌법학연구 제4집 제2호, 한국헌법학회, 1992, 148-187쪽 참조.

6) 2008년에 국회의장 산하의 헌법연구자문위원회(헌법연구자문위원회 결과보고서, 국회헌법연구자문위원회, 2010)에서 제시한 정부형태에 따른 헌법개정에 따른 정부조직 개편에 관한 논의는, 김동욱, “헌법개정 후 정부조직”, 공법연구 제38집 제2호, 한국공법학회, 2009, 180-203쪽; 김종철, “정부형태 개편론에 대한 검토·최근 개헌논의를 중심으로”, 연세 공공거버넌스와 법 제3권 제1호, 2012, 163-202쪽 참조.

따라 상당한 변용을 초래하게 된다. 특히 이탈리아와 같이 지방자치가 거의 완결적인 단계에 이른 나라에서의 정부조직은 연방국가에서의 정부조직론과 본질적인 차이를 발견하기 어려운 실정에 이르고 있다.⁷⁾

정부조직의 관점에서 본다면 중앙정부를 중심으로 하는 것이라는 점에서 단일국가와 연방국가의 본질적인 차이를 발견하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 연방국가에서 연방과 지방(支邦)의 관계 및 지방의 법적 성격을 여하히 파악할 것이냐에 따라 정부조직에 대한 근본적인 자리매김이 달라질 수 있다. 지방은 독립적인 정부·의회·법원을 갖추고 있다는 점에서 단일국가의 정부에 준하는 지위를 가진다고 볼 수 있다. 그런 점에서 내정에 관한 사항은 원칙적으로 지방 정부의 소관사항이 된다. 하지만 외교·국방과 같이 국가의 존립 그 자체와 직결되는 사항은 연방의 권한이라는 점에서 본질적인 차이를 발견할 수 있다. 결국 연방정부의 조직은 지방정부의 권한사항을 제외한 최소한의 범위로 한정될 수밖에 없다. 하지만 과학기술의 발전과 세계화의 물결에 편승하여 연방의 역할이 날로 증대되어 가고 있다.

Ⅲ. 정부조직 법정주의와 비법정주의

1. 근대 국민국가에서의 정부조직의 방향

절대군주제를 종식하는 과정에서, 군주제를 그대로 유지한 영국과 같은 입헌군주제를 뛰어넘어, 군주를 폐위시킨 공화국가에서는 정부조직에 관해서도 두 개의 주권이론에 따른 차별성을 제공한다. 루소의 *Peuple*주권이론에 의하면, 공화정부란 하나의 위임된 임무나 직무를 가지는 데 불과하다. 정부를 구성하는 개인이나 단체(개인들)는 국민(nation)의 대표자로서의 성격을 결코 갖지 않는다. 그들은 유일하게 국민의 총의를 대표하는 의회의 대리인으로서 단순히 집행자일 뿐이기 때문에, 전적으로 의회에

7) 최근 이탈리아에서 일어나고 있는 북부지방의 독립 내지 연방제 주장은 단일국가에서 지방자치의 완결적인 단계에 이른 이탈리아 특유의 현상과 맥락을 같이 한다.

복종해야 하며 의회에 대하여 어떠한 행동도 취할 수 없다. 반면에 Nation주권이론에 의하면 정부도 의회와 마찬가지로 국민주권의 진정한 대표자로 간주된다. 권력분립의 엄격이론에 따라 국민주권은 의회와 정부가 공유하거나 주권의 행사에 협력체제를 구축하지만, 그 구조상의 차이로 인하여 상이한 방법으로 참여한다. 이 경우에도 정부는 여전히 의회의 통제 아래 놓여진다. 그러나 정부 또한 의회에 대하여 일정한 행동을 취할 수 있다.⁸⁾

위와 같은 주권론에 관한 두 개의 흐름은 정부조직 비법정주의 및 정부조직 법정주의와의 견련성을 발견할 수 있다. 정부조직에 관한 기본적인 사항을 헌법 및 법률사항으로 엄격히 하는 것을 정부조직 법정주의로, 정부조직에 관하여 대통령 혹은 집행부의 수반에게 폭넓은 재량을 부여함으로써 정부조직에 관한 기본적인 사항도 법률사항으로 하지 않는 것을 정부조직 비법정주의로 볼 수 있다.⁹⁾

2. 정부조직 법정주의

일반적으로 “19세기의 외견입헌군주국가에서는, 행정조직은 국민의 ‘자유와 재산권’에 관계되는 사항이 아니라 해서, 법규(협의)와 법률유보대상에서 제외된 군주의 특권으로 간주되고, 법에서부터 자유로운 행정의 한 영역으로 간주되었다.”¹⁰⁾ 이는 독일에서 ‘행정조직권(Orgisationsgewalt)’ 또는 일본의 ‘관제대권’으로 대변된다.¹¹⁾ “그러나, 근대 법치국가에 이르러서는, ① 법규는 비단 자유와 재산권에 관한 사항뿐만 아니라 그 밖의 사항도 규율하는 일반추상적 규범으로 보통 이해되게 되고, ② 아울러 행정조직도 대외적으로 국민에게 권한이 발동되는 경우는 물론이고 그 밖에도 예산집행자로서 국민생활에 직접·간접으로 밀접한 관계가 있기 때문에, 행정조직은 법치주의의 적용대상이 되었다. 바꾸어 말하면, 19세기의

8) 성낙인, 헌법학 제13판, 114-115쪽.

9) 이하의 논의는, 성낙인, “헌법상 국가형태·정부형태와 정부조직에 관한 연구”, 저스티스, 한국법학원, 1997.12. 참조.

10) 김도창, 일반행정법론(하), 청운사, 1981, 46쪽.

11) 김동희, 행정법2 제18판, 박영사, 2012, 4쪽.

‘행정조직의 自由’는 20세기적 ‘行政組織 法定主義’로 대치된 것이다”¹²⁾라고 보고 있다. 즉 행정조직은 국민생활에 지대한 영향을 미치고, 더 나아가 국민에 부담을 지우고 국가의 형성유지에 중요한 사항이기 때문에 행정조직 법정주의의 필요성을 받아들인다.¹³⁾ 즉 행정조직법정주의는 법치주의원리의 당연한 한 표현으로 국내공법학자들은 이해하고 있다.

또한 한국 헌법도 “행정 각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”(제96조)라고 하여 행정조직 법정주의를 명문화하고 있으며, 국가행정사무의 통일적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정하는 국가행정조직에 관한 일반법으로서 정부조직법이 제정되어 있다. 이는 제헌헌법 이래 변함없는 원칙이기도 하다. 우리 헌법은 그 밖에도 집행기관의 조직에 관한 사항의 법정주의를 명시하고 있다. 즉 ‘제7장 선거관리’에서 “각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다”(제114조 제7항), ‘제4장 정부 제2절 행정부 제2관 국무회의’에서 “국가안전보장회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다”(제91조 제3항), ‘제4관 감사원’에서 “감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다”(제104조)라고 규정하고 있다. 또한 ‘제8장 지방자치’에서도 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”(제117조 제2항), “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 우리 헌법은 행정조직 법정주의뿐 아니라 넓은 의미의 집행조직이라 할 수 있는 사법부의 조직에 관해서도 행정조직 법정주의의 연장선에서 사법조직 법정주의를 채택하고 있다. ‘제5장 법원’에서 “대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다”(제102조 제3항), ‘제6장 헌법재판소’에서 “헌법재판소의 조직과 운영 기타 필요한 사항은 법률로 정한다”(제113조 제2항).

확실히 법치주의가 제대로 실현되지 못하였던 군주시대에 있어서 집행

12) 김도창, 일반행정법론(하), 청운사, 1981, 46-47쪽; 동지 : 김남진, 행정법(2), 법문사, 1989, 33-34쪽.

13) 홍정선, 행정법원론(하), 2010, 8쪽.

부의 조직에 관한 사항은 이른바 군주의 특권으로 간주되었으며, 이에 대한 반성적 성찰로서 법치주의하에서의 정부조직법(률)정주의는 그 논리적 타당성을 가진다. 그것은 최소한 간접적으로나마 국민의 권리·의무에 영향을 미친다는 점에서 더욱 그러하다.

3. 정부조직 비법정주의

정부조직이 자유민주주의국가에서 논리 필연적으로 국회에서 제정된 법률에 유보되어야 할 필요가 없다는 것은 프랑스와 이탈리아의 정부조직 비법정주의에서 잘 드러나고 있다.

프랑스 정부조직의 특성은 정부 각 부처의 명칭, 숫자, 권한, 의전서열 등이 헌법이나 법률에서 미리 정해지는 것이 아니라 대통령이 발하는 데크레(décret, 명령)를 통하여 정해진다는 데 있다.¹⁴⁾ 이러한 정부조직의 연성(souplesse)적 성격에 대해 이를 엄격히 법정주의화하려는 노력이 있었으나 오늘날까지 비법정주의를 유지하고 있다.¹⁵⁾ 이에 따라 대통령의 서명만 있는 데크레에서 총리를 임명한다. 이어서 총리의 제안과 부서(副署: contreseing)가 동반된 대통령의 데크레에서 여타 정부구성원(membres du gouvernement)¹⁶⁾을 임명한다. 바로 이 대통령의 데크레에 의해서 새로운 정부조직의 기본적인 사항 즉 長官 및 處長·廳長의 명칭 및 숫자가 정해진다. 즉 ‘대통령의 정부구성에 관한 데크레’(décret relatif à la composition du gouvernement)가 일반적이고, 때로 ‘정부구성원의 임명에 관한 데크레’(décret relatif à la nomination des membres du gouvernement)라 하기도 한다. ‘部 長官’이라는 표현에 따라 당해 부처의 명칭이 부여되고, 그 순서에 따라 당해 부처의 서열이 정해지고 또한 당해 부처의 주요 기능이 사실상 정해진다. 또한 이 데크레에 의해서 部·處·廳의 숫자도 정해

14) Jacques Rigaud et Xavier Delcros, Les institutions administratives françaises les structures, Paris, Dalloz, 1984, p.97.

15) 1789년 이후 정부조직에 관한 법령은 Francis de Baecque, L'administration centrale de la France, Paris, A. Colin, 1973, pp. 103-111; Jacques Fournier, Le travail gouvernemental, Paris, Dalloz, 1987, p. 26.

16) 정부구성원의 개념은 대체로 우리나라의 장관, 처장, 청장을 포괄한다. 따라서 국무회의의 구성원인 국무위원과는 구별된다.

진다. 이는 새 정부를 구성할 때에 그 정부가 행할 새로운 시정방침에 따라 집행부의 새로운 정치적 구도를 데크레를 통하여 드러낸다. 이는 동시에 장관급에 해당되는 각료의 다양성과도 직결된다. 정부를 구성할 때마다 국사장관(ministre d'État), 장관(ministre), 담당장관(ministre délégué)이나 처장·청장(secrétaire d'Etat)의 위상과 직무가 달라진다.

프랑스 정부조직상의 비법정주의와 이에 따른 잦은 정부조직변경으로 인하여 야기되는 문제점이 자주 지적되어 오던 차에 정부의 요구에 의하여 국사원이 1985년에 '정부조직 및 행정조직'이라는 검토보고서를 제출하였다. 동 보고서는 특히 정부변동에 따른 문제점에 중점을 두고 있다.¹⁷⁾ 동 보고서에 의하면 특정 부처의 권한을 확장하기 위하여서는 이미 오래 전에 발령된 데크레를 추적해야 한다는 점에서 명확성이 결여되어 있다는 문제점을 지적하고 있다. 국사원으로서의 정부구성에 관한 단순 데크레가, 국사원의 의견을 청취한 연후에 국무회의의 심의를 거쳐 발령되는 부처의 권한에 관한 데크레보다, 사실상 상위규범으로서의 성격을 가질 수밖에 없음을 비판하고 있다. 또한 권한과 위임에 관한 데크레의 표현양식이 때론 너무 불명확함으로 인하여 당해 부처의 정확한 기능과 역할에 관해 의문을 제기할 소지가 있음을 지적하고 있다.

4. 정부조직 법정주의와 비법정주의의 상호 보완적 조화

정부조직을 국민의 대표기관인 국회에서 제정한 법률로 하는 것은 정부조직의 안정을 기할 수 있다. 반면에 새 정부가 들어설 때에 새 정부가 선거과정을 통해서 국민 앞에 약속한 정책을 구현할 수 있는 제도적 장치로서의 정부조직은 최대한 가급적 빨리 재구축되어야 한다는 점에서 정부조직 비법정주의는 나름대로 설득력을 가진다. 바로 그런 점에서 정부조직 법정주의와 비법정주의를 일의적으로 재단하여 장점과 단점을 논하는 것은 바람직하지 않다.

17) Etudes du Conseil d'Etat(Section du Rapport et des Etudes), Structures gouvernementales et organisation administrative, Documentation française, 1986. 동 보고서는 1984년 정부의 요구에 의해 1985년 12월 5일 국사원에서 제출한 보고서가 1986년에 출간된 것이다.

무엇보다도 국민의 시각에서 정부조직은 일정한 안정성을 견지해야 한다. 정부조직이 정권이 바뀔 때마다 지나치게 요동치게 된다면 국민들을 혼란 속으로 빠트릴 우려가 있기 때문이다. 하지만 새로 국민의 신임을 획득한 새 정부가 추구하고자 하는 정책의지는 정부조직을 통해서 제대로 구현되어야 한다. 그런 관점에서 본다면 정부조직 법정주의와 비법정주의는 상호 조화를 통해서만 현대적인 정부조직의 정상적인 작동을 구현할 수 있다. 그런 관점에서 보면 프랑스의 경우 비록 정부조직 비법정주의를 채택하고 있지만 다른 한편 조직법률(*loi organique*)이라는 특수한 법률의 형태로 국가의 핵심적인 조직은 법률로 규정하도록 하고 있다는 점에서 정부조직 법정주의적 요소가 상당히 반영되고 있음을 알 수 있다. 즉 국가의 핵심적인 작용과 관련된 사항, 즉 헌법 제34조에 관련된 일련의 사항 예컨대 예산, 국방의 일반조직 등에 관한 사항은 조직법률로 제정하도록 하고 있을 뿐 아니라, 의회와 헌법재판소·법원의 조직에 관한 사항도 조직법률로 정하도록 규정하고 있다.¹⁸⁾

우리나라는 헌법에서 정부조직 법정주의를 명시하고 있다. 따라서 정부조직 법정주의에서 어떻게 정부조직의 유연성을 확보할 것인가가 논의의 초점이 될 것이다. 그런 점에서 새 정부의 출범과 더불어 새 정부가 요구하는 정부조직을 의회는 가급적 수용하는 자세가 필요해 보인다. 이를 통해서 정부조직 법정주의의 경직성을 완화시켜 주어야 한다. 또한 구체적인 정부조직의 모습은 상당부분 위임입법을 통해서 완화되고 있다.

하지만 새 정부의 정부조직이 지나치게 많은 변화를 요구하는 것은 자칫 헌법이 추구하는 정부조직 법정주의의 본질을 훼손시킬 우려가 있다. 그런 점에서 새 정부의 지나치게 자의적인 정부조직 변경은 바람직하지 않다. 그 어떤 경우에도 정부조직은 장기적 안정성을 담보해야 한다. 그것은 국민의 눈높이와 직결되는 문제이기도 하다. 이와 같은 관점에서 본다면 이명박 정부와 박근혜 정부는 정부조직을 지나치게 많은 변화를 초

18) 프랑스 헌법에서는 “...의 조직에 관한 사항은 조직법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 이 경우 조직법률(*loi organique*)은 일반법률보다 제정절차도 더 어려울 뿐만 아니라 법적 효력도 더 우위의 효력을 가지는 것으로 평가되고 있다. 이는 “보다 더 큰 안정성과 존중”을 보장하기 위한 것이다(M. Debré, Discours de présentation devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958).

래하였다는 비판을 면하기 어렵다.¹⁹⁾ 이웃한 일본처럼 지나치게 경직적인 정부조직 개편도 문제이지만, 헌법이 채택하고 있는 정부조직 법정주의를 사실상 형해화시키는 잦은 정부조직 개편은 바람직하지 않다.²⁰⁾ 1948년 정부수립 이후 30여 차례 조직 개편을 거듭한 상공부가 이를 단적으로 보여준다.²¹⁾

IV. 현행 헌법상 정부조직의 기본방향

1. 헌법규범체계에서의 정부조직

현행헌법상 정부조직의 기본방향은 현행 헌법이 채택하고 있는 정치행정제도와 직접적으로 연계된다. 우리 헌법은 ‘제4장 정부, 제1절 대통령, 제2절 행정부’를 규정하고 있다. 물론 대통령과 행정부는 엄격히 구분되는 것은 아니다. 제2절 행정부는 ‘제1관 국무총리와 국무위원, 제2관 국무회의, 제3관 행정각부, 제4관 감사원’으로 구성되어 있다. 그런데 국무회의의 의장은 대통령이고, 감사원은 대통령직속기관이다. 그런 점에서 제2절 행정부가 총리를 중심으로 하는 좁은 의미의 행정부(내각)으로 규정되어 있다고 볼 수는 없다.

하지만 적어도 대통령과 행정부를 구분하고 있다는 점에서 정부에서 대통령과 행정부의 역할과 기능을 살펴보아야 하고 특히 대통령과 총리를 중심으로 하는 내각과의 관계를 살펴보아야 한다. 이는 정부조직이나 우리 헌법상 정치행정제도를 바라보는 근본적인 시각과도 직결된다.

19) 성낙인, “지속가능한 정부조직”, 문화일보 시평, 2013.2.12.

20) 미국에서도 예컨대 재무부는 200년 동안 명칭이 바뀌지 않았다. 일본은 50년 동안 지속되어 온 1부 22성청 체제를 2001년에 1부 12성청체제로 개편하였다. 그 중에서도 주요부처인 대장성이 재무성으로 바뀐 정도이다. 이를 위해 10년을 준비하였다고 한다.

21) 상공부→상공자원부→통상산업부→산업자원부→지식경제부→산업통상자원부.

2. 대통령실에 국무총리의 통할을 받지 않는 중앙행정기관의 설치는 원칙적으로 위헌

헌법 ‘제4장 정부 제1절 대통령’에서는 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”(제66조 제4항)라고 하여 대통령이 국가원수이자 동시에 정부수반임을 분명히 하고 있다. 한편 ‘제4장 정부 제2절 행정부 제1관 국무총리와 국무위원’에서는 “국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다”(제86조 제2항)라고 규정하고 있다. 이와 같은 헌법의 편제와 헌법의 규정에 비추어 보면 현행 헌법상 정부는 대통령과 행정부라는 이원적 존재로 구성되어 있다. 이 중에서 대통령과 국무총리의 관계는 대통령이 비록 행정수반이긴 하지만 행정각부는 동시에 국무총리가 통할하도록 되어 있다는 점을 유념하여야 한다. 이는 곧 국무총리의 통할을 받지 아니하는 행정각부의 설치 위헌이라는 결론에 이르게 된다.

그렇다면 행정각부가 아닌 일반적인 행정기관은 국무총리의 통할을 받지 아니하고 대통령 직속으로 설치할 수 있느냐의 문제가 남는다. 무엇보다도 헌법이 대통령→국무총리→행정각부의 하이라키를 형성해 두고 있음에도 불구하고 대통령→집행기관을 설치하는 것은 원칙적으로 위헌이라고 보아야 한다. 왜냐하면 “대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다”(제82조)라고 되어 있다. 따라서 국무총리와 행정각부로부터 벗어난 대통령의 국법상 행위는 위헌·위법의 문제가 발생할 수 있다. 특히 이들 기관의 행위는 바로 대통령에게 책임이 전가될 수 있기 때문에 국무총리라는 완충장치를 거치지 아니하게 되어 오히려 대통령에게 정치적 부담이 될 뿐이다. 그러므로 대통령실에는 대통령비서실과 특수한 임무를 가진 기구의 설치에 한정되어야 하며, 대통령실에 일반행정기관을 편의적으로 설치하는 것은 현행헌법의 정신에 어긋난다.

무엇보다도 이와 같은 헌법의 개별적인 규정을 떠나서도 우리 헌법이 지향하는 정부의 기본적인 축은 대통령과 국무총리임은 말할 나위가 없다. 그런 점에서 대통령이 국무위원을 임명할 때에도 반드시 국무총리의

제청을 받도록 규정하고 있다(제87조). 실제로 미국식 대통령제에 익숙한 논리를 전개하면서 대통령실에 집행기관을 설치하려는 일련의 움직임은 미국식 대통령제에 존재하지 않는 국무총리 제도에 대한 근본적인 이해의 부족에 기인한다. 국무총리제도는 의원내각제나 이원정부제(반대통령제)에 존재하는 제도이며 그런 점에서 이들 국가에서의 국무총리 제도의 헌법적 지위와 권한은 충실히 고려되어야 한다. 우리 헌법의 정치행정제도의 설계도 바로 여기에 터잡고 있음을 재인식하여야 한다.

하지만 구 정부조직법에서 장관급이 맡은 구 중앙인사위원회²²⁾와 기획예산위원회²³⁾가 일반 집행기관임에도 불구하고 대통령 직속기관으로 설치됨으로써 헌법의 정부조직 체계와 집행부 제2인자인 국무총리의 위상이 심각한 도전을 받았다. 또한 이들은 국무위원이 될 수 없다는 문제점도 있었다. 더구나 이들 장관급인사는 국무총리의 제청을 받지 아니하고 임명될 뿐만 아니라 국회의 국무위원해임건의의 대상에서도 제외되었다.

3. 대통령 직속 행정집행기관 설치의 예외적으로만 가능

첫째, 헌법이 명시적으로 그 설치를 허용하고 있는 경우는 예외이다. 우리 헌법은 ‘제2절 행정부 제4관 감사원’을 “대통령 소속하에 둔다”(제97조). 이는 감사원의 역할과 기능의 특성에 비추어 본 예외적인 헌법의 설치근거를 밝히고 있다. 특히 감사업무의 실질적인 독립성과 직결되는 사안이기도 하다. 이 때문에 감사원장은 “국회의 동의를 얻어 대통령이 임명”(제98조 제2항)한다.

둘째, 헌법이 명시하지 아니하였음에도 불구하고 국무총리의 통할을 받지 아니하는 행정기관이 대통령 직속으로 설치되면 국무총리의 통할권의 범위와 한계를 설정하는 것 자체가 쉽지 않기 때문에 직무나 기관의 특성을 고려한 예외적인 경우에 한한다.²⁴⁾ 즉 그 기관의 특성상 대통령 직

22) 김대중 정부에서 처음으로 설치되어 노무현정부까지 존속하였으나 이명박 정부에서 폐지되었다.

23) 김대중 정부에서 설치되었다가 정부조직법이 개정되어 기획예산처로 변경되었다가 다시 기획재정부로 통합되었다.

24) 성낙인, 헌법학 제13판, 1148-1149쪽.

속기관으로 설치할 수밖에 없는 경우에 한정된다.

헌법재판소는 국 국가안전기획부(현 국가정보원)는 대통령 직속기관이므로 국무총리의 통할을 받을 필요가 없다고 판시하고 있다. 물론 국가안전업무의 특성상 국가안전기획부를 대통령 직속으로 하는 것은 국가원수 본연의 임무와도 부응할 수 있는 여지는 있다.

다수의견 : “헌법 제86조 제2항은 그 위치와 내용으로 보아 국무총리의 헌법상 주된 지위가 대통령의 보좌기관(補佐機關)이라는 것과 그 보좌기관인 지위에서 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할(統轄)할 수 있다는 것을 규정한 것일 뿐, 국가의 공권력을 집행하는 행정부의 조직은 헌법상 예외적으로 열거되어 있거나 그 성질상 대통령의 직속기관으로 설치할 수 있는 것을 제외하고는 모두 국무총리의 통할을 받아야 하며, 그 통할을 받지 않은 행정기관은 법률에 의하더라도 이를 설치할 수 없음을 의미한다고는 볼 수 없을 뿐만 아니라, 헌법 제94조, 제95조 등의 규정취지에 비추어 정부의 구성단위로서 그 권한에 속하는 사항을 집행하는 모든 중앙정부기관이 곧 헌법 제86조 제2항 소정의 “행정각부”라고 볼 수도 없다. 국가가 정보기관을 대통령직속으로 하느냐 여부는 기본적으로 입법정책의 영역에 속하는 것으로서 당해 국가의 헌법이념에 위배되지 않는 한 위헌이라 할 수 없는 것인데, 국가안전기획부법은 그 목적, 직무범위, 통제방법 등의 관점에서 헌법이 요구하는 최소한의 요건을 갖추고 있다고 보아야 할 것이므로, 국무총리의 관할을 받지 않는 대통령직속기관인 국가안전기획부의 설치근거와 직무범위 등을 정한 행정(정부의 오류임)조직법 제14조와 국가안전기획부법 제4조 및 제6조의 규정은 헌법에 위배된다 할 수 없다.” “대통령이 이러한 직속기관을 설치하는 경우에도 자유민주적 통치구조의 기본이념과 원리에 부합되어야 할 것인데 그 최소한의 기준으로 ㄱ) 우선 그 설치·조직·직무범위 등에 관하여 법률의 형식에 의하여야 하고, ㄴ) 그 내용에 있어서도 목적·기능 등이 헌법에 적합하여야 하며, ㄷ) 모든 권한이 기본권적 가치실현을 위하여 행사하도록 제도화하는 한편, ㄹ) 권한의 남용 내지 악용이 최대

억제되도록 합리적이고 효율적인 통제장치가 있어야 할 것이다.”²⁵⁾

재판관 변정수의 반대의견 : “국가안전기획부는 행정부의 권한에 속하는 사항을 집행하는 중앙정부기관(中央政府機關)이므로 성질상 국무총리의 통할하에 두어야 할 “행정각부(行政各部)”에 속하는 것이 명백하므로, 국가안전기획부를 행정각부에 넣지 않고 대통령의 직속하에 두어 국무총리의 지휘, 감독을 받지 않도록 한 정부조직법 제14조 제1항은 헌법 제86조 제2항 및 제94조에 위반된다.”

위 사건에서 첫째, 우리 헌법상 정부형태가 대통령제이기 때문에 국무총리의 통할을 받지 아니하는 중앙행정기관을 법률에 따라 임의적으로 설치할 수 있다는 논리는 바람직하지 않다. 이는 헌법상 정부의 조직과 구성에 대한 근본적인 오해에서 비롯된 것이다. 둘째, 국가안전기획부를 헌법상 ‘행정각부’의 하나로 오해하는 듯한 견해도 잘못된 것이다. 주지하다시피 국가안전기획부는 국가정보원으로 개칭되었는데 이 경우 원(院)도 행정각부로 볼 수 있을 것인가에 대한 의문이다. 셋째, 무엇보다도 국가안전기획부가 갖는 기관의 특성에 비추어 판단하여야 할 문제를 정부형태라든가 행정각부라는 문제에 천착하다가 사안의 본질에 접근하지 못하고 있다. 국가최고정보기관은 정부형태나 정부조직법의 근본적인 체계를 뛰어넘어 최고통치권자의 고유한 업무로 인식되고 있다는 점을 고려하여 우리 헌법상 대통령은 국가원수이자 행정수반이기 때문에 정부조직체계상 국무총리의 통할을 받지 아니할 수 있는 실질적인 예외기관으로서의 국가안전기획부를 설정하면 그만일 것이다. 위와 같은 헌법재판소의 논리가 계속될 경우에 위헌론을 야기시킬 수 있는 제2, 제3의 국가안전기획부와 같은 대통령직속 중앙행정기관 설치에 대한 정당성의 근거만 부여해 줄 뿐이다.

25) 현재 1994.4.28. 89헌마221, 정부조직법 제14조 제1항 등의 위헌여부에 관한 헌법소원(합헌,각하).

V. 행정각부의 조직과 구성

1. 정부조직의 헌법적 기속

헌법상 정부조직의 기본방향은 앞에서 논의한 정부조직 법정주의가 그 첫째 요구사항이다. 이어서 헌법상 국무위원 숫자에 기속된다. “국무회의는 대통령·국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다”(제 88조 제2항). 이에 따라 헌법상 국무회의의 구성원 숫자에 비추어 본다면 적어도 국무위원은 15인 이상이어야 한다. 이럴 경우 국무위원의 유고를 감안한다면 15인은 최소한이며 그 이상이어야 한다. 예컨대 이명박 정부에서는 작은 정부를 구현한다는 취지에서 국무위원 숫자를 15명으로 하였다가 국무위원의 유고에 따른 문제해결에 어려움이 있었다. 국무위원은 행정 각부의 장을 겸하는 것이 원칙이지만 무임소 국무위원, 특임장관의 형태도 있다.

한편 우리 헌법상 정부형태가 대통령제이기 때문에 국무총리의 통할을 받지 아니하는 중앙행정기관을 법률에 따라 임의적으로 설치할 수 있다는 논리는 바람직하지 않음은 앞에서 설명한 바와 같다.

2. 역대 정부의 정부조직

(1) 제1공화국에서 제2공화국까지 : 비교적 단출한 정부조직으로 출범

1948년 정부 수립 이후의 정부조직은 제1공화국의 비교적 단출한 정부조직에서 출발하여 경제개발과 사회복지국가의 구현에 따라 점차 확대일로의 양상을 보여 왔다.²⁶⁾

제1공화국은 10부 3처(후에 1처 증가)를 보여주고 있다. 이 때 정부조직은 근대 입헌주의 국가에서 정부조직의 일반적 원형을 제시하고 있다. 즉 재무, 농림, 교통, 체신, 내무, 법무, 문교, 사회, 외무, 국방부와 총무

26) 한국행정연구원, 정부조직 개편의 논리와 대안, 2003, 206-209면; 김동욱, 앞의 책, 46-47쪽 참조.

처, 공보처, 법제처가 있었다(후에 기획처가 신설되었다). 이들 부처의 원형은 오늘날에 이르기까지 그대로 유지되고 있다고 보아도 과언이 아니다.

제2공화국은 1원 11부 1처 체제이다. 원자력원이 신설되고, 제1공화국의 10개 부 중에서 사회부는 보건사회부로 확대 개편되고, 새로 상공부가 신설되었다. 의원내각제를 실시함에 따라 국무원사무처가 총리실에 소속된 각 처의 업무를 총괄하게 되었다. 제1공화국의 대통령주의체적인 상황에서 1960년 4·19학생혁명에 따라 제2공화국이 순수한 고전적 의원내각제를 채택하고 있음에도 불구하고 행정각부는 거의 변화가 없었다. 그런 점에서 제1공화국에서 제2공화국으로의 이행에 따른 헌법의 전면적인 개정과 정부형태의 변화에도 불구하고 제헌헌법 이래 유지되어 온 정부조직 법정주의는 그 맥을 확실하게 유지하고 있다. 그런데 제1공화국에서 존재하지 아니하던 외청(전매청, 외자청, 해무청)이 신설되었다.

(2) 제3공화국(1963년)에서 제6공화국 김영삼 정부까지
(1997년) : 경제개발과 산업화에 따른 정부조직의 팽창

제3공화국은 2원 13부 4처로 출범하였다. 경제기획원이 신설되고, 건설부와 원호처가 신설되었다. 제3공화국 중간에는 통일원, 문화공보부, 과학기술처 등이 신설되기도 했다. 제3공화국에서 특징적인 것은 외청이 급속도로 증대되었다는 점에서 산업화 과정에서 새로운 국가기능의 증대와 직결되는 것으로 보인다. 이 증대된 외청은 제4공화국을 거치면서 오늘날까지 거의 그대로 유지되고 있다.

제4공화국 이후부터 제5공화국을 거쳐서 제6공화국에 이르는 기간은 대체로 제3공화국 말기의 형태와 비슷한 양상을 보인다. 그 과정에서 문화공보부, 동력자원부, 노동부 등이 신설되기도 했다.

전반적으로 본다면 건국 초기의 비교적 단출한 정부조직은 차츰 다양성을 더해 왔다. 이는 첫째, 국가기능의 확대와 직결되는 사안이다. 종래의 소극정부에서 적극정부로의 이행과 더불어 이와 관련한 부처의 증가로 나타난다. 그 과정에서 건설부, 동력자원부, 문화공보부, 보건사회부,

노동부 등이 새롭게 모습을 드러낸다. 동력자원부는 세계적인 석유 에너지 파동을 겪으면서 등장하였다면, 노동부는 산업화에 따른 노동현장의 변화와 직결되는 부처로 보인다. 특히 경제개발이 본격화되는 과정에서 경제기획원이 장기적인 국가경제계획의 중심축으로서의 역할을 해 왔다. 경제기획원장관은 오래도록 유일한 부총리직책을 겸해 왔다. 다만 경제기획원장관은 부총리로 보함으로써 경제사령탑의 역할을 해 왔지만 헌법상 행정각부가 아니라 국무총리 소속의 원이라는 한계를 갖고 있었다. 실제로 국무총리 소속기관은 행정각부와 달리 독자적인 법규명령 즉 부령을 발령하지 못하는 등 정부조직체계에서 몇 가지 한계를 안고 있었다.

제6공화국의 초기 노태우 정부의 정부조직은 대체로 제5공화국의 정부조직과 큰 차이가 없다.²⁷⁾ 즉 2원(국토통일원, 경제기획원), 16부(재무, 농림수산, 교통, 체신, 내무, 법무, 문교, 보건사회, 외무, 국방, 상공, 건설, 문화, 체육, 동력자원, 노동부), 4처(총무처, 원호처, 법제처, 과학기술처), 15청(농촌진흥청, 철도청, 검찰청, 경찰청, 조달청, 국세청, 관세청, 통계청, 수산청, 산림청, 공업진흥청, 병무청, 해운항만청, 기상청, 특허청)으로 되어 있다. 제5공화국과의 차이를 굳이 두자면 문화공보부는 문화부로 개편되고 체육부가 신설되었다. 이는 당시에 1988년에 개최된 88올림픽을 앞둔 특수상황의 반영이라 할 수 있다.

김영삼 정부는 2원 14부 6처 15청에 이른다. 행정각부에서는 상공부와 동력자원부가 합쳐서 상공자원부가 되고, 문화부와 체육부가 합쳐서 문화체육부가 된 정도의 차이이다. 따라서 2부가 줄어들었다. 다만 공보처와 환경처가 신설되었다. 이는 산업화 이후에 야기된 환경문제의 중요성을 고려하여 새롭게 처 단위의 행정기관이 신설된 것이다.

(3) 김대중 정부(1998년) : 혁신적이고 파격적인 변화의 서곡

김대중 정부는 0원 16부 4처 16청 체제를 가진다. 우선 제3공화국 이래 지속되어 온 원 단위의 행정기관을 폐지하였다. 즉 경제기획원과 국토통일원을 폐지하였다. 즉 경제기획원은 기획예산처로, 국토통일원은 통일부

27) 제5공화국 전두환 정부는 2원 16부 4처 13청으로 구성되어 있다.

로 개편되었다. 원 단위의 행정기관의 장이 갖던 부총리직급도 이제 행정각부의 장 중에서 부총리를 임명하는 형태로 변경되었다. 1997년 말부터 전개된 국제통화기금(IMF) 관리체제라는 특수한 경제위기 상황에서 재정경제부 장관을 부총리로 보하였다. 전통적인 원의 폐지는 앞에서 적시한 바와 같이 원은 행정조직 체계상 국무총리 직속기관으로서의 법적 지위를 갖는 데 따른 정부조직 체계상의 비정상적인 모습을 제거한 것으로 보인다. 그런 점에서 바람직한 방향으로 평가하고자 한다.

이와 더불어 기존의 정부조직도 상당한 변화를 초래하고 있다. 어쩌면 제3공화국(1963년) 수립 이래 가장 많은 변화를 초래한 것으로도 평가할 수 있다. 재무부는 재정경제부로, 농수산부는 농림부로, 건설부와 교통부는 건설교통부로, 체신부는 정보통신부로, 내무부는 행정자치부로, 문교부는 교육인적자원부로, 보건사회부는 보건복지부로, 외무부는 외교통상부로, 상공자원부는 산업자원부로, 문화체육부는 문화관광부로 변경되었다. 더불어서 여성부, 환경부(환경처에서 승격), 해양수산부, 과학기술부(과학기술처에서 승격)가 신설되었다.

이와 같은 변화의 핵심은 역시 경제위기 극복이라는 명제이다. 더 나아가 전통적인 정부조직에 대한 근본적인 변화를 추구한 것으로 평가할 수 있다. 소수자로서의 여성의 목소리를 반영하기 위한 여성부의 신설, 환경문제의 중요성을 인지하여 환경처를 환경부로 승격, 과학기술의 중요성에 따른 과학기술처의 과학기술부로 승격, 농수산부로부터 분리된 해양수산부의 신설이 특징적이다. 또한 통상문제의 심각성에 비추어 외교부에 통상전담조직을 신설하기도 했다.

김대중 정부의 조직은 한 마디로 새로운 국가적 가치의 창출을 위한 조직 혁신을 도모한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 정부조직 법정주의의 관점에서 본다면 사실상 정부조직 법정주의가 무력화될 정도의 변화를 초래하였다는 점에서 부정적인 평가도 가능하다. 실제로 그 위상이나 명칭이 유지된 행정각부는 법무부와 국방부 단 2개 부에 불과했다. 이는 정부조직 비법정주의를 채택하고 있는 프랑스에서도 보기 드문 예이다. 정부수립 이후 최초의 평화적 정권교체를 맞이한 상황에서 조직의 혁신을

기하고자 한 의욕은 높이 살 만하지만, 작위적인 조직 명칭 변경은 오늘날까지 그 병폐를 드러낸다. 예컨대 유사 이래 지속되어 온 재무부는 재정경제부로, 체신부는 정보통신부로, 내무부는 행정자치부로, 교육부는 교육인적자원부로 개칭된 것이 그러하다.

노무현 정부의 정부조직은 18부, 4처, 18청으로 대체로 김대중 정부 말기의 정부조직과 유사하다.²⁸⁾ 재정경제부장관, 교육인적자원부장관 및 과학기술부장관은 부총리를 겸한다. 굳이 달라진 점을 꼽는다면 여성부가 여성가족부로 변경된 정도이다.

(4) 이명박 정부(2008년) : 또 다시 드러난 정부조직 비법정주의적 양태

- 대통령 및 소속기관: 대통령실; 감사원, 국가정보원; 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가교육과학기술자문회의; 방송통신위원회, 국가과학기술위원회, 원자력안전위원회/ 국가인권위원회.
- 국무총리 및 소속기관: 국무총리실; 특임장관; 법제처, 국가보훈처; 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회.
- 행정각부 및 그 소속 외청: 기획재정부(국세청, 관세청, 조달청, 통계청), 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부(검찰청), 국방부(병무청, 방위사업청), 행정안전부(경찰청, 소방방재청), 문화체육관광부

28) 노무현 정부의 정부조직

- 대통령 및 그 소속기관(비서실, 경호실; 감사원, 국가정보원; 중앙인사위원회, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회; 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의; 정책기획위원회, 중소기업특별위원회, 노사정위원회 등)
- 국무총리 및 소속기관(국무조정실, 국무총리비서실; 기획예산처, 법제처, 국가보훈처, 국정홍보처; 공정거래위원회, 금융감독위원회, 비상기획위원회, 청소년위원회),
- 행정각부(18부: 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 해양수산부)와 18개 외청(국세청, 관세청, 조달청, 통계청; 기상청; 검찰청; 병무청, 방위사업청; 경찰청, 소방방재청; 문화재청; 농촌진흥청, 산림청; 중소기업청, 특허청; 식품의약품안전청; 행정중심복합도시건설청; 해양경찰청)

(문화재청), 농림수산식품부(농촌진흥청, 산림청), 지식경제부(중소기업청, 특허청), 보건복지부(식품의약품안전청), 환경부(기상청), 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부(해양경찰청, 행정중심복합도시건설청)

이명박 정부는 15부 2처 18청으로 작은 정부를 구현하려는 의지를 드러낸 바 있다. 특이한 것은 대통령비서실을 대통령실로 국무총리비서실도 국무총리실로 개칭하면서 새로운 임무를 부여하려 시도하였다. 특히 중앙인사위원회와 같은 집행적 성격을 가진 행정기관을 대통령 소속에서 삭제하였다는 점에서 긍정적으로 평가하고자 한다. 다만 정보통신부가 해체되고 그에 따라 숙원과제의 하나이던 방송과 통신의 융합시대를 열어가기 위한 방송통신위원회를 설치한 것은 바람직한 방향으로 평가할 수 있으나 이는 대통령 소속으로 할 것이 아니라 총리 소속으로 하여야 한다는 점에서 문제점을 제시한다. 또한 대통령 소속의 국가청렴위원회(원래 부패방지위원회) 및 국민고충처리위원회와 국무총리 소속의 중앙행정심판위원회를 합쳐서 국민권익위원회를 신설한 것은 상호 이질적인 조직을 합작시킨 것이라는 점에서 비판을 받아야 한다.

‘작은 정부 큰 시장’이라는 슬로건에 따라 행정각부의 변화도 심각하다. 그간 어떠한 형태로든 경제기획예산과 재정이 분리되어 작동되어 왔는데 이를 기획재정부라는 단일 공룡부서로 통합하였다. 이는 재정경제 국가작용에서의 견제와 균형이라는 관점에서 결코 바람직하지 않다. 앞에서 언급한 대로 과학기술부를 폐지하고 교육과학기술부로 변경하는 대부처 주의를 추구하였다. 하지만 노무현 정부에 비하면 거의 전 부처에서 변화와 개칭(改稱)이 있었다는 점에서 비판받을 대상이다. 실제로 통일부, 법무부, 국방부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부를 제외하고는 기능과 명칭의 변화를 초래했다. 박정희 정부 이래 지속되어 온 부총리제도를 폐지하였다. 특히 상공부 또는 산업자원부를 지식경제부라는 낯선 이름으로 개칭함에 따라 국민적 비판을 자초한 바 있다. 또한 과학기술부를 폐지하여 과학기술계의 비판을 받아오다가 대통령직속으로 국가과학기술위원회라는 변칙적인 기구를 신설하기도 하였다.

3. 박근혜 정부의 정부조직

대통령 및 소속기관: 비서실(인사위원회), 국가안보실, 경호처; 감사원, 국가정보원, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가교육과학기술자문회의; 방송통신위원회, 국가과학기술위원회, 원자력안전위원회; 국가인권위원회.

- 국무총리 및 소속기관: 국무조정실, 비서실; 법제처, 국가보훈처, 식품의약품안전처; 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회, 국민권익위원회.
- 행정각부 및 그 소속 외청(17부 3처 17청): 기획재정부·부총리(국세청, 관세청, 조달청, 통계청), 미래창조과학부, 교육부, 외교부, 통일부, 법무부(검찰청), 국방부(병무청, 방위사업청), 안전행정부(경찰청, 소방방재청), 문화체육관광부(문화재청), 농림축산부(농촌진흥청, 산림청), 산업통상자원부(중소기업청, 특허청), 보건복지부, 환경부(기상청), 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부(행정중심복합도시건설청), 해양수산부(해양경찰청).

박근혜 정부의 정부조직의 특징은 첫째, 이명박 정부에서 대통령실·국무총리실로 지칭되던 비서실을 다시금 비서실로 환원하였다. 이는 유사 이래 지속되어 온 대통령 비서실을 대통령실이라는 정체 불명의 용례를 통해 대두된 혼란을 수습한 것으로 보인다. 더불어 대통령실의 축소와 총리실의 강화를 보여준다. 정책실의 폐지와 국가안보실의 부활, 사회통합수석실과 국가위기관리실을 폐지하고 국정기획수석실과 미래수석실을 신설했다. 수석비서관과 비서관 사이의 기획관제도 폐지했다. 이로써 이명박 청와대의 3실장 8수석 6기획관 체제는 박근혜 청와대에서 2실 9수석 체제로 단순화된다.

둘째, 대통령 소속으로 국가안보실을 신설하였다. 이는 국가안보의 특수성을 감안하여 국가원수로서의 대통령의 고유권한을 확실히 한다는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다. 하지만 자칫 통솔에 있어서 문제를 야기할 수 있는 총리실과 국가정보원·국방부 등 관계기관과의 유기적인 협조

체제 구축이 필요한 사안이다. 이명박 정부에서 조직 체계상 문제가 되었던 방송통신위원회, 국민권익위원회가 그대로 존속하고 위치한다는 점에서 문제의 소지를 안고 있다.

셋째, 행정각부는 17부 3처 17청으로 구성되어 있다. 이명박 정부의 15부 중에서 8개부(통일부, 법무부, 국방부, 환경부, 문화체육관광부, 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부)만 그대로 유지되고, 9개부가 신설 또는 개편되었다. 기획재정부장관을 부총리로 포함으로써 부총리제도를 부활시켰다. 국무총리실에 있던 특임장관은 폐지되고, 총리실에 식품의약품안전처가 새로 신설되었다.

재정경제부를 변경한 기획재정부, 교육과학기술부를 교육부와 미래창조과학부로 분리하는 등 변화를 초래하고 있다. 외교통상부는 외교부로, 행정안전부는 안전행정부로, 농림수산부는 농림축산부로, 지식경제부는 산업통상자원부로, 국토해양부는 국토교통부와 해양수산부로 분리 개칭되었다.

이에 비추어 본다면 사실상 정부조직 법정주의를 무색하게 할 정도로 많은 정부조직 개편이 이루어졌다는 점에서 논란의 대상이 될 수 있다. 정권교체도 아니고 정부교체에 불과함에도 불구하고 이와 같이 폭넓은 정부조직 개편이 단행되어야 하는 것인지에 대한 근본적인 의문이 제기된다. 이와 같은 조직개편은 가히 정부조직 비법정주의를 채택하고 있는 프랑스의 경우와 비견해도 결코 적지 않은 변화이다.

특히 개편 논의의 핵은 미래창조과학부였다. 일반적인 기대는 폐지된 과학기술부의 부활을 예견하였으나 대통령의 의지에 따라 방송통신위원회의 방송보도 이외의 기술적인 관련사항과 문화부의 디지털 콘텐츠 기능 등이 복합적으로 혼합된 기능을 갖게 되었다. ‘박근혜 노믹스’의 총집결체로 평가되는 미래부는 기초분야부터 실용·응용분야에 이르는 모든 연구개발(R&D), 정보통신기술(ICT), 산학협력, 콘텐츠, 우정사업 분야까지 담당한다.²⁹⁾ 특히 방송통신위원회와의 업무분장 과정에서 새 정부의 출범

29) 매일경제신문 2013. 1. 22; 동아일보 2013. 1. 23; 조선일보 2013. 1. 23; 한겨레신문 2013. 1. 23; 미래부는 과학기술 전담차관과 ICT 전담차관의 2차관제이다. 미래부는 이명박 정부의 9개부처의 업무를 흡수하며 4만 5천명을 거느리는 공룡부처가 되었

까지 지체되고 대통령이 격노한 담화를 발표하는 등 우여곡절 끝에 새 정부 출범 3주 후에야 비로소 정리되었다. 이에 따라 SO와 인터넷 TV(IPTV), 위성방송 등 뉴미디어 관련 분야는 미래부로 이관되었다. 또한 골프, 바둑 등 비 보도 부문의 채널사업자(PP) 업무도 미래부로 넘어갔다. 다만 방송의 공정성 확보를 위해 미래부 장관이 뉴미디어와 관련해서 허가·재허가를 하거나 법안을 제정·개정할 경우 방송통신위원회에서 사전 동의를 받도록 하였다. 특히 통신용 주파수는 미래부, 방송용 주파수는 방통위가 갖는 분할관리라는 특이한 양상을 드러낸다. 앞으로 미래부와 방송통신위원회 사이에 첨예한 갈등을 예고하는 장면이다.³⁰⁾ 이에 대해서는 미래부의 그 정확한 정체를 가늠하기 어려울 뿐 아니라 앞으로의 작동과정에서 새로운 분란의 소지를 초래하지 않을지 또는 가장 근본적인 문제로서는 지속가능한 정부조직이 될 수 있을 것인지에 대한 의문이 계속된다.

정부조직의 대폭개편에 따른 후유증도 만만찮다. 대통령의 ‘부처 칸막이 철폐’ 주장에도 불구하고 많은 산하기관들의 관할 부처가 변동되면서 야기된 대표적인 문제점으로 예컨대 정보화진흥원은 안전행정부와 미래부의 공동 관리기관이 되었다. 축산물위해요소중점관리기준원(HACCP)은 농림축산식품부(구 농림수산식품부)에서 식품의약품안전처로 관할 부서가 바뀌었지만 농식품부가 계속 위탁받아 수행하는 등 295개 공공기관 중에서 54개 공공기관의 주무부처가 바뀌는 과정에서 문제점들이 야기되고 있다.³¹⁾

다. 교육과학기술부의 과학기술, 원자력정책, 산학협력, 한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 기초기술연구회; 국가과학기술위원회의 연구개발(R&D) 예산 배분·조정, 지식경제부의 ICT 연구개발, 정보통신산업진흥, 소프트웨어 산업, 신성장 동력 발굴·기획, 산업기술연구회, 우정사업본부; 국가정보화전략위원회는 ICT 기능 중복으로 폐지; 원자력안전위원회의 원자력 규제기능; 국무총리실의 지식재산위원회, 지식재산전략단; 행정안전부의 국가정보화, 기획 기능; 문화체육관광부의 디지털 콘텐츠 기능, 방송광고 관련 기능; 방송통신위원회의 방송통신 융합·진흥 기능을 흡수하였다.

30) 동아일보 2013. 3. 18: 여당 몫 위원 3명, 야당 몫 위원 2명 등 5명으로 구성된 방송통신위원회에서 동의하지 않으면 미래부는 뉴미디어에 대한 허가권을 행사하기가 쉽지 않다.

31) 한국연구재단·한국창의과학재단이 교과부에서 미래부로 이관됨에 따라 기관장 임명

VI. 바람직한 정부조직

1. 의의

현행 헌법을 기준으로 1948년 정부수립 이후의 정부조직의 큰 흐름, 1987년 민주화 이후의 정부조직의 큰 흐름, 최근 야기되고 있는 새로운 정부조직의 등장, 세계 각국의 정부조직의 일반적인 사례를 참조하여 바람직한 정부조직을 제시해 본다면 다음과 같이 정리할 수 있다.

2. 특징

그 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 대통령실에는 집행기관을 설치해서는 아니 되고, 비서·자문·정책총괄 기능만 수행해야 한다. 둘째, 국무총리실은 명실상부한 내치의 중심축이어야 한다. 그런 점에서 대통령은 국가 원수로서 국가의 나아갈 방향을 그리는 큰 정치에 전념해야 한다면, 국무총리실을 중심으로 한 내각은 국가의 일상적인 업무를 총괄해야 한다. 이에 따라 집행기관의 두 축은 총리실과 행정각부가 된다. 셋째, 잦은 행정각부의 명칭 변경에 따른 혼란을 수습하고 아울러 전통적인 행정 각부의 명칭과 권위를 복원시켜야 한다. 예컨대, 법무부, 외교(통상)부, 내무부, 국방부, 교육부 등이 그러하다. 넷째, 국가정체성을 제고해야 한다. 그 상징적 의미로 국가보훈처를 부(처장의 국무위원)로 승격하여야 한다. 다섯째, 한국적 민주주의의 정착을 위해서는 민주법치국가의 공고화가 긴절하다. 이를 뒷받침하는 관할부처인 법제처를 강화하여 법제처장을 국무위원으로 보하고, 법제처 산하 국무총리행정심판위원회도 원상 복귀시킨다. 여섯째,公安부처와 경제부처도 시대적 현실에 부응한 개혁의 필요성이 높다. 특히 금융위원회 또는 금융부의 새로운 모델이 필요하다. 일곱째, 방송통신과 과학기술분야를 어떻게 종합적이고 유기적으로 융합시킬 수 있을 것인가 또한 핵심적인 과제다. 여덟째, 부총리는 대외직명용(외교, 국방, 교육) 또는 경제부처의 수장(기획예산부)으로 필요하다.

권·업무감독권은 미래부가, 운영·육성·재정보조 등은 교육부·미래부가 공동으로 주관한다. 또한 한국콘텐츠진흥원은 한국인터넷진흥원 등 다른 ICT 기관과 달리 미래부에 이관되지 않는다. 서울신문 2013. 4. 12.

3. 대통령실의 조직과 구성 : 비서·자문

현행 헌법상 대통령실에는 감사원과 같은 헌법이 수권한 기관, 국가정보원과 같은 특수기관 이외에는 중앙행정기관을 설치하여서는 아니 된다. 이에 따라 대통령실에 감사원과 같은 헌법적 수권이 없이도 설치가 가능한 기관은 비서실(인사위원회), 국가안보실, 경호처; 국가정보원 정도로 한정되어야 한다. 따라서 중앙행정기관으로서의 성격이 분명한 방송통신위원회는 총리실 소속으로 이관되어야 한다. 다만 국가인권위원회는 굳이 그 소속을 말하자면 대통령 소속이라 하겠지만 이는 독립적인 제3의 기구라는 점에서 따로 보아야 한다.

다만 국가발전의 추동력 강화를 위한 국가의 미래전략기구의 설치에 관한 논의는 아무래도 대통령실을 중심으로 작동하는 게 바람직할 것으로 보인다. 이는 바로 국가원수이자 행정권의 수반인 대통령의 큰 정치와 직결되는 사안이기 때문이다.³²⁾

그 밖에 헌법에서 명시하고 있는 자문기구인 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의와 같은 자문기구는 폭넓게 설치가 가능하다.

- 대통령비서실(실장 장관급), 정책실(실장 장관급), 국가안보실(실장 장관급), 경호처(처장 차관급)
- 감사원
- 국가정보원
- 자문기관 : 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의
- 독립기관 : 국가인권위원회

* 교육개혁위원회, 노사정위원회, 일자리위원회 등과 같은 자문적 위원회는 대통령의 국가통합을 위한 정책과제에 부응하는 기구로서 역할과 기능을 담당한다.

32) 김동욱·윤건, “국가미래전략기구 설계에 관한 연구”, 행정논총 제48권 2호, 2010, 1-24면 참조. 이 논문에서는 미래전략기구에 관해서 대체로 대통령실에 설치하는데 찬성하는 것으로 보인다.

4. 총리실의 조직과 구성: 집행기관

헌법상 “국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다”(제86조 제1항), “국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다”(제2항), “대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다”(제82조). 이와 같은 현행헌법아래에서 책임총리의 역할과 기능을 강화하고 헌법에 부응하는 행정조직체계의 작동을 위해 행정각부가 아닌 집행기관은 국무총리 소속으로 이관하여야 한다. 박근혜 정부에서도 국무총리의 국무조정기능을 강화하기 위해 국무총리실을 국무조정실로 확대·개편한 것은 바람직하다. 특히 세종시 시대를 맞이하면서 국무총리실이 세종시로 이전한 이후 다시금 세종로청사 9층에 국무총리실이 재입주한 것에 대한 비판도 제기되고 있으나 청와대와 국회 그리고 상당수 행정각부가 서울에 소재하고 있는 현실에서 불가피한 선택으로 보인다.

다만 굳이 국무총리실에 소속될 필요가 없는 중앙행정기관은 가급적 행정각부의 형태로 내려보내는 게 순리이다. 이를 테면 국가보훈처는 비록 그 규모가 작다고 하더라도 굳이 총리실 소속이어야 할 필요가 없기 때문에 국가보훈부로 승격시키는 게 맞는 것으로 보인다.

- 국무총리 국무조정실(실장 장관급), 비서실(실장 차관급)
- 소속기관의 장은 장관급으로 격상
- 법제처(국무총리행정심판위원회) : 법제처장 장관급 격상 : 국무위원
- 공정거래위원회 : 위원장 국무회의 참석
- 금융위원회 : 위원장 국무회의 참석
- 방송통신위원회 : 위원장 국무회의 참석
- 국가청렴위원회 : 위원장 국무회의 참석
- 통상교섭본부

5. 행정각부의 구성과 위상

(1) 조직도

1. 외교부
2. 통일부
3. 내무부(경찰청, 소방방재청)
4. 법무부(검찰청)
5. 국방부(병무청, 방위사업청)
6. 기획예산부
7. 재무부(국세청, 관세청, 조달청, 통계청)
8. 교육부
9. 과학기술부
11. 산업자원부(중소기업청, 특허청)
12. 문화체육관광부(문화재청)
13. 농림부(농촌진흥청, 산림청)
14. 보건복지부(식품의약품안전청)
15. 환경부(기상청)
16. 고용노동부
17. 여성가족청소년부
18. 국토교통부(행정중심복합도시건설청)
19. 해양수산부(해양경찰청)
20. 국가보훈부
21. 정무장관

(2) 구체적 방안과 그 사유

가. 외교통상부서

외교부와 통상교섭본부의 통합이 바람직한 것인지 아니면 외교부와외의 분리가 바람직한 것인지에 대해서는 논쟁적이다.³³⁾ 통상교섭의 산업적 중요성 인정을 인정한다면 산업통상자원부도 굳이 비판할 필요는 없다. 하

지만 오늘날 통상교섭의 상당부분은 농축수산물이 차지하고 있다. 우리나라가 미국·중남미국가들과 체결한 자유무역협정(Free Trade Agreement; FTA)의 핵심적인 쟁점은 농수산물 시장개방이다.³⁴⁾ 그런 점에 비추어 본다면 궁극적으로 국무총리실 산하의 통상교섭본부 설치가 바람직하다.

나. 공안부서

첫째, 국방부와 더불어 법무부의 문민화가 필요하다. 법무부는 그야말로 법무행정의 중심축이어야 한다. 그런데 그간 법무부는 검찰부라고 할 정도로 검찰 중심으로 작동되어 법무부 고유의 업무가 소홀히 될 수밖에 없었다. 더구나 검사들의 잦은 인사이동으로 인하여 안정적이고 장기적인 법무행정의 수행이 불가능한 상태다.

둘째, 검찰의 외부적 통제는 강화되어야 한다. 다만 고위공직자비리조사처나 상설특별검사 제도는 바람직한 모습이 아니다. 입법례상으로도 OECD 국가에서는 찾아보기 어려운 제도이다. 상설특검제도는 미국이 유일하나 거의 작동되지 않고 있다. 고위공직자비리조사처는 개발도상국이나 도시국가 수준에서 몇 군데 실시하고 있는데 불과하다. 다만 검찰의 정치적 중립성 담보를 위한 제도적 장치는 그 어떠한 형태로든 마련되어야 한다.

셋째, 검·경수사권의 합리적 조정을 통해서 수사 현장을 현실화시켜야 한다. 경찰의 정치적 중립성 보장과 독립성 보장을 통한 경찰의 위상 강화를 위해서 국무총리실에 현재의 경찰위원회를 이관하는 방안도 고려해 볼만 하다. 이 경우 경찰위원회 산하에 경찰청을 설치하면 된다. 다만 국무총리실에 과부하가 생기는 점을 고려한다면 제2안으로는 안전관리부를 신설하고 그 산하에 경찰청, 해양경찰청, 소방방재청, 출입국관리본부를 두는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이 경우 관련 부처와의 이관문제가 쉽지 않을 것으로 보인다. 특히 출입국관리본부는 유사 이래 법무부 소관업무

33) 이 과정에서 외교통상부 장관이 비록 해프닝으로 끝났지만 공식 석상에서 헌법위반이라는 발언이 파문을 가져 온 바 있을 정도로 나름대로 부처간 이해관계가 첨예하게 대립되고 있음을 단적으로 보여준 바 있다.

34) 2008년 이명박 정부 초기에 야기된 광우병 파동은 바로 한미자유무역협정의 내용과 관련된 것이다.

였다는 점에서 더욱 그러하다. 제3안으로는 경찰청장을 국무위원급으로 격상시키는 방안이다. 이를테면 법무부 산하의 검찰총장이 국무위원급인 예에 비추어 내무부(안정행정부) 산하에 정책의 심의·의결기관인 경찰위원회와 집행기관인 경찰청을 그대로 두되 경찰위원회 위원장과 경찰청장을 국무위원급으로 격상시켜 경찰의 사기를 진작하고 민생치안을 강화하는 계기를 마련할 여지를 마련할 수 있을 것이다.

특히 경찰인력의 강화는 필연적인 문제이다. 그렇지 않아도 산업화, 도시화가 심화되면서 치안수요가 급증하고 있다. 우리는 그간 반도적 특성에다 남북분단으로 인하여 사실상 섬나라나 마찬가지로 있었기 때문에 치안유지에 역설적으로 결정적으로 도움을 받았다. 하지만 통일시대를 대비한다면 육로로 외국에 진출입이 가능한 상황이 전개될 것이기 때문에 이에 대한 대책도 사전에 마련되어야 한다.

다. 재정금융부서

첫째, 기획재정부는 기획예산부와 재무부로 분리하는 게 순리로 보인다. 이는 예산과 국고의 분리를 통한 견제와 균형을 이룩하는 측면도 있다. 실제로 그 동안 우리나라 정부조직에서도 경제기획원과 재무부 또는 기획예산처와 재무부 등의 형태로 두 중심축이 분리되어 작동되어 왔다. 더 나아가 경제기획원이나 기획예산처는 국가의 보다 장기적이고 거시적인 경제에 관한 근본적인 틀을 설정하는 기구라면, 재무부는 현상적인 국가 재정을 총괄하는 기구라는 점에서 본질적인 역할과 기능의 차이가 있다.

둘째, 금융관련기관의 위상과 좌표의 재정립이 필요하다. 종래 금융업무는 재무부가 총괄하고 금융관련 기관들이 실시하는 체계로 작동되어 왔다. 그런데 그 사이 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원이라는 각기 별개로 작동되던 감독원을 총괄하는 금융감독원을 신설하고 그 위에 옥상옥의 형태로 금융(감독)위원회를 설치하여 왔다. 그런 점에서 본다면 우선 금융위원회와 금융감독원은 통합하는 게 바람직하다. 더 나아가 금융감독원의 국가기관화(직원의 공무원화)가 당연한 과제이다.³⁵⁾ 오늘날 세

35) 방송통신위원회가 출범하기 전에 방송위원회는 위원들만 공무원 신분을 가질 뿐 직원들은 공무원이 아니었다. 그런데 방송통신위원회가 출범하면서 방송위원회 직원들

계적인 금융위기를 겪으면서 금융의 중요성이 그 어느 때보다도 더해 가는 시점에서 본다면 금융감독기관의 국가기관화는 당연한 시대적 요청사항이다. 다른 그 어느 국가기관 못지 않게 국민경제와 국민생활에 직접적인 영향을 미치는 금융감독기구가 국가기관이 아니라는 것은 바람직하지 않기 때문이다.

셋째, 다만 금융위원회를 총리실로 할 것인지, 금융부를 신설할 것인지에 관해서는 좀 더 논의가 필요한 부분이다. 금융의 중요성에 비추어 본다면 금융부로 정립하여도 그 업무의 중요성에 비추어 본다면 결코 무리가 아닐 것으로 보인다. 다만 현재 금융위원회와 금융감독원이 존재하는 점에 비추어 본다면 우선 이들 두 기관을 통합한 금융감독원 체계를 정립한 후에 금융부의 신설 여부를 논하여도 늦지 않을 것으로 본다.

라. 방송통신정보부서

종래 방송위원회³⁶⁾와 정보통신부가 이명박 정부에서 방송통신위원회로 발전적으로 재정립되었다. 그 사이 방송과 통신의 융합에 대비한 정부조직의 혁신이 필요하다는 논의는 있어왔지만 이를 최초로 실현한 것이다. 이 과정에서 방송위원회의 기능과 정보통신부의 기능이 대부분 방송통신위원회로 흡수되었지만, 우편사업본부는 지식경제부(산업통산자원부)로 이관되었다.

그런데 박근혜 정부에서 미래창조과학부를 신설하면서 교육과학기술부에서 과거 과학기술부 소관업무와 방송통신위원회의 통신정책업무, 문화체육관광부의 디지털콘텐츠업무 등이 이관되었다. 또한 우편사업본부도 이관되었다. 이에 따라 미래창조과학부는 종래의 정보통신부, 과학기술부의 기능에 일부 기능까지 부가된 거대부처가 되었다. 방송통신부서의 바람직한 발전방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 방송통신위원회의 위상과 좌표는 방송통신의 공정성에 중점을 두

도 전원 공무원으로 전환된 사례를 참조하면 될 것이다.

36) 과거에 방송법에 따라 설치된 방송위원회와 종합유선방송법에 따라 설치된 종합유선방송위원회가 각기 따로 존재하였으나, 김대중 정부에서 소위 (통합)방송법을 제정함에 따라 두 기관이 합쳐져서 방송위원회가 탄생되었다.

고, 구 정보통신부 직제의 부활 여부가 논의될 수 있지만 시대 흐름에 부응하지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 둘째, 대통령 소속인 방송통신위원회를 국무총리 산하기관으로 이관하면서 방송통신위원회는 그대로 존치해야 할 것이다. 셋째, 행정각부로서 정보통신기술 분야의 새로운 좌표 설정을 위해 개별 부처로 신설 여부는 검토가 필요한 사안이다. 다만 박근혜 정부의 미래창조과학부의 지속가능성에 대해서는 회의적인 시각도 많다는 점을 고려한다면 새로운 모델의 정립이 필요하다. 넷째, 방송통신위원회와 미래창조과학부의 통신업무는 상호 중첩 및 관리상의 문제를 야기한다. 바로 그 점 때문에 박근혜 정부 출범 초기에 여야의 쟁점은 방송통신업무의 방통위원회와 미래창조과학부 소관 논쟁이었다. 방송통신위원회는 그대로 존치하면서 방송통신위원회의 ICT(Information, Communication, Technology) 업무는 원칙적으로 미래창조과학부로 이관하게 되었다. 이 과정에서 IPTV·CATV는 미래부, 일반방송은 방통위로 조정되었다. 이 조정이 과연 지속가능한 방안인지는 여전히 의문이다. 즉 방송통신의 융합이라는 시대적 상황을 제대로 반영하지 못하고 방송업무가 분할되었다는 점이다. 다섯째, 미래창조과학부가 신설되면서 그 산하에 우정사업본부를 이전시켰는데, 앞으로 그 업무의 특성이나 중요성에 비추어 본다면 우정청으로 확대개편되어야 할 것이다.

위와 같은 방송과 통신의 발전방향에 비추어 본다면, 박근혜 정부에서 과학기술과 정보통신을 어떻게 조화시킬 것인가는 앞으로의 과제이다. 다만 과학기술과 정보통신의 융합이 제대로 이루어질지 여부는 미지수이다. 융합의 시너지 효과의 여부가 성패를 가름할 것이다. 그런 점에서 본다면 과학기술은 그 자체가 갖는 특성에 비추어 본다면 독자적인 과학기술부로 발전시키는 것이 오히려 바람직한 것이 아닐까 한다.

마. 합의제 행정기관의 문제

공정거래위원회·방송통신위원회를 중심으로 원자력위원회·금융위원회·국민권익위원회와 같은 기구들은 소위 합의제 행정기관이다. 우리나라의 정부조직의 근간은 독립제가 원칙이다. 그런데 오늘날 합의제 행정기관들이 넘쳐나고 있는데 이들 기관이 그 업무의 특성에 기초한 역할과 기능

을 다하고 있는지에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 특히 대통령 직속 합의제 행정기관의 설치에 그 어떠한 경우에도 바람직하지 않다.³⁷⁾ 다만 국가인권위원회는 그 제도의 취지나 설치 배경에 비추어 본다면 제3의 독립기관으로 이해하여야 한다.

(3) 특징

위와 같은 분류의 특징은 첫째, 고전적인 국가기능에 따른 정부조직의 안정을 추구하면서, 둘째, 새로운 시대 변화에 순응하는 정부조직의 불안정성을 함께하는 작업이다. 두 번째 부류의 전형적인 사례가 방송통신과 재정금융이다.

VI. 결 어

첫째, 정부조직은 그 출발에서부터 국가형태·정부형태와 연계되어 논의되어야 한다. 현실적으로는 정부조직 법정주의와 비법정주의의 조화가 필요하다. 우리의 정부조직 법정주의에서 정부조직의 유연성을 확보하기 위해서는 새 정부의 출범과 더불어 새 정부가 요구하는 정부조직을 의회는 가급적 수용하는 자세가 필요해 보인다. 이를 통해서 정부조직 법정주의의 경직성을 완화시켜 주어야 한다. 하지만 새 정부의 정부조직이 지나치게 많은 변화를 요구하는 것은 자칫 헌법이 추구하는 정부조직 법정주의의 본질을 훼손시킬 우려가 있다. 그런 점에서 새 정부의 지나치게 자의적인 정부조직 변경은 바람직하지 않다. 그 어떤 경우에도 정부조직은 장기적 안정성을 담보해야 한다.

둘째, 행정각부가 아닌 일반적인 행정기관은 국무총리의 통할을 받지 아니하고 대통령 직속으로 설치해서는 아니 된다. 헌법이 대통령→국무총리→행정각부의 하이라키를 형성해 두고 있음에도 불구하고 대통령→집

37) 이현수, “합의제 중앙행정기관의 조직법적 쟁점”, 공법연구 제41집 제3호, 한국공법학회, 2013, 51-80쪽 참조. 프랑스에서의 독립행정청에 관한 논의의 상세는, 김소연, 독립행정청에 관한 헌법학적 연구, 서울대 박사학위논문, 2013.2. 참조.

행기관을 설치하는 것은 원칙적으로 위헌이라고 보아야 한다. 그러므로 대통령실에는 대통령비서실과 특수한 임무를 가진 기구의 설치에 한정되어야 하며, 대통령실에 일반행정기관을 편의적으로 설치하는 것은 현행헌법의 정신에 어긋난다.

셋째, 국무총리실은 명실상부한 내치의 중심축이어야 한다. 그런 점에서 대통령은 국가원수로서 국가의 나아갈 방향을 그리는 큰 정치에 전념해야 한다면, 국무총리실을 중심으로 한 내각은 국가의 일상적인 업무를 총괄해야 한다.

넷째, 집행기관의 두 축은 총리실과 행정각부가 된다. 잦은 행정각부의 명칭 변경에 따른 혼란을 수습하고 아울러 전통적인 행정 각부의 명칭과 권위를 복원시키고, 국가의 정통성을 회복시켜야 한다. 한국적 민주주의의 정착을 위해서는 민주법치국가의 공고화를 위한 제도적 설계가 필요하다. 또한公安부처와 경제부처도 시대적 현실에 부응한 개혁의 필요성이 높다. 또한 시대변화에 순응하는 기술과 정책의 융합을 합리적으로 해결해 나가야 한다.

참 고 문 헌

- 김남진, 행정법(2), 법문사, 1989.
김도창, 일반행정법론(하), 청운사, 1981.
김동욱, 정부 기능과 조직, 법문사, 2012.
김동희, 행정법2 제18판, 박영사, 2012.
성낙인, 헌법학 제13판, 법문사, 2013.
_____, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995.
홍정선, 행정법원론(하), 2010.
한국행정연구원, 정부조직 개헌의 논리와 대안, 2003.
- 김소연, 독립행정청에 관한 헌법학적 연구, 서울대 박사학위논문, 2013.2.
김동욱·윤건, “국가미래전략기구 설계에 관한 연구”, 행정논총 제48권 2호, 2010.
김동욱, “헌법개정 후 정부조직”, 공법연구 제38집 제2호, 한국공법학회, 2009.
김종철, “정부형태 개편론에 대한 검토-최근 개헌논의를 중심으로”, 연세 공공거버넌스와 법 제3권 제1호, 2012.
성낙인, “프랑스 이원정부제의 현실과 전망”, 헌법학연구 제4집 제2호, 한국헌법학회, 1988.
이현수, “합의제 중앙행정기관의 조직법적 쟁점”, 공법연구 제41집 제3호, 한국공법학회, 2013.
국회행정위원회, 역대정부조직변천자료집, 1995.
국회 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 2010.
- Francis de Baecque, L'administration centrale de la France, Paris, A. Colin, 1973.
Jacques Fournier, Le travail gouvernemental, Paris, Dalloz, 1987.
Etudes du Conseil d'Etat(Section du Rapport et des Etudes), Structures gouvernementales et organisation administrative, Documentation française, 1986.
Jacques Rigaud et Xavier Delcros, Les institutions administratives françaises les structures, Paris, Dalloz, 1984.

<국문초록>

첫째, 정부조직은 그 출발에서부터 국가형태·정부형태와 연계되어 논의되어야 한다. 현실적으로는 정부조직 법정주의와 비법정주의의 조화가 필요하다. 우리의 정부조직 법정주의에서 정부조직의 유연성을 확보하기 위해서는 새 정부의 출범과 더불어 새 정부가 요구하는 정부조직을 의회는 가급적 수용하는 자세가 필요해 보인다. 이를 통해서 정부조직 법정주의의 경직성을 완화시켜 주어야 한다. 하지만 새 정부의 정부조직이 지나치게 많은 변화를 요구하는 것은 자칫 헌법이 추구하는 정부조직 법정주의의 본질을 훼손시킬 우려가 있다. 그런 점에서 새 정부의 지나치게 자의적인 정부조직 변경은 바람직하지 않다. 그 어떤 경우에도 정부조직은 장기적 안정성을 담보해야 한다.

둘째, 행정각부가 아닌 일반적인 행정기관은 국무총리의 통할을 받지 아니하고 대통령 직속으로 설치해서는 아니 된다. 헌법이 대통령→국무총리→행정각부의 하이라키를 형성해 두고 있음에도 불구하고 대통령→집행기관을 설치하는 것은 원칙적으로 위헌이라고 보아야 한다. 그러므로 대통령실에는 대통령비서실과 특수한 임무를 가진 기구의 설치에 한정되어야 하며, 대통령실에 일반행정기관을 편의적으로 설치하는 것은 현행헌법의 정신에 어긋난다.

셋째, 국무총리실은 명실상부한 내치의 중심축이어야 한다. 그런 점에서 대통령은 국가원수로서 국가의 나아갈 방향을 그리는 큰 정치에 전념해야 한다면, 국무총리실을 중심으로 한 내각은 국가의 일상적인 업무를 총괄해야 한다.

넷째, 집행기관의 두 축은 총리실과 행정각부가 된다. 잦은 행정각부의 명칭 변경에 따른 혼란을 수습하고 아울러 전통적인 행정 각부의 명칭과 권위를 복원시키고, 국가의 정통성을 회복시켜야 한다. 한국적 민주주의의 정착을 위해서는 민주법치국가의 공고화를 위한 제도적 설계가 필요하다. 또한 공안부처와 경제부처도 시대적 현실에 부응한 개혁의 필요성이 높다. 또한 시대변화에 순응하는 기술과 정책의 융합을 합리적으로 해결해 나가야 한다.

주제어 : 정부조직, 법정주의, 비법정주의, 국가형태, 정부형태, 대통령, 국무총리, 행정각부, 대통령실, 국무총리실

The Government Organization Act and the Desirable Government Structure in the 21st Century

Sung, Nak-In*

First and foremost, a discussion concerning government structure has to be done in connection with the state form and the governmental form. For practical reasons, there is a need to balance the principle of legality and its exceptions under the Government Organization Act. To ensure the flexibility of government structure with respect to the principle of legality, the National Assembly should accept the government structure requested by the newly elected government. This mitigates the rigidity of the principle of the legality within the government organizations. However, excessive changes by each government could violate the principle of legality asked by Constitution. In this sense, arbitrary modification with respect to the government structure by the newly elected government is not desirable. The long term stability of the government organization is required in any case.

Secondly, general administrative agencies, other than Executive Ministries, should not be established under the direct order of the President without the control of the Prime Minister. A hierarchy of the executive branch (President->Prime Minister-> Executive Ministries) is stipulated in the Constitution. Establishing a hierarchy of President -> executive institution should be considered unconstitutional. Therefore, only the Presidential Secretariat and institutions with special functions can be established in the Presidential Office. Establishing general administrative agencies in the Presidential Office for convenience purposes is against the spirit of the current Constitution. Consequently, only the office of staffs and special agencies can be placed in the presidential office. It is against the spirit of the current Constitution to found administrative agencies under the presidential office for convenience.

* Professor, Seoul National University School of Law

Thirdly, the office of the Prime Minister should be the backbone of internal affairs. In that sense, the President, as the head of state, should focus on the big picture such as the direction of the State, while the Cabinet headed by the Prime Minister should be responsible for the daily affairs of the State. The cabinet surrounding the Prime Minister must control all the ordinary affairs of the State, while the President, as the head of the State, should focus on the big picture of blueprinting the aim of the State.

Lastly, the Office of the Prime Minister and Executive Ministries are the two main bodies of the executive branch. It is important to reduce the confusion caused by repeated changes in the names of Executive Ministries, to restore the traditional names and authorities of these institutions, and to rehabilitate the legitimacy of the State. For the Korean democracy to take its roots, a systematic way of stabilizing a law-governed democratic country is needed. There is also the need not only to reform security and economic agencies, but also to rationally solve the integration of technique and policy, according to the changes of time.

Key Words : government organizations, government organization act, stability of government organization, President, Prime Minister, Minister

