

## ‘정부 신뢰 회복’을 위한 차기정부의 수직적 권한 배분: 대통령, 국무총리, 장관의 관계

김상목 (서울과학기술대학교)

최순실 등의 국정농단과 촛불시위를 통해 나타난 국민적 요구는 대한민국의 새로운 변혁을 촉구하고 있다. 제대로 변화하지 않으면 안 된다는 위기의식은 대한민국 전체를 변혁시켜 선진국을 만들어야 한다는 공감대로 표출되고 있다. 차기 정부의 우선적 과제는 바로 대한민국 전체를 변혁시켜 올바르게 세우는 것이어야 한다.

첫째, 대통령은 “제왕적 대통령”에서 탈피하여 국정을 민주적·효율적으로 이끌어야 한다. 대통령은 국무총리와 내각으로의 권한위임을 통해 공직사회 전체의 변혁을 촉진하고, 기본과 원칙에 따른 정부조직 개편으로 정부의 역량 증진을 도모해야 한다.

둘째, 현행 헌법의 틀 안에서 분권형 대통령제를 지향하여야 한다. 대통령은 국가원수로서의 직무수행에 보다 역점을 두고, 국무총리로 하여금 행정각부를 실질적으로 통할하도록 권한을 위임하여야 한다. 이를 위해서는 “국무총리 지위와 권한행사에 관한 법률” 제정을 통하여 국무총리의 재임기간과 실질적인 권한을 제도적으로 보장하여야 한다.

셋째, 대통령은 행정각부를 중심으로 국정을 운영하며 대통령비서실의 기능은 축소하여야 한다. 대통령비서실은 핵심적인 국정과제에 집중하며, 비서관별로 행정부의 부처를 몇 개씩 묶어서 관장하는 방식은 금지한다. 대통령비서실의 인사위원회는 행정혁신처로 이관하며, 국가안보실은 폐지한다. 대통령 소속 국가청렴위원회를 신설하고, 산하에 고위공직자범죄수사처를 둔다. 국가 변혁 및 주요 현안에 대한 사회적 논의기구로 국가재정립위원회를 설치하고, 현행 대통령 소속 자문위원회는 원칙적으로 폐지한다. 대통령 직속 방송통신위원회는 국무총리 직속으로 변경한다.

넷째, 국무총리는 행정각부 통할 및 정책조정 중심 역할을 담당한다. 국무총리 소속으로 기획예산처, 행정혁신처, 통계처, 법제처, 국가보훈처를 두며, 부총리제는 폐지한다. 국민권익위원회는 해체하여, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회 및 중앙행정심판위원회로 분리한다. 국무총리와 행정각부는 국무회의를 비롯한 다양한 정책조정기제를 효율적으로 활용하여야 한다.

다섯째, 장관(중앙행정기관의 장)의 실질적인 권한을 확대·보장한다. 장관의 재임기간을 보장하고, 장관에게 차관 및 모든 보조기관, 보좌기관, 소속기관에 대한 인사권을 부여한다. 장관을 보좌하기 위하여 다수의 정책보좌관과 정무보좌관을 두도록 한다. 모든 중앙행정기관은 정부 정책에 대하여 공동으로 국민에게 책임을 지며, 각 중앙행정기관은 소관 업무에 대하여 개별적으로도 책임을 진다.

대통령의 권한위임을 통한 국무총리·장관의 권한 강화와 조직의 원래 의미에 부합한 조직편제는 정부조직 전체의 자율과 책임을 바탕으로 한 역동적인 변화를 유발할 것으로 기대한다.

## 1. 기본전제

### 1) 상황 인식

○ 최순실 등의 국정농단으로 촉발된 국가적 위기와 1,000만 촛불시위를 통해 나타난 국민적 요구는 대한민국의 새로운 변혁을 촉구하고 있다

- 2017년은 “나라의 시스템과 문화를 혁신하는 ‘대한민국 리셋(Reset Korea)’을 시작할 원년” (중앙일보, 사설, 2016/12/31)
- “1000만 촛불은 대통령 탄핵을 넘어 우리 사회의 온갖 적폐를 청산하고 새로운 국가체제를 구축할 것을 요구하고 있다” (한겨레, 새해사설, 2017/01/02)
- “대한민국, 변화의 출발선에 서다” (세계일보, 신년사설, 2017/01/02)
- “이제 우리가 할 일은 바꾸는 것이다” (경향신문, 사설, 2017/01/02)
- “리스타트(restart) 코리아, 대변혁기 새 틀을 짜자. 1000만 촛불의 광장민주주의는 국가 시스템을 전면적으로 바꾸라는 국민의 명령이다” (디지털타임즈, 2017/01/02)

○ 국민은 정부를 신뢰하지 않는다

- 한국행정연구원(KIPA)의 2015년 전국 성인 남·여 2,000명 대상 설문조사 결과 (서정욱, 2015)
  - 정부에 대한 신뢰: 신뢰한다는 비율 12.5% (매우: 0.7% + 대체로: 11.8%), 보통 29.6%, 신뢰하지 않는다는 비율 57.9% (전혀: 18.1% + 별로: 39.9%)
  - 국민들은 정부와 국민간의 소통뿐만 아니라, 중앙정부 부처 상호간, 중앙-지방자치단체 간의 소통과 협력도 제대로 이루어지지 않는다고 인식함
- 최근 국정농단으로 정부에 대한 신뢰 수준은 더욱 낮아졌다고 볼 수 있음
- 차기 정부는 어떻게 하면 국민의 신뢰를 회복할 지에 대해 고뇌해야

○ 제대로 변화하지 않으면 대한민국은 망한다

- 개혁에 실패하면 국가 존망조차 위태하다 (세계일보, 2017/01/02)
- “이 위기를 돌파할 힘이 보이지 않는다. ... 희망이 안 보인다는 절망감은 국민 한 사람 한 사람에게까지 병균처럼 스며들어 있다” (조선일보, 2017/01/02)
- 오늘의 한국은 우리가 살고 싶어 하는 나라가 아니다 (경향신문, 2017/01/02)

- 위기를 기회로: 대한민국 전체를 변혁시켜 선진국을 만들어야 한다는 공감대
- 구체적 적폐 청산과 “리셋 코리아”가 바로 촛불 민심의 갈망이다. 국가시스템 개조로 새로운 나라로 전진하자 (중앙일보, 2016/12/31)
- 한국 민주주의의 새 역사를 쓰자 (한겨레, 2017/01/02)
- 정의와 활력이 넘치는 나라를 만들자 (한국일보, 2017/01/02)
- 낡은 시스템을 혁신하자 (세계일보, 2017/01/02)
- 해방 이후 70년 동안 쌓인 적폐와 낡은 경제체제, 사회 전반에 뿌리내린 비리를 송두리째 뽑아버리고 대한민국을 대개조해야 한다 (디지털타임즈, 2017/01/02)
- “안 되는 나라”에서 다시 “되는 나라”로 만들자 (조선일보, 2017/01/02)
- 대한민국 전체를 개조해야 한다는 슬로건 등장
  - “리셋 코리아”, “대한민국 리빌딩”, “리스타트 코리아”, “국가 대개조” 등

## 2) 차기 정부의 대응방향

### (1) 민주공화주의 실현

- 대한민국 헌법 제1조제1항: 대한민국은 민주공화국이다
- 민주주의란 국민에 의한 통치를 그 수단과 방법으로 하면서도 인류사회의 보편적 가치 내지 공공선(公共善)을 실현하는 것
  - 국민주권: 국민이 직·간접적으로 정치에 참여하고, 자유롭게 평등하게 정치적 의사결정을 할 수 있어야 민주주의이다
- 공화주의는 공공선을 담보하는 법의 지배(법치) 안에서 시민들이 다른 시민들에게 예속되지 않고 자유를 누리며 시민적 덕성을 실천하는 정치질서를 세우는 것
- 민주공화국이란 법치, 비지배 자유, 시민적 덕성을 바탕으로 국민주권을 올바르게 실현함으로써 헌법상의 최고이념인 인간의 존엄을 구현하고자 하는 이념인 민주공화주의를 바탕으로 삼는 국가를 의미 (신용인, 2016)
- 그 동안 공화주의에 소홀하여 민주주의도 훼손되는 결과 초래 (김용호, 2007)
- 민주화 이후 한국사회는 부분적 이익을 추구하는 힘이 강하여 전체의 이익을 훼손함으로써 공공선의 창출이 약화
- 공직자들의 책임성과 공공성 강화 필요 (최장집, 2002)
- 정부는 사익(私益)들이 공익(公益)을 침해하는 것을 막아야 할 의무가 있다 (김용호, 2007)

- 차기 정부는 민주주의와 공화주의를 공고히 하여야 한다
  - 정부조직의 “민주성” 강화
    - 민주성이란 정부를 구성할 권한을 선거를 통해 위임한 국민의 이익(공익)이 정부의 조직과 행위의 목적에 반영되어야 한다는 의미 (윤종빈, 2010)
  - 공직자의 책임성 강화
    - 공공성, 공익, 공공가치 증진을 위한 정부와 공직자의 역할이 엄중함을 철저히 인식해야
  - 공직자와 국민 모두의 공공성 강화
    - 공공성이란 민주시민사회의 구성원으로서 민주적 절차를 통하여 정의, 공공복리, 평등, 공익 등 보편적인 공공가치를 추구하는 것을 의미 (임의영, 2015)
    - 주인인 국민이 변해야 국가도 바뀐다. 나 자신부터 변해야 국가공동체를 전진하게 하는 “진짜 개혁”임을 모두가 인식해야 (세계일보, 2017/01/02)

## (2) 제왕적 대통령 탈피

- “제왕적 대통령(imperial presidency)” 용어의 기원
  - 쉘레진저(Arthur Schlesinger, Jr.)가 자신의 저서에서 미국이 월남전에 개입하면서 존슨과 닉슨 두 대통령이 가히 “황제적 지위”에까지 올랐다고 규정하면서 사용한 용어 (Schlesinger, 1973)
- 우리나라에서의 제왕적 대통령의 의미
  - 권력분립이나 법치주의를 무시하는 대통령 (함성득, 2005)
  - “대통령이 왕정시대의 국왕처럼 국가와 법 위에 군림하면서 권력을 남용하고 정치과정을 독점하여 대통령 우위의 지배체제를 형성함으로써 대통령이 국정운영을 주도하는 현상” (홍득표 2002: 149)
- 헌법상 우리나라 대통령의 권한은 다른 나라보다 작다. 헌법이 내각제적인 요소로 대통령의 권한을 제한하고 있기 때문 (김하열, 2011; 함성득, 2002)
- 실제로는 대통령의 권한을 제대로 견제하지 못해 제왕적 대통령이 탄생
  - 헌법에 규정된 대통령의 권한과는 상관없이 우리나라 대통령의 실질적인 권한은 매우 강력하다 (이창원, 2007; 함성득, 2002)

- 우리나라에서는 권력을 장악하면 권력의 나쁜 속성인 “권력의 사인화(私人化)”를 벗어나기 매우 어려웠다 (함성득, 2005)
- “민주화 이후에도 한국 정치는 헌법의 기본원칙을 무시하거나 우회하여 사실상의 대통령무책임제를 관행으로 정착시켰다” (이홍구, 중앙일보, 이홍구 칼럼, 2017/01/14)
- 대통령 스스로 “내가 다 챙겨야 한다”는 욕심을 버려야 한다 (신현기, 2016; 정중섭, 2008)
- 대통령제에서 성공하기 위해서는 대통령 1인이 중심이 돼 정부 일을 직접 처리하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다
- 대통령에게는 임기라는 시간적 한계, 인적·물적 자원의 한계, 국제환경적 한계, 개인적인 시간·능력·에너지의 한계가 있다
- 이제는 대통령에 대한 과도한 권한과 권력의 집중에서 탈피하여 과감한 권력 분산과 권한위임(權限委任)을 실현해야 한다
- 대통령은 국가원수로서의 업무 이외에는 내각에 권한과 책임을 적절하게 배분하고, 이를 조정하고 독려하는 것이 중요 (정중섭, 2008)
- 대통령 혼자만의 노력으로 국가 전반의 개혁을 추진하기는 불가능하며, 정부와 사회가 함께 국가 개혁을 추진해야
- 권한위임은 현대 행정이 추구하는 분권화·자율화에 적응하는 것 (이윤환, 2003)

### 3) 수직적 권한배분의 기본방향

#### (1) 전제조건

- 현행 헌법의 틀 안에서 개선방안 모색
- 헌법 개정은 아직은 미래의 일이다. 이 시점에서 보다 시급하고 중요한 과제는 현행 헌법 아래서 어떻게 제왕적 대통령제를 극복할 것인가 하는 문제
- 현재의 대통령제 정부형태를 유지하면서 헌법의 흠결을 치유할 대안을 찾을 수밖에 없다 (김동원, 2013)
- 현행 헌법의 틀 안에서 가장 효율적이며 민주적인 국정운영을 위한 정부조직을 구성해야 한다

## (2) 세월호 참사의 교훈

- 세월호 참사(2014. 4. 16.)는 총체적인 정부의 무능을 국민들에게 공개적으로 증명해준 사건으로, 다음과 같은 문제점이 부각되었다
  - 리더십의 부재
    - 대통령이든 아니든 누구도 제대로 된 리더십(authentic leadership)을 발휘하지 못하였다
  - 책임회피 성향
    - 정부조직의 관료제화가 과도할수록, 형식주의가 심해질수록 나타나는 전형적인 현상은 “법적으로 문제가 없다”, “내 소관이 아니다”, “절차·지시에 따랐을 뿐이다” 등이다
  - 수직적 관계에 대한 과도한 의존
    - 지시와 명령과 같은 수직적인 관계에만 의존해온 기계적 구조와 경직된 관리방식은 자발적·적극적인 업무수행이 불가능하게 만든다
  - 공익성의 퇴조
    - 정부조직이 공익과 공공가치 증진을 위하여 최선을 다하기 보다는 모두 예산이나 권한과 같은 조직의 이익 추구에만 몰두하는 목표와 수단이 전도된 양상을 보인다
- 위만 쳐다보고 지시만 기다리며 시키는 데로만 하는 수동적이고 기회주의적인 태도를 탈피하고, 국기와 국민을 위해 헌신하는 모든 공직자의 “기본”을 회복해야 한다<sup>1)</sup>

## (3) 정부조직 개편의 목표와 원칙

- 정부조직 개편의 목표는 헌법 제10조에서 최고의 헌법이념으로 삼고 있는 “인간 존엄성의 존중과 행복추구의 보장, 기본권의 존중”이 되어야 한다. 이러한 목표와 조화되지 않는 정부조직의 개편은 위헌(違憲)의 소지가 있다 (강기홍, 2013)
- 가장 잘 기능하는 정부형태가 가장 좋은 정부형태이다 (이윤환, 2003)

1) “공무원 사회는 구조적으로 기회주의적 속성을 갖고 있다 ... 민주주의의 적은 공산주의가 아니다. 바로 관료주의다. 무엇보다 정부가 공공성을 지키고 있다는 건 착시다. 관료 집단은 상당부분 이익집단화돼 있다. ... 복지부동, 부처 이기주의, 자리 장사 등 관료주의 폐해는 이미 위험 수위를 넘어섰다” (김광웅, 중앙일보, 인터뷰, 2017/01/05).

## ● 기본원칙 1: 권한위임을 통한 정부조직의 변혁

- 정부의 적폐(積弊)인 관료편의주의, 전시행정, 탁상행정, 조직이기주의, 형식주의, 언행불일치(言行不一致), 책임회피 등의 척결이 시급한 과제이다<sup>2)</sup>
- 권한위임(empowerment)을 통한 정부조직의 변혁 추구
  - 권한위임이란 하급자에게 더 많은 권한과 의사결정권을 부여하고 세부적인 관리·감독을 줄이는 것을 의미
  - 지금 공직사회는 “아무것도 안 하는 게 상책”이라는 패배주의에 빠져 있다. 관료 사회에 퍼진 무기력 증후군이다 (조선일보, 2017/01/02)
  - 권한위임을 통하여 업무에 대한 권한과 책임을 일치시켜야 자발적·창의적·적극적인 노력이 촉발될 수 있다<sup>3)</sup>
  - 공직자는 누구나 “나 아니면 할 수 없는, 중요한 일을 자율적으로 하고 있다”고 느낄 때 더 큰 보람과 만족을 느끼고, 이러한 내재적 만족은 정부성과에 긍정적으로 작용한다 (Kim, 2005)
- 대통령은 국무총리와 장관에게, 장관은 실·국장에게, 실·국장은 과장과 직원에게 권한을 위임하여, 각자가 갖는 권한과 책임의 일치 추구 (조석준·임도빈, 2016)
  - 대통령부터 일선 공무원에 이르기까지 자신의 권한과 책임을 명확하게 인식해야
  - 권한위임은 정부조직 전체의 자율과 책임을 바탕으로 한 역동적인 변화를 유발할 것으로 기대
  - 권한과 책임의 일치를 통해 공직사회에 대한 자율적 통제 가능<sup>4)</sup>

2) 대한민국 출산지도 (행정자치부) 사례: “가임기 여성들의 마음을 읽는커피 그 머릿수를 따져 지자체를 경쟁시키고, 지원금을 뿌리고는 ‘제 할 일을 다했다’고 여기는 행정 관료주의가 정말 지겹다” (박수련, 중앙일보, 칼럼, 2016/12/31).

3) 재미있는 이론(?)인 이른바 감옥이론(jail theory)을 소개한다. 최근 한국 재벌기업들에서 재미있는 현상이 발견된다. 회장이 감옥에 가 있는 동안, 그룹 계열사들의 실적이 호전되는 현상이다. 태광산업, SK, 한화, CJ 등이 사례이다. 기이한 현상이지만, 결과적으로 기업가정신이나 리더십이 거의 없고, 상장된 기업의 자금을 자기 주머니에 넣는 데 골몰했던 회장님들이 감옥에 가 있는 것이, 결과적으로 월급쟁이 사장들에게 적절한 권한위임 기회가 되었고 또한 위기감을 불어넣었으며, 회장들이 경영에 시시콜콜 간섭을 못하게 되니 더 좋은 성과를 가져왔다는 분석이다 (출처: 올린 글, Youngjae Ryu, www.facebook.com, 2016/12/31 포스팅).

4) 민주화 이후 대통령에게 관료조직을 어떻게 통제할 것인가는 매우 현실적인 문제이다 (양재진, 2003). 권위주의 대통령들이 정치권력의 영속성을 통해 주인-대리인문제를 해결한데 비하여, 민주화 이후 대통령들은 그런 기제가 사라지고 이를 보완할 다른 대안이 확립되지 않은 상황에서 공무원의 기회주의를 어떻게 통제할 것인가라는 문제에 직면하고 있다 (한병진,

## ● 기본원칙 2: 조직의 본래 의미에 부합한 편제

### ○ 중앙행정기관

- 정부조직법에 의해 설치된 부·처·청을 말하며, 국가행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 기관을 말함<sup>5)</sup>
- 중앙행정기관은 원칙적으로 정부조직법에 의해 설치된 부·처·청만을 의미하지만, 개별 법률에 의하여 중앙행정기관을 설치할 수도 있음<sup>6)</sup>

#### • 부(部)

- ◆ 대통령 및 국무총리의 통할 하에 고유의 국가행정사무를 수행하기 위해 기능별 또는 대상별로 설치한 기관
- ◆ 행정각부의 장(장관)은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명
- ◆ 각부장관은 소관사무통할권, 소속공무원에 대한 지휘·감독권, 부령제정권, 법률안 또는 대통령령안 국무회의제출권 등의 권한을 가짐

#### • 처(處)

- ◆ 국무총리 소속으로 설치하는 중앙행정기관으로서, 여러 부에 관련되는 기능을 통할하는 참모적 업무를 수행하는 기관
- ◆ 처의 장은 소관사무통할권과 소속공무원에 대한 지휘·감독권을 가짐
- ◆ 국무위원이 아닌 처는 의안제출권이 없으므로 국무총리에게 의안 제출을 건의할 수 있으며, 국무회의 구성원은 아니지만 국무회의 출석·발언권을 가짐

#### • 청(廳)

- ◆ 행정각부의 소관사무 중 업무의 독자성이 높고 집행적인 사무를 독자적으로 관장하기 위하여 행정각부 소속으로 설치되는 중앙행정기관
- ◆ 청의 장은 소관사무 통할권과 소속공무원에 대한 지휘·감독권을 가짐
- ◆ 국무회의에 직접 의안을 제출할 수 없어 소속장관에게 의안제출을 건의하여야 하며, 국무회의 구성원은 아니지만 출석·발언권을 가짐

---

2009). 이제는 권한위임을 통하여 업무수행에서 만족과 보람을 얻는 내재적 보상에 보다 방점을 둘 필요가 있다 (김상목, 2013).

5) 중앙행정기관과 위원회에 대한 설명은 행정자치부 정부조직관리정보시스템(org.moi.go.kr) 참조

6) 개별 법률에서 중앙행정기관으로 명시한 기관은 방송통신위원회(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률), 공정거래위원회(독점규제 및 공정거래에 관한 법률)와 금융위원회(금융위원회의 설치 등에 관한 법률) 등이 있음

- 부와 청은 계선(line) 조직이며, 처는 참모(staff) 조직에 해당
- 현황 및 문제점
  - 현재 17부 5처 16청임 (<그림 2> 참조)
  - 조직의 유형은 참모 조직임에도 실제로는 계선 조직과 같은 기능을 수행하는 경우(예: 국민안전처)와 조직의 유형은 계선 조직이나 실제로는 참모 조직에 보다 적합한 기능을 수행하는 경우(예: 통계청)가 함께 존재
- 개선방향
  - 계선조직(부, 청)과 참모조직(처)의 본래 의미에 적합하도록 중앙행정기관의 소속 개편 필요
  - 참모조직임에도 계선조직과 같이 기능한 정부조직은 원래대로 참모조직으로 전환

## ○ 위원회

- 위원회는 독임제(獨任制) 기관에 대응되는 개념으로, 위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위하여 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관을 의미
- 정부조직법 제5조(합의제행정기관의 설치): 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다
- 위원회의 설치 이유: 행정기능 및 행정수요의 증대에 대응하여 국민을 행정에 참여시킴으로써 전문적 지식의 도입, 공정성 확보, 이해관계의 조정과 각종 행정·정책의 통합·조정 기능을 수행함으로써 행정의 공정성·민주성·투명성 제고
- 정부위원회(행정기관위원회)는 "행정위원회"와 "자문위원회"로 구분
- 행정위원회: 행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 따라 설치되는 합의제 행정기관으로, 사무국 등 하부조직을 설치할 수 있음
  - 국가의 의사를 결정하고 대외적으로 이를 표시할 권한이 있는 위원회로, 법률이 정하는 바에 따라 행정 기능과 함께 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능 및 이의의 결정 등 재결을 행할 수 있는 준사법적 기능을 수행하는 경우도 있음

- 행정위원회는 무소속기관 성격, 중앙행정기관 성격, 중앙행정기관의 소속기관 성격의 위원회로 구분

**<표 1> 행정위원회의 구분**

구분	위원회
무소속기관 성격	국가인권위원회
중앙행정기관 성격	방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회
중앙행정기관의 소속기관 성격	소청심사위원회, 무역위원회, 복권위원회, 전기위원회, 보훈심사위원회 등

출처: 행정자치부 정부조직관리정보시스템 (2017. 1. 31. 검색)

- 자문위원회: 행정위원회를 제외한 위원회로 행정기관의 자문에 응하여 행정기관에 전문적인 의견을 제공하거나, 자문을 구하는 사항에 관하여 심의·조정·협의하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 위원회로, 그 의사결정은 일반적으로 위원회가 소속된 행정청이 집행함
  - 대부분 비상설 위원회로 구성되며, 원칙적으로 사무기구를 둘 수 없음
- 위원회 관리제도
  - 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률
  - 행정기관 소속 위원회 설치·운영 지침
  - 위원회 설치 사전협의 제도
- 현황
  - 2016년 6월 현재 법률과 대통령령에 근거한 총 554개 (행정위 36, 자문위 518) 위원회 운영<sup>7)</sup>
  - 대통령 소속 17개 (행정위 2, 자문위 15), 국무총리 소속 62개 (행정위 11개, 자문위 51개), 부처 소속 475개
  - 대통령 소속 행정위원회: 개인정보보호위원회, 규제개혁위원회

7) 출처: [https://org.moi.go.kr/org/external/about/CommiteeIntro\\_sub04.jsp](https://org.moi.go.kr/org/external/about/CommiteeIntro_sub04.jsp)

&lt;그림 1&gt; 정부위원회 수 추이



출처: 행정자치부. 2016. 「행정기관 소속 위원회 현황조사자료」.

- 문제점 (나채준, 2013; 장욱 2011; 조석준·임도빈, 2016)
  - 위원회의 설치 근거와 관련 규정의 미비
  - 위원회 간 기능 중복과 기구·인력 증대 등 조직관리 상 문제 발생
  - 독립성과 자율성의 한계와 위원장 중심의 위원회 운영으로, 공정성·객관성을 확보하지 못하고 위원회의 취지와 달리 일반 부처와 유사하게 운영
- 개선방향 (나채준, 2013; 장욱 2011)
  - 행정위원회의 설치 기준 및 법적 체계를 정비하고, 정부조직법에 행정위원회의 설치 근거 명시 필요
  - 행정위원회의 독립성과 자율성 확보를 위하여 위원회의 정치적 중립성 확보, 민간 참여 활성화, 위원의 신분 보장 등이 필요
  - 행정각부와 기능이 중복되거나 필요성이 낮은 대통령 및 국무총리 소속 자문위원회의 과감한 정비 필요 (자문위원회 수 변화: 2007년 372개 → 2015년 512개)

### ● 기본원칙 3: 정부의 역량 증진 추구

- 먼저 정부가 그동안 국리민복(國利民福) 증진을 위하여 최선을 다했는지 반성해야
- 좋은 정부는 올바른 일을 많이, 열심히 하면서 예산은 적게 쓰는 정부이다

- OECD 국가들의 정부 총지출과 정부효과성간에는  $\cap$ 자 형태의 곡선 관계가 존재
  - 규모(지출)가 어느 시점까지는 긍정적인 효과가 있으나, 임계점 이후에는 투입된 지출이 성과를 개선시키지 못한다. 임계점 이후로는 관료제의 효과성이 떨어진다 (문지은, 2009)
- 정부기능 범위가 넓어질수록 정부효과성에는 부정적 영향
  - 정부기능 범위의 증가로 인한 공무원의 증가는 정부효과성에 직접적인 영향을 미치지 않는다. 정부기능 범위를 넓혀 적극적인 기능을 수행하는 국가보다는 핵심적 정부기능 위주의 국가에서 정부효과성 수준이 더 높다 (문명재, 2008; 조문석·문명재, 2007)
- 조직개편의 목적과 내용에 대한 소통·공유의 강화 필요
  - 목적과 정당성이 확보되지 않은 조직개편은 또 다른 조직개편의 요인이 되며, 공직사회의 혼란을 야기 (박중훈, 2016)
- 정부조직 개편 후 조직의 안정화를 위한 장치 마련 필요
  - 조직만 바꾸면 된다고 오해하고 있다. 조직을 바꾸면 인사체계, 교육훈련, 정보·지식 관리, 리더십, 조직문화 등이 동시에 바뀌어야 효과가 있는데, 그 동안 이러한 점들을 제대로 개편 작업에 반영하지 못하였다 (박중훈, 2016)

#### 4) 제안

제안사항
1. 차기 정부의 우선적 사명은 “대한민국 전체를 변혁시켜 올바르게 세우는 것이다” 2. 대통령은 “제왕적 대통령”에서 탈피하여 국정을 민주적·효율적으로 이끌어야 한다 3. 대통령은 국무총리와 내각으로의 “권한위임”을 통해 공직사회 전체의 변혁을 촉진하여야 한다 4. 기본과 원칙에 따른 정부조직 개편으로 정부의 역량 증진을 도모해야 한다

## 2. 대통령과 국무총리

### 1) 현행 제도

#### ○ 혼합대통령제

- 우리나라는 대통령제임에도 불구하고 부통령 대신 국무총리를 두어 의원내각제의 요소를 혼합하고 있다 (권일웅·박찬영, 2016; 한상익, 2013b)
- 우리나라의 정부형태는 약간의 의원내각제적 요소도 있기는 하나 기본적으로는 대통령제 (또는 대통령중심제) (헌재 1994/04/28. 89헌마86)
- 우리 헌법의 취지는 대통령의 독단을 견제하여 국정을 신중하게 운영토록 하고, 행정부에 대한 국회의 통제를 강화하는 등 대통령중심제의 폐단을 보완하고 책임정치를 구현하기 위한 것 (김동원, 2013; 이창원, 2007)

<표 2> 우리나라 통치구조의 특징

대통령제적 요소	내각제적 요소
<p>〈대통령〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유권자 직선의 국가원수인 동시에 정부의 수반</li> <li>• 임기동안 탄핵을 제외하고 국회에 대해 정치적 책임을 지지 않고, 의회의 불신임 대상도 아님</li> <li>• 법률안 거부권</li> <li>• 대법원장 등 중요 공무원 임용제청권</li> </ul> <p>〈국회〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령의 해산 대상이 아님</li> <li>• 대통령에 대한 불신임결의 불가</li> <li>• 대통령이 임명한 중요공무원에 대한 동의권</li> <li>• 예산심의, 국정조사, 탄핵소추권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국무총리제 및 국무총리 임명에 대한 국회의 임명 동의</li> <li>• 국무위원 임명에 국무총리 제정과 해임건의</li> <li>• 국무회의의 정부 중요정책 심의</li> <li>• 대통령의 국법상 행위에 국무총리와 관계 국무위원들의 부서</li> <li>• 국무총리의 대통령 명에 의한 행정 각부 통할권</li> <li>• 국회가 국무총리 및 국무위원에 대한 해임을 대통령에게 건의</li> <li>• 국회의원의 국무위원, 행정 각부 장관 겸직가능</li> <li>• 정부의 법률안 제출권과 국무총리, 국무위원 등은 국회에 출석·발언</li> </ul>

출처: 양현모·박기관(2015: 15)

#### ○ 대통령은 국가원수로서의 권한과 행정부 수반으로서의 권한을 함께 가진다

- 대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표하고, 대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 지며, 대통령은 조국의 평화적 통일

을 위한 성실한 의무를 지고, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다 (대한민국헌법 제66조)

- 대통령은 정부의 수반으로서 법령에 따라 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하며, 대통령은 국무총리와 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정하면 이를 중지 또는 취소할 수 있다” (정부조직법 제11조 대통령의 행정감독권)
- 대통령은 국무회의 의장으로서 회의를 소집하고 이를 주재한다 (정부조직법 제12조 국무회의)

### ○ 국무총리의 역할과 기능

- 국무총리는 순수대통령제의 부통령이나 수석각료도 아니고 이원정부제의 수상도 아닌 이중적이고 독특한 지위를 가지고 있다 (한상익, 2013b)
- 국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 대통령을 보좌하며, 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다 (헌법 제86조 제1항, 2항)
- 국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명(헌법 제87조 제1항)하고, 행정 각부의 장은 국무위원 중 국무총리의 제청으로 대통령이 임명(헌법 제94조)한다
- 국무총리의 법적 역할
  - 대통령 보좌기관 (헌법 제86조 제2항, 제82조)
  - 행정부의 제2인자 (헌법 제86조 제2항, 제71조, 제87조 제1항 및 제3항, 정부조직법 제18조)
  - 국무회의 부의장 (헌법 제88조 제3항, 정부조직법 제12조 제2항)
  - 국가행정기관 (헌법 제95조, 정부조직법 제6조, 제7조)

### ○ 국무총리의 실질적인 권한은 제한되어 왔다

- 국무위원 제청권, 행정각부의 장 제청권 및 국무위원 해임건의권을 규정한 헌법 조항도 사실상 사문화(死文化)되어 왔다 (이재원, 2014)
- 1960년 의원내각제에서의 국무총리를 제외하면, 우리 헌법사에 등장한 국무총리는 순전히 대통령을 보좌하는 지위에 있는 것에 불과하였다 (정종섭, 2004)
- 국무총리제가 제대로 기능하지 않는 것은 제도 자체의 문제라기보다는 절차적 민주주의에 대한 이해가 결여되고 제왕적 대통령의 구심력에 모든 것이 수렴되는 한국 정치문화

의 후진성에 원인이 있다 (김종철, 2006; 유명철, 2012)

- 현행 제도상 대통령이 국무회의와 청와대 비서실을 통해 내각을 직접 장악하는 독임제적 시스템으로 운영할 수도 있고, 국무총리의 제도적 위상과 권한을 최대한으로 활용하여 대통령과 국무총리가 국정을 분담하는 시스템으로 운영할 수도 있다 (한상익, 2013b)

## 2) 현행 제도의 문제점

- 우리나라 헌법은 대통령의 권한과 그 한계에 대해서는 명확하지만, 국무총리의 권한에 대해서는 권한의 성격이나 그 폭이 매우 모호하다 (한상익, 2013a)
  - 헌법상 대통령의 조각권과 국무총리의 제청권간 어느 것이 우선한다고 확립된 규정이 없다
  - 통할권의 경우, “대통령의 명을 받아”(헌법 제86조②)라고 규정하여, 지휘 및 조정을 의미하는지 보좌만을 의미하는지 불명확하다
  - 현행 헌법상 국무총리의 지위와 권한 등은 매우 애매하고 여러 모로 해석이 가능하며, 운영과정에서 국무총리의 지위와 권한이 다를 수 있다 (이창원, 2007)
  - “헌법이 규정한 국무총리의 권한을 무시한 위헌적 관행”이 대통령의 고유권한인 양 정착되어 왔다 (이흥구, 중앙일보, 이흥구 칼럼, 2017/01/14)
- 대통령은 권한은 행사하지만 책임은 지지 않고, 국무총리는 권한은 없으나 책임은 져야 하는 “권한과 책임의 불일치” 현상이 대통령의 독주를 조장하였다 (조석준·임도빈, 2016)
  - 현행 헌법은 책임지지 않는 막강한 권한을 가진 대통령으로 인해 행정각부의 장관이 독자적이고 창의적인 전망과 정책을 제시할 수 없어서, 대통령 국정운영의 비효율성이 증가한다 (명재진, 2007)
  - 대통령은 행정부뿐만 아니라 실질적으로 입법부, 사법부, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 구성에까지 영향력을 행사하여, 대통령이 우월적인 지위를 차지하고 권력행사에 있어서 분립의 원리를 경시하는 양상이다 (전찬희, 2014)
  - 현직 대통령이 다음 선거를 의식하지 않기 때문에 국민여론을 등한시하고 독선적 국정운영을 초래할 경우가 많다 (전찬희, 2014)

- 국무총리는 국민적 정당성을 향유하는 대통령과 국회로부터 이중적 신임을 받아 임명되므로, 국무총리의 기능과 역할에 대한 새로운 재해석이 필요 (함성득, 2009)

### 3) 개편방안: 분권형 대통령제

- 헌법상 국무총리제의 취지를 적극적으로 해석하여, 대통령과 국무총리 간 역할을 분담하도록 한다 (김동원, 2013; 김용복, 2003; 유명철, 2012; 이윤환, 2003; 이창원, 2007; 정만희, 2009; 정종섭, 2002)

- 국정의 효율성 제고를 위해 대통령에게 집중되어 있는 국정의 권한과 책임을 국무총리가 실질적으로 분담하도록 하여야 한다 (김용복, 2003; 유명철, 2012)
- 대통령과 국무총리가 행정부 운영에 대한 역할과 권한을 분담하되, 이 분담구조를 대통령이 결정하도록 한다 (한상익, 2013)
- 대통령의 국정운영 효율화를 위하여 총리의 실질적 권한 강화 필요
  - 대통령: 국가 변혁 주도 및 주요 공약 추진, 국민통합·통일·외교·국방·통상 등
  - 국무총리: 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할 (헌법 제86조제2항)

- 국무총리의 재임기간 및 권한을 제도적으로 보장해야 한다

- 역할 분담에 따라 국정이 원활하게 운영되도록 제도적 기반을 구축하여야 한다 (정종섭, 2002)
- 정부조직법 등에 총리의 임기조항 및 해임사유 규정을 명기하거나 (장용근, 2008), 또는 “국무총리 지위와 권한행사에 관한 법률” 같은 특별법 제정을 통해 국무총리의 재임기간 보장 법제화 필요 (김용복, 2003)<sup>8)</sup>

---

8) 1997년에도 “국무총리 지위와 권한행사에 관한 법률”이 추진된 적이 있다. 이번 20대 국회에서도 “국무총리의 지위 및 권한에 관한 법률안”이 발의되어 있다. 그 취지는 “우리 헌법에서 보장하고 있는 국무총리의 역할 및 권한 등을 제도화함으로써 제왕적 대통령제의 폐해를 바로잡고, 국무총리의 내각 운영에 대한 책임감을 높이는 동시에 대통령 견제 역할까지 할 수 있도록 국무총리의 임기를 포함하여 지위 및 권한·신분 등을 법제화”하려는 것이다. 이 법률안에서는 국무총리의 임기는 2년으로 하되 중임할 수 있도록 하고, 대통령의 임기가

- 국무총리의 행정각부 통할권, 국무회의 부의장 지위, 총리령 제정권, 국무위원 임명 제정권 및 해임건의권, 부서권, 정부조직법에서의 행정감독권 등 국무총리의 권한을 실질적으로 보장하여야 한다 (명재진, 2007)
- “차관 – 장관 – 국무총리 – 대통령”은 행정업무의 계선조직으로, 국무총리와 장관의 실질적 권한이 강화되면 행정의 투명성과 책임성이 제고될 수 있다 (김용복, 2003)<sup>9)</sup>

#### 4) 제안

제안사항
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대통령과 국무총리는 대한민국이 처한 위기상황을 엄중히 인식하고 국가 변혁에 총력을 기울여야 한다</li> <li>2. 국정운영의 민주성 및 효율성 제고를 위하여 분권형 대통령제를 지향한다</li> <li>3. 대통령은 국가원수로서의 직무수행에 보다 역점을 두고, 국무총리로 하여금 행정각부를 실질적으로 통할하도록 권한을 위임한다</li> <li>4. 국무총리의 임기와 권한을 실질적으로 보장하기 위하여 (가칭)“국무총리 지위와 권한행사에 관한 법률”과 같은 특별법을 제정한다 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국무총리의 임기는 2년으로 하고, 연임 가능하도록 한다</li> <li>• 국무총리의 실질적인 권한을 명문화 한다</li> </ul> </li> <li>5. 대통령은 정책 현안에 대하여 국무총리 및 행정각부와 직접 소통하도록 한다</li> <li>6. 대통령 지시사항 이외의 일상적 업무에 대하여 중앙행정기관이 국무총리 및 공식적 정책조정기재를 우회하여 대통령(비서실)과 직접 협의를 하지 못하도록 금지하여야 한다</li> </ol>

종료할 경우 국무총리의 임기도 같이 종료하도록 규정하고 있다.

- 9) “노무현 정부 초기 분권형 국정운영체제는 예상치 않은 문제를 발생시켰다. 먼저 각 부처와 관료사회가 이에 적응하지 못했다. 청와대에 보고하지 말고 국무총리를 중심으로 내각 스스로 처리하라고 했지만 청와대를 향한 보고는 계속되었고, 지침을 내려달라는 요구 또한 계속되었다” (김병준, 2016: 23).



### 3. 대통령 소속기관 개편방안

#### 1) 대통령비서실과 국가안보실

##### (1) 현황

- 대통령비서실은 정부조직법 제14조(대통령비서실)에 근거하여 설치
  - “대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령비서실을 두고, 대통령비서실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다”고 규정
- 대통령비서실 직제 (주일엽, 2014)
  - 대통령비서실장은 대통령의 명을 받아 대통령비서실의 사무를 처리하고, 소속 공무원을 지휘·감독하며, 수석비서관은 정무직으로 한다
  - 대통령비서실장 밑에 비서관·선임행정관 및 행정관을 두며, 비서관 및 선임행정관은 고위공무원단에 속하는 일반직(별정직) 공무원으로, 행정관은 3급~5급 일반직 또는 3급~5급 상당 별정직공무원으로 보한다
  - 대통령이 임명하는 직위 등에 대한 인사의 공정성을 확보하기 위하여 대통령비서실에 인사위원회를 두며, 인사위원회의 위원장은 대통령비서실장이 된다
  - 대통령의 명을 받아 대통령이 임명하는 행정부 소속 고위공직자, 대통령이 임명하는 공공기관·단체 등의 장 및 임원, 대통령의 친족 및 대통령과 특수한 관계에 있는 자 등에 대한 감찰업무를 수행하기 위하여 특별감찰반을 둔다
  - 대통령의 국정수행을 보좌하거나 자문에 응하기 위하여 특별보좌관과 자문위원을 둘 수 있다
  - 대통령비서실에 두는 하부조직은 비서실장이 정한다
- 대통령비서실의 규모<sup>10)</sup>
  - 대통령비서실의 인력은 2016년 1월 현재 443명이며, 이 중 정무직(비서실장 및 수석)은 11명, 고위공무원단 79명, 3급~5급 197명, 6급 이하 156명으로 구성
- 국가안보실
  - 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 국가안보실을 둔다 (정부조직법 제 15조)

10) 행정자치부. 2016. 『정부기구도표』, pp. 1-2.

- 국가안보실의 인력은 2016년 1월 현재 22명이며, 정무직(실장, 제1차장) 2명, 고위공무원 단 6명, 3급~5급 10명, 6급 이하 4명으로 구성

## (2) 문제점

- 제도상 주요 국가정책의 공식적인 심의기관으로 국무회의가 있었지만 실제로는 청와대에서 주요 정책들이 결정되었다 (김동원, 2013; 이창원, 2007; 함성득, 1998; 조석준·임도빈, 2016)
  - 주요 정책은 청와대 수석비서관들을 중심으로 독점적으로 이루어지고, 이 과정에서 제도상 공식적인 기구인 국무총리나 국무회의는 유명무실해지는 결과를 초래하였다
  - 대통령비서실의 정책기획기능으로 인해 전반적인 정책결정 과정에 대한 청와대의 권한은 커진 반면, 이에 대한 책임은 국무총리나 장관이 주로 지는 관행이 만들어졌다
  - 정책결정과정에서 실질적인 권한도 없이 주로 책임만 지는 행정 각 부처의 사기 제고와 동기부여는 제대로 이루어질 수 없었다
  - 대통령비서실과 국무총리 국무조정실간의 업무 중복, 이에 따른 정책의 혼선, 행정자원의 낭비, 책임소재의 불명확 등 제반 병리현상으로 인한 국가정책의 혼선이 야기되었다 (함성득, 1998)
  - 대통령비서실 조직은 모든 부처를 관할하는 “중분할 구조”로 되어 있어 일종의 “옥상옥” 조직이다 (조석준·임도빈, 2016; 임도빈, 2016)
  - 대통령비서실은 “참모” 기능을 하는 조직이지만 실제로는 계선조직을 지휘하는 “큰 계선”처럼 운영되어 왔다 (조석준·임도빈, 2016: 276)
  - 대통령비서실은 참모와 계선조직의 구분이라는 원칙과는 달리 운영했다. 장관도 대통령비서실을 통하여 정책결정을 해야 했다 (임도빈, 2016)

&lt;그림 3&gt; 대통령비서실 조직도 (2016. 10.)



○ 대통령비서실이 대통령과 부처간 의사소통을 가로막는 장애요인

- 대통령비서실은 관여하지 않는 부분이 없을 정도로 촘촘히 세분화되어 있어 국무총리실의 기능과 중복되는 부서들이 설치되어 있고, 국무총리의 통할 권한을 뛰어넘어 행정각부의 업무에 대해 조정 및 감독 역할까지 하고 있다 (김동원, 2013)
- 비서실 조직은 각 부처의 중요한 문제에 관여하면서도 그 결과에 대해서는 책임을 지지 않는 막대한 영향력을 행사한다 (임도빈, 2016)
- 대통령비서실로의 지나친 권력 집중으로 행정 각 부처 상호간 조정의 둔화 (함성득, 1998)
- 대통령비서실의 규모 확대와 기능 강화는 행정각부에 대한 불필요한 통제나 의사결정구조의 왜곡이나 복잡화를 야기할 우려가 있다 (이창길, 2007)

- 역대 대통령비서실은 형식적으로는 공식체계를 통해 운영되었으나, 실질적으로는 공식체계를 무시하고 대통령의 의지에 따라 운영하거나 비선조직(秘線組織) 등 사적 구조를 활용하는 경우가 많았다 (김정해, 2006)
- 역대 대통령비서실의 정보획득 경로는 김영삼 대통령 이전에는 공식채널이 중심이 되었으나 그 이후에는 공식채널보다는 비선조직과 같은 비공식채널이 중시되었다 (김정해, 2006)
  
- 국가안보실 설치로 인해 청와대 안보기능이 이원화되는 부작용
- 국가안보실을 신설하였으나 전임정부의 국가위기관리실과 유사한 기능 수행
- 국가안전보장회의(NSC), 외교안보장관회의 및 국가안보정책조정회의 등 중복된 회의체 운영
- 업무 중복 및 갈등·혼란 방지 필요 (윤태영, 2013; 정찬권, 2013)

### (3) 개편방안

- 대통령비서실의 기능을 축소해야 한다 (김용복, 2003; 이창길, 2007; 이창원, 2007; 임도빈, 2004; 조석준·임도빈, 2016)
- 대통령비서실의 기능은 행정각부의 기능 수행으로는 한계가 있는 핵심적인 국정과제에 한정하여 최소한으로, 행정각부의 기능을 존중한 상태에서 예외적으로 인정되어야 한다 (이창길, 2007)
- 대통령비서실은 임무(mission) 중심으로, 각 부처는 기능(function) 중심으로 운영하여, 국정 전체는 매트릭스구조(matrix structure)의 형태로 조정되어야 한다 (임도빈, 2004)
- 대통령비서실은 "대통령의 비서", "국정에 대한 조정자", "대통령에 대한 조연자"로서의 역할을 담당하여야 한다 (주일엽, 2014)
  
- 대통령은 행정각부를 중심으로 국정을 운영해야 한다
- 헌법은 대통령의 국정운영을 위한 행정조직권한을 광범위하게 인정하고 있으나, 행정각부라는 기본적인 구조를 전제하고 있다. 행정각부를 중심으로 정부조직이 기능적으로 분담되고, 행정각부의 기능적 전문성과 중요성이 각각 균형 있게 존중되어야 한다 (이창길, 2007)

## ○ 위기관리의 컨트롤 타워 일원화

- 군사적 위기상황이 상존하는 한반도 안보상황을 고려할 때, 회의체를 헌법기관인 국가안전보장회의(NSC)로 일원화 필요<sup>11)</sup>
- 국가안보실을 폐지하고 국가안전보장회의(NSC) 사무처를 복원 (윤태영, 2013; 정찬권, 2013)

## 2) 감사원

### (1) 현황

#### ○ 대통령 소속 헌법상의 기관

- 헌법 제97조: 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다
- 헌법 제98조①: 감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성한다
- 헌법 제99조: 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다
- 헌법 제100조: 감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다

#### ○ 감사원은 “이론상으로는 대통령뿐만 아니라 다른 어떤 외부의 압력에 굴하지 않고, 독자적인 감사행정을 할 수 있는 위치에 있다” (조석준·임도빈, 2016: 147)

- 감사원은 심계원(회계검사기능 담당)과 감찰위원회(행정공무원의 직무감찰 담당)가 합쳐진 기관
- 감사원 감사 = 회계검사 + 직무감찰
  - 회계검사: 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등의 회계를 검사하여 그 집행에 적정을 기함
  - 직무감찰: 행정기관 등의 사무와 그 소속 직원의 직무에 관한 감찰

---

11) 대한민국헌법 제91조 ①국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.

## (2) 문제점

- 적발 건수 위주의 감사 → 업무수행 내용보다는 형식적인 측면에 중점 → 최소 업무기준은 감사에 지적받지 않는 것 → 업무수행시 목표-수단의 도치 현상 (조석준 · 임도빈, 2016: 152)
- 감사의 공정성에 대한 의문
  - 대통령의 영향권 하에 있다는 문제 제기 (차진아, 2009)
  - 내부통제의 한계: 감사원은 누가 감사하느냐? (조석준 · 임도빈, 2016)
  - 실제상 · 정치적인 한계: 힘 있는 부처(경제부처, 국정원, 검찰청 등)에 대한 감사는 유명 무실 (방동희, 2011)
  - 국무총리실에서 정부업무평가기능 수행, 감사원에서도 평가기능을 가진 성과감사 수행으로, 중복 및 평가 부담에 대한 비판 (오철호, 2012)
- 행정부 소속에서 탈피하여 국회 소속 혹은 독립기관화해야 한다는 논의가 있으나, 이는 헌법 개정을 필요로 함 (장용근, 2013)

## (3) 개선방안

- 감사의 공정성 · 객관성 · 효율성 · 투명성 확보를 위한 자발적 노력 필요 (차진아, 2009)
  - 감사는 합목적성을 기준으로, 업무개선을 위한 지도에 중점을 두어야 (조석준 · 임도빈, 2016)
  - 범국가적 차원에서 문제가 되는 정부사업에 대하여 국무총리실과 협의 하에 필요하다고 판단될 경우, 감사원은 비리감사 · 성과감사 실시 (오철호, 2012)
- 국가감찰활동을 총괄하는 컨트롤 타워(control tower)의 역할을 실질적 · 적극적으로 담당해야 (김용훈, 2013)

### 3) 방송통신위원회

#### (1) 현황

##### ○ 대통령 직속 합의제 행정기구

- 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다 (방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제1조)

##### ○ 주요 기능

- 지상파방송 및 종편·보도PP 정책, 방송통신사업자의 금지행위 위반시 조사·제재, 방송통신 이용자 보호정책 수립·시행, 개인정보보호정책 수립·시행 및 불법유해정보 유통방지, 방송광고, 편성 및 평가정책 수립·시행, 미디어다양성 정책 등

##### ○ 특징

- 대통령 직속이지만 국무총리를 통하여 국회에 법안을 제출할 수 있는 중앙행정기관으로, 위원장은 국무회의에 참석하여 발언할 권한이 부여되어 있다
- 위원회의 주요 심의·의결사항 및 방송의 독립성 보장을 위한 사항에 대하여 국무총리의 행정감독을 받지 않고 있다 (방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제3조2항)

#### (2) 문제점

##### ○ 방송통신위원회는 행정각부와 연관성이 높음

- 미래창조과학부, 문화체육관광부, 교육부, 여성가족부 등 대부분의 부처와 관련이 있다 (조석준·임도빈, 2016)
- 방송정책 결정과정에서 방송통신위원회, 입법부, 사법부 간 혼선·대립 가속화 (정윤식, 2013)
- 공정거래위원회와의 정책 대립도 심화될 것으로 예상 (정윤식, 2013)

##### ○ 대통령 직속이라는 상징성은 있으나, 가급적 대통령 직속의 기관 설치의 자체 할 필요가 있다 (조석준·임도빈, 2016)

#### (3) 개선방안

##### ○ 방송통신위원회는 국무총리 직속으로 변경한다

##### ○ 업무 연관성이 있는 중앙행정기관과의 정책 조정 및 협력체계를 공고히 한다

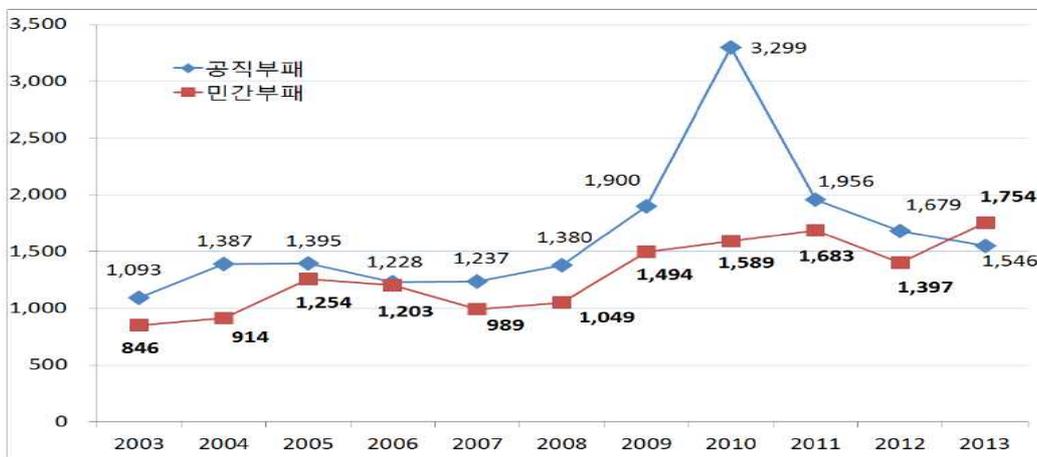
#### 4) 국가청렴위원회: 신설

##### (1) 부패의 심각성

○ 공직부패와 민간부패 모두 심각한 수준이다

- 민간부패란 “사인(私人)이 자신의 업무를 이용하여 다른 사인과의 불법적인 거래를 통하여 자기 또는 제3자의 불법적인 이익을 도모하는 행위”를 말한다 (이천현, 2015: 270)
- 민간부패는 점차 악화되는 추세를 보이고 있고, 공식 범죄통계에서도 공직부패와 유사하게 증가하는 추세를 보이고 있다 (이천현, 2015)

<그림 4> 부패사건 접수인원 추이



자료: 대검찰청. (2014). 『검찰연감』.

출처: 이천현(2015: 275)

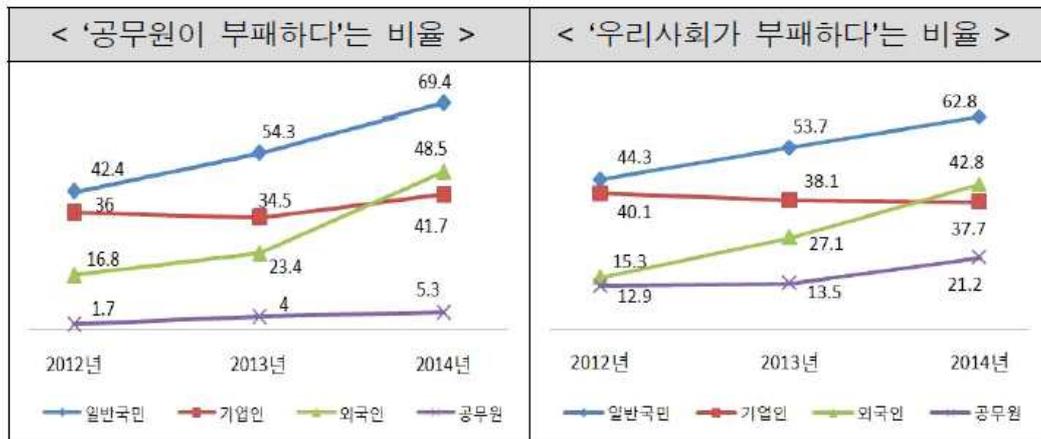
○ 고위층의 부패문제가 더욱 심각하다

- 2010년도 대국민 인식조사 결과, 판·검사 등 법조인의 부정부패 심각성의 정도가 84.0%에 달하고, 사법기관 부패 감시기능이 잘 작동되고 있다는 응답은 27.5%에 불과하며, 감사원의 부패감시·통제기능이 잘 작동된다는 응답은 34.2%에 불과하다 (장지원, 2010)
- 2010년도 조사에서 사법부 71.1%, 입법부 67.7%, 행정부 64.6%의 순으로 사법영역의 부패도가 가장 심한 것으로 나타났다 (장지원, 2010)
- 최근에도 법조계 비리가 잇따르고 있다. 모 검사장은 주식 등 9억 5천만원대 뇌물을 받은 혐의로 구속기소되고 해임되었다. 모 부장판사는 기업체 대표로부터 중고차 등 1억7

천만원 상당의 금품을 챙긴 혐의로 구속됐다. 모 부장검사는 중고교 동창으로부터 금품과 향응을 제공받는 등 이른바 '스폰서 의혹'을 받고 구속됐다

- 2011년부터 2015년까지 최근 5년간 각종 비위로 징계를 받은 판사는 10명, 검사는 46명으로 모두 56명이다. 하지만 해임된 검사는 3명뿐이며, 5명은 스스로 사표를 제출해 면직처분을 받았다. 판사의 경우 정직 1년이 가장 높은 수위의 징계였다<sup>12)</sup>

<그림 5> 연도별 부패 인식 정도



출처: 국민권익위원회. (2015). 「2015년도 반부패·청렴정책 추진지침」, p. 3.

- 2016년도 국가별 부패인식지수(CPI) 세계 176개 국 중 52위 기록
  - 우리나라 국가청렴도는 100점 만점에 53점으로 역대 가장 낮은 순위로 추락
  - 아프리카 르완다(50위)보다 낮은 순위
  - 경제협력개발기구(OECD) 35개국 중에서도 29위로 하위권에 위치
  - 최순실 국정농단 이전인 "2014년 11월부터 2016년 9월 사이" 자료로 측정된 결과
  - "무너진 국가 반(反)부패·청렴 시스템을 다시 세워야 한다" (연합뉴스, 2017/01/25, 13:32)
- (일반국민, 기업인, 전문가, 외국인, 공무원) 모두 가장 중요한 부패발생 원인은 "부패 유발적인 사회문화" 때문이라고 인식 (국민권익위원회, 2016b)

12) 출처: 김준, '비리 검사장' '스폰서 부장검사' '뇌물 부장판사' 법조계 왜 이러나, 싱글리스트, 2016/09/08, <http://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=4998537&memberNo=25041664&vType=VERTICAL>

## (2) 현황 및 문제점

- 현재 국무총리 소속 국민권익위원회에서 부패방지 기능 담당
  - 부패행위 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 제2조4항)
    - 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
    - 공공기관의 예산 사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 이행시 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
    - 위에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위
  - 부패방지 업무는 행정부 외 국회, 각급 법원, 선관위, 헌재, 감사원 등 헌법기관과 공직유관단체를 포함한 모든 공공기관(공직자) 등을 대상으로 한다 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 제2조1항)
  - 국무총리 소속기관인 국민권익위원회가 입법부·사법부의 부패방지 업무를 관장한다는 것은 권력분립상 문제의 소지가 있다 (김용훈, 2013)
- 우리나라는 2008년 부패방지과 관련 국제협약인 “국제연합 반부패협약”에 가입
  - 비준하여 부패전담기구의 설립을 보장하는 의무를 부담
  - 국제연합 반부패협약 제6조: 부패방지기구의 설립 보장과 함께, 이 기구가 어떠한 부당한 간섭도 없이 효과적으로 그 기능을 수행할 수 있도록 필요한 독립성을 부여하여야 한다 (김용훈, 2013)
- 현재의 국민권익위원회가 독립성을 갖고 반부패업무를 수행한다고 보기는 어렵다

## (3) 개편방향

- 보다 독립성을 갖는 부패방지 전담기구를 설립하여 부패행위를 억제하고 국가 전반의 청렴성을 제고하여야 한다
- 국가원수의 지위에 있는 대통령 소속 부패방지기구인 (가칭)국가청렴위원회를 둔다
- 국가청렴위원회의 하부조직으로 (가칭)고위공직자범죄수사처을 둔다<sup>13)</sup>

## ● 국가청렴위원회

- 대통령 소속 합의제 행정기관인 행정위원회로 (가칭)국가청렴위원회를 둔다
- 위원은 대통령·국회·대법원장이 각기 3인씩 추천하는 위원들로 구성하며, 위원장은 위원 가운데 호선(互選)한다
- 위원회의 사명: 정부 및 한국사회 전반의 부패행위 근절과 청렴한 사회문화 조성
- 위원회의 기능
  - 제도 개선 및 교육·홍보 등을 통한 부패의 사전 예방 및 국가 청렴성 제고
  - 부패행위에 대한 적발·처벌 등 사후 통제를 통한 청렴문화 확산
  - (가칭)고위공직자범죄수사처의 장 추천 및 활동 지원
  - (가칭)고위공직자범죄수사처 활동의 정치적 중립성 및 공정성·투명성 담보

## ● (가칭)고위공직자범죄수사처

- 설립 근거 (곽병선, 2012; 윤동호, 2011; 이윤제, 2014)
  - 고위공직사회의 부정부패와 권력형 비리가 심각한 수준
  - 고위공직자의 비리에 대한 검찰의 정치권력에의 맞춤형 수사 또는 정치권력의 주문형 수사
  - “검찰이 고위공직자에 대한 수사에 있어서 얼마나 효과적이고 독립적인 입장에서 엄정한 수사를 하고 있느냐”는 수사의 효율성에 대한 의문의 제기
  - 고위공직자의 권력형 부패를 근원적으로 해결하기 위해서는 검찰로는 한계가 있으므로 별도의 독립된 기구를 신설해야 한다는 사회적 공감대<sup>14)</sup>
  - 최근 검찰의 비대한 권력과 재량권에 대한 문제 제기

13) 담당 업무가 고위공직자가 범하는 범죄에 대한 것이므로 “고위공직자범죄”라는 용어가 들어가고, 범죄를 수사하고 기소하는 기능을 수행하기에 “수사”가 들어가는 게 타당하다 (곽병선, 2012).

14) 2010년 당시 여당인 한나라당 여의도연구소가 실시한 전국단위 여론조사에서도 고위공직자 비리수사처의 신설에 대한 반대는 13.4%에 불과한 반면, 찬성은 64.0%로 나타났다 (윤동호, 2011).

&lt;표 3&gt; 검찰권한 비교

분류	기소독점	수사권	수사지휘	자체 수사 인력	검찰영장청구 헌법규정
한국	○	○	○	○	○
일본	○	○	△	△	×
프랑스	×	△	△	×	×
미국	×	○	×	△	×
영국	×	×	×	×	×

출처: 곽병선(2012: 12)

- “수사와 기소에 관해서 독점적 지위를 갖고 있는 검찰이 권력형 부패에 대해서 독립적이고 공정한 수사권과 기소권을 행사하기 못하고 있고, 어느 국가권력도 이를 통제하지 못하고 있다” (곽병선, 2012: 12)
  - 검찰 권력도 감시와 견제를 받을 필요성 제기
  - 권력이 집중되면 분리하여 견제를 시키는 것이 국가구성의 기본원리
  - 국가청렴위원회 산하에 고위공직자범죄수사처 설치<sup>15)</sup>
  - 고위공직자범죄수사처의 장은 “국가청렴위원회”가 공모절차를 통하여 추천하고, 국회의 인사청문회와 동의절차를 거쳐서 대통령이 임명한다
  - 담당기능: 고위공직자 범죄의 수사, 공소 제기 및 공소 유지<sup>16)</sup>
  - 수사대상<sup>17)</sup>
- 
- 15) 고위공직자범죄수사처의 소속에 대해서는 대통령, 국무총리, 법무부, 국민권익위원회 등의 산하기관으로 두자는 의견과 무소속 독립기구로 하자는 의견이 있다(곽병선, 2012; 윤동호, 2011). 독립기구로 한다고 하여도 국가인권위원회의 사례처럼 반드시 정치적 독립성이 보장된다고 할 수 없다. 특별감찰관의 경우 대통령 소속이나 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다(특별감찰관법 제3조)고 하였으나 실제로는 지켜지지 않았다. 공수처의 경우 직무의 독립성·공정성 확보를 위해서는 정치적 독립성을 담보해줄 수 있는 방호막이 필요한데, 국가청렴위원회가 그 역할을 할 수 있다고 기대한다. 2004년 공직부패수사처설치법(안) 정부안에서는 부패방지위원회 산하에 공수처를 둔다고 하였다.
- 16) 고위공직자 부패방지의 성패를 가늠할 수 있는 것이 바로 전담기구의 수사권이나 기소권 확보 여부이다 (이기수, 2013). 내부적으로 수사국과 기소국으로 나누고, 각 역할을 분담하게 하여 공정한 판단을 유도하도록 하여야 한다 (이윤제, 2014).
- 17) 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2016/08/08, 의안번호 1461, 박범계 의원 대표 발의), 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2016/12/14, 의안번호

- 고위공직자: 현직(現職) 및 퇴임 3년 이내 전직(前職)인 국회의원, 법관 및 검사, 모든 정무직 공무원, 모든 행정위원회의 위원장 및 상임위원, 대통령실·국무총리실·감사원·국가정보원·금융위원회·공정위원회·국세청의 고위공무원단(3급 이상) 소속 공무원, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사, 광역지방자치단체의 장과 교육감, 치안감 이상의 경찰공무원, 군 장성, 대통령
- 대상 고위공직자의 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척
- 대통령의 배우자, 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척
- 국회의장, 감사원장, 대법원장, 대검찰청장은 고위공직자범죄수사처에 수사의뢰를 할 수 있다
- 특별감찰관법에 의한 특별감찰관은 폐지한다

## 5) 독립기관: 국가인권위원회

- 설치
  - “모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서 확립에 이바지함을 목적으로 한다”(국가인권위원회법, 제1조)
  - 무소속 행정위원회로, 11인(국회 선출 4인, 대통령 지명 4인, 대법원장 지명 3인)으로 구성
- 문제점
  - 국가인권위원회가 국민의 인권보장을 위해 절실하게 필요하다는 국민적 인식 내지 이를 통한 강력한 지지와 신뢰를 받지 못하고 있다 (차진아, 2009)
  - “국내적으로 민감한 현안에 제 목소리를 내지 않았다” (연합뉴스, 2016/08/11)
- 개선방안
  - 국가인권위원회 스스로 “그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행”하도록 최선을 다해야 한다 (국가인권위원회법 제3조2항)
  - 국가인권위원회의 독립성을 보장하고, 다양한 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 위원을 선출·지명하여야 한다 (국가인권위원회법 제5조4항)
  - 대통령은 국가인권위원회의 설립 목적에 부합하는 책임자를 위원장에 임명하여야 한다

## 6) 제안

### 제안사항

1. 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령비서실을 둔다
2. 대통령비서실에는 대통령을 보좌하기 위하여 다수의 비서관과 보좌관을 둔다
  - 비서업무: 총무, 의전, 연설기록 등 담당 비서관
  - 지원업무: 정무, 외교안보, 시민사회, 홍보, 국정과제, 국가혁신 등 담당 비서관
  - 조언업무: 경제, 사회문화, 국제정치, 과학기술 등 담당 보좌관
  - 비서관은 대통령으로부터 부여된 임무를 수행하며, 보좌관은 대통령에게 전문분야의 지식과 정보를 제공한다
  - 비서관별로 행정부의 부처를 몇 개씩 묶어서 관장하는 방식은 불가(不可)하다
  - 담당 업무의 중요도·난이도를 고려하여, 일부 비서관·보좌관의 명칭을 수석비서관·특별보좌관으로 할 수 있다. 단, 그 아래에 비서관·보좌관을 둘 수는 없다
  - 대통령비서실에 둔 인사위원회는 행정혁신처로 이관하고, 인사위원회의 위원장은 행정혁신처장이 된다
  - 대통령비서실 전체 인력은 200명 이내로 정예화한다
3. 국가안보실은 폐지하고, 그 기능은 국가안전보장회의(NSC) 및 관계부처가 흡수한다
4. 국가원수의 지위에 있는 대통령의 소속하에 (가칭)국가청렴위원회를 둔다
5. (가칭)국가청렴위원회 산하에 (가칭)고위공직자범죄수사처를 둔다
6. 특별감찰관법에 의한 특별감찰관은 폐지한다
7. 대통령에 대한 자문을 위하여 다수의 자문위원회를 두며, 위원장은 대통령으로 한다
  - 국가안전보장회의: 헌법 제91조에 명시된 대통령 자문기관
  - 민주평화통일자문회의: 헌법 제92조에 명시된 자문기관
  - 국민경제자문회의: 헌법 제93조에 명시된 대통령 자문기관
  - (가칭)국가재정립위원회: 국가 변혁 및 양극화·저출산 등 주요 현안에 대한 사회적 논의기구 (신설)
8. 그 외 현행 15개 대통령 소속 자문위원회는 원칙적으로 폐지하고, 그 담당 기능은 관련 부처가 흡수한다
9. 대통령 직속 방송통신위원회는 국무총리 직속으로 변경한다
10. 필요에 따라 대통령은 한시적인 자문위원회를 설치하여 자문을 받을 수 있다

## 4. 국무총리 소속기관 개편방안

### 1) 소속기관

#### (1) 현황

- 역대 정부에서 대통령의 행정부 통제에 필요한 기획, 예산, 조직 및 행정관리, 법제 등의 기능이 국무총리에게 귀속
  - 이는 “국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다”는 헌법 86조2항에 근거 (신현기, 2016)
  
- 국무조정실 (정부조직법 제20조)
  - 각 중앙행정기관 행정의 지휘·감독, 정책 조정 및 사회위험·갈등의 관리, 정부업무평가 및 규제개혁에 관하여 국무총리를 보좌하기 위하여 국무조정실을 둔다
  
- 국무총리비서실 (정부조직법 제21조)
  - 국무총리의 직무를 보좌하기 위하여 국무총리비서실을 둔다
  
- 국민안전처 (정부조직법 제22조의2)
  - 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·운영 및 총괄·조정, 비상대비, 민방위, 방재, 소방, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국민안전처를 둔다
  - 국민안전처에 소방사무를 담당하는 본부장을 둔다
  - 국민안전처에 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 담당하는 본부장을 둔다
  
- 인사혁신처 (정부조직법 제22조의3)
  - 공무원의 인사·윤리·복무 및 연금에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 인사혁신처를 둔다

## ○ 법제처 (정부조직법 제23조)

- 국무회의에 상정될 법령안·조약안과 총리령안 및 부령안의 심사와 그 밖에 법제에 관한 사무를 전문적으로 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 법제처를 둔다

○ 국가보훈처 (정부조직법 제24조)<sup>18)</sup>

- 국가유공자 및 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 보상·보호 및 보훈선양에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국가보훈처를 둔다

## ○ 식품의약품안전처 (정부조직법 제25조)

- 식품 및 의약품의 안전에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 식품의약품안전처를 둔다

**(2) 문제점**

- 처는 원래 국무총리 소속으로 설치하는 중앙행정기관으로서, 여러 부에 관련된 기능을 통할하는 참모적 업무를 수행하는 기관을 의미

- 현행 5개의 처 가운데 실제 참모적 기능을 수행하는 기관은 소수에 불과

- 실제 참모적 기능 수행 기관: 법제처, 인사혁신처
- 실제 고유 업무 담당 기관: 국민안전처, 국가보훈처, 식품의약품안전처

**(3) 개편방향**

- 국무총리가 실질적으로 행정각부를 통할하고 중앙부처 간 조정을 관장할 수 있도록 중앙행정기관 전체와 관련된 인사·조직, 예산, 법제, 통계, 정책조정·평가를 담당하는 기관은 국무총리 소속으로 할 필요가 있다

- 고유 업무를 담당하는 기관은 계선조직(부·청)화 필요

- 국민안전처, 식품의약품안전처

- 계선조직 중 참모적 업무를 수행하는 기관은 국무총리 소속의 참모조직(처)화 필요

- 통계청: 정부 전체를 포괄하는 국가통계의 컨트롤 타워로서의 역할 수행 필요

18) 국가보훈처의 연혁과 특성을 고려하여 이번 정부조직개편에서는 논외로 한다.

## 2) 정책조정기제

### (1) 현황

#### ○ 국무총리실

- 국무총리(실)의 모든 업무는 정책조정과 직·간접적으로 긴밀하게 연관되어 있다<sup>19)</sup>
- 국무총리(실)의 정책조정 권한은 국무총리의 '행정각부의 통할권'(헌법 제86조)과 국무회의 부의장(헌법 제88조)으로서 '국정의 기본계획 및 정부의 주요 정책' 및 '행정각부의 주요한 정책의 수립 및 조정' 등을 심의하는 권한(헌법 제89조) 등에 근거 (권용식, 2016)
- 정책조정은 각 부처에 대한 자료제출 요구, 보고청취 및 의견수렴, 실무조정협의체로부터 상급 조정협의체까지 다양한 형태의 협의체, 국무조정실장이 위원장인 각종 위원회와 차관회의, 국무총리가 위원장인 각종 위원회와 국무회의 등 다양한 형식과 방법으로 수행 (권용식, 2016)
- 국무총리실의 정책조정 사례에 대한 실증분석 결과, 그 동안 국무총리실의 정책조정은 상당히 효과적이라고 평가 (권용식, 2016; 유중상·하민철, 2010; 하민철, 2013)

#### ○ 국무회의

- 헌법 제88조
  - ① 국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.
  - ② 국무회의는 대통령·국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다.
  - ③ 대통령은 국무회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.
- 국무회의는 행정부의 중요한 정책결정의 대부분을 심의하며, 정책조정 역시 국무회의의 중요한 역할이다

#### ○ 차관회의

- 국무회의의 전심 절차
- 차관회의에서 실질적인 정책조정이 이루어지는 점을 고려할 때, 국무회의의 정책조정 기능은 차관회의에 의해 보완되고 있다 (전영한, 2012)

19) 정책조정이란 "다수부처와 관련된 정책의 결정 또는 집행과정상 일관성 확보의 과정"을 의미 (이성우, 1993: 7)

### ○ 관계장관회의

- 소수의 관련부처 장관들이 모여 부처 간 합의를 이끌어내는 정책조정 기제이다 (이승호, 2008)
- 사회적 약자보호 관계장관회의, 산업경쟁력강화 관계장관회의, 청탁금지법 관련 관계장관회의, 국정현안 관계장관회의 등 다양한 주제와 형태의 관계장관회의가 활용되고 있다
- 국무회의와 유사하지만, 관계장관회의는 정책조정을 일차적 목적으로 하며 효율적인 토론이 가능한 10명 이내의 작은 규모를 유지한다는 차이가 있다
- 경제관계장관회의<sup>20)</sup> 및 교육·사회 및 문화 관계장관회의<sup>21)</sup> 대통령령으로 규정하고 있다 (경제관계장관회의 규정, 교육·사회 및 문화 관계장관회의 규정)

### ○ 국가정책조정회의

- 국가정책조정회의는 국무총리가 주재하는 내각의 최고정책조정기구(control tower)이다
- 2008년 7월 설립되었으며, 회의의 의장은 국무총리이고 회의에는 기획재정부장관·교육부장관·미래창조과학부장관·행정자치부장관·문화체육관광부장관·산업통상자원부장관·보건복지부장관·국토교통부장관 및 협의·조정 대상 안건 관련 중앙행정기관의 장, 국무조정실장, 대통령비서실의 국정기획 담당 수석비서관, 정무 담당 수석비서관 및 협의·조정 대상 안건 관련 수석비서관이 참석한다 (국가정책조정회의 규정 제3조)
- 회의에 상정되는 안건에 대한 사전 협의·조정을 위하여 국가정책조정실무회의, 국가정책조정차관회의를 둔다 (국가정책조정회의 규정 제7조·제8조)
- 정례적인 회의를 통해 국무총리의 행정각부 통할·감독기능 수행, 범정부적인 중요 국책사업 및 국가적 현안과제 해결, 국가전략 차원에서 수립되는 중장기 계획 등을 조정하고 추진상황을 점검한다
- 갈등당사자간 원활한 소통과 담론의 장을 제시하는 수평적 조정기제이자, 동시에 위계적·강제적인 조정수단의 활용을 통해 갈등을 권위적으로 조정·완화하는 수직적 조정기제로서의 의미도 가진다 (권용식, 2016)

20) 1999년 경제대책조정회의 → 2010년 경제정책조정회의 → 2013년 경제관계장관회의

21) 2016년 한 해 동안 13회 개최

### ○ 부총리

- 부총리제는 부처 간 정책조정 문제를 장관보다 상위계층인 부총리의 위계적 권위를 통해 해결하고자 하는 정책조정 기제이나, 우리나라의 경우 부총리가 장관들에게 지시를 내리고 통솔하는 상급자라고 보기는 어렵다
- 효과적인 정책조정을 위해 필요한 것은 부총리라는 직급보다는 명확한 권한위임과 효과적인 통제수단의 확보일 수 있다 (전영한, 2012)

### (2) 문제점

- 국무회의는 부처 간 이견을 조정할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있으나, 실제 우리나라에서 국무회의의 정책조정 역할은 대단히 형식적인 수준에 그치고 있다 (전영한, 2012)
- 그 원인은, 국무회의의 규모가 지나치게 크다, 정책조정문제의 복잡성이 심화되고 있다, 국무회의 참석자들은 항상 시간부족에 시달리고 있다는 점 등 (전영한, 2012)
- 국무회의가 국가 주요 정책에 대하여 국무위원들의 의견을 수렴하고 대통령에 대한 견제와 균형을 잡는 국정 중심이 되도록 적극적으로 활용해야 할 필요가 있다
- 부총리제는 정책조정 효율성을 제고하기 보다는 옥상옥의 비효율성을 유발할 가능성이 크다
- 예산권을 장악한 경제부총리는 부총리가 담당하고 있는 부처의 권한을 타 부처에 비해 과도하게 강화하여 행정부 내 민주적 대표성과 권력균형을 저해할 수 있다 (전영한, 2012)

### (3) 개편방향

- 국무총리의 중앙행정기관 간 업무조정 권한을 명확히 할 필요가 있다
- 국무총리와 장관의 의사소통이 항상 민주적으로 열려 있어야 하고, 장관이 국무총리에게 접근하기 용이하도록 여건을 마련하여야 한다 (김동원, 2013)
- 국무총리와 행정각부는 다양한 정책조정기제를 효율적으로 활용하여야 한다
- 효과적이라고 보기 어려운 부총리제는 폐지할 필요가 있다
- 정부업무평가 관련 정부기관 간(국무총리실, 예산정책처, 감사원 등) 의사소통 채널 구축·운영 필요 (오철호, 2012)

### 3) 국민권익위원회

#### (1) 현황

- 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』에 의거, 2008년 출범
- 국민권익위원회는 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리행정심판위원회의 담당기능 수행 (3개 기관 통합)
  - 고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선
  - 공직사회 부패 예방·부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립
  - 행정쟁송을 통하여 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리 보호

#### (2) 문제점

- 국민권익위원회는 옴부즈만 기구인 고충처리위원회와 행정심판위원회에 국가청렴위원회를 통합하였는데, 이 세 기구의 성격은 모두 다른 것이다 (이기수, 2013)
  - 통합은 부패 문제에 대한 이명박 정부의 낮은 문제인식이 반영된 것 (이종수, 2011)
  - 옴부즈만 기구인 고충처리위원회는 행정으로부터 자유로운 상태에서 불법·부당한 행정을 통제하여 국민의 권리를 구제하는 기능을 요청받고 있다. 국민권익위원회는 올바른 기구 통합으로 보기 어렵다 (이기수, 2013)
  - 부패방지 정책의 초점을 흐리고 강도를 약화시키는 부정적 측면이 있다 (이기수, 2013)
  - 국민권익위원회의 부패방지 기능은 원칙적으로 삼권분립 원칙에 모순된다<sup>22)</sup> (김용훈, 2013)
- 국민의 입장에서 유관 업무를 원스톱 행정으로 처리하려는 것이지만, 실제로는 잘 작동되지 않는다 (김용섭, 2010)
  - 행정심판의 고충민원처리화의 경향
  - 상호 인사교류로 전문화된 행정심판 요원의 양성이 곤란

22) 국민권익위원회의 부패방지 업무는 행정부 외 국회, 각급 법원, 선관위, 헌재, 감사원 등 헌법기관과 공직유관단체를 포함한 모든 공공기관(공직자) 등을 대상으로 한다 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 제2조)

- 3개 기관의 통합으로 인한 시너지 효과는 기대보다 미약하다
- 조직 통합에 대한 효과와 그 실익에 대한 평가는 매우 상이하다 (김용훈, 2013)

### (3) 개편방향

- 국민권익위원회를 다음과 같이 3개 기관으로 분리한다
  - 옴부즈만 기능을 수행하는 (가칭)국민고충처리위원회를 국회에 둔다
  - 국가 전체의 반부패기능을 담당하는 (가칭)국가청렴위원회를 대통령 소속으로 둔다
  - 행정 관련 쟁송업무를 담당하는 중앙행정심판위원회를 국무총리 소속으로 둔다

#### ● 중앙행정심판위원회

- 국민권익위원회에서 중앙행정심판위원회를 분리하여 국무총리 소속으로 둔다
  - 행정심판이란 일반적으로 행정청의 위법 또는 부당한 처분 또는 부작위에 대하여 국민의 청구를 전제로 하여 행정심판위원회를 통하여 권리구제를 강구하는 행정쟁송절차
  - 행정심판위원회는 행정심판사건을 심리·재결하기 위하여 설치된 합의제 행정기관
  - 행정부 내에 설치된 행정심판위원회로는 중앙행정심판위원회와 시·도지사 소속의 행정심판위원회로 구분
  - 행정심판은 권리구제의 신속성, 저렴한 비용 등으로 인해 그동안 비교적 성공적인 권익구제장치로서 정착되어 온 것으로 평가되고 있다 (김용섭, 2010)

#### ● 국민고충처리위원회

- 국회 소속 (가칭)국민고충처리위원회는 옴부즈만(Ombudsman)의 기능 수행
  - 옴부즈만제도는 1809년 스웨덴 헌법에서 처음 도입되었으며, 민원조사관인 옴부즈만의 활동을 통해 행정부를 통제하는 제도 (이은기, 2007)
  - 옴부즈만은 법령이 행정청에 의해 적정하게 집행되고 있는지 여부를 조사하고, 잘못된 행정에 대해 관련 공무원의 설명을 요구하고 시정조치를 권고·알선하며, 개인으로부터 부당한 행정작용에 대한 민원이 제기된 경우 이를 조사해 관계기관에 시정을 권고하고 민원인에게 결과를 알려주고 언론을 통해 공표한다
  - 옴부즈만은 행정부에 대한 입법부의 통제제도로서, 국회에 의해 임명된 기관이다
- 담당기능: 행정기관 등에 대한 고충민원의 조사와 처리

- 행정부와 입법부 모두 국민고충처리위원회의 중립성과 독립성을 보장해야

#### 4) 제안

제안사항
1. 국무총리의 행정각부 통할 권한 및 중앙행정기관 간 업무조정 권한을 (가칭)“국무총리 지위와 권한행사에 관한 법률”과 같은 특별법에 명문화한다
2. 중앙행정기관 가운데 참모조직(처)은 국무총리 소속으로 한다
3. 부총리제(2명)는 폐지한다
4. 국무총리 소속으로 다음 중앙행정기관을 둔다 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기획예산처: 기획재정부 2차관 산하 기획예산부서 독립 (신설)</li> <li>• 행정혁신처: 인사혁신처에 행정자치부의 조직정책 및 전자정부 기능을 통합</li> <li>• 법제처: 유지</li> <li>• 국가보훈처: 유지</li> <li>• 통계처: 통계청을 국무총리 소속으로 변경</li> </ul>
5. 국무조정실 및 국무총리비서실은 유지한다
6. 국무총리 직속으로 방송통신위원회를 둔다
7. 국민권익위원회를 해체하고, 3개의 기관으로 분리한다 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령 소속 (가칭)국가청렴위원회</li> <li>• 국회 소속 (가칭)국민고충처리위원회</li> <li>• 국무총리 소속 중앙행정심판위원회</li> </ul>
8. 국무총리비서실의 실장(정무, 민정, 공보) 직위는 폐지하여, 조직계층을 간소화한다
9. 국무회의를 주요 정책을 최종 심의하는 국가 운영의 핵심으로 적극 활용한다
10. 국무총리와 행정각부는 국가정책조정회의, 관계장관회의 등 다양한 정책조정기재를 활용한다
11. 국무총리는 업무 조정을 위하여 상시적·일시적으로 관련 중앙행정기관 간 협의체 구성을 명할 수 있다
12. 중앙행정기관의 장은 국무총리 또는 정책조정기재의 조정 결정에 따라야 한다

## 5. 중앙행정기관

### 1) 장관(중앙행정기관의 장)

#### ○ 장관의 역할

- 장관 등 중앙행정기관의 장은 대통령과 관료제 간의 완충자로서 정치와 행정을 연결하는 독자적인 지위를 가진다 (김경은, 2015)

#### ○ 장관의 임기

- 우리나라의 경우 장관의 평균 재임기간은 13.86개월에 불과하여 다른 국가에 비해 현저하게 짧다 (성시영, 2015)
- 일정기간 이상 재임기간을 보장해주어야 장관이 제대로 리더십을 발휘하여 공직사회의 변화를 이끌 수 있다<sup>23)</sup>

#### ○ 장관의 정치적 기능

- 장관은 정치가와 행정관리자의 역할을 조화롭게 수행하여야 한다 (김경은, 2015)
- 민주주의 실현을 위하여 정부조직의 정무기능이 강화되어야 한다.
  - 정부조직의 구성과 운영에서 행정과 정치는 분리되기 힘들다. 행정의 능률성과 정치의 민주성이 상호 배타적일 수 없고 중첩되기 때문이다. 내부 조직의 능률성만으로, 외부 행위자와의 민주적 의사소통 없이 정부조직의 발전은 힘들다 (윤종빈, 2010)
- 장관의 정치적 기능을 강화하기 위하여 장관을 보좌하는 정무보좌관을 둘 필요가 있다
  - 장관의 참모진을 강화하여 장관의 정치적 기능을 보좌하도록 하고, 실·국 계선조직은 행정업무에 보다 전념하도록 한다 (임도빈, 2004)

#### ○ 장관의 실질적인 권한 확대·보장 필요

- 각 행정각부가 장관을 중심으로 조직역량을 결집·확충하고 자율적·창의적·적극적인 업무수행 분위기를 조성하기 위해서는 장관의 실질적인 권한이 확대·보장되어야 한다 (정중섭, 2002)

23) "공직사회는 쉽게 변하지 않았다" (김병준, 2016: 24)

## 2) 중앙행정기관의 관리

### (1) 명확한 정체성

- 각 중앙행정기관은 명확한 사명과 비전을 확립하여야 한다
- 각 중앙행정기관은 서비스해야 하는 대상(고객)을 명확하게 하여야 한다
- 각 중앙행정기관의 모든 구성원들은 조직의 "존재이유"를 분명하게 알아야 한다
- 국민은 각 중앙행정기관이 왜 존재하는지 쉽고 분명하게 이해할 수 있어야 한다

### (2) 국민에 대한 공동 책임

- 모든 중앙행정기관은 국리민복(國利民福) 증진을 위해 상호 협력하여야 한다
- 모든 중앙행정기관은 정부 정책에 대하여 공동으로 국민에게 책임을 진다
- 일단 정부의 정책으로 결정되면, 비록 찬동하지 않았더라도 모든 중앙행정기관은 함께 협력하여 추진하여야 한다
- 모든 중앙행정기관은 상호간 수평적인 조정과 협력이 상시적으로 이루어지도록 최선을 다해야 한다
- 각 중앙행정기관은 소관 업무에 대하여 개별적으로 책임을 진다
- 모든 중앙행정기관은 "자율과 책임"을 바탕으로 자발적·적극적·창의적으로 업무를 수행하여야 한다
- 모든 중앙행정기관과 소속 공무원들은 자신들의 업무수행 결과가 국가와 국민에게 미치는 영향에 대하여 늘 인식하여야 한다

### 3) 제안

제안사항
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 장관(중앙행정기관의 장)의 임기를 보장한다           <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소 재임기간은 2년으로 한다</li> <li>• 연임 가능하도록 한다</li> </ul> </li> <li>2. 장관의 차관 임명권을 보장한다. 단, 국무총리와 사전협의하도록 한다</li> <li>3. 장관은 모든 보조기관, 보좌기관, 소속기관의 인사권을 갖는다. 단, 효율적인 조직관리를 위하여 그 권한을 위임할 수 있다</li> <li>4. 장관을 보좌하기 위하여 다수의 정책보좌관과 정무보좌관을 둔다           <ul style="list-style-type: none"> <li>• 보좌관들에 대한 임면권(任免權)은 장관에게 있다</li> <li>• 해당 장관이 퇴임하면 보좌관들도 함께 퇴임한다</li> </ul> </li> <li>5. 장관은 국민의 여론을 수렴하고 이해관계자들의 견해를 청취하기 위하여 필요한 경우 개별적으로 혹은 공동으로 다양한 형태의 자문위원회를 설치·운영할 수 있다</li> </ol>

### 참고문헌

- 강기홍. (2013). 정부조직법 개편의 기준과 한계. 『법학연구』, 21(1): 1-23.
- 곽병선 (2012). 특별수사청 설치의 필요성과 구체적 방안. 『법학연구』, 48: 1-25.
- 국민권익위원회. (2016a). 「2016년도 공공기관 청렴도 측정 결과」.
- 국민권익위원회. (2016b). 「2016년도 부패인식도 조사 종합 결과」.
- 권용식. (2016). 중앙부처의 정책조정에 관한 연구-정책조정 결과에 대한 ‘조정 주체요인’의 영향력을 중심으로. 『한국정책학회보』, 25(1): 89-127.
- 권일웅·박찬영. (2016). 국무총리 임명 유형 연구: 정치적 환경과 대통령 선호의 균형역학. 『한국행정정보』, 50(3): 101-130.
- 김경은. (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. 『한국행정정보』, 49(3): 391-425.
- 김동원. (2013). 대통령과 국무총리의 권한배분 모델에 관한 연구. 『한국행정연구』, 22(3): 315-345.
- 김병준. (2016). 정부 전환기의 정책변동과 행정변화: 참여정부 대통령직 인수위원회를 중심으로. 한국행정연구원(KIPA) 25주년 기념 학술행사 “정부 전환기 정책변동과 역대정부 조직개편에 대한 성찰” (2016. 10. 21.) 발표자료집, 5-30.
- 김상륙. (2013). 『한국인의 공공봉사동기: 세계적 보편성과 한국적 특수성』. 서울: 집문당.

- 김용복. (2003). 권력구조개혁과 국무총리제도: 문제와 개선방안. 『국제정치연구』, 6(1): 1-24.
- 김용섭. (2010). 행정심판위원회제도의 현황과 과제. 『원광법학』, 26(1): 421-447.
- 김용호. (2007). 헌정공학의 새로운 이론적 틀 모색. 『민주주의와 인권』, 7(1): 291-319.
- 김용훈. (2013). 국민권익위원회의 위상 제고 방안: 감사원과의 관계 정립을 소재로. 『법과 정책연구』, 13(3): 993-1029.
- 김정혜. (2006). 역대 대통령비서실의 조직학습과정 특성분석. 『한국정책과학학회보』, 10(4): 65-90.
- 김종철. (2006). 1987년 헌법의 개정론에 대한 비판적 고찰: 권력구조를 중심으로. 『정책연구』, 148: 1-49.
- 김하열. (2011). 현행 헌법의 의원내각제적 요소에 대한 평가. 『강원법학』, 32: 131-162.
- 나채준. (2013). 정부조직법상 행정위원회제도의 문제점에 대한 재검토. 『홍익법학』, 14(4): 335-365.
- 명재진. (2007). 국무총리제의 합리적 운용의 한계와 개헌필요성. 『헌법학연구』, 13(1): 155-185.
- 문명재. (2008). 정부조직개편과 국정운영의 이론과 실제. 기획세미나 “새 정부 출범과 정부혁신: 계승과 발전” 발표논문.
- 문지은. (2009). 정부규모와 정부효과성간 관계에 관한 연구: OECD 국가의 분석결과를 중심으로. 『한국행정학보』, 43(1): 223-246.
- 박중훈. (2016). 역대 정부 조직개편에 대한 성찰. 한국행정연구원(KIPA) 25주년 기념 학술행사 “정부 전환기 정책변동과 역대정부 조직개편에 대한 성찰” (2016. 10. 21.) 발표자료집, 57-79.
- 방동희. (2011). 감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구: 규범과 현실간의 간극과 개선방안을 중심으로. 『법과 정책연구』, 11(4): 1345-1375.
- 서정욱. (2015). 「효과적 거버넌스 운영을 위한 우리사회 신뢰수준에 관한 연구」. 한국행정연구원 연구보고서 2015-16.
- 성시영. (2015). 장관의 재임기간에 영향을 미치는 요인. 『한국행정학보』, 49(3): 427-451.
- 신용인. (2016). 민주공화주의에 대한 헌법적 고찰. 『법학논총』, 28(3): 339-371.
- 신현기. (2015). 민주화 이후 제도적 대통령의 재구조화에 관한 연구. 『한국행정학보』, 49(3): 361-390.
- 양재진. (2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로. 『한국행정학보』, 37(2): 263-287.
- 양현모 · 박기관. (2015). 「대통령제 하에서 행정부와 입법부 협력에 관한 연구」. 한국행정연구원 연구보고서 2015-19.
- 오철호. (2012). 정부업무평가체계 연계방안에 대한 탐색: 행정부, 입법부, 감사원 간 기능 전문화와 연계. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문.
- 유명철. (2012). 국무총리제의 폐지와 부통령제의 도입은 필수적인가? 『사회과교육』, 51(3): 123-134.
- 유종상 · 하민철. (2010). 국무총리실의 정책조정 성과 연구: [정책조정백서]의 조정과제와 조정전략을 중심으로. 『한국정책학회보』, 19(3): 345-380.
- 유현종 · 이윤호. (2010). 제도적 대통령 부서의 발전에 관한 역사적 분석. 『한국행정학보』, 44(2), 111-136.
- 윤동호. (2011). 고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성. 『형사정책연구』, 22(1): 65-84.
- 윤종빈. (2010). 정부조직의 구조와 운영: 정치학적 접근. 『한국조직학회보』, 7(2): 23-45.
- 윤태영. (2013). 미국의 대테러리즘 전략기획체계와 전략지침 평가: 대테러리즘 관련 국가전략보고서를 중심으로. 『국제지역연구』, 17(2): 73-93.

- 이기수. (2013). 부패방지법의 제정 이후 변화와 향후 과제. 『법학논총』, 37(2): 59-85.
- 이성우. (1993). 「행정부의 정책조정체계 연구」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 이승호. (2008). 『관계장관회의론』. 서울: 대영문화사.
- 이윤계. (2014). 고위공직자비리수사처 설립방안에 대한 고찰. 『중소기업과 법』, 5(2): 87-107.
- 이윤환. (2003). 한국 정부형태의 권력분산적 개편 가능성에 관한 고찰. 『한국동북아논총』, 27: 157-189.
- 이은기. (2007). 소송외적 행정구제방법으로서의 민원처리제도. 『행정법연구』, 18: 353-375.
- 이재원. (2007). 『대한민국의 국무총리』. 파주: 나남.
- 이정덕·임유석·한경희. (2012). 고위공직자비리 수사기구 설치에 관한 다면적 면적 연구. 『한국법죄학』, 6(2): 185-212.
- 이종수. (2011). 한국의 국가적 반부패 시스템의 진화 과정과 성과에 대한 고찰. 『한국행정사학지』, 29: 221-249.
- 이창길. (2007). 국정운영 조직의 시대적 변천과 미래 발전방향. 『한국조직학회보』, 4(2): 113-137.
- 이창원. (2007). 참여정부 이후 정부의 조직개편안 통합논의. 『한국조직학회보』, 4(2): 19-65.
- 이천현. (2015). 한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안. 『형사정책연구』, 26(2): 267-303.
- 임도빈. (2004). 정부조직의 재설계: 최고 조정체계를 중심으로. 『행정논총』, 42(3): 1-24.
- 임도빈. (2016). 권력론적 시각에서 본 한국 중앙행정조직: 문제점과 처방. 2016년 한국조직학회 동계 학술대회 및 정기총회 「대한민국 정부의 재설계: 조직개편과 정부혁신의 미래」 (2016. 11. 25.) 발표논문집, 1-28.
- 임의영. (2015). 공공성의 인간적 토대에 대한 비판적 성찰. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 장용근. (2008). 바람직한 정부형태 개정방향에 대한 연구. 『세계헌법연구』, 14(1): 269-298.
- 장용근. (2013). 감사의 기능의 본질상 요청되는 감사원의 독립성과 독립성 확보방안. 『세계헌법연구』, 19(3): 103-129.
- 장 욱. (2011). 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 관한 공법적 고찰. 『환경법연구』, 33(1): 199-224.
- 장지원. (2010). 「한국공공부문의 부패실태 추이분석」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 전영한. (2012). 「국정운영 및 정책조정 거버넌스에 관한 연구」. 한국정책학회 연구보고서.
- 전찬희. (2014). 분권형 대통령제에 관한 연구. 『미국헌법연구』, 25(3): 487-516.
- 정만희. (2009). 현행헌법상 정부형태의 의원내각제적 요소에 대한 검토. 『동아법학』, 44: 37-78.
- 정운식. (2013). 『방송정책』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 정종섭. (2002). 한국 대통령제의 성공을 실현하기 위한 운영 모델. 『서울대학교 法學』, 43(3): 265-300.
- 정종섭. (2004). 한국헌법사에 등장한 국무총리제도의 연원. 『서울대학교 법학』, 45(4): 432-465.
- 정종섭. (2008). 시론: 국가의 품격을 높이는 일. dongA.com 기사.
- 정찬권. (2013). 국가위기관리 조직운영체계 발전방안 연구. 『한국위기관리논집』, 9(7): 57-76.
- 조문석·문명재. (2007). 정부의 기능범주와 거버넌스역량 분석. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 조석준·임도빈. (2016). 『한국행정조직론』, 제2전정판. 서울: 법문사.
- 주일엽. (2014). 대통령비서실의 직무활동 변화에 대한 고찰. 『비서학논총』, 23(1): 27-47.
- 차진아. (2009). 감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토. 『고려법학』, 54: 87-132.
- 최장집. (2002). 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 하민철. (2013). 국무총리실의 정책조정 성과와 함의. 『디지털정책연구』, 11(3): 73-83.

- 한병진. (2009). 한국 대통령의 ‘정치적 독점(political monopoly)’에 대한 이론적 고찰. 『국제정치연구』, 12(2): 1-22.
- 한상익. (2013a). 정치적 자원과 국무총리의 권한 및 역할의 변동. 『의정연구』, 19(1): 143-176.
- 한상익. (2013b). 한국 혼합대통령제에서 책임총리제의 특징과 한계. 『현대정치연구』, 6(1): 53-81.
- 함성득. (1998). 새로운 國務總理의 役割과 國務會議의 機能. 『한국행정연구』, 7(2): 139-155.
- 함성득. (2002). 한국 대통령의 새로운 역할과 리더십: 명령자에서 조정자로. 『행정논총』, 40(3): 97-121.
- 함성득. (2005). 노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가. 『행정논총』, 43(2): 409-441.
- 함성득. (2009). 한국 대통령제의 발전과 권력구조 개편: ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입에 관한 소고. 『서울대학교 法學』, 50(3): 203~234.
- 행정자치부. (2016). 「행정기관 소속 위원회 현황조사자료」.
- 홍득표. (2002). 제왕적 대통령론: 그 특징과 원인을 중심으로. 『국민윤리연구』, 50: 145-171.
- Kim, Sangmook. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2): 245-261.
- Schlesinger, Arthur, Jr. (1973). *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.