

## 헌법상 국무위원 부서(副署)제도의 개선방안 연구

### A study on the Improving Effectiveness of the related State Councilor's Countersignature by the Constitution

김명식

대구가톨릭대학교 경찰행정학과

Myungshik Kim(dansary@cu.ac.kr)

#### 요약

대한민국헌법 제82조에 따라 대통령이 문서로 하는 국법상 행위에 국무총리와 '관계' 국무위원이 부서(副署) 하는 제도는 대통령의 독단 방지와 국무회의의 구성원들이 연대 책임을 지는 중요한 의미가 있다. 그러나 '관계' 국무위원의 부서행위가 헌법 규정과 달리 운영되고 있다. 이는 국무위원으로 보하지 않는 처와 행정위원회 등 일부 중앙행정기관의 사무에 대하여는 법령상 부여된 업무와 무관한 행정자치부장관이 「정부조직법」 제34조 제2항을 근거로 형식적으로 부서토록 한 법제처 지침을 따르기 때문이다. 따라서 이 논문은 '관계' 국무위원의 부서제도를 헌법 취지에 맞게 내실화하기 위하여, 국무위원이 맡지 않는 중앙행정기관 사무와 관련된 부서(副署)의 경우 행정자치부장관이 확일적으로 대신할 것이 아니라 업무 내용과 가장 밀접한 국무위원이 부서를 하도록 '관계' 국무위원의 결정 기준, 절차, 권한과 책임, 부서의 효력 등을 「법령 등 공포에 관한 법률 시행령」으로 만드는 방안을 제안하였다.

■ 중심어 : 대한민국헌법 | 부서(副署) | 국무총리 | 국무위원 | 행정자치부 |

#### Abstract

According to Article 82 of the Constitution of the Republic of Korea, the Prime Minister and the members of the State Council should countersign to assist the President's legal behavior. It has important implications to the members of the State Council for sharing responsibilities with the President. However, the 'related' State Councilor's countersignature by the Minister of Interior(MOI) for non-State member agencies have been operating as a ritual, since the Government Organization Act describes that non-specific affairs belongs to the MOI in accordance with Article 34, paragraph 2. This paper is to promote the department standard operating by the Presidential Decree. Its main idea is to categorize non-State Councilor agencies with most closely related to members of the State Council. I suggest to make a portfolio such as Australian Federal Government in Korea. It can be made easily in accordance with each agency's rights and responsibilities written in the Acts. That's the turning point to improve effectiveness of the related State councilor's countersignature by the constitution to the President's legal activity joint accountability with the Prime Minister.

■ keyword : Constitution of the Republic of Korea | Countersignature | Prime Minister | State Councilor | Cabinet Meeting | Ministry of Interior |

\* 본 연구는 2015년도 대구가톨릭대학교 교내연구비(일반) 지원으로 수행되었습니다.

접수일자 : 2016년 02월 16일

심사완료일 : 2016년 03월 15일

수정일자 : 2016년 03월 11일

교신저자 : 김명식, e-mail : dansary@cu.ac.kr

### 1. 들어가는 말

2015년 12월 22일자 대한민국 전자관보 제18664호에는 국회에서 의결하여 정부로 이송한 법률의 제·개정안 47개가 공포되었는데, 그 중 3개를 [표 1]에 정리하였다[1].

표 1. 제개정법을 공포 현황(일부)

<p>국회에서 의결된 약사법 일부개정법률에 대해 공포한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>대통령 박근혜</b> ㉠</p> <p>2015년 12월 22일</p> <p style="text-align: center;">국무총리 황교안 국무위원 보건복지부장 정진엽 국무위원 행정자치부장 정종섭 (식품의약품안전처 소관)</p> <p>●법률 제13598호</p> <p style="text-align: center;"><b>약사법 일부개정법률</b></p> <p>약사법 일부를 다음과 같이 개정한다.</p>
<p>국회에서 의결된 보험업법 일부개정법률에 대해 공포한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>대통령 박근혜</b> ㉠</p> <p>2015년 12월 22일</p> <p style="text-align: center;">국무총리 황교안 국무위원 행정자치부장 정종섭 (금융위원회 소관)</p> <p>●법률 제13612호</p> <p style="text-align: center;"><b>보험업법 일부개정법률</b></p> <p>보험업법 일부를 다음과 같이 개정한다.</p>
<p>국회에서 의결된 원자력안전법 일부개정법률에 대해 공포한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>대통령 박근혜</b> ㉠</p> <p>2015년 12월 22일</p> <p style="text-align: center;">국무총리 황교안 국무위원 행정자치부장 정종섭 (원자력안전위원회 소관)</p> <p>●법률 제13616호</p> <p style="text-align: center;"><b>원자력안전법 일부개정법률</b></p> <p>원자력안전법 일부를 다음과 같이 개정한다.</p>

같은 날 발간된 관보에는 36개의 대통령령 제·개정안도 함께 공포되었는데, 그 중 2개를 [표 2]에 정리하였다[2].

표 2. 제개정 대통령령 공포 현황(일부)

<p>국무회의의 심의를 거친 풍수해보험법 시행령 일부개정령을 이에 공포한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>대통령 박근혜</b> ㉠</p> <p>2015년 12월 22일</p> <p style="text-align: center;">국무총리 황교안 국무위원 국민안전처장관 박인홍</p> <p>●대통령령 제26755호</p> <p style="text-align: center;"><b>풍수해보험법 시행령 일부개정령</b></p> <p>풍수해보험법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.</p>
<p>국무회의의 심의를 거친 공무원연금법 시행령 일부개정령을 이에 공포한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>대통령 박근혜</b> ㉠</p> <p>2015년 12월 22일</p> <p style="text-align: center;">국무총리 황교안 국무위원 행정자치부장 정종섭 (인사혁신처 소관)</p> <p>●대통령령 제26759호</p> <p style="text-align: center;"><b>공무원연금법 시행령 일부개정령</b></p> <p>공무원연금법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.</p>

[표 1]에 정리한 법률 개정사항은, 「대한민국헌법」 제53조 제1항에 의하여 국회에서 의결된 법률안이 정부에 이송되면 15일 이내에 공포하여야 하는 대통령의 국법상 행위에 있어서 국무총리와 함께 헌법 제82조에 따라 관계 국무위원으로서 부서(副署)를 하는 국무위원이 모두 행정자치부장관인 경우들이고, [표 2]에 정리한 대통령령 개정사항은 동일한 처(處)의 이름을 가진 중앙행정기관이지만 그 처의 장이 장관 즉 국무위원인지 여부에 따라 부서를 행할 직위에 차이가 있음을 보여주는 사례이다. 특히 행정자치부장관이 부서를 하는 법령 중에는 행정자치부 소관이 아닌 경우에는 해당 법령의 소관기관을 괄호 안에 따로 표시함으로써 행정자치부장관은 해당 법령의 업무 내용과는 관계없이 국무위원의 명의로만 빌려주며 부서를 대할 뿐임을 보여준다.

실제로 [표 1]과 [표 2]에 정리된 각 법령의 제목만 봐도 「정부조직법」 제34조 제1항에서 행정자치부의 본래 기능으로 규정한 ‘국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 개인정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정 및 선거·국민투표의 지원에 관한 사무’와는 상당한 거리가 있음을 알 수 있다. 물

른 행정자치부가 관장하는 종합행정의 성격의 지방자치단체 사무까지 고려하면 전혀 무관하지 않다고 볼 수 있으나 공포된 법령의 소관을 달리 표시한 것을 보면 해당 법령의 집행과 관련하여 행정자치부가 법적 책임을 진다고 보기는 어렵다. [표 1]에 예시된 「약사법」, 「보험업법」, 「원자력 안전법」도 과거에는 특정의 행정각부 소관 법률이었다. 이를 현행 정부조직 기준으로 비교하면 보건복지부, 기획재정부, 미래창조과학부 등의 직무 관련성이 훨씬 더 높다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 두 개의 표에서 보는 바와 같이 국무위원이 기관장(장관)을 맡는 행정각부가 아닌, 처(處)나 합의제 중앙행정기관인 위원회 소관 법령에 대하여 행정자치부장관이 ‘관계’ 국무위원으로서 부서를 하며 팔호에 소관기관을 따로 표시하게 된 배경은, 「정부조직법」 제34조 제2항에 ‘국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무는 행정자치부장관이 이를 처리한다.’는 규정 때문이다. 과거 구 총무처가 국무총리를 보좌하여 정부의 서무 담당 기관 역할을 하던 것이 행정자치부로 승계된 결과이다.

본고는 헌법과 법률에 의한 부서(副署)제도 중 ‘관계’ 국무위원의 부서 운영상 실태와 문제점을 분석하여 제도 취지에 맞게 권한과 책임을 일치시키는 내실 있는 개선방안을 마련하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 외국에서는 정부 수반의 법적 행위를 참모들이 어떤 방법으로 책임 있게 보좌하는지도 살펴보고자 한다. 1948년 7월 17일 「대한민국헌법」 제1호(제헌헌법)가 공포된 이후 지금까지 아홉 차례의 헌법 개정에도 불구하고 변함없이 유지되고 있는 부서(副署)제도를 통하여 대통령이 헌법과 법령에 의한 각종 권한을 행사함에 있어서 국무총리와 관계 국무위원으로부터 실질적으로 보좌를 받는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않기 때문이다.

## II. 부서제도의 현황

### 1. 부서의 의의 및 법적 성질

부서(副署)는 행정권의 수반인 대통령의 서명에 이어 국무총리와 관계 국무위원이 서명하는 것을 말한다. 김

철수에 의하면, 원래 군주국가에 있어서 국왕의 친서에 국무대신이 서명하는 것을 말하였으며, 군주의 전횡을 방지하고 국왕의 국무행위에 관하여 부서한 대신의 보필책임을 명백히 하기 위한 제도였다[3]. 따라서 부서제도는 대통령의 국법상 행위가 단지 국무회의의 심의를 거쳤다는 사실을 나타내는 의미뿐만 아니라, 대통령의 권력남용을 방지하고 국무총리와 관계 국무위원의 책임소재를 명백히 하려는 의미를 가지고 있다[4-6]. 아울러 허영은 포괄적인 보좌책임 외에 대통령의 국정행위가 절차적으로 정당하게 이루어질 수 있도록 기관 내 통제권을 행사하는 복합적 성질의 행위로 보기도 한다[7]. 이를 종합해 볼 때, 부서의 기능은 대통령의 권력남용 방지와 대통령을 보좌하는 기관으로서의 책임이라는 양면성을 갖고 있다. 이러한 부서제도는 우리나라뿐만 아니라 다른 나라의 헌법에서도 정치체제의 형태와 무관하게 국왕이나 행정부 수반의 권한 행사에 대한 책임과 유효성 확보 차원에서 많이 발견된다.<sup>1</sup>

부서의 기능 중 대통령의 권력남용 방지라는 의미는 제헌헌법을 제정할 당시의 배경에서 그 뿌리를 찾아볼 수 있다. 서회경에 의하면, 1948년 6월 3일부터 활동을 시작한 헌법기초위원회의 원안은 우리나라 정치체제를 의원내각제로 하는 것이었다[9]. 그래서 상징적인 대통령과 실권형 내각(특히 국무총리)을 두고 국회에 의하여 내각을 통제하려고 하였다. 즉 외형적으로는 대통령을 두되 실질적으로는 내각책임제였던 것이다. 이는 한민당이 구상한 이승만과의 공존방식이었다. 현실적으로 말하면 이승만이라는 강력한 지도력을 가진 인격을 정치체도의 틀 안에서 움직이도록 하려고 했다. 그러나 같은 해 6월 15일 이승만은 헌법기초위원회에 출석하여 직접선거에 의한 대통령책임제가 현 정세에 적합하다며 의원내각제를 극구 반대함에 따라 결국 6월 21일 한민당 중진들은 이승만의 주장을 받아들여 6월 22일 헌법기초위원회 제16차 회의에서 대통령중심제의 헌법 초안으로 수정 통과시켰다. 다만 대통령의 과도한 권한행사를 우려하여 제헌헌법 제66조에서 ‘대통령의

1 일본헌법 제74조, 터키헌법 제105조, 멕시코헌법 제92조, 아르헨티나 헌법 제100조, 프랑스헌법 제22조, 네덜란드헌법 제47·48조, 노르웨이헌법 제31조, 독일헌법 제58조, 헝가리헌법 국가권 제9조 제5항, 남아프리카공화국헌법 제101조 2항, 포르투갈헌법 제201조 제3항 등[8].

국무에 관한 행위는 문서로 하여야 하며 모든 문서에는 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 있어야 한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.'로 규정하고, 제68조에서는 '국무원은 대통령과 국무총리 기타의 국무위원으로 조직되는 합의체로서 대통령의 권한에 속한 중요 국책을 의결한다.'고 규정하게 된 것이다. 의안을 '심의'하는 국무회의와 달리 초기에는 국가의 중요 정책을 '의결'하는 기관으로서 국무원을 설치함으로써 대통령의 독주를 견제하는데 중점을 두었다.

책임소재에 관해서는 제헌헌법에서 행정권을 행사하는 최고 의결기관인 국무원을 구성하는 각 국무위원에게 행정각부의 장관을 겸임토록 하였기 때문에 소관 사무에 대한 권한과 책임을 공유토록 하였다. 또한 국무총리는 대통령의 명을 받아 행정각부 장관을 통리감독하며 행정각부에 분담되지 아니한 행정사무를 담당하도록 하여 국무총리의 부서(副署)는 행정각부를 통리하는 지위와 행정각부에 속하지 않는 사무를 담당하는 두 가지 측면에서 다 가능했다고 볼 수 있다. 이는 제헌헌법을 기초한 유진오 박사가 쓴 "우리 헌법상 대통령은 행정권의 수반으로서 행정의 최고 책임자이기는 하지만 대통령의 권한은 대통령 1인이 독단전행하는 것이 아니라 국무위원으로서 조직된 국무원의 의결로써 행하는 것이다. 따라서 대통령의 국무수행에 대한 책임은 대통령 1인이 지는 것이 아니라 국무회의에 참석하는 국무위원 전부가 분담하는 것이다." 라는 글에서도 확인할 수 있다[10].

이처럼 부서제도의 의의와 기능은 제헌헌법의 제정 과정에서 대한민국의 통치구조를 처음에 어떻게 설계하려 했으며 그것이 어떻게 최종 결정되었는가 하는 시대적 상황과 밀접한 관련이 있음을 알게 된다.

## 2. 부서의 효력

제헌헌법 제66조에서 대통령의 '국무에 관한 행위'라 함은 제72조의 국무회의 의결을 거치는 사항으로 해석할 수 있다. 물론 국무회의에서 단순히 토의만 거치는 등의 사실행위가 아니라 의결 후 대외적으로 효력을 발생하는 법률행위의 경우 부서의 효력까지 문제가 될 수 있다. 제헌헌법부터 1960년 11월 29일 개정된 제5호 헌

법까지도 줄곧 존치하였던 국무원의 심의·의결을 거쳐야 했던 '국무에 관한 행위'가 1963년 12월 17일 개정된 제6호 헌법에서 국무원이 심의기구인 국무회의로 대체되면서 헌법 제80조에서 '국법상 행위'로 수정되었다. 이는 대통령의 권한행사가 비록 의결기능을 가진 국무원이 아닌 국무회의에서 '심의'하더라도 국가의 모든 실정법 체계에 근거를 두는 행위임을 분명히 밝힌 것으로 볼 수 있다.

국법상 행위의 개념을 명확히 정의한 바는 없으나 헌법과 법률에 의한 대통령의 모든 행위로 보면 무방할 것 같다. 그리고 국무회의는 헌법에서 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하도록 했기 때문에 국무회의를 거쳐 대외적으로 효력을 발생하는 주요 정책사항에 대하여는 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 필요하게 된다. 따라서 대통령이 문서로 행한 국법상 행위에 국무총리와 관계 국무위원의 부서가 없는 경우 그 효력이 문제가 될 수 있다. 부서가 대통령의 국법상 행위의 유효요건이 아니므로 당연무효는 아니고 위법행위로서 탄핵소추의 대상이 될 뿐이라는 견해[11]와 유효요건이므로 무효라고 보는 견해가 있으며[12-14], 절충안으로 원칙적 무효설도 있다[15]. 생각건대, 헌법의 규정과 취지를 보면 적어도 국무회의의 심의를 거치는 대통령의 국법상 문서행위는 국무총리와 관계국무위원의 부서가 있어야 효력이 있을 것이다.

이를 고려하여 대통령령인 현행 「국무회의 규정」 제3조 제1항은 국무회의의 심의사항을 의안으로 제출할 경우 대통령·국무총리 또는 국무위원만 가능하도록 규정하고 있다. 그래서 국무위원이 아닌 중앙행정기관 소관 법령을 제안·심의하려면 부득이 서무기능을 담당하는 국무위원인 행정자치부장관을 통할 수밖에 없게 되었다. 다만 해당 안건에 대한 설명과 질의응답은 같은 규정 제8조에 따라 국무회의에 배석하는 처의 장이나 행정위원회의 위원장이 하도록 보완하였다.

정부 내에서 입안·처리되는 일반 문서는 소관 중앙행정기관의 보고와 국무총리의 경우(검토 결재)로 대통령이 최종 재가하여 시행해도 정부 내에서 실질적인 효력을 발하는데 문제될 것은 없다. 이는 대통령의 내부 권한 위임에 따라 국무총리 또는 중앙행정기관장이 전

결 처리한 경우에도 마찬가지다. 이처럼 부서가 필요 없는 대통령의 일반 행위도 있으나, 헌법과 법률에 의하여 대통령이 서명하고 문서로 이루어지는 국법상 행위에서 부서 절차는 중요하다. 통상 국무총리의 임명을 위한 인사청문회 지연 등 국회의 책임이 명백하거나 불가항력적인 상황 등으로 국무총리나 국무위원이 공석이 되면 부서 절차의 하자가 정치적으로 별 문제되지 않을 것이다. 그러나 정부와 국회 간의 관계가 원만하지 않으면 부서를 문제 삼아 국회가 정부의 법률안 제안을 접수하지 않거나 본회의 의결로 반려하는 경우도 생길 수 있다[16][17].

한편 국무총리가 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우 「정부조직법」 제22조에 따라 기획재정부장관이 겸임하는 부총리, 교육부장관이 겸임하는 부총리의 순으로 직무를 대행하므로 부서(副署)도 그 순서에 따르면 된다. 다만 관계 국무위원이 공석인 경우에는 차관 등 다른 직위의 공무원이 부서를 대신할 수는 없다.

### 3. 부서제도 운영실태

부서와 관련된 법률로 「법령 등 공포에 관한 법률」이 있다. 이 법 제3조와 제4조는 헌법개정안 공고문과 헌법개정 공포문의 경우 대통령이 서명한 후 국새(國璽)와 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 각 국무위원이 부서하고, 같은 법 제5조 제1항 및 제6조 내지 제8조에서는 법률, 조약, 대통령령 및 예산 등의 경우 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 각각 부서하도록 규정하고 있다. 즉 헌법개정안 공고문과 헌법개정 공포문 그리고 국민투표안과 계엄령 선포안은 모든 국무위원이 부서를 하지만, 법률을 비롯한 대통령령 등의 국법상 행위는 국무총리와 관계 국무위원만 부서를 한다. 그런데 그 '관계' 국무위원의 개념이나 범위를 그 법률에서는 구체적으로 정하고 있지 않다.

2008년 2월에 시행된 법제처의 “국무총리 및 국무위원 부서 기준” 지침에 의하면 국무위원의 부서를 다음과 같이 정하고 있다. 문장으로 길게 표현된 법제처의 지침을 읽기 편하게 표로 재구성한 것이 [표 3]이다. 지침의 성격은 상위 법령에서 위임한 바에 따라 제정함으

로써 대외적 효력을 갖게 되는 범구명령이 아니라, 행정부 내부에서 업무의 효율을 높이기 위해 행정부 내부에서만 효력을 가지는 내부 준칙이다[18].

표 3. 국무총리 및 국무위원 부서 기준(법제처)

유형	부서 기관	비고
① 법령안 소관 중앙행정기관의 장이 국무위원인 경우	해당 국무위원	
② 각 부 소속된 청외국 소관	해당 부 국무위원	
③ 법령안이 공동 소관인 경우	관련 국무위원들	
④ 개정내용이 한 중앙 행정기관에만 관련되는 경우	관계 국무위원	
⑤ 법령안 소관 중앙행정기관의 장이 국무위원이 아닌 경우	행정자치부장관	소관 중앙 부처가 아닌 국무 위원인 경우, 소관 기관 표시
⑥ 법령안 소관 중앙행정기관의 장인 국무위원이 공석인 경우	행정자치부장관(긴급)/후임 임명 후	
⑦ 대법원 및 헌법재판소와 관련된 법령안의 경우	법무부장관	
⑧ 기타 헌법기관 법령안	행정자치부장관	
⑨ 행정자치부장관이 공석	정부조직법상 순위	
⑩ 국무총리 소속기관 등 국무총리가 국무회의 안건 제출	행정자치부장관/소관 국무위원(공포안)	
⑪ 국무총리 또는 다른 국무위원의 소관 아닌 안건	행정자치부장관	

[표 3]의 ⑩과 관련하여 국무총리가 안건을 제출하는 기관은, 국가인권위원회(「국가인권위원회법」 제6조 제4항), 방송통신위원회(「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조 제2항), 국무총리비서실·국무조정실 등이 있다. 그리고 [표 3]의 ⑪과 관련하여 행정자치부장관이 안건을 제출하는 기관은 대통령경호실과 대통령 소속의 각 기관이 있다.

위 지침을 보면 ‘관계’ 국무위원에 대하여 소관 각부장관이 아닌 경우, ⑦ 대법원과 헌법재판소 소관 법률에 대하여만 법무부장관을 부서권자로 지정했을 뿐 나머지 기관에 대하여는 행정자치부장관이 거의 모두 부서하도록 규정하고 있다.

부서의 절차는 국무총리와 관계국무위원이 ‘온·나라 국정관리시스템’에서 전자서명으로 한다. 법제처가 발간한 법제업무편람에는 관계 국무위원의 범위 및 정의

2 온나라시스템은 공무원이 수행하는 업무에 대해 온라인 상에서 계획 수립, 문서작성, 보고, 의사결정 등을 지원하고 그 결과를 기록·축적·공유·공개·개방하는 시스템으로서 2006년부터 전 중앙행정기관에서 활용하고 있다. ‘온나라’는 우리말로 ‘전국’이라는 의미이며 온라인 상에서 전국의 모든 정부기관들이 업무를 처리한다는 뜻이다. 또 ‘온(On)’은 켜져 있다는 의미로 정부의 모든 활동이 시간과 공간 및 기관 간 장벽을 넘어 항상 수행된다는 의미도 갖고 있다.[19]

와 관련, 공동소관 법령 및 소관을 변경하는 경우 등 관계 국무위원이 여럿이어서 공동으로 부서하는 경우에는 「정부조직법」 상의 순서에 따라 부서하고, 「정부조직법」 개정으로 부처 간 업무조정, 승격, 소속청의 신설 등의 사유가 있는 경우, 행정자치부장관 외에 관련 사항의 변동이 있는 부처의 장관이 관계 국무위원으로서 부서를 하는 것을 원칙으로 한다고 규정하였다[20].

### III. 국무위원 부서 운영의 문제점

#### 1. 내용과 형식의 불일치

행정각부를 통할하는 국무총리의 부서(副署)와 달리 다수의 국무위원은 행정권을 각각 나누어 행사하는 부(部)의 장관을 겸하고 있으므로, 대통령의 국법상 행위에 있어서 국무총리와 함께 ‘관계’되는 각자의 소관 업무에 대하여 부서를 해야 한다. 그런데 ‘관계’의 범위에 대하여 법령상 명확한 기준이 없다보니 행정부의 내부준칙인 법제처의 지침으로 운영하고 있다. 비록 지침의 형식이지만 부서제도의 본질과 취지에 맞게 ‘관계’ 국무위원의 범위를 합리적으로 정할 수도 있음에도 불구하고 현행 지침은 과거 구 총무처장관의 부서 관행을 형식적으로 적용하고 있다. 그 결과 [표 4]에서 보는 바와 같이, 행정각부 중 하나인 행정자치부의 국무위원 장관으로 하여금 「정부조직법」 제34조 제2항을 근거로 같은 조 제1항의 본래 직무 외에 부서(副署)도 함으로써 다른 중앙행정기관의 업무에 지나치게 많이 관여하는 상황을 초래하게 된 것이다.

표 4. 행정자치부장관이 부서하는 중앙행정기관

구분	부서 대상 기관
대통령 소속	대통령 비서실, 대통령 경호실, 국가안보실
	감사원, 국가정보원, 방송통신위원회
	국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의
	국무조정실, 국무총리 비서실
국무총리 소속	인사혁신처, 법제처, 국가보훈처 식품의약품안전처
	공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회
헌법기관	국회, 중앙선거관리위원회
기타	국가인권위원회

그렇지만 ‘국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무는 행정자치부장관이 이를 처리한다.’라는 「정부조직법」 제34조 제2항은, 당초 행정각부의 하나는 아니면서 행정각부 전체를 통할하는 국무총리를 보좌하던 구 ‘총무처’로 하여금 국가의 행정사무 중 각부의 사무로 분류하기 전 또는 성질상 특정 부 업무로 구분하기 곤란한 경우 담당시킨 예외적 조치로 보아야 하므로, 헌법상 ‘관계’ 국무위원의 부서에까지 적용하는 것은 무리이다. 더욱이 부서제도의 본질 중 대통령의 국법상 행위에 관계되는 국무위원의 책임과 관련해 보면, 해당 법령을 집행함에 있어서 권한이 없는 행정자치부장관이 부서하는 것은 문제가 아닐 수 없다.

헌법상 중요 국정사항에 대하여는 헌법 제89조에서 국무회의의 심의를 반드시 거치도록 하고 있으므로 거의 대부분의 행정사무는 특정의 국무위원과 연결되어야 한다. 그러므로 부서를 하는 국무위원은 그 안전과 직접 관련 있는 기관의 업무에 적용하는 것이 합리적이다. 이것이 헌법상 행정권을 ‘부’라는 이름으로 구분하여 국무위원에게 각부의 장을 겸임시킨 헌법의 취지에 맞는 것이다. 따라서 직무상 관계가 적은 국무위원에게 국무총리와 함께 부서를 하게 함으로써 헌법상 형식적 요건을 갖추는 데만 관심을 가질 것이 아니라 해당 업무를 재분류하여 대통령이나 국회에 대하여 실질적인 책임을 질 수 있는 국무위원으로 하여금 부서하는 것이 옳다고 본다.

#### 2. 관계 국무위원에 의미에 대한 검토

현행 헌법학 교과서에서 ‘관계’ 국무위원에 대하여 심도 있게 검토한 자료는 찾기 어렵다. 다만 상당히 오래된 논문에서 세 가지 견해로 정리한 것이 있어 이를 재검토하면 다음과 같다[21].

첫째 관계국무위원이라 함은 모든 국무위원 또는 대통령의 특정한 국법상 행위를 심의한 국무회의에 출석한 모든 국무위원으로 해석하는 견해(1설)이다. 이는 대통령의 권한에 속하는 중요정책과 중요사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 하므로 국무회의에 참석하여 다수결로 의결한 모든 국무위원이 구속되므로 전 국무위

원이 책임을 저야하고 이를 관계국무위원으로 볼 수 있다고 한다. 그러나 부서는 대통령의 국법상 행위에 관하여 책임을 지는 국무위원을 결정하는데 의미가 있는 것이고 또 국무위원에 대한 개별적인 해임건의만 인정하고 국무위원 전체에 대한 연대책임을 묻기는 곤란하다는 측면에서 이는 지나친 확대해석일 수 있다.

둘째, 대통령의 특정한 행정사무를 주관하는 주무장관이 책임을 지므로 그 사무를 주관하는 행정각부 장관으로서의 국무위원이라는 설(2설)이다. 그러나 헌법은 ‘관계’ 국무위원으로 규정했지 주임 또는 주무, 주관 국무위원이라 표현하지 않음을 볼 때 주관 장관으로 보는 것은 축소해석이라 할 수 있다.

셋째, 대통령의 특정한 국법행위에 관한 행정사무의 주관 장관인 국무위원은 물론 그 사무와 밀접한 관계를 가지는 행정사무를 관장하는 장관인 국무위원이라는 설(3설)이다. 예컨대 「검사정계법」은 법무부장관이 부서를 하면 되나, 「농어촌구조개선특별회계법」 개정안에는 농림부장관인 국무위원과 해양수산부장관인 국무위원 모두 관여되므로 법 개정안을 국회에 제출하려면 대통령의 서명 외에 국무총리와 두 장관의 부서가 필요하다. 따라서 3설은 관계 국무위원이 1인 또는 복수의 위원이 될 수도 있다.

살피건대, 현 시점에서 위 세 개의 학설을 검토하면 다음과 같다. 1설의 경우 현행 법령상 국무위원 전원이 부서하도록 규정한 것은 헌법 개정 공포안 등이 해당되는데, 그것은 헌법 자체의 중요성이나 내용 측면에서 타당하지만 모든 법령에 그렇게 적용하는 것은 무리이고, ‘관계’ 국무위원 개념 자체를 무색하게 만들 형식적 논리라 할 수 있다. 2설은 법령상 특정 사무를 주관하는 각부의 장관인 국무위원이 바로 ‘관계’ 국무위원이라는 점에서 지나치게 ‘주무’라는 개념에 매몰된 느낌이 들며, 3설은 2설을 보완하여 ‘관계’ 국무위원의 폭을 융통성 있게 운영하는 장점이 있다고 생각된다.

요컨대 3설이 가장 바람직하고 부서제도의 취지에 부합되는 것으로 보인다. 그러나 이경호의 논문은 행정권을 수행하는 정부조직이 지금처럼 복잡하게 분화되기 전에 발표된 것으로서 국민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 대외적 효력을 가진 행정권을 처(處)나 행정

위원회 등에게 거의 담당시키지 않았던 시절이라 국무위원이 장인 행정각부에서 대부분 업무를 분산·수행할 수 있음을 전제로 하고 있다. 다만 지금은 [표 3]과 [표 4]에서 보는 바와 같이 국무위원이 아닌 다른 조직 형태의 중앙행정기관도 많기 때문에 과거의 논리대로 재단하는 데는 일정한 한계가 있다.

### 3. 행정자치부장관의 부서 문제

[표 4]에서 행정자치부장관이 부서하는 중앙행정기관의 대상이 많아지게 된 또 다른 이유는 이들 기관의 장을 국무위원 즉 장관과 동등한 직급의 정무직공무원으로 보하고 있기 때문이다. 계급과 연공서열 의식이 강한 우리의 문화 풍토 하에서, 규제사무를 주로 담당하는 합의제 중앙행정기관인 행정위원회를 대표하는 위원장에게 장관급의 연봉을 지급하는 것과, 「공무원 보수규정」 [별표 32]에 따라 장관과 차관의 중간 연봉을 지급하는 처장에게 각 기관의 소관 업무를 특정의 장관(국무위원)에 연결시켜 그 장관을 통해 국무회의에 안건을 제출하고 부서까지 하게 할 경우 마치 장관급 기관이 특정 부에 소속되는 느낌을 주게 될 수 있어 정서적으로 수용하기 어려운 점이 있다.

그러나 현행 헌법 제3장부터 제8장까지 규정된 통치구조 하에서 특히 제4장 정부의 권력구조를 볼 때 옛 국무원의 후신인 국무회의에서 모든 주요 국정을 심의하도록 되어 있는 이상 국무위원 중심으로 행정권을 수행하는 것이 옳은 것임은 두말할 나위가 없다. 즉 행정권의 어떤 영역도 10여명의 국무위원이 맡는 행정‘각’부로 분류하지 못할 이유는 없는 것이다. 대통령중심제 헌법에서 행정권의 수반으로서 대통령을 직접 보좌하는 것은 국무총리를 포함한 국무회의 구성원의 헌법상 의무이므로 대통령의 국법상 행위에 국무총리와 ‘관계’ 국무위원이 책임을 나누어 갖는 것은 너무나 당연하다.

과거 정부에서 대통령이 정치적 국면전환용으로 잦은 개각을 하거나 2006년부터 도입된 국회의 위헌적 국무위원 인사청문회제도 등으로 국무위원에 대한 위상이 많이 떨어졌지만 여전히 국정의 최고 심의기관으로서 국무회의의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다[22]. 그러므로 행정권의 모든 업무는 국무회의를

구성하는 국무위원에게 귀속시키는 것이 헌법을 적용하는 올바른 태도라 할 것이다. 행정부의 사무기능을 국무총리를 보좌하는 처(處)에서 하지 않고 행정각부의 하나에게 맡김으로써 국가권력을 적절히 배분하고 정부조직을 합리적으로 운영하는 기조에 부합되지 않는 문제가 있다. 특히 [표 4]에서 보듯이 대통령과 국무총리에 소속된 기관이라는 이유만으로 관련 업무의 기능이나 성격상 관련성이 훨씬 더 높은 다른 부의 장관(국무위원)을 제쳐 두고 서무 담당이라는 기준만으로 행정자치부장관에게 부서권을 부여하는 것은 내용보다 형식에 치우친 적용이라 하겠다.

#### IV. 국무위원 부서제도 내실화 방안

##### 1. 외국의 경우

영연방에 소속된 호주 연방정부는 영국의 내각제 정치체도를 기반으로 하면서 미합중국 공화제도의 장점을 취하여 1901년 1월 1일에 출범하였다. 그래서 호주는 헌법상으로는 영국 여왕이 국가원수이나 실제로 여왕이 지명한 연방총독(Governor-General)이 국가를 대표하고 있다. 6개의 주(State)에도 헌법과 함께 독립된 주권을 갖고 있는데, 주에는 여왕이 지명한 주의 총독(Governor)이 대표하고 있다.

호주 연방정부는 내각책임제이므로 총선에서 승리한 여당의 수상이 정부의 수반이 되고 내각을 구성하는 상·하원의 의원이 각 부(department)를 맡아서 국정을 운영한다. 따라서 수상을 비롯한 해당 부의 장관(minister)은 집권 기간 중에는 내각회의에서 결정한 주요 국정에 대하여 수상과 함께 공동책임을 지게 된다. 이러한 측면에서 내각 산하의 모든 국가기관의 최종 책임은 내각을 구성하는 각료에게 귀속되는 형태로 운영되고 있다.

이에 따라 호주 연방정부의 홈페이지에는 정부소개 메뉴에서 '포트폴리오에 의한 정부(Government by portfolio)'로 분류하고 있다. 이 포트폴리오는 내각을 구성하는 장관의 책임영역(A portfolio is a minister's area of responsibility as a member of Cabinet)을 표시

하는 것이다[23]. 각 포트폴리오에는 [표 5]에서 예시한 바와 같이 총괄하는 부와 각 부의 장관이 지휘하는 개별 행정기관(agency)들이 있다. 내각제 국가인 호주 연방정부는 연방의회 의원이 겸하는 장관에게 관련 행정기관의 책임 소재를 명시하고 있다. 김명식에 의하면, 호주의 「재정관리 및 성과책임법」(the Financial Management and Accountability Act)에서도 연방정부의 모든 행정기관은 특정의 포트폴리오에 속하도록 규정하고 있다[24]. 국민의 신임을 받지 못하면 언제든지 총선을 통해 정권의 존립을 심판 받을 수 있는 내각제 국가에 있어서 내각(Cabinet) 전체가 연대책임을 지므로 내각 관할 밖에 있는 독립적인 개별 행정기관은 인정하기는 어려울 것이다.

내각제 요소를 가미한 우리나라 정치제도도 이와 크게 다를 바 없을 것이다. 그러나 개별 법령에 의하여 설치된 행정위원회 등에게 최고 의사결정 기구인 국무회의를 구성하는 국무위원과 동일한 예우를 하고 직무상 독립성을 유지하는 것은 책임정치의 구현 측면에서 보면 반드시 바람직한 것은 아니다. 특히 처(處)나 행정위원회 중에는 과거 행정각부에 소속되어 업무를 1명의 장관이 처리하던 경우가 많다. 그간 행정환경의 변화로 행정각부에서 점차 분리·설치되었지만, 정부의 수반인 대통령이 국민에게 정치적으로 책임을 질 경우에는 국무회의에서 함께 심의·의결한 '관계' 국무위원도 연대하여 책임을 지는 것이 현행 헌법 정신에 부합하는 것이다.

한편, 영국정부 홈페이지에서 정부를 소개한 메뉴에서도 행정각부는 장관(minister)이 기관장인 부(Government departments)와 고위공무원(senior civil servants)이 기관장인 소속기관 그리고 이와 구분되는 개별 책임운영기관(Executive agencies)들은 행정각부에 소속되어 있고 각부 장관의 직무상 감독(oversee)을 받도록 되어 있다[26]. 기타 기관(Other public bodies)을 보더라도 장관에게 법적 책임을 지는(directly accountable to ministers) 4가지 형태(4 types of non-departmental public bodies(NDPBs)의 조직이 있다. 즉 집행기관

3 이 법은 「공공거버넌스 및 자원입법수정법」(Public Governance and Resources Legislation Amendment Act 2015)으로 최근에 대체되었다[25].



(Executive NDPBs), 자문기관(Advisory NDPBs), 심판기관(Tribunal NDPBs), 감시기관(Independent monitoring boards)이 이에 해당한다. 각 기관에도 보고하거나 그 성과에 대하여 책임을 지게 되는 상급의 행정각부 장관이 설치되어 있다. 이들 기관들은 우리나라 정부와 비교해 보면 정부 내 하부조직일 수 있고, 특수법인으로서 공공기관인 경우도 있다.

이처럼 의원내각제 국가의 경우 선거에서 이긴 여당(연립 정당 포함)의 국회의원이 정부를 구성하고 주요 국정에 대한 최고 정책을 결정하면서, 행정각부의 장관에게는 그 영향력의 범위 안에 있는 모든 소속기관과 산하기관에 대한 업무감독권을 부여함으로써 내각 운영의 권한과 책임을 일치시키고 있는 것이다.

표 5. 호주 연방정부의 포트폴리오

포트폴리오	부	행정기관(일부)
농업(Agriculture)	농업	축산가공, 어업관리청, 설당연구소 등
법무(Attorney-General)	법무	경찰청, 방송학교, 금융감독청, 예술청 등
방송(Communication)	방송	방송공사, 우정사업청, 어린이안전청 등
국방(Defence)	국방	전쟁박물관, 예비군센터, 보훈심사위원회
교육(Edu.&Training.)	교육	교육평가청, 교육리더십센터, 연구재단
고용(Employment)	고용	고용안전청, 고용보상청, 양성평등청 등
환경(Environment)	환경	남극국, 기상청, 국립공원청, 물관리청 등
재정(Finance)	재정	국민연금공사, 기금관리청, 선거관리처 등
외무(Foreign Affairs & Trade)	외무	국가정보원, 무역위원회, 호주관광공사 등
보건(Health)	보건	보건복지연구소, 스포츠청, 혈액관리청 등
이민국경(Immigration & Border province)	이민국경	국경수비대, 이민등록청
산업과학(Ind. & Sci.)	산과	원자력청, 재생에너지국, 표준연구소 등
지역발전(Infra. & RD)	국토	철도공사, 교통관리청, 항공안전청 등
총리내각(PM Cabinet)	총리	감사청, 인사처, 국립평가원, 국경일위 등
복지(Social Services)	복지	가족연구소, 장애인청, 노인보호청 등
금융(Treasury)	금융	통계청, 국세청, 공정거래위원회 등

## 2. 우리나라의 적용방안

현행 제10호 헌법에도 국무총리제 운영, 국회의원의 국무위원 겸임 등 내각제 요소가 적지 않다. 또한 국무원 조직을 이어받은 국무회의 규정을 헌법에 두면서 그 심의사항을 열거하고 있는 것은 국무회의를 구성하는 국무위원의 헌법상 지위와 책임을 명백히 하려는데 의

의가 있다. 그러므로 정부의 최고 정책결정자인 국무위원의 위상을 결코 가볍게 볼 수는 없다.

이에 따라 현재 행정자치부장관이 부서하도록 되어 있는 기관에 대하여 앞서 소개한 일부 의원내각제 국가처럼 소관 사무와 밀접한 관련이 있는 행정각부 장관에게 연계하도록 분류작업을 할 필요가 있다. 이 작업은 행정자치부와 법제처가 협의하여 초안을 마련한 후 국무총리를 경유하여 대통령에게 보고하여 국무회의에서 결정한다. 이미 법무부장관에게는 직무의 특성을 고려하여 예외적으로 다른 기관의 소관 업무에 대하여 부서하도록 한 선례가 있으므로 무리는 아닐 것이다. 「정부조직법」 제19조에 따라 설치된 부총리에게 「관계」 국무위원의 역할을 부여할 수도 있으나, 부총리는 국무총리의 직무대행을 할 수도 있고, 부총리 역시 다양한 업무를 모두 다 관장하는 것은 어려우므로 권장할 방안은 아니다.

그래서 그간 정부조직을 수차례 개편한 사례를 감안하여 「정부조직법」 등에서 규정하고 있는 소관 사무를 기준으로 가장 유사한 업무를 수행하는 장관을 지정하여 부서를 하도록 하면 좋을 것 같다. 현재 설치되어 있는 처나 위원회 등이 원래 어느 부에서 분리되었는지 연혁을 살펴보고 만약 그 부가 존치되어 있으면 그대로 연계시키고, 이름이 바뀌거나 폐지된 경우에는 기능의 흐름을 추적해서 찾으면 된다.

그리고 정부조직 개편 작업과정에서 행정각부가 아닌 어떤 정부조직을 신설할 경우 단순히 기능조정만 할 것이 아니라 호주 연방정부의 포트폴리오처럼 행정각부의 어디 소관으로 할 것인지도 함께 검토한다. 그것만 결정되면 부서는 어느 국무위원이 할 것인가가 저절로 정해질 것이다. 필요한 경우 복수의 부를 지정하는 등 얼마든지 유연하게 운영할 수도 있다. 다만 이를 정하는 요건, 절차와 형식은 행정규칙 성격인 법제처 지침이 아니라, 법규명령으로 제정하는 것이 바람직하다. 그래야만 정권에 따라 기준이 달라지지 않을 것이며 실효성 있게 부서제도를 운영할 수 있기 때문이다.

구체적인 방안을 제안해 보면, 현행법령 중 부서를 담을 가장 좋은 법률이 「법령 등 공포에 관한 법률」이다. 현재 이 법 어느 규정에도 대통령령에 위임한다

는 조항은 없지만 집행을 위한 시행령은 제정할 수 있으므로 국무총리와 함께 부서를 행하는 ‘관계’ 국무위원의 지정주체, 기준, 절차, 방법, 그리고 관계 국무위원의 역할과 부서(副署)의 효력을 명문화할 필요가 있다. 대통령령으로 정해두면 법적 실효성을 가지고 시행령에 규정된 대로 행정각부가 잘 협조하여 국무회의에서도 책임 있게 보고하는 등 관계 국무위원의 역할을 충실히 수행할 것이다. 국무회의에서 심의하고 의결한 의안을 국무총리와 함께 직무와 밀접한 관계 국무위원이 부서를 행함으로써, 대통령을 효과적으로 보좌하고 해당 업무에 대한 정치적·법적 책임성도 내실화 할 수 있게 된다.

이를 토대로 관련 법령을 검토한 뒤 직무의 유사성을 고려하여 [표 6]과 같이 ‘관계’ 국무위원을 지정하고 이를 시행령으로 정해두면, 부서를 행하는 ‘관계’ 행정각부는 해당 기관의 일상 업무에 관심을 갖고 정책결정에 참여할 수 있음은 물론 정부 내에서의 조정·협력도 더욱 긴밀히 유지되어 부서 행위에 대한 책임성도 높아질 것이다. 다만 그간 행정자치부 장관이 정의만 빌려주고 실질적인 소관기관은 따로 있다고 표시하다가 소관기관을 표시하지 않고 관련 부의 장관이 부서를 할 경우, 처나 행정위원회가 그 부에 종속된 것처럼 인식하여 시행령 제정에 소극적일 수 있다. 그러나 부서제도의 본질에 비추어 보면 충분히 이해할 사항일뿐더러 부서를 하게 될 관련 부의 장관도 권한이 늘었다고 생각할 것이 아니라 업무와 관련이 있는 처와 행정위원회와 평소 긴밀한 협조관계를 유지하는 계기로 삼아야 할 것이다.

[표 6]과 같이 부서권을 조정할 경우 [표 1]에서 「약사법」은 보건복지부장관이, 「보험업법」은 기획재정부 장관이, 「원자력 안전법」은 산업통상자원부장관이나 미래창조과학부장관이 개정 내용을 고려하여 각각 또는 공동으로 부서를 하게 될 것이다. 그리고 [표 2]에서 「풍수해 보험법 시행령」은 국무위원인 국민안전처 장관이 현행대로 부서하고 「공무원 연금법 시행령」은 행정자치부장관이 부서한다. 모두 별도의 소관기관은 당연히 명시하지 않는다. 이렇게 되면 헌법에서 정한 국무회의의 중요성과 국무회의를 구성하는 국무위원의 위상이 현실과 일치될 것이다.

표 6. 국무위원 아닌 중앙행정기관별 부서권자 조정방안

대상 기관	현행	개선안
대통령비서실	행정자치부장관	행정자치부장관
대통령경호실	행정자치부장관	행정자치부장관
국가안보실	행정자치부장관	국방부장관
국회	행정자치부장관	행정자치부장관
대법원	법무부장관	법무부장관
헌법재판소	법무부장관	법무부장관
선거관리위원회	행정자치부장관	행정자치부장관
국가정보원	행정자치부장관	행정자치부장관
감사원	행정자치부장관	행정자치부장관
방송통신위원회	행정자치부장관	미래창조과학부장관
국가인권위원회	행정자치부장관	법무부장관
국무조정실	행정자치부장관	행정자치부장관
국무총리비서실	행정자치부장관	행정자치부장관
인사혁신처	행정자치부장관	행정자치부장관
법제처	행정자치부장관	법무부장관
국가보훈처	행정자치부장관	국방부장관/복지부장관
식품의약품안전처	행정자치부장관	보건복지부장관
공정거래위원회	행정자치부장관	기획재정부 장관
금융위원회	기획재정부 장관	기획재정부 장관
국민권익위원회	행정자치부장관	행정자치부장관
원자력안전위원회	행정자치부장관	산업부장관/미래부장관
청(외)국	소관 각부장관	각 관련 각부장관
국무위원 공석	행정자치부장관	직무관련 각부장관
행정부장관 공석	선임 국무위원	

## V. 맺음말

현행 헌법 제82조에 규정되어 있는 대통령의 국부상 문서행위에 국무총리와 관계 국무위원이 부서를 하는 것은 의무사항이다. 그런데 ‘관계’ 국무위원이 구체적으로 누구를 지칭하는지에 대하여는 현행 법령에서 명확히 규정하고 있지 않다. 다만 법제처의 지침으로 운영하고 있는 내용을 보면, 행정각부의 장관과 처의장이 국무위원인 국민안전처 장관, 그리고 법원과 헌법재판소 등 사법기관의 법령에 대한 법무부장관의 부서를 제외하면 대부분 정부의 서무 역할을 하는 행정자치부의 장관이 부서를 (대행)하도록 지정하고 있다. 즉 행정자치부장관은 「정부조직법」 제34조 제1항에 규정되어 있는 소관사무와 관계가 적은 공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회, 국가인권위원회, 국가정보원, 국가보훈처, 식품의약품안전처 등 대통령과 국무총리 소속의 중앙행정기관의 업무와 관련된 거의 대부분의 법령 제안·공포에도 부서를 하고 있다.

하지만 해당 기관의 업무와 관련하여 어떤 문제가 생

길 경우 행정자치부장관이 부서를 했다고 해서 대통령과 국회에 대하여 정치적 또는 법적 책임을 지는 것은 아니다. 이는 부서제도의 취지에 맞지 않으므로 대통령을 보좌하는 행정부의 역할과 책임을 명백히 하는 차원에서 ‘관계’ 국무위원의 부서가 구체적인 권한과 책임을 갖도록 개선되어야 한다. 그렇게 해야만 정부의 최고의사결정기구인 국무회의가, 헌법 제4장 제2절에서 제1관 국무총리와 국무위원 다음의 제2관에 위치하여 주요 국정을 심의하고 나서 제3관의 행정각부에서 집행하는 순서로 자연스럽게 연결되는 것이다.

건국 이후 수차례의 정부조직 개편으로 설치된 처나 위원회 등의 소관업무에 대한 부서 행위를 행정자치부장관이 서무 부서(部署)로서 형식적인 부서(副署)를 하는 것이 아니라 해당 기관의 직무와 관련성이 많은 다른 국무위원이 실질적으로 부서하는 것이 제헌헌법부터 현행 제10호 헌법에 이르기까지 대통령의 국법상 문서행위에 있어서 국무총리와 함께 ‘관계’되는 국무위원이 부서하도록 한 국민의 뜻에도 부합된다고 본다.

**참 고 문 헌**

[1] 대한민국전자관보(gwanbo.moi.go.kr) 제18664호, 2015.12.22. p.59, 161, 197.  
 [2] 대한민국전자관보(gwanbo.moi.go.kr) 제18664호, 2015.12.22. p.311, 321.  
 [3] 김철수, *헌법학신론*, 박영사, 2013.  
 [4] 권영성, *헌법학원론*, 법문사, 2008.  
 [5] 정종섭, *헌법학원론*, 박영사, 2015.  
 [6] 정재황, *신헌법입문*, 박영사, 2014.  
 [7] 허영, *한국헌법론*, 박영사, 2001.  
 [8] 국회도서관 법률정보실, *세계의 헌법 I·II*, 개정판(35개국 헌법 전문), 2013.  
 [9] 서희경, *대한민국 헌법의 탄생*, 창비, 2012.  
 [10] 유진오, *헌법의 기초이론(헌정연구 제1집)*, 일조각, 1956.  
 [11] 권영성, *헌법학원론*, 법문사, 2008.  
 [12] 김철수, *헌법학신론*, 박영사, 2013.

[13] 허영, *한국헌법론*, 박영사, 2001.  
 [14] 성낙인, *헌법학*, 법문사, 2013.  
 [15] 정종섭, *헌법학원론*, 박영사, 2015.  
 [16] 안상현, “부서제도의 실제적 문제,” 월간 법제, 2006년 3월호, pp.41-42, 2006.  
 [17] <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LS&D&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000149319>  
 [18] 대법원 2009.12.24, 선고 2009두7967 판결.  
 [19] [http://www.dt.co.kr/contents.html?article\\_no=2013093002011860727001](http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2013093002011860727001)  
 [20] <http://www.moleg.go.kr>, pp.60-64, 2014.  
 [21] 이경호, “관계국무위원의 부서,” 고시계, 1959년 2월호, pp.56-58, 1959.  
 [22] 김명식, “국회 인사청문회제도의 위헌성과 과제,” 한국법학원 저스티스, 통권 146-1호, pp.92-122, 2015.  
 [23] [www.australia.gov.au/about-government/departments-and-agencies/government-by-portfolio](http://www.australia.gov.au/about-government/departments-and-agencies/government-by-portfolio)  
 [24] 김명식, *호주연방정부의 행정개혁*, 법우사, 2003.  
 [25] [www.comlaw.gov.au/Details/C2015A00036](http://www.comlaw.gov.au/Details/C2015A00036)  
 [26] [www.gov.uk/government/how-government-works](http://www.gov.uk/government/how-government-works)

**저 자 소 개**

김 명 식(Myungshik Kim) 정회원



- 2001년 8월 : 건국대학교 법학 박사
- 2008년 2월 ~ 2013년 2월 : 대통령실 인사비서관/인사기획관
- 2014년 9월 ~ 현재 : 대구가톨릭대학교 경찰행정학과 교수

<관심분야> : 공법, 행정학, 공공정책학