

## 제 1 장

## 현행 대통령책임제에 대한 비판적 평가

## 대통령 무책임제와 국정운영 능력의 저하

이 홍 구 · 전 국무총리

## 강한 대통령과 제약적 대통령

청와대에 들어가 개혁을 한다면 무엇부터 고치겠는가? 저는 여러분이 주신 이 질문에 대한 답은 현행 대통령제에 대한 비판으로부터 출발해야 한다고 봅니다. 흔히 우리는 대한민국의 대통령제를 가리켜 '제왕적 대통령제'라고 비판합니다. 대통령의 힘이 너무 강하다는 거지요. 물론 현실적으로 이를 부정하기란 매우 어려운 일입니다. 하지만 저는 대통령의 강한 힘이 반드시 부정적인 영향만을 초래한다고 보지는 않습니다. 효율적인 국정운영을 하기 위해서는 강력한 힘이 필요하기 때문이지요. 오히려 저는 대통령의 강력한 힘 그 자체보다는 대통령에게 힘을 실어주었을 때 나타나는 권력의 독점과 전횡에 주목해야 한다고 봅니다. 현행 대통령제가 '대통령책임제'라기보다는 '대통령 무책임제'에 가깝다는 데 문제의 핵심이 있는 것이지요. 어떤 사람도 대통령의 실정에 대

해 책임을 물을 수 있는 방법이 없다는 겁니다.

저는 공직생활을 하는 동안 세 명의 대통령을 거쳤습니다. 그리고 그 세 분 모두 '내가 모든 것을 책임지겠다'라고 입버릇처럼 이야기했습니다. 저는 이것이 대통령 본인의 솔직한 의사였다고 생각합니다. 그런데 어떤 사람도 여기에 대해 '대통령이 어떻게 책임을 질 수 있습니까?'라고 반문한 적은 없었습니다. 현재 대한민국 제도상 대통령이 책임지는 방법은 단 한 가지, 하야하는 것밖에 없습니다. 대통령직에서 물러나는 것이죠. 현실적으로 대통령에게 책임을 묻는다는 것은 이런 극단적인 방법을 제외하면 거의 불가능하다고 봐야 합니다. 여기서 바로 '제왕적 대통령제'라는 말이 나오는 겁니다. 제왕은 책임을 질 필요가 없는 사람입니다. '내가 기분에 따라서 이렇게 했다. 그래서 어떻게 하란 이야기인가?'라고 말할 수 있는 것이 바로 제왕이지요. 이와 같은 '제왕적 대통령제'의 관행은 사실 이승만 대통령 때부터 시작되었습니다. 헌법에 의해 운영되는 민주국가에서 결코 허용될 수 없는 일이 계속되고 있는 겁니다. 저는 이런 관행이 굳어진 데에는 제도나 대통령 개인의 자질 문제도 있지만 사실 국민의 책임도 크다고 봅니다. 국민들이 대통령에 대해 일견 모순된 바람들을 가지고 있다고 봐요. 한쪽은 '권력을 휘두르는 제왕적 대통령이 없어져야 한다'라고 이야기하고 있는데, 다른 한쪽에서는 '강력한 지도자가 나서야 한다'고 이야기하는 것이죠. 그렇지만 이러한 논쟁 속에서 효율적 국정운영을 위한 강한 리더십과 권력의 전횡·독점이 어떻게 다른지에 대한 이야기는 찾아보기 어렵습니다.

#### 분권화를 통한 권력의 강화:

칼 도이치(Karl Deutsch) 일화와 중국의 실례, 그리고 한국

따라서 저는 '지도자가 강력하다는 것은 무엇을 의미하는가, 그리고 효율적 국가운영에 필요한 진정한 힘은 무엇인가'에 대한 논의가 반드시 필요하다고 봅니다. 약 40여 년 전, 제가 학생이었을 때 들었던 칼 도

이치(Karl Deutsch) 교수의 이야기를 잠깐 해보겠습니다. 당시 도이치 교수는 정치의 가장 큰 문제로 근대 경제의 기본원리가 정치에는 적용되고 있지 않다는 점을 지적한 바 있습니다. 근대 경제제도의 핵심은 금융이지요. 단순히 말해 금융은 화폐가치를 올려나가는 겁니다. 예를 들어 내가 1,000 달러를 은행에 예금하면 은행이 1,000 달러를 가지고 있는 셈이 됩니다. 은행이 이것을 다시 기업에 빌려주면 기업도 1,000 달러가 생기니 모두 합치면 3,000 달러가 되는 것이지요. 각자 움켜쥐고만 있으면 1,000 달러밖에 되지 않는 것이 금융을 통해 3,000 달러로 늘어날 수 있다는 겁니다. 요컨대 도이치 교수는 '어떻게 힘을 위임받고 키워서 국가의 당면문제를 해결할 수 있는가'에 대한 끊임없는 질문이 곧 정치의 핵심이라고 보았던 거죠. 저는 지금도 이게 옳다고 생각해요. 우리나라에서는 이 원리가 전혀 이해가 안 되고 있지만 말입니다. 사회주의 국가의 예라 좀 다를 수도 있겠지만, 지금 중국의 경우도 마찬가지라고 생각합니다. 장쩌민 주석이 1인자라는 것은 중국 안팎에서 별로 이론의 여지가 없죠. 그러나 장쩌민 주석의 권한이 제왕적 권한이라고 이야기하기 어려운 것은 주룽지 총리가 있기 때문입니다. 주룽지 총리는 상당한 권한을 가지고 있습니다. 중국 경제를 움직이는 사람이 장쩌민 주석이라고 보는 사람은 아무도 없죠. 바꿔 말하면 장쩌민 주석도 힘이 있고 주룽지 총리도 힘이 있기 때문에 중국 공산당의 통치능력이 배가되는 겁니다.

그런데 이상하게 우리나라에서는 아무도 이를 받아들이려 하지 않습니다. '강력한 지도자는 권력을 독점해야 한다. 권력은 나누면 약해진다'고 생각한단 말이죠. 결과적으로 우리는 대통령 개인의 권력남용을 허용함으로써 외적으로 굉장히 강한, 그렇지만 무책임한 대통령을 만들었습니다. 대통령의 힘은 강해지는데 국가 운영에 필요한 통치력은 줄어드는 모순적인 상황에 놓인 겁니다. 저는 이런 제도가 계속 유지되는 한, 2002년 12월 19일에 누가 대통령이 되든지 결과는 크게 다르지 않

다고 봅니다. 구조가 똑같은 이상 대통령 개인의 노력에도 한계가 있을 수밖에 없지요.

12월 19일, 대통령 선거의 결과가 확정되는 순간부터 당선자는 공인입니다. 경호실이 경호의 책임을 위해 당장 당선자의 집을 둘러쌉니다. 아무나 당선자의 집을 드나들기가 어려워집니다. 찾아오는 사람은 신분을 밝혀야 하고 경호실은 이를 체크합니다. 그리고 적어도 1주일에 한번 국정원장이 서류가방을 들고 와서 보고를 시작합니다. 의사소통이 이런 시스템 아래 이루어지다 보면 시간이 지날수록 대통령은 다른 사람의 이야기에 귀를 막기 시작합니다. 사실 국정원의 정보는 우선 양적으로 방대하고 그 내용 또한 상세하기 때문에 당선자가 국정원장 보고를 받기 시작하면 다른 보고들이 신통치 않게 보이는 겁니다. 중요한 이야기가 있다고 해서 귀를 기울여 보면 자신이 이미 알고 있는 이야기이고 국정원장 또한 보고를 끝낸 사안입니다. 결국 당선자는 후보시절 평범한 사람들과 이야기하는 것보다 100배는 더 자세한 이야기를 알고 있다고 자신하게 됩니다. 그러다 보면 대통령으로 취임한 이후에도 국정원장의 보고가 가장 중요한 정보의 원천이 되는 거지요. 그 다음이 당에서 가까이 지내다가 보좌관이나 비서관이 된 측근 정도가 될까요.

#### 제도개혁의 방향:

##### 국회·국무회의의 정상화 및 내각제 담론의 한계

선거철이 되면 우리나라에서는 모든 관심이 인물에 집중됩니다. 지금도 이회창인가, 노무현인가 라고 모두들 목소리를 높이고 있지만 누가 당선되어도 똑같은 딜레마를 겪을 수밖에 없다는 겁니다. 사람의 차이가 큰 것처럼 보이지만 결과적으로 보면 대동소이합니다. 빨리 제도개혁을 이루어야지요. 그럼 제도를 어떻게 바꿀 것인가? 저는 개혁의 초점을 두 가지로 잡고 있습니다. 우리나라 헌법에 명시되어 있는 것들 중 ‘국(國)자가 들어가는 두 가지가 우선 정상화되어야 대한민국 민주

주의의 진정한 제도화가 가능하다고 봅니다. 그것은 바로 국무회의와 국회입니다. 대한민국의 50년 헌정사를 보면 국회와 국무회의 모두 올바로 기능을 한 적이 없습니다. 민주주의의 핵심은 의회민주주의인데 그 의회가 우리 정치의 중심으로 기능한 경우는 거의 없습니다. 대부분 정치외곽으로 밀려났을 뿐이죠. 특히 대통령과 의회의 비생산적 관계가 매우 심각한 문제입니다. 저는 민주화 이후에는 국회에서 잔뼈가 굵은 김영삼, 김대중 두 대통령이 대통령과 국회의와의 관계를 바로잡을 수 있으리라 기대했습니다. 하지만 아까 말씀드렸듯이 50년 이상 이어진 관행의 힘은 그리 만만하지 않은 것 같습니다. 이전 대통령들은 군 출신이라 의회를 무시하는 줄 알았는데 반드시 그렇지 않은 않다는 생각이 들더군요. 김영삼, 김대중 대통령도 평생을 의회에서 보낸 분들인데 청와대에 가서 변하기 시작했습니다. 그렇게도 많은 청와대 오찬과 만찬이 있었지만 미국처럼 대통령이 국회중진과 국사를 논의하는 자리가 마련되지 못하였습니다. 제도와 관행에 묻히는 것이지요. 그리고 행정부 개혁을 위한 국무회의의 정상화 역시 시급하다고 봅니다. 행정부의 최고결기구인 국무회의에서 격론은 고사하고 심각한 토론이 벌어지는 경우는 거의 없습니다.

사실 한국의 대통령제는 우연의 결과로 볼 수도 있습니다. 제헌국회에서 헌법을 만들 당시 유진오 선생께서 의원내각제로 초안을 작성했는데 이승만 대통령이 극심하게 반대를 했습니다. ‘지금은 공산당과 싸우는 중이니 대통령책임제로 가야 한다’고 주장한 거죠. 결국 양쪽의 입장을 조율해서 나온 것이 지금의 대통령책임제입니다. 하루아침에 고쳐 쓴 거니 문제가 있을 수밖에 없지요. 지금의 헌법은 대통령책임제를 근간으로 하고 있지만 의원내각제 요소가 여기저기 많이 남아 있는 겁니다.

현행 대통령제를 완전히 개혁하기 위해서는 내각제 개헌을 하는 것도 좋은 대안이 될 수 있습니다. 그런데 우리나라 근대정치사에서 내각책임제는 몇 가지 한계를 갖고 있습니다. 우선 역사적으로 보면 내각책임

제를 했던 장면 정부의 정치적 실패를 들 수 있습니다. 물론 장면 정부는 5·16 쿠데타 때문에 무너졌지만, 장면 정부가 스스로 쿠데타의 여지를 만들어 주었다는 비판에서 자유롭지 못하지요. 당시 혼란스러운 국정운영과 이에 대한 민심의 이반이 쿠데타를 가능하게 했다는 겁니다. 두 번째로는 어찌되다 보니 내각제를 가장 강하게 주장하는 사람이 김종필 씨가 되었어요. 결국 내각제로의 개헌을 주장하는 것이 자칫하면 김종필 씨를 지지하는 것으로 오인받기 쉽습니다. 게다가 김종필 총재와 그가 이끄는 자민련의 인기가 쇠하워라는 사실은 내각제에 대한 인상마저 부정적인 것으로 만들 수 있습니다. 게다가 우리나라에서 개헌에 필요한 광범위한 여론집결이라는 것이 사실상 어렵다는 점을 감안한다면 내각제를 위한 개헌절차는 자칫 탁상공론만 하다 끝날 가능성이 높습니다. 그래서 저는 내각제 개헌보다는 현행 대통령제 내에서 대통령의 제왕적 권력남용을 막을 수 있는 제도적 개혁이 필요하다고 봅니다. 또한 개헌을 시도하더라도 순수 내각제보다는 2원제와 같은 분권제를 중심으로 개혁하는 것이 성공가능성이 높다고 생각합니다.

우선은 현행 헌법의 테두리 안에서 책임총리제를 확실하게 실행하여 새로운 관행을 정착시키는 것이 실현가능한 최선의 방법입니다. 모든 대통령 후보가 책임총리제에 대해 찬성한다고 공언하고 있지만 그들이 정말 대단한 각오를 가지고 이를 실천하겠다는 것인지는 아직 두고 보아야 한다는 생각이 듭니다. '총리의 국무위원 제청권을 비롯한 책임총리제를 실현시키지 못하면 대통령직에서 물러나겠다'는 국민과의 약속이 있기를 기대해 봅니다.

## 헌법을 통해 살펴본 제왕적 대통령제

박 철 언 · 전 정무장관

### 대통령의 법적 권한과 책임, 그리고 제왕적 대통령제

요즘 많은 분들께서 현행 대통령책임제의 문제가 심각하다는 데 공감하고 계시는 것 같습니다. 사실 대통령책임제의 핵심은 정책을 중심으로 일을 하고 대통령에게 효율적 국정운영을 위한 권한을 부여하는 데 있습니다. 그러나 우리나라의 경우에는 인간관계와 정책이 혼동되는 사례를 많이 볼 수 있습니다. 토론을 할 때 자신과 정서적으로 가까운 사람이 다른 의견을 개진하면 이에 대한 반대의견은 내놓으려 하지 않습니다. '반대로 정서적으로 먼 사람이면 자신과 의견이 같아도 이를 견제하는 방향으로 이야기를 시작합니다. 저는 대통령책임제가 성공하기 위해서는 다수의 사람보다 능력 있는 소수의 사람이 더욱 중요한 영향을 끼칠 수 있다고 생각합니다. 쉽게 말해 대통령이 국가적 경륜과 비전을 가진 몇 사람을 핵심참모로 가지고 있느냐의 여부가 한국에서 대통령제를 성공시키는 요체라고 봅니다.

그럼 제가 준비한 기초 자료들을 바탕으로 한국 대통령제의 개혁방향에 대해 개괄적인 말씀을 드리겠습니다. 먼저 체계적 토론을 위해 헌법에서 규정하는 대통령의 권한과 지위를 살펴보겠습니다. 대한민국의 대통령은 헌법상의 지위로 본다면 국가원수로서의 지위·국정 최고책임자로서의 지위·행정수반으로서의 지위·대외기관으로서의 지위·기본권 보호기관으로서의 지위를 가지고 있습니다. 또한 대통령은 비상적 권한·헌법기관 구성에 관한 권한·집행에 관한 권한·국회와 입법에 관한 권한·사법에 관한 권한을 가지고 있습니다. 그리고 대통령의 권한행사

에 관한 통제로는 국무회의 등의 기관 내부적 통제와 국회·정당·법원·헌법재판소·국민 등의 기관 외부적 통제가 있습니다.

다음으로 국무총리의 지위와 권한을 살펴보겠습니다. 국무총리의 지위는 우선 정부의 제 2인자·대통령의 보좌기관·헌법 82조에 따르는 부서관·대통령 다음의 행정기관으로 요약할 수 있겠습니다. 그리고 권한으로는 행정 각 부의 통할 감독권·국무위원 및 행정 각 부 장관의 임명 관여권·대통령 권한 대행 1순위·부서관·국회출석 및 발언권을 들 수 있습니다.

그렇다면 현행 대통령책임제는 과연 헌법의 테두리 내에서 운영되고 있는 것인가? 저는 사실상 대한민국의 대통령은 헌법에서 명시한 권한을 초월하는 전제적 권한을 행사하고 있다고 봅니다. 즉 대통령책임제가 아닌 '신(新) 대통령제', '제왕적 대통령제'의 문제점이 매우 심각한 수준에 이르렀다는 거죠. 먼저 정치적으로는 집권여당의 총재로서 사실상 국회의장과 상임위원장을 내정해 왔고 각종 선출직 후보 공천권에 결정적인 영향력을 발휘하고 있습니다. 또한 행정적인 면에서 대통령은 대통령비서실을 통해 행정 각 부 전반을 장악하고 있지요. 현재 대통령비서실의 인력 대부분은 사실상 기획·조정과 같은 본연의 보좌업무보다는 내각에 대한 부처 챙기기에 힘쓰고 있기 때문에, 장기적으로 내각의 무력화를 가져온다고 볼 수도 있습니다. 더구나 청와대와 재벌 및 대기업간에 오랫동안 지속된 정경유착과 정치자금 문제로 인해 경제계로부터도 크게 자유롭지 못하다고 봐야겠지요.

사실 저는 '제왕적 대통령제'의 일차적 원인은 대한민국 헌법에 있다고 봅니다. 현재 대한민국 헌법을 보면 대통령책임제와 의원내각제의 요소가 복잡하게 얽혀 있습니다. 그러니 완전한 대통령책임제도 아니고 완전한 의원내각제도 아닌 기형적 형태의 대통령책임제가 자리잡게 된 것이지요. 얼굴마담적인 국무총리는 있지만 민선 부통령은 존재하지 않습니다. 또한 현재 국회가 갖고 있는 총리 및 국무위원에 대한 해임결의

권은 본래의 전통적 대통령책임제에는 존재하지 않는 거지요. 그러니 정국 불안정과 갈등이 지속될 수밖에 없는 겁니다. 여러분이 잘 아시는 헌법 교수인 칼 뢰빈슈타인(Karl Levinstein) 교수는 '미국의 대통령제가 바다를 건너 다른 나라에 상륙하는 순간, 민주주의에 대한 죽음의 키스로 바뀌었다'라고 이야기한 적이 있습니다. 오래 전 제가 법대에 입학해서 첫 강의를 들을 때, 한태현 교수 역시 한국적 대통령제를 이렇게 설명했습니다. '자유는 피를 먹고 자라는 나무와 같다. 우리도 이른바 대통령제를 하고 있는데 미국의 대통령제는 바다를 건너 다른 나라에 상륙하는 순간 성공한 예가 없다. 신(新) 대통령제로 바뀌었다'라는 이야기였습니다. 아마도 제가 과거에 들은 이러한 이야기들이 현행 대통령책임제의 문제점을 상징적으로 드러내는 이야기가 아닐까 합니다.

#### 제왕적 대통령제의 개혁과 내각제 개헌

그렇다면 대통령제의 개혁은 어떻게 시작되어야 하는가를 생각해 보아야 합니다. 이 부분에 대해 저는 오래 전부터 의원내각제로 헌법을 개정해야 한다는 데 전적으로 동의합니다. 그런데 내각제가 성공하기 위해서는 두 가지 대전제가 선결되어야 합니다. 첫째로 경제가 어느 정도 안정되지 않으면 내각제라는 것은 작동을 할 수가 없습니다. 제 2공화국의 실패가 좋은 예가 되겠지요. 다음으로 직업 공무원제의 정립을 들 수가 있겠지요. 이제 빵 문제는 어느 정도 해결되었고 요즘은 복지부동이라는 말조차 있지 않습니까? 복지부동이라는 말이 나온다는 것은 우리 공무원들이 이미 정치적 혹은 자기의 소신에 반하는 어떠한 지시가 있을 때 이를 수행하지 않고 눈치만 본다는 것을 이야기합니다. 그렇지만 이제 우리도 어느 정도의 직업 공무원제가 확립되었음을 감안한다면 내각제를 위한 기본적 전제조건은 상당히 갖추었다고 생각합니다. 게다가 내각제 자체의 장점과 한국적 특수성을 감안한다면 내각제의 필요성은 절실하다고 보는 것이지요. 내각제를 통해 의회민주정치와 책임정치에

충실할 수 있다는 것, 그리고 합의제 운영을 통해 독선·독주를 예방하는 제도적 대안을 마련할 수 있다는 것이 내각제의 큰 장점입니다. 또한 내각제는 대통령과 수상이라는 권력의 두 정점이 합의제를 통한 국정운영을 하기 때문에, 지역과 계층의 갈등해결에 있어서도 편협한 파벌싸움이 아닌 타협적 연대를 가능케 할 수 있다는 생각이 듭니다. 검찰·경찰·사법기관의 공정성 문제는 또 어떠합니까. 늘 문제가 되는 법 집행의 공정성과 중립성을 담보하기 위해서라도 1인에게 권력이 집중된 대통령책임제보다 의원내각제가 더 많은 장점을 갖고 있습니다. 그리고 남북공존과 통일에 대비한 체제정비를 감안한다면 '전부 대(對) 전무'의 대립구도를 끌어내는 대통령책임제보다는 대통령과 내각이 적절하게 권력을 분점하는 내각제가 제도적으로 훨씬 우월하다고 봅니다. 그러나 현실적으로 헌법을 개정한다는 것은 엄청난 일이기 때문에, 저는 이후 현행 헌법 하에서 어떠한 방식으로 대통령제를 개선할 수 있는지에 대해 말씀드리겠습니다.

#### ● 질의응답

이흥규: 말씀 감사합니다. 지금 박철언 전 장관님께서 언급하신 '제왕적 대통령제'에 대한 이야기는 매우 중요하다고 생각합니다. 왜냐하면 박 전 장관님께서 강력한 대통령책임제를 경험하셨지만, 동시에 노태우 대통령이라는 특정한 퍼스낼리티를 가진 분 밑에서 대통령 책임제의 변화과정을 직접 경험하셨기 때문입니다.

그런데 저는 '제왕적 대통령의 실질적 힘, 즉 국정운영 능력과 통치력을 감소시키는 행위자(player)가 누구인가'라는 질문을 하게 됩니다. 대통령의 힘은 강하지만 국정운영 능력을 감소시키는 행위자는 어느 대통령마다 계속 있지 않았습니까? 저는 대통령이 이러한 한계를 인식하지 못한다면 제도적 변화와 개혁이라는 것은

불가능한 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

또한 저는 대통령의 힘이 약화되는 시기 역시 매우 중요하다고 봅니다. 대통령 개인만을 놓고 본다면 임기 초의 모든 대통령은 대통령제를 강화하기 위해 노력합니다. 대신 임기가 끝나갈 때야 비로소 제왕적 대통령제의 한계를 깨닫고 스스로 권한을 제한하려고 합니다. 그런데 이미 이 시기에는 대통령이 변화를 이끌어 낼 만한 힘이 없는 상태거든요. 요컨대 제도적 개혁을 성공적으로 이루기 위해서는 임기 초, 대통령의 힘이 제일 강할 때 스스로의 권한을 제한하는 역설적 과정을 거쳐야 한다는 겁니다.

이러한 두 가지 한계점에 대해 박 전 장관님께서 어떻게 생각하십니까. 만약 제 이야기에 동의하신다면, 대통령이 스스로 제왕적 권한을 줄이겠다는 의지를 표명하고 시행할 수 있는 것은 어느 시기인지에 대해 답해 주셨으면 합니다.

박철언: 대통령의 권한이 제왕적인 것으로 변하는 것을 막으려면 부정적인 의견도 용기 있게 이야기할 수 있는 보좌진의 존재가 필수적입니다. 일반적으로 청와대 수석회의나 국무회의, 참모회의를 해 보면 모두 뒷사람 눈치보는 데 신경을 더 많이 쓰지 부정적인 의견은 이야기하지 않는 것이 심중팔구입니다. 그런데 이것을 대통령만의 잘못이라고 이야기 하기는 어렵습니다. 예를 들어 제가 전두환 대통령, 노태우 대통령 시절 공직에 있을 때는 수석회의에서 대통령과 심하게 논쟁한 경우가 많았습니다. 우리가 제출하는 리포트가 대통령이 내린 지시와 다른 경우도 많았거든요. 당시 우리는 한 번 보고해서 대통령이 귀를 기울이지 않으면 세 번, 네 번, 다섯 번까지 보고를 계속 한 적도 있습니다. 저는 바로 여기서 보좌관들의 역할이 매우 중요하다고 봅니다. 국정운영의 효율성을 위해서는 실력 있는 핵심참모의 기획·조정 능력이 필수적이지만, 이 핵심참모

들이 자신의 의견이 아닌 각계의 의견에 충분히 귀를 열고 이를 대통령에게 전할 수 있는 시스템을 제도화하는 것이 더욱 중요합니다. 요컨대 대통령과 조직을 잘 보좌하기 위해서 대통령의 생각과 다른 의견들을 과감하게 이야기하는 것이 필요하다는 것이지요. 예를 들어 비서실장이나 보좌진은 대통령과 독대를 하면서 자신의 이야기만 일방적으로 전해서는 안 됩니다. 반드시 '다른 의견에는 무엇 무엇이 있습니다, 그런데 이런 장점과 단점이 있습니다'라고 해야 하는 거죠. 저 같은 경우에는 대통령에게 하는 구두보고 외에도 1~2장짜리 페이지를 많이 만들어 보고했습니다. 예컨대 '아무개 교수님 면담요지'와 같은 형식의 페이지를 매일 청와대로 보내서 대통령이 중요한 이슈에 대해 다양한 의견을 접할 수 있도록 했습니다. 만약 대통령이 보아야 할 각계의 의견이 너무 많아서 대통령이 읽지 못할 가능성이 있으면 제가 일일이 요약해서 구두로 보고했습니다. 아무리 진실하게 잘 만든 보고서라 하더라도 안 읽으면 소용이 없지 않습니까? 그래서 대통령 부속실에 그것이 책상에 올려져 있는지, 읽었는지의 여부를 확인하도록 했습니다. 그리고 대통령을 만나면 '어느 분의 이야기에 대한 보고서를 보셨습니까?'라고 물어보고 안 읽은 것 같으면 '제가 열심히 해서 보낸 건데 안 읽으시면 안 보내겠습니다'라고 이야기함으로써 대통령이 다양한 목소리에 접할 수 있도록 애를 썼습니다. 이러한 과정이 중요한 것은 임기 내내 대통령을 긴장시킬 필요가 있기 때문입니다.

문제는 대통령이 시간이 가면서 자꾸 변한다는 겁니다. 초기의 대통령들은 부정적인 의견이나 자신의 생각과 다른 이야기에 대해 경청을 하는 편입니다. 그런데 6개월, 1년, 2년, 3년 지나면서 계속 달라집니다. 아까 이 교수님께서 임기 초기 말씀을 하셨는데 대통령 주변은 대통령의 비위를 맞추려는 사람들로 언제나 가득 있습니다. 그건 비단 관료에만 한정되는 게 아니지요. 경제계, 학

계 모두 포함되는 이야기입니다. 요즘은 제가 청와대를 가보지 않아 모르겠습니다만, 대통령 주변 사람들은 전부 '대통령의 심기를 생각해야 한다'는 강박관념에 사로잡혀 있는 것 같습니다. 최근에 어떤 분을 만났는데 대뜸 대통령 보좌진들이 보좌를 잘못한다고 합니다. 자기에게 대통령과 면담하라는 연락이 와서 잔뜩 마음의 준비를 하여 청와대에 갔더니, 안내하는 비서관들이 '대통령께서 마음 상하는 이야기는 신중히 생각하여 해주십시오'라는 부탁을 먼저 하더라는 겁니다. 이 분 역시 기분이 상했겠지만 저 역시 깜짝 놀랐습니다. 솔직히 말씀드리면 '역시 마찬가지로'하는 생각이 들었습니다. 사실 대통령은 대부분 주위 사람들로부터 거의 찬사만 듣기 마련입니다. 처음 6개월은 이야기를 듣지만 1년이 지나면 싫은 이야기는 피곤해 하기 시작합니다. 듣기 싫어하는 기색이 역력하지요. 한 1년 6개월에서 2년이 지나면 노골적으로 화를 내면서 꾸중을 합니다. '아, 그 문제는 이렇게 저렇게 잘 되고 있는데 어떻게 보좌관들은 그렇게 부정적 측면만 강조를 하는가' 하고 반문합니다. 혹은 '국가 원수가 얼마나 복잡하고 피곤한 자리인데 국가원수 심기를 그렇게 불편하게 하는 것이 결코 바람직한 일이 아니다'라고 직설적으로 면박을 주는 이야기도 하지요.

저는 제왕적 대통령제의 폐해를 줄이고 실질적 개혁을 끌어내기 위해서는 시대적 과제에 대한 인식과 대통령 자신의 개인적 자질, 그리고 여기에 훌륭한 핵심 보좌관의 존재가 필수적이라고 봅니다. 이들이 할 일 중 가장 중요한 것은 끊임없이 귀를 열고 민의를 잘 듣는 것이겠지요. 김영삼 정부나 김대중 정부의 개혁 아이디어 중 구상이 좋은 것은 많았습니다만, 이것이 공감을 얻고 실제적으로 구체화될 수 없었던 것은 결국 대통령이 언론 및 국민과의 깊은 대화에 실패했기 때문이라고 생각합니다. 실질적 개혁이 성공하려면 민의에 귀를 열어야 하고 핵심참모들이 부정적인 의견도 보고를 해

야 합니다. 개혁 아이디어가 아무리 좋아도 국민적 공감대 없이는 추진할 수가 없는 것입니다. 우리 대북정책도 마찬가지 아닙니까. 방향은 당위적인 선택이지만 우리가 정책의 속도와 내용을 주도하지 못한다는 비판적 의견이 형성되고 있다면, 이는 정책에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위한 대통령과 보좌진의 노력이 부족했던 탓이라고도 볼 수 있습니다. 아까 이흥규 교수님께서 시기 말씀을 하셨지만 이러한 모든 일들은 임기 초에 해야지 임기 중반을 넘어서면 힘이 빠집니다. 대통령 자신도 상당히 느슨해지지요, 특히 단임제 하에서는 더욱 그렇습니다.

이흥규: 예전에 최병렬 전 서울시장이 《한겨레 21》에 ‘대통령이 남의 이야기를 듣는 것은 길어야 1년이다’라고 이야기 한 적이 있습니다. 빠른 사람은 6개월만 지나도 변한다고 하더군요. 제가 볼 때 우리나라 대통령책임제의 핵심적 문제는 여기에 있는 것 같습니다. 요컨대 대통령의 주변은 대통령으로 하여금 남의 이야기를 듣지 못하도록 귀를 가리고, 반대로 대통령은 남의 이야기를 듣지 않는 순간부터 대통령으로서 실패의 길로 접어든다는 생각이 듭니다.

저는 이러한 역설적 상황을 부추기는 것이 대통령 주변에 있는 사람들이라고 봅니다. 대통령의 동물적 본능을 충족시키려고 하는 이들의 영향력은 정권을 불문하고 언제나 지속되었습니다. 그렇지만 이들이 대통령의 본능을 충족시키면 시킬수록 대통령의 힘은 줄어들고, 대통령의 국정운영은 그때부터 본 궤도를 벗어나는 것 아니겠습니까. 저는 이 부분에 대해 우리가 제3자로서 대통령에게 고언을 할 수 있다고 보는데요. 적어도 어떠한 상황에서는 대통령이 여기에 대한 주의를 기울여야 한다는 것을 일반적인 원칙으로 제시할 수는 없을까요?

박철언: 대통령이 주변의 의견을 경청하다가 1년 지나면 안 듣는다 하

셨는데, 사실입니다. 그런데 제 경험으로는 방법이 전혀 없습니다. 대통령과 많이 토론하고 다투기도 했지만 이런 방법 역시 한계가 있습니다. 제 이야기를 하나 하겠습니다. 저는 김영삼 후보에게 권력을 인계하는 과정에서 노태우 대통령과 정치적으로 완전히 결별을 했습니다. 1991년 가을로 기억하는데, 노 대통령이 저에게 ‘이제는 내각제를 포기하라’고 하더군요. 당시 저는 내각제 합의를 전제하고 3당합당을 추진했고, 이 전제를 김영삼 대표가 지켜서 수상을 하겠다고 얼마든지 지원하겠다고 약속했습니다. 그런데 이 전제는 지켜지지 않았습니니다. 제 개인적으로는 3당합당 이후 내각제가 되면 김영삼 대표가 수상을 하고 김대중 대표가 대통령을 하는 밑그림을 그리고 있었습니다. 이것이 한 시대를 잘 마무리하는 동시에 복지와 통일시대를 준비하는 유일한 대안이라고 여겼기 때문입니다. 결국 김영삼 대표가 대통령 후보로 나서면서 내각제를 전제로 한 3당합당의 약속은 깨졌습니다. 노 대통령 시절에 제가 그리던 이상은 지금과 같은 모습은 아니었습니다. 저는 이것 역시 노태우 대통령이 초기 여소야대 상황에 불안감을 느끼다가 3당합당을 통해 강력한 안정체제를 굳히게 되자, 직언을 듣지 않고 현실에 안주하면서 국가의 미래에 대한 기본적인 청사진을 포기했기 때문이라고 생각합니다.

## 관료와 국회 및 대통령의 권한

김 경 원 · 전 주미대사

### 관료적 합리성과 대통령의 권한

아마 여기 모이신 분들 대부분은 대통령의 효율적 국정운동을 위한 제도개혁을 문제의식의 출발점으로 삼고 계신 듯합니다만, 저는 이 프로젝트의 기본 가정과는 좀 다른 생각을 가지고 있습니다. 물론 인프라 측면에서 인사와 제도, 관계와 절차에 대한 개선의 여지가 많습니다. 그렇지만 저는 아직도 대통령의 개인적 자질, 즉 지도력과 인성, 그리고 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있는 능력과 행정수반으로서의 자질이 국정운영의 효율성에 중대한 영향을 미친다고 봅니다. 이에 더해 국민의 기대와 가치가 대통령의 효율적 국정운동을 좌우하는 환경요인으로 작용합니다.

일반적으로 우리나라의 대통령은 힘이 너무 강하다는 이야기를 많이 합니다. 그러나 저는 실질적으로 관료와 대통령의 관계를 볼 때, 대통령이 관료적 합리성(bureaucratic rationality)에 희생당하는 경향이 크다고 봅니다. 보통 당선자가 대통령에 취임을 하면 자기 비전을 가지고 국정 운영을 하려는 욕심을 갖게 마련입니다. 그런데 6개월에서 1년 정도 지나면 이것이 흔적도 없이 사라집니다. 관료적 대통령으로 머물게 되는 것이지요. 관료적 합리성이 발현되는 가장 대표적인 사례는 모든 정책적 선택이 항상 세 차원으로 제시된다는 것입니다. 영역과 상관없이 대부분의 정책은 강한 수준과 약한 수준, 그리고 중간 수준으로 분류할 수 있습니다. 이 경우 대통령은 일반적으로 중간 수준의 정책을 택하도록 제약을 받지요. 관료적 합리성이 강하면 강할수록, 대통령 자신의 정책적 선택이 제약을 받게 되는 겁니다.

### 국회기능 정상화와 대통령책임제

하지만 제가 보기에 보다 중요한 것은 국회입니다. 대통령의 힘을 가장 효율적으로 조율할 수 있는 것이 국회인데 국회가 제 기능을 못하니까 대통령의 힘이 너무 커질 수밖에 없는 것입니다. 이에 대해 혹자는 ‘대통령의 힘이 약한 것이 바람직한 것인가?’라고 반문할지도 모르겠습니다. 미국의 대통령제에서는 헌법에 주어진 대통령의 권한이 약한 대신, 이를 보완하기 위해 개인적 힘(personal power)을 구축해 나가는 과정을 볼 수 있습니다. 쉽게 말해 대통령의 힘의 본질은 대통령이 상대에게 원하는 행동을 상대가 스스로 원하도록 유도하고 설득하는 능력에 달려 있다는 것입니다. 그런데 우리나라는 이런 설득의 과정과 개인적 힘을 구축하는 정치적 과정 자체가 필요하지 않습니다. 정당이 부패했기 때문에 대통령은 정치자금 배분으로 국회를 이끌어 나갈 수 있는 겁니다. 우리는 ‘대통령책임제를 채택했다’라고 말합니다. 이 말은 결과적으로 대통령이 자신의 공과에 따라 책임을 져야 한다는 이야기입니다. 하지만 실정을 거둬해도 우리나라 대통령은 그대로 갈 수가 있는 겁니다. 내각책임제의 경우에 내각은 국회에 대해 책임을 지고 지지가 떨어지면 물러납니다. 반면 우리나라 대통령은 어떤 실정을 저지른 경우에도 현실적으로 아무런 영향을 받지 않습니다. 임기가 끝날 때까지 계속 가는 거지요. 대통령의 판단에 큰 문제가 생겼다 하더라도 어떻게 할 도리가 없어요. 만약 대통령이 정책에 있어 실기를 범했다 하더라도 현재 우리 제도를 가지고 책임을 물을 수 없다는 것이 제가 가장 걱정하는 부분입니다. 물론 탄핵제도가 있지만 현실성은 없지요. 결론적으로 저는 현행 대통령제를 진정한 ‘대통령책임제’로 만들어 볼 수 있는지를 고민하는 것이 무엇보다 필요하고, 그게 안 된다면 내각책임제에 대한 논의가 필요한 것이 아닌가 생각합니다.

## ● 질의응답

박세일: 아까 말씀 중에 대통령 자신의 개인적 자질과 지도력, 그리고 합의를 끌어 낼 수 있는 능력이 국정운영의 효율성에 중요한 영향을 미친다는 이야기를 하셨습니다. 그렇다면 향후 5~10년을 내다 보았을 때, 대통령의 자질 중 반드시 필요하다고 보는 것은 어떤 것이지요?

김경원: 지금 대통령에게 가장 필요한 능력은 권력을 공유할 수 있는 능력인데 사실 이게 이루어지기란 무척 어렵습니다. 저는 이것을 구조적 문제라고 생각해요. 대통령이 되겠다는 사람은 이것을 공유하겠다는 생각을 하기 어렵지요. 바꿔 말하면 대통령이 되겠다고 생각하는 사람은 벌써 문제가 있는 사람일 수도 있는 겁니다. 그런데 현실적으로 이런 사람이 대통령이 되게끔 되어 있거든요. 그리고 이런 의지를 가진 사람이 대통령을 하겠다고 나설 때 여기에 제동을 걸 방법이 없지요. 그것이 딜레마입니다. 민주주의와 지도자의 자질이 맺는 상관관계가 상당히 중요한 의미를 갖는다는 점을 알아야 합니다.

다음으로 대통령이 권력을 공유하기 위해서는 문화적·사회적 토양이 뒷받침되어야 합니다. 그런데 우리나라 가족의 권력구조부터 보더라도, 권력을 나누는 것이 곧 권력을 약화시킨다는 생각이 일반적입니다. 우리나라의 민주화 속도는 급격히 변하고 있는데 결코 변하지 않는 것이 대통령과 청와대의 의전절차입니다. 사람들을 줄 세우는 것만 봐도 변한 것이 하나도 없어요. 이승만 대통령, 박정희 대통령, 전두환 대통령, 노태우 대통령, 그리고 김영삼, 김대중 대통령 모두 똑같습니다. 청와대에 들어가면 다들 대통령에게 절을 하고 대통령은 절을 하지 않습니다. 같이 인사를 하면 어떻습니까. 그런데 이런 일은 절대로 안 합니다.

대통령과 국회와의 관계 역시 이런 점에서 중요하지요. 국회와 의논하고 합의해서 일을 할 수 있는 능력 말입니다. 미국은 밑에서 작업을 하다가 제일 마지막 단계에 대통령이 직접 판장을 하지요. 그래서 국회의 중진들과 야당의원들을 백악관에 불러 조찬을 하면서 협의를 하는 겁니다. 예를 들어 예산문제가 걸려 있다면 '내가 이번에 복지예산을 줄 테니 다음에 국방예산에 대해 양보를 해달라'는 식으로 요구를 합니다. 그런데 우리나라의 경우에는 대통령이 이런 논의를 이끌어 나가는 것 자체가 대통령의 권위를 땅에 떨어뜨리는 일이라고 생각해요. 결국 대통령 자신이 힘을 나누는 것에 대한 거부감을 갖고 있으면 안 됩니다. 분쟁이 일어났을 때는 스스로 나가서 정치적으로 협의하도록 이끌어 주어야지요.

이홍규: '권력을 자제할 수 있는 덕목을 가진 사람'이 우리나라 정치구조에서 대통령이 되기는 어렵다는 말씀에 저도 동의를 합니다. 제가 보기에 이런 모순이 생길 수밖에 없는 것은 정치인의 학습과정과 정당구조가 왜곡되었기 때문입니다. 물론 지금까지는 인물 중심의 정당·동원체제적 정당이었지만 그렇기 때문에 구조적 변화의 가능성을 엿볼 수 있었다고 생각합니다. 지금까지 대통령을 하신 분들과 달리, 이후의 어떤 대통령도 자신의 정치적 기반을 공고히 할 수 있는 환경을 보장받을 수는 없을 겁니다.

이런 측면에서 보았을 때 저는 우리가 중요한 전환기에 놓여 있다는 생각을 합니다. 그렇다면 대통령이 정치권력을 합목적적으로 사용하도록 강제할 수 있는 정치적 기제에는 어떤 것들이 있을까요?

김경원: 대통령과 정당의 관계가 핵심이라고 봅니다. 말씀하신 대로 지금까지는 대통령이 당의 수장이자 오너 역할을 했는데, 이걸 국회의원들이 그렇게 만든 것이지요. 그러나 실제로 많은 변화가 일어

나고 있습니다. 가장 중요한 것이 냉전구조가 전면적으로 와해되고 있다는 겁니다. 미국 헌법을 보면 국회에는 힘이 있지만 대통령은 힘이 없어요. 1885년에 나온 우드로 윌슨의 역작 《연방정부》(*Congressional Government*)를 보면, 우드로 윌슨은 당시 미국 국회와 정부조직, 운영에 대한 연구를 통해 진정한 권력의 주체가 국회라는 결론을 내립니다. 특히 하원의장의 역할이 모든 것을 결정한다는 이야기를 하고 있어요. 그런데 그 책을 쓰고 나서 15년 지난 후 1900년에 나온 수정판에는 전쟁과 대외관계 때문에 대통령의 정부(*Presidential Government*)가 나타났다고 봅니다. 이런 맥락에서 보면 미국에 제왕적 대통령제(*imperial presidency*)가 나타난 가장 큰 원인은 냉전이고, 우리나라 대통령의 권한이 급격히 커진 것도 냉전 때문입니다. 저는 냉전체제가 없어지기만 해도 대통령이 권력을 나누는 데 큰 도움이 된다고 봐요.

문제는 권력을 나누는 것(*power-sharing*)은 바람직하지만, 이것이 상호 비토 시스템(*mutual veto system*)이 된다면 최악의 상황이 벌어질 수 있다는 것입니다. 서로 감시만 할 뿐, 어느 편도 건설적으로 일을 할 수 있는 힘이 없는 사태가 올 수 있는 것입니다. 저는 과거의 여소야대가 이런 모습이었다고 생각해요. 그런데 과거의 정부는 이런 어려움을 거의 뇌물이나 협박을 통한 거래를 통해 풀어 나갔습니다. 이것이 참 어려운 문제입니다. 대통령이 힘이 있기를 바라면서도 그 힘이 합목적적으로 사용될 수 있도록 강제하는 것이 가장 큰 과제입니다.

박세일: 대통령에 대해 국회를 통한 견제와 정당활동을 통한 견제를 말씀하셨는데요. 대통령책임제에서 탄핵을 제외한 제도적인 견제방법 중 다른 것은 없을까요?

김경원: 보통 언론을 대안으로 들고 있습니다. 하버드 대학 학장을 했던 맥조지 번디(McGeorge Bundy)라는 사람이 있습니다. 이 사람은 케네디 대통령의 비서실장이었는데, 퇴임한 지 일 년 후에 하버드에서 특강을 했어요. 당시 대학원 학생 중 한 학생이 하버드에서 가르치면서 본 미국정치와 워싱턴의 백악관에서 본 미국정치 사이에 어떤 차이가 있는냐는 질문을 했습니다. 그때 번디가 기다렸다는 듯이 지적인 것이 언론의 힘이었습니다. 실제로 그 정도의 힘을 갖고 있을지는 상상도 못했다는 겁니다. 언론이 정부가 하는 일을 공격하고 비판해서 문제라는 이야기가 아니었어요. 대통령이 자기 자신의 정부가 무엇을 하는지 파악하기 위해서는 언론에 의존을 할 수밖에 없다는 뜻이었습니다. 대통령이 아침에 일어나 신문을 보고 나서야 어떤 부처에서 무슨 일을 하고 있는지 알 수가 있다는 것이지요. 결국 대통령의 결정에 영향을 미치는 모든 정보를 언론이 제공하고 있으니 언론의 힘에 대해서는 아무리 강조해도 지나치지 않다고 하더군요. 물론 우리나라 대통령들도 언론에 대해 신경을 많이 쓰기는 합니다만, 대통령의 힘을 견제하는 것이 정당 국회라면 이런 것은 직접적인 기제이지요. 그리고 간접적이면서도 강력한 힘을 가진 것이 언론입니다.

염재호: 원장님 말씀 중 흥미로운 것이 있습니다. 대통령은 강한 힘을 가지고 있는데 어떤 대통령이든 그 옆에는 그림자 같은 실세가 항상 존재하거든요. 이들은 대통령들이 자신의 약역을 대신하도록 일부러 만드는 건가요, 아니면 자생적으로 성장할 수밖에 없는 겁니까? 김대중 대통령 시절에는 박지원 씨의 개입이 상당했고, 노태우 대통령 시절에는 박철언 씨가 이 역할을 담당했는데요. 여기에 어떠한 역학관계가 있는 건지요?

김경원: 독재정권이 생명을 유지하는 방법 중 하나는 모든 악역을 전담하는 제2의 권력자를 만들어 내는 것입니다. 제2의 권력자를 생산하고 사용하다 폐기하고, 다시 사람을 쓰고 또 다른 사람을 만들고, 이 과정을 되풀이하다 보면 최고책임자에게 오는 책임의 화살은 무뎌지기 마련입니다. 이러한 예는 어느 국가에나 다 있습니다. 러시아 역사에는 ‘차르(tzar)는 팬찮은데 그 밑에 있는 신하가 나쁘다’라는 식의 이야기가 언제나 있었습니다. 우리나라에서는 이승만 대통령 시절의 이기붕 씨나 박정희 대통령 당시의 이후락 씨, 그리고 지금의 박지원 비서실장이 대표적인 경우 아닌가요. 그렇지만 저는 우리가 여기에 말려들면 안 된다고 생각합니다. 결국 모든 책임은 대통령이 져야지, 제2인자에게 비난의 화살을 돌린다는 것은 통치기술에 말려드는 결과밖에 낳지 못합니다. 문제는 대통령에게 책임을 물을 방법이 없다는 데 있습니다. 적어도 5년 동안은 말이죠.

최병선: 원장님께서 아까 관료적 합리성을 언급하시면서 대통령이 집권한 지 6개월만 되면 관료의 포로가 되고 만다고 하셨습니다. 이것을 저지할 수 있는 방법이 있는지, 또한 관료적 합리성이 항상 부정적인 영향만을 초래한다고 단언하기는 어렵지 않을까요?

김경원: 물론 필요합니다. 관료라는 존재가 없으면 무정부 상태가 되지요. 관료가 있기 때문에 최소한의 필요조건은 충족시킬 수 있는 것이죠. 문제는 관료를 견제하고 이들과 동등한 목소리를 낼 수 있는 세력이 국회가 되어야 한다는 겁니다. 정당이 해야지요. 정당은 기본적으로 대중의 정치참여를 보장해야 합니다. 그런데 이것이 말은 쉽지만 우리나라 풍토에서 이루어지기가 참 어려운 겁니다. 일반 지식인들이 정당에 소속하려고 하지를 않거든요. 지식인을 대상으로 여론 조사를 해보면, ‘귀하는 민주주의를 위해 무엇이 가장 중요

하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대부분이 ‘정당’이라고 대답을 합니다. 그런데 그 다음 질문 중에 ‘귀하는 정당에 소속되어 있거나 앞으로 들어갈 생각이 있습니까?’라고 물으면 ‘전혀 없다’라는 대답이 대부분입니다. 저부터 그렇습니다.

이상적인 정당은 지향하는 바가 같은 사람들이 모여서 토론을 하고 정책적 구상을 짜며 고민합니다. 또한 국회의 절차를 받고 야당과 다른 사람들에게 설득을 하고, 청와대 보고를 통해 관료사회에 압력으로 작용을 해야 합니다. 그런데 우리나라 정당은 국민들하고 상관없이 따로 놀아요. 요즘 젊은 사람들은 좀 다른가요? 정당에 관심이 있습니까? 사실상 민주주의가 역사적으로 성숙한 국가에서도 정당정치는 위기에 빠져 있습니다. 투표행위에서 정당의 역할이나 영향력이라는 것이 감소하고 있다는 말입니다. 대신 특정이익집단이나 비정부조직(NGO)의 영향력이 정당의 영향력을 넘어서는 경향이 다분하지요. 저는 정당정치를 튼튼히 하는 것이 민주주의에서 매우 중요하다고 생각합니다. 이익집단이나 비정부조직(NGO)의 경우에는 단일한 의제를 위해 움직이는 그룹입니다. 결국 이들은 타협과 조율보다는 단일 의제를 현실에 관통시키는 것이 일차적 목표이기 때문에 극단적으로 흘러가는 경우가 많습니다. 반대로 정당은 다양한 통로로부터 영향을 받기 때문에 갈등을 타협하고 조율할 수밖에 없는 겁니다. 그래서 저는 현 시점에서 정당다운 정당이 꼭 필요하다고 보는데, 지금 정당의 이미지는 너무 부정적입니다. 우리나라에서는 정당 하면 이미지가 하도 나빠서 다 썩은 것 같고 국회의원들은 지조가 없이 여기 가서 불고 저기 가서 불고 한다는 비판을 많이 받지요. 하지만 저는 정치연합(coalition)을 위해서는 정치인들은 세포처럼 유동적으로 움직여야 한다고 봅니다.

최병선: 저는 국가개혁을 추진한다면 가장 심각한 문제 중의 하나가 관

료문제가 아닐까 합니다. 과거 몇십 년 동안 유효했다고 믿고 있는 관료의 힘이 앞으로도 유효할 것이라는 맹신을 타파하지 않는다면 실질적 개혁이란 불가능하다고 봅니다. 한 가지만 더 여쭙어 보겠습니다. 보통 합리성(rationality)을 여러 가지로 나눠서 이야기하는데요, 예를 들어 기술적 합리성(technocratic rationality)과 정치적 합리성(political rationality) 등의 분류가 가능합니다. 그렇다면 우리나라의 대통령들은 기술적 합리성이 더욱 합리적인 것이라고 막연하게 생각하고 있는 것 아닙니까? 그래서 관료들의 힘이 더욱 강해지는 것 아닌가요?

김경원: 말씀하신 건 우리나라의 일반적 풍토지요. 대부분 정치적으로 타협하는 것은 지저분한 것이라고 생각합니다. 그렇지만 정치적 타협(political deal-making)이 결국 사회를 이끌어 나가는 것 아닙니까.

김병국: 교육, 의료문제와 같은 국가적 의제들이 왜 대통령의 손을 거치지 않고 바로 장관에게로 내려갑니까?

김경원: 관료가 그렇게 만드는 겁니다. 대통령은 보고만 받는 시스템이 자꾸 굳어지고 있습니다.

김관석: 말씀하신 문제가 관료자질의 문제입니까, 아니면 활용의 문제입니까?

김경원: 단순히 관료자질의 문제라고 볼 수는 없습니다. 행정부와 청와대의 관계를 생각해 볼 때, 행정부는 대통령의 결재를 받아내는 기술이 있는 겁니다. 어떤 경우는 이런 경우도 있었어요. 대통령은 결재 서류를 봤다는 뜻에서 서류에 사인을 합니다. 그런데 이것이 부처로 내려가면 오케이 사인을 받은 사안, 즉 대통령이 결정한 사안(presidential decision)으로 취급을 받는 겁니다.

문제는 우리나라에 대통령이 결정한 사안(presidential decision)이

라고 인정할 수 있는 공식이 없다는 점입니다. 모두가 서류를 보고 받았다는 사인입니다. 그러니까 부처 장관들은 보고할 때마다 뭘 가지고 들어가서 사인을 받고, 사인받은 다음에 집행하려고 보면 이게 다른 부처와 깊게 연관된 문제거든요. 장관이 사인으로 밀어 붙이려고 하면 다른 부처는 주저앉아 버립니다. 너희 마음대로 해 보라는 거죠. 의료보험·의료개혁·교육개혁 문제 중 교육을 제외 한 것은 민간위원회도 없었던 것 같습니다. 그저 의협을 수혜자로 생각하고 의협에서 오는 이야기는 간과해 버리니 극단적 사태가 초래될 수밖에 없죠.

김병국: 저희는 대통령이 남용할 수 있는 권한은 빼앗고 신경 쓸 필요가 없는 일상적 업무는 분권화해야 한다는 부분에 대해 공감대가 형성되어 있다고 봅니다. 그런데 권한을 빼앗고 분권화하는 과정에서 남는 것이 정책기획과 조정의 문제 아니겠습니까. 여기서 다시 청와대를 대폭 강화시킬 것인가, 아니면 청와대를 강화시키는 대신 장관과 부처 중심으로 기획·조정기능을 꾸리는가의 문제가 남습니다. 만약 원장님의 입장이라면 이 부분에 대해 어떻게 생각하시는지요. 청와대를 키운다는 것이 전혀 다른 논리로 이용될 수 있는 환경이 한국정치의 특수성이라면, 아예 정책조정·기획기능 등의 핵심기능을 총리와 장관들에게 분산시키는 것이 어떻겠습니까?

김경원: 지금도 경제부처는 실제로 그렇게 하는 것으로 알고 있습니다. 경제기획과 재무가 하나로 되어 있고 외부에는 한국개발연구원(KDI)에서 정책기획을 도와주고 있습니다. 오히려 기획, 조정 부분에서 문제가 되는 것은 다른 사회관련 부처들인 것 같습니다.

## 민주화 이후 국정운영의 딜레마

이 종 찬 · 전 국정원장

귀중한 자리에 기회를 주신 것에 대해 먼저 감사의 말씀을 드립니다. 여러분이 제기하신 문제에 대해서는 저도 참 오랫동안 생각을 한 문제입니다. 오늘 논의를 통해 제 자신도 많은 정리를 할 수 있으리라 봅니다. 저는 기본적으로 세대의 변화, 그리고 민주화의 진행에 따라 박정희 대통령 시대의 성장모델이 한계에 봉착했다고 생각합니다. 인수위원장을 할 당시에도 그랬고 국정원장을 할 때도 이런 생각을 했는데, 새로운 민주화 시대에 적절한 국가발전전략이 필요한 시기라는 것이지요. 저는 2000년도에 동북아경제포럼에 참여하면서 네덜란드에 두 차례 다녀온 적이 있습니다. 그들은 네덜란드가 오늘날 유럽의 관문 역할을 할 수 있었던 발전의 계기를 다섯 가지로 꼽았습니다. 그 중 첫째가 바로 정치의 안정입니다. 네덜란드는 노동조합평의회 의장을 했던 빔 콕(Wim Kok)이 총리가 되어 집권하는 동안 굉장한 정치적 안정을 이루었어요. 물론 그들도 거시경제의 안정을 기해야 한다, 효과적 금융센터가 있어야 한다, 노동시장이 유연성을 가져야 한다, 대외지향적 경제정책을 갖추어야 한다 등을 꼽고 있지만 그 가운데에서 가장 중요하게 꼽은 것이 바로 정치의 안정입니다. 저는 비단 유럽뿐만 아니라 전 세계적으로 정치의 안정이 없으면 국가발전을 이룩하기 어렵다는 것이 상당히 설득력 있는 이야기라는 생각을 했습니다.

그런데 우리는 민주화 이후에 두 명의 대통령을 뽑았습니다. 김영삼 대통령, 김대중 대통령이 10여 년간 집권을 했는데 문제는 두 대통령 모두 국정운영에 성공을 못했다는 점입니다. 김영삼 대통령도 성공을

못했고, 김대중 대통령도 처음에는 많은 것을 하려고 했지만 결국 아들 문제와 정책적 문제들이 압초에 부딪히고 말았습니다. 저는 정말 아깝게 생각하고 있습니다. 사실 우리나라에서 노벨 평화상 타는 것을 앞으로 50여 년 동안은 기대하기 어렵습니다. 이것이 중요한 국가적 자산이 될 수 있었어요. 요사이 만델라 대통령은 세계를 돌아다니면서 남아공의 세일즈를 하고 있습니다. 노벨상 역시 김대중 대통령 개인의 영광이 아니라, 우리나라가 많은 것을 얻을 수 있는 중요한 기회였는데 이걸 놓치고 말았습니다. 결국은 또 국정운영에 실패를 한 것입니다. 그렇다면 그 원인은 무엇인가, 민주주의에 대한 의지가 약해서 그런 것인가, 혹은 다른 원인이 있는 것인가? 저는 이 부분에 대해 생각해 보았습니다.

저는 인력활용의 몇 가지 문제점을 말씀드리겠습니다. 김영삼 대통령이나 김대중 대통령의 인사에서 가장 큰 문제점은 두 분 다 참모운영을 못하셨다는 점입니다. 이른바 통제를 할 수 있는 중앙조직이 없어요. 두 분 모두 당신에게 직결되는 보고로 모든 것을 다 요리하려고 하니깐, 대통령의 귀에 가까이 가는 사람만 유리한 겁니다. 정책적 측면으로 보아도 어떤 건전한 판단에 의해 집행된다기보다는 그때 그때의 생각에 따라서 일관성 없이 난조를 거듭했습니다.

김영삼 대통령이 처음 집권할 때의 일화를 말씀드리겠습니다. 당시 저희 집에서 출근을 하려면 청와대를 지나쳐야 하는데 나오면서 보니 큰 크레인이 안으로 들어가더군요. 오후에 퇴근할 때 보니까 박정희 전 대통령이 지은 안가를 철거하고 있었습니다. 그런데 안가에는 반드시 나쁜 기능만 있는 것이 아니고, 순기능도 있습니다. 우선 언론과 격리된 채 장관들과 정책결정자들이 모여서 정보를 교환하고, 대책을 수립하고, 종합된 의견을 대통령에게 보고하여 결재를 받는 기능을 할 수 있습니다. 만약 이것을 없앤다면 새로운 시스템을 만들어야 하는데 대체 물을 만들지 못했어요. 참모들의 횡적인 협조체제를 근본적으로 부정하기 때문입니다.

두 분 모두 관계기관 대책회의 역시 굉장히 싫어했습니다. 관계기관 대책회의는 역사적으로 오점이 굉장히 많은 곳입니다. 선거에 개입하고 공작정치도 했어요. 대표적인 경우로 고(故) 박종철 군 치사사건을 들 수 있습니다. 이걸 부인할 수는 없지요. 그런데 그 시스템의 형식 자체는 국정운영의 순기능을 가져올 수 있습니다. 예를 들어 현안이 터졌을 때 여기에 연관된 모든 부서가 모여 원래의 정책 프로세스와 시행계획, 그리고 실제 실행단계에는 어떤 차질이 있고 단계별로 어떤 보완점을 만들 수 있는지 이야기할 수 있거든요. 그런데 모든 시스템을 없애버리면 국정운영이 상황에 따라 대응처리 하는 것밖에 되지 않습니다. 기본적으로 참모 운영을 누구에게 맡기는 것 같아도 결과적으로 맡기지 못하는 결과가 되어 정부기능의 부재를 초래했습니다. 이걸 두 대통령들이 민주화 운동을 하면서 겪었던 경험에서 비롯됩니다. 참모회의의 하나만 보아도 과거에 안기부가 한 사람만 포섭하면 모든 것이 바로 노출되는 겁니다. 이런 일들을 오랜 세월 겪고 나니 본능적으로 이것을 차단해요. 개별적으로 보고받고 지시하고, 또 다시 개별적으로 보고받고 지시하는 것이 몸에 밴 분들입니다. 쉽게 말해 보고는 '너하고 나하고만 아는 것이다'라는 식으로만 이루어지니, 종합된 계획에 대해 일일이 상황과 정보를 종합하고 역할도 분담하는 이런 것에 굉장히 소홀했다는 겁니다.

그래서 제가 여러 차례 대통령에게 참모간에 협의하는 기구가 반드시 있어야 한다고 말씀을 드렸는데도 그게 안 되었어요. 제 분야는 어느 정도 했다고 봅니다. 안보상임위원회를 만들어서 관련 장관들이 모여 매주 회의를 하니 대북정책에 어느 정도 능동적으로 대응을 할 수 있었습니다. 이걸 제도적 문제라기보다는 대통령의 개인적 성향에 의해 좌우되는 운영방식의 문제입니다.

### 인적 자원의 부족

그 다음으로는 김영삼 대통령과 김대중 대통령 모두 정부 내에 상비군이 없었습니다. 쉽게 말씀드리면 인재 풀이 아예 없었던 겁니다. 이게 우리나라 현대사에 있어 하나의 비극입니다. 정권교체가 정상적으로 이루어지지 않았기 때문에 막상 정권교체가 되어도 축적된 인재 풀이 없었던 겁니다. 미국의 경우 공화당은 공화당의 인재 풀이 있고 민주당은 민주당의 인력 풀이 있어서, 집권을 하면 사람에 대한 고민을 할 필요 없이 모두 들어간다는 말입니다. 동아시아 차관보인 제임스 켈리(James Kelly)가 부시 대통령이 당선되기 전에 그런 이야기를 한 적이 있습니다. 아미티지(Richard Armitage) 국무장관이 자기 상사이기 때문에 부시가 선거에서 승리하면 자신도 국무성에 들어가게 되어 있다는 거지요. 여당이건 야당이건 자신이 활용할 수 있는 인재 풀이 갖추어져야 준비된 대통령이라고 할 수 있습니다. 서머스(Lawrence Summers) 재무장관 역시 임기가 끝나면 다시 하버드대 총장으로 돌아간다는 것이 암묵적으로 동의되어 있습니다.

그런데 민주화 이후에 대통령들은 축적된 인재 풀이 없으니 당선되고 나서 뽑을 수밖에 없습니다. 인재를 뽑으면 금방 충성심 문제가 제기됩니다. 자기를 방어해야 하기 때문에 다시 갈아치우는 겁니다. 작년 1월 김대중 대통령이 개각했을 때, 그동안 장관으로 임명되었던 사람이 85명에 이릅니다. 장관 수명이 평균 11개월입니다. 짧게는 43시간 만에 바뀐 사람도 있고, 16일, 17일, 23일 만에 바뀐 사람들도 수도룩합니다. 이렇게 장관의 임기가 불안정한 것은 두 대통령의 인재 풀이 너무나 취약했다는 것을 반증하는 거예요. 사람이 없으니 어떤 사람을 어떻게 뽑느냐의 원칙이 없고, 뽑아서 안 된다 싶으면 버리고, 또 다시 뽑는 일이 반복되니 정권의 안정성에도 좋지 않은 영향을 미쳤습니다. 전두환 정권의 경우 장관 수명이 18.3개월이고, 노태우 정권이 13.7개월입니다.

제가 보기에 장관 임기가 점차 짧아진다면 국정운영은 사실상 어려워진다고 생각합니다. 김대중 대통령의 예를 들어보겠습니다. 김대중 대통령이 취임하면서 밝힌 기조가 '민주적 시장경제'의 확립입니다. 그런데 장관들 중 시장경제를 정확하게 이해하는 사람이 드물어요. 이 사람들은 과거의 정부주도형 경제발전에만 심취된 사람들이라 진정한 시장경제가 무엇을 의미하는지 알지 못합니다. 이렇게 해도 시장경제, 저렇게 해도 시장경제, 뒤에서 빅 딜(big deal)을 하고도 시장경제라고 하는 것이죠. 그러다가 나중에 문제가 터지면 '대통령이 시장경제 원칙대로 놔두라고 해서 놔둔 거다, 왜 간섭을 하려 드느냐'라는 말만 해요. 그러니까 장관들이 대통령이 이야기한 것을 제대로 이해를 못해 갈리는 경우가 허다했다는 겁니다. 국정운영의 철학을 이해하고 이를 실천에 옮길 수 있는 인재 풀과 상비군이 없는 거지요. 그런데 저는 이런 현상이 앞으로 상당기간 지속될 것이라고 봅니다. 여야를 막론하고 모든 후보가 가지고 있는 문제예요. 결국 당선이 되면 자기 주위에 충성심을 가진 인물들을 심기 위해 결국 출신지역에 기대게 되는 것입니다. 그래도 내가 불러다가 야단칠 수 있는 것은 내 고향 후배, 내 동창, 내 후배지요. 그러니까 김영삼 대통령 말기의 인사는 경남, 부산, 그리고 그 중에서도 경남 고등학교로 집중되었고, 김대중 대통령은 초기에 안 그런다고 했지만 자연히 대통령의 말을 잘 듣는 듯한 사람들만 물렸습니다. 전라도로 갔다가 목포로 집중되는 거예요. 왜 두 대통령에게서 이런 현상이 공통적으로 나타나는가. 이런 건 서로 다투기 위해서 다투는 것이 아니라 자기가 믿고 활용할 수 있는 인재 풀이 지역에 국한되어 있기 때문입니다. 결국 전문적 인재 풀과 상비군이 없다면 지역과 학연, 혈연에 의존하는 인사 풍토가 심해질 수밖에 없습니다. 저는 이것이 고쳐지지 않으면 제대로 대통령 노릇 하기 어렵다고 봅니다.

하지만 저도 이에 대한 대책을 강구하지는 못했습니다. 제가 보기에 학계라든지 정계라든지 다양한 영역에서 정치에 참여하는 이들이 늘

어나야 한다고 봅니다. 개인적 연고 대신 '나는 한나라당 정책에 찬성한다'라고 당당하게 이야기하거나 혹은 '민주당 정책에 찬성한다'고 이야기하면서 참여할 수 있는 문화가 만들어져야 할 것 같습니다. 이런 방법을 통해 서로 다양한 인력자원의 풀을 확보해야지 그냥 왔다갔다하는 것은 장기적으로 심각한 문제를 낳는다고 봅니다.

### 정치불안정

다음으로 저는 여야합의 없는 정치문화를 지적하고 싶습니다. 저는 결국 여소야대를 절대 만들지 않겠다는 여당과 어떻게 해서든 여소야대를 만들겠다는 야당간의 투쟁들이 곧 우리 정치사라고 봅니다. 여러분, 생각해 보십시오. 한국전쟁 당시 부산에 내려가서도 정치파동이 일어났습니다. 당시 여소야대를 이승만 대통령이 계엄령을 선포해 여대야소로 뒤집어 버렸습니다. 그리고 나서 발췌 개혁안을 내고 직선제 대통령이 승인되었지요. 박정희 대통령이 유신선포를 왜 했습니까. 8대 국회의원 선거를 해보니까 서울은 다 지고 영등포구에서 장덕진 씨 한 명이 당선되었습니다. 다음 선거에서는 여소야대로 뒤집힐 것 같은 위기감을 느끼기 시작했습니다. 결국 유신을 선포하고 아예 3분의 1은 유정회(維新政友會) 소속으로 두었습니다. 만년 여당이니 어떤 선거를 해서 0.1%를 저도 여소야대는 안 되는 겁니다. 전두환 대통령의 제5공화국 헌법을 보아도 선거법에는 여소야대를 불가능하게 만드는 장치가 있었습니다. 전국구 같은 것 말이지요. 그리고 노태우 대통령은 이것을 폐지하더니 결국 여소야대가 되어버렸지요. 그 다음에 어떻게 했습니까. 3당 합당을 해버렸습니다. 김영삼 대통령은 여대야소를 깨기 위해 의원 빼가기를 했고, 김대중 대통령은 여소야대를 만들기 위해 DJP공존을 추진했지요. 이것은 변칙입니다. 이런 변칙들이 일어났던 것은 여소야대를 깨려는 여당과 이를 유지하려는 야당 간의 싸움 때문입니다.

그럼 미국은 어떠한지 생각해 봅시다. 미국도 여소야대지만 우리나라

와는 다릅니다. 미국의 정당은 근본적으로 선거정당이 아니라 의회정당이지요. 민주당의 보수파는 공화당원보다 더욱 보수적일 수 있습니다. 클린턴이 르윈스키와의 부적절한 관계로 탄핵을 받을 당시 공화당이 다수였습니다. 우리나라 같으면 당 위에서 지시를 내려 바로 탄핵을 시켰을 텐데 미국은 탄핵안이 통과되지 않았습니니다. 의원 하나 하나가 헌법기관이기 때문에 표결의 자유가 있는 겁니다. 그런데 우리는 당에서 지시만 내려가면 다 들어야 합니다. 만약에 듣지 않으면 바로 갈아치우지요. 여·야 막론하고 모두 그렇습니다. 결국 여당에서 여소야대에 대한 굉장한 공포를 가지고 있었고 여소야대가 오면 정치불안이 온다는 의식이 팽배했습니다. 그리고 실제로 왔습니다. 김대중 대통령 집권 이래 한 번도 정치가 안정되지 못한 것은 여소야대를 DJP공존으로 겨우 무마하면서 온 건데, 이것이 깨지니 또 불안해지는 겁니다. 그래서 저 개인적으로는 여소야대를 깨야한다고 봅니다. 의원 개개인이 헌법기관이 될 수 있는 표결의 자유가 보장되지 않는 한 여소야대를 깨기 위한 정치의 불안과 소모전은 지속될 수밖에 없습니다. 제도적으로 어떤 대통령이든 한 번 당선되면 일정기간 안정된 정치가 이루어져야 우리나라가 발전이 되리라고 봐요. 제가 생각한 대안은 두 가지입니다. 첫째로 상당히 많은 사람들이 대통령 중임제에 대한 공감대를 이루고 있어요. 4년 1차 중임, 정·부통령제를 통해 정치안정을 이룰 수 있다고 이야기합니다. 그러나 저는 이렇다 하더라도 여소야대로 인한 정치 불안정은 얼마든지 있을 수 있다고 봅니다.

저는 이런 방법이 어떤가 생각해요. 여러 선생님들의 비판을 듣고 싶습니다만, 대통령 선거와 국회의원 선거를 같이 치르는 겁니다. 한 정당이 이번 4년은 '우리에게 수권을 보장해 주십시오. 우리는 이런 정책 프로그램을 4년 동안 지속하겠습니다'라는 공약을 통해 원내 다수와 대통령을 한꺼번에 보장받는 것입니다. 그렇게 4년을 해보고 안 되면 4년 후에는 바뀌어야지요. 우리나라 투표성향은 일반적으로 대통령과 국회의

원이 엇갈려 나갑니다. 어디에도 전권을 주지 않아요. 제가 말씀드리는데 대안은 지금 이스라엘의 형태와 비슷하고, 일본이 바꾸려 하는 수상직 선제와 유사한 것입니다. 이것이 안 된다면 내각책임제도 가능하다고 봅니다. 내각책임제는 여소야대를 기본적으로 못하게 되어 있습니다. 다수당이 입법부와 행정부를 다 점하는 것이니 여소야대가 될 수 없습니다. 요컨대 일정기간은 행정부에게 권력을 주고 안정적으로 행사할 수 있는 여건을 만들어 주는 것이 시급하다고 봅니다.

#### 청와대와 국무총리 및 정당

저는 우선 민주화 이후에도 대통령과 총리의 책임 및 권한 분할이 제대로 이루어지지 않고 있음을 지적하고 싶습니다. 대통령과 총리, 다르게 이야기하면 청와대와 총리의 관계가 헌법에 따라 움직이고 있지 않습니다. 사실 이런 면에서 박 대통령 이래의 정부운영은 위헌적인 것입니다. 김대중 대통령 역시 예외는 아니지요. 최근에 이홍구 전 총리님이 한 일간지에 책임총리제 얘기를 하신 적이 있습니다만, 저는 헌법대로 하는 것이 곧 정도(正道)라고 봅니다. 책임총리제에 관한 논의들이 빈번하게 등장하는 것은 헌법대로 하지 않았기 때문입니다. 그래서 저는 이 부분을 이번 대선후보들에게 분명히 주지시킬 필요가 있다고 봅니다. '당신은 책임총리제를 하겠는가, 하지 않겠는가'라고 말이죠. 개헌을 한다면 몰라도 현행 헌법을 준수한다면 책임총리제에 대한 의무는 사실 당연한 겁니다.

우리 헌법구조는 프랑스 헌법과 유사한 점이 많습니다. 총리가 다른 당에서도 나올 수가 있거든요. 국회에서 인준을 안 해주면 총리직을 수행할 수 없는 것 아닙니까. 그래서 저는 헌법대로 운영해 총리가 직무를 수행할 수 있는 조건을 만들어 주어야 한다고 봅니다. 그리고 이것은 대선 과정에서 각 후보들에게 확실히 약속을 받아낼 수 있는 사항입니다. 노무현 후보 같은 경우에는 지난번에 '나는 책임총리제를 하겠다'라고

선언한 바 있습니다. 그러나 후보가 대통령에 당선된 이후 이 공약을 지키는 것은 별도의 문제이기 때문에 담보를 받아야 합니다.

국무총리의 권한을 헌법대로 보장한다는 것은 곧 총리가 할 일과 대통령이 할 일을 엄격하게 구분해야 한다는 것입니다. 어느 영역까지는 대통령이 담당하고 다른 영역은 책임총리가 한다는 식의 논의는 사실 무의미합니다. 자칫하면 유리한 부분은 대통령이 가져가고 불리한 부분은 총리에게 넘길 수도 있는 겁니다. 요컨대 정부조직법을 바탕으로 대통령과 총리의 기능부터 세부 영역까지 전부 나열이 되어 있어야 합니다. 물론 현행 법률상에는 이것이 전혀 구분이 되어 있지 않습니다. 국무총리의 임명제청권만 보장하고 있는 상황이지요. 프랑스의 경우에도 역시 권한과 영역 문제를 놓고 이것이 총리의 것인가, 대통령의 것인가에 대한 지난한 다툼이 있었다고 합니다. 사실 제도와 법률로 이를 보장한다 하더라도 실질적인 운영상 마찰은 있기 마련입니다. 적어도 커다란 밑그림은 그려야 한다고 봅니다. 총리가 할 일과 대통령이 할 일을 구분해 책임총리제를 시행한다면 잘못된 국정운영에 대해 책임을 물을 수 있습니다. 총리가 자신의 직무를 충실히 수행하지 못할 때에는 내각총리의 사표를 받을 수 있습니다. 이것이 곧 내각 총사퇴를 의미할 수 있는 겁니다. 저는 이 부분에서는 책임총리제로의 전환이 반드시 필요하다고 봅니다.

마지막으로 대통령과 정당의 관계에 대해 말씀드리겠습니다. 현재 여야 모든 정당은 중앙당이 너무 강화되어 있습니다. 여소야대의 정치 불안정 역시 이런 맥락에서 심화되는 경향이 있어요. 저는 중앙당 기능을 약화시키고 지구당을 없애야 부패를 단절시킬 수 있다고 봅니다. 지구당이 있으면 정당이 부패와 단절할 수 없습니다. 선거 때만 지구를 두고 연락사무실 정도로 운영해야 합니다. 평소에 조직강화를 위한 지구당이라면 이걸 운영하는 것은 세비로도, 후원회로도 불가능합니다. 아예 다음 번 선거에 나오지 않는다고 포기하면 모르지요. 지구당 운영하는 데

들어가는 돈은 낭비라고 봅니다. 그래야 국회의원에 대한 통제도 느슨해지고 국회의원 한 명이 입법기관으로서 소신에 따라서 투표할 수 있는 여지가 생길 것이라고 생각합니다. 특히 대통령이 여당을 자기 수중에 넣고 간섭하는 것은 결국 입법부를 장악하기 위해서입니다. 그런데 입법부 내 국회의원이 각자의 기능을 되찾게 되면, 대통령은 여당을 통해 권한을 강화하려 한다기보다는 개인의 노력으로 설득에 나설 수 있게 됩니다. 예를 들어 여야를 막론하고 '외교문제 이런 문제가 있습니다. 외무위원회 좀 오십시오. 의견이 필요합니다'라는 이야기를 할 수가 있는 겁니다. 그런데 지금으로서는 이것이 불가능하지요.

#### ● 질의응답

**박재완:** 반복되는 여소야대로 인한 정치 불안정을 막기 위해, 대선과 총선을 함께 치르면 어떻겠냐는 대안을 말씀하셨습니다. 그런데 현재는 여소야대 지역구도가 생기는 경향이 강하기 때문에 여당이 과반수 이상을 득표할 가능성이 상당히 낮을 겁니다. 대선과 총선을 함께 치르면 여소야대 상황을 극복하는 데 조금 도움이 되긴 하겠지만 근본적 해결책이 아니라는 생각이 듭니다.

**이종찬:** 먼저 질문하신 여소야대 극복방안과 지역주의에 대한 이야기는 사실입니다. 지금은 그렇습니다. 그리고 대선에 누가 당선이 되든, 2004년에 있을 총선에서 또 뒤집으려 할 것입니다. 그러면 대통령은 일하기가 매우 어렵습니다. 저는 대통령에게 일정기간은 독점적 권한을 줘야 된다고 봅니다. 어느 정도 기간을 주지 않으면 한 나라의 국정운영전략과 계획이 제대로 집행이 될 수가 없고, 궁극적으로 손해 보는 것은 국민입니다.

지역구도 역시 여전히 지속되고 있습니다만, 저는 이것이 차츰 깨지고 있다고 봐요. 저는 한국정치가 크게 두 흐름이 있다고 보나

다. 하나는 정부주도형으로 나라를 발전시키자는 위로부터의 흐름이고, 다른 하나는 국민의 자발적 참여와 자율성에 의해서 국가를 발전시키자는 흐름입니다. 아래로부터의 흐름이지요. 대통령 중 전자에 속하는 대표적 인물은 박정희 대통령이고, 김영삼, 김대중 대통령은 아마 후자에 속한다고 말할 수 있을 겁니다. 저는 오히려 이 차이가 유지되었다면 지역구도가 생기지 않았을 것이라고 봅니다. 전라도에 여·야가 있고 경상도에도 여·야가 있었을 텐데, 저는 현재의 지역구도가 굳어진 것은 노태우 대통령의 가장 큰 정치적 과오라고 봐요. 이 균열을 뭉뚱그려서 '경상도 뭉쳐라, 호남 포위다'라는 식으로 3당합당을 해버렸으니 지역구도가 더욱 극명해진 것 아닙니까. 게다가 선거제도를 소선거구제로 하다 보니, 싸움이 정치가 시작됩니다. 차점자는 필요가 없는 겁니다. 우리 국회를 보십시오. 여러분들이 한번 평가를 해보세요. 공안검사와 인천 5·3 직선제 개헌시위의 구속자가 같은 당에 있습니다. 우파와 좌파가 같은 정당에 공존합니다. 이것이 정치건강을 해치는 지역정당이기 때문입니다. 그래서 저는 지역구도를 깨기 위해서는 대선거구제가 바람직하다고 봅니다. 어느 지역이나 여당과 야당이 있어야 합니다. 이게 발전이 되면 적어도 미국의 공화당이나 민주당 정도의 정책적 차이를 만들어 낼 수 있다고 봅니다.

## 제 2 장

### 대통령과 권력기구

#### 국무총리의 권한과 책임

노 재 봉 · 전 국무총리

#### 정치·사회체제의 변화와 국가능력의 한계

이야기할 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다. 학계에 있다가 정부에서 일한 경험을 바탕으로 먼저 시대적 변화와 국가운영의 관계에 대해 말씀드리겠습니다. 저는 우리나라가 농경사회에서 산업사회로 변화한 지 얼마 안 되었다는 것을 전제하고 싶습니다. 그 시작이 이른바 경제산업화였고 실질적으로 추진했던 시점이 1961년, 종료 시점이 1987년이었습니다. 결국 30년이 채 안 되는 기간 동안 농경사회가 산업사회로 바뀌었는데 이것은 한국사 전체의 관점에서 보면 혁명적 변화라고 할 수 있습니다. 그리고 이 사회변화의 가장 중추적 역할을 했던 것이 국가였습니다. 한국의 국가체제를 한마디로 요약한다면 곧 '생산을 위주로 하는 동원체제'였습니다. 따라서 행정부와 정부조직도 이러한 맥락으로 구성되었다 해도 과언이 아니지요. '생산을 위주로 하는 동원체제'에 부합되는 부처

들, 예를 들면 경제기획원·재경부·재무부·상공부 등에는 최고의 엘리트가 충원되었던 반면, 서비스 분야라고 하는 부처에는 상대적으로 인력자원에 많은 신경을 쓰지 않았습니 다. 예를 들어 문교부·보사부·농수산부·노동부는 근래에 생겼지만, 이 방면의 전문인력이나 현안에 대해 고민해 본 사람들은 극히 드물습니 다.

현대 IMF사태가 터진 것을 경제적 측면을 제외하고 이야기하자면 바로 국가운영의 구조를 근본적으로 바꿔야 하는 문제였습니다. 저는 1988년 말에 정부에 들어갔는데 그때부터 대통령에게 정부조직을 개혁할 것을 강력히 건의하였습니다. 당시 저는 대통령에게 ‘이대로는 한 발짝도 앞으로 나갈 수 없다. 전부 한계에 부딪혔다’라고 이야기한 바 있습니다. 처음에는 특보로 들어가서 분위기를 살펴보니 사회구조의 변화와 국가기관의 구조, 내용이 전혀 부합하지 않았던 것입니다. 사회분화 현상이 급속하게 일어나고 있는데 정부는 여전히 일방적 명령체제로 동원하고 선두에 서서 끌어나가려고 했어요. 그러니 근대화 혹은 초기 산업화를 할 때에 효력이 발생했던 요소들이 모두 유효기간을 다해 가는 시점이었습니다. 직업종류만 하더라도 지금으로부터 11년 전인 그 당시에만 벌써 근 3만 4천 종에 이르렀습니 다. 그 정도로 분화가 되었다면 정부가 일방적으로 끌고 나갈 수도 없을 뿐만 아니라, 정부가 모든 문제를 알 수도 없고 개혁을 시도해도 모든 시스템에 부하가 걸릴 수밖에 없습니다. 그래서 저는 당시 사회분화 현상에 따른 자율성의 확보가 급선무라고 보았습니다. 이것을 정부가 자꾸 주도하려고 하면 기능적으로 문제가 생긴다고 보고 그래서 이것을 확보해야 한다고 주장하였던 것입니다.

### 한국적 권력의 특성과 국정운영의 문제점

방금 제가 정치체제를 동원체제라고 말씀드렸습니다. 그러나 이것을 다시 정치권력이라는 각도에서 보면 체제의 문제가 또 달라집니다. 저는 이런 면에서 우리나라를 세습제(*patrimonial system*)에 의지한 사회라고 봅니다. 세습제의 특징은 최고 권력을 가진 사람에게 전적으로 의지하는 것이죠. 과거의 맥락으로 이야기하면 왕토를 가진 사람, 그리고 그것을 관리하는 이들이 있는 것이고 그 안에 형성되는 것이 판로입니다. 요컨대 근대 관료의 성격과는 전혀 다르지요. 그럼 무엇이 문제인가. 이른바 관료적 합리성(*bureaucratic rationality*)이나 법적 규제에 의해 움직이는 것이 아니라, 최고권력자(*supreme power-holder*)에 대한 충성심(*loyalty*)이 압도적으로 중요한 의미를 가지고 있는 것입니다. 이것이 대통령제, 한국적 대통령제라는 것과 연결되어 그 의미를 그대로 가지고 있습니다. 그래서 이른바 군인들이 대통령을 한 것도 이런 한국적 독특성에 일제시대의 잔재가 연결된 것입니다. 그리고 실제 정부부처나 청와대의 모습 역시 이런 모습들이 많아요. 만약 대통령에게 가서 보고를 한다면, 주머니에 손도 넣고 책상도 짚고 그럴 수 있는데, 정부부처에서 오랫동안 근무했던 사람들은 이러한 태도를 대단히 건방지게 느끼는 겁니다. 그런데 이 세습제(*patrimonial system*)적 정치권력은 국가적인 큰 과제를 가지고 국가주도의 정책을 시행하는 경우 정당화되는 경향이 강했습니다. 이것이 박정희 대통령 식의 레짐이라고 할 수 있지요. 그런데 지금은 발전의 의미가 변하고 있습니다. 분화되는 사회체제에서 국가주도 자체의 경제 발전이 어려울 뿐만 아니라 발전은 다양한 사안 중의 하나일 뿐이지요. 이것이 기존 정부운영 시스템의 가장 큰 문제점이라고 할 수 있습니다.

앞서 말씀드린 맥락에서 국정운영의 문제점을 몇 가지 말씀드리겠습니다. 기본적으로 우리 정부는 지난 시기의 동원체제적 운영방식을 벗어나지 못하고 있습니다. 단적으로 이야기하자면 정부가 간행하는 서류에 일련번호가 없습니다. 그러니까 행정이 합리적이고 체계적으로 돌아

갈 수 없는 것이지요. 가령 수해가 났다고 하면 해당 부처에서 안을 가져와야 회의가 되는데 그 전년도에 회의했던 것을 글자 한두 자 고쳐 그 대로 제안합니다. 이런 현상이 지속되고 있습니다. 만약 일련번호라도 있다면 추적이 가능할 텐데 대통령 한 사람이 이러한 한계를 다 기억하거나 아랫사람이 금방 새로운 안을 짜낼 수도 없는 것 아닙니까. 김대중 정부에서도 교육개혁이 문제가 되어서 교수들이 교육개혁위원회를 만들었습니다. 그때 저는 당 활동을 하고 있을 때였습니다만, 당시 제가 교육개혁위원회가 설립되는 법적 근거를 보았더니 이것이 예전의 것을 재탕 삼탕한 것이었어요. 국회도 마찬가지입니다. 국회의 결의안이나 예산서를 보면 1990년도의 경우 90/xx라고 나오지, 예산서에 해당하는 일련번호가 나오는 것은 아닙니다. 그래서 같은 사안에 대한 정책을 다시 통과시키려고 하면 자료를 찾아볼 수가 없어요. 매일 새로운 것이 나오는 것이지요. 그리고 정책 고려에 이어 가장 기초가 되는 것이 통계입니다. 통계적 데이터가 축적이 안 되면 행정과 정책구상이 힘들 수밖에 없습니다. 통계라고 하는 것을 어디까지 믿어야 하는지 알 수 없습니다. 부처마다 통일된 통계를 가지고 있는지에 대한 합의가 없어서 주먹구구식 운영이 많습니다.

다음으로 권력운영의 측면에서 보자면, 정치권력의 세습제(*patrimonial system*)적 속성은 국정운영이 최고권력자(*supreme power-holder*)의 스타일에 압도적으로 좌우되는 경향이 있습니다. 이것은 대통령 자신의 특성(*personality*) 과도 연관이 되지만 이 차원을 넘어서는 체제적 성격을 규정합니다. 가령 군 출신의 대통령은 군대조직의 방식을 그대로 가져옵니다. 그리고 김영삼, 김대중 대통령의 경우에는 완전히 개인의 정치생활에서 빚어진 특성에 지배되었지요.

행정으로 눈을 돌리면 각 부처의 관할권에 대한 양보는 전혀 없다고 보는 것이 맞습니다. 관할권을 얼마나 갖느냐 하는 것이 권력이고 이것을 늘리려고 하는 것은 부처의 본능적 특성입니다. 그런데 정작 정책수

행을 하다보면 어떤 부서도 책임을 지지 않는 결과가 나타납니다. 예를 들어 교육을 개혁한다 하면 지금은 교육인적자원부 하나만 놓고 개혁안을 짤 수가 없습니다. 그래서 인력수급에 대한 관련자료를 찾으려면 교육인적자원부도 경제부처도 정확한 자료를 갖고 있지 않아요. 결국 이것은 모든 수석에게 해당되는 문제인데 관할권을 따지기 시작하면 아무도 책임지는 사람이 없는 것입니다.

### 대통령비서실

청와대 역시 마찬가지입니다. 청와대는 대통령비서실로 묶여 있는 곳이 때문에 유기적으로 활동할 것 같지만 결코 그렇지 않습니다. 대통령비서실에 있는 사람은 모두 자신이 위에 있다고 생각합니다. 권한이 막강하기 때문에 다른 수석실에 정보를 주거나 협조를 구하지 않아요. 그래서 정부가 유기적으로 움직인다는 것은 대단히 어려운 일입니다. 모든 조직이 일정 부분 이런 측면이 있지만 이것을 조정하는 것이 비서실장의 역할이지요. 결국 대통령비서실 조직의 실제 운영은 공식조직과 비공식적인 조정과정의 문제인데, 이 비공식적인 조정과정은 각 자리에 앉은 사람의 세계관과 행위에 영향을 많이 받습니다. 대통령이 최고결정권자로 있기 때문에 비서실장의 역할이 애매해집니다. 각 수석마다 황적인 관계는 맺지 않으면서 종적으로는 대통령과 바로 선이 닿지요. 결국 대통령과 종적으로 선이 닿는가, 그리고 그 강도가 어느 정도인가에 따라 수석의 힘이 결정됩니다. 그리고 대통령을 직접 만나는 빈도가 얼마나 되느냐에 따라 수석의 권력이 커지기도 하고 작아지기도 하는 것입니다. 이것은 외부 정당과의 관계에서도 마찬가지였습니다. 현 김대중 대통령은 제6공화국 시절 제1야당인 평민당의 총재였습니다. 청와대에서 노 대통령을 만나고 김대중 총재가 돌아갑니다. 그럼 뒤에서 기다리고 있던 김영삼 씨 역시 노 대통령을 만나지요. 그런데 김영삼 씨는 말이 많은 사람이 아니라 짧게 끝나요. 노 대통령이 '수고했습니다'하고

일어서려고 하면 YS가 손을 잡습니다. 'DJ보다는 오래 있어야지요'라고 해요. 결국 잡담하고 나오는 건데, 밖에 가서는 장시간 동안 심각한 이야기를 했다고 하는 겁니다. 정치 지도자가 이 정도인데 공무원들은 안 그럴겠습니까. 고급공무원일수록 대통령의 눈도장을 한 번 더 찍는다는 것이 대단히 중요하고, 그 사람 이력의 승패를 결정할 정도니 말입니다.

요컨대 대통령비서실의 비서실장이 조정역할을 맡으려고 하지 않으면 이런 현상이 심화됩니다. 그런데 비서실장이 결정권 행사를 하고 조정의 역할을 하려고 해도 어려움이 많습니다. 쉽게 말해 정권을 잡고 처음 출발점을 잘못 잡으면 중간에 개혁하는 것은 거의 불가능하다고 봐야 합니다. 대통령비서실 역시 한국 사회를 지배하는 세습제(*patrimonial system*)적 요소에 많은 영향을 받고 있는 것입니다.

다음으로 대통령비서실과 행정부 간의 문제가 있습니다. 과거부터 대통령은 비서실에 의지를 많이 했기 때문에 일반적으로 행정부 장관은 수석비서관의 수족이 되기 싶습니다. 결국 자의든 타의든 수석실에 의지를 하게 되고 장관들은 자기 능력과 권한으로 결정할 수 있는 것도 전부 청와대로 올려 보내기 시작합니다. 그럼 대통령이 읽어야 할 파일이 책상에 산처럼 쌓이는 겁니다. 이것이 바로 대통령과 각료의 문제이지요. 원래 비서실은 밑에서 올라오는 정보들을 수합하고 취사선택해 문제를 정리하고 난 다음에 대통령에게 올려야 합니다. 그래서 저는 노 대통령에게 '제발 뭘 통고하고 싶을 때에는 수석들에게는 이렇게 이렇게 했다고 통보만 해주고 명령하는 것은 직접 전화를 들고 장관에게 하십시오'라는 청언을 굉장히 많이 했습니다. 대통령비서실은 옥상옥이 되어 각료 위에 서는데, 각료는 책임을 지지 않습니다. 비서실장을 하면서 저는 각료회의 보고서를 읽어본 적이 없어요. 일주일마다 한 번씩 하게 되어 있는 각료회의 보고서를 보면 목차만 있을 뿐 토론과 문제제기에 대한 부분은 전혀 없어요. 이것이 우리나라 국무총리와 내각의 실상입니다.

## 대통령과 국무총리

법적으로 보면 국무총리의 기능이 막강합니다. '처'(處)나 '원'(院)자가 붙은 부처는 모두 국무총리 직할로 되어 있습니다. 경제기획원, 통일원도 마찬가지입니다. 국방부를 제외한 몇 개의 부처만 제외되어 있습니다. 그런데 실제 헌법 구조가 참으로 이상하게 되어 있습니다. 국무총리가 인사제청권을 가지고 있다고 하지만 사실상 이게 발효가 안 되지요. 그리고 국무총리가 자기 의지대로 일을 하다가 대통령과 어긋나면 언제라도 해임시킬 수 있으니 결국 국무총리는 자신의 의지를 내세울 수 없는 것입니다. 공적인 구조는 국무총리와 대통령이 권한과 책임을 분담하도록 되어 있지만, 비공식적 과정(*informal process*)이 국무총리의 위상을 결정하는 것입니다.

제 경우에는 노태우 대통령 밑에서 비서실장을 하다 총리로 임명된 경우이기 때문에 큰 잡음은 없었습니다. 아마 거의 모든 일을 일임하는 대통령 자신의 스타일도 작용을 했을 겁니다. 그런데 총리가 되고 나서 국무회의를 할 때 제가 단호하게 이야기를 했습니다. '지금부터 법대로 한다. 대통령에게 올라가 결재를 받아야 할 사안은 총리를 지나쳐 갈 수 없다. 그 사안은 전부 총리에게 보고가 되어야 하며 나는 행정 총수다. 모든 책임은 내가 지도록 되어 있는데 내가 모르고 있으면 왜 이 자리에 앉아 있어야 하는가'라고 말이지요. 그래서 대한민국 정치사에서 처음으로 경제기획원장관이 총리에게 보고를 했습니다. 전례가 없는 일이었습니다.

한 번은 폐놀사건이 터졌습니다. 주례보고를 하려고 제가 올라갔는데 대통령이 환경부장관을 바꾸기로 했다고 통고를 하더군요. 저는 당시 총리가 인사제청권을 발휘하는 것이 매우 중요하다고 생각했고 대통령의 의견에 반대한다고 했습니다. 사실 환경처가 생긴 것이 2년밖에 안 되는데 폐놀사건은 사기업체가 일으킨 일이었습니다. 그것을 대구지소 직원이 냄새를 없앤다고 약품을 풀었는데 오히려 확산시키는 약을 사용

했기 때문에 문제가 악화된 것이었어요. 제가 보기에 그것은 환경부가 생긴 지 얼마 안 되었기 때문에 전문인력 부족으로 일어난 문제였습니다. 그리고 만약 환경정책으로 일으킨 사건 같으면 장관을 해임시키는 것이 일리가 있겠지만 사기업체가 일으킨 문제를 장관이 책임질 수는 없다고 생각했습니다. 결국 정무수석이 환경부장관에게 경질보류라는 통고를 보냈어요.

이런 일들이 몇 번 있고 나서 국무회의의 분위기가 달라졌습니다. 당시 국무회의를 하면 총리비서실에서 써 주는 것들이 있었습니다. 한마디로 국무총리가 이야기해야 할 것들을 써 주는 것이었는데 저는 요식행위라고 느껴서 이걸 폐기했어요. 큰 문제는 대통령과 구두로 이야기했습니다. 실제로 문서보다 이야기하는 것이 효과가 클 때가 많았지요. 그리고 매일 비서관회의를 해서 결정할 것과 지시할 것, 대통령의 결재받을 것을 구분한 다음 오후 2시가 되면 청와대에 보고를 올렸습니다. 그것이 대통령이 행정부의 하루 움직임을 알게 된 시발입니다. 그 이전에는 내각에서 올라오는 것이 아무것도 없었고 대통령이 행정부의 움직임을 전혀 파악하지 못한 상태에서 정부가 굴러갔던 겁니다. 저는 당시 제 역할이 대통령책임제에서 매우 중요한 부분이라고 생각합니다. 처음에 국무총리로 임명되었을 때는 한 3개월을 끝먼서 행정경험이 없어 못하겠다고 고사했습니다. 그런데 임명이 되고 난 이후 국회와 정치 현안은 대통령이, 행정 쪽은 국무총리가 맡게되는 시스템이 어느 정도 자리잡았다고 봅니다.

## ● 질의응답

최병선: 말씀 중에서 대통령과 국무총리의 관계가 상당히 인상적이었습니다. 대통령과 국무총리가 권한과 책임을 분담하는 것이 현행 대통령제 개혁에 매우 중요한 부분이라는 생각이 듭니다. 그런데 제가 보기에는 행정총리로 자임을 하실 수 있는 것이 노 대통령 개인의 특성이 상당히 영향을 미치지 않았나 싶습니다. 노태우 대통령은 권력을 많이 위임했던 스타일이라는 생각이 들거든요. 만약 자기권력에 독점적인 대통령이었으면 어려운 일이라고 보는데요.

김병국: 말씀 중에서 기억에 남는 것은 첫째, 욕먹을 생각 없이는 일 못 한다는 것이고, 둘째는 자리에 연연하다가는 일을 할 수 없다는 것이었습니다. 그런데 제가 보기에는 모든 사람들이 욕먹지 않으려고 하고 도망다니는 것이 현실이거든요. 더구나 지난 정부도 그렇고 차기 정부에서도 자리에 연연하지 않거나 욕먹는 것을 겁내지 않는 사람들이 일할 가능성이 적다면 이런 위험성을 최소화할 수 있는 제도적 고민이 필요하다고 봅니다.

김판석: 추가 말씀드립니다. 제가 보기에 노재봉 총리님의 경우는 청와대 특보·비서실장·총리를 거치면서 노 대통령과 인간적 신뢰를 형성한 것이 매우 큰 요인이라고 생각합니다. 대통령과의 관계도 그렇고 장관들에게도 와서 보고할 것을 요구하면 시행이 되었다고 하셨지만, 실제로 그런 일이 생기는 어렵다고 봅니다. 앞으로도 개인적 권력에 의존하는 그런 리더십들이 들어선다고 가정했을 때, 이들에게 조금은 더 책임 있는 국정운영을 위해 조언하실 것은 없습니까?

노재봉: 모든 리더십에는 기회와 우연성이라는 것이 존재하기 마련이라 논리적인 답을 드리기는 어려울 것 같습니다. 그것을 감안하고 말

숨을 드린다면 모든 지도자는 자신이 검토하고 구상을 하고 있는 것에 대한 신념이 있어야 한다고 봅니다. 그리고 국무총리의 경우에는 자기가 연관되어 있는 권력을 —제 경우에는 대통령이었지요 —설득할 수 있는 힘이 있어야 합니다. 정부는 조직이기 때문에 독불장군 식으로 모든 것을 해결하려고 하면 안 됩니다. 대신 합리적으로 생각하면서 대통령에게 힘을 실어주되, 자기 자신이 전체적인 비전과 그것을 실현하기 위한 실질적 아이디어를 동시에 가지고 있어야 하는 겁니다. 그리고 현행 대통령제 하에서는 대통령의 권한이 막강하기 때문에 총리가 계란으로 바위 치기 식으로 맞부딪치는 것은 온당하지 않다고 봅니다. 그보다 대통령의 철학이 어떻다는 것을 파악하고 이를 설득, 변경시킬 수 있는 힘을 가지고 있어야 합니다. 대통령이 통치를 하지만 그 통치의 결과가 어떻게 될 것인가에 대해서는 대통령도 예측을 할 수 없는 것입니다.

이런 경우에 대통령 밑에 있는 파워 엘리트의 역할이 매우 중요합니다. 제 경험을 보고 밖에서는 노 대통령이 성격이 부드럽고 제가 강성이라고 이야기를 했습니다만, 당시 무원칙주의가 만연했기 때문에 제가 그렇게 비추어진 것이라고 봅니다. 합리적으로 의논하는 과정의 힘을 무시해서는 안 됩니다. 교육문제에 대해 제가 대통령에게 2년 동안 설득을 했어요. 당시 대통령은 돈 있는 사람이 지식 공부를 위해서 돈을 쓰는 것이 뭐가 나쁘냐는 식이었습니다. 설득을 하면서 '전혀 그런 게 아니다, 만약 그렇게 된다면 사회불안과 갈등이 심화되고 인력수급에 당장 문제가 생긴다'라고 이야기를 했습니다. 조정할 것은 조정해야 하고 그리면서 큰 라인으로 대통령이 이야기해 놓은 것을 밑에서 잘 해석해서 정책화되도록 만들어 나가야 합니다.

기억에 남는 또 다른 이야기는 김영삼 대표가 입후보하느냐, 마느냐를 놓고 옥신각신할 때였습니다. 당시 대통령이 '후보문제가

이제 본격화되는데 어떻게 해야 하냐'고 묻더군요. 그래서 '어떻게 하긴요. 대통령이 이야기한 것 있지 않습니까. 연두기자회견 때 민주적으로 한다고 그러지 않았습니까. 지명이 아니라 민주적으로 한다고 하지 않았습니까'라고 했더니 '내가 그런 이야기를 했나?'라고 되묻는 겁니다. 써 주는 것을 읽으니 그럴 수밖에 없지요. 그래서 제가 '민주적으로 한다고 했으니까 대통령이 약속을 지키는 모습을 보여야 합니다'라고 하니 '민주적으로 어떻게 하는가'라고 반문했습니다. '민주적이라 하는 것은 후보 경선입니다'라고 답했어요. 노 대통령도 민주화하겠다고 약속한 것이 있으니 반대할 수도 없었던 겁니다. 그래서 대통령비서실에 '대통령 후보문제는 경선이다. 준비해라'는 지시가 내려갔습니다. 비서실도 후보는 그냥 지명할 줄 알았는데 경선을 한다니까 어쩔 줄을 모르더군요. 중요한 것은 대통령이 제시한 넓은 범위의 이야기를 건전한 방향으로 이끌고 재조직할 수 있는 여지를 발견하는 것이라고 봅니다.

## 제왕적 대통령과 권력기구: 국회·검찰·감사원

강 경 식 · 전 부총리

### 대통령의 권한집중과 대통령 무책임제

현재 국정운영의 가장 큰 문제는 대통령에게 권력이 지나치게 집중되어 있다는 점입니다. 이것은 '제왕적 대통령'의 이미지가 강하게 작용하고 있다는 이야기인데, 이러한 연장선상에서 현행 대통령제의 개혁방향 역시 집중된 권력구조를 바꾸는 것에 주안점을 두어야 한다고 생각합니다. 아이러니컬한 것은 제왕적 대통령을 비난하던 사람도 막상 청와대 주인이 되면 이를 바꾸기보다는 즐기려는 성향들이 강하다는 겁니다. 결국 저는 권력을 차지하는 사람이 주어진 것을 스스로 버리기를 기대하는 것은 어려운 일이라고 생각합니다. 즉 권력을 차지하는 사람이 법에 의해 주어진 것을 스스로 버리기를 바라는 것은 현실적으로 무리라는 거죠. 그럼에도 불구하고 당선자한테 모든 것을 기대하는 것이 우리의 유일한 대안이라면 문제가 있다고 봅니다.

사실 대통령의 권한에 대한 것은 헌법 자체에 원초적으로 모순이 있는 겁니다. 헌법 초안을 구상할 당시 우리 헌법은 대통령제의 장점과 내각제의 장점을 모두 모아 놓은 것이라고 생각했거든요. 그렇지만 실제로 운영을 해본 결과 두 제도의 단점만 드러난 것이었습니다. 두 제도의 장점만을 취하겠다는 것은 현실적으로 불가능하다는 생각이 듭니다. 만약 대통령제 하나만 선택했다면 삼권분립이 확실히 되니까 권력의 집중을 막고 상호견제가 가능합니다. 내각제였다면 국정운영에 대한 책임을 물을 수 있습니다. 그런데 우리 헌법은 대통령 권한은 막강한데도 책임을 묻는 것이 현실적으로 불가능한 겁니다. 탄핵제도가 있습니다만, 법적

요건이 얼마나 까다롭습니까? 그래서 저는 대통령에게 권한은 집중되어 있는데 이 권한 사용결과에 대한 책임을 물을 수 없다는 것이 가장 큰 문제라고 봅니다. 이런 맥락에서 저는 개혁의 방향을 본래의 대통령제로 가는 것, 요컨대 내각제적 요소를 탈피하는 것을 출발점으로 잡아야 한다고 생각합니다. 비록 내각제적 요소가 헌법에 있더라도 이를 살리지 않는 방향으로 갈 수 있다고 보는 거죠.

### 국회·검찰·감사원과 분권화

그렇다면 대통령제와 걸맞지 않는 권력집중을 어떤 식으로 막아야 하는가. 저는 국회와 사법부, 감사원과 대통령과의 관계를 재정립하면 된다고 생각합니다.

첫 번째로 행정부와 국회의와의 관계를 바꾸어야 합니다. 대통령은 연두교서도 국회에서 읽지 않고 예산안에 대한 시정 연설도 총리에게 대행을 시키고 있습니다. 저는 이런 것을 대통령이 직접 해야 한다고 봅니다. 이런 일은 국회뿐만 아니라 국민들 앞에 나서는 기회이기 때문입니다.

또한, 국회의원을 장관으로 임명하지 말아야 된다고 생각합니다. 국회의원이 행정부의 장관을 겸직하는 것을 금지해서 국회와 행정부의 분리를 분명히 해야 한다고 봅니다.

당정협의도 없어야 합니다. 시대는 바뀌었는데 아직도 우리 정치에는 집권당을 통해 행정부가 제안하는 법안 등을 일사불란하게 통과시키려는 경향이 강합니다. 집권당이 과반수가 된다는 보장이 없다는 점을 감안한다면, 이는 비현실적이기도 합니다. 만약 대통령 선거와 국회의원 선거가 동시에 되면 몰라도, 대통령 임기는 5년이고 국회는 4년으로 엇갈려 돌아가는 현실에서 집권당이 과반수가 된다는 보장이 없습니다. 이것을 감안한다면 '여대야소'를 정상적 상황으로 생각하는 고정관념부터 버려야 합니다. 이런 점에서도 당정협의제도는 없어져야 합니다. 대신 행정부 각부가 국회의 해당 상임위 등을 상대로 여·야 구별 없이 전

방위적으로 설득하고, 중요한 이슈에 대해서는 미국처럼 대통령이 직접 나서서 국회의원들을 설득해야 한다고 봅니다. 이렇게 국회와의 관계는 지금과는 다른 방식이어야 바람직하다고 봅니다.

두 번째가 사법부와의 관계입니다. 물론 유신시절처럼 대통령이 재판에 직·간접적으로 관여하는 풍토는 많이 개선이 되었습니다. 그러나 중요한 부분은 대통령과 검찰과의 관계가 아닌가 생각합니다. 사실 검찰총장은 장관급이거든요. 그런데 법무부장관도 장관인데 결국 장관 밑에 장관이 있는 그런 형국입니다. 장관이 있는데 장관급 총장을 왜 두었겠습니까. 또 검찰총장은 임기제입니다. 이런 제도의 뜻을 살려 운영해야 합니다. 대통령이 법무부장관이 아닌 검찰총장을 바로 만나는 일은 없어야 한다고 생각합니다. 검찰총장이 청와대에 가서 업무보고를 한다? 이견 있을 수 없는 이야기입니다. 대통령이 어떤 사건에 대해 언급한다? 이것도 말이 안 됩니다. 또 대통령이 검찰청 간부들을 영빈관으로 불러 식사를 하는 일도 해서는 안 됩니다. 검찰은 청와대와 단절되어야 합니다. 단절을 어떻게 현실화시킬 수 있는가에 관한 제도적 대안 마련은 매우 어렵습니다. 검찰총장의 임기를 대통령의 임기보다 더 길게 늘리는 것이 한 방안이라는 의견도 있습니다. 검찰 임기 2년이 너무 짧으니 국회의 동의를 받아서 대통령과 관계없이 돌아가게 하자는 거지요.

마지막으로 감사원은 당연히 국회에 소속되어야 한다고 봅니다. 그리고 감사원의 역할은 회계감사로 제한되어야 한다고 봅니다. 현재 감사원은 업무감사도 겸임하고 있습니다. 또 부정부패를 다스리는 부분은 감사원이 아닌 다른 곳에 맡겨야 한다고 생각합니다. 정부에서는 별도의 위원회를 만들어 운영하고 있습니다만, 검찰과 행정 각 부에서 자체적으로 감사하고 기강을 잡을 수 있는 시스템을 충분히 만들 수 있다고 생각합니다. 저는 감사원이 결코 전지전능한 조직이 될 수 없다고 봅니다. 감사원이 전문화되어 있는 영역을 감사하는 것을 두고, '배워서 감

사를 한다'는 소리를 듣기도 합니다. 헌법상에는 업무감사까지 감사원에서 하게 되어 있지만 저는 감사원이 회계감사만을 맡는 것이 옳바르지 않을까 생각합니다. 이상으로 대통령의 권한을 분권화시키는 방안에 대해서 말씀을 드렸습니다.

### 국무총리

다음은 국무총리 제도입니다. 헌법 규정에도 불구하고 국무총리가 대통령과 권한 및 책임을 분담하는 방식으로 운영되지 않는 것이 현실입니다. 권한은 없고 책임은 진다고 보아야 합니다. 대통령에게 책임을 물을 수 있는 적절한 방법이 없으니까 국무총리를 자주 바꾸는 겁니다. 대통령 무책임제의 정치적 해법인 셈입니다. 기왕 국무총리에게 책임을 물으려면 총리에게 그에 상응하는 권한도 동시에 주어야 한다고 봅니다. 그래서 총리가 맡은 일이 잘못되었을 때 거기에 대해 책임을 물어가지요. 국무총리의 권한과 역할이 보다 분명해야 합니다. 국무총리는 행정부의 일상업무를 '실제로' 관할하고 장악하는 것이 바람직합니다. 청와대는 여기에 대해 일체 관여를 하지 말아야 합니다.

또 국무회의는 총리가 주재해야 합니다. 요즘은 청와대에서 대통령이 국무회의를 주재하는데 이런 공식적 회의를 대통령이 직접 주재할 필요는 없다고 생각합니다.

국회에 법안 등을 제출하는 경우에도 중요하지 않은 사안은 대통령이 일일이 볼 필요가 없습니다. 총리에게 위임하고 전결시켜도 상관없다는 것이죠. 아주 중요한 이슈 이외에는 말입니다. 행정부의 업무처리도 위임전결 사항에 관한 규정이 있어서 국장이나 과장이 결재한 것도 장관 이름으로 나가는 것 아닙니까.

청와대는 국정운영의 중대사안이 발생했을 때만 직접 관련정책에 대해 결정을 내리면 됩니다. 강조하고 싶은 것은 '중대사안'을 파악하기 위한 부서를 청와대에 두어서는 안 된다는 것입니다. 만약 이 중대한 사안

여부를 파악하기 위한 시스템을 만들면 이는 다시 청와대가 행정부의 모든 사안에 대해 일일이 장악하는 결과를 초래하게 됩니다.

#### 대통령의 역할과 행정개혁

다음으로 대통령의 역할에 대해 말씀을 드리겠습니다. 먼저 해서는 안 될 일부터 말한다면, 손쉽게 군림하겠다는 유혹을 떨쳐내는 일입니다. '여대야소'가 되어야 정국이 안정된다는 고정관념을 먼저 바꿔야 한다고 봅니다. 이런 의미에서 저는 3당통합도 아주 잘못된 것이고 해서도 안 되는 것이었다고 생각합니다. 필요하면 연정을 하고 거부권을 행사하는 식으로 가야지 수적으로 무조건 다수를 만든 다음에 하겠다는 발상은 문제가 많습니다.

정국안정을 위해 필요한 것은 국회의원의 수가 아니라 국민의 지지입니다. 여론조사를 했을 때 대통령에 대한 지지가 과반수 이상은 되어야 대통령의 정책을 펼 수 있는 것입니다. 딕 모리스(Dick Morris)가 쓴 《신(新) 군주론》(*New Prince*)이라는 책을 보면, 미국 대통령은 당선이면 당선 다음날부터 새로운 선거운동에 들어간다는 이야기가 있습니다. 재선을 위한 운동이 아니라 국민의 지지를 50% 이상 확보하기 위한 노력이라는 것입니다. 국민의 지지가 없으면 대통령의 역할을 전혀 수행할 수 없다는 겁니다. 여당 국회의원 과반수 확보보다는 과반수 이상의 국민의 지지를 확보하려는 이러한 노력이 우리에게도 필요하다고 봐요.

다음으로 대통령이 해야 할 가장 큰 역할은 국가가 나아갈 비전을 분명히 제시하고 이에 따른 국정 우선순위를 설정, 이에 대해 국민들을 설득하는 일이라고 생각합니다. 대통령의 경우에도 기업의 최고경영자(CEO)와 마찬가지로 비전과 방향을 제시하는 일이 가장 중요합니다. 또 이에 대한 국민적 공감대를 얻는 것뿐만이 아니라 행정 각 부처 공무원들을 설득하고 공감을 얻는 것이 아주 중요합니다. 우선순위설정 (*priority setting*)

을 통해 국민의 에너지를 생산적인 방향으로 결집해 나가야 합니다. 대통령이 사람들 불러서 밥 먹고 말씀 한마디 하는 방식은 이런 국정운영에는 별로 도움이 안 됩니다.

마지막으로 새 정부가 해야 할 일, 즉 청와대에서 직접 챙겨야 할 일 중 가장 중요한 것은 새로운 행정 시스템의 구축입니다. 이른바 제도개혁입니다. 개혁 중에서도 대통령이 꼭 챙겨야 할 것은 행정부의 개혁이라고 봅니다. 대통령은 행정부의 최고경영자이기 때문에 행정개혁은 대통령이 직접 관할해야 하는 영역입니다. 현 정부가 처음에는 5대개혁, 즉 기업·금융·노사·정부·정치개혁을 내걸었는데, 언제부터인지 정치개혁은 슬그머니 없어지고 4대개혁이 되어버렸습니다. 4대개혁의 핵심은 정부개혁에 있습니다. 기업·금융·노사 개혁은 정부개혁 없이는 제대로 될 수 없습니다. 즉 정부와의 관계 재정립, 그에 따른 정부의 역할의 변화가 개혁의 핵심입니다. 정부와 기업의 관계, 정부와 금융의 관계를 고치기 위해서는 정부 먼저 바뀌고 개혁이 되어야 합니다. 대통령의 5년 임기는 생각보다 짧은 기간입니다. 이것저것 욕심을 내다보면 아무것도 못합니다. 공기업·행정부·지방정부에 고쳐야 할 일이 산적해 있는데 이는 청와대가 나서지 않으면 해결이 안 됩니다. 개혁이 얼마나 어려운 일입니까.

#### ● 질의응답

최병선: 정부개혁을 논의할 때, 우리는 국가자원(*national resource*)의 효과적인 사용이 예산만으로는 해결되지 않는다고 말합니다. 그런데 국가자원의 수십 배가 정부의 예산확정에 영향을 받고 있습니다. 저는 이 지점에서 규제개혁에 대한 이야기가 필요하다고 보는데요.

강경식: 그게 바로 정부 역할을 바꾸는 것입니다. 이제까지의 관계를 재정립해 새로 만들어야 된다는 거지요.

최병선: 예. 그렇기 때문에 규제개혁위원회를 만들어서 심사를 합니다. 결국 이것은 우리가 예산을 어떻게 써야 하는가의 문제인데, 실제로 규제개혁위원회는 실질적인 힘을 전혀 발휘하지 못합니다. 관찰을 해보면 대통령이 규제개혁 중 핵심적 이슈에 대한 별도의 위원회를 만든다는 것이, 결국은 중요하지 않은 부분만 모아 놓은 것이 아닌가 하는 생각도 듭니다. 사실 저는 규제개혁이라는 것이 정부 개혁 못지않게 중요한 핵심파트라고 보거든요.

그 다음에 중대한 문제는 '정부가 미리 대처할 필요가 없다'는 말쑥인데, 이걸 참 기가 막힌 이야기라는 생각이 듭니다. 예를 들어 대외통상과 조정의 문제는 대통령이 해결해야 할 이슈입니다. 농업문제가 걸려 있기 때문이지요. 그런데 우리는 이에 대한 전권을 대통령이 가져가는 것을 반대하고 될 수 있으면 멀리 두어야 한다고 이야기합니다. 그렇다면 궁극적 대안이 있어야 하는데 실제로는 없거든요. 이런 면에서 경제기획원(EPB)을 없앤 것은 상당한 실책이었다고 생각합니다. 여기에 대해 어떻게 생각하십니까?

강경식: 경제기획원(EPB)을 없앤 것 자체는 괜찮습니다. 문제는 경제기획원을 없애고 재경원을 만들 때, 최소한 차관 두 세 사람을 배정했어야 해요. 너무 바쁩니다. 일하는 사람에게 업무가 너무 많아요. 경제기획원의 조직이 없어지는 것 자체가 문제가 아니고, 개혁 과제와 비전을 제시하고 이를 실천해 가는 중심이 없어지는 것이 문제입니다. 경제기획원의 역할은 바로 그런 일이었습니다. 우리가 어디로 가야하는가, 그리고 국가의 우선순위(national priority)가 무엇인가를 제시하고 이를 추진하는 것이었는데, 그 자체를 없애는 것이 문제라는 겁니다. 그래서 청와대에서 이걸 살려야 한다는 것이고 그 조직 형태는 경제기획원이 되든 무엇이 되든 상관은 없습

니다. 대신 청와대가 반드시 이걸 끌고 나가야 한다는 뜻입니다.

농업문제를 이야기 하셨습니다만, 지금 농업문제에 대해 세 가지 혼동이 있습니다. 바로 농촌·농민·농업의 세 가지가 함께 뒤섞여 있는 것이지요. 이들 중 우리가 가장 신경 써야 할 부분은 농민인데 우리는 이제까지는 농민보다 농업을 위한 정책을 펴고 있는 겁니다. 농사짓는 것은 매우 힘이 드는 일입니다. 그렇기 때문에 농민 중에서 자기 아들에게 대를 물려가면서 농사를 짓겠다는 사람은 거의 없는 것입니다. 문제는 농민과 농업의 관계입니다. 농업문제가 해결되지 않으면 농민문제가 풀리지 않는다고 보는 데 문제가 있습니다. 요컨대 농민보다 농업을 더 중시하는 사람들이 농업정책을 주도하고 있는 것입니다. 우리나라에서 농업에 관련된 교수, 연구원, 공무원, 농협 직원 등의 화이트칼라 인력이 10만 명이 넘는 것으로 알고 있습니다. 이 사람들은 농업 자체가 생업의 바탕이 되기 때문에, 농민보다 농업을 지켜야 한다는 쪽에 치우치기 쉽습니다. 문제의 핵심은 농민입니다. 농민을 중심에 두고 농업, 농촌문제를 보아야 제대로 된 해결책이 나올 수 있습니다. 요컨대 농민문제를 농림부에만 맡기면 안 됩니다. 농업이 없으면 부처 존립이 안 되기 때문입니다. 이전 청와대가 나서서 챙기고 일종의 패러다임 전환을 이루어야 한다는 것이지요.

이홍규: 지금 말씀하신 대로 제도개혁에는 제도에 이익(interest)이 있는 사람이 하면 안 된다는 원칙이 있습니다. 감사원은 회계감사만 하고 업무감사는 하면 안 된다는 말씀도 이러한 맥락이라 생각됩니다. 그러나 이런 측면에서 보자면 농업문제나 교육문제에 있어 교육인적자원부나 농림부·산자부의 관료들 역시 전문성은 있어도 자기 이익에서 자유롭지 못하다는 생각이 듭니다. 그래서 감사원의 업무감사가 필요하지 않겠는가 하는 생각이 드는데요. 말씀하신 대

로 각 부처의 정책에 대해 예산편성 기능을 청와대나 장관에게 일임하는 방법은 어떻겠습니까?

강경식: 예산편성을 각 장관에게 맡길 수는 없습니다. 예산편성 업무를 청와대에 두는 문제는 일장일단이 있습니다. 그러나 청와대에 만약 이것을 일임할 경우, 예산편성 자체보다는 오히려 개혁과 국가정책의 우선순위책정(priority setting)을 담당하게 하거나 예산책정권을 활용하는 것이 제일 나을 겁니다.

감사원의 업무감사에 관해서는 업무감사를 잘 하는가의 여부보다는 감사원의 업무감사 때문에 행정 각 부처가 일을 하려고 하지 않는다는 데 큰 문제가 있다고 봅니다. 일선 행정부서에서는 업무처리의 제1차적 고려사항인 감사원 감사에 걸리지 않는 것이 현실이기 때문입니다. 규제철폐 이야기를 하는데 일본도 법적인 행정 규제장치가 우리와 유사한 점이 많습니다. 그럼에도 일본에서는 규제문제가 크게 문제가 되지 않습니다. 그 이유는 단 한 가지입니다. 즉 일본의 행정 당국은 민원인의 입장에서 이를 도와주는 방향으로 일을 처리하는 데 반해, 우리나라에서는 될 수 있으면 어떻게 하면 감사에 걸리지 않을까를 먼저 생각하는 것입니다. 될 수 있는 한 책임을 지려고 하지않아요. 제도보다는 운영하는 공무원의 자세가 다른 데에 문제가 있는 것입니다. 이렇게 볼 때 규제철폐의 핵심은 감사원의 업무감사를 없애는 데에 있습니다. 이걸 없애야 규제철폐고 규제개혁이 되는 것이지요. 이게 각 부처에서 고민하는 현실적 문제입니다. 최근 미국에서는 엔론이라는 기업의 분식회계로 홍역을 치르고 있습니다만, 이 문제의 핵심도 회계감사와 컨설팅을 같이하고 있는 데에서 비롯된 것입니다. 이제는 회계감사와 컨설팅, 즉 업무감사는 완전히 구분해야 합니다.

김판석: 감사원 업무는 그렇게 줄인다고 하더라도 정책에 대한 평가 시

스템이 있어야 하지 않겠습니까?

강경식: 정책평가 자체가 전문적 분야이기 때문에 일상적으로 이루어져서는 안 된다는 것이지요. 전문기관에 용역을 주어 처리해야 합니다. 감사원의 업무감사를 통해 '정책평가'를 할 수는 없습니다. 최근 서울대학교 운영을 어떻게 해야 하는가에 대해 전문용역기관에 의뢰한 일이 있습니다. 행정 각 부처도 비슷한 용역을 민간연구소에 의뢰하는 일이 빈번합니다. 예를 들어 삼성경제연구소에서는 공공기관에 대한 컨설팅을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 감사원이 이런 일을 할 것으로 기대할 수는 없습니다. 업무감사는 컨설팅의 측면에서 이루어져야지 책임을 묻는 쪽으로 운영된다면 문제가 많습니다. 요컨대 업무관련평가는 법적 책임과 연결되는 평가를 해서는 안 된다는 겁니다. 감사원에서 하듯이 법적 책임과 연결을 하면 행정이 위축될 수밖에 없습니다. 평가한다고 하면 순수하게 정책평가로 가야지, 이걸 법적 책임으로 연결짓기 시작하면 폐해가 너무 크고 여기서 우리가 겪은 대가 또한 너무나 큼니다. 공무원들이 책임지는 일을 기피하니 일이 안 되고, 일을 위해서는 불가피하게 이른바 정치적 실력자를 찾아가 정치적으로 일을 해결하려고 하니 부정부패가 더욱 심화되는 원인이 되는 것입니다.

김병국: 저는 최악의 상황을 가정하고 질문을 드리고 싶습니다. 첫째, 여소야대는 유지될 것이고, 그럼에도 불구하고 여소야대를 여대야소로 바꾸려고 노력이 지속될 것입니다. 둘째, 정치지도자의 육성 과정을 보면 무엇을 해야 할 것인가에 대한 우선순위나 제도에 대해 아는 사람이 많지 않다고 봅니다. 중요한 것은 이게 우리의 문제만이 아니기 때문에 장기적 관점에서 최악의 상황을 가늠해야 한다고 봅니다. 2002년 대선 이후 정부가 차기 정부에 대한 욕심을 내지 말고, 장기적 계획을 수립한다는 가정 아래 질문을 드립니다.

저는 제도적 측면에서 현재의 국무총리 대신, 재경부장관이나 기획예산처장관이 사실상 총리의 역할을 해야 한다고 봅니다. 실제로 서유럽에서도 제2인자가 재경부장관입니다. 물론 재경부를 믿을 수 없기 때문에 중앙은행(Central Bank)들이 완전히 독립되어 있긴 합니다. 두 번째 질문은 우리나라에서 한국은행이 정부를 견제하는 역할을 한다는 이야기에 대해 어떻게 생각하십니까. 제가 이 말씀을 드리는 것은, 지금 하시는 말씀이 권력의 측면에서 상당히 정치에 치중하고 있음에도 불구하고 경제에도 초점을 맞추고 있기 때문입니다.

강경식: 우선 첫 번째 질문인 재경부장관 등이 총리 역할을 하는 문제에 대해 말씀드리겠습니다. 지금은 잘 모르겠습니다만, 과거 개발연대에는 경제문제에 관해서는 부총리가 사실상 총리 역할을 한 게 사실입니다. 예산편성을 예로 든다면, 예산편성 결과는 대통령에게 바로 보고한 다음에 그 결과를 총리에게 간단하게 사후보고를 했습니다. 경제운영에 관한 국무총리의 역할은 사실상 없었습니다. 대외적으로 경제문제에 관한 것은 경제부총리가 총리 역할을 할 수 있었습니다. 요새는 모르겠습니다. 제가 있을 때까지는 그랬습니다. 그래서 제가 아까 총리에게 역할을 주어야 하고 이게 일상적인 것으로 가야 한다는 겁니다.

김병국: 앞으로도 경제문제는 총리에 가면 안 된다는 말씀입니까?

강경식: 경제문제를 총리 책임으로 둘 수 없다고 생각합니다. 대통령 책임에서 경제문제를 총리에게 맡길 수는 없습니다. 청와대가 바로 관장해야 합니다. 위원회를 두는 것은 상관없지만 경제문제는 총리에게 맡겨 둘 일이 아닙니다.

다음으로 중앙은행 독립문제는 제가 구상했던 금융개혁의 핵심이었습니다. 한국은행이 한국은행법 개정에 맹렬하고 집요하게 반

대를 했습니다. 그러나 당시 한국은행은 중앙은행의 독립을 반대한 것이 아니라 한국은행이 가지고 있던 시중은행에 대한 은행감독 업무를 지금의 금융감독위원회로 통합하는 데에 반대를 했던 것입니다. 당시 언론에서는 재경원하고 한국은행이 밥그릇 싸움하는 것처럼 보도했지만 재경원 입장에서는 전혀 그렇지 않았습니다. 당시의 금융개혁법안에 의하면 통화관리와 물가안정, 그러니까 돈에 관한 것은 전적으로 금융통화위원회에 맡기고 정부에서는 일체 관여하지 않는 것으로 되어 있었습니다. 즉 재경원의 권한이 가장 크게 줄어들게 되어 있었던 것입니다. 실제로 당시 뒷전에서 금융개혁에 가장 크게 반대한 쪽은 오히려 재경원 직원들이었습니다. 정부가 일체 관여하지 않는 안에 대해서 한국은행에서는 맹렬하게 반대했습니다. 당시 이경식 한국은행 총재와 합의한 안에 의하면 금융통화위원회에서 통화정책을 결정하고 한국은행 총재는 금통위 결정 사항을 집행하는 것으로 되어 있었습니다. 당시 한국은행은 노조를 앞세워 금융통화위원회를 한국은행 총재 밑에 두어야 한다고 주장했던 것입니다.

이에 관한 이해를 돕기 위해 미국의 경우를 보면, 미국의 금융통화 정책은 연방준비위원회(Federal Reserve Board)가 결정합니다. 그 의장이 그린스핀(Alan Greenspan) 아닙니까. 미국의 중앙은행은 금융통화위원회인 것입니다. 그 결정을 집행하기 위해 미국에는 12개 연방준비은행이 있습니다. 이들이 바로 우리의 한국은행 총재에 해당하는 것입니다. 그런데 우리의 현 제도는 그린스핀이 12개 연방준비은행장을 겸하고 있는 형국입니다. 당시 한국은행 쪽의 주장은 연방준비은행장 밑에 연방준비위원회를 두어야 한다는 주장과 마찬가지로였습니다. 하도 극심하게 반대를 해서 절충한 것이 한국은행총재가 금융통화위원회 의장을 겸하도록 한 것이었습니다.

중앙은행에 금융통화에 관한 권한을 부여하는 이상 이에 대한 책임을 물을 수 있어야 한다는 생각에서 불가안정 목표를 제시하고 이를 지키도록 하는 장치를 도입하려고 했습니다만, 이 또한 한국은행을 옹아매려 한다는 엄청난 비판을 받고 철회되고 말았습니다. 중앙은행은 권한을 가지면서도 책임지는 일은 없게 된 것입니다. 어쨌든 한국은행법이 1950년대에 처음 만들어진 후 처음으로 근본적 손질을 하게 된 것입니다. 한국은행의 경제개발 지원과 불가안정이라는 두 가지 목적 중에서 경제개발 지원이 빠지게 되었고 한국은행에 대해 정부에서 관여할 법적 근거가 완전히 없어지게 된 것입니다.

지금의 재정경제부장관은 경제부총리라는 이름 이외에는 이렇다 할 정책수단이 없는 빛 좋은 개살구 격이라고 할 수 있습니다. 통화금융정책은 한국은행에 다 넘겨졌고 예산업무도 기획예산처로 따로 독립해 버렸기 때문입니다. 경제부총리가 할 수 있는 일은 ‘말’ 뿐이고 이를 이루어질 수 있게 하는 ‘끈’은 완전히 없어지게 된 셈입니다. 현실적으로 지금의 경제부총리는 누구를 내세워도, 부총리의 역할을 제대로 하기 어렵게 되어 있습니다. 당초 구상은 금융감독 업무와 예산관련 업무는 경제부총리 산하에 두는 것이었습니다. 이들은 정부의 고유권한이고 그래야 경제부총리로서의 구실을 제대로 할 수 있다고 생각했던 것입니다. 지금처럼 된 이상 해결책은 경제수석을 없애고 경제위원회 비슷한 것을 청와대에 두고 경제부총리가 그 의장을 겸임하도록 하는 길이 아닌가 저는 생각합니다.

김병국: 너무 정치화되지 않을까요?

강경식: 지금도 정치화의 가능성은 얼마든지 있습니다. 청와대로 간다고 해서 더 정치화된다고는 생각하지 않습니다.

김병국: 핵심은 중앙은행이 막강해야 된다는 말씀인가요?

강경식: 이미 중앙은행은 막강하게 만들어져 있습니다. 이번에 전철환 총재는 임기를 다 채웠습니다. 이렇게 법에서 정한대로만 가면 되는 것입니다. 그러나 법대로 가는 것도 쉬운 일이 아닙니다. 중앙은행 총재는 비록 임기가 보장되어 있었지만 제대로 지켜지지 않는 경우가 비일비재했습니다. 실상 임기제도 자체가 임기제도로서의 역할을 하지 못합니다. 검찰총장 이야기를 하면서 대통령보다 길게 하되 국회의 동의를 받아 함부로 바꾸지 못하도록 해야 한다고 말씀드렸지요. 한국은행총재도 마찬가지입니다. 국회라는 절차가 있으니 법률 말고도 여러 방식으로 쓸 수 있는 기제들이 있습니다. 사실 제도만 가지고 할 수 있는 실제 행위에는 환경적 제약이 많습니다.

황성돈: 교육인적자원부에서 부총리를 맡는 것은 어떻게 생각하십니까?

강경식: 그것은 대통령이 교육에 관심을 두고 있다는 이상의 의미는 없다고 생각합니다.

정중섭: 혹시 중앙은행의 독립성은 법적 제도로서 완벽하다고 보십니까?

강경식: 완벽하지는 않지만 과거와 비교하면 법제로서는 거의 완벽하다고 봅니다. 사실상 과거에 금융자율화를 가장 반대했던 쪽은 시중은행들이었습니다. 이들은 정부지시에 따라 업무를 처리하면 책임질 일이 없는 반면, 대출 관련 업무는 직접 관장하고 있었기 때문입니다. 금융자율화는 권한을 주는 동시에 책임도 분명히 지도록 하는 것입니다. 시중은행 입장에서는 매우 어려운 처지에 놓이게 되는 셈이지요. 그러나 자기 책임으로 귀속되면 행동이 완전히 달라지게 됩니다. 한 가지 예를 들면, 제가 1983년도에 재무부장관을 할 당시만 해도 시중은행의 임원인사는 재무부장관의 사전승인을 받았 습니다. 은행간부에 대해 아무것도 모르는 장관이 임원인사에 왈가왈부 하는 게 말이 안 되지 않습니까. 그래서 인사건의안을 가져온

것을 되돌려줬습니다. 나중에 신문에 발표된 것을 보니 당초 건의했던 것과는 다른 사람들이 대부분이었습니다. 결국 우리에게 내었던 안은 자기들 책임이 아니라고 생각했건 것입니다. 돌려보내니까 자신들이 책임을 지고 새로 인선했던 것이지요. 이게 바로 권한과 책임을 어떻게 나누는가에 따라 조직운영이 변할 수 있다는 것을 보여주는 예입니다.

## 정보기관의 위상변화와 국정운영 시스템의 시대적 변화

김영수·전 문화체육부장관

저는 우리나라 국정운영 시스템에 국가정보원이 어떤 역할을 했는가에 대하여 살펴보고자 합니다. 군 출신 대통령을 중심으로 한 5·6공에 비해서 문민정부라고 할 수 있는 김영삼·김대중 대통령의 7·8공화국은 사실 권위주의적이고 제왕적 통치방식이라는 점에서는 크게 다르지 않았다고 봅니다. 오직 국가정보원의 위상이 약화된 점만은 특기할 만합니다.

5·6공 시절, 특히 5공화국의 장세동 전 안기부장이나 6공화국의 서동권 전 안기부장 시절에는 국가안전기획부가 사실상 국정운영의 중심에 서 있었다고 할 수 있습니다. 실례로 제가 1988년 6월 1일 검찰에서 안기부장 제2특별보좌관으로 파견되었을 당시, 제2특보실의 규모에 크게 놀란 적이 있습니다. 제2특보는 안기부장의 단순한 개인참고가 아니라 각종 국가정책을 기획할 수 있는 유능한 관료들을 지휘하고 감독하는 자리였습니다.

제2특보실은 당시 외무·법무·재정부 등 거의 모든 부처에서 우수한 중견 공무원들을 선별, 파견 받아 근무시켰을 뿐 아니라 엄청난 규모의 자문 교수단을 운영하고 있었습니다. 특정 문제에 대해서는 제2특보실에서 1차장 산하의 정책부서가 중복적으로 연구해 검토결과를 부장에게 직보했고 위로는 청와대까지 보고하는 경우가 많았습니다. 그 당시에는 안기부가 모니터링만 하지 않고 국가의 중요정책 결정에 직접적으로 개입했을 뿐만 아니라 부처간 업무 등을 조정하는 경우도 많았습니다. 그러다 보니 대통령비서실이 본래의 역할을 상당 부분 안기부에 의

존할 수밖에 없었습니다. 거의 매일같이 대통령비서실장 공판에서는 조찬을 겸해서 현안이 있는 장관이나 수석비서 등이 모였는데 그때마다 안기부 1차장이 참여하는 것이 일상적이었습니다. 그리고 사안이 대단히 중요할 때에는 안기부장까지 참여하는 경우도 있었습니다. 물론 회의 때에는 안기부에서 모니터링한 문제점과 수습책이 제시되고 이를 중심으로 토론 끝에 결론을 도출하는 형식으로 모임이 진행되었지요.

안기부의 역할이 축소되기 시작한 것은 김영삼 대통령이 들어서고서입니다. 우선 초대 안기부장으로 임명된 김덕 교수는 대단히 신중한 분으로 무리 없이 모니터링 역할에 충실하려 했습니다. 대통령 또한 안기부의 지나친 역할을 바라지도 않았고 기대하지도 않았던 것도 원인으로 작용했지요. 또한 대통령 비서실의 비서실장과 수석들 역시 모두 안기부의 역할에 별 기대를 갖지 않고 독자적으로 자기 권한을 행사하려는 분위기가 지배적이었던 까닭도 있었습니다.

제8공화국에 이르러서는 김대중 대통령이 야당시절부터 가졌던 생각 때문인지 관계기관 대책회의가 없어졌습니다. 국정운영의 조정능력이 크게 저하되면서 국정원의 위상은 더욱 약화되기에 이르렀습니다.

#### 국정원의 개혁방향

국정원에 대해서는 해외파트와 국내파트를 완전한 분리하자거나 혹은 국내업무 중 대공수사 기능을 떼어버리자는 등 다양한 대안이 논의되는 것으로 알고 있습니다만, 저는 현 단계에서는 현 체제를 유지하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

저는 국정원은 국가의 정보기관으로서 기본적 모니터 기능에만 충실해야 한다고 봅니다. 정책기능까지 가지려는 유혹은 떨쳐버려야 한다고 생각합니다. 물론 시대상황이 바뀌었기 때문에 국정원의 월권을 걱정할 일은 별로 없다고 봅니다. 오히려 국정원의 능력 저하를 우려해야 한다고 봅니다. 기능의 재편과 정보수집 환경의 변화에 따른 고도의 전문화

교육이 필수적이라고 봅니다. 대공수사보다는 방첩기능의 강화가 필요하고 특히 해외파트에서 기술과 과학정보까지 수집할 수 있는 능력을 키우는 것이 핵심이라고 봅니다.

#### ● 질의응답

정중섭: 국정원을 조직적으로 완전히 분할을 시키는 것을 전제로 말씀드리겠습니다. 기존의 국정원에서 해외정보센터라고 별개의 정보조직을 만들고 국내 정보기구조직 일부와 청와대 정책기획팀을 연계시키는 구상은 어떻습니까?

김영수: 국정원에서 해외파트를 분리하지는 발상은 과거와 같이 국정원이 월권적 권력기관으로 군림했을 때 이를 억제하기 위한 방안의 하나로 제시된 것입니다. 이제는 그럴 필요가 없어졌습니다. 국정원에서 해외파트를 분리하는 것은 또 하나의 정보기관을 만드는 결과를 초래할 것입니다. 만약 우리나라의 국제적 위상이 미국과 같은 수준이라면 기능과 기구를 확대해서 별도 조직으로 분리할 필요성이 생길지 모르겠습니다. 그러나 지금처럼 대북 정보수집 위주의 기능과 현재의 규모라면 굳이 별개의 조직을 만들 필요가 없습니다. 오히려 한 조직 속에 해외파트와 국내파트가 공존할 때 협조관계로 돈독한 시너지 효과도 거둘 수 있다고 생각합니다.

정중섭: 그렇다면 대외통상문제 관련해 해외파트에서 적극적으로 담당할 수 있는 역할은 없습니까?

김영수: 물론 국정원의 해외파트가 대외통상과 관련하여 각종 산업정보를 수집하는 등 일정 역할을 하고 있고 또 이러한 기능을 더욱 확대하도록 노력해야 할 것입니다. 그러나 과학·기술·산업 정보들은 고도의 전문성을 필요로 하기 때문에 이를 소화할 수 있는 인지

능력의 배양이 필수적인데 현재 우리 정보요원들의 실력이 어떤지 모르겠습니다.

더욱 중요한 것은 전 세계에 뿔어나가 있는 기업들이 자체적으로 수집하는 각종 정보들을 어떻게 국정원이 전달받아 통합·관리할 것인가의 문제입니다.

## 정보기관의 올바른 위상정립을 위하여

이 종 찬 · 전 국정원장

### ● 질의응답

박세일: 대통령과 국정원의 바람직한 관계는 어떤 것이라고 생각하십니까?

이종찬: 지금 국정원장은 사실상 대통령의 개인참모 역할도 하고 있습니다. 모든 정보보고를 다 하지 않습니까. 그런데 지금 국정원장이 주례보고 하는 시간이 한 시간인데 그 많은 정보를 어떻게 다 한 번에 하겠습니까. 그러니 평소에 유동적으로 상황을 처리하는 경우가 많습니다. 중요한 것만 추려서 매주 한 번씩 보고를 하지요.

그런데 미국의 경우에는 2~3페이지에 달하는 보고서를 매일매일 대통령한테 전달한다고 합니다. 존슨 대통령의 경우에는 의원들의 사생활에 관심이 많아 에드가 후버 국장이 자료를 모아서 주었다는 이야기도 있습니다만, 클린턴 대통령의 경우에는 정보이용을 매우 잘했다고 합니다. 매일 아침 잠깐씩 보고를 받았다고 해요. 이것은 부시 대통령도 마찬가지입니다. 결국 국정원이 제공하는 정보는 대통령의 응용능력에 따라 중요한 역할을 할 수 있는 것이지요.

그런데 김대중 대통령이나 김영삼 대통령은 안기부 국정보고에 대해 굳이 비중을 두지 않으려고 했습니다. 그래서 오판이 나는 경우가 많았지요. 대통령 자신이 거르지 않은 정보를 맹신하는 경향이 강했습니다. 김영삼 대통령의 경우에는 차남 김현철 씨를 통해

김정일이 곧 죽는다는 보고를 받았답니다. 그래서 당시 권영해 안기부장에게 이 이야기를 했지요. 권영해 부장이 깜짝 놀라서 모든 정보망을 소집해 살펴봤더니만, 김정일은 건재하거든요. 대통령에게 달려가 보고를 했더니 김영삼 대통령이 ‘에이, 아니야. 자네는 잘 몰라. 내가 더 잘 알아’라고 했습니다. 결국 상당기간 동안 김영삼 대통령이 ‘김정일이 곧 죽는다, 당뇨에 걸렸다, 심장이 좋지 않다’라는 식의 이야기를 되풀이했지요. 정보는 이런 식으로 운영이 되면 안 됩니다. 왜냐하면 정보는 거르는 작업을 통해 수집이 되어 하거든요. 이런 예는 김대중 대통령 역시 마찬가지입니다. 보고를 하면 ‘그게 아닐 거야’라고 이야기합니다. 이걸 자꾸 교정을 해야 합니다. 그렇지만 두 분의 경우에는 야당 투사의 경험이 길어 개별적 창구로 이야기를 듣는 습성이 강했습니다. 저는 이게 매우 위험하다고 생각했지요.

박세일: 인사부문의 경우에는 여러 개의 정보가 대통령에게 들어가기 마련입니다. 국정원·검찰·경찰 등 다양한 루트에서 정보가 올라가지요. 저는 대통령이 이것을 어떻게 판단하는지의 여부가 매우 중요하다고 봅니다. 극단적인 경우에는 정보기구끼리의 담합도 발생하고 대통령의 권력이 약해지면 이런 경향은 더 심해진다고 봅니다.

저는 청와대 내에 자체적으로 옳은 정보를 판별할 수 있는 메커니즘이 있어야 하지 않나 생각합니다. 청와대 내에서 민정부문을 소홀히 하지 말고, 경우에 따라서는 정보를 판단하고 거를 수 있는 기제를 갖는 것에 대해서는 어떻게 생각하시는지요? 요컨대 사적인 채널에 걸리지 않는 정보가 작용하는 것을 최소화하고 공적인 채널을 최대한 활용한다면, 정보간 상호충돌이 생길 때 대통령이 이를 풀어나가는 데 도움이 되지 않겠습니까?

이종찬: 미국의 경우에는 중앙정보이사회(Central Intelligence Board)라

는 것이 있습니다. 의장이 중앙정보국(CIA) 수장이고 각 정보기관이 참여하면서 격론을 벌이는 것이죠. 여기서 단일안이 나오거나 안 되면 최소화된 두 안을 대통령에게 제출할 수 있도록 제도가 갖추어져 있습니다. 영국의 경우에는 박세일 교수님이 말씀하신 대로 수상 밑에 민정비서관이 있어요. 그 사람이 모든 정보를 종합해서 수상에게 갖다주는 것이죠. 영국 방문했을 때 직접 만났는데 그 사람이 바로 수상 밑에 있었습니다. 민정비서관이 어떤 면에서 상황실장도 되는 것이지요. 각 정부기관에서 민정비서관의 역할에 대해 들은 적이 있습니다. 당시 제가 M16 부장에게 ‘민정비서관이 있어도 다른 기관과 상관없이 직접 보고를 하는가?’라고 물었더니 ‘그렇지 않다’고 합니다. 정보기관 상호간 미팅이 있어 스스로 거르는 작용도 하고 수상실의 민정비서관이 일종의 연결고리 역할을 한다는 것이죠. 그래서 모든 정보는 우선 그 사람에게 다 보낸다고 합니다.

제가 국정원장을 할 때 이런 일이 있었습니다. 북한에서 핵무기를 개발하고 있다는 정보를 미국 국방정보국(DIA)이 아주 강하게 주장을 했어요. 그런데 중앙정보국(CIA)은 그럴 수도 있겠지만 확인된 사항은 아니라고 이야기를 합니다. 그리고 기술 정보기관인 국가안보국(NSA)의 경우에는 중앙정보국과 국방정보국의 중간 수준에 해당하는 견해를 내놓았습니다. 이런 정보의 차이가 수시로 대통령에게 전달이 되어야 합니다.

박세일: 지금 우리는 국정원장은 대통령에게 직접 보고를 하지 않습니까. 그런데 경찰이나 검찰의 경우에는 직보체계가 없지요. 제가 청와대에서 일할 때, 만일 양쪽 정보가 다르다면 참 판단하기가 어려울 것 같다는 생각이 들었습니다. 국정원으로부터는 스티디를 통해 나온 수준의 정보를 매주 직보받고 경찰·검찰 정보는 상세하지만 첩보수준의 정보가 많구요. 제가 봐도 그랬던 것 같습니다. 이를

합리적으로 해결하는 방법은 없겠습니까?

이종찬: 예전에 검찰에서 정보기능을 추가해야겠다고 이야기한 적이 있습니다. 당시 의미는 범죄정보를 의미하는 것이었는데 이후 정보보고를 들어보니 이게 다른 사람의 신상정보입니다. 범죄정보를 보고한다고 하면서 '누가 누구를 만나서 무슨 얘기를 했다'하는 일상정보를 보고하고 있는 겁니다. 이것이 정보기관의 폐해입니다. 전부 윗사람 입맛에 맞는 정보를 제공하는 것이죠. 그런데 그 정보가 대개 증권가에 나도는 정보지와 별 차이가 없습니다. 증권가의 정보지도 백 개 가운데 한두 개가 맞을 수는 있지만 대부분이 오염된 정보예요. 정보의 혼란에 빠지면 안 되는 겁니다. 그래서 저는 다른 쪽의 정보를 보지 않았습시다. 산더미같이 쌓였는데도 안 봤어요. 왜냐면 거기에 빠지면 헤어날 못합니다. 매일 그것을 봐야 안심이 돼 자꾸 의존하게 됩니다. 저는 지금 대통령에게 가는 정보는 정보공해 수준이라고 봅니다. 정보는 올바른 것을 걸러서 주어야 하는데 지금처럼 마구잡이로 주면 대통령 민정비서관 일만 많아집니다.

박세일: 아까 대안으로 말씀하신 미국의 중앙정보이사회(CIB)나 영국의 민정수석의 경우 서로 다른 정보가 충돌하지는 않습니까?

이종찬: 중요한 것은 중앙정보이사회에서 다 거릅니다. 그런데 주로 큰 사안을 다루다 보니 내부 갈등이 있지요. 매일 만나는 것이 아니기 때문입니다. 예를 들면 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)이 항상 경쟁을 합니다. 한국에 파견 나온 연방수사국과 중앙정보국도 마찬가지입니다.

박재완: 저는 국정원 직원들의 현안 개입에 대해 질문을 드리겠습니다. 최근의 부정부패나 중요사안을 보면 국정원 직원들이 직접적으로

연루된 경우가 많습니다. 예전에는 국정원을 통해서 비자금을 조달한 사람이 있다는 이야기도 들리고요. 국정원 직원에 대해 정부가 건강하게 통제를 하는 방법이 가능합니까. 어떤 역할을 더 수행하는 것이 바람직한지요?

이종찬: 그동안 국정원에서는 보안기능과 정보수집기능 두 가지를 담당했습니다. 그런데 대부분의 민주주의 국가에서는 이 두 기능이 분리되어 있습니다. 예를 들어 미국은 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)으로 분할되어 있고, 소련의 국가보안위원회(KGB) 역시 마찬가지입니다.

저는 이제 국가 정보원도 이러한 흐름에 맞추어 역할의 분화를 이루어야 한다고 봅니다. 우리나라가 국제사회에서 생존권을 보장 받으려면 정보수집을 안 할 수가 없어요. 이것은 국내 사찰이나 정보수집을 의미하는 것이 아닙니다. 국외 정보수집을 말씀드리는 것입니다. 가상의 적, 우리와 경쟁하는 국가, 국익을 해치려는 국가에 대한 정보수집은 안 할 수가 없습니다. 현재 우리는 중국과 일본의 막대한 정보수집망에 노출되어 있기 때문에 국외 정보수집을 게을리 하면 우리 스스로가 눈을 가리겠다는 것과 마찬가지입니다. 반드시 해야 되는 일이지요. 저는 국정원 역시 보안기능과 정보수집기능을 분할하는 방향으로 나아가야 한다고 봅니다. 이 부분에 대해서는 사직동참이나 대검의 수사기능을 굳이 취할 필요가 없습니다. 중요한 것은 보안기능이 따로 분리가 되어야 한다는 것이지요. 왜냐하면 예산이 상대적으로 많이 들어가는 쪽은 정보수집파트입니다. 그런데 현재 국정원은 정보수집기능과 보안기능이 합쳐져 있다 보니까 정보수집에 할당되어야 할 상당부분의 예산이 국내 쪽으로 흘러들어갑니다. 이게 한 기관에 두 기능이 묶여 있기 때문에 생기는 일입니다. 결국 이런 일이 반복되다 보니 자꾸 비자금 문제

도 나오고 국정원에 대한 불신이 만연하는 겁니다.

그래서 저는 국정원을 보안기능과 정보수집기능에 따라 분할할 필요성이 있다고 봅니다. 국내보안은 국내 모든 기관들을 통합해서 연방수사국(FBI)의 형식으로 만들자는 겁니다. 이걸 가능하게 하려면 중요한 전제가 있습니다. 지방경찰에게 상당한 수사권을 넘겨주어야 하는 것이지요. 물론 우리나라가 연방제 국가는 아닙니다만 전국적인 보안과 수사를 담당할 수 있는 기관이 반드시 필요합니다. 지금은 검찰이 이것을 담당하고 있는데 원활한 업무협조가 이루어지지 않고 있습니다. ‘누가 도망을 갔다, 빨리 찾아야 한다’라는 명령이 내려가면 솔직히 말해 찾는 사람이 없습니다. 그건 검찰의 지시를 수행할 만한 기관이 없기 때문입니다. 그래서 저는 검찰과 수사권을 가진 독립된 보안 수사기관과 국외정보수집 기관의 두 가지 형태를 제도화하는 것이 시급하다고 봅니다. 이게 민주적인 정부의 ABC입니다. 보안기능과 정보수집기능이 통합되어 있는 국가는 독재국가나 다름없습니다. 프랑스도, 독일도 다 이 기능이 양분되어 있거든요. 독일의 경우에는 보안수사기관으로 헌법 보호청이 있고, 연방정보국이 따로 있습니다. 아까 말씀드렸듯이 미국도 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)으로 나뉘어져 있고, 영국도 M16과 M15가 이 기능들을 각각 담당하고 있습니다.

교수님이 질문하신 부분에 대한 제도적 대안은 이 정도라고 생각합니다. 그리고 참고로 국정원의 인사가 매우 중요하다고 생각합니다. 정보기관의 인사는 기능을 가리고, 이 기능에 따라 전문적 역량을 가진 사람을 배치해야 합니다. 정권과 연결되는 사람을 정보기관 인사 대상으로 올리는 것은 매우 위험한 관행이라고 봅니다.

김관석: 국정원의 존안자료는 어떤 방식으로 관리가 됩니까?

이종찬: 저도 제 존안자료를 보지 못했습니다. 이것이 국정원의 불문을 이지요. 육군 CIC나 보안사에 남아 있는 박정희 전 대통령의 존안 자료를 보면 부정적 평가가 강합니다. 그런데 박 전 대통령도 이를 보려 하거나 없애 버리라고 한 적이 없습니다. 그대로 남아 있지요. 그건 조선왕조실록과 같은 것입니다. 기록을 왜곡시키거나 삭제하는 것을 못하게 되어 있습니다. 법적으로 못하게 되어 있다 기보다는 그렇게 해서는 절대 안 되는 것이 원칙입니다. 저는 이런 점에서 국정원의 존안자료 관리는 상당히 높은 수준이라고 평가합니다.

다만 한 가지 말씀드릴 것이 있다면 존안자료에서 감정에 치우친 주관적 정보가 개입되었을 가능성이 있습니다. 물론 근거는 있습니다. 그렇지만 이런 주관적 평가는 위험하다는 생각이 들어서 회의를 소집했어요. 완전히 확인된 사실과 단순한 첩보를 분명히 분류할 것을 요구했습니다. 그렇지 않으면 무고한 사람을 잡을 수가 있는 것입니다. 그래서 모든 자료를 검토할 것을 요구했는데 워낙 양적으로 방대해 실질적으로 이루어지기는 어려웠습니다. 하지만 전반적으로 존안자료의 관리는 잘 되어 있습니다. 더구나 정보화가 가속화되면서 빠른 속도로 업데이트시킬 수 있습니다.

김관석: 존안자료의 대체적 범위는 사회지도급 인사 대부분을 포괄하는 것입니까? 그리고 사안별로 자료를 업데이트하는지 궁금한데요. 더불어 이를 전달하는 팀이 있는지도 말씀해 주셨으면 합니다.

이종찬: 상식적으로 사회지도급 인사 대부분이 포함됩니다. 사안별 자료 역시 일상적으로 업데이트 됩니다. 이를 전달하는 것이 팀은 아닙니다. 정보의 기본은 매일매일, 사람과 사람을 매개로 해서 수집된다는 것입니다. 육하원칙의 가장 첫 머리에 오는 것이 ‘누가’ 했

는가 아닙니까. 저는 오히려 독립된 팀이 존안자료를 다루면 위험하다고 봅니다. 독립된 팀이 대상을 정하고 정보를 수집하면 감정에 치우친 주관적 정보가 되기 쉽습니다. 오히려 정보기관의 자연스러운 일상업무로 놓아두는 것이 안전합니다.

모종린: 대북정책에서 국정원은 어떤 역할이 가장 적합하다고 보십니까. 어떤 분들께서는 국정원이 객관적 정보수집에만 집중해야 한다고 말씀하시는 반면, 또 다른 분들은 실제 정책에 개입할 수밖에 없다고 하시는데요. 대북정책에서 국정원이 어떤 역할을 수행해야 하는지요?

이종찬: 대북정보는 국정원이 가장 많이 알고 있습니다. 정보기관이기 때문에 많이 알 수밖에 없지요. 결국 통일정책도 자연스레 국정원에 의존할 수밖에 없습니다. 통일부는 그만큼 정보를 갖고 있지 않지요. 그러나 저는 통일부가 있는 한 대북정책은 통일부에 집중되어야 한다고 봅니다. 그런데 통일부가 담당하지 못하는 일이 있습니다. 북한은 약간 특수한 존재입니다. 공식라인 말고도 남북간의 비밀교섭이 상당히 영향력을 발휘하는 곳이거든요. 이것을 통일부에 맡길 수 없으니 국정원이 하는 것인데 이런 일이 반복되다 보니까 국정원이 주가 되고 통일부가 부가 되는 주종관계가 되어버렸습니다.

지금 미국과 중동의 비밀교섭을 제일 많이 하는 사람이 테넷(George Tenet)입니다. 테넷이 누구입니까? CIA 국장입니다. 그래서 미국이 한때 테넷을 특사로 파견한 적이 있는데, 테넷 자신은 여기에 불만이 많았습니다. '나는 정보를 제공하는 사람이지만 정책을 결정하고 교섭하는 사람이 아니다. 이걸 내 기능도 CIA 기능도 아니다. 나는 못하겠다'라고 했거든요. 그런데 테넷만큼 아라파트가 좋아하는 사람이 없으니까 클린턴이 테넷을 계속 보내는 겁니

다. 제가 보기에는 우리 국정원장도 역할을 담당하면서, 표면화되지 않도록 자제하는 방안을 강구하는 것이 좋겠습니다.

박세일: 저희가 외부에서 보아도 그것이 참 문제가 많은 것 같습니다. 웅당 통일부장관이 가야 할 자리에 국정원장이 가서 김정일을 직접 만나는 것을 보니 모양이 안 좋더군요. 가서 컷속말 나누는 것도 그렇습니다만.

이종찬: 남북 사이에는 우리가 북한의 누구와 이야기하면 반드시 성과가 있다는 사람이 있습니다. 그럼 뭐든지 그 사람하고 이야기를 하게 되지요. 당시 임동원 씨가 그런 사람이었어요. 임동원 씨는 통일부차관을 하면서 북한과 신뢰를 상당히 두텁게 쌓은 사람입니다. 북한 역시 임동원 씨가 국정원장이기 때문에 믿은 것이 아니라 임동원 씨 자신이었기 때문에 높은 점수와 믿음을 주었던 것입니다. 우호적인 사람과의 교섭이 갑자기 틀어지면 우리는 상대방이 내부에서 궁지에 몰렸다는 생각을 먼저 합니다. 이것은 북쪽도 마찬가지입니다. 제가 청와대 안보수석을 할 때 독일에 나가 있는 우리 공작관이 북한사람을 한 명 빼돌렸습니다. 정보가 많은 사람이었기 때문에 북한에서는 난리가 났고 독일과 남한에 항의를 한 것이지요. 그때 북한에서 외교안보수석한테 항의서한을 보냈습니다. 이것 좀 해결해달라는 편지였는데, 이걸 보고 북한에서 외교안보수석을 신뢰한다고 생각했습니다. 제 개인적으로 볼 때는 국가이익을 위해서 신뢰를 형성한 사람들에게 일을 시키는 것이 맞다고 봅니다. 저는 오히려 임동원 씨를 국정원장으로 보낼 것이 아니라 특별로 두면서 북한과의 의사소통 루트를 유지했어야 한다고 봅니다. 방금 질문하신 것을 달리 보면 결국 인사의 문제입니다. 북한과 대화통로를 유지해야 할 사람을 국정원장으로 보낸 것이 잘못입니다.

## 제 2 부 새로운 국정운영 시스템과 제도개혁

### 제 3 장 국정운영 시스템의 개혁방향

### 제 4 장 분권화를 통한 제도개혁

## 제 3 장

## 국정운영 시스템의 개혁방향

## 국가적 의제의 변화와 국가전략의 재수립

강 봉 균 · 전 재경부장관

여러분들이 저에게 듣고 싶은 말씀이 많다는 생각이 듭니다. 짐작하건대, 제가 원래 행정부처와 총리실, 청와대에 두루 있어왔다는 이력이 대통령과 국무총리의 새로운 역할을 규정하는 데 도움이 될지도 모르겠습니다. 이른바 국가경영 시스템에 대한 논의는 다양한 의견이 분분한 상태이고, 그 접근법에 대해서는 여기 계신 선생님들 모두 이미 알고 계실 것이라고 생각합니다. 그래서 저는 경제적 측면과 국가의 미래를 감안해 앞으로 10년 동안 치러야 할 국가적 과제, 그리고 이에 따라 재정의되어야 할 대통령과 총리의 역할에 대해 주로 말씀을 드리고자 합니다.

첫째, 이미 거시경제목표나 산업발전목표를 설정해서 국가발전을 추진하던 시대는 지났습니다. 지금은 목표설정보다 시장경제 원칙의 확립이 필요한 시기입니다. 이제는 우리가 얼마나 발전할 것인지, 어떤 산업내용으로 국가가 나아갈 것인지, 국가가 해야 할 일은 무엇인지에 대

해 고민해야 합니다. 또한 공정한 시장경제 시스템이 확립되면 앞으로 경제발전이 스스로의 메커니즘으로 작동할 것이라는 점을 염두에 두어야 합니다. 금융의 민영화와 자율화 문제, 노사개혁 시스템 문제에서 가장 중요한 것은 정부의 룰을 투명하게 만들고 관리하는 역할일 것입니다. 나아가 이런 측면에서 앞으로 대통령과 국무총리의 역할에 대한 정의가 있어야 하겠지요. 한편으로 저는 정치권에 있는 사람들 혹은 대통령 주변에 있는 사람들이 연루되어 있는 여러 가지 사건들을 보면서, 우리 사회의 연고·청탁문화를 불식할 수 있는 새로운 대안이 있어야 한다는 생각을 했습니다. 일례로 국가개혁의 문제를 글로벌 스탠더드에서 보면 공무원들의 청렴도가 문제가 됩니다. 한국의 공무원 청렴도는 지금보다 훨씬 향상되어야 하고 싱가포르와 대만의 수준으로는 올라가야 한다고 봅니다.

다음으로 이른바 경제를 지속적으로 성장시키는 시스템이 있어야 한다고 생각합니다. 이러한 측면에서 보면, 한국의 국민소득이 정말로 2만, 3만 달러로 올라가지 않고서는 발전했다고 말할 수는 없다고 봅니다. 한국개발연구원(KDI)이 계산한 잠재적 성장률을 보면, 5.2%라는 성장률이 나오고 10년 뒤의 국민소득은 24,000 달러 정도가 됩니다. 이와 같은 지속적 성장을 이루기 위해서 우리는 국가적으로 노동이나 자본 같은 요소요인보다는 시스템개선을 통해 생산성을 올려야 한다고 봅니다. 국가개혁 시스템 측면에서 보자면 저는 무엇보다 기업가의 창의, 의욕을 고취하는 시스템이 필요하다고 생각합니다. 저는 기업가 정신의 문제가 유독 한국만의 문제가 아니라 동아시아 공통의 문제라고 생각합니다. 일본도 그렇고, 중국도 그렇습니다. 동아시아가 앞으로 세계경제에서 미국이나 유럽에 뒤떨어지지 않는 위치로 올라가기 위해서는 기업가 정신의 창조가 매우 중요합니다.

세 번째, 경제발전에 상응하는 사회복지 시스템이 필요합니다. 저는 외환위기가 우리나라의 사회복지시스템을 제도적으로 성장시키는 데는

어느 정도 공헌을 했다고 생각합니다. 문제는 이제 질(quality)입니다. 양적으로 증가된 사회복지 시스템에 상응하는 질적 성장이 필요합니다. 그 다음에 또 하나는 우리 사회의 노령화 속도의 이야기인데 노령화 문제는 우리의 생각보다 훨씬 심각합니다. 그래서 노령화 속도에 맞게 복지 시스템을 제도화하는 것이 필수적입니다. 문제는 여기에 많은 비용이 들고 이러한 비용을 어떻게 분담할 것인가를 해결하기 위해서는 정치적 리더십이 필요하다는 것입니다. 다음으로 여러분들 중에도 환경문제에 관심 있으신 분들도 있겠지만 지속가능한 생태적 시스템을 구축하는 문제도 중요한 과제입니다.

마지막으로 동북아 지역의 경제중심지로 부상하는 경제가 되어야 합니다. 지금 일본을 보면 미국이나 어떤 유럽국가들보다도 기업차원의 산업생산기술을 보유하고 있고 정직하고 근검절약하며 대외적으로 자산도 많습니다. 그런데 일본이 왜 10년 동안 장기침체에 빠져 있는가, 우리가 앞으로 10년 동안은 일본처럼 침체될 가능성은 없는가, 이런 문제 의식이 굉장히 중요합니다. 저는 중국도 시스템 리스크(system risk)가 빠르면 10년, 늦으면 20년 안에는 한계에 부딪힐 것으로 생각합니다. 한국은 이와 같은 중국과 일본의 실례를 통해 기회를 포착해야 합니다. 일본보다 훨씬 더 나은 시장 시스템을 갖추고 중국보다 덜 관료적인 시스템을 갖춰야만 우리에게 희망이 있지 않나 생각합니다. 이렇게 동북아에서 중심지로 부상하기 위해서는 내부적으로도 그렇지만 외교적으로도 리더십이 중요하다고 봅니다. 특히 한반도가 중국과 일본을 포함한 동북아시아의 물류중심지가 된다고 보았을 때 남북한을 관통하는 교통, 통신 시스템이 있을 때와 없을 때는 많은 차이가 있을 것입니다. 그리고 여기에 대한 국민적 지지가 필요한 것입니다. 또한 남북문제가 잘 풀리지 않으면 중국에 대한 우리의 외교적 입지가 제한되어서 중국시장을 겨냥한 세계적인 다국적기업들을 한국에 유치하는 데도 어려움을 겪을 것입니다. 그래서 한국의 국가발전 내지는 경제의 미래는 거대 중국시

장을 어떻게 활용할 수 있는가에 달려 있습니다.

지금까지 경제적 측면을 중심으로 향후의 국가적 의제에 대해 말씀을 드렸습니다. 저는 우리나라의 국정운영 시스템을 박정희 대통령부터 전두환 대통령까지, 그리고 다시 김영삼 대통령부터 지금까지의 두 축으로 구분할 수 있다고 봅니다. 민주화에 많은 진척이 있었고 세계화와 시장경제에 대한 논의도 다양하게 진행이 되었습니다만 그 실행에 문제가 많았던 것이 사실입니다. 우선 개혁의 스타트가 늦었고 개혁의 의지가 부족했던 것 같습니다. 저는 특히 현 정부의 경우 개혁의 폭과 깊이가 매우 컸다고 생각합니다. 즉 개혁에 필수적으로 수반되는 '비용과 고통'을 국민적으로 설득하는 것이 가장 큰 문제였다는 것이지요. 저는 이런 점에서 정치권의 협력과 언론의 협력을 얻지 못한 것이 현 정부의 가장 큰 실책이 아닌가 합니다.

## 정부조직의 특성과 한계

김 충 남 · 외교안보연구원 교수 · 정부비서관

대통령의 리더십 문제를 풀기 위해서는 먼저 정부조직의 특성을 알아야 할 것입니다. 저는 정부비서관으로 근무할 당시, 민주화로의 이행과 장기간의 여소야대를 경험하면서 민주정부에서의 효과적 국정운영에 대해 관심을 갖게 되었습니다. 1990년 여름 3당통합이 끝난 후 비서관직을 사임하고 도미하여 1년여 동안 미국의 대통령제는 과연 어떻게 운영되고 있는가, 그리고 대통령의 리더십은 어떻게 바뀌었는가를 연구한 후 귀국해 1992년 초 《성공한 대통령, 실패한 대통령》이라는 책을 냈습니다. 우리나라에서는 보통 정치를 권력중심으로 보기 때문에 누가 권력을 잡느냐에 관심을 기울일 뿐, 정부의 성공과 실패에 대해서는 크게 관심을 갖지 않는 것 같습니다. 저는 이 책을 통해서 대통령이 되겠다는 사람들에게 민주정부에서는 실패한 대통령이 될 가능성이 적지 않다는 점을 강조하고 싶었습니다. 한국의 대통령 임기는 5년인데 과연 5년 안에 얼마나 많은 일을 성공적으로 할 수 있었습니까. 기업의 경우에 비유해 봅시다. 최고의 우량 기업이라 하더라도 회장을 5년마다 투표로 다시 뽑고, 이사, 부사장 등을 1년마다 바꾼다면 대부분의 사람들은 그런 회사는 망하는 것이 시간 문제라고 얘기할 것입니다.

사실, 국제사회에서 과거 우리나라 경제발전은 정부주도 발전의 모범 사례로 알려져 있습니다. 그리고 공무원과 정부가 잘했다는 평가를 받고 있지요. 그런데 지금 와서는 우리 스스로 정부를 해결책이라기보다는 국가발전의 장애물이라고 인식하고 있습니다. 국제 경쟁력평가를 살펴보면 기업보다는 정부부문이 문제로 지적되고 있거든요. 저의 문제의식은 민주주의 하에서 어떻게 성공한 정부를 만들 수 있는가에 관한 것

이었습니다. 제가 볼 때 우리나라 정부에 대해 가장 먼저 생각해야 할 부분은 정부의 국정운영능력입니다.

정부의 국정운영능력을 검토하기 위해 정부를 하나의 조직유형으로 보자는 것입니다. 정부도 아주 복잡한 조직이죠. 군대조직을 보면 조직 구성과 운영 면에서 상당한 효율성을 가지고 있음을 볼 수 있습니다. 미국의 경우 대기업들이 군대의 조직관리운영 시스템을 많이 도입했죠. 인터넷도 군대에서 쓰던 것을 도입한 것이고요. 기업조직 또한 능률적으로 짜여 있습니다. 기업은 사업의 영역이 단순하고 기술도 정해져 있습니다. 또한 기업운영에 대한 노하우와 소프트웨어, 그리고 오랫동안 훈련된 사람들이 있기 때문에 팀워크도 자연스럽게 갖추어지게 마련입니다. 그런데 정부조직은 조직과 기능이 방대하고 복잡합니다. 인적 구성 역시 다양하지요. 그렇지만 정부운영에 대한 노하우는 이에 비해 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있기 때문에 효율적인 운영을 기대하기 어렵습니다. 당선된 대통령이 청와대에 처음 들어간다고 합시다. 대통령은 기본적으로 국가운영 경험이 없는 사람이지요. 이런 점에서는 수석비서관과 비서실장, 그리고 장관 역시 마찬가지입니다. 이런 사람들을 모아 놓으면 동료조차 잘 알지 못하는 경우도 많습니다. 저도 청와대에 9년 반이나 있었는데 옆방에 가본 일이 드뭅니다. 이런 상황이 계속 되면 운영에 문제가 생길 수밖에 없습니다. 예를 들면, 김대중 정부는 IMF 경제위기 상황에 실무경험이 없는 김태동 교수를 경제수석으로 임명했습니다. 그 분이 얼마나 훌륭하고 전문지식이 있는가는 중요한 문제가 아닙니다. 당장 경제부처의 장·차관, 국장, 실장들과 긴밀히 협의해서 당면한 경제위기를 극복해야 하는데 학자와 관료의 이질적인 문화 때문에 의사소통조차 잘 안 되는 겁니다. 정보를 달라고 해도 말이 다르니까 정보조차 쉽게 얻지 못합니다.

요컨대 조직유형을 군대조직, 기업조직, 정부조직의 세 가지로 나눈다면 정부조직은 가장 느슨한 조직입니다. 더구나 정부조직의 임무는

불확실하고 광범위한 반면, 인적 구성은 이질적이기 때문에 실패할 가능성이 많은 조직입니다. 우리는 이것을 전제하고 들어가야 합니다. 저는 그동안 미국 사람들에게 이렇게 반문한 적이 많았습니다. ‘당신들은 무조건 민주주의 이념만 이야기하는데, 이제는 신생 민주주의국가들이 어떻게 통치(governance)해야 하는가에 대한 토론과 개발이 필요하지 않느냐’고 말입니다. 이러한 측면에서 저는 어떻게 하면 정부조직이 정책 목표를 달성할 수 있는 효과적인 조직이 될 수 있는지 대한 깊은 논의가 필요하다고 봅니다.

대통령이 아무리 강력한 힘을 갖고 있더라도 그것이 정부조직을 통해서 성공적인 국정운영으로 나타나지 못한다면 권력 남용밖에 되지 않을 것입니다. 서진영 교수가 정책기획위원장으로 있을 때 저는 정부조직운영을 탈곡기에 비유한 적이 있습니다. 내각과 정부조직이 탈곡기라면 대통령은 탈곡기를 움직이는 원동기입니다. 그런데 이 둘을 연결하는 벨트가 없으면 탈곡기는 움직일 수 없지요. 김영삼 대통령도 원동기로서의 힘은 강했지만, 정책을 집행(implementation)하는 정부조직과의 벨트가 없는 상태였습니다. 다시 말해 김영삼 대통령에게 강력한 개혁의지가 있었다 하더라도 그것을 실천할 수 있는 정책이 행정일선까지 침투되지 못했다는 겁니다. 우리가 여기서 주목할 것은 아이젠하워의 성공적인 리더십입니다. 아이젠하워 대통령은 임기 시작부터 끝까지 무능한 대통령의 대명사처럼 일컬어졌습니다. 그러나 1980년대 중반 이래 아이젠하워에 대한 재평가가 시작되어 그는 이제 역대 미국 대통령 중 위대한 10대 대통령의 한 사람으로 평가받고 있습니다. 아이젠하워는 백악관과 정부관리 시스템을 군대조직처럼 아주 효율적으로 만들어 놓았기 때문에 대통령이 적극적인 역할을 하지 않더라도 국정운영이 완벽하게 이루어지도록 해놓았다는 겁니다.

다음으로 미국의 대통령 선거과정 역시 우리에게 많은 것을 생각하게 합니다. 미국의 대선은 후보선출 당시부터 정책토론이 아주 세부적으로

이뤄집니다. 실제로 대통령 후보가 제시하는 공약은 막연한 구호가 아니라 관련된 법률, 예산문제 등의 세부실천사항이 다 짜여진 것입니다. 그것은 당내 경선평정에서 언론, 그리고 각종 전문기관에 의해 토의되고 검증되며 후보가 전당대회에서 대통령 후보로 선출되는 순간 그것이 당의 정책이 되는 것입니다. 대통령 선거과정에서는 양당후보의 정책프로그램이 열띤 공방을 거쳐 국민의 검증을 받게 됩니다. 따라서 대통령으로 백악관에 들어갈 때에는 이미 치밀하게 준비된 정책프로그램을 가지고 들어가 취임 즉시 정책을 추진할 수 있습니다. 다시 말하면 대통령 취임과 동시에 당선자의 정책프로그램이 작동하기 시작하는 것입니다. 그렇지만 우리나라의 경우에는 당선이 제일 중요한 문제이기 때문에 정강정책도 이것저것 다 들어가 있습니다. 정강정책이 특화되어 있지 않고 선거과정에서 충분한 토의나 검증도 이루어지지 않습니다. 그래서 어떤 대통령은 자신이 준비된 대통령이라고 했지만 사실은 한국 대통령은 별다른 준비 없이 빈손으로 청와대에 자신만만하게 입성하는 것입니다. 그리고 자신에게 충성한 사람들을 청와대와 내각에 포진시키는 것이지요. 반면 미국은 초기부터 정강정책이 특화되어 있고 선거 과정에서 정책프로그램이 준비되기 때문에 대선과정에서 팀워크가 자연스럽게 형성됩니다. 레이건의 예를 보면, 11월 달에 선거를 끝내고 1개월 동안은 내각이나 백악관에 들어갈 사람들을 사전에 선발했습니다. 그들은 대통령 취임준비위원회 등에서 대통령의 취임 이후를 준비합니다. 상원인준을 받기 이전이지만 팀워크 개발을 위한 여러 가지 활동을 하는 것이지요. 서로를 알고 생각을 나누고 대통령의 해야 할 일을 토의하면서 서로가 어떻게 협조해야 할 것인가를 의논합니다.

또한 저는 이광요 수상의 정부운영 철학을 제시하고 싶습니다. 물론 권위주의적인 지도자라는 평가를 받고 있지만, 이광요가 만든 정부 시스템은 효율성으로 이름이 나 있습니다. 이광요 수상은 좋은 정부(*good government*)의 기준으로 청렴하고 정직한 정부(*honest government*), 효과

적인 정부(*effective government*), 실용적인 정부(*practical government*)를 제시한 바 있습니다. 효과적인 정부(*effective government*)는 정책의 입안과 실천을 통해 얼마나 성과를 낼 수 있는가에 대한 기준을 제시한다면, 실용적인 정부(*practical government*)는 정부가 국민의 피부에 와 닿는 실질적인 정책을 채택해야 한다는 원칙을 보여줍니다. 오늘날 싱가포르가 국가경쟁력 면에서 세계의 선두를 달리고 있는 것은 우연이 아닌 것입니다.

### 국정운영 시스템의 개편

결론적으로 저는 이러한 전제 아래 대통령과 정부의 한계를 인식하는 것이 국정개혁의 첫 단추를 꿰는 일이라 생각합니다. 정부가 모든 것을 다 할 수는 없다는 이야기입니다. 전직 대통령들을 보면 대통령의 힘은 당선된 순간 제일 높고 시간의 흐름에 따라 급격히 저하됩니다. 노태우 대통령과 김영삼 대통령, 그리고 김대중 대통령 모두 당선된 지 일년도 안 되어 잘하고 있다는 긍정적 평가는 하강하고 부정적 평가는 급속히 상승했습니다. 이것은 국정운영에서 심각한 문제를 초래합니다. 클린턴 대통령이 백악관을 나갈 때까지도 인기가 좋았던 것은 그만큼 그의 리더십이 성공적임을 말하고 있는 거죠. 대통령과 그 참모진들은 대통령 힘과 정부의 능력에 한계가 있다는 것을 알아야 합니다. 김대중 대통령이 당선된 날 자정에 발표한 성명을 보면 좋은 정책들로 꽉 차 있습니다. 그리고 이것은 취임연설은 물론 3·1절이나 8·15 광복절에도 되풀이되었지요. 하지만 국민 입장에서는 그렇게 좋은 일 많이 하겠다고 누차 약속했는데 대체 해놓은 것이 뭐냐고 실망하게 되는 겁니다. 정책적 준비 없이 너무 많은 것을 자꾸 이야기하면 정부는 결국 거짓말쟁이밖에 되지 못합니다. 제가 김영삼 대통령 시절 청와대에 재직했을 때 연설문을 작성하였는데 대부분의 경우 아무런 지침이 없었습니다. 정책이 있고 나서 연설문이 있는 것인데 정책방향이나 지침도 안 주면서 연설문 쓰라고 하

면 그게 말이 됩니까. 우리나라에서는 대통령이 연설문을 읽어버리면 그것이 정책이 되지만 부처에서는 대통령이 이야기한 것이 자신들과 무슨 상관이냐고 생각하는 경우가 많습니다. 또한 현행 헌법 하에서 대통령 권한의 한계를 인식할 필요가 있습니다. 우리 대통령의 임기는 5년입니다. 암에 걸린 사람은 자신이 5년 안에 죽는다는 사실을 알게 되면 안절부절못합니다. 대통령의 임기가 5년이면 처음에는 의욕도 많습시다만 1년, 2년 지나고 나면 얼마 남지 않은 시간 때문에 무리하게 많은 일을 많이 추진하려고 합니다. 결국 국정운영의 시행착오 역시 반복되지요. 이에 더해 국정운영 시스템에 깊은 영향을 주는 여러 가지 자원들의 한계도 고려해야 합니다. 이러한 자원은 비단 재정만을 의미하는 것이 아닙니다. 대통령에 대한 국민의 지지와 임명한 관료들의 능력 역시 중요한 자원입니다. 이 자원의 수준과 한계가 곧 정부능력을 결정짓습니다.

5년 단임제로 인해서 대통령 임기와 다른 임기의 사이클이 맞지 않는 것도 큰 문제입니다. 이것은 대통령이 일하는 데 굉장히 중요한 문제라고 생각합니다. 예를 들어 제가 노 대통령을 평가할 때 가장 큰 실수라고 보는 것은 4·16 총선입니다. 대통령 취임 두 달 후에 총선거를 실시했습니다. 취임 전에 선거를 할 수 있었지만 전두환 대통령의 영향력을 의식해서 그렇게 결정한 것입니다. 우리나라는 선거판이 벌어지면 죽기 아니면 살기입니다. 우리나라 대통령 선거는 5년마다 시행되고 나머지 선거는 4년마다 치러지니 사이클이 항상 엇갈립니다. 그러니 대통령이 취임하고 나서도 일할 틈도 없이 선거 때문에 제 할 일을 못하는 겁니다. 김대중 대통령도 경제위기가 닥쳤는데도 2000년 선거를 대비해 경제 장관들을 전부 출마시키지 않았습니까. 우리 현실은 정부운영보다는 선거와 정치적 승리를 우선시 하지요. 요컨대 대통령은 정부능력의 한계를 알고 준비된 국정운영프로그램을 마련해야 합니다. 능률적인 국정관리조직과 전략적 리더십이 결여되어 있다면, 그는 실패한 대통령이 될 수밖에 없는 것입니다.

## 제 4 장

### 분권화를 통한 제도개혁

#### 정치개혁과 행정개혁

박 철 언 · 전 정무장관

앞서 말씀드린 대로 대통령책임제를 지금 당장 개헌을 통해 내각제로 바꾼다는 것은 실로 엄청난 일입니다. 따라서 우선 현행 헌법 하에서 어떠한 방식으로 대통령제를 개선할 수 있는지 말씀드리겠습니다.

첫째는 정치개혁 문제입니다. 먼저 대통령의 여당 총재직 점임을 금지해 대권과 당권을 분리해야 합니다. 특히 단임제로 인한 대통령의 권한집중이 우리나라 정치의 고질적 문제로 제기되는 상황을 생각한다면 이는 반드시 분리해야 합니다. 또한 평상시 정당조직도 축소해야 합니다. 요컨대 중앙당을 대폭 축소하고 시·도 지부 지구당은 폐지하되 개인 후원회 중심으로 운영방식을 개혁하는 것이 관건입니다. 아시다시피 대통령제를 하는 미국에서 평소에도 중앙당이라는 것이 있습니까? 그저 전화 받는 몇 사람만이 있을 뿐입니다. 우리나라는 대통령제를 한다면 서 수백 명씩 유급 상근직원을 두고 있습니다. 이게 말이 안 되는 일이지요. 그리고 지구당 역시 마찬가지입니다. 관료적인 하향식의 지구당 조직에 사무국장·조직부국장·청년부장·여성부국장 등의 사람들을 두

고 있습니다. 형식은 대개 자원봉사 형식을 취하고 있습니다만, 실제로 우리나라 정치는 아직 철저한 자원봉사를 기반으로 두고 있지 못합니다. 때문에 엄청난 자금이 정당에 소요됩니다. 그리고 이 자금마련을 위해 정경유착이 발생하기 때문에 이걸 바꾸야 한다고 봅니다. 또 하나 중요한 것은 선거구를 조정하는 일입니다. 지금 우리나라가 채택하고 있는 소선거구제에서 중·대선거구제로 변화시켜야 돈도 적게 들고 지역감정의 극렬한 대결 역시 없어지리라 봅니다. 소선거구제를 중·대선거구제로 변화시키는 것이 아주 중요합니다. 다음으로 각종 선출직 후보자 공천을 하향식에서 상향식으로 바꾸어 나가야 합니다. 요즘 여당에서도 시행하기 시작한 것 같습니다만, 이게 당원들이 후보를 뽑는다는 것인데... 실제 우리나라 정당에 제대로 된 당원명부가 없습니다. 1년에 단돈 만 원이라도 내는 당원은 드뭅니다. 진짜 당원이 있어야 당원명부에 의해 상향식으로 뽑는 것이 가능하지 실제 자금능력과 영향력이 있는 사람이 이를 동원하면 이게 국민전체의 수준과 함께 가는 것이기 때문에 밑에서 뽑는다고 능사가 아닙니다. 따라서 기본적인 제도를 소선거구제에서 중·대선거구제로 바꾼다면 나중에 다시 소선거구제로 되돌아오더라도 지역이 넓어져 돈을 쓰기가 어렵습니다. 그렇지 않습니까? 지역이 좁은 경우와 비교해보면 그것의 다섯 배, 여섯 배 이상 되는 지역에서 돈을 쓴다는 것은 밑 빠진 독에 물 붓기와 같습니다. 결국 돈을 쓰기도 어렵고 지역 주민들 역시 국회의원이거나 민선 후보자에게 많은 것을 요구하기 어렵습니다. 또한 각종 선거의 공영제 실시 역시 오래 전부터 강조하던 것입니다.

다음으로 대통령의 행정권 전횡에 대한 견제장치를 생각해 보았습니다. 국무총리·국무위원 및 주요 기관장 임명에 대한 국회청문회 실시를 내실화해야 한다는 생각이 듭니다. 물론 미국헌법에는 국회청문회 관련 규정이 있습니다. 대신 우리는 국회에 총리임명동의권이 있다는 것을 감안해 총리 이하 국무위원이 국회에 대해 연대책임을 지는 관행

을 만들 수 있다고 봅니다. 이러한 관행이 정착되면 국회의 인사청문회 제도도 대폭 활성화시킬 수 있겠지요. 제가 이 모임에 나오기 전 몇 분의 헌법 교수님들로부터 이야기를 들었습니다. 김철수 교수 같은 분은 바로 이러한 이야기를 하더군요. 현행 헌법개정 이전이라도 국무총리와 내각을 입체적인 개념으로 파악한다면 여야간 합의를 통해 인사청문회 제도를 활성화하는 헌법적 관례를 만들 수 있다고 합니다. 또한 대통령 비서실제도를 개혁하기 위해서는 수석비서관제를 보좌관제도로 전환하여 담당 행정부처에 대한 비서관책임제를 폐지해야 한다고 봅니다. 내각에 대해서 콩 놓아라, 팔 놓아라 식으로 지나치게 관여하고 간섭하는 것은 바뀌어야 한다고 봅니다. 프랑스 대통령 보좌제도는 여기에 좋은 참고가 될 것입니다.

전제적 대통령의 예방을 위한 국무총리의 권한강화 방안을 살펴본다면, 헌법 제 87조 1항에 국무위원 임명제청권과 3항에 해임권이 있습니다. 이걸 실질적으로 보장하는 정부조직법의 총제적 절차규정을 명문화하는 것이 좋다고 생각합니다. 현행 헌법에 이러한 규정이 있긴 하지만 여기에 대한 세부적 절차규정을 둔다면 대통령이 여기에 실질적으로 귀속될 수 있습니다.

사실 주요 정책결정권위임 등의 행정절차상의 권한을 총리에게 위임하는 전례가 6공화국의 초기내각 구성 당시에 있었습니다. 당시 이현재 총리에게 차관급 인사를 일임하고, 발표와 임명장 수여도 총리실에 맡겼습니다. 저는 이것이 상당히 좋은 방안이었다고 생각하는데 딱 한 번 시행되었을 뿐, 강영훈 총리가 들어서면서 다시 청와대가 이를 관할했습니다. 청와대가 직접 나서야 한다는 불만의 목소리 때문이었지요. 그러나 실제로 차관급 인사는 총리에게 일임해서 총리권한의 위상을 세워주는 것이 필요하다고 생각합니다. 총리 중심의 내각 일체성 담보를 위해서는 총리가 사직하는 경우에 다른 국무위원도 일괄 사직 후 차기 총리의 제청에 따라 재임명하는 헌정관례의 수립 역시 필요하다고 생각합니다.

니다. 말하자면 이것은 내각제로 가기 전, 개헌 전이기 때문에 내각제적 요소에 충실해보자 하는 것을 염두에 두고 하는 이야기입니다. 이것 역시 김철수 교수가 주장하는 것입니다.

국무회의의 성격은 대통령의 단순한 자문기관이 아니라 다수결로 운영되는 합의제로 운영하는 것을 전향적으로 검토해 보아야 한다고 생각합니다. 헌법 89조에는 '다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다'고 열거하고 있지 않습니까? 이것을 '심사와 의결'로 해석해 정부 조직법을 개정하고 국무회의를 합의제 운영에 바탕을 둔 의결기관으로 변화시키는 것이 필요하다고 봅니다. 반대하는 측에서는 '헌법정신에 위배된다, 혹은 대통령제의 정신을 훼손한다'고 이야기할 수도 있겠습니다만, 정치권의 합의가 이루어진다면 '심의를 거쳐야 한다'는 구절을 '심사와 의결'을 거쳐야 한다고 확대해석할 수 있다는 생각이 듭니다.

다음으로 국무총리와 관계 국무위원의 부서(副書)권 강화문제가 있습니다. 규정에는 '국무총리와 관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다'라고 되어 있는데 김철수 교수 역시 부서권의 강화를 이야기하고 있습니다. 참고로 말씀드리면 1997년 민주당과 자민련이 연합할 때 국무총리의 권한과 지위에 관한 법을 제정해야 한다는 문제제기가 있었습니다. 총리의 지위를 강화하기 위해 이것도 아마 참고할 사항이 아닌가 생각합니다.

그 밖에도 주요 기관장이 정권과 관계없이 소신 있게 독립적으로 일할 수 있도록 임기를 보장하고, 특히 대통령직속의 감사원을 국회 밑에 두는 것이 중요하다고 봅니다. 개혁의 효율적 집행을 위해서는 시민사회의 동의를 끌어내는 과제가 무엇보다 중요합니다. 시민사회의 동의를 끌어내는 문제는 먼저 대통령의 핵심보좌진과 언론과의 깊은 대화가 지속적으로 이루어질 때 가능합니다. 미국처럼 대변인이 청와대의 일과를 정리하는 브리핑을 실시해 언론과 국민으로부터 신임을 받고 대통령이 국민적 설득과 대화를 주도적으로 이끌어 나가는 것이 무엇보다 중요합니다.

## 책임총리제를 통한 대통령중심제 개혁

이 홍 구 · 전 국무총리

### 책임총리제

저는 앞서 지적한 제왕적 대통령제, 대통령 무책임제에 대한 제도적 대안으로 책임총리제를 말씀드리겠습니다. 책임총리제라는 말은 제가 만든 말입니다. 현재 국무총리의 애매한 위상은 사실상 이승만 대통령 이후 여대궐 관행으로 내려왔지만 이러한 관행은 헌법위반입니다. 헌법 제 86조를 보면 국무총리는 대통령이 임명하지만 국회인준을 받도록 되어 있습니다. 그리고 대통령은 국무총리의 제청을 받아 국무위원을 임명할 수 있으며, 국무총리는 국무위원의 해임을 건의할 수 있다고 나와 있지요.

저는 헌법에 보장된 국무총리의 제청권을 보장해 주는 것이 제도적 개혁의 시작이라고 봅니다. 요컨대 임명권이나 해임권은 대통령에게 주더라도 총리가 제청하는 절차와 해임건의에 대한 권한을 보장하는 겁니다. 저는 이것을 잘 살려나가야 한다고 생각합니다. 이번엔 새 경제부총리를 임명할 때도 이전의 관행에서 크게 벗어나지 못했습니다. 당시 이한동 총리가 해외에 있었는데 이걸 곧 제청할 사람을 대통령이 정해 줄 테니 총리는 요식행위로 절차만 밟으면 된다는 겁니다. 원래 헌법정신과는 위배되는 것이지요. 저는 이제 총리의 제청권을 그대로 활용해 국무회의의 활성화를 꾀해야 한다고 봅니다. 물론 여기에 대해서 강력한 반대가 있을 겁니다. '그럼 대통령은 뭐냐', '인사가 만사다', '총리가 왜 나서냐' 등의 비판이 나오겠지요. 그럼 저는 '복수제청의 관행'을 새로 만드는 안도 제기하고 싶습니다. 궁극적인 임명권은 대통령에게 있으니 두 사람씩 비공식으로 제청하면 그 범위에서 대통령이 원하는 사

람을 고르는 것입니다. 한 가지 덧붙인다면 총리의 제청권을 보장하더라도 국방부장관·외무부장관·통일부장관에 대한 인사는 대통령에게 맡기는 것이 좋습니다. 국군통수권과 국가를 대표하는 외교대표권은 대통령에게 있기 때문입니다. 제도적 개혁은 법의 확립 못지않게 올바른 관행의 수립에 좌우되는 것입니다. 만약 이러한 관행이 정착된다면 저는 정부운영의 이원화가 가능하다고 봅니다. 통계상으로만 본다면 1975년 스페인 민주화 이후 새롭게 민주화 대열에 서게 된 국가는 100여국에 이릅니다. 그리고 내각책임제를 선택한 나라들이 대통령제를 택한 나라들보다 훨씬 정치적으로 안정되어 있습니다. 그러나 우리나라에서는 이원화에 대한 부정적 견해가 많지요. 국민들이 제왕적인 대통령은 싫다고 하면서도 국가운영의 결정권을 한 사람이 가지지 않으면 불안해합니다. 권력분산이 되면 어수선하고 싫다는 거지요. 한국정치에서 원만한 협조는 애당초 어렵다는 겁니다. 하지만 프랑스와 폴란드를 비롯한 유럽의 몇 가지 사례를 보면 우리나라에서도 성공적인 권력 이원화의 가능성이 충분하다고 봅니다.

그럼 제가 관찰한 대통령제 정부의 운영과정이 지닌 몇 가지 문제점을 짚어보겠습니다. 지금과 같은 제왕적 대통령제를 문화적으로 보면 고려조나 조선조의 왕이 지닌 권위와 기능을 계승하는 면이 적지 않습니다. 우리나라 대통령은 내각제의 총리가 지닌 모든 권한에다가 국가를 대표하는 상징적 권위를 함께 가지고 있습니다. 총리와는 자유로운 토론이 가능하지만 왕과 다름없는 대통령을 만나서 당면과제를 논의하기는 의전절차상으로도 간단한 일이 아닙니다. 나라의 어려운 일이 있을 때마다 청와대로 관계장관을 신속하게 소집하는 것도 쉽지 않습니다. 또 회의가 소집되어도 대통령의 의견에 반론을 제기하는 것은 왕과 같은 국가원수에 대한 실례로 여기는 전통이 굳어져 있습니다. 한마디로 능률적인 토론이 불가능하다는 것입니다. 아이러니한 것은 민주화의 기수인 김영삼 대통령이나 김대중 대통령보다 군 출신의 대통령들이 수

시로 회의를 더 많이 했다는 겁니다. 저는 이러한 차이가 교육과 경력, 그리고 문화적 배경의 상이함에서 기인한다고 봅니다. 전두환, 노태우 대통령은 육사 출신으로 사단장 등 군의 요직을 거쳤기 때문에 참모회의에 매우 익숙한 사람들입니다. 참모의 기능이 세분화되어 있고 정보가 공유되기 때문에 어떤 상황에 처하면 참모회의를 소집하여 우선 정보 참모의 보고를 듣습니다. 그 다음에 작전 참모가 1안, 2안, 3안 등의 대처방안을 내놓기 마련입니다. 당연히 갑론을박이 수반되고 안을 실제 작전으로 옮기기 위해서는 군수참모 역시 회의에 참석할 수밖에 없지요. 이런 시스템에 익숙한 사람들이기 때문에 전두환 대통령과 노태우 대통령은 오히려 활발한 토론이 체질화된 편이었다고 봅니다. 그런데 김영삼 대통령이나 김대중 대통령의 경우에는 오랜 기간 민주화투쟁을 하면서 상도동과 동교동을 활동의 거점으로 삼은 분들입니다. 거기에 앉아서 회의를 하는 것이 아니라 한 사람씩 와서 궤에 대고 하는 이야기를 듣습니다. 김영삼 대통령은 가만히 앉아 참모가 하는 이야기를 듣고 중요한 것만 기억하고 중요하지 않은 것은 잊어버립니다. 김대중 대통령은 반대로 모든 것을 기록하는 스타일이었지요. 문제는 두 분 모두 궁극적으로는 1:1 대화에 익숙한 분들이어서 공개적인 토론을 주재하고 이를 토대로 방향을 선택하는 능력이 제한되어 있다는 겁니다.

제가 책임총리제를 주장하는 결정적 이유는 국가운영의 실질적 힘이 강해진다는 데 있습니다. 총리에게 국무위원들은 총리 자신이 제청하여 내각에 들어온 동료들이기 때문에 활발한 커뮤니케이션이 가능합니다. 밤 10시라도 문제가 생기면 총리공관으로 모이라고 해서 동등한 의사결정(collegial decision making)의 과정을 거칠 수 있습니다. 대통령처럼 의전 때문에 국무회의소집이 지연되는 것을 막을 수 있습니다. 결국 정부운영의 효율성은 올라가고 정책이 실패했을 때는 내각 총사퇴로 책임을 지는 것이 가능합니다. 이게 바로 책임정치이지요. 행정부의 최고의결기관인 국무회의를 정상화하는 것입니다.

### 국무총리와 국회

둘째로 우리는 왜 총리선출이 국회의 인준을 통해 이루어져야 하는지 생각해 보아야 합니다. 국무총리와 국회와의 긴밀한 관계에 대한 진지한 성찰이 필요한 것이지요. 우선 국회에서 다수의 신임을 얻어 인준을 받을 수 있는 사람을 대통령이 지명하는 대신 총리는 정부와 국회 사이에서 가교역할을 충실히 수행해야 합니다. 각 당 대표들과 많은 논의과정을 거치고 이를 통해 입법과정에서부터 정부가 국회와 함께 일하는 관행을 세워야 합니다. 대통령은 국가원수이기 때문에 실질적 협상에 나서기는 사실상 어렵죠. 물론 국회와 총리의 역할을 긴밀히 한다는 것이 대통령의 궁극적 권한을 제한하자는 이야기는 아닙니다. 이러한 개혁을 위하여 반드시 선결되어야 할 것이 국회의 정상화입니다. 현재 국회는 여의도에서 따로 놀고 있다고 해도 과언이 아닙니다. 국회가 행정부와 유기적으로 연계되지 않고 국정운영에 별반 영향을 미치지 못하고 있는 겁니다. 그러다 보니 결국 국회의원은 국회에서 별다른 책임의식 없이 발언하게 되며, 정부와 긴밀한 협의를 통해 정책에 반영하고자 하는 노력을 할 수 없습니다. 총리의 위상이 높아지면 총리와 장관들이 의원들과 대화와 협조관계를 긴밀히 하여 국가운영의 민주성과 생산성을 동시에 제고할 수 있습니다.

### 정당개혁

마지막으로 저는 국회와 행정부의 연계를 강화하는 동시에 정당을 원내 정당으로 만들어야 한다고 봅니다. 중앙당을 대거 축소하고, 지구당도 축소해서 연락사무소 정도로 만들어 모든 것을 원내에서 처리하는 것입니다. 국민이 선출한 국회의원들이 중심이 된 정당이 핵심이 되어야 의회민주주의가 본궤도에 오르게 됩니다. '국회 따로, 당 따로'식의 이원화는 민주주의의 퇴화를 자초합니다. 국회의원 한 사람 한 사람이 국민이 선출한 입법기관이고 이러한 사람들이 자유롭게 선출한 대표가

원내총무인데, 그 원내총무가 당 총재나 최고위원들의 지시를 받는다는 것이 말이 될까요? 원내총무의 권한을 살려주고 국회의원의 업무와 행정부의 직접적 연계를 늘리는 것이 시급한 과제입니다. 경우에 따라서는 국회의원들이 실제로 내각에 들어간다면 국회의 기능을 정상화하는데 큰 도움이 되리라 봅니다. 당 대표는 정치자금 낭비의 상징인 당사보도도 국회에 마련된 대표위원실을 이용하는 것이 바람직합니다.

저는 제왕적 대통령제를 마감하고 대통령의 책임과 권한을 명확히 하기 위한 제도적 개혁을 위해 2002년 대선에서 책임총리제에 대한 올바른 이해와 논의가 활발해지기를 바라고 있습니다. 헌법개정을 전제로 하지 않는 대신 헌법위반의 관행은 바로잡고, 국정운영의 힘은 늘어나는 대신 민주정치 중심으로 국회를 정상화시키는 개혁의 실마리는 책임총리제에서 찾을 수 있습니다. 물론 모든 문제가 다 해결될 수는 없겠지만 후보들의 공개적 약속과 토론을 통해서 가능성을 늘려 갈 수는 있겠지요. 저는 이것이 후보 당사자들에게도 이익이라고 생각합니다. 제도적 개혁이 실현된다면 당의 중진들이 참여할 길 역시 늘어날 수밖에 없습니다. '우리가 정권을 잡게 되면 다 같이 가서 정부에서 일합시다'라고 말할 수 있어야지, 후보 개인의 캠프를 차리고 선거 스태프를 청와대 수석으로 만드는 관행은 반드시 탈피해야 합니다.

### ● 질의응답

**정종섭:** 저는 책임총리제의 제도화가 곧 헌법적 틀 내에서의 제도화와 운영을 의미한다고 봅니다. 그러나 후보자 본인이 아무리 공약을 하더라도 나중에 당선되고 나서 이를 번복하면 어떤 대안이 있을까요?

**이흥구:** 공약의 도수를 강하게 하자는 것입니다. '이번에도 만약 총리의 제청권을 무시한다면 탄핵하라'는 다짐을 받아낼 수 있지요. 하지만 저는 이렇게 강한 약속을 받아내는 데 초점을 맞추다 보면, 국

회를 정치의 중심으로 만들기 위한 선거법이나 정치자금법에 대한 구체적 방안제시가 미흡해질 위험이 있다는 생각이 듭니다.

황성돈: 총리님이 말씀하신 대안에 대한 법률이 없습니다. 오히려 장관 임용에 대한 대통령의 현실적 영향력을 제도화해 주는 것이 필요하지 않습니까?

이흥구: 법률에 관한 부분은 국회에서 여야가 합의를 한다면 가능하다고 봐요. 저는 오히려 책임총리제를 통해 정부에서 대통령의 권한이나 임무가 줄어든 것처럼 보이는 경우가 걱정스럽습니다. 그러한 때에 대통령은 무엇을 할 수 있는가라는 이야기가 나올 수도 있어요. 대통령은 국민적 합의를 만드는 데 전념하여 안보·외교·통일 분야에서 정책추진의 힘을 증대시키고, 본인이 선택한 총리가 효과적으로 내각을 운영할 수 있도록 돕는 데 전념하면 됩니다. 물론 실질적 운영과정에서는 대통령이 총리에 누구를 지명하느냐에 따라서 결과가 많이 달라질 수도 있다고 봅니다. 그간의 관행 때문에 총리가 대통령에게 미리 상의를 할 수가 있거든요. 하지만 이 역시 관건은 국회에서의 인준과정이라고 봅니다. 일단 국회에서 상당한 신임을 받고 있는 사람을 총리로 임명한다면 그는 대통령을 맹목적으로 추종하기보다는 내각이 책임을 지겠다는 자세로 국정에 임할 것입니다. 결국 새로운 관행을 만들어 가야 합니다.

최병선: 선생님 말씀은 결국 '누가 고양이 목에 방울을 다느냐'의 문제라는 생각이 듭니다.

이흥구: 저는 여야 모두 당내에서 일정수준의 논의를 진척시켰다고 봅니다. 언론에서 강력하게 여론 조성을 하고 이를 구체화시키면 충분히 가능하다고 생각하거든요. 한 걸음 더 나아가 국회가 제 기능을 찾는다면 대선보다 중요한 것이 2004년 총선이라고 봅니다. 내

년 2월에 책임총리 중심의 내각이 출범한다면 전면적 정치개혁의 실마리가 될 수 있어요. 국회에서 인준을 받은 총리가 직접 제청해 선출한 내각으로 출발하는 것입니다.

최병선: 정말로 제 역할을 하는 총리라면 대통령은 아주 싫어할 것 같은데요.

이흥구: 그래서 그나마 대통령 되기 전에 확실한 약속을 하라는 것입니다. 권한도 나누어 갖지만 책임도 나눈다는 것을 이해해야 합니다. 대통령이 무작정 많은 책임을 지겠다는 것은 만용이라고 볼 수밖에 없습니다.

황성돈: 아까 의회민주주의를 상당히 강조하셨는데요. 저는 국회의원들에 대한 당 총재의 공천권을 없애는 것도 중요한 대안이라고 생각합니다. 무엇보다 당 총재가 대통령과 함께 하지 못하도록 강제하는 것도 관건이겠지요. 하지만 이런 대안들을 실현하기 위해서는 엄청난 정치적 희생이 따르지 않겠습니까?

이흥구: 저는 이미 당 총재가 대통령을 견입하는 것은 시기적으로 어긋난 일이라는 생각이 듭니다. 그리고 사실 당 총재가 굳이 필요한 존재인지도 잘 모르겠습니다. 당은 대표위원만 있으면 충분합니다. 앞으로의 공천과정은 국민경선이라는 새로운 바람에 역행하기 어려워질 것입니다.

우리나라는 남북문제와 같은 당면 현안들이 있기 때문에 대통령제를 유지해야 합니다. 그렇지만 물리적 시간만 따져도 국가안보·외교·경제·교육제도·의약분업·노사문제 등을 대통령이 모두 감당하기란 매우 어렵습니다. 그래서 저는 우리나라 규모의 국가를 운영하기 위해서는 중국처럼 최소 몇 명의 스타(star)가 필요하다고 봅니다. 그런데 우리나라는 단일 국정운영자를 만들어 모든 것을

일임하고 다른 스타의 출현을 철저히 막고 있습니다. 상대팀은 열한 명인데 우리는 혼자서 드리블을 하는 딱한 축구시합을 하겠다는 것과 마찬가지로입니다. 이 취약성을 없애려면 제도를 바꾸어야지요. 개인은 제도보다 약해요. 아무런 제도적 개혁 없이 다음 대선을 치른다면 지금과 똑같은 상황이 반복될 것입니다.

이홍규: 지금 말씀에 공감을 합니다. 우리나라 정당구조가 단시일 내에 변화하지 않는다면 대통령의 당선은 결국 수많은 이해관계자의 직·간접적 지지에 의해 이루어진다고 봅니다. 그런데 이 이해관계를 대통령이 몇 주일 사이에 단호하게 끊어버리지 못하는 것이 딜레마라고 봅니다. 요컨대 대통령의 힘을 꺾으려는 것을 이해당사자들이 용납하지 않으려 할 겁니다.

저는 중국의 국정운영 시스템에는 중국 고유의 독특성이 있다고 봅니다. 장쩌민이라는 주석을 선출하는 시스템이 일단 다르고 국가 자체가 선의의 집단 지도체제를 이루고 있거든요. 즉 독특한 선의의 집단 내에서 지도자가 선출되는 데 반해 우리는 독립적 대중 정치 시스템을 취하고 있습니다. 제가 보기에는 형식상 책임총리제로의 개혁을 추진해도 호지부지될 가능성이 많다고 봅니다. 왜냐하면 현 정부가 그랬듯이 책임총리제를 유지하려는 이해당사자보다 이 본의를 왜곡시키려는 이해당사자가 압도적으로 많기 때문입니다. 장기적으로는 제도와 제도의 실체가 다른 차원에서 움직이게 되고, 오히려 이런 과정에서 암묵적 갈등은 엄청나게 커질 수 있다고 봅니다. 굉장히 중요한 두 명의 핵심 행위자가 부통령제처럼 선거 시작부터 함께한다면 파트너십(partnership)이 생기고 정치적 공동운명체라는 의식에 의해 지배받을 것입니다. 하지만 지금 말씀하신 것처럼 임명체제로 가는 것은 경우가 다르거든요. 양자의 관계가 극심한 갈등관계에 놓일 가능성도 있고, 더구나 주변에

서 개인적 이익을 추종하는 세력들이 이 갈등관계를 부채질하고 이용하려고 할 것입니다. 결국 저는 책임총리제로의 개혁이 장기적 대안이 될 수는 있어도 단기적으로 상당히 어려운 문제들을 초래한다고 봅니다. 과연 우리가 이 단기적 문제들로 인해 얼마만큼 비용(cost)을 치러야 할지, 그리고 국민들이 이를 용납할 수 있을지 의심이 되는데요.

이홍규: 저는 가능하다고 생각합니다. 오히려 그동안 일이 잘 안 되었기 때문에 가능하다고 봅니다. 사실 문제의 핵심에 대한 합의가 이루어지지 못해서 그런 것인데, 사실이고 TV고 모두 대통령 무책임제라는 비판을 합니다. '정치, 이대로는 안 된다!'는 국민적 합의는 확고합니다. 누군가는 어떻게든 책임을 져야 하는데 지금 제도로는 아무도 책임질 수가 없다는 겁니다. 저는 이것이 매우 중요한 공감대이고 합의사항이라고 봅니다. 국회와 정당에 대한 의견 역시 비슷하고요.

저는 제도개혁의 현실화에 그나마 명분을 줄 수 있는 것이 법이라고 봅니다. 그동안 위법이었던 것은 솔직히 시인하고 헌법정신과 법조문에 충실히 따르겠다는 것을 분명히 하자는 것입니다. 이를 명확히 하는 과정을 반복하다 보면 개혁의 실마리를 잡을 수 있다고 봅니다. 물론 핵심은 정치개혁의 지도력 문제입니다.

또 하나 가능하다고 보는 것이 정치자금 문제에 대한 이야기들이 많이 나오고 있다는 점입니다. 검찰도 제자리 찾기에 노력하고 있고요. 저는 지난 몇 해 동안 발전의 과정이 서서히 지속되었다고 봅니다. 국회의원에 당선이 되어도 선거법 위반사항에 하나만 걸리면 의원직을 사퇴해야 하는 풍토가 자리잡아서 정치자금 문제에 대한 의식은 예전보다 훨씬 향상되었습니다. 저는 정치개혁을 위해 우선 정당들이 체중감량에 나서야 한다고 봅니다. 그러나 이러한

개혁의 실마리는 역시 대통령의 제왕적 권력을 대폭 분산하는 제도 개혁에서 실마리를 찾아야 합니다. 대통령 후보들의 결단을 기대해 봅니다.

정중섭: 저희가 진행해온 분권화의 논의를 바탕으로 몇 가지 여쭙어 보겠습니다. 지금 말씀하신 대안에는 중요한 걸림돌이 있다는 생각이 듭니다. 첫째로 양당에서 나타나는 제도개혁을 위한 논의가 명분론을 넘어서는 것인가? 저는 그렇지 않다고 생각합니다. 한나라당에서 책임총리제를 제기한 것은 이른바 당내의 반대세력인 민정계를 끌어안으려는 노력인 것 같습니다. 노무현 씨가 책임총리제를 약속하는 것은 자신이 당선될 경우 당내 지지기반을 공고히 하기 위한 동기가 많이 작용했다는 생각이 듭니다. 즉 선생님께서 말씀하신 명분론은 결국 내부적인 권력게임에서 비롯되었다는 의구심이 생기거든요.

저는 차라리 이런 권력게임의 속성을 이용한다면 하위법률의 제정을 통해 양쪽을 실질적으로 구속할 수 있지 않을까 생각합니다. 그런데 만약 이를 시도해도 몇 가지 문제가 또 있습니다. 한편에서는 법적 규정대로 총리의 권한을 인정하자고 하지만 다른 한편에서는 그것이 처음부터 잘못된 규정이기 때문에 원칙적인 대통령제로의 방향전환을 주장합니다. 총리제 자체가 이질적이라는 것이지요. 이러한 논의에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

이흥구: 제가 말씀드린 책임총리제는 프랑스의 의원제와는 다른 것입니다. 중국의 사례 역시 비교하기 어렵지만 사람들의 이해를 위해 예로 들었던 겁니다. 제가 전제하는 것은 대통령이 매우 강력한 힘을 갖고 있다는 것입니다. 대통령은 총리를 우선 자신이 원하는 사람으로 지명할 수 있습니다. 그렇지만 그 선택은 국회의 동의와 인준을 전제로 할 수밖에 없습니다. 구체적으로 보자면 자신과 같은 당

에 속한 사람이 바람직하다고 봅니다. 무엇보다 국회와의 생산적 협력관계를 유지할 수 있는 능력, 그리고 내각에서 팀을 구성해 책임 있게 일할 수 있는 능력을 갖추어야만 할 것입니다. 그러나 프랑스의 조스팽과 시라크의 관계처럼 반대당에서 총리를 지명하는 제도는 우리에게 부적절한 것이라고 봅니다.

그리고 총선문제로 넘어가면 야당이 압승을 했는데 야당에서 총리가 나오지 못하는 것이 불만사항이 될 수 있습니다. 이런 경우야말로 야당이 양해하는, 그러면서도 당리당락과 관계없는 인사를 지명하게 될 것입니다. 대통령 자신이 좋아서 뽑은 총리와도 어울릴 가능성은 얼마든지 인정해야 합니다. 이것은 감수할 수밖에 없는 제도적 부담이라고 생각합니다.

김병국: 제도개혁의 대안에 대해 두 가지 질문이 있습니다. 첫 번째는 법적으로 책임총리 임기를 명시하고 보장하는 방법이 있지 않을까 생각해 봤습니다. 두 번째는 누가 총리가 되건, 즉 실세총리건 책임총리건 행정총리건 간에 차차기 대선을 준비하는 데 있어 정치적으로 아주 유리한 고지를 차지하리라는 생각이 듭니다. 이러한 것은 일단 대통령도 싫어하고 여야를 막론하고 별로 좋아하지 않을 것 같습니다. 요컨대 총리가 정쟁의 희생이 될 가능성이 상당하다고 보는데요. 이러한 상황에서 임기는 보장하더라도 어떤 형태로든 대선에 나설 수 없게 하는 관행이나 제도를 만들어 내는 것에 대해서 어떻게 생각하시는지요?

이흥구: 임기를 보장하는 것은 어렵다고 생각합니다. 임기를 보장한다는 것은 책임총리제를 하려는 근본적 의의를 부인하는 것이 됩니다. 일의 책임을 지고 잘못되면 그만두라고 총리의 권한을 강화시키는 것인데, 임기 때문에 그만두지 못한다면 또 한 명의 대통령을 만드는 것 아닙니까.

그리고 총리가 정쟁의 희생양이 될 수 있다는 지적에 대해 말씀드리겠습니다. 총리가 된 사람이 만약 차기 대통령 감으로 나설 만한 인물이라면 당내에서나 여·야 관계에서 분명히 문제점이 발생할 것입니다. 저는 이러한 문제가 총리를 선출할 때 고려가 되어야 한다고 봅니다. 만약 이런 사람이 총리가 된다면 책임총리제의 효과가 반감될 것이라고 봐요. 당내의 협력을 구하고 여·야 관계를 부드럽게 이끌어 나갈 수 있는 것이 총리의 이상형이라고 봅니다. 중국의 예를 들자면 저는 주룽지 총리같이 총리직을 그만 두면 청화대(淸華大)로 돌아갈 수 있는 이런 사람이 되어야 한다고 봅니다. 이런 사람을 현실적으로 고를 수 있는지는 저도 잘 모르겠습니다. 그러나 한번 시도해 볼 만하다고 봅니다. 이것이 개혁의 첫걸음이 될 것입니다. 제도를 만들어야지 인물에만 매달리지 말자는 것이죠.

최병선: 대선후보들에게 공약으로써 책임총리제를 하게끔 강제하면 좋겠다고 말씀하셨는데요. 그것보다는 책임총리를 대선후보의 러닝메이트로 하면 좋지 않을까 하는데요. 이러한 방식의 장·단점은 무엇이 있을까요?

이흥구: 그 생각은 하지 않았습니다. 후보는 일단 유리하다는 판단이 들면 당선 외에는 다른 생각을 하지 않습니다. 자신이 누구를 총리로 지명하겠다고 하는 것이 유리하다는 판단이 들면 하겠지요. 그것은 자유로운 판단에 맡겨야 한다고 봅니다. 사실 민주당 경선과정이나 한나라당의 현재 상황을 놓고 본다면 가능성이 있을지도 모르겠어요.

그렇지만 현실성 있는 공약이 나오고 정당 역시 혁신위원회를 통해 공약에 동참하는 분위기가 조성된다면, 대선후보 선출 못지않게 총리와 장관의 물망에 오를 수 있는 사람들에 대한 이야기가 나올

수 있다고 봅니다. 미리 예상조각명단이 나오면 언론에서 검증하는 과정도 이어질 것이라고 보구요. 이러한 과정은 나쁠 것이 없다고 봅니다. 거듭 결론을 말씀드리자면 국무회의와 국회를 활성화하자는 것입니다. 모든 것을 청와대에서 좌지우지하는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다.

황성돈: 주요 질문 2개와 몇 가지 질문을 더 하겠습니다. 첫 번째로 대통령과 총리 사이의 역할 분담을 주장하시는데요. 그렇다면 대통령은 주로 어떤 일을 해야 하는지요. 두 번째, 차기 대통령은 과거와는 다른 상황에 놓일 것 같습니다. 지금까지의 대통령이 여당에 대해서도 제왕적 권한을 갖고 있었다면 차기 대통령은 여당에 대해서 제한된 권한을 가질 수밖에 없다는 생각이 들거든요. 저는 당에 대한 대통령의 권한이 약화되는 것이 민주화의 과정에서는 매우 긍정적이라고 봅니다. 그렇지만 변화된 여당과 대통령의 관계에서 대통령이 국정운영을 조정하는 데 반드시 관장해야 할 부분이 있다는 생각이 듭니다. 세 번째로 국회의 기능을 정상화시켜 의회 중심으로 가는 경우에 국회의원이 장관을 겸직하는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 마지막으로 복수제청에 대해 질문하겠습니다. 법률적으로 제청이라는 것은 한 명이 하는 것이고 복수가 하는 경우에는 추천입니다. 그런데 추천권은 제청권에 비해 굉장히 영향력이 적은데요. 이런 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

김판석: 같은 맥락에서 질문드리겠습니다. 미국의 클린턴과 고어의 관계를 보자면 상당히 훌륭한 팀워크를 가지고 있다는 생각이 들어요. 그리고 이런 관계가 개혁 차원에서도 긍정적 작용을 했다고 봅니다. 클린턴은 고어에게 특정 영역의 일을 위임하고, 고어 역시 차기를 생각하면서 능동적으로 일을 했거든요. 앞서 말씀하신 책임총리제의 제안 이외에, 우리나라에서 총리가 실제로 자기가 열과

성을 다해 할 수 있는 일이 있다면 무엇이 있을까요?

이홍규: 저도 추가로 여쭙어 보겠습니다. 두 가지 질문을 드리겠습니다. 첫째, 저는 대통령이 실패하는 결정적 요인 중 하나가 대통령의 주변인물이라는 생각이 드는데요. 지난 총리 경험 중에서 적어도 대통령은 이런 일은 하지 말아야 한다는 것을 느끼신 것이 있으시면 말씀 부탁드립니다. 또한 정당과 청와대의 바람직한 관계는 무엇이라고 생각하시는지요? 실제로 대통령이 여러 가지 일을 하는 것 같으면서 잘 안 되는 것이 사실이라면, 청와대와 정당의 관계를 블랙박스 두지 말고 좀더 제도화시킬 필요가 있다는 생각이 듭니다.

이홍규: 간단히 말씀드리겠습니다. 대통령 무책임제가 자주 반복되는 것은 우리나라 대통령이 너무나 많은 일을 해야 하기 때문입니다. 출발점은 이것이지요. 일상적 행정과 국가적 중요사안으로 일을 나누어 버리면 대통령은 일이 없어서 골프나 칠 것 같지만 절대 그렇지 않습니다. 책임총리제를 시행하면 대통령과 총리 모두 바빠질 수밖에 없습니다. 우선 국무총리가 실제로 내각을 움직이면 굉장히 일이 많아지고 국회에 가는 일도 많아집니다. 그럼 대통령은 무엇을 해야 하는가. 첫째가 외교·안보·통일의 총 책임입니다. 이것이 가장 시간을 많이 필요로 하는 일들입니다. 둘째, 일상적 행정 업무로부터 어느 정도 해방될 수 있으니 국가적 비전을 제시해야 합니다. 현재 대통령의 직속위원회를 만들어도 일이 되지 않는 이유는 대부분 대통령이 국민에게 이것을 알려나가고 동의지반을 넓히려는 노력을 하지 않기 때문입니다. 그것이 환경문제든 여성문제든 간에 대통령은 장관처럼 일상업무를 하지는 않더라도 이것이 지속될 수 있는 비전을 제시해야 합니다. 또한 이것을 국내적 문제로만 한정시킬 것이 아니라 외교적 사안과 연관지어서 좁게는 아시아, 넓게는 세계적 수준으로 국가를 대표할 수도 있다고 봐요.

그러나 저는 총리가 특정 분야와 영역을 책임지는 것에 대해서는 반대합니다. 총리는 일상 행정업무에 집중하고 총리를 중심으로 장관들이 허심탄회하게 논의하고 협의할 수 있어야 합니다. 대 국민적 사안은 대통령이 담당하고 대통령 직속위원회 역시 형식적 모습을 탈피해야겠지요. 가장 중요한 대통령의 역할은 교육자로서 비전을 제시해 주는 역할이라고 봅니다. 일상업무에 치이면 이러한 역할을 할 수 없습니다.

다음으로 대통령과 정당관계는 기본적으로 누가 대통령을 하느냐에 따라 달라지는 것이라고 봅니다. 하지만 정당의 인사나 예산과 같은 내부적인 일에 대해 당의 보스로서 개입하는 일은 많이 줄어든 것입니다. 다른 한편으로 대통령은 자신의 지반을 가지고 있기 때문에 경우에 따라서는 당의 운영에 영향력을 행사할 수도 있겠지요. 그렇지만 이것은 대부분 대통령의 정치적 역량과 인맥에 좌우되는 일이기 때문에 일반화시키기는 어려우리라고 봅니다. 쉽게 말해 당에 직접적으로 영향력을 미치려는 대통령도 있을 것이고 대통령직에만 충실하겠다고 생각하는 사람도 있겠지요. 지금 대통령에 관한 이야기 중 대부분이 다 문제점이지만 아마 이것도 어쩔 수 없는 상황에 의한 것도 많을 것입니다. 대통령의 경우 참다운 친구, 개인적이고 인간적으로 조언해 줄 수 있는 친구가 없습니다.

박재완: 선생님께서 말씀하신 내용은 결국 결과 속, 책임과 권한이 일치한 국정운영을 해보자는 이야기로 여겨집니다. 다만 대통령에게 속한 국정운영 권한 가운데 인사권과 예산배분권에 대해 질문을 드리고 싶습니다. 지금보다 국회기능이 활성화되면 예산배분에 관한 권한이 국회로 이양이 되리라는 생각이 듭니다. 그런데 현재 기획예산처는 총리소속으로 되어 있지만 사실 총리보다 대통령이 내리는 직접지시를 통해 움직이거든요. 만약 책임총리제를 시행한다면

국무위원제청권 등을 포함한 인사권의 상당부분은 총리에게 주고 대통령은 대통령 프로젝트(*presidential project*)에 집중할 수 있을 텐데요. 이것과 불가분의 관계를 갖는 자원 배분의 권한을 책임총리에게 이양한다면 문제가 없을까요?

이흥규: 우리 예산의 상당부분은 국방예산이 차지합니다. 경우에 따라서는 통일에 대비한 예산도 있지요. 그래서 저는 총리 차원에서 예산의 전반적 배분을 결정하기보다는 국가전체 책임과 관련된 상당부분은 대통령의 권한으로 남겨두는 것이 옳다고 생각합니다. 말씀드린 대로 국방부장관·외무부장관·통일부장관은 총리가 제청을 하더라도 대통령의 의중을 중시해야 한다고 말씀드렸듯이, 예산에 대해서도 이러한 고려가 필요하리라고 봅니다. 앞으로 더욱 많은 연구가 필요한 사항이 아닐까요.

김관석: 제청권과 관련해서 질문을 드리겠습니다. 장관은 대통령이 뽑더라도 차관은 시행령에 맡겨 둘 수 있지 않습니까?

이흥규: 차관은 장관이 뽑아야 좋습니다. 그리고 장관의 인사가 엉망이라는 비판이 커지면 장관이 책임을 지고 그만두어야지요. 자꾸 제청권을 강조하는 이유는 총리가 제청을 하더라도 대통령이 안 된다고 하면 그만이기 때문입니다. 대통령에게는 실제로 '거부할 수 있는 힘'(*veto power*)이 있습니다. 책임총리제를 하면 대통령의 힘이 줄어들까 봐 걱정들을 많이 하십니다만, 저는 그렇게 줄어들지 않을 것이라고 봅니다. 하루아침에 바뀌지는 않겠지만 적어도 총리가 대통령에게 주례보고를 간다면 실질적 중요성을 띠게 되지요. 논의를 통한 합의가 가능합니다. 이는 장기적으로 국회와의 관계를 개선하는 데도 큰 도움이 될 겁니다. 장·차관 등의 정무직을 늘려보자는 주장에 대해서는 단적으로 말씀드리기가 어렵습니다.

이흥규: 방금 국무회의의 활성화에 대해 강조하셨는데요. 현재 국무회의 의장은 대통령인데 책임총리제를 하면 의장을 바꿔야 하는 것입니까? 더불어 저는 우리나라에서 공식회의를 활성화하는 것에는 어느 정도의 한계가 있다고 봅니다. 처음에는 활발히 돌아가도 시간이 지나면 의례적인 것으로 변하거든요. 어떻게 하면 의례적 행사로 전락하는 것을 막고 실질적 논의를 지속시킬 수 있을까요?

이흥규: 현 대통령께서는 근래에 국무회의를 자주 주재하시는데 예전에는 거의 안 했습니다. 책임총리제가 활성화되면 총리가 국무회의를 주재하는 것을 원칙으로 해야 합니다. 대신 외교·안보·통일 문제가 주요 안건인 경우에는 대통령이 주재하는 관행을 만들 수 있을 것입니다. 국무회의에서 활발할 토론을 가능케 하기 위해서는 무엇보다 인적 구성이 중요하다고 봅니다. 같은 내각에서 일하고도 끝까지 서로 모르고 지내는 경우도 간혹 있습니다. 국무회의에 기본적으로 참석하는 인원이 20~30명에 이르는 데다가 구성원이 자주 바뀌기 때문이지요. 또한 국무회의와는 별도로 책임총리 주재 하에 관제 장관회의를 활성화하는 것도 중요합니다.

시간이 없어서 오늘은 말씀을 못 드렸습니다. 책임총리제 이외에도 향후 비정부조직(NGO)과 노조 등의 정치활동 활성화와 관련해 이것과 의회민주주의를 어떻게 하면 건전한 방향으로 연계시킬 수 있는가에 대한 논의도 굉장히 중요하다고 봅니다. 비정부조직(NGO)은 긍정적 측면을 많이 갖고 있지만 때로는 의회정치에 장애요인으로 작용하기도 합니다. 라틴 아메리카의 경우에는 대통령이 나 국회의원을 민주적으로 선출해 놓고도 그들의 합법성을 대중운동(*popular movement*)이 부정하는 경우가 종종 있습니다. 이 경우 입헌민주주의(*constitutional democracy*), 특히 의회민주주의의 안정된 운영은 많은 어려움을 겪을 수도 있습니다.

박세일: 이 문제가 굉장히 중요합니다. 선거제도의 직종·직능대표성을 강화하기 위해 비례대표제를 전면적으로 도입하는 것도 대안이 될 수 있습니다. 그런데 사회가 분화되고 직종이 다양화되면서 비례대표성이 강해지면 거대 여당이 등장하기는 구조적으로 어렵습니다. 여당이 다수당이 안 될 가능성도 제도적으로 늘어나지요. 이 경우 정당의 당론이 경직된 상태로만 남아 있으면 국회를 통한 국정운영이 구조적으로 어려워집니다. 그래서 제가 보기에는 당내 민주화를 통해 크로스 보팅(cross-voting)이라든지, 의원 개개인이 입법자로서 기능할 수 있도록 풀어주는 것이 중요하다고 봅니다. 정부가 합리성에 기초한 정책을 가지고 설득을 해서 야당의 표를 얻어낼 수 있어야지요. 이런 것을 감안해 대통령과 정당, 국회의 관계가 함께 움직이지 않으면 민주주의에 많은 문제가 발생할 수 있다고 봅니다.

이흥구: 중요한 이슈입니다. 오늘은 전혀 언급을 안 했는데요. 그것은 궁극적으로 의회활성화 부분과 연결되어 있기 때문에 저는 대통령제와 연계된 것만 일단 말씀드렸습니다. 그리고 이번 선거에서 그것까지 다루면 이야기가 혼란에 빠질 것 같아서 우선 총리와 대통령의 권한분담을 헌법대로 하는 것이 더욱 시급하다는 것을 강조했습니다. 책임총리제를 통해 2004년 총선이 본격적 의회민주주의의 시발점이 된다면 정당정치도 개선되고 연합정치(coalition politics)도 가능하리라는 생각이 들어요.

정종섭: 이것을 시스템화할 수 있는 단행 법률제정을 이번 정기국회에 시도하라고 제안하는 것은 어떤가요?

이흥구: 여러분들이 좋은 안을 만드셔서 언론을 통해 여론을 환기시키고 여야 합의로 정기국회에서 최소한의 합의점을 만들 수 있으면 좋겠습니다. 그러나 한국정치가 그 정도의 여유를 가질 수 있을지는 장담할 수 없습니다.

## 국무총리의 권한강화를 위한 제언

강 봉 균 · 전 재정부장관

### 대통령의 역할 재조정

앞서 말씀드린 시대적 변화와 국가적 의제를 전제로 제왕적 대통령의 권한을 개혁할 수 있는 방안에 대해 말씀드리겠습니다. 저는 기본적으로 청와대가 시장경제에 개입하는 일은 없어야 한다고 봅니다. 예를 들어 금융감독위원회라는 위원회 시스템이 있다면 이를 독립규제위원회의 성격으로 강화하는 것이 중요하다고 봐요. 위원장의 임기를 존중하고 위원장보다는 위원들이 감독과 조정을 할 수 있도록 해야 합니다. 사실 제가 수석을 할 때 금융감독위원장이 국무회의에 배석하겠다고 하는 것을 못하게 했습니다. ‘당신은 정부에 거리를 두고 있어야 한다’고 했지요. 그런데 아직도 국무회의에 참석하는 장관급 위원장이 몇 명 있다고 합니다. 현 정부에 와서는 자꾸 위원장들이 바뀌고 위원회 시스템보다는 위원장 개인의 역량에 많이 좌지우지되는 것 같습니다. 금융기관의 인사에 완전한 중립성이 담보되어 있지 않아요. 그리고 저는 개별적인 노사분규가 일어나도 청와대 노동담당비서관이 여기에 개입하면 안 된다고 봅니다. 노사정위원회가 되었든 노동위원회가 되었든 그들이 일할 수 있는 여지를 남겨 주어야 합니다. 공정거래위원회나 감사원 역시 자율성과 대표성, 중립성을 지키도록 존중해 주어야 합니다. 청와대가 감사대상 내용을 지시하지 말고 감사할 것을 대통령에게 사전지시 받아서도 안 됩니다.

기본적으로 대통령은 국민적 합의가 필요한 사항을 관장해야 한다고 봅니다. 각 부처 담당을 두고 업무진행의 감독과 조정, 행정적인 업무는

총리에게 완전히 넘기는 것이 필요하다고 생각합니다. 물론 대통령은 힘들게 직선으로 선출된 자리인데 총리가 무슨 근거에 의해서 그러한 권한을 행사하느냐는 비판이 제기될 수도 있어요. 하지만 총리가 대통령에 대해서 책임지는 시스템을 만들고 대통령책임제라는 기본정신을 훼손시키지 않는 범위 내에서는 새로운 제도개혁이 가능하다고 봅니다.

다음으로 대통령의 역할을 재조정하기 위해서 대선과 총선을 같이 하는 것이 중요하다고 봅니다. 이제는 정치권을 설득하는 것이 매우 지난한 일이기 때문에 여소야대와 같은 상황이 벌어지면 국정운영이 너무 어렵습니다. 여기에는 우리의 정치수준도 매우 중요한 난점으로 작용을 합니다. 국민의식 수준이나 정치수준을 보면 여소야대로 국정을 쇄신하기는 힘듭니다. 대통령은 국회 뒤에서 근엄하게 자리를 지키는 일을 그만두어야 합니다. 직접 국회에 나가 연설도 자주 하고 문제가 있으면 여·야 정치지도자들이 스스로없이 토론해야 합니다. 언론도 태도를 바꾸어야 합니다. 장관 및 실무자들이 언론과 만나는데 들어가는 시간과 정력이 대단합니다. 대통령비서실 역시 문제가 있으면 언론에게 협조를 요청할 수 있어야 합니다. 대통령도 이 역할을 할 수 있어야지요. 노사정위원회에 또한 중앙 수준의 노사대표들이 노사문제를 협의하는 자리입니다. 이것도 대통령이 직접 만나서 풀어야 합니다. 요컨대 대통령과 청와대가 힘써야 할 부분은 남북문제와 정보화, 교육개혁과 외교문제 같은 미래지향적인 분야입니다. 현재는 지방자치를 하기 때문에 시·도 지사의 정당이 다 다릅니다. 그래서 대통령이 이들을 직접 만나 설득을 하고, 지방정부의 고충을 풀어주는 역할을 해야 합니다. 지금까지 말씀드린 것이 향후에도 대통령이 직접 관장해야 될 사안입니다.

수석비서관 역시 권위주의를 탈피하기 위해 보좌관으로 바뀌어야 합니다. 각 보좌관들이 부처를 담당해 조정역할을 해주어야지요. 이는 대통령의 국정운영을 보좌하는 수준에서 이루어져야 합니다. 과거에는 이것이 대통령의 권한인지 비서의 권한인지 매우 불분명했습니다. 오히려

비서의 권한이 강한 경우가 많았지요.

#### 국무총리의 역할강화

이렇게 대통령의 역할을 재조정하기 위해서는 총리의 역할을 강화해야 합니다만, 현실적으로는 양자의 업무가 중복되어 있다고 보는 것이 맞습니다. 대통령비서실이 각 부처를 지휘감독하고 있기 때문에 총리실의 업무와 중복되는 것이죠. 헌법상에는 총리가 각료제청권을 갖고 있다고 하지만 실제로 그런 적이 없습니다. 각 부처 장관이 총리와 운명을 함께한다는 생각도 없어요. 제가 얼마 전 국무조정실을 살펴봤더니 인원이 300명이나 된다고 합니다. 제가 있었을 때는 한 150명 정도 있었는데 다른 150명은 부처에서 받은 인원입니다. 그런데 여기서 하는 업무가 정부 내의 기획예산처·행자부에서 하는 일과 거의 중복됩니다. 실질적 인사권과 예산권이 없으니 일하기가 어려운 겁니다.

저는 앞으로 총리가 각 부처를 감독·조율할 수 있도록 현행 대통령비서실의 기능을 총리실로 이전하고 총리에게는 각료제청권과 해임권의 권한을 부여해야 한다고 봅니다. 동시에 국무조정실을 개편해 인사와 예산권을 부여함으로써 실질적 업무수행이 원활하게 이루어질 수 있도록 여건을 만들어 주어야 합니다. 기획예산처에 예전 총무처가 가지고 있던 인사·조직권한 및 중앙인사위 기능을 흡수시켜 인사예산청으로 통합하면 이 기관이 국무조정기능을 할 수 있습니다. 요컨대 대통령비서실은 부처 담당비서관을 없애라는 겁니다.

제가 총리 역할을 이렇게 강화해야 한다고 말씀드리는 것은 현재 대통령의 권한이 지나치게 과중하기 때문입니다. 더구나 경선과정에서도 드러나고 있지만, 현행 선거풍토에서 경제·행정·외교 등 각 분야에 전문적 자질을 갖춘 대통령을 기대하기는 어렵다고 봐요. 정치는 민주화의 과정에 놓여 있고 언론은 사회적 영향력을 확대하고 있기 때문에 대통령이 군림하는 국가운영에는 분명히 한계점이 존재합니다. 따라서

궁극적으로는 총리라는 프로페셔널한 경영자와 보편적 합의를 끌어낼 수 있는 대통령이라는 정치적 리더의 결합이 향후 국정운영을 개선하는 대안이 아닐까 합니다.

### 보론

마지막으로 제도개혁의 몇 가지 방안을 추가해 말씀드리겠습니다. 우선 현재와 같은 빈번한 개각관행은 선진국 대외로의 진입을 막는 장애 요인이라고 생각합니다. 아까 위원회를 예로 들었습니다만, 위원회 조직의 위원장과 각료들의 임기를 보장하는 것이 중요하다고 봅니다. 특히 각료들의 경우에는 대통령 임기 내에 최대 2번 정도 바꿀 수는 있다고 보지만, 1년마다 바꾸는 것은 문제가 많아요. 참고로 부총리와 관련해 저는 부총리의 수를 늘려도 바람직하다고 봅니다. 총리는 부총리에 대해서 책임지고 부총리는 자기 소속 장관과 함께 팀을 이루도록 하는 겁니다. 따라서 개각시에도 리더들과 성향이 맞는 사람들이 팀을 유지하도록 해야 합니다.

다음으로 국회의 기능을 강화하는 것이 필요합니다. 저는 각 부처에 정무차관을 두고 국회의원을 임명하는 것도 좋은 대안이라고 봅니다. 지금은 국회의원들이 장관으로 바로 가는 것이 관행이지만 우선 정무차관을 거친 후에 장관으로 임명하는 것이 좋다고 생각합니다. 이것은 공무원들이 필요 이상으로 국회에 자주 드나드는 것을 막자는 취지입니다. 그리고 공무원들의 정무직과 일반직을 체계화하여 1급 이상은 장관이 데려올 수 있도록 개방해주어야 한다고 봅니다. 라인업무 대신에 스태프기능을 부여하는 겁니다. 이상으로 국무총리의 권한강화 및 국정운영 시스템의 개편을 위한 몇 가지 안을 말씀드렸습니다.

### ● 질의응답

김병국: 두 가지 질문을 드리도록 하겠습니다. 우선 외국의 사례를 볼 때 정책의 조정과 감시감독은 재경부·재무부·중앙은행에 맡기는 것이 보통입니다. 그런데 원장님께서 한국의 어떤 점을 염두에 두고 총리에게 이러한 권한을 맡기지는 것인지 여쭙어 보고 싶습니다. 즉, 한국 나름의 독특성이 존재하는가 여부를 묻는 것입니다. 더불어 원장님께서 언급하신 이상적인 총리상(像)을 보면서, 이것이 정치인과 행정이 중 어느 유형에 속하는가를 자문해 봤습니다.

강봉균: 제가 총리의 권한 강화를 주장하는 기본 전제는 대통령의 권한을 줄이자는 것입니다. 더욱 바람직한 것은 대통령에서 총리로, 총리에서 장관으로, 즉 위에서 아래로 가는 흐름(downstream)을 확장시키는 것입니다. 이것은 대통령에게 지나치게 주어진 권한을 점진적으로 분산시킬 수 있는 현실적 방안 중의 하나가 총리의 권한을 강화시키는 것이기 때문입니다.

현재 총리는 전문가이면서도 대통령과 정치적 운명을 같이해야 한다는 의미에서 정치인이라고 봅니다. 그러나 실제 총리에게 정치적인 일이 주어진다는 생각은 하지 않습니다. 한국정치발전의 역사를 염두에 둔다면 정치를 십 년, 이십 년 한 사람들을 총리로 임명하는 것은 문제가 많다고 생각합니다.

김병국: 만약 원장님께서 전직 총리 중 가장 훌륭하게 '조정'과 '감시감독' 기능을 수행했다고 평가할 수 있는 분이 있는지, 만약 없다면 우리나라에서 총리다운 총리가 나올 수 없었던 까닭은 무엇이었는지 궁금합니다.

강봉균: 사실 전직 총리의 공과를 공정하게 평가하는 것은 매우 어렵습니다. 박정희 대통령 이후, 우리나라의 총리제도는 심하게 왜곡되

었기 때문에 구조적 한계가 이미 놓여 있었다고 봅니다. 그래도 예를 든다면 남덕우 씨나 신현확 씨가 총리에 적합한 인물이었다고 생각합니다. 그러나 남덕우 씨도 12·12 사태 이후 5공화국 출범 이전의 과도기에 총리생활을 경험했기 때문에 본인의 능력이 크게 발휘될 조건이 아니었다고 봅니다. 그리고 고건 씨 역시 적합한 인물이라고 생각합니다. 개인적 능력이야 훌륭한 총리가 될 수 있는 분이지만 당시 정부에서 총리실에게 권한을 준 것이 있어야죠. 여담이지만 고건 씨가 외환위기 때 나를 부르더니 총리가 무엇을 어떻게 했으면 좋겠느냐고 물은 적이 있습니다. 이런 건 개인 능력의 문제라고 말할 수 없는 부분이겠지요.

김병국: 마지막 질문은 미국적 발상이라 말씀하실 수도 있겠습니다. 아까 현 시대의 이상적으로 '기업가형 리더십'(*entrepreneur leadership*)을 말씀하셨는데, 한국의 장관을 보면 관료, 학자, 언론인 출신이 대부분입니다. 이들 중 행정조직의 다이내믹스를 아는 사람은 그나마 관료적 틀 속에서 성장한 관료밖에 없습니다. 그렇다면 우리나라에서는 왜 외국처럼 기업인 출신이 장관이 되지 못하는지요? 기업인 출신에게 국정운영을 맡기기에는 어떤 문제가 있는지요?

강봉균: 학자나 교수 출신은 장관으로 임명하면서 왜 기업인들은 여기에서 배제되는가? 사실 이 부분에 대해서는 우리나라 기업발전의 역사가 많은 것을 말해주고 있다고 생각합니다.

한국의 재벌은 사실상 합리적이고 정직한 기업가를 양성하는 데 실패했습니다. 자기 책임과 권한을 가지고 기업을 경영하는 분들은 사실상 많지 않다고 봅니다. 그리고 기업인들이 공익을 위해 일할 수 있는 트레이닝도 되지 않은 것 같구요. 재벌의 경우도 마찬가지라고 봅니다. 예전의 기업인들은 회사 공채시험과 입사, 그리고 기업 내의 생존경쟁을 통해 윗자리까지 올라간 사람들이기 때문에 이

러한 이력이 기업인의 능력을 검증해 주는 것은 아닙니다. 더구나 도덕성 문제도 있고요. 만약 현재 추진하는 대로 기업지배구조가 변화하고 5~6년 정도가 지난다면 그런 기업가가 나올지도 모르겠습니다.

최병선: 대통령의 권한을 총리에게 어느 정도 위임해야 한다는 장관님 생각에는 기본적으로 공감합니다. 그렇지만 왜 이러한 대안이 나오게 되었는가, 요컨대 왜 대통령은 총리가 해야 할 일을 할 수밖에 없었는가에 대한 근본원인을 찾아보는 것도 참 중요하다고 생각합니다. 지난 번 참석하셨던 김정렴 전 비서실장님은 국정운영의 원활한 수행을 위해 오히려 대통령비서실의 강화가 필수적 조건이라고 말씀하셨습니다. 지속적인 기획조정과 감시감독을 위해서는 비서실이 일일이 관여하는 것이 핵심이라는 것이었습니다. 이런 의견에 대해서 원장님은 어떻게 생각하시는지, 또한 대통령의 권한집중이 모든 대통령에게 일관되게 나타났느냐는 점에 대해서는 어떻게 분석하시는지요.

강봉균: 한국의 대선을 보면 재미있는 것이 대선후보로 나서는 데 행정 경험이라는 것이 거의 영향을 미치지 못한다는 점입니다. 미국 같은 경우에는 주지사 경험이 대선후보의 이력에 중요한 영향을 미치거든요. 예를 들어 고건 씨 같은 경우 국정운영의 능력이 검증된 분이지만 국민도 언론도 정치도 이런 부분에 주목하지는 않습니다.

사실 가장 이상적인 것은 자질과 덕목을 갖춘 대통령을 뽑아 국정운영에 요구되는 모든 리더십의 핵심을 대통령에게 부여하는 것이겠지요. 그렇지만 현실적인 한국의 정치 시스템과 국민의 정치의식을 감안한다면 과도기적 입장에서 이러한 대안을 낼 수 있지 않은가 생각합니다.

이홍규: 저도 같은 맥락에서 질문을 드리겠습니다. 대통령 권한을 총리

에게 일정 부분 위임한다는 것은 헌법개정을 전제로 해야 가능할 것입니다. 그러나 이원집정부제와 헌법개정 등을 전제하지 않는다면, 권력의 속성상 권한을 나눈다는 것은 불가능하리라 생각합니다. 예를 들어 정부 정책을 장기와 단기, 비전과 현장 정책으로 구분한다 하더라도 실제 정책수행에서 이것이 반영되기는 어렵다는 겁니다. 요컨대, 대통령과 총리의 권한 분담이라는 것은 결국 현실에서 작동할 수 없는 이상(理想)에 불과한 것이 아닐까요?

모종린: 이흥규 교수님이 말씀하신 대로 권한을 나누는 문제도 어렵지만 권한이 나누어지면 책임을 나누는 문제 역시 어려운 일이 되리라 봅니다. 차라리 국무총리를 없애고 대통령에게 모든 것을 위임하면서 국회의 활성화를 꾀하는 것은 대안이 될 수는 없을까요? 미국의 연구를 참고한다면, 대통령중심제 하에서 권한과 책임을 현실적으로 분할하는 것은 현실적으로 어렵다고 봅니다. 선출되지 않는 총리에게 책임성(accountability)은 어떻게 부과할 것이며, 그 정당성은 어디서 찾을 수 있을까요? 민주주의의 이론적인 차원에서 답변 부탁드립니다.

강봉균: 솔직하게 말씀드리려 국민들이 직접 뽑은 대통령의 권한을 총리에게 어느 정도 넘긴다는 대안에 위험성이 있다는 점에는 저도 동의합니다. 그리고 말씀하신 대로 권한과 책임의 분할이 그 작동과정에서도 유지될 수 있는가에 대해서는 저도 많은 의문점을 가지고 있습니다. 그럼에도 불구하고 저는 대통령의 세왕적 권한을 이대로 방치해야 하는가? 이것이 불안하다는 겁니다. 요컨대 이는 최악을 피하기 위한 대안일 뿐, 이원집정부 시스템의 현실화를 전제하고 이야기한 것은 아닙니다.

예를 들어 김대중 대통령은 새로운 아이디어를 내놓고 급격한 변화를 이끌어 내는 이니셔티브(initiative)가 부족하다는 지적을 많

이 받았습시다만, 현안을 듣고 기민하게 판단을 내리는 데 있어서 는 이만한 인물도 없다는 생각을 많이 했습니다. 그런데도 저는 김대중 대통령이 많은 것을 감당하지 못했다고 생각합니다. 현실적으로 볼 때 개인적 자질 면에서 김대중 대통령만한 인물이 나올 가능성은 현실적으로 높지 않습니다. 하지만 이런 부분에 높은 평가를 받았던 대통령도 벅차서 놓친 부분이 너무 많습니다.

최병선: 김대중 대통령에 대한 평가를 듣고 드리는 질문입니다만, 박정희 대통령 역시 국정운영 면에서 상당히 뛰어났다고 생각합니다. 그런데 총리에게 많은 권한을 주고 역할수행을 요구한 대통령도 박정희 대통령이거든요. 이 역설은 어떻게 보시는지요?

강봉균: 박정희 전 대통령은 지금 시점에서 참조할 만한 사례는 아니라고 생각합니다. 박 대통령은 사실 장관들에게 많은 권한을 주고 일을 잘한다 싶으면 5년에서 7년 정도의 임기를 실질적으로 보장했습니다. 지금은 5년 단임제이지만 박 대통령이 집권한 것은 무려 18년입니다. 초반의 9년은 공부하는 데 할애하고 1960년대 시행착오를 거치고 나서야 유능해진 것이지, 처음부터 유능한 것은 아니었다고 생각합니다.

만약 중임제가 되어서 대통령의 임기가 8년만 된다고 해도 전문가가 될 수 있을 겁니다. 임기가 길면 후반에 국정운영의 핵심을 체화할 가능성은 높아지지요. 하지만 지금은 5년 단임제 아닙니까.

박세일: 강봉균 원장님 답변에 부연하자면 리더십의 독특성을 고려해야 할 것 같습니다. 김정렴 비서실장님의 이야기를 들어보면 박 대통령 당시의 비서실장은 되도록 장관의 입장을 반영하고, 대통령 역시 많은 부분에 대해 '총리나 장관이 할 일이지 왜 매일 가지고 오는가?'라고 반문하는 경우가 많았다고 합니다. 권한과 책임을 분할하는 데 있어 제도도 중요하지만 리더십의 성격도 많은 영

향을 미치는 것 같습니다.

원장님 말씀을 들어보면 연구소나 싱크탱크(think tank)의 기능을 상당히 강조하시는 것 같습니다. 그렇다면 싱크탱크 밑에 부처 기능을 귀속시키는 것과 부처 밑에 싱크탱크를 두는 것 중 어느 것이 부처의 기획과 집행 기능에 좋다고 보십니까?

강봉균: 둘 다 필요하다고 생각합니다. 기획과 집행의 문제를 모두 생각해 본다면 이런 그림이 가능한데요. 전략과 구조, 비전에 대해서는 중장기적으로 청와대와 싱크탱크가 움직이고 단기적 사안은 개별부처와 싱크탱크가 움직일 수 있겠지요.

최병선: 부처이기주의의 대안이나 이에 대한 국무총리실의 해결방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

강봉균: 사실 부처이기주의는 보편적 현상입니다. 기관과 기관, 개인과 개인의 전 범위에 걸쳐 발생하는 것이 부처이기주의의 속질입니다. 이것을 해결할 수 있는 이는 총리와 대통령입니다. 팀으로 책임을 질 수 있는 기제들을 만들어 주어야 합니다. 이것이 없으면 아무리 해도 부처이기주의를 해결할 수 없습니다. 우리나라 장관들끼리는 전화도 잘 안 합니다.

김관석: 원장님이 말씀하신 총리의 역할강화 방안은 기획예산과 행정자치부의 조직관리 및 정책기능, 그리고 인사기능의 통합을 염두에 두고 계시는 것 같거든요. 물론 이것이 개혁의 차원에서 볼 때는 상당히 효율적이라는 생각이 듭니다. 하지만 이런 조직은 너무 과도한 집중성을 띠게 되지 않을까요? 전통적인 행정관료들은 여기에 동의하기 어려울 겁니다.

강봉균: 저는 현 상황에서 대통령의 권한을 총리에게 일부라도 넘기는 것은 현실적으로 불가능하다고 봅니다. 그렇기 때문에 이를 보장하

기 위해 일부러 강하게 말씀드리고 있는 것입니다. 제도적인 과도함이라도 없으면 총리에게 권한은 절대 위임되지 않습니다. 부처를 장악할 방법이 없는 겁니다.

황성돈: 그렇다면 총리 소속으로 기획예산을 넘기자는 말씀이십니까?

강봉균: 국무조정실장이라는 것이 지금도 있지 않습니까. 이를 인사예산청장으로 하는 것이지요. 기능도 모조리 이양해 주고.

박세일: 장관의 역할에 대해 특별히 하실 말씀은 없습니까?

강봉균: 장관의 역할에 대한 논의를 따로 가져야 합니다. 지금 장관들은 혈혈단신으로 부처에 들어와야 하는 게 문제입니다. 심지어는 자기가 데리고 다니는 수행비서나 사무관도 데리고 올 수가 없습니다. 결국 경영자(CEO)로서 부여받은 권한은 없으면서 정치적 책임까지 져야 하는 불균형이 초래되는 겁니다. 국회의원들은 장관의 이야기를 거의 듣지 않습니다. 언론 역시 장관을 경시하는 풍토가 강하지요. 이익단체도 마찬가지입니다. 이러한 어려운 상황에서 장관의 인사권은 얼마나 미약합니까? 지난 정부 때 과장 단위 이하의 인사조직 및 기능개편을 장관전결에 맡기자는 이야기도 나왔습니다만, 지금처럼 1년 하고 물러나야 한다면 장관이 손댈 수 있는 것이 없습니다. 적어도 2~3년은 보장되어야 해요.

이제 장관은 경영자로서 조직과 인센티브에 대한 권한을 가져야 합니다. 현재 장관이 자기에게 특별한 아이디어를 제공하는 사람들에게 대한 보상을 할 수 없는 상황이지만 앞으로는 금전적 인센티브와 보너스 같은 것은 장관이 독자적으로 판단해서 운용할 수 있어야 합니다. 이른바 경영자가 효율적인 기업운용을 위해 갖고 있는 권한을 장관들에게 많이 주어야 합니다.

김관석: 언급하신 정무차관의 임명은 국회기능을 강화할 수 있다는 점

에서 신선하다는 생각이 듭니다. 일본의 사무차관과 정무차관을 보아도 총리 권한을 강화하는 중요한 기제로 작용하고 있고 또한 초선위원이 정무차관을 한다면 국정 CEO를 개발한다는 차원에서 긍정적 역할을 한다고 봅니다.

그러나 정무차관은 결국 대통령이 임명하기 때문에 오히려 대통령의 권한을 강화할 수도 있고 한편으로는 행정의 정체를 가져온다는 지적이 있습니다. 여기에 대한 생각은 어떠신지요?

강봉균: 정무차관의 이야기는 현재 국회와 행정부의 관계 때문입니다.

지금 국회 때문에 부처 관료들이 소비하는 시간과 에너지가 너무 많습니다. 관료들이 수시로 국회나 상임위원회를 드나들면 부처의 업무는 거의 마비된다고 보면 됩니다. 한 번 움직이면 국장급 이상과 주요 과장들도 다 가야 하거든요. 문제는 장관이 업무 때문에 과부하가 걸리면 차관이라도 상임위원회에 갈 수 있어야 하는데, 현실적으로 이게 어렵습니다. 차관이 가면 국회의원들이 상대를 안 해주거든요. 그래서 국회의원 출신인 정무차관이 가면 좀 나아지지 않을까 하는 생각을 했던 것입니다. 국회와의 커뮤니케이션은 계속 하되 장관과 행정공무원의 불필요한 부담을 줄이는 뜻에서 정무차관을 언급한 겁니다.

두 번째로 정무차관의 임명이 대통령의 권한을 역설적으로 강화시킬 수 있는가에 대해서는 생각해 보지 않았습니다. 실제 국회의원을 정무차관에 임명한다고 해도 행정 부처를 드나들며 업무의 프로세스를 경험하게 되면 장관과 부딪힐 일은 거의 없다는 것, 그리고 동시에 정무차관이 국회와 행정부처의 커뮤니케이션을 보완할 수 있으리라는 것이 제 제안의 핵심입니다.

정종섭: 우리나라에서 대선이 가지는 의미는 현실적으로 무엇인가를 따져보면 '대통령이 바뀌면 내 인생이 바뀐다'라고 생각하는 사람들이

연연중에 많다는 것을 알게 됩니다. 결국 현실에는 자신이 대통령이 되려고 염원하는 이들과 대통령을 만들어 내려는 정치세력들이 포진하고 있는 것이지요.

이런 상황에서 원장님의 제안대로 인사재정권을 총리에게 넘긴다면 대통령 주위에 있는 수많은 정치세력은 총리의 인사재정권을 차지하기 위해 싸울 것이고 결국 대통령 역시 다시 인사재정권을 장악하려고 시도할 가능성이 큼니다. 그렇다면 사실상 총리로의 권한이양이라는 것은 불가능한 것 아닙니까?

강봉균: '인사재정권을 총리에게 준다'라는 말을 새겨들으실 필요가 있습니다. 제도적으로 총리의 인사재정권을 보장해도 결코 다 넘어가지 않을 겁니다. 각료인사권을 총리에게 다 넘긴다고 해도 한 반 정도 넘어갈까요. 장·차관 인사권은 절대로 총리에게 넘어갈 수가 없습니다. 다만 이렇게라도 이야기하지 않으면 총리는 아무런 기능을 못하는 과거의 유명무실한 상태로 돌아간다는 점을 말씀드리고 싶은 겁니다.

나는 현 정부에서 중앙인사위원회를 만든다고 했을 때 '이분들이 밖에서 들어와서 감이 없구나'라고 생각했습니다. 인사위원회 만들어서 객관성과 공정성을 담보한다고 했지만 사실상 인사권을 갖는 것은 아니었거든요. 오히려 인사에 대해 얼마나 말이 많았습니까.

정종섭: 만약 원장님 말씀대로 총리로의 권한이양이 원활하게 이루어져 국정운영이 개선되었다고 가정해 봅시다. 그런데 만약 총리가 다음 대선후보로 부각되기 시작하면 정치권에서 이 사람을 그냥 놔두지 않을 거라는 생각이 듭니다. 원장님 말씀대로 총리만 하고 물러간다면 몰라도 실제로는 대통령과 정치적 운명을 같이하는 일은 어렵지 않겠습니까?

황성돈: 당시의 정치적 국면도 문제가 되리라고 생각합니다. 예를 들어

김대중 정부 초기처럼 여소야대가 되면 연합정권이 탄생할 수밖에 없고 연합대상의 정치적 리더가 국무총리 역할을 맡을 가능성이 큼니다. 다른 말로 이 사람은 정치총리가 될 가능성이 크다는 이야기인데 이런 상황에서 인사권이나 예산권을 주는 것이 가능할까요?

혹여 여대야소가 된다면 대통령과 총리의 기능적 분화가 가능할지 모르겠습니다. 이런 상황에서도 행정전반에 대한 권한을 전일적으로 총리에게 부여하기보다는 사안별로 권한을 부여하는 것은 어떻습니까? 클린턴과 고어처럼 과학·환경·정보화 등 특정 영역에 장점을 가진 총리에게 대통령의 모든 권한을 주는 시스템은 어떻게 보십니까? 특정 영역에 대한 총리와 국무조정실의 권한을 특화시키는 대신 다른 기능을 대통령부에서 맡을 수도 있다고 보는데요.

강봉균: 한국적 정치풍토를 고려하는 것이 무엇보다 중요할 겁니다. 굳이 정치적 측면에서 보자면 지역적 불만을 보완하는 사람도 좋을 것 같습니다. 하지만 무엇보다 전문성이 담보된 인물, 일반 국민의 시각에서 대통령과 상호보완적 특성을 지니고 있는 사람을 시키면 지금보다 낫지 않을까 합니다. 제 이야기를 완전히 정형화하지는 않았으면 좋겠습니다.

황성돈: 5년 단임제라는 팩터(factor)를 간과해서는 안 될 것 같습니다. 박정희 대통령은 장기집권이었기 때문에 그 권한이 막강했지만, 현재 우리는 5년 단임제라는 새로운 상황에서도 여전히 대통령의 권한이 강할 것이라고 생각하고 있습니다. 저는 시간이 지나면 대통령의 권한이 저절로 약해질 것이라고 생각하는데요. 5년 단임제에서 총리에게 권한을 준다면 그리고 정치적 헤게모니를 갖게 된다면 총리는 대통령과 경쟁적 관계에 들어서지 않을까요? 특히 임기 중반 이후의 레임덕 현상을 감안한다면 말입니다.

강봉균: 저하고 시각이 많이 다른 것 같습니다. 대통령이 총리에게 제

도적 권한을 많이 부여해도 실제로 이것이 될까말까인데 어떻게 총리가 막강해집니까? 제 이야기의 핵심은 대통령이 손대지 못하고 있는 영역을 넘기자는 것이고, 대통령이 자신의 에너지와 해안을 가지고 할 수 있는 부분은 대통령에게 주자는 것입니다. 대통령비서실의 비서들은 부처가 보고를 하고 있기 때문에 알고 있는 것이고 대통령은 비서들이 이런 것이 중요하다고 짚어주기 때문에 아는 것입니다. 항상 모든 일은 아래서부터 시작하지 위에서 시작되는 법이 없습니다.

박세일: 저는 사실 앞으로 사회의 다원화에 가속이 붙으면서 다수당 등장이 어려워질 때를 감안해야 된다고 봅니다. 지속되는 여소야대로 국정운영의 효율성이 떨어진다면, 과연 선거제도를 바꿔 다수당의 출현가능성을 높여야 할 것인지 반대로 소수정권이 등장하더라도 원활한 국정운영을 보장하는 시스템을 만들어야 할지를 고민해야 한다는 것입니다.

강봉균: 사실은 지금 말씀하신 것이 저는 더 중요하다고 봅니다. 여소야대가 되었을 때 어떠한 합리적 대안들이 있는지에 대한 고민이 시급합니다.

김병국: 방금 원장님께서 '모든 일은 아래에서부터 시작하지 위에서 시작하지는 않는다'고 하셨고, 거기에 '항상'이라는 말을 붙이셨는데요. 지금 하신 말씀의 의미가 정치학을 공부하는 사람으로서 좀 부담스럽습니다. 우리 모두 대통령이 엄청난 권한을 가지고 있다고 생각하고 있는데 실제로는 모든 일이 밑에서 이루어진다. ... 그렇다면 조정(coordination)은 누가 하고 대통령의 철학은 어떻게 정책에 반영될 수 있는지, 저에게는 상당히 충격적입니다.