

# 2013 대통령의 성공조건

## 제7차 라운드테이블

발 표 자  
성 경 룡

사 회 자  
이 속 중

참 여 자  
박 형 준  
윤 성 이  
이 곤 수  
이 내 영  
이 재 열  
장 용 석  
정 원 칠  
정 한 울  
한 규 섭

동아시아연구원은 2013  
대통령의 성공조건 라운  
드테이블을 통하여 새로  
운 거버넌스에 대한 심  
도있는 토론의 자리를  
마련하고 있습니다.

100-786  
서울특별시 중구  
을지로 158, 909호  
(을지로4가, 삼풍빌딩)  
동아시아연구원

© EAI 2012

www.eai.or.kr

## 대통령의 성공조건: 경험과 교훈

EAI는 한국의 민주화 진전에 따른 시대적 요청에 부응하여 2002년 대통령의 성공조건, 2007년 대통령직 인수의 성공조건이라는 프로젝트를 통해 민주화 이후 바람직한 대통령의 역할, 권한, 책임에 관한 제도화 방안을 강구해 왔다. 이제는 SNS기술 확산에 따른 정치환경의 변화 속에 증대하는 정치참여와 소통 요구를 안정적 제도로 담아내려는 요구가 시급하다.

이에 EAI는 지난 정부들의 국정운영의 성과와 방식을 되돌아보고, 새로운 정치환경에 부합하는 거버넌빌리티(governability) 형성과 성공적인 대통령직 수행의 조건을 탐구하고자 '2013 대통령의 성공조건' 을 기획하였다.

2012년 7월 27일에는 참여정부에서 청와대 정책실장을 역임한 성경룡 교수(한림대)를 초빙하여 제7차 라운드테이블을 진행하였다. 회의의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

현재 우리 사회에서는 대선과정이 진행 중이다. 대부분의 사람들은 정권획득을 위한 선거과정에만 집중하고 집권 이후의 국정관리에는 소홀하다. 그렇지만 대통령직 5년의 기간은 결코 간단한 문제가 아니다. 국정운영의 전망에 대한 설계도와 함께 일할 훌륭한 인재집단이 있어야만 한다. 선거운동의 패기만으로 감당할 수 없을 만큼 국정운영은 변화가 크고 내부갈등도 많기 때문이다. 그리고 단임제하에서 모든 정부는 경험부족에 따른 시행착오를 겪기 마련이다. 그 만큼 새로운 정부가 성공적인 국정수행을 하기 위해서는 고려해야 할 요소들이 많다는 것을 의미한다. 그렇다면 성공한 대통령이 되기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가? 여기에 대해서는 명확한 답을 찾기는 어렵지만 과거의 경험을 통해 다음과 같은 몇 가지 중요한 교훈을 얻을 수 있다.

### 대통령의 국정철학과 시대정신

누가 대통령이 되든 성공적인 대통령이라는 역사적 평가를 받기 위해서는 인류의 보편적 가치에 대한 강한 믿음이 전제되어야 한다. 이러한 보편적 가치에는 자유, 평등, 연대, 평화, 공생 등이 있으며, 사람에 따라 상대적인 강조점은 달라질 수 있다. 이명박 대통령의 경우는 자유, 시장, 경쟁, 현실주의 경향을 가지는 것으로 보이며, 노무현 대통령은 자유, 평등, 연대를 두루 강조했다. 앞으로의 방향으로는 진보적 민주주의를 제시할 수 있다. 이것은 민주주의를 기반으로 하고 여기에 사회적 연대와 평화를 통해 궁극적으로 공생을 지향하는 것이다. 공생에는 단기적 측면과 장기적 측면이 있다. 공생을 위해서는 세금을 더 내고 복지를 확대하는 것이 필요한데 여기에는 필연적으로 갈등이 수반된다. 미국의 역사가 보여주는 것처럼 공화당 정부의 감세, 규제완화, 시장 위주의 정책은 불가피하게 불평등한 분배를 초래한다. 대공황 직전 상위 10%에 부의 50%가 집중되었으며 이후 감소했다가 레이건 이후 다시 증가하여 2008년에 50%에 이르게 되었다. 이러한 심각한 불평등은 사회의 지속가능성을 위협하게 된다. 단기적으로 상류층에게는 좋지만 장기적으로는 모두에게 손해가 되는 것이다.

따라서 공생이라는 가치를 위해서는 단기적으로 발생하는 갈등을 어떻게 극복하느냐가 중요한 정치적 과제가 될 것이다. 시장이 과도하게 불평등을 증가시키고 장기적으로 사회가 지속하기 힘든 구조를 만들어낼 때 국가가 개입해야 한다. 만일 국가정책으로 분배 문제를 제대로 관리하지 못하면 장래에 반드시 심각한 위협에 봉착하게 될 것이다. 어느 당이 집권하든 차기 정부에서는 이 같은 극심한 갈등을 내포하는 분배와 이념적 정체성 이슈를 다루어야 한다는 점에서 대통령의 국정철학이 더욱 중요하게 작용할 것이다. 대통령은 역사적 상황, 사회경제적 조건, 대중의 요구 등을 관통하여 시대정신을 정확하게 읽어야 한

다. 현시기의 가장 큰 문제는 불평등, 남북대결과 안보불안이라는 점에서 평등, 평화, 공생으로 시대정신의 방향을 잡을 필요가 있다.

## 대선과정 및 집권 준비

성공적인 대통령직 수행을 위해서는 대선과정과 집권준비과정이 중요하다. 대선후보와 선거캠프는 엄청난 학습과제를 안고 있다. 시대정신의 포착이나 정책방향의 제시만으로는 불충분하며, 정책노선을 수립하고 핵심 정책을 구체적으로 설계하기 위한 많은 준비가 필요하기 때문이다. 대선과정 중에 선거캠프가 형성되고 사실상 정부출범 초기단계의 국정운영 시스템의 틀이 잡히게 된다. 대선캠프는 계층제(hierarchy), 네트워크, 시장이 혼재된 매우 유동적이고 가변성이 큰 정치집단으로 구성된다. 대선캠프는 대선후보, 정치 및 정책노선, 다양한 인적 네트워크의 복합물인 셈이다. 특히 대선캠프에는 수많은 사람들이 몰려들고 이질적 세력들이 서로 자신들의 아이디어를 내려 하며 정치적 연합의 구성원들은 자신들의 기여에 대한 대가를 요구하게 된다. 그 과정에서 정치세력의 확장, 분열, 재확장을 거치게 되며, 이 같은 혼란스런 과정은 대통령 당선 후 까지 이어진다. 캠프에 있던 인물들이 대통령직인수위에 들어가고 청와대에 들어가게 되므로 대선과정에 형성된 인재집단의 역량, 충성심, 공공성, 소명 의식 등이 매우 중요하다.

결국 대통령 당선자가 얼마나 현명하게 이들 중에서 인재를 잘 가려내어 적절한 위치에 배치하고 정책노선을 정리하느냐가 집권 초기단계 정부운영의 명운을 결정하게 된다. 흔히 선거과정에서 후보자는 정치세력을 불리기 위해 다양한 정치세력이나 사회집단과 정치적 연합을 형성하게 된다. 그런데 승리를 위해 과도한 공약을 하거나 이질적 요소를 많이 받아들일수록 집권 후에 이념과 이익을 둘러싼 충돌이 일어나기 쉽고 문제가 발생하기 쉽다. 따라서 선거과정에서 최소 승리연합(minimum winning coalition)을 형성하는 것이 필요하며 최대 승리연합(maximum winning coalition)을 만드는 것은 적절히 자제해야 한다는 사실을 유의해야 할 것이다.

## 인수위원회 단계

대통령직 인수단계에서는 대선과정에서 제시된 수많은 정책공약에 대한 강도 높은 재점검이 이루어져야 한다. 당선자 시절인 이 시기에 냉철하게 집권 후 추진할 과제, 포기할 과제, 신규 과제 등을 미리 정해 두는 것이 필요하다. 시대적 요구와 실현 가능성을 고려하여 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분하고 적절한 범위내의 정책 패키지를 정리하는 것이 바람직하다.

그리고 신정부의 첫 인사가 5년간의 정책 틀을 형성하므로 초기 단계의 인사가 매우 중요하다. 하지만 우리나라에는 진보진영이건 보수진영이건 가치지향성, 공공성, 전문성을 겸비한 인재풀이 매우 협소하다. 그러다 보니 초기 인사에 관료들이 많이 중용되는 경향이 있다. 행정적 전문성을 가진 관료들을 기용할 경우 국정운영의 실책이 크지 않다는 장점이 있기 때문이다. 그러나 관료집단에 지나치게 의존할 경우 새로운 대통령의 국정철학이나 정책노선을 실현하기 어렵다는 문제가 따른다. 이런 점에서 관료집단에 대한 적절한 인사원칙이 요구되며 초기 인사에서는 1/2 내지 2/3 정도는 비관료 출신의 장관을 기용할 필요가 있다.

신정부의 핵심 정책을 실행하기 위해서는 집권 초에 예산설계를 포함하여 구조적 설계를 해두어야 한다. 예컨대 복지나 교육 정책의 확대를 위해서는 사회간접자본 지출예산을 줄여야 하는 힘든 재정지출 구조조정이 요구되는데 여기에는 정부 안팎의 이해관계가 얽혀 있어 갈등과 충돌을 피하기 어렵다. 따라서 정밀한 계획을 마련하여 집권 첫 해 상반기에 신속하게 처리하지 못하면 어려움에 처하게 된다. 참여정부의 비전 2030의 경우 집권 4년 차인 2006년에 만들어지다 보니 실제로 구현되지는 못했다. 성공적인 대통령 어젠다의 실행을 위해서는 대선기간 중에 틀을 명확히 만들고 인수위 기간에는 계획이 확정되어야 한다. 이런 측면에서 초기 청와대의 조직구성도 매우 중요하며, 인수위 단계에서 이를 위한 준비가 철저하게 이루어져야 할 것이다.

## 청와대 조직 구성

청와대 조직의 핵심적인 임무는 특정 정부가 완수해야 할 역사적 소임(소위 대통령 프로젝트)의 수행, 국정 전반의 기획과 조정, 그리고 국가위기의 예방과 대응이라고 할 수 있다. 이런 점에서 청와대 보좌조직은 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

첫째, 청와대가 국정(國政)의 관제탑(control tower) 기능을 수행하기 위해서는 국정(國政)의 총체적 기획과 조정에 초점을 두어 조직설계를 해야 한다. 오늘날 국정(國政) 환경이 매우 중층적이고 복잡화되는 상황에서 대통령-수석비서관-행정부처로 이어지는 수직적·분절적 지시 통제형의 국정(國政)관리는 매우 위험하다. 기획을 위해서는 무엇보다 정보공유가 필요한데 수직적이고 분절적인 지시통제형 구조에서는 횡적인 정보공유가 어렵다는 점을 주의해야 한다. 정보는 곧 권력이기 때문에 관료집단에 맡겨두게 되면 필요한 정보공유가 제대로 이루어지지 않는다. 각 부처별로 단독으로 기획을 하려다 보니 청와대는 정보과잉이 되어 장애가 발생하게 된다. 참여정부의 e-지원시스템은 이러한 정보공유를 원활하게 하고 효과적인 조정을 가능하도록 하였다.

둘째, 청와대조직은 비서실과 정책실의 이원체제 또는 비서실-정책실-안보실의 삼원체제로 구축하는 것이 바람직하다. 그것은 청와대에서 다루어야 할 정책범위가 매우 넓어 개인이나 단일 조직으로는 감당하기 어렵기 때문이다. 그리고 청와대-총리실-행정부처 사이에 다양한 조정과 협동체계를 구축해야 한다. 행정부처의 입장에서 보면 청와대와 총리실이 모두 조정기능을 담당하고 있어 이중적 메시지가 전달될 수 있다. 따라서 국정(國政)의 전략적 부분만 청와대가 맡도록 해야 한다. 그리고 대통령과 총리의 주례 회동에서 중요한 협의조정이 이루어지는데 이 과정에서 적절한 역할 분담을 하도록 정할 수 있다. 청와대 정책실과 총리 국무조정실 사이의 협의 조정도 중요하다. 메시지의 이중성 문제는 이러한 조정 및 협의체계가 제대로 작동하지 않기 때문이다.

셋째, 범부처간 공동과제를 다루기 위해 매트릭스 조직원리를 활용할 필요가 있다. 청와대 정책실-국정과제위원회-행정부처를 연결하는 매트릭스 연계속에서, 정책실은 종합관리기능을 담당하고 별도의 국정과제위원회가 다수의 부처와 핵심 국정과제를 공동으로 기획하고 그 과제의 추진과정에 대해 모니터링 기능을 수행하도록 만드는 것이다. 각 부처는 독자적으로 기능하지만 다수의 부처가 위원회를 통해 공동으로 협의와 기획을 하고, 정보를 공유하며, 개별 부처를 넘어서는 공동과제를 추진하게 된다. 하지만 위원회가 장점만 있는 것은 아니므로 이를 잘 활용하는 지혜가 필요하다. 위원회공화국이라는 비판을 받았던 참여정부의 경험에 비추어볼 때 국정과제를 위한 3~5개 정도의 핵심적인 대통령위

원회를 두는 것이 좋을 것이다. 특정 정책과 관련되는 위원회는 개별 부처별로 설치하면 될 것이다.

넷째, 주요 정책영역별로 “집합적인 팀별 관리체제”를 도입하는 것도 적극적으로 고려해야 한다. 미국 백악관의 NSC(National Security Council)와 NEC(National Economic Council)를 예로 들 수 있다. 클린턴 정부에서 만들어진 NEC를 고려하는 것은 외교안보와 마찬가지로 경제영역도 매우 복잡하고 신속하게 정보를 공유해야 하며 비상시에 팀으로 대응할 필요가 있기 때문이다. 아무리 경제전문가라고 하더라도 경제분야의 장·차관직을 성공적으로 수행하기는 어렵다. 오늘날 국가경제문제는 금융, 외환, 신용, 수출, 에너지 등을 종합적으로 다루어야 하기 때문에 이에 대한 정확한 정보와 경험이 요구되며 필요한 경우 신속하게 금융기관과 협력하는 능력도 필요한데, 한 사람이 이 모든 것을 떠맡아 처리하기란 어려운 실정이다. 그러다 보면 결국 경제관료집단이 주도하게 되고 정부가 지향하는 경제운용방향과는 멀어질 수 있다는 점에서 NEC와 같은 집합적 관리체제를 고민할 필요가 있는 것이다.

다섯째, 기존에 동아시아연구원이 제안한 보좌관제도에 대하여 면밀하게 재검토할 필요가 있다. 비서관과 보좌관을 분리하는 방안이 이론적으로는 바람직하더라도 아직까지 우리 현실에 그대로 적용하기에는 어려움이 있으므로 새로운 대안을 찾아야 할 것이다.

## 정부조직 개편

정부조직의 개편은 신정부의 국정목표에 부합하는 조직을 만들기 위해서, 그리고 시대 변화에 따른 정부기능의 요청을 반영하는 방향으로 이루어져야 한다. 차기 정부에서는 대부처주의, 부처간 할거주의, 수평적 정책조정기능 실종 등과 같은 정부조직의 역기능을 해결하기 위한 조직개편이 필요하다. 그리고 정책영역별 통합적·집합적 관리를 위한 조직개편도 고려될 수 있을 것이다. 그렇지만 국정혼란을 방지하고 국정연속성을 유지하기 위해서는 정부조직개편은 최소한의 범위 내에서 진행하는 것이 바람직하다. 특히 현시점에서 조직개편이 필요한 분야는 교육·과학기술 분야, 재정·기획·금융 분야, 중소기업 분야, 지식경제·정보통신 분야, 에너지·환경분야이다. 교육과 과학기술을 하나의 부처로 둘

것인가 말 것인가를 고민해야 하며, 재정·기획·금융 분야는 너무 커서 분리 내지 재조정할 필요가 있고, 중소기업 분야는 경제민주화와 경제성장의 새로운 동력 창출을 위해 강화할 필요가 있다. 그리고 지식경제와 정보통신 분야는 그 성격상 분리할 필요가 있으며, 에너지 분야는 지금처럼 지식경제부에 둘 것인지 분리하여 환경과 묶을 것인지 등에 대한 논쟁이 진행 중이다. 아울러 내각 수준에서도 집합적 관리를 추진해야 할 필요성이 더욱 커지고 있다는 점을 고려해야 한다. 특히 경제정책, 사회정책, 과학기술·에너지·환경, 안보·안전 분야를 중심으로 부총리제를 부활시키거나 혹은 분야별 선임 장관제를 도입하여 관련 부처간 협력을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 유의해야 할 것

대통령직의 성공적인 수행을 위해서는 제도적 차원 뿐만 아니라 다음과 같은 현실적 문제들에 주의를 기울여야 한다.

첫째, 흔히 하위정부(sub-government)로 일컬어지는 지하정부가 작동하는 현실을 감안해야 할 것이다. 거의 모든 정책분야에 정부관료부터 재벌, 국회의원, 이익집단들로 연결된 막강한 이익동맹이 형성되어 있다. 성공적 국정수행을 위해서는 이러한 지하정부에 의해 실제 정책과정의 크게 영향을 받는 일이 비일비재하다는 사실을 주목하고 경계할 필요가 있다.

둘째, 갈등예방 및 관리에 중점을 두어야 한다. “정책은 갈등이다”라고 규정할 수 있을 만큼 거의 모든 정책에는 갈등이 수반된다. 정부가 역점적으로 추진하고자 하는 정책에 대해 강력한 정치적·사회적 저항이 일어날 경우 그 정책의 추진이 위협받는 것은 물론 다른 정책의 추진에도 장애가 발생한다. 따라서 “정책집행의 핵심은 갈등관리다”라는 인식을 가지고 갈등의 예방, 최소화, 해소에 집중적 노력을 기울여야 한다. 정책의 기획단계에서부터 어떤 갈등이 나타날 것인지, 어떻게 예방할 것인지, 어떻게 대응할 것인지를 심각하게 고려해야 한다. 여기에 극심한 갈등이 잠재된 참여정부의 공공기관 지방이전 정책의 경우 협치, 협의, 협약의 “3협 전략”에 의해 성공적으로 추진되었다는 점을 참고할 필요가 있다.

셋째, 고위공직자와 측근의 부정부패에 대한 통제

이다. 역대정부의 국정실패나 국민의 불신은 대부분 고위공직자와 측근의 부정부패에서 비롯되었다. 이런 점에서 정치권력으로부터 독립성을 가진 ‘고위공직자비리수사처’ 설치가 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

넷째, 당정간 협의 및 협력체계를 구축해야 한다. 당정관계는 본질적으로 협력과 대립이라는 이중성을 가지고 있기 때문에 당정관계를 잘 관리하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 이념정당의 경우 이념적 동질성이 있기 때문에 자율적 조정과 통제가 이루어지지만, 우리나라 정당은 이념적 성격이 약하다. 그로 인해 당정간의 불협화음이 빈번하게 발생하고 국정운영에 차질을 빚는 경우가 많다. 특히 5년 단임의 대통령제에서 대선과정의 경쟁자나 경쟁세력이 당권을 장악할 경우 집권 3년 차부터는 소위 현재권력과 미래권력 사이에 심각한 갈등이 발생하는 것이 현실이다. 그만큼 당정관계의 관리가 어렵지만 성공적인 국정수행의 불가결의 조건이라는 것을 의미한다.

## 차기 정부의 성공조건

향후 국정운영의 기초는 불평등의 개선과 평화의 증진을 통한 공생사회 및 공생적 남북관계의 기초 형성이 되어야 한다. 현재 여당과 야당 모두 경제민주화, 복지 확대, 남북관계 개선을 약속하고 있다는 점에서 큰 방향의 합의는 이루어진 것으로 보인다. 그렇지만 구체적인 정책으로 들어가게 되면 누가 집권하든 엄청난 갈등에 직면하게 될 것이다. 차기 정부가 다루어야 할 중심이슈가 갈등과 충돌이 불가피한 분배·재분배 이슈, 이념적 가치·정체성 이슈이기 때문이다. 이러한 맥락에서 앞의 논의를 바탕으로 차기 정부의 성공을 위한 조건을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 뚜렷한 역사의식과 분명한 국정목표를 설정하라. 기본적으로 평등과 평화 증진을 통한 공생사회 및 공생적 남북관계의 기초를 형성해야 할 것이다.

둘째, 민주주의와 공공성에 대한 투철한 인식과 능력을 겸비한 풍부한 인재 풀을 확보하라.

셋째, 정부의 합동 기획 및 조정 능력을 극대화하라.

넷째, 관료집단을 효과적으로 관리하라. 관료들이 국민의 요구와 대통령의 국정노선에 부응하도록 잘

지도하는 것은 물론 다양한 교육과 학습의 기회를 부여하여 그들의 도덕성과 혁신역량을 함양하는 것이 중요하다.

다섯째, 국민적 합의를 형성하라. 국민, 시민사회, 이해당사자와의 긴밀한 대화를 통해 개혁의 정당성과 필요성에 대한 폭넓은 국민적 합의를 형성해야 한다.

여섯째, 갈등을 최소화하라. 개혁이 궁극적으로 한국사회의 지속적 발전과 공생적 발전에 기여할 것이라는 점을 설득함으로써 개혁과정에서 발생하는 갈등을 최소화해야 한다.

물론 이상의 조건들을 모두 충족하기란 쉬운 일은 아니며 성공을 보장하는 것도 아니다. 그것은 성공적 국정운영의 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문이다. 분명히 차기 대통령의 성공을 위해서는 역대정부의 시스템과 운영의 문제가 함께 해결되어야 한다. 그렇지만 우리의 정치현실에서 반복되는 현재 권력과 미래권력 간의 단절은 누가 대통령이 되든 국정경험의 부족에 따른 각종 시행착오에 빠뜨릴 가능성이 크다. 이런 점에서 차기 정부는 전임 정부를 전면 부정하는 진영논리나 대결의 정치에서 탈피하여 인수위원회 단계부터 객관적 평가를 바탕으로 국정의 연속성을 유지해 나가는 성숙한 자세를 보여주기를 기대한다. 이러한 노력은 불필요한 국가에너지의 소모를 방지할 뿐 아니라 보다 성공적인 대통령을 향해 한 걸음 더 다가서도록 할 것이다. ■

— 성경룡 교수는 미국 스탠포드 대학에서 사회학박사를 취득하고 현재 한림대학교 사회과학부 교수, 사회과학연구원 원장으로 재직 중이다. 참여정부에서 국가균형발전위원회 위원장과 대통령비서실 정책실장을 역임했다.