

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

EAI 워킹페이퍼

2022 대통령의 성공조건 시리즈

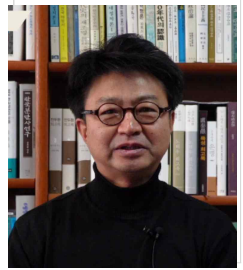
# 청와대 정부를 혁파하라

강원택(서울대학교)

## 2022 대통령의 성공조건 시리즈

**청와대 정부를 혁파하라**

강원택  
서울대학교 교수

**1. 당선을 넘어 성공으로 가는 첫 번째 이정표, 청와대**

5년마다 돌아오는 대통령 선거는 유권자들에게 새로운 변화의 희망을 준다. 새로운 리더십 하에서는 그동안 해결되지 못한 문제나 갈등이 해소되고, 보다 나은 사회를 향한 진전이 이뤄질 수 있을 것이라는 기대감 때문일 것이다. 선거 경쟁에 참여한 후보자들도 그러한 유권자의 기대감을 충족할 수 있는 다양한 공약들을 제각기 제시한다.

그러나 5년 임기를 마치고 떠나는 대통령에 대한 국민의 만족감은 언제나 그다지 높지 않았다. 성공한 대통령보다는 오히려 ‘실패한’ 대통령으로 평가받는 경우가 더 많았다.

이렇게 ‘성공한 대통령’으로 평가받기 어려운 것은 현실적으로 5년이라는 짧은 임기 동안 해결하거나 추진할 수 있는 것이 애당초부터 한계가 있기 때문일 것이다. 더욱이 당선된 대통령은 선거 과정에서는 최대한의 표를 얻기 위한 공약을 제시하지만, 통치 과정에서는 그 많은 이들을 모두 만족시킬 수 있는 정책의 집행은 현실적으로 어렵기 때문에 실망감을 느끼는 유권자들이 다수 생겨나기 마련이다 (Mueller 1970; 문우진 2012).

이러한 본질적인 한계와 문제점을 감안하더라도 대통령에 대해 이렇게 낮은 평가를 내리게 된 데에는, 최근 대통령이 성공적 통치나 효율적 정책 집행을 위한 적절한 리더십을 발휘하지 못하고 있다는 사실과 관련이 있다. 예컨대 최근 한국 대통령의 통치 방식을 두고 제기되는 가장 빈번한 비판 중 하나는 이른바 ‘청와대 정부’(박상훈 2018)에 대한 것이다. 청와대 정부라는 표현이 나오게 된 것은 청와대로의 지나친 권력 집중과 대통령의 과도한 의존과 특히 긴밀한 관련이 있다. 통상 ‘청와대’로 불리는 대통령 비서실은 말 그대로 대통령의 역할을 보좌하는 기구이다. 하지만 실제로는 통치의 전면에 나서 국정 운영에 개입해 왔다. ‘제왕적’이라는 수식어가 ‘대통령’ 앞에 놓이게 된 데에는 이른바 ‘권력기관’을 통한 반대와 비판에 대한 차단, 견제, 억압과도 관련이 있다. 하지만 무엇보다 청와대가 국정 전반을 주도하면서 각 기관의 자율성이 약화되고, 권력이 대통령과 청와대로 집중되는 현상이 나타났기 때문이다.

그러나 청와대 정부는 대통령의 성공적인 업무 수행에 도움이 되지 않는다. 청와대로의 권력 집중은 그만큼 정책 결정의 폐쇄성을 높이는 반면 집행의 전문성을 낮출 수밖에 없다. 더욱이 그로 인한

대통령에 대한 권력 집중은 자유로운 소통과 의견 개진을 어렵게 하고, 결과적으로 정책에 대한 국민의 수용성을 낮추게 된다. 실패한 대통령이라는 평가 속에는 이와 같은 청와대로의 권력 집중으로 인한 문제점이 큰 몫을 차지하고 있다. 그런 점에서 이러한 청와대로의 권력 집중이나 폐쇄성은 박근혜 정부 시기에 제기되었지만 문재인 정부가 들어선 이후에도 별로 바뀌지 않았고 오히려 문재인 대통령 재임 중 그런 경향은 더욱 심해졌다. 청와대 정부는 ‘대통령 실패’의 매우 중요한 요인이다.

성공하는 대통령이 되기 위해서는 대통령의 통치 과정에 청와대의 역할이 변화해야 한다. 이 글에서는 청와대 중심의 통치가 갖는 문제점을 지적하고 이를 극복하면서 성공하는 대통령이 되기 위한 조건에 대해 논의할 것이다.

## 2. 대통령이 활용할 자원을 제한하는 청와대 정부

대통령에게는 통치를 위한 다양한 자원이 주어진다. 성공한 대통령이 되기 위해서는 자신이 활용할 수 있는 다양한 자원을 적재적소에 잘 배치하고 유 기적으로 기능하도록 이끄는 것이 중요하다. 우선 대통령은 삼권분립 체제에서 행정부의 수장이다. 행정부의 관료들은 해당 분야에 전문성을 갖고 있고 제도화되고 축적된 경험을 가지며, 관련된 많은 정보를 가지고 있다. 관료제는 대통령이 활용할 수 있는 매우 중요한 제도적 자원이다. 한편 공공 서비스의 제공을 담당하는 것이 관료제이지만 동시에 예산과 인원 확대 등 관료 자체의 이해관계를 갖는다(Nisjkanen 1971; Dunleavy 1991). 이들이 관료주의, 부처 이기주의, 복지부동에 빠지지 않고 제대로 일하도록 관리하고 이끄는 것은 성공적인 대통령이 되기 위한 중요한 조건이 된다.

대통령이 지닌 또 다른 자원은 집권당이다. 김대중 정부 이후, 대통령이 집권당의 당 총재로서 당을 직접적이고 노골적으로 통제하고 영향력을 행사하는 관행은 사라졌다. 그러나 노무현 정부 시절의 ‘당정 분리’ 실험이 실패로 끝이 난 것에서도 알 수 있듯이, 대통령과 집권당과의 관계 설정은 매우 중요하다. 대통령의 주요 정책이나 공약은 국회에서의 입법화를 거쳐야 실현될 수 있다. 이와 같은 예산이나 주요 법안 처리 과정에서 집권당과의 공조는 중요하다. 박정희 대통령 이후 한국에서 당정협의회는 정책 결정 과정에서 중요성을 가졌다(가상준, 안순철 2012; 권찬호 2007). 또한 여론의 추 이와 반응, 야당과의 관계 등에서 집권당의 역할은 중요하다.

관료제, 집권당에 더해 청와대 비서실 역시 대통령이 가진 주요 자원 중 하나이다. 즉, 청와대 비서실은 대통령이 가진 자원 중 하나이다. 성공한 대통령이 되기 위해서는 대통령이 가진 세 가지 제도적 자원 간의 조화와 협력이 필수적이다. 그런데 ‘청와대 정부’라는 말이 나오는 것은 이들 간의 균형이 무너졌다는 것을 시사한다. 대통령 비서실은 그 기구의 기능상 대통령과 일상적으로, 또 보다 빈번하고

긴밀하게 접촉할 수밖에 없다. 하지만 대통령이 비서실에 크게 의존하게 되면 여러 가지 문제점이 생겨날 수밖에 없다. 청와대 조직 자체가 원천적으로 다른 기구들에 비해 폐쇄성이 강할 뿐만 아니라 대통령이 이 조직에 힘을 실어주면 다른 기구들을 압도할 수밖에 없다. 대통령의 중요한 통치 자원인 세 기구 간의 균형이 무너지게 되는 것이다.

물론 대통령 비서실의 확대는 비단 우리나라만의 일은 아니다. 미국에 서도 백악관 스태프의 규모는 프랭클린 루스벨트 대통령 이후 꾸준히 증대했다(Burke 2000). 우리나라에서는 박정희 집권을 거치면서 비서실의 규모가 크게 증가했는데, 이러한 증가 추세는 민주화 이후에도 계속되고 있다(김정해 2013). 그런데 우리 정치에서의 문제는 단순한 규모의 확대가 아니라 그 영향력이 민주화 이후 크게 증대되었다는 데서 찾을 수 있다(강원택 2018: 53-54).

그 이유는 우선 5년 단임제와 관련이 있다. 5년이라는 짧은 임기 내에 대통령은 가시적이고 구체적인 성과를 내고 싶기 때문에, 행정부의 관료 조직에 의존하기보다 자기를 지근至近에서 보좌하는 청와대의 비서들을 통해 주요 정책을 직접 챙기면서 이끌고 가겠다는 생각을 갖는다.

또 다른 요인은 관료제에 대한 불신이다. 과거 권위주의 체제에서는 국가권력이 시민사회와 정치적 반대자를 압도해서 국가 행위에 대한 견제나 비판은 제대로 이뤄지지 않았다. 이 때문에 관료제는 권력자의 요구를 효율적으로 수행할 수 있었다. 그러나 민주화 이후에는 행정부의 정책 결정과 집행에 투명성과 책임에 대한 요구가 높아졌고, 야당을 비롯한 언론, 시민단체 등의 감시와 비판의 기능도 강화되었다. 더욱이 정권 교체가 발생하면 이전 정부 시절의 정책 이슈에 대해 담당 관료에게까지 그 책임을 묻는 경우가 생겨나면서 정치적으로 예민한 사안에 대해서는 관료들이 소극적으로 행동하는 현상도 나타나고 있다.

이와 함께 관료제와 관련된 또 다른 문제는 관료 조직 간의 이해관계 충돌이나 갈등이 생겨날 수 있다는 점이다. 서로 상이한 정책 집행의 기능을 담당하는 부처 간 이해관계나 입장이 다른 경우 이를 조정하는 데 상당한 시간이 소요되고, 경우에 따라서 그러한 이유로 인해 정책 추진 자체가 좌절될 수도 있다. 이런 이유로 인해 행정부 관료 조직에 의존하기보다 청와대 비서실을 통해 직접 정책을 관리하고 추진하겠다는 생각을 갖게 되는 것이다.

청와대 정부가 생겨나는 또 다른 이유는 ‘캠프 정치’와 관련이 있다. 최근 들어 대통령 선거 과정은 정당보다 후보자 개인을 중심으로 한 선거 캠프를 중심으로 이뤄지고 있다. 이렇게 된 데에는 각 정당의 대통령 후보 선출을 위한 경선제도의 도입과도 관련이 있다. 당내 경선 과정에서 소속 국회의원들을 포함한 당내 주요 인사들과 지지자들이 대통령 후보자를 중심으로 나뉘어 경쟁하게 되면서, 결과적으로 정당이 경선을 거쳐 선정된 당 후보를 집합적으로 지원하지 못하게 되는 현상이 나타났다. 경선을 통해 선출된 정당의 대통령 후보는 본선 선거운동 과정에서 정당보다 당 경선 때부터 도와준 ‘내 사람들’이 결집된 선거 캠프에 의존하게 되는 것이다. 문제는 이러한 캠프 관련 인사들이 집권 후 중용된다는 점이

다. 대통령은 후보 시절부터 자신을 도운 캠프 인사들을 비서실의 요직에 임명하고, 이들을 중심으로 정책을 이끌고 나가려는 경향이 생겨나게 되었다.

그러나 대통령이 가진 여러 자원 중에서 비서실에만 크게 의존하는 통치 방식은 많은 문제점을 낳을 수밖에 없다. 당장 내각, 집권당을 주요 정책 결정 과정에서 소외시키거나 수동적인 위치에 놓이게 하고, 더욱이 대통령에게로의 권력 집중과 그로 인한 '제왕적 대통령'의 문제를 낳는다. 이는 다시 대통령 비서실이 강화된 대통령의 권력과 권위를 이용하여 사실상 행정부, 입법부, 사법부보다 우위에 있는 상위 기관으로 기능하려는 경향도 보이고 있다. 그런 점에서 성공하는 대통령이 되기 위해서는 청와대 비서실에 대한 과도한 의존을 줄이고 행정부와 집권당 등을 포함한 대통령의 통치 자원 간의 적절한 균형을 이루려는 노력이 필요하다.

### 3. 청와대를 실행 조직이 아니라 참모 조직으로 활용하라

선거 캠프를 뛰어넘어 성공적 국정 운영을 위한 참모들로 구성하라

앞서 언급한 대로, 최근 들어 청와대 비서실의 구성은 '캠프 정치'의 영향을 크게 받아왔다. 정당의 대통령 후보가 되기 위해서는 정당 내 격렬한 경선의 과정을 거쳐야 한다. 이로 인해 정당 내부의 구성원은 경선 후보에 대한 지지에 따라 분열되고, 그로 인한 후유증은 후보자가 결정된 이후에도 쉽게 해소되지 않는다. 더욱이 유력 정당의 대선 후보 캠프일수록 선거에 승리했을 때 예상되는 '전리품' 분배에 대한 고려로 인해 당내 경쟁 후보를 지원했던 인사를 포용하려고 하지 않는다. 이로 인해 정당의 후보자가 선정된 이후에는 정당의 공식 선거운동 조직보다는 후보자 개인의 선거 캠프가 사실상 선거운동을 주도하게 된다.

선거 캠프의 구성은 당내 인사들뿐만 아니라 당 외부의 인사들도 망라하고 있는데, 이들을 하나로 묶어내는 것은 오직 후보자와의 관계이다. 즉 선거 캠프의 구성은, 후보가 소속된 정당이 지향하는 정치 이념이나 정책 방향과 전혀 무관하다고는 말할 수 없지만, 기본적으로 후보자와의 개인적 관계가 더 중요하다. 다시 말해, 선거 캠프에서 중요한 역할을 맡고 있더라도 그들의 이념적·정책적 정체성, 정치적 역량 등과 같은 기본적 자질에 대한 검증이 당 차원에서 이뤄질 수 없다. 후보자의 당선 과정에서의 기여도, 후보자와의 친밀도 등 개인적 관계가 선거 이후의 논공행상에서 더욱 중요하게 작용한다. 이 때문에 당선 가능성이 높아 보이는 후보 선거 캠프에 접근하여 오로지 당선 후의 공직 배분만을 노리는 이른바 '자리 사냥꾼'도 상당수 포함될 수 있다. 실제로 선거 이후 승리한 대통령은 공식, 비공식적으로 수많은 '자리'를 배분할 수 있다. 그런데 이러한 공직 배분에 캠프 정치는 중요하게 작용한다. 선거 캠프에

참여한 인사들은 스스로 ‘개국공신’으로 간주하며 선거 승리에 따른 ‘전리품 배분’에서 한몫을 기대하는 것이다.

장관과 차관, 외청장 등 청와대와 내각의 주요 인사가 마무리 국면에 접어들면서 정치권과 관가가 들썩이고 있다. 5년에 한 번씩 서는 ‘큰 장’이 열리는 까닭이다. 기획재정부가 지난 1월 발표한 공공기관 지정 현황에 따르면 공기업(35개), 준정부기관(89개), 기타 공공기관(208개) 등 흔히 공공기관으로 통칭하는 기관의 수는 332개다. 당연히 기관장만 해도 332개 자리고, 여기에 감사와 임원까지 합하면 2,000개가 넘는 자리를 대통령이 임명할 수 있다. 스스로 개국공신이라고 여기는 대선 캠프 출신 인사들이 청와대 고위 인사에게 전화가 오기를 기다릴 만한 때도 바로 지금이다. 청와대에서도 이런 흐름은 포착되고 있다. 문재인 대통령이 최근 참모진과의 회의에서 “공공기관 인사에서 전문성을 감안해 국민이 납득할 만한 인물을 중용해야 하지만 대선 캠프 인사도 배제하지 않아야 한다”는 취지로 지시했다는 얘기가 흘러 나왔다.<sup>1)</sup>

아무리 ‘큰 장’이라고 해도 한계가 있는 만큼, 엽관제spoils system 방식의 공직 배분은 기본적으로 ‘폐쇄성’을 떨 수밖에 없다. 외부에 개방되는 직책이 많아질수록 ‘우리끼리’ 차지할 수 있는 자리의 수는 줄어들기 때문이다. 이처럼 선거 캠프 중심의 공직 충원은 외부의 유능한 인재의 참여를 원천적으로 봉쇄할 가능성이 크다.

그러나 선거 승리에 도움을 주었다고 그에 대한 보상으로 공직 직책이 부여되는 관행은 심각한 문제가 있다. 공직을 맡게 된 인사가 그 직을 담당할 만한 역량을 갖춘 인물인지, 그 분야에서 충분한 경험이나 전문성을 갖췄는지, 혹은 공직자로서 갖추어야 할 공공성이나 도덕성을 갖추고 있는지 임명 과정에서 확인할 방법이 없다. 이들이 공직에 임명된 것은 대통령과의 개인적 관계에 의존한 것이고, 그 직을 유지하는 것도 대통령과의 관계에 의해 결정된다.

대선 캠프 정치의 최대 폐해는 대선 승리 후 캠프의 주요 인사들이 국정의 요직을 차지해 대통령에게 맹목적인 충성을 하는 것이다. 공조적인 정당 인사는 기준·절차·규정에 따라 이뤄지지만, 사조적인 캠프 인사는 전적으로 후보 마음대로 당 내외 인사를 발탁한다. 캠프 종사자들은 후보가 원하는 것을 만들어내는 데 몰두하기 때문에 ‘패거리 문화’가 형성된다. 그 결과 각 당에서 캠프에 참여한 인사와 참여하지 못한 인사들 간에 친문-비문, 친박-비박, 친이-반이 등으로 나눠 당내 파벌 싸움으로 당을 분열시킨다.<sup>2)</sup>

1) 「대통령이 뽑는 자리 2000개 ... 전화 기다리는 캠프 공신들」, 『중앙일보』 2017. 7. 18. <https://www.wjoongang.co.kr/article/21765735#home>

2) 김용호 「대선 후보 '캠프 정치'라는 잘못된 관행」, 『중앙일보』 2021. 8. 12.



이런 문제점은 캠프 인사들 중심으로 청와대 비서실을 구성하는 경우 더욱 심각하게 나타난다. 대통령에 대한 맹목적 충성, 폐쇄적 구성은 대통령의 귀와 눈을 어둡게 만들 수 있다. 다시 말해, 맹목적 충성에 더해 구성의 동질성, 외부 충원을 제약하는 폐쇄성은 정보와 상황에 대한 왜곡 보고를 통해 대통령의 판단을 흐리게 할 수 있다. 대통령 비서실은 선거 캠프 출신 중심이 아니라, 역량 있는 외부의 다양한 인사들을 중심으로 구성되어야만 이러한 문제점을 피할 수 있다.

또 한편으로 청와대에 참여한 인사들은 그 직이 마지막 자리가 아닌 경우가 많다. 즉, 경력 쌓고 보다 나은 곳으로 옮기기 위한 자리로 청와대 비서실의 직이 이용된다는 것이다. 아래의 인용 기사는 선거 캠프→청와대 직책→공적 기관의 직책으로 이어지는 캠프 정치의 문제점을 지적하고 있다.

대선 캠프에서 일하다 현재 정부 부처에서 장관 정책 보좌관으로 일하고 있는 40대 후반의 E씨는 “대선 캠프의 실무자들은 상당수가 청와대 행정관을 원한다고 해도 과언이 아니다”라고 말했다. “청와대 행정관이 부처나 공기업, 일반 기업 대관對官 업무 담당자들에게는 ‘수퍼 갑’이기도 하지만 그게 목적은 아니죠. 청와대 행정관으로 어떤 분야에서 일하면 그다음엔 그 부처 산하기관 임원이나 감사 등으로 갈 수 있는 길이 열립니다. 어찌 보면 그걸 위해서 행정관직을 원한다고 해도 무리가 아닙니다.” 행정관의 공공연한 특권으로 여겨지는 것이 바로 ‘퇴직 후 낙하산 인사’다.<sup>3)</sup>

논공행상의 불가피성이 있다고 하더라도, 청와대 비서진은 해당 분야에 대한 전문성과 역량을 갖추고, 공적 마인드와 도덕성을 갖춘 최고의 참모들로 구성한다는 자세로 외부에서 유능한 인물을 구하려는 노력이 필요하다. 선거 승리에 도움이 된 인사의 역량이 집권 후 성공적 통치를 위해서도 반드시 도움이 되는 것은 아니다. 선거 승리 이후에는 대통령으로서의 성공에 초점을 맞춰 인물을 선정해야 한다. 그런 점에서 대통령의 주변에서 보좌할 인사들의 경우에는 캠프 인사에 국한하지 말고 개방적인 태도로 유능한 인재를 적극적으로 활용할 수 있어야 한다.

### 행정부의 정책 집행력을 높이기 위해 청와대의 권한을 분산하라

청와대 조직은 박정희 정부 이래 꾸준히 증대되어 왔다 (박상훈 2018: 64-69). 그런데 수적 증가, 예산의 증가도 문제지만 보다 심각한 점은 청와대의 권한 강화, 기능의 확대이다. 청와대의 기능, 권한의 강화가 행정부를 압도하면서 관료 조직의 효율성, 정치적 중립성에 부정적 영향을 미치고 있다는 점이다. 성공한 대통령이 되기 위해서는 청와대에 지나치게 집중된 권한을 분산시키고, 행정부가 제 역할을 할 수

3) 「청와대 행정관 대체 어떤 자리가... 실무급 칸트를대위 ... 퇴직 후 산하기관 낙하산 지적 도. 『월간 조선』 2014. 12. <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=&nNewsNu mb=201412100016>

있는 환경을 마련해 주어야 한다.

### 인사수석실의 역할을 제한하라

우선 인사수석실의 역할을 제한해야 한다. 청와대가 직접 인사 문제에 개입하기 시작한 것은 노무현 정부 때부터였다. 애초에는 대통령이 임명하는 고위 공직자들에 대한 인사 문제에 관련된 일을 맡았지만, 점차 그 영 역과 기능이 확대되면서 이제는 사실상 행정부 공직뿐만 아니라 공기업, 정부투자기관 등에까지 그 영향력이 증대되었다.

2017년 가을, 문재인 정부가 들어서고 얼마 지나지 않았을 때다. 정치권 출신 A 씨가 ○○ 부 산하 공공기관 임원으로 임명될 것이라는 얘기가 돌았다. 그는 장관과도 막역했다. 사석에서 만난 그는 “청와대 인사수석실이 관건”이라며 이같이 말했다. 이어 “인사수석실에서 먼저 OK가 떨어져야 장관이 절차에 따라 추천하고 임명할 수 있다”고 말했다.

대통령 비서실 인사수석비서관, 흔히 ‘청와대 인사수석’으로 불리는 자리가 있다. 대다수 국민은 물론이고 여러 정치권 인사도 인사수석을 원래부터 청와대에 있던 자리로 알고 있다. 대한민국의 어지간한 자리는 ‘청와대의 뜻’으로 결정되는 현실이 만들어낸 착시 현상이다. 인사수석은 노무현 전 대통령 때 처음 생겼다. 노 전 대통령은 기득권 세력을 교체하겠다는 의지가 강했다. 그전까지 민정수석이 독점한 인사에 대한 추천, 검증 기능을 분리하겠다는 명분이었다. 인사수석은 주류 사회 교체의 첨병 역할을 수행했다. 장관의 인사권은 위축됐고 각 부처는 물론 공기업, 정부투자기관 및 출연기관 중간 간부 인사에 이르기까지 청와대의 입김은 더욱 거세졌다.<sup>4)</sup>

인사수석이 만들어진 이후 장관의 인사권은 사실상 박탈되었다. 장관의 인사권이 무력화되면서 장관의 부서 통제력이나 통솔력도 약해질 수밖에 없다. 인사에 대해 청와대가 폭넓은 영향력을 행사하면서 관료 조직은 부서 장관보다 청와대의 눈치를 볼 수밖에 없게 되었다. 이로 인해 행정 부서가 축적한 정책 경험과 정보에 따른 자율적 판단이나 결정보다 청와대 의 지시와 개입에 의존하게 되었다.

청와대가 모든 공직사회 인사권을 틀어쥐고 있는 현재 시스템에선 관료가 청와대의 ‘하수인’으로 전락할 수밖에 없다는 지적이 많다... “장관이 산하 기관장 인사는 물론 부처 1급 인사도 제대로 못하는 게 지금의 현실”이라며 “기관장들도 다 같이 청와대에서 임명받았다며 장관을 우습게 안다” ... “인사권이 묵사발이 됐기 때문에 장관의 영이 제대로 설 리가 없다”며

4) 광화문에서 길건표 「공룡이 된 인사수석실 ... 허울만 남은 책임장관」, 『동아일보』 2019. 1. 16.



“지금은 국회와 청와대에 가서 줄이나 서는 게 장관 신세”라고 토론했다.<sup>5)</sup>

이처럼 청와대가 과도하게 인사에 개입하게 되면 관료 조직의 전문성, 효율성, 중립성은 훼손된다. 부서의 전문성보다 청와대의 지시에 그대로 순종하고 ‘청와대의 줄’을 잡는 게 보직이나 승진에 도움이 되기 때문이다. ‘청와대 정부’로 전락한 중요한 이유 중 하나가 이와 같은 청와대의 전방위적인 인사 개입이다.

이런 경향이 과거 시대부터의 관행으로 생각할 수도 있으나 실제로 비서실 기능이 확대된 박정희 정부 시기에는 그렇지 않았다. 박정희 대통령의 비서실장으로 거의 10년 가까이 일했던 김정렴은 다음과 같이 회고한다.

박정희 대통령은 비서실에서 장관 후보자를 추천하면 임명 전에 국무총리와 상의했다. 정일권 국무총리나 최규하 국무총리의 경우는 “좋습니다”라며 동의했다. 유일한 예외는 김종필 국무총리였다. 그는 박 대통령에게 “문교부 장관으로 민관식, 문화공보부 장관으로 윤주영 씨를 쓰고 싶다”고 했고, 박 대통령은 이를 받아들였다.

박 대통령은 차관 인선 시에는 원칙적으로 해당 부처 장관의 의견을 존중했다. 장관이 차관감으로 특정 인물을 의중에 두고 있지 않을 경우에는 대통령이 장관과 상의해 임명했다. 1급(차관보·실장) 이하 인사는 전적으로 장관에게 일임했다.

서기관 승진부터 차관까지의 인사권을 확실하게 행사할 수 있었기 때문에 장관의 영성이 섰다. 장관으로부터 능력을 인정받으면 출세가 보장되므로 공무원들은 물불을 가리지 않고 뛰었다. 이렇게 장관에게 인사권을 보장하는 대신, 밑에서 잘못이 있으면 함께 책임지도록 했다.<sup>6)</sup>

청와대 인사수석의 기능 확대는 앞서 지적한 ‘캠프 정치’와도 관련이 있다. 인사수석은 공직뿐만 아니라 공기업이나 정부투자기관까지를 포함하여 선거 캠프에 참여한 수많은 이들의 논공행상을 위한 ‘자리’를 배분하는 역할 또한 담당하고 있기 때문이다. 그러나 청와대의 과도한 인사 개입은 각 기관의 자율성과 효율성을 해치고, 공직 임명의 공정성에 부정적인 영향을 미친다. 이런 상황에서는 대통령이 가진 중요한 자원인 행정부를 효과적으로 활용할 수 없다.

이 때문에 성공하는 대통령이 되기 위해서는 청와대 인사수석이 담당하는 인사의 범위를 고위 공직자를 중심으로 처음부터 명확하게 제한할 필요가 있다. 그리고 행정부 각 부서를 포함한 각 기관의 인사권은 장관을 비롯한 기관장에게 일임해야 한다.

5) 「국장까지 청와대가 결정 ... 인사권 없는 장관 숨이 서겠다. 『매일경제』 2019. 6. 13. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/06/411735/>

6) 김정렴. 「최장수 대통령 비서실장의 조건 - 성공한 대통령의 조건: 朴正熙 대통령이 결재한 서류 많지 않아. 대통령은 사색할 시간을 많이 가져야. 『월간조선』 2008. 1. <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=200801100014>

### 정책실장직은 폐지해야 한다

노무현 대통령은 청와대 비서실에 정책실을 신설했다. 물론 그 이전인 김영삼, 김대중 정부에서는 정책기획수석을 두었고, 박근혜 정부에서는 국정기획수석의 자리를 두었다. 박근혜 정부 때 폐지된 정책실이 문재인 정부에서 부활했다. 이명박 정부 때는 차관급이었는데, 노무현, 문재인 정부에서 정책실장은 장관급이 되었다. 청와대에서 정책실을 만든 것은 경제정책을 필두로 한 각종 정책을 직접 관장하고 관료 통제를 하겠다는 의지의 표시이다. 앞서 지적한 대로 관료제에 대한 불신, 단임제하에서 단기간 성과 창출에 대한 조급함 등이 청와대 정책실을 통해 직접 정책을 관리하겠다는 태도로 이어진 것이다.

그러나 정책실의 강화는 곧바로 해당 부서의 자율성과 기능의 약화로 이어진다. 앞에서 본 대로 인사 개입뿐만 아니라 구체적 정책의 수립, 추진에 대해서도 청와대가 직접 개입하게 되었기 때문이다. 이로 인해 정책하관장을 둔 권한의 위임이 불분명해지고 정책 추진 과정에서도 갈등과 대립이 생겨나기도 한다. 2018년 있었던 김동연 경제부총리와 장하성 청와대 정책실장 간의 갈등이 그 좋은 예가 된다.

두 사람은 이미 최저임금 이슈나 혁신성장 등 문재인 정부의 핵심 경제정책의 방향과 속도 등을 두고 잦은 의견 충돌을 보여왔다. 익명을 요구한 여권 핵심 관계자는 “간단하게 하기로 한 회의 자리가 둘 간의 설전으로 수 시간 이어진 적도 있다”며 “(갈등설에 대한 언론 보도가) 분위기는 대강 맞는 편”이라고 전했다... 그러다 보니 관가에선 경제 컨트롤 타워를 두고 ‘장앤김이나, 김앤장이냐’하는 자조 섞인 농담이 나온다.<sup>7)</sup>

그러나 비서실은 정책 현안을 주도할 직제 라인에 위치해 있지 않으며 대통령을 보좌하는 참모 조직이다. 참모 조직이 정책 추진을 담당하는 부처 위에서 군림하는 모습을 보이는 것은 적절하지 않다. 국정의 실천은 그 역할이 부여된 행정부를 통해 수행되어야 한다.

이러한 정책 관장의 위임이 분명하지 않다는 문제점 이외에도 청와대 조직 내의 문제도 있다. 정책실장직이 생기고, 또 한편으로는 안보실장이 생겨나면서 청와대 비서실장의 역할은 애매해졌다. 과거 비서실장은 각 부서 간 이견을 조정하고, 비서실 내의 입장 차이를 조정하는 역할을 담당했다. 그러나 이런 기능을 정책실장이 차지하면서 비서실장의 역할은 정의 내리기 애매한 ‘정무적인’ 것으로 축소되었다. 정책실장직을 폐지하고 비서실장이 정책 조정의 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 실제로 정책실장직은 법적으로 규정된 지위가 아니다. 정부조직법 제14조(대통령 비서실)는 “① 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령 비서실을 둔다. ② 대통령 비서실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다.”라고만 규정되어 있다. 법령이 아니라 대통령령으로 정책실장을 만들어둔 것이다. 정책실장직을 폐지하고, 비서실장이 그 역할을 담당하거나 비서실장 산하에 정책기획수석을 두어 정부 부서나 비서실 내부의 이견과 입장

7) 장하성·김동연, 「소득주도 성장」 충돌 ... 컨트롤타워 ‘장앤김이나 김앤장이냐」, 『중앙 선데이』 2018. 8.11. <https://www.joongang.co.kr/article/22877564#home>

차이를 조정하도록 하는 것이 보다 바람직해 보인다.

### 국가안보 기능은 국가안전보장회의를 중심으로 이뤄져야 한다

노무현 정부 때처럼 문재인 정부에서도 국가안보실을 강화하여, 비서실 외교안보수석이 담당하던 외교·국방·통일 정책 보좌 기능을 국가안보실로 옮겼다. 외교안보 컨트롤타워를 국가안보실로 일원화해, 안보실장이 남북 관계, 외교 현안 및 국방 전략 등 포괄적 안보 이슈를 통합 관리 하도록 했다. 이를 위해 외교안보수석실은 폐지하고 그 기능을 안보실 2차장 산하로 옮겼고, 1차장 산하에 국방개혁비서관, 평화군비 통제비서관 등을 신설했다. 이에 따라 국가안보실은 기존 '1차장 5비서관' 체제에서 '2차장 8비서관'으로 커졌다.<sup>8)</sup>

국가안보실의 기능 강화와 함께 주목할 점은 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회가 국가안보실장의 통제하에 들어간 것이다. 법에 따르면 국가안전보장회의는 대통령, 국무총리, 외교부 장관, 통일부 장관, 국방부 장관 및 국가정보원장과 대통령령으로 정하는 위원으로 구성된다. 그런 데 2014년 개정된 현재의 법에는 국가안전보장회의에 상임위원회와 사무처를 설치하도록 했다. 그리고 청와대 국가안보실장이 국가안전보장회의 상임위원회 위원장을 맡게 했다. 그 이전인 2008년 개정법에서는 상임위원회를 폐지하고 사무처를 간사로 대체했다.

청와대 국가안보실장은 NSC 위원장을 맡게 됨으로써 외교, 국방, 안보, 통일 분야와 관련된 사실상 대부분의 정책을 일상적으로 담당하는 권한을 갖게 되었다. 외교, 안보, 대북 관련 이슈는 국가안보실이 독점하게 되는 것이다. 이로 인해 실제 정책 집행의 책임을 맡은 외교부, 통일부 등의 부서가 핵심 정보의 공유와 정책 결정 과정에서 소외될 가능성이 있다. 실제로 문재인 정부에서 외교부의 '패싱'에 대한 논란이 있었다.

한반도를 둘러싼 국제 정세가 급박하게 돌아가고 있지만 주무 부처인 외교부의 존재감을 느끼기 어렵다는 지적이 나오고 있다. 지난 8일 정의용 청와대 국가안보실장을 비롯한 대미 특사단이 미국으로 출발할 때 일행엔 외교부 실무자가 한 명도 없었다. 그에 앞선 대북특사단(5~6일)에 외교부가 배제된 건 남북 관계의 특수성 때문이었다고 치더라도, 최대 우방국인 미국에 가는 특사단에 외교부 관계자가 완전히 빠진 건 극히 이례적인 상황이다.<sup>9)</sup>

청와대 국가안보실이 주도하게 되면 관련 정보를 독점하고 있는 국정원과 청와대 간의 직접 소통에 대한 의존이 더욱 커질 것이며, 관련 정책을 담당하는 외교부나 통일부, 심지어 국방부의 역할도 줄어들 수밖에

8) 「정무는 비서실장, 정책은 정책실장... 靑 비서실 권한 분산」, 『조선일보』 2017. 5. 12. [https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/05/12/2017051200211.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/12/2017051200211.html)

9) 「요동치는 한반도 정세, 안 보이는 외교부」, 『중앙일보』 2018. 3. 12. <https://www.joongang.co.kr/article/22434190#home>

에 없다. 안보와 같은 국가의 핵심 정책의 결정 과정이 특정 기구의 정보에 지나치게 많이 의존하거나 폐쇄적인 소수의 결정에 따르는 것은 바람직하지 않다.

외교, 국방, 안보, 통일, 경제 분야에 걸친 외교안보 사안에 대해 NSC는 정책 총괄 조정의 핵심적 기구가 되어야 한다. 이런 맥락에서 국가안보실의 주요 업무는 NSC를 통한 외교안보 정책 총괄 조정, 그리고 대통령의 참모 조직으로서 역할에 국한되어야 한다. NSC 기능의 활성화를 위해 관련 장관급 상임위원회뿐만 아니라 차관급 및 실무급(국장급) 정책 조정회의를 적극 실행할 필요가 있다.

이와 함께 안보, 외교 분야에서 야당의 협력을 얻어내기 위한 노력도 중요하다. 중요한 정보는 야당과도 공유하고 정책 방향에 대한 야당의 이해를 구하고, 때로는 도움을 얻어내기 위해 노력해야 한다. 이를 위해 대통령뿐만 아니라 정무수석이나 국가안보실장 등이 야당과 긴밀한 소통을 유지해야 한다.

#### 선택과 집중을 통해 성공적으로 국정 운영을 수행하라

##### *5년 단임의 한계를 인식하라*

대통령 5년의 임기는 그리 길지 않다. 따라서 제한된 임기 내에 너무 많은 일은 별이거나 지나치게 야심찬 프로젝트를 추진하는 경우 성공하기 어렵다. 따라서 분명하게 제한적인 목표를 설정하고, 정책 추진의 우선순위와 중요성을 미리 대통령이 정해 두는 것이 필요하다. 즉, 대통령이 ‘한 계를 인식하고’ 임기를 맞이하는 것이 매우 중요하다. 그런 점에서 성공하는 대통령이 되기 위해서는 대통령이 스스로 해야 할 역할에 대한 고민이 필요하다. 대통령이 ‘만기친람萬機親覽’을 하고자 한다면, 실제로 감당할 수는 없는 일이지만, 정책 추진의 효율성이나 효과도 떨어질 수밖에 없다. 따라서 대통령은 자신이 중요하게 생각하는 대통령의 어젠다에 집중해야 한다. 통치의 가치와 비전에 기반한 대통령 어젠다의 선택과 그에 대한 집중이 성공을 좌우한다.

대통령의 어젠다를 실행하기 위해서는 자신이 가진 자원을 잘 활용해야 한다. 청와대는 기본적으로 ‘참모’기구, 곧 대통령을 보좌하는 비서들의 조직이다. 정책 추진이나 실행을 담당하는 부서가 아니라는 것이다. 따라서 청와대 비서실은 대통령의 정치 철학이 구현될 수 있도록 뒤편에서 이끄는 역할을 맡고, 실제 정책 추진과 실행은 행정부와 내각에 맡겨야 한다. 그리고 그로 인한 정치적 책임은 대통령과 청와대 비서실이 져야 한다. 이와 반대로 청와대가 중심이 되어 국정을 밀고 나가는 경우 정책 추진의 효과나 효율성에서도 문제가 발생하고, 임기가 흐를수록 그 추진의 동력도 약화될 수 있다. 많은 것을 해 보겠다고 청와대가 일방적이고 통제적 방식으로 정책을 끌고 가려고 하지 말고, 대통령의 주요 어젠다가 정책으로 구현할 수 있도록 한걸음 위에서 조정, 독려하는 역할을 맡아야 한다. 이런 점에서 김정렴 전 비서실장의 다음과 같은 회고를 참조할 필요가 있다.

박 대통령은 중요한 문제가 생겼을 때 행정부에 맡기는 것보다 대통령이 직접 챙길 필요가 있다

고 판단될 때에는 청와대 비서실에 특정 문제만을 담당하는 비서실을 신설해서 대처했다. 부실기업 대책, 방위산업 육성, 관광산업 진흥 등이 그 예이다(김정렴 1997: 53).

### *선거 공약을 다 지키려고 하지 마라*

선거 경쟁 때의 최고의 목표는 당선이기 때문에 득표에 도움이 된다면 어떤 것이든 공약으로 내세울 수 있다. 더욱이 그 공약을 실제로 추진하게 되었을 때의 비용이나 부작용 등에 대한 상세한 고려를 하지 않은 상황에서 득표를 위해 공약이 제시된다. 선거 캠프에서는 언론의 주목을 받고 경쟁 후보나 이전 정부와 차별화할 수 있는 ‘튀는 공약’도 마련될 수 있다.

그러나 일단 선거에서 당선되고 난 이후에는 그러한 과도한 혹은 비현실적인 공약이 대통령에게 부담으로 작용할 수 있다. 캠프에서 황급하게 만들어진 어설픈 정책이 대선에 승리한 뒤 국가 정책이 되면 예산 낭비나 정책의 혼선을 초래할 수 있다. 따라서 성공한 대통령이 되기 위해서는 선거 공약 사항이라도 집권 후에는 정책의 타당성, 시급성, 실현 가능성에 대한 꼼꼼한 재평가가 필요하다. 예컨대 충분한 준비와 사전 고려 없이 제시된 문재인 정부의 탈원전 공약은 집권 과정에서 상당한 부작용과 문제점을 낳았고 불필요한 사회적 갈등과 비판을 불러왔다. 집권 후 인수 위원회와 청와대 비서실에서 선거 공약에 대한 냉정한 재평가 작업이 반드시 이뤄져야 하고, 비현실적이거나 우선순위가 떨어지는 것은 과감하게 포기해야 한다.

### *수석보좌관회의보다 국무회의가 중요하다*

국가의 중요 국무는 국무회의에서 논의하도록 되어 있지만, 실제로는 대통령 비서들의 회의체인 수석보좌관회의가 더 큰 중요성을 갖는 현상이 최근 들어 나타났다. 2018년 3월 문재인 대통령은 대통령이 제안한 헌법 개정안을 발표하면서 이를 국무총리나 법무부 장관이 아니라 청와대 비서실 민정수석이 발표하도록 했다. 국무위원보다 청와대 비서에 의존하는 문재인 대통령의 스타일을 잘 보여주는 사례였다. 그러나 참모 조직인 수석보좌관회의나 비서실이 국무회의나 행정부 장관들보다 중시되는 것은 많은 문제점을 낳는다. 비서실 회의보다는 국무회의, 그리고 당정협의회가 정책 논의나 결정을 위해 보다 활성화되어야 한다. 여기서 다시 박정희 대통령 시절의 경험을 참고할 필요가 있다.

박 대통령이 수석비서관회의를 소집한 경우는 9년 3개월의 재임 중 두서너 번 있었다. 주요 사항에 대한 지시를 위해서가 아니라 시국 문제에 대한 각 수석비서관의 기탄없는 견해를 듣기 위해서였다. 주요 사항이 있을 때에는 수석비서관회의가 아니라 실제 행정을 담당하고 또 책임을 지는 총리 이하 관계 장관회의를 소집하는 회의를 열어 직접 지시하였다.(김정렴 1997: 63)



중요한 문제는 대통령이 주재하는 관계 장관회의나 당정협의회의에서 다루어졌다. 이 자리에는 국무총리·부총리 겸 경제기획원 장관, 관련 장관, 공화당 정책위원회 의장, 관련 국회 상임위원장 등이 참석했다. 비서실장과 관련 수석비서관은 이 회의에 배석했지만 발언은 하지 않았다. 이는 청와대 비서실이 행정부가 하는 일에 나서지 않게 하기 위해서였다. 내가 그런 자리에서 발언한 것은 1977년 6월 13일 부가가치세 도입 관련 당정회의 때뿐이었다.<sup>10)</sup>

국무회의가 중심이 된다는 것은 실질적인 국무의 논의의 장으로 활용될 수 있어야 한다는 것이다. 박근혜 대통령 시절 국무회의는 대통령의 지시 사항을 받아 적기에 바쁜 모습이었다. 그런 비서실에서 마련해 준 ‘말씀 자료’에 기반한 일방적인 소통 방식보다는 대통령이 직접 회의를 ‘주재’ 하는 것이 중요하다.

박정희 대통령은 회의를 효율적으로 운영했다. 박정희 대통령은 1주일에 네 번 정도 중요한 회의를 열었다. 회의 때면 박 대통령은 사전에 관련 안건을 읽고 그 내용을 숙지한 후 회의에 나왔다. 주무장관의 설명을 듣고 난 후 박 대통령은 참석자들의 의견을 물었다. 참석자가 의견을 개진하는 동안 박 대통령은 그 내용을 메모했다. 참석자들의 발언이 끝나면 박 대통령은 다시 주무장관의 의견을 물었다. 그 과정에서 대개 문제 해결 방안이 나왔다. 여기서 중요한 것은 회의가 자유토론 식으로 진행되지 않았다는 점이다. 박 대통령은 참석자들을 차례로 지명해서 발언하게 했다. 때문에 회의는 중구난방 식으로 흐르지 않고, 질서정연하게 운영되었다. 대개 2시간 정도 회의를 하면 결론을 도출해 낼 수 있었다.<sup>11)</sup>

### *대통령은 사색의 시간을 많이 갖고 다양한 사람을 만나라*

대통령은 시대의 흐름을 읽고 국가의 미래에 대한 비전과 전략을 마련해야 하는 책임을 갖는다. 선거 기간 중 공약 준비를 위해 많은 양의 학습을 하게 되지만, 통치 이후 맞이하는 환경이나 상황은 그것으로 충분하지 않은 경우가 많다. 또한 통치를 하면서 대통령이 스스로 절감하는 우리 사회의 변화 방향과 미래 목표가 생겨날 수 있다. 이러한 대통령의 인식이 구체적인 국가 발전의 큰 그림으로 이어지기 위해서는 사색의 시간을 충분히 가질 수 있어야 한다. 또한 대통령은 청와대에 ‘간혀있지’ 말고 다양한 영역의 인사들과 접촉해야 한다. 청와대에 갇히게 되면 대통령의 현실 인식과 상황 판단이 제한을 받을 수 있다. 사실 문재인 대통령이 선거 기간 중 ‘광화문 정부’를 공약으로 내세운 것도 바로 이러한 이유 때문이었을 것이다.

10) 김정렴. 「최장수 대통령 비서실장의 조언 - 성공한 대통령의 조건: 朴正熙 대통령이 결재한 서류 많지 않아. 대통령은 사색할 시간을 많이 가져야.」 『월간조선』 2008. 1. <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=200801100014>

11) 위의 글. 김정렴.



문재인 더불어민주당 대통령 후보는 24일 대통령 집무실을 청와대에서 광화문 정부청사로 옮겨 “불의와 불통의 대통령 시대를 끝내고 국민 속에서 국민들과 소통하는 대통령이 되겠다”고 공약했다. 문 후보는 이날 서울 여 의도 당사에서 기자회견을 열고 “퇴근길에 남대문시장에 들러 시민들과 소주 한 잔 나눌 수 있는 대통령, 친구 같고 이웃 같은 서민 대통령이 되겠다”며 “청와대는 시민들의 휴식 공간으로 돌려드릴 것”이라고 밝혔다.<sup>12)</sup>

문재인 대통령은 청와대 정부를 ‘불의와 불통의 대통령’이라고 보았지만 광화문 정부는 실현되지 않았다. 경호, 교통 및 행정상의 이유로 광화문으로 대통령 집무실을 옮기는 것이 어렵다는 이유 때문이었다. 그러나 어쩌면 ‘광화문 정부’의 중요성은 그 함의에 있다고 볼 수 있다. 청와대 비서실에 대통령의 정보와 소통의 창이 간혀 있지 않겠다는 의지로 그 표현을 볼 수 있기 때문이다. 성공한 대통령이 되기 위해서는 스스로 사색의 시간을 갖고 청와대 외부의 다양한 사람을 접하는 것이 매우 중요하다.

#### 4. 대통령의 성공은 행정부의 활용에 달렸다

그동안 매 선거가 끝이 나고 새로운 대통령이 취임하면 성공하는 대통령이 되기를 희망하지만 그러한 국민의 염원과 달리 퇴임 이후 대통령들에 대한 평가는 부정적이다. 거기에는 여러 가지 이유가 있겠지만 대통령직의 권력과 영향에 대한 과도한 기대감도 한몫하고 있다.

대통령 당선인이나 주위의 조력자는 권력을 잡은 후 이제 모든 것을 할 수 있다고 생각하는 경향이 나타난다. 그러나 대통령의 영향력이나 임기는 매우 제한적이다. 성공한 대통령이 되기 위해서는 자신에게 부여된 다양한 제도적 자원을 적절하게 활용할 수 있어야 한다. 그러나 최근 들어 대통령은 비서실 조직에 과도하게 의존하는 모습을 보여왔다. 이러한 ‘청와대 정부’ 중심의 통치 방식은 당장은 효율적이고 편리한 것처럼 보여도 효율적인 정책 성과를 창출하기에는 적절하지 않다. 이 장에서는 청와대 비서실과 관련하여 성공적인 대통령이 되기 위한 조건에 대해 논의했다.

여기서의 논점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 청와대의 규모와 역할을 축소해야 한다. 사실 박정희 시대 이후 청와대 조직은 끊임없이 확대되어왔다. 문재인 정부 때도 청와대는 또다시 이전보다 그 규모와 예산에서 증대되었다. 이제는 청와대의 역할을 축소해야 한다. ‘일하는 청와대’는 잘못된 개념이다. 대통령의 핵심 어젠다 만 청와대가 담당하고, 그 이외는 담당 부서에 그 역할을 맡겨야 한다.

둘째, 청와대보다 국무회의를 활성화해야 한다. 비서진들이 사실상 각료들을 지휘하는 형태의 국

12) 「문재인 “靑 집무실 옮겨 ‘광화문 대통령’ 시대 열겠다”」, 『뉴스1』 2017. 4. 24. <https://www.news1.kr/articles/?2975947>

정 운영에서 벗어나야 하고, 각 행정부의 자율성을 강화해야 하고, 국무회의를 활성화해야 한다. 전체 국무위원이 다 모이는 것이 불필요한 경우라면, 관련 분야 각료들만의 소규모 국무회의를 활성화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 외교안보 장관회의, 경제 관련 회의 등으로 나누고 대통령이 직접 참석하고 주재하는 방향으로 바꾸는 방안을 생각해 볼 수 있다. 주요 정책 논의가 청와대 비서관들과의 회의 보다 헌법상 국무를 논의하도록 한 국무회의에서 이뤄져야 한다.

셋째, 청와대 중심의 통치는 대통령이 청와대 내의 인적 구성에 ‘간히게 되는’ 결과를 낳을 수 있다. 문재인 대통령이 선거 때 ‘광화문 정부’를 공약한 것은 바로 이런 문제점에 대한 인식 때문이었을 것이다. 특히 청와대가 선거 캠프를 비롯하여 대통령과의 개인적 관계에 의해 충원되기 쉽기 때문에 그 구성이 동질적이 되기 쉽다. 그만큼 다양한 의견과 경쟁적인 정책 대안에 대한 토론은 이뤄지기 어렵다.

넷째, 청와대의 인사수석의 역할을 제한하고, 정책수석직은 폐지하는 것이 바람직하다. 국가안보실의 상임위원회 체제를 폐지하고 국가안전보장회의가 실질적인 역할을 하도록 재편되어야 한다.

요약하면, 청와대가 지닌 집중된 권력을 내려놓고 원래의 기획과 조정의 역할을 담당하고, 대신 각 기관의 자율성을 높이는 방향의 분권적인 통치가 성공적인 대통령이 되기 위해 필요한 일이다. ■

## 참고 문헌

- 가상준, 안순철. 2012. 「민주화 이후 당정협회의 문제점과 제도적 대안」. 『한국정치연구』. 21(2), 87-112.
- 강원택. 2018. 『한국정치론』. 개정판. 박영사. 김정렴. 1997. 『아, 박정희』. 중앙M&B.
- 권찬호. 2007. 「당정 협조 관계의 영향 요인에 관한 고찰: 역대 정권별 당정협조제도 분석을 중심으로」. 『한국공공관리학보』. 21(4), 279-302.
- 문우진. 2012. 「대통령 지지도의 필연적 하락의 법칙: 누가 왜 대통령에 대한 지지를 바꾸는가?」. 『한국 정치학회보』. 46(1), 175-201.
- 박상훈. 2018. 『청와대 정부 : ‘민주 정부란 무엇인가’를 생각하다』. 후마니타스. 백창재. 2018. 「미국 대통령의 권력자원과 리더십」. 『국가전략』. 24(4), 135-173.
- Burke, John. 2000. Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dunleavy, P. 1991. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science, New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Mueller, John. 1970. “Presidential Popularity from Truman to Johnson.” American Political Science Review 64(1), 18-34.
- Niskanen, W. A. 1971, Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine-Atherton.

■ **저자:** 강원택\_ 서울대학교 정치외교학부 교수. 영국 런던정치경제대(LSE)에서 정치학 박사를 취득하였다. 한국정치학회장, 한국 정당학회장을 역임하였다. 주요 연구 분야는 한국 정치, 의회, 선거, 정당 등이다. 주요 논저로는 『한국 정치의 결정적 순간들』(2019), 『사회과학 글쓰기』(2019), 『한국 정치론』(2019), 『시민이 만드는 민주주의』(2018, 공저), 『대한민국 민주화 30 년의 평가』(2017, 공저), 『대통령제, 내각제와 이원정부제』(2016) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 전주현\_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) jhjun@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.  
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 12월 23일  
“청와대 정부를 헐파하라” 979-11-6617-292-2 95340

재단법인 동아시아연구원  
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩 )  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr