

대통령직 인수의 성공조건

67일이 5년을 결정한다

대통령직 인수의 성공조건

67일이 5년을 결정한다

Presidential Transitions in Korea

이흥규 · 임성호 · 정진영 · 강원택 · 김병국

대통령직 인수의 성공조건

지은이 이흥규 · 임성호 · 정진영 · 강원택 · 김병국

발행자 이흥규

발행처 (재) 동아시아연구원

발행일 2007년 12월 19일
2007년 12월 19일 1쇄

편 집 주영아 · 이상협

디자인 김민주

표지디자인 송성재

주소 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호

전화 02-2277-1683 (대)

팩스 02-2277-1684

홈페이지 www.eai.or.kr

등록 제2-3612호 (02.10.7)

값 18,000원

ISBN 89-92395-04-5 (93300)

정부개혁을 집권 1년 내에 끝내라

이종찬 전 국정원 원장

저는 DJ정권의 인수위에 위원장의 자격으로 참여했습니다. 대한민국 헌정 역사상 최초의 여당에서 야당으로의 정권교체였던 만큼, 짧은 인수위 기간 동안 준비해야 할 일들이 너무나도 많았습니다. 정신없이 2달여를 보낸 후, 15대 인수위의 역할을 되짚어 보았습니다. 뿌듯함도 있었지만 아쉬움이 더 많이 남더군요. 그래서 인수위가 해산된 후 차기 정부가 좀 더 나은 인수위를 구성하기 위해 어떠한 것들이 필요할 것인가를 고민하게 되었습니다. 그리고 나름의 결론을 얻을 수 있었습니다.

DJ정권의 인수위부터 백서를 발간한 만큼 인수위의 인원구성과 업무추진 결과는 백서를 통해 자세히 확인하실 수 있을 것이라 생각합니다. 따라서 저는 본 모두발언을 통해 백서에 나와 있는 내용들을 재론하기보다는 DJ정권의 인수위가 가졌던 한계와 앞으로의 인수위가 나아가야 할 방향에 대해 제 개인적인 생각을 이야기하고자 합니다. 그럼 제15대 인수위의 특징과 역할에 대한 설명을 서두로 모두발언을 시작하겠습니다.

김대중 정부 인수위의 특징과 역할

우리나라의 경우 사실 전두환 대통령 이전에는 평화적 정권교체가 없었기 때문에 정권의 인수인계란 말 자체가 존재하지 않았습니다. 그리고 1988년의 전두환 정권과 노태우 정권 간의 권력 이양, 1993년의 노태우 정권에서 YS 정권으로의 권력이양 모두 인수인계 절차나 인수위원회 구성에 있어 사실상 한 집안 식구끼리의 주고받기였다고 말할 수 있습니다.

본격적인 정권 인계인수는 1997년 12월, 야당후보인 김대중 대통령이 대선에서 승리함으로써 발생했는데, 이때 처음으로 명실상부한 '대통령직인수위원회'가 정식 구성되었습니다. 그러나 이때에도 법적인 뒷받침은 없었고 다만 정부조직법 제4조를 원용하여 인수위원회가 구성되었을 뿐입니다. 물론 현재에는 인수위의 구성이 법리상에 명문화되어 있지만 말입니다.

12월 23일 '대통령령' (제15,547호)으로 <대통령직인수위원회설치령>이 국무회의에서 통과, 공포됨에 따라 인수위를 편성하는 문제가 본격적으로 대두되었습니다. 당시 인수위원의 인선은 자민련과 협의를 통해 시행하기로 하였으나, 인수위의 역할과 범위에 대해서는 확정하지 못한 상황이었습니다. 특히 인수위를 하나의 행정 인수기구로 한정할 것인가 아니면 모든 인수업무를 전담케 할 것인가가 주된 고민이었습니다. 결론은 인수위는 행정 분야만 인수하고, 다른 부분의 업무는 별도의 위원회를 두어 추진하자는 것이었습니다. 따라서 인수위를 우선적으로 설립하고 필요에 따라 다른 위원회를 하나씩 증설해 나가기로 했습니다.

인수위원회의 제1차 전체회의는 12월 27일 열렸습니다. 이날 회의에서 인수위원회 운영에 관한 세부 계획을 논의하였지요. 그리고 우선적으로 부처별 현황과 문제점, 당면 현안과제 및 정책개발과제, 대선공약 실천계획 등을 작성하기로 결정했습니다.

당시 15대 인수위는 당선자의 지침에 따라 첫째, 21세기 지식·문화·정보화 사회를 이룩할 수 있는 정부시스템을 지향함에 있어서 현 정부의 구조와 인적구성요소를 검증하고, 둘째, 민주주의와 시장경제가 같이 발전할 수 있는 새로운 패러다임을 지향함에 있어서 정부의 역할이 어떠해야 하는지를 검증하며, 셋째, IMF위기사태에 이르기까지 정부의 조기경보 시스템이 과연 작동했는지, 위기관리 능력에 이상은 없는지를 검증하고, 넷째, 공무원들의 공무담임 능력과 사기, 충성심 등을 체크하며 새 정부에 들어서서도 계속 충성스런 국민의 충족으로서 맡은바 소임을 다할 수 있도록 하는데 역점을 두고 업무에 임할 것을 결정하였습니다.

또한 새 정부의 당면과제를 설정하였는데, 당시 인수위 과정을 통해 설정되었던 당면과제들로 첫째, 21세기 세계화·정보화·민주화 시대에 있어 정부의 기능과 역할 설정, 둘째, 정권이 여야 간에 수시로 교체되는 새로운 정치상황에서 정당과 정부의 관계 설정, 셋째, 민주주의와 시장경제의 병행 발전에 따른 구체적인 정부정책 구상, 넷째, IMF위기상황 하에서 정부의 위기관리 능력과 대책 수립 등이 그것이었습니다.

이와 같은 당선자의 중점 지시사항과 당면과제를 바탕으로 새 정부가 들어섰을 때 우선 역점을 두고 실천에 옮겨야 할 과제들을 세부적으로 정리하여 제시하고자 하였습니다. 새 정부가 들어서면 초기에는 정신없이 업무가 진행될 것이기에 이러한 공백을 메우기 위하여 무엇보다 손을 대야할지 국정운영에 체계를 잡아주는 것이 대단히 중요하다고 보았기 때문입니다. 그래서 각 분야별로 100대 과제를 선정하여 이를 당선자에게 보고하고 새 정부에 넘겨주기로 하였던 것입니다. 100대 과제는 우선 DJ의 국정이념인 '국민이 함께하는 정치', '민주주의와 경제발전의 병행', '21세기 정보화 사회의 준비'를 구현하는 데 역점을 두기로 했지요. DJ가 무엇보다 강조한 것은 고객인 국민에게 질 좋은 행정 서비스를 제공해야 한다는 것이었습니다. 그리하여 명칭도 '국민의 정부 품질

혁신을 위한 100대 국정과제'로 선정했던 것입니다

김대중 정부 인수위의 한계

인수위는 새로운 정부의 출범을 알리는 중요한 기능을 수행하는 곳입니다. 국가의 기능이 중단 없이 지속되어야 하고, 또 새로 정부를 수임받은 대통령의 입장에서 중요한 2개월 여의 준비를 전담하는 기구이기 때문입니다. 그러자면 인수위가 제대로 일하도록 모든 권한이 집중되어야 합니다. 또한 대통령 당선자의 첫 인사이기에 언론의 관심이 유난히 많은 관계로 그 구성에 있어 신중을 기해야 합니다.

하지만 DJ 정권 인수위의 경우 전임 정권들의 인수위보다 체계화된 업무를 추진하였음에도 불구하고 여전히 많은 한계점을 지니고 있었습니다. 헌정사상 여에서 야로의 첫 정권교체이다 보니 아직까지 인수인계 업무가 제대로 체계를 잡지 못하였기 때문입니다. 그럼 15대 인수위 과정을 겪으며 느꼈던 몇 가지 한계에 대해 말씀드리겠습니다.

첫 번째는 인수위의 역할을 단지 행정 분야로 국한하였다는 점입니다. DJ의 경우 당선자 시절 인수위와는 별도로 인사위원회, 행정개편위원회, 제도개선위원회, 지역화합위원회 등을 두어 주요 업무를 분담하고자 하였습니다. 사실 DJ는 오랜 야당 지도자 생활로 인해 어떤 일이든 주변사람들에게 전적으로 위임하지 않는 습관이 은연중 몸에 배어 있었습니다. 그래서 모든 보좌기구가 자신을 중심으로 방사선형으로 집중되기를 희망하였습니다. 정부인수 업무도 인수위 한곳을 통하여 추진되는 것을 원치 않았습니다. 각 기구가 병립되어 자기에 집중되기를 희망한 것입니다. 한 곳에 집중시키면 부작용이 생길 것을 우려한 것도 사실이었습니다. 그러다 보니 인수위가 본래 담당해야 할 업무를 수행함에

있어 커다란 한계가 존재했습니다. 인수위에 충분한 권한이 집중되지 않았기 때문입니다.

두 번째는 인수위 위원과 초기 내각 구성의 분리문제입니다. 당시 25명의 인수위원 가운데 DJ 정부에 기용된 위원은 초기 내각에 3명, 2·3차 개각 시 3명에 불과했습니다. 따라서 새 장관이 들어서면서 또 다시 업무인수를 해야 하는 불필요한 이중 작업이 요구되었습니다. 이는 내각 초기, 장기간의 업무 공백을 발생시킵니다. 우리의 경우 대통령 취임과 더불어 총리의 국회 인준절차가 진행되고 총리의 인준이 끝나야 국무위원을 제청하게 됩니다. 만약 총리 인준이 실패하면 2차, 3차의 인준절차를 또 거치게 되어 자연히 새 정부의 업무개시는 상당히 미루어지거나 아니면 총리서리라는 편법으로 오랫동안 국정이 부자연스럽게 운영됩니다. 하지만 인수위원이 자연스럽게 내각에 인선된다면 인준기간 동안 내각에 간접적으로 참여하여 업무인수를 마칠 수 있고 인준이 끝나는 즉시 업무를 수행할 수 있는 것입니다.

세 번째는 100대 과제의 선정시점이 사실상 너무 늦었다는 점입니다. DJ정권 인수위의 경우 앞서 말씀드렸듯 100대 과제를 선정하여 이를 당선자에게 보고하고 새 정부에 넘겨주었는데, 사실 100대 과제는 인수위가 출범하기 이전에 완성이 되고, 인수위에서는 추진방법과 방향에 대한 계획을 수립해야 했다고 봅니다. 하지만 인수위가 100대 과제 선정에 몰두하는 바람에 정작 추진해야 할 인수인계 업무에는 상대적으로 소홀할 수밖에 없게 되었습니다.

네 번째는 인수위 기간 중 발생한 여러 갈등 문제에 대한 대처 미흡입니다. 대체로 업무 인수인계가 시작되면 현 대통령과 대통령 당선자 사이에 갈등이 발생할 수 있습니다. 특히 여당에서 야당으로의 정권교체가 되었을 경우 그 갈등의 폭이 더욱 크다고 할 수 있습니다. 저희들의 경우에는 YS 정권 말기에 IMF라는 초유의 사태가 발생하였고, IMF의 요구 조건에 따라 대통령 당선자가 경제문제에 함께 관여할 수밖에 없었으며, YS 역시 DJ에게 우호적으로 대하고자 했기

에 갈등의 폭을 줄일 수 있는 호재로 작용했습니다. 하지만 언론에서 지속적으로 YS와 DJ 간의 관계를 이간질하려 하고, 인수인계 과정에서 발생하는 현 정부 세력과 인수위 간의 갈등으로 인해 갈등의 폭은 사실상 이전의 인수인계과정보다 컸다고 할 수 있습니다. 인수위원회의 중요한 역할 중 하나가 전임 정권과 후임 정권간의 갈등관계를 조정하는 것임에도 사실상 저희는 이것을 잘 통제하지 못한 것입니다. 인수위 과정에서 발생한 갈등은 이것뿐이 아니었습니다. 인수위원들과 관료집단 간의 갈등 역시 발생했습니다. 인수위원들이 너무 의욕이 넘치다 보니 관료들에게 자연 고자세로 비쳐지는 측면이 없지 않았으며, 인수업무 중 각 분과위별로 이것 저것 정부의 시책을 따지다 보면 마치 감사하듯이 파헤치는 분위기가 형성되었는데, 이로 인해 정부와 인수위 간의 갈등이 더욱 심화되었습니다. 당선자 차원에서 인수위원들에게 갈등수준을 낮추라는 지시를 여러 번 내렸으나, 사실상 제대로 명령이 수행되지 않았습니다. 이러한 갈등으로 인해 관료와 인수위 간 업무협조에 지장이 있었던 것이 사실입니다.

이상이 DJ 정권 인수위의 역할과 한계입니다. 그리고 이러한 한계에 대한 인식을 바탕으로 바람직한 인수위의 구성에 관한 제 나름의 결론을 얻을 수 있었습니다. 인수위는 그림자 내각(Shadow Cabinet)의 형태를 취해야 한다는 것입니다. 사실 그림자 내각이라는 개념이 의원내각제 정부에서 사용되는 개념인바, 대통령책임제와 내각책임제 간 인수인계 방식의 차이에 대해 설명을 드린다면 왜 인수위가 그림자 내각의 형태를 취해야 하는지에 대해 어느 정도 윤곽을 잡으실 수 있을 것입니다.

대통령책임제와 내각책임제 간 인수인계 방식의 차이

정권을 인수인계 한다는 것은 엄격한 의미에서 대통령책임제 정부에서만 대두

되는 문제입니다. 내각책임제 국가에서는 언제든지 정권이 교체될 수 있고, 실제로도 그러하기에 야당은 항상 정권을 인수하기 위한 대비를 하고 있습니다. 그래서 정권 교체에 대비한 예비 내각인 ‘그림자 내각’(Shadow Cabinet)을 준비합니다. 각 부처별로 예비 장관을 임명하여 평소에도 소관업무를 제대로 파악할 수 있도록 하기 위함입니다.

그러나 대통령책임제 정부에서는 새로 당선된 대통령이 취임하면서 임기가 시작되고 그가 소속된 정부와 정당이 권력을 독점적으로 확보합니다. 자연히 대통령선거를 치른 후 정권이 승계되느냐, 교체되느냐를 불문하고 정권의 인수·인계라는 문제가 대두됩니다.

그래도 여당에서 여당으로 정권이 승계될 때에는 비교적 인계과정이 순조롭다고 할 수 있습니다. 내각의 기본정책이나 업무가 같은 당에 의하여 인수되므로 큰 혼란이나 차질이 발생하지 않기 때문입니다. 하지만 야당이 집권할 때에는 그리 간단하지가 않습니다. 집권과정의 공과를 분명히 짚고 넘어가야 하고, 전임 정부가 정보공유 및 경험 전수를 제대로 하지 않으려 하기에 자연히 일정 기간 정부업무에 대한 일종의 재고정리(inventory)가 필요하게 됩니다. 이런 경우일수록 인수위의 역할이 중요해집니다. 인수위가 제 역할을 하지 못한다면 집권 초기 업무추진에 큰 혼선이 발생할 수밖에 없기 때문입니다.

더욱 중요한 것은 인수위 참가요원들과 내각·청와대 간의 연계성입니다. 두 달간 습득한 관련 부처에 대한 업무지식을 바탕으로 내각과 청와대에 입성하여 지속적으로 업무를 추진해야지, 내각에 인선되는 사람들이 인수위 경험이 없는 사람들이라면 앞서 말씀드렸듯이 초반 국정운영에 있어 업무공백이 야기될 수밖에 없습니다. 그리고 인수위원들 역시도 두 달이라는 짧은 기간 동안 신임 정부 정책의 향방을 결정하는 막중한 임무를 수행해야 하는 만큼 당선자가 후보 시절일 때부터 당선 이후의 국정 운영방향을 구상해왔던 핵심 참모들로 구성되어야 할 것입니다. 따라서 내각에 참여할 사람들을 사전에 구성하고 이들을 인

수위에 투입함으로써 업무경험을 쌓도록 하는 것이 중요합니다.

우리와 같은 대통령제를 유지하면서도 인수위 단계에서부터 그림자 내각의 형태를 취하고 있는 국가가 미국입니다. 그리고 노무현 정부 역시 그림자 내각과 유사한 형태로 인수위를 운영하고자 노력하였습니다. 그럼 미국과 노무현 정부의 인수위에서 보이는 그림자 내각의 모습에 대해 간략하게 말씀드리겠습니다.

그림자 내각 : 미국과 노무현 정부의 인수위

미국의 경우 같은 대통령책임제를 실시함에도 DJ 정부의 인수위와는 많은 차이를 보입니다. 가령 클린턴 정부의 경우 인권변호사로 유명한 버논 조던(Vernon Jordan)을 인수위원장으로 임명했는데, 비록 조단이 클린턴 행정부에 참여하지는 않았지만 최측근으로서 워싱턴 정가를 주름잡았습니다. 또한 인수위의 제2인자로 사무총장을 맡았던 워렌 크리스토퍼(Warren Christopher)는 클린턴 행정부 출범과 동시에 초대 국무장관으로 임명되었습니다. 이와 같은 전통은 부시 행정부가 출범할 때에도 마찬가지였습니다. 인수위원장이었던 딕 체니(Dick Cheney)가 부통령으로, 대외관계 업무 인수를 담당했던 콜린 파웰(Colin Powell)이 국무장관으로 내각에 입성했습니다. 미국은 인수위에 참가했던 사람들을 적극적으로 초기 내각에 재등용함으로써 인수위와 내각 간의 연계를 추구하였으며, 이와 같은 과정을 통해 인수위가 커다란 권한을 가질 수 있는 자연스러운 구조가 형성된 것입니다.

우리나라의 경우에도 노무현 정부에 이르러 인수위의 역할에 변화가 발생하기 시작했습니다. 2002년 12월 노무현 정부 출범 당시, 인수위는 전임 정부와는 달리 모든 업무를 도맡아하는 형태를 취했습니다. 그리고 새 정부가 당장 집행

해야 할 정책개발, 기구개편 등 광범한 인수업무를 총괄했습니다. 취임식이 끝난 후에도 인수위에 참여했던 인수위원들이 고스란히 자신들의 신분과 지위를 바꾸어 내각과 청와대에 참여하였습니다.

저는 이러한 미국과 노무현 정부의 인수위 운영방식이 옳다고 생각합니다. 어느 정도 그림자 내각의 형태로 인수위를 구성하고자 하였기 때문입니다. 이로 인해 미국과 노무현 정부는 총리나 내각 주요 인사들의 집권초기 업무공백과 이중 업무를 방지할 수 있었을 뿐 아니라, 국정운영의 방향설정을 취임 이전에 완료함으로써 정권의 시작에 탄탄함을 기할 수 있었습니다.

집권 초기 개혁 : 개혁은 전광석화처럼

그렇다면 정권초기 그림자 내각과 이를 통한 업무공백 방지, 신속한 정권안정 등이 필요한 이유가 무엇인지에 대해 자문하였을 때, 저는 주저없이 과감한 개혁추진을 위한 기반을 구축하기 위함이라고 답변할 것입니다.

저는 프랑스의 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령의 개혁정책 추진을 높이 평가하고 싶습니다. 자고로 개혁은 사르코지와 같이 초반에 전광석화처럼 추진해야 합니다. 전광석화 같은 개혁추진의 또 다른 예로 1984~88년까지 뉴질랜드의 재무장관을 지내며 뉴질랜드 경제를 회생시킨 로저 더글러스(Roger Douglas)를 들 수 있습니다. 그는 개혁 정책의 10가지 구조전략을 제시하면서 급격한 개혁정책을 추진하였습니다. 늦장을 부리다가는 관료의 늪에서 빠져나올 수 없다는 것이 그의 지론이었습니다.

현 정부기구는 매우 방만합니다. 대통령 산하에 있는 위원회가 28개, 국무총리 산하 위원회가 52개이고 대통령 산하에 있는 위원회의 장은 모두 장관급입니다. 게다가 정부 산하에 있는 위원회의 개수는 총 416개에 이르며, 현 정부에

들어서 늘어난 공무원 수가 총 9만 5명에 다다른다고 합니다. 이렇게 방만해진 정부기구를 유지하는데 요구되는 국민의 혈세가 과거에 비해 크게 증가하고 있는 것이 현실입니다.

그렇다면 이렇게 방만해진 정부기구를 어떻게 능률적으로 개편하고 축소하느냐가 차기 정부가 당면한 가장 큰 과제일 것입니다. 하지만 정부기구를 손대는 것은 쉽지가 않습니다. 소수의 인원감축이라도 시도하고자 하면 이미 기득권화된 관료집단의 거대한 반발에 직면할 것입니다. 그리고 중국에 가서는 인원감축 노력이 호지부지될 것이며, 탄탄한 논리로 무장한 관료집단에 회유되어 오히려 관료의 수만 더욱 증가시킬 수 있습니다. 결국 정부조직 개혁을 위한 방법은 오직 한 가지, 전 국민적 지지를 얻을 수 있는 정권 초반에 과감하고 신속하게 개혁정책을 마무리하는 것입니다.

혹자는 장관을 임명하고 정부조직 개혁을 실시하겠다고 말하는데, 이는 절대로 불가능합니다. 정부 개혁은 집권 1개월 이내에 해치워야 합니다. 현재 존재하는 부처에 장관을 임명한 후 없애려고 하면 당장 신임 장관부터 반발하고 나올 것이기 때문입니다.

다른 개혁정책의 추진도 마찬가지입니다. 집권 6개월, 늦어도 1년 안에는 추진해야 합니다. 물론 갑작스런 개혁의 추진으로 인한 사회적 진통이 뒤따를 수는 있습니다. 하지만 진통을 염려해 환부를 치료하지 않는 것처럼 우매한 짓은 없지요. 초반에 급격한 개혁정책을 추진하고 남은 집권기간 동안 이를 사회에 정착시키고자 노력한다면, 그 정권의 뒀안길에는 비난이 아닌 박수가 뒤따를 것입니다.

조직 간 관계

강원택 : 당시 인수위를 구성함에 있어 자민련과 국민회의 간의 관계는 어땠습니까?

이종찬 : 일종의 협력관계였습니다. 당선 직후 인수위를 구성하고자 하니, DJ가 저에게 인수위원직의 1/3은 자민련에 할당하라고 지시했습니다. 그래서 제가 JP에게 직접 찾아가 인수위원을 추천해달라고 이야기했습니다. 자민련과 함께 인수위를 구성했습니다.

강원택 : 인수위 과정에서 국민회의와 자민련 간에 갈등이 발생할만한 요소는 없었습니까?

이종찬 : 몇 가지 갈등의 소지는 있었습니다. 하지만 제가 자민련 의원들과 오랜 기간 정치생활을 함께 해왔던 관계로 그들과 친분이 깊었는데, 이로 인해 갈등이 발생하더라도 저를 통해 중재가 가능했습니다. DJ가 저를 인수위원장으로 임명한 이유 중 하나는 자민련과 저 사이의 친밀한 관계 때문이었을 것입니다.

이흥규 : 당선 이후에 야당과의 관계 설정 역시 매우 중요하다고 할 수 있는데, 이 원장님께서서는 야당과의 관계를 어떻게 설정해야 한다고 생각하십니까?

이종찬 : 우선 당선자가 소속된 정당이 야당과의 관계를 잘 설정해 가야 합니다. 그리고 당선자 역시 초당적으로 처리할 문제는 초당적으로 해야 합니다. 그런데 차기 당선자의 경우 정권 초기 야당과의 관계에서 큰 문제가 없을 것이, 내년 4월에 총선을 두고 있기 때문에 야당이 적어도 2개월 간은 차기 정권이 추진하는 정책들에 대해 무턱대고 적대적으로 나오지는 않을 것입니다.

임성호 : 인수위에서 언론과의 관계설정을 어떤 식으로 하셨습니까?

이종찬 : 언론과의 관계설정 문제 역시 인수위 과정에서 발생한 큰 문제 중 하나

였습니다. 인수업무를 과도하게 언론에 공표하거나 노출할 수도 없고, 그렇다고 밀실에서 인수절차를 밟을 수도 없는 일이니 말입니다. 당시 인수위원이 25명, 여기에 보좌요원까지 합치면 약 150명이 언론에 노출되어 있었습니다. 게다가 인수위 구성원의 상당수는 정치인입니다. 내부에서 거론된 내용을 통제하기가 사실상 불가능했습니다. 나중에는 언론에 매일 브리핑을 해서 일정한 보도자료를 공급하였습니다. 1998년 1월 중순에 가서야 대언론관계를 원활하게 만들 수 있었습니다.

임성호 : 그렇다면 언론에 공개되는 것을 철저히 통제하는 것이 바람직하다고 생각하십니까, 아니면 언론에 공개를 하는 것이 옳다고 생각하십니까?

이종찬 : 매일 브리핑을 해야 합니다. 하지만 결정된 사항에 대해서만 공개를 하고 나머지 미결된 사항에 대해서는 공개되지 않도록 해야 한다고 봅니다. 그런데 처음에는 그것이 상당히 힘이 듭니다. 저희 때는 결정되지 않은 논의까지 공개가 돼서 정말 골치 아팠습니다. 결정되지 않은 인수위의 논의가 언론에 공개되는 것을 꺼려했던 DJ에게 수차례 질책을 받았습니다.

인수위 구성 및 집권 초기 인사

이홍규 : 대부분의 당선자들이 선거에만 신경을 쓰다가 집권 준비 없이 대통령이 되는 경우가 많습니다. 그렇다면 신중하게 내각이나 청와대 인사를 구성해야 할 시점에 인수위 역시 출범을 시켜야 하는데, 이러한 촉박한 시간 속에서 인수위 구성은 어떻게 해야 한다고 보십니까?

이종찬 : 인수위를 급하게 구성할 필요는 없다고 봅니다. 당선 후 10일 정도의 시간을 두고 연말 일정을 보면서 1월 초반에 인수위를 구성하면 됩니다.

이홍규 : 일반적으로 정치인은 인수위를 통해 새로운 정책과 가치를 창출해야

한다고 생각할 테고, 관료들은 다년 간의 업무경험을 토대로 소속부처의 이익을 도모하는 논리를 주장할 것입니다. 결국 정치인과 관료가 함께 업무를 추진한다면 상호 간에 갈등의 요소가 클 것이라 생각하는데, 이들 간의 갈등을 조절할 수 있는 방법은 무엇이라 생각하십니까? 그리고 이 원장께서는 인수위를 구성함에 있어 관료와 정치인 중 어느 그룹에 무게를 두어야 한다고 생각하십니까?

이종찬 : 처음 DJ정부의 인수위를 구성하여 업무를 추진하는 과정에서 관료들이 대거 선발되었습니다. 그러자 정당에서 반발했습니다. 정당의 불만을 무마하고자 차후에 정당에서 인원을 추가로 선발하였습니다. 하지만 양측 간의 견해 차이로 인해 인수위 내부에서 갈등이 끊이지 않았습다. 갈등 문제를 해결하는데 인수위 기간의 절반 가까운 시간을 허비했습니다. 그래서 노무현 대통령 때는 DJ 때의 경험을 바탕으로 임채정 인수위원장에게 사전에 갈등문제를 해결하려면 어디 단합대회라도 다녀오라고 조언했습니다. 사실 노무현 정권 인수위의 경우 코드인사로 인해 갈등의 요소가 매우 컸습니다. 하지만 단합대회를 통해 모두 함께 어울릴 시간을 갖게 되니 그 이후부터 양측이 어느 정도 융화되기 시작했다고 합니다.

그리고 관료와 정치인 간 무게중심 문제는 인수위원의 경우에는 특별히 어디에 중점을 두기보다는 당선자의 의견에 따라, 차기 정부에서 함께 일할 사람들이 선발되어야 한다고 봅니다. 즉 당선자의 의중이 어떠한가에 따라 관료와 정치인 사이의 인선 비율이 달라져야 하는 것입니다. 특히 인수위원장의 경우에는 당선자와 오랜 기간을 동고동락한 최측근이 선발되어야 합니다. 그리고 인수위원을 뒷받침하는 직원의 경우에는 관료와 정치인들이 균형을 맞추어 구성하는 것이 좋다고 봅니다.

김병국 : 이원장님의 말씀을 듣기 전까지는 인수위를 노무현 정부식으로 추진해야 한다고 생각을 했습니다. 하지만 이번에는 반대의 논리로 설명을 해 보겠습니다. 이제까지의 논의를 종합해보면 차기 당선자를 한나라당 후보로 가정할 때, 집권을 하게 되면 당면하게 될 고민거리가 크게 세 가지가 있다고 생각을 합니다. 첫째는 철저한 보안유지가 요구되는 재고정리의 문제이고, 둘째는 내년 4월에 총선을 앞둔 시점에서 당내 반대파와의 관계설정 문제일 것입니다. 당내 반대파와의 권력분배는 피하면서도 당 내부적으로 반발이 없도록 연합전선을 구축해 가야 할 텐데, 저는 이 문제가 DJP연합을 구상할 당시의 DJ가 가졌던 고민과 어느 정도 일맥상통한다고 생각을 합니다. 다음으로 세 번째 문제는 6개월이라는 짧은 시간 내에 추진해야 할 이슈로 정부구조 개혁, 적자재정 개선, 전임 정부가 남발한 어음의 처리 문제 등을 고심함에 있어서 보안을 철저히 해야 한다는 것입니다.

이러한 당면 문제들 속에서 차기 당선자의 인수위 구성이 미리 갖추어져 있지 않다고 볼 때, 당선자가 취해야 할 방향은 어느 정도 자명해질 것이라 생각합니다. 먼저 인수위에는 1/3정도의 권한만을 부여하고, 별도의 팀을 구성하여 업무를 추진하려 할 것입니다.

이종찬 : 저는 4월 총선을 염두에 두어 차기 당선자가 당내 반대파에게 '내각을 반반씩 나누어 갖자'고 제안할 필요는 없다고 봅니다. 대신 총선 공천권을 당내 반대파 대표에게 주어 '내각은 내가 책임질 테니, 당은 당신이 책임을 지라'는 식으로 나가는 편이 좋다고 생각합니다. 또한 현재 한나라당이 당면한 문제가 DJP 연합과는 성격이 다른 것이, 당시 DJ의 경우에는 JP와의 연합이 없었다면 대통령 당선에 불가했습니다. 그래서 처음부터 공동정권을 창출하겠다고 약속을 했습니다. 하지만 한나라당 후보의 경우 약속이 아니지 않습니까? 그리고 정부구조 개편이나

구조조정의 경우에는 차기정부가 즉각적으로 추진하지 않는다면 1년 이내에 국민들이 등을 돌릴 것입니다. 그간 노무현 정부가 잘못된 것이 너무 많습니다. 비록 남북정상회담 때문에 현 정권의 지지율이 조금 올랐다고는 하지만 일시적인 민심의 변화를 믿어서는 안 될 것입니다. 차기정부는 당선되자마자 혁명적인 개혁 작업을 추진해야 합니다. 그리고 이것은 인수위로부터 시작이 되어야 한다고 봅니다.

강원택 : 만약 한나라당 후보가 대통령에 당선이 된다면 개혁의 추진을 위해 인수위를 실무자 중심으로 구성하는 것이 좋다고 생각하십니까? 아니면 한나라당 내 세력의 화합을 위해 박근혜 측과 함께 인수위를 구성하는 것이 좋다고 생각하십니까?

이종찬 : 화합은 권력 나눠먹기를 의미합니다. 그래서 절대 안 된다고 봅니다. 실무자 중심으로 구성하는 것이 옳다고 생각합니다.

임성호 : 하지만 총선을 앞두고는 전략적으로 화합의 형태로 나아가야 하지 않겠습니까? 총선이라는 변수가 워낙 크기에, 만약 한나라당이 총선에서 패배한다면 앞으로의 국정운영에 차질이 클 텐데 말입니다.

이종찬 : 총선 때문에 어떻게 풀어가야 할지 고민이 많이 될 것입니다.

이흥규 : 국회의원을 각료로 많이 임명하지 않습니까? 지난 간담회에서 남재희 전 장관께서도 말씀하셨는데, 참여정부에 이르러 이 문제가 더욱 심각해졌으며, 이로 인해 정부의 무력화가 초래될 수 있다고 생각합니다. 물론 국회의원 출신으로 정부각료에 들어오신 분들 중에 업무를 훌륭히 추진하신 분들도 계시지만, 사실 국회의원을 정부각료로 채용하는 데는 국회의원의 경력을 쌓아주는 의미가 더 크다고 보는데, 이 원장님께서서는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

이종찬 : 저 역시 이 교수님의 말씀에 동의합니다. 노무현 대통령이 잘못하고 있는 것이 장관직을 단지 국회의원의 경력을 쌓아주는 자리로 만들고 있

다는 것입니다. 장관은 경력을 쌓기 위한 자리가 아닙니다. 정부 각 부처의 업무를 총괄하고 추진해 가는 핵심적인 자리입니다. 그리고 장관은 대통령과 임기를 같이해야 합니다. 그렇기에 처음부터 신중하게 선발해야 하는 것입니다. 지금 교육부 장관 교체하듯 장관직이 수시로 바뀌면 해당 업무에 커다란 혼선이 옵니다.

김병국 : DJ 정부의 경우 권력의 핵심이라 할 수 있는 이른바 ‘빅 5’(검찰총장, 국정원장, 국세청장, 감사원장, 경찰청장)의 인선이 언제쯤 윤곽을 보이기 시작했습니까?

이종찬 : 다른 보직의 경우 정확한 인선 시기는 알 수 없지만 저의 경우는 서울시 장 출마를 준비하고 있던 단계에서 갑작스럽게 국정원장을 하라는 연락을 받았습니다. 정부 요직은 인수위의 단계에서 미리 결정이 되어야 내각 초기 개혁이 제대로 진행될 수 있는데, DJ 정권의 경우 사전에 내정하고 있지는 않았다고 보는 것이 옳을 듯 합니다.

이흥규 : 현 정권의 경우 초반부터 코드인사라는 비판이 상당했는데, DJ정부의 경우는 어떠했습니까? 초반 인사과정에 있어 잡음은 없었습니까?

이종찬 : 모두 아시겠지만 DJ는 상당한 레드 컴플렉스를 가지고 있습니다. 그래서 내각을 구성할 때 혹여나 이와 관련된 문제에 휘말릴까 싶어 과격성을 배제한 무난한 인사에 많은 신경을 기울였습니다. 통일부 장관에 자신과 전혀 관계가 없고, DJ의 평소 이미지와도 어울리지 않는 강인덕 씨를 발탁한 것도 그러한 맥락을 고려한 것이라 할 수 있습니다. 이로 인해 DJ 정부의 초기에는 다른 정권에 비해 균형 갖춘 인사를 추진할 수 있었습니다.

김병국 : 당선자와 이념적 철학과 노선이 다른 사람을 장관으로 임명해도 별다른 문제가 없겠습니까?

이종찬 : 예. 별문제 없습니다. 중요한 정책의 최종 결정권자는 대통령이기 때문

입니다.

DJ 정부의 상황적 과제 : IMF사태

김병국 : DJ가 대통령에 당선된 후 당면한 가장 큰 상황적 과제는 IMF사태였을 것입니다. 당시 IMF는 구제금융의 지원대가로 IMF측에서 제시하는 조건을 따르겠다는 내용의 서명을 YS로부터 받은 후, 현 대통령의 승인만으로는 신뢰할 수 없다며, 당시 대선 후보들의 서명 모두를 요구하였습니다. 그래서 이회창씨와 DJ 모두 서명을 했는데, 그때 DJ는 차후 불리한 사항이 있으면 재협상을 하겠다는 조건을 달았습니다. IMF의 입장에서 보면, DJ가 후보시절 쌓아왔던 이미지와 이러한 단서조건으로 인해 DJ를 불신할 수 있었던 근거가 충분했을 것으로 생각되는데, 그렇다면 DJ가 집권초기 IMF로부터 적극적인 금융구제를 받을 수 있었던 배경은 무엇입니까?

이종찬 : 당선이 확정된 1997년 12월 19일 아침 DJ가 국회의원회관 대회의실에서 내외신 기자회견을 준비하고 있었습니다. 그런데 갑자기 국회 야당 총재실에서 클린턴 미국 대통령으로부터 축하전화가 왔다는 연락을 받았습니다. 당시 국가영수끼리 통화하는 시설은 청와대 밖에 없었는데, 그래서 부랴부랴 청와대에서 야당 총재실로 통화시스템을 옮겨와 설치하고 통화를 실시했습니다. 통화는 40분 가량 지속되었습니다. 통화를 끝낸 DJ의 얼굴은 사색으로 변해 있었습니다. 당시 통역을 맡았던 통역관에게 통화내역을 물어보니 대략적으로 ‘YS의 정부의 잘못으로 인해 한국에 외환위기가 닥쳤는데, YS는 이에 대한 대책을 세우고 있지 않다’는 한국 정부에 대한 질책성의 통화였다고 하더군요. 클린턴은 내일 사람을 보낼 테니 IMF 타결책에 대해 말해줄 것을 원했다고

합니다. 그리고 12월 20일 미 재무부 차관인 로렌스 서머즈(Lawrence Summers)가 한국에 도착해 DJ와의 면담을 청했습니다. 이 자리에서 서머즈가 던진 질문은 허무하리만치 간단했습니다. 그는 DJ에게 “노동 시장에 대해서 어떻게 생각하시느냐?”고 물었습니다. 이에 DJ는 “처음에는 노동운동에 신경을 많이 썼는데, 이제는 노동시장의 유연성을 추진할 것”이라고 답변하였습니다. 외환위기의 타결을 위해서는 대규모의 구조조정도 불가피하겠다는 뜻을 간접적으로 전달한 것입니다. 질문은 그것으로 끝이었지요. 아무래도 DJ를 민주사회주의자라 인식하고 IMF 사태에 대한 대통령 당선자의 해결방안을 시험하기 위해 온 듯 보였습니다. 다음날 IMF 총리인 칸드쉬가 한국을 찾았습니다. 그리고 재벌개혁 등을 요구하며 IMF가 지원하는 자금을 효율적으로 사용할 것을 주문하였습니다.

이홍규 : 저도 이와 관련하여 한 말씀만 드리겠습니다. 12월 15일 미국 백악관에서 서독 재무상과 루빈 안보보좌관이 비밀회의를 했는데, 그때 회의의 결론은 다음 차기 대통령의 태도에 따라 한국에 대한 지원여부를 결정하겠다는 것이었습니다. 사실상 당선자가 처음 기자회견을 마치는 순간 국가가 IMF의 지원을 받을 수 있는지의 여부가 판가름난다고 할 수 있었는데, 그때 DJ가 훌륭하게 기자회견을 했습니다. 그 결과에 클린턴이 어느 정도 만족을 하게 된 것입니다.

이종찬 : 그때 미 재무부 차관이 IMF에 미치는 권력이 대단함을 알 수 있었습니다. 차관이 대사관을 통해 미국에 결과를 보고한 다음날 바로 IMF 총재가 왔으니 말입니다. 그때 IMF 총재는 재벌개혁에 관해 요구한 것이 많았습니다. 그래서 DJ가 30대 기업의 총수들을 불러 모아 IMF측이 요구하는 내용에 대해 서명을 받아냈습니다. 첫 번째 기자회견, 그리고 첫 번째 행동이 정권의 행방을 좌우하는 중요한 요소였다고 할 수 있습니다.

정진영 : 저는 IMF사태가 전 국민적인 위기의식을 일깨움으로써 집권 초반 DJ가 리더십을 행사하는데 있어서 오히려 유리한 배경으로 작용하지 않았나 생각합니다. 여기에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

이종찬 : 분명히 유리하게 작용했습니다. 대국민적인 단결을 이루어 낼 수 있었으니 말입니다. 그런 측면에서 다소 아쉬웠던 것이 DJ가 집권기간 내에 IMF에서 탈출하겠다는 욕심으로 IMF사태의 종결을 너무 일찍 선언했다는 점입니다. IMF라는 위기를 기회 삼아 국민의 지원과 능력을 더욱 동원했어야 합니다. 그리고 이러한 동력을 바탕으로 경제성장에 더욱 채찍질을 가했어야 했습니다. 사실상 종결선언 당시의 상황은 IMF 사태의 해결을 위해 추진했던 정책의 역풍이 불어오던 때였던 만큼 우리나라가 IMF에서 완전히 벗어났다고 이야기할 수 없었던 시점이었습니다. 여러모로 IMF의 종결선언에는 때 이른 감이 없지 않았습니다.

정책 패러다임 설정과 관리

임성호 : 대통령 후보시절 제시한 선거공약은 어느 정도 지켜져야 한다고 생각하십니까?

이종찬 : 선거 공약의 경우 다분히 백화점식으로 구성되어 있습니다. 하지만 어느 정권이든 ‘정부조직은 작은 정부로 하겠다, 세금제도는 이런 식으로 추진하겠다’ 등과 같이 핵심공약은 몇 가지씩 가지고 있습니다. 정권초기에는 이를 좀 더 구체화시켜야 한다고 봅니다. 새로운 정책들을 만들기보다는 기존의 것들을 수정하고 보완해야 하는 것이지요.

김병국 : 그렇다면 공약의 구체화 작업을 인수위에서 결정해야 한다고 생각하십니까?

이종찬 : 인수위가 그림자 내각과 같은 형태가 되어서, 인수위에 충분한 권한이

실린다면 그래야 한다고 봅니다. 하지만 인수위에서 모든 공약을 수정하고 보완해서 차기 정부가 추진해야 할 정책과제를 전부 수립하기는 힘들고, 인수위 단계에서 선거공약들을 일단 한 번 거르고 넘어가는 것이 적당할 것입니다.

정진영 : 현 정권의 대북정책에 대해 어떻게 평가하십니까?

이종찬 : 독일의 예를 들도록 하겠습니다. 빌리 브란트의 동방정책의 기본은 ‘동독을 변화시켜야 한다’ 입니다. 그래서 성공한 것입니다. 이는 남북관계에도 동일하게 적용된다고 생각합니다. 평화통일을 위해서는 북한을 변화시키는 방법 밖에는 없는 것입니다. 제가 2007년 10월 17일에 “북한 개혁·개방 얘기 말라는 저의 뉘가”라는 제목으로 조선일보에 기고한 글이 있는데, 거기에서 노무현 대통령의 최근 남북 정상회담 성과에 대해 비판을 가했습니다. 현 정부의 경우 남북 정상회담에서 북한을 변화시키려 하지 않고, 단지 북측의 요구사항들을 받아오기만 했기 때문입니다. 저는 남한이 북한에게 ‘너희가 살 길은 개혁개방 밖에는 없다’고 뚝뚝이 이야기해야 한다고 봅니다. 다만 현 정권에서 유지하고 있는 북한과의 상호주의 원칙은 평가할 만하고 또한 지속적으로 추진되어야 할 것입니다.

차기 정부의 과제와 제언

이흥규 : 현 정부의 경험을 바탕으로 봤을 때 차기 정부에 가장 요구되는 시스템이나 기능은 무엇이라고 생각하십니까?

이종찬 : 지금 가장 문제가 되는 것은 국가의 장기계획 기능이 정부에 없다는 것입니다. 이전에는 경제기획원이 있어 국가경제발전을 위한 종합계획을 수립하고, 예산을 편성하며, 투자의 우선순위를 심의하고, 경제부처

간의 이견조정 및 물가안정과 대외경제정책을 총괄하였습니다. 하지만 지금은 없습니다. 물론 사회주의식의 계획경제체제를 추구하자는 것은 아닙니다. 하지만 국가가 나아가야 할 장기적인 방향에 대한 틀은 있어야 하지 않겠습니까? 지금은 각 부처가 서로 따로 놓고 있습니다. 방송과 통신을 통합해야 하는데 그러고 있지 못하지 않습니까? 지금 정부는 일을 하고 있는 것이 아닙니다. 단지 말만 화려할 뿐 실제 추진해가는 방향이 없는 것입니다. 사실 이 문제는 비단 노무현 정부만의 문제는 아닙니다. YS로부터 이어지는 문민정부가 공통으로 가진 문제라 할 수 있을 것입니다.

이제 와서 경제기획원을 다시 살릴 수는 없지만, 예산을 장기 계획에 따라 체계적으로 집행하고 운용할 제도나 이를 주도할 기구가 필요한 것은 확실합니다.

강원택 : 차기 당선자의 경우 내년 4월에 총선을 맞이해야 합니다. 그렇다면 대통령 취임 후 총선까지 두 달 남짓 밖에 시간이 없다는 이야기인데 이런 상황 하에서도 모두발언에서 말씀하신 것과 같은 급격한 개혁 추진이 가능하겠습니까?

이종찬 : 후임 대통령에 누가 당선된다고 해도 급격한 개혁 추진에는 어려움이 있을 것으로 보여집니다. 차후 국정운영에 있어 총선결과가 미치는 영향력이 지대한 만큼 대통령이 총선과정에 무관심할 수는 없을 것입니다. 어쩌면 대통령이 2개월 동안 아무 정책도 추진하지 않고 ‘다수당 만들기’에만 전념할 수도 있습니다.

그리고 총선 이외에도 차기 정부의 집권초반에는 개혁정책의 추진을 방해하는 요소들이 산적해 있습니다. 대표적인 예가 현 정권에서 끌어놓은 어음에 대한 뒷처리 문제입니다. 노무현 정권의 경우 기업도시와 혁신도시 선포, 얼마 전 있었던 남북정상회담에서의 약속 등 현 정

권에서 마무리지을 수 없는 일들을 벌여놓고 차기 정권이 이를 책임지지 않으면 안 되도록 만들고 있습니다. 또한 우리나라의 큰 장점 중 하나였던 건강한 재정이 현 정부의 방만한 예산운영으로 엄청난 적자재정으로 둔갑했습니다. 차기 정부는 집권초기에 전임 정부가 끌어놓은 어음을 갚는 것만 해도 상당한 신경을 써야 할 것입니다.

김병국 : 차기 당선자에게 인수위와 관련하여 조언하고 싶은 것이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

이종찬 : 이제까지 말씀드린 바와 같이 인수위를 그간의 노고에 대한 보답의 형태로 구성해서는 안 됩니다. DJ정권의 경우에는 인수위의 구성에 있어 당시 자민련과의 관계 때문에 정치인들에 대한 보상의 비중이 컸다고 할 수 있습니다. 하지만 인수위는 초기 내각을 구성할 사람들이 참여해야 합니다. 그래야 내각 업무가 지연되지 않고, 개혁업무를 추진할 수 있습니다.

노무현 당선자의 정권 인수기

인수기에 차기 정부의 목표와 한계를 명확히 하라

이광재 전 국정상황실 실장

저는 제16대 대통령직 인수위원회에 직접 참여하지 않았습니다. 다만 노무현 대통령이 당선자 시절일 때부터 청와대 참모진으로 내정되었기에 인수위의 구성부터 해산까지 이들과 업무협조 관계를 형성하며 가까운 거리에서 인수위의 업무를 지켜보았을 따름입니다. 본 프로젝트에 참여하실 연사 분들로 16대 인수위에 직접 참여하셨던 임혁백 교수님이나 이종석 전 장관이 계신 만큼, 인수위의 조직과 역할에 대한 좀 더 정확한 이야기는 두 분의 말씀을 통해 확인하실 수 있을 것이라 생각합니다. 따라서 저는 이번 모두발언의 범위를 인수위에 국한하기보다는 집권 초기 청와대와 내각까지 확대하고자 합니다. 그리고 인수위의 발전방향에 대해 논하기보다는 차기 정부의 과제와 요구되는 대통령의 역할에 대한 개인적인 견해를 말씀드리고자 합니다. 제 모두발언과 본 연구의 주제 사이에 다소 거리감이 느껴질 수도 있습니다. 하지만 노무현 정권에 이르러 인수위의 역할이 상당히 중요시 됨에 따라 인수위와 청와대, 내각 간의 연계가 강화되고, 차기 대통령이 임기 중 추진할 핵심 과제들이 인수과정을 통해 다듬어지고 있는 만큼, 제 발언이 차기정부의 인수위 구성에 전혀 무익할 것이라 생각