대통령직 인수의 성공조건

67일이 5년을 결정한다

대통령직 인수의 성공조건
67일이 5년을 결정한다

Presidential Transitions in Korea

이홍규 · 임성호 · 정진영 · 강원택 · 김병국

대통령직 인수의 성공조건

지은이 이홍규 · 임성호 · 정진영 · 강원택 · 김병국
발행자 이홍구
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 (代)
팩스 02-2277-1684
홈페이지 www.eai.or.kr

등록 제2-3612호 (02.10.7)

값 18,000원
ISBN 89-92395-04-5 (93300)

EAI
동아시아연구원

Presidential Transitions in Korea

Written by
Hong-Kyu Lee · Seong-Ho Lim · Jin-Young Chung
Won-Taek Kang · Byung-Kook Kim

EAI
EAST ASIA INSTITUTE

서문

대통령직 인수는 차기정부 국정운영의 밑그림을 그리는 작업이다. 대통령 당선자의 국정운영 철학과 비전이 담겨 있는 정책기조를 만들고, 정책의 우선순위와 추진기구 그리고 이를 책임질 사람을 결정하는 작업이다.국정운영의 밑그림을 가지고 시작하는 정부와 그렇지 못한 정부의 성과는 달라질 수밖에 없다. 인수기간을 어떻게 활용하느냐에 따라 차기정부 향후 5년의 성패가 좌우된다는 말이다. 인수기를 통해 준비해 놓은 좋은 밑그림이 있고 그림을 완성해갈 훌륭한 인재들을 적재적소에 배치해 놓았다면 성공을 위한 일차적 조건은 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 제대로 준비하지 않고 허술한 밑그림을 가지고 출발하게 된다면 출범초기부터 많은 시행착오와 국정의 혼선을 겪게 된다.

민주화 이후 20년 동안 우리는 네 번의 정부교체를 경험하였다. 그러나 그 때마다 대통령직 인수가 갖는 중요성을 정확하게 인식하지 못한 채 아무런 사전준비 없이 정부인수작업에 뛰어들었다. 제도화된 인수절차와 규정이 부재한 상황에서 진행된 인수인계는 형식적으로 그리고 주먹구구식으로 진행되거나 소수의 당선자 측근을 중심으로 한 비선조직을 통해서 비밀리에 이루어졌다. 그 결과 새 정부출범 후 의욕을 가지고 추진하고자 했던 대통령의 정책아젠다는 일관성을 잃고 표류하거나 정파적 이해관계에 따라 빈번히 왜곡되기도 하였다. 실패한 대통령직 인수는 실패한 국정운영을 낳는다. 2003년 2월 〈대통령직인수에관한법률〉이 제정되면서 인수가 공식적인 조직을 통해 체계적으로 이루어질 수 있는 제도가 마련되었다. 그러나 제

도가 곧 성공을 보장하는 것은 아니다. 제도적 틀 안에서 진행된 16대 대통령직 인수가 이를 증명한다. 문제는 어떤 사람이 인수를 담당하느냐 하는 것이다. 인수위원회가 정책전문성보다는 '코드'를 기준으로 구성됨으로써 실현가능성은 고려하지 않은 채 장밋빛 정책리스트만을 남겼다. 대통령의 철학과 비전을 잘 알고 있으면서 동시에 이를 정책으로 실현하는 방법을 아는 '전략적 정책전문가'들이 인수위원회의 주축이 되어야 한다.

EAI는 지난 2001년 16대 대선을 앞두고 '대통령의 성공조건' 프로젝트를 진행한 바 있다. 한국 민주주의를 발전시키기 위해서는 대통령의 역할 및 권한과 책임을 논하지 않을 수 없다는 문제의식 하에 시작한 프로젝트였다. 1년 동안 연구 끝에 2002년《대통령의 성공조건 I : 역할 · 권한 · 책임》이라는 제목으로 단행본을 출간하였다. 성공한 대통령의 출현을 간절히 바라면서 성공한 대통령이 되기 위해 '해야 할 일과 하지 않아야 할 일'을 제안하고자 했던 것이다. 당시 EAI는 신임 대통령을 향하여 '성공한 대통령이 되기 위해서는 먼저 대통령 자신의 역할이 무엇인지를 명확히 알고 있어야 한다'고 제안했다. 대통령 자신의 역할이 무엇인지를 알고 있어야만 비로소 해야 할 일과 하지 않아야 할 일의 기준이 만들어지기 때문이다.《대통령의 성공조건》은 출간과 동시에 정계와 학계에 큰 반향을 불러 일으켰으며 당시 EAI가 제안한 정책실장제 · 인사보좌관제 · 국가안보보좌관제와 같은 제도들은 실제로 국정운영에 도입되기까지 하였다.

그러나 안타깝게도 EAI의 문제의식은 도외시되고 몇 가지 제도만을 편의적으로 받아들인 결과 대통령의 성공이 제도변화 이전에 대통령의 역할 · 권한 · 책임에 대한 재정의에서 시작된다는 원칙을 간과하고 말았다. 대통령이 성공하기 위해서는 단지 한 두 가지의 제도를 도입하는 것에서 그칠 것이 아니라 EAI가 어떤 문제의식을 가지고 왜 이와 같은 제안을 하는지를 같이 고민했어야만 했다.

EAI의 '대통령직 인수의 성공조건' 연구는 지난 8월 말 '대통령의 성공조건' 연구팀의 일원이었던 이홍규 교수에게서 걸려온 전화로부터 시작되었다. 이홍규 교수는 '대통령의 성공조건'의 문제의식이 5년이 지난 현재까지 여전히 유효하다고 말하면서 성공한 대통령이 되기 위한 준비과정이라고 할 수 있는 대통령직 인수과정에 대한 연구를 해보자고 하였다. 순간적으로 정말 중요한 연구과제라는 느낌을 받았다. 그러나 문제는 시간이었다. 대통령직 인수와 관련된 국내 연구성과가 전무한 상태였기에 12월 인수위원회가 구성되기 전까지 연구를 끝내야 하는 것은 불가능에 가깝다고 생각되었다. 이 프로젝트가 과연 가능할 것인지를 놓고 고민에 들어갔다.

먼저 무엇을 어떻게 연구할지에 대한 윤곽을 잡는 것이 중요했다. 그래야만 이 연구를 정해진 시간 내에 완료할 수 있을지가 결정되기 때문이었다. 9월 10일에 EAI 회의실에서 이홍규 교수와 '대통령직 인수의 성공조건' 연구와 관련해 첫 논의를 가졌다. 두 사람이 2시간 동안 숙의한 끝에 연구 주제와 방법에 대한 대강의 틀을 잡았다. 우선 연구주제를 '정부 교체기의 당선자 리더십 · 인수조직의 구성 방안 · 성공적 정책인수의 조건 · 인수기의 정치적 고려사항'으로 선정하였다. 그리고 '대통령의 성공조건' 연구를 벤치마킹하여 역대 인수위에 참여했던 인사들을 간담회에 초청하여 그 분들의 경험과 조언을 연구에 반영한다는 연구전략까지 세웠다. 그러나

관건은 이 연구를 누구에게 맡기느냐는 것이었다. 연구기간이 너무 짧았기 때문에 이 연구를 성공적으로 끝내려면 '특별한' 사람이 필요했다. 대통령직 인수과정에 대해 평소 각별한 관심을 갖고 있으면서도 집중적으로 연구를 해낼 수 있는 그런 분을 연구팀으로 모시지 않으면 안 되었다. 그 자리에서 전화기를 들고 생각나는 교수들께 전화를 드렸다. 정진영 교수, 강원택 교수, 임성호 교수 세 분 모두 이 연구의 중요성과 의의에 대해 충분히 공감하시면서 흔쾌히 연구팀에 합류해 주셨다. 이렇게 하여 이홍규 교수를 포함한 네 명으로 연구팀이 구성되었다. 그리고 박세일 교수와 최병선 교수 그리고 필자가 감수를 맡았다.

3일 후인 9월 13일 연구팀의 첫 번째 회의가 열렸다. 불가능한 프로젝트에 도전한다는 생각을 해서인지 다소 열띤 분위기에서 회의가 진행되었다. 연구주제의 검토와 함께 연구계획을 수립하고 간담회에 초청할 인사들을 선정하였다. 대통령직 인수과정에 공식적 · 비공식적으로 참여했던 인사들을 초청하여 10월 한 달 동안 집중적으로 간담회를 개최하기로 하였다. 간담회는 10월 4일 전병민 전 정책기획수석을 시작으로 11월 1일 박철언 전 장관까지 모두 7회에 걸쳐 진행되었다. 전병민 전 정책기획수석 · 남재희 전 노동부 장관 · 이종찬 전 국정원장 · 이광재 의원 · 임혁백 교수 · 이종석 전 통일부 장관 · 박철언 전 정무장관 등 역대 인수과정에서 주도적인 역할을 수행하셨던 분들을 간담회에 모실 수 있었던 것은 연구팀에게는 정말 행운이었다. 이 분들은 EAI가 진행하고 있는 대통령직 인수과정 연구의 취지와 목표에 동감하셨고 '만시지탄(晩時之歎)의 감은 있지만 이제라도 인수과정에 대한 연구가 진행되어 다행이다' 라고 격려해 주셨다. 이 분들과의 간담회는 연구팀이 인수과정에서 제기되는 핵심이슈들을 골라내고 각 사안에 대한 대안을 준비할 수 있도록 좌표를 제시해주었다. 이 분들의 증언과 제언이 없었다면 연구팀이 그 짧은 시간 안에 연구를 마무리할 수 없었을 것이다. 바쁘신 중에도 간담회 참석하시어 국정경험과 정제된 고견을 들려주신 데 대해 깊이 감사드린다.

이 책은 2부로 구성되어 있다. 1부에는 연구위원들의 논문 네 편을 실었다. 그리고 2부에는 간담회에 참석하신 인사들과 연구팀이 토론한 내용을 편집하여 수록하였다. 1부 네 편의 논문은 성공적 대통령직 인수를 위해 인수기간과 출범초기에 무엇을 해야 하고 무엇을 하지 말아야 하는지를 제안하고 있다. 그 핵심내용을 간추리면 다음과 같다.

- 정권인수기의 리더십 : 성공한 대통령이 되기 위해 인수기에 갖추어야할 리더십은 화해와 포용의 리더십이다. 당선 후 대통령 당선자가 대면해야 하는 것은 야당후보가 아닌 민심이다. 민심을 얻기 위해서는 후보시절 자신이 가졌던 모든 사적 · 정치적 이익을 버려야 하고 정적이었던 야당까지도 국정의 파트너로 인정해야 한다. 모든 국민과 교감할 수 있는 국민화합의 비전과 전략을 마련하는 것이야말로 성공으로 가는 대통령 리더십의 첫 번째 조건이다. 민심을 얻는 것이 리더십의 기반이라면 좋은 인재를 적재적소에 배치하는 것은 성공하는 대통령이 가져야 할 리더십의 기술이다. 이를 위해 당선자가 먼저 해야 할 일은 인사시스템의 구축이다. 인사시스템이 갖춰지면 인수위원회 인사에서부터 대통령비서실 · 내각에 이르기까지 연고에 얽매이지 않고 전문성을

기준으로 한 인선을 해야 한다.

- 인수조직의 구성 : 인수조직은 대통령 당선자가 성공적 국정운영을 준비하게 하는 손과 발이다. 준비된 대통령으로서 출발하기 위해서는 되도록 빨리 인수조직을 구성하고 그 인수조직이 제대로 운영될 수 있도록 당선자가 직접 챙겨야 한다. 인수조직은 당선자의 국정철학과 비전을 담는 정책아젠다를 설정하고 정책추진방안을 만들어내는 역할을 한다. 따라서 굳이 역대의 인수조직처럼 정부조직과 평행하여 구성된 분과체제를 고집할 필요는 없다. 선택과 집중의 원칙에 입각해 당선자의 비전과 핵심 정책아젠다를 실천할 수 있는 일중심 · 비전중심의 통합적 조직체계를 갖춰야 한다. 이러한 통합조직에는 당선자의 비전을 잘 알고 있는 정치참모와 정책과정을 꿰뚫고 있는 정책전문가가 고루 배치되어야 시너지 효과를 발휘할 수 있다.
- 신정부의 정책인수 : 대통령 당선자와 참모들은 정책인수과정에서 차기정부의 정책을 입안하는데 과도한 의욕과 자신감에 사로잡혀 너무 많은 것을 추진하려 하거나 조급하게 성과를 내려 한다. 성공적인 정책인수를 위해서는 과도한 욕심을 경계하여야 한다. 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 명확히 구분하고 할 수 있는 일에 대해서는 순서와 타이밍을 고려하여 선택하고 집중해야 한다. 이념이나 공약이 아니라 국내외적 정책상황과 국민적 여망이 정책의 우선순위를 선택하는 기준이 되어야 한다. 17대 대선과정에서 나타난 국민들의 간절한 여망은 '경제살리기' 에 있었다. 따라서 차기정부의 최우선의 정책과제는 '경제살리기' 이며 당선자와 인수위원회는 이를 위해 효과적인 정책준비에 나서야 한다.
- 인수기의 정치적 고려사항 : 인수기는 치열한 경쟁에서 살아남아야 하는 대결의 단계로부터 행정과 정치적 조정력이 중시되는 통치의 단계로 전환하는 시기이다. 그러나 대선 이후 곧 있을 총선은 당선자가 정치적 경쟁의 소용돌이 속에 휩쓸려 성공적인 국정운영을 위한 준비에 소홀하게 할 가능성이 크다. 인수기와 새 정부 출범초기는 국민의 기대와 지지율이 높아 신임 대통령이 정치적 역량을 극대화할 수 있는 시기이므로 자신이 동원할 수 있는 정치적 자원을 최대한 활용해야 한다. 따라서 총선에 직접 간여하거나 야당과의 정쟁에 몰두하기보다는 국민을 비롯해 정치권 · 언론 등과의 원활한 소통을 이루어 나가야 한다. 신임 대통령은 국민들에게 변화와 차별성을 느낄 수 있는 상징적 메시지를 전달하거나 단기간에 가시적 성과를 가져올 수 있는 상징적 정책을 추진함으로써 새 정부의 핵심 정책아젠다가 성공적으로 추진될 수 있는 기반을 마련해야 한다.

한편 2부에서는 일곱 차례의 간담회에서 논의된 내용을 정리하였다. 대통령직 인수과정에 직간접적으로 참여한 인사들의 경험과 충고 그리고 차기정부에 대한 제언 등이 포함되어 있다. 당시의 생생한 증언을 글로 옮기는 과정에서 긴장감이 떨어지기는 하였으나 초청인사들이 던진 메시지는 그대로 옮겨 놓았다. 대통령직 인수를 준비하는 사람들이 반드시 한 번은 읽고 넘어가야 할 귀중한 자료이다.

이 책 곳곳에 많은 분들의 땀과 노력이 배어 있다. 그 누구보다 연구팀의 노고가 제

일 컸다. 연구팀은 10월과 11월 두 달간 총 12차례나 간담회와 연구팀 자체회의를 가질 만큼 집중적으로 연구를 진행하였다. 특히 10월 22일에는 아침 8시부터 오후 5시까지 장장 9시간 동안 연속해서 회의를 갖기도 했다. 연구팀들의 이러한 열정과 헌신이야말로 이 책에 생명력을 불어 넣어주는 원천이다. 간담회에 참석하여 연구팀과 고민을 함께하면서 충고와 제언을 아끼지 않았던 일곱 분 초청 인사들의 말씀 한 마디 한 마디, 그리고 연구의 마무리 단계에서 연구팀의 초고를 검토해주시고 다듬어 주신 감수위원들의 천금같은 조언도 이 책에 고스란히 스며들어 있다. 이 모든 분들께 이 자리를 빌어 깊이 감사드린다. 아울러 연구팀이 연구에 전념할 수 있도록 재정적으로 후원해 주신 중앙일보 홍석현 회장, 김수길 편집인께도 감사의 말씀을 올린다.

한편 간담회 녹취록을 정리하느라 수고해 준 김인승 연구원과 연구팀 간사를 맡아 수고해준 서상민 국장에게 고마운 마음을 전한다. 출판의 전과정을 하나하나 챙기면서 '읽기 쉬운' 책으로 만들고자 애써 준 주영아 출판부장, 연구원의 출판을 맡아 밤낮으로 수고해준 이상협 연구원, 원고를 꼼꼼히 교정해준 곽소희 인턴에게도 고마움을 전한다.

2007년 12월 을지로에서

EAI 원장 김 병 국

목차

서문 5

제1부 전망과 대안 : 리더십 · 조직 · 정책 · 정치관계 17

1 대통령의 국가경영 리더십 이홍규 19

정권 창업 시스템에 대한 이해 20
국가경영의 리더십 28
정부인수기의 일곱 가지 리더십 42
맺는 말 50

2 정부인수기와 신정부 초기 조직구성 방안 제안 임성호 57

조직구성의 결정요인 59
정부인수기의 조직구성 제안 74
신정부 출범 초기의 조직구성 제안 85
제도화로 향후 5년의 승리 노려야 93

3 정책인수와 신정부의 성공조건 정진영 95

대통령직 인수 : 성공을 위한 몇 가지 고려사항 97
선택과 집중 : 핵심정책의 추진계획을 준비하라 105
맺는 말 122

4 성공적인 인수과정의 정치적 고려 사항 강원택 129

성공적 인수와 출범을 위한 일곱 가지 정치적 고려 사항 130

결론 156

제2부 회고와 제언 김병국 편

1 대통령직 인수과정은 새로운 시대정신을 구현하는 과정이다

박철언 전 정무장관 161

노태우 후보의 당선 초기 정치 상황 162

성공적인 인수인계 : 새로운 시대정신의 구현 162

오늘날의 시대정신 : 성장 · 복지 · 통일 · 화합 164

지도자의 역사관 : 한국 현대사에 대한 긍정적 인식 165

21세기 한반도 현실에 대한 냉철한 인식 167

대통령 리더십에 요구되는 3가지 자세 169

2 선거공약을 제로베이스에서 재검토하라

남재희 전 노동부 장관 191

노태우 정부의 인수 : 민주화합위원회의 구성 · 역할 · 한계 192

김영삼 정부의 인수과정과 한계 194

3 대통령 취임 후 1년 내에 개혁정책을 추진하라

전병민 전 정책기획 수석 207

개혁 준비팀의 구성과 개혁과제 선정 208

개혁의 제도화와 초기 내각 인사 210

4 정부개혁을 집권 1년 내에 끝내라

이종찬 전 국정원 원장 225

김대중 정부 인수위의 특징과 역할 226

김대중 정부 인수위의 한계 228

대통령책임제와 내각책임제 간 인수인계 방식의 차이 230

그림자 내각(shadow cabinet) : 미국과 노무현 정부의 인수위 232

집권 초기 개혁 : 개혁은 전광석화처럼 233

5 인수기에 차기 정부의 목표와 한계를 명확히 하라

이광재 전 국정상황실 실장 247

노무현 정부의 인수위 : 제한적 목표설정과 상황적 과제 248

노무현 정부의 초기 인사 : 인수위 · 청와대 · 내각 249

내각 초기 분야별 업무추진 251

차기 정부의 과제와 제언 253

6 외교안보 분야 인수팀을 조기에 구성하여 현실감을 키우라
이종석 전 통일부 장관 267

노무현 정부의 인수위 : 통일외교안보팀의 빠른 구성 268
통일외교안보 분과의 구성과 역할 268
청와대 업무 인수인계의 중요성 271

7 정치인을 참여시켜 집권당과 긴밀한 협조체제를 구축하라
임혁백 전 대통령직 인수위원회 정치개혁연구실 실장 287

노무현 정부 인수위 참여 동기 287
인수위의 구성과 한계 290

〈부록1〉 대통령직 인수에 관한 법률 302
〈부록2〉 제15대 대통령직 인수위원회 조직 및 참여인사 310
〈부록3〉 제16대 대통령직 인수위원회 조직 및 참여인사 314
〈부록4〉 제15대 대통령직 인수위원회 주요활동 일지 319
〈부록5〉 제16대 대통령직 인수위원회 주요활동 일지 322

제 1 부

■ ■ ■

전망과 대안 : 리더십 · 조직 · 정책 · 정치관계

대통령의 국가경영 리더십 : 정부인수기의 일곱 가지 제언

이 홍 규

오늘날 대통령은 국가의 경영자여야 한다. 세계화 시대의 국제경쟁에서 한국호를 이끌 선장이다. 민주적 대통령제 하에서 대통령은 주기적으로 교체된다. 대통령의 교체는 새로운 정권의 창업기에 해당된다. 권력의 중심이 이동하고, 정부의 정책, 사람, 의사결정구조, 문화의 변화가 수반된다. 신정부는 과거와 다른 새로운 정책으로 새로운 시대의 도래를 알려야 한다. 국민의 기대에 부응하는 새로운 정책이 필요하다. 물론 신임 정부가 전임 정부로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 그래서 정부가 새로이 출범하는 데는 과거를 매듭지으면서 미래를 설계하는 과정이 필요한 것이다.

역대 대통령들의 '성공'을 향한 열망에도 불구하고, 대통령들이 시작부터 실패의 혼란으로 빠져든다는 것은 하나의 아이러니이다. 아마 선거의 승리를 위한 고심은 있었으나 정작 대통령이 되어 무엇을 어떻게 할 것인가에 대한 고심이 없었기 때문일 것이다. 정부의 업무는 매우 광범위하고 복잡하여 하루아침에 잘 할 수 있는 일이 아니다. 더구나 준비할 시간은 부족하고 투입할 인력도 제한된다. 그래서 준비된 대통령이 아니라면 성과를 내기가 쉬운 일이 아니다.

새로운 출발은 항상 불안한 법이다. 정부의 출범도 마찬가지이다. 특히 평화적 정권 교체의 경험이 일천한 우리로서는 지금까지 정부교체의 시스템을 돌아볼 시간이 없었다. 그래서 정부를 어떻게 시작하고 이를 어떻게 관리할 것이냐는 논의는 이제 시작단계에 불과하다. 앞으로 이러한 시스템도 보다 정치한 제도화, 투명화의 길을 걸을 것으로 예상된다. 그런 의미에서 본 글이 아직 일천한 정부의 출범 시스템을 보다 정교하게 만들고, 민주시대 국가관리 능력을 보다 고도화하는 데 일조하기를 기대한다.

정권 창업시스템에 대한 이해

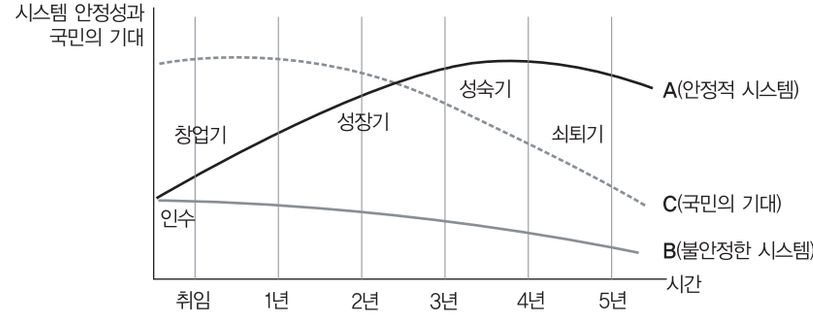
정권 창업기의 특징

대통령의 실패는 정부의 실패이고, 그것은 국민의 실패이다. 그럼에도 우리는 해방된 지 60여 년이 지났지만 아직도 성공한 대통령을 갖지 못하고 있다. 오히려 대통령의 '리더십의 위기'는 더욱 심화되고 있다. 성공한 대통령이 되려면 우선 대통령직의 인수부터 세심한 준비가 필요하다. 이 시기는 주요 참모의 임명, 정책기조의 발표 등으로 언론의 관심을 끄는 시기이고(Hastedt et al. 2001), 이는 취임 초기까지 이어진다. 그래서 당선 이후 약 1년은 대통령이 특별한 관심을 갖고 관리하여야 할 기간이다.

한 정권의 수명은 창업기, 성장기, 성숙기, 쇠퇴기로 나누어 볼 수 있다. 5년 단임 대통령인 우리나라 대통령의 리더십도 이런 수명주기를 거치게 되며, 그 각각의 시기는 다른 특징을 보인다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 약 1년 내외의 창업기는 정권의 방향을 잡는 시기이다.[1] 약 2개월의 인수기를 거쳐 정부출범과 함께 대통령의 정부운영이 시작된다. 일반적으로 창업의 초기에는 비전 및 전략, 정책의 로드맵이 마련되지 못하였으며, 모든 면에서 새로운 업무 프로세스가 정착되지 못한 시기이다. 그러나 신속히 의사결정을 하여야 할 일은 많으나 의사결정은 대통령에 집중되고, 그 결정은 체계적인 분석보다 본능과 직관에 의존하게 된다. 번스(Burns 1978)의 지적과 같이 카리스마적 지도자가 요구되는 환경이라 할 수 있다. 그러다 시간이 흐르면서 정부의 운영이 자리를 잡아가며 A선이 보여주는 바와 같이 시스템의 안정성이 점차 높아져 가는 것이다. 한편 국민의 기대(C선)는 창업기에는 높지만, 시간이 지나면서 현실적 장애에 부딪쳐 그 기대가 현실화되고 감소되어질 것이다. 즉 임기 초일수록 시스템의 역량과 국민들의 기대 사이에는 큰 격차가 존재할 수 있으며 그 차이는 시간이 지나면서 줄어들고, 집권 말기가 되면 기대가 더욱 낮아져 정부 역량보다도 낮아질 수 있을 것이다. 신정부가 처음부터 극심한 혼란에 휩싸이는 정부 시스템(B선)인 경우에는 시스템의 안정성이 시간이 갈수록 오히려 악화되고 정부 역량도 감퇴되는 길을 갈 것이다.

대통령직의 창업기가 왜 효과적으로 관리되어야 하는가 하는 이유는 다음 몇 가지로 정리된다. 첫째, 창업기란 언제나 기대와 희망이 넘치는 시기이다. 김

〈그림 1〉 정권의 수명주기

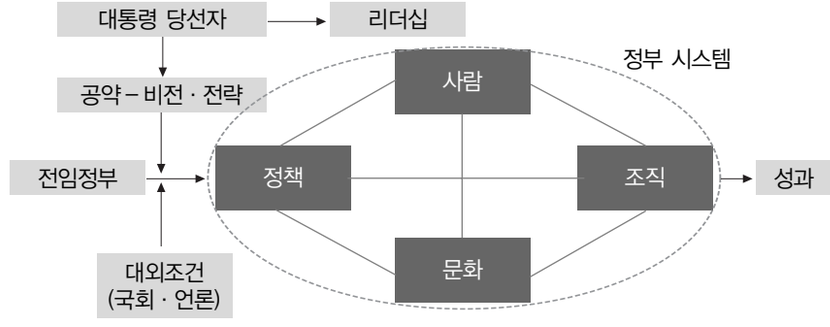


영삼 대통령이 취임사에서 '정의가 강물처럼 흐르는 사회'를 만들겠다고 한 것처럼 미래는 불확실하지만 새로운 기회에 대한 기대가 있다. 둘째, 창업기는 정부의 방향을 설정하는 시기이다. 이 시기는 당선자가 신정부에 형상과 질료를 부여하는 시기이다(Felsenberg 2000). 뉴스타트(Neustadt 2000)는 대통령으로서 초기 100일의 중요성을 지적한다. 특히 인사와 선거공약의 정책화가 이 시기의 주요 과제이다. 셋째, 창업기는 정부 시스템의 운영능력을 함양하기 위한 시기이다. 운영능력은 경험을 통하여 이루어진다. 당선자와 참모들은 당선만 되면 모든 것을 그 어느 누구보다 잘 할 것처럼 생각하지만 현실은 그렇지 않다. 신정부 초기에 참여하는 인사들은 특히 더 그런 경험이 고려되어야 한다. 넷째, 창업기는 신정부의 이미지를 형성하는 중요 시기이고, 이는 임기 내내 정부 이미지에 영향을 미친다. 국민들이 새 대통령에 대해 가장 많은 관심을 쏟는 기간이 정권인수 기간이다. 성공한 대통령으로 평가받는 레이건 대통령은 이미 취임일에 국민의 눈에 '다른 대통령들과는 다르다, 대통령답구나' 하는 인식을 주면서 준비된 대통령의 이미지로 비쳐졌다(Felzenberg 2000).

창업시스템의 구조

대통령직의 성공적 수행은 대통령 자신뿐 아니라 정부의 역량에 의해 결정된다. 이러한 시스템은 〈그림 2〉과 같이 나타낼 수 있다. 시스템의 외부 환경 요소로 전임정부의 정책과 업적이 영향을 미칠 뿐 아니라, 국회, 언론 등 다양한 정치적 영향변수들이 존재한다. 이런 외부환경 변수들은 정부 시스템의 내부요소인 사람, 정책, 조직, 문화 등의 요소에 영향을 미쳐 정부의 성과를 만들어낸다. 대통령은 자신의 리더십을 통하여 이러한 제반 요소들에 영향을 미치며, 그 리더십과 이런 제반 요소들의 상호복합적 작용에 의해 대통령의 성과가 결정되는 것이다. 성과가 나려면 이런 제반요소들이 상호 정합성을 보여야 할 것이다.

〈그림 2〉 대통령직 수행의 시스템



대통령직의 성공적 인수 문제도 이러한 분석틀의 기본구조와 크게 다르지 않다 할 것이다. 그러나 형식적 요소들 자체는 같다 할지라도 그 내용과 영향정도에 있어서는 많은 차이가 있는 것으로 보인다. 예를 들어 인수기에 있어 당선자를 둘러싼 시스템은 비구조적, 비정형적일 수밖에 없지만, 취임 후 대통령 주위에는 보다 구조적이고 정형화된 시스템이 구축되는 것이다. 이외에 국회, 언론 등의 정치환경도 시기에 따라 많은 변화가 불가피하다. 기본적으로 시스템은 정태적이 아니고 동태적으로 변화한다. 시간과 상황에 따라 변하는 것이고, 그런 의미에서 당선자를 위한 시스템도 후보 → 당선자 → 대통령으로 이어지는 변화에 따라 선거대책위원회 → 인수위원회 → 정부 시스템으로 달라지는 것이다.

창업시스템의 장애요소

선거가 끝나면 모든 관심은 당선자와 그 측근들에게 쏠리기 마련이다. 당선자의 미래에는 희망과 기대뿐이고 주위에는 능력이 있다고 자부하는 사람들로 넘쳐 난다. 그러나 그 안의 실상을 들여다보면 수많은 문제들이 있다. 본 글은 이

러한 문제들을 〈그림 1〉에서 제기하였던 요소들을 중심으로 기술해 보고자 한다.[2)]

시간은 없는 데 할 일은 많고 준비는 안 되어 있다.

인수 활동의 제약은 우선 주어진 시간에서 온다. 당선자는 당선된 지 두 달 이내에 인사, 조직, 정책 등에 대해 결정을 내려야 한다. 이 중 상당부분이 시급을 요하는 사안들이다. 그러나 시간이 없어 준비가 안 된 채 성급하게 내린 결정은 당선자에게 부메랑이 되어 돌아올 것이다. 뉴스타트는 '취임전의 함정'을 지적하며 이 시기가 '신중해야 할 시기'라고 한다(Jones 2000). 대부분의 경우 사전준비는 거의 전무하다. 케네디 대통령의 '피그만 사건', 클린턴의 '군대 내 동성애자 문제'의 대처 실패 등은 모두 정권인수의 준비 부족에 기인한다 할 수 있다(Felsenberg 2000). 반면 레이건 대통령은 선거 캠페인 기간 중에 이미 인수계획을 수립하는 팀을 구성했고, 그의 이런 사전 노력이 당선 후 비교적 여유를 갖고 국정운영의 틀을 잡아 나갈 수 있게 하였다.

넘어야 할 가장 큰 산은 당선자 자신이다.

대통령의 성공에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 대통령 자신이다. 특히 창업기의 대통령은 그야말로 모든 것의 초점이 된다. 반면 이 시기는 그의 개성과 능력이 드러나기 쉬운 시기이다. 다시 말해 그만큼 부정적 측면도 부각되기 쉽다고 할 수 있다. 대통령 당선자가 갖기 쉬운 문제는 '업무경험의 부재', '성과에 대한 조급함', '자기능력에 대한 과신' 3가지가 있다(Hastedt et al. 2001).

첫째는 업무에 대한 무경험이다. 선거와 통치는 다르다. 그럼에도 당선자는 당선되자마자 어떻게 통치를 할지를 말해야 한다. 이런 상태는 준비 안된 대통령, 준비 안된 참모에게는 재앙일 것이다. 미국 클린턴 대통령의 한 참모는 백악관 입성 후의 상황을 이렇게 말하였다. "우리는 무엇을 해야 하는지 몰랐다. 솔직히 말해 백악관과 행정부의 공통 과제에 대한 분명한 입장조차도 없었다"(Kumar 2003). 특히 당선자가 중앙정치 무대 출신이 아닐 경우 문제는 더 심각할 수 있다. 노무현 정부가 임기 초에 한미관계에서 혼란을 겪을 수밖에 없었던 것도 이런 경험부족에 한 이유가 있었으리라 생각된다.

둘째는 성과에 대한 조급함이다. 당선자가 되면 주위로부터 빨리 행동하라는 압력이 있을 수 있고, 자신도 능력을 빨리 보여주고 싶어진다. 정책이 수립되기도 전에 전임정부와 차별화하려는 욕망에서 자신의 입장을 표명하려 든다. 카터 대통령이 신 파나마운하 협정을 추진하며 의회를 소외시켜 마찰을 불러온 것도 이런 조급함 때문이었다. 김영삼 대통령이 개혁을 추진하였던 전병민 수석을 임명하자마자 퇴임시킬 수밖에 없었던 것도 개혁 추진에 대한 조급함이 역풍을 불러왔기 때문인 것으로 보인다.

셋째는 자기능력에 대한 과신이다. 뉴스타트는 "당선 이후의 감정은 마치 산의 정상에 오른 것과 같은 것이다. 그래서 다음 일도 쉬워 보이고 마치 이 순간이 변하지 않는 행운 속에 있는 것 같은 느낌이 든다"고 하였다(Jones 2000). 그러나 이런 성공의 감정은 교만을 키운다. 자만심은 자신의 눈을 멀게 한다. 국민을 섬기기로 약속한 후보가 선거가 끝나면 어느 새 국민이 모셔야 할 대통령으로 변해 있다. 이런 자만심이 정책적 실수와 정치적 실수를 가져온다. 과연 '자만심'의 유혹을 벗어나도록 자기관리를 할 수 있는가, 그것이 문제이다.

전임 정부와의 관계가 나쁘면 당선자가 손해이다.

신정부는 전임 정부로부터 정책적 유산을 물려받는다. 이런 유산이 많으면 많을수록 신임 정부는 정책선택에 있어 제약을 받는다. 노무현 대통령이 대못질을 하겠다는 것은 이런 제약을 많이 만들어 놓겠다는 의미일 것이다. 이런 제약이 존재하기에 신정부는 전임 정부가 만들어 놓은 유산의 제약요소들을 평가하고 정부운영에 있어 자신의 강점과 약점을 가늠하여야 한다. 그러나 일반적으

로 전임자와 취임자 간의 관계가 냉랭하기가 쉬워 인수가 효과적이기 힘들다. 양측의 속 깊은 대화가 불가능하고, 당선자는 전임자의 이야기를 들으려 하지 않는다(Brauer 1986). 양측의 철학적 교감이 낮을수록 그렇고, 정권이 교체되는 경우 더욱 그렇다.[3] 평화적 정권교체의 유일한 사례라 할 김영삼 정부와 김대중 정부의 인계인수에서 양측이 보인 긴장관계를 보더라도 그렇다. 그러나 이런 커뮤니케이션의 단절은 신정부가 필요로 하는 전임 정부의 노하우와 지혜 등 제도적 기억(institutional memory)을 전수받지 못하는 결과를 초래한다. 그래서 인수팀은 점령군이 될 수 없는 것이다.

정책환경과 정치일정에서 자유로울 수 없다.

리더십이 성공을 거두려면 무엇보다 정책환경과 리더십 간의 정합성이 높아야 한다. 정부의 정책환경이란 시기에 따라 다르다. 정권 인수시 정부에 긴급한 과제가 있느냐, 또는 주요 정치일정이 있느냐에 따라 달라질 수 있다. 전자의 예로는 김대중 당선자의 IMF 외환위기, 노무현 당선자의 북핵 위기, 후자의 예로는 총선이나 지방선거 일정 등을 들 수 있다. 선거가 가까워지면 정책의 선택과 운영에 제약이 따르는 법이고, 인기영합적인 정책들이 우선순위를 갖게 된다. 특히 총선의 경우 대통령의 입장에서는 여당의 다수당 여부가 국정운영에 절대적 영향을 미치므로 총선은 정부 운영에 중요한 암묵적 요소가 된다.[4] 아울러 정치적 요소로 중요한 것은 국회 및 언론과의 관계이다. 근래 대통령의 입법적 리더십이 더욱 강조된다는 점에서 국회와의 관계는 대통령의 성공에 중요한 요소이다. 언론 또한 창업기의 정부운영에 영향을 미치는 주요 요소이다. 김영삼 정부의 공직자 재산파동, 노무현 정부의 주요 언론과의 마찰은 대언론 관계의 중요성을 보여주는 사례라 할 것이다.

정부조직 시스템의 안정화에는 시간이 필요하다.

대통령은 당선이 된 순간부터 새로운 보좌 시스템을 형성한다. 선거대책위원회는 선거라는 성격에 맞춰 구축된 시스템이므로 선거가 끝나면서 무용지물이 될 수밖에 없다. 이제 성공한 대통령이 되기 위한 새로운 시스템이 필요한 것이고, 이는 그 성격, 전략, 구조, 역량, 사람, 프로세스 등의 면에서 선대위와는 다른 시스템이다. 이 인수 시스템은 67일간 존재하는 한시적 시스템이란 점에서 전환기 시스템이고, 향후 대통령으로의 보좌 시스템을 위한 준비 시스템이다.

〈그림 2〉와 같이 모든 시스템에는 사람, 정책, 조직, 문화 등의 요소들이 존재한다. 대통령으로서 성공하기 위해서는 이 모든 것들을 갖추어야 한다. 그러나 창업 시스템은 모든 면에서 취약하기 마련이다. 특히 쿠마르 외(Kumar et al. 2003)의 지적과 같이 '사람과 업무 프로세스' 에 취약하다. 정책 전문가도 없고, 업무 프로세스도 정착되지 못하여 사소한 정책 실수가 일어나기 쉽다. 문제는 그 사소한 실수가 곧 큰 실수를 불러오기 쉽다는 점이다.

사람은 많지만 인재는 찾기 어려운 법이다.

당선자의 가장 우선적 과제는 인사이다.[5] 케네디는 당선되자마자 "사람, 사람, 사람" 하고 외치고 다녔다고 한다(Hess 1988). 선거에서 검증된 참모들은 많지만, 검증된 정책참모들은 보이지 않는 것이다. 그만큼 당선자는 다른 상황을 맞게 되고, 이는 결국 정책을 잘 아는 사람에 대한 수요로 나타난다. 비록 당선자와 측근들의 책상 앞에 이력서가 산더미처럼 쌓이고 모수자천(毛遂自薦)[6]하려는 수많은 사람들의 전화 소리가 계속 울리지만, 그런 속에서도 사람 기근을 느껴야 하는 것이 당선자의 운명이다.

국가경영의 리더십

전통적인 리더십 이론들은 지도자 개인의 자질을 중시하는 자질론과, 지도자가 처한 상황적 조건을 중시하는 상황론으로 대별해 볼 수 있다.[7] 동양에서는 특히 개인적 자질을 중시하였는데, 대학『大學』에서는 지도자가 3가지[明德, 新民, 至善] 자질을 갖추고 8가지[格物致知誠意正心 修身齊家治國平天下] 실천을 하여야 한다고 하였다.[8] 오랜 기간 백악관 참모로 일했던 거겐(Gergen 2000)은 대통령 리더십으로 ① 개인의 품성, ② 설득력, ③ 추종자의 고취 능력, ④ 정책목표의 명확화, ⑤ 유능하고 신중한 참모, ⑥ 취임 초기의 관리, ⑦ 국민, 의회, 언론과의 협력이란 7가지를 들었다. 첫째부터 세째가 자질론에 관계된 것이라면, 네째부터 일곱째는 주로 상황을 관리해 나갈 능력에 관한 것으로 보인다.

지도자로서의 기본적 자질

마키아벨리형 리더십, 군자형 리더십

지도자란 백성을 우선하는 선인(善人)인가, 아니면 권력을 탐하는 악인(惡人)인가? 정치를 보면 겉으로는 정도(正道)를 말하면서 속으로는 술수를 생각하고, 겉으로는 명분을 이야기 하면서 속으로는 자신의 이익만을 궁리하는 듯이 보인다. 왕도정치를 말하면서 패도정치를 생각한다. 그래서 우리는 정치인을 말하면서 마키아벨리형 인간을 떠올린다.[9] 즉 자신의 목적을 위하여 그 수단과 방법을 가리지 않는 권모술수의 인간형이다. 중국의 후흑학(厚黑學)은 영웅호걸이란 두꺼운 얼굴을 가져 자신의 검은 마음을 어떤 상황에도 드러내지 않는 이중적이고 위선적인 인물이라 한다.[10] 나쁘게 보면 남에 대한 배려는 없고 자기 이익만을 좇는 이기적 인간이요, 좋게 보면 주위의 평가나 비난에 연연하지 않는 배짱 좋은 인간이다. 그러나 이런 리더십은 저품격의 리더십이다.

고품격의 리더십은 동양의 군자(君子)형 리더십이다. 정치가 도덕의 세계는 아니지만, 나라를 다스리려면[治國], 권모술수를 배척하고 자기 수양[正心修身]이 먼저 되어야 하는 것이다. 자기 수양이란 무엇인가? 우선 지도자의 마음이 올바라야[正心] 한다. 지도자의 마음은 부지불식간 국민들에게 전염되는 것이다. "임금이 어질면 어질지 않은 자가 없게 되고, 임금이 의로우면 의롭지 않은 자가 없게 된다"하였다.[11] 바른 마음은 자기 관리[修身]를 가능케 한다. 드러커(Drucker 1999)는 "역사상 위대한 인물들은 자기 자신을 관리했기에 위대한 업적을 낼 수 있었다"고 한다.

자신을 관리한다는 것은 무엇인가? 그것은 첫째, 자신이 진정 원하는 것이 무엇인지를 알고, 자신의 강점과 약점이 무엇인지 알아야 한다. 그래야 목표를 설정하고 전략을 세울 수 있다. 뉴스타트는 말하기를 "대통령 자신이야말로 자신에게 무엇이 도움이 되는지를 생각하여야 할 유일한 사람"이라고 한다(Jones 2000). 둘째, 어떤 일에 앞서 과연 그 일이 공동체에 가치가 있는 일인지 자신의 내면에 물어 보아야 한다. 드러커는 이를 '거울 테스트(mirror test)'라고 하였다. 지도자에게 중요한 가치란 명분, 시대정신, 비전, 원칙이다. 그래야 추종자에게 그 목표로 나가도록 요구할 수 있다. 셋째, 겸손하고 경청할 줄 알아야 한다. 성공은 인간에게 언제나 교만이란 선물을 준다. 더구나 당선자가 되면 그 때부터 후보와는 격이 다른 수많은 정보와 보고가 집중되니 마치 자신이 모든 문제에 대해 알고 있는 것처럼 생각된다. 그러나 교만이 생기면 마음의 문이 닫혀 문제를 바로 볼 수가 없는 법이다. '마음에 있지 아니하면, 보아도 보이지 않고, 들어도 들리지 않고, 먹어도 그 맛을 모르는' 법이다.[12] 넷째, 말과 행동에 품격이 있어야 한다. 대통령이 천격이 되면 그 국민도 천격이 된다. '지도자도 저런데 나쯤이야' 하는 생각에 국민도 그렇게 된다. 대통령의 말이 거칠고 조악하다면 국민으로부터 존경을 받을 수 없게 되고, 그러면 그의 정책에 대한 신뢰도 잃게 된다.

타산적 · 배제적 리더십, 감성적 · 소통적 리더십

우리는 지도자를 이야기하면서 유능한 지도자를 찾으려 한다. 과연 유능함이란 무엇인가? 그것은 이해타산이 빠르고 일에 대한 이해력도 빠른 소위 똑똑하기만 한 지도자를 의미하는 것인가? 아니다. 그건 저품격의 리더십일 뿐이다. 대통령에게 필요한 것은 똑똑함이 아니다. 똑똑한 엘리트였던 고어는 2000년 대선에서 부시에게 패하였다. 대인(對人) IQ가 높은 사람은 똑똑해지려 하기보다 오히려 부족해 보이려 한다. 골먼(Goleman 1998, 2002)은 지도자에게는 지적 능력과 함께 감성적 능력(emotional intelligence)이 필수조건이라고 한다. 감성적 능력이란 자신감 · 자기진단 · 유머감각의 기반이 되는 자기 성찰, 신뢰 · 성실 · 개방성의 기반이 되는 자기 규율, 성취 · 낙관 · 헌신의 기반이 되는 동기부여, 전문성 · 민감성 · 봉사의 기반이 되는 공감, 변화주도 · 설득력 · 팀웍의 기반이 되는 사회적 기술 등의 요소로 이루어진다. 즉 자기성찰과 자기규율의 기반 위에서 남과 교감하는 능력이다. 민주주의는 상생의 능력을 필요로 한다. 이제는 이런 감성적 리더십을 가진 지도자가 필요한 시대이다. 대통령은 여소야대 구조를 탓하기 전에 야당과 커뮤니케이션을 못하는 자신을 탓해야 한다. 이것이 고품격의 리더십이다. 참여와 공유를 특징으로 하는 web 2.0시대로 갈수록 이런 품격의 리더십이 요구된다.

세종대왕은 즉위교서에서 '어짐으로 정치를 펴겠다[施仁發政]' 고 하였다. 여기에서의 어짐은 지혜로운 어짐이다. 이런 어짐이 있어야 진정한 승리자가 될 수 있는 것이다. 예로부터 용장(勇將)이 지장(智將)을 이기지 못하고 지장(智將)이 덕장(德將)을 이기지 못한다 하였다. 왜냐 하면 덕장은 유연하기 때문이다. 덕(德)은 상대의 마음을 훔치고 그들을 스스로 움직이게끔 하는 '감성적 리더십' 을 만들어낸다. 덕은 안으로는 자신에 대해 엄격하고, 밖으로는 남을 포용하는 마음이다. 그것은 열린 마음이고, 그래서 소통과 화합의 기반이다. 그래서 공자는 '너그러우면 뭇 사람을 얻는다[寬則得衆]' 고 하였다. 정치란 사람을 얻는 것이다. 사람을 얻으려면 똑똑하다고 되는 것이 아니고 오히려 너그러워야 하는 것이다.

한국의 정치, 성공한 대통령이 되려면 품격을 높여야 한다.

한국의 대통령들의 리더십은 그 세부 스타일은 다르지만 마키아벨리형 · 배제적 리더십에 가까웠다고 보인다. 민주화가 된 문민시대 이후에도 그랬다. 문민화 개혁을 이룩하였던 김영삼 대통령, 외환위기를 극복한 김대중 대통령, 소수파의 참여를 확대한 노무현 대통령 모두 대통령으로서의 의욕은 높았으나 국민과 소통하는 데는 실패하였다.

문제는 국민들이 기대하는 '기대 리더십' 과 지도자들이 가진 '현실 리더십' 사이에 괴리가 크다는 점이다. 국민들은 고품격의 군자형 · 소통적 리더십을 원하는데 정치 지도자들의 행태는 저품격의 마키아벨리형 · 배제적 리더십을 보이는 것이다. 그것도 최근 그 질이 점점 더 나빠지고 있다. 국민은 어디로 가고 정권을 잡기 위한 권모술수만이 남아있다. 자기 성찰을 말하기보다 타인을 헐뜯고, 용서와 화해보다 미움과 분열을 말하고, 편을 갈라 상대를 죽이려는 배제의 정치만 남아있다. 미움은 위험한 것이다. 미움에는 자기성찰이나 자기규율이 없다. 미움은 적을 만들고 자신의 눈을 멀게 한다. 또한 미움은 전염이 쉬운 병이다. 그래서 히틀러 같은 독재자는 대중의 미움을 이용하려 하였다. 우리도 미움의 정치판이니 역대 대통령들은 임기 후가 두려워 그렇게 자신의 후계자 문제에 무리수를 두었고 정당은 이합집산으로 몇 년을 지속하기 힘들었으며, 선거에 져놓고 '의원 빼오기' 로 다수파를 만들기 일쑤였던 것이다. 그렇다고 미움이 무슨 성과를 내었던 것도 아니다. 전임 대통령은 항상 후임 대통령에게 배반을 당하였고, 급조된 정당은 자기부정의 모순 속으로 빠져 들어갔으며, 빼내 온 의원은 또 빠져 나갔다. 특히 이번 대선은 그나마의 정책마저 실종된 선거이다. 그러니 정치인들은 자신의 행동에 있어 더 무리를 하게 되고, 할 수 있는 것은

한풀이의 독설뿐이다.

이런 이전투구의 모습으로는 성공한 대통령이 나올 수 없다. 선진국이 될 수도 없다. 이제 이런 행태의 단절을 이룰 리더십이 필요하다. 그것은 새로운 마키아벨리스트가 나와서 할 수 있는 것이 아니다. 미움과 원한으로는 세상을 바꿀 수 없는 법이다. 미움은 새로운 미움을 낳을 뿐이다. 만델라는 27년의 감옥살이에서 오히려 화해와 용서가 값지다는 것을 배웠다. 그래서 그는 위대한 지도자가 된 것이다. 이제 우리도 화해와 통합의 첫 단추를 꿰는 대통령을 볼 때가 되었다. 이제 우리도 OECD 국가라는 명칭에 걸맞는 고품격의 리더십을 가질 때가 되었다.

대통령의 국가경영 능력

드러커(Drucker 1974)는 '대통령은 무엇보다 경영자'라고 하였다. 경영자의 역할이란 사이먼(Simon 1997)이 말한대로 '일이 되게 하는 기술'이다. 대통령의 역할도 국가의 일이 되게 하는 것이다. 그러기 위해서는 국가 시스템을 움직일 경영기술이 있어야 한다. 그러한 능력은 다섯 가지의 기본적 선택에서 비롯된다.

지지계층의 '포로'가 될 것인가, 아니면 그로부터 '해방'될 것인가?

기업의 CEO가 고객을 섬기듯이 대통령도 국민을 섬길 줄 알아야 한다. 민주주의 하에서는 지도자의 욕망이 국민의 요구와 동떨어지면 그 어떤 지도자도 평가를 받기 힘들다. 그러나 일부 국민의 인기에만 일희일비하여서도 성공한 대통령이 될 수 없다. 국민을 섬기더라도 그 섬김은 특정계층이나 이익집단, 지역감정에 영합하는 그런 인기 영합적 섬김이 아니라, 전체 국익을 위해 국민들에게 인내와 양보를 설득하는 그런 섬김이어야 한다. 정략적인 욕구가 앞서서 특정계층, 집단, 지역의 인기만을 생각한다면 이는 결국 대통령 자신의 실패로 귀결되기 쉽다. 왜냐하면 국가 경영에는 부분과 전체, 단기와 장기의 목표들 간에 항상 긴장과 갈등과 모순이 존재하기 때문이다.[13] 그러니 어느 한 쪽의 인기를 얻으려 하면 전체의 인기를 잃는 첩경이 되기 쉽다. 그러므로 대통령은 당선되는 순간부터 자신의 지지층이 아닌 국민 전체의 대통령이라는 자각을 하여야 한다. 자신의 지지계층으로부터 자신을 해방시킬 수 있어야 한다. 그런 도박을 할 용기와 능력이 없다면 성공한 대통령이 되려는 욕망을 버려야 한다. 자기 진영도 설득하지 못하면서 어떻게 반대파의 진영을 설득할 수 있겠는가![14] 그런 능력이 있어야 대통령이 선거공약이란 족쇄에서 풀려날 수 있는 것이다.

죽어있는 비전인가, 아니면 살아있는 비전인가?

국정 운영에는 비전이 있어야 한다. 그러나 임기 초에 살아있던 비전도 시간이 지나면 사라지는 법이다. 대통령이 비전을 챙기지 않으면 그 비전은 사라진다. 우리의 역대 대통령이 가졌던 비전들 - 정의구현사회, 보통사람의 시대, 신한국 건설, 제2건국 - 그 비전들이 과연 얼마나 살아 숨쉬고 있었던가? 비전이 살아있기 위해서는 첫째, 대통령의 꿈이 분명하여야 한다. 지도자 중에는 꿈을 좇는 사람도 있고, 권력을 좇는 사람도 있다(Alberoni 2002). 성공한 대통령이란 꿈을 좇는 사람이다. 그러나 그 꿈은 명료해야 한다. 반대가 있다 하여 꿈이 애매할 수는 없다. 특히 창업기에는 모두 대통령만 바라보고 있기 쉬운 바, 그가 명료한 사고를 하지 못하면 정부 전체가 우왕좌왕하기 쉽다. 둘째, 비전이 지속적으로 공유되어야 한다. 비전이 일관성있게 공유되어야 사람들은 신뢰를 보내고, 자신들이 무엇을 해야 하는지를 알게 되고, 그 방향을 향해 움직인다. 한 사람의 꿈은 꿈으로 남지만 모두가 꾸는 꿈은 현실이 된다. 셋째, 비전에는 그에 합당한 전략이 있어야 한다. ① 우수한 정책, ② 효율적인 정부, ③ 국민들과의 감성적 일체감으로 무장된 전략이 필요하다. 넷째, 비전은 열정을 갖고 실천되어야 한다. 수사만으로 남아있는 비전, 실천에 열정이 없는 비전은 비전이 아니다. 자신이 이로울 때만 찾는 비전이 아니라, 자신에게 손해일 때도 찾는 비전이어야 한

다. 그런 비전을 청와대에 들어가기 전에 어떻게 준비할 것인가, 그것이 창업기 대통령의 가장 중요한 과업이다.

모든 일을 다 잘하려고 할 것인가, 아니면 몇 가지에 집중할 것인가?

팔방미인이 되려고 해서는 안 된다. 모든 탁월함의 결함은 자신을 오용하는 것이다. 더구나 불확실성은 증가하고, 사회는 점점 복잡해지고, 세상은 더 빠르게 변하고 있다. 그러니 개혁해야 할 일은 많아지고, 위험을 안고 결정할 일도 많아진다. 그 결정에는 고도의 지적 능력이 요구되나 우리의 지식은 한계를 갖고 있다. 또한 정부의 일은 무엇하나 이루려 해도 서로 얽히고 설킨 것이 많아 에너지를 집중적으로 쏟아 부어야 한다. 거기다 실제 대통령이 중요한 일을 할 수 있는 기간은 임기 초 1~2년이라 한다. 그래서 대통령이 성과를 내려면 선택과 집중을 할 수밖에 없다. 특히 출범 초기에 그렇다. 레이건 정부의 성공은 첫 100일 계획의 수립과 효과적 집행에 기인하였다(Kumar et al. 2003). 선택과 집중을 하려면 '할 수 있는 것' 과 '할 수 없는 것' 을 분별하고, '변해야 할 것' 과 '변하지 않아야 할 것' 을 분별하고, '밑에 맡길 일' 과 '자신이 직접 할 일' 을 분별해야 한다. 할 수 있는데도 미룬다면 무능하다 할 것이요, 할 수 없는 일을 벌인다면 돌아올 것은 실패뿐일 것이다. 변해야 할 것을 그대로 둔다면 수구(守舊)라 할 것이요, 변하지 않아야 할 것을 변화시키려 한다면 혼란만 초래할 것이다. 장관에게 맡길 일을 자기가 하려고 나선다면 자신은 장관급 대통령이 될 것이다. 그래서 대통령은 상황에 맞는 탁월한 균형감각을 가져야 한다. 즉 중용의 시중(時中)을 찾아야 한다.[15] 변화하는 상황에서 그 상황에 딱 맞는 대안을 찾는 것이다. 이를 위한 통찰력이 필요하다.

말하고 지시할 것인가, 아니면 대화하고 경청할 것인가?

커뮤니케이션이란 서로의 기대와 요구를 조정하는 것이다(Drucker 2000). 그래서 커뮤니케이션은 본디 쌍방향이다. 그러나 우리는 제왕적 대통령의 일방적인 지시에만 익숙해져 있다. 대통령이 말이 많아지기 시작하면 참모와 각료는 입을 닫고 '대통령 말씀' 을 받아쓰기에 바빠지고, 국민은 대통령의 말에 귀를 기울이지 않는다. 민주시대의 리더십은 진정한 대화에서 나온다. 그러니 대통령이 알아야 할 첫 번째 일이 효과적으로 대화를 하는 방법이다. 연출하는 대화가 아닌 마음을 터놓는 대화, 좋은 해답을 구하기보다 좋은 질문을 할 줄 아는 대화, 말을 하기보다 경청을 잘하는 대화가 진정한 대화이다. 창업기에는 더욱 경청자가 되어야 한다. 창업기에 말을 많이 하면 결국 부메랑이 되어 자기에게 돌아올 것이다. 즉, 말을 많이 할수록 그 말에 발목이 잡히기 십상이다[多言數窮].[16] 말을 하더라도 명확하고 일관된 메시지가 전제되어야 한다. 특히 정부는 다양한 이익집단에 둘러싸여 있고, 정부에는 다양한 기구와 구성원이 존재한다. 그러니 무엇보다 중요한 것이 갈등조정이고, 갈등조정에 중요한 것이 커뮤니케이션이다. 대통령이 1년 동안 얼굴 한번 보지 않는 장관이 많다는 우리의 현실은 정부 내 의사소통의 실정을 보여준다.[17] 바쁜 대통령이 의사소통을 원활히 하는 하나의 방안은 회의를 효과적으로 하는 것이다. 세종대왕께서 왕위에 올라 처음 하신 말도 '의논을 하자' 는 말이었다.[18] 우리의 갈등조정 시스템이 취약한 것은[19] 이런 실질적 커뮤니케이션이 없고 그래서 실질적 조정이 이루어지지 않기 때문이다.

사람을 소모품으로 쓸 것인가, 아니면 보배처럼 아낄 것인가?

오늘의 가장 큰 문제는 사실 '인재의 기근' 이다. 인재는 하루아침에 길러지는 것이 아니다. 사람을 소모품처럼 쓰니 사람을 쓰려면 사람이 없는 것이다. 대통령이 국가의 미래를 생각한다면 지금부터라도 ① 인재를 알아보고, ② 인재를 아끼는 모습을 보여야 한다.[20] 인재를 알아본다는 말은 최소한 소인을 쓰지 않도록 노력한다는 말이다. '군자(君子)와 소인(小人)이란 마치 물과 불처럼 같은

그릇에 담겨지지 않는' 것이어서 '이쪽이 자라나면 저쪽이 소멸되고 저편이 성해지면 이편이 쇠해지는 법' 이다.[21] 다시 말해 아첨하는 사람을 쓰면 바른 말하는 사람이 없어지는 법이다. 인재는 또한 보배처럼 다루어야 한다. 그래야 대통령 주위에 인재가 모이는 법이다. 인재를 아낀다는 것은 자신이 믿고 일을 맡긴 부하들의 책임까지 지는 것이다. 대통령의 책임은 무한책임이다. 말로만의 책임이 아닌 마음에서 우러나오는 책임이어야 한다. 링컨 대통령은 야전사령관에게 명령을 내리면서 "이 작전이 성공한다면 그것은 모두 당신의 공로입니다. 그러나 실패한다면 그 책임은 모두 나에게 있습니다"라는 말을 하였다. 그런 믿음을 보여야 부하에게도 열정이 생기고 대통령 자신도 그 일에 헌신할 수 있는 것이다.

미국의 사례 : 카터와 레이건

카터와 레이건의 리더십 스타일은 어찌 보면 극과 극의 서로 다른 모습이다. 그리고 대통령으로서의 평가 또한 극적으로 갈리는 대통령들이다. 카터는 대통령으로서는 실패하였는데 비해 레이건 대통령은 역대 최고의 대통령의 한 사람이 되었다. 레이건은 당초의 예상과 달리 탁월한 경영자였다. 한마디로 고품격의 지도자였다. 그는 ① 국민과 소통하는 기술을 알았고, ② 최고 인재들을 모으고 쓰는 기술을 알았으며, ③ 선택과 집중을 통해 일의 성과가 나게 하는 기술을 알았다. 거겐(Gergen 2000)이 전하는 것을 기반으로 카터와 레이건의 양자를 비교하면 다음과 같다.

첫째, 리더십 스타일 면에서 카터는 현학적이고 내성적이었던 반면 레이건은 비현학적이고 외향적이며 긍정적이었다. 레이건은 저격을 받아 목숨이 경각인 상황에서도 수술의사에게 '당신이 공화당원이기를 바란다' 는 유머를 던져 국민들의 마음을 얻었다. 카터는 남을 믿지 않는 성격이면서 모든 것을 잘하려 하고 열심이었던데 비해 레이건은 남들에게 항상 깊은 신뢰를 보이고 선택과 집중을 하였으며 자신을 백악관에 잠시 머물다 가는 사람으로 생각하였다. 의사소통 스타일에서 카터는 국민과의 대화에 소극적이었는데 반해 레이건은 대중을 감동시키는 연설능력을 기반으로 자주 기자간담회를 개최하는 등 국민과의 적극적인 의사소통 기회를 만들어 국민 스스로 판단하도록 만들려 하였다.

둘째, 비전과 전략 면에서 카터는 임기 초에 내적 일관성도 전혀 없는 산더미 같은 법안들을 제출하여 과연 그가 달성하려는 목표가 무엇인지 모르겠다는 평을 받았던 반면 레이건은 몇 가지 아이디어에 집중하면서 참모들보다 더 큰 목표에 자신의 초점을 맞추는 통찰력을 보였다. 그는 경제회복과 국가안보의 두가지에 집중하였으며 그 결과 소위 '레이거노믹스' 라 불리는 감세정책을 통한 경제회생과 전략방위구상(SDI)에 따른 구소련의 몰락 촉진이란 성과를 끌어내었다. 그는 또한 정책 자체에는 무관심한 경우가 있었지만, 자신이 어떤 성과를 끌어내야 하는지 그 목표를 명확히 알고 이에 대해 방향의 일관성과 확고한 집중력을 보였다. 그는 취임 초의 항공관제사 파업에 인기 여부를 생각하지 않고 강력히 대처하였으며, 전략방위구상은 행정부의 반대에도 불구하고 밀어붙였다. 그는 의사결정에 있어 직관에 의존하면서도 밤늦게까지 자료를 검토하고 숙고하고 최악의 상황에 대비하는 노력을 보였다.

셋째, 인재기용 면에서 카터는 젊고 경험없는 조지아주 출신들을 끌고 와 백악관을 'Kid' s House' 라 불리게 하였던 데 비하여, 레이건은 널리 인재를 모아 지난 40여 년 간 가장 강력한 집행력을 가진 보좌팀을 구성하였다. 그의 비서실장은 역대 가장 탁월한 비서실장 중 하나였으며, 정권인수를 위한 사전준비가 완벽하여 그 자신은 인사에 집중할 수 있었다. 정적의 편에 섰더라도 능력있는 사람이라면 적극 영입하였다. 책임 면에서도 카터는 모든 일이 잘못되어 가고 있었지만 책임을 지지 못했던 반면 레이건은 일단 일어난 사건은 부하의 잘못이라도 전적으로 책임을 지는 모습을 보였고 자신의 철학과 일치하기만 하면 구체

적인 것은 다른 사람들의 손에 믿고 맡기었다.

한국의 사례 : 김영삼 · 김대중 · 노무현

한국에서 성공한 대통령을 보기 힘드는 이유는 무엇일까? 그것은 대통령들의 의욕 부족도 아니요, 지식 부족도 아니라고 생각된다. 그들에게는 나름대로 성공하겠다는 의욕도 있었고, 지식을 갖춘 보좌진도 있었다. 문제가 있었다면 앞서 말한 그런 국가경영 능력이 부족하였다. 문민시대 이후의 세 대통령들이 가졌던 리더십의 문제점을 다음과 같이 요약해 보고자 한다.

첫째, 대통령이 되어서도 본래 자신의 지지계층을 넘어서지 못하였다. 주지하는 바와 같이 김영삼 대통령은 3당통합, 김대중 대통령은 DJP연합, 노무현 대통령은 연합은 아니지만 충청권과 범진보층을 자신의 세력으로 끌어들임으로써 당선될 수 있었다. 이는 선거 승리에 그치지 않고, 임기 초 자신들의 정치적 리더십의 주요 기반이 되었다. 그러나 한편으로 보면 이는 타 세력의 배제를 의미하고, 자신을 결국 그 울타리 안에 가두는 역할을 하였다고 보인다. 김영삼은 호남세력, 김대중은 영남세력, 노무현은 비(非)코드세력을 배제시킨 것이다. 다시 말해 리더십이 자신의 기존 지지계층에만 국한되어 그 외연을 넓히지 못한 것이다. 이는 우리 정치에서 지역주의 구도가 워낙 견고한 탓도 있지만, 대통령들의 정파적 사고에 기인한 바 크다고 할 수 있다. 이런 가운데 시간이 흐르며 자신의 기존 지지세력마저 이탈하니 대통령들의 리더십 약화가 불가피하였다고 보인다. 참여정부는 특히 임기 초부터 스스로 분당을 자초하여 호남권 지지를 약화시킴으로 리더십의 약화를 촉진하였다.

둘째, 대통령의 비전이 살아있지 못하였다. 세 명의 대통령 모두 개혁의 비전을 강조하였으나 비전이 지속적으로 살아있지 못하였다. 김영삼의 문민개혁, 김대중의 경제개혁과 같이 임기 초에 살아있던 개혁도 1년 여의 시간이 지나면서 그 추진력이 상실되었다. 김영삼 대통령은 '제도개혁' 보다 '사람개혁' 을 대상으로 하고,[22] 방식도 '공론' 보다 '깜짝쇼' 의 인치(人治) 방식에 의존하면서 개혁의 일관성과[23] 지속성에[24] 문제점을 드러내었다. 김대중 대통령은 비상경제대책위, 노사정위 등을 통해 제도화의 관점에서는 진일보하였으나, 개혁을 기업과 금융 중심의 개혁으로 지나치게 협소화함으로써 외환위기가 가져온 '위장된 축복(disguised blessing)' 이란 개혁의 기회를 충분히 활용하지 못하였으며 그 개혁도 너무 일찍 샴페인을 터뜨렸다는 비판에 봉착하였다. 또한 보수와 진보 모두를 아우르고자 하였으나 제대로 된 제3의 길을 제시하지 못해 보수 및 진보 모두의 비판을 초래하였다. 노무현 대통령은 참여를 통한 제도화라는 관점에서는 진일보하였으나 집권 초에 국민의 기대에 부응할 컨텐츠를 제시하지 못하였으며, 말은 진보로 하고 행동은 보수적 선택을 하는 언행의 불일치로 보수와 진보 모두의 반발을 초래하게 되었다.

셋째, 선택과 집중이 제대로 이루어지지 못하였다. 선택과 집중을 하기보다 모든 일을 다 잘하려고 하였다. 세 대통령 모두 임기 초에 100개에 가까운 국정과제를 제시하였으나[25] 그 누구도 확고한 목표와 우선순위를 갖고 자신과 정부의 힘을 집중시키지 못하였다. 다만 임기 초 국민적 여망을 반영하였던 김영삼의 문민화 및 반부패 개혁, 김대중의 4대 경제부문 개혁 등이 선택과 집중을 보여준 사례라 할 수 있고, 이런 집중으로 집권 초 리더십의 성공을 가져왔다고 생각된다. 노무현 대통령 역시 개혁을 말하였으나 그 로드맵 작성에 너무 많은 시간을 허비하였고,[26] 이라크 파병, 이념 논란 등과 아울러 이후 총선개입 발언 등이 탄핵정국으로 연결되면서 개혁의 시기를 놓쳤다. 리더십의 혼란은 교수신문이 발표한 '올해의 사자성어' 가 2003년 우왕좌왕, 2004년 당동벌이(黨同伐異)였다는 것에서도 나타난다.

넷째, 리더십이 독선으로 흐르는 것을 막지 못하였다. 대통령이 되면 '대통령병' 이 생기기 마련이라 한다. 상하의 언로(言路)는 막히고, 지시 위주의 국정

운영이 나타난다. 야당시절에는 합리적 이야기에 귀 기울여 듣던 사람도 권력을 잡은 뒤에는 그러지 못하였다. 이는 성공의 병이라는 자만심의 결과이기도 하겠지만 정쟁 위주의 정치문화 속에서 살아온 자기중심적 사고, 즉 자신은 옳고 반대세력은 개혁대상이라는 사고에 기인한다고 보인다. 그래서 민주투사였던 대통령들 자신이 국민과의 소통보다 자신의 일방적 주장만을 전파하려 하는 반민주적 행태를 보이기 쉬었던 것이다. 특히 노무현 대통령이 불러 일으켰던 언격(言格)에 관한 논란은 임기 초부터 리더십에 관한 논란을 낳았고 이것이 국민들의 신뢰를 저하시키는 요인이 되었다.

다섯째, 널리 인재들을 찾아 쓰는데 실패하였다. 전국 최고의 인재를 모으기보다 자기 주변의 인사들에 매몰되었다. PK편중 인사, 호남편중 인사, 코드편중 인사 논란에서 보듯이 자신의 지지층 기반 내에서 사람들을 찾아 쓰니 인재기근을 자초한 측면이 크다고 할 수 있다. 이러한 인사방식은 정부 역량에 한계를 가져왔을 뿐 아니라, 대통령의 정파적 이미지를 강화시키는 효과를 가져왔다. 더구나 김영삼 및 김대중 정부에서는 대통령 아들들의 인사개입까지 빚어져 인사의 난맥상을 심화시켰다고 보인다. 또한 인재를 써도 단기간의 소모품으로 쓰니 좋은 인재들이 정부에 들어갈 수도 없었다. 장관들 임기가 10개월 여에 불과하다는 사실은 정부의 사람 씀씀이가 어떤지를 한마디로 대변한다 할 수 있다. 게다가 제대로 된 사전통보 한마디 없이 그만두게 하니 제대로 된 인재라면 그곳에 가려고 하지도 않았을 것이다.

	김영삼	김대중	노무현
지지계층 정서	문민화 反부패	위기감 反부패	反기득권 脫권위
정치환경	· 3당통합 : 여대야소 · 지역연합 : 영남 + 충청 · 세력연합 : 3공 · 5공보수 +중도보수 · 문민화에 대한 기대	· DJP 연합 · 지역연합 : 호남 + 충청 · 세력연합 : 중도진보 + 3공보수 · 위기관리에 대한 기대	· 공조체제 · 지역공조: 호남 + 충청 · 세력동조 : 진보 + 청년세대 · 탈권위에 대한 기대
주도세력	· 영남 출신 · 중도 보수(주) 3공 보수 (종)	· 호남 출신 · 중도진보 (주) 3공 보수 (종)	· 부산·호남 출신 · 386진보
제약요소	· 태생적 한계 · 지역 한계 · 세력 갈등 : 개혁 · 보수 갈등	· 지역 한계 · 이념 혼란 : 진보 · 보수 혼재	· 소수파의 한계 : 인재풀 협소 · 정서적 갈등 : 코드 · 非코드 갈등
리더쉽	카리스마 리더십	카리스마 리더십	리더십 취약
출범기 관리	· 인수 기능 - 정부인수 : 인수위 - 집권구상 : 동숭동팀 · Focus : 개혁 · 反군사 - 문민화 : 하나회 청산 - 反부패 : 재산공개, 금융실명제	· 인수 기능 - 정부인수 : 인수위 - 위기대응 : 비대위 - 집권구상 : DJ 자신 · Focus : 경제 · 통일 - 경제 : 보수주의 - 남북 : 진보주의	· 인수 기능 - 정부인수 : 인수위 - 집권구상 : 386그룹 · Focus : 개혁 · 反보수 - 경제 : 진보주의(???) - 남북 : 진보주의
리더십의 문제	· 초기 : 강력한 리더십 - 국민의 문민화 지지 - 5공 · 6공 인물 배제 · 중기 : 리더십 기반약화 - 人治 : 非제도→독선화 - 정치기반 약화 : JP이탈 - 개혁세력기반 형성실패 - 통합 실패 : 지역주의	· 초기 : 강력한 리더십 - 국민의 위기감 활용 - 보수인맥(3공 · 호남) 활용 · 중기 : 리더십 기반약화 - 人治 : 非제도→독선화 - 이념 정체성 혼란 - 정치기반 약화 : JP이탈 - 기업 · 금융외 개혁 부진 - 통합 실패 : 지역주의	· 초기 : 리더십 혼란 - 脫권위와 無권위의 혼란 - 아마추어리즘 논란 - 로드맵 작성에 시간 낭비 - 코드인사 논란 - 탄핵 정국 · 중기 : 리더십 기반 약화 - 말(진보) · 행동(보수) → 진보지지 기반 약화 - 분당→호남기반 약화 - 코드정치 : 黨同伐異

정부인수기의 7가지 리더십

선거의 격전을 치러낸 당선자가 대통령이 되기 위하여 준비할 시간은 67일이다. 진정으로 준비된 대통령이라면 몰라도 모든 예비 대통령들에게 이 기간은 너무 짧은 기간이다. 특히 이번의 대선처럼 정쟁의 불길이 뜨거웠던 선거의 경우 대통령으로 과연 무엇을 할 것인가를 차분히 생각할 시간은 턱없이 부족하였으리라고 생각된다. 성공하는 대통령이 되기 위한 비전과 전략도 지혜로운 사람도 부족하다는 것을 당선과 동시에 느끼기 시작할 것이다. 그러므로 더욱 더 그 67일의 시간은 짧게 느껴질 것이다. 정권인수 기간에 하여야 할 일은 크게 나누어 ① 전임 정부로부터 업무를 인수하고, ② 국민들에게 새로운 비전을 제시하고, ③ 이에 합당한 인재들을 찾아 쓰는 일이라 할 수 있다. 그런 점에서 본 글은 7가지 제안을 하고자 한다.

비전 제시의 리더십

국민화합의 비전과 전략부터 세워라.

지금 한국 정치의 지배역학은 미움의 정치, 배제의 정치이다. 국민들은 이런 정쟁에 지쳐있지만 정치인들은 그 악순환의 고리를 자르지 못하고 있다. 제17대 대통령은 그 정쟁의 전장에서 승리한 사람이다. 승리는 했지만 그는 그 누구보다 이 잘못된 정치구조의 해악을 잘 아는 사람이다. 그러기에 이 정쟁의 고리를 끊을 사람은 대통령뿐이다. 왜냐하면 이제 그는 후보가 아니고 대통령이기 때문이다. 그의 상대는 이제 야당이 아니라 국민이기 때문이다. 정쟁의 논리를 국민에게 적용하여서는 성공한 대통령이 될 수가 없다. 그러기에 당선자는 다른 논리로 무장해야 한다. 그것은 미움과 배제가 아닌 화해와 포용의 논리이다. 이런 변화를 가져올 시기는 정권인수기뿐이다. 이 시기를 놓치면 정쟁의 악순환 고리를 빠져 나올 수 없다. 그래서 그가 인수기에 첫 번째 준비하여야 할 것은 국민화합의 비전이다.

그러기 위해서는 첫째, 자신이 가지는 모든 정치적 이익을 버려야 한다. 살신성인이 있어야 정적도 신뢰를 하기 시작한다. 신뢰가 생겨야 진정한 화합이 논해질 수 있다. 지역 · 계층 · 이념 등의 지지계층들에 했던 사적 약속을 버리고 국민 전체를 위한 공약으로 바꾸어야 한다. 영남 출신 대통령이라면 영남의 이익을 버려야 하고, 호남 출신 대통령이라면 호남의 이익을 버려야 한다. 이를 설득해 내어야 한다. 자기 것만을 지키고자 한다면 당장의 실패는 예방할 수 있으나 성공한 대통령이 되기는 어렵다. 둘째, 이런 비전을 가지고 야당 대표와 회동을 정례화하여 야당과 국정운영의 파트너십을 구축해야 한다. 분기별로 여야의 주요 정당대표를 만나서 국가현안을 논의하여야 한다. 정책의 성과도 그들의 공으로 돌릴 수 있어야 한다. 그것이 장기적으로 대통령으로 성공하는 길이다. 5년의 임기 동안 과거의 정쟁위주의 게임규칙으로 갈 것이냐, 아니면 새로운 게임규칙을 만들어 낼 것이냐, 그 결정은 대통령에게 달려 있다.

소수 핵심과제의 비전과 전략에 집중하라.

모든 일에는 선택과 집중이 필요하다. 성공하려면 특히 선택과 집중이 필요하다. 인수기간에도 선택과 집중이 필요하다. 그동안 우리나라 역대정부의 인수팀들이 2개월의 고된 작업 끝에 100개에 가까운 국정과제를 새로운 정부의 비전으로 제시하였으나 그들 중에 과연 몇 개나 국민들로부터 잘 했다는 평가를 받았던 것인가? 레이건과 부시는 카터와 클린턴에 비해 매우 제한된 인수계획을 가지고 있었는데도 더 성공적이었다는 사례(Burke 2003a)에서 보는 바 같이 인수기간에도 선택과 집중이 중요하다.

대통령이 집중하여야 할 비전 과제는 첫째, 집권기간 내 국민의 심판을 받고자 하는 2~3개의 핵심과제로, 정부가 성과를 낼 수 있는 잠재역량을 가진 과제

이며, 대통령의 지속적인 관심이 있어야 성공할 수 있는 과제이며, 시대 정합적 과제여야 한다. 시대 정합적이라 함은 긴급성을 가지면서도 세계화, 정보화 시대에 경쟁력있는 공동체를 만드는 과제를 의미한다. 둘째, 이런 핵심과제들에 대해 정부는 그 출범 전에 명확한 목표와 확고한 전략을 갖고 있어야 한다. 중요한 것은 비전 자체보다 전략구상에 더 노력을 집중하여야 한다는 것이다. 언제나 문제는 비전의 부족이 아니고 전략의 부족이기 때문이다. 셋째, 인수위의 구성과 충원에 있어 이런 핵심과제들의 비전과 전략을 어떻게 만들 것이냐에 대한 고려가 선행돼야 한다. 넷째, 비전에 대해서는 국민들과 그 방향과 목표를 공유해나가야 하며 정부 출범 후에는 청와대가 '대통령 프로젝트' 로서 그 추진을 직접 관리하여야 한다.

4강 외교의 비전과 전략을 준비하라.

한반도는 지금 소용돌이 속에 있다. 그 정치적, 군사적, 경제적 역학구조가 변화하고 있다. 이런 가운데 국내적으로는 자주의 정서가 확산되고 있다. 그러나 자주는 속으로 해야 하는 것이지 겉으로 떠들 일은 아니다. 어떤 질서에서든 살아남으려면 정체성은 속으로 키우고 겉으로는 유연성을 보여야 하는 법이다. 자주를 겉으로 강조하면 그 대가를 치루게 된다. 참여정부 초기의 문제는 속으로 감추어야 할 자주는 말하고, 겉으로 내세워야 할 협력은 침묵했다는 데 있다. 그래서 한미관계가 꼬인 것이다. 열강 속에서 우리의 진정한 자주는 언어유희의 자주가 아니라 용미(用美), 용중(用中), 용일(用日)의 지혜와 역량을 갖는 것이다. 더구나 상대들은 오랫동안 다른 나라들을 요리해온 경험과 지혜와 역량을 갖춘 국가들이다.

변화가 크니 주변 4강은 지금 모두 한반도에 대해 예민해져 있다. 그들은 당선자의 진정한 의도를 알고자 할 것이다. 그러므로 우선 그들을 안심시킬 메시지를 보내야 하며, 그 메시지를 전달할 인물을 신중하게 골라야 하며, 그 메시지를 5년간 어떻게 유지해 갈 것인지 그리고 어떻게 그 나라 안에 친한(親韓) 인맥을 구축할 것인지를 생각해야 한다. 모든 관계에 있어 가장 나쁜 것은 상대의 의견에 대한 반대가 아니라 커뮤니케이션의 부족으로 상대의 불신을 사는 것이다.

정부인수의 리더십

정책을 인수하기보다 정부를 인수하라.

지금까지 우리는 정부 인수를 정책의 인수로만 생각해 왔다. 그러나 신정부에 정말 필요한 것은 전임정부의 정책이 아니라 정부의 역량이다. 전임정부의 정책은 이미 과거의 것이고, 미래의 결정은 정부의 역량에 달려 있다. 민주주의에서 국민 참여(demos)만 있고 정부에 역량(kratos)이 없으면 배가 산으로 올라가는 법이다. 정부 역량이 대통령의 성공을 향한 출발점이다. 그러므로 인수위 활동의 중점은 정책비전의 작성보다는 정부 역량의 강점과 약점들을 점검하는데 두어져야 한다. 신정부의 정책비전으로 100대 과제가 필요하다면 그것은 차라리 방향을 주고 관료들에게 맡기는 것이 낳다. 전임정부와 차별화할 수 있는 방향을 주기만 하면 그것을 정책화하는 것은 관료들이 더 효율적이다. 인수팀이 진정 해야 할 것은 정부 역량의 점검이다. 과연 정부의 강점과 약점이 무엇인지 관료들이 성과를 내는 데 장애요소가 무엇인지 등에 대한 정확한 점검이 없이는 비전과 전략을 제대로 세울 수 없고, 앞으로 국정을 제대로 끌어갈 수도 없다. 이러한 정부 역량에 대한 점검을 기반으로 국정비전을 만들어지는 것이다. 아울러 정부개혁에 대한 청사진을 만들어야 한다. 정부개혁은 불가피하다. 정부개혁에서 중점적으로 다루어져야 할 사항은 예산, 조직, 사람이다. 우선 국가재정의 건전성을 살펴보고 예산과 집권 1년차에 실행해야 할 정책과의 상관관계를 점검해 보아야 한다. 특히 공약의 정책화란 관점에서 그렇다.[27][28] 레이건 당선자가 인수를 하며 예산부터 챙겼다는 것은 나중의 더 큰 실수를 예방한다는

점에서 의미있는 일이었다. 다음은 정부조직의 개혁이다. 현재의 정부 조직은 이상비대증에 걸려 있다. 이것은 창의와 자유가 정부 규제로서 억압되고 있음을 의미한다. 국정비전 · 규제개혁 · 조직개조를 이룰 노력이 인수위에서 집중적으로 이루어져야 한다. 정부의 조직개편은 대폭적인 축소조정 이외에 규제완화를 촉진하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 규제를 많이 가진 부처부터 그 필요성이 검토되어야 한다. 규제가 많은 부처의 검토에는 시간이 많이 걸릴 것이기 때문이다. 규제개혁위원회의 기능도 대폭 강화되어야 한다. 사람에 대해서는 지적역량의 향상과 사기앙양을 이룰 방안이 강구되어야 한다. 정부의 숨겨진 문제는 일을 하려 해도 제대로 일할 만한 사람이 많지 않다는 것이다.[29] 부처간 지적 역량의 불균형 완화를 위해 부처의 인력을 더 적극적으로 상호 교류하는 한편 집중적인 교육투자가 강구되어야 한다. 아울러 관료들의 사기를 올릴 방안이 강구되어야 한다. 그들의 명예심을 회복시켜 주어야 한다. 이런 그림을 갖고 신정부를 출범시켜야 한다.

청와대의 국가전략 기획 기능을 새롭게 세워라.

세계화 시대의 주요 특징의 하나는 국가 간 정책경쟁, 제도경쟁이 심화되고 있다는 것이다. 그 경쟁의 파고를 이기기 위해서는 전략적인 리더십이 필요하다. 국가 전체의 오케스트라 지휘자가 필요하고, 그 지휘자는 대통령이 되어야 하며, 대통령은 전략기획 참모의 보좌를 받아야 한다. 그 참모가 청와대 정책실장이다. 정부 운영에 있어 '청와대' 주도냐, '내각' 주도냐는 문제는 상호배반적인 것이 아니라, 상호조화적인 것이다. 즉 일상적 국정의 운영은 총리 중심의 내각이 끌어가고, 국가전략의 기획은 청와대가 주도하는 역할의 분화가 일어나야 한다. 물론 대통령이 일상적 국정에서 면책된다는 뜻이 아니라, 대통령의 관심영역을 국가전략 업무에 더 집중한다는 의미이다. 청와대가 정부에 대한 통제와 간섭의 욕망을 버릴 수 있다면, 대통령제 하에서도 총리 중심의 내각운영을 할 수 있다. 참여정부의 정책실장 체제가 잘 안되었던 이유는[30] 만기친람(萬機親覽)식 정부업무 챙기기의 지속, 부적절한 인물의 기용 등으로 이런 전제조건들이 잘 지켜지지 않았던 데 그 이유가 있다고 보인다. 그러면서 '총리 중심'을 말하니 청와대 조직도 커지고 총리실 조직도 커지는 상황이 초래된 것이고, 관료 입장에서 보면 '일하는 사람은 부족한데 챙기는 사람만 많아진 상황'이 된 것이다.

그러면 청와대 정책실은 어떻게 운영되어야 하는가? 청와대 정책실은 우리나라 최고의 국가전략 기획가들이 모인 집단이 되어야 하고, 우리나라의 정책 싱크탱크들과 고도의 유기적 네트워크를 가진 사람들이어야 한다. 그들은 일상적 업무에서 해방되어야 하며, 항상 1년 후의 국가전략을 생각하는 집단이어야 한다. 그러기에 조직의 구조도 부처별 조직이 아니라 전략기능적 조직이 되어야 한다. 이 조직은 또한 중기전략과 현안정책의 조화라는 측면에서 현안업무를 다루는 내각과 긴밀한 협조체제를 구축하여야 한다. 물론 우리나라의 상황에서 우리 자신의 전략으로 우리의 주도 하에 해결할 수 있는 일은 제한된다. 그러나 미래 전략을 꿈꾸는 사람이 없으면 그 나라의 미래는 가늠하기 힘든 상황이 점점 되어가고 있다. 제대로 된 한국호의 선장이 필요하고, 그 선장을 보좌할 항해사가 필요한 것이다. 정권인수기에 그런 그림을 그려야 한다.

인재경영의 리더십

성공을 담보할 유능한 비서실장을 찾아라.

대통령의 참모는 대통령에게 축복이 될 수도 있고 재앙이 될 수도 있다. 최고의 대통령은 최고의 참모에 둘러싸여 있기 마련이다(Gergen 2000). 그 중에도 가장 중요한 참모는 비서실장이다. 그러면 비서실장은 과연 어떤 사람이어야 하는가? 첫째, 대통령의 자기관리를 대신해 줄 수 있는 사람이어야 한다. 그는 대

통령의 가장 강력한 조언자이자 의논 상대자인 동시에 대통령의 시간을 관리하는 사람이다. 매일 대통령이 무슨 생각을 하는지도 알아야 하고, 대통령을 아침에 처음 만나는 참모의 생각도 알아야 한다.[31] 그는 대통령이 과욕을 부릴 때에는 이를 막아설 용기가 있어야 하고, 대통령이 힘들어 할 때는 힘이 되어 줄 수도 있어야 한다. 둘째, 유능한 인재들을 정부로 불러들이는 헤드헌터여야 한다. 인사의 원칙은 '찾아오는' 사람보다 '찾아서' 써야 하는 법이다. 특히 지금 같이 인재는 숨고, 공직을 출세의 디딤돌로 삼는 소인일수록 나서는 풍토에서는 더 그렇다.[32] 특히 당선자 주위에는 선거참모는 많은데, 정책참모는 부족하기 마련이다. 현실적으로 선거에 능한 자와 정책에 능한 자는 성격이 다르다. 그러기에 인재를 찾기 위해 어떤 노력을 기울이느냐는 비서실장의 몫이다. 셋째, 대통령 측근들이나 선거공신들의 인사개입을 차단할 수 있는 사람이어야 한다.[33] 그래야 그들의 사람들이 과도하게 인수위나 청와대에 참모로 임명되는 것을 예방할 수 있다. 김대중 당선자가 초대 비서실장을 동교동계가 아닌 김중권씨로 한 것은 그래서 옳은 선택이었다고 보인다. 그래야 측근들에게 휘둘리기 쉬운 시기에 보다 객관적 시각을 갖고 국정을 보좌할 수 있는 것이다. 넷째, 팀웍(teamwork)의 구축자여야 한다. 참모와 각료들이 하나의 팀이 되어야 한다. 참모들의 갈등은 조기에 해소되어야 한다. 참모진 간에 갈등이 있으면 정책 현황에 대한 부주의가 초래되고 고려하여야 할 시간적 제약들이 무시된다(Hastedt 외 2001). 인수기에는 특히 당선자, 비서실장, 인수위원장 등 핵심그룹의 팀웍이 좋아야 한다.[34] 이런 팀웍을 만들어 낼 사람은 누구보다 대통령이지만, 막후 조연을 하여야 할 사람은 비서실장이다. 다섯째, 현실주의자여야 한다. 정책실장이 몽상가라면 비서실장은 철저한 현실주의자여야 비서실이 꿈과 현실이 조화되는 집단이 될 것이다. 양자 간의 견제와 조화를 이룰 대통령의 노력이 필요하다. 여섯째, 비서실 내 질서의 확립자여야 한다. 그는 폭군이 되어서도 안 되지만 그렇다고 원칙을 저버려서도 안 된다. 누군가 악역을 하지 않으면 모두가 대통령 주위에서 생색나는 일만 하려고 할 것이다. 일곱째, 유능한 의사소통자여야 한다. 비서실 및 정부와의 정보의 흐름을 체계화하는 사람이어야 한다. 그는 또한 여당과 야당과의 막후 통로여야 한다. 그 통로가 막히면 대통령과 야당과의 상생협력은 더욱 더 어려워질 것이다.

비서실장의 내정은 특히 빠르면 빠를수록 좋다. 비서실장 내정자를 조기에 확정하면 비서실장 내정자가 인수위 활동에 참여할 수 있어 그 경험이 청와대의 운영에 연결될 수 있다. 비서실장의 보좌로 당선자의 실수도 예방할 수 있다. 인수기에 중요한 인재풀의 확보에 있어서도 중요하다. 또한 청와대의 참모진도 조기에 구성할 수 있다.[35]

측근과 참모진들의 암투와 갈등을 관리하라.

측근들은 선거 공신이거나 당선자와 특수한 인연이 맺어진 관계이므로 당선자에 쉽게 접근할 수 있다. 반면 새로 참여하는 정책참모들은 아직 당선자와 신뢰관계가 형성되지 못하였으므로 그렇지 못하다. 그러므로 사람들은 측근들에게 몰리고, 그들 간에 갈등이 일어나기 쉽다. 누가 대통령과 가까운가를 두고 권력투쟁이 벌어지는 것이다. 그런 갈등에서 특히 관심을 가져야 할 것이 인사를 둘러싼 갈등이다.

첫째, 측근 간의 갈등이다. 선거의 전리품은 인사권으로 나타난다. 대통령 측근들에게도 외부로부터 '줄 대기'가 넘쳐난다.[36] 그러니 자파 인물을 정부에 심으려고 하면서 측근들이 서로 부딪치기 마련이다.[37] 문제는 이 정쟁에 휘말리면 휘말릴수록 인사와 정책이 왜곡되어 정책 실패가 초래되기 쉽다는 점이다.[38] 장관들이 인사를 대통령 아들과 협의하고,[39] 코드에 맞는다 하여 쓰면 그 정책이 제대로 될 수 있겠는가? 이 외풍을 막으려면 대통령의 직접 관리가 필요하다.[40] 둘째, 참모진 간 갈등이다. 인수위에 선거공신을 쓸 것이냐 정책전문가를 쓸 것이냐는 갈등이 나타날 수 있다. 정책능력이 우선 고려되어야 하겠지만,

선거에서 승리한 정치참모들이 일정부분 참여하는 것은 불가피하다고 보인다. 정책참모와 인사참모 사이에도 갈등이 있을 수 있다. 양자 모두 어떤 사람이 되어야 한다는 데는 의견의 일치를 보이기 쉬우나 정작 누가 돼야 한다는 데는 의견이 다르기 쉽다.[41] 정책참모는 보다 원칙적 입장을 보이는데 비해, 인사참모는 정치적 타협을 하려는 차이를 가진다. 이 정책과 정치의 균형 또한 대통령이 잡아야 한다. 셋째, 참모와 각료의 갈등해소도 중요하다. 지금까지 우리 정부는 청와대의 인사권 행사가 과도한 측면이 있다. 부처 관련 인사권을 장관이 가져야 한다는 것이 원칙이다. 장관에 실질적 인사권이 없다면 어찌 그를 장관이라 하겠는가? 그러나 고위 관료들의 인사권은 대통령의 비전과 연계되어 행사돼야 한다는 점에서 청와대가 큰 방향을 제시할 수는 있다. 특히 정부의 출범 초기에는 그렇다. 다만 그 경우에도 청와대의 간섭 동기가 코드에 따른 사람 심기라면 그 또한 대통령의 실패요인이 된다. 넷째, 인수위원을 정부출범 후 계속해 쓸 것이냐는 문제가 있다. 인수위에서 국정경험을 쌓은 인수위원을 해당 부문의 각료나 참모로 계속해 쓰는 것이 이상적인 대안이다. 그러나 현실적으로 인수기에는 아직 정부의 정책방향이 명확하지 않고 인재의 풀에 대한 정보도 부족하다. 따라서 인수위의 구성과 정부 인사는 다를 수밖에 없는 점이 있다. 그럼에도 불구하고 당선자는 인수위를 구성할 때부터 그 사람을 신정부에서 해당 업무분야에 쓰겠다는 내심의 각오를 갖고 사람을 써야 한다. 그래야 인사도 신중해지고 사람을 소모품으로 쓰는 관행도 억제 될 수 있는 것이다.

맺는 말

트루먼 대통령은 책상 위에 '모든 책임은 여기서 멈춘다(The buck stops here)'라는 글귀를 써 놓았다 한다. 실로 대통령의 책임은 막중하다. 특히 우리 사회에서는 그렇다. 민주주의란 올바른 권위, 올바른 리더십, 올바른 정부 시스템이 없으면 성공하기 힘든 제도이다. 우리가 겪는 민주주의의 위기도 그 원인은 이런 하부구조가 취약하기 때문이다. 이 취약한 하부구조를 바꿀 동인은 대통령의 리더십 뿐이다. 대통령의 리더십이 실패하면 정부가 올바르게 작동될 수 없고 아무리 좋은 정책이라도 소용이 없는 법이다. 국가경영에 있어 최고의 자본은 대통령에 대한 신뢰이다. 그러기에 국민들은 지금 대통령의 리더십을 쳐다보고 있는 것이다.

우리는 대통령의 리더십을 다시 세워야 한다. 그것은 고품격의 리더십이고, 국가경영 능력이 있는 리더십이어야 한다. 레이건 대통령이 보여 준 것처럼 자신만의 지지층이 아니라 전 국민과 교감할 수 있는 능력, 선택과 집중을 할 수 있는 능력, 인재를 찾아내고 아낄 줄 아는 능력을 포함한다. 물론 이것이 얻기 쉬운 능력은 아니다. 그러나 대통령에게 이런 능력이 없다면 우리 국민들은 5년 후 실패한 대통령을 보게 될 것이다. 대통령의 성공은 또한 대통령만이 이룰 수 있는 것도 아니다. 국민들의 품격이 이를 뒷받침해 주어야 한다. 국민이 정쟁의 구도를 떠날 수 없다면 대통령도 뜻을 이루기 어렵다

리더십이란 쉽게 할 수 없는 것을 하는 것이다. 국민을 훈육시키는 대통령이 아니라 자신의 솔선수범으로 국민을 '일깨우는(enlightening)' 대통령이 필요하다. 대통령이 그렇게 되려면 무엇보다 자기 자신을 바로 볼 수 있어야 한다. 언제나 넘어야 할 가장 큰 산은 바로 자기 자신이기 때문이다. 자신이 바뀌지 않고 바꿀 수 있는 세상은 어디에도 없다. 다른 일은 안 되어도 방법이 있지만, 대통령 자신에게 문제가 있으면 5년 동안 방법이 없다. 모든 일은 자신을 반영하는 것이며, 결국 자기 자신 이외에 탓할 것은 아무 것도 없는 것이다. 그러기에 드러커(Drucker 2000)의 말처럼 지도자란 '자신과 자신이 맡은 업무에 대해 전적인 책임을 지는 사람' 이다.

1) 창업기 이후의 시기를 설명한다면, 성장기(1~3년)는 시스템의 정착기이다. 이 시기의 초기에는 정권의 운영 프로세스가 정형화되고 산하기관 임원 등의 인사도 마무리된다. 비전과 정책 로드맵이 만들어져 시행되면서 효과적인 정책집행이 강조되고 의사결정의 권한이 하부로 위임된다. 다만 언론과 국민들의 비판적 여론은 높아질 수 있다. 성숙기(3~4년)는 시스템의 관리기이다. 프로세스가 고착화되는 가운데 관료주의화로 새로운 혁신에 대한 기대가 높아간다. 정부 운영에 대한 언론과 국민의 비판적 시각이 확산되고 혁신정책에 대한 공과 논란이 가열된다. 쇠퇴기(4~5년)는 프로세스가 경직화되는 가운데 시스템의 에너지는 고갈되고 새로운 시스템에 대한 모색이 진행된다.

2) 박철언 前장관은 당선자의 장애요인으로 ① 자신의 공약에 대한 집착, ② 관료들의 포위, ③ 선거 공신들 간의 권력투쟁을 꼽고 있다.

3) 본서 제2부 참조

4) 본서 제2부 참조

5) 레이건 당선자의 인수팀장이었던 P. James는 "선거참모들이 걱정하는 단 한가지 일은 선거 당일 밤이지만, 내가 걱정하였던 단 한가지 일은 선거 다음날 아침이었다"고 한다.

6) 재주를 품고 있는데도 남이 추천해 주는 사람이 없어 기다리다 스스로 자청해서 나서는 경우를 말한다.

7) 대통령의 리더십에 관한 보다 상세한 논의는 박세일(2002), 이홍규(2002) 참조

8) 『大學』에서 말한 3가지 자질이란 '덕을 밝히고(明德)', '백성을 새롭게 하며(新民)', '최선에 머무는(至善)' 것이고, 8가지 실천항목은 사물을 탐구하고(格物), 앎을 확충하며(致知), 의지를 성실히 하며(誠意), 마음을 바르게 하여(正心), 자기를 닦고(修身), 집안을 가지런히 하고(齊家)과 나라를 다스려(治國), 천하를 평안히 하는(平天下) 것이다.

9) 이러한 사고가 반드시 마키아벨리의 사상과 일치하는 것은 아니다.

10)厚黑學은 중국의 사학자 이종오가 주창한 이론으로, 영웅호걸들의 진면목을 이렇게 표현한다. "모든 희로애락을 드러내지 않는 것이 '후' 라면, 반대로 드러내기를 꺼리지 않는 것이 '흑' 이다. 낯가죽이 매우 두껍고 속마음이 아주 검은 자는 천하도 그를 두려워하고 귀신도 그를 무서워하는 법이다." (김호진 2007)

11) 율곡전서 권3 소차[1]

12) 『大學』 傳7章, '心不在焉 視而不見 聽而不聞 食而不知其味'

13) 카터는 전임 정부를 공격하려고 '불행지수' 를 만들었는데, 임기 초 13.5였던 그 지수가 오히려 임기 말에는 20.6으로 폭등하여 부메랑으로 돌아왔다(Gergen 2000).

14) 박철언 前장관 면담 참조

15) 『中庸』 第2章

16) 『道德經』 제5장

17) 1994~95 2년간 경제부총리나 통일부총리를 제외한 기타 장관의 대통령 보고는 94년 6회, 95년 4회에 불과하였다고 한다(동아일보, "장관들 대통령 면담 하늘의 별따기", 1998.1.18)

18) 세종대왕께서 회의를 주재한 방식은 ① 끊임없이 직언과 爭諫을 요구하고, ② 반대파까지도 토론을 통해 합의를 이끌어내고, ③ 경청을 하면서 좋은 의견에는 적극 힘을 실어주는 것이었다(박현모, "樂於討論의 군주 세종", SERI CEO 자료).

19) 이홍규(2002) 참조

20) GE의 이멜트 회장은 기업 경영자의 가장 중요한 능력이 첫째, 변화를 주도하는 능력이고, 둘째, 다음 세대의 리더를 길러내는 능력이라고 하였다(중앙SUNDAY, 2007.10.21).

21) 『율곡전서』 권3 소차[1]

22) 김영삼 정부 초기 개혁을 준비하면서 동숭동팀은 '제도 개혁'을 준비하였던 데 비하여, 정작 대통령은 '사람 개혁'을 염두에 두었다는 평을 받는다(동아일보, "사라진 동숭동 프로젝트", 1998.1.2).

23) 예를 들어 정치자금 관련자 처리에 있어 P인사는 구속하면서 L인사는 해외로 출국시킨 것 등을 볼 수 있다.

24) 정치자금 개혁도 개혁정신이 공유되지 못함으로써 결국 윗물만의 개혁이 되었다(동아일보, "윗물만 맑은 정치자금 근절", 1998.1.12; 동아일보, "나홀로 맑았던 YS의 금욕", 1998.1.14).

25) 참여정부의 인수위는 12대 국정과제를 제시하였으나 이는 대분류이며, 중분류로 하면 역시 65개에 이른다.

26) 신동아, "참여정부의 시스템 개혁", 2004.8.

27) 과거 선거공약 작업에 참여하였던 사람들은 '공약을 무시하라'고 한다. "공약은 선거 초기에나 관심을 받는다. 선거 국면이 깊어지면 이슈 파이팅만 남게 된다. 유권자도 공약보고 투표하지 않는다. – 공약은 핵심적 공약 몇 개를 빼면 표가 된다 싶은 것을 짜깁기 한 것이다. – 이런 공약을 집행하려 함으로써 큰 혼란이 초래될 수 있다. 그러므로 대통령이 공약에 너무 집착하면 오히려 나라가 거덜 날 수 있다"(서울신문, "4개 정부 공약 입안 집행 핵심 4인 대담", 2007.7.23).

28) 박철언 前장관은 "선거공약을 국민 전체의 입장에서 다시 보아야 하고, 세계 전체의 시각에서 다시 보아야 한다"고 한다.

29) 신동아, "참여정부 시스템 개혁", 2004.8

30) 청와대 비서실 조직에 관한 상세한 논의는 이홍규(2002)를 참조

31) 김대중 정부의 김중권 비서실장은 공보수석이 매일 아침 먼저 대통령을 만나고 나오는 것에 대해 제동을 걸었다고 한다(동아일보, "김중권 비서실장 등장", 2002.12.31)

32) 본서 제2부 참조

33) 김대중 정부의 김중권 비서실장이 들어서면서 30여 년 간 DJ를 모셨던 가신들도 3개월도 안돼 점차 청와대와 끈이 떨어지기 시작했다고 한다(동아일보, "김중권 비서실장 등장", 2002.12.31)

34) 본서 제2부 참조

35) 본서 제2부 참조

36) 박철언 前장관은 "일단 당선이 되면 사람들은 구름같이 모여들고 당선자 주위에는 인(人)의 장막이 드리우기 시작한다"고 하며, "주위 실세들 간의 권력암투와 반대파들을 당선자로부터 따돌리려는 움직임이 나타나고, 당선자도 사람이니 이에 현혹되기 시작한다"고 한다.

37) 공보수석, 정무수석 등의 청와대 요직을 둘러싸고 벌어진 신주류와 구주류 간의 갈등, 정치실세와 대통령 아들 간의 갈등 등이 그 예이다(동아일보, "신구주류 치열한 요직다툼", 2003.1.8)

38) 정치실세인 K인사의 인사개입이 국정난맥을 앞당기는 역할을 하였다는 지적을 귀담을 만하다(동아일보 "양갑의 갈등과 동교동 분열", 2003.1.29).

39) 동아일보, "장관들 대통령면담 하늘의 별따기", 1998.1.18; 동아일보 "인사실세 대통령의 아들들", 2003.2.12

40) 김대중 대통령은 신주류의 김중권 비서실장을 쓰면서 구주류가 국정운영에 개입하는 것을 차단하기 위해 구주류의 리더격 인사를 해외에 체류하도록 하였고, 신주류를 다시 견제할 필요가 생겼을 때 그의 귀국을 허용하였다 한다(동아일보, "권노갑의 귀환", 2003.1.15).

41) 본서 제2부 참조