

성공한 대통령을 만들기 위한 구상

대표집필 김 병 국

EAI 원장 · 고려대학교 정치외교학과 교수

총 론

대통령의 실패는 곧 국가의 실패이고 국민의 실패이다. 한국민주주의의 질을 높이고 통일의 기반을 튼튼히 다지며 지속적 경제성장의 길을 열려면 차기 대통령이 성공해야 한다. 성공의 조건은 세 가지이다.

- 대통령다운 리더가 대통령이 되어야 한다. 권한과 책임이 균형을 이루는 정치체제를 구축하면 대통령의 실패에서 파생되는 문제를 줄일 수 있을지 모르지만 성공한 대통령을 보장할 수는 없다. 성공한 대통령은 오직 대통령다운 민주적 덕목 및 자질을 가진 리더가 대통령이 되어야 있을 수 있다. 자신이 맡아서는 안 되는 역할이 무엇이고 담당해야 하는 역할이 무엇인가를 알 때 비로소 성공할 수 있다. 차기 대통령은 '선택'과 '집중'의 원칙 아래 소수의 대통령 프로젝트에 전념하면서 과부하를 피해야 한다.
- 국정 거버넌스 시스템 자체가 달라져야 한다. 대통령 · 총리 · 장관 · 수석의 역할이 변해야 하고 권한이 있는 자리에 그에 비례하는 책임이 있어야 한다. 아울러 의사소통이 정책결정자 사이에서 아무

런 장애물 없이 흐를 수 있어야 한다. 이는 조직개편 차원에서의 시스템 개혁에 국정운영방식의 혁신적 변화가 가세할 때 비로소 가능해진다. 조직개편만으로는 안 된다. 팀원을 존중하고 담론을 즐기며 전략적 사고에 능숙한 이들이 모여 국정 거버넌스 시스템을 운영해야 조직개편이 본래의 목적을 달성할 수 있다. 국정운영방식이 변하지 않는다면 조직 차원에서의 시스템 개혁은 소정의 성과를 절대 거둘 수 없다. 대통령은 조직과 운영의 양(兩)차원에서 동시에 새로운 국정 거버넌스 시스템을 구축하고 지키는 역할을 해야 한다.

- 국회 및 언론과 국민 역시 달라져야 한다. 국회가 정쟁만 일삼고 언론이 센세이셔널리즘에 젖어 있고 국민이 정책논의에 관심이 없는 한 민주적 덕목을 가진 진정한 리더조차 성공할 리 만무하다. 국회가 정책의 산실이 되고 언론이 개혁을 받쳐주고 국민이 자기감정을 다스릴 수 없다면 정부조직의 개편이든 운영방식의 혁신이든 소정의 목적을 달성할 수 없기는 마찬가지이다. 원점에서 다시 자신의 역할과 권한 및 책임을 생각해 보아야 하는 이들은 대통령과 그 팀만이 아니다. 국회 및 언론과 국민 역시 자신을 바꾸어야 한다.

차기 대통령이 이러한 세 가지의 성공조건에 부응하려면 10대 공약을 내걸어야 한다.

- 대통령 자신의 역할을 정책에 대한 국민설득에서 찾는다.
- 권력기관을 대통령의 통제권 밖에 옮겨 놓는다.
- 시장과 시민사회에게 맡길 수 있거나 맡겨야 하는 기능은 대통령의 통제권에서 분리시켜 시장과 시민사회에게 되돌려준다.
- 행정 차원의 내치와 관련하여 정부부처간의 이견을 조정하고 중앙과 지방의 갈등을 완화하는 내정책임총리를 둔다.
- 차기 대통령 자신은 '선택'과 '집중'의 원칙 아래 소수의 대통령 프로젝트를 추진하는 데 전념한다.
- 소수의 대통령 프로젝트와 관련한 대통령 자신의 기획 및 조정과 모니터링 권능을 대폭 강화하기 위하여 청와대 안에 정책기획실을 설치한다.
- 인력관리형 인사수석실을 청와대 안에 신설하고 정무·고위직에 대한 인재 물색과 검증의 과정을 서로 분리시켜 적기 적소에 적절한 인재를 배치시킬 수 있는 능력을 키운다.
- 차기 대통령은 정책세일즈맨이 된다. 그렇게 되기 위해서는 공보수석이 정보에 대한 '정직한 중재자'로 나서야 하고 민정수석이 이를 그대로 민심의 향방을 가늠하고 시민단체의 견해를 수렴해야 하며 정무수석은 국회에 대한 진정한 대화의 창구로서 기능해야 한다.
- 성공한 대통령이 되기 위해서 국회의 정책능력을 키운다.
- '정직한 중재자'로서 외교안보보좌관을 둔다.

청와대 '밖'

- 정쟁이 대통령의 국정운영을 방해해서는 안 된다. 검찰·감사원·국세청 등의 권력기관을 대통령의 영향권밖에 놓는다.

대통령은 '선택'과 '집중'의 원칙 아래 대통령만이 할 수 있는 대통령 프로젝트에 전념한다.

청와대 '안'

- 대통령 프로젝트에 대한 기획 및 조정과 모니터링을 강화하기 위해서 대통령정책기획실을 신설한다.
- 공직자감행·신상관리행에서 인력관리행의 정무·고위직 인사시스템으로 진화하기 위하여 인사수석실을 둔다.
- 대통령이 정책의 형작성 및 타당성을 국민에게 설득하기 위해서는 '정직한 중재자'로서의 공보수석실이 있어야 한다.
- 정무수석은 국회의와의 대화창구로서 기능한다.
- 민정수석실은 자신의 명칭 그대로 사정에서 탈피하고 민심을 파악하는 데 주력한다.
- '정직한 중재자'로서 외교안보보좌관을 신설한다.

성공한 대통령

- 시장에게 맡길 수 있거나 맡겨야 하는 기능을 대통령의 통제권에서 분리시켜 시장에게 되돌려주고 대통령의 직무 과부하를 미연에 방지한다. 한국은행·금감위·규제위 등의 권능을 강화한다.
- 국가가 대통령의 정책을 지원할 수 있게끔 정부출연 연구기관 가운데 일부를 국회로 이관시킨다. 국회의 국정감사권 및 조사권을 강화하고 예산결산위원회를 상임위원회로 개편한다. 대통령비서실의 전문인력 발굴을 지원하기 위하여 국회의 운영위원회나 행정자치위원회가 중앙인사위원회의 실무지원 속에서 정무·고위직에 대한 현황백서 및 직무백서를 발간한다.
- 대통령비서실의 인사수석이 발굴한 인제에 대해 부패방지위원회·국가정보원·경찰청·검찰청·국세청·공직자윤리위원회가 인사검증을 실행한다.

각론 : 차례

| | |
|---|----|
| 가. 대통령이 성공하려면 자신의 역할부터 올바르게 설정해야 한다 | 24 |
| 나. 대통령에 선출되는 사람부터 달라져야 한다 | 32 |
| 다. 국정 거버넌스 시스템에 대한 개혁을 세 가지의 원칙 및 방향에서 추진한다 | 37 |
| 라. 내정책임총리를 둔다 | 46 |
| 마. 대통령정책기획실을 설치한다 | 52 |
| 바. 인력관리형 인사수석실을 조직하라 | 57 |
| 사. 대통령은 ‘정책 세일즈맨’이 되어야 한다 | 63 |
| 아. 강한 국회가 성공한 대통령을 만든다 | 70 |
| 자. 정직한 중재자로서 외교안보보좌관실을 신설한다 | 73 |

가. 대통령이 성공하려면 자신의 역할부터 올바르게 설정해야 한다

한국에서 민주화의 시대는 실패한 대통령을 양산하고 있다. 대통령의 실패는 자연인 대통령의 개인적 문제가 아니다. 정부의 실패가 되고 국가의 실패가 되며 국민의 실패가 된다. 대통령 개인이 무너질 때 한국민주주의에 대한 국민적 믿음이 흔들리고 미래에 대한 한국인의 자신감이 손상된다. 차기 대통령이 한국의 미래에 성공한 리더로 남아야 하는 까닭이 여기에 있다. 한국민주주의의 질을 높이고 통일의 기반을 튼튼히 다지고 지속적 경제성장의 길을 열려면 차기 대통령이 성공해야 한다.

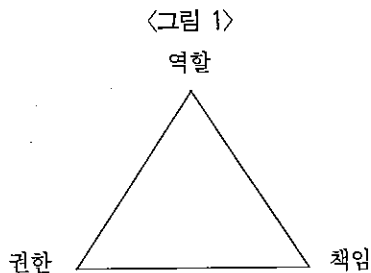
역대 대통령 가운데 상당수가 전임자의 실패를 반면교사로 삼지 못하고 오히려 더 큰 악수를 두고 더 큰 정치적 갈등을 남기게 된 것은 대통령이라는 세 글자의 밑바닥에 깔려 있는 ‘대권(大權)’의 신화에 끌려다니면서 자신의 역할을 그릇되게 설정한 데 있다. 본래 ‘President’라는 직함은 회의를 주재한다는 ‘preside’라는 말에서 나온 개념이다. 그 주변에는 군주의 시종이나 드는 ‘가신(家臣)’이 있을 수 없다. 대신 권한과 책임을 서로 나누어 가지고 원탁회의에서 대화를 통해 중지를 모아가는 ‘동지’가 있을 뿐이다. 그러나 한국은 서구에서 들여온 ‘President’라는 개념이 마치 봉건 영주인 양 그 직책에 다스리고 거느린다는 ‘통(統)자와 ‘령(領)자를 부여하는 데 그치지 않고 큰 ‘대(大)자까지 갖다 붙인다. 그 엄청난 직함을 액면 그대로 받아들이고 권력을 행사한다면 대통령은 불행해질 수밖에 없다. 대통령의 권력은 국민에 대한 설득에서 나오는 것을 모른 채 순종만을 기대하고 국민 위에 군림하려 들기 때문이다.

이처럼 상의하달이라는 통제 중심의 수직적 대권관념 속에 간혀 있는 탓에 한국에서는 ‘책임’이라는 개념 역시 그 의미가 역대 대통령한테 흐릿하게 다가온 것일 것이다. 영어권에서는 책임이라는 개념을 놓고 단순한

의무를 뜻하는 ‘responsibility’라는 말이 있고 권력을 행사하는 자에 대한 타인의 책임추궁 권리를 강조하는 ‘accountability’라는 말이 있다. 책임이라는 개념을 권력행사의 주체 및 객체의 시각에서 각각 나누어 생각해 보는 것이다. 한편 국어사전에는 ‘accountability’에 해당하는 말이 없다. 그래서인지 대통령마다 권력을 손에 쥐면 대권의 신화에 만취되고 자신을 건드릴 수 없는 성역의 자리에 올려놓다 낭패를 보는 것일 것이다.

대통령의 성공과 실패에 대해 논하려면 대통령이 담당해야 할 역할이 무엇이고 무엇이 아닌가부터 살펴보아야 할 까닭이 여기에 있다. 역할 설정이 논의의 출발점인 것은 그에 따라 대통령 권한의 폭이 설정되고 책임의 한계가 그어지기 때문이다. 역할이 불분명하다면 권한과 책임을 논하고 나누는 것 자체가 불가능하다. 그리고 권한과 책임을 적절히 나누지 못한다면 민주주의가 기능할 수 없고 체계적 정책대응이 힘들어진다(〈그림 1〉 참조). 그 책임은 결국 대통령의 몫이 되고 만다.

민주화의 시대에서 한국대통령이 실패하게 된 근원은 자신의 역할을 적절히 설정하지 못한 데 있다. 대통령은 군주가 아니다. 그러나 그렇게 자신의 역할을 이해한 한국대통령은 국민 위에 군림하려 들다 하나같이 불행한 임기 말을 맞고 말았다. 그렇다면 차기 대통령이 성공하려면 자신의 역할을 어떻게 설정해야 하는가.



- 대통령의 핵심 역할은 국민설득에 있다.
- ▶ 그러나 설득은 그냥 이루어지는 것이 아니다. 차기 대통령이 타인을 설득하는 데 성공하려면 그 자신이 몇 가지의 전제 조건을 충족시킬 수 있어야 한다. 우선 자기 나름의 삶의 철학 속에서 비전을 제시하고 그 비전을 현실화시킬 전략을 세우면서 국회 및 언론과 국민의 믿음을 얻어내야 한다. 비전이 없으면 추구해야 할 목표가 있을 수 없다. 목표가 없으면 전략을 세울 수 없고 전략이 없으면 정책의 조직적 추진이 불가능하다. 타인을 설득하려면 타인이 공감할 수 있는 멋진 비전 및 구체적 전략을 먼저 가지고 있어야 한다는 것이다. 대통령이 추구하는 정책이 단순히 대통령만 아니라 국민 자신의 이익에 부응한다는 확신을 국민의 가슴속에 심어줄 수 있을 때 대통령은 비로소 국민설득에 성공한다.
- ▶ 비전이 대(對) 국민 설득력을 가지려면 시대적 가치를 그 안에 품고 있어야 한다. 차기 대통령이 이끄는 시대에서 무엇이 가장 큰 문제인가를 정확히 짚어내고 그에 대한 대응책을 제시하는 비전이라야 한다는 것이다.
- ▶ 권력이 분산된 미국에서 성공한 강한 대통령이 나오고 그 반대의 정치체제를 가진 한국에서 실패한 약한 대통령이 양산되는 아이러니는 바로 여기서 빚어진다. 대통령이 비전이 있고 전략이 있고 의사소통능력이 있으면 권력분산의 구조 속에서조차 힘을 가질 수 있다. 국회든 언론이든 국민이든 저마다 권력분산의 구조에서 국가를 이끌어갈 수 있는 이는 오직 비전 있는 대통령 한 명뿐이라고 믿고 그에게 힘을 강력히 실어주기 때문이다. 대통령이 없다면 권력분산의 원심력에 대한 제어장치가 없다는 정치사회의 두려움이 강력한 리더의 등장을 낳는 것이다.

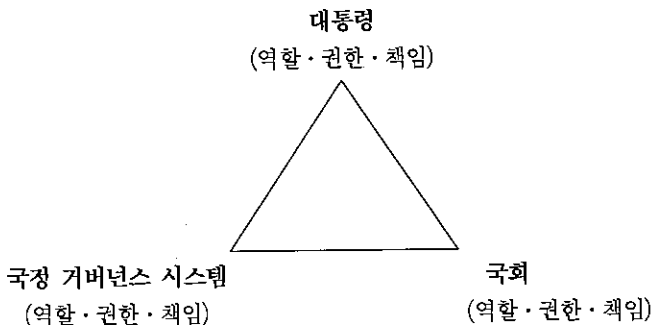
- 대통령의 핵심 역할은 팀을 구성하고 이끄는 감독이다.
 - ▶ 대통령이 성공하려면 자신의 비전 및 전략을 실천에 옮길 팀을 제대로 구성하고 운영할 줄 알아야 한다. 대통령이 혼자서 할 수 있는 것은 없다. 오직 내각과 참모 등을 통해서만 공무원 사회를 움직일 수 있고 재계 및 노동계와 언론에 기대어서만 시민에게 다가갈 수 있다. 차기 대통령은 이러한 권력의 본질을 꿰뚫어보고 우수한 인재로 자신의 국정운영팀을 만들어낼 수 있어야 한다.
 - ▶ 팀 구성은 총리 및 장관과 참모진에게 각각 자기 나름의 독특한 역할이나 임무를 규정해 주는 일에서부터 시작된다. 차기 대통령은 자신의 비전 및 전략이라는 큰 그림 안에서 그 팀원 각자가 담당해야 할 역할이 무엇인가를 알고 있어야 한다. 그래야 그 역할의 원활한 수행을 위해 누구에게 그 임무를 맡겨야 하는지를 명확하게 알게 된다. 대통령은 각 직책에 가장 적절한 인사를 앉힌 후 그로부터 적극적인 동참을 이끌어내야 한다. 그것이 대통령의 역할이다.
 - ▶ 대통령이 자신의 역할을 설정하면 총리 및 장관과 참모진의 임무(역할)가 결정된다. 후자의 임무(역할)는 대통령의 역할이 제대로 수행되게끔 하는 것이다.
 - ▶ 대통령이 각 팀원의 역할을 규정한다는 것은 권한 및 책임을 팀원 사이에 적절히 나눈다는 것을 뜻한다. 각 팀원의 역할이 규정되면 그만의 권한 및 책임이 결정된다(<그림 1> 참조).

- ▶ 그러한 의미에서 대통령의 역할은 팀원 각자에게 자기 나름의 포지션을 배정하고 그 원활한 수행을 총괄 지휘하는 ‘감독’이라고 할 수 있다. 감독이 감독다우려면 무엇보다 팀원을 설득할 능력이 있어야 하는 것은 당연하다.
- 그러나 이처럼 평범한 진리를 실천에 옮기는 대통령은 흔치 않다. 최소한 세 가지가 달라져야 설득에서 권한을 확보하고 팀을 통해 자신의 비전을 달성하는 대통령이 나올 수 있다.
 - ▶ 대통령다운 리더가 대통령이 되어야 한다. 권한과 책임이 균형을 이루는 정치체제를 구축하면 대통령 개인의 실패에서 파생되는 문제를 줄일 수 있을지 모르지만 성공한 대통령을 보장할 수는 없다. 성공한 대통령은 오직 대통령다운 민주적 덕목 및 자질을 가진 리더가 대통령이 되어야 있을 수 있다. 대통령은 자신이 맡아서는 안 되는 역할이 무엇이고 담당해야 하는 역할이 무엇인가를 알 때 비로소 성공할 수 있다. ‘선택’과 ‘집중’의 원칙 아래 소수의 대통령 프로젝트에 전념해야 한다.
 - ▶ 국정 거버넌스 시스템 자체가 달라져야 한다. 대통령·총리·장관·수석의 역할이 변해야 하고 권한이 있는 자리에 그에 비례하는 책임이 있어야 한다. 아울러 의사소통이 정책결정자 사이에서 아무런 장애물 없이 흐를 수 있어야 한다. 이는 조직개편 차원에서의 시스템 개혁에 국정운영방식의 혁신적 변화가 가세할 때 비로소 가능해진다. 조직개편만으로는 안 된다. 팀원을 존중하고, 담론을 즐기며 전략적 사고에 능숙한 이들이 모여 국정 거버넌스 시스템을 운영해야 오히려 조직개편이 본래의 목적을 달성할 수 있다. 국정운영방식이 변하지 않는다면 조직 차원

에서의 시스템 개혁은 소정의 성과를 절대 거둘 수 없다. 대통령은 조직과 운영의 양(兩) 차원에서 동시에 새로운 국정 거버넌스 시스템을 구축하고 지키는 역할을 해야 한다.

- ▶ 국회 및 언론과 국민 역시 달라져야 한다. 국회가 정쟁만 일삼고 언론이 센세이셔널리즘에 젖어 있고 국민이 정책논의에 관심이 없는 한 민주적 덕목을 가진 진정한 리더라고 해서 성공할 리 만무하다. 국회가 정책의 산실이 되고 언론이 개혁을 받쳐주고 국민이 자기감정을 다스릴 수 없다면 정부조직의 개편이든 운영방식의 혁신이든 소정의 목적을 달성할 수 없기는 마찬가지이다. 원점에서 다시 자신의 역할과 권한 및 책임을 생각해 보아야 하는 이들은 대통령과 그 국정운영 팀만이 아니다. 국회 및 언론과 국민 역시 자신을 바꾸어야 한다.
- 본 보고서는 대통령의 실패가 곧 국가의 실패이고 국민의 실패라는 인식 아래 대통령 개인·국정 거버넌스 시스템·정치사회의 삼차원에서 역할 및 권한과 책임이라는 핵심 개념에 대한 분석을 통해 성공한 대통령을 만들기 위한 구상을 밝히고자 한다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉



- 아울러 본 보고서는 이러한 삼차원의 대통령개혁논의를 현재 한국의 헌정질서 테두리 내에서 전개시키고자 한다. 대통령의 역할 및 권한과 책임을 재조정하고 국정운영의 기본 스타일을 바꾸려는 노력이 개헌론으로까지 확대된다면 얻는 것보다 잃는 것이 더 많다.
- ▶ 개혁논의가 개헌론과 맞물리면 국민은 정당이 헌정질서까지 당리당략의 수단으로 삼고 있다는 불신을 가슴속에 품을 수밖에 없다. 그러한 국민적 불신이 존재하는 한 개혁이든 개헌이든 사실상 불가능해진다. 결국 한국의 정치사회는 가능하지 않은 일에 허송세월을 보낸 격이 되고 만다.
- ▶ 아울러 개헌론은 문제의 본질을 흐려놓을 수 있다. 대통령 개인에 의한 권력의 독점은 대통령제 자체의 필연적 결과가 아니다. 미국은 대통령제를 채택하고 있지만 그 정치체제에는 견제 및 균형의 원리가 작동하고 있다. 한국이 권력을 분산시키려면 내각책임제 개헌을 추진해야 한다는 주장은 재고되어야 한다. 현행 헌정질서 내에서 권력구조를 분산시킬 길은 많다. 본 보고서는 그 길을 모색한다.
- ▶ 게다가 이른바 ‘권력기관’의 범주에 속하는 검찰과 국세청 및 국정원 등을 개혁하지 않은 채 내각책임제로 전환한다면 권력은 분산되기는커녕 오히려 더 집중된다. 내각책임제에서 국무총리는 국회의 다수당을 거느릴 뿐만 아니라 행정수반으로서 권력기관까지 장악하게 되기 때문이다. 다시 말하면 권력독점이라는 문제의 상당 부분은 대통령제를 채택하느냐 내각책임제를 선택하느냐 하는 개헌의 문제를 초월한다.

- ▶ 이처럼 개헌의 차원을 넘어서는 문제가 하나 더 있다. 한국에서 역대 대통령이 실패한 까닭은 국정 거버넌스 시스템을 구성하는 두 개의 축인 조직과 그 운영방식이 다같이 부실하기 때문이다. 그 가운데 운영방식은 내각책임제로 전환한다고 해서 사라질 문제가 아니다. 현재의 헌정질서 내에서 총리가 제구실을 하지 못하는 것은 공식적 역할 및 권한이 전혀 없기 때문이기보다 대통령이 그 역할과 권한을 인정하지 않고 책임만 묻기 때문이다. 개헌이 이러한 운영방식의 밑바닥에 깔려 있는 권력관념까지 해소시켜 주고 권력운영방식까지 개혁해 줄 수는 없다. 본 보고서는 바로 그 운영방식과 권력관념을 핵심 연구주제로 삼고자 한다.

나. 대통령에 선출되는 사람부터 달라져야 한다

차기 대통령이 성공하려면 민주화 시대에서의 전임 대통령들과는 질적 차이를 보여야 한다. 사심이 없고 국민을 사랑하는 마음이 넘쳐야 한다는 제언이 이상에 치우친 탁상공론처럼 들릴지 모르지만 한국민주주의가 당면한 문제의 근원은 이러한 원칙에 충실하지 않는 이들이 권력을 행사해 온 데 있다. 국민은 대통령이 취한 정책의 배후에 숨겨져 있는 정치적 계산을 꿰뚫어볼 수 있는 눈을 가지고 있다. 대통령이 이러한 사실을 절대 잊어서는 안 된다. 과연 대통령이 무사애민의 정신을 가지고 있느냐 하는 것은 대통령의 언행의 진실함 및 일관성에 의해 판가름난다. 차기 대통령은 국민이 자신을 믿지 않을 때 권력을 사실상 잃는다는 평범한 진리를 항상 가슴속에 넣어두면서 국정을 챙겨야 한다.

그래서 성공하는 대통령은 임기가 시작할 때 이미 임기 말에서의 자신의 위상을 고민하고 계획하면서 국정을 운영해 온 사람이 되는 것이다. 임기 말을 고민하면 무사애민의 정신이 대통령 자신에게 얼마나 득이 되는가를 느낄 수 있다.

대통령이 가져야 하는 무사애민의 정신은 단순히 윤리관을 의미하는 것이 아니다. 세계사를 살펴보면 오히려 인품이 좋고 윤리관이 분명한 이가 대통령직 수행에 실패하는가 하면 그렇지 않은 이가 성공하는 경우가 적지 않다. 무사애민의 정신은 분명한 정책적 목적의식이 있어야 한다. 어떻게 하면 국민의 부담을 덜어주고 그 삶을 더 한층 윤택하게 할 수 있느냐 하는 문제의식에서부터 출발하여 정책의 기본 방향을 구체적으로 제시해야 한다는 것이다. 이를 비전이라고 할 수 있고 청사진이라고 할 수 있다. 어떠한 개념을 어떻게 구사하든 무사애민 정신의 핵심은 국민을 위해 무엇을 어떻게 할 것인가가 분명하다는 점이다.

당연히 비전은 대통령 개인의 철학과 이념에서 묻어 나오는 것이다. 그러나 비전이 비전다우려면 국민이 공감할 수 있는 보편성을 가져야 한다. 그러한 보편성은 대통령과 국민이 함께 살아가는 시대의 모순과 한계가 무엇인가를 정확히 그려내고 국민이 고개를 끄덕일 수 있는 시대적 가치와 정책대안을 제시할 때 생긴다. 현재의 한국에서 그러한 광범한 국민적 공감대를 불러일으킬 수 있는 시대적 가치는 '정직성'이다. 서로가 서로를 믿지 않는 사회 속에서 살고 그 수많은 폐해를 삶의 전 영역에서 마주치는 한국인은 정직성에 목말라 있다. 차기 대통령부터 철저하게 자신을 관리하고 솔선수범하여 말과 행동을 일치시키고 당리당략적 사고를 버린다면 국민 역시 그 진실함에서 자기 혁신의 당위성을 깨달을 것이다. 정직성이 확산되면 신뢰가 자라나고 신뢰가 회복되면 순조로운 국정운영이 가능해진다. 국민의 믿음이 따라주지 않으면 대통령은 어느 것 하나 제대로 할 수 없다.

차기 대통령은 오년이라는 짧은 임기 내에 무엇을 어떻게 할 것인가 하는 근본적 질문에 대해 정직하고 진실되게 무사애민의 정신으로 국민과 논의할 수 있어야 한다. 그렇게 되려면 차기 대통령은 아래의 성공조건을 갖추고 있어야 한다.

- **정책에 대한 우선순위 설정** : 비전은 무엇을 해야 하는가를 가르쳐 준다. 무엇을 할 것인가가 분명하면 우선순위를 세울 수 있다. 우선순위가 없다면 차기 대통령은 이일 저일 다 쫓다 시간만 낭비하고 에너지만 분산시킨다. 우선순위는 대통령에게 자신의 시간과 권한 및 자원을 어디에 어떻게 쪼개 써야 되는가를 가르쳐준다. 그래서 비전이 성공의 일차적 조건인 것이다.
- **팀 구성** : 우선순위의 첫 머리에 올려놓을 정책이 무엇인가가 분명

하면 대통령은 한국의 제한된 인재 풀에서 누구를 어느 직책에 임명하고 그에게 어떠한 임무를 부여해야 되는가를 알 수 있다. 다시 말하면 자신의 팀을 구성하고 운영할 길이 열린다. 총리 및 장관과 수석이 자신의 임무가 무엇인가를 알지 못한다면 국정운영은 혼란에 빠질 수밖에 없다. 차기 대통령은 각 팀원의 역할과 권한 및 책임을 최대한 자세하게 설정해 줄 수 있어야 한다. 그래서 사람의 능력을 꿰뚫어볼 줄 아는 안목이 대통령이 갖추어야 할 자격조건 가운데 하나인 것이다.

- **동기 부여** : 대통령이 팀을 구성한다는 것은 자기 혼자 자신의 목표를 달성할 수 없음을 안다는 것을 의미한다. 사실 대통령이 혼자 이룰 수 있는 것은 없다. 대통령은 팀원이라는 ‘남’을 통해 자신의 꿈을 이룬다. 그만큼 팀원에게 일할 인센티브를 제공하는 것이 관건이 된다. 인센티브는 당근과 채찍이다. 일단 임무를 맡기면 대통령은 상대방을 믿고 권한을 위임할 줄 알아야 한다. 대통령의 권력은 얼마나 많은 이들이 자신의 비전에 공감하고 그 실천을 통해 이익을 얻을 수 있는냐에 따라 줄어들거나 늘어나기 때문에 차기 대통령은 자신의 팀원에게 과감히 권력을 나누어주면서 대통령 자신의 권력을 키울 줄 알아야 한다. 그러나 끊임없이 임무수행에 대한 모니터링에 나서면서 공은 상주고 과는 벌주는 감독의 역할은 절대 남에게 위임할 수 없는 대통령만의 고유 역할이다. 대통령은 권한을 줄 때 그에 상응하는 책임을 물을 수 있어야 한다.
- **전략 구상** : 무엇을 어떻게 할 것인가를 알고 있으면 차기 대통령은 누가 정책의 성패에 결정적 영향을 끼칠 이해당사자인가를 알게 된다. 대통령은 그러한 세력을 무시해서는 안 된다. 오히려 자신의 권한이 국회 및 정당과 사회계층이라는 이해당사자에 의해 크게 제한된

다는 것을 알고 그들의 지지를 끌어낼 전략의 구상에 전력해야 한다.

- **권력배분을 통한 권력증대** : 그러나 정치적 지지는 거저 확보할 수 없다. 차기 대통령이 이해당사자의 지지를 확보하려면 정책의 전 과정에 이들을 참여시켜야 한다. 참여는 단순한 ‘들러리’가 아니다. 대통령에 대해 반대할 수 있는 권리를 인정하고 정책결정에 대한 지분을 보장하지 않고서는 그 결과에 대한 이해당사자의 지지를 확보할 수 없다. 대통령이 권력을 자기 손안에 움켜쥐기만 하면 대통령의 권력기반은 축소되고 만다.
- **의사소통능력 강화** : 그렇다고 해서 차기 대통령이 자신의 팀원이나 제삼의 이해당사자에게 끌려다니는 것이 민주주의에서의 대통령의 역할이라는 것은 아니다. 권력을 나누어주고 참여폭을 넓힐 때 대통령은 자신의 비전 달성이라는 본래의 문제의식을 잊어서는 안 된다. 그래서 대통령의 의사소통능력이 성공과 실패를 가름하는 핵심 변수라고 할 수 있는 것이다. 차기 대통령은 자신의 비전 및 정책에 따르는 것이 상대방에게 이익이 된다는 것을 설득할 수 있어야 한다.
- **책임의식** : 팀을 운영하고 국민을 설득하려면 대통령은 더 이상 총리 및 장관과 수석의 뒤에 숨어 책임을 남에게 전가시키려 해서는 안 된다. 책임전가는 사실 불가능하다. 팀원이 일을 그르치면 그 화살은 언제나 대통령을 겨냥한다. 이처럼 책임전가가 불가능하다면 차라리 대통령이 전면에서 국민에게 정책의 우선순위를 설명하고 인재를 발굴하며 당근과 채찍의 인센티브 구조를 구축하고 전략을 실천에 옮기는 것이 더 낫다. 대통령의 위상은 대통령 자신만이 지키고 키울 수 있다는 인식하에 차기 대통령은 현장 중심의 생활정치를 구사하고 설득정치의 선봉에 서야 한다.

- **정책 중심** : 지금까지 말한 성공의 조건을 한 마디로 간추린다면 차기 대통령은 ‘일’ 중심으로 사고할 줄 알아야 한다. ‘일이 되게끔’ 팀을 구성하고 인센티브 구조를 구축하며 설득에 나서고 실패에 대한 책임을 져야 하는 것이다. 자신의 정책이 무엇인가에 따라 대통령의 스케줄이 달라져야 하고 전략이 변해야 한다. 대통령은 일하는 대통령이 되어야 하는 것이다.
- **조직을 통한 정책기획과 조정 및 모니터링** : 아이젠하워 대통령이 지적한 것처럼 조직혁신이 ‘바보’를 ‘천재’로 만들 수는 없지만 최소한 리더가 정보부족 때문에 실수를 저지르는 사태를 방지할 수는 있다. 아울러 조직을 제대로 짜놓으면 책임의 소재가 좀더 명확해진다. 국정운영의 과정에서 대통령은 특정 사안에 대해 누가 책임을 지고 있는가를 정확하고 신속하게 파악해야 된다. 원론처럼 들릴지 모르지만 수많은 리더가 실패한 데에는 비대해진 정부조직 내에서 누가 정책실패에 대해 책임을 져야 하는가가 불분명하기 때문이다. 정보가 정책결정자 사이를 아무런 장애물 없이 흐르며 권한과 책임이 일치하고 정책의 수단이 그 목표에 상응하면 조정이 가능해진다. 차기 대통령이 성공하려면 조직의 구조 및 그 운영방식부터 개혁해야 한다. 대통령은 조직을 통해서만 자신의 목적을 달성할 수 있다.

그러나 대통령 개인의 덕목 및 자질이 이러한 팀 감독으로서의 역할 수행을 보장해주는 것은 아니다. 차기 대통령이 정책에 대한 기획 및 조정과 모니터링의 역할을 충실히 수행하려면 국정 거버넌스 시스템의 조직 및 그 운영방식에 대한 대대적인 개혁이 있어야 한다. 현재 한국의 국정 거버넌스 시스템은 조직과 운영방식의 양(兩)차원에서 모두 정책이 그 중심이 되기에는 다양한 모순과 한계가 있다.

다. 국정 거버넌스 시스템에 대한 개혁을 세 가지의 원칙 및 방향에서 추진한다

대통령의 핵심 역할이 정책에 대한 국민설득에 있다면 한국대통령의 권한은 세 방향에서 전면 재구성되어야 한다. 한국에서 대통령은 관여해서는 안 되는 '정쟁'의 영역에서는 엄청난 권한을 행사하고 챙겨야 할 '정책'의 부문에서는 그 능력이 지극히 제한되는 이중적 모순을 안고 있다. 개혁은 현재 한국에서 대통령이 가지고 있는 역할 및 권한 가운데 무엇을 약화시키고 무엇을 강화시켜야 하는가에 대한 논의에서부터 출발해야 한다.

권력기관을 대통령의 영향권 밖에 놓는다

차기 대통령은 정책과 전혀 상관없거나 그 추진에 절대 보탬이 되지 않는 정쟁을 벌여서는 안 된다. 차기 대통령이 정쟁에 끼어들어 국민적 불신과 냉소가 악화되면 임기 말에 권력누수는 가속화되고 대통령의 권한 및 역할은 축소되고 만다. 임기 초에 벌인 정쟁은 임기 말에 부메랑이 되어 대통령의 일할 기회를 빼앗아간다.

그래서 대통령으로 하여금 정쟁에서 이길 수 있다고 오만하게끔 하는 권력구조는 개혁되어야 하는 것이다. 아울러 정쟁을 벌인다는 오해를 살 만한 언행을 피하는 것이 대통령 자신이나 그 정부에게 절실하다고 말할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 이른바 권력기관의 범주에 속한다고 말할 수 있는 검찰·국세청·국정원·감사원은 대통령의 영향권 밖에 있어야 한다. 대통령의 통제하에 있는 한 각 권력기관이 추진하는 정책은 언제나 편파성을 가질 가능성이 있기 때문이다. 권력기관이 대통령의 하수인밖

에 되지 않는다는 인식이 확산될 때 최대의 피해자는 대통령이다. 그러한 불신 속에서 대통령은 자신의 역할을 수행할 수 없고 자신의 권한을 강력히 행사할 수 없다.

권력기관을 대통령의 통제권에서 분리시키면 권력의 상호 견제 및 균형 역시 구현할 수 있다. 이는 민주화의 지름길이다. 대통령직선제가 민주주의의 전부가 아닌 것은 지난 수 년의 혼란이 가르쳐주고 있다. 권력의 상호 견제 및 균형이 그 상위의 개념이다. 차기 대통령은 단순히 자신의 인행에 대한 국민적 불신 및 냉소를 해소한다는 소극적 의미에서가 아니라 한국민주주의의 질을 한 차원 더 높인다는 적극적 자세에서 권력기관을 정쟁의 수단으로 삼아서는 안 된다.

- **검찰** : 특히 대통령은 검찰을 통해 정계개편을 인위적으로 달성할 수 있다고 생각해서는 안 된다. 정당정치의 구조는 사정을 통해 바꿀 수 있는 성질의 것이 아니다. 정계개편을 노리는 편파 수사는 오히려 민심이반을 불러들이고 야권을 더 한층 강화시킨다.
- **감사원** : 현재의 감사원은 대통령의 직속기관이고 그 장의 임기가 임명권자보다 일 년 짧기 때문에 대통령의 통치수단으로 변모할 가능성이 있다. 아울러 직무감찰 외에 회계감사까지 함께 수행하고 있다. 그 결과 국회의 예·결산 심의에 대한 보좌가 부실해지고, 감사결과가 예·결산 심의에 적극적으로 반영되기도 어렵다. 또한 성과에 대한 감사를 통해 정책기획 및 조정을 지원해주는 것이 아니라 부당행위를 적발하고 처벌하는 데에 치중한다. 이러한 위압적인 감사에서 벗어나 무사안일 풍토를 개선하는 한편, 잘못의 원인을 규명하고 합리적인 개선방안을 제시하는 환류기능을 강화해야 한다. 아울러 국회의 국정감사를 내실화해야 한다. 국회는 자신의 감사능력을 강화하기 위해서 산하에 싱크탱크를 둘 수 있다.

- ▶ 그러나 보다 장기적으로는 개헌을 통해 보다 민주적인 이원적 감사 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 그 방향은 국회에 감사원을 이관하고 회계감사기능을 맡기는 한편 직무감찰은 국무총리 소속 국민고충처리위원회와 함께 대통령 소속 부패방지위원회의가 인수하는 것이다.
- ▶ 이러한 이원적 시스템하에서 국회 산하기관인 감사원의 장은 국회의장이 추천하고 국회가 선출한다. 부패방지위원장은 인사청문회를 거쳐 국회의 임명에 대한 동의를 받아 대통령이 임명한다. 각 장의 임기는 대통령의 임기보다 길어야 한다. 당연히 국민고충처리위원회는 폐지되고 국회에 의한 현(現) 국정감사제는 중단된다.
- ▶ 이러한 민주적 이원체제가 가지는 장점은 회계감사 및 직무감사가 각자의 고유 영역인 국회 및 행정부에 귀속된다는 점이다. 국회는 감사원의 회계감사를 통해 행정부를 견제할 수 있고 성과감사를 통해 정부예산 및 결산에 대한 자신의 심의능력을 높일 수 있다.
- ▶ 이러한 민주적 이원체제가 성공하려면 감사원과 부패방지위원회의 역할 분담이 명확하게 설정되어야 한다.
- 국세청 : 국세청 역시 대통령의 영향권에서 벗어나야 한다. 현재 한국에서 국세청이 정치바람을 탈 수밖에 없는 것은 그 청장의 임기가 전혀 보장되어 있지 않다는 데 있다. 아울러 초법적인 특별세무조사를 실시할 수 있고 조사대상 선정에 대한 재량권이 크다 보니 정쟁의 수단이 되기에 안성맞춤이다. 국세청을 본래의 자리에 되돌려 놓아야 한다.

- ▶ 국세청장은 국회의 인사청문회를 거쳐 그 결과에 따라 대통령이 임명한다. 임기는 이 년 반을 보장한다.
- ▶ 조세법률주의에 반하는 특별세무조사를 일반세무조사나 범칙조사로 전환한다.
- ▶ 세무조사 대상을 선정하는 과정에서 국세청이 가지는 재량권을 축소하기 위해서 미국이나 스웨덴처럼 과학적인 내생조사방식으로 전환한다. 단 ‘공인된 탈세’를 예방하기 위해서 내생조사방식의 기준은 공개하지 않는다. 그러나 민간전문가가 참여하는 ‘세무조사기준위원회’를 구성함으로써 세무조사기준에 대한 개발과 적용과정의 투명성을 확립한다.
- ▶ 세무조사는 세수확보 외의 의도로 조사대상을 선정하거나 거꾸로 제외하는 관행에서 탈피해야 한다.
- ▶ 세무조사결과의 구체적인 내용을 사회에 공개해서는 안 된다. 이러한 원칙이 지켜지지 않는다면 대통령은 세무조사를 권력투쟁에 동원할 가능성이 높다.

시장과 시민사회에게 맡길 수 있거나 맡겨야 하는 기능은 대통령의 통제권에서 분리시켜 시장과 시민사회에게 되돌려주어야 한다

자본이 아무런 국경의 제약 없이 자본축적의 논리에 따라 움직이는 세계화의 시대에서 국가가 금리 등을 통제한다면 경제적 시련만이 기다릴 뿐이다. 세계화 시대에서 국가는 자본시장을 통제할 수 없다. 금리 등의 거시통화정책수단은 시장에게 맡겨야 한다. 특히 통화정책에 대한 책임을 지는 한국은행이 강해져야 한다.

한국경제가 안고 있는 Moral Hazards 문제에 대한 세계자본의 불신을 불식시키지 못한다면 지속적 경제성장은 가능하지 않다. 금감위와 금감원이 수행하는 건전성 감독을 강화시켜야 하는 것은 바로 이 때문이다.

한국은행과 금감위 및 금감원을 대통령의 통제권 밖에 놓는다면 시장상황의 변화 때문에 일어날 수밖에 없게 되는 금리인상이나 평가절하 및 건전성 규제강화에 대해 대통령이 정치적 책임을 지지 않게 된다. 여론은 본래 정치권력에 대한 견제심리가 강하다. 중앙은행 총재가 금리를 인상하면 정치에 굴복하지 않고 경제를 살린다고 박수갈채를 받는다. 그러나 동일한 조치를 대통령이 내리면 여론은 경기악화에 대한 책임을 대통령에게 묻고 냉혹한 정치적 비판을 가한다. 미국 중앙은행의 총재에 대한 미국언론의 반응이 이를 분명하게 보여주고 있다. 한국의 차기 대통령은 중앙은행과 금감위 및 금감원을 자신의 공식 통제라인 밖에 놓고 피할 수 있는 정치적 비판은 피할 줄 알아야 한다.

더구나 한국은행과 금감위 및 금감원을 대통령의 통제권 밖에 놓는다고 해서 대통령이 정책에 자신의 철학과 비전을 반영시킬 수 없는 것은 아니다. 대통령은 여전히 예산 및 조세정책을 통해 자신의 이상을 구현할 수 있기 때문에 한국은행과 금감위 및 금감원의 권능강화에 적극적이어야 한다.

본래 규제개혁위원회는 시장과 시민사회에게 맡길 수 있거나 맡겨야 하는 기능을 각각에게 되돌려주어야 한다는 의식에서 신설된 기관이다. 정부가 모든 일에 대해 책임을 지다 어느 것 하나 제대로 해내지 못하는 무책임에서 이제는 벗어나야 한다는 생각으로 정부와 민간의 역할분담을 다시 구성해 보려 한 것이 그 본래의 목적이다. 차기 대통령은 그 취지를 다시 살려야 한다.

역설적이지만 규개위가 시장의 기능을 강화하고 시민사회의 권능을 되찾아주려면 더 이상 자문위원회처럼 운영되어서는 안 된다. 역할 및 권능과 조직의 차원에서 공정거래위원회를 닮은 기관이 되어야 한다.

- **규제개혁위원회의 권능강화** : 규개위는 공식적인 행정기구가 되어 자체 인사시스템을 통해 상근 전문인력을 충원하고 양성할 수 있어야 한다.
 - ▶ 규개위한테 무게를 더 실어주기 위해서 그 위에 대통령자문 규제개혁추진위원회를 신설할 수 있다. 후자는 전자가 관련 정부부처와 심각한 이견을 빚을 때 조정자로 나선다.
 - ▶ 규개위가 성공하려면 개혁대상인 각 일선 정부부처가 규제개혁에 관심을 갖고 있어야 한다. 규제가 경제사회에 미치는 영향은 그 규제를 담당하는 정부부처가 가장 잘 알기 때문이다. 따라서 차기 대통령은 규제개혁에 대한 일선 정부부처의 의식을 전환시키고 지지를 확보하기 위해서 각 일선 정부부처 안에 규제의 영향을 분석하고 규제 일몰제의 실시 가능성을 살펴보고 규제개혁의 추진상황을 점검하는 조직을 설치해야 한다. 그들의 지원 없이 규개위는 성공할 수 없다.

- ▶ 규개위는 일선 정부부처를 규제개혁의 대열에 참여시키기 위해서 일련의 개혁조정 절차를 세부적으로 세우고 규제개혁의 우선 순위를 구체적으로 정하며 각각의 단계에서마다 대통령을 개혁 논의에 끌어들이는 기획 및 심사 시스템을 구축해야 한다. 특히 규개위가 각 정부부처의 규제개혁 성과를 평가하고 대통령이 이를 인사에 반영한다면 규제개혁이 힘을 얻을 수 있다.

한편 대폭 강화시킬 것은 대통령의 기획 및 조정과 모니터링 권한이다. 한 국민민주주의를 한 차원 더 높게 끌어올리고 시대적 과제를 적시에 풀려면 민주적 분권화라는 시대정신에 부응하면서 대통령의 기획 및 조정과 모니터링 능력을 강화해야 한다

분권화의 시대적 흐름 속에서 대통령의 기획 및 조정과 모니터링 능력을 강화하려는 까닭은 아래와 같다.

- 민주화가 분권화를 의미하는 이상 한국에서 개혁의 핵심은 대통령의 역할 및 권한이 되어야 한다. 대통령의 역할 및 권한을 논하지 않고서는 한국민주주의를 한 차원 더 발전시킬 수 없을 만큼 대통령은 한국권력구조 안에서 핵의 자리를 차지한다. 권력구조의 핵을 계속 비켜가는 한 한국민주주의를 심화시키기 위한 개혁논의에는 큰 진전이 있을 수 없다.
- 그러나 개혁논의가 단순히 대통령 역할 및 권한의 축소를 지향해서는 안 된다. 심지어 분권화조차 강한 중앙의 힘이 받쳐줄 때 가능하다. 강력한 민주적 대통령이 권력의 분산을 추진하지 않는다면 지방정부는 분권화에 따를 정치적 책임이 걱정스러워서 사실상 분권화를 지체시키려 할 것이다.

- 게다가 강력한 민주적 대통령에 의한 모니터링 없이 분권화가 추진된다면 부패 문제가 심각해질 수 있다. 지방정부의 부패가 악화되면 대통령의 정책기획 및 조정능력이 더 떨어지는 것은 자명하다. 지방정부는 대통령이 행사하고 싶은 정책기획 및 조정의 수단 가운데 일부를 장악하고 있기 때문에 지방정부가 부패하면 대통령의 국정운영능력이 그만큼 떨어질 수밖에 없다. 부패한 지방정부가 개혁을 구현하려는 대통령에게 힘을 실어줄 리 만무하다.
- 하지만 대통령의 정책기획 및 조정능력을 잠식하지 않으면서 권력을 분산시켜야 하는 가장 큰 이유는 강력한 민주적 대통령 없이는 개혁이든 안정이든 다 불가능하다는 점이다. 개혁이 불가능하고 안정이 무너지면 한국민주주의 자체에 대한 불신이 사회 전역에 번질 수 있다.
- 더구나 분권화 속에서 대통령의 기획조정능력을 강화하는 것은 결코 모순적인 것이 아니다. 대통령이 정책을 기획하고 조정하려면 우선순위가 명백하게 설정되고 부차적인 정책이 내각 및 지방정부에 대폭 위임되어야 한다. 대통령이 모든 일에 대해 책임질 수는 없다. 대통령이 강해지려면 체계적 기획 및 조정이 있어야 하고 체계적 기획조정이 중앙정부 내에서 가능하려면 분권화가 이루어져야 한다. 그렇지 않으면 대통령은 과부하에 직면하게 된다.

정책에 대한 대통령의 기획 및 조정과 모니터링 권능을 강화시키는 개혁은 권력기관을 대통령의 통제권 밖에 옮겨 놓고 시장에 맡길 수 있는 기능을 시장에 맡기는 다른 두 개의 개혁과 함께 추진되어야 한다. 이들 세 개혁은 불가분한 하나의 패키지를 구성한다.

- 권력기관을 계속 대통령의 통제권 안에 묶어두고 시장의 기능을 지속적으로 제한한 채 기획 및 조정과 모니터링 권능을 강화하기만 한다면 차기 대통령은 정책이라는 자기 비전의 실천에 전념하지 못할 뿐만 아니라 정쟁을 준비하기 위해 더 한층 자신의 권능을 강화하고 있다는 불신을 살 것이다. 그러한 불신을 차제에 방지하지 않는다면 정책에 대한 강력한 기획 및 조정과 모니터링을 겨냥한 세 번째 개혁은 있을 수 없다. 국민이 지지하지 않기 때문이다.

라. 내정책임총리를 둔다

한국은 대통령중심제이다. 불란서에서는 의회 다수당의 당수가 총리가 되어 반대당에 속한 대통령과 함께 '동거정부'를 구성할 수 있지만 한국에서 총리는 대통령이 국회의 동의를 받아 임명하는 임명직 공무원이다. 대통령을 보좌하고 그 명을 받아 정부부처를 통할하는 대통령의 사람인 것이다.

차기 대통령이 성공하려면 그러한 국무총리를 자신의 목적에 맞게 잘 쓸 줄 알아야 한다. 국정운영의 실패에 대한 책임을 대통령 대신 진다는 방탄총리나 대통령의 연설문을 대신 낭독하는 대독총리나 아니면 신선한 이미지를 내각에 불어넣는다는 얼굴마담형 총리나 민주화의 시대에 적절한 국무총리의 상(像)이 아니다. 대통령중심제에서 국무총리가 인사권자인 대통령 대신 실정에 대한 책임을 질 수 있다고 착각하는 이는 대통령밖에 없다. 책임은 권한이 있는 곳에 있을 수밖에 없고 국민은 누가 권한을 행사하고 있는가를 알고 있다. 아울러 총리가 상처투성이인 내각에 자신의 신선한 이미지를 불어넣을 수 있다는 것 역시 대통령의 희망사항일 뿐이다. 대통령중심제에서 내각의 위상을 살릴 수 있는 이는 대통령밖에 없다. 이미지는 남에게서 빌려 쓸 수 있는 성질의 것이 아니다.

그렇다면 차기 대통령은 국무총리의 역할을 처음부터 다시 생각해 보아야 할 것이다. 차기 대통령이 스스로 자신한테 물어보아야 할 질문은 '어떻게 국무총리를 써야 자신이 성공한 대통령으로 남을 수 있는가'이다.

역 할

- 한국적 대통령중심제에서 국무총리가 맡아야 할 일차적 역할은 대통령이 과부하에 걸려 일을 하지 못하는 것을 미연에 방지하는 것이다. 다시 말한다면 총리는 내치의 차원에서 행정을 챙김으로써 대통령으로 하여금 자신의 대통령 프로젝트에 주력할 수 있는 시간을 제공하는 데 자기 임무를 설정해야 한다. 대통령이 행정수반이지만 그 기능을 다 하면서 정책에 대한 기획 및 조정과 모니터링을 확실하게 수행할 수 없기 때문에 국무총리가 행정수반으로서의 대통령의 역할 및 권한과 책임을 대통령에게서 상당 부분 위임받아 행사해야 한다는 진단이다. 국무총리의 역할은 차기 대통령이 소수의 대통령 프로젝트를 선택하고 그에 전념할 수 있게끔 하는 데 있다.
- 국무총리는 내치와 관련하여 정부부처간의 이견을 조정하고 중앙과 지방의 갈등을 완화하는 일종의 내정책임총리인 셈이다.
 - ▶ 정부부처가 이미 구축해 놓은 정책의 일상적 원칙 및 절차와 과정에 의해 다룰 수 있는 일은 국무총리에게 맡긴다. 대통령은 핵심 국가과제와 관련한 개혁에 치중한다.
 - ▶ 국무총리는 행정수반의 기능을 위임받을 수 있지만 국가원수의 역할을 대통령 대신 수행할 수는 없다. 통상 및 안보 문제는 대통령이 담당해야 한다.
 - ▶ 대통령은 핵심과제 몇 가지를 제외한 나머지 일상 내치행정을 모두 총리에게 위임해 분권적으로 운영하고 그 성패에 대한 책임을 총리에게 묻는다. 총리의 역할이 강화되면 대통령이 선택과 집종의 원칙에 따라 대통령 자신의 직무를 올바르게 수행할 수 있다. 차기 대통령은 외교안보 및 대통령 프로젝트를 배제한

그 나머지 정책에 대한 조정권한을 총리에게 위임하는 일종의 ‘네거티브 리스트’ 형태의 역할분담 시스템을 구축한다.

권한 및 책임

- 국무총리가 일상적 행정 차원에서 내치를 책임지기 위해서는 권한이 보장되어야 한다. 권한은 대통령이 총리를 믿고 위임하는 것이지 총리 자신의 공식적 권한은 아니다.
- ▶ 내정책임총리가 실제 권한을 가지려면 대통령이 국무총리의 국무위원 제청권 및 해임건의권을 존중하고 현실화시켜 주어야 한다. 대통령이 국무총리의 건의를 받아들인다는 평이 세간에 돌면 내각은 총리의 행정지시를 따르고 내각이 총리의 지시를 따르면 대통령은 소수의 국가적 과제에 전념할 수 있다.
- ▶ 차기 대통령은 한 걸음 더 나아가 내각이 공동운명의 팀이 되게끔 총리 및 장관을 함께 진퇴시킨다.
- ▶ 실질적으로 국무총리 밑에 중앙인사위원회를 둔다면 행정 차원에서 내각 및 정부부처에 대한 총리의 통솔권이 강화된다.
- ▶ 차기 대통령이 이렇게 총리의 인사권을 강화시킨다고 해서 권력누수가 일어나지는 않을 것이다. 국무총리는 임명직 공무원이기 때문이다. 대통령은 언제나 총리에게 책임을 물을 수 있다. 대통령에 의한 경질이 가능한 한 총리는 대통령의 의지에 크게 반하는 조치를 내릴 수 없다. 차기 대통령이 대통령 프로젝트를 추진하기 위해서 인사권을 행사하려 할 때 국무총리는 대통령에게 큰 장애가 되지 않을 것이다.

- ▶ 예산은 대통령 프로젝트를 지원하는 동시에 행정 차원에서의 국무총리의 내치 능력을 받쳐주어야 한다. 현재의 기획예산처로는 어느 것 하나 제대로 할 수 없다. 기획예산처는 기획능력이 없기 때문이다. 아울러 총리의 산하기관이지만 일상적 차원에서 대통령이 지배한다. 게다가 예산지출의 성과를 추적하고 평가하지 않은 채 예산을 작성하다 보니 그 과정이 지나치게 직관에 의존하는 형태가 된다. 차기 대통령은 이러한 단점을 극복하기 위해서 강력한 이원적 예산 시스템을 구축해야 한다.
- ◆ 기획예산처를 폐지하고 캐나다와 호주처럼 예산기능을 거시적인 예산전략 수립과 미시적인 예산 편성으로 분리한다.
- ◆ 대통령 프로젝트를 위한 거시적 예산전략은 신설 대통령정책기획실에서 전략기획과 함께 맡는다. 그 이외의 모든 미시적 예산편성은 재정경제부가 책임진다. 이원적 시스템이 성공하려면 대통령정책기획실과 재정경제부 양자 사이에 역할분담이 명확해야 한다. 누가 예산편성의 주체가 되어야 하는가가 상당히 불분명한 회색지대에서는 인적 자원이 안정적인 재정경제부에 그 책임을 부여하는 것이 보다 안전하다.
- ◆ 거시적 예산전략이든 미시적 예산편성이든 성과에 근거한 사후 평가가 대폭 강화되어야 한다. 예산 성과에 대한 모니터링은 현재 지극히 미비한 상황이다. 평가가 있어야 기획 및 조정 기능이 강화될 수 있다. 성과주의 예산을 본격화하려면 예산기관 및 그 인원에 대한 과감한 투자가 선행되어야 한다.

조 직

- 국무총리가 행정 차원에서 내치를 챙긴다면 국무총리실의 조직 및 인원이 일정 부분 달라져야 할 것이다. 신설 대통령정책기획실이 소수의 대통령 프로젝트에 대한 자신의 기획 및 조정과 모니터링 기능을 강화하기 위해서 사실상 팀(테스크 포스)제 형태의 조직을 구축한다면(‘마’ 참조) 국무총리실은 내치 행정이 그 일차적 기능인 만큼 역대 대통령비서실의 경우에서처럼 정부부처별로 조직되고 부처담당 비서관을 두어야 할 것이다.
- 김영삼 대통령 시절에 국무총리 행정조정실을 확대·개편한 현재의 국무조정실은 행정 및 내치의 차원에서 정책을 조정하기에는 그 능력이 한계가 있다. 현재의 대통령비서실이 담당하는 역할과 차별화되는 자기 나름의 영역이 없을 뿐만 아니라 조정기능을 실재화하기에 인원이 턱없이 부족하다. 현재의 국무총리 국무조정실은 옛 경제기획원의 심사 및 평가 기능을 형식적으로 이관받았지만 그 기능이 단순한 걸치레에 지나지 않는다. 적극적 자세에서 정치사회적 이해갈등을 조정하고 해소하려 하기보다 실무행정의 차원에서 정부부처의 견해 차이를 줄이는 미세 조정에 안주한다. 차기 대통령이 성공하려면 총리의 국무조정실이 일하는 국무조정실이 되어야 한다.
- ▶ 대통령이 명시한 소수의 대통령 프로젝트를 배제한 나머지 정책에 대해 조정권을 국무총리에게 위임하면 국무총리실이 현안이 발생할 때마다 먼저 대통령의 눈치를 살피는 사태를 피할 수 있다. 그러나 동시에 대통령이 자신의 의지에 따라 위임을 거두어들이고 정책에 관여할 수 있는 가능성은 언제나 열려 있어야 한다. 그것이 국정의 최종 책임이 결국 대통령에게 귀속되는 대통령중심제의 정신에 충실한 역할분담 시스템이다.

- ▶ 국무총리실의 정책평가 기능을 대폭 강화해야 한다. 현재 한국에는 옛 경제기획원이 담당한 심의 및 평가를 맡고 있는 강력한 기관이 없다. 국무총리실 소속 정책평가위원회가 총리의 관장 사항에 대해 현장 중심의 타당성 조사 및 성과분석을 수행할 수 있게끔 인원 및 권한이 보강되어야 한다. 총리실이 작성한 평가 결과에 대한 보고서는 국회에 제출되어 예산 및 결산에 대한 국회심의의 기초 데이터가 되어야 한다.
- ▶ 국무총리실의 인력을 늘리고 그 구성원의 출신배경을 다양화한다. 더 이상 파견 공무원에만 의존해서는 안 된다.

운영방식

- 국무총리가 연초에 각 정부부처의 계획을 대통령에게 보고하는 관행이 생긴다면 내각에 대한 총리의 통솔력이 강화될 수 있다. 같은 맥락에서 차기 대통령은 각 장관한테 먼저 총리에 대한 보고를 마친 후 대통령을 찾을 것을 장려할 수 있다.
- 차기 대통령이 역사에 더 큰 발자취를 남기려면 위에서 지적한 총리 권한의 강화를 단순히 자신의 임기 내에 관행을 통해 구축하는 데 그쳐서는 안 된다. 차기 대통령은 각 관행을 빠른 시일 안에 정착시키기 위해서 법체계를 재정비해야 한다.
 - ▶ 국무총리의 국무위원 제청권한을 강화하기 위해서 제청과 임명의 절차 및 과정을 상세히 기술하는 ‘국무위원의 임명에 관한 법률’을 제정한다. 상세한 절차 및 과정이 제정되면 대통령에 의해 제청 및 임명 과정이 왜곡될 가능성을 줄일 수 있다.
 - ▶ 내각에 대한 총리의 통솔권을 강화시키기 위하여 총리에게 국무회의를 소집할 권한을 주는 ‘국무회의의 운영에 관한 법률’을 제정할 수 있다.

마. 대통령정책기획실을 설치한다

차기 대통령이 정책에 전념하고 국민에 대한 자신의 설득능력을 강화하려면 참모 조직의 역할 및 조직과 운영방식을 전면 개편해야 한다. 현재의 대통령비서실은 대통령의 정책적 비전을 실천에 옮기는 데 적절하지 않다. 정책에 대한 기획 및 조정과 모니터링을 추진하기보다 오히려 정부부처를 통제하는 데 관심이 더 있기 때문이다. 차기 대통령은 자신의 정책기획 및 조정과 모니터링 능력을 강화하기 위해서 대통령정책기획실을 청와대 안에 설치한다.

역 할

- 대통령정책기획실은 우선순위를 분명히 해야 한다. 정책기획실이 너무 많은 정책에 대해 영향력을 행사하려 들다가는 어느 목표 하나 확실하게 달성할 수 없다. 정책 차원에서 과부하에 걸리기 때문이다. 그 우선순위는 대통령 자신의 비전 및 시대의 과제에 의해 결정되어야 한다. 비전이 없다면 대통령을 받쳐주는 참모조직인 정책기획실의 구조 및 그 운영을 체계화할 수 없다.
- 정책기획실은 대통령의 비전을 구현하는 데 결정적 영향을 미칠 우선적 과제를 선택한 후 그에 전력해야 한다. 그러한 과제는 국민 전체를 대표하고 행정부 전체를 관장하는 대통령만이 할 수 있는 ‘대통령 프로젝트’라고 부를 수 있다. 대통령 프로젝트는 역대 대통령의 경우에서처럼 백화점의 진열대에 온갖 상품을 올려놓는 식의 ‘백대 과제’가 되어서는 안 된다. 정책기획실은 대통령의 핵심 과제 몇 개만 챙겨야 한다. 대통령 프로젝트가 많다면 결국 스스로가 비전이 없고 철학이 없다는 것을 자인하는 것이다.

- 외교안보에 대한 조정권은 국가원수인 대통령에 귀속된다. 조정권한은 정책기획실 밖에 신설되는 외교안보보좌관실에 둔다.
- 외교안보와 대통령 프로젝트 이외의 다른 국정사항은 총리에게 맡긴다. 이는 권한 및 책임의 실질적 이동을 의미해야 한다. 아울러 총리가 이끄는 국무조정실이 대폭 강화되는 것을 뜻한다. 그렇지 않고서는 대통령이 일을 할 수 없다.

조 직

- 대통령 프로젝트에 대한 기획 및 조정과 모니터링을 책임진다는 위상에 걸맞게 대통령비서실과 분리시켜 정책기획실을 청와대 내에 설치한다. 정책기획실은 대통령 프로젝트에 대한 정책기획 및 조정과 모니터링에 대해 책임지고 비서실은 정무·인사·공보·민정·의전·총무를 담당한다.
- 정책기획실은 실장이 책임지고 그 밑에 대통령 프로젝트별로 수석을 둔다. 수석의 수는 대통령 프로젝트에 의해 결정된다. 실장과 수석은 개별 국정과제를 함께 담당하는 팀이 된다. 차기 대통령은 팀다운 팀을 만들어내기 위해 정책기획실장에게 수석 임면과 관련한 추천 권한을 관행으로 부여하고 실장과 수석을 함께 진퇴시킨다. 실장에게 수석 임면과 관련한 추천 권한을 보장해주지 않는다면 정책기획실장이 수석의 월권행위를 방지할 수 없고 팀 정신을 강화할 수 없다.
 - ▶ 대통령 프로젝트별로 수석을 둔다는 것은 정부부처를 관리하고 통제하기 위해 조직을 정부부처별로 구성한 현재의 대통령비서실을 그 밑바닥에서부터 해체한다는 것을 의미한다. 대통령 프로젝트를 기획조정하고 모니터링하려면 다양한 정부부처의 지

원이 있어야 하기 때문에 수석은 주어진 임무에 따라 여러 개의 정부부처 및 정부출연 싱크탱크로부터 인재를 충원하고 지원을 확보할 수 있어야 한다.

- ▶ 대통령 프로젝트를 수행하는 것이 핵심 임무인 만큼 정책기획실의 인원은 ‘비서관’이 아니라 ‘정책보좌관’으로서 자신의 역할을 규정해야 한다. 정부부처에 밀려 일상적 행정사무를 책임지기에 바쁜 지금의 비서관이 아니라 이니셔티브를 손에 쥐고 정부부처보다 한 발 앞서서 대통령의 비전을 정책에 반영시키는 전문가여야 한다는 말이다.
- ▶ 차기 대통령이 성공하려면 개별 수석실 ‘안’과 수석실 ‘사이’에서 뿐만 아니라 정책기획실과 비서실 간에 횡적인 대화가 활성화되어야 한다. 어느 한 수석이 특정 대통령 프로젝트를 독점해서는 안 된다. 정책기획실장은 관련 정책수석 및 비서실 인사와 심층적으로 논의한 다음에 대통령한테 그들과 함께 결과를 보고하는 관행을 만들어내야 한다. 횡적인 의사소통이 없다면 대통령 프로젝트를 수행할 수 없다.
- ▶ 정책기획실이 한국사회 구석구석에 흩어져 있는 인재들의 중지를 모아 정책을 구상하려면 개별 수석이 일상적 차원에서 정부출연 싱크탱크에 연결되고 민간 전문가들을 곁에 둘 수 있어야 한다. 차기 대통령은 정부출연 싱크탱크 가운데 일부를 정책기획실에 소속시키고 해당 수석의 관장하에 민간 전문가 중심의 대통령자문 개혁추진위원회를 구성한다. 각 수석은 해당 정부부처 및 정부출연 싱크탱크와 대통령자문 개혁추진위원회의 지원을 받아 정책을 기획조정하고 모니터링한다.

운영방식

- 대통령정책기획실은 정책을 기획할 때 법과 예산까지 함께 점검할 수 있어야 한다. 그래야 기획이 단순한 기획에 그치지 않는다.
- 차기 대통령은 정책기획실장이 각 정책수석실에 대한 인사권 및 조 직권을 행사하는 것을 관행화시켜야 한다. 그렇지 않고서는 정책기 획실내의 각 수석 및 그 참모들이 정책기획실장과 한 팀이 되어 일 하지 않을 가능성이 높다.
- 각 정책수석은 상황실을 만들어 정책의 진행상황과 문제점을 세세한 차원에서까지 매일 매일 점검해야 한다. 한편 대통령은 정책결과를 자신의 눈으로 점검하고 현장 중심의 사후관리체제를 구축해야 한다. 대통령이 현장 점검을 통해 각 수석 및 장관의 실적을 끊임없이 모니 터링하고 이를 인사에 반영한다면 일하는 정부를 만들어 낼 수 있다.
- 정책기획실은 그 내부에서만 아니라 대통령비서실과 의사소통이 원활하게 이루어지게끔 정책기획 및 조정과 모니터링의 핵심 단계 에서마다 메모 작성을 각 수석에게 장려해야 한다. 메모는 정보가 각 수석실 사이를 흐르고 정책기획실과 비서실을 오가는 방향을 조 정하고 공식화시켜 줌으로써 정책과정을 체계화하고 책임의 소재를 명확히 하는 지름길이다. 메모 작성을 관례화시켜 얻게 되는 이점 을 좀더 구체화시키면 아래와 같다.
 - ▶ 메모는 관련자에게 선택의 시한을 일정 부분 결정해 주기 때문에 무사안일주의에 의한 피해를 방지하는 데 일조한다.
 - ▶ 각 수석은 다른 팀이 작성한 메모를 받아볼 때 그 팀이 아니라 자신의 관점에서 그 메모에 빠지거나 간과된 것은 없는가 하는

질문부터 던져야 한다. 정책수석이 작성한 메모에 대해서는 대통령비서실 내의 정무 및 공보와 민정 담당조직이 정치적 시각에서 정책안의 타당성과 당위성을 세밀히 살펴보고 그 사회적 파장을 고려해야 한다. 거꾸로 정무 및 공보와 민정측이 메모를 준비한다면 정책기획실 내의 관련 수석이 정책의 관점에서 그 장점과 단점을 함께 점검할 수 있어야 한다. 핵심은 각 수석 및 부서가 서로의 장점과 단점을 보완할 수 있게끔 정책결정의 과정을 조직하는 것이다. 메모가 이를 일정 부분 가능케 해준다.

- ▶ 메모 작성이 공식화되면 정책실명제 및 정책기록제가 사실상 정착해서 책임정치가 가능해진다. 대통령 프로젝트를 추진하는 기획 및 조정과 모니터링의 전 단계에서 참여자를 실명화하고 그 과정을 기록한다면 정책기획실은 국민여론을 존중할 수밖에 없게 된다. 단 국민은 정책적 결정에 대한 법적 책임은 묻지 말아야 한다.
- 정책기획실의 정책조정능력이 정부부처를 포함한 이해당사자의 반발로 한계에 직면하게 되는 사태가 발생하면 과거의 관계기관대책회의를 본 따 최고정책조정회의를 정책기획실 밖에 설치하고 정책기획실장을 참여시킨다.
- 정부출연 싱크탱크가 국정 거버넌스 시스템 내에서 핵심 역할을 담당하려면 이등분되어야 한다. 대통령 프로젝트를 책임지는 신설 국가전략연구원은 대통령정책기획실에 소속시킨다. 한편 국회의 정책능력을 강화하기 위해서 그 나머지 국책연구소들은 해체 모여 국가발전연구원을 구성하고 국회의 산하기관이 될 수 있을 것이다. 대통령정책기획실이 제 기능을 하려면 그 동반자라고 할 국회의 정책능력 역시 대폭 강화되어야 하기 때문이다. 정책에 무관심한 국회가 정책기획실의 대통령 프로젝트를 뒤에서 지원해 줄 수는 없다.

바. 인력관리형 인사수석실을 조직하라

민주화 시대에 대통령마다 인사가 만사라고 강조하지만 그 말에 충실하고자 노력하고 인사 시스템을 체계화한 이는 없다. 현재의 대통령비서실이 구축해 놓은 인사 시스템은 부실하기 짝이 없다. 민정수석실 공직 기강비서관이 각 정부부처에서 파견된 공무원의 지원 아래 정무·고위직 인사를 인재 물색에서부터 인재 검증의 단계까지 모두 담당하고 있다. 인사는 총무의 한 부분밖에 되지 않는다는 생각이기에 가능한 인사 시스템의 구조이고 과정이다. 아울러 개개인의 신상과 관련한 정보를 ‘관리’하는 단순한 차원에서 인사라는 직무를 생각하고 있는 탓에 지속되고 있는 인사 시스템의 구조이다.

게다가 인재를 물색하는 과정이 대단히 폐쇄적이다. 관련 정부부처에 내부 추천을 부탁하거나 주변 측근의 천거를 받다보니 연고주의의 벽을 깨지 못하는 경우가 많다.

차기 대통령이 성공하려면 공직기강형·신상관리형 인사 시스템을 과감히 청산하고 대통령비서실 안에 인력관리형 인사 시스템을 구축해야 한다. 인력관리형 체제를 구축한다는 것은 아무런 연고주의적 편견 없이 가장 탁월한 능력을 가진 자를 적소에 배치시킨다는 것을 의미한다.

역 할

- 차기 대통령이 인사와 관련하여 자신의 역할을 ‘인력 관리’로 설정하면 미국이 하나의 모델이 될 수 있다. 백악관에서는 인재에 대한 물색과 검증이 각기 다른 팀에 의해 수행된다. 물색과 검증은 전혀 다른 전문적 지식이 있어야 하는 직무이기 때문이다. 아울러 인재를

발굴한 부서가 그에 대한 검증을 철저하게 할 수 없는 한계가 있기 때문이다. 그 부서는 자기가 물색해 놓은 인재에 대해 호감을 가지기 마련이다.

조 직

- 인력관리형 인사 시스템을 구축하기 위하여 현재의 대통령비서실 안에 존재하는 공직기강비서관실과 총무비서관실을 개편한다. 인재 물색과 관련한 권한은 비서실 내에 신설되는 인사수석실이 관장한다. 인사수석실은 사회 구석구석에 흩어져 있는 인재 가운데 대통령 프로젝트를 수행할 수 있는 적임자를 발굴하는 데 그 핵심 역할이 있다.
 - ▶ 인사수석실이 자신의 역할을 다하려면 대통령이 임명할 수 있는 정무·고위직의 현황 및 실태를 정확히 파악하고 그에 기초해서 광범한 인사정보 인프라를 언제나 구축해 놓고 있어야 한다. 그 인프라는 정권교체 때마다 사람이 바뀌는 인사수석실이 만들 수는 없다. 미국의 전례를 따라 국회의 운영위원회나 행정자치위원회가 중앙인사위원회의 실무 지원 속에서 정무·고위직 현황에 대한 백서를 정기적으로 발행하면 인사수석실의 책무를 덜 수 있다.
 - ▶ 정무·고위직의 현황 및 실태뿐만 아니라 그 직무의 성격 역시 명확해야 한다. 국회의 운영위원회가 중앙인사위원회의 실무 지원을 받아 각 직책이 맡고 있는 직무에 대해 상세히 기술하고 그 직무수행에 필수적인 자격조건을 정리하는 정무·고위직 직무백서를 출판해야 할 것이다. 직무가 무엇인지가 불분명하다면 체계적 인사가 이루어질 수 없다.

- ▶ 정무·고위직의 현황백서 및 직무백서는 대통령비서실 내의 인사수석실이 국가의 인력을 관리하는 데 일차적 인프라가 된다. 아울러 외교안보 및 대통령 프로젝트를 제외한 영역에서 국무위원 제청권을 실질적으로 행사할 총리 역시 각각의 백서에 기초해서 내치 팀을 구성할 수 있다.

- ▶ 그러나 인사수석실이 자신의 역할 수행에 성공하려면 국회 및 중앙인사위원회의 지원을 기다릴 수만은 없다. 미국 백악관 인사수석실의 경우에서처럼 정무·고위직에 관심이 있는 개개인이 인터넷을 통해 세세한 인적 정보를 인사수석실에 보낼 수 있는 길을 터주어야 한다. 아울러 인력물색 전문기관을 통해 인재를 발굴하는 것 역시 하나의 대안이 될 수 있다.

- ▶ 인사 인프라를 구축하고 운영하려면 인사수석 및 그 팀이 장기 근무해야 한다.

- ▶ 인사수석실의 핵심 역할이 공직기강의 구축이 아니라 인력에 대한 관리인 만큼 그 실장은 과거 민정수석과는 달리 검찰 출신이 되어야 할 까닭이 없다. 정무·고위직 직무를 수행하는 데 갖추어야 할 자격조건이 무엇인가를 알고 있는 인력관리 전문가여야 한다.

- 인사수석실이 천거한 인사에 대해서는 대통령비서실 내에 신설되는 민정수석실에서 국가정보원·경찰청·검찰청·국세청·부패방지위원회·공직자윤리위원회의 지원 아래 검증을 실시해야 할 것이다. 장관직까지 인사청문회의 대상에 포함되면 민정수석실에 의한 검증은 더 한층 체계화되어야 한다.

- ▶ 검증 단계를 맡는 민정수석실은 인재물색을 담당하는 인사수석실과 달리 그 직무의 성격상 법률가들이 중심이 되어 이끌 수 있다.

운영방식

- 그러나 핵심은 언제나 공식 조직보다 운영의 방식이다. 대통령이 구축해 놓은 인사 인프라 및 검증 시스템을 대통령 자신이 무시한다면 달라질 것이 없다. 게다가 최상의 인사 시스템이 준비되어 있는 상황에서조차 대통령은 결국 자기 주변에 있는 총리·장관·수석·국회의원의 개인적 견해 및 추천을 들어가면서 복수의 인사 대안 가운데 어느 하나를 선택할 수밖에 없다. 대통령이 수많은 직무의 자격조건이 무엇인가를 전부 다 파악하고 그 조건을 충족시키는 이가 누구인가를 안다는 것은 불가능하기 때문이다. 대통령이 총리·장관·수석·국회의원에 의존할 수밖에 없는 바로 이러한 문제 때문에 내각 및 참모진에 대한 인선이 대통령직 수행의 성패를 가른다고 말할 수 있는 것이다. 내각 및 수석에 대한 인선을 그르치면 그 폐해는 정부조직 전역으로 확산된다.
- ▶ 차기 대통령은 연고주의에 얽매이지 말고 전문성을 중시하면서 총리 및 장관과 수석을 인선해야 한다. 가장 탁월한 능력을 가진 자가 누구인가가 인선의 일차적 기준이어야 한다. 그것이 대통령을 위한 길이다.
- ▶ 아울러 총리 및 장관과 수석에 대한 인선은 대통령 자신의 비전 및 정책을 국민에게 확실하게 드러내주는 성격의 인사여야 한다. 그들이 걸어온 삶을 살펴보면 차기 대통령의 비전이 무엇이고 국가운영의 방향이 무엇인가를 국민이 훤히 알 수 있어야 한다는 것이다. 국민이 인선의 목표 및 성격을 파악할 수 없다면 대통령이 비전이 없기 때문일 것이다.

- ▶ 총리 및 장관과 참모진은 하나의 팀처럼 움직일 수 있어야 한다. 비슷한 정책관과 인생관을 가진 이들이어야 하고 대통령의 정책과 운명을 같이하려는 자들이어야 한다.
- ▶ 총리 및 장관과 참모진이 결정되면 그들에게 관할 조직에 대한 인사권을 위임하는 것을 관행화시켜야 한다. 국무총리는 행정의 차원에서 내치를 행하는 데 필수적인 정부부처의 장에 대한 추천 권한을 가지고 각 장관은 자신과 함께 일할 차관을 고르며 대통령 정책기획실장 및 비서실장은 각각의 수석에 대한 인사를 책임진다.
- ▶ 인선이 결정되면 즉각 교체하는 지금의 관행을 타파해야 한다. 신임 공직자가 직무를 파악하는 데에는 시간이 걸리기 때문이다. 신임 공직자가 공식적으로 책임을 맡기 이전에 전임자가 일정한 기간에 걸쳐 직무를 인수인계시켜 주어야 한다. 인수인계의 기간에 신임 공직자를 임시직에 발령하여 직무에 대해 숙지를 할 수 있는 기회를 제공하는 것 역시 고려할 만하다.
- 인재의 능력을 검증한다는 것은 대단히 어려운 일이다. 개인적 윤리문제는 국가정보원이 나서고 국세청 및 금감원이 업무지원을 해준다면 일정 부분 검증할 수 있다. 그러나 공공정책의 차원에서 일이 되게끔 하는 능력은 공공기관이 소장한 각종 문서를 통해서만 가늠할 수 없다. 대통령은 이를 인식하고 있어야 한다. 사람의 윤리의식만 아니라 능력을 볼 줄 아는 덕목이 대통령의 일차적 자격조건이라고 말하는 까닭이 바로 여기에 있다.
- 인재는 언제나 부족하기 때문에 차기 대통령은 인재를 발굴하면 귀하게 대해야 한다. 사람은 언제나 알아치울 수 있다고 대통령이 생

각하면 그 주변에는 언제든지 갈아치울 수 있는 이들만 모인다.

- 차기 대통령은 각종 대통령자문위원회 및 싱크탱크에 힘을 실어주어 인재의 풀을 임기 내내 확대시켜 나가야 한다.

사후 인력관리

- 인재에 대한 발굴 및 검증이 끝났다고 해서 인력 관리가 끝나는 것은 아니다. 차기 대통령이 성공하려면 몰색 및 검증 못지않게 그 이후의 사후 인력관리에 각별한 신경을 써야 한다. 사후관리는 능력 개발과 윤리강화의 양(兩)차원에서 이루어져야 한다.
 - ▶ 신임 공직자에 대한 오리엔테이션이 취임 이전에 있어야 한다. 아울러 소수의 대학 및 민간 싱크탱크한테 정무·고위직을 수행하거나 수행하기를 바라는 인사에 대한 교육 및 훈련과정을 맡긴다.
 - ▶ 정무·고위 공직자가 직무를 수행하는 데 이해상충의 소지가 있다고 판단되는 재산에 대해서는 해당 공직후보자가 임명받은 지 반 년 안에 이해상충의 소지를 해소하는 조치를 취해야 한다. 차기 대통령은 미국의 경우에서처럼 신임 공직자가 스스로 재산의 처분이나 재산에 대한 관리권한의 위임 아니면 관련 정책결정에 대한 참여 포기를 약속하는 윤리계약을 체결할 것을 권한다.
 - ▶ 차기 대통령은 부패 및 이해상충에 대한 모니터링을 강화하기 위해서 부패방지위원회 및 공직자윤리위원회 간의 역할분담 및 조정을 추진한다.

사. 대통령은 '정책 세일즈맨'이 되어야 한다

정책이 전문성을 갖춘다고 해서 저절로 실천에 옮겨지는 것은 아니다. 대통령이 추구하는 국정과제가 대부분 사회내의 기존 이해관계를 근본적으로 재편하는 성격의 일이기 때문에 상당한 갈등이 일어나고 반발이 따르기 마련이다. 대통령이 이해당사자 사이에서 대화를 중재하고 양해를 구하고 동의를 얻어내는 설득역량이 없다면 대통령정책기획실이 중지를 모아 채택한 '최상'의 정책조차 탁상공론으로 그칠 가능성이 크다.

차기 대통령이 성공하려면 정책을 체계적으로 구상하는 것 못지않게 국민을 설득하고 정책에 대한 지지를 확보하는 것이 절실하다.

설득의 정치란 여소야대 정국이 일반화하고 당권 및 대권이 분리되고 사회분화가 가속화하는 현재의 시대적 추세 속에서 더욱더 절실해지고 있다. 대통령이 이러한 역사의 흐름을 바꾸어 놓을 수는 없다. 단지 그에 적응하느냐 적응하지 못하느냐 하는 문제가 있을 뿐이다.

국민을 설득하는 일은 국민 전체에 의해 선출된 대통령만이 할 수 있다. 총리나 장관에게 넘겨서 될 일 아니다.

결국 대통령은 자신의 정책에 대한 국민적 지지를 구하고 그 당위성을 설명하는 '세일즈맨'이 되어야 한다. 지금까지 국회·정당·언론·지방자치단체·사회세력이 대통령의 마음을 사려고 동분서주하는 세일즈맨이었다면 이제는 대통령이 이들에게 성큼 다가가 정책이라는 자신의 상품을 파는 세일즈맨이 되어야 한다.

설득의 정치를 펼친다는 것은 정치적 패러다임의 대전환에서나 가능하다. 야당은 대통령과 대등한 차원에서 일반국민의 지지를 확보하기 위

해 부단히 노력하고 국정운영의 과정에서 자기 나름의 역할 및 지분이 있다는 인식 없이는 대통령이 설득의 정치를 펼칠 수 없다.

설득의 정치를 구현한다는 대통령의 말이 단순한 수사에 그쳐서는 안 된다. 대통령의 일상적 언행에 설득의 정치가 배어 있어야 한다. 정책을 추진할 때 언제나 상대방에 대한 예를 지키고 평상시에 사전 설명을 관례화시켜 정보를 나누어가져야 하고 개방적인 자세에서 빈번하게 대화를 나누어야 한다. 차기 대통령은 특히 반대에 직면하면 대결을 피하고 대화를 통해 공감대를 형성하려고 노력해야 한다. 국민은 대통령이 평상시에 보이는 언행의 일치나 모순에서 그가 말하는 설득정치의 진실성 여부를 평가한다.

설득은 대통령이 나서서 하지만 그 개인에만 의존해서는 안 된다. 개인은 인지능력에 한계가 있고 시간에 언제나 쫓기기 때문에 일을 크게 그르칠 수 있다. 대통령 개인의 한계는 시스템의 구축을 통해 극복해야 한다. 설득에 나서는 대통령을 그 뒤에서 지원해주는 참모 조직이 있어야 한다.

현재의 대통령비서실에는 설득의 정치를 받쳐줄 정부·공보·민정 시스템이 구축되어 있지 않다. 역대 대통령 및 그 참모진이 설득 대신 통제에 치중해 온 탓에 조직 및 기능이 정책이 아니라 권력을 중심으로 짜여져 있다. 현재의 정부비서실은 여당의 선거전략을 기획·지원하고 국회를 통제하고 잠재적 반발세력을 묶어두는 데 그 일차적 목적이 있다. 공보 조직 역시 대통령의 ‘치적’에 대한 일방적 언론홍보에 주력하고 그의 실패를 변호하려고만 한다. 한편 민정은 대통령 개인의 권력을 지키고 그 이미지를 관리한다는 차원에서 사정 기능을 강조하고 있다. 대통령이 이미 설정해 놓은 목표에 따라 국회 및 언론을 통제하고 국민을 동원하려는 것이지 상대방의 견해에 귀를 기울이고 이해당사자 사이의 최소 공통분모를 찾으려는 쌍방향의 정치에 관심이 있는 것이 아니다.

이러한 참모진의 자기역할 설정으로는 대통령이 성공할 수 없다. 오히려 국민의 불신을 악화시킨다. 정무수석은 정계개편을 연출하려다 야당의 반발만 사고 공보수석은 대통령의 치적을 홍보하려다 언론의 불신을 키운다. 민정수석은 사정에 치중하다 자기 본연의 임무인 민정에 소홀해진다. 쌍방향의 정치를 구현하려는 대통령비서실이 등장해야 한다.

역 할

- 대통령의 역할이 국민선택에 있다면 그 참모인 정무·공보·민정수석의 역할부터 바뀌어야 한다.
- 의사소통은 언제나 쌍방향이어야 한다. 공보수석실이 정보에 대한 ‘정직한 중재자’(honest broker)로 나설 때 그 곁에 있는 민정수석실은 민심의 향방을 가늠하고 시민단체의 견해를 수렴하고 정무수석실은 국회에 대한 대화의 창구로서 기능해야 한다.
 - ▶ 정무 기능의 핵심은 대통령 프로젝트가 제대로 수행될 수 있게끔 평소에 여야 국회의원과 끈끈한 대화채널을 구축하고 대통령의 정책결정에 대한 국회의 지지를 끌어내는 것이다.
 - ▶ 정무수석이 국회가 믿는 진정한 대화의 채널이 되려면 정쟁에서 손을 떼야 한다. 대통령의 권력기반을 강화한다면서 공천권을 행사하고 선거전략을 기획하며 정계개편을 연출하려 든다면 정책에 대한 국회의 초당적 지지를 확보할 수 없다. 사실 당권과 대권이 서로 분리되어 가고 있는 현재의 시대적 추세에 비추어 볼 때 정무수석이 공천권 행사를 통해 국회에 영향력을 끼친다는 것 자체가 차기 대통령의 임기에서는 가능하지 않은 일일 수 있다.

- ▶ 현재의 대통령비서실에서는 정책을 관장하는 해당 부서가 국회의 지지를 이끌어내야 하는 책임을 맡고 있다. 정무수석은 여러 부서에 흩어져 있는 이러한 정책 차원에서의 정무기능을 넘겨받아야 한다.
- ▶ 민주주의에서 정치가 설득의 예술임을 고려할 때 공보수석실이 담당하는 역할은 단순한 일방적 홍보가 아니라 당면한 현안 및 정책을 국민에게 상세히 설명해 주면서 광범한 공감대를 형성하는 것이다.
- ▶ 공보수석실은 그 역할이 대통령과 언론 사이를 연결시켜 주는 '정직한 중재자'로서의 기능에 있다고 할 수 있다. 대통령의 생각을 있는 그대로 언론에게 전달하고 언론의 생각을 대통령 및 그 참모에게 충실히 말해주는 데 자신의 기능을 설정해야 한다는 진단이다. 그렇지 않고 대통령 개인의 이미지 관리에만 신경을 쓰면서 치적을 홍보하고 과실을 변명하기만 한다면 그 결과는 대통령의 통치기반 자체를 흔들 수 있는 언론의 불신일 수 있다.
- ▶ 민정수석실은 대통령에 대한 민심을 파악하고 대통령의 취약한 부분을 보강하는가 하면 그의 국민적 지지기반을 확대시키는 데 역할이 있어야 한다. 현재의 민정비서실은 내각에 대한 통제기능인 사정에 치우쳐져 있다.
- ▶ 대통령이 국민설득에 성공하려면 정무·공보·민정수석실의 기능변화가 다같이 동시에 일어나야 한다. 정무수석이 국회와의 쌍방향 대화의 채널로 기능할 때 공보수석실은 정보의 쌍방향 흐름을 원활히 하고 의견의 교환을 정직하게 중재해야 하며 민정수석실은 지지기반 확대에 전념해야 한다.

조 직

- 역할이 변하면 조직 역시 달라져야 한다.
 - ▶ 정무·공보·민정수석실은 대통령비서실 안에 그대로 둔다. 대통령정책기획실이 이들까지 책임진다면 자신의 일차적 책임인 정책기획 및 조정과 모니터링에 충실할 수 없기 때문만은 아니다. 오히려 정책기획실이 지나치게 정치적 이해관계를 고려하다가 정책의 전문성을 스스로 훼손시키는 것이 더 큰 일이다.
 - ▶ 대통령정책기획실은 정책을 책임지지만 그에 대한 기획 단계에서부터 대통령비서실 정무·공보·민정수석실을 정책논의에 끌어들여야 한다. 그래야 정책에 대한 전문적 역량이 발탁의 배경이 된 정책기획실 구성원이 간과하기 쉬운 정치적 변수를 고려하면서 정책을 기획하고 조정할 수 있다. 대통령비서실은 정책기획실이 정치적 관점에서 고려하지 않은 사항이 없는가 하는 질문을 던지면서 정책기획실의 정책안을 한층 더 발전시키는 데 주력해야 한다. 대통령정책기획실은 이러한 비서실의 기능을 반겨야 한다. 정치가 정책기획 및 조정에 끼어들어 일을 방해하는 것이 싫기 때문에 비서실을 배제한 채 정책을 기획하고 조정한다고 해서 ‘정치’가 배제될 수 있는 것은 아니기 때문이다. 언젠가는 국회 및 정당과 사회세력이 정책에 대한 정치적 평가를 내리게 된다. 그 결과가 부정적이라면 정책실패의 책임은 고스란히 대통령 및 그 참모진의 몫이 되고 만다. 대통령비서실이 대통령정책기획실을 견제하고 지원하는 것은 이러한 가능성을 미연에 줄이기 위해서이다.
 - ▶ 차기 대통령은 자신의 정책에 대한 국회의 지지를 확보하는 일을 정무수석실에 맡긴다. 기존의 정무비서실이 맡아 온 선거전략 구상 및 공천권 행사 등과 같은 기능은 정당으로 이관한다.

- ▶ 선거전략 구상 및 공천권 문제 등을 털어내고 남는 정무기능은 정무수석실 내에 담당 비서관을 두고 계속 대통령비서실에서 수행할 수 있다. 대통령이 자신의 정책을 놓고 국회의 견해를 파악하고 그 구성원과 대화를 나눌 기회를 끊임없이 확보하는 일이 그러한 정무기능에 속한다.
- ▶ 정무수석실은 국회 상임위원회의 구분에 따라 그 내부 조직을 재구성하고 각 비서관에게 개별 대통령 프로젝트에 대한 정무기능을 맡긴다.
- ▶ 차기 대통령은 언론의 불신을 덜기 위해 자신의 권력기반을 지키고 그 이미지를 관리하는 홍보 기능을 공보수석실에서 민정수석실로 이관시킨다. 공보수석실은 대통령과 언론 사이에서 정보를 사실 그대로 정리하여 전달하는 정직한 중개자로서의 역할만 수행한다.
- ▶ 민정수석실에서 사정 기능을 떼어낸다. 민정수석실은 이름 그대로 민심을 살피고 지지계층을 확대하는 일에 전념해야 한다.

운 영

- 대통령 프로젝트를 책임지는 대통령정책기획실내 각 정책수석은 기획에서부터 모니터링의 단계에까지 정무·공보·민정수석실 소속원을 회의에 매일 참석시킨다. 그렇지 않고서는 비서실이 상황을 파악할 수 없다. 비서실내 정무 및 공보수석실은 회의에서 나온 결론을 그날그날 국회 및 언론에게 정확히 전달하고 그들의 견해를 다시 정책기획실에 사실 그대로 알려준다.

- 그러나 차기 대통령은 자신의 참모진이 서로 정보를 사이 좋게 나누어 가질 것이라고 믿어서는 안 된다. 대통령은 참모진이 서로의 견해에 귀를 기울이면서 각자의 역할을 충실히 수행할 수밖에 없게끔 운영체계를 구축해 놓아야 한다. 다양한 부서가 하나의 팀이 되게끔 하는 데 있어 메모의 작성을 강제하고 그 흐름을 체계화하는 것보다 더 나은 것은 없다. 대통령 프로젝트와 관련하여 정책기획실 내에서 매일 매일 논의되고 변동되는 사항은 비서실 내의 모든 관련 수석실에 회람되어야 한다.
 - ▶ 공보수석실은 이해하기 쉬운 일상적 언어를 통해 전문적 정책메시지를 국민에게 전달할 수 있는 능력이 있어야 한다. 단순히 정책발표문을 반복해서 낭독하거나 간단한 홍보물을 기자단에게 돌리는 현재의 방식을 가지고서는 대통령 프로젝트에 대한 광범한 공감대를 국민 사이에 형성할 수 없다. 공보수석실은 충원하는 인원의 성격부터 달라져야 한다. 정치감각과 전문지식 사이에서 균형을 지키면서 쌍방향 대화를 통해 상대방을 설득할 수 있는 이들이 공보수석실을 이끌어야 한다.
 - ▶ 공보수석실에는 국내대변인실과 대외대변인실을 설치한다. 각실은 정치외교담당대변인과 경제사회담당대변인을 둔다. 공보수석실은 주 일 회 이상 기자단과 만나야 한다.
 - ▶ 대통령의 연설문은 공보수석실에서 혼자 작성해서는 안 된다. 정책기획실내 해당 수석 및 그 팀이 처음부터 끝까지 공보수석실과 함께 대통령연설문의 작성에 관여해야 한다.
- 그러나 핵심은 역시 대통령만큼 국민을 설득시킬 위치에 있는 이는 없다는 것이다. 차기 대통령은 공보수석실에만 쌍방향 설득의 정치로 맡겨서는 안 된다. 대통령 프로젝트와 관련해서는 차기 대통령 자신이 대국민 설득의 선봉에 서야 한다.

아. 강한 국회가 성공한 대통령을 만든다

정책에 기초한 초당적 거버넌스 시스템이 단순히 대통령 참모진의 권능 강화를 통해 보장될 문제는 아니다. 대통령정책기획실이 관계 정부부처와 긴밀한 대화를 통해 만든 정책안은 언젠가는 국회의 심의를 받게 된다. 정책기획실이 성공하려면 자신의 작품인 정책에 대한 최종 평가 및 심사기관인 국회가 정책논의를 벌일 능력이 있어야 한다. 당연히 국회가 정책의 한 산실이 되려면 그 구성원인 국회의원이 전문지식이 있어야 할 뿐만 아니라 소속 정당의 당리당락에 얽매어서는 안 된다. 국회가 일하는 국회가 되고 강한 국회가 되어야 한다.

행정부의 수반인 대통령 및 그 참모가 일하지 않으려는 국회를 일하게끔 만들겠다는 생각은 민주주의 체제에서 있을 수 없다. 그러한 권위주의적 발상은 오히려 정치적 반발만 사고 국정운영에 차질을 빚는다. 차기 대통령이 해야 할 일은 국회를 꾸준히 설득하는 것밖에 없다. 국회개혁은 국회만이 할 수 있고 정당개혁은 정당만이 할 수 있다는 자세에서 정치개혁의 후견인이나 동반자가 되어야 한다. 차기 대통령이 그 이상의 역할 및 권한을 넘보면서 정치개혁을 정계개편과 연결시키려 한다면 시민의 반발만 사고 정쟁만을 불러일으켜 결국 자신의 대통령직 수행에 까지 문제를 불러들일 것이다. 설득에 실패하면 정치개혁은 차라리 하지 않은 편이 더 낫다.

차기 대통령은 국회의 지지를 사전에 확보한다는 대전제에서 정책에 대한 국회의 개발 및 평가 능력을 제고하기 위한 아래의 개혁조치를 추진한다.

- 정책에 대한 국회의 관심을 강화할 당근은 더 많이 제공하고 국회의

정책개발능력을 약화시키는 장애물은 철폐한다.

- ▶ 단기적으로는 국회의 국정감사권과 조사권을 강화한다. 최소한 재적의원 삼의 일에 의해 국정감사 및 조사가 이루어질 수 있게끔 한다. 현재 조사위원회의 조사계획서가 시행되려면 재적의원 가운데 과반수가 찬성해야 한다.
- ▶ 예산결산위원회는 상임위원회가 되어야 한다. 한 달이라는 현재의 시한을 가지고서는 예산결산위원회가 행정부를 감독하고 감시하기 힘들다.
- ▶ 일정한 수의 국회의원이 찬성해야만 국회의원이 의안발의·의안수정 동의안·정부예산안 수정 동의안을 제출할 수 있다는 규정을 삭제한다.
- ▶ 미국처럼 국회 안에 거대한 싱크탱크가 여러 개 있어야 한다. 현재의 국회 법제실이나 예산정책실은 전문인력이 턱없이 부족하다. 게다가 과학기술에 대한 조언을 해주는 기관은 국회 내에 아예 존재하지 않는다. 싱크탱크가 없는 상황에서는 국회가 정책에 대한 논의에 가세할 능력이 없다. 정책능력이 없다면 국회는 정쟁에만 눈을 돌리게 된다.
- ▶ 장기적으로는 감사원을 국회에 이관시키는 방안을 고려한다. 그렇게 되면 국회는 회계감사를 통해 예산을 심의하고 그 결과를 평가할 능력이 생긴다. 당연히 이러한 경우에는 국회의 국정감사권과 조사권을 폐지한다.

- 국회의원이 정쟁을 자제하고 부패를 배척할 수밖에 없게끔 국회운영의 투명성을 제고하고 시민단체 및 언론의 감시능력을 대폭 강화한다.
 - ▶ 국회의회의록뿐만 아니라 개별 의원의 표결기록까지 전면 공개한다. 아울러 본회의 및 위원회에서 논의된 사항을 방송매체를 통해 생중계한다.
 - ▶ 국회내(內) 윤리감독위원회의 권능을 전문인력의 대대적인 충원을 통해 강화한다.
 - ▶ 국회의원이 이해당사자들 때문에 정책개혁에 반대하거나 이를 변질시킬 가능성은 언제나 있다. 국회는 그 가능성을 일정 부분 줄이기 위해서 로비등록법을 신설해야 된다.
- 정당의 총재 및 그 측근에 의해 국회가 지배되는 사태는 없어야 한다. 국회의장 및 각 위원회의 장은 정당의 총재가 사실상 결정하기보다 국회의원에 의한 자유투표를 통해 선출한다.

자. 정직한 중재자로서 외교안보보좌관실을 신설한다

외교안보 역시 새로운 패러다임으로 전환해야 하기는 마찬가지이다. 세계화·정보화·민주화의 물결은 국내정치와 국제정치의 경계선을 약화시키고 있다. 국내 세력간의 갈등을 해소하기 위한 정책이 외교적 마찰을 불러일으키고 국제적 현안을 풀기 위한 외교가 국내 갈등을 촉발시키는 시대가 온 지 이미 오래이다. 당연히 외교안보는 더 이상 소수의 정부부처가 독점할 수 없는 문제이다. 거의 모든 정부부처가 이미 상당한 수준의 외교를 다양한 형태로 수행하고 있다. 그만큼 정부부처 및 이해당사자 사이에 조정해야 할 외교안보 이슈가 늘어난 것이고 외교정책 조정에 따르는 정치사회적 갈등의 골이 깊어진 것이다.

그러나 한국은 그러한 시대적 변화를 따라가는 조정 시스템이 아직 구축되어 있지 않다. 외교정책이 국내 정치사회의 전 분야에 큰 영향을 미치는 상황에서 국회의 역할을 간과할 수 없다. 그러나 한국 국회는 정책개발 및 심의를 행정부에 위임한 상태에 있다가 정작 결단의 시점이 오면 행정부의 안을 반대하기에 바쁘다. 사회 각계각층 역시 ‘작은’ 자기이익에 매달린 채 ‘큰’ 국가이익을 위한 조정에 반발하기만 한다. 게다가 행정부와 여당 사이의 정책조정까지 부실하다. 당정협의를 입법과정에서 일정 부분 정례화되어 있지만 대외정책에 대한 기획 및 조정과 모니터링의 과정에서는 지극히 미비한 수준에 있다.

그러나 더욱 큰 문제는 국가원수로서 외교안보를 책임지는 대통령과 그 비서실 및 내각마저 조정능력이 대단히 딸린다는 점이다. 역대 대통령이 구축해 놓은 시스템은 진정한 의미의 상호 대화와 설득 및 논의가 존재하지 않는 상명하달식 정책결정과정에 속한다. 장관과 수석은 서로 수평적으로 중지를 모으려 하기보다 상대방을 쫓히고 대통령과 개별적

으로 정책을 결정하려 든다. 아울러 각 정부부처 내의 하부조직에서까지 보고체계가 장관으로 일원화되어 있기 때문에 대통령이 ‘현장’의 목소리를 듣고 그 실태를 파악하는 길이 많지 않다. 이처럼 정보가 수직적으로나 수평적으로 원활하게 흐르지 않는 상황에서 대통령이 결정을 하다보니 그 방식이 독선적이게 된다. 대통령이 구체적 비전을 제시하지 못하면서 정책결정과정에는 임의적이고 권위적으로 관여하는가 하면 정책의 일관성 없이 우왕좌왕하게 되기까지 한다. 더구나 그 결과인 정책 실패에 대해서는 장관에게 책임을 묻다보니 내각이 빈번하게 교체되어 시간이 지나면 지날수록 정책의 일관성은 더욱더 무너지고 만다.

외교안보 정책에 대한 기획과 조정 및 모니터링 시스템이 제대로 작동하려면 외교안보수석실의 역할 및 조직과 운영방식이 전면 개편되어야 한다. 개혁의 방향은 신설 외교안보보좌관실을 ‘정직한 중재자’로 키우는 것이다.

역 할

- 차기 대통령이 국가원수로서 정책을 제대로 조정하려면 관련 정부 부처를 포함한 모든 이해당사자가 정책결정에 참여하고 의견을 개진할 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 그렇지 않고서는 대통령과 그 참모진이 자신에게 주어진 정책대안의 폭을 정확히 파악할 수 없고 각 대안에 따르는 ‘기회’와 ‘위험성’을 가늠할 수 없다.
- 대통령이 다양한 견해를 듣고 최선의 선택을 내릴 수 있으려면 그 곁에 이해갈등의 당사자로서가 아니라 국익증진의 대원칙 아래 갈등해결의 길을 모색하고 이해당사자간의 최소공통분모를 만들어내는 ‘정직한 중재자’로서의 외교안보보좌관실이 있어야 한다. 정직

한 중재자로서의 외교안보보좌관실은 개별 정부부처 및 사회세력으로부터 자유로워야 한다. 그 인적 구성 역시 가능하면 정부부처에서 파견된 공무원만 아니라 민간 전문가를 포함하고 있어야 한다. 외교안보보좌관실은 정책과 관련하여 어느 한 대안을 사전에 미리 엄두에 두고 조정에 나서서는 곤란하다. 그렇게 되면 정책결정에 이해가 얹힌 이해당사자가 되기 때문이다. 이해가 얹힌 정부부처가 그러한 외교안보보좌관실을 정직한 중재자로 받아들일 리 만무하다.

- 차기 대통령은 정책기획 및 조정과 모니터링의 과정을 최대한 투명하고 공정하게 운영하여 이해당사자의 신뢰를 얻고 조정과정의 정당성을 확보해야 한다. 사실을 은폐하고 밀실에서 정책을 결정하다가 더 큰 화를 부르게 된다. 투명하고 공정한 운영은 이해당사자의 신뢰회복을 통해 조정기구인 외교안보보좌관실의 권위를 그만큼 더 강화시킨다. 이해당사자에게 최대한의 정보를 제공하고 참여의 기회를 보장하는 것을 원칙으로 한다면 정부부처가 참여의 전제 조건으로서 정보제공을 받아들인다.
- 외교안보보좌관실은 대통령을 보좌하고 자문하는 기구로서 언제나 정책결정과정의 배후에 머물러 있어야 한다. 외교안보보좌관실이 언론 등과 자주 만나면 기밀이 누출되고 개인의 의견이 정부정책으로 탈바꿈하고 내각이 정책대안의 제시라는 본연의 역할을 회피하게 된다. 차기 대통령은 정부부처라는 이미 존재하는 정책자원을 최대한 동원하는 데 외교안보보좌관실을 써야 한다. 외교안보보좌관실을 정보부처를 대신할 새로운 거대한 조직으로 키운다면 심각한 정책자원의 낭비가 되고 만다.

조 직

- 외교안보보좌관실이 정직한 중재자로서의 역할에 충실하려면 그 역할에 걸맞은 권한 및 자원을 구비해야 한다. 그 권한과 자원은 이해당사자를 강제하고 구속할 수 있는 명령형(型)의 경성권력(*hard power*)이 될 수 없다. 핵심은 외교안보보좌관이 이해당사자를 설득할 수 있고 그들 간의 힘의 견제 및 균형에서 중재의 실마리를 찾을 수 있느냐이다. 그러한 지적 설득능력을 연성권력(*soft power*)이라고 할 수 있다. 연성권력은 탄탄한 전문지식에 기초하고 있고 이해당사자를 국익의 편으로 끌어들이는 설득능력을 통해 다져진다.
- 외교안보보좌관실이 정직한 중재자로서의 역할에 나서려면 ‘회의체’ 기구인 국가안전보장회의가 본래의 목적대로 최고의 부처간 조정기구가 되어야 한다. 지금까지 국가안전보장회의가 제대로 기능하는데 실패한 원인은 다양하다. 국가안전보장회의 사무처는 그 인원이 지극히 제한되어 있어서 전략의 개발은커녕 정부부처 사이의 정책 조정조차 지원하기에 역부족이다. 그 제한된 인원 가운데 대다수가 정부부처에서 전출된 공무원이기까지 하다. 다시 말하면 이해당사자인 일선 담당부처가 국가안전보장회의 사무처를 사실상 포획하고 있다. 정부부처가 내놓는 의견 이외에 다른 대안이 있는가를 정직한 중재자의 관점에서 살펴보고 국익증진의 충지를 모으기에는 인적 구성 자체가 한계가 있다는 것이다. 그러다 보니 국가안전보장회의는 장기적인 국가안보전략을 논의하기보다 현안을 처리하는 데 급급하다. 게다가 논의의 질 역시 각 정부부처가 제안한 안전에 대해 피상적으로 의견을 제시하는 수준에 머무르고 있다.
- 아울러 정보가 국가안전보장회의 사무처에 적시에 전달되지 않는다. 정보기관을 포함한 각 일선 정부부처가 보안을 핑계로 삼아 자

체 정보를 통제하기 때문이다. 정보에 대한 독점이 정부부처간의 경쟁에서 자신의 상대적 우위를 보장한다는 부처이기주의에서 나온 결과이다. 그러나 가장 큰 문제는 역시 현재 외교안보수석이 국가안전보장회의 사무처장직을 겸임하고 있지만 국가안전보장회의가 외교안보수석실과 별개의 조직이기 때문에 양자간의 긴밀한 정책논의가 이루어지지 않고 있다는 점이다.

- 차기 대통령이 이러한 문제를 해소하려면 미국식 국가안전보장회의를 구축해야 한다.
 - ▶ 차기 대통령은 외교안보수석실과 국가안전보장회의 사무처의 기능 및 권한을 통합하여 외교안보보좌관실을 신설한다. 외교안보보좌관실은 정부부처 및 정보기관에서 국가안전보장회의로 올라오는 정보를 대통령의 관점에서 정리하고 분석하는 ‘정직한 중재자’이다. 따라서 국가안전보장회의를 실무적으로 지원하면서 외교안보전략을 조정하는 기구이다.
 - ▶ 차기 대통령은 외교안보보좌관실의 정원을 확대하고 그 가운데 상당수를 민간 전문가 출신에서 충원해야 한다. 일본의 내각안전보장·위기관리실과 대만의 국가안전회의 사무처를 고려할 때 외교안보보좌관실은 그 인원을 40명 수준으로 책정하는 것이 적절할 것이다.
 - ▶ 외교안보보좌관실의 힘이 연성자원에서 나오는 것이기 때문에 차기 대통령은 외교안보보좌관실의 정책연구능력을 대폭 강화해야 한다. 그래야 외교안보보좌관실이 자신의 역할수행에 필수 불가결한 논리 및 설득의 능력을 갖추 수 있다. 외교안보보좌관실은 정부출연 연구소들과 긴밀한 관계를 가져야 한다.

운 영

- ▶ 차기 대통령이 조정기구를 구축하려면 정보기관의 장과 독대하는 관행을 제고해야 한다.
- ▶ 외교안보보좌관은 차기 대통령이 믿는 자가 되어야 한다. 대통령이 신뢰를 보내지 않으면 별다른 경성자원 없이 지식과 설득력이라는 연성자원만으로 장관들을 중재해야 하는 외교안보보좌관이 설 자리가 없다. 대통령이 신뢰를 보내야만 외교안보보좌관이 중재할 수 있다.
- ▶ 정직한 중재자로서의 자질과 덕목을 갖춘 전문인을 외교안보보좌관에 임명해야 한다. 그 이상의 역할을 넘보는 외교안보보좌관은 시스템의 운영에 큰 걸림돌이 된다.
- ▶ 다시 말하면 차기 대통령은 외교안보보좌관에게 신뢰를 보내는 것이 장관의 재량권을 잠식하는 것으로 변질되는 사태는 막아야 한다. 외교안보 정책을 기획하고 조정하고 모니터링하는 전 단계에서 각 장관은 아무런 제약 없이 자기 부처의 정책견해를 주장할 수 있어야 한다. 각 장관이 서로 다양한 의견을 제시할 수 있어야 외교안보보좌관이 토론을 통해 더 나은 제삼의 정책대안을 찾을 수 있다.
- ▶ 경성자원이 없는 정직한 중재자로서 외교안보보좌관실이 제구실을 하려면 양질의 정보를 각 정부부처로부터 적시에 확보할 수 있어야 한다. 차기 대통령은 외교안보보좌관실로 하여금 정책조정 원칙과 절차 및 과정에 대한 내규를 최대한 세세하게 만들

도록 함으로써 일선 정부부처에 의한 정보독점과 책임회피 및 대화거부를 사전에 방지해야 한다. 내규는 대통령이 외교안보보좌관에게 힘을 실어줄 때 구속력을 가지게 된다.

- ▶ 외교안보보좌관은 민간 전문가와 공무원이 함께 참여하는 실무 위원회나 태스크 포스 중심으로 정직한 중재자로서의 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이렇게 되기 위해서는 국정연구기관에 소속된 연구원뿐만 아니라 일반 전문가에게 국가비밀을 다룰 수 있는 기회가 보장되어야 한다.
- ▶ 외교안보보좌관실은 정보 상황실을 운영하여 외교통상부·국방부·국정원의 각종 정보를 실시간대로 모으고 관련 기관에게 배포하는 기능을 수행한다. 정보흐름의 중앙에 서 있어야 한다.
- ▶ 차기 대통령은 국회가 외교정책에 참여하는 길이 헌법에 보장된 조약비준에 대한 동의권과 예산결산에 대한 심의권 등에만 국한되어 있다고 생각해서는 안 된다. 국정조사·상임위원회 활동·국회에서의 대(對)정부 질문·청문회·공청회 등도 국회의원이 외교정책에 기여할 수 있는 길이다. 차기 대통령은 국회의 참여를 전 차원에서 장려해야 한다. 그래야 분열적 의회정치가 차기 대통령의 운신의 폭을 제한하지 않는다.
- ▶ 특히 여야간의 갈등을 악화시켜 온 대북정책의 분야에서는 국회의 역할을 공식화해야 한다. 역대 야당이 주장한대로 '남북교류 협력에 관한 법률'과 '남북협력기금법률'을 개정해 일정한 규모 이상의 남북사업에 대해서는 국회의 사전동의를 받게끔 한다.



제 1 부

대통령과 대통령 프로젝트



제 1 장

대통령의 조건과 덕목

박 세 일

서울대학교 국제지역원 교수

1. 문제의 제기: 왜 실패가 많은가?

해방 후 약 반세기의 헌정사에 일곱 명의 대통령이 우리나라를 통치하여 왔다. 그러나 그동안의 성과를 돌이켜보면 취임당시의 국민적 기대에 미치지 못한 대통령이 적지 않았다고 본다. 왜 이런 현상이 나타나는 것일까? 어떻게 하면 우리는 국민의 기대에 부응하는 보다 성공한 대통령을 많이 만날 수 있는가?

그동안 대통령 실패 (*presidential failure*)가 많았던 이유는 한마디로 “성공한 대통령이 될 준비”를 거의 하지 않거나 내지는 하지 못하고 대통령이 되는 경우가 많았기 때문이라고 판단한다.¹⁾ 대통령이 될 노력과 준비는 많이 하였지만 성공한 대통령이 될 준비와 노력은 하지 않았다. 그러니 성공한 대통령이 나오기가 어려운 것이었다. 특히 다음의 두 가지

1) 여기서 대통령실패란 취임당시의 국민에 대한 대통령의 약속과 대통령에 대한 국민적 기대의 상당 부분이 제대로 이행되지 못한 경우를 이야기한다.

노력과 준비가 부족하였다고 본다.

첫째는 대통령이 될 뜻을 가진 사람들이 대통령이 되기 위한 권력투쟁에만 혼신의 노력을 하였지 “성공한 대통령이 되려면 대통령이 된 후 어떠한 마음가짐과 행동규범을 가져야 하는가”에 대한 역사공부와 철학공부가 소홀하였다. 소위 역사를 보면, 훌륭한 통치자가 어떠한 마음가짐을 가지고 어떠한 행동을 하였을 때 보다 성공한 통치자가 될 수 있는지에 대한 많은 사례와 교훈이 있다. 그리고 그것을 이론화하고 체계화한 학문도 있다. 그것이 바로 동양에서는 치인론(治人論)이고 안민학(安民學) 내지 제왕학(帝王學)이며 서양에서는 대통령리더십(*presidential leadership*)論이다. 양(洋)의 동서를 막론하고 최고통치자의 마음과 언행이 어떠한 때 나라가 잘 다스려져 치국(治國)이 되고 어떠한 때 나라가 어지러워져서 난국(亂國)이 되는가에 대하여는 일정한 원리와 원칙이 있는 법인데, 이상하게도 우리나라 정치지도자들은 이 문제에 대하여 관심도 적고 이해도 적은 편이다. 우리나라 정치지도자들은 정치를 권력투쟁의 기술로만 이해하여 왔던 것 같다. 그리고 정치를 국민을 편안하게 하기 위하여 지도자가 어떠한 마음가짐과 행동규범을 가져야 하는가, 어떠한 자기수양(修身齊家)을 해야 하는가의 문제로 이해하는 경우는 거의 없었다. 그러니 권력투쟁에서 승리하여 대통령은 될 수 있었어도 ‘치인론’이나 ‘안민학’ 내지는 ‘제왕학’을 몸에 익혀 성공하는 대통령까지 되기는 어려웠다.

둘째는 그 시대의 국정과제를 효과적으로 수행할 수 있는 “효율적인 핵심권력운영 시스템”을 준비 내지 구상하지 않고 통치를 시작하는 경우가 많았다. 이것이 대통령실폐의 또 하나의 원인이었다고 본다. 구체적인 예를 들어보면, 대통령비서실의 내부조직과 인사원칙이 그 시대의 국정과제를 해결하기 위해 부적절한 경우가 많았다. 오히려 장기집권이 가능하였던 군부독재의 시대에는 나름대로의 시행착오를 통하여 국가주도의 “군대화 내지 산업화”라는 당시의 시대적 과제를 해결하기 위하여 비

교적 효율적인 핵심권력운영 시스템의 구축이 가능하였다. 그러나 특히 민주화 시대에서는 5년 단임이라는 시간적 제약으로 시행착오를 할 여유가 없기 때문에 취임 초부터 효과적인 권력운영시스템을 가지고 시작했어야 했다. 더구나 이제는 시대적 과제가 “세계화와 정보화” 그리고 “변화와 개혁”이기 때문에 이러한 새로운 과제를 효과적으로 수행할 새로운 권력운영 시스템을 사전에 충분히 준비 내지 구상하고 대통령에 취임하였어야 했다. 그러나 그렇지 못한 경우가 일반적이었고 그 결과는 국정운영의 비효율과 대통령의 실패였다.

환언하면 대통령이 풀어야 할 시대적 과제가 무엇인가? 그 과제를 효과적으로 추진하기 위해 어떠한 대통령비서실 조직이 필요한가? 비서실 인사는 어떠한 원칙에 의하여 하는 것이 바람직한가? 그리고 비서실과 총리실과의 관계, 비서실과 국회·정당·시민사회와의 관계는 어떻게 설정하는 것이 바람직한가, 주요 대통령 정책과제(*presidential agenda or project*)는 어떠한 과정과 절차를 통하여 확정하는 것이 바람직한가,²⁾ 그 정책집행은 어떻게 감시 감독할 것인가? 등에 대해 충분히 사전준비와 구상을 가지고 대통령이 되어야 하는데 실재는 그렇지 못한 경우가 일반적이다. 한마디로 준비부족이었다.

이상과 같이 성공한 대통령이 되기 위한 제 1 조건인 마음가짐과 행동규범의 준비도 제 2 조건인 효과적 핵심권력행사를 위한 제도적 준비도 하지 않고 대통령이 되는 경우가 많으면 당연히 성공한 대통령이 적

2) 대통령이 모든 국정과제를 다 관장할 수도, 할 필요도 없다. 대부분은 총리나 관계장관들에게 위임하면 된다. 그러나 어느 시대나 국가발전을 위하여 반드시 해결하여야 하는 중요한 정책과제인데 개별 부처나 총리 차원에서 해결하기 어려운 과제들이 있다. 대통령이 직접 관심을 가지고 해결에 앞장서야 해결될 수 있는 어려운 과제들이 있는데, 그것을 대통령정책과제라고 부른다. 사실 대통령은 이 대통령정책과제만 성공적으로 해결해도 역사발전에 큰 기여를 하는 셈이 된다.

게 나오기 마련이다. 그리고 그것이 그동안의 우리의 현대 대통령사(大統領史)의 주요 특징의 하나였다.

성공한 대통령이 되기 위한 제 2 조건인 제도연구는 본 연구의 다른 장에 맡기고 여기에서는 성공한 대통령이 되기 위한 제 1의 조건 즉, 대통령이 어떠한 마음가짐과 행동규범을 가져야 하는가, 성공한 대통령이 되기 위한 조건과 덕목은 과연 무엇인가를 중심으로 분석하도록 한다.

2. 성공하는 대통령의 조건과 덕목(德目)에 대한 이론

우선 성공하는 대통령은 어떠한 자질과 덕목, 그리고 능력을 가진 사람인가에 대한 기존의 동양과 서양의 주장과 이론을 간단히 정리하도록 한다. 그리고 최근에 오면서 동서양의 주장들이 서로 수렴하는 경향이 있음을 지적하고자 한다.

1) 서양의 대통령 리더십론

대통령의 리더십에 대한 기존 연구들이 많으나 프레드 그린슈타인(Fred. I. Greenstein)의 최근 연구가 비교적 그동안의 성과를 종합적으로 가장 잘 정리하고 있다고 판단된다.³⁾ 따라서 그의 이론을 중심으로 바람직한 대통령의 조건 내지 능력에 대한 서양학자들의 견해를 살펴보도록 한다.⁴⁾ 그는 성공하는 대통령의 능력을 다음의 6가지로 요약하고 있다.

3) Fred I. Greenstein, *The Presidential Difference*, The Free Press, 2000, 김기휘 역, 《위대한 대통령은 무엇이 다른가》 위즈덤 하우스, 2000. 미국 대통령에 대한 주요 연구 및 저서에 대한 체계적 소개는 이 책의 부록을 참고하라.

4) 미국 대통령에 대한 대표적인 이론적·실증적 연구서로는 Richard Neustadt,

- (1) 국민과의 의사소통능력이다. 국민들과 직접대화하고 국민들을 설득시킬 수 있는 능력, 때로는 국민들을 감동시키고 흥분시킬 수 있는 능력이다.
- (2) 같이 일할 사람(co-worker)들을 올바르게 선택하고 효과적으로 조직화하는 능력이다. 최고의 인재들을 보좌진이나 장관으로 뽑을 수 있는 능력 그리고 그들을 동지적 결속 속에서 헌신적으로 일할 수 있도록 동기유발(動機誘發)시키는 능력이다.
- (3) 정치적 수완이다. 정치적으로 난해한 문제를 해결하는 지혜와 용기, 그리고 협상능력이다. 권력의 역학(力學)을 최대한 이용하고 언론과 여론의 동학(動學)을 적극적으로 활용할 수 있는 능력이다.
- (4) 비전을 제시할 수 있는 통찰력이다. 대통령은 국가의 최고지도자로서 국가의 나아갈 방향을 제시하여야 한다. 따라서 뚜렷한 국가비전 제시능력이 필요하다. 이를 위해서는 시대변화와 민심의 움직임을 읽어 내는 통찰력이 있어야 한다.
- (5) 국정일반에 대한 문제파악능력 내지 인지력(認知力)이다. 대통령에게는 대량의 다양한 고급정보와 정책자료가 과도하게 집중된다. 따라서 대통령에게는 이들 정보를 빠르게 소화하고 광범위하

Presidential Power and Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, 4th ed. Free Press(1990)과 James Barber, *The Presidential Character : Predicting Performance in the White House*, 4th ed. Prentice-Hall(1992)가 있다. 그리고 우리나라 책으로는 함성득, 《대통령학》, 나남출판, 1999가 비교적 그 동안 국내외의 연구 성과를 잘 요약 정리하고 있다.

게 흡수하여 필요한 중요한 판단과 결정을 신속히 내릴 수 있는 능력이 있어야 한다.

- (6) 흔히 감성지능(*emotional intelligence*)이라고 불리는 정서관리 능력이 높아야 한다. 대통령은 엄청난 직무와 긴장 속에서 많은 중요한 결정을 내려야 하는 자리이다. 따라서 특히 자기절제의 정도와 감정처리의 능력이 높아야 하고 정서적 부조화나 결함이 없어야 한다.

그런슈타인은 이상의 6가지를 성공하는 대통령에게 요구되는 조건 내지 능력으로 들고 있다.

그러면 일반 국민들이 대통령 혹은 지도자에게 요구하는 가장 중요한 덕목 내지 능력은 무엇일까? 코우즈스와 포즈너(James M. Kouzes, Barry Z. Posner)는 이 문제에 대하여 광범위한 범세계적 여론 조사를 하였다. 그 결과를 보면 조사된 20개의 덕목 또는 능력 중에서 일반대중들은 다음의 4가지를 가장 중요하다고 뽑고 있다.⁵⁾

- (1) 정직(*honest*): 일반 대중이 지도자에게 요구하는 최고의 덕목은 정직이다. 그리고 정직한가 아닌가는 그 지도자의 말과 행동이 일치하는지의 여부에 의해서 결정된다. 언행일치(言行一致)가 가

5) 미국, 아시아, 유럽, 호주 등 4개 대륙의 약 20,000명에 대한 조사를 하였다. 조사한 20개의 덕목 내지 능력은 정직, 미래지향성, 감동적, 유능함, 공평성, 협조적, 넓은 마음, 지적능력, 직선적, 의존적, 용기, 협력, 상상력, 관심, 결단력, 성숙, 야심, 충성, 자체력, 자주력 등이다. 자세한 것은 James M. Kouzes and Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge*, Jossey-Bass Publishers, 1995, pp. 20~25.

장 중요하다. 따라서 지도자는 자신이 중시하는 가치윤리 이념 등을 공개적으로 밝히고 그것을 일상의 정치활동을 통하여 행동으로 실천하여야 한다.

- (2) 미래지향성 (*forward looking*): 지도자는 미래에 대한 확실한 목표와 방향감을 가지고 있어야 한다. 지도자는 국가와 국민을 리드할 사람이기 때문에 당연히 확실한 목표와 방향감을 그리고 미래에 대한 강한 자신감과 열정을 갖기를 기대한다.
- (3) 감동적 (*inspiring*): 지도자가 국민들을 정신적으로 자극하고, 흥분시키고, 격려하고, 감동시킬 수 있기를 기대한다.
- (4) 유능함 (*competent*): 지도자는 단순한 기능적 기술적 유능함이 아니라 가치 창조적인 유능함, 새로운 질서와 세상을 만들 수 있는 유능함이 있어야 한다.

위 조사결과에서는 이상 4가지 자질 중에서 가장 중요한 것으로 정직 (*honest*)을 들고 있다는 사실이 중요하다. 즉, 전 세계 대부분의 사람들이 지도자의 덕목으로서 제일 중요한 것 하나만 뽑으라고 한다면 모두가 정직을 선택한다는 것이다. 우리나라 정치지도자들은 이 점을 특히 명심하여야 할 것이다. 이상을 요약하면 결국 서양에서는 바람직한 대통령의 덕목으로서 가장 중요하게 생각하는 것은 정직이고 바람직한 대통령의 능력으로서 (1) 의사소통능력, (2) 조직능력, (3) 정치력, (4) 통찰력, (5) 인지능력, (6) 감성지능 등으로 보고 있다.

2) 동양의 치인론(治人論)⁶⁾

본래 동양에서는 천하를 다스리는 데는 원리와 법도가 있다고 보았다. 그리고 군주가 이 원리와 법도를 잘 따라서 정치를 하면 천하는 치국(治國)이 되고 그렇지 못하면 천하는 난국이 된다고 보았다.⁷⁾ 그런데 이러한 주장은 단순히 몇몇의 선형적 명제에서 연역적으로 도출한 것이 아니라 오랜 역사적 경험과 사실을 조사 연구한 것을 토대로 귀납적 경험적으로 도출한 지식이고 지혜였다. 따라서 동양의 치인론 혹은 안민

6) 본래 동양 학문의 목적은 수기치인(修己治人)이다. 자기를 수양하는 것이 일차 목표이고 자기수양이 어느 정도 된 후에는 벼슬에 나아가 백성들을 올바르게 다스리는 것이 최종목표이다. 유가(儒家) 사서의 하나인 《대학》(大學)의 가르침이 바로 격물치지성의정심 수신제가치국평천하(格物致知誠意正心 修身齊家治國平天下)이다. 그래서 정약용도 군자(君子)의 학은修身(수신)이 반이요, 목민(牧民)이 그 나머지 반이라 하였다. 이와 같이 동양의 학문에는 본래부터 '치인 = 목민 = 안민'의 학, 환언하면 지도자의 학 내지 리더십의 학이 학문에 있어 절대 중요한 위치를 점하고 있었다. 사실 '수기'도 '치인'까지 가야 완성된다고 볼 수 있다. 과묵한 필자의 소견으로는 이 '치인' 내지 안민학(安民學) 분야에서는 우리나라 정도전의 《조선경국전》과 《경제문감》, 이율곡의 《성학집요》, 정약용의 《목민심서》 등이 타국의 추종을 불허하는 탁월하게 훌륭한 업적이 아닐까 생각한다.

7) 예컨대 이율곡은 그가 쓴 《동호문답》에서 천하가 잘 다스려지는 데 두 가지 경우가 있고 어지러워지는 데 또한 두 가지 경우가 있다고 주장한다. 결코 우연히 치국이 되고 난국이 되는 것이 아니라고 주장한다. 임금의 재지(才智)가 뛰어나고 영웅호걸을 잘 부리면 나라가 평안하고 또 임금이 비록 부족하나 어진 신하에게 국사를 맡기면 치국이 되나, 그 반대로 임금이 자기의 총명함만 믿고 신하들을 믿지 아니하면 혼란이 오고 또 간사하고 아첨하는 자만을 믿어 임금자신의 눈과 귀를 가리면 난국이 온다고 주장하고 있다. 국역 《율곡전서》(IV), 한국 정신문화연구원 1996, p. 77 참조. 그리고 그는 모든 그의 저서에서 치국과 난국은 사람들이(임금과 신하, 선비 등) 하기 나름이지 결코 때가 따로 있어서 그렇게 되는 것이 아니라고 계속 반복하여 주장한다.

학에는 한 나라를 경영하는 지도자들이 반드시 지키고 따라야 할 귀감이 될 풍부한 원리와 기준들이 대단히 많다.

편의상 치인론을 둘로 나누면 치자론(治者論)과 용현론(用賢論)으로 나눌 수 있다. 즉, 천하를 다스리는 원리는 최고통치자 본인이 어떠한 마음가짐과 행동규범을 가져야 하는가를 논하는 치자론과 최고통치자가 같이 일할 인재들을 어떻게 찾아내야 하고 그들을 어떻게 활용해야 하는가의 기준을 논하는 용현론으로 나눌 수 있다. 왜냐하면 동양에서는 최고통치자가 국가의 중심에 서서 사심 없이 민심에 귀를 기울이고 천하 최고인재들을 찾아내어 적재적소에 배치해 국사를 맡기는 것을 성공적 국가경영의 제일 원리로 보았기 때문이다. 이하에서는 편의상 치자론과 용현론을 나누어 설명하도록 한다.

(1) 치자론(治者論)

① 자기수양이 깊어야 한다⁸⁾

지도자는 무엇보다도 사심(私心)을 버리는 것이 중요하다. 최고통치자가 사심이 있으면 안 된다. 국민을 편안하게 하고 국가를 이롭게 한다

8) 주자가 “임금의 마음이 바르면 천하의 일이 하나도 바르지 않은 것이 없고 임금의 마음이 바르지 못하면 천하의 일이 하나도 바를 수가 없다”라고 하였는데, 이를 받아 이율곡은 “임금이 덕을 닦는 것이 정치의 근본이라”고 주장하였다. 국역 《율곡전서》(v) (성학집요), 한국정신문화연구원, 1996, pp. 270~271.

같은 취지이나 당 태종은 다음과 같이 이야기하였다. “천하가 태평하기를 바라다면 모름지기 먼저 군주가 그 몸을 바르게 가져야 한다. 몸을 바르게 가지면 그림자가 굽지 않는다. 군주가 자기 몸을 잘 다스리고서 나라가 어지러워졌던 일은 일찍 없었다.” 오금(吳兢)의 《정관장요》, 최성덕 편해, 시사출판, 1994, pp. 19~20.

는 공적목적 이외에 사적 욕심이 있으면 아무리 노력하여도 성공한 대통령이 될 수 없다. 국민을 사랑하는 마음으로 일체의 사심을 버리고 오직 천하의 바른 마음(天下公心)으로, 천하 모든 사람의 이익을 위하여, 천하의 일을 처리하려고 노력해야 한다.⁹⁾ 이러한 마음가짐과 행동규범을 가지도록 끊임 없이 자기수양을 하여야 성공하는 지도자가 될 수 있다. 특히 최고통치권자에게 자기수양이 필요한 것은 다음과 같은 몇 가지 추가적 이유가 있다.

첫째, 최고통치자가 수양이 부족하고 사심이 많으면 현신(賢臣)을 알아볼 수 없다. 정치의 요체는 천하의 최고인재를 찾아 적재적소에 배치하여 국사(國事)를 맡기는 데 있는데, 최고통치자가 수양이 부족하고 사심이 많으면 자신에게 아부하는 소인배 신하들과 천하를 구할 경륜과 용기를 가진 현신을 구별할 수 없게 된다. 그리하여 아부하는 소인배들을 취(取)하고 현신을 멀리한다. 아니 군주가 사심이 많으면 현명한 선비들도 출사(出仕)할 생각을 하지 않고 낙향을 한다. 그러면 난국이 되는 것이다.¹⁰⁾

둘째, 최고통치자가 수양이 부족하고 사심이 많으면 충신과 현신의 간언과 직언을 참지 못한다. 그리하여 올바른 신하, 충직한 신하들이

9) 노자는 《도덕경》(道德經)에서 이것을 이천하(以天下) 관천하(觀天下) 한다고 이야기하고 있다(《도덕경》下 54장). 즉, 천하로서 천하를 본다는 것인데 이에 대한 올바른 해석은 천하 백성의 마음으로 천하의 도를 살핀다는 것(이천하백성지심(以天下百姓之心)으로 관천하지도야(觀天下之道也))으로 되고 있다. 즉, 지도자가 자기의 마음, 자기의 입장에서가 아니라 백성의 마음에서, 백성의 입장에서 천하의 일을 살피면 모든 문제에 대하여 올바른 견해(正見)를 가질 수 있다는 것이다. 그러한 올바른 견해를 가지고 정치를 하면 정치를 올바르게 할 수 있다는 것이다.

10) 그래서 옛부터 위태로운 나라에는 현인(賢人)이 없고 어지러운 정치에는 선인(善人)이 없다고 하였다(위국에 무현인(無賢人)이요, 난정에 무선인(無善人)이라).

입을 닫아버리고 아부에 능하고 교언영색(巧言令色)에 능한 소인배들이 출세한다. 그러면 올바른 사실과 정보를 접할 수 없어 스스로 눈을 감고 귀를 닫는 형국이 된다. 그 결과는 물론 난국이다.

셋째, 최고통치자가 자기수양이 부족하면 오만과 사치에 빠지기 쉽다. 특히 치인과 안민에 있어서 오만은 만병의 근원이다. 오만하면 인재등용을 함부로 하고 국가경영을 가볍게 생각하고 멋대로 처리한다. 더 나아가 국민들의 소리에 경청하지 아니하여 민심을 옳게 읽지 못한다. 그 결과는 난정(亂政)이다. 대부분의 정치 실패는 실은 최고지도자의 오만에서 비롯된다.

이상의 이유로 최고지도자는 항상 겸손하고, 항상 두려워하며, 자기 반성과 자기수양에 진력하여야 한다.¹¹⁾ 그래야 비로소 성공한 치자(治者)가 될 수 있다.

② 뜻을 높이 가져야 한다

지도자는 국가의 이익과 국민의 복리를 위하여 크게 기여하겠다는 큰 뜻(大志)을 품어야 한다.¹²⁾ 현실권력이 주는 특권과 편안함에 안주하지

11) 우리나라에서 ‘치인학’ 내지 ‘안민학’ 분야에서 가장 탁월한 대표적 업적의 하나인 이율곡의 《성학집요》를 보면 ‘위정’을 논하기 전에 ‘수기’와 ‘정가’에 대한 부분이 반 이상을 차지하고 있다. 그만큼 성공한 치자가 되려면 우선 자기수양으로부터 시작할 것을 강조하고 있다. 따라서 ‘난정’이나 ‘난국’의 원인을 최고지도자의 수양부족에서, 구체적으로는 과도한 사심, 오만과 사치 등에서 시작되는 것으로 보고 있다. 이러한 견해는 동양의 ‘치인학’에서는 통설이라 할 정도로 지배적인 견해인데 이는 동양의 오랜 통치의 역사적 경험과 역사적 관찰의 산물이라고 보아야 할 것이다.

12) 예컨대 이율곡은 모든 인간사에 있어서 인간 의지의 중요성을 강조한다. 정치도 예외가 아니다. 군주가 정치를 잘하려는 의지(立志)가 투철하여야 선정(善政)이 된다고 본다. 그리하여 그는 정치가 잘 다스려지지 않는 것은, 하지 않는 것이지 할 수 없는 것이 아니다(殿下之不治 不爲也 非不能也)라

않고 국가발전과 국민의 이익을 위하여 새로운 역사 창조에 온몸을 던지겠다고 하는 큰 뜻과 자기희생의 각오가 있어야 한다. 낡은 역사를 바로잡고 새로운 역사를 열기 위해서는 정치적으로 어려운 결단도 필요하고 자기희생도 불가피한데, 이를 제대로 해내려면 우선 최고지도자의 뜻이 높고 의지가 강건하여야 한다. 그렇지 않으면 어려운 정치적 결단도 할 수 없고 새로운 역사도 열 수 없다. 따라서 지도자의 뜻과 의지가 커야 이루는 것도 크고, 뜻과 의지가 작으면 이루는 것도 작게 된다.

③ 많은 사람의 이야기를 잘 들어야 한다

아무리 출중한 지도자라 하여도 개인의 능력에는 한계가 있기 마련이다. 따라서 천하를 경영하려면 천하의 지혜를 모아야 하고 이는 광범위하게 많은 사람의 이야기를 잘 듣는 자세에서부터 시작된다. 그리하여 옛말에는 길거리의 나무꾼의 이야기도 귀를 기울여야 한다고 하였다. 최고지도자가 여러 사람의 말을 선청(善聽)하면 자연히 천하의 지혜들이 모이게 되지만 그렇지 않으면 천하의 지혜를 가진 자들이 입을 다물게 된다. 그런데 많은 지도자들이 남의 이야기를 경청하고 배우기보다는(取善), 스스로 이야기를 많이 하며 남을 가르쳐 주기를 좋아하는 병이 있다. 지도자의 이러한 병이 깊어지면 결국 난국이 된다. 이상 세 가지가 동양의 치자론의 핵심이다.

다음으로는 용현론, 즉 인재를 어떻게 구하고 어떻게 써야 하는가에 대한 논의로 들어가자.

고 주장한다. 또한 잘 다스려지고 잘 안 다스려지는 것, 즉 '치난'은 사람에게 있지, 때에 달려 있는 것이 아니며[치난재인 불계어시(治亂在人 不係於時)], 특히 때라는 것은 뒷사람이 만드는 것이라고 보았다. 따라서 지도자의 의지가 대단히 중요한 것이다.

(2) 용현론(用賢論)

① 바르고 현명한 인재들을 넓게 구하여야 한다

훌륭하고 유능한 인재들을 폭넓게 모아서 적재적소에 배치하고 국가 대임을 책임지고 수행할 수 있도록 하면 선정과 치국이 될 수 있고 그렇지 못하면 실정과 난국이 된다. 따라서 정치의 성공여부는 천하의 최고 인재들을 모을 수 있는가 아닌가에 달려 있다. 결국 최고지도자가 가장 시급히 하여야 할 일은 현명한 인재 즉, 천하 최고의 현신들을 구하는 일이다. 이를 위해서는 지극한 정성과 성심(誠心)을 가지고 인재를 찾고 바른 눈으로 인재를 판단하여야 한다. 친인척을 배제하고 지연과 학연을 타파하며 오로지 인품과 능력위주로 인재를 뽑아야 한다. 그리고 한 번 발탁하여 쓰면 크게 믿어야 하고 의심하지 말아야 한다. 본래 명군과 현신과의 관계는 부자(父子)의 관계와 같아서 상호 믿음과 존경이 있어야 한다.

② 언로(言路)를 크게 열어야 한다¹³⁾

- 13) 이율곡은 언로를 크게 열어 여러 사람들의 의견과 계책을 모아야함을 강조하고 있다. 그는 “임금이란 작음 몸으로 만백성 위에 처신하고 있어서 청각(聽覺)은 모든 것을 다 듣기에 부족하고 시각(視覺)은 모든 것을 다 보기에 부족합니다. —언로를 크게 열어서— 옛날의 훌륭한 왕들은 반드시 온 나라 사람들의 귀를 자신의 귀로 삼고, 온 나라 사람들의 눈을 자신의 눈을 삼으며, 온 나라 사람들의 마음을 자신의 마음으로 삼았기 때문에 보지 못하고 듣지 못하고 지각하지 못하는 것이 없었습니다. … 반드시 언로를 크게 열어 조정의 신하는 물론이고 나라 사람 모두를 임금에 대하여 직언하고 고언을 하는 ‘간관’으로 만들어야 합니다. … 전하께서는 겸허한 마음과 평온한 기분으로 직언을 받아들여야 합니다. … 초야에 묻혀 사는 선비들에게도 시무를 묻고 상의하고 국가운영의 계책을 물어야 합니다 …” 옥당진시폐소(玉堂陳時弊疏), 국역 《율곡전서》(II), 한국정신문화연구원, 1996, p. 51.

두 가지 의미에서 언로를 크게 열어야 한다. 하나는 최고지도자에 대한 비판과 고언(苦言)의 언로이다. 어느 시대 어느 나라든 최고통치자에 대한 직접적인 직언(直言)이나 고언은 본래 대단히 하기 어려운 일이다. 그러나 이를 쉽게 할 수 있도록 제도, 관행, 그리고 분위기를 만들어 언로를 크게 열어 놓지 않으면 최고통치자가 자신의 언행이나 정책의 잘못을 알 수가 없다. 결국 잘못이 쌓이는데 고쳐지지 않으면 실정과 난국이 초래된다. 이를 피하기 위하여 당태종은 자기를 비판하는 신하에게 상을 주었다고 한다.¹⁴⁾

다른 하나는 국정운영과 관련된 언로이다. 특히 새로운 정책을 수립할 때 사회의 여러 계층으로부터 광범위하게 좋은 계책을 구하여야 한다. 또한 현재 정책의 문제점을 알기 위해서도 언로를 크게 열어 자유롭게 토론하고 의견을 개진할 수 있도록 만들어야 한다.

③ 선비(학자와 전문가)들을 우대하여야 한다

본래 선비는 그 시대의 진기(眞氣)라고 하였다. 한 시대의 민심을 자세히 읽고, 이를 광범위하게 수렴하여 공론화(公論化)하고, 그 공론화에 기초하여 국시(國是)를 만들어, 나라와 국민이 나아갈 방향을 제시

14) 당 태종의 성공적 치적의 대부분은 항상 언로(言路)를 크게 열어 신하들의 직간(直諫)을 기다렸던 그의 넉넉한 마음과 품성에 기인했다고 본다. 그는 신하들에게 다음과 같은 이야기를 많이 하였다. “계속 직간을 해주기 바라오. 짐은 항상 마음을 비우고 그대의 고명한 정견에 진지하게 귀를 기울일 것이오. … 자신의 얼굴을 보려면 거울이 있어야 하듯이 한 나라의 군주가 자신의 득실을 살피려면 반드시 충신의 직언과 간언이 있어야 하는 법이요, 군주가 스스로 자신을 대단한 인물이라고 자만하고 신하들마저 이를 바로 잡아 주지 않는다면 어찌 나라가 망하지 않을 수 있겠소? … 짐이 진정으로 두려워하는 것은 언로가 끊어지는 것이오.” 양판 지음, 김태성 옮김, 《정관정요》(貞觀政要)에서 배우는 난세를 이기는 지혜》 예담, 2002, pp. 31, 97.

하는 일을 맡은 사람들이 그 시대의 사림(士林)들이다. 따라서 최고지도자는 이들 시대의 지식인 지성인 전문가들을 지극히 예우하는 마음으로 대하여야 한다. 그리고 그들이 민심을 수렴하고 공론화하는 일을 보다 잘 할 수 있도록 도와야 하고 공론화의 결과를 존중하여 국정을 펴나가야 한다.¹⁵⁾ 그러면 자연 선정치국(善政治國)이 가능해진다.

3) 동양과 서양의 수렴현상

이상이 서양의 대통령 리더십론과 동양의 치인론을 지극히 간단히 요약한 내용이다. 최근에 오면서 이 양자의 주장에는 서로 접근하고 수렴하는 경향이 나타나고 있다. 이미 본 바와 같이 서양은 그동안 리더의 “객관적 능력”의 측면에 주목하여 리더십론을 발전시켜 왔고 동양은 지도자의 “주관적 성품” 내지 내면세계에 초점을 맞추어 치인론을 발전시켜 왔다. 그런데 최근 서양의 리더십론에서 (1) 리더의 객관적 능력 못지않게 리더의 주관적 가치와 윤리의 세계를 강조하고, (2) 리더십에서

15) 여기서 주의할 것은 공론(公論)과 중론(衆論)과 부의(浮議)의 차이를 확실히 이해해야 한다는 것이다. 중론은 다수의 견해를 의미한다. 그러나 아무리 다수의 견해라 하여도 원칙과 도리에 맞지 않으면 공론이 될 수 없다. 공론이란 반드시 원칙과 도리를 중시하는 전문가의 의견, 환언하면 사림(士林)의 가치기준이 들어간 의견을 의미한다. 따라서 무조건 다수의 의견이라고 하여서 국가가 중론의 길을 선택하여서는 안 된다. 또한 부의(浮議)란 말 그대로 떠돌아다니는 의견이다. 따라서 특별한 근거도 원칙도 없는 의견이다. 특히 중요한 것은 부의는 공론과 같이 공개적인 과정을 통하여 정정당당하게 이론적으로 토론되고 검증된 의견이 아니다. 따라서 어디서 생겼는지도 모르는 의견이고 정치적 목적으로 조작될 가능성도 많다. 중요한 것은 이 공론과 중론 그리고 부의를 구별하여 주는 사람들이 바로 사림이라는 것인데, 그 시대의 전문가인 선비들이다. 따라서 선비들을 존중하여야 한다. 그래야 그 사회의 공론과 중론 그리고 부의가 정확히 구별될 수 있고 나라는 공론이 제시하는 길에 따라 운영될 수 있다.

이성 못지않게 감성의 중요성을 강조하면서 점차 서양적 견해가 동양적 견해에 접근하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향을 뚜렷하게 보이는 대표적인 두 연구를 보도록 하자.

(1) 데이비드 거겐(David Gergen)의 대통령 지도자론¹⁶⁾

닉슨 대통령 때부터 최근의 클린턴 대통령 때까지 백악관에서 근무하였던 거겐의 견해에 의하며 바람직한 대통령 리더십의 요소로서 7가지를 들고 있다.¹⁷⁾ 그 중에 다음의 두 가지를 가장 중시하고 있는데, 이 두 가지 모두가 지도자의 주관적 가치와 내면적 세계에 관한 것이다. 두 가지 요소를 요약 설명하면 다음과 같다.

- ① 지도력은 지도자 자신의 내부에서부터 나와야 한다(*leadership starts from within*). 진정한 지도자는 세계를 지배하기 전에 자기 자신을 지배할 수 있는 사람이어야 한다. 모든 대통령의 정책과 그 실적은 대통령의 내면 세계를 반영하고, 대통령의 주관적 가치와 윤리 세계와의 깊은 관련 속에서 결정된다. 따라서 지도자의 내면의 세계(*inner soul of a president*)가 어떠한가, 그의 가치관과 윤리관이 어떠한가는 성공한 대통령을 만드는 데 결정적인 요소가 된다. 특히 중요한 것은 한 인간으로서의 정직과 신뢰

16) David Gergen, *Eyewitness to Power : The Essence of Leadership Nixon to Clinton*, Touchstone, 2000.

17) 7가지는 다음과 같다. (1) Leadership starts from within, (2) A central, compelling purpose, (3) A capacity to persuade, (4) An ability to work with the system, (5) A sure, quick start, (6) Strong, prudent advisors, (7) Inspiring others to carry on the mission. 이 중에서 (1)과 (2)가 주로 지도자의 주관적 세계에 관한 것이다. 그리고 (6)과 (7)은 동양의 치인론(治人論)에서 이야기하는 현신(賢臣)을 구하여 잘 써야 한다는 주장과 동일하다. 그리고 나머지는 지도자의 능력에 대한 이야기이다.

(integrity)이다. 그 다음으로 중요한 것은 용기(courage)일 것이다. 물론 우리는 지도자가 모두 도덕군자(道德君子)가 되어야 함을 주장하지 않는다. 지도자의 내면의 세계가 그의 정책선택과 국정성과에 큰 영향을 준다는 사실이 중요하다.

- ② 지도자는 강력한 정치목표(a central compelling purpose)를 가져야 한다. 왜 자신이 반드시 대통령이 되어야 하는지, 왜 되지 않으면 안 되는지에 대한 확실한 답을 가지고 있어야 한다. 동양식으로 이야기하면 천명(天命)을 알아야 한다는 것이고 크고 높은 뜻(大志)을 품어야 한다는 이야기이다. 목적 의식이 명백하여야 국가를 끌고 나갈 방향, 자신의 정책 방향을 확실히 제시할 수 있고, 그의 달성을 위하여 모든 힘을 모으고 원칙 없는 타협을 하지 않을 수 있다. 특히 중요한 것은 지도자가 자신이 원하는 정치목표와 비전이 무엇인지를 국민들에게 정확히 알리는 것이다. 단순히 고상하고 추상적인 목표가 아니라 국민모두가 쉽게 이해하고 따를 수 있는 구체적이고 강력한 목표여야 한다.

결국 ①은 동양적으로 표현하면 수기치인(修己治人)이고, ②는 구국(救國)의 큰 뜻을 품어야 함을 의미한다.

(2) 다니엘 골만(Daniel Goleman)의 감성적 지도자론(emotionally intelligent leadership)¹⁸⁾

다니엘 골만은 그동안 지도자론에서 이성(理性)의 중요성만 일반적으로 강조되어 왔고 감성(感性)의 중요성, 보다 정확히 이야기하면 감성

18) Daniel Goleman, Richard Boyatzis and Annie McKee, *Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*, Harvard Business School Press, 2002.

지성(emotional intelligence)의 중요성은 항상 무시되어 왔다고 지적하고, 진정한 지도력은 지도자와 피지도자 간의 감성적 관계(emotional relation)에서 온다고 주장한다. 환언하면 지도자와 피지도자가 서로 감정을 나누고 서로 동감하고 공명하는 데에 리더십의 진정한 본질이 있다고 주장한다. 그의 주장에 의하면,

- ① 우선 지도자는 자기성찰(自己省察, self-awareness)을 통하여 자기의 장단점 등을 정확히 아는 것이 중요하다. 그리고 자기목표와 자기 감정을 정확히 이해하여야 한다. 또한 이를 국민들에게 정확히 표현하고 정확히 알릴 수 있어야 한다.
- ② 지도자는 자기관리(self-management)를 통하여 자기가 주장하는 가치를 행동으로 실천하고 정치활동 속에서 이를 지킬 수 있어야 한다. 그리고 그 행동과 실천을 통하여 인품의 정직성과 성실성에 대한 국민적 신뢰(trust)를 받을 수 있어야 한다. 자기관리를 할 수 없는 지도자는 국민적 신뢰를 얻을 수 없다.
- ③ 지도자는 국민과 동감(empathy)할 수 있어야 한다. 지도자는 국민들의 마음을 읽고 국민들의 감정을 이해해야 한다. 지도자는 국민들과 호흡을 같이하며 동고동락(同苦同樂)할 수 있을 뿐 아니라 더 나아가 국민들과 미래에 대한 꿈과 희망을 같이 나눌 수 있어야 한다.¹⁹⁾

19) 풀만의 이러한 주장은 맹자의 다음과 같은 주장과 흥미롭게 일치한다. 맹자가 이야기하기를 “... 백성들의 위 사람이 되어 가지고 백성들과 함께 그 즐거움을 같이 하지 못하면 이는 잘못입니다. 임금의 백성들의 즐거움을 즐거워하면 백성들도 임금의 즐거움을 즐거워할 것이고 임금이 백성들의 근심을 걱정하면 백성들도 임금의 근심을 걱정하게 됩니다. 온 천하와 같이 즐거워

- ④ 국민들을 흥분시키고 감동시킬 수 있어야 한다(*get people excited*).
 이것이 진정한 지도력이다. 국민들을 논리적으로 설득하는 것보다
 도 정서적으로 감동시키는 것이 더욱 중요한 지도자의 자질이다.

이상과 같은 꼴만의 주장을 보면 ①은 동양에서의 지기(知己)에 해당하고, ②는 수기(修己)에 해당하며, ③은 애민(愛民)에 해당하고, ④는 군신일체(君臣一體)에 해당한다. 이 모든 것이 지도자의 내면의 세계, 지도자의 인격이나 성품과 깊이 관련되는 문제들이다. 요컨대 서양의 지도자론이 종래의 “이성과 능력중심”에서 “감성과 성품중심”으로 최근 그 강조점이 바뀌면서 서양과 동양의 주장이 서로 수렴되는 경향을 보이고 있다. 결국 이러한 동서양의 수렴 경향은 앞으로 올 시대는 과거보다 더욱 더 지도자 개인의 품성과 인격이 중요해진다는 것을 의미하는 것이다.

하고 온 천하와 함께 근심하면서도 홀륭한 왕이 되지 못한 경우는 없었습니다(樂以天下하고 憂以天下하고 然而不王者는 未之有也니이다) …” 《맹자》 박일봉 역지, 육문사, 1987, pp. 82~83. 이 《맹자》의 ‘양혜왕편 下’에 나오는 글의 맹자의 주장과 여기서 꼴만이 주장하는 지도자와 피지도자 간의 동감(*empathy*), 감정의 상호전이(相互轉移), 감정일치(感情一致)는 그 내용이 거의 완벽하게 일치한다고 볼 수 있다. 이와 같이 최근에 오면서 동서양의 지도자론(指導者論)이 서로 접근하는 경향이 뚜렷하다.

3. 시대의 변화와 3가지 지도자형

1) 지도자의 성공과 실패는 어떻게 결정되는가?

이상에서 동양의 치인론과 서양의 리더십론의 주요 특징을 간단히 살펴보고 최근 오면서 양자가 서로 수렴하는 경향이 있음도 보았다. 그러나 지도자의 성공은 단순히 그 지도자의 자질이나 덕목이 출중하다고 이루어지는 것은 아니다. 그 지도자가 살고 있는 시대 혹은 그가 풀어야 할 역사적 과제와 그 지도자의 자질이나 특성 또는 장점이 합치되어야 한다. 이 점을 특히 중요하게 강조한 사람이 마키아벨리(N. Machiavelli)이다. 그는 어떤 지도자는 한때 국민의 열렬한 환호와 절대적 추앙을 받는 성공한 지도자였는데 왜 나중에는 허망하게 국민들로부터 미움과 배척을 받는 지도자로 전락하는가 하는 문제를 제기하고, 그 주된 이유가 시대의 요구가 달라졌기 때문이라고 분석하고 있다. 시대가 풀어야 할 과제나 국민적 요구가 달라졌는데 지도자는 변화하지 않았기 때문에 새로운 과제나 요구에 적합한 지도력이 나올 수 없고 그래서 실패할 수밖에 없다는 것이다. 환언하면 시대에 따라 요구되는 지도력의 타입 혹은 지도자의 형이 다르다는 것이다. 물론 끊임없이 자기를 변화시킬 수 있는 지도자는 비교적 오랫동안 국민들의 사랑을 받을 수 있다. 그러나 자기변화, 자기발전이라는 것이 그렇게 용이한 일이 아니기 때문에 대부분의 성공한 지도자도 어느 때는 국민들로부터 배척을 받게 된다. 군주론(The Prince)에서의 그의 주장을 직접 인용하여 보자.

“어떤 군주가 오늘은 용성을 자랑하다가 내일은 실각하는 예가 있다. 더욱이 그 군주의 성향이나 재능은 조금도 변화가 없는데 말이다. 이런 사례는 역사상 헤아릴 수 없이 많다. 그것은 운명에 전적

으로 의존했기 때문이다. 운명이란 원래가 변화하기 쉬운 것이다. 이 변화하기 쉬운 운명의 파도에 휩쓸리지 않는 길은 하나밖에 없다. 말하자면 때의 흐름과 자신의 방식을 합치시키는 것이다. 이에 성공한 사람만이 살아 남는다. 반대로 그 사람의 역량이 아무리 뛰어나더라도 그 방법이 시류(時流)와 맞물리지 않으면 실각할 수밖에 없다. ... 운명은 변화한다. 그러므로 인간이 자기 나름의 방법을 지속할 때, 그것이 시류와 합치하는 동안은 잘 되어가지만 시대의 흐름에 부응하지 않게 되면 실패할 수밖에 없다. ... 그렇지만 시대의 변화에 자기 삶의 방식을 바꾸어 나갈 수 있을 만큼 현명한 인물은 그리 많지 않은 법이다. 왜냐하면 인간이란 타고난 성향에서 좀처럼 떠날 수가 없기 때문이다. ... ”²⁰⁾

그동안 우리나라의 경우를 보아도 위와 유사한 경우가 많았다.

산업화가 국민적 과제이고 요구일 때 성공했던 지도자 박정희 대통령은 민주화가 시대적 과제이고 국민적 요구일 때는 실패한 지도자가 되지 않을 수 없었다. 시대의 흐름이 달라졌기 때문이다. 마찬가지로 민주화가 시대적 과제이고 국민적 요구일 때 성공한 지도자였던 김영삼 대통령과 김대중 대통령도 적법절차(*due process*)에 기초한 국가제도의 개혁과 전문성에 기초한 국가경영이 시대적 과제이고 국민적 요구일 때는 실패할 가능성이 높아지는 것이다. 산업화에 능한 지도력이 반드시 민주화에 능할 수 없고 민주화 투쟁에 능한 지도력이 전문적 국가경영에 능할 수 없는 법이다. 때의 흐름과 자신의 방식이 합치하면 성공하고 그렇지 못하면 실패하는 법이다.

따라서 본 연구에서 중요한 것은 우리사회가 지금 어떠한 시대에 처하여 있는가, 이 시대가 풀어야 할 국민적 과제와 국민적 요구는 무엇인가를 살피고 그에 따라 이 시대에 요구되는 지도력은 어떠한 지도력인

20) 시오노 나나미 저, 오정환 역, 《마키아벨리 어록》, 한길사, 1996, pp.27~

가를 밝히는 것이다. 환언하면 이 시대의 때의 흐름을 밝히고, 이 때의 흐름과 합치하는 지도자형(指導者型)은 무엇인가를 밝히고자 한다.

이를 위하여 우선 시대를 세 가지로 구분하고 각각의 시대에 요구되는 지도자형이 어떻게 다른가부터 살펴보도록 하자.

2) 세 가지 시대구분과 세 가지 지도자형

이울곡 선생은 역사의 시대구분을 창업(創業)의 시대, 수성(守成)의 시대, 그리고 경장(更張)의 시대로 나누어 설명하고 있다.²¹⁾ 또한 서양의 리더십 이론의 대가인 번즈(James MacGregor Burns)는 지도자형을 몇 가지 종류로 유형화하고 있다.²²⁾ 필자는 이울곡 선생의 시대구분론이나 번즈의 지도자 유형론이 대단히 유용한 이론 틀이라고 본다. 그래서 이 두 학자의 견해를 종합해 아래와 같이 시대를 세 가지로 구분하고 각각의 시대가 요구하는 세 가지 상이한 지도자형을 제시하고자 한다.

(1) 창업(創業)의 시기

새로운 시대(regime)를 창출하는 창업의 시기에 요구되는 지도자는 카리스마적인 지도자(charismatic leadership)이다. 새로운 시대를 열기 위해서는 우선 구(舊)질서를 타파하는 것이 시급하기 때문에 요구되는 지도력은 건설적이라기보다는 투쟁적이며 파괴적이다. 또한 구질서의 기득권층과의 효과적인 투쟁이 중요함으로 이 시대에 요구되는 지도자는 민주적이라기보다는 권위적이고, 의사결정과정은 중앙집권적이고, 공식적·공개적 조직보다는 사적이고 비공개적 조직이 중요한 역할을 한다.

21) 이울곡의 '시무삼단계론'은 그의 《성학집요》 제4(위정 下)의 제4장[식시무(識時務)]을 보라. 국역 《이울곡전서》(V), 한국정신문화연구원 1985, pp. 328~335.

22) James MacGregor Burns, *Leadership*, Harper Torchbooks, 1978.

그리고 지도자와 조직원 간의 관계는 충성과 복종의 관계로 나타난다. 약소국이 제국주의와 싸워 민족독립을 쟁취하는 과정이나 군부독재와 싸워 민주화를 이루는 과정에서 나타나는 지도자형이다. 그러한 의미에서 이승만, 박정희 그리고 김영삼, 김대중 대통령 모두가 창업에 능한 카리스마적 지도자라고 볼 수 있다.

(2) 수성(守成)의 시기

일단 새로운 시대가 열리면 다음에는 그 새로운 시대를 잘 관리하고 합리적으로 운영해 갈 지도자가 필요하다. 소위 전문경영형 지도자 혹은 기술관료형 지도자가 요구된다. 번즈는 이러한 지도자를 거래적(去來的) 혹은 타협적 지도자(*transactional leadership*)라고 명명하였다. 이제는 사적이고 비공개적인 조직이 아니라 공식적이고 공개적인 조직을 잘 운영하는 능력이 필요한 시대가 된다. 그리하여 이해당사자들간의 대화와 타협(去來)을 잘 조직화하고 국가정책에 대한 사회각층의 합의를 잘 도출해 낼 수 있는 능력이 중요해진다. 이제는 모든 정치과정에 이해당사자들의 적극 참여가 요구되고 또한 그 과정이 투명하게 공개되고 개방될 것이 요구되는 시기이다. 따라서 이러한 일을 잘 해낼 경영형 내지 관리형 지도자가 필요한 시기이다. 지도자와 조직원 간의 관계에서도 충성-복종이 중요한 덕목이 아니라 전문성과 관리능력이 중요한 가치가 된다.

(3) 경장(更張)의 시기²³⁾

23) 여기서 경장(更張)이란 개혁(改革)을 의미한다. 이윤곡은 “개혁한다는 것은 법이 오래되면 폐해가 발생하고 마음이 안일에 빠져 고루하게 되고, 백 가지 제도가 해이하여져 나날이 어긋나 나라를 다스릴 수 없게 됩니다. … 여기에 근본을 붙들어 혼탁한 것을 다시 일으키고 묵은 인습을 깨끗이 씻고 각종 제도의 숙폐(宿弊)를 고치어 … 일대 규모를 새롭게 하는 것입니다.

새로운 시대가 일정한 시기를 지나게 되면 처음에는 새로웠던 제도나 정책도 점차 시대의 발전과 변화를 못 따라가게 되어 각종 폐해가 드러나고 부작용이 발생하게 된다. 그러면 당연히 새로운 제도와 정책으로 바뀌어야 하나 이미 기존의 제도나 정책을 둘러쌓고 형성된 기득권세력은 이러한 변화에 저항하게 된다. 변화를 막는 것은 세력뿐 아니라 오래된 제도와 정책을 중심으로 형성된 기존의 가치관, 기성의 의식과 관념도 이러한 요인이 된다. 따라서 이러한 때는 국민들에게 새로운 비전을 제시하면서 변화와 개혁을 유효하게 조직화해 나갈 수 있는 능력을 가진 지도자가 필요하다. 소위 개혁적 내지 변혁적 지도자(*transformational leadership*)가 필요하다. 개혁적 지도자는 단순히 현 체제에 대한 기술적 관리능력만으로는 될 수 없고, 깊은 역사적 통찰력을 가지고 시대의 변화를 읽고 그 변화의 당위와 시급성을 국민들에게 알리고 국민들의 뜨거운 지지 속에서 변화를 공론화하고 변화를 구체적으로 조직화해야 한다. 그 과정 속에서 여러 저항과 반대도 있겠으나 이를 적극적으로 설득하고 단호히 극복해 나가야 한다. 따라서 이때 지도자와 조직원 간의 관계에서는 이념적 공감 내지 이념적 헌신성이 중요해진다. 개혁의 효과적 추진을 위해서는 원칙과 유연성이 모두 필요하기 때문에 사실인즉 경장의 시기에는 창업과 수성의 시기에 요구되는 지도력을 두루 갖춘 지도자가 필요하다고도 볼 수 있다.

… 수성(守成), 즉 부조(父祖)의 업을 지켜야 할 때, 개혁에 힘쓰는 것은 마치 병도 없는데 약을 먹는 것 같아 도리어 병을 얻게 되고, 마땅히 개혁을 하여야 할 때 수성에 힘쓰면 이것은 병에 걸렸는데 약을 물리치는 것과 같아서 누워 죽음을 기다리는 것과 같습니다”라고 주장한다. 물론 그가 살던 조선조 중기는 이제 수성이 아니라 개혁이 필요한 시기라고 진단하였다. 국역 《율곡전서》(V) (성학집요), 한국정신문화연구원 1985, pp. 334~335.

4. 우리나라에서 요구되는 지도자의 조건과 덕목

이상에서 우리는 동서양의 지도자론의 이동(異同)도 살펴보았고, 시대에 따라 요구되는 바람직한 지도자형이 서로 다름도 살펴보았다. 이상의 논의를 배경으로 하여 앞으로 10~20년간 우리나라에서 요구되는 바람직한 대통령상, 최고지도자 상은 무엇인지를 논하도록 한다. 결론부터 이야기하면 앞으로 우리나라에서 요구되는 바람직한 대통령상은 다음의 네 가지 특징을 가진 인물이고, 이러한 대통령이 아래의 일곱 가지 자질과 덕목을 함께 가질 때 성공한 대통령이 될 수 있다고 생각한다.

1) 네 가지 특징의 지도자

우리나라에서 향후 10~20년간 요구되는 지도자는 다음의 네 가지 특징을 갖춘 지도자여야 한다.

- (1) 우리나라의 지도자는 우선 개혁적·변혁적 지도자(*transformational leadership*)이어야 한다. 그 이유는 우리나라가 앞으로 10~20년간은 적어도 경장의 시기를 통과해야 하기 때문이다.

우리나라가 앞으로 경장(개혁)의 시기를 통과해야 한다고 보는 데는 두 가지 이유가 있다.

첫째는 현재 인류는 세계화와 정보화라는 문명사적인 대전환기에 처해 있기 때문에 어느 나라든 과거의 근대화·산업화 시대의 패러다임을 세계화·정보화 시대에 맞는 새로운 패러다임으로 변화시키지 않으면 안 된다. 그리고 이 패러다임의 변화에 따라 정치·경제·사회·문화의 각종 제도와 정책, 의식과 관행을 대대적으로 재창조하고 개혁하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 패러다임의 변화에 따라 국가발전의 원리

와 국민 개개인의 행복 원리가 근본적으로 달라지기 때문이다.²⁴⁾

둘째는 우리나라의 역사적 발전단계가 종래의 권위주의적 정치, 국가 주도의 경제성장의 단계에서 민주화의 시대, 민간주도의 경제개발, 시민사회의 등장 등 새로운 발전단계로 들어가고 있다. 이러한 역사적 발전단계의 전환은 자연 구제도와 의식과 법령의 개폐와 새로운 제도와 의식 그리고 신(新) 법령의 도입을 요구한다. 즉, 사회 모든 면에서 경장을 요구한다.

그런데 개혁적·변혁적 지도자란 기본적으로 체제 내에서 체제개혁을 주도하는 지도자이다. 따라서 체제 밖에서 구체제의 파괴를 목표로 하는 혁명보다도 어려운 경우가 많다. 왜냐하면 혁명은 자전거를 세워놓고 타이어를 바꾸는 작업이지만 개혁이란 자전거를 세우지 않고, 타고 가면서 자전거의 타이어를 바꾸어 끼는 작업이기 때문이다. 따라서 개혁적 지도자는 대단히 대담하면서도 동시에 용의주도해야 한다. 대단히 이상적이면서도 동시에 철저히 현실적이어야 한다. 전략적이면서도 현실적이어야 하고 문민적(文民的)이면서도 무인적(武人的)이어야 한다.

(2) 우리나라의 지도자는 전문 국가경영형 지도자(*state managerial leadership*)이어야 한다.

앞으로 오는 세계화·정보화 시대는 국가경영을 주먹구구식으로 할

24) 예컨대 근대화시대와는 달리 세계화 시대에는 한 나라의 제도 정책 의식과 관행의 국제경쟁력이 문제가 되는 시대이다. 또한 산업화시대와 달리 지식 정보화시대에는 양질의 교육이야말로 국가의 국제경쟁력을 제고하기 위하여도 중요하고, 낙후된 사회계층(저소득 층 등)을 위한 사회정책(복지정책)으로서도 큰 의미를 가지며, 또한 국민 개개인의 삶의 질의 한 중요한 구성요소도 된다(왜냐하면 이제 지식정보화 시대의 교육은 투자재(投資財)이면서도 동시에 소비재(消費財)이기 때문이다).

수 있는 시대가 아니다. 이제는 국가간 지역간 상호의존성(상호작용성)만이 아니라 사회의 한 부문과 다른 부문 간의 상호의존성도 크게 늘고, 보다 복합화(複合化) 다층화(多層化)되어 가고 있고 그 내용도 빠르게 변화하고 있다. 따라서 국가경영이 형식면에서는 세계화·지방화 되면서 내용면에서는 고도의 전문성과 지식정보 능력(수집 및 활용력)이 요구되고 있다. 또한 국민의 욕구와 기대도 보다 다양화되고 보다 참여 지향적이 되고 있다. 따라서 더 이상 권위주의적 지도자는 불가능하고 보다 민주적이면서 전문가적 합리성을 가진 국가경영형 지도자가 요구된다. 요컨대 이러한 모든 변화를 수용하면서 격화되는 국제경쟁의 시대에 국가발전을 성공적으로 리드하여 나가려면 국가경영을 올바르게 수행할 수 있는 전문적인 식견과 능력을 가진 지도자가 나와야 한다.

전문 국가경영형 지도자란 국가경영의 노하우를 제대로 알고 있는 지도자를 의미한다. 우선 국가경영형 지도자는 첫째, 중장기 국가발전의 비전과 청사진을 제시할 수 있어야 한다. 둘째, 중단기 국정과제의 우선순위를 올바르게 결정할 수 있어야 한다. 셋째, 정부조직을 확실히 장악하고 공무원들은 헌신적으로 일하도록 동기유발(動機誘發)시킬 수 있어야 한다. 넷째, 국회, 언론, 기업, 시민사회 등과 효과적인 two-way 의사소통이 가능하여야 하고 그들을 설득시킬 수 있어야 한다. 다섯째, 과거 국정운영의 성공과 실패의 역사를 정확히 이해하고 그 교훈을 철저히 익히고 있어야 한다. 여섯째, 세계환경변화에 밝아야 하고 상당한 국제감각을 가지고 있어야 한다. 이상의 능력을 가진 지도자라면 우리는 전문 국가경영형 지도자라고 부를 수 있을 것이다.

- (3) 앞으로 우리나라 지도자는 감성지성형(感性知性型) 지도자(emotionally intelligent leadership)여야 한다. 왜냐하면 앞으로 오는 21세기 후기 산업사회는 감성의 시대이고 국민들이 감동을 원하는 시대이기 때문이다.

19세기가 객관, 과학, 물질, 기술, 경제 등이 중시되는 이성의 세기, 근대화의 시대였다면 21세기는 주관, 개성, 예술, 정신, 환경 등이 중시되는 감성의 세기, 탈근대의 시대이다. 따라서 지도자의 이상형도 바뀌고 있다. 단순한 이성적 지성이 아니라 감성적 지성(emotional intelligence)을 갖춘 지도자가 선호되고 있다. 국민들과 호흡을 같이하는 지도자, 국민들과의 감성이입(感性移入)이 가능한 지도자가 국민들에 대한 영향력도 강하게 된다. 그만큼 이성보다 감성이 유효한 현대적 리더십 요소가 되고 있다.

더군다나 우리나라에서는 역사적으로도 자애(慈愛)형(가부장적) 리더십을 이상적 리더십으로 보는 전통이 강했다. 우리나라는 오랫동안 지도자에게 선생님과 같은 엄격성보다는 아버지 같은 헌신적 사랑과 솔선수범을 기대하여 왔다. 또한 문화적으로도 우리나라에서는 이론적 설득보다는 감성적 호소가 보다 설득력을 가지는 정적(情的) 사회의 특징이 강하다. 따라서 특히 국민과 동고동락하고 사심 없이 자기를 던지는 헌신적인 지도자, 감동과 감격을 주는 지도자를 훌륭한 지도자로 이해하여 왔던 것이다.

이상과 같이 리더십 이론에 대한 세계적 변화추세(“이성과 능력중심”에서 “감성과 성품중심”으로)와 우리의 뿌리 깊은 역사적·문화적 전통(자애형 지도자와 정 중심의 사회)을 고려한다면 앞으로 우리사회에서 바람직한 지도자는 감성지성형 지도자라고 판단된다. 즉, 국민들을 정서적으로 감동시킬 수 있는 지도자, 한 걸음 더 나아가 국민들을 감격시킬 수 있는 지도자여야 한다고 본다.

그런데 국민들을 감동시키고 감격시킬 수 있는 감성지성형 지도자가 되려면 무엇보다도 우선 첫째로 정직하고 솔직하여야 한다. 거짓이 있어서는 안 된다. 둘째, 항상 국민들을 사랑하는 정열이 있어야 한다. 사심보다 국가와 민족을 생각하는 애국심이 앞서야 한다. 셋째, 솔선수범하고 자기 희생적이어야 한다. 고통과 괴로움은 대중보다 먼저 받고

즐거움은 가장 뒤에 즐겨야 한다. 넷째, 국민들과 함께 동고동락하는 자세, 서민적이고 대중 친화적인 자세가 있어야 한다. 특권 의식이나 우월 의식이 있어서는 안 된다. 다섯째, 자기에 대하여 엄격하고 타인에 대하여 포용적이어야 한다. 지도자들이 이러한 덕목을 가질 때 국민들은 우선 정서적으로 그러한 지도자들을 따르게 된다. 사실 동양의 치자론에서 가장 강조하는 덕목들이 대부분 바로 감성지성형 지도자가 갖추어야 할 덕목과 일치한다.

- (4) 우리나라 지도자는 민주적·국제적 지도자(*democratic-internationally outstanding leadership*)여야 한다. 왜냐하면 앞으로 우리사회는 진정한 의미의 자유민주주의 사회로 진입해야 하고 동시에 본격적인 세계화·국제화의 시대로 들어가고 있기 때문이다.

이미 인류의 제 3차 민주화운동(*The Third Wave of Democratization*)은 1970년대 중반부터 시작되었다.²⁵⁾ 우리나라도 1987년을 전환기로 하여 민주화의 시대로 들어왔다. 적어도 국민선거를 통하여 정권을 바꿀 수 있는 소위 선거민주주의(*electoral democracy*)의 시대는 열린 셈이다. 그러나 진정한 자유민주주의의 정착이라는 점에서 볼 때는 아직 대단히 미흡하다. 우리나라의 소위 민주화세력도 군부독재에 대항하여 싸우는 반독재투쟁에는 혁혁한 기여를 하였으나, 스스로의 사고와 체질은 자유민주주의적이지는 못한 경우가 많다. 아니 권위주의와 싸우면서 스스로 권위주의적 사고와 관행을 배운 것이 적지 않다. 그리하여 민주화세력이 정권을 잡은 후에도 표적 수사, 세무사찰, 도청과 감청 등 반민주적인 관행이 아직 많이 남아 있다. 이제는 말과 구호만 민주주의가 아니라

25) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991을 참조하라.

체질과 사고가 민주주의적인 지도자가 나와야 한다. 그래야 우리나라 민주주의가 한 단계 발전할 수 있다.

물론 우리사회에 자유민주주의가 아직 뿌리를 내리지 못한 것은 정치지도자들 만의 문제는 아니다. 국민들 다수의 사고와 관행 속에도 아직 권위주의적 시대의 유산이 많이 남아 있는 것도 큰 문제이다. 또한 우리사회는 그동안 반독재 투쟁은 열렬히 하였으나 우리가 세우려는 민주주의사회란 과연 어떠한 사회인가에 대한 국민적 이해와 합의 를 만드는 노력은 상대적으로 적었다. 환언하면 우리가 거부해야 할 독재질서는 확실하고 명백하였는데 우리가 건설할 민주질서의 내용에 대한 깊은 국민적 성찰(*public deliberation*)과 토론, 그리고 사회적 합의 (*social consensus*)는 거의 없었다. 그것이 오늘날 우리나라 민주주의를 형식화·형해화시키고 있는 근본요인의 하나가 되고 있다. 따라서 앞으로 우리 사회에 자유민주주의를 뿌리내리기 위해서는 지금부터라도 이러한 민주주의에 대한 국민적 성찰과 토론 그리고 사회적 합의운동 이 일어나야 한다. 그런데 이러한 국민적 노력을 성공적으로 조직화하고 제도화하기 위해서는 반드시 민주주의에 대한 신념이 강한 민주적 지도자가 나와야 한다.

이제는 세계화·국제화·지구촌의 시대이다. 국가경영도 우물 안 개구리 식으로 할 수 없는 시대이다. 특히 4강(四強)에 둘러싸여 있는 우리나라의 지정학적(地政學的) 위치, 선진국과 개도국 사이에, 그리고 사회주의와 자본주의 사이에 둘러싸여 있는 지경학적(地境學的) 위치 등을 고려할 때, 우리나라의 지도자는 탁월한 국제적 감각과 식견을 가진 사람이 아니면 21세기 우리나라를 제대로 끌고 갈 수 없다. 국내 정치적 감각과 경륜만으로는 미래를 올바로 이끌어 갈 수 없다. 더 나아가 앞으로는 세계 속에서 대통령 개인이 가지는 매력과 인기, 능력과 친분 관계 등이 그 나라의 외교 능력과 국제통상 능력을 결정하는 중요 요소가 되는 그러한 지구촌 시대로 들어가고 있다.

앞으로 우리나라는 진정으로 “열린 민족주의”를 가지고 “세계주의”를 향하여 나아가야 한다. 이제는 우리 민족이 세계인류의 보편적 발전에 어떠한 기여를 할 수 있는가를 생각해야 하는 시대이다. 우리 민족의 고유한 장점과 특질을 살려서 무엇을 가지고 어떻게 세계발전과 인류발전에 기여할 수 있는가, 그리고 우리는 다른 민족의 고유한 장점과 특질 속에서 무엇을 배워 우리 고유의 것을 재구성, 재창조할 수 있는가를 생각하여야 한다. 우리는 이렇게 열린 마음을 가지고 세계를 향하여 나아가야 한다. 그리고 이러한 방향으로의 국민적 운동 제일 앞에 항상 우리나라 대통령이 서 있어야 한다.

2) 7가지 조건과 덕목

앞에서 주장한 바와 같이 우리나라의 이상적 지도자 상은 (1) 개혁적·변혁적 지도자, (2) 전문 국가경영형 지도자, (3) 감성지성형 지도자, (4) 민주적·국제적 지도자, 이상의 네 가지 특징이 하나로 결합된 지도자이다. 그리고 그러한 이상적 지도자가 다음의 일곱 가지 조건과 덕목을 갖추게 되면 성공한 대통령이 될 수 있다.

(1) 정직과 국민사랑 그리고 자기희생의 열정을 가져야 한다

① 지도자에게 요구되는 제일의 덕목은 정직(honesty)이다. 우선 정직하지 않으면 국민과 지도자 간의 신뢰관계가 생길 수 없고 신뢰가 없으면 어떠한 일도 성립될 수 없다. 그야말로 무신불립(無信不立)이다. 신뢰가 없으면 아무 일도 시작될 수 없고 이루어질 수도 없다.

② 지도자에게 요구되는 제 2의 덕목은 열정(passion)이다. 국가와 민

죽을 위하여 자기를 바치겠다는 강렬한 열정이 있어야 한다. 국민을 위하여 일하고 싶고 자기 몸과 마음을 모두 바치고 싶다는 강력한 욕구가 있어야 하고, 밝은 미래를 건설하기 위하여, 새로운 역사를 창조하기 위하여, 헌신하고 싶다는 강력한 정열이 있어야 한다. 이러한 강렬한 자기희생과 자기헌신의 열정은 첫째, 국민에 대한 사랑, 둘째, 역사에 대한 안목이 있을 때 일어난다.

- ③ 우선 국민에 대한 사랑이 넘칠 때 자기를 던지고 싶은 열정이 나온다. 소위 자비구세(慈悲救世)의 열정이 나온다. 사심이나 사욕이 많으면 결코 열정이 나오지 않는다. 다음으로는 역사에 대한 안목이 있어야 열정이 나온다. 자신이 가고자 하는 길이 역사의正道(正道)라는 확신이 있을 때, 자신이 창조하고자 하는 세계가 역사의 올바른 미래상이라는 확신이 있을 때 자기희생에 대한 열정이 나온다.
- ④ 지도자가 정직과 국민사랑의 열정을 가질 때 개인적·정치적 이해관계에 연연하지 않고 국익과 공익을 위하여 어려운 역사적 결단을 할 수 있다. 그리고 이렇게 사심을 버리고 어려운 역사적 결단을 할 수 있는 능력이야말로 개혁적·변혁적 지도자에게 요구되는 자질이다.
- ⑤ 또한 정직과 사랑, 그리고 자기헌신의 열정이 보일 때 국민들은 감동하기 시작한다. 지도자의 정직과 국민사랑이 말로만이 아니라 실천으로 확인될 때 국민들은 더욱 감격한다. 결국 감성지성적 지도자가 되기 위해 가장 중요한 것이 바로 지도자의 정직과 사랑 그리고 자기희생의 열정이다. 지도자의 정직과 자기희생이 없으면 국민들은 결코 감동하지 않는다. 우리나라 역대 대통령 중에 실패

한 경우를 보면 그 원인이 기본적으로 정직하지 못하고 사심과 사욕이 많은 경우가 많다. 국민들은 이를 모두 잘 알고 있다.

(2) 국가발전의 비전과 전략에 대한 청사진을 가져야 한다

- ① 지도자는 확실한 꿈이 있어야 한다. 지도자는 자신이 왜 지도자가 되어 하는지, 국리민복과 역사발전을 위하여 무엇을 어떻게 기여할 것인지 등에 대한 확실한 청사진과 강력한 실천의지가 있어야 한다.²⁶⁾ 이것이 확실하지 못하면 이 시대의 지도자가 될 자격이 없다. 우선 이 시대는 경장의 시대인데 경장의 시대가 요구하는 개혁과 변혁을 올바르게 지도할 수 없다. 또한 자기의 꿈이 확실치 않은 사람은 국민을 감동시킬 수 없다. 따라서 이 시대가 요구하는 감성지성적 지도자가 될 수도 없다. 그리고 꿈이 확실하지 않으면 지도자가 일은 하지 않고 자리만을 즐기려 하게 된다. 따라서 이 변화의 시기에 전문적 국가경영형 지도자도 될 수 없다. 동양식으로 표현하면 이 시대의 지도자는 이 시대가 요구하는 천명을 알고 이를 실천하겠다는 대지를 품어야 한다.

② 지도자는 최소한 두 가지 분야에서 자기의 비전과 청사진이 확실

-
- 26) 공자는 이것을 '대의명분'이라고 하였다. 대의는 국가나 인간이 나아갈 큰 방향, 옳은 방향을 의미하고 명분은 자기 이름에 부합하는 본문과 책임을 다하는 것을 의미한다. 임금은 임금으로서의 대의명분이 있어야 하고 나라는 나라로서의 대의명분이 있어야 한다. 그래서 선생님께 정치를 맡기면 무엇부터 하시겠습니까? 하는 질문에 공자께서는 명분을 밝히는 것부터 하겠다고 대답했다. 즉, 대의명분을 밝히겠다는 것이고 이것은 모든 정치적 지도자에게 다 해당되는 교훈이라고 본다. 자신이 대통령이 되려는 사람들은 스스로, 아니 국민들에게 자신이 왜 대통령이 되어야 하는가를 설득할 수 있어야 한다.

하여야 한다. 첫째는 가치 분야에서의 자기 비전이고 다른 하나는 정책 분야에서의 자기 청사진이다. 특히 중요한 것은 이 두 분야의 비전과 청사진이 자기의 지적·경험적 확신에 기초한 것이어야 한다. 자신의 세계관·인생관·역사관 속에 뿌리를 둔 것이어야 한다. 자기확신이 없는 남이 만들어준 비전과 청사진은 정치적 상황이 나빠지면 쉽게 바꾸는 어리석음을 범하게 된다. 그래서 실패한 지도자가 된다. 국정실패의 대부분이 정책의 내용보다도 정책의 일관성 부족에서 오는 것임을 잊어서는 안 된다. 그리고 정책의 일관성 부족의 원인은 대부분이 지도자의 신념 부족에서 기인하는 것이다.

- ③ 가치분야에서의 지도자의 비전이란, 자기가 제시하고 대표하고자 하는 공동체의 가치, 도덕, 윤리는 무엇인가이다. 어느 사회든 지도자란 본래가 가치 통합적 내지 가치 대표적 기능을 한다. 그 사회의 공동가치를 대표하고 대변한다. 그리고 서로 대립하는 가치들을 조화하고 통합한다. 그런데 시대의 변화에 따라 지도자가 대표하고 대변하여야 할 가치가 달라질 수 있다. 지도자가 말과 행동으로 모범을 보이고 국민에게 호소하고 강조하여야 할 가치가 달라질 수 있다. 따라서 지도자는 그 시대가 요구하는 가치, 시대가 강조하여야 할 가치를 찾아서 이를 “공동체의 가치비전”으로 국민들에게 제시하여야 한다. 이러한 가치를 찾기 위해서는 시대의 변화를 잘 읽고 민심을 잘 살펴서 지금 이 시대에 국민다수가 간절히 요구하는 공동체 가치, 복원되기를 절실히 희망하는 공동체 가치, 제고되기를 강력히 기대하는 공동체 가치가 무엇인가를 찾아내야 한다.²⁷⁾

27) 공동체가치의 문제를 지도자론에서 명시적으로 잘 다룬 연구는 가드너(J.

물론 이 가치비전은 하늘에서 새로이 떨어지는 것은 아니다. 오히려 그 사회 공동체의 전통적 기본가치(*core value*)에 뿌리를 두고 있는 것이어야 한다. 바람직한 가치비전으로서는 예컨대 불신을 극복하는 신뢰사회(信賴社會)의 구축일 수도 있고, 경로효친(敬老孝親)의 가족가치(家族價值)의 복원일 수도 있고, 보다 과감한 개방과 자유를 통한 열린 지구촌 사회의 건설일 수도 있다. 혹은 지역간, 계층간, 세대간 갈등을 넘어선 사회적 통합일 수도 있고, 환경적 친화를 강조하는 공생(共生)사회의 건설일 수도 있고, 아니면 부패청산을 통한 정의사회의 실현일 수도 있다. 어떤 내용이든 중요한 것은 대통령은 그 시대가 가장 절실히 요구하는 그 사회의 공동체적 가치의 어떤 부분을 대표하여야 하고 이를 비전화하여야 한다는 것이다. 그리고 그 실현에 앞장서야 한다는 것이다.

Gardner)의 《지도자론》이다. 그는 공동체란 사실 우리의 마음속에 존재한다(A community lives in the minds of its members)고 주장한다. 어떤 형태로 존재하느냐 하면 공동체 구성원간의 함께 나누는 공통의 신념, 관습, 생각의 형태로 존재한다. 좀 더 구체적으로 이야기하면 어느 공동체든 그 구성원간에는 무엇이 '정의'이고 무엇이 '불의'인가 무엇이 '선'이고 무엇이 '악'인가 무엇이 '발전'이고 무엇이 '퇴보'인가 등에 대한 공통의 가치, 규범, 신념, 관습, 생각 등이 있다. 그런데 지도자는 이러한 공통의 가치규범과 관련하여 두 가지 기능 내지 역할을 한다. 아니해야 한다고 가드너는 주장한다. 하나는 그러한 공동체가 존중하는 기존의 가치규범을 대변하고 확인하고(*to affirm*) 대표하는 기능이다. 그리고 다른 하나는 공동체의 가치들을 보강 보완하고 재창조(*regeneration*) 하는 재건설(*rebuilding*)하는 기능이다. 어느 시대의 공동체의 가치들이든 항상 시간이 감에 따라 약화되고 사라지는 가치들이 발생한다(Values always decay over time). 이렇게 사라져가는 가치들을 재확인(*to rediscover*)하고 재건설하고 재활성화(*to revitalize*)하고 재창조(*to reinvent*)하는 기능이 지도자가 해야 할 역할 중의 하나이다. 자세한 것은 John W. Gardner, *On Leadership*, Free Press, 1990, pp. 13~14.

④ 정책 분야에서의 지도자의 청사진은 국내외의 변화를 보고 우리나라 발전의 기본방향과 전략을 제시하는 것이어야 한다. 예컨대 세계화 시대에 우리나라는 어떠한 발전전략을 가져야 하나? 동아시아시대에 우리나라가 어떻게 이 지역협력의 중심역할을 할 것인가? 지식정보사회의 도래에 따른 우리의 대응전략은 무엇인가? 남북문제는 앞으로 어떻게 풀어야 하는가? 행정개혁, 사법개혁, 국회개혁 등 국가개조개혁은 어떻게 해낼 것인가? 근대화시대의 유산인 낙후된 제도, 조직, 법령, 관행, 의식 등은 어떻게 바꾸어나갈 것인가? 각종 사회통합, 국토의 균형발전, 자연과의 공생사회 구축은 어떻게 이를 것인가? 등의 문제에 명확한 청사진과 전략을 제시하여야 한다.

⑤ 물론 이상의 가치비전과 정책 청사진에 대하여 대통령이 구체적 개별 사항까지를 모두 파악하고 있거나 기술 관료적인 지식을 모두 가지고 있어야 하는 것은 결코 아니다. 상당부분은 각 분야별 전문가에 맡겨야 하는 것이 당연하다. 그러나 중요한 것은 적어도 비전과 청사진의 기본철학과 기본방향에 대하여는 대통령 자신의 소신이 확고해야 한다. 만일 정책 소신이 확실하지 않으면 앞에서 지적한대로 정책집행 과정에서 정책이 표류할 가능성이 많아진다. 그러면 시대가 요구하는 성공적인 개혁적·변혁적 지도자가 될 수 없다.

⑥ 지금까지 우리나라 역대 대통령들은 국가비전과 청사진은 주로 정책부문 중심으로 제시하여 왔다. 그러나 앞으로는 가치부문도 포함한 비전과 청사진이 나와야 할 것이다. 왜냐하면 오늘날과 같은 문명사적 전환기에서는 국가발전을 위해서 단순한 제도나 정책의 변화만이 아니라 가치와 의식의 개혁이 함께 있어야 하기 때문이

다. 따라서 대통령의 가치창조 기능과 가치통합 기능이 각별히 중요하게 요구된다. 그리고 이를 위해서는 새로운 시대가 요구하는 새로운 가치를 혹은 과거 가치 중 복원되어야 할 가치를 대통령이 직접 대표하고, 대변하고, 실천하는 모습을 보여야 할 것이다. 박정희 대통령 때 새마을 운동에서 강조하였던 근면, 자조, 협동, 자립정신 등이 가치비전의 하나의 예가 될 수 있다고 본다.

(3) 천하의 최고 인재를 폭넓게 모아야 한다

① 국정운영은 혼자 하는 것이 아니다. 천하 최고의 인재들을 광범위하게 모아서 그들에게 국정운영의 권한과 책임을 대폭 나누어주고 그들을 동기유발(動機誘發)시켜 헌신적으로 뛰도록 만드는 것이 국정운영의 요체이다. 따라서 성공하는 대통령은 항상 최고의 인재를 주위에 두는 법이다.²⁸⁾ 최고의 인재를 모으지 못하면 국정실패가 온다.

② 최고의 인재를 모으려면 첫째로 중요한 것이 대통령이 인재를 좋아하고, 아끼며 사랑하여야 한다. 인재란 나라발전의 기초이고 나라건설의 동량들이다. 그 나라의 발전을 위해 노심초사하는 대통령이라면 당연히 최고의 국가운영능력을 가지는 최고의 인재들을 아끼고 사랑하지 않을 수 없다. 대통령에게 최고의 인재를 구하는 마음, 최고의 인재를 아끼는 마음이 간절하여야 비로소 최고의 인

28) 거зен은 다음과 같이 표현하고 있다. 워싱턴에서의 대통령의 역사를 보면 반복되는 교훈의 하나는 The best presidents are ones who surround themselves with the best advisers이다. David Gergen, *Eyewitness to Power, The Essence of Leadership, Nixon to Clinton*, A Touchstone Book, 2000, p. 351.

재들이 모이는 법이다. 그렇지 아니하면 최고의 인재들이 공직에 나오지 않는다. 29)

- ③ 최고의 인재를 모으는 데 둘째로 중요한 것이 최고의 인재를 알아보는 안목이 대통령에게 있어야 한다. 소인(小人)과 군자(君子)를 구별할 수 있는 안목이 있어야 한다. 옛 말에 명군은 인재를 손바닥 보듯이 알아본다고 하였다. 그래서 밝은 임금(明君)이라는 말이 나왔다고 한다. 사익을 추구하는 소인과 공의(公義)를 앞세우는 군자, 자기를 이롭게 하는 능력이 많은 소인과 국가경영능력을 갖춘 군자를 정확히 구별하여야 한다. 그런데 중요한 것은 이 구별능력은 대통령의 자기수양 정도에 의존한다는 것이다. 대통령이 아부를 좋아하면 소인들이 모이고, 대통령이 비판을 즐기면 군자들이 모인다. 대통령이 나라를 사랑하는 마음이 지극하면 군자들이 모이고 대통령에게 사심이 많으면 소인들이 모인다.

- ④ 다음으로 중요한 것은 인재들을 적재적소에 활용할 때 세 가지를 유의하여야 한다. 첫째는 국정운영의 권한을 대폭 아래로 위임하

29) 마키아벨리는 다음과 같이 이야기하고 있다. “군주의 지혜는 관리의 선택에서 나타난다. 대신(장관과 비서)을 선정하는 일은 군주에게 매우 중요한 문제이다. 그들이 훌륭한가의 여부는 군주의 현명함에 달려 있다. 군주의 지적능력을 알기 위해서는 우선 그 주변의 인물을 살펴볼 필요가 있다. 만약 그들이 유능하고 충성스러우면 군주는 현명하다고 판단된다. 왜냐하면 군주가 그들의 재능을 파악하고 그들의 충성심을 유지할 수 있는 능력이 있다고 생각되기 때문이다. 만일 그들이 평범한 인물이고 충성심이 없다면 군주를 낮게 평가하여도 실수할 가능성이 거의 없다. 그가 저지를 가장 중대한 실수가 바로 그들을 대신으로 선택한 것이기 때문이다.” 니콜로 마키아벨리(Niccolo Machiavelli), 《군주론》(The Prince), 강정인 옮김, 까치글방, 1994, p. 157.

여야 한다. 지도자는 “권력은 나눌수록 커지고 아래로 내릴수록 강해진다”는 사실을 명심하여야 한다. 그런데 소심한 지도자는 이를 모르고 권한의 대폭적 위임을 주저하게 된다. 둘째는 권한을 인재들에게 위임하면 반드시 전폭적으로 믿고 지원하여야 한다. 믿을 수 없으면 처음부터 위임하지 말 것이고 위임하였으면 누가 뭐라 하여도 반드시 믿어야 한다. 따라서 한번 믿고 인재를 등용시켰으면 반드시 오래 유지해야 한다.³⁰⁾ 이것이 용인법(用人法)의 핵심이다. 하지만 귀가 얇은 지도자들은 이 일을 잘 해내지 못한다. 셋째는 인재를 쓸 때 반드시 팀(team)으로 써야 한다. 소위 나라경영의 철학과 비전이 비슷한 인재들로서 팀을 이루어 일할 수 있도록 하여야 한다. 서로 상이한 세계관이나 국정운영의 철학을 가지고 있는 사람들을 모아서 쓰면 반드시 국정운영의 혼선과 혼란이 온다.

- 30) 우리나라에서는 일찍부터 ‘정도전’이 국가경영의 ‘인재’는 정밀하게 검토하여 쓰되 한 번 쓰면 반드시 오랜 재임기간을 주어서 자기의 공적을 낼 수 있도록 하여야 한다고 주장하고 있다.

그의 주장을 들어보면, “천하 국가를 다스리는 요체는 인재를 등용하는데 있을 뿐이다. 옛날에는 … 인재선택을 매우 정밀하게 하였다. 그래서 입관하는 길은 좁으나 재임하는 기간은 길었다. 인재선택을 매우 정밀하게 하여 입관하는 길이 좁았기 때문에 요행을 바라고 함부로 덤벼드는 마음을 먹지 못하였으며 재임하는 기간이 길었기 때문에 현능한 사람이 재주를 제대로 발휘하여 공적을 이루었다. … 오늘날은 인재등용이 정밀하지 못하고 입관하는 길이 넓어지고 재주 없는 자들이 뒤섞여서 관직에 나아가 … 임금과 재상도 … 저 사람에게 벼슬을 빼앗아 이 사람에게 주고, 아침에 벼슬을 주었다가 저녁에 파직시키는 등 … 비록 현명하고 지혜로운 인사가 있더라도 어떻게 자기의 재주를 발휘해서 일의 공적을 이루겠는가? … 이대로 가다간 … 국가도 따라서 망할 것이다.” 국역 《삼봉집》, 정도전 저, 민족문화추진회 편, 서울, 1977, pp. 241~242.

⑤ 최고지도자와 최고인재와의 관계는 내면적으로 가족과 같은 상호 신뢰와 연대로 묶어지는 것이 가장 이상적이다. 그리고 외면적으로는 민주적 파트너 혹은 co-worker로서의 관계가 되는 것이 가장 이상적이다. 동양에서는 가장 바람직한 군신관계(君臣關係)를 아버지와 자식의 관계로 보는 전통이 강한테 이는 권위적 관계가 바람직하다는 것이 아니라 강력한 신뢰관계와 장기적 연대관계가 바람직하다는 것으로 해석해야 한다.

⑥ 대통령과 함께 일할 인재선택 중에서 가장 중요한 선택이 청와대 보좌진(補佐陣)의 구성이다. 청와대 보좌진으로서 가장 이상적인 인물들은 다음의 몇 가지 조건을 갖춘 경우라고 본다. 첫째, 우선 전문성이 뛰어나야 한다. 이제 국정운영은 고도의 전문성이 필요한데, 각각의 분야에서 최고의 전문성을 갖춘 인물이어야 한다. 여기서 전문성이란 학술적·이론적 전문성과 동시에 실무적·현장적 전문성을 함께 이야기한다. 어느 한 쪽이 부족하여도 안 된다. 말은 분야에 이론적 전문성도 뛰어나야 하고 실무적 감각과 현장장악력 등도 함께 있어야 한다. 그러한 의미에서 순수한 정치적 측근이나 선거공신 등을 청와대에 배치하는 것은 바람직하지 않다.³¹⁾ 마찬가지로 예외적인 경우도 있을 수 있으나 일반적으로는 순수학자나 순수관료 출신도 곤란하다. 순수학자는 현장성이 약하

31) 미국에서도 유사한 주장이 일어나고 있다. “백악관 보좌관에 순수한 정치적 선거공신을 뽑는 것을 피하라. (왜냐하면 선거가 끝난) 지금부터 해야 할 일은 정부를 만들고 정부를 운영해야 하는 것이기 때문이다”(Avoid loading the White House staff with purely political people from the campaign. The Task now is to create and run a government). John H. Trattner, *The Prune Book 2000*, Council for Excellence Government and Brookings Institution Press, 2000, p. 2.

고 순수관료는 이론과 개혁성이 약하다. 가장 바람직한 인물은 학자와 관료의 양 측면을 겸한 경우일 것이다.

- ⑦ 둘째로 중요한 것은 사심이 없어야 한다는 사실이다. 개인적인 career plan이 없어야 한다. 보좌진을 한 다음에 다른 공직을 맡을 계획을 가진 사람들은 안 된다. 신(新) 역사건설을 위하여 대통령과 함께 혼신의 노력을 다하고 그 이후 낙향할 생각을 하는 인물이 가장 바람직하다. 대통령 못지않게 시대적 과제에 대한 정열과 역사적 소명의식을 가지고 있어야 한다. 그래야 대통령의 잘못에 직언할 수 있고 그 시대를 위하여 자신의 모든 것을 던질 수 있다.³²⁾ 셋째, 특히 대통령 보좌진은 반드시 비슷한 국정철학과 인생관을 가진 사람들로써 구성하되 반드시 팀을 만들어 일할 수 있도록 하여야 한다.³³⁾ 서로 국정철학과 인생관이 다르면 국

32) 마키아벨리는 이 점의 중요성을 다음과 같이 이야기하고 있다. “군주가 대신(장관, 비서 등)의 사람됨을 살피는 데 아주 확실한 방법이 있다. 그가 군주의 일에 더 마음을 쓰는가 자신의 일에 더 마음을 쓰는가 이다. 그의 행동이 자신의 이익을 위하여 의도된다면 그는 결코 좋은 대신이 될 수 없다. 나라를 다스리는 사람은 결코 자신과 자신의 일이 아니라 군주에 대하여 생각을 쏟아야 하고 군주의 일에 몰두하여야 한다.” 니콜로 마키아벨리, 앞의 책, p. 158.

33) 청와대 보좌진 인사를 각 분야별로 비교적 유능하다는 인물을 선별하여 오는 식으로 하는 경향이 있다. 예컨대 정무수석은 정치권에서 ‘다선’의 국회의원 중에서, 경제수석은 유능한 성공한 관료 중에서, 그리고 정책수석은 학계출신으로 임명하는 경향이 있다. 이들 모두가 서로 비슷한 인생관과 세계관 유사한 국정비전과 국가발전청사진은 가진다면 대단히 바람직하지만 대부분의 경우 그렇지 못하다. 아니 서로 살아온 세계가 다르기 때문에 인생관도 세계관도 다르고 국가비전이나 정책청사진도 다른 경우가 더 일반적이다. 그러면 청와대는 실패하기 시작한다. 만일 비서실장을 또 수석들과는 전혀 다른 경력의 인사를 뽑으면 모두가 따로 따로 놀면서 정책협력과 협조

가정책에 대한 내부의견조정에 대부분의 힘을 사용하게 되어 국정추진의 힘이 빠지고 그 결과 국정운영의 혼선과 표류가 발생하기 쉽다.³⁴⁾ 그리고 항상 개혁에 반대하는 세력은 이러한 청와대 내부 갈등의 가능성을 최대한 이용하여 개혁을 좌초시키려는 경향이 있다.

- ⑧ 그동안의 대통령 실패의 상당이유가 인사실패에서 오고, 특히 청와대 인사의 실패에서 왔다. 우선 전문가를 활용하지 않고 전문성이 크게 부족한 정치적 측근이나 선거공신들을 많이 활용하였다. 또한 변화와 경장의 시기에 비개혁적인 정통 기술관료들을 최고책임에 배치한 경우도 많았다. 학자들을 써도 이론적 전문성과 현장적 전문성이 모두 미흡한 학자들을 단순히 개인적 친분이 있다는 이유로 쓴 경우도 적지 않았다. 그리고 국정철학과 인생관이 서로 너무 다른 사람들을 함께 쓴 경우도 많았다. 이런 식으로 인사를 하고도 국정성공이 된다면 오히려 이상한 일이다.

가 되지 않고 청와대 실패는 더욱 가속화된다. 박정희 대통령 때에는 비서실장에게 수석의 인사를 맡긴 때가 있었는데 이는 비슷한 철학을 가진 사람들로서 강력한 팀을 만들어 준다는 의미에서 대단히 참고할 가치가 있는 ‘용인술’이라고 본다. 박정희 대통령 시대의 청와대 운영과 관련된 자료로서는 다음을 참조하라. 김정렴, 《아, 박정희》, 중앙M&B, 1997.

- 34) 미국의 경우도 백악관의 대통령 보좌진 사이에는 정책 등에 대한 견해의 차이가 많다고 보고되고 있고, 소위 이러한 의견차이를 조정하는 것이 대단히 중요하고 이 일을 유능하고 강력한 비서실장의 맡아야 한다고 주장하고 있다. Bradley H. Patterson, Jr., *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Brookings Institution, 2000, p. 3.

(4) 자신을 낮추고 남의 이야기를 잘 들어야 한다

- ① 대통령에게 가장 중요한 자질의 하나는 자신의 몸과 마음을 진실로 낮추고 남의 이야기를 잘 듣는 것이다. 소위 하심(下心)하고 선청(善聽)하라는 것이다. 왜냐하면 지도자 실패는 대부분 교만과 자만에서 오는데, 교만과 자만의 최초 증후는 남의 이야기를 잘 듣지 않고 자신이 스스로 말을 많이 하는 데서 시작된다. 지도자가 스스로 말을 많이 하면 주위에서 입을 다물어 버리고 비위에 맞는 이야기, 듣기 좋은 말만 하게 된다. 더욱 나쁜 것은 저 지도자는 남의 이야기를 잘 안 듣는다는 사실이 알려지면 아무리 현명한 인재들이 주위에 있다하여도 직언과 간언을 하지 않게 된다.³⁵⁾ 본래 지도자에게 직언과 간언을 한다는 것은 결코 쉬운 일이 아닌데 이야기하여도 효과가 없음이 명백하면 현신(賢臣)들도 입을 다물게 된다. 그러면 지도자 자신의 언행의 잘못이나 정책의 과오 등이 올바르게 정확히 보고되지 않는다. 그러면 결국 지도자는 눈이 멀고 귀가 멀게 된다. 결국 실패한 지도자가 되는 것이다.

- ② 따라서 교만한 마음이 없어야 하고 항상 두려워하는 마음을 가지는 것이 옳다. “두려워하는 마음”이야말로 큰 지도자의 마음이다. 지도자가 국민과 하늘을 두려워하면서 자신을 낮추고 말을 아끼고 주위의 이야기를 잘 경청하여야 한다.³⁶⁾ 그러면 두 가지 장점이

35) 마키아벨리는 다음과 같이 주장한다. “군주가 쉽게 저지르는 실수의 하나는 아침으로부터 생기는 위험이다. 인간이란 너무 자기만족하기 쉽고 자기기만에 빠지기 쉽기 때문에 아침이란 질병으로부터 자신을 보호하기가 지극히 어렵다. 당신 자신을 아침으로부터 보호하는 유일한 방법은 진실을 듣더라도 당신이 결코 화를 내지 않는다는 사실을 널리 알리는 것이다.” 니콜로 마키아벨리, 앞의 책, p. 160.

있다. 첫째는 국가정책의 방향에 대하여 언론이 활짝 열리고 천하의 공론이 일어난다. 식자들과 전문가들을 중심으로 또는 이해당사자들을 중심으로 국가정책의 바람직한 방향에 대한 여러 견해들이 자유롭게 발표된다. 이를 잘 수렴하면 바람직한 정책방향이 저절로 나온다. 한마디로 지도자가 자기를 낮추고 선청하여야 천하의 지혜를 모을 수 있게 된다.

- ③ 둘째는 지도자에 대한 비판과 직언이 자유롭게 제기된다. 그만큼 국정운영의 잘못을 쉽게 고치고 국정운영의 실패를 줄일 수 있다. 어느 지도자나 잘못을 저지를 수 있다. 문제는 그 잘못을 빨리 찾아내어 스스로 고칠 수 있는가 아닌가이다. 물론 대통령의 잘못을 야당이나 국회가 견제할 수도 있다. 그러나 그러기 전에 청와대 내에서 스스로 잘못을 찾아 쉽게 고칠 수 있는 직언과 비판이 가능하다면 더욱 바람직할 것이다. 국정운영의 잘못을 고칠 수 있는 거래비용을 크게 낮출 수 있기 때문이다. 이것이 가능한가 아닌가는 전적으로 대통령의 마음과 자세에 달려 있다. 아니 대통령이 자신을 낮추고 주위의 이야기를 경청했었다면 처음부터 잘못된 국정운영발생 가능성 자체가 크게 줄어들었을 것이다.

-
- 36) 당 태종은 신하들에게 다음과 같이 이야기하였다고 한다. “지금 천하의 안위는 짐 한 사람에게 달려 있다. 그러므로 날로 조심에 조심을 하고 있다. 백성들이 아무리 짐을 훌륭하다고 찬미하여도 짐은 아직 그렇게 생각하지 않는다. 더구나 짐의 귀와 눈과 수족의 역할은 모두 경들에게 의지하고 있다. 짐 개인의 힘만으로는 이 광대한 천하를 다스릴 수 없다. 경들의 힘을 빌리지 않으면 안 된다. 짐과 경들은 ‘이신동체’(異身同體)이다. 꼭 힘을 합치고 마음을 하나로 하여야 한다. 만일 위태롭다고 생각하는 일이 있으면 숨김없이 극언을 해주기 바란다. 만에 하나 서로 의심하고 속마음을 충분히 터놓을 수 없으면 나라를 다스림에 큰 손해이다.” 오금(吳兢)의 《정관정요》(貞觀政要), 최성덕 역해, 시사출판, 1994, p. 38.

- ④ 따라서 대통령이 (가) 학자나 전문가들의 올바른 공론을 들을 수 있는 제도를 구상하고 동시에 측근에서 (나) 직언이나 간언해 줄 수 있는 제도적 장치를 준비하는 것이 바람직하다. 역사적으로 우리나라에는 최고통치자를 위한 경연(經筵)이라는 제도가 있었다. 또한 박정희 대통령 때는 각 분야의 특보제도가 있어서 부분적으로 이러한 기능을 하였다. 노태우 대통령 때에도 정책특보실에서 사회 각 분야 전문가들의 의견을 취합하여 대통령께 정기 보고하였고 김영삼, 김대중 대통령 때에는 정책기획위원회라는 전문분야별 교수 학자들의 조직이 있어 그들의 견해를 대통령께 전달할 수 있는 제도는 있었다. 그러나 항상 부분적으로밖에 기능하지 못하였고 제대로 활용되지 못하였다. 보다 본격적이고 체계적인 경연조직(經筵組織)을 대통령실 안에 제도화해야 한다. 또한 대통령에 대한 직언이나 간언만을 전담하는 조직을 비서실 안에 제도화할 필요도 있다. 그리하여 직언과 간언이 불충분하여 국정실패가 왔을 때 그들에게 공동책임을 지우도록 해야 한다. 요컨대 조선시대의 사간원(司諫院)과 같은 제도를 대통령실 안에 공식적으로 만들 필요가 있다.³⁷⁾

37) 마키아벨리의 다음과 같은 주장은 흥미롭다. “누구든지 군주에 대하여 솔직하게 이야기(비판)하도록 하여서는 안 된다. 군주에 대한 존경이 순식간에 사라지고 말 것이다. 따라서 현명한 군주는 다른 방법을 쓴다. 사려 깊은 사람들을 선발하여 그들에게만 솔직하게 이야기(비판)할 수 있도록 허용하는 것이다. … 나아가 군주는 그들의 조언자들로 하여금 말한 바가 솔직하면 할수록 더욱 더 그들의 말이 받아들인다고 믿도록 처신하여야 한다. 군주는 그가 선임한 사람 말고는 다른 누구의 말에도 귀기울여서는 안 된다. … 이런 식으로 하지 않으면 군주는 아침꾼들 사이에서 몰락한다.” 니콜로 마키아벨리, 앞의 책, pp. 160~161.

(5) 자기관리에 엄격하여야 한다

① 그동안의 역대 대통령은 통치의 정당성을 조국의 근대화라던가 혹은 민주화의 달성이라는 거시적이고 외부적인 목표나 조건에서 찾았다. 그리하여 대통령의 개인적 도덕성은 크게 문제삼지 않는 것이 우리 사회의 지배적 정치문화였다. 이제 이것이 변화하고 있다. 앞으로의 지도자에게는 앞에서 지적한대로 국정운영의 비전이나 청사진이 확실하여야 하는 것도 요구되나 동시에 수신제가(修身齊家)형의 자기관리의 엄격성, 그리고 높은 개인적 도덕성도 함께 요구되는 개혁의 시대·감성의 시대로 들어가고 있다. 이 시대가 요구하는 개혁적·변혁적 지도자가 스스로에게 엄격하지 못하면 개혁의 당위성에 대한 대국민(對國民) 호소력 내지 설득력이 크게 약해질 수밖에 없다. 또한 이 시대가 요구하는 감성지성형 지도자의 경우에도 지도자가 타인에게는 관대하나 자기에게는 엄격하여야 국민들을 감동시킬 수 있다. 자기관리가 엄격하여야 비로소 성공한 대통령이 될 수 있는 것이다.³⁸⁾

38) 공자께서는 다음과 같이 이야기하였다. “만일 자신의 사생활을 바르게 한다면 정치하는 것이 무엇이 어렵겠는가? 자기의 사생활을 올바르게 할 수 없는 사람이 어떻게 남을 바르게 다스릴 수 있겠는가?”(不能正其身 如正人何?) 《논어》박일봉 역저, 육문사, 1981, p. 303.

안병욱 교수는 다음과 같이 해석하고 있다. 남을 지도하는 사람은 먼저 자기의 사생활을 바로 해야 한다. 정치는 사람을 바로잡고 세상을 바로잡는 것이다. 사람을 바로잡고 세상을 바로 잡으려면 위정자가 먼저 자기 자신을 바로잡아야 한다. 위정자가 자기 자신을 바로잡지 않고는 남을 바로잡을 수 없고 세상을 바로 잡을 수 없다. 이것이 공자의 정치사상의 기본 신념이요 치국의 첫째 원리이다. 이것은 동서고금의 올바른 정치의 ‘금과옥조’이다. 안병욱, 《논어인생론》, 자유문학사 1996, p. 261.

② 자기관리를 위해서 첫째로 중요한 것은 우선 공직 중에 돈을 전혀 받지 않는 것이다. 이를 확실하게 하기 위한 방법의 하나는 대통령 가족의 재산을 단순히 공개하는 데 그치지 않고 이를 제 3기관에 공탁하여 관리하게 함으로써 공직기간 중 직접 자기재산관리를 하지 않도록 하는 것이다.³⁹⁾ 소위 재산공탁관리제도가 바람직하다. 그러면 재산관리가 투명하여지고 부정한 돈을 받을 가능성이 크게 줄어든다. 동시에 제도적으로 재산을 직접관리하지 않도록 하면 그만큼 지도자들 스스로 자유롭고 당당해질 수 있다. 불필요한 오해의 가능성을 원천적으로 제거할 수 있기 때문이다.

③ 둘째로 중요한 것은 친인척 관리를 엄격히 하는 것이다. 친인척 개개인이 도덕적으로 특히 문제가 없는 경우에도 우리나라의 오랜 중앙집권적 정치문화, 그리고 가족주의와 연고중시의 사회전통 속에서는 대통령의 친인척을 주위에서 절대로 가만두지 않는다. 대

39) 필자는 고위 공직자들의 재산 공개제도보다 재산 공탁제도가 보다 바람직하다고 본다. 재산공개는 세 가지 바람직하지 않은 부작용이 있다. 하나는 ‘부’가 많은 것 자체를 비판적으로 보는 바람직하지 않은 사회풍조를 만들어 낼 수 있다. 둘째는 온갖 확실하지 않은 추측에 근거하여 여러 루머들이 발생하여 공직자일반에 대한 국민적 신뢰(*trust*)를 해칠 가능성을 높인다. 셋째, 헌법상 사생활 보호의 문제를 야기할 위험이 있다. 따라서 공개보다는 공탁을 통하여 공직기간중 자신의 재산관리를 직접하지 못하도록 하는 것이 보다 바람직하다고 본다. 부패의 가능성도 원천적으로 줄이면서 공개제도가 가지는 부작용도 줄일 수 있기 때문이다. 물론 과도기적 조치로서 공개와 공탁제도를 모두 함께 추진하는 경우도 생각할 수 있다. 그러나 이때에도 앞에서 지적한 공개제도가 가져오는 사회적 부작용을 최소화하는 장치나 조치가 함께 강구되어야 한다고 본다(예컨대 국제청 검찰청 부패방지위원회 등에 대하여서만 제한적 공개를 허용한다든가). 여하튼 고위 공직자 재산공탁제도는 앞으로 대단히 바람직한 정책방향이라고 본다. 미국에도 유사한 제도(A Blind Trust to manage the President's Personal Assets)가 있다.

통령의 친인척을 통하여 특혜와 이익을 보려고 하는 움직임이 집요하게 그들을 유혹한다. 스스로 대통령 친인척과 특별한 관계임을 허위과장 광고하는 자들도 등장한다. 따라서 가장 바람직한 방법은 그러한 가능성 자체를 미리 차단하는 것이다. 그것은 해외유학이나 거주 등을 통하여 친인척과 대통령과의 물리적 접촉, 직간접 접촉이 불가능하도록 만드는 것이다. 그리고 친인척관리를 전담하고 문제가 되었을 때 함께 책임지는 부서를 대통령실내에 설치하는 것이 필요하다.

- ④ 셋째로 정치적 측근과 선거공신은 가능한 국정운영의 주요 고위공직을 맡겨서는 안 된다. 중요하지 않은 자리는 모르나 중요한 핵심자리를 맡겨서는 결코 안 된다. 정치투쟁이나 선거과정에서 혁혁한 기여를 하였다고 국정운영능력이 높은 것은 아니다. 그래서 옛날부터 측근이나 공신에게는 록(錄)을 주되 위(位)를 주어선 안 된다고 하였다. 다시 강조하지만 국정운영은 최고의 인재, 최고의 전문가에게 맡겨야 한다. 개인적인 정리(情理)를 생각하여 인사를 하면 나라경영을 망치는 셈이 된다. 따라서 지도자의 각별한 감정내지 정서관리가 요구된다.

(6) 국정 시스템 운영능력이 있어야 한다

- ① 우선 국정파악능력이 있어야 한다. 이제는 세계화와 지방화, 그리고 지식정보화라는 여러 흐름 속에서 국정과제가 대단히 복잡다기(複雜多岐)하고 고도로 전문화되어 가고 있다. 더 이상 주먹구구식으로 국정운영을 할 수 있는 시대가 아니다. 따라서 지도자 자신이 국정과제에 대한 상당한 정도의 전문적 이해가 있어야 한다. 물론 어느 시대나 마찬가지지만 대통령이 모든 국정을 직접 챙길

수도 없고 필요도 없다. 결국 각 분야의 최고의 전문인재들을 찾아내어 국정을 맡겨야 한다. 그런데 앞으로는 국정과제가 복잡하고 전문화되기 때문에 최고지도자가 국정과제 전반에 대한 종합적이고 어느 정도 심층적인 이해를 가지지 못하면 인재들에게 국정을 제대로 맡기고 올바르게 감독할 수도 없다. 따라서 국가정책과제에 대한 어느 정도 종합적이고 체계적인 이해는 앞으로 대통령이 될 사람의 필요조건 중의 하나라고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 앞으로 우리나라에서도 전문 국가경영형 지도자가 필요하다는 것은 실은 이런 내용을 의미한다.

- ② 국민과의 효과적 의사소통능력이 출중하여야 한다. 파악한 국정과제를 효과적으로 수행하여 나가려면 바람직한 정책방향을 제시하고 이를 국민들에게 호소하고 국민들의 참여와 협조를 요구하여야 한다. 국민들에게 기존의 가치, 관행, 제도의 폐단을 이해시키고 새로운 가치, 관행, 제도를 대안으로 제시하고 이를 설득해야 한

40) 마키아벨리의 다음의 주장을 참고하라. “군주가 지혜롭다는 평판을 듣는 것은 그 자신이 지혜로워서가 아니라 그의 조언자들이 훌륭하여서라고 하는 의견이 많지만 이는 분명히 잘못된 견해이다. 왜냐하면 그 자신이 현명하지 못한 군주가 적절한 조언을 받지 못할 것이라는 것은 ‘명약관화’(明若觀火)하기 때문이다. 군이 예외가 있다면 군주가 우연히 매우 유능한 조언자에게 전적으로 맡기는 경우인데 그는 확실히 적절한 조언을 받기는 하겠지만 그러한 조언자가 그의 나라를 쉽게 탈취할 수 있기 때문에 그의 권력은 오래가지 못한다. 또 현명하지 못한 군주가 여러 사람으로부터 조언을 받으면 그는 항상 상반된 의견을 들을 것인데 이런 경우 이 상반된 의견을 잘 조정할 수 없을 것이다. 조언자들은 자신들의 이해관계를 우선시 할 것인데 군주는 이러한 경향을 이해하지도 통제하지도 못할 것이다. … 결국 좋은 조언은 군주의 현명함에서 오는 것이지, 군주의 현명함이 좋은 조언에서 오는 것은 아니라고 결론을 내리겠다.” 니콜로 마키아벨리, 앞의 책, pp. 162~163.

다. 여기서 가장 중요한 것이 국민들과의 효과적인 의사소통이다. 그 방법은 신문, 방송, TV 등 대중언론매체를 통한 방법, 대중집회 등에서의 연설방법 등 다양한 방법이 있을 것이다. 물론 앞으로는 첨단 ICT(Information and Communication Technology)를 통한 다양한 의사소통 방법이 개발될 것이다. 여하튼 지도자가 가지는 대국민(對國民) 의사소통능력, 대국민 호소력과 설득능력은 앞으로 성공적인 국정운영을 위한 불가결의 요소가 될 것이다. 그리고 이러한 능력은 특히 변화와 개혁이 요구되는 시대일수록 더욱 중요한 지도자능력이 된다.

- ③ 과감한 정책 결단력이 있어야 한다. 최고지도자는 최후의 결정을 내려야 하는 자리이다. 국정과제에 대한 공론화가 어느 정도 진행되면 결국은 누군가 최종결정을 내려야 한다. 공론화를 통하여 국민적 공론이 쉽게 수렴된다면 최종결정이 비교적 쉽게 내려질 수 있으나, 그러지 못하여 의견이 계속 대립되는 경우 결국 대통령이 최종결정을 내려야 한다. 이를 피하거나 연기하는 것은 성공적인 리더십이 아니다. 특히 변화와 개혁의 시기에는 대통령이 결단하여야 할 과제들이 많기 때문에 과감한 결단력이 요구된다. 왜냐하면 지도자의 결단력이 없어 판단을 지연하거나 유보하는 경우에는 변화와 개혁의 모멘텀(*momentum*)을 잃게 되어 개혁정책은 표류하고 국정운영은 결국 실패하기 때문이다.

- ④ 정치력(*political skill*)이 있어야 한다. 정치력에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 다양한 이해당사자들과 대화하고, 협상하고, 타협을 이끌어 낼 수 있는 능력이다. 기존의 이해관계나 가치대립을 조정하고 타협시키는 이러한 능력은 모든 지도자에게 요구되는 기본 요건이다. 특히 타협지향형 지도자(*transactional leader*)에게 요구되

는 정치력은 이러한 의미가 전부이다. 정치력의 다른 하나의 의미는 단순한 기존 이익이나 가치의 조정과 타협이 아니라 이해당사자들에게 기존의 이익이나 가치를 포기하고 보다 높은 가치나, 보다 높은 이익을 향하여 함께 나아가자고 지도하고 설득하는 능력을 의미한다. 대통령에게 이러한 의미의 정치력이 있을 때 비로소 그의 지도력은 변화와 개혁을 이루어 낼 수 있다. 따라서 이러한 의미의 정치력은 변화와 개혁의 시기를 지도할 개혁적·변혁적 지도자(*transformational leader*)에게 반드시 요구되는 정치력이다.

- ⑤ 조직과 시스템 운영능력이 있어야 한다. 이제 국가운영은 조직과 시스템으로 하는 시대이다. 따라서 조직과 시스템을 효과적으로 운영할 수 있어야 한다. 그런데 우리나라의 정당은 전통적으로 개인조직 내지 사조직적 성격이 강하기 때문에 정당에서 오래 활동한 정치가가 대통령이 되는 경우 국가경영을 개인의 사조직처럼 운영하는 경우가 왕왕 발생한다. 그리하여 큰 국정실패를 결과하는 경우가 있다. 앞으로는 가능한 공조직을 운영해 본 경력 있는 정치지도자가 바람직할 것이다. 예컨대 지방자치단체장이었거나, 대기업의 전문경영을 맡아보았다던가, 정부부처를 직접 관장하여 보았다던가 등을 생각해 볼 수 있다.

(7) 역사의 교훈에서 배워야 한다

- ① 성공한 대통령이 되려면 무엇보다도 역사의 성공과 실패의 경험 속에서 배워야 한다. 성공한 지도자는 왜, 어떻게 하여 성공할 수 있었고 실패한 지도자는 왜, 어떻게 하여 실패할 수밖에 없었는가를 면밀히 살펴야 한다. 그리하여 역사의 교훈에서 배워야 한다. 인류의 역사를 자세히 살펴보면 성공하는 지도자와 실패하는 지도자

는 각각 지배적 특징을 가지고 있다. 따라서 여기서 지도자가 주의하고 따라야 할 많은 행동과 생각의 지침을 얻을 수 있다. 동서양을 불문하고 리더십론 내지 치인론은 모두 역사적 경험적 관찰의 결과이고 귀납적 방법을 통하여 얻어진 지혜들이다. 중요한 것은 지도자 자신이 이를 배워 자신의 신념과 소신으로 만들어야 한다는 것이다. 왜냐하면 성공적인 지도자가 되려면 경영학에서 좋은 선례를 벤치마킹 하듯이 노력하여야 하는데, 그 노력의 주체는 경영학에서는 CEO이듯 정치에서는 지도자 자신일 수밖에 없다. 따라서 그 스스로가 역사에서 배우려는 결심과 노력이 가장 중요하게 된다.

- ② 특히 최근의 역사적 경험에서 배워야 한다. 우리나라의 경우에도 해방 후 7분의 대통령을 경험하였다. 각 대통령마다 장단점이 있고 성공과 실패한 국정운영이 있다. 이를 자세히 살펴야 한다. 그러면 이미 거기서 향후의 지도자들이 배우고 따라야 할 원칙과 가치 그리고 경계하고 피하여야 할 문제점들이 드러난다. 예컨대 왜 한 분야에서 성공한 대통령이 다른 분야에서는 실패하는지? 이를 피하려면 어떻게 하는 것이 바람직한지? 왜 인사가 만사라고 하면서 인사의 성공이 그렇게 어려운지? 인사성공을 위해서는 어떻게 해야 하는지? 그동안 청와대 비서실은 과연 대통령보좌를 제대로 하였는지? 못하였다면 어떤 면에서 못하였는지(정책인지 관리인지 직언과 간언인지)? 그리고 그 주된 이유는 무엇인지? 왜 친인척과 측근의 비리를 막는 것이 그렇게 어려운지? 이를 근원적으로 막기 위하여서는 어떻게 하는 것이 좋은지? 왜 많은 개혁정책에도 불구하고 국민들의 피부에 와 닿는 변화는 적은지? 그 이유는 무엇인지? 제도개혁만이 아니라 의식개혁까지 가려면 어떻게 하여야 하는지? 등 많은 문제들에 대한 답은 그동안 우리나라 대통령의 역

사를 세밀히 살피면 반드시 나온다고 본다.

- ③ 우리나라에는 특히 제도의 기억력(*institutional memory*)이 너무나 짧다. 제도의 기억력이란 하나의 제도의 성공과 실패의 역사가 제대로 기록되고 분석되고 있는가. 그리고 거기에서 오는 반성과 교훈이 제대로 축적되어 다음에 책임 맡을 사람들에게 올바르게 전수되고 있는가 이다. 따라서 제도의 기억력이 짧으면 과거역사의 성공과 실패에서 반성과 교훈을 얻을 수가 없고 그 결과 유사한 실수를 반복하고 실패의 역사를 반복하는 경향이 생긴다. 이러한 점에서는 우리나라 대통령제도의 경우도 예외가 아니다. 제도로서의 기억력이 대단히 짧다. 예컨대 미국에서는 많은 정치 중립적인 민간 싱크 탱크가 있고 중요 대학에서도 국가정책대학원들이 있어서 미국 대통령제도의 기억력을 길게 만드는 데 크게 기여하고 있다.⁴¹⁾ 환언하면 미국 대통령의 성공과 실패의 역사를 기록·분석하고 그 대안을 개발하며 어떻게 하면 성공하는 대통령을 만들 것인가에 대한 연구, 분석, 교육 등이 활발하다. 그러나 우리나라는 전혀 그러하지 못하다. 앞으로 중장기적으로는 우리나라의 교육이나 연구소도 미국과 같은 방향으로 나아가야 한다. 우선은 대통령이 되겠다는 지도자들 스스로가 과거의 경험에서 배우려는 의지를 가지고 노력할 수밖에 없다. 적어도 그러한 마음가짐을 가져야 성공하는 대통령이 될 수 있을 것이다.

41) 대표적인 기관으로서는 예컨대 워싱턴에 있는 브루킹스 연구소(Brookings Institution) 라든지 하버드 대학의 케네디 스쿨(Kennedy School) 혹은 프린스턴 대학의 윌슨 스쿨(Wilson School) 등이 여기에 해당할 것이다.

5. 요약 및 제언

우리나라에서 향후 10~20년간 요구되는 바람직한 대통령상은 다음의 네 가지 특징을 두루 갖춘 지도자여야 한다.

첫째는 개혁적·변혁적 지도자(*transformational leadership*), 둘째는 전문 국가경영형 지도자(*state managerial leadership*), 셋째는 감성지성형 지도자(*emotionally intelligent leadership*), 넷째는 민주적·국제적 지도자(*democratic-internationally outstanding leadership*)이다. 이 네 가지 특징을 골고루 조화롭게 갖춘 지도자가 앞으로 우리나라에서 가장 바람직한 지도자 상이다.

첫째, 개혁적·변혁적 지도자여야 한다.

오늘날 우리사회는 세계화·지식정보화라는 문명사적 전환기에 처하여 있고 동시에 종래 국가주도의 발전 시대를 마감하고 민간주도의 새로운 발전단계를 열어야 하는 과도기에 처하여 있다. 따라서 우리나라는 앞으로 상당기간 소위 경장의 시기 내지 개혁의 시기를 지나야 할 것이고 이를 제대로 수행하기 위해서는 개혁적이고 변혁적인 지도자가 필요하다.

둘째, 전문 국가경영형 지도자여야 한다.

국가경영이 보다 세계화·전문화·복잡화·고도화되면서 국가경영의 노하우를 제대로 이해하고 국가경영시스템을 올바르게 운영할 수 있는 실무감과 실무능력이 있는 지도자가 필요하게 된다. 이제 국가경영에도 경험과 경륜, 그리고 전문성이 요구되는 시대이다. 따라서 우리나라에서도 전문 국가경영형 지도자가 필요하다.

셋째, 감성지성형 지도자여야 한다.

21세기는 주관, 개성, 예술, 정신, 영성, 환경 등이 중시되는 감성의 시대이고 탈근대의 시대이다. 따라서 지도자도 국민들과 호흡이 가능하고 동고동락하고 상호 감정이입이 가능한 감성적 지도자가 보다

많은 정치적 영향력과 호소력을 가진다. 특히 우리나라와 같은 다정(多情)의 사회에서는 감성적 지도자가 이성적 지도자보다 강력한 리더십을 발휘할 수 있다.

넷째, 민주적·국제적 지도자여야 한다.

우리나라는 선거민주주의에는 성공하였으나 아직 자유민주주의의 정착에는 성공하지 못하고 있다. 말과 구호만이 아니라 사고와 체질이 민주주의적인 지도자가 나와서 민주주의를 한 단계 더 높여 내면화·생활화하여야 한다. 그리고 지구촌 시대를 맞이하여 국제적 감각과 소양 그리고 국제적 식견을 가진 사람이 지도자가 되어야 우리가 세계화의 파고를 넘어 앞으로 올 동북아시아의 주역 역할을 할 수 있다.

이상의 네 가지 특징을 갖춘 지도자가 다음의 일곱 가지 자질 내지 덕목을 가질 때 우리나라는 성공한 대통령을 가질 수 있을 것이다. 우리나라에서 성공한 대통령이 되기 위해서는,

첫째, 정직과 국민사랑, 자기희생의 열정이 있어야 한다.

지도자의 제일 덕목은 정직(honesty)과 국민사랑이다. 특히 대통령의 정직을 통하여 정치불신을 바로잡아야 한다. 신뢰가 없으면 어떠한 정책도 실효가 없다(無信不立). 그리고 지도자는 국민에 대한 사랑으로 자신의 사심을 극복해야 한다(無私愛民). 다음으로 중요한 덕목은 민족과 국가를 위하여 자신의 모든 것을 바치겠다는 강력한 열정(passion)이 있어야 한다.

둘째, 국가발전의 비전과 전략에 대한 청사진을 가져야 한다.

국가발전의 비전과 청사진은 두 가지 분야에서 제시되어야 한다. 하나는 가치비전 즉, 우리나라라는 공동체가 나아갈 공동의 신념, 윤리, 도덕, 가치는 무엇이어야 하는가에 대한 비전이다. 환언하면 우리나라를 어떠한 가치공동체로 만들 것인가에 대한 대통령의 비전과 소신이 있어야 한다. 다른 하나는 국가발전을 위하여 어떠한 국정과제를 선택하고 어떠한 발전전략을 짜야하는가 하는 정책비전이다. 우리나라에서

는 그동안 대통령의 정책비전은 나름대로 있어 왔지만 대통령의 가치비전은 거의 없었다는 문제가 있다. 앞으로는 이 점이 달라져야 한다.

셋째, 천하의 최고인재를 폭넓게 모아야 한다.

우선 지도자의 인재를 구하는 간절한 마음과 성심성의를 다하는 자세가 중요하다. 최고의 인재들을 학연, 지연 등에 구애 않고 광범위하게 모아야 하고 가장 중요한 선택기준은 최고의 전문성과 선공후사(先公後私)의 정신이어야 한다. 최고의 전문가들에게 국정운영의 권한을 대폭 위임하고 한번 믿으면 의심하지 말고 오래 써야 한다. 그리고 반드시 비슷한 국정운영 철학을 가진 사람들로서 팀을 만들어서 써야 성공할 수 있다.

넷째, 자신을 낮추고 남의 이야기를 잘 들어야 한다.

지도자의 실패는 교만과 자만에서 오고 직언과 간언을 피하는 데서 온다. 따라서 하심하고 선청하는 것이 성공하는 지도자가 되는 제일의 자질이다. 우리나라 대통령실에도 앞으로는 조선조 시대의 경연제도와 같이 학자나 전문가들의 의견을 대통령이 정기적으로 들을 수 있는 제도가 필요하고 동시에 옛날의 사간원과 같이 대통령을 비판하는 직언과 간언만을 전담하는 부서를 두어야 할 것이다.

다섯째, 자기관리에 엄격하여야 한다.

우선 본인이 재임 중에 절대로 돈을 받아서는 안 된다. 이를 확실히 하기 위해 대통령 스스로가 자신과 가족의 재산을 중립적인 제 3기관에 공탁하여 재임기간 중에 직접 재산관리를 하지 않도록 하는 것이 가장 바람직하다. 그리고 친인척비리를 막기 위해서는 재임기간 중 친인척들이 자발적으로 해의 이주하는 것이 가장 바람직하나 어려울 때는 친인척관리 전담 부서를 만들 필요가 있다. 끝으로 정치적 측근과 선거공신은 국정운영의 주요 공직을 맡겨서는 안 된다. 국정운영은 당대 최고의 전문가에게 맡겨야 한다.

여섯째, 국정시스템 운영능력이 있어야 한다.

우선 국정파악의 인지능력이 있어야 하고 국민들과의 효과적 의사소통능력이 있어야 한다. 다음으로는 개혁의 시대이기 때문에 과감한 정책결단력과 정치력이 있어야 하는데 특히 정치력은 단순히 이해당사자들과 협상하고 타협을 이끌어 내는 능력만이 아니라 이해당사자들과 국민들을 설득하여 기득권을 포기하고 보다 높은 가치의 세계로 이끌 수 있는 능력이 있어야 한다. 그리고 가능한 다른 국정운영의 경험이나 공조직을 운영하여 본 경험을 가진 지도자가 바람직하다.

일곱째, 역사의 교훈에서 배워야 한다.

성공한 대통령이 되려면 무엇보다도 역사의 성공과 실패의 경험에서 배워야 한다. 최근의 우리나라의 대통령 역사에서 많은 교훈을 배워야 한다. 특히 그들의 실패의 교훈에서 철저히 배워야 한다. 그렇지 않으면 유사한 실수나 과오를 분명히 반복하게 된다.

제 2 장

대통령의 역할 재조정

정 종 섭

서울대학교 법과대학 법학부 교수

1. 한국 대통령제, 제도와 실제에서의 성패

우리나라의 대통령제는 제헌헌법 당시부터 내각책임제와 대통령제를 놓고 논의를 심각하게 해온 터라, 제헌헌법의 대통령제도 내각책임제적인 요소가 들어 있는 이른바 ‘변형된 대통령제’였다. 이러한 변형된 형태의 ‘한국식 대통령제’는 여러 차례의 헌법개정을 거치면서도 여전히 변질된 형태가 유지되고 있다.

현재의 대통령제는 대통령과 부통령을 가지는 형태의 대통령제가 아니고, 대통령만 존재하고 임명직 공무원인 국무총리가 대통령에 의해 임명되는 형태의 대통령제를 가지고 있다. 대통령제에서는 행정부와 입법부가 원칙적으로 분리되어 독립성의 원리가 지배하지만 우리나라의 경우에는 행정부에서 법률안의 제출권도 가지고, 대통령이 국정의 최고 책임자로서 지위도 가지고 있어 변질된 형태의 대통령제를 취하고 있다.

특히 그 동안 우리 헌정사의 굴곡으로 말미암아 국회가 자기의 기능을 충분히 하지 못하면서 대행정부 통제 역할을 충분히 수행하지 못하고 대통령제의 핵심원리인 행정부와 입법부 간의 독립성이 지켜지지 않아 대통령 중심의 권력 통합이 발생하였다. 그러한 권력의 통합과 집중에서는 관료적 정당이 중심적인 역할을 하였고, 이른바 한국식의 국회의원후보 공천권과 정치자금의 제공방식은 국회의원으로 하여금 후보공천권과 정치자금에 관한 실질적 힘을 가진 정당보스인 대통령에게 종속되도록 만들었다. 그 결과는 국회가 행정부를 제대로 통제하지 못하는 결과를 야기하여 대통령제가 권력분립의 원리에 따라 작동하지 못하는 결과를 초래하였다.

현재까지 한국 대통령제는 대통령 1인에게 권력이 집중되고 대통령의 권력행사의 독주에 의한 부작용이 국정의 실패를 가져오는 오류를 반복하고 있다. 노태우 정부 다음에 등장한 김영삼 정부나 김대중 정부 모두 그 이전의 통치방식을 극복하지 못하고 권위주의통치를 여전히 노정한 채 강력한 대통령 1인이 독주하는 양상을 그대로 보여주었다. 그 결과 권력형 부정부패가 반복되었고, 이런 부정과 부패는 대통령의 가족과 측근인물들을 중심으로 집중적으로 저질러지는 양태를 보였다. 한국에서 대통령 1인에게 권력이 집중된 것은 '권력의 사유화'를 촉진시켜 국가 기능 전체가 왜곡되는 결과를 빚었다. 국가권력의 작동에서 공적 성격이 탈락하고 사적 성격으로 변질되어 인사·재정·군·검찰과 경찰·국세청·공정거래위원회·감사원·금융감독원 등 감독과 사정의 기능까지 대통령의 사적 의도에 따라 왜곡되는 양상까지 초래되었다. 이러한 것은 여전히 한국의 대통령제가 독재나 권위주의통치를 벗어나지 못하고 있다는 점을 보여주고 있다.

우리 헌법은 권력분립원리의 실현방식으로 대통령제를 채택하고 있고, 대통령의 권한 행사에 대하여 통제하는 여러 장치를 두고 있으나 현실에서는 그나마 이런 권력통제장치도 제대로 작동하지 못하였다. 특히

대통령이 인사권을 사적으로 남용하여 이런 권력통제장치가 올바르게 작동할 수 없도록 만들었다. 김대중 정부에서는 권력핵심세력의 측근들, 즉 이너서클(inner circle) 내의 인물로 사적 연고를 중심으로 인사를 하는 방식을 취하여 결국 적재적소에 능력 있는 인물을 기용하는 데 실패하고 권력을 대통령의 사유물로 전락시켰다. 검찰·국가정보원·국세청·공정거래위원회 등이 부정과 정치도구로 이용된 것도 이에서 비롯하는 것이다. 국무총리나 장관의 직을 회화화(敝畵化)시킨 것도 이런 인사의 폐단에서 비롯하는 것이기도 하다.

따라서 헌법에서 권력분립원리에 따라 대통령제를 정하고 있다 하더라도 실제에서 그 메커니즘이 어떻게 작동하는가에 따라 우리의 대통령제는 독재나 권위주의통치로 변질될 가능성이 상존하고 있다. 박정희, 전두환, 노태우 정부를 독재 또는 권위주의통치라고 공격하던 세력들이 정권을 장악한 김영삼 정부와 김대중 정부도 그들 못지않게 권력을 독재적으로 또는 권위주의적으로 행사한 것이다. 그 결과 우리 사회에서는 ‘신독제’, ‘제왕적 대통령제’, ‘신권위주의통치’라는 양태를 만들었다. 강한 대통령제가 곧 이런 강권통치를 의미하는 것은 아니다.

이렇게 우리나라에서 대통령제가 성공하지 못하고 파행을 반복하고 있는 것은 제도에 있어서도 불충분한 점이 적지 않지만 대통령제 정부를 어떻게 운용하는지에 대한 구체적인 구상과 방안에 대한 모색이 충분하지 않았다는 점에 더 큰 원인이 있다. 역대 대통령 역시 대통령제 정부를 어떻게 운영하여야 성공할 수 있는가에 대해 충분한 인식이 없었고, 그래서 대통령의 역할 설정과 국정 운용방식, 대통령의 참모들의 운용 방식, 내각의 역할과 운용 방식 등에 대하여 구체적인 그림들이 없었다. 특히 김영삼 정부와 김대중 정부에서도 대통령은 독재와 권위주의시대의 야당 보스의 체질을 그대로 유지하고 이른바 ‘패거리정치’와 지역주의에 기반을 두고 있는 추종자들의 집단을 거느린 보스로서 주위 사람들을 데리고 임기응변으로 국정을 운영한 것이라고 평가

할 수 있다. 이들에게서는 국가권력을 국민의 복리실현과 공익실현의 메커니즘으로 인식한 것이 아니라 여전히 봉건적 지배력으로 인식하여 투쟁의 대상으로 삼았고 권력을 쟁취한 다음에는 국민에 대하여 무소불위(無所不爲)로 지배력을 행사하였다. 권력의 자의적인 행사로 법치주의가 심하게 왜곡되고 법과 질서가 권력자의 정치적 욕망에 의해 파괴되었다. 그 결과 이들의 집권기간 10년 동안에도 한국 대통령제는 성공하지 못하였고, 이들도 전임자들과 마찬가지로 실패한 대통령으로 남게 되었다.

따라서 이제는 우리 대통령제를 성공시키는 방법을 매우 구체적으로 접근하여 그 방도를 찾아내야 하는데, 헌법을 개정하지 않는 한 현행 헌법이 정하고 있는 범위내에서 최대한으로 대통령의 역할 설정과 국정 운용방식, 대통령 참모들의 운용방식, 내각의 역할과 운용방식 등에 대하여 구체적인 작동계획을 세우고 그에 필요한 시스템을 구축할 필요가 있는 것도 이런 이유이다.

대통령제가 성공하지 못한 경우 그 해결책은 여러 수준에서 접근할 수 있다. 아예 대통령제를 폐지하고 대통령제가 아닌 새로운 정부형태를 모색하는 것과 대통령제를 다시 디자인하는 것이 있는데, 우리나라의 경우 이에는 헌법의 개정이 필요하다. 그 다음 수준은 헌법의 개정을 통하지 않고 대통령제가 실패한 원인을 찾아내어 이를 교정하고 성공할 수 있는 길을 현행 헌법하에서 마련하는 것이다. 헌법의 개정에는 광범한 조사와 국민들의 참여를 통하여 가장 합당한 정부형태를 도출하여야 하므로 여기에는 충분한 시간과 신중한 절차가 요구된다. 여기서는 당장 김대중 정부 다음에 출범할 차기 정부가 정부 출범시부터 어떻게 해야 우리의 대통령제를 성공시킬 수 있는가에 대한 대안을 제시하는 것이므로 후자의 경우에 한정하여 그 방안을 제시하고자 한다.

이러한 것은 시스템과 그 운영이라는 것에 한정되는데, 성공한 대통령이 되기 위해서는 대통령이 대통령의 역할을 훌륭하게 수행할 수 있

는 주관적인 요건과 덕목들을 갖추어야 함도 물론 필요하다. 국가운영에 요구되는 이런 보편적인 요소들은 이미 동양에서 안민론(安民論)과 제왕학(帝王學)에서 발전되어 왔고, 서구에서도 그리스시대 이후 덕(virtue)의 문제로 다루어져 왔다. 이러한 문제도 먼저 대통령의 역할을 분명히 설정하여야 그 다음 이러한 인식을 전제로 하여 대통령의 역할을 수행할 합당한 사람을 선출하는 것이 가능하고, 또 대통령 본인도 이런 역할에 대한 인식을 충분히 체화하여 그에 요구되는 자질과 덕목들을 갖추도록 노력하고 실천에 옮기는 것이 가능하다.

2. 한국 대통령제에서 대통령과 국무총리의 역할

1) 헌법상의 지위와 역할

(1) 대통령

우리 헌법상 대통령의 지위는 크게 대외적 국가원수(國家元首)로서의 지위, 국정의 최고책임자로서의 지위, 행정수반으로서의 지위로 대별할 수 있다. 대통령의 역할도 이러한 지위에 따라 결정된다. 이러한 것은 지위와 권한에 대한 법적인 관점이므로 실제 정치적으로 대통령이 어떤 역할을 할 것인가 하는 것은 규범적인 테두리 내에서 다양한 상황들과 여건들에 따라 달라지고 그러한 역할을 얼마나 성공적으로 수행했는가에 따라 그 대통령의 성공여부가 결정된다.

대통령의 역할을 재조정하기 위해서는 먼저 대통령의 법적 지위와 권한을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 대통령은 국가원수로서의 지위를 가지는데, 여기서 말하는 국가원수는 국민을 향한 것이 아니고 대외적인 것이다. 즉, 특정한 국가 업무에서 대한민국을 대표하여 그 업무를 행하는 지위이다. 여기에는

조약의 체결·비준, 선전포고와 강화, 외교사절의 신임·접수에 관한 권한이 해당한다. 우리나라의 경우에는 6·25전쟁의 휴전당사자에 외국이 개입되어 있으므로 통일정책에 관한 권한도 대외적인 요소로서의 성격을 지니고 있다. 결국 대통령이 대한민국의 대표로서 수행하는 국가업무의 주된 것은 국방, 외교·안보, 통일에 관한 것이다. 물론 이런 업무의 수행이 대통령 1인에 전적으로 전속(專屬)된 것은 아니고 사안에 따라 국회도 개입하고 관여하며, 행정부내에서도 그 권한의 행사과정에서 남용과 오용을 방지하기 위한 절차가 있다.

둘째, 대통령은 특정한 사안에서 국정의 최고책임자로서의 지위를 가지는데, 헌법기관의 구성권과 국가 수호에 관한 권한이 이에 해당한다. 헌법기관의 구성권으로는 헌법재판소장·헌법재판소 재판관의 임명, 대법원장·대법관의 임명, 선거관리위원의 임명, 국회의 임시회 집회 요구권, 영전수여권, 사면권 등이 이에 해당한다. 국가 수호에 관한 권한으로는 긴급명령과 긴급재정경제명령을 발하는 권한, 계엄선포권, 전쟁수행에 관한 권한, 통일에 관한 권한도 이에 해당한다. 통일문제는 단순히 행정부의 행정차원이 아니고 북한과의 관계·외국과의 관계를 띠고 있으며 이는 입법부인 국회와 사법부에도 관련이 있으므로 이에 관한 권한은 국정최고책임자로서 관여하는 권한에 해당하고 동시에 대외적인 성격을 띠고 있다.

헌법이 대통령에게 부여한 국정최고책임자로서의 지위는 이러한 영역에 한정되는 것이고, 모든 국가의 업무에서 국정최고책임자의 지위에 있는 것이 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 우리나라에서 대통령이 제왕적 대통령으로 변질되고 대통령 스스로도 군주와 같이 행동한 것에는 대통령이 국가의 모든 영역에서 국정최고책임자라고 생각한 잘못도 작용한다. 박정희 정부 때 영도적 지도자론(영도자(領導者, *Führer*) 대망론(待望論)이 이를 뒷받침하였다)에 따라 권력이 집중된 대통령의 지위를 영도자로 자리매김하여 국정최고책임자라고 부각시켰고 그 이후 대통령

들도 이를 불식시키지 못했기 때문에 정치현실에서는 그 후유증이 아직도 없어지지 않고 있다. 김영삼 정부와 김대중 정부에서도 사면권의 행사에서 오용과 남용이 빈발해 사법부의 기능과 권한을 왜곡한 것도 이러한 영도자적 대통령에 대한 인상을 유지하고 있는 것과 무관하지 않다.

셋째, 대통령은 행정 수반으로서의 지위를 가지고 있다. 이는 위에서 본 국가원수로서의 지위에서 가지는 역할과 국정의 최고책임자로서 가지는 역할을 제외한 것으로서 일상적으로 행정부가 수행해야 할 업무에 관한 권한이다. 공무원의 임명권, 국군통수권, 법률안제출권, 행정정책 결정·집행에 관한 권한, 행정입법인 대통령령을 발하는 권한, 예산안 제출에 관한 권한, 예산의 집행에 관한 권한 등이 이에 해당한다.

대통령이 이러한 권한을 가진다는 것은 법적인 권한의 귀속과 책임이 그러하다는 것일 뿐, 이런 모든 일을 대통령이 직접 수행하는 것은 아니며, 누구라도 지식과 능력의 한계상 이런 업무를 모두 직접 수행할 수는 없다. 이러한 권한 중 대통령이 직접 수행해야 하는 것은 직접 수행되 대부분은 권한의 위임에 의하여 행정각부에서 그 업무를 처리한다. 그래서 거대한 행정조직과 공무원들이 있는 것이다.

(2) 국무총리

우리나라 대통령제에서는 대통령제정부에서 일반적으로 존재하는 부통령이 없다. 우리 헌법상 부통령과 국무총리의 존재에는 변화가 있었다. 이를 표로 보면 아래와 같다.

우리 헌법은 부통령 대신에 대통령제에서는 보기 힘든 국무총리를 두고 있는데, 국무총리의 지위는 평상시와 비상시로 나누어 볼 수 있다.

평상시에 국무총리는 대통령이 국회의 동의를 받아 임명하는 임명직 공무원으로서 대통령을 보좌하고, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다(헌법 §86②). 따라서 국무총리는 대통령과 독립되어 업무를 수행할 수 없고, 행정각부와 별개로 독립적인 업무영역을 가지고 있지 않다.

과거에는 행정업무 가운데 행정각부와 별개로 국무총리의 업무영역을

| 헌법 \ 항목 | 정 부 | 정부형태 | 부통령존치여부 | 국무총리존치여부 |
|--------------------------|--------------------|-------|---------|----------|
| 1948년헌법- 1952년헌법 | 이승만 정부 | 대통령제 | ○(국회선출) | ○ |
| 1954년헌법 | → | → | ○(국민선거) | × |
| 1960년6월헌법- 1960년11월헌법 | 장면 정부 | 내각책임제 | × | ○ |
| 1962년헌법- 1969년헌법 | 박정희 정부 | 대통령제 | × | ○ |
| 1972년헌법 | → | → | × | ○ |
| 1980년헌법 | 전두환 정부 | → | × | ○ |
| 1987년헌법 | 노태우-김영삼 -김대중 정부 | → | × | ○ |

독립적으로 설정하여 부여한 경우가 있었다.¹⁾ 그러나 현행 헌법은 이런 방식을 폐지하고 행정각부의 업무와 관련해서는 국무총리의 업무를 순전히 행정각부를 통할하는 역할에 한정하고 있다. 일상적인 국정 운영에서 국무총리는 국무회의의 부의장으로 활동하고(헌법 §88③), 대통령의 국법상의 행위에 부서(副署)하도록 하고 있다(헌법 §82).

비상시에 국무총리는 대통령의 권한대행자로서의 지위를 가진다(헌법 §71). 대통령제에서 대통령이 가지는 광범하고 강력한 권한을 대행할 수 있기 위해서는, 민주주의 원리에 의할 때, 대통령처럼 민주적 정당성이 국민으로부터 직접 부여되어야 한다. 즉, 대의제 민주주의에서는 대통령의 권한대행자를 국민이 직접 선출하여야 한다. 그러나 우리나라 헌법상 대통령의 권한대행시스템에서는 이런 문제가 해결되지 못하고 단지 국무총리의 임명에서 국회의 동의를 거치도록 하여(헌법 §86①) 간접적으로 민주적 정당성을 부여하는 수준에 있다.

이러한 국무총리의 지위에서 볼 때, 국무총리는 행정각부를 독자적으로 통할할 수 없고 언제나 대통령의 명을 받아서 통할한다. 이러한 명은 포괄적으로 행해질 수도 있고 개별적으로 행해질 수도 있다. 만일 대통령이 행정각부를 통할하라고 명하지 않으면 국무총리는 일상적으로 대통령의 국법행위에 부서나 하고 국무회의에 부의장으로 참석하는 수준에 머물게 된다.

1) 1948년 헌법(1948. 7. 17.), 1952년 헌법(1952. 7. 7.), 1954년 헌법(1954. 11. 29.)에서는 국무총리가 대통령의 명을 받아 행정각부장관을 통리감독하여 행정각부에 분담되지 않은 행정사무를 담당한다고 정하고 있었다. 이러한 것이 1962년 헌법(1962. 12. 26.)부터는 행정각부에 분담되지 않은 행정사무를 담당한다는 것을 폐지하고 현재와 같이 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다는 것으로 변경되었다. 내각책임제를 채택하였던 1960년 6월 헌법(1960. 6. 15.)과 1960년 11월 헌법(1960. 11. 29.)에서의 국무총리를 제외하고 나머지 경우의 국무총리는 대통령제에서 대통령을 보좌하는 기관으로 설정되었다.

헌법이 정하고 있는 대통령과 국무총리의 관계에서 볼 때, 대통령이 국무총리를 어떻게 활용하는가에 따라 국정운영의 방식과 성격이 전혀 다르게 나타날 수 있다. 대통령 1인에게 권력을 집중시키고자 하는 경우에는 국무총리를 그야말로 ‘얼굴마담’, ‘방탄(防彈)총리’, ‘대독(代讀)총리’로 이용하는 양상이 벌어진다. 그리고 국정수행능력과 무관하게 정치적으로 이용하기 좋은 인물을 국무총리로 임명하여 대통령이 정치적으로 저야 할 부담을 국무총리로 하여금 대신 지게 만드는 것도 이러한 유형에 해당한다. 이런 경우에 국무총리는 행정각부를 통할할 수 있는 능력과 지식이 없기 때문에 명목상으로만 존재하고 실질은 대통령이 행정각부를 직접 통할한다. 이런 경우에는 대통령의 능력과 식견의 부족 그리고 판단상의 오류에서 오는 정책의 실패가 일선 행정에 바로 반영되는 결과를 가져와 국정운영상의 위험이 증가된다. 이른바 대통령이 업무수행에서 만기친람(萬機親覽)하는 방식을 취할 때 따라오는 위험성이다. 이러한 것은 국정운영이 기능중심형이기보다 인물중심형의 형태를 띤 것으로 국가운영과 정치에서 근대성이 확립되지 못한 독재나 권위주의통치에서 볼 수 있다. 제3세계의 정치나 군주제의 유산이 남아 있는 경우에 발견된다.

| | |
|------|-----------------------------|
| 제안 1 | 국정운영에서 대통령과 국무총리의 역할을 분담한다. |
|------|-----------------------------|

3. 실제에서의 역할 조정

1) 대통령

위에서 본 바와 같이 대통령의 헌법적인 지위와 권한은 매우 광범하고 또 그러한 권한과 권한의 행사에 따른 책임은 대통령제 정부에서는 법적으로 대통령에 귀속되지만, 실제에서는 이런 권한을 모두 대통령이 직접 행사할 수는 없다. 국정운영에 요구되는 전문성·효율성·기능성에서 대통령이 행정부의 수반으로서 수행해야 할 많은 업무들은 권한의 위임으로 행해질 수밖에 없다. 여기에서 대통령제를 취하고 있는 나라에서는 어떤 나라든지 대통령의 역할 설정(*role definition*)이라는 문제가 제기된다.

대통령제의 성공을 위해서는 법적으로는 대통령에게 부여된 권한이라고 할지라도 실제에서는 그 권한의 행사에서 권한을 어떻게 위임하고 어떤 조직체계를 통하여 행사하는가 하는 것이 중요하다. 법적인 권한에 의하면 장관이 할 일을 대통령이 직접 할 수도 있고 모든 공무원도 대통령이 직접 고르고 임명할 수도 있다. 그러나 업무의 실세상 대통령이 이렇게 할 수 있는 업무처리의 능력과 시간도 없고 국정운영의 기능상 대통령의 권한을 이렇게 행사하면 국가메커니즘이 올바르게 작동할 수 없고 국정운영은 실패할 수밖에 없다. 대통령제에서 대통령의 권한이 대통령에게 법적으로 광범하게 부여되어 있다고 하더라도 올바른 국정운영을 위해서는 대통령이 업무수행에서 만기친람할 수 없는 이유가 여기에 있다. 따라서 대통령제가 성공할 수 있기 위해서는 대통령이 직접 챙기거나 직접 업무를 수행해야 할 사항과, 국무총리 또는 행정각부에 위임하여 이들로 하여금 직접 관장하게 해야 할 사항을 올바르게 조정하는 것이 필요하다.

이러한 역할 설정의 구체적인 세밀한 모습은 그 나라가 처한 상황이

나 해당 정부가 수행해야 할 국가과제의 성격에 따라 차이가 날 수 있다. 일상적인 업무를 계속 수행해야 할 정부와 개혁이 필요한 정부의 경우 차이가 있을 수밖에 없고, 개혁정부의 경우에도 그 개혁의 과제에 따라 구체적인 모습은 달라질 수밖에 없다.

이러한 관점에서 우리나라의 경우를 보면, 대통령이 만기친람하는 실수를 반복하지 않고, 대통령 1인에게 집중된 권력을 분산시키며 우리나라에 요구되는 개혁의 과제를 효과적으로 수행하기 위해서는 국가업무에서 반드시 대통령이 수행해야 할 부분을 정확히 설정하여 대통령으로 하여금 이에 집중하여 국가를 운영하게 할 필요가 있다. 국정 운영에서 선택과 집중의 효과를 얻는 방법이다.

이런 관점에 서면, 결국 대통령은 위에서 본 대통령의 지위 가운데 국가원수와 국정의 최고책임자로서의 지위에 따르는 역할을 직접 수행하고, 그 외에 그 당시 정부가 수행해야 할 필요불가결한 개혁과제에 우선순위를 정하여 긴요한 개혁과제를 직접 관장하게 해야 한다는 결론에 이른다. 이렇게 되면 결국 대통령은 국방, 통일, 외교·안보의 업무를 수행하고 헌법기관을 구성하는 일과 개혁과제 가운데 ‘대통령프로젝트’(Presidential Project)를 수행하는 일에만 집중하고 나머지 일상적인 행정부의 업무는 국무총리가 중심이 되어 행정각부가 관장하게 된다. 통일(*reunion policy*), 외교(*foreign affair*), 국가안보(*national security*)와 관련된 부서는 대통령이 직접 챙기게 된다.

대통령프로젝트는 대통령제정부에서 국가의 중요한 과제 가운데 우선순위를 설정하여 무엇보다 중요한 성격을 지닌 과제를 골라 대통령이 임기 동안 관심을 집중하여 직접 관장하고 챙겨야 할 성격의 과제를 말한다. 종래에는 이에 대한 구체적인 준비가 없었기 때문에 대통령선거 과정에서 각 부문별로 대략 100개 정도 항목을 정하여 이른바 ‘100대 과제’라는 것을 선거공약으로 발표하고 대통령에 당선되면 이를 개혁과제라고 하여 추진하였으나 이러한 것은 우선순위의 결정에서 진지한 검토

도 없었을 뿐 아니라 구체적인 시행계획도 마련되지 않았고, 또 선거라는 성격상 인기는 없지만 국가의 발전에는 정말 긴요한 과제(국가적으로 매우 중요하지만 이의 추진에서는 국민의 인내와 일정한 정도의 고통이 수반되는 과제)는 포함될 수 없었다. 그래서 ‘준비된 대통령’이니 ‘수권 태세가 완비된 세력’이니 했어도 모두 거기에 지나지 않는 선거용 구호였을 뿐이었다. 그 결과 개혁이라는 중요한 개념은 실천개념으로 되지 못하고 결국 허위의식으로 전락하고 말았다. 뿐만 아니라 충분히 검토도 이루어지지 않고 준비도 안 된 아이디어를 선거공약으로 무리하게 강행하여 국민의 합의와 지지도 이끌어 내지 못하고 국정실폐만 초래하는 오류를 저지르고 끝나버렸다.

우리나라의 경우 차기 정부는 여전히 국가의 개혁을 올바르게 수행해야 할 과제를 안고 있다. 따라서 대통령은 이에 대한 만반의 준비를 하여 이를 대통령프로젝트로 추진해야 한다. 그러자면 대통령은 국정의 모든 업무에 관여하여 만기친람할 것이 아니라 대통령의 참모진(staff)을 이에 합당하게 조직하고 능력 있는 싱크탱크(Think Tank)를 구축하여 대통령 프로젝트를 효과적으로 추진하여야 한다. 이러한 대통령프로젝트가 성공적으로 수행되는 데는 참모조직을 그에 합당하게 조직하는 것이 무엇보다도 중요하고 널리 인재를 구하여 당파를 초월한 싱크탱크를 구축하는 것이 필수불가결하다.

| | |
|------|---|
| 제안 2 | <ol style="list-style-type: none"> 1) 대통령은 대외적 국가원수와 국정최고책임자로서의 역할을 수행한다. 2) 대통령은 국방, 외교·안보, 통일에 관한 업무를 직접 처리한다. 3) 대통령은 대통령프로젝트에 집중한다. 4) 대통령의 역할수행에 적합한 참모진을 조직하여야 한다. 5) 국정의 나머지 부분은 국무총리를 총괄자로 하여 행정각부에 맡긴다. |
|------|---|

2) 국무총리

우리 헌법상 국무총리는 평상시 대통령의 보좌기관이지만 대통령이 국가원수로서의 역할과 국정최고책임자로서의 역할에 해당하는 것을 제외하고 행정수반으로서 수행해야 할 업무의 대부분을 국무총리에게 위임하여 그로 하여금 실질적으로 행정부의 일상적인 업무를 수행하게 하면 대통령도 과중한 업무의 부담에서 해방될 수 있고 그런 여유 있는 상태에서 대통령프로젝트와 자신의 업무를 충실히 수행할 수 있다.

국무총리가 이러한 역할을 하게 되면 국무총리직을 수행할 인물을 그 직에 적합한 사람으로 임명해야 하고, 능력 있는 행정총리의 역할을 수행하게 된다. 따라서 이런 상황에서는 ‘얼굴마담’, ‘방탄총리’, ‘대독총리’와 같이 형식적인 역할에 머물러서는 안 된다. 대통령이 이런 방식으로 국정을 운영하고자 하는 경우에는 국회에서 국무총리의 임명에 의한 동의안을 처리할 때도 그 시스템에 적합한 판단을 해주어야 한다. 인사청문에서는 행정각부의 장악력과 국정수행능력이 가장 중요한 사항이 된다.

국무총리가 이러한 역할을 맡게 되는 경우에는 국무총리는 내각을 실질적으로 장악하여야 하고, 국정 전체를 이끌고 갈 수 있어야 한다. 따라서 국무회의의 운영방식과 행정업무의 수행에서 국무총리와 각부장관의 관계 등이 그에 맞게 재조정되고 새롭게 설정되어야 한다. 국무회의는 대통령과 국무총리 그리고 전체 국무위원이 참석하여 헌법에서 정하고 있는 사항(헌법 제89조)을 심의하는 것이기 때문에 일상적인 국정 업무를 효과적으로 처리하는 데 국무회의를 활용하는 것은 큰 성과를 거두기 어렵다. 그리고 현재까지 국무회의가 운영된 실태를 보면, 대통령의 ‘말씀’을 지시받는 수준이고 회의에 상정된 안전에 대한 관계 부처의 장관간에 실질적인 토론이 전개되지 못하였다. 이미 결론이 나 있는 상태에서 회의를 하는 것이고, 장관들은 자기 부처의 일이 아니면 적극적

으로 발언을 하지 않는다. 이러한 회의는 행정부를 역동적으로 운영하는 데는 부적합하다.

새로운 국정운영모델에 의하면, 국무총리는 내치의 행정업무에 대하여 실질적으로 책임을 지고 있으므로 사안별로 필요한 관계부처장관회의는 수시로 개최되어야 하고, 부처간 협조가 필요한 부분에서는 국무총리가 조정자의 역할을 충분히 수행해 내야 한다. 이러한 상황에서는 관계부처의 실무자들간의 회의와 의사소통은 더욱 활발하게 되고 행정의 형식적으로 흐르는 것을 방지할 수 있다.

평상시에 국무총리의 역할이 이렇게 수행되면 국무총리가 국정을 완전히 파악하고 있기 때문에 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없는 비상시에도 대통령의 권한대행자로서의 역할을 훨씬 충실하고 수월하게 수행할 수 있다.

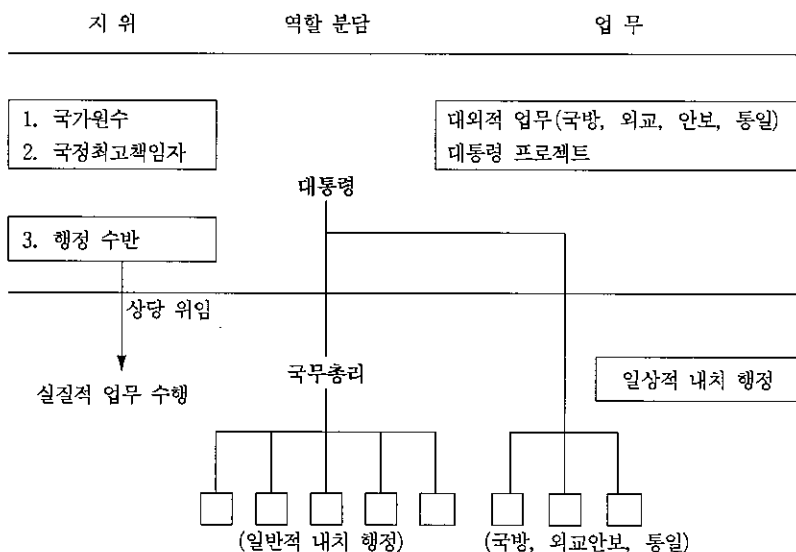
대통령과 국무총리 간에 이러한 역할 분담이 생기면 행정부는 실질적으로 이원화되어 운용되고 분권화된다. 물론 이러한 경우에도 행정부의 운영에서 발생하는 법적인 책임은 궁극적으로 대통령이 지게 된다. 이러한 법적인 효과는 대통령제에서 나오는 것이므로 당연한 것이다.²⁾ 이런 경우에도 법적으로 보면, 국무총리와 내각이 자기 책임하에 업무를 수행하는 것은 아니며, 국무총리의 업무수행은 어디까지나 대통령의 위임에 의해 이루어지고 대통령의 감독하에 수행하게 된다. 이들은 대통령으로부터 명을 받고 권한을 위임받았으므로 대통령에 대해서 책임을 지는 것은 당연하다. 다만 이러한 행정부 운영의 실질적 이원화를 대통령과 국무총리가 올바르게 인식하고 그 시스템에 맞게 각자의 역할을 해주는 것이 시스템의 작동에 있어서 중요하다.

2) 우리 사회에서는 이러한 형태를 속칭 ‘책임총리제’라고 부르는 경향이 있으나, 국무총리나 내각이 국민에 대하여 국정운영에 따른 법적인 책임을 지는 것도 아니고 법적으로 국무총리나 내각이 자기 책임하에 국정을 운영하는 것도 아니므로 이는 부적합한 용어이다.

이러한 시스템은 대통령의 능력상 도저히 국정 전반을 챙길 수 없다는 점을 전제로 하여 국정이 올바르게 운영되게 하는 것이고, 대통령에게 권력이 집중되어 대통령의 독주로 인한 권위주의통치 또는 대통령의 독재가 발생하는 것을 방지하고자 하는 것이다. 또 국정의 운영을 효율적인 것으로 만들고자 하는 것이며 부처간의 협조를 더욱 원활하게 하고자 하는 것이기도 하다. 헌법을 개정하지 않으면서 현재 우리 대통령제가 처한 문제들을 해결할 수 있는 현실적합성이 높은 해결방안이다.

| | |
|------|--|
| 제안 3 | 1) 국무총리는 대내적 행정업무의 실질적 총괄자 역할을 수행한다. 2) 국무총리는 국방, 외교·안보, 통일 이외의 행정업무를 직접 관장한다. 3) 국회는 인사청문회에서 국무총리의 새로운 역할을 중요시한다. |
|------|--|

새 모델에서의 대통령과 국무총리의 역할 분담



4. 강화된 실무형 내각

1) 행정실무형 국무총리 : 내치 중심으로서의 국무총리

(1) 국내 행정의 실질적 통할

위에서 본 바와 같이 대통령과 국무총리의 역할을 조정하여 설정하면, 대통령은 국가원수로서의 지위와 국정최고책임자로서의 지위에서 가지는 권한을 가지게 된다. 즉, 국방, 외교·안보, 통일 등에 관한 업무는 대통령이 직접 챙기되, 나머지 행정수반으로서 수행해야 할 업무는 기본적으로 국무총리에게 위임하여 국무총리가 실질적으로 행정정책의 결정과 집행에서 주도권을 가지고 국정을 운영한다. 이러한 경우에도 대통령은 행정수반으로서 정치적·법적 책임을 지는 것은 물론이다.

따라서 국무총리가 이렇게 국내 행정을 실질적으로 통할한다고 하더라도 대통령은 그 감독하는 지위에 있게 되므로 대통령과 국무총리는 업무상 단절될 수 없다. 실질적으로 국무총리가 국정을 운영한다고 하더라도 최종적인 책임은 대통령이 지므로 국정운영의 중요한 사항은 대통령이 알고 있어야 한다. 국무총리로 하여금 국무회의에서 대통령에게 대략의 내용을 보고할 수도 있고, 그 외 정기적인 업무보고 등을 하게 할 수도 있다. 다만 여기서 시스템의 작동상 유의할 것은 이러한 경우에도 대통령이 국무총리의 직무수행에 강하게 개입하면 대통령과 국무총리 간의 역할 분담이 이루어질 수 없으므로 대통령은 국무총리를 신뢰하고 대통령 스스로 심한 관여와 개입을 자제하는 자세가 필요하다.

그 동안 역대 대통령의 국정운영 행태에 비추어 볼 때, 이러한 시스템이 성공하려면 대통령 스스로 대통령의 역할에 대한 획기적인 인식의 전환이 있어야 하고, 우리 정치문화도 대통령 1인 독주중심의 시각에서 벗어나야 한다. 이러한 것은 대통령을 사실상 '선출된 군주'로 보는 시각이 교정되어야 한다는 점을 의미하기도 한다.

국무총리의 역할이 이렇게 조정이 되면 국무총리실의 조직과 운영방식도 그에 적합하게 조정되어야 한다.

(2) 국무회의의 실질적 주재

국무회의의 의장은 대통령이고 국무총리는 국무회의의 부의장이다(헌법 §88③). 그런데 새로운 국영운영시스템에 따르면 대통령이 직접 관장할 사항에 관한 안전을 다루는 경우에는 대통령이 국무회의를 주재하는 것이 필요하지만, 그렇지 않고 역할 분담상 국무총리가 실질적으로 관장할 사항에 관한 안전을 다룰 경우에는 의장의 권한을 부의장에게 위임하여 국무총리로 하여금 회의를 주재하게 하는 것이 필요하다.

이렇게 국무회의를 효과적으로 운영하기 위한 하나의 방안으로 국무회의의 소집권을 대통령과 국무총리에게 나누어 부여하는 것도 구상해 볼 여지가 있다. 현 정부조직법은 대통령이 국무회의를 소집하고 주재하는 것으로 정하고 있다(동법 §12①). 따라서 이러한 방식을 도입하는 경우에는 정부조직법의 개정이 필요하다. 국무총리에게 국무회의의 소집권을 부여하는 경우, 국무총리는 필요할 때 수시로 국무회의를 소집한다. 다만 국무총리는 모든 국무위원이 참석할 필요가 있는 경우가 아니면 국무회의를 소집하지 말고, 관계장관회의나 소회의 등을 통하여 관계 장관을 직접 만나 업무를 처리하는 것이 바람직하다.

국무회의의 소집권을 대통령과 국무총리에게 나누어주는 방식을 취하지 않을 경우에는 통상의 경우에 대통령과 국무총리 간의 갈등을 없애기 위하여 대통령이 정례적인 국무회의를 소집하고, 이 경우 대통령이 관장하는 사항에 관한 안전이 다루어지지 않거나 특별히 회의에 참석할 필요가 없으면 대통령이 참석하지 않는 방식을 취하는 것도 효과적인 방안이다. 아무튼 국정운영의 역할 분담 방식에 의할 때, 국무회의의 운영에 관해서는 일정한 틀이 마련되어야 하는데, 이를 위해서는 “국무회의의 운영에 관한 법률”을 제정하여 상세한 규정을 두는 것이 필요하다

다. 이를 대통령령으로 정하는 경우에는 대통령이 새로운 국무회의의 운영을 폐지하고 자기 마음에 드는 방식으로 변경할 수 있으므로 새로운 시스템에 합당하게 국무회의의 운영의 기본틀은 법률로서 정해두는 것이 필요하다.

현재 국무회의에 대해서는 정부조직법 §12, §13에 정하고 있는 수준이고, 그 운영은 대통령령으로 정하고 있다. 이에 대한 법제의 정비가 필요하다.

| | |
|------|--------------------------|
| 제안 4 | “국무회의의 운영에 관한 법률”을 제정한다. |
|------|--------------------------|

(3) 국무위원의 임명제청권 실질적 행사

대통령과 국무총리가 역할을 분담하여 국정을 운영하는 방식을 취할 때 국무위원의 임명에서도 새로운 방식이 요구된다.

먼저 국방, 외교·안보, 통일 분야의 국무위원은 대통령과 사전에 의견을 조정하여 가능한 한 대통령이 원하는 사람을 국무총리가 제청하는 것이 필요하다. 이 부문의 국무위원은 대통령과 호흡이 맞아야 해당 분야의 업무 수행이 원활할 것이므로 대통령의 의사와 배치되는 인물을 제청하는 것은 합당하지 않다.

나머지 국무위원은 국무총리가 주도적으로 선정하여 그 임명을 대통령에게 제청한다. 국무총리가 내치의 실질적인 책임을 지고 업무를 효과적으로 수행해 나가기 위해서는 자기와 호흡이 일치하는 사람을 잘 골라 배치하는 것이 필요하기 때문이다. 물론 이런 경우에도 적재적소의 원리를 충족하여야 함은 두말할 여지도 없다. 어떤 경우에도 국무위원의 임명이 종래와 같이 정략적이고 논공행상(論功行賞)으로 이루어져서는 안 된다.

새로운 역할분담의 방식으로 국정을 운영함에 있어서 인사에도 그에

합당한 시스템이 이와 같이 구축되어야 하지만, 이러한 구조에서 혹시나 대통령 개인의 인맥과 국무총리 개인의 인맥이 개별적으로 형성되어 갈등을 빚는 일이 발생해서는 안 된다. 이러한 갈등이 발생하면 새로운 시스템은 올바르게 작동하기 어렵다. 이런 문제의 발생에 대한 통제는 궁극적으로 대통령의 국무위원 임명권을 행사하여 할 수 있으나, 무엇보다 여론의 비판적 감시가 중요하다.

국가의 재정 분야와 인사 분야 국무위원의 임명에서는 대통령과 국무총리 간의 충분한 의견교환이 필요하다. 재정과 인사분야는 대통령제에서 대통령이 확보해야 할 중요한 사항이므로 국가의 재정과 공무원의 인사를 관장하는 장관의 임명제청에서는 사전에 대통령과 충분히 논의를 하는 것이 필요하다. 대통령제라고 하더라도 재정과 인사에 대하여 대통령이 독주를 하는 것은 허용되지 않는다. 특히 새로운 역할 분담 시스템에 의할 때, 재정과 인사에 관해서도 권한의 집중과 남용은 배제되어야 하므로 대통령이 이를 독점하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 이러한 분야에서 국무총리가 권한을 독점하여 대통령과 의견 충돌하는 것도 바람직하지 않다. 물론 이러한 재정, 인사관련 국무위원의 제청을 전적으로 국무총리의 관장사항으로 정하고 이에 관하여 국무총리와 대통령 간에 심각한 의견의 충돌이 있을 경우 대통령은 국무총리를 해임할 수 있지만, 이러한 것은 국정의 원활한 운영에 적합하지 않고, 또 국무총리를 실질적 책임자로 하여 내치를 관장하게 하는 시스템도 왜곡시킬 수 있다.

국무위원의 임명과 관련한 이러한 문제를 합리적으로 정하기 위해서는 “국무위원의 임명에 관한 법률”을 제정하여 국무위원의 임명에 있어서 제청과 임명의 프로세스를 상세히 입법화하여 프로세스가 자의적으로 왜곡되지 못하게 하는 것이 필요하다.

새로운 역할 분담 시스템에서는 내치에 있어서 국무총리의 국무위원 임명제청권이 중요한 기능을 하게 되므로 이러한 권한의 행사가 정치적

인 힘이나 대통령의 자의적인 의사에 의해 왜곡되는 일이 발생할 수 없게 입법화하는 것이 필요하다. 현재까지는 국무위원의 임명에 있어서 국무총리의 임명제청권이 형해화되어 왔으므로 이를 실질화하는 데는 법률로서 국무위원 임명의 절차를 상세하게 정하는 것이 필요하다.

| | |
|------|--------------------------|
| 제안 5 | “국무위원의 임명에 관한 법률”을 제정한다. |
|------|--------------------------|

(4) 국무총리의 대국회 활동 강화

새 시스템에 의하면 국무총리는 내각을 실질적으로 운영하므로 행정부의 원활한 업무수행을 위하여 대국회 활동을 강화하여야 한다. 총리는 일상적으로 국회에 출석하여 발언을 통해(헌법 §62①) 국회의원을 설득하고 국회와의 관계를 긴밀히 유지할 필요가 있다. 쓸모없는 정치적인 소모전을 피하고, 행정부와 국회와의 관계에서 대통령의 부담을 가능한 적게 만들기 위해서는 국무총리의 대국회 활동이 매우 중요하다.

물론 대통령이 직접 관장하는 사항들에 대하여 국회를 설득할 필요가 있을 때에는 대통령이 국회에 출석하여 발언하거나 서면을 통하여 의사표시를 하여(헌법 §81) 국회의원을 적극 설득하는 일이 필요하다. 과거와 같이 대통령이 군주와 같이 군림하면서 국회를 경시하고 국회와의 의사소통을 소원하게 하는 것은 대통령의 역할을 충분히 수행할 수 없게 만든다. 특히 대통령이 국가개혁의 과제를 대통령프로젝트로 정하여 이를 성사시키기 위해서는 국회의 적극적인 이해와 협조가 필요한 것이 많은 만큼 대통령이 실질적으로 일하는 대통령이 되기 위해서는 대통령이 국회에 출석하여 직접 국회의원을 설득하는 활동이 중요하다. 물론 사안의 성질상 대통령이 국회에 출석하여 직접 발언하는 것이 더 효과적인 경우도 있고, 서면으로 의사를 표시하는 것이 더 효과적인 경우도 있으므로 사안에 합당하게 그 방법을 선택하면 된다.

새로운 시스템에 의하면 대통령과 국무총리의 역할이 분담되므로 대 국회 활동에 있어서는 대통령뿐만 아니라 국무총리의 활동도 중요하다. 물론 장관의 대 국회 활동도 중요하므로 장관이 직접 국회에 출석하여 발언하는(헌법 §62①) 경우도 있지만, 내치 행정의 실질적 관장자인 국무총리가 대 국회 활동을 주로 맡는 것이 국정운영에서는 더 효과적이다.

(5) 국무총리 사퇴시 내각 연대책임

국무총리를 중심으로 내각이 책임을 지고 실질적으로 능력본위로 국정을 운영하기 위한 방안으로 대통령이 쉽게 국무총리나 장관을 교체할 수 없게 하는 것이 필요하다. 즉, 내각의 팀워크를 보장하는 것이 필요하다. 이러한 것은 대통령이 스스로 새로운 시스템에 합당하게 내각에 대한 인사권을 신중하게 행사하면 해결할 수 있다. 더 안정된 시스템으로 정착시키는 방안으로는 국무총리가 해임되거나 사임하는 경우에 국무총리가 실질적으로 관장하던 해당부처의 장관이 함께 퇴임되도록 하는 것이다.

새로운 시스템에서는 국무총리와 국무위원이 한 팀이 되어 팀워크를 발휘하여 행정부운영의 책임을 지고 업무를 수행하여야 하므로 국무총리와 국무위원 간의 갈등을 방지하고 상호간의 결속을 강화하기 위해 국무총리의 사퇴시 국무위원을 동반 사퇴시키는 방법이 필요할 수 있다. 이와 같이 국무총리와 국무위원의 동시 퇴임방식을 실시하면 국무총리의 국무위원 임명제청권과 관련하여 국정의 공백이 생길 수 있으므로 국무총리를 먼저 해임하거나 사임하게 한 후 새 국무총리가 임명된 후에 관련 장관의 임명제청을 하게 하고 해당 부처의 장관을 임명함과 동시에 사직서를 제출한 장관의 사직서를 수리하거나 해임하는 절차가 필요하다.

이러한 동시퇴임의 방식에서는 해당 부처의 장관에 가장 적합한 인물이 연대책임으로 인하여 퇴임하여야 하는 인사상의 문제가 발생할 수

있는데, 이런 예외적인 경우에는 해당 장관을 다시 임명하는 방법으로 이 문제를 해결할 수 있다.

이런 동반사퇴 방식에서도 국무총리는 국무위원의 해임을 건의할 수 있다(헌법 §63③). 국무총리가 국무위원의 해임을 건의하면 대통령은 특별히 잘못된 점이 없는 한 해당 국무위원을 해임하여야 새 시스템이 그 기능을 제대로 발휘할 수 있다. 국무총리가 실질적으로 관장하는 부처의 장관을 교체하기 위하여 해임을 건의하면 대통령은 이를 수용하는 것이 필요하다.

우리 헌법상 국무총리가 해임되거나 퇴임하는 경우 국무위원이 자동으로 퇴임되는 것은 아니다. 국무총리와 국무위원을 연대하여 동시에 퇴임하게 하게 할 것인가 아니면 국무총리와 각 국무위원의 진퇴를 개별적으로 할 것인가는 법률에서 정할 수 있는 사항이다.

이러한 동반사퇴 방식을 채택하는 경우에도 국방, 외교·안보, 통일 분야는 대통령이 직접 관장하는 영역이므로 이런 부처의 장관은 동반사퇴되지 않도록 하는 것이 필요하다.

| | |
|------|--|
| 제안 6 | 내각의 팀워크를 확보하기 위해 국무총리 사퇴시 내각의 연대책임을 지게 할 수 있다. |
|------|--|

2) 국무회의 및 관계장관회의의 활성화

국무총리가 내치의 실질적 책임자가 되고 이를 확실히 파악하여 대통령과 의사소통이 이루어지기 위해서는 국무회의와 관계장관회의가 국정에 관한 활발한 토론장이 되도록 해야 한다. 국무회의에서는 국무위원들이 자유로이 모든 이야기를 할 수 있어야 한다. 종래 국무회의는 자기 부처의 문제가 아니면 발언을 잘 하지 않고 타 부처의 문제에 대하여 의견을 개진하는 것을 터부시하여 왔으나, 이는 국무회의의 기능에 합당

하지 않다. 특히 새로운 시스템의 국정운영에서는 국무총리가 내치의 사항을 정확히 파악하고 관계부처의 의견을 조율하고 행정부의 정책의 방향을 설정하는 데 중요한 역할을 하여야 하므로 국무총리가 주재하는 회의에서는 모든 논의들이 이루어져야 한다. 종래의 정치풍토에서 볼 때 대통령이 회의에 참석하면 관계 장관이 활발히 의견을 개진하고 자신의 구상을 관철시켜나가는 것은 거의 불가능하므로 이러한 경직된 풍토가 개선될 때까지 우리의 국정운영을 효율적이고 탄력적인 것으로 만드는 것에는 국무총리로 하여금 내치를 관장하게 하고 국무총리 앞에서 자유로이 토론하게 하는 것이 보다 효과적이다.

특히 국무총리와 장관과의 의사소통을 원활히 하기 위해서는 관계 장관 전원이 참석하는 회의를 경직되게 운영하기보다 필요한 경우 언제든지 관련 장관과 논의하는 것이 되도록 하여야 한다. 국무총리와 장관의 의사소통이 항상 민주적으로 열려 있어야 하고 장관이 국무총리에게 접근하기 용이하도록 만드는 여건을 마련할 필요가 있다.

3) 행정각부의 장관실 기능 강화

(1) 장관의 업무적합성 확보

새로운 시스템에서 장관실은 일하는 장관실이 된다. 장관은 실질적으로 해당 부처의 업무를 수행할 능력과 부처장악력을 가져야 한다. 장관 스스로 해당 부처의 업무와 운영에 대한 철학을 가지고 이를 실행할 수 있어야 한다.

국방, 외교·안보, 통일분야의 장관은 업무를 완전히 파악하여 대통령의 국정 수행에 차질이 없도록 하여야 하고, 그 외 분야의 장관은 업무의 숙지를 전제로 국무총리와 긴밀한 유기적인 관계를 가지면서 부처 업무를 수행하여야 한다. 국무총리의 대국회 활동이 활발하게 되면 내치는 각 부처의 장관에 의해 실질적으로 수행되고 국무총리는 조정자의

역할을 충실히 수행하게 되므로 장관의 업무능력은 무엇보다 중요하다.

국무총리는 이런 장관의 업무적합성을 임명제청에서 가장 중요한 요소로 삼아야 하고, 장관이 임명된 후 업무의 수행능력이 떨어지는 것이 확인되면 소신을 가지고 장관의 해임을 건의해야 한다.

(2) 장관 재직기간의 충분한 보장

장관이 이러한 역할을 수행하기 위해서는 장관의 재직기간이 최소 2년 이상은 되어야 한다. 김대중 정부에서 장관의 평균 재직기간은 10개월이 조금 넘는다. 이러한 상태에서는 장관직은 일하는 장관이 되지 못하고 논공행상의 감투로 전락하여 정치적으로 이용될 뿐이다. 그 결과 국정은 왜곡될 수밖에 없다. 장관의 재임기간이 일을 할 수 있도록 충분히 보장되지 못하면 국정을 효과적으로 운영할 수 없고 장관직이 논공행상의 사적인 수단으로 변질되어 대통령이나 국무총리에 대한 충성이 직무의 공적인 성격을 압도하게 된다. 이렇게 되면 소신 있는 행정을 추진할 수 없고 장관이 언제나 대통령이나 국무총리의 눈치를 보게 된다. 대통령과 국무총리의 역할을 분담하는 새 시스템에서는 행정의 실질이 각부장관에 의해 수행되므로 장관직은 어떤 경우에도 대통령이나 국무총리 개인의 정실에 따른 인사의 도구로 사용되면 안 된다. 새 모델에서 장관에게 요구되는 제1의 덕목은 해당 부처의 업무에 대한 업무수행능력이다. 이러한 조건을 갖춘 장관은 최소 2년 이상 근무해야 일정한 성과를 거둘 수 있다.

| | |
|------|-------------------------|
| 제안 7 | 장관의 임기는 최소 2년 이상을 보장한다. |
|------|-------------------------|

(3) 장관의 참모진 구축

일하는 장관실이 되기 위해서는 장관도 자신의 참모들을 운용할 수 있어야 한다. 실질적으로 장관을 보좌할 수 있는 능력 있는 참모진(staff)이 구축되어야 하는데 이러한 참모는 해당 장관과 진퇴를 같이 하는 지위에 있다. 장관의 참모는 새 모델에 합당하게 장관이 그 역할을 충실히 수행할 수 있도록 장관에게 부처운영과 여러 정책적 아이디어를 제공하고, 해당 부처 공무원은 해당 부처가 집행해야 하는 업무를 수행한다.

장관실 운영의 새로운 스타일은 장관과 참모들에 의해 개발되어 추진되며, 부처 공무원은 행정실무를 수행한다. 장관의 참모는 다른 장관의 참모와의 관계를 유기적으로 유지하여 각부 장관들간의 구상을 미리 조율하고 국무총리를 중심으로 한 내각의 운영에 조화를 기할 수 있도록 한다.

장관의 참모는 기존의 공무원 조직에 부담을 주면 안 된다. 따라서 언제나 장관의 참모는 해당 장관과 진퇴를 같이 한다. 그래야 후임 장관이 취임하는 경우에 다시 그 장관의 참모를 둘 수 있다. 장관의 참모가 남아 해당 부서의 직을 차지하는 경우는 없어야 한다. 장관의 참모를 지내다가 해당 부서의 중요한 자리를 차지하게 되면 장관의 참모와 해당 부처의 공무원들 간에 갈등이 발생하고 부처의 운영이 매우 어렵게 된다. 장관실에 참모조직이 있는 것이 해당 부처의 공무원들에게 긍정적인 효과를 가져와야 이런 시스템이 성공할 수 있다.

| | |
|------|--------------------|
| 제안 8 | 장관의 참모진을 조직할 수 한다. |
|------|--------------------|

(4) 장관의 차관 임명권 보장

장관이 해당 업무에 대해 자신의 소신을 펼칠 수 있기 위해서는 차관의 임명권이 장관에게 주어져야 한다. 차관을 대통령이 직접 선정하여 임명하게 되면 업무의 수행에서 장관과 충돌하는 상황이 발생한다. 새로운 시스템은 내각에 대한 대통령의 신임과 신뢰가 바탕이 됨을 전제로 하는 것이므로 이러한 시스템의 정합적 작동을 위해서는 그에 부합하게 장관으로 하여금 차관을 직접 선정하고 임명할 수 있게 해야 한다.

장관의 차관 임명에는 국무총리도 영향을 미쳐서는 안 된다. 결국 장관은 자신의 참모조직과 차관을 자신과 호흡을 가장 잘 맞출 수 있는 인물로 조직하여 해당 부처 공무원들에게 지시를 하며 일을 하게 된다. 이러한 조직의 운영은 부처운영에서의 신진대사를 촉진시키고 장관의 변경에 따라 관료조직에 신선한 바람을 계속 불어넣을 수 있게도 만든다.

| | |
|------|-------------------|
| 제안 9 | 장관의 차관 임명권을 보장한다. |
|------|-------------------|

(5) 장관의 국회 출석·발언 활성화

장관이 자신의 업무에 대해 소신을 가지고 성공적으로 일을 할 수 있으려면 국회의 협조와 도움이 필수적으로 요구된다. 따라서 장관은 가능한 한 국회에 출석하여 국회의원들을 설득시키고 협조를 구하는 일을 하여야 한다. 행정부처와 국회 간의 불필요한 오해와 갈등을 줄이고 긴밀한 유대관계가 형성되도록 해야 하는데, 특히 행정부가 제출하는 법률안이 개혁법안인 경우에는 해당 부처 장관에 의한 국회의원의 설득은 필수적이다.

대국회 활동에서 국무총리와 장관들 간의 활동비중을 어느 정도로 안배할 것인가 하는 것은 국무총리와 국무위원들의 성격과 활동행태 그리고 사안에 따라 달라질 수 있는 가변적 성격을 띠는 것이다. 그러나 새

시스템에 의하면 부처업무의 실질적 내용을 파악하고 자신의 철학에 따라 부처를 운영하는 것이 장관이므로 장관이 국회의원과 접촉하는 일이 보다 빈번해질 수밖에 없다.

5. 국가정보원, 검찰 등 권력기관의 중립 실현

김대중 정부에서도 경험했듯이 역대 정권은 정치적 중립성을 유지하여야 할 권력기관을 통치의 사적인 수단으로 이용하는 것에 있어서 큰 변화가 없었다. 국가권력을 사유화시키는 성격이 점점 노골적으로 나타나고, 국가권력이 국민의 자유와 권리를 실현시키는 도구가 아니라 특정 집단이 사회를 지배하는 권력적 도구로 변질되고 있다.

이러한 국가기능의 왜곡과 변질은 무엇보다 권력기관의 중립성이 붕괴되면서 가속화되는 양상을 보이고 있다. 국민의 안전과 국가안보를 담당하는 국가정보원이 대통령을 중심으로 한 지배세력의 사적 지배의 도구로 변질되고, 검찰이 집권세력에 의해 정치적으로 악용되는 것은 대통령의 독주를 더욱 가속화시킨다. 대통령의 독주와 독재 그리고 권력의 남용을 가장 앞장서서 감시하고 통제해야 할 국가정보원이나 검찰이 이런 역할을 수행할 수 없게 되면 국가의 공적 기능이 유지될 수 없다.

따라서 국가정보원과 검찰은 업무와 인사에서 철저하게 정치적 중립성을 확보하여야 하고, 그 업무에 부합하는 독립성을 획득하여야 한다. 법무부장관과 검찰총장을 따로 두어야 하는지에 대해서도 재검토가 있어야 하고, 만일 따로 둔다면 현재와 같이 검찰총장이 법무부장관에 임명되는 관례도 과감히 혁파하여야 한다. 검찰총장은 검사생활의 마지막 영예직이 되도록 하여야 한다. 검찰의 정치적 중립성이 전제되지 않은 상황에서 검찰총장의 임기제는 오히려 말 잘 듣는 주구의 임기만 보장

해주는 셈이다. 현재까지 검찰총장의 임기제가 지켜지지 않고 임기제가 정치적 중립성의 확보에 기여하지 못한 것은 본말이 전도되었기 때문이다. 법무부장관도 실무 검찰 출신의 인사로 임명하는 것을 전면적으로 검토해 볼 필요가 있다. 법무부가 검찰업무에 직접 개입할 수 없게 하는 것을 철저히 관철시키고 법무부로 하여금 국가의 법률업무를 수행하게 한다면 검찰총장을 실무출신의 인사로 하고 법무부장관은 실무출신의 인사가 아닌 인사로 하는 것이 보다 합당할 수도 있다.

우리가 경험했듯이 국세청이나 공정거래위원회, 감사원도 정치적으로 이용되어서는 안 되고 특히 대통령의 자의적인 지배도구로 변질되면 안 된다. 경찰도 역시 마찬가지다.

이와 관련하여 한 가지 중요한 점은 대통령과의 단독면담의 문제이다. 대통령의 공식적인 활동에 대한 분명한 기록이 없고 대통령의 발언을 기록한 것이 없는 상태에서는 대통령의 권력 남용 위험성이 언제나 상존한다. 따라서 대통령의 직무상의 발언과 지시는 언제나 공식적 기록에 빠짐없이 기록되어야 하고 일정기간 후에는 공개되어야 한다. 물론 국가안보와 같이 외부로 공개할 수 없는 성질의 사안에서는 예외적으로 공개하지 않을 수 있다.

여기서 유의할 것은 국가정보원장의 대통령 단독면담 및 보고인데, 단독면담과 보고가 인정되더라도 그 내용은 자세히 기록되어야 한다. 문제는 검찰총장의 단독면담인데, 사건의 처리나 정보의 보고와 관련하여 검찰총장은 어떤 경우에도 대통령을 면담하면 안 된다. 이른바 독대(獨對) 또는 직보(直報)라는 형식의 단독면담이나 보고는 절대 금지되어야 한다.

대통령은 경찰이나 검찰을 통하여 통치에 필요한 정보를 수집하면 안 된다. 대통령 비서관실을 경찰이나 검찰과 밀접히 연결시켜 운영해서도 안 된다. 특히 서로간에 정보보고의 경쟁을 시키는 것은 금지해야 한다. 경찰이나 검찰에서 사건의 처리와 관련하여 수집된 정보 가운데 국가운

영에 특별히 필요한 정보는 관련 부처의 장관에게 통지되고 관련 부처의 장관이 공식적으로 보고해야 한다. 경찰이나 검찰 그리고 국가정보원을 대통령 개인차원에서 정보보고의 경쟁을 시키면 해당 기관은 결국 충성경쟁을 하게 되고, 이들 기관에 의한 대통령의 권력 남용을 통제하는 기능은 죽게 된다. 이들의 통제기능이 죽게 되면 결국 대통령에 의한 독재와 독주 즉, 권력 남용이 횡행하게 된다.

6. 결 론

우리 헌법이 취하고 있는 대통령제는 변질된 형태의 대통령제이다. 이른바 내각책임제의 요소라고 일컫는 부분들이 대통령제의 요소와 혼합되어 있어서 그렇게 성격을 규정하여 왔다. 그러나 국민대표기관인 국회와 행정부 간에 있어서 민주적 정당성의 부여에서 이원적 구조를 취하고 있는 대통령제는 국회와 행정부 간에 독립성의 원리가 지배하여 그 조직과 운영에서 독립적이어야 서로간에 균형적인 권한의 배분과 권력통제가 제대로 이루어진다.

그런데 우리나라에서 그동안 채택하여 온 변질된 대통령제는 이러한 대통령제에 적용되는 이런 원리들이 제대로 작동하지 못하게 이른바 내각책임제적인 요소라고 불리는 요소들에 의해 방해를 받아왔고, 그 결과와는 도리어 대통령제를 독재와 권위주의로 작동하게 만들었다. 따라서 이러한 대통령제와 조화되기 어려운 요소는 내각책임제적 요소로 볼 것이 아니라 대통령제에서의 이물질로 보아 제거해야 할 성질의 것이다. 대통령제를 취하려면 국민에 의해 선출되는 부통령을 두어 비상시에는 대통령의 권한대행자로 하게 하고, 평상시에는 대통령이 관심을 가지는 프로젝트를 운영하거나 대외적인 활동에서 대통령을 도와주도록 하는 것이 타당하다. 또한 행정부로 하여금 법률안을 제출하지 못하게 하여

명실공히 국회가 입법기관으로서의 지위를 확보하게 하고 이러한 지위에 걸맞게 국회의 기구들이 확대 개편되어야 한다. 뿐만 아니라 각부 장관이 국회의원직을 겸직하지 못하게 하여야 하는데 이러한 것은 헌법의 개정을 요한다. 헌법의 개정에서는 비단 대통령제를 개선하는 수준이 아니라 내각책임제를 채택하는 문제 또는 프랑스식의 의원정부제를 채택하는 문제들이 함께 검토되어야 한다. 우리의 문화와 조건상 미국식 대통령제를 취한다 하더라도 제왕적 대통령제의 양상이 나타나고 권력 독주와 승자독식(勝者獨食)의 권력투쟁이 되풀이될 위험성이 사라지지 않는다면 공존의 원리가 존재하는 내각책임제로의 전환도 적극 검토할 필요가 있다.

정부형태와 관련해서는 이러한 근본적인 과제들이 남아 있음에도 이 글에서는 현재의 헌법을 그대로 유지하면서 헌법의 운용을 통하여 우리가 안고 있는 한국 대통령제의 문제들을 해결할 수 있는 차선택을 모색해 보았다. 그것은 원리적으로는 문제가 많이 남아 있지만 현재 헌법의 구조내에서도 운용의 시스템을 다시 설계하고 새로운 모델로 국정을 운영하면 제왕적 대통령제의 양상이나 국정운영에서 나타나는 대통령 1인의 독주현상을 상당히 불식시킬 수 있다고 보는 것이다. 이것은 우리 현대사에 불식되지 않고 모습을 달리하며 나타나는 대통령 1인에 권력이 집중된 권위주의통치와 독재를 불식시키고 국정의 원활한 운영을 기하자는 것이다. 이러한 것은 무엇보다 시스템의 관점에서 접근하고 그 다음으로 권력을 작동할 인물이 갖추어야 할 주관적인 덕목과 요소의 관점에서 접근한다.

이러한 고안의 결과는 위에서 보았듯이 대통령과 국무총리의 역할을 나누고 국정운영에서 업무를 분담하게 하는 방식이다. 이는 헌법상으로는 그렇게 되어 있지 않지만 헌법이 허용하는 범위내에서 하위 법령들을 작동시켜 헌법을 새롭게 운용하는 것이다. 이러한 역할의 재조정에는 단순히 대통령과 국무총리의 역할의 분담만으로 충분할 수 없고, 그

역할 분담에 따라 국정이 제대로 운영될 수 있는 체계적인 시스템이 구축되어야 한다. 이러한 시스템을 새로이 구축하는 데 필요한 것은 제안으로 제시하였다.

이러한 새 모델에 의한 국정운영은 종래의 우리 국정운영 방식과 비교할 때 획기적인 것이므로 이러한 시스템이 성공하려면 그러한 시스템에 투입되는 인적인 역할인자(役割因子, *factor*)들이 자기의 역할을 충실히 해주어야 한다. 따라서 새로운 모델이 성공하기 위해서는 이런 모델이 추구하는 가치와 이념 그리고 실제의 행동지침에 대해 참여하는 인적 자원들이 숙지하여야 한다. 특히 대통령과 국무총리가 이러한 모델을 체화하고 이에 맞게 행동해야 한다.

다행히 우리 정치권에서는 종래의 대통령제의 운용이 제왕적 대통령제라는 것과 이의 폐해가 국가운영에 심각한 문제를 유발했다는 것에 공감을 하고 이를 극복하기 위하여 국정운영의 이원화에 그 대안을 찾고 있다. 여야의 정치권에서 속칭 ‘책임총리제’라는 것에 상당 부분 공감대가 형성되었으므로 이를 제도로써 세밀화시킨 새 모델을 작동시키는 데는 어렵지 않을 것으로 보인다.

대통령과 국무총리의 역할을 이와 같이 나누어 그 역할분담을 재조정하고, 국회의 기능을 강화하여 그 헌법상의 위상을 복원하고, 사법부의 독립을 확보하면 현재의 헌법하에서도 대통령제는 상당히 정상적으로 운용되어 대통령제의 장점이 살아나고 성공한 대통령이 나올 것이라고 보인다.

7. 요약 및 제언

새로 제시하는 모델은 현행 헌법이 허용하는 범위내에서, 국정운영에 있어 대통령과 국무총리의 역할 재조정을 통하여 우리가 당면하고 있는 대통령 1인 독주체제의 권위주의통치와 제왕적 대통령제를 극복하고자 한다. 여기에는 당연히 국회의 기능 정상화와 위상의 복원, 그리고 사법부의 독립이 함께 수반되어야 한다.

대통령의 역할을 다음과 같이 설정한다

- 대통령은 대외적 국가원수와 국정최고책임자로서의 역할을 수행한다.
 - 국가원수로서의 지위: 조약의 체결·비준, 선전포고와 강화, 외교사절의 신임·접수, 통일에 관한 권한
 - 국정최고책임자로서의 지위: 헌법기관의 구성과 국가의 수호에 관한 권한. 즉, 헌법재판소장·헌법재판소 재판관의 임명, 대법원장·대법관의 임명, 선거관리위원의 임명, 국회의 임시회 집회 요구, 영전수여, 사면에 관한 권한과 긴급명령·긴급재경계명령의 발령, 계엄선포, 전쟁의 수행, 통일에 관한 권한
- 대통령은 외교·국방·통일에 관한 업무를 직접 처리한다.
- 대통령은 대통령프로젝트에 집중한다.
 - 국가과제 중 우선순위에 따라 가장 중요한 3~4개의 과제를 선정하여 대통령 임기중에 성과를 거둘 과제를 대통령프로젝트로 정한다.
 - 대통령의 역할수행에 적합한 참모진을 조직한다.
 - 대통령 프로젝트를 원활히 수행할 것을 지원하는 싱크탱크를 구축한다.
- 국정의 나머지 부분은 국무총리를 총괄자로 하여 행정각부에 맡긴다.

국무총리의 역할을 다음과 같이 조정한다

- 국무총리는 대내적 행정업무의 실질적 총괄자 역할을 수행한다.
 - 내치 행정의 실질적 총괄
 - 국무총리 사퇴시 내각 연대책임
- 국무총리는 외교·국방·통일 이외의 행정업무를 직접 관장한다.
 - 국무회의, 관계장관회의의 실질적 주재, “국무회의의 운영에 관한 법률” 제정
 - 국무위원의 임명제청권 실질적 행사, “국무위원의 임명에 관한 법률” 제정
 - 국무총리와 각부 장관의 대국회 활동의 강화
- 국회는 인사청문회에서 국무총리의 새로운 역할을 중요시한다.

장관실의 기능을 강화한다

- 장관의 업무적합성 확보
 - 정치적 논공행상의 수단으로 장관직 이용 금지
 - 능력주의 관철
- 장관 재직기간의 충분한 보장
 - 최소 2년 이상
- 장관의 참모진 구축
 - 참모진은 장관과 진퇴를 같이 한다.
 - 참모진과 해당 부처 공무원과의 유기적 조화 확보
- 장관의 차관 임명권 보장
- 장관의 국회 출석·발언 활성화

국가정보원, 검찰 등 권력기관의 중립성을 실현한다

- 국가정보원의 국가안보에 관한 활동 및 권력층의 권력 남용에 대한 감시 강화
 - 국가정보원장의 대통령 직보를 제한한다.
- 검찰의 정치적 중립성 확보
 - 사건 처리와 검사의 인사에서 정치적 중립성을 실현한다.
 - 검찰총장의 대통령 독대를 금지한다.
- 경찰의 정치적 중립성 확보
- 국세청의 정치적 도구화 금지
- 공정거래위원회의 기업 통제 수단화 금지
- 감사원의 정치적 중립성 확보

· 참고문헌 ·

- 권영성, 《憲法學原論》, 서울: 법문사, 2002.
- 민경식, “우리나라 대통령제의 현실과 전망,” 《憲法學研究》 제4집 제2호, pp. 188~209.
- 김영수, 《韓國憲法史》, 서울: 학문사, 2002.
- 김철수, 《憲法學概論》, 서울: 박영사, 1988/2001.
- 김홍우, “제헌국회에서의 정부형태론 논의 연구,” 한국정치외교사학회 엮음, 《한국정치와 헌정사》, 서울: 한울아카데미, 2001, pp. 187~243.
- 성낙인, “프랑스 이원정부제의 현실과 전망,” 《憲法學研究》, 제4집 제2호, pp. 148~187.
- 신우철, 《헌법과학》, 서울: 동원출판사, 2002.

이정식, “내각제 헌법,” 한국정치외교사학회 엮음, 《한국정치와 헌정사》, 서울: 한울아카데미, 2001, pp. 244~280.

정종섭, 《憲法研究 3》, 서울: 박영사, 2001.

최평길, 《대통령학》, 서울: 박영사, 1998/2002.

함성득, 《대통령학》, 서울: 나남출판, 1999.

허영, 《韓國憲法論》, 서울: 박영사, 2002.

高橋和之, 《國民內閣制の理念と運用》, 東京: 有斐閣, 1994.

今井威, 《議院內閣制》, 東京: プレーシ出版, 1991.

阿部竹松, 《アメリカの政治制度》, 東京: 勁草書房, 1993.

中村勝範(編), 《主要國政治システム概論》, 東京: 慶應義塾大學出版會, 1999/2000.

Burns, J. M., *Presidential Government* (1966), 權寧星(監修), 《美國型大統領制》, 서울: 법문사, 1983.

Finer, S. E., *Comparative Government* (1980), 權寧星(監修), 《比較政府論》, 서울: 법문사, 1985.

Gilbert, Robert E., *Managing Crisis*, New York: Fordham University Press, 2000.

Hess, Stephen, *Organizing the Presidency*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1988.

Kettl, F. Donald, *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2000.

Light, Paul C., *The Tides of Reform*, New Haven/London: Yale University Press, 1997.

Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo(ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Marshall, W. & Schram, M. (ed.), *Mandate for Chance*, New York: Berkeley Books, 1993.

Von Mettenheim, Kurt(ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1997.

- Patterson, Bradley H. Jr., *The White House Staff*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2000.
- Pfiffner, James P., *The Strategic Presidency.*, 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- Rose, Gary L., *The American Presidency under Siege*, New York: State University of New York Press, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd ed. New York: New York University Press, 1997.
- Skowronek, Stephen, *The Politics Presidents Make*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.



제 2 부

청와대 보좌 시스템



제 3 장

기획 · 조정 · 평가

이 홍 규

한국정보통신대학교 경영학부 교수

1. 문제의 제기

대통령은 국가에 있어 가장 영향력이 큰 인물인 동시에 가장 강력한 권력(power)을 가진 존재이다. 그래서 대통령은 선출에서부터 그 직무 수행, 나아가 임기 후 퇴임대통령으로서의 위치에 이르기까지 국민들의 주목을 받는다. 그러한 대통령의 힘은 기본적으로 그가 가지는 의사결정력(decision-making power)에 기인한다. 그는 국민으로부터 권한을 위임받아 국가운영에 관한 광범위하고 자유재량적인 의사결정 권력을 행사하게 된다. 따라서 그 권력은 남용과 오용의 가능성이 큰 권력이다. 그래서 민주주의 체제는 그 권력에 대해 삼권분립을 통한 견제와 균형(check and balance)으로 그 위험성을 완화시키려 한다. 그럼에도 그 권력은 아직 막대한 권력이며, 그의 의사결정에는 광범위한 자유재량이 존재한다. 신제도 경제학파의 기업이론에서는 경영권력자인 경영자의 재량적 행위에서 발생하는 대리인 비용(agency cost)이 경영자의 의사결정과 행동을 그의 고용계약에 사전에 전부 규정할 수 없는 계약의 불완전

성(*incompleteness*)에 기인한다고 한다. 이는 국가의 권력자인 대통령의 경우에도 마찬가지라 할 수 있다. 헌법, 법령, 규칙 그리고 행정관행에 이르기까지 수많은 명문화되고 제도화된 규범 및 절차가 존재함에도 불구하고, 사전에 대통령의 의사결정과 행동에 관한 구체적 사항들을 정하여 놓는다는 것은 불가능한 일이다. 따라서 대통령은 아직 가장 영향력 있고 재량권을 갖는 권력자로서의 위치를 갖는다고 할 수 있다.

대통령은 국가권력의 선의(*good will*)의 관리자이다. 비록 정치라는 것이 언제나 국익보다 당파 자체의 이익을 앞세우는 것이라(Sabine, 1959) 할지라도, 그는 대통령으로 성공하기 위해 자신의 최선을 다한다. 그는 선거 과정에서 국가와 국민을 위해 헌신할 것을 약속하며, 취임식에서 이에 대한 맹세를 하며, 직무수행에서도 국민의 지지에 민감한 존재이다. 그러나 이 같은 선의의 관리자임에도 불구하고 그의 직무수행에는 성공과 실패가 교차한다. 오히려 실패하는 경우가 더 많다고 할 수 있다. 문제는 대통령의 성공과 실패가 한 개인의 성공과 실패와는 비교할 수 없는 파급효과를 갖고 있다는 점이다. 그 성공과 실패는 한 ‘개인의 성공과 실패’가 아니라, ‘정부의 성공과 실패’이며, 나아가 ‘국가와 국민의 성공과 실패’가 된다는 점이다. 결과적으로 볼 때 대통령이라는 자리는 그만큼 하기 힘든 자리라 할 수 있다. 경세치국(經世治國)은 아무나 하는 것이 아니다. 그 주된 이유는 인간 개인의 능력으로는 하기 힘든 수많은 요인들이 복합적으로 작용하기 때문이다. 국가운영은 그만큼 복잡한 일이며, 다양한 이해관계와 세력집단의 힘이 작용한다. 그러기에 대통령은 자신의 직무수행을 위해 지혜 있고 능력 있는 참모를 필요로 하게 된다. 본 논문은 대통령의 직무수행을 가장 가까운 곳에서 보좌하며, 대통령의 국정운영 역량을 확장시켜 주는 대통령실, 그 중에서도 정책수행 능력에 대한 업무를 보좌하는 정책기획 조직에 대한 바람직한 대안을 제시하고자 하는 데 있다.

2. 국가운영과 대통령의 리더십

1) 리더십의 일반적 특성

모든 조직의 지도자는 지도자로서 성공하기를 원한다. 그러나 지도자의 성공요인은 매우 가늠하기 힘든 일이다. 인품이 훌륭해 보이는 사람이 실패하는가 하면, 능력에 문제가 있어 보이는 사람이 성공하기도 한다. 그럼에도 불구하고 그 성공요인을 유추하여 본다면, 1) 기회(*opportunity*), 2) 자원(*resources*), 3) 리더십(*leadership*)으로 요약할 수 있다. 기회는 지도자 자신에게 적합한 때가 따로 있다는 것이다. 그러나 그때가 왔다 하더라도, 그에게 기회의 창(*window of opportunity*)을 알아볼 능력, 그리고 그것을 자기 것으로 만들 능력이 있어야 비로소 그는 그 기회를 잡을 수 있다. 한편 자원은 기회를 성공적 기회로 만들기 위한 물질 · 인적 · 지적 자원을 포함한다. 이는 개인과 조직(대통령의 경우 내각과 참모조직을 포함) 차원의 자원을 포함한다. 또한 리더십이란 개인에 체화된(*embedded*) 능력으로, 명확히 규정짓기 어려운 일종의 블랙박스(*black box*)이다. 그러나 그것이 지도자의 성공에 매우 중요한 영향을 미치는 요소라는 점은 틀림없다. 자원은 외부에서 빌릴 수 있으나, 리더십은 빌릴 수 없다.

대통령에게는 다른 어떤 지도자보다도 리더십이 요구된다. 그것에는 개인적 품성과 자원 등이 복합적으로 작용한다. 최근의 미국 대통령들을 연구한 Gergen(2000)은 성공적 대통령이 되기 위한 일곱 가지 교훈을 제시한다. 그는 1) 개인의 내적 품성(자기관리, 일관성 등) 2) 정책 목표의 명확화, 3) 설득력, 4) 국민, 의회, 언론과의 협력, 5) 취임초기의 관리, 6) 유능하고 신중한 참모, 7) 추종자에 대한 고취능력을 든다. 1) 한편 Light(1999)는 대통령에게 필요한 요소를 내부적 자원(*internal resources*)으로서 시간(*time*), 정보(*information*), 전문성(*expertise*),

에너지(energy)와 정치적 자본(political capital)으로서 정당지지(party support), 대중적 동의(public approval), 선거상 표차(electoral margin), 명성(reputation) 등을 제시한다.²⁾ 이러한 자원들을 어떻게 창출하고 활용하느냐는 것도 결국 개인적 역량이라는 점에서 이도 광의로는 리더십

-
- 1) 미국의 역대 대통령들을 연구한 Goodwin(1998)은 성공적 대통령이 되기 위한 열 가지 교훈을 제시한다. 1) 시기가 (거의) 모든 것을 결정한다—언제 시작하고, 이해관계자들에게 언제 접근하고, 언제 멀리할 것인지를 아는 것이 중요하다. 2) 영광을 남과 공유할 수 있어야 모든 일이 가능하다—타인에게 명성을 향유할 기회를 주는 것은 좋은 결과를 얻는 쉽고도 효과적인 방법이다. 3) 한번 깨진 신뢰는 회복되기 어렵다—신뢰는 가장 취약하면서도 가장 주요한 부분이다. 자신의 말을 가볍게 여겨서는 안 된다. 4) 리더십은 사람들간의 관계를 형성하는 것이다—성공적 지도자는 사람들이 공통문제에 있어 자신이 일정 지분을 갖고 있다고 느끼게 한다. 5) 지도자는 자신의 실패로부터 배운다—성공하기 위해서 지도자는 자신의 단점을 인식하고, 이해하고, 개선할 수 있어야 한다. 6) 자기신념(자신을 위한 것이 아닌)이 중요하다—자신의 신념을 다른 사람에게까지 확장할 수 있는 능력은 자신의 자질을 실제 믿는 것이다. 7) 효과적인 파트너십은 파트너에 대한 헌신을 요구한다—소원한 관계에 있는 사람에 대한 관심은 그들의 지지를 가져온다. 8) 자기혁신은 여러 가지에서 온다—지도자는 자신을 알아야 하고 자신만의 힘의 원천을 발견하여야 한다. 9) 지도자는 특별한 능력을 가진 중개자여야 한다—유능한 자(자신과 다른 사람 포함)들을 찾아 총원하고, 효과적으로 관리할 수 있어야 한다. 10) 언어는 지도자의 가장 강력한 수단이다—모든 다른 능력을 갖고 있더라도 커뮤니케이션 능력 없이는 영향력을 가질 수 없다.
- 2) 역대 미국 대통령의 리더십에 대한 평가를 역사학자들에 의뢰한 루스벨트 협회의 평가지표를 보면, 대중적 설득력(public persuasion), 위기관리(crisis management), 경제운영(economic management), 도덕적 권위(moral authority), 국제관계(international relations), 행정능력(administrative skills), 의회관계(relations with Congress), 비전 및 정책기획(vision and setting an agenda), 평등의식(pursued equal justice for all), 시대 적합한 업무수행(performance within the context of times)을 포함하고 있다.

의 영역에 속한다고 할 수 있다.

대통령의 리더십이란 일정한 비전과 철학, 그리고 이에 적합한 전략과 정책을 공직자, 국회, 언론에게 고취시키고, 이를 달성토록 하는 역할이다. 그러나 그 구체적 모습은 개인에 따라 다른 어떤 고유한 패턴을 보여준다. 그것은 개인에 특화된(*idiosyncratic*) 것이라 할 수 있다. 그것은 얼굴마담형(*ceremonial*)일 수도, 어머니형(*caretaker*)일 수도, 개인중심형(*individualist*)일 수도, 관리자형(*executive*)일 수도, 기업가형(*entrepreneur*)일 수도 있다(Kotter & Lawrence, 1974). 또한 그것은 카리스마적(*charismatic*)일 수도, 거래적(*transactional*)일 수도, 변혁적(*transformational*)일 수도 있다(Burns, 1979). 그 형태가 어떠한지 Janda(1960)의 말과 같이 “리더십의 본질은 정당성 있는 권력”이다. 그래서 리더십은 권력과 구별된다. 권력은 지배를 만들어 낼 수는 있으나 효과적인 리더십을 만들어내지 못하는 경우가 종종 있다. 리더십이 이와 같이 개인별로 다르다는 점에서 리더십에는 왕도가 없으며, 따라서 그 구성요소도 일의적으로 말하기 어렵다. 그러나 이를 하나의 역량이라 한다면, 이는 명시적 지식(*explicit knowledge*)뿐 아니라, 설득력, 통찰력, 직관, 지혜와 같은 암묵적 역량(*implicit competence*)을 포함한다. 그 역량은 대통령이 가진 1) 품성과 자질, 그리고 2) 지나온 경험에서 배양된다고 할 수 있다.

이러한 대통령의 개인적 역량을 정부조직의 차원에서 보완해 주는 것이 대통령 보좌진이라 할 수 있다. 이는 대통령이 가지는 가장 중요한 조직적 자원이다. 유능한 보좌진은 대통령이 성공하는 데 있어 매우 중요한 요소이다. 따라서 국정운영 리더십이란 개인적 품성과 자질, 경험적 지식, 그리고 보좌진 능력의 결합이라고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 본 논문은 세 가지 요인에 대한 분석을 시작으로 대통령의 정책 보좌조직을 논의해 보고자 한다. 다만 품성과 자질에 대해서는 앞선 논문에서 다루어졌으므로 이에 대한 논의를 생략하기로 한다.

2) 지도자로서의 경험

대통령의 직위에 관한 성격을 한마디로 규정짓기는 어렵다. 그러나 그의 역할은 대체적으로 1) 국가를 대표하는 국가원수로서의 역할, 2) 국정운영에 관한 행정수반으로서의 역할, 3) 국민의 대의기관인 국회와의 관계에서 나타나는 정치 지도자로서의 역할이라고 할 수 있다. 국가원수로서의 역할을 논외로 한다면, 행정수반으로서의 역할과 정치 지도자로서의 역할은 불가분의 관계에 있다. 막스 베버는 일찍이 행정가와 정치가의 역할을 구별했다. 그는 행정가의 역할을 “정치에 참여하지 않고 공정한 행정에만 몰두”하는 것으로 규정했다. 그러나 대통령은 행정가인 동시에 정치 지도자이다. 그의 성과는 기본적으로 행정수반으로 역할을 어떻게 수행하느냐에 의해 결정되지만, 민주주의에 있어 행정의 성과는 예산, 입법 등을 통해 정치와의 관계에서 규율된다. 즉, 대통령은 1) 정부내의 자원상 제약과 2) 정치적 제약의 조건하에서 직무를 수행한다. 대통령의 의사결정은 자원적 조건의 산물인 동시에, 또한 정치적 타협의 산물이다. 따라서 그의 성공은 비전, 철학, 전략이 있어야 할 뿐 아니라, 업무를 추진할 능력과 정치적 능력이 있어야 하는 것이다. 자신의 시간을 잘 관리하고 일을 직접 챙기는 (*hands-on control*) 에너지를 가져야 할 뿐 아니라, 자신의 정책이 성과를 내기 위해 정치인, 국민, 언론, 시민단체 등 다양한 이해관계자들을 설득해 나갈 정치적 역량과 설득력이 필요한 것이다.

정부조직도 하나의 조직이라는 점에서, 행정은 경영과 비교적 유사한 측면을 갖고 있다. 특히 최근 들어 점점 더 ‘기업가형 정부’에 대한 기대와 수요가 커지면서(Osborne & Plastrik, 1997), 대통령의 정부경영자(*chief executive*)로서의 역할이 중시되고 있다. 그런 점에서 Drucker (1974)는 “대통령은 무엇보다 경영자(*manager*)이다”고 한다. 경영자의 역할은 Simon(1997)이 말한 대로 “일이 되게 하는 기술”(*the art of getting*

things done)이라고 할 수 있다. 경영자는 대인 관계(*interpersonal relationship*)의 대표자, 정보지식의 전달자, 의사결정자로의 역할을 한다(Mintzberg, 1973). 대통령도 정부조직의 경영자로서 필요한 의사결정을 하며, 정책의 효과성을 높이기 위해 지도력을 발휘한다. 그는 국가의 상징(*national symbol*)으로서 또한 정치적 지도자(*political player*)로서 외국정부, 국민, 국회, 언론, 시민사회 등과 관계를 맺으며, 행정관리자(*administration conductor*)로서 정책조정, 인사, 동기부여(*motivation*) 및 감독의 역할을 한다. 정보지식의 전달자로서는 내각 또는 외부로부터 정보 및 자료를 수집하며, 정책의 집행을 감시(*monitoring*)하고, 변화의 주체(*change agent*)로서 비전(*vision*)을 형성하고 전략을 수립하며, 설득자(*persuader*)로서 정책의 최종적 설득자가 된다. 의사결정에 있어서는 개혁을 창도하는 혁신자(*innovator*), 정책과 사회적 갈등에 관한 갈등조정자(*conflict coordinator*), 국회 동의를 얻어 국가의 자원을 배분하는 자원배분자(*resource allocator*)로서의 역할을 한다. 다시 말하면 대통령은 정치지도자(*political leader*)인 동시에 정부의 최고경영자(*chief executive*)라 할 수 있다.

그러나 역사상 경영자로서 경험을 가진 대통령을 찾는다는 것은 드문 일이다. 미국에서조차 경영자이었던 대통령은 전무하며, 국회의원 또는 변호사, 때로는 주지사로서의 출신경력을 가진 것이 일반적이었다. 이와 같이 대통령으로 필요로 되는 자질과 대통령이 되는 사람의 경험이 다르다는 것은 하나의 딜레마이다.³⁾ 이 딜레마는 많은 경우 대통령으로

3) 이러한 딜레마를 해결하는 방법으로 S. Hess(1988)는 다음의 네 가지 방안을 제안한다.

- (1) Manager 경험이 있는 사람을 대통령으로 선출하는 방안
- (2) 중앙정부 역할을 약화시키고 지방정부의 권한(특히 조세수입)을 강화하는 방안
- (3) 정부조직을 문제해결 능력과 대국민서비스 향상이 이루어지도록 재조직

의 실패를 초래하는 요인이 되고 있다. 그렇다고 행정가 또는 경영자로 경험이 풍부한 사람을 대통령으로 선출한다는 것도 매우 어려운 일이다. 현실적으로 대통령 선거는 복잡한 정치세력간의 정치투쟁적 결과인 측면이 크므로 그들이 대통령으로 당선되는 것도 어렵고, 또한 당선된다 하더라도 또 다른 역량 즉, 정치적 역량의 부족이나 국정 전반에 대한 시각의 협소함 때문에 실패를 초래할 위험도 크다고 할 수 있다. 이와 같이 대통령으로서의 성공에 대한 필요한 요건이 매우 복잡적이라 할 때, 어느 대통령이나 그 직무를 수행하는 데 필요한 완벽한 역량을 갖는다는 것은 힘들다고 보여진다. 따라서 대통령을 보좌해 줄 역량 있는 보좌진은 필수적이라 하겠다.

3) 보좌진의 역량

시스템은 일을 처리하는 과정(*process*)이며 방식(*methods*)이다. 행정 시스템도 정책의 수립, 집행, 평가라는 과정을 통해 이루어지며, 법률 뿐 아니라 규칙, 절차, 관행 등 일을 처리하는 일종의 방식을 갖고 있다. 이러한 과정과 방식은 그 시스템 구성원에 영향을 주며, 시스템 관리자는 그 과정에서 주요 의사결정을 할 뿐 아니라 권한을 위임하고 구성원들을 통제하게 되며, 이를 위해 구성원의 갈등을 조정하고 업무를 통제하는 범위(*span of control*)를 설정하게 된다. 대통령도 정부 시스템에 설정된 과정과 방식하에서 비전과 철학, 리더십을 갖고 정부 구성원을 움직이고 국민을 움직여 나가는 것이 그 역할이다. 대통령 보좌진은 대통령의 이러한 역할을 보좌하는 보좌진이다. 그들은 대통령이 가진 비전과 철학 위에서 국가운영의 전략을 만들고, 대통령의 정책(*presiden-*

화하는 방안

(4) 대통령 권력을 줄이는 방안

tial agenda)을 만들고, 정책의 우선순위(*priority*)를 수립하며, 정부의 정책집행을 독려하는 일을 한다. 그럼으로 그들은 대통령의 부족한 시간, 정보, 전문성, 에너지를 보완하고, 정치적 자원을 확충해 주는 역할을 한다. 때로는 정치인, 실무관료, 외부조언자와의 가교 역할을 하며, 때로는 지식과 정보의 전달자가 되며 그 역할을 수행한다.

대통령의 역할 수행방법은 끊임없는 의사결정의 과정이라 할 수 있다. 그는 국가의 명운을 좌우하는 전략적 의사결정에서부터 만찬에의 참석인사를 정하는 일까지 의사결정을 하여야 한다. 그러나 그의 의사결정은 대부분 국가운영에 매우 중요한 영향을 미치는 결정이므로 정부뿐 아니라, 국민과 언론의 관심의 대상이 되며, 정치적 논쟁의 주요 대상이 되기도 한다(Light, 1999). 이러한 대통령의 의사결정에 영향을 미치는 중요 요소의 하나로 정책조언자의 범위 및 특성을 들 수 있다(최병선, 2000). 우선 대통령에 대한 정책조언자는 가능한 한 많을수록 좋다고 할 수 있다. 그러나 대통령의 시간과 에너지는 제약되는 것이므로 그 범위는 필연적으로 제약된다. 어떤 사람으로부터 정책조언을 듣느냐는 것은 대통령의 판단에 달려 있다.

조언자 중에 가장 중요한 것은 정부 각료라 할 수 있다. 정부 각료들은 현상을 알고 있으며, 가장 많은 정보를 가진 조언자이다. 그러나 그들이 가진 문제는 대통령과 국가 이익이 아닌 부처의 이익, 자신의 이익을 위해 조언과 행동을 할 대리인 문제(*agency problem*)라 할 수 있다. 공공선택 이론에서 말하듯이, 행정조직은 기업조직과 달리 1) 공급자가 독점되어 있는 조직이며, 2) 업무성과의 효율성을 판단하기 어려운 조직이며, 3) 인수위협(*takeover threats*)이 작용하거나 신설 또는 대체하기가 어려운 조직이다. 그래서 행정조직은 번문옥례(*red tape*)의 문제뿐 아니라, 그 구성원들이 공공이익의 비용하에서 자신의 권력과 이익을 극대화하려는 인센티브를 갖는 조직이다(Kettl, 2000). 대통령은 이러한 관료주의(*bureaucracy*)의 벽을 뛰어넘어야 하는 존재이다. 다른 한 중요

한 조언자는 보좌진이다. 그들은 대통령에의 일차적 조언자이다. 그들은 일상적 접촉이 가능하며, 정부 관료들에 비해 충성심이 강하고 대통령의 비전과 철학을 잘 이해하고 있을 뿐 아니라, 비교적 비밀스러운 수 있는 대통령의 업무를 처리하기 쉬운 특징을 갖고 있다. 그들의 조언이 정부 정책의 우선순위 설정과 의사결정에 있어 대통령에 영향을 미친다는 점에서 조언은 그들의 권력의 원천이 된다.

대통령의 의사결정은 중요하다. 대통령은 믿을만한 정보와 정책에 대한 세심한 분석자료를 얻기를 원한다. 그는 모든 가능한 선택대안들이 빠짐없이 검토될 수 있기를 원하고, 각 대안이 갖고 있는 장단점이 구체적으로 비교검토 되기를 기대한다. 대체적으로 대통령의 이런 관심이 구체화되는 것은 보좌진에 의해서이며, 많은 경우 행정부처는 보좌진을 통해 대통령과 교감하게 된다. 대통령의 결정은 대통령의 결정인 동시에 실질적으로 정책보좌진의 의사결정인 경우가 많다. 따라서 대통령이 측근에 어떠한 보좌진을 갖고, 이들을 어떻게 활용하느냐는 문제는 대통령의 문제인 동시에 국가 차원의 중요 문제이다.

대통령이 보좌진을 어떻게 활용할 것이냐는 그의 목표, 스타일, 직무에 대한 인식 등에 의존한다(Neustadt, 2000). 정책조언을 받는 스타일 면에서 보면, 보좌진에만 전적으로 의존하는 대통령이 있는가 하면, 각료 같은 공식조직에 주로 의존하는 대통령도 있고, 외부의견을 무시하는 대통령이 있는가 하면, 외부의견을 경청하는 대통령도 있다. 조직적 체계를 통하여 자문을 받는 대통령이 있는가 하면, 어떤 대통령은 이해관계를 갖고 있는 많은 사람으로부터 제시되는 상충되는 의견을 청취한 뒤 의사결정을 한다. 개인이 사용하는 방법들 또한 다르다. 재임기간의 경과에 따라, 정책의 민감도에 따라, 또는 시간적 제약성에 따라 서로 다른 방법을 사용하기도 한다. 그러나 일단 얼마나 많은 사람으로부터 정책조언을 듣고, 어떤 방법을 사용할 것이냐는 대통령 판단에 달려 있다고 할 수 있다. 그 과정에서 어떤 보좌진을, 어떻게 활용하고, 어떤 조

언에, 얼마나 귀를 기울일 것이냐는 것도 대통령 몫이다. 지도자라면 모두 참모를 잘 활용해야 하지만, 특히 다원적 이해관계 속에 국가와 국민에 큰 영향을 미치는 광범위한 정책에 대해 의사결정을 해야 하는 대통령으로서 자신의 보좌진을 잘 활용할 수 있어야 한다. 그는 교향악단의 지휘자(*orchestra conductor*)라 할 수 있다. 그는 정부조직과 보좌진, 정치인, 나아가 이해관계가 다른 각 계층의 국민이 내는 음을 판별하면서, 동시에 국가 이익을 위해 전체의 음이 조화가 되도록 하여야 한다.

4) 한국에서의 대통령 리더십과 대통령실

한국에서 대통령 리더십이 갖는 문제는 그 권력이 과도하게 행사되어 왔다는 점이라 할 수 있다.⁴⁾ 박찬욱(1997)은 한국의 역대 대통령이 갖는 공통점을 1) 북한변수의 활용, 2) 억압적 통치기구에 의존, 3) 시민사회 세력에 의해 견제되지 않는 권력, 4) 반의회적 태도, 5) 정부운영 결과로서의 경제적 업적에 대한 집착, 6) 권위주의적 방식을 들고 있다. 이 논의를 받아들인다면 우리나라에서의 대통령 리더십은 1) 조작적 변수(북한, 경제업적), 2) 상황적 변수(권위주의, 미성숙된 시민압력), 3) 도구적 변수(통치기구 활용) 등의 함수였다고 할 수 있다. 특히 권위주의 문화는 이러한 리더십의 주요 근간이 되었다. 민주화를 위한 투쟁과 갈등에도 불구하고, 한편 사람들은 모든 문제에 있어 대통령의 자비로운 결정을 기대하였으며, 대통령은 모든 정보, 그리고 시간과 에

4) 직무태도 활동성(소극적-적극적)과 활동에 대한 인식(부정적-긍정적)을 기준으로 한국 역대 대통령들의 리더십 스타일을 연구한 안병만(1996)에 의하면 장인형(소극적-긍정적)으로 장면과 노태우를, 야수형(적극적-부정적)으로 이승만과 전두환을, 승부사형(적극적-긍정적)으로 박정희를 분류하였는 바, 이와 대통령보좌진의 역할과 기능을 비교하면 그 역할이 컸던 것은 야수형과 승부사형이라고 할 수 있다.

너지를 갖는 전지전능한 인간으로 상징되었으며, 대통령 또한 자신의 권력 강화를 위해 이를 조장하였다 할 수 있다. 다시 말하면, 우리 사회는 대통령이라는 자리를 국가를 위한 하나의 '역할'로 인식한 것이 아니라, 막강한 권력을 가진 '지위'로만 인식하여 왔다고 보여진다.

대통령으로부터 자신의 권력을 창출시키는 보좌진 또한 그런 문화에서 예외는 아니었다고 할 수 있다. 대통령의 권위주의적 위상은 대통령실과 내각 간의 관계에도 그대로 반영되어 양자간에 명령과 지시 위주의 수직적 통제구조를 강화시켰다. 그러나 사회가 민주화·분권화되면서 이러한 대통령 리더십의 형태는 도전에 직면하게 되었다. 국민은 민주적이고 분권적 대통령을 원하였으며, 사회는 보다 다원적이고 수평적인 행정 시스템을 요구하고 있다. 그 시스템은 다수가 공통의 목표를 갖고 역할 분담을 통해 그 목표를 실현하는 구조라 할 수 있다. 그러나 정부 시스템은 그렇게 쉽게 변할 수 있는 기제가 아니다. 형식적 민주화는 이룩되었지만 대통령 보좌진은 행정부에 대한 통제라는 권력을 놓기 싫어하고, 판료는 이러한 시스템에 오랜 기간에 걸쳐 관성화되어 왔다. 따라서 사회적 기대와 대통령실의 운영방식 간에 부적합(*mismatch*) 현상이 일어나고 있으며, 이러한 부적합 현상이 정책주체간 거래비용(*transaction costs*)의 증가와 정책 실패에 기여함으로써 대통령의 실패를 촉진시킨 요인이 되고 있다. 대통령은 전지전능한 인간이 아니다. 그는 항상 시간에 쫓기는 가운데 의사결정을 하여야 하며, 그가 받는 정보는 편향되기 쉬우며, 그의 전문 지식은 의사결정의 복잡성에 비해 취약하기 마련이며, 그의 비전은 공허하기 쉬우며, 그의 에너지는 처리해야 할 업무의 양에 비해 제한되어 있기 마련이다. 따라서 대통령에 대한 과잉기대는 대통령의 실패를 초래하는 주요 요인이 된다. 그런 시각에서 대통령이 의사결정을 하고 처리해야 할 정책업무는 특화되어야 하며, 대통령과 내각과의 관계는 새롭게 정립되어야 할 필요성을 갖는다.

이미 지적한 바와 같이 대통령의 성공은 한편 대통령의 정치적 역량

에 의존한다. 대통령의 정치적 파트너는 국회의원뿐 아니라, 언론, 시민사회, 나아가 국민까지를 포함한다. 대통령의 정책이 성공하기 위해서는 이들의 의식수준이 높아야 한다. 그들이 국가발전을 위한 장기적 안목을 갖고 정책을 평가할 수 있을 때 가능하다. 대통령의 정치적 역량은 우선 국회와의 관계에서 규율된다고 할 수 있다. 대통령과 그 보좌진이 주요 정책에 대해 국회를 설득하고 협조를 얻을 수 있을 때 가능하다. 그러나 지금까지 우리의 정치영역에서 국회와 대통령실의 관계는 거의 부재 상태였다고 할 수 있다. 정치는 대통령만의 영역이었으며, 국회는 여당이라는 매개체를 통하여 실질적으로 대통령에 의해 지배되어 왔다. 대통령 뒤에는 언제나 여당이라는 거대한 정당이 자리잡고 있었으며, 이는 대통령 개인에 충성하는 사당화된 정당으로서 대통령을 지지하는 강력한 정치 지원자였다. 이러한 정당을 배경으로 하여 대통령은 국회를 장악할 수 있었으며, 정책에 대한 정치권의 동의를 손쉽게 얻을 수 있었다. 이와 같이 대통령과 국회의 관계가 설정된 구조에서는 대통령 보좌진들이 국회의원에 대한 적극적 설득자로 나설 이유가 없다고 보여진다. 따라서 대통령실의 정치적 기능은 발전되지 못하였다. 이러한 구조는 야당과 수평적 협력이 필요로 되는 여소야대 구조에서는 작동되기 어려운 구조라 할 수 있다. 민주화와 더불어 여소야대 구조가 만들어지고 여당과 야당 간에 심각한 마찰과 대립이 발생하는 상황에서도 대통령에게는 야당에 대한 설득의 노하우가 없었으며, 야당에는 협력의 노하우가 없었다고 보여진다. 대통령의 메신저 역할에 국한되었던 보좌진 또한 이러한 대통령을 보좌할 능력이 없었다. 이러한 역량의 결핍으로 야기되는 것은 정책의 왜곡과 실기이다. 정책결정에 있어 정책논리가 정치논리에 종속되는 현상이 종종 빛어지는 것은 단견적 이익과 정치적 인기에 집착하기 때문이기도 하지만, 본질적으로는 이러한 설득능력의 부족 때문이다. 민주주의에서 대통령의 정책들이 의회와 이익집단(*interest groups*)의 압력에 의해 왜곡되고 지체되는 것은 일상적

일이다(Kettl, 2000). 그러나 민주주의 비용을 얼마만큼 최소화할 수 있는지는 것은 대통령과 보좌진의 몫이다.

5) 향후 대통령실 역할의 방향

“대통령은 도움을 필요로 한다”(The President needs help). 이는 Brownlow위원회 보고서가 백악관 보좌진에 대한 이야기를 시작하면서 한 말이다. 동 보고서는 루스벨트 대통령에게 대통령이 성공하기 위해서는 “대통령이 광범위한 정부 일에 긴밀하고 쉽게 접근할 수 있고 필요한 지식을 빠르게 가질 수 있도록 능력 있는 보좌진을 백악관에 충분히 확보”할 것을 제안한다. 동서고금(東西古今)을 막론하고 최고지도자가 성공하기 위해서는 이와 같은 능력 있는 보좌진을 필요로 한다. 그 능력이란 첫째, 국가운영 시스템에 관한 전문적 식견과 능력이라 할 수 있다. 보좌진은 전문적 지식의 조연자이어야 할 뿐 아니라, 아울러 행정부처가 가진 각종 정보의 효과적이고 신속한 전달자라야 한다. 또한 그는 대통령에게 여러 선택대안들을 창의적으로 제시할 수 있는 제안자라야 한다. Brownlow위원회는 “백악관 직원은 대통령과 자신의 부서장 사이에 있는 것이 아니고, 매일 질문을 던지고, 정보를 구하고, 제안을 하고, 부서의 견해를 요약하고, 자신의 제안을 확산시키고, 관련 지침을 전달하고 해석하는 것”이라고 충고한다. 둘째, 대통령의 비전과 철학을 이해하는 전략가라야 한다. 대통령은 결국 자신의 비전과 철학을 실천하는 실천가이며, 보좌진은 이를 구체화시켜 줄 전략을 마련하는 사람이다. 셋째, 효과적인 커뮤니케이션 능력을 갖고 있어야 한다. 행정조직은 점점 복잡화·전문화·분화되고 있으며, 사회적 이익계층 또한 다원화·중층화되고 있다. 대통령실의 주요 업무는 이러한 다양한 조직, 다양한 계층 간의 갈등을 조정하는 조정기능이며, 효율적인 조정은 효과적인 커뮤니케이션 능력에 상당부분 의존

한다고 할 수 있다. 정치구조도 변화하고 있으며, 또한 사회의 복잡성이 증대되면서 전문위원회의 증가, 의원입법의 증가 등 국가정책에 대한 국회의 개입은 더욱 증가되고 있다. 이러한 현상은 대통령 보다 국회의 정치적 힘의 상대적 증가를 초래할 것이며, 이는 정부의 정책형성과 타이밍에 결정적 영향을 미칠 수 있다. 과거의 대통령 리더십 스타일만으로는 원만한 정책집행을 하기가 어려운 상황이 될 것이다. 넷째, 대통령에게 충심으로 간언을 할 수 있어야 한다. 보좌진이란 대통령에 대한 충성을 전제로 하지만, 그것은 어디까지나 국민을 위한 것이어야 한다.⁵⁾ 아침은 대통령을 실패로 이끄는 지름길이다. 특히 그 힘이 견제되기 어렵고, 많은 고급정보를 갖게 되는 대통령에 있어서는 그렇다. 다산은 목민심서(牧民心書)에서 말하기를 “아침하기를 좋아하는 자는 충성되지 않고, 간하기를 좋아하는 자는 배반하지 않을 것이니, 이를 살핀다면 실수하는 일이 적다”고 한다. 결국 보좌진은 대통령이 듣기 싫어하는 소리를 할 줄 아는 지혜와 용기를 가진 사람이어야 한다. 이러한 사람의 일차적 관심은 대통령에 대한 맹목적 충성이 아니라 국민복에 두어진다. 그는 국민을 위하여야 결국 대통령이 성공할 수 있다는 것을 안다. 이런 사람은 목전의 정치적 이익을 추구하는 단기적 관점보다 국가발전이라는 장기적 관점에서 정부 시스템을 운영하게 된다. 그는 국가발전이 장기적 관점에서 전체적인 비전을 갖고, 적합한 장기전략을 세우고, 이에 따라 정부 각 기관들이 단기적인 정책 목표의 달성을 위해 유기적으로 상호 협력할 수 있을 때 가능하다는 점을 행동으로 실천한다.

보좌진의 역할은 막중하다. 대통령실이 장기적 비전과 전략적 기획

5) 율곡은 “소인은 군자를 공격할 때 반드시 따로 명목을 내세워 임금의 이목을 현혹시킨다” 하면서, “임금이 직언을 싫어하는 사심이 짙다면 소인은 반드시 틈을 노려 대간을 다 믿을 수가 없다는 말로 임금의 이목을 현혹시킬 것”이라고 한다(동호문답(東湖問答)).

(*strategic planning*)의 중심에 있을 때, 국가는 일정한 목표와 전략을 갖고 움직일 수 있고, 수많은 정부기관, 이익집단간의 조정과 협력이 이루어질 수 있다. 따라서 보좌진은 전략적 기획가(*strategic planner*)이면서 동시에 효율적인 조정자이어야 한다. Patterson(2000)의 지적과 같이 미국의 대통령들도 백악관 참모진에의 의존을 증대시키고 있으며, 최근 이러한 전략기획의 기능은 더욱 중요시되고 있다. 전략적 정책의 기획·조정·평가 기능은 국가경영 시스템의 가장 중요한 축이다. 전략 기획은 국가경영에 목표와 방향(*road map*)을 제공하며, 조정 기능은 그 방향하에서 이해관계와 정책상 차이를 조정하고 협력을 유도하는 역할을 한다. 평가 기능은 각 정부기관의 구성원들에 대해 이러한 목표달성을 위한 장기적 노력을 유도한다. 그럼에도 불구하고 Hess(1988)의 지적과 같이 대통령실에서 “거의 모든 정책을 만들고, 이에 대한 정부의 운영을 감독하고, 우선순위를 갖는 정책 프로그램을 운영하고, 사회 각 계층의 이익이 대통령실에서 모두 대변되도록” 하는 것은 오히려 대통령의 실패를 촉진시키는 요인이 된다. 전략이란 언제나 선택과 집중의 과정이며, 이는 국가전략에서도 마찬가지이다. 적절한 균형이 항상 필요한 것이다.

3. 대통령실의 정책보좌 방식에 대한 이론적 접근

1) 대통령 보좌기구의 일반적 특성

대통령의 보좌기구는 다른 조직과 다른 특성을 갖고 있다. 그것은 첫째, 보좌조직의 규모가 언제나 팽창적인 성향을 갖게 된다는 점이다. 어느 대통령이든지 임기 초에는 작은 비서실을 유지하고 공식적 내각조직에 주로 의존하고자 하나, 실제 운영을 해보면 이런 저런 행정적 수요

가 발생하여 조직을 확대하고자 하는 것이 필연적이다. 이는 우리나라 뿐 아니라, 미국의 역대 대통령들도 보여주는 사례이다. 임기 초에는 보좌진 조직을 줄였다가 임기 말에는 거대한 보좌조직을 갖게 된다. 둘째, 보좌진의 권한과 역할이 자의적이기 쉽다는 점이다. 보좌진의 직무에 관한 법적 권한은 불명확하며 또는 불명시 되어 있다. 따라서 그의 권한과 책임이 불분명하다. 대통령을 제외하고 누구도 조력과 조언 이외에 어떤 일을 할 법적 권한이 없다. Brownlow위원회 보고서에 지적된 바 같이 그들은 “자신이 독자적으로 의사결정을 할 권한도, 지침을 내릴 권한도 없는” 존재이다. 그들의 일차적 임무는 대통령의 의사결정에 필요한 “정부부처가 보유한 정보들을 모으고, 대통령의 의사결정을 정부부처에 전파”하는 역할을 하는 것이다. 그러나 보좌진들은 대통령의 이름하에서 모든 것을 집행한다. 그들의 업무는 대체로 베일에 가려 있어(unknown), 외부인들은 비서실 직원의 행동이 대통령 지시를 따르는 것이라 생각한다(Patterson, 2000). 그들의 역할과 영향력은 대통령의 권력에 의해 좌우되며, 대통령의 스타일에 의존한다. 대통령의 권력이 강할수록 보좌진의 역할도 커진다. 대통령이 권력을 직접 행사하지 않으면, 때때로 비서실장의 강한 역할로 이를 뒷받침한다. 그러나 관료들이 그들의 역할을 무조건 인정하는 것은 아니다. 그들은 한편으로는 보좌진이 책임이 없고, 자신의 아이디어를 강요한다고 불평하기 쉽다. 특히 대통령 권력이 강력할 때는 복종적이나, 권력이 약화되면 보좌진의 기능을 무시하기 쉽다. 대통령의 직접 노력 없이는 정책보좌가 불가능한 경우도 때때로 발생한다. 셋째, 보좌진 조직은 조직역량의 강화가 어려운 조직이라는 점이다. 그들의 직업은 길어야 대통령의 임기로 제한되는 한시적 직업이다. 따라서 그 조직은 조직에 체화된 능력을 발전시키는 데 곤란하다. 또한 직업 윤리에서도 문제가 발생하기 쉽다. 그들은 오직 대통령의 영광을 위해 일한다고 하나, 그들에게 특별한 윤리의식이 없다면 도덕적 해이에 빠지기 쉽다. 예를 들어 그들에게는 업무특성

상 높은 보안의식이 요구되지만, 실제 보면 비밀로 유지되는 것이 별로 없는 일이 종종 발생한다. 업무추진에 내각이라는 완충지대가 있고 비밀스런 작업이 많아 의명으로 추진되는 일이 많으나, 그 조직은 비밀 유지가 어려운 투명 상자이다.

2) 정책보좌 방식의 유형

R. B. Porter(1980)는 대통령이 정책자문을 받기 위한 조직 방식을 크게 세 가지로 나누고 있다. 즉응적(卽應的) 방식, 중앙집권적(中央集權的) 관리 방식, 복수창도(複數唱導) 방식이 그것이다. 이러한 방식 각각이 실제에 그대로 적용되는 경우란 거의 없다고 할 수 있지만, 대통령의 의사결정 방식은 이런 이론적 모형의 상이한 조합에서 벗어나기 어렵다. 그 각각의 방법을 소개한다면 다음과 같다.⁶⁾

(1) 즉응적 방식(adhocracy)

대통령이 정규적이고 체계화된 정책자문에 의존하기보다는 정책사안에 따라 자신에게 직접 정책자문을 할 인사를 지정하고 그가 종합한 정책조언을 듣는 방법이다. 이때 정책검토 방향이 그가 지정한 인사의 의중에 따라 결정될 것은 당연하다. 이 방식은 보통 대통령 취임 준비기간 및 취임 후 수개월 동안 사용되는 방식(*transition adhocracy*)과 재임기간에 수시로 사용되는 전통적 방식(*traditional adhocracy*)의 두 가지로 나뉜다. 취임 초기는 기존 행정조직과의 간격 때문에 공식적 의사결정 경로보다 개인적으로 알고 있거나 전문가라고 생각하고 있는 특정 개인에 의존하려는 성향을 보인다. 예를 들면 카터 대통령은 취임초기 자신의

6) Porter(1980)의 분류에 대한 설명 중 많은 부분을 최병선(2000)의 논문에서 인용하였다.

비서관인 슬레진저(J. R. Schlesinger)에게 국가에너지계획을 성안토록 하였다. 전통적 방식은 어떤 정책문제에 대한 해결책의 제시를 다수 조언자에게 요구하는 방식으로 행해진다. 서로 다른 조언자들에게 서로 중첩되는 임무를 부여하게 되는 경우도 있다. 이럴 경우 담당자간에 영역다툼(*jurisdictional battles*)이 벌어지는 것은 흔한 일이다. 즉응적 방식은 개인에 대해서가 아니고 한시적(限時的)으로 관계부처 그룹(*interagency group*)을 설치하고 여기에 특정 임무를 부여하는 방법으로 이루어지는 경우도 있다. 그러나 이 경우 대통령이 받게 되는 정책조언은 불가피하게 각 부처장관의 조언과 절충되지 않을 수 없게 된다. 따라서 이때의 즉응적 정책자문 방식은 대통령 스스로가 다양한 정책의견을 청취하려는 수단으로 이용하는 것이라고 할 수 있다.

대통령이 즉응적 방식에 매력을 느끼게 되는 이유는 첫째, 국민 또는 관료들에게 대통령이 국정을 장악하고 있다는 인상을 주게 된다는 점이다. 대통령 직속으로 특별작업단(*task forces*) 또는 위원회 등을 설치하여 대통령에게 직접 보고하게 함으로써 해당 문제에 대통령이 관심을 갖고 있음을 보여주고 특별한 조치를 취하고 있다는 인상을 줄 수 있다. 둘째, 이 방식은 신속성이 크고, 비밀을 보다 잘 보장할 수 있으며, 정책 문제에 신속하게 대응할 수 있다는 장점이 있다. 그래서 개혁정책에 보다 잘 활용될 수 있다. 반면에 즉응적 방식은 결점도 많다. 첫째, 그 무작위적 성격(*random character*)으로 인해 다양한 정책문제가 균형 있게 다루어지지 못하고 정책결정에 혼선을 초래할 수 있으며, 정책에 대한 종합적 검토가 어렵게 되어 그 결과 정책이 누더기 정책(*patchwork policies*)이 될 가능성이 있다. 둘째, 대통령에게 부담을 가중시킨다는 점이다. 대통령은 임무를 줄 대상자를 고려해야 하고, 정책문제의 상대적 중요성에 대한 판단을 스스로 내리지 않으면 안 된다. 또한 상호 관련된 정책에 대한 임무가 서로 다른 조언자에게 주어져 있을 때 이들이 제시하는 정책안의 상호관련성을 검토하고 통합해야 할 책임도 대통령

에게 귀속된다. 셋째, 이해관계를 가지는 관련부처를 정책과정에서 상대적으로 배제시키는 결과를 초래할 수 있다. 대통령이 지명한 인사가 정책주도권을 쥐고 있기 때문이다. 넷째, 특수이익집단의 이익에 취약해질 위험을 갖고 있다. 즉, 조연자가 자신이 선호하는 정책대안을 가지고 대통령을 설득하려 할 것이기 때문에 그 반대입장에 있는 이익집단의 반론 기회가 상대적으로 봉쇄되는 결과를 초래하는 것이다. 그 결과 누가 대통령에게 최종적인 조연자가 되느냐에 따라 대통령의 정책결정이 좌우되는 경향이 나타날 수 있다.

(2) 중앙집권적 관리 방식(centralized management)

이것은 대통령이 자신의 비서관에 전적으로 의존하는 방법으로 각료들로부터 보고를 받기 전에 그들이 제시하는 정책아이디어, 제안 및 건의 등을 이들이 여과(filtering)하도록 하는 방식이다. 대통령이 이런 방식에 의존하는 것은 자신의 정책안목(perspective)을 공유하고 있는 비서관들이 객관적으로 정책제안을 분석평가하고 그 결과를 건의해 주기를 바라기 때문이다. 또한 대통령으로서 부처의 할거주의(割據主義, *departmental parochialism*)나 좁은 안목을 “초월”해야 할 필요를 느끼기 때문이다. 따라서 비서관이 해야 할 역할은 다양한 정책제안과 아이디어를 걸러내고 농축시키는 일이다. 두 개 이상의 부처가 어떤 정책이슈에 대하여 상호대립하고 있을 때에는 갈등을 조정하고 그 결과를 대통령에게 건의한다.

대통령은 왜 이런 방식을 선택하는가? 우선 대통령은 비서관들을 통하여 정책과정에 대한 통제력을 증대시킬 수 있다고 본다. 각 부처의 관료적 정치(*bureaucratic politics*)로 인한 문제를 자신의 비서관들을 통하여 제어할 수 있다 보는 것이다. 비서관들은 대통령에게 충성하는 자들이고 대통령이 갖고 있는 문제에 민감한 자들이다. 따라서 끊임없이 야기되는 각종 정책문제에 신속하고 적절하게 대응하기 위해 대통령은 자신

의 필요에 가장 민첩하고 적절하게 대응하는 비서진을 더욱 선호하게 되는 것이다. 예를 들어 케네디(Kennedy) 대통령은 백악관 비서진이 정부운영을 독려하는 중심축(*moving force*)으로 자리잡기를 바랐으며, 보좌진들이 관료들에게 직접 지시를 내리는 등 정부의 운영센터(*operational center*)로의 기능을 수행하게 한 바 있다(Hess, 1988).

그러나 비서실을 통한 중앙집권적 정책관리 방식은 여러 가지의 비용과 위험을 수반한다. Kennedy 대통령의 정책이 피그만 침공과 쿠바 미사일 위기에서 보여주는 것처럼 성공과 실패를 극명하게 오락가락한 것도 그러한 이유라 할 수 있다(Hess, 1988). 그 위험은 첫째, 이 방식이 비서관들이 객관적 자세를 유지한다는 전제 위에 서 있다는 점이다. 그러나 비서관들이 객관적일 수 있다는 가정은 다음과 같은 두 가지 이유로 의심스럽다. 우선 비서관들은 부처나 이해관계자의 의견을 공정하게 대통령에 전달하는 역할에 머물기보다 그 자신이 정책창도자(*policy advocates*)가 되어버리는 경우가 흔하다. 자신의 관점에 따라 정책대안을 평가하고 자신이 선호하는 정책을 대통령에게 주시시키려고 하는 경향을 나타내기 쉽다는 것이다. 특히 비서실 요원의 특정 정책부문에 대한 전문성이 증가할수록 독자적인 정책관을 형성하기 쉽다. 다음으로 비서관들은 대통령이 무엇을 원하고 있는지를 잘 알고 있기 때문에 대통령의 뜻에 맞추려고 하는 경향을 갖기 쉽다. 그들은 대통령이 어떤 시각에서 보고 어떤 측면을 중시하는지 알고 있다. 이러면 비서관들에게 객관성을 기대하기도 어렵고, 때에 따라 한 두 사람 비서관에 막강한 권력이 집중되는 현상이 나타나기도 한다. 둘째, 비서실의 전문성은 항상 제한될 수밖에 없다는 점이다. 비서실의 자원은 행정각부가 갖고 있는 자원과 비교가 안 될 만큼 작다. 정책문제에 대한 전문성이나 관심의 범위에 있어서 행정부를 당할 수 없고 정책집행의 복잡한 문제들을 파악하기도 어렵다. 셋째, 비서실의 독주로 장관들이 소외될 수밖에 없고 관료들의 사기가 저하되어 대통령의 행정수반으로서의 지도력이 약화될 수 있다.

넷째, 대통령의 정책결정이 정치적 현실과 괴리될 가능성이 커진다. 왜냐하면 행정각부는 의회나 각종 이익집단의 정치적 견해와 요구를 전달하는 통로(channel)로서의 역할을 담당하나, 비서실은 그렇지 못하기 때문이다. 다섯째, 비서실 각 부서의 책임자에 업무병목(bottleneck) 현상이 야기되기 쉽다. 수없이 많은 정책 이슈들이 일단 이들 손을 거쳐야 하기 때문이다. 물론 자신의 일을 위임할 수는 있겠지만 이런 관리방법의 속성상 권력이 집중되게 됨은 불가피하다. 여섯째, 비서실이 비대해지면 민감한 정책문제, 신속한 결정을 요하는 정책문제, 대통령이나 비서실장이 확고한 신념을 갖고 있는 정책문제들을 비서실이 정규의 정책과정에서 빼어내어 스스로 담당해 나가려고 하는 경향이 나타나기 쉽다. 소위 “소내각”(小內閣, Royal Court) 현상이 나타나게 되는 것이다. 이때 정책결정과 정책집행 사이에, 그리고 대통령과 행정각부 사이에 커다란 간격(gulf)이 생겨나게 될 가능성이 더욱 높아진다.

(3) 복수창도 방식(multiple advocacy)

이 방식은 위에서 '고찰한 중앙집권적 관리 방식과는 다르게 각 부처의 정책제안을 비서관이 여과하여 보고하는 것이 아니고, 대통령이 다양한 이해관계자의 정책논쟁과 관점에 직접적으로 노출되도록 하는 방법이다. 다시 말하면 서로 다른 정책입장을 갖고 있는 자들이 공동으로 대통령과 직접 대화할 수 있는 기회를 갖게 함으로써 대통령이 논쟁의 핵심을 올바르게 파악하고 이해할 수 있도록 하는 방법인 것이다. 이 방식에서 중요한 역할을 담당하는 것은 “정직한 브로커”(honest broker)이다. 그는 이해관계 당사자들이 교루 자기 의견을 제시하고 이들에 의한 정책토론이 잘 조직되고 균형을 갖도록 하는 책임을 맡는다. 이 방식은 질서 있고, 체계적이며, 균형 있는 정책아이디어의 경쟁이 올바른 정책결정에 이르는 최선의 방법이라는 전제 위에서 있다. 따라서 이 방식에서 가장 중요시될 사항은 모든 정책관점과 고려사항들이 정책결정과정

에서 올바르게 형량(衡量)될 수 있도록 보장하는 일이다. 이 일을 담당하는 사람이 바로 정직한 브로커인 것이다. 이들에게는 이 역할만 하는 것이 아니라 참된 정책경쟁을 통하여 정책의 질이 향상될 수 있도록 다양한 정책개발 노력을 할 책임이 부여된다. 예를 들면 흔히 정책과정에 자신의 주장을 잘 대변하지 못하는 집단이나 부처를 파악하여 이들의 의견이 반영될 수 있도록 도와주거나, 지나치게 무리한 주장을 전개하는 측의 맹점을 지적하고 보완하도록 하는 일을 맡는다.

복수창도 방식이 갖고 있는 장점은 다음과 같다. 첫째, 정책결정을 보좌하는 사람들의 계속성(continuity)을 유지할 수 있기 때문에 정책결정의 일관성을 확보할 수 있게 한다. 둘째, 해당 정책에 대한 모든 관점이 다양한 참여자에 의해 자동적으로 탐색되고 각 대안이 갖고 있는 문제점이 노출될 수 있도록 한다. 셋째, 상반되는 견해가 부당하게 억압되지 않게 한다. 넷째, 정책논거의 세심한 검토를 통하여 질이 높은 정책대안의 개발이 가능해지도록 한다. 다섯째, 정책결정과 정책집행 사이의 괴리를 감소시킨다. 정책집행을 담당하고 있는 자들이 정책결정단계에 깊이 참여할 수 있게 되어 정책집행단계에서도 보다 높은 일관성이 유지될 수 있다. 아울러 이들이 갖고 있는 정책집행과정에 대한 풍부한 경험이 정책결정의 질도 향상시킬 수 있다. 여섯째, 다양한 이해관계자의 참여로 의사결정이 보다 높은 정치적 현실성을 갖출 수 있도록 한다. 정책에서 예상되는 정치적 논쟁이 사전에 정책결정 과정에 고루 반영되어 검토될 수 있기 때문이다. 일곱째, 행정관료를 결정과정에 참여시킴으로써 행정부처의 사기를 진작시킬 뿐 아니라 행정부처에 대한 대통령의 영향력을 증대시킬 수 있다.

이상 같은 장점에도 불구하고 복수창도 방식은 다음과 같은 측면에서 한계에 부딪치기 쉽다. 첫째, 이 방식을 성공적으로 운영한다는 것 자체가 대단히 어려운 일이라는 것이다. 이것은 정책참여자가 갖고 있는 자원과 수완(skills)에 많은 차이가 있기 때문이다. “가장 강력한 주장을

떠는 사람이 반드시 가장 많이 알고 있는 사람이라는 보장이 없고, 오히려 아무 말 없이 가만히 있는 사람이 가장 현명한 사람인 경우도 있기 때문이다.” 이것은 정책경쟁을 확보하는 일이 얼마나 어려운 것인가를 잘 보여주는 것이다. 이런 측면에서 볼 때 이 방식의 보다 큰 문제점은 능력 있는 “정직한 브로커”를 확보할 수 있느냐의 문제로 귀착된다고 볼 수 있다. 정책토론 과정에 참여의 기회를 공정하게 부여하고 각각의 의견에 공정한 경쟁을 조장하기 위해서는 자신이 갖고 있는 정책선호를 표출하지 않고 끝까지 공정한 정책관리자(policy manager)로서 위치와 역할을 견지하여야 하기 때문이다. 이것은 보통의 사람에게는 기대하기 어려운 역할이 아닐 수 없다. 이외에도 둘째의 문제는 정책참여자의 수가 늘어나 신속한 정책결정이 어렵게 된다는 점이며, 셋째의 문제는 검토중에 있는 정책내용이 외부에 누출(leaks)될 가능성이 그만큼 높아지는 점이며, 넷째의 문제는 이 방식이 다양한 정책의견으로부터 합의를 도출하는 것보다 이들 사이의 차이점을 분명하게 드러내려는 데 그 핵심이 있기 때문에 최종적 결정을 내려야 할 대통령이 안게 될 부담이 커지게 된다는 것이며, 다섯째의 문제는 정당한 정책참여자 누구에게나 동등한 기회를 부여하여야 하기 때문에 각부 장관의 입장에서 볼 때 자신의 정치적 영향력을 대외적으로 과시하지 못하여 불만을 가질 수 있다는 점이다.

3) 한국의 정책보좌 조직의 평가

상기 세 가지의 기본적 조직모형은 우리나라에 있어서 대통령의 정책결정 연구에 중요하게 활용될 수 있을 것으로 생각된다. 특히 제5공화국 이후 대통령 비서실 및 비서관의 역할과 기능이 상당히 달라지고 있고 행정부처간의 관계도 과거와 비교할 수 없을 만큼 대립적이고 갈등적인 관계로 변모해 가고 있는 상황에 비추어 볼 때, 대통령에 대한

정책보좌 방식의 근본적인 변화가 불가피하다고 보여진다. 대통령에 대한 효과적 정책조언의 방법으로서 여기서 소개한 세 가지 조직 방식 가운데 특히 복수창도 방식은 이러한 상황에서 주목해 볼만한 가치가 있다고 생각된다.

우리의 역대 대통령실의 정책보좌 방식은 대통령실과 내각 간 지시-복종적 관계인 전형적 중앙집권적 방식이었다고 판단된다. 물론 대통령에 따라, 정책에 따라서 다소 차이가 있지만, 전체적으로는 중앙집권적 방식이라 할 수 있다. 예를 들어 제5공화국에서는 다른 어느 때보다 중앙집권적 방식이 강했고, 문민정부에서는 개혁분야에서만은 즉응적 방식을 보여주고 있다. 복수창도 방식은 경제분야에서 박정희 대통령의 비서실 운영스타일에서 찾아볼 수 있을 것이다. 그의 전체적인 스타일이 포용과 배제, 분할과 견제를 위주로 한 중앙집권적 통치 스타일임에도 불구하고, 경제발전이라는 목표에 있어서만은 교호적 기업가형이라는 리더십 특성(김호진, 1996)을 보여주었다 할 수 있다. 예를 들어 “수출진흥확대회의”에서 박대통령은 실무진과 같이 토론하였으며, 때때로 그들의 의견을 수용하는 모습을 보이기도 하였다. 그러나 전체적으로 보면 중앙집권적 방식이 점점 더 강화된 것이 비서실의 모습이라고 생각된다. 특히 제5공화국부터 행정부처보다 비서실에 힘이 쏠리고, 그 조직도 부처별 중심의 업무조직 성격이 강화되고, 직원들도 주로 해당 부처에서 파견됨으로써 행정부처의 축소판인 ‘소내각’ 형태를 띠게 된 것이다. 때때로 학자 출신들로 일부 비서진들을 충원하기도 하였지만, 그들이 비서실 문화를 바꿀 수는 없는 위치였다고 할 수 있다.

이러한 ‘소내각’ 비서실 조직은 단위정책의 효율적 집행에 대한 통제라는 관점에서는 장점을 갖고 있다. 그러나 그것이 갖는 문제점으로는 우선 첫째, 국가전체 관점에서 국정을 운영해 나가는 조직역량을 확보하는 데 장애가 된다는 것이다. ‘소내각’ 형태의 조직은 1) 비서진이 부처와 자주 순환 보직되므로 정책보좌에 필요한 역량을 조직에 체화시킬

수 없고, 2) 비서진이 자신의 출신부처 이익에 담합하고 이를 대변하지 않을 수 없어 관료주의 병폐 현상이 전이되고 정보 왜곡, 정책 왜곡 현상의 발생 가능성이 크며, 3) 국가전체의 전일적(holistic) 시각을 가지지 못하고 출신부처 차원 시각의 단위정책 중심으로 국가정책이 이루어지며, 4) 보좌조직의 커뮤니케이션이 수직적 상명하복에 익숙한 행정문화로 바뀌어 간다는 것이다. 둘째, 비서진이 그 역할을 하기 위해서는 대통령의 관심 및 지도력에 의존하는 것이 불가피한 바, 이의 결과 대통령 업무가 전 행정부처 업무로 확대되어 간다는 점이다. 이는 대통령 입장에서 보면 감당하기 어려울 정도로 일의 부담(workload)이 늘어나는 것을 의미하며, 한편 비서진의 규모 또한 커져야 한다는 문제점을 노정하게 된다. 이는 1) 대통령의 에너지 분산으로 국정에 긴요한 정책의 성공에 필요한 대통령의 집중력을 저하시키고, 2) 국가전략적 과제와 일반 과제 간의 구별을 모호하게 하여 오히려 전략적 과제에 대해 소홀하게 만들고, 3) 보좌진에 대한 직접 통제를 불가능하게 하여 결국 대통령이 보좌진 시각에 그대로 의존하게 만들고, 4) 대통령의 메시지가 보좌진에 의해 왜곡되기 쉬우며, 5) 사회 각 계층이 자신의 이익을 대변할 보좌진을 대통령실에 두기를 요구하나, 정작 대통령 자신은 다양한 사회 각계의 목소리를 아는 것에 매우 제한되는 상황을 초래하게 된다고 할 수 있다.

이러한 정책보좌 조직의 문제점과 함께 지적되어야 할 것은 행정부처의 정책수행 능력의 약화라고 할 수 있다. 우선 첫째, 지도자의 국가발전 비전의 결핍, 인기위주의 정책에의 집착으로 인해 관료들이 단기적 대책에만 급급하고 있는 문제이다. 임기를 갖는 대통령으로서 장기적 관점의 정책을 추진한다는 것이 어려운 일이라는 하지만(Hess, 1988), 국가가 발전하기 위해서는 대통령이 장기적 정책에 관심을 가져야 한다. 특히 단기정책들이 많은 경우 행정부처의 힘(power)과 직결되고 생색을 낼 수 있는 업무이므로 관료들로서는 단기정책에 집중하는 경향을 보이

가 쉽다. 더구나 장관들의 경질이 잦고 정부조직 개편이 자주 있다보니 그 최종결정권자인 대통령에 잘 보이고자 단기정책에 의존하는 경향이 더욱 강화되고 있다. 이러한 장단기정책 간의 연계성 미흡으로 “공약 따로, 비전 따로, 정책 따로” 현상이 초래되고 있다. 둘째, 행정부처간의 업무중복 및 경쟁관계가 심화되어 정책간 상호조화가 이루어지지 않는다는 점이다. 우리나라에서 정책의 실패가 초래되는 이유는 공무원 개개인의 자질부족에 기인한다기보다는 조직구조 내지 유인체제의 왜곡에 기인한다는 점이 지적(이혜훈, 1998) 되고 있지만, 특히 정책실패를 노정시키는 것은 정책간 조화, 행정부처간 협력의 부족이라 할 수 있다. 행정의 전문화 및 분화로 부처 상호간 정책협의 및 조정의 필요성은 대폭 증가하였으나, 이를 위한 노력은 매우 미흡하다. 상호 조화보다는 서로 유사한 정책의 모방 및 남발 현상이 일상화되어 가고 있다. 더구나 잦은 정부조직 개편과 장관들의 경질로 인해 자신의 부처가 “일을 하고 있다”는 점을 보여주기 위한 경쟁심에서, 또는 타 관련부처의 정책에 대한 배타심에서 정책간의 조화는 점점 어려워지고 있다. 이는 결과적으로 정부의 실패를 초래하고, 국가 전체의 단일된 목소리(*unified voice*)를 내기 어렵게 할 뿐 아니라, 국민적 역량의 결집을 약화시키는 요인이 된다.

이러한 현상은 “정책능력(*policy capacity*)의 약화”라는 말로 집약될 수 있다. 이는 시스템의 실패(*system failure*)이다. 이러한 시스템의 실패는 정책의 실패(*policy failure*)를 양산하고, 국가적 위기로도 전환된다. 그러나 문제는 새로운 시스템 구축이 결코 쉽지 않다는 것이다. 그 이유는 첫째, 우리에게 이러한 행정 시스템으로의 전환을 가로막는 문화가 존재한다는 것이다. 정책능력의 제고에는 우선 정책주체들의 수평적·기능적 협력의 사고가 필요하다. 그러나 대통령 자신들이 그런 사고를 하지 못하고 수직적 지시, 명령에 익숙해 있으며, 관료들도 자발적 조정과 협력 보다 지시와 명령 구조에 익숙해 있는 것이 현실이다. 또한 부처간 배타주의, 할거주의가 심하여 상호 타협과 조정이 어려워지며, 권한

에 집착하여 국가전체 차원의 기획 및 조정 기능을 잘 인정하려 하지 않고 “나만은 예외”라는 “정책넘비” 현상을 보인다는 점이다. 둘째, 일상적 업무에 매달리는 대통령 업무부담이 너무 과중하다는 점이다. 정치에 있어서는 집권정당의 총재로서 정당의 운영에 간여하지 않을 수 없으며, 경제사회적으로는 다원화·복잡화·세계화의 진전으로 정책의 신규 업무가 대폭 증가되어 업무부담이 가중되고 있다. 그러나 행정부처 자체의 자율적 해결능력은 취약하여 결과적으로 대통령의 개입을 요구하게 되고 대통령의 업무부담은 점점 더 과중하게 되어 간다. 대통령 자신도 권력의 자기강화(*self-reinforcing*)를 위해 이러한 업무들을 놓는 데 소극적이다. 이상의 논의를 요약하면 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 이러한 문제들을 가진 우리나라의 행정 시스템하에서 과연 어떤 방식의 조직모형이 대통령 의사결정을 보좌하는 보다 적합한 방식이 될 수 있을 것인지는 한마디로 말하기 어렵다. 이것은 대통령의 개인적 목표, 성향에 크게 좌우될 수밖에 없을 뿐 아니라, 시대의 요구에 따라 다를 수밖에 없고, 또한 행정문화적인 영향을 받기 때문이다. 그러나 현 시대의 상황에서 말한다면 다음 제안과 같은 조직모형이 타당성을 갖고 있다고 보여진다.

<표 1> 현행 정책보좌 시스템에 대한 평가

| Strength | Weakness |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 비교적 우수한 관료 자원 - 대통령의 권위에 대한 존중 | <ul style="list-style-type: none"> - 권위주의 문화: 지시·명령체제 익숙 - 국가적 전략기획 기능의 부재 - 정책보좌 조직의 소내각형 운영 - 행정 시스템의 조정능력 약화 - 대통령 업무부담의 과중 |
| Opportunity | Threat |
| <ul style="list-style-type: none"> - 민주화/분권화의 확대 - 새로운 리더십에 대한 욕구 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가간의 제도상, 정책상 경쟁심화 - 정책상의 다원화·충충화·복잡화 심화 - 사회적·관료적 갈등의 증대 |

4. 대통령실 정책보좌 조직에 대한 제안

1) 21세기의 정책보좌 조직

우리의 정책운영 시스템은 지금 “정책능력”(policy capacity)의 취약성을 보여주고 있다. 정책능력의 강화는 가장 시급한 국가적 과제이다. 정책능력의 강화를 위해서는 우선 시대적 변화의 요구를 수용하여야 한다. 그것은 첫째, 민주화된 사회에 적합한 정책 시스템의 정착이다. 사회는 급속히 민주화되고 있지만, 다원적 민주사회를 수용할 정책 시스템의 역량은 형성되지 못하고 있다. 정부조직의 운영도 결국 분화와 통합의 과정이다. 일을 전문화시키기 위해 조직을 분화(departmentation)시키는 동시에, 한편으로 조직이 하나의 유기체로 활동할 수 있도록 통합(integration)시켜야 한다. 민주화·분권화로 국민적 이해관계가 다원화·중층화되고, 정책이 다원화·중층화될수록 국민간, 정책부서간 이해관계를 조정하고 통합시켜 나갈 능력이 필요하다. 분권화가 사회의 민주성을 확보하는 것이라면, 통합은 국가의 효율성을 확보하기 위한 것이다. 민주주의에는 이런 양면의 능력이 필요하다. 국가의 정책능력이란 특히 이러한 조정과 통합의 능력이다.

둘째, 험난한 국제경쟁의 파도를 헤쳐나갈 수 있도록 국가를 변혁(transformation)시킬 수 있는 정책 시스템의 구축이다. 21세기 초 우리는 국가의 정책환경이 크게 바뀌는 현상을 목도하고 있다. 250여 년간의 산업사회를 지나 우리는 정보화·세계화의 물결 속에 새로운 시대를 열고 있다. 사회전반이 고도로 전문화되는 가운데 각 부문간의 유기적 통합은 더욱 더 긴요해지고 있으며, 사회적 변화의 조류는 빠르고 단절적이고 불확실하다. 개인의 가치와 선호는 다양화되고 참여욕구는 증가하며 이해관계는 파편화되고 있다. 사회와 삶의 조건들에 대한 새로운 담론들이 나타나고 있다. 한편 세계는 점점 통합되면서도 더욱 더 첨예

한 경쟁의 시대로 접어들고 있으며, 국제관계의 마찰과 대립은 증대되고 있다. 특히 세계열강의 이해관계가 첨예화될 수밖에 없는 우리의 지정학적 위치로 인해 동북아 질서는 혼미한 상황이며, 북한 변수는 예측 불가능하다. 확실한 것은 새로운 시대가 경쟁과 협력의 시대라는 것이며, 그 시대는 제도와 정책이 경쟁하는 시대이다. 보다 좋은 제도와 정책만이 불확실성의 파고를 넘을 수 있는 수단이다. 이는 대내적으로도 그렇고 대외적으로도 그렇다. 대내적으로는 정부와 민간부문이 경쟁하고, 대외적으로는 국가와 국가, 기업과 기업이 경쟁을 한다. 산업사회에 국경의 틀 안에서 국가역량의 주요기반이었던 자본과 기술, 고급인력은 국경의 장벽을 이미 넘고 있다. 이러한 경쟁과 협력의 변화 물결은 사회조직의 한층 더 고도화된 대응능력을 필요로 한다. 기업은 핵심역량의 고도화가, 정부는 정책능력의 고도화가 필요하다. 정책능력의 제고는 국가의 사활이 걸린 문제이다. 그 중심에 있는 대통령이 해야 할 일은 미래에 대한 비전을 갖고 제도와 조직을 변혁시키는 일이며, 정치·경제·사회적인 이해관계를 국가 전체의 효율성이라는 관점에서 재조정하는 일이다. 이는 정부운영에 있어 근본적인 패러다임의 변화를 의미한다. 현대 사회에서 모든 조직 위기의 근본원인은 일을 잘못 수행하거나 그릇된 일을 했기 때문이 아니고, 대부분의 경우 그 자체로는 옳은 일을 했지만 일의 운영에 관한 가정들이 더 이상 현실과 맞지 않아 성과가 없었기 때문이다(Drucker, 1995). 이런 의미에서 정부가 변화되고 개혁되어야 하며, 따라서 변혁을 관리하는 시스템(*transformational system*)이 필요하다. 개입 위주의 정태적 정부 시스템이 다양한 사회적·전략적 목표를 달성할 수 있는 동태적 시스템으로, 상당한 독자성을 유지하였던 정부의 정책이 부서간, 국가간에 서로 조화되어야 하는 정책으로 변화하여야 함을 의미한다(Dunning, 1998). 그래서 분권화되면서 통합된 정부, 유연하고 다기능적인 정부, 커뮤니케이션이 원활한 정부, 즉흥적·단견적이 아니라 신중하고 과단성 있으면서 장기적 안목

을 갖고 국가전략을 추진해 나가는 정부가 되어야 한다.

현재의 시대가 요구하는 대통령의 리더십은 민주적이면서도 변혁적인 리더십이다. 성공적인 모든 대통령의 공통된 특징은 자신의 비전을 정의하고 사람들을 그 방향으로 이끄는 데 천부적 자질을 가졌다는 것이다(Goodwin, 1998). 그 리더십은 1) 국가의 목표와 전략을 바르게 세울 수 있는 비전의 구상력과 실천력, 2) 국가정책의 기획 및 조정능력, 3) 정책능력을 조직에 체화시킬 수 있는 학습조직화 능력, 4) 이해관계를 조정해 나갈 수 있는 커뮤니케이션 능력에 기반을 둔다. 그러나 대통령이 이러한 역할을 하기 위해서는 우선 대통령이 국정운영에서 진정 중요한 정책에 집중력을 갖고 임할 수 있어야 한다. 최근 대통령의 업무는 무한히 많아지고 복잡해졌지만, 그가 선택할 수 있는 폭은 훨씬 축소되었다(Gergen, 2000). 따라서 그가 하나의 정책을 성공시키기 위해서는 과거보다 더 많은 노력을 필요로 한다. 이러한 상황에서 대통령이 대통령으로 성공하기 위해서는 우선 그가 해야만 할 일과 하지 않아도 될 일을 선별하는 작업이 필요하다. 대통령에 대한 과잉기대나 대통령이 모든 일에 개입하여야 한다는 사고는 대통령의 실패를 촉진시킬 뿐이다.

대통령의 업무기능의 변화는 필연적으로 대통령의 정책보좌 조직의 변화를 수반한다. 국가정책에 있어 대통령에 대한 보좌기능을 어떻게 할 것이냐는 매우 어려운 문제이다. 이것은 1) 대통령이 직접(*hands-on*) 장악하는 실질적 업무의 범위, 2) 대통령의 국정 운영 스타일, 3) 내각과의 관계, 4) 정치문화 및 사회적 압력 등에 따라 결정될 요소이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 대통령실 정책조직에 가능한 선택대안은 두 가지 차원에서 요약될 수 있다고 보여진다. 첫째, 대통령이 어떤 업무를 어느 정도 직접 통제하겠느냐는 통제의 범위(*scope of control*)에 관한 것이고, 둘째, 그 업무에 있어 행정부를 어느 정도 장악하겠느냐는 통제의 정도(*degree of control*)에 관한 것이라고 할 수 있다. 이러한 논의를 좀더 구체화한다면 첫 번째 차원의 형태로는 1) 국

정전반에 걸쳐 직접 개입하는 국정전반형과 2) 핵심업무, 예를 들어 국가전략의 기획 및 관리에만 직접 개입하는 전략업무중심형이 있을 수 있고, 두 번째 차원의 형태로는 1) 행정부처를 직접통제하는 장악형과 2) 행정부처 업무추진에 있어 대통령의 지원이 필요하거나 갈등조정의 필요성이 있을 때만 개입하는 지원조정형이 있을 수 있다. 우리나라에서 지금까지 대통령실 운영은 국정전반형과 행정부처 장악형이 결합된 형태라고 보여진다. 이와 같은 틀 속에서 현재 대통령실의 국정운영 보좌조직과 관련하여 가질 수 있는 선택대안은 <표 2>와 같이 요약될 수 있다고 보여진다.

<제1안>은 종전과 같이 국정전반에 걸쳐 행정부처를 장악하는 형태이다. 대통령의 관심은 필연적으로 모든 정책업무이며, 그 정치적 책임도 모두 대통령에게 귀속된다. 이 경우 대통령실의 조직은 필연적으로 부처 중심의 수직적 조직체계를 취하게 된다고 할 수 있다. 아울러 행정부처 장악의 용이성을 위해 보좌진들은 주로 행정부처의 관료 중에 유능한 자들로 충원된다. 이 대안의 장점으로서는 1) 대통령이 임기동안 국민으로부터 국정의 위임을 받은 자로서 모든 책임을 지며, 2) 형식적으로는 각 행정부처의 정책집행에 대한 통제가 용이하며, 3) 우리의 현존하는 권위주의적 정치문화와 부합한다는 점을 들 수 있다. 그러나 단점으로 1) 대통령이 국정전반을 통제한다는 것이 실질적으로 불가능하며, 2) 임기를 갖고 선출되는 대통령에 대한 책임을 물을 방법이 현실적으로 없다는 것이며, 3) 선택과 집중을 통해 국가전략이나 개혁과 같이 중요한 정책업무의 효과성을 높일 기회를 상실한다는 것이다.

<제2안>은 대통령이 국정전반에 개입하되, 행정부처와의 관계에서는 지원조정자로서 활동하는 것이다. 대통령은 일차적으로 총리에게 모든 행정부처 관리를 맡기고 총리의 요청에 의해 필요시 지원하면서, 행정부처간, 사회적 갈등에서는 조정자로서 역할을 한다. 이 경우 대통령실의 조직은 부처중심형 또는 기능형 중심의 조직이 될 수 있으며, 그

구성원들을 관료 중에서 충원할 필요성은 작아진다. 이 대안의 장점으로서는 1) 대통령이 직접적인 행정부처의 관리에서 한 발 물러서 있음으로써 사소한 정책실패로 인해 대통령의 권위가 훼손되는 것을 방지할 수 있으며, 2) 우리 사회에 다양한 갈등구조가 점점 심화되는 현 상황에서 대통령이 최후의 갈등조정자(*last resort*)로서 역할을 할 수 있으며, 3) 과거의 청와대 의존적인 행정문화를 바꾸는 계기를 마련하여 직업공무원제의 발전을 도모할 수 있다는 점이다. 그러나 단점으로는 1) 대통령중심제의 본질을 훼손할 우려가 있고, 2) 권위주의 문화가 지속되는 상황에서 현실적으로 대통령이 간접적인 지원자의 역할에 그치기 어려우며, 3) 개혁과 같은 고도의 정책업무에는 대통령의 직접적 통제역할이 필수적으로 필요하다는 점이다.

〈제3안〉은 대통령이 행정부처의 일상적 정책업무에서는 손을 떼고, 대통령의 비전과 철학이 필요하고 고도의 통합적 기획능력이 필요로 되는 국가 전략적 업무만 직접적으로 관장하며, 동 업무에 대해서는 직접적인 통제력을 발휘하는 것이다. 반면 국무총리는 일상적인 정책업무에 대한 권한을 가지며, 실질적인 책임을 지게 된다고 할 수 있다. 이 경우 대통령실의 조직은 외교안보, 전략기획 등의 업무 중심으로 짜여지며, 그 구성원은 행정부 내외를 불문하고 그 분야의 전문가 위주로 충원되게 된다고 할 수 있다. 이 대안의 장점으로는 1) 대통령이 비교적 특화된 업무에만 전념하게 됨으로써 선택과 집중으로 자신의 역량을 발휘할 수 있으며, 2) 비교적 장기적 정책에 전념하게 되어 단기적·정치적 이해관계에 휘말릴 위험성이 줄어들며 장기적 비전하에 국가발전을 도모하게 되고, 3) 대통령의 책임범위가 비교적 명확하게 된다는 점이 있다. 반면 단점으로는 1) 대통령중심제 하에서 대통령의 권한을 결국 국무총리와 분담하는 상황이 되어 논란이 있을 수 있으며, 2) 정책간 상호연관성이 높은 전략기획업무를 결국 행정부처를 통하여 집행할 수밖에 없는 상황에서 국무총리 관장의 정책과의 조정비용만을 높일 우려

〈표 2〉 대통령실 정책보좌 조직의 형태

| | | 업무의 범위 | |
|--------|-------|---------------------|---------------------|
| | | 국정전반관리형 | 국가전략중심형 |
| 통제의 정도 | 장악형 | 〈제1안〉 국정전반 장악형 | 〈제3안〉 전략기획 장악형 |
| | 지원조정형 | 〈제2안〉 국정전반 지원조정형 | 〈제4안〉 전략기획 지원조정형 |

가 있으며, 3) 국무총리와의 불화가 있을 시 그 정치적 비용이 클 수 있다는 점이라 할 수 있다.

〈제4안〉은 대통령이 전략기획 같은 전략적 업무만 담당하면서도 그 역할을 단순한 협력자 또는 지원자의 역할에 그치는 형태라 할 수 있다. 이는 우리나라의 현 대통령중심제 하에서는 가장 바람직하지 않은 모형이라는 점에서 구체적 논의를 생략하기로 한다.

2) 정책능력의 강화 방안

| | |
|------|---|
| 제안 1 | 1) 대통령의 실질적 업무를 선택과 집중 차원에서 전략기획 업무로 범위를 좁힌다. 2) 전략기획의 업무 Scope도 가능한 한 줄인다. 3) 이를 “대통령 프로젝트”로 구체화시켜 정책목표를 명확히 한다. |
|------|---|

본 논문은 대통령중심제에서 대통령과 국무총리의 실질적 역할이 분담되는 ‘강한 국무총리’라는 전제 위에 있다. 상기 선택대안들 중에서 제3안이라 할 수 있다. 이는 대통령의 업무를 덜어야 그 실질적 정책수행 능력을 제고시킬 수 있다는 판단에서이다. 또한 5년 단임의 현행 헌법 하에서 필연적으로 초래되기 쉬운 ‘레임덕’의 기간까지 고려한다면 대통

령에게 많은 정책적 성과를 기대한다는 것은 실로 불가능하다 할 수 있다. 따라서 대통령이 일상적 정책 운영에서 탈피하여 1) 국가전체 차원에서 전략과 정책간 상호 연계가 극히 필요한 전략기획분야 2) 대외전략이 중요한 대외정책 분야, 3) 국민통합을 위해 대통령 상징성이 필요한 분야, 4) 국가 위기관리를 위한 정책분야에만 국한하여 그의 임무를 수행하여야 한다. 이를 통하여 대통령은 헌법하에서도 1) 자신의 에너지를 정말 써야 할 곳을 선택하여 집중함으로써 국정운영 능력을 제고시킬 수 있으며, 2) 장기 전략과 단기적 정책 간 연계성을 강화하여 정책의 효과성을 제고할 수 있으며, 3) 소위 “제왕적 대통령”의 권력 행사범위를 축소하여 자의적 권력행사를 예방할 수 있으며, 4) 총리가 국정운영의 실질적 동반자로서 권한을 갖고 책임을 질 수 있도록 함으로써 국정책임의 소재를 상대적으로 명확화할 수 있다.

업무분야의 집중과 함께 업무를 추진하는 방식에서도 변화가 필요하다. 전략적 업무에 대해서는 대통령 자신이 자신의 보좌조직뿐 아니라, 관료 및 사회계층의 다양한 의견을 청취하여 국정에 반영하고 또한 그들을 확실한 정책목표를 갖고 설득해 나가야 한다. 이는 대통령의 보좌조직이 내각과 함께 복수창도 방식으로 운용되는 것이다. 보좌진으로 “지속적이고, 능력 있고, 공정한 브로커”를 확보하는 문제가 있다하더라도, 현재 시대적 변화 추세에 비추어 볼 때 대통령이 다양한 정책 이해관계자의 정책논쟁에 직접 노출되는 것은 불가피하다고 보여진다. 다만 대통령의 말을 무조건 최종적 의사결정으로 받아들이는 정치문화가 있는 점을 고려할 때, 정책논쟁에 있어 미리 정책의 특정방향을 언급하는 것은 자제되어야 할 것이다. 또한 기존 구조의 수혜 계층의 반발 가능성이 큰 개혁정책에서는 때에 따라 즉응적 방식이 불가피할 것이라 보여진다. 그러나 그 방식의 활용은 어디까지나 최소화되어야 한다.

이러한 맥락에서 대통령 정책보좌진의 역할도 그 범위가 좁혀지고 방식도 달라져야 한다. 즉, 정책범위에서는 ‘포괄적’ 개입에서 ‘선택적·집

중적' 개입으로, 업무 방식에 있어서는 각 수석실이 개별 약진하는 '분할적'(분야별) 접근에서 모든 수석실이 하나의 팀으로 움직이는 '기능적' 접근으로, 내각과의 관계에서는 '명령·지시적' 관계에서 '협의적·설득적' 관계로의 변화를 필요로 한다. 정책보좌의 범위는 1) 대통령의 비전 수립, 국가전략의 형성, 전략적 정책과제의 추진 및 평가가 되며, 2) 이를 위한 국회, 언론, 시민사회의 설득 및 갈등관리를 담당하게 되며, 3) 국가 위기관리를 위해 안보 및 정보 관리를 하게 된다고 할 수 있다. 그러나 이러한 정책업무도 세부적으로는 확실한 우선순위(priority)를 갖고서 다룰 과제를 한정하여야 할 것이다. 모든 정책이 상호 연관되어 있는 상황에서 전략기획의 업무를 분류해 낸다는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 우리나라와 같이 자신의 정책이 대통령의 관심을 받기를 바라는 행정문화에서는 더욱 그렇다고 할 수 있다. 그러나 그 범위를 넓게 잡으면 결국 행정부의 모든 정책을 관리하겠다는 의미가 된다. 따라서 전략기획 업무라 하더라도 실제적(practical)이고 효과적(effective)일 수 있는 것으로서 가능한 한 그 범위가 최소화되어야 할 것이다.

대통령실은 업무범위를 "대통령 프로젝트"로 구체화시켜야 할 것이다. 정책목표를 명확히 하는 것은 대통령으로의 성공에 매우 중요한 요소이다(Gergen, 2000). 이는 대통령의 꿈과 비전을 담고 있어야 하며, 그를 위한 전략적 지향점이 분명하여야 한다. 보좌진의 역할은 이를 위해 대통령의 정책 아젠다(presidential agenda)를 만들고 이에 우선순위를 부여하는 일이다(Light, 1999). 우선순위는 정책목표들에 대한 일종의 시그널로 이해되어야 한다. 왜냐하면 그 프로젝트의 실제적이고 구체적인 정책을 집행하는 곳은 어디까지나 행정부처이기 때문이다. 우선순위와 관심을 지켜나가기 위한 시그널이 필요하며, 이 시그널은 정책의 집행 능력 못지 않게 중요한 것이다. 이러한 프로젝트의 구성 요소는 1) 문제(issue)의 정의, 2) 대안(alternatives)의 발견, 3) 전체정책 조합상의 우선순위(priority)의 부여를 포함한다(Light, 1999). 이러한 요소들의 결

정에는 비전뿐 아니라, 통찰력과 지혜, 또한 의지가 필요하다. 보좌진들이 모든 문제들에 대해 모든 가능한 대안을 만들 수는 없다. 대통령 자신이 수많은 문제와 선택대안들 중에 빠진 것이 없는가 보아야 하고, 우선순위가 높은 정책에 자신과 관련되는 정책을 끼워 넣으려는 정치적 압력을 극복할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 프로젝트의 내용을 가능한 한 모호하게 하여야 한다는 유혹에 빠질 수 있다. 그러나 이 또한 경계하여야 할 일이다. 가능한 한 분명하여야 우선순위가 분명해지고 사후적인 갈등을 예방할 수 있기 때문이다. 또한 이러한 대통령 프로젝트를 효과적으로 집행하기 위해서는 특히 임기 초기에 대한 관리가 중요하다. 미국의 역대 대통령 중에도 임기초기의 정책관리 실패로 어려움을 당한 사례는 많다. Gergen(2000)은 임기 초 100일의 중요성을 강조한다. 한 번 형성되어진 정책기조의 분위기, 그리고 대통령에 대한 국민들의 이미지를 바꾸는 것은 매우 힘든 일이기 때문이다. 더구나 레임덕이 우려되는 상황에서 대통령으로서 국가 개혁을 이룰 수 있는 기간은 임기 초 1~2년에 불과하다는 현실적 이유에서도 임기 초의 정책관리는 매우 중요하다.

이러한 논의를 종합하면 <표 3>과 같이 국가안보와 정책조정에 주안점을 두면서 민주적 리더십을 보여주는 미국 백악관의 기능과 유사한

<표 3> 백악관의 주요 기능 : B. H. Patterson Jr.

- | | |
|---|--------------|
| - 국가 안보정책의 수립 및 집행 종합·조정 | |
| - 국내 특별issue 정책개발 및 관리 : 복지, 의료보험, 사회보장, 교육 등 | |
| - 국제 및 국내 경제정책 조정 | - 법률 자문 |
| - 국회 관계 업무 | - 언론 관계 업무 |
| - 커뮤니케이션 관리 | - 연설문 작성 |
| - 다양한 이해관계자 관리 | - 대통령 일정관리 |
| - 지방정부와의 협력 | - 당·정 관계의 조화 |
| - 직원임용 및 관리 | - 경호 관리 |

기능적 조직의 형태를 갖는 것이라 할 수 있다. 그러나 보좌조직의 형태가 어떠한든 보좌조직이 발휘하는 성과는 대통령과 그 보좌진들이 모두 하나의 팀이 되는 노력을 기울일 때 가능한 것이다.

| | |
|------|--|
| 제안 2 | 1) 전략기획 정책업무를 책임지고 전담할 정책기획실을 설치한다. 2) 정책기획실장은 비서실장 또는 부실장급으로 임명하여 확실한 권한을 준다. 3) 정책기획실장하에 전략기획 분야별로 담당수석을 두고, 수석지휘하의 비서관은 팀제 조직형태를 갖춘다. |
|------|--|

모든 조직에는 통합적·전일적·장기적 관점에서 보려는 노력이 필요하다. 대통령 업무에 있어 그런 노력이 특히 필요한 분야는 국가전략에 관한 분야라 할 수 있다. 왜냐하면 국가전략은 부처간의 이해관계를 뛰어넘는 것이고, 국민들에게 단기적으로는 고통을 요구할 수도 있기 때문이다. 그러나 기본적으로 정치인이고 대중적 인기를 위해 장기적 이익 보다 단기적 편익을 추구해야 하는 대통령의 입장에서 이러한 노력은 쉽지 않은 일이다. 따라서 국가전략이 제대로 수행되기 위해서는 대통령이 몇 가지 원칙을 가져야 한다. 첫째, 정치적 이해보다 정책적 목표 달성을 우선시 하겠다는 신념을 가져야 하고, 둘째, 행정부에 대한 통제보다 국가전략의 일관성 있는 수행에 중점을 두고 자신의 보좌조직을 만들겠다는 의지를 가져야 하며, 셋째, 이 원칙들을 이해하고 신념으로 삼는 사람들로 자신의 보좌진을 충원하는 행동을 보여주어야 한다.

이러한 원칙을 실천하기 위해서는 대통령실에 전략기획 업무를 담당할 ‘정책기획실’을 설치하는 것이 불가피하다고 보여진다. 정책기획실을 대통령실에 설치한다고 할 때 제기되는 문제는 (1) 이 조직의 위상을 어떻게 할 것이냐는 문제, 특히 비서실장과의 관계를 어떻게 할 것이냐 하는 문제와, (2) 정책기획실 내부의 조직구조를 어떻게 짤 것이냐는 문

제로 귀결된다. 우선 정책기획실장과 비서실장의 관계에 있어서는 <표 4>와 같이 세 가지 대안이 있을 수 있는 바, <제1안>으로 정책기획실장 역할을 할 인사를 비서실장으로 임명하는 방안, <제2안>으로 정책기획실장에 비서실장과 동급의 인사를 임명하는 방안, <제3안>으로 정책기획실장을 비서실장 관할하에 부실장급으로 두는 방안이 있을 수 있다.

(1) 안은 대통령 밑에는 항상 강력한 비서실장이 필요하다는 점(Gergen, 2000)에서 바람직하지만, 그가 타 업무로 인해 전략기획 업무를 상대적으로 소홀히 할 우려가 있다. (2) 안은 전략기획 업무와 타 업무(예를 들어 정치)의 균형을 취한다는 점이 있으나 정책기획실장과 비서실장의 갈등이 발생할 우려가 크다 할 수 있다. (3) 안은 업무추진 체계, 비서실장과의 관계 등에서는 바람직하나, 문제는 정책기획실장의 권한을 비서실장 및 타 수석비서관들과 어떻게 차별화하느냐는 실제 운영 노하우에 그 성공이 달려있다는 점이다. 정책기획실장이 조직내 견제 등으로 제 역할을 하지 못할 환경이 조성된다면 그 성과를 낼 수 없기 때문이다.

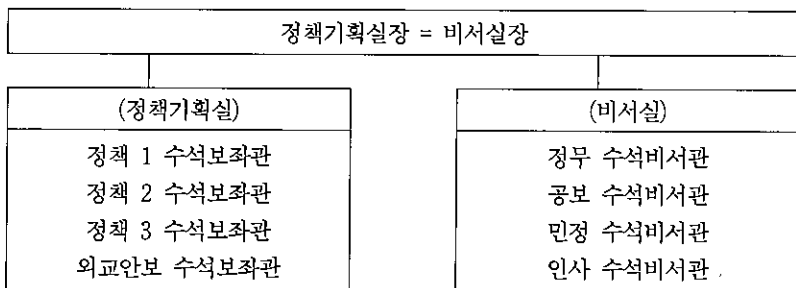
(1) 안을 선택한다면 비서실장의 업무는 전략기획 업무가 중심이 되어야 하며, 따라서 이 업무에 적합한 인사가 인선되어야 할 것이다. 그러나 민주주의 체제에서 대통령 정책의 성공은 상당부분 국회와 언론의 지지를 어떻게 확보하느냐에 달려 있다. 특히 개혁적 정책의 추진에는 행정적 역량과 함께 정치적 역량을 필요로 한다. 좋은 비전과 전략, 정책 그리고 효과적인 정책집행이 있어야 할 뿐 아니라, 이에 대한 정치적·언론적 지지가 확보되어야 한다. 여소야대 상황에서는 더욱 그렇다 할 수 있다. 따라서 이 문제는 전략기획 능력과 정치적 능력을 같이 가진 인사를 찾을 수 있느냐 또는 대국회, 대언론 문제를 다룰 다른 유능한 고위 보좌진을 따로 확보할 수 있느냐는 문제로 연결된다.

다음으로는 정책기획실의 내부조직을 어떻게 할 것이냐 하는 문제이다. 전략기획 업무를 대별하여 보면 비전과 전략의 수립, 이에 따른 정책의 집행, 그리고 이를 실제적으로 집행할 내각에 대한 감독 및 평가로

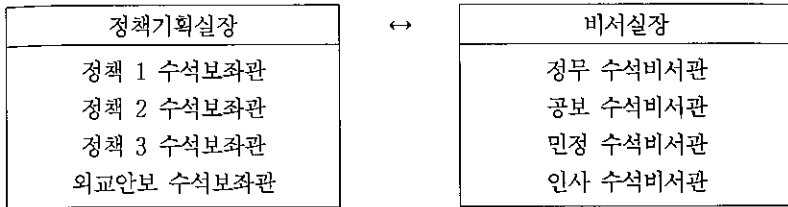
나눌 수 있다. 그 방안에 있어서는 (1) 경제, 교육 등 과거와 같이 정책 분야별로 조직을 만드는 방안, (2) 전략기획, 정책집행, 정책평가 같이 기능적으로 조직을 만드는 방안이 있을 수 있다. 물론 전략기획 업무의 구체적 정책분야는 대통령 프로젝트에 따라 달라질 것이지만, 과거와 같이 정책분야별로 조직을 만드는 것은 과거의 소내각 형태의 운영이 반복될 위험이 크다고 할 수 있다. 따라서 정책기획실의 내부 조직을 기능적 조직으로 구성할 것을 제안한다. 이 경우 수석보좌관은 과거 특정 행정분야를 맡았던 수석비서관과는 달리 국가전략 정책, 개혁정책 위주의 업무 담당이 되어야 한다. 새로운 조직의 성패는 수석보좌관들이 과거와 달리 어떤 일을 어떻게 하느냐에 달려있다 해도 과언이 아니다. 또한 수석보좌관하의 보좌관실(비서실)의 구성은 팀제로 운영하되, 과거와 같이 담당 부서에서만 충원하는 것이 아니라, 전략기획 및 개혁정책에 필요한 핵심 관련부처들과 연구기관, 학계 등에서 필요인력을 충원하는 방식이 되어야 할 것이다. 아울러 이러한 인력에 대해서는 임명시 원칙적으로 자기 소속부처와의 순환교류라는 연계고리를 차단하여야 할 것이다. 외교안보, 정무, 공보, 민정, 인사담당 수석보좌관(비서관)의 역할에 대해서는 별도의 논문에서 다루어질 것이다.

〈표 4〉 대통령실 보좌조직 유형

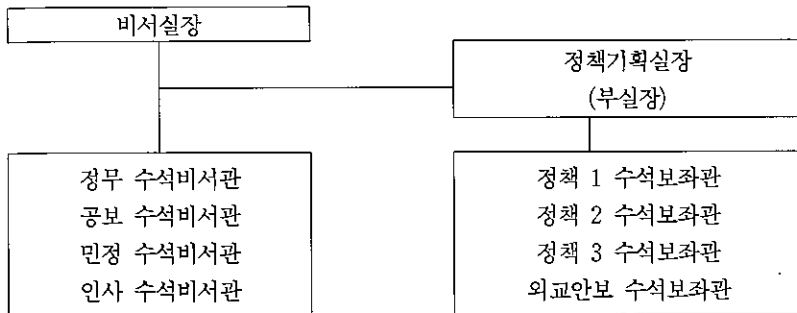
〈제1안〉



〈제2안〉



〈제3안〉



| | |
|------|---|
| 제안 3 | 1) 전략기획 정책업무를 지원할 Think Tank를 외부에 만든다. 2) 이를 통한 지식과 정보의 교류를 통해 행정조직의 지식역량을 강화한다. |
|------|---|

세계는 지식역량의 경쟁시대로 접어들고 있다. 지식역량은 국가의 차별화된 역량(*distinctive competence*)이며, 세계화의 파도 속에서 강요되는 세계표준(*global standards*)에 대응해 나갈 수 있는 역량이다. 이 역량은 국가전체에 체화되어 있는 역량인 동시에 정부의 역량이며, 또한 그것을 어떻게 조직화하고 어떻게 정책에 반영할 수 있느냐에 따라 성과가 달라지는 역량이다. 그 성과는 세계표준을 어떻게 개별국가의 역사와 전통, 그리고 기존 사회구조에 올바르게 접목시킬 것인가에 따라 달라진다. 인류의 보편적 원리에 합치되는 세계표준은 적극 받아들여야 하

지만, 세계표준이라는 이름하에 선진국의 제도와 정책이 충분한 검토 없이 도입되어서는 국가경쟁의 시대에서 이길 수 없으며, 국가에 오히려 부작용이나 해악만 초래할 수 있다.⁷⁾ 모방은 승리를 가져다주지 못한다. 남들을 모방하는 제도와 정책으로는 세계화 시대에서 국가경쟁력을 확보할 수 없다. 따라서 국가가 “정책선택에서 자기중심”을 세워야 한다. 모방을 하더라도 자기 것으로 체화시킬 수 있는 혁신이 내포되어 있어야 한다. 또한 우리는 지금 관주도(官主導)의 정책으로는 정책능력을 높일 수 없고, 민(民)과 관(官)이 함께 노력하여야 비로소 정책이 성공할 수 있는 시대로 들어가고 있다. 민관의 공동노력이란 정책의 공론화 과정(*public deliberation*)을 필요로 한다. 따라서 국민과 대화하고 국민을 설득할 수 있는 능력이 대단히 중요한 정책능력의 하나가 된다. 그러나 설득은 신뢰와 전문성이 전제되어야 가능하므로 아무나 할 수 있는 것이 아니다.

따라서 국가에는 정책업무를 지식적·정보적으로 뒷받침할 수 있는 Think Tank(국가전략연구원)가 있어야 한다. 이 연구원은 정책기획실의 내부조직을 지원하고, 다음에 언급할 외부 자문위원회의 사무국으로의 역할도 할 수 있다. 국가전략의 복잡성·고도의 전문성에 비추어 볼 때, 국가전략의 형성에 필요한 인력을 모두 대통령실내에 둔다는 것도 불가능한 일이다. 따라서 정부산하 연구원들 중 국가의 장기전략과 관련된

7) 예를 들어 노동시장 개혁을 위해 소위 Labor Market Flexibility라는 이름으로 미국형 노동시장 관행을 우리나라에 이식하려 한다면, 이 모델이 과연 우리나라에 바람직한 것인지, 국민의식과 문화에 어느 정도 친화적인지, 기대한 효과들을 과연 낼 수 있는지, 제도도입이 성공할 수 있는 여건은 되어 있는지, 혹은 다른 정책적 대안 내지 모델은 없는지, 다른 정책들과의 상충관계는 없는지 등에 대한 충분한 연구가 선행되어야 할 것이다. 미국형 모델이 미국에서 아무리 성공적이었다 하더라도 우리나라에 맞는 부분도 있고 맞지 않는 부분도 있을 것이다.

연구인력들을 국가전략연구원으로 통합시켜야 한다. 이 연구원은 연구인력뿐 아니라, 대학교수, 그리고 과거의 정책책임자들(전직 관료, 정치인)과 현재의 정책책임자들 그리고 미래의 정책책임 예정자들이 함께 만나 과거의 국정운영의 경험과 반성, 교훈을 나누고, 미래에 대한 비전을 고민하며, 또한 현재의 정책에 대한 허심탄회한 비판을 할 수 있는 장이 되어야 한다. 그럼으로써 국가전체의 학습능력(*learning capacity*)이 크게 높아져 유사한 정책실패의 반복을 피할 수 있을 뿐 아니라, 다양한 경험과 발상의 시너지 효과로 국가정책의 기획, 조정, 집행, 평가의 수준과 질을 획기적으로 높여나갈 수 있다. 대통령과 그 보좌진들은 이 연구원에 대해 각별한 관심을 가져야 한다. 대통령 자신이 가능한 한 자주 방문하여 힘을 실어 주는 것이 필요하다. 박정희 대통령이 KDI와 KIST를 자주 방문하였다는 것은 그래서 의미 있는 일이다(김정렴 비서실장).

| | |
|------|-------------------------|
| 제안 4 | 정책조정을 강화할 제도적 방안을 강구한다. |
|------|-------------------------|

국가의 정책은 다양한 정책들간의 상호연계적이고 중층적인 특성을 갖고 있다. 따라서 국가정책의 성과는 합리적인 조정능력에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이런 의미에서 정책보좌기구는 다양한 이해관계를 조율하는 훌륭한 중재자로서의 능력을 갖추어야 한다. 전통적으로 미국의 백악관도 그 역할에서 정책개발(*policy development*)과 함께 부서간 정책조정에 중점을 두고 있다. 우리나라에서도 정부부처간, 청와대와 내각 간의 의견교환은 어느 정도 제도화되어 있다. 다만 전자가 주로 공식적 회의를 통하였다면, 후자는 주로 비공식적 의견조정이라는 특성을 보여주었다고 할 수 있다. 그러나 정책조정에 관한 실제 모습을 보면 우리나라의 제도는 많은 문제점을 내포하고 있다고 보여진다. 예를 들어 경제정책에 있어 미국과 한국의 의사결정 방식 및 행태상의 주요 차이점을 살펴보자. 경제정책의 최고조정기구는 미국의 경우는 National

〈표 5〉 NEC와 경제장관회의의 회의운영 비교

| | NEC | 경제장관회의 | 잠재적 문제 |
|---------|------------------------------------|----------------------------|----------------|
| 회의 주제 | - 대통령 경제보좌관 | - 재경부 장관(부처대표) | - 공정한 역할 제약 |
| 회의 성격 | - priority 결정, 갈등조정 | - 정책 추진, 본격토론 취약 | - 조정기능 취약 |
| 토의 안전 | - contingent | - 사전결정(일부 contingent) | - red tape 발생 |
| 토의 방식 | - 실질적 | - 형식적 | - 핵심논의 부재 |
| 부처 참여자세 | - 참여 적극적 * 부처간 조정필요시 장관이 적극 요청 | - 상대적으로 수동적 * 법령에 의해 강제 | - 정책 갈등지속 |
| 경제수석 역할 | - 조정자 역할 국한 * 다만, 개인 차이 | - 거의 불참 (개인견해 비공식 전달) | - 책임 불명확 |
| 정책대안 발굴 | - working group 구성 (다수 관련부처 참여) | - 소관부처 위주 작성 | - 다양한 의견 반영 제한 |
| 보고 내용 | - 대안중심 보고 | - 추진방향 결정후 보고 * 실무협의 등 | - 의사결정자의 역할 취약 |
| 의사결정 방식 | - 대통령이 대안 중 선택 | - 형식은 장관들의 결정 | - 책임 불명확 |
| 결정후 자세 | - 수용적 | - 불이익 부처 불만 잠재 | - 부처갈등 증대 |

Economic Council이며, 우리나라의 경우는 경제장관회의이다. 그러나 양자를 비교하면, 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 1) 회의의 주재자 및 역할, 2) 토의의 참여 및 실질적 내용, 3) 의사결정자와 책임의 명확성 등에서 주요한 차이가 발견된다. 그러한 차이가 결국 정책의 효과성과 효율성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 특히 정책의 성과에 대한 책임 문제가 불명확한 문제를 노정시킨다.

그 주된 이유는 행정부내 조정 메커니즘에도 문제가 있지만, 정책형성에 있어 대통령 및 그 보좌진의 비공식적, 막후적 역할에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 〈표 6〉에서 보여주는 바와 같이 미국의 정책결정 과정에서 대통령과 그 보좌진의 공식적이고 투명한 역할은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 우리나라에서도 대통령이 분

〈표 6〉 미국의 NEC 운영에 관한 사례

- 사례 1 : 경제정책 목표갈등 조정 (1997 가을)
 - * 정책목표 : 세금인하, 예산잉여 배분, 사회보장 강화
 - * process : 경제보좌관 주도(재무성, OMB 등 참여) → issue별 연구("Special Issues" : 야당제안도 검토) → issues 통합(안) → option paper 작성 → NEC 보고(각부 장관이 대통령에 보고 : 보고범위 사전협의)
- 사례 2 : 기후변화협약 대응 결정
 - * 정책 목표 : 교토회의에서 미국입장 표명
 - * process : 경제보좌관 주도 → working group 구성(부통령 참모, 국무성, 재무성, CEA, EPA, NSC) → options 협상 → 4~5 options 도출 → 비공식 회의(대통령 보고 및 선택) → 공식 대회의(전각료 참석) → 발표

명한 선택대안을 갖고 자신의 책임하에 정책결정을 하며, 보좌진도 그 과정에서 자신의 역할과 책임을 분명하게 하는 제도와 절차를 확립할 필요가 있다고 보여진다.

이를 위한 한 가지 방법은 경제정책조정회의, 사회정책조정회의와 같은 분야별 정책조정 회의를 구성하고 이를 정기적으로 개최하는 것이다. 미국의 백악관은 경제분야에 국가경제위원회(National Economic Council)를, 국내정책 분야에 국가정책위원회(Domestic Policy Council)를 두고 있다. 이의 의장을 각 분야 백악관 보좌진들이 맡음으로써 대통령 비전과 철학을 정책에 투입시키고 대통령 스스로가 정책조정에 책임을 지는 시스템을 도입하고 있다. 또한 그들은 대통령 비서실장이 주재하는 부처정책조정회의(sub-cabinet-level steering committee of agency representatives)를 구성하여 정책조정을 강화한다. 이는 각료회의(cabinet meeting)가 참여자가 많고 책임범위가 명확치 않아 실질적 회의가 곤란하기 때문이다. 이는 우리의 국무회의의 경우도 마찬가지이다. 따라서 우리도 정책기획실장이 주관하는 이러한 회의를 활성화시킬 필요가 있다고 할 수 있다. 다만 이 회의의 의장은 "공정하고 중립적이고 균형된"

자세로 회의를 주재하여야 하며, 각 부처의 실질적 참여 의욕을 고취시킬 수 있고, 회의에서 정책제안 및 조정을 활성화시킬 수 있어야 한다. 이외에도 보좌진과 관료와의 비공식 회의가 활성화되어야 한다. 참모진과 행정부처의 장차관 또는 실무간부 등이 함께 하는 Task Force의 활용이 적극화되어야 한다. 백악관의 참모진도 공식적 협의보다 비공식적 관계(*informal decision-making clusters*)에 의존한다고 한다(Patterson, 2000).

| | |
|------|------------------------------|
| 제안 5 | 다양한 의견의 청취를 위한 위원회 제도를 강화한다. |
|------|------------------------------|

대통령은 맹목적 충성심을 보이는 사람들(*yes men*)에 둘러싸일 위험이 크다(Hess, 1988). 대통령은 그만큼 힘이 있는 존재이기 때문이다. 대통령이 다른 견해에 귀를 기울이는 모습을 보이는 것은 매우 중요한 일이다. 대통령의 의견이 반대에 부딪치고 그 의견에 귀를 기울이는 태도를 보여야 대통령 주변에 그레샴의 법칙(Grasham's law)이 작용되지 않는다. 이는 말은 쉽지만, 행동은 쉽지 않은 일이다. 대통령이 되면서 갖게 되는 정보와 지식은 대통령을 정보적·지식적 교만으로 이끌기 쉽다. 대통령에 따라 다르지만, 미국의 대통령들도 정기적으로 정부 밖의 조언을 구하지는 않았다. 국민과의 대화를 많이 한 루스벨트 대통령도 지속적인 의견청취의 모습을 보여주지 못했으며, 가장 많이 외부집단을 활용한 것으로 평가되는 존슨 대통령도 자신의 생각을 전달하는 창구로만 활용하였다(Hess, 1988). 따라서 외부의견을 가감 없이 전달해 줄 수 있는 통로를 제도화하고, 이러한 제도를 지속적으로 활용하겠다는 의지가 중요하다고 할 수 있다. 박정희 대통령은 이를 위해 분야별로 특별보좌역(주로 학자 출신)을 두고 한 달에 한 번씩 막걸리 파티를 주재하였다고 한다(김정렴 비서실장).

이를 위한 한 가지 방법이 주요 분야별로 사회 각계가 참여하는 위원회를 구성하는 것이다. 예를 들어 경제위원회, 노사협력위원회, 지역화

합위원회, 외교안보위원회, 개혁추진위원회, 정책기획위원회(학계)를 두고 이를 정기적으로 만나는 것이다. 위원회의 커뮤니케이션을 위해서는 대통령 참모진과 총리실 참모진의 참여도 촉진해야 한다. 그러나 이 위원회들을 정부정책을 최종결정하는 기구화는 하지 말아야 한다. 정부의 정책은 장기적 비전을 갖고 전문적 지식과 능력 위에서 그 일에만 몰두할 수 있을 때만 가능한 것이다. 그들의 말은 중요한 참고의견일 뿐이다. 다만 이 회의는 대통령이 평소에 들을 수 없는 말이 자유롭고 허심탄회하게 나올 수 있도록 관리되어야 한다. 국민들의 정직한 이야기를 듣기 위해 필요하다면 특별보좌역을 두어 활용하거나, 비공적 중립적인 정책기획위원회 등을 활용할 수 있다. 조선시대에도 임금은 경연(經筵) 제도를 통하여 학자들의 이야기를 들었다고 한다.

| | |
|------|---|
| 제안 6 | 대통령 자신이 설득자, 의사소통자(communicator)로서의 역할을 정립한다. |
|------|---|

민주적 리더십의 기반은 커뮤니케이션 능력이다. 중앙집권적 방식에 있어 커뮤니케이션이 일방적(one-way)이라면, 복수창도 방식에 있어서는 쌍방적(two-way)이다. 특히 대통령의 보좌조직이 내각과 함께 복수창도 방식으로 활용되어야 한다고 할 때, 대통령의 커뮤니케이션 능력은 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 대통령은 다양한 정책 이해관계자의 정책논쟁에 직접 노출되어야 하며, 때로는 정책에 대한 저항과 반발을 설득해 나가야 한다. 특히 고착화된 기존 질서를 변혁시켜야 하는 개혁적 정책일수록 기득권층의 저항과 반발은 클 수밖에 없다. 따라서 민주적이면서도 변혁적이어야 하는 대통령의 리더십은 설득적 리더십(persuasive leadership)이다. 사람은 말하기는 쉬우나, 설득하기는 쉽지 않다. 설득은 커뮤니케이션 능력이다. 그 속에는 자신의 뜻과 비전인 메시지가 있어야 하고, 상대방의 입장을 고려해야 하고, 상대방이 알아들을 수 있는 언어를 구사할 수 있어야 한다. 특히 21세기 다원적 민주

사회에서 대통령의 커뮤니케이션 능력은 중요하다. 그는 정부 각 부처의 역량을 하나로 만들고, 민과 관의 역량을 하나로 결집시켜 국가역량으로 승화시키고, 세계 각국 지도자와 지구촌의 백년대계를 논해야 하는 사람이다. 그의 비전과 가치는 보좌진, 관료, 주요 지지층, 나아가 국민들 사이에 공유되어야 한다. 지시와 명령에 의한 정책집행은 부작용을 가져오기 쉽다. 따라서 장막 속에 가려진 대통령으로보다는 전면에서 비전을 지휘하고 설득하는 역할을 하여야 한다. 대통령은 참모진, 내각, 국회, 국민, 언론에 대한 자신의 비전과 전략 설득의 창도자이다.

이를 위해서는 첫째, 국무총리와의 협의를 실질적으로 심층 있게 하여야 한다. 일종의 업무분권형, 또는 내정책임협의 '강한 국무총리'는 대통령의 가장 주요한 동반자이다. 또한 대통령의 비전은 내각의 정책과 불가분 관계가 있으므로 총리와의 공감대 형성이 중요하다. 둘째, 대통령실의 전략기획 업무에 대한 관료들의 지지를 획득하기 위한 설득이 필요하다. 특히 정책범위에서 상대적으로 소외된 부서는 소외감을 느끼기 쉽다. 따라서 비(非)전략기획 정책업무 부서가 국외자로 몰린 것을 의미하는 것이 아니라는 대통령의 설득이 필요하다. 행정부는 청와대에 비해 방대한 자원 및 법적 권한을 보유하고 있는 부서이며,⁸⁾ 헌법상에도 국무총리의 행정각부 통할감독권(96조)을 확실히 인정되고 있다. 따라서 내각은 대통령 프로젝트는 청와대, 기타 정책은 총리실과 협조하는 체제의 합리성에 대한 대통령의 설득이 필요하다. 셋째, 대통령과 적대적 정치관계를 갖는 사람들에 대한 설득 역할이 강화되어야 한다. 특히 민주화가 심화되면 될수록 여소야대 현상이 나타날 가능성

8) 백악관 직원도 명문화된 법적 권한은 없으나, 국가의 목표, 우선순위, 정책 민감도 등에 있어 대통령의 시각(*perspective*)을 알고 있으며, 이를 통해 업무를 한다.

이 높다고 할 수 있다. 또한 여당 내에서 대통령의 지위는 약화될 것이고, 당권과 대권이 분리되는 현상도 일반화될 수 있다. 이럴 경우 대통령이 자신의 비전이 담긴 핵심 정책을 추진하기 위해서는 국회의원을 설득하는 것이 우선 해야 할 일이다. 특히 야당에 대한 설득능력을 대통령실이 갖추고 있어야 한다. 야당으로부터도 신임을 받았던 미국 존슨 대통령은 오전 5시에 집무실에 나와 그날 의회에서 표결할 정책법안들에 대해 관련 의원들 내지 그 가족들까지도 설득하는 노력을 하였다고 한다(Goodwin 1998). 또한 루스벨트 대통령은 2차 대전에 참전하며 처음한 일이 자신과 적대관계에 있는 기업계에 지원을 호소하고 설득하는 일이었다(Goodwin 1998). 넷째, 자신의 보좌진과의 커뮤니케이션에도 관심을 가져야 한다. 미국의 전임 조지 부시 대통령은 수누누(J. Sununu) 비서실장이 자신에게 올라오는 보좌진들의 정보를 중간에서 차단하자 메인의 우체국에 자신의 사설 우편함을 개설하여 보좌진의 건의를 보내게 했다 한다(Baker 1994). 이와 같이 보좌진의 정보도 왜곡 또는 차단되기 쉽다는 것을 대통령은 인식하여야 한다. 대통령이 이에 대해 관심을 갖지 않는다면 그는 국정운영과 관련하여 알아야만 될 것을 청와대에서 가장 늦게 아는 사람일 수 있다. 다섯째, 비공식적으로 다양한 사람들을 만나는 노력을 강화하여야 한다. 대통령은 항상 시간에 쫓기는 사람이며, 대통령 관저는 외로운 곳이다. 그곳은 도심 한복판에 있지만, 사람들과의 자연스런 만남이 절연되는 곳이다. 일상 업무보다는 다양한 의견을 듣는 것이 더 중요하다는 생각을 가져야 한다. 관료들도 업무를 떠나 만나야 감추어진 생각을 들을 수 있다. 이를 위해 누구를 만날 것인지 등의 일정관리를 직접 챙겨야 한다. 이러한 의사소통(*communication*)의 중요성을 보좌진에 주지시켜야 한다. 여섯째, 대통령은 주로 듣는 사람이 되어야 한다. 공자(孔子)는 “군자는 말에 앞서 먼저 행하고, 그 후에 자기가 행한 바를 말한다”고 한다. 더구나 대통령은 최고의 의사결정자이다. 그가 자신을 나타내는 방법은 설득을

위한 말 이외에는 행동이다. 대통령 앞에 가면 사람들은 말을 아끼는 경향이 있으며, 대통령의 눈치를 살핀다. 따라서 대통령의 말이 앞서면 사람들은 입을 닫는다. 실질적 의견개진의 기회를 주어야 그들은 들어야 할 말을 한다. 미국의 존슨 대통령이 수많은 외부집단을 만나면서도 그 효과가 적었던 것은 그가 자신의 생각을 전파하는 데만 주력했기 때문이다. 일곱째, 언론(특히 TV)을 통한 국민 접촉의 관리이다. 대통령 연설문의 작성은 중요하다. 그것은 어떻게 좋은 문장을 사용하느냐보다 어떤 비전과 정책을 갖느냐의 문제이다. 대중들에게 설득력을 갖기 위해서는 스타일보다는 내용이 중요하며, 말과 행동이 일치하여야 한다. TV 시대에 대통령의 직접 연설은 국민의 마음을 사로잡는 좋은 기회이다. 그러나 미국에서의 대통령 사례들을 보면 언론에의 빈번한 노출이 오히려 대중들의 외면을 초래한다고 한다(Gergen, 2000). 루스벨트 대통령이 라디오로 노변정담(爐邊情談, *fireside chats*)을 진행한 것은 연간 2~3회에 불과하였지만, 그 시기선택이 절묘하여 국민들은 거의 매주 대통령이 자신들과 이야기를 한다는 인상을 가지고 있었다(Goodwin 1998). 언론에의 노출은 적절한 시기선택이 있어야 한다는 것이다. 이에 대해 조언하여 줄 참모진이 필요하다.

| | |
|------|--------------------------------------|
| 제안 7 | “능력 있고 공정한 보좌진”을 확보하기 위한 정밀한 노력을 한다. |
|------|--------------------------------------|

다산은 《목민심서》에서 말하기를 “나라를 다스리는 것은 사람을 쓰는 데 있다. 군현이 비록 작으나, 사람을 쓰는 것은 다를 것이 없다”고 한다.⁹⁾ 유비의 제갈공명에 대한 삼고초려에서 보듯이 지도자가 올바른 보

9) 율곡은 “군자와 소인이라 마치 물과 불처럼 같은 그릇에 담겨 있지 못하므로 —이쪽이 자라나면 저쪽이 소멸되고, 저편이 성해지면 이편이 쇠하는 것”이라고 한다.

좌진을 만나기 위해 드린 노력은 과거 역사에서 자주 발견된다. 아무리 좋은 기회를 만나고, 아무리 좋은 제도를 가졌다 하더라도 사람을 잘못 써서는 지도자가 성공할 수 없다. 인사는 만사이며, 사람을 볼 수 있는 능력은 어느 누구도 대신할 수 없는 지도자 자신의 개인적 능력이다. 그 능력은 사심이 없으면서도 직위에 걸맞은 일을 할 수 있는 사람을 가리는 능력이다. 사심이 없다함은 무사애민(無私愛民)하는 마음이다. 사람을 쓰고자 한다면 직위를 탐내는 사람보다 가능한 그 책임을 중히 여겨 높은 자리를 사양하는 사람을 택해야 한다. 공자의 말씀과 같이 “벼슬자리가 없음을 걱정하지 않고 벼슬에 나설 수 있는지 자기의 자질을 걱정하는” 사람을 찾아 써야 한다. 그렇다고 도덕심만이 강조되어서는 안 된다. 공직에는 특별한 능력이 필요하다. 오히려 능력이 도덕심보다 중요하다 할 수 있다. 그 능력은 국정을 전일적(holistic)으로 볼 수 있는 안목, 아이디어의 창출 능력, 정책운용 시스템을 쉼길 수 있는 능력이다. 사람에는 모두 장단점이 있으며, 직위와 개인의 장점이 결합될 때만 좋은 성과를 가져올 수 있다. 적재적소에 인재를 찾아 쓸 수 있는 능력이 대통령의 참다운 능력이다. 그러기 위해서는 대통령이 보좌진 인선에 있어 최소한 일종의 행동준칙을 갖고 있어야 한다.

인선에서 대통령이 가져야 할 행동준칙은 첫째, 인재의 풀(pool)의 관리에 대한 노력이다. 우리나라의 인재 풀은 매우 한정되어 있다. 따라서 인재를 발굴하고 인재 풀을 확대하기 위한 적극적 노력이 필요하다. 아울러 인재를 평가하고 인선하는 일은 아무나 할 수 있는 일이 아니고 전문화되어야 하는 영역이다. 인재에 대한 객관적 평가 정보를 얻는다는 것은 쉬운 일이 아니다. 사람들은 남을 평가하기를 좋아하지 않거나 왜곡한다. 인재에 관한 객관적 평가를 듣고 인재를 얻기 위해서는 우선 대통령 진용의 교만이 없어야 한다. 임기 초 그들은 승리감에 도취해 있기 쉬우며, 그래서 그들은 그 중요한 시기에 인재 선택에 기울여야 할 노력의 중요성을 간과한다. 그 시기에 전임 대통령 진용으로부터 우리

나라의 인재들에 대한 평가를 듣는 노력을 하여야 한다. 한편 지도자들은 추종자들에 대해 객관적 평가를 하기가 쉽지 않다. 지도자가 보기에 추종자들은 대부분 어리석어 보이거나(Gergen, 2000), 아니면 그 충성에 유혹되기 쉽다. 따라서 인사제도는 매우 객관적이어야 한다. 그러나 제도가 정교하면 할수록 옳은 인재를 쓰는 데 장애가 될 수 있으므로 제도를 너무 믿어서는 안 된다. 제도가 사람을 고를 수는 없다. 둘째, 정치참모와 정책참모를 구별하는 일이다. 대통령이 당선되자 가장 애로를 느끼는 것은 인재의 부족이다. Kennedy 대통령도 대통령 당선 후 3주간 “사람, 사람, 사람(*people, people, people*)”을 외치고 다녔다 한다(Hess, 1988). 그것은 대통령 선거(*campaign*)에 필요한 참모와 국가운영을 위해 필요한 참모가 다르기 때문이다. 선거기간중에는 대통령에 대한 충성심과 선거운동 기술을 가진 사람들이 주위에 포진한다. 그러나 정책 수행에는 다른 기술(*skills*)이 필요하다. 선거 참모의 일차적 관심은 정치적 기술이지 정부운영이 아니다. 대통령의 보좌진은 책임이 요구되는 자리이며, 정책수행 능력을 필요로 하는 자리이다. 따라서 대통령으로 하여야 할 첫 번째 일은 정치 참모와 정책 참모를 구별하는 일이다.¹⁰⁾ 정책 참모는 정책보좌의 역할을 철저히 인식할 수 있는 사람이다. 그는 대통령 메시지의 전달자이면서 동시에 대통령을 설득할 수 있는 사람이어야 한다. 그는 국무총리 및 내각과의 의견조정자이면서 동

10) Neustadt(2000)는 Kennedy 대통령에 대한 메모에서 대통령 당선자로서의 기간동안 인사에 있어 네 가지 원칙을 제안하는데, 그것들은 1) 자신의 마음속에 당선자가 당장 필요하다고 느끼는 보좌직무를 정확히 확신 있게 정의하는 것, 2) 대통령 취임 후 보좌직무가 지속적으로, 그리고 대통령으로 성공에 필요한 것인지를 잠정적으로 결정하는 것, 3) 보좌직으로 임명되면 차기 정부에 그 직책을 가질 것이라는 사회적 기대를 만들어 내므로 당선자가 생각하는 일과 전임정부에서 사용한 직책에 비추어 그 인물과 직책이 합당한 것인지를 판단하는 것, 4) 다른 직책과 사람들과의 관계에 있어 당선자가 원하는 관계를 형성할 수 있는지를 판단하는 것 등이다.

시에 그들의 의견수용자가 되어야 한다. 또한 그는 정치적 시너지(*synergy*)의 창출자이면서, 국회, 언론, 시민사회를 설득할 수 있는 설득자가 되어야 한다. 셋째, 지금까지 대통령실이 해왔던 방식 즉, 정책 참모로 관료를 활용하는 시스템을 어떻게 할 것이냐에 대한 원칙을 갖고 있어야 한다는 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 관료로 충원하는 시스템은 많은 문제를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 대통령들이 관료들에 의존하는 경향을 보였던 것은 그들이 행정운영 시스템을 알고, 정책들의 효율적 기획 및 집행에 숙달되어 있으며, 비교적 해당 분야에 전문성을 갖고 있다는 것이다. 따라서 그들을 완전히 배제하는 것은 옳은 방법이 아닐 것이다. 다만 지금까지 해온 방식 — 특정 보좌진을 특정부처 출신으로 충원하는 프로세스를 일상화(*routinization*)하지 말라는 것이다 (이는 대체로 인사순환 문제에 연유한다). 그들을 충원하더라도 원칙적으로 행정부처와의 인사 교류라는 차원에서는 절연시켜야 한다. 넷째는 대통령이 임기동안 가능한 한 보좌진을 바꾸지 말아야 한다는 것이다. 보좌진의 잦은 교체는 대통령실의 조직에 체화되는 조직역량(*competence*)을 잃는 것이다. 따라서 원칙적으로 보좌진은 대통령과 임기를 같이 하는 것이 좋다. 그래야 대통령도 인선에 보다 신중해지고, 보좌진으로 임명되는 사람도 대통령과 자신의 운명이 함께 한다는 것을 인식하여, 대통령에 간언을 할 의지를 갖게 되며 장기적 관점에서 업무를 추진하게 된다. 다섯째, 정부부처의 장관들과 핵심 보좌진의 관계에 유의하여야 한다는 점이다. 내각은 정책형성에 있어서의 대통령 보좌뿐 아니라, 정책집행자로서의 역할을 한다(Hess, 1988). 대통령 보좌진과 장관들 간에 의견조율이 안 되고 갈등이 있어서는 정책집행에 문제를 초래한다. 따라서 보좌진 인선에 있어 주의할 점은 보좌진과 장관들과의 팀워크(*team work*)이다. 이러한 팀워크가 인선에서 고려되어야 할 뿐 아니라, 그들을 임명하면 공동 워크숍(*workshop*)을 개최하든지 하여 그 팀워크를 강화시켜야 한다. 박정희 대통령이 취했던 방식 — 비서실장이

수석을 추천하고, 수석이 비서관을 기용하며, 상위자가 퇴임하면 함께 퇴임하는 방식도 고려해 볼만한 방식이다(김정렴 비서실장). 이러한 팀 워크를 위해서는 보좌진의 개인적 품성도 유의해야 한다. 보좌진은 정책의 공을 내각으로 돌리는 사람이어야 한다. 사람은 모두 자신을 표현하고 싶은 욕망을 갖고 있지만, 그들은 “얼굴도 없고 목소리도 없는”(face-less, voice-less) 사람이 되어야 한다. Brownlow 위원회 보고서에 지적된 바와 같이, 그들은 “능력과 에너지와 열정을 갖고 있으면서도 익명성(anonymity)”의 덕목을 갖고 있어야 한다. 박정희 대통령하의 김정렴 비서실장이 말하는 “전면에 나서지 않고 공은 정부가, 기함은 비서실”이라는 자세는 그래서 의미가 있다.

| | |
|------|---|
| 제안 8 | 대통령과 관련된 사항들의 문서기록(documentation)에 관심을 가진다. |
|------|---|

대통령은 국가정책의 최고 의사결정자인 동시에, 사생활에 있어서까지 국가와 국민에 영향을 미치는 존재이다. 따라서 그의 모든 것을 어떻게 기록할 것이냐는 중요한 문제이다. 대통령의 정책 의사결정은 대체로 배일에 가려지는 특성을 보인다. 그 의사결정 과정이 어떻게 이루어지느냐는 것이 정책학의 주요 연구영역이 되어야 하지만, 그 연구는 쉽지 않다. 특히 우리나라와 같이 대통령의 의사결정이 배일에 가려진 나라에서는 그렇다. 대통령의 의사결정에 대한 기록이 중요한 역사적 의미를 갖고 있음에도 불구하고 우리나라에는 아직까지 이것이 체계적으로 정리되거나 보존되고 있지 못하다. 본 논문이 갖는 한계도 일부 그러한 선행연구가 이루어지지 못했다는 점에 기인한다고 할 수 있다.

대통령에 관련된 사항들을 어떤 범위에서, 어떤 절차로, 어떻게 기록하여, 어떻게 보관할 것이냐 하는 것이 제도화되어야 한다. 미국에서는 대통령직 인수팀이 확정되면 인수팀에 대해 대통령 문서 기록기관이 문

서화(documentation)에 대한 교육을 시키는 것에서부터 일을 시작한다고 한다. 이를 위해서는 우선 대통령의 일정별로 일지를 만들고 이것과 관련된 사항들을 기록해 하는 것이 하나의 방법이라고 할 수 있다. 조선 시대에는 두 명의 사관이 있었다 한다. 한 사람은 임금의 말씀을 기록하는 사관이고, 한 사람은 임금의 표정을 기록하는 사관이라 한다. 우리 선조들의 지혜라고 할 수 있다. 이와 관련하여 다른 하나는 대통령이 국가의 전략기획 업무에 대한 상황판을 갖고 있어야 하며, 이것이 기록관리로 남겨져야 한다는 점이다. 이것은 기업에 있어 최고경영자가 가져야 할 경영조정판(management cockpit) 성격의 것이라 할 수 있다. 이것은 대통령의 전일적(holistic) 국정관리에 도움이 될 수 있을 뿐 아니라, 대통령이 어떤 국정인식의 기초 위에서 의사결정을 하였느냐는 점에서 후일 역사에 있어 중요한 참고자료가 될 것이다. 박정희 대통령의 경우를 보면, 중요업무에 대해서는 반드시 상황판을 만들어 관리(follow-up)하였다고 한다(김정렴 비서실장). 다음으로 필요한 것은 비서실장과 수석 비서관들의 기록이다. 그들은 필연적으로 대통령과 자주 접촉하며, 많은 정책들의 추진경위를 알고 있다. 그들이 그것을 직접 기록하여야 한다. 다산은 “문서의 문안을 정밀하게 생각하여 자신이 직접 지을 것이며, 아전의 손에 맡기지 말 것”을 지방수령들에게 당부하고 있다.

5. 요약 및 제언

대통령의 업무의 범위, 처리과정, 보좌진의 활용 방식 등은 대통령에 따라 다르다. 그러나 그 업무에서 부딪치는 공통적 문제는 성공한 대통령이 되기 쉽지 않다는 것이다. 특히 최근 그 업무의 내용은 매우 복잡해져 가고 있고, 민주화 · 정보화 · 세계화에 따라 새로운 정책수요가 급

속히 대두되고 있다. 이러한 상황에서 국가간의 제도 경쟁, 정책 경쟁은 더욱 가속화되고 있다. 대통령은 이 모든 문제들의 중심에 있는 존재이다. 그가 어떤 생각을 하고, 어떤 판단을 하고, 어떤 전략을 갖고 사람들을 이끌어 가느냐에 따라 국가의 사활이 결정된다. 그는 국가 비전의 형성자(*vision formulator*) 이면서, 정책방향과 우선순위의 최고결정자(*top decision-maker*) 이면서, 정책부문간의 조정자(*coordinator*) 이면서, 효과적인 정책집행의 촉진자(*facilitator*) 이다. 그 지도력 발휘에 있어 무엇보다 중요한 것은 개인 차원에서는 국민에 대한 사랑이며, 업무차원에서는 자신이 집중한 정책목표의 설정이며, 조직 차원에서는 자신을 성공으로 이끌 보좌진의 구성이다. 대통령이 임기를 갖고 있는 이상 대통령이 국가를 위해 할 수 있는 일은 언제나 제약된다. 또한 그 일은 언제나 장기적 안목을 가져야 소기의 성과를 거둘 수 있다. 이러한 의미에서 본 논문은 다음과 같은 사항들을 제안하는 것이다.

첫째, 대통령의 정책업무 영역과 관련해서는,

- 업무를 선택과 집중의 차원에서 전략기획 업무로 범위를 좁히라.
- 전략기획의 업무 scope도 가능한 한 줄여라.
- 대통령실은 이를 “대통령 프로젝트”로 구체화시켜 정책목표를 명확히 하라.

둘째, 대통령의 정책업무 보좌조직과 관련해서는,

- 전략기획 정책업무를 책임지고 전담할 정책기획실을 설치하라.
- 정책기획실장은 비서실장 또는 부실장급으로 임명하여 확실한 권한을 주어라.
- 정책기획실장하에 전략기획 기능별로 담당수석을 두고, 수석지휘하의 보좌관은 팀제 조직형태를 갖추어라.
- 전략기획 정책업무를 지원할 Think Tank(국가전략연구원)를 외부에 만들고, 이를 통해 정책에 관한 지식과 정보 교류를 강화하라.

셋째, 행정각부의 정책간 조화와 관련해서는,

- 정책조정을 강화할 제도적 방안을 강구하라.

넷째, 대통령이 국민과 호흡을 같이 하기 위해서는,

- 다양한 각계 의견의 청취를 위해 위원회 제도를 강화하라.
- 대통령 자신이 설득자, 의사소통자(*communicator*)로서의 역할을 정립하라.

다섯째, 대통령의 보좌진의 충원에 있어서는,

- “능력 있고 공정한 보좌진”을 확보하기 위한 정밀한 노력을 하라.

여섯째, 대통령이 국정운영에 관한 사항들의 문서기록(*documentation*)에 관심을 가져라.

노자(老子)는 왕도(王道)를 말하면서 이렇게 묻는다. “온 나라 사람의 마음을 하나로 하여 그것이 흩어지지 않게 할 수 있겠는가? (백성의) 기운을 오로지 부드럽게 하여 어린아이처럼 천진난만하게 만들 수 있겠는가? (백성의) 섬돌을 손수 닦아주고 그 어두운 곳을 살펴 아픈 곳을 없이 해 줄 수 있겠는가? … 분명하고도 밝게 뜻을 온 천하에 전하면서 도 꾸밈이 없이 할 수 있겠는가?”

또한 율곡(栗谷)은 “진실로 큰 뜻을 세우고 실효를 구하려고 힘쓴다면 반드시 그런 신하는 있는 법”이라고 한다. 21세기 새로운 대한민국 시대를 여느냐, 못 여느냐는 것은 결국 대통령의 마음에 달린 일이다. 대통령이 옳은 뜻을 세우고, 인재를 널리 구해, 형식보다 실질에 온 힘을 쏟는다면 대통령으로서 성공하지 못할 것이 없을 것이다.

· 참고문헌 ·

- 김인영, “책임정치의 구현과 제왕적 대통령제의 개선,” 2002.
- 김호진, 《한국정치체제론》, 서울: 박영사, 1996.
- 노태준 역, 《정약용의 牧民心書》, 서울: 홍신문화사, 2001.
- 박찬욱·정운재·김남국, 《미래 한국의 정치적 리더십》, 미래인력 연구센터, 1997.
- 안병만, 《한국정부론》, 서울: 다산출판, 1996,
《울곡전서》, 한국정신문화연구원.
- 이혜훈, “기업식 정부의 개념, 목표, 전략,” 《한국행정연구》 7(2), 1998.
- 최병선, “Porter의 대통령의 의사결정 보좌 방식에 대한 논의,” 《정책학의 주요이론》 오석홍·김영평 편저, 법문사, 2000, pp. 170~179.
- Baker, W., “Building Intelligence Networks,” *Knowledge Management and Organizational Design* (eds), Boston, Butterworth-Heinemann, 1994.
- Brownlow Committee, *The President's Committee on Administrative Management: Report of the Committee with Studies of Administrative Management in the Federal Government*, US Government Printing Office, 1937.
- Burns, J. M., *Leadership*, Harper Collins, 1985.
- Davenport, T. & Prusak, L., *Working Knowledge*, Harvard Business School Press, 1998.
- Drucker, P., “How to Make the Presidency Manageable,” *Fortune*, Nov. 1974.
- _____, *Managing in a Time of Great Change*, 이재규 역, 서울: 한국경제, 1999.
- Dunning, J. H., “Technology and the Changing Boundaries of Firms and Governments,” OECD, 1998
- Gergen, D., *Eyewitness to Power: The Essence of Leadership Nixon to Clinton*, 서울택 역, 스테디북, 2002.
- Goodwin, D. K., “Lessons of Presidential Leadership,” www.pdf.org/leaderbooks, 1998.

- Hess, S., *Organizing the Presidency*, Brookings Institution Press, 1988.
- Janda, K. F., "Toward the Explication of the Concept Leadership in terms of the Concept of Power," *Human Relations*, vol.13(4), 1960.
- Kettl, D. F., *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2000.
- Kotter, J. & Lawrence, P. R., *Mayors in Action*, Wiley, 1974.
- Light, P. C., *The Tides of Reform*, Yale University, 1997.
- , *The President's Agenda: domestic policy choice from Kennedy to Clinton*, Johns Hopkins University Press, 1999.
- Marshall, W. & Schram, M. (ed.), *Mandate for Change*, Berkeley Books, 1993.
- Mintzberg, H., *The Nature of managerial Work*, Harper & Row, 1973.
- Neustadt, R. E., *Preparing to be President: The Memos of Richard E. Neustadt*, AEI Press, 2000.
- Osborne, D. & Plastrik, P., *Banishing Bureaucracy*, 삼성경제연구소 역, 1998.
- Patterson, Jr., B. H., *The White House Staff inside the West Wing and Beyond*, Brookings Institution Press, 2000.
- Porter, R. B., *Presidential Decision Making: the Economic Policy Board*, Cambridge University Press, 1980.
- Sabine, G. H., 민병대 역, *A History of Political Theory*, 서울: 을유문화사, 1972.
- Simon, H. A., *Administrative Behavior*, Free Press, 1997.
- www.theodoreroosevelt.org/association/breaking.htm