

www.eai.or.kr

EAI 스페셜리포트

윤석열 정부 1년 평가 및 4년 과제 ②

국내 거버넌스 분야

장승진(국민대학교)

윤석열 정부 1년 평가 및 4년 과제 ②

국내 거버넌스 분야

장승진

국민대학교 교수



I. 서론

2021년 동아시아연구원(EAI)에서는 제20대 대통령선거를 100여 일 앞두고 선거의 승자가 성공한 대통령으로 임기를 마치기 위해 실천해야 할 몇 가지 조언을 분야별로 제시한 바 있다(손열·강원택 2021). 이 중 국내 거버넌스 부분과 관련한 것들을 요약하면 다음과 같다. 첫 번째로 국정운영을 위해 대통령실의 참모 조직에 지나치게 의존하는 것은 바람직하지 않으며, 대신 행정부의 각 기관에 권한을 분산하여 행정부의 자율성을 강화해야 한다. 둘째로 정부와 여당 간 소통과 정책 조율이 중요하지만, 당직 및 공직 후보자 선출과정에서는 당의 자율성을 인정함으로써 건전한 당정 관계를 수립해야 한다. 셋째로 여야 의원들과의 지속적 소통을 통해 상호 신뢰를 형성하고, 대화와 타협에 입각한 협치를 이루어야 한다.

물론 이러한 조언은 제20대 대통령선거에만 특수하게 적용되는 것이 아니라, 한국 정치의 맥락에서 성공한 대통령으로 남기 위한 일반적인 지침이라고 할 수 있다. 그러나 동시에 역대 어떤 대통령도 제대로 실천하지 못했으며, 결과적으로 지금까지 퇴임 후 성공했다는 평가를 받은 대통령을 찾아보기 어려운 것도 사실이다. 더구나 나날이 심화되는 진영 대립과 정치적 양극화 현상은 성공한 대통령이 나타날 가능성을 더욱 좁히는 동시에, 바로 그러한 이유로 위의 조언들이 가지는 중요성을 한층 크게 만들고 있다.

그렇다면 제20대 대통령선거에서 승리한 윤석열 대통령은 지난 1년간 어떤 모습을 보여왔는가? 이 글에서는 위의 조언들을 기준으로 삼아 2022년 5월 10일에 취임한 윤석열 대통령의 집권 1년 차를 평가하고자 한다. 그리고 1년 동안의 국정운영에 대한 평가를 통해 성공한 대통령으로 남기 위해서 윤석열 대통령이 남은 임기 동안 유념해야 할 점에 대해 의미 있는 함의를 도출하고자 한다.

II. 청와대 정부 탈피

한국의 대통령제는 흔히 ‘제왕적’ 대통령제라고 평가되곤 한다. 물론 실제로 한국 대통령의 어떤 권한이 어느 정도로 제왕적인가에 대해서는 논란의 여지가 존재한다. 다만 지금까지의 역대 대통령들이 제왕적 대통령이라는 평가에서 크게 벗어나지 못한 것은 대통령 비서진에게 지나치게 권력이 집중되고 대통령은 그에 지나치게 의존하여 국정을 운영하는 모습에서 한 원인을 찾을 수 있다(박상훈 2018).

물론 대통령의 비서진은 통치를 위해 대통령에게 주어진 다양한 자원 중의 하나이다. 그러나 대통령이 비서진에게 지나치게 의존하게 되면서 행정부처 및 관료 그리고 집권당과 같은 또 다른 자원들이 소외되고, 결과적으로 통치 자원의 균형이 깨지게 되는 것이다(강원택 2021). 더구나 대통령 비서진을 구성하는 인사들은 주로 선거 캠프에서부터 이어지는, 따라서 공직을 담당하기 위한 전문성과 역량을 객관적으로 검증받기보다는 당선자와의 개인적 관계에 기반하여 충원되는 경우가 많다. 따라서 이들이 국정운영 과정에서 지나치게 큰 영향력을 발휘하는 것은 정치적 책임성의 원칙에도 부합한다고 보기 어렵다.

물론 역대 대통령들은 이러한 ‘청와대 정부’의 문제점을 인식하고 있었으며, 실제로 취임 직후 청와대의 조직과 인력 축소를 시도했다. 윤석열 대통령 또한 예외는 아니어서 후보 시절 “장관들과 긴밀한 소통을 해가면서 청와대 참모들은 대통령과 장관의 소통을 보좌하는 것으로, 내각 중심으로 교체해 나가겠다(관훈클럽 2021)”며 청와대 규모를 축소할 계획을 밝힌 바 있다. 실제로 윤석열 대통령은 문재인 대통령 시절의 3실 8수석 체제에서 민정수석과 인사수석을 폐지하는 등 2실 5수석 체제로 대통령실을 개편하였다. 무엇보다도 가장 상징적인 부분은 대통령 집무실을 청와대로부터 용산 국방부 청사로 이전했다는 점이다. 대통령 집무실 이전은 역대 대통령의 주요 공약이었음에도 불구하고 이런저런 현실적인 이유로 매번 무산되어 왔지만, 윤석열 대통령은 제왕적 대통령제를 탈피하고 시민들과의 소통을 강화한다는 명분으로 집무실 이전을 강행했다.

그렇다면 과연 윤석열 대통령의 1년은 청와대 정부로부터 얼마나 성공적으로 벗어났는가? 이 질문에 대한 답은 역설적으로 집무실을 청와대로부터 이전하는 과정에서 엿볼 수 있다. 애초에 윤석열 대통령의 공약에서 집무실 이전 장소로 검토된 것은 광화문 정부종합청사였다. 그러나 앞서 다른 대통령들과 마찬가지로의 문제로 인해 광화문 이전이 좌절되자, 급작스럽게 집무실 이전 후보지가 용산 국방부 청사로 변경되었다. 그리고 이러한 구상이 발표된 후 50여 일 만에 모든 과정이 마무리되고 윤석열 대통령은 취임과 함께 용산 대통령실에서 업무를 시작하였다. 다시 말해서 집무실

이전의 장·단점과는 별개로, 집무실 이전이 결정되고 실행되는 과정이 국민이나 국회를 대상으로 설명하고 이해를 구하는 단계를 거치지 않고 이루어졌다는 것이다. 즉 제왕적 대통령제를 탈피하고자 하는 집무실 이전이 여전히 제왕적으로 추진되었다는 비판을 피하기 어려웠다.

대통령실 이전 이후에 벌어진 상황도 마찬가지이다. 윤석열 대통령이 집무실 이전의 명분으로 내세운 것 중 하나가 국민과의 소통 강화였으며, 그 일환으로 시도된 것이 대통령이 출근길에 기자들과 문답을 진행(Doorstepping, 도어스테핑)하는 것이었다. 과거 청와대 시절에는 대통령 집무실과 기자실이 멀리 떨어져 있어서 공식 기자회견 외에는 대통령과 언론이 직접 접촉할 기회가 없었던 것과는 달리 용산 대통령실에서는 수시로 기자들의 질문을 받겠다는 의지를 반영한 것이었다. 결과적으로 여러 가지 논란에도 불구하고, 출근길 문답 자체는 언론과 국민들이 대통령의 생각을 가감 없이 직접 들을 수 있다는 점에서 적지 않은 의미를 부여할 수 있었다. 그러나 6개월여 만에 특정 언론사와의 갈등 끝에 출근길 문답은 일방적으로 중단되었고, 이후 대통령과 언론사와의 접촉은 눈에 띄게 줄어들었다.

청와대 정부 나아가 제왕적 대통령제의 탈피는 단순히 집무실의 위치를 옮기는 것만으로는 달성되지 않는다. 오히려 중요한 것은 대통령이 국정을 운영하는 기조와 방식과 관련된 것이다. 그러나 윤석열 대통령의 1년 동안 행정부의 공식 조직의 역량과 자율성이 강화되는 모습은 특별히 관찰되지 않았다. 당선인 시절의 약속과는 달리 주요 이슈가 등장할 때마다 행정부를 책임지고 이끌어 가야 할 국무총리의 존재감은 찾아보기 어려웠으며, 대부분의 국정 어젠다를 대통령실이 주도하는 현상도 크게 달라지지 않았다. 대신에 교육부의 만5세 초등학교 조기입학 정책이나 주69시간 유연근로제와 같이 행정부에서 설익은 정책을 내놓고, 논란과 비판이 발생하면 대통령실이 나서서 뒷수습하는 일이 반복되었다.

결과적으로 윤석열 대통령 취임 후 1년 동안 ‘청와대 정부’는 ‘용산 정부’로 명칭만 바뀌었을 뿐, 대통령이 측근과 비서진에 의지하여 국정을 운영하는 관행에는 별다른 변화가 나타나지 않았다고 할 수 있다.

III. 여당의 자율성

대통령이 성공적으로 국정을 운영하기 위해서는 국회로부터의 입법적·정책적 뒷받침이 필수적이다. 그리고 행정부와 입법부 간의 원활한 소통과 협력을 위해서는 여당의 역할이 중요하다. 특히 국회 내 대통령에 대한 지지 기반이 약할 수밖에 없는 분점정부(divided government) 상황에서는 대통령과 야당 양측을 설득하고 정치적 타협점을 찾아내기 위한 여당의 역할은 더욱 중요한 의미를 가지기 마련이다.

여당이 행정부와 입법부를 연결하는 역할을 제대로 수행하기 위해서는 건전한 당정 관계가 수립되어야 한다. 과도한 당정 일체로 인해 대통령이 여당을 지나치게 좌지우지하거나 혹은 기계적인 당정 분리로 인해 대통령과 여당이 지나친 긴장 관계를 형성하게 된다면, 행정부와 입법부 사이의 소통과 협력이 원활하게 이루어지지 않게 되며 결과적으로 대통령의 국정 운영 또한 어려움을 겪게 될 수 있다.

건전한 당정 관계를 위해서는 여당과 정부 간 자율성과 상호의존성의 조화가 이루어져야 한다(임성학 2015). 우선 정책결정과정에서 있어서 적극적인 인적 교류와 당정협의기구를 통해 정부와 여당 사이의 소통과 협의를 강화하여야 한다. 여당은 입법부의 구성원이면서 동시에 대통령의 국정 운영에 있어서 공동책임자이기도 하기 때문이다. 실제로 윤석열 정부 출범 이후 2022년에만 22차례에 걸쳐 당정 협의회가 개최되었으며 대통령과 여당 지도부 사이의 만남도 빈번하게 이루어지는 등, 당정 간 소통과 협의는 적극적으로 이루어졌다.

다만 건전한 당정 관계를 위해서는 정당의 일상적인 활동, 특히 공직후보자 추천에 있어서 여당의 자율성을 보장하여야 한다(이현출 2021). 실제로 윤석열 대통령은 당선 직후 선거대책본부 해단식에서 “대통령이 된 저는 당의 사무와 정치에 관여할 수 없습니다(국민의힘 2022)”라고 천명한 이래로, 기회가 있을 때마다 대통령의 당무 개입은 절대로 없다고 여러 차례 밝힌 바 있다. 그러나 정부 출범 직후 선거를 승리로 이끈 여당 대표가 대통령 및 주변 인사들과의 갈등 끝에 석연치 않은 이유로 징계를 받아 대표직을 상실했다. 이후 여당은 당대표를 선출하기 위한 경선 규칙을 대통령의 의중을 반영하는 방향으로 변경하였으며, 결과적으로 대통령실의 지지를 받는 것으로 알려진 후보가 새롭게 당대표로 취임했다. 그 과정에서 여당 일각에서는 대통령을 명예 당대표로 추대하자는 웃지 못할 이야기가 회자하기도 했다.

명예 당대표 논란이야 해프닝이라고 하더라도, 대통령과 여당 사이의 관계가 당정 협의를 넘어 '당정 일체'라고까지 일컬어지는 상황은 결코 바람직하지 않다고 할 수 있다. 여당이 대통령과 협력하며 함께 국정을 책임지는 당으로 남아야지 '대통령의 당'으로 전락해서는 곤란하기 때문이다. 정부와 지나치게 일체화된 여당은 행정부와 입법부를 매개하는 역할을 수행하기 어려워진다. 대통령과 가까운 인사들 일색으로 지도부가 채워진 여당은 대통령에게 민심을 전달함으로써 정부를 견제하는 역할을 하기도 어려울 수밖에 없다. 그리고 이러한 상황이 지속되는 것은 장기적으로 대통령의 성공적인 국정 운영에 큰 도움이 되지 않을 가능성이 매우 높다.

IV. 야당과의 협치

대통령과 여당의 국정운영을 비판하고 대안을 제시하는 것이 본래 야당의 역할이다. 따라서 대통령이 국정을 운영하는 데 있어서 맞이하게 되는 가장 큰 딜레마는 자신에게 협조할 이유가 없는 상대를 대상을 끊임없이 설득하고 협조를 이끌어내려는 노력을 계속해야 한다는 점일 것이다. 더구나 한국 국회가 다수제보다는 합의제적인 의사결정 구조를 채택하고 있다는 점에서, 야당의 협조 없이는 대통령이 원하는 정책을 입법화하는 것이 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다.

야당과의 협치를 위해서는 여야 상호 신뢰에 기반한 여야 관계를 형성하여 대립과 갈등보다는 대화와 타협에 입각한 입법과정을 만들어가야 한다. 여야 간 상호 신뢰를 형성하기 위해서는 대통령이 여야를 막론하고 지속적으로 의원들을 만나서 소통해야 한다. 그리고 대통령은 선악의 관점에서 정치를 재단하는 일을 피해야 한다. 정치를 옳고 그름의 기준을 가지고 접근하게 되면 여야 간 갈등이 증폭되어 협치가 불가능해지기 때문이다(최준영 2021).

윤석열 대통령 취임 후 1년 동안 가장 취약했던 부분이 다른 아닌 야당과의 협치를 위한 노력이었다고 할 수 있다. 이미 수많은 언론에서 지적하고 있듯이 취임 후 단 한 차례도 야당 지도부를 만난 적이 없을 정도로 야당으로부터 국정 운영의 협조를 구하려는 노력을 등한시켰다. 세간에 회자하듯이 야당 대표가 검찰 수사에 이어 재판을 받고 있는 상황이 야당 대표와의 만남을 꺼리는 이유인지는 확인할 수는 없지만, 이유를 막론하고 대통령과 야당 지도부 사이의 소통이 전혀 이루어지지 않고 있다는 사실은 대통령과 여당이 야당의 협조를 이끌어내는데 큰 장애로 작용하고 있다는 점을 부정할 수 없다.

윤석열 정부가 야당이 과반 의석을 차지하고 있는 국회로부터의 협조를 구하려는 노력이 부족하다는 점은 몇 가지 지표를 통해서도 확인된다. 국회 의안정보시스템에 따르면 윤석열 대통령 취임 후 1년 동안 정부가 국회에 제출한 법률안은 모두 144건이었으며, 이 중 36건(가결 23건, 대안반영폐기 13건)이 입법에 성공하였다. 물론 정부가 직접 국회에 법률안을 제안하지 않고 여당 의원을 통해 우회적으로 법률안을 발의하는 것도 가능하니 정확한 통계라고 할 수는 없지만, 대강의 추세는 엿볼 수 있을 것이다. 반면에 문재인 대통령의 경우 취임 후 1년 동안 정부가 국회에 제출한 법률안은 모두 303건이었으며, 이 중 같은 기간 동안 입법에 성공한 것은 71건(가결 33건, 대안반영폐기 38건)이었다. 당시에 여소야대 상황이었던 것은 마찬가지이며, 정부 제출 법률안 중 입법화에 성공한 비율로 따지면 윤석열 대통령이나 문재인 대통령이나 별다른 차이가 없다고 할 수 있다. 다만 차이는 문재인 정부와 비교하여 윤석열 정부가 국회를 통해 자신의 정책을 입법화하고자 하는 시도 자체가 절반 수준에 그쳤다는 점에 있다.

국회를 통한 입법 노력 대신에 윤석열 정부는 다른 방식을 통해 국정 어젠다를 정책화하기 위해 노력하였다. 법제처의 국가법령정보센터에 따르면 윤석열 대통령 취임 후 1년 동안 1,467건의 대통령령, 총리령, 부령이 공포되었다. 반면 같은 기간 문재인 정부에서는 150건의 대통령령, 총리령, 부령이 공포되었을 뿐이다. 물론 이러한 숫자가 각 정부의 국정운영 방식의 차이를 정확하게 반영하지 않을 수 있다. 그러나 국회의 입법을 통하지 않고서 행정부가 단독으로 원하는 정책을 수립하는 방법 중의 하나가 행정명령이라는 점에서, 그리고 행정명령에 의지한 정도가 현정부에 이르러 직전 정부의 같은 기간에 비해 열 배 가까이 달한다는 점에서, 위의 수치는 윤석열 정부가 야당과의 협치에 대해 어떠한 태도를 가지고 있는지 상징적으로 보여준다고 할 수 있다.

V. 결론

윤석열 대통령은 여러 가지 정치적 제약 조건을 안고 임기를 시작했다. 역대 가장 작은 득표율 차로 선거에서 승리했을 정도로 한국 사회는 극심한 진영 간 대립과 양극화를 경험하고 있다. 야당이 과반을 훌쩍 넘는 의석을 차지하고 있는 상황에서 국회로부터의 입법적 지원을 기대하기도 어려운 상황이다. 대통령 스스로도 정치와 관련한 경험과 네트워크를 충분히 갖추고 있다고 하기 어렵다. 일찍이 노이슈타트(Neustadt 1960)가 대통령이 원하는 정책 목표를 달성하기 위한 전략으로 언급한 협

상(bargaining)이나 설득(persuasion) 중 어느 것도 쉽게 작동하기 어려운 조건이라고 할 수 있다. 그러나 지난 1년간 윤석열 대통령이 보여준 모습은 여야를 아우르는 지도자로서의 모습보다는 한국 사회를 양분하는 두 진영 중 한쪽의 대표자로서의 모습에 더 가깝다. 그리고 이러한 모습은 윤석열 대통령이 처한 정치적 제약 조건을 완화시키기보다는 더욱 강화시키는 방향을 작용할 가능성이 크다.

그렇다면 성공한 대통령으로 남기 위해 윤석열 대통령은 어떠한 전략을 취할 수 있을까? 사실 답은 이미 정해져 있으며 앞서 이 글의 서두에서 제시한 바 있다. 지금부터라도 행정부의 정책적 자율성과 책임성을 보장하고, 지나친 당정 일체를 지양하고 여당의 자율성과 당내 다양성을 보장하고, 마지막으로 야당을 국정 운영의 파트너로 인정하여 소통과 협치를 위해 노력해야 한다. 대통령은 전임 정권의 잘잘못을 따져서 심판하는 존재가 아니며, 정치적 입장의 차이는 옳고 그름의 틀로 재단할 수 없다. 성공한 대통령으로 남기 위해서는 통치를 넘어 정치에 본격적으로 나서야 한다. ■

참고문헌

- 강원택. 2021. “청와대 정부를 혁파하라: 청와대 비서실을 어떻게 활용할 것인가.” 『2022 대통령의 성공조건』. 손열·강원택 편, 17-44. 동아시아연구원.
- 관훈클럽. 2021. “윤석열 국민의힘 대통령 후보 초청 관훈토론회.” 〈관훈저널〉 12월 14일: 447.
http://www.kwanhun.com/page/brd_view.php?idx=41441&startPage=0&listNo=236&table=cs_bbs_data&code=talk3
- 국민의힘. 2022. “선거대책본부 해단식 주요내용 [보도자료].” 3월 10일.
https://www.peoplepowerparty.kr/news/comment_view/BBSDD0001/20737?page=38&.
- 박상훈. 2018. 『청와대 정부: ‘민주 정부란 무엇인가’를 생각하다』. 후마니타스.
- 손열·강원택 편. 2021. 『2022 대통령의 성공조건』. 동아시아연구원.
- 이현출. 2021. “안정적 국정 운영을 위한 교두보를 마련하라: 당·정·청 간의 소통을 강화하여 실행력을 높여라.” 『2022 대통령의 성공조건』. 손열·강원택 편. 동아시아연구원.
- 임성학. 2015. “당정거버넌스와 한국 민주주의의 발전.” 『동서연구』 27, 2: 239-260.
- 최준영. 2021. “협치의 관점에서 국회를 존중하라: 국회-대통령 관계를 성공적으로 자리매김하라.” 『2022 대통령의 성공조건』. 손열·강원택 편, 151-173. 동아시아연구원.

■ 저자: 장승진_국민대학교 정치외교학과 교수.

■ 담당 및 편집: 박지수_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) jspark@eai.or.kr

본 대담록을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2023년 5월 22일

"[EAI 스페셜리포트] 윤석열 정부 1년 평가 및 4년 과제 ②: 국내 거버넌스 분야"
979-11-6617-612-8 95340

재단법인 동아시아연구원

03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr

Website www.eai.or.kr