

있을 정도의 연배나 경륜을 갖추어야 합니다. 그럼에도 법무장관이나 총장보다 훨씬 연배가 어린 수석을 임명하게 되면 수석은 법무부와 검찰의 입노릇밖에 하지 못하게 됩니다.

김대중 정부의 국정운영방식 중 특이할 만한 것은 행정수석실의 폐지입니다. 행정수석실은 국가 차원의 시책에 대하여 지방자치단체가 어떻게 반응하는가를 심층적으로 분석하는 기능을 담당합니다. 이 기능이 약화되자 지방단위의 정부시책 집행상황이 중앙으로 정확하게 전달될 수 있는 통로가 사라진 겁니다. 행정수석실에 재직했던 사람들의 이야기로는 의보통합, 의약분업 등의 사안은 보사부의 영역 같지만 실제적 집행은 지방자치단체와 연결되는 것입니다. 행정수석실을 통해 다시 한번 시책의 정당성이 걸러질 기회가 있었던 것인데 이를 놓친 것은 국가적으로 큰 손실이라고 생각합니다.

제 6 장

대통령비서실의 역할과 조직

분권화시대에서의 대통령비서실의 과제

사 공 일 · 전 재무부장관

분권화와 대통령비서실의 역할

최근 들어 신제도학파는 신고전주의 경제학이론의 틀 안에서 제도의 중요성을 강조하는 이론들을 내놓고 있습니다. 저 역시 정부의 주요 직책에서 일해 본 사람으로서 가격변수 이외의 여러 가지 제도적 요인의 중요성을 강조하지 않을 수 없습니다. 정부와 청와대의 조직개편도 이러한 시각에서 보면 정말 중요합니다.

정부조직이란 정부가 해야 할 일을 잘하기 위한 수단이라 할 수 있습니다. 따라서 정부조직 개편의 궁극적 목표는 정부가 해야 할 일을 효율적으로 수행하기 위한 것으로 봐야 할 것입니다. 그렇다면 정부조직 개편의 가장 중요한 기준(criteria)은 효율성(efficiency)에 두어야 할 것입니다. 그리고 정부조직 전체의 효율성 제고를 위해 조정(coordination)과 감시감독(monitoring)이 필요한 것이지요. 그런데 사전에 보내주신 프리애재단의 마드리드 회의 자료를 보면 분권화(decentralization), 감시감독(monitoring), 조정(coordination), 효과(effectiveness)를 제도개혁의 중요

한 요소로 지적하고 있더군요. 그런데 경제학에서는 효과(effectiveness) 보다는 효율(efficiency)을 강조합니다. 효과와 효율을 굳이 구분하자면, 효과는 비용(cost)을 생각하지 않는 개념입니다. 대신 효율성은 최소비용으로 최대의 효과를 거두는 것을 의미하지요. 이런 측면에서 조직을 효율적으로 운영하기 위해 조정과 감시감독의 기능강화가 필수적이라고 볼 수 있습니다. 그러나 분권화에 대한 의문은 남아 있습니다. 효율적으로 조직이 돌아가기 위해서 분권화가 요구된다는 것인지, 아니면 분권화 그 자체가 개혁의 중요한 목표인지 궁금한 것입니다. 저는 분권화 역시 정부조직의 효율성 제고라는 측면에서 이해하고 싶습니다.

어쨌든 정부조직 개편 방안을 이야기하기 전에 국내외 여건을 고려한 정부의 역할이 무엇이어서 하는지에 관한 충분한 논의를 해야 합니다. 그 후 이러한 정부역할을 효율적으로 수행하기 위해 정부조직은 어떻게 개선되어야 하는지에 대한 논의가 순차적으로 이뤄져야 한다고 봅니다.

이런 차원에서 대통령비서실의 조직개편을 위해 비서실의 기능부터 한번 생각해 보지요. 저는 대통령비서실의 기능을 크게 두 가지로 나눌 수 있다고 봅니다. 첫 번째 기능은 단순한 비서로서의 기능입니다. 수석비서관도 결국 비서관이기 때문에 대통령의 분신이에요. 따라서 비서가 비서 이상의 기능을 하는 것은 삼가해야 합니다. 쉽게 말해 대통령을 대신해서 하는 것 이외의 자기의 목소리를 내고 공식적 대외활동을 하는 것은 피해야 한다는 것이지요. 비서가 외교관계의 대표가 된다면 외교문서에 직접 사인을 하는 것은 대통령이 직접 하는 것과 같습니다. 이렇게 되면 관련 부처는 손을 놓게 됩니다. 과거에 그러한 예가 있었습니다. 비서들은 대통령의 분신으로서 국가 전체 차원에서 각 부처가 해야 할 일을 잘 할 수 있도록 대통령의 지침에 따라 지시·점검·보고·협조·조정 등의 업무를 수행해야지요.

두 번째의 기능은 대통령을 자문하는 참모로서의 기능입니다. 이 기능만이 비서의 기능이라면 특보나 미국의 대통령경제자문위원회와 같은

제도만으로도 비서실의 기능을 다 할 수 있을 것입니다. 물론 대통령에 따라서 혹은 수석비서관의 개인적 특성에 따라 비서로서의 기능이 중시되기도 하고 참모로서의 기능이 중시되기도 합니다. 제 경우에는 경제수석비서관으로서 두 가지 기능을 다했다고 봅니다. 어찌되었든 강력한 대통령책임제 하에서 수석비서관들이 참모의 기능을 잘하는 것은 매우 중요합니다. 대통령의 권한이 강한 만큼 비서진의 올바른 보좌가 더욱 중요한 것이지요. 저는 이 두 가지 측면에서 청와대의 위상 정립과 개혁의 기본 가닥을 잡아나가야 한다고 봅니다.

대통령비서실의 조직개편 방향 : 정책기획수석 논의를 중심으로

저는 대통령비서실에 독립적인 정책기획수석실을 두는 것은 불필요하다고 봅니다. 정책기획이란 것은 장기적 관점에서 각 분야의 정책을 기획하도록 한다는 것인데 이를 독립적으로 움직이면 결국 각 분야 수석비서관들의 업무가 겹칠 수밖에 없습니다. 특히 경제수석비서실과 상충이 많을 것입니다. 돈 들이지 않고 되는 일이 별로 없을 뿐 아니라, 정치적 논리와 상충이 많을 수밖에 없기 때문이지요. 결과적으로는 행정의 효율성을 저하시키게 될 것입니다.

제가 수석을 할 당시 경제장관회의에 참석하는 부처는 13개 부처였습니다. 11개 부처는 경제수석비서관이 직접 관장을 했고 대신 보사부와 노동부는 주로 행정업무를 맡고 있는 정부 2수석이 담당했습니다. 요컨대 노동정책과 보사정책의 입안과 집행이 경제적 측면보다는 행정적 측면에서 이루어진 겁니다. 저는 오늘날 노동과 보건을 둘러싼 심각한 갈등상황은 바로 여기서 비롯되었다고 봅니다. 노사문제의 경우를 봅시다. 노사문제는 주로 행정적인 문제로 인식되어 그 근본요인 분석보다는, 분쟁해결에 투입될 경찰병력이나 노조원의 성분분석 등에 치중했습니다. 한마디로 노사문제에 대한 경제적 측면의 이해와 대책이 부족했던 것이지요. 보사문제도 마찬가지입니다. 경제적 논리와 재정의 뒷받

침이 있을 때 올바른 보사정책이 나올 수 있는 것 아닙니까.

결론적으로 저는 대통령비서실의 전반적 조직개편에 있어 경제비서실의 정책조정기능을 강화하는 것이 옳다고 봅니다. 물론 경제 쪽을 너무 비대화시키는 것이 아닌가 하는 지적이 있을 수 있습니다만, 정책조정이 경제적 측면을 고려해서 이루어져야 한다는 것입니다. 그래서 정부 내 부처간 경제정책조정기능을 먼저 강화하고 이를 뒷받침하는 일을 경제비서실이 하도록 하자는 것입니다. 그동안 행정부처의 관행을 보면 자원의 한계를 생각하지 않고 국민들에게 베풀겠다는 약속만 하는 경우가 많았습니다. 그 결과 정부는 국민들에게 헛된 기대만 키워주고, 정부의 신뢰만 떨어뜨리게 되는 경우가 많았습니다. 이런 측면에서 저는 농수산업·보사·노동은 경제수석 소관으로 통합되어야 한다고 봅니다. 정책기획 자체가 강조가 될 수는 있겠지만 독자적인 수석실을 두는 것은 바람직하지 않다고 봅니다.

결론적으로 말해서 대통령비서실은 비서기능과 참모기능을 균형 있게 수행하는 것 역시 매우 중요하다고 봅니다. 분야에 따라서는 참모기능이 더 중시될 경우에는 특보를 두는 것도 좋을 것입니다. 정부조직과 청와대 조직개편과 관련하여 효율성이 가장 중요한 기준이 되어야 합니다. 분권화 자체가 미덕일 수는 있겠지만 분권화 자체만을 강조하다 보면 정부조직의 효율성이 떨어질 수 있다는 점을 염두에 두어야겠지요.

● 질의응답

최병선: 방금 장관님께서 분권화(decentralization)의 흐름이 효율성 저하를 불러올 수도 있다고 말씀하셨습니다. 물론 중앙집권화를 하면 효율성은 좋아질 것입니다. 그러나 사실 효율성이란 보는 시각에 따라 결정되는 부분이 아닐까요? 단기적으로는 효율적일지 몰라도 국정운영에서 정책오류가 난다면 이를 책임지는 것은 불가능합니

다. 더구나 정책결정자에게 날로 가중되는 업무 부담을 고려해서라도 분권화를 고려해야 하지 않을까 하는데요. 우선 분권화를 하면 견제와 균형을 통해 정책오류 및 업무 과부하를 줄일 수 있지 않겠습니까?

사공일: 물론 말씀하신 대로 분권화의 장점은 분명히 있을 것입니다.

그러나 정부의 모든 조직개편이 분권화에 맞추어 진행된다면 부처간 조정 문제가 심각해지지 않을 수 없을 것입니다. 더욱이 경제정책의 조정이 잘 될 수 있는 제도적 장치 없이 분권화만 진행된다면 정부기능은 제대로 작동될 수 없을 것입니다.

정중섭: 가설입니다만 대통령비서실을 이원화해서 제1비서실을 경제와 그에 관련된 각종 수석비서실을 배치하고 나머지를 제2비서실로 구분한다면 어떤 문제가 발생할까요?

사공일: 대통령책임제의 효율성을 높이기 위해서는 대통령비서실의 이원화보다는 수석비서관회의를 활성화하는 것이 중요하다고 봅니다. 지금 우리나라에서 매일매일 국정의 주요 사안이 점검되고 토론되는 것은 수석비서관회의뿐입니다. 각료회의는 실제 요식행위가 많기 때문에 소관 부처 이외의 부처 문제를 심도 있게 토론하지 않는 것이 보통입니다. 제가 수석비서관으로 일할 때는 거의 모든 수석비서관이 오랜 기간 같이 일을 했기 때문에 서로를 잘 알고 격의가 없어 난상토론을 한 적이 많았습니다. 이러한 과정에서 다른 분야의 고민도 이해하게 되지요. 이러한 과정은 특히 경제수석에게는 더욱 중요하다고 봅니다. 왜냐하면 경제수석은 국가의 예산을 관장해야 하기 때문에 경제수석은 이 수석회의에서 다른 수석들을 설득하고 협조를 얻어야 합니다.

최병선: 정책기획수석에 대해 몇 가지 문제점을 지적하셨는데요. 일반

적으로 대통령 밑에서 몇몇 수석이 국가정책을 총괄하다보면 수석 비서실 내에도 조정의 문제가 당연히 대두될 것입니다. 저는 대통령 혼자 이것을 감당할 수 없다고 봅니다. 예를 들어 노동·농수산·사회복지 수석들을 없앨 수도 있지만 관행으로 보았을 때 이를 없애는 것은 정치적으로 불가능하지 않을까요? 게다가 수석간의 갈등을 해결하는 데 있어서는 대통령보다 정책기획수석이 유리하다고 생각합니다. 즉 대통령의 중앙처리장치(CPU) 역할을 해주는 사람이 있어야 하는데 현재의 비서실장이 그 역할을 할 수 있을까요?

사공일: 정책기획수석이 각 분야에 걸친 중·장기적인 정책을 관장할 수 있으려면 결국 정책기획수석은 여타 다른 수석보다 상위의 위치에 있어야 할 것입니다. 특히 수석실간의 상충문제를 해결할 수 있는 조정기능을 기대한다면야 더욱 그럴 수밖에 없겠지요. 저는 조정을 위해 비서실 내에 다른 상위기관을 만드는 것보다는 오히려 각 수석들이 자기 소관 분야의 기획 기능을 하도록 하고 대통령을 대신해서 비서실장이 조정기능을 할 수밖에 없다고 봅니다.

정부 내의 노동·농수산·사회복지 관련 부처는 일차적으로 경제조정을 책임지는 부총리의 조정을 받아야 하고 이를 뒷받침할 수 있도록 경제수석의 조정기능에 대통령이 힘을 실어주어야 한다고 봅니다.

대통령비서실과 국가전략의 수립

김영수·전 문화체육부장관

개헌을 통한 대통령책임제 강화

제왕적 대통령의 출현을 막기 위해서 국무총리의 권한을 헌법이 정한 대로 강화하자는 의견들이 많습니다. 그러나 이것은 이상에 불과합니다. 일단 통치권을 장악한 대통령은 자기의 정치이념을 실현하기 위해 서라도 내각의 구성에서부터 자기의 복안대로 장관을 임명하려고 하지 국무총리의 제정을 기다리지 않습니다. 제정절차는 결국 장식적 의미밖에 없습니다.

그간의 정치사를 되돌아보아도 국무총리는 결국 대통령의 책임을 차단해주는 방탄총리로 자리매김하게 된 것이 현실입니다. 그리하여 이러한 입장을 잘 이해하고 대통령의 심중에 어긋나지 않게 조심스럽게 행동하는 총리는 장수했고 조금이라도 총리권한을 스스로 강화하려고 한 사람들은 단명하고 말았습니다. 따라서 이런 불합리한 현실을 바꾸기 위해서는 개헌을 통해서라도 내각제를 도입하든지 순수한 대통령제로 돌아가야 한다는 것입니다. 제헌 당시 완전한 대통령책임제를 주장하던 이승만 대통령측과 내각제 도입을 추진하던 정치세력 간의 타협적 산물인 현행제도를 더 이상 유지할 필요가 없다는 것이지요.

그러면 무엇을 선택할 것인가? 저는 현재의 정치상황과 정치수준을 볼 때 앞으로 10여 년간은 오히려 순수한 대통령책임제가 보다 효율적이라고 봅니다. 무엇보다도 변화가 급격한 정보화 시대에서 선진국 진입이 절실한 이 시점에서는 대통령책임제가 갖는 의사결정의 신속성이 필요합니다. 일본을 비롯해 내각제를 택한 많은 나라에서는 오히려 대

통령제를 동경하는 경향이 있지 않습니까. 게다가 분단상황을 감안한다면 빠른 의사결정과 강력한 리더십은 더욱더욱 필요하다고 하겠지요. 더구나 내각제를 실시하기에는 우리나라의 정치수준이 너무나 취약하다는 것이 중론이라고 생각합니다. 이제 카리스마적인 지도자였던 김영삼, 김대중 정부의 시대가 지나가고 있습니다. 어차피 이번 선거에서는 카리스마가 제거된 '합리적인' 인물이 탄생하지 않을까요.

이제 합리적인 대통령 밑에서 경륜을 갖추고 조정능력까지 겸비한 국무총리가 내각의 각 부처를 통합하고 대통령실에서 마련된 국가전략과 국정의 큰 틀을 집행한다면 큰 문제가 없을 것입니다. 각 부처에 대해서는 정책집행의 책임을 장관에게 두되 일정기간 임기를 보장해 주어야 할 것입니다. 본인에게 지병이 있거나 국정운영에 누를 끼치지 않는 한 적어도 2년의 임기를 보장해 주어야 한다고 생각합니다.

대통령비서실 강화

완전한 대통령책임제 하에서는 대통령비서실이 대폭 강화되어야 할 것입니다. 현행 국무회의는 저도 문화체육부 장관으로서 1년 3개월 동안 참가해 보았습시다만, 장관들이 모여 통법적 절차를 수행할 뿐 국무위원들의 모임이 못 됩니다. 적어도 국무회의가 국정을 논의하는 최고회의가 되기 위해서는 국무위원들이 자기의 소관과 관계없이 국무회의에 상정된 모든 의안에 대해서 나름대로의 대안을 가지고 활발하게 토론할 수 있어야 합니다. 그런데 실제로는 자기 부서의 업무나 의안이 통과되는 데 신경을 쓸 뿐, 타 부서의 업무에 대해서는 크게 신경을 쓰지 않는 것이 현실입니다. 하기는 임기가 평균 1년도 안 되는 단명 장관들로서 자기 부서의 업무를 챙기기도 어려운데, 타부서 업무를 심도 있게 논의한다는 것 자체를 기대하기 어렵겠지요.

이에 비해 대통령비서실은 오히려 각 수석실 업무를 공통적 아젠다로 삼아 제약 없이 토론하고 적절한 결론을 도출하는 데 적합한 시스템이

될 수 있습니다. 특히 정책수석실을 강화해서 중·장기 계획을 마련하도록 해야 하며 수석 중심의 관계기관 대책회의를 활성화해야 할 것입니다. 또한 대통령의 정책의지를 실질적으로 구현하기 위해 예산부서를 비서실에 편입하는 것도 검토해 보아야 합니다.

예산이 정치인들의 기호나 로비에 의해서 나누어먹기식으로 배정되어서는 안 될 것입니다. 정책의지에 맞게 예산을 효율적으로 배분하기 위해서는 실제로 힘을 갖고 정책을 밀고 나갈 수 있는 대통령비서실로 예산부처가 편입되어야 한다고 봅니다.

또 수석을 임명할 경우 적어도 각부 장관과 대등하게 대화하고 설득할 수 있을 정도의 경륜과 식견을 갖춘 인사들을 선정해야 합니다. 부처에서 소관 수석을 우습게 보면 비서실이 추진하는 정책의지가 관철되기 어려울 것입니다.

대통령비서실과 행정개혁

강 경 식 · 전 부총리

대통령비서실의 개혁 : 행정업무의 이양

청와대에는 사실상 직제가 없는 것이나 마찬가지입니다. 대통령의 뜻에 따라 조직운동을 신축적으로 할 수 있습니다. 대통령의 취향에 따라 운영방식이나 직제·직무가 크게 달라지게 됩니다. 주요 정책결정방식도 마찬가지입니다. 박정희 대통령은 회의방식을 선호했습니다. 주요 정책결정을 할 때는 관련 장관은 물론 경우에 따라서는 정당 간부까지 참여하는 회의에서 일일이 의견을 듣고 난 다음에 결론을 내렸습니다. 전두환 대통령은 이와 대조적으로 관계 수석비서관의 보고를 듣고 정책결정을 하는 방식이 대부분이었습니다. 김대중 대통령의 개인성향 역시 현재 청와대 운영에 많은 영향을 미쳤을 겁니다. 여러 대통령을 거치면서 조직과 운영 자체도 기틀이 많이 잡혀가는 것 같습니다만, 청와대의 위상과 청와대 조직과 운영을 어떻게 바꿀 것인가를 논의할 때에는 대통령의 의지와 인식이 결정적 영향을 미친다는 점을 감안해야 합니다.

우선 전반적 개혁방안에 관한 희망사항을 말씀드릴까 하면 우선 대통령이 국정 전반을 장악해야겠다는 생각을 버리는 것이 청와대 개혁의 출발점이 되어야 한다고 봅니다. 청와대가 체계적으로 정책을 기획하고 모니터를 해야 한다고 생각하는 의견이 많이 있습니다. 그러나 대통령이 국정과 행정전반을 일일이 감시하고 모니터하는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다. 일상적 행정업무는 총리나 행정 각 부처에 적절하게 분담하는 방식이 적절하리라 생각합니다.

그렇다면 청와대는 무엇을 관할해야 하는가? 청와대는 국가의 중대

사안만을 다루어야 한다고 생각합니다. 그렇다고 무엇이 중대한 사안인가를 가릴 수 있는 조직과 시스템을 따로 만드는 경우, 이는 다시 청와대로의 권한집중을 가져오게 될 것입니다. 사실 국가의 중요 사안을 사전에 청와대에서 파악하지 않아도 됩니다. 관련 부처에서 통상적 업무는 다 파악하고 있기 때문입니다. 청와대가 나서야 할 정도의 중대 사안으로 문제가 될 때 나서도 결코 늦지 않는 경우가 대부분입니다. 그렇게 하는 것이 장기적으로 더 좋은 결과를 가져올 수 있습니다. 솔직히 저는 대통령의 의례적 행사가 지나치게 많다고 생각합니다. 형식적 의전행사는 다 털어버리고 대통령에게 실질적 국가중대사에 대해 고민할 시간을 주는 것, 그리고 이것을 총리와 분담하고 책임질 수 있는 관계를 제도적으로 만들어 나가는 것이 무엇보다 중요한 시점입니다.

대통령비서실 조직개편

그럼 대통령비서실 조직은 어떻게 해야 하는가. 저는 비서실에서 관찰할 것은 여러 부처가 관련된 사안과 중요도가 높다고 판명되는 이슈에 국한되어야 한다고 봅니다. 요컨대 중요한 사안에 신축적으로 대처하고 운영방식도 이런 방식에 맞추자는 것입니다. 예를 들어 대외통상 문제는 한때 경제기획원 밑에 두었다가 따로 소관 부처를 두더니 지금은 외교통상부에 귀속되어 있습니다. 저는 이런 문제는 볼 것도 없이 대통령비서실이 담당해야 한다고 봅니다. 대외통상 문제는 농수산부 및 여러 부처와 관련되고 이해관계가 첨예하게 뒤얽혀 풀기 어려운 것이 대부분이기 때문에 외교통상부가 제대로 조정하기 어려운 것입니다. 미국에서 무역문제를 백악관에 두는 이유는 충분히 일리가 있습니다. 과학기술 분야도 마찬가지입니다. 당초 경제기획원에 소속된 일개 국(局)에서 담당하던 과학기술 업무를 중요성이 높아졌다 해서 과학기술처를 신설해서 독립시켰습니다. 그런데 저는 과학기술처가 독립되고 나서 오히려 과학기술 지원의 효율성이 더 낮아졌다고 생각합니다. 과학기술처는

대덕연구단지 조성사업을 착수했고 연구단지 조성사업 예산이 과학기술처 예산의 가장 큰 몫이 되었습니다. 그 예산의 대부분이 연구단지 조성을 위한 하드웨어를 만드는 데 쓰였습니다. 과학기술 진흥을 위해서는 과학기술처 소관 사업을 위해 길 닦고 건물 짓는 것보다는, 교육부 소관이지만 대학의 연구활동을 지원하는 쪽이 훨씬 더 효과적이라고 생각합니다. 저는 이런 비근한 예들을 경험하면서 여러 부처가 관련되는 업무는 청와대가 맡아야 판단하는 것이 바람직하다고 생각하게 되었습니다. 청와대는 부처 이익을 떠나 전체적 시각에서 문제를 볼 수 있기 때문입니다.

주요 현안에 대해서는 물론 총리와 관계장관을 청와대로 불러 회의를 하게 됩니다. 이런 회의는 공식적 보고를 하는 형식적 회의가 아닌, 그야말로 와이셔츠 차림으로 자유분방하게 토의를 벌이는 그런 회의가 되어야 한다고 생각합니다. 그래야 문제가 해결되고 행정 각부의 변화도 이끌어 낼 수 있지요. 청와대 운영과 관련해 말씀드리고 싶은 것은 이 정도입니다.

참고로 예산과 관련해서는 그동안 많은 이야기가 있었습니다. 저도 예산국 출신이기 때문에 예산이 청와대로 가야 할 것인가에 대해 생각을 많이 했었습니다. 한때는 미국의 경우처럼 청와대에 가야 한다고 주장하기도 했습니다. 그러나 그 후에는 생각을 바꾸었습니다. 청와대로 가지 않은 것이 오히려 잘 된 일이라는 생각을 하게 되었습니다. 대통령의 뜻을 반영하기 위해서라면 굳이 예산업무를 청와대로 가져갈 필요는 없습니다. 예산당국의 독자적인 판단에 대한 견제가 더 어려워질 뿐이기 때문입니다. 예산관련 사안에 대한 결정권한에 대한 견제와 균형(check and balance)을 위해서는 예산업무를 청와대에 두는 것은 문제가 될 수도 있습니다.

새로운 시스템의 구축과 정부개혁을 위한 조직은 청와대에 두는 것이 바람직합니다. 특히 정부개혁을 효과적으로 추진하기 위해서는 기획에

산처의 뒷받침을 받을 수 있도록 적절한 방안을 마련하는 것이 바람직할 것입니다.

● 질의응답

정중섭: 말씀하신 대안에 따르자면 대통령비서실은 비대해질 수밖에 없지 않겠습니까?

강경식: 예를 들어 기획예산처가 청와대로 가면 엄청나게 비대해지겠지요. 그러나 기획예산처 전체가 비서실로 들어갈 필요는 없습니다. 외곽 조직으로 있으면서 개혁작업을 실무적으로 뒷받침하면 됩니다. 반면에 지금 청와대 조직 중 없애야 할 것이 많지 않나 생각합니다. 각 부처 업무를 분담하는 비서관들은 크게 줄일 수 있을 것입니다.

김판석: 그럼 대통령부가 되는 겁니까?

강경식: 이름이야 뭐로 붙여도 상관이 없습니다만, 어찌되었든 대통령이 해야 될 일을 효과적으로 보좌하는 시스템을 만드는 것으로 생각하면 될 것입니다. 예를 들어 대통령이 안 챙겨도 돌아갈 수 있는 일상업무(day to day operation)는 놔두고 직접 챙겨야 하는 중대한 문제와 국가적 의견을 집중적으로 관장하는 그런 조직이 되어야 합니다.

박세일: 말씀의 뜻이 크게 둘로 나누어지는 것 같습니다. 하나는 부처간에 상충되는 사안 중 총리가 조정 못하는 것을 청와대에서 하고, 또 하나는 부처가 하는 일 중 대통령이 꼭 보아야 할 것이나 이해조정 관계를 제외하고는 모두 총리에게 넘겨주는 대통령 프로젝트 개념이 아닌지요.

강경식: 예, 그렇습니다. 일상적인 업무는 총리에게 다 맡겨버려도 아무런 문제가 없습니다.

박세일: 그러면 예산기획 기능이 청와대로 가야 하는 거 아닙니까?

강경식: 제가 기획차관보로 있을 때 10·26을 겪었습니다. 박정희 대통령이 급작스럽게 서거한 이후에 어떻게 할 것인가에 대해서 미리 생각해본 사람은 한 사람도 없었습니다. 그런데도 몇 달 동안 국민들의 생활은 큰 동요 없이 영위되었습니다. 그러니까 대통령 없이도 대부분의 일들은 굴러간다는 얘기입니다. 대통령이 챙겨야 할 일은 요동치는 문제들과 장기적 기틀을 잡아가는 일이면 충분합니다. 하나마나한 일을 하면서 마치 중요한 일을 했다고 자족하는 일은 없어야겠지요.

김판석: 말씀을 듣다보면 정부개혁을 상당히 많이 강조하시는 것 같습니다. 지금 기획예산처가 청와대로 가게 되면 개혁의 추진 주체나 세력은 어떻게 짜여야 한다고 생각하십니까? 행정부에서 위원회를 만들어야 한다는 이야기도 있습니다만, 개혁담당을 임명해야 하는 문제나 기획예산처와의 관계에 대한 의견을 듣고 싶습니다.

강경식: 기획예산처를 바로 청와대에 갖다 놓으면 됩니다. 수석을 따로 둘 것은 없습니다. 기획예산처 안에 개혁담당부서를 두면 되겠지요. 기획예산처를 청와대 소속으로 할 경우에도 예산편성 자체보다는 정부개혁을 추진하는 중심체로서 예산업무를 활용하는 것에 그 목적이 있기 때문입니다. 예산 담당자들은 행정부의 어느 부분이 고쳐져야 할 것인지에 대해서 가장 잘 파악하고 있습니다. 이를 실행할 수 있도록 청와대는 힘만 실어주면 됩니다.

김판석: 지금까지는 정책기획수석실에서 하면 어떻겠느냐는 이야기도 있었는데요.

강경식: 그렇게 하려면 이를 뒷받침하기 위한 엄청난 수의 인력이 필요할 것입니다. 또 청와대 안에 따로 조직을 만들려면 자연 위원회

형식이 되기 마련인데 그럴 경우에는 저명한 학자 등 각계 각층의 사람들을 모아 조직을 만들게 될 것입니다. 이런 말씀드리기는 좀 무엇합니다만, 그런 위원회에서는 구체적 방안이 나오기가 매우 어렵습니다. 하지만 위원회는 국민들을 설득하는 데에는 매우 효과적일 것입니다.

황성돈: 지금 시스템을 보면 기획예산처가 청와대로 가 있습니다.

강경식: 지금 청와대에 가 있습니까? 직속입니까? 대통령이 정부개혁을 위해서 그렇게 한 것인지는 잘 모르겠습니다. 대통령이 바르게 활용을 해야 할 것입니다.

황성돈: 거기 보면 정부개혁실이라는 것이 있습니다. 청와대에서는 정책수석실과 함께 직속으로 정부개혁위원회라는 것을 생각하는 모양입니다. 이걸 기획예산처가 받치고 있는 형국인데요.

강경식: 조직을 만들면 이를 제대로 활용해야 합니다. 대통령의 권한이 막강하기 때문에 기획예산처를 어디 소속으로 두는가 하는 것은 그리 큰 의미가 없습니다. 실제로 활용하는 것이 중요합니다. 할 수 있는 일은 챙기고 나머지는 털어내는 것이 필요합니다. 외부에서 지켜보면 전혀 안 해도 좋은 일에 시간과 정력을 너무 많이 쓰는 게 문제입니다. 웬만한 것은 다 털어내 총리한테 넘겨야 합니다.

정부개혁이 왜 중요합니까. 정부의 역할과 기능을 바꾸기 위한 것이기 때문입니다. 이것을 뒤집어 보면 정부와 기업, 정부와 금융과의 관계 등 온갖 것이 다 바뀐다는 이야기입니다. 지금까지 정부 주도체제로 끌어왔기 때문에 정부가 달라지지 않으면 아무것도 안 됩니다. 정부개혁이 핵심입니다. 앞으로 5년 동안에 이것만 고쳐도 충분하지 않은가 하는 생각이 들어요.

대통령 프로젝트와 팀워크의 활성화

김 충 남 · 전 외교안보연구원 교수 · 정부비서관

앞에서 정부조직의 특성과 한계를 말씀드렸습니다. 어떤 사람은 이를 놓고 정부조직을 제대로 관리하지 못하면, '조직화된 무정부 상태' (*organized anarchy*)가 된다고 했습니다. 조직이 외형적으로 존재하지만 사실은 혼란상태와 다를 것이 없다는 것입니다. 그래서 저는 청와대의 개혁방향을 잡을 때도 정부조직 능력의 한계와 제약조건이 반드시 전제되어야 한다고 봅니다. 우선 '욕심을 많이 내면 안 된다'는 것이 첫 번째 원칙입니다. 5년 동안의 한정된 시간과 자원, 제약조건을 치밀하게 고려해야 합니다. 자만심에 빠지거나 욕심을 내지 말고 대통령으로서 국민의 시급한 여망이 무엇인지를 판단해서 2~3개의 주요 과제에 집중하는 대신 나머지는 부처에 위임해야 합니다.

대다수의 정치학자들은 청와대를 더 이상 강화하면 안 된다고 합니다. 그러나 청와대에서 힘있는 사람은 대통령 한 사람과 청와대 안팎에 있는 소수의 측근이지 실제로 일을 하는 사람들에게는 별로 영향력이 없습니다. 많은 사람들이 제왕적 대통령제의 폐단을 시정하기 위해서 국무총리 권한을 강화해야 한다고 주장하고 있습니다. 이것은 정부기능을 이해하지 못하는 데서 비롯된 것이라고 봅니다. 실질적 권한이 없는 총리가 국회, 정당, 언론, 압력단체의 로비와 압력을 어떻게 막아낼 수 있으며 20여 명이나 되는 장관들을 어떻게 감독하고 조정, 통제할 수 있겠습니까. 오늘날의 복잡한 정치환경은 이것을 어렵게 하고 있습니다. 대통령은 행정부의 최고책임자로서 대통령과 내각을 별개의 것으로 생각할 수 없습니다. 더구나 청와대가 일을 할 수 있는가의 여부는 정부

부처가 각 이해집단과 어떻게 연결되어 있느냐에 따라 결정되거든요. 내각 스스로는 정책을 서로 협의하고 타협해 국가이익을 위한 좋은 정책을 생산하기 어렵습니다. 따라서 전국적인 차원에서 대통령과 그를 보좌하는 참모진이 국가정책의 우선순위와 관련 부처간의 조율에 앞장 서야 합니다. 청와대의 큰 목표와 방향, 거시적 계획이 담보되어야 하는 겁니다.

다음으로 말씀드리고 싶은 것이 감독(*monitoring*) 기능입니다. 정책 프로세스를 원활하게 감독하기 위해서는 정보수집과 판단, 정책시행 과정에 대한 평가가 매우 중요합니다. 예를 들어 이승만 대통령의 경우에는 정보가 차단이 되고 자체 감독기능도 없으니 아무것도 이루어지지 못했지요. 청와대가 담보해야 하는 부분이 이것입니다. 그리고 이를 전제로 정책조정(*coordination*)이 이루어져야 합니다.

팀워크와 팀의 안정

청와대 참모진의 인적 구성에 있어 팀워크(*teamwork*) 역시 매우 중요합니다. 1987년 민주화 이래 청와대 참모진이 너무 자주 교체됨으로써 서로를 잘 알지도 못하는 이런 여건에서 팀워크는 생각도 할 수 없습니다. 다양한 사람이 모였는데 배가 어디로 가는지 모른다면 우왕좌왕 하게 되며 무엇 하나 제대로 하기 어렵게 되는 것입니다. 청와대에서는 적어도 현 대통령이 추진하는 정책이 무엇이고 문제는 어떤 것인가에 대해 과장급까지 모여 난상토론을 벌여야 합니다. 6개월마다 하루, 이틀 이상은 격론을 벌이면서 외부 사람의 비판을 들어야 하지요. 대통령을 비판하라는 이야기는 아닙니다. 대통령이 추진하고자 하는 주요 과제는 무엇이며 청와대 간부진들의 방향감각이 어떤 것인지에 대해 인식하고, 의견은 어떻게 다른지 대화를 통해 이해하고 공감대를 형성해야 하지요. 작은 회사도 신입사원이 들어오면 오리엔테이션을 하는데 청와대에는 이것조차 없습니다. 무엇을 알아야 일을 할 것 아닙니까. 이게 가장 큰

문제예요. 결국 강한 청와대, 약한 청와대와 같은 이분법적 논의보다는 일할 수 있고 대통령을 제대로 보좌할 수 있는 시스템을 만드는 것이 중요한 것입니다. 얼마 전에 이석재 선생과 인터뷰를 했습니다. 자기는 총무처 장관을 6년 9개월동안 하고 감사원장을 했는데 그 후에 보니 행정경험이 전혀 없는 대법관 출신을 감사원장에 임명하더라는 거죠. 행정을 모르는 사람에게 행정을 맡기면 일이 안 된다는 겁니다. 최근에 임명된 국무총리도 행정경험이 없는 대법관 출신이지요. 미국에서는 대통령 참모진이나 정부의 요직 등을 임명할 때는 연방정부에서 일한 경험을 무엇보다도 중시합니다. 없으면 훈련이라도 반드시 시킵니다.

마지막으로 제가 강조하고 싶은 것은 '팀의 안정'입니다. 클린턴 대통령이 임기 4년을 마치고 나서 비서실장이 바뀌었는데 많은 사람들이 비서실장 한 사람이 바뀌는 것을 보고 클린턴 정부 제2기의 팀워크와 정책 일관성에 대해 우려하는 글을 썼습니다. 미국의 역대 장관들을 보면 조지 워싱턴부터 현재에 이르기까지 그 임기가 대부분 4년입니다. 연임한 대통령의 경우 8년 재직한 참모진과 장관도 적지 않습니다.

우리나라는 불행하게도 이것이 안 되고 있어요. 1997년 제가 하와이에 있었는데 김영삼 대통령이 전화를 걸어 청와대 정무수석으로 내정했으니 빨리 귀국하라고 했습니다. 하지만 저는 그렇게 짧은 기간에 과연 무엇을 하겠는가 의문이 들어 거절했습니다. 그 해 8월에는 장관이 7명이나 바뀌었어요. 그리고 차관들도 많이 바뀌었지요. 어떤 대통령은 임기 3개월을 남기고 장관을 여러 명 바꾸었습니다. 장관자리가 대통령이 아는 사람들에게 기부하듯이 주는 그런 자리인가요? 이전 분명 민주주의에 어긋나는 것일 겁니다. IMF 경제위기 직전에 재경부장관의 임기를 보면 9개월, 7개월, 7개월 이런 식으로 이어집니다. 경제수석은 5년 동안 7명이나 바뀌었어요. 경제위기가 오지 않는다는 것은 오히려 이상한 일이지요. 기본적으로 사람이 바뀌면 생각이 다르니 정책이 바뀝니다. 팀워크가 급작스럽게 변하면 정부가 일을 할 수 없고 정책의 일관성이 사

라져요. 결국 국민도 기업도 정부를 믿지 않는 겁니다.

제가 이승만 정부부터 지금까지 각 부처별로 장관의 재임기간을 계산해 보았습니다. 이승만 대통령 때 장관이 많이 바뀌었다고들 하는데 재임기간이 평균 35개월입니다. 박정희 대통령 때는 경제부처의 남덕우 총리가 재무장관과 경제기획원장관을 10년이나 했고 최영섭 과기처장관은 7년을 했습니다. 4~5년 한 장관도 많습니다. 김만제 씨도 한국개발연구원을 창설하고 11년이나 원장을 했어요. 결국 국정운영의 효율성은 안정성이 담보가 되어야 합니다. 물론 우리는 5년 단임제이기 때문에 조금 어려운 점이 있겠지만 정부의 팀워크를 살펴보면 국정운영의 난맥상이 보입니다. 일단 장관으로 임명이 되면 일할 수 있는 기간을 주어야 합니다. 그런데 평균 1년 정도로 장관을 바꾸니 장관은 취임하는 날부터 레임덕상태에 처합니다. 적어도 2~3년 전에는 못 바꾼다고 법률 조항이라도 만들어야 할 지경입니다. 유럽의 선진국들은 장관 임기가 보통 6년 정도입니다. 통일 이야기를 많이 하지만 독일의 겐서 외상은 19년 이상을 외무부장관으로 일했어요. 그러니 소련과 동유럽의 외무부장관들과 개인적 관계가 깊을 뿐만 아니라 정세파악을 제대로 할 수 있어서 통일이 가능했을 겁니다. 그런데 통일을 앞세우는 김대중 대통령은 5년 동안에 외무장관이나 통일원장관을 5~6명이나 바꾸었지요. 우리가 통일을 해야겠다고 얘기한다면 이 부분을 의미심장하게 생각해야 합니다. 등소평이 '우리의 개혁은 100년을 물고 나가야 한다'고 말한 것은 빈말이 아닙니다. 조그만 공장 하나를 건설하는 데도 준비와 설계까지 고려한다면 4~5년이 걸리는데 국가의 백년대계가 5년마다 바뀐다면 도대체 그 나라의 장래는 어디로 가는 것입니까. 대통령의 권한이 강하다고들 하지만 이것이 소용이 없어요. 권한을 효율적으로 사용할 수 없는 상태라는 것을 주시해야 합니다.

● 질의응답

박세일: 말씀 감사합니다. 우선 모니터링 기능과 관련해 질문을 드리겠습니다. 미국의 대통령책임제에서는 모니터링이 어떤 식으로 이루어지는지요. 우리는 이것을 민정수석실에서 담당하는 셈이 되는 겁니까?

김충남: 그렇죠. 지금 미국의 증시를 보면 경제통계 발표에 따라 주가가 오르락내리락 합니다. 재무부와 상무부는 매월 경제통계를 발표하고 노동부는 노동통계를 발표합니다. 백악관의 참모진들은 정부기관의 각종 통계와 연구기관의 연구자료들을 종합해 정부정책을 기획하고 이끌어 나가죠. 교육부는 교육통계에 굉장한 기술을 갖고 있지요. 미국의 경우는 정부가 직접 감독에 개입하기보다는 물을 만들고 민간기관이 하는 평가와 지수를 국민에게 공개합니다. 이것도 중요한 모니터링의 일종이지요. 백악관의 경우에는 중요한 국가정책에 대한 상황변화를 내부적으로 평가하고 수정하는데 대한 정보수집과 분석능력이 뛰어나다고 봅니다. 박정희 대통령 당시에는 주로 상황판을 통해 모니터링을 했지요. 그렇지만 정책자체가 모호하면 모니터링 기능도 소용없다는 점을 명심해야 합니다. 목표가 불분명한데 정책의 추진실태를 파악하기도 어렵고 정책운영의 장애물이 무엇인지 알 수도 없죠. 1997년 7월 이래 동남아로부터 IMF 위기가 다가오고 있었는데도 우리 정부의 어느 곳도 이에 대한 모니터링을 제대로 하지 못했지요.

김병국: 박세일 교수님 질문을 들으면서 생각한 건데요. 대통령의 권한과 기능을 어떻게 정의해야 하고 실제로 어떻게 정의하고 있는가의 문제가 매우 중요하다고 봅니다. 백악관에는 White House Executive Office가 있고 그 안에 있는 Secretary Office가 각 실과 위원회에서 나오는 정보들을 연결시켜 줍니다. 우리나라는 Executive

Office라는 말 대신 비서실이라는 말을 씁니다. 그런데 우리 비서실의 기능이 무엇인가를 생각해 보면 이것이 백악관에 소속된 기능 중의 하나인지, 아니면 정책생산까지 포괄하는 기관인지 구분이 가질 않습니다. 정책 없는 연설문은 없다는 말씀도 하셨는데요. 첫째, 청와대의 기능은 무엇이라고 보십니까? 둘째, 한국에서는 수석실 사이를 연계하는 일상적이고 체계적인 팀이 있나요?

김충남: 우리 비서실은 박정희 대통령 때 만들어진 것이라 군사적 차원의 스태프 시스템과 거의 유사합니다. 박정희 정부나 전두환 정부에서는 청와대가 대통령 보좌기능, 즉 참모기능을 어느 정도 성공적으로 수행했다고 봅니다. 그것은 그들이 군대참모제도 운영경험이 있고 그것을 정부에 그대로 원용했기 때문이지요. 그런데 조직관리 경험이 없는 김영삼, 김대중 대통령의 경우, 청와대를 단순히 비서기능으로만 보고 제대로 운영하지 못했다고 봅니다. 백악관의 경우를 보면, 각 조직의 정원 TO와 실별 예산이 확정되어 있습니다. 그런데 청와대는 대통령비서실로 위상이 정해져 있어서 명확한 기능이 명문화된 것도 없고 각 실별로 독립된 예산도 없어요. 결국 총무수석이나 대통령에게 애기를 하지 않으면 업무활동에 필요한 예산조차도 조달하기 어렵습니다. 봉급만 가지고 충당하기는 어려워요. 결국 외부에다가 손을 벌리게 되는 겁니다. 청와대가 활동을 하려면 예산이 있고 거기에 따르는 계획이 있어야 하는데 우리는 그런 것이 없어요.

저는 청와대의 운영절차도 만들고 예산도 만들어야 한다고 봅니다. 청와대는 비서가 아니라 대통령을 보좌하는 보좌관이지요. 상황에 따라서는 토의도 많이 하고 태스크 포스(Task Force)도 구성되어야 합니다. 청와대 조직개편은 외부기관의 운영방법을 참조해 전체적 협조를 가능하게 하는 방향으로 이루어져야 합니다.