

제 10 장

대통령과 시민사회

염 재 호

고려대학교 행정학과 교수

1. 머리말

1960년대 시작된 군사권위주의에 기반한 한국사회의 정치적 틀은 20세기말까지 한국사회를 지배해 왔다. 이제 한국사회는 21세기에 진입함과 동시에 군사정치문화도 종식되고 민주화시대의 3김 정치도 끝나게 된다. 민주화 이행과정에서 나타난 과도기적 민주정권인 문민정부와 국민의 정부의 민주정치의 실험이 끝나고 한국사회는 새로운 정치문화 시스템을 마련해야 하는 과제를 안게 되었다. 특히 대통령의 국정운영의 중요성이 한국의 정치문화에서 매우 중요하지만 과거와 같이 권위주의적이고 모든 행정문제에 관여하는 집권화된 국정운영으로는 한계가 분명되었다. 이제는 보다 효율적인 대통령의 국정운영이 요구되는 시점에 이르렀다.

사실 문민의 정부와 국민의 정부는 군사권위주의에 대항한 민주화 인사들이 정권을 이끌었음에도 불구하고 긍정적이건 부정적이건 군사권위주의 정치문화의 잔영(殘影)을 떨쳐내지 못했다. 즉, 두 김 대통령의

통치스타일이 민주적 시스템에 걸맞은 국정운동을 해왔다고 보기 어렵다. 군사권위주의 정치시스템하에 형성된 비민주적인 정치경제 시스템을 물려받아 이를 개혁하는 과정에서 강력한 정치력을 발휘해야 했기 때문에 오히려 제왕적 대통령이라는 비난을 감수해야 했다. 어느 면에서는 군사권위주의 체제를 계승한 6공보다도 오히려 더 비민주적이거나 밀실정치에 가까운 국정운동을 해왔다.

문민정부에서는 금융실명제, 군부개혁 등을 성공적으로 추진했고, 국민의 정부에서도 남북화해, 경제위기극복 등을 이룩했지만 아직까지 두 정권의 대통령에 대해 정치적으로 성공한 대통령이라는 평가를 쉽게 내리지 못하고 있다. 무엇보다 정치운영이나 국정운영시스템이 구시대의 모습에서 크게 벗어나지 못하고 민주화 사회에 걸맞은 개혁이 정치권 내부에서 일어나지 못했기 때문에 국민들의 정치적 불신은 오히려 심화되고 있다.

정책의 운영도 사회변화에 조응하지 못해 많은 정책실패를 경험해야 했다. 특히 시민사회로 이행하는 과정에서 다원화된 정책 이해당사자들의 갈등을 효과적으로 조정하지 못했고, 다양한 사회적 행위자들의 참여를 수용하는 시스템을 구축하지 못해서 정책집행과정에서 정책이 번복되거나 중단되는 경우가 나타나서 많은 사회적 비용을 지불하고 있다. 단임의 대통령제라는 한계와 함께 민주화시대에 맞는 효율적인 국정운영 시스템이 구축되지 못해서 정책운영의 효율성이 심각하게 저하된 것이다.

기존에는 행정부의 효율적인 정책운영에 대해 대통령의 집권적 권위가 효과적으로 발휘되었는데 이제는 사회 각 분야에서 제각기 목소리를 높이기 때문에 행정부는 효과적으로 정책조정을 못하고 대통령에게 정책조정을 기대하게 되었다. 하지만 대통령이 해결해야 하는 사회문제가 지나치게 많아지면 대통령의 업무수행에 '선택과 집중'이 잘 이루어지지 않게 된다. 대통령의 업무에 과부하(overload)가 걸려, 대통령은 제대로

된 문제해결을 하지 못하고 갈등 속에 파묻혀 시간만 보내게 된다. 대통령이 모든 것을 챙길 수 없게 되니까 대통령은 측근의 정보처리 능력과 판단 능력에 의존하게 되고 청와대를 중심으로 한 수석비서관들의 권한과 역할은 증대되는 현상이 나타난다. 특히 그 중에서도 최측근에 있는 참모는 권한이 극대화되어 두 번의 민주화 정권에서 사회로부터 극심한 비판의 표적이 되었다. 또한 대통령의 친인척을 통해 정책과정에서 이익의 투자가 활발하게 나타나는 이익정치의 특성이 두드러지게 되었다. 결국 사회가 복잡하고 다양해질수록 이를 사전에 기획하고 조정하는 시스템이 갖추어져야 하는데 두 번의 민주화정권에서는 이에 대한 대응이 미흡했다.

21세기의 한국사회는 급격하게 시민의 힘이 커지는 시민사회로 발전하게 될 것이다. 그동안 경제성장과 세계화의 영향으로 성숙해진 시민의식이 다양한 형태로 정치과정에서 구체화될 것이다. 이를 수용하지 못하는 국정운영 시스템은 비효율적인 것으로 비난을 받거나 심각한 정치적 불신을 초래하게 될 것이다. 최근 시민단체들의 정치적 영향력이 급속하게 증대되고 시민단체들이 기존 정치시스템에 심각한 도전을 하고 있는 것을 볼 때 한국의 정치문화나 국정운영 시스템이 21세기 시민사회에 맞는 시스템으로 변모하지 못하면 국정운영에 많은 사회적 비용이 부가될 것이다.

이곳에서는 시민사회에서 대통령이 효과적인 국정운영을 하기 위해 어떤 시스템 개혁이 필요한지를 살펴보고자 한다. 먼저 최근의 민주화 정부에서 나타난 문제들을 분석하고, 효과적 국정운영을 위한 시스템을 구축하기 위해 어떤 접근방법이 필요한지를 검토하고, 이에 대한 이론적 논의를 한 다음, 효과적 국정운영을 위한 정책시스템의 실천적 대안들을 제시하고자 한다.

2. 시민사회에서 정책실패의 문제

대통령의 국정운영 시스템은 사회 환경적 특성의 변화에 따라 새롭게 구성되어야 한다. 한국은 권위주의적 정치시스템하에서 경제적 효율성을 목표로 국정을 운영해 왔다. 따라서 중앙집권적이고 엘리트 중심의 관료체제와 막후에서 총체적 조정기능을 가진 대통령비서실이나 경제기획원과 같은 예산기구를 통해 효과적으로 정책조정을 추진해왔다. 대통령을 중심으로 한 정부의 사전 기획능력과 조정능력은 뛰어났고, 모든 사회의 자원들이 정부중심으로 수렴되어 그곳에서 기획과 조정업무가 이루어졌다. 하지만 이렇게 중앙집권적인 정책운영 시스템은 다양한 시민사회 세력들을 정책과정에서 쉽게 소외시켰다.

민주화 이후 국정운영의 환경적 요소는 급격히 변화되었다. 그동안 재야세력으로 정부를 견제하던 세력은 시민단체의 활동을 통해 정부의 정책에 적극적으로 참여하게 되었다. 언론도 이전의 정치적 민주화를 위한 비판세력의 역할에서부터 변모하여 구체적인 정책에 대해 비판적인 역할을 담당하는 정책평가자의 세력으로 부상하게 되었다. 또한 정책의 영향을 받는 이해당사자들(stakeholders)도 조직적이고 적극적으로 정책과정에 참여하는 모습을 보이기 시작했다. 결국 민주화 이후에 한국사회는 다원화된 시민사회의 모습을 띠기 시작하게 된 것이다. 하지만 문민정부와 국민의 정부는 이러한 환경적 변화에 효과적으로 대응하지 못해서 여러 가지 개혁적인 정책을 추진하는 과정에서 많은 정책의 실패를 경험했다.

김대중 정부의 국정운영에 대한 기대는 매우 높았다. 국민의 정부가 출범한 6개월의 성과를 평가하는 한국정당정치연구소의 유권자 1,000명에 대한 설문조사에서는 김대중 정부가 국정운영을 잘 할 것 같다는 평가가 75.5%, 매우 잘 할 것 같다는 평가가 9.8%로 나타났고, 못할 것 같다는 평가는 4.1%와 매우 못할 것이라는 평가는 0.6%로 매우 낮게

나타났다(정대화 외, 1998). 하지만 정책을 운영하는 과정에서 김대중 정부의 정책실패는 지속적으로 증대되었다. 국정운영 중간평가에 대한 분야별 전문가 설문조사에 의해서도 이러한 문제가 이미 표출되었다.

《이슈 투데이》가 251명의 전문가를 대상으로 실시한 조사에 의하면 12개의 분야별 평가에 있어서 7점 스케일로 볼 때 총괄적 평가는 평균 4.55점으로 나타났다(《이슈 투데이》편집국, 2000). 그 가운데 외교통일분야는 6.55로 가장 높은 평가를 받았고, 다음으로 정보통신(5.32), 문화(4.34), 경제(4.22), 과학기술(4.18)로 나타났고, 제일 낮은 평가는 정치분야(2.55), 교육(2.66), 보건복지(2.69)의 순으로 나타났다. 이는 외교통일·정보통신·경제·과학기술 등과 같이 전문적 영역에 속하는 것은 이전처럼 정부의 적극적이고 일방적인 정책운영에 대해 커다란 불만이 없고 비교적 효과적으로 정책을 수행한 것으로 평가된 것을 반영한다. 하지만 교육·보건복지·노동·환경의 경우는 이해집단이 첨예하게 대두되는 분야이기 때문에 높은 평가를 받지 못하게 된다. 특히 정책결정과정의 과거와 같이 중앙집권적이고 행정부 중심의 문제해결방식으로 이루어질 때 집행과정에서 많은 반발과 갈등이 야기되는 것을 볼 수 있다.

정치분야가 제일 낮은 평가를 받은 것은 정치권이 자체적으로 정치개혁을 이루지 못한 것을 반영한다. 따라서 민주화 이후의 정치권이 민주화 이전의 군사권위주의 정권에서 보다 더욱 심각한 정치불신을 나타낸 것으로 볼 수 있다. 정치분야에서도 성과가 낮은 정책영역은 지역구도 타파(38%), 국민 정치불신의 해소(28%), 정당민주화(17%), 민주적 국회운영(10%) 등의 순서로 나타났다. 즉, 민주화 정부에서도 과거의 정치문화에서 크게 벗어나지 못한 것에 대한 국민들의 불만을 지적한 것으로 볼 수 있다.

교육분야도 전반적으로 아주 낮은 평가를 받고 있다. 구체적인 정책영역을 볼 때 긍정적인 평가를 받고 있는 것은 전교조 합법화(44.4%), 학교 정보화(21.3%), 교수 임용 및 평가제(13.5%) 등에 그치고 있다.

이는 선진화된 교육 시스템으로 개혁하는 정책들에 대해서는 긍정적으로 평가한 것을 반영한다. 반면에 부정적인 평가를 받고 있는 것은 BK21사업(34.1%), 대학입시정책(30.2%), 지방대학정책(9.9%) 등으로 나타나고 있다. 이것은 정책운영과정에서 BK21사업이나 대학입시정책의 경우 정책 이해당사자들이 정책과정에서 소외되고 정부의 일방적인 정책기획이 정책결정 및 집행과정에서 이해당사자들의 저항을 받게 된 현상이라고 볼 수 있다.

보건복지분야도 정책 이해당사자들의 이해가 침해하게 대립되는 정책 영역은 매우 부정적인 평가를 받았다. 예를 들어 의약분업실시는 전체 부정적 평가의 대부분을 차지하는 60.2%로 대표적인 정책실패로 지적되었고, 의료보험통합도 13.9%로 그 다음을 따르고 있다. 이는 다원화된 사회에서 정부의 일방적인 정책운영보다는 새로운 형태의 정책운영 시스템을 구축하여 이해당사자들이 보다 적극적으로 정책결정과정에 참여할 필요성을 제기하는 것이다. 물론 개혁과정에서 다양한 이해를 수용하고 조정하기 어렵기 때문에 일방적인 정책결정을 추진할 수밖에 없다고 볼 수도 있다. 하지만 시민사회로 이행함에 따라 다양한 이익집단이나 사회적 행위자가 적극적으로 정책과정에서 자신들의 의사를 표명하고 정보공개나 정책과정의 투명화가 진행되기 때문에 일방적인 정책운영은 정책실패를 초래하고, 결국은 대통령의 권위와 국정운영의 효율성을 심각하게 저하시킬 수 있다.

이러한 문제들로 인해 민주화된 정권에서 정책의 효율성이 낮게 나타나고 심지어 군사권위주의 정부보다 국정운영의 효율성이 떨어진다는 인식을 확산시키고 있다. 행정관료들은 정책의 운영이 어렵다고 하고, 게다가 여야정당 간의 정책실패에 대한 무책임한 공방전은 국정운영의 효율성을 심각하게 저하시키고 있다. 그러면 이처럼 군사권위주의 정부보다 민간인 정부의 효율성이 떨어지는 문제는 어디에 있는가?

국정운영의 비효율성의 기본적인 문제는 사회변화에 대응하는 제도와

환경의 균열이나 불일치(*mismatch*) 때문에 나타난다고 볼 수 있다. 민주화된 정치 시스템에서 정치사회 환경은 변화되었는데 권위주의적 국정운영의 패러다임이 지속될 경우 국정운영에 비효율이 나타나는 것은 당연하다. 많은 경우 정치사회의 여러 가지 요소들은 비약적으로 민주화되어 가는데 정부의 정책결정 시스템은 이를 쫓아오지 못해서 원활한 제도와 환경의 적응이 이루어지지 않고 있다. 따라서 개혁에 대한 의욕은 앞서지만 현실적으로는 정책을 운영하는 과정에서 많은 난관에 봉착하게 되는 것이다. 보다 구체적으로 문제점을 보면 다음과 같다.

첫째, 대통령의 권위주의적 정치문화가 상존하면서 제도만 개혁할 때 효율적인 정책조정은 일어나지 않는다. 예를 들어 국민의 정부에 들어와서 이전처럼 청와대 비서실이 공식적으로는 행정부처의 정책을 최종으로 조정하는 기구로 역할을 하지 않는다. 공식적인 정책조정기구로는 청와대 비서실 대신에 국무조정실을 설치운영하고 있다. 하지만 국민들이 볼 때 효율적인 정책조정이 이루어지는 것으로 인식하지는 않는다. 대통령의 권위주의적 정치문화가 아직 남아있기 때문에 부처간에 첨예한 이해대립이 있거나 정치적 이해가 관련된 정책은 국무조정실의 조정으로 해결되지 못한다. 결국 청와대의 정책조정 기능이 비공식적으로는 아직도 중요한 역할을 하게 된다.

둘째, 청와대의 정책조정 시스템에도 문제가 있다. 청와대의 수석비서관들이 정책조정을 할 때 조정할 정책분야가 수석들간에 상충될 경우에 조정은 쉽게 이루어지지 않는다. 그 이유는 청와대의 수석비서관의 역할이 부처별로 나뉘어져 있기 때문이다(〈표 1〉 참조). 이 경우 대통령의 비전이 뚜렷하고 정책목표가 분명할 경우에는 대통령 프로젝트의 정책 우선 순위에 입각해서 정책이 수석들간에 조정될 수 있다. 그러나 대통령 프로젝트의 정책목표가 불분명하고 정책의 우선 순위가 불확실하면 부처간의 이해상충과 갈등은 수석간의 이해상충과 갈등으로 쉽게 전이(轉移)된다.

〈표 1〉 수석별 담당 조정정책분야

구 분	조정대상 정책/업무분야
정책기획수석	예산, 공공부문 개혁정책분야
정무수석	국회, 정당, 국무총리실과의 조정역할
경제수석	재정경제, 금융, 산업통신, 건설교통, 농림, 해양수산
외교안보수석	통일, 외교통상, 안보, 국방정책분야
교육문화수석	교육, 문화관광, 여성 및 과학기술정책분야
복지노동수석	보건복지, 노동, 환경정책분야

출처: 박재희(2000), p. 47.

이러한 문제로 김영삼 정부의 한 정책기획비서관은 수석이 관장하고 있는 부처들 사이의 업무는 어느 정도 조정이 가능하지만 수석이 담당 한 부처가 아닌 경우의 업무에 대해서는 정책조정이 어려워진다고 지적한다(전성철, 2001). 특히 개혁추진을 담당하는 정책기획수석의 경우는 구체적인 관련부처도 없고 종합적 차원에서 다른 부처의 업무를 개혁해야 하기 때문에 다른 수석들로부터 비난을 받기 쉽다고 한다.¹⁾

셋째, 행정개혁은 행정부처의 조직개편을 중심으로 이루어지기 때문에 기능이나 역할, 운영방식 등과 같은 소프트웨어에 대한 시스템 디자인은 소홀하게 취급했다. 따라서 행정개혁으로 조직개편이 이루어지더라도 효과적인 정책운동을 기대하기는 어렵다. 오히려 바뀌어진 조직에 새롭게 적응하기 위한 사회적 비용만 가중될 따름이다. 매번 정권이 바뀔 때마다 정책의 비효율성을 조직개편으로 수정하려고 하는 시도는 별로 효과적이지 못하다(김영평/최병선, 1993). 결국 행정개혁만으로는 제도와 기능과의 불일치 현상이 나타나고 이는 국정운영의 문제점과 정책

1) 물론 김대중 정부에 들어서 정책기획수석이 예산을 담당하기 때문에 어느 정도의 영향력은 갖게 되었지만 다른 수석들이 자신이 담당하고 있는 부처의 이익을 대변할 경우 정책조정이 어렵다고 한다.

실패의 심각한 요인으로 작용하게 된다.

넷째, 최근 한국사회는 민주화 이후에 엄청난 사회적 변화를 경험했다. 과거 권위주의 정부와는 달리 이익집단, 시민단체 등 사회적 행위자들의 이익투입행위가 급속히 증대한 다원화 사회로 이행하고 있다. 이것은 단지 정책과정에 사회적 행위자들의 참여가 증대된 것만을 의미하는 것이 아니라, 부처간의 정책갈등도 심화되고 정책조정도 어려워진 것을 의미한다. 각 부처는 비록 이익단체들에 포획되었다고(*captured*) 할 수는 없을지라도 정책 이해당사자들의 영향력을 크게 받게 되었다. 특히 행정정보공개로 정책과정의 투명성이 제고되고, 행정절차법의 실행으로 절차상의 민주화가 이루어지면서 언론의 비판이나 민원의 제기로부터 행정부처가 자유로울 수 없는 입장에 놓이게 되었다. 따라서 이해관계가 첨예하게 대립되면 정책조정은 더욱 어려워지고 이것은 쉽게 부처간 이기주의의 형태로 나타나게 된다. 결국 사회가 복잡해지고, 다양한 이해의 대립이 심화되는데 이에 적절한 정책운영시스템의 대응이 나타나지 못할 때 국정운영의 효율성은 저하된다.

3. 문제의 접근방향

한국의 정치사회가 시민사회적 특성으로 변화하는 데 따른 정책시스템의 대응이 필요하다. 또한 이러한 환경 변화에 조응하는 대통령 역할의 모색이 필요하다. 효과적인 국정운영을 위해서는 민주화 이후 지나치게 정치화된 이익집단이나 시민단체, 또는 언론 등 여론의 영향력에 의해 정책이 심하게 표류하는 현상을 극복해야 한다. 국정운영에 있어서 이익집단이나 여론의 영향에 의해 정책 결정이 지연되거나, 정책의 수정으로 인한 비밀관성이 증대되거나, 정책결정과정에서 정부의 무책임성이 증대되면 국정운영의 효율성은 심각하게 저하된다.

1) 정책 실패의 원인에 대한 접근

국민의 정부에서 실패한 정책의 대부분은 시민사회의 특성이 강화되는 가운데 이를 효과적으로 조정하지 못한 문제라고 볼 수 있다. 대표적인 정책실패의 예를 들면 다음과 같다.

- 의약분업
- 동강댐 건설정책 백지화
- 중국 마늘수입 협상
- 신도시 개발과 그린벨트 해제
- 새만금간척지 개발
- 청소년 기구 통폐합
- 교원정년단축 등 교육개혁

이러한 정책문제들은 정책에 대한 전문성이 부족하여 나타난 문제가 아니다. 이것은 오히려 정책의 갈등조정을 못한 데에 기인한 것이고, 더 나아가서는 정책과정에서 정책이 집행될 때 직접적으로 영향을 받게 되는 이해당사자들의 변수를 심각하게 고려하지 않은 데에서 기인한 정책실패이다. 즉, 부처간의 이기주의와 갈등도 문제이지만 문제의 핵심에는 이익집단, 시민단체 등 사회적 행위자와 이해당사자들의 영향력이 증대된 것을 효과적으로 조정하지 못한 문제라고 볼 수 있다.

과거의 권위주의적 정책시스템에 아직도 의존하여 행정부처가 일방적으로 정책을 결정하고 집행을 강행하려는 과정에서 정책 이해당사자들의 심각한 저항을 받게 된 정책들이 많다. 이렇게 정책집행이 난관에 부딪히면 대통령의 국정운영에 대한 근본적인 신뢰가 흔들리게 된다. 또한 한 영역의 정책실패는 쉽게 다른 영역의 정책실패로 전이(轉移)되기도 한다. 한번 어느 영역에서 행정권이 이익집단 등 사회적 영향력에 의

해 침해되기 시작하면 정부의 신뢰는 급속히 저하되고 정책운영을 위한 사회적 비용은 증대된다. 따라서 새로운 대통령은 이러한 정책실패를 근본적으로 해결하기 위한 정책시스템을 구축해야 한다.

2) 부처간 정책조정 시스템에 대한 접근

부처간의 정책조정이 형식적으로는 국무조정실의 위상이 격상됨으로써 해결될 것 같지만 오히려 대통령이 정책조정을 하지 않음으로써 나타나는 문제가 더욱 심화된다. 국무조정실 직제에 따르면 총괄조정관, 경제조정관, 사회문화조정관, 심사평가조정관, 규제개혁조정관 및 14명의 심의관이 정책조정을 하게 되어 있다. 또한 부처간의 정책조정을 효과적으로 하기 위해 국무조정실의 실장이 장관급으로 격상되었다. 하지만 국민의 정부에서 관련 부처간의 정책조율은 효과적이지 못했다.

정책이 효과적으로 조정되지 못하는 이유에 대해 국민 정부의 현직 장·차관들을 대상으로 한 실증조사에 의하면 응답자들은 부처이기주의(81.8%)를 제일 심각한 것으로 지적했다. 다음으로 집단이기주의(72.7%)도 심각한 것으로 지적했는데, 이는 모두 사회적 이해가 정책과정에서 적극적으로 반영되는 것을 의미하고 이를 효과적으로 조정하는 메커니즘이 부재하기 때문에 정책운영이 어렵다는 것을 의미한다. 그 다음으로 지적된 것이 전문성 부족(45.5%), 필요한 정보 부족(31.8%), 조정기구 역할의 미흡(27.3%), 정책결정방식의 부적절성(13.6%), 조정전담기구의 부재(13.6%) 등으로 나타났다(박재희, 2000). 따라서 권위주의 정권과는 달리 정책의 전문성뿐 아니라 정책갈등 조정의 변수를 중요하게 고려한 정책시스템의 구축이 요구된다.

3) 대통령의 국정운영 리더십에 대한 접근

변화된 정치사회적 환경에서는 새로운 패러다임의 국정운영 리더십이 요구된다. 대통령이 모든 행정이나 정책에 간여하여 문제를 풀 수는 없다. 사회가 다원화된 것만큼 대통령이 이전처럼 모든 영역에 참여하고자 하면 업무는 과중되고, 처리하는 업무의 효율성은 떨어진다. 따라서 권위주의 시대의 대통령처럼 절대권위를 가진 대통령으로서 행동해서는 안 된다. 이전에는 당연한 것처럼 여겨졌던 대통령의 권위와 역할의 기대가 새로운 시대에서는 급속히 변화하고 있다. 따라서 대통령의 기능과 역할, 담당해야 할 업무, 국정운영의 스타일 등에서 대통령이 나름대로의 특성을 갖고 리더십을 발휘해야 한다. 이러한 리더십 스타일은 국정운영의 정책시스템에도 반영되어 국정을 장악할 수 있는 대통령의 역량이 강화되어야 한다.

4) 새로운 시스템 구축에 대한 접근

이곳에서는 문제접근을 크게 정책투입, 정책조정, 정책산출의 과정으로 나누어서 접근하고자 한다. 즉, 새로운 국정운영의 시스템에서 정책조정 과정에 대한 시스템만을 효율적으로 디자인한다고 해서 효과적인 정책운영이 나타나는 것은 아니다. 정책투입과 산출에 대해서도 기획과 조정 및 홍보 등을 통해 국정운영의 효율성을 총체적으로 제고할 필요가 있다.

(1) 정책투입의 과정

정책투입과정에서는 시민사회의 특성에 맞는 시스템 디자인을 할 필요가 있다. 우선 시민사회의 다양한 사회행위자들이 정책과정에 포괄적으로 참여할 수 있는 제도를 마련해주는 것이 필요하다. 다음으로 정책

투입과정에서 정책자원을 최대한 동원할 수 있는 시스템의 구축에 관심을 기울여야 한다. 예를 들어 위원회제도나 전문가집단인 싱크 탱크(think-tank) 조직의 효과적인 활용이 강화되어야 한다.

(2) 정책조정 과정

정책조정 시스템 디자인이 기존의 대통령 중심에서 민주화되었다고 국무조정실로 이전시키는 형식만으로 해결되는 것은 아니다. 오히려 대통령의 국정운영에 대한 책임성만 희석시키는 결과를 초래하게 된다. 중요한 대통령 프로젝트의 경우는 대통령이 직접 챙기는 정책조정 시스템을 구축해야 한다. 일상적인 행정업무와 대통령이 적극적으로 추진해야 할 정책업무를 구분하여 전자는 각 부처와 장관에게 일임하고, 대통령은 대통령 프로젝트만을 담당하여 이에 대해서는 대통령 정책기획실이 종합적인 정책조정 역할을 담당해야 한다. 다음으로 이러한 시스템을 운영하는 대통령의 국정운영 스타일도 변화해야 한다. 대통령이 권위주의 정권에서처럼 보고받고 지시하는 스타일로는 정책 문제의 핵심을 파악하기 어렵고 자신의 결정에 대한 책임성도 희박하게 된다. 따라서 대통령이 정책과정에 적극적으로 참여하는 정책조정 시스템의 디자인이 요구된다.

(3) 정책산출 과정

정책은 산출되었다고 자동적으로 집행되고 효과적인 정책으로 평가되는 것이 아니다. 산출된 정책은 집행과정에서 끊임없이 이해당사자들과 국민들에게 널리 알리고 설득해야 한다. 대통령이 효과적인 국정운영을 위해서는 이처럼 정책산출 과정에 대한 나름대로의 정책운영 시스템 디자인을 갖추어야 한다. 특히 시민사회로 진행되면서 뉴 거버넌스에 의해 정책이 운영되는 경우 이해당사자나 시민사회의 지원이 없으면 정책 집행은 효과적으로 이루어지지 않는다.

국민의 정부의 경우 정책홍보가 효과적이었다고 보기 어렵다. 비근한 예로 한국과 미국을 비교해 보면 대통령의 정책과 관련된 설득 및 홍보 전략이 얼마나 차이가 나는가를 알 수 있다. 정책홍보의 경우 한국의 대통령은 정책과는 일정한 거리를 두고 있다. 예를 들어 청와대 홈페이지에 나타난 대통령의 회견내용을 분석해 보면 국민의 정부의 경우 (1998년 3월부터 2002년 8월까지) 대통령이 국정운영 등과 관련하여 언론과 회견한 경우는 국민과의 대화(3회), 정상회담 등 공식회견(12회), 각 언론사의 창간기념 회견(19회), 국내 언론사와의 회견(38회), 외국 언론사와의 회견(57회)으로 매우 제한적이다. 대통령이 대통령 프로젝트와 관련하여 직접 국민들을 설득하고 홍보하는 일을 별로 중요하게 생각하지 않는다. 이는 권위주의 정권의 유산으로 볼 수 있다. 한국은 권위주의 정권 때부터 대통령의 대국민 접촉은 시국담화문이나 긴급경제명령과 같이 국가의 안녕질서나 경제에 심각한 문제가 있을 때 대국민성명을 발표하는 것처럼 되어 있다. 반면에 미국은 다양한 채널과 기회를 활용하여 대통령의 정책을 홍보하고 설득함으로써 국정운영의 안정성을 확보하고 있다. 부시 대통령의 경우 매주 라디오(National Public Radio)를 통해 정책을 홍보하고 설득하고 있으며, 취임 후 729건의 부시 대통령의 TV 등의 연설 가운데 정책과 관련된 것이 500건으로 나타나고 있다.²⁾

-
- 2). 한국의 경우 청와대 홍보수석이 언론을 담당하고 대변인 역할을 하는 것만으로는 충분한 기능을 발휘하지 못한다는 지적이 있다. 홍보수석은 대통령의 이미지를 기획하고 세일즈하는 마케팅전략을 만들어야 하는데 한국의 경우는 그렇지 못하다는 것이다. 대변인은 홍보수석이 겸하지 말고 언변이 좋고 이미지가 좋은 비서관 중에서 하도록 하고 종합적인 차원에서 홍보수석이 대통령을 마케팅하는 것이 필요하다고 한다(전성철, 2001). 우리의 경우 홍보수석 밑에 다섯 명 정도의 비서관이 수석을 보좌하는 것과는 대조적으로 미국에서는 백여 명의 스태프들이 홍보수석(Press Secretary), 커뮤니케이션실(The Office of Communications), 연설문 작성을 위한 연설문실

산출된 정책이 효과적으로 집행되기 위해 중요한 전략은 정책홍보와 설득이고, 이것에서 성공하지 못하면 일관된 정책집행을 얻어내기 어렵다. 특히 언론의 비판에 지나치게 예민하게 되면 정책은 쉽게 표류하게 되고, 이른바 왔다갔다하는 비일관된 정책(*stop-go policy*)이 되기 쉽다. 정책의 일관성을 확보하지 못하면 사회적 비용은 가중되고 국정운영의 효율성은 저하된다. 따라서 효과적 국정운영 시스템을 디자인할 때 정책산출 과정에 대한 효과적 설계가 요구된다.

4. 시민사회의 국정운영: 이론적 논의

다원화된 시민사회에서 국정을 운영하는 데에는 몇 가지 요소를 고려해야 한다. 먼저 최근 시민사회에서 민간의 정책참여를 활성화하는 뉴 거버넌스에 대해 검토해야 하고, 다음으로 시민사회에 걸맞은 대통령의 국정운영 스타일에 대해 논의할 필요가 있다. 끝으로 정책의 집행과 평가에 대한 새로운 이해가 요구된다.

1) 시민사회와 뉴 거버넌스

다원화된 사회에서는 국정운영 및 정책결정 시스템의 특성이 새롭게 변화되어야 한다. 이른바 뉴 거버넌스(*New Governance*)의 관점에서 정책이 결정되고, 조정되고, 집행되지 않으면 안 된다. 뉴 거버넌스는 20세기 후반 정부의 기능이 지나치게 강화되어 관료제적 비능률이 심화되

(The Speechwriting Office), 대외관계를 담당하는 공공협력실(The Office of Public Liaison) 등에서 대통령의 대외 이미지 제고 및 정책홍보를 위한 업무를 지원하고 있다(Patterson, 2000).

고 정부의 재정적 부담이 심화되어서 이 한계를 극복하기 위해 민간부문과 정부가 상호 협력하여 정책을 운영하는 것을 의미한다. 특히 시민사회화가 진행되면서 민간의 정책참여가 증대되고, 이른바 생활의 정치(*life politics*)가 정치영역에서 강화되면서 주민들의 정책과정에서의 직접 참여를 통해 정책의 효율적 집행을 이끌어낸다.³⁾

한국의 정치적 민주화도 선거제도의 민주적 절차뿐만 아니라 급격한 시민사회단체들의 부상을 초래했다. 한 조사에 따르면 한국에는 1999년 현재 4,049개의 시민단체가 있고, 이들의 지부 및 학술단체들을 포함하면 2만여 개가 넘는 단체가 활동을 하는 것으로 나타났다. 또한 이들 시민단체들의 56.6%가 1990년대에 설립된 것으로 조사되었다(시민의 신문, 2000).

시민단체들의 정치적 영향력 증가는 한국사회에서 NGO(Non Governmental Organization)에 대한 관심을 증대시켰고, 이들의 역할에 대한 긍정적인 여론에 힘입어 1999년에는 비영리민간단체지원법이 제정되어 시민단체들에 대한 정부차원의 재정적 지원이 이루어지고 있다. 이러한 접근은 우리의 정부도 정책자문위원회 등에 시민단체를 참여시키는 경우가 증대되는 것과 함께 시민사회와 공동으로 사회적 문제를 해결하려는 시도로 볼 수 있다(염재호, 2002).

또한 한국의 여론을 주도하는 전문가(교수·정치인·관료·대기업임원·언론인·법조인 등) 1,000여 명을 대상으로 조사한 자료에 의하면

-
- 3) 중앙정치보다 지역 커뮤니티를 중심으로 주민들의 자발적인 참여로 지역문제를 해결하기 위해 정책의제를 형성하고 사회문제해결을 위한 정책설계를 하며, 지속적인 상호작용과 의견조정을 하는 현상은 미래 시민사회에 나타나는 뉴 거버넌스의 핵심적인 특성이다(Jun, 2002). 한국의 경우도 일산신도시 러브호텔 난립을 둘러싸고 적극적인 주민참여에 의해 생활권이 지켜지고, 시장의 주민소환제 논의를 불러일으키는 등 시민사회화가 진행되면서 주민참여 정치가 활성화될 가능성이 높다.

“한국을 움직이는 가장 영향력 있는 집단이나 세력”으로 정치권(27%) 다음으로 시민단체(25%)가 중요한 것으로 나타났다(《시사저널》, 576호, 2000년 11월 9일). 그 다음으로 영향력이 있는 단체로는 여당인 민주당(16.2%), 야당인 한나라당(14.9%), 재계(11.1%), 언론(10.2%), 노동계(5.1%), 종교계(4.7%), 관료집단(4.1%), 재계단체인 전경련(4.0%)의 순으로 나타났다.

결국 한국의 정치사회가 시민사회화되면서 정책결정과정에 참여하는 행위자들도 변화가 있고, 실제로 시민단체들에 의해 정부의 정책이 변화되는 경우도 나타나고 있다. 동강댐 정책 추진의 실패(홍성만, 2000), 총선연대의 낙천, 낙선운동(조희연, 2001) 등은 시민단체들의 적극적인 정책참여의 사례라고 볼 수 있다.

2) 대통령의 국정운영 스타일

대통령의 국정운영 스타일은 정책의 성패에 커다란 영향을 미친다. 특히 정치사회 환경의 특성과 대통령의 국정운영 스타일은 밀접한 관계를 보이고 있다. 권위주의 정권의 경우는 행정부처의 합리적인 정책결정이 대통령에게 보고되고 대통령은 이를 지시하는 관료제적 특성을 보인다. 하지만 사회가 다원화될 경우 이러한 정책운영 스타일은 많은 마찰과 갈등을 일으켜 효율적인 국정운영이 되지 못한다.

미국의 경우를 예로 보면 대통령의 특성에 따라 다양한 국정운영 스타일을 보이고 있다. 미국의 외교정책을 결정하는 대통령들의 스타일을 보면 크게 세 가지의 유형으로 나타난다고 한다(George, 1980).

첫째, 경쟁적 모델(*competitive model*)은 루스벨트 대통령의 경우에 활용된 모델인데 행정부처와 백악관 참모들을 서로 경쟁시키면서 정책정보와 아이디어들을 대통령에게 제시하도록 한 것이다. 둘째, 공식적 모델(*formalistic model*)은 행정관료조직이나 백악관 참모조직을 공식적인

채널을 통해 운영하는 것을 의미한다. 트루먼과 아이젠하워, 닉슨 대통령의 경우에 이러한 국정운영 스타일을 보였다고 한다. 셋째, 협의적 모델(*collegial model*)은 케네디 대통령이 활용한 모델로서 참모와 관료들을 한 자리에 모아 대통령과 다양한 형태의 토론을 통해 정책정보를 얻고 이를 활용하여 정책을 결정하는 스타일을 말한다.

경쟁적 모델의 경우는 계선(*line*)과 참모(*staff*)들을 경쟁시킴으로써 정책정보 및 정책조정을 효과적으로 운영한다. 루스벨트의 경우 정치스타일이 매우 복잡해서 한 보좌관은 “루즈벨트 내실의 비밀”이라고 하기까지 했다고 한다(Greenstein, 2000).

공식적 모델의 경우는 비정치화된 정책과정을 통해 정책을 결정하는 관료제 의존형이라고 볼 수 있다. 그 가운데 트루먼 대통령의 경우는 장관과 참모들로부터 직접 정책정보를 얻고 정책조정을 하는 스타일로서 모든 루트가 자신을 중심으로 이루어져 있었다. 한편 아이젠하워 대통령의 경우는 국무장관을 거쳐서 공식적으로 정책정보를 얻고 정책을 조정하는 스타일이었고, 닉슨 대통령의 경우는 특별보좌관을 거쳐 조정하는 스타일이었다.

협의적 모델의 경우는 참모들과 장관들이 비공식적 팀을 형성하여 이곳에서 협의하여 정책을 조정하는 스타일이다. 쿠바 미사일 위기 때 케네디 대통령이 동생 로버트 케네디 법무장관과 함께 해안봉쇄 정책을 이끌어낸 것은 유명한 외교정책결정의 사례로 남아 있다(Allison, 1971). 한편 카터 대통령의 경우는 협의제와 공식적 모델을 조화한 스타일을 보였다.

한국의 경우 대통령의 정책조정 스타일은 박정희 대통령의 경우 루스벨트처럼 경쟁적 모델을 활용했지만 나머지 대통령의 경우는 대부분 공식적 모델에 가까운 국정운영 스타일을 보이고 있다. 이러한 스타일은 권위주의적 국정운영에 적합한 것으로서 정책결정과정에서 해당부처의 업무보고와 이에 대한 대통령의 지시의 스타일로 이루어진다. 하지만

이러한 정책결정과정은 대통령이 정책사안에 대해 충분한 이해가 없는 가운데에서 이루어지기 쉽다. 왜냐하면 대부분의 경우 부처에서 마련된 정책안은 청와대 수석에 의해 사전 검토되고, 대통령의 지시사항까지 사전에 조율된 경우가 대부분이기 때문에 대통령이 직접 정책결정에 관여한다기보다는 정해진 대안에 대해 대통령이 추진하는 역할만을 하는 경우가 많다. 따라서 많은 경우 대통령은 권한을 행사하지만 정책에 대해 책임은 지지 않는 형태를 취하게 된다. 책임문제가 발생할 경우 장관이나 국무총리를 인책하는 것도 이러한 구조적 특성에 기인한다고 볼 수 있다.

대통령이 정책운영을 하면서 미국의 아이젠하워 대통령이나 닉슨 대통령과 같이 특정 참모에게 정책정보 및 조언을 지나치게 의존하게 되면 정책과정이 경직되는 경우를 많이 볼 수 있다. 이는 대통령이 다원화된 사회에서 제한된 정보만을 습득하는 정보의 비대칭 상태에 빠지기 쉽고, 정책을 결정한 다음 정치적 공세에 시달리기 쉬운 약점을 지니게 된다. 이전처럼 권위주의 정권에서는 이러한 일방적인 정책결정이 보다 효율적이었다. 또한 집행이나 평가과정에서 정책 이해당사자들로부터 저항을 받지 않았다. 하지만 이제 시민사회로 발전하면서 관료조직이나 일부 참모에게 의존하는 공식적 모델의 정책결정 스타일은 한계를 드러내게 된다.

3) 정책집행과 평가

프레스만과 월답스키의 정책집행론은 아무리 뛰어난 정책이라도 정책결정과정에서 다양한 요소들이 고려되지 않으면 정책집행이 효과적으로 일어나지 않는 현상을 분석한 것이다. 특히 정책집행의 실패는 정책결정과정의 복잡성(*complexity of joint action*)에서 기인한다고 주장한다. 정책과정에는 다양한 이해당사자가 참여하게 되는데, 이들이 적극적으로

정책결정에 동의하지 않을 경우 일단 정책은 결정될 수 있지만 집행되는 것은 매우 어렵다는 것이다. 특히 사회가 다원화되고 정책과정에 참여하는 행위자가 많을 경우 정책집행의 효율성은 현저하게 저하된다 (Pressman & Wildavsky, 1973).

국민의 정부에서도 정책결정을 담당한 부처나 대통령은 왜 이런 좋은 정책에 대해 언론이나 야당이 반대를 하는가 하고 종종 묻곤 했다. 예를 들면 의약분업정책은 우리가 선진사회로 가기 위해서는 반드시 이루어야 하는 정책임에도 불구하고 정책 이해당사자들의 정책에 대한 저항이 심했고, 국민들의 불편만 가중시켰다는 비난을 받고 있다. 이러한 정책집행의 실패는 몇 가지 원인에서 기인한다.

첫째, 프레스만과 윌답스키의 정책집행 논의에서 보는 것과 같이 다원화된 사회에서 정책결정과 집행과정에 많은 정책 이해당사자가 참여하게 될 경우 정책집행의 효율성은 떨어진다. 따라서 상이한 정책이해를 가진 정책참여자들이 정책결정과정에서 효과적으로 정책조정을 사전에 할 수 있게 해야 한다. 정책이 결정된 다음에 정책집행 과정에서도 이들간에 적극적인 협조가 가능할 수 있는 정책설계를 해야 한다. 만일 무리하게 정책결정을 하게 되면 정책집행 과정에서 정책이해당사자들의 적극적인 참여를 기대할 수 없거나 오히려 정책저항이 나타나서 정책이 효율적으로 집행되지 못한다. 예를 들어 주 5일 근무제와 같이 노사정 위원회에서 합의가 된 정책이라도 규제개혁위원회나 국회의 심의과정에서 새로운 정책투입이 이루어지기 때문에 정책이 변동되거나 변질될 가능성이 많다. 따라서 한번 결정된 정책에 대해서도 집행이 이루어질 때까지 지속적인 관심을 갖고 정책을 운영하는 것이 필요하다.

둘째, 아무리 좋은 정책이라도 정책에 대한 국민들의 신뢰를 획득하기 위한 노력이 미흡할 경우 정책은 쉽게 실패할 수 있다. 앞에서 미국의 대통령과 백악관이 대국민 설득과 홍보에 많은 시간과 인원을 투자하는 것처럼 언론을 통한 정책의 홍보에 실패할 경우 정책의 효과적 집

행이 이루어지지 못한다. 최근 언론의 정책의제설정 기능과 정책평가 기능이 강화되면서 정책에 대한 정부의 효과적인 홍보가 더욱 필요하게 된다. 미국에서도 정책에 대한 국민들의 신뢰가 붕괴된 원인을 언론매체의 탓으로 돌리기도 한다. 60년대에 비해 90년대는 텔레비전, 신문, 잡지 등 언론에서 정책에 관련된 부정적인 이야기가 전체 뉴스의 25%에서 60%로 상승했다고 지적한다. 또한 뉴스의 내용은 사건의 보도보다는 해석과 평가에 비중을 높이고, 뉴스의 소재도 정치 지도자들의 숨은 동기와 의도를 찾아내서 이를 보도하는 데 치중하고 있다고 지적한다(오렌, 2001).

따라서 국민여론에 영향을 크게 미치는 언론에 대한 변수를 고려하지 않고 정책을 결정하는 것은 정책실패의 가능성을 높이게 된다. 또한 시민사회에서는 정책과정에서의 다양한 정보가 노출되고 공개되는 경우가 많다. 언론에서는 이것을 보도함으로써 정책의 숨은 의도를 밝혀내기 때문에 정책과정의 제도적 장치 안에서 다양한 의견들이 공개적으로 표출되고 논의되는 것이 바람직하게 된다.

셋째, 정책집행의 논의는 정책결정과정에서 정책집행의 효율성을 위한 사전 설계의 필요성을 강조한다. 정책집행주체 및 정책을 대신 맡아서 담당하는 중간매개집단의 정책순응을 확보하는 것이 매우 중요하다. 관료들의 복지부동은 개혁정책의 경우 정책결정은 이루어져도 정책집행이 이루어지지 않는 것의 대표적인 예이다. 따라서 정책집행론을 연구하는 학자들은 정책결정과정에 참여하는 사람들과 정책집행에 참여하는 사람들 간에 정확한 의사소통이 원활하게 이루어지는 정책설계가 필요하다는 것을 강조하고 있다(Edwards, III, 1980). 만약 이러한 정책설계가 이루어지지 않으면 정책의 왜곡, 집행의 실패, 정책집행집단의 정책불응 등의 현상이 나타나게 된다.

한국의 경우도 시민사회화가 진전됨에 따라 정책집행의 효율성을 위해 다양한 관련집단들이 참여하는 뉴 거버넌스의 정책운영이 요구된다.

특히 대통령은 정책집행을 정책평가와 함께 관리하는 시스템을 구축해야 한다.

5. 시민사회에서 대통령의 국정운영: 실천적 제안

시민사회에서 정책의 효율적 운영을 위해서는 대통령의 국정운영이 효과적으로 설계되어야 한다. 이곳에서는 정책과정을 정책투입과정과 정책조정과정, 그리고 정책산출과정으로 나누어서 대통령의 국정운영 시스템의 개혁을 논의한다.

1) 정책투입과정(Policy Input Process)

정책의 성공은 정책투입과정에 대한 체계적인 설계가 사전적으로만 들어져야 한다. 정책투입과정은 다원주의적 입장에서 보면 다양한 정책 이해를 가진 사람들이 자유롭게 정책이익을 투사시킨다고 본다. 하지만 엘리트이론적 입장에서 보면 정책투입과정은 정치권력이나 경제권력을 가진 특정 집단이나 사람들에 의해 독점되는 것으로 본다. 또한 관료중심 이론의 관점에서는 이러한 사회적 변수의 중요성보다는 관료나 국가의 의지를 중요한 것으로 강조한다.

최근 한국사회에서 정책 운영의 문제점은 정책투입과정에서 사회환경의 변화에 따른 정부의 체계적인 대응이 없었다는 것이다. 외교정책이 되었건, 사회복지 정책이 되었건, 교육정책이 되었건, 다양한 사회적 이해당사자들의 의견이 효과적으로 수렴되지 못해서 정책이 결정된 다음에 새로운 정책문제가 발생하고 여론의 비난을 받게 되었다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 정책투입과정에서 다음과 같은 제도적 설계가 강화되어야 한다.

(1) 시민사회의 다양한 정책행위자들의 참여를 확대해야 한다

시민사회에서 중앙집권적이고 비공개적인 정책결정은 정책집행과정에서 많은 사회적 비용을 초래한다. 대통령은 중요한 대통령의 정책 아젠다를 수립할 경우 정책과정에서 정책 이해당사자(stakeholders) 및 시민단체와 같은 비정부조직의 참여를 확대시켜야 한다. 특히 전통적으로 관료제에 의존하는 정책운영보다는 경쟁적인 정책정보의 확보, 다양한 정책행위자의 이익투입이 제도적으로 보장되도록 해야 한다.

대통령비서실의 수석들은 행정부처에서 제공하는 정책정보와 정책대안들을 검토하여 이를 종합하고 조정하는 역할만을 담당해서는 안 된다. 대통령을 보좌하여 정책과정에서 이해당사자가 되는 사람들을 다양하게 만나고 이들의 이해를 수렴하는 역할을 해야 한다. 따라서 정책관련 수석과 비서관들은 학계나 시민단체의 전문가, 정책대상집단의 이해당사자, 부처의 담당 관료들로부터 다양한 정책관련 의견을 수렴하는 역할을 담당해야 한다. 현재는 대부분 비공식적인 친분관계에 의해 정책관련 의견을 수렴하고 있지만 이제는 보다 공식적으로 정책관련 문제를 논의하는 위원회를 가동시켜야 한다. 필요하면 수석별로 자문위원회 등을 활용하여 향후 발생할 수 있는 문제들을 사전에 대응하는 시스템을 마련하는 것이 필요하다.

따라서 대통령비서실이 정책기획이나 국정운영 중심으로 재조정되는 것이 필요하다. 이곳에서 이러한 정책정보를 체계적으로 수집하고, 정책 이해당사자들의 의견을 수렴하는 제도적 장치를 만들어야 한다. 특히 대통령 프로젝트의 경우는 특별위원회 등을 만들어 체계적인 접근을 하는 것이 개별 행정부처에 맡겨서 정책안을 만들게 하는 것보다 효과적이다. 왜냐하면 개별 부처에서는 조직의 이익이 대통령이나 국가전체 차원의 이익에 앞서는 경우가 많기 때문이다.

대통령비서실의 조직도 각 부처별로 파견된 관료들로 이루어지면 정보나 정책대안들은 각 부처의 이익에 비추어서 사전에 스크린되기 때문

에 정책정보의 객관성과 포괄성을 유지하기 어렵다. 이를 해결하기 위해서는 관료뿐 아니라 대학이나 연구소 등의 싱크 탱크에서 비서관들을 충원하여 이들이 관료들과 함께 정책을 기획하고 조정하는 것이 바람직하다. 관료들은 부처와 정책현장에 관련된 정보들을 제공하고 싱크 탱크나 학계에서 충원된 비서관들은 정책논리를 개발하고 다양한 정책 이해당사자들을 접촉하여 보다 객관적이고 종합적인 관점에서 정책을 기획하고 조정하는 역할을 담당해야 한다. 특히 개혁적이고 정치적 이해관계가 많은 정책일 경우 부처의 영향력을 배제하기 위해서는 현재의 부처 파견 공무원 중심의 비서실 운영은 바뀌어야 한다.

(2) 정책자원(policy resources)의 최대동원(最大動員) 시스템을 확보해야 한다

일본의 고도경제성장 과정에서 자민당은 포괄정당(*catch-all party*)의 특성을 나타냈다. 자민당은 관료조직과 밀접한 관계를 유지하면서 사회자원의 최대동원을 이끌어냈다. 즉, 이데올로기적 성향으로 볼 때 농민이나 근로자들은 자민당 지지성향이 아닌 것으로 보이지만, 이들의 이익을 자민당이 대변함으로써 다양한 사회세력의 지지를 얻어내 자민당은 장기집권을 이어나갔다.

한국도 권위주의 정권하의 경제성장 과정에서 정책운영이 최대동원 시스템을 잘 활용한 것으로 보인다. 대학교수나 기업 등 사회의 다양한 집단들이 정책을 운영하는 데 효과적으로 동원되었다. 하지만 최근에는 국정운영에 있어서 정책자원의 활용이 효율적으로 나타나지 못한다. 이전에는 전문가가 야당의 정책을 개발하는 것에 참여하는 폭이 좁았는데, 이제는 여당뿐 아니라 야당의 정책개발에 전문가들이 참여하고 있다. 특히 5년마다 찾아오는 대선의 준비과정에서 많은 학자들이나 연구원들이 각 당 대통령 후보들의 정책공약 개발에 적극적으로 참여하고 있다. 하지만 문제는 이런 전문가들의 활용이 공약개발에는 활발하게

이루어지고 있는데, 실제로 대통령으로 당선되어 정책이 결정되고 집행되는 과정에서는 배제되는 경우가 많다는 것이다. 선거가 끝나고 나면 선거과정에 깊이 관여한 일부 전문가들을 제외하고는 대부분이 정책과정에서 소외되고 만다. 심지어 선거가 끝나면 전문가보다는 정치가들의 영향력이 정책과정에서 증대된다. 대신에 전문가들은 정책과정에서 배제되어 시민단체 등을 통해 정책을 견제하는 역할을 하는 경우를 볼 수 있다.

더 나아가 전문가들이 대선 과정에서 특정 정당이나 대통령 후보를 지원할 경우, 전문가들의 전문성보다는 정치적 성향으로 인해 다음 정권에서 정책과정에서 배제되는 경우가 많다. 따라서 전문가들이 공약개발 등 정책의제 설정과정에서 적극적인 참여를 꺼리는 경우가 나타난다. 이러한 현상은 한국과 같이 인적 자원이나 정보가 제한된 사회에서 전문성의 활용이 제약되어 정책이 비효율적으로 나타나는 결과를 초래한다. 따라서 새로운 정권이 들어서면 전문가들의 정치적 성향이나 정치인과의 친소관계를 떠나 전문성이 있으면 누구든지 그러한 인적자원을 활용하여 미래지향적인 국가의 장기 비전과 전략을 함께 수립하는 것이 바람직하다. 기업의 CEO는 자기 기업에 도움이 될 만한 인재들을 경쟁기업으로부터 스카웃해서 활용한다. 미국에서도 전문성 때문에 반대 정당을 지지하는 전문가를 영입하는 경우를 종종 볼 수 있다. 대통령이 되면 우리 사회의 모든 자원을 최대 동원하여 활용하는 것이 무엇보다 중요하다.

일본에서 정책의 적극적인 추진과 정책의 효율성이 높았던 나카소네 수상의 내각에서는 수상의 사적 자문기구(私的諮問機構)를 효과적으로 활용한 경험에 있다. 대학교수들이 적극적으로 참여한 사적자문기구는 연구소를 만들고 장기적 관점에서 일본의 미래 전략을 세우는 역할을 담당했다. 국가의 최고의사결정자가 정책문제에 대해 수동적으로 보고를 받고 결정을 하는 것으로는 한계가 있다. 보다 적극적으로 정책 비전

을 갖고, 정책의제를 발굴하고, 다양한 사회적 자원을 활용하여 문제를 풀어나가는 모습을 보여야 한다.

이러한 적극적인 정책운영을 위해서는 싱크 탱크의 기능을 강화해야 한다. 현재 국책연구소들은 부처별로 포진되어 있으면서 각 부처의 정책형성에 전문적 지원을 하고 있다. 하지만 이들의 정책지원은 단기적 정책안을 제공하는 데 초점이 맞추어져 있다. 따라서 대통령정책기획실(청와대)에 대통령 프로젝트에 관련된 정책과 국가의 미래를 설계하는 종합적인 정책기획을 담당하는 전문적인 싱크 탱크 역할을 담당하는 조직을 두는 것이 바람직하다. 특히 싱크 탱크의 운영과 함께 사회의 전문가들을 네트워크로 연결하여 정책문제를 풀어나가야 한다. 이를 위해서는 대통령정책기획실 내에 정책관련 위원회제도를 활성화하고 이러한 위원회의 실질적 기능강화가 요구된다.

이처럼 전문가를 중심으로 한 다양하고 적극적인 정책기능이 활성화 되지 않으면 정책정보의 흐름은 경색되고, 왜곡되고, 제한될 수밖에 없다. 또한 전문가가 정책과정에서 중심적인 역할을 수행하지 못하면, 일부 대통령의 측근들에 의해 정책결정이 영향을 받게 된다. 그러면 다양한 정책변수들을 고려하지 못하게 되고, 제한된 정보를 바탕으로 정책 결과가 좋을 것이라는 기대심리(*wishful thinking*)에서 정책을 결정하게 되고, 이렇게 결정된 정책은 정책이 집행되는 과정에서 정책불응이나 정책저항 등의 문제가 발생하여 많은 사회적 비용을 지불해야 된다. 따라서 시민사회로 이행하는 한국사회의 특성에 부합하는 정책결정과정에 대한 시스템 설계에서 사회의 이해당사자와 전문가들의 적극적인 참여를 고려한 정책지원 시스템의 설계가 요구된다.

2) 정책조정과정(Policy Through-put Process)

시민사회의 정책과정에서 정책투입 기능도 변화되어야 하지만 정책조정에 관련된 시스템들도 정비되어야 한다. 최근 민주화된 이후의 정권에서는 대통령의 기능을 조정하는 입장에서 정책조정 기능을 국무조정실로 이관시켰다. 이는 기존의 권위주의 정권에서 지나치게 대통령과 비서실의 역할이 강화된 것을 국무총리의 역할을 재조정하면서 행정부처에 관한 정책조정 업무를 국무조정실에서 담당하도록 한 것이다. 즉, 비공식적 조정에서 공식화된 조정으로 제도설계를 한 것으로 볼 수 있다. 하지만 정책조정은 최고 정책결정권한을 가진 사람에 의해 이루어지지 않으면 오히려 비효율이 증대된다. 6공 때에도 민주적 절차를 강조하면서 비서실의 권한을 축소하는 과정에서 정책조정이 효율적으로 이루어지지 못한 경우가 있다. 즉, 한국의 정치문화에서 대통령이 결정하지 않으면 정책담당자들은 대통령의 의중을 살피기 위해 더욱 많은 노력과 시간을 소비하게 된다고 한다. 이러한 문제들로 인해 정책조정 과정의 효율성을 높이기 위해서는 다음과 같은 시스템 설계가 보다 효과적인 것으로 보인다.

- (1) 대통령정책기획실로 정책조정 기능을 이관하고, 대통령 프로젝트는 대통령정책기획실내에서 직접 관장해야 한다

현재 국무조정실에서 담당하는 정책조정 기능의 한계를 인식하여, 미시적이고 지엽적인 행정관련 정책의 조정은 국무조정실에서 담당하고, 국정운영에 근본적인 영향을 미치는 정책의 경우는 대통령정책기획실로 정책조정 기능을 이관해야 한다. 대통령은 국정운영의 최고 책임자이기 때문에 국무총리에게 정책실패에 대한 방패막이 역할만을 담당하게 해서 안 된다. 국무조정실의 역할의 한계에서도 볼 수 있듯이 대통령이 최고 정책결정자이기 때문에 총리에게 아무리 권한을 위임해도 중요한

정책조정은 국무총리 선에서 이루어지지 못한다. 따라서 조정이 어려운 정책을 대통령이 직접 챙기지 않고 나중에 문제가 생기면 국무총리에게 책임을 전가하는 시스템을 운영하기보다는 대통령이 직접 정책을 관장하는 시스템으로 전환되어야 한다. 국무총리가 방패막이가 되면 대통령은 책임을 안 지고, 대신에 대통령의 권위는 더욱 강화된다. 대통령정책기획실로 정책조정 기능이 이관되어서 중요 정책에 대해서는 대통령이 책임을 지는 국정운영 시스템으로 바뀌어야 한다.

미국의 경우처럼 다양한 전문적이고 기술적인 부속실들이 운영되어야 한다. 현재 대통령과학기술자문회의, 정책기획위원회 등의 대통령 자문기구들도 마치 외곽단체처럼 존재하며 대통령과 실질적인 정책논의를 하지 못하는 공식적 기구에 불과하다. 따라서 이러한 조직들은 실질적으로 효과적인 정책보좌를 하기 위해 대통령정책기획실 내에서 대통령을 보좌해야 한다. 또한 다양한 대민관계(*public relations*)를 담당하는 조직들이 대통령정책기획실 내에 있어야 한다. 대민관계의 조직들이 활성화되면 정보의 흐름이 특정인에게 집중되는 것을 막을 수 있다.

대통령이 반드시 챙겨야 하는 대통령 프로젝트는 대통령정책기획실 내에 특별위원회 조직이나 특별보좌관을 중심으로 한 TFT(Task Force Team)조직을 설치하여 부처의 협조를 받아서 정책을 운영해야 정책이 성공할 수 있다. 특히 한국의 정치문화에서는 대통령을 중심으로 정책이 기획되고 조정되어야 정책집행이 효과적일 수 있다. 이 경우에 TFT나 위원회는 사회의 다양한 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜 사전에 정책집행상의 문제를 점검해야 한다.

(2) 대통령의 정책운영 스타일을 협의적 스타일로 바꾸어야 한다

대통령이 정책을 결정할 경우 현재와 같이 부처로부터 업무 보고를 받고, 지시를 내리는 정책운영 스타일은 개선되어야 한다. 가능하면 앞의 미국 외교정책운영에 있어서 나타난 미국 대통령의 정책운영 스타일

중 협의적 모형과 유사한 정책운영 스타일을 활용해야 한다. 오랫동안 권위주의적 정치행정문화에 길들여진 정책시스템에서는 관료제적 정책결정의 한계를 벗어나기 어렵다. 이 경우 각 부처나 영향력 있는 정치가들에 의해 정보의 왜곡이나 정보 접근의 불균형이 심각하게 나타난다. 대통령은 사전에 비서실과 차관회의 등에서 조율된 정책정보만 보고받게 된다. 하지만 이런 정보만으로는 문제의 핵심을 이해하기 어렵다. 오히려 대통령이 정책운영 스타일을 협의적 스타일로 바꾸어서 정책 의제발굴작업부터 참여하여 의제와 관련된 문제의 핵심이 무엇인지를 파악해야 한다. 물론 모든 정책문제에 대해 대통령이 알아야 되고 정책과정에 참여해야 되는 것은 아니다. 그렇기 때문에 대통령의 정책참여에 있어서 '선택과 집중'이 필요한 것이고, 이른바 대통령 프로젝트로서 선택된 정책에 대해서는 대통령이 협의적 스타일로 정책을 운영해야 한다.

대통령이 대통령 프로젝트로 임기중에 반드시 해결해야 하는 정책을 선택하고, 이것에 대해서는 협의적 스타일로 문제를 해결해 나가고, 나머지 정책에 대해서는 각 부처에 정책운영을 일임하는 것이 바람직하다. 그러면 대통령이 모든 정책에 대해 보고를 받고 개별적으로 모두 지시를 하느라고 드는 시간과 에너지는 절약될 수 있다. 미시적 차원의 정책과 일상적으로 해결될 수 있는 정책은 각 부처의 장관에게 최종 결정권을 위임하고 그에 대한 책임을 물으면 된다. 대통령정책기획실의 업무는 ① 대통령 프로젝트의 추진, ② 부처간에 갈등이 있어서 대통령의 조정이 필요한 업무의 조정, ③ 부처에서 다루기 어려운 장기적이고 종합적인 국가발전 전략의 기획 등에 국한되면 된다.

협의적 스타일의 정책논의를 통해 대통령은 많은 이야기를 들어 다양한 정보를 갖고 있어야 한다. 대통령이 사전에 정책에 대해 자신의 견해를 미리 밝히고 이를 추진하려고 하면 참모들은 이러한 정책방향에 대해 문제점을 지적하기보다는 문제발생의 가능성을 최소화하기 위한

방안만을 강구하게 된다. 따라서 더 좋은 정책대안이 존재함에도 불구하고 이를 채택할 것을 건의하기보다는 부적절한 정책대안이지만 가급적 실패를 줄이는 방향으로 정책을 구상하기에 노력한다. 이것은 대통령이 권위적이고 집단사고(group think)가 강할 때 더욱 심각하게 나타난다.

케네디 대통령이 쿠바 미사일 위기 때에 동생인 법무장관 로버트 케네디에게 '악마의 대변인'(devil's advocate) 역할을 담당하게 한 것도 바로 이러한 집단사고의 문제를 해결하게 하려는 의도에서였다. 케네디 대통령은 취임 후 쿠바의 카스트로 혁명정부를 전복하려는 쿠바의 게릴라들을 훈련시켜 피그스 만(Bay of Pigs)에 침투시켰다. 하지만 많은 문제들이 발생하리라는 것을 사전에 알 수 있었음에도 불구하고 정책결정 논의에 참여한 참모들이 잘 되리라는 기대심리와 자기 조직에게 유리한 정보만을 제공함으로써 침투계획이 전면적으로 실패하게 되었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 케네디 대통령이 가능한 반대 의견을 많이 들으려고 하고, 의도적으로 로버트 케네디에게 이런 악역을 맡도록 한 것은 협의적 정책운영 스타일이 가질 수 있는 장점이라고 볼 수 있다.

3) 정책산출과정(Policy Output Process)

정책은 결정되었다고 자동적으로 집행되는 것이 아니다. 정책은 집행 과정에서 끊임없이 재해석되고 변질된다. 정책집행을 담당한 집단의 불응(non-compliance)도 문제이고, 정책대상집단의 정책저항도 문제가 된다. 또한 정책을 비판하고 부정적 여론을 조성하는 언론에 의해 정책집행이 중지되거나 새로운 정책으로 변화하기도 한다. 따라서 본래의 정책의도를 유지하고 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 정책산출과정에 대한 효과적인 제도의 설계가 필요하다.

(1) 대통령은 산출된 정책을 국민들에게 적극적으로 홍보하고 설득해야 한다

대통령의 역할은 좋은 정책을 만드는 것뿐 아니라 정책을 적극적으로 홍보하는 좋은 설득자(*good communicator*)가 되어야 한다. 기업이 제품의 판매를 위해 광고와 마케팅에 엄청난 투자를 하는 것과 같이 대통령도 대통령 프로젝트 및 정부의 정책에 관한 홍보와 효율적 집행을 위해 지속적인 관리 시스템을 구축하여 가동해야 한다.

대통령은 중요한 정책 이슈에 대해서는 TV나 라디오 프로그램에 출연하여 적극적으로 정책을 홍보해야 한다. 또한 국무총리가 대독총리라는 별명을 얻을 정도로 대국민 접촉을 하지 않는 것은 대통령이 국민들을 만나 자신의 정책을 설명할 수 있는 좋은 기회를 놓치는 것이다. 국민의 정부에서도 정권 출범의 초기에는 대통령이 TV에 출연하여 정책비전을 제시하고 정책에 대해 직접 설득하는 작업을 했다. 하지만 점점 대통령이 설득하는 대통령이 아니라 정책을 일방적으로 추진하는 대통령으로 변모하게 되었다. 그에 비례하여 언론의 정책비판은 심화되고 여론은 대통령의 국정운영에 불만을 나타내게 되었다. 이렇게 될 때 대통령은 TV나 라디오에 출연하여 정책에 관련된 자신의 입장을 밝히고, 국민들에게 설득을 구했어야 한다. 하지만 한국의 대통령들은 이러한 설득의 정치를 하지 못했다. 따라서 대국민 설득과 홍보를 위한 제도적 장치가 설계되어야 한다.

국민들에게 정책을 설명하는 것은 국정운영에 문제가 있을 때마다 대통령정책기획실의 대변인이 설명하는 것보다는 정기적으로 대통령이 정부에서 추진하고 있는 정책을 언론을 통해 설명하는 것이 필요하다. 이것은 단순히 해당 정책의 효율적 집행을 위해서만이 아니라 차후의 정책결정과 집행에도 영향을 미쳐 효율적인 국정운영이 가능하도록 도와준다. 또한 대통령의 국정운영에 대한 신뢰를 높일 수 있는 좋은 기회가 된다. 루스벨트 대통령이 벽난로 옆에서 노변정답을 통해 국정운영에

대한 국민들의 신뢰를 끌어낸 것은 유명한 예이다.

대통령은 베일에 쌓여 있는 정책결정자가 아니라 문제를 안고 힘들게 풀어 나가고 있는 정책결정자라는 것을 국민들에게 보여줄 필요가 있다. 대통령은 정책결과에 대해 문제가 생기면 이를 변명하기 위해 국민들에게 나타날 것이 아니라 정책이 결정되고 집행되는 과정을 상세하게 설명해주기 위해 국민들에게 나타나야 한다. TV나 라디오에 정기적인 프로그램뿐 아니라 다양한 기회를 만들어서 대국민과의 접촉과 대화를 해야 한다. 이를 위해서는 언론에 보도된 문제들을 분석해서 대응하고, 청와대 출입기자들을 관리하고, 정부의 대변인 역할을 담당하는 공보비서관의 기능만으로는 부족하다. 대통령의 정책홍보와 대국민 설득을 하기 위한 기능을 종합적으로 담당하는 홍보비서실의 강화가 필요하다. 미국의 경우처럼 연설문 작성, 대국민 홍보, 커뮤니케이션 등의 부서가 보강될 필요가 있다. 더 나아가 인터넷 관리를 통해 국민들과 대통령이 가까이 대화하고 있다는 인식이 확산되어야 한다. 앞에서도 지적한 것처럼 언론은 지속적으로 정책에 대한 비판기능을 강화시키고 있다. 따라서 정부에 대한 불신은 적절히 대처하지 않으면 모든 정권에서 보편적으로 나타날 수 있는 현상이다(조셉 나이, 2001).

(2) 대통령은 뉴 거버넌스의 관점에서 다양한 정책행위자를 정책결정 과정뿐 아니라 정책집행 과정에 참여시켜야 한다

대통령은 여당이나 행정부처만으로 정책을 집행하려고 하지 말고, 뉴 거버넌스의 관점에서 다양한 정책행위자들에게 정책집행의 참여를 유도해야 한다. 정책집행과정에 이해당사자들을 참여시킬 때 정부가 부담해야 하는 사회적 비용이 크게 줄어들 수 있다. 즉, 정책 이해당사자들간에 자율적 정책조정을 유도하고 정책집행과정에서의 참여를 통해 정책이 효과적으로 집행될 수 있게 만들어야 한다.

대통령 프로젝트의 경우 이해당사자를 정책과정에 참여시켜 이해를

구하고 설득하는 대통령의 리더십이 요구된다. 정책 이해당사자가 정책 결정 과정에서 사전적 이익투입 행위를 할 뿐 아니라 정책집행과정에서도 공동으로 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련할 때 정책순응이 보다 많이 나타날 수 있다. 특히 생활의 정치(*life politics*)의 관점에서 주민의 적극적인 정책참여가 효과적인 정책집행을 초래한다. 정부와 정책대상자인 주민이 함께 정책을 구성하고 집행하는 뉴 거버넌스의 특성은 시민사회에서 매우 바람직한 현상으로 나타나게 될 것이다. 예를 들어 환경문제나 교육문제 등에 대해 시민들이 정부와 함께 정책을 만들고 정책집행과정에서 관리에 참여하게 함으로써 정책의 효율성을 증대시킬 수 있다. 대통령 프로젝트의 경우 정책결정 단계뿐 아니라 정책집행에서도 정책 이해당사자들이 참여하여 집행을 관리하는 방안은 정책불응이나 정책저항 등으로 인한 사회적 비용을 감소시킨다.

- (3) 대통령은 결정된 정책에 대해 일관된 집행을 추진해야 하고 이를 위해 대통령정책기획실 내에 장기적인 관점에서 정책을 관리하고 평가하는 조직을 구축해야 한다

정책이 표류하는 많은 문제들은 사전에 정책에 대한 심도 있는 논의가 부족하고 다양한 관련 변수들을 충분히 고려하지 못한 것도 있지만, 여론의 비판에 의해 쉽게 정책이 영향을 받는 것도 문제라고 볼 수 있다. 특히 한국의 경우는 언론이 정책의제를 만들어 내고, 정책운영에 깊이 관여하기 때문에 정책과정에서 언론의 역할이 중대하다. 이 경우 지엽적인 비판에 대해 정부가 지나치게 예민하게 대응하는 경우가 많아서 정책변동이 빈번하게 일어난다. 그렇게 되면 언론의 영향력은 다시 더욱 강력하게 되어 영향력을 증대시키기 위해 정책에 대해 비판적인 공격을 강화하게 된다.

미국의 경우에 언론에서 지적한 정책이슈들이 공식적인 정부의 정책 의제로 채택되는 비율이 10% 정도에 불과하다고 한다. 하지만 한국에

서는 훨씬 많은 정책의제들이 언론의 문제제기에 의해 형성된다. 정치인들과 정부는 정책관련 정보를 언론을 통해 접하고, 언론을 통해 비판적 관점을 인식하고, 언론을 통해 문제의 핵심을 알게 된다. 언론에서 한번 문제가 제기되면 정부관료는 이에 대해 심각한 책임을 짊어져야 한다. 결국 대통령이나 장관들은 언론의 보도에 매우 민감하게 된다. 이렇게 되면 정책이 장기적인 관점에서 기획되고 추진되기보다는 언론의 비판에 대응하기 위해 즉흥적이고 임기응변식의 정책결정과 집행이 나타나거나 언론의 관심을 끌기 위한 인기위주의 정책에 기울어지기 쉽다. 대학입시나 교육정책만 보더라도 장기적인 관점에서 사전에 기획하고 다양한 문제들을 점검하고 관리하는 조직설계가 미흡하기 때문에 정책집행과정에서 많은 문제가 노출되고 있다. 결국 대통령정책기획실에서는 이러한 정책을 장기적인 관점에서 점검하고 평가하는 조직을 운영해야 한다.

6. 결론 및 요약

시민사회에서 대통령의 효율적인 국정운영능력(*governance capacity*)은 국가, 시장, 시민사회가 효율적으로 연계된 네트워크 시스템하에서 극대화될 수 있다(김석준, 2002). 이러한 국정운영 네트워크의 구축은 역사적으로 형성된 제도적 특성에 의해 영향을 받는다(염재호, 1994; 정용덕 외, 1999). 특히 한국사회는 권위주의 정권하에서 형성된 정부-기업 관계 등 특이한 국가와 시장의 네트워크가 형성되어 왔다. 고도경제성장과정에서 정부와 기업이 정보의 교환, 자원의 분배 등 상호 의존적인 네트워크를 형성한 점에서 효율적인 산업정책의 운영이 가능하기도 했지만 정경유착, 재벌 시스템의 한계, 금융구조의 비효율성 등이 지적되기도 했다. 따라서 새로운 시민사회로 발전하게 되면서 기존의 국가와

시장의 효율적인 네트워크의 제도적 특성에서 형성된 국정운영의 시스템이 한계에 봉착하게 되었다.

많은 정책실패들이 이처럼 변화된 정치사회의 환경을 무시하고 기존의 권위주의적 정책시스템을 가동함에 의해 발생했다. 따라서 대통령은 새로운 시민사회적 특성에 맞는 정책운영 시스템을 설계해야 한다. 기존의 국가와 시장 간의 효율적인 네트워크에서 상호신뢰와 같은 긍정적인 요소들은 유지하면서 시민사회의 특성에 맞는 새로운 정책 시스템을 구축할 때 국정운영의 효율성은 제고될 것이다.

이 글에서는 정책과정을 투입, 조정, 산출의 과정으로 나누어서 각 과정별로 대통령이 국정운영을 효율적으로 하기 위한 시스템 설계를 제안했다. 특히 시민사회적 특성을 강조하여 정책 이해당사자들과 시민사회의 구성원들의 적극적인 참여가 보장될 수 있는 시스템 구축이 대통령정책기획실 안에 마련되어야 한다는 점을 강조했다.

· 참고문헌 ·

- 김석준, 2002, 《국가능력과 경제통치술》, 서울: 이화여자대학교 출판부.
 김영평·최병선, 1993, 《행정개혁의 신화와 논리》, 서울: 나남출판.
 나이, 조셉 S., 박준원 옮김, 2001, 《국민은 왜 정부를 믿지 않는가》, 서울: 굿인포메이션; Joseph S. Nye, Jr., 1998, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.
 박재희, 2000, 《정책결정시스템과 정책조정》, 서울: 한국행정연구원.
 시민의 신문, 2000, 《한국시민단체총람》, 서울: 시민의 신문.
 염재호, 1994, “국가정책과 신제도주의,” 《사회비평》, 제 11호.
 염재호, 2002, “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성,” 《아세아연구》, 2002년 가을호.

- 오렌, 개러 R., 2001, “잃어버린 은총 : 정부에 대한 국민의 신뢰 상실,” 조셉 S. 나이, 박준원 옮김 《국민은 왜 정부를 믿지 않는가》, 서울: 굿인포메이션.
- 이슈 투데이 편집국, 2000, 《김대중 정부 중간평가와 향후 과제》, 서울: 도서출판 이슈 투데이.
- 전성철, 2001, 《청와대가 보인다 대통령이 보인다》, 서울: 조선일보사.
- 정대화 외, 1998, 《김대중 정부 개혁 대해부》, 서울: 도서출판 지정.
- 정용덕 외, 1999, 《신제도주의 연구》, 서울: 대영문화사.
- 조희연, 2001, “시민사회의 정치개혁운동과 낙천·낙선운동,” 유팔무·김정훈 엮음 《시민사회와 시민운동 2: 새로운 지평의 탐색》, 서울: 한울.
- 홍성만, 2000, “정부와 비정부조직의 정책경쟁: 영월댐 개발정책사례를 중심으로,” 고려대학교 박사학위논문.

- Allison, Graham T., 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- Doig, Jameson W. & Erwin C. Hargrove, 1990, *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Drucker, Peter F., 1995, *Managing in a Time of Great Change*, New York: Truman Talley Books, 이재규 역, 1995, 《미래의 결단》, 서울: 한국경제신문사.
- Edwards, III, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- George, Alexander L., 1980, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder: Westview.
- Greenstein, Fred I., 2000, *The Presidential Difference*, New York: The Free Press, 김기휘 옮김, 2000, 《위대한 대통령은 무엇이 다른가》, 서울: 위즈덤하우스.
- Hickson, David J. et al, 1986, *Top Decisions*, New York: Basil Blackwell.
- Jun, Jong S., 2002, “New Governance in Civil Society: Changing Responsibility of Public Administration,” in Jong S. Jun, ed., *Rethinking Administrative Theory: The Challenge of the New Century*, Westport, CT: Praeger.

- Patterson, Jr., Bradley H., 2000, *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky, 1973, *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Von Mettenheim, Kurt, ed., 1997, *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.