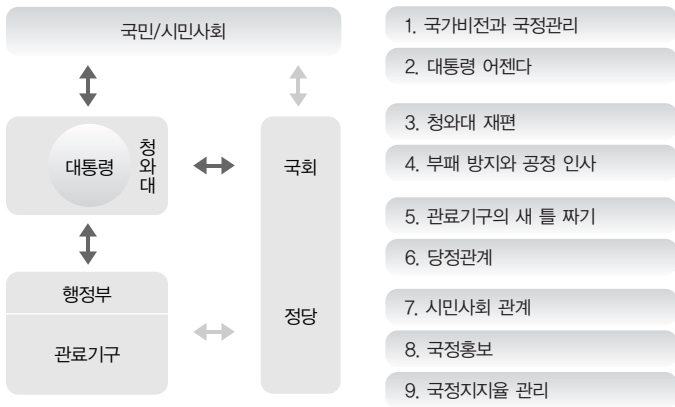


성공적인 대통령직 수행을 위한 제안

이숙종

대통령직을 성공적으로 수행하기 위해서 대통령은 어떤 영역의 행위자와 제도들과 일해야 할까? 본 연구팀은 [그림 1]에서처럼 대통령 자신, 청와대, 관료기구 및 국회, 국민/시민사회 네 가지 행위자와 영역별로 대통령직의 성공적 수행을 위한 조건들을 살펴보기로 하였다.

[그림 1] 대통령직의 성공적 수행을 위한 조건



첫째, 대통령 본인과 관련해서는 대통령의 ‘국가비전과 국정관리’와 ‘대통령 어젠다’에 주목하였다. 성공적으로 대통령직을 수행함에 있어 대통령 자신이 가장 중요하다는 것은 말할 나위도 없겠다. 대통령은 국가원수로서 외국에

서 대한민국을 대표함은 물론 국내에서는 국가와 헌법의 수호자로서 최고의 통치권을 가진 국가기관이다. 이러한 국내외의 막대한 권한은 직접선거를 통해 국민으로부터 부여받은 것이다. 따라서 선거에서 얼마만큼의 표를 받았든 선출된 대통령은 모든 국민의 안녕과 복리를 책임져야 하는 막대한 책무를 지게 된다. 이러한 엄중하고 막대한 책임을 고려하면, 대통령 본인의 철학과 비전 그리고 복잡다단한 국정을 리더십을 통해 통솔하고 관리할 수 있는 의지와 능력은 매우 중요하다.

또한 대통령은 임기 중 실행하고자 하는 대통령 어젠다를 가지고 청와대에 들어간다. 이 대통령 어젠다는 일상적인 기능상의 국정운영의 방향을 바꾸거나 행정부가 계획하지 않았던 정책들을 새롭게 도입하게 만든다. 대통령 어젠다는 선거 캠페인 기간 중에 제시되고 당선 이후 대통령인수위원회를 통해 다듬어지지만 국정지지울, 국회와의 관계, 외부환경 변화 등에 영향을 받는 관계로 대통령 어젠다가 실행된다는 보장은 없다. 대통령 어젠다의 성공적 실현은 임기 기간과 퇴임 이후 모두 대통령의 리더십을 평가하는 중요한 잣대가 된다.

이러한 문제의식 하에 본 연구팀은 대통령직의 성공적 수행을 위해 대통령의 국가비전과 국정운영의 조건들로 다음과 같이 제안한다.

1. 시대적 상황을 정확히 인식하라
2. 명확한 국정운영의 가치와 기준 위에서 실용성을 추구하라
3. 국가비전은 명확히 하고 넓게 공유되게 하라
4. 여러 국정운영의 다루더라도 민생문제를 도외시하지마라
5. 국가비전과 국가의제의 정합성을 높여라
6. 국가비전을 실현할 수 있는 정책역량을 확보하라
7. 5년 단임제에 따른 한계와 국정의 연속성 문제를 고려하라

대통령 어젠다와 관련해서는 다음과 같이 제안한다.

1. 대통령 어젠다의 구상과 준비는 빠를수록 좋다
2. 대통령의 국정 철학과 비전을 이해하는 핵심 참모가 대통령 어젠다의 기획과 집행을 주도하게 하라
3. 대통령 어젠다를 주도할 핵심 세력들이 대통령직인수위원회에 참여하여 새 정부의 국정 기초를 결정하게 하라
4. 국민 및 정치권과의 소통 및 설득이 대통령 어젠다의 성공을 위한 관건이다
5. 국민적 지지가 높은 어젠다부터 추진하고, 지지와 반대가 나누어지는 어젠다는 대통령의 국정지지도와 야당에 대한 설득 가능성을 고려하여 신중하게 접근하라

둘째는 청와대이다. 대통령은 자신과 함께 일할 핵심 참모들을 비서실장 및 정책실장 이하 10개 내외의 수석들과 수명의 기획관 및 보좌관을 대동하고 청와대에 입성한다. 대통령 어젠다의 성격과 폭에 따라 이들 참모진의 구조와 자릿수도 달라진다. 이들 참모진은 행정부처에서 파견된 청와대 내부의 고위 공무원들과 국정지도를 조율해가면서 대통령 어젠다와 일상적 국정지도의 방향을 결정한다. 이러한 실무적 차원의 정책조율을 바탕으로 대통령이 의장이고 국무총리가 부의장인 국무회의는 중요한 정책을 심의하고 의결한다. 외교안보, 경제, 고용복지, 교육문화 수석들은 주요 현안들에 대해 대통령의 뜻을 인풋하거나 대통령 어젠다가 행정부처를 통해 실현되도록 조율한다. 새로운 문제영역에서 정책 기획이 필요할 경우 대통령은 직속 위원회들을 한시적으로 설치하여 대응한다. 국정관리를 위해 민정수석은 당정관계에 다리 역할을, 홍보수석과 사회통합수석의 경우 언론 및 국민과의 소통에 중요한 역할을 한다. 청와대의 참모진은 대통령의 비전과 정책 목표를 실현할 수 있도록 돕는 유능

한 인재일 뿐만 아니라 대통령의 최적의 판단과 의사결정을 위해 직언할 수 있을 정도로 대통령의 신임을 받는 자들로 구성되어야 한다.

또한 청와대의 참모들은 뇌물을 수수하거나 권력을 남용하고 영향력을 부적절하게 행사할 유혹에 처하기 쉽다. 따라서 이들의 도덕적 자질이 담보되어야 하고 제도적으로 감독받을 수 있게끔 청와대 인사관리제도가 정비되어야 한다. 나아가 청와대의 참모들은 대통령 본인과 가족 및 친척들이 부패와 스캔들에 휘말리지 않도록 원인을 차단하고, 문제발생시 즉각 대응할 수 있도록 일정 부분 대통령 권한 밖에서 자체 감시해야 한다. 얼마나 실력있고 훌륭한 인재들을 대통령 주변에 배치했는가를 보면 대통령의 성공의 절반은 가늠해 볼 수 있다.

대통령의 역량, 시간, 에너지는 선택과 집중을 통해 관리되어야 한다. 일상적이고 기능적인 업무는 책임총리제를 실질적으로 운영해 총리실에 대부분 맡겨야 한다. 대통령과 그의 참모들은 핵심적 정책 방향, 국정운영의 큰 틀, 임기 중 실현하고자 기획했던 대통령 어젠다에 집중해야 좋은 성과를 낼 수 있다.

이러한 문제인식에 따라 본 연구팀은 청와대 조직과 총리실과의 역할분담에 대해 다음과 같이 제안한다.

1. 선거캠프와 분리된 인수준비 조직을 선거 전부터 가동해 대통령직인수위원회를 효과적으로 구성하라
2. 국정 초반의 공백과 최소한의 연속성을 위해 대통령실 인력의 최소 10퍼센트는 전임 정부의 청와대 참모진에서 재임용하라
3. 전임 대통령비서실장 및 수석들을 초청하여 충분한 지식을 전수받아라
4. 정책관리실장이 국정과제를 총괄 관리하고, 산하에 국정과제별로 담당수석제를 도입하라
5. 성공적인 공공관계를 위해 홍보, 정부, 민정, 시민사회를 통합 관리하는 컨트롤타워로 공공관계(PR)실장을 두라

6. 위원회에서 나아가 대통령 직속 싱크탱크로 가칭 ‘국정관리연구원’ 설치를 고려하라
7. 대통령실의 전문성 증진을 위해 전문인력 확충을 피하라
8. 책임총리제 확립을 통해 대통령이 주요 국정과제에 집중하도록 하라
9. 책임총리제 실현을 위해 예산기능의 국무총리실 소속 변경, 과거 총무처와 같은 행정관리처 신설, 국무조정실의 부활, 규제개혁실과 정책평가실의 업무 강화 등을 고려하라

대통령의 공정한 인사와 부패방지를 위해서는 다음과 같이 제안한다.

1. 공정한 인사를 위해 비선조직에 의존한 인사를 금하라
2. 선거공약을 실현할 최고의 인재들을 선발하여 적재적소에 배치하라
3. 측근비리 문제에 철저히 대비하라
4. 부패척결을 위해서는 불필요한 규제는 과감히 줄이고, 필요한 규제는 예외 없이 집행하라
5. 공공부문의 대우를 개선하고, 위반자의 처벌을 확실히 하라
6. 공무원의 책임성을 제고하라
7. 강력한 부패방지기구를 설치하라

셋째는 행정부처 관료기구와 국회이다. 대통령은 행정수반의 지위를 가지고 정부를 조직하고 영도한다. 대통령은 행정 각부의 장의 임명은 물론 정부를 새로 조직할 수 있으며, 국무회의의 의장으로서 행정 최고지휘자의 지위를 갖는다. 따라서 대통령과 행정부는 한 몸이다. 그러나 행정부를 구성하는 18부 16청 4처의 관료기구는 정치적 중립성을 갖고 행정의 연속성을 담보하면서 기능적인 정부 업무를 담당한다. 행정 각부의 장을 대통령이 임명한다고 해서 대통

령이 관료기구의 활동을 장악하는 것은 아니다. 2011년 기준 국가공무원은 61만 2천 명(교육공무원 34만 9천 명을 제외하면 26만 3천 명), 지방공무원은 28만 3천 명으로 약 90만 공무원이 있다. 이들 공무원 가운데 대통령과 함께 공직을 그만두는 사람은 거의 없다. 신분이 보장되는 공무원의 속성상 관료기구는 변화보다는 안정과 연속성을 중시하면서 대통령 어젠다를 조정내지는 수정하려 한다. 이 점에서 대통령에게 행정부처는 자신의 수족이 아니라 또 하나의 설득 대상이 될 수 있다. 또한 대통령은 행정부의 수장으로서 정부 성과를 높이기 위한 꾸준한 개혁 노력을 보여야 한다. 세계화, 정보화, 다원화의 시대에 급격한 경제적 국가안보적 외부환경 변화에 대응력을 높이고, 효과적이고도 효율적인 공공서비스 제공을 위해 관료기구의 틀을 새로 짤 필요가 있다.

국회는 민주주의의 삼권분립의 원칙에 따라 대통령과 행정부를 견제하므로 청와대와 갈등관계에 놓이기 쉬운 대상이다. 국회 내 다수당이 집권당일 경우 당정관계가 보다 원활할 수 있지만 5년 단임제 대통령이 임기 말까지 같은 집권당을 통제하기는 쉽지 않다. 하물며 집권당이 소수당일 경우 국회의 협력을 얻기는 지난하다. 따라서 대통령이 국회를 존중하고 국회로부터의 협력을 얻으며, 소통하는 당정관계를 유지하는 일은 원활한 국정운영에 매우 중요하다. 대통령은 정치를 초월하는 최고 국정지도자이지만 분파적일 수밖에 없는 정치를 통합시켜 국민을 하나로 이끌어 가는 큰 정치가라는 소임을 다할 때 대통령의 성공이 가까울 것이다.

관료기구의 새로운 틀짜기 방향에 관해서는 다음과 같이 제안한다.

1. 정부의 우선순위 목표를 설정하고 목표 중심의 정책관리체계를 구축하라
2. 중요한 정책과제의 목록을 설정하고 단계적으로 대응하라
3. 목표 중심의 성과관리체계를 강화하라
4. 성과정보의 공유를 통한 학습체계를 구축하라

5. 부처간 협력을 강화할 수 있는 제도적 장치를 확보하라

국회와 정당들과 협력적 관계를 위해서는 다음과 같이 제안한다.

1. 집권당이 통치행위에 대한 책임을 대통령과 공유하도록 청와대의 정무기능을 강화하고 국정운영에 당을 적극적으로 활용하라
2. 당내 반대 계파를 적극적으로 끌어안고 국정운영에도 동참시켜라
3. 집권당의 참여는 대통령직인수위원회 시절부터 시작하라
4. 야당 지도부와의 접촉을 자주 가져 인간적인 신뢰를 구축하고, 국회 국정연설 등 국회 방문을 늘려라
5. 정당을 약화시키는 정치개혁은 오히려 대통령의 통치력에 부담이 된다

마지막으로 대통령이 마주하는 영역은 국민과 시민사회이다. 여기서 국민은 대한민국 국적을 가진자로 규정할 수 있겠는데 이들은 이름의 다양한 집단으로 재구성된다. 대한민국 국민이 국가의 일원으로 권한과 책임을 동시에 가지는 오천만의 구성원이라면, 시민은 국가와 시장으로부터 독립적 영역인 시민사회의 일원으로 자신들의 법적 실질적 시민권을 위해 의사를 표현하고 행동하는 참여적 존재 의의를 갖는다. 대통령은 대한민국 국적을 가진 이름의 모든 국민의 복리에 대해 자동적인 책임을 지는 것이라면, 대통령과 정부에 대한 구체적 요구사항들은 시민사회 영역에서 시민들의 연대활동을 통해 주로 이루어진다. 교육수준의 향상과 정보통신기술혁명이 가져온 획기적인 의사소통 방식의 변화로 인해 통치하는 정부가 아니라 시민사회와 소통하고 협력하면서 공공문제를 함께 해결하는 거버넌스의 시대가 왔다.

이러한 변화를 공감함에도 불구하고 대통령과 정부가 어떻게 구체적으로 대응하면서 국정운영을 선도할지에 대해서는 아직 많은 연구와 준비가 필요한

실정이다. 대통령과 정부는 국민들에게 정책쟁점과 공공문제를 제대로 알려 숙의할 기회를 제공하면서 여론수렴을 해야 한다. 동시에 필요시 적극적 정책 홍보를 통해 국민을 설득할 수 있어야 한다. 과거와는 달리 언론매체를 통한 간접소통보다는 소셜미디어, 트위터 등 직접소통이 중요해지면서 청와대의 홍보전략도 변화가 필요하게 되었다. 대통령의 리더십과 정책과정이 대통령의 국정지지와 특정 쟁점에 대한 여론의 향방에 따라 상당한 영향을 받게 되면서 어떻게 하면 안정적인 국정운영을 꾀할 수 있는가가 중요한 문제로 대두하고 있다. 대통령과 국민 사이의 쌍방향의 소통을 위해 본 연구팀은 청와대와 정부가 기본적으로 가져야 할 시민사회와의 관계, 대통령의 국정홍보, 국정지지의 관리 세 가지 과제에 주목하였다.

정부와 시민사회의 관계를 통합적인 거버넌스의 형태로 발전시키기 위해서 다음과 같이 제안한다.

1. 시민의식 변화에 따른 순응비용 증대에 대응하라
2. 네트워크형 정치참여가 가능한 투입 중심의 시민참여로 전환하라
3. 시민단체와 협력적 파트너십을 구축하라
4. '통합적' 거버넌스 구축을 위한 지역공동체 구현에 노력하라

여론정치의 시대에 맞는 청와대의 대국민 소통의 방향으로 다음과 같이 제안한다.

1. 홍보담당 조직을 대국민소통담당 조직으로 운영하라
2. 대통령의 대국민 스킨십을 강화하라
3. 뉴미디어를 적극적으로 활용하라

국정지지율을 안정적으로 관리하기 위해서는 다음과 같이 제안한다.

1. 집권세력의 단합과 권력형 비리 관리에 전념하라
2. 합의이슈 중심으로 국정지지율을 관리하라
3. 국민이 체감하는 경제여건을 중시하라
4. 이념적 지지층이 아닌 일반 국민의 요구에 대응하라
5. 위기시 안보결집 효과를 기대하지 말고 일관된 안보유지에 힘써라

몇 가지 제안들은 영역별로 깔끔하게 정리되지 못하고 중첩되는 경우도 있다. 또한, 대통령이 마주하는 영역의 하나로 행정부와 국회를 하나의 영역으로 묶는 것도 무리가 있을 수 있다. 대통령 본인과 청와대-행정부-국회-국민/시민사회 네 가지로 구분하는 것이 보다 합리적일 수도 있다. 그러나 부족하나마 여기서 제안된 내용들은 모두 꼼꼼히 살피고 숙고할 가치가 있다. 본 연구팀은 2013년 취임할 대통령과 그의 참모들이 부족하나마 여기서 제안된 내용들을 살펴보고 이 가운데 일부라도 반영하여 성공하는 대통령이 되기를 바라마지 않는다.