

“
2013년
대한민국은 성공하는 대통령을 기대한다
”

동아시아연구원의 세 번째 대통령 연구 시리즈
2013년 새로운 대통령의 취임과 함께
성공하는 대통령이 되기 위한
핵심 조건들을 제시한다



2013 대통령의 성공 조건

KEYS TO SUCCESSFUL PRESIDENCY IN SOUTH KOREA

E A I 민 주 대 전 략 시 리 즈 1 1

- 편 자_ 이숙종 · 강원택 ■ 발행일_ 2013년 1월 15일 ■ 페이지_ 336쪽
- 출판사_ 동아시아연구원 ■ 가 격_ 16,000원
- ISBN_ 978-89-92395-27-4 93340
- 문 의_ 서울특별시 중구 을지로 158번지 909호 (을지로 4가, 삼풍빌딩)

재단법인 동아시아연구원 출판팀 신영환

T. 02-2277-1683 (내선 112), F. 02-2277-1684

“..... 우리가 주목한 것은 대단한 이론적 연구를 하는 것이 아니라 어떻게 하면 대한민국에서 성공하는 대통령을 만드느냐는 것이었다. 이렇게 실천적인 관심을 갖게 된 데에는 대한민국의 대통령은 실패해 왔다고 생각하는 통념이 있기 때문이다..... 우리 현대사의 대통령들은 대개 불행했고, 지역과 이념을 초월해 범국민적 지지나 존경을 받은 대통령이 없었다는 점에서 성공한 대통령은 없었다고도 말할 수 있다.

“..... 파트너가 되는 기관들과 다양한 사회계층의 지도자들이 협력하여야 성공으로 향한 걸음을 옮길 수 있다. 국민들도 대통령 탓만 할 것이 아니라 우리사회의 발전과 통합을 위해 각자의 자리에서 노력해야 한다. 팔로우십이 없이는 리더십도 자라지 않는다. 차기 대통령은 좀 더 성공적으로 대통령직을 수행하여 2018년 외롭지 않은 모습으로 퇴임했으면 하는 바람을 대부분의 국민들은 갖고 있을 것이다.



— 서문 중

이 책은 동아시아연구원 대통령 연구의 세 번째 결과물을 담은 것이다. 2002년 《대통령의 성공 조건》을 시작으로 2007년 《대통령직 인수의 성공 조건 : 67일이 5년을 결정한다》를 내놓으면서 대한민국의 국민과 역사 앞에서 성공적인 대통령의 등장을 위해 노력해 왔다. 실제로 동아시아연구원이 제안했던 사안들은 정부의 조직과 의제 설정에 중요한 역할을 해왔다. 2002년 당시 노무현 정부의 인수위원회에서 대통령실 직제 개편에 동아시아연구원의 정책 제안을 반영하기도 했다.

그럼에도 민주화 이후 성공적인 대통령을 갖고자 하는 국민의 열망은 아직 성취되지 않았다. 이에 동아시아연구원은 2013년 새로운 대통령의 등장을 앞두고 시대의 어젠다와 변화한 국내외 환경, 그리고 국민의 기대와 그 동안의 경험을 고려하여, 성공적인 대통령을 위한 오늘의 실천과제를 제시하였다. 본 연구는 2012년 한 해 동안 진행되었으며, 누가 대통령이 될 지 모르는 상황에서 이루어졌다. 따라서 이 책의 내용은 어느 한 후보 혹은 당선자를 고려한 것이 아니다. 오히려 지난 시대의 과오와 우리 시대의 과제에 대한 철저한 검토 위에 이루어졌기에, 어느 한 당파나 이념이 치우치지 않고 객관적이며 불편부당한 정책 제안을 마련하고자 하였다.

대통령직을 성공적으로 수행하기 위해서 대통령은 어떤 영역의 행위자와 제도들과 일해야 할까? 이 책은 크게 대통령 자신, 청와대, 관료기구 및 국회, 국민/시민사회 네 가지 행위자와 영역별로 대통령직의 성공적 수행을 위한 조건들을 살펴보고 있다.

1 첫째, 대통령 본인과 관련해서는 대통령의 ‘국가비전과 국정관리’ 및 ‘대통령 어젠다’에 주목한다. 성공적으로 대통령직을 수행함에 있어 대통령 자신이 가장 중요하다는 것은 말할 나위도 없다. 국가원수로서 엄중하고 막대한 책임을 고려하면, 대통령 본인의 철학과 비전 그리고 복잡다단한 국정을 통솔하고 관리할 수 있는 리더십의 의지와 능력은 매우 중요하다. 또한 대통령은 임기 중 실행하고자 하는 어젠다를 가지고 청와대에 들어간다. 대통령 어젠다는 일상적인 기능상의 국정의 제의 방향을 바꾸거나 행정부가 계획하지 않았던 정책들을 새롭게 도입하게 만든다. 대통령 어젠다의 성공적 실현은 임기 기간과 퇴임 이후 모두 대통령의 리더십을 평가하는 중요한 잣대가 된다.

2 둘째는 청와대이다. 대통령은 자신과 함께 일할 핵심 참모들을 비서실장 및 정책실장 이하 10개 내외의 수석들과 수명의 기획관 및 보좌관을 대동하고 청와대에 입성한다. 청와대의 참모진은 대통령의 비전과 정책 목표를 실현할 수 있도록 돕는 유능한 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 부패와 스캔들에 휘말리지 않도록 원인을 차단하고, 문제발생시 즉각 대응할 수 있도록 철저한 감시체제 또한 마련해야 한다. 그리고 일상적이고 기능적인 업무는 책임총리제를 실질적으로 운영해 총리실에 대부분 맡겨야 한다. 대통령과 그의 참모들은 핵심적 정책 방향, 국정운영의 큰 틀, 임기 중 실행하고자 기획했던 대통령 어젠다에 집중해야 한다.

3 셋째는 행정부처 관료기구와 국회이다. 대통령은 행정수반의 지위를 가지고 정부를 조직하고 영도한다. 대통령과 행정부는 한 몸이다. 그러나 대통령에게 행정부처는 자신의 수족이 아니라 또 하나의 설득대상이 될 수 있다. 세계화, 정보화, 다원화의 시대에 급격한 경제적 국가안보적 외부 환경 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. 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 이끌어가는 큰 정치가라는 소임을 다할 때 성공할 수 있다.

4 끝으로, 국민과 시민사회 영역이다. 대통령과 정부는 국민들에게 정책쟁점과 공공문제를 제대로 알려 숙의할 기회를 제공하면서 여론수렴을 해야 한다. 동시에 필요시 적극적 정책홍보를 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 국정지지율과 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 청와대와 정부가 기본적으로 가져야 할 시민사회와의 관계, 대통령의 국정홍보, 국정지지율의 관리 등 세 가지 과제에 주목해야 한다.

이 책에는 총 11인의 전문가들이 참여하였으며, 각 전문가들은 자신의 분야를 중심으로 대통령직의 성공적인 수행을 위하여 주요 사안을 검토하고 실천적 과제들을 제시하고 있다. 또한 이 책의 부록은 역대 정부 및 현 정부의 국정 경험자들이 말하는 대통령의 성공 조건을 정리하고 있다. 학문적인 논의뿐만 아니라 실제 국정 경험을 통해 얻을 수 있는 현장의 지혜와 안목을 엿볼 수 있는 부분이다. 여기에는 윤여준 전정무수석비서관, 김병준 전정책실장, 이동관 전홍보수석비서관, 이원종 전정무수석비서관, 김종인 전경제수석비서관, 박형준 전정무수석비서관, 성경룡 전정책실장, 한광옥 전비서실장이 포함되어 있다.

이 책은 우리 시대에 성공적인 대통령을 갖고자 하는 국민적인 열망과 시대적 과제에 부응하기 위한 지혜를 모은 것이다. 새로운 대통령과 참모들에게는 어젠다 선정과 정책 결정에서 유용한 판단 기준을 제시하고, 이 책을 읽는 국민 독자에게는 성공적인 리더십을 완성하는 긍정과 활력의 팔로우십을 고양하는 계기가 되기를 바란다.



목차



성공적인 대통령직 수행을 위한 제안 | 이숙종

1장 국가비전과 국정운영 | 이숙종 · 이곤수

2장 대통령 어젠다 | 이내영

3장 청와대 개편 | 박형준

4장 부패방지과 공정 인사 | 이재열

5장 관료기구 새 틀 짜기 | 장용석

6장 당정 관계 | 강원택

7장 국정운영과 시민사회 | 윤성이

8장 대통령의 국정홍보 | 한규섭

9장 국정지지율 관리 | 정한울 · 정원철

부록 국정 경험자가 말하는 대통령의 성공 조건

_2013 대통령의 성공 조건 라운드테이블 요약문

집필진 약력 (가나다 순)

강원택 서울대학교 정치외교학부 교수. 영국 런던정치경제대학교(The London School of Economics and Political Science: LSE)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 한국정당학회장과 한국정치학회 부회장을 역임하였고, 대통령직속 미래기획위원회 위원으로 활동하였다. 주요 저서로는 《통일 이후의 한국 민주주의》, 《노태우 시대의 재인식》, 《김대중을 생각한다》, 《한국인의 국가정체성과 한국정치》(편저), 《한국 선거정치의 변화와 지속》, 《보수정치는 어떻게 살아 남았나》, 《노무현 정부의 실험》(공저) 등이 있다.

박형준 성균관대학교 행정학과 및 국정관리대학원 부교수, 국정평가연구소 소장. 플로리다 주립대학교(Florida State University)에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 한국행정연구원 연구위원, State and Local Government Review(SAGE Publication) 편집위원회 위원, 미국행정학회(ASPA) 국제화분과(International Chapter) 위원, 한국정책학회 국제화위원장, 한국행정학회 총무이사 및 국제협력이사 등을 역임하였으며 미국행정학회 최우수학술 논문상(Mosher Award, 2008)을 수상하였다. 대표 저작으로는 “Administrators and Elected Officials’ Collaboration Networks: Selecting Partners to Reduce Risk in Economic Development,” “Policy Networks Among Local Elected Officials: Information, Commitment, and Risk Aversion,” “Institutional Collective Action and Economic Development Joint Venture,” *Is the World “Flat” or “Spiky”?* *Rethinking the Governance Implications of Globalization for Economic Development* 등이 있다.

윤성이 경희대학교 정치외교학과 교수. 미국 오하이오 주립대학교(The Ohio State University)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 한국전산원 전문연구원, 경상대학교 정치외교학과 교수, IT정치연구회 회장 등을 역임하였다. 최근 저작으로는 “Democracy in South Korea: Consolidated but in Deficit,”(공저) “New Media and Political Socialization of Teenagers: The Case of the 2008 Candlelight Protests in Korea,”(공저) “한국 사회 이념측정의 재구성” 등이 있다.

이곤수 동아시아연구원 거버넌스연구팀 수석연구원. 대구대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 동국대학교 지역정책연구소 연구원, 한국시스템평가원 연구위원, 한국정부학회 이사, 서울행정학회 이사 등을 역임하였다. 최근 저작으로 “The Disability Rights Movement and Policy Acquisition,” “사회적 위험과 위기대응적 사회정책의 평가,” “대통령 국정운영 지지의 영향요인 분석,” “Economy President?: Exploring Determinants of Presidential Approval of Myung-bak Lee” 등이 있다.

이내영 고려대학교 정치외교학과 교수 및 아세아문제연구소 소장, 동아시아연구원 여론분석센터 소장. 미국 위스콘신대학교(University of Wisconsin-Madison)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 세종연구소 연구위원, 경희대학교 국제대학원 교수, 스탠포드대학교 객원교수 등을 역임하였고, 현재 한국국제정치학회 부회장, 중앙선거관리위원회 자문위원, 한국사회과학자료원 이사, 한국사회과학원 감사, 한국정치학회 이사 등을 맡고 있다. 주요 편저서로는 《한국인, 우리는 누구인가》, 《동북아 지역질서의 형성과 전개》, 《변화하는 한국 유권자 4》, 《변화하는 한국 유권자 3》, 《변화하는 한국 유권자》, 《동아시아의 민주화와 과거 청산》, 《노무현 정부의 딜레마와 선택》, 《2002년 대선평가와 노무현 정부의 과제》, 《변화하는 국제질서와 동아시아》 등이 있다.

이숙중 성균관대학교 행정학과 및 국정관리대학원 교수, 동아시아연구원 원장. 미국 하버드대학교(Havard University)에서 사회학 박사학위를 취득하였다. 세종연구소 연구위원, 미국 브루킹스연구소(Brookings Institute) 동북아연구소 객원연구원, 존스홉킨스대학교 국제대학원(Johns Hopkins University, SAIS) 교수강사, 독일 German Institute for Global and Area Studies 방문교수 등을 역임하였다. 최근 저작에는 *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*(공편), 《글로벌 개발협력 거버넌스와 한국》(편), “The Demise of Korea Inc.: Paradigm Shift in Korea’s Developmental State,” “The Assertive Nationalism of South Korean Youth: Cultural Dynamism and Political Activism,” “Japan’s Changing Security Norms and Perceptions Since the 1990s” 등이 있다.

이재열 서울대학교 사회학과 교수. 미국 하버드대학교(Havard University)에서 사회학 박사학위를 취득하였다. 서울대 사회발전연구소장, 한국사회학회 연구이사, 대통령직속 미래기획위원회 민간위원 등을 역임하였다. 대표저작으로 《한국 기업과 사회의 경쟁력》(공저), 《위협사회, 위험정치》(공저), 《네트워크사회의 구조와 쟁점》(공저) 등이 있다.

장용석 연세대학교 행정학과 교수. 미국 스탠포드대학교(Stanford University)에서 사회학 박사 학위를 취득하였고, 유타대학교(University of Utah)와 고려대학교 사회학과에서 근무하였다. 문화체육관광부 평가위원회 행정관리역량분과 위원장, 한국행정학회 국제화특별위원, 한국 조직학회 이사, 한국사회학회 연구이사 등을 역임하였고, 현재는 국무총리실 정부업무평가 전문위원, 연세대학교 법학전문대학원 겸직교수, 한국고등교육재단 이사 등을 맡고 있다. 주요 저작으로는 *The Classics of Organizational Theory*(공편저)의 6판과 7판을 출간하였고, 〈한국정책학회보〉, 〈한국사회학〉, 〈정부학연구〉, 〈노동정책연구〉, 〈지방행정연구〉, 〈인적자원관리연구〉, *Administrative Science Quarterly*, *Asian Business and Management*, *Sociological Perspectives*, *International Sociology*, *International Journal of Comparative Sociology*, *Social Science Computer Review* 등 국내외 전문학술지에 다수의 논문을 발표하였다.

정원철 동아시아연구원 여론분석센터 선임연구원. 고려대학교에서 행정학과 박사과정을 수료하였다. 최근 저작물에는 “Korea-U.S. Free Trade Agreement: Analysis of Public Opinion Surveys on Ratification”(2011), 《한국의 내셔널 어젠다》(공저), 《중국인의 한국인식과 한국의 대중국 공공외교 강화 방안》(공저), 《시민참여와 거버넌스》(공저) 등이 있다.

정한울 동아시아연구원 여론분석센터 부소장. 고려대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 동아시아연구원 외교안보센터 부소장을 역임했으며, 2012년부터 주한미군사령관 한국자문위원회 자문위원으로 활동하고 있다. 주요논저로는 《박근혜현상》(공저), “민주화 이후 정당 태도갈등의 심화요인 연구”, “이슈와 한국 정당지지의 변동”(공저), “국제여론을 통해 본 중국위협론의 평가와 전망”(공저), “Fluctuating Anti-Americanism and ROK-US Alliance”(공저) 등이 있다.

한규섭 서울대학교 언론정보학과 조교수, 언론정보학과 대학원 주임교수. 미국 스탠포드대학교(Stanford University)에서 정치 커뮤니케이션 전공으로 박사학위를 취득하였다. 미국 UCLA 교수(2006-2010), 스탠포드대학교 후버 연구소(Hoover Institution) 방문연구원(2010)을 역임했다. *Journal of Politics*, *Political Communication*, *Journal of Communication*, *Communication Research*, *Journal of Applied Statics* 등의 국제학술지에 선거와 캠페인, 언론 관련 논문을 발표한 바 있다.

동아시아연구원 소개

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI, 원장 이숙종 성균관대 교수)은 2002년 5월 설립된 독립 연구기관입니다. EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고 개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록 연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다. 이를 실현하기 위하여, EAI는 다양성, 관용, 책임감, 투명성을 담보하는 자유주의 가치를 실천하고 확산시키기 위해 노력하고 있습니다.

EAI는 설립 이래 건전한 지식을 생산하고 확산시키기 위해 노력해 왔습니다. 국내외 학자들과 현직에 종사하고 있는 여러 전문가들의 산재한 지식들이 EAI를 통해서 세상과 소통하고 변화의 힘을 발휘할 수 있도록, 지식의 그물망을 짜고 변화의 추진차로서의 역할을 지속해오고 있습니다. 지식의 자양분으로 싹을 틔우고 세상이 그것을 수확할 수 있도록 하는 것이 EAI의 변함없는 목적이자 역할입니다.

EAI는 독립 싱크탱크로서 국내외 핵심 이슈에 대한 연구와 정책개발을 중심으로 국제회의와 포럼, 교육, 출판 등 다양한 활동을 통한 아이디어 확산에 노력하고 있습니다. EAI의 연구활동은 외교안보 프로그램과 거버넌스 프로그램을 중심으로 5개 연구센터에서 수행하고 있습니다. 이와 함께 중요한 국가적 현안 및 사회이슈에 대해서는 태스크포스(task force)팀을 구성하여 한 발 앞선 정책대안을 생산하고 의견을 개진하고 있습니다. EAI 연구팀은 이론과 정책 그리고 민의가 균형있게 반영될 수 있도록 관련된 국내외 학자와 정책전문가로 구성됩니다. 또한 EAI는 한국을 대표하는 싱크탱크로서 미국을 비롯한 중국, 대만 등 해외 싱크탱크와 공동연구 및 인적 교류를 강화함으로써 동아시아 지식네트워크의 허브 기능을 담당하고 있습니다.

지구상에는 6,480개의 싱크탱크가 있습니다.

아시아에는 1,200개의 싱크탱크가 있습니다.

한국에는 아시아에서 12번째로 우수한 싱크탱크가 있습니다.

E A I

#12 Think Tank in Asia

The 2010 Global Go-To Think Tanks Rankings

영국 BBC방송사가 선택한 한국 유일의 월드 서비스 폴 참여기관입니다

미국 맥아더재단이 선택한 한국 유일의 아시아안보 이니셔티브 핵심기관입니다.

스페인 프리테재단이 선택한 한국 유일의 아고라 아시아-유럽 네트워크 제휴기관입니다.

미국 외교관계평의회가 선택한 한국 유일의 싱크탱크세계평의회 창립기관입니다.

EAI 외교안보대전략시리즈

1. 21세기 한국외교 대전략 : 그물망국가 건설
2. 한미동맹의 비전과 과제
3. 북핵위기와 한반도 평화
4. 2020 중국 리스크 : 중국경제 중장기예측과 리스크분석
5. 변환시대의 한미 안보협력 : 미래를 향한 지휘관계 재건축
6. 동아시아 공동체 : 신화와 현실
7. 21세기 신동맹 : 냉전에서 복합으로
8. 북한 2032: 선진화로 가는 공진전략
9. 중국의 미래를 말하다 : 글로벌 슈퍼파워의 가능성과 전망
10. 일본과 동아시아 : 지역협력과 공동체 구상
11. 위기와 복합 : 경제위기 이후 세계질서
12. 동아시아 국제정치 : 역사에서 이론으로
13. 미중관계 2025
14. 하영선 국제정치 칼럼 1991-2011 · 上
15. 하영선 국제정치 칼럼 1991-2011 · 下
16. 글로벌 개발협력 거버넌스와 한국
17. 공진을 위한 남북경협 전략 : 보수와 진보가 함께 고민하다
18. 2020 한국외교 10대 과제 : 복합과 공진

EAI 민주대전략시리즈

1. 대통령의 성공 조건 I: 역할 · 권한 · 책임
2. 대통령의 성공 조건 II: 회고와 제언
3. 정치개혁의 성공조건 : 권력투쟁에서 정책경쟁으로
4. 정치개혁과 국회개혁 : 현장에서의 회고와 전망
5. 국회의 성공조건 : 윤리와 정책
6. 경제를 살리는 민주주의
7. 분권헌법 : 선진화로 가는 길
8. 대통령직 인수의 성공조건 : 67일이 5년을 결정한다
9. 보수정치는 어떻게 살아남았나?: 영국 보수당의 역사
10. 세계화 제2막 : 한국형 세계화의 새 구상
11. 2013 대통령의 성공 조건

EAI 여론분석시리즈

1. 노무현 정부의 딜레마와 선택 : 국민여론 · 소수정부 · 정책선택
2. 한국인의 국가정체성과 한국정치
3. 변화하는 한국유권자 : 패널조사를 통해 본 5·31 지방선거
4. 변화하는 한국유권자 2: 패널조사를 통해 본 2007 대선
5. 변화하는 한국유권자 3: 패널조사를 통해 본 18대 국회의원선거
6. 변화하는 한국유권자 4: 패널조사를 통해 본 2010 지방선거
7. 한국인, 우리는 누구인가?: 여론조사를 통해 본 한국인의 정체성

EAI에서 발간하는 각종 보고서는 EAI 홈페이지(www.eai.or.kr)에서 다운로드 받을 수 있습니다.