

핵심 국정과제 실현과 국민신뢰회복을 위한 청와대 조직과 운영방식

박 형 준
성균관대학교

2017년 4월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록 연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다. 또한 내용의 수정을 허용하지 않으며 온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다. 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다. EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는 사전에 협의해 주시기 바랍니다. EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“핵심 국정과제 실현과 국민신뢰회복을 위한 청와대 조직과 운영방식”
ISBN 979-11-87558-55-2 95350

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

Tel. 02 2277 1683

Fax 02 2277 1684



핵심 국정과제 실현과 국민신뢰회복을 위한 청와대 조직과 운영방식

박 형 준
성균관대학교

1. 문제제기

비선으로 인한 대통령의 국정운영의 실패는 민심의 이반을 가져와 국민을 촛불의 광장으로 이끌었고, 이후 극심한 사회혼란을 가져왔다. 이로 인해 결국 대통령이 탄핵되는 헌정사상 초유의 일이 발생했다. 지금까지 한국의 현대사를 돌아보면 제도적으로 만기친람(萬機親覽)¹의 ‘제왕적 대통령제’라는 비판과 함께 적법한 직위를 가진 공식 조직과 정상 업무라인이 아닌, 비선으로 대표되는 권한이 없고 공개되지 않은 비공식 조직과 개인들에 의해 국정이 운영되는 인치(人治) 문제가 대통령의 실패를 가져오는 경우가 많았다. 이러한 경우, 그 결말은 항상 정권 말 최저의 국민지지율을 기록하며, 실패한 대통령으로 국민들에게 인식되는 것으로 끝난다. 미국의 오바마 대통령이 퇴임 시 60%에 가까운 지지율을 얻은 것과는 대조적인 현상이다.

“대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”

이는 헌법1조에 제시된 우리나라 민주주의 원칙의 근간이다. 또한 이번 박근혜 대통령 탄핵 소추문에서

“헌법은 공무원을 ‘국민 전체에 대한 봉사자’로 규정하여 공무원의 공익실현의무를 천명하고 있고, 이 의무는 국가공무원법과 공직자윤리법 등을 통해 구체화되고 있다. [...] 대통령의 지위와 권한을 남용한 것으로서 공정한 직무수행이라고 할 수 없으며, 헌법, 국가공무원법, 공직자윤리법 등을 위배한 것이다”

탄핵의 근거사유로 제시되었다. 즉, 대통령은 국민의 권리를 위임받은 국민의 대리인이자 헌법기관이지 선출된 권력의 군주가 아니라는 점을 대통령도 공식 보좌진도 명확히 인식하여야 한다. 더불어 대통령을 보좌하는 보좌조직 역시 국민 전체에 대한 봉사자로서 대통령 개인이 아닌 국민 전체를 위해 봉사하는 공무원임을 명심해야 한다. 하지만 지금까지 많은 청와대 비서실장과 수석, 내각의 장관들의 언행을 보면 ‘VIP’, ‘주군’, ‘각하’ 등으로 표현하면서 국민에게 위임받은 기관이 아닌 개

¹ 만기친람: 임금이 온갖 정사를 모두 직접 챙김.



인으로서 대통령을 섬기는 모습을 보였던 것이 사실이다.

‘대통령의 성공조건’ 세미나를 통해서 청와대 조직에 몸담았던 일부는 어떠한 제도적 개혁과 시스템 구축이 이루어졌더라도 사람이 문제이므로 제도 개편은 의미가 없다고 한다. 하지만 제도라는 것이 이러한 사태가 발생하는 것을 방지하고 성공적인 대통령직을 수행하기 위해서 확실히 구축되고 제대로 운영되었더라면 좀 더 성공적으로 대통령직을 수행할 수 있었을 것이라고 생각한다. 물론 5년 단임제라는 점과 제왕적 대통령제로 표현되는 한국 대통령제의 헌법상 다양한 권한에 의해 지금까지 모든 정권에서 정권 말기 측근 비리와 레임덕이라는 문제가 발생하였다. 그렇다면 이러한 문제를 해결하고 성공적으로 대통령직을 수행하게 할 수 있는 제도는 없는 것인가?

“성공적 대통령이 되기 위해 대통령은 도움을 필요로 한다(Mosher 1988).” 대통령으로 당선되고 임명되는 순간부터 국민들이 그에게 국가의 원수, 행정부 수반으로서의 광범위한 권한(authority)과 권력(power)을 부여한다. 대통령은 자신에게 주어진 권한과 권력을 사용하여 자신이 국민들에게 제시했던 국가 비전과 이를 실현하기 위한 공약 사항들을 구체적으로 정책화하여 임기 내에 성공적으로 실행하고자 한다(박형준 2013, 69). 그러나 이를 대통령 개인이 혼자서 모두 처리할 수 없기에, 실제 정책을 수행하는 부처로 대변되는 계선(line) 조직의 활용 외에도 청와대로 대표되는 대통령의 보좌조직(staff)의 역할이 매우 중요하다.

대통령실은 대통령 보좌조직으로서 행정부, 국회, 정당, 경제계, 시민사회와의 관계를 유기적으로 관리하는 메커니즘의 역할을 하며, 이를 통해 제도 전체의 효율과 효과를 제고하는 제도적 장치이다. 따라서 대통령실 자체가 제도적 상보성²이 높은 구조로 설계가 되어야, 대통령의 업무 수행을 제대로 보좌할 수 있을 것이다. 대통령제에서 대통령은 개인 권력이 아닌 대통령실이라는 보좌조직과 팀을 이루어 업무를 수행하는 통합적 유기체적 국정 관리 시스템을 통해 국가를 운영하는 것(Moe 1993)이기에 더더욱 대통령실의 제도 설계는 중요하다(박형준 2013). 즉, 대통령의 두뇌 역할을 하는 대통령실을 효과적으로 설계하여 국정을 운영하는 것은 성공적인 대통령이 되기 위한 필수 조건이 될 것이다. 이는 단순한 조직구조의 설계가 아닌 대통령실의 정확한 역할정립(비전과 미션, 전략)을 바탕으로 성공적 국정수행을 위한 대통령실의 운영방식의 변화와 전략선택, 이에 따른 조직의 구조와 프로세스의 유기적 통합을 통한 효과적인 거버넌스 설계와 인력운용 등이 요구된다. 대통령이 성공적으로 국정을 운영하기 위해서는 대통령 개인의 역량과 영향에 지나치게 의존하거나, 몇몇 명망 있는 총리, 장관, 비서실장 등에 의해 좌우되는 인치(人治)가 아닌 이러한 제도가 유기적으로 작동하는 운영체제가 갖춰져야 한다(최평길 2007). 대통령은 이러한 제도를 관리하는 조정자의 역할을 해야 하고, 비서실은 이를 보좌하는 역할을 해야 하는 것이다(박형준 2013).

대통령의 공식적인 보좌조직으로서의 현재 대통령 비서실은 비서실장과 10명의 수석진, 16개의 위원회, 경호실로 구성된다. 하지만 이러한 보좌조직이 주어진 역할을 제대로 수행하지 못하였

² 제도적 상보성의 개념은 경제학적으로 한 제도의 존재가 다른 제도의 효율성을 증진시키는 것을 말한다(Aoki 1994; Hall & Soskice 2001). Amable(2000, 656)은 상보적 제도들은 서로 간의 결합이 서로를 더 효율적으로 만든다. 흔히 음식에서 궁합이라고 이야기 하는 각각의 음식을 먹었을 때 보다는 같이 먹었을 때 더 효과를 발휘하는 음식의 조합을 생각하면 될 것이다.



기에 비서실장과 경제수석, 관련 비서관이 구속되는 초유의 사태까지 발생하였다. 왜 이런 현상이 발생하게 된 것인가? 대통령 보좌 시스템과 정부조직이 잘 작동되었더라도 이 같은 일이 발생했을까? 본 장에서는 성공적인 대통령직 수행을 위해 기본적으로 비서실로 대표되는 대통령 보좌조직의 운영방안과 제도개편 방안에 대해서 살펴보기로 한다.

2. 성공적인 대통령을 위한 비서실 개편의 원칙과 고려사항

대통령 집권 초기부터 안정적 운영을 위한 보좌조직으로서 대통령실의 구축이 필요하다.

대통령의 성공적인 국정운영을 위해 집권 초반기는 매우 중요하다. 그간의 많은 대통령들이 집권 초반의 실수로 인해 국민들의 신뢰가 낮아지면서 임기 내내 국정운영의 동력을 상실하였다. 국정 운영에는 전문성이 필요하다. 시행착오를 거치며 운영하기에는 사회적 손실이 너무 크고, 5년 단임제의 대통령 임기는 너무 짧다. 이를 위해서는 보좌조직이 미리 구성되어 국정운영을 위한 충분한 준비를 해야 하고 기존의 경험을 충분히 학습해야 한다. 그림자 내각(shadow cabinet)의 구성과 더불어 대통령의 보좌조직도 미리 구성되어, 취임 즉시 국정을 운영할 수 있도록 명확한 국정운영의 마스터 플랜(master Plan)과 액션 플랜(action plan)도 갖추고 있는 것이 바람직하다.

그러나 현행 제도로는 이러한 사전 준비가 불가능한 이상 차선은 비서실 근무 전임자들의 경험을 경청하여 조직 운영에 반영하는 것을 적극 고려해야 한다. 대통령 비서실의 경험은 누구나 할 수 있는 것이 아니기에 전임자의 경험은 소중한 자산이다. 따라서 비서실 인원 전체의 전면 교체는 처음에 시행착오를 가져올 수 있으므로 전임 정권에 청와대 파견공무원의 전격 교체가 아닌 일정기간 시차를 두고 교체되어야 한다. 그럼으로써 행정적 학습비용을 줄일 필요가 있다. 또한 포럼과 세미나 등을 통해 과거 경험자의 핵심 보좌조직 운영에 대한 암묵지(暗黙知)를 습득할 필요가 있다.

대통령의 국정운영에 대한 정보 공개와 투명한 청와대 운영을 통해 국민의 신뢰를 얻어야 한다.

역사적 경험으로 볼 때 대통령의 핵심 공약을 수행함에 있어서 정책의 속성상 다양한 집단의 이해를 전부 만족시켜줄 수는 없기에 불만은 나올 수 밖에 없다. 이를 극복하는 방법은 국민의 적극적인 지지와 신뢰를 통한 정책순응의 확보이다. 국민들은 역사적 학습을 통해 대통령이 강하게 추진하고자 하는 정책들에 대해서 정책의 본 목적보다 다른 사익추구의 성격이 있다고 생각하고 불신한다.³ 이를 극복하는 방법은 모든 관련 정보 공개와 국정운영의 투명성 향상을 통한 국민신뢰 회복이다. 무엇이든 감추려고 하면 의혹은 높아지는 것이다. 투명성의 증진은 국민의 의혹과 불신을 없애고 추측이 아닌 사실위주로 현상을 해석하게 한다. 이는 거래비용을 낮춤으로써 국민의 신뢰를 증진시키고 국민분열과 논쟁을 통한 사회적 비효율성도 감소시켜준다.

³ 실제 이번 최순실 사태로 국민의 이러한 확신이 더욱 강해졌을 것이다. 과거 4대강 사업, 기업 구조조정 등 많은 경우 이러한 의혹과 국민의 불신으로 정책의 불응도가 높았다.



또한 신뢰증진의 중요한 요소는 상호성(Reciprocity)⁴ 이다. 대통령이 모든 국민과 소통하는 것은 현실적으로 어렵지만 최근 SNS 서비스의 활성화를 통해서 대면접촉이 가지는 높은 거래비용을 상쇄시켜줄 수 있는 환경이 되었다. 따라서 온라인과 오프라인에서 국민과 많은 소통을 함으로써 국민의 의견과 감정이 무엇인지 인지하고, 본인의 국정운영에 대한 내용을 이해시킬 수 있어야 한다. 이는 대통령 보좌조직의 큰 역할이라고 할 수 있다.

대통령은 핵심 국정과제에만 집중해야 한다.

대통령은 헌법상 행정부를 총괄하는 동시에 모든 국정운영의 책임자이다. 하지만 사회가 고도화되고 복잡·다양해지면서 산업사회에서 정보화 사회를 거쳐 이제 4차 산업혁명시기로의 전환이 이루어지는 시점에서는 대통령이 국정의 모든 것을 결정하고 운영하기에는 알아야 할 것이 너무 많으며, 혼자서는 할 수도 없다. 더 중요한 것은 하더라도 다 잘 할 수 없다는 것이다. 따라서 권한의 분점이 필요하다. 일상적인 국정운영은 총리와 각부 장관에게 맡기고⁵ 대통령은 5년의 한정된 기간 내에 국가 미래를 위한 중·장기적인 핵심 공약과제 실현에 집중할 수 있어야 한다. 이러한 중장기적인 핵심 공약은 한 부처만의 문제가 아닌 경우가 많다. 사회 전반을 아우르는 여러 부처가 연계되어 있으므로⁶ 통합적인 정책수립과 평가와 환류를 통해⁷ 청와대에서 관리하는 것이 효과적이다. 이를 위해서는 보좌조직도 현재의 각 부처 및 분야 관할 경제수석, 고용복지 수석 등의 형태가 아닌 핵심 국가과제⁸ 지원을 위한 팀 형태로 조직이 바뀌어야 한다. 예를 들면 ‘저출산·고령화 문제 해결 수석’이라든지 ‘4차산업혁명 미래준비 수석’, ‘청년실업문제 해결 수석’ 등 주요 사회문제 해결을 위한 핵심 국정과제 수행을 위한 프로젝트 형태의 수석실이 운영되어야 한다.

더불어 모든 국정의 책임은 대통령이 지는 것이 원칙이지만, 실제 모든 일에 대한 문제와 실

⁴ 노벨 경제학상을 받은 오스트롬(Ostrom)은 1998년 미국정치학회 기초연설에서 협력을 가능하게 하는 사회적 자본의 구성요소로서 신뢰와 상호성(Reciprocity)을 제시하면서 양자 간에는 상호관계성이 있음을 밝혔다(Ostrom 1998).

⁵ 이는 내치는 총리에게 맡긴다는 책임 총리제와 유사하지만, 총리는 부처관리를, 실제 집행은 각부 장관의 책임으로 입안되고 집행되어야 한다.

⁶ 저출산·고령화 문제의 경우도, 경제, 복지, 교육, 산업 등 다양한 부서의 기능과 연계되어 있고 각 부처의 경우 핵심 미션과 부처 조직의 목표도 다르므로 정책조정과 협력에 어려움이 있어 각 부처간 다른 방향의 정책 실시와 중복으로 인해 거래비용이 증가한다.

⁷ 이는 각 해당 부처에서 집행해야 한다.

⁸ 문술미래전략대학원의 'Re-Build 코리아'(2017)에서는 대한민국 6대 절대 과제로 저출산·고령화 대응, 사회통합과 갈등해결, 평화통일과 국제정치, 지속적인 성장과 번영, 지속가능한 민주복지, 에너지환경문제를 들고 있다. 또한 2017년 3월 17일 세계일보와 매니페스토가 실시한 설문조사에서는 경제 활성화 및 일자리 창출(36.7%), 정치개혁(24.8%), 사회갈등 해소 및 복지개선(18.1%) 등이 차기 대통령이 해결해야 할 가장 중요 분야로 꼽혔다. 본문에서 상술한 국정 핵심 과제의 예시는 이러한 기존 의견을 반영한 저자의 개인적인 의견을 밝혀둔다.



패에 대해서 책임을 질 경우 대통령이 통제하지 못할 많은 사건과 사고로 국민들의 불신이 증대될 것이다. 이렇게 될 경우, 정말 중요한 국정과제에 대한 추진력과 순응을 확보하지 못할 가능성이 높아지므로 이를 고려한 보좌조직의 기능 재설계가 필요하다.

단기간 성과에 치중하는 것이 아닌 국가 장기적 어젠다에 대한 계획을 수립해야 한다.

5년 내에 효과를 거둘 단기적인 정책보다는 국가의 장기적 어젠다와 관련된 정책에 집중하여야 한다. 핀란드의 경우, 국가 20년 어젠다를 설정하고 새로운 수상이 임명되면 의회에 임기 내 어떻게 이 어젠다를 실행할 것인지에 대한 계획을 의회에 제출하고 동의를 받는다⁹. 우리나라의 경우, 5년 단임의 대통령 정책은 다음 정권에서는 폐기되거나 비관심 영역이 되어 사회적 낭비가 심하였다. 따라서 지난 정권의 핵심 정책의 경우 검증을 통해서 정책의 연속성을 유지하게 할 필요가 있다.

보좌조직 간 정보공유와 소통을 통한 합리적 정책 조정으로 유기적 협력이 이루어 져야 한다.

국민은 각 부처, 각 기관을 하나의 정부로 인식하고 있다. 부처별로 다른 방향의 정책에 관한 의견제시는 정부가 말을 변경하는 것으로 간주하고 신뢰성이 하락한다. 청와대 내 조직 간의 다른 정책 혹은 다른 의견 제시 역시 대통령의 신뢰성에 큰 영향을 미친다. 따라서 조직 간의 정보 공유와 소통을 통한 정책에 대한 조정과 명확한 이해를 통해서 일관성 있는 정책과 의견이 제시되어야 신뢰를 얻을 수 있다. 이는 정책담당 보좌조직 간의 문제를 넘어서 핵심 국정과제담당 정책 보좌조직과 대국민홍보, 행정부, 국회, 정당에 정보를 제공하고 소통을 담당하는 홍보, 소통, 정무 등의 보좌조직 간의 정보 제공과 소통이 유기적으로 이루어져야 한다. 실제 정확한 정보제공을 위해서는 관련 팀에 이들 담당자가 참여해서 정책에 대한 완벽한 이해가 있어야 할 것이다.

3. 성공적 대통령 보좌조직 운영을 위한 제언

(1) 운영방식의 변화: 기록과 공개를 통한 투명성 증진과 신뢰회복

1) 대통령의 활동에 대한 전면적 정보 공개를 통한 투명성 증진과 국민신뢰 확보

대통령의 일정을 비롯한 만나는 모든 사람과의 대화 주제 등 관련 정보를 홈페이지 상에 투명하게 공개하고 SNS 서비스를 통해 소통함으로써 국민의 신뢰증진을 가져와야 한다.

최근 정국에서 가장 이슈가 되었던 것도 대통령의 세월호 발생 후 7시간 무엇을 했느냐로 대표되

⁹ 핀란드에서는 의회 내 미래위원회가 30년 뒤의 국가 미래를 논의하고, 신임 총리는 집권할 때 이 위원회에 15년 뒤의 미래 비전을 제시해야 한다. 각 행정부처는 이 미래 비전에 입각한 구체적 전략을 짜야 한다.



는 ‘세월호 7시간’에 대한 실체파악이었다. 청와대 홈페이지에서 공고하는 대통령 일정에 관한 정보를 보면 오전, 오후로 구분되어 외부 행사에 관한 일정만 제공되어 있다. 이번 박근혜 정부의 경우, 2016년 10월의 일정을 보면 총 31일 중 16일 정도만 공식 일정이 제공되고 있고, 나머지는 그 일정이 공개되어 있지 않다. 국민들은 이러한 불충분한 정보제공으로 인해 정부와 대통령의 일에 불신을 가지고 있다. 이러한 정부와 대통령에 대한 불신은 결국 정책에 대한 불응으로 이어진다. 미국의 백악관이나 일본 수상의 경우 모든 관련 일정이 상세하게 홈페이지에 공개되고 있다.

미국 오바마 대통령의 경우, 백악관 홈페이지에 “정부의 국민신뢰 회복을 위한 행정개혁: 열린 정부, 투명성 강화, 비용절감을 통한 효율적인 정부, 국민에게 책임성 있는 공무원의 확립”을 행정개혁의 지향점으로 삼고, 대통령과 관련된 부분은 ‘See Who’s Visiting the White House’ 란에 백악관을 방문한 모든 사람(100만 명 이상)의 기록을 시간대별로 공개하고 있다. 또한, ‘See What the President and Vice President Are doing’ 란에는 대통령과 부통령의 공식 스케줄을 분 단위로 온라인 상에 공표하고 있다. 이를 통해 불투명성으로 인한 대통령의 업무에 대한 국민들의 불신을 불식시킴으로써 국가 정책에 불필요한 루머의 양산을 막고, 순응하게 된다.

아울러 이러한 정보의 공개도 홈페이지에 일방향적인 정보 게시를 넘어서, 실시간 쌍방향 소통의 SNS를 활용하여 대통령의 일정과 활동을 공개하고 이에 대해 국민들과 실시간으로 직접 소통을 할 수 있어야 한다. 이는 국민의 신뢰회복을 가져올 것이다. 이를 위해서 대국민 소통을 담당하는 국민소통 비서관의 신설이 필요하다. 하지만 과거와 다른, 실제 국민과 소통하는 양방향 서비스를 제공하는 실질적인 보좌가 필요하다.

예를 들어, 박근혜 정부는 홍보수석실 아래 홍보기획과 대변인, 국정홍보 비서관을 두어서 홍보에 치중하였다. 또한 정무수석 하에 국민소통 비서관을 신설하여 운영하였지만, 실제 그 역할은 관련 시민단체와의 소통에 지나지 않았다. 이명박 정부에서는 초기 대변인실에서 언론을, 정무수석실에서 홍보기획을 담당하였고, 광우병 사태 이후 홍보기획관을 두어 국민소통을 담당하게 하였다. 이후 정무수석실에 시민사회비서관을 신설하였고, 이후 사회통합수석을 설치하여 국민소통과 시민사회, 국민권익의 세 비서관을 두고 운영하였다. 노무현 대통령 때는 국정상황팀에서 여론조사를, 시민사회수석실에서 시민사회비서관과 사회조정팀을, 홍보수석실에서 홍보와 언론담당 비서관을 두어 운영하였다. 과거 정권을 보면, 국민소통과 홍보, 뉴미디어 담당과 시민사회담당 등 관련 비서관이 없지는 않았다. 이를 보면 관련 비서관들이 정무와 홍보, 시민사회 등으로 수석실을 변경해 온 것을 볼 수 있다. 그리고 일방향의 홍보나 여론 동향분석과 대면접촉에 의한 정부사안의 관철을 위한 각 단체의 조정을 위한 역할을 주로 담당하였다. 따라서 이번 국민 소통 비서관은 정말 어떠한 소통과 관련된 방안을 제시하는 비서관이 아닌 실제 대통령이 국민과 소통하는 역할을 보좌하는 업무를 맡아야 한다. 아울러 소통을 위해서는 정확한 정보를 알고 있어야 하므로 단순히 언론사 출신의 기자가 아닌, 정책을 알고 소셜 큐레이션(social curation)을 통해 국민의 의견을 적절히 전달할 수 있는 역량을 가진 자를 임명하여야 할 것이다.



2) 기록비서관제를 확대·개편하여 조선시대의 사관과 같은 형태로 운영

대통령의 국정운영을 상세히 기록함으로써 국정운영의 자의적 실행을 방지하도록 할 필요가 있다.

조선왕조실록과 유사한 형태의 대통령 국정운영에 관한 모든 국가 기록의 존재는 대통령의 권한 남용에 대한 제어장치가 될 것이다. 조선왕조의 사관(史觀)과 같은 비서관이 대통령의 국정운영에 관한 모든 내용을 기록하게 하고, 대통령의 퇴임 후 이를 공개하도록 하되, 임기 중에는 열람할 수 없도록 해야 한다. 이러한 체제를 통해 국민의 감시를 상시 받도록 함으로써 대통령이 책임 있는 국정운영을 수행하도록 해야 한다. 또한 이는 후대의 평가를 고려하여 대통령의 독단적이고 사적인 이익을 추구하는 국정운영과 비선을 통한 국정운영을 통제하는 역할도 할 수 있을 것이다. 그럼으로써 ‘세월호 7시간’과 같은 국민의 의구심을 일으키는 사건 발생률을 줄여 국민의 신뢰성을 높일 수 있을 것이다.

객관성과 신뢰성을 인정받기 위해서 기록 비서관의 임기는 대통령과 같이 하고, 임명은 공모 절차를 통해 국가와 역사에 대한 책임의식을 기본으로 하는 자로 임명해야 한다. 또한 국민의 대리인으로서 국회에서 임용하여 기록 비서관의 독립성을 보장한다. 더불어 임기 중에는 대통령 기록과 관련한 어떠한 내용도 공표할 수 없도록 비밀유지의 의무를 부과한다.

현재도 국가기록관리위원회와 산하에 대통령기록관리위원회가 존재하고, 대통령 기록물관리에 관한 법률이 지정은 되어있지만, 대통령 기록물은 조선시대와 같이 모든 대통령의 일정과 회의내용 등을 기록하는 것은 아니다. 현행 대통령기록물법 상에서는 대통령이 대통령 기록물을 지정하여 관리하는 것으로, 대통령 기록물의 체계적인 관리에 중점을 둔 것이다. 즉, 사초가 가지는 견제의 기능이 아닌 국가기밀이라는 명목 하에 보안에만 치중한 것으로 사초가 가지는 그 역할을 하지 못하고 있다. 또한 현행 기록 비서관도 연설기록비서관으로 견제의 기능이 아닌 대통령의 연설문을 작성하는데 주 역할이 있으므로, 이와 달리 기록 비서관은 사관과 같이 대통령 가장 옆에서 권한 남용을 견제할 수 있는 역할을 할 수 있을 것이다.

객관적 기록과 이의 보존, 공개는 대통령 행적에 대한 투명성을 보장하여 국민의 신뢰도를 제고할 수 있기 때문에 이는 성공적인 대통령직 수행에 도움을 줄 것이며, 후임 대통령과 참모진이 이 기록을 학습함으로써 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 또한 이는 암묵지를 형식지로 바꾸는 역할도 할 것이다.

3) 경호가 우선 No! 국민과의 스킨십이 우선: 청와대 경호실 개편과 운영방식의 변화

현재의 대통령 경호실은 조직의 미션이 대통령의 안전을 최우선으로 하기에 국민과의 접촉을 지나치게 차단하고 있다. 이러한 대통령 경호는 청와대 비서실 근무자조차 대통령의 접견을 어렵게 하고 있다(이강래 2016). 경호실이 대통령 비서실장의 지휘 아래 있지 않아 보좌조직 간의 협업이 어려운데다 대통령과 많은 참모들 간의 소통도 어렵게 만들었다. 더욱이 이번 박근혜 정부는 경호실의 위상을 강화해서 경호처에서 경호실로 승격시켜, 경호실이 독자적인 지휘체계를 갖게 되었다.



그럼으로써 사실상 국민과 오프라인 선상에서 대민 접촉을 통한 소통의 기회는 더 줄어들었다. 따라서 대통령 비서실의 경호업무도 대통령실 아래에 두고 의전과 홍보, 국민소통 비서관 등과 협업하여 업무를 진행하는 방향으로 개편해야 한다. 특히 의전과 경호는 업무상 연계가 많으므로 조직을 통합하는 것도 하나의 효과적인 방안일 것이다.

(2) 국정과제실장 신설과 프로젝트(대통령 핵심공약) 위주의 청와대 수석실 운영

대통령은 국정전반 장악형이 아닌 ‘미래국가 전략 기획’과 관련된 핵심 국정과제 위주의 프로젝트형 조직으로 구성·운영되어야 한다.

대통령 국정과제실장은 핵심 국정과제별 수석을 두고 실제 관련 정책기획과 조정, 정책분석과 모니터링, 평가를 통한 검증과 환류 등의 역할에 집중해야 한다. 대통령제, 내각책임제 또는 이원집정부제 형태의 통치구조에서도 현재 우리나라와 같이 각 분야별 수석을 임명해서 국정 전반을 장악하는 형태의 대통령 보좌조직을 구성하여 운영하고 있지는 않다. 미국의 백악관도 핵심 과제와 관련된 위원회 중심으로 운영되고 있고, 영국의 경우 ‘영국 총리 직속 서비스관리지구(Prime Minister’s Delivery Unit, PMDU)’와 ‘미래전략실(Prime Minister’s Strategy Unit, PMSU)’에서 핵심 미래과제에 대한 기획과 관련 정책수립 및 부처의 집행상황을 점검하고 있다. 특히 영국 총리실의 PMDU¹⁰의 경우, 조직 운영의 성공조건으로 업무영역은 최고정책결정자에 의해 선택된 핵심 과제에 한정되어야 한다고 제시하고 있다.

이에 반해, 우리의 대통령실은 실제 대통령과의 지근거리로 인해 전 부처의 업무를 관장하여 부처 위에 군림하는 경향이 있었다. 과거 사례를 보면, 소관부처를 담당하는 정책수석비서관 체제에서는 실제 정책실패에 책임이 없는 수석들이 책임을 지는 장관보다 대통령의 뜻을 앞세워 더욱 강력한 권한을 행사하여 정책방향을 변경하거나 과다하게 간섭하여 국정난맥이 발생하게 되었다¹¹. 사실상 다수의 소관부처를 담당하는 수석의 경우도 부처에서 제공하는 과다한 정보로 인해서 이를 정확하게 분석하여 대통령에게 보고하기에는 한계가 있다. 이러한 동맥경화가 발생하는 조직구조와 운영으로 인해 각 부처와 국민의 다양한 의견이 대통령에게 전달되지 못하고 장막이 치지는 것과 같은 현상이 발생하게 되었다.

¹⁰ 영국 PMDU 사례에서 도출될 수 있는 성공적인 정책집행을 위한 시사점은 다음과 같음 (김재훈 2014; 박형준 2015)

- ① 집행관리조직의 업무영역은 최고정책결정자에 의해 선택된 핵심 과제에 한정됨.
- ② 성과 기준은 국민이 체감할 수 있는 결과여야 함.
- ③ 최고정책결정자나 담당부처 또는 실제 집행기관에 대한 소통채널의 확보와 소통방식의 객관화가 강조됨. 소통방식은 객관화된 현장정보를 기반으로 하는 것이 중요함.
- ④ 성과 정보자료에 기초한 성과관리의 일상화가 강조됨.

¹¹ 과거 왕수석등의 폐해와 관료출신 장관들의 주사 장관의 논란이 발생했다.



[표 1] 역대 대통령 비서실의 수석비서관실

	국정관리 기능 수석	정책관련 기능 수석	비고
김영삼 정부	정무, 민정, 공보, 총무, 의전	정책기획, 경제 외교안보, 사회문화, 농림해양	정치특보
김대중 정부	정무, 민정, 공보	정책기획, 경제, 외교안보, 교육문화, 복지노동	외교안보통일 특보 경제복지노동 특보
노무현 정부	민정, 시민사회, 홍보, 인사	경제정책, 사회정책, 혁신관리	정책실장 국가안보보좌관 경제보좌관 외교안보보좌관 정보과학기술보좌관 국정상황실
이명박 정부	정무, 민정, 홍보, 사회통합, 국가위기관리	국정기획(폐지) 경제, 고용복지, 교육문화, 외교안보	정책실장 국제경제보좌관 정책기획관 미래전략기획관 녹색성장기획관
박근혜 정부	정무, 민정, 홍보, 인사	국정기획, 경제, 미래전략, 교육문화, 고용복지, 외교안보	경호처를 경호실로 개편

자료: 박형준(2013) 재구성

또한 김영삼 정부 때의 외교안보수석과 외교안보특보, 경제, 복지수석과 경제복지노동특보의 공존, 노무현 정부의 경제정책수석과 경제보좌관의 공존, 이명박 대통령 때의 경제수석과 국제경제보좌관의 공존 등 유사한 분야에 부처까지 포함한 다양한 정책 관련자의 존재로 인해서 여러 의견이 나오고 이에 정책혼선이 발생한다. 실제 5년 단임 동안 대통령이 할 일은 그리 많지 않다(박형준 2013). 따라서 성공적인 대통령이 되기 위해서는 핵심 공약 실행에 집중해야 하고 보좌조직도 이에 따라 조직되어 운영되어야 한다. 과거에도 물론 핵심 공약을 관리하기 위한 정책실장 또는 국정관리 실장이 존재했다. 하지만 [표 1]에서 보여지듯이 수석실이 경제수석, 노동수석 등의 부처위주의 수석실 편재나(노무현 정부) 일반 수석실과 병렬적인 위치에 존재(이명박, 박근혜 정부)하여 성공적으로 운영되지 않았다.¹²

¹² 과거 대통령은 이러한 대통령 국정과제를 수행하기 위해서 김영삼, 김대중 정부에서는 정책기획수석을 두었고, 노무현 정부와 이명박 정부에서는 이 기능의 중요성을 인정해서 정책실장을 신설하고 이를 관장하게 하였다. 하지만 여러 개의 국정과제를 정책기획수석이 다 조정하기란 쉽지 않다. 또한 다양한 국정과제를 창출하는 데에 기능이 맞추어져서 집권 초반기부터 강력한 시행이 이루어지지 못했다. 노무현 정부는 혁신관리수석과 정책실장 아래 각종 국정과제별 위원회 조직을 두고 이를 추진하였는데, 실질적인 외부인사가 참여하는 위원회 조직의 한계로 책임 있고 강력한 정책이 시행되지 못했다. 이명박 정부의 경우도 정권 초 국정기획수석을 신설하였고 국가경쟁력강화 위원회를 두어 국정과제를 추진하였다. 하지만 국정기획수석의



취임 초기의 성공적인 국정과제 수행을 위해서는 국정과제별 정책관리 수석으로 일원화된 제도가 필요하다. 따라서 국정과제별 수석제도의 도입은 집권초기 효과적인 국정과제 수행과 과거 청와대 권력집중에 대한 부작용도 없애주고, 각 부처 장관이 책임내각을 구현하는 제도적 장점을 가지고 있다(박형준 2013). 핵심 공약 국정과제는 다양한 정부부처와 공공기관, 민간부분과 연계되어 있다. 현재의 국무총리실 국무조정실에서 부처간 조정의 역할을 하지만, 사실상 실효성이 없는 경우가 많다. 따라서 핵심 과제의 경우는 청와대 대통령실에서 직접 관리할 필요가 있다. 예를 들면, ‘저출산·고령화 사회’ 수석, ‘4차산업혁명과 미래먹거리창출 수석’, ‘청년실업과 저성장 극복’ 수석, ‘사회 양극화 해소와 국민통합수석’, ‘기후변화 대응과 지속가능성장’ 수석 등을 구성하여 대통령이 이 과제에 집중할 수 있도록 보좌해야 할 것이다. 과거 위원회 조직을 통해서 이러한 문제를 해결하려는 시도가 있었지만, 추진력과 정책조정능력의 한계 때문에 상징성을 제외하고는 성공하지 못했던 것을 명심해야 할 것이다(박형준 2013).

대통령 직속 위원회의 수가 너무 많으면 곤란하지만, 주요 국정관제와 관련해서는 위원회 조직을 병행하는 것이 바람직하다. 위원회는 전문적이고 객관적인 의견의 청취 및 토론을 가능하게 하여 관련자들의 이해증진과 합의도출을 돕고, 정보공개를 통해 투명하게 운영할 때 호의적 여론을 이끌어 내는 장점이 있다. 위원회의 구성은 각 부처 참여자와 민간위원들로 구성되고 관련 위원회 위원의 경우 국회 추천과 정부 인사위원회 등의 추천으로 구성하여야 할 것이다.

대통령실은 국가 미래예측을 통한 중장기 전략을 세우고 이를 명문화하여 모든 국가 정책은 이를 기반으로 운영하도록 한다. 중장기 전략이 나오면 이를 바탕으로 대통령은 임기 내는 물론, 적어도 향후 10년 간의 계획을 세워 국회에 보고하고 이에 대한 승인을 받도록 한다. 보좌조직도 이 핵심 분야에 대한 정책기획과 점검과 평가·환류 위주로 운영한다. 이를 통해 의회와의 사전협조를 위한 기회와 정책관련 담론의 장을 만든다. 또한 관련 정책에 대해서는 국회가 사전에 승인을 했으므로 국회에서도 정책을 추진함에 있어서 반대를 위한 반대를 하기 보다는 적극적으로 협조할 가능성이 높다. 이와 관련하여 핵심정책 추진에 있어서 국회와 대립되는 중요 정책안이 지연될 경우에는 국민투표를 실시할 수도 있다. 더불어 국민적 합의가 필요한 사교육 폐지 등의 정책 같은 경우도 과거 위헌판결이 나오긴 했지만 국민적 합의가 필요하다고 판단될 경우 국민투표를 통해서 정책지지를 받고 이를 시행할 필요가 있다. 국정 전반에 대한 자문은 특보조직을 활용하면 충분하다. 경제, 외교안보, 사회정책, 과학기술분야에 대해 대통령에게 전반적인 지식을 자문하고자 한다면 특보를 두는 것도 무방하다. 각 분야의 특보는 대통령 정책실장이 분야별 정책을 관장하는 것이 아닌 국정과제 중심인 것을 보완하기 위한 것이다. 하지만 특보는 개인 단위이며, 부처에 대한 통제를 하는 것이 아니다. 컨트롤 타워의 단일화 차원에서 특보조직의 역할은 단순한 자문과 정보

경우 2차 개편에서 폐지하고 국정과제별 관리의 필요성 인식 하에 미래전략기획관과 녹색성장기획관을 두어서 과학과 정보통신, 환경녹색성장의 국정과제를 수행했다. 하지만 임기 말에 이러한 담당분야 기획관의 신설은 시기를 놓쳤고, 새로운 개편으로 생긴 정책기획관제도 역시 한 명의 기획관이 전체 국정과제 진행을 총괄함에 따라 한계를 드러내었다. 더불어 또 다른 문제는 현재 각 부처를 담당하고 있는 경제수석, 사회분야 수석(고용복지, 교육문화)등과 업무의 중복이 발생했다. 이는 효율적인 추진체계가 아니다(박형준 2013).



제공, 의견제시에 그쳐야 할 것이다.

대통령의 주요 국정과제 추진을 위해서는 대통령실 직속의 싱크탱크(Think Tank) 설립을 고려할 수 있다. 이러한 국정과제의 추진을 위해서는 청와대의 한정된 수석실 인력만으로는 상당량의 정보관리를 비롯해 구체적 전문지식의 획득, 정책기획 및 분석, 평가를 통한 모니터링까지 하기에는 한계가 있다. 현재의 청와대 수석실은 정책기획보다는 각 부처의 관리 감독과 조정자 역할을 함으로써 많은 문제를 가져왔다. 따라서 청와대 직속의 싱크탱크로서 국정과제연구원 또는 국가정책연구원(가칭)을 설립하고, 대통령 정책(관리)실장이 원장을 겸임하면서 각 국정과제별로 센터를 조직하여 활용하는 방법을 고려해볼 수 있다. 이 싱크탱크에는 기존의 경제인문사회연구원의 국책연구기관¹³을 중심으로, 필요한 경우 기초기술연구회, 산업기술연구회 산하 국책연구기관의 전문 연구 인력 파견을 통해 통섭적으로 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 기존의 국책연구기관의 박사들의 경우, 이론을 바탕으로 정부부처와 관련한 분야의 정책연구를 해왔으므로, 관료조직의 순환보직으로 인한 전문성의 약화를 보완해줄 수 있을 것이다(박형준 2013).

(3) 대통령 비서실장을 소통실장으로 명칭 변경과 역할 재정립

대통령 비서실장은 대통령의 비서라는 개념에서 벗어나야 한다.

기존의 대통령 비서실장의 명칭을 소통실장으로 변경하여 대통령 비서실장에 대한 인식을 전환해야 한다. 소통실장의 핵심 임무는 다양한 집단과 소통하고 의견을 공유하고 이해를 증진시키는 것이다. 소통실장 아래 구성 조직은 아래와 같다.

- 정무수석(국회 및 여야 정당과의 소통): 국회, 여야 정당과의 소통과 조정을 이끌어 내는 수석실로서, 기존 여당과의 소통 외에도 국정 파트너로서 야당을 인정하고, 야당을 포함한 국회와 정책협조를 이끌어내는 업무를 총괄해야 한다. 그리고 각 의회와 여당, 야당을 담당하는 비서관을 두어 상시적인 소통과 정책조정을 한다.

- 공공관계(PR) 수석: 우리가 흔히 홍보를 담당해왔던 PR은 Public Relations, 즉 공공관계의 약자로, 대중과의 관계에 초점을 맞추는 데에 그 역할이 있다. 과거와 같은 일방향적인 정부의 정책홍보가 아닌 실시간 연속적인 국민과의 소통을 통해서 투명성을 높이고 상호이해를 증진시켜야 한다. 이를 위해서 이익집단, 시민사회, 언론홍보, SNS 소통 비서관 등을 각각 두고 사회 각 집단과 온-

¹³ 경제인문사회연구회는 국무총리실 산하기관으로서 경제·인문·사회분야 정부출연 연구기관을 지원·육성·관리하는 기관으로서, 한국개발연구원(KDI), 행정연구원, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원 농촌정보문화센터, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원 등이 소속되어 있다.



오프라인을 통해서 소통해야 한다. 또한 이러한 정보를 대통령과 각 정책실에 제공하고, 핵심 공약 관련 정책에 대한 이해를 각 집단에 구해야 한다. 수석은 단순한 업무 홍보와 언론과의 관계를 관리하는 사람이 아니므로 언론인, 기자출신이 아닌 국민의 정책수요에 대한 마케팅을 하고 정책정보를 정확한 메시지로 전달할 수 있는 PR 전문가를 배치해야 할 것이다. 다만, 공공관계수석실의 업무가 과중할 경우, 본 조직은 오프라인 위주로 하고, 상위의 소통실장 직속으로 미디어와 SNS소통 비서관을 두어서 온라인과 미디어를 관할한다.

- 정보수석: 기존의 민정수석을 폐지하고 정보수석을 둔다. 기존 민정수석의 역할은 고위공직자비리수사처(공수처)에 관한 내용을 담당했으나, 정보수석은 기존의 국정원, 기무사, 경찰에서 보고되는 각종 정보들을 종합하고 검증하여, 각 핵심공약 수석실에 필요한 내용을 공유한다. 또한 필요에 따라 정보수석은 위기관리상황실장을 겸한다. 정보수석은 필요한 여론조사분석실과 빅데이터 분석실을 두고 정보의 동향을 분석하여 정책기획과 점검에 활용할 수 있도록 보좌한다.

- 경호의전처(수석): 기존의 경호실은 지나치게 대통령의 경호에만 치중한 채 독립적으로 운영되어, 국민에게 대통령이 폐쇄적이고 권위적으로 보이도록 만드는 경향이 있었다.. 성공적인 대통령이 되기 위해서는 최대한 국민에게 가까이 다가가는 제스처를 보여줄 수 있는 경호와 의전이 될 수 있도록 보좌진이 노력해야 한다. 상당수의 청와대 근무자들이 경호와 의전은 함께 가야 하는데, 상호 협조가 안 되는 경우가 많고, 경호 우선의 원칙으로 인해 ‘대통령은 다가가기 어려운 높은 분’으로 인식하는 경우가 많았다. 따라서 경호와 의전을 같은 조직의 장 아래 운영될 수 있게 하여야 한다. 이 경우, 경호처의 장을 의전수석이 겸직하게 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

한편, 의전도 대통령의 이미지에 영향을 줄 수 있으므로 대통령이 만나는 사람들에게 감동을 줄 수 있는 의전을 위해서는 공공관계 수석실과의 긴밀한 정보교환이 필요하다.

4. 청와대 조직개편안 제언

기존의 논의를 바탕으로 다음과 같은 대통령 보좌조직으로 대통령실을 조직할 것을 제언한다.

대통령실 하 국정과제(관리)실장과 소통실장(과거 대통령비서실장)의 병렬적 이원 체제의 운영과 유기적 연계를 위한 매트릭스형 조직설계가 필요하다.

대통령에 한 명의 최종 보고채널은 게이트 키퍼(gatekeeper)의 역할로 변질되어 올바른 정보가 왜곡되어 전달될 수 있다. 따라서 2인 실장제를 두어 협치를 통한 운영의 묘를 살려 국정운영의 실패가능성을 낮추는 것이 바람직하다.

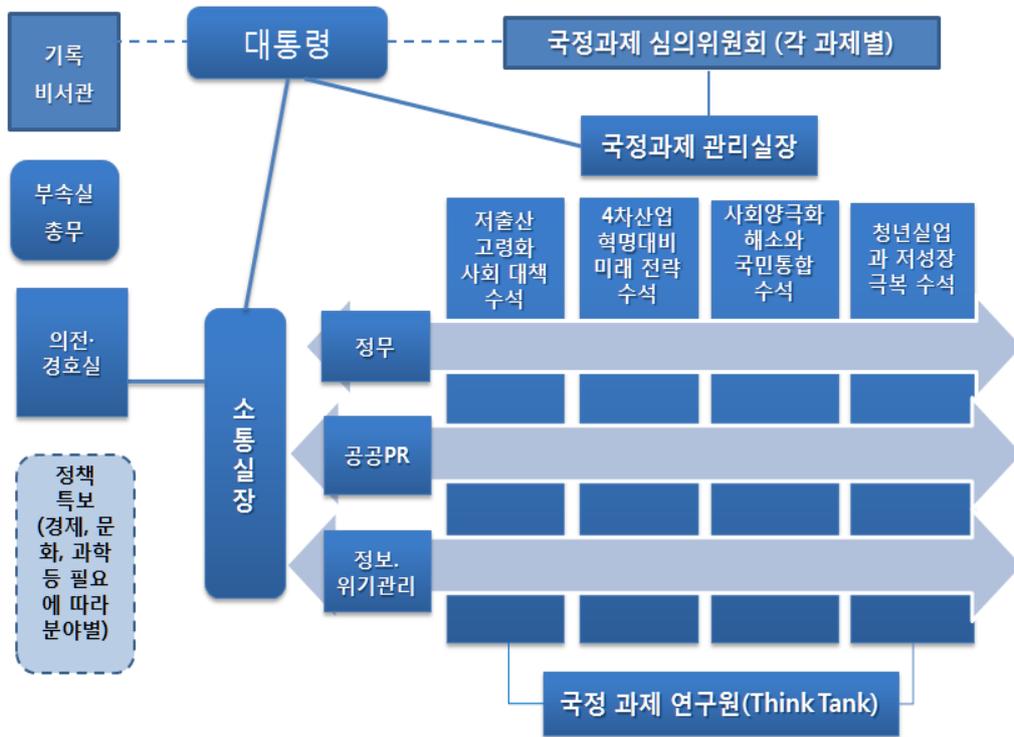
국정과제실장은 국가 핵심 프로젝트 정책 수석을 총괄한다. 과거와 같이 각 정책분야별 경제, 사회, 노동, 복지 수석제는 폐지하고 저출산·고령화수석, 4차산업과 미래대비 수석 등 중장기 핵심



과제의 해결을 위한 정책수석제로 체계를 개편한다. 이는 국가 미래기획과 연계하여 관련 자문심의 위원회를 구성하여 운영할 수 있지만, 과거와 다르게 핵심은 정책수석이 직접 기획, 집행 점검 (monitoring), 평가·환류 할 수 있도록 한다.

소통실장 하 조직 내의 각 수석실에는 경호 의전처를 제외한 정무, 공공PR, 정보수석실의 각 해당 비서관은 각 국정과제수석실과 유기적 협력을 통해 업무를 진행한다. 예를 들면, 각 비서관 아래 한 명의 직원이 핵심국정과제 수석실 별로 파견되어 업무의 협력을 기한다. 즉, 저출산·고령화 수석실의 업무회의에 공고PR 수석실의 언론, 이익단체, 시민단체, 대국민 담당자가 한 명씩 파견되어 관련 단체에 필요한 정보를 제공하고, 담당 기관의 의견을 정책실에 제공하여 이를 정책기획과 평가에 반영할 수 있도록 한다. 이렇게 함으로써 핵심 국정과제의 공론화 과정을 거칠 수 있어 국민적 합의에 따른 정책순응과 효과성을 높일 수 있다.

[그림 1] 대통령실 조직구조



국정과제 관리실장 하에는 기존의 경제, 사회복지, 교육 등의 분야별 수석이 아닌 핵심 국가과제 위주의 수석실을 설치한다.

다음으로 대통령 비서실장은 소통실장으로 변경하고 산하에는 민정수석을 폐지하고 정보와 위기관리 수석으로 변경한다. 국회와 여야정당, 행정부와 소통하는 정무수석, 오프라인에서 직능단체와 시민사회, 언론과 미디어와 SNS를 담당하는 공공PR수석, 경호실과 의전실을 합친 의전경호실로 청와대를 개편한다.



국민 신뢰회복을 위해 모든 운영과정을 공개하여 투명성을 확보할 필요가 있다.

조선시대 사초와 같이 기록비서관을 두어 대통령의 모든 회의내용과 일정에 대해 기록하는 기록비서관실과, 국정과제의 기획을 자문하고 심의할 국정과제 심의위원회를 신설하여 대통령의 국정운영의 투명성을 높이고자 한다. 또한 국정PR 수석실의 SNS 비서관을 통해서 대통령의 모든 사항을 공개하고 소통함으로써 대국민 신뢰 증진을 기할 필요가 있다.

핵심 참모진과 행정부, 여야가 참여하는 국정운영의 실질적인 토론이 가능한 정례회의를 실시할 필요가 있다.

대통령의 핵심적인 손과 발, 머리와 눈과 귀가 되는 참모진인 소통실장, 국정과제(관리)실장, 그리고 총리와 사안에 따른 각 부처 장관과 수석, 정보기관장들이 참여해 실질적인 정책에 대해 토론하고 조정할 수 있는 정례회의의 상설화가 필요하다. 지금의 국무회의와 같은 형식적인 회의를 지양하고 실질적인 토론이 가능한 회의가 필요하다. 더불어 정기적으로 여야대표와 총리, 소통실장과 정책관리실장이 참여하는 정례회의를 개최하여 국정운영에 안정성을 기해야 할 것이다. ■



참고문헌

- 김재훈 편. 2014. 《정책효과성 증대를 위한 집행과학 연구》. 서울: KDI.
- 박세일 외. 2002. 《대통령의 성공조건 I: 역할·권한·책임》. 서울: 나남출판.
- 박형준. 2013. “청와대 개편”. 《2013 대통령의 성공조건》. 이숙중·강원택 공편. 서울: 동아시아연구원.
- 박형준. 2015. “경제정책의 홍보체계개선에 관한 고찰”. 〈한국정책학회 동계 학술 대회〉 발표, 12월 4일. 서울.
- 이강래. 2016. 《대통령을 완성하는 사람》. 서울: 형설Life.
- 이수현 편. 2002 《대통령의 성공조건 II: 회고와 제언》. 서울: 나남출판.
- 최평길. 2007 《대통령학: 대통령을 보면 나라가 보인다》. 서울: 박영사.
- KAIST 문술미래전략대학원 미래전략연구센터. 2017. 《RE-BUILD 코리아. 대한민국 모두가 행복할 수 있는 정책제안 2017》 서울: MID.
- Amable, Bruno. 2000. “International Specialisation and Growth.” *Structural Change and Economic Dynamics* 11(4): 413-31.
- Aoki, Masahiko. 1994. “The Japanese Firm as a System of Attributes: A Survey and Research Agenda.” In *The Japanese Firm: Sources of Competitive Strength*, ed. Aoki M. and Ronald D. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter A. and Soskice, David. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Moe, Terry M. 1993. “Presidents, Institutions, and Theory.” *Researching the presidency: Vital questions, new approaches*, 337-85.
- Mosher, Frederick C. 1988. “The President Needs Help.” Proceedings of a Conference Held on January 15, 1987, to Celebrate the Fiftieth Anniversary of the Report of the President's Committee on Administrative Management and the Presentation of the Annual Burkett Miller Award for Distinguished Public Service. Washington: University Press of America.
- Ostrom, Elinor 1998. “A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997.” *American Political Science Review* 92(1): 1-22.



필자약력

박형준 성균관대학교 행정학과 및 국정전문대학 교수. Florida State University 행정학 박사. 최근 저작으로는 “Dynamics of accountability in crisis management,” “정권별 한국 행정개혁 가치 규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어네트워크 분석을 중심으로,” “정당의 선거공약의 정책유형과 정책 실현성 분석: 19대 총선공약을 중심으로.” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) jhnam@eai.or.kr