

『정책 & 지식』 포럼

제1023회

청와대정부와 기재부정부를 극복하는 방안

◆ 일 시 : 2021. 12. 14(화요일) 11:30-13:00

◆ 장 소 : 서울대학교 행정대학원 57동 203호

- 사회 : 정광호 (서울대학교 행정대학원장)
- 발제 : 김동욱 (서울대학교 행정대학원 교수)
- 토론 : 이창길 (세종대학교 행정학과 교수)
이수영 (서울대학교 행정대학원 교수)



한국정책지식센터

Knowledge Center for Public Administration and Policy
<http://www.KNOW.or.kr>

발 제

청와대정부와 기재부정부를 극복하는 방안

김 동 욱 (서울대학교 행정대학원 교수)

청와대정부와 기재부정부 극복 방안

김 동 욱 (서울대학교 행정대학원 교수)

<요 약>

대통령이 정부(행정부)의 수반이지만 대통령 보좌기관인 대통령실 조직(대통령비서실, 국가안보실, 대통령경호처)이 과도한 지배력을 발휘하고 행정각부의 권한과 재량을 억제하는 현상을 청와대정부라 부르고 기획재정부의 과도한 통제력으로 국무조정실을 포함한 중앙행정기관이 소관 기능을 제대로 수행하지 못하는 현상을 기재부정부라 부른다. 단일한 중앙정부가 아닌 청와대정부-기재부정부-중앙행정기관의 실질적 3계층 구조는 정책결정의 지연, 혼선, 비효율을 가져오고 중앙행정기관 공무원들의 눈치보기와 복지부동을 유발하고 정부 전반의 무기력과 무능 그리고 정부에 대한 국민의 불신으로 이어지고 있다.

이 글에서는 청와대정부를 극복하기 위한 대안으로 대통령 보좌기관이 현재 수행하고 있는 기능의 상당수를 국무총리실과 중앙행정기관으로 이관하고, ‘대통령실’은 국가안보와 장기국가전략 위주로 간소화하고 자문회의체를 활성화하며 국정을 국무회의(및 차관회의) 중심으로 운영하는 방안을 제시한다.

기재부정부를 극복하는 대안으로 예산편성 기능을 국무총리실과 각 중앙행정기관으로 이관하고 공공기관 임원추천과 경영평가 제도와 예비타당성조사 제도를 기재부 주관에서 소관 중앙행정기관 주관으로 전환하는 등 기획재정부를 ‘재정부’로 개편하는 방안을 제시한다.

I. 청와대정부와 기재부정부 현상

이 글을 본격적으로 시작하기에 앞서 국가원수와 행정수반인 대통령을 보좌하는 대통령비서실과 국가안보실, 정책기획, 예산편성, 재정관리, 공공기관감독 기능을 수행하는 기획재정부에서 근무하는 국가공무원들은 전 중앙행정기관에서 가장 우수하고 강한 노동강도를 견디어내고 있는 모범적인 국가공무원임을 모든 국민이 알고 있다는 사실을 밝혀둔다. 새벽에 출근해서 한밤중에 퇴근하고 토요일 일요일에도 출근하는 고된 일에 몸과 마음이 망가지면서도 대한민국을 이끌고 간다는 자부심을 가진 많은 청와대와 기획재정부의 근무자가 있음도 잘 알고 있다. 다만 이 글에서는 자랑스럽고 훌륭한 그들의 모습을 그리지 않고, 개인 공무원이 아닌 청와대와 기획재정부의 기관(조직)이 만들어내는 어두운 측면을 ‘청와대정부’와 ‘기재부정부’라는 용어로 추상적으로 그려본다.

1. 청와대정부 현상

대통령선거로 당선되는 날부터 당선인과 그를 도운 집권집단은 사실상 최고의사결정권을 발휘하게 된다. 대통령직인수위원회에서 시작하여 청와대(대통령비서실, 국가안보실, 대통령경호처)는 대통령의 이름으로 정책과 인사를 결정하게 된다. 이전 행정부의 정책을 전반적으로 재검토하고 자신들의 선거공약을 국정과제라는 이름으로 새로운 행정부의 정책기반으로 확정한다. 이전 행정부가 추진한 주요 정책은 일단 거부하고(Anything but 이전 대통령 정부) 비교적 성공적인 정책은 더욱 이전 정부의 색깔 지우기 차원에서 거부하거나 노출을 시키지 않는 방법으로 정책의 전면적 전환을 시도한다. 여당 후보가 집권하느냐 야당 후보가 집권하느냐에 상관없이 이전 행정부의 색깔 지우기라는 정책 대전환은 새 대통령의 취임마다 반복되고 있다. 정책의 전면적 전환은 고위공무원(정무직, 고위공무원단, 2급 이상)의 인사 돌풍을 가져오게 된다. 이전 행정부의 주요 정책 특히 청와대가 공을 들인 국정과제를 추진했던 고위공무원은 주요 보직과 승진 후보군에서 밀려나고 이전 행정부에서 한직이나 외곽에 있었던 고위공무원이나 고위공무원 후보군이 새로운 국정과제의 중심적 추진인력으로 등장하게 된다. 이러한 정책과 고위직 인사의 대전환은 청와대 주도로 비교적 짧은 기간에 이루어지면서 청와대조직은 정책과 인사에 관하여 과도한 권한 작용을 경험하고 이러한 경험과 기억을 대통령 재임 기간 동안 간직하게 된다.

대통령선거 공약들이 충분한 기간을 두고 준비되지 않아 정부의 법령적, 재정적, 행정적 맥락에 부합하지 않은 경우가 많으나, 새 행정부에서 새로 임명된 고위공무원들은 문제제기를 하지 않고 선거공약에 기초한 국정과제를 그대로 수용하게 된다. 이

후 이들 국정과제에 기초한 많은 정책이나 사업들이 집행과정에서 문제가 발생할 것으로 예상하지만, 이들 고위공무원들은 자신들의 보직기간 동안 문제가 노출되지 않으면 된다고 생각하고 청와대에서 결정한 정책이나 사업을 추진하게 된다.

중앙행정기관의 고위공무원들이 인사권 없는 장관의 지시보다는 영향력 있는 청와대 (수석)비서관의 언급에 더 신속히 반응하면서 각 부처의 정책의 정합성은 깨지고 되고, 장관은 자신이 결정하지 않았는데 (수석)비서관이 결정한 정책이 실패하면 정치적 책임을 지게 된다. 주요 정책들을 장관이 배제된 채 (수석)비서관과 소관 부처와 유관 부처 고위공무원(그리고 기획재정부 고위공무원은 거의 빠지지 않고 참여)으로 구성된 공개되지 않은 과제팀(Task Force)이 여러 차례 회의에서 결정하고¹⁾ 장관은 대국민 대언론 발표자 역할만 하는 경우도 적지 않다고 한다. 언론에서 대통령의 만기친람(萬機親覽)을 비판하지만 실제로는 대통령은 정책의 내용을 잘 모르고 있고 대통령 보좌기관이 만기친람하면서 장관과 소관 부처의 의견을 충분히 듣지 않은 상태에서 정책을 결정하고 있다. 비공개로 회의가 진행되면서 정책 방향이 정해지고 대안들이 탐색되기에 소관 부처 관련 국회상임위원회, 여당 정책위원회, 정책연구기관 등 외부기관들의 다양한 의견을 듣기에는 어려움이 있다. 충분한 시간을 두고 많은 정보를 수집하고 다양한 시각에서의 비판적 의견도 검토해야 하는데, 문제해결의 시급성과 ‘대통령의 결정(지시)’라는 형식을 취하면서 편향된 정책대안이 채택될 가능성이 매우 크고 이후 문제가 있음을 알고 있다 하더라도 시정 보완되지 않고 그대로 집행 단계로 진행되고 만다. 이렇게 부족한 정보에 근거한 미성숙되고 편향된 정책대안들이 관련 후속 정책결정과 정책집행의 과정에서 제대로 진행되지 못하거나 집행되었다 하더라도 기대한 성과를 얻지 못하게 된다. 해당 부처는 그 정책들이 잘 집행되고 있고 기대한 성과를 내고 있다고 보고하고, 보고를 받은 대통령 보좌기관은 대통령에게 그 정책들이 제대로 집행되고 기대한 성과를 얻고 있다고 보고하게 된다. 그 정책이 오히려 사회적으로 문제를 야기하고 그 문제가 언론에 노출된 시점에서야 대통령과 그 보좌기관은 정책실패를 인식하게 된다. 대통령은 해당 부처 장관을 질책하고 장관은 다시 부처 고위공무원을 질책하게 된다. 큰 정책실패였으면 장관은 사실상 경질성의 사퇴를 하게 된다.

이러한 청와대 보좌기관 주도의 비공개적인 정책결정과 정책실패 그리고 장관의 정치적 책임 현상이 반복되면서 중앙행정기관의 고위공무원과 중하위직 공무원들이 청와대 지시적 결정에 형식적인 복종과 실질적인 거부(태업)의 입장을 강화하게 되는데, 국민의 시각에선 복지부동, NATO(No Action Talk Only)로 볼 수 있다. 임기

1) 그 회의체의 모임은 청와대 또는 인근에서 진행되고 회의록을 작성하지 않는 것이 지금까지의 관행이다.

말에야 비로소 대통령은 자신이 이루었다고 생각한 많은 정책이 실제로는 제대로 집행되지 않았거나 보고받은 성과에 턱없이 미치지 못한 성과를 얻었음을 알게 된다. 청와대정부는 무능한 대통령과 복지부동의 부처 공무원으로 귀결된다.

2. 기재부정부 현상

기획재정부는 1994년 말 김영삼정부가 단행한 정부조직개편에서 경제기획원과 재무부를 통합한 재정경제원이 시원이라고 할 수 있다. 경제기획원은 1960년부터 장기 국가발전 전략을 수립하고 공적 재원을 전략적으로 배분하는 기능을 충실히 수행하였다고 평가받고 있다. 재무부는 세제, 국고관리, 금융 분야에서 통제적 시각에서 운영되어왔고 재정·경제적 위기대응 기능을 충실히 수행하였다고 볼 수 있다. 두 기관을 통합한 재정경제원은 전반적으로 전략적 기능보다는 통제적 기능으로 경도되었고, 예산편성에서도 이러한 경향이 이어져 장기 성장기반 확충보다도 재정건전성과 낭비억제 등에 주안점이 두어졌다. 일정 예산 규모 이상 사업에 대한 예비타당성조사 제도 도입이나 공공기관 운영에서의 임원인사 통제, 경영평가 적용대상의 확대와 영향 강화 등은 각 중앙행정기관의 자율성과 전문성을 훼손할 정도로 각 부처에 대한 재정경제원(그 후신인 기획재정부)의 통제 정향의 권한을 강화한 사례이다.²⁾ 김영삼, 박근혜, 문재인 정부에서는 재정경제원, 기획재정부 장관에게 경제부총리를 겸하게 하면서 재정경제원(기획재정부) 위상은 더욱 확고하게 된다. 기획재정부는 예산편성, 재정성과관리, 조세법제, 국고, 공공기관감독, 공공물가관리, 정책기획, 정책조정, 신산업육성 등 국정 전반에서 법령, 인사, 예산, 대외관계 자원을 총괄하게 된다. 모든 중앙행정기관은 기획재정부의 어떤 결정에 반대하면 이후 다른 영역에서의 결정에서 불이익을 받을 것을 걱정할 정도가 되고 말았다. 국무조정실도 기획재정부에 대해 쓴소리를 하지 못하게 되었으며 국무총리도 기획재정부 장관(경제부총리)의 눈치를 보는 상황에 이르렀다. 최근 국민·소상공인 대상 지원금(재난보상금) 예산편성 과정에서 기재부 장관과 여당 간의 이견 상황에서 국무총리가 아무런 역할을 하지 못하는 것은 기재부에 대한 국무총리의 ‘통할권’이 작동하지 않음을 보여준 것이라고 볼 수 있다.

각 중앙행정기관은 기획재정부의 통제에 저항하면 차년도 예산편성에서의 어려움은 물론 해당연도의 자금배정에서도 압박감을 느끼지 않을 수 없기에 순응해왔다. 모든 주요 정책과 사업은 사전에 수시로 기획재정부와 협의하게 되면서 부처내 협의보다 기획재정부와의 협의를 우선하는 예도 생기게 된다. 부처의 정책 완결성은 기획재정부와의 협의가 우선시 되면서 깨지게 되고 각 실·국장 심지어 과장들이 예산편성

2) 김대중정부와 노무현정부에서의 재정경제부와 기획예산처의 분리는 다소 기재부정부 현상을 완화하였다고 볼 수 있다.

을 위해 예산전투(투쟁; 기재부에 대한 로비성 활동)를 벌이는 일이 일상화되면서 기재부 관계 정도가 부처 내 자신의 위상을 결정하는 상황에 이르렀다. 노무현정부가 추진한 총액배분 자율편성 예산제도는 이름만 남고³⁾ 세부 사업의 품목별 예산항목 조차도 기획재정부 예산실 사무관의 통제를 받는 관행은 고쳐지지 않고 아직도 남아있다.

공공기관(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)은 소관 부처의 정책을 실질적으로 집행하는 기능을 수행하고 있으며 부처와 긴밀하게 협의하면서 업무를 수행하는 넓은 의미의 정부기관으로도 볼 수 있다. 고속도로를 건설하고 운영하는 한국도로공사와 국도를 유지보수 관리하는 국토부 지방국토관리청은 유료도로인 고속도로와 무료도로인 국도의 관리, 공기업과 정부 소속기관의 차이, 공공기관 임직원과 공무원의 신분 차이 외에는 거의 유사한 사회경제적 기능을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 과거에 한국도로공사는 국토교통부(구 건설교통부, 건설부)의 산하기관으로 국토교통부와 한 몸, 한 식구로 운영되었다고 한다면, 지금의 한국도로공사는 국토교통부와 기획재정부(공공정책국)의 두 정부기관을 감독관청으로 두고 있다고 인식하고 있다. 공공기관 경영평가와 임원선임에서는 오히려 기획재정부의 눈치를 더 보는 예도 있다고 한다. 각 부처와 산하 공공기관과의 사이에 기획재정부가 끼어들어 있어 이전과 같은 한 몸 같은 부처-공공기관의 팀워크가 잘 형성되지 않고 있다고 볼 수 있다.

기획재정부의 과도한 통제 권한 작용으로 장관급·차관급 중앙행정기관은 소관 업무 영역에서도 기재부의 눈치를 살피고 있고 심지어 국무조정실도 사실상 기재부 아래 놓였다는 자조적 얘기가 나올 정도이다. 사실상의 주요 정부 정책들은 기재부의 예산편성, 정책기획, 정책조정, 공공기관 운영 등의 명목으로 기재부의 사전 또는 사후 승인 절차를 받아 결정되고 있다. 정책과 인사의 결정 권한은 청와대와 기재부로 집중되고 책임은 각 중앙행정기관이 지는 구조에서는 중앙정부 공무원의 복지부동은 예견된 일이다.

이러한 기획재정부가 부처 상위에 위치한 部(Super-ministry)로 변신하는 기재부정부 현상은 청와대정부 현상과 조용한다고 볼 수 있다. 청와대가 어렵다고 느끼는 문제들 즉 부족한 정보, 부족한 공무원 조직과 행태에 대한 이해, 부족한 자원동원 등을 기획재정부가 정리된 비교적 풍부한 정보, 공무원과 공공기관 임직원의 약점을 간파한 공세적 대안과 조치, 준비된 예산과 기금 등을 청와대에 공급하면서 청와대와 기획재정부가 공생적 관계를 맺게 된다. 청와대 직위에 경력직 공무원이 충원된다면 핵심 보직에는 예외 없이 기획재정부 공무원이 들어가게 되면서 둘의 공생관계는 강화된다. 기획재정부는 部이지만 부처 상위의 기관으로 변신하는 것이다.

3) 총액배분 자율편성 예산제도는 중앙예산기관이 총괄적인 규모를 정해준 후 각 부처가 이 규모에 맞춰 분야별 사업우선순위에 따라 자율적인 예산을 편성하고 다시 중앙예산기관이 최종적으로 조정하는 제도를 말한다.

II. 청와대정부의 극복 방안

1. 대통령의 권한

대통령의 헌법상, 법률상 지위와 권한을 모두 살펴보기에는 내용이 상당하므로, 헌법상 지위와 권한만을 살펴보기로 한다. 먼저, 국가원수로서 대통령의 헌법상 지위와 권한을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가와 헌법의 수호자의 지위를 가진다(제66조 제2항). 이에 따라 긴급명령 및 긴급재정경제처분·명령권(제76조), 계엄선포권(제77조) 등을 부여받는다. 둘째, 대외적으로 국가 대표자의 지위를 가지고(제66조 제1항), 외교·국방·통일 등 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다(제72조). 또한, 조약의 체결·비준, 외교사절의 신임·접수·파견, 선전포고와 강화를 한다(제73조). 셋째, 국정의 최고책임자의 지위를 가진다. 다른 헌법기관을 구성할 권한을 부여받은 대통령은 대법원장과 대법관, 헌법재판소장과 재판관, 중앙선거관리위원회 위원 3인의 임명권자(제104조, 제111조, 제114조)이다. 또한, 국회 임시회 집회 요구권(제47조), 법률 공포권과 법률안 재의요구권(제53조), 중요정책의 국민투표 부의권(제72조), 사면·감형 및 복권의 권한(제79조), 영전수여권(제80조), 헌법 개정안의 제안권(제128조)을 가진다.

행정부 수반으로서 대통령은 국가최고 정책심의기관인 국무회의의 의장이 되어(제88조) 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하며, 행정정책 결정과 집행에 관한 최종결정권을 가진다. 대통령은 국무총리·국무위원·감사원장 등을 비롯한 공직자를 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 임면(제78조, 제86조, 제87조, 제98조)할 수 있다.⁴⁾ 행정권의 구체적 내용으로 군 통수권⁵⁾(제74조)과 법률안 제출(제52조), 행정입법(제75조) 등에 관한 권한이 있다.

2. 대통령·국무총리 보좌조직 현황

1) 대통령비서실·국가안보실

2021년 6월 기준 대통령비서실은 2실장(대통령비서실장, 정책실장: 장관급 2명)·8수석비서관·2비서관(차관급 10명)·1기획관·40비서관·1상황실장(고공단

4) 대통령은 정부 공무원 외에도 한국은행법에 따른 한국은행 총재·부총재와 금융통화위원회 위원, 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공기업과 대규모 준정부기관의 기관장과 상임감사, 고등교육법과 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 등에 따른 국립대학교(법인) 총장, 한국방송공사법에 따른 한국방송공사(KBS) 사장과 이사 등 개별 법률에 근거하여 많은 공무원과 공공기관 임원의 임명권을 가지고 있다.

5) 국군통수권은 국군이 행정조직의 한 단위로서 행정부 수반의 지위와 관련이 있지만, 국가의 독립·영토의 보전과 관련한 국가원수의 지위와 직결되는 권한이기도 하다.

가급 42명) 총 정원 443명 체제이고, 국가안보실은 1실장·2차장·7비서관 총정원 43명 체제이다. 이 글에서는 차관급 기관인 대통령경호처(정원 644명)는 별도로 언급하지 않는다.

〈표 1〉 대통령비서실 조직도

대통령비서실장

총무비서관
의전비서관
제1부속비서관
제2부속비서관
기획비서관
연설비서관
국정기록비서관
국정기획상황실

정무수석

정무비서관
자치발전비서관

국민소통수석

국정홍보비서관
홍보기획비서관
해외언론비서관
대변인
춘추관
디지털소통센터

민정수석

민정비서관
반부패비서관
공직기강비서관
법무비서관

시민사회수석

시민참여비서관
사회통합비서관
제도개혁비서관
청년비서관

인사수석

인사비서관
균형인사비서관

정책실장

재정기획관

경제보좌관

신남방신북방비서관

과학기술보좌관

디지털혁신비서관

일자리수석

일자리기획조정비서관
고용노동비서관
중소벤처비서관
자영업비서관

경제수석

경제정책비서관
산업통상비서관
농해수비서관
사회적경제비서관

사회수석

사회정책비서관
교육비서관
문화비서관
국토교통비서관
기후환경비서관
여성가족비서관
방역기획관

〈표 2〉 국가안보실 조직도

국가안보실장

국가위기관리센터

제1차장

안보전략비서관
국방개혁비서관
사이버정보비서관

제2차장

평화기획비서관
외교정책비서관
통일정책비서관

2) 국무조정실·국무총리비서실

국무조정실은 국무총리의 원활한 국정 수행을 위한 직무 보좌와 각 중앙행정기관에 대한 지휘·감독 및 정책 조정에 관한 사항을 관장하며, 국무총리의 직무를 보좌하

는 기능을 담당하기 위해 국무총리비서실이 별도로 운영되고 있다. 현재 국무조정실은 [표 3]에서와 같이 국무조정실장(장관급) 하에 국무1차장, 국무2차장(각 차관급)을 두고 있다. 국무총리비서실은 [표 4]와 같이 차관급 별도기관으로 운영되고 있다.

국무1차장은 국정운영실, 정부업무평가실, 규제조정실을 관장하며, 국무2차장은 경제조정실, 사회조정실을 관장한다. 국무조정실 소속기관으로 조세심판원, 대테러센터, 국제개발협력본부가 있다.

〈표 3〉 국무조정실 조직도

| 국무조정실장 | | |
|----------------|------------------|----------|
| 국무1차장 | 국무2차장 | |
| 국정운영실 | 경제조정실 | 조세심판원 |
| 기획총괄정책관 | 재정금융기후정책관 | 대테러센터 |
| 일반행정정책관 | 산업과학중기정책관 | 국제개발협력본부 |
| 외교안보정책관 | 농림국토해양정책관 | |
| 개발협력정책관 | 제주특별자치도지원단 | |
| 주한미군기지이전지원단 | 새만금사업추진지원단 | |
| 정부업무평가실 | 사회조정실 | |
| 국정과제관리관 | 사회복지정책관 | |
| 평가관리관 | 교육문화여성정책관 | |
| 성과관리정책관 | 안전환경정책관 | |
| 규제조정실 | 국민생명지키기추진단 | |
| 규제총괄정책관 | 고용식품의약정책관 | |
| 규제혁신기획관 | 미세먼지개선기획단 | |
| 규제심사관리관 | | |
| 민관합동규제개선추진단 | | |

국무총리비서실장은 정무실장·민정실장 및 공보실장을 두고 있다. 국무조정실 정원은 495명(2021년 6월 기준, 조세심판원 125명, 대테러센터 35명, 국제개발협력본부 29명 포함)이며, 국무총리비서실 정원은 94명(2021년 6월 기준)이다.

〈표 4〉 국무총리비서실 조직도

| 국무총리비서실장 | | | |
|-----------------|------------|------------|-------|
| 정무실 | 민정실 | 공보실 | 의전비서관 |
| 정무기획비서관 | 민정민원비서관 | 소통총괄비서관 | |
| 정무협력비서관 | 시민사회비서관 | 소통지원비서관 | |
| | | 소통메시지비서관 | |

한편, 한국행정연구원, 한국교육개발원, 한국개발연구원, 한국조세재정연구원, 국토연구원, 산업연구원, 정보통신정책연구원, 한국환경연구원, 한국노동연구원 등 26개 정부출연 정책연구기관이 소속된 경제인문사회연구회가 국무총리 산하에 있다.

3. 대통령비서실 개편 논의

1) 대통령 · 국무총리 중첩 기능 최소화

기본적으로 대통령비서실 · 국가안보실과 국무조정실 · 국무총리비서실의 기능 중첩을 개편하는 방식의 조직설계를 제안한다. 현행 장관급 기관인 국가안보실과 차관급 기관인 국무총리비서실을 각각 대통령비서실 및 국무조정실에 흡수하는 것이 바람직하다. 대통령비서실의 명칭을 ‘대통령실’, 국무조정실의 명칭을 ‘국무총리실’로 한다. ‘대통령실’은 외교 · 안보와 장기전략기능 위주로 재편하면서, 기존 경제수석 · 사회수석 등의 역할은 상당부분 ‘국무총리실’로 이관한다. 이에 ‘대통령실’은 기존 장관급 3명(비서실장, 정책실장, 안보실장)에서 장관급 2명(실장과 안보실장의 역할을 이어받아 승격된 NSC사무처장) 체제로 개편한다. ‘국무총리실’의 장관급 실장 체제는 업무량에 대응하여 적절하다고 본다.

2) ‘대통령실’ 기능 재편

‘국무총리실’과 기능 중첩을 해소한 ‘대통령실’ 기능을 안보와 국가전략, 국정과제 중심으로 개편하는 대안을 검토한다.

먼저, 국가안보실과 대통령비서실을 통합한다. 국가안보실이 청와대 테두리 내에서 대통령비서실과 한 조직과 같이 운영되는 현실을 반영한 것이다. 또한, 국가안보실이 담당하는 분야와 대통령비서실이 담당하는 분야가 분리되지 않고 유기적으로 연계되어야 하는 현실을 반영하는 것이다. 가령 한국의 쿼드(Quad; 중국에 대응한 미국, 호주, 일본, 인도)가 참여한 안보회의체) 가입 여부는 안보의제로만 치부될 수 있는 것이 아니라, 통상의제와 밀접하게 연계되어야 하므로 국가안보실 테두리 내에서만 해결할 수 있는 문제가 아니며, 다른 수석비서관들과 밀접한 연관을 가진다. 개편 후의 NSC 사무처장은 장관급으로 현재 국가안보실장의 역할을 하게 된다. 미국에서 NSC사무처장의 역할을 하는 국가안보보좌관이 대통령비서실장과 백악관 내에서 쌍두 역할을 하는 것과 마찬가지로이다.⁶⁾

6) 현재의 NSC 운영

- 관련근거: 국가안전보장회의법 및 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정
- 대통령이 의장이며, 국무총리가 대행할 수 있음
- 대통령, 국무총리, 외교부장관, 통일부장관, 국방부장관(이상 법령근거), 행안부장관, 비서실장, 안보실장, 안보실1차장(겸 NSC 사무처장), 안보실2차장(이상 대통령령근거)이 구성원
- 그 외 관계 부처의 장, 합참의장 등이 출석/발언권 있음
- 안보실장은 회의에 위임한 사항을 처리하기 위한 상임위원회의의 위원장
- 사무처장은 안보실 1차장이 겸임

미국의 NSC의 경우,

국정과 정부정책의 기획·조정·모니터링 측면에서 ‘대통령실’과 ‘국무총리실’의 중복을 최소화하는 방향으로 기능을 재분류한다. 즉, ‘대통령실’은 외교국방 등 국가안보·국가 전략적 방향 제시, 정부직에 대한 총원과 통제 등의 기능에 집중할 수 있도록 개편하고, 민간전문가 집단의 대통령 자문기능(민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의)을 활성화한다. 이에 따라 경제수석·사회수석 등의 역할을 ‘국무총리실’로 이관하고, 기존 대통령비서실 내의 정책실은 없어진다. 일례로 현재 청와대 경제분야 관련 수석비서관·보좌관·기획관을 살펴보면, 경제수석·경제보좌관·재정기획관 간에 세부기능 분할과 중복이 나타나며, 국무조정실의 경제조정실과의 역할과도 중복되는 것을 살펴볼 수 있다.⁷⁾ 대통령비서실의 사회수석과 국무조정실의 사회조정실과의 중복도 있다. 경제와 사회 분야의 정책조정은 ‘국무총리실’에서도 효율적으로 할 수 있다. 이에 경제와 사회분야 정책조정 기능은 ‘국무총리실’로 이관하고, ‘대통령실’을 거시적이고 전략적인 기능 위주로 재편할 필요가 있다.

국민소통수석비서관은 실질적으로 청와대 대변인 역할을 하고 있는데, 비서관급인 대변인을 수석비서관급으로 격상하고, 국민소통수석의 역할을 맡게 한다. 인사수석비서관은 정부직(장차관급) 및 이에 상당하는 군인·교원·대사, 법률로 정한 대규모 또는 주요한 공공기관의 장과 감사 등의 인사 기능을 담당한다. 헌법과 법률에 정해진 대통령 임명 대상자 외에는 소관 중앙행정기관의 장에게 인사권을 확실히 위임한다. 민정수석비서관의 사정·감찰 기능은 감사원으로, 인사검증 기능은 인사수석비서관으로 이관한다. ‘대통령실’은 안보와 함께 현재 다른 정부조직에서 다루기 어려운 거시적이고 전략적인 기능을 맡아야 하는데, 이에 따라 ‘국가전략연구소’를 신설하여, 장

· 대통령실(Executive Office of the President)에 속하는 자문기관이며 1947년 국가안전보장법(National Security Act)에 따라 설립됨

· 장관급인 국가안보보좌관이 사무처장으로서 국가안보보좌관의 정치적 영향력과 위상에 따라

· 대통령 국가안보보좌관이 주재하는 장관급 위원회(Principals Committee; NSC/PC)와 국가안보 부보좌관이 주재하는 차관급 위원회(Deputies Committee; NSC/DC), 부처간 정책조정위원회(Interagency Policy Committee; NSC/IPC)가 있음

· 의장: 대통령

· 필수참가자: 부통령, 국무부장관, 국방부장관, 에너지부장관

· 군사보좌관: 합참의장

· 정보보좌관: 국가정보국장(Director of National Intelligence)

· 마약정책보좌관: 마약정책국장

· 정규참가자: 비서실장, 국가안보 보좌관, 국가안보 부보좌관, 법무부장관

· 비정규참가자: 재무부장관, 국토안보부장관, 백악관 법률고문, 경제정책 보좌관, UN대사, 관리예산처장(OMB), 국토안보 보좌관

7) 정책실장 하에 경제수석과 경제보좌관이 있고, 대통령비서실장 직속으로 재정기획관이 있다. 정책실장 아래 경제정책, 산업정책 등을 관장하는 경제수석과 별도로 경제보좌관이 존재하면서 국민경제자문회의의 간사 역할까지 하고 있다. 한편, 예산 운용 및 국가재정과 관련한 장기발전계획을 수립하는 재정기획관이 대통령비서실장 직속으로 따로 존재한다. 이와 별도로 국무조정실에는 국무2차장 산하에 경제조정실이 있다.

기 미래예측과 국가전략연구 기능을 수행하게 한다. 그 외 여러 수석비서관의 기능은 과감히 내각에 분산시켜 ‘대통령실’은 작은 규모 조직으로 국가안보와 장기전략 위주로 대통령을 보좌하게 한다.

〈표 5〉 개편되는 수석비서관 기능과 현행 보좌기관 기능 비교

| 수석비서관 등 | 주요 기능 | 문재인정부 조직 |
|------------------|---|-------------------------------|
| 총무 | 국무회의 지원, 의전, 대통령실 업무지원, 행정관리, 부속실 지원 | 총무비서관, 부속비서관, 의전비서관, 연설비서관 |
| 정무 | 국회, 정당, 지방정부 관계, 경찰 재난관리, 보훈 | 정무수석비서관 시민사회수석비서관 |
| 대변인 | 대변인, 대통령·국무총리 연설문 홍보기획 | 국민소통수석비서관 |
| 인사 | 정무직, 주요 공공기관 장 및 감사 인사 | 인사수석비서관 |
| 국가전략 연구소장 | 장기미래 예측, 국가전략 연구 | - |
| NSC사무처장 (장관급) | 국방, 국가긴급사태 대비 한반도긴급사태 대비 | 국가안보실장 |

3) 국가전략 조직

지금까지 한국 정부는 단기적 현안에 함몰되어 미국과 중국의 패권경쟁, 기후위기, 감염병대유행 등 국제적 문제와 고령화/연소화, 사회경제적 격차 심화, 저성장 고착화, 디지털 전환을 저해하는 산업구조 등 국내 문제에 대하여 제대로 대응하고 있지 못하고 있다. 다양한 정보를 활용하여 장기적인 시계와 종합적인 관점으로 20년 이상의 미래 변화를 예측·분석하고, 그 결과를 바탕으로 국정 의제와 실천계획을 수립하는 장기적인 국가전략 체계를 구성하는 것이 요구된다.

현재 기획재정부 장기전략국(미래전략과 등 3과로 구성)과 중장기전략위원회 등 국가전략 관련 조직들이 존재하지만, 미래에 대한 국가전략연구와 관련 정책개발 기능은 거의 없는 실정이다. 그 결과 대통령비서실조차도 현안이 되는 정책문제에 집중하고 있으며, 장기 비전보다는 대통령의 5년 임기 내의 성과와 다음 선거(next election)를 의식한 단기 대응 위주로 국정을 운영하고 있다.

따라서 종합적인 미래예측 기능이 약한 한국의 상황을 개선하고, 대통령에게 효과적으로 미래전략에 관한 지원을 위해 국가전략 연구 조직을 설치할 필요가 있다. 바람직한 국가전략 연구조직은 독립성, 전문성, 장기성을 확보할 수 있어야 한다. 독립성을 위해 단기적인 성과를 강조하는 관료들로부터 자유로워야 하고, 전문성을 위해 다양한 전문가를 충분히 활용할 수 있어야 하며, 장기성을 위해 정권의 변화와 관계없이 조직

이 유지될 수 있는 법적·제도적 장치가 마련되어야 한다. 이와 같은 역할은 현재 경제인문사회연구회는 물론 소관 연구기관에서도 하기 어렵다. 2018년 5월 개원한 국회미래연구원이 있지만, 아직 그 규모와 역할이 작고, 행정부 차원에서의 기구도 필요하다.

이러한 조건을 충족하는 기관으로 ‘대통령실’에 차관급 국가기관으로 ‘국가전략연구소’를 설치하는 대안을 제안한다. 국가전략연구소는 「국가전략연구소 설치에 관한 법률」을 제정함으로써 지위의 안정과 기능의 자율성을 보장받는 정부기관의 형태를 취한다. 물리적 위치는 청와대 외부로 하고 ‘국가전략연구소장’은 국가전략 연구 부문에서 전문성이 높은 인물 중에서 대통령이 임명하며, 정원은 100여 명으로 한다.

4) 대통령 자문기구

현재 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의 등 4개 회의체는 헌법에 근거한 대통령 자문기구이다. 청와대의 기능을 ‘국무총리실’ 등으로 분산하게 되면, 이 자문기구들의 기능을 활성화하여야 한다. 국가안전보장회의를 제외한 3개 자문기구의 역할에 맞추어 의장을 대통령이 겸임하기보다는 자문을 할 수 있는 비상근 민간인으로 한다. 민주평화통일자문회의를 제외한 3개 기구의 간사 기능을 현재 대통령비서실에서 수행하고 있다.⁸⁾ 즉, 현재 대통령을 직접 보좌하는 인사들이 사무처장을 하고 있어서 자문이라는 명칭과 맞지 않는다. 이에 회의체 간사기능을 ‘대통령실’ 수석비서관 등이 아닌, 별도의 차관급 상근 사무처장을 임명하여 수행하도록 한다.

첫째, 국가안전보장회의는 대통령이 의장이며, 국무총리, 외교부 장관, 통일부 장관, 국방부 장관, 국가정보원장, 행정안전부장관, 대통령비서실장, 국가안보실장, 국가안전보장회의 사무처장(국가안보실 제1차장 겸임) 및 국가안보실의 제2차장이 위원으로 참석한다. 사무처장을 장관급으로 격상하고, ‘대통령실’의 내부에서 기존 국가안보실장의 역할을 맡게 한다.

둘째, 민주평화통일자문회의는 대통령이 의장이며, 민간인인 수석부의장과 다수의 부의장이 선임되어 있으며, 상근 사무처장은 차관급으로 사무처를 총괄하고 있다. 4개의 자문기구 중에서 민주평화통일자문회의는 전국적으로 지역별 조직(232개)과 국외 지역조직(35개)에 1만8,000명의 자문위원을 포함하고 있는데 다분히 남북한의 체제 경쟁 시대의 조직형태이기 때문에 남북관계의 발전에 대응하여 조직규모를 대폭 축소할 필요가 있다. 이에 의장을 비상근 민간인으로 임명하는 것을 제안하고, 차관급인

8) 국가안전보장회의는 국가안보실 제1차장, 국민경제자문회의는 경제보좌관, 국가과학기술자문회의는 과학기술보좌관이 회의의 간사 기능을 수행하고 있다.

상근 사무처장을 유지한다.

셋째, 국민경제자문회의는 대통령이 의장이며 민간인 부의장과 기획재정부 장관, 고용노동부장관, 대통령비서실장, 정책실장, 경제보좌관 등 당연직 정부위원과 민간인 위촉위원으로 구성되며 사무처 기능은 대통령비서실 경제보좌관이 수행하고 있다. 대통령비서실 내의 정책실의 역할을 ‘국무총리실’로 이관하였기에 대통령 자문기구인 국민경제자문회의의 역할이 중요해진다. 경제의 장기방향에 대한 논의가 국민경제자문회의를 통해 이루어지게 되는 것이다. 이 대안은 미국 대통령실의 국가경제위원회(National Economic Council), 경제자문위원회(the Council of Economic Advisers)를 참고하여 대통령실의 경제 조율 기능을 공식화하는 것이다. 거시경제전략은 기획재정부가 할 일이 아니며, 국민경제자문회의 사무처장을 차관급 상임직으로 별도로 두어 국민경제자문회의가 실질적으로 대통령에게 자문할 수 있도록 한다. 의장을 민간인으로 두고, 위원들을 경제분야별 전문가로 구성하여, 거시경제의 전반적인 전략과 중장기 재정전략에 대해 대통령에게 조언할 수 있도록 한다.

넷째, 국가과학기술자문회의는 대통령이 의장이고 민간인인 부의장과 자문위원으로 구성되며, 과학기술보좌관이 간사 역할을 하고 있다. 국가과학기술자문회의는 심의 기구를 통해서 R&D 조정기구 역할을 이미 하고 있다. 즉, 국민경제자문회의 등과 비교할 때, 이미 실질적으로 작동이 된다고 볼 수 있다. 다만, 과학기술보좌관이 청와대에 상근하는 것보다는 자문회의에 상근해서 대통령에게 전달하는 역할이 맞다고 본다. 즉, 의장(비상근)을 민간인 전문가로 하고, ‘대통령실’ 외부에 차관급인 상근 사무처장을 두어 자문회의가 상시로 운영되도록 한다.

5) 정무장관

국회·정당관계 업무를 담당하는 무임소장관인 ‘정무장관’(Minister of Political Affairs)을 두는 것을 제안한다. 현재 대통령비서실 정무수석비서관이 국회와 정당관계 업무를 전담하는데, 정무수석비서관은 지방정부 관계와 경찰·재난관리 업무에 소홀할 수 있다. 정무수석비서관이 ‘대통령실장’, 국무총리, 대통령을 아주 가까이서 보좌하기 때문에 정무수석비서관의 잘못된 판단과 행동에 대하여 정치적 책임을 대통령이 직접 져야 하는 부담이 있다. 또한 정무수석비서관은 ‘대통령실’에 소재하고 있어서 국회와 정당과의 긴밀한 소통의 시간이 부족하여 정치권의 의사를 대통령에게 전달하는 기능이 약할 수 있다.

따라서 국무위원으로서 좀 더 재량적 판단과 행동을 할 수 있는 ‘정무장관’이 국회, 정당, 지방정부 관련 정무 업무를 수행하는 것이 오히려 대통령의 운신 폭을 넓

히는 방법이 될 수 있다. 부처가 전문행정주의를 택할 경우, 각 부처 장관은 내부 업무에 대한 관여도가 높아지면서 상대적으로 대 국회 업무를 자율적으로 전담할 수 있는 ‘정무장관’의 필요성이 높아진다. 새로운 국정과제를 수행하기 위해서는 국회와 다수 정당과의 협력적 관계가 유지·발전되어야 하기에 ‘정무장관’을 두는 것이 적절하다. ‘정무장관’은 적극적으로 국회와 정당의 목소리를 대통령과 내각에 전달하는 역할을 하고 정무수석비서관은 대통령의 의사를 정치권에 전달하는 메신저 역할을 하면서 두 사람이 상대적으로 역할 비중을 차별화할 수 있다.

4. 국무총리 위상 강화

1) 헌법상의 국무총리 위상

헌법 제86조 제2항에서 ‘국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다’고 규정되어 있어 행정각부를 통할하는 권한을 가지고, 헌법 제87조에서 국무위원 임명 제청권·해임건의권을 규정하고 있다. 하지만 실질적인 국무위원 임면에 대한 국무총리의 관여는 대단히 제한적이라는 의견이 지배적이다. 일부 국무총리의 경우 국무위원(장관) 임명에 적극적으로 의견을 개진하였으나 이는 대통령의 의중과 다르지 않았기 때문이라고도 해석할 수 있다. 국무총리는 대통령의 신임에 전폭적으로 의존하고 있으며 대통령의 개별적 권한위임(empowerment) 바탕에서 제한적인 결정 권한을 행사한다고 볼 수 있다. 대통령의 권한위임을 전제로 현재보다는 적극적인 국무총리의 역할을 모색할 필요가 있다.

정부조직법 제19조에서 경제정책과 교육·사회 및 문화정책에 관하여 부총리를 두고 있으나 헌법에서 국무총리와 행정 각부 사이에 조정을 위한 별도의 계층을 두지 않고 있으므로 국무총리가 다시 통할권을 회수하는 차원에서 부총리제도를 폐지하는 것이 적절하다.

2) 국무총리 보좌조직

국무총리 보좌조직 개편 방향은 기존 대통령비서실의 정책실에서 수행하는 경제 및 사회조정 기능을 이관받고, 국정업무 모니터링 기능은 강화하며, 정무 및 공보 기능을 축소하는 것이다. 이와 함께 현행 국무총리비서실을 국무조정실에 통합하면서, 국무총리비서실의 정무실·공보실 기능과 조직을 줄여, 그 명칭을 ‘국무총리실’로 한다. 또한 기획재정부의 예산편성 기능을 이관받아 정책조정 결과를 예산편성에 반영함에 따라 정책조정의 실효성을 확보하게 한다. 다만 총액배분 자율편성 예산제도를 전면적으로 실시함에 따라 현재 기획재정부가 누리는 강한 예산편성 권한은 대폭 약화되어 국무총리실로 이관된다고 볼 수 있다.

규제개혁 기능은 민간부문에 대한 정부의 규제를 완화하거나 폐지하고 신설규제에 대한 정부 자율적 통제 기능을 포함한다. 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항의 종합적 추진을 위하여 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 설치되어 있으며, 규제개혁위원회의 운영과 정부의 규제 관련 업무를 총괄·관리하는 국무조정실 규제조정실이 운영되고 있다. 이는 정부기능의 지방이양과 민영화 기능과 매우 밀접하게 연관되어 있고, 민간부문에 대한 규제에 통제 역할을 담당하기 때문에, 행정부에서 맡는 것은 적절하지 못하고, 국회 또는 민간 차원에서 관장하도록 한다.

현재 국무총리 소속으로 정부업무평가위원회가 설치되어 있으며, 국무조정실 정부업무평가실에서 관련 실무를 담당하고 있다. 정부가 수행하고 있는 정책평가 기능은 대부분 연도별로 사전에 설정한 목표와 일정에 따라 정책 또는 사업이 제대로 진행되었는지를 점검·확인하는 모니터링(주기적 점검)의 성격이 강하다. 중앙정부의 정책이 실질적으로 정책대상 지역이나 집단에 효과 또는 결과를 낳기에는 1년이라는 기간이 너무 짧아서 매년 평가한다는 것은 적절하지 않다. 따라서 정책의 성과·효과·영향을 평가하는 기능은 최소한 2~3년의 시기를 두고 보다 중립적인 기관에서 수행하는 것이 바람직하다. 즉, 정책평가를 결과(성과)평가와 과정평가(집행모니터링)로 나누어 볼 때 결과평가는 독립적이고 중립적인 국회 예산정책처에서 객관적으로 수행하는 것이 바람직하고, 과정평가는 정책집행을 담당하는 중앙행정기관이 성과관리 차원에서 스스로 수행하고 ‘국무총리실’은 사후적 정부 성과관리를 총괄하는 기능으로 축소하는 것이 바람직하다.

결론적으로 ‘국무총리실장’ (장관급) 하에 차관급 차장 3명(제1차장, 제2차장, 제3차장)을 둔다. ‘국무총리실장’은 국무위원이 아니지만, 국무회의에 상시 배석하고 차관회의를 주재하면서 부처간 정책조정 실무 업무를 총괄한다. 3명의 차장 중 1차장은 기획, 예산, 지원통제 분야 정책조정, 제2차장은 국가질서, 사회·복지·문화 분야 정책조정, 제3차장은 경제·산업·공간 분야 정책조정 기능을 담당한다.

5. 정부 조직간 정책조정

국무회의와 차관회의를 활성화한다면 중앙행정기관 간 업무조정이 더 효과적으로 이루어질 수 있다. 국무총리가 국무회의 회의 전후에 주요 사안에 관련된 장관들과 간담회 형태로 관계장관 간담회를 열어 조율한다. 장기적으로는 국무회의에서 국무위원간의 토의가 활성화되어 국무회의가 의원내각제의 내각회의 수준으로 발전됨으로써

실질적 정책결정 기능을 가져야 할 것이다.

정부 조직간 정책조정을 위해 ‘국무총리실’이 차관회의를 주관하고 ‘대통령실’이 국무회의를 주관하는 대안을 제안한다. 현재 차관회의와 국무회의는 매주 1회 정기회가 개최되고 있는데(차관회의는 매주 목요일 오후, 국무회의는 매주 화요일 오전에 개최된다), 앞으로는 임시회(차관회의는 월, 국무회의는 금) 개최 빈도를 늘려서 국무위원과 차관들이 더욱 자주 만나게 한다. 국무회의는 대통령의 국무회의 의장의 역할과 국정 의제설정의 중요성 측면 측면에서 ‘국무총리실’보다는 ‘대통령실’(총무수석비서관)에서 주재하는 것이 옳다. 회의가 없는 날은 특정 의제 관련한 국무위원과 대통령 또는 국무총리가 만나서 협의하는 국무위원 간담회를 가질 수 있다.

6. 정책연구기관

현재 국무총리 산하 경제인문사회연구회에 24개 정부출연 정책연구기관과 2개의 부설 연구기관⁹⁾이 소속되어 있다. 연구회 제도의 출범 목적은 정부출연 정책연구기관과 특정 정부 부처의 연결고리를 차단하여 연구에 대한 부처의 통제와 간섭을 줄임으로써 연구의 자율성과 재정 운영의 독립성을 확보하기 위함이었다.

하지만 연구회 출범 이후 각 연구기관은 관련 부처와의 외형적 연결고리는 단절되었으나, 대부분의 연구가 관련 부처의 수탁연구로 진행되는 상황에서 해당 부처와의 밀접한 관계가 사실상 지속되고 있다. 동시에 각 정책연구기관은 국무조정실과 경제인문사회연구회의 통제를 받게 되고, 연구기관의 최종 예산을 확정할 때까지 기획재정부의 간섭에서 벗어날 수 없는 상황에 놓여 있다.

현행 경제인문사회연구회를 해체하여 각 정책연구기관을 부처 산하로 환원시키고,¹⁰⁾ 국가전략을 위한 학제간 연구는 ‘대통령실 국가전략연구소’에서 수행하도록 하는 대안을 제안한다. 장기적으로는 정책연구기관을 각 부처의 공무원 조직으로 전환하여 부처의 정책기획과 개발역량을 높이는 것이 바람직하다.

9) 2개 부설기관으로 한국개발연구원 부설 KDI국제정책대학원, 한국교육개발원과 한국보건사회연구원의 공동 부설 육아정책연구소가 설치되어 있다.

10) 현재 국방부 산하 한국국방연구원, 문화체육관광부 산하 한국문화관광연구원은 등이 경제인문사회연구회 소속이 아니라 개별 부처 산하에서 정책연구 기능을 수행하고 있는 점을 참조할 수 있다.

Ⅲ. 기재부정부 극복 방안

1. 예산편성 관련 제고 개선

기획재정부의 권한의 핵심이라 할 수 있는 예산편성 기능을 ‘국무총리실’로 이관하게 되면 기획재정부의 권한은 상당히 약화한다고 볼 수 있다. 총액배분 자율편성 예산제도가 본격적으로 시행되면서 각 부처의 기획조정실은 재정투자효과분석, 비용편익분석 등 다양한 분석 활동을 활발히 할 것으로 기대된다. 예산편성과 직결되는 예비타당성조사 권한도 이관되는데 국무총리실이 아니라 각 소관 부처에서 스스로 타당성 조사를 수행하는 방식으로 개편한다. 이를 통해 각 부처가 스스로 정책분석을 할 수 있는 역량을 키우고 정책의 우선순위와 정책대안 탐색, 정책효과에 대한 예측 등의 분석적 활동을 부처의 기획조정실 중심으로 하게 된다. 재정성과평가도 부처 자체적인 모니터링 방식으로 전환하여 부처의 성과관리 기능을 키울 수 있게 한다. 결과적으로 ‘국무총리실’의 예산관련 기능은 현재 기획재정부의 예산 기능에 비하면 매우 간소해지게 된다.

2. 공공기관 감독권한 부처로 환원

현재 기획재정부의 공공기관 경영평가와 임원임면 추천 권한은 각 소관부처로 환원하게 한다. 매년 시행하는 공공기관의 경영성과평가 제도를 전면적으로 개편하는데, 각 부처가 소관 공공기관의 기관장의 취임 때 경영성과계약을 장관과 공공기관장이 맺고 기관장의 임기 종료 6개월 전에 소관 부처가 공공기관의 경영성과를 확인하는 경영성과계약과 성과확인 제도로 전환한다. 공공기관의 매년 경영성과평가는 성과관리 성격으로 전환하여 공공기관 스스로의 모니터링 성격으로 운영한다. 법률로 정한 대규모 공공기관의 장은 대통령이 임명하지만, 나머지 대부분의 공공기관의 임원은 소관 부처의 장관(또는 중앙행정기관장)이 임명하고 경영성과계약의 성취도를 반영하여 임기연장 여부를 결정한다.

3. 재정부로의 개편

예산실과 공공정책국이 이관되거나 폐지됨에 따라 기획재정부의 기능과 조직은 대폭 축소된다. 또한 거시경제 조정 기능도 국민경제자문회의로 이관되면서 경제조정 기능도 축소된다. 공공물가 통제 기능도 각 소관 부처로 이관하는 것이 적절하다. 서비스업 등 신산업 정책기능도 산업통상자원부/중소벤처기업부 등으로 이관되면서 경제산

업 진흥 기능도 축소된다. 장기전략 기능도 ‘대통령실’ 국가전략연구소로 이관되면서 축소된다. 종합하면 현재의 Super-Ministry인 기획재정부는 세제, 국고, 국제개발 협력금융 위주의 기능을 수행하는 部인 ‘재정부’로 개편된다.¹¹⁾

IV. 맺음말

각 부처 위의 옥상옥으로 작용한 대통령비서실의 기능과 권한을 과감히 국무총리실과 각 부처로 이관하고 인사권한을 중앙행정기관장에게 이관하는 한편, 국가안보와 장기국가전략에 집중하게 하여 청와대정부 현상을 극복한다. 예산편성기능을 총액배분 자율편성 예산제도의 본격적 시행을 통해 간소화한 후 국무총리실과 각 부처로 이관하여 각 부처 기획조정실의 기능을 활성화함으로써 각 부처의 역량을 제고하고, 기획재정부의 거시경제, 물가, 신산업, 장기전략 등의 기능을 타 기관으로 이관함으로써 ‘재정부’로 개편하여 기재부정부 현상을 극복한다. 대통령, 국무총리, 국무위원이 실질적 권한과 책임을 갖는 회의체 형태의 중앙정부가 정립되면서 헌법의 정부 구성과 운영의 원리를 준수하고 국정의 민주성과 효율성을 구현하게 된다.

11) ‘재정부’ 소속 외청으로 국세청, 관세청, 조달청, 통계청을 두고 있어 개편 이후에도 여전히 주요 部로 남게 된다.

토 론 |

“ 청와대정부와 기재부정부를 극복하는 방안 ” 에 대한 토론문

이 창 길 (세종대학교 행정학과 교수)

“청와대정부와 기재부정부 극복방안”에 대한 토론문 I

이 창 길 (세종대학교 행정학과 교수)

들어가면서...

- 발제문 작성하시느라 고생 많으셨습니다. 우리 국정 운영 체계의 왜곡된 현실을 정확히 진단하여 다양한 문제점들을 정밀하게 제기하셨습니다. 청와대 정부와 기재부 정부의 공생적 관계 등의 분석은 인상적입니다.
- 이에 대한 개선방안들 역시 전반적으로 공감하고 동의합니다. 국가안보실의 NSC 사무처장, 국무총리비서실의 통합, 국무총리와 부처 기능 강화 등에는 공감하지만, 대통령과 국무총리의 관계에 대한 좀 더 심층적인 논의가 필요할 것으로 보입니다.

“청와대정부”가 아닌 “대통령정부”를 만들어야

- 문제로 제기된 “청와대정부”가 아닌 명실상부한 “대통령정부”를 만들어야 할 것이다. 헌법상 대통령 책임제의 취지와 목적에 맞게 조정할 필요가 있다. 즉 대통령의 책임성을 강화해야 한다. “대통령실”의 보좌 기능을 강화한다는 관점보다는 “대통령”의 역할을 강화하는 관점에서 접근해야 할 것이다.
- 대통령과 국무총리의 업무 분담 차원에서, 제시한 바와 같이, 대통령은 국정 관리와 국방·외교, 인사를 담당하고, 총리는 정책조정과 예산을 담당하며 대통령을 보좌해야 한다. 대통령은 수석보좌관 회의의 비중을 축소하고 주요 국정 현안과 관련한 현안 관계장관회의와 국무회의를 국정 핵심적인 운영체제로 만들어 대통령이 직접 주관하여 실질적인 정책조정이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

정부혁신수석, 디지털수석 등 설치해야

- 이러한 관점에서 대통령비서실 내 정책실(경제수석, 사회수석 등)의 국무총리실 이관은 긍정적인 측면이 있으나, 대통령실의 기능을 거시적, 전략적 기능, 특히 장기적 의제 중심의 기능에 한정하는 것은 한계가 있다. 정책실 기능을 유지하되 공약 등 국정 과제 관리 중심으로 편제할 필요가 있을 듯하다. 국가위기관리센터와 별개로 외교안보수석이 필요하고, 총무수석의 설치가 필요한지 검토가 필요하다.
- 오히려 정부혁신을 종합적으로 추진하는 정부혁신 수석이나 디지털, 신산업 등 미래 관련 수석을 설치하는 방안도 검토해 볼 만하다. 국가전략연구소의 설치도 좋은 방안으로 별도 설치 필요성은 공감하나, 반드시 대통령실에 설치할 필요가 있는지는 검토할 필요가 있다. 청년문제, 저출산 고령화, 기후변화, 정보통신, 인공지능 등 과제별로 실질적 결정 권한을 가진 위원회로 설치하는 방안도 검토가 필요할 것이다.

대통령 책임제 하에서 국무총리는 “부통령” 이 되어야

- 헌법상 국무총리 기능 중에 대통령 보좌 기능과 행정각부 통할 기능 중 어느 기능에 비중을 두어야 하는지부터 검토가 필요하다. 현행 헌법 구조상 대통령과 국무총리는 대통령 보좌기능보다는 행정각부 통할 기능에서 중복이 불가피하다. 국정 운영 체계의 개편은 이러한 중복 기능을 어느 정도 구분하고 어떻게 업무 배분을 할 것인지에 대한 방향 설정이 무엇보다도 중요한 일이다. 순수한 관점에서 보면, 대통령 책임제 하에서 국무총리는 대통령 보좌 기능에 집중하는 것이 좋을 듯하다. 즉 행정을 통할하는 국무총리라기보다는 대통령을 보좌하는 부통령으로서 기능을 수행하는 것이 적절할 것이다. 이를 위해서는 향후 헌법 개정이 필요한 부분이다.
- 부통령으로서 국무총리는 특정한 국정 아젠다나 핵심적인 현안 과제를 관장하는 방안이 있다. 클린턴 대통령하에서 알 고어 부통령이 정부혁신 과제를 담당하듯이, 청년문제, 저출산 고령화, 일자리, 미래산업, 코로나 등을 직접 관장하는 역할로 전환할 필요가 있다. 앞에서 논의한 국가전략연구소는 대통령실보다는 국무총리실에 설치하는 방안도 논의가 필요하다. 즉 단기적 현안 과제 처리와 정책 조정은 대통령이 직접 나서고, 중장기적 전략은 국무총리가 대통령을 보좌하는 것이 대통령의 책임성을 강화하는 방안이 될 것이다.

- 다만, 현행 헌법하에서 국무총리의 역할과 위상을 대통령 보좌뿐만 아니라 구체적으로 “행정각부 통할”이 규정되고 있는 특성에 비추어, 최소한의 실질적인 통할 기능 수행을 위한 개편이 필요할 것이다. 현재 국무총리는 전문성이 없어 경제부총리를 사실상 통할하지 못하고 있고, 예산 조정에 직접적인 권한을 행사하지 못하며, 비경제, 정치·사회부처 기능을 중심으로 활동하는 경우가 많다. 국무총리는 국정 총괄과 종합조정이라는 거시적인 명분만 존재하고 실질적인 정책 조정은 하지 못한 채 ‘제2인자’라는 정치적 상징으로서 역할만 부각되고 있다. 국정 운영 체계상 국무총리의 실질적인 기능과 명확한 역할을 부여할 필요가 있고, 그 일환으로 예산 편성 기능을 국무총리의 직접적인 권한으로 인정하는 방안이 필요하다.

경제부총리는 폐지, 경제기획원의 향수에서 벗어나야

- 헌법상 행정각부로 규정된 중앙부처의 수평적 권한을 회복하기 위해 부총리 제도는 폐지하는 것이 바람직할 것이다. 경제기획원의 향수에서 벗어나야 한다. 예산 편성 권한을 가진 경제부총리의 과도한 역할과 기능은 국무총리의 정책 결정 및 조정 기능을 무력화·형식화하고 중앙부처의 전문성과 자율성을 훼손하고 있다. 이로 인해 국정 운영의 왜곡과 파행이 수시로 발생하고 있는 현실이다. 국무총리 정책조정 권한의 경우, 그 실효성 확보는 물론 경제정책과 사회정책의 균형적 배분을 위해서도 예산 편성 및 배분 기능과 연계할 필요가 있다.

국무총리 소속 장관급 “예산실” 설치해야

- 예산 편성 기능의 편제와 관련하여, 대통령실에 둘 것인지, 국무총리실에 둘 것인지가 이슈이다. 즉 대통령 소속 장관급 “예산처”로 두는 방안과, 국무총리실 장관급 또는 차관급 “예산실”로 설치하는 방안이다. 현행 대통령 책임제를 생각하면 전자를, 헌법상 국무총리의 역할을 고려하면 후자가 될 것이다. 분야별·부처별 예산의 균형적 편성과 배분, 국정 우선순위에 의한 예산 조정, 정책 조정의 실효성 확보 차원에서 보면, 국무조정실 장관급 “예산실”이 적절할 것으로 보이나, 대통령실과 관계 등을 감안하면 별도의 부처나 기관으로 편제하는 것도 검토 가능할 것이다. 국무총리 소속의 중앙부처를 설치하여 두 가지 방안을 절충할 수도 있을 것이다. 다만, 국무총리 직속으로 설치할 경우, 국무총리의 과도한 예산 권한을 통제하기 위한 대통령 소속 국가예산조정위원회의 설치 등 보완 대책도 필요할 것이다.

“청와대정부”와 “기재부정부”에서 “장관책임제”로 전환해야

- 장관의 권한과 기능은 구조적으로 인사와 예산, 평가기능을 강화하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 장관의 고위공무원 인사권한을 강화하되 부처 간 인사교류를 확대할 필요가 있으며, 부처 예산 자율 편성 강화, 공공기관 감독 및 평가 권한 부처 환원, 정책연구기관의 부처 이관 등도 좋은 대안으로 공감한다.

토 론 ||

“ 청와대정부와 기재부정부를 극복하는 방안 ” 에 대한 토론문

이 수 영 (서울대학교 행정대학원 교수)

“청와대정부와 기재부정부 극복방안”에 대한 토론문 II

이 수 영 (서울대학교 행정대학원 교수)

발제문을 읽으면서 소위 청와대정부와 기재부정부라는 세간의 평가에 대해 생각해 볼 수 있는 기회가 되었고, 이를 극복하기 위한 다양한 제언들에 대해서도 흥미롭게 공부했습니다. 많은 제안에서 공감할 수 있는 내용들이 있었고, 몇 가지는 살짝 다른 생각이 드는 부분도 있었습니다. 다만, 청와대나 기재부가 국정을 좌우하는 것보다는 각 부처가 중심이 되어 국정이 운영되는 것이 바람직하다는 국정 운영의 분권화 및 역할 조정 필요성에 대한 방향성은 긍정적으로 생각합니다.

1. 청와대정부와 기재부정부의 공생 문제

지금 논의되고 있는 청와대정부와 기재부정부라는 현상에 대해 청와대가 기재부를 통해 정부를 장악하고 있다는 취지에서 양자가 공생하고 있다고 하신 것 같은데, 우선 청와대정부라는 표현은 일응 동의하지만, 기재부정부라는 표현은 예산을 매개로 다른 정부 부처나 공공기관들을 압도한다는 측면에서만 동의합니다. 기재부는 재난지원금, 양도세 등의 이슈에 있어서 제 목소리를 제대로 내지 못하고 있다는 점, 소위 기재부 패싱이 나타나고 있다는 점을 지적하고 싶습니다. 하지만, 청와대정부라는 표현은 큰 이견은 없습니다. 이 표현이 등장한 이유는 정치가 행정을 압도하는 현상이 많이 관찰되기 때문으로 보입니다. 선출직 공무원 혹은 집권 세력이 임명직인 직업 공무원을 불신하고 영혼없는 공무원으로 행동하기를 기대하기 때문이라고 생각합니다. 양자 간에는 상호 존중과 신뢰가 구축되어야 하고, 이를 통한 공생이 이루어져야 한다는 인식의 전환이 필요하다고 봅니다. 우리 공무원 제도, 특히 직업 공무원 제도는 헌법 제7조에 규정된 헌법에 보장된 제도이므로 선출직 공무원도 직업 공무원의 역량과 전문성을 존중하고, 직업 공무원도 자부심과 자신감을 갖고 국민 전체에 대한 봉사를 위해 노력해야 한다고 생각합니다. 행정학에서는 1990년 즈음에 있었던 Blacksburg Manifesto 라는 주장을 상당히 의미 있게 기억합니다. 이는 당시 유행하던 관료때리기(bashing bureaucracy) 대신 공무

원에게 힘써주기라는 지향성을 가진 주장이었습니다. 저는 지금 우리가 처한 상황이 이런 정도의 인식전환이 필요한 시기가 아닌가 생각합니다.

2. 국정과제 관리 문제

대통령실의 기능을 총리실과 조정한 다음, 대통령실은 국가전략과 국정과제에 집중하여야 한다는 제안을 하고 있는데, 일리 있는 변화라고 생각합니다. 다만, 본문에서 국정과제 추진 상황을 점검하고 관리할 추진체계에 대한 논의가 세부적으로 제시되었으면 하는 아쉬움이 있습니다. 이전 정부를 살펴보면, 노무현 대통령의 참여정부에서는 시기별로 변화가 있었지만, 대통령 비서실에 정책기획위원회, 국정과제위원회, 국정과제비서관 등을 설치하여 국정과제를 관리하였습니다. 이명박정부는 집권 초기에는 대통령실에 국정기획수석을 설치하였고, 이후 국정과제비서관 정도로 운영하였으며, 박근혜정부는 대통령 비서실에 국정기획수석을 설치하여 국정과제를 관리하는 체계를 구축하였습니다.

3. 가칭 국가전략연구소 신설 문제

국가전략연구소 신설에 대한 제안은 상당한 설득력 있다고 생각합니다. 2017년에 OECD가 발간한 Center of Government (CoG, 주로 대통령실이나 수상실을 의미)의 조직과 기능에 관한 보고서에 따르면, 조사대상 34개 OECD 회원국 중 20개국¹²에서 strategic planning을 CoG에서 담당하고 있는 것으로 나타납니다. 이전 정부의 청와대 조직을 살펴보면, 이명박 정부에서는 미래전략기획관을, 박근혜정부에서는 미래전략수석을 설치하여 운영하였는데, 양자 모두 본격적인 미래전략이라기 보다는 과학기술이나 정보통신 등과 관련된 기능을 담당하였다.

지적하신대로 기획재정부는 전략(strategy)이나 기획(planning)이라는 기능을 소홀히 한지 꽤 되었다고 생각합니다. 상징적인 일이지만, 2018년경 기재부 영문 명칭이 Ministry of Strategy & Finance 에서 Ministry of Economy & Finance 로 변경되었는데, 이 때부터는 기획이나 전략 기능에 대한 관심이 상대적으로 떨어졌고, 예전 재정경제부로의 회귀가 일어나지 않았나 하는 생각입니다. 따라서 국가의 미래에 대한 논의가 활발하지 못하다는 평가를 받는 현재, 국가 미래전략이나 기획을 담당하기 위한 국가전략연구소 신설은 시의적절한 제안이라고 생각합니다. 다만, 국가전략이라는 이슈가 중장기적인 시각에서 접근되어야 하므로 그 구성에 있어서 독립성, 장기성, 전문성, 무당파성 등을 확보하기 위한 장치를 더 강화해야 할 것 같습니다. 예를 들면, 기관장의 임기를 명

¹² 한국에 대한 정보는 이 보고서에 들어 있지 않음.

확히 한다거나 인사청문을 거치게 하는 것을 고려할 수 있을 것입니다.

4. 정책연구기관 개편 문제

총리실, 경인사연, 기재부 등의 다중 통제를 받는 국책연구기관의 연구 자율성과 독립성을 강화하기 위해 경인사연을 해체하여 소속 국책연구기관을 부처 산하로 환원시키는 제안은 국가과학기술연구회와 같이 고려해야 하지 않나 라는 생각이 듭니다. 또한, 장기적으로는 국책연구기관을 공무원 조직으로 전환하자는 제안은, 아주 정확한 비유는 아니겠지만, 예를 들면, 식약처와 식품의약품안전평가원 같은 구조를 가진 부처를 염두에 두신 것이 아닌가 합니다. 사회문제가 난제가 되어 있는 현실을 고려한다면 정부 공무원들이 국책연구기관 박사님들의 도움을 실질적으로 많이 받고 있는 상황이며, 저 역시도 이런 현실이라면 차라리 국책연구기관 박사님들을 공무원으로 임용시키면 더 효율적이겠다 라는 생각을 할 때도 있습니다. 이와 더불어 공채 출신의 일반직 공무원 못지 않게 민경채 등을 통한 일반직 및 연구직 공무원 충원에도 더 힘씀으로써 공직의 전문성을 확보하기 위해 노력해야 한다고 생각합니다.

5. 기타 의견

대통령 자문기구의 활성화 제안은 청와대 기능을 국가 전략 등과 관련된 것으로 변신한다는 전제하에서 적절한 시도라고 판단됩니다. 이와 더불어, 대통령 자문기구에서 국가전략연구소의 정책안이나 아이디어들을 심의 자문하는 역할을 수행하는 것도 필요할 듯합니다. 한편, 정무수석과 공존하는 정무장관은 양자 간에 갈등이나 관할권 충돌 등의 문제가 예상되고, 대통령과 조금이라도 더 가까운 정무수석에게 힘이 쏠릴 가능성이 있으므로 재고의 여지가 있다고 봅니다. 대신, 특임장관을 신설하여 타 헌법기관이나 지방정부 등과의 관계를 관리하는 것도 고려 가능하다고 생각합니다.

6. 조직개편만으로 극복 가능한 문제인가?

청와대정부, 기재부정부가 조직개편만으로 극복가능한 문제인지에 대해서는 저는 개인적으로 약간 비관적으로 생각합니다. 청와대정부 문제의 핵심은 선출직 공무원과 직업 공무원 간의 불신 문제라고 생각합니다. 양자 모두 우리 공동체를 위해 헌신하는 중요한 행위자라는 것에 대한 상호 신뢰와 존중을 회복하려는 노력이 필요하며, 상호 간의 이런 credible commitment에 대한 공감대 혹은 신뢰를 형성하려는 노력이 필요하다고 생각

합니다. 이런 분위기 조성 위에서 조직개편에 대한 논의가 진행되면 더 좋을 듯합니다.

한편, 변화와 혁신을 제대로 하기 위해서는 조직구조, 업무절차, 구성원의 행태를 모두 동시에 바꾸어야 한다고 얘기합니다. 우리는 지금까지 어떤 변화가 필요하면 조직구조를 바꾸는 대안부터 흔히 고민해 왔습니다. 그렇지만, 이 경우에도 계서제 구조를 더 유연하고 덜 경직된 조직구조로 바꾸는 것과 같은 진짜 본격적인 조직구조 혁신 시도라기 보다는 조직개편에 가까운 논의들만 주로 해왔습니다. 큰 그림을 바꾸는 조직개편도 당연히 중요하지만, 이번에는 구성원 행태 혁신, 조직구조 혁신, 업무절차 혁신이라는 3중 세트에 대한 논의가 본격적으로 이루어졌으면 하는 바램입니다.