NRC POLICY BRIEF

경제·인문사회연구회
National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences

2022
ISSUE 05

발행년월 2022년 05월
발행 경제·인문사회연구회
주소 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 연구지원동(A)
전화 044-211-1160
Homepage www.nrc.re.kr

문제해결형 국정운영시스템, 어떻게 혁신할 것인가?

이광희 한국행정연구원 선임연구위원 외

정치적 민주주의 성숙도가 높아지면서 정부의 기존 역할과 정책기획-집행 의사결정 방식의 변화가 요구된다. 중앙집권적이고 대통령비서실 중심의 정책조정을 벗어나 사회적 환경변화를 반영하는 국정운영시스템 및 정책조정 제도 마련이 시급하다.

※ 이 글은 경제·인문사회연구회(NRC) 협동연구과제 **『효과적인 정책조정을 위한 국정운영시스템 혁신 방안』** 보고서 내용을 압축 요약·정리한 것입니다. 이 보고서는 국가정책연구포털(nkis.re.kr)에서 볼 수 있습니다.

• • • Key Messages and Proposals • • •

국정운영시스템 혁신방안으로

- 첫째, 청와대 정부에서 국무위원 정부로 전환이 요구됨. 대통령비서실의 부처 통제형 조직의 성격을 지닌 정책실을 폐지하고, 대통령비서실은 대통령 의제를 기획하고 관리하는 이름으로 조직을 재조정할 필요가 있음. 책임장관제를 통해 정책집행에서 장관의 책임성을 명확히 하고, 정책조정시스템을 효율적으로 정비할 필요가 있음
- 둘째, 경직된 정부에서 유연하고 민첩한 정부로 전환이 필요함. 대통령과 국무총리의 업무 분담 필요하며 현안을 적시에 조정할 수 있는 특임장관 및 전담 부처를 운영할 필요 있음. 아울러 범정부 차원에서 정책조정을 총괄하는 시스템을 구축하여 운영할 필요가 있음
- 셋째, 분절된 정부에서 통합정부(Whole-of-Government)로 전환이 요구됨. 핵심 행정부를 구성하고 통합적으로 운영하는 방안이 중요하며 핵심 행정부는 대통령 비서실과 달리 대통령을 내각 차원에서 보좌하는 역할을 수행하여야 함
- 넷째, 정책추진 관행 및 문화 개선과 관련하여 정책토론 문화 활성화를 위해 우선 총리와 장관을 중심으로 여·야·정 협의체를 정기적으로, 수시로 운영할 필요가 있음

01 들어가는 말

연구 필요성

최근 저출산·고령화, 저성장, 양극화, 기후변화, 디지털 및 그린 전환, 코로나19 팬데믹 등 다양한 국가적 난제(wicked issues)가 국정 현안으로 빈번하게 등장하고 있으며, 관련 부처 간 긴밀한 협력과 조율이 요구된다. 발전국가 시기 형성된 대통령과 대통령비서실 주도의 국정운영시스템이 고착화되어 현재까지도 경직된 피라미드식 체계로 운영됨으로써 복잡한 국가 난제들을 해결하는 데 한계를 보이고 있다. 대통령비서실 중심의 국정운영시스템에서 각 수석이 관련 부처를 담당하게 되면서, 부처 간 갈등이 대통령비서실로 재현되며 부처 할거주의 또는 사일로(Silo) 현상이 지속되고 있다. 대통령비서실의 막강한 영향력 행사는 국무총리의 정책조정 역할을 약화시키고, 국무회의 등을 비롯한 다른 정책조정 기제의 기능을 유명무실화하고 있다. 국정 현안, 갈등 이슈에 대한 사회적 숙의 및 공론 시스템이 미흡하며, 대통령비서실 참모들의 기획과 아이디어에 의존하는 경향이 있다. 범정부 차원의 대응이 필요한 상황에서는 청와대 중심의 수직적인 구조를 탈피하고 문제해결을 위한 정책조정 체계 및 역량 구축을 위한 국정운영시스템 혁신 방안이 요구된다.

연구목적

본 연구의 주요 목적은 경직된 관료제 조직에 근간을 두고 있는 대통령비서실 중심의 국정운영시스템의 문제점을 진단하고 개선방안을 도출하는 데 있다. 국정운영시스템은 (1)행정부 차원의 국정운영시스템, (2)헌법상 권력분립 차원의 국정운영시스템, (3)영토적 권한 배분 차원의 국정운영시스템, 그리고 (4)국가와 시민사회 관계 차원의 국정운영시스템 등으로 구성된다. 본 연구는 행정부 차원의 국정운영시스템 혁신 방안에 방점을 두고 있다. 행정부 차원의 국정운영시스템은 '제왕적 대통령' 논란에서 벗어나지 못하고 있으며, '청와대 정부' 현상이 지속되어 개선이 시급하다. 구체적으로 본 연구에서는 대통령비서실의 구성과 운영 분석, 내각의 정책기획 및 조정시스템 분석, 국정운영시스템 국외 사례 비교 분석, 국정운영시스템 혁신 방안 등을 논의하고자 한다.

연구방법

연구목적을 달성하기 위해 문헌연구, 사례연구, 심층 인터뷰, 전문가 집담회(FGI) 등 다양한 연구 방법을 사

용하였다. 기존 연구에서 주로 활용되는 문헌분석과 제도분석을 통해서는 블랙박스로 남아있는 국정운영 시스템의 작동방식과 효과성을 이해하기에는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 역대 정부의 국정운영 참여자 13인과의 심층 인터뷰를 실시하였고, 그 결과를 토대로 다양한 정책조정기구의 실효성을 평가하고 개선방안을 제시하였다. 기존 연구에서 제시하지 못하는 현장감 있는 인터뷰 내용 등을 바탕으로 한 본 연구는 정책 시사점 도출뿐만 아니라 학술적으로도 가치 있는 연구라 생각한다.

02 정책조정에 관한 이론적 논의

국정운영의 환경변화

최근 국정운영의 환경은 민주주의의 성숙과 다양성을 존중하며, 상대적으로 관심이 낮았던 환경보전에 관한 가치와 사회적 가치(예 : 인권, 안전, 사회적 약자 배려) 등이 중요한 가치로 자리 잡고 있다. 국정운영의 방식에서도 과거 정부 주도의 권위적인 관계가 아니라 수평적이고 소통과 참여를 강조하는 국정운영 방식이 요구된다.

복잡한 국가 난제(wicked problems)가 증가하는데, 난제는 복잡성을 갖는 정책문제를 의미한다. 정책을 통해 개입한 사회문제의 변화 결과를 예측하기 어렵고, 심지어 정책실패는 사회적·경제적으로 큰 위험을 발생시킬 수 있는 경우 정책 난제라 정의하고 있다. 대표적으로 저출산-고령화로 인한 인구구조의 변화, 대기업 중심의 경제구조, 4차 산업혁명과 고용기회 확대 등은 수년간 우리나라 정부에서 다양한 정책을 추진했음에도 아직 뚜렷한 정책 성과를 내지 못하고 있으며, 정책조정의 중요성이 증가하고 있다.

새로운 사회경제 구조, 신기술 도입 및 활용 등으로 다수의 정부 부처와 관련 기관들의 협력적인 관계와 정책조정이 필수이다. 그러나 우리나라는 여전히 부처 할거주의 혹은 사일로 현상으로 부처 간 정책조정 실패가 지속되고 있다.

정책조정에 관한 이론적 논의

정책조정이란 정책을 위한 하나의 의사결정이 다른 정책을 위해 도출된 의사결정과의 충돌과 갈등을 줄이거나 회피하는 일련의 활동으로 정의할 수 있다. 정책조정이 필요한 상황이 발생했다고 하는 것은 이미 상당한 수준의 목표 간 충돌, 전략 간 충돌, 아이디어 간 충돌, 이해관계의 충돌 등으로 인해 갈등이 발생하고

있음을 의미한다. 정책조정이 이루어지지 않는 경우, 정부의 주요 기관이 맡은 역할과 정책을 명확하게 설정하지 못함에 따라 국민의 삶과 산업 경제적으로 중요한 문제를 해결하기 위한 해결책을 적기에 제시하지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

문제는 정책조정이 표면적으로 단순해 보이지만 그 과정은 매우 복잡하고 조정이 이루어지기까지 시간과 노력이 필요하다는 것이다. 정책조정이 어려운 이유는 정책조정의 대상과 수준이 다양하며, 정책조정의 방향 및 수단에서도 차이가 있기 때문이다. 예를 들면, 정부의 전략이 정책조정 대상이면 정책조정 필요성이 아주 높다고 할 수 있는 반면 부처 장관의 독립적인 의사결정의 경우 정책조정 필요성이 매우 낮다. 현실에서 정책조정이 실패하는 원인은 다양하며, 본 연구에서는 이론적 논의 및 선행연구를 바탕으로 정책조정 실패 원인을 크게 1)정책갈등, 2)정책공백, 3)정책중복 등으로 재정리하였다.

정책갈등 | 정책 지향에 대한 갈등, 정책 간의 모순, 대안 선택에 있어 부처 간 견해 차이, 정책의 비일관성

정책공백 | 정책의 공백 상황, 특정 정책과 사업에 관한 부처의 책임회피

정책중복 | 불분명한 관할권과 유사한 업무수행, 정책의 중첩과 중복성, 정책 간의 상호 대체현상

[표 1] 정책조정의 유형과 접근법

구분	주요 내용
정책조정 유형 및 접근방법	수평적 조정(네트워크) vs. 수직적 조정(위계)
	단독기구에 의한 조정 vs. 협의체에 의한 조정
	공식적 조정기구 vs. 비공식적 조정수단
	분석적(합리성) 조정 vs. 정치적 조정
정책조정 수단 및 전략	조직통합 vs. 조직 기능 재배분
	메타프레임 vs. 성과관리
	힘의 전략 vs. 설득의 전략
정책조정의 규범적 방향	권력엘리트주의vs. 다원주의

효과적인 정책조정을 위한 국정운영시스템

정치적 민주주의 성숙도가 높아짐에 따라 정부의 기존 역할과 정책기획-집행 의사결정 방식 변화 요구된다. 정부 정책 결정 과정에서 기업 및 시민의 관심과 참여가 확대됨에 따라 정책 정당성과 수용성이 정책 성과를 결정하는 중요한 요인이다. 중앙집권적이고 대통령비서실 중심의 정책조정을 벗어나 사회적 환경 변화를 반영하는 국정운영시스템 및 정책조정 제도 마련 시급하다.

본 연구에서는 행정부의 핵심 의사결정을 형성하고 조정하는 기구와 제도에 집중하였다. 정책조정 유형과 수단의 특성을 고려하여 국정운영시스템을 행정수반모형과 분할결정모형으로 설명하였다.

행정수반모형 | 현재 우리나라의 정책 의사결정 체계 특성을 나타내는 모형

분할결정모형 | 역할분담형, 국정운영시스템의 권한, 역할, 권력이 일정 수준 수평화·분권화되고 비공식적인 정치적인 영향력보다는 부처 간의 절충과 타협이 이루어지는 모형

[표 2] 효과적인 정책조정을 위한 국정운영시스템 변화 방향

구분	권위적인 정부(행정수반모형)		민주주의 정부(분할결정모형)
정책조정의 규범적 방향	권력엘리트주의(엘리트 주의)	⇨	다원주의
정책조정 유형 및 접근방법	수직적 조정(위계적)		수평적 조정(네트워크, 거버넌스)
	단독기구에 의한 조정		협의체에 의한 조정
	비공식적 조정수단		공식적 조정기구
	정치적 조정		분석적(합리성) 조정

03 우리나라 국정운영시스템 분석

제도분석

국무회의는 헌법에서 정하는 최고 정책심의기구이며, 정부조직법과 국무회의 규정에 따라 운영된다. 국정현안점검조정회의는 대통령령에 기반하여 중앙행정기관 간 정부 정책에 대한 이견 및 주요 국정 현안 등을 심의 조정하는 회의체로 국무총리 소속이다. 경제관계장관회의는 부총리 겸 기획재정부장관의 경제정책 조정기능을 수행하기 위해, 교육·사회 및 문화관계장관회의는 부총리 겸 교육부장관이 교육·사회 및 문화정책 조정기능을 수행할 수 있도록 대통령령에 의해 설치되어 있다.

이 외에도 대외경제장관회의 규정, 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 등이 존재한다. 직접적인 정책조정기구는 아니지만, 법제업무 운영규정에 따른 정부정책협의회와 그 실무협의회 또한 입법과정에서의 정책조정 기능을 실질적으로 수행하고 있다. 행정절차법과 「행정효율과 협업촉진에 관한 규정」에서 행정기관 간 협업을 다루고 있으며, 지방자치 발전에 따라 중앙과 지방의 협력을 도모하기 위한 제도로 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영규정(2017년), 시·도경제협의회 규정(2021년), 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률(2021년) 등이 마련되어 있다.

대통령의 정책조정

대통령의 정책조정은 공식회의와 비공식회의로 구분할 수 있다. 비공식적인 정책조정 기제로는 대통령비

서실 수석들과의 수석보좌관회의, 대통령-국무총리 주례회의, 대통령-경제부총리 월례회의 등이 있다. 공식적인 정책조정 기제는 국무회의, 주요 관계장관회의, 대통령직속위원회 등이 운영되고 있다. 한편, 우리나라에서 대통령비서실은 중요한 정책조정 역할을 담당하고 있다.

수석보좌관회의(수보회의)는 대통령 또는 비서실장 주재로 통상 매주 월요일 10시에 개최(현 정권)되며, 청와대 전체가 알아야 하는 사안을 보고 및 논의하는 자리이다. 대통령의 성향에 따라 수보회의를 개최하지 않기도 하였으며, 진행방식(회의 분위기, 모두발언, 개최일정, 개최 횟수 등)도 차이가 있다. 수보회의는 대통령 의제를 논의하고, 국정운영 방향을 대통령과 대통령비서실이 적극적으로 논의한다는 점에서 중요한 역할을 한다. 수보회의는 비공개를 원칙으로 하고, 제왕적 대통령, 참모진의 권력형 부패 등으로 인해 불신의 대상이 되기도 한다.

국무회의는 대통령이 의장을 맡고 있으며, 정례적으로 매주 1회 화요일에 소집된다. 관례로 국무총리가 국무회의를 주재한다. 국무회의가 형식적으로 진행되어 실제 정책조정 역할을 하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 국무회의에서 심의해야 할 안건이 평균 25건 내외로 지나치게 많고, 이미 부처 수준에서 합의된 안건만 상정되어 토론이 거의 이루어지지 않고 있기 때문이다.

대통령과 국무총리는 주기적으로 비공개로 만나 국정 상황 및 현안을 논의하고 있다. 국무총리는 대통령과의 주례회의를 통해 힘을 받을 수 있으며, 주로 국무회의에 앞서 월요일에 만나 의견을 조정한다. 특히, 독대 형식의 만남은 총리가 대통령의 신임을 받고 있으며, 총리의 위상이 높음을 의미한다. 대통령이 총리에 얼마만큼의 권한을 부여하는가에 따라 형식적일 수도 있고, 실질적인 논의가 이루어질 수 있는 자리가 되기도 한다.

경제부총리는 비공개 월례회의를 통해 대통령에게 경제 현안을 보고하는 자리를 가진다. 대통령은 경제부총리에게 직접 기획재정부의 현안을 보고받고 현실감 있는 정보를 얻을 수 있다. 월례회의는 주요 정책결정에서 경제부총리 패싱을 막고, 경제부총리가 부처 간 정책 혼선을 막을 수 있는 역할을 할 수 있는 힘을 실어준다.

대통령은 주요 관계장관회의를 주재하여 각 부처 장관과 대통령 어젠다 집행전략 및 진행 상황을 주기적으로 보고받고 논의한다. 국가재정전략회의는 대통령 주재로 예산편성에 앞서 일 년에 한 번 정당 대표, 각 부처 장관, 청와대가 모여 중장기적인 관점에서 국가 예산 운용 방향을 논의하는 자리로 재정 분야 최고위급 의사결정 회의체이다. 기타 경제관계장관회의로는 확대경제장관회의, 비상경제회의, 민생경제장관회의, 한국판 뉴딜 전략회의, 포용국가전략회의 등이 있다.

대통령 직속위원회는 집권 정부의 국정과제와 관련하여 논의하거나 자문을 얻기 위해 설치되었다. 대통령 의제를 추진하고, 여러 부처가 관련되어 조정이 필요한 사안을 다룰 수 있다는 장점이 있다. 대통령 캠프에 참여한 사람들을 챙기기 위한 자리라는 인식과 함께 위원회 수가 지나치게 많으며, 성과가 없다는 부정적인 평가가 지배적이다. 위원회의 성공적인 운영은 대통령의 관심도에 달려있는데, 대개 상징성만 부

각되며 실질적인 역할수행은 제한적이다. 게다가 또 다른 옥상옥으로 존재하여 부처의 업무추진에 혼란을 주어 비판을 받기도 한다.

우리나라 국정운영에서 대통령비서실의 역할과 권한이 크며, 이로 인해 다른 정책조정 기제가 무력화되는 문제가 발생하고 있다. 대통령비서실은 대통령을 보좌하는 참모기관의 역할을 벗어나 과도하게 영향력을 행사하여 비판을 받고 있다. 비대한 옥상옥 조직으로 운영되어 부처를 패싱하거나 만기친람 논란을 빚기도 한다. 헌법 기구인 국무위원 대신 비헌법기구인 비서실이 정책조정 및 결정하는 것은 문제가 있다.

국무총리의 정책조정

국정현안점검조정회의는 통상 매주 목요일에 개최된다. 부처 간 이견 및 주요 국정 현안 등을 심의 조정하는 회의이다. 국정현안점검조정회의에서는 긴박한 사안보다는 비교적 시간을 갖고 논의해야 하는 사회 관련 현안을 논의하는 자리로서, 책임총리제하에서 국무총리의 정책조정 기제로 유용할게 활용될 수 있다.

총리-부총리협의회는 총리와 부총리가 국정 전반에 대해 자유롭게 소통하는 회의체로, 필요에 따라 주요 관계 장관도 참석한다. 다만, 원래의 취지와는 달리 형식적으로 운영되고 있다는 평가가 있다. 그러나 잘 활용되면 총리와 부총리 사이의 역할 분담 및 권력 불균형 해소에 도움이 될 수 있다.

국무총리는 과학기술관계장관회의, 서비스산업관계장관회의, 확대무역전략조정회의, 긴급 관계장관회의 등을 주재한다. 물론 여러 부처가 관련되어 있어 중립적인 조정이 필요한 경우 국무총리 소속위원회가 설치기도 한다. 하지만 지나치게 위원회 수가 많으며, 제기능을 하고 있지 못하다는 부정적인 시각이 있는 것도 사실이다. 유령위원회라 불릴 정도로 회의가 거의 열리지 않는 위원회도 존재한다.

국무조정실은 국무총리를 보좌하고, 중앙행정기관의 지휘 및 감독, 정책 조정, 사회위험 및 갈등 관리, 정부업무평가, 규제개혁 및 국무총리가 특별히 지시하는 사항에 관한 사무를 관장한다. 국무총리의 권력에 따라 국무조정실 및 국무총리비서실의 위상 및 조직 규모가 변화되어왔다. 국무조정실장은 행정부처 간의 협조를 위해 국무회의에 제출되는 의안과 국무회의에서 지시받는 사안에 대해 심의하기 위해 차관회의를 소집한다. 국무총리가 주재하는 국정현안점검조정회의를 뒷받침하기 위해 국정현안점검조정실무회의와 국정현안점검조정차관회의가 열리기도 한다.

부총리의 정책조정

기획재정부 장관 겸 경제부총리는 경제관계장관회의, 대외경제장관회의, 대외경제안보전략회의, 산업경쟁력강화 관계장관회의, 물가관계장관회의 등을 공식적으로 주재한다. 경제라는 분야가 명확하며, 경제부총리가 기획재정부 장관이라는 점에서 예산이라는 수단을 가지고 있어 비교적 운영이 잘 이루어지고 있

다. 경제부총리는 녹실회의, 서별관 회의 등과 같이 비공식 회의를 주재하는데, 밀실 회의라는 비판이 있으나, 비공식 회의에서 토론이 활발하게 이루어지며, 파급력이 큰 경제 사안은 비공개가 필요하다는 점에서 긍정적인 효과도 있다.

교육부 장관 겸 사회부총리는 매월 넷째 주 수요일 사회관계장관 회의를 주재하여, 교육, 사회, 문화 등의 정책을 조정한다. 사회 분야 이슈는 이질적이고 조정하기 어려운 특성이 있으며, 교육부총리의 정책조정 전문성이 부족하고 교육 안건에 치중되어 있다는 지적을 받고 있다. 사회부총리는 경제부총리와 달리 예산, 조직 등과 같이 정책조정의 실효성을 담보할 수단이 없어 회의체 운영에 어려움이 있기도 하다.

소결 : 분석 및 인터뷰 결과 요약

정부 운영에서 정책조정은 항상 중요한 이슈이며, 그 중요성이 지속해서 증가하고 있다. 정책 갈등, 정책 중복, 정책 공백 등이 빈번하게 나타나는 상황에서 정책 조정은 필수가 되고 있다. 다원화된 사회로 변화하면서 사회 갈등이 증가하였고, 정책이 추구하는 가치들 사이의 대립으로 사회적 갈등이 정책갈등으로 표면화되고 있다. 오늘날 정부 부처가 담당하는 정책은 다양한 분야가 얽혀있는 복잡한 사안으로 정책중복이 나타나기도 한다. 기술발전, 새로운 사회적 이슈 등장으로 부처가 담당해야 할 기능 및 영역이 추가되는 과정에서 부처 관할권 다툼이 발생하며, 모두가 원하지 않는 영역에 대해서는 서로에게 미루어 정책 공백이 나타나고 있다.

제도 및 현황분석, 인터뷰 등을 종합하여 분석한 결과, 정책조정 실패 원인을 다음과 같이 파악하였다.

첫 번째 실패 원인은 수직적이고 공식화된 정책조정시스템 운영이라 할 수 있다. 우리나라 정책조정 시스템은 정책조정의 책임과 권한이 불명확하며, 공식회의에 과다 의존하는 문제가 있다. 그리고 위계화된 조정시스템은 비효율성을 초래한다.

두 번째 실패 원인으로 정책조정이 위계적이고 힘으로 좌우된다는 점을 들 수 있다. 구체적으로 장관들 사이에도 대통령의 신임, 예산권 등으로 인해 실세 장관이 존재하며, 이들이 과도한 영향력을 행사하고 있다. 정책조정은 절충과 타협이 필수이나, 행정부 내부에는 타협을 받아들이지 못하는 문화가 존재하고, 또한 정책조정 역량이 전반적으로 부족하다.

세 번째 원인은 정책조정을 위한 기획·예산·조직관리의 문제를 들 수 있다. 우선, 범정부적 기획 차원의 정책조정 기능이 부재하다. 부처가 개별적으로 정책을 추진하여 국가법정계획의 일관성이 부족하며 복잡성이 증가하고 있다. 기획재정부가 예산권을 독점하고 있으며, 부처뿐만 아니라 대통령도 가용할 수 있는 예산이 제한적이다. 조직적인 측면에서는 이해관계자라는 정치적인 이유로 부처가 쪼개지면서 정책조정에 어려움이 있다.

마지막으로 행정부 외부 요인에서 실패 원인을 논의할 수 있다. 정치권 개입이 부족하다는 견해와 정치

권 개입이 과도하다는 견해가 있다. 정치권 개입이 미흡하다는 관점에서는 정책 과정 전반에 대표성을 부여받은 의회의 역할이 부족하고, 오히려 대통령비서실이 정책기획을 독점하고 있다는 문제를 제기하고 있다. 반대로 정치권 영향력이 정책조정에 혼란을 야기하였다고 보기도 한다. 특히, 전문가가 아닌 사람들이 정치를 담당하는 아웃사이더 폴릭틱스가 문제시되며, 언론, SNS 발달 등으로 정치권의 힘이 커지면서 인기영합적인 정책이 우선시되는 문제가 발생하고 있다.

04 국정운영시스템 국외사례 분석

미국

다원주의 전통에 따라 다양한 행위자들이 정책결정 과정에 참여하는 것이 제도적으로 보장되어 있다. 미국은 입법 및 국정운영에서 효율성과 신속성보다는 여러 행위자의 합의와 타협을 중시하는 전통이 이어지고 있으며, 이런 면에서 또 다른 의미의 미국 정치의 보수성을 보여준다.

미국은 기본적으로 대통령실과 대통령비서실에 정책조정 기능이 설계되어 있다. 이는 다양한 이익집단, 연방정부, 주정부, 지역정부의 위계적 구조, 개별 구성원이 강력한 비토권을 행사할 수 있는 상원이 존재하기 때문이다. 대통령비서실(White House Office)은 대통령에 강한 충성심을 갖춘 인사들로 구성되어 있으며, 주로 대통령이 중요하게 생각하는 정책들을 추진하고, 관련된 사안의 정책조정을 담당한다. 예산관리실(OMB)과 국가안정보장회의(NSC) 등은 대통령실을 구성하고, 대통령 보좌 및 자문 역할을 담당하고 있으며, 해당 정책의 전문가와 정책 결정자들이 모여 논의하고 정책을 조정하는 기능을 수행한다. 한국은 기획재정부에서 예산을 모두 관장하고 있지만, 미국 연방정부의 예산은 OMB에서 담당하고 있다는 점에서 차이가 있다. OMB를 통해 대통령은 자신의 의제를 추진할 힘을 받는다. 최근에는 한 개인에게 정책조정 권한을 집중시켜 책임지도록 하는 임명방식이 선호되는 경향이 있다. 이러한 방법은 신속하고 효율적인 대응이 가능하다는 점에서는 장점이 있으나 정책조정 성패가 개인에게 달려있다는 점이 불안 요소라 할 수 있다.

영국

영국 정부의 정책 결정과 관련하여 수상 또는 내각이 지배적·배타적 권한을 갖는 것은 아니며, 내각사무실

과 그 산하의 수상실, 중앙행정부처 등 다양한 행위자들을 포함하는 핵심 행정가들 간 네트워크에서의 상호작용을 통해 정책 결정이 이루어진다.

영국의 국정운영시스템에서 수상은 영국 정부의 정책 결정에 중요한 핵심 행정가로 역할하며, 여전히 위계적인 특징이 강하다. 수상과 장관 등의 역할에 대한 명시적인 규정이 존재하지 않으며, 최종적인 결정은 수상의 의사가 중요하게 작용한다.

수상 및 장관, 내각 등을 포함하여 다양한 기구가 정책조정 역할에 유의미한 영향력을 미치고 있어, 협의체를 중심으로 정책조정이 이루어진다. 정책조정기능은 수상실과 내각사무실의 특별보좌관, 주요 선임 공무원이 담당하고 있다. 수상실의 경우 수석참모의 역할이 중요하며 수석참모는 수상과 가장 가까운 거리에서 조언하는 역할한다. 공무원 중에서는 수상실의 비서실장과 내각사무실의 사무처장이 정책조정의 핵심 역할을 맡고 있다.

영국은 정책 결정이 공식적인 통로보다는 비공식적인 기제가 효과적으로 활용되어왔다. 행정부처 장관은 자신의 정책이 받아들여지지 않을 경우, 다양한 공식적, 비공식적 방법을 동원해 수상을 설득한다. 다른 부처 장관들과의 충돌이 있을 때는 사적인 모임이나 공실 실무자 그룹 모임 등을 통해 갈등을 조율하기도 한다.

정책 입안 단계에서는 행정부처 장관들이 중요한 역할을 한다. 이는 행정부처가 특정 정책 관련 사항에 대해서 가장 많은 정보를 보유하고 있기 때문이다.

지나치게 단순한 설명을 제공하는 웨스트민스터 모형이 아니라 영국의 정책조정 및 결정은 핵심 행정가들의 네트워크에서 이루어지고 있다는 점을 이해할 필요가 있다.

프랑스

프랑스는 제5공화국 헌법을 통해 의원내각제와 대통령제가 혼합된 준대통령제 형태로 권력구조를 개편하였으며, 정책조정은 대통령과 총리 사이의 수직적 정책조정과 부처들 간의 수평적 정책조정이라는 측면에서 발전하였다. 프랑스에서 대통령의 정책조정은 대통령 총괄처장을 중심으로 비서실이 핵심적인 역할을 담당하며, 실질적인 정책조정이 이루어진다. 국무총리 정책조정은 정부 총괄처, 국방 및 국가안보 총괄처, 해양 총괄처, 유럽업무 총괄처 등 4개의 총괄처를 중심으로 이루어지며, 부처 간 수평적 협의체로는 부처 간 회의, 부처 간 위원회, 축소된 위원회 등이 있다.

유럽연합의 회원국인 프랑스는 유럽연합과의 정책조정 및 다른 회원국들과의 정책조정도 필요하다. 이러한 정책조정은 유럽연합기능에 관한 조약(Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE)에서 정책들에 대한 권한을 규정하는 방식으로 기본 구조화되어 있으며, 각료이사회의 논의과정을 거쳐 정책조정이 이루어진다.

프랑스의 국정영운시스템의 주요 특징은 다음과 같다. 우선 정책조정은 대통령과 총리의 관계에 따라

달라진다. 대통령과 총리가 같은 정당이거나 연정 그룹이면 대통령 중심의 위계적 정책 조정기능이 활성화되며, 총리 중심의 정책 조정기구는 대통령을 지원하는 실무기능 중심으로 운영되어 수직적 조정이 나타난다. 그러나 대통령과 총리가 서로 다른 정당이면 총리 중심의 정책 조정기구 및 협의체가 활성화되어 수평적 조정이 활성화된다. 국립행정학교(ENA)나 파리정치대학(Sciences Po) 출신 동문 네트워크를 중심으로 한 비공식적 조정 수단으로 활용되며 대통령과 총리 모두 단독기구 조정과 협의체 조정이 활발하게 활용되고 있다.

독일

독일연방공화국의 최고수반은 연방대통령이나, 의원내각제로 운영되기 때문에 연방대통령의 지위는 강하지 않다. 연방대통령은 연방정부의 정치에 미치는 영향력이 크지 않으며, 상징적인 권한을 가진 정도이다.

연방정부는 연방수상, 연방장관으로 구성되며, 연방 행정을 담당. 연방수상이 강력한 권한을 가지고 연방행정에 대한 책임을 가진다. 연방수상은 국정운영 최고 책임자이며, 정부 정책을 결정하는 정책지침 결정권한을 가지고 있다. 연방수상의 권한 행사는 연정 참여 정당과의 관계와 개인의 정치적 역량에 좌우된다.

내각회의에는 연방수상, 연방장관, 연방수상청장이 내각의 정식 구성원으로서 참여하며, 우리나라 국무회의와 유사하다. 그러나 우리나라와는 달리 토론이 활발하게 이루어진다. 연방정부 정책 조정은 차관위원회도 중요한 역할을 한다. 내각회의는 각 부처의 정책적 입장과 이해를 연방정부 차원에서 공식적으로 조정·추인하는 장관들의 회합이고, 정치 현안에 대해서 연정 참여 정당들의 이해관계가 조정되어서 정책으로 합의되는 공간이기도 하다. 실질적인 부처 간 갈등 조정은 차관위원회에서 이루어진다.

연방정부의 모든 정책은 내각에서 협의하여 결정됨으로써 장관들도 내각의 구성원으로서 대등한 권한을 가짐을 법에서 규정하고 있다. 독일의 연방장관은 우리나라의 장관과 달리 더 독자적으로 부처의 업무를 책임지고 수행한다. 독일은 연방수상과 연방장관의 합의와 조정에 의해 주요 정책이 결정되며, 내각 구성원들은 동등한 권한과 책임을 지고 공동의사결정을 한다. 연방수상청은 부처 간 정책 조정기능을 담당하는 연방수상 직속조직이다.

내각회의, 차관회의, 내각위원회 등과 같은 공식적인 정책조정뿐만 아니라 연정위원회, 정당 내 사적 커뮤니티 등과 같은 비공식적 기구를 통해 정당의 이해관계 등을 파악하여 정책을 세부적으로 조정하기도 한다.

일본

일본의 행정권은 내각에 있으며, 내각의 수장은 국무총리대신이다. 국무총리대신은 국무대신 임명권을 가지고 있으나 개별 성의 사무에 대해서는 관여하지 않는 것이 일반적이었다. 그러나 사회환경이 변화됨에

따라 내각총리대신과 내각의 기획조정기능과 종합조정기능을 강화하는 개혁을 추진하였다.

내각의 각의는 정부의 안건이 최종적으로 의결되는 회의기구로서 의미를 지니나 실제적으로는 각의에 올라오기 전에 사무차관회의나 각성협의 과정에서 정책조정이 이루어진다. 특히, 각성협의 과정에서 관계성(省) 간에 격렬한 의견조율이 이루어진다는 의미에서 실질적 정책조정의 절차로서 중요한 의미가 있다.

2000년 '정책조정 시스템 관련 운용 방침'이 의결되면서 내각관방과 내각부의 정책조정 역할이 강화되었다. 내각관방은 정책조정의 최상위에 있는 조직이며 내각부는 일상적인 정책조정에 집중한다. 내각관방과 내각부에 설치된 본부나 중요 정책회의체에서 정책기획부터 조정업무를 맡는다. 내각부에는 특명담당대신을 두고 여러 성이 관련된 사안을 조정하는 역할을 한다.

부성청 수준에서는 대신관방이 종합조정하는 역할을 한다. 중앙과 지방자치단체 간 조정은 총무성에 설치된 국가지방계쟁처리위원회에서 담당하며, 지방자치단체 간 조정은 총무성의 자치분쟁처리위원이 맡는다.

일본은 2000년을 전후하여 정책조정의 필요성이 강조되면서 개혁을 추진하였다. 그러나 각 성청이 소관업무를 담당하였던 역사가 길었던 만큼 여전히 국가 차원에서의 정책조정기능이 원활하게 작동된다고 하기는 어렵다.

05
결론 및 정책제언 : 국정운영시스템 혁신 방안

주요 방안별 장단점 비교

문헌조사, 심층 인터뷰, 전문가 포커스 그룹 인터뷰 등을 통해 제시된 방안을 정리하고, 각 방안의 장단점을 비교하였다.

대통령 역할 분담 | 제왕적 대통령이 국정운영에서 가장 큰 문제점으로 지적됨에 따라 우선 논의되는 방안은 대통령 역할 분담과 관련한 것이다. 대통령 권한 분산을 통해 청와대 정부에서 벗어나 국무위원 중심의 책임내각 정부로의 변화가 필요하며, 현재 옥상옥으로 군림하고 있는 대통령비서실은 본래의 참모 기능을 중심으로 축소 및 재조직화가 필요하다. 대통령은 자신의 국정철학이 담긴 대통령 의제와 대통령 권한이 필요한 국방, 외교, 안보 분야에 집중하고 총리가 일상적인 국정운영 및 부처 간 조정 등을 담당할 수 있도록 역할을 분담해야 한다. 그러기 위해서는 믿고 맡길 수 있도록 두터운 신뢰 관계가 있는 사람을 총리로 임명해야 한다. 그러나 개인적인 신뢰 관계는 변동 가능성이 있으며, 단임제로 1~2년 안에 정책을 추진해야 하는 대통령이 권한을 나눠줄 의지가 있는가의 문제가 있다.

대통령 역할 강화 | 대통령 권한 축소와 반대로 대통령의 역할을 강조하여 정책조정 기능을 재정립하는 방안도 논의되고 있다. 대통령제에서 정권의 핵심은 대통령이며, 국민이 대통령에게 위임한 권한을 국무총리에게 부여한다는 것은 민주주의 원칙에 위배 된다. 이 경우 국무총리는 대통령을 보좌하며, 의전 총리로서의 역할을 수행하게 된다. 대통령제하에서 대통령비서실 기능은 유지하되, 참모 기능에 집중토록 하고, 전문가인 장관에 적극적인 역할을 부여하여 책임장관제를 지향하여야 한다.

정책조정 시스템 | 위계적 시스템 측면에서 논의되는 방안은 3가지로 분류할 수 있다. 첫 번째는 대통령, 국무총리, 기재부 장관으로 구성된 3 Top System으로 운영되는 방안이 있다. 이는 부총리가 정책조정에서 역할을 수행하지 못하며 수직적 계층만 증가시켰다는 비판에서 부총리를 폐지할 필요가 있음을 반영한 방안이다. 사회부총리가 수행하던 기능은 총리와 중복됨에 따라 총리가 사회정책 분야를 포괄하여 조정하는 역할을 담당하고, 경제 분야는 기획재정부 장관이 담당하도록 하는 방안이다. 두 번째 방안 역시 3 Top System이나 대통령, 국무총리, 경제부총리 체계이다. 경제문제는 전문성을 가진 사람들이 해결해야 하며, 현재까지 경제부총리의 역할 및 상징성이 인정된다는 점에서 경제부총리를 유지하는 방안이다. 기획재정부장관보다는 경제부총리가 다른 부처의 협조를 이끌어내기 수월하기 때문이다. 세 번째는 대통령, 현 시스템을 유지하는 방안이다. 대신 대통령, 국무총리, 경제부총리, 사회부총리의 역할이 구분될 필요가 있다. 총리의 경우 대통령 임무를 일부 분담하고, 두 부총리 사이의 갈등을 조정하는 역할이 필요하다. 더불어 총리는 특정 분야가 아니라 융복합적 사안을 조정하는 역할을 담당할 필요가 있다. 그러나 조정 사안이 늘어나면서 총리가 모두 담당하기에는 한계가 있으므로 2명의 부총리와 분담할 필요가 있다. 단, 사회부총리가 제기능을 하기 위한 조직 및 정책조정 기제가 확보되어야 한다. 한편, 범정부 차원에서 논의가 이루어지기 위해서는 수평적 시스템 강화도 필수적이다. 이를 위한 방안으로 총리·부총리협의회를 확대하고 기능을 강화하는 방안, 헌법 개정을 통해 총리·부총리위원회를 구성하는 방안 등이 논의될 수 있다. 또 다른 방안으로는 4~5명의 부총리를 두고 이질적인 사회정책을 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

장관의 정책조정 | 장관의 정책조정이 가능하기 위해서는 정부조직 개편 및 청와대와 부처 관계 재정립이 이루어져야 한다. 현재 시스템에서는 기획재정부가 예산을 독점하고 있어 개별 부처가 사업을 추진하기 어려우며, 기획재정부 장관이 다른 장관들보다 우위에 있는 것도 사실이다. 또 부처가 세분화되어 있어 각 부처의 입장만 내세워 조정이 어렵다. 따라서 조직개편을 통해 대립하는 정책을 다루는 부처를 통합하거나 기능을 재배분하여 부처 내에서 조정이 가능하게 할 필요가 있다. 큰 부처가 되면 장관의 역할이 중요해지고, 자연스럽게 차관과 역할 분담이 이루어져 결과적으로 국무회의의 실효성 증가로 연결될 수 있다. 그러나 부처 통합이 이루어지는 과정에서 갈등이 나타날 수 있으며, 화학적 통합이 이루어지기까지 시간이 걸리므로 신중한 접근이 필요하다. 현재, 대통령비서실은 장관과 대통령의 만남을 방해하는 역할을 하며, 대통령비서실이 부처의 현안을 보고하는 현상이 나타나고 있다. 따라서 대통령비서실은 참모 역할에 집중하고, 부처가 정책집행을 전담하여 장관의 책임성을 높이는 방향으로 개선되어야 한다. 장관에게 인사권

을 보장하고, 장관을 지원할 수 있는 장관실을 설치하여 장관의 권한과 책임성을 강조할 필요가 있다. 대통령은 형식적인 회의 대신 필요에 따라 수시로 장관과 만나 사안에 대해 직접 질문하거나 토론할 기회를 가져야 한다.

특임장관 및 미니부처 운영 | 코로나, 자연재해 등 긴급하고 중요한 사안에 대한 대응 필요가 생길 때 민첩하고 유연한 대응을 할 수 있는 정부를 구현하기 위해 특임장관 및 한시적 미니부처를 운영하는 방안이 논의될 수 있다. 과거 경험에서 정무장관, 무임소장관의 효과성이 크지 않은 것으로 나타났기 때문에 특임장관이 성공하기 위해서는 대상과 목표가 명확해야 하며, 청와대와 직접 연결될 수 있는 수단 확보가 중요하다. 다만 임시장관이라는 지위로 인해 다른 부처의 협력을 이끌어내기 어려울 수 있으며, 현재 총리가 권한을 행사하지 못하는 상황에서 총리보다 낮은 장관이 제대로 역할을 할 수 있을 것인가에 대해 회의적인 시각이 있다. 대통령의 지원을 등에 업고 특임장관이 되는 경우 실세 장관이 되어 새로운 옥상옥으로 나타날 가능성도 크다. 우리나라는 조직법정주의로 행정조직의 신설 및 해체는 법으로 규정되어 있으며, 국회의 동의가 필요하다. 따라서 특임장관이 제대로 기능하기 위해서는 정부조직법 개정이 필요하다. 정부조직법 개정이 이루어지지 않는 경우, 대통령 직속 TF팀을 구성하는 등을 고려할 수 있으나 부처의 협조가 쉽지 않으며, 공무원 역시도 파견을 원하지 않을 수 있다.

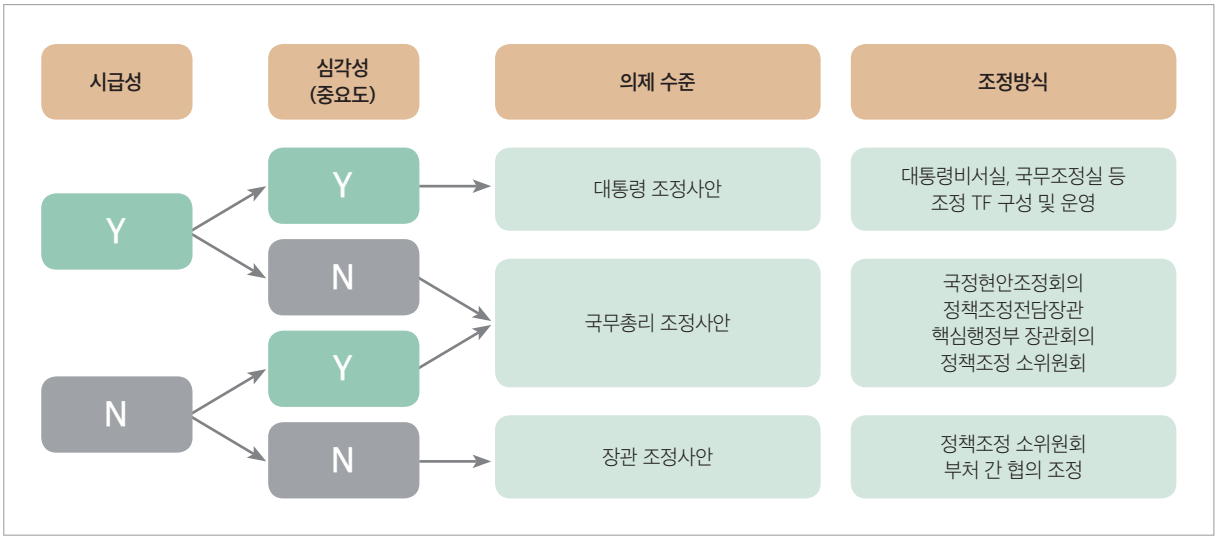
정책조정협의체 운영 | 앞에서 정책조정기제 현황을 살펴보았듯 우리나라는 지나치게 공식회의가 많다. 이에 참석자가 중복되는 회의가 많고, 안건도 겹쳐 사안에 대한 심도 있는 논의가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 공식적인 회의체는 대통령, 국무총리, 장관 등이 주재하는 회의를 하나씩 두고, 사안에 따라 관련 부처 및 정책조정권자를 중심으로 비정기적인 회의가 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 비공식 회의는 토론이 활성화되며, 실질적인 협의가 이루어진다는 점에서 중요하다. 그리고 시급하고 심각한 사안에 대해서는 비공식 회의를 통해 빠르게 결정할 필요가 있다. 따라서 비공식 회의를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 비공개 및 비공식 회의는 부패와 연관되어 국민의 인식이 부정적이며, 책임성 및 투명성 문제가 제기될 가능성이 있음을 유념해야 한다.

주요 개선방안

청와대 정부에서 국무위원 정부로 전환 | 청와대 정부에서 벗어나기 위해 대통령비서실의 부처 통제형 조직의 성격을 지닌 정책실을 폐지할 필요가 있으며, 대통령비서실은 대통령 의제를 기획하고 관리하는 이름으로 조직을 재조정할 필요가 있다. 수석비서관 대신 대통령 의제별로 위원회 조직을 활용하여 위원회의 실효성을 강화하면서 대통령비서실의 역할도 재정립할 수 있다. 책임장관제를 통해 정책집행에서 장관의 책임성을 명확히 하여야 한다. 이는 제도개선의 문제라기보다 관행이나 방침의 문제라고 할 수 있다. 현안이 있을 때 대통령과 장관이 수시로 만날 수 있는 논의할 수 있도록 하며, 장관이 주도적으로 정책을 추진

해 나갈 수 있도록 대통령의 지지가 필요하다. 제도적으로는 인사권을 보장하고, 장관을 보좌하는 조직을 두도록 하는 방안이 있다. 불필요한 회의, 형식적 운영, 과다한 회의체 운영 등의 문제를 개선하기 위해서는 정책조정시스템을 효율적으로 정비해야 한다. 대표적으로 부총리제도를 폐지하고 부총리 주재 장관회의 폐지를 고려해 볼 수 있다. 대신 소위원회와 같은 형태로 관계 장관들이 수시로 모여 비공식적으로 협의해 나갈 수 있는 방식을 활성화할 필요가 있다.

경직된 정부에서 유연하고 민첩한(agile) 정부로 전환 | 대통령과 국무총리의 업무 분담이 필요하며, 현안을 적시에 조정할 수 있는 특임장관 및 전담 부처 운영을 고려해 볼 수 있다. 정책조정 책임성 강화를 위해 총리가 주관하는 정책조정시스템은 기존의 국정현안점검조정회의를 중심으로 하되 현안별로 정책조정을 위한 소위원회를 운영할 수 있도록 하며, 범정부 차원에서 정책조정을 총괄하는 시스템을 구축하여 운영할 필요가 있다. 책임과 권한을 명확히 하는 방안으로 정책조정 의제를 시급성과 중요도에 따라 분류하여 조정방식을 정할 수 있다.



분절된 정부에서 통합정부(Whole-of-Government)로 전환 | 핵심 행정부를 구성하고 통합적으로 운영하는 방안이 중요하다. 우리나라 정부조직에서 핵심 행정부 기능을 담당하는 곳은 대통령비서실, 국무조정실, 기획재정부(기획, 예산), 행정안전부(조직), 인사혁신처(인사), 문화체육관광부(국민소통) 등으로 분산되어 있어 국정운영의 효율성을 떨어트리고 있다. 따라서 해당 기능을 대통령 또는 국무총리 소속의 장관급 기관으로 재구성하는 방안이 요구된다. 핵심 행정부는 대통령을 개인적으로 보좌하는 비서실과 달리 대통령을 내각 차원에서 보좌하는 역할을 수행하여야 한다. 따라서 핵심 행정부 장관들은 대통령 및 총리 주재로 긴밀하게 협의하는 체계를 갖출 필요가 있다. 핵심 행정부 조직의 기관장들이 참여하고, 대통령비서실장, 국정기획실장이 참여하는 핵심 장관회의를 구성하는 방안을 검토해볼 수 있다.

정책추진 관행 및 문화 개선 | 정책토론 문화를 활성화하기 위해서는 우선 총리와 장관을 중심으로 여·야·정 협의체를 정기적으로, 수시로 운영할 필요가 있다. 국회와 정당에 대한 비판 여론도 있으나 국민의 의견을 수렴하고 대변하는 역할을 한다는 점에서 매우 중요하다. 우리나라 정부조직에서는 계급에 따른 수직적 문화와 의전 관행으로 인해 토론문화가 자리 잡지 못하고 있다. 국무회의나 총리 주재 회의 등은 공식적으로 운영하되 현안에 대한 소위원회 회의는 비공식적으로, 또는 비공개로 진행하는 것이 필요하며, 투명성 문제 완화를 위해 일정 기간이 지난 후 회의록 공개 등의 방안을 함께 고려하여야 한다. 대통령, 총리, 장관에 대한 의전 관행은 정책토론 문화 활성화를 저해함에 따라 토론 분위기를 자연스럽게 이끌어낼 리더십 발휘가 필요하다. 그러나 관행 및 문화는 쉽게 변하지 않으며, 우리나라 문화와 정서상 하루아침에 바뀌기는 어려울 것으로 보인다. 우리나라는 현안이 발생했을 때 당장 해결책을 내놓으라고 하는 분위기가 형성되어 충분히 숙성되지 못한 정책이 반복적으로 남발되고 있다. 이를 막기 위해서는 기다려주는 문화가 필요하며, 담당 공무원 및 전문가들에게 정책개발을 위한 시간 및 인센티브를 충분히 제공할 필요가 있다. 이해관계자들이 적극적으로 참여하는 등 공론화·활성화될 필요가 있다. 이 과정에서 정책추진 시 발생할 수 있는 부작용이나 문제점을 검토하고 보완하는 기회가 생기게 된다. 정책 다이어트도 필수적이다. 특히, 대통령의 만기친람은 100대 국정과제, 500대 실천 과제 등에서 비롯된다고 지적되고 있다. 따라서 대통령은 5~10개 이내로 대통령 의제를 줄이는 방안이 제기되고 있다. 부처 수준에서는 개별 부처들이 수립하고 있는 법정계획에 대하여 실태와 운영의 문제점을 조사하고 개선방안을 수립할 필요가 있다.

【 참여연구진 】

연구기관		연구책임자	공동연구원	연구보조원
주관 연구기관	한국행정연구원	이광희 선임연구위원(총괄)	임성근 연구위원 원소연 연구위원 박준 연구위원 정윤진 초청연구위원	김길수 임정현 전혜리 권진현 장재혁
협력 연구기관	서울대EU센터	한정훈 교수	이상신 연구위원(통일연구원) 윤석준 교수(성공회대)	
	상명대학교	박정호 교수		
	한국법제연구원	최환용 연구위원		
	한신대학교	이석민 교수		

QR코드를 스캔하여 접속하면 국가정책연구포털(nkis.re.kr)에서 해당 보고서의 원문을 볼 수 있습니다.