

선거운동과정에서 국정운영과정으로의 전환

함성득*

선거운동이라는 것은 한 사람을 당선시키기 위한 지향점이 분명한 것이고, 국정운영이라는 것은 모든 사람들의 이익을 대변하려고 노력하는 것입니다(Richard Nixon in Crowley, 1996).

1. 머리말: 성공적 국정운영의 중요성

1997년 12월 18일 우리는 많은 '대통령후보자'들 중에서 '대통령당선자'를 결정했다. 대통령당선자는 1998년 2월 25일 5년 임기의 '대통령'에 취임하여 국정을 운영한다. 새 대통령(*the president*)은 그가 '대통령직'(*the presidency*)을 수행하는 1998년부터 2003년이라는 기간을 고려할 때, 21세기를 준비하고 맞이하는 매우 중요한 역사적 책임을 지고 있다. 특히, '한보사태' 및 '김현철 사건'의 충격과 '노동법 및 안기부법' 파문, 그리고 일관성없는 '개혁'의 부작용과 이에 따른 경제불황 등으로 인해 현대통령 및 그 정부, 나아가 제도로서 대통령직과 정부 자체의 권위가 상실하여 임기말의 권력누수현상을 넘어서 총체적인 권력의 공백상태를 맞이하며 우리 사회는 나아갈 방향을 잃고 있다. 이 시점에서 새 대통령의 '성공

* 고려대학교 행정학과 조교수

이 글은 한국의회발전연구회가 주관하여 서울대학에서 개최한 "대통령 바로 알기 한마당" 세미나에서 발표한 글과 함성득(1997b)을 중심으로 수정보완한 것이다. 토론에 참여한 신 김근태, 이부영, 최병렬 의원, 김광웅, 박동서 교수께 감사를 표한다.

적인 국정운영'은 앞으로 우리나라 발전과 국민으로부터 상실한 대통령직 및 정부 자체에 대한 권위와 신뢰의 회복을 위해서도 매우 중요하다.

지금까지 우리의 대통령 연구는 대통령의 성공적인 국정운영을 위하여 좀더 훌륭한 자질을 가진 대통령을 선출하려는 데 중점을 두었다(구광모, 1984; 이남영, 1996; 함성득, 1996, 1997a, 1997b). 그러나 '지역주의', '정경유착에 기초한 금권정치', '정책내용보다는 인물중심 투표성향' 등 불합리하고 비민주적인 요소가 많은 우리의 대통령 선거과정을 고려할 때, 이러한 선거과정을 거쳐서 대통령에 당선된 사람이 꼭 훌륭한 자질의 소유자라고 하기는 어려운 것이다(함성득, 1997b). 즉, 대통령으로서 성공적으로 국정을 운영할 수 있는 훌륭한 자질의 소유자가 우리의 대통령 선거과정에서 정치적으로 생존하고 승리하기가 힘들다는 것이다. 그러므로 앞으로 상당기간 우리의 대통령 선거과정을 거쳐서 대통령에 당선될 대통령당선자는 우리가 갈망하는 훌륭한 자질의 소유자가 아닐 것이라고 가정하는 것이 좀더 현실적일 것이다. 이러한 현실적인 가정 아래서 우리의 대통령 연구는 "어떻게 하면 평범한 대통령당선자를 도와 앞으로 대통령으로서 국정을 좀더 잘 운영하도록 할 수 있는가"에 초점을 맞추는 것이 좋을 것이다. 이러한 관점에서, 이 글은 미래의 평범한 자질의 대통령당선자를 가정하고, 앞으로 대통령으로서 그의 성공적인 국정운영을 위한 첫단계로서 취임 전에 어떻게 대통령당선자가 선거운동(*campaigning*) 중심의 그의 보좌조직을 국정운영(*governing*) 중심으로 전환시키는가에 연구의 초점을 두었다.

존스(Jones, 1997)와 뉴스타트(Neustadt, 1990)는 대통령으로서 성공적인 국정운영은 취임 전, 즉 정권 이양기에 대통령당선자가 그의 보좌조직을 선거운동중심에서 국정운영중심으로 전환하여 치밀하고 철저한 국정운영준비를 필요로 한다고 주장한다. 취임 전의 대통령당선자의 성공적인 국정운영준비는 대통령당선자가 한시적인 가칭 '국정운영준비위원회'(취임식준비위원회와 정권인수 및 정부구성위원회 포함)를 조직하여 주요 국가정책의 파악 및 일관성있는 지속 등의 안정된 '정권인수'와 함께 '국정비전의 정립 및 정책개발', '조직구성', 그리고 조직의 '인원충원'을 포함한 치밀한 '정부구성'을 통하여 정권을 재임대통령 정부로부터 인수하는 것이다(Campbell, 1986; Jones, 1997; Pfiffner, 1988, 1991; 함성득, 1997b).

개인적으로 대통령당선자는 약 70일(정확히는 69일) 사이에 대통령후보자에서 대통령당선자로 그리고 대통령으로 신분이 빠르게 바뀌며 권한과 책임이 급격히

확대된다. 국민은 새 대통령에 대해 언제나 큰 기대감을 가지며, 새 대통령은 취임 순간부터 이러한 국민의 기대감에 부응하여 국정을 이끌어 나가야 한다 (Pfiffner, 1988, 1994). 즉, 취임 이후는 매일매일의 국정운영에 얽매여서 국정전반의 방향을 결정하는 데 시간적 및 구조적 제약이 따른다. 그러므로 대통령당선자는 취임 전에 그의 국정운영전반에 관한 방향설정 및 이의 실행을 위한 조직구성 및 인원충원을 준비하여야 앞으로 국정을 좀더 성공적으로 운영할 수 있다.

그러나 대통령당선자가 안정을 유지하며 정권을 인수하고 치밀하게 정부를 구성하는 것은 무척이나 어렵다. 왜냐하면 재임대통령의 임기말의 권력누수현상이 심화되어 국정운영의 중요한 역할을 담당하는 국가공무원의 정치적 성향이 높아지고 행정업무수행에는 더욱 소극적이 되어 현상유지 및 몸사리기 경향이 심화되면서 국정이 표류하기 때문이다. 아울러 사회기강이 해이해져 범죄 및 사회혼란도 가중될 것이다. 만일 대통령당선자와 재임대통령의 소속정당이 다르다면 사회는 더욱 혼란스러울 것이다. 왜냐하면 새 대통령하에서 재임대통령 정부가 주도해 온 다수의 주요 국가정책들이 지속되지 않을 것이고, 정치적 보복을 염려한 재임대통령 정부가 국가운영 면에서 질차상의 파행 및 기밀유지 등을 통한 정치적 이익계산 때문에 안정 속의 정부이양 또는 정권인수가 더욱 어려워지기 때문이다.

아울러 대통령당선자가 취임하기 전의 '정권인수'와 '정부구성'에는 많은 인원과 상당한 시간이 필요하나, 헌법이 대통령당선자에게 부여한 시간은 불과 약 70일뿐이다. 이 짧은 시간 내에 대통령당선자는 안정적으로 정권을 인수하고 치밀하게 정부를 구성해야 한다. 구체적인 예로 약 70일 만에 대통령당선자는 정권인수 면에서 재임대통령의 외교 및 안보 그리고 경제정책들을 분석하고 자신의 견해를 확정해야 하며, 아울러 재임대통령 행정부가 편성, 확정하여 집행하고 있는 국가예산에 대해서도 자세하게 파악해야 한다. 그리고 정부구성 면에서 대통령당선자는 그의 리더십 스타일에 맞는 국정운영방식을 수립하고 정책을 개발하여 이에 따라 그의 보좌조직의 구조와 유형을 구성하고, 그 조직에 맞게 직접적으로 장관 및 차관급 104명을 포함하여 약 500명의 고위공무원들과 보좌관들을 임명해야 한다. 또한 기억에 남을 만한 취임식과 역사에 남을 만한 그의 국정비전을 포함한 취임연설도 준비해야 한다. 즉, 약 70일 사이에 대통령당선자는 정권인수와 정부구성을 동시에 준비해야 한다. 그러므로 정권인수와 정부구성은 상호 밀접한

관계가 있으며, 안정된 정권인수는 치밀한 정부구성을 위해 또한 치밀한 정부구성은 안정된 정권인수를 위해 매우 중요하다.

이렇게 중요한 대통령당선자의 국정운영준비와 관련하여 먼저 대통령직 및 정권인수에 대한 관련규정이 우리나라에는 전혀 없다. 결과적으로 대통령당선자가 취임하기 전까지 그의 법적 지위가 미확정이다. 그러므로 정권인수의 과정에서 재임대통령이 대통령당선자에게 무엇을 인계하며, 이러한 정권인수와 나아가 정부구성에 있어서 행사되는 대통령당선자의 권한이 언제 시작되고, 어떠한 권한을 가지는지도 확실치 않다. 노태우 대통령은 재임대통령의 적극적 지원 아래서 당선되고, 막강한 재임대통령의 위세에 눌려 정권인수 또는 대통령직 인수란 말은 꺼내지도 못하고, '대통령 취임준비위원회'란 기구를 통해 정권을 인수받았다. 김영삼 대통령의 경우에는 '대통령직 인수위원회'(6개월간 한시적 효력을 가진 대통령령 13794호 대통령직 인수위원회 설치령)를 통해 정권인수를 받았다. 그럼에도 불구하고 인수위원회의 중요성에 대한 법적 장치의 미비로 인하여 주요 국가정책에 대한 정확한 현황분석이 어려웠다(우종창, 1997). 이러한 상황에서 이 글은 대통령당선자가 앞으로 대통령으로서 성공적인 국정운영을 위해 취임 전, 즉 정권 이양기에 국정운영준비, 즉 정권인수와 정부구성과정에서 직면하는 문제점들을 파악하고 그 해결책들을 제시하고자 한다.

2. 국정운영준비의 주요 요인들

앞에서 설명한 바와 같이 대통령당선자의 취임 전 국정운영준비는 크게 안정된 정권인수와 치밀한 정부구성으로 구분할 수 있다(함성득, 1997b). 안정적인 정권인수란 대통령당선자가 선거 후 당선되기 전에는 알지 못했던 외교 및 안보 그리고 경제 등의 주요 국가정책에 관련된 충분한 정보를 확보하고, 지속 또는 수정되어야 할 정책들을 구별하여 이러한 정책들이 서로 조화될 수 있도록 조정하여, 혼란없이 국정의 효과적이고 지속적인 수행을 의미한다. 이러한 정권인수에는 구체적으로 재임대통령 아래에서 편성 및 확정되어 집행중인 국가예산의 새로운 조정을 통한 일관성있는 집행도 포함한다. 아울러 재임대통령 행정부의 정치인파 관료들 중에서 새 행정부에 필요한 그리고 필요하지 않은 인물들을 파악하여야

한다. 이를 기초로 하여 치밀한 정부구성은 크게 국정외 비전정립 및 정책개발과 이를 달성하기 위한 조직구성, 그리고 조직의 인원충원을 의미한다.

미국의 국정운영 준비과정에서 대통령당선자의 정권인수 및 정부구성과정의 주요 변수들은 '재임대통령의 초선 또는 재선 여부', '대통령당선자의 초선 또는 재선 여부', '대통령당선자의 전직'(주지사 및 상원의원 그리고 부통령), '대통령당선자와 재임대통령의 소속정당의 동일성여부'와 '대통령당선자의 선거결과' 등이 다(Campbell, 1986; Jones, 1997; Neustadt, 1990; Pfiffner, 1988). 구체적으로 존스(Jones, 1997)와 뉴스타트(Neustadt, 1990)는 안정된 정권인수와 치밀한 정부구성 준비과정에 가장 중요한 영향을 미치는 정치적 변수들은 대통령당선자의 대통령 선거에서의 큰 승리(특히 재임대통령과의 경쟁에서)와 그와 동시에 치러진 의회선거에서 대통령당선자의 영향으로 대통령당선자의 소속정당이 큰 승리를 거둔 경우라고 주장한다.

5년 단임 대통령제이고 대통령선거와 국회의원선거가 분리되어 실시되고 있는 우리나라에서 대통령당선자의 안정된 정권인수는 다른 어떠한 변수들(예를 들어, 대통령당선자의 출생지 및 학문적 배경 그리고 소속 정당의 계파분포 등)보다도 이론적으로는 다음의 두 가지 중요한 정치적 변수들에 달려 있다고 본다(자세한 것은 함성득, 1997b 참조). 첫째는 '대통령당선자와 재임대통령의 소속정당의 동일성 여부'이다. 이 정치적 변수는 두 가지 경우를 가정할 수 있다. 첫째 경우는 대통령당선자와 재임대통령이 같은 정당소속인 경우이다. 둘째 경우는 대통령당선자와 재임대통령이 다른 정당소속인 경우이다. 미국의 경우, 비록 재임대통령과 대통령당선자가 다른 정당소속이라도 큰 혼란없이 평화적으로 정권이 교체되어 온 정치적 전통 때문에 대통령당선자가 정권인수에는 우리와 비교하여 상대적으로 크게 신경을 쓰지 않는다.

그러나 우리의 경우 평화적인 정권교체의 경험이 적고, 있다 하더라도 그러한 평화적 정권교체는 재임대통령과 대통령당선자가 같은 소속당일 뿐만 아니라 재임대통령의 적극적 지원(전두환 대통령으로부터 노태우 대통령으로) 또는, 어느 정도의 방어적 지원(노태우 대통령으로부터 김영삼 대통령으로) 아래 정권창출이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 노태우 대통령으로부터 김영삼 대통령으로의 인수과정에도 청와대 사정비서관실에서 관리했던 고위공직자 '존안자료'들은 모두 파괴되어 인계되지 않았다(우종창, 1997). 그러므로 이론적으로는 우리의 경우 미래

의 새로운 정치적 상황의 정권인수과정에서 대통령당선자와 재임대통령의 소속정당 동일성여부의 영향이 상대적으로 클 것이다.

둘째는 '대통령당선자의 선거결과'이다. 이 변수도 두 가지 경우를 가정할 수 있다. 첫째 경우는 대통령당선자가 '공정한' 대통령선거에서 다른 대통령후보들에게 매우 큰 표차로 승리한 경우이다. 둘째 경우는 대통령당선자가 공정한 대통령선거에서 다른 대통령후보들에게 매우 근소한 차로 승리한 경우이다. 이러한 선거결과는 대통령당선자와 재임대통령 및 그들의 정치적 지지자들이 그들의 정치적 입장과 이익에 따라 서로 다르게 이해되어 대통령당선자의 정권인수와 정부구성과정에 다르게 영향을 미친다. 그러므로 이론적으로는 이상의 두 정치적 변수들은 대통령당선자의 정권인수 및 나아가 정부구성과정에도 상당히 복잡한 영향을 미친다.

그러나 현재의 정치적 상황에서는 노동법 및 안기부법 파문과 한보사태와 김현철 사건으로 인하여 김영삼 정부는 임기말의 권력누수현상 정도를 넘어서 총체적인 권력의 공백상태를 맞이하고 있다. 이러한 정치적 상황에서는 앞으로 대통령당선자의 정권인수과정에 재임대통령의 영향력이 상실되어 대통령당선자와 재임대통령의 소속정당 동일성여부와 관계없이 대통령당선자는 정권인수과정에 상당한 어려움을 겪을 것이다. 이러한 우리의 정치적 상황을 고려할 때 대통령당선자의 성공적인 정부구성과 향후 성공적인 국정운영을 위한 혼란없는 안정된 정권인수의 중요성은 크다.

3. 안정된 정권인수를 위한 주요 요인들과 대책

1) 대통령당선자와 재임대통령의 소속정당의 동일성여부

첫째, 일반적으로 대통령당선자와 재임대통령의 정당소속이 같은 경우 우선 단계적으로 재임대통령이 대통령당선자와 그의 새로운 정부에 대해 '정치적 보복 또는 위협'을 크게 느끼지 않으며, 또한 재임대통령 자신이 주도한 국가주요정책들이 새 대통령하에서도 어느 정도는 지속되리라고 믿게 된다. 특히 재임대통령이 대통령당선자의 당선을 적극적으로 후원한 경우는 이러한 국가주요정책의 지속성

또는 계승을 더욱 믿어 왔다. 또한 재임대통령 아래 그의 국정운영을 도와 온 많은 정치인과 공무원들도 대통령당선자에게 큰 정치적 위협을 느끼지 않으며, 아울러 새 대통령의 정부에도 참여할 수 있다는 가능성을 상정하면서 정권이양과정에 참가하므로 큰 혼란없이 정권이양이 이루어진다.

그러나 이제는 비록 같은 정당간의 정권이양의 경우라도 노태우 대통령하의 전두환 대통령에 대한 평가와 김영삼 대통령하의 전두환 대통령과 노태우 대통령에 대한 평가의 경험에 비추어, 지금의 재임대통령과 그의 지지세력들은 대통령당선자와 그의 지지세력들에게 상당한 정치적 위협을 느끼게 될 것이다. 또한 그들은 대통령당선자가 대통령선거과정중 재임대통령의 도움을 받았으나, 그 도움으로 인해 더욱 더 재임대통령의 후계자가 아니라 자기자신의 정치적 입지와 위상을 국민에게 알리기 위해서도 결국은 재임대통령과 '차별화'를 하리라고 생각한다. 이러한 정치적 상황과 위협 아래서 재임대통령과 그의 행정부는 약 70여 일의 정권이양기간에 그들의 정치적 약점을 은폐하려고 할 것이다. 이러한 정치적 약점의 은폐과정은 서류과피 등의 국정운영상 공백을 초래한다. 아울러 재임대통령과 그의 행정부는 적극적으로 국정을 운영하지 않고, 특히 파행적인 예산집행을 통해 혼란을 가중시켜 대통령당선자에게 정치적 압박을 가하여 정치적 흥정을 통한 퇴임 후의 정치적 보장을 꾀할 수도 있다.

대통령당선자 자신도 선거과정에는 재임대통령과 그의 지지자들로부터 조언과 도움을 받았으나 이제는 그들의 조언과 도움이 오히려 정치적으로 부담스러우며 자기자신이 대통령으로서 독립적으로 국정운영방향을 생각하려고 한다. 특히 이를 위해 재임대통령의 주요 정책들을 지속하지 않고 또한 재임대통령 업적의 비하를 통해 자기자신과 재임대통령 사이의 차별화를 꾀하게 된다. 결과적으로 미국과 달리 우리의 경우는 비록 대통령당선자와 재임대통령이 소속정당이 같아도 그들이 직면한 정치적 현실 때문에 정권인수과정에는 상호 긴장과 불신이 높아지게 된다.

둘째, 대통령당선자와 재임대통령이 서로 소속정당이 다른 경우는 정권인수의 불안정성이 높아진다. 대통령선거과정중 대통령당선자는 재임대통령과 그의 행정부로부터 상당한 정치적 불이익을 받았고 이를 자세히 밝히는 것이 도덕적으로 옳고 정치적으로도 이익이라고 생각한다. 아울러 대통령당선자는 재임대통령과 그의 행정부가 그들의 국정운영상 있었던 정치적 부정과 부패를 은폐하기 위해

대통령선거과정중 그의 정치적 경쟁상대를 지원했다고 생각한다. 또한 대통령당선자는 약 70일간의 정권인수 기간에 재임대통령과 그의 행정부가 정치적 보복을 두려워하여 지난 5년간 그들이 저지른 정치적 부정을 은폐하기 위해 서류소각 및 파과 등의 위법적 행위도 할 수 있으며 향후 자신의 국정운영에 상당한 부담이 되도록 소극적 국정운영과 왜곡된 예산집행을 할 수 있으며 정권이양에도 비협조적일 것이라고 생각할 것이다.

재임대통령과 그의 지지자들은 소속정당이 다른 대통령당선자로 인해 그들이 주도한 주요 국가정책들이 지속되지 않으리라고 확신하게 된다. 또한 재임대통령이 대통령선거과정 중 대통령당선자가 아닌 자기당 소속 대통령후보자를 지원했기 때문에 언젠가는 대통령당선자가 자기 및 자기 지지자들에게 정치적 보복을 하리라고 믿는다. 그리고 남은 69일간의 잔여임기 중 앞으로 정치적 약점이 될 만한 사안에 대한 서류 및 정보를 새 정부에 넘겨주는 것은 재임대통령의 정치적 장래에 불이익이 될 것이라고 생각해서 이에 대해서 파과 또는 소각을 시도할 것이다. 이렇게 서로 소속정당이 다른 대통령당선자와 재임대통령 간의 정권이양에 있어서 긴장과 불신은 서로 소속정당이 같은 경우보다 훨씬 높다. 이렇게 서로간에 높은 긴장과 불신은 안정된 정권인수를 더욱 어렵게 할 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이, 우리의 경우 대통령당선자와 재임대통령의 소속정당의 동일성여부와 관계없이, 대통령당선자의 재임대통령의 업적비하 또는 정치적 약점을 밝히려는 차별화 시도의 가능성이 높다. 이러한 정치적 현실 아래서 대통령당선자와 재임대통령 간의 정권인수 또는 이양을 위한 상호협조가 무척 어렵다. 그러므로 대통령당선자는 취임 전의 한시적인 가칭 국정운영준비위원회, 특히 정권인수위원회를 구성한 때 재임대통령 및 그의 정치적 지지자들과 어느 정도 좋은 관계를 유지하는 인물이나 재임대통령 아래에서 성공적인 업무수행을 이룩한 전문직업관료 등을 활용하여 재임대통령의 협조를 얻어 안정된 정권인수를 달성해야 한다.

2) 대통령선거의 결과

첫째, 대통령당선자가 큰 표차로 승리할 경우, 재임대통령과 대통령당선자의 소속정당이 동일하든 안하든 재임대통령과 그의 지지자들은 대통령당선자의 큰

승리가 대통령당선자와 그의 선거공약에 대한 국민의 확고한 지지의 표출이라고 생각한다. 그리고 재임대통령은 앞으로 그 자신의 정치적 이익과 장래를 고려하여 대통령당선자의 국정목표에 맞추어 정권인수에 협조할 것이다.

구체적으로 재임대통령과 대통령당선자가 소속정당이 같은 경우 재임대통령은 대통령선거과정에서 대통령당선자의 큰 승리에 자기정부의 업적과 자신의 노력이 크게 기여를 하였다고 믿게 될 것이다. 그러므로 새 정부하에서 자신의 주요 국가정책이 어느 정도는 지속될 것이라고 생각하며 새 정부에서 자신의 정치적 영향력도 어느 정도는 지속되리라고 보아 정권이양에 적극적으로 협조할 것이다. 그의 지지자들도 이렇게 생각하여 정권이양에 협조적일 것이다. 다만 재임대통령과 그의 지지자들은 그들의 정치적 약점들에 관해서는 은폐하려고 할 것이다.

대통령당선자와 재임대통령의 소속정당이 같을 경우 대통령당선자는 자기의 큰 승리가 재임대통령과 그의 지지자들의 협조에서 기인하기도 하지만 무엇보다도 국민에 대한 자신의 인기와 그의 선거공약에 대한 국민의 확고한 지지 때문이라고 생각한다. 이러한 상황에서는 그 자신의 국민에 대한 정치적 위상이 확실함을 인식하고 재임대통령과 그 자신과의 차별화가 필요치 않다고 생각한다. 따라서 재임대통령과 대통령당선자 간에 상호신뢰를 바탕으로 좀더 안정된 정권인수가 이루어질 수 있다.

재임대통령과 대통령당선자의 소속정당이 다른 경우 재임대통령은 대통령당선자의 큰 승리로 인해 재임대통령의 주요 국가정책이 국민에게 인기가 없으며, 새 정부하에서 지속되지 않을 것이라고 생각한다. 그러나 재임대통령은 대통령당선자의 선거공약의 주요 정책들에 대한 국민들의 확고한 지지가 있으며 이에 협조하지 않는 것은 자신의 정치적 장래에 도움이 안된다는 것을 인식하여 정권인수에 소극적으로나마 협조할 것이다. 다만 이 경우에 재임대통령과 그의 지지자들은 정치적 보복이 두려워 더욱 더 그들의 정치적 약점들을 은폐하려고 할 것이다.

대통령당선자와 재임대통령간의 소속정당이 다른 경우 대통령당선자는 선거에서 자기의 큰 승리로 인해 재임대통령이 정치적 보복을 두려워한다는 것을 알고 있다. 그러나 그 자신에 대한 국민의 높은 지지와 좀더 확고해진 자신의 정치적 위상으로 인해 재임대통령과 그의 지지자들을 대통령당선자 자신의 정치적 이익을 위한 '희생양'으로 만들지 않을 것이다. 또한 대통령당선자는 이러한 재임대통령에 대한 그의 정치적 관용이 재임대통령과 그의 정부로부터 정권인수과정에 최

소한의 협조를 이끌어 낼 수 있다고 믿고 국민도 이를 지지하리라고 믿는다.

둘째, 대통령당선자가 근소한 표차로 승리할 경우, 대통령당선자와 소속정당이 동일하든 안하든 재임대통령과 그의 지지자들은 대통령당선자의 근소한 승리가 대통령당선자의 약한 정치적 입지를 반영한다고 생각할 것이다. 따라서 향후 그들의 정치적 이익과 기회를 생각하면서 정치적 입지가 약한 대통령당선자의 정권 인수에 비협조적일 것이다.

구체적으로 재임대통령과 대통령당선자가 같은 소속정당인 경우 재임대통령은 대통령당선자의 근소한 승리에 자신과 그의 지지자들의 노력이 결정적인 기여를 하였다고 믿게 될 것이다. 그러나 근소한 차이의 선거결과는 어느 정도는 자신과 자기정부가 국민에게 인기가 높지 않다는 것을 반영한다고 보나, 이것보다는 대통령당선자가 국민에게 인기가 높지 않다는 점에 비중을 둔다. 이러한 상황에서 재임대통령은 대통령당선자가 그의 정치적 입지를 높이기 위해 자신과의 차별화를 시도할 수 있다고 생각하여 경계한다. 만일 대통령당선자가 차별화를 시도하면 새 정부하에서 재임대통령의 주요 국가정책이 지속되지 않을 것이라고 생각하며 새 정부에서 재임대통령 자신의 정치적 영향력도 지속되지 않으리라고 믿는다. 그러므로 재임대통령은 정권인수 초반기에 소극적으로 대통령당선자에게 협조할 것이다. 만약 대통령당선자가 차별화를 시도하면 재임대통령은 그의 정치적 생존을 위해 대통령당선자에게 저항할 것이며 재임대통령의 지지자들도 역시 정권인수에 비협조적일 것이다. 또한 어느 경우나 재임대통령과 그의 지지자들은 그들의 정치적 약점들에 관해서는 철저히 은폐하려고 할 것이다.

대통령당선자와 재임대통령의 소속정당이 같을 경우 대통령당선자는 자기의 근소한 승리를 무엇보다도 국민에게 인기없는 재임대통령과 그의 주요 정책 때문이라고 생각한다. 따라서 국민에 대한 자신의 약한 정치적 입지를 회복하기 위해 재임대통령과 그 자신과의 차별화가 필요하다고 생각한다(Neustadt, 1990). 그 결과 재임대통령과 대통령당선자 간에 상호불신이 높아지며 안정된 정권인수가 어려워진다.

재임대통령과 대통령당선자의 소속정당이 다른 경우 재임대통령은 대통령당선자의 근소한 승리로 인해 그의 주요 국가정책이 국민에게 어느 정도는 지지를 받았다고 생각하게 될 것이다. 그리고 자신 때문에 선거과정에서 불이익을 당했다고 생각하는 대통령당선자가 그의 약한 정치적 입지를 강화하기 위해 지난 5년간

의 국정운영에서 재임대통령 자신의 약점을 밝히는 정치적 보복을 시도할 것이라고 생각한다. 따라서 국민들의 확고한 지지가 없는 대통령당선자에게 적극적으로 협조하는 것은 자신의 정치적 이익과 장래에 도움이 안된다는 것을 인식하여 정권인수에 비협조적일 것이다. 다만 이 경우에 재임대통령과 그의 지지자들은 정치적 보복이 두려워 더욱 더 그들의 정치적 약점들을 은폐하려고 할 것이다.

대통령당선자와 재임대통령 간의 소속정당이 다른 경우 대통령당선자는 자기의 근소한 승리가 어느 정도는 재임대통령과 그의 정부의 선거과정상에서의 편파적 방해에서 기인한다고 생각한다. 또한 현재 국민에 대한 자신의 약한 정치적 위상을 높이기 위해 재임대통령과 그 정부의 약점을 밝히는 것이 필요하다고 생각한다. 이러한 재임대통령과 대통령당선자 간의 높은 상호불신은 안정된 정권인수를 더욱 어렵게 한다.

3) 분석의 결과

대통령당선자의 정권인수과정에서 문제점들을 분석한 결과, 대통령당선자와 재임대통령이 직면한 특수한 정치적 현실과 미국보다는 상대적으로 덜 제도화된 정당제도, 그리고 미국보다는 상대적으로 잘 확립된 직업공무원 제도 등의 제도적 요인에서 기인하여(자세한 것은 Hahn and Plein, 1997 참조), 우리나라의 정권인수과정에서 상대적으로 중요한 정치적 변수는 이론적으로는 대통령당선자의 대통령선거의 결과이다.

우리의 경우 소속정당의 동일성 여부와 관계없이 대통령당선자의 재임대통령과의 차별화 시도의 가능성은 크다. 따라서 대통령과 재임대통령이 동일 정당소속인 경우 협조적 분위기 속에서 정권인수가 이루어져야 함에도 불구하고 우리의 경우 그러하지 못했다. 이러한 우리의 정치적 현실 아래서, 대통령당선자와 재임대통령 간의 소속정당의 동일성 여부와 관계없이 대통령당선자의 대통령선거에서 큰 승리가 정권인수의 안정성에 직접적으로 영향을 미친다. 다만 대통령당선자와 재임대통령의 소속정당이 같은 경우 안정된 정권인수라는 차원에서 대통령당선자의 대통령선거에서 큰 승리의 영향은 더욱 커질 것이다.

가장 안정된 정권인수는 대통령당선자가 대통령선거에서 크게 승리를 하고 재임대통령과 같은 소속정당인 경우에 이루어질 수 있다. 정권인수에서 가장 안정

성이 낮은 상황은 대통령당선자가 대통령선거에서 근소한 차이로 승리하고 재임 대통령과 다른 정당에 소속된 경우이다(함성득, 1997b). 결론적으로 이론적으로는 대통령선거에서 어떻게 승리하느냐가 정권인수과정의 안정성에 영향을 미치고 동시에 정부구성에도 영향을 미친다. 나아가 대통령당선자의 선거결과는 성공적인 국정운영에도 영향을 미친다.

4) 정권인수에 있어서 재임대통령의 정치적 한계

대통령당선자의 동일정당 소속여부와 대통령선거결과에 관계없이, 재임대통령이 국가를 위하고 그 자신의 신념에 의해 대통령당선자를 도와 혼란없이 안정된 정권이양을 추구해도 그 자신의 정치적 한계 때문에 이를 이룩하기가 어렵다. 구체적으로 재임대통령 집권말기에 정치적으로 새로운 권력이동 상황이 전개되고 있는 가운데 국정운영을 수행하고 있는 공무원들, 특히 정치적 성향이 높은 고위직 공무원들은 그들 자신의 직업적 생존 또는 정치적 이익을 위해 노력한다. 지난 5년간은 재임대통령의 국정운영방향에 충실한 복종과 업무수행이 공무원 그들 자신의 직업적 성공에 도움이 되었으나 이제는 재임대통령에 대한 그들의 충성의 결과가 그들에게는 불확실한 상황이 되었다(Hahm and Plein, 1997b). 이러한 상황에서는 권력의 누수현상이 가속화되고 공무원의 소극적 업무수행 또는 무사안일주의 행정이 증가하게 된다. 결과적으로 재임대통령의 국정운영이 표류하게 되어 안정적인 정권이양이 어려워지고 대통령당선자는 상당한 정치적 부담을 안게 된다. 이러한 상황은 대통령당선자가 취임 전 약 70여 일 사이에 정부구성에만 전념해도 부족한 시간에, 외교 및 국방문제들에 대한 분석 및 파악과 예산에 대한 수정준비 등, 즉 혼란없는 정권인수에도 관심을 가져야 하는 부담을 안게 된다.

결국 우리의 새 대통령당선자는 짧은 70여 일간에 안정된 정권인수와 아울러 치밀하게 새 정부체계를 구성하여 국정운영을 준비하여야 한다. 특히, 현재 우리의 경우 김영삼 대통령의 권위상실로 임기말의 권력누수현상 정도를 넘어서 총체적인 권력의 공백상태를 맞이하고 있다. 이러한 상황에서는 앞으로 대통령당선자의 정권인수과정에 재임대통령의 영향력이 상실되어 대통령당선자와 재임대통령의 소속정당 동일성여부와 선거결과에 관계없이 대통령당선자는 정권인수과정에 상당한 어려움을 겪을 것이다. 이러한 우리 상황을 고려할 때 대통령당선자의 성

공적인 정부구성과 향후 성공적인 국정운영에 있어서 그의 혼란없는 안정된 정권 인수의 중요성은 더욱 크다.

4. 치밀한 정부구성을 위한 주요 요인들과 대책

존스(Jones, 1997)와 뉴스타트(Neustadt, 1990)는 미국의 역대 대통령당선자들의 경험을 분석하여, 취임 전의 국정운영준비 특히 치밀하게 정부구성을 잘 한 대통령당선자들은 취임 후 대체적으로 국정을 성공적으로 운영하였고, 그렇지 못한 대통령당선자들은 국정운영에 대체적으로 실패하였다고 주장한다. 취임 전의 대통령당선자의 성공적인 국정운영준비는 앞에서 언급한 국정의 큰 혼란없이 안정을 유지하는 정권인수와 함께, 한시적인 가칭 국정운영준비위원회의 '정부구성위원회'를 통해 '국정의 비전정립 및 정책개발', '조직구성', 그리고 조직의 '인원충원'을 포함한 치밀한 정부구성을 의미한다.

뉴스타트(Neustadt, 1990)는 케네디 대통령당선자가 취임 전에 가장 성공적으로 국정운영준비, 특히 치밀한 정부구성을 하였다고 보았다. 즉, 케네디는 대부분의 각료와 백악관 참모들을 일찍 임명하고 이들을 워싱턴에 보내어 그들의 새로운 역할을 학습하게 했다. 케네디 참모들은 재임대통령인 아이젠하워 대통령의 참모들에게 일찍 접근하여 아이젠하워 예산안에 참여할 수 있었다. 특히, 이때 케네디의 촉구로 통과된 '대통령 인수 인계법'(Presidential Transition Act)에 의해 후임 대통령당선자들은 취임할 때까지 그 자신의 봉급과 정부구성비용으로 200만 달러(현재는 350만 달러까지)를 국가로부터 보조받게 되었다(Heclo, 1997; Neustadt, 1990; 최준석, 1997). 반대로 Neustadt(1990)는 카터 대통령당선자는 취임 전 국정운영준비에 실패하였고 이러한 실패가 나중에 대통령으로서 그의 국정운영에 부정적으로 영향을 미쳤다고 주장한다. 즉, 카터는 케네디보다 6주일 또는 8주일 늦게 각료와 백악관 참모들을 임명했고, 그들간의 주도권 쟁탈전이 시작되어 국정운영준비를 제대로 마치지 못했다.

역대 우리 대통령당선자들도 취임 전에 그들의 구체적인 국정비전의 설정없이 또한 치밀한 국정운영방향 및 이의 수행에 대한 준비없이 대통령업무를 수행하기 시작했으며 취임 후 하루하루 일정에 쫓겨 큰 방향없이 국정을 수행하여 국가주

요정책들의 통제 및 조정이 부적절하여 국정을 성공적으로 운영하지 못했다. 노태우 대통령은 재임대통령의 막강한 위세에 눌려서 체계적인 국정준비없이 대통령에 취임하였다(우종창, 1997). 김영삼 대통령의 경우에는 1992년 대통령선거까지 계속된 당시의 여당, 즉 민정당(민주정의당) 내부의 갈등 때문에 체계적으로 정리된 집권구상을 하지 못한 채로 대통령에 당선되고 취임하여(김정남, 1997), '개혁'을 비롯한 많은 국가주요정책들이 장기적 비전이 결여되고 주로 임기응변식으로 결정 및 집행되어 성공적이지 못하였다.

대통령당선자의 국정운영준비 중 정부구성에서 제일 먼저 해야 할 것은, 자신의 선거운동기구를 정리하여 한시적인 가칭 국정운영준비위원회, 특히 '정부구성위원회'를 조직해야 한다. 이 위원회 구성원은 대통령선거에서 큰 역할을 하여 대통령당선자의 신임이 두텁고 그의 정치적 목표를 잘 이해하는 사람이어야 한다. 다만 정치적 충성심보다 상대적으로 전문성을 중심으로 치밀한 정부구성을 위해서는 정부구성을 마치고 위원회는 해체되어야 하며 참여한 일부분의 위원들은 직접적으로 국정운영에는 참여하지 않는 것이 위원회의 공정한 업무파악을 통한 효율성을 높일 수도 있다. 1992년 클린턴 대통령당선자의 경우, 그의 정권인수 및 정부구성위원회의 위원장에 그의 절친한 정치적 지지자이자 친구인 버논 조단을 임명하여 치밀한 정부구성을 하였지만, 버논 조단은 직접적으로 국정운영에 참여하지 않았다.

실질적 국정운영준비 중 정부구성에서 중요한 방향타는 첫째가 대통령당선자의 선거과정중에 발표한 '선거공약'과 대통령당선자 자신의 대통령으로서 '국정의 비전'이다. 이러한 선거공약과 국정비전을 기초로 하여 '국정운영의 정책목표'를 정하고 이를 집행하는 '조직'을 구성하며 그 조직의 '인원'을 충원하는 것이다. 즉, 정부구성은 대통령당선자가 70여 일 동안에 그의 국정비전을 중심으로 그의 보좌조직과 그 구성원들을 선거운동으로부터 국정운영중심으로 전환시켜 앞으로 5년 간을 준비하는 것이다.

1) 정부구성의 방향과 과제

(1) 국정운영비전 정립과 정책개발

대통령당선자의 국정비전 설정에서 중요하게 고려되어야 할 사항은 대통령선거

과정에서 대통령당선자가 발표한 선거공약과의 일관성이다. 대통령선거과정에서 대통령당선자의 선거공약은 그의 미래정부 및 국민과의 약속이다. 그러므로 대통령당선자는 그의 국정비전 설정 및 정부구성에 선거공약이 철저히 반영되도록 노력해야 한다. 5년 후의 대통령당선자의 대통령으로서 업적평가 및 국정운영의 평가는 그의 국정운영결과와 선거공약의 일치여부에 달려 있다(구체적인 예는, 1997년 3월에 발표된 '경제정의실천시민연합'의 대선공약 이행정도를 기준으로 한 '김영삼 대통령 집권 4년 성적표').

대통령당선자의 대통령선거결과는 이 과정에 직접적인 영향을 미친다. 구체적으로 대통령당선자가 선거에서 상대방 후보들에게 큰 표차로 승리한 경우에는, 대통령당선자는 큰 승리를 그의 선거공약에 대한 국민의 확고한 지지로 인식하여 그의 정치적 목표설정 및 정부구성에 이를 철저히 반영하는 것이 그의 정치적 이익으로 연결되는 것이 확실하므로 그의 공약을 정부구성에 반영하기 위해 노력한다. 반대로 대통령당선자가 근소한 차이로 승리한 경우 대통령당선자는 그의 선거공약이 국민에게 크게 인기가 없음을 인식하고 그의 국정운영비전 설정에서 선거공약을 어느 정도 수정하여 반영하려고 하며 이러한 시도가 앞으로 그의 정치적 이익에 도움이 될 것이라고 믿는다.

대통령당선자는 선거공약을 고려하면서 앞으로 5년간의 국정운영을 통하여 기록할 그 자신의 목표를 설정해야 한다. 이러한 국정비전 설정에서 대통령당선자는 5년 임기의 대통령직은 대통령으로서 그의 여러 국정목표들을 달성하기는 무척 짧은 기간이라는 사실을 고려하여야 한다. 그리고 국민들도 대통령의 여러 업적들을 기억하지도 못하며 대체적으로 가장 큰 업적이나 실정만을 기억할 뿐이라는 사실을 인식하여야 한다.

예를 들면, 미국 링컨 대통령은 '노예해방과 남북전쟁', 프랭클린 루스벨트 대통령은 '대공황의 극복', 케네디 대통령은 '쿠바미사일 위기와 암살', 존슨 대통령은 '베트남 전쟁', 닉슨 대통령은 '워터게이트사건과 중국방문', 레이건 대통령은 '국방증강', 부시 대통령은 '걸프전쟁'으로 국민에게 기억되며, 많은 미국 대통령들은 단순히 한 때의 한 명의 미국 대통령으로서 역사에 남을 뿐이다. 현재의 클린턴 미국 대통령도 지난 4년간의 국정운영을 통해 크게 국민이 기억할 만한 어떠한 업적도 아직 남기지 못했다. 우리의 대통령들은 박정희 대통령의 경우 '경제발전과 유신 및 독재, 그리고 암살', 전두환 대통령의 경우 '광주사태와 백담사 유

배', 노태우 대통령의 경우 '서울올림픽 개최와 비자금 조성', 김영삼 대통령의 경우 '금융실명제와 한보사태, 그리고 김현철 사건' 등 업적보다는 사건과 사고로 점철된 대통령으로 국민 및 대통령 연구학자들에게 기억될 것이다.

즉, 대통령당선자는 대통령으로서 국민 및 미래의 대통령 연구자들에게 오랫동안 기억에 남을 만한 업적을 이룩하는 것은 무척이나 어려우며 그러기 위해서는 상당한 행운도 따라 주어야 한다는 것을 알아야 한다. 그러므로 시대와 국민이 요구하는 과제를 정확히 파악하여 대통령당선자는 임기내 달성할 수 있는 소수의 국정운영목표를 설정하여야 한다. 그리고 대통령당선자는 그의 소수의 목표를 구체적이고 단순하고 짧게 그의 보좌조직 및 국민에게 제시하며 이를 반복하여 강조해야 한다. 이것이 목표에 대한 그의 보좌조직의 충성과 국민의 지지를 쉽게 이끌어 낼 수 있는 방법이다. 구체적인 예로 미국 레이건 대통령의 경우 '강한 미국의 건설'이란 그의 국정운영비전하에서 '작은 중앙정부 및 국방증강'이란 단순하고 짧은 구체적인 정책목표를 설정하여 이를 국민에게 반복해서 강조했다(Campbell, 1986; Jones, 1997; Reagan, 1990). 그러나 카터 대통령과 부시 대통령은 국민에게 구체적인 국정비전 제시에 실패하였다. 우리 박정희 대통령의 경우 '자립경제'라는 국정운영비전 아래 '백억불 수출, 천불 국민소득'이라는 단순하고 짧은 그리고 구체적인 정책목표를 제시하여 이를 국민에게 반복해서 강조했다. 그러나 김영삼 대통령의 경우 '신한국 창조'라는 국정비전은 너무 추상적이고 이를 실행하기 위한 '깨끗한 정부', '튼튼한 경제', '건강한 사회', '통일된 조국'의 정책목표들 또한 구체적이지 못했다(김정남, 1997).

우리의 경우, 과거 대부분의 대통령들이 '남북한 평화정착을 통한 통일기반조성', '재벌규제 및 중소기업육성을 통한 경제개혁', '구조화된 부패청산', 그리고 '민주적 경쟁규칙의 확립' 등의 국정과제들을 목표로 삼아 이를 자기 임기내 모두 이룩하려고 했으나, 박정희 대통령의 경제자립 성공 외에는 어느 하나도 제대로 성공하지 못했다. 그러므로 앞으로 우리 대통령당선자들은 이들 국정과제 중 자기임기내 하나만 선택해서 이를 성공하면 대통령으로서 그 자신의 업적평가와 우리나라 발전에 큰 도움이 될 것이다(Hahm and Plein, 1997).

(2) 조직의 구성

대통령당선자는 앞으로 5년간 그의 국정비전을 설정한 다음, 자신의 리더십 스

타일에 맞게 이의 성공적인 실행을 통제 및 조정 그리고 책임지는 조직을 구성해야 한다. 조직구성 방법에는 크게 기존의 조직을 이용하는 방법과 새로운 조직을 구성하는 방법이 있다.

기존의 조직을 이용하는 경우 큰 혼란없이 바로 정책목표를 수행할 수 있는 장점이 있으나, 시간이 지남에 따라 기존 조직의 구성원들이 대통령당선자의 목표보다는 그들 자신의 이익을 대변하는 면이 강해진다. 그러므로 대통령당선자는 기존 조직을 사용하여 그의 정책목표를 수행하려 할 때는 이 기존 조직에 그의 뜻을 잘 이해하는 핵심참모를 파견하여 그의 목표를 실현해야 한다. 핵심참모의 파견은 기존 조직의 구성원들에게 그만큼 그들의 과업이 대통령당선자에게 중요하며 대통령당선자 자신이 주요 관심을 가지고 있다는 사실을 인식시켜 그들 조직의 이익보다 대통령당선자의 뜻을 따르게 한다. 또한 대통령당선자 자신은 이 조직운영에 항상 관심을 표명하여 관리를 주도하여야 한다. 이 경우 이 조직운영 및 관리는 대통령 비서실에서 직접 관장하는 것이 목표달성에 유리하다. 이 목표달성이야말로 대통령당선자 자신의 업적으로 평가되는 것이기 때문에 매우 중요한 것이다. 예를 들면, 미국의 클린턴 대통령은 비록 실패하기는 하였지만 자신의 국정운영에서 가장 중요한 과제로 천명했던 '의료보험개혁'을 위해 백악관 직속의 특수팀을 기존의 보건후생부와 연방예산관리처의 공무원들을 중심으로 사용하면서 책임자로 자기 아내인 힐러리 여사를 임명하여 이 정책목표의 중요성을 강조하며 목표를 달성하려 했다.

새로운 조직을 구성할 때의 단점은 특정과업을 수행하기 시작하는 데 시간이 필요하며, 초기에 어느 정도의 혼란이 따른다는 것이다. 장점은 특정정책 목표달성이 이 조직의 목표이기 때문에 정책목표에 대한 조직과 그 구성원의 충성심이 높다는 점이다. 예를 들면, 미국의 프랭클린 루스벨트 대통령은 대공황 극복을 위한 처방책으로서 테네시계곡 개발을 위해 '테네시계곡 개발청'(TVA)을 설립하고 대통령 자신이 직접적으로 관심을 갖고 이 사업을 성공적으로 수행했다.

최근에는 일반적으로 통상적인 국정운영은 기존의 행정부 일반부처에 위임하고 대통령자신이 자신의 정치적 목표로서 업적을 남기려는 특수과제는 대통령 직속으로 새로운 조직을 구성하여 자신의 핵심참모를 조직의 장으로 삼아 자신의 직접 통제 및 조정을 통해 과업을 성취하려고 한다. 이는 아래에서 논의할 대통령 비서실장의 역할과도 밀접한 관련이 있다.

조직구성과 관련하여 또 다른 중요한 요소는 국정운영에서 '공식적 채널을 통한 정보의 흐름'이다. 선거운동에서는 경쟁의 과정이므로 기밀유지를 위해 비공식 채널을 사용하는 것이 효과적이고 타당할 수 있으나, 선거운동에 비해 상대적으로 공개적 경향이 강한 국정운영에 있어서 정보를 비공식 채널에 의존하면 일시적 효과는 있지만, 점차적으로 비공식 채널의 영향력이 커지면서 거기에 줄서는 사람이 많아져 공식적 채널의 기능이 위축된다. 장기적으로 국가공식조직의 권위가 떨어지고 국정운영체계에 많은 혼란과 부작용으로 인해 원만한 국정운영에 지장을 초래한다. 김영삼 대통령이 선거운동과 국정운영에서 이 차이를 인식하지 못해 국정운영에서도 선거운동에서처럼 비공식조직 중심의 정보를 중요시하다 '김현철 사건'을 겪은 것이다. 그러므로 대통령은 국정운영에서는 공식채널을 통해 올라온 정보를 중심으로 하고, 비공식 채널을 통해 올라온 정보는 공식적 정보를 재확인하는 데 활용하여 국정에 임하여야 한다.

(3) 인원의 충원

일반적으로 대통령당선자는 취임 전에 직접적으로 장관급 36명, 차관급 104명, 1급 공무원 208명을 포함하여 약 500명의 고위공무원들과 보좌관들을 임명해야 한다. 실질적으로 대통령당선자는 이보다 훨씬 많은 자리의 임면권을 행사할 수 있다. 그러므로 대통령당선자가 그의 새 행정부에서 필요한 인원들을 정확히 파악한 후의 인원충원에서 가장 큰 과제는 그 자신이 선거운동에 필요한 보좌인원과 국정운영을 위한 보좌인원의 특성과 자질이 달라야 한다는 사실을 인식하여야 한다는 것이다. 선거운동에는 단기적 시각을 갖고 특수상황에 즉흥적으로 대응할 수 있는 대책개발에 능한 순발력이 강한 보좌인원들이 필요하다. 또한 대통령당선자에 대한 강한 개인적 충성심이 필요하다. 반면에 국정운영에는 어느 정도 특정정책에 대한 중기적 또는 장기적 시각을 갖고 정책에 대한 전문성이 뛰어난 보좌인원들이 필요하다. 또한 대통령당선자에 대한 개인적 충성심도 중요하지만, 무엇보다 그들 자신의 직위 또는 전문성에 대한 충성심이 필요하다.

그러므로 대통령당선자는 자신의 대통령당선에 지대한 공헌을 한 선거운동 보좌인원들을 그의 집권초기에는 국정운영에 대체적으로 참가시키지 않도록 하는 것이 좋다. 집권초기에는 국정업무의 전문성을 강조하여 안정된 정권인수를 통해 국정의 안정을 이룩해야 한다. 집권초기에 국정운영 경험이 없는 대통령당선자의

선거운동 보좌인원들을 논공행상으로 국정운영에 참여시키면 국정의 시행착오가 많아지며 공익과 사익의 구별이 어려워지고 부정부패가 많아져서 국정의 혼란이 오게 된다. 이렇게 국정운영에 혼란이 심화되면 대통령은 자신의 정치적 목표를 위한 과업을 체계적으로 수행하지 못한다. 우리의 경우 노태우 대통령과 김영삼 대통령의 경험들이 이러한 문제점을 잘 지적해 주고 있다. 그러므로 집권초기에는 대통령당선자는 국정경험이 없는 자신의 선거운동 보좌인원들을 주로 대통령 당선자 소속의 정당이나 연구소 등의 조직에 충원시켜 국정운영의 전문성을 훈련시킨 후 자신의 집권 후반기에 자신에 대한 충성심이 중요한 국정의 마무리 작업을 그들에게 맡기는 것이 좋다.

두 번째 과제는 조직의 구성과도 밀접한 관계를 가지는 것으로 '대통령 비서실장'의 선택과 역할이다. 대통령 비서실장이라는 자리는 대통령에 대한 확고한 개인적 충성심과 대통령실의 운영 및 행정부 전반에 대한 지식을 가진 사람이어야 한다. 최근 미국의 많은 대통령 연구자들이 '강한 비서실장'과 '약한 비서실장' 중 어느 것이 대통령의 성공적인 국정운영에 도움이 되는지를 연구하였다(Neustadt, 1991; Pfiffner, 1991, 1994). 다수의 미국 대통령 학자들은 현재의 국정운영이 복잡하고 대통령실의 조직과 인원이 상당히 비대해져서 이들을 통제 및 조정, 특히 '관리 및 경영'한다는 면에서 강한 비서실장, 즉 '중립적 해결사'(neutral broker)가 대통령의 좀더 나은 국정운영에 도움이 된다고 보고 있다(Pfiffner, 1991, 1994). 왜냐하면 비록 대통령은 정책문제의 한 면만 볼 가능성이 있는 단점이 있지만 강한 비서실장이 일반적이고 통상적인 문제들을 비서실 내의 전문인력을 활용하여 분석검토하여 처리하므로 대통령이 국정운영에서 아주 중요한 문제에만 자신의 시간을 집중할 수 있기 때문이다(Campbell, 1986). 그리고 아주 강한 비서실장의 독주를 막기 위해서 대통령은 국정운영에 필요한 정보수집을 위하여 비서실장뿐만 아니라 다른 행정부 자료 및 참모들도 활용하라고 주장한다(Neustadt, 1991). 대통령 연구학자들은 경험적으로 프랭클린 루스벨트 대통령의 비서실장이었던 아담스, 닉슨 대통령의 할더만, 레이건 대통령의 리건, 그리고 부시 대통령의 수누 비서실장이 조직운영 면에서 독주한 비서실장들로서 대통령의 국정운영보좌에 실패한 경우로 들고 있다. 반대로 포드 대통령의 럼스펠드와 체니, 그리고 레이건 대통령의 베이커 비서실장을 중립적인 해결사로 성공적인 비서실장으로 분석한다(Pfiffner, 1991, 1994).

세 번째 과제는 “언제 어떠한 순서로 국무총리 및 대통령 비서실장 및 행정부의 장관을 임명하느냐” 하는 것이다. 미국에서는 대체적으로 가장 먼저 국무장관, 재무장관, 법무장관, 국방장관 및 대통령 비서실장을 가장 먼저 임명하고 그 다음 순차적으로 다른 각부의 장관 및 연방예산관리처장 그리고 중앙정보국 국장들을 취임 전에 임명하여 그들로 하여금 그들 조직운동을 준비하게 한다. 대통령당선자가 이들을 공식적으로 임명하기 전에 이미 많은 사람들이 이들의 임명을 예측한다. 왜냐하면 이들은 그들의 전문지식을 바탕으로 오랫동안 대통령당선자를 보좌해 왔기 때문이다. 우리의 경우도 순서 면에서 국무총리를 먼저 임명해 왔다. 다만 원만한 국정운동을 위해, 실질적으로 국무총리의 의견을 들어 주요 행정부의 장관을 대통령당선자 취임 전에 임명시켜 그들로 하여금 그들 조직의 운영을 준비하게 하는 것이 좋을 것이다. 아울러 이들의 임명에서 미국처럼 예측성이 높아지고 언론을 통한 인물의 비공식적 검증과 선전이 이루어져 내각운영의 안정성을 높이는 것이 필요하다.

2) 치밀한 정부구성을 위한 종합적 처방책

위의 세 가지 정부구성 방향을 전제로 대통령당선자의 치밀한 정부구성을 위한 종합적인 구체적 처방책은 다음과 같다. 첫째, 정부구성인원은 대통령당선자와 국정에 관한 뜻을 반드시 같이하는 사람이어야 한다. 단지 개인적인 명예심에서, 자신의 소신과는 상관없이 장관직을 맡는 경우는 부정, 부패, 무능한 정부를 초래한다. 지금까지 정부 고위직을 맡는 것이 무엇보다도 가문의 영예로 생각되는 우리의 유교문화 풍토에서, 말을 직책에 대한 전문지식, 경험, 소신 등에 대한 고려없이 그 인물의 성품과 대통령당선자와의 친밀도 위주로, 그리고 당선에 공헌한 대가로서 공직이 주어져서는 안된다. 대통령당선자 취임 후 정책수행시 대통령과 의견이 다른 경우, 자리에 연연해 눈치를 보기보다는 기탄없이 반대 의견을 제시할 수 있어야 부정, 부패, 무능한 정권을 방지할 수 있으며, 그러기 위해서는 자신의 소신과 상처됨으로써 대통령과 뜻이 다르다고 생각될 때 주저없이 직위를 포기할 수 있는 인물을 충원해야 한다.

둘째, 대통령당선자와 뜻을 같이하며 소신있는 인물을 충원하기 위해서는 무엇보다도 대통령당선자가 뚜렷한 국정비전을 가지고 있어야 한다. 이는 선거운동

시에 선거공약으로 이미 분명하게 제시되었어야 하지만, 정책내용보다는 인물중심으로 투표를 하는 우리의 선거풍토에서는 선거공약이 무의미해지기 쉽다. 따라서 당선된 뒤에 다시금 선거공약을 바탕으로 좀더 구체적이고 명확한 국정운영비전을 국민 앞에 제시하여야 한다. 대통령 취임 후 선거공약을 지키지 못하는 것도 문제이지만, 선거공약에 전혀 없던 사항이 돌연 주요 정책으로 추진되는 것은 졸속일 수밖에 없으므로 더 큰 문제를 초래한다. 장기적인 안목에서 역사의식을 가지고, 우리나라가 당면한 시대적 과제가 무엇인지 판단하여, 그것을 가장 잘 해결해 나갈 수 있는 정책목표를 수립하는 것이 절실하다고 하겠다. 심사숙고없이 채택된 의견이나 인기에 편승하기 위한 정책은 실패를 자초한다.

셋째, 뜻을 같이하며 소신있는 사람들을 충원했으면, 그들은 단시일 내에 업무를 파악하고 조직을 장악해야 하며, 그렇게 할 수 있도록 대통령당선자는 그들에게 전폭적인 신임을 보여주어야 한다. 대통령이 바뀔 때마다 함께 오고 가는 '정치직책자들'과 그와 무관하게 변함없이 근무하는 '전문직업관료들'의 갈등은 역사적으로 오래 전부터 있었던 문제이다. 변화에 저항하는 것은 직업관료들의 자연적인 생리이며, 따라서 관료들의 보수적인 성향은 정책변화의 가장 큰 장애가 된다. 그러나 반대로 그런 성향은 일종의 '제도적 기억장치'로 기능하여 정책의 전문성과 일관성에 기여하며, 졸속적인 정책이 수립되는 것을 견제하는 긍정적인 역할을 수행하기도 한다. 따라서 정치적으로 지명된 고위공무원들은 빠른 시간 내에 맡은 부처의 속사정을 낱알이 파악하여, 대통령당선자의 뜻에 거스르는 관료적 저항이 있을 경우 강한 리더십으로 이끌어 가야 한다. 또한, 그들은 관료들의 종합적인 견해에 비추어 대통령당선자의 정책목표가 졸속인 것으로 드러날 경우, '관료적 지혜'를 표류하는 정책목표를 수정하는 데 활용하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 현재까지 우리의 대통령들은 '여론 선도자'라기보다는 '독재자' 아니면 '인기 편승자'였다는 것이 불행한 현실이다. 국민의 의견을 수렴하여 미래지향적으로 여론을 이끌어 갈 수 있는 유일한 위치에 있는 사람이 대통령임에도 불구하고, 그런 역할을 수행한 대통령은 거의 없다. 경제발전을 이끌었던 박정희 대통령이 짧은 기간 그런 면을 보여주었던 예가 있을 뿐이다. 현재 여론선도에서 급선무는 같은 민족으로서 북한에 대한 국민의 지나친 적대적 감정을 해소하는 것이고, 둘째는 일본에 대한 감정적 차원의 국민감정을 이성적으로 전환하여 현실주의적인 국제적 감각을 갖도록 유도하는 것이다. 북한과 일본에 대한 우리 국

민의 정서적 반응은 서로 연관되어 있으며, 이는 선진국으로의 도약에 큰 장애가 되고 있다. 장기적인 차원에서 민족자존을 회복하기 위한 급선무가 통일이라고 볼 때, 통일은 국제무대에서 바라보는 한국에 대한 시각의 변화에 많은 영향을 미칠 것이다. 통일은 국민의 반일감정을 반영하기 위해 정권이 바뀔 때마다 일본에 사과를 요구하는 것도 불필요하게 할 것이다. 이제껏 반공과 반일에 대한 국민정서를 현실적으로 전환하지 못한 전임대통령들은 독재자였기에 그것을 이용했거나, 또는 무능했기에 그런 역할을 하지 못했다. 그러므로 새 대통령은 그런 점에서 허울 좋은 업적쌓기에 연연해하기보다는 내실있는 국가발전을 위해 역사의식을 가지고 국민정서를 바람직한 방향으로 이끌어 갈 수 있는 국제화된 민족주의적 비전을 가져야 한다.

5. 결 론

우리의 대통령당선자는 70여 일이라는 짧은 기간에 앞으로 성공적인 국정운영을 위하여 안정된 정권인수와 치밀하고 철저한 정부구성을 준비하여야 한다. 이러한 준비과정에서 안정된 정권인수를 위해서 대통령당선자는 무엇보다도 재임대통령과의 상호신뢰를 충분히 구축해야 한다(최병렬, 1997). 즉, 대통령당선자와 재임대통령 간의 소속정당 동일성여부와 대통령당선자의 대통령선거에서의 결과가 모두 외생적인 변수들임을 고려할 때, 대통령당선자가 안정된 정권인수를 위해서 할 수 있는 것은 그 자신과 재임대통령 간의 상호신뢰를 높이는 것이다.

그러나 우리의 경우 소속정당의 동일성여부와 관계없이 대통령당선자가 재임대통령과의 차별화를 시도해 왔기 때문에, 이러한 정치적 현실 아래서 대통령당선자와 재임대통령의 상호신뢰 구축은 무척 어렵다. 그러므로 대통령당선자는 단기적으로 한시적인 가칭 정권인수위원회를 구성할 때 재임대통령과 어느 정도 좋은 관계를 유지하는 인물이나 재임대통령 아래에서 성공적인 업무수행을 이룩한 전문직업관료 등을 활용하여 재임대통령의 협조를 이끌어 내어 안정된 정권인수를 이룩해야 한다. 그러나 현실적으로 이들 양자간의 상호신뢰 구축은 무척 어려우므로, 궁극적으로 대통령후보자는 국민이 원하는 바를 잘 파악하여 대통령선거에서 큰 표차로 당선될 수 있도록 노력하여 대통령당선자로서 좀더 나은 정치적 입

장에서 안정적으로 정권을 인수하고 치밀하게 정부를 구성하여야 한다.

또한 정부구성을 위해서는 대통령당선자는 5년 임기의 대통령직은 대통령으로서 여러 정치적 목표 및 정책목표를 달성하기는 무척 짧은 기간이란 사실을 인식하여야 한다. 그러므로 대통령당선자는 소수의 국정비전을 구체적이고 단순하고 짧게 설정 및 제시하여 이를 그의 행정부와 국민에게 반복해서 강조함으로써 행정부로부터는 충성을, 국민으로부터는 지지를 확보하여 성공적인 국정운영의 발판을 마련하여야 할 것이다. 그리고 대통령당선자가 좀더 안정적이고 치밀한 국정운영준비, 특히 정부구성을 할 수 있도록 우리도 대통령당선자에게 취임 전까지의 법적 규정을 통해 권한을 명확히 하고, 또한 국가가 적극적으로 재정적 지원을 하는 것이 좋을 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 구광모. (1984). 《대통령론 : 지도자의 개성과 유형》. 서울 : 고려원.
- 김정남. (1997). “김정남 인터뷰,” 《신동아》(7월호) :96-109.
- 김충남. (1992). 《성공한 대통령 실패한 대통령》. 서울 : 전원.
- 박중훈. (1995). “대통령비서실의 조직과 기능,” 한국행정연구원 보고서.
- 이강로. (1993). “김영삼 지도력의 특성과 유형,” 한국정치학회 학술발표회.
- 이남영. (1996). “21세기의 새로운 정치지도자상,” 한국정치학회 한국정치포럼.
- 여현덕. (1997). “역대정권 임기말 공포증후군,” 《신동아》(4월호) :190-205.
- 우종창. (1997). “대통령직 인수인계 : 6공 청와대, 사정존안자료 폐기시켰다,” 《한국 의 대통령 선거》(《월간 조선》 신년호 별책부록) :354-359.
- 최준석. (1997). “미국 대통령의 정권인수인계,” 《한국의 대통령 선거》(《월간 조 선》 신년호 별책부록) :360-365.
- 정정길. (1996). “김영삼정부와 경제정책,” 《행정과 나라만들기》. 이한빈교수 고회기 념 논문집, 서울 : 박영사.
- 최병렬. (1997). “대통령은 문민초기의 마음으로 돌아가라,” 《월간 조선》(9월호) : 225-229.
- 함성득. (1996). “대통령학의 제도적 접근,” 《한국행정학보》:211-216.
- 함성득. (1997a). “대통령학의 이론적 고찰과 우리의 연구과제,” 《한국행정학보》: 1-22.
- 함성득. (1997b). “대통령당선자의 국정운영준비 : 정권인수와 정부구성,” 《사회비 평》:304-329.

2. 외국문헌

- Campbell, Colin. (1986). *Managing the Presidency : Carter, Reagan, and the Search for Executive Harmony*, Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Crowley, Monica. (1996). *Nixon, Off the Record : His Candid Commentary on People and Politics*. New York : Landom House.

- Hahm, Sung Deuk and Plein, Chris. (1997). *After Development : Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Washington, DC : Georgetown University Press.
- Heclo, Hugh. (1997). "The Changing Presidential Office," in James Pfiffner and Roger Davidson (eds.). *Understanding the Presidency*, New York : Longman, 169-180.
- Jones, Charles. (1997). "From Campaigning to Governing : The Challenge of Taking Over," in James Pfiffner and Roger Davidson (eds.). *Understanding the Presidency*. New York : Longman, 70-83.
- Neustadt, Richard. (1990). *Presidential Power and Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, (4th). New York : Free Press.
- Neustadt, Richard. (1991). "Does the White House Need a Strong Chief of Staff?" in James Pfiffner (ed.). *The Managerial Presidency*. Pacific Grove : Brooks/Cole.
- Pfiffner, James. (1988). *The Strategic Presidency : Hitting the Ground Running*. Chicago : Dorsey Press.
- Pfiffner, James. (1991). "Can the President Manage the Government?" in James Pfiffner (ed.). *The Managerial Presidency*. Pacific Grove : Brooks/Cole.
- Pfiffner, James. (1994). *The Modern Presidency*. New York : St. Martin's Press.
- Reagan, Ronald. (1990). *An American Life*. New York : Simon and Schuster.