

# 우리나라 대통령직인수위원회에 관한 연구: 정부별 인수위 운영방식을 중심으로

김병섭\*

이수영\*\*

이하영\*\*\*

## 〈目 次〉

I. 들어가며	비교
II. 대통령직 인수위원회 개요	IV. 맺으며: 보다 건설적인 인수위 운영을 위하여
III. 역대 대통령직인수위원회의 운영방식	

## 〈요 약〉

본 연구는 새 정부의 국정운영을 시작하는 첫 단계로서 대통령직인수위원회의 운영에 주목하여, 제15대 김대중 정부 인수위부터 제18대 박근혜 정부 인수위까지의 사례를 대상으로 인수위의 운영기조, 주요 활동, 당선인의 역할, 대·내외적 관계, 회의운영방식 등 구체적인 인수위 운영방식을 비교분석하였다. 실질적인 의미의 인수활동 사례가 충분하지 않고 관련 연구와 분석 가능한 자료가 상당히 부족한 상황에서, 연구의 이론적 완결성이나 분석의 심층성은 다소 미흡하나, 기존 연구에서 다루지 않았던 대통령직인수위원회의 구체적인 운영방식에 대한 관심을 촉구하고, 대통령직인수위원회가 본래의 목적대로 새 정부의 성공적인 국정운영을 위한 디딤돌로 작용하기 위해서는 어떻게 운영되어야 할지 고민하는 출발점이 될 수 있다는 점에서 본 연구의 의의가 인정될 수 있으리라 생각한다.

【주제어: 대통령, 대통령직 인수, 대통령직인수위원회, 대통령제】

\* 제1저자, 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소 겸무연구원(bskimn@snu.ac.kr)

\*\* 제2저자, 서울대학교 행정대학원 부교수, 한국행정연구소 겸무연구원(soo3121@snu.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정(lhy89@snu.ac.kr)

논문접수일(2017.7.21), 수정일(2017.9.5), 게재확정일(2017.9.21)

## I. 들어가며

대통령에게 상당한 권력이 집중되어 있는 대통령중심제 하에서 대통령직의 교체는 그 자체만으로 상당한 긴장과 위기를 동반하기 마련인바, 대통령직의 원활한 인수는 새 정부의 국정운영 안정성 및 연속성 확보의 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 인수과정을 통해 대통령당선인의 보좌조직은 종래의 당선을 위한 선거운동(campaigning) 중심의 조직에서 취임 이후의 국정운영(governing) 준비를 위한 조직으로 빠르게 전환되어, 새 정부의 국정운영을 위한 준비과정을 철저하고 치밀하게 수행할 필요가 있다(Jones 1997, Neustadt 1990). 대통령직의 인수과정이 체계적으로 이루어지지 않을 경우, 취임 이후 상당기간 국정운영의 혼선과 시행착오를 겪게 됨에 따라 높은 학습비용을 야기하는 바(박재완 2002: 15), 새 정부의 성공적인 국정운영을 위한 첫 단계로서 인수과정이 갖는 중요성은 매우 크다고 할 것이다(Kumar 2008).

우리나라의 경우, 민주화 이후 대통령직선제의 시행으로 평화적인 대통령직 교체가 이루어짐에 따라, 제13대 노태우 정부부터 현 대통령직인수위원회의 전신인 대통령취임 준비위원회가 출범하였고, 이후 대통령직 인수위원회 설치령(1992.12.28. 제정), 대통령직 인수에 관한 법률(2003.2.4. 제정) 등이 제정되며 점진적으로 대통령직 인수의 제도화가 진행되어 오고 있다. 대통령직인수위원회는 대통령당선인을 보좌하여 대통령직의 인수와 관련된 업무를 담당하기 위한 한시적 기구로서(대통령직인수법 제6조), 당선인의 원활하고 순조로운 대통령직 인수를 보좌하고, 새 정부의 정책기조 및 이를 실현하기 위한 구체적인 전략을 모색하여 취임 이후의 성공적인 국정운영을 착실히 준비하는 것을 그 목적으로 한다. 따라서 대통령직 인수과정의 성패는 새 정부의 국정운영을 준비하는 핵심주체로서 대통령직인수위원회가 현 정부의 국정파악 및 승계여부 결정, 새 정부의 정책기조 설정, 이를 바탕으로 한 선거공약 점검 및 정책화, 차기 정부조직 및 핵심 공직자 인선 등의 다양한 인수업무를 ‘어떻게’ 수행하느냐에 달려있다고 보아도 과언이 아닐 것이다.

이에 본 연구는 역대 대통령직인수위원회의 구체적인 운영방식에 주목하여, 성공적인 대통령직 인수와 국정운영의 안정성을 확보하기 위한 처방적 시사점을 도출하고자 한다. 대통령직의 인수과정은 새 정부의 국정운영을 시작하는 첫 단계로 당선인의 국정철학이나 비전이 반영되기 마련인바, 새 정부의 국정운영 스타일을 미리 엿볼 수 있는 예고편과 같은 성격을 지닌다는 점에서 상당히 흥미로운 연구주제라고 생각한다. 실제로 최근 발생한 국정농단 및 박근혜 전 대통령 탄핵사건과 관련하여, 이미 취임 전 인수위

운영과정에서부터 당선인의 불통 태도가 논란이 되어왔다는 사실은 이를 방증하는 예이기도 하다. 더불어, 대통령직인수위원회에 관한 기존연구의 대부분은 주로 인수위의 인적 구성(Who)에 초점을 두고 새 정부 인선과의 연속성, 대표성과 전문성 간의 조화 등의 문제를 논의하거나(예: 박재완 2002, 정운재 2007, 함성득 1997, 1999), 새 정부의 정책기조 설정(What)과 관련하여 이전 정권과의 단절, 대선 공약과의 연계성, 정책기조 수립 및 실행 전략 등을 중심으로 논의가 이루어지고 있고(예: 박재완 2002, 박정택 2007, 최경원 2015), 당선인의 성공 및 실패요인을 인수위의 구성과 운영 측면에서 살펴보고 있는 함성득(2012)의 연구 외에 대통령직인수위원회가 구체적으로 어떻게(How) 운영되는지와 관련해서는 상당한 논의의 공백이 존재한다.

한편, 200년 이상 대통령제를 운영해온 미국에서조차 대통령직 인수·인계가 학계와 실무 차원의 조명을 받기 시작한 것은 1960년대부터이며, 미국에서 대통령직 인수와 관련된 가장 최초의 연구는 Brookings 연구소의 지원을 받아 20세기 초반부터 Truman 대통령에서 Eisenhower 대통령으로 정권이 교체될 때까지의 대통령직 인수·인계 사례를 분석한 Henry(1960)가 그 효시였다. 이후 미국의 대통령직을 인수하는 과정에서 준비·고려해야 할 다양한 사항을 체계적으로 정립한 Stanley(1965)의 연구, 취임 초기의 순탄한 국정운영 확보를 위해 취임 이전의 치밀한 대통령직 인수 준비가 중요함을 이론적·실증적으로 논증한 Piffner(1988)의 연구 등 대통령직의 성공적인 수행을 위한 중요한 전략으로서 체계적인 인수과정을 강조하는 연구들이 그 뒤를 이었다. 실제 대통령직의 인수·인계 과정을 추적·기술한 사례연구로는 Reagan 대통령 당선인의 대통령직 인수·인계과정에 관한 Walker와 Reopel(1986)의 연구, Carter 대통령 당선인에 대한 메모를 정리하고 Reagan 대통령당선인의 대통령직 인수계획을 수록한 Hess(1988)의 연구, Reagan 대통령부터 Bush 대통령까지 2차례의 대통령직 인수·인계과정을 분석한 Thompson(1993)의 연구, Ford 대통령부터 Clinton 대통령에 이르기까지 4차례에 걸친 대통령직 인수·인계과정을 밝힌 Burke(2000)의 연구, Kennedy 대통령부터 Clinton 대통령까지 7차례의 대통령직 인수·인계과정을 묘사한 Smith(2000)의 연구 등을 들 수 있다. 그러나 대통령제의 원조라 할 수 있는 미국의 인수위 연구 또한 인수위의 인적 구성, 중점 업무, 조직 구성 등과 같은 주제를 중심으로 전개되어 왔고(예: Halchin 2011, Hess 2001, Kumar et al. 2000, Wellford 2008), 인수위 세부 운영방식에 대한 비교연구는 찾아보기 어려운 상황이다.

이에 본 연구는 역대 대통령직인수위원회의 구체적인 운영방식을 비교분석함으로써 기존 논의의 공백을 보완하고자 한다. 본 연구의 분석대상은 사상 최초로 수평적 정권교

체가 이루어지고 실질적인 인수활동을 수행하기 시작한 제15대 김대중 정부부터 제18대 박근혜 정부까지의 대통령직인수위원회 사례<sup>1)</sup>이며, 역대 인수위의 운영구조, 주요 활동, 당선인의 역할, 대내외적 관계, 회의 운영방식 등 구체적인 인수위 운영방식을 비교 분석하였다. 이를 통해 대통령직인수위원회가 본래의 목적대로 새 정부의 성공적인 국정운영을 위한 디딤돌로 작용하기 위해서는 어떻게 운영되어야 할지 고민하는 출발점이 되는 연구가 될 수 있으리라 기대한다. 분석은 역대 정부의 대통령직인수위원회 백서를 중심으로 관련 학술자료, 언론보도자료, 인수위 홈페이지, 기타 관련 자료를 이용한 문헌연구방법을 통해 이루어졌다.

## II. 대통령직 인수위원회 개요

### 1. 대통령직 인수위의 의의

헌법상 대통령은 외국에 대하여 국가를 대표하는 국가의 원수이자, 행정부의 최고책임자이다(헌법 제66조). 따라서 대통령직의 인수(presidential transition)는 국가의 대표로서의 지위를 승계하는 일과 행정부 수반으로서의 권한을 인수하는 일 모두를 포함하며(김광수 2012: 37-8), 「대통령직 인수에 관한 법률」(이하 ‘대통령직인수법’)에 그 법적 근거를 두고 있다.<sup>2)</sup> 대통령직인수법은 대통령당선인의 지위와 권한을 명확히 하고, 대통령직 인수를 원활하게 하는 데에 필요한 세부사항을 규정함으로써 국정운영의 연속성과 안정성을 도모하는 것을 목적으로 하며(대통령직인수법 제1조), 이를 위해 대통령당선인을 보좌하여 대통령직의 인수와 관련된 업무를 담당하기 위한 한시적 기구로서 대통령직 인수위원회의 설치를 규정하고 있다(대통령직인수법 제6조).

대통령직의 인수는 당선을 위해 진행되어 온 일련의 선거운동(campaigning)을 취임 이후의 국정운영(governing)으로 전환해 가는 과정이며(Kumar 2009; 함성득 1997, 2012), 원활한 대통령직 인수는 이후의 성공적인 국정운영을 위한 필수조건이라는 점에서 상당히 치밀하고 철저한 준비를 요한다(정운재 2007: 78). 우선, 대통령직 인수과정에

- 
- 1) 제19대 문재인 대통령은 공식적인 대통령직인수위원회를 구성하지 못했기 때문에 국정과제자문위원회가 실질적으로 인수위원회와 유사한 역할을 수행하였음에도 불구하고 본 연구에서는 제외되었다.
  - 2) 대통령직 인수에 관한 법률 제1조(목적) 이 법은 대통령당선인으로서의 지위와 권한을 명확히하고 대통령직 인수를 원활하게 하는 데에 필요한 사항을 규정함으로써 국정운영의 연속성과 안정성을 도모함을 목적으로 한다.

서 대통령당선인의 보좌조직은 선거 중심에서 국정운영을 위한 조직으로 빠르게 전환되어 국정운영을 준비해야 하며(Jones 1997, Neustadt 1990), 이러한 국정운영 준비의 핵심이자 대통령직 인수의 요체는 새 정부의 정책기조를 설정하는 일이라 할 것이다(박정택 2007: 2). 정책기조(policy paradigm)란 국정 전반에 걸쳐 적용할 국정운영의 이념과 철학, 방향을 말하며(박정택 2000: 1), 대통령직의 인수는 새 정부의 정책기조를 설정하고, 이를 바탕으로 한 선거공약의 점검 및 정책화, 현 정부의 국정파악 및 승계여부 결정, 차기 정부조직 및 핵심 공직자 인선 등의 업무를 포함한다(정운재 2007: 77-8). 대통령직의 인수는 국정의 안정적이고 연속적인 운영을 유지하는 동시에 새 정부에 대한 국민의 기대와 요구에 부응하여 국정의 변화를 준비하는 양면적인 성격을 지니며(김혁 외 2004: 67), 대통령직 인수과정을 치밀하고 체계적으로 수행하지 않을 경우 상당기간 국정운영의 혼선과 더불어 높은 학습비용을 야기한다는 점에서(박재완 2002: 15), 새 정부의 성공적인 국정운영을 위해 그 첫 단계로서 인수과정이 갖는 중요성은 매우 크다고 할 것이다(Jones 1997, Neustadt 1990).

## 2. 대통령직인수위원회의 제도화과정 및 역할

대통령직인수위원회는 대통령당선인을 보좌하여 대통령직의 인수와 관련된 업무를 담당하기 위한 한시적 기구를 말한다(대통령직인수법 제6조). 우리나라의 경우, 민주화 이후 대통령직선제의 시행으로 평화적인 대통령직 교체가 이루어짐에 따라, 제13대 노태우 정부부터 현 대통령직인수위원회의 전신인 대통령취임준비위원회가 출범하였고, 이후 점진적으로 대통령직 인수의 제도화가 진행되기 시작하였다. 제13대 대통령취임준비위원회는 6개월의 한시적 효력을 갖는 대통령취임준비위원회설치령(대통령령 제 12378호, 1988.1.18. 제정)에 근거하여 설치되었고, 평화적인 정부이양의 전통을 확립하고 순조로운 정부이양으로 국정운영의 연속성을 유지하는데 그 목적을 두고 있었다(대통령취임준비위원회설치령 제1조). 그러나 위원회의 명칭과 목적에서 드러나듯 대통령취임준비위원회의 초점은 대통령직의 인수보다는 정부이양에 맞추어져 있었고, 이에 따라 위원회의 활동 또한 단순히 취임준비에 국한되어 이루어졌다는 점에서(정운재 2007: 105), 실질적인 의미의 대통령직인수위원회라고 보기에는 한계가 존재한다.

이후 제14대 김영삼 정부에서는 대통령직인수위원회설치령(대통령령 제13794호, 1992.12.28. 제정)을 제정하여, 대통령직인수위원회라는 공식 명칭을 최초로 사용하였고, 정부이양이 아닌 정부인수라는 표현을 채택하여 인수위 활동이 단순히 대통령의 취임준비에 그치던 종전과 달리, 인수활동의 범위를 보다 확장하였다(박재완 2002: 35-7).

그러나 제14대 대통령직인수위원회 또한 여권 내의 대통령직 교체였다는 점에서 대통령직의 인수보다는 권력승계의 성격이 강했고, 진정한 의미의 대통령직 인수는 사상 최초로 수평적 정권교체가 이루어진 제15대 김대중 정부에 이르러서야 경험하게 된다(정운재 2007: 105). 제15대 대통령직인수위원회 역시 6개월의 한시적 효력을 갖는 대통령직인수위원회설치령(대통령령 제15547호, 1997.12.23. 제정)에 근거하여 설치되었으며, 당시 IMF 외환위기의 발생으로 인해 대통령직의 인수업무를 담당하기 위한 기구이자 국가적 위기상황을 극복하기 위한 비상기구로서의 성격을 함께 지닌다는 특징을 갖는다(김광수 2009: 318). 제15대 대통령직인수위원회는 이전의 어느 정부 때 보다 인수활동의 기간과 범위가 크게 확대되었는데, 이는 급박한 국가적 위기상황 하에서 원활하고 신속한 국정 인수의 필요성이 상당히 크게 인정되었기 때문인 것으로 볼 수 있다(박재완 2002: 41). 이후 제16대 노무현 정부의 대통령직인수위원회 또한 6개월의 한시적 효력을 갖도록 제정된 대통령직인수위원회설치령(대통령령 제17820호, 2002.12.26. 제정)에 근거하여 설치되었고, 그 내용은 제15대 대통령직인수위원회설치령과 동일하다.

이렇듯 노태우 정부의 제13대 대통령취임준비위원회부터 노무현 정부의 제16대 대통령직인수위원회에 이르기까지 대통령의 취임 혹은 대통령직의 인수업무를 담당한 기구들은 법률이 아닌 대통령령에 근거를 두고 운영되어 왔으나, 이에 대해 대통령직 인수의 안정성 측면에서 한계를 노정한다는 비판<sup>3)</sup>이 제기됨에 따라, 노무현 대통령 당선 직후인 2003년 2월, 대통령직 인수에 관한 법률(법률 제6854호, 2003.2.4. 제정)을 제정하여 대통령직인수위원회의 법률적 근거를 마련하게 되었다. 이는 대통령직 인수의 제도화와 관련하여 상당한 진전으로 평가되며, 이후 이명박 정부의 제17대 대통령직인수위원회, 박근혜 정부의 제18대 대통령직인수위원회는 모두 대통령직 인수에 관한 법률에 의하여 설치되고 운영되었다.

대통령직인수법상 규정된 대통령직인수위원회의 업무는 다음의 네 가지로 나누어진다. 첫째, 인수위는 정부의 조직·기능 및 예산현황을 파악하는 업무를 담당한다(대통령직의 인수에 관한 법률 제7조 제1호). 이는 대통령직 인수의 가장 기초적인 작업으로, 차질 없이 국정 수행에 착수하기 위한 중요한 준비과정 중 하나이다. 둘째, 인수위는 새 정부의 정책기조를 설정하기 위한 준비를 담당한다(동법 제7조 제2호). 국정운영에 대한

3) 대통령은 헌법으로 규정하는 국가의 중요 기관인바, 대통령직의 인수와 관련된 절차 및 세부 사항들은 적어도 법률로 규정하여 그 법적 근거를 확고히 하는 것이 바람직하고, 정권이 바뀔 때마다 대통령직 인수와 관련된 내용들을 임기응변식으로 규정할 경우, 정치적 역학관계나 여타 상황에 따라 대통령직 인수과정에 불안정과 혼란이 야기될 우려가 있다는 점에서 법률 제정을 통해 대통령직 인수에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다는 주장이 학계와 정치권으로부터 지속적으로 제기되어 왔다(정운재 2007: 103-6).

대통령의 비전과 철학은 새 정부의 정책과정 전반을 규정하는 기본적인 바탕으로 작용한다는 점에서 그 중요성이 매우 크고, 인수위는 이러한 국정운영의 방향과 각 분야별 주요 정책과제 등을 면밀하게 검토하고 설계하는 일을 담당한다(박정택 2007: 2). 더불어 이러한 정책기조를 실현하기 위해 조직의 구성, 핵심 공직자의 인선, 예산의 확보 등 구체적인 전략과 방법을 모색하는 준비과정 또한 인수위의 역할에 포함된다(김광수 2009: 322). 셋째, 인수위는 대통령의 취임행사 등과 관련된 업무를 담당하며(동법 제7조 제3호), 마지막으로, 기타 대통령직 인수에 부대하는 사항(예: 행정요원 및 기술요원의 관리 등)을 담당한다(동법 제7조 제4호).

### Ⅲ. 역대 대통령직인수위원회의 운영방식 비교

대통령직인수위원회의 설치 목적은 당선인이 원활하고 순조롭게 대통령직을 인수할 수 있도록 보좌하고, 새 정부의 정책기조 및 이를 실현하기 위한 구체적인 전략을 모색하여, 취임 이후의 성공적인 국정운영을 위한 준비과정을 착실히 수행하는 데 있다. 이러한 목적의 달성 여부는 결국, 앞서 살펴본 인수위의 다양한 업무들을 ‘어떻게(How)’ 수행하느냐에 달려 있는 바, 본 연구에서는 역대 대통령직인수위원회의 구체적인 운영 방식을 살펴보고자 한다. 대통령직의 인수과정은 새 정부의 국정운영을 시작하는 첫 단계로 당선인의 국정에 대한 철학이나 비전이 반영되기 마련이라는 점에서, 취임 이후 새 정부의 국정운영 스타일을 미리 엿볼 수 있는 예고편과 같은 성격을 지니는바, 상당히 흥미로운 연구주제라고 생각한다. 실제로 최근 발생한 국정농단 및 박근혜 전 대통령 탄핵사건과 관련하여, 이미 취임 전부터 인수위 운영과정에서 당선인의 불통 태도가 논란이 되어왔다는 사실은 이를 방증하는 예이기도 하다.

우리나라의 경우 직선제를 통해 당선된 대통령당선인이 법령에 근거하여 설치된 대통령직 인수조직을 통해 대통령직을 인수한 첫 번째 사례는 제13대 노태우 정부이나, 단순한 취임준비의 수준에 머무를 뿐 정책기조의 설정 등 실질적인 인수활동을 수행하지 않았다는 점에서 한계가 있고, 제14대 김영삼 정부 또한 실질적인 인수활동을 수행하기는 하였으나 여권 내의 대통령직 교체였다는 점에서 대통령직의 인수보다는 권력승계의 성격이 강했다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 사상 최초로 수평적 정권교체가 이루어지고 실질적인 인수활동을 수행하였던 제15대 김대중 정부부터 제18대 박근혜 정부까지의 대통령직인수위원회 사례를 분석대상으로 선정하였다. 분석은 역대 정부의 대통령직

인수위원회 백서를 중심으로 관련 학술자료, 언론보도자료, 인수위 홈페이지, 기타 관련 자료를 이용한 문헌연구방법을 통해 이루어졌다.

## 1. 인수위 운영기조

제15대 김대중 정부는 IMF 외환위기의 발생 직후, 금융·실물부문의 안정, 대량실업 문제의 해결, 물가안정대책의 마련 등 당장 시급한 조치를 요하는 국정 현안들이 산적해 있던 상황에서 출범하였다. 이에 따라 제15대 인수위의 운영은 긴급한 현안 과제들의 처리가 지연되지 않고 차질 없이 추진되도록 하는 데 초점을 두고 이루어 졌으며, 정권 교체와 경제위기라는 불안정한 상황 속에서 긴급한 현안과제의 적시 추진을 통해 국정 운영의 공백을 최소화 하는 것을 인수위 운영의 최우선적인 목표로 삼았던 것으로 평가 된다.

제16대 노무현 정부 인수위는 ‘국민참여형 열린인수’와 ‘토론을 강조한 설득형 정책인수’를 지향하였으며, 이는 참여와 소통을 강조했던 당선인의 국정철학이 반영된 인수위 운영기조라고 생각한다. 제16대 인수위는 일반시민, 시민단체, 학계, 외부 전문가 등 사회 각계각층의 의견을 광범위하게 수렴하는 과정을 거침으로써(예: 지방순회 국정토론회, 공청회, 각종 현안에 대한 간담회, 국민 제안 접수 등), 국민들이 참여하고 국민 총의가 반영된 인수과정이 되도록 노력하였다. 또한 이해당사자들의 합동토론을 통한 설득형 정책인수를 추구함으로써, 인수위와 정부 부처 간 대화의 장을 마련하여 새 정부의 국정철학과 비전을 소통하고 공유할 수 있는 기회를 제공하였다. 이 역시 토론 과정을 통해 해당 국정과제의 시급성과 필요성에 대한 설득이 이루어졌을 때 비로소 각 부처 차원에서 적절한 세부 계획이 마련되고 의도한 정책 효과를 달성할 수 있다고 평소 생각해 온 당선인의 의지가 반영된 인수위 운영기조라고 할 것이다.

제17대 이명박 정부 인수위는 ‘일하는 인수위’, ‘섬기는 인수위’, ‘작은 인수위’를 지향하였다. 우선, 신속하고 체계적인 인수를 강조했던 당선인의 의지를 반영하여, 제17대 인수위는 외양보다는 인수 업무의 내실을 기하고 인수과정의 효율성을 제고하는데 인수 위 운영의 초점을 두었다. 실제로 제16대 인수위에 비해 조직 및 예산의 규모를 약20% 감축하였고<sup>4)</sup>, 휴일 없이 전개된 인수위 활동으로 ‘노 홀리데이(No Holiday)’, ‘월화수목

4) 작은 인수위를 추구한다는 운영기조와는 달리, 인수위 직원과 별도로 전문지식인 그룹인 자문위원 및 정책연구위원 558명을 추가로 위촉하여 실제 인수위 인적규모는 741명에 달했는데, 제17대 인수위를 작은 인수위로 보기 어렵다는 비판도 존재한다(동정민, “박근혜정부 인수위 인선발표: MB 규제 개혁-성장, 朴 대통령-복지에 초점”, 동아일보, 2012.12.28., <http://news.donga.com/View?gid=51893193&date=20121228>)



금금금'이란 별칭을 얻기도 하였다. 한편, 국민의 목소리를 가장 중요한 국정지표의 하나로 설정하여 섬기는 인수위를 추구하고자 하는 당선인의 의지는 국민성공정책제안센터의 설치로 구체화되었다.

제18대 박근혜 정부 인수위는 '성실하고 조용한 인수위', '낮은 자세의 겸손한 인수위'를 지향하면서 새 정부의 출범을 뒷받침하는 실무적 기능에 방점을 둔 실무형 인수위를 표방하였다. 이명박 정부와의 불필요한 갈등을 피하고 인수위 본연의 역할인 정권인수 작업에 전념할 것임을 인수위 출범 초기부터 강조함으로써 굳림하는 이미지를 탈피하고자 노력하였다. 전체회이나 워크숍 등 기회가 있을 때마다 인수위 구성원 모두에게 법률에 명시된 역할과 기능을 주지시키면서 그 이상의 선을 넘지 않을 것을 강조하였고, 이전 정부와의 지나친 차별화 시도나 업무보고 시 공무원 군기잡기 등 마치 점령군 같은 태도를 지양함으로써 불필요한 논란을 피하고자 하였다.<sup>5)</sup> 하지만, 실무형 인수위 보다는 당선자부터 인수위원까지 전체적으로 소극적인 인수활동을 전개한 것으로 평가된다.

〈표 1〉 정권별 대통령직인수위 운영기조

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
· 경제위기 하 긴급현안과 제의 적시추진 · 국정운영 공백의 최소화	· 광범위한 의견수렴을 통한 국민참여형 열린 인수 · 토론을 강조한 설득형 정책인수	· 일하는 인수위 · 섬기는 인수위 · 작은 인수위	· 성실하고 조용한 인수위 · 낮은 자세의 겸손한 인수위

## 2. 인수위 중점 활동

제15대 김대중 정부의 경우 국가경제위기 극복이 당시의 가장 시급한 과제였기 때문에 체계적인 인수·인계 업무가 진행되기 어려운 상황이었다. 인수위 외에 당정협의체인 비상경제대책위원회, 노사정위원회, 정부조직개편심의위원회 등이 구성됨에 따라 인수과정에서의 책임과 권한이 분산되었고, 인수위의 역할은 정부조직 개편 등의 행정적인 범위로 제한되었으며 실제 권한은 개별 위원회에 집중되어 있었다. 이에 대해 인수위와 위원회 간의 역할 중첩으로 효율적인 인수 업무가 이루어지지 못했다는 비판도 존재한다.<sup>6)</sup>

5) 고려대 이내영 교수는 제18대 인수위에 대해 “이명박 정부의 인수위와 비교해 인수위가 과도한 일을 하려고 하거나 논란의 중심이 되는 것을 피하려고 한 점은 긍정적으로 평가되며, 점령군과 같은 태도가 아니라 실무적인 작업을 중시한 것 또한 의미 있는 부분이다”라고 평했다. (연합뉴스, “박근혜인수위 48일 대장정 내일 대단원 막 내려”, 2013.2.21., <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/02/21/0501000000AKR20130221066700001>.)

제16대 노무현 정부 인수위는 장기적인 국정운영의 큰 방향을 논의하는 것을 인수위의 중점적인 활동으로 삼았고, 보다 세부적인 추진 계획 등은 새 정부 출범 이후에 본격적으로 결정토록 하는 방침 하에 운영되었다. 인수위는 실질적인 정책결정을 자제하고 결정이 아닌 의제 수준에서 토론을 통해 새 정부 운영의 윤곽을 잡는 역할을 담당하고, 나머지 세부적 그림은 새 정부 출범 이후에 각 부처에서 결정하도록 하는 것이 바람직하다고 본 것이다. 정책과제의 수립보다는 국정현황의 파악을 인수위의 보다 우선적인 업무로 보았던 것 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 인수위는 정책을 결정하는 조직이 아니라 중단되어야 할 정책, 보완되어야 할 정책, 추진되어야 할 정책을 면밀히 파악하여 차기 정부에 인계하는 역할을 중점적으로 수행해야 한다는 것이 노무현 정부 인수위의 특징적인 시각이었다.

제17대 이명박 정부 인수위는 제16대 인수위와는 달리, 국정운영의 큰 방향이나 비전을 세우는 일 보다 세세한 정책 내용의 결정에 인수위 활동이 집중되는 특징을 보였다. 서울시장 출신의 이명박 당선인은 국민생활과 밀접하게 관련된 구체적인 제도 개선과 관련된 분야(예: 휴대전화 수신료 인하, 출퇴근 고속도로 통행료 인하, 공무원시험 가산점, 전문직 탈세 처벌, 공항귀빈실 사용, 영어몰입교육 등)에 집중했으나, 찬반 논쟁을 격화시키고 정치적 논쟁을 확산하는 결과를 낳기도 하였다. 이런 맥락에서 제17대 인수위는 큰 방향에서 새 정부의 새로운 비전을 모색하거나 국민 여론을 통합하는 데에는 도움이 되지 못했다는 평가를 받고 있다.<sup>7)</sup>

제18대 박근혜 정부 인수위의 경우 실무 차원에서 인수·인계 업무를 원활히 수행하고 현실적인 공약이행 계획을 마련하는 것을 인수위의 주요 활동 목적으로 삼았다. 인수위의 본질적인 성격상, 세부적인 정책을 직접 만들어내기보다는 기존 공약을 다듬고 구체화하는 것으로 인수위 활동을 제한한 것이 특징이다. 이는 인수위의 기능을 ‘새로운 정책 발굴’이 아닌 ‘대선공약의 구체화’에 있다고 본 당선인의 생각을 반영한 것이기도 하다. 소극적인 인수위 활동의 결과, 인수위 백서가 대선공약집을 보완하는 수준에 그쳤다는 비판을 받기도 했지만<sup>8)</sup>, 과도한 의욕을 보였던 제17대 인수위의 기저효과 때문에 제

6) 이지선, “역대 인수위 ‘미흡평가’ 원인… 승리 도취·준비 부족에 기존 정권과 갈등도 한 몫”, 경향신문, 2012.12.23. ([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201212\\_232211035&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201212_232211035&code=910100))

7) 홍규덕, “이명박 인수위 vs. 오바마 인수위”, 신동아, 2009.1.23. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=262&aid=0000002166>)

8) 정진영, “제18대 대통령직인수위원회 활동에 대한 평가: 새로운 패러다임인가 실패인가?”, 시대정신, 2013년 여름호. (<http://www.sdjs.co.kr/read.php?num=680>)

18대 인수위가 지나치게 많은 일을 하려고 하지 않았다는 점이 오히려 긍정적으로 평가되기도 하였다.<sup>9)</sup>

〈표 2〉 정권별 대통령직인수위 중점 활동

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
· 인수위 외 위원회 구성을 통한 책임·권한 분산 · 인수위 역할을 행정적 범위로 제한	· 장기적 국정운영방향 논의 · 정책결정 및 정책과제 수립 · 보다 국정현황 파악을 우선시	· 국정운영 비전의 수립 · 보다 세부적 정책결정에 치중	· 원활한 인수·인계 · 현실적인 공약이행계획 마련 · 실무 차원의 인수업무

### 3. 당선인의 역할

대통령당선인은 인수위 운영과정에서 어떤 특정한 역할만을 담당하기보다는 상황에 따라 다양한 역할을 동시에 담당하는 것이 보다 일반적이나, 각 정권별로 당선인이 보다 적극적으로 수행하는 역할, 또는 다른 정권에 비해 해당 정권에서 상대적으로 크게 부각되는 당선인의 역할이 있을 수 있다. 당선인의 리더십 특성이나 당선인이 추구하는 국정철학은 인수위 운영에 상당한 영향을 미치는 바, 인수위 운영과정에서 당선인이 주로 어떤 역할을 담당하느냐에 따라 인수위가 운영되는 방식 또한 상당히 달라질 것이다. 이에 본 연구는 역대 정권별 대통령직 인수위에서 대통령 당선인들이 주로 담당했던 역할과 그로 인해 각각의 인수위가 어떠한 특징을 보이게 되었는지 연계하여 분석하고자 한다.

제15대 인수위는 김대중 당선인이 인수위의 핵심적인 의사결정을 주도하는 역할을 담당하였다는 특징을 가지는데, IMF 외환위기와 DJP 연합이라는 불안정한 국내외 정치경제적 환경 하에 당선인이 직접 주재하는 인수위 회의에서 특유의 카리스마로 주요 의사결정을 적극적으로 주도하였다.<sup>10)</sup> 인수위 출범 당시 경제 전반의 위기감 확산과 사회적 불안의 심화로 인해 긴급한 국정현안들이 산재해 있었으므로 인수위 운영과정에서 수평적인 의견개진이나 격의 없는 토론을 통한 의사결정이 이루어질 여유가 없는 상황이었다. 이에 따라 제15대 인수위의 운영은 각 분과위의 보고와 당선인의 지시·당부에 바탕을 둔 일방적 성격을 강하게 띠었다고 평가된다.

9) 류지복, “‘박근혜 인수위’ 48일 대장정 내일 대단원 막 내려”, 연합뉴스, 2013.2.21. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006106338>)

10) 이강준, “대통령직 인수위원회가 5년을 결정한다!”, 프레시안, 2012.12.24. (<http://www.pressian.com/news/article.html?no=68416>)

제16대 인수위의 운영과정에서 노무현 당선인은 토론을 통한 의사결정을 촉진하는 토론 촉진자이자 그러한 토론과정에 적극적으로 참여하는 토론 참여자의 역할을 담당하는 특징을 보였다. 당선인은 모든 국정과제가 철저한 토론과 협의를 통해 도출되어야 함을 강조하면서, 인수위의 크고 작은 회의를 수차례 직접 주재하였다. 또한 단지 토론의 중요성을 주창하는 데 그치는 것이 아니라, 토론을 활성화시키기 위한 실질적인 노력도 함께 기울였다. 토론문화에 익숙하지 않아 인수위 운영과정에서 토론이 잘 이루어지지 않는 경우 인수위원 및 실무 간사의 역할을 강화해 논점과 토론의 전개방향을 분명히 제시함으로써 심층 토론을 유도해 나가도록 한 것은 그러한 노력의 일례라 할 것이다. 이에 따라 제16대 인수위의 운영은 실질적 토론에 바탕을 둔 쌍방향·소통적 성격을 띠었다고 평가할 수 있다.

제17대 인수위의 경우, 외형적으로는 이명박 당선인이 이경숙 인수위원장에게 인수위 운영 권한을 전적으로 위임한 특징을 보인다. 크고 작은 인수위 회의를 본인이 직접 수차례 주재했던 노무현 당선인과는 대조적으로 이명박 당선인은 인수위 업무에 공식적으로 거의 참여하지 않았다. 그러나 실질적으로는 보이지 않게 인수위 운영의 저변까지 당선인의 의지를 관철시킴으로써<sup>11)</sup> 인수위 운영의 실질적인 관여자 및 지시자 역할을 담당했던 것으로 보인다. 관련 부처와 민간 업체의 반발에도 불구하고 당선인이 공약한 '서민 생활비 30% 경감'을 이행하기 위해 유류세와 통신비 인하를 밀어 붙였던 사례나 신용불량자 720만 명에 대한 대서면 조기 실시 및 공적자금 투입을 발표했던 사례 등은 모두 이명박 당선인의 불도저식 추진력을 보여주는 것으로 인수위 운영과정에서 당선인이 실질적인 관여자 및 지시자 역할을 담당했다고 평가할 수 있다.

제18대 인수위의 운영 과정에서 박근혜 당선인은 언론으로부터 '방콕정치', '자택정치'라는 비판<sup>12)</sup>을 받을 정도로 위임을 넘어 방임에 가까운 행보를 보였다는 특징을 보였다. 인수위 출범 직후부터 매주 전체회의를 직접 주재했던 노무현 당선인이나 인수위에 매일 출근하여 현장 간담회 등 활발한 활동을 벌였던 이명박 당선인과 비교하면 박근혜 당선인의 방임자적 태도는 더욱 뚜렷하게 대비된다. 박근혜 당선인은 인수위 전체회의에도 단 한 차례만 참석하였고, 공식적인 행사가 있는 경우에만 인수위를 방문하는 등 인수위에 대한 직접적인 관여를 최소화했다. 한편, 당선인 주재의 분과별 국정과제토론회를 통해 당선인과 인수위원 간 의견교환이 이루어지기도 했으나, 쌍방향 토론의 성격

11) 최경준, "토론하는 노무현, 밀어붙이는 이명박", 2008.1.9. ([http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000808530](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000808530))

12) 석진환, "박근혜의 '자택 정치' 한달... 인수위 회의 딱 1번 참석", 한겨레, 2013.1.18. ([http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/570180.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/570180.html))

보다는 당선인의 추가적인 의견 개진 또는 지시에 따라 국정과제 이행계획을 수정하거나 보완하는 식의 일방적 성격이 강했던 것으로 평가된다.<sup>13)</sup> 당선인 스스로부터 토론문화에 익숙하지 않았고, 노무현 당선인과 같이 실질적 토론 활성화를 위한 적극적 노력을 기울이지도 않았다는 점에서 인수위 운영과정에서 박근혜 당선인은 ‘형식적 토론 참여자’의 역할을 수행한 것으로 평가된다.

〈표 3〉 정권별 대통령직인수위에서 당선인의 역할

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
· 핵심적·적극적 의사결정 주도자 · 강력한 보고·지시형	· 의사결정을 위한 주도적 토론 참여자 · 토론 촉진자	· 의사결정의 외형적 위임자 · 실질적 관여자 · 토론 및 보고·지시의 공존	· 의사결정의 상대적 방임자 · 형식적 토론 참여자

#### 4. 대내적 관계: 분과 간 조율

새 정부의 국정운영 방향 및 주요 정책과제 수립은 인수위의 설치 목적이자 핵심적인 업무 내용이고, 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 인수위 각 분과위 간의 원활한 조율이 필수적이다. 국정은 부분적인 정책 영역들의 단순 총합이 아니라, 각 정책 영역들이 서로 영향을 주고받으며 복잡하게 맞물려있는 하나의 체계로 운영되는 성격을 지닌다는 점에서 원활한 조율이 매우 중요하다. 인수위는 새 정부의 국정운영 윤곽을 잡아나감에 있어서 시스템적으로 사고할 필요가 있고, 이 과정에서 여러 분과위 간의 원활한 조율을 필수적으로 요하게 되는 것이다. 인수위 운영과정에서 각 분과위 간 업무 및 의견이 원활히 조율되지 않을 경우, 다른 분과와 업무가 중복되어 혼선이 야기되거나 유기적인 국정과제 선정이 이루어지기 어렵다. 또한 오늘날 정책문제의 대부분은 다수의 이해관계자와 다수의 관계 부처가 복잡하게 얽혀 있는 사악한 문제(wicked problem)의 성격을 갖기 때문에 관련된 분과위 간 충분한 사전협의를 바탕으로 하는 경우에만 성공적인 국정과제 이행계획을 수립할 수 있다. 역대 정권별 인수위에서도 일찍이 이러한 분과 간 조율의 중요성을 인식하여 다양한 각급 회의를 통해 분과 간 업무를 조정하고 의견을 공유하려는 노력을 지속해 왔는데, 아래에서 역대 인수위별 분과 간 조율의 특징을 비교·분석하고자 한다.

13) 박근혜 당선인은 국정과제토론회에 참석하여 매일 A4용지 10장 분량의 말을 쏟아냈지만, 인수위원들과의 자유로운 토론은 존재하지 않았고, 당선인의 일방적인 지시만 나열될 뿐이었다는 평가를 받고 있다(이재명·홍수영, “김용준 낙마 후폭풍: 박당선인의 3無…동지 직언 토론”, 동아일보, 2013.1.31., <http://news.donga.com/3/all/20130131/52707885/1>)

성공적으로 국정운영의 윤곽을 잡아나가기 위해서는 각 분과위 간의 원활한 업무조정이 필수적인 만큼, 인수위에서 운영되는 대부분의 회의는 분과위 간 조율을 염두에 두고 이루어져 왔다. 우선, 인수위 전체 내용에 대한 조율은 전체회의를 통해 이루어졌고, 분과위 간 조정의 핵심이라고 할 수 있는 간사단회의에서는 각 분과위 인수위원들이 서로 의견과 정보를 공유함으로써 원활한 업무조정을 촉진하였다. 여러 부처 및 분과와 관련 있는 정책의 경우에는 간사단회의를 통한 업무조정이 특히 정책의 타당성과 실현 가능성을 제고하는 데 중요한 역할을 담당한 것으로 보인다. 이 외에도 관계부처 및 분과위 인사가 모두 참여한 연석회의<sup>14)</sup>를 거쳐 정책 방안을 도출하거나, 국정과제 TF 팀장 간 전체회의(제16대), 업무조정회의(제17대), 전문위원회(제17대, 제18대), 국정과제토론회(제18대)<sup>15)</sup> 등을 통해 분과위 간 업무조정이 이루어졌다. 특히, 제17대 인수위에서 운영된 업무조정회의는 정례적인 커뮤니케이션 시스템을 통해 분과위 간 업무조정과 인식공유를 촉진함으로써 유기적인 인수위 운영에 크게 기여한 것으로 평가된다. 또한 제17대와 제18대 인수위에서 운영된 전문위원회<sup>16)</sup>의 경우에도 각 분과위의 실무 인력 간의 의견 교환을 통해 실무적 사항과 관련된 분과 간 이견을 조율하고 인수위 활동이 시너지 효과를 낼 수 있도록 기여했다는 평가를 받는다.

〈표 4〉 정권별 대통령직인수위 내부적 관계: 분과 간 조율

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
	· 국정과제 TF 팀장 간 전체회의	· 업무조정회의: 정례적 의사소통 시스템을 통해 분과위 간 업무조정과 인식공유 촉진	· 국정과제토론회: 분과위 간 업무 조정 필요시 타 분과위원도 배석하여 토론 참여, 분과위 간 조율 기능 수행
		· 전문위원회: 각 분과위 실무인력 간 의견교환을 통한 실무관련 분과위 이견 조정	
· 전체회의: 인수위 전체 내용에 대한 조율 · 간사단회의: 분과 간 업무조정 핵심, 간사위원 간 의사소통 창구이자 의견조율 및 업무공유의 장 · 관계부처 및 분과위 연석회의			

- 14) 역대 정권별 인수위마다 관계부처회의, 관계부처 합동회의, 부처업무협의, 관계부처 의견검토회의, 기초분과와 간 분과 간 협의회의 등 다양한 명칭의 연석회의가 운영되어 왔다.
- 15) 제18대 인수위가 실시한 국정과제토론회의 경우 각 '분과위별'로 진행되었으나, 분과위 간 업무조정이나 인식의 공유가 필요한 사안일 때에는 타 분과 위원도 참석하여 함께 토론함으로써 분과 간 조율 기능도 수행하였다.
- 16) 제17대 인수위의 경우 각 분과위 및 T/F 대표 전문위원이 참석하는 전문위원회의를 매일 오전 9시에 개최한 반면, 제18대 인수위에서는 국정과제 작성이나 기타 실무적 사항과 관련하여 필요한 경우에 수시로 전문위원회의를 개최하였다.

## 5. 대외적 관계

### 1) 전임 대통령 및 정부부처와의 관계

권력이 대통령에게 집중되어 있는 대통령중심제 하에서 대통령직의 교체는 그 자체만으로 상당한 긴장과 위기를 동반하기 마련이고, 이전 정부와의 차별화를 시도하는 경향이 존재함에 따라(함성득 1997) 인수위와 전임 대통령 및 정부부처들 간 갈등이 야기될 가능성이 높다(정운재 2007). 반면, 인수위와 전임 대통령 및 정부부처들 간 상호 협력 하에 원활한 인수·인계가 이루어진다면, 전임 대통령과 정부부처의 국정 노하우가 새 정부로 전수되어 '제도화된 기억(institutional memory)'으로 축적될 수 있는바(Burke 2001, Neustadt & Jones 2000), 국정운영의 경험이 부족한 새 정부의 시행착오를 대폭 줄일 수 있는 기회가 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 역대 정권별 인수위와 전임 대통령 및 정부부처 간의 관계를 살펴보고, 상호 협력 혹은 갈등이 발생했다면 그 원인이 무엇인지 분석하여 추후 대통령직 인수과정에서 전임 정권의 원활한 협조를 유도할 수 있는 방안을 탐색하고자 한다.

제15대 김대중 정부 인수위의 경우, 사상 첫 정권교체와 IMF 외환위기라는 특수한 상황이 중첩됨으로 인하여 상당히 고압적인 태도로 인수활동을 전개하였다는 특징을 보인다(정운재 2007). IMF 외환위기를 야기한 원인을 규명하고 책임소재를 분명히 밝혀야 한다는 공감대가 형성되어 정부부처의 업무보고 과정에서 호통과 고성이가 끊이지 않았고, 마치 점령군과 같은 인수위의 태도에 대한 공무원들의 불만도 상당히 높은 수준이었다. 홍사덕 당시 정부1장관은 "인수위 활동이 1980년 전두환 장군이 이끌던 국보위를 연상시킨다"며 비판하기도 하였다.<sup>17)</sup> 이에 당 차원에서 인수위에 갈등 수준을 낮춰 달라고 요구하기도 했으나 큰 효과를 보지는 못하였다(서원석 외 2012).

제16대 노무현 정부 인수위는 정권이 유지됨에 따라 전임 대통령과 비교적 우호적인 관계를 유지하였다.<sup>18)</sup> 인수위는 이전 정부에 대한 전면적인 부정이나 지나친 차별화를 시도하기보다, 지난 국정운영의 문제점을 합리적으로 진단하여 그 평가 결과를 바탕으로 정책의 승계·폐지 여부를 결정하고자 하였다(서원석 외 2012). 또한 부처 합동보고 및 국정주제 합동토론회를 통해 부처 간 칸막이를 해소하고 인수위와 정부 부처 간의 상호 대화의 장을 마련하여 새 정부의 국정철학과 비전을 공유하려는 시도도 함께 진행

17) "새도 캐비닛 들여앉혀 인수위를 '초대 내각'으로", 신동아 520호, p.160-173., (<http://shindonga.donga.com/Print?cid=102134>)

18) 이전 정부와 비교적 우호적 관계를 유지하기는 했으나, 대북문제 등 일부 정책에서는 갈등이 존재하기도 하였다.

되었다. 이전 정부에 대한 무조건적인 부정이 아니라 합리적인 국정 진단을 토대로 정책의 승계여부를 결정하고, 불필요한 차별화를 지양하는 제16대 인수위의 태도는 그간 형식적인 수준에 그쳤던 대통령직 인수·인계를 이전 정부와의 협력을 통해 국정 노하우를 전수받는 실질적인 인수·인계의 수준으로 한 단계 끌어올리는 데 기여한 것으로 평가된다.

제17대 이명박 정부 인수위에서는 정권교체에 따른 일부 인수위원들의 고압적 태도로 인하여 인수위와 이전 정부 사이에 상당한 긴장과 갈등이 야기되었다는 특징을 보인다. 당시 노무현 대통령은 마치 점령군 같은 태도로 정부업무 보고에 임하는 인수위에 대해 “인수위는 정부와 정책의 현황과 실태를 파악하고 공약을 재점검하여 다음 정부의 정책을 준비하는 곳이지, 호통치고 자기 반성문 같은 것을 요구하는 곳이 아니다”라고 강도 높게 비판할 정도로 신·구 권력 간의 갈등이 크게 불거졌었고, 인수위의 정부조직 개편안을 두고도 “참여정부의 철학과 가치를 훼손하는 것”이라며 기자회견을 통해 거듭 거부권 행사 의사를 밝히기도 하였다.<sup>19)</sup> 제17대 인수위와 노 대통령 사이의 첨예한 대립은 정권 출범 전부터 각종 논란과 잡음을 야기하며 합리적인 인수활동을 제약하였을 뿐만 아니라, 이후 국정운영의 연속성과 안정성을 확보하는 데에도 부정적인 영향을 미친 것으로 평가된다.

제18대 박근혜 정부 인수위의 경우 역대 인수위에 비해 신·구 권력 갈등이 훨씬 적게 표출되었다는 특징을 보인다.<sup>20)</sup> 이는 정권이 유지됨에 따른 결과라고 볼 수도 있으나, 이전 정부와의 불필요한 갈등을 지양하고 원활한 인수활동을 추구하는 박근혜 당선인의 강력한 의지 표명 또한 이전 정부와의 우호적 관계에 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다. 박 당선인은 불필요한 갈등 구도를 만들 것 없이 오로지 정권 인수 작업에 전념해야 한다는 판단 하에 “현 정부를 존중하며 대립각을 세우지 말라”는 지침을 내렸고,<sup>21)</sup> 인수위는 당선인의 의지를 반영하여 이전 정부와의 정치적 갈등을 적극적으로 경계하면서 ‘군림하지 않는 인수위’, ‘낮은 인수위’, ‘겸손한 인수위’를 표방하였다. 인수위 차원에서 이전 정부와의 불필요한 갈등 지양을 핵심적인 운영기조 중 하나로 삼고, 당선인의 반복적인 의지표명을 통해 이전 정부와의 우호적인 관계 유지를 위해 적극적으로 노력했던

19) 이삼기·김인식·강동균, “정부조직 개편안 놓고 新舊권력 정면충돌”, 한국경제, 2008.1.29. (<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2008012816861>)

20) 류지복, “박근혜 인수위 48일 대장정 내일 대단원 막 내려”, 연합뉴스, 2013.2.21. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006106338>)

21) 김동욱, “박근혜 “이명박 정부와 대립각 금지, 인수위 겸손하라”, 아주경제, 2013.1.12. (<http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20130112000094>)



제18대 인수위는 정권의 유지·교체여부와 관계없이 추후 효과적인 인수위 운영을 위한 모범사례로 활용될 수 있으리라 생각한다.

〈표 5〉 정권별 대통령직인수위와 전임 대통령 및 정부부처와의 관계

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 점령군 논란</li> <li>· 정권교체와 IMF 외환위기 중첩에 따른 인수위의 고압적 태도</li> <li>· 갈등관계 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정권유지에 따라 비교적 우호적 관계</li> <li>· 인수위와 정부부처 간 대화의 장 마련을 통해 새 정부 국정철학 및 비전 공유 시도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 점령군 논란</li> <li>· 정권교체에 따른 인수위의 고압적 태도</li> <li>· 노무현대통령의 강도 높은 인수위 비판, 정부조직개편안 반대 기자회견 개최</li> <li>· 갈등관계 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정권유지에 따라 비교적 우호적 관계</li> <li>· 권력갈등 적음</li> <li>· 이전 정부와의 정치적 갈등 적극 경계</li> <li>· 균립하지 않는 낮고 겸손한 인수위 표방</li> </ul>

## 2) 정당 및 국회와의 관계

인수위가 대통령직의 인수를 원활히 수행하고 국정의 안정성을 유지할 수 있는지 여부는 여당 및 국회와 인수위 간의 정치적 관계에 의해 상당한 영향을 받는다. 또한 국회에 대한 인수위의 협상력이 떨어질 경우, 새 정부 출범 전의 인수위 활동뿐만 아니라, 향후 출범할 새 정부의 국정운영에도 걸림돌로 작동할 수 있다. 대통령직 인수과정에서 발생하는 국회와 인수위 간의 갈등은 새 정부의 조직개편안을 둘러싸고 발생하는 갈등이 대표적인바, 아래에서는 정부조직개편안 처리과정을 중심으로 역대 정권별 인수위와 정당 및 국회와의 관계를 살펴보고, 인수위 활동과정에서 정당이나 국회와의 원만한 관계를 위해 어떠한 노력을 기울였는지 검토하였다.

제15대 김대중 정부 인수위의 정부조직개편안 처리 과정은 정치적 타협의 성격을 보였다. 이는 당시 DJP 연합이라는 구조 속에서 일정 부분 공동 정부의 속성을 지니고, 야당이 다수 의석을 차지하고 있었던 정치적 상황에 기인한 특징일 것이다(박대식 2009). 당시 제1당이었던 한나라당은 인수위가 제시한 정부조직개편안에 반발하여 당 차원의 독자적인 개편안<sup>22)</sup>을 국회에 제출해 맞불을 놓았고, 정부조직개편안은 여야의 지난한 협상 끝에 2008년 2월 17일 가까스로 임시국회를 통과하였다. 그러나 통과된 개편안은 여야 개편안의 절충안으로 인수위 원안의 당초 취지와는 상당히 동떨어진 내용

22) 제17대 인수위는 대통령의 권한 강화를 위해 대통령 소속 하에 기획예산처와 중앙인사위원회를 설치하고 해양수산부를 폐지하는 개편안을 제시하였으나, 야당은 대통령의 권한을 약화시키기 위해 예산기능을 재경부 장관이 관장토록하고 중앙인사위원회를 국무총리 소속 하에 설치하며 해양수산부를 존치시키는 개편안을 내 놓았다(박천오 2011).

이었다.<sup>23)</sup> 원안에서 행정개혁의 상징으로 내세웠던 기획예산처는 기획예산위원회와 재정부 산하의 예산청으로 기능이 분리됐고, 폐지키로 했던 해수부는 당시 김영삼 대통령과 김대중 당선인 간의 개별협상을 통해 그대로 존속되었으며, 해양경찰청을 경찰청과 통합하는 안과 대통령 소속 중앙인사위 신설안도 무산되었다. 제15대 인수위의 경우 대통령 소속의 기예처 신설과 해수부 폐지 등을 둘러싸고 논란이 존재하기는 했으나, 여야의 정치적 타협을 통해 다른 정권에 비해 비교적 무난하게 조직개편안이 처리되었고<sup>24)</sup>, 이렇듯 주고 받기식의 정치 흥정이 불가피했던 것은 여소야대의 상황에서 초대 내각 총리 등의 인사청문회 통과를 위해 야당의 협조가 절실했기 때문인 것으로 평가된다.

제16대 노무현 정부 인수위의 경우 인수위 차원에서는 별도의 정부조직개편안을 국회에 제출하지 않고, 새 정부 출범 이후에 대통령 직속의 민관합동 상설사문기구로 행정개혁위원회를 설치하여 정부조직을 점검한 뒤에 조직개편을 실시한다는 방침이었다.<sup>25)</sup> 이에 따라 인수위 활동 당시에는 정부조직개편과 관련하여 인수위와 국회 간의 큰 갈등이 불거지지 않았지만, 당시 여당이었던 한나라당과 노무현 당선인 및 인수위 사이에는 상당한 수준의 갈등과 대립이 존재했다는 평가를 받는다. 시민단체의 인수위 참여와 장관인사의 인터넷 추천 등과 관련하여 한나라당은 연일 노 당선자와 인수위에 대한 비판을 가했고, 인수위가 설익은 정책을 쏟아내 ‘갈등야기 인수위’로 변질되고 있다고 지적하기도 하였다.<sup>26)</sup> 한편, 제16대 인수위와 여당인 새천년민주당 사이의 갈등 또한 원활한 인수활동을 전개하는 데 상당한 제약으로 작용하였다. 민주당 내에 지지기반이 취약했던 노무현 당선인은 선거 본부의 정치인들을 배제하고 학계와 연구기관 출신의 외부의 지지그룹을 중심으로 인수위를 구성하였고, 노 당선인의 코드 인사에 대한 당내 반발이 심화됨에 따라 민주당과 인수위 사이의 긴장과 갈등이 더욱 고조된 것으로 평가된다(서원석 외 2012). 또한 이른바 ‘살생부’ 파문이 당내 갈등으로 비화되면서 당시 비주류 세력은 노무현 당선인과 인수위를 향해 직접적으로 불만을 표시하기도 하였다.<sup>27)</sup>

23) 이 때문에 김대중 정부는 원안 취지에서 변경된 정부조직을 본래의 취지대로 복원시키기 위해 다음 해에 곧 바로 2차 정부조직개편을 추진하였다(김병섭 2000).

24) 이진명·문수권·이유섭, “盧 거부권 행사는 상식 거부한 것”, 매일경제, 2008.1.30. (<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2008&no=56056>)

25) 박승윤, “행정개혁위 신설… 조직·예산 개혁 전담”, 머니투데이, 2003.1.20. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000242872>)

26) 김형배, “한나라, 盧당선자·인수위 연일 비판”, 한국경제, 2003.1.7. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000582531>)

27) 김민아, “민주 구주류 ‘인수위 독주’ 견제”, 경향신문, 2003.1.20. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0000006151>)

제17대 이명박 정부의 경우 여소야대 하에 정권교체가 이루어진 상황이었기 때문에 정부조직개편안을 둘러싸고 여야 간 첨예한 신경전이 야기되었고, 정치적 타협의 결과로 조직개편안이 국회를 통과할 수 있었다(박천오 2011). 인수위는 '작고 유능한 정부'라는 기조 하에 당시 18부 4처 18청인 정부 조직을 13부 2처 17청으로 축소하는 조직개편안을 발표했고, 축소 대상 부처는 통일부, 여성가족부, 해양수산부, 정보통신부, 과학기술부였다. 그러나 통일부와 여성가족부 폐지 등을 놓고 여야 간의 진통은 물론 노무현 대통령이 기자회견을 통해 거부권 행사 의사를 밝히는 등 극심한 반발에 부딪히면서, 2008년 2월 22일 당초 인수위가 제출한 개편안에서 상당 부분 후퇴한 절충안이 국회에서 통과되었다(민진 2008, 박대식 2009, 박천오 2011). 통일부는 그대로 유지되었고, 여성가족부는 여성부로 이름을 바꾸어 존치되었으며, 대통령 직속으로 바꾸려던 국가인권위원회도 독립기구로 남게 되었다. 여소야대 하에 정권교체가 이루어졌던 제15대 인수위와 마찬가지로, 같은 상황이었던 제17대 인수위 또한 조직개편안 통과 과정이 정치적 타협의 성격을 매우 강하게 띠었던 것으로 평가된다.

제18대 박근혜 정부 인수위가 제출한 정부조직법 개정안은 유례없이 새 정부 출범 이후로 넘어가 박근혜 정부가 출범한 지 21일이 지나서야 극적으로 타결되었다. 박근혜 정부의 조직개편과 관련된 갈등의 주된 골자는 통상교섭권의 산업통상자원부 이관과 미래창조과학부와 방송통신위원회 사이의 방송통신업무 관련 기능 조정 문제였다. 정부조직개편이 늦어지면서 새 정부는 온전한 내각도 구성하지 못한 채 '식물정부'로 전락하였고, 박근혜 대통령과 여야의 정치적 부재를 탓하는 강도 높은 비판이 제기되었다. 이렇듯 박근혜 정부의 정부조직개편안 협상이 지나치게 지연된 원인은 조직개편안 협상이 막힐 때마다 대통령 당선인의 결단을 통해 돌파구를 만들어 냈던 역대 정부의 경우와 달리, 원안을 지나치게 고수하는 박 당선인의 경직된 태도와 정치적 협상력을 전혀 발휘하지 못한 여야 모두에 있다고 평가 된다<sup>28)</sup>. 이에 대해 박 당선인이 자신의 뜻을 굽히지 않음에 따라 여야 간 합의가 아닌 여·야·대통령 3자 간 합의를 도출해야 했던 당시 상황에 대해 대통령과 여당이 단일 거부권자가 아니라 두 개의 거부권자로 움직였다는 지적도 존재한다(하태수 2015). 더불어 2012년에 있었던 국회법 개정으로 인해 여당이 일반적으로 법률안 개정을 처리할 수 없었던 당시의 정치적 상황 또한 유례없는 정부조직법 개정 지연의 원인으로 작용한 것으로 보인다.

28) 김정곤, "대통령·여야 정치적 부재 국민들 정치혐오 더 키워", 한국일보, 2013.3.18. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=038&aid=0002365368>)

〈표 6〉 정권별 대통령직인수위와 정당 및 국회의와의 관계

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정권교체, 여소야대</li> <li>· DJP 연합 하 공동정부의 속성</li> <li>· 정치적 타협을 통한 조직 개편안 타결</li> <li>· 기여처 신설 및 해수부 폐지 관련 갈등 있었으나, 비교적 무난하게 개편안 처리</li> <li>· 1998.2.10. 제출, 1998.2.17. 통과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정권유지, 여소야대</li> <li>· 인수위 정부조직개편안 제출하지 않음</li> <li>· 야당인 한나라당과 당선인·인수위 간 갈등 첨예</li> <li>· 여당인 민주당과 당선인·인수위 간 갈등 심화, 민주당 내 당선인 지지기반 취약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정권교체, 여소야대</li> <li>· 정치적 타협을 통한 조직 개편안 타결</li> <li>· 인수위 제출 원안보다 상당부분 후퇴한 절충안 통과</li> <li>· 노무현 대통령의 거부권 행사 시사</li> <li>· 2008.1.21. 제출, 2008.2.22. 통과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정권유지, 여대야소</li> <li>· 역대 최초로 정부 출범 이후 조직개편안 타결</li> <li>· 당선인의 지나친 원안고수와 정치적 협상력 부족</li> <li>· 2013.1.30. 제출, 2013.3.17. 통과</li> </ul>

### 3) 국민 및 학계·전문가와와의 관계

인수위에서 제시한 새 정부의 주요 국정과제들이 국민적 지지를 바탕으로 원활히 수행되기 위해서는 국정과제 ‘내용’의 정당성뿐만 아니라 국정과제가 도출되기까지 ‘과정’에 대한 정당성도 함께 갖추고 있어야 한다. 인수위 활동과정에서 이뤄지는 사회 각계각층(외부 전문가, 학계, 관련 이해집단, 시민단체, 일반국민 등)으로부터의 폭넓은 의견수렴은 보다 전문적이고 현실적인 내용의 정책 방안을 구상할 수 있도록 만들고, 국민들이 정책 과정에 참여하여 해당 정책의 필요성에 대한 인식을 공유할 수 있게 한다는 점에서 정책의 내용과 과정 측면의 정당성을 동시에 제고시킬 수 있다. 따라서 각종 현안에 대한 폭넓은 의견수렴은 인수위 활동의 성패, 나아가 새 정부 국정운영의 성패에 영향을 미친다는 점에서 그 중요성이 인정되는바, 아래에서는 역대 정권별 인수위가 다양한 외부 견해를 청취하고 수렴하기 위해 어떤 노력을 기울였는지 살펴보고, 추후 출범될 인수위에서 보다 효과적인 의견수렴이 이루어질 수 있는 방안을 탐색하고자 하였다.

#### (1) 국민 의견수렴

역대 대통령직 인수위에서는 행정실 내 민원실(제15대) 또는 인수위 내에 설치된 별도의 센터(제16대 국민참여센터, 제17대 국민성공정책제안센터, 제18대 국민행복제안센터)를 통해 새 정부의 국정운영에 대한 국민들의 다양한 의견을 청취하여 인수위의 정책활동과 새로운 정부 구성에 반영하고자 하였다.<sup>29)</sup>

29) 제17대 인수위의 경우 일반 국민뿐만 아니라 공직자를 대상으로 한 정책제안 접수도 함께 진행하였다.

제15대 김대중 정부 인수위는 제16대·제17대·제18대 인수위의 경우처럼 국민이나 공직자의 정책제안을 받기 위한 별도의 센터를 두지는 않았지만, 행정실 내에 민원실을 설치하여 국민들이 새 정부에 바라는 의견을 청취하고 각종 불편사항을 접수·처리하였다. 접수된 민원은 성격에 따라 소관 분과위에서 직접 처리하거나 국민고충처리위원회 등 민원처리기관에 넘겨 민원인에게 그 처리결과를 통보토록 했고, 민원의 접수 내용과 처리 결과는 인수위 전체회의 때 보고되었다. 다만, 인수위 운영기간 내 민원실에 접수된 민원은 총 2,668건에 달하였으나, 시간적 한계와 과중한 업무로 인해 인수위 차원에서 접수된 민원에 대해 충실한 내용적 검토나 구체적인 방안 제시 등 실질적 처리를 담당하지는 못하였다는 점에서, 인수위 민원실이 국민의견을 수렴·반영하는 실질적인 기제로 작동하지는 않았던 것으로 평가된다.<sup>30)</sup>

제16대 노무현 정부 인수위는 참여민주주의를 지향하는 노무현 당선인의 정치철학을 반영하여, 인수위 활동과정에서 국민의 참여를 확대하기 위한 다양한 의견수렴 채널을 마련하고자 노력하였다는 특징을 보인다(서원석 외 2012). 그러한 노력의 구체적인 시도이자 성과라 볼 수 있는 국민참여센터에서는 사회 각계각층의 오피니언 리더들과 공식·비공식 대화채널을 가동하여 국민참여의 형식과 방법, 내용 등에 대한 자문을 구하였고, 국민참여제안센터를 설치하여 국민정책제안과 인사추천<sup>31)</sup>을 추진함으로써 국민 실생활에 직접적인 영향을 미치는 정책 사안과 장관추천에 국민이 참여할 수 있는 기회를 부여하였다. 특히 장관 인사추천은 건국 이래 최초의 시도였으며 세계적으로도 유례가 없는 일로서 참여민주주의의 상징적 사건으로 평가된다. 이는 과거 소수에 의해 밀실에서 이뤄져 오던 정부 고위직 인사과정을 투명하고 개방적으로 운영하고자 하는 획기적인 시도였고, 국민 인사추천제를 통해 정부의 인재풀을 넓히고 연고주의를 배제한 합리적인 인사문화를 만들어 가고자 하는 참여정부의 의지가 표명된 개혁적 시도였다. 국민참여 제안센터는 인수위 기간 내 정책제안 2만 2,168건, 인사제안 5,415 건 등 총 2만 7,583

30) 서신 민원(1,262건) 중 이름과 주소가 분명한 554건(44%)에 대해서만 소관 분과위에서 그 처리결과를 받아 국정에 참고토록 했음을 민원인에게 통보하는 수준의 형식적 처리에 그쳤다.

31) 노무현 정부의 인사는 총 5단계에 걸쳐 진행되었다. 1차 심사에서 5,415건의 국민 인사추천 중 중복자를 체크하고 자료로서 가치 없는 인사제안을 분류한 뒤, 인수위 분과별 인사추천위에서 2차 심사를 실시하였다. 인사추천위에는 인수위 부위원장, 기획조정분과 간사, 각 분과 간사위원 외에도 4명의 외부인사(학계, 언론계, 시민단체, 각 분과 자문위원 등)가 함께 참여해 심사를 진행했다는 점에서 획기적인 시도라 할 수 있다. 3차 심사에서는 인수위원장, 인수위 부위원장, 각 분과 간사, 청와대 비서실장 내정자, 정무수석 내정자, 민정수석 내정자, 당선인 인사특보와 인사보좌관 내정자가 참여해 정밀 심사를 진행했고, 4차 심사에서는 3차 심사를 거쳐 추천된 장관 후보자의 도덕성 등의 검증 작업을 진행하였으며, 최종 5차 심사에서 당선인과 총리가 협의하여 인선을 매듭지었다.

건을 접수하였는데, 이는 15대 인수위에 비해 무려 8배가 넘는 접수 건수로 새 정부와 인수위 활동에 대한 높은 국민적 관심과 열의를 반영하는 수치이다. 국민참여제안센터는 폭발적인 국민정책제안과 인사추천을 성실하게 접수·분류하여 관련 분과위와의 협의를 통해 처리하였으며, 인수위의 시간적 한계와 업무 과부하를 고려해 대부분의 제안은 새 정부 출범 이후에 실행방안을 모색해 나가는 것을 기본 방향으로 정했다. 생각건대, 국민참여제안센터는 정책입안 과정에서부터 국민의 의사를 수렴하고 참여를 보장하는 새로운 시스템 구축의 출발점으로서 그 의미가 인정될 수 있으나, 전통적인 오프라인 방식과 더불어 인터넷 접수라는 새로운 방식이 추가되면서 폭발적인 국민제안이 쇄도했음에도, 실무인력의 부족으로 이를 효율적으로 처리하지 못하였고, 특히 각 분과 업무의 과중함으로 인해 내용적인 검토 또한 충실히 이루어지지 못하였다는 점에서 한계를 지닌다.

제17대 이명박 정부 인수위 역시 다양한 국민의견을 수렴하고자 인수위 내부에 국민성공정책제안센터를 설치하여 운영하였다. 국민성공정책제안센터는 인수위 홈페이지 안에 제안 접수창구를 설치해 활동에 들어갔고, 인수위 홈페이지와는 별도로 팩스·우편·직접방문 등을 통해서도 국민들의 제안을 받았다. 한편 제16대 인수위와 달리 제17대 인수위에서는 일반 국민뿐만 아니라 현장에서 정책을 집행하고 수립하는 공직자들에게도 새 정부에서 새롭게 추진될 필요가 있는 정책, 각종 규제의 문제점과 개선방안, 정부 기능의 재조정 필요한 분야, 그 외 국민생활 개선 위한 행정개혁 방안 등의 정책 제안을 받았다는 점에서 특징을 보인다. 국민성공정책제안센터는 국민제안 4만 1,668건, 공직자 제안 3,026건 등 총 4만 4,694 건의 제안을 접수하였고, 이는 제16대 인수위의 국민참여제안센터(2만 7,583건)보다 크게 증가한 건수였다. 센터 자체적으로 정책과제의 발굴 기능을 수행하였다는 점은 국민성공정책제안센터가 제16대 인수위의 국민참여제안센터와 구분되는 가장 큰 특징이다. 4만여 건의 일반제안 중 약 5천 건을 심층 검토하여 정책과제의 추진 필요성과 실현 가능성에 따라 이 중 약 100건을 우수 정책과제로 선정하였고, 우수 제안들이 새 정부 출범 이후 중점 추진과제로 채택될 수 있도록 별도로 관리하였다. 그러나 의견수렴을 위한 형식적 절차는 잘 마련되어 있었던 반면, 제17대 인수위 또한 시간적 한계와 업무 과중으로 인해 접수된 제안의 실질적 처리는 미흡했다는 점에서 한계가 존재한다. 이전 정부의 인수위와 마찬가지로 접수된 제안의 내용을 일일이 깊게 검토하기 어려운 상황이었고, 단지 ‘검토완료’ 여부를 제안자에게 알림으로써 정책을 제안 해 준 것에 대해 감사함을 표하는 수준에 그쳤다.

제18대 박근혜 정부 인수위 역시 국민들의 다양한 정책제안을 수렴하고자 국민행복

제안센터를 설치하여 운영하였고, 무엇보다 당선인이 지적인 사회 각 분야의 ‘손톱 및 가시’ 혹은 ‘신발 속 돌맹이’를 빼 달라는 국민들의 요구와 참신한 정책 아이디어를 발굴하는 데 센터 운영의 역점을 두었다. 인수위 홈페이지·우편·방문·팩스·전화 등 다양한 접수 채널을 개설하여 운영하였고, 다양한 창구로 접수된 정책 제안을 통합 관리하면서 해당 내용을 각 분과에서 실시간으로 확인하게 하고 처리 내용을 제안자에게 자동으로 통보하는 제안관리시스템을 인수위 홈페이지에 구축하였다. 제안센터는 제안관리시스템을 이용해 정책제안을 면밀히 검토·분류한 후 분과로 전달하고, 각 분과 담당자와 긴밀히 협의함으로써 정책 제안을 신속하게 처리할 수 있었다. 제안센터에 접수된 정책 제안은 총 3만 2,182건으로 국민 실생활과 직접적으로 맞닿아 있는 교육과학분과(4,586건, 17.2%), 경제2분과(4,304건, 16.1%), 고용복지분과(4,586건, 15.6%)에 대한 제안이 많았다.

〈표 7〉 정권별 대통령직인수위의 일반국민 의견수렴

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정실 내 민원실 설치</li> <li>· 2,688건 접수</li> <li>· 접수된 민원에 대한 총실한 내용 검토나 구체적인 방안 제시는 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민참여센터, 국민참여 제안센터 설치</li> <li>· 국민정책제안, 인사추천 2만 7,583건 접수</li> <li>· 국민의견 수렴, 정책입안에서부터 국민참여 보장을 위한 새로운 시스템 구축</li> <li>· 시간·인력의 한계로 접수된 제안의 검토·처리 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민 성공정책제안센터 설치</li> <li>· 국민정책제안, 공직자정책제안</li> <li>· 4만 4,694건 접수</li> <li>· 자체적 정책과제 발굴기능 수행, 100여건의 우수 정책과제 선정</li> <li>· 의견수렴 위한 형식적 절차는 잘 마련된 반면, 접수된 제안의 심층적 검토는 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민행복제안센터 설치</li> <li>· 국민정책제안</li> <li>· 3만 2,182건 접수</li> <li>· 대국민 피드백 강화: 진 행사항 실시간 통보, 제안콜센터 운영</li> <li>· 제안통합관리시스템 운영</li> <li>· 센터 운영 마감 전 접수된 모든 제안에 대한 검토 완료</li> </ul>

제18대 인수위의 국민행복제안센터가 제16대 인수위의 국민참여제안센터나 제17대 인수위의 국민성공정책제안센터와 구분되는 특징은 온·오프라인으로 접수된 모든 제안을 제안관리시스템을 이용하여 통합·관리함으로써 제안의 진행상황을 실시간으로 확인할 수 있도록 하여 대국민 피드백을 강화했다는 점이다. 홈페이지로 접수된 모든 제안은 휴대전화 문자서비스(SMS)를 이용하여 ‘접수·검토·완료’의 진행상황을 실시간으로 통보하였고, 오프라인(우편, 방문, 팩스, 전화 등)으로 제안을 접수한 경우에는 제안콜센터를 통해 진행상황을 실시간으로 확인할 수 있도록 하였다. 또한 홈페이지의 제안 통합관리 시스템을 활용하여 각 분과가 인수위 전체 업무일정에 맞춰 제안을 검토·처리할 수 있도록

록 진행상황을 공유하였다. 이러한 노력을 기울인 결과, 지난 제17대 인수위의 국민성공 정책제안센터가 접수된 제안의 11.9%(4, 949건)를 처리하지 못한 채 센터 운영을 마무리한 것과 달리 제18대 인수위의 국민행복제안센터는 총 32,182건의 제안에 대한 검토를 모두 완료하였고 분과별로 정책 반영이 결정된 우수제안을 선정하여 새 정부 출범과 함께 각 부처 정책 추진 시에 활용할 수 있도록 하였다는 점에서 국민의견을 수렴·반영하는 가장 실질적인 기제로 작동한 것으로 평가된다.

## (2) 외부 전문가 및 학계 의견수렴

역대 정권별 인수위는 새 정부의 국정과제를 선정하고 이를 위한 이행 계획을 마련하기 위해 관련 전문가 및 학계로부터 조언을 구하고자 수차례의 외부 전문가 초청 간담회·토론회·공청회·세미나 등을 개최하였다. 우선, 제15대 김대중 정부 인수위는 각종 공청회와 토론회를 통해 민주주의와 시장경제 발전, 21세기 정보화 사회 준비, 국민연금 제도 개선, 의료보험제도 개선 등 주요 국정 현안과 정부조직개편과 같은 새 정부 구성에 대한 외부 전문가 및 학계의 의견을 수렴하고자 하였다. 그러나 토론을 통한 충분한 의견 교환을 거쳐 합의를 도출하고 이러한 합의를 바탕으로 새 정부의 국정운영 방향을 결정하기에는 IMF 외환위기 극복이라는 시급한 과제가 주어졌던 당시의 특수한 상황으로 인해 현실적인 어려움이 컸기 때문에(서원석 외 2012) 각종 공청회나 토론회를 통해 수렴된 전문가 및 학계의 다양한 의견이 새 정부의 국정과제나 국정방향 선정에 실제로 반영되는 정도는 미미했던 것으로 평가된다.

제16대 노무현 정부 인수위는 인수위 활동의 중심적 목표를 전 정권의 비리와 실정을 파헤치고 과거 정권을 심판하는 ‘정치적 활동’이 아니라 정부의 정책진단과 평가 및 새 정부의 국정비전·정책과제를 제시하는 ‘정책 인수’에 두었다. 인수위의 정책적 역할이 강조됨에 따라 제16대 인수위의 경우, 외부 전문가의 자문을 적극적으로 활용하는 인수 과정이 전개되는 특징을 보인다. 당선인은 경제 1분과 정책간담회에 참석하여 “취임 후에도 인수위 자문위원들에게 국정자문을 받을 계획이며 더 많은 전문가들을 확보해 자문을 받으면 좋겠다”고 당부하였고, 이러한 당선인의 의지를 반영해 제16대 인수위는 새 정부 국정운영의 직·간접 자문역으로 전문가 700여명을 위촉하여 총 15개 분야의 정책자문단을 구성하였다. 이들 중 일부는 인수위에 상주하면서, 또 일부는 인수위 외부에서 적극적으로 정책 아이디어를 제공하였는데, 각 분과와 T/F는 지속적인 간담회·토론회·공청회·세미나 등을 개최하여 새 정부의 중점 과제 및 쟁점 사항에 대한 내·외부 전문가들의 견해를 청취하고 정리할 수 있었다. 특히 재벌개혁이나 재정개혁처럼 사회



적 공감대가 충분히 형성될 필요가 있는 분야에 대해서는 과제의 적절성 확보를 위해 관련 전문가의 견해를 더욱 청취하고자 노력하였던 것으로 평가된다.

제17대 이명박 정부 인수위는 ‘국민을 섬기는 인수위’를 지향하며 정책 추진 과정에서부터 사회 각계각층의 충분한 의견 수렴을 강조하였고, 전문가 의견의 청취 또한 국민의 이익을 저해하거나 현실성 없는 정책방향이 설정되지 않도록 방지하는데 초점을 두고 이루어졌다는 특징을 보인다. 각 분과위별 업무 특성에 맞는 전문가를 자문위원으로 임명(558명)하여 국정과제 설정 시 전문가 그룹의 의견을 수렴하였고, 이들의 전문적인 자문을 구함으로써 인수위 인력규모 감축에 따른 효율을 보완하려 했으며, 외부 전문가와 인수위원이 함께 참여하는 별도의 TF를 구성하여 국정지표를 논의하는 과정에서 전문가 의견을 수시로 청취할 수 있었다. 또한 인수위원, 부처 담당 공무원, 각계 전문가 등이 참여하는 국정과제 관련 정책간담회를 통해 다양하고 현실성 있는 정책개발을 시도하기도 하였다. 특히, 당선인이 다양한 분야의 전문가들을 직접 만나 의견을 청취하거나, 당선 전부터 전문가들로 하여금 정부기능과 조직개편 문제를 검토하게 하고 학계로부터 20여 가지의 조직개편방안을 수집하는 등 다양한 전문가 견해를 듣고자 했던 당선인의 의지가 인수위 운영과정에 상당히 반영된 것으로 평가된다.

제18대 박근혜 정부 인수위는 당선인의 작고 효율적인 인수위 구성 방침에 따라, 과거 인수위와는 달리 자문위원을 임명하지 않고 정책 전문가를 중심으로 인수위를 구성하고, 특히 전문성이 필요한 분야에 대해서는 외부 전문가 간담회를 적극 활용하여 의견을 청취하였다는 점을 특징으로 한다. 출범 초기에는 낮은 자세의 조용한 인수위 활동을 지향하면서 외부 전문가 의견 수렴에 다소 소극적인 태도를 보였으나, 이후 시정이 필요하다는 내부 의견이 개진됨에 따라 외부 전문가 초청 간담회를 약 100회 이상 개최하여 새 정부의 정책에 참고할 만한 내용들을 인수위 업무에 반영하고 정책화하였다.

〈표 8〉 정권별 대통령직인수위의 외부 전문가·학계 의견수렴

제15대(김대중)	제16대(노무현)	제17대(이명박)	제18대(박근혜)
· 공청회, 토론회 · 수렴된 전문가 및 학계 의견이 새 정부 국정과제나 국정운영방향 선정에 실제로 반영되는 정도 미미	· 전문가간담회, 공청회, 토론회, 세미나 · 708명의 자문위원, 자문위원단 회의 · 인수위의 정책적 역할 강화에 따라 전문가 견해 적극적으로 청취	· 전문가간담회, 공청회, 토론회, 세미나 · 558명의 자문위원, 자문위원단 회의 · 현실성 있는 정책방향 설정을 위해 전문가 의견 적극적으로 청취	· 전문가간담회, 공청회, 토론회, 세미나 · 자문위원 두지 않고 전문성 필요한 분야에 대해서는 외부 전문가 간담회 적극 활용

## 6. 회의운영방식

차기 정부의 국정운영 방향과 주요 정책과제들은 대통령직 인수위원회에서 운영되는 다양한 각급 회의 결과의 반복적 피드백을 통해 결정된다. 인수위원회 활동의 성패는 이러한 공식적·비공식적 회의들이 효과적으로 운영되는지 여부에 달려있다고 할 만큼 원활한 회의운영은 인수위 활동의 핵심을 차지한다. 따라서 아래에서는 역대 인수위 별로 회의운영 방식이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴보고, 각각의 특징을 검토함으로써 성공적인 인수위 활동을 위한 회의운영 방안을 탐색하고자 한다.<sup>32)</sup>

### 1) 당선인 주재 일일회의

제16대 노무현 정부 인수위의 경우에만 전체회의와 간사단회의 외에 별도의 공식 회의로서 당선인 주재 일일회의가 운영되었다. 당선인은 매일 오전 8시 30분에 당선인실에서 일일회의를 열고 그날그날의 할 일과 분과위 업무 내용을 보고받고 인수위원회의 전체 내용을 조율하였으며, 참석자는 당선인, 위원장, 비서실장, 당선인 대변인, 인수위 대변인, 기획특보, 기조간사 등 총 7인이었다. 다른 정부의 인수위와 달리 당선인 주재의 공식회의가 매일 운영되었다는 점은 토론을 강조한 설득형 정책인수를 지향한 제16대 인수위의 운영기조 및 의사결정을 위한 주도적인 토론 참여자이자 촉진자로서 역할하고자 했던 노무현 당선인의 의지를 보여주는 것으로 평가된다.

### 2) 전체회의

인수위는 전체회의를 통해 각 분과위원회 및 특별위원회의 업무 추진상황을 보고하고, 당면 현안에 대한 토론과 해야 할 일에 대한 지침을 전달받았다. 특히 주요 정책에 대해서는 소관 부처에 관계없이 위원들 간의 토론을 거쳐 필요시 개선·보완은 물론 정책으로 발표되기 전까지 예상되는 문제점에 대해 충분한 검증을 거치는 절차를 가졌다.

전체회의의 참석대상, 당선인 참석여부, 회의 일정 및 횟수 등은 각 정권별 인수위마다 차이를 보인다. 제15대 인수위에서는 당선인 주재의 전체회의 6회(당선인 6/6 참석)와 위원장 주재의 전체회의 13회(당선인 0/13 참석)가 운영되었고, 제16대와 제17대 인

32) 제15대 인수위는 대통령당선자 주재회의, 전체회의, 간사회의로, 제16대 인수위는 당선인 주재 일일회의, 당선인 주재 전체회의, 당선인 주재 간사단회의 및 위원장 주재 간사단회의로, 제17대 인수위는 전체회의, 간사단회의, 업무조정회의로, 제18대 인수위는 전체회의, 간사단회의, 국정과제토론회로 운영되었다. 여기에서는 각 정권별 회의운영을 비교 분석하기 위해 동일한 성격의 회의가 역대 인수위에서 어떻게 달리 운영되었는지 살펴보았다.

수위에서는 당선인 주재를 원칙으로 각각 총 7회(당선인 7/7 참석)와 총 8회(당선인 8/8 참석)의 전체회의가 운영되었다. 반면, 제18대 인수위의 경우에는 대통령 당선인이 인수위 전체회의를 직접 주재하고 정기적으로 참석했던 역대 인수위와는 대조적으로 위원장 주재를 원칙으로 하여 총 5회의 전체회의 중 단지 한 차례만 대통령 당선인이 직접 참석하여 회의를 주재하였다. 전체회의는 인수위의 전체적인 업무 추진상황 및 당면 현안에 대해 논의하는 가장 총괄적이고 공식적인 자리인바, 당선인의 전체회의 참석횟수는 인수위 운영에 대한 당선인의 관심과 인수위에서 당선인의 역할을 보여주는 중요한 지표가 될 수 있다. 당선인이 전체회의를 주재했던 이전 정부의 인수위와 달리 제18대 인수위의 경우 당선인 주재의 전체회의가 단 한 차례도 이루어지지 않았고, 당선인의 전체회의 참석횟수 또한 다른 정부에 비해 현저히 떨어진다는 점에서 이는 인수위 운영에 대한 박 당선인의 방임자적인 태도를 보여주는 수치로 평가된다.

한편, 회의 일정과 관련하여 제15대 인수위는 주2회를 원칙으로 전체회의를 운영하였고, 나머지 제16대, 제17대, 제18대 인수위는 주1회를 원칙으로 전체회의를 운영하였으며, 제18대 인수위의 경우 형식적인 회의 방식을 탈피하고자 고정적인 회의 일정을 미리 정하지 않고 필요한 때에 수시로 개최하는 식으로 전체회의를 운영하였다.

### 3) 간사단회의

인수위는 각 분과를 대표하는 간사위원들이 참석하는 간사단 회의를 통해 각 분과위원회의의 활동 상황을 점검하고, 쟁점 사항을 함께 토론한다. 간사단회의는 간사위원들 간의 의사소통 창구이자 관련 분과 간 의견 조율 및 업무 공유의 장으로 기능하게 되는데, 이를 통해 각 분과위의 수평적 업무 유기성을 제고할 수 있다. 한편, 회의에 참석한 간사위원들은 인수위 지도부의 지시사항과 회의 결과를 해당 분과위 위원 및 전문위원 등에게 전달하고, 분과위 실무팀의 의견을 취합해 지도부에 보고함으로써 수직적 업무 유기성 또한 제고할 수 있게 된다. 제15대, 제16대, 제17대, 제18대 인수위 모두 매일 1~2차례 위원장(제15대, 제16대, 제17대) 또는 총괄간사(제18대) 주재의 간사단회의를 개최하였고, 제17대 인수위의 경우 다른 정부의 인수위와 달리 위원장 주재의 간사단 회의와 별도로 당선인 주재의 간사단 회의를 주 1회 개최하였다는 점에서, 인수위 운영에 대한 노무현 당선인의 높은 관심과 참여 의지를 보여준다.

#### 4) 업무조정회의

제17대 대통령직 인수위의 경우 매주 토요일 오후 2시에 업무조정을 위해 업무조정회의를 개최하여 각 분과위 간의 업무조정이 필요한 사항에 대해 협의·조정하고 모든 위원들이 인식을 공유할 필요가 있는 사안에 대해서 발제·토론을 통해 학습하는 기회를 가졌다. 분과 간 업무 및 의견 조율의 중요성은 제17대 인수위뿐만 아니라 역대 다른 정권의 인수위에서도 강조되는 사안이기 때문에, 전체회의·간사단회의·관련 분과위 연석회의·전문위원회의·국정토론회 등 다양한 분과위원들이 참석하는 회의를 통해 각 분과위 간 업무조정을 원활히 하려는 노력이 지속되어 왔다. 그러나 업무조정회의와 같이 정례적인 커뮤니케이션 시스템을 운영하여 분과위 간 업무조정과 인식 공유를 촉진하려는 시도는 없었는바, 업무조정회의는 분과 간 조율을 특히 중시하는 제17대 인수위의 특징적인 회의운영으로 평가된다.

#### 5) 국정주제 합동토론회·국정과제토론회

제16대와 제18대 인수위는 대통령 당선인이 직접 주재하는 국정과제 토론회를 운영하였다. 이는 심도 있는 토론을 통해 주요 정책의 추진방향 및 대안을 논의하고, 토론 결과를 국정과제 수립에 반영함으로써 새 정부의 골격을 마련하고자 하는 시도였다. 제16대 인수위의 ‘국정주제 합동토론회’는 당선인 주재 하에 관련 인수위원, 각 부처 장관, 관련 공무원 등이 참여하여 12개의 국정과제를 중심으로 정책 토론이 이루어진 반면, 제18대 인수위의 ‘국정과제토론회’는 당선인 주재 하에 관련 인수위원 및 전문위원이 참여하여 분과별로 진행되었다는 점에서 차이가 있다.

제16대 인수위의 ‘국정주제 합동토론회’는 국정 현황의 파악과 주요 정책에 대한 대안 모색을 위해 당선인이 직접 주재했던 국정과제 중심의 토론회로, 2003년 1월 21부터 2월 21일까지 중앙토론회 9회, 지방순회토론회 8회<sup>33)</sup> 등 총 17회 실시되었다. 국정토론회는 12대 국정과제에 대한 각 부처 장관 및 공무원, 그리고 관련 인수위원들 간의 합동토론회 형식으로 진행되었으며, 인수위는 특정 과제에 대한 국정토론회 결과를 토대로 새 정부의 국정과제를 선정하였다. 인수위는 국정토론회 준비를 위해 12개의 국정토론회 T/F를 구성하였고, 이 T/F 활동을 기초로 보다 유연하고 과제 중심적인 국정운영을 촉진하고자 하였다.

33) 특히 제16대 인수위의 국정주제 합동토론회는 중앙 행사에 국한되지 않고 지역주민들이 참여하는 8차례의 지방순회 토론회도 개최했다는 점에서 국민 참여 정치의 틀을 마련하는 데 크게 기여했다고 생각된다.

노무현 당선인은 토론과 타협을 새 정부의 중요한 국정 원리로 삼았기 때문에 이러한 방식의 국정토론회는 ‘토론공화국’을 만들고자 했던 당선인의 의지가 관철된 것으로 볼 수 있다. 토론을 통한 국정운영의 첫 시도였기 때문에 미흡한 부분도 많았지만, 정부 내부에 토론 문화의 중요성을 확산시켰다는 점에서 충분한 효과를 거둔 것으로 평가된다. 다만, 개별 부처 업무가 아닌 주요 국정 주제를 중심으로 업무보고나 토론회를 진행하다 보니 정책 우선순위의 조정과 정부 정책의 상호 연계 및 일관성 측면에서는 효과적이었으나, 분과별 활동이 국정과제별 T/F 중심으로 운영됨에 따라 과거 정권의 주요 정책에 대한 평가나 정리가 상대적으로 미흡했다는 한계 또한 존재한다.

제18대 인수위의 ‘국정과제토론회’에서는 당선인 주재 하에 각 분과의 인수위원 및 전문위원들이 참여하여 실무적·전문적 대안과 현실적인 공약이행방안을 논의하였다. 각 분과별로 1회씩, 총 9회의 국정과제토론회가 실시되었고, 이 과정에서 분과별 부처 업무 보고 등을 통해 발굴된 주요 정책의 필요성과 추진방향을 당선인과 함께 고민하면서 국정과제토론회는 제18대 인수위의 가장 핵심적인 활동으로 자리매김하였다. 각 분과간의 업무조정이 필요한 사항에 대해 협의·조정할 사항이 있거나 관련 분과 위원들이 인식을 공유할 필요가 있는 사안에 대해서는 다른 분과 위원이 함께 참석하여 정보를 공유하는 기회를 갖기도 하였다. 그러나 국정과제토론회에서 진행된 토론은 쌍방적 토론의 성격보다는 당선인의 추가적인 의견이나 지시에 따라 국정과제 이행계획을 수정·보완하는 식의 일방적 성격이 강했다는 점에서,<sup>34)</sup> 실질적인 토론을 통해 새 정부의 주요 정책방향 및 국정과제 수립을 위한 논의의 장으로 기능하기에는 한계가 있었던 것으로 평가된다.

34) 박근혜 당선인은 국정과제토론회에 참석하여 매일 A4용지 10장 분량의 말을 쏟아냈지만, 인수위원들과의 자유로운 토론은 존재하지 않았고, 당선인의 일방적인 지시만 나열될 뿐이었다는 평가를 받고 있다(이재명·홍수영, “김용준 낙마 후폭풍: 박당선인의 3無…동지 직언 토론”, 동아일보, 2013.1.31., <http://news.donga.com/3/all/20130131/52707885/1>)

〈표 9〉 정권별 대통령직인수위의 회의운영

		제15대(김대중)		제16대(노무현)		제17대(이명박)		제18대(박근혜)	
당선인 주제 일일 회의	참석 인원			당선인 주제 위원장, 비서실장, 당선인 대변인, 인수위 대 변인, 기획특보, 기조간사					
	회의 일정			매일 오전 8시 30분					
	회의 내용			그날 할 일과 분과위 업무내용 보고, 인수위 진제 내용 조율					
	회의 내용	당선인 주제 위원장, 인수위원 전원, 당선인 비서 실장, 대변인, 행정 실장	위원장 주제 인수위원 전원, 행 정실	당선인 주제 위원장, 부위원장, 인 수위원 전원, 국민참여 센터 본부장, 비서실장, 당선인 대변인, 인수 위 대변인, 행정실장	당선인 주제 위원장, 부위원장, 인 수위원 전원, 경쟁력 특위 위원장, 부위원장, 팀장, 국민성운정 책임센터장 <sup>35)</sup>	위원장 주제 부위원장, 인수위원 전원, 청문특위 위원 장, 행정실장			
전체 회의	회의 일정	주1회 매주 화요일 오후 4 시	주2회 매주 화·금요일오 전 9시	주1회 매주 화요일 오전 9시	주1회 매주 화요일 오전 8시			주1회 일직 다만, 형식적 회의방식 탈피하여 필요한 때에 수시 개최	
	회의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>인수위 전반적 사항 토의, 각 분과위 및 특위 업무 추진상황 보고</li> <li>당면 현안에 대한 토론; 특히 주요 정책에 대해 소관 부처에 관계없이 위원들 간의 토론 거쳐 필요시 개선·보완</li> <li>당선인의 지시·당무 및 해야 할 일에 대한 지침 전달</li> </ul>							
간사단 회의	회의 일정	총 6회 (당선인 6회 참석)	총 13회 (당선인 10회 참석)	총 7회 (당선인 7회 참석)	총 8회 (당선인 8회 참석)			총 5회 (당선인 1회 참석)	
	회의 내용	위원장 주제 각 분과 간사위원, 대변인, 행정실장	위원장 주제 위원장, 부위원장, 각 분과 간사위원, 국민 참여센터 본부장, 인 수위 대변인, 행정실 장	위원장 주제 위원장, 부위원장, 각 분과 간사위원, 국민 참여센터 본부장, 인 수위 대변인, 행정실 장	위원장 주제 <sup>36)</sup> 부위원장, 각 분과 간사위원, 기초분과 인 수위원, 대변인, 행정실장			총괄간사 주제 각 분과 간사위원	
	회의 일정	매일 2차례 오전 9시, 오후 2시	매일 오전 9시 30분 (토요일 제외)	매일 오전 9시 30분 (토요일 제외)	매일 오전 7시 30분 (전체회의 열린 날 제외)			매일 개최 일직 수시 개최	
	회의 내용								

35) 당선인이 참석하는 경우에는 당선인 비서실장과 당선인 대변인도 함께 참석

36) 필요시 부위원장 주제

회의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 분과위 및 특위의 업무 추진 상황 점검 및 쟁점사항 토론</li> <li>• 수평적 업무 유기성 제고: 각 분과위 업무 공유, 관련 분과 간 의견 교환·조정, 간사위원 간 의사소통 창구로 의견 조율 및 업무 공유의 장</li> <li>• 수직적 업무 유기성 제고: 인수위 지도부의 지시사항을 각 분과·실무팀에 전달, 각 분과위 실무팀 의견을 취합하여 지도부에 보고</li> </ul>	-	총 31회 (당선인 3회 참석)	총 18회
업무 조정 회의	참석 인원	-	위원장 주재, 인수위원 전원 참석	총 8회 (당선인 3회 참석)
	회의 일정	-	주1회, 매주 토요일 오후 2시	
	회의 내용	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 분과위 간 업무조정 필요한 사항을 협의·조정</li> <li>• 모든 위원들이 인식 공유할 필요 있는 현안에 대해 발제·토론을 통해 학습</li> </ul>	
회의 내용	-	-	총 8회 (당선인 3회 참석)	당선인 주재 위원장, 부위원장, 관계 인수위원, 전문위원  분과별 1회 개최
국정주제 합동토론회	참석 인원	당선인 주재 위원장, 부위원장, 관계 인수위원, 각 부처 장관, 관련 공무원	당선인 주재 위원장, 부위원장, 관계 인수위원, 각 부처 장관, 관련 공무원	총 17회 (당선인 17회 참석)
	회의 일정	중앙토론회 9회 지방사회토론회 8회	중앙토론회 9회 지방사회토론회 8회	
	회의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 부처의 합동 업무보고</li> <li>• '특정 주제(37)에 대한 심도 깊은 집중적 논의</li> <li>• 주요 정책에 대한 토론회 대안 모색</li> <li>• 국정토론 결과를 토대로 국정과제 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '분과별' 소관업무 보고</li> <li>• 국정과제의 필요성 및 추진방향, 실무적·전문적·현실적 공약이행방안 논의</li> <li>• 당선인 추가 의견 개진, 당선인과 인수위원 간 의견 교환</li> <li>• 국정토론 결과 반영하여 최종 국정과제 도출</li> </ul>	
회의 내용	-	-	총 17회 (당선인 17회 참석)	총 9회 (당선인 9회 참석)

37) 제16대 인수위에서는 특정 '과제(주제)' 중심의 국정주제 합동토론회 외에 각 '분과위' 별로 진행되는 '당선인 주재 분과위별 정책간담회'도 운영하였다(총 6회, 당선인 6회 참석). 분과위별 정책간담회에는 주재자인 당선인을 비롯하여 해당 분과의 인수위원 및 전문위원들이 참석하여 분과별 소관업무와 현안과제에 대한 보고와 토론을 실시하였다.

## 7. 정부별 인수위에 대한 종합적인 비교분석

이상에서 본 연구는 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부 대통령직인수위를 인수위 운영기조, 중점 활동, 당선인의 역할, 대내적 관계, 대외적 관계, 회의운영방식의 측면에서 살펴보았다. 김대중 정부의 인수위는 정권 교체기에 우리나라가 처한 외환위기라는 시대적인 상황에 의해 인수위 전반이 전면적인 영향을 받은 것으로 분석되었다. 외환위기 극복을 위해 국정공백을 최소화하려는 의도에서 당선인이 강력한 리더십을 발휘하여 일사분란하게 인수 작업을 진행하였고, 그 과정에서 점령군이라는 논란을 겪기도 하였다. 하지만, 이러한 강력한 리더십은 국가를 전대미문의 외환위기에서 구하기 위해 불가피한 측면이 있었다고 평가된다.

노무현 정부 인수위는 여야 간의 정권교체가 아니었고 국가적인 위기가 있었던 것도 아니었기 때문에 김대중 정부보다 상대적으로 안정적인 상황에서 인수활동을 전개하였고, 인수위 활동도 위기극복이 아니라 국정방향 및 국정과제 정립에 초점을 두었다. 즉, 세부 정책보다는 거시적인 국정과제에 인수위가 집중해야 한다는 전형을 보여주었다. 또한, 토론, 참여, 회의 등을 좋아하던 노무현 당선인의 개인적인 스타일이 많이 반영된 인수위 활동을 진행하였고, 그 결과 역대 정부 인수위 중 가장 활발한 토론과 가장 빈번한 회의를 개최한 인수위로 나타났다. 즉, 적극적 참여자로서의 당선인의 역할이 인수위 전반에 걸쳐 특징적으로 나타났다. 당선인이 인수위 활동에 적극적으로 참여하여 국정방향과 과제 정립을 주도적으로 이끄는 것은 바람직한 자세라고 판단된다.

이명박 정부 인수위는 진보정권에서 보수정권으로의 이양에 따른 작은 인수위를 지향하였고, 그 역할도 국정과제 정립과 같은 거시적인 것보다는 세부 정책결정과 같은 실무적인 것에 중점을 두었다. 여야 간 정권 교체에 따른 현직 대통령과 당선인 및 인수위 간의 갈등이 존재했고, 이에 따라 실무 인수위 혹은 일하는 인수위라는 인상을 국민들에게 심어주기 위해 노력하였다. 당선인 본인 보다는 인수위 위원장이 전면에 등장하여 당선인은 외형적 위임자로 자리매김했지만, 실질적인 의사결정은 당선인 본인이 행사한 것으로 알려져 있다. 다른 정부 인수위에 비해 업무조정과 관련되는 회의를 적극적으로 활용한 것은 특징적인 인수위 운영방식이라고 할 것이다.

박근혜 정부 인수위는 노무현 정부 인수위와 마찬가지로 집권 정당 내부의 정권 교체였으므로 비교적 조용하고 원만한 인수인계가 이루어졌고, 국정과제 정리와 실무 인수인계가 핵심적인 역할이었다. 하지만, 당선인의 역할이 다른 정부에 비해 상대적으로 수동적이고 소극적인 방임자 역할에 머물렀다는 점은 아쉬운 대목으로 평가된다. 즉, 적극적인 리더십을 발휘하기 보다는 형식적인 참여자로서 인수위에 관여하였고, 이것은 당



선인 주재 회의 횟수가 가장 적었다는 점에서도 확인된다. 인수위 시절부터 국정에 대해 소극적이고 방임적인 자세를 보인 것은 박근혜 당선인의 특징적인 모습이라고 할 것이며, 이것은 결국 탄핵까지 이르게 되는 중요한 원인으로 지목될 수도 있을 것이다.

#### IV. 맺으며: 보다 건설적인 인수위 운영을 위하여

본 연구는 새 정부의 국정운영을 시작하는 첫 단계로서 대통령직인수위원회의 운영에 주목하여, 제15대 김대중 정부 인수위부터 제18대 박근혜 정부 인수위까지의 사례를 대상으로 인수위의 운영기조, 주요 활동, 당선인의 역할, 대·내외적 관계, 회의운영방식 등 구체적인 인수위 운영방식을 비교분석하였다. 분석결과 및 그에 따른 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 대통령직인수위원회의 운영기조는 당선인이 지향하는 국정철학과 비전이 고스란히 드러나는 새 정부의 국정운영 예고편과 같은 성격을 지니고, 새 정부에 대한 국민들의 첫인상을 결정짓는 중요한 요인이다. 따라서 취임 이후 국민적 지지와 정당성을 확보할 수 있도록 국정운영에 대한 당선인의 의지와 지향을 잘 반영하는 인수위 운영기조를 설정해야 한다. 둘째, 역대 정부마다 인수위가 중점을 두고 수행하는 인수활동의 성격이 상이하였는바, 단순 행정적 역할(제15대), 국정현황 파악 및 장기적 국정방향 논의(제16대), 세부적 정책결정(제17대), 실무차원의 인수업무(제18대) 등 다양한 인수활동 중 인수위가 어떤 측면에 보다 중점을 두고 이를 어느 수준까지 수행하는 것이 바람직한 것인지에 대한 고민이 이루어진 후 그에 적합한 인수위를 구성하는 것이 필요하다.

셋째, 인수과정에서 당선인의 역할 또한 역대 정부마다 상당한 차이를 보였는바, 적극적 의사결정 주도자(제15대), 실질적 토론 촉진자·참여자(제16대), 의사결정의 외형적 위임자·실질적 관여자(제17대), 방임자·형식적 토론 참여자(제18대) 등 다양한 당선인의 역할 중 성공적인 국정운영의 준비라는 인수위의 목적을 달성하기 위해 당선인의 바람직한 역할은 무엇인지에 대한 고민이 요구된다. 한 가지 분명한 것은 당선인이 인수위 과정에 방임적이고 형식적인 역할을 수행한다면 국정운영을 위한 당선인 자신의 학습과 준비에도 부족한 점이 많이 발생할 것이라는 점이다.

넷째, 분과 간 조율과 관련하여 역대 정부의 인수위 모두 다양한 각급회의를 통해 분과 간 업무를 조정하고 의견을 공유하기 위한 노력을 지속해왔다는 사실은 새 정부의 국정운영 방향 및 주요 정책과제를 효과적으로 수립하기 위해 인수위 각 분과위 간의

원활한 소통과 협력이 필수적임을 보여준다. 특히, 정례적인 의사소통 시스템을 운영하여 분과위 간 업무조정을 촉진하고자 했던 제17대 인수위의 업무조정회의나 각 분과위의 실무인력 간 의견교환을 통해 실무와 관련된 이견을 조율하고자 했던 제17대, 제18대 인수위의 전문위원회회의의 경우, 새 정부의 국정운영 윤곽을 잡아나감에 있어서 유기적이고 시스템적인 접근이 가능하도록 기여했다는 점에서 향후 인수위 운영에서도 유용한 소통과 협력 시스템이 될 것이다.

다섯째, 전임 대통령 및 정부부처와의 관계와 관련하여, 정권교체가 이루어진 제15대, 제17대 인수위의 경우에는 참여한 갈등양상을 보인 반면, 정권승계가 이루어진 제16대, 제18대 인수위의 경우에는 비교적 우호적인 관계를 보였다. 전임 대통령 및 정부부처와의 상호 협력 하에 원활한 인수·인계가 이루어지는 경우에만, 전임 정부의 국정 노후가 새 정부로 전수되어 이른바 ‘제도화된 기억(institutional memory)’으로 축적될 수 있고(Neustadt & Jones 2000), 이는 새 정부의 시행착오를 대폭 줄일 수 있는 유용한 기회가 될 것인바, 정권교체 여부에 관계없이 이전 정부와의 불필요한 갈등을 지양하고 합리적인 인수활동을 지향하는 태도를 보여야 할 것이다. 이를 위해 인수위와 부처 간 상호 대화의 장을 마련하여 새 정부의 국정철학과 비전을 공유하거나(예: 제16대 인수위의 부처합동보고 및 국정주제 합동토론회), 당선인이 이전 정부와의 정치적 갈등을 경계하는 지침을 내리는 등(예: 제18대 인수위)과 같은 적극적인 노력이 필요하다.

여섯째, 여당 및 국회와의 관계와 관련하여, 원활한 대통령직 인수의 성패는 여당 및 국회와의 정치적 관계에 의해 상당한 영향을 받는 바, 최대한 갈등을 줄이고 정치적인 타협을 이끌어낼 수 있는 당선인과 인수위의 정치적 협상력이 요구된다(함성득 2005: 435). 특히 당선인은 자신의 국정철학을 손상시키지 않는 선에서 적절한 균형점을 찾아 갈등 해결의 돌파구를 만들어내는 유연한 정치적 역량을 발휘할 필요가 있다. 제18대 박근혜 정부에서 당선인의 지나친 원안 고수와 인수위의 정치적 협상력 부족으로 인해 새 정부 출범 이후 21일이 지나서야 정부조직개편 협상이 이루어졌던 경험은 원활한 대통령직의 인수를 위해 국회와의 정치적 협상력이 갖는 중요성을 잘 보여주는 예이다.

일곱째, 국민 및 학계·전문가와의 관계와 관련하여, 원활한 대통령직의 인수와 취임 이후 성공적인 국정과제의 수행을 위해서는 인수과정에서 수립된 국정과제의 내용뿐만 아니라 국정과제가 도출되기까지의 과정에 대한 정당성도 함께 갖추고 있어야 한다. 이에 따라 역대 정부의 인수위 모두 내용과 과정의 정당성을 확보하고자 다양한 외부 견해를 청취하고 수렴하기 위한 노력을 기울여온 것으로 보인다(예: 제15대 민원실, 제16대 국민참여센터, 제17대 국민성공정책제안센터, 제18대 국민행복제안센터 등). 다만, 일반

국민의 정책제안과 관련하여 단순히 외부의견의 수렴 그 자체에만 초점을 두고 수렴 이후 이를 어떻게 처리하고 국정운영에 반영하였는지에 대한 피드백에는 소홀한 측면을 보였는 바, 향후 인수위 운영에 있어서는 의견수렴뿐만 아니라 이후 진행상황에 대한 대국민 피드백을 강화할 필요가 있다(예: 제18대 인수위의 제안관리시스템). 또한 인수위 내에서 논의되고 있는 중요한 쟁점에 대해 국민과의 소통을 통해 공감대를 형성하고 이들을 설득하려는 노력도 필요하다(예: 제16대 인수위의 국정주제 합동토론회, 제17대 인수위의 수시현장방문을 통한 국민의견수렴). 한편, 전문가 간담회의 경우 전시효과를 의식한 형식적 간담회는 지양해야 하지만, 새 정부의 중점과제 및 쟁점 사항에 대한 실효적인 자문을 구하기 위한 전문가 간담회는 보다 적극적으로 활용하여 다양한 의견과 아이디어들을 받아들여야 할 것이다.

본 연구는 실질적인 의미의 인수활동 사례가 충분하지 않고, 관련 연구와 분석 가능한 자료가 상당히 부족한 상황에서 이루어졌지만, 대통령직인수위원회의 세부 운영방식의 중요성을 환기시키고, 대통령직인수위원회가 새 정부의 성공적인 국정운영을 위한 디딤돌로 자리매김하기 위해서는 실질적으로 어떻게 운영되어야 할 것인지를 고민하는 출발점을 제공한다는 점에 정책적인 의의가 있다고 생각한다. 또한, 앞서 논의했듯이, 대통령직인수위원회에 관한 기존 연구들은 인수위의 인적 구성, 새 정부 인선과의 연속성, 대표성과 전문성 간의 조화, 대선 공약과의 연계성, 정책기조 수립 및 실행 전략 등을 주로 논의해 왔고, 대통령직인수위원회가 구체적으로 어떻게(How) 운영되고 어떻게 운영되어야 하는지와 관련해서는 상대적으로 연구의 공백이 존재했다는 점에서 본 연구는 역대 인수위의 구체적인 운영방식을 비교 분석함으로써 인수위 연구를 보완하는 학술적인 의미도 갖는다고 할 것이다.

## 참고문헌

- 김광수. (2009). 대통령직 인수제도의 재검토. 「공법학연구」, 10(3), 315-342.
- 김광수. (2012). 대통령직 인수위원회의 권한과 한계에 관한 입법학적 고찰. 「입법학연구」, 9(2), 35-50.
- 김병섭. (2000). 정부 조직 개혁의 방향과 과제. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 79-98.
- 김혁·함성득·권혁민. (2004). 한국에 있어서 정권인수기 조직화의 경로의존성 분석. 「한국행정학보」, 38(5), 67-85.
- 류재택. (2006). 「대통령직 인수」. 법문사.

- 민진. (2008). 이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구. 「한국조직학회보」, 5(2), 267-292.
- 박대식. (2009). 정부조직개편 결정과정 비교분석. 「한국조직학회보」, 6(3), 143-172.
- 박재완. (2002). 「대통령직 인수, 인계의 제도화에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 박정택. (2000). 정책기조에 관한 탐색적 연구. 「행정논총」, 38(2), 1-33.
- 박정택. (2007). 대통령직 인수와 정책기조의 형성-문민정부 이후 대통령직 인수 사례의 분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(4), 1-30.
- 박천오. (2011). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 「한국조직학회보」, 8(1), 1-30.
- 서원석·김정해·윤광석. (2012). 「정부 인수위원회의 역할과 기능에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 제15대 대통령직인수위원회. (1998). 「제15대 대통령직인수위원회 백서」
- 제16대 대통령직인수위원회. (2003). 「제16대 대통령직인수위원회 백서」.
- 제16대 대통령직인수위원회. (2003). 「너무한 당신: 인수위 55일」.
- 제17대 대통령직인수위원회. (2008). 「제17대 대통령직인수위원회 백서1」.
- 제17대 대통령직인수위원회. (2008). 「제17대 대통령직인수위원회 백서2」.
- 제18대 대통령직인수위원회. (2013). 「제18대 대통령직인수위원회 백서」.
- 정운재. (2007). 한국의 정치엘리트 층원에 관한 연구: 대통령직인수위원회를 중심으로. 경기대학교 박사학위논문.
- 최경원. (2015). 韓·美 대통령직인수위원회 분석과 대안. 「미국헌법연구」, 26(3), 223-269.
- 최경원. (2015). 한국 대통령직인수위원회 비판적 분석: 한국 정치의 정치적·정책적 단절 현상 최소화 관점. 경기대학교 박사학위논문.
- 하태수. (2015). 박근혜 정부 출범 시기의 중앙정부조직 개편 분석. 「한국정책연구」, 15(1), 51-74.
- 함성득. (1997a). 대통령 당선자의 국정운영 준비: 정권인수와 정부구성. 「사회비평」, 17, 304-329.
- 함성득. (1997b). 선거운동과정에서 국정운영과정으로의 전환. 고려대학교 행정문제연구소. 「행정과 정책」, 7-31.
- 함성득. (2005). 노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가. 「행정논총」, 43(2), 409-441.
- 함성득. (2012). 「대통령 당선자의성공과 실패」. 나남신서
- Burke, J. P. (2000). *Presidential transitions: From politics to practice*. Lynne Rienner Publishers.
- Burke, J. P. (2001). Lessons from past presidential transitions: Organization, management, and decision making. *Presidential Studies Quarterly*, 31(1), 5-24.
- Halchin, L. E. (2008). *Presidential Transitions: Issues Involving Outgoing and Incoming Administrations*. CRS.

- Henry, L. L. (1960). *Presidential transitions*. brookings institution.
- Hess, S. (1988). *Organizing the presidency*. Brookings Institution Press.
- Hess, S. (2001). First impressions: A look back at five presidential transitions. *The Brookings Review*, 19(2), 28-31.
- Jones, C. O. (1997). From campaigning to governing: The challenge of taking over. In James P. Pfiffner and Roger H. Davidson(ed.), *Understanding the presidency*, New York : Longman,.
- Kumar, M. J., Edwards, G. C., Pfiffner, J. P., & Sullivan, T. (2000). The contemporary presidency: Meeting the freight train head on: Planning for the transition to power. *Presidential Studies Quarterly*, 30(4), 754-769.
- Kumar, M. J. (2008). Getting ready for day one: Taking advantage of the opportunities and minimizing the hazards of a presidential transition. *Public Administration Review*, 68(4), 603-617.
- Kumar, M. J. (2009). The 2008-2009 Presidential Transition Through the Voices of Its Participants. *Presidential Studies Quarterly*, 39(4), 823-858.
- Neustadt, R. E. (1991). *Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Simon and Schuster. New York : Free Press.
- Pfiffner, J. P. (1988). The strategic presidency: Hitting the ground running. In Dorsey Press Fenno, Jr. Richard, 1974, *Congressmen in Committees*, Little, Brown.
- Stanley, D. T. (1965). *Changing administrations: the 1961 and 1964 transitions in six departments*. Brookings Institution.
- Thompson, K. W. (1993). *Presidential transitions: the Reagan to Bush experience* (Vol. 8). Univ Pr of Amer.
- Walker, W. E., & Reopel, M. R. (1986). Strategies for governance: Transition and domestic policymaking in the Reagan administration. *Presidential Studies Quarterly*, 16(4), 734-760.
- Wellford, H. (2008). Preparing to be president on day one. *Public Administration Review* 68(43): 618-623.

## ABSTRACT

### **A Study of Presidential Transition Committees in Korea: A Focus on the Operating Mechanisms of Presidential Transition Committees by Administration**

Byong-Seob Kim, Sooyoung Lee & Hayoung Lee

This study compared the operations of the presidential transition committees from the 15<sup>th</sup> (Kim Daejung) administration to the 18th (Park Geunhye) administration, focusing on administration principles, key activities, the role of the president-elect, political relations, and conference operations. This study is expected to be the first step toward the successful operation of transition committees by drawing attention to the specific operating mechanisms of presidential transition committees which had not been addressed in previous studies.

【Keywords: president, presidential transition, presidential transition committee】