

## 미국과 프랑스의 정책조정시스템 비교\*

이 송 호\*\*

### 〈 目 次 〉

- I. 서론
- II. 비교분석의 특성화 대상
- III. 미국과 프랑스의 정책조정시스템
- IV. 미국과 프랑스 시스템의 비교
- V. 미국과 프랑스의 제도화 경향이 주는 시사점
- VI. 결 론

### 〈 요 약 〉

미국과 프랑스에서 정책조정의 핵심 메카니즘이 대통령(총리) 보좌기구와 관계장관회의가 어떻게 조직화되어 운영되고 있는지, 정책조정절차는 어떻게 구조화되어 있는지 등을 비교분석하고, 두 나라의 시스템이 우리에게 시사하는 바를 도출해 보았다. 양국의 보좌기구는 구조상 정교하게 전문화되어 있고 정책보좌관들은 특정부처와 이해관계가 적은 비교적 중립적인 인사들로 충원되고 있다는 점에서 유사하나, 프랑스의 경우 정책내용을 취급하는 보좌관과 정책과정을 관리하는 보좌관이 구분되어 있는 반면, 미국은 통합되어 있다. 또한 양국이 관계장관회의와 그 지원기구(secretariat)를 제도화시켜 왔으나, 미국은 분야별 관계장관회의와 관계장관회의별 지원기구를 발전시켜 온 반면, 프랑스는 다수의 이슈별 관계장관회의와 분야별 지원기구를 발전시켜 왔다. 마지막으로 미국은 대통령별 정책분야별로 서로 다른 조정절차를 구축해 왔으나, 프랑스는 정책분야별 조정절차를 발전시켜 왔다. 현재 우리나라 정책조정시스템상의 문제점을 고려해 볼 때, 이들 두 나라가 거대부처나 부총리제보다 보좌기구와 관계장관회의를 발전시켜 왔다는 점, 관련 부처가 아닌 보좌기구에서 관계장관회의를 관리하고 있다는 점, 프랑스의 경우 정책내용담당 보좌관과 정책과정관리 보좌관이 구분되어 있다는 점, 정책 추진과 조정에 필요한 보고서 작성에 많은 시간과 노력을 투입하고 보

\* 이 논문은 행정개혁시민운동연합 정부개혁연구소 창립 2주년 기념 시민토론회 발표 논문을 수정보완한 것임.

\*\* 경찰대 행정학과 교수

고서의 충실퇴를 체크하기 위한 점검기준들이 잘 개발되어 있다는 점 등은 우리가 눈여겨 보아야 할 측면이다.

## I. 문제제기

어느 나라에서든 정책갈등조정은 국정운영의 핵심내용을 이룬다. 다원주의 민주사회에서 정책갈등이 잘 조정되느냐 못하느냐에 따라 국정 운영의 성과, 성패가 좌우된다. 주요 정책들의 추진에 있어서 관련 기관들간에 비협조, 주도권 싸움, 책임전가 등으로 정책조정이 원활하지 못한 사례가 많아져 심각한 부작용을 초래하거나 정책시행의 적기를 놓치면 정책실패의 한 요인이 되고, 정책실패의 직간접적인 피해는 국민과 정권에게 돌아온다. 따라서 정책조정은 국민이나 국정운영 책임자의 입장에서 볼 때 심각하고도 중요한 문제가 아닐 수 없다.

정책조정이란 분석적 측면에서 보면 정책우선순위의 설정과 정책수단의 대체, 보완 및 배합을 의미하고,<sup>1)</sup> 정치적 측면에서 보면 참여자들간에 시각과 이해관계의 반영정도를 정하고, 간과되어서는 안될 시각과 이해관계를 고려하는 것을 말한다. 정책갈등의 주체를 놓고 볼 때 행정부처간, 집권당과 행정부간, 여당과 야당 간에 갈등이 있으나 오늘날 갈등의 번도나 조정의 과정에서 정책내용이 변경되는 정도로 볼때 부처간 갈등 및 정책조정이 가장 큰 비중을 차지한다. 부처간 정책갈등이 지속적으로 증가하고 있는데, 그 이유는 무엇인가?

1) 각 정책수단은 복잡하게 얹힌 정치 경제 사회적 상황에서 주어진 목표현상 뿐만 아니라 기타 여러 현상에 변화를 유발한다. 하나의 현상에만 영향을 미치는 경우는 거의 없다. 수단선택과 관련하여 대부분의 정책참여자들은 주어진 문제해결에 공헌할 뿐만 아니라 부차적으로 타 정책이나 자신들의 이익에 유리한 결과를 가져오거나 최소한 불리한 결과를 가져오지 않는 수단이 선정되기를 바란다. 주무기관에서 동원하려고 하는 정책수단이 원하지 않는 부작용이나 다른 정책의 목표달성을 대한 부정적 효과 등을 유발할 것으로 예상될 때 이해관계기관들은 동원할 정책수단을 대체 혹은 보완하거나 아니면 정책추진을 지연시키려고 한다. 대체는 부정적 효과를 초래하지 않을 수단으로 변경하는 것을 말하며, 보완은 불리한 효과를 차단하거나 상쇄하거나 보상 할 수 있도록 동원할 수단을 수정하거나 다른 수단을 추가로 동원하는 방법을 말한다. 더 나아가 정책조정은 문제의 속성에 따라 둘이상의 정책들을 시간적 혹은 공간적으로 잘 연계(배합)시켜 놓으면 각 정책수단은 자신의 정책목표 뿐만 아니라 타 정책목표의 실현에도 공헌할 수 있는 Synergy효과를 발생시킬 수 있다. 따라서 정책조정이란 정책수단에 대한 이러한 보완이나 대체나 배합을 말한다.

첫째, 정책성격의 다차원화 (multidimensionalization)이다. 과거 단일부처 소관 업무들이 사회경제적 여건의 변화로 다차원화됨으로써 여러 부처의 관심사로 부각 되기 때문이다.<sup>2)</sup> 둘째, 정책목표 관리부처와 이의 달성에 필요한 정책수단 관리부처가 다를 경우이다.<sup>3)</sup> 이 경우 목표관리 부처는 목표달성을 위해 원하는 수단들을 아무런 제약 없이 동원할 수 있기를 바라고, 수단관리 부처는 수단의 능률적 활용과 함께 동원 가능한 수단의 범위 내에서 목표를 관리하기를 바라기 때문에 양 부처간에 갈등이 불가피하여 조정이 필요하게 된다. 셋째, 정책이슈에 대한 분석과 예측 능력의 한계이다. 분석 및 예측이 객관적이고 종합적으로 이루어 질 수 있으면, 정책조정은 그 결과에 따라 이루어질 수 있다. 그러나 이슈들이 복잡하게 얹혀 있고 끊임없이 변화하는 여건 하에서 정책이슈에 대한 객관적이고 충분한 분석이 시의적절하게 확보되지 못하는 경우가 태반이다. 동원될 수 있는 것은 전문가나 실무자들의 제한된 정보나 경험에 의한 판단이고 이러한 판단에는 가치관이나 이해관계가 개입되기 쉽다.

적극적인 정책조정이 왜 필요한가? 적극적 정책조정으로 어떠한 효과를 가져올 수 있는가? 첫째, 좀더 확실하고 타당하고 설득력있는 정책수립이 가능하다.<sup>4)</sup> 둘째, 적극적 조정에 의한 정책들의 유기적 결합, 수단들의 최적 배합 등을 통해 적은 비용으로 그 효과를 크게 제고할 수 있다.<sup>5)</sup> 셋째, 적극적 조정은 정책의 시

2) 예를 들면, 상공부 통상정책의 경우 생산비절감과 해외시장개척을 위해 경영 및 생산 시스템의 개선에 역점을 두어왔으나, 최근에 신기술의 중요성이 부각되어 상공부가 산업기술개발을 추진함에 따라, 기술개발정책을 관장해 오던 과학기술처가 끼어들어 양자간에 산업기술개발정책의 방향과 수단에 관한 이견을 표출함으로써 정책조정 수요가 새로 발생한다.

3) 예를 들면, 상공자원부, 농수산부, 교통부, 건설부, 환경처 등은 목표 및 성과 관리 부처로 분류할 수 있고, 재무부는 전형적인 수단관리부처에 해당한다.

4) 정책에 대한 특정 부처의 시각이나 입장은 타 부처의 정책목표에 미칠지 모르는 부정적 효과에 관한 고려없이 자신들의 정책목표나 이해관계에만 초점을 두는 경우가 많고, 또한 제한된 정보와 분석력 때문에 부적절한 정책수단을 동원하는 경우도 있다. 서로 다른 시각과 입장들에 관한 비판과 방어로 특징지워지는 정책조정을 통해, (i) 특정부처가 미처 생각치 못한 그러나 중요한 차원과 시각을 발견하여 고려할 수 있고, (ii) 보다 많은 정보가 동원되어 판단에 있어서 불확실성이 줄어들 뿐만 아니라 동원된 수단등의 타당성도 일차적 검증이 이루어진다. 즉 목표, 수단, 효과에 관한 보다 설득력 있는 이론에 근거하여 정책이 수립되므로 잘못된 이론에 의한 정책실패의 가능성 이 줄어 듈다.

5) 서로 관련된 정책들이 개별적으로 추진됨으로써 각 정책들의 궁정적 효과를 서로 상쇄하는 부작용을 줄이고, 정책의 시너지 효과를 유도할 수 있다.

의적절성 및 집행의 실효성을 확보할 수 있다.<sup>6)</sup>

정책에 대한 최종 책임은 대통령에게 있다. 모든 정책의 최종 결정은 대통령이 내린다. 그러나 대통령은 너무 바빠서 시간이 많이 걸리는 정책이슈 분석, 정책대안 개발, 부처간 의견 조정 등을 직접 담당할 수는 없다. 대통령마다 집권하자마자 정책추진과 조정을 고민해 왔다. 그리하여 자신들의 최종 결정 이전에 정책안을 검토하고 부처간의 의견을 조정해 줄 나름대로의 시스템들을 구축해 왔다.

이 글은 미국과 프랑스에서 핵심적인 정책조정 메카니즘, 즉 대통령(총리) 보좌기구 및 관계장관회의의 구조와 운영실태 그리고 정책조정절차를 서술하고 비교 분석한 후 두 나라의 경험이 우리에게 시사하는 바가 무엇인지를 도출하려는 시도이다. 정책조정 메카니즘과 절차는 학문적으로나 실무적으로 중요한 이슈임에도 불구하고, 미국이나 프랑스에서도 체계적인 연구가 이루어져 있지 않다. 본 연구에 사용된 자료는 두 나라 정부간행물, 연구문헌, 인터뷰자료 등이다.

## II. 비교분석의 측면과 대상

본 연구에서는 정책조정 메카니즘 및 절차와 관련하여 다음과 같은 측면들을 집중 분석한다.

첫째, 정책조정을 위해 이들 두 나라가 각각 어떠한 종류의 관계장관회의와 보좌기구를 활용하고 있는지, 이러한 회의와 기구들은 누가 어떻게 움직이고 있는지를 밝힌다. 다양한 유형의 보좌기구와 관계장관회의에 관한 연구, 특히 이들의 기능과 구성멤버 및 운영방식 등에 관한 분석은 이들 기구들에 대한 이해 뿐만 아니라 현실문제 해결에 필요한 대안적 아이디어를 제공할 수 있다.

둘째, 각 나라는 어떠한 절차에 따라 주요 정책들을 조정하는지, 이러한 조정절차에서 관계장관회의와 보좌기구의 역할은 무엇인지를 분석한다. 각 나라마다 정권마다 정책마다 정책조정절차가 다를 수 있다. 이 글에서는 대표적인 정책조정 절차를 제시하고 이 과정에서 관계장관회의는 어떻게 활용되고 보좌관들은 어떠한 역할을 하는지를 분석한다.

---

6) 적극적 조정메카니즘을 통해 예상되는 의견들을 사전에 미리 확인 노출시키면 의견개진 및 조정을 위한 충분한 시간적 여유를 가질 수 있어서 사회경제적 환경의 변화에 대응하여 시의적절하게 최종결정을 내릴 수 있다.

셋째, 양국의 정책조정 메카니즘과 절차상의 유사점과 차이점이 무엇인지를 비교 분석한다. 즉 관계장관회의의 종류와 지원기구, 고위정책보좌관의 충원상의 특성과 역할수행 방식, 정책조정절차의 다양성, 정책조정에 있어서 보좌기구나 관계장관회의에 대한 상대적 의존도, 대통령의 의견반영 시점과 방식, 정책초안을 둘러싼 부처간 서로 다른 의견들을 취급하는 방식 등의 측면에서 미국과 프랑스가 어떻게 같고 다른지를 분석한다.

넷째, 마지막으로 두 나라의 경험이 우리에게 시사하는 바가 무엇인지를 도출 한다. 정책조정의 주된 수단으로 개발해야 할 메카니즘, 정책조정과정에서의 주된 참여자로서 대통령 보좌기구의 역할과 보좌관 충원방식, 관계장관회의의 효율적 운영 등과 관련하여 우리나라에서 지적되는 문제점은 무엇인지, 이에 대한 대안으로 검토해 볼 수 있는 미국과 프랑스의 제도와 경험은 무엇이며 그것들이 어떻게 평가되고 있는지에 대해 분석한다.

본 연구에서 미국과 프랑스의 사례를 선택한 이유는 권력구조가 우리나라와 유사한 측면이 많기 때문이다. 서구 주요국의 정책조정시스템을 들여다보면 문화적 요인보다는 정치권력구조에 따라 달리 구축되고 활용되고 있음을 알 수 있다. 유사한 정치체제 하에서 각 국 혹은 각 대통령들은 동일한 문제를 어떻게 달리 대처 했는지, 왜 그렇게 했는지를 검토하는 것은 앞으로 우리나라의 정책조정시스템의 검토와 재설계에 중요한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

### III. 미국과 프랑스의 정책조정시스템

#### 1. 미국의 정책조정시스템

##### 1) 정책조정기구와 운영방식

미국에서 정책조정에 간여하는 주요 기구는 대통령 보좌기구와 관계장관회의(councils) 및 비공식적 핵심그룹(inner groups)이다.<sup>7)</sup>

---

7) 미국의 국무회의(cabinet)는 헌법이나 법률상 근거 없이 단지 관례상 존재해 온 기구로서 국정운영에 대한 공식적인 권한과 책임은 없다. 따라서 정책조정이나 결정에 아무런 역할을 하지 못한다. 단지, 장관들간의 정보교환이나 팀스피리트 고취, 대통령의 명령하달이나 아이디어의 적절성 점검 등의 수단으로 활용되고 있다.

### (1) 대통령 보좌기구

미국 연방 대통령의 보좌기구는 백악관비서실(White House Office)과 이를 지원하는 하위기구들로 구성된 대통령부(Executive Office of the President)가 있다. 전자는 대통령 개인을 지원하는 기관이라면 후자는 대통령직에 대한 제도화된 지원기관이다.

백악관비서실은 제도화되어 있지 않아 비서, 보좌관 및 하위기구들의 설치와 폐지, 이들간의 업무분장, 이들의 임기 등에 대해 아무런 법적 제한이 없다. 대통령들은 자신이 필요에 따라 신설하고 변경하고 폐지할 수 있다. 그러나 상당수의 비서, 보좌관, 하위기구들은 여러 대통령에 거쳐 지속적으로 존속해 왔다. 현재 백악관비서실내 다양한 하위기구들은 담당업무의 성격상 i) 근접지원기구(일정담당, 대변인, 연설문담당), ii) 점검기구(인사담당, 특별고문), iii) 정책보좌기구(안보, 경제, 국내, 과학기술), iv) 연락기구(의회, 사회집단, 지방정부, 대국민홍보, 공보), v) 서비스지원기구(스텝) 등으로 구분할 수 있다.

대통령부는 일종의 지주회사(holding company)로서 많은 정책관련 하위기구들로 구성되어 있다. 역대 대통령들은 자신들의 필요에 따라 하위기구들의 배합을 달리해 왔다. 즉 어떠한 하위기구들을 유지하고 신설하고 폐지하느냐는 대통령에 따라 달라져 왔다. 현재 대통령부 하위기구들은 정책에 대한 조언, 개발, 조정 및 집행 등의 기능을 담당하는 기구들로 구성되어 있다.<sup>8)</sup> i) 조언과 개발에 간여하는 기구(경제자문회의), ii) 조언과 조정을 주로 담당하는 기구(정책개발실, 과학기술정책실), iii) 조언, 개발 및 조정을 수행하는 기구(환경회의, 국가안보회의 지원실), iv) 조언, 개발, 조정 뿐만 아니라 집행까지 담당하는 기구(관리예산처, 무역대표실, 마약통제실) 등이 있다.

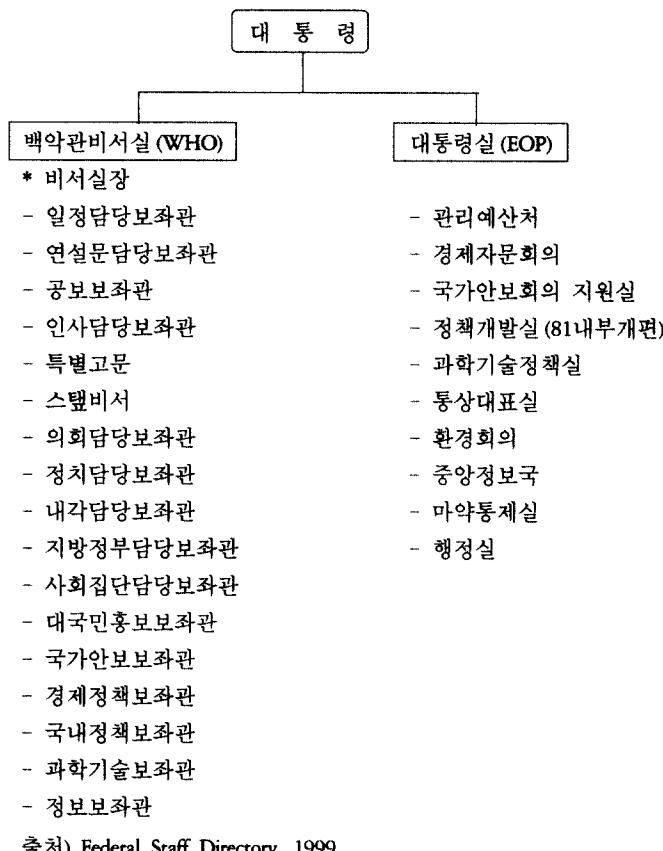
백악관비서실과 대통령부는 상호 독립적인 기구들이 아니라 밀접하게 연결되어 있다. 백악관비서실내 고위정책보좌관들이 대통령부내 다수 하위기구들의장을 겸임하고 있고, 비정책분야 고위보좌관들도 비서실내 소규모 하위기구들의장을 겸임하고 있는 경우가 많다.<sup>9)</sup> 그 결과 대통령 보좌기구 전체가 백악관비서실내

8) 대통령부내 정책보좌기구들은 조직형태상 관계장관회의 사무처(secretariat), 위원회(council), 혹은 단독기구(office) 등의 형태를 갖고 있다. 정책개발실과 국가안보회의 지원실 등은 관계장관회의 사무처 형태로 되어 있고, 경제자문회의와 환경회의 등은 위원회 형태로 되어 있으며, 관리예산처, 과학기술정책실, 무역대표실, 마약통제실 등은 단독기구 형태로 되어 있다.

9) 원래 백악관비서실 보좌관들은 개인적으로 대통령을 보좌하였으나, 업무의 증가에 따

비서실장과 10명 전후의 고위보좌관을 중심으로 잘 조율될 수 있게 짜여져 있다.

Clinton 대통령의 보좌기구



## (2) 관계장관회의

관계장관회의 (Cabinet Councils)는 특정 정책영역 혹은 정책이슈에 관한 대통령의 정책결정과정에서 관련 부처들의 조언과 의견을 조정하고 통합하는 회의체로서 이슈와 관련된 장관들로 구성된다. 미국 대통령들은 관계장관회의를 국무회의 산

---

라 규모가 확대되면서 분야별 고위보좌관 밑에 소수 중하위보좌관들을 두게 되었다. 그 결과 고위보좌관과 그 밑에 중하위 보좌관들이 소규모 실 (Office)를 이루고 있다. 이러한 시스템은 아이젠하우어와 닉슨 대통령을 시발로 포드 대통령에 이르러 정착되었다.

하가 아니라 국무회의와는 별도로 설치하였다. 따라서 관계장관회의를 통과한 안건이 국무회의를 거쳐야 할 필요는 없다.

관계장관회의가 활성화될 경우 산하에 각종 소위원회(subcommittees)나 작업반(working groups)이 설치 운영된다. 소위원회는 대체로 관련 부처 장관 4~5명으로 구성되고, 실무작업반은 관련부처 차관보급 고위공무원, 백악관 스탭, 관리예산처 스탭 등으로 구성되어 관계장관회의에서 논의할 정책대안들을 개발하고 검토한

역대 대통령별 주요 관계장관회의의 설치 유지 실태

대통령	<외교안보>	<경제정책>	<국내정책>	<기타 이슈>
트루만	국가안보회의	대외경제집행위원회	-	안보자원회의(49신,50폐)
아이젠	국가안보회의	경제자문위원회	-	항공우주회의(58신)
하우어		국제경제정책위원회		
케네디	국가안보회의	-	-	항공우주회의
존슨	국가안보회의	물가안정위원회 국제수지위원회	-	항공우주회의 해양자원개발회의(66신)
닉슨	국가안보회의	경제정책회의(CEP) 대외경제정책회의(71신)	국내정책회의	도시문제회의(69신) 농촌문제회의(69신) 에너지자원회의(74신) 임금물가안정회의(74신) 해양자원회의(71폐) 항공우주회의(73폐)
포드	국가안보회의	경제정책회의(EPB) 대외경제정책회의	국내정책회의	임금물가안정회의 에너지자원회의
카터	국가안보회의	경제정책그룹(EPG)	-	경쟁력강화회의 임금물가안정회의 항공우주회의
레이건(1)	국가안보회의	경제장관회의 통상장관회의	인적자원장관회의 자원환경장관회의 식품·농업장관회의 사법정책장관회의 관리행정장관회의	경쟁력강화회의 항공우주회의
(2)	국가안보회의	경제정책회의	국내정책회의	
부시	국가안보회의	경제정책회의	국내정책회의	항공우주회의 경쟁력강화회의
클린턴	국가안보회의	국가경제회의	국내정책회의	

(출처) U.S. Government Manual (1924-1999)과 다양한 문헌을 근거로 필자가 작성

다. 관계장관회의와 실무작업반의 의제설정, 소집, 진행 등은 대통령 보좌기구나 별도의 소규모 지원팀(보통 Executive director 1명, staff 3~5명)에서 담당한다.

관계장관회의는 취급하는 정책이슈의 범위에 따라 분야별 관계장관회의와 이슈별 관계장관회의가 있다. 대체로 분야별 관계장관회의는 대통령이, 이슈별 관계장관회의는 이슈관할 주무장관이 의장을 맡는다.

분야별 관계장관회의는 국정의 3개 핵심영역을 중심으로 제도화되어 가고 있다. 분야별 관계장관회의 가운데 가장 먼저 설치되어 여러 대통령에 걸쳐 가장 오랫동안 활용되어 온 것은 국가안보회의(National Security Council)이다. 경제분야 관계장관회의는 아이젠하우어 대통령 시절에, 국내정책분야 관계장관회의는 낙슨 대통령 시절에 처음 설치되었으나 양자가 몇 차례 변천을 거듭한 후 레이건 대통령 집권 2기부터 경제정책 전반을 관장하는 경제정책회의, 국내정책 전반을 관할하는 국내정책회의로 정착되기 시작하였다.

이슈별 관계장관회의는 각 정권마다 정치적 이유로 다양하게 설치되었다.<sup>10)</sup> 이슈별 관계장관회의는 여러 정권에 걸쳐 운영된 경우가 드물다. 각 시기에 떠오르는 중요 이슈를 중심으로 설치되어 그 이슈의 중요성이 떨어짐과 동시에 폐지되었기 때문이다. 또한 대통령과의 연계가 강하지 못하여, 장관들이 직접 참석하지 않는 subcabinet-level committees로 전락한 경우가 많았다.

### (3) 비공식적 핵심그룹 : Troika, Quadriad

Troika는 경제자문회의(CEA) 의장, 관리예산처장(OMB), 재무장관(Treasury)을 말하고, 여기에 연방준비위원회(Federal Reserve Board) 의장이 추가되면 Quadriad이다. 3인 위원회나 4인 위원회는 공식적인 기구는 아니나 그들간 업무의 상호보완성으로 인해 비공식적으로 자주 회합하여 논의함으로써 제도화되어 있는 메카니즘이다.

## 2) 정책 추진 및 조정 절차

미국 역대 대통령들은 대부분의 정책들을 소관 부처들로 하여금 일반적인 입법안작성절차<sup>11)</sup>에 따라 추진 조정하도록 하였고, 정치적으로 중요하거나 자신들이

10) 대통령이 특정 이슈에 관심이 있음을 일반 국민들에게 알리기 위해 설치한 경우, 특정 부류의 유권자들의 불만을 잠재우기 위해 설치한 경우, 특정 이슈를 제기하여 그 이슈에 관심이 있는 자들로부터 정치적 지지를 유도하기 위해 설치한 경우 등이다.

11) 미국 행정부내에 구축된 일반적인 입법안작성절차

첫째, 이슈를 관할하는 주무 부처에서 입법안 초안을 작성하는 단계.

둘째, 주무부처가 관련 부처들의 의견을 수렴하고 조정하는 단계.

특별히 관심을 갖고 있는 이슈들은 자신들의 국정운영 스타일에 맞게 개발한 별도의 메카니즘과 절차에 따라 추진 및 조정하도록 하였다.<sup>12)</sup> 이러한 별도의 메카니즘과 절차는 각 대통령들마다 정책영역별로<sup>13)</sup> 다름에도 불구하고 몇 가지 유형으로 분류할 수 있다.

### (1) 보좌기구 중심의 정책 추진과 조정

정책이슈발굴, 이슈분석 및 대안작성, 이견조정 등을 백악관 정책보좌관과 스텝(혹은 작업반)이 실질적으로 주도하는 메카니즘이다. 관련부처 차관보들은 작업반에 참여하여 정보를 제공하고 대안을 분석하나, 관련부처 장관들은 백악관보좌관이 요청한 경우에 한하여 의견을 제시한다. 이러한 메카니즘은 존슨 대통령이 국내정책 분야에, 케네디, 닉슨, 카터 대통령은 국가안보정책 분야에 활용하였다.

일부 대통령들이 백악관 보좌관과 작업반을 이용한 정책 추진 및 조정 시스템

셋째, 관리예산처 입법안검토실 (Legislative Reference Division)에 의한 검토조정 단계.

- 대통령의 정책노선에 적합한지, 국가적 차원이나 대통령의 정치적 이해관계 차원에서 중요한지 등을 검토 평가
- 대통령의 정책방향과 일치하고 우선순위가 높은 이슈는 대통령의 입법프로그램에 포함시켜 백악관에서 직접 추진하고, 대통령의 정책방향과 일치하나 우선순위가 높지 않은 이슈, 대통령의 정책방향과 일치하지는 않으나 나름대로 가치있는 이슈 등은 관련 부처에서 독자적으로 입법화를 추진하도록 하고, 그 외 이슈들은 폐기.

넷째, 법무부 법률고문실 (Office of Legal Counsel)의 검토(위헌, 기존법률과의 상충 여부).

다섯째, 백악관비서실을 통해 대통령에게 보고하고 승인을 받는 단계.

- 12) 행정부내 입법안작성절차는 주무부처가 주도하고 대통령 보좌기구인 관리예산처가 간여하는 절차로서, 부처이기주의가 끼어 들기 쉽고, 창의성을 발휘하기 어려울 뿐만 아니라 대통령과 그 보좌관들이 적극적인 역할을 할 수 있는 여지가 상대적으로 제한되어 있다. 그리하여 역대 대통령들과 보좌관들은 관료주도 정책형성의 병폐를 피하고 중요한 정책이슈에 대한 주도권을 행사하기 위해, 별도의 정책 추진 조정 메카니즘과 절차를 마련해 왔다.

- 13) 미국 대통령들이 활용해온 정책 추진 및 조정 메카니즘으로서, 국가안보분야에서는 대통령과 주무장관이 주도하는 유형, 보좌기구가 주도하는 유형, 국가안보회의가 주도하는 유형이 있고, 국내정책분야에서는 백악관보좌관과 관련 부처를 활용하는 메카니즘, 백악관비서실에 임시작업반(ad hoc task forces)을 구축하여 활용하는 메카니즘, 관계장관회의인 국내정책회의(Domestic Policy Council)를 구축하여 활용하는 메카니즘 등이 있으며, 경제정책분야에서는 대통령과 주무장관이 주도하는 메카니즘, 트로이카에서 주도하는 메카니즘, 관계장관회의에서 주도하는 메카니즘 등이 있다. 경제정책분야에서는 국가안보정책이나 국내정책 분야에서와는 달리 정책의 입안과 조정을 위해 백악관보좌관에게 크게 의존하는 경우는 거의 없었다.

을 구축한 이유는 한 마디로 관료주도 정책결정의 문제점을 회피하기 위해서이다. 즉 관료조직은 속도가 필요할 때 너무 신중하고, 대통령의 바램에 부응해야 할 때 마지막 결정 순간까지 대통령을 따돌리고, 대통령의 업적을 위한 새로운 아이디어가 필요할 때 매년 제시해 왔던 아이디어를 반복적으로 제시하는 등 대통령의 요구에 부응하지 못한다고 생각하였을 뿐만 아니라, 정책개발에 있어서 관료조직과 힘든 협상을 하지 않으면서 관료조직과 이익집단 및 의회 등의 이해관계로 오염되지 않은 국가적 차원의 정책을 개발할 수 있다고 생각했기 때문이었다.

참고로 존슨 대통령이 백악관 내에 구축한 보좌관 (Califano)과 작업반 (task force) 중심의 1년 주기 국내정책 추진 및 조정 절차와, 그 절차 속에서 대통령 보좌기구의 역할은 다음과 같다. (Hess, 1988 : 95-96)

첫째, 먼저 매년 4-6월 무렵에 백악관 정책보좌관이 지휘하는 국내정책팀은 새로운 정책아이디어 발굴 작업을 시작하였다. 새로운 아이디어를 발굴하기 위해 전국의 주요 대학을 10여 차례 이상 방문하고, 행정부내에서도 아이디어맨으로 통하는 공무원들로 하여금 공식적인 보고채널을 무시하고 어떤 주제에 관해서도 정책아이디어를 백악관으로 직접 제안하도록 하였다.

둘째, 7월경에 칼리파노 주도로 고위보좌관회의를 소집하여 발굴된 아이디어 가운데 대통령이 관심을 가질 만한 아이디어를 대략 20개 정도 선정하였다. 고위보좌관회의 멤버는 예산국장 (BOB), 경제자문회의 (CEA) 의장, 특별고문 (Special Counsel) 등이었다.

셋째, 고위보좌관회의의 검토가 끝난 후 칼리파노는 대통령과 상의하여 각 이슈별로 버릴 것인지, 좀더 연구해야 할 것인지, 입법화과정을 밟을 것인지를 결정하였다.

넷째, 8-10월에는 백악관에 작업반 (task forces)을 구성하여 가동하였다. 대통령이 입법화하기로 결정한 이슈들 가운데 중요한 것은 작업반 (task forces)을 구성하여, 그렇지 않는 이슈들은 관련 부처에서 구체화하도록 하였다. 작업반은 외부인사로 구성된 작업반과 내부인사로 구성된 작업반이 있었는데, 전자는 새로운 아이디어를 구체적인 정책으로 전환하기 위해 구성하였고, 후자는 부처간 논란이 있는 부분을 조정하기 위해 칼리파노 스탠, 예산국 스탠, 관련부처 차관보 (assistant secretaries) 등으로 구성하였다. 작업반 멤버가 확정되면 대통령부내 예산국과 백악관 국내정책팀에서 전문지원인력을 차출하여 배치하였다.

다섯째, 11-12월에는 관련부처의 코멘트를 받고 백악관 내부회의를 거쳐 대통령의 입법프로그램을 최종 확정하였다. 즉 작업반에서 보고서가 완성되면 칼리파

노의 국내정책팀은 11월에 관련 부처들의 코멘트와 예산국의 예산지출 검토를 받고, 12월에는 관련부처 차관보, 예산국 스텝, 경제자문회의 스텝 등과 회합을 갖고 작업반 보고서에 대한 관련 부처들의 의견을 조정하였다. 이 과정에서 입법프로그램에 관한 대통령의 우선순위를 반영하고, 정치적 측면의 조언을 위해 의회관계실의 자문도 거쳤다.

여섯째, 많은 논의와 조정을 거쳐 대통령의 입법프로그램의 윤곽이 정해지면 대통령이 최종 확정하였다.

## (2) 관계장관회의 중심의 정책형성과 조정

정책의 추진과 조정에 있어서 관계장관회의가 주도적인 역할을 하는 메카니즘이다. 즉 관계장관회의의 지원실(혹은 관련 부처실무자)을 통해 정책초안들을 작성하고, 관계장관회의에서 실질적으로 조정한 다음, 대통령이 최종 결정하는 메카니즘이다. 동 메카니즘은 아이젠하우어 대통령이 국가안보정책 분야에, 포드, 레이건 대통령이 경제정책 분야에, 닉슨과 클린턴 대통령이 국내정책 분야에 활용하였다.

대통령들이 관계장관회의를 이용한 절차를 구축한 이유는 관료주도의 정책결정 과정이나 백악관 보좌관 중심의 정책결정과정이 갖는 문제점을 극복하고 동시에 양자의 장점을 활용하기 위해서였다. 백악관 보좌관이 주도하는 정책 추진 및 조정이 갖고 있는 문제점으로 지적되고 있는 것은 정책의 집행문제를 고려하지 않고, 정책내용의 기술적 측면에 대한 배려가 없이 정치적 측면만 강조하는 경향이 있으며, 정부의 기존 프로그램과 중복되는 프로그램을 만들어낼 소지가 크고, 또한 정책 프로그램 개발이 예산결정과 연계가 없이 추진되는 경우가 많다는 것이다.

참고로 포드 대통령이 경제분야 정책추진 및 조정을 위해 구축한 절차와 그 절차 속에서 백악관 정책보좌관이 수행했던 역할은 다음과 같다.(Porter, 1980 : 57-69)

첫째, 정책결정을 위한 의제들을 선정하였다. 정책의제는 대체로 경제부처, 경제담당보좌관, 경제정책회의(Economic Policy Board, EPB) 집행위원회(executive committee) 산하 실무위원회와 작업반에서 제안하였다. EPB 지원실 스텝들은 경제정책회의에 참석하는 부처 내에 미리 지정해 둔 차관보들을 접촉하여 집행위원회에서 논의해야 할 의제를 수집하였다. 또한 경제담당보좌관도 대통령이 관심을 가질 만한 이슈나 집행위원회에서 논의해야 할 이슈를 발굴하여 정책결정을 위한 의제로 제안하였다. 마지막으로 집행위원회 산하에서 경제 각 부문을 모니터링하

거나 장기적인 정책연구를 수행해 온 실무위원회나 실무작업반 멤버들이 그들의 판단에 따라 대통령의 결정이 필요한 정책의제들을 제안하였다.

둘째, 정책보고서 작성이다. 수집된 의제들은 집행위원회에서 취사선택하여 최종 의제를 확정한 다음, 의제별로 자료의 수집과 분석, 대안의 작성 등을 내용으로 하는 정책보고서를 작성할 기관과 기한을 정한다. 주로 집행위원회 산하 부처 간작업반(task force)나 주무경제부처에서 보고서를 작성한다.

셋째, 정책보고서가 작성되면 경제정책회의 집행위원회에서 논의한다. 보통 50분 가량 진행되는 정기 집행회의에서 논의하여 조정한다. 그러나 50분으로 심도있게 논의 조정하기가 곤란한 이슈들은 2-3시간 진행되는 별도의 특별회의(special session)에서 논의 조정하였다.

넷째, 대통령과 집행위원회 위원들과의 합동회의를 통해 최종 조정한다. 대통령과의 회의를 개최하기 위해서는 먼저 경제보좌관이 정책결정메모(Decision Memorandum)를 작성하여 대통령에게 보낸다. 이 메모에는 이슈에 대한 설명과 문제가 된 배경, 관련 자료, 집행위원회에서 논의한 정책대안, 각 대안의 장단점, 각 집행위원들과 이슈관련 행정기관 및 백악관보좌기구의 제안 등을 담고 있다. 이 메모에서 경제보좌관은 다른 집행위원회 멤버들과는 달리 특정 정책대안에 대한 공식적인 선호를 표명하지 않았다.

다섯째, 대통령에 의한 최종결정이다. 대통령은 합동회의를 마치면서 논란이 적은 이슈에 대해서는 그 자리에서 최종 결정을 내렸고, 논란이 많은 이슈에 대해서는 좀더 시간을 갖고 생각해 본 다음 최종 결정하였다.

### (3) 대통령(혹은 보좌관)과 주무부처에 의한 정책 추진과 조정

대통령(혹은 보좌관)의 지시에 따라 주무 부처가 주도적으로 정책대안을 작성하고, 관련 부처들의 입장을 수렴 조정한 후, 대통령과 관련 장관이 정책안을 수정하여 최종 확정하는 정책추진 패턴이다. 이 과정에서 관계장관회의는 적극 활용되지 않고 사후 추인이나 중요한 문제점이 발생했을 경우 의견을 교환하고 들어보는 요식적 기구로 활용하는 메카니즘이다. 트루만과 부시 대통령의 국가안보정책과, 케네디, 존슨, 카터 대통령의 미시경제정책 등이 이러한 패턴에 따라 추진되고 조정되는 경우가 많았다. 일부 대통령들이 대통령과 관련 부처 주도의 정책 추진 및 조정 메카니즘을 구축 활용한 이유는 관련부처의 전문성과 정보를 십분 활용하고, 동시에 자신들이 선택할 수 있는 다양한 시각과 의견들을 직접 제시받아 평가하고 선택하고자 하였기 때문이다.

참고로 카터 대통령이 국내정책실(Domestic Policy Staff)과 관련 부처를 적극 활

용하여 구축한 국내정책 조정 절차와, 그 절차 속에서 보좌관들이 수행한 역할은 다음과 같다. (Warshaw, 1996 : 110-112)

첫째, 국내정책보좌관 (Stuart E. Eizenstat)과 국내정책실 스탤이 자신들의 판단에 의해 혹은 관련 부처의 요청에 의해 대통령의 결정이 필요한 정책이슈들을 선정하였다. 둘째, 국내정책보좌관이 백악관 고위보좌관, 관련 부처 등과 상의를 거쳐 정책검토지침 (Issue Definition Memorandum)을 작성한 후 대통령의 승인을 받았다. 이 지침에는 이슈를 분석하고 검토해야 할 주무부처, 주어진 이슈에 관해 검토되어야 할 쟁점, 이슈관련 부처의 장관이나 차관으로 구성된 조정위원회 설치, 검토 일정 등에 관해 명시하였다. 셋째, 대통령의 승인이 떨어지면 국내정책보좌관은 먼저 조정위원회를 구성하여 이슈에 관해 논의를 하였다. 이 논의 과정에서 표출되어 조정된 관련 부처들의 입장과 이해관계는 보고서작성에 참고가 되었다. 넷째, 주무부처와 국내정책실에서 각각 별도의 정책검토보고서를 작성하였다. 검토 보고서에는 이슈에 대한 분석과 정책대안을 포함시켰다. 다섯째, 국내정책보좌관은 주무부처에서 작성한 정책대안을 관련 부처장관들에게 배포하여 장관들의 의견을 수집한 후, 주무부처의 대안과 관련 부처의 의견을 요약하여, 국내정책실 스탤들이 작성한 정책분석대안과 함께 대통령에게 보고하였다. 여섯째, 대통령이 최종 선택하였다.

#### (4) Troika 혹은 Quadriad에 의한 정책 입안과 조정

경제자문회의 (CEA) 의장, 관리예산처장 (OMB), 재무장관 (Treasury)으로 구성된 3인 위원회 (Troika) 혹은 연방준비위원회 (Federal Reserve Board) 의장이 추가된 4인 위원회 (Quadriad)를 통해 경제정책을 입안하고 심의 조정하는 메카니즘이다. 이들은 오래 전부터 거시경제 및 금융정책의 형성과 조정을 주도해 왔고, 특히 케네디와 존슨, 너슨, 부시 대통령 시절에 주로 거시경제정책을 입안하고 조정하는데 Troika가 활용되었다. 경제정책회의가 활성화되지 않으면 언제라도 작동할 수 있는 메카니즘이다. 그 구체적인 절차와 보좌관들의 역할은 다음과 같다.

첫째, 거시경제정책에 대한 재검토의 필요성에 관해 대통령에게 건의하는 단계이다. 이 건의는 대체로 경제자문회의 의장이 대통령에게 경제전망과 경제현안에 대한 보고를 하는 과정에서 이루어진다. 그러나 재무장관이나 관리예산처장이 경제자문회의 의장과 비공식적으로 논의하여 대통령에게 건의하는 경우도 있다.

둘째, 회의 소집 통보와 필요한 보고서 작성단계이다. 대통령이 허락하면 건의한 기관에서 3인 위원회 혹은 4인 위원회의 소집을 통보하고, 각각의 실무 스탤들로 하여금 필요한 보고서를 준비하도록 한다. 먼저 경제자문회의 스탤이 경제전

망과 거시경제정책 수정의 필요성에 관한 보고서를 작성하여 통보하면, 재무부 스텔은 세입에 대해, 예산국(관리예산처) 스텔은 세출에 관해, 연방준비위원회 스텔은 통화공급과 이자율에 관해 보고서를 작성한다. 각 보고서는 앞으로의 추세와 새로운 경제상황에 대처하는데 필요한 각자의 대책을 포함한다. 예를 들면, 관리예산처는 세출의 추세와 함께 새로운 상황에 대처하는데 필요한 세출 수준에 관한 보고서를 작성한다.

셋째, 정책대안을 작성하는 단계이다. 각자의 보고서가 완성되면 각 보고서의 내용을 3인 혹은 4인 위원회에 보고한 후, 먼저 실무자들이 보고서를 토대로 논의를 거쳐 정책대안들을 작성한다. 즉 새로운 상황에 대처하기 위해 각 정책수단들(세입, 세출, 통화, 금리)을 어떻게 배합할 것인지에 관해 몇 개의 대안들을 작성하고, 그 대안들의 비용과 효과(고용, 인플레, 성장)에 대해 분석한다. 대안작성의 경과와 내용은 각 기관의 실무자들에 의해 각자의 보스들에게 수시로 보고된다.

넷째, 3인 위원회 혹은 4인 위원회를 통해 검토 조정하는 단계이다. 정책대안보고서가 완성되면 3인 위원회 혹은 4인 위원회를 개최하여 각 기관들의 입장을 표명하고 이견에 대해 조정한다. 동시에 우선 순위도 정한다.

다섯째, 대통령의 확정단계이다. 재무장관이나 대통령으로부터 경제운영 권한을 받은 자가 논의된 정책대안들을 보고하면 대통령은 직접 선택을 하거나, 3인 혹은 4인 위원회 멤버들을 불러 추가 질의 응답을 거쳐 최종 확정한다.

## 2. 프랑스의 정책조정 시스템

### 1) 정책조정기구와 운영방식

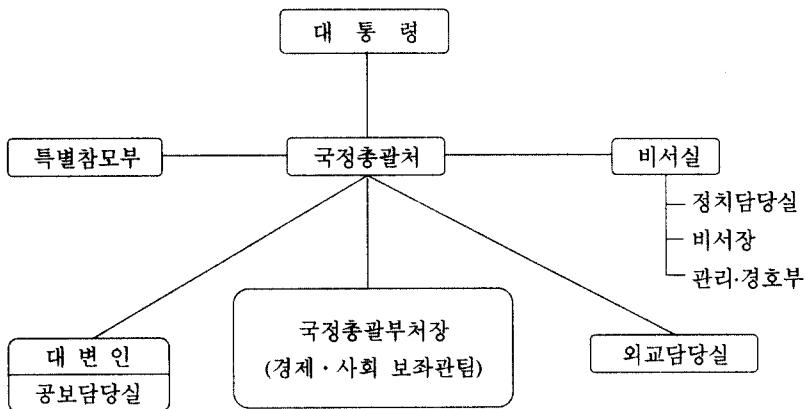
#### (1) 대통령 보좌기구

현재 프랑스 대통령의 보좌기구로는 대통령비서실 (cabinet), 국정총괄처 (secretariat general de la présidence), 특별참모부 (l'état-major particulier)가 있다.

대통령 비서실은 정치적인 업무, 사적인 지원업무, 엘리제궁 관리업무 등을 관장한다. 정치적인 업무로는 정치사회단체들과의 연락, 정치적 조언, 연설문 및 담화문 초안 작성, 대통령의 정책노선 응호 및 전도 등이 있고, 사적인 지원업무는 대통령의 일정관리와 의견 및 경호, 대통령의 서신 처리 등이다.

특별참모부는 대통령의 국방정책결정과 군통수권 행사를 보좌하는 기구이다. 이를 위해 대외군사정책 및 핵정책에 대해 조언을 하고, 국가안보와 관련된 정보업무를 담당하며, 대통령과 국방장관, 합참의장, 각 군과의 연락업무를 담당한다.

## 프랑스 대통령의 보좌기구



국정총괄처는 회의의 조직화, 정책조언, 국정운영감시, 연락 (liaison) 등의 업무를 수행한다. 첫째, 엘리제궁에서 열리는 주요 회의의 사무국 역할을 한다. 국무회의 (Conseil des Ministres)와 국방회의 (Conseil de la Defense)를 제외한<sup>14)</sup> 엘리제궁에서 열리는 모든 관계장관회의 (Conseils restreints)와 부처간실무회의 (reunions interministeriels) 등의 의사일정을 잡고, 소집하며, 기록을 작성한다. 둘째, 대통령에게 전달되는 주요 정책적 행정적 보고서를 사전에 점검하고, 대통령에게 필요한 정보와 조언을 제공한다. 국정총괄처는 대통령이 특별히 중시하거나 대통령의 승인을 받아야 하는 정책이나 법령의 입안을 사전에 점검하여 대통령의 의사에 반하지 않는지 확인한다. 국정총괄처 보좌관들은 대통령에 대한 조언을 통해 각 부처에서 제안한 법령 안을 옹호 또는 반대할 수도 있다. 셋째, 국정감독이다. 총리실 및 각 부처들의 활동상황을 파악하여 대통령에게 보고하고, 대통령이 의회에 대해 책임지는 것은 아니지만 의회의 활동도 추적하여 보고한다. 총리 비서실을 통해 정책이 의도한 결과를 가져오는지 확인하고, 진척속도를 조절하며, 집행에 있어서 난관이 있으면 각 부처 실무책임자들로 구성된 회의를 소집하여 극복방안을 논의한다. 넷째, 대통령과 주요 국가기관간의 연락업무이다.

대통령 보좌관들은 특별보좌관 (conseiller aupres de la President), 특별담당보좌관 (charge de mission aupres du President), 관리보좌관 (conseiller), 전문보좌관 (conseiller technique), 담당보좌관 (charge de mission) 등 5유형이 있다. 관리보좌관은 대체로 거시적인 영역을 담당하고, 전문보좌관과 담당보좌관은 구체적인 분야를 담당한다.

14) 국방회의는 SGDN에서, 국무회의는 SGG에서 사무국 역할을 한다.

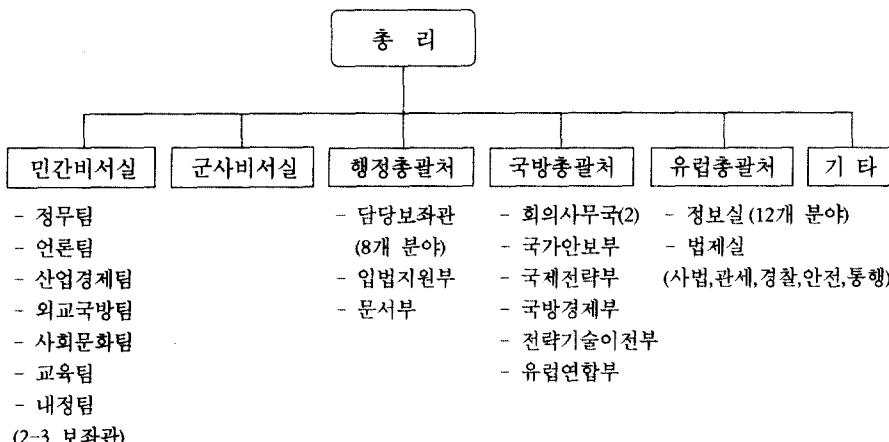
전문보좌관은 정치적 성격이 전혀 없다. 특별보좌관은 대통령이 필요에 따라 특정 임무를 부여한다. 이들 보좌관들은 대통령이나 총리와의 관계, 경력, 자질 등에 따라 비중이 다르다.

대통령 보좌관들은 대통령이 임명하고 대통령과 진퇴를 같이 한다. 대체로 대통령비서실 보좌관들은 정치적 동료, 민간기업사장, 고위공직자 등으로 충원된 반면에, 국정총괄처 보좌관들은 대부분 고위공무원들로 충원된다. 특별참모부는부장을 포함하여 2~3명의 장군, 2~3명의 고위 장교로 구성된다.

## (2) 총리의 보좌기구

총리 보좌기구는 일반비서실 (Cabinet), 군사비서실 (Cabinet militaire), 행정총괄처 (Secretariat General du Gouvernement), 국방총괄처 (Secretariat General de la Defense Nationale), 유럽총괄처 (Secretariat General du Comite Interministeriel pour les Questions de Cooperation Economique Europeenne), 기타 지원기구들로 구성되어 있다. 총리 비서실 (cabinet du premier ministre), 총리 비서장 (chef de cabinet) 및 군사비서실 (cabinet militaire) 등은 각각 대통령 국정총괄처, 대통령 비서실 및 특별참모부 등과 그 기능 및 내부구조가 유사하다.

프랑스 총리의 보좌기구



(출처) Botin Administratifs, 1999.

총리 보좌기구는 성격상 두 가지 유형으로 구분된다. 즉 총리의 정치적 판단과 정책내용의 결정에 영향력을 행사하는 정치적 정책적 보좌기구 (brain-trust)와, 정부

활동을 조직화하고 원활하게 진행시키기 위한 절차를 관리하는 행정적 절차적 보좌기구(*process manager*)이다. 총리의 비서실은 정치적 정책적 보좌기구이고, 총리 소속의 행정총괄처, 국방총괄처, 유럽총괄처 등은 행정적 절차적 보좌기구이다.

정치적 정책적 보좌기구의 보좌관들은 자신들을 임명한 대통령이나 총리만을 위해서 보좌하고 대통령이나 총리와 진퇴를 같이 한다. 반면에 행정적 절차적 보좌기구의 보좌관들은 총리의 진퇴를 같이 하지 않고 총리 소속이나 총리뿐만 아니라 대통령도 보좌한다.

민간비서실의 업무는 다음과 같다. 첫째, 총리가 정부의 정책을 결정하고 집행을 감독하는데 있어서 총리를 보좌한다. 이를 위해 총리가 국정운영을 위한 주요 회의들을 주재하는데 필요한 자료와 정보를 제공하고, 경우에 따라서는 총리의 이름으로 정책을 결정하고 부처간실무회의(*reunions interministeriels*)를 주재하여 부처간 이견을 조정한다. 둘째, 총리가 정치적 상황에 대처하는데 간여하고, 총리와 정당, 의회, 지자체, 사회단체, 언론 등과의 연락업무를 담당한다. 셋째, 총리에게 전달되는 중요한 문서들을 검토하며, 총리의 권한내에서 발생하는 모든 문제들을 추적 검토하는 것이다. 넷째, 총리가 언론과 인터뷰를 하고, 각종 행사를 거행하고, 서신에 응답하는 데 있어서, 필요한 자료와 정보를 수집 제공하고 사전에 필요한 준비를 한다.

군사비서실은 군비문제, 군사정보, 위기대응, 군사행정 등에 관해 총리에게 조언을 하고, 국방부, 대통령 특별참모부, 국방총괄처 등과의 연락을 담당한다. 장군이 담당하는 비서실장 아래 육군, 해군, 공군 각 1명씩 3명의 고급장교와 20여명의 직원으로 구성되어 있다. 공군장교는 핵전력, 군수산업 및 수출, 우주문제, 핵 및 국방기술, 공군문제 등을 담당하고, 육군장교는 군사정보, 위기조치, 육군문제 등을 관할하며, 해군장교는 국방예산, 군기, 해양, 해군문제 등을 담당한다.

행정총괄처의 역할은 다음과 같다. 첫째, 국방문제와 유럽문제를 제외한 국정 전 분야에서 정부활동을 조정하고 관리하는 것이다. 이를 위해 정부내 각종 정책 결정 및 정책조정 회의를 관리한다. 즉 대통령이 주재하는 국무회의, 총리가 주재하는 내각회의 및 내각위원회, 마티농궁에서 열리는 부처간실무회의 등의 사무국 역할을 한다. 둘째, 정부전체의 입장에서 대통령과 총리, 행정부와 의회, 총리와 행정부 간의 관계가 원활히 유지되도록 조율한다. 집행부를 대표하여 헌법평의회나 국참사원 및 경제사회위원회(*Conseil Economique et Social*) 등과의 관계도 관리한다. 셋째, 총리비서실과 정부 부처 및 의회에 행정적 법률적 지원기능을 수행한다. 정부운영에 있어서 절차의 공정성, 합법성, 정확성을 도모하고, 또한 의회의 원활

한 운영을 위해 행정적 법률적 지원을 제공한다.<sup>15)</sup>

국방총괄처는 국방분야의 행정총괄처이다. 첫째, 국방관련 회의들의 사무국 역할을 한다. 국방관련 회의로서는 대통령이 주재하는 ‘국방회의 (Conseil de la Defense),’ ‘고등국방회의 (Conseil Supérieur de la Defense Nationale),’ ‘군사위원회 (Comité de Defense Militaire)’가 있고, 총리가 주재하는 ‘정보위원회’(Comité Interministeriel du Renseignement)가 있으며, 총리의 위임을 받아 국방총괄처장이 주재하는 ‘국토방위위원회 (commission interministérielle de défense du territoire),’ ‘전략기술·장비·물자 수출연구회의’가 있으며, 기타 국방총괄처 보좌관들이 주재하는 부처간실무회의 등이 있다. 둘째, 총리가 국방문제에 관한 자신의 책임(비군사적 관리책임)을 수행할 수 있도록 보좌한다. i) 타국의 국방정책 전개에 관한 조사 연구를 조정하고, 국제적인 갈등 및 위기의 전개상황을 추적하며, ii) 방위 규제와 조치들을 마련하고 집행하는데 있어서 관련된 여러 부처들의 입장을 조정하며, iii) 국방관련 지휘 연락시설들을 구축하고 작동여부를 점검한다. 셋째, 국방관련 정보의 수집과 활용을 촉진하고, 국방기밀보호를 위해 필요한 조치를 제안하고 집행하며, 프랑스 국가안보에 영향을 미치는 국제협상의 준비와 개발, 군사협력, 군사원조, 전략 물자 및 기술의 이전 통제 등을 조정하고 그 이행을 점검한다.

유럽총괄처는 유럽정책분야의 행정총괄처이다. EU와 OECD에 대한 프랑스정부의 입장을 수립하기 위해 부처간 의견을 조율하고, 프랑스와 EC집행부 및 OECD 간에 연락기구 역할을 하고 있다. 이를 위해 유럽총괄처는 유럽경협위원회 (Comité Interministeriel pour les Questions de Coopération Economique Européenne)<sup>16)</sup>의 사무국 역할, 유럽문제와 관련된 기술적인 문제들에 대한 조언, 프랑스와 EC 및 OECD간 교환되는 문서의 조정과 통제 등을 담당한다.

총리비서실 요원들은 총리와 정치적 운명을 같이 하나, 행정총괄처, 국방총괄처, 유럽총괄처 및 기타 서비스지원부서 요원들은 총리가 바뀌어도 별로 바뀌지 않는다. 특히 정부운영의 핵심기관인 행정총괄처장과 보좌관들은 총리가 바뀌어

15) 의회의 의사일정을 정하고, 정부입법안을 상하원 중 어느 곳에서 먼저 심의하도록 할 것인지, 입법안은 어느 부처에서 옹호하도록 할 것인지 등을 지정하며, 의회가 총리에 의해 이미 조정된 법률안과 상치되는 개정안을 채택하는지, 법률안이 헌법에 상치되게 개정되지 않는지를 파악하여 총리 비서실에 알린다.

16) 유럽경협위원회는 유럽연합, OECD, 파리조약 및 로마조약 회의 등에 대한 프랑스의 입장을 구체화하고, 프랑스와 유럽연합, OECD, 유럽핵에너지공동체, 유럽철강석탄공동체간에서 거론되는 모든 문제를 검토하는 총리주재 내각위원회이다.

도 그 자리에 그대로 남아 새로운 집권자를 보좌함으로써 국정운영의 영속성과 일관성을 유지시켜 준다.

총리 민간비서실은 정무팀을 제외하고 비서실장을 포함한 대부분이 직업공무원 출신으로 임명되고, 행정총괄처는 처장을 포함하여 모든 스텝이 직업공무원으로 총원되며, 유럽총괄처장은 총리보좌관이나 대통령 보좌관이 겸임하나 그 스텝은 직업공무원들이다. 총리 군사비서실은 모두 군인으로 총원되고, 국방총괄처는 민군 합동으로 구성되어 있다. 국방총괄처장은 원래 장군으로 임명되었으나 최근에는 장관급 민간인이 담당하고 있고, 부처장은 해군 제독이 맡고 있다. 국가안보부, 국제전략부, 전략기술이전부의 고위직은 고위 공무원과 고위장교로 구성되어 있고, 국방경제부, 유럽연합부 등은 민간인으로 구성되어 있다.

### (3) 관계장관회의와 내각위원회

정책 추진 및 조정을 위해 소집되는 회의의 종류로는 국무회의 (*Conseil des Ministres*), 관계장관회의 (*Conseil Interministeriel*), 임시관계장관회의 (*Conseil Restreint*), 고등자문회의 (*Conseil Supérieur 혹은 Haute Conseil*), 내각회의 (*Conseil du Cabinet*), 내각위원회 (*Comité Interministeriel*), 임시내각위원회 (*Comité Restreint*), 고등자문위원회 (*Haute Comité*), 부처간실무회의 (*réunions interministerielles*) 등이 있다.<sup>17)</sup>

대통령이 주재하는 국무회의에는 총리와 모든 장관들 그리고 국정총괄처장과 행정총괄처장이, 관계장관회의에는 관련된 장관들만이 참석한다. 총리가 주재하는 내각회의는 대통령을 제외하고 모든 장관들과 행정총괄처장이, 내각위원회는 관련 장관들이 참여한다. 내각위원회에는 관련 장관들이 대부분 직접 참석하나 장관비서실 보좌관이나 고위공무원으로 하여금 대리 참석케 할 수도 있다. 또한 직접 참석하는 장관들은 자신의 보좌관이나 고위공무원을 1 내지 3명 대동할 수 있다. 대통령 국정총괄처 보좌관은 대통령에게 필요한 정보를 수집하여 제공하기 위해 모든 내각위원회에 참여한다. 부처간실무회의는 관련 부처 장관비서실 보좌

17) 회의의 명칭이 *Conseil*로 되어 있는 것은 대통령이, *Comité*로 되어 있는 것은 총리가 주재하는 회의이다. 다만, 내각회의 (*Conseil du Cabinet*)는 *Conseil*임에도 불구하고 총리가 주재한다. 또한 회의 명칭에 *restreint*가 붙어 있으면 법령에 의거하여 설치된 것이고, 붙어있으면 필요에 따라 대통령이나 총리가 소집하는 회의이다. 전자는 그 관할과 구성멤버 및 기능이 법령에 정해져 있으나, 후자는 어느 이슈에 대해서도 소집할 수 있고 그 이슈와 관련하여 초청된 장관과 고위공무원이 참석하는 회의이다. 마지막으로, 회의 명칭에 *supérieur*나 *haute*가 붙어 있으면 민간단체 대표자들도 참여하는 자문회의 (*consultation*)이고, 그렇지 않으면 대부분 공직자들만 참여하는 심의조정회의 (*deliberation, coordination, arbitrage*)이다.

관이나 고위공무원들이 참여하는 실무회의이고, 총리비서실장이나 비서실 보좌관이 주재한다.

관계장관회의 및 엘리제궁에서 열리는 부처간실무회의는 국정총괄처에서 행정 지원하고, 국무회의, 내각회의, 내각위원회 및 마티뇽궁에서 열리는 부처간 실무 회의는 행정총괄처에서 행정지원한다. 다만, 국방 및 정보관련 회의는 국방총괄처에서, 유럽관련 회의는 유럽총괄처에서 담당한다.

#### 제5공화국에서 설치된 상설 관계장관회의 (conseils)

회의명	구성멤버	설치연도
국방회의	대통령, 총리, 외무장관, 국방장관, 내무장관, 재정경제장관, 대통령이 초청한 장관, 국방총괄처장, 대통령 특별참모부장, 합참의장, 각군 참모총장	1959년 설치
고등국방회의	대통령, 총리, 관련부처 장관, 고위군사장교, 공무원, 민간인 등 50여명	1959년 설치
군사위원회*	대통령, 총리, 총리지명 장관 및 민·군공무원	1959년 설치 전쟁동 비상시에만 가동
알제리문제회의	대통령, 총리, 국방장관, 외무장관, 내무장관, 재정경제장관, 합참의장, 알제리총독, 1962년 이후 유명무실 알제리 주둔군사령관	1960년 설치
아프리카공동체회의	대통령, 총리, 외무장관, 대외협력장관, 대통령이 초청한 장관과 민·군고위공무원	1961년 설치 1974년 폐지
국가기획회의	대통령, 총리, 경제·예산·노동 관련 장관, 국가기획위원장(commissaire général au plan)	1974년 설치 1981년 폐지
대외원자력정책회의	대통령, 총리, 외무장관, 국방장관, 경제·예산·산업·대외통상담당 장관, 핵에너지위원회사무국장, 기타 회의 주제와 관련된 장관	1976년 설치

주) \* Comité이나 대통령이 주재

국무회의와 내각회의, 관계장관회의와 내각위원회의 상대적 중요성은 총리의 정치적 비중과 체제의 성격에 따라 변해 왔다. 즉 총리가 대통령에 대해 비중이 큰 사람일 경우나 동거정부인 경우 내각회의와 내각위원회가 활성화되고, 반면에 단독정부 하에서 대통령이 국정운영을 직접 챙기거나 적극 간여할 경우 관계장관회의(특히 다양한 임시관계장관회의)가 활성화된다.<sup>18)</sup>

18) 인터뷰 Jacques Fournier.

제5공화국(1959~84)에서 설치된 상설 내각위원회(Comite Interministeriel, C.I.)

- 
- C. I. pour les questions de cooperation economique europeenne (1958)
  - C. I. du plan de developpement economique et sociale (1953)
  - C. I. de la recherche scientifique (1970)
  - C. I. de defense (1959)
  - C. I. du tourisme (1959)
  - C. I. pour l'aménagement du territoire et l'action régionale (1960)
  - C. I. de la formation professionnelle et de promotion sociale (1966)
  - C. I. de la politique industrielle (1970)
  - C. I. de l'emploi (1971)
  - C. I. pour la protection de la nature et l'environnement (1971)
  - C. I. pour l'équation (1971)
  - C. I. de l'espace aérien (1971)
  - C. I. de la sécurité routière (1972)
  - Comité économique (1974)
  - C. I. sur la réforme des collectivités locales (1975)
  - C. I. de sécurité nucléaire (1975)
  - C. I. de promotion de l'emploi (1976)
  - C. I. de la qualité de la vie (1978)
  - C. I. de la politique industrielle (1978)
  - C. I. de la lutte contre la toxicomanie (1982)
  - C. I. des droits de la femme (1982)
  - C. I. de la jeunesse (1982)
  - C. I. de l'administration territoriale (1982)
  - C. I. de la filière électronique (1983)
  - C. I. des professions libérales (1983)
  - C. I. des programmes prioritaires d'exécution du Plan (1984)
  - C. I. de l'informatique et de la bureautique dans l'administration (1984)
  - C. I. pour les villes (1984)
- 

출처) Roselyne Py, Le Secrétariat général du Gouvernement, Paris : La Documentation Française, 1985, p.48.

## 2) 정책 추진 및 조정 절차

비상시가 아닌 평상시 정부의 정책은 사전에 준비 및 조정을 거쳐 국무회의(*Conseil des Ministres*)에서 최종적으로 확정된다. 사전 준비와 조정은 부처간실무회의와 내각위원회 혹은 관계장관회의를 거치면서 이루어진다. 정책 추진과 조정의 기본 패턴은 위와 같으나, 참여기구와 구체적인 절차는 정책분야에 따라 달리 제도화되어 있다.<sup>19)</sup>

---

19) 분야별 정책 추진과 조정과정은 1998년 1월 3인(경제사회분야는 전직 행정총괄처장 Jacques Fournier, 국가안보분야는 당시 고등국방연구소 부소장 Christian Dechariere, 유럽연합분야는 당시 유럽총괄처 보좌관 Paul Bebin)과의 인터뷰 결과에 의거하여 필자가 작성한 것임.

### (1) 경제·사회분야 정책조정

경제·사회분야의 정책 추진과 조정 절차, 그 속에서의 보좌기구의 역할은 다음과 같다.

첫째, 주무부처에서 정책안을 입안하는 단계이다. 주무부내 담당국이나 장관비서실에서 초안을 작성한다. 정치적이거나 정책적인 내용은 장관비서실 보좌관들의 조언을 받아 장관이 결정한다. 최근에는 장관비서실에서 초안을 작성하는 경우가 늘어가고 있다. 초안작성과정에서 먼저 이익집단의 의견을 수렴하고, 그 후 관련 부처와 협의하여 의견을 조율한다.

둘째, 부처간 협의를 거친 정책안을 총리실(마티농궁)에서 조정하는 단계이다. 총리비서실에서 주재하고 행정총괄처에 의해 관리되는 실무보좌관회의, 비서실장회의, 내각위원회가 개최된다. 실무보좌관회의에는 총리비서실과 장관비서실의 관련 보좌관들이 참석하고, 대통령의 사인이 필요하거나 국무회의에 상정해야 할 중요한 안건이면 대통령 국정총괄처의 보좌관이 참석한다. 중요성이 크지 않는 이슈에 대한 갈등은 실무보좌관회의에서 총리비서실 보좌관이 판단하여 결정한다. 중요성이 큰 이슈에 대한 갈등은 비서실장회의와 내각위원회를 차례로 개최하여 조정한다.

셋째, 일단 정책안에 대한 부처간 조정이 끝나면 법률안이거나 중요 명령일 경우 국사원(*Conseil d'Etat*)의 검토 및 자문을 받는다. 국사원에서는 위헌성, 적법성을 검토하여 의견을 제시한다.

넷째, 대통령실에서 검토하는 단계이다. 안건이 대통령실(엘리제궁)로 이송되면, 국정총괄처내 관련 보좌관들이 정책안이 대통령의 공약사항이나 정책비전을 포함하고 있는지 검토하고, 국정총괄처장이 검토의견을 취합하여 대통령에게 보고한다.

다섯째, 국무회의(*Conseil des Ministres*)에서 최종 확정하는 단계이다. 국무회의에서는 대체로 토론 없이 정책안에 대한 채택여부만 결정한다.

### (2) 국가안보분야 정책조정

국가안보 관련 중요정책들의 추진 및 조정 절차와 보좌기구들의 역할은 대체로 다음과 같다.

첫째, 주무부처가 초안을 작성하여 필요하면 관련 부처와 의견을 수렴하고 조율하는 단계이다. 둘째, 국방총괄처 주관으로 전략회의(*Comite Strategiques*)와 3자 회의를 소집하여 검토하는 단계이다. 전략회의는 실무 수준의 비공개 임시회의(*ad hoc meeting*)로서 대통령 국방참모부요원, 총리비서실의 국방담당 보좌관, 군사비서실 보좌관, 국방부 담당 국장 등 핵심멤버와, 철학자, 사회학자, 사회단체 대

표 등 40~50여명의 자문위원으로 구성된다. 3자 회의 멤버는 대통령, 총리, 국방장관이다. 세째, 국방회의(Conseil de la Defense)에서 논의하는 단계이다. 대통령, 총리, 국방부장관, 외무부장관, 내무부장관, 재정·경제부장관이 고정멤버이고 필요하면 법무부장관, 교육부장관 등이 참석한다. 넷째, 총리 행정총괄처 주관하에 부처간회의가 소집되어 세부 조정이 이루어지는 단계이다. 총리비서실 주재로 정책안을 규율하는 일반 철학과 원칙 및 각 조항들을 심의하고 토론을 벌여 최종 조율한다. 최종 조율된 안건은 법률(명령)안으로서 “청서(Bleu)”에 빌간된다. 다섯째, 국무회의에서 가부를 결정한다.

반면에, 중요 정책이 아닌 경우는 주무부처에서 초안을 작성한 후 국방총괄처 검토를 거쳐 행정총괄처에서 부처간회의를 소집 조정하여 국무회의에서 가부를 결정한다. 국방총괄처를 거치더라도 전략회의, 3자회의 및 국방회의 등은 소집되지 않는다.

### (3) 유럽문제에 대한 정책조정

유럽연합(EU) 관련 이슈에 대한 프랑스 입장은 대체로 3단계 과정을 거쳐 결정된다. 첫째, EU대사관에서 보내온 EU의제에 대해 유럽총괄처 실무자들이 검토하는 단계이다. 검토 분석하여 쟁점을 도출해 낸다. 둘째, 유럽총괄처 주관 하에 부처간회의를 소집하여 의견을 조정하는 단계이다. 세째, 조정된 안건을 의회에 상정하여 심의 확정한다.

유럽연합에서 결정된 정책의 프랑스내 수용은 다음과 같은 단계를 거친다.

첫째, 유럽총괄처에서 EU 결정이나 지침이 프랑스 국내법과의 저촉여부를 검토하여 관련 부처와 국사원으로 보낸다. 둘째, 유럽총괄처는 EU지침과 그에 관한 관련부처의 의견 및 국사원의 의견<sup>20)</sup>을 행정총괄처에 보낸다. 세째, 행정총괄처는 부처간회의를 소집하여 의견들을 조정한다. 넷째, 국무회의에 상정하여 가부 여부를 결정한다. 법률사항이면 의회로 보낸다.

## IV. 미국과 프랑스 정책조정 시스템의 비교

### 1. 정책조정기구의 특징 비교

미국과 프랑스의 정책 추진 및 조정 기구의 특징상 유사점은 다음과 같다.

---

20) 입법사항인지 명령사항인지에 대해 판단하여 그 의견을 제시한다.

첫째, 관계장관회의를 지원하는 전문기구(*secretariat*)가 잘 발달되어 있다. 프랑스의 각종 총괄처, 미국 대통령부의 정책개발실과 국가안보회의 지원실 등과 같은 관계장관회의 지원기구들은 회의의 소집, 논의 보고서 준비, 회의록 작성, 결정사항의 집행 모니터링 등을 담당함으로써 관계장관회의의 생산성과 능률성을 제고하고 있다. 둘째, 부처간 이견 조정에 중요한 역할을 하는 고위정책보좌관에 특정부처의 이해관계 반영에 집착할 수 있는 특정 부처출신 고위공무원이 거의 없다. 즉, 미국의 경우 정책보좌관(국가안보, 경제, 국내)들이 대부분 외부에서 정치적 충원을 하기 때문에 당연히 그러하고, 프랑스의 경우는 대통령 국정총괄처나 총리비서실 보좌관들 가운데 고위공무원 출신 보좌관들은 *Grand Corps*소속으로 대부분 특정부처에 오랫동안 근무했던 고위공무원들보다 국사원과 심계원 출신들이다.

반면에, 미국과 프랑스의 정책조정기구에는 다음과 같은 차이점도 있다.

첫째, 보좌기구의 경우 프랑스는 정책옹호기구(*policy advocate*)와 과정관리기구(*process manager*)가 제도적으로 구분되어 있으나, 미국은 구분되어 있지 않다. 미국 대통령의 고위정책보좌관(국가안보, 경제, 국내)들은 대통령의 요구와 본인의 선호에 따라 정책옹호자 혹은 과정관리자 역할을 선택적으로 수행할 수도 있다. 그러나 프랑스에서는 총리비서실과 대통령 국정총괄처 보좌관은 정책옹호자 역할을, 총리 행정총괄처 보좌관, 국방총괄처 보좌관, 유럽총괄처 보좌관들은 원칙적으로 과정관리자 역할만 담당한다. 다만, 최근에 전문기술적 업무가 늘어난 국방총괄처와 유럽총괄처 보좌관들이 제한적으로 정책옹호를 하는 경향이 있다.

둘째, 미국에서는 대통령이 바뀌면 고위보좌관들이 모두 교체되나, 프랑스에서는 정치적 정책보좌관만 바뀌고 과정관리 보좌관들은 바뀌지 않는다. 따라서 미국의 경우 신정권이 국정운영시스템을 제대로 작동하기까지 상당한 시일이 소요되나, 프랑스의 경우 거의 소요되지 않는다.

세째, 보좌관의 충원의 성격과 출신이 미국의 경우 직책의 고하에 따라 다르나, 프랑스의 경우는 직책의 성격에 따라 다르다. 즉 미국은 고위정책보좌관들을 외부인사로 정치적으로 충원하고, 일부 소수 하위행정관만 직업공무원을 차출하여 활용한다. 반면, 프랑스는 고위 정책보좌관(총리비서실과 대통령 국정총괄처의 보좌관)들을 정치적으로 임명하되 다수가 공무원 출신이다. 그러나 정책과정관리 보좌관들은 대부분 직업공무원으로 비정치적으로 충원한다.

넷째, 미국에서는 관계장관회의가 3개 분야로 제도화되고 있고, 분야별 관계장관회의 내에 장관급 소위원회가 설치 운영되고 있으나, 프랑스에서는 다수의 관

계장관회의나 내각위원회가 운영될 뿐 장관급 소위원회는 활용하지 않는다. 그 대신 필요하면 소수 장관들로 구성된 임시관계장관회의나 임시내각위원회를 활용 한다.

다섯째, 관계장관회의 지원기구가 미국에서는 관계장관회의별로 구성되어 있으나, 프랑스에서는 분야별(국가안보, 경제사회, 유럽)로 구분되어 있다. 즉 미국에서는 국가안보회의는 방대한 스텝을 보유한 국가안보회의 지원실에서, 경제정책회의와 국내정책회의는 정책개발실에서 지원하고, 나머지 이슈별 관계장관회의는 각각 소규모(3-5명)의 지원스텝을 유지하고 있다. 그러나 프랑스에서는 4개의 총괄처가 대부분의 관계장관회의와 내각사무처를 분할 지원하고 있다.

## 2. 정책조정절차 비교

미국과 프랑스의 정책추진 및 조정절차를 보면 세 가지 유사점이 있다. 첫째, 관계장관회의 산하 실무조정회의를 보좌관들이 주재하여 초기 단계에서부터 대통령의 입장을 반영하고 있다. 둘째, 정책에 관한 서로 다른 입장을 정확하게 기록한 보고서를 바탕으로 조정하고 있다. 셋째, 보고서의 충실성을 체크하는 기준들이 잘 발달되어 있다.

반면에, 다음과 같은 차이도 있다. 첫째, 정책 추진 및 조정을 위해, 미국에서는 대통령에 따라 다양한 주도자(key players)와 절차(procedure)가 개발 활용되고 있으나, 프랑스의 경우 정책영역에 따라 주도자와 절차가 고정되어 있다. 둘째, 정책 추진 및 조정 과정에서 상대적으로 미국은 보좌기구에 의존하는 정도가 크고 관계장관회의 시스템에 의존하는 정도가 낮으나, 프랑스는 그 반대이다. 셋째, 정책 초안 작성은 미국에서는 주무부처 뿐만 아니라 보좌기구내에서 작성되는 경우도 많으나, 프랑스에서는 보좌기구내에서 작성하는 경우는 별로 없고 대부분 주무부처에서 작성한다. 넷째, 프랑스에서는 국무회의가 정책갈등의 최종 조정 및 확정하는 역할을 하나, 미국에서는 대통령이 최종 조정 및 확정한다.

## V. 미국과 프랑스의 제도와 경험이 주는 시사점

정책추진 및 조정 메카니즘의 구축 및 운영과 관련하여 미국과 프랑스의 사례를 통해 얻을 수 있는 교훈은 무엇인가? 다시 말해 미국과 프랑스의 정책조정 시

스템과 운영 및 절차 가운데 우리나라의 시스템과 운영 및 절차와 관련하여 시사하는 바가 큰 특징은 어떤 것들이 있는가?<sup>21)</sup>

첫째, 미국과 프랑스는 정책추진과 조정기구로서 거대부처나 부총리제보다는 보좌기구와 관계장관회의를 정교하고 방대하게 발전시켜 왔다는 것이다. 정책 추진 및 조정 기구로서 보좌기구와 관계장관회의의 활용은 집권자가 관련 부처의 입장을 반영하면서 동시에 자신의 의사를 확실하게 구현할 수 있는 시스템이기 때문이다.

거대부처를 설치하는 경우 정책의 추진과 조정이 대체로 관료들에 의해 지배되어 집권자와 그 보좌관들이 자신들의 정책비전을 실현하기 쉽지 않고, 동시에 일부 정책조정을 용이하게 하나 또 다른 정책조정을 어렵게 만들 수 있다는 평가가 있다. 우리나라에서도 정책조정을 촉진하는 방법으로 2-3개 부처를 통합하는 거대부처를 신설하는 것은 정책조정을 용이하게 하는 측면도 있으나 부작용도 많은 것으로 지적되고 있다. 즉 전직 고위공무원에 의하면, 두 부처를 통합할 때 상대적으로 열세인 부처의 기능이 통합 후에 약화되거나,<sup>22)</sup> 거대부처로 통합된 부처와 그렇지 못한 부처간의 정책갈등이 공정하게 조정되지 않는다는<sup>23)</sup> 것이다.

또한 다수의 부총리 (overlords, superministers)를 두는 시스템도 한때 영국의 쳐칠총리와 미국의 닉슨 대통령이 설치하려고 한 적이 있으나, 불필요한 옥상옥을 만들어 장관들과 대통령간에 직접적인 의견교환을 어렵게 만든다는 이유로 반대가 심하여 실행에 옮기지 못한 적이 있다. 우리나라에서는 부총리제가 효과적인 정책조정 수단이 될 수 있느냐에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 효과적일 수 있다고 주장하는 논자들은 과거 우리나라 경제부총리에 의한 경제정책조정을 예로 든다. 그러나 60년대와 70년대 초 경제부총리가 경제정책을 성공리에 조정할 수 있었던 것은 그 당시 경제부총리에 대한 대통령의 신임과 권한위임이 있었고, 경제부총리가 경제기획원 장관을 겸임함으로써 경제기획과 예산편성권, 경제 정보와

21) 각 국가마다 정치행정적 여건 및 관행과 문화가 다르기 때문에 이들 국가의 제도와 경험이 모든 나라에 그대로 적용될 수는 없을 것이다. 따라서 외국의 경험은 자국의 시스템을 평가하고 재검토하는데 참고만 될 뿐이다. 뿐만 아니라 이 글에서는 미국과 프랑스 및 우리나라의 시스템을 평가하지는 않는다. 다만 이들 두 나라와 우리나라의 시스템간 차이점에 근거하여 좀더 합리화할 수 있는 측면을 지적하는데 그친다.

22) 예를 들면, 건설부와 교통부가 통합됨으로써 교통부의 hardware 업무는 유지되고 있으나, software 업무가 크게 위축되어 버렸다는 평가가 있다.

23) 예를 들면, 경제기획원과 재무부가 통합된 재경원과 여타 부처간의 갈등에서 이러한 사례가 많았다는 지적이 있다.

논리의 우위 등을 유지할 수 있었기 때문이다.<sup>24)</sup> 오늘날에도 경제를 포함한 어느 정책영역에서나 대통령의 신임과 권한위임, 그리고 관련 부처들에게 영향력을 행사할 수 있는 수단들이 주어진다면 그 정책영역의 부총리는 상당한 조정력을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 조건들이 주어질 수 없는 상황이나 정책영역에서 다수의 부총리직을 신설하는 그 자체만으로 정부의 정책조정력이 눈에 띄게 향상될 것이라고 기대하기는 어려울 것이다.

반면에, 보좌기구와 관계장관회의간의 협력은 어느 나라에서나 정책조정의 가장 실질적이고 효과적인 메카니즘일 수가 있다. 정책조정의 핵심은 정책형성과정에서 집권자의 정책노선을 반영하는 것과 관련부처들간 서로 다른 입장이나 이해 관계 차이에 의해 발생하는 갈등을 방지하는 것인데, 제도적으로 이 두 가지 임무를 가장 잘 수행할 수 있는 것인 집권자의 보좌관과 관계장관회의이기 때문이다.

둘째, 미국과 프랑스는 부처간 정책이견을 공정하게 조정하고 대통령의 정책비전을 관철하기 위해서, 대통령에게 정책을 조언하고 정부의 정책 조정과정에 참여하는 정책보좌관들을 특정부처의 이해관계를 초월한 전문가들로 충원하고 있다는 것이다.

앞서 지적한 것처럼 미국과 프랑스의 경우 정책보좌관들이 전문가이나 특정부처의 입장이나 이해관계와 밀착되어 있지 않은 자들로 충원하고 있다. 따라서 이들 보좌관들은 특정부처의 이해관계를 떠나 대통령(혹은 총리)의 입장에서 정책을 추진하고 부처간 갈등을 조정하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 대부분의 정책보좌관들이 특정 부처와 밀접한 관계가 있는 고위공무원<sup>25)</sup>들로 충원되어 왔다. 정권초기에 학자나 집권당 당료들이 일부 정책보좌관직을 차지하는 경우가 있으나, 집권 중반기부터 대부분 고위공무원들로 충원된다.

이러한 공무원 위주의 충원패턴은 공정하고 합리적인 정책조정을 물론 집권 후 반기에 대통령의 정책들의 효과적인 추진을 어렵게 할 수도 있다. 대통령 비서실 전직 고위비서관의 증언에 의하면, 공무원위주의 보좌관 충원으로 인해, i) 각 보

24) 정정길 교수(1994 : 50-51, 85)는 경제기획원의 예산편성권, 자원배분권, 장기기획권, 부총리인 경제기획원장관에 대한 신임 등을 지적하고 있다. 그 외에도 경제기획원 공무원들의 역량, 경제정보와 논리의 우위를 지적하는 공무원들도 많다. 즉 공무원 가운데 상대적으로 우수한 자가 기획원으로 몰렸고, 또한 KDI 등 산하연구기관을 통해 경제 전반에 걸친 현황정보와 경제운용에 관한 전문지식을 가장 많이 축적하여 이를 바탕으로 타 부처들을 조정해 갔다는 것이다.

25) 특정부처에 오래 근무하여 그 부처의 논리와 입장 및 사고방식이 몸에 밴 사람이나 보좌관으로 근무한 다음 원래 소속부처로 되돌아 갈 사람들을 말한다.

좌관들이 특정부처의 입장을 옹호하는 경향이 강하여 부처간 갈등이 비서실 보좌관들간의 갈등으로 비화되어 대통령의 부담을 가중시키고, ii) 보좌관들이 대통령과 정치적 운명을 같이할 팀이 아니기 때문에, 보좌관들간에 정보의 공유가 잘 이루어지지 않을 뿐만 아니라 대통령에게 직접 보고하고 지시 받으려는 경향으로 횡적 협조가 잘 이루어지지 않는 것이다. 그 외에도 동 비서관에 의하면, 공무원 위주의 비서관 충원으로 인해 집권 중반기 이후부터 대통령에게 현장실정에 대한 정확한 정보를 제공되지 않는 경우가 많고,<sup>26)</sup> 대통령이 구현하려는 정책들은 흐지부지되고 공무원 사회에서 선호하는 정책들이 추진되는 경우가 많아진다는 것이다.

이러한 문제점을 피하기 위해서는 대통령들은 자신의 정책노선에 동조하고 행정조직의 생리를 잘 아는 다수의 외부 전문가들을 자신의 국정운영 팀으로 유지 관리하고 있어야 하나, 현실적으로 이러한 다수의 전문가들을 확보하기가 쉽지 않다. 즉 전문성과 부처조직의 생리에 대한 이해를 동시에 겸비한 외부전문가들이 많지 않고, 또한 이들이 대통령 선거전에 대통령의 정책노선을 설정하고 팀웍을 형성해야 하는데, 당선 전에 이러한 전문가들을 확보하기가 현실적으로 어렵다. 그리하여 현재의 여건 하에서는 대통령은 집권 중반기부터 자신의 인재풀(pool)의 한계로 인해 직업공무원들에게 의존할 수밖에 없다. 우리사회가 전문성과 함께 정책분야간 통합력을 갖춘 경쟁력있는 정책보좌관 및 정치적 임명직 후보자들을 충분히 육성하기 위해서는 관계, 학계, 연구소, 기업계 등이 상호간에 폐쇄성을 버리고 어떠한 상호관계를 개발시켜 나아가야 하는지 생각케 하는 대목이다.

셋째, 부처간 조정기구로서 관계장관회의는 설치 못지 않게 그 운영이 더욱 중요하다는 것이다. 관계장관회의의 생산성과 능률성 및 결과의 질은 대통령의 운영스타일과 정책보좌관의 역할 및 적절한 지원기구에 의해 지대한 영향을 받는다.

관계장관회의의 생산성과 효율성은 관계장관회의의 의장이 부총리라고 해서 높아지는 것은 아니다. 프랑스와 미국의 경험에 의하면, 대통령(총리)이 관계장관회의에서의 조정에 불만이 있는 장관이 개인적으로 직접 찾아와 소관 부처의 입장을 관철하려는 것을 허용하거나, 대통령(총리)이 관계장관회의에 전혀 참석하

---

26) 원인은 대통령의 스타일, 보좌관들의 이해관계와 행태 등 여러 가지일 수 있으나, 공무원출신 보좌관들이 자신의 신상문제를 염려하여 대통령의 기분을 상하게 할 직언을 하지 않기 때문이라는 주장도 많다. 공무원 출신 보좌관들의 이러한 행태로 인해 대통령의 입장에서는 비공식적 정보 및 조언라인(소위 비선라인)을 불가피하게 활용 할 수밖에 없다는 의견도 있다.

지 않으면, 관계장관회의의 생산성과 효율성이 떨어지고 시간이 흐름에 따라 유명무실해지는 경우가 많다. 최소한 중요한 이슈를 조정하는 관계장관회의와, 갈등이 심하여 2-3회 개최된 후 마지막 최종 타결을 위해 개최되는 관계장관회의에는 대통령(총리)이 참석하여 다양한 입장을 경청하고 최종 결론을 내주어야 관계장관회의는 활성화된다. 그러나 우리나라에서는, 전 국정원장과 모 신문사 정치부장에 의하면, 과거에 관계장관회의 논의에 불만이 있는 장관이 대통령에게 접근하여 자신의 입장을 관철한 경우가 많았고, 문민정부에 들어 관계장관회의가 심도 있는 논의장소가 되지 못했으며,<sup>27)</sup> 국민의 정부에서도 대통령의 관계장회의 참석은 보고받고 지시하는 요식적인 행사인 경우가 많다는 것이다.

또한 정책보좌관과 관계장관회의는 경쟁관계에 있을 수 있다. 정책보좌관이 자신의 정책선호를 관철하기 위해 관계장관회의와 협력하지 않고 대통령 주변에서 정책옹호자 역할에 치중하거나 대통령의 의중임을 빙자하여 관계장관회의에서의 논의를 자신의 주장에 유리한 방향으로 유도하면 관계장관회의의 장점을 살리지 못한다. 그러나 우리나라에서는 수석비서관들이 대통령에 대한 질 높은 조언을 위해 관계장관회의를 지원하고 활용하기보다는 관련부처에 대한 지휘 통제와 관련부처를 향한 대통령의 문자기 역할에 치우쳐 있다는 지적이 많다.

마지막으로, 유력하고 전문적인 기구(실무회의, 사무국)에 의한 지원과 사전준비가 충실히 않으면 관계장관회의는 유명무실해 진다.

미국과 프랑스에서는 관계장관회의를 주무부처에서 관리하지 않고 대통령이나 총리의 보좌기구에서 관리하고 있다. 대체로 각 부처의 입장을 초월하여 대통령의 입장에서 혹은 중립적인 입장에서 관리하기 위해서이다. 프랑스에서는 3-4개의 총괄처가 대부분의 관계장관회의들을 분담 관리하고 있고, 미국에서는 관계장관회의 별도의 지원기구가 있다. 이 기구들은 관련 부처들의 내부동향을 모니터링하고 갈등소지가 있는 이슈들을 조기에 탐지하여 부처간 실무회의 혹은 관계장관회의를 소집하여 적극적으로 조정토록 하고, 관계장관회의에서 논의의 질을 높이기 위해 논의이슈들에 대한 검토보고서를 사전에 준비한다. 반면, 우리나라에서는 분야별 관계장관회의 가운데 국가안보회의(상임위원회)는 미국과 프랑스처럼 별도의 사무처가 설치되어 지원 관리하나, 그 외에 경제정책조정회의, 인

---

27) 특히 문민정부 출범과 함께 청와대 ‘안가’를 밀실행정의 대명사로 생각하여 폐쇄한 이후 관계장관회의가 부실화되기 시작했다는 주장이 있다. 즉 ‘안가’는 장관들이 정책조정을 위해 밤세워 난상토론 하는 장소로 자주 활용해 왔는데, 이 안가가 폐쇄됨으로써 장관들간에 심도있는 논의 관행이 사라졌다는 평가이다(전국정원장의 의견).

적자원개발회의, 사회관계장관회의는 의장직을 맡고 있는 부에서 지원 및 관리한다.<sup>28)</sup> 이 경우 관계장관회의가 대통령이나 국가 전체의 입장보다는 주무부의 의도나 이해관계에 따라 전략적으로 운영될 소지가 있다.

더 나아가 프랑스에서는 정책내용관리 보좌관과 정책과정관리 보좌관간을 구분하고, 전자는 외부전문가를 정치적으로 충원하여 집권자의 정책 구현에 충실하도록 하고, 후자는 직업공무원을 비정치적으로 충원하여 관계장관회의의 효율적 관리에 치중하도록 있다는 것이다.<sup>29)</sup> 양 유형의 보좌관을 구분하여 설치 운영함으로써, 프랑스 학자들이 주장하는 것처럼, 정권이 빈번히 교체되어도 국정운영의 전문성과 책임성, 일관성과 안정성을 유지할 수 있다. 즉 정권과 운명을 같이 하는 정책내용관리 보좌관들에 통해 정책에 대한 책임성과 전문성을 제고할 수 있고, 정권이 바뀌어도 교체되지 않는 정책과정관리 보좌관들을 통해 i) 국정운영의 경험을 신정권에 전달하여 신정권의 시행착오를 줄일 수 있고, ii) 국정운영의 무질서를 방지하고 효율성을 도모할 수 있으며, iii) 좀더 충실한 정책을 산출하기 위해 자료와 정보 및 다양한 의견들을 동원하고 수렴할 수 있다는 것이다.

다섯째, 정책초안이나 대안들의 작성에 필요한 보고서 작성에 시간과 노력을 많이 투입하고 있을 뿐만 아니라 작성된 보고서의 충실성을 체크하기 위한 다양한 점검기준을 설정하고 있다는 것이다. 특히 대통령의 공약사항이거나 범부처적으로 중요한 이슈일 경우 정책입안의 기초가 되는 보고서를 국장이나 차관보급으로 구성된 관련부처간 임시작업반(task force)에서 작성하는 경우가 많다. 이러한 메카니즘을 통해 정책보고서의 부실로 인한 정책실패의 가능성을 차단하고 있다.

현재 우리나라에서는 관련부처에서 연구기관에 용역보고서를 의뢰하고, 실무자들이 용역보고서 및 별도로 수집한 자료에 기초하여 정책초안을 작성하면, 이 초안이 수많은 조정회의를 거쳐 확정된다. 이 경우 정치적 이슈가 아니고 전문기술적인 이슈인 경우 매 조정회의에서 동일한 자료가 판단의 근거로 활용된다. 그 결과 수많은 조정회의를 거쳐도 새로운 정보와 자료가 투입되지 않아 별 수정없이 통과된다. 판단자료인 초기 정책입안에 사용된 보고서나 자료가 부실하면 정책실패로 귀결되기 십상이다. 그런데도 우리나라의 경우 정책입안에 필요한 분석 및 예측보고서의 작성에 투입되는 노력과 시간 및 비용이 크게 미흡한 편이다. 뿐만

28) 각 관계장관회의에 간사를 두어 운영하고 있다. 간사는 의장직을 담당하는 주무부처의 차관보급 공무원이다.

29) 현재 프랑스와 영국은 보좌관들을 두 가지 유형으로 구분하고 있으나, 미국과 독일은 구분하지 않고 있다.

아니라 검토보고서의 충실성을 체크하는 합리적인 기준들도 충분히 개발되어 있지 않고, 담당공무원의 판단에 맡겨져 있다. 따라서 우리나라의 경우 정책실패가 정책분석 및 검토보고서의 부실에서 유발될 가능성이 상존하고 있다.

## VI. 결 론

주요 민주국가들은 정책추진과 조정을 위해 지금까지 국무회의, 거대부처, 부총리제, 관계장관회의, 대통령(총리) 보좌기구 등 다양한 기구들을 설치 운영해 왔다. 그러나 오늘날에 이르러 대부분 유명무실해지고 관계장관회의와 보좌기구만이 주요국가에서 제도적으로 활성화되어 있다.

국무회의는 어느 나라에서나 정책의 추진 및 조정을 위한 실질적인 기구가 되지 못하고 있다. 국무회의는 우선 규모가 커서 밀도있게 논의하기 어렵고, 또한 논의의이슈에 대한 전문성이 없는 다수 장관들이 포함된 국무회의에서 전문적인 논의가 필요한 정책을 조정한다는 것은 비능률적이기 때문이다. 거대부처와 부총리 제도 장점도 있지만 단점 또한 만만치 않다. 그 결과 소수 관련 부처가 참여하는 관계장관회의가 핵심 정책조정기구로 등장하고 있다. 그러나 관계장관회의에서는 관련 부처들이 자신들의 입장이나 이해관계에 반영에 치중한 나머지 자칫 집권자의 정책노선을 충실히 반영하지 못할 가능성이 크다. 그 때문에 집권자의 보좌관들이 관계장관회의의 운영에 개입하고 있다.

우리나라에서도 실질적인 정책조정 기구로서 대통령 비서실과 총리 국무조정실, 그리고 국무회의, 주무장관회의, 관계장관회의 등을 설치하여 나름대로 운영해 왔으나, 아직은 정책조정 시스템이 제도적으로 잘 정비되어 있다고 보기 어렵다. 대통령비서실 정책보좌관들과 국무조정실간 업무가 중복되어 있고, 국무회의, 차관회의, 주무장관회의, 각종 관계장관회의 등 부처간 정책조정을 위한 다수의 회의들이 운영되고 있으나, 불필요하게 다수 회의들을 요식적으로 거치게 되어 있어 조정에 시간이 많이 걸리고, 각 회의가 생산적이고 효율적으로 관리되지 못해 정책조정에 실질적인 공헌을 별로 못하고 있다는 의견이 많다.

좀더 효율적인 정책추진과 조정을 위해 앞으로 불필요한 부처간회의를 대폭 정비하고 보좌기구와 관계장관회의를 어떻게 재구축하고 어떤 방식으로 운영해야 할 것인지 재검토해야 할 시점이다. i) 청와대비서실, 국무조정실, 관계장관회의 등의 구조를 어떻게 재설계하고, ii) 어떤 사람을 어떠한 방식으로 충원하며, iii) 정책

추진과 조정을 위해 어떠한 절차를 구축하느냐에 따라 다양한 시스템이 있을 수 있다. 우리나라에 적합한 시스템이 무엇인지 그 대안을 모색하는 데 있어서 이 글에서 검토한 프랑스와 미국의 사례는 참고가 될 것이다.

정책실패를 방지하고 좀 더 효율적인 국정운영을 위한 정책 추진 및 조정 시스템(기구와 절차) 구축에 있어서 중요하게 고려해야 할 변수는 정치행정체제의 구조와 성격 뿐만 아니라 대통령의 리더쉽 스타일과 그가 가지고 있는 지식이다. 그런데 대통령의 스타일과 지식은 정권이 교체될 때마다 달라지므로 각 정권마다 대통령의 스타일과 역량에 적합한 시스템을 구축할 필요가 있다. 이러한 시스템의 설계 및 재설계의 중요성에 대한 실무자와 연구자의 인식과 고민, 그리고 상호 협동적 노력이 요망된다. 좋은 시스템과 좋은 절차가 100% 좋은 정책을 보장하지는 않지만, 하자있는 정책을 만들어 낼 소지를 크게 줄여 정책실패를 방지해 줄 수 있고, 국정운영에 있어서 질서와 효율화를 가져다 줄 수 있기 때문이다.

## 참 고 문 헌

정정길, 「대통령의 경제리더쉽」, 한국경제신문사, 1994.

이재원, 「한국의 국무총리연구」, 나남, 1998.

U. S. Government Manual, 1945-1999.

Federal Staff Directory, 1999.

Guide to the Presidency, 1994.

Botin Administratif, 1999.

Qu'est-ce que le Secretariat General du Gouvernement, 1998. (프랑스정부 내부참고자료)

SGDN, 1998. (프랑스정부 내부참고자료)

Hess, Stephen, *Organizing the Presidency*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1988.

Massot, Jean, *Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement*, Paris : La Documentation Francaise, 1993.

Porter, Roger B., *Presidential Decision Making*, New York : Cambridge University Press, 1980.

Py, Roselyne, *Le Secretariat general du Gouvernement*, Paris : La Documentation Francaise, 1985.

Quermonne, Jean-Louis et Dominique Chagnollaud, *le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris : Dalloz, 1991.

Verrier, Patrice, *Les Services de la Présidence de la République*, Paris : Presses Universitaires de France.

Warshaw, Shirley A., *Powersharing*, New York : State University of New York press, 1996.