

靑瓦臺秘書室의 組織에 관한 研究**

趙 錫 俊*

〈目 次〉	
I. 序 II. 청와대비서실의 公式組織 III. 비서실의 管理 IV. 室長과 首席비서관 그리고 首席비서관 상호간의 關係 V. 대통령비서실과 他組織과의 關係	VI. 대통령비서실과 국무총리와의 關係 VII. 대통령비서실과 行政各部와의 關係 VIII. 우리나라 최고정책결정구조와 청와대 내략제도 IX. 結 語

〈要 約〉

本 論文은 靑瓦臺秘書室의 公式組織, 秘書室內部에서의 室長과 首席秘書官들의 關係, 首席秘書官들 상호간의 關係, 靑瓦臺秘書室과 警護室, 安企部, 國會, 政黨, 國務總理, 行政各部處와의 關係를 다루고 있다.

重要한 發見點은 大統領 바로 밑의 權力構造가 매우 分散的이고, 均衡에 欠乏하고 있어서, 上部機關들 사이에 權限과 責任의 不分明현상이 매우 심하다는 것이다.

이를 개선하기 위한 方案으로는 長官들의 權限을 伸張시키는 것이 必要하며, 그렇게 하기 위해서 靑瓦臺秘書室의 組織의 改定 方向을 제시하고 있다. 예를 들면 秘書室內의 行政部處分掌主義에 의한 分業方法이 폐지되어야 하고, 部處에서 秘書官을 파견하는 관행도 없어야 한다고 주장한다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 大統領이 一線에 나서서 長官들을 직접 掌 握하는 運營方式이라고 주장하고 있다.

I. 序

본 논문은 다음과 같은 목적을 갖고 있다. 청와대비서실은 우리나라 정책결정 과정에서 매우 큰 영향력을 갖고 있는 곳이다. 많은 사람들이 대통령에 대해서 논하고 있지만 청와대비서실에 대해서는 연구한 바가 적다.¹⁾

* 서울대학교 行政大學院 教授

** 이 논문은 1991년도 서울대학교 발전기금의 연구비 지원에 의한 것임.

1) 배명구, 『대통령비서실의 구조와 역할에 관한 연구: 경제비서관을 중심으로』, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1988 참조.

따라서 청와대비서실에 대해서 연구하는 것이 그만큼 意義가 있다고 할 수 있다.

다른나라나 마찬가지로 대통령, 국무총리, 국무회의, 장관 등의 행정부 최고관리층이 정책결정과정에서 가장 중요한 부분이라는 것은 누구나 다 알고 있다. 그러나 이부분에 대한 연구도 매우 적다.²⁾

청와대비서실은 대통령의 개인참모이기 때문에 대통령이 누구냐에 따라서 그 영향력이 달라지며, 행정부 최고관리층은 일정한 構造가 없이 수시로 변할 수 있는 곳이기 때문에 연구한 결과를 일반화 하기가 곤란할 것이다.

그리고 청와대비서실이나 그것을 포함한 행정부최고관리층은 학자들에게는 접근하여 자료를 수집하기가 곤란한 곳이다. 그것을 대상으로 한 연구가 적은 것도 그런 이유 때문일 것이다. 그리고 이 방면에 관하여 신문기자들의 글이 많은 것도 이런 接近性에 기인하는 것이라 할 수 있다.

고도로 可變인 대상을 놓고 事例연구도 아닌 이런 연구를 한다는 것이 무리일런지 모른다. 사람이 달라지고 정권이 달라지면 또 바뀔 것이기 때문이다. 그렇다고해서 학자들이 이를 방치해 놓을 수는 없다. 기껏해야 憲法학자들이 이야기하는 공식적 권력구조만 갖고 만족하기에는 너무나 중요한 대상인 것이다.

그래서 필자는 時代나 상황이 달라도 그 내용을 상세하게 기술하면 무엇인가 체계적으로 정리할 수 있을 것이며, 그 결과 한국의 정책결정과정을 연구하고자 하는 사람들에게 과거에 없었던 洞察力을 줄 수 있을 것이라는 희망을 갖고 이 논문을 쓴다.

이 논문은 그런 의미에서 분석적이라기 보다는 記述的이라 하는 것이 옳겠다. 또 어떤 가설이나 定理를 발견하거나 검증하는 것도 아니며, 앞으로의 그런 연구들을 위한 前단계의 探索的 연구로 생각한다. 이를 위한 자료는 주로 신문들을 근거로 하였다. 신문기자들은 그당시만을 보지만 학자는 여러 時點을 관통하여 본다는 점에서 또 다른 시각을 갖고 있으며, 좀더 분석적으로 보면서 理論化 하고자 한다는 점에서 다르다고 생각한다.

이 논문이 주로 근거하고 있는 시각은 권력(power) 또는 영향력이라는 입장이자. 청와대비서실의 권력 또는 영향력이 어떻게 表出되어 나타나는가를 보고자 하는 것이다. 그리고 이 표출은 다른 조직이나 職位, 예를 들면 국무총리,

2) 정경길, 「대통령의 정책결정과 전문관료의 역할」, 『한국행정학보』 제23권 제1호, 1989, pp.73-90 참조.

각각 처장관, 한기부, 경호실등과의 관계에서 나타난다. 그리고 조직으로서의 청와대비서실 전체 뿐만아니라 비서실 내부에서의 실장과 首席들과의 관계, 각 수석비서관들 사이의 관계도 이런 각도에서 보고자 한다.

그런데 이 가운데 어떤 관계에 대해서는 자료가 있으나, 다른 어떤 관계에 대해서는 자료가 매우 희귀한 것이 현실이며, 따라서 모든 관계에 대하여 균형 있게 다루지 못하게 된 것을 유감으로 생각한다. 그리고 청와대비서실의 공식 조직 또는 공식분업에 대해서도 기술할 것인 바, 이는 권력관계를 다루기 위해서 있어야 하는 사전작업이라 할 수 있다.

II. 청와대비서실의 公式組織

청와대비서실은 長官급인 실장 밑에서 두 계열로 나뉘어 진다. 하나는 수석비서관계통이고, 다른 하나는 보좌관계통이다. 보통 비서실이라 할때는 전자를 말한다. 수석비서관은 일반적으로 次官급이다.

이 6 공화국은 執權하면서 비서실을 축소조정 하였다. 그 결과 6명의 수석비서관을 두고, 政務, 행정, 경제, 民情, 의견, 공보, 총무를 각각 맡게 하고, 정치보좌관과 安保보좌관을 두었다.

수석이나 보좌관 밑에는 다시 1급부터 4급까지의 직원들을 두고 있고, 이들을 비서관이라 부른다. 다시 그밑에 배치된 사람들을 행정관이라 부른다. 6공은 비서실 인원을 정무직 9명(수석비서관 6명+보좌관 2명+실장 1명), 비서관 38명, 행정관 116명 기타 하위직 기능직을 포함하여 366명으로 출발하였다. 그러니까 5공으로부터 물려 받은 407명의 10% 정도인 41명을 감축하였다.

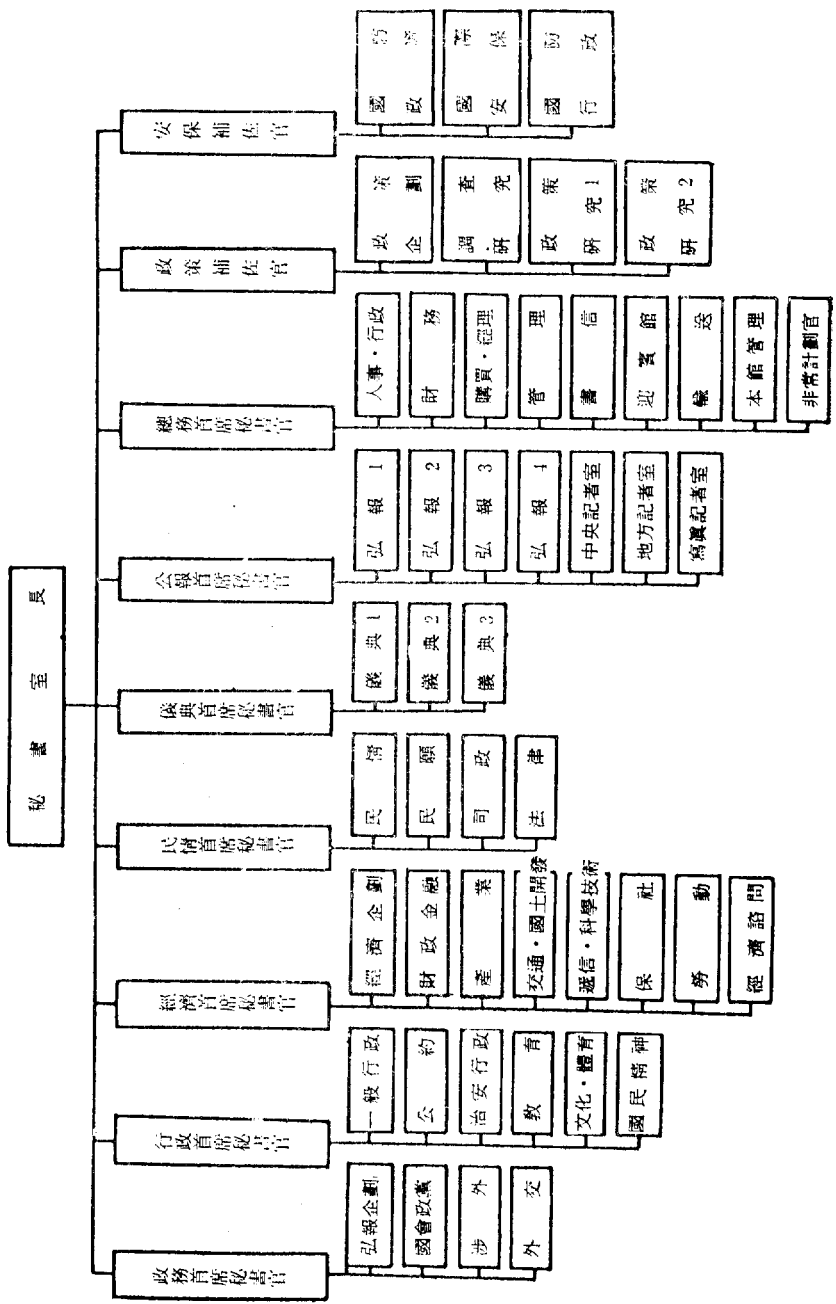
이제 구체적인 업무 분장상황을 보면 다음의 [그림 1]과 같다.

대통령비서실 職制에는 구체적인 내용은 규정하지 않고, 오직 機能의 대강과 직구별 定員만을 정하고 있다. 이것은 대통령이나 비서실장에게 운영상의 융통성을 주기 위한 것이다.

이 職제도 매우 자주 변하여 왔다. 대통령비서실 職制의 효시는 1949년 1월 6일의 이승만대통령에 의하여 제가된 「대통령비서실직제」가 그것이다. 그후 두 번의 제정과 15회의 개정을 통하여 오늘날에 이르렀다. 어떤때는 한달에 두번 개정할 적도 있고, 그것도 하루나 3일만에 바뀌었다.

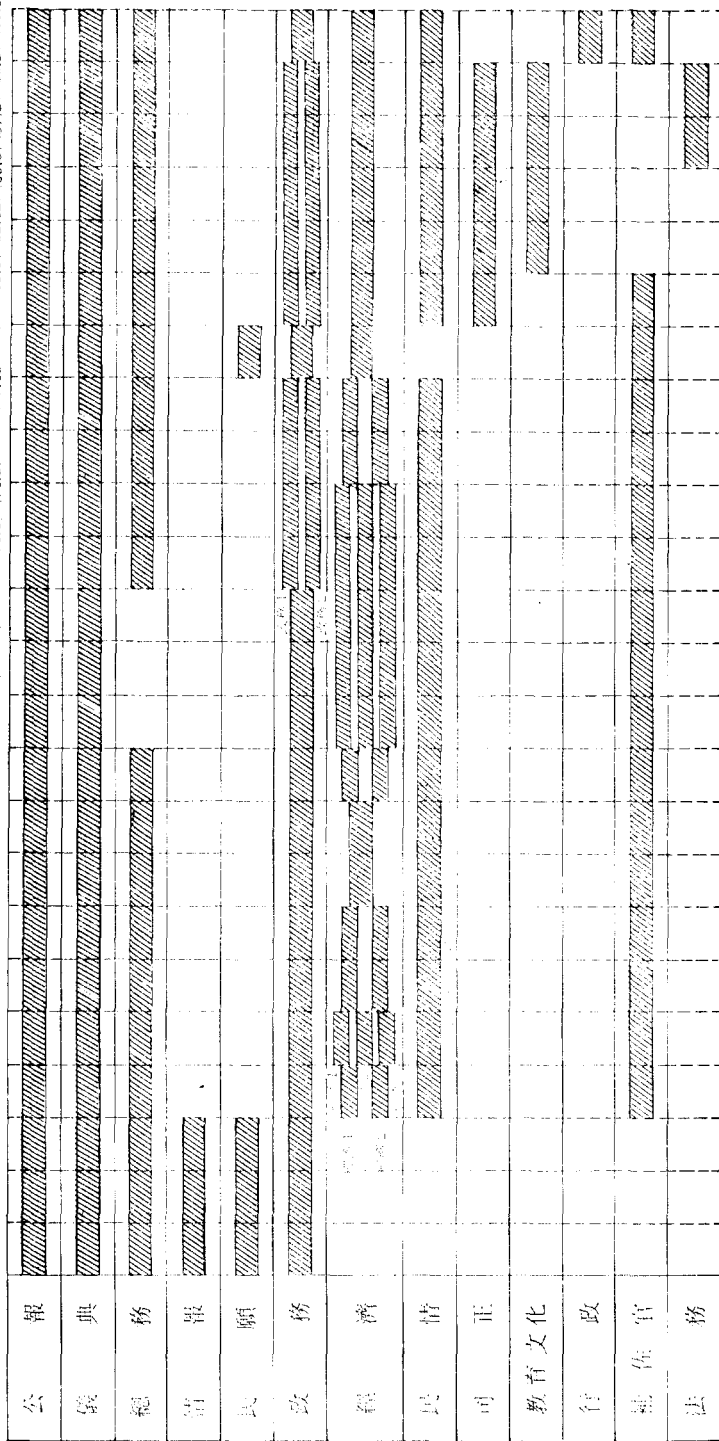
1964년 이후 오늘날까지의 사이에 수석비서관과 보좌관의 변천모습을 보면

「[圖 1] 書房藏書室



[그림 2] 大統領秘書室 首席秘書官의 歷史的 變遷圖表

(64.2) (64.6) (66.3) (69.3) (69.8) (69.1) (70.5) (70.12) (71.7) (71.11) (72.5) (73.5) (73.8) (73.12) (74.1) (74.2) (79.12) (80.9) (82.3) (82.12) (85.3) (87.2) (88.2) (88.5)



資料：大統領秘書室歷史機構表에서 作成

[그림 2]와 같다.

이것에 의하여 알수 있는 것은 全期間을 통하여 가장 변화가 없는 즉 안정적인 비서관은 의전, 공보, 총무 등이다. 이에 비하여 가장 많은 변화를 겪었던 것은 경제수석비서관이었다. 이 분야에 한때는 3명의 수석비서관을 두었고, 그 중에는 「外資관리」를 전담하거나 「造景과 觀光개발」을 그리고 「중화학공업」을 담당하는 수석도 있었다. 그리고 경제수석의 분화와 통합 등의 변화는 주로 박정희대통령하에서 있었다.

경제수석은 이런 변화에도 불구하고 1969년 이후 오늘날까지 계속 存置하였다. 앞으로도 이 職位는 계속 있을 것으로 예측된다. 政務도 중도에 「정무 1」과 「정무 2」로 나뉘어 설치된 적이 두번 있었지만, 이것도 한번도 두지 않은 적이 없었던 것으로 미루어 앞으로도 계속 존속할 것이다. 다음으로 「民情」 또는 「民願」과 「정보」도 최규하대통령시절의 짧은 기간을 제외하면 계속 존치되어 있었다.

이상 「공보」, 「의전」, 「총무」, 「정무」, 「경제」, 「민정」 등이 청와대비서실의 수석비서관 가운데는 가장 恒久的으로 지속된 직위들이다. 수석비서관의 직급도 64년 당시에는 2급 甲이었으며, 예외적으로 「정무」만 차관급이었다. 그러다가 1970년 5월에 일괄적으로 장관급으로 格上시켰으며, 다만 총무, 의전만은 차관급이었고 「외자관리」(후의 경제 2)만 1급이었다. 그러다가 1971년 7월에는 총무, 의전을 포함하여 畧員 차관급으로 하였다. 그 후에도 다소의 변화를 보이다가 현재는 다 차관급이면서 법적으로는 장관급도 둘수 있게 되어 있다. 또 수석비서관의 호칭도 1964년 6월 당시에는 「책임비서관」이라 불렀다.

다음으로 보좌관제도를 보기로 하자. 여기의 보좌관은 비서실장의 개인보좌관이 아니라 대통령의 특별보좌관을 말한다. 특별보좌관제도가 처음으로 설치된 것은 1969년 3월 12일의 개편때이다. 그리고 이자리는 장관급으로 두게되어 있었으며 비서실장의 관할밖에 있었다. 즉 비서실과 함께 대통령에 직속되어 있었다. 그러다가 1971년 7월에는 특별보좌관을 「외교」, 「국방」, 「교육」, 「문화」, 「정치」(2명), 「경제」(2명), 「사회」(2명), 「司政」의 각 분야별로 分化설치하고, 이 가운데 외교, 국방, 교육, 문화와 사정은 장관급으로 나머지는 차관급으로 하였다. 이들은 下部構造가 없었지만 「사정」만은 다시 2급 甲類 이상의 6명의 보좌관들을 두었다. 제 4공화국은 끝까지 이 기본골격을 유지했다. 최규하대통령도 이런 특별보좌관의 골격을 유지하다가 전두환대통령때부터 폐지되어 비서실만이 대통령을 보좌하게 된다. 그러다가 6공화국에 들어오면서 비

서실 측에 흡수된 형태로 「보좌관」이라는 이름으로 「정책보좌관」과 「安保보좌관」 각 1인을 두게 되었다.

특별보좌관은 공식적으로는 청와대비서실의 일부는 아니었지만 청와대안에서 함께 대통령을 보좌한다는 의미에서 비서실과의 관계가 없을 수 없다. 다만 비서실은 실장의 統轄하에 비교적 上命下服의 조직체계가 서 있는데 대하여, 특별보좌관들은 그렇지 않다는 점에서 크게 다르다. 그리고 특별보좌관으로서 초창기부터 매우 중요시되었던 「사정」은 지금은 그 기능이 비서실의 일부로 흡수되어 운영되고 있다.

수석비서관 밑의 1차 分業을 맡은 부서들은 현재 1급, 2급, 3급, 4급의 비서관들로 충원되어 있다. 그리고 이런 분업이 그동안에 얼마나 변동되었는가에 대한 자료는 매우 적다. 그러나 5공화국하의 민정수석의 하부조직은 「정보」, 「民情」, 「民願」으로 구성되어 있었다. 현재의 「민정」, 「민원」, 「사정」과 비슷하다고 할 수 있다. 또 5공의 경제수석의 밑은 「종합기획」, 「재정금융」, 「산업」, 「과학기술」, 「국토개발」, 「노동」, 「保社」로 되어 있었다. 현재의 「경제기획」, 「재정금융」, 「산업」, 「교통·국토개발」, 「체신·과학기술」, 「보사」, 「노동」, 「경제자문」과 비교하여 이것도 매우 유사하다고 할 수 있다.

마지막으로 대통령비서실이라는 공식조직을 만드는데 적용되어야 하는 原理를 몇 가지 언급하고자 한다. 가장 중요한 것은 대통령의 뜻 또는 방침이다. 비서실은 조직성격상 개인참모이기 때문이다. 그런 의미에서 대통령의 인격의 연장이라 할 수 있다. 과거의 예를 보더라도 이승만 대통령은 景武臺비서실을 가능한 한 작게 구성하고 주로 장관들을 직접 장악해서 일을 시키는 스타일이었다. 그는 장관들을 미국연방정부의 secretary로 생각했고, 비서는 assistant to로 생각했다고 한다. 그리고 박정희대통령때 특히 유신체제하에서 경제비서들을 3개로 축소시켰던 것도 대통령의 방침을 반영한 예이다. 그리고 특별보좌관을 많이 늘려 박대통령의 조치는 유신체제하의 정치無의 상태를 부분적으로 커버하는 장치였다고 할 수 있다. 전두환대통령이 비서실속에 司政수석을 두면서 그 밑의 하부구조를 1, 2, 3, 4부로 분화시켰던 것도 그의 施政방향의 강조점을 반영한 것이라 할 수 있다. 6공에 들어오면서 청와대비서실의 기구를 축소조정한 것도 노태우대통령이 행정 각부로 위임처리하고자한 그의 방침 때문이었다.

그동안에 職級은 점차로 格上되는 방향으로 운영되어 왔다. 전술한 바와 같이 1초에 2급 甲이었던 수석비서관이 그 뒤에 점차로 차관급, 그리고 장관급으로 변화하였다. 일반적으로 권력을 장악한 조직이 자기의 직급을 上向 조정

하게 되는 현상의 하나라 할 수 있다.

청와대비서실의 핵심은 수석비서관들인데, 이들은 儀典, 공보, 총무처럼 청와대 내부적인 업무를 맡은 계통이 있고, 다른 한편으로는 정당, 국회, 행정 등 대외적인 일들을 다루는 계통이 있다. 그리고 후자가 더 중요하다. 이 가운데 행정 각 부처를 관장하는 수석은 「경제수석」과 「행정수석」인데 이들은 각각 경제부처와 기타 부처들을 맡고 있다. 국방부와 외무부만은 「안보보좌관」이 맡고 있다. 과거에 「경제 1」과 「경제 2」의 수석들을 두었을 때는 경제부처들을 다시 둘로 나누어서 맡고 있었다.

아름다운 현재 「경제수석」은 11개의 부처, 10개의 청, 7개의 연구소를 맡고 있어서 「행정수석」에 비하면 적어도 두배 이상의 크기를 갖고 있다. 이상과 같이 행정 각 부처를 나누어서 맡는 分業방식을 택하고 있는 것이 큰 특색인데, 이런 방식은 감사원, 예산실, 총무처 등에서도 사용되고 있다.

Ⅲ. 비서실의 管理

비서실의 인력은 실장을 포함하여 정무직 9인, 1, 2, 3급의 비서관 38인, 행정관 116인 기타 하위관리 및 기능직 등을 포함하여 총 366명이라는 것은 전술하였다. 일반비서관의 任命은 다음과 같이 한다. 비서관의 增員은 그 필요성을 수석비서관이 대통령에게 건의하여 승낙을 얻으면 비서관 후보를 復數로 대통령에게 올려 결정을 받는 것이 일반 관례이다. 증원이 아니고 부처출신 일반직 비서관이 교체될때도 후임자의 선정은 수석이 복수안을 대통령에게 올려 선정한다. 이와는 달리 대통령의 직접지시에 의하여 특정인이 비서관으로 신규 起用되는 경우도 적지 않다.

수석비서관들 자신은 어떤 과정을 통하여 임명되는지 不分明하지만, 이 경우 비서실장이 복수안을 제시할 것이라는 것과 대통령이 직접 기용하는 경우가 더 많으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 다만 장관들이 자기부처를 관장하는 수석비서관의 인사추천에 얼마나 관여하는가는 매우 흥미 있는 일이나 여기에 관해서는 알길이 없다.

청와대비서실의 예산은 1987년도에 118억원, 1989년도에 131억원이었으며, 대통령이 주는 소위 금일봉은 이 예산속의 정보비에 포함되어 있으며, 정치자금은 이 예산속에 포함되어 있지 않다.

대통령이 바뀌면 비서실인원중의 얼마나 바뀌게 되는가? 미국의 경우에는

全員을 바꾼다고 한다.³⁾ 우리나라의 경우에도 법적으로는 전원을 바꿀 수 있는 권한을 대통령은 가지고 있다. 그러나 실제로 있어서는 교체가 전폭적이지 않을 수 있다. 1989년 8월 20일 현재 5共和國때로 부티의 비서관들이 6共에 들어와서 새로 임명된 사람들보다 그 數가 약간 적었다. 이것은 노대통령이 계속성의 유지를 위해서 취임 후에도 상당기간 5共시절의 비서관들을 활용했었다는 것을 말한다.

비서관들은 대통령의 개인참모로서 諮問과 보고를 해야 한다. 새로운 아이디어를 제공하는 것도 그의 역할이라 할 것이다. 다음으로 그는 대통령의 뜻을 관련 부처에 정확하게 전달할 수 있어야 한다. 이 과정에서 부처간의 調整을 얼마나 하며, 어느 정도까지 부처에 간섭하며, 대통령앞에 부처의 입장을 어느 정도 대변하며, 자기가 직접 적극적인 정책추진의 主役까지 하는가는 알 수 없다.⁴⁾

김영림 전비서실장은 비서실의 역할을 國政全般을 파악해 대통령에게 보고하고 각 부처의 업무를 融通정리 하는 것이라고 하였다.⁵⁾

비서실에는 수석비서관회의라는 것이 있어서 매일 아침에 모이며, 평소에는 비서실장이 주재한다. 그러나 대통령이 직접 주재하는 경우도 있다. 수석비서관회의의 議題는 수석의 판단에 달린 경우가 대부분이다. 수석들은 他 수석이 꼭 알아야 할 정도로 중요한 문제라고 생각하거나, 他 수석의 관장업무와 관련이 있다고 생각되는 업무를 이곳에 올린다. 그러니까 대통령에 의한 직접 조정이전에 이곳에서 상당한 調整을 시도하는 것으로 볼 수 있다. 반면에 他 수석의 관련사항에 대해서는 간섭하지 않는 관례도 있다. 이 회의는 국무회의와는 달리 매우 활발한 논의를 하는 일이 많고 진지한 경우가 많다고 할 수 있다.

IV. 室長과 首席비서관 그리고 首席비서관 상호간의 關係

비서실장과 수석비서관들사이 그리고 특히 後者들 상호간의 관계가 어떠한가는 비서실 전체의 분위기를 좌우할 만큼 중요하다. 비서실장이 대통령과 수석비서관들의 사이에서 하나의 명백한 階層을 형성하여 각 수석이나 보좌관이 그를 통해서만 의사소통을 하게 하는 방법이 있다. 즉 비서실장이 모든 수석비서관들

3) Paul C. Light, *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Carter* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982), p. 177.

4) 배명구, 전제논문, pp. 67-82.

5) 한국일보, 1991, 4. 1, p. 3.

자기의 감독하에 엄격하게 관할하는 방법이다. 대통령의 지시사항도 일반적으로는 비서실장을 통해서 수석들에게 전달하는 것이다.

이렇게 되면 비서실장의 역할이 그만큼 증대되기 때문에 그의 권력이나 영향력도 상대적으로 커진다. 이렇게 커진 영향력은 다시 정치적 영향력으로 커지면서 安企部, 한때의 경호실, 여당, 국무총리, 特定장관 등에 대한 관계에서 그의 상대적 지위를 浮上시키게 된다.

일반적으로 조직의 階序制의 원리나 권한과 책임의 一致의 원리에 따르면 비서실장은 비서실을 이렇게 운영하는 것이 옳다고 할 수도 있을 것이다. 박정희 대통령하의 L실장이 이렇게 운영한 예라고 할 수 있다.⁶⁾

반면에 수석이나 비서실장이나 다 같은 대통령의 개인참모들이다. 다만 管理의 편의상 행정적 통할과 복무감독의 책임자로 실장을 둔 것이라고 볼 수도 있다. 이렇게 생각하면 비서실장은 대통령과 수석 사이에서 자기의 역할을 최소화하고 가능한한 수석들과 대통령이 직접 의사전달을 하게 하는 것이 옳다고 생각할 수 있다. 그 결과로 수석들의 상대적 지위는 격상되고 실장의 그것은 상대적으로 격하된다. 특히 자기의 관할부처가 있는 수석은 그것이 없는 실장에 비하여 영향력이 상대적으로 더 커질 가능성도 있다. 이들이 대통령과의 사이에서 어떤 의사전달을 하고 있는지를 실장은 모르고 지낼 수 있다. 이런 型의 비서실장에 비교적 가까웠던 사람이 박대통령하에서 最長壽기록을 남긴 K실장이라 할 수 있다.⁷⁾

그러나 대부분의 비서실장들은 이 兩極사이에서 자기의 역할을 조정한다고 보아야 한다. 즉 한편으로는 실장으로서의 권한과 책임을 생각하면서, 수석비서들의 일에 관여하고, 다른 한편으로는 저들이 대통령에 대한 개인참모로서 충실하게 비서역할을 하게 하면서 대통령에게 불편함이 없게 하고자 할 것이다.

어느 비서실장이든지 자기의 권한으로 총무직, 管理的 지원을 할 수 있고, 수석비서관회의를 통하여 보고를 받고 지시하고, 조정·통합을 할 수 있으며, 수석비서관의 人選에 관하여 대통령에게 건의하거나 자문할 수 있다. 그리고 대통령을 獨對할 수 있는 기회도 수석비서관들보다 더 많다.

비서실장과 수석비서들 사이의 관계가 어떻게 정하여지는가는 주로 실장의 [리더십 스타일]과 대통령의 사고방식에 달려 있다. 대통령이 비서실 전체의 역할을 축소하여 생각하느냐 또는 매우 중시하고 依存하고자 하느냐와, 주로

6) 배명구, 전계논문, pp. 55-59.

7) 상계논문, pp. 59-62.

수석들을 통해서 일하고자 하느냐 또는 실장을 통해서 일하고자 하느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

다음으로 수석비서관들 상호간의 관계에 대해서 보자. 政務수석의 영향력은 국회가 강할수록 또는 정당정치가 활발하고 특히 야당세가 강할수록 커진다. 이렇게 보면 박대통령하의 유신체제때의 정무수석은 다른 수석들에 비하여 상대적으로 지위가 낮았을 것이다.

경제수석은 전기한 바와 같이 행정수석보다 관할부처기관이 두배 정도 많다. 그러므로 국가시책상의 경제정책의 상대적 중요성이 클수록 그의 위치도 격상된다고 할 수 있다.

경제, 경제, 행정의 3수석들은 관계기관對策회의, 高位黨政회의 등에 출석하며, 경제와 행정수석은 국무회의에도 참석한다. 민정수석도 司政관계의 회의에 참석한다. 그러나 의견, 공보, 총무수석은 이런 종류의 중요한 회의에 출석하지 못한다. 따라서 이들과 정무, 경제, 행정, 민정수석 사이에는 자연히 地位상의 구별이 생긴다.

의기비서관실은 그 공식적 기능으로는 他 수석들에 비해 권한이 크지 않은 것으로 생각된다. 또 한때는 의견수석은 총무와 더불어 그 직급이 他 수석보다 한 階級 낮게 책정된 때도 있었다. 그는 일견 의견이라는 S.O.P.와 「루-틴」의 일만 처리하면 될 것 같이 생각된다.

그러나 他수석들의 영향력이 대통령과의 獨對에 기원하는 바가 많으며, 이 독대의 「스케줄」을 조정할 수 있는 위치에 있는 것이 의견이다. 수석들과 대통령과의 의사전달은 첫째로 문서에 의한 것이 있다. 그리고 대면에 의한 방식(소위 독대)으로 대통령이 불러서 만나게 되는 경우도 있다. 이상 두 경우에 대해서는 의견은 아무런 영향력이 없다.

반면에 他수석들은 자기가 원해서 대통령을 독대할 필요가 있다고 생각할 때 즉 面前口頭보고의 필요성이 있을 때는 의견수석에게 신청하게 되어 있다. 의견은 대통령의 종합적인 「스케줄」을 봐서 상황을 감안하면서 수석에게 그 기회를 부여하게 된다.

또 3수석들은 자기의 소관업무분야에 관하여 長官이나 외부人士의 대통령 禮訪를 주선하는데, 이 경우도 首席이 먼저 대통령의 구두허가를 받고, 다음으로 의견쪽은 이 사실을 알리면 의견은 이를 日程에 반영하게 되어 있다.

이것 어느 경우든지 의견이 독대나 예방을 차단할 수 있는 힘은 없지만, 그래도 「스케줄」이나 日程의 어디에 넣는가는 상당한 정도로 그의 재량에 속한다

고 보아야 한다.

V. 대통령비서실과 他組織과의 關係

비서관의 권력 또는 영향력은 물론 자기가 속한 상관으로부터 연유한다. 청와대의 비서관이나 비서실장의 권력은 대통령 개인으로부터 나온다. 따라서 대통령이 비서관의 역할을 중시하지 않으면 그 영향력은 적어지게 마련이다. 그 좋은 예가 이승만대통령이며 그는 오히려 長官쪽을 매우 중시했다는 것은 앞에 지적하였다.

비서관은 개인비서라도 그의 역할을 수행하는 과정에서 다음과 같은 권력資源을 구축하게 된다. 첫째로 시일이 지날수록 대통령의 意中을 더 잘 알게 되고, 의중을 안다는 사실 때문에 행정 각부에 대한 그의 영향력이 커진다.

둘째로 그는 누구보다도 대통령을 만나는 기회가 많기 때문에 그 기회에 下意上達을 할 수 있다. 이 下意上達과정에서 단순히 남의 意思를 전달하는 것 외에 자기의 의사를 전달할 수도 있다. 예를 들어 장관이 대통령을 만나는 것 또는 기타 人士들이 대통령을 만나는 것, 소관부처의 정책에 대한 內諾을 얻는 것, 업무의 진행상태를 보고하는 것 등의 과정에서 의사전달의 내용, 방법 등에 제량을 행사할 수 있다. 뿐만 아니라 上意下達과정에서도 전달내용, 시기, 방법 등에 관하여 제량을 행사할 수 있다.

셋째로 위의 보고과정에서 소관부처의 산하기관의 人事에 관하여 영향력을 끼칠 수 있다는 것도 비서관의 영향력을 크게 하는 요인이 되고 있다. 예를 들어 直言임을 가장하여 장관이나 고급관료의 更迭을 유도하는 말을 하거나, 각 부 산하의 기관장의 人事에 관여하는 것을 들 수 있다.

넷째로 자기가 맡은 업무의 내용과 관련하여 스스로 건의하거나 새로운 「아이디어」를 제공하는 것과 관련하여 영향력이 생긴다. 또 맡은 업무의 屬性도 비서관의 영향력의 정도를 결정한다. 총무수석과 경제수석의 차이는 여기에 기인한다.

우리나라 최고정책결정과정에서 대통령비서실과 공식적으로 관련이 있다고 생각되는 곳은 경호실, 안기부, 機務司, 여당, 국회, 행정부(국무총리, 부총리, 장관) 등이다.

이 가운데 경호실, 안기부, 기무사와의 관계는 가장 적게 알려져 있는 부분이다. 다만 경호실, 안기부, 비서실 등 세기관의 예산액이 비슷하다는 점에 대

해서는 주의를 해야 한다. 이 가운데 안기부의 예산은 물론 공식적 예산만을 말한다. 전술한 바와 같이 청와대비서실의 1987년도 예산이 118억원, 1988년도 예산이 131억원이었다. 경호실의 1988년도 예산은 131억원이었으며, 안기부의 1988년도 예산은 124억원이었다. 이와 같이 예산액수가 비슷하다는 것은 이들이 대통령을 둘러싼 권력경쟁에서 절묘하게 세력균형을 이루고 있다는 한가지 징표라고 볼 수 있다.

경호실은 대통령 내외의 경호가 그 임무이나 이와 관련하여 한때는 막강한 권력을 행사한 적이 있다. 즉 박대통령 末期의 C실장의 시절이 그 예이다. 이 당시는 대통령비서실은 상대적으로 그만큼 약화되었다. 그런 의미에서 당시의 K실장은 가장 약했던 실장이라 할 수 있다. 당시에는 원래 비서실내의 의견비서기 하던 대통령방문자의 접견사무도 경호실에서 맡아 했었다. 심지어 행정각부에서 올라오는 정책보고사항 가운데 정치적 문제와 관련된 것들은 비서실장이 아니라 경호실장을 통해서 대통령에게 올라갔다. 그러니까 비서실장은 많은 경유에 경호실장에게 차단되어 대통령에게 접근하기 어려웠다고 한다.⁸⁾

안기부나 기무사가 행사하는 권력은 이들이 대통령에게 수집제공하는 정보분석보고에 기인하는 바가 가장 크다. 이들은 이것을 한편으로는 이들 기관의 책임자에게 의한 대통령에 대한 정례직접보고를 통해서, 또 다른 한편으로는 매일 매일의 日日情報보고를 통해서 전달한다. 이 後者의 보고는 청와대비서실을 통해서 올라간다. 비서실장 밑에는 第1附屬室이라는 準독립부서가 있고, 이곳은 24시간 가동된다. 이곳을 통해서 대통령에게 직접 전달되는 보고는 이를 「親展보고」라 부르고, 부속실은 대통령이 편리하게 개봉할 수 있도록 봉투의 양쪽 끝을 가위로 잘라낸채 올린다고 한다. 그러니까 비서실은 이 보고들을 전달하는 것만 한다. 비서실장까지도 그 내용을 알 수 없게 되어 있다.

사법부와 비서실과의 관계는 직접적으로는 없다. 다만 5공화국하에서는 「민정개혁」 밑에 판사를 파견근무케 하였었다. 이런 관행은 사법부의 行政府從屬을 가져올 우려가 있기 때문에 바람직하지 못함은 두말할 것도 없다.

다음으로 국회나 정당과의 관계는 「정무수석」이 이를 다루는데, 그는 高位黨政회의에 관한 主務수석이면서 이 회의에 반드시 참석한다. 고위당정회의의 소집가체를 비서실장이 하는 경우도 있다. 앞에서도 말한 바와 같이 국회나 정당이 우리나라 정치과정에서 활발할수록 정무수석의 상대적 비중이 높아진다.

그러는데 같은 여당권안에서도 정무수석과 政務1장관과의 관계는 어떠한가?

8) 배명구, 상계논문, p.63.

구선 정부 1장관이 무엇을 하는 자리인가를 보는 것이 필요하다. 그는 공식적으로로는 행정부와 여당 사이의 연락업무를 맡게 되어 있다. 이 범위 안에서 구체적으로 어떤 역할을 어느 정도로 행하는가는 구체적인 인물과 당시의 상황에 따라서 많이 달라진다.

아 물론 그가 참석하는 회의는 국무회의, 司政·치안을 위시한 각종 관계장관회의, 여당의 黨職者회의, 각종 黨政회의 등이다. 그는 이와 같이 정부와 여당 양측의 회의에 참석하기 때문에 黨에 가면 정부의 입장을 설명하고, 정부에 가면 여당의 입장을 설명하리라는 것은 쉽게 상상할 수 있다. 싸움은 달리고 흥건은 붙이는 입장이 되는 때가 많을 것이다.

야당과의 관계에 대해서도 정부장관이 하는 역할이 있다. 즉 여당의 總務에 대해서 야당이 일시적으로라도 불편하게 생각할 때는 대신 정부장관을 상대하는 경우도 있다. 또 야당의 입장에서 직접 정부를 상대해야 하는 일이 있는 경우에 공식적인 通路를 정부 1장관으로 잡을 것이다. 이 과정에서 정부 1장관은 자기를 정부나 여당을 대신해서 對野의 접촉을 해야 하는 자리로 인지할 것이다.

청와대의 정무수석도 위에 열거한 각종 회의 중에서 더러는 직접 참가한다. 그러나 정부 1장관이 언제나 정무수석보다 정치경력이 많은 사람이기 때문에 政界에서의 이들 사이의 관계를 짐작할 수 있다. 다만 정무수석은 대통령의 개인비서라는 점에서 대통령의 意中을 더 잘 알고 있을 것이며, 그런 의미에서의 사전달과정상의 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 정무수석은 대통령의 後光을 갖고 영향력을 행사하는 자리인데 비하여, 정부 1장관은 독립해서 국무위원으로서 그리고 정치적 경력을 바탕으로 하여 권위를 행사하는 자리라고 할 수 있다. 다른 部의 장관들이 수석비서관들에 의하여 간접적으로 통제받는 것과 같은 입장에 있는데 대하여 정부 1장관은 그의 위치나 맡은 일의 성질에 비추어 이런 입장에 있지 않다. 비서실과 행정부 일반과의 관계에 대해서는 항을 달리해서 다루기로 한다.

Ⅵ. 대통령비서실과 국무총리와의 관계

우리나라의 헌법이 정해놓은 권력구조에 의하면 국무총리는 그 권한이 미미하다. 그러나 그의 지위의 상징적 의미는 매우 높다. 정부의 제 2인자라고 하는 것은 바로 이런 상징성을 말한다. 그러나 국무총리는 행정각부처럼 맡은 고유업무는 없다.

따라서 대통령비서실은 특별히 국무총리와 관계를 맺을 필요가 적다. 있다면 의전과 司政을 통한 民情과 그리고 정부의 일부 업무가 관련이 있을 뿐이다. 그러나 국무총리의 높은 象徵性 때문에 대통령비서실도 이런 상징에 맞는 예우는 해야 한다.

이와 같이 대통령비서실과 국무총리와는 직접적 관계는 성립하지 않지만 간접적으로는 관계가 있다. 즉 총리가 행정각부를 통할해야 한다는 역할 때문에 행정각부에 대한 비서실의 관여에 대해서는 관심을 갖지 않을 수 없는 것이다.

그런 표현의 예가 K총리의 국무회의석상에서의 지적이었다. 수석비서들은 자기의 소관안건이 국무회의에 올라갈때는 국무회의에 배석한다. 이것은 법률상 허용된 것은 아니며 사실상으로만 있어온 관행이다. 이 회의석상에서 수석은 대통령의 뜻을 장관들에게 전달하기도 하고, 청와대에 돌아가서는 대통령에게 보고하기도 한다. 그런데 국무회의석상에서 대통령의 뜻을 전하는 과정에서 자기해석이 가미되기 시작하면 월권하는 일이 있을 수 있다. 6共하의 K총리는 바로 이점을 지적하면서 수석을 나무란적이 있다.

일반적으로 수석비서들은 행정각부나 정치권과의 연락이나 접촉을 국무총리를 경유하지 않는다. 따라서 매일매일 일어나는 긴박한 상황변화를 둘러싼 事實로 부터는 국무총리는 한발자 물러서 第2線에 있다. 안기부나 機務司에 의한 대통령에 대한 보고에서도 전술한 바와 같이 국무총리는 대통령비서실장과 함께 그 통로에서 제외되어 있다. 대통령비서실과 국무총리와는 서로 너무 가깝지도 않고 너무 멀지도 않은 관계를 유지하는 것이 일반적인 경우라 할 수 있다.

VII. 대통령비서실과 행정各部와의 關係

수석비서와 그 밑의 비서관들이 행정각부에 대하여 어느 정도로 관여하는가는 비서관 개인의 「스타일」에도 많이 달려 있다. 첫째로 정책과 그 집행에 이르기까지 매우 자주 그리고 상세하게 事前보고를 요구하는 型을 들 수 있다.

다음으로는 자신을 대통령과 각부와의 단순한 연결고리 또는 연락관정도로 의식하는 사람을 생각할 수 있다. 前者는 대통령과 자기의 관계를 중시하는 型이며, 후자는 대통령과 장관의 관계를 중시하는 型이다. 실제 있는 비서관들은 이 中間의 어디에 해당한다고 할 수 있다. 비서관이 행정각부에 간섭하는 정도

는 前者의 경우에 더 많음은 물론이다. 그러나 설혹 후자의 경우라도 행정각부 쪽에서 먼저 지나치게 低차제로 내하기 때문에 표면상으로는 마치 수석비서가 그 部에 간섭을 하는 것 같이 보이는 경우도 있을 것이다.

수석비서관들의 「스타일」에 있어서 첫째로 室內에 주로 있으면서 보고와 건의, 지시 등의 연락관계를 하고 각종 회의에 참석하는 型과, 둘째로 현지 시찰을 통해서 정책건의의 자료를 수집하고 분석하여 대통령에게 건의하는 型을 생각할 수 있다. 대부분의 비서관들은 前者의 型에 속한다.

또 수석비서관이 맡은 업무의 내용이 대통령의 특별한 관심사항인 경우에는 이들의 행정 各部에 대한 관여의 정도가 높아진다. 이 현상이 가장 잘 나타나는 경우는 청와대비서관실에 특정한 정책을 위한 Task Force가 설치되고 그 長을 어느 수석비서관이 맡게 되는 경우다. 유신체제下에서 중공업과 방위산업을 맡았던 비서관과 6공화국에서 농공단지, 토지공개념제도화를 담당했던 비서관이 이런 예에 속한다.

수석비서관 또는 수석비서관실에서 평소에 행정각부에 관여하고 접촉하는 체질은 各部의 차관급 이하이다. 따라서 장관은 부하들을 통해서 청와대의 생각과 관여정도를 알게 된다. 이때 물론 어디까지가 수석의 생각이고 어디까지가 대통령의 생각인가가 불분명하게 느껴지는 경우도 있다.

그래서 장관의 입장에서 보면 대통령을 직접 만나서 보고하고 지시를 받는 것이 가장 좋은 방법인데, 부총리 이외의 장관들이 대통령을 獨對하는 것은 定例化되어 있지 않다. 앞에서 말한대로 해당수석이 의전수석을 통해서 대통령의 「스케줄」에 끼워넣어야 하게 되어 있다. 이렇게 해서라도 대통령을 가끔 만날 수 있는 장관이 있는가 하면 1년에 2, 3회 정도도 만나지 못하는 사람도 있다.

박대통령下에서 한때 대통령 스스로가 비서관들의 행정각부에 대한 간섭에 動員을 걸기 위하여 수석들에게 행정부에 대한 지시는 반드시 사전에 대통령의 허가를 얻어서 하도록 명령한 적이 있다.

비서관들이 행정각부에 관여하는 내용도 이를 엄격하게 두개 이상의 부처에 국한된 것에 대해서만 할 수 있게 하는 것을 일단 생각해 볼 수 있다. 그렇게 하면 간섭이 줄어들 것을 기대해 보는 것이다. 그러나 오늘날의 행정對象이 경제사회발전과 더불어 두개 이상의 부처에 관련되지 않은 일이 거의 없기 때문에 이 방법으로 간섭을 크게 줄이지는 못할 것이다.

오늘날의 행정대상이 이렇게 여러 部處에 얽히면서 행정부 고위층의 정책조정 策의 책임을 오히려 행정각부級으로 부터 청와대級으로 끌어 올리는 작용을 하

고 있다고 할 수 있다.

수석비서들은 高位黨政회의와 국무회의 이외에 관계기관대책회의에도 참석한다. 이 회의는 정책의 立案過程보다는 정책의 집행과정에서의 조정을 목적으로 한 것이다.

앞에서도 언급한 바와 같이 수석비서관들은 실질적으로는 人事에 관여할 수도 있고, 업무에 관해서도 특정부처의 정책을 옹호하거나 반대함으로써 때로는 支拂를 보내고 때로는 난처하게 만들 수 있다.

각 부처의 입장에서 보면 비서실내에 자기의 支援者를 확보하는 것이 필요하다. 각부에서 파견된 비서관들에게 이런 역할을 기대할 것이다. 그 결과 部와 비서실의 관계를 원만하게 유지할 수 있을 것이다. 비서실의 입장에서 보면 내부출입을 部處分掌주의로 한 이상 그 부처의 업무에 대하여 잘 알고 있는 전문가가 필요하다. 이렇게 파견되는 비서관들은 그 부처의 소위 「엘리트」들이다. 이들도 청와대 근무를 원하는데 그 이유는 대개 장차 승진에 유리하다고 판단하기 때문이다. 아 물론 이렇게 해서 수석비서와 각 부와의 관계는 대립과 갈등에서 서로 협동하는 관계로 변질될 수 있다.

VIII. 우리나라 최고정책결정구조와 청와대 내락제도

○ 상의 연구를 통하여 알 수 있는 가장 중요한 것은 다음과 같은 사실이다. 즉 우리 나라에서는 어떤 결정을 필요로 하는 중요한 문제가 대두되었을 때, 대통령을 제외하면 그 밑의 構造에서는 누가 결정의 책임과 그에 필요한 권한을 갖고 있는가가 매우 不分明하다. 법적으로는 행정관청인 각부장관과 국무총리가 책임자라 할 수 있으나, 실제의 過程을 이들의 권한과 연결하여 보면 그렇게 단순하게 말할 수 없다. 청와대비서실장, 수석비서관, 각부처장관, 국무총리, 때로는 안기부 등에까지 책임과 권한이 매우 분산되어 있는 구조다. 이런 상태에 대하여 무엇인가 개선해야 할 필요가 있다.

○런 상태를 기본적으로는 유지하면서 청와대를 정점으로 하는 어느 정도의 통치권을 강화해보려는 제도가 청와대 內諾제도와 內認可제도이다. 정책결정과정이 청와대 내에서 發源한 경우에는 이런 제도가 필요 없으나, 반대로 각부에서 발원한 정책인 경우에는 이 제도의 적용을 받는 경우가 많다.

니 인가라는 것은 대민관계의 인허가나 어떤 법적인 효력을 발생시키는 일인 경우에 청와대의 사전 승인을 받는 것을 말한다.

內諾이라는 것은 어떤 정책의 내용에 대하여 사전에 청와대의 승인을 받아두는 것을 말한다. 과거에 5共시절에 골프장의 허가를 둘러싸고 이런 일이 많았으며, 지금도 중요 人事나 국무회의의 상정안건이나 기타 중요한 정책안에 대하여 청와대의 내락을 받게 되어 있다.

이런 제도의 발생원인이 어디에 있든 대통령과 그 측근에 의한 각 부처 활동의 조정이라는 목적에 사용된다고 볼 수 있다. 그러나 이것이 자주 사용되면 고도의 集權化 현상을 초래하고, 그 과정에서 좋지 못한 권한의 남용현상이 생길 수 있다. 그리고 이 과정에 비서진들이 관여하기 때문에 이들의 영향력도 그만큼 높게 인지된다.

대통령이 모든 문제에 사실상 관여할 수도 없으면서도 고도로 集權化하면, 그의 반사로서 비서실의 기능이 커지게 되고, 그러면서도 비서실은 공식적으로 법적으로는 권한을 가진 곳이 아니며, 그 결과로 각 부처의 권한이 不分明하여지고, 총리의 부처통할권한도 제한을 받게 되는 것이다.

대통령 밑의 구조 즉 비서실, 총리, 부총리, 각부처장관, 안기부 등을 둘러싼 지대의 구조를 양성하게 해두는 것은 상황적응에 필요한 융통성을 확보해주고, 또 대통령에게 제량을 준다는 장점이 있다. 그러나 대통령이 직접 관여할 수 없는 정책이나, 한 정책의 어떤 측면에 관하여 객관적 상황때문에 신속하고 명확한 판단을 요구할 때에도 우리의 정부는 결정을 못하고 연기하고 時機를 놓치게 되고 국민에게 실망을 주는 경우가 생긴다.

IX. 권 의

가. 대통령비서실의 권력은 우리나라 헌법상의 권력구조, 당시의 인물이나 상황의 영향을 받아서 정해진다. 이 가운데 소위 제도에 속하는 권력구조는 장차 이를 명백한 대통령 책임제로 하던가 또는 순수한 내각책임제로 하던가 兩難중 택일을 해야하며 현재처럼 절충형을 쓰는 것은 옳지 않다고 생각한다. 현행 대통령 바로 밑의 구조가 권한과 책임이 분산된 영성한 형태로 된 것의 상당한 원인은 이런 절충형의 권력구조에 있다.

나. 다음으로 현재와 같은 헌법상 권력구조를 계속 사용하는 경우에도 융통성보다 더 중요한 것은, 어느 정도의 구조화가 이루어져서 적어도 권한과 책임의 불분명상태를 감소할 수 있어야 한다. 그렇다면 대통령이 장관들과 좀더 直轄되는 것이 필요하다. 모든 장관들과 더 자주 만나야 한다. 국무회의도 대동

령이 더 자주 주재하는 것이 옳다. 다시 말하면 대통령은 비서실을 통해서가 아니라 직접 자기 스스로 장관들을 장악하도록 해야 한다. 제 2線이 아니라 제 1線에 서는 것이 옳다.

디. 대통령은 정치적인 자리이며 행정적 판단을 하기 위해서 있는 존재가 아니다. 대통령비서실도 이런 정치적 판단을 돕는 역할을 해야 한다. 따라서 대통령비서실의 행정 各部分掌 비서관들은 행정적 지식보다도 정치적 識見을 갖춘 사람이 필요하다. 이것은 행정적 의미의 전문성을 강조해서는 안된다는 것을 말한다. 동시에 대통령비서실속의 분업은 행정각부를 나누어 맡는 부처分掌주의를 쓰면 안된다. 이 방법을 쓰면 자연히 행정적 전문성을 강조하게 된다. 그리고 행정 각부의 업무를 반복하게 되고, 그 결과로 행정 각부에 대한 간섭과 통제도 더 많아진다.

비서관들에게는 대통령이 스스로 관심을 가진 관심사항(예 : 공약사항)별로 분장시키는 것이 좋으며, 비서관은 여러가지 종류의 정책들을 다룰 능력이 있는 사람이라야 한다.

리. 부처에서 파견하는 비서관 제도를 없애야 한다. 행정部處分掌주의를 택하고 전문성을 강조할수록 이런 방법에 의존할 것이다. 그러나 비서관은 처음부터 끝까지 대통령편에 서서 생각하고 행동해야 하기 때문에 이들을 부처에서 파견하는 것은 바람직하지 않다.

미. 마지막으로 비서실의 크기는 적을수록 좋으며 수석비서관의 직급도 상향 조정하지 않는 것이 좋다.

ㅇ 상과 같이 하면 각 부처장관들의 권한을 지금보다 신장시키는 효과가 있을 것이다.