

문재인 대통령의 의사소통 리더십 분석*

오현철**

이 논문은 문재인 대통령의 의사소통 리더십을 분석한다. 리더십 분석을 위한 기준 항목에는 의사소통능력, 자질, 업무수행, 정치력 등이 있는데, 이 중에서 의사소통능력이 한국 대통령의 리더십 발휘에 중요한 역할을 한다고 판단되기 때문이다. 필자는 놀하우스(Northouse)를 따라 리더의 리더십은 고정된 것이 아니라 '과정' 이기 때문에 목표달성이나 집단상황과 연관되어 변화한다고 전제하고, 취임 초기에 문대통령이 지향한 리더십이 재임 중에 어떻게 변화하였는지를 경험적으로 분석하였다. 경험 분석은 커트 레윈 등이 소통리더십 유형을 구분하기 위해 제시한 여덟 가지 기준을 따랐다. 분석 결과에 의하면 문대통령은 취임 당시에 민주형 리더십을 지향하였으나, 재임 중에 보여준 지배적 리더십은 자유방임형 리더십(비리더십)이었고 보조적 유형으로 권위적 리더십이 활용되었다.

주제어: 민주형 리더십, 권위형 리더십, 자유방임형 리더십, 비리더십, PI 관리

1. 들어가며

이 글은 문재인 대통령의 의사소통 리더십을 분석한다. 리더십 분석을 위한 기준 항목에는 의사소통능력(국민설득, 여론반영), 자질(정치

* 이 논문은 2021년도 전북대학교 연구기반조성비 지원에 의하여 연구되었음

** 전북대학교 일반사회교육과 교수(정치학).

성, 신뢰성), 업무수행(국회협조, 외교능력, 경제발전), 정치력(목표설정과 달성, 위기관리) 등이 있다(이현우·이정진 2007). 리더는 물질적 자원을 통제하는 것 뿐만 아니라 의사소통을 통해 팔로어들에게 동기를 부여하여 그들의 자발적 행동을 이끌어 내는 사람이다. 매니저가 물리적 자원에 초점을 맞춘 문제 해결사라면, 리더는 정신적이고 감성적인 자원에 초점을 맞춘 문제 발견자이다(해크먼·크레이그 2010, 22). 매니저와 달리 리더의 리더십은 무엇보다도 “의사소통에 기반한다. 리더는 메시지를 다듬고 팔로어, 유권자, 이해관계자 집단 등 다양한 사람들에게 알리는 일에 많은 시간을 할애한다. 리더는 책임이 클수록 소통에 더 많은 관심을 쏟는다. 정치 지도자, 기업 간부, 코치, 교육자, 종교인 모두 공동의 특징이 있는데, 지위가 높아질수록 더 높은 소통능력이 필요하다.”(Hackman & Craig 2013, 211)

리더가 갖추어야 할 의사소통능력의 중요성은 기존 연구(Greenstein 2000)에서도 확인할 수 있다. 그린스타인은 대통령의 업적에 영향을 미칠 수 있는 6가지 요인(대중과의 의사소통 능력, 조직운영 능력, 정치적 기술, 정책에 대한 비전제시, 인지스타일, 감성적 지성 emotional intelligence)을 열거하였는데 이 중 가장 중요한 요인으로 의사소통능력을 제시하였다. 민주국가에서 대통령이 동원할 수 있는 자원의 토대가 국민과의 의사소통 능력이기 때문에 다른 능력보다 더욱 중요하다는 생각에 여러 전문가들이 동의하고 있다(Waldman 2000; Torr 2001).

그러나 역대 “한국 대통령들에 있어서 가장 부족한 자질로 의사소통능력의 부재를 지적하는 학자들이 많았다. 소통의 부족이나 부재는 국민들과 야당들과의 소통이 부족했다는 것을 의미하고 이것은 결국 일방주의적인 국정운영이 많았다는 것을 방증한다.”(오승철 2017, 9)

1) 번역본인 『소통의 리더십』(해크먼 2010)이 축약 번역한 것이어서 번역본에 없는 원전의 내용을 인용할 때는 원본을 인용함.

소통 부족의 대표적 사례는 박근혜 대통령이었는데 임기 중에 정부의 장관과도 직접 소통하지 않는 불통 대통령이라는 비판을 들었다.

박근혜 대통령에 대한 비판을 의식한 듯 문대통령은 취임사에서 우선적으로 소통하는 대통령이 되겠다고 전국민 앞에 공표하였다(대통령비서실 2018). 그는 권위적 대통령 문화를 청산하기 위해 광화문대통령 시대를 열겠다는 청사진을 제시하고 국민과의 활발한 의사소통을 강조하였다. “참모들과 머리와 어깨를 맞대고 **토론**하겠습니다. 국민과 수시로 **소통**하는 대통령이 되겠습니다. 주요 사안은 대통령이 직접 언론에 **브리핑**하겠습니다. 퇴근길에는 시장에 들러 마주치는 시민 여러분과 격의 없는 **대화**를 나누겠습니다. 때로는 광화문광장에서 **대토론회**를 열겠습니다.”(대통령비서실 2018, 강조는 필자) 문대통령은 참모들과 토론, 국민과 소통, 언론에 브리핑, 시민과 격의 없는 대화, 광장의 대토론회를 강조하였을 뿐만 아니라 분열과 갈등의 정치를 바꾸기 위해 야당이나 정치적 **반대자와도 대화**를 하겠다고 강조하였다. “보수와 진보의 갈등은 끝나야 합니다. 대통령이 나서서 직접 대화하겠습니다. 야당은 국정운영의 동반자입니다. **대화를 정례화**하고 수시로 만나겠습니다.” 취임사를 마무리하면서 문대통령은 다시 한번 의사소통을 강조한다. “**소통**하는 대통령이 되겠습니다. 낮은 사람, 겸손한 권력이 되어 가장 강력한 나라를 만들겠습니다. 군림하고 통치하는 대통령이 아니라 **대화**하고 **소통**하는 대통령이 되겠습니다.” 문대통령은 취임사에서 소통과 대화를 가장 많이 강조한 대통령이었다.

문대통령이 소통의 중요성을 인식하고 국민들 앞에 공언한 대통령이라는 점에서 문대통령의 의사소통 리더십 연구는 의미가 크다. 이 논문은 대통령의 의사소통을 ‘정책 홍보’ 측면에 집중하여 분석한 기존 연구와 달리 정치리더십 측면에서 분석하기 때문에 독자성이 있다. 글의 순서는 다음과 같다. 2장에서 리더십에 관한 기존 이론들을 검토하고 이

논문의 접근 방법을 소개한다. 3장에서 리더십은 고정된 것이 아니라 변화하는 것임을 제시하고 이 논문의 경험적 접근 방법인 커트 레윈, 로널드 리핏, 랄프 화이트(Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. K. 1939)의 의사소통 리더십 유형을 설명한다. 4장에서 문대통령의 다양한 의사소통행위를 구체적으로 분석하여 그의 소통행위에 적절한 의사소통 리더십 유형을 규명한다. 5장에서 본문을 요약하고 결론을 맺는다.

2. 리더십 접근 방법

리더십에 대한 정의는 많은데²⁾, 리더의 행동 유형을 중심으로 구분하면 4개의 범주로 분류할 수 있다(해크먼·크레이그 2010, 20-21). 첫째, '리더가 어떤 사람인가.' 이 범주는 전통적 개념으로 '타고난 리더'의 특성이 무엇인지에 관심을 둔다(Bogardus 1934). 국내에서 대통령의 리더십을 연구한 대다수 글들은 리더의 생애, 전기, 일대기, 회고적 자질연구에 치중했다. 리더십 연구에서 변수선정의 중요성을 주장하며 대통령의 철학, 비교평가, 비전 등을 제시하거나(함성득 2007), 조직적 리더십의 원리를 변혁적 리더십으로 설정하고 박근혜 리더십에 접근하였다(윤종성·김영오 2013, 5). 하지만 개인의 자질, 인품, 성격, 태도, 업적 등에 기반한 연구는 그러한 평가항목이 어떤 기준으로 개발되었는지에 관한 사회과학적 논증을 담아내지 않았다(박종민 2008, 152).

둘째, '리더가 어떻게 행동하는가'에 주목하여, 리더가 자신의 영향력과 권력을 행사하는 방식을 중심으로 리더십을 정의한다. 리더가 다

²⁾ 1900년부터 1990년까지 출판된 문헌에서 정의된 리더십은 221 종류였는데(Rost 1991) 그 이후로 30년 동안 그 수는 배가되었다(오승철 2017).

른 사람들에게 영향을 주어 변화시킨다면 그 리더십은 성공적이다. 정해구는 이러한 행동방식에 주목하여 노무현 대통령의 탈권위주의적 리더십을 분석하였다(정해구 2005). 한편 대통령의 행동 방식을 입법적 리더십과 대중적 리더십으로 세분화하여 분석하기도 한다. 대통령의 행정 전략과 리더십을 연구하는 경향을 '행정적 리더십' 연구로 범주화하거나, 대통령이 의회에 대하여 반응하고 협조를 구하는 '입법적 리더십'을 연구하기도 한다. 이 관점에서는 대통령에게 가장 중요한 리더십을 대중적 리더십으로 간주한다. 권력 경쟁과 행사에서 가장 중요한 지원군은 대중이기 때문이다(김혁 2016).

셋째, '리더가 무엇을 하는가'에 주목하는데, 이 관점에서 리더는 집단(프로젝트 팀, 기업, 사회운동, 의회, 군대, 국가)의 목표를 달성하기 위해 영향력을 행사하고 변화를 고무하는 존재이다. '문재인 대통령의 평화리더십과 한반도 신경제구상'(양용모 2019)을 분석한 연구나, 자치단체장들이 거버넌스를 추구하는 리더십 연구(정상호 2016)가 대표적이다.

넷째, '리더가 팔로어와 협력하는 방식'을 분석한다. 이 관점은 리더와 협력자들간의 영향력 관계를 분석하는데, 그동안 주로 거래적/변혁적 리더십 연구로 구분하였다. "거래적 리더십은 지도자와 팔로어간의 거래 또는 교환을 근거로 한다. 여기서의 거래는 지도자가 팔로어에게 일을 시키고, 팔로어는 지도자에게서 일을 한 대가로 급료를 받는 것과 같다. 이것은 일종의 고정적인 계약관계이며 안정적인 상황에 적합한 유형이다. 변혁적 리더십은 지도자가 변화를 주도하는 유형인데, 지도자는 팔로어의 관점을 바꾸고 능력을 향상시키면서 조직의 성과를 증가시킨다. 이것은 일종의 카리스마적인 지도관계이며 변동적인 상황에서 적합한 유형이다."(박영기·정영운 2009, 88) 이 관점의 또 다른 연구경향은 리더십을 '스튜워드십/서번트 리더십' 개념으로 발전시키기도 한다.

기존의 대통령 리더십 연구 성과들은 주로 첫 번째 방식을 채택하여 대통령 개인의 리더십 유형을 ‘리더가 어떤 사람인가’에 초점을 두었다. 이 접근 방법은 대통령을 직접 경험한 관료나 언론인들이 많이 활용하였다. 이러한 분석은 풍부한 자료를 제시하고 대통령직 수행에 관한 맥락적 정보를 제공하는 장점이 있지만, 개인 비망록이나 비공식 자료에 의존하거나 주관적 가치를 포함하여 사실을 왜곡하는 경우도 있었다. 대체로 대통령의 업무수행에 대한 전체적 평가수준에 그치거나 대통령의 다양한 업무영역에 대한 세부 평가보다 총괄 수준에서 업무수행과 리더십을 평가한다는 단점이 있다(이현우·이정진 2007, 23). 이 논문의 접근 방법은 기존 연구 성과와 달리 문대통령의 의사소통 리더십에 초점을 맞추므로 네 번째인 ‘리더가 팔로어와 협력하는 방식’에 해당한다.

3. 리더십의 변화와 의사소통 리더십 유형

1) 리더십의 변화

대통령의 의사소통과 관련된 기존 연구는 대통령의 연설문을 중심으로 ‘대국민 사과문에서의 언어 전략 분석’(김병홍 2014), ‘문대통령의 초기 연설문 분석’(김재희 2018), ‘이명박·박근혜·문재인 대통령의 광주민주화운동 기념사 전문을 통해 각 연설문의 거시구조를 분석’(조원형 2019)과 대통령의 공식적인 연설문이 아닌 SNS 담화를 분석(정다솜·권순희, 2020)한 연구가 있다. 이 연구들은 사과문, 연설문, SNS 담화문 등 하나의 소통 방식에만 주목하였다. 이와 달리 이 논문은 리더십의 다양한 측면에 접근하기 위해 정치인·관료·시민을 대상으로

한 문대통령의 다양한 의사소통행위를 분석하여 연구의 대상과 분석을 확장하고자 한다.

전세계적으로 23,900회 이상 인용된(2022년 1월 23일 검색) 저서에서 놀하우스(Northouse)는 현대의 리더십 이론들에 공통적으로 내포된 사항을 아래의 네 가지로 요약하였다(Northouse 2004, 3; 조성호 2012, 120).

첫째, 리더십은 하나의 과정이다.

둘째, 리더십은 영향력과 연관된다.

셋째, 리더십은 집단상황 내에서 발생한다.

넷째, 리더십은 목표달성과 연관된다.

위의 요약을 토대로 놀하우스는 리더십을 “공동의 목표를 성취하기 위해 한 개인이 (동일한) 공동체의 각각의 구성원들에게 영향을 미치는 과정”(조성호 2012, 3)으로 정의하였다. ‘과정으로서의 리더십’을 강조하는 놀하우스의 정의를 따르면 정치리더십은 정치인이 자신의 역량을 토대로 내적 상황이나 외적 환경의 문제를 해결하기 위해 구성원과의 상호작용을 통해 자신이나 집단이 제시한 목표를 달성하는 과정이다. 즉 정치리더십은 리더 개인의 선천적 특성에 의해 고정된 것이 아니라 시대의 흐름과 사건의 변화가 중첩되며 변화하는 것이다. 대통령 리더십의 요건도 역사적 맥락과 시대적 요구에 따라 달라진다. 미국의 경우에 워터게이트 직후에는 도덕성을 내세운 카터가, 이란 미 대사관 인질 사건을 겪은 후에는 강력한 힘을 앞세운 레이건이 미국인들로부터 선택받았다(조기숙·남지현 2007, 71). “대통령의 리더십은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 국민과의 관계 속에서 동태적으로 발휘”(조기숙·남지현 2007, 76)되기 때문에 동일한 대통령이 상황 변화에 따라 자신의 리더십 스타일에 변화를 줄 수 있다.

문재인 대통령의 의사소통 리더십도 개인적 성향이나 특질에서 찾지 않고, 문대통령이 정치적 환경의 변화에 대응하며 국민들에게 다가서는 의사소통과 그에 반응하는 국민들의 인식·의견·의지의 변화를 토대로 분석해야 한다. 문대통령의 리더십도 당선 전과 후가 달라지거나 특정 사건이나 위기를 전후로 달라질 수 있기 때문이며 또 리더십의 대상, 목표, 팔로어, 환경과의 상호작용 과정에서 변화하기 때문이다. 그러므로 문대통령의 리더십을 고정된 것으로 간주하지 않고 정치 리더십이 발휘되는 외적 환경에 반응하는 리더십의 변화 모습에 주목해야 한다. 정치지도자의 의지와 정치행위에 의해 환경도 변화하고 그 속의 구성원들의 인식과 의지와 행위도 변화하기 때문이다.

2) 의사소통 리더십 유형

커트 레윈, 로널드 리핏, 랄프 화이트(Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. K. 1939)는 리더의 의사소통 유형을 토대로 리더십을 연구하였다(Hackman & Johnson 2013, 40-43에서 재인용). 이들은 리더들이 팔로워들과 상호작용하는 방식을 기준으로 리더십을 권위적, 민주적, 자유방임적 유형으로 분류하고 각각의 의사소통 유형이 집단의 행위 결과에 미치는 영향을 분석하였다. 이들의 개념정의에 의하면 권위적 리더십의 지도자는 정책, 절차, 행동을 자신이 직접적으로 규정하고 팔로워들을 엄격히 통제하고 자신과 팔로워들 사이에 거리를 둔다. 권위적 지도자들은 대체로 팔로워들이 직접적인 감독 없이는 효과적으로 일하지 못할 것이라고 믿는다. 권위적인 의사소통 행동의 예는 교통을 지휘하는 경찰관, 학생이 숙제를 하도록 지시하는 교사, 그리고 부하 직원에게 작업대를 청소하도록 지시하는 감독관이다.

민주적 리더십의 지도자들은 자신과 팔로워들 사이에서 협력적 의

사소통을 사용하며, 목표와 절차 결정에 팔로어가 참여하도록 장려한다. 민주적 지도자들은 팔로어들이 정보에 입각한 결정을 내릴 수 있다고 가정하며, 팔로어들의 참여가 전반적인 의사 결정의 질을 향상시킨다고 믿는다. 민주적인 의사소통 행동의 예를 들면 그룹 구성원들에게 아이디어를 구하는 단체장, 학생들에게 과제 제출일을 제안해 달라는 교사, 그리고 새로운 제품의 전시와 관련된 추천을 판매원에게 요청하는 지역 매니저 등이다.

자유방임(Laissez-faire)형 리더십은 긍정적/부정적 유형으로 구분된다. 긍정적 유형은 팔로어들에게 높은 수준의 자율성과 자치를 제공한다. 이 유형의 리더는 팔로어의 요청이 없거나 개입이 불필요하다고 판단될 때에는 의사결정에 직접 참여하지 않는다. 예로서는 학생이 스스로 과제를 만들 수 있도록 하는 교사, 부하 직원이 독자적으로 제품을 디자인하도록 허용하는 연구개발 관리자, 팔로어 그룹이 심사숙고하는 것을 관찰하며 팔로어들이 요구할 때만 정보와 아이디어를 제공하는 리더 등이 대표적이다. 자유방임형의 부정적인 유형은 리더가 팔로어들로부터 물러나고 지도나 지원을 거의 제공하지 않는 책임 포기 유형이다. 비리더십(nonleadership)으로 비판받는 의사소통 형태인데, 무능하거나, 퇴직이 임박하거나, 해고 또는 해고될 위협에 처한 직장 상사가 이 유형의 리더십을 보일 수 있다. 이 유형은 기본적인 유형이라기 보다는 예외적인 것으로 간주되며, 이러한 리더가 있는 집단의 구성원은 생산성, 응집력 및 만족도가 저하되는 경우가 많다.

커트 레윈, 로널드 리핏, 랄프 화이트는 소통리더십 유형을 구분하기 위한 구체적이고 경험적인 여덟개의 기준을 제시하였다. 이들에 의하면 “리더십이란 집단이 공유하는 목표와 필요에 부응하기 위해 사람들의 태도와 행동을 변화시키는 상징적 의사소통”(Hackman & Johnson 2013, 11)이기 때문에, 리더가 성취하고자하는 목표를 팔로어

들에게 제시하고 팔로어들의 동기유발과 임무 수행을 유도하는데 필요한 의사소통의 기술 등을 분류 기준으로 삼았다. 그것은 목표 설정, 소통 방향, 팔로어 토론, 과제 완성 위한 제안, 피드백, 보상/처벌, 남의 말 경청, 분쟁이다. 각 기준과 그에 해당하는 리더십 유형의 내용을 아래의 <표 1>에 제시하였다.

<표 1, 의사소통 리더십 유형>

	민주형	권위형	자유방임형
목표 설정	팔로어 참여	단독으로 목표 설정	팔로어에게 위임
소통 방향	양방향 열린 의사소통	일방적이고 하향적인 의사소통	불명확하고 피상적인 의사소통
팔로어 토론	팔로어 토론 선호	통제된 토론	토론을 기피
과제 완성 위한 제안	대안 제공	개인적으로 지시	팔로어 요청시 제공
피드백	긍정적인 피드백을 자주 제공	긍정적 피드백 희소	긍정적·부정적 피드백 모두 드물게
보상/처벌	잘한 일은 보상, 처벌은 최후에 사용	복종에는 보상, 실수는 처벌	당근, 채찍 모두 사용하지 않음
남의 말 경청	효과적인 경청	빈약한 경청	효과적/빈약한 경청
분쟁 조정	집단 이익을 위해 분쟁을 중재	개인 이익 위해 분쟁을 이용	분쟁을 피함

(Hackman & Johnson 2013, 41의 표를 일부 수정한 것임)

4. 문대통령의 의사소통 리더십에 대한 경험 분석

위의 여덟가지 기준에 따르면 취임사에서 나타는 문재인 대통령의 초기 리더십 유형은 민주형이라고 할 수 있다. 문대통령은 취임사에서

자신이 꿈꾸는 한국 사회의 구상을 제시하면서 전형적으로 민주적인 의사소통 리더십을 추구하고 있음을 보여주었다. 위의 기준에 따라 구체적으로 분석하면 아래와 같다.

첫째, **목표 설정**에서 문대통령은 국민들에게 대통령과의 의사소통에 참여할 것을 요청하고 있다. '한 번도 경험하지 못한 나라', '통합과 공존의 새로운 세상', '진정한 국민통합', '권위적 대통령 문화 청산'을 통해 '나라를 나라답게 만드는 역사가 시작됩니다. 이 길에 함께해 주십시오'라고 요청하였다.

둘째, **소통 방향**에서는 양방향 열린 소통을 추구하였다. '참모들과 머리와 어깨를 맞대고 토론', '국민과 수시로 소통', '주요 사안은 직접 언론에 브리핑', '대화하고 소통하는 대통령이 되겠습니다'라며 참모, 언론, 국민과 대화하고 양방향으로 열린 소통을 하겠다고 반복해서 말하였다.

셋째, **팔로어 토론**은 특별히 언급하지 않았지만, '저를 지지하지 않았던 분도 진심으로 우리의 국민으로 섬기겠습니다.' '군림하고 통치하는 대통령이 아니라 대화하고 소통하는 대통령이 되겠습니다'라고 강조하였다. 이 말은 자신을 지지하지 않았던 시민들에게도 팔로어를 대하듯이 존중하고 대화하며 소통하겠다는 마음을 강조한 것이라 할 수 있다. 이는 진영 내부와 팔로어의 울타리를 넘어 소통을 확장하겠다는 다짐이었다.

넷째, **과제 완성을 위한 제안**은 '공정한 대통령' '특권과 반칙이 없는 세상' '상식대로 해야 이득을 보는 세상' '겸손한 권력' '가장 강력한 나라'를 개인적·국가적 과제로 제안하고 '야당은 국정운영의 동반자'이므로 '대화를 정례화하고 수시로 만나겠다'는 의지를 보여주어서, 시민뿐만 아니라 야당에게도 국정 참여를 제안한 것으로 해석할 수 있다.

다섯째, **피드백**은 취임사에서 특별히 거론할 만한 내용이 없지만,

촛불집회와 대통령 탄핵 후에 집권한 대통령이라 국민들의 민주적 열망에 부응하여 피드백에 적극적일 것임을 짐작할 수 있다.

여섯째, **보상/처벌**에 대해서는 ‘저에 대한 지지 여부와 상관없이 유능한 인재를 삼고초려해서 일을 맡기겠습니다’라고 하여 진영 내에 간하지 않고 통합적 관점에서 인재를 활용할 것임을 선언하였다. 능력과 의지가 있는 사람이면 누구라도 국정운영에 참여하고 그에 따른 보상을 얻을 것으로 기대할 수 있었다.

일곱째, **남의 말 경청**은 취임사에서 반복해서 대화, 토론, 소통을 강조했다기 때문에 문대통령이 시민, 언론, 야당 등의 의견을 ‘경청’할 것임을 신뢰할 수 있었다.

여덟째, **분쟁**과 관련해서는 ‘보수와 진보의 갈등은 끝나야 합니다. 대통령이 나서서 직접 대화하겠습니다.’ ‘지역과 세대간 갈등을 해소하고, 비정규직 문제도 해결의 길을 모색하겠습니다’라고 하여 분쟁에 적극적으로 개입하여 해결할 것임을 밝혔다. 문대통령은 권위적 방법이 아닌 대화로 갈등을 해결하겠다는 의지를 표명하였을 뿐만 아니라, 직접 문제 해결을 모색할 것임을 천명하였다.

위의 여덟 가지 기준으로 판단할 때 취임 당시에 문대통령은 민주적 리더십을 추구하였다고 판단된다. 하지만 재임 기간 중에 문대통령의 리더십 유형은 달라지는데, 이 변화는 집권 동안 중요한 사건들—검찰개혁처럼 국정에 영향을 미치는 사안, 조국사태처럼 국민들의 관심이 높은 사안, 확장적 재정정책처럼 사회 전반에 영향을 미치는 사안 등—에 대한 문대통령의 대응을 통해 분석할 수 있다. 이하에서는 구체적으로 위의 여덟가지 기준에 따라 대통령 취임 이후 문대통령의 리더십 변화를 분석한다.

첫째, 문대통령이 취임사에서 언급한 대통령으로서의 국가의 목표는 ‘한 번도 경험하지 못한 나라’, ‘통합과 공존의 새로운 세상’, ‘진정

한 국민통합, '권위적 대통령 문화 청산'이었다. 그러나 퇴임을 몇 달 앞둔 2022년 3월말까지 문대통령은 위의 목표들 중 어느 것도 달성하지 못했다. 오히려 국민통합과는 반대로 여/야의 적대정치가 극에 다르고 있으며 시민사회도 정치적으로 양극화되었다. 국민과의 의사소통 회수나 의사소통 방식으로 판단할 때 권위적 대통령 문화도 여전히 남아 있다. 문대통령의 기자회견 회수는 6회로 불통 대통령으로 비판받던 박근혜의 5회보다 단 1회 많았다. 김대중·노무현 대통령의 150회에 비교조차 할 수 없고 이명박 대통령의 20회에도 전혀 미치지 못한다.³⁾ 광화문에서 국민들과 토론하겠다고던 대통령이 기자회견조차 회피하였고, 국민들과의 직접 대화는 두차례의 형식적 TV 토크쇼에 그쳤으며, 야당과의 대화는 거의 없었다. 문대통령은 국민, 언론, 야당과 거리를 두고 직접 소통하지 않는 권위적 대통령의 모습에서 벗어나지 않았다. 목표 설정은 바람직하고 민주적이었지만 문대통령을 지지하는 열성 팬덤을 제외하면 국민, 언론, 야당 중 어느 누구도 목표 달성에 참여할 기회를 제공받지 못했다. 문대통령은 통합과 공존을 이끌어 내지 못하였고 그에 관한 메시지나 의사소통도 없었다.

그러므로 '목표 설정' 항목에서 취임 이후에는 목표 설정과 달성 과정에 시민들의 참여를 허용하지 않았고 단독으로 추진했다는 점에서 권위형 리더십으로 변화하였음을 알 수 있다.

둘째, 소통 방향의 측면에서 문대통령의 소통은 불통의 대통령이라고 비판받던 박근혜대통령과 차이점을 찾기 어렵다. 문대통령은 취임 첫날에 청와대 춘추관에서 첫 브리핑을 갖고 국무총리, 국가정보원장 후보자, 대통령비서실장, 대통령경호실장을 지명·임명하고 그 이유를 직접 설명했다. 그리고 “앞으로도 오늘처럼 국민들께 보고드릴 중요한

3) 「미디어오늘」, 2021.01.19. <https://v.kakao.com/v/20210119210509994>

내용은 대통령이 직접 말씀드리도록 하겠다”고 약속했다. 하지만 퇴임 직전인 2022년 봄까지 이 약속을 지키지 않았다. 대통령이 직접 브리핑하는 횟수는 기대 이하였다. 2017년 5월10일 국무총리·국정원장·대통령비서실장·대통령경호실장 인사 발표, 2017년 5월19일 김이수 헌법재판관 지명, 2017년 5월21일 경제부총리·정책실장·국민경제자문위부위원장·외교부장관·국가안보실장·통일외교안보특보 지명 및 임명, 그 1년 후인 2018년 9월 평양 정상회담 결과 대국민 보고, 또 1년 후인 2019년 12월 정세균 국무총리 후보자 발표뿐이었다. 이와 같은 5차례의 브리핑 중 4건이 단순 인사 발표였고, 1건은 단순한 성과 발표였다(『미디어 오늘』, 2021.01.19.).

언론과의 소통도 다르지 않다. 기자회견과 인터뷰를 모두 합해도 2017년 8월의 취임 100일 기념 기자회견, 2018년 1월 신년 기자회견, 2019년 1월 신년 기자회견, 2019년 5월 문재인 정부 2년 특집 대담(KBS 단독 진행), 2020년 1월 신년 기자회견⁴⁾, 2020년 5월 취임 3주년 특별연설⁵⁾, 2021년 1월 신년 기자회견 7차례가 전부였다. 그리고 퇴임하는 해인 2022년의 마지막 신년기자회견은 아예 개최하지 않았다. 문 대통령은 국민과의 직접적인 양방향 소통을 회피하는 이유를 설명하지도 않았다.

2021년 1월의 기자회견에서 소통 부족에 대한 질문을 받자 코로나 19 방역을 언급하며 “저는 반드시 기자회견만이 국민과의 소통이라고 생각하지 않습니다, 소통의 한 방법이죠. 저는 어느 대통령보다 현장 방문을 많이 했고, 또 현장 방문에서도 비록 작은 그룹의 국민들이기는 하지만 서로 양방향의 대화를 주고받는 경우들이 많이 있었습니다.

4) 이 날 문대통령은 ‘조국에게 마음의 빔을 쬐다’고 말한다.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/202001141833396149>

5) <https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=2140>

여러 가지 방식으로 국민과의 소통을 위해서 노력을 해 왔다고 생각 합니다”고 답했다(『미디어 오늘』 2021.01.19.) 현장 방문의 바쁜 일정 중에 시민들과 양방향 대화를 주고받는 성의가 있는 대통령이 전 국민 앞에서 정책을 직접 설명하고 국정수행의 어려움을 호소할 수 있는 기자회견을 하지 않았다는 사실은 아이러니다. 그러는 동안 국민과의 의사소통 거리는 너무 멀어졌고 소통 방향도 일방적이었다.

취임사에서 민주적 의사소통 리더십을 지향하였던 문대통령은 취임 이후에는 적극적인 양방향 소통보다 ‘PI management’ 전략을 따랐다. PI(presidential identity)관리 전략은 경영전략의 하나로서 최고관리자의 정체성 및 이미지를 부각시키고 그의 활동에 초점을 맞추는 마케팅 활동으로서 명성관리(reputation management) 활동에 해당한다. (박종민 2008, 152) 문대통령의 재임기간 동안 정치적 목적을 달성하기 위한 일관된 행위 양태는 민주적인 의사소통 리더십이 아니라 자신의 정치 팬덤과 국민들을 대상으로한 ‘PI 관리’였다.

2021년 8월 10일 청와대 대변인은 문대통령 선친의 친일 논란을 제기한 최재형 전감사원장에게 “심각한 유감을 표한다”며 즉각 반응하며 “대통령의 뜻이 반영돼 있다”고 밝혔다. 이에 대해 최재형 측은 “문대통령은 국민들에게 약속한 백신이 왜 제때 공급되지 못하는지에 대해 진솔한 사과와 유감을 표시하지 않았다. 민주주의 근간을 흔든 ‘드루킹 사건’에 대해서도 사과논커녕 입장표명조차 하지 않고 있다”⁶⁾고 지적했다. 2021년 9월에 UN을 방문한 문대통령은 미국 ABC 뉴스와 인터뷰에 BTS와 함께 참여한 자리에서 BTS의 노래와 춤을 따라 했다. 또 문대통령은 2021년 11월 15일 국내 기술로 건조한 FLNG(Floating LNG, 부유식 해양 LNG 액화플랜트) 명명식 참석을 위해 경남 거제시

6) <https://www.news1.kr/articles/?4399614>

삼성중공업을 방문했다. 이날 행사에는 이 배를 발주한 모잠비크의 필리프 자신투 뉴지 대통령 내외도 참석했다. 다음날 청와대 참모회의에서 문대통령은 “모잠비크 FLNG선 출항 명명식에 대한 보도는 조금 아쉽다. 사진기사 중심으로 보도된 것을 봤지만, 그 내용과 의미가 국민께 잘 전달될 수 있는 기사는 부족해 보인다 … 내가 점심 한 끼 먹으러 거제까지 갔겠습니까?”⁷⁾라고 반문하여 이 날 행사를 다룬 언론 보도에 대한 아쉬움을 피력했다.

문대통령은 선친 논란에 즉각 반응하고, TV 앞에서 춤을 추고, 경제 행사에 대한 언론의 보도태도까지 체크하는 세심함을 보였다. 이처럼 자신의 이미지에 부정적인 영향을 미치는 이슈에는 대응하고, 긍정적 이슈를 적극적으로 생산하며, 미흡한 보도 태도를 지적하는 것은 모두 전형적인 PI관리에 해당한다. 그러나 백신 공급부족 문제나 드루킹 사건처럼 전국민이 답답해하는 사안들에 대해서 직접 설명하는 의사소통에는 관심을 보이지 않았다. 따라서 ‘소통방향’ 항목에서 양방향의 열린 토론을 중시하던 취임사의 민주적 소통리더십을 버리고 일방적이고 하향적인 홍보 방식인 PI 관리에 치중하였기 때문에 권위형 리더십으로 변화하였다고 판단된다.

셋째, 팔로어 토론의 기준으로 보면 누구와도 격의 없는 토론을 즐기던 노무현대통령과 달리 문대통령은 토론을 거의 하지 않았다. 문대통령은 2017년 5월 25일 청와대의 첫 수석보좌관회의에서 “다 함께 공유하고 토론”하자고 하였으나, 그 이후로 청와대 내부에서도, 정부 내에서도, 국회와의 관계에서도, 언론이나 국민과의 소통에서도 토론은 없었다. 문대통령의 트위터 계정에서도 토론은 없고 일방적인 홍보와 팔로어들의 댓글과 ‘좋아요’ 뿐이었다.

7) <https://m.khan.co.kr/politics/president/article/202111181146001#c2b>

문대통령은 2019년 11월 <국민과의 대화>를 개최하였지만 그 자리에서도 질의응답만 할 뿐 토론은 없었다. 이 행사는 조국사태에 분노하는 민심을 달래고 대통령의 입장을 국민 앞에서 밝히기 위해 마련하였다. 이때 MBC가 사전에 구성해놓은 온라인 참여 신청 양식을 보면 '대통령에게 직접 하고 싶은 질문'과 '대통령께 바라는 점'이라는 항목을 기재하도록 하고 전화면접까지 거친 철저히 기획되고 통제된 대화였다.⁸⁾ 애초에 허심탄회한 토론을 위한 자리가 아니었다.

2021년 11월 21일에 문대통령은 두 번째 <국민과의 대화>를 가졌다. 100분간 이 행사의 주제였던 방역과 일상 회복 문제에 관한 지엽적인 질문들이 이어졌지만, 당시에 국민들이 가장 듣고 싶었던 사안들인 종전선언, 북경올림픽 보이콧 조치에 대한 정부의 대응 방안, 대장동 문제, 고발 사주 의혹 같은 정치 현안에 관한 토론은 없었다.⁹⁾ <국민과의 대화>에서 토론은 처음부터 고려되지 않았고, 대통령이 말하고 싶은 내용을 국민들이 묻도록 유도하는 토크쇼가 연출되었다. '팔로어 토론' 항목에서 임기 5년 동안 문대통령의 의사소통에는 팔로어의 자유로운 토론이나 통제된 토론조차 없고 오히려 토론을 회피한다는 점에서 부정적 자유방임형 리더십에 해당한다.

넷째, '과제 완성 위한 제안'의 기준에서 문대통령은 임기 동안 자신이 설정한 과제를 완성하기 위해 전례 없이 국민들이 직접 결정할 기회를 제공하였다. 신고리 핵발전소 5.6호기 건설에 관한 공론조사와 교육정책 공론조사가 그것이다. 당시에 핵발전소 건설에 관한 공론조사에 관해서는 문대통령이 자신의 대선공약을 이행하지 않고 공약 이행의 책임을 시민들에게 떠넘겼다는 비판이 있었다. 이러한 비판에도 불구하고 대통령이 자신의 정책의 실행여부를 시민들에게 직접 물었

⁸⁾ <http://www.newsworks.co.kr>

⁹⁾ <https://www.mk.co.kr/premium/special-report/view/2021/11/31/128/>

다. “정치적 선택이 정당화되기 위해서는, 그 선택이 자유롭고 평등하며 합리적인 행위자들이 목적에 대해 토의한 결과여야만 한다”(Elster 1998, 5)는 토의민주주의(deliberative democracy) 이념에 의하면 문대통령의 선택은 긍정적이었다. “모든 정치권력은 시민의 의사소통적 권력에서 나온다. 정치적 지배의 행사 방향은 시민들이 담론적으로 구조화된 의견과 의지를 형성하는 과정에서”(하버마스 2000, 216) 정당화되기 때문이다. 국민들의 의사소통 결과가 주권적 권력 행사의 최종적 근거가 되어야 하므로, 문대통령이 자신의 선거공약임에도 공론조사로 국민들의 의견을 묻고 그 결과를 수용하여 정책에 반영한 것은, 자신이 제안한 과제를 수행하는 과정에 국민의 요구를 적극 수용하는 민주적 리더십을 보여준 대표 사례였다.

한편으로 문재인 대통령의 교육정책 공약 중 주목 받은 것은 상대평가 방식인 대학수학능력시험(수능)을 절대평가로 전환하는 것이었다. 이 공약이 반대 여론에 부딪히자 문대통령은 국가교육회의를 통해 ‘대입제도개선 공론화위원회’를 설치하고 국민들의 의견을 묻도록 하였다. 공론화위원회는 대입제도 개편 공론화 과정 배경을 “국민 중심의 민주주의”를 구현하는 사회적 합의 형성 모델의 장이 될 것”(대입제도개편 공론화위원회 2018)이라고 설명하며 공론조사를 추진하였다. 공론조사 결과 중 대입 선발방법과 관련하여 참여자 절대다수의 지지를 받은 선택지는 없었고 정시비율을 당시의 20%보다 확대할 것을 요청하는 의견이 우세하였다. 이 결과에 대해 국가교육회의가 정시비율 확대를 권고하였고 교육부는 이를 수용하여 30%로 결정하였다. 교육부는 그 이후에 수시/정시 비율 논란이 불거질 때마다 30%안을 고수하며 더 이상의 비율조정은 없을 것이고 학종개선에 초점을 맞추어 정책을 일관되게 유지하겠다고 발표하였다.

그러나 문재인 대통령은 2019년 10월 25일 조국 가족의 입시 비리

를 의식한 듯 “수시에 대한 신뢰가 형성될 때까지 서울 주요 대학을 중심으로 수시와 정시 비중의 지나친 불균형을 해소할 방안을 조속히 마련해주길 바란다”며 “우리 교육은 지금 신뢰의 위기에 직면해 있으며 국민의 관심이 가장 높은 대입제도부터 공정성을 확립”해야 하므로 11월중 학생부종합전형 개선방안과 서울주요 대학의 수시·정시 불균형 해소 대책 마련을 지시했다. 문대통령의 발언 이후에 교육부는 갑자기 입장을 바꿔 정시 비율을 40%로 올렸다. 이 결과는 공론조사 결과를 수용한 정책을 학계나 교육계와 논의 없이 일방적인 지시를 통해 심지어 교육부와도 사전 교감이 없이 대통령이 독단적으로 결정하였다는 비판을 받았다.

‘과제완성 위한 제안’ 항목에서 공론조사를 제안한 문대통령의 리더십은 민주형에 해당하였지만 뒤이어 교육정책 공론조사를 무력화하는 지시는 공론조사 결과와 전문가들의 견해를 배척한 것으로서 권위적 리더십에 해당한다. 이처럼 같은 정책을 시행할 때에도 문대통령의 리더십은 상황에 따라 민주형에서 권위형으로 표변하였다.

다섯째, 피드백 과정이다. 문대통령은 2019년에 한국을 방문한 트위터 최고경영자 잭 도시(Jack Dorsey)와 환담하는 자리에서 <청와대 국민청원>은 “온라인으로 소통하는 노력인데 이는 주권자인 국민이 일상적으로 정치에 참여하는 것이 민주주의를 건강하게 하기 때문”(연합 뉴스 2019.03.21.)이라고 언급했다. 문대통령은 국민과의 온라인 소통이 중요하다는 것을 외국인 CEO에게 직접 설명하였지만 정작 본인은 그 청원을 제기한 국민들에게 4년 동안 아무런 피드백을 보내지 않았다.

청원게시판 개설 4주년을 맞아 청와대가 발표한 자료에 의하면 누적 게시청원은 104만 5,810건, 누적 방문자수는 4억 7,594만 372명이었으며, 20만명 이상의 동의를 받은 청원은 257건이었다. 청와대 발표에 의하면 청원에 의해 다음과 같은 제도들이 변화하였다. 아동보호에 대한

국가책임을 강화, 어린이 교통안전을 확보하기 위한 법과 제도를 개선, 음주운전 처벌을 강화, 심신미약 감경 의무를 임의 규정으로 변경, 디지털 성범죄와 아동대상 성범죄의 처벌 강화, 소방공무원을 국가직으로 전환, 노동환경 개선을 위한 법과 제도를 만들고, 동물보호법이 강화 등의 많은 변화를 만들었다. 그러나 국민들의 청원에 문대통령이 직접 답변한 것은 국민청원을 도입 후 4년만인 2021년 8월 19일에 '자궁정부암 백신 무료 접종 대상 확대' 등 3건에 대한 답변이 전부였다. '피드백 항목'에서 문대통령은 부정적 피드백 뿐만 아니라 긍정적 피드백조차 부족한 부정적 자유방임형 리더십을 보여주었다.

여섯째, 보상과 처벌에서의 리더십이다. 정부 구성원들에 대한 문대통령의 보상/처벌은 헤드십(headship)에 해당한다. 헤드십은 에치오니(Etzioni 1965)가 정치리더십과 구분하면서 제안한 개념이다. 그는 정치리더십을 개인이 전체 집단 구성원들에게 미치는 사회적 영향력으로 간주하고, 헤드십은 상벌의 행위 또는 강제력에 기초하는 행동으로 구분하였다. (오승철 2017, 10-11) 헤드십은 '구성원들이 자발적으로 리더를 따르는 것이 아니라 절대적인 권력에 의해 행사되는 것'(Paige 1977, 65-66)이며 리더십과 달리 지도자 개인에 대한 공감, 상호성, 자발성이 없다는 점에서 조직 내에서의 지배/복종의 관계에 해당한다. 이런 이유에서 헤드십을 제도화된 지위나 권력에 의존하여 행정적으로 통제하는 행위로 구분하기도 한다(김명기·김운태 1998, 135).

대통령의 헤드십은 대통령의 법적 권한에서 유래하기 때문에 행정적·관료적 통제 속에서 특히 보상/처벌의 사례에서 단적으로 드러난다. 임기 내 고위 공직자 인사청문회에서 부적격 인사들 때문에 많은 논란이 있었지만 문대통령은 그 중 대부분의 임명을 강행하였다. 그러나 논란된 인사들 중에서 임명 후에 업무 수행에 탁월함을 인정 받은 인물이 없었다는 점에서, 대통령이 해당 인사를 과거의 행동에 대한

보상 차원에서 임명한 것이라는 비판을 받았다.

문대통령은 2019년 3월에 외교와 관련한 경력이 전무한 장하성 전 청와대 정책실장을 주중국 대사로 임명하였다. 장하성은 당시에 실패 여부를 두고 격한 논쟁이 있었던 소득주도성장을 주도하였고 김동연 경제부총리와 갈등이 불거진 2018년 11월에 사임하였다. 장하성은 문책성 사임 4개월 만에 주중대사로 임명되었는데, 그는 중국 전문가가 아니었고 중국어에 정통하지도 않아서 당시에 많은 비판이 있었다. 청와대 관계자가 한 언론과의 인터뷰에서 “장하성 전 실장은 청와대 1기 원년 멤버로 문 대통령의 통일외교안보 정책에 대한 이해도가 높다”며 “북-미 대화 재개로 비핵화가 진전될 경우 동북아 다자간 안보협력체 구상 등을 해당국에 설명하고 협력을 끌어낼 적임자라고 문 대통령이 판단한 것 같다”(『한겨레』 2019.03.04)고 말했다. 이 말에 따르면 장하성이 통일외교안보 정책을 중국에 설명할 수 있기 때문에 주중대사에 적합하다는 뜻이다. 그러나 주중대사를 지내기 위해 필요한 역량이 통일외교안보 정책을 설명하는 정도에 그친다면 굳이 전문가도 아닌 장하성을 적임자라고 생각할 이유가 없다. 많은 중국과 통일외교 전문가들이 그 일을 장하성보다 더 잘 할 수 있기 때문이다. 외교 전문가로부터 전문성을 의심받고 언론이나 시민사회로부터 회전문 인사라는 비판을 무릅쓰면서 그를 주중대사로 임명한 것은, 문대통령이 그에게 개인적으로 주는 ‘보상’이 아니라면 수긍하기 어려운 조치였다.

처벌 사례는 이보다 더 극적이다. 2018년 8월 26일 문대통령은 통계청의 가계동향조사를 놓고 빚어진 논란의 책임을 물어 황수정 통계청장을 경질하였는데, 황수정의 재임기간은 13개월로서 2년 이상 재직한 전임자들에 비해 이례적으로 짧았다. 경질 전에 통계청이 발표한 2018년 1·2분기 조사에서 소득 하위 20%인 1분위 가구의 소득이 2017년보다 각각 8%, 7.6% 급감한 것으로 나타났는데, 정부가 추진한

소득주도 성장이 역효과를 냈다고 비판하는 사람들이 이 통계치를 유리하게 활용하고 있었다. 청와대 대변인은 가계동향 표본 문제와 황수정의 경질은 무관하다고 말했지만 그 외 다른 경질 이유를 발표하지도 않아서 황수정이 잘못했기 때문에 경질했다고 사실상 시인하였다.¹⁰⁾ 청와대의 지적이 사실이더라도 통계청장을 경질하지 않고 조사방법을 수정하는 것으로 충분하였다. 청와대가 후임 통계청장의 임명 사유로 밝힌 “신규 정책수요를 반영한 새로운 통계지표 발굴, 조사방법 개선 등 신뢰성 있는 통계서비스를 제공”이라는 청와대의 요청은 곧바로 ‘선택적 통계 인용’ ‘통계왜곡’ ‘통계마사지’ ‘통계몰타기’ ‘맞춤통계’ ‘통계분식’ ‘코드통계’ ‘보은통계’ 등의 비판을 받았다.¹¹⁾

2021년 8월에 문재인 정부를 비판하다 파면된 문체부 한민호 문화체육관광부 국장이 파면 취소 소송에서 승소 판결을 받았다. 한국장은 사행산업통합감독위원회 사무처장으로 근무하던 2017년 자신의 SNS에 정부의 대북정책, 대미·대일외교, 원전 폐기 등을 원색적으로 비판하는 글을 올렸다. 또 2019년 7월에 일본 정부가 반도체 소재 수출 규제를 했을 때 당시 조국 청와대 민정수석이 SNS에 동학농민혁명을 소재로 한 죽창가를 소개하자, “나는 친일파다” “지금은 친일이 애국이다”라고 말해 논란을 일으켰다. 문체부는 2019년 10월 국가공무원법상 성실·품위유지 의무를 위반했다는 이유로 한국장을 파면하였다. 재판부는 판결문에서 “공무원의 신분박탈 외에 경제적, 신분상 불이익을 추가로 가하는 파면 처분은 지나치게 무겁다”며 “파면은 재량권의 한계를 벗어난 처분으로 위법하다”고 밝혔다. 고위 공무원으로서 품위유지 의무를 일부 위반한 것은 사실이지만 처벌이 너무 지나쳐서 위

¹⁰⁾ 잘못이란 2018년도 통계조사에서 표본 가구수를 변화시키면서 저소득 가구수를 과대 대표하는 방법을 사용하여 최하위 소득이 큰 폭으로 줄어들었고, 최상위 소득과 간극이 더욱 벌어진 통계 결과가 나왔다는 것이다(<http://www.mediatoday.co.kr>).

¹¹⁾ <http://www.todaykorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=275815>

법이라는 판결이었다.¹²⁾

‘보상/처벌’ 항목에서 문대통령은 자신이 신입하는 인사들에게는 비판을 무릅쓰고 자리를 마련하여 보상하였지만, 요구에 부합하지 못하는 사람에 대한 처벌은 신속했다는 점에서 전형적인 헤드십을 행사하였으므로 권위형 리더십에 해당한다.

일곱째, ‘남의 말 경청’에서 문대통령은 취임사의 약속을 지키지 않았다. 국민의 의견을 경청하는 방법은 여러 경로가 있다. 언론과의 소통, SNS를 통한 소통, 국민과의 직접 소통 등이다. 청와대에 고립된 대통령이 국민의 목소리를 경청하는 방법은 일차적으로 언론을 통하는 것이다. 그러나 문대통령의 기자회견 회수가 전임 대통령들에 비해 크게 부족했다는 사실은 앞에서 이미 지적하였다.

다음으로 트위터는 국내외로 많은 정치인들이 대중을 설득하거나 상호작용할 목적으로 활용하며 사회적 의제를 형성하는 대표적인 플랫폼으로서, 다양한 구성원이 소통하며 실시간 참여가 가능하여 현대사회에서 공론의 장으로 기능하고 있다(정다솜·권순희 2020). 문대통령은 스마트폰이 사용된 초기인 2011년 12월부터 트위터를 시작하였으며 국내 정치인 중에 가장 많은 팔로워(팔로워 수 1,874,957, 검색일 2021.09.07.)를 거느리고 있다. 그러나 대통령이 기자회견에서 기자들의 질문에 답하는 것, 국민청원에 대해 직접 답변하는 것, 혹은 TV 앞에서 국민들의 질문에 답하거나 자신의 생각을 직접 말하는 것과 트위터에서 팔로워들에게 글을 쓰는 것은 전혀 다른 차원의 의사소통행위이다. 트위터에 글을 올리는 것은 자신에게 이미 호감을 갖고 팔로우하는 사람들에게 말

12) 재판부는 “정부의 대일 정책에 대해서 대통령을 ‘아메바’, ‘지렁이’로 표현한 글을 인용하는 등 정부와 대통령을 원색적으로 비난하거나 매우 부적절한 표현으로 비하했다”며 “왜곡된 역사의식에 기초한 친일사상을 드러내는 게시물도 다수 기재했다”고 밝혔다. 또 “한 전 국장은 국민 전체를 비하하는 내용의 글까지 게시했다”며 “주권자인 국민의 수임을 받은 봉사자인 공직자의 태도라고 도저히 볼 수 없다”고 지적했다.

하는 것이기 때문에 자신에게 비판적인 사람들에게도 말을 건네는 대화나 토론과는 전혀 다르다. 트윗과 리트윗은 국민을 대상으로 하는 의사소통행위라기보다는 지지자들을 향한 전략적 행위이다.

다른 한편 문대통령의 트위터 활동이 국민과의 소통행위가 아니라 홍보에 불과하다는 비판도 있다. 2020년 9월 3일, 문대통령의 트위터 글이 문제가 되었다. “전공의 등 의사들이 떠난 의료현장을 묵묵히 지키고 있는 간호사분들을 위로하며....”라고 의사와 간호사를 편가르는 듯한 글을 올려서 논란이 커지자 청와대는 문대통령이 해당 글을 작성하지 않았다고 밝혔다. 청와대 해명은 그동안 문대통령이 SNS 계정에 직접 글을 쓰는 것처럼 가장했다는 것을 시인한 것이나 다름없었다. 이 때문에 SNS를 통한 가장된 홍보방식은 소통이 아닌 기만행위라는 비판을 받았다. 그리고 가장 중요한 국민과의 직접 소통 자리인 <국민과의 대화>도 홍보용 행사에 그치고 말았다.

언론과의 소통, SNS 소통, 국민과의 직접 소통 사례를 보았을 때 ‘경청’ 항목에서 문대통령은 경청하기를 소홀히 하는 부정적인 자유방임형 리더십에 해당한다.

여덟째, ‘분쟁 조정’ 항목에서 문대통령은 가장 심각한 리더십 결핍을 보여주었다. 문대통령은 조국사태 뿐만 아니라, 1년 이상 지속된 추미애 장관과 윤석열 검찰총장 간의 갈등에서도 분쟁조정을 시도하지 않았다. 대통령 본인이 임명한 장관과 총장이 1년 넘도록 대립하며 사회적 갈등과 혐오를 깊고 넓게 확산시켰음에도 불구하고, 마치 대통령 자신과는 아무 관계 없는 것처럼 단 한 번도 책임 있게 조정하거나 중재하려 시도하지 않았다.

문대통령은 윤석열 검찰총장을 임명하는 자리에서 ‘정치검찰의 행태를 청산할 것’과 ‘검찰에 대한 민주적 통제를 수용할 것’을 요구한 뒤에 다음과 같이 당부했다. “한 가지 더 강조하고 싶은 것은 반칙과

특권은 용납하지 않는, 정의가 바로 서는 세상, 누구나 **법 앞에 평등한** 사회를 만드는 것이 검찰이 가진 또 하나의 시대적 사명이라고 생각합니다.” 또 이어진 환담 자리에서는 ‘권력형 비리를 공정하게 처리할 것’을 주문하면서 특히 “**살아있는 권력에 대해서도** 똑같은 자세가 돼야한다고 생각하기 때문이다. 우리 청와대든 정부든 집권 여당이든 권력형 비리가 있다면 정말 엄정한 자세로 임해주길 바란다”(강조는 필자)고 요구했다.

윤석열은 2019년 9월 6일에 법무부장관 후보자 조국의 아내인 정경심을 기소하였다. 같은 날 국회 인사청문회에서 조국은 아내인 정경심이 표창장을 위조한 것이라면 “법적 책임을 져야 한다”고 말했다. 따라서 검찰의 정경심 기소는 문대통령이 요청한 ‘살아 있는 권력’에게 엄정하게 법을 집행한 것이었고, 조국의 공언에 부응하여 그 아내의 법적 책임을 물은 것이었다. 그러나 각종 의혹과 검찰의 기소에도 불구하고 문대통령은 조국을 법무장관에 임명하였고 얼마 후 조국은 사퇴하였다. 2020년 1월 3일 사퇴한 조국 법무부 장관의 후임으로 추미애 법무부 장관이 취임하였다. 추장관 취임 후 조국사태로 표출된 정부와 윤총장의 갈등이 최고조에 달했다. 추장관 주도로 ‘검·언유착 의혹 사건 수사’, 장관의 수사지휘권 발동, 현직 검사에 대한 독직폭행 사건, 검찰총장에 대한 법무부의 감찰과 직무정지 및 정직 2개월의 징계 결정 등으로 1년 이상 법무부와 검찰의 갈등이 깊어졌다.

추윤갈등이 고조되던 2020년 10월 22일, 국회의 대검찰청 국정감사에서 법제사법위원회에 증인으로 출석한 윤석열 검찰총장에게 국회의원들이 사퇴할 의향을 묻자 윤총장은 ‘임명권자인 대통령께서 임기 동안 소임을 다하라고 했고 여러 복잡한 일들이 벌어진 총선 이후 민주당에서 사퇴하라는 이야기 나왔을 때도 (대통령이) 적절한 메시지를 통해서 흔들리지 말고 임기를 지키면서 소임을 다하라는 뜻을 전했다.

제가 임기 동안 할 일을 충실히 하는 것이 임명권자뿐 아니라 국민에 대한 책무라고 생각하고 흔들림 없이 소임을 다하겠습니다(「한겨레」 2020.10.22.)며 사퇴할 뜻이 없음을 분명히 했다.

혼란이 극심하던 2020년 10월 27일 한 청와대 관계자는 윤 총장이 국감에서 “문재인 대통령이 총선 이후 적절한 메신저를 통해 ‘임기를 지키며 소임을 다하라’고 전했다”고 밝힌 데 대해 “관련 내용에 대한 대통령 말씀은 들은 바 없다”고 일축했다. 그는 ‘윤 총장 거취와 관련한 대통령의 말씀을 들은 바 없다’는 것은 2년 임기를 지켜야 한다는 것이냐는 질문에 “해석을 해도 되냐, 마냐를 질문하면 드릴 말씀이 없다”며 “저는 관련한 대통령의 언급을 들은 바 없다”고 말했다. 이 관계자는 ‘적절한 메신저’에 대해선 “메신저를 보내셨는지에 대해선 제가 정보가 없다. 확인해드리기 불가하다”고 했다(「서울신문」 2020.10.27.).

청와대 관계자는 ‘문대통령이 임기를 지키라는 뜻을 전해왔다’는 윤석열의 증언에 대해 사실확인을 요구하는 질문에 거짓이라고 확인하지 않고 알 수 없다고 말하였다. 윤석열의 주장을 인정도 부인도 하지 않은 것이다. 그러나 사실을 직접 확인할 수 있는 유일한 사람인 문대통령 본인이 한마디도 하지 않아서, 국민들은 추운갈등 상황에서 대통령이 추구하는 바가 무엇인지 전혀 알 수 없었다. 법무부장관과 검찰총장이 적대적으로 싸우는 “한 번도 경험해 보지 못한 나라”를 목도하는 중에도 대통령은 사태수습을 위한 메시지를 전혀 제시하지 않았다. 그 결과 대통령에 대한 국민들의 반응은 팬텀적인 무조건 지지 혹은 적대적인 거부로 양분되었다. 대통령의 의사소통 리더십이 사라진 동안 행정부 내에서는 윤석열 검찰총장, 최재형 감사원장, 김동연·홍남기 기재부 장관처럼 대통령의 지시에 항명하는 자들이 속출하였고, 시민사회는 대통령의 지지자와 반대자로 분열되었다.

이 과정에서 거의 2년 동안 국가적 이익을 위해 분쟁을 조정하는 대통

령의 민주적 리더십은 보이지 않고, 국가기구간의 충돌을 묵도하고서도 해결을 회피하는 부정적인 방임형 리더십으로 인해 사태가 악화되었다.

지금까지 검토한 여덟 가지 기준에 따라 분석한 문대통령의 리더십 유형을 아래의 표에 종합하였다. 요약하면 취임사에서 문대통령이 추구한 리더십 유형은 민주형이었으나, 임기 중에 드러난 리더십은 권위형과 부정적인 자유방임형(비리더십)으로 변질되었다.

〈표 2, 문재인 대통령의 리더십 변화〉

	취임 당시		취임 이후		
	민주형	민주형	권위형	자유방임형	
				긍정적	부정적(비리더십)
목표 설정	○		○		
소통	○		○		
팔로어 토론	○				○
과제 완성 위한 제안	○		○		
피드백	○				○
보상/처벌	○		○		
남의 말 경청	○				○
분쟁 조정	○				○

위의 <표 2>에서 확인할 수 있는 바와 같이 취임 이후 문대통령의 의사소통 리더십은 권위형과 자유방임형의 특성을 4:4로 함께 갖고 있다. 그러나 <표 2>에서 제시된 요건에 포함되지 않았으나 정치지도자로서 반드시 갖추어야 할 조건이 있는데, 리더 자신이 팔로어들에게 제시한 과제를 관철하는 능력이다. 문대통령은 이 능력에서도 성공하지 못했다. 문대통령은 재임기간 동안 매년 두어차례씩 공개적으로 확장적 재정 집행을 요구하였고 그 이유를 직접 설명하기도 하였다. 2020년 5월 25일 청와대 회의에서 문대통령은 재정 건전성 악화를 우려하는 의견도 있지만 “지금의 심각한 위기 국면에서는 충분한 재정

투입을 통해 빠르게 위기를 극복하고 경제성장률을 높여 재정 건전성을 회복하는 좀 더 긴 호흡의 재정 투자 선순환을 도모하지 않으면 안 됩니다. 그것이 길게 볼 때 오히려 GDP 대비 국가채무비율의 악화를 막는 길입니다”¹³⁾고 말했다. 그럼에도 불구하고 요구한대로 재정 집행이 이루어지지 않자 여당인 민주당이 나서서 기재부장관의 ‘재정독재’¹⁴⁾를 비난하기도 하였다.

대통령이 정부의 수반으로서 장관을 임명하면 그들은 대통령의 명령에 따라 정책을 집행한다. 문대통령은 국무회의에서 재정집행에 대해 반복적으로 강조할 필요없이 해당 장관에게 지시하면 된다. 그러나 대통령의 지시가 이행되지 않기 때문에 문대통령은 자신의 정책목표를 공식회의에서 반복해서 말했다. 이 사례를 보면 대통령은 자신이 임명한 장관들과의 의사소통에 실패했거나 적절한 리더십을 발휘하지 못한 것으로 보인다. 문대통령 임기 내내 확장적 재정정책에 대해 기재부와 의견 충돌이 지속되었던 것은 대통령이 전문관료에게 끌려다녔음을 반증한다. 실제로 2021년 11월의 두 번째 국민과의 대화에서 문대통령은 재난지원금에 대한 기재부의 정책을 지지한다고 말하여 자신의 기존 지시와 상반된 입장을 보여주었다. 확장적 재정정책을 지시할 때는 권위적이더니, 그걸 반대하는 기재부의 결정을 지지한다고 말하며 부정적인 자유방임적 태도로 급변하였다.

확장적 재정정책은 조국사태나 추운갈등과 달리 전국민에게 영향을 미치는 정부의 주요 정책인데 이 과정에서 대통령이 헤드십도 없는 자유방임형 비리더십으로 일관하였다는 점에서, 문대통령의 리더십은 최종적으로 부정적 자유방임형 리더십을 바탕으로 권위형 리더십을 활용했다고 판단된다.

¹³⁾ <https://www.youtube.com/watch?v=5ihI4LyYAE0>

¹⁴⁾ <https://news.joins.com/article/24105713/>

5. 결 론

정치지도자의 리더십 효과는 리더가 다른 사람과 상호작용할 의사가 있는지 그리고 효과적인 의사소통 기술을 보유하고 있는지 여부에 좌우되므로, 리더십 행사 과정에서도 의사소통능력이 가장 기본적인 요건이다(해크먼·크레이그 2010, 25-26). 정치에서 리더십이란 지도자가 “피치자의 여망과 소통”하는 것이므로 정치지도자들이 가져야할 제일의 덕목도 “소통의 리더십”이라고 할 수 있다(임상우 2010, 113). 또 유능한 리더는 ‘팔로어들과 감성을 공유하고 감성에 반응하는 기술을 발휘’(해크먼·크레이그 2010, 31)하는데, 문대통령은 취임 초기 여러 퍼포먼스에서 감성적 소통능력을 발휘하며 민주형의 리더십을 보여주었다.

그러나 임기 중에는 국민과의 감성적 소통이 사라졌으며 문대통령과 국민들의 거리는 멀어졌다. 코로나 바이러스가 창궐하고, 추운갈동이 고조되고, 부동산가격이 급등하여 민심이 끓어오르던 급박한 시기에 대통령도 국민 앞에 직접 나서서 국가적 현안에 대해 설명하거나 이해를 구하지 않았다. 중요한 정치적 국면에서 대통령은 마치 존재하지 않거나, 일하지 않거나, 행사에만 모습을 나타내는 ‘의전대통령’처럼 보였다. 문대통령이 청와대 회의에서 발언하는 모습이 TV에 방송되었지만 그의 ‘말씀’은 공허하게 느껴졌고 국민들 가슴 속에서 대통령의 존재감은 미약하여 그의 정책은 신뢰를 주지 못했다.

정치리더십은 대통령이 의회, 야당, 시민사회, 국민에 대해 발휘하는 것이다. 국민들의 관심이 크거나 논란이 되는 주요 이슈에 대해 대통령이 충분히 설명하고 대응 방안을 제시하고 이해를 구하려는 태도가 민주적 의사소통 리더십이며, 설명하지 않고 방관하면 자유방임형이고, 일방적으로 지시하는 태도는 권위적 리더십이다. 리더들은 일반

적으로 그들이 대부분의 상황에서 지배적인(dominant) 리더십 유형을 보이고 추가적으로 보조적(backup) 리더십 유형을 사용한다. 문대통령의 리더십은 초기의 민주형에서 재임 중에 부정적인 자유방임적 리더십(비리더십)이 지배적이며 권위적인 리더십이 보조적인 이중적 리더십으로 변화되었다고 판단된다.

문대통령의 지지자들이 대통령의 지지율이 임기 말에도 40% 정도를 유지하여 레임덕이 없는 최초의 대통령이라고 자찬하지만, 임기말 지지율보다 더 주목해야 하는 것은 대통령 직무수행에 대한 부정평가가 지속적으로 50%를 넘었다는 점이다. 이렇게 부정평가 비율이 높은 데도 지지율이 40%를 유지한 이유는 문대통령의 리더십이 효과적으로 발휘되었기 때문이 아니라, 문대통령이 'PI 관리'를 하고 '문대통령의 확장된 페르소나를 공유하고 있는 정치팬덤'(오현철 2021)이 자신들의 집단을 유지하고 집단정체성을 구성하는데 필요한 씨기들 역할로서 문대통령을 지지하기 때문이었다. PI 관리의 측면에서 바라보면 문대통령은 소통보다 PI를 중시하며 그 관점에서 언론과 팬덤을 이용하였다. 문대통령이 추·윤갈등을 중재하지 않고 회피한 행위도 'PI 관리'가 아니라면 설명하기 어렵다. 국민들에게 진흙탕 싸움으로 비치는 정치 갈등이 마치 자신과 관계 없는 일이라는 듯 한 발 물러남으로써, 자신의 이미지 훼손을 방지하여 인위적으로 만든 긍정적 이미지가 지지율에 큰 영향을 미치기 때문이다. 경제상황 같은 객관적 평가도 정부 신뢰를 높이지만 지지율에는 '대통령 개인의 이미지가 더 중요한 요인'(조기숙·남지현 2007, 73)이다.

문대통령은 취임 이후에 의회나 야당을 설득하거나 국민을 대상으로 국정 현안을 상세히 설명하거나 사회적 합의를 추구하지 않았다. 그래서 문대통령의 의사소통 리더십에는 소통이 없고, 설득이 없고, 결단도 없었다. 비리더십은 리더의 '책임유기, 팔로어와의 의사소통 포

기(해크먼·크레이그 2010, 76)를 시사하며, 집단의 생산력 저하, 결속력 저하, 업무 불만족을 야기하여 전반적인 국정 동력을 떨어뜨린다. 문대통령 정부의 국정 성과가 취임 초의 높았던 기대보다 크게 낮아진 원인의 하나를 이처럼 빈곤한 리더십에서 찾을 수 있다.

(2022년 4월 12일 접수, 5월 22일 심사완료, 5월 23일 게재확정)

참고문헌

- 김명기·김운태. 1998. 『정치학개론』. 한국방송대학교출판부
- 김병홍. 2014. “대통령 사과담화문의 언어 전략 분석.” 『우리말연구』, 38, 123-151.
- 김재희. 2018. “대통령 연설문에 나타난 사회언어학적 의미 연구-페어클로의 비판적 담화분석을 중심으로.” 『텍스트언어학』, 44, 1-33.
- 김혁. 2016. “대통령의 정책의제설정 과정에서의 정치 커뮤니케이션과 리더십에 관한 연구: 역대 대통령들의 국회연설과 대국민담화에서 표출된 입법적 리더십과 대중적 리더십에 대한 분석을 중심으로.” 『사이버커뮤니케이션학보』, 33(2), 5-41.
- 대입제도개편 공론화위원회. 2018. 『대입제도개편 공론화 결과』, 대입제도개편 공론화위원회.
- 대통령비서실. 2018. 『문재인 대통령 말글집: 완전히 새로운 시작』. 행복한 나무.
- 박영기·정영운. 2009. “리더십 유형의 분류에 관한 비판적 고찰: 노자의 리더십 분류에서의 대안 모색.” 『한국정책연구』, 9(3), 88
- 박종민. 2008. “우리나라 역대 대통령들의 리더십: 1953 년에서 1994 년까지 ‘대한뉴스’내 대통령의 PI 연구.” 『한국언론학보』, 52(3), 151-180.
- 양용모. 2019. “평화리더십과 한반도신경제구상: 문재인 정부의 남북 교류협력을 중심으로.” 『한국과 국제사회』, 3(2), 59-86.
- 오승철. 2017. “박정희 대통령과 노무현 대통령의 정치리더십에 관한 연구”. 동아대학교 대학원 박사학위 논문.
- 오현철. 2021. “문재인 정치팬덤의 복합적 성격”. 『시민사회와 NGO』, 19(1), 3-38.
- 윤종성. 2015. “대한민국 역대 대통령 리더십에 관한 권력기반 및 정당성 비교 연구.” 『사회과학연구』 31(3), 83-111.
- 윤종성·김영오. 2013. “박근혜 대통령의 리더십에 관한 연구.” 『한국정부학회 학술발표논문집』, 130-154.
- 이현우·이정진. 2007. “민주화 이후 대통령 리더십 평가: 국민설문평

- 가를 바탕으로.” 『21세기정치학회보』, 17(2), 21-45.
- 임상우. 2010. “권력의 정당성과 소통의 리더십.” 『철학과 현실』, 113-120.
- 정다솜·권순희. 2020. “문재인 대통령의 SNS 정치 담화에 대한 텍스트언어학적 분석.” 『텍스트언어학』, 49.
- 정상호. 2016. “기초단체장의 ‘거버넌스 리더십’에 관한 연구.” 『한국지방정치학회보』, 6(1). 125-156.
- 정해구. 2005. “노무현 대통령의 정치리더십 평가-참여와 탈권위주의.” 『민주사회와 정책연구』, 6, 19-37.
- 조기숙·남지현. 2007. “대통령의 리더십과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로.” 『한국과 국제정치』, 23(2), 61-92.
- 조성호. 2012. “리더십에 대한 실천신학적 제언.” 『신학과 실천』, 31, 67-98.
- 조원형. 2019. “역대 대통령의 광주민중화운동 기념사에 대한 텍스트언어학적 분석.” 『텍스트언어학』, 46, 169-199.
- 하버마스, 위르겐. 2000. 한상진·박영도 공역. 『사실성과 타당성』, 나남출판.
- 함성득. 2007. “한국대통령의 자질연구에 대한 소고: 전망적 자질 연구의 중요성.” 『정부학연구』, 13(4), 41-62.
- 해크먼, 마이클 & 크레이그 존슨. 2010. 김영임·최재민 편역. 『소통의 리더십』, 에피스테메.
- 황성욱·김태완·박혜빈. 2017. “국민 관점의 대통령 소통 평가 요인이 대통령에 대한 신뢰와 지지도에 미치는 영향.” 『홍보학연구』, 21(1), 26-53.
- Bogardus, E. S. 1934. *Leaders and leadership*. New York: Appleton-Century.
- Bingham, W. V. 1927. “Leadership.” In H. C. Metcalf, *The psychological foundations of management*. New York: Shaw.
- Elster, Jon. 1998. “Introduction”. Jon Elster(ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Etzioni, Amitai. 1965. “Dual leadership in complex organizations.” *American Sociological Review*, 688-698.
- Greenstein, Fred I. 2000. “The Qualities of Effective Presidents: An

- Overview From FDR to Bill Clinton," *Presidential Studies Quarterly* Vol. 30: 178-185.
- Hackman, Michael Z., and Craig E. Johnson. 2013. *Leadership: A communication perspective*. Waveland press,
- Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. K. 1939. "Patterns of aggressive behavior in experimentally created 'social climates'." *Journal of Social Psychology*, 10, 271-299.
- Northouse, P. 2004. *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA. Sage.
- Paige, G.D. 1977. *The Scientific Study of Political Leadership*. New York: The Free Press.
- Rost, J. C. 1991. *Leadership for the twenty-first century*. New York: Praeger.
- Torr, James D. 2001. *Ronald Reagan*. C.A.: Greenheaven Press.
- Waldman, Michael. 2000. *POTUS Speaks: Finding the Words that Defined the Clinton Presidency*. N.Y.: Simon and Schuster.

『미디어오늘』

『서울신문』

『연합뉴스』

『중앙일보』

『한겨레』

<http://www.mediatoday.co.kr>

<http://www.newsworks.co.kr>

<http://www.todaykorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=275815>

<https://m.khan.co.kr/politics/president/article/202111181146001#c2b>

<https://news.joins.com/article/24105713/>

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/202001141833396149>

<https://www.mk.co.kr/premium/special-report/view/2021/11/31128/>

<https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=2140>

<https://www.youtube.com/watch?v=5ihI4LyYAE0>

A Study on President Moon Jae-in's communication leadership

*Oh, Hyunchul**

This paper analyzes President Moon Jae-in's communication leadership. Criteria for leadership analysis include communication skills, qualities, work performance, and political power, among which communication skills are judged to play an important role in the exercise of leadership of the Korean president. I empirically analyzed how President Moon's leadership changed during his inauguration, assuming that leadership changed in relation to goal achievement or collective situation because it is a "process" rather than a fixed one. Experience analysis followed eight criteria proposed by Kurt Lewin and others to distinguish types of communication leadership. According to the analysis results, Moon's leadership was aimed at democratic leadership at the time of inauguration, but negative laissez-faire leadership (non-leadership) was the dominant type during his term of office, and authoritative leadership was the auxiliary type.

key words: democratic leadership, authoritative leadership, laissez-faire leadership, non-leadership, PI management

* Professor, Dept. of Social Studies Education, Jeonbuk National University.