

研究論文

# 참여정부에서의 의회-행정부 관계와 대통령의 리더십

장 성 훈(제1저자)\* · 고 경 민(제2저자)\*\*

I. 서론	IV. 참여정부에서의 의회-행정부 갈등관
II. 대통령제에서의 의회-행정부 관계와 대	계와 대통령의 리더십
통령의 리더십: 이론적 논의	V. 결론
III. 참여정부에서의 의회-행정부 관계	

## I. 서론

이원적 정통성(dual legitimacy)을 특징으로 하는 대통령제는 핵심 권력의 두 축을 이루는 의회와 행정부 사이의 견제와 균형을 국가 운영원리의 기초로 삼는 제도이다. 따라서 의회와 행정부 관계는 국정운영의 안정성과 효율성의 측면에서 상당히 중요한 의미를 가진다. 의회와 행정부 사이에 대립과 갈등이 심화되고 표면화되면 정치적 불안정은 물론이거니와 국정운영에 있어서도 심각한 차질을 초래하기 마련이다. 결국 헌법으로 보장된 막강한 권력을 가진 대통령이라 하더라도 의회의 협력과 지지를 필요로 하며, 이를 위한 대통령의 리더십 강화가 중요하게 제기된다.

제도적으로 보장된 권력의 분산과 균형 장치에도 불구하고 과거 한국 대통령제에서 의회-행정부 관계는 대통령으로 권력이 집중되어 ‘제왕적 대통령’으로 불릴

\* 건국대학교 한국정치사회연구소 연구위원, 비교정치 전공.  
 \*\* 성공회대학교 경영유통연구소 연구위원, 비교정치 전공

만큼 행정부 우위의 일방적 관계를 형성해 왔다. 그러나 민주화 과정을 거치면서 의회의 법적·제도적 권한이 강화되었고, 의회의 위상은 과거에 비해 상대적으로 높아졌다. 지속적인 분점정부의 등장은 대통령의 국회 장악력을 원천적으로 약화시켰다.<sup>1)</sup> 행정부가 제출한 주요한 법안들이 의회에서 거부되는 경우도 빈번하게 나타났으며, 행정부 주요 인사에 대한 임명동의안이 지연 또는 부결되기도 하였다. 이러한 일련의 변화의 중심에는 두 가지의 의미가 내재되어 있다. 하나는 의회의 위상이 강화되면서 의회-행정부 사이의 정치적 갈등과 대립이 심화되고 있다는 것이며,<sup>2)</sup> 또 다른 하나는 이러한 정치 환경의 변화에 따라 이전 대통령의 국정운영에서 나타났던 제왕적 지배의 양상이 더 이상 유효하지 못하다는 것이다.<sup>3)</sup>

2003년 참여정부가 출범한 이후에도 이러한 양상은 지속 또는 심화되었다. 특히 정권재창출에 성공한 민주당이 분열하여 집권당이 열린우리당으로 바뀌었던 16대 국회에서는 집권당의 원내 의석이 1/3에도 미치지 못하는 제3당으로 전락하였다. 그 결과 정부가 제출한 법률안의 의결은 물론 예산안과 동의안 등 국정운영에 중요한 부분이 야당 중심의 의회에 의존할 수밖에 없는 상황이 전개되었다. 즉 대통령의 의회 지배가 아니라 의회의 행정부 지배현상을 경험하게 된 것이다.

이러한 상황 하에서 대통령은 국회의와의 대화와 협력을 도모하기보다는 국회를 우회하여 시민사회와 여론의 힘을 빌려 국회를 간접적으로 공격하는 전략을 선택하였다.<sup>4)</sup> 그 결과 의회와 행정부의 관계는 대화와 협력보다는 갈등과 대립의 양상이 심화되었고, 대통령 탄핵안이 국회에서 가결되는 극단적인 대결구도를 보이기

1) 한국의 분점정부(divided government)에 대한 분석으로는 강원택 「한국정치에서 이원적 정통성의 갈증 해소에 대한 논의: 준대통령제를 중심으로」, 『국가전략』, 제7권 제3호(2001); 장훈, 「대통령제 정부의 신화와 현실」, 『계간 사상』, 49호 여름호(2001); 김용호 「한국의 민주화 이후 단점·분점 정부에 대한 평가」, 『한국정당학회보』, 창간호(2002).

2) 박찬표, 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』(오름, 2002), 92쪽

3) 김용호, 「17대 총선과 대통령-국회관계에 대한 전망」, 한국정치학회 춘계학술회의(2004년 3월)

4) 대통령의 이러한 통치 스타일이 지속되면 위임민주주의적 정책결정과 포퓰리즘적 지지동원 방식의 결합이라는 특징으로 나타나게 된다. ‘위임민주주의(delegate democracy)에 대해서는 O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy?,” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1(1994), p. 1. 그리고 ‘포퓰리즘(populism)에 대해서는 Mouzelis, Nicos, “On the Concept of Populism: Populist and Clientelist Modes of Incorporation in Semiperipheral Politics,” *Politics & Society*, Vol. 14, No. 3(1985), pp. 329-348을 참조 그리고 이 두 방식의 결합에 대한 간략한 설명은 황주홍·고경민 『지도자론: 한국의 리더와 리더십』(건국대학교출판부, 2002), 281~282쪽 참조

도 하였다.

본 논문은 참여정부의 이러한 갈등적 의회-행정부 관계에 주목하여 대통령의 리더십 선택과 변화가 의회-행정부 관계에 어떠한 영향을 미쳤는가를 고찰하는데 목적을 두고 있다. 의회-행정부 관계에 있어 대통령의 리더십이 절대적인 요인은 아니다.<sup>5)</sup> 그러나 참여정부가 출범한 이후 대통령의 리더십은 주요한 논쟁점이 되어 왔고, 리더십 부재에 대한 야당의 비판이 지속되어 온 점 등을 고려하면 갈등적 의회-행정부 관계 형성 요인으로서의 대통령 리더십에 대한 연구의 필요성이 제기된다.

의회-행정부 관계와 관련된 대통령의 리더십은 상당히 많은 요소들의 복합적인 작용에 의하여 그 형태와 결과가 상이하게 나타날 수 있다. 대통령의 리더십과 관련된 일반적이고 전통적인 연구주제는 대통령의 개인적 측면, 즉 성격과 자질의 문제이다.<sup>6)</sup> 그러나 본 논문은 논의의 초점을 대통령의 성격과 자질의 문제에만 국한하는 것이 아니라, 주어진 정치구조 속에서 변화되는 정치환경과 그에 따른 대통령의 정치적 선택으로서의 리더십에 주목하고자 한다.<sup>7)</sup> 즉 정치환경 변화에 따라 대통령이 선택한 리더십이 의회-행정부 관계에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석할 것이다.

이러한 연구목적에 의해 크게 세 가지 차원의 분석을 필요로 한다. 첫째, 참여정부가 출범한 이후 전반적인 의회-행정부 관계를 평가해야 한다. 둘째, 의회-행정부 관계에 있어서 대통령이 선택한 리더십의 변화 양상에 대한 분석이 필요하다.

5) 의회-행정부 관계에 영향을 미치는 요인으로는 대통령의 정책결정 권한, 집권당의 원내 지위, 대통령과 의회 간 정책적 동기의 차이, 정당 요인 등 제도적 요인과 대통령의 리더십 스타일, 의회의 관행 및 전반적 정치문화 등 비제도적 요인을 들 수 있다. 김옥, 「17대 총선결과와 대통령 국회 관계 전망」, 『한국정당학회보』, 3권 2호(2004).

6) 리더십에 대한 연구대상의 관심 변화와 연구방법론의 변천과정에 대해서는 황주홍·고경민, 앞의 책, 59~67쪽 참조.

7) 대통령 개인 측면의 중요성을 간과할 수는 없지만 아무리 탁월한 개인적 능력을 가졌다 하더라도 그 능력이 발휘될 수 있는 정치구조와 환경이 주어지지 않는다면 그 능력은 무용지물이 될 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 대통령제를 운영하는 국가의 정치구조와 환경은 대통령의 리더십을 고찰하는 데 있어 중요하게 고려되어야 할 문제라고 할 수 있다. 이런 측면에서 본 연구는 대통령 리더십에 대한 ‘상호작용론’의 시각을 견지하고 있다. 리더십 연구 방법론으로서의 ‘상호작용론’에 대해서는 Elgie, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracy*, London Macmillan Press, 1995, pp. 3-28 참조.

마지막으로 대통령의 리더십 선택과 발휘가 갈등적 의회-행정부 관계 형성에 미친 영향을 규명하는 것이다. 더하여 이 과정에서 나타난 대통령 리더십의 한계를 지적하고 의회-행정부 관계에 긍정적으로 작용할 수 있는 참여정부의 국정관리 리더십의 발전적 제언을 밝히고자 한다.

## II. 대통령제에서의 의회-행정부 관계와 대통령의 리더십: 이론적 논의

### 1. 대통령제와 의회-행정부 관계

대통령제는 정해진 기간 동안 대통령의 임기를 보장하고 안정적으로 정책을 추진할 수 있도록 하는 제도이다. 그러나 다른 한편으로는 의회에도 정통성을 부여하여 대통령의 권력독점과 독선을 방지하도록 하는 견제와 균형을 중심 운영원리로서 수용하고 있는 제도이다. 따라서 대통령에게 국가 정책을 실현해 가는 막강한 권한을 제공함과 동시에 이에 상응하는 다양한 견제와 감시의 권한을 의회에 부여하고 있다. 두 개의 정통성이 서로 경쟁하고 있는 이러한 ‘이원적 정통성’(dual legitimacy)은 대통령제의 가장 핵심적인 특징인 동시에, 양부 사이의 갈등관계가 심화되면 국가의 정책결정 구조가 효율적으로 작동하지 못하게 되는 가장 큰 장애요인으로 작용할 수 있다.<sup>8)</sup> 결국 대통령제 운영의 핵심에는 의회-행정부 관계가 있으며 어떤 관계를 형성하는가에 따라 대통령제의 운영은 상당히 다른 결과를 가져올 수 있다. 의회-행정부 관계의 중요성이 부각되는 이유도 여기에서 찾을 수 있다.

그렇다면 대통령제 국가에서 의회-행정부 관계는 어떻게 규정되어 지는가? 대통령제 국가의 의회-행정부 관계를 규정짓는 전통적인 패러다임은 의회와 행정부를 두 개의 독립적 단위체로 설정하는 이분법적 인식이다. 이러한 패러다임은 의회-행정부 관계를 정책형성의 측면에서 바라보며, 행정부와의 관계에서 의회가 어느

8) Suleiman, Ezra N., "Presidentialism and Political Stability in France," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela(eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 298~299.

정도 영향력을 행사하는가에 초점을 두고 있다. 이러한 틀 속에서는 정당의 존재가 배제되고 원내에서 여야가 대결하고 경쟁하기 보다는 입법부로서의 제도적 일체감을 가지고 행정부에 대한 견제 및 통제기능을 함께 수행해야 한다는 규범적 판단이 전제되어 있다. 즉 의회와 행정부라는 두 행위자간의 모델이라고 할 수 있다. 의회-행정부관계를 설명할 때 일반적으로 제시되는 의회 우위형, 행정부 우위형, 견제와 균형형 등은 이러한 이분법적 패러다임에 기초한 의회-행정부관계의 유형들이다.

그러나 이러한 ‘의회 대 행정부’의 이분법적 패러다임은 현대정치에서 중심적 동인으로 작용하는 정당의 역할을 배제하고 있기 때문에 실질적인 의회-행정부 관계를 설명하기에는 한계가 있다.<sup>9)</sup> 특히 정당이 강력하고 또한 의회-행정부 간 권력분립이 약한 유럽이나 한국의 경우 의회-행정부의 이분법적 패러다임의 적용은 더욱 그 한계가 분명할 것이다.<sup>10)</sup> 따라서 현대의 의회-행정부 관계는 정당의 역할을 중요한 분석대상으로 연계시켜야 하며, 현실정치의 지배적 양상은 단순한 의회 대 행정부의 이분법적 구도가 아니라 정당을 포함하는 행정부와 대통령 소속정당 대 야당이라는 구도로 인식되어 져야 한다. 또한 의회는 여야가 행정부 정책에 대한 지지 및 반대로 나뉘어 대결하는 장으로 인식되어야 한다.

따라서 이러한 관점에서 의회-행정부 관계를 규정하고 있는 킹(Anthony King)을 비롯한 여러 학자들은 보다 다양한 형태의 관계를 유형화하고자 하였다.<sup>11)</sup> 의회와 행정부 사이에는 ‘의회-행정부 관계(executive-legislative relation)’라는 용어에 가려있는 다양한 성격의 관계들이 나라마다 상이한 유형으로 존재한다는 것이다. 따라서 의회-행정부의 관계를 몽테스키외식의 이분법적인 구도에서 의회와 행정부라는 두 행위자간 모델로 규정하는 것이 아니라 보다 다양한 행위자들에 의한

9) King, Anthony, "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 1, 1976, Reprinted in Philip Norton (ed.), *Legislatures*, New York: Oxford University Press, 1990.

10) 이분법적 분석틀의 일방적 적용이 가지는 한계에 대한 논의는 *Ibid.* 참조

11) *Ibid.*; Saalfeld, Thomas, "The West German Bundestag after 40 years: The Role of a Parliamentarian in a 'party Democracy'," *West European Politics*, Vol. 13, 1990; Damgaard, Erick, "Parliament and Government," in Peter Esaiasson and Knut Heidar(eds.), *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*, Columbus: Ohio State University Press, 2000.

다양한 관계 유형 속에서 설명해야 한다고 주장한다. 이러한 다차원적 분석을 위해서 킹은 의회-행정부 관계의 행위자들을 내각, 여당평의원, 야당지도부, 야당평의원 등으로 세분화하였고, 이들의 다양한 상호관계 속에서 의회-행정부 관계를 파악할 것을 제안하고 있다.<sup>12)</sup>

이상과 같은 의회-행정부 관계에 대한 논의에서 주목할 점은 어떠한 유형으로 분류가 되든지 간에 그 핵심에는 행위자 사이의 갈등과 협력의 문제가 자리하고 있다는 것이다. 다만 의회와 행정부 관계에 관련되어 있는 행위자의 단위를 그리고 그들 사이의 관계를 어떻게 규정하느냐에 따라 상이한 설정이 가능하다는 것이다. 결국 의회-행정부 관계를 결정짓는 중심축은 행위자들의 갈등과 협력으로 규정될 수 있다.

## 2. 의회-행정부 관계와 대통령의 리더십

의회-행정부 관계에 영향을 미치는 비제도적 요인으로서 대통령의 리더십은 어떠한 의미를 가지는가? 의회-행정부 관계에서 대통령이 의회를 국정운영의 파트너로서 인정하고, 자신의 협상능력이나 설득력을 활용하여 의회와의 대화와 협력을 도모한다면 양자간의 관계는 협력적으로 발전할 가능성이 높다. 반대로 대통령의 권한과 입장을 강조하는 독선적인 리더십이 발휘되는 경우에는, 양자간의 관계가 지나친 갈등으로 전개될 가능성이 높다. 이러한 측면에서 본다면 대통령의 설득력이나 협상력이 의회-행정부 관계에 중요한 요인으로 지적될 수 있으며 정치적 기술이 뛰어난 대통령이 의회-행정부 관계에 있어 갈등 보다는 협력을 이끌어 낼 가능성이 높다고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 대통령과 의회 관계에 관한 다수의 연구가 대통령의 개인적 리더십에 초점을 두고 있는 것도 이러한 중요성에 근거하고 있으며, 정책

12) 킹은 논의의 기초를 마련하기 위한 영국 사례분석에서 이러한 행위자들 사이에서 일어날 수 있는 경우의 수 7가지를 전제한 후 정치현실에서 실질적으로 형성될 수 있는 가능성을 근거로 경우의 수를 제거한 후 세 가지의 관계유형, 즉 당내양식(intra-party mode), 여야대립양식(opposition mode), 비정당양식(non-party mode or private members)을 제시하고 있다. 당내양식은 내각 대 여당평의원간의 관계양식이며, 여야대립양식은 내각과 야당의 관계양식이고, 비정당양식은 내각 대 여·야의원들간의 양식이다.

13) Neustadt, Richard, *Presidential Power*, New York: John Wiley, 1980, p. 10.

결정 패턴을 결정짓는 주요한 결정요인 중 하나로 대통령의 리더십이 지적되는 것<sup>14)</sup>도 같은 맥락에 의한 것이다.<sup>15)</sup>

그러나 대통령의 리더십은 개인적인 능력이나 자질의 문제로만 한정될 수 없다. 예를 들어 정치적 기술로 표현되는 설득력, 즉 정치적으로 갈등이 발생했을 때 반대자들을 설득하고 지지자들의 더욱 강력한 지원을 이끌어 내는 능력을 갖춘 대통령이 엄격한 정당기술에 근거한 경합장형 의회 구조에서 과연 긍정적인 의회-행정부 관계를 이끌어 낼 수 있을까? 이런 점에서 본다면 정치구조와 제도 그리고 환경 등의 요소들이 더 결정적인 요인으로 작용할 수 있으며,<sup>16)</sup> 결국 대통령의 리더십은 정치구조와 정치상황에 따른 대통령의 선택의 문제로 연결될 수 있다.

이처럼 대통령이 리더십을 발휘하는 데는 복합적인 요인이 고려되어야 한다. 우선 제도적 또는 구조적 요인으로서 지적할 수 있는 것이 의회의 속성과 관련된 것이다. 대표적으로 인용되는 폴스비(Nelson W. Polsby)의 의회유형론에 의하면,<sup>17)</sup> 변환형 의회는 의안을 실제로 성립시키는 것을 둘러싸고 다투는 의회로서 모든 법안이 의원입법의 형태로 처리되기 때문에 의회에서 정당의 역할보다는 의원 개인의 역할이 중심이 된다.

따라서 대통령의 리더십도 개인 의원의 설득과 협상에 기초하여 수행될 수 있고, 이 경우 개인적 리더십은 상당한 효과를 발휘할 수 있다. 이에 반해 경합장형 의회는 입법보다는 정권을 둘러싼 여야간의 논쟁이 의정활동의 중심이 놓여지는

14) LeLoup, Lance T. & Steven A. Shull, *Congress and the President: the Policy Connection*, Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1993, pp. 17-23.

15) 이런 관점에서 캠프벨은 대통령과 그 행정부를 제대로 이해하기 위해서는 대통령의 성격과 그의 심리적 특성을 국정업무 수행과 철저히 연결시켜서 연구해야 할 것이라고 본다. Campbell, Colin, *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*, Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1986.

16) 대통령 리더십에 대한 '제도적 접근'(institutional approach)을 취하는 연구들로는 Pfiffner, James, *The Modern Presidency*, New York: St. Martin's Press, 1994; Weco, Thomas J., *Politicizing Presidency*, Kansas: University of Kansas Press, 1995; Tenpas, Kathryn D., "Institutionalizes Politics: The White House Office of Political Affairs," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 2, 1996.

17) Polsby, Nelson W., "Legislature," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby(eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.

유형으로, 의회는 정부안의 신속한 통과를 노리는 집권당과 이를 비판하는 반대당 간의 논쟁의 장이 된다. 따라서 이러한 의회유형에서는 정당의 역할이 의회 운영의 중심에 자리한다. 의회가 정당 간 ‘대립의 장’의 구조를 가지고 있다면 야당을 상대로 한 대통령의 리더십이 설득력과 협상능력의 양상으로 표출되기에는 한계를 가진다. 특히 경합장형 의회가 강한 정당규율에 기반을 두고 있는 정당과 결합되어 의회 내 의원들의 자율성이 상대적으로 낮은 의회를 구성하게 된다면 대통령의 설득의 리더십은 거의 불가능한 것으로 이해될 수 있다.

정당체계, 즉 의회 내 정당의 수와 정당 간 이념의 차이도 대통령의 리더십에 영향을 줄 수 있다. 경합장형 의회와 강한 정당규율에 근거한 정당이 결합된 구조가 양당제의 정당체계 하에 있다면 의회를 상대로 한 대통령의 리더십은 사실상 불가능하다. 그러나 다당제의 상황 하에 있다면 정당 간 이념의 거리가 근접한 또는 정책에 대한 입장이 유사한 정당과 일시적 또는 지속적인 연대를 모색할 수 있는 가능성이 높고, 대통령의 리더십이 성과를 거둘 수 있는 환경이 보다 긍정적인 것으로 인식될 수 있다.

이러한 제도적 요인과 함께 대통령의 리더십에 심대한 영향을 미치는 핵심적 요인으로 집권당의 원내지위를 지적할 수 있다. 대통령은 국정운영의 목표를 달성하기 위해 야당의 지지를 구하는 설득과 협상을 지속적으로 시도해야 하며, 때로는 헌법적으로 주어진 강력한 대통령의 권한을 행사하기도 하고, 국민들의 지지 확대를 통해 의회가 정부정책에 협력할 수 있도록 국민적 압력을 모색하기도 해야 한다. 이러한 운영방식의 선택은 의회 내 정당들의 지위와 관련된 역학관계에 따라 달라질 수밖에 없고, 결국 집권당의 원내지위와 직면한 정치상황, 그에 따른 운영방식의 선택의 필요성은 결국 대통령의 리더십을 규정짓게 되는 요인으로 작용하게 되는 것이다. 특히 집권당이 원내 다수를 차지하지 못한 분점정부가 형성되면 더욱 그러하다. 분점정부 하에서는 대통령과 집권당의 독자적인 정책결정이 불가능하기 때문에 국정운영의 효율성과 안정성을 위해 단점정부와는 다른 운영방식의 선택이 불가피하다.

분점정부의 운영과 관련하여 대통령의 전략적 선택은 크게 세 가지 차원에서 논의된다.<sup>18)</sup> 첫째, ‘독자노선 방식’(go alone)으로 정책홍정이나 상호간 협상과 타협보다는 헌법이 보장하는 역할만을 고수하려는 경우이다. 이러한 경우 행정부의

일관된 정책추진은 가능하지만 의회와의 지속적인 갈등을 초래하고 정책결정의 마비로 정부운영이 위기에 처할 위험이 높다. 둘째, ‘대중에 호소하는 방식(going public)’이 있다. 이는 대중들의 관심을 촉발시킴으로써 자신의 협상지위를 강화하는 방식으로, 대통령이 특정 정책적 입장에 대한 대중으로부터의 적극적 위임을 얻어냄으로써 흥정에서 유리한 입장을 점유하도록 하는 것을 의미한다. 정책에 대해 국민이 판단하고 개입할 수 있도록 여론을 형성하고, 대중들에게 자신들의 정치적 견해에 대한 지지를 확산시키는 방법이다. 셋째, ‘협상과 흥정의 방식’(bargain within the beltway)으로, 무조건적인 타협이 아니라 협상의 당사자들은 지연과 허세의 방법을 통해 상대방으로부터 최대한의 양보를 도출하는 방법이다. 즉 정책 합의를 지연하거나 위험한 고비까지 몰고 가는 전술을 편다거나 수용가능한 수정안에 주의 깊게 주목하는 것, 그리고 군소세력과 거래하는 것 등의 방식을 주로 사용하는 것이다.

분점정부 하에서 대통령의 국정운영 방식의 선택은 주어진 정치환경에 따른 대통령의 리더십 스타일을 반영한 결과라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 의회-행정부 관계 차원에서 나타나는 대통령의 리더십 유형은 다음과 같은 세 가지로 구분할 수 있다.<sup>18)</sup> 첫째, 의회관계에서 주로 대통령 개인의 성격이나 정치적 소신이 반영되는 ‘개인적 리더십’(personal leadership), 둘째, 의회를 우회하여 국민들의 정치적 지지를 확보함으로써 간접적으로 의회에 여론의 압력을 가하는 ‘대중적 리더십’(public leadership), 셋째, 정책의 성공적인 입법적 통과를 위해 의회와의 설득과 협력에 중점을 두는 ‘입법적 리더십’(legislative leadership)이 그것이다. 이러한 대통령의 리더십 유형과 관련해서 볼 때, 의회 행정부의 관계는 정치적 국면과 정치구조 및 환경에 따라 대통령이 어떤 국정운영 방식을 선택을 하는가, 즉 어떤 리더십 유형의 리더십을 발휘하는가에 의해 지대한 영향을 받는다고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 것처럼, 대통령의 리더십은 복합적인 구조적 요인과 정치 환경에 따라 다양한 형태로 표출될 수 있다. 종합해 보면, 가장 기초적으로는 대통령의 개인의 스타일과 자질 특히 의회에 대한 인식과 설득 및 협상의 정치적 기술의 능

18) Cox, Gary and Samuel Kernell, *The Politics of Divided Government*, Boulder: Westview Press, 1991, pp. 242-245.

19) 함성득, 『대통령학』(나남출판 1999), 87~88 쪽 참조

력이 중요한 요인으로 작용한다. 이러한 개인적 리더십은 의회구조, 정당 속성, 집권당의 원내지위, 정당체계와 정당 간 이념적·정책적 거리감과 상호작용하여 작동되어 진다고 할 수 있다. 이러한 요인들과의 상호작용 과정에서 이루어지는 대통령의 리더십 선택이 의회-행정부 관계에 영향을 미치게 주요한 변인 중 하나로 작용하게 되는 것이다.

### III. 참여정부에서의 의회-행정부 관계

의회-행정부 관계에 대한 경험적 분석을 위해 일반적으로 사용되어 온 지표는 정책 형성과 관련된 의회의 기능이다. 가장 일반적으로 사용하는 지표로는 입법 비율에 관한 것으로 법안처리 비율, 의원입법과 행정부 입법 비율, 행정부 입법에 대한 수정 비율과 폐기비율 등이 사용되어 왔으며, 국회의 공전 비율이 추가적으로 사용되기도 한다. 또한 대 행정부 통제의 지표로서 예·결산 심의, 국정감사와 국정조사 비율, 인사통제와 관련된 지표들이 사용되어 왔다.<sup>20)</sup>

이러한 지표들은 의회-행정부 사이의 외형적인 관계를 명확히 할 수 있고, 단순 비교의 편의성의 의미를 가지는 반면 의회-행정부 관계의 실질적인 내용과 과정적 측면이 간과되는 한계를 가진다. 또한 본 논문에서 초점을 두고 있는 대통령 리더십과 관련해서는 더욱 추상적인 고찰이 될 수밖에 없는 한계를 가진다. 따라서 본 논문에서는 의회-행정부 관계의 핵심이 되는 갈등과 협력의 문제에 분석의 초점을 두고자 한다.

우선 행정부의 입장에서 접근하기 위해 단순한 법안 발의의 수적 비교나 의원 입법의 요소는 배제하고자 한다. 다시 말하면 정책형성 과정에서 행정부가 제출한 법률안으로 분석의 대상을 제한할 것이다. 대신 입법갈등과 협력의 내용적 측면을 고찰하기 위해서 쟁점이 되었던 또는 갈등 양상을 보였던 법안의 처리 결과에 주목할 것이다. 또한 갈등과 협력의 부가적 지표로서 행정부가 의회에 요청한 동의안의 처리 결과를 추가적으로 고찰하고 기타 건의안과 탄핵소추와 같은 부가적 건

20) 이러한 지표들은 한국 대통령제의 의회-행정부 관계를 경험적으로 분석한 대부분의 논문들에서 일반적으로 나타나고 있는 지표들이다.

제 기능의 수행결과를 포함할 것이다.

노무현 정부가 출범한 이후 현재까지의 의회-행정부 관계를 고찰하는 데는 정치 상황의 변화—집권당의 분당, 새로운 국회의 구성—에 따른 시기 구분이 필요하다. 특히 정치 환경의 변화에 따른 대통령 리더십의 양태를 비교하기 위해 집권당의 원내 지위와 원내 구성을 기준으로 그 기간을 구분하여 고찰하고자 한다. 구체적으로 분석 기간을 세분하면 참여정부가 출범한 2003년 2월 말부터 민주당이 분당하여 열린우리당이 원내교섭단체로 등록된 2003년 9월 정기국회 이전까지의 민주당 집권기(1차 분점정부), 16대 국회가 마감되는 2004년 5월 말까지의 16대 열린우리당 집권기(2차 분점정부), 17대 총선 이후 단점정부를 구성한 17대 열린우리당 집권기(단점정부)의 세 시기로 구분할 수 있다.

### 1. 정부정책의 입법화와 의회의 입법통제

행정부에 대한 의회의 입법통제를 살펴볼 수 있는 대표적인 지표는 정부 제출 법률안에 대한 의회의 처리 결과이다. 의회는 행정부가 선호하는 정책의 입법화 과정에서 법률안의 심의를 통하여 통제를 가할 수 있는 제도적 권한을 갖는다. 이 중 가장 강력한 입법 통제 수단은 정부제출 법률안을 폐기 또는 부결하여 법률안 자체를 거부하는 것이다. 이러한 경우에는 정부의 정책 수행에 직접적인 영향력을 발휘할 수 있으며, 정부제출 법률안에 대한 의회의 부결이 많다는 것은 결국 의회-행정부 간 선호조정이 어렵고 대립과 교착이 빈번하게 발생하는 것을 의미한다. 달리 해석하면 행정부가 제출한 법률안을 의회가 수용하는 정도가 높으면 대립과 교착의 정도가 낮다고 할 수 있다.

그러나 폐기 중 대안폐기의 경우는 원안과 일반적으로 취지는 같으나 그 내용을 전면적으로 수정하거나 체계를 전혀 다르게 하여 원안에 대신할 만한 내용으로 제출하는 것으로서 수정안의 성격을 띤다. 이러한 점에서 본다면 대안폐기는 부결에 비해 의회와 행정부 사이의 선호가 다소나마 조정된 것으로 이해할 수 있다.<sup>21)</sup> 수정안의 경우에는 부결이나 폐기에 비해 상대적으로 의회-행정부 정책갈등이 최

21) 장성훈, 「한국 분점정부와 의회-행정부 교착」, 한국정치학회 연례학술회의 발표논문(2004), 287쪽.

소화된 것이며, 행정부의 정책이 부분적으로 수용된 것으로 이해할 수 있다. 그러나 행정부가 제출한 법률안을 의회가 승인한다고 하더라도 그 법률안에 대한 수정 비율이 높다는 것은 그만큼 행정부에 대한 의회의 견제 기능이 활발했으며, 정책선택의 갈등 조정이 왕성한 것으로 해석할 수 있다. 이러한 지표에 근거하여 참여정부가 출범한 이후 정부제출 법률안에 대한 의회의 처리 결과를 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 정부제출 법률안에 대한 의회 처리결과

	시기	정부 형태	처리 건수	가결			부결	폐기		
				계 (비율)	원안가결 (비율)	수정가결 (비율)		계	대안 폐기	폐기
16대	03.3-03.8	분점	40	27 (67.50)	5 (18.51)	22 (81.48)	0	13 (32.50)	13	
	03.9-04.5	분점	130	78 (60.46)	27 (34.61)	51 (65.38)	1	51 (39.23)	50	1
17대	04.6-05.3	단점	170	118 (69.41)	28 (23.72)	90 (76.27)	0	52 (30.58)	51	1

출처: 국회홈페이지(<http://www.assembly.go.kr>)의 의안정보시스템을 참조하여 필자 재정리

\* 16대의 구분은 국회경과보고서에 열린우리당이 국회 원내교섭단체를 구성한 것으로 기록된 243 회 정기국회를 기준으로 구분하였음.

\* 원안가결과 수정가결의 비율은 가결된 법률안의 총수에 대한 비율

행정부가 제출한 법률안에 대한 극단적인 통제의 지표가 되는 부결의 경우는 16대 2차 분점정부 기간 동안 단 1건만이 존재하여<sup>22)</sup> 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 정부발의 법률안이 폐기 처리된 비율에서는 16대 2차 분점정부 기간에 39.23%가 폐기되어 16대 1차 분점정부 32.50%, 17대 단점정부 30.58%에 비해 상대적으로 높은 폐기율을 보였다. 결과적인 면에서는 16대 2차 분점정부 기간이 다른 기간보다 상대적으로 의회의 대 행정부 입법통제가 심했던 것으로 평가할 수 있다. 그러나 대부분의 폐기 법률안이 대안 폐기되어 정부 정책의 취지가 완전히 소실되지는 않는다는 점에서 심각한 선호갈등으로 확대 해석하는 것은 한계가 있어 보인다.

22) 부결된 1건은 224회 임시회에서 표결 처리된 농업기계화촉진법중개정법률안이었다.

의회의 대 행정부 정책 통계의 또 다른 지표가 되는 법률안 가결을 보면 17대 단점정부의 경우가 69.4%로 다른 기간에 비해 상대적으로 협력적이었으며, 16대 2차 분점정부 기간 동안이 60.4%로 가장 낮은 비율을 보여 상대적으로 정부정책의 의회 수용이 부족했음을 나타내고 있다. 그러나 가결된 법률안의 처리내용을 보면 16대 2차 분점정부에서 원안가결이 34.6%, 수정가결이 65.38%로 나타나 다른 기간에 비해 정부안에 대한 수정이 상대적으로 적었다.

이상에서 나타난 정부제출 법률안에 대한 의회의 수용과 통제 결과를 통해서는 16대 2차 분점정부 기간의 의회 행정부 관계에서 정책갈등이 가장 심했던 것으로 평가할 수 있다. 또한 17대 단점정부보다는 16대 1차 분점정부 기간이 상대적으로 정책적 갈등관계가 심했던 것으로 보여 진다. 그러나 또 다른 면에서 본다면 참여정부 이전의 정부에서 행정부가 제출한 법률안이 국회에서 가결되는 비율이 70~90% 수준을 보였던 점을 고려한다면,<sup>23)</sup> 참여정부가 출범한 이후 전반적으로 의회-행정부 사이의 입법갈등이 심각했던 것으로 평가할 수 있다.

그러나 앞서 지적한 것처럼 이러한 단순 수치는 외형적 관계를 규정하는 데는 유용할 수 있으나 그 내용적인 측면을 설명하는 데 있어서는 한계를 보인다. 이를 보충할 수 있는 것이 쟁점법안의 처리 결과이다. <표 2>는 정부제출 법률안 중 언론에서 쟁점으로 분류한 법안과 국회 표결과정에서 갈등이 표출된 법률안의 처리결과를 정리한 것이다.<sup>24)</sup>

정부가 제출한 법률안 중 쟁점이 되었던, 다시 말하면 정책 선호의 갈등이 존재했던 법안은 참여정부 출범 초기였던 16대 1차 분점정부 기간 동안 한 건도 존재하지 않아 단순 결과상으로는 가장 비갈등적 관계였다고 할 수 있다. 그러나 참여정부 출범 초기 외형적으로 행정부가 제출한 쟁점법안이 존재하지 않은 것은 그 기간이 짧았던 이유와 함께 허니문 기간으로 인해 정책적 대결의 장이 마련되기 보다는 정책형성 단계에 있었기 때문인 것으로 평가된다. 즉 쟁점법안은 존재했으

23) 장성훈, 앞의 논문 참조

24) 제한적이기는 하지만 검색사이트 카인즈(<http://www.kinds.or.kr/>)를 통해 조선일보 기사명 중 쟁점법안으로 검색된 기사에서 거론된 법안을 우선 정리하고 그 법안의 처리결과를 국회홈페이지 의안정보시스템을 통하여 재정리하였다. 또한 국회경과보고서 237화-252회를 참조하여 표결 처리된 법안의 결과를 통하여 20표 이상의 반대가 있었던 법안들을 추가로 포함하여 정리하였다. 20표 이상의 반대는 갈등의 존재를 파악하기 위한 필자의 주관적 견해를 밝혀둔다

나 미발의된 상태였던 것으로 설명할 수 있다. 또한 237 회와 239 회 임시국회에서 정부제출 법률안이 한건도 처리되지 못하였고, 이후 민주당의 분당이 정치적 이슈로 부각되면서 쟁점법안이 상대적으로 퇴색된 것도 주요한 이유로 지적할 수 있다.

<표 2> 정부제출 법률안 중 쟁점법안 처리결과

	시기	정부 형태	접수	가결			부결	폐기			
				건수 (비율)	원인가결 (비율)	수정가결 (비율)		건수	대안 폐기	폐기	임기만료 폐기
16대	03.3~03.8	분점	0	0	0	0	0	0	0	0	
	03.9~04.5	분점	16	6 (37.50)	4 (66.66)	2 (33.33)	1	4		5	
17대	04.6~05.3	단점	28	25 (89.28)	7 (28.00)	18 (72.00)		3			

출처: 국회홈페이지(<http://www.assembly.go.kr>)의 의안정보시스템과 을 참조하여 필자 재정리

\* 같은 종류의 법안도 상정된 개정법률안의 경우 1건으로 처리하여 결과에 반영하였음

\* 가결건수의 ( )는 접수건수에 대한 비율, 원안·수정가결의 ( )는 접수건수에 대한 비율임

한편 16대 2차 분점정부 기간과 17대 단점정부 기간을 비교해 보면 17대 단점정부가 형성된 기간 동안 쟁점법안이 더 많이 발의된 것으로 나타났다. 두 기간 동안의 회기일이 167일과 199일이었던 점을 고려하면 17대가 비례적으로 9개 정도의 쟁점법안이 더 많았던 것으로 평가할 수 있다. 이러한 결과만을 두고 보면 17대 단점정부 기간이 상대적으로 정책 선호에 있어 갈등적 요소가 더 많았다고 평가할 수 있다.

그러나 접수된 쟁점법안이 처리된 결과를 보면 상반된 평가를 할 수 있다. 발의된 법안 중 가결된 비율을 보면 17대 단점정부가 89.28%로 압도적 우세의 결과를 나타내고 있다. 이러한 결과는 선호갈등이 존재하는 법안의 수는 많았지만 의회의 수용은 훨씬 더 협력적 관계를 유지했다는 것을 의미한다. 역으로 보면 16대 2차 분점정부 기간 동안은 상대적으로 적은 수의 쟁점 법안이 존재했음에도 불구하고 의회와 행정부 사이에 선호 조정 또는 수용이 훨씬 힘들었던 것으로 이해할 수 있으며, 이는 의회-행정부가 갈등관계를 형성하고 있었다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 발의된 쟁점법안에 대한 폐기율에서도 16대 2차 분점정부 기간동안 9개의

법안이 대안폐기 또는 임기만료 폐기되어 의회에서 행정부의 정책 입법화가 17대에 비해 잘 이루어지지 못하였음을 보여주고 있다.

한편 법률안 처리와 관련하여 의회와 행정부 간 갈등관계를 명확히 인식할 수 있는 것이 대통령의 거부권 행사와 거부된 법률안에 대한 의회의 재의결이다. 이러한 헌법적 권한의 행사는 발의된 법안과 관련된 상대 선호를 명확히 거부하는 것으로, 거부권 행사 또는 의회의 재의결 사례가 빈번하다는 것은 양 기관 사이에 입법 교착이 심하다는 것을 의미한다. 참여정부에서 대통령이 거부권을 행사한 사례는 2차례로 16대 1차 분점정부와 2차 분점정부 기간 각 한 차례가 있었다 그러나 16대 2차 분점정부 기간에 행사된 거부권은 국회에서 재의결되는 결과를 보였다. 이러한 양상은 2차 분점정부가 더욱 갈등적 관계를 형성했다는 것을 보여주는 대표적 사례이다.

## 2. 동의안 처리 결과

정부제출 법률안의 통제와 함께 의회-행정부 관계를 규정할 수 있는 중요한 지표가 될 수 있는 것이 정부가 국회에 제출한 동의안의 처리 결과이다. 국회는 정부 요직 인사와 정부의 주요 정책의 집행에 대한 동의안 처리를 통해 행정부에 통제를 가할 수도 있는 제도적 권한을 소유하고 있다. 따라서 의회의 대 행정부 동의는 국정운영의 가장 기초적이면서도 중요한 요인이 되며, 동의안 처리 결과는 의회-행정부 관계에서 나타나는 갈등과 협력의 양상을 단면적으로 관찰할 수 있는 좋은 지표가 될 수 있다. <표 3>은 참여정부 기간 동안 행정부가 국회에 제출한 동의안에 대한 처리결과이다.

정부가 의회에 제출한 동의안이 처리된 비율을 보면 16대 1차 분점정부 기간과 17대 단점정부 기간에는 96% 이상의 높은 가결율을 나타내는 반면 16대 2차 분점정부 기간에는 66.66%로 상당히 낮은 결과를 보인다 이는 정부가 제출한 동의안 3건 중 한건을 의회에서 수용하지 않았다는 것을 의미한다. 외형적으로 드러난 결과에 근거하면 16대 2차 분점정부 기간에는 의회-행정부 사이에 매우 심각한 갈등관계가 형성된 것으로 평가할 수 있다.

<표 3> 정부제출 동의안 의회 처리결과

	시기	정부 형태	처리 건수	가결			부결 (비율)	폐기 (비율)	철회 (비율)
				계 (비율)	원안가결 (비율)	수정가결 (비율)			
16대	03.3-03.8	분점	29	28 (96.55)	26 (92.85)	2 (7.14)		1 (3.44)	
	03.9-04.5	분점	30	20 (66.66)	19(95.00)	1 (5.00)	8 (26.66)	1 (3.33)	1 (3.33)
17대	04.6-05.4	단점	45	44 (97.77)	43(97.72)	1(2.27)	1(2.22)		

출처: 국회홈페이지(<http://www.assembly.go.kr>)의 의안정보시스템을 참조하여 필자 재정리

정부제출 동의안을 근거로 한 의회-행정부 관계, 특히 행정부에 대한 의회의 협력과 갈등을 보다 유의미하게 고찰하기 위해서 중요 동의나 갈등적 표결결과를 보인 동의안 처리결과를 비교해 보자. <표 4>는 정부제출 동의안 중 중요 동의안에 대한 의회 처리결과를 정리한 것이다.

<표 4> 정부제출 동의안 중 중요 동의안 의회 처리결과

	시기	정부 형태	처리 건수	가결			부결	폐기	철회
				계	원안가결	수정가결			
16대	2003.3~2003.8	분점	10	9	9			1	
	2003.9~2004.5	분점	20	10	10		8	1	1
17대	2004.6~2005.4	단점	10	9	9		1		

출처: 국회홈페이지(<http://www.assembly.go.kr>)의 의안정보시스템을 참조하여 필자 재정리

16대 1차 분점정부 기간 동안 제출된 10건의 중요 동의안 중 9건의 임명동의안은 모두 원안 가결되었고, 1건의 이라크파견관련 동의안 역시 원안 가결되었다. 폐기된 1건은 국회의원(김방랍) 체포 동의안이었다. 전통적으로 국회에서 동료의원 에 대한 체포동의안이 대부분 부결 또는 폐기된 것을 고려한다면 큰 의미를 부여하기는 어렵다. 17대 단점정부 역시 10건 중 9건이 가결되었으며, 부결된 1건은 마찬가지로 국회의원(박창달) 체포동의안이었다. 반면 16대 2차 분점정부 기간동안은 20개의 중요 동의안 중 10건만이 가결되었고, 나머지 10건은 부결 또는 폐

기, 철회 되었다. 그러나 부결된 7건은 모두 국회의원 체포동의안이었고, 철회와 폐기안 역시 최돈웅, 이인제 의원의 체포동의안이었다는 점에서 큰 의미를 부여하기는 어렵다. 그러나 1건의 부결이 감사원장(윤성석) 임명동의안이었다는 점은 미약하지만 다른 기간에 비해 상대적으로 갈등적 관계의 양상을 드러낸 것으로 평가할 수 있다.

### 3. 의회-행정부 갈등관계의 변화

참여정부가 출범한 이후 2년여의 기간 동안 의회-행정부 관계는 정치환경에 따라 세 기간으로 구분되어 조금씩 다른 양상을 보여 왔다. 그러나 결과론적 측면에서 보면 세 기간 모두 갈등관계가 지속되어 온 것으로 평가할 수 있다. 가장 기초적이면서도 핵심적인 입법관련 부분에 있어 행정부가 제출한 법률안은 이전 정부에서보다 상대적으로 저조한 결과를 나타내며 전반적인 갈등관계를 형성하였다. 또한 임명동이나 해임건의 등 대통령의 인사권에 대한 통제 부분에서도 대결적인 양상을 노출하면서 갈등관계를 형성하기도 하였다.

좀 더 구체적 사례를 통해 의회-행정부 관계를 시기적으로 구체화하면 16대 1차 분점기간은 협력과 갈등의 공존, 2차 분점기간은 극단적 갈등, 17대 단점기간은 정책적 갈등 관계로 구분할 수 있다. 열린우리당이 원내 제1당 지위를 유지하였던 2차 분점정부 기간이 가장 극단적인 갈등관계를 형성하였던 것으로 설명할 수 있다. 정부 요직에 대한 임명동의안이 국회에서 부결되었고, 대통령 측근비리를 수사하기 위한 특별검사법이 야당에 의해 국회에서 의결되었다. 대통령은 의결된 법안에 대해 거부권을 행사하였고 국회가 다시 재의결하는 등 각 기관의 독자 노선이 명확히 표출되어 갈등적 양상을 극명하게 드러내었다. 대통령의 재신임국 민투표 제안과 이후 대두된 선거 국면에서의 대통령의 선거 개입 문제 등에 의해 양 기관의 갈등 양상은 심화되었고, 결국 2004년 3월에는 대한민국 헌정사에서 유례없었던 대통령에 대한 탄핵이 국회에서 의결됨으로서 극단적 갈등관계를 형성하게 되었다.

반면, 민주당이 분당되기 이전의 1차 분점정부 기간 동안 의회-행정부관계는 갈등과 협력이 균형을 이루는 양상을 보였다. 민주당이 국회 다수를 차지하지 못한

분점정부의 상황이었음에도 불구하고 대통령인수위법, 고건 국무총리 임명동의안, 이라크 파병안 등 쟁점 의안들이 국회에서 협력과 갈등조정의 양상을 보였다. 또한 집권당이 반대하는 대북비밀송금수사특별검사제를 대통령이 수용하는 이전의 정치과정에서 찾아보기 쉽지 않은 양상도 나타났다. 그러나 다른 한편으로는 국정 원장과 기조실장의 임명과정에서 야당의 반대에도 불구하고 대통령이 이를 강행 처리하여 야당과의 갈등이 조성되기도 하였고, 대북송금수사 특검제를 연장하는 법률안을 국회에서 의결하자 대통령이 거부권을 행사하여 갈등적 국면이 형성되기도 하였다.

17대 총선을 통해 단점정부를 형성한 이후 의회-행정부 관계는 이전과 같은 극단적인 갈등구조는 완화되었으나, 국가정책을 둘러싼 정책적 갈등의 심화 양상을 보이고 있다. 대통령의 핵심 정책이었던 신행정수도이전의 위헌판결을 둘러싼 갈등이 심화되었고 여전히 대립적인 모습이 표출되면서 국가정책의 효율성이 저하되고 있다. 또한 4대 개혁법안으로 분류되는 국가보안법, 과거사진상규명법, 사립학교법, 언론관계법 등의 처리과정에서는 여야간의 극한 대치의 양상이 지속되었고, 이에 대한 정책결정이 갈등 속에 장기간 표류하고 있다. 이러한 결과는 결국 정책과 이념을 둘러싼 의회-행정부 간 갈등관계가 지속되고 있다는 것을 여실히 보여주는 증거라 하겠다.

#### IV. 참여정부에서의 의회-행정부 갈등관계와 대통령의 리더십

참여정부가 출범한 이후 의회-행정부 관계에서 나타난 경험적 결과는 양부 사이에 전반적으로 갈등적 관계가 형성되어 온 것으로 평가할 수 있다. 특히 16대 국회 2차 분점정부 기간의 양부 관계는 극단적 대결관계를 표출하였고, 결국 대통령에 대한 의회의 탄핵결정이라는 파국적인 결과를 가져왔다. 이러한 갈등적 관계가 지속되어 온 원인은 여러 가지가 지적될 수 있으나 본 논문에서는 대통령의 리더십 행태에 초점을 맞추어 보고자 한다.

## 1. 의회-행정부 관계와 대통령 리더십의 변화

참여정부가 출범한 이후 의회-행정부 관계가 지속적인 갈등관계를 형성하는 데 영향을 미친 대통령의 리더십은 크게 세 가지 차원에서 논의될 수 있다. 첫째는 분점정부의 상황 하에서 의회의 대 행정부 통제 강화에 대응하기 위한 ‘저항적 리더십’, 둘째는 소수당 대통령의 무력함과 거대 야당의 도전을 극복하기 위해 의회 대신 국민을 선택한 ‘대중적 리더십’, 셋째는 정쟁의 중심에서 탈피하려는 ‘분권적 리더십’이 그것이다.

이러한 상이한 유형의 리더십은 앞에서 살펴본 분점정부의 국정운영 방식의 선택과 관련된 개인적 리더십, 대중적 리더십, 입법적 리더십의 세 가지 유형이 노무현 대통령 개인의 리더십 스타일로 발현된 형태라고 할 수 있다. 저항적 리더십은 독자노선 방식의 국정운영을 위한 대통령의 개인적 리더십의 발현 양태이며, 대중적 리더십은 국민경선에 의해 당선되면서 당 조직 또는 원내 엘리트보다는 국민들에게 직접 호소하는 국정운영 방식이 리더십으로 발현된 것이고, 분권적 리더십은 대통령과 국무총리의 역할분담을 통해 보다 효율적으로 국정을 운영하려는 리더십 스타일이 발현된 것으로, 궁극적으로는 입법적 리더십을 극대화하기 위한 리더십 스타일이라고 할 수 있다.

참여정부가 출범한 직후 대통령은 의회 관계에서 협력적인 결과를 이끌어 내기 위해 노력한 사례들을 찾아 볼 수 있다. 당선자 기간에는 야당 대표를 방문하여 대통령직 인수위법 제정을 위한 협조를 요청하였고, 집권당이 반대하는 야당의 요구에도 수용적 자세를 보이기도 했다. 그 결과 인수위법 고건 국무총리 임명동의안이 국회에서 어렵지 않게 가결되었고, 대북비밀송금수사를 위한 특별검사제를 대통령이 수용하는 결과를 보였다. 또한 대통령의 1차 대 국회연설을 통해 이라크 파병동의안에 대한 협조 요청과 함께 의회가 파병동의안을 가결한 사례도 협력적 관계를 표출한 사례로 지적될 수 있다. 이러한 사례들은 참여정부 출범 초기 노무현 대통령이 의회와 협력적 관계를 형성할 수 있는 타협과 양보의 리더십을 발휘한 것으로 평가할 수 있는 근거를 제공한다.

그러나 이러한 관계는 그리 오래가지 않아 변화하게 된다. 그 출발점은 국정원 인사—고영구 국정원장과 서동만 기조실장의 임명—에 대한 대통령과 야당의 견

해 차이 조정 실패와 대통령의 인사정책에 대한 야당의 비판이었다. 이러한 가치와 선호조정 실패 이후 야당은 대통령에 대한 비판을 심화시켰고, 이를 계기로 대통령의 리더십 양상도 헌법적 권한을 이용한 독자노선의 방식(go alone)으로 전환되게 된다. 대통령은 국회의 부정적 견해도 불구하고 인사권은 대통령 고유의 헌법적 권한이라는 견해에 기초하여 고영구 국정원장과 서동만 국정원 기조실장의 임명을 강행하였다. 또한 대통령의 대북비밀송금수사 특별검사제의 연장에 반대하여 특검연장법안에 대해 헌법적으로 보장된 거부권을 행사하였다.

대통령과 의회 간 갈등 심화 과정에서 민주당의 당내 갈등과 분당 사태는 대통령의 의회 리더십이 대전화되는 계기를 제공하였다. 원내 소수당의 지위로 분당된 열린우리당이 출범한 이후 국회의 대 행정부 견제는 통제에 가까운 행태를 보였다. 가장 우선적으로 표출된 부분은 대통령의 인사정책에 관한 것이었다. 김두관 행정부장관에 대한 해임건의안이 국회에서 가결되었고, 윤성식 감사원장 임명동의안이 부결되었다.

이러한 과정에서 대통령의 리더십은 타협과 양보보다는 대결과 저항적 양상으로의 변화를 보였다. 3당 분점정부라는 구조적 한계 속에서 의회를 상대로 한 리더십보다는 국민의 지지를 유도하고자 하는 대중적 리더십에 의존하는 양상으로 변화한 것이다. 대통령은 헌법적 논란이 제기된 재신임국민투표를 제안하게 되고, 당선 1주기를 맞아 거행된 노사모 행사에서 “시민혁명”을 주창하여 논란을 야기하였다. 또한 의회가 승인한 대통령 측근 비리 수사를 위한 특검법에 대해 헌법적 권한인 거부권을 행사하였다. 이에 한나라당 최병렬 대표는 대통령의 특검거부 철회와 국정혁신을 주장하며 단식을 하게 되고, 국회는 대통령이 거부한 특검법을 재의결하는 극단적인 대결 양상을 표출하였다. 이러한 의회와 행정부 간 극단적인 갈등구조 속에서 대통령의 대 의회 리더십은 상실되었고, 선거 국면으로 전환되는 과정에서 대통령은 대중에 호소하는 방식(going public)의 대중적 리더십을 더욱 강화하였다. 결국은 거대야당을 중심으로 헌정 초유의 대통령 탄핵이 발의되어 대통령이 국정운영을 중단하는 파국적인 갈등구조를 결과하였다.

헌법재판소에서 탄핵이 기각되고 17대 국회에서 단점정부를 형성한 이후 의회 행정부 관계는 16대 국회 후반에 보였던 극단적인 정치적 대결이 다소 완화되고 정책적 갈등 관계를 형성하게 되었다. 이러한 과정에서 대통령의 리더십은 또 다

른 변화의 양상을 보였다. 주목할 만한 변화는 대통령이 대 의회 역할 변화를 꾀하며,<sup>25)</sup> 국무총리의 역할과 책임을 강화하는 분권적 리더십을 모색하였다는 것이다. 탄핵정국을 거치면서 대통령이 국회와 전면적인 대결 주체로 부각되었을 경우의 현실적 부담감이 작용한 것으로 보인다. 이러한 분권형 국정운영이 강화되어 가는 과정에서 대 의회 관계를 형성해 가는 행정부의 주체와 채널이 총리로 전환되고 대통령 보다 총리와의 갈등관계가 형성되는 새로운 국면이 전개되기 시작하였다. 그러나 분권적 리더십의 선택에도 불구하고 이후 이해찬 총리의 야당과 언론관련 강성발언 등이 오히려 의회-행정부 갈등관계를 심화하는 양상을 보였고, 총리에 대한 해임건의안이 제기되는 대결적 구도가 형성되었다. 이러한 일련의 갈등은 의회와 행정부 사이의 정책적 타협에 장애로 작용하기도 하였다.

## 2. 정치환경의 변화와 대통령의 선택

참여정부가 출범한 이후 2년이라는 짧은 기간 동안 대통령의 리더십은 왜 이렇게 다양한 형태로 변화되는 양상을 보였을까? 그것은 짧은 기간에 비해 상대적으로 많았던 정치환경의 변화와 관련된 것으로 보인다. 참여정부의 출범 이후 집권당의 갈등과 분당, 제3당 분점정부의 출현, 탄핵정국, 총선, 그리고 단점정부의 형성 등 다양한 정치환경의 변화가 있었다. 이 과정에서 대통령은 정치환경에 따른 선택과 결정의 변화를 추구하였고, 그 결과 다양한 형태의 리더십의 변화로 귀결되는 양상을 보였다.

우선 출범 초기 대통령이 보여준 협력과 타협적 수용의 리더십은 두 가지 정치환경과 관련하여 설명할 수 있다. 첫째는 새로운 정부가 들어선 ‘허니문(honeymoon)’의 시간이었던 점과 관련된 것이다.<sup>26)</sup> 일반적으로 새로운 대통령이 선출되고 새

25) 17대 국회 첫 국회연설(취임 이후 3번째)에서 대통령은 ‘돌출발언’과 직설적인 화법구사로 비판 받았던 이전이 모습과는 달리 완곡한 어법의 원고 정독의 모습을 보였다. 연설 후 국회의장 및 여야 지도부의 간담회에서는 야당과 정치적인 채널 형성, 정책문제와 관련하여 야당 의원들과의 직접 면담과 대화 그리고 설득을 언급하였다. 《동아일보》2004. 6. 7.

26) 정치적 ‘허니문’은 야당이나 언론들도 새로운 정부가 출범하면 첫 100일 동안은 정부에 대한 비판을 가급적 억제하고 자리를 잡을 수 있도록 도와준다는 의미에서 일컫는 말이다. 대통령과 의회의 정치적 허니문에 대한 연구로는 다음을 참조. Dominguez, Casey B., “The President’s

정부가 들어서면 의회와 대통령 모두가 새로운 모습, 발전적 모습을 기대하는 국민의 희망에 부합하고자 하는 의지를 가지게 되며, 이를 표출하고자 최대한 갈등을 자제하고 협력적인 모습을 보이려고 노력한다. 이러한 시기적 요인이 작용한 것으로 평가할 수 있다. 둘째는 집권당이 원내 다수를 차지하지 못한 분점정부의 상황이었다는 점을 들 수 있다. 분점정부에 대한 다양한 평가는 논외로 하더라도 의회 내 다수의 지위를 차지하지 못한 상황에서 야당의 지지와 협력을 이끌어 내지 못하고서는 제도적으로 대통령의 정책목표를 달성하는 것은 어렵다. 따라서 참여정부의 출범 초기 협력적 관계를 형성하기 위한 양보와 타협 방식의 선택은 출발 선상에 서 있는 대통령이 취할 수 있는 가장 보편적이고 평범한 선택으로 평가할 수 있다.

이 과정에서 독자노선 방식의 선택이 함께 표출된 것은 대통령의 국정운영에서 나타날 수 있는 당연한 현상일 수 있다. 그러나 허니문 기간임에도 불구하고 대의회 리더십이 강성의 모습을 띄게 된 것은 두 가지 차원에서 설명할 수 있다. 우선은 행정부에 대한 의회의 통제, 특히 대통령의 고유권한에 속하는 인사권 문제와 관련된 갈등은 참여정부의 정체성과 이후 국정운영의 도전에 직면할 수 있다는 판단이 작용한 것으로 보인다. 한편 집권당 내부의사에 반하는 대통령의 결정에 대한 집권당 내부의 불만과 갈등이 또 다른 요인으로 작용한 것으로 보인다. 이러한 상황에서 대통령은 참여정부의 정체성을 상기시키고 집권당의 지지를 강화하기 위한 대안으로 헌법적 권한을 이용하여 독자노선의 방식을 표방하는 저항적 리더십을 선택한 것으로 평가할 수 있다.

열린우리당이 출범한 이후 의회-행정부간 극단적인 대결구도를 형성하게 되고 결국은 파국을 맞는 상황이 전개된 원인 중 가장 빈번하게 지적되는 것이 대통령의 리더십과 관련된 것이다. 독단과 독선에 기반한 대통령의 저항적이고 대결적인 리더십의 표출과 의회 보다는 대중과 함께 하고자 하는 대중적 리더십이 양부의 관계를 더욱 악화시켰다는 것이다. 이러한 비판과 비난에도 불구하고 저항적이고 대중적인 리더십을 추구했던 대통령의 선택은 정치환경의 영향에 의한 불가피한

---

Honeymoon with Congress: Explaining Reagan's 1981 Victories," *Institute of Governmental Studies Working Paper*, WP2002-3, University of California, Berkeley. <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=igs>(검색일자: 2005. 7. 23).

선택적 측면이었음을 배제할 수 없다.

열린우리당이 출범하면서 형성된 분점정부는 집권당이 47석(17.2%)에 불과한 유래 없었던 제3당 분점정부였다. 대통령과 집권당이 자력으로 국가정책을 입안하고 수행하는 것이 사실상 불가능한 정치환경이었다. 이러한 구조적 환경 하에서 분당으로 인한 민주당과 열린우리당의 갈등적 관계는 대결적 구조를 확산하는 요인으로 작용하였다. 또한 한나라당이 국회 과반수를 점하고 있는 상황에서 한국정치의 고질적인 현상 중 하나인 대결적인 의회정치 문화의 지속, 성숙하지 못한 의원들의 자율성, 여전히 높은 수준을 유지하고 있는 정당기율 등의 정치환경은 의회를 상대로 한 대통령의 리더십이 효율적으로 작동할 수 없는 상황으로 인식할 수 있다. 따라서 소수당의 지위를 가진 집권당의 대통령이 야당 중심의 국회가 행하는 과도한 행정부 통제에 대해 헌법적 권한을 통해 저항하고, 정책목표 달성을 위해 대중적 지지에 호소하여 국회를 압박하고자 하는 것은 주어진 환경에서 취할 수 있는 불가피한 선택의 측면이 존재하는 것이다.

17대 국회가 새로이 구성되면서 나타난 대통령의 리더십 변화는 무엇보다도 탄핵정국이 안겨다 준 갈등과 분열에 대한 국민적 우려, 정쟁몰입 과정에서 방치된 경제 침체와 국민적 불신감과 같은 외적 환경의 영향이 컸다. 대결적 정치구조 하에서 대통령이 정쟁의 중심 놓여지고 야당과의 대결구도를 형성하게 되는 현실적 문제를 극복할 필요성이 제기되어진 것이다. 또한 지속적으로 하락세를 보인 대통령 지지도 역시 정쟁의 중심에서 벗어나 경제회복과 안정적인 국정운영으로의 변화를 모색할 필요성을 제공하였다.

이러한 상황에서 대통령의 선택은 국회와의 갈등 주체를 분산하여 쟁점의 중심에서 벗어나고, 총리와 장관의 역할을 강화하고 권한과 책임을 분산하여 핵심적인 국정과제를 수행할 수 있는 환경을 조성하는 분권적 리더십을 모색하는 것이었다. 이런 측면을 고려할 때, 분권적 리더십은 효율적인 대통령 리더십의 발휘를 위한 선택으로, 정책결정 과정 및 국가 제도적 기관의 효율적인 운영과 정책집행을 위한 ‘행정적 리더십’(administrative or executive leadership)<sup>27)</sup>은 국무총리에게, 대통령 스스로는 입법적 리더십에 치중하려는 의도에서 비롯된 것으로 보인다. 한편

27) 함성득, 앞의 책, 88쪽.

17대 총선에서 단점정부가 형성된 것도 리더십이 변화할 수 있는 좋은 환경을 제공한 것으로 평가할 수 있다. 집권당이 국회에서 다수를 점하게 되면서 대통령의 정책결정에 대한 최소한의 지지를 보장받을 수 있는 구조적 환경이 마련된 것이다. 때문에 대통령 리더십과 관련하여 지속적으로 비판받아 온 저항적 또는 대중적 리더십을 고집할 불가피성이 소멸된 것으로 판단할 수 있다.

### 3. 대통령의 선택과 리더십의 한계

참여정부 출범 이후 변화된 대통령 리더십의 가장 큰 특징은 이전에 일반적으로 나타났던 권위주의적 리더십의 탈피이다. 물론 이것은 대통령의 개인적인 가치와 이념의 발현인 면도 있겠지만 대통령의 제왕적 지배를 불가능하게 하는 정치환경의 변화와도 관련되어 있다. 분점정부의 일상화로 대통령의 의회 장악력은 감소하였고, 의회의 대 행정부 견제가 더욱 강화되었다. 정당규율은 약화되었고 상대적으로 자율성은 강화되었으며, 대통령들의 전유물이었던 정당공천권이 당원과 국민으로 손으로 넘겨졌다. 또한 당정분리의 원칙에 따라 정당 운영에 대한 대통령의 개입이 축소되었다. 이러한 전반적인 정치구조와 환경의 변화가 이전과 같은 권위주의적 대통령, 제왕적 대통령이 더 이상 존재하지 못하도록 강제하고 있는 것이다.

그러나 권위주의적 리더십 탈피라는 발전적 변화에도 불구하고 노무현 대통령의 리더십은 지속적으로 부정적 평가를 받아왔고, 오히려 대안적 리더십 부재라는 비판 속에 비능률적이라는 평가로 절하되기도 하였다. 대 의회 리더십에 관해서는 더욱 비판적이었다. 특히 분점정부가 형성되어 있었던 1년간의 기간 동안 노무현 대통령의 대 의회 리더십은 평균 이하의 평가를 받았다. 노무현 정부 출범 1년에 대한 전문가들의 평가에 기초하여 리더십의 관점에서 연구한 김혁·가상준의 연구 결과에서는 무려 74.7%가 노무현 대통령의 대 의회 관계에 대해 부정적인 답변을 한 것으로 나타났다.<sup>28)</sup> 김욱 또한 참여정부가 출범한 이후 1년간(특히 2003

28) 노무현 대통령의 리더십 중 의회에 대한 입법적 리더십에 대한 전문가들의 부정적 평가는 거대 야당의 존재와 여당의 분당이라는 사태를 겪으며, 의회와의 협력관계를 맺기 어려웠던 환경과 결부하여 대통령이 입법의 파트너로서의 의회에 대한 인식이 우호적이지 못한 것에 기인하는 입법적 리더십의 부재가 그대로 표명된 것으로 평가되었다. 김혁·가상준, 「대통령의 리더십과 국정 운영: 노무현 대통령의 1년 평가」, 『한국정당학회보』, 4권 1호(2005), 22쪽.

년 6월말 이후) 노무현 대통령이 보여준 리더십 스타일은 독선적이고 대결적이었으며, 그것이 대 국회 관계 악화를 초래하는 결정적인 요인이라는 평가가 지배적임을 지적하고 있다.<sup>29)</sup> 이러한 다수의 부정적 평가가 내려지는 데는 대통령의 리더십이 표출되는 과정에서 나타난 몇몇 한계에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다.

가장 우선적으로 지적할 수 있는 한계는 극단적 갈등관계를 형성한 저항적 리더십과 대중적 리더십의 부조화로 설명할 수 있다. 대중적 리더십은 대통령에 대한 높은 지지를 바탕으로 할 때 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 취임 이후 지속적으로 하락한 대통령의 대중적 지지도는 의회가 행정부의 정책에 대한 지지를 피할 수 없도록 하는 압력으로 작용하지 못하였다. 결국 의회에 대한 국민적 압력을 이끌어 내지 못함으로써 오히려 야당이 원내 절대적 다수를 형성하고 있었던 의회의 행정부 통제를 확대시킨 것으로 볼 수 있다.

이러한 과정에서 대통령의 대 의회 리더십이 저항적 스타일로 표출되었기 때문에, 그 결과 의회와 행정부 사이의 갈등과 대결의 구조가 심화되었고, 대통령 탄핵이라는 극단적 행태를 양산했다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 탄핵 정국의 선택이 결과적으로는 대통령과 집권당에 유리한 결과를 가져왔다 하더라도, 대통령의 저항적 리더십은 본질적인 측면에서 보면 모험적인 선택이었고, 통합보다는 갈등을 조장했다는 평가는 무시될 수 없다. 한편 이 과정에서 형성된 의회 행정부간 극단적인 대결구조는 탄핵정국이 해소되고 새로운 국회가 형성된 이후에도 의회 행정부간 잠재적 갈등구조를 지속하게 하는 원인으로 작용하는 것으로 보인다.<sup>30)</sup>

두 번째로 지적할 수 있는 한계는 독자노선의 방식과 관련된 것이다. 대통령이 국회와 타협하지 않고 갈등적 관계의 형성을 감수하더라도 헌법적 권한을 이용하여 독자적인 정책결정과 집행을 효과적으로 이루어 내기 위해서는 세 가지 조건이 필요하다. 첫째는 확고하고 일치된 정책 목표와 구체적이고 정제된 정책방안이 마련되어야 한다. 둘째는 집권당이 최소한의 안정적 지지를 확보할 수 있는 원내지위를 가져야 한다. 셋째는 집권당과 대통령 간 정책적 공감대가 형성되어야 한다. 그러나 참여정부는 이러한 조건이 충족되지 못한 상황에서 독자노선의 강행을 통

29) 김육, 앞의 논문, 140쪽.

30) 17대 국회가 출범한 이후 대통령의 국회연설 과정에서 야당의원들이 보인 냉담한 반응과 웃음 등은 탄핵정국 이후 대통령에 대한 불신과 갈등의 골이 지속되고 있음을 읽을 수 있다.

해 의회와의 관계를 악화시키는 결과를 초래하였고, 그에 대한 평가는 대립과 갈등 그리고 분열을 양산하는 리더십으로 절하되었다.

세 번째로 지적할 수 있는 한계는 적극적인 유형의 입법적 리더십 부재를 들 수 있다. 앞서 지적한 것처럼 저항적이고 대중적인 리더십이 관리자적 리더십으로 변화한 것은 나름의 의미를 부여할 수 있다. 그러나 대통령 리더십의 궁극적인 목적은 정책 목표의 효율적인 달성과 이를 위한 통합적 가치를 창출해 가는 것이다. 관리적 리더십과 대중적 리더십 그리고 저항적 리더십으로는 이러한 궁극적인 목적을 수행하는 데 한계를 나타낼 수밖에 없다. 즉 효율적인 정책수행을 위한 리더십으로서는 한계가 있다는 것이다. 참여정부 이후 정부정책의 입법화의 경험적 결과가 다른 정부에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타난 점, 4대 개혁입법안과 행정수도이전 등 참여정부의 핵심적인 정책이 국회에서 장기적으로 갈등을 표출하고, 하물며 여권 내부에서도 대립과 분열 양상이 빈번하게 등장하고 있다는 것은 대통령의 입법적 리더십이 부족함을 보여주는 근거가 될 수 있다.

결국 대화와 토론을 통한 민주적 리더십 구현을 주요한 원칙으로 제시하고 있지만 정작 대 의회 관계에 있어서는 대화와 타협의 리더십을 발휘하고 있지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 17대 국회에서 노무현 대통령이 선택한 분권적 리더십은 민주적 가치에 있어서는 유의미할 수 있더라도 대통령의 정책목표 달성을 위한 효율성에 있어서는 한계로 작용할 수 있다는 것을 의미한다.

## V. 결론

지금까지의 논의를 정리해 보면 다음과 같은 몇 가지 결론을 도출할 수 있다. 첫째는 참여정부가 출현한 이후 의회-행정부 간 관계는 극단적인 대결구조를 형성해 왔고, 다소 완화되었다 하더라도 여전히 갈등관계가 지속되고 있다는 것이다. 둘째는 이러한 갈등관계의 중심에 대통령의 리더십이 중요한 요인으로 작용하였고, 그 결과 정치적 대결구도가 의회-행정부 관계를 지배했다는 것이다. 셋째는 정치환경의 변화와 더불어 대통령의 대 의회 리더십이 변화되어 왔고, 대통령이 정

쟁의 중심에서 벗어나는 변화를 보이고 있으나 여전히 의회-행정부간 갈등을 완화하지는 못하고 있다는 것이다. 마지막으로 분권적 리더십의 실험을 통하여 이전의 제왕적 통치를 탈피한 수평적 리더십이 발현되고 있으나, 대통령의 정책목표 달성을 위한 효율적인 입법적 리더십이 여전히 한계로 나타나고 있다는 것이다.

전체적인 대통령의 리더십 차원에서 본다면 현재 변화되고 있는 노무현 대통령의 리더십은 이전에 비해 상당히 발전적인 모습을 보이고 있다는 점은 일면 수용할 수 있는 측면이 있다. 그러나 대 의회 리더십과 관련해서는 그다지 큰 효과를 발휘하지 못하고 있는 듯하다. 참여정부의 주요 정책내용을 담고 있는 중요 법안들이 국회 내에서 여전히 당파적 갈등에 의해 표류하고 있는 실정이다. 또한 분권적 리더십을 통해 총리의 역할과 권한을 강화했지만 대 의회 설득이나 협력 보다는 여전히 갈등과 대결의 관계를 심화하는 양상을 보이기도 한다. 결국 현재의 분권적 리더십은 관리적 차원에서 민주성을 담보할 수는 있으나 대통령의 국가정책 수행의 효율성과 생산성에 있어서는 많은 숙제를 안고 있다.

그러나 다른 한편으로는 긍정적인 측면도 존재한다. 우선 여야를 막론하고 각 정당의 정당기율이 점차 약해지고 있다는 것이다. 각 정당은 정책과 이념의 다양성이 표출되면서 당 내부의 경쟁과 다양성이 촉진되고 있다. 또한 1인 또는 소수에 의한 당권의 지배가 사실상 불가능해지면서 당에 대한 의원들의 맹목적 충성을 강요할 수 없는 환경이 조성되고 있다. 이러한 변화는 한국 의회 행정부 관계의 핵심적 특징으로 지적되어 온 기율이 강한 정당 중심의 대결적 구도의 해체 가능성을 암시하는 것이다. 이러한 변화는 고착화된 대결적 구도에 비해 대통령의 대 의회 리더십이 효과적으로 발휘될 수 있는 환경으로의 변화를 의미하는 것이며, 분권적 리더십의 한계를 극복할 수 있는 방향성, 즉 대통령의 보다 적극적이고 설득적인 리더십 선택의 유의미성을 제시하는 것이다.

이러한 긍정적 정치환경의 변화, 분권적 리더십의 한계와 적극적인 대 의회 리더십의 유의미성을 전제로 하여 대통령의 대 의회 리더십의 발전적 방향에 대한 몇 가지 제언을 추가하고자 한다. 우선 책임성에 대한 인식의 변화가 요구된다. 대통령제는 대통령의 주어진 임기를 헌법적으로 보장해 주고 있다. 즉 대통령이 임기동안 책임을 지고 정책목표를 달성하도록 하는 데 의미가 있다. 따라서 궁극적인 책임은 대통령의 몫이다. 분권적 리더십은 기능적 측면에서 총리에게 역할의

폭을 넓혀주는 것이지 책임을 전가할 수 있는 법적·제도적 차원이 아니다. 따라서 대 의회 관계의 책임도, 이를 통한 입법 성과에 대한 책임도 결국 대통령의 것이다. 이러한 책임은 대통령이 의회와의 정쟁에 중심에 서야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 국가정책에 대한 책임감을 가지고 대 의회 리더십을 발휘하는 데 적극적으로 나서야 한다는 것을 제안하는 것이다.

같은 맥락에서 본다는 대통령의 대 의회 그리고 각 정당에 대한 의사소통 채널의 다양화를 모색할 필요성이 있다. 대통령은 17대 국회 연설 후 의원에 대한 만남과 설득에 대한 의지를 피력했다. 그러나 국가정책과 관련된 주요 쟁점법안에 대해 명확하고 일관성 있는 입장을 피력하지도 못하였고, 설득과 타협을 위한 두드러진 노력의 모습도 보이지 않았다. 결과적으로 쟁점법안을 둘러싼 갈등은 확산되었고 너무 많은 에너지가 소모되었으나 여전히 해결되지 못하는 과제로 남아있다. 이러한 차원에서 본다면 대통령과 의회 간 의사소통 채널의 다양화와 설득과 타협의 환경을 조성할 수 있는 다소 파격적인 실험의 필요성도 제기된다.

또 다른 측면에서 정책공조와 타협에 대한 인식의 전환과 이를 위한 정치적 기술 모색의 필요성도 제기할 수 있다. 정책적 입장이 유사한 정당의 지지를 이끌어내는 것은 대통령의 정책목표 달성에 중요한 요인으로 작용한다. 이념적 차원이 다르다 할지라도 개별 정책 사안에 대한 정책공조가 정체성을 훼손하는 것은 아니다. 또한 보다 중요한 정책을 위해 덜 중요한 부분에 대한 양보도 불가피한 선택 중 하나이다. 이러한 이념적 차별성과 정책공조의 분리, 타협의 대가로 지불하는 일명 ‘당근’에 대한 부정적 시각의 전환은 다원화된 정치환경과 이익표출이 확대되는 정치현실에서 중요하게 고려되어야 할 요소이다.

현재 한국의 대통령제는 그 자체의 적합성에 대한 논란과 함께 운영에 있어서 과도기적 실험기에 놓여있다. 대통령의 역할이 변화하고 있고 정당구조와 의회구조가 변화하고 있으며, 이에 따른 정치행태가 변화하고 있다. 이념과 그에 따른 정책결정에 있어서도 다양성이 표출되고 있다. 이러한 과도기적 변화과정에서 의회 행정부 관계가 어떻게 규정되어지는가의 문제, 그 과정에서 대통령의 리더십이 어떠한 변화와 결과를 가져오는가의 문제는 이후 한국 민주주의 발전의 차원에서 중요한 의미를 가진다. 이것이 대통령의 보다 적극적인 리더십과 다양한 선택이 요구되는 이유이다.

## 참고문헌

- 강원택, 「한국정치에서 이원적 정통성의 갈등 해소에 대한 논의 준대통령제를 중심으로」 『국가전략』 제7권 제3호, 2001, 29~50쪽
- 김용호, 「17대 총선과 대통령-국회관계에 대한 전망」. 한국정치학회 춘계학술회의 2004.
- 김용호, 「한국의 민주화 이후 단점·분점정부에 대한 평가」. 『한국정당학회보』 창간호 2002, 89~114.
- 김옥, 「17대 총선결과와 대통령-국회 관계 전망」. 『한국정당학회보』 3권 2호, 2004, 125~158.
- 김혁·가상준, 「대통령의 리더십과 국정운영: 노무현 대통령의 1년 평가」 『한국정당학회보』 4권 1호, 2005, 7~39.
- 박찬표, 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』. 서울: 오름, 2002.
- 장성훈, 「한국 분점정부와 의회-행정부 교착」. 한국정치학회 연례학술회의 발표논문 2004.
- 장훈, 「대통령제 정부의 신화와 현실」. 『계간 사상』 49호 여름호 2001, 7~25.
- 함성득, 『대통령학』. 나남출판, 1999.
- 황주홍·고경민, 『지도자론: 한국의 리더와 리더십』. 서울: 건국대학교출판부, 2002.
- Campbell, Colin, *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1986.
- Cox, Gary and Samuel Kernell, *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Press, 1991.
- Damgaard, Erick, "Parliament and Government." in Peter Esaiasson and Knut Heidar(eds.), *Beyond Westminster and Congress: the Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press, 2000, pp. 265~280.
- Dominguez, Casey B., "The President's Honeymoon with Congress: Explaining Reagan's 1981 Victories." *Institute of Governmental Studies Working Paper*. WP2002-3, University of California, Berkeley. pp. 1~27. <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=igs> (검색일자: 2005. 7. 23)
- Elgie, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracy*. London Macmillan Press, 1995.
- King, Anthony, "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 1, 1976, pp. 37~65. Reprinted in Philip Norton (ed.), *Legislatures*. New York: Oxford University Press, 1990, pp. 208~236.

- LeLoup, Lance T. & Steven A. Shull, *Congress and the President: the Policy Connection*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1993.
- Mouzelis, Nicos, "On the Concept of Populism: Populist and Clientelist Modes of Incorporation in Semiperipheral Politics." *Politics & Society*, Vol. 14, No. 3, 1985, pp. 329~348.
- Neustadt, Richard, *Presidential Power*. New York: John Wiley, 1980.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy?." *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 55~69.
- Pfiffner, James, *The Modern Presidency*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- Polsby, Nelson W., "Legislature." in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby(eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*, Reading. Mass.: Addison-Wesley, 1975, pp. 257~319.
- Saalfeld, Thomas. "The West German Bundestag after 40 Years: The Role of a Parliament in a 'Party Democracy'." *West European Politics*, Vol. 13, No, 1990, pp. 68~89.
- Suleiman, Ezra N., "Presidentialism and Political Stability in France." in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela(eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 137~162.
- Tenpas, Kathryn D., "Institutionalizes Politics: The White House Office of Political Affairs." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 2, 1996.
- Weco, Thomas J., *Politicizing Presidency*. Kansas: University of Kansas Press, 1995.

● 투고일 : 2005. 7. 4

● 심사완료일 : 2005. 8. 26.

● 주제어(keyword) : 리더십(leadership), 참여정부(the Participatory Government), 분점정부(divided government), 갈등(conflict), 의회-행정부 관계(Legislative-Administrative Relations)