

노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가·

함 성 득*

〈目 次〉

- I . 머리말
- II . 제왕적 대통령과 한국의 대통령제
- III . 제왕적인 한국 대통령의 리더십 특징과 문제점
- IV . 제왕적 대통령의 종언을 위한 노무현 대통령의 공과
- V . 노무현 대통령의 새로운 정치적 역할과 리더십
- VI . 결 론

〈요 약〉

본 논문은 ‘제왕적 대통령의 종언’이라는 정치적 전환기를 맞아 집권 전반기 동안 노무현 대통령의 정치적 공과를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 미국에서 시작된 ‘제왕적 대통령’의 개념을 이론적으로 살펴보고 한국 대통령의 헌법상 규정된 공식적 권한과 의무를 살펴봄으로써 한국에서 ‘제왕적 대통령제’와 ‘제왕적 대통령’의 차이점을 분석하고자 한다. 둘째, 역대 한국의 대통령들이 ‘제왕적 대통령’으로서 가지고 있었던 정치적 리더십의 특징과 그 한계를 살펴보고자 한다. 셋째, 제왕적 대통령의 실질적 종언을 위한 집권 전반기 동안 노무현 대통령의 정치적 공과를 살펴보고자 한다. 마지막으로 제왕적 대통령의 종언 이후 새로운 정치 패러다임을 창출하기 위해 필요한 집권 후반기 노무현 대통령의 바람직한 정치적 리더십을 ‘조정력’ 제고의 관점에서 모색하였다. 구체적으로 본 논문은 개혁의 과시적 성과를 이룩해야하는 집권 후반기를 맞아 명령과 통제에 기초한 ‘명령자’(commander)로서의 권위주의적 리더십에서 탈피하여 타협과 설득에 기초한 ‘조정자’(broker)로서 대국회관계, 특히 원만한 여야관계를 기초로 빠른 정책의 법률화를 이룩할 수 있는 ‘입법적 리더십’과 효율적인 집행을 위한 ‘관리적 리더십’을 동시에 강조하고 있다.

【주제어: 제왕적 대통령, 명령자, 조정자, 입법적 리더십】

* 이 논문은 함성득(2002)의 분석 틀을 집권 전반기 동안의 노무현 대통령의 리더십과 정치적 공과에 적용하여 발전시켰다. 논문 발전을 위해 많은 조언을 준 임동욱 교수께 감사드립니다.

본 논문은 2005년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.

** 고려대학교 행정학과 교수

I. 머리말

일반적으로 한국의 대통령과 대통령제의 제도적 발전을 비교론적 시각에서 연구하는 학자들은 한국 대통령제와 대통령의 정치적 특징을 ‘제왕적 대통령제’와 ‘제왕적 대통령’으로 규정한다. 왜냐하면 한국의 경우 대통령의 리더십에 따라 정부의 주요 정책들, 국회와 정당의 정치과정, 그리고 사법부의 판단이 크게 달라져 왔기 때문이다. 실제로 한국 민주주의 공고화의 완성 과정에서 가장 큰 장애물은 한국 대통령의 행정부와 국회와 정당 그리고 사법부 등 다른 정치·제도적 기관들에게 미치는 영향력이 너무나 크다는 것이다(Hahm, 2001; Hahm and Kim, 1999; Hahm and Plein, 1996; 1997; 박동서, 2004; 정종섭, 2002; 함성득, 1998a; 2002).

그러나 2002년 대통령 선거에서 노무현 대통령의 당선과 이를 통한 참여정부의 출현은 제왕적 대통령 아래서 ‘정경유착’과 ‘부정부패’로 대표되는 구정치질서를 탈피하여 한국의 대통령제와 정치체제의 발전 나아가 민주주의의 공고화 완성 과정에 매우 중요한 정치적 전환점이 되었다. 실제로 노무현 대통령 이전까지 역대 대통령들 중 박정희, 전두환, 노태우 등 군인출신 대통령들은 무력, 정경유착에 기초한 막대한 정치자금, 그리고 집권당의 총재로서 여당의 국회의원 후보에 대한 공천권 행사에 기초하여 막강한 권력을 행사하며 제왕적 대통령으로 군림하였다. 이후 문민 대통령인 김영삼과 김대중 대통령들은 무력 대신 자신들이 가지고 있는 경상도와 전라도의 지역적 대표성, 막대한 정치자금, 그리고 여당의 국회의원 후보에 대한 공천권 행사를 통하여 막강한 권력을 행사하였다.

이에 반해 노무현 대통령은 대통령 선거 이전 대권과 당권 분리 선언을 통해 대통령으로서 여당 국회의원 후보에 대한 공천권 행사를 포기한 것은 물론, 또한 지역적 대표성도 없고 아울러 정치 투명화에 기인한 정치자금이 전무하여 대통령으로서 정치적 영향력의 원천이 전혀 없다. 따라서 노무현 대통령은 제왕적 대통령이 될 수도 없었고 도리어 취임과 동시에 대선에서의 힘겨운 승리로 인한 약한 지지층과 함께 여소야대의 국회 등 ‘레임덕 대통령’이 될 요소를 모두 가지고 있었다. 실제로 최근 러시아 유전개발 의혹사건과 행담도 개발 의혹사건이 발생하자 여당 내부에서 ‘노무현 대통령 책임론’ 까지도 제기되기도 하였다. 이는 지금까지 제왕적 대통

령들이 여당을 지배하고 국회까지 좌지우지하던 과거의 정치권 관행과는 현저히 다른 것이다.

이러한 제왕적 대통령의 종언은 대통령의 정치적 영향력을 현저히 약화 시키면서 일시적으로 정부 정책에 있어서 대통령의 조정력을 떨어뜨려 많은 정책 혼란을 노정하였다. 다른 한편 이러한 제왕적 대통령의 종언은 입법부·사법부·행정부 서로 간의 견제와 균형을 높여서 한국 민주주의 공고화의 완성과정에 매우 긍정적으로 작용할 수도 있을 것이다.

결국 현재의 정치적 상황은 제왕적 대통령이라는 한 시대의 정치적 패러다임 또는 질서가 끝나고 새로운 정치적 패러다임으로 이행하고 있는 정치적 전환기 또는 혼란기로서 옛 중국의 춘추전국시대에 비유할 만한 것이다. 즉 절대 권력을 휘둘렀던 제왕적 대통령들이 무대에서 내려온 후 아직까지는 백가쟁명으로 시끄럽기만 한 상황이다. 따라서 이렇게 새로운 정치적 상황에서 노무현 대통령의 성공적인 국정운영은 현재 한국 사회가 직면하고 정치적 혼란을 극복하고 새로운 미래를 준비하는데 매우 중요하다. 특히 제왕적 대통령의 종언에 따라 대통령의 정치적 영향력이 현저히 약화된 상황(민주주의 공고화 측면에서는 매우 정상적이고 긍정적인 상황)에서 노무현 대통령의 성공은 앞으로 새로운 정치 패러다임을 창출하고 그 질서 아래서 대통령을 비롯한 행정부와 국회 그리고 정당, 사법부 등 정치·제도적 기관들의 권위와 신뢰를 회복하는데 매우 중요한 출발점이 된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 ‘제왕적 대통령의 종언’이라는 정치적 전환기를 맞아 집권 전반기 동안 노무현 대통령의 정치적 공과를 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 논문은 먼저 미국에서 시작된 제왕적 대통령의 개념을 이론적으로 살펴보고 한국 대통령의 헌법상 규정된 공식적 권한과 의무를 살펴봄으로써 한국에서 ‘제왕적 대통령제’와 ‘제왕적 대통령’의 차이점을 분석하고자 한다. 둘째, 역대 한국의 대통령들이 제왕적 대통령으로서 가지고 있었던 정치적 리더십의 특징과 그 한계를 살펴보고자 한다. 셋째, 제왕적 대통령의 실질적 종언을 위한 집권 전반기 동안 노무현 대통령의 정치적 공과를 ‘1987년 헌법’(소위 ‘6월 항쟁 헌법’)의 중대한 문제점으로 지적받고 있는 ‘5년 단임제’와 ‘대통령의 국회의원 선거 불일치에 따른 지속적 분할정부의 출현,’ 그리고 사회제도적 기관과 민주적 절차를 경

시하는 ‘바람의 정치’의 맥락 속에서 구체적으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 제왕적 대통령의 종언 이후 새로운 정치적 패러다임을 창출하기 위한 집권 후반기 노무현 대통령의 새로운 정치적 리더십을 모색하고자 한다.

II. 제왕적 대통령과 한국의 대통령제

앞에서 언급한 것처럼 일반적으로 한국 대통령제를 연구하는 학자들은 한국 대통령제와 대통령의 정치적 특징을 ‘제왕적 대통령제’와 ‘제왕적 대통령’으로 규정한다(박명림, 2005; 박세일 외, 2002; 정종섭, 2002; 2001). 그러나 한국 대통령제를 제도적 발전 시각에서 연구한 학자들은 ‘제왕적 대통령’의 존재는 인정하면서도 한국 대통령제를 ‘제왕적 대통령제’로 규정하는 데에는 동의하지 않는다(함성득, 2002; 2003). 이러한 관점에서 먼저 미국에서 시작된 제왕적 대통령의 원래 의미를 살펴보고자 하는 것이다. 둘째, 제왕적 대통령제의 관점에서 헌법에 규정된 한국 대통령의 공식적 권한과 의무를 살펴보고자 한다.

1. 미국의 제왕적 대통령

‘제왕적 대통령’(Imperial Presidency)이란 슬래진저(Arthur Schlesinger, Jr.)가 미국이 월남전에 개입하면서 존슨과 닉슨 두 대통령은 가히 ‘황제적 지위’에 까지 올랐다고 규정하면서 사용되었다. 그는 1970년대 초에 대통령의 권능이 너무 확대되고 남용된 나머지 국가 헌정 질서를 위험하게 하였다고 주장하였다(Schlesinger, 1973).

구체적으로 비난받아야 할 두 가지 사항은 대통령의 최고사령관으로서 지위남용과 대통령 기밀사항이었다. 대통령의 최고사령관으로서의 지위는 외적의 침략이나 미국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 행동해야 할 때만 인정되는 것이지 선전포고도 하지 않은 전쟁까지 일방적으로 수행할 수 있는 권한을 부여한 것은 아니라는 것이다. 대통령의 기밀사항과 관련하여 헌법학자들이나 대법원, 의회도 일본 본토에 원자폭탄 투하 같은 중요한 외교 군사기밀을 대통령이나 그의 측근 보좌관들이 독점하는 것은 모두 인정하였지만 닉슨 대통령과 같이 비밀스러운 군사지원이나 캄보디아 원조

5개년 계획 같은 것까지 기밀사항으로 독점하는 것은 강력하게 반대하였다(자세한 것은 함성득, 2004 참조).

슬레진저는 권력의 ‘남용’(abuse)과 ‘권한횡령’(usurpation)을 명백히 구분하고 있다(Schlesinger, 1973). 그의 관점에 의하면 링컨, 프랭클린 루스벨트, 트루먼 대통령은 전시체제 하에서 일시적으로 권한을 침해하였지만 평화 시에까지 그 권한을 계속 행사할 의도는 갖고 있지 않았다는 것이다. 그에 비해 존슨, 닉슨 대통령은 절대적 권력이 대통령에게 본래적으로 부여된 특권으로 간주하고 심지어 평화 시에까지 권력을 남용 또는 권한을 횡령했다.^{1,2)}

제왕적 대통령 닉슨은 1973년 워터게이트 사건³⁾까지 계속 팽창일로를 걷다가 이 사건으로 말미암아 정치적으로 치유불능의 치명상을 입었음은 물론 대통령직을 사임함으로써 남북전쟁이래 최대의 헌정위기를 초래하기도 하였다.

결국 헌법상 규정된 미국 대통령제는 제왕적 대통령제가 아닌 철저한

- 1) 미국 연방대법원은 *United States v. Nixon*(1974) 판례를 통해 워터게이트 사건과 관련된 증거로 요청된 닉슨 대통령 자신의 발언이 녹음된 테이프의 제출을 거절하는 것은 대통령의 특권에 해당되지 않는다고 결정하였다. 즉, 대통령의 특권은 국방 및 외교문제에서는 인정되지만 사법절차에서는 대통령에게도 절대적 면책특권이 인정되지 않는다는 것이다.
- 2) 특히 닉슨 대통령은 국가 주요 정책 결정과정을 보다 더 대통령 중심으로 이룩하기 위해 1970년 새로이 연방관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)를 대통령의 모든 정책이 입안되고 집행되는 과정에서 반드시 거쳐야 하는 중요한 기관으로 설치하였다. 연방관리예산처는 당초 1921년 예산실(BoB)로 발족하여 재무부 소속으로 있었는데 1939년 프랭클린 루스벨트 대통령 당시 대통령 행정집행실이 설치되면서 대통령 직속기관으로 자리를 옮겼다. 연방관리예산처의 기능도 예산심사, 입법심사 외에 행정관리 기능까지 무소불위의 권한을 행사하였다. 아울러 닉슨 대통령은 관리예산처를 정치적으로 장악하기 위하여 정치적 임명 공무원 수를 늘렸다(함성득, 2004).
- 3) 지난 2002년 6월 17일로 30주년을 맞이한 워터게이트(Watergate) 사건과 1974년 8월 9일 닉슨 대통령의 사임은 20세기 미국 정치를 ‘워터게이트 이전’(Pre-Watergate)과 ‘워터게이트 이후’(Post-Watergate)로 구분해야 할 만큼 중요한 분기점이 되었다. 1930년대 대공황으로부터 1960년대 인종차별 금지 정책과 빈곤 퇴치 운동에 이르기까지 미국인들의 정부에 대한 근본 가설은 ‘신뢰’였다. 그러나 닉슨의 사임은 ‘정부에 대한 불신 시대’의 개막을 뜻했다. 워터게이트 사건은 국가 원수라고 할지라도 직권을 남용하거나 법을 어기면 물러나야 하며, 누구든 법 앞에 평등하다는 값비싼 교훈을 남겼다(함성득, 2004).

입법·사법·행정 등 삼권분립의 견제와 균형 속에서 제도화된 정치제도이다. 다만 실제 운용에 있어서 개별 대통령들이 직면한 특정한 시대적 상황아래서 그들의 권위주의적인 정치적 리더십에 기인하여 제왕적 대통령으로서 민주적 절차와 과정을 경시하면서 권력을 남용하였던 것이다.

2. 한국의 제왕적 대통령

한국에서 제왕적 대통령은 권력분립이나 법치주의가 무시되는, 즉 민주적 절차와 과정을 경시하면서 권력행사를 하는 대통령을 지칭한다(박동서, 2004). 이렇게 제왕적 대통령이라고 불러지는 한국 대통령의 헌법상 권한은 ‘국가원수로서의 권한’과 ‘행정부 수반으로서의 권한’으로 크게 나눌 수 있다. 먼저 국가원수로서의 권한에는 대외적으로 국가를 대표할 권한, 국가의 독립과 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무에 관한 권한, 국정을 조정할 수 있는 권한, 그리고 헌법기관을 구성할 권한 등이 있다(자세한 것은 함성득, 2003: 22–25 참조).

국가원수로서 대통령은 대외적으로 국가를 대표하기 위하여 외국과의 조약을 체결·비준하고 외교사절을 신임·접수·파견할 수 있는 권한과 선전포고와 강화를 할 권한(이상 헌법 제73조)을 가지며 이는 국회의 동의를 얻어야 한다. 또한 국가의 위기적 상황을 극복하고 국가의 독립과 영토보전 및 국가의 계속성 등에 관한 책무를 다하기 위하여 경제명령과 긴급재정·경제처분을 내릴 수 있는 권한(제76조), 계엄을 선포할 수 있는 권한(제77조), 위헌 정당의 해산을 제소할 수 있는 권한(제8조 4항) 등을 가진다. 그리고 국정의 조정자로서는 헌법의 개정을 발의할 수 있는 권한(제128조 1항), 국가의 안위에 대한 중요 정책을 국민투표에 부칠 수 있는 권한(제72조), 임시국회의 집회를 요구할 수 있는 권한(제47조), 사면·감형·복권을 명할 수 있는 권한(제79조), 국회에 출석하여 발언하거나 서면으로 의견을 표시할 수 있는 권한(제81조) 등을 가진다. 또한 헌법기관의 구성과 관련 국무총리(제86조 1항), 대법원장, 대법관(제104조 1,2항), 감사원장(제98조 2항), 헌법재판소장(제11조 4항) 등을 임명할 수 있으며 이는 각각 국회의 동의를 얻어야 한다. 이밖에도 헌법재판소의 재판관(제111조 2항)과 중앙선거관리위원회 위원을 임명(3명)할 수 있는 권한(제114조 2항) 등이 있다.

아울러 대통령은 정부의 최고 책임자로서 행정부를 지휘·감독하기 위하여 국군을 통솔할 수 있는 권한(제74조), 법령에서 규정한 내용을 집행하기 위해 대통령령을 공포할 수 있는 권한(제75조), 공무원을 임면할 수 있는 권한(제78조), 법률안을 제출(제52조)하고 공표(제53조)·거부(제53조 2항)할 수 있는 권리 등이 있다. 구체적으로 대통령은 행정부 국가공무원, 헌법기관 공무원, 국가 산하단체 등 공무원 총 2만 4,208명에 대한 임면권을 가지며 국무회의 의장, 민주평화통일자문회의 의장, 국가안전보장회의 의장, 경제대책조정회의 의장을 겸한다.

그러나 이렇게 헌법에 규정된 한국 대통령의 권한은 대통령제 하의 다른 나라 대통령의 권리보다 작다고 할 수 있으며 이는 헌법이 대통령제와 내각제를 절충하여 내각제적인 요소로 대통령의 권리에 제한하고 있기 때문이다(Shugart, 2004; 정종섭, 2002; 함성득, 2002). 결과적으로 헌법상 규정된 한국 대통령의 공식적 권리와 의무를 살펴볼 때 한국 대통령제는 결코 ‘제왕적 대통령제’가 될 수 없다.

구체적으로 헌법상 한국 국회는 엄격한 삼권분립 정신에 어긋난다 할 정도로 대통령과 행정부를 강하게 견제할 수 있다. 국회는 대통령이 지명하는 국무총리, 대법원장과 대법관, 감사원장, 헌법재판소장 뿐만 아니라 나아가 2003년 2월 국회법을 개정하여 국가정보원 원장, 경찰청장, 국세청장, 검찰총장 등 권력기관의 장에 대해서도 적격 여부를 판단하여 동의 여부를 결정할 수 있다. 또한 국무총리와 장관들의 해임을 건의할 수 있으며 그들을 국회에 출석케 하여 국회의원의 질의에 대한 답변을 요구할 수 있다. 반면 대통령이 유일하게 국회를 견제할 수 있는 국회해산권은 대통령에게 주어져 있지 않다.⁴⁾

4) 또한 2000년 6월 당시 이한동 국무총리에 대한 인사청문회를 시작으로 이러한 인사청문회 절차를 통해 국회의 동의를 받아 임명된 국무총리에게도 상당한 권리가 부여되어 있다. 총리는 장관의 임명과 해임을 대통령에게 건의할 수 있으며 장관이나 청장 등 중앙행정기관장의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 판단될 때 대통령의 승인을 얻어 중지·취소할 수 있다. 나아가서 대통령의 국법상 행위에 대해서 총리와 관계 장관은 부서(副署)하도록 되어있다. 이러한 권리뿐만 아니라 국무총리는 대통령 역할의 상당부분을 대신하고 있다. 매주 열리는 국무회의를 대부분 주재하며 국정운영 전반을 통괄한다. 또한 대통령 대신 국회에 나가 시정연설이나 예산안 제안연설을 하기도 하며 주요 행사에 대통령을 대신해 참석하기도 한다. 특히 대통령 유고 시에는 대통령 권리를 대행한다(함성득, 1998b 참조).

그러나 이러한 대통령의 헌법적 권한은 현실에서 다르게 운용되어 왔다. 실제로 국회나 국무총리는 대통령의 권한을 제대로 견제하지 못하고, 따라서 헌법이 규정한 대통령의 권한과는 상관없이 한국 대통령의 실질적인 권한은 강력하다. 지금까지 이렇게 한국 대통령의 권한이 강력한 것은 대통령의 제도적 기관과 절차 경시, 심각한 인사권 남용, 집권당 국회의원 후보에 대한 공천권 행사, 그리고 여당의 주요 당직자 임명 등에 의한 국회의 대통령 견제기능 상실 등에서 비롯되었다(함성득, 2002).

결국 미국과 같이 한국에서도 제왕적 대통령제는 존재하지 않았지만 제왕적 대통령은 존재했던 것이다. 이러한 공식적 정치체제와 실질적 운용체제의 차이는 한국 대통령의 과도하고 과행적인 권력행사를 낳았고 민주주의 공고화 과정에 매우 부정적으로 작용했다. 아래에서는 이러한 제왕적인 한국 대통령의 리더십 특징과 그 문제점을 살펴보고자 한다.

III. 제왕적인 한국 대통령의 리더십 특징과 문제점

이승만 대통령부터 김대중 대통령까지 한국의 제왕적 대통령들은 ‘권위주의적 리더십’에 안주해왔다. 이러한 권위주의적 리더십은 정치적 리더십의 분류에서 카리스마에 기초한 ‘개인적 리더십’(personal leadership)과 명령과 통제에 기초한 ‘행정 리더십’(administrative leadership)에 많이 의존하였다. 카리스마에 기초한 개인적 리더십은 이론적으로 크게 자질론 또는 영웅론, 후천론 또는 교육론, 상황론 등에 의해 설명될 수 있다(자세한 것은 함성득, 2003: 111 참조).⁵⁾

5) 첫째, 자질론에서 정치적 카리스마는 지도자가 이미 태어날 때부터 보통사람들과 달리 출중한 외모와 목소리, 탁월한 통솔력, 뛰어난 문제 분석력 및 업무통제력, 미래에 대한 비전 등 독특한 자질을 갖고 태어난다는 것이다. 둘째, 후천론에서 지도자의 카리스마는 본인의 노력, 교육의 영향, 경험의 결과, 즉 후천적으로 습득하게 된다는 것이다. 셋째, 상황론은 지도자의 카리스마가 어떤 특정 시기에 특정한 자질이 잘 결합되거나 조화되어 나타난다는 것이다. 이러한 카리스마 리더십의 연구에서 일반에게 많이 알려진 분석방법은 첫째, 바버(Barber, 1972 ; 1992)의 개인의 개성, 세계관, 행위방식에 기초한 적극-긍정, 소극-부정 분석법이다(안병만, 1998 ; 이남영, 1996 ; 함성득, 1997). 둘째, 번스(Burns, 1978)의 ‘거래적 리더

한국의 경우 이러한 카리스마 리더십은 국가형성 과정에서 독립운동을 통하여 국민에게 일체감(이승만)을 형성하고, 경제발전(박정희)에 매진하며, 아울러 독재에 대항하여 민주화(김영삼과 김대중)를 추구하는 데 기여하였다(안병만, 1998).

제왕적 대통령의 권위주의적 카리스마 리더십은 다음과 같은 특징을 가지고 있다(자세한 것은 함성득, 2002: 110–112 참조). 첫째, 카리스마 리더십은 ‘지역주의’와 밀접히 연결되어 비정상적이고 편협한 지역중심의 정치를 더욱 고착화시켰다. 왜냐하면 대통령의 선호 및 정치적 지지가 개인적 자질과 정치이념·정책보다는 그의 출신 지역에 따라 결정되었기 때문이다. 실제로 박정희 대통령은 경북을 대표하였고 김영삼 대통령은 경남을 대표하였으며, 김대중 대통령은 호남지역을 대표하였다. 이러한 정치적 대표성은 그들의 정치적 이념이나 자질과는 무관하며 그들의 출신 및 성장 지역에 근거한 것이었다.

둘째, 정당을 포함한 제도적 기관, 특히 정보기관, 경찰, 검찰, 법원 등 권력기관들의 사병화 경향이 매우 높았다. 예를 들어, 이승만 대통령 당시 경찰이 야당 탄압, 부정선거, 정치공작의 주요 역할을 하였고 박정희 대통령 이후는 정보기관과 국세청이, 그리고 그 이후는 정보기관과 검찰이 그 역할을 수행하였다. 결국 이러한 권력기관의 사병화는 권력남용의 가능성 을 높였다. 즉, 국정의 모든 운영권과 권력이 대통령 일인에게만 집중되어 ‘정경유착’에 따른 부정부패 등 악순환의 경향이 높았고 권력의 사인화에 따른 대통령의 친·인척 비리 등 권력남용을 낳았다.

셋째, 대통령 자신의 신념 또는 의지, 소위 ‘자신의 복음’이 매우 강해 자유로운 비판과 토론이 활성화되지 못하여 국정운영이 독선·독단적으로 흐르는 경향이 매우 높았다. 나아가 이렇게 독단적인 대통령은 비타협적인 정치행태를 심화시켰고 결과적으로 정치적 갈등의 해결을 위한 제도적 기관으로서 국회나 정당 등의 기능을 경시하면서 정치의 경직성이 높아졌다.

십’ (transactional leadership)과 ‘전환적 리더십’ (transformational leadership)의 분석법이 있다. 일상적 리더십은 국민들에게 그들이 원하는 물질적 욕구를 충족 시켜 줌으로써 정치적 지지를 획득하는 리더십이다. 반면 전환적 리더십은 국정운 영 비전, 탁월한 도덕성 등을 통해 국민에게 큰 희망과 동기부여를 함으로써 정치적 지지를 획득하는 리더십이다(함성득, 2003).

결국 이러한 정치행태는 타협보다는 독선을 강조하게 되어 분열과 갈등의 정치를 조장하여 결국 정국혼란을 초래하였다.

결과적으로 한국 대통령의 제왕적 대통령으로서 권위주의적 리더십은 결국 권력의 주체가 독립운동 세력이던, 군부세력이던, 문민세력이던 간에 권력을 장악한 경우 권력의 나쁜 속성인 ‘권력의 사인화’를 벗어나기는 매우 어려웠다. 따라서 한국의 경우 권위주의적 리더십은 번스(1978)가 주장한 것처럼 권력주체에게 일정한 한도 내의 권력배분과 보통 국민들에게 고용의 기회를 제공하거나 정부보조금을 지급하는 등의 물질적 욕구를 충족시켜 정치적 지지를 획득하는 ‘거래적 리더십’이 출현하였다.

그러나 제왕적 대통령의 종언 이후 새로운 정치질서 창출이라는 지속적인 국가개혁을 추구하기 위해서는 이러한 권위주의적이고 거래적 리더십도 필요하지만 ‘전환적 리더십’이 보다 중요해 진다. 왜냐하면 개혁의 과정에서는 장기적으로는 모두에게 이익이 되나 단기적으로 물질적 및 정신적으로 손실을 입는 계층의 출현이 불가피하며, 이들이 반개혁적으로 변화되지 않도록 할 수 있는 전환적 리더십이 필요하기 때문이다.⁶⁾

이러한 상황에서 제왕적 대통령의 권위주의적 리더십이 국정운영 과정에서 야기 시키는 문제점을 구체적으로 살펴보면 첫째, 정책의 결과보다는 ‘명분’ 또는 ‘모양새’를 중시하였다. 예를 들어 김영삼 정부와 김대중 정부의 행정개혁이 모양새에 치중하다보니, 개혁이 단순히 정부조직의 기구의 통폐합과 인력축소, 그리고 민영화를 통한 ‘작은정부’ 구현에 집중되었다. 이러한 방향의 행정개혁은 개혁의 출발일 뿐, 도리어 정책적 비전이 없

6) 예를 들어 오랜 야당생활을 하면서 대통령에 선출된 김영삼과 김대중 대통령들의 경우 그들이 대통령으로 선출되기까지 정신적으로나 물질적으로 도움을 주었던 지지자들이 많았다. 이들 중 많은 사람은 그들의 취임 자체에 만족하는 사람도 있었지만 그들의 취임 후 ‘공헌의 댓가’를 기대하는 사람들도 많았고 이러한 정치적 상황에서 국정운영의 효율성보다는 ‘논공행상’에 따른 지나친 염관적 인사가 이루어졌다. 아울러 김영삼과 김대중 대통령들을 지지했던 일부 개혁주체 세력은 자신들의 공헌에 대한 댓가에 실망하여 도리어 비판세력으로 바뀌어 개혁에 따른 저항을 막아주지 못해 총체적인 실정의 근원이 되기도 하였다(Hahm and Kim, 1999; 김정남, 1997; 함성득, 1998c; 함성득(편), 2001).

는 단순한 정부규모의 축소는 행정관료의 사기를 저하시킬 뿐만 아니라 개혁에 대한 저항을 야기시켜 오히려 행정의 생산성 감소를 초래하였다(함성득, 1999).⁷⁾

둘째, 모든 정책의 결정과 집행에 있어서 특정 대통령 일인의 영향력이 너무 강하였다. 따라서 대통령 자신이 짧은 시간에 너무 많은 국정운영 목표를 세우고(overscheduled), 이들 개혁 목표들의 문제에 너무 많이 관여 하며(overhandled), 이들 문제에 대해 지나치게 국민과 언론에게 직접 설명하려고(overexposed) 하였다(Campbell and Rockman, 1996; 함성득, 1998d).⁸⁾

셋째, 박정희 대통령 이후 한국의 역대 대통령들은 박정희 대통령으로부터 직접, 간접적 그리고 긍정, 부정적으로 너무 많은 영향을 받았다. 전두환, 노태우 대통령은 박정희 대통령을 하나의 출루한 역할모델로 삼아 그를 본받으려고 했다. 또한 김영삼, 김대중 대통령은 박정희 대통령이 ‘극복과 경쟁의 대상’이 되었다. 따라서 그들은 그들 자신과 박정희 대통령을 비교하여 대통령으로서 그 보다 나은 업적을 남기려고 하는 열망이 강하였다. 그러므로 그들은 짧은 임기에도 불구하고 박정희 대통령 업적을

7) 정부개혁의 성공은 개혁에 대한 대통령의 강력한 실행요구와 이에 대한 국민이나 언론의 단기적 호응이 아니라 행정관료의 개혁의지에 따른 자발적인 협조에 달려 있다는 것을 전두환 정부, 노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부의 경험에서도 알 수 있다. 실제로 김영삼, 김대중 대통령의 경우 국민에 대한 단기적인 인기에 관심을 두고 ‘깜짝 개혁’을 종종 추진하였다. 이렇게 명분과 모양새에 치중한 개혁들은 행정관료에게 직접적으로 부정적인 영향을 미쳐, 그들로 하여금 개혁정책의 장기적인 정책적 영향 대신 단기적인 여론의 향배에 관심을 집중시켰다. 이는 국정운영팀의 ‘정책적 능력’(policy competence)의 배양을 통한 대통령의 행정적 또는 관리적 리더십 향상 대신 단기적인 정치적 인기에 치중하는 ‘반응적 능력’(response competence)을 중요시했기 때문에 장기적으로 대통령의 행정 리더십의 약화를 초래했다(Campbell, 1986 ; 1998; 함성득, 1998d). 이러한 현상은 현 노무현 대통령의 집권 전반기 동안의 ‘정부혁신운동’에서도 노정되고 있다.

8) 실제로 김대중 대통령의 경우 너무 많은 정책 목표를 자신이 혼자서 지나치게 챙기려 하여 개혁 추진과정에서 정책 목표의 초점과 일관성을 유지하기가 어려웠다. 왜냐하면 이러한 경향이 그의 보좌조직 뿐만 아니라 행정관료의 자율성과 창의성을 저해하고 나아가 그들의 자발적 협조를 이끌어내지 못하였기 때문이다(함성득, 1998c; 1999).

능가할 수 있는 많은 국정운영 목표를 세웠다.⁹⁾ 이렇게 박정희 대통령 이후 취임한 대통령들은 상대적으로 짧은 임기동안 많은 국정목표를 설정하였으나 이를 실천하기 위한 수단이 부족하여 실패로 끝난 좌절의 연속이었고 앞으로도 이러한 가능성은 매우 높다고 할 수 있다(자세한 것은 함성득, 2002: 114 참조).

결과적으로 제왕적 대통령으로서 역대 한국 대통령들은 국정운영에 노력하였지만 권위주의적 리더십의 본질적인 한계점과 이에 따른 국정운영 경험의 부족으로 대체적으로 좋은 국정운영 결과를 낳지 못했다.

IV. 제왕적 대통령의 종언을 위한 노무현 대통령의 공과

1. 1987년 헌법과 제왕적 대통령의 종언과정

한국에서 제왕적 대통령의 종언은 어느 한 순간에 이루어진 것이 아니라 지난 1987년 6월 민주화의 산물인 ‘1987년 헌법’(소위 6월항쟁헌법)의 중대한 문제점이라고 지적받고 있는 ‘5년 단임제’와 ‘대통령과 국회의원 선거주기의 불일치’에 따른 분할정부(divided government)의 지속적

9) 특히 김대중 대통령의 경우 역대 어느 대통령보다도 박정희 대통령으로부터 정치적으로 가장 많은 탄압과 피해를 입었지만, 다른 한편으로 그는 박정희 대통령과 정치적 경쟁을 통해 정치인으로 성장해 왔다. 이러한 점에서 김대중 대통령은 심리적으로 ‘박정희 대통령과 경쟁관계’로부터 자유롭지 못했다. 실제로 역대 어느 대통령보다도 오랫동안 대통령을 준비해 오면서도 기회를 갖지 못했던 김대중 대통령은 경제위기 극복, 지역 및 국민통합, 남북한 통일을 위한 획기적 기반 조성 등 많은 국정과제들을 설정하여 이를 자기 임기 내에 모두 이룩하고자 하는 강한 의지를 갖고 있었다. 이를 통해 그는 ‘민주주의와 경제발전’을 기초로 ‘위대한 대통령’이 되고자 했다. 그러나 김대중 대통령의 많은 국정목표들은 그의 능력과는 별도로 그가 직면한 ‘IMF 경제 위기’의 정치·경제적 환경에서는 현실적으로 달성하기가 어려웠다. 따라서 김대중 대통령에게 있어서 위대한 대통령이 되고 싶은 강렬한 열망과 이에 따른 많은 국정과제들의 설정은 오히려 그의 국정운영에 심각한 압박감으로 작용하였다. 아울러 이러한 강렬한 열망은 모든 국정운영을 대통령 혼자서 치밀하게 챙기려 하는 권위주의적 국정운영으로 이어지기도 하였다(함성득, 2002: 114-115).

출현’¹⁰⁾ 등의 긍정적 측면과 정치체제 패러다임 변화의 연속선상에서 이루 어져 왔다. 이러한 제왕적 대통령의 종언과정은 다음의 세 가지 측면에서 타당성이 있다.

첫째, ‘5년 단임제’ 하의 한국 대통령제는 대통령과 정책 집행에서 영향력을 가지고 있는 관료간의 정책적 연결을 실질적으로 약화시켰다. 박정희, 전두환 대통령 시기에는 대통령과 관료의 관계는 강력한 ‘위임자 대리’ 또는 ‘주종관계’ (principal-agent relationship)가 존재하였다. 따라서 당시 관료는 대통령의 정책지도의 일관성을 전제로 하여 장기적이고 안정된 계획 하에 정책을 수행함으로써 정책의 계속성과 안정성을 유지하였다(Wade, 1992). 하지만 정치의 민주화 및 경제의 자유화와 함께 ‘5년 단임 대통령제’가 도입되면서 관료들이 야심적인 대통령의 정치·경제 리더십 행사를 단기적이고 잠정적인 것으로 인식하고 정책의 구체화 및 집행에 있어 소극적으로 대응하기 시작한 것이다. 왜냐하면 대통령에 대한 충성이 이제 더 이상 실적관료의 장래를 보장해 주지 못하기 때문이다 (Hahm, 2001; Hahm and Plein, 1996; 1997).

둘째, 1987년 민주화 이후 대통령과 국회의원의 선거주기가 일치하지 않아 집권 여당이 국회에서 다수 의석을 확보하지 못하여 초래되는 지속적인 여소야대 또는 분할 정부 아래서 대통령의 국정운영과 관련 국회의 상대적 자율성이 높아지고 국회의원의 영향력이 증대되었다. 구체적으로 김대중 정부와 노무현 정부 집권 초기 ‘여소야대 정국’ 아래서 행정부와 비교하여 국회의 법률 발의 및 가결 비율 등을 살펴 볼 때 국회의 자율성은 더욱 높아졌다(자세한 것은 함성득·임동욱, 2000 참조). 실제로 제17대 국회에서는 의원 발의 법률 수(1325건, 가결수: 235건)가 비록 행정부 발의보다 가결율은 낮지만 행정부 발의 법률 수(244건, 가결수: 124건)보다 많아졌다(국회사무처, 2005). 이러한 국회의 자율성은 앞으로 더욱 증가 될 것이다.

특히 이러한 국회의 자율성은 ‘3김 정치’의 종언과 대통령과 국회의원

10) 실제로 박명립(2005: 261)은 “...현행 6월항쟁헌법은...대통령의 5년 단임의 문제에 대통령과 국회의 임기가 일치하지 않는 선거주기 문제가 중첩되면서, 정부능력의 초기 저력을 포함해 대통령-국회 지배정당이 다르며 집권당이 소수당으로 전락하는 분할정부가 반복적으로 등장하였다...”라고 주장한다.

의 임기가 일치하지 않는 점과 함께 더욱 높아질 것이다. 구체적으로 지금 까지 한국 정치를 지배해 왔던 김영삼, 김대중, 김종필의 3김 정치가 김대중 대통령과 김종필씨가 자신들의 소속당 국회의원 후보자들에게 마지막 공천권을 행사했던 2000년 국회의원 선거(김종필씨는 2004년 총선까지)를 거치면서 그 영향력이 사라졌다. 노무현 대통령은 당권·대권 분리와 상향식 공천이 제도화된 2004년 국회의원 선거에서는 그 영향력을 자제하였다(실질적으로 탄핵정국 아래서 노무현 대통령이 영향력을 발휘하기도 어려웠다). 따라서 새로이 선출된 제17대 국회의원들의 자율성과 영향력은 더욱 증대되고 있다. 왜냐하면 새로 선출된 제17대 국회의원들의 임기는 현 노무현 대통령보다 길어서 여당 국회의원들의 경우 소속정당과 대통령에 대한 자율성이 상대적으로 높아졌기 때문이다.

셋째, 앞에서 언급 한 것처럼 보다 실질적으로 역대 대통령들 중 박정희, 전두환, 노태우 등 군인출신 대통령들은 무력, 정경유착에 기초한 막대한 정치자금, 그리고 집권당의 총재로서 여당 국회의원 후보에 대한 공천권에 기초하여 막강한 권력을 행사하며 제왕적 대통령으로 군림하였다. 이후 문민 대통령이었던 김영삼, 김대중 대통령들의 경우도 군사정권과 30년간 투쟁한 야당의 총재들로써 국회의원 공천권과 무력 대신 자신들이 가지고 있는 경상도와 전라도의 지역적 대표성, 이에 따른 정치자금이라는 막강한 권력을 휘두르며 과거 군인 출신 대통령들 별로 다를 바 없는 제왕적 대통령으로 군림하였다.

이에 반해 노무현 대통령은 대통령 선거 이전 대권과 당권 분리 선언을 통해 대통령으로서 여당 국회의원 후보에 대한 공천권 행사 포기, 또한 지역적 대표성도 없고 아울러 선거문화를 바꾸어 정치 투명화에 따른 정치자금 전무 등 대통령으로서의 정치적 영향력의 원천이 전혀 없다. 결과적으로 노무현 대통령은 제왕적 대통령이 될 수도 없었고 도리어 취임과 동시에 대선에서의 힘겨운 승리로 인한 약한 지지층과 함께 여소야대의 국회 등 ‘레임덕 대통령’이 될 요소를 모두 가지게 되었다.¹¹⁾

11) 실제로 2004년 3월 노무현 대통령에 대한 탄핵소추는 2002년 대선의 2차전으로서 정치적 지지층이 약한 노무현 대통령을 대통령으로 인정하지 못하겠다는 보수 세력과 노무현 대통령을 지키려는 진보세력간의 충돌에서 파생되었다고 해석되기도 한다(조선일보, 2005년 2월 7일).

2. 노무현 대통령의 정치적 공과

이러한 제왕적 대통령의 종언이라는 정치적 과도기 하에서 노무현 대통령은 의도적이던 의도적이 아니던 지난 집권 전반기 동안 이러한 제왕적 대통령의 종언을 가속화 시키면서 새로운 정치 패러다임을 창출하기 위해 노력하였다. 이제 이러한 노력들을 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 권위주의 청산

노무현 대통령은 취임 후 파격적인 발언과 행동으로 그 동안 우리 국민이 제왕적 대통령들에게 익숙해있던 ‘제왕적 군주상’을 허물어뜨리는 ‘권위주의 문화’ 타파에 노력하였다. 실제로 노무현 대통령은 취임 직전인 2003년 2월 19일 뉴스위크와 가진 회견에서 “...한국사회는 좀 더 자유롭고 사람과 사람간의 관계가 더 수평적이고 개방적인 사회로 가야한다...”면서 “...내가 당선된 것은 사회가 지금 그렇게 변하고 있다는 증거이고 나의 당선으로 그 변화가 좀 더 넓어지고 빨라질 것...”이라고 예고했다. 나아가 노무현 대통령은 당선자 시절 자신의 정치적 리더십을 ‘수평적 리더십’이라고 규정하였다.

다만 이러한 시도가 너무 급격히 이루어져 국가질서 유지와 사회 안정을 위해 필요한 대통령직을 포함한 다른 제도적 기관들에 대한 ‘권위’가 급격히 실종되는 반작용도 노정되었다. 가장 대표적인 실례가 노무현 대통령의 ‘파격적 언행’ 또는 ‘경박한 막말 정치’이다.¹²⁾

12) 노무현 대통령의 말 중 가장 정치적 폭발력이 컸던 것은 2003년 10월의 ‘재신임’ 발언이다. 최도술 당시 총무비서관이 대선때 돈을 받은 것 관련 “...그 동안 축적된 국민 불신에 대해 재신임을 묻겠다...”고 한 것이다. 또한 2003년 12월 정당 대표들과 청와대 회동에서 “...(내가 쓴) 불법 선거자금 규모가 한나라당의 10분의 1을 넘으면 정계를 은퇴할 용의가 있다...”는 발언은 정치적 긴장감을 더욱 높였다. 이후 노무현 대통령은 총선과 관련 2003년 말 “...민주당을 찍는 것은 한나라당을 도와주는 것...”이라고 했으며 2004년 2월에는 “...국민이 총선에서 열린우리당을 압도적으로 지지해줄 것을 기대한다...”고 하여 야당의 반발을 샀다. 당시 중앙선거관리위원회는 이를 두고 ‘선거중립위반’이라는 유권해석을 내렸으며 이어 야당은 탄핵카드로 공격하며 재발방지를 요구했지만 노무현 대통령은 “...이에 굴복할 수 없다며...”며 정치적 대결을 택하였고 2004년 3월 9일 대통령에 대한 탄핵안이 야당의 공조로 발의되었다. 그 이를 뒤 열린 대통령의 기자회견에서 노무현 대통령

이러한 노무현 대통령의 파격적 언행은 지지층에 대해 짜릿하고 시원한 감동을 주었고 또한 지금까지 제왕적 대통령들의 권위주의 문화를 빠르게 청산하면서 ‘탈권위주의’에는 도움이 되었다. 그러나 이러한 노무현 대통령의 막말은 보수층의 노무현 대통령에 대한 실망감 나아가 경멸감을 높여 국민통합을 위한 노무현 대통령 자신의 권위를 실추시켜 국론분열의 심화를 낳았다. 결국 탈권위주의는 권력 간의 견제와 균형을 통한 민주화 과정으로부터 이룩되며 대통령의 파격적 언동으로부터 이루어지는 것은 아닌 것이다.

2) 권력기관의 사병화 포기

노무현 대통령은 국가정보원, 검찰, 경찰, 국세청 등 4대 권력기관의 의사결정과 집행에 자신의 영향력을 억제하여 이를 기관들의 정치적 자율성과 중립성을 높였다. 이는 권력기관들에 대한 사병화를 포기하였고 결과적으로 이들 기관들의 정치적 제자리 찾아주기, 즉 ‘권력의 정상화’로 이어졌다. 실제로 노무현 대통령은 그의 ‘국정일기’를 통해 “...(그는) 권력유지에 사용되던 권력, 그러나 변화된 대통령직에서는 오히려 부담스러운 권력을 모두 손에 놓았다..”(오마이 뉴스, 2005년 6월 5일)라고 강조하면서 국정운영에 있어서 편리한 ‘권력의 도구’ 또는 축, 즉 검찰의 장악을 통한 사법부 통제, 국가정보원을 통한 공작 정치 등을 포기하였다.¹³⁾

한편 이들 권력기관의 자율성 증가는 그것에 따른 책임성과 효율성이 뒤따라야하나 현실에서는 이것이 이들 제도화된 권력기관들의 배타적 권

은 자신의 형인 노건평씨에게 청탁한 것으로 알려진 故 남상국 대우 사장을 거명하며 “...좋은 학교 나오고 크게 성공한 분들이 시골에 있는 별 볼일 없는 사람에게 머리 조아리고 돈주는 일이 없었으면 좋겠다...” 그날 오후 남사장은 한강에 투신 자살 했다. 2004년 3월 12일 탄핵안이 발의되어 5월 14일 탄핵심판이 기각될 때 까지 온 나라는 그야말로 극심한 분열상을 보였으며 한때 “..대통령이 TV에 안 나오면 나라가 조용하다..”라는 우스갯 소리마저 떠돌기도 했다(중앙일보, 2005년 2월 21일).

- 13) 그러나 최근 퇴임한 전직 검찰총장은 재임 중 정치적 압력들이 있었음을 털어 놓으면서 권력에 밀보인 검사에 대한 인사상의 불이익이 있었음을 내비쳤다. 실제로 그런 불이익으로 검찰을 떠난 한 검사가 화제가 되기도 했다(조선일보, 2005년 5월 11일).

한강화로 이어졌다는 것이다(한겨례, 2005년 2월 22일). 또한 이는 일시적으로 대통령의 국정장악력을 현저히 떨어뜨려 정부정책의 추진에 있어서 조정력을 저하시켰고 효율성이 낮아졌다. 이러한 노무현 정부 정책의 조정력과 효율성의 저하시기를 비판자들은 ‘국정의 갈팡질팡’ 기간으로 폄하하기도 하였다(조선일보, 2005년 2월 7일).

3) 당정분리

노무현 대통령은 정치의 자생력을 키우기 위해 ‘당정분리 원칙’ 하에 여당의 총재직을 포기하면서 지난 2004년 총선에 여당 국회의원 후보에 대한 공천권을 행사하지 않았다. 또한 여당의 주요 당직 인사에 대한 영향력도 포기하였다. 아울러 청와대의 정무수석비서관제를 폐지하면서 대국회 관계, 특히 야당과의 관계를 포함한 정치적인 사안은 전적으로 여당에 맡겼으며 지난 ‘4대 개혁법안’ 처리 지연에 따른 여당 내 지도부 사퇴 파동에도 일절 개입하지 않았다. 노무현 대통령은 이를 여당이 대통령으로부터 정치적으로 독립, 즉 ‘정당 민주주의’를 이룩하기 위한 일종의 ‘성장통’임을 분명히 하였다(매일경제, 2005년 1월 3일). 또한 노무현 대통령은 “...(그는) 당을 지배하지 않고, 당직 임명권도 공천권도 없고, 계보를 꾸릴 만한 돈도 없지만, 계보로 불릴만한 의원들의 집합도 없다...”라고 강조하였다(오마이 뉴스, 2005년 6월 5일). 특히 최근 러시아 유전개발 의혹사건과 행담도 개발 의혹사건이 발생하자 여당 내부에서 청와대의 인적 쇄신은 물론이고 ‘대통령 책임론’까지도 제기되기도 하였다. 이는 지금까지 제왕적 대통령들이 여당을 지배하고 국회까지 좌지우지하던 과거의 정치권 관행과는 매우 다르다.

그러나 대통령과 여당과의 관계도 비록 표면적으로는 ‘당정분리’ 원칙을 표출하지만 지난 국가보안법 등 개혁입법 처리과정에서 여당이 지나치게 대통령의 신념이나 의지를 의식하여 실제로는 당정분리 원칙을 포기하고 있다는 주장까지 들리고 있다. 즉 노무현 대통령이 국가적 의제를 선창하면 여당은 이에 무조건 뒤따르는 흐름이 고착화되었다는 것이다(동아일보, 2005년 3월 26일). 이와 관련 여당의 싱크탱크인 ‘열린정책연구소’는 노무현 대통령이 “...당정분리를 강조하면서도 실제로는 원격조종의 정치를 하려한다는 오해를 줄만하다고...” 비판했다(문화일보, 2005년 4월

18일).

실제로 2004년 8월 광복절 경축사에서 과거사 진상규명의 당위성을 천명하자마자 여당은 이를 위한 국회투쟁에 본격적으로 돌입했다. 또한 2004년 9월 노무현 대통령의 말 한마디, 즉 "...국가보안법은 칼집에 넣어 박물관에 보내야 한다..."라는 발언이 있자 당시 열린우리당내 국가보안법 찬반 논쟁이 즉시 중단되었다. 그러나 2004년 말 노무현 대통령이 국가보안법과 관련 "...천천히, 차근차근 풀어가자..."라고 말한 것으로 전해지자 이는 여당에 큰 영향을 주었고 여당 내 대통령의 의중을 해석하느라 설전이 벌어졌다(매일경제, 2005년 1월 3일).

결국 당정분리를 통해 청와대와 여당과의 관계를 새롭게 설정하려는 노무현 대통령의 시도가 과거 제왕적 대통령이 집권당의 총재를 겸하면서 당의 인사권, 재정권, 공천권을 독식했던 병폐를 치유하기는 하였으나 효율적인 국정운영을 위한 당정간의 유기적이고 원활한 협력은 미흡했다는 것이다. 이로 인해 정책조율 과정에서 당정간에 혼선이 노정되었고 결과적으로 여당의 정국 주도력과 갈등조정력이 현저히 약화되었다. 이러한 정책 혼선의 대표적인 예들로서는 이라크 파병과 아파트 분양원가 공개, 양도소득세 중과세, 종합부동산세 도입, 증권관련 집단소송제 개정, 국민연금법 개정 등(한겨레, 2005년 2월 22일)과 최근에는 자영업자 및 재래시장 활성화 대책, 부동산 규제 정책 등이 지적되고 있다.

4) 분권형 국정운영

제왕적 대통령 하에서 청와대비서실의 권력남용을 막고 국정운영의 효율화를 위해 노무현 대통령은 '분권형 국정운영' 또는 '국무총리 중심의 국정운영'을 일관되게 추진하면서 대통령의 영역을 장기적 국정과제에 초점을 두며 스스로 축소시켜왔다. 노무현 대통령은 "...일상적인 국정운영과 관련된 사안은 총리가 주가 되고 대통령비서실은 종이 될 것...중요 인사 결정은 총리와 충분히 사전협의를 거쳐 총리의 내각 통할권을 최대한 뒷받침하겠다..."라고 말했다(매일경제, 2005년 1월 3일). 이는 청와대비서실의 역할과 한계를 분명히 하는 것이었다. 실제로 노무현 대통령은 "...청와대비서실은 대통령 과제 중심으로 업무를 해나가면서 총리가 개입을 요청하는 경우 혹은 총리실에서 누락된 사안 등에 대해 지원 역할을 하는 것이

좋겠다..."라고 밝혔다(매일경제, 2005년 1월 3일).

결과적으로 2004년 4월 30일 이해찬 총리의 취임 이후 국무총리실의 인원은 장관급인 국무조정실장 밑에 차관급인 2명의 국무조정차장을 비롯하여 약 300명에서 현재 약 700명으로 늘어났다. 또한 업무 면에서도 총리실은 신행정수도건설, 한·일협정 문서공개, 광복60주년 기념사업, 아태경제협력체 정상회의 준비 등 각 부처의 업무와 직결된 업무를 직접 관리하고 있다. 어떤 면에서 분권형 국정운영이 아니라 '총리실 중심 국정운영'으로 볼 수도 있다. 이 경우 분권형 국정운영을 통하여 대통령의 국정운영에 있어 효율성을 높일 수도 있으나(긍정적인 측면은 함성득, 2003: 187-199 참조) 일선 부처에서는 이러한 분권형 국정운영이 아직 제도적으로 정착되지 않아 비효율성이 더 많이 노정되고 있다고 주장하기도 한다. 실례로 일선 부처에서는 "...청와대 비서실에다 총리실까지 부처업무에 간섭해 시어머니가 들인 셈..."이라고 주장한다(조선일보, 2005년 2월 27일).¹⁴⁾

또한 노무현 대통령은 내각운영에 있어서도 부문별 책임장관제를 도입하여 정동영, 김근태 장관 등 여권 실세에게 권한을 넘겨 분권적 국정운영을 강화했다. 아울러 중앙권력의 과감한 지방이전을 위해 예산편성과 인사권의 지방이전을 위해 노력하였다.

다만 이 경우 분권형 국정운영이 일시적인 정치적 필요에 의해서기보다는 보다 제도적으로 정착되어야 하며 권한 위임에 따른 책임소재도 명확히 하여야 한다. 또한 역대 어느 제왕적 대통령보다도 인원과 예산 면에서 가장 비대해진 노무현 대통령의 청와대비서실에 대한 기능과 역할에 대한 필요성과 성찰의 문제가 제기될 수 밖에 없다. 즉 분권형 국정운영의 패러다임 아래서 청와대비서실은 인원 면이나 예산 면에서 축소되어야 하나 반대

14) 실질적으로 국민생활에 불편을 미치는 일이라면 그 일의 경증을 따짐없이 모든 책임을 대통령에게 전가하는 한국적 정치상황에서 중요 현안은 대통령의 국정운영 및 통치 우선 목표와 그 의중을 가장 잘 파악할 수 있는 청와대 비서실에 의해 수행될 수 밖에 없고 앞으로도 이러한 경향은 지속될 것이다(함성득, 2003: 189). 실제로 대통령 자문 정책기획위원회 산하 참여정부 정책평가위원회도 "...분권형 국정운영체제에서도 책임은 대통령에 귀속되므로 국민적 현안이나 미해결 과제는 총리에게만 맡기지 말고 대통령이 직접 쟁길 필요가 있다..."라고 강조했다(연합뉴스, 2005년 3월5일).

로 점점 증가되고 있다. 또한 국정운영의 효율과 관련 노무현 대통령은 정부혁신과 지방 분권화를 강조하고 있지만 중앙정부 또한 인원 면이나 예산 면에서 작아지지 않고 오히려 팽창하고 있다.¹⁵⁾ 잘못하면 ‘정부혁신’을 강조하는 노무현 대통령아래서 ‘작고 강한(효율적) 정부’가 아닌 ‘크고 약한(비효율적) 정부’가 될 가능성이 높다.

5) 시스템에 의한 국정운영

노무현 대통령은 집권 초기부터 ‘시스템에 의한 국정운영’을 강조해왔다. 이는 과거 제왕적 대통령들의 국정운영에서 폐단으로 지적되어왔던 ‘인치’(人治)에 의한 문제점들을 방지하기 위해 국정운영 시스템을 구성하고 이 시스템에 의해 국정을 효율적으로 운영하겠다는 것이다. 실제 노무현 대통령은 참여정부의 2인자¹⁶⁾가 시스템이라고 할 만큼 시스템의 구축을 강조했고 취임 후 1년을 ‘위기관리와 국정운영 시스템 구축’ 기간으로 삼았다.

그러나 지금까지 이러한 국정운영 시스템의 방식은 과거 제왕적 대통령 하의 청와대 비서실을 통한 ‘통제’ 체제보다 문제해결능력과 정책의 조정력 면에서 상대적으로 그 효율성이 떨어지고 있다. 왜냐하면 너무 시스템을 강조하다보니 아직 시스템화 되지 못한 분야에서는 분명한 업무분장은 물론 책임과 권한의 명확화가 부족하고 따라서 업무조정의 주체가 정립되지 않았기 때문이다. 즉 각 부처의 입장에서는 문제가 발생될 경우 대통령에 대한 명확한 보고체계가 없어서 우왕좌왕하며 따라서 청와대는 국정현황을 파악하는데 어려움이 많아 문제해결능력이 떨어지는 것이다. 결국 토론을 중시하는 이러한 시스템에 의한 국정운영이 제도적으로 정착하기 위해서는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다.

실례로 2003년 5월 전국운송하역노조에 의한 화물연대파업의 경우 관

15) 실제로 현재 노무현 정부의 장·차관급 고위직은 127명으로 IMF 경제위기 때 보다도 오히려 38명이 늘었다.

16) 각 정권들은 대통령 외에 실세 2인자가 존재했었다. 박정희 정권 때 이후락, 차지철, 전두환 정권 때 장세동, 노태우 정권 때 박철언, 김영삼 정권 때 김현철, 김대중 정권 때 박지원 등이 그랬다. 그러나 참여정부에서 이러한 실세 2인자는 없으며 시스템이 2인자일 것이라고 노무현 대통령은 공공연히 말해왔다.

련부처들은 당시 명확한 보고체계가 정립되지 않아 청와대 비서실 10곳 이상의 관련 사무실로 보고를 했고 이러한 상황에서 노무현 대통령은 이 문제가 큰 사회적 이슈가 될 때까지 문제를 파악하지도 못했다(연합뉴스, 2003년 5월 9일). 또한 ‘철도공사의 러시아 유전개발 의혹’과 관련 대통령의 눈과 귀의 역할을 하는 청와대 국정상황실과 정책기획수석실 산하 산업정책비서관실이 각각 2004년 11월과 8월 경 국가정보원과 철도공사로부터 관련 정보 보고를 받고도 2005년 4월 이 사건이 본격적으로 언론에서 거론되기까지 노무현 대통령에게 그 추진경위에 대한 사실 보고를 누락 한 경우와 2005년 5월 ‘행담도 개발 사업’과 관련 대통령 자문기구인 ‘동북아시대 위원회’가 정책집행 행위에 해당되는 양해각서를 체결한 의혹 사건 등에서 노정되었듯이 아직 청와대의 주요 정책에 대한 내부검증 시스템이 제대로 작동되지 않는 것을 알 수 있다. 즉, 정부의 주요 정책 사업이 상호검증되고 견제 될 수 있는 시스템이 정착되지 못하였다.

노무현 대통령의 시스템에 의한 국정운영과 관련 가장 대표적인 문제점을 지닌 것은 ‘국정과제 로드맵’(업무계획표) 작성이다. 노무현 대통령은 취임 1년 후 7개 분야별 로드맵 253개(동북아 30개, 정부혁신 153개, 균형발전 21개, 신행정수도 8개, 노사관계 34개, 빈부격차 4개, 시장개혁 3개)가 준비되었다. 그러나 이러한 로드맵은 신용불량자 양산으로 인한 소비위축, 청년실업, 사회갈등 들 시급한 현안 문제들을 대처하는데는 큰 도움이 되지 못하였다. 결국 준비된 253개의 로드맵은 100개로 줄었다가 다시 재정리될 수 밖에 없었다. 결국 노무현 대통령도 “...개별과제를 그 비중이나 우선순위에 따라 정리, 임기 안에 완성할 것과 시동만 걸어놓을 것을 구분해야 한다...”면서 재수정을 지시했다. 이는 현실보다 이상과 이념에 치우쳐 비효율적인 국정과제가 선택되거나 구체적인 실천방안에 대한 고려가 부족하여 실제 정책으로 연결되기가 어려운 과제가 양산되었기 때문이다(국민일보, 2005년 2월22일).

한편 이러한 노력에서 노무현 대통령은 제도와 절차에 따른 민주적이고 합리적인 시스템화된 ‘제도적 리더십’(institutional leadership)을 발휘 하려고 하였으나 실제는 자신의 개인적인 신념이나 의지에 기초를 둔 ‘개인적 리더십’(personal leadership)이 강조되고 있는 실정이다.

실제로 노무현 대통령은 비록 일시적으로 사회의 분열과 갈등이 노정된

다고 하여도 제왕적 대통령하의 구질서를 타파하고 새로운 정치문화 또는 질서를 창출하고자 하였다. 이를 위해 노무현 대통령은 ‘정경유착’ 또는 ‘부정부패’로 대표되는 보수·기득권 세력에 대한 자신과 집권세력의 ‘도덕적 우위성’을 ‘개혁’과 ‘코드인사’로 대치하여 강조하면서 이들 세력과의 싸움을 선도하였다. 실제로 노무현 대통령은 그의 국정일기를 통해 “... 바야흐로 도덕성만이 대통령 권력의 기반이 되는 시대...”라고 강조하였다 (오마이 뉴스, 2005년 6월 5일).

이 과정에서 노무현 대통령은 새로운 국가개조라는 자신의 ‘이념적 순수성’과 ‘도덕적 정당성’을 지나치게 과신하고 명분에 집착하여 정치적 갈등의 공식적 해결기관으로서 해결 속도가 느린 국회나 정당 등 제도적 기관을 경시하고 해결 속도가 빠른 노사모, 진보적 시민단체 등 자신의 정치적 외곽세력, 소위 ‘바람의 정치’에 크게 의존하였다. 구체적으로 노무현 대통령의 정치적 외곽지지 세력은 노무현 대통령에게 비판적인 특정 세력에 인터넷, 촛불잔치 등을 통해 바람처럼 몰려가 감성적인 공격을 펴부어 비판을 잠재웠다(중앙일보, 2005년 4월 14일). 그러나 아이러니하게도 이렇게 민주적 절차와 과정을 무시하고 제도적 기관을 경시하면서 대통령 개인의 신념이나 의지에 기초한 개인적 리더십은 제왕적 대통령의 권위주의적 리더십의 근간인 것이다.

3. 집권 전반기 노무현 대통령의 리더십 평가: 바람의 정치

제왕적 대통령의 실질적 종언과 관련 집권 전반기 동안 노무현 대통령의 리더십을 총체적으로 평가하면 그의 리더십도 아직 과거 제왕적 대통령들의 리더십의 문제점을 완전히 탈피하지는 못하였다는 것이다.

이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 노무현 대통령과 참여정부는 집권 전반기 동안 명분과 모양새에 치중하여 ‘분권과 혁신, 탈권위주의, 정치개혁, 과거사 규명, 국민소득 2만 달러, 동반성장, 선진한국’ 등 역대 어느 정부보다도 많은 국정운영 목표를 발표했다. 그러나 짧은 기간에 너무 많은 국정목표를 설정했고 또한 목표가 수시로 바뀌어 정부정책의 추진에 있어서 일관성이 약화되어 정책혼란이 가중되었다(국민일보, 2005년 2월 22일).

둘째, 노무현 대통령은 자신의 개혁에 대한 ‘도덕적 우위성’을 확신하고 지난 2002년 대선과정과 그 이후 국정운영과정이나 탄핵정국에서 정

치적 갈등의 해결을 위해 국회나 정당 등 해결 속도가 느린 공식적 기관과 제도를 경시하고 해결속도가 빠른 ‘바람의 정치’를 너무 과다하게 사용하였다. 예를 들어 노무현 대통령을 지지하는 정치적 외곽세력은 노무현 대통령에게 비판적인 세력에 바람처럼 몰려가 감성적인 공격을 퍼부어 비판을 잠재웠다. 이는 과거의 권력기관으로 분류되던 제도적 기관의 영향력을 대신하여 ‘감성적 공포’에 기초하고 절차적 정통성이 없는 새로운 비제도적 권력기관을 탄생시켰다. 이렇게 갈등의 빠른 해결사로서 비공식적 권력기관이 제도적 기관을 대치할 때 실질적 민주주의 공고화의 완성을 더욱 어렵게 된다.

이러한 집권 전반기 노무현 대통령의 리더십의 문제점은 역대 제왕적 대통령들의 리더십 문제점들, 즉 명분과 모양새 중시, 정부정책 추진에 있어서 대통령 일인의 막강한 영향력, 너무 많은 국정운영 목표 설정, 국회나 정당 등 공식적인 갈등 해결 기관의 경시 등과 일치하고 있다. 결과적으로 노무현 대통령도 그가 절대로 닮고 싶지 않은 박정희 대통령을 포함한 과거의 제왕적 대통령들의 문제점 즉 “짧은 시간에 대통령 자신이 너무 많은 국정운영 목표를 세우고(overscheduled), 이들 개혁 목표들의 문제에 너무 많이 관여하며(overhandled), 이들 문제에 대해 지나치게 국민과 언론에게 직접 설명하려고(overexposed) 하였다”(Campbell and Rockman, 1996; 함성득, 1998d)는 것이다. 결국 노무현 대통령도 과거의 제왕적 대통령들처럼 짧은 임기동안 너무 많은 국정목표를 설정하고 이를 실천하기 위해 자신이 직접 너무 많이 이슈의 전면에 나섬¹⁷⁾으로 인해 실패로 끝날 좌절의 가능성성이 매우 높다는 것이다.

결론적으로 집권 전반기동안 노무현 대통령은 과거 제왕적 대통령의 권위주의적 리더십의 본질적인 한계점을 완전히 극복하지 못하고 도리어 그들보다도 국정운영 경험이 상대적으로 부족하여 아직까지 좋은 국정운영 결과를 낳지 못했다. 특히 이러한 부정적인 국정운영 결과는 실업률, 경제 성장을 등 국민이 직접적으로 체감할 수 있는 가시적 정책결과 측면에서는

17) 실제로 지난 2005년 4월 독도문제와 일본교과서 개정문제와 관련 중요한 외교문제에 외교통상부와 협의 없이 외교 협상의 마지막 결정자인 대통령이 너무 빨리 직접 나서서 협상의 완충지역을 없애 버려 일본과의 협상을 더욱 어렵게 했다(중앙일보, 2005년 4월 14일).

더욱 두드러지고 있다.

한편 집권 전반기동안 노무현 대통령의 리더십은 개혁의 집행보다는 로드맵을 준비해왔다는 측면이 강하다. 이러한 개혁의 정치과정적 측면에서 가장 흥미로운 것은 2004년 3월 12일부터 5월 14일까지의 ‘탄핵 정국’을 통해 노무현 대통령은 비록 자신은 ‘한국 최초로 탄핵소추를 받은 대통령’이라는 불명예를 안았지만 의도적이던 의도적이 아니던 제왕적 대통령의 종언을 제도적으로 이룩하고 민주주의 공고화 완성과정에 매우 긍정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 혹자는 지난 탄핵정국이 ‘의회 쿠테타’ 또는 ‘민주주의의 위기’라고 주장하지만(박명림, 2005),¹⁸⁾ 탄핵 정국을 통해 헌법재판소, 국회, 중앙선거관리위원회 등 정치적·제도적 기관들의 기능과 역할에 대해 국민의 이해가 급속히 높아졌다. 또한 이 과정을 통하여 대통령 이외의 정치적·제도적 기관들의 자율성이 증대됨으로써 앞으로 대통령에 대한 실질적인 견제와 균형이 이루어질 것이다.¹⁹⁾ 이는 한국 민주주의 공고화 완성 과정에 매우 긍정적으로 작용 할 것이다.

따라서 집권 후반기 동안 노무현 대통령의 과제는 제왕적 대통령의 실질적 종언을 통해 큰 정치질서가 붕괴되고 난 후 정치적 공백기와 혼란기에서 어떠한 대통령의 역할과 리더십으로 새로운 정치질서를 창출하여 한국 민주주의 공고화의 완성 과정에 기여 할 수 있는가이다.

V. 노무현 대통령의 새로운 정치적 역할과 리더십

대통령의 정치적 리더십은 대통령이 처한 ‘시대적 상황’(the era)과 ‘지도자’(the man)의 맥락에서 규정된다고 많은 정치학자들은 주장한다 (Barber 1972; 1992; Lonnstrom and Kelly, 1997; Simonton, 1987).

18) 박명림(2005: 257)은 탄핵정국이 정치적으로 친노 대 반노, 제도적으로 대통령 대 국회, 이념적으로 진보 대 보수, 영역적으로 제도의 정치 대 운동의 정치 사이의 대립 또는 균열구조의 중첩적 표출이라고 주장한다.

19) 실제로 탄핵사태 이후 노무현 대통령이 집권 전반기 동안 가장 중요시 추진하였던 ‘행정수도 이전’에 대한 헌법재판소의 위헌판결이 여당과 노무현 대통령 지지층의 강력한 반발에도 불구하고 대다수 일반 국민들에게 받아들여졌다.

이는 시대가 다르면 지도자의 유형도 달라져야 하며, 요구되는 리더십의 유형도 시대에 따라 달라야 함을 의미한다.

먼저 노무현 대통령이 직면한 시대적 상황은 국민의 기대감을 포함한 정치상황 및 정치체제와 상호 밀접하게 연관되어 있다. 이승만 대통령의 경우 건국 형성의 과정에서 권위주의 체제가 태동되었다. 박정희 대통령의 경우 경제발전 과정에서 군부권위주의 체제가 형성되었고, 전두환 대통령의 경우 박정희 대통령의 암살 이후 정치적 혼란기 아래서 군부권위주의 체제를 연장하려고 했다. 노태우 대통령의 경우 군부권위주의 체제에서 민주주의 체제로 이행되는 전환기 또는 과도기였다. 김영삼 대통령은 실질적인 민주주의 체제의 시작이었고 김대중 대통령의 경우는 민주주의 체제의 공고화를 이룩해 가는 시기였다.

노무현 대통령의 경우 제왕적 대통령의 종언에 따른 정치적 혼란기를 극복하면서 입법·사법·행정의 실질적인 견제와 균형을 통해 민주주의 공고화의 완성과정에 노력해야 하는 것이다. 또한 노무현 대통령은 집권 후반기를 맞아 그 동안 강조했던 사회 전 분야에 있어서 개혁의 과시적 성과, 특히 일자리 창출과 고용안정을 통해 현재의 심각한 경제위기를 극복하여²⁰⁾ ‘실패하지 않은 대통령’ 나아가 ‘성공한 대통령’이 되도록 노력하여야 한다.

둘째, 지금까지 지속되었던 대결구도의 남북분단 상황과 2000년 남북 정상회담 이후 화해무드의 남북관계를 포함한 정치 상황은 ‘안정과 개혁’ 또는 ‘보수와 진보’와 같은 타협이 어려운 ‘정치의 양극화 현상’을 놓고 있다. 실제로 민주주의 공고화의 완성 과정에서는 새롭게 개혁을 추진시켜 나아가고자 하는 정치세력과 안정을 유지하고자 하는 세력간의 대립으로 갈등이 파생된다. 이러한 상충적인 안정과 개혁 또는 보수와 진보의 연장선에서 이들 간의 갈등을 어떻게 해소하여 조화시켜 나아가느냐 하는 것이 노무현 대통령의 새로운 역할과 정치적 리더십의 형성과 발현에 직접적으로 영향을 미친다.

20) 집권 전반기 동안 국민 대다수가 노무현 대통령의 국정운영과 관련 가장 실망한 부분이 ‘경제정책 실패’에 따른 ‘경제불황’이었고 집권 후반기 동안 국민 대다수가 노무현 대통령에게 가장 바라는 것이 ‘경제회복’이다(문화일보, 2005년 2월 18일; 동아일보, 2005년 2월 21일).

셋째, 이제 한국의 경우도 민주주의 공고화 완성 과정에서 노무현 대통령은 개혁과 안정을 동시에 추구하는 국민적 바램에 부응하여 시간이 걸리더라도 국민들의 뜻을 파악하고 국회나 정당 등 제도적 기관들의 협조를 끌어내는, 즉 ‘과정’(process)을 중요시하는 ‘과정지향적 리더십’이 필요하게 되었다(Hibbing and Theiss-Morse, 2001). 또한 전문성을 기초로 한 조정과 통제를 통해 ‘결과’(output)도 충실히 달성하려는 ‘업적지향적 리더십’ 역시 동시에 필요하다(함성득, 2002).

일반적으로 대통령의 리더십이 효율적으로 발휘되기 위해서는 그 당시 대통령에게 어떠한 리더십이 요구되는지를 파악하고 이에 필요한 국정운영의 방향을 설정하며 이를 달성하기 위한 대통령의 역할이 구체적으로 정립되어야 할 것이다. 지금까지 제왕적 대통령들은 그들의 개인적 카리스마, 계층적 권위, 그리고 명령 및 통제 체제에 의해 국정을 운영하였다. 그들은 ‘명령자’로서의 역할에 충실하였고 그 리더십의 기본은 권위주의적 리더십이었다.

그러나 제왕적 대통령의 종언 이후 한국 사회가 급격히 민주화되면서 국회, 정당, 언론과 같은 제도적 기관들의 자율성이 증대됨에 따라 대통령들의 권력행사는 점점 더 많은 제약을 받게 되었다. 즉 한국도 경제적으로 발전하고 이에 따라 국회, 정당, 언론, 관료, 이익단체 등 정치사회의 제도적 기관들과 민간기업이 제도적으로 발전·성숙되어 왔다. 이는 곧 사회 전반적인 자율성이 높아짐에 따라 대통령의 법적 권한은 같아도 그 실제적 영향력은 현격히 감소된다는 것을 의미한다(Hahm, 1999; Hahm and Plein, 1996; 1997).

이러한 사회 전체의 민주화에 따른 자율성의 증가로 각 정책주체들간의 갈등이 높아짐에 따라 이를 해소하기 위하여 앞으로 한국 대통령들은 ‘정책의 명령자’(policy commander) 보다는 사회제도적 기관을 존중하고 민주적 절차와 과정을 중시하는 ‘정책의 조정자’(policy broker)의 역할이 증대되고 있다(Hahm, 2001; 1999; Hahm and Plein, 1997). 이러한 조정자의 역할은 특정 사안에 있어서 상충되는 인물과 이익들을 단순히 원만하게 이끌어가는 ‘중재자’(coordinator)의 역할을 뛰어넘어 목표달성을 위한 구체적인 청사진 아래서 일관된 방향성과 강한 설득력 및 의지를 갖고 다양한 이해관계를 절충하고 타협을 이끌어 낼 수 있다는 의미에서 ‘조정자’(broker)를 의미한다.

즉, 지속적으로 민주화되어 가는 한국 사회에서 앞으로 대통령들의 성공적인 국정운영 수행이 과거처럼 단순히 높은 경제성장률의 달성을에만 달려 있는 것이 아니다. 즉, 좋은 경제업적 뿐만 아니라 좀더 미묘하고 복잡한 차원의 문제들--경제와 사회운영에서 제한된 정부 역할의 이해, 사회 이익집단들 간의 갈등을 해소할 수 있는 능력, 그리고 정책의 성공적 집행을 위한 각 사회 이익집단들간의 효과적인 정치적 연합 및 제휴를 이끌어 낼 수 있는 능력에 달려 있다는 것이다.

이는 정책추진의 명령과 통제에 기초한 주요 책임자 또는 명령자로서 대통령의 역할보다는 상대적으로 타협과 설득을 강조하는 대통령의 조정 기능이 더욱 중시된다는 것이다. 즉, 명령자로서 대통령의 행정 리더십만으로는 국가정책의 성공을 보장할 수 없다. 도리어 타협과 설득에 기초한 대통령의 조정자 역할을 통해 정치사회의 제도적 기관들, 특히 국회의 야당과의 우호적 관계 형성을 위한 ‘입법적 리더십’(legislative leadership)이 무엇보다도 대통령의 성공에 중요하게 되었다(Wayne, 1978; 김혁·함성득, 2004; 함성득, 1998a; 1998d).

따라서 민주화가 더욱 진전되면서 국가의 주요정책결정 과정에서 국회의 영향력이 더욱 증대됨에 따라 정부정책의 빠른 법률화를 위해 노무현 대통령의 ‘입법적 리더십’(legislative leadership)이 상대적으로 강조되어야 할 것이다. 이러한 노무현 대통령의 정치적 리더십의 변화는 제왕적 대통령의 종언 이후 한국 대통령제의 단점을 극복하고 한국 사회의 발전과 민주주의의 공고화의 완성 과정에 기여할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 대통령의 입법적 리더십이 강조되기 위해서는 미국의 경우처럼 정책결정과정에서 대통령과 비교하여 국회의 독립적 영향력이 확립되어야 한다(Wayne, 1978; 함성득, 2002). 한국의 경우도 국회의 영향력이 2004년 총선거를 거치면서 점차적으로 이러한 방향으로 발전되어 왔다. 다만, 아직도 대통령의 영향력이 상대적으로 강한 한국의 상황에서는 이러한 국회의 독립적 영향력 확보에는 조금 시간이 필요할 것이다. 따라서 현재와 같은 제왕적 대통령의 종언 이후 정치적 이행기 또는 과도기에는 정부 정책에 대한 장악력을 높이기 위해서는 대통령의 입법적 리더십 제고와 함께 정책집행 과정에서의 효율성을 높이기 위해 ‘조정’을 강조하는 ‘관리적 리더십’(managerial leadership)이 강화되어야 할 것이다

(Nathan, 1986; 이원근, 1998; 함성득, 2002)).

결국 명령자에서 조정자로서의 역할이 강조되는 앞으로 노무현 대통령의 정치적 리더십은 신념이나 의지 중심의 개인적 리더십으로부터 체계적이고 제도적인 절차와 과정을 기초로 하는 관리적 리더십으로 옮겨가야 한다(Campbell, 1986; 1998; Pfiffner, 1991; 1994). 이러한 새로운 정치적 리더십은 국정운영을 대통령 혼자서 하는 것이 아니고 대통령의 보좌진 등으로 구성된 하나의 체계적인 국정운영팀을 통해 운영해야 한다(Hahm, 2001; 이송호, 2002; 함성득, 1998c; 박동서 외, 2003 참조).

결론적으로 개혁의 과시적 성과를 이룩해야 하는 집권 후반기를 맞아 노무현 대통령의 새로운 정치적 리더십은 ‘조정력’ 제고의 관점에서 모색되어야 한다. 즉, 대통령의 효율적인 국정운영을 위해서는 생산적인 경쟁과 협력의 정치체제 뿐만 아니라 ‘조정력’이 높은 정치 리더십을 필요로 한다. 이러한 새로운 정치적 리더십은 대국회관계, 특히 원만한 여야관계를 기초로 빠른 정책의 법률화를 이룩할 수 있는 ‘입법적 리더십’과 효율적인 집행을 위한 ‘관리적 리더십’을 동시에 요구하는 것이다.

VI. 결 론

본 논문은 제왕적 대통령의 종언과 관련 집권 전반기 동안 노무현 대통령의 정치적 공과를 분석하고 이를 기초로 집권 후반기 동안 바람직한 노무현 대통령의 새로운 정치적 리더십을 모색하였다. 구체적으로 본 논문은 지금까지의 제왕적 대통령의 권위주의적 리더십은 이제 시대상황과 그 운영법칙이 변해버린 현 시점에서 그 효용성의 한계점에 도달했고 따라서 노무현 대통령은 명령과 통제에 기초한 명령자로서의 권위주의적 리더십에서 탈피하여야 한다는 것을 강조하고 있다.

이를 위해 본 논문은 먼저 제왕적 대통령의 명령자로서 정치적 리더십의 특징과 한계점을 살펴보았다. 또한 제왕적 대통령의 실질적 종언을 위한 집권 전반기 동안의 노무현 대통령의 정치적 공과를 1987년 헌법의 5년 단임제와 대통령의 국회의원 선거 불일치에 따른 지속적 분할정부의 출현, 그리고 제도적 기관을 경시하는 바람의 정치와 함께 분석하였다. 나아

가 지금까지 제왕적 대통령의 정치적 리더십의 한계점을 극복하기 위하여 명령자 위주의 권위주의적 리더십으로부터 벗어나 집권 후반기 동안 노무현 대통령의 새로운 정치적 리더십을 타협과 설득에 기초한 ‘조정자’로서의 리더십에서 찾고자 하였다.

이러한 노무현 대통령의 새로운 리더십의 기본적 가정은 제왕적 대통령의 시대가 끝나고 한국 사회가 민주화되면서 국회, 정당, 사법부, 언론 등과 같은 제도적 기관들의 자율성이 증대함에 따라 대통령의 권력행사에서도 점점 더 많은 제약을 받게 된다는 것이다. 따라서 이러한 사회 전체의 민주화에 따른 자율성의 증가로 각 정책주체들간의 갈등이 높아짐에 따라 이를 해소하기 위하여 앞으로 한국 대통령들은 명령자에서 사회제도적 기관을 존중하고 민주적 절차와 과정을 중시하는 조정자 역할이 증대한다는 것이다. 즉, 앞으로 대통령의 성공적인 국정운영이 과거처럼 단순히 높은 경제성장률의 성취에만 달려 있기보다 제한된 정부의 역할을 이해하고 사회이익 집단들간의 갈등을 해소할 수 있으며 나아가 정책의 성공적 집행을 위해 각 사회이익집단들간의 효과적인 정치적 연합 및 협력을 이끌어낼 수 있는 능력에 달려 있다는 것이다.

이는 정책의 결정과 집행의 주요 책임자 또는 명령자로서의 제왕적 대통령보다는 정책결정과 집행과정에 있어서 이해 당사자들간의 갈등을 최소화하여 효율적인 정책추진을 가능케 하기 위한 대통령의 조정기능이 더욱 중요시된다는 것이다. 이러한 대통령의 정치적 리더십의 변화는 제왕적 대통령 종언 이후의 정치적 혼란을 극복하고 한국 민주주의 공고화의 완성 과정에 긍정적인 방향으로 기여할 수 있을 것이다.

따라서 노무현 대통령은 집권 후반기 동안 국정운영 과정에서 현재의 어려운 경제위기를 극복하기 위한 정책개발과 이를 효과적으로 수행하기 위한 조정력을 갖춘 리더십의 면모를 강조함으로써 국민으로부터 신뢰감을 획득하여야 한다. 이러한 관점에서 본 논문은 개혁의 과시적 성과를 이룩해야 하는 집권 후반기를 맞아 노무현 대통령의 새로운 정치적 리더십을 궁극적으로 ‘조정력’ 제고의 관점에서 강조하고 있다. 이를 위해서는 대국회관계, 특히 원만한 여야관계를 기초로 빠른 정책의 법률화를 이룩할 수 있는 ‘입법적 리더십’과 효율적인 집행을 위한 ‘관리적 리더십’을 동시에 요구하고 있다.

참 고 문 헌

- 김정남. (1997). “김정남 인터뷰,” 「신동아」(7월호) 96-109.
- 김 혁 · 함성득. (2004). “새로운 거버넌스 하의 미국 대통령-의회관계의 발전적 변화,” 「한국행정논집」 1-16.
- 박동서. (2004). “행정내부의 분업과 통합,” 「학술원논문집」 1-57.
- 박동서 · 함성득 · 정광호. (2003). 「장관론」 나남.
- 박명립. (2005). “헌법, 헌법주의, 그리고 한국민주주의,” 「한국정치학회보」 253-276.
- 박세일 외. (2002). 「대통령의 성공조건」, 나남,
- 안병만. (1998). “역대 통치자의 리더십 연구,” 한국행정학회 세미나.
- 이남영. (1996). “21세기 새로운 정치지도자상,” 한국정치학회 정치포럼.
- 이송호. (2002). 「대통령과 보좌관」 박영사.
- 이원근. (1998). “국회내 역학관계의 변화와 행정적 대통령 전략의 재정립,” 「한국행정학보」 1-16.
- 정종섭. (2002). “대통령의 역할 재조정,” 박세일 외, 「대통령의 성공조건 I」, 나남, 141-177.
- 정종섭. (2001). 「헌법연구」 3, 박영사.
- 함성득. (1997). “대통령학의 이론적 고찰과 우리의 연구과제,” 「한국행정학보」 1-22.
- 함성득. (1998a). “새로운 국회, 정당, 대통령과의 관계,” 「의정연구」 54-77.
- 함성득. (1998b). “새로운 국무총리의 역할과 국무회의의 기능,” 「한국행정연구」 138-154.
- 함성득. (1998c). “좌절의 자리에 선 김대중 대통령의 위기와 기회,” 한국의회발전연구회 세미나.
- 함성득. (1998d). “성공적인 대통령을 위한 국정운영 리더십,” 「한국정치학회보」 391-399.
- 함성득. (1999). “김대중 정부 초기 정부개혁의 평가와 과제: 대통령의 효율적 국정운영과 관련하여,” 「사회과학논집」 99-118.
- 함성득. (2002). “한국 대통령의 새로운 역할과 리더십: 명령자에서 조정자로,” 「행정논총」 1-21.

- 함성득. (2003). 「대통령학」(제2판), 나남출판사.
- 함성득. (2004). “미국 대통령의 정치적 리더십의 변화,” 박찬욱 외, 「21세기 미국의 가버넌스」서울대학교 출판부, 131-176.
- 함성득(편). (2001). 「김영삼 정부의 성공과 실패」나남.
- 함성득 · 임동욱. (2000). “생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실,” 「의정연구」92-121.
- Barber, James. [1972](1992). *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Burns, James. (1978). *Leadership*, New York: Harper and Row.
- Campbell, Colin. (1998). *The Crisis of the US Presidency*, New York: Oxford University Press.
- Campbell, Colin. (1986). *Managing the Presidency: Carter, Reagan, and the Search for Executive Harmony*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Campbell, Colin and Bert Rockman. (eds.). (1996). *First Appraisal: The Clinton Presidency*, Chatham: Chatham House.
- Hahm, Sung Deuk. (2001). “Presidential Politics in South Korea: An Interim Assessment for the Kim Dae Jung Presidency and Prospects for the Next Presidential Election,” *Korea Review of International Studies* 4(1), pp. 71-86.
- Hahm, Sung Deuk. (1999). “Structural and Rational Foundations for the Executive-Bureaucratic Politics in Korea,” *Korea Journal* 39(2), pp. 99-132.
- Hahm, Sung Deuk and Kwang Woong Kim. (1999). “Institutional Reforms and Democratization in Korea: The Case of Kim Young Sam Administration, 1993-1998,” *Governance* 12(4), pp. 479-494.
- Hahm, Sung Deuk and Chris Plein. (1997). *After Development: The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Hahm, Sung Deuk and Chris Plein. (1996). “Institutions and Technological Development in Korea: The Role of the President,” *Comparative Politics* 27, pp. 55-76.
- Hibbing, John and Elizabeth Theiss-Morse (eds.). (2001). *What is It about Government That Americans Dislike?* Cambridge, UK: Cambridge University

Press.

- Kernell, Samuel. (1986). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, DC: Congressional Quarterly.
- Lonnstrom, Douglas and Thomas Kelly. (1997). "Rating the Presidents: A Tracking Study," *Presidential Studies Quarterly* 27(3), pp. 591-598.
- Nathan, Richard. (1986). *The Administrative Presidency*, New York: Macmillan.
- Pfiffner, James. (ed.). (1991). *The Managerial Presidency*, Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Pfiffner, James. (1994). *The Modern Presidency*, New York: St. Martin's Press.
- Schlesinger, Arthur, Jr. (1973). *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin.
- Shugart, Matthew. (2004). "Elections: The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective," *Presidential Studies Quarterly* 34(3), pp. 632-656.
- Simonton, Dean. (1987). *Why Presidents Succeed*, New Haven: Yale University Press.
- Wade, Robert. (1992). "East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence," *World Politics* 45(2), pp. 270-320.
- Wayne, Stephen. (1978). *The Legislative Presidency*, New York:: Harper and Row.

Abstract

An Interim Assessment of President Roh Moo Hyun's Leadership

Sung Deuk Hahm

This paper evaluates President Roh Moo Hyun's political leadership during the first half of his term in the context of 'the end of imperial president.' Specifically, this paper analyzes President Roh Moo Hyun's leadership in the areas of (1) an abolishment of presidential authoritarianism, (2) de-politicalization of internal security institutions such as the police, the prosecutor office, and the National Intelligence Service, (3) political separation between the president and the ruling party, (4) the prime minister-centered governing system, and (5) the system-oriented governance. In addition, this paper emphasizes that the prospects of change for the next half term of President Roh Moo Hyun will be fundamental. Where power once rested on imperial and authoritarian presidents that placed a premium on the strength of personality, the basis of legitimacy for Korean presidents will turn on expectations associated with democratized societies. The test of his presidential success will increasingly focus not on blunt claims of increasing gross domestic product or industrial capacity, but on the more subtle and complex dimensions of guiding the development of social and economic policy, understanding the role of the state in the markets and society, mediating conflict among competing interests, and crafting effective coalitions to achieve policy success in an increasingly democratized society. Therefore, this paper argues that the role of the president should be changed from one of absolute power to one that is more accomodating of divergent and sometimes competing interests.

【Key words : Imperial President, Commander, Broker, Legislative Leadership】