

한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로

전 형 철* · 함 성 득**

<目 次>

- I. 서 론
- II. 대통령 거부권 행사에 대한 이론적 연구
- III. 거부권 현황 및 분석틀
- IV. 한국 대통령의 법률안 거부권 사례에 관한 연구
- V. 결 론

<요 약>

본 연구의 목적은 한국 대통령의 법률안 거부권 행사가 어떠한 정치적 상황과 영향변수 하에서 어떻게 이루어져왔는가를 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 이승만 대통령부터 현 노무현 대통령에 이르기까지 거부권 행사 사례를 분석하여 이들 거부권 행사에 영향을 미친 요인들을 분석하고자 한다. 나아가 이러한 분석을 통해 거부권 행사와 관련된 각 대통령별 특징적인 요인들과 그 영향 정도를 살펴봄으로써 대통령과 국회의 '발전적 관계'를 재조명하고자 한다.

【주제어: 대통령 법률안 거부권, 분점정부, 국회】

I. 서 론

2004년 3월 12일, 노무현 대통령은 국회에서 탄핵소추가 의결되어 헌정사상 최초로 대통령의 권한이 정지되는 불명예를 안게 되었다. 탄핵소추는 의회민주주의에서 견제와 균형의 원리에 의해 국회가 대통령의 직무상 실책을 이유로 탄핵할 수 있도록 하는 법적 권리이다. 따라서 탄핵소추의 사유와 그 타당성을 떠나서 노무현 대통령에 대한 탄핵소추 의결은 '대통령과 국회와의 갈등관

* 고려대학교 행정학과

** 고려대학교 행정학과 교수

계' 를 보여주는 좋은 실례이다.

물론 헌법이 국회에만 대통령에 대한 견제권한을 부여하고 있는 것은 아니다. 삼권분립의 원칙에 의해 견제와 균형을 유지하고자 헌법은 대통령에게도 국회를 견제할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그 중에 대표적인 것이 바로 '법률안 거부권'(veto power)이다. 본래 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포하지만, 대통령은 당해 법률안에 대하여 이의가 있을 때에는 15일 내에 이의서를 붙여 국회로 환부하여 그 재의를 요구할 수 있는데 이를 '법률안 거부권'이라고 한다.

사실상 한국의 경우 과거 권위주의 정권 하에서 대통령과 국회의 관계는 '견제와 균형의 원리' 가 제대로 작용하지 못했다. 따라서 법률안 거부권 사례가 그리 많지도 않았고, 또한 거부권 행사 사례가 있었다 하더라도 일반 국민들에게 익숙할 만큼 그리 잘 알려지지는 않았다. 왜냐하면 지금까지 대통령이 무소불위의 권력을 갖고 있었고, 의회는 단지 '통법부' 내지 '거수기'의 역할만을 했었기 때문이다. 더구나 국회에서 '여소야대' 현상도 1987년 민주화 이후부터 나타났을 뿐 그리 빈번한 것은 아니어서, 한국 국회의 운영은 주로 대통령과 여당에 의해서 좌우되어왔다. 따라서 일반 국민들에게 '대통령의 법률안 거부권'은 법에만 존재하는 낯선 제도로 느껴져 왔다.

그러나 2004년 노무현 대통령이 2건의 특검법안에 대해 거부권을 행사하면서 대통령의 법률안 거부권이 일반 국민뿐만 아니라 학문적 연구의 주목을 받았다. 구체적으로 노무현 대통령은 '대북송금과 관련된 특검법안'과 '대통령 자신의 측근비리에 관한 특검법안'에 대해 거부권을 행사하였는데, 이 두 건 모두 한나라당이 당시 거대 야당으로서 다수를 점하고 있을 때 행해졌다. 일반적으로 대통령의 거부권 행사는 여러 정치적 상황 등을 고려하여 신중하게 결정되어야 한다. 왜냐하면 거부권은 국회에 대한 대통령의 견제 수단임과 동시에 대통령이 국회와의 관계를 정립할 수 있는 결정적인 전략이 되기 때문이다. 이는 노무현 대통령이 당시 다수당인 한나라당이 주도한 특검법안에 대해 거부권을 행사하였고 이어서 탄핵소추라는 결정적인 정치적 반격을 당한 것만 보아도 쉽게 확인할 수 있다.

이처럼 전반적인 사회체제의 민주화에 따라 한국 대통령의 권력은 실질적인 면에서 헌법에 규정된 권한에 맞추어 점차적으로 제한되고 있기 때문에 과거의 '강력한 대통령-약한 국회와의 관계' 는 더 이상 기대하기가 어려울 것이다. 이에 따라 대통령의 필수적인 정치적 전략으로서 법률안 거부권의 중요성은 날로 증대되고 있고 그런 만큼 이러한 대통령의 법률안 거부권 행사에 대한 체계적이고 이론적인 연구가 요구되고 있다. 그러나 한국의 경우 기존 연구들을 보면 그 수도 몇 개 되지 않을 뿐 아니라 대부분 사례를 묘사·설명하고 나열하는 수준에 그치고 있다. 따라서 본 연구는 한국 대통령들의 거부권 행사에 대한 사례분석을

통해 대통령의 거부권 행사에 관해 좀 더 체계적이고 이론적인 분석을 시도하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 한국 대통령의 거부권 행사에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 대통령별 특징적 요인과 그 영향 정도를 살펴보고자 한다. 즉 기존의 선행 연구들과 같이 단순한 기술이나 법안의 나열 수준에서 그치는 것이 아니라 대통령의 거부권 행사에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 분석하고 그 요인들이 각 정권별 거부권 행사와 관련하여 어느 정도의 영향을 미치고 있는 것인지를 살펴보고자 한다. 구체적으로 본 연구는 먼저 이론적 분석틀이 앞선 미국의 연구를 기초로 하여 한국 대통령 거부권에 대한 이론적 분석틀을 제시하고자 한다. 또한 비록 미국의 연구와 같이 많은 사례들을 기초로 통계적인 검증을 할 수는 없지만, 한국 대통령 거부권 행사 당시와 관련 있는 분석 가능한 모든 정황자료들을 토대로 각 변수들의 영향에 대한 체계적이고 이론적인 분석을 시도하고자 한다.

II. 대통령 거부권 행사에 대한 이론적 연구

1. 미국의 대통령 거부권 행사에 대한 연구

미국의 경우는 초대 워싱턴(George Washington) 대통령 2회, 제4대 메디슨(James Madison) 대통령 6회, 제5대 먼로(James Monroe) 대통령 1회, 그리고 제7대 잭슨(Andrew Jackson) 대통령이 12회의 거부권을 행사하는 등 제16대 링컨(Abraham Lincoln) 대통령까지 총 48회(구병식, 1989: 47)의 거부권이 행사되었다. 그러나 제40대 레이건(Ronald Reagan) 대통령 78회, 제41대 부시(George H. Bush) 대통령 44회, 제42대 클린턴(William Clinton) 대통령이 37회의 거부권을 행사하는 등 비교적 최근으로 올수록 거부권 행사의 횟수가 증가하고 있는 추세이다. 이상과 같이 미국의 경우는 민주주의의 역사가 오랜 만큼 대통령 거부권의 행사 사례도 많다. 따라서 미국의 연구들은 주로 거부권의 빈도를 중심으로 영향요인과 그 영향력 정도를 살펴보기 위해 통계적인 접근을 시도하였다.

구체적으로 Lee(1975)는 거부권 빈도를 종속변수로 통계학적 분석을 실시하였고 대통령의 거부권 빈도가 증가하는 경우는 첫째, 대통령이 민주당 소속이고²⁾, 둘째, 야당이 의회의 다수당이며³⁾, 셋째, 전년의 대통령 지지투표율이 높을

2) 다만 링컨과 포드 대통령은 케네디, 존슨, 카터 등의 대통령들보다 많은 거부권을 행사하였다.

3) 링컨, 아이젠하워, 닉슨, 포드 대통령 등이 이에 속한다.

때라고 설명하였다. 반대로 감소의 경우는 대통령의 의회경력 횟수가 많을수록 거부권의 빈도가 감소한다고 주장하였다. Copeland(1983)는 거부권 빈도를 종속변수로 통계학적 분석을 실시하였고 야당이 의회의 다수당일 경우, 행정부 기안 법률안 수가 증가할수록, 그리고 전년도 의회에서 번복된 대통령 거부권수가 많을수록 대통령 거부권의 빈도가 증가한다고 주장하였다.

또한 Rhode와 Simon(1985)은 거부권 빈도(보류거부 포함)를 종속변수로 하여 통계학적인 분석을 시도했고 대통령 지지도와 거부권 사용여부 간에는 긴밀한 상관관계가 존재하였으며, 의회에 의한 거부권 번복 시도 여부와 그 성공 가능성 여부는 부정적 상관관계를 가진다고 주장하였다. Simonton(1987)은 거부권 빈도와 거부권 후 의회에서 번복된 법안의 빈도를 종속변수로 통계 분석하여 대통령 개인의 성격적 유연성이 대통령 거부권 여부와 상관관계를 나타내며, 거부권 빈도와 번복된 빈도는 대통령의 지지도에 따라 변화한다고 설명하였다(곽재석, 2003: 7).

아울러 곽재석(2003)은 1975년부터 1992년까지 미국의 대통령 거부권을 대통령 정책결정구조의 관점에서 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 이용하여 분석하였다. 그는 대통령이 의회의 특정 상임위원회와 상호호혜의 관계 속에서 전략적으로 거부권을 행사하였으며, 그러면서도 대통령과 의회는 각각 자신들이 지배적으로 통괄하는 정책분야가 있어 각자의 분야의 이익을 존중하고 양보하는 경향을 보여주었다고 설명하고 있다. 특히, 대통령 지지도는 비록 유의한 수준은 아니지만 일단 거부권 가능성과는 긍정적인 관계에 있다고 주장하였다.

2. 한국의 대통령 거부권 행사에 대한 연구

한국 대통령의 법률안 거부권 행사에 관한 연구는 거부권 행사가 많은 미국에 비해 매우 적다. 우선 한정일(1975)은 의회와 대통령과의 갈등을 제헌국회부터 제9대 국회(1948~1974)까지 행해진 법률안 거부권을 중심으로 분석하였다. 여기서 그는 대통령의 리더십(personality) 특성이 의회와의 갈등관계를 발생하게 하는 주된 요인으로 보고 있으며, 의회 내 의석분포를 통해 한국 대통령의 법률안 거부권 행사에 대한 의회의 태도 및 처리내용을 분석·평가하였다. 강준호(1989)는 법률안 재의의 일반적인 이론과 외국과 우리의 사례를 고찰하면서, 1988년 말 까지 대통령이 법안의 재의를 요구한 수가 몇 개나 되고 그 요지의 내용과 그 형태가 어떠하며, 그 처리결과는 어떻게 되었는가를 살펴보았다.

또한 구병식(1989)은 대통령의 법률안 거부권에 대한 미국의 헌법규정과 한국의 헌법규정을 제시하면서 대통령의 거부권 행사 이유와 대상 그리고 기능을 서술하였다. 특히 그는 연구를 통해 대통령의 법률안 거부권 행사 남용을 경계해

야 한다고 강조하였다. 이진복(2000)은 노태우 대통령 당시 재의되어 폐기된 7개의 재의법률안에 대해 왜 대통령에 의하여 거부권이 행사되고 부결되거나 폐기되었는가를 고찰하기 위해 이들 7개 법률안과 이에 대한 재의 요구안의 제안이유와 내용 그리고 제출된 정치적 상황을 중심으로 한 처리과정을 기술·설명하였다.

이상에서 본 것처럼 대통령 거부권에 대한 한국의 기존연구들은 통계적인 분석보다는 주로 법률안 거부권에 대한 기술적인 분석이 주를 이루고 있다. 이는 한국의 경우 미국과 같이 민주주의 역사가 오래지 않아 대통령 거부권 행사의 횟수가 많지 않기 때문에 통계적 연구를 수행하기 어렵다는 자료 및 방법상의 한계에 기인한다. 다만 기존 연구들도 비록 기술적인 분석을 했으나 법률안 거부권 분석을 통한 리더십 연구나 대통령과 의회와의 관계 연구, 그리고 대통령의 입법적 기능에 관한 연구 등과 같이 내용적인 면에서는 어느 정도의 다양성을 보여주고 있다. 하지만 아직도 대통령 거부권에 관한 연구가 수적인 면에서 절대적으로 부족하고 더구나 대통령 거부권 행사에 대해 영향을 미치는 요인들에 대한 체계적이고 이론적인 연구는 매우 미흡한 실정이다.

III. 거부권 현황 및 분석틀

한국 대통령의 법률안 거부권은 제헌헌법부터 규정된 제도로써 2004년 노무현 대통령이 탄핵소추 되기 전까지 모두 59건의 법률안⁴⁾이 대통령들에 의해 거부되었다. 그러나 박정희 대통령 하의 제8대, 제10대 국회와 전두환 대통령 하의 제11대, 제12대, 그리고 김영삼, 김대중 대통령하의 제14대, 제15대 국회에선 거부권이 행사된 사례가 단 한건도 없어 사실상 일반국민들에게 대통령의 거부권 행사는 생소한 것이 될 수밖에 없었다.⁵⁾

구체적으로 이승만 대통령 45건, 박정희 대통령 5건, 노태우 대통령 7건 그리고 노무현 대통령이 2건의 거부권 행사를 했는데 여기서 주목할 것은 대통령 법률안 거부권의 대부분이 여소야대의 시기였던 제헌국회와 제2대 그리고 제13대,

-
- 4) 이 59건의 법률안 거부권 행사횟수는 제5대 국회에서 있었던 9건의 거부권 행사를 제외한 것이다. 제5대 국회에서는 9건의 법률안 거부권 기록이 있지만, 이 시기는 의원내각제로 대통령의 법률안 거부권이 법률로서 규정되어 있지 않았다. 따라서 9건의 법률안 거부권은 대통령이 아닌 참의원들에 의해 환부된 것으로서 본 연구 목적상 제5대 국회에서의 거부권은 제외시켰다.
 - 5) 실제 본 연구자들이 면접한 대다수 사람들은 노태우 대통령 이전에는 거부권 행사가 없었고, 노태우 대통령 하의 국회에서 여소야대가 실현되면서 거부권이 처음 행사된 것으로 잘못 알고 있는 경우가 많았다.

제16대 국회 때 이루어졌다는 사실이다. 이는 후술하겠지만 한국의 경우 대통령의 법률안 거부권 행사여부가 대통령과 국회 사이의 관계와 무관하지 않음을 예측해볼 수 있는 단서가 된다. 한편 재의법률안 59건의 처리결과는 국회의 원안대로 재의결 확정된 것이 20건(33.8%)이고, 법률확정으로 간주⁶⁾ 5건(8.5%), 폐기 15건(25.4%), 회기불계속으로 인한 폐기 5건(8.5%), 여·야 타협으로 수정통과가 6건(10.1%), 철회 2건(3.4%) 그리고 임기만료로 인한 폐기가 6건(10.1%)이었다.

거부권이 행사된 법률안은 이승만 대통령 「지방자치법안」, 「농지개혁법안」, 「정부조직법안」 외 42건, 박정희 대통령 「국회에서의증언·감정등에관한법률안」 외 4건, 노태우 대통령 「국정감사및조사에관한법률안」, 「1980년해직공직자의복직및보상에관한특별조치법안」 외 5건 그리고 노무현 대통령 「남북정상회담관련대북비밀송금의혹사건및관련비자금비리의혹사건등의진상규명을위한특별검사임명등에관한법률안」, 「노무현대통령의측근최도술·이광재·양길승관련권력형비리사건등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안」 등이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 한국은 미국과는 달리 대통령 거부권이 행사된 횟수가 적었기 때문에 미국처럼 거부권 행사에 영향을 미친 주요 요인들을 변수화하여 체계적으로 분석한 연구는 드물었다.⁷⁾ 즉 선행연구에서 살펴 본 바와 같이

- 6) 현재 헌법은 『제53조 제6항 대통령은 제4항과 제5항의 규정에 의하여 확정된 법률을 지체 없이 공포하여야 한다. 제5항에 의하여 법률이 확정된 후 또는 제4항에 의한 확정법률이 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령이 공포하지 아니할 때에는 국회의장이 이를 공포한다.』라고 규정하고 있지만 당시 제헌헌법에는 국회에서 통과된 법률안은 대통령만이 공포할 수 있도록 규정되어 있어 이승만 대통령은 자신과 코드가 맞지 않는 법률안에 대해서는 "묵살"이라는 전략으로 법률안 공포를 미루곤 했다. 이럴 경우 국회는 독자적으로 해당 법률안을 재의결함으로써 "법률확정으로 간주"라는 결정을 내리곤 했다.
- 7) 심사자가 지적하고 앞에서 살펴보았듯이 의원과 행정부가 함께 법률안을 제출할 수 있는 한국과는 달리 미국의 경우 의원만이 법률안을 제출할 수 있는 '의원발의'에 의해 법률이 제정되고 따라서 이의 집행을 맡고 있는 대통령이 이에 대한 거부권을 행사하는 경우가 상대적으로 빈번하다. 다시 말하면 한국의 경우 여당의원 또는 행정부에 의한 법률안 제출의 경우 이미 여당과 행정부가 충분한 협의를 거쳤기 때문에 미국과 비교하여 상대적으로 대통령의 법률안 거부권 행사의 횟수가 적다는 것이다. 다만 미국의 경우도 최근 의원발의, 특히 여당의원의 경우 사전에 행정부와 충분한 협의를 거쳐서 법률안을 제출하고 있음에도 불구하고 대통령의 거부권 행사의 횟수는 증가하고 있다(자세한 것은 함성득, 2002 참조). 결과적으로 한국의 경우 이렇게 대통령 거부권 행사의 횟수가 적어서 또 다른 심사자가 지적한 바와 같이 법률안의 성격과 종류, 즉 복지, 국방 및 통일·외교안보, 경제 정책 등의 분류에 따른 거부권 행사 여부의 차이에 대한 분석을 어렵게 하고 있다. 다만 대통령의 거부권이 빈번한 미국에서 이러한 법률안의 성격과 종류의 대통령 거부권 행사에 대한 서로 다른 영향을 실증적으로 분석한 경우에도 이러한 법률안의 성격과 종류 등의 요인은

한국의 경우 대통령 거부권 행사를 개인의 리더십 특성이나 법률적 측면 그리고 입법과정적 측면에 초점을 맞추어 분석한 경우는 있었으나, 이러한 영향요인들을 통합적으로 적용하여 분석한 연구는 없었고, 특히 통계적인 분석을 시도한 경우는 전무했다. 이는 거부권 행사의 횟수가 적어 분석 결과에 대한 그 타당성을 입증하기 어렵기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 기존연구들의 한계점을 극복하기 위해 비록 대통령 거부권 행사 횟수의 부족으로 통계분석을 할 수는 없으나 미국의 거부권 연구에서 도출된 거부권 행사와 관련된 영향변수들을 기초로 한국 대통령의 거부권 행사에 미치는 영향변수들을 체계적으로 분석하고자 한다. 이렇게 영향변수들을 이론적으로 선별하는 것은 현재로는 기술적인 분석에 머무르고 있긴 하지만 앞으로 대통령의 거부권 행사 횟수가 증가하게 될 경우 분석의 유용성을 더욱 높이는 데 도움이 될 것이다.

이를 위해 본 연구는 대통령의 법률안 거부권에 대한 연구가 활발한 미국의 선행연구들을 참고하여 이론적 분석틀을 구성하고, 거부권 행사에 영향을 미칠 것이라고 가정되는 중요한 변수들을 선정하였다. 선행연구에 의하면 미국 대통령의 법률안 거부권은 대통령의 개성(personality) 즉 리더십 특성과 의회와의 권력관계, 그리고 국내·국제적 환경 등과 아주 밀접한 관계가 있다고 한다(Lee, 1975). 구체적으로 리더십 특성 연구에 있어서 가장 대표적인 것은 Barber(1992)의 분류법으로, 적극-긍정형의 리더십 특성을 가진 대통령이 소극-부정형의 리더십 특성을 가진 대통령보다 거부권 행사 횟수가 많았다는 것이다.⁸⁾

또한 동일 대통령임에도 불구하고 중간선거 이전과 이후의 대 의회관계의 변화로 인해 법률안 거부권 횟수가 변화하는 현상이 나타나기도 했다.⁹⁾ 일반적으로 전쟁이나 파병 등 국제적 문제와 관련 의회는 대통령의 재량에 상당한 호의를 베

대부분의 경우 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하지 못하였다. 이는 아마도 이러한 법률안의 성격과 종류의 요인이 의회와 대통령간의 서로 다른 정책선호 요인에 포함되어 대통령의 거부권 행사에 영향을 미치기 때문인 것으로 보인다(자세한 것은 Lee, 1975; Copeland, 1983; 꽈재석, 2003 참조).

8) 적극-긍정형의 프랭클린 루즈벨트 대통령(635건)과 트루먼 대통령(250건)의 총 법률안 거부권 횟수가 소극-부정형인 워싱턴 대통령(2건)과 아이젠하워 대통령(181 건)의 총 법률안 거부권 횟수보다 높게 조사되었다(주미영, 2003: 232, 표 참조). George와 George(1998) 또한 인지 스타일, 효능감, 정치갈등의 정향 등의 요인을 중심으로 대통령의 리더십 스타일을 분석한 중요한 연구이나 이는 대통령의 리더십 스타일과 조직화의 연관성을 강조하고 있기 때문에 본 연구에서는 Barber(1992)의 분석틀을 참고했다.

9) 윌슨 대통령은 중간선거 이전(1917)에 6회의 거부권을 행사했으나, 중간선거 이후(1919~21) 28회의 거부권을 행사했다.

푸는 경향이 있지만 실업이나 경제침체 등과 같은 국내적 문제에 있어서는 한 치의 양보도 허락하지 않는다. 특히 Lee(1975)는 거부권 빈도를 종속변수로 통계학적 분석을 실시하여 대통령이 민주당 소속일 때, 분점정부의 경우, 그리고 전년의 대통령 지지투표율이 높을 때 거부권 행사가 증가한다고 주장했다.

이상과 같은 미국의 연구결과를 참고로 한국 상황에 맞는 변수들을 선정·구분하면 다음과 같다. 우선 대통령이 법률안 거부권을 행사하는데 있어서 영향을 미치는 변수들을 크게 ‘대통령의 자원’ (presidential resources), ‘내부정치적 환경’ (internal political environment), ‘외부정치적 환경’ (external political environment) 등 세 가지 범주로 구분하였다. 그리고 각각의 범주를 세분화하여 대통령의 자원은 리더십 특성, 내부정치적 환경은 분점정부(divided government)¹⁰⁾와 대중 지지도(public support) 등 두 가지 변수로, 그리고 외부정치적 환경은 선거주기(electoral cycle), 대중의 관심(public concerns), 대북상황 등의 세 가지 변수로 규정하였다. 하지만 미국의 경우 주요한 변수가 되었던 양당을 기반으로 한 대통령의 소속정당, 대통령의 의회경력 횟수, 대통령의 재선 출마 여부, 중간선거 실시 여부 등은 한국의 정치적 상황에 적합하지 않아 포함시키지 않았다(<그림 1> 참조).

이러한 변수들을 구체적으로 살펴보면, 우선 대통령의 리더십 특성은 의회와의 관계정립에 주된 요인으로 작용할 뿐만 아니라 법률안 거부권 행사 주체가 바로 대통령 자신이라는 점에서 가장 중요한 변수가 될 수 있다. 특히 헌법상 권한에 비해 실질적으로 더 큰 영향력을 행사해 온 한국 대통령의 경우 리더십 특성을 연구하는 것은 더 큰 의미가 있을 것으로 보인다. 다만 Barber(1992)의 리더십 분류법이 너무 단순하여 한국의 급변하는 정치적 상황에서 매우 복잡한 그리고 양면적 성격이 강한 우리의 대통령을 분석하기에는 한계점이 있어 참고만 하였고 한국의 기존 리더십 연구를 이용하였다.

또한 내부정치적 환경 범주에서 첫째, 분점정부의 경우 대통령의 정책 선호도와 의회의 정책선호도 사이에 많은 차이가 발생할 수 있어 거부권 행사의 가능성성이 더욱 높아진다. 즉, 통합정부 시기보다 분점정부 시기일 때 대통령은 의회와의 정책선호도에서 많은 차이를 보이며, 법안에 대한 거부권 사용 가능성도 더욱 높

10) 미국의 경우 비록 ‘통합정부’라 할지라도 대통령은 전체 국민을 상대로 국가적 이익을 도모하는 정책을 선호하는 한편 의회는 지역 선거구의 지역주의적 이익을 도모한다는 가정 하에서 이들의 이익이 첨예하게 상충되는 경우가 있다(곽재석, 2003: 8). 그러나 미국과 달리 한국의 경우 통합정부인 경우 이러한 정책선호에 따른 대통령과 국회간의 이익 상충이 거의 없고 분점정부의 경우 대통령과 국회 다수당의 정책선호가 당연히 다르기 때문에 ‘정책선호’를 별도의 변수로 취급하지 않았다. 아마 한국의 경우도 국회의 자율성이 보다 높아지는 방향으로 민주화가 진척되면 미국처럼 통합정부 아래서도 정책선호에 따른 대통령과 여당과의 이익 상충이 노정될 수 있을 것이다.

아질 수 있다(Riemann, 2000: 76).

둘째, 대중지지도는 쉽게 말해 대통령의 전반적인 직무수행에 대한 일반 국민들의 지지도를 의미한다. 그러나 이 변수는 성격상 그 영향력을 가늠하기 매우 어렵다. 왜냐하면 지지도가 여론의 특성상 어떤 특정한 형태로 늘 유형화되어있는 것이 아니기 때문이다. 그러나 이러한 불확실성에도 불구하고 분명한 사실은 대통령이 일반 국민들의 강력한 지지를 받고 있다면 그가 자신이 추구하는 정책이나 법안을 자신의 의지대로 밀고 나갈 수 있는 여지는 더욱 넓어진다는 사실이다 (Neustadt, 1990).

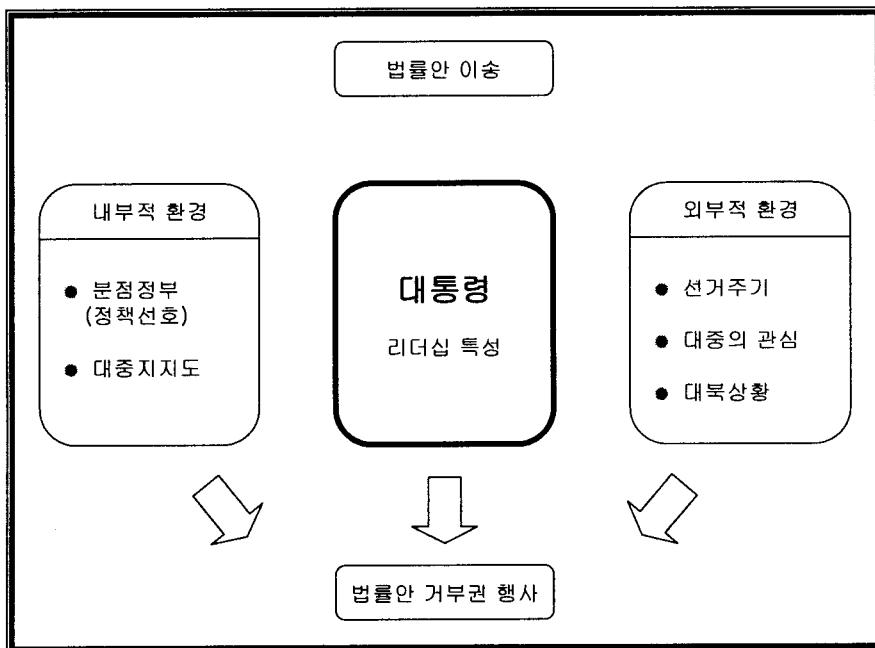
마지막으로 외부정치적 환경 범주에서 첫째, 선거주기는 미국의 경우 중간선거의 해와 대통령 선거의 해 동안 의회와 대통령간의 상이한 관심분야가 많으면 많을수록 거부권 행사가 늘어날 가능성이 많다고 한다. 즉 거부권 행사 위협과 행사 가능성은 선거가 없는 때보다 중간선거나 대선과 같이 선거가 있어서 대통령과 의회 간에 관심분야나 정책에서의 간극이 커질 경우에 더욱 증가한다는 것이다(Riemann, 2000: 73).

그러나 한국의 경우에는 중간선거가 치러지지 않고 박정희 대통령 이후부터 대통령의 재임이 헌법적으로 불가능하도록 되어 있기 때문에 이 변수의 설명력은 미국의 경우보다는 낮을 것으로 보인다. 하지만 한국의 경우도 대선을 앞둔 경우 대통령의 레임덕에 의해, 총선을 앞둔 경우 득표를 의식한 국회와 마찰증대로 인해 대통령의 거부권 행사에 영향을 미칠 수 있을 것이라 판단된다.

둘째, 대중의 관심은 법안 및 정책 등 주요 이슈에 대한 일반적인 국민의 관심을 말한다. 일반적으로 의회가 일반 국민의 지지가 낮은 법률안을 통과시켰다면 그에 대한 대통령 거부권 행사는 더욱 수월할 것임을 예측할 수 있다. 대중의 관심도는 대체적으로 대통령의 거부권 행사에 직접적으로 영향을 미치는 경우보다 대통령과 의회와의 관계 형성에 있어 간접적으로 중요한 변수가 될 것이다. 왜냐하면 앞에서 언급한 것처럼 대중의 관심이라는 것은 측정하기 쉽지 않은 만큼 유형화하기도 어렵고 또한 언제나 일정한 형태로 드러나는 것도 아니기 때문이다.

셋째, 대북상황 변수이다. 미국의 경우에는 외부정치적 환경에 전쟁(war)이 중요한 변수로 포함되나 한국의 경우는 현재 국토가 분단된 상황이므로 북한문제가 가장 중요한 외부정치적 환경 변수이다. 그러므로 분단이라는 상황이 종식되기 전까지 남한의 정책결정 특히 대통령의 정책결정에서 북한이라는 변수는 결코 배제될 수 없다. 또한 대북 상황은 최근 핵문제 등과 관련하여 국제 정치적 문제로 확대되고 있으므로 정책 결정에 있어서 그 중요성은 더욱 증대되고 있다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



IV. 한국 대통령의 법률안 거부권 사례에 관한 연구

1. 이승만 대통령의 법률안 거부권 행사 요인연구

1) 리더십 특성

이승만 대통령의 리더십의 특성과 관련하여 한승조(1992)는 이승만 대통령을 '옹고집형 지도자'로 보았으며, 김호진(1997)은 '가부장적 권위주의형'의 지도자로 평가했다.¹¹⁾ 이러한 이승만 대통령에 대한 리더십의 분석은 발췌개헌, 사사오입개헌, 3·15부정선거 등 그가 권력을 '사인화'(私人化)하기 위해 저지른 일련의 정치적 사건들과 깊은 연관이 있다.

이러한 이승만의 권위주의적이고 파격적인 기질은 그가 「정치운동에 관한 임시

11) 또한 안병민(1998)은 Barber(1992)의 틀을 사용하여 이승만 대통령을 적극적-부정형으로 보고 권력지향적이고 구체적인 직무수행을 즐기기보다는 전반적으로 정치에 대해 부정적 태도를 가졌다고 주장하였다.

조치법」에 대해 거부권을 행사하는 과정에서도 잘 드러나고 있다. 이 법안은 1952년 4월 7일 변진갑 의원 등 10인에 의해 제안된 것으로, 당시 야당이 정치 활동을 심히 규제하려는 집권 세력에 대항하여 입안한 것이었다. 당시 행정권력은 국가사회의 안정이라는 명분으로 일반 국민은 물론 국회의원들의 정치활동도 규제하였고, 이에 야당은 이러한 침해를 규제하는 「정치운동에관한임시조치법」안을 가결 통과시키고 '1952년 4월 21일 정부로 이송하였다. 그러나 1952년 4월 30일 이승만 대통령은 이 법의 위법적 요소나 법적 부당성에 대한 언급 없이 "단지 국가사회를 소란케 할 우려가 있다"는 극히 자의적 판단을 근거로 거부권을 행사하였다. 당시 이렇게 불합리한 대통령의 거부권 행사에 야당은 수긍하지 못하고 국회에서 한 달간의 논란 끝에 다시 재의결하였지만, 이승만 대통령은 여기서 그치지 않고 재의결된 이 법안에 대한 공포를 끝내 거부하며 베티는 옹고집을 부렸다. 당시 헌법에는 재의결한 법률은 즉시 공포하도록 규정하고 있었으나 이승만 대통령은 '전시'(戰時)라는 상황을 평계로 이를 묵살하였다(조선일보, 1988년 7월 10일).

이러한 그의 거부권 행사는 그가 헌법적 기관으로서의 대통령이 아닌 '국부' (國父)로서의 가부장적 사고방식을 가졌음을 잘 보여주는 것이다. 즉 헌법기관인 국회가 재의결한 법률을 타당한 이유 없이 묵살한 것은 국회의원들을 국민의 대변자로 생각하지 않고, 국가의 안정을 위해 그들의 정치행위를 규제해야 한다는 그의 가부장적이고 권위주의적인 사고로부터 비롯되었다.

2) 내부적 정치환경

가. 분점정부(정책선휴 포함)

전국 초기 정당정치가 뿌리내리기 전 제헌국회(대한독립촉성국민회의 24.6%)와 제2대 국회(대한독립촉성국민회의 6.8%)는 외형적으로 분점정부의 형태를 취하고 있었으며, 실질적인 행정부의 집권당이 없었다. 이러한 외형적 여소야대의 분점정부 상황 하에서 이승만 대통령이 행사한 법률안 거부권 중 이승만 대통령과 의회간 견제와 갈등 관계를 잘 보여주는 법안은 바로 1949년 4월 14일 수정통과 된 「지방자치법안」이다. 지방자치법의 제정과정은 제헌국회 중반기의 특징을 잘 나타내 주는 사례 중의 하나로 의회의 행정부 견제 및 의회의 우위를 잘 반영하고 있다.

지방자치는 곧 지방분권을 의미하는 것이고 이는 중앙집권을 선호하던 이승만 대통령에 대한 견제를 의미했다. 1949년 1월 31일 법사·내무 양 위원회안으로 「지방자치법안」이 제출되었고, 자치단체장 임명방식을 놓고 격론이 벌어졌다. 지방의회에 의한 간선제, 지방의회 선출 후보자에 대한 중앙임명제, 직선제를 대폭 도입한 수정안이 경쟁을 벌인 결과 직선제를 도입한 수정안이 1949년 3월 9

일 국회 본회의에서 통과되었다. 지방자치법 통과과정에서 자치제 시행시기도 중요한 쟁점으로 부각되었는데 공포 후 10일 후 시행하는 내무위 원안과 시행시기를 대통령령에 위임하는 수정안이 경쟁을 벌인 끝에 수정안은 부결되고 내무위 원안이 통과되어 전면적인 지방자치제의 즉각 실시가 요구되었다.

이 법이 통과되어 1949년 3월 17일 정부로 이송되자 이승만 정부는 시행시기를 늦추기 위해 국회와 줄다리기를 시작했다. 정부는 국내외 정세 및 치안 불안을 이유로 이 법의 시행일자는 대통령령에 위임해 주어야 한다며 국회에 재심의 해줄 것을 1949년 3월 31일 요청하였다. 표결에 들어간 결과 재의결에 실패하였으나 국회는 이 법을 폐기하지 않고 대신에 정부 제출안과 김수선 의원의 수정안을 놓고 재차 표결을 실시하여 수정안이 통과됨으로써 정부의 재의요구를 다시 한번 물리쳤다. 정부는 표결이 과반수 다수결로 이루어진 것을 이유로 재재의를 요구했다. 국회는 재재의 요구를 위헌이라 해석하고, 일사부재의 원칙에 따라 무효로 결론지은 다음 정부로 이송시킴으로써 행정부와의 지루한 힘겨루기에서 정치적 승리를 거두었다(이승현, 2001: 78).

전국초기 이승만 대통령과 의회는 정국의 주도권을 놓고 팽팽한 줄다리기를 했으나 번번이 의회의 승리로 돌아갔다. 이는 외형적 여소야대 분점정부로 인한 당연한 결과였고 이에 따라 이승만 대통령은 더욱 많은 법률안 거부권을 행사하게 되었다. 그러나 반대로 의회의 정치적 승리는 이승만 대통령의 정략적 수단이었던 법률안 거부권 행사에 대한 합법적인 견제로 볼 수 있었다.

분점정부 아래서 대통령과 국회와의 정책선호를 살펴보면 먼저 이승만 대통령이 행사한 법률안 거부권 중 야당과의 정책노선의 차이를 잘 반영하고 있는 법안은 「농지개혁법안」이라고 할 수 있다. 이 법안의 경우 야당인 한민당의 지지기반이 지주와 당시 이승만 대통령의 지지기반이었던 농민¹²⁾ 사이의 이해관계가 매우 복잡하게 얹혀 있었다.

정부에서 농지개혁법의 기초 작업이 진행되는 동안 국회에서도 산업위원회 농림분과위에 의해 농지개혁법안이 마련되고 있었으며, 농림분과위에 의해 작성된 국회안은 1949년 1월 26일에 국회안으로 성립되었다. 한편 한민당 서상일을 위원장으로 하는 산업위원회에서 작성한 국회안은 기획처안보다 지주층에 더욱 유리한 내용을 담고 있었다. 그러나 기획처안이나 국회안 모두 농지 개혁 실시란 면에서 지주측에 불리하기는 마찬가지였다. 따라서 한민당은 농지개혁법 제정을 최대한 지연시키는 전술로 나왔다. 이에 따라 국회 산업위원회는 국회안 및 정부안의 상정을 계속 저지하였다. 결국 한민당은 법안 상정을 2개월가량 지연시킴으로써 결국 농지개혁실시를 1년 유예시키는데 성공하였고, 또한 그 내용 역시 농림부안, 기획처안, 산업위원회안 중 지주측에 가장 유리한 산업위

12) 당시 농민들은 해방이후 이승만 대통령을 국부로 추대하고 있었다.

원회안을 상정시키는데 성공하였다. 그러나 1949년 4월 27일 통과된 농지개혁법은 ①지주보상은 150%, 5년 연부로 하며, ②농민상환은 125%, 5년 연부로 한다는 내용으로 수정되었다. 그러나 지주측 이익을 최대한 보장하며 농지개혁을 통해 산업자본으로의 전환을 꾀했던 한민당의 의도는 국회에서 소장파 및 이정희, 일민구락부 등 친이승만계 세력들에 의해 좌절되었다.

농지개혁법 제정과정에서 한민당은 자신들의 기반인 지주층이라는 특정한 계급적·계층적 이해 보호를 최우선시하였다. 이에 맞서 소장파 세력들은 농민적 입장에서 봉건제의 철저한 타파를 주장하였다. 보수계인 한민당과 소장파 세력의 이러한 대립 속에서 이정희와 일민구락부 등 친이승만계 의원들은 소장파를 지지하였고 농지개혁을 통해 농민들을 신생 정부로 끌어들이는 동시에 한민당의 기반을 와해시키려는 의도에서였다. 결국 이승만과 소장파의 연합에 의해 한민당의 의도를 누르고 개혁적인 농지개혁법안이 탄생하였다(박찬표, 1997: 17-20).

이후 「농지개혁법」은 1949년 5월 2일 정부로 이송되어 동년 5월 9일 임시국무회의에서 결의에 의해 다시 국회에 환송되었다. 당시 국무회의는 심의기관이 아닌 의결기관으로 대통령은 국무회의 결정에 기속될 수밖에 없었고 따라서 이승만 대통령은 불가피하게 거부권을 행사하여 재의요구를 해야 했다. 그러나 회기 중 「처리되지 못한 법률은 자동폐기 된다.」는 당시의 법규정에 따라 정부는 「자연소멸」을 주장하게 되었으며, 이에 국회는 동년 6월 6일 「정부의 소멸통고는 위법적 조치이므로 법률이 확정된 것으로 간주한다.」는 의결을 통해 정부에 재이송하였고, 이승만 대통령은 이를 받아들여 곧바로 법률안을 공포하게 되었다.

나. 대중지지도

당시 이승만 대통령의 대중지지도에 관한 자료는 찾을 수 없었다. 설사 찾았다고 해도 당시 분위기를 개괄적으로 기술하고 있는 다분히 막연한 자료들뿐이었다. 당시의 기술적인 사정으로 인해 대중지지도에 관한 조사 자체가 불가능하였는지 혹은 대중지지도를 조사하였으나 현존하지 않는 것인지는 불명확하다. 그러나 당시 한국은 광복 후 새로운 국가건설로 어수선했으며, 국민들도 70% 이상이 농업에 종사할 만큼 의식주 해결에 상당한 어려움이 있었기 때문에 정치적 문제에 관심을 가질 여유가 없었다. 따라서 당시 이승만 대통령에 대한 지지도를 양적인 통계자료조사가 가능했는지에 대한 의구심이 생기며, 이는 곧 이승만 대통령이 법률안 거부권을 결정할 때 당시 자신의 지지도를 크게 고려하지 않았을 것이라는 추측을 가능케 한다.

3) 외부적 정치환경

가. 선거주기

이승만 대통령 임기동안 선거가 있기 전년도에 거부된 법률안은 총 10건이다. 이중 제2대 국회의원 총선거가 실시되기 전 행사된 「국가보안법증개정법률안」에 대한 이승만 대통령의 거부권은 '반공'투쟁을 강조하면서 여권의 힘을 신기 위한 조치였다고 판단되며, 제2대 정·부통령 선거전 행사된 「정치운동에관한법률안」에 대한 거부권은 대통령 선거전 야당의 정치운동을 사전에 봉쇄하고자 하는 의도에서 결정되었다고 판단된다. 그러나 이 법안은 재의결되어 공포되었다. 또한 제3대 정·부통령 선거전 행사된 「국민의료법증개정법률안」의 경우 이승만 대통령은 해당 당사자인 의사집단과 더욱 질 높은 의료 혜택을 받고자 하는 일반 국민들까지도 확실한 자신의 지지세력으로 확보할 수 있는 좋은 기회로 활용했다고 판단된다.

나. 대중의 관심

이승만 대통령의 법률안 거부권과 관련하여 제3대 국회에서 의결되었던 「국민의료법증개정법률안」이 특정집단의 관심을 받았는데 이는 이 법안이 국민들의 건강을 책임지는 의사 면허와 관계되었기 때문이다. 이 법안은 1955년 12월 28일 사회보건위원장으로부터 제안되었으며, 1956년 1월 4일 국회 본회의에서 그 원안이 가결되어 동년 1월 6일 정부로 이송되었다. 그러나 '한지의사'를 우대하여 그들에게 정식면허를 얻을 길을 열어주기 위한 이 법안이 국회에서 통과되자 의사협회를 비롯하여 의대 학생 등 의료 분야 대부분의 인사들이 반기를 들며 일어났다(조선일보, 1956년 1월 12일).

이와 같은 해당 당사자들의 반발이 거세자 1956년 1월 10일 국무회의에서는 이 개정안을 '거부'하여 재의를 요청키로 결정하였다. 따라서 정부는 동년 1월 13일 본 법안에 대한 재의요청을 하였고, 이후 동년 10월 17일 국회에서 재의결과 재석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻지 못하여 폐기되었다. 또한 당시 동법안 통과에 주동적 역할을 한 사회보건위원장 김만기(자유당) 의원이 정치적으로 곤란하게 되었다. 이와 관련하여 당시 사회 여론이 분분함은 물론 치안당국에서는 동법을 통과시키기 위하여 한지의사들과 국회의원들 사이에 뇌물을 주고받지 않았나 하는 점을 내사 중에 있다는 언론보도도 있었다(조선일보, 1월 12일). 이 법안에 대한 부정적인 여론 형성과 해당 당사자들의 강력한 반발은 정부로부터 거부권을 행사할 수밖에 없는 상황을 조성했고 이는 이승만 대통령의 거부권 행사로 이어졌다.

다. 대북상황

당시 이승만 대통령이 당면한 문제는 정권의 취약성과 주적인 북한과의 대결이었다. 또한 당시 남북통일 문제를 둘러싸고 제헌국회는 내부적으로 보·혁간의 갈등과 외부적으로 행정부와의 긴장을 유지하였다. 대표적인 것으로 이승만 대통령이 법률안 거부권을 행사한 「국가보안법 중개정 법률안」이 있다. 이 법안은 1950년 2월 15일 법제사법위원장에 의해 "피의자의 인권을 보호하기 위하여 단심제도를 폐지하고 일정한 사건은 재판의 신속을 기하도록 1인의 판사가 심판할 수 있게 하며 보도구금과 형의집행이 경합되는 경우의 형집행절차를 분명히 하고자 하며 소급효를 인정한 규정과 이 법 시행 전의 제1심의 변론이 종결된 사건에 대하여는 제11조의 적용을 배제한 부칙을 삭제"하고자 제안되었으며, 이 법안은 동년 2월 22일 국회 본회의에서 그 원안이 가결 통과되었다. 그러나 정부는 동년 3월 11일 국회에 재의를 요구하며 본 법안을 다시 국회로 이송시켰다.

정부의 재의요구 이유에서 추정해 볼 수 있는 것은 당시 남북이 이념적 대결구도를 이루고 있었으며, 여순사건 등을 겪으면서 당시 이승만 대통령은 일제 식민지와의 법적 단절이나 일제 잔재 청산을 통한 국가체제의 변혁보다는 공산주의에 대항하여 자본주의 체제의 확립과 미국의 개입을 정당화시키는 통로를 확보하는 일이 우선이었기 때문에 인권을 우선시한 국회의 「국가보안법 중개정 법률안」은 '적극적인 반공투쟁'을 강조해 온 이승만 대통령에게 거부될 수밖에 없었다.

2. 박정희 대통령의 법률안 거부권 행사 요인연구

1) 리더십 특성

한승조(1992)는 박정희 대통령의 리더십의 특성을 '공격적인 집념의 지도자'로 규정하였으며, 현실주의적인 목표를 추구하고 민주주의나·반공과 같은 추상적인 개념보다는 근대화나 경제성장을 중시했다고 주장한다. 김호진(1997)은 박정희 대통령의 경우 '교도적 기업가형'으로 지도이념과 리더십 스타일의 경직성으로 인해 경제건설의 업적에도 불구하고 국민들의 자유와 인권을 무시했다는 비탄을 받게 되었다고 주장한다.¹³⁾

이러한 박정희 대통령의 리더십이 거부권 행사에 얼마나 영향을 미쳤는지를 정확하게 분석하기는 어렵다. 다만 박정희 대통령이 당시 중앙정보부 등을 비롯한 권력기구를 이용한 정치 공작을 지속적으로 펼쳐왔고 이로 인해 박정희 대통령이 인권보호를 강조한 「국회에서의 중언·감정에관한법률」¹⁴⁾을 수용하는 것은 그 동안의 정치적 공작 등을 포기한다는 것이었다. 따라서 이를 수용한다는 것

13) 안병만(1998)은 박정희 대통령이 근대화의 비전을 제시하고 자신있게 정책을 추구한 적극적-긍정형의 유형에 해당하며 가장 성공적인 대통령으로 평가하였다. 또한 박정희 대통령이 야심에 차있고 상승욕과 권력추구욕이 강하며 적대적 환경에 공격적이라는 평가도 하였다(안병만, 1998: 258).

은 현실적 정치인인 박정희 대통령에게는 어려운 일이었을 것이다.

2) 내부적 정치환경

가. 분점정부

제3공화국은 반공을 국시로 출범한 군사정권으로 반공주의적 안보관의 강화를 통해 정권의 정당성을 확보하려 하였고, 제4공화국은 유신헌법에 의해 박정희 대통령이 '반공'과 '통일'이라는 명분을 내세워 제8대 대통령에 취임하면서 억압통치가 강화되었다. 특히 박정희 대통령이 집권하는 동안 정국은 여대야소인 통합정부의 형태를 이루고 있었으며, 1972년~1979년까지는 유신정국으로 박정희 대통령은 무소불위의 권한을 행사하였다. 이로 인해 박정희 대통령은 의회를 견제하기 위해 거부권을 사용할 필요가 없었다.

나. 대중지지도

당시 박정희 대통령에 대한 통계학적인 지지도 자료는 찾아 볼 수 없지만 여러 문헌들을 정리해 보면 당시 박정희 대통령은 강력한 정치 지도력으로 경제건설에 역점을 두어 성공했으나 장기집권으로 인해 집권 말기에는 민심이 이탈했다고 평가되고 있다. 사후 박정희 대통령에 대한 일반적 평가는 결단성과 효율적인 리더십에 의한 경제발전 정책의 수행에는 높은 평가를 받고 있지만 독재 지배에 대해서는 매우 비판적인 평가를 받고 있는 것이 이를 뒷받침한다. 그러나 박정희 대통령의 지지도가 법률안 거부권 행사에 어떤 영향을 미치는지에 관해서는 거부된 법안의 재의 이의서와 그에 대한 지지도의 자료가 없어, 현실적으로 분석하기 어렵다.

3) 외부적 정치환경

먼저, 선거주기의 경우 박정희 대통령에 의해 행사된 5건의 법률안 거부권 시기와 일치사항이 없다. 둘째, 대중의 관심의 경우 당시 거부된 법안에 대한 적접적이고 통계학적인 여론조사 결과와 이와 관련된 정황 자료가 존재하지 않아 분석이 불가능하다. 셋째, 대북상황의 경우 이와 관련된 법안이 존재하지 않았으므로 해당사항이 없다.

14) 한편 「국회에서의증언·감정에관한법률」에 대한 거부권 행사가 「입법실수」로 생긴 박정희 대통령의 선택이었을 것이라는 신문보도도 있었다(조선일보, 1975. 7. 30). 본래 야당이 제안했던 이 법안은 여당이 제안했던 사회안전법, 민방위법, 방위세법 등과 더불어 협의를 통해 일괄 통과되었다. 그런데 여타의 법은 모두 공포되고 이 법안 만은 국회에 환부되었으며, 여당이 이에 찬성함으로써 야당을 우롱하는 셈이 되었다는 것이다(조선일보, 1975. 7. 30).

3. 노태우 대통령의 법률안 거부권 행사 요인연구

1) 리더십 특성

일반적으로 노태우 대통령의 리더십 특성에 대한 평가는 우유부단함과 결단력 및 정책 일관성의 부족 등 부정적인 측면이 많다. 한승조(1992)는 노태우 대통령을 '신중하게 몸 사리는 지도자'로 규정하고 소극적이고 상황적응적인 인간중심형·민원처리형 지도자라고 평가하였고, 김호진(1997)은 소명의식이 부족하고 결단력이 부족한 '소극적-적응형'으로 보았다.¹⁵⁾

노태우 대통령의 이러한 리더십 스타일은 거부권 행사에서도 잘 나타나고 있는데 특히 1989년 3월 25일 거부한 4개의 법안 중 4당이 사전 합의해 국회 본회의에서 만장일치로 가결 통과시켰던 「노동쟁의조정법증개정법률안」과 「국민의료보험법안」에 대한 거부권이 그러하다. 왜냐하면 2개의 법안들은 이미 국회심의과정에서 해당부서장이 참석하여 충분한 의견개진을 했으며, 그 후 여야가 합의해서 만장일치로 통과시킨 법안이었기 때문에 노태우 대통령의 거부권 행사는 예상치 못한 결과였다(조선일보, 1989년 3월 26일).

정부로 이송된 후 국무회의에서 장관들이 재의이유를 밝히며 거부권 행사를 건의하자 노태우 대통령은 이를 수용하고 거부권을 행사했다. 이로 인해 당시 여당총재이기도 했던 노태우 대통령은 여·야가 합의한 법안을 거부함으로써 소신 없는 대통령, 우유부단한 대통령이라는 불명예를 받게 되었다. 이렇게 국회의 권능과 권위를 무시하는 노태우 대통령의 거부권 행사는 소신 없는 국정운영과 대통령 우월주의적 사고방식이 이끌어낸 결과라 할 수 있으며, 결국 노태우 대통령은 제안과 가결 당시에는 여·야의 합의 분위기에 편승하고, 가결 후에는 국무회의 심의결과를 따르는 등의 중대 없는 국정운영의 모습을 보여준 것이다.

2) 내부적 정치환경

가. 분점정부(정책선호 포함)

제6공화국은 최초의 실질적인 분점정부로 당시 여당인 민주정의당이 전체 299석 중 125석(41.8%)만을 차지하고 있어 의회의 야당은 수적인 우위를 통해, 대통령은 법률안 거부권을 통해 정책입안의 의지를 보였다. 이러한 상황에서 노태우 대통령과 의회와의 갈등을 살펴 볼 수 있는 법률안은 「국정감사및조사에 관한법률안」과 「국회에서의증언·감정등에관한법률개정법률안」으로 2건의 법률

15) 안병만(1998)은 Barber(1992)의 틀을 이용하여 노태우 대통령의 리더십을 자신감이 부족하고 대세를 쫓아 결정을 내리는 소극적-부정형으로 평가하였다. 이러한 리더십은 일을 처리하는데 있어서도 자신의 소신에 따라 결정을 내리기보다는 남들이 어떻게 보고, 어떻게 처리하기를 바라는가 하는데 더 신경을 썼으며, 그 일 자체보다는 그 일의 결과와 남들의 평가에 더 관심을 갖는 편이었다(한승조, 1992: 113).

안 모두 의회 내 과반수 이상을 차지한 야3당의 합의로 국회 본회의를 통과했다. 이들 법안에 대해 반대를 하였던 여당측의 가장 큰 이유는 '구인제' 도입의 위헌성이었다. 여당은 야당에서 주장하고 있는 '구인제'에 관한 반론 이외에도 전두환 전 대통령의 위신과 안전을 보호하지 않으면 안 될 절실한 내부적 요인과 의리를 안고 있었기 때문에 이를 거부한 것으로 보인다.

또한 의회 내 의석분포를 분석해 보면 노태우 대통령의 거부권 행사가 이미 계산된 전략이었다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 당시 여당인 민정당이 125석으로 41.8%를 차지하고 있어 노태우 대통령의 거부권 행사시 다시 국회에 환부된 법안이 재의결 조건인 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻기는 불가능했기 때문이다. 따라서 노태우 대통령은 전두환 정권과의 의리를 지키기 위해 그리고 전두환 전 대통령의 국회 출석여부 문제 등을 놓고 의회 내 과반수 이상을 차지하고 있는 야당과의 힘겨루기에서 승리를 거두기 위해 거부권을 행사한 것으로 판단된다. 이렇듯 노태우 대통령은 여소야대의 분점정부 상황에서 의회 내 과반수 이상의 야당을 견제하고 국정운영의 주도권을 확보하기 위해 법률안 거부권을 행사하곤 하였는데 특히 7건의 거부권 모두가 1990년 3당 합당 이전에 발생했다는 사실이 이를 뒷받침해주고 있다.

분점정부 아래서 국회에서 야당과 대통령의 정책선호에 따른 대립과 갈등은 노태우 대통령의 거부권 행사로 표출되었고 7개의 법안 중 그 대표적인 법안으로 「1980년 해직공직자의 복직 및 보상에 관한 특별조치법안」을 들 수 있다. 본 법안에 대해 야당은 희망자 전원 복직과 해직기간 동안의 보수 전액지급을 주장하였으나, 정부와 여당은 특별입법추진의 위법성과 부당성 그리고 실현 가능성 등을 주장하여 서로 대립하였다.¹⁶⁾ 당시 여당의 불만은 야당의 일관성 없는 정책 추진이었다. 왜냐하면 민주당과 공화당 등 야당이 해직자 보상금으로 965억 원을 계상하는 것으로 여당 측과 합의를 해놓고 다시 이에 상치되는 특별법을 추진했기 때문이다(조선일보, 1988년 12월 15일).

결국 「1980년 해직공직자의 복직 및 보상에 관한 특별조치법안」은 여·야의 사전 합의가 이루어지지 않음에 따라 야3당만의 찬성으로 가결 통과 되었다. 이에 예산 문제 등의 부담을 받게 된 정부는 본 법안의 실현 가능성과 현실적인 부작용, 위법성을 들어 거부권 행사를 건의 했고 노태우 대통령은 거부권을 행사 하였다. 즉 본 법안은 1980년 해직공직자라는 특정집단의 입장을 대변한 야당과 이에 반해 해직된 공직자의 명예회복 등에는 동의하지만 현실을 감안해 받아들일 수 없다는 여당 간의 정책선호 차이가 노태우 대통령의 거부권 행사로 이어진 것이다.

16) 제144회 국회 행정위원회 회의록 제10호(1988. 12. 12), pp. 6-7.

나. 대중지지도

노태우 대통령은 최초로 민주적 절차에 따른 국민 직선제를 통해 당선된 대통령이라는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다. 다만 국민의 과반수 이상의 지지를 받지 못한 노태우 대통령은 국민들의 민주화에 대한 열망을 통해 대중 지지도의 중요성을 인식하였으며, 이 때문에 대통령 당선 이후 정국운영에 여론이 많이 반영되었다.

대중지지도와 관련된 법률안은 「국정감사및조사에관한법률안」과 「국회에서 의증언·감정등에관한법률개정법률안」이라 할 수 있다. 즉 이들 법안은 5공 청산을 위한 사전 준비의 성격을 가지고 있었고 그 정치적 중요성도 매우 높았다. 1988년 7월 15일 노태우 대통령에 의해 거부권이 행사될 당시 여론 조사¹⁷⁾ 결과 노태우 대통령이 '정치를 잘하고 있나'라는 질문에 53.4%의 응답자가 "잘하고 있다"로 응답해 긍정적인 평가를 보였다. 또한 노태우 대통령에 대해 긍정적 평가를 보낸 응답자들은 그 이유로 "민주화 노력"(25.9%)과 "여론수렴"(13.4%)을 가장 많이 지적하였다. 실제로 그가 당시 이러한 긍정적인 국민적 여론 지지도를 기초로 정치적 부메랑이 큰 거부권을 행사하였는지는 확실히 알 수 없으나, 노태우 대통령이 국민의 인기를 꾸준히 의식해 왔던 만큼 이러한 국민적 지지에 힘입어 정치적 자신감을 가지고 거부권을 행사했을 가능성도 배제할 수는 없다.

3) 외부적 정치환경

선거주의의 경우 먼저 노태우 대통령이 거부권을 행사한 기간(1988. 7 ~ 1989. 3)은 노태우 대통령이 취임한(1988. 2. 25)지 1년 남짓한 기간이었으며, 다음 총선인 제14대 총선은 1992년 4월이므로 노태우 대통령이 거부권을 행사한 시점과는 무려 4년이라는 긴 세월의 차이가 있어 노태우 대통령의 거부권과는 무관하다고 판단된다. 둘째, 대중의 관심의 경우 당시 거부된 법안명에 대한 직접적이고 통계학적인 여론조사 결과가 필요하지만 노태우 대통령에 의해 거부된 법안들에 대한 직접적인 여론조사 자료를 찾을 수가 없었다. 셋째, 대북상황의 경우도 대북상황과 관련된 법안이 존재하지 않으므로 해당사항이 없었다.

17) 당시 조선일보사는 한국갤럽조사연구소와 공동으로 1988년 7월 15일~19일까지 5일간 전국의 20세 이상 남녀 1천 5백 명을 대상으로 직접 방문에 의한 개별 면담 방식으로 노태우 대통령의 실적평가 및 4개 정당에 대한 지지도를 측정했다.

4. 노무현 대통령의 법률안 거부권 행사 요인연구

1) 리더십 특성

노무현 대통령은 상업고교를 졸업하고 사법고시에 합격한 것이나, 국회의원, 부산시장 선거 등에서 낙선하고도 포기하지 않고 결국 대통령 경선에서 승리, 대통령 직에 올랐다는 것 등을 고려할 때 의지가 매우 강한 인물이다. 그만큼 그는 모든 일에 끈기와 야심 있는 인물로 비쳐진다(함성득, 2002).

다만 지나치게 직설적인 그의 성격과 과감한 행동은 사람들에게 저항감을 일으킬 수 있으며, 소신에 따른 결정을 내리기 때문에 다수를 포용할 유연성이 부족하다. 이러한 그의 직설적이고 소신에 따른 행동들은 결국 승부사적인 모습으로 나타나게 되는데 구체적으로 겸사와의 대화, 재신임 폭탄선언, 대선자금 10분의 1 발언 등이 노무현 대통령의 소신에 따른 승부사적 기질을 잘 설명해 주고 있다(정윤재, 2003; 2004).¹⁸⁾

하지만 이러한 그의 승부사적 기질은 의회와의 관계를 매우 어렵게 만들었는데, 구체적으로 노무현 대통령과 야당과의 갈등의 증거로는 김두관 행정자치부 장관 해임안 가결(2003. 9. 3), 윤성식 감사원장 후보에 대한 임명동의안 부결(2003. 9. 26) 등을 들 수 있다(함성득, 2005). 이렇게 어려운 정치적 상황에서 노무현 대통령은 2003년 9월 29일 민주당을 탈당하였고 국회에서 통과된 특검법에 대해 거부권을 행사하였다.

사실 노무현 대통령은 특검법을 거부할 것을 여러 번 시사한 바 있다. 노무현 대통령의 거부권 시사는 특검법에 대한 개인적 승부수였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 수사대상을 '150억원으로 한정'하지 않으면 김대중 전 대통령과의 관계 및 민주당과의 관계 그리고 호남민심에 대한 우려 등 그 파장은 더욱 커지게 될 것이며 그렇게 되면 앞으로 남은 임기 동안의 국정운영도 계속적으로 발목 잡히게 될 것이다라는 정치적인 판단을 했을 것이기 때문이다. 즉 표면적인 이유야 어쨌든 간에 노무현 대통령에게 특검은 결코 받아들일 수 없는 것이었음에도 불구하고 이를 무기로 한나라당의 공세가 지속되자 그는 특유의 승부사적 기질을 발휘하였던 것이다. 구체적으로 노무현 대통령은 한나라당이 국정협조를 무기로 특검을 강요하는 것에 정면으로 맞서 마침내 거부권을 행사하였고, 특검을 정쟁의 수단으로 삼으려 한다며 한나라당을 비난하면서 법리적으로 별개의 사건은 별개로 다루어야 한다는 소신론을 펼치며 대응하였다.

이러한 그의 소신론적 측면은 측근비리와 관련한 특검 사건에서 더욱 잘 드러난다. 당시 유인태 청와대 정무수석은 문화일보 기자와의 전화인터뷰(2003년 11

18) 한편 정윤재(2004)는 노무현 대통령의 리더십이 Barber(1992)의 ‘소극-긍정형’에 가까우며 자신의 주관을 일관되게 실천하기보다 사태추이를 관찰하며 필요시 적절히 대응하고 방도를 찾는 대세적응형이라고 주장하기도 했다.

월 25일)에서 “한나라당 최병렬 대표가 기자회견을 통해 밝힌 '특검거부시 전면 투쟁' 발언을 노무현 대통령이 듣기 전까지만 해도 특검에 대한 수용분위기가 강했다”라고 언급하여 최병렬 대표의 발언이 노무현 대통령의 특검 거부의사를 자극했음을 간접적으로 확인해주었다(동아일보, 2003년 11월 26일). 이후 노무현 대통령은 2003년 11월 25일 국무회의에 상정된 '대통령 측근비리 의혹 관련 특검법' 공포안을 거부하고 재의결을 요청했다. 유인태 정무수석의 "그냥 수용한다고 하면 한나라당이 무서워 그런다고 생각할 게 아니냐"는 언급을 보더라도 노무현 대통령은 한나라당의 도전에 정면으로 맞서는 도전적인 승부수를 택했음을 짐작할 수 있다(세계일보, 2003년 11월 25일).

결국 노무현 대통령의 직설적이고 승부사적인 특유의 기질과 소신을 끈질기게 밀어 붙이는 개인적 특성이 거부권 행사에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 즉 거부권 행사에 정치적 판단이 개입되어있는 것은 당연하지만, '야권의 공세를 피해가기 위한 특검은 수용하지 않겠다'는 입장을 굽히지 않았고 또한 야권의 공세가 더 강해질수록 더욱 강경하게 대처한 것을 볼 때 자신의 소신대로 국정을 운영해 나가고자하는 그의 개인적 특성이 두 번의 거부권 행사에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

2) 내부 정치적 환경

가. 분점정부(정책선호 포함)

노무현 대통령이 2003년 2월 25일 취임 당시 국회 의석분포는 여당인 민주당이 102석으로 37.4%를 차지하고 있었으며, 야당이 나머지 62. 6%를 차지하고 있어 여소야대 형태의 분점정부 구조를 이루고 있었다. 대통령제를 취하고 있지만 야당이 의회 다수당을 차지하는 현실에서 대통령과 의회의 대립상황은 상시적인 것이라 할 수 있다. 실제로 특검법 통과는 이러한 대립의 한 예라고 할 수 있는데 2건의 특검법 모두 여당이 참석하지 않은 상태에서 야당만의 단독통과로 추진되었다(한국일보, 2003년 11월 14일).

대북송금 2차 특검의 경우 노무현 대통령은 1차 특검의 경우와 다르게 거부권을 행사하였다. 1차 특검의 경우 정쟁이 아닌 타협과 상생의 정치를 실현하겠다는 노무현 대통령의 정치적 신념이 크게 작용하였지만, 대북송금 2차 특검의 경우 특검자체를 수사대상 확대와 같은 정쟁 수단으로 삼고자 하는 한나라당의 수(數)적인 공략과 1차 특검으로 인한 민주당내 구주류측의 반발을 묵과할 수 없었기 때문에 거부권을 행사한 것으로 보인다. 또한 재의법안이 다시 법률로 확정되려면 재적 과반 출석에 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 하는데 이는 민주당의 거센 반발과 원내 과반을 약간 넘는 한나라당 의원만으로 재의 가결 통과가 불가능하다는 판단을 했기 때문으로 풀이된다.

한편 측근비리 관련 특검에 대해 거부권 행사냐, 특검법 수용이냐를 결정할 당

시 노무현 대통령은 당적이 없는 무당적 대통령이었다. 2003년 9월 29일 노무현 대통령의 민주당 탈당으로 집권여당이 없어졌으며, 원내 3당에 불과한 통합신당이 사실상 '정신적인' 집권당으로 자리매김하고 있었지만 정치적 의미는 작았다. 또한 집권여당에서 노무현 대통령의 탈당으로 민주당이 야당이 됨으로써 한나라당 149석, 민주당 61석, 열린 우리당 47석으로 여소야대의 구조는 더욱 심각해지는 결과가 되었다. 그리고 이러한 여소야대의 정치적 효과는 노무현 대통령의 측근 비리에 대한 특검법 표결시 재적의원(272석)의 3분의 2를 넘는 다수(184석)로 가결됨으로써 더욱 가시화 되었다.

더욱 심각해진 여소야대 정국에서 노무현 대통령의 국정운영은 야권의 심각한 도전을 받았으며 이에 대통령이 대항할 수 있는 유일한 무기는 바로 거부권뿐이었고 결국 노무현 대통령은 법률안 거부권이라는 권한을 행사하였다. 즉 노무현 대통령의 거부권 행사에는 대통령의 민주당 탈당으로 더욱 심각해진 여소야대 구조에서 다른 대안을 찾을 수 없었기 때문으로 풀이해 볼 수 있다.

위에서 설명한 대통령과 야당과의 갈등을 분점정부하의 정책선호 측면에서 살펴보면 노무현 대통령은 취임사에서 "평화번영정책을 위해 첫째, 대화로 해결, 둘째, 신뢰 및 호혜주의, 셋째, 남북 당사자 원칙에 기초한 원활한 국제협력, 넷째, 대내외적 투명성 제고 및 국민 참여 확대, 초당적 협력" 등을 언급하였다. 이는 김대중 정부의 헛별정책에서 미진했던 부분을 보완하고자 하는 노무현 대통령의 노력들을 잘 반영하며 이러한 정책 기조들은 그의 특검법 거부권 행사에도 많은 영향을 미쳤다.

대북송금 관련 1차 특검 결과 남북정상회담 추진과정에서 거액의 뒷거래가 있었다는 사실이 밝혀짐으로써 김대중 정부의 최대 치적인 헛별정책과 남북정상회담의 역사적 의의가 일정부분 훼손 되었다(국민일보, 2003년 6월 25일). 이러한 사실은 헛별정책을 계승 발전시키고자 하는 노무현 대통령의 대북정책에도 크나큰 부담으로 작용할 수밖에 없었다.

특히 대북송금 관련 특검을 추진했던 야당은 이를 정치적으로 관철하려는 의도가 다분했으며, 여기에는 헛별정책에 대한 역사적 부정이 담겨 있었다. 곁으로는 국민에게 사전에 알렸어야 했지 않느냐는 '절차적 민주성'을 내세웠지만, 실제는 남북화해협력 정책인 헛별정책에 대한 반감이 내재되어 있던 것이다. 이는 노무현 대통령의 헛별정책 계승 의도와 상반되는 것이었다. 또한 대북송금 특검으로 인해 북한과의 관계가 경색되는 것 역시도 우려할 일이었다. 따라서 노무현 대통령은 헛별정책에 대해 일부 잘못이 있더라도 이를 고치면서 계승 발전시켜야 할 민족평화 통일정책이라는 분명한 정책적 선호를 가지고 있었기에 이를 훼손할 야당의 특검 공세에 거부권을 행사하게 되었다(국민일보, 2003년 7월 24일).

나. 대중지지도

새 정부 출범 이후 실시된 각종 여론조사에서 노무현 대통령의 국정수행에 대한 지지율(70%)은 역대 정권 초반에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 노무현 대통령 국정수행 지지도는 2003년 5월부터 하락하기 시작하여 8월에는 40%대 분포를 보였다. 또한 8월 이후에도 계속 하락하여 2003년 11월에는 30%대를 웃돌았다. 노무현 대통령이 잘못한 일이 무엇이냐는 질문에 일반 국민들은 대통령으로서의 잣은 말실수(12.3%), 야당과의 대립(11.7%), 측근비리 등 부패청산 노력의 부족(10.6%) 등을 우선으로 꼽아 일반 국민들이 노사갈등이나 경제·실업난 등 실질적인 정책 문제보다 대통령으로서의 처신을 더욱 중요하게 여기고 있다는 점을 보여주었다(국민일보, 2003년 12월 9일).

하지만 노무현 대통령의 지지도가 그렇게 높지 않을 것은 이미 대선 당시부터 예측되어 왔다. 왜냐하면 노무현 대통령을 지지한 사람과 거의 같은 수가 또한 노무현 대통령을 반대했었기 때문이다. 노무현 대통령은 출범 초기부터 이러한 정치적 부담을 벗어날 수 없었다. 일반적으로 대통령의 지지도가 높으면 대통령이 국정운영에 더 자유롭고 의회와의 관계에서도 우위를 점할 수 있다. 그러나 노무현 대통령의 경우 지난 2002년 대선 때 이회창 후보를 내세웠던 거대야당과 국민의 많은 수가 여전히 노무현 대통령을 지지하지 않고 있었다. 따라서 노무현 대통령에게 여론 지지도는 정치적 자원이 되기보다는 오히려 부담으로 작용할 수밖에 없었고, 거듭된 그의 말실수로 인해 기존의 지지층까지 이탈하고 있었다.

그 예로 2003년 6월 24일 1차 특검 수사 연장 거부와 2차 특검의 거부를 들 수 있다. 당시 노무현 대통령은 표면적으로는 '법리'를 명분으로 특검의 수사 연장을 공식 거부했으나 노무현 대통령의 거부 결정은 무엇보다 특검 연장을 승인할 경우 김대중 전 대통령에 대한 조사 가능성과 맞물려 호남지역 등 민주당의 전통적 지지층이 반발·이탈할 위험이 크다고 판단했기 때문으로 생각된다. 특히 1차 특검법 공포 때와는 달리 민주당 신주류 등 노무현 대통령의 우군마저도 호남 민심 악화 등을 우려해 반대 목소리를 높여왔던 점을 간과할 수 없었던 것이다(세계일보, 2003년 6월 24일).

하지만 이러한 해석은 '측근비리' 특검법의 경우에는 부합되지 않는다. 대통령 측근관련 특검법은 2003년 11월 10일 국회를 통과했으며, 보름 후 노무현 대통령은 거부권을 행사하였는데, 당시 노무현 대통령의 여론 지지율은 30%대로 바닥으로 치닫고 있어 더이상 내려갈 곳이 없었다. 또한 지지율 하락이 노무현 대통령으로서는 거부권 행사에 상당한 부담을 느꼈을 것이라 판단된다. 즉 노무현 대통령은 떨어질 대로 떨어진 여론 지지도와 자신의 측근에 대한 특검이라는 점만을 감안하였다면 여론에 반하는 거부권을 행사하지 말았어야 하는 상황이

었다. 하지만 노무현 대통령은 거부권을 행사하였고 이에는 낮은 여론 지지도보다는 야당의 공세에 정면으로 대응하고자 하는 그의 개인적 특성이나 다른 정치적 요인들이 더욱 크게 작용한 것으로 생각된다.

3) 외부적 정치환경

가. 선거주기

2004년 총선을 앞두고 정치권은 서로 훔집내기에 여념이 없었으며 한나라당의 특검추진은 총선승리를 위한 전략이었다고 해도 과언이 아니었다. 또한 한나라당의 특검추진은 대선자금 수사와 맞물려 '물타기'용이니 '방탄국회'니 '정략특검'이니 하는 비난을 받기도 했다. 2004년 총선은 여야의 주도권 싸움을 더욱 부추겼으며, 이는 대북송금 관련 특검과 측근비리 관련 특검에서도 잘 반영되었다.

대북송금 관련 2차 특검에 대해 노무현 대통령은 거부권을 행사하였는데 이는 총선에서 유리한 위치를 점하기 위한 노무현 대통령의 전략이기도 했다. 왜냐하면 노무현 대통령이 특검법을 거부하면 자연스럽게 여야간 대립구도가 이어지고 이런 정국경색은 오히려 여당에 대한 동정심을 유발하고 야당에게 부정적인 이미지를 심어주어 총선에서 여권의 표를 모으는 계기가 될 수도 있기 때문이다.

측근비리 관련 특검은 총선 전 국정의 주도권을 잡기 위한 야당의 정략이 성공한 경우라 할 수 있다. 노무현 대통령은 야당의 도전에 법률안 거부권이라는 승부수를 띄었지만 야3당의 공조로 인한 수적 열세를 극복하지 못하고 결국 총선 전 까지 측근비리에 관한 특검을 받았다. 노무현 대통령의 측근비리 관련 특검 거부는 노무현 대통령의 말대로 특검의 결과가 대통령에게 티끌만한 잘못이라도 나올 수 있다는 개연성까지 생각한다면 대통령은 지지도 하락과 총선실패, 거기에 그 동안의 정국 불안의 책임까지 모두 떠안아야 하는 위험을 감내해야 하는 것이었다. 특히 총선은 노무현 대통령의 남은 임기 동안 정치개혁을 성공하느냐 못하느냐 하는 생존권이 달려 있는 만큼 측근비리 특검에 대한 거부는 당연하다고도 볼 수 있으며, 야당의 대통령 훔집내기에 대한 최선의 선택이었다고 볼 수 있다.

나. 대중의 관심

2003년 7월 11일과 12일 <한겨레>와 '리서치플러스'가 여론조사를 벌인 결과, 응답자들은 대북 송금 재 특검법에 대해서 '대북송금 전반에 대한 재수사'가 40.6%였고, '특검 없이 검찰이 비자금 의혹 수사'는 27.7%, '비자금 의혹 부분만 특검 수사'는 21.5%로 조사되었다. 국회의 재특검에 대해서 "이제 그만해야 하는 게 아니겠느냐"와 "진상규명이 확실히 있어야 하는 게 아니냐"는 등의 국민여론은 크게 양분되어 있었다. 따라서 어떤 결정을 내리더라도 강력한 비난이 수반될 수 밖에 없는 상황에서 노무현 대통령은 거부권 행사를 선택했다. 이 경우 여론의 관

심도는 크게 양분되어 그것 자체로 어떠한 결정에 영향을 미칠 만큼이 될 수 없었기에 노무현 대통령이 여론을 참고하였을지는 몰라도 거부권 행사 자체에 결정적인 방향을 제시하였다고는 볼 수 없을 것이다.

반면 노무현 대통령은 측근비리 관련 특검법의 경우 이를 수용해야 한다는 다수 여론에도 불구하고 거부권을 행사하였으며, 이는 거부권 행사가 실보다는 정치적으로 득이 많기 때문인 것으로 판단해 볼 수 있다. 즉 대통령의 정책결정에 여론이 미치는 영향력은 과거의 그것보다는 훨씬 커지긴 하였으나 아직은 그것 자체로 결정적인 영향력을 미치는 정도는 되지 않고 단지 참고기준이 될 뿐임을 다시 한번 확인해 볼 수 있었다.

다. 대북상황

노무현 대통령의 법률안 거부권 행사 중 대북상황을 고려해야 했던 건은 바로 대북송금 관련 특검법이었다. 대북송금 관련 1차 특검의 수사연장을 공식적으로 거부한 노무현 대통령의 결정은 수사연장이 남북정상회담 의미를 훼손하고 향후 남북 관계에도 악영향을 미칠 것이라는 판단에서 이루어졌다. 또한 북한 핵문제에 대한 국제사회의 '강경 대처' 흐름에 따라 남북관계 경색에 대한 국민적 우려가 커지고 있는 것 역시 연장거부 결정의 한 요인으로 꼽혔다. 또한 노무현 대통령의 대북송금 관련 2차 특검법 거부권 행사와 관련하여 당시 민주당 문석호 대변인은 "북핵 문제로 안보위협이 가중되는 마당에 북한을 자극할 것이 뻔한 내용이 포함된 특검법에 대한 거부권 행사는 사필귀정"이라고 논평하기도 했다(국민일보, 2003년 7월 22일).

결국 이 법안을 통해 대북상황이 대통령의 거부권 행사에 미치는 영향은 특히 북한과 관련이 있는 법안일 경우 더욱 커짐을 알 수 있고, 또한 김대중 전 대통령이나 노무현 대통령과 같이 '대북화해정책'을 추진하는 경우에 더욱더 큰 고려사항으로 작용하고 있었음을 확인해 볼 수 있다.

V. 결 론

이상과 같은 역대 한국 대통령의 법률안 거부권 행사 사례 분석을 종합·요약하면 이승만 대통령의 경우 거부권 행사시 대통령 자신의 리더십 특성과 분점 정부 상황과 정책선포, 대중의 관심, 대북상황의 변수 등이 영향을 미쳤다. 박정희 대통령의 법률안 거부권 행사는 다른 어떤 변수들보다도 대통령의 리더십 특성이 영향을 주었다. 노태우 대통령의 법률안 거부권 행사에는 리더십 특성, 분점정부와 정책선포, 대중지지도 변수 등이 영향을 미쳤다. 노무현 대통령의 경

우 리더십 특성, 분점정부와 정책선호, 대중지지도, 선거주기, 대중의 관심, 대북상황 등 모든 분석변수가 법률안 거부권 행사의 영향 요인으로 작용하였다.

위의 각 대통령별 법률안 거부권 사례를 통해 그 영향요인을 종합적으로 분석해 보면 첫째, '리더십 특성', '분점정부와 정책선호', '대중지지도', '선거주기', '대중의 관심', '대북상황'의 요인들이 한국 대통령의 법률안 거부권 행사에 적지 않은 영향을 주고 있음을 발견할 수 있었다. 특히 한국 대통령의 거부권 행사와 관련 '리더십 특성'이 4명의 대통령 모두에게서 주요 영향요인으로 작용하였고, '분점정부와 정책선호'는 박정희 대통령을 제외한 3명의 대통령에게 영향요인으로 작용하였다.

그리고 '대중지지도'는 노태우 대통령과 노무현 대통령의 거부권 행사시에만 영향요인으로 작용하였다. 또한 '선거주기'는 이승만 대통령과 노무현 대통령의 거부권 행사시 영향을 주었으며, '대중의 관심'은 이승만 대통령과 노무현 대통령의 경우에 영향 요인으로 작용하였다. '대북상황' 요인은 전국초기의 이승만 대통령과 노무현 대통령의 거부권 행사에 영향을 미쳤다(<표 1> 참조).

<표 1> 대통령의 법률안 거부권 행사시 영향요인변수

대통령	영향요인변수					
	리더십 특성	분점정부	대중지지도	선거주기	대중의 관심	대북상황
이승만	○	○	-	○	○	○
박정희	○	×	-	×	-	×
노태우	○	○	○	×	×	×
노무현	○	○	○	○	○	○

* ○는 영향을 미친 요인 ; ×는 영향을 미치지 않은 요인; -는 자료없음

둘째, 본 연구가 비록 기술적인 분석이기는 하지만, 당시의 거부권 행사를 둘러싼 여러 상황을 설명하는 자료를 기초로 살펴본 결과 이들 영향요인 변수들이 각 대통령별로 상대적 차이를 보이고 있음을 알 수 있었다. 조금은 연구자들의 '주관적'이고 '자의적'인 판단일 수도 있지만 위의 기술적 분석을 기초로 이들 변수들의 상대적인 영향요인 정도를 아래와 같이 정리해 볼 수도 있을 것 같다. 구체적으로 이승만 대통령의 경우 "대중의 관심<대북상황, 선거주기 <분점정부(정책선호 포함)<리더십 특성" 등의 순으로, 박정희 대통령은 "리더십의 특성"만이 영향을 미쳤다고 판단해 볼 수 있다. 또한 노태우 대통령의 경우 "대중지지도<리더십특성=분점정부와 정책선호" 등의 순으로, 노무현 대통령의 경우 "대중지지도, 대중의 관심<선거주기, 대북상황<리더십특성=분점정부와 정

"책선호" 등의 순으로 영향을 미쳤음을 판단해 볼 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 대통령의 법률안 거부권 행사시 상대적 영향요인정도

대통령	영향요인정도
이승만	대중의 관심 < 대북상황, 선거주기 < 분점정부와 정책선호 <리더십 특성
박정희	리더십 특성
노태우	대중지도 < 리더십특성 = 분점정부와 정책선호
노무현	대중지도, 대중의 관심 < 선거주기, 대북상황 < 리더십특성 = 분점정부와 정책선호

셋째, 기본적으로 우리 대통령들의 리더십 특성이 거부권 행사에 실질적으로 영향을 미쳤으나 본 연구에서 분석된 변수들이 시대적 흐름에 따라 상대적으로 다르게 영향을 미치고 있음을 발견하였다. 먼저 1987년대 민주화 운동을 기준으로 이승만 대통령과 박정희 대통령은 권위주의적 독재정권으로 노태우 대통령과 노무현 대통령을 민주화 과정의 정부로 분류해 보았을 때 건국초기 가부장적 권의주의 독재자였던 이승만 대통령과 유신헌법을 통한 군부 독재자였던 박정희 대통령의 경우 '리더십 특성' 이 법률안 거부권 행사시 공통적으로 큰 영향 요인으로 분석되었다. 특히 흥미로운 것은 건국초기의 남북이념 대결로 이승만 대통령의 경우 대북상황이 고려되었다는 점이다. 반면 박정희 대통령의 특징은 유신헌법을 통한 강력한 국정장악으로 '리더십 특성' 외엔 그 고려 대상이 부재하였다는 것이다. 또한 1987년 민주화 이후의 노태우 대통령과 노무현 대통령의 경우 리더십 특성 이외에 분점정부 상황과 이에 따른 정책선호의 차이가 가장 큰 영향요인으로 분석되었으며, 특히 주목할 것은 민주화 이후 대중에 대한 지지도와 관심이 대통령들의 정책방향 설정에 중요한 고려 대상으로 부각되고 있다는 사실이다.

결론적으로 역대 한국 대통령들의 법률안 거부권 행사에는 당시의 시대적 상황과 내·외부의 정치적 상황이 두루 고려되었음을 알 수 있었다. 특히 민주화 이전의 권위주의적 대통령들은 그들의 리더십 특성이 법률안 거부권 행사와 관련 영향력이 큰 요인으로 분석된 반면, 민주화 이후의 대통령에게 있어서는 리더십 이외에 여소야대의 분점정부 상황이 대통령의 법률안 거부권 행사시 가장 큰 영향요인으로 작용하고 있었다. 또한 이슈에 대한 국민여론의 관심과 대통령에 대한 지지도가 대통령의 법률안 거부권 행사 결정에 주요 고려요인으로 등장하고 있다는 사실도 주목해야 할 것이다.

한편 일반적으로 '대통령과 국회의 관계' 는 헌법의 정치체제 규정 등의 제도적 요인과 대통령과 국회의원의 실질적인 법률 해석을 통한 권한 행사 등의

문화·행태적인 요인 등을 포함한 많은 요인들에 의해 결정된다(자세한 것은 정광호, 2002; 함성득, 1998 참조). 다만 본 연구에서 대통령의 법률안 거부권 행사의 분석을 통해 재조명한 ‘대통령과 국회의 관계’는 민주화 이전 ‘강한 대통령과 약한 국회’의 관계에서 민주화 이후 점차적으로 수평적인 국정의 파트너 관계로 발전하고 있는 과정으로 보여진다. 따라서 과거의 ‘강한 대통령-약한 국회와의 관계’는 더 이상 기대하기가 어려울 것이다. 결국 이렇게 발전하고 있는 대통령과 국회와의 관계에서 앞으로 대통령의 국회에 대한 필수적인 정치적 견제 수단으로써 법률안 거부권의 중요성은 날로 증대되고 있고 또한 이것이 대통령의 거부권 행사에 관해 좀 더 체계적이고 이론적인 분석의 필요성을 높이고 있다.

참고문헌

- 강준호, (1989). 법률안 거부권에 관한 고찰. 「국회보」 268.
- 곽재석, (2003). 대통령 정책결정구조 – 1975~1992년 미국의 대통령 비토를 중심으로. 「공공정책연구」 13: 3~25.
- 구병삭, (1989). 대통령의 법률안 거부권론. 「사법행정」 30(5): 44~51, 한국사법행정학회.
- 김종혁, (1989). 토지개혁과 제1공화국의 국가성격. 고려대학교 석사학위 논문.
- 대한민국국회사무처, 제1회 ~ 제243회 국회본회의 회의록.
- 박찬표, (1997). 제헌국회와 한국의 의회민주주의. 「입법조사연구」 제248 호.
- 안병만, (1992). 미국 대통령의 리더십. 「계간 사상」, 가을호: 233~260.
- 안병만, (1998). 역대 통치자의 리더십 연구. 「98년 춘계학술대회자료집」, 251~276. 한국행정학회.
- 연정은, (2001). 제2대 국회내 공화구락부 – 원내자유당의 활동에 관한 연구. 「사림」 15: 79~118.
- 이진복, (2000). 대통령 거부권 행사의 사례연구 – 노태우 대통령의 7개 재의법률안 요구안을 중심으로. 「사회과학연구」 13, 건국대학교.
- 이승현, (2001). 제헌국회의 활동과 의의. 「국회보」 417: 77~80.
- 오승용, (2003). 한국분점정부의 대통령-의회 관계연구. 전남대학교 박사 학위논문.
- 오지환, (1992). 「대통령가의 사람들」. (서울: 명지사).

- 정광호, (2002). 국회와 관료제: 입법과정에 있어서 국회와 관료제의 관계에 대한 예비적 분석. 「의정연구」, 8(2): 54-81.
- 정윤재, (2003). 노무현 대통령과 한국의 정치문화. 「정치리더십과 한국민주주의」 (서울: 나남)
- 정윤재, (2004). 노무현 대통령의 개혁 리더십과 한국 민주주의. 연세대학교 국가관리연구원
- 주미영, (2003). 미국 대통령직의 개혁과 향후 과제. 「국제정치논총」, 43(4): 219-243.
- 한승조, (1992). 「리더십이론에서 본 한국정치의 지도자들」. (서울: 대정진)
- 한정일, (1975). 한국의회와 대통령과의 갈등(Conflict) –Veto Power를 중심으로 -. 「제1회 합동학술대회 논문집」, 162-172. 한국정치학회.
- 함성득, (1998). 의회, 정당, 대통령과의 새로운 관계. 「의정연구」, 4(1): 54-77.
- 함성득, (2002). 노무현 리더십 분석. 「매경춘추」, 15(4): 23-25
- 함성득, (2003). 「미국정부론」, 서울: 나남
- 함성득, (2005). 노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가. 「행정논총」, 43(2): 409-441.
- Barber, James. (1992). *The Presidential Character* (4th ed.), New York: Prentice Hall.
- Copeland, Gary. (1983). "When Congress and the President Collide: Why Presidents Veto Legislation," *Journal of Politics*, August.
- Geroge, Alexander and Juliette George. (1998). *Presidential Personality and Performance*, Boulder: Westview Press.
- Kernell, Samuel. (1991). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Lee, Jong. (1975). "Presidential Votes from Washington to Nixon," *Journal of Politics*, May.
- Lowi, Theodore. (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review* 32.
- Neustadt, Richard. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York: Free Press.
- Rivers, Douglas and Nancy Rose. (1985). "Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress,"

- American Journal of Political Science 29, May.
- Riemann, Robert. (2000). *The Potential of Presidential Veto Power, 1945–1996*, New York: Columbia University Press.
- Rhode, David and Dennis Simon. (1985). "Presidential Vetos and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict," *American Journal of Political Science* 29(3), August.
- Simonton, Dean. (1987). "Presidential Veto: Motivational Conflict," *American Journal of Political Science*, 29(3), August.

Abstract

Study of the Presidential Veto Power in Korea

Houng Cheul Jeon and Sung Deuk Hahn

This paper examined the political circumstances and causes of presidential veto from President Rhee Syng Man to President Roh Moo Hyun. In particular, this paper showed that the divided government, public support, electoral cycle, public concerns, relationship between North and South Korea, and presidential personality have significant effects on presidential veto in Korea. Interestingly, this paper argued that as the Korean society becomes more democratized politically, the internal and external political environments have more significant influences than presidential personality on presidential veto power.

【Key Words: Presidential Veto Power, Divided Government, Congress】