

민주화 이후 당정협회의 문제점과 제도적 대안*

가 상 준 | 단국대학교**

안 순 철 | 단국대학교***

본 연구는 민주화 이후 역대 정부의 국회와 행정부 간 관계를 당정협회의 운영이라는 측면을 통해 살펴봄으로써 당정협의로 인해 역대 정부에서 부각된 공통적인 문제점은 무엇이었는지 알아보고, 문제점 해결을 위해 당정협회가 어떻게 운영되어야 하는지 제도적 대안을 모색해 보는 것을 목적으로 한다. 민주화 이후 역대 정부별 당정협회를 살펴보면 당정협회가 전반적으로 원활하게 운영되지 못했다는 결론을 얻을 수 있다. 여기에 대한 책임은 대통령과 여당 모두에게 있다고 할 수 있다. 행정부의 입장에서는 당정협회가 국회통과를 위해 필요한 과정이지만 절실하지 않았고, 정당의 입장에서는 당정협회는 정부 정책결정과정에 참여하는 기회였지만 주도권을 갖기 어려웠다. 이러한 결과들은 청와대와 행정부가 당정협회를 통해 여당과 국회를 통제하고 있으며 이로 인해 국회의 입법기능은 약해지고 정당 간 갈등만 초래하고 있다는 당정협회에 대한 부정적인 견해를 뒷받침하는 것이다. 대통령과 행정부가 국회와 정당을 국정파트너로 생각하고 이들의 협조를 통한 정책 추진을 위해서는 기존 당정협회의 제도에서 과감히 벗어나야 한다. 이를 위해 현재의 당정협회의 후 국회 내 정당 간 논의라는 일차적 구조를 행정부, 여당과 야당 간 협의라는 일차적 구조로 바꾸어 정부와 여당의 정책협의 및 조정을 위한 논의에 야당을 포함시키며 이를 국회 상임위원회 차원에서 협회가 이루어지도록 하는 방안을 제안한다.

I. 서론

제19대 국회가 2012년 5월 30일 개원하였지만 새로운 국회 모습에 대한 기대보다는 거듭될수록 참여화되는 국회 내 여야 갈등이 제19대 국회에서 더욱 고조되지 않을까 하는 걱

*이 논문은 2012년 한국정당학회 춘계학술회의(2월 28일)에서 발표한 내용을 수정 보완한 것임.

**주저자

***교신저자

정이 앞선다. 이러한 걱정은 정당 간 갈등과 대립뿐만 아니라 여당 내 분파 간 갈등으로 인해 국민들에게 실망감을 안겨준 역대 최악의 국회로 평가받고 있는 제18대 국회의 모습에서 기인한다. 민주화 이후 국회에서 정당 간 갈등 및 심화는 지속적으로 목격되고 있는 현상으로 점차 협의와 합의보다는 갈등, 대립, 반목이 국회 내 정당 간 관계를 설명하는 단어로 사용된다. 한편 정당 내 분파 간 갈등은 노무현 대통령 당선 후와 이명박 대통령 당선 후에 나타나고 있는데 국회의 중요결정에 있어 정당 간 합의도 중요하지만 정당 내 합의도 중요한 요인으로 작용하고 있다고 말할 수 있다. 정부가 주요정책을 추진함에 있어 국회의 협조는 필요불가결하다. 국회의 원활한 협조를 위해서는 여당의 협조와 함께 야당의 이해와 지지를 이끌어내야 한다. 그러나 제18대 국회에서 정부 및 여당 대 야당의 구도는 일반적으로 대립적 위치에 놓여 있었고 정부와 여당 간 불협화음이 발생하는 경우도 많았다. 이에 대한 원인은 정부의 일방적인 결정, 정부의 협상능력 및 소통능력 부재, 정부와 여당 간 당정 협력관계의 미비, 야당의 무조건적 반대 등에서 찾을 수 있다.

물론 이러한 갈등적 상황이 제18대 국회와 이명박 정부에서만 발견되는 현상은 아니다. 그러나 당정협이나 당·정·청 관계 유지에 부정적 입장을 보였던 노무현 정부와 달리 이명박 정부는 특임장관과 정무수석의 부활을 통해 국회, 여당 및 야당과의 관계가 과거와 다른 차원으로 발전될 수 있도록 시도하였고 정무수석과 특임장관을 통해 협력적 당·정·청 관계를 유지하려 하였음에도 갈등은 끊이지 않았다. 제18대 국회 들어와 당·정·청 관계는 협조적이지 않았고 정부의 여당, 야당, 그리고 국회와의 관계는 과거 정부와 다르지 않게 부정적이었다. 무엇보다 당정협이는 많은 면에서 문제점을 보여주었다.

민주화 이후 국회의 많은 제도적 발전에도 불구하고 의제설정에서 국회보다 우월한 위치에 있었던 행정부는 당정협의를 통해 정부안에 대한 여당의 지지를 이끌어내고 국회통과를 시도하였다. 그러나 역대 정부에서 당정협이는 성공적이지 못하였으며 행정부와 여당의 갈등을 초래할 뿐이었다. 행정부와 여당 간 원활한 협조 및 공조를 위해 도입된 당정협이가 취지와는 달리 당정 불협화음으로 종결되고 국회 내 정당 간 갈등을 고조시킨 이유를 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 민주화 이후 역대 정부의 국회와 행정부 간 관계를 당정협의 운영이라는 측면을 통해 살펴봄으로써 당정협의로 인해 역대 정부에서 부각된 공통적인 문제점은 무엇이었는지 알아보며, 문제점 해결을 위해 당정협이가 어떻게 운영되어야 하는지 제도적 대안을 모색해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 역대 정부들은 여당, 야당, 국회와의 협조를 위해 어떠한 조직 및 기능을 갖추었는지 살펴본다. 특히, 당정협이에 대한 제도적 접근

과 함께 조정기구로 정무장관(특임장관)과 정무수석의 역할, 그리고 여당과의 관계를 살펴본다. 이를 통해 역대 정부에서 당정협의를의 주요 특징, 잠재적 문제점, 그리고 제도적 문제점은 무엇인지 알아본다.

II. 당정협의를와 당·정·청 관계

1. 기존 연구

당정협의를 및 당·정·청 관계 연구는 의회-대통령, 의회-행정부 관련 연구를 통해 살펴볼아야 하지만 기존 연구들은 당정협의를보다는 정부구조, 의회활동에 초점을 맞추고 있고 당정협의를에 대한 논의는 간략하게 다루고 있다. 의회-대통령 관계 관련 연구는 대통령과 의회의 제도적 관계가 어떻게 변화하였는지를 주로 살피고 있으며 특별히 국회의 자율성 변화에 관심을 갖고 지켜보고 있다(원시연 2007). 또한 연구자들은 의회와 대통령의 관계를 여소야대 혹은 여대야소 구조에 초점을 맞추어 살펴보고 있으며(곽진영 2003; 김욱 2002; 이준한 2004), 의회와 대통령 관계 속에서 의회의 의정활동과의 연관성 등을 분석하는 연구를 발견할 수 있다(오승룡 2010). 대통령과 의회 간 관계에 대한 연구에서는 정당의 역할을 통해 분점정부와 같은 구조적 갈등을 어떻게 해결할 것인지 살펴보는 시도를 발견할 수 있다(곽진영 2003; 김욱 2002; 원시연 2007). 의회-행정부 관계 연구는 의회 v. 행정부, 여당과 행정부 v. 야당의 관점에서 살펴보고 있는데 이에 따른 의회의 입법활동, 예산심의, 행정부 감독 등을 살피고 있다(박찬표 2001). 의회-행정부 관계 연구는 정당의 역할에 초점을 맞추기보다는 정당의 국회 지위에 따른 대립양식 속에서의 기능적 활동을 조명하고 있다(박찬표 2001).

의회, 정당, 대통령 간의 관계보다는 당정협의를 자체에 초점을 맞춘 연구를 살펴보면 권찬호(1999)는 정당과 정부 간의 관계를 당정협의를 차원에서 분석하고 있는데, 당정협요체제가 탄생하고 유지될 수 있었던 원인을 특유의 권력구조적 요소와 정치권력의 성격, 그리고 정권의 정통성 유지 필요성 등에서 찾고 있다. 권찬호(1999)는 한국의 당정협의를를 국가정책의 결정에 있어서 집권여당과 행정부가 갖는 국민에 대한 책임성에서 의미를 찾고 있다. 최항순(2007)은 당정협요제도가 정부의 정책 효율성과 정당의 국민 대표성의 조화라는 점에서 의미가 있다고 지적한다. 대통령에 의해 주도되는 행정부, 그리고 대통령 소속

의 집권여당은 정책결정 과정에서 필요성에 의해 당정협회의 중요성을 느끼게 되고(권찬호 1999)¹⁾ 이는 당정협회의 지속적 유지로 이어지게 된 것이라는 해석이다.²⁾ 그러나 당정협회가 여당의 국회장악 도구로 사용되었고 이로 인해 의원들은 정파적 결정에 의해 주도됨으로써 파행의 문제를 가져오는 원인으로 지목되기도 한다(곽진영 2003).

연구자들은 정부와 여당 간 당정협회의 정도에 미치는 요인에 관심을 갖고 관찰하고 있다. 권찬호(1999)는 당정협조관계는 이익대표체계의 문제, 권력구조적 요인, 정치체계의 특성, 정당체계와 의회 내 정당의 특성, 정당의 정책의제의 종류와 성격에 의해 영향을 받는다고 주장하고 있다. 김영민(2000)은 당정협조관계는 정부형태, 여당구성과 관련한 정당체제, 정당의 내부적 특성, 정치지도자의 관심과 역할 등에 영향을 받고 있다고 밝히고 있다. 최항순(2007)은 당정협조관계는 대통령과 여당의 관계, 집권의 시기, 국회 내 여당의 위상, 시민사회의 참여수준 등에 의해 영향을 받고 있다고 말하고 있다. 최항순(2008)은 과거와 달리 대통령이 여당총재를 겸하지 않고 있는 현 상황에서 당정협회가 활발하게 운영되기 위해서는 대통령의 적극적인 역할과 대통령의 여당에 대한 인식이 중요하다고 말하고 있다. 권찬호(2011)는 고위당정회의에 상정되는 의제에 대한 연구를 통해 민주화 이전과 이후 상정되는 의제의 종류가 상이했으며, 정부 간에도 이념에 따라 상정되는 의제에 차이가 있음을 밝히고 있다.

당정협의를 긍정적으로 보는 시각은 당정협회가 한국의 고유한 정치풍토, 그리고 내각제의 성격을 내포한 대통령제 하에서는 정부와 여당에게 필요한 제도이고 당정협의를 통해 정책효율성과 국민에 대한 책임성과 대표성을 높인다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있다고 주장한다(권찬호 1999, 2010; 최항순 2007, 2008). 특히 당정협조기구와 당청관계의 대화채널이 보다 활성화되어야 한다고 보고 있다(최항순 2008). 이에 비해 대통령이 여당총재를 겸임하던 시기, 그리고 현재와 같이 당청 분리의 시기를 종합하여 당정협의를 부정

1) 권찬호(1999, 230-233)는 행정부와 여당이 당정협의를 필요로 하는 이유에 대해, 정당의 입장에서 당정협회는 (1) 정당이 정책결정과정에서 정부에 대해 통제력을 행사할 수 있는 유일한 장치이며 (2) 국회심의를 대비하기 위해 필요하며 (3) 정당의 정책기능 보강에 도움이 되며 (4) 정당의 이익집약기능에 도움을 주기에 필요하다는 것이다. 정부의 입장에서 당정협회는 (1) 법률의 통과에 용이하며 (2) 행정부가 추진하는 정책에 대해 정당의 지지를 이끌어내는데 도움이 되고 (3) 정당을 정책입안의 공동주체로 만듦으로써 정책집행결과에 대한 책임을 공유할 수 있기 때문이다.

2) 노무현 대통령은 당정협의 자체에 대해 부정적 입장을 취하게 되고 이에 여당과 갈등을 겪게 된다. 이에 대한 자세한 설명은 3장을 참고 바람.

적으로 보는 견해도 있다. 청와대가 국회를 수평적 입장에서 보지 않고 수직적 관계로 보면서 여당을 통해 국회를 통제하는 도구로 당정협의를 활용한다는 지적이 제기된다(곽진영 2003). 아울러 당정협의를 대통령을 정점으로 여당과 정부를 하나로 통합해가는 실현 과정으로 결국 입법부를 통법부로 만들고 있다(정광모 2007)는 시각도 있다. 요컨대 책임 정당정치 시각에서 여당의 정책결정과정의 참여를 긍정적으로 평가하는 견해와 의회의 독립성 및 자율성 저해라는 측면에서 당정협의를 부정적으로 평가하는 견해가 상존하고 있는 것이다.

2. 당정협의를의 운영

당정협의를는 1963년 12월 9일 민주공화당 당무회의에서 김종필 당의장이 당정 간 정책협조의 필요성을 당 총재에게 건의하면서 만들어졌다(정광모 2007). 정당법규의 정비와 정당중심주의 정치를 표방한 민주공화당은 소속 국회의원들과 내각의 각료까지 통제하는 최상위 조정기구로 당정협조(의)를 탄생시켰다(권찬호 2010). 1965년 박정희대통령의 지시각서에 의해 정부와 여당 간 협조기구가 만들어졌으며, 제4공화국 들어와서는 국무총리 훈령 “당정협조에 관한 처리지침”에 의해 행정부와 여당 간의 협조체제가 이루어졌다.³⁾ 제5공화국에서도 마찬가지로 국무총리 훈령 “당정협의실무지침”에 의해 여당과 정부 간 협조체제가 이루어졌고 이러한 정부와 여당 간 협조체제는 제6공화국 노태우 정부까지 지속된다. 김영삼 정부 들어와 훈령이 “당정협조업무 운영규정”으로 바뀌며 여당뿐만 아니라 야당에 대한 협조근거를 만든다. 김대중 정부의 당정협조는 김영삼 정부와 크게 다르지 않았으나 공동정부와 대통령 탈당으로 인해 규정이 개정되었다. 노무현 정부 들어와 “당정협의업무 운영규정”이 제정되어 현재까지 적용되고 있는데 협조가 협의로 바뀌었고 협의대상 업무에 변화가 있었다.

당정협의를는 정당과 행정부 간 조정과 협력을 위한 첫 제도적 기구였지만 그 전에 정당과 정부 간 협의 및 조정이 없었던 것은 아니다. 정부와 국회, 정부와 정당 사이의 조정 및 가교역할을 담당하는 현 특임장관(권용수 2010)의 전신으로 무임소 국무위원이 정부수립 당시부터 있었으며, 이것이 무임소장관, 정무장관으로 명칭이 변경되면서 정부와 정당(여

3) 제3공화국부터 현재까지 당정협조 및 당정협의를에 대한 변천은 권찬호(2010), 원시연(2006), 최항순(2008) 등의 연구 그리고 국무총리훈령을 참조하여 작성하였다.

당) 간 교량역할을 수행하였다. 이와 함께 역대 대통령들은 청와대조직에 정무수석을 둬므로써 국회와 정당에 대한 대화의 통로로 활용하고자 하였다. 무임소 국무위원, 무임소 장관, 정무장관, 특임장관의 역할과 조직상의 위치는 시기별로 상이하였기에 동일하게 보기는 힘들다. 그러나 제3공화국부터 현재까지 무임소 국무위원, 무임소장관, 정무장관, 혹은 특임장관은 당정협회의 조정기구라 할 수 있다(권찬호 2010). 제1공화국과 제2공화국에서 무임소 국무위원의 역할은 국정심의에 참여하고, 국정전반의 제도개선에 관한 연구 조사와 시정건의에 있었던데 비해 제3공화국과 제4공화국에서 무임소장관은 대통령 소속으로 국회심의에 참여하고 정부와 여당 간 협조체제가 이루어질 수 있도록 하는 역할을 수행하였다(권용수 2010; 최항순 2008).

제5공화국부터 무임소장관은 정무장관으로 명칭이 바뀌었으며 국무총리 소속으로 3명의 정무장관이 있었는데 이들은 당정협조, 정당에 대한 행정부의 정치적 연계업무, 각 부처의 당정협조업무를 맡아 수행하였다.⁴⁾ 제6공화국 들어와서 정무장관은 2명으로 조정되었는데 제1정무장관은 정치기능을 제2정무장관은 여성, 청소년 관련 업무를 담당하였으며 이러한 운영은 김영삼 정부까지 이어진다. 김대중 정부 들어와 정무장관은 폐지되며 당정협회의는 국무총리실 정무담당비서관에 의해 주도된다. 노무현 정부에서 당정협의의 관련 업무는 김대중 정부 때와 마찬가지로 국무총리실이 맡아 수행한다. 이명박 정부에서 정무장관은 특임장관으로 부활하지만 역할은 조금 달라지게 되며 당정협의의 업무는 국무총리실에서 맡게 된다. 앞서 언급했듯이 대통령들은 따로 정무수석을 청와대 조직에 둬므로써 청와대, 행정부, 그리고 정당을 연결하는 정무협의체제의 실질적 강화를 꾀하였다. 노무현 정부에서 정무수석제도는 폐지되지만 이명박 정부 들어와 다시 부활하게 된다.

현재 당정협의의는 국무총리훈령 제506조에(당정협의업무 운영규정)에 의해 운영되고 있다.⁵⁾ 당정협의의는 정부와 정당(여당)이 중요 정책을 결정함에 있어 협의하는 과정, 협의를 통해 의견을 조정해 나가는 과정, 협의하는 것을 말한다(권찬호 1998, 2010; 정광모 2007; 최항순 2007). 한편 당정협의의는 당정 간 대화, 소통, 화합이 잘 이루어지고 있다는 점을 대외에 보여준다는 의미도 있다(권찬호 2011). 당정협의의업무 운영규정 제7조에 의하면 행정부와 여당은 정책협의 및 조정을 위하여 고위당정협의회의를 두게 되는데 국무총리가 고위당정협의회의의 운영을 총괄하며, 고위당정협의회의의 회의를 개최하기 위해서는 여당의 대표

4) 제1공화국부터 제6공화국까지의 설명은 권용수(2010)와 최항순(2008)의 논문 참조.

5) 제4공화국부터 현재까지 당정협의(조)에 대한 훈령은 12번 제정 혹은 개정되었다.

와 미리 협의하여야 한다. 국무총리와 당대표 간 당정협의를 고위당정협의라 하며 정당의 정책위원회와 각 부·처·청 및 위원회의 간 정책협의 및 조정을 위해 이루어지는 부처별 당정협의를 있다.⁶⁾ 고위당정협의회의 회의는 원칙적으로 매월 1회 개최하며 다만, 회의를 개최할 사유가 없거나 긴급한 현안이 있는 경우에는 그러하지 아니한다고 하고 있다.

III. 민주화 이후 정부의 여당 및 국회 관계⁷⁾

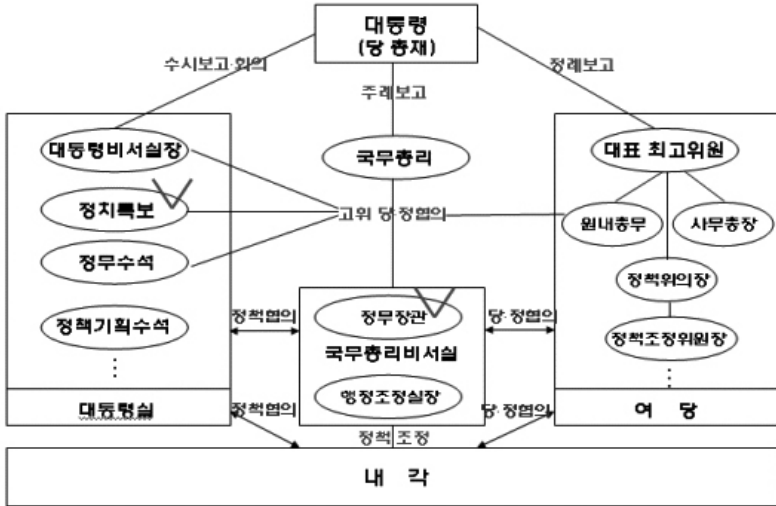
본 장에서는 민주화 이후 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부에서 당정협의를 어떻게 이루어졌는지를 비교한다. 이를 위해 정부와 여당 간 당정협이는 어떻게 이루어졌고 어떠한 특징이 있는지를 검토하였다. 또한 원활한 당정협의를 위해 교량 역할은 누가했는지, 그리고 여당, 야당, 국회 등에 대한 정무기능이 어떻게 수행되었는지를 살펴보았다.

1. 김영삼 정부

김영삼 정부는 당정협의(조)와 당·정·청 관계의 중요성을 강조하였는데 이는 민주자유당이 3당 합당으로 인해 민정계, 민주계, 공화계 의원들로 구성되었기 때문이다. 문민정부가 추진한 정치개혁의 성공을 위해서는 여당, 야당, 국회의 협조가 요구되었다. 김영삼 정부에서 당정협조는 1990년에 제정된 총리 훈령 244호(당정협조에 관한 처리지침)에 근거하여 운영되었으나 당정협조 방법·절차의 정립, 협조대상 업무범위의 확대 등 새로운 당정협조체제가 필요해 1996년 개정하게 된다. 이 개정의 핵심은 행정부와 정당 간의 정무협조 및 정책협의업무(당정협조업무) 수행의 효율성과 책임성을 제고하는 데 있었다. 또한, 당정협조업무의 대상이 되는 정당을 여당에서 국회에 의석을 보유한 정당으로 함으로써 야당도 대상에 포함시켰다. <그림 1>을 통해 알 수 있듯이 김영삼 정부에서는 당·정·청 관계에 있어 여당의 총재인 대통령이 중심에 있었고 청와대, 내각, 정당 간 당정협조가 이루어졌다. 이를 위해 정무장관과 정무수석이 가교역할을 담당하였으며 대통령의 의중이 전달될 수 있도록 하였다.

6) 고위당정협의회의 회의의 운영과 참석자는 제7조 참조 바람.

7) 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부에 관한 내용은 『정부신뢰 제고를 위한 정책총괄기능의 합리적 운영방안』 보고서 내용을 수정 보완한 것임.



출처: 안순철 외(2008), 『정부신뢰 제고를 위한 정책총괄기능의 합리적 운영방안』

〈그림 1〉 김영삼 정부 청와대, 행정부, 정당(여당) 간 관계

원활한 당정협의를 위해 김영삼 대통령은 정무장관과 정무수석실을 두었는데 정무수석은 정무장관과 당3역(사무총장, 정책위원장, 원내총무)의 보좌 및 협조를 받았다. 김영삼 대통령은 작은 정부를 주장하였고 이를 청와대 비서실 체제에도 구현했지만 정무기능과 공보기능은 강화하였다(최진 2003). 김영삼 대통령은 정무장관과 정무수석을 통해 여당, 내각, 그리고 대통령실의 원활한 협의를 이루려 하였다. 이는 그가 임명한 인사를 통해 알 수 있는데 정무장관으로 민주계인 김덕룡, 그리고 정무수석으로 주돈식에 이어 민주계인 이원종을 배치하였다. 김영삼 정부에는 정무 제1장관과 제2장관이 있었는데 정무 제1장관은 대통령 및 그 명을 받아 총리가 지정하는 사무를 수행하였고, 총리의 정치활동을 보좌하고 국회와 행정부, 행정부와 각 정당 간 원활한 협조관계조성을 위한 역할을 수행하였다. 정무장관은 정부와 여당, 여당과 야당 간 조정자의 역할을 담당하였기 때문에 여당 및 야당의원들과 친분 및 신뢰의 관계에 있는 현역 여당 국회의원이 맡았으며, 정무장관은 국무위원으로 국무회의에, 장관으로 주요 관계장관회의에 참석하고 여당의 주요 간부회의도 참석하기 때문에 여당과 행정부에 영향을 미칠 수 있는 중진 정치인이 맡게 되었다. 김영삼 정부에서 정무장관은 민주계(김덕룡, 서청원), 민정계(김윤환, 김영구), 중립적 인사(홍사덕) 등이 임명되었는데 정치상황에 따른 변동이었다.

김영삼 정부에서 정무수석은 여권의 실세였으며 청와대의 구심점이었고, 청와대와 내각을 잇는 연결고리였다고 말할 수 있는데 그 대표적 예로 '이원종' 정무수석의 역할을 검토할 필요가 있다. 이원종 정무수석은 (1) 대통령의 확실한 대리인으로 활동하였고 (2) 청와대 비서실의 결속력을 다지고 정보와 전략을 집결시킴으로써 구심력을 형성하는 한편, (3) 청와대, 당, 행정부를 연결하는 여권의 컨트롤 타워로 역할 하였다(최진 2003). 1996년에 정무수석은 차관급에서 장관급으로 격상되는데 당정관계에 영향을 미치고 정국운영에 있어 청와대의 장악력을 높이기 위한 것이었다. 한편 임기 말 정무수석은 정무장관과 마찬가지로 중립적인 위치에 놓인 인물을 임명하였다.

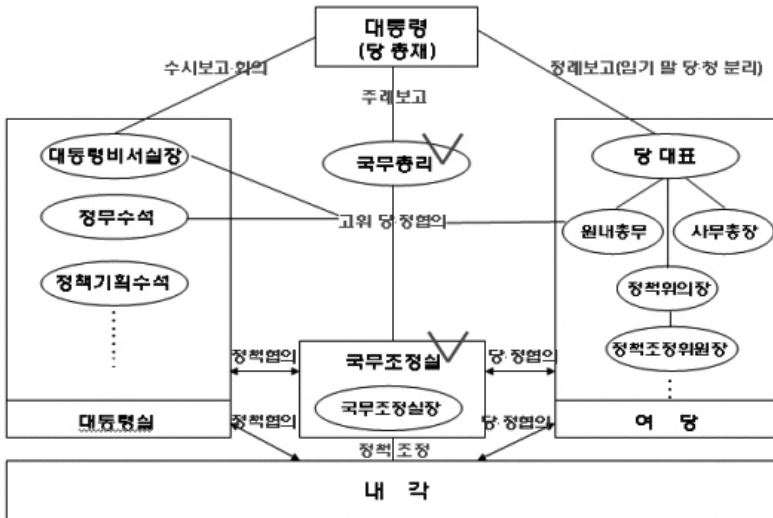
김영삼 정부의 중요한 특징은 정무수석과 정무장관이 청와대와 여당, 야당 및 국회 간 정책 조율을 시도했다는 점이다. 한편 여당 대표는 총재인 대통령에게 정례보고를 통해 주요 사항을 보고하였으며, 대통령 비서실장은 대통령에게 수시보고와 회의를 통해 업무를 조정하였다. 여당과 행정부는 당정협의, 비서실과 내각은 정책협의를 통해 정책을 조율하고 협의하였다. 김영삼 정부에서 당정협조 그리고 당·정·청 관계가 중요한 것은 여당인 민자당은 민주계, 민정계, 공화계로 구성되어 이들 의견을 조율하고 유기적인 협조를 도출하는 것이 무엇보다 중요하였기 때문이었다. 이러한 이유로 고위당정정책조정회의, 고위당정협의, 핵심고위당정회의를 개최하여 정책을 조율하려 하였다. 특히 국무총리와 여당 대표 간 회의는 당·정 간 정책 조율에 중요한 영향을 미쳤으며, 또한 행정부 장관과 정당 내 정책위의장 및 정책조정위원장은 정책을 협의하고 조율하는 데 중요한 역할을 수행하였다.

당정협의를 대한 김영삼 대통령의 인식은 정부주도의 당정관계를 생각하고 있었고(최항순 2007), 이를 위해 집권 초기부터 정부의 자율성을 위해 여당의 조직을 축소하고 정당 내 보수적 중진위원을 물러나게 하였다(최항순 2007). 그러나 이회창국무총리의 사임, 민정계의 소외감, 정치개혁에 있어 관료들의 복지부동, 1995년 공화계 탈당으로 인한 갈등 등에서 알 수 있듯이 당·정관계는 유기적인 모습을 보이지 못하였다. 1995년 지방선거와 1996년 국회의원선거에서 사실상 저조한 성적으로 이어지면서 당내 갈등을 겪게 된다. 김영삼 정부는 당정협의 등과 같은 공식라인이 아닌 비선라인이 실질적으로 정책을 기획하고 조정하는 경향을 보여 청와대수석과 행정부처를 당황하게 하는 일이 빈번히 있었는데 이는 대통령의 독단적인 정책결과와 깊은 관련성이 있다고 하겠다. 결과적으로 김영삼 정부에서 당·정·청 관계는 당정협조와 정책협의를 근간으로 고위당정협의를 통해 주요 정책을 조율해 가는 관계였으나 여당과 행정부 간 불협화음으로 인해 정책 조율에 갈등을

보였다. 한편 청와대 비서실 및 수석실의 권한이 커지기 시작하면서 내각과 협의와 조율보다는 지시하는 위치로 바뀌는 경향을 보였다.

2. 김대중 정부

김대중 정부는 1998년 4월 개정된 당정협조업무 운영규정(국무총리훈령 360호)에 근거해 행정부와 정당 간 정무협조 및 정책협의업무(당정협조업무)를 수행하였으며 앞선 김영삼 정부와 마찬가지로 당정협조업무의 책임성과 효율성을 기하는 데 목적을 두었다. 김대중 대통령은 경제위기 극복을 위해 작고 강한 정부 구축을 강조했는데(함성득 1999) 작은 정부 구상은 정무기능에도 나타났다. 정무수석과 업무가 중복된다는 이유로 정무장관제를 폐지하고 국무총리 비서실이 당정협조업무의 총괄·조정 사무를 맡게 되었다. <그림 2>를 통해 알 수 있듯이 정무장관 대신 국무총리실과 정무수석이 당정협약에 중요 역할을 담당하게 된다. 김대중 정부에서 공동여당인 국민회의와 자민련 간 정책공조는 매우 중요한 사항이었다. 공동 여당인 자민련 총재 김종필 국무총리와 국민회의 총재인 김대중 대통령이 중심에 있었다. 총리를 중심으로 한 당정협조가 이루어졌고, 양당 8인 협의회가 긴밀



출처: 안순철 외(2008), 『정부신뢰 제고를 위한 정책총괄기능의 합리적 운영방안』

<그림 2> 김대중 정부 청와대, 행정부, 정당(여당) 간 관계

한 정책협의 및 공동연대에 관한 당무조정을 이끌었다.

정무장관이 없는 상황에서 정무수석의 역할은 더욱 중요해진다. 그러나 김대중 정부에서 정무수석실은 오히려 축소되는 양상을 보였는데(최진 2003) 홍보와 공보업무를 정무수석실에서 분리하였으며, 정무수석은 차관급이었다. 정무수석은 정부와 여당 간 가교역할, 공동 여당인 국민회의와 자민련 간 협조체제 구축, 야당 및 국회에 대한 창구 역할뿐만 아니라 동교동계와 비동교동계 갈등 완화를 위해서도 활동해야 했다. 이로 인해 정책조율의 문제가 노출되었는데 정무수석과 함께 청와대 비서실장이 당정협의 및 정책협조 역할을 맡게 되었다. 특히 김대중 정부는 내각제 개헌, 국민회의-자민련 합당, 선거제 개편 등 정치적으로 부담되는 현안 등으로 인해 갈등이 끊이지 않았는데 원만한 갈등 해소를 위해서는 공동 여당 간 협의와 당정협회가 절실히 요구되었고 이는 정무수석과 비서실장의 몫이었다. 임기 중반 청와대 비서실장이 자민련과의 관계와 대야관계에 치중하는 반면 정무수석은 여당인 국민회의와 당정 조율에 집중하는 역할을 맡게 됨으로써 비서실장과 정무수석의 정무기능 역할 수행이 좀 더 세밀하게 이루어지게 된다. 김대중 정부 임기 말 정무수석은 전통적 기능보다는 2002년 지방선거와 대통령 선거가 효율적으로 잘 마무리되도록 하는 데 있다는 점을 보여줌으로써 정무수석 역할은 더욱 약해진다. 한편 장관급으로 정책특보가 신설되는 데 박지원 전 정책기획수석이 임명됨에 따라 정무기능이 정책특보에 의해 수행되는 양상이 나타난다.

김대중 정부에서 정무장관의 부활은 많이 논의되었지만 결국은 실현되지 못하였다. 김대중 정부 임기 초 정권 교체 후 정부정책에 대한 국회의 지원과 협조체제 강화가 필요하며, 현안을 둘러싼 여야 대치 및 국회의 파행운동을 막기 위해, 그리고 무엇보다 김종필 총리의 국회 인준이 늦어지면서 정무기능 강화의 필요성이 제기되었다. 특히 문희상 정무수석의 정치력이 약해 청와대와 공동여당의 원만한 협조 및 야당의 협조가 약하다는 점이 지적되면서 정무장관 부활을 통한 정무기능 강화가 논의되었지만 실현에 이르지 못하는 못한다.

1999년 3월 국민회의는 남궁진 제1정책조정위원장은 “당정 간 원활한 의사소통과 협력을 위해 정무장관실의 부활을 검토 중”이라고 말함으로써 현정권 출범이후 폐지된 정무장관실을 부활하는 방안을 적극 검토하였는데(경향신문 1999/3/17) 이는 내각제 실시를 두고 자민련과의 관계, 야당과의 지속적인 양극상태, 그리고 김영삼 전 대통령과의 관계가 악화됨에 따라 새로운 조직개편을 논의한 것이었다. 그러나 정무장관의 부활로 이어지는 않고 국민회의와 자민련 간 협의회 체제가 이를 대신하였다. 정무장관 부활론은 1999년 6월 다시 불거지는데(서울신문 1999/6/7) 6·3재선거에 나타난 민심수습, 옷 로비사건

과 같은 위기상황에 대해 당-청와대 간 유기적 협조 미흡, 국민연금 등 중요시책에서 정부와 여당사이, 공동 여당 간 잦은 불협화음 노출, 여야의 잦은 정국대치상황에서 대야 관계를 맡을 협의채널 필요성 등으로 인해 정무장관직의 신설이 필요하다는 의견이 많았기 때문이었다. 그러나 결국 정무장관 부활 대신 청와대 비서실장이 정무기능을 수행하게 되었다. 2001년 5월 민심 이반, 경색된 여야 관계 회복을 위해 정무장관 부활론은 다시 고개를 들게 된다(국민일보 2001/5/10). 김대중 정부 들어와 야당뿐만 아니라 여당과의 관계가 지속적으로 순탄치 못했다는 점에서 정무장관 부활은 자주 등장하나 작은 정부 구현 원칙과 맞지 않고 정무기능을 수행하는 정무수석이 있다는 이유로 현실화되지는 못하였다.

김대중 정부에서 여당은 국민회의와 자민련의 공동여당으로 두 정당 간 협조가 무엇보다 중요했기 때문에 정책의 조정, 양당의 공조에 필요한 사항을 협의하기 위한 위원장을 총리로 하고 양당 동수가 참여하는 운영협의회 및 정책조정기구를 구성하였다. 운영협의회를 통해 양당의 정책을 하나로 통일하고 협의를 해 나갔는데 공동여당과 행정부 간 당정협의를 고위 당정과 실무협의로 이원화하였다. 고위당정회의에 정부에서는 국무총리, 주요 장관이, 정당에서는 총재 대행, 사무총장 등이 참석하였고, 실무협의를 위한 부처별 당정협약에는 정부에서는 부·처·청 및 위원회의 장관이, 여당에서는 정책위원장이 참석하였다(최항순 2007). 그러나 실제로는 많은 문제점을 드러내는데 당정회의가 국민회의와 자민련 따로 개최되어 행정부 실무자들이 양당 당정 실무협약에 참석해야만 했고, 양당은 총리가 주재하는 고위당정회의에는 함께 참석하지만 세부실천을 추진하는 부처별 당정협약은 따로 개최하는 모습을 보이기도 했다.

자민련과 국민회의는 여러 이슈 및 사안에 대해 대립하는 모습을 보였다.⁸⁾ 제2의 건국과 내각제 개헌, 선거제 개편에 대한 혼란 등으로 인해 공동여당인 국민회의와 자민련의 관계는 불안해져 갔다. 이러한 와중에 당정 불협화음은 지속적으로 불거지는데 초기 정책혼선은 집권 여당의 경험부족으로 이해했으나 이후 지속적으로 정책혼선이 불거지면서 정부의 준비소홀, 실질적인 당정협약 부재, 관계부처와 여당 간 정책조율 미비 등이 지적되었다. 임동원 통일부장관 해임안 통과로 인해 DJP 연합은 붕괴되고 여당인 민주당은 독자적인 길을 걷게 된다. 그러나 청와대 인사에 대해 민주당 내 불만이 팽배해 지는 한편 여당 내 계파 간 갈등이 불거지게 되는데 청와대와 민주당, 민주당 내 세신파와 동교동계 갈등은 결

8) 교원 정년단축문제, 금강산 관광으로 대변되는 햇볕정책, 공정거래위의 계좌추적권문제가 대표적이라 하겠다.

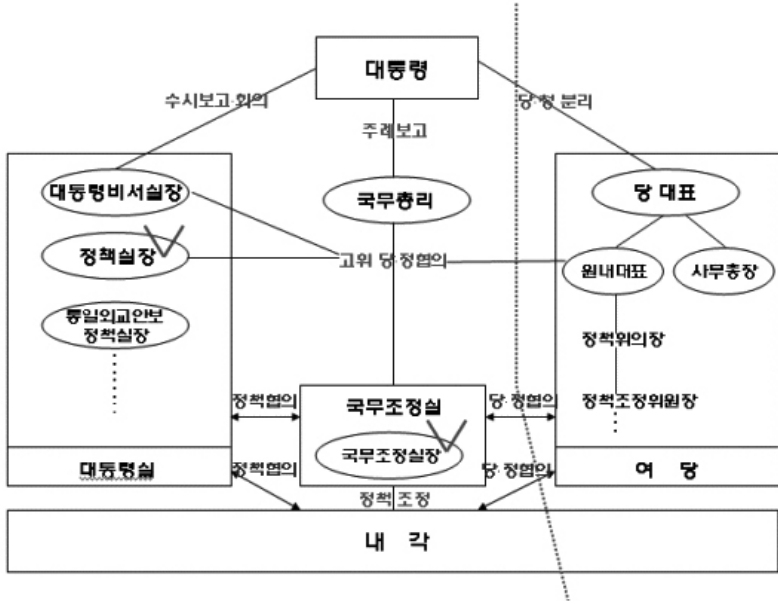
국 김대중 대통령 민주당 총재 사퇴로 이어졌다. 김대중 대통령의 민주당 총재 사퇴 및 민주당 탈당으로 고위당정회의는 사라지고 당정관계에 총체적인 변화가 일어나게 된다. 이후 김대중 정부의 정당 및 국회 관련 업무는 박지원 특보에 의해 수행되는 모습을 보였다. 전반적으로 보았을 때 공동여당으로 구성된 김대중 정부에서 당정협의 및 당정청 관계는 매우 중요함에도 정무기능은 김영삼 정부에 비해 약화되었고 문제점 해결을 위한 방안이 구체적으로 시기적절하게 모색되지 못하였다. 특히 자민련과의 불협화음, 야당의 강력 대응, 국민회의 내 갈등이 고조되면서 더욱 큰 문제점을 드러내게 되며, 임기 말 여당 내 갈등은 대통령의 탈당에 따른 여당의 부재와 당정협의체제의 붕괴로 이어진다.

3. 노무현 정부

노무현 정부에서 당정협의를는 2003년 4월 개정된 국무총리훈령 제440호의 당정협조 업무운영규정에 근거하여 이루어졌는데 국무총리는 행정부의 당정협조업무를 총괄·조정하였으며, 국무총리비서실장은 당정협조업무에 관하여 국무총리를 보좌하며, 국무총리의 명을 받아 당정협조업무를 총괄·조정하는 것으로 되어 있다. 행정부와 여당 간의 정책협의 및 조정을 위해 고위당정정책조정회의를 두었고, 각 부·처·청 및 위원회장과 여당의 정책위원회 의장의 협의를 위해 당정협의회의를 두었다. 2005년 4월 당정협조업무 운영규정이 개정되는데 법률 및 대통령령의 협의 관련 시기에 대한 개정이 주요 내용이었다. 2007년 5월 당정협조 업무운영규정은 “당정협의업무 운영규정”으로 개정되는데 여당이 부재할 경우 정당들과 정당정책협의회의 개최 등이 주요 내용이었다.

노무현 정부의 중요한 특징은 김대중 정부와 마찬가지로 정무장관을 두지 않았다는 점과 정무수석비서관도 나중에 폐지했다는 점이다. 이와 함께 <그림 3>을 통해 알 수 있듯이 과거와 달리 대통령이 여당의 총재를 겸하며 당 조직과 인사를 좌지우지하던 제왕적 시스템에서 벗어나 당정 및 당청분리라는 분권적 체제로 변환하였다. 이로 인해 고위당정회의는 거의 열리지 않았고 여당과 정부 부처 실무선에서 당정협의를 갖게 되었다.

노무현 정부는 강한 청와대와 책임지는 내각을 구상하였는데 청와대 비서실의 가장 중요한 특징은 청와대를 비서실장, 정책실장, 국가안보보좌관 3두 마차 시스템으로 이끌었다는 것이다(최진 2003). 비서실장 하에 정무수석, 민정수석, 홍보수석, 국민참여수석을 두었고 정책수석실 아래 기획조정, 정책상황, 정책관리비서실을 두어 정책을 관할하였다. 노무현 대통령은 청와대 업무를 정무와 정책으로 구분하는데 국회, 정당과의 관계는 비서실



출처: 안순철 외(2008), 『정부신뢰 제고를 위한 정책총괄기능의 합리적 운영방안』

〈그림 3〉 노무현 정부 청와대, 행정부, 정당(여당) 간 관계

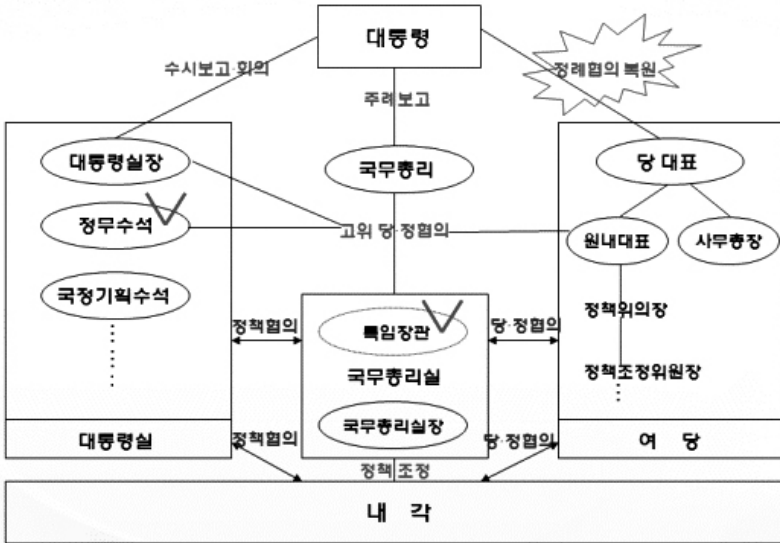
장, 정무수석, 김원기 정치고문이 담당하게 하고, 정책수석실은 정책관련 업무와 태스크 포스(task force)팀을 두어 국정과제를 담당하게 하였다. 노무현 대통령이 유인태 정무수석, 문희상 비서실장, 김원기 정치고문 등을 임명하는 것은 집권 초 여소야대 상황에서 원활한 국정 운영을 위해서는 한나라당과의 대화와 타협이 가장 중요하다고 생각했기 때문이다. 특히, 자신의 정치적 후견인인 민주당 김원기 고문에게 정치자문 역할을 맡긴 것도 대야(對野)관계를 포함한 정무기능의 강화를 염두에 둔 포석으로 풀이된다.

노무현 정부 임기 초 정무수석실은 본래 기능인 정치적 현안에 대한 대(對)정치권 조율에서부터 새로 수립한 각종 정책이 정치적으로 어떠한 영향을 미치게 되는지 점검하는 역할을 하며 정치와 정책을 넘나드는 기능을 수행하는데 이러한 경향은 정책 입안 및 집행 등의 과정에서 이해 당사자 간의 갈등을 조정해 내는 게 결국 정치, 정무의 역할이고 “모든 정책이 곧 정무”라는 노무현 대통령의 인식에 따라 이루어진 것이다. 노무현 정부는 임기 초반 한나라당이 다수의 위치를 차지하고 있는 국회의 협조 및 조정을 시도하지만 어려움을 겪었다. 한편 여당과의 관계에 있어서는 노무현 대통령은 당정분리 원칙을 주장하면

서 여당과의 관계에 거리를 두었다. 이후 당정분리 원칙을 고수하고 정무수석의 정치권 접촉을 금지함에 따라 민주당과의 관계는 매우 악화되었다. 2004년 2월 유인태 정무수석이 2004년 국회의원선거 출마를 위해 정무수석에서 물러났지만 청와대는 후임 정무수석을 찾지 못해 어려움을 겪고 있다가 총선 때까지 정무수석을 공식으로 두었다. 노무현 대통령은 4월 총선까지 홍보수석이 정무수석을 대행토록 함으로써 정무수석 업무 가운데 당정관계 분야는 정책실에서, 기타 정치 업무는 정무비서관이 정무기획을 겸해 실무적인 조율 문제만 수행하도록 하였다. 2004년 5월 청와대는 조직 개편을 통해 정무수석실을 폐지하는데 정무수석실 폐지는 ‘당정분리’ 원칙을 확고히 하고, 여야가 모두 원내 정당화를 추진하고 있는 상황에서 노무현 대통령과 청와대가 정치에 직접 관여하지 않고 일정한 거리를 두겠다는 것이었다(세계일보 2004/5/10).

정무수석은 없었지만 청와대 어디에선가 정무기능을 담당하여 당·정·청 간 업무조정을 했어야 했으나 그러지 못하였다. 이해찬 총리 시절 ‘8인회의’나 ‘11인회의’ 같은 비공식적 회동을 통해 이러한 공백을 메웠으나 이총리 퇴임 이후 이마저도 사라지게 되었다(내일신문 2006/8/23). 이리다 보니 ‘대연정,’ ‘개헌 추진’ 등 대통령의 행보는 야당뿐만 아니라 여당의 호응을 받지 못하였고 이로 인해 대통령의 정책추진 능력은 더욱 약화되는 경향을 보였다. 노무현 대통령이 당정분리를 원칙으로 하며 정무수석과 정치특보를 없앤 상황에서 정무기능을 담당하는 기구의 부활은 열린우리당 주요 인사들에 의해 제기되었으나 끝내 신설되지는 못하였다(국민일보 2004/6/26; 서울신문 2006/2/28).

노무현 대통령의 당정관계는 여당에는 지시하고 야당에는 로비하는 과거 방식이 아닌 행정부의 수장으로서 입법부를 상대하고 국민 여론을 등에 업고 대국민 직접 정치를 펼치겠다는 것이었다. 이로 인해 노무현 대통령은 여당인 민주당과 거리를 두었으며 열린우리당 창당 후에도 당정분리 원칙을 고수하며 여당과의 관계를 멀리하였다. 노무현 대통령은 열린우리당이 요구한 정무회의, 고위당정회의, 청와대 정책실장과 당 정책위원장간의 수시접촉을 거부하고 당정분리 원칙을 거듭 확인하였다. 한편 노무현 정부는 책임 총리역할을 강조하면서 총리에게 부처별 정책조정, 심사평가, 규제개혁 등을 담당하게 하였다. 열린우리당은 당정관계 복원, 당정분리 원칙 폐지 등을 요구하였으나 노무현 대통령은 당정분리 원칙을 고수하고 이를 거부하였다. 노무현 대통령의 당정분리 원칙은 임기 동안 지속되었는데 과거 청와대 정무수석이 대통령의 의중을 읽고 여당과 야당을 상대하던 과거의 관행에서 벗어나 정치와 정책 분야의 의사소통 시스템을 구축함으로써 입법부와 사법부의 관계를 투명화·제도화하겠다는 의지를(문화일보 2004/4/22) 지속적으로 보여주었다.



출처: 안순철 외(2008), 『정부신뢰 제고를 위한 정책총괄기능의 합리적 운영방안』

<그림 4> 이명박 정부 청와대, 행정부, 정당(여당) 간 관계

이로 인해 고위당정협의보다는 여당과 부처 실무선에서 당정협의를 갖게 되었다.

4. 이명박 정부

이명박 정부에서 정당과 행정부, 그리고 청와대의 관계를 살펴보면 <그림 4>가 보여주듯이 노무현 정부에서와 마찬가지로 대통령이 당 총재를 겸하지 않고 있다는 점을 발견할 수 있다. 여당과 행정부 간 정책협의 및 조정을 위해 당정협의를 두고 있는데 이명박 정부에서 당정협의를 2008년 3월 개정된 국무총리훈령 “당정협의업무 운영규정”에 의해 이루어지고 있다. 과거와 다르지 않게 국무총리가 고위당정협의의 운영을 총괄하는 것으로 되어 있다. 원활한 당정협의를 위해 청와대 비서실에 정무수석을 두었으며 국무총리 하에 특임장관을 부활시킴으로써 과거 김대중 정부와 노무현 정부와는 다른 면을 보이고 있다. 특임장관은 다른 장관과 달리 지정된 부서 없이 대통령이 정해주는 사무를 관장한다는 점에서 과거 정무장관과 다르지 않다(권용수 2010). 그러나 이명박 정부에서 특임장관은 과거 정무장관이 통상적으로 수행하였던 업무에 대통령과 국무총리가 명하는 대규모 국책

사업에 대한 업무도 포함되어 다른 역할을 띠고 있다(권용수 2010). 한편 정무수석을 부활 시킴으로써 여당과 야당, 그리고 국회에 대한 창구를 넓혔다.

이명박 정부 들어와 수정된 ‘당정협의업무 운영규정’에 의하면 분기별 1회로 돼 있던 고위당정협의회를 매월 1회로 늘렸는데 이는 노무현 정부의 당정 간 갈등의 전철을 밟지 않기 위해서였다. 또한, 이명박 정부에서는 각 분야의 여당 정책조정위원장과 정부의 국장급 혹은 차관급이 참석하는 실무 당정협의에서 핵심 사안을 정리한 뒤 정책위의장과 부처 장관이 참석하는 고위 당정협의에서 이를 추진하였다. 실무 당정협이는 국회에서 수시로 열리는데 비해 고위 당정협이는 정책 발표 하루 전이나 당일 아침 주로 개최되었다. 국회가 있는 여의도에서 고위 당정협이가 열렸다는 점이 당의 우위를 간접적으로 보여주지만 실제로는 사안별로 달랐다.⁹⁾ 결과적으로 이명박 정부에서 고위당정협의회는 실제로 별로 많이 개최되지 않았고 개최되더라도 협의보다는 사후보고가 많았으며, 시급한 현안은 물론 부처별 당정협의로 제대로 되지 않았다는 한나라당 이정현의원의 분석결과는 당정협의의 실체를 보여준 것이라 하겠다(내일신문 2009/5/19).

당정협의의 개최, 정무수석제와 특임장관제의 부활에도 불구하고 이명박 정부에서 한나라당 및 국회와의 관계가 점점 차갑게 멀어지게 된 것은 무엇보다 이명박 정부의 여당과 국회에 대한 태도에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이명박 정부의 내각은 물론 여당인 한나라당 대표 및 고위 당직자들이 주로 이명박 계열로 채워지다 보니 당정협이는 이명박 정부가 추진하고 정책에 대해 협의하고 조율하며, 조정하는 자리라기보다는 추진하는 자리로 변색되는 경향을 보였다. 특히 이명박 대통령이 탈 여의도 정치 행보를 하면서 여당, 야당, 국회 등을 타협과 협상의 대상, 국정결정과정의 파트너로 보지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 이로 인해 당정협의에서 한나라당의 목소리는 찾기 어려웠으며 한나라당의 최고 위원회의는 고무도장에 불과했다. 이러한 이명박 정부의 여당과 국회에 대한 일방주의적 태도와 권위주의적 모습은 대통령과 당 대표 간 정례협의와 당정협의를 여당인 한나라당 의원들을 통제하기 위한 수단으로 만들었다. 당 대표와 당정협의를 통해 한나라당 의원들

9) 이러한 점을 다음과 같은 기사를 통해 알 수 있다. “과거와 크게 바뀌지 않는 점이 있다면 논리와 정보에서 당이 정부를 앞서기 어렵다는 것이다. 한나라당 정책위 관계자는 종종 당의 정책역량이 이 정도밖에 안 되느냐는 느낌을 받는다며 명분에서 앞서도 각론에서 밀리면 정부를 설득하기 쉽지 않다”고 털어놓았다. 다른 관계자는 무엇보다 중요한 것은 “대통령의 의중이 어디에 실려 있느냐는 것이라며 당과 대통령의 관계, 정부에 대한 대통령의 신뢰 등이 복합적으로 작용하는 게 당정협의”라고 설명했다(동아일보 2008년 10월 13일).

과 협의하고 조정하기보다는 정부정책을 강요해 찬성하게 하는 장이 되었고, 이는 정부대책에 반대하는 야당과 강경하게 대립하는 결과를 낳았다. 이로 인해 제18대 국회는 과거 다른 어느 국회보다 정당 간 대립과 갈등이 심한 국회가 되어 버렸다. 당정협의를와 당·정·청 간 소통이 중요하다고 강조하는 목소리가 지속적으로 이어졌고 정부와 청와대는 적극 협조하겠다고 하였지만 변화는 목격되지 않았다. 2010년 이명박 대통령의 8·15 경축사에서 제기되었던 통일세 논의는 여당과 전혀 논의가 없던 내용이었고, 그 후에 정부가 제시한 담배값 인상 추진, 행정고시 폐지 등도 여당은 언론을 통해 알게 된 사안들이었다. 정부와 청와대는 여당과 당정협의 등을 통해 국민생활에 직접 영향을 주는 정책에 대해 조율해야 하지만 그렇지 않았다는 점을 보여주는 결과들이다.

한나라당 내 친이와 친박 간의 갈등은 한나라당의 국회운영에 차질을 주었다. 이러한 상황에서 당정협의를 통해 한나라당이 한 목소리를 낸다는 것은 불가능하였다. 한편, 당정협의를의 과정과 결과는 친박은 물론 친이, 그리고 중립적 위치에 있는 의원들의 반발을 가져왔으며 이로 인해 한나라당과 이명박 정부의 관계는 점점 악화되었다. 당정협의를에 있어 한나라당 내 의사수렴 과정에 커다란 문제점이 있다는 것은 여러 가지 사례를 통해 드러난다. 한나라당 내 개혁 성향 초선의원들(민본21)은 “당정협의 사전 또는 사후에 적절한 당내 의사수렴이 있어야 한다”(세계일보 2008/9/5)는 입장을 밝히고 “일방적 국정운영 수정, 당·정·청 인적 쇄신, 당정협의 소통 강화, 쇄신타위 마련, 원내대표 후보 검증 토론회 개최 등 5개 개혁과제를 이명박 대통령과 당 지도부에 촉구”(한겨레 2009/5/5)함으로써 당정협의와 당내 의사수렴과정의 문제점을 지적한 바 있다.

이명박 정부에서 정무수석제와 특임장관의 부활, 그리고 당정협의를의 월 1회 개최 등이 제도화되면서 정당, 정부, 청와대 간 소통과 협의를 통해 정책을 조율하고 추진할 것이라 기대했지만 결과는 실망스러웠다. 정부는 많은 정책을 추진하였지만 여당과 충분한 협의 및 조율은 없었다. 여당은 정부가 추진하는 정책에 대해 협의보다는 국회 통과라는 목표에 치중하였으며 이는 야당과의 관계를 악화시키는 원인으로 작용하였다. 이로 인해 제18대 국회는 양적으로는 많은 법안을 통과시킨 국회였지만 4년 동안 갈등, 대립, 파행이라는 단어가 더 어울리는 국회로 전락하였다. 가장 근원적인 원인을 정부가 제공한 것이며 거수기 역할을 한 한나라당 지도부도 책임으로부터 자유스러울 수 없다. 이명박 정부의 일방주의적 행태와 한나라당의 나약한 모습이 제18대 국회의 혼란으로 이어진 것이다.

IV. 제도적 대안의 모색

당정협의를 제3공화국 초기 대통령이 여당인 민주공화당의 총재를 겸하는 권위주의적 권력질서에서 비롯되었다는 점에서 그 태생적 한계를 드러내 왔다. 민주화 이후 역대 정부들도 이러한 태생적 한계를 극복하기보다는 오히려 대통령과 행정부가 주도하는 당정관계를 강화하는데 주력해 왔다.¹⁰⁾ 문제는 이러한 불균형의 당정관계가 정치적 갈등을 부추기는 요인으로 작용해 왔다는 것이다. 당·정·청 관계에 대한 대통령의 기본 철학과 인식, 정무적 기능의 체계와 운영 스타일, 여당 내부(또는 공동여당)의 분열 등 다양한 요인에 따라 일부 차이를 나타내긴 하지만, 민주화 이후 역대 네 정부 모두 이른바 ‘당정 불협화음’이라는 부정적 범주를 벗어나지 못했다는 것이다.

현재 당정협의를에 대한 시각은 두 가지로 나뉜다. 첫 번째는 여당의 정책결정참여와 정책의 책임성을 강조하면서 활발한 당정협의를의 필요성을 주장하는 시각이다. 내각제 요소를 많이 포함하고 있는 한국적 대통령제에서는 당정협의를가 꼭 필요하며 활발한 당정협의를는 여론이 반영되는 정책으로 귀결될 것이라는 주장이다. 두 번째 시각은 당정협의를가 정당과 국회의 위상을 약화시키고 청와대로 모든 권한이 집중되게 하기 때문에 폐기되어야 한다는 시각이다. 당정협의를로 인해 대통령은 여당, 야당, 그리고 국회에 대한 설득의 필요성을 느끼지 못하고 국민에 대한 설득은 더더욱 느끼지 못하게 된다는 것이다.

당정협의를에 대한 긍정적 시각과 부정적 시각을 평가함에 있어 우리는 세 가지 거시적 접근이 필요하다고 본다. 첫째는 대통령제 정부형태라는 헌법적 틀에서 당정협의를의 효용성을 검토하는 것이다. 우리 헌법이 국회의 총리 임명 동의 및 해임 건의, 총리의 각료 제청권, 정부의 법률안 제출권, 국무회의 등 다양한 내각제적 요소를 포함하고 있기 때문에 당정협의를가 불가피하다는 견해가 일견 설득력을 가진다. 그러나 민주화 이후 국회와 대통령의 관계를 돌이켜보면 실제 내각제적 요소는 오히려 대통령의 권력을 강화하는 쪽으로 활용되어 온 측면이 강하다. 총리는 정치적 위기 상황에서 ‘총알받이’ 내지는 이른바 ‘인적쇄신’의 희생양으로 물러나는 경우가 많았고, 총리의 각료 제청권 역시 허울에 불과했다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이러한 상황에서 당정협의를는 여당에 대한 존중이라기보다는 청와대

10) 권위주의 정권에서의 대통령과 여당의 관계, 민주화 이후 지속되는 이러한 행태 등에 대해서는 강원택(1999) 참고.

와 행정부가 주도하는 입법을 원활히 하기 위한 기름칠에 비유될 정도로 형식적이라는 비판을 받았다. 민주화 초기나 25년이 지난 현재에 와서나 당정 ‘불협화음’이 지속되는 근본 원인이 바로 이러한 불균형 관계에 있음을 직시할 필요가 있다.

우리나라 국회와 대통령의 관계는 ‘대통령과 여당 v. 야당’이라는 정치적 대결 구도로 고착되어 왔고 그 중심에 ‘당정협’이라는 제도가 자리 잡고 있었다. 여소야대의 분점 정부를 겪으면서 국회는 국회의 기능을 강화하였고 이를 통해 대통령에 대한 상대적 권력을 강화해 왔다(박찬표 2002). 특히 주요 정당들이 당권과 대권을 분리함에 따라 대통령의 여당에 대한 장악력은 크게 약화된 반면 국회는 상대적으로 힘을 키울 수 있었다.

대통령의 장악력 약화는 당정협에 대한 여당 내 비판을 확산시켰고, 급기야 고위당정협의를 통해 정해지는 ‘강제적 당론 금지’, ‘당론표결제’, ‘야당과의 협의 제도화’ 등 쇄신안이 여당인 한나라당에서 제기되기에 이르렀다(내일신문 2009/7/3). 이제는 대통령과 여당의 동지적 관계도 일방주의보다는 민주적 균형을 전제해야 한다고 볼 수 있다. 대통령과 국회의 관계는 대통령과 여당의 당정관계보다 더 큰 인식의 전환을 요구한다. 현 시점에서의 문제는 대통령과 국회의 관계가 더 이상 일방적일 수 없다는 데서 비롯된다. 그만큼 국회의 자율성과 상대적 권력이 커졌다고 볼 수 있다. 따라서 여당만을 상대로 하는 당정협 의가 더 이상 실효적이지 않다는 사실을 바탕으로 새로운 시각에서 국회와 대통령의 관계를 재정립할 시기가 되었다.

대통령제의 원형인 미국의 경우 의회와 대통령은 서로 견제하며 균형을 추구하는 상대였다. 내각제적 요소의 도입을 명분으로 정부의 법률안 제출권 등 특징을 달리하는 대통령제를 도입하였고 민주화 이후 25년이 흘렀다. 하지만 후진적 여야관계나 국회의 파행적 행태 외에 달리 효율적으로 제도화된 것을 찾아 내세우기가 어려운 형편이다. 미국에서도 대통령 관심을 가지는 프로젝트 내지 아젠다에 대한 여당의 입법 지원은 당연시 된다. 상·하원 내 여당과 여당 의원들의 정치적 판단 아래 상임위원회를 중심으로 자연스럽게 당정협 의도 이루어지고, 백악관은 입법을 위해 정치적 흥정과 타협을 동원하기도 한다. 우리나라의 경우도 대통령제 권력분립 질서를 존중하여 국회의 원내정치를 활성화하는 방향으로 새로운 입법 협상 모델을 모색할 필요가 있다.

두 번째 거시적 접근은 우리 국회의 현실을 ‘합의형 모델’(consensual model)로 상정하고 당정협 의의 효용성을 검토하는 것이다. 우리 국회가 다수결보다는 정당 간 합의를 강조하는 운영체제로 변환되고 있다는 점은 빼놓을 수 없는 요인이다. 아울러 우리 국회의원들이 합의제형 의사운영을 선호하고 있다는 점도 상기할 필요가 있다(손병권·가상준 2008).

국회 운영을 전제로 한다면 여소야대의 분점정부에서나 여대야소의 단점정부에서나 여당은 야당을 파트너로 존중하고 협상을 통해 국회와 대통령의 입장을 조율해야 한다. 하지만 현실은 그렇지 못해 왔다. 합의형 운영이 불가피함을 알면서도 여야는 서로 상대를 존중하지 못했고, 협상보다는 정략적 계산 아래 물리적 충돌로 치닫는 사례가 많았다.¹¹⁾

합의형 국회에서 여당 중심의 당정협회는 사실상 무의미하다. 오히려 여당과 행정부의 당정협회가 여당의 자율성을 훼손함으로써 여야 협상의 걸림돌이 되는 경우도 있었다. 여당이 당정협회에서 주도권을 발휘하지 못한다는 것을 전제로 야당은 ‘당정협의를 마치고 오라’는 형식으로 여당을 몰아붙이는 경우도 있었다(한겨레 2011/6/24). 현행 규정상 중요한 정부 제출 법률안의 경우 입법예고 전에 ‘당정협의’를 하도록 하고는 있지만 실제 협의가 형식에 그치는 경우가 많아 여당은 안팎으로 압박을 받게 된다는 것이다. 실제 당정협의 무용론이 주로 여당 내에서 나온 것도 이러한 사실과 무관치 않을 것이다(문화일보 2008/4/28).

끝으로 세 번째 거시적 접근은 원내정당화와 국회 운영의 분권화 흐름에 비추어 당정협회의 효용성을 검토하는 것이다. 원내정당화와 분권화의 흐름은 과거 원외 정당을 중심으로 집행되던 정책조정 기능을 원내로 이관해 상임위원회화가 정책 조정과 협상의 중심에서 기능하도록 유도하는 요인이 되었다. 지난 2009년 여당인 한나라당 쇄신안이 “상임위원별 실무 중심 당정협의”를 요구한 것도 같은 맥락에서 해석할 수 있다(내일신문 2009/7/3). 국회에서 직접 입법 과정을 경험한 의원들이 찾아낸 해결책이라는 점, 또 앞서 언급했듯이 이 쇄신안이 야당과의 제도적 협의를 함께 요구했다는 사실 등에 주목할 필요가 있다.

원내정당화와 분권화라는 거시적 흐름은 상임위원회와 개별 의원의 자율성을 확대하는 흐름으로 이어질 가능성이 크다. 상임위원회는 이미 입법과제에 대한 전문성, 여론에 대한 대응성, 정부 부처에 대한 정보 수집 능력 등의 면에서 상대적으로 앞서기 때문에 입법과정에서 가장 중요한 기제로 작용하고 있다. 그렇기 때문에 상임위원회의 입법 생산성을 높이는 데 국회제도 개혁의 초점이 맞춰져 왔다고 할 수 있다.

더욱이 상임위원회는 여야 의원들이 만나서 상호작용을 하는 교류의 장이다. 몸싸움과 대결의 전선이기도 하지만 여야 간 대화와 협상의 중요한 채널이라는 점을 더 강조할 필요가 있다. 대결의 문화를 타협의 문화로 바꾸는 원동력도 상임위원회에서 비롯될 가능성이

11) 1987년 민주화 이후 13대 국회부터 현재까지 우리나라에서 이른바 여소야대 형식의 분점정부가 지속된 기간이 약 3분의 1(7년 10개월)에 달한다. 정진민(2008)에 따르면 분점이나 단점정부 여부와 상관없이 여야간 정쟁으로 국회가 공전하는 비율이 30%를 상회했다.

크다. 특히 상임위원회와 개별 의원들이 여야 정당의 당론이나 지도부와의 관계 면에서 자율성과 책임성을 동시에 확대해 나가는 것이 국회 개혁의 방향이라는 것을 전제할 때 당정협의 제도 역시 원내정당화와 상임위원회 중심 체제에 맞추어 새로운 변화를 추구할 시점이라 할 수 있다.

한편, 제18대 국회는 2012년 5월 2일 일명 국회선진화법 혹은 폭력방지법으로 불리는 국회법 일부개정안을 통과시켰다. 이로 인해 소수당의 동의 없이 국회의 운영과 의사결정은 힘들어졌고 국회 내 정당 간 합의의 중요성은 더욱 커졌다. 한편 상임위원회의 전문성 및 분업성을 강화시키기 위해 소관사항과 정책 영역을 바탕으로 상설소위원회를 설치하고 법안과 예·결산에 대한 심도 있는 심사를 하자는 주장(가상준 2010; 강원택 2010) 또한 사안에 대한 의견 대립의 절충점을 찾기 위한 시도를 정당 간 논의의 장인 상임위원회에서 찾자는 주장과 맥을 같이 하고 있다.

이러한 점과 역대 정부에서 나타난 문제점 등을 고려할 때 당정협약에 대한 긍정적 견해보다는 부정적 견해가 현실을 잘 반영하고 있다 말할 수 있다. 과거와 같이 국회의 운영 및 의사결정방식을 고려하지 않는 당정협의 및 이에 따른 여당에 의한 법안의 국회통과 시도는 국회 내 정당 간 갈등만 더욱 키우게 될 것이다. 이러한 문제를 해결하고 새로운 원내입법 협상 모델을 모색하기 위해서는 현행 정부 제출 법률안 입법절차에 '당정협의'를 포함하는 근거가 되고 있는 국무총리훈령 506호를 전면 개정하여 행정부가 추진하는 중요 정책에 대한 논의를 국회법상 입법절차에 따르게 해야 한다. 즉, 정부와 여당의 정책협의 및 조정을 위한 논의에 야당을 포함시키며 이를 국회 상임위원회 차원에서 협의가 이루어지도록 하는 것이다. 다시 말해 정부가 추진하려고 하는 정책에 대해 관련 담당 관계 부·처·청·위원회의 장 및 관계 공무원 그리고 소관업무 상임위원회 위원장, 간사, 위원들이 모여 논의를 하는 것이다. 이는 현재의 당정협의 후 국회 내 정당 간 논의라는 이차적 구조를 행정부, 여당과 야당 간 협의라는 일차적 구조로 바꾸어 효율성을 높일 것이다. 또한, 정부가 추진하는 정책이 국회 여당과 야당에 대한 설득을 통해 추진될 수 있도록 할 것이고 무엇보다 국회 내 정당 간 갈등이 불거지지 않도록 할 것이다. 결론적으로 국회와 대통령 관계의 재정립, 합의형 국회 운영의 제도화, 원내정당화와 상임위원회 중심 체제화 등 거시적 흐름이 국회 상임위원회를 중심으로 대통령과 행정부, 여야 정당들이 입법 협의를 진행하는 순수 대통령제적 협의 모델과 조화를 이룰 가능성이 크다고 본다.

V. 결론

본 연구는 민주화 이후 역대 정부의 국회와 행정부 간 관계를 당정협의 운영이라는 측면을 통해 살펴봄으로써 역대 정부에서 부각된 당정협의의 문제점을 알아보고, 문제점 해결을 위해 필요한 제도적 대안은 무엇인지 모색해보는 것을 목적으로 하였다. 학계에서는 당정협의를에 대한 상반되는 두 가지 견해가 상존하고 있다. 행정부와 여당 간 정책조율이 책임성과 정책 효율성을 높인다는 긍정적 견해와 의회의 독립성 및 자율성을 저해한다는 부정적 견해다. 그러나 민주화 이후 역대 정부별 당정협의의 운영에 대해 살펴보면 당정협의가 전반적으로 원활하게 운영되지 못하고 있으며 행정부와 여당 간 갈등 그리고 국회 내 정당 간 갈등을 유발시킨다는 결론을 얻을 수 있었다. 역대 정부에서 당정협의는 여당, 행정부, 대통령의 관계를 유기적으로 만들기 보다는 악화시키는 요인으로 작용하였다. 당정협의로 인해 대통령과 행정부는 야당과 국회에 대한 설득의 필요성을 느끼지 못하였다. 행정부의 입장에서는 당정협이가 국회통과를 위해 필요한 과정이지만 주도적 위치에 있었다. 여당의 입장에서 보면 당정협의는 정부 정책결정과정에 참여하는 기회였지만 이끌려 다녔고, 국회 내 추진과정 속에서 야당과의 갈등만이 남겼다. 당정협의의 전 주어지는 부족한 정보, 형식적인 당정협의 등으로 인해 여당은 지속적으로 불만을 제기하였고, 시정되지 않는 미진한 당정협의로 인해 관계는 악화되는 과정을 밟아왔다. 당정협의는 국회 및 상임위원회의 심의기능을 약화시키는 결과를 초래해 왔다. 또한 정당과 의원들의 정책개발기능과 행정부에 대한 견제기능을 약화시키는 결과도 가져왔다.

이러한 결과들은 청와대와 행정부가 당정협의를 통해 여당과 국회를 통제하고 있으며 이로 인해 국회의 입법기능은 약해지고 정당 간 갈등만 초래하고 있다는 당정협의에 대한 부정적인 견해를 뒷받침하는 것이다. 대통령과 행정부가 국회와 정당을 국정파트너로 생각하고 이들의 협조를 통한 정책 추진을 위해서는 기존 당정협의 제도에서 과감히 벗어나야 한다. 이를 위해 당정협의를 통한 일방적인 정부와 의회 간 관계보다는 정부가 국회와 상임위원회를 대상으로 협의하고 설득하는 새로운 방안을 제안하였다. 즉, 정부가 추진하려고 하는 정책을 위한 정부와 여당의 정책협의 및 조정을 위한 논의에 야당을 포함시키며 이를 국회 상임위원회 차원에서 협의가 이루어지도록 하자는 것이다. 이는 행정부의 국회 설득 필요성을 높이게 할 것이고 정부와 의회 간 사안에 대한 형식적인 협의가 아닌 실질적인 논의가 되게 할 것이다. 이는 합의를 강조하고 있는 국회의 모습을 감안할 때 여당과

야당 간 대화와 타협의 증가라는 결과를 가져올 것이고 궁극적으로 국회 및 상임위원회 심의기능 강화라는 결과를 불러올 것이다. 또한, 과거와 같이 당정협의로 인해 국회 내 정당 간 갈등이 고조되는 것을 방지할 것이다. 물론 제안한 방안이 기대와는 다른 결과를 초래할 수 있을 것이다. 그러나 제안방안이 적어도 국회와 대통령 및 행정부 간 대등하고 소통 가능한 관계를 모색시키고 국회의 심의기능을 강화시키며, 국회 내 정당 간 갈등을 해소시킨다는 점에서 한국 민주주의와 의회 발전을 한 단계 도약시킬 것이다.

투고일: 2012년 4월 15일

심사일: 2012년 5월 18일

게재확정일: 2012년 6월 1일

참고문헌

- 가상준. 2010. “국회 소위원회를 통한 토론 활성화 방안 모색.” 『현대정치연구』 3권 2호, 151-192.
- 강원택. 1999. “의회정치와 정당.” 한국정치학회 편. 『한국의회정치론』. 서울: 건국대학교출판부.
- _____. 2010. “국회소위원회제도의 운영현황과 발전방안.” 『국회입법조사처 선진정책국회 구현을 위한 소위원회 활성화 방안』 발표논문.
- 곽진영. 2003. “국회-행정부-정당 관계의 재성립 : 분점정부 운영의 거버넌스.” 『의정연구』 9권 2호, 161-185.
- 권용수. 2010. “특임장관의 역할에 관한 소고.” 『입법과 정책』 2권 1호, 119-146.
- 권찬호. 1999. “한국 정당과 행정부의 정책협의제도 연구: 이론적 근고를 중심으로.” 『한국행정학학보』 33권 1호, 221-237.
- _____. 2010. “한국 당정협의 제도의 정치적 기능 연구: 거부권행사자 이론에 의한 접근.” 『의정연구』 16권 3호, 95-124.
- _____. 2011. “고위당정회의 의제 변화에 관한 연구.” 『한국공공관리학보』 25권 3호, 27-51.
- 김 옥. 2002. “대통령-의회 관계와 정당의 역할.” 『의정연구』 8권 2호, 6-31.
- 박찬표. 2001. “의회-행정부 관계의 유형과 변화: 약한 정책적 통제와 강한 정치적 통제의 부조화.” 『의정연구』 7권 2호, 71-97.
- _____. 2002. 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』. 서울: 도서출판 오름.

- 손병권·가상준. 2008. “갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식.” 『한국정치연구』 17집 1호, 87-109.
- 안순철·손병권·정창화·가상준·박경미. 2008. 『정부실패 제고를 위한 정책총괄기능의 합리적 운영방안』. 행정안전부.
- 오승룡. 2010. “민주화 이후 국회생산성 추이 분석: 대통령-의회관계를 중심으로.” 『의정연구』 16권 1호, 101-143.
- 원시연. 2007. “대통령과 국회의 제도적 권력관계의 변화: 제1공화국부터 노무현 정부까지.” 『비교민주주의연구』 3집 1호, 5-50.
- 이준한. 2004. “노무현 대통령 시기의 대통령과 국회 관계.” 『의정연구』 10권 1호, 93-113.
- 정광모. 2007. “당정협회가 나라를 망친다.” 『인물과 사상』 2호, 181-205.
- 정진민. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 고양: 인간사랑.
- 최진. 2003. 『대통령리더십』. 서울: 나남출판.
- 최항순. 2008. “집권체제 내에서의 협력관계: 대통령과 여당 간: 한국 역대정권에서의 영향 요인 분석을 중심으로.” 『한국공공관리학보』 22권 4호, 183-204.
- _____. 2007. “당정협조관계의 영향요인에 관한 고찰: 역대 정권별 당정협조제도 분석을 중심으로.” 『한국공공관리학보』 21권 4호, 279-302.
- 함성득. 2002. 『대통령학』. 서울: 나남출판.

〈신문기사〉

- 경향신문. 1999. “與, 정무장관실 부활 추진 - 정부조직개편안 확정.”(3월 17일), 2.
- _____. 2008. “당·정·청 협의채널 본격 가동 - 대통령·당 대표는 월 1회 회동.”(3월 6일), 4.
- 국민일보. 2001. “정무장관 부활론 왜?”(5월 10일), 5.
- _____. 2004. “李총리 후보 “정무장관 부활 건의할 것.”(6월 26일), 2.
- 내일신문. 2006. “청와대 정무기능 강화 ‘총력전’.”(8월 23일), 2.
- _____. 2009. “공권력 과잉대응 자제를.”(7월 3일), 2.
- _____. 2009. “이명박정부 무늬만 당정협외.”(5월 19일), 3.
- 동아일보. 2008. “때론 조율... 때론 제동... ‘당정협외’의 역학관계.”(10월 13일), 8.
- 문화일보. 2004. “與지도부 면담 국정구상 / 盧 ‘黨-靑관계’ 수평적 운용.”(4월 22일), 4.
- _____. 2008. “날마다 싸우는 당정... 왜?”(4월 28일), 5.
- 서울신문. 1999. “정무장관제 부활 추진.”(6월 7일), 1.
- _____. 2006. “盧대통령 “정무수석 부활할 필요없다.”(2월 28일), 5.
- 세계일보. 2004. “청와대 비서실 개편 윤곽..脫정무 정책중심 국정운영.”(5월 10일), 5.
- _____. 2008. “한나라 초선 12명 뭉쳤다...소장파 구심점 되나.”(9월 5일), 4.

한겨레. 2009. “한나라 소장파 “당·정·청 인적쇄신하라”/민본 21 조기 전당대회 일방적 국정 운영 수정 촉구.”(5월 5일), 1.

_____. 2011. “야 4당 “여당 대책 턱없다.”(6월 24일), 5.

ABSTRACT

Problems of the Party-Government Policy Coordination System after the Democratization and Institutional Alternatives

Sangjoon Ka | Dankook University

Sooncheol An | Dankook University

After the democratization there have been many problems caused by inefficient relationship between the legislative and the administration in terms of the Party-Government Policy Coordination System. This study aims at examining the shared problems of each government, seeking for institutional alternative system.

It is found that the Party-Government Policy Coordination Systems of all governments have not been managed well as designed originally, and both the President and the ruling party have been responsible for the negative results. The followings are thought to be the purport of the system: The administration needs to get the support from the National Assembly to enact the laws concerned. Meanwhile, the governmental party can participate in policy-making process through Party-Government Policy Coordination System.

Regrettably, the results support for a negative view that the Party-Government Policy Coordination System has been used as the means for the Blue House and the executive branch to manipulate not only the ruling party but also the National Assembly, which has been weakening the legislation function of the National Assembly, causing severe conflicts between ruling and opposite parties in the National Assembly.

It is recommended that the Party-Government Policy Coordination System to be redesigned for having the Blue House and the executive branch to regard the National Assembly including the opposite parties as the partner of state affair. For that purpose, it is imperative that the current system needs to be overhauled and replaced by a new system where the opposite party is to be included in the Party-Government Policy Coordination

System and the venue for that dialogue shall be the Standing Committees of the National Assembly concerned.

Keywords: Party-Government Policy Coordination System, Minister of State for Political Affairs, head of the State Affairs Committee, Standing Committees, Blue House, ruling party, opposite party