

## 최고의사결정권자인 대통령의 레임덕 현상에 관한 연구: 참여정부 노무현 대통령의 리더십을 중심으로

이옥근\*

한국에서는 임기 말 대통령의 권력누수에 관한 말은 많았으나, 실제적인 연구가 활발히 전개되지 못하고 아울러 체계적인 연구조차 없었다. 그리고 통계적으로 이러한 현상을 증명하거나 명확하게 정의를 내린 연구자료 또한 많지 않다. 그래서 본 연구는 “한국 대통령의 레임덕 현상에 관한 연구” (이옥근, 2002)에서 노태우, 김영삼, 김대중 대통령의 레임덕 현상을 분석한 사례에 이어서, 노무현 대통령의 레임덕 현상을 연구의 연장선에서 분석하였다. 대통령의 레임덕 현상을 증명하기 위해, 대통령의 권력누수 현상을 대통령의 리더십 약화 현상과 동일한 개념으로 분석했는데, 이는 대통령의 통치권력 약화는 다시 말해 대통령의 리더십 약화라는 개념으로 재해석 되어 질 수 있기 때문이다. 레임덕 현상을 증명하기 위해서 실제로 측정 가능한 지표를 선정하여 레임덕 현상을 분석 하였다. 마지막으로 기존의 역대 대통령의 레임덕에 관한 이옥근(2002) 연구와 상호 비교해 보았다.

주제어: 레임덕, 권력누수, 임기 말

### 1. 서론

우리나라는 오랜 시간동안 일본의 식민통치를 받아오다가 1945년 해방을 맞이하게 된다. 그러나 해방의 기쁨도 잠시일 뿐 다시 남북으로 분단되면서 한반도에는 서로 다른 두 개의 정부가 생기게 된다. 그 중 남쪽에 자리하고 있는 한국정부는 대통령중심제라는 정치체제를 바탕으로 오늘날까지 민주주의의 국가의 기틀을 잡아가고 있다. 물론 잠시나마 2공화국(1960-1961) 시절에 과도기적 정부가 존재하기는 했었지만

\* 고려대학교에서 행정학 박사과정을 수료하였고 주요관심분야는 정치, 정책, 행정이다 (meditator77@hanmail.net)

그 때를 제외하고는 대통령중심의 정치체제가 국가를 운영하는 기본 통치제도였다. 그러나 대통령중심의 정치제도가 정착되기까지는 많은 시행착오를 겪게 된다. 3공화국부터 5공화국까지는 군부독재 통치의 기간이었으며, 비록 6공화국은 표면적으로는 평화적 정권교체와 대통령 직선제로 인해 국민이 직접 대통령을 선출한 정부이기는 했지만, 실상은 그 때까지도 군부통치의 연속성을 벗어났다고 보기는 어려웠다. 하지만 한국의 통치제도를 연구할 때, 대통령중심제는 지금까지도 계속 실행되어지고 있는 제도이다. 따라서 비록 6공화국은 군부통치의 잔재는 조금 남아있다 할지라도 대통령 선출방식이 국민의 직접선거로 선출되는 방식이며, 임기가 5년 단임제 라는 공통점이 있기에 본 연구의 출발선상에서는 중요한 기준점이 되고 있음을 밝혀둔다. 이처럼 한국정부는 대통령중심제라는 통치제도를 바탕으로 국가를 운영했지만, 국민의 성숙되지 못한 민주주의 사고방식과, 통치자들의 자질부족과, 경제의 후진성, 문화사고방식의 차이 등의 여러 이유로 제도운영에 많은 어려움이 있었다. 그러나 그 중에서도 특히 5년 단임제의 특징을 가지고 있는 통치체제는, 대통령 임기 말에 국가의 전반적 운영에 있어서 많은 문제점이 대두되었다.

미국을 비롯한 세계 여러 나라에서도 대통령중심제를 통치제도로 삼고 있다. 현대에 이르러서도 매우 탁월한 정치제도임에는 부정할 수 없는 제도이다. 그러나 이 들 나라들도 이 제도에 대해 고민이 있다. 그것은 대통령중심제에서 가장 문제점으로 대두되고 있는 임기 말에 대통령의 권력누수 현상에 대해 어떻게 극복해야 할 것인가에 대해 상당한 고민을 가지고 있는 것이 현실이다. 임기 말에 대통령의 권력누수현상이 필연적인 결과를 가져오는 제도인지 아님 개선 가능성이 있는 제도인지 대해 오래전 부터 연구를 해오고 있다. 그러나 그 연구 자료나 결과는 많지 않다. 한국도 대통령중심제를 채택하고 있는 국가임으로 이 문제에 자유로울 수 없다. 특히 5년 단임제 하에 있는 통치체제에서는 위와 같은 문제는 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 국민들은 대통령이 임기 말에 권력누수 현상에서 벗어나 성공적으로 국정운영을 마감해 주길 기대하고 있다. 따라서 임기 말에 대통령의 권력누수가 존재 한다면, 이 현상이 실제적으로 존재 하는지 증명해 보고자 한다. 비록 이 연구가 현상설명에 지나지 않을 수도 있지만, 그래도 조금이나마 임기 말에 대통령의 권력누수 현상에 대해 증명함으로써, 대통령의 국정운영능력 향상과 성공적인 국정운영을 마감하는데 도움이 되었으면 한다.

한국에서는 임기 말 대통령의 권력누수에 관한 말은 많았으나, 실제적인 연구가 활발히 전개되지 못했고 아울러 체계적인 연구조차 없었다. 그리고 통계적으로 이러한 현상을 증명하거나 명확하게 정의를 내린 연구자료 또한 많지 않다. 그래서 다음과 같

은 방법으로 연구를 진행 하고자 한다. 첫째, 본 연구 이전에 “한국 대통령의 레임덕 현상에 관한 연구” (이옥근, 2002)에서 노태우, 김영삼, 김대중 대통령의 레임덕 현상을 분석한 사례가 있다. 따라서 이번 노무현 대통령의 레임덕 현상에 관한 연구 또한 그 연구의 연장선에 있음을 밝혀 둔다. 둘째, 대통령의 레임덕 현상을 증명하기 위해, 대통령의 권력누수 현상을 대통령의 리더십 약화 현상과 동일한 개념으로 볼 것이다. 왜냐하면 임기 말에 대통령의 통치 권력이 약해져 권력누수 현상이 발생한 것이므로, 대통령의 통치권력 약화는 다시 말해 대통령의 리더십 약화라는 개념으로 재해석 되어 질 수 있기 때문이다. 셋째, 대통령의 리더십 약화를 증명하기 위해, 실제적으로 측정 가능한 지표<sup>1)</sup>를 선정하여 분석 할 것이다. 왜냐하면 대통령의 리더십 약화를 막연한 개념이 아니라 구체적인 데이터 자료를 통해 분석함으로써 대통령의 레임덕 현상을 실증적으로 보여 주기 위해서이다. 마지막으로 분석의 일반화를 위해서 기존의 이옥근(2002) 연구와 노무현 대통령의 레임덕 현상을 상호 비교해 볼 것이다.

## II. 이론적 배경 및 분석틀

### 1. 레임덕과 대통령 리더십

레임덕이라는 말은 임기 말에 대통령이나 공직자들에게 사용되는 말로써, 보편적으로 미국에서는 새롭게 당선된 대통령이 취임할 때까지 3개월 동안 현직 대통령이 겪어야만 하는 국정공백 상태를 설명하기 위해 사용되어졌던 말이다. ‘레임덕’(lame duck)은 총을 맞아 살아 있지만 날지 못하고 기우뚱거리는 오리를 말하는 영어 의미이나, 임기만료를 앞둔 공직자를 ‘절름발이 오리’에 비유한 권력의 누수현상을 의미하는 것이었다(이옥근, 2002). 한국의 경우는 레임덕을 현상을 일상적으로 대통령의 권력누수 현상이라고 정의 내리는 견해가 많다.

본 연구에서는 레임덕 현상<sup>2)</sup>을 한국의 보편적인 정의에 따라서, ‘임기 말 대통령의 권력누수 현상’이라 정의한다. 그리고 임기 말 대통령의 권력누수 현상은 대통령의 리더십 약화가 그 원인으로 한다. 왜냐하면 레임덕 현상은 결국 대통령 리더십이 제대로 영향력을 발휘하지 못해 국정운영 전반에 대통령이 권력이 그 지배력을 잃어 권력누

1) 이옥근(2002) 연구에서 제시 되었던 측정지표를 사용한다.

2) 본 연구에서 ‘레임덕 현상’이란, 결국 임기 말 대통령의 레임덕 결과를 설명하는 것이다.

수 현상이 생긴 것으로 볼 수 있기 때문이다. 그러므로 앞으로 대통령 리더십 이론과 그 리더십을 측정하기 위한 선행 이론을 중점적으로 살펴보는 이유가 여기에 있다.

먼저 본 연구의 이론적 근거가 되는 대통령 리더십에 관한 이론은 다음과 같다. 대통령의 리더십을 ‘행정적 리더십’, ‘입법적 리더십’, ‘대중적 리더십’으로 구분하고 있다. 대통령의 ‘행정적 리더십’(administrative leadership)은 그 대상이 대통령 비서실과 행정부가 되며 정책결정과정 및 국가 제도적 기관의 효율적 운영과 정책집행에 초점을 두고 있다. 이처럼 대통령의 권한과 관계되는 리더십은 행정적 리더십이다. 대통령의 리더십 연구에서 연구대상이 국회가 되어 설득과 협상을 기초로 한 ‘정책의 성공적인 입법적 통과’에 초점을 둘 때는 대통령의 ‘입법적 리더십’(legislative leadership)이 강조된다. 이러한 관점에서 대통령의 성공적이 국정운영을 위해서는 무엇보다도 행정적 리더십뿐만 아니라 입법적 리더십 또한 강조되어야 한다. 왜냐하면 성공적인 국정운영은 무엇보다도 성공적인 정책결과에 달려 있기 때문이다. 또한 성공적인 정책결과는 ‘정책의 입법적 성공’을 이끌어내는 대통령의 입법적 리더십과 이의 효율적인 집행을 강조하는 ‘행정적 리더십’의 상호 의존관계에서 발전하기 때문이다. 대통령의 ‘대중적 리더십’(public leadership)은 신문이나 방송 등 매스컴을 이용해서 여론을 주도한다. 일반적으로 TV 등 대중매체를 통해서 민중과 직접대화를 할 수 있는 유리한 위치에 있으며, 또한 검찰과 정보기관 및 국세청 등 이른바 권력기관의 정보와 힘을 공식 또는 비공식적으로 활용하는 경우에는 참으로 엄청난 영향력을 행사할 수 있다. 이러한 힘이 부당하게 정치인과 언론을 탄압하는 수단으로 활용되는 경우가 발생한다면 국가 전체가 큰 혼란에 빠지게 될 것이다. 이처럼 언론과 국민의 정치적 지지와 성공적인 국정운영을 위해서 대중적 지지를 확보하는 것은 매우 중요하다(함성득, 1999).

대통령 리더십 이론을 바탕으로 각 리더십을 측정할 수 있는 측정지표에 관한 이론은 다음과 같다. 이 이론을 도입한 중요한 이유는, 미국 대통령의 레임덕 현상에 관한 연구논문이며, 비록 미국 대통령제는 4년 중임제이고 한국 대통령제는 5년 단임제라는 차이는 있지만, 대통령의 레임덕 현상을 구체적인 측정지표를 통해 증명한 연구이기에 그 가치가 높다고 판단되기 때문이다. 그래서 본 연구의 측정지표에 관한 근거이론이 되는 것이다. 구체적으로 살펴보면, Pious(1979: 84)<sup>3)</sup>는 대통령의 권력에 대한

3) 대통령의 권력개념을 ‘헌법의 권위와 해석을 통한 명령적인 권력’이라고 주장하고 있다. 임기 말의 대통령은 설득보다는 일방적 명령을 통해 권력을 행사하게 된다. 만약 정치와 제도 그리고 사람들에 의해서 일방적인 명령이 도전 받게 된다면, 대통령의 권력은 임기 말에 크게 감소하게 될 것이다. 권력의 명령적 측면을 강조하고 있다(Pious, 1979: 84).

개념을 ‘헌법의 권위와 해석을 통한 명령적인 권력’이라고 주장하고 있다. 반면에 Neustadt(1990: 216)<sup>4)</sup>는 ‘대통령의 권력은 설득력이다’고 주장하였다. 이러한 대통령의 권력에 대한 명령적, 설득적 개념을 기초로 하여, 대통령의 권력을 8개의 지표로 분류하고 있다. 이 분류를 통한 지표는 임기 말의 대통령 레임딕 현상을 분석하는 중요한 자료로 쓰인다. 8개의 측정지표는 조약, 행정 협정, 의회지지비율(법률안 통과), 거부권, 행정 명령, 인사(임명의 비준), 내각 보유율 그리고 대중 지지도 등이다. 이들 지표들은 다시 명령 지표, 설득 지표 그리고 연계지표와 같이 3개의 범주로 나눈다. 첫째, 명령지표는 권력의 명령적 측면을 강조한다. 구체적인 명령지표는 행정협정, 행정명령, 거부권 등으로써 대통령이 행동하는데 있어서 국회의 직접적인 동의를 필요로 하지 않는 것들이다. 둘째, 설득지표는 권력의 설득적 측면을 강조한다. 구체적인 설득지표는 조약, 인사-임명비준, 의회지지비율 등으로써 대통령의 활동이 국회의 승인을 요구하는 것들이다. 셋째, 연계지표는 명령적, 설득적 측면을 동시에 강조하는 것이다. 구체적인 연계지표는 내각 보유율, 대중 지지도 등으로써 명령과 설득에 의한 대통령의 지휘 능력에 영향을 미치는 것으로 나누었다. 그러나 Hedtke(1998)는 대통령이 임기 말에 의회에 대한 협상력이나 설득력 부분에서는 대통령이 그 힘을 잃지 않았다고 강조하고 있다(이옥근, 2002).

레임딕 현상에 관한 이론적 배경을, 대통령의 리더십과 그 리더십을 측정할 수 있는 측정지표에 관한 이론 중심으로 제시 하였다. 물론 대통령의 리더십에 관한 이론 및 그 측정지표들에 관해서는 더 많은 이론이 존재 할 수 있을 것이나, 본 연구는 실제적인 데이터를 통한 분석이라는 측면과 기존 연구의 연속성이라는 관점에서 이들 이론에 집중하였다.

4) ‘대통령의 권력은 설득력이다’고 주장은, 즉 의회와 대통령의 공식적 권력은 서로 얽혀 있어서 둘 중의 누구도 서로의 동의 없이는 일을 할 수 없고, 대통령은 이러한 동의를 구하기 위해서 명령할 수 있는 권한을 제한 받게 된다는 주장이다. 대통령이 국정운영을 수월하게 하기 위해서는 국회와 개별 의원들을 설득하여야만 한다. 이러한 설득력은 협상의 능력으로 대변되며 대통령의 지위와 권위는 바로 이런 협상의 능력에서 나온다. 그러나 대통령의 임기 말에는 국회가 자신들이 좋아하지 않는 대통령에 대해서는 의제는 다루지 않고 임기가 끝날 때까지 기다리게 되며, 이로 인해 임기 말 대통령은 자신이 추구하는 정책이 의도적으로 방해받고 있다는 사실을 알게 되면서부터 점차 의지가 약해져서 의회와의 관계가 성공적이지 못하게 된다(Neustadt, 1990: 216).

## 2. 선행연구 및 연구 분석틀

### 1) 레임덕에 관한 선행연구

레임덕 현상이 필수적인 것인지, 아니면 피해갈 수 있는 개선 가능한 것인지에 대해서는 많은 논쟁들이 존재하고 있다. 그러나 한국의 정치는 대통령들이 임기 초에는 높은 국민의 지지를 받아서 국정을 원활하게 운영하였지만, 임기 후반에는 대통령의 리더십이 약화됨에 따라 그 권력행사가 제대로 행사되지 않아 국정운영에 많은 어려움이 있었던 점은 부정할 수 없는 사실이다. 따라서 많지는 않지만 몇몇 선행 연구들을 통해 레임덕 현상에 관한 연구들이 어떻게 진행 되어 왔는지 살펴보고자 한다.

최근 연구들을 보면, 최진(2012)은 임기 말 참모들의 역할분석에서, 참모들이 직언의 어려움과 직언에 대한 장애요인 그리고 직언의 기술에 대해 언급하면서 참모들의 고언이 대통령의 레임덕을 방지하는데 중요한 역할을 한다고 주장하고 있다. 이남영(2012)은 한국 대통령의 레임덕 현상에 대해 세 가지 특징을 설명하고 있다. 첫째 다른 나라 대통령에 비해 한국 대통령이 경험하는 레임덕 기간이 상대적으로 길다는 것이다. 한국의 대통령은 통상적으로 대통령 임기 1~2년을 앞두고 장기간에 걸쳐 나타나고 있다. 둘째 한국 대통령은 집권 초에 엄청나게 높은 국민지지를 받으나, 집권 중반 이후에는 그 지지기반이 급격하게 무너진다. 이러한 국민지지의 가변성이 한국 정치의 특징이기도 하다. 셋째 한국의 대통령은 특정지역을 정치기반으로 한다. 전국적으로 고른 지지기반을 갖지 못하고 있다는 것이다. 다음으로 정한울(2011)은 한국 역대 대통령 중에서 김영삼 정부, 김대중 정부 시기는 매우 유사한 패턴을 보여주고 있는데, 집권 초기 높은 지지율을 구가하지만 초기의 높은 기대가 차츰 각종 정치사회적 갈등과 국내외 안보현안이 불거지면서 점차 국민들의 실망이 나타나면서 반환점을 돈 집권 4년차에는 각종 비리 사건 등이 터지면서 급속도로 국정장악력을 잃어갔다고 주장한다. 대통령 리더십에 대한 연구를 보면, 김충남(1998)은 리더십을 다음과 같이 말하고 있다. '대통령의 리더십은 지휘 통제적 방법보다는 설득력에 의해서 보다 효과적으로 발휘되며, 대통령의 설득력은 대통령에 대한 국민의 신뢰를 좌우하는 요소이며, 국민의 신뢰를 얻을 수 있기 위해서는 대통령의 비전과 정책 방향에 일관성이 있어야 한다'.

국외 연구에서도 레임덕과 관계있는 연구를 몇 가지 살펴보면, Greenstein(1999)의 대통령들은 선대 대통령의 경험을 유심히 살펴봄으로써 그들의 직무를 수행하는데 큰 도움이 되며, 국민들은 대통령 선출시 경선자를 역사에 비추어 봄으로써 좀 더 현

명한 선택을 할 수 있다고 주장한다. 그리고 Schack(1994)의 연구는 임기 첫 해와 마지막 해의 법 통과율과 수정율을 가지고 임기 첫해의 행정업적과 마지막 해의 행정업적과의 관계를 분석한 연구가 있는데<sup>5)</sup>, 이 연구에서 사용된 법률 통과율과 수정율이라는 측정 지표들은 레임덕 현상 연구를 증명함에 있어 실제적이고도 적합한 측정 기준이 될 수 있음을 보여주고 있다.

이처럼 국내의 선행연구들을 살펴보았다. 하지만 살펴본바와 같이 레임덕 현상에 관한 실증적인 연구는 많지 않다. 무엇보다 최근 연구에서도 구체적으로 그 현상을 실제적으로 증명한 연구는 거의 없는 실정이다.

## 2) 연구 분석 틀

본 연구에서는 레임덕 현상을 ‘임기 말 대통령의 권력누수 현상’이라 정의하고, 임기 말 대통령의 권력누수 현상은 대통령의 리더십 약화가 그 원인이 되는 것으로 전제하였다. 이는 레임덕 현상은 결국 대통령 리더십이 제대로 영향력을 발휘하지 못해 국정운영 전반에 대통령의 권력이 그 지배력을 잃은 것으로 보기 때문이다. 레임덕 현상 즉 대통령 리더십 약화를 증명하기 위해서, 대통령의 리더십 이론은 대통령의 ‘행정적 리더십’, ‘입법적 리더십’, ‘대중적 리더십’으로 분류한 이론을 근거로 하였다(함성득, 1999). 다음으로 대통령의 리더십 약화를 밝혀야 하기 때문에 대통령의 리더십을 측정할 세부적 측정기준을 통치자의 권력 요소 중 Hedtke(1998)의 8가지 측정지표<sup>6)</sup>

5) 미국 버지니아주의 주지사 Bailes(1986~1989)와 Douglas Wilder(1990~1993)

6) 명령지표는 첫째는 ‘행정협정’(executive agreements)이다. 외교정책과 행정협정에서는 레임덕 현상이 존재하지 않는 것을 알 수 있다. 둘째, 명령지표 중 ‘행정명령’(executive orders)이다. 행정명령 지표는 레임덕 현상을 입증하지 못한다. 셋째, 명령지표 중 ‘거부권’(Presidential Veto)이다. 처음에 거부권은 레임덕 현상에 대한 가정처럼 임기 말에 줄어들 것으로 예측되어 졌다(Hedtke, 1998). 다음으로 설득지표는 첫째는 설득지표 중 ‘조약’(Treaties)이다. 미국에서는 대통령은 임기 말에 의회에 대해 설득력과 협상력을 잃지 않는다고 주장하고 있다. 두 번째 설득지표 중 ‘행정부 고위직에 대한 상원의 임명동의’(Confirmation of Executive Appointments)에 관한 지표이다. 레임덕 현상이 존재하는 것처럼 보이거나 여러 정치 상황을 고려하면 그렇지 않다. 셋째, 설득지표 중 ‘국회의 지지도’(Presidential Support Score)이다. 국회의 지지도는 일반적으로 시간이 지날수록 낮아진다고 주장한다. 이러한 현상은 임기제한에 의한 것이라기보다 정치적 환경의 요소로 인한 것이라고 보여 진다(Hedtke, 1998). 연계지표는 ‘대중 지지도’(Popular Approval Rating)의 이다. 미국의 경우대중 지지도는 임기 제한과 대통령의 지지도에는 아무런 직접적인 연계가 없다는 것을 밝혀준다. 헌법 수정 전의 대통령에게 있어서 첫 번째 임기와 두 번째 임기의 대중 지지도에 있어서 중요한 차이는 없다. 대통령 지지도는 임기 제한보다는 정치적 사건들의 흐름에 보다 더 반응하는 것으로 보인다. 대통령의 대중 지지도에 대한 연구 결과는 대통

에 그 근거를 두었다.

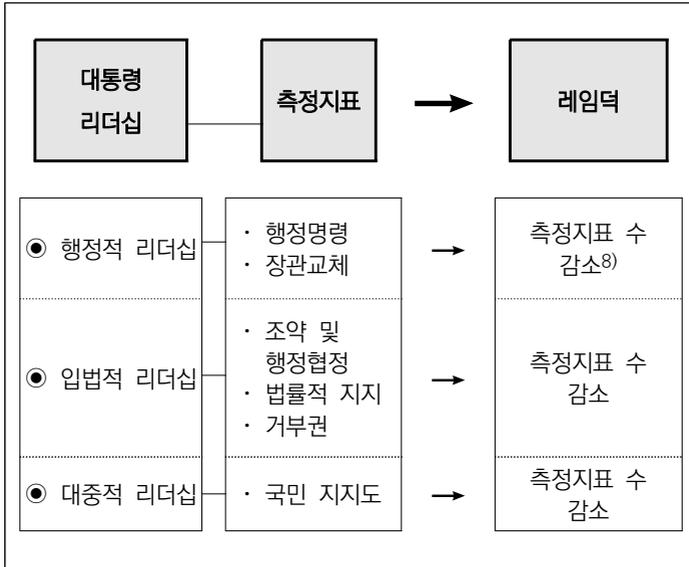
이들을 한국 실정에 맞게 재구성하면, 첫째 행정적 리더십은 대통령이 국회에 동의를 구하지 않고 독자적인 권력을 행사할 수 있는 권한을 중심으로 하고 있으므로, 이를 측정하는 지표로는 행정명령인 대통령령, 총리령, 부령과 장관교체 횟수를 측정지표로 하였다. 여기서 총리령, 부령은 국무총리의 위상과 권한이 최근에 강화된 측면은 있지만 현실에서 총리의 권한은 대통령의 의지가 결정적 변수이므로 행정명령에 같이 포함하여도 큰 무리는 없을 것으로 판단되지만, 장관교체는 국회인사청문회 법이 도입되면서 점점 그 의미가 퇴색되어 가고 있는 것 또한 사실이다. 그러나 장관교체 횟수는 아직까지는 대통령의 행정부에 대한 권력 행사에 해당 된다고 사료되기에 측정 지표에 포함 시켰다. 둘째, 입법적 리더십은 대통령의 지휘능력이 의회에 관한 영향력 행사에 관한 것을 중심으로 하고 있으므로, 이를 측정하는 지표로는 조약과 행정협정 그리고 의회지지비율(법률적 지지), 그리고 거부권을 측정지표로 선정하였다. 한국에서는 법률안 상정은 행정부 발의와 의원 발의가 있는데 그 중 행정부 발의가 곧 대통령의 입법의지이고 이런 법률안이 통과되었는지는 대통령의 입법적 리더십에 있어서 중요한 측정지표가 될 수 있다. 그러나 거부권은 최근 그 횟수가 줄어들고 있고, 그 의미 또한 변하고 있어서 측정지표로 선정하기에는 그 의미가 약하다. 그러나 본 연구에서는 측정지표로 선정하고, 그 이유를 분석해 본다. 셋째 대중적 리더십은 대중적 지지를 확보하는 것을 중심으로 하고 있으므로, 본 연구에서는 국민 지지도만을 기준으로 할 것이다. 내각 보유율은 과거 한국의 정치 현실에서 정권 말기에는 의원 및 정부 관료들이 그들의 개인적 이해관계와 대통령 선거에서 당선이 유력한 후보에 따라 이합집산의 형태를 보여 왔기 때문에 내각 보유율이 대중적 리더십의 측정지표로 보기에는 부적합하다(이옥근, 2002).

이와 같이 통령의 리더십 약화를 측정하기 위해서 대통령 리더십 이론과 측정지표 8개를 한국 실정에 맞게 재구성 하였다. 다소 무리한 적용이라고 볼 수도 있지만, 대통령의 리더십을 실제적으로 측정하여 분석 할 수 있고, 무엇보다 기존 연구(이옥근, 2002)인 노태우, 김영삼, 김대중 대통령의 레임덕 분석에 이어, 노무현 대통령도 같은 맥락에서 대통령의 레임덕 현상을 분석하기 위함이다.

---

령이 레임덕에 빠져있는 상태에서 지지도가 하락할 것이라는 예측에 대한 증거를 제시해주지 못한다(Hedtke, 1998).

〈표 1〉 레임덕 연구 분석 틀<sup>7)</sup>



### Ⅲ. 노무현 대통령의 레임덕 현상에 관한 분석

노무현 대통령은 2002년 12월, 역대 대통령들과는 다르게 국민들의 자발적인 선거운동과 모금 운동이 힘입어 대통령에 당선 되었으며, 국정운영에서 국민 참여가 중요하다고 판단하여 참여정부라고 명명 지었던 대통령이다. 무엇보다 과거의 대통령과는 달리 개혁적인 소위 386세대, 운동권 출신, 시민단체, 진보의 재야단체 출신 인물 등을 인사정책에 적극 반영하였으며, 역대 정부와는 다르게 실질적으로 차별화 되는 정경유착과 권위주의 탈피를 추구 하였다. 더욱이 김대중 정부의 햇볕정책을 잇는 대북정책과 한미자유무역협정타결, 정당명부식 비례대표제 도입으로 인한 진보정당의

7) 대통령 리더십을 측정하는 지표는 다른 여러 지표들도 존재 할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 Hedtke(1998)의 통치자의 권력 8가지 요소를 측정지표의 근거로 하였으며, 무엇보다 기존 연구의 연장선에서 “한국 대통령의 레임덕 현상에 관한 연구”(이옥근, 2002)의 분석틀을 사용하였고, 측정지표에서는 구체적 수치만 다르다.

8) 측정지표 수의 감소는 대통령의 리더십이 약화 되었다는 것을 보여주는 것이므로, 레임덕 그 자체이다.

원내진입, 지역구도 청산과 더불어 신행정수도 특별법, 전자정부의 구축과 비정규직 보호법등의 의욕적인 개혁안들을 추진했다는 평가를 받기도 한다. 그러나 김영삼, 김대중 대통령과는 달리 지역기반이 약하고, 한국 정치의 주류를 형성하고 있는 정치 기득권자들의 지지를 받지 못하므로 인해서 임기 초부터 국정운영에 어려움이 많았다. 특히 집권 1년 되는 2004년 탄핵 가결로 인해 대통령의 직무가 정지되는 초유의 사태를 맞이하기도 하면서, 그와 더불어 언론 및 야당과 불편한 관계가 지속됨에 따라 국정운영 전반에 상당한 어려움을 겪었다.

이처럼 국정운영 전반에 어려움이, 어느 시점부터 레임덕 현상으로 나타나는지 구체적인 자료를 통해 분석해 보고자 한다. 분석 틀을 바탕으로 대통령의 행정적 리더십 약화, 입법적 리더십 약화, 대중적 리더십 약화라는 측면을 분석함으로써 레임덕 현상을 실증적으로 살펴보고자 한다.

## 1. 대통령의 행정적 리더십

대통령은 행정부의 수반이지만 참모진과 보좌진을 통해서 대통령의 직무를 수행한다. 그리고 대통령은 자신의 권력을 각 부처 장관과 행정 기관장들에게 위임하여 행정 업무를 수행한다. 따라서 대통령이 행정부를 어떻게 장악하고 운영하는지를 살펴보는 것이 행정적 리더십을 보는데 매우 중요할 것이다. 더욱이 대통령은 내각에 대한 어떤 인식을 가지고 있으며 어떻게 활용하고 있는가 하는 점과 보좌관과 각료간의 관계, 정책 결정 과정에서 각료 등 행정부 고위 관료들의 역할문제, 정무직 임명과 관리문제 등을 어떻게 다루는가 하는 것도 매우 중요할 것이다(이옥근, 2002). 그러나 이 모든 것을 측정지표로 선정하여 분석하기는 매우 어렵다. 그래서 행정적 리더십을 측정할 수 있는 지표로 행정명령(대통령령, 총리령, 부령), 장관 교체횟수를 측정지표로 선정하여 분석 하였다.

### 1) 행정명령 - 대통령령, 총리령, 부령 통과 수<sup>9)</sup>

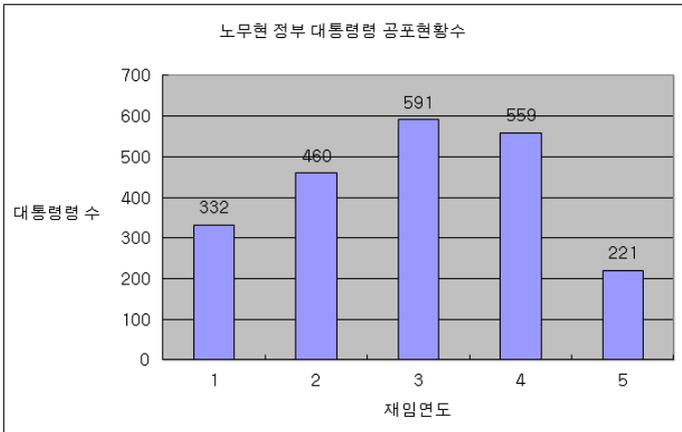
행정적 리더십을 측정하는 측정지표로서, 행정명령은 국회의 직접적인 동의를 필요로 하지 않고, 대통령 개인 한 사람이 행사할 수 있는 권한이다. 그래서 행정명령을 대통령의 권한 행사로 간주하고, 행정명령의 횟수로서 대통령의 리더십이 얼마나 발

9) 법제처 통계 자료

휘 되었는지를 측정하고 이를 통해 대통령의 권력누수 현상을 분석 해보았다.

대통령령의 통과 수를 보면 2003년에는 332건, 2004년에는 460건, 2005년에는 591건, 2006년에는 559건, 2007년에는 221건이다. 그리고 총리·부령을 보면 2003년에는 337건, 2004년에는 449건, 2005년에는 600건, 2006년에는 592건, 2007년에는 164건이다. 이를 그래프로 확인하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 노무현 정부의 행정명령 통과 수



〈그림 2〉 노무현 정부의 총리령, 부령 통과 수



〈그림 1〉은 대통령령의 분포를 보여주고 있다. 임기 첫 해는 대통령령의 수는 332

건이었다. 재임 2년에는 460건, 3년에 이르러서는 591건으로 점점 증가하면서 3년째에 최고치를 보여주고 있다. 그리고 재임 4년째부터 점점 하향곡선으로 접어들면서 임기 마지막 해에는 221건으로 줄어들게 된다. 이때 임기 마지막 해의 수치는 임기 첫해의 수치보다 더 내려가는 것을 볼 수 있다.

그리고 <그림 2>에서는 총리령, 부령에서도 임기 첫해에는 337건으로 시작하여 3년째에는 600건으로 상승곡선을 그린다. 그리고 4년째에는 아주 작게 줄어드는 592건이다. 그러나 5년째에는 164건으로 줄어드는 것을 관찰 할 수 있다. 이때 임기 마지막 해의 수치는 임기 첫해의 수치보다 훨씬 더 내려가는 것을 볼 수 있다.

요컨대 노무현 대통령의 임기 말 권력누수 현상을 분석함에 있어서, 대통령의 리더십 약화에 관한 측정 지표인 대통령령 수와 총리령, 부령으로만 볼 때 레임덕 현상의 발생은 시기는 대략 임기 마지막 해부터 시작한다고 예측할 수 있다. 그 이유는 대통령령의 공포현황 수에서는 임기 4년째에 줄어들지만, 가장 눈에 띄게 줄어드는 시기는 임기 마지막 해에 감소하는 것을 보게 된다. 따라서 공통적으로 현저하게 줄어드는 시기는 임기 마지막 해인 것이다. 결국 대통령의 행정적 리더십이 현저하게 줄어드는 임기 마지막 해가 대통령의 레임덕 현상이 발생한 시기인 것이다.

## 2) 장관 교체횟수

장관의 교체 횟수는 대통령의 행정적 리더십을 측정하는데 중요한 자료가 된다. 왜냐하면 대통령의 행정적 리더십에서 장관의 재임기간이 길다는 것은 대통령이 그만큼 정책에 대한 일관성과 지속성을 가진다는 것을 의미하며, 반면에 장관의 재임기간이 짧다는 것은 대통령 스스로가 확고한 의지에 의해서 국정을 운영해 나가는 것이 아니라 주변의 여러 상황에 대한 고려와 정치적 압박에 의한 수동적인 국정운영의 형태가 나타나기에 대통령의 행정적 리더십이 약하다는 의미로 해석되어 질 수 있기 때문이다. 즉 장관의 재임기간이 짧다는 것은 대통령의 행정적 리더십이 제대로 발휘되지 못하고 있다는 것이다(이옥근, 2002). 노무현 정부는 총 10번의 개각과 5번의 보각이 있었다. 노무현 정부의 장관임명 특징은 임기 첫 해에 나타난다고 볼 수 있다. 2003년 2월, 고건 전 서울시장을 경제부총리로 하여 개각을 시작하였다. 근데 같은 해 7월 칠레 자유무역 협정 체결에 책임을 지고 농림부 장관이 사퇴하고, 그 해 행정자치부장관 김두관 장관에 대해 국회의 해임 건이 안을 통과시킴으로써 사퇴하게 된다. 그리고 최낙정 해양수산부 장관이 자극적인 발언이 논란이 되어 경질되고, 윤진식 산업자원부 장관이 부안사태에 책임을 지고 사퇴하게 된다. 또한 그 해 12월에 과학기술부,

노동부 등 3개 부처 장관이 교체되는 것을 보게 된다. 이러한 상황을 고려해 볼 때, 일반적으로 대통령의 임기 첫 해에는 국민들의 높은 지지율과 정부의 강한 의지로 인해 초기 내각은 어느 정도 임기가 보장되는데 비해 노무현 정부는 임기 첫해부터 대통령의 리더십에 상당한 도전을 받게 된 것을 짐작해 볼 수 있다. 그리고 또 다른 특이한 점은 노무현 대통령의 임기 마지막 해에 장관들의 교체이다. 2007년 4월에는 문화관광부, 해양수산부 등 4개 부처 장관이 경질되었고, 같은 해 8월에는 환경부, 정보통신부, 법무부 등 장관급 7명이 교체되었다. 이러한 현상은 임기 말 대통령의 권력 누수 현상 이라기보다는 또 장관의 개인적인 이유가 있거나, 여러 다른 이유에서 장관이 교체된 것으로 보여 진다.

요컨대 이처럼 장관 교체라는 측정지표가 대통령의 행정적 리더십의 부재를 설명할 수는 있지만, 임기 말 대통령의 레임덕 현상을 증명 하는데 부족한 자료임에는 분명하다. 왜냐하면 한국은 재임년도 별 장관교체에 있어서 특별한 규칙성을 찾을 수 없고 장관교체 사안이 너무나 다양하기 때문이다. 하지만 딱 꼬집어 말할 수는 없지만 장관 교체는 대통령의 고유권한이므로 어떠한 이유에서든 교체횟수라는 측정지표는 한국의 정치문화를 알고 대통령의 레임덕 현상을 이해하는데 필요한 측정지표인 것은 부정할 수 없는 것 같다(이옥근, 2002). 또한 비록 인사청문회가 도입 되면서 장관교체가 대통령의 의지로만 이루어 질수 없다고 할 수도 있겠지만, 그러나 여전히 행정부 수반인 대통령의 의지에 의해 교체되는 것은 명백한 사실이다.

## 2. 대통령이 입법적 리더십

대통령의 입법적 리더십은 대통령이 의회와 서로 의견을 조율하고 타협과 조정의 정치를 이끌어 정부가 추진하는 정책을 입법화 하는 것이 쟁점이다. 그리고 의회는 이러한 행정부를 상호 견제 한다. 노무현 정부의 특이한 점은 진보정당인 민주노동당이 원내진출 했고, 탄핵 역풍 속에서 열린우리당은 과반수를 달성하였으며, 초선 의원이 187명으로 전체의 62.5%에 이르는 이변을 가져왔다는 것이다. 그리고 16대 국회에서는 여성의원이 21명인데 반해 17대에는 여성의원이 39(지역구 10명, 비례대표 29명)명에 이른다. 아울러 국무위원의 인사청문회 제도도 이때 마련된 것이다.

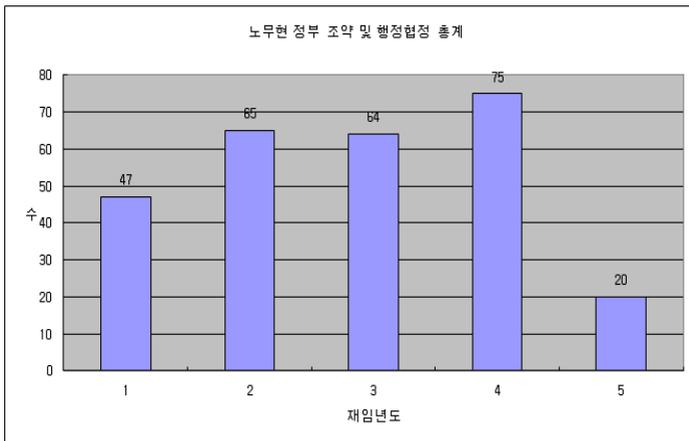
이러한 의회와의 관계에서 고려하여, 대통령의 입법적 리더십을 증명할 수 있는 세부적인 측정지표로인 조약 및 행정협정 체결 수와 법률안 통과 수, 그리고 거부권이 어떻게 행사되어 변화를 이루어 왔는지 측정지표를 중심으로 분석함으로써 리더십 약화의 시점과 레임덕 현상의 발생 시기를 살펴보고자 한다.

1) 조약 및 행정협정<sup>10)</sup>

노무현 정부의 외교방침은 일본과 중국의 역사왜곡과 영유권에 대해 체계적으로 대응하였다. 그 실행의 예로 동북아역사재단을 설립하고, 2006년에 몬테네그로와 수교하였으며, 2007년에는 모나코와 수교하였다. 대북정책은 김대중 대통령의 햇볕정책을 이어받아 한반도의 통일을 이루기 위해서는 북한을 자극하지 않으면서 경제적 지원을 통해 경제 발전과 민족발전을 추구하였다. 물론 보수파들은 비판도 상당하였다. 한미 간에는 미군장갑차 사건으로 인해 반미감정이 고조되긴 했으나, 이라크 파병에 따른 변함없는 친미관계를 형성하였다. 하지만 일각에서는 외교의 문제점을 드러내면서 노무현 정부는 외교문제에 있어서 상당한 시행착오를 했다고 평가 하고 있다. 특히 대북문제에 관해서는 미국과 공조가 잘 이루어지지 않아서인지 중립외교, 실용외교 등의 평가절하도 이루어졌다. 이러한 외교관계를 우선이해 한 후 노무현 정부의 조약 및 행정협정의 총계를 보면 대통령의 리더십에 따른 레임덕 문제를 파악할 수 있을 것으로 보인다.

조약 및 행정협정의 수를 년도 별로 보면, 2003년에는 47건, 2004년에는 65건, 2005년에는 64건, 2006년에는 75건, 2007년에는 20건이다. 이를 그래프로 보면 다음과 같다.

〈그림 3〉 노무현 정부의 조약 및 행정협정 총계



10) 법제처 통계 자료

〈그림 3〉의 조약 및 행정협정을 보면 2003년에는 47건으로 시작하여 재임 4년째에는 78건으로 어느정도 성장 추세를 보였다. Hedtke(1998)에 의하면 외교협정 수가 상승하는 이유에서는 ‘의회는 외교정책이나 국가 안보에 관련된 문제에 있어서 단합된 모습을 보여주면서, 국가 전체적인 실익을 취하는 것이 보다 현명하다고 판단하기 때문이라는 측면과’, 또 다른 측면에서는 Wildavskys (1966)는 ‘대통령이 국내 정책보다는 외교정책에 있어서 의회의 지지를 보다 많이 획득한다’라는 주장에서, 의회는 국내 정책에 대해서는 당파적으로 서로 다른 노선을 선택하면서 대립하나, 외교정책에 있어서 근본적인 입장차이가 전혀 없는 강력하고 비 당파적 연합을 구성한다는 것이다. 그러나 행정협정의 부분에서는 전쟁, 국제정세, 대통령의 적극적 노력 등이 더욱 강력하게 영향을 발휘하기 때문에 임기와 상관없다고 보는 견해들이 있기는 하나, 그러나 본 연구에서는 이마저도 결국 대통령의 입법적 리더십이 약화되었기 때문에 행정협정이라는 측정지표가 감소하는 것으로 본다. 〈그림 3〉은 임기 마지막 해에는 조약 및 행정협정이 20건으로 임기 첫해와 비교하면 거의 절반 수준에 이르며 임기 4년차 이후 급격하게 줄어드는 것으로 나타나는 것이 사실이다. 따라서 노무현 대통령의 임기 말 조약 및 행정협정에 지표로만 본다면 대통령의 권력누수 현상은 임기 마지막 해에 급격히 발생 하였다고 미루어 짐작할 수 있는 부분이다.

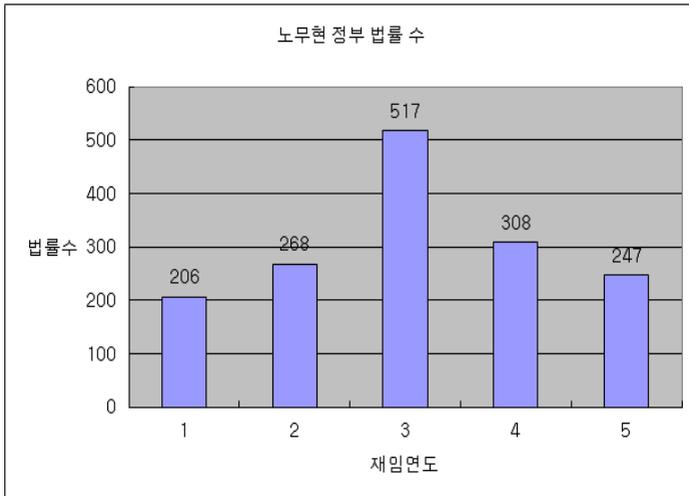
## 2) 법률적 지지

노무현 대통령의 법률지지 요소를 분석 할 때, 꼭 유심히 보아야 할 것은 탄핵과 탄핵에 따른 역풍, 그리고 이후의 상황이다. 즉 노무현 대통령은 취임 초에 처음에는 국정 운영의 주도권을 야당에게 빼앗겨 야당의 공세에 어려움을 겪게 되지만, 탄핵 역풍을 이겨내고 열린우리당이 과반수를 차지함에 따라 여당이 힘을 얻게 되는 것이 특징이다.

법령통과 수<sup>11)</sup>를 년도 별로 보면, 2003년에는 206건, 2004년에는 268건, 2005년에는 517건, 2006년에는 308건, 2007년에는 247건이다. 이를 그래프로 보면 다음과 같다.

11)법제처 통계 자료

〈그림 4〉 노무현 정부의 법률 통과 수



〈그림 4〉을 보면 노무현 대통령의 가장 큰 특징은 재임 3년차로 임기 첫해의 두 배 이상을 나타내 보이고 있다. 하지만 임기 4년차에 급격하게 줄어들었다. 이는 임기 3년차에 열린우리당이 국민의 지지를 받아 의욕적으로 입법 활동을 전개 하였으나, 임기 4년차에 지방선거 참패와, 당의 탈당과 더불어 여당과의 관계마저 나빠진 것이 급격히 줄어든 원인이 된 것으로 보인다. 이는 노무현 대통령의 입법적 리더십이 임기 4년차부터 레임덕 현상이 있었다라고 짐작할 수 있는 것이다.

### 3) 거부권 행사

대통령의 거부권 행사는 대통령과 행정부와 국회와 정부를 움직일 수 있는 힘이 있다는 것을 의미한다. 따라서 그만큼 거부권 행사의 빈도는 대통령의 통치력이 강함을 증명할 수 있는 좋은 측정 지표가 될 수 있다. 한국 대통령의 거부권 행사는 제헌국회에서부터 13대 국회까지 총 57번의 거부권을 행사하였다. 시기별로 보면 다음과 같다. 제헌국회는 14번, 제2대 국회는 25번, 제3대 국회는 3번, 제4대 국회는 3번, 제6대 국회는 1번, 제7대 국회는 3번, 제9대 국회는 1번, 13대 국회는 7번이다. 이중 13대 국회의 7번 행사는 노태우 정부시절이 된다. 1988년에서 1989까지 시행된 것이다(이옥근, 2002).

노무현 정부의 대통령 거부권은 총 6건이다. 2003년 7월 22일 대북송금 새 특검

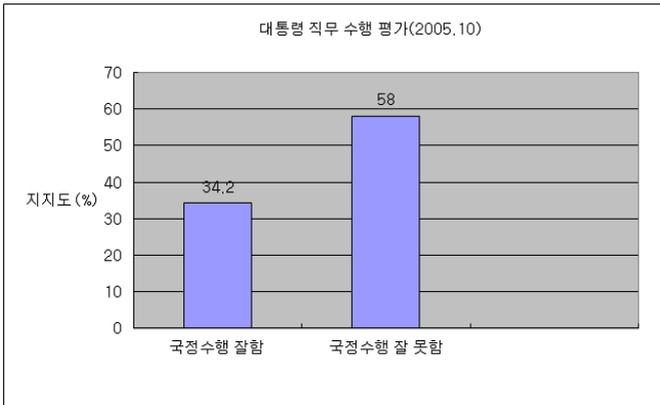
법 공포 안은 수사기간을 연장하기위한 거부권이며, 같은 해 측근비리의혹 특검법 안에 대한 거부권, 2004년 3월 23일 대통령 권한 대행이던 고건 국무총리도 사면법 개정안과 거창사건 등 관련자 명예회고 및 보상특별조치법, 2007년 8월 3일 노 전 대통령이 태평양 전쟁 전후 강제동원희생자 지원법 안, 2008년 2월 학교용지 부담금 환급 법에 관해 대통령 거부권을 행사하였다(서울=연합뉴스 이한승, 2013). 이처럼 노무현 정부시절에는 거부권행사가 총6번의 행사가 있음을 알 수 있다. 거부권 행사가 많지는 않았지만 집권 초부터 꾸준히 행사해 왔음을 알 수 있다. 그리고 임기 말에도 계속 되었다.

이러한 현상은 비록 노무현 대통령이 입법적 리더십이 약화되지 않아서라는 관점보다는, 비록 입법적 리더십은 약했지만 개인의 소신에 따른 정치적 이념에 대한 의지의 표현이라고 보는 것이 옳을 것이다. 이 전 대통령들이 임기 말 거부권을 행사하지 않은 점에 비해서는 확실히 다른 점이다. 결국 거부권을 행사 했다고, 리더십이 약화되지 않았다고 볼 수는 없기에, 노무현 대통령의 거부권 행사에도 레임덕은 존재한 것으로 보인다.

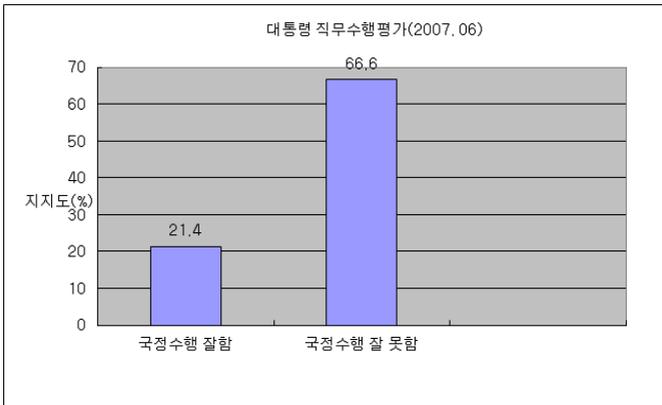
### 3. 대통령의 대중적 리더십

대통령과 정부, 그리고 의회는 국민 여론에 많은 귀를 기울인다. 여론이 그만큼 중요하다라는 뜻이다. 아울러 대통령의 국민 지지도는 대통령이 국민의 뜻에 합당하게 국정운영을 잘 하고 있는지에 대한 직접적인 평가 기준으로써 현대 정치에서는 많이 사용되어지고 있다. 현대 사회에서는 여론을 무시하고는 어떠한 정책도 제대로 수행하기 어렵다. 여론은 정책 방향과 정책수립 그리고 국정 운영 방향에 중대한 영향을 미친다. 오늘날 여론은 국민 생활과 직결되는 문제를 많이 다루게 되면서, 대통령과 정부는 더욱 민감하게 반응하게 된다. 따라서 대통령은 여론을 관리하고 국민의 지지를 유지, 확대시키기 위한 노력이 필요하게 되었다. 그 결과 여론 관리 노력은 대통령 리더십의 성패를 좌우하는 매우 중요한 요소가 되었다(이우근, 2002).

〈그림 5〉 노무현 대통령 직무수행능력평가<sup>12)</sup>



〈그림 6〉 노무현 대통령 직무수행능력평가



〈그림 5〉를 보면 노무현 대통령의 임기 초는 대통령 직무수행에 관한 국민여론조사에서 대통령이 국정수행을 잘한다고 답한 부분이 34.2%이며, 잘 못한다는 답변이

12) 전국의 만 19세 이상 남녀를 대상으로, (2003년1분기, 2007년 1분기)여론조사 결과를. 중위수 기준, 표본오차 +2.8(95%신뢰수준)으로 하여 조사하였다.

\*질문개요: 노무현 대통령의 직무수행 평가.

\*질문내용: 노무현 대통령이 대통령으로서의 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까?

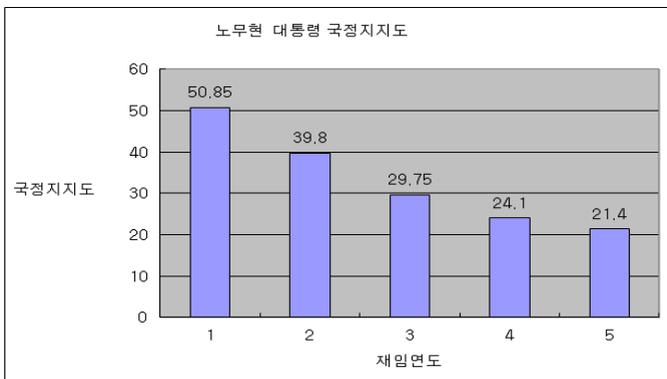
혹은 잘못 수행하고 있다고 보십니까?

굳이 말씀하신다면 '잘하고 있다', 와 '잘못하고 있다' 중 어느 쪽이십니까?

\*세부내용: 긍정, 부정

58%이다. 이러한 현상은 역대 대통령과는 달리, 임기 초 임에도 불구하고 노무현 대통령은 지역의 지지기반이 약한 것과 더불어 기존 정치세력의 기득권의 벽을 넘지 못한 한계점을 보여준 것으로 보인다. 그러한 현상이 계속 되면서 결국에는 <그림 6>을 보면 임기 첫 해와는 더욱 격차가 벌어지면서, 국정수행을 잘했다는 답변은 21.4%이며, 잘 못했다는 답변이 무려 66.6%를 나타내 주고 있다. 임기 초와 임기 말의 비교에 서와 마찬가지로 현저하게 나타난다.

<그림 7> 노무현 대통령 국정지지도<sup>13)</sup>



<그림 7>에서는 노무현 대통령의 국정지지를 재임연도 전체를 보면 더욱 상세히 알 수 있다. 재임 1년차에는 비록 지역기반이 없고, 정치 기득권의 지지도 없었지만, 국민들이 기대감으로 인해 국정지지도가 50%를 넘었다. 그러나 재임 2년차에 탄핵 사태로 지지가 일시 상승하는 것 같았으나, 그러나 계속해서 점차적으로 지지가 떨어진다. 노무현 대통령의 레임덕 현상은 대중적 리더십의 약화는 아마도 탄핵 이후부터 재임기간 동안 계속 되었다. 이러한 사실은 이 전 대통령은 임기 말에 급격히 지지가 떨어지는 것이 비해서, 노무현 대통령은 임기 동안 계속 이루어졌던 것이 특징이라 할 수 있다.

13) 정한울(2011) 연구를 활용

#### IV. 노무현 대통령과 역대 대통령의 레임덕 현상 비교

노무현 대통령의 임기 말 권력누수 현상을 요약하면 다음과 같다. 첫째 측정지표의 기준에 따라 행정적 리더십 측면을 보면 대통령의 임기 말 레임덕 현상이 발생했다고 본다. 그 이유는 행정명령의 측정지표인 대통령령, 총리령, 부령은 임기 첫 해부터 행정명령수치가 전반적으로 상승하다가 대부분 재임기간 3년에 정점을 이루다가 4년 정도를 기준으로 하여 감소하게 된다. 결국 임기 말에는 급격히 감소한다. 비록 단순 수치의 측정이라고 할 수도 있겠지만, 임기 말에 대통령의 리더십 약화로 인해서 대통령의 권력누수가 일어났음을 증명 할 수 있기에 레임덕 현상이 발생 했다고 설명할 수 있을 것이다. 그러나 장관의 교체횟수의 측정지표는 레임덕 현상을 증명하기에 다른 측정 요소보다는 좀 빠른 측면이 있다. 그 이유는 일반적으로 대통령이 임기 시작되는 첫해는 강한 국민의 지지도를 바탕으로 강력하게 리더십을 발휘할 수 있음에도 불구하고, 노무현 대통령은 전임 대통령과 비교하여 임기 초부터 극심한 도전을 받은 것으로 보인다. 그래서 장관교체 횟수로만 레임덕을 판단한다면, 임기 초부터 발생했다고 볼 수도 있기 때문이다. 그리고 임기 말에는 상당히 많은 장관들을 교체되는 현상 또한 같은 맥락으로 볼 수 있겠지만, 개인 및 정치적 역학관계에 따라 다른 이유도 있을 것이다.

둘째, 입법적 리더십 측면이다. 입법적 리더십 측면에서도 행정적 리더십 측면과 마찬가지로 대통령의 임기 말 레임덕 현상이 발생했다고 말할 수 있다. 측정지표인 조약 및 행정협정 부분은 임기 첫해와 임기 말의 수를 비교하니 임기 말의 수가 거의 반 정도의 수준으로 적은 수치다. 그리고 행정적 리더십과 마찬가지로 재임 초부터 재임 중간까지는 역시 완만한 증가 추세를 보이다가 임기 마지막 해에 급격히 줄어드는 현상을 보이고 있다. 그리고 법률 통과 수에서도 행정명령과 마찬가지로 임기 말로 갈수록 측정 지표수가 줄어드는 것을 관찰할 수 있다. 하지만 노무현 대통령의 임기 기간에는 전임 대통령과 다르게 나타나는 현상도 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 이는 대통령의 탄핵 이후 열린우리당의 과반수 차지가 법률 통과 수에 분명한 영향을 끼쳤다는 것이 재임 3년차 그래프에서 알 수 있다. 하지만 세부측정 지표 중 거부권은 재임기간 중 꾸준히 나타났지만 대통령의 레임덕 현상을 설명하기에는 부족한 점이 있다. 노무현 대통령은 역대 전임 대통령과는 다른 탄핵이라는 큰 변수가 있었기에, 거부권 지표로는 레임덕 현상을 설명하기에는 어려움이 있다. 오히려 거부권은 대통령의 입법적 리더십을 오히려 강화하려는 의도로 해석되어 지기도 한다.

셋째, 대중적 리더십 측면이다. 대중적 리더십 측면도 행정적 리더십과 입법적 리

더십 측면의 분석과 마찬가지로 대통령의 임기 말 레임덕 현상이 발생했다라고 말할 수 있다. 노무현 대통령은 역대 전임 대통령과 비교해 보면 지역기반의 지지층은 형성하지 못하고 있으나, 전국 지지층은 골고루 확보하고 있는 것이 특징이다. 아울러 노사모라는 자발적인 지지층도 생겨날 정도로 대중적 리더십은 색 달랐다. 그러나 국정운영을 함에 있어서는 기존의 기득권 세력의 반대에 부딪치며, 개혁정책의 일관성을 유지하지 못하고 국민의 지지를 점차 상실해 갔다. 그래서 임기 초부터 임기 말에 이르기 까지 노무현 대통령의 대중적 리더십을 전임 대통령과 마찬가지로 레임덕 현상을 벗어나지는 못하였다.

지금까지 노무현 대통령의 레임덕 현상을 측정지표에 따라 분석하였다. 그러나 분석한 결과를 일반화하기에는 조금 무리한 경우가 될 수 있어서, 기존 연구와 종합하여 일반화를 모색해 보고자 한다. 즉 기존의 이옥근 연구(2002)와 상호비교 해 보았다. 그 이유는 기존연구 또한 대통령의 레임덕 현상을 증명하기 위한 측정 지표들이 동일하기 때문에, 이들을 상호 비교함으로써 한국의 역대 대통령의 레임덕 현상의 공통적인 특징이 무엇인지 살펴 볼 수 있을 것으로 사료되기 때문이다. <표 2>는 역대 대통령(노태우, 김영삼, 김대중, 노무현)의 측정 지표들을 정리한 것이다.

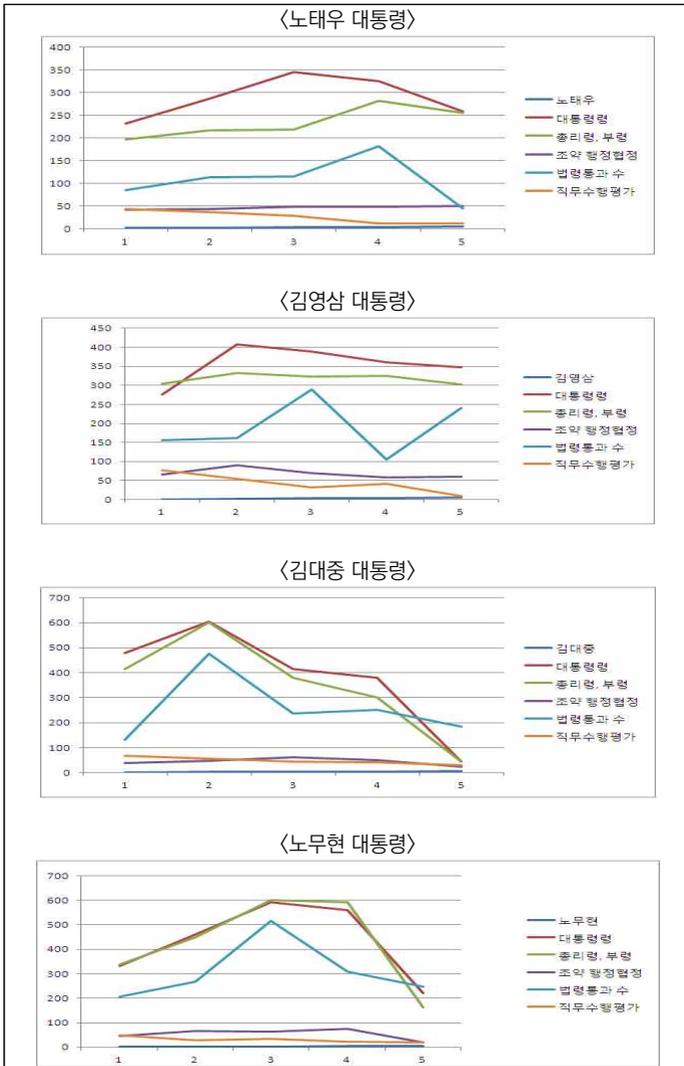
<표 2> 역대 대통령 레임덕 측정지표<sup>14)</sup>

대통령	노태우					김영삼				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
재임년도	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
대통령령	232	287	345	326	259	276	408	388	361	347
총리령, 부령	197	217	218	282	256	304	332	323	324	302
조약, 행정협정	42	44	49	48	51	66	91	70	58	60
법령통과 수	86	113	115	182	45	156	162	290	105	241
직무수행능력	44	36.5	28	12	12	77	55	32.5	41	10.5
대통령	김대중					노무현				
재임년도	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
대통령령	478	604	416	380	45	332	460	591	559	221
총리령, 부령	415	602	381	300	44	337	449	600	592	164
조약, 행정협정	39	47	61	49	23	47	65	64	75	20
법령통과 수	133	475	238	251	183	206	268	517	308	247
직무수행능력	66.5	56	43.5	42	29.5	50	29.5	33.5	23.5	20

14) 법제처 통계 자료, 한국갤럽(2012), 정한울(2011)자료를 활용

〈표 2〉를 바탕으로 하여, 역대 대통령 별로 레임덕 현상을 그래프로 정리하면 다음과 같다

〈그림 8〉 역대 대통령의 레임덕 측정지표 그래프



〈표 2〉에서 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 대통령의 측정지표를 종합하여, 〈그림

8)의 그래프 분포로 역대 대통령을 종합하여 보면, 각각의 특징은 다음과 같다. 노태우 대통령은 북방외교를 중요시 여겨서, 조약 및 행정협정의 측정지표에서는 임기 말 레임덕 현상을 찾아 볼 수 없다. 그러나 나머지 측정 지표들은 임기 4년차에서 급속하게 감소하고 있으므로, 레임덕 발생 시기를 임기 4년차부터 발생한 것으로 보면 될 것이다. 김영삼 대통령은 법령통과 수의 측정지표를 제외하고는 나머지 측정지표들은 임기 2년차부터 측정 지표가 모두 감소하는 현상을 보이고 있다. 따라서 김영삼 대통령의 레임덕 시기는 임기 2년차부터 시작 된 것으로, 완만하게 진행되었다고 볼 수 있다. 김대중 대통령은 측정지표들이 임기 2년차부터 급격히 하강 곡선을 그리고 있다. 이는 김영삼 대통령과 다른 점이다. 그러나 레임덕 발생 시기는 임기 2년차부터 시작 되었다고 볼 수 있고, 조기에 발생하였다고 볼 수 있다. 노무현 대통령의 레임덕 특징 또한 모든 측정지표에서 임기 3년차부터 서서히 하강 곡선을 나타내고 있다. 임기 3년차부터 레임덕이 시작되었다고 볼 수 있는 것이다.

노무현 대통령과 한국의 역대 대통령의 레임덕 현상을 상호 비교하여 살펴본 결과 레임덕 시기는 다소 다를 수 있으나, 공통적인 특징이 있음을 알 수 있다. 그 공통적인 특징은 리더십 약화를 측정 할 수 있는 측정 지표들이 동일하게 감소하고 있다는 것이다. 즉 역대 대통령의 행정적 리더십(행정명령과 장관교체 수), 입법적 리더십(조약 및 행정협정, 법령통과 수, 거부권), 대중적 리더십(국민지지도)의 측정지표 감소 현상이 시기는 다소 차이가 있지만, 노무현 대통령과 역대 대통령들에게 동일하게 나타나고 있는 것이다<sup>15)</sup>. 이는 한국 대통령의 레임덕 현상을 '동일한 측정 지표의 감소'라는 측면에서, 레임덕 현상이 동일하게 발생 했다는 증명이 가능할 것이다.

## V. 결론 및 한계

지금까지 노무현 대통령의 임기 말 권력누수 현상이 과연 실제로 발생하는가를 기술적 통계로써 살펴보았다. 그리고 역대 대통령과 상호 비교해 보았다. 그 결과 공통적인 특징으로 임기 말 대통령의 권력누수 현상은 있었고, 레임덕 현상은 발생했다고 정의 내릴 수 있다. 단 '임기 말'의 시점만 대통령 별로 다를 뿐이었다. 그러나 단순한 기술적 수치가 과연 얼마나 타당하고 정당한가에 대한 논란은 있을 수 있다. 레임덕

15) 장관교체와 거부권에 관한 측정지표는 규칙성을 찾을 수는 없어서 기본 통계방식에서 제외하였다.

현상은 어느 특정한 하나의 원인으로 발생된다기보다는 사회, 정치, 경제, 문화, 외교 등 주변의 복잡한 환경변수에 의해 발생할 수 있기 때문이다. 예를 들어 앞에서 언급한 측정지표 중 행정적 리더십 한 가지만 보더라도, 행정적 리더십은 행정부 관리 능력으로 대통령이 행정부를 어떻게 효과적으로 관리하느냐 하는 것은 결국 대통령은 내각에 대한 어떤 인식을 가지고 있으며 어떻게 활용하고 있는가 하는 점과 보좌관과 각료간의 관계, 정책 결정 과정에서 각료 등 행정부 고위 관료들의 역할문제, 정무직 임명과 관리문제 등을 어떻게 다루는가 하는 복잡하면서도 미묘한 상황이 연계되어 있는데, 이것을 단순히 기술적 수치만으로 레임덕 현상을 증명한다는 것은 무리가 있음을 인정한다(이옥근, 2002). 따라서 본 연구는 단순한 기술적 통계를 가지고 대통령의 레임덕 현상을 연구한 한계점은 분명히 있다.

하지만 한국의 역대 대통령에 대한 레임덕 현상에 대한 연구와 조사는 거의 미비한 상태이고, 그리고 실제 레임덕 현상이 존재하는가에 대한 연구는 거의 없다. 한국의 경우 실증적으로 분석한 연구는 거의 없다. 하지만 본 연구는 한국 대통령의 레임덕 현상을 연구하는데, 노태우 대통령부터 김영삼, 김대중 대통령과, 연이은 노무현 대통령의 레임덕 현상을 같은 맥락에서 실증적으로 분석하였다는 점에서, 조금이나마 학문적인 의의를 찾고자 한다. 아울러 지속적인 연구를 통해서 한국 대통령의 레임덕 현상의 근본적인 원인을 규명하고, 이를 최소화 할 수 있는 방안을 제시함으로써, 대통령의 국정운영에 많은 도움이 되었으면 하는 것이 이 연구의 과제로 남을 것이다.

## ▣ 참고문헌

- 김광웅. 1997. 《권력구조의 정립과 대통령부에 관한 새로운 인식》. 서울 대학교 행정대학원.
- 김충남. 1998. 《성공한 대통령 실패한 대통령》. 동지.
- 박동서. 1996. “ 제15대 국회의 구성과 정책과제: 문민정부하의 의회와 행정부와의 관계” 《의정연구》, 3: 74-93.
- 신창우. 1990. 《정책결정체제 연구: 대통령 정책결정과 자문》. 대영 문화사.
- 안병만. 1998. “역대 통치자의 리더십연구”, 《한국행정학회 춘계학술대회》
- 이광일. 2011. “민주화 이후 역대 정권의 국정운영과 레임덕” 《내일을 여는 역사》, 43: 64-82.
- 이남영. 2012. 《한국대통령의 레임덕 현상 분석》. 시대정신.

- 이명남. 1996. “한국에서 대통령제의 적실성” 《한국정치학회보》, 30(4): 229-246.
- 이시원. 2002. “우리나라 역대정부의 장관임용실태분석” 《한국행정학회 하계학술대회》.
- 이옥근. 2002. 《한국 대통령의 레임덕 현상에 관한 연구: 노태우, 김영삼, 김대중 대통령 중심으로》, 고려대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 이원근. 1998. “국회내 역학관계의 변화와 행정적 대통령 전략의 재정립”, 《한국행정학보》, 32(3): 1-16.
- 이종률. 1997. 《대통령부의 운영과 쇄신》. 서울대학교 행정대학원.
- 정한울. 2011. “역대 정권 레임덕 현상과 4년차 이명박 정부의 과제”, 《EAI OPINION Review 01》
- 최평길. 1998. 《대통령학》. 박영사.
- 최 진. 2012. 《레임덕 현상의 이론과 실제》. 법문사.
- 함성득. 1996. “대통령학의 제도적 접근” 《한국행정학보》, 30(3): 211-216.
- \_\_\_\_\_. 1998. “성공적인 대통령을 위한 국정운영 리더십” 《한국정치학회보》, 32(1): 391-399.
- Brace, Paul & Barbara Hinckley, 1992. *Follow the Leader: Option Polls and the Modern*. Basic Books.
- Cohen, Jeffery. 1998. *The Politics of the U.S. Cabinet*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dickinson, Matthew. 1997. *Bitter Harvest: FDR Presidential Power and the Growth of the Presidential Branch*, New York: Cambridge University Press.
- Edwards, George. 1983. *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*. New York: St. Martin's Press.
- Hargrove, Erwin. 1974. *The Power of the Modern Presidency*. New York: Alfred A Knopf, Inc.
- Hedtke, James Richard. 1998. *The Effects of the Twenty-second Amendment on Presidential Power: A Critical Examination of the Lame Duck Syndrome*. Temple University.
- Mullen, William. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: the Free Press,
- Neustadt, Richard. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*.

New York: the Free Press.

Ostrom, Charles & Simon, Dennis (1985). "Promise and Performance: A Dynamic Model of Presidential Popularity" *American Political Science Review*, 79(2): 334-358.

Schack, Lawrence Leonard, 1994. *Lame Duck Theory Called into Question*. MA University of Richmond.

Simon, Dennis & Ostrom, Charles. 1988. "The Politics of Prestige: Popular Support and the Modern Presidency" *Presidential Studies Quarterly*, 18(4): 741-759.

Spitzer, Robert. 1993. *President and Congress*. New York: McGraw Hill, Inc.

《신동아》. 1998. "역대 정권 임기말 공포증후군", 4월 30일.