

민주화 이후 대통령-여당 관계: '대통령제화한 정당'에서의 당정 갈등

신현기 | 가톨릭대

허석재 | 국회입법조사처

| 국문요약 |

본 연구는 대통령제 권력구조라는 제도적 요인과 한국 정당발전의 궤적이라는 역사적 요인을 통해서 민주화 이후 대통령과 여당의 관계를 분석했다. 권력구조에 따라 '대통령제화한 정당'(Samuels and Shugart 2010)에서 정당의 대리인인 대통령이 정당의 주인 노릇을 하는 주인-대리인 관계의 역전이 발생할 수 있다. 사회적 기반이 약하고, 유력한 대선 후보를 중심으로 이합집산을 거듭했던 한국 정당체제의 특성으로 인해, 우리 정당이 대중적 인기가 높은 대통령 후보자에게 종속되는 현상이 나타난다. 본 연구는 이러한 제도적·역사적 맥락에서 민주화 이후 대통령을 '정당 총재형', '정당 비주류형', '정당 주류형 대통령'으로 구분하고, 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구 간 상호작용이라는 관점에서 각 시기별 당정 갈등을 분석했다. 본 연구는 대통령-여당 관계를 대통령의 권력욕이나 통치스타일 등과 같은 개인적 특성으로 환원하는 기존의 설명방식을 극복하고, '대통령제화한 정당'과 한국 정당의 특징이라는 이론적 관점에 근거해 체계적으로 분석했다는 점에서 이론적 의의가 있다.

주제어 | 대통령제화한 정당, 대통령제, 여당, 당정갈등

1. 문제제기

2024년 하반기 내내 이어진 국민의힘 소속 윤석열 대통령과 한동훈 당대표 간 갈등양상¹⁾은 대통령제라는 권력구조가 당정관계에 미치는 영향에 대한 이론적 가설을 검증할 수 있는 중요한 사례(hard case)라 할 수 있다.²⁾ 두 사람은 장기간 인간적 신뢰를 쌓은 관계임에도 서로가 처한 권력위치에 따라 적나라한 갈등을 노출하였고, 급기야 12월 3일 대통령은 비상계엄을 선포하면서 한동훈 대표 체포를 지시한 것으로 드러났다(엄지원·이정애 2024).

김영민(2000, 21-22)은 “민주정치는 정부와 정당 사이의 효율적인 접합을 전제로 하고, 민주국가에서 정책은 두 정치기구 간 상호작용의 산물이므로, 당정관계에 대한 이해가 필수적”이라면서, 당정관계에 대해서 체계적인 연구가 거의 없는 실정에 대해 개탄하였다. 그로부터 24년이 흘렀지만, 당정관계에 대한 연구는 여전히 답보상태이다. 당정관계의 거버넌스를 어떻게 구축해야 한다는 규범적 차원의 논의가 더러 있었지만(예를 들어 가상준·안순철 2012; 임성학 2015; 최항순 2008), 대통령과 집권당 간의 관계에 대한 본격적인 경험 연구는 매우

- 1) 2024년 7월 23일 집권당인 국민의힘 전당대회에서 한동훈 후보가 62.84%를 득표해서 당대표로 당선되었다. 전당대회 기간 내내 원희룡, 나경원 등 소위 ‘친윤’ 후보들은 앞서 나가는 한동훈 후보를 상대로 대통령에 대한 불충(不忠)을 문제삼으며 공세를 폈다. 원 후보는 “여당은 대통령이 있기 때문에 여당이고, 여당에서의 신뢰라는 것은 당정관계의 신뢰”라며 “자신을 20년 동안 키웠던 인간관계에 대해 하루아침에 배신해도 되느냐”고 공격했다(서영지 2024). 원희룡의 말마따나 한동훈 대표는 검찰에서 윤석열 대통령과 가장 가까운 사이였고, 그 덕분에 장관이 되고, 비대위원장으로 총선을 지휘했다. 하지만, 집권당 대표가 되면서 ‘친윤’들의 공격대상이 된 것이다. 한동훈은 대표로 취임한 뒤 당직 인선을 놓고 대통령실과 갈등하다가 정점식 정책위 의장 사퇴로 귀결되었다. 나아가 영부인 김건희에 대한 특별검사 도입을 조건부 찬성했고, 김경수 전 경남지사의 복권을 공개적으로 반대했으며, 정부가 발표한 의대증원에 대해 유예안을 내놓는 등 대통령실과 충돌하는 일이 이어졌다(조중현 2024).
- 2) 레이파트는 이론수립을 위해 변수 간의 관계가 가장 나타날 것 같지 않은 사례(hard case, least likely case)에 대한 분석을 통해 해당 가설을 검증할 수 있다는 아이디어를 제시한 바 있다(Lijphart 1971).

드물다. 최항순(2008)은 제3공화국 시기부터 노무현 정부까지 당정관계를 제도와 운영의 측면에서 조망하고 있는데, 민주주의에서는 권위주의와는 질적으로 다른 대통령-여당 관계가 형성된다는 사실을 간과하고 있다. 장훈(2013)은 노무현 대통령 시기에 한정하여 종전과 달라진 대통령-여당 관계에서 협력을 도출하는 요인을 추출하였다. 그는 대통령이 여당 총재를 겸하던 시절에는 대통령-여당 관계의 동학이 제한적이었으므로 노무현 정부 이후가 중요한 분석대상이 되어야 한다고 주장한다. 이에 비춰볼 때 아직까지 대통령-여당 관계는 제대로 규명되지 않은 상태이다.

당정관계를 설명하기 위해 기존 연구들은 정당정부(*party government*)의 분석틀을 차용하였다(김영민 2000; 임성학 2015; Blondel 1995). 정당정부는 ①정당 노선에 따라 선출된 인물(혹은 그가 지명한 인물)이 정부의 주요 의사결정을 하고, ②집권당이 정책을 결정하며, ③총리, 장관 등 최고위 공직을 정당이 선발하고, 그들이 정당을 통해서 국민에게 책임을 지는(*responsible*) 형태이다(Katz 1986, 43-44). 이것은 어디까지나 이념형(*ideal type*)이고, 현실의 정부-여당 관계는 ‘완전한 당정분리’부터 ‘완전한 정당정부’ 사이의 어느 지점에 있게 된다. 이와 같은 정부의 ‘정당성’(*partyness*) 정도에 따라 정부-여당 관계를 파악할 수 있다.

이러한 ‘정당정부’의 분석틀에 따라 당정관계는 ‘정부 우위’와 ‘정당 우위’로 나뉘고, ‘상호의존형’(*interdependence*)과 ‘독립형’(*autonomy*)으로 나뉜다. 블론델의 도식에 따르면 미국만이 정부와 정당이 독립된 경우이다(Blondel 1995, 132). 선진 민주주의를 대상으로 한 비교연구에서도 미국만이 정당정부의 특성이 미약하여 ‘미국 예외주의’(*American Exceptionalism*)로 평가되었다. 미국이 정당 정부를 갖지 못한 배경으로 대중정당(*mass party*)의 부재가 지목되었다(Rae 2006, 201).³⁾ 정당-사회집단 간 연계구조는 책임정당정부(*responsible party government*)

3) 유럽의 산업화 과정에서 부상한 노동계급이 투표권을 확보하여 형성된 대중정당은 당비를 납부하는 당원을 기반으로 이념 지향이 뚜렷하고 전국적으로 잘 조직돼 있으며 기울기가 강한 특징을 갖고 있다. 좌파 대중정당은 우파까지 ‘전염’되어 서유럽 민주주의 국가 대부분이 대중정당의 토대 위에 현대적인 당정관계를 구축했다. 반면 미국은 산업화 활

운영에 중요한 영향을 미친다. 하지만, 대통령제나 의회중심제와 같은 권력구조 또한 정당과 정부 간 관계를 틀짓는 매우 중요한 요인이 된다.

이 글은 한국을 대상으로 민주화 이후 대통령과 여당 간의 관계를 분석하기 위해 ‘대통령제화한 정당’(presidentialized parties)이라는 분석틀을 사용한다(Passarelli 2015; Samuels and Shugart 2010).⁴⁾ 대통령제는 대통령과 의회 간에 권력분립을 요체로 하는데, 이로부터 양 기관 사이에는 기원과 생존의 분리(separation of origin & survival)가 발생한다. 각기 다른 선거로 선출되기에 권력 정당성의 기원이 다르고, 각기 다른 임기를 보장받기에 생존할 수 있는 기간도 분리된다. 이런 특징은 당정관계에도 반영되어, 집권당은 대선에서 자신들의 대표로 추천한 대통령이 수행하는 국정운영에 대해 책임을 물을 권능이 없다. 집권기간 업적을 쌓고 싶은 대통령은 여당의 요구에 매이기는커녕 여당을 지배하려고 한다.

그러나 임기 후반으로 갈수록 대통령은 권력자원이 감소하는 경향이 있다. 이에 차기 대선을 위한 득표 극대화를 추구하는 여당은 대통령과 차별화를 넘어 탈당을 요구하거나 일부 분파가 탈당하기도 한다. 이러한 대통령-여당 관계의 패턴은 한국 정당정치의 맥락에서 대통령제화한 정당의 특성과 대통령의 권력자원, 집권당의 자율성 요구 등에 따라 다양하게 나타난다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 우선 ‘대통령제화한 정당’의 견지에서 당정관계의 동학을 이론화한다. 나아가 한국 정당체제의 맥락에서 대통령-여당 관계를 제시한다. 다음으로 민주화 이후 대통령과 여당 간의 갈등과 협력, 지배와 충돌의 사례를 경험적으로 분석한다. 마지막으로 우리의 발견에 대해 요약하고 이론적 함의를 도출한 후 향후 연구방향을 제시하면서 끝맺는다.

썬 이전에 보통 선거권이 부여되었고, 주(states) 간 연합의 성격으로 인해 중앙조직이 발달하기 어려웠다. 정당정치의 운영 과정에서 엽관계 등의 부패 문제가 부각됨에 따라 정당에 대한 불신이 만연하여 정당이 정부 운영에 관여하는 구조가 구축되기 어려웠다.

4) ‘대통령제화’(presidentialization)라는 용어는 포군트케와 웹(Poguntke and Webb 2005)이 먼저 제시한 바 있는데, 그들은 의회중심제 국가의 수반들이 대통령제 국가처럼 개인화하는 경향을 지목한 것이므로, 이 글의 ‘대통령제화’와는 다르다(Elgie and Passarelli 2019).

II. 대통령제에서 대통령-여당 관계

1. 권력분립과 대통령제화한 정당(presidentialized parties)

대통령제에서 대통령은 ①의회선거와 별도의 대중 선거(popular election)를 통해 선출되고, ②당선된 대통령은 의회의 신임과 관련 없이 고정된 임기(fixed terms)를 보장받는다. 전자는 기원의 분리(separation of origin), 후자는 생존의 분리(separation of survival)이다(Shugart and Carey 1992, 158-165). 이는 총리가 의회 다수파에서 나오고(기원의 융합(fusion)), 총리와 내각의 생존이 의회의 신임에 달려 있는(생존의 융합) 의회중심제와 대비된다. 이러한 대통령제의 제도적 특징은 집권당 내 갈등과 협력의 원인으로 작용한다. 사무엘스와 슈거트(Samuels and Shugart 2010)는 대통령제에 고유한 대통령과 의회라는 권력기관 간(interbranch) 기원과 생존의 분리는 집권당 내(intraparty) 행위 유인과 책임성에 균열을 낳는다고 지적한다.

첫째, 기원의 분리라는 측면에서 대통령제에서는 의회 선거와 분리된 대중 선거로 대통령을 선출하기 때문에 정치권 밖의 외부자(outsider)와 같이 정당조직과 노선에 부합하지 않는 사람이 후보자가 되는 역선택(adverse selection)이 발생할 수 있다. 이러한 인물은 공천 시점에 천명한 노선과 입장을 집권 후에 지키지 않는 도덕적 해이(moral hazard)를 저지를 수 있다. 집권당이 대통령을 공천하므로 양자 간에는 주인-대리인 관계가 성립하지만, 대통령제에서는 대통령에 의한 대리 손실(agency loss)의 문제가 발생해도 고정된 임기로 인해 이를 제어할 방법이 없다.

이러한 문제는 둘째, 대통령의 생존이 의회의 신임에 의존하지 않기 때문에 발생한다(생존의 분리). 의회중심제에서 행정수반인 총리는 집권당(연합)의 신임을 얻지 못하면 총리직을 유지할 수 없다. 하지만 대통령제에서 행정수반인 대통령이 집권당의 노선으로부터 이탈하거나, 선거 공약을 어기는 도덕적 해이를 일으켜도 집권당은 이에 대해 통제할 방법이 없다. 이처럼 대통령은 집권당의 통제

로부터 자율성을 누릴 뿐 아니라, 더 나아가 경우에 따라 주인-대리인 관계를 역전시켜 스스로 주인이 됨으로써 대통령 중심으로 정당을 재편할 수 있다. 즉 대통령제에서 집권당은 대통령제화(presidentialized)되는 것이다.

대통령제화한 정당(presidentialized parties)에서는 정당 지도자로서 대통령이 선거운동, 조각(組閣), 정책결정 등에 있어서 소속당으로부터 상당한 자율성을 가지며 정당에 대해 책임지지 않는 행태를 보인다(Passarelli 2015, 8). 대통령제에서는 이처럼 대통령과 소속정당 사이의 주인-대리인 관계의 역전으로 인해 책임정당정부(responsible party government)를 실현하기 어렵다(Samuels and Shugart 2010, 53). 의회중심제에서 정당의 모든 구성원들은 집권을 위한 의석 확대라는 단일 목표를 공유하지만, 대통령제에서는 같은 정당에 속하더라도 행정부의 대통령과 의회의 지도부 또는 의원 사이에 행위 유인이 상충할 수 있는 것이다.

2. 한국 대통령제의 정당정치와 당정관계

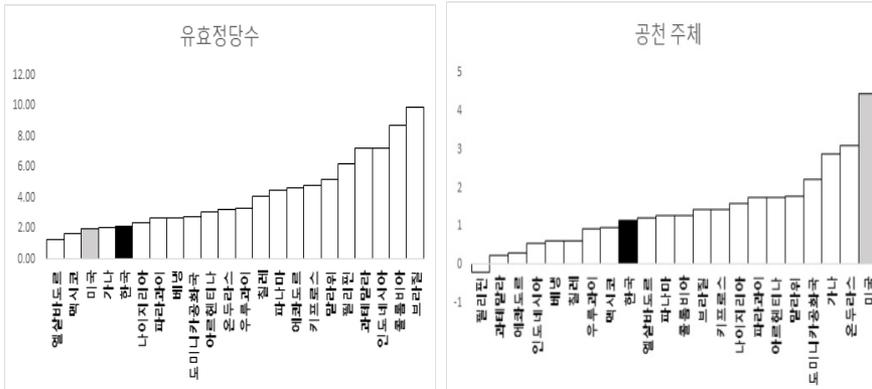
정당의 ‘대통령제화’는 권력분립이라는 제도적 특성뿐 아니라, 정당 발전의 역사적 궤적으로부터도 큰 영향을 받는다(Passarelli 2020). 한국의 정당체제는 민주화 이행 과정에서 ‘권위주의 지속’과 ‘민주화’를 둘러싼 양극화된 동원으로 구축되었다(박상훈 2006, 20). 다른 후발 민주주의 국가처럼 이념이나 계급균열이 정당체제로 대표되지 못했을 뿐 아니라(신진욱 2017; 이현우 2008), 후발 민주주의 국가에서 일반적으로 나타나는 정당-유권자 간 후원-수혜관계도 미약하다. 권위주의 시기 발전국가(developmental state)의 강력한 유산으로 인해 유권자에서 국지적인 선심성 특수제를 제공하는 정당 간의 경쟁이 제어됐기 때문이다. 대신 권위주의 발전국가는 정당 간의 경쟁을 ‘민주 대(對) 반민주’, ‘산업화 세력 대(對) 민주화 세력’의 양자 간 경쟁 구도로 만들었다. 결과적으로 사회적 기반이 취약한 정당체제에서 대통령 권력을 향한 동심원적 경쟁구도는 유력 대권 후보를 중심으로 한 양당제 속성을 강화하였다(박상훈 2015).

<그림 1>은 대통령제 민주주의 국가⁵⁾들을 대상으로 정당체제와 의회 선거의 공천주체를 비교하여 보여준다. 먼저 정당체제를 나타내는 원내 유효정당 수(effective number of parliamentary parties)는 해당 국가의 최근 의회선거를 통해서 산출한 것이다(Laakso and Taagepera 1979).⁶⁾

다음으로 의회 선거의 공천주체는 민주주의의 다양성 프로젝트(Varieties of Democracy project)의 문항(Candidate selection-national/local: v2pscnslnl)을 활용한 것이다. 이 값이 낮으면 중앙당이 공천을 주도하는 것이고, 이 값이 크면 지역구 예비선거 등을 통해 지역이 공천을 주도하는 것으로 해석할 수 있다.

아래의 <그림 1>을 보면, 한국은 대통령제 국가 중에서도 미국과 같이 양당제가 자리 잡았으면서도, 미국과 달리 중앙당이 공천을 주도하고 있음을 알 수 있다.

<그림 1> 대통령제 국가의 정당 성격



자료: 유효정당 수는 Michael Gallagher 홈페이지(https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf), 공천주체는 Varieties of Democracy (<https://www.v-dem.net/>),

5) 2022년 기준 민주주의의 다양성(V-DEM) 프로젝트의 자유민주주의(Liberal Democracy) 지수(0~1)가 .4보다 높은 국가만 대상으로 하였음
 6) 유효정당 수를 계산하는 식은 $1/\sum p_i^2$ $p_i = i$ 정당의 의석률

한국의 양당제는 강한 응집력을 갖고 있고, 중앙당이 의원들의 재선 여부에 막대한 영향력을 행사하며, 의회 내 정당이 대통령 권력을 차지하기 위한 경쟁에 몰두한다. 이로 인해 한국에서는 대통령과 집권당 사이에 주인-대리인 관계의 균열이 아니라 대리인인 대통령이 주인 행세를 하는 주인-대리인 관계의 역전(reversion)이 일어나기도 한다(Samuels and Shugart 2010, 251). 대통령제에서 흔히 나타나는 정치 외부자(outsider)⁷⁾ 대통령은 소속당으로부터 독립되는 게 아니라 여당을 장악하게 된다. 이렇게 되면 여당은 대통령에 대해 자율성을 갖기는 커녕 대통령과의 친소관계에 따라 계파가 재구성된다.

예컨대 노무현은 민주당의 비주류였지만, 대통령이 되자 그를 중심으로 당이 재편되고 분당되었다. ‘당정분리’를 지향한 열린우리당 내에서도 친노·비노라는 계파 간 경쟁구도가 자리 잡았다. 노무현 이후 모든 대통령 집권기에도 여당 내부에 대통령 친위세력과 반대세력의 구도가 형성되었다. 이러한 계파정치의 소용돌이 속에서 어느 줄에 서느냐에 따라 공천과 재선 가능성이 좌우되었다. 대통령 권력의 향배에 따라 어제의 실세가 오늘은 주변부로 밀려나서 의원직조차 유지하기 힘든 상황에 놓이는 일이 비일비재하였다.

대통령제에서 대통령과 여당의 갈등은 근본적으로 양측 간 이해관계의 불일치(incompatibility of interest)에서 비롯된다(Samuels and Shugart 2010). 대통령의 목표는 재선, 정책적 성공, 역사적 유업 등 3가지인데(Light 1999), 한국의 단임제 대통령은 재선 도전이 불가능하기 때문에 정책적 성공을 통해 역사적 업적을 남기고자 한다. 이를 위해 대통령은 여당을 통해 의회를 통제할 목적으로 먼저 여당에 대한 지배력을 높이고자 한다.

반면 여당은 통상적으로 득표(vote), 공직(office), 정책(policy) 등 3가지를 추구하지만(Strøm 1990), 대통령제에서 공직과 정책은 결국 득표 극대화를 통해

7) 정치 외부자에 대해 사무엘스와 슈가트는 중앙당과의 연계 정도로 파악하며, 외부자는 정당·내각·의회 등의 정치경력이 없거나 미미한 인사로 규정한다(Samuels and Shugart 2010, 67).

달성되는 것이기 때문에 득표 극대화를 제1의 목표로 삼는다. 특히 여당은 현직 대통령이 퇴임한 이후에도 미래 선거에서 지속적으로 생존해야 하기 때문에 현직 대통령과 충돌할 가능성이 상존한다.

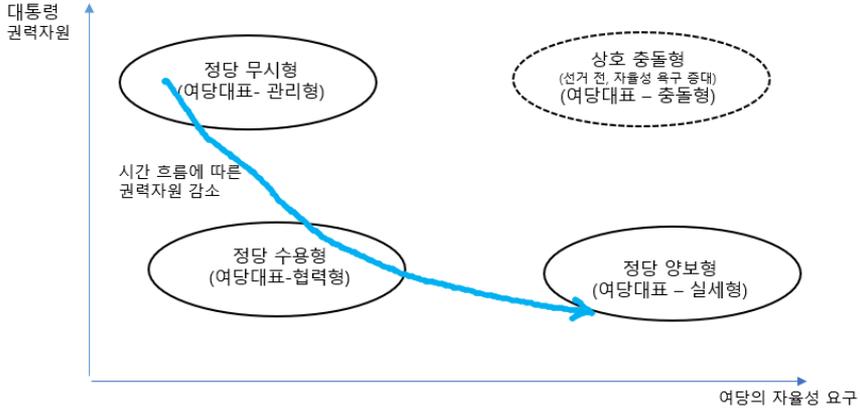
대통령과 여당의 이러한 이해관계의 불일치와 대통령제 권력구조에 내재된 대통령의 여당 지배 경향을 현실화하는 것이 대통령의 권력자원이다. 다시 말해 여당에 대한 대통령의 현실적 지배력은 대통령의 권력자원에 달려 있다.

민주화 이후 정당 총재직을 겸직한 대통령(노태우, 김영삼, 김대중)의 경우 공직 후보자에 대한 공천권, 정당의 인사·예산권을 바탕으로 여당을 지배했다. 또한 행정부 권력 가운데 장관 및 공공기관 인사권, 검찰 등을 통한 수사권, 당정협의 등을 통한 정책 통제 등도 중요한 권력자원이었다(가상준·안순철 2012; 최향순 2008). 그러나 2000년대 이후 정당 민주화의 일환으로 당권과 대권이 분리되면서 대통령은 더 이상 여당 총재로서의 권한을 행사할 수 없었고, 민주화의 진척으로 행정부 권력 행사에 대한 견제도 증가했다. 따라서 대통령의 지지율이 여당 통제를 위한 대통령의 가장 중요한 권력자원으로 부각됐다(Yang 2017). 예컨대 문재인 대통령의 사례에서 볼 수 있듯이, 대통령의 높은 지지율과 이로 인한 여당의 선거 이득을 가능케 하는 후광효과(coattail effect)는 대통령에 대한 여당의 순응을 이끌어내는 가장 중요한 요인이었다. 문제는 지지율과 같은 대통령의 권력자원은 시간이 지날수록 감소한다는 점이다(신현기·이종원 2022). 또한 임기 중 치러지는 각종 선거에서 여당의 잦은 패배는 대통령의 통제로부터 벗어나려는 여당의 자율성 요구를 증가시킨다. 이들 요인이 복합적으로 작용하면서 여당에 대한 대통령의 지배력에 부침이 발생한다.

기존 연구에서는 대통령과 여당의 관계를 대통령 주도형, 협력형, 분기형 등으로 분류하거나(손병권 2014), 또는 정당 무시형(neglecting), 수용형(accommodating), 양보형(yielding) 등으로 분류했다(Corrales 2010). 다음의 <그림 2>는 시간의 흐름에 따라 변하는 대통령 권력자원, 비정기적인 선거 요인 등으로 인한 여당의 자율성 요구에 의해 대통령과 여당의 관계가 어떻게 변하는지를 도식화한 것이

다. Y축은 대통령 권력자원, X축은 여당의 자율성 요구를 나타낸다.

<그림 2> 대통령과 여당 관계의 변화



위의 <그림2>를 보면, 대통령의 권력자원이 시간이 흐르면서 감소함에 따라 대통령과 여당의 관계는 ‘대통령 우위 정당 무시형’ 관계에서 양자 관계가 비교적 평등한 ‘정당 수용형’을 거쳐 ‘여당 우위 정당 양보형’으로 변화된다. 한편 선거가 다가오면 대통령은 자신의 충성파가 당에 많이 포진하기를 원하는 반면, 여당 내 독립적인 계파는 대통령과 거리두기를 원할 수 있다. 이런 경우 대통령의 권력자원이 많더라도 여당 내 세력분포에 따라 대통령-여당 관계는 상호 충돌의 관계가 될 수도 있다.

이처럼 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구라는 두 가지 차원에 따라 대통령과 여당의 관계가 변화함에 따라 여당 대표의 유형도 달라진다. 다음의 <표 1>은 민주화 이후 여당 대표의 유형을 구분한 것이다.

〈표 1〉 민주화 이후 여당 대표의 유형

		여당의 자율성 요구	
		약함	강함
대통령의 권력자원	많음	관리형 대표	충돌형 대표
		정당 총재·대통령 시기 대표 강재섭 - 이명박 박희태 - 이명박 황우여 - 박근혜 이정현 - 박근혜	김근태 - 노무현 김무성 - 박근혜
	적음	협력형 대표	실세형 대표
		정세균 - 노무현 이해찬 - 문재인 이낙연 - 문재인	김영삼 - 노태우 이회창 - 김영삼 정동영 - 노무현 박근혜 - 이명박

이러한 여당 대표 유형을 앞의 <그림 2>를 바탕으로 다시 살펴보면, 첫째, 대통령의 권력자원이 풍부한 임기 초에는 대통령 우위의 정당 무시형(*party-neglecting*) 당정 관계 아래 관리형 여당 대표가 등장한다. 이들은 대통령의 대리인으로서 수직적 당정 관계를 유지하는 역할을 한다. 둘째, 대통령과 여당의 관계가 비교적 평등한 정당 수용형(*party-accomodating*) 당정 관계에서는 협력형 대표가 나타난다. 셋째, 임기 말, 당정 관계가 여당 우위로 변하는 정당 양보형(*party-yielding*) 관계에서는 차기 대선 후보이기도 한 실세형 대표가 현직 대통령과의 차별화를 추구하면서 당정 관계를 주도한다. 마지막으로 대통령의 권력자원이 풍부하더라도 선거 목표와 당내 세력분포 등에 따라 여당의 자율성 추구가 강해질 경우에는 충돌형 대표가 나타날 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 대통령제화한 정당이라는 제도적 특성, 그리고 한국 정당정치 특성이라는 배경 아래에서 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용하면서 당정관계에서 협력과 갈등의 동학이 나타나게 된다.

3. 대통령의 권력자원과 민주화 이후 대통령 유형

민주화 이후 당정 갈등은 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용한 결과였다. 대통령의 권력자원은 크게 제도적, 개인적, 정치적 권력자원 등 3가지로 구분할 수 있다(신현기·함성득 2023). 첫째, 제도적 권력자원은 헌법에 의해 대통령에 부여된 공식 권한으로, 여기에는 의회와의 관계에서 대통령에게 부여된 입법 권한, 그리고 행정부 구성과 운영과 관련한 배타적 인사권과 권력기관 통제권 등과 같은 특권(constitutional prerogative)이 포함된다. 둘째, 개인적 권력자원은 대통령이 보유한 경험, 자질, 성격, 설득력 등, 대통령의 개인적 리더십 요소에서 나온다(Barber 1972; Greenstein 2000). 특히 뉴스타트(Neustadt 1960)는 설득력(persuasion)을 대통령의 가장 중요한 권력자원이라고 주장했는데, 이러한 맥락에서 미국의 역대 대통령들이 동일한 헌법적 특권을 가졌음에도 대통령마다 권력의 차이가 발생한 것은 개인적 권력자원인 설득력의 차이 때문이라고 보았다. 마지막으로 정치적 권력자원은 다시 ‘의회 기반 권력’과 ‘대중 기반 권력’으로 나눌 수 있다. 의회 기반 권력은 의회 내 여당의 의석수인데, 이러한 여당의 의석 규모가 전적으로 대통령의 권력으로 전환되려면 여당 내의 응집성이 중요하다. 그러니까 의회 기반 권력은 전적으로 대통령에게 협력하는 여당의 응집성을 바탕으로 의회 내에서 여당이 차지하는 의석 규모라고 할 수 있다. 또한 대중 기반 권력은 대통령이 대중에게 영향력을 행사함으로써 대중의 지지를 이끌 내는 능력으로, 대통령은 의회의 지지를 얻지 못할 경우 국민수권(popular mandate)이라는 명분을 앞세워 여론에 호소함으로써 의회를 압박할 수 있다(Kernell 2006).

이러한 대통령의 권력자원 가운데 가장 중요한 것은 정치적 권력자원이라고 할 수 있다. 왜냐하면 제도적 권력자원인 대통령의 입법적, 행정적 권한은 헌법에 의해 부여된 대통령의 공식 권한이기 때문에 대통령마다 차이가 없기 때문이다. 또한 설득력과 같은 개인적 권력자원에 따라 대통령의 권력이 달라질 수 있지만(Neustadt 1960), 이러한 개인주의적 접근은 ‘제도로서의 대통령’이라는 관

점을 약화시킴으로써 대통령에 대한 객관적인 이해를 방해할 수 있기 때문이다 (신현기·함성득 2023).

대통령의 정치적 권력자원 중 의회 기반 권력은 대통령에게 협력하려는 여당의 응집성을 바탕으로 한 여당의 의식 규모이다. 특히 대통령을 뒷받침하는 여당의 응집력이 작동하는 데에는 대통령의 여당 내 위상이 중요한 역할을 한다. 만약 대통령이 여당의 공천과 인사 등에 전권을 갖고 여당의 주류에 속한다면 여당은 대통령을 전적으로 지원하는 응집력 있는 여당이 될 것이다. 그러나 대통령에게 반대하는 여당 내 분파가 존재한다면 여당의 의식 규모가 그대로 대통령의 의회 기반 권력으로 전환되지 못할 것이다. 이처럼 대통령을 중심으로 한 여당의 응집성을 만드는 데 핵심적인 요인인 대통령의 당내 위상을 기준으로 민주화 이후 대통령을 구분하면, i)정당 총재형 대통령, ii)정당 비주류형 대통령, iii)정당 주류형 대통령 등 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

먼저 정당 총재형은 대통령이 선출직 후보자에 대한 공천권과 정당의 예산과 인사권을 가진 총재직을 겸직하는 경우로, 노태우, 김영삼, 김대중이 해당한다. 그러나 이러한 정당 총재형 대통령은 2000년대 초반 정당 민주화의 일환으로 당권과 대권을 분리하고, 대통령의 총재직 겸직을 금지함으로써 막을 내렸다(장훈 2013). 2000년대부터 대통령은 공식적으로 여당의 수석 당원 정도의 위상을 갖고, 당원 선거로 선출된 여당의 대표가 여당을 책임지는 방식으로 역할 분담이 이뤄졌지만, 실제로 대통령은 다양한 방식으로 여당에 대한 지배력을 행사했다.

정당 총재형 이후 대통령의 여당에 대한 지배력은 대통령의 여당 내 위상과 관련이 있는데, 대통령이 여당의 지배 분파에 속하면서 여당의 대선 후보가 돼서 당선된 경우를 ‘정당 주류형 대통령’(mainstream president), 그렇지 않고 여당의 소수 분파 출신으로 대통령이 된 경우를 ‘정당 비주류형 대통령’(non-mainstream president)으로 분류했다(Azari 2023). 이런 기준으로 봤을 때, 정당 총재형 대통령이 퇴장한 뒤 등장한 노무현과 이명박은 정당 비주류형 대통령으로 분류할 수 있다. 노무현은 여당이던 새천년민주당의 비주류였지만, 2002년 첫 도입된 국민

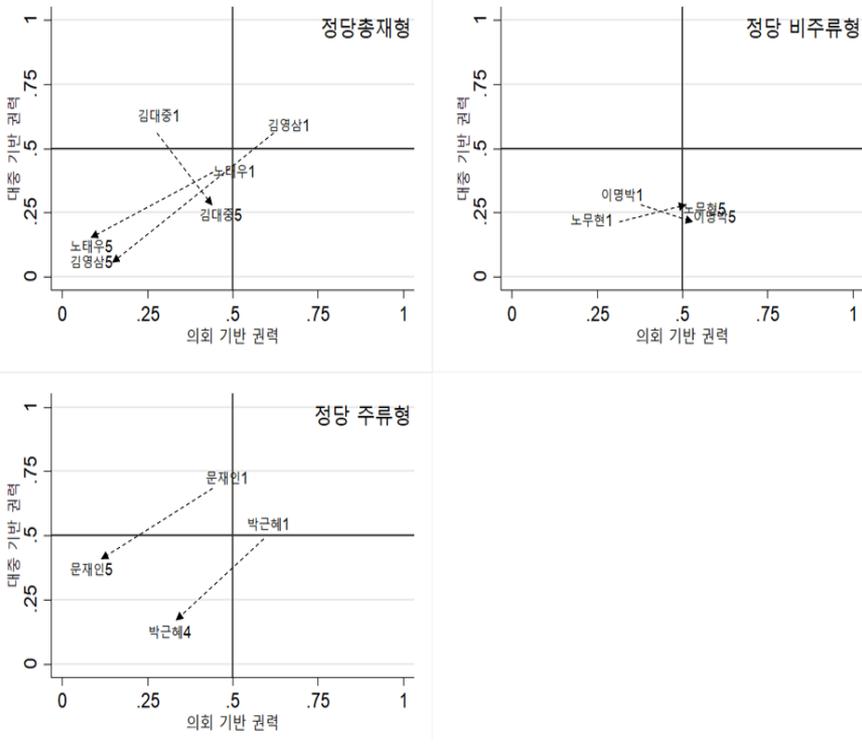
경선제를 통해 여당의 대선 후보가 됐다. 이명박은 2007년 야당인 한나라당의 당내 경선에서 지배 분파였던 박근혜를 간발의 차이로 물리치고 대선 후보가 됐다. 이러한 당내 비주류의 지위는 이후 집권 기간 내내 대통령과 여당 간 갈등의 주요 원인이 됐다(장훈 2013).

반면 박근혜와 문재인은 정당 주류형 대통령에 해당한다. 박근혜는 이명박정부 말인 2011년 말, 여당의 비상대책위원장을 맡으면서 기존의 한나라당을 새누리당으로 재창당하면서 2012년 19대 총선 승리를 통해 사실상 여당을 장악한 뒤 대통령에 당선됐다. 또한 문재인은 2016년 20대 총선을 앞두고 안철수와 호남 출신 의원들이 탈당하여 국민의당을 창당하면서 당내 분파가 소멸됐고, 20대 총선에서 더불어민주당이 제1당으로 선전하면서 사실상 정당을 장악했다. 이를 바탕으로 다음 해인 2017년 박근혜 탄핵에 따른 보궐선거에서 승리해 대통령이 됐다.

1) 대통령의 권력자원 측정

앞서 언급했듯이, 대통령의 정치적 권력자원은 의회 기반 권력과 대중 기반 권력으로 구성된다. 의회 기반 권력은 대통령에게 협력하는 여당의 응집력을 바탕으로 한 여당의 의석 규모이며, 대중 기반 권력은 대통령에 대한 대중적 지지 정도라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 아래의 <그림 3>은 대통령의 정치적 권력자원이 집권 초기와 집권 후기에 어떻게 변화했는지를 보여준다.

<그림 3> 대통령별 임기 경과에 따른 권력자원의 변화



<그림 3>에서 X축의 의회 기반 권력은 다음의 공식으로 구했다.

$$\text{의회 기반 권력} = \text{여당의 의석비율(\%)} \times (1 - \text{'표준화된 당정갈등 지수'})$$

※ (1-'표준화된 당정갈등 지수')는 여당의 응집성 지수

여기서 '표준화된 당정갈등 지수'는 빅카인즈(www.kinds.or.kr)에서 검색어로 '대통령', '여당', '갈등' 등을 넣고, 4개 일간지(조선일보, 중앙일보, 경향신문, 한

겨레신문)에 게재된 기사의 갯수를 각 대통령의 집권 연도별로 구한 뒤 이를 Max-min방식⁸⁾으로 표준화한 값이다. ‘표준화된 당정갈등 지수’는 0-1의 값을 갖는데, 이 값이 크다는 것은 대통령과 여당의 갈등이 많았음을 의미한다. 따라서 1에서 이 값을 뺀 값(1 - ‘표준화된 당정갈등 지수’)은 여당의 응집성 지수가 된다. 이렇게 구한 여당의 응집성 지수를 일종의 가중치처럼 여당의 의석비율에 곱함으로써 대통령의 의회 기반 권력을 구했다. 예컨대 응집성 지수가 1일 경우 여당의 의석 규모는 손실 없이 대통령의 의회 기반 권력으로 전환되지만, 1 이하 일 경우에는 그만큼 의석 규모의 손실이 발생해 대통령의 의회 기반 권력도 축소 된다고 해석할 수 있다.

또한 Y축의 대중 기반 권력은 대통령 지지율로 측정했으며, 한국갤럽의 분기 별 대통령 지지율 자료를 활용했다. 예컨대 김영삼1은 집권 첫해의 4분기 지지율, 김영삼5는 집권 5년 차의 4분기 지지율을 의미한다.

위의 <그림 3>을 보면, 대통령의 정치적 권력자원은 임기가 경과함에 따라 모두 ‘좌하향’함을 알 수 있다. 우선 Y축을 기준으로 대통령의 지지율은 임기 경과에 따라 모두 하락함으로써 대중 기반 권력이 감소했다. 또한 X축의 의회 기반 권력 역시 임기 중 치러진 총선 등에 의한 여당 의석 감소와 당정갈등 등으로 인해 감소했다.

이처럼 대통령의 정치적 권력자원은 의회 기반 권력(X축)과 대중 기반 권력(Y축)으로 구성되기 때문에 정치적 권력자원의 크기는 의회 기반 권력값과 대중 기반 권력값의 벡터로 구할 수 있다. 이는 위의 <그림 3>에서 꼭지점(0)에서 각 대통령의 위치 점을 잇는 선분의 길이를 의미하며, 이렇게 구한 각 대통령의 집권 초와 집권 말의 권력자원의 크기는 다음의 <표 2>와 같다.

8) 이 방법은 해당 지표의 최소값과 최대값을 이용해 정규화하는 방법으로 표준화값(Z)은 다음의 산식으로 구한다. $Z = \frac{X - \min(X)}{\max(X) - \min(X)}$ 이 산식에 의한 Z값은 0-1의 값을 갖는다.

〈표 2〉 대통령별 임기 경과에 따른 권력자원 크기의 변화

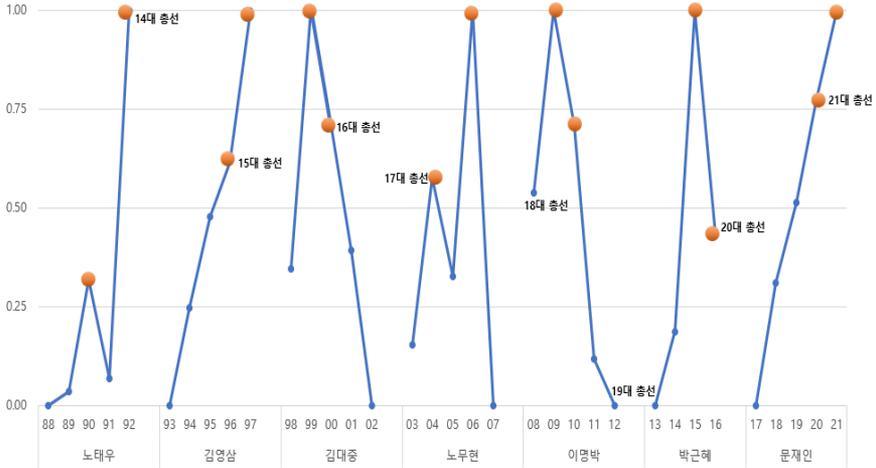
		집권 초 권력자원 (A)	집권 말 권력자원 (B)	권력자원의 변화 (B-A)
정당 총재형	노태우	0.59	0.12	-0.47
	김영삼	0.83	0.06	-0.77
	김대중	0.66	0.45	-0.21
정당 비주류형	노무현	0.27	0.55	0.28
	이명박	0.40	0.57	0.17
정당 주류형	박근혜	0.75	0.26	-0.49
	문재인	0.83	0.37	-0.46

<표 2>를 보면, 노무현과 이명박을 제외한 모든 대통령이 집권 말기가 되면 정치적 권력자원이 집권 초기에 비해 감소했음을 확인할 수 있다. 다만 노무현과 이명박의 경우 집권 초기의 권력자원의 크기가 워낙 작았기 때문에 집권 말기에 상대적으로 권력자원이 증가했던 것으로 추정된다.

2) 여당의 자율성 요구 측정

여당의 자율성 요구를 직접 측정하는 것은 현실적으로 어렵지만, 현실에서 발현된 당정갈등을 통해 여당의 자율성 요구를 확인하는 것은 가능할 것이다. 이러한 추론 방식이 결과론적 설명이 될 수 있지만, 발현된 당정갈등을 통해 여당의 자율성 요구를 간접적으로 확인하는 이점이 있을 것으로 본다. 아래의 <그림 4>는 앞서 언급한 언론보도를 바탕으로 계산한 ‘표준화된 당정갈등 지수’를 대통령별로 도식화한 것이다. 특히 굵은 원으로 표시된 2개 지점은 대통령 임기 중 ‘표준화된 당정갈등 지수’의 값이 높은 1순위와 2순위 시점을 표시한 것이다.

<그림 4> 대통령별 임기 경과에 따른 ‘표준화된 당정갈등 지수’



<그림 4>에서 임기 후반으로 갈수록 대통령의 권력자원이 경향적으로 감소하면서 당정 갈등이 점차 증가했음을 알 수 있다. 실제로 노태우(임기 5년 차 최고), 김영삼(임기 5년차 최고), 노무현(임기 4년차 최고), 박근혜(임기 4년 중 3년차 최고), 문재인(임기 5년차 최고)은 이러한 경향을 비교적 잘 보여준다. 그러나 김대중, 이명박의 경우 임기 중반에 당정갈등이 최고치를 기록한 뒤 임기 말기에는 오히려 하락했다. 이는 두 대통령의 경우 당정갈등을 촉발하는 여당의 자율성 요구가 일찌감치 터져 나왔기 때문으로 판단된다.

이러한 여당의 자율성 요구가 증가할 때는 ①총선 등 전국 단위 선거를 전후해서 선거 전략상 대통령과의 거리두기가 필요하거나 공천 갈등이 불거졌을 때, 또는 ②여당 내 분파가 대통령과 대립할 정도로 규모가 커졌을 때라고 할 수 있다.

첫째, 14대 총선(노태우), 15대 총선(김영삼), 16대 총선(김대중), 17대 총선(노무현), 20대 총선(박근혜), 21대 총선(문재인) 등 총선이 있는 해에는 당정갈등이 크게 증가했다. 다만 이명박의 경우는 예외인데, 이는 18대 총선의 경우 이른바 ‘공천학살’로 공천에서 탈락했다가 무소속 등으로 당선된 친박계 의원들의

복당을 둘러싸고 그다음 해인 2009년 당정갈등이 증가했기 때문이다. 또한 19대 총선의 경우 이미 당권이 박근혜 비상대책위원장으로 완전히 넘어간 상태여서 당정갈등이 상대적으로 적었기 때문으로 판단된다.

둘째, 차기 대선 후보를 포함한 당내 분파는 야당의 자율성 요구를 추동함으로써 당정갈등을 주도했다. 노태우의 경우 임기 3년차에 당정갈등이 증가한 것은 3당 합당 이후 김영삼계와 현직 대통령을 지지하는 민정계 사이의 갈등 때문이었다. 김영삼은 임기 5년차에 차기 대선후보 이회창계와의 갈등으로 당정갈등이 최고치를 기록했다. 노무현은 임기 4년차에 차기 대선후보 정동영계와의 갈등으로 당정갈등이 고조됐다. 이명박의 경우 특이하게도 임기 2, 3년차에 당정갈등이 최고치를 기록했는데, 이는 박근혜계가 사실상 여당 내 야당으로 조직적으로 저항했기 때문이며, 이러한 당정 갈등은 임기 3년차인 2010년 박근혜계의 반대로 세종시 수정안이 최종 부결되면서 폭발했다. 박근혜의 경우도 임기 3년차에 당정갈등이 최고치를 기록했는데, 김무성·유승민 등 비박계와의 갈등이 주요 원인이었으며, 이로 인해 이들 세력은 임기 4년차에 박근혜 탄핵에 동조하는 조직적 결정을 내린다.

이상의 설명을 통해 민주화 이후 당정갈등과 관련해 다음의 두 가지 예측을 해볼 수 있을 것으로 판단된다.

① 예측1: 대통령의 권력자원이 경향적으로 감소하고, 총선이나 대선 등을 전후해 여당의 자율성 요구가 커지면서 당정갈등이 증가한다. (‘권력자원 감소-선거’)

민주화 이후 대통령은 임기 중 2-3번의 전국 단위 선거와 잦은 재보궐선거를 치러야 했는데, 이들 선거는 대통령에 대한 중간 평가적 성격이 강해 여당이 패배하는 경우가 많았다(이준한 2008). 여당은 다음 선거에서도 패배할지 모른다는 불안감이 증가하면서 대통령으로부터의 자율성 요구가 증대했고, 이 과정에서 당정갈등이 불거졌다. 특히 여당 내 유력 대선 후보가 존재할 경우 차기 대선

승리를 위해 대통령과의 비동조화(decoupling)를 위해 전략적으로 현직 대통령과의 차별화를 시도하면서 당정갈등이 불거졌다. 이는 임기 후반으로 갈수록 대통령의 권력자원이 소진하는 데다 재선의 기회가 없는 단임제 대통령과 미래 선거를 준비해야 하는 여당의 이해관계 불일치가 극대화되기 때문이다.

- ② **예측2: 대통령의 권력자원이 경향적으로 감소하고, 여당 내 분파가 존재할 경우 여당의 자율성 요구가 커지면서 당정갈등이 증가한다.**
(‘권력자원 감소-여당 분파’)

특히 노무현과 이명박처럼 정당 비주류형 대통령일 경우 기존의 지배 분파가 대통령에 대한 비판을 주도했다. 또한 정당총재형 대통령이나 박근혜처럼 여당의 주류라고 하더라도 당내 분파의 저항으로 인해 당정 갈등이 증가하는 경향이 있었다.

Ⅲ. 민주화 이후 대통령-여당 갈등 사례 분석

이상에서 살펴본 것처럼, 민주화 이후 당정 갈등은 ‘대통령제화한 정당’을 만드는 대통령제의 제도적 특성, 정당의 사회적 기반이 취약한 상태에서 대통령 권력을 차지하기 위한 정당 간의 극한 대결이 대통령의 여당 지배 충동을 더욱 강화시키는 한국 정당정치 특징을 역사적, 제도적 배경으로 하면서 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용한 결과로 나타난다. 이에 근거해 민주화 이후 당정갈등에 대한 2가지 예측을 제시했다. 이번에는 이러한 예측이 민주화 이후 당정갈등 사례⁹⁾에 부합하는지 살펴본다.

9) 민주화 이후 대통령-여당 갈등 사례는 빅카인즈(www.kinds.or.kr)에서 검색어로 ‘대통령’, ‘여당’, ‘갈등’ 등을 넣고, 4개 일간지(조선일보, 중앙일보, 경향신문, 한겨레신문)에 게재된 기사를 검토하는 방식으로 정리했다.

1. 정당 총재형 대통령

1) ‘권력자원 감소-선거’ 예측

정당 총재형 대통령의 경우 선거를 앞두고 기존 여당을 해체하고, 대통령 지지 세력을 중심으로 새로운 여당을 창당했으며, 이 과정에서 기존 인사 물갈이 등으로 당정갈등이 증가했다. 김영삼은 집권 초기, 개혁에 대한 여론의 압도적 지지를 바탕으로 여당을 사실상 지배했다. 이러한 압도적 지배력을 바탕으로 1995년 말, 기존 민자당을 해체하고 새로운 여당인 신한국당을 창당함으로써 여당에 대한 지배력을 높였다.

김대중도 김영삼과 마찬가지로 재임 중에 새로운 여당을 창당했다. 2000년 16대 총선을 앞두고 전국 정당화를 목표로 기존 새정치국민회의를 해체한 뒤 새천년민주당을 창당하면서 여당을 재구조화했다. 그러나 이후 재보궐 선거와 2002년 지방선거에서 잇따라 패배하면서 대통령과 여당의 갈등이 표출되기 시작했다. 차기 대선을 앞두고 선거 패배가 되풀이되자 위기감을 느낀 여당은 이른바 소장파 의원을 중심으로 당내 민주화를 요구하면서 대통령의 측근 배제를 주장하고 대통령의 인사 등을 비판하고 나섰다. 이러한 당내 민주화 요구는 2001년 10월 재보궐 선거 패배, 2002년 5월 대통령의 세 아들 비리 의혹으로 대통령의 레임덕이 가속화되면서 결국 대통령의 탈당 요구로 이어졌다. 김대중은 이러한 여당의 압력에 밀려 2002년 5월 새천년민주당에서 탈당했다.

2) ‘권력자원 감소-여당 분파’ 예측

노태우는 임기 초의 여소야대 국면을 돌파하기 위해 1990년 1월, 기존 여당인 민정계와 김영삼계, 김종필계 등 이질적인 집단이 결합한 민주자유당을 창당했다. 이러한 정계개편은 인위적으로 여당을 다수당으로 만들었지만, 이로 인해 여당 내 분파가 주도하는 당정 갈등이 증폭됐다. 노태우 집권 시기의 당정 갈등은 3당 통합으로 거대 여당 민자당이 창당된 시점을 전후해 그 양상이 달라진다. 3당 통합 이전에는 민정당 내에서 전직 대통령인 전두환 5공 세력의 청산을 둘러

싸고 5공 세력 분파와 현직 대통령 지지 분파 간의 갈등이 주를 이뤘다. 그러나 1990년 3당 합당 이후에는 차기 대권을 노리는 김영삼계와 이를 견제하는 민정계의 갈등이 주요 원인으로 부상했다. 김영삼은 차기 대권 후보로 선출되기 위해 당내 견제세력인 박철언의 퇴진을 밀어붙였고, 3당 합당의 조건이었던 내각제 합의를 무산시킴으로써 대통령과 정면으로 충돌했다. 특히 1991년 5월, 학생들과 노동자들의 잇따른 분신으로 국정 위기가 찾아왔을 때는 노재봉 총리의 사퇴를 주장하면서 대통령과 충돌했다. 또한 김영삼은 대통령 임기 4년차인 1992년 8월, 제2이동통신 선정 후보자로 대통령의 사돈 기업인 선경이 낙점되자 이의 무효화를 주장하고, 같은 해 9월 부정 관권선거 폭로로 여론이 악화되자 개각을 요구하는 등 대통령과 정면으로 충돌했다. 노태우는 결국 1992년 8월, 민자당 총재직을 사퇴한 데 이어 같은 해 9월에는 선거 중립 내각을 이유로 민자당을 탈당했다.

김영삼의 경우 집권 5년 차인 1997년 초, 노동법 날치기 통과와 그에 따른 노동계의 총파업으로 여론이 악화되기 시작했다. 특히 같은 해 4월, 한보 부도 사태를 시작으로 IMF외환위기를 벌어지자 대통령을 비판하는 여당의 목소리가 커졌다. 그러던 차에 대통령이 야당 대선 후보였던 김대중의 비자금 수사를 대선 이후로 미룬 것에 반발해 여당의 대선 후보였던 이회창이 대통령 탈당을 요구하면서 당정갈등이 폭발했다. 여당의 대선후보가 국정 실패로 여론이 악화된 대통령과 차별화를 시도한 것이 갈등의 주요 원인이었다. 이러한 이해 충돌 속에서 김영삼은 대선 직전인 1997년 11월, 여당인 신한국당을 탈당했다.

정당 총재형 대통령은 공통적으로 기존 여당을 해체하고 새로운 여당을 만들어 여당을 지배하고, 의회에 영향력을 행사하려고 했다. 김영삼과 김대중은 임박한 총선을 앞두고 대통령 지지 세력으로 재편된 여당을 창당했고, 노태우의 경우 3당 합당에 의한 창당이였다. 정당 총재형 대통령들은 총재 권한을 바탕으로 여당을 사실상 지배했지만, 임기 말에는 선거로 촉발된 갈등과 여당 내 분파 갈등 등으로 여당에서 쫓겨나는 신세가 됐다.

〈표 3〉 정당 총재형 대통령의 당정 갈등 사례

시 기	내 용	갈등주체	
노태우	1989. 4	주택200만호 건설 등 부동산 투기 억제책	민정당 대 정부
	1989. 6	5공세력 청산 둘러싸고 당정 갈등	민정당 대 정부
	1990. 4	박철언 정무장관 및 민정계 주도 당운영 반발	김영삼 대 대통령
	1990. 10	내각제 합의각서 유출 파문	김영삼 대 대통령
	1991. 5	노재봉 총리 사퇴 둘러싸고 갈등	김영삼 대 대통령
	1991. 8	전당대회 조기소집 두고 갈등 (92년 총선전 조기 전당대회 통해 후보 확정)	김영삼 대 대통령
	1992. 5	전당대회 개최 (이종찬 경선 중도 하차)	김영삼 대 대통령
	1992. 8	제2이동통신 선정 관련 갈등	김영삼 대 대통령
	1992. 9	관련선거 부정폭로, 개각 요청 → 중립내각	김영삼 대 대통령
1992.9	대통령 탈당		
김영삼	1994. 8	세계무역기구(WTO) 설립현장 국회비준시기 논란	민자당 대 청와대
	1995. 7	실명제 등 종합과제 보완 논란	민자당 대 재정경제부
	1997. 1	노동법 날치기 통과와 총파업 책임 논란	신한국당 대 청와대
	1997. 4	한보사태 두고 갈등	이회창 대 청와대
	1997. 7	전두환, 노태우 사면 두고 갈등	이회창 대 청와대
	1997. 10	김대중 비자금 수사 유보	이회창 대 청와대
1997. 11	대통령 탈당		
김대중	1998.10	법무부의 인권법 시안(국가인권위원회 위상 및 조사대상 등)	국민회의 대 법무부
	1999. 3	국민연금 확대실시 시기	국민회의 대 청와대
	1999. 6	오토비 사건, 법무장관 거취	국민회의 대 청와대
	2000. 3	동강댐 건설 계획	민주당 대 행정부
	2000. 8	의약분업	민주당 대 행정부
	2000. 12	당 쇄신 주장 제기(정풍운동)	민주당 소장파 대 여당 지도부.대통령
	2001. 5	안동수 법무장관 충성메모 파동, 인사파동	민주당 소장파 대 여당 지도부.대통령
	2001. 8	김중권 당대표 당무 거부	민주당 대 청와대

시 기	내 용	갈등주체
2001. 9	한광옥 비서실장, 당 대표 내정, 반발	민주당 소장과 대 여당 지도부.대통령
2002. 4	대통령 아들 비리	여당 대 대통령
2002. 5	대통령 탈당	

2. 정당 비주류형 대통령

1) ‘권력자원 감소-선거’ 예측

노무현은 2014년 탄핵 반대 여론을 등에 업고, 17대 총선에서 여당인 열린우리당이 원내 과반을 차지하는 승리를 거뒀지만, 이후 각종 재보궐 선거 등에서 패배하면서 당정갈등이 폭발했다.

2005년 대연정론과 2006년 한미FTA는 선거와 관련된 대통령의 목표와 여당의 목표가 충돌한 대표적 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 다음 선거의 유인이 없는 대통령은 2006년 야당이 선거법 개정에 동의한다면 총리 등 국정운영 권한의 절반을 양보할 수 있다며 야당인 한나라당에 대연정을 제안했다. 당시 야당 박근혜 대표는 이를 거절했고, 다음 선거를 치러야 하는 여당 의원들은 지지 기반을 허무는 이러한 대통령의 제안을 격렬하게 반대했다. 2007년 한미FTA 추진도 여당의 주요 지지 기반이었던 진보세력들이 격렬하게 반대하는 사안이었기 때문에 지지 기반 붕괴를 우려하는 여당 의원들이 강력하게 반대했다.

이처럼 대통령과 여당 간 이해관계의 불일치가 격렬한 당정 갈등으로 표면화 되고, 재보궐 선거에서 여당이 잇따라 패배하자 여당 내에서 대통령의 탈당을 요구하기 시작했다. 결국 집권 말, 대통령의 지지율이 급락하고 여당 내부에서 차기 대선을 위해 열린우리당 해체에 이은 재창당 움직임이 가속화되자 노무현은 2007년 2월, 열린우리당을 탈당했다.

이명박은 대선 승리 직후 열린 2008년 18대 총선에서 대통령 지지 세력을 중심으로 여당을 재편하기 위해 경쟁자인 박근혜 지지 세력을 공천에서 배제하는

이른바 ‘친박 공천 학살’을 단행했다. 여당 공천에서 밀려난 친박계 의원들은 ‘친박 연대’를 만들어 대거 당선됨으로써 이후 이들의 복당 문제가 여당의 핵심 갈등 사안으로 부상했다. 이명박은 관리형 당 대표인 박희태를 통해 여당을 통제하려고 했지만, 친박계와의 갈등은 좀처럼 해소되지 않았다.

2) ‘권력자원 감소-여당 분파’ 예측

노무현이 대통령에 당선될 수 있었던 것은 김대중정부 말, 당내 민주화의 일환으로 국민경선제가 도입된 덕분이었다. 당시 여당이던 새천년민주당에서는 이인제가 여당 주류의 지원을 받는 유력한 대선 후보였다(박수형 2014). 이처럼 당내 비주류였던 노무현은 집권 초기부터 대북송금 특검법을 둘러싸고 여당 주류와 갈등을 빚기 시작했다. 김대중정부의 역사적 유업을 훼손하는 것으로 인식했던 여당 주류는 노무현을 정면으로 비판했고, 정당 민주화를 추진했던 소장파들은 대통령과 함께 새로운 여당인 열린우리당 창당을 밀어붙였다. 결국 당정 갈등은 결국 과거 여당의 주류가 야당인 한나라당과 합세해 대통령 탄핵 소추안을 가결시키는 것으로 폭발했다. 이를 계기로 대통령은 기존의 여당과 완전히 결별했고, 2004년 17대 총선에서 새로운 여당인 열린우리당이 원내 과반 확보로 승리하면서 새로운 당정관계의 조건이 형성됐다.

노무현은 정당 총재형 대통령들이 추진했던 수직적 당정관계를 당정 분리를 통해 수평적 당정관계로 재편하고자 했다. 노무현은 이러한 당정 분리를 정치개혁의 핵심 과제 중 하나라고 인식했다. 이를 위해 2004년 5월, 청와대 정무수석실을 폐지했다. 또 수직적 당정관계의 상징이었던 당 총재직을 없애고, 당원 경선을 통해 당 의장을 선출했다.

그러나 노무현의 당정 분리는 당초 의도와 달리 대통령을 반대하는 당내 분파를 양산하는 결과를 가져왔다. 여당에 대한 대통령의 공식 권한이 사라지자, 여당 분파들은 대통령의 정책, 인사를 직접적으로 공격하기 시작했다. 국가보안법, 사립학교법 등 개혁입법과 부동산정책 등에 대한 비판이 수시로 터져 나왔다.

또한 김혁규 총리 후보자, 유시민 보건복지부장관 후보자, 김병준 교육부총리 후보자, 문재인 법무부장관 후보자 등 대통령의 인사에 대해서도 여당 분파들이 공개적으로 반대 의사를 밝혔다. 정당 총재형 대통령 시절에는 정부 정책을 비판 하더라도 대통령을 직접 거론하는 경우는 없었는데, 노무현 재임 중에는 여당 의원들이 대통령을 향해 비판하는 경우가 드물지 않았다. 아파트 분양원가 공개를 둘러싼 갈등에서 당시 여당 의원이었던 김근태가 대통령을 향해 “계급장 떼고 붙어보자”고 공격한 것이 대표적이다.

이명박의 경우 친박계와의 갈등은 2010년 정부안이었던 세종시 수정안 부결을 계기로 폭발했다. 이명박은 정운찬 총리 임명을 통해 행정수도의 세종시 이전을 무효화하고, 그 대안으로 충청권 과학비즈니스벨트 건설을 추진하고자 했다. 그러나 박근혜는 국민과의 약속을 명분으로 이에 반대했고, 결국 국회 표결에서 정부안이 최종 부결됐다. 대통령이 정권의 명운을 걸고 추진했던 정책이 여당 내 경쟁자가 주도한 반란에 의해 부결된 이 사건을 계기로 대통령의 여당 지배력이 급속히 약화되면서 레임덕이 본격화된 것으로 평가된다(박명호 2010).

세종시 수정안 부결 이후 친박계 의원들은 사실상 대통령을 비판하는 야당의 역할을 하기 시작했다. 김태호 총리 후보자, 신재민 문체부장관 후보자, 정동기 감사원장 후보자에 대한 여당의 비판이 노골적으로 터져 나왔다. 재보궐 선거의 잇따른 패배로 여당의 위기감이 고조되자 박근혜는 2011년 말, 비상대책위원장을 맡으면서 여당의 당명을 새누리당으로 바꾸는 등 사실상 여당을 재편했다. 그리고 2012년 4월 19대 총선에서 새누리당이 원내 과반 의석 확보에 성공하면서 여당은 사실상 박근혜의 통제 아래 놓이게 됐다. 이명박은 임기 말인 2012년, 내곡동 사저 의혹과 측근 비리 등으로 여당 의원들로부터 탈당 요구를 받았지만, 박근혜의 반대로 당적을 유지할 수 있었다. 이명박은 여당에 대한 지배력을 완전히 상실했지만, 박근혜 덕분에 민주화 이후 탈당하지 않고 임기를 마친 첫 대통령이 될 수 있었다.

〈표 4〉 정당 비주류형 대통령의 당정 갈등 사례

	시 기	내 용	갈등주체
노무현	2003. 3	대북송금 특검법 공포	민주당 대 청와대
	2003. 4	이라크 파병 결정	민주당 대 청와대
	2003. 4	고영구 국정원장 임명	민주당 대 청와대
	2003. 7	신당(열린우리당) 창당	민주당 대 청와대
	2004. 6	김혁규 전 경남지사 총리인준안	열린우리당 대 청와대
	2004. 6	아파트 분양원가 공개	열린우리당 대 청와대
	2004. 9	국보법, 사학법 등 4대 개혁입법	열린우리당 대 청와대
	2004. 12	3주택 양도소득세 증과	열린우리당 대 청와대
	2005. 6	정부 부동산정책 전반, 철도공사의 유전개발 및 행담도의혹	열린우리당 대 청와대
	2005. 8	대연정론	열린우리당 대 청와대
	2006. 1	유시민 보건복지부장관 입각	열린우리당 대 청와대
	2006. 2	정책 갈등(▲1.2인 가구를 대상으로 한 소수자 근로소득세 추가공제 폐지 ▲중앙정부의 재건축 승인권 환수 문제 ▲소주세율 인상 논란)	열린우리당 대 정부
	2006. 5	사학법 재개정	열린우리당 대 청와대
	2006. 8	김병준 교육부총리, 문재인 법무장관 임명	열린우리당 대 청와대
	2006. 8	비전2030 관련 증세 논란	열린우리당 대 청와대
	2006. 9	한미FTA	열린우리당 대 청와대
2006. 12	신당 창당	열린우리당 대 청와대	
	2007. 2	대통령 탈당	
이명박	2008. 4	18대 총선 친박계 공천학살 및 총선후 복당	박근혜 대 청와대
	2008. 11	수도권 규제 완화	한나라당 대 청와대
	2009. 5	당정청 쇄신론	한나라당 대 청와대
	2010.6	세종시 수정안 부결	한나라당 대 청와대
	2010. 8	김태호 총리, 신재민 문체부장관 임명	한나라당 대 청와대
	2010. 10	불법사찰 등 권력사유화 논쟁	한나라당 대 청와대
	2011. 1	정동기 감사원장 인사	한나라당 대 청와대
	2011. 3	충청권 과학비즈니스벨트 재검토, 동남권 신공항 백지화 논란	한나라당 대 청와대

3. 정당 주류형 대통령

1) ‘권력자원 감소-선거’ 예측

박근혜의 경우 당정갈등은 2016년 19대 총선을 앞두고 본격적으로 분출했다. 박근혜는 자신에게 완전히 종속된 여당을 원했고, 이를 위해 친박계 인사 위주로 공천을 시도했다. 이에 대해 김무성 대표는 당무를 거부하거나, 총선 직전 공천도장을 갖고 잠적하는 등의 소동을 일으키며 저항했다. 그러나 공천권을 둘러싼 이러한 극심한 계파 갈등으로 인해 여당은 더불어민주당에 패하고 말았다. 총선 패배의 책임을 지고 김무성이 물러나자 2016년 8월, 후임 당 대표로 박근혜의 복심으로 불리는 이정현이 선출됐다.

내부 계파 갈등에도 불구하고 견고했던 박근혜의 지배력은 19대 총선 이후인 2016년 8월, 우병우 민정수석의 거취를 둘러싼 논란, 그리고 같은 해 10월, 비선실세였던 최순실의 국정 개입 의혹이 세상에 알려지면서 무너졌다. 결국 여당 의원 상당수가 대통령 탄핵소추에 동참함으로써 박근혜는 헌정사상 최초로 탄핵됐다. 대통령 탄핵으로 몰락한 여당은 대선 보궐선거 직전인 2017년 2월, 자유한국당으로 당명을 바꿨고, 같은 해 11월 박근혜를 제명했다.

문재인은 2017년 3월, 박근혜 탄핵에 따른 보궐선거를 통해 대통령에 당선됐다. 1년 전, 김종인 비상대책위원장의 지휘로 치러진 20대 총선에서 더불어민주당은 원내 1당이 됐다. 이와 더불어 당내 역학관계에서 중요한 점은 20대 총선 직전 문재인 당대표를 흔들던 안철수와 호남지역 의원들이 국민의당을 창당해 나감으로써 결과적으로 당내 분파가 사라지고, 문재인 지지세력을 중심으로 당이 재편됐다는 점이다. 이는 집권 이후 안정적인 당정 관계를 확립하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다. 또한 재임 중 치러진 21대 총선은 코로나19라는 국가적 재난 상황에서 치러졌기 때문에 상대적으로 여당의 응집력이 높아 선거 국면인데도 공천 등을 둘러싼 당정 갈등이 상대적으로 적었다. 특히 21대 총선에서 여당이 대승함으로써 당정 갈등은 더욱 잦아들었다.

2) ‘권력자원 감소-여당 분파’ 예측

박근혜는 자신이 재창당한 새누리당의 대선 후보로 대통령에 당선된 이후 철저히 수직적인 당정 관계를 요구했다. 청와대에는 김기춘 비서실장을, 여당 대표로는 관리형 대표인 황우여를 두고 대통령 주도의 수직적 당정 관계를 확립했다. 이로 인해 집권 초기, 국정 운영에 대한 여당의 비판은 완전히 사라졌다.

이러한 수직적 당정 관계에 균열이 나기 시작한 것은 2014년 7월, 전당대회에서 대통령이 지원하는 친박계 서청원 대신 김무성이 당 대표로 당선되면서부터였다. 취임 직후 김무성이 제기한 개헌 주장은 “임기 내 개헌은 없다”는 박근혜의 입장과 배치되는 것이어서 당정 갈등이 재연될 조짐을 보였지만, 김무성 대표가 서둘러 개헌 입장을 철회하면서 가라앉았다. 박근혜의 지배력에 균열이 간 두 번째 사건은 2015년 2월, 원내대표로 박근혜가 지원하는 이주영 대신 유승민이 당선된 일이었다.

이처럼 여당의 당대표와 원내대표를 모두 비박계 소수파가 맡게 되면서 여당 내에서 공무원연금 개혁, 복지정책에 대한 비판이 터져나왔다. 박근혜는 공무원연금 개혁에 대한 여야의 합의안을 정면으로 비판하면서 불만을 드러냈다. 또한 유승민은 2015년 4월, 원내대표 연설에서 “박근혜 대통령의 증세없는 복지는 허구”라고 직격함으로써 박근혜의 분노를 샀다. 이어 같은 해 6월, 박근혜는 행정입법에 대한 국회의 통제를 강화하는 내용의 국회법 개정안에 대해 거부권을 행사하면서 유승민을 ‘배신의 정치인’으로 지목했다. 유승민을 축출하라는 대통령의 명령이 떨어지자 친박계 의원들이 일제히 들고 일어나 퇴진을 요구하자 유승민은 같은 해 7월, 결국 원내대표직에서 물러나야 했다. 공석이 된 원내 대표는 친박계 원유철이 승계했다. 이처럼 박근혜에게 지속적으로 공격받았던 비박계 분파는 이후 박근혜 탄핵 과정에 동참함으로써 박근혜 몰락의 결정적 기여를 하게 된다.

문재인은 노무현정부 시절 당정 분리의 폐해를 경험했기 때문에 집권 내내 ‘당정 일치’를 내세우면서 안정적으로 당정 관계를 관리했다. 특히 재임 중 치러진

21대 총선에서 여당이 승리함으로써 여당 내 분파는 거의 존재감을 드러내지 못했다. 다만 2022년 대선을 앞두고 재난지원금의 지원 범위를 둘러싸고 여당과 재정기획부 간의 갈등이 불거지는 경우가 있었는데, 이때마다 문재인은 여당의 손을 들어줬다. 문재인이 집권 후반기에도 40%를 넘는 높은 지지율을 유지한 것도 대선을 앞둔 여당이 대통령과의 차별화를 자제한 원인이었다. 임기 마지막까지 대통령의 인기가 높았기 때문에 여당도 대통령을 비판하기 부담스러웠던 것이다. 문재인 집권 내내 도드라진 당정 갈등이 없었던 것은 이러한 요인들이 작용한 결과였다.

〈표 5〉 정당 주류형 대통령의 당정 갈등 사례

	시 기	내 용	갈등주체
박근혜	2014. 7	당대표 김무성 당선 (친박 서청원 탈락)	새누리 대 청와대
	2014. 10	김무성 개헌 논의	새누리 대 청와대
	2015. 2	원내대표 유승민 당선 (친박 이주영 탈락)	새누리 대 청와대
	2015. 5	공무원연금 개혁	새누리 대 청와대
	2015. 6	박근혜 국회법 개정안 거부권 행사, 배신의 정치	새누리 대 청와대
	2015. 7	유승민 사퇴	새누리 대 청와대
	2015. 10	안심번호 국민공천제 갈등, 김무성 당무 거부	새누리 대 청와대
	2016. 3.	19대 총선, 공천 갈등	새누리 대 청와대
	2016. 8	우병우 수석 거취 논란	새누리 대 청와대
	2016. 11	최순실 사태 → 12월 국회 탄핵소추 통과	새누리 대 청와대
문재인	2021. 7	재난지원금 범위	민주당 대 재정기획부
	2021. 7	송영길 대표 중도 노선(조국사태 사과, 부동산정책 수정)에 친문 반발	민주당 대 청와대
	2021. 11	방역지원금 등 초과세수 관련	민주당 대 재정기획부

IV. 결론 및 토론

본 연구는 민주화 이후 대통령이 여당과 어떤 식으로 협력하고 갈등했는지를 살펴보고, 이러한 협력과 갈등의 동학에 영향을 미치는 제도적, 역사적 요인을 찾아보았다. 한국의 대통령은 여당에 대한 통제력을 바탕으로 여당의 응집력을 높여 의회에 영향력을 행사하려고 했기 때문에 여당에 대한 통제력은 민주화 이후 대통령의 가장 중요한 제도적 권력 기반이었다. 따라서 민주화 이후 대통령들이 공통적으로 경험한 임기 후반의 레임덕이나 박근혜의 국회 탄핵 소추 등은 여당에 대한 통제력 상실에서 비롯됐다고 할 수 있다. 또한 윤석열 대통령과 이준석 여당 대표의 갈등에서 볼 수 있듯이, 대통령의 여당 통제 시도에서 비롯된 당정 갈등은 국정 혼란과 대통령 지지율 하락의 주요 원인이 되곤 했다. 본 연구는 이러한 대통령과 여당의 갈등을 대통령제 권력구조라는 제도적 특성과 역사적으로 형성된 한국 정당의 특성이라는 관점으로 설명하고자 했다. 이러한 이해는 민주화 이후 당정 갈등을 대통령의 권력욕이나 통치스타일 등과 같은 개인적 특성으로 환원하는 기존의 설명방식을 극복한다는 이론적 의의가 있을 것이다.

본 연구는 사무엘스와 슈거트(Samuels and Shugart 2010)의 ‘대통령제화한 정당’(presidentialized parties)이라는 분석틀을 통해 민주화 이후 당정갈등을 분석했다. 대통령제 권력구조에서 대통령은 의회와 분리된 대중 선거로 선출되고(기원의 분리), 당선된 이후 의회의 신임에 구애받지 않고 고정된 임기를 보장받는다(생존의 분리). 대통령 기원의 분리는 대통령이 선거 캠페인 과정에서 정당에 의존할 필요성을 줄이기 때문에 정당 경력이 일천한 외부자(outsider)의 출현 가능성을 높이고, 정당이 배제된 후보자 중심의 선거 캠페인을 초래한다. 또 대통령 생존의 분리는 대통령이 정당의 이념적 노선이나 정책으로부터 일탈하더라도 정당이 이를 제어할 수 없게 만든다. 결국 대통령제화한 정당에서는 정당의 대리인이어야 할 대통령이 정당의 주인 노릇을 하는 주인-대리인 관계의 역전이 발생할 수 있다.

또한 대통령제 권력구조에서 정당은 공직 추구(office-seeking)와 정책 추구(policy-seeking)라는 목표를 대통령 선거에서의 승리를 통해 달성할 수 있기 때문에 대중적 인기가 높은 대통령 후보자에게 종속될 수밖에 없다. 특히 사회적 기반이 약하고, 유력한 대선 후보를 중심으로 이합집산을 거듭했던 한국 정당의 역사적 특성은 이러한 대통령제화한 정당의 약점을 더욱 심화시켰던 것으로 판단된다.

이러한 대통령제 권력구조라는 제도적 요인과 한국 정당의 형성이라는 역사적 요인으로 인해 민주화 이후 대통령과 여당 사이에는 항상 이해관계의 불일치로 인한 갈등이 재연되곤 했다. 특히 한국의 단임제 대통령은 재선의 유인이 없는 반면 여당은 현직 대통령의 퇴임 이후에도 다음 선거를 치러야 할 유인이 있다. 이로 인해 단임제 대통령은 재임 중의 역사적 유업을 달성하기 위해 여당을 강하게 통제하려고 하지만, 여당은 선거 전략상 그러한 대통령으로부터 자율성을 추구하려는 경향을 갖게 된다.

이러한 제도적, 역사적 배경 아래에서 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구가 상호작용하면서 당정관계에서 협력과 갈등의 동학이 나타나게 된다. 대통령의 권력자원은 임기 후반으로 갈수록 소진한다. 우리는 대통령의 정치적 권력자원을 의회 기반 권력과 대중 기반 권력으로 구분하고, 양자의 벡터값으로써 정치적 권력자원을 측정했다. 이를 통해 임기 경과에 따른 대통령 권력자원의 감소 현상을 확인했다. 또한 민주화 이후 대통령을 여당 내 공식 권한과 정치적 위상에 따라 정당 총재형 대통령(노태우, 김영삼, 김대중), 정당 비주류형 대통령(노무현, 이명박), 정당 주류형 대통령(박근혜, 문재인)으로 구분했다. 이와 함께 대통령의 통제로부터 벗어나려는 여당의 자율성 요구는 총선, 대선 등의 전국 단위 선거, 여당 내 분파, 여당 내 유력 대선 후보 등으로 인해 증가하는 경향이 있었고, 이로 인해 당정 갈등이 커지곤 했다는 점을 보여줬다.

이처럼 본 연구는 대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구 간 상호작용에 의해 대통령과 여당의 관계가 ‘대통령 우위의 정당 무시형’ → ‘양자 균형의 정당

수용형' → '여당 우위의 정당 양보형'으로 변화하며, 대통령의 권력자원이 풍부하더라도 당면한 선거에서의 승리를 위해 여당의 자율성 요구가 강해질 경우에는 예외적으로 상호 충돌형 관계가 나타날 수 있음을 설명했다. 그리고 이러한 관점에서 민주화 이후 당정 갈등의 사례를 '정당 총재형 대통령', '정당 비주류형 대통령', '정당 주류형 대통령' 시기별로 구분해 분석했다. 본 연구의 이론적 의의는 '대통령제화한 정당'과 한국 정당의 특징이라는 이론적 관점에 근거해 민주화 이후 당정 갈등에 대한 분석틀(대통령의 권력자원과 여당의 자율성 요구 간 상호작용)을 제시하고, 이를 구체적 사례를 통해 분석했다는 데 있다.

그런데 사무엘스와 슈거트(Samuels and Shugart 2010)는 '대통령제화한 정당'(presidentialized parties)에서는 정당으로부터 일탈해 정당을 지배하려는 대통령에게 책임을 물릴 수단과 방법이 없다고 지적한다. 만약 이들의 주장처럼 의회중심제의 정당(parliamentary parties)만이 행정수반에게 책임을 물릴 수 있다면, 현행 대통령제를 의회중심제로 바꾸는 개헌 외에는 정당이 대통령에게 책임을 물릴 방법이 없다는 비관적 결론에 이르게 된다. 그러나 정당의 구조와 행태는 권력구조 외에도 정당의 특징과 역사 등에 의해서도 영향받는다라는 사실을 고려할 때(Passarelli 2015), 대통령제에서도 정당과 대통령이 서로 견제하고 협력하는 방안을 찾을 수 있을 것이다. 민주화 이후 대통령의 제왕적 성격은 의회에 의한 견제의 부재에서 비롯된 측면도 있지만, 이에 못지않게 대통령에게 일방적으로 종속된 여당의 역할 부재에서 비롯된 측면도 적지 않다. 이러한 점을 고려할 때, 정당의 입장에서 대통령의 책임성을 높일 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 가상준·안순철. 2012. “민주화 이후 당정협회의 문제점과 제도적 대안.” 『한국정치연구』 21권 2호, 87-114.
- 김영민. 2000. “정부와 정당 관계에 관한 시론적 연구: 개념, 유형 및 결정 요인: 개념, 유형 및 결정 요인.” 『한국사회와 행정 연구』 11권 2호, 21-36.
- 박명호. 2010. “세종시(市) 수정 논란의 진행 과정에서 나타난 대통령제의 특성에 관한 시론.” 『사회과학연구』 17권 2호, 95-111.
- 박상훈. 2006. “한국의 ‘87년 체제’: 민주화 이후 한국정당체제의 구조와 변화: 민주화 이후 한국정당체제의 구조와 변화.” 『아세아연구』 49권 2호, 7-41.
- 박상훈. 2015. “한국의 정치 양극화: 행태, 기원, 그리고 구조.” 『문학과 사회』 109호, 294-313.
- 박수형. 2014. “대통령 후보선출제도 변화 연구: 한국 정당은 왜 그리고 어떻게 ‘국민경선제’를 도입하게 되었나?.” 『한국정치학회보』 48권 4호, 197-223.
- 손병권. 2014. “제19대 국회 전반기 평가: 국회, 대통령, 여야 정당 간의 관계를 중심으로.” 『의정연구』 20권 3호, 5-35.
- 신현기·이종원. 2022. “대통령 지지의 심리적 기초에 관한 연구: 성향점수매칭(PSM)을 활용한 투표선택의 효과 분석.” 『행정논총』 60권 3호, 49-75.
- 신현기·함성득. 2023. “윤석열정부 대통령직 인수위원회 평가: 윤석열 정부의 집권 초기 국정 혼선의 기원” 『한국사회와 행정연구』 34권 1호, 1-27.
- 엄지원·이정애. 2024. ““윤석열, 국정원에 한동훈 체포 지시’…안 따르자 경질.” 『한겨레신문』 (12월 7일).
- 이준한. 2008. “한국의 선거주기와 대통령 소속정당의 선거이득.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 137-157.
- 이현우. 2008. “사회균열이론의 후발민주국가 적용과 한계.” 『OUGHTOPIA』 23권 2호, 145-176.
- 임성학. 2015. “당정거버넌스와 한국 민주주의의 발전.” 『동서연구』 27집 2호, 239-259.

- 서영지. 2024. “‘친윤’ 원희룡 “하루아침에 20년 관계 배신”...한동훈 직격.” 『한겨레신문』 (6월 30일)
- 신진욱. 2017. “왜 불평등의 심화는 계급균열로 이어지지 않는가? 후발 민주화 사회에서 균열형성 지체의 역사적 조건.” 『민주사회와 정책연구』 32권, 86-123.
- 장훈. 2013. “분권 개혁 이후 대통령과 여당의 협력과 갈등: 17대 국회 쟁점 이슈들을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 23집 3호, 61-82.
- 조중현. 2024. “親尹 권성동 “말 툭툭 던지면 안 돼”...한동훈 “내가 당 대표.”” 『서울신문』 (8월 30일)
- 최항순. 2008. “집권체제 내에서의 협력관계: 대통령과 여당 간 한국 역대정권에서의 영향요인 분석을 중심으로.” 『한국공공관리학보』 22집 4호, 183-204.
- Azari, Julia R. 2023. “Presidents and Political Parties” In *New Directions in the American Presidency*, edited by Lori Cox Han, New York: Routledge.
- Barber, J. D. 1972. *The presidential character: Predicting performance in the White House*. Routledge.
- Blondel, Jean. 1995. “Toward a Systematic Analysis of Government-Party Relationships.” *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 16(2): 127-143.
- Corrales, Javier. 2010. *Presidents without parties: The politics of economic reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. Penn State University Press.
- Elgie, Robert, and Gianluca Passarelli. 2019. “Presidentialisation: One term, two uses—between deductive exercise and grand historical narrative.” *Political Studies Review* 17(2): 115-123.
- Greenstein, F. I. 2000. *The presidential difference: Leadership style from FDR to Barack Obama*. Princeton University Press.
- Kernell, Samuel. 2006. *Going public: New strategies of presidential leadership*. University of Chicago Press.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. ““Effective” number of parties: a measure with application to West Europe.” *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.

- Light, Paul. 1999. *The president's agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Neustadt, Richard E. 1960. *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York : Free Press. (Neustadt 저. 이병석 역. 2014. 『대통령의 권력: 리더십의 정치학, 루스벨트에서 레이건까지』. 서울: 다빈치.)
- Passarelli, Gianluca. 2015. "Parties' Genetic Features: The Missing Link in the Presidentialization of Parties." Gianluca Passarelli, eds. *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*. London: Palgrave MacMilan, 1-25.
- Passarelli, Gianluca. 2020. "The presidential party: A theoretical framework for comparative analysis." *Political Studies Review* 18(1): 87-107.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb. (eds.) 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rae, Nicol C. 2006. "Exceptionalism in the United States." Richard S. Katz and William Crotty, eds. *Handbook of Party Politics*, London: Sage Publication, 196-203.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. 1990. "A behavioral theory of competitive political parties." *American journal of political science* 34(2): 565-598.
- Yang, G. S. 2017. *Different Levels of Presidentialization: A Framework for Analysis*. Master's Thesis, Yonsei University

Power Dynamics between Political Parties and Their Presidents

Shin, Hyunki | The Catholic University of Korea

Hur, SukJae | National Assembly Research Service

This study examines the conflict between the president and the ruling party in South Korea, focusing on three key factors: the institutional features of the presidential system, the historical development of political parties, and the unique characteristics of the Korean presidential system, which restricts presidents to a single term. The concept of “presidentialized parties” (Samuels and Shugart 2010) suggests a reversal in the principal-agent relationship, where the president-expected to serve as an agent of the party-often assumes a dominant role. Furthermore, the historical context of Korean political parties, which typically lack a strong social base and are often centered around powerful presidential candidates, has led to their subordination to popular presidents. In light of this institutional and historical backdrop, we categorize all presidents since the democratic transition into three types: ‘party leader-type’, ‘party non-mainstream’, and ‘party mainstream’. Additionally, we analyze the conflict between presidential power resources and the ruling party’s quest for autonomy. This study is theoretically significant as it systematically explores these conflicts through the lens of the ‘presidentialized parties’ framework and the distinctive characteristics of Korean political parties.

Key Words | Presidentialized Parties, Presidential System, Ruling Party, Conflict between the President and the Ruling Party