

정책결정에 미치는 대통령의 영향력 분석: 이명박 정부를 중심으로

이정진 | 서강대학교 현대정치연구소

| 국문초록 |

한국은 절차적 민주화 이후 정권이 두 번 교체되었고 상당한 수준의 민주주의 공고화가 이루어졌다. 하지만 항상 대통령은 야권으로부터 제왕적이며 권위주의적이라고 비난을 받아왔다. 따라서 민주화 이후 20년이 지나 집권한 이명박 대통령도 권위주의적이었는지 대통령의 인사정책과 주요이슈에 대한 정책결정과정을 살펴보았다.

이명박 대통령의 인사정책은 이전 진보정권에서와 마찬가지로 자신과 친밀한 인사들을 중용하였고 이런 행태는 임기 말로 갈수록 두드러졌다. 그리고 주요정책결정에서 대통령은 모든 민주적 절차를 거치기보다는 가능하면 자신의 의지대로 정책을 실행하려는 모습을 보였다. 하지만 민주화가 진전된 한국에서 여론이 정책결정과정에 미치는 영향력은 매우 커져서 여론을 거스르는 정책결정과 실행은 매우 힘들어졌고, 여론을 기반으로 여당의 대통령에 대한 협조도 이루어졌다. 또한 뚜렷한 여당의 차기 대선후보는 정책결정에 중요한 변수가 되며 특히 임기 말에는 대선후보와의 관계가 대통령의 권력누수 여부에 매우 중요한 변수가 됨을 확인하였다.

주제어 | 대통령, 정책결정, 인사정책, 대북정책, 대선후보

I. 서론

1. 문제의 제기

한국의 민주주의는 1980년대 후반 절차적 민주주의가 확립된 이후 이제까지 규칙적으로 이루어지는 선거에서 국민의 의사대로 대통령이 선출되고 의회가 구성되었으며 여·야당 간에 정권교체도 이미 두 번 이루어졌다. 이렇게 민주주의가 공고화되어 가는 과정과 함께 정책결정과정을 포함한 정치문화 전반에서도 민주주의적인 요소가 확산되었을 것으로 추정할 수 있다. 따라서 대통령이 주요 정책을 결정하는 패턴도 상당히 선진화되고 제도화되었을 것으로 기대할 수 있을 것이다. 그러나 민주화가 상당히 진전된 이후에도 야권과 언론에서는 주요 정책결정과정에 대해서 대통령의 정책결정행태가 여전히 권위주의적이라는 비판이 있어 왔고, 최근 이명박 정부도 같은 비판을 받았다. 이러한 비판은 야권에서 정부와 여당을 공격하기 위한 정치적 수사일 수도 있지만 때때로 여론조사에서 국민들이 이에 동조하는 경우도 있다. 따라서 민주화의 진전에도 불구하고 실제로 대통령이 정책결정과정에 영향력을 행사하는 패턴이 선진화된 스타일로 제도화 되지 못하였는가는 면밀한 검증이 필요한 문제이다.

대통령의 자의적 영향력 행사에 대한 비판은 주로 주요정책 결정과정이 각 부처의 의견과 여론을 수렴하는 형식(bottom-up)이 되지 않고, 대통령 자신과 측근의 의견을 중시하여 밀어붙이는 형식(top-down)이 된다는 것이다. 그리고 이런 비판은 보수와 진보정권 모두에 가해졌고, 비판을 가하던 세력이 정권을 차지해도 다시 같은 비판을 받아왔다. 또 다른 비판은 대통령의 인사정책이 민주화되어 공식적인 인재검증 시스템을 통한 전국적인 인재풀을 사용하지 못하고 자신과 경력의 공통점이 있는 집단과 측근을 중심으로 편협하게 이루어진다는 것이다. 이 또한 민주화 이후 진보와 보수정권 모두에 해당되는 비판이었다. 이런 현상에 관한 연구는 이명박 정부 초기까지 부분적으로 이루어져 있다.

대통령이 정책결정과정에 미치는 영향력을 포함해 대통령의 권력 행사를 연구하는데 중요한 것은 어떤 행위자들이 정책결정에 큰 영향을 미치는가와, 시간이

지나면 영향을 미치는 행위자들이 바뀌는지 여부다. 본 논문에서는 이명박 대통령의 인사정책을 포함한 주요 정책결정과정을 살펴볼 것인데 대통령에 대한 여론의 지지와 대통령과 여당과의 협조관계가 대통령의 권력에 가장 중요한 자원일 것이라는 가정 하에 분석해 나갈 것이다. 여론의 지지는 대통령의 중요한 권력자원이 되고, 더불어 대통령과 여당의 관계가 좋고 특정 정책에 대해 정부와 여당의 공감대가 형성되어 있으면 대통령은 그 정책을 추진하기가 훨씬 수월해진다는 연구결과가 있다.¹⁾ 이에 대한 연구는 민주화 이후 노무현 정부와 이명박 정부 초기까지 부분적으로 되어있는데, 이 글에서는 이명박 정부에서 전체적으로 어떻게 나타나는지 살펴볼 것이다.

2. 연구의 대상과 방법

대통령의 영향력에 관한 연구들은 주로 대통령, 정당, 의회 간의 관계를 연구하여 이 가운데 대통령이 어떤 형태로 영향력을 행사하는지 살펴보는 방법을 취한다. 그중 많은 연구들은 한국의 절차적 민주주의가 확립된 1990년대 이후에도 대통령의 권력이 의회에 비해 훨씬 강하다고 주장한다. 이렇게 보는 이유는 여러 가지가 있는데, 첫째, 이런 현상은 의원에게 내각의 장관직을 겸직할 수 있게 하는 한국 헌법의 특성에서 그렇게 되었다고 보는 견해가 있다.²⁾ 이런 특성에 따라 대통령은 장관을 임명하는 권한을 이용해 여당 의원에 대한 영향력을 행사할 수 있고, 여당과 한 편이 되어 야당과 겨룰 수 있다고 본다. 하지만 실제로 나타나는 현상을 보면 대통령이 항상 여당에 대해 큰 영향력을 행사했던 것은 아니고, 여당과 더불어 강력한 유대를 만들었던 것도 아니다. 오히려 대통령의 리더십과 설득력에 따라 여당과의 관계는 밀접하기도 했고 소원하기도 하면서 많은 차이

1) Jeong-jin Lee, "Comparative Study of Presidential Influence on Policy-Making Process in Korea: Considering Ideological Stance and Democratization," *New Asia*, Vol. 18, No. 3 (Autumn, 2011), pp. 145-184.

2) 이준한, "노무현 대통령 시기의 대통령과 국회 관계." 『의정연구』, 제10권 제1호 (2004) pp. 93-113.

를 보여 왔다.

둘째, 일단의 연구들은 1998년부터 한국에서는 계속 분점정부 형태가 형성되어 여당과 의회의 힘을 약화시켰다고 주장한다. 소수정당이 있을 경우 대통령과 여당은 인위적으로 과반수가 되는 다수당을 만들기 위해 소수정당 멤버들을 영입하려 했고 그 과정에서 제1야당은 극렬하게 반대하였고, 결국 의회는 교착상태가 되며 의회의 대통령과 정부에 대한 영향력이 줄었다고 설명한다. 하지만 이런 설명도 항상 맞는 것은 아니다. 다른 연구에 의하면 단점정부보다 분점정부일 때 의회의 입법과정이 더 효율적이었다는 분석도 있고,³⁾ 국회의 대 행정부 활동은 여대야소의 문제 외에 여·야간 양극화의 정도, 여야 의원들의 내부적 동질성, 그리고 시민사회의 활발한 활동 등이 중요한 변수라고 분석한 연구도 있다.⁴⁾

문우진은 위의 두 가지 연구를 종합하여 분석했는데 그는 체벨리스(George Tsebelis)의 거부권행사자 이론을 도입하여 한국에서 대통령의 권한을 강화시키는 제도적 근원은 의회제적 요소들 특히 행정부가 법안을 발의할 수 있는 데 있으며, 이 때 단점정부가 형성되고 다수여당이 내부적으로 정당규율성이 높으면 대통령은 자신의 의제를 실현할 수 있는 가능성이 높아진다고 분석하였다.⁵⁾ 그러나 이 연구는 실제로 대통령이 강력히 실현하고자 했던 정책이나 법안이 어떤 형태로 입법화되거나 폐기되었는지에 대한 사례분석은 하지 않았다. 따라서 그런 경우 실패의 원인도 알 수 없는 단점이 있다.

이 외에 대통령의 영향력에 관한 연구에는 대통령의 리더십 스타일을 몇 가지로 구분해 본 연구들도 있다. 미국의 사례연구 중에 대통령의 권력자원은 주로 대통령의 리더십 스타일에 좌우된다는 주장이 있다. 바버(James Barber)는 미국

3) 이명남. “분점정부와 정치 효율성 관계의 비교연구.” 『한국동북아논총』 제25집 (2002), pp. 227-251; 오승용, “한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대-16대 국회를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38집 1호 (2004), pp. 167-192.

4) 박찬욱·박홍민. “김대중 대통령 시기 국회와 행정부의 관계.” 『의정연구』 제9권 제2호 (2003), pp. 131-160.

5) 문우진. “한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과: 거부권 행사자 이론.” 『한국정치학회보』 제47집 제1호 (2013, 봄), pp. 75-101.

대통령의 리더십 스타일을 넷으로 나누어 살펴보았는데,⁶⁾ 이런 이론은 너무 개략적으로 구분하여 실제 대통령의 특징을 잘 설명하지 못하는 단점이 있다. 허만(Margaret G. Hermann)은 좀 더 정교하게 연구하여 대통령이 어떻게 자신의 자문 시스템을 조직하고 통솔하는지 예상할 수 있는 틀을 제시하였다.⁷⁾ 허만은 대통령의 리더십을 권위적 형태와 정책조율 패턴에 따라 두 가지로 구분하였다. 그리고 대통령이 자신의 자문 그룹을 어떻게 조율하는지에 따라 다시 두 가지 권위형태로 구분한다. 이상의 각각 두 가지 권위형태와 정책조율 스타일을 조합하여 대통령의 리더십 스타일에 따라 그들의 자문 시스템을 네 가지 유형으로 구분하였다. 하지만 허만의 이론은 그 자신도 인정했듯이 한 대통령이 이렇게 구분된 유형들 중 여러 가지 요소를 동시에 좋아할 경우에는 설명이 곤란하다는 한계가 있다.

특히 민주주의의 역사가 짧은 가운데 굉장히 역동적인 정치발전 과정을 겪어 온 한국에서는 역대 대통령들의 차이가 바버나 허만의 분석틀로 구분하기는 어려운 조금 다른 모습을 보인다. 한국은 권위주의 시절 민주화를 이끌었던 세력이 진보진영을 구성하면서 보수와 진보라는 대결구도가 성립되었다. 1987년의 직선제 개헌 이후에 진보와 보수의 대립은 1990년 3당합당을 거치면서 계속 이어져 갔다. 1997년 이후 진보와 보수진영에서 각각 두 명의 대통령이 선출되었다. 이들은 정치과정에서 여러 진영의 의견수렴을 중시한다고 표명했지만 실질적으로는 자신이 속한 진영의 이념적 정향을 간직하고 이를 정책에 반영할 수밖에 없었다. 마찬가지로 인사행태에서도 민주주의 선진국의 스포일즈 시스템(spoils system)보다 더 편협한 모습을 띄며 자기 진영의 인재풀을 중요시하여 인사를 실행하는 모습을 보였다.

대통령의 정책결정과정을 살펴보면 권위주의 시기에는 비공식적인 채널을 통하여 주요정책을 비공개적으로 정책을 추진하였고, 이후 김영삼 정부에서는 투

6) James Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4th Ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1992).

7) Margaret G. Hermann, "Presidential Leadership Style, Advisory Systems, and Policy Making: Bill Clinton's Administration after Seven Months." *Political Psychology*, Vol. 15, No. 2 (Jun., 1994), pp. 363-368; Jeong-jin Lee, *op. cit.*, pp. 150.

명한 정책결정을 강조하며 정부기구들의 공식적 합의에 의한 정책결정을 표명했지만 실제로는 여전히 권위주의적인 통치라고 비판을 받았다. 진보세력이었던 김대중, 노무현 대통령 시기에는 정부 외에 시민사회의 의견도 수렴하는 민주적 정책결정을 강조하였지만, 임기 초가 지나면 역시 야당으로부터 자의적이고 권위주의적으로 정책을 결정한다고 비판받았다.

따라서 이러한 한국 대통령들의 정책결정 행위를 연구하는 데는 좀 더 구체적인 분석틀이 필요할 것이다. 이런 연구에 중요한 것은 어떤 것이 대통령의 영향력을 증가시킬 수 있는 권력자원인가에 관한 것인데 몇몇 연구에 따르면 민주화 이전에는 국가기관을 동원한 강제력이 주요 권력자원이었지만 민주화 이후에는 대통령 영향력의 자원이 여론과 언론의 지지로 바뀌었다고 분석되고 있다. 더불어 민주화의 진전 이후에는 대통령과 여당과의 관계도 대통령의 영향력을 좌우하는 중요한 변수가 되었다고 지적된다.

전용주는 노무현 정부 시기 대통령과 국회 그리고 정당 간의 관계를 연구하여 대통령에 대한 여론의 지지와 여당의 지지가 정부와 의회의 갈등을 극복하는 데 중요한 요인이 된다고 주장하였다.⁸⁾ 이정진은 김영삼 정부부터 노무현 정부까지 대통령이 경제정책 및 주요이슈였던 정책결정에 미치는 영향력과 차기 대선후보 결정에 미치는 영향력 등을 분석하여 역시 대통령의 영향력에는 여론의 지지와 여당과의 관계가 중요함을 밝혔다.⁹⁾

이정진의 연구에 따르면 국민의 지지는 대통령의 직무수행에 대한 일반적 지지와 특정 정책에 대한 지지로 나눌 수 있는데, 일반적 지지는 경제정책과 같은 주요정책의 성과와 공정한 인사 및 대통령 친인척의 부패 같은 이슈에 따라 크게 영향을 받는다. 그리고 특정 정책은 해당시기 국민적 이슈가 되는 정책을 말하는 것으로 이에 대한 지지는 때때로 일반적 지지와 다른 방향을 보이기도 한다. 일반적으로 이 두 가지 지지 수준이 높을 때 대통령은 강력하게 정책을 실행할 수

8) 전용주, “17대 국회·행정부·정당 관계의 변화: 대통령의 대국화·대여당 영향력에 대한 논의를 중심으로.” 『의정연구』 제12권 제1호 (2006), pp. 31-54.

9) 이정진, “정책결정과정에서 미치는 대통령과 의회의 영향력 변화.” 『신아세아』, 제14권 제1호 (2007), pp. 5-29; 이정진, “국회와 정치제도의 발전적 관계 정립방안: 국회와 대통령의 관계.” 2008년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문.

있지만, 임기 말 같은 경우 일반적 지지는 낮아졌지만 특정 정책에 대한 지지가 높을 때는 그 특정 정책을 실행할 수 있는 경우도 있다.¹⁰⁾ 또한 대통령이 여당의 원들과 협력적 관계를 유지하고 대통령이 추진하려는 정책에 대해 의원들이 공감을 하고 비전을 공유할 때 정책결정과 실행에 더 많은 영향력을 행사할 수 있음을 보여준다.

이에 더해 이정진은 김대중 정부와 이후 두 정권에서 대통령에 대한 여론 및 여당의 관계 외에 대통령의 진보 혹은 보수적 성향에 따라 인사정책과 정책결정의 민주적 패턴에 차이가 있는지 살펴보았다. 그 결과 이데올로기적 성향에 따른 인사정책과 정책결정의 민주적 패턴의 차이는 별로 없는 것을 발견하였다. 하지만 대통령의 정책결정에 여론은 역시 큰 영향을 미치고 있었고, 대통령과 여당의 협조적 관계도 정책결정과 이의 실행에 여전히 중요한 영향을 미치는 변수라고 분석하였다.

위의 연구들을 바탕으로 하여 이 글에서는 보수진영에서 탄생한 이명박 정부의 초기부터 임기 말까지 인사정책과 정책결정 스타일을 분석해 보고, 임기 중 대통령에 대한 여론의 지지와 대통령과 여당의 관계가 어떻게 대통령의 영향력에 변화를 가져왔는지 분석해 본다. 이와 더불어 임기 말에 대통령과 여당의 차기 대선후보와의 관계도 분석하여 정책결정에 어떤 영향을 미치는지 살펴볼 것이다. 이러한 변수들의 관계에 대한 본 논문의 가설은 “이명박 정부에서 대통령의 인사정책 및 정책결정 스타일은 전임 대통령들과 큰 차이가 없고, 대통령의 정책결정에 미치는 영향력에는 여론의 지지와 대통령과 여당과의 관계가 중요한 변수로 작용한다”는 것이다. 더불어 “대통령에 대한 지지가 떨어지고 권력이 누수되는 임기 말에는 대통령의 영향력이 여당의 차기 대선후보와의 관계에 의해 결정적 영향을 받는다”는 것을 밝혀본다.

10) 임기 말에도 계속적으로 실행되었던 김대중 대통령의 햇볕정책이 그 예이다.

II. 이명박 정부의 인사정책

한국은 짧은 기간에 민주화를 이루어 보수와 진보정권이 번갈아 집권을 하였다. 권위주의 시절에 민주화 운동을 이끌어 왔던 진보세력은 이전 군부정권 및 심지어 민주화세력이었던 김영삼 정부까지도 주요직위의 인사를 보수진영과 대통령의 출신지 사람들 위주로 해왔다고 비판하였다. 그렇다면 이명박 정부의 인사패턴을 분석하기 전에 우선 김대중 정부 이후 진보정권에서는 인사정책에 그 전과 변화가 있었는지 간단히 살펴볼 필요가 있다. 인사정책을 연구하기 위해 살펴보는 대상은 대통령이 임명한 내각멤버와 비서진을 포함한 정부의 엘리트들이다. 충원된 각료들의 사회적 배경을 경력, 출신지역, 학연을 중심으로 살펴보면, 김대중 정부에서는 초기에 정치인이 다소 많았고 노무현 정부에서는 각료 출신이 많았다가 후반기에는 정치인 출신이 늘었다는 차이 외에 진보정권 인사정책에서 특별히 달라진 패턴은 발견되지 않는다.¹¹⁾ 오히려 진보와 보수 모두가 투명하고 공정한 인사를 표방하면서도 대통령과 친밀도가 높은 인사들을 충원하는 경향이 있었다는 공통점이 있다.

대통령의 비서진은 대통령과 자주 접촉하며 대통령과 정부를 연결해주는 중요한 역할을 담당하기 때문에 대통령은 자신과 가까운 친구나 동료를 등용하는 경향이 있다. 비서진의 경력은 김대중, 노무현 대통령 모두 관료출신을 가장 많이 등용하였고 두 번째 많은 집단은 정치가였다. 비서진의 출신지역은 김대중 대통령은 호남에서 가장 많이 충원하였고, 노무현 대통령은 영남, 호남, 충청 순서로 많이 충원하였다.¹²⁾ 그리고 각 대통령의 임기 말에는 좀 더 친밀한 인사가 등용된다는 공통된 특징이 있다. 김대중 대통령은 임기 초에는 자민련과 연합정부를 구성했지만, 연합이 깨진 2001년부터는 자신이 신뢰하는 인사를 고위직에 임명

11) 권해수. “이명박 정부의 인사정책 평가: 정무직 공직자를 중심으로.” 『한국행정학회 비정기학술발표논문집』 2010권, 11호 (2010), p. 7-9; 김상진, “대통령의 첫 인사 대해부.” 『월간중앙』 (2008년 4월), pp. 102-116.

12) 배정훈. “대통령실 비서진 구성에 관한 비교 연구: 이명박 대통령 제1, 2기 대통령실 사례를 중심으로.” 『비서학 논총』 제17권 2호 (2008년 12월), pp. 201-221.

하여 경제정책과 햇볕정책을 추진하였고, 비서진의 반 이상을 호남에서 충원하였다. 노무현 대통령은 대통령직인수위에 당시 386이라 불리던 진보진영 인사들을 충원하기 시작하여 임기 중반 이후에는 비서진에 이 그룹에서 더 많은 인사를 충원하였다. 이런 사례는 진보와 보수를 불문하고 대통령들은 임기 말에는 레임덕을 방지하기 위하여 자신과 친밀한 사람들을 중용한다고 해석할 수 있다.¹³⁾

이명박 정부에서는 과연 이러한 인사패턴에 변화가 있는지 우선 내각멤버들을 한승수 총리의 1기(2008.2-2009.1), 정운찬 총리의 2기(2009.1-2009.9), 김황식 총리의 3기(2009.9-2013.2)로 나누어 살펴볼 수 있다. 각료들의 경력이 1, 2기에 관료출신이 가장 많은 것은 이전의 진보정권과 같지만, 교수/학자 출신의 비율이 늘어 두 번째로 많은 비율을 차지한다는 특징이 있다.¹⁴⁾ 이런 현상은 임기 초부터 여의도 정치에 대해 비효율적이라고 불신하는 표현을 서슴지 않고 효율성과 실용성을 추구했던 이명박 대통령의 성향이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 하지만 3기에는 정치인 출신들의 참여가 늘었는데, 2010년 정치인이 대거 입각한 것은 같은 해 6월 지방선거의 참패 원인으로 소통부족이 지적되면서 대국민 소통을 원활히 하고 당·정간의 공조를 강화하려는 차원으로 이해할 수 있다. 그리고 2010년 8월 대통령의 측근인 이재오 의원을 특임장관으로, 2011년 8월 초대 대통령실장을 지냈던 유우익 전 주중대사를 통일장관으로 발령낸 것은 임기 말 권력 누수를 방지하고 주요정책에 있어 대통령의 의중을 반영할 수 있는 인사를 선호한 것이라 할 수 있다.¹⁵⁾ 출신지역을 살펴보면 이명박 대통령은 그의 출신지 영남에서 많은 인사를 등용했는데 이런 현상은 이전 정부와 크게 다르지 않고,¹⁶⁾

13) Jeong-jin Lee, *op. cit.*, pp. 154-157.

14) 각료출신 비율은 김대중 정부 38.5%, 노무현 정부 41.8%, 이명박 정부 1,2기 평균 35.5%. 교수/학자 출신 비율은 김대중 정부 17.7%, 노무현 정부 16.4%, 이명박 정부 1,2기 평균 29%. 권해수, *op. cit.*, p. 7.

15) 2010년 8.8 개각에서는 개각명단의 장관 내정자 7명 중 6명이 정치인 출신이었다. 조선일보(2010.08.08); 연합뉴스(2011.8.30.).

16) 대통령과 같은 고향출신 각료의 비율은 김대중 28.1%, 노무현 38.8%, 이명박(1,2기) 29%로 나타났다. 이명박(1,2기) 서울/경기 출신 비율은 25.8%이다. 김대중 대통령의 인사충원이 호남에 치우치지 않은 것은 임기전반 자민련과 연합정권을 구성해 충청지역의 인사(18.8%)들도 등용했기 때문이다. 노무현 대통령은 영남 출신이지만 대신 당시

특히 서울/경기 출신 충원이 늘어난 점이 눈에 띈다. 학연에서는 이전 두 대통령과 달리 대학출신 대통령인 이명박 정부에서는 그와 동문인 고려대 출신 충원이 이전 정부에 비해 다소 늘었다.

이명박 정부에서 청와대 비서진은 내각과 마찬가지로 관료가 가장 많고 그 다음은 교수출신이었다. 출신지역은 서울과 영남이 제일 많은 비율을 차지하였다. 학연은 내각출신과 같이 고려대에서 좀 더 많이 충원된 특징이 있다.¹⁷⁾ 이러한 내각과 비서실에 대한 인사정책의 특징을 보면 보수진영 출신 이명박 대통령도 이전 진보진영의 대통령들처럼 그와 가까운 사람들로 내각과 비서진을 구성하였는데, 이명박 대통령의 경우엔 임기 초에 소위 ‘고소영 내각’이라고 비판을 받았다. 이런 패턴은 임기 후반에도 여전히 유지되어 2011년 7월 권재진 법무장관, 8월 유우익 통일부장관 임명, 2012년 8월 현병철 국가인권위원장 재임명 시에는 의회의 심각한 반대에도 불구하고 자신의 의지대로 임명을 강행하였다.

Ⅲ. 이명박 정부의 국내정책 결정과정

정책결정과정을 살펴보기 위한 기존의 일부 연구에서는 정당에 의해 많은 법안이 만들어지고 의회에서 통과되었을 경우를 민주적 정책결정과정이라고 규정하는데, 이렇게 통과된 법안의 수로 민주화 정도를 파악하는 연구는 실제로 중요한 이슈에서의 정책결정과정을 제대로 평가하지 못하는 단점이 있다. 따라서 이 글에서는 이명박 대통령 시기의 주요정책들을 선정하여 대통령, 정부부처, 정당, 여론, 혹은 다른 행위자 중에 누가 정책결정과정을 주도했는지 살펴보는 방법을 취한다.¹⁸⁾ 주요정책은 국내정책과 대외정책으로 나누어 국내정책은 임기 중 가

많은 지지를 받았던 호남에서도 많은 인사(34.2%)를 등용했다. 권해수, *op. cit.*, p. 8-9.
17) 배정훈, *op. cit.*, pp. 210-217. 대통령실장은 서울대 출신 유우익, 정정길, 임태희 실장에 이어 고려대 출신 하금렬 실장이 임기 말의 대통령을 보좌하였다.

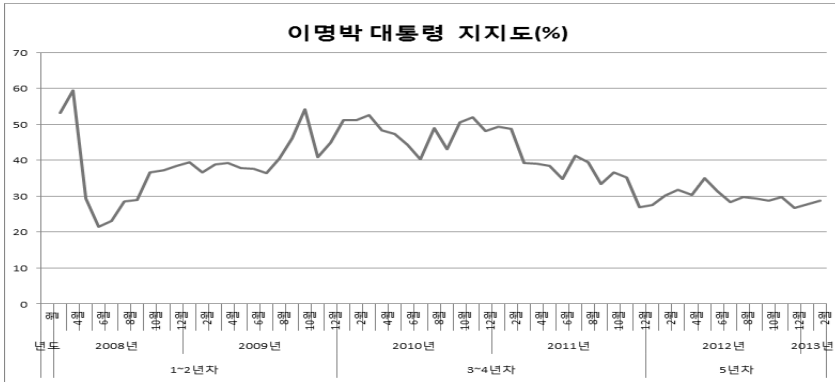
장 국민적 관심이 집중되었고 또 찬반의 논란이 많았던 이슈들로 선정하여 미국 산 소고기 수입, 재벌에 대한 경제정책, 4대강 사업, 세종시 수정안, 한미 FTA, 한미 전시작전통제권 전환, 제주도 군항기지 건설, 동남권 신공항 건설 등의 정책을 살펴본다. 대외정책으로는 우리나라에서 가장 중요하게 여겨지고 각 대통령 시기에 일관되게 쟁점이 되어온 대북정책을 중심으로 살펴본다.

이들 정책결정과정에서 모든 행위자의 의견이 조율되어 결정되었다면 민주적인 bottom-up 형식의 결정과정을 거친 것이고, 만일 다른 행위자의 반대에도 불구하고 대통령의 의지가 가장 큰 영향력을 발휘했다면 그 정책은 top-down 형식으로 결정된 것이라고 판단할 수 있다. 그리고 대통령의 영향력이 증감하는 과정에서 언론과 여론의 지지여부가 미치는 영향과,¹⁹⁾ 대통령과 여당의 관계는 어떤 작용을 했는지 분석해 본다. 일반적으로 대통령에 대한 여론의 지지는 대통령의 영향력을 증가시키고, 이는 또한 대통령에 대한 여당의 협조를 이끌어낸다. <그림 1>은 이명박 대통령의 임기 중 대통령의 직무수행에 대한 여론의 지지가 어떻게 변해 갔는지 보여준다.

18) 청와대 참모들의 역할도 매우 중요하지만 이들은 대통령과 밀접하게 교감을 나누어, 크게 볼 때 대통령의 의지에 따른 영향력에 포함되는 것으로 간주하여 따로 분석하지 않았다.

19) 민주화 이후 김대중 정부에서부터는 언론이 보수와 진보로 뚜렷이 나뉘어 각기 보수진영과 진보진영의 입장을 대변한 것으로 나타났다. 따라서 정책결정이 대통령을 포함한 소수 세력에 의해 자의적으로 이루어지던 권위주의 정부에서처럼 언론이 여론을 리드하는 현상은 줄어들고, 단지 여론을 전달하는 역할과 소속 진영의 논리를 반영 혹은 대변하는 역할을 하게 되었다. 따라서 이 글에서는 주요 언론 간의 성향비교는 하지 않는다. 이정진, “정책결정과정에서 미치는 대통령과 의회의 영향력 변화.” 『신아세아』 14권 1호 (2007년 봄호), pp. 16-17.

〈그림 1〉



* Research & Research 정기여론조사

1. 이명박 정부 전반기 국내정책

이명박 정부를 전반기와 후반기로 나누어 주요정책 결정과정에 영향을 미치는 행위자들의 역할을 살펴본다. 전반기의 주요정책으로는 미국산 쇠고기 수입, 경제정책(비즈니스 프렌들리 vs. 서민위주), 4대강 복원사업, 세종시 수정안을 중심으로 분석해 본다.

〈표 1〉 전반기 주요정책과 관련 주요행위자들

정책	쟁점	대립 행위자	여당 입장	대통령 정책에 대한 여론 동향	결과
미국산 쇠고기 수입	쇠고기 안전성	대통령 · 정부 vs. 야권 · 다수시민	수입 지지	반대 우세	대통령의 포기 및 사과
경제정책	대기업 위주 정책	보수층 vs. 서민	여론 중시	서민정책 관심	친서민정책 병행
4대강 사업	환경파괴 여부	대통령 · 정부 vs. 야권 · 환경단체	사업 지지	반대 약간우세	타협하며 시행완료
세종시 수정안	정부효율성 vs. 신뢰	대통령 · 정부 vs. 야당 · 충청도 · 차기대선후보	과반수 찬성	찬성 약간우세 & 지방선거 시 야당지지	지방선거 패배 후 포기

이명박 대통령은 압도적인 표차로 당선되어 광범위한 여론의 지지를 받으며 정부를 출범시켰다. 하지만 임기 초 여론의 지지가 떨어지는 사건들이 있었다. 우선 앞에서 살펴본 바와 같이 새 내각과 비서진의 임명이 편중되고 부적절한 면이 있어 언론과 야당으로부터 비판을 받았다. 그리고 4월 방미 중에 중단되었던 미국산 소고기 수입 재개협상을 타결하면서 강한 반대에 부딪혔다. 한미협상 과정을 유심히 보던 야당은 이 결정이 대통령의 독선을 보여주는 것이라 비판하고 광우병의 위험을 강조하였다. 이렇게 소고기수입이 논쟁의 대상으로 확산되며 2008년 5월에는 많은 시민단체와 젊은이들이 촛불집회에 참여하였다.²⁰⁾

야당의원들이 동참하고 진보언론이 정부정책에 대한 공격을 확대하며 촛불시위는 더 확산되었고, 결국 대통령은 혼란을 초래한 것에 대해 5월과 6월 두 차례 대국민 사과를 하며 소고기수입을 하지 않겠다고 선언하고, 국민이 원치 않으면 대운하사업도 추진하지 않겠다고 약속하였다.²¹⁾ 무리한 추진에 대한 책임을 물어 청와대 참모진도 전면 교체되었고 내각에선 당시 농림수산식품부 장관과 복지, 교육 등 3개 부처 장관이 경질되었다. 이 사례는 광우병 전염의 진위를 떠나서 대통령의 지지율이 높던 임기 초에 한미 FTA 타결을 염두에 두고 서둘렀던 정책이 야권의 주도로 여론의 못매를 맞자 어쩔 수 없이 포기하게 된 것이다. 촛불집회에 대해 공권력으로도 이를 해결하려 한 정부의 미숙한 대응이 과격시위의 빌미를 제공한 것으로, 대통령과 여권은 여론에 반하는 정책실행이 얼마나 어려운지 체험하였다.

이명박 대통령은 경제정책에 대해서는 임기 초 신자유주의적 입장을 취해 대기업이 투자하기 좋은 환경을 만들겠다고 하였다. 이에 따라 여당은 지주회사에 대한 규제를 완화하고 출자총액제한제도를 폐지하는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’ 수정안을 제출하였다. 야당과 진보언론은 이 법이 대기업에 경제력 집중을 가져온다며 반대했지만, 여당은 오히려 2008년부터 시작된 세계적 금융 위기에 따른 경기침체를 탈출할 수 있는 기회라고 주장하며 2009년 3월 이 법안

20) 이 시기 미국산 쇠고기 수입을 반대하는 여론이 61.4%였다. 동아일보 (2008.6.2)

21) 하지만 대통령의 사과 이후에도 18대 국회는 공전하다가 ‘가축전염병예방법’ 수정안과 입각예정자에 대한 청문회가 끝난 8월에야 국회는 상임위를 구성하며 출범하였다.

을 통과시켰다. 그런데 이명박 정부는 2009년 중반부터는 대기업에 호의적인 경제정책의 근본적인 변화는 없이 ‘실용주의’와 ‘공정사회’를 주장하기 시작하여 2010년 7월에는 저소득층을 의식하여 대기업이 사회에 대한 의무를 다하지 않는다고 비판하였다. 이런 발언은 대기업이 젊은이와 저소득자를 위한 취업기회를 더 많이 제공하게 하기 위한 목적과 더불어 여론의 지지도를 올리기 위했던 것으로 판단된다.²²⁾ 이 외에도 대통령과 정부는 각 계층 국민의 지지를 의식한 친서민 경제정책을 병행 실시하여 신혼부부주택 12만가구 공급, 신용불량자 해소를 위한 공적자금조성, 대형마트 입점에 대한 합리적인 제한 등의 정책을 실행하였다.

한편 임기 초 촛불시위 이후 대운하계획의 철회를 발표한 대통령은 대운하 프로젝트를 변형시킨 ‘4대강 복원사업’을 추진하였는데 이는 또 다시 전국적인 논쟁을 유발하였다. 정부는 2009년 6월 ‘4대강 복원사업’ 마스터플랜을 완료하고, 홍수방지와 수자원보호 및 토질개선을 위한 것이라며 11월부터 사업을 시행하였다. 야당과 환경단체들은 이 사업이 국민의 동의를 얻지 못했고, 편법적으로 국가재정법을 수정하여 예비타당성조사를 받지 않은 채 졸속으로 시행되었고 오히려 환경을 파괴한다고 비판하며 반대하였다.

야당과 환경단체가 중단을 요구하였고 2010년 6월 지방선거 후 여론의 반대도 심해졌지만 정부는 여당의 지지 하에 이 사업을 계속 추진하였다. 국민의 절반이 반대하는데도²³⁾ 추진이 가능하였던 이유는 이 사업실행이 더 이상 국회의 동의를 필요로 하지 않았고, 관련지역의 거주민들 중 상당수가 이 사업을 지지하였기 때문이다. 이런 행정적 근거를 바탕으로 대통령과 정부는 임기 중 사업을 강행하였고, 결과적으로 지방선거에서 야당출신 도지사가 있던 충청남북도와 경상남도에서조차 이 사업을 전면 중단시키지는 못하고 자신들의 권한 내에서 정부와 타협하는 방식을 취하였다.

4대강 사업 외에 이명박 대통령 전반기에 이슈화되어 임기 중 가장 논란이 되

22) 당시 여론조사에서 이명박 정부 경제정책의 혜택은 부유층에 돌아간다고 답한 사람이 73%였다. 경향신문 (2010.2.23)

23) 4대강 사업에 대한 여론은 2009년 말, 찬성(43.6%)과 반대(48.4%)가 엇비슷했지만 (국민일보 2009.12.8), 이후 꾸준히 반대여론이 절반을 조금 넘는 것으로 조사되었다. 경향신문 (2010.5.25)

있던 정책은 세종시 이전 문제였다. 노무현 정부에서 만들어진 ‘신행정수도 건설 특별법’이 위헌판결이 난 이후 2005년 3월 국회에서 통과된 ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’에 따르면 중앙행정기관 12부4처2청이 세종시로 이전하게 되어있었다. 그런데 이명박 대통령은 취임 후 정부의 효율성을 이유로 이전할 정부부처를 축소하고 세종시의 성격을 행정수도가 아닌 ‘교육과학 중심의 경제도시’로 바꾸려하였다. 이 계획은 여야의 대립을 가져왔고 여당 내에서도 갈등을 일으켰다. 이런 가운데 대통령은 2009년 9월 정운찬 총리를 임명하고 11월 세종시의 성격을 바꾸겠다고 발표하였고, 이후 정부는 이 수정안을 추진하기 시작했다. 2010년 2월의 여론조사에 의하면 국민 절반이 수정안을 지지하였지만,²⁴⁾ 야당은 강력하게 반대하였고 여당 내에서도 차기 대선주자였던 박근혜 의원은 공개적으로 반대를 표명하였다. 그녀는 원안의 골격을 무너뜨리는 내용은 “당론이라도 반대하겠다”며 강경한 태도를 취했는데,²⁵⁾ 이는 이명박 대통령 취임 후 당과 국회에서 목소리를 낮추던 유력한 여당의 차기 대선후보가 처음으로 자신의 입장을 그것도 대통령의 정책과 반대되는 입장을 강하게 표명한 것으로 대통령의 정책결정에 큰 영향력을 행사한 첫 번째 사건이 되었다.²⁶⁾

이 문제는 국회 밖에서도 국민적인 논쟁을 불러일으켰는데 결과적으로는 6월 지방선거에서 여당이 패배하자 대통령은 정책방향을 바꾸게 되었다. 민주화된 한국사회에서 지방선거는 대통령과 정부의 성과에 대한 평가의 의미를 갖는다. 6월 지방선거에서의 주요 이슈는 ‘4대강복원사업’과 ‘세종시수정안’ 그리고 2010년 3월 천안함 침몰 후의 대북정책이었다. 이 중 ‘세종시수정안’은 국회 상정을 앞두고 있는 대표적인 정책이었는데, 지방선거에서 패배한 여권은 이 정책의 강행을 포기할 수밖에 없게 되었다.

24) 세종시수정안에 대한 찬성이 49.5% 반대가 40.4% 였다. 조선일보 (2010.2.24)

25) 박근혜 의원은 친박계 중진인 홍사덕 의원이 제안한 ‘5~6개 부처 이전 방안’에 대해서도 홍 의원 개인 생각이라고 선을 그었다. 중앙일보 (2010.1.8).

26) 당시 친이계는 당론변경에 필요한 정족수인 113명을 확보한 것으로 나타났으나, 친박계 43명은 반대를 표명하였고 10여명은 유보의사를 밝힌 것으로 조사되었다. 서울신문 (2010.2.18)

2010년 6월 14일 대통령은 정부가 ‘세종시수정안’을 추진하지 않고 그 결정은 국회에 맡기겠다고 발표하였다. 비록 이명박 대통령은 국회의 정책결정과정을 효율적이라 생각하지 않았지만 여론에 따라 그 결정권한을 국회에 넘길 수밖에 없었다.²⁷⁾ 이렇게 미국산 쇠고기수입, 대운하사업, 세종시수정안 등의 사례를 볼 때 이명박 대통령은 이전 정부의 대통령들과 마찬가지로 가능하면 모든 민주적 절차를 통해 정책을 수립하기보다 자신의 의지대로 정책을 실행하려는 태도를 보여 왔다.²⁸⁾ 그리고 이 정책결정과정에 영향을 미치는 주요 행위자로는 관련 정부부처, 여당과 야당, 차기 대선후보, 언론과 여론 등이 있지만, 무엇보다 성공적인 정책실행을 위해선 대통령에 대한 여론의 지지와 대통령의 정책과 비전에 대한 여당의 협조가 필요함을 알 수 있다. 특히 대규모 시위나 지방선거를 통해 나타난 여론은 여당이 무시할 수 없도록 정책결정에 큰 영향을 미쳤다.²⁹⁾

2. 이명박 정부 후반기 국내정책

이명박 정부 후반기의 주요정책으로는 전시작전통제권 전환, 한미 FTA 체결, 제주 해군기지 건설, 동남권 신공항 건설을 선정하고 이들 정책결정과정에 영향을 미치는 주요행위자들의 역할을 살펴본다.

27) 2010년 6월 29일 국회에서 ‘세종시수정안’은 당론 없는 자율투표 끝에 105:164로 부결되었다. 이후 8월 행안부는 이명박 정부에서 정부조직개편으로 통폐합된 중앙부처의 수에 맞추어 이전기관을 9부2처2청으로 변경 고시하였다.

28) 김대중, 노무현 대통령도 여론의 지지가 아주 나쁘지만 않으면 자신의 의지대로 주요 정책을 강력히 추진하려는 모습을 보였다. Jeong-jin Lee, *op. cit.*, pp. 180-181.

29) 이는 여론과 여당의 지지라는 두 가지 변수 중 여론의 지지가 여당의 대통령에 대한 지지로 연결됨을 보여준다.

〈표 2〉 후반기 주요정책과 관련 주요행위자들

정책	쟁점	대립 행위자	여당 입장	대통령 정책에 대한 여론 동향	결과
전작권 전환 연기	안보 vs. 국방주권	대통령·정부 vs. 야권·진보세력	연기 지지	연기찬성 우세	한미 정상간 연기 합의
한미 FTA 체결	독소조항 논란	대통령·정부 vs. 야권·FTA로 불이익 받는 세력	체결 지지	체결찬성 약간 우세	여당의 국회 강행통과
제주 해군기지 건설	항만용도, 주민대립	대통령·정부 vs. 야당·환경단체·일부주민	건설 지지	전국여론 찬성 우세	여야 국회 합의통과
동남권 신공항 건설	위치선정	부산시 vs. 기타지역	여론 주시	지역간 상충	백지화

한미 전시작전통제권 전환 이슈는 노무현 정부에서 구체적으로 논의되기 시작하여 2006년 9월 한미정상회담에서 전환 원칙에 합의한 후, 2007년 2월 한미국방장관이 전환시기를 2012년 4월 17일로 확정하였다. 그러나 이명박 정부에 들어서서는 전작권 전환을 위한 우리 군의 준비부족을 들어 전환시기의 재검토 가능성이 수시로 제기되어 왔다. 그러던 중 2010년 3월 발생한 천안함 피격사건이 계기가 되어 전환연기 논의가 급물살을 타게 되었다. 이명박 정부에서는 실질적인 전환 작업을 위해 4가지 종류의 한미간 협의팀이 운영되었던 것으로 알려지고 있다.³⁰⁾

정부는 전작권 전환연기 가능성에 대해서 반대하는 세력의 극렬화를 우려해서 공식적으로는 부인하다가³¹⁾ 2010년 6월 한미정상회담에서 전작권 전환예정일을 2015년 12월 1일로 연기하는 것으로 합의하였다.³²⁾ 이에 대해 여야는 상반된 반

30) (1) 대령급 실무 토의 (2) 합참전략본부장 vs. 미 8군사령관 (3) 상설 MC 합참의장 vs. 미연합군사령관 (4) MCM/SCM 양국장관. 송대성. “북핵 문제와 전시작전통제권 전환 문제.” 한국선진화포럼, 4월 특별토론 발제문. (2013.4.13)

31) 2010년 5월 여론조사에 따르면 전작권 전환을 연기하거나 백지화해야 한다는 응답이 51.4%, 예정대로 전환해야 한다는 응답이 32.3%였다. 동아일보 (2010.5.22)

32) 정부는 전작권 전환 연기를 결정하게 된 주요 요인으로 2015년에야 비로소 우리 군이 한미 연합방위의 주도적 역할을 수행할 수 있는 군사능력을 구비할 수 있으며, 새로운 연합방위체제로의 전환을 위한 제반 환경과 기반체계가 갖추어지게 된다고 밝혔다. 연

응을 보였는데 한나라당은 2007년의 전작권 전환 합의는 졸속 합의로 준비가 부족했고, 2009년 북한의 2차 핵실험과 2010년 천안함 사태 등으로 전환시점 연기가 필요하게 되었다고 주장한 반면, 민주당은 ‘사실상 국방주권 포기연장’이라며 공론화 없이 진행된 합의를 비판하고 그 내용을 공개해야 한다고 주장하였다. 더욱이 정세균 대표는 그 시기 양국 정부가 한미 FTA의 일부 내용을 실무협의를 통해 조정하기로 한 것에 대해서 전작권 전환연기와 관련해서 뭔가 양보가 있었는지 의혹을 제기하며 국회차원의 검증을 요구하였다.³³⁾ 결국 전작권 전환문제는 국가안보와 관련되어 비공개로 진행되어 양국 정상 간에 합의되었지만 바로 그 불투명성 때문에 합의과정 및 내용에 대한 의문이 제기되었던 이슈였다.

한·미 자유무역협정(FTA)은 노무현 정부 시기인 2007년 4월 정부간 협상이 타결된 후 이명박 정부에서 2010년 12월 논란이 됐던 자동차 관세문제와 소고기 문제를 포함해 재협상 타결을 하였다. 이에 대해 2011년 10월 미국 측 비준절차가 완료되고, 이후 한 달 만인 2011년 11월 한국 국회에서 여당 단독으로 비준안을 통과시켰다.³⁴⁾ 한·미 FTA 체결 과정에서는 논란이 되는 조항들이 있어 찬반 양론이 조금의 양보도 없이 대립하였다. 특히 투자자-국가 간 소송제도인 ISD는 최대 쟁점으로 야권이 강력히 삭제를 요구하며 반대하였다.³⁵⁾ 국회 밖에서도 노무현 정부 시절부터 민주노총, 전국농민회총연맹 등 300여 개 시민사회단체가 모여 ‘한미FTA저지 범국민운동본부’를 결성하여 한미 FTA 반대여론을 조성하고 전국 각지에서 시위를 하였다.

국회 내에서도 여야는 전혀 이견을 좁히지 못하였는데, 여당의 차기 대선주자인 박근혜 의원은 찬성 입장을 밝혔다.³⁶⁾ 그리고 2011년 11월 22일 비공개로 질

합뉴스 (2010.6.27)

33) 중앙일보, 2010.6.29.

34) 한미 FTA는 2012년 3월 15일 0시를 기준으로 발효됐다.

35) 이에 대해 이명박 대통령이 2011년 11월 국회를 방문해 ISD 재협상을 추진할 것을 약속했고, 국회도 비준안 통과 후 12월 재협상을 촉구하는 결의안을 통과시킨 바 있다.

36) 박근혜 의원은 “ISD는 국제통상협정에서 일반적인 제도로 표준약관과 같이 다 들어있다”고 하며 “한미 FTA는 이번 정기국회에서 처리되는 게 좋겠다”는 의견을 밝혔다. 중앙일보 (2011.11.3)

세유지권과 경호권이 발동된 가운데 여당의 기습처리로 의결되었다. 와중에 민노당 김선동 의원은 비준안 처리에 반대하여 본회의장 내에서 최루탄을 터뜨리기도 하였다. 통과 후에도 한미 FTA 비준 무효를 주장하는 집회가 시민들과 야당의원들이 참가한 가운데 연말까지 계속 되었다. 이렇게 극단적인 반대가 있었는데도 정부와 여당이 국회통과를 강행할 수 있었던 가장 중요한 이유는 당시 FTA 찬성여론이 반대보다 훨씬 높았기 때문이다.³⁷⁾ 더불어 대통령과 정부 및 여당 등의 주요 행위자들이 모두 더 이상 국내적 합의를 도출하기 힘들다고 판단하고 계속 미룰 수 없다는 인식을 공유했던 때문이다. 하지만 국민들은 여당의 단독 강행통과에 대해서는 부정적이었고 통과 이후에도 그 후유증으로 정부와 여당에 대한 비난은 한동안 지속되었다.³⁸⁾

제주해군기지 문제는 2007년 국방부가 강정마을을 해군기지 건설지역으로 최종 결정하면서 갈등이 심화되기 시작하였다. 해당 지역 반대주민과 시민단체 등에서 여론조사 등 결정과정 절차상의 문제를 제기하며 전국적으로 반대여론을 확산시켜 나갔고, 특히 찬성 및 반대 주민집단의 갈등이 확대되었다. 이런 갈등은 2008년 9월 정부에서 15만 크루즈선이 기항할 수 있는 ‘민·군 복합형 관광미항’으로 건설을 추진하고 주변지역과 발전을 위한 지원대책을 검토하면서 잠시 완화되었지만, 2010년 12월 해군이 공사를 진행하며 갈등이 더 악화되었다. 반대 측 주민과 시민사회단체 회원들은 공사차량을 막으며 시위를 벌였고, 국회 차원에서는 2011년 6월 야당이 갈등진상조사를 요구하고, 8월에는 공사 중단과 사업 재검토를 요구하였다.³⁹⁾ 이에 대해 정부는 사업추진 고수 방침을 천명하고 2012년 3월 구럼비 발파작업에 착수하였고 찬성과 반대 측의 갈등은 더 첨예화되었다.

이렇게 지지부진하던 사업은 2012년말 대선이 끝나자 정치권에서 전환의 계기를

37) 민주당에서 11월 8일 발표한 한미FTA 여론조사 결과에서도 FTA 체결에 찬성이 53.6%였고 반대는 40.1%였다. 중앙일보 (2011.11.8)

38) 11월 24일 여론조사 결과에 따르면, 한미FTA 국회 통과에 대해 긍정 평가는 47.2%, 부정 평가 41.0%였다. 하지만 한나라당의 단독 처리에 대해서는 ‘다수당의 횡포’라는 응답이 50.5%로 옹호론 41.5%보다 많아 비판적인 여론이 다수였다. 동아일보 (2011.11.24)

39) 2011년 5월 민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당, 국민참여당 등 야5당은 제주해군기지 진상조사단을 구성하였다. 연합뉴스 (2011.8.15)

갖게 되었다.⁴⁰⁾ 2013년 첫날 국회에서 여당과 제1야당인 민주통합당은 합의로 3가지 부대의견을 내걸고 이의 검증을 위해 공사를 70일간 중단시킨다는 조건 하에 예산안을 통과시켰다.⁴¹⁾ 그리고 2013년 3월 국방부·국토해양부 등 정부 측과 제주도는 국회가 내걸었던 3개 조건이 충족되었다고 합의하고 공동사용협정서에 서명하였다. 이 이슈는 균형건설의 필요성을 절감하는 대통령 및 중앙정부의 입장과 지역주민·자치단체·지방의회의 이해관계 대립이 전국적으로 확산되어 ‘안보 대 평화’라는 가치갈등을 일으키고 국회에서 여·야의 대립으로 확대된 사례이다.⁴²⁾ 이 사업이 지역주민들 간의 첨예한 대립에도 불구하고 공사가 지속될 수 있었던 이유는 전국민 대상의 여론조사에서는 찬성의견이 압도적으로 많았고,⁴³⁾ 사업추진과정에서 반대 측의 의견을 어느 정도 수용하며 추진해 나갔으며, 특히 여당의 후보가 승리한 대선 이후에는 여·야가 합의에 대한 필요성을 절감하였기 때문이다.

동남권 신공항 건설문제는 2007년 노무현 정부에서 용역을 통해 제2관문공항을 건설할 필요성이 있다고 인정하였고, 이명박 대통령도 2007년 대선에서 동남권 신공항건설을 공약으로 내걸었다. 이명박 대통령 취임 후 2008년 3월 2단계 용역에 착수하여 2009년 사실상 부산 가덕도와 밀양 두 곳을 후보지로 압축하고 최종 입지를 발표하려고 했지만 항공 수요 재점검 등을 이유로 미루게 되었고, 그 사이 가덕도를 원하는 부산시와 밀양을 원하는 타지역 간 대립이 극심하게 되었다.⁴⁴⁾ 그리고 정부는 최종 입지 선정을 2010년 6월 지방선거 이후로 미뤘다

40) 새누리당 박근혜 후보는 안보를 위해 기지 건설이 필요하다는 입장이었고, 민주통합당 문재인 후보는 필요성에는 공감하지만 공사가 애초 계획과 다르게 진행된다며 공사를 중단하고 우선 검증부터 해야 한다고 주장했다. 연합뉴스 (2013.1.14)

41) 3개 부대조건은 (1) 균형 중심으로 운영될 것이라는 우려 불식, (2) 15만급 크루즈선박의 입항 가능성에 대한 철저한 검증, (3) 항만관제권, 항만시설 유지·보수 비용 등에 관한 협정서 체결이다. 이러한 예산처리 합의에 대해 진보정의당과 통합진보당은 여전히 강력하게 비판하였다. 제주도민일보 (2013.1.1)

42) 임정빈. “국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로.” 『한국정책연구』 제12권 제4호. (2012년 12월), pp. 499-523.

43) 2012년 3월 여론조사에서 찬성 81.3%, 반대 18.7%였다. 한국경제신문 (2012.3.15)

44) 부산시와 여타 시도 간에 정책목표의 차이와 지역간 이해관계를 예상하여 국토해양부는 2008년 말 부산, 대구, 울산, 경상남북도 5개 시·도지사로 구성된 ‘신공항추진 시도지사협의회’가 입지선정 용역결과를 조건 없이 수용한다는 내용의 MOU를 체결토록 권고하였다.

가 결국 2011년 3월에는 아예 백지화를 선언하게 되었다. 하지만 이에 대해 유력한 차기 대선후보였던 박근혜 의원은 동남권 신공항은 필요한 것이고 계속 추진해 나가야 한다고 반대의사를 표명하였다.⁴⁵⁾ 이는 차기 정권에서는 신공항 건설을 다시 추진할 것이라는 공약의 의미를 갖는 것이었다.

이 정책은 그 목표가 김해공항의 한계를 극복하고 국제경쟁력을 높이기 위한 것인지, 대구시와 경북을 고려한 역내 균형발전에 초점을 둔 것인지 명확히 설정되지 못한 상태에서 진전되며 지역 간 이해관계의 대립이 발생한 것이다. 그리고 이런 갈등에 대해 중앙정부의 조정력이 매우 제한적임을 보여주었다. 더구나 지방선거를 의식하여 입지선정을 미루고, 또 2012년 총선과 대선을 의식하여 입지선정 자체를 무산시킨 정치적 의도를 엿볼 수 있다.⁴⁶⁾ 이 사업에 대해 여·야나 이념의 대립은 없었지만 이명박 정부는 그 공을 다음 정부로 넘기고 말았다. 그리고 2012년 대선공약에서도 여당과 야당의 후보는 두 지역의 여론을 의식하여 신공항의 필요성만 인정했을 뿐 명확히 어느 지역을 선호한다고 표명하지는 못하였다.⁴⁷⁾ 이 이슈는 대통령과 정부 및 국회가 지방자치단체들 간의 이해관계와 여론을 조절해 나가는 역할이 매우 중요해졌음을 보여주는 사례이다.

이상 전작권 전환, 한미 FTA, 제주해군기지 등의 이슈를 보면 대통령은 가능한 모든 민주적 절차를 다 거치기보다는 효율적이라고 판단되는 절차를 택하는 경향이 있고 이 정책결정과정에서 영향을 미치는 주요 행위자들 중 여당의 협조와 여론의 지지가 필요하지만, 지방의 개발이슈에서는 지방자치단체의 이해관계와 여론이 중요한 변수가 됨을 알 수 있다. 더불어 뚜렷한 여당의 차기 대선후보가 존재할 경우에는 이 대선후보의 의사가 정책결정에 미치는 영향력도 중요함을 알 수 있다.

하지만 양해각서는 체결되지 못하였다. 박영강. “동남권 신공항 건설의 정책목표와 새로운 접근방법의 모색.” 『한국지방정부학회 2012년도 춘계학술대회 논문집』 (2012), p. 353.

45) 서울신문 (2011.4.1)

46) 허철행. “동남권 신공항을 둘러싼 갈등해소를 위한 새로운 접근방식의 모색.” 2012 한국행정학회 외 공동주최 하계공동국제학술대회 라운드테이블 발제문 (2012. 6), p. 66.

47) 매일신문 (2012.12.12)

IV. 이명박 정부의 대북정책 결정과정

국내정책과 달리 대북정책에는 정책노선에 결정적 영향을 미치는 중요한 행위자로 상대방인 북한이 있다. 한국의 민주화 이후 남북한이 좋은 관계에서 교류를 할 경우에는 정부의 관련 부처들 및 여·야당 그리고 시민단체 등이 여러 가지 정책제언을 할 수 있었지만, 한국정부와 북한정권이 참여하게 대립할 경우에는 국내의 다른 행위자들의 영향력이 크게 줄어든다. 특히 이명박 정부에서는 강경노선에 대하여 야당과 진보세력이 꾸준히 비판을 하였지만 이들의 목소리는 이어지는 북한의 공세에 따른 정부의 강경대응이라는 악순환에 파묻혀 정책에 수용되지 못하는 모습을 보였다.

〈표 3〉 대북정책과 관련 주요행위자들

주요이슈 (이후)	대통령 (비서실), 정부	북한	여당 입장	야당, 진보세력	대통령정책에 대한 여론 동향	결과
임기 초 대북정책	강경책	강경 비난	대통령 정책 지지	비관적	비판 약간 우세	강경책 추진
2008 금강산 관광객 피살	강경책	강경 대응	대통령 정책 지지	약한 비판	찬성 약간 우세	강경책 추진
2009 북한 2 차 핵실험	강경대응 후 대화모색	비밀 접촉 응대	대통령 정책 지지	약한 비판	찬성 약간 우세	대화 합의 못하 고 천안함사태
2010 연평도 포격	강경책	강경 대응	대통령 정책 지지	비관적	비판 약간 우세	강경책 유지

이전의 김대중, 노무현 정부가 포용정책을 기조로 한 대북정책을 폈던 것과 대조적으로 이명박 대통령은 북한에 대해 상호주의를 기반으로 한 강경한 대북정책을 추진하였다. 구체적으로 “비핵·개방·3000”이라는 기조를 제시했는데 이는 북한이 핵무기 개발을 포기하고 국제사회와 협력하고 세계 경제체제에 동참하면 한국과 국제사회가 북한의 발전을 위해 지원을 하겠다는 것이었다. 통일부는 이 구상의 이행계획을 북한의 핵시설 불능화 완료, 북한의 핵폐기 이행, 북

한의 핵폐기 완료 등 3단계로 구분하고 각 단계별로 대북관계 진행수준을 설정하였다.⁴⁸⁾ 그러나 이 제안은 선택폐기를 남북관계의 전제조건으로 하기 때문에 6자회담에서 북한의 핵포기라는 1단계 목표를 얻어내지 못하면 달성되기 힘든 정책이었다. 김대중 정부 시절부터 우리나라의 언론과 여론은 대북정책을 둘러싸고 침예하게 대립되어 왔는데, 이런 현상은 이명박 정부에서도 계속되어 야당과 진보언론은 이 정책에 대하여 반대를 분명히 하며 비판을 계속하였다.

이에 대해 대통령과 정부는 북핵문제 해결을 위해서는 미국과의 공조가 절대적이라는 판단 하에 오바마 행정부와 견고한 대북정책 공조를 유지하며 강경노선을 유지해 나갔는데, 이 과정에 남북간 긴장을 고조시키는 사건들이 계속 일어나며 강경노선을 완화시킬 수 있는 실마리를 찾지 못하였다. 2008년 7월 금강산 관광객 피살사건이 발생하자 이명박 정부는 곧바로 금강산관광을 중단하고 북한에 대해 공식적인 진상규명, 재발방지책 마련, 관광객 신변안전 보장을 위한 제도적 장치 마련 등을 요구하였다. 이에 대해 북한은 남북간 열차운행 중지 및 남북경협 사무소 폐쇄 등 강경대응으로 맞섰고, 2009년에는 4월에 은하2호를 발사하고, 5월에 2차 핵실험을 실시하며 강경한 태도를 고수해 나갔다.

이명박 정부는 2009년 6월 북한에 대한 전면제재를 결정한 유엔안보리결의안 1874호에 적극 동조하며 압박수위를 높였다. 하지만 8월 북한에 억류된 두 미국 기자의 석방을 위해 빌 클린턴 전 대통령이 방북한 후, 9월에 방미한 이명박 대통령은 북한의 핵문제에 대해 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’ 방안을 제시하였다. 이 방안은 북한은 검증 가능하게 핵개발 프로그램을 폐기하고 동시에 국제사회는 북한의 안전보장과 더불어 대규모 지원을 해주자는 것이었다. 비록 이 구상은 미국의 기존의 ‘패키지 딜(Package Deal)’ 구상과 별 차이가 없었고, 국회에선 야당으로부터 구체성과 현실성이 없는 제안이라는 비판에 직면하였지만⁴⁹⁾ 대북 정책에서 다소의 진전을 보여준 것으로 평가되었다. 또한 2009년 하반기에는 남

48) 김영재. “이명박 정부의 대북정책에 대한 소고: 쟁점 및 평가.” 『21세기 정치학회보』 제22집 2호 (2012년 9월), p. 110.

49) 이 방안에 대해 민주당은 ‘비핵·개방·3000’의 재판이라고 비난하였고, 자유선진당도 구체성이 없다고 평가하였다. 북한 또한 동제안의 목적이 북미간 핵문제 해결을 방해하려는 술책이자 ‘비핵·개방·3000’의 재판이라고 비난하였다. 연합뉴스 (2009.9.22)

북정상회담에 관한 소문도 부각되었다.⁵⁰⁾

하지만 이런 무드는 오래 못가고 11월 서해 대청해전으로 긴장국면이 조성되다가, 2010년 3월 천안함 침몰로 46명의 장병이 사망함으로써 남북관계는 극도로 냉각되었다. 정부는 개성공단사업을 제외한 남북교역과 신규투자, 남한주민들의 방북 불허 및 북한선박의 남한수역 항해금지 등을 규정한 5.24 조치를 발표하였다. 천안함 침몰에 대해 정부는 국제조사팀을 구성해 조사한 후 북한의 공격이었다고 발표하고, 북한의 사과와 UN의 북한에 대한 제재를 요구했다. 정부의 강경대응에 대해 야당과 진보그룹들은 조사결과 발표에서 미진한 부분을 지적하며 의문을 제기하였다. 이 과정에서 여당은 대통령의 정책을 적극 지지하며 반대그룹을 설득하는 역할을 담당하였다. 천안함 사태가 가라앉은 후 이명박 대통령은 대북 강경책을 지속할지 아니면 전환할지 결정해야 했다. 정부가 천안함 사건에 대해 강경책을 편 후 대통령에 대한 여론의 지지도가 40% 정도로 다소 떨어졌고,⁵¹⁾ 2010년 6월의 지방선거에서 패배했던 것도 고려의 요인이었다. 하지만 2010년 11월 북한이 다시 연평도에 포격을 가하며 대통령은 계속 강경책을 유지할 수밖에 없게 되었다.

연평도 포격사건 이후로 북한은 책임을 남측에 전가하면서 국면전환용으로 6자회담의 재개 등 대화를 요구했지만 이명박 정부는 북한의 진정성이 없는 정치적 제안이라고 거부하였다. 결국 2010년 5.24조치 이후 개성공단을 제외하고 모든 경협사업이 중단되었다. 이명박 정부의 대북정책에서는 북한과 미국이 중요한 행위자로 영향력을 발휘하였고, 여당과 차기 대선후보는 대통령의 정책을 지지하였다. 이에 대해 야당과 진보세력은 계속 비판적인 태도로 강경책을 반대하였고, 언론은 이전 정부에서와 같이 보수와 진보로 나뉘어 각기 일관되게 찬성과 반대 입장을 견지하였다. 여론은 북한의 도발이 있는 직후에는 강경책을 지지하

50) 2009년 10월 당시 임태희 노동부장관은 싱가포르에서 북한의 김양건 통일전선부장을 만나서 남북정상회담에 관하여 논의하며, 북한이 국군포로와 납북자 일부를 송환하고 한국은 경제적 지원을 한다는 내용의 양해각서 초안을 작성하였으나, 이후 개성회담에서 북한이 쌀과 비료 수십만톤 지원을 요구해 무산된 것으로 확인하였다. 연합뉴스(2011.3.9), 한겨레신문(2012.6.20.), 조선일보(2013.1.3)

51) 〈그림 1〉 참조.

였지만 한두 달 후에는 강경책을 반대하는 비율이 조금 높아지곤 했다.⁵²⁾ 하지만 결정적인 변수인 북한이 계속 강경대응으로 맞서며 도발을 계속하여, 원칙 있는 대북정책을 선언한 이명박 대통령은 임기 말까지 강경책을 전환할 기회를 잡지 못하였다.

V. 차기 대선후보와의 관계

단임제를 실시하고 있는 한국에서 대통령의 영향력은 임기 말이 될수록 줄어들면서 여당의 차기 대선주자에게로 국민의 관심이 옮겨가기 마련이다. 특히 여당의 차기 대선주자가 대선에서 승리할 가능성이 높은 경우에는 여당 내 경선과 정부터 관심이 집중되고, 경선에서 당선된 대선후보의 영향력은 급격히 증가된다. 이명박 정부에서는 이미 지난 17대 대선에서부터 이명박 후보와 경쟁했던 박근혜 의원이 일찍이 차기 대선주자로 인식되었고 18대 대선이 가까울수록 더욱 조명을 받으며 그 영향력이 증대되었다.

이명박 대통령은 임기 초부터 당내에 일정한 세력을 형성하고 있는 박근혜 의원을 의식하며 필요한 때에는 단독회동을 하며 상호 의견을 조율하는 모습을 보였다. 대통령 당선자 시기인 2008년 1월에는 둘이 회동하여 18대 총선에 ‘공정 공천’을 하되는데 합의하였다.⁵³⁾ 하지만 총선 전 공천에서 친박계 인사들이 대거 탈락하자 박근혜 의원은 “나도 속고 국민도 속았다”며 강하게 반발하였다.⁵⁴⁾ 4월 총선 후 5월에 다시 이명박 대통령과 회동한 자리에서 박근혜 의원은 당선된 친

52) 연평도 포격 이후 2010년 12월말 KBS의 여론조사에서는 정부의 대북정책에 찬성은 48.5%, 반대는 51.5%였다; 임기 말인 2012년 6월 통일부의 여론조사에서는 59.2%가 ‘잘못하고 있다’고 응답하였다. 하지만 ‘이명박 정부의 원칙있는 대북정책에 대해 어떻게 생각하느냐’는 질문에는 찬성이 48.4%, 반대는 45.1%였다. 뉴시스 (2012.10.24)

53) 중앙일보 (2008.3.23)

54) 연합뉴스 (2008.3.23)

박계 의원들의 복당을 요구하였고 7월에 일괄복당이 이루어졌다.⁵⁵⁾

이후 이명박 대통령의 임기 중반까지 박근혜 의원은 중요한 이슈에 대해 야당에서 의견표명을 요구하여도 자신의 의견을 제시하지 않고 몸을 낮추는 모습을 보였다.⁵⁶⁾ 그러나 2009년 대통령과 정부가 세종시의 성격을 행정수도가 아닌 ‘교육과학 중심 경제도시’로 바꾸려하자 이에 반대의사를 표명하며 2010년 들어선 공개적으로 반대를 분명히 하였다. 결과적으로 대통령은 6월 지방선거에서 여당이 패한 후 ‘세종시 수정안’을 포기했고 수정안을 진두지휘하던 정운찬 총리는 사퇴하였다. 차기 대선주자의 영향력이 분명히 드러난 이슈였다.⁵⁷⁾ 그리고 다시 대통령과 대립되는 목소리를 내는 시기는 2011년 3월로 정부가 동남권 신공항건설을 백지화하자 “지금 당장 경제성이 없더라도 미래에는 분명 필요할 것으로 확신한다. 계속 추진해야 한다.”⁵⁸⁾며 다른 의견을 표명하였다.

2011년 10월에 들어 한나라당은 서울시장 보궐선거에서 패하고 이어진 디도스 사태로 궁지에 몰리게 되자⁵⁹⁾ 12월 박근혜 의원을 최고위원회의의 전권을 넘겨받는 비상대책위원회장으로 추대하였다. 그녀는 이를 수락하고 당명을 ‘새누리당’으로 바꾸고 2012년 총선의 선거대책위원장을 맡아 성공적으로 4월 총선을 치르며 더욱 대선후보로서의 입지를 굳히게 되었다.

민주화 이후 우리나라의 대통령들은 임기 후반에 여당의 차기 대선후보와 많은 갈등을 겪어 왔다. 차츰 영향력이 강화되는 여당 대선후보는 자신의 입지를 공고히 하기 위해 현직 대통령과 차별화를 하는 것이 일반적 현상이었다.⁶⁰⁾ 그렇

55) 조선일보 (2008.5.12)

56) 2009년 1월과 9월에도 단독회동이 있었으나, 각기 대통령이 미디어법 등 법안처리에 대한 협조를 당부하는 대화와, 박근혜 의원의 유럽 특사임무 보고와 관련한 이야기가 오간 것으로 알려졌다. 조선일보 (2009.5.4), 조선일보 (2009.9.17).

57) ‘세종시 수정안’ 부결에 따른 2010년 8월 개각 후 단독회동에선 이명박 정부의 성공과 정권 재창출을 위해 같이 노력하기로 하였고, 2011년 6월에는 박근혜 의원의 유럽3개국 특사 순방 후 보고 차원에서 단독회동을 하였다. 조선일보 (2010.8.23), 연합뉴스 (2011.6.3).

58) 서울신문 (2011.4.1)

59) 오세훈 서울시장의 사퇴로 치러진 10월 26일 서울시장 보궐선거일에 중앙선거관리위원회 홈페이지에 대한 디도스 공격이 발생했는데, 여기에 한나라당 최구식 의원의 비서가 관련된 것으로 드러났다.

지 않은 경우라도 임기 말에는 모든 대통령들이 친인척 비리가 터지면서 대선후보로부터 탈당 압력을 받았다. 이명박 대통령도 박근혜 의원과 세종시와 동남권 신공항 문제에서 서로 의견이 충돌하였고, 임기 말 친형인 이상득 의원이 구속되는 등⁶¹⁾ 차별화가 있을 수 있는 상황이었지만 후보와 심각한 갈등을 보였던 전임 대통령들과는 다른 모습을 보였다.

이명박 대통령은 박근혜 의원이 2012년 8월 여당 전당대회에서 대선후보로 선출되는데 방해되는 일을 하지 않아 결과적으로 협조적 역할을 하였다. 대통령의 이런 선택에는 두 가지 이유가 있을 수 있다. 첫째, 박근혜 후보가 자신과 정책적 입장이 큰 틀에서 다르지 않아 몇 가지 이슈를 제외하고는 크게 차별화를 부각시키지 않았던 것과, 둘째, 여론조사에서 박근혜 후보가 당내에서는 월등한 우위를 점하였고 대선국면에서도 안철수 후보에 잠시 뒤졌던 것 빼고는 늘 가장 유력한 대선후보였기 때문이다. 여당 후보로 선출된 박근혜 후보도 이전 정부의 대선후보들과 달리 선거 국면에서 차별화를 크게 부각시키지 않았고 대통령의 탈당을 요구하지도 않았다. 대선후보 선출 후 9월 대통령과의 회동에서는 이상득 전 의원의 거취문제도 논의되었으나 박근혜 후보는 여론 악화를 우려해 반대 입장을 보였다는 후문이 있었다.⁶²⁾ 이미 대통령이 중요 결정을 혼자 할 수 없을 정도로 대선후보의 영향력이 커진 상황이었다. 그리고 대통령으로 당선된 후에도 박근혜 당선인은 12월 말 공기업에 대한 낙하산 인사가 이슈가 되자 “낙하산 인사는 국민과 다음 정부에 부담이 되는 일”이라며⁶³⁾ 이명박 대통령을 견제하는 모습을 보인 외에는 임기 말까지 대통령의 권한을 침해하지 않으려는 모습을 보였다.

60) 1992년 노태우-김영삼, 1997년 김영삼-이회창, 2007년 노무현-정동영 간에는 갈등과 차별화가 심했고, 유일하게 2002년 김대중-노무현 간에는 비교적 협력적 관계가 유지되었다. 이정진. “차기 대선후보 선출과정에 미치는 대통령의 영향력 변화.” 『신아세아』 15권1호 (2008년 봄), pp. 119-141.

61) 이상득 전 의원은 2012년 7월 알선수재 등 혐의로 구속되었다.

62) 한국일보 (2012.9.30)

63) 조선일보 (2012.12.25)

VI. 결론

이 글에서는 이명박 정부의 초기부터 임기 말까지 정책결정 패턴을 분석하여 임기 중 대통령의 정책결정에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 무엇인가 살펴보았다. 특히 인사정책에 특별한 차이가 있는지 살펴보고, 대통령과 여당의 관계 및 여론의 지지는 어떻게 대통령의 영향력에 변화를 가져왔는지 분석하였다. 먼저 이명박 대통령의 인사정책은 이전의 보수 및 진보정부의 대통령들과 별다른 차이가 없이 대통령이 이미 여러 네트워크를 통해 알고 있는 인사들을 많이 등용하였다. 따라서 학연과 지연이 영향을 미친 것으로 나타났고 이전 정부와 다소 차이가 있는 것은 교수/학자 출신 비중이 다소 늘었다는 것이다. 특히 후반으로 갈수록 대통령과 친밀한 인사를 주요직위에 배정하는 패턴도 전임 대통령들과 큰 차이가 없었다.

대통령이 정책결정에 미치는 영향력에 변화를 줄 수 있는 변수를 알아보기 위해 주요 이슈들의 정책결정과정을 분석한 결과 대통령은 가능하면 모든 민주적 절차를 통해 정책을 수립하기보다 자신의 의지대로 정책을 실행하려는 태도를 보여 왔음을 알 수 있었다. 그리고 정책결정과정에 영향을 미치는 주요 행위자로는 관련 정부부처, 여당과 야당, 차기 대선후보, 언론과 여론 등이 있지만, 무엇보다 성공적인 정책실행을 위해선 대통령에 대한 여론의 지지와 대통령의 정책과 비전에 대한 여당의 협조가 필요함을 알 수 있었다. 일반적으로 대통령에 대한 여론의 지지는 대통령의 영향력을 증가시키고, 이는 또한 대통령에 대한 여당의 협조를 이끌어낸다.

이명박 정부의 대북정책은 강경노선으로 출발하여 중간에 잠시 유화국면이 있었으나 다시 강경모드로 대응하며 임기 말까지 이어졌다. 대북정책에서는 북한의 대응이 결정적 요인으로 작용하였고 우리와 동맹국인 미국의 역할도 중요한 영향을 미쳤다. 임기 내내 대통령은 청와대 비서관과 밀접하게 의견을 조율했고, 여당과 차기 대선후보도 대통령의 정책을 지지하였다. 이에 대해 야당과 진보세력은 계속 비판적인 태도였고, 언론은 보수와 진보로 나뉘었다. 여론은 북한의 도발이 잠잠해지면 강경책을 반대하는 비율이 조금씩 높아지곤 했다. 하지만 북

한의 이어지는 도발로 인해 원칙 있는 대북정책을 지키려던 이명박 대통령은 임기 말까지 강경노선을 고수하게 되었다. 결국 대북정책결정에 가장 중요한 변수는 북한의 태도였고, 국내에선 강경과 온건으로 나뉜 세력이 처음부터 끝까지 자신들의 입장을 계속 내세우는 모습이 되었다.

이명박 대통령이 이전의 대통령들과 많은 차이를 보인 것이 차기 대선후보와의 관계이다. 이전의 노태우, 김영삼, 노무현 대통령은 임기 말 권력누수 및 친인척 비리 등의 악재를 겪었고, 여당의 차기 대선후보가 결정되면 대선후보들은 현직 대통령의 정책에서 벗어나 보다 비전 있는 자신들의 정책을 드러내기 위해 차별화 전략을 내세웠다. 하지만 이명박 대통령은 박근혜 후보가 여당 전당대회에서 당선되는데 협조적이었고, 임기 말 대통령 친인척 비리가 있었음에도 박근혜 후보가 크게 차별화를 내세우지 않아 전임 대통령들에 비해 권력누수가 그리 심각하지 상태에서 임기를 마칠 수 있었다. 그리고 여론의 지지율도 임기 말에 크게 떨어지지 않았다.

결국 이 글 서론에서 제시했던 “이명박 대통령의 인사정책은 전임 대통령들과 큰 차이가 없고, 정책결정에 미치는 영향력에는 여론의 지지와 대통령과 여당과의 관계가 중요하다”는 가설과, “임기 말에는 대통령의 영향력이 여당의 차기 대선후보와의 관계에 의해 결정적 영향을 받는다”는 논지는 이상의 사례 연구로 검증되었다. 이미 민주화가 상당히 진전되고 국민 수준이 높아진 우리나라에서 이명박 대통령이 겪고 또 보여준 인사정책과 주요 정책결정과정은 아마 현 박근혜 정부에서도 크게 달라지지 않은 모습을 보일 것이다. 그렇다면 대통령은 가장 중요한 요인인 여론을 잘 살펴 여론과 동떨어지지 않고 현실적으로 타당성 있는 비전을 제시하고 이를 성실하게 실천하여 다시 여론의 지지를 얻어야 하고, 이를 바탕으로 여당으로부터 자발적인 협조를 이끌어내어 정책을 강력하게 추진할 수 있는 추동력을 얻어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 권해수. 2010. “이명박 정부의 인사정책 평가: 정무직 공직자를 중심으로.” 『한국행정학회 비정기학술발표논문집』 2010권. 11호, pp. 1-14.
- 김영재. 2012. “이명박 정부의 대북정책에 대한 소고: 쟁점 및 평가.” 『21세기 정치학회보』 제22집 2호, pp. 105-127.
- 문우진. 2013. “한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과: 거부권 행사자 이론.” 『한국정치학회보』 제47집 제1호, pp. 75-101.
- 박영강. 2012. “동남권 신공항 건설의 정책목표와 새로운 접근방법의 모색.” 『한국지방정부학회 2012년도 춘계학술대회 논문집』 pp. 353-368.
- 박찬욱·박홍민. 2003. “김대중대통령 시기 국회와 행정부의 관계.” 『의정연구』 제9권 제2호, pp. 131-160.
- 배정훈. 2008. “대통령실 비서진 구성에 관한 비교 연구: 이명박 대통령 제1. 2기 대통령실 사례를 중심으로.” 『비서학 논총』 제17권 2호, pp. 201-221.
- 이명남. 2002. “분점정부와 정치 효율성 관계의 비교연구.” 『한국동북아논총』 제25집, pp. 227-251.
- 이정진. 2007. “정책결정과정에서 미치는 대통령과 의회의 영향력 변화.” 『신아세아』 제14권 제1호, pp. 5-29
- 이정진. 2008. “차기 대선후보 선출과정에 미치는 대통령의 영향력 변화.” 『신아세아』 15권1호, pp. 119-141.
- 이준한. 2004. “노무현 대통령 시기의 대통령과 국회 관계.” 『의정연구』 제10권 제1호, pp. 93-113.
- 임정빈. 2012. “국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로.” 『한국정책연구』 제12권 제4호, pp. 499-523.
- 전용주. 2006. “17대 국회·행정부·정당 관계의 변화: 대통령의 대국회·대여당 영향력에 대한 논의를 중심으로.” 『의정연구』 제12권 제1호, pp. 31-54.
- 허철행. 2012. “동남권 신공항을 둘러싼 갈등해소를 위한 새로운 접근방식의 모색.” 2012 한국행정학회 외 공동주최 하계공동국제학술대회 라운드테이블 발제문, pp. 62-73.
- Barber, James. 1992. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4th Ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

- Hermann, Margaret G. 1994. "Presidential Leadership Style, Advisory Systems, and Policy Making: Bill Clinton's Administration after Seven Months." *Political Psychology*, Vol. 15, No. 2 (Jun).
- Lee, Jeong-jin. 2011. "Comparative Study of Presidential Influence on Policy-Making Process in Korea: Considering Ideological Stance and Democratization." *New Asia*, Vol. 18, No. 3 (Autumn).

투고일: 2013.08.29. 심사일: 2013.10.14. 게재확정일: 2013.10.20.

【ABSTRACT】

Presidential Influence on the Decision-making process: Focusing on Lee Myung-bak Government

Lee, Jeong Jin | Sogang Institute of Political Studies

This paper examined the decision-making process of major policies during the period of Lee Myung-bak government. It was found that President Lee's personnel policy style was not so different from that of former Presidents, recruiting close persons into important official positions. The President tended to impose his will in the major policy-making process instead of utilizing democratic convergence process. As the influence of public opinion had been important after democratization, however, it was very difficult for the President to make or execute policies not supported by the people. Consequently, the government party members supported the President on the basis of the public opinion. In addition, at the late term of the President, the cooperative relations with the President-elect was important for maintaining President's influence.

Key Words | President, Decision-making, Personnel Policy, North Korea, Presidential Candidate