

## 노무현 대통령 탄핵과정에 대한 재고찰: 정치적 기업가십(political entrepreneurship) 관점을 중심으로\*

전정현 ■ 전남대학교\*\*

조정관 ■ 전남대학교\*\*\*

### 〈국문요약〉

민주화 이후 대통령에 대한 두 번의 탄핵의결과 한 번의 파면결정은 탄핵을 둘러싼 정치과정에 대한 더 깊은 이해를 요청하고 있다. 이에 본고는 그 첫 사례인 노무현 대통령 탄핵사건을 살펴본다. 기존 연구들은 그 원인을 지역주의세력 대 탈지역주의세력 간 갈등, 진보 대 보수 갈등, 제도적 결함, 대통령의 순결주의적 리더십에서 찾는다. 또 행위자들의 합리적 선택을 분석하는 연구도 있다. 기존 연구의 대부분은 노대통령을 그 과정의 객체로 간주한다. 그러나 본고는 정치적 기업가십이란 개념을 도입하여 대안적 시각을 제시한다. 즉 과정 분석을 통하여 탄핵의 기원과 전개에 있어 현상타파와 독자정치세력화를 추구하는 노무현 대통령의 정치적 기업가십(신당창당, 신당지지 수사, 재신임차원 제기)이 탄핵갈등 스토리의 중추이자 핵심이었음을 보여준다. 따라서 2004년 탄핵사건은 대통령의 기업가십을 중심으로 재해석될 수 있는 것이다. 한편 본 연구는 단기적 목적 달성에도 불구하고 노대통령의 기업가십은 민주정치발전과 관련하여 긍정적으로 평가하기 어렵다고 결론 내린다.

\*주제어: 노무현 대통령, 탄핵, 한국 정치, 민주주의, 정치적 기업가십(political entrepreneurship)

\* 논문을 꼼꼼히 읽고 중요한 지적을 해주신 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 한정된 시간과 역량 속에서 더 발전시키지 못한 것은 전적으로 저자들의 책임임을 밝혀둡니다.

\*\* 제1저자. 전남대학교 산학협력단 비상근 연구원 (E-mail: cchm317@hanmail.net)

\*\*\* 교신저자. 전남대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: hr23@hamail.net)

## I. 서 론

2017년 대통령에 대한 헌법재판소의 탄핵인용결정은 대한민국 정치사 최초의 일이다. 박근혜 정부의 국정문란에 대한 언론의 폭로와 아래로부터의 지속적이고 광범위한 동원은 정파적 이해로 갈등하고 계산하는 여소야대 국회를 압박하여 탄핵발의 및 의결, 그리고 헌법재판소에 의한 대통령 파면결정까지 이끌어냈다.

연인원 1천만 명이 넘는 거리 동원과 시위는 민주화 이후에도 수평적 책임성과 투명성이 부재한 제도정치에 대한 취약함과 불안정성을 보여주었다. 동시에 무능하고 부도덕한 대통령은 임기 중이라도 헌정질서 밖으로 퇴출시킬 수 있다는 시민의 자신감을 고양시키고 한국 민주주의의 저력을 다시 확인시켜주었다.

하지만 2004년 이후 대통령에 대한 두 차례의 탄핵사건, 그리고 요즘 sns에서 현직 대통령도 언제든 끌어내릴 수 있다는 담론이 오가는 현상은 탄핵정치의 일상화 가능성을 보여주고 있다. 이는 대통령 탄핵정치에 대한 보다 면밀한 검토의 필요성을 제기한다. 그렇다면 민주화 이후 한국의 탄핵정치는 어디에서 오는 것일까? 우리는 그 다양한 경로 및 전개 가능성을 제대로 인식하고 있는가?

본고는 이와 관련하여 첫 번째 탄핵정치의 사례인 2004년 노무현 대통령 탄핵갈등을 살펴보고자 한다. 기존 논의들은 지역주의 세력과 탈지역주의 세력간의 대립, 이념적으로 보수적인 야당 대(對) 진보적인 대통령과 신당 간 갈등, 87년 헌법 또는 넓은 의미의 제도적 결함 등에 주목해왔다. 또 어떤 이들은 노무현 대통령의 비타협적이고 순결주의적인 리더십 스타일을 강조하기도 한다. 이러한 논의들은 노무현 대통령을 탄핵정치의 객체로 간주하는 경향이 있다.

그러나 본고는 이와 다른 시각을 제시한다. 오히려 노무현 대통령이 2004년 갈등의 핵심 행위자이며 그 갈등을 정점으로까지 이끌어간 주체라는 것이다. 물론 탄핵을 발의하고 의결한 야당들도 그 과정의 핵심행위자였다. 그러나 그 사건의 기원과 전개에 있어 대통령의 주체적 역할에 대해 더 깊은 인식이 필요하다. 동시에 탄핵갈등의 성격과 내용에 대해서도 기존 해석들은 재검토될 필요가 있다. 이에 본고는 '정치적 기업가십(political entrepreneurship)'이란 개념을 도입하여 노무현 대통령의 역할을 중심으로 2004년 탄핵정치의 과정과 성격을 재고찰한다.

본문의 구성은 다음과 같다. 먼저 기존 논의들을 비판적으로 분석한다. 이후엔 대안적 접근개념으로서 정치적 기업가십을 제시하고 2004년 탄핵갈등을 재구

성한다. 다음엔 노무현 대통령의 탄핵사건을 그의 기업가십을 중심으로 재고찰하고 결론에서는 그의 기업가십에 대한 평가와 시사점을 제시한다.

## II. 기존 논의에 대한 비판적 고찰

노무현 대통령 탄핵사건에 대한 기존 논의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫 번째는 이 갈등을 '지역주의세력 대(對) 탈지역주의세력'간 갈등이나 '진보개혁세력 대 기득권보수세력'간 갈등(박명림 2005)으로 보는 시각이다. 두 번째는 '87년 헌법 혹은 광의의 의미에서 제도적 결합'(박명림 2005; 정상호 2004)이나 '탄핵관련 구조적 배경과 여건'(최한수 2006)을 강조하는 시각이다. 세 번째는 '대통령 개인의 리더십'(송백석 2010)이나 '합리적 선택(대통령과 야당세력의 게임)'(Kim Hee-min 2006)을 강조하는 입장이다. 본고는 '현실의 권력정치'(윤상철 2004; 전상숙 2010)에 초점을 둔 논의에 기반을 두고 있다.

### 1. 지역주의 대 탈지역주의 및 이념적 대립

먼저 지역주의 대 탈지역주의 구도를 살펴본다. 노대통령은 취임이전부터 지역대결구도타파에 강한 의지를 표출했었다. 대통령의 권한을 절반으로 줄이더라도 이를 위해 무엇이든 양보할 수 있다고 언급할 만큼 깊은 의지를 보였다. 취임이후 초유의 집권당 분당과 신당창당 및 이에 대한 대통령의 지지<sup>1)</sup>는 그런 맥락에서 이해할 수 있다. 탄핵갈등을 새천년민주당(이하 민주당) 분당과 이에 대한 민주당의 배신감, 그리고 영남기반 한나라당과의 연합에 의한 대통령과 신당에의 공격으로 볼 때 지역주의 세력 대 탈지역주의 세력간 갈등으로 형상화하는 것이 가능하다. 그러나 이러한 해석은 논쟁적이다. 우선 분당과 신당창당논리가 진정한 탈지역주의 논리인가에 대한 비판이 있다. 노대통령의 분당 및 신당창당지지는 그의 이전 행보에 배치되며<sup>2)</sup> 양비론적 입장에 기반하여 한국 지역

1) 2003년 9월 민주당 내분과 관련, 대통령은 "지역구도해소"를 언급했고, 2003년 11월 열린우리당 창당에서도 지역구도타파를 역설한다(국정홍보처 2008, 261,271).

2) "...노 대통령은 (당선 이전) 지역주의에 맞서 누구보다 치열하게 투쟁했다... 그러나...투쟁대상은...'영남지역주의'였다....최근 들어 갑자기 '호남지역주의'쪽으로 과녁을 옮긴데 대해 호남인들은 당혹감을 느끼는 것 같다"(박창식 2003). 한편 김만홍(2006, 177-178)은 대선 이전의 입장도 지역주의에 대한 진정한 도전이 아니었다고 본다.

주의의 본질을 왜곡하는 신지역주의라는 논란을 낳았다(장신기 2008). 그간 지역주의의 핵심은 호남 및 호남 기반 정치세력의 등장과 이에 대한 여타 지역의 배제와 경계에 있었다(김만흠 1995, 227). 문제해결을 위해선 호남의 소외가 해결되고 민주화의 근원지로 광주항쟁이 사회전체에서 인정되어 상처받은 민중의 긍지가 회복되어야 했다(최장집 1996, 408). 그러나 노대통령과 신당의 접근은 호남지역주의에 비판적인 동시에 사실상 영남지역주의에 호소하는 방향을 갖고 있었다. 결과적으로도 탄핵갈등의 와중에 치러진 17대 총선은 지역정당체제에 근본적 변화를 가져온 중대선거가 아니었다(강명세 2005, 264-267; 박명호 2004, 12-14, 23-24; 조진만 외 2006, 212,214).

두 번째로 탄핵갈등을 진보세력의 보수세력으로부터의 분화 및 양자 간의 대결로 보는 시각이 있다. 이 견해의 출처 역시 대통령과 신당세력에서 나타난다.<sup>3)</sup> 이는 참여정부의 출범을 계기로 연속적으로 권력장악에 실패한 보수세력이 헌법과 제도가 허용한 합법적 반격을 행사한 것으로 정리될 수 있다(박명립 2005, 258). 그러나 당시 민주당과 열린우리당 간 이념적 차이는 부재했고(조진만 외 2006, 212-213) 진보와 개혁을 표방한 열린우리당이 분당해 나간 후 민주당은 호남이란 지역적 이미지만 갖게 되었다(강원택 2004, 146). 이로써 열린우리당은 상대적으로 진보적 이미지를 전유하게 되었다. 사실 참여정부가 탄핵 이전 실제 정책상 진보 대 보수의 갈등을 겪어왔는지는 의문이다. 오히려 이라크 파병, 공무원 노조, 한미자유무역협정(FTA), 새만금 사업문제, 방사능 폐기장 건설 문제 등에서 적절히 대처해오지 못했다고 비판받았다(윤상철 2004, 322). 그래서 윤상철(2004)은 개혁의 과잉이 아닌 개혁의 부재로 지지도가 하락했다고 본다. 백종국(2006, 88-89)도 대북특검법 공포, 분당과 신당 창당, 이라크 추가파병 등을 통해 참여정부를 지탱하던 민주연합이 해체되었다고 지적한다. 따라서 탄핵갈등을 지역주의 혹은 이념차원에서 실제 어떤 내용과 구체적 실천을 가진 개혁적 세력과 보수세력 간의 갈등으로 해석하는 것은 적절치 않아 보인다.

3) 2003년 9월 민주당 내분 및 분당에 대해 노대통령은 이를 '새로운 정치질서로 변화하는 한 동기'가 될 수 있고 또 '민주주의 발전을 저해하고 왜곡된 정치구조가 새로운 구조로 바뀌기 위'한 것으로 이해하는 발언을 한다. 이어 총선직전 '2004년을...정치개혁 원년으로 만들어야 한다'며 열린우리당 대 야당 구도를 개혁 대 기득세력의 틀로 보고 있음을 나타낸다(국정홍보처 2008, 261-262, 278).

## 2. 구조적 상황과 제도적 결함론

최한수(2006, 97-110)는 정부기관 간 권력균형, 탄핵안 처리제도, 국회의 당파적 세력균형, 대통령의 대중적 인기와 여론(탄핵관련), 탄핵추진의 정당내부 요인, 대통령의 리더십을 탄핵갈등의 구조적 상황 및 배경요인으로 제시한다. 그리고 탄핵사유를 제외하고 나머지 6가지 요인이 탄핵갈등에 촉진요인으로 작용했다고 본다(최한수 2006, 106-114). 이러한 조건의 구체화는 탄핵갈등의 구조적 상황과 배경이해에 도움이 되지만 요인들의 기계적 합이 아닌 화학적 상호작용 및 그 비중을 다루지 않고 있다. 예를 들어 여타 모든 요소가 탄핵갈등에 촉진적이었다 해도 탄핵발의 이후 대통령이 야당의 사과요구에 반응했다면 본회의 탄핵의결은 무산될 가능성이 컸다. 즉 5, 6가지 요인보다 대통령의 리더십과 반응이 결정적일 수 있었던 것이다.

한편 정상호(2004, 68-96)는 제도주의적 관점에서<sup>4)</sup> 분점정부의 발생과 여야 정당간 협력적 거버넌스의 부재, 정치사회와 시민사회의 분리·대립과 교정수단의 부재, 미시적으로 대통령의 이중적 지위(공무원, 정치인)관련 법규정의 모호함과 흠결을 그 원인으로 지적한다. 비슷한 맥락에서 박명림(2005, 258-265)은 분점정부를 반복적으로 만들어내는 87년 헌법의 문제, 주권과 대표의 문제, 헌법-법률 수준의 문제를 지적한다. 임지봉(2004, 141-153)은 보다 형식적 제도차원에서 헌법과 법률상 탄핵사유의 모호성, 탄핵절차상 청문절차 미비, 탄핵철회에 대한 규정부재 등등을 제시하고 있다. 이러한 제도적 분석은 그 갈등을 더 넓은 맥락에서 보게 하는 장점이 있고 한국 민주주의의 결함을 직면케 한다는 점에서 더 ‘근본적’ 접근이라 할 수 있다. 그러나 상기의 문제들은 민주화 이후 한국정치에서 반복적 현상이자 배경이었다. 또한 이 접근은 행위자의 역할과 책임을 완화하고 제도의 결함과 영향을 과장하는 경향이 있다. 따라서 보다 ‘직접적 원인’ 및 ‘행위자’중심의 분석이 제시될 필요가 있다.

한편, 민주화 이후 국회의 자율성이 증가하여 대통령이 입법부인 의회에 반응하고 협조를 이끌어내며 국민과 여론으로부터 지지를 확보하는 리더십이 중요해졌다(이동운 2005, 8-9, 23-25). 그러나 참여정부시기 대통령의 리더십스타일은 분당과 신당지지, 총선올인 등으로 의회 내 극한갈등을 초래했고 의회를 우회하여 대중에 직접 호소하는 포퓰리즘 논란도 낳았다. 게다가 탄핵갈등 완화에 87년 헌법이 오히려 기여한 측면이 있다. 정종섭(2006, 161-163)에 의하면, 한국의 탄

4) 이는 역사제도주의(historical institutionalism)을 말한다(정상호 2004, 70).

핵제도(헌법)는 법치주의·민주주의 균형모델(민주적 대표기관이 소추하고 사법기관이 최종결정)에 속한다. 만약 민주주의모델로서 의회에서 전일적으로 결정하게 했다면 탄핵인용결정 확률은 더 높았을 것이다. 또 선거주기 불일치로 인해서 현재는 결정하기 전에 총선민의를 확인할 수 있었다. 이렇게 볼 때 87년 헌법은 탄핵갈등을 완화하는 여러 완충지대를 제공해주었다. 즉 제도에 비해 행위자의 역할이 당시에 더 컸다고 보여진다.

### 3. 행위자의 리더십 및 합리적 선택<sup>5)</sup>

2004년 탄핵갈등을 행위자 차원에서 대통령 개인의 리더십을 중심으로 보는 시각이 있다. 송백석(2010)은 소위 ‘노무현식 정치’가 그 갈등의 주요 배경이라 본다. 즉, 노대통령은 3김 이후 탈권위주의를 주창하며 국정원, 검찰, 국세청, 경찰청에 대한 권위행사를 자제하고 당정분리 원칙을 실천했다. 또 그의 순결주의 정치는 탄핵당하는 것도 불사하는 정치였다(송백석 2010, 150-158).

탄핵갈등과 관련 대통령의 리더십스타일이 크게 작용한 것은 분명하다. 그러나 그 내용과 본질을 이해함에 있어서는 다른 해석이 더 적실해 보인다. 앞서 살펴보았듯, 참여정부 초기의 개혁정치는 구체적 내용과 실천이 빈약했다. 동시에 민주당 분당과 창당 및 야당에 대한 공세는 개혁실현을 위한 정치적 기반 조성이란 명분 하 새 정치세력의 정치체 진입을 위한 권력경쟁의 성격을 짙게 보여준다(윤상철 2004, 321; 전상숙 2010, 156-157). 따라서 리더십의 내용과 성격, 그리고 맥락에 대한 내용은 위와 달리 재구성될 필요가 있다.

마지막으로 합리적 선택에 대한 논의도 존재한다. 김희민(Kim Hee-min 2006)은 대통령과 야당들이 각각 주어진 정보 하에서 합리적 선택을 했다고 본다. 다만 주어진 정보의 정확성에 차이가 있었다. 야당은 헌법재판소의 인용가능성을 거의 60%로 본 반면 대통령과 열린우리당은 더 정확한 정보를 갖고 있었다. 또 대통령의 선호는 (1) 선거개입에 사과하지 않고 탄핵받지 않는 것, (2)사과하지 않고 탄핵당하고 헌재에 의해 역전되는 것 (3) 사과하고 탄핵되지 않는 것이었으며, 결론적으로 사과하지 않는 것이 가장 합리적이었다고 본다(Kim Hee-min 2006, 145). 저자는 분석적 내러티브(analytic narratives)를 이용해 ‘이론중심이 아닌 문제중심’의 접근을 시도했고 구체적 사건이나 결과에 대한 설명에 정도되

5) 이 접근들은 대통령 개인에 초점을 두는, 혹은 두는 것을 발견할 수 있는 논의로 함께 묶을 수 있다.

었다고 주장한다. 그러나 합리적 선택접근에서 종종 간과되는 역사(history)에 대한 관심은 그 분석에서 야당의 사과 요구에 대해 대통령의 수용여부가 중요해진 국면에서 멈추고 있다. 또 그 단계에 이르기까지의 전개는 단지 주어진 배경으로만 제시되고 있다. 하지만 그 갈등과 탄핵의결은 단지 사과여부가 이슈화된 단계 이후의 양 세력간 합리적 선택으로 단순화될 수 없다. 왜냐하면 그것은 이전부터 누적된 갈등의 고조이자 여러 선택들의 총합이었기 때문이다. 후술하겠지만, 탄핵갈등의 본질을 제대로 이해하기 위해서는 '2003년 재신임갈등'과 '2004년 탄핵갈등'을 연속선상에서 유기적으로 통합해 보아야 한다.

### Ⅲ. 대안적 접근 : 정치적 기업가십 (political entrepreneurship)

#### 1. 정치적 기업가 및 기업가십 : 개념, 맥락, 수단

본고는 위의 여러 해석과 달리 노무현 대통령을 일종의 정치적 기업가로 바라보고 그의 기업가십을 중심에 두고 탄핵갈등을 재해석할 수 있다고 주장한다. 그렇다면 정치적 기업가가 그리고 정치적 기업가십이란 무엇인가? 먼저 이 개념에 대해 살펴보자.

정치적 기업가란 개념은 본래 사적 부문의 기업가 개념에서 유래한 것이다. 사회과학 분야에서 그 용어의 사용은 공공기업가(public entrepreneur)(Cohen 2012; Lewis 1984; Schneider et al. 1995), 정책기업가(Mintrom et al. 2009) 및 정치적 기업가(political entrepreneur)(Crowe 2007; Schneider et al. 1992), heresthician<sup>6)</sup>(Riker 1986)란 형태로 나타난다.<sup>7)</sup> 슈페터 이래 사적 부문에서 기업가십이 통상 혁신 및 창조적 파괴와 관련되어 있는 것처럼 공공부문(정치영역을 포함하여)에서 기업가적 행태란 기존 상태에 심대한 변화를 초래하는 창조적인 개인의 활동과 관련되어 있다. 그들은 일반적으로 과거의 정책 및 정치 패러다임의 창조적 파괴에 관여한다(Mark Schneider et al. 1995, 9).

6) 이 용어는 라이커(Riker)가 그리스어에서 만든 용어다. 슈나이더 등(Schneider et al. 1992, 1995)은 정치적 기업가 또는 공공기업가에 대한 논의에 라이커의 heresthician을 포함시킨다.

7) 본고의 관심은 선출직 정치인에 대한 것이므로 '정치적' 기업가란 용어를 사용한다.

코헨(Cohen 2002, 7)은 일반적으로 기업가 등장의 타이밍에 대해 세 가지를 말한다. 즉, 정책(혹은 정치적) 결과에 영향을 미치려는 목적을 갖고 취한 활동을 통해 개인적 이익을 극대화하고자 하는 욕망, 정책 (혹은 정치적) 결과에 영향을 미치기 위해 필요한 자원의 부재상황, 그리고 정책(혹은 정치적) 결과에 영향을 미칠 기회의 존재가 그것이다. 이를 고려하여 다시 체계적으로 정치적 기업가를 정의할 수 있다. 슈나이더 등(Schneider et al. 1995, 7-8)은 정치적 기업가를 세 가지로 정의하는데 기회에 대한 기민함, 기회추구에 있어 위험을 기꺼이 감수하는 경향, 그리고 목적달성을 위해 다른 이들의 행위를 조정하는 능력(이는 주로 팀이나 정치적 연합 구축능력을 말한다.)을 언급한다. 코헨(Cohen 2012, 7)도 비슷하게 정치적 기업가를 자신에게 이익이 되는 방향으로 정치적 결과에 영향을 미치기 위해 그러나 그 목적달성을 위한 자원의 부재 속에서 기회를 이용하는 개인으로 정의한다.

그렇다면 이들이 사용하는 수단은 무엇인가? 슈나이더 등(Schneider et al. 1995, 43-50)은 가장 큰 변화를 일으키는 혁신(innovation), 조직을 관리하고 동기를 부여하는 레토릭의 사용을 포함한 리더십(leadership), 그리고 중재나 적응(adaptation) 세 가지를 제시하며 뒤로 갈수록 리스크와 변화정도가 작아진다고 말한다. 여기서 가장 빈번히 사용되고 가장 큰 변화를 이끄는 것은 혁신인데 이는 바로 라이커(Riker)가 말하는 '차원늘리기(increasing dimension)와 관련된다. 한 가지 차원에서의 깔끔한 균형은 또 하나의 논쟁 차원이 추가될 경우 무너질 수 있다. 즉 어떤 차원에서 질 것으로 기대되는 사람은 새로운 대안을 가지고 상대세력을 분할시키고 자기가 이길 수 있도록 환경을 구조화시키는 것이다(Riker 1986, 1).

예를 들어 세 그룹이 상이한 수준의 '서비스'를 지지한다고 할 때 이 한 차원만 존재한다면 중위투표자인 중간집단의 입장이 승리한다. 그러나 다른 집단을 대표하는 기업가는 서비스 수준과 상관없이 '효율성'이라는 새로운 차원을 도입, 기존의 균형점을 무너뜨릴 수 있다(Schneider et al. 45-46). 역사적으로 제시되는 예는 링컨이다. 당시 다수가 농업에 종사하고 있었고 민주당은 그들의 지지를 농업세력에 두었다. 반면 오늘날 공화당으로 수렴된 정치세력(산업세력에 기반)은 1800~1864년 동안 백악관 점령에 열세에 처해 있었다. 이런 상황에서 링컨은 이길 수 있는 차원, 즉 노예제 이슈를 제기하여 이후 민주당 다수를 쫓낼 수 있었다. 그 결과 공화당은 링컨 이후 상당기간 동안 대통령 배출에서 민주당을 압도하며 백악관 점령에 지배적일 수 있었다(Riker 1986, 1-9).

이렇게 볼 때, 정치적 기업가십(political entrepreneurship)이란 창조적이고 지

략이 있으며 기회주의적인 지도자에 의해 취해진 행동이다(Corwe 2007, 76). 본고에선 위의 논의들을 종합하여, 정치적 기업가십을 기존 현상(現狀)에 심대한 변화를 초래할 수 있는 어떤 목적을 추구하는 정치적 기업가가, 이를 위한 자원의 부재와 기회의 존재 속에서, 그 목적달성을 위해 취하는 주요한 전략적 활동으로 정의한다. 그 두드러진 양태는 슈나이더 등이 언급한 혁신, 즉 라이커의 차원늘리기(dimension increasing) 또는 차원조작(dimension manipulation)이라고 할 수 있다.

## 2. 2004년 탄핵갈등에 대한 대안적 해석 - 대통령의 정치적 기업가십을 통한 해석

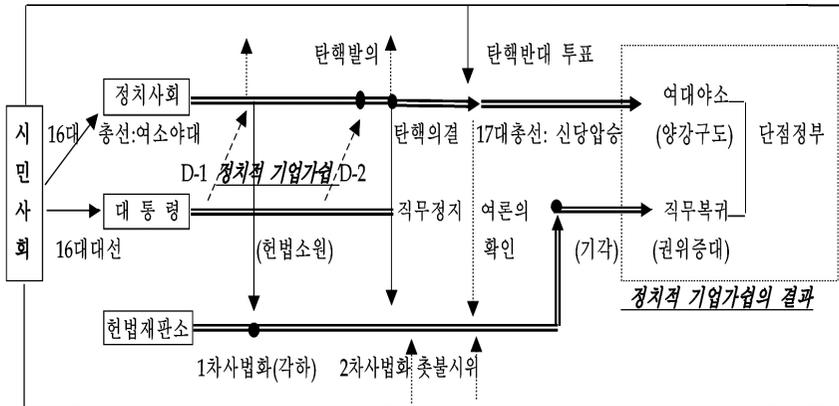
그렇다면 정치적 기업가십 개념으로 2004년 탄핵사건을 어떻게 분석할 수 있는가? 후술하겠지만, 우선 노대통령은 독자적 신당추진과 현상 타파를 통해 새로운 균형점(신당 대 한나라당 구도)에 도달하고자 했다. 나아가 한나라당의 지배적 지위에 도전했다. 그러나 그 시도는 집권당의 분열과 의회 내 자기정파의 축소로 이어지고 탄핵의결 의석을 확보한 야당들로부터의 격렬한 저항을 낳았다. 또 임기 초 노대통령의 지지율은 급락한 상태였다. 이렇게 볼 때 노대통령의 상황은 정치적 기업가십 발휘의 맥락(혁신적 목표와 자원의 부재 및 기회의 존재)과 극적으로 일치한다. 정치적 기업가로서 대통령은 신당창당, 정치적 수사를 통한 신당지원과 새로운 차원추가를 통해 자신의 목표를 추구했다. 이때 사용한 차원은 우선 2003년 대통령 직에 대한 '재신임차원'이다. 이후 야당과의 갈등이 격화되어 2004년 탄핵발의가 이뤄진 상황에선 다시 '재신임-총선연계차원'을 제기했다. 물론 측근비리문제 제기와 선거법위반 이슈를 제기하였던 야당들의 차원조작은 그 반대편에 존재한다. 즉 탄핵갈등이란 동전의 양면을 노대통령과 야당세력들은 함께 구성하고 있는 것이다. 그럼에도 탄핵갈등을 이해함에 있어 탄핵발의의 '주체(한·민 야당)와 실질적으로 탄핵이슈가 전면에 부각된 '시기(2004년)'에만 주목하면 탄핵갈등의 진정한 기원과 성격을 놓치게 된다. 2004년 탄핵갈등의 뿌리는 2003년부터 집권당의 분당과 신당추진, 기존 대의 공간에서 정치 지형의 급격한 변혁을 추구한 노대통령의 기업가십에 있었다. 따라서 이후 살펴 보겠지만 2003년 재신임갈등과 2004년 탄핵갈등은 그 본질에 있어 별개의 사건이 아니다. 그리고 1,2차 사법화로 이어진 정치 갈등에 있어 대통령의 차원조작은, 상황의 반전과 다가오는 총선에서 신당의 전국적 지지확보 및 대통령의 권

위 강화를 일관되게 지향하고 있었다. 그런 의미에서 2003년에 제기된 재신임 차원에는 이미 2004년 재신임-총선연계 차원이 내재되어 있었다고 할 수 있다.

따라서 2004년 탄핵갈등과정은 그 기원과 전개에 있어 — 역설적이게도 — 탄핵소추되었던 노무현 대통령의 정치적 기업가ships을 중심으로 살펴볼 수 있는 것이다. 이러한 시각에서 탄핵갈등의 맥락과 전개를 구조화 시켜보면 그림 1과 같이 나타낼 수 있다. 이하에서는 이러한 틀 속에서 2004년 탄핵갈등을 노 대통령의 정치적 기업가ships의 맥락, 제1차 사법화(재신임 차원 단계), 제2차 사법화(재신임-총선연계차원 단계)로 나누어 다시 살펴본다.

〈그림 1〉 노무현 대통령 탄핵사건의 전개

핵심이슈 : 부정부패, 재신임이슈    탄핵 이슈 (재신임-총선연계 이슈)



※ D-1 : 재신임 이슈 차원(dimension), D-2: 재신임-총선연계 이슈 차원

#### IV. 노무현 대통령 탄핵사건의 정치적 기원과 전개

##### 1. 노무현 대통령의 정치적 기업가ships의 맥락

###### 1) 위기적 상황과 자원의 부재

지역구도 타파는 노무현 대통령의 오랜 문제의식이였다. 그의 정치 여정 속에서 가장 중요한 목표는 지역구도 해소였고 그는 “전체 정치구도의 변화”를 원했

다(노무현 사료관 2003). 따라서 앞절에서 언급한 것처럼 신당지지와 독자정치세력화를 추구했다. 하지만 그는 현실 정치공간에서 위기적 상황과 자원의 부재에 봉착해 있었다. 첫째로 여소야대상황에 직면해 있었다.<sup>8)</sup> 둘째로 집권당 내부의 갈등이 있었다. 대선 전 후보경선에서 그의 승리는 이번이었고 후보 확정 후에도 사퇴론에 시달렸다. 한편 대선승리 후 대북송금특검 수용은 당내갈등 및 대통령과 정당엘리트 간 충돌을 낳았다. 셋째로 분당과 창당, 국회내 자기정파의 왜소화는 현상타과 필요성을 증대시켰다. 넷째 대통령의 탈권위주의 리더십 실천은 소위 4대 권력기관(검찰, 국세청, 경찰, 국정원)의 독립성을 증대시켰다. 또 당정분리원칙도 당통제력약화에 일조했다. 이는 자신의 정치적 수단과 자원을 제약하는 결과를 낳았다. 마지막으로 집권 초 지지율급락은 정부의 입지를 좁히고 있었다.

## 2) 기회의 존재

그러나 노대통령은 원하는 정치적 결과를 만들어낼 '기회'도 갖고 있었다. 첫째로 16대 대선은 지역균열이 여전히 지배적이었지만 세대, 이념을 중심으로 한 균열의 가능성도 보여주었다(이내영 외 2003, 283-309). 둘째로 그는 중요한 정치적 자원이 되는 개인적 특질을 갖고 있었다. 먼저 비주류정치인 이미지가 강했다(강원택 2011, 18-19). 이는 기존의 불합리한 특권구조해체에 기대를 갖게 했다(정상호 2002, 161-162). 또 영남태생 호남기반 민주당 후보라는 이중성은 지역균열 완화에 유리했다. 마지막으로 높은 도덕성 이미지가 있었다. 인권변호사 경력, 과거 3당 합당반대 및 합류거부, 지역주의에 도전하여 세 번 낙선한 것 등이 그 배경이다. 세 번째로 신당 창당은 위기이자 새로운 변화의 씨앗이었다. 열린 우리당은 정치개혁을 위한 그의 열망을 담고 있었다. 네 번째로 대통령직 자체가 정치적 기업가십 발휘의 자원이 될 수 있다. 제왕적이라고 언급되는 한국 대통령의 권력은 새로운 차원을 첨가하고 겹보기엔 안정적인 균형들을 붕괴시키는 것이 상대적으로 쉽기 때문이다(Jung Heon-joo 2015, 731, 746). 이렇게 기존 정치에 대해 커다란 변혁의 열망을 갖고 있었던 노무현 대통령은 그 목적과 관련하여 위기적 상황과 가능성의 극적인 교차 속에 있었다.

8) 여당인 민주당은 115석으로 전체 의석(273)의 약 42%를 차지하고 있었다.

## 2. 노무현 대통령의 정치적 기업가십과 1차 사법화

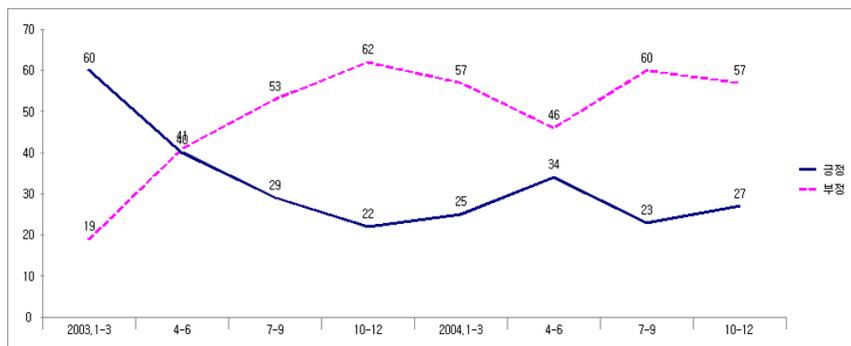
### 1) 노대통령 기업가십의 시작 - 분당과 신당창당

강한 현상타파 의지와 더불어 영남출신 호남기반 정치인이란 이중성을 지닌 대통령의 등장과 함께 집권당 내 신당추진 움직임은 지속되어 왔다. 당내 신당추진 모임은 2003년 9월 신당 창당을 선언했고 노대통령은 17일 민주당 내분사태와 관련 신당세력에 대한 지지의사를 표명했다(국정홍보처 2008, 261). 9월 20일 신당세력은 민주당 탈당의원 37명과 한나라당 탈당의원 5명과 함께 ‘국민참여통합신당’(이후 열린우리당)을 구성하여 국회 교섭단체로 등록했다. 9월 29일에는 대통령도 민주당을 탈당했다. 이는 한나라당과 민주당이 지배적이었던 대의정치공간 속에서 독자적 정치세력화라는 현상타파적 시도의 시작이었다.

### 2) 측근비리 차원(한나라-민주당) vs. 재신임 차원(노대통령)

초기 신당의 전망은 불투명했다. 첫째로 <그림 2>에서 보듯 대통령 직무수행에 대한 여론의 반응은 부정적 반응이 줄곧 높았다.

<그림 2> 노무현 대통령 집권 2년 동안 직무수행 긍정률



\* 출처: 조선일보-한국갤럽. “역대 대통령 직무수행평가 1988~2015” 부분에서 발췌.  
<데일리 오피니언> 제174호(2015년 8월 1주)

한편 대선자금 관련 수사가 진행 중이었는데 SK기업의 비자금에 정치권으로 유입된 것이 확인되고 통합신당의 이상수 의원, 한나라당 최돈웅 의원이 검찰에

소환되었다. 또 대통령의 집사로 불리는 최도술 전 청와대 총무비서관도 소환되는데 이는 도덕적 차별성을 강조했던 노대통령과 신당에 치명적일 수 있었다. 이때 노대통령은 ‘재신임’차원을 제기한다. 10월 10일 대통령은 최도술의 SK비자금 수뢰의혹과 관련하여 국민에게 사과하고 ‘그 동안 축적된 여러 불신에 대해 국민들에게 재신임을 문젯다고 밝힌다.

이러한 차원 늘리기가 독자정치세력화를 지향하는 대통령과 신당에 왜 효과적인 정치적 기업가십인가는 아래 <표 1>이 잘 보여준다. 모든 여론조사에서 재신임률이 불신임률보다 높고 그 추세는 점점 강화되었다. 반면 국정지지율은 여전히 저조했다. 그러나 재신임을 받으면(여론조사결과로 이미 재신임 효과를 누리고 있었다.) 대통령은 이를 계기로 측근비리문제를 벗어날 수 있었다. 또 민주당의 핵심 지지기반인 호남권에서 재신임률이 다른 지역에서보다 높다는 것은 신당의 세력 확대에도 유리했다(박정경 2003). 즉 재신임이슈는 대통령과 신당세력의 독자정치 세력화 전망을 강화하고 상대의 지지기반을 분할할 수 있는 이슈였다. 그리고 재신임 투표 실시는 이제는 경쟁 정당이 된 민주당을 딜레마에 빠지게 했다.

<표 1> 2003년 노무현 대통령 재신임 및 국정운영지지도 관련 여론비교

조사기관	재신임		10월 10일		10월 11일		10월 12일	
	불신임	재신임	불신임	재신임	불신임	재신임	불신임	재신임
중앙일보	44.4%	47.7%						
리서치앤리서치	36.3%	42.5%						
한겨레-리서치플러스	44.5%	49.8%						
MBC-코리아리서치	42.4%	46.2%					35.2%	56.6%
KBS-미디어리서치					41.1%	51.4%		
경향신문-현대리서치					24.5%	45.4%		
조사기관	국정운영		10월 10일		10월 11일		10월 12일	
	잘못함	잘함	잘못함	잘함	잘못함	잘함	잘못함	잘함
MBC-코리아리서치							57.3%	33.5%
KBS-미디어리서치					61.3%	35.3%		
조선일보-한국갤럽	55.7%	25.6%						
동아일보-코리아리서치센터	53.9%	35.0%						

※ 출처 :빅카인즈 (<https://www.kinds.or.kr/>), 기타 언론자료)에서 조사해 작성

결국 한나라당은 초기 재신임투표 수용에서 선(先)측근비리공개 후(後)재신임투표로 입장을 변경하였고 민주당은 재신임철회를 주장했다. 대신 자신들에게 유리한 차원 강화를 위해 11월 10일 대통령 측근비리 특검법을 국회에서 통과시켰다.<sup>10)</sup> 이는 소위 폭로-기소-수사라는 '다른 수단에 의한 정치'(politics by other means)(Ginsberg et al. 1990, 15-46)로서 유리한 차원강화를 위한 것이었다. 이는 노대통령을 겨냥하여 탄핵소추시기까지 계속 된다.<sup>11)</sup> 한편 11월 11일 통합신당은 국민개혁정당과 합당하여 열린우리당으로 재창당했다.

### 3) 헌법재판소의 결정과 재신임 정국의 마무리

당시 헌법재판소는 '대통령의 재신임국민투표제안이 위헌적 공권력 행사인가'에 대한 헌법소원사건을 다루고 있었다. 헌법재판소는 법적 절차가 시작된 것으로 볼 수 없고 따라서 헌법소원의 대상이 되지 않는다는 각하결정을 내렸다(2003. 11. 27. 2003헌마694·700(병합)·742(병합) 전원재판부). 그러나 재판관 9인 중 4인이 위헌으로 보았다는 것은 그 이슈의 지속적 제기를 어렵게 했다. 또 12월에 검찰에 의해 LG, 삼성, 현대로부터 한나라당이 수백억 원대의 불법대선자금을 받았음이 밝혀졌고 대통령의 측근 안희정씨도 11억여 원의 불법대선자금을 받은 혐의로 구속되었다. 이는 양측 모두에 타격을 주었다. 결국 노대통령은 12월 14일 4당 대표회담을 열고 '국민투표가 위헌이러는데 인식을 같이 한다'고 언급함으로써 재신임갈등을 일단락지었다(『경향신문』 2003/12/15). 그러나 자신의 불법선거자금 규모가 한나라당의 1/10을 넘으면 정계를 은퇴할 용의가 있다고 하며 재신임이슈에 대한 여지를 남겼다.

노대통령 탄핵사건의 전개에서 이 시기까지를 제1단계로 정리할 수 있다. 이는 대통령 및 신당과 주요 야당이 오는 총선과 관련하여 서로 유리한 차원을 강요하며 경쟁하는 시기였다. 대통령은 낮은 국정지지율과 도덕적 이미지 실추 상황에서 재신임차원을 도입, 상황을 반전시키고 상대(특히 민주당)의 지지기반을 분할하는데 성공했다.

9) 기타 언론사 자료의 출처는 부형권 외(2003)와 최영철(2003)이다.

10) 노대통령은 거부권을 행사했고 12월 4일 재의결되었다.

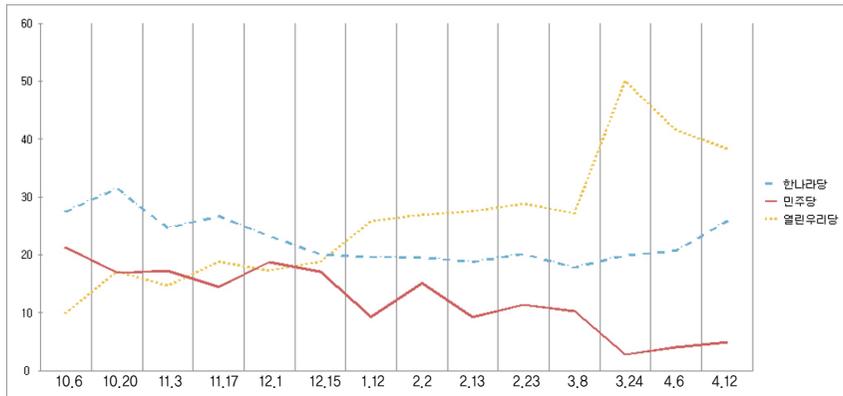
11) 최장집(2006, 79-82), 안병진(2004, 182-233)은 초기 갈등을 다른 수단에 의한 정치측면에서 본다.

### 3. 노대통령의 정치적 기업가십과 2차 사법화

#### 1) 대통령 선거중립의무 위반, 실정과 비리이슈(야당) vs. 재신임-총선연계(대통령)

총선이 다가오면서 노대통령의 신당지지발언은 점점 핵심을 가리키게 된다. 특히 2003년 12월 24일 “민주당을 찍으면 한나라당을 돕는 것”이란 언급과 총선이 한나라당과 열린우리당 구도로 가게 될 것이란 소위 총선구도 발언이 있었다. 이에 선관위는 현직대통령에게 최초로 선거중립유지 협조 공문을 보냈다. 재신임이슈도 다시 불거졌다. 대통령이 재신임을 총선에서 묻고 싶은 마음이 있다는 신상우 민주당 부의장의 발언이 2004년 1월 중앙일보에 나가자<sup>12)</sup> 민주당은 탄핵을 발의하겠다는 격한 반응을 보인다. 재신임이슈는 민주당에게 가장 치명적인 이슈였고 당시 지지도가 열린우리당에 추월당하고 있었기 때문이다(<그림 3> 참조)

<그림 3> 총선 정당 지지도



\* 출처 : 한국 사회 여론 연구소 (KOSI: Korea Society Opinion Institute), <동향과 분석> 자료에서 작성

그러나 탄핵갈등으로의 본격적 상승 계기는 선거법위반논란이었다. 대통령은 취임 1주년 특별 회견에서 17대 총선에서 국민들이 총선을 통해 열린우리당을 압도적으로 지지해줄 것으로 기대한다고 말했다(정승민 2004). 선관위는 이를 선거중립(선거법 9조) 위반이라고 결정한다. 이에 3월5일 민주당은 7일까지 선거중

12) 한편 그는 문화일보와의 통화에선 사실이 아니며 모든 가능성이 다 열려 있는 것 아니냐는 정도의 이야기라고 말했다(박주호 외 2004).

립 위반 및 측근비리 문제에 사과하고 재발방지약속을 하지 않으면 탄핵발의를 하겠다고 나선다. 그러나 대통령은 8일 수석·보좌관 회의에서 “지나친 처사로 굴복할 수 없다”고 야당을 비판했다(백기철 2004). 결국 3월 9일 양당은 탄핵안을 발의했다.

여기서 최종적으로 자기 패배적 이슈로 판명되었던 탄핵을 한-민 두 야당이 발의한 것을 어떻게 이해할 수 있을까? 첫째로 당시 두 야당은 총선지지도에서 열린우리당에 뒤지고 있어 상황을 반전시켜야 하는 절박성이 있었다. 둘째로 측근비리이슈와 달리 선거중립위반문제는 오로지 대통령에게 화살을 돌릴 수 있는 이슈였다. 이 정치적 자산을 선거전에 최대한 활용해야만 했다. 셋째로 당시 본회의에서 실제 탄핵의결가능성은 높지 않았다. 왜냐하면 우선 두 야당 내 탄핵 반대 의원들이 있었고 3월 9일 탄핵발의에 서명한 의원 159명은 본회의 탄핵의결을 위한 181명에 미치지 못했다. 또 국회 제3당이었던 자민련은 탄핵안 가결 직전까지 반대 입장이었다. 따라서 국회 본회의 탄핵안 통과는 전망이 불투명했다.<sup>13)</sup> 따라서 탄핵발의는 대통령의 신당지지개입을 막고 사과를 유도해 권위실추와 위법사실의 기정사실화를 통해 총선에서 반전을 노린 측면이 컸다고 보아야 한다.

그러나 대통령의 11일 기자회견은 상황을 악화시켰다. 대통령은 “총선결과를 존중해 심판으로 받아들이고 그 결과에 상응하는 정치적 결단을 할 것”이라며 다시 재신임-총선연계를 강조했다. 또 사과거부의사도 분명히 했다. 그러나 이러한 반응은 한나라-민주당 내 탄핵반대 세력까지 돌아서게 하고 탄핵반대당론이었던 자민련을 탄핵가결에 동참시켰다. 3월 12일 탄핵안은 국회 본회의에서 압도적 표차(193:2)로 통과된다. 이로써 제1차 재신임갈등 때보다 더 수위가 높은 거대정치이슈의 사법화(judicialization of mega-politics)<sup>14)</sup>가 이뤄지고 헌법재판소는 다시 정치의 중심에 서게 되었다. 이렇게 볼 때 대통령은 탄핵갈등의 단순한 객체가 아니라 그 갈등을 정점으로까지 이끌고 간 주체이기도 했다.<sup>15)</sup>

13) 탄핵 발의 후에도 국민들 사이에선 ‘본회의에서 부결될 것’(50.3%)이란 전망이 ‘통과될 것’(24.4%)이란 전망보다 두 배 이상 높았다(감상연 2004). 또 당시 김경재 민주당 최고위원은 ‘자신이 탄핵선두에 섰지만 ‘검주선’에서 마쳤으면 했고 본회의 표결에 자신 없었던 것도 한 이유였다고 회고했다(김현일, 2016).

14) 허슐(Hirschl 2008, 124-128)은 여러 경우들로 이를 정의한다. 그 중 하나가 레짐변화의 확증(corroboration of regime change)에 사법부가 개입하는 것이다. 이어 노대통령 탄핵사건을 그 예로 제시하고 있다.

15) 당시 국회의장은 탄핵전야에 대통령과 만나 담판을 시도했으나 거부당하고 비서실장을 통해 다음날 기자회견에 대해 듣자 먼저 각 당 대표와 이야기하는 것이 순서 아니냐고 반문했고 이때 과국을 원하고 있음을 느꼈다고 한다(김현일 2016). 의장의 진정

다음 <표 2>는 노대통령과 한-민 야당이 총선을 앞두고 각각 유리한 차원<sup>16)</sup>을 끝까지 강조했음을 보여준다. 선거법 위반과 관련 대통령이 사과할 필요가 있다는 여론이 그럴 필요가 없다는 여론의 약 두 배였고 <그림2>에서 보듯 지지율은 여전히 저조했다. 반면 국회가 탄핵을 발의하거나 최종적으로 탄핵 의결하는 것에 대해선 반대여론이 찬성보다 두 배 이상이었다. 한나라당과 민주당은 탄핵발의를 통해 노대통령을 압박, 공식적 사과를 유도하려 했다. 공식적 사과는 대통령으로 하여금 야당들이 주장했던 문제의 차원(대통령 측근비리, 국정혼란 책임, 선거중립위반)을 국민 앞에 인정하게 만들 수 있었다. 독자정치세력화와 현상타파를 추구하는 노대통령은 그러한 수렴을 받아들일 수 없었고 재신임-총선연계 차원을 끝까지 강조했다.

<표 2> 노무현 대통령 탄핵발의, 탄핵의결, 사과필요성에 대한 여론조사표

탄핵발의/ 가결찬반 조사기관	6일		9일		10일		11일		12일	
	찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대
조선일보-한국갤럽			27.8%	53.9%					30%	60.8%
KBS-미디어리서치			30.9%	65.2%					28.6%	69.6%
한겨레리서치플러스	21%	68.9%			33.8%	52.4%			24.0%	71.1%
동아일보-코리아 리서치									19.1%	70.3%
연합뉴스월드리서치									24.6%	74.9%
선거법위반 사과 조사기관	6일		9일		10일		11일		12일	
			필요	불필요	필요	불필요				
조선일보-한국갤럽			60.8%	30.1%						
KBS-미디어리서치			62.5%	32.9%						
한겨레리서치플러스					71.6%	14.8%				

성을 확인할 수는 없지만 갈등 해소의 여러 지점들을 대통령이 지나쳐버린 것은 분명하다. 이렇게 볼 때 그 갈등의 고조와 탄핵의결의 현실화에 있어 대통령의 역할과 반응도 중요했었다.

- 16) 열린우리당의 유리한 차원과 관련하여 2004년 1월 당의장으로 선출된 후, 정동영 의장이 총선에서 당 지지와 대통령 재신임 연계를 언급한 것은(이동훈 외 2004) 시사하는 바가 크다.

※ 출처 :빅카인즈 (<https://www.kinds.or.kr/>) 및 기타 언론자료<sup>17)</sup>에서 조사해 작성  
 즉 노대통령은 우리당의 상승세와 탄핵의결위협이라는 기회와 위기 속에서, 총선을 앞두고 탄핵의결을 무릅쓰고서라도 2003년 확인된 재신임(이번에는 재신임-총선연계형태로)이슈라는 유리한 차원을 재강조했던 것이다. 그런 의미에서 대통령은 형식적으론 탄핵발의의 객체였지만 실질적으론 이 갈등을 극한으로까지 이끈 핵심 행위자였으며<sup>18)</sup> 일관되게 제기한 차원은 ‘재신임’문제였다.

## 2) 노무현 대통령 기업가십의 결과

격분한 야당들의 탄핵의결은 역설적이게도 이 갈등을 재신임-총선연계 차원, 즉 대통령에 대한 재신임차원으로 수렴시켰다. 즉 총선을 대통령 재신임 총선(탄핵찬반 선거)으로 변형시켰다.

〈표 3〉 17대 총선 정당 득표율과 16대 대선 득표율 비교

		17대 총선 득표율(비례대표)				16대 대선 득표율	
		한나라당	열린우리당	민주당	자민련	이회창 (한나라당)	노무현 (민주당)
	합계	35.7	38.2	7.0	2.8	46.5	48.9
수도권	서울	36.6	37.7	8.4	2.1	44.9	51.3
	인천	34.6	39.5	5.3	2.1	44.5	49.8
	경기	35.4	40.2	6.0	1.9	44.1	50.6
영남권	대구	62.0	22.2	1.1	0.7	77.7	18.6
	경북	58.3	22.9	1.4	1.1	73.4	21.6
	부산	49.3	33.7	1.8	0.6	66.7	29.8
	울산	36.4	31.1	1.4	0.8	52.8	35.2
	경남	47.3	31.6	1.4	0.7	67.5	27.0
호남권	광주	1.8	51.5	31.1	0.3	3.5	95.1
	전남	2.9	46.7	33.7	1.0	4.6	93.3
	전북	3.4	67.2	13.5	0.9	6.1	91.5
충청권	대전	24.3	43.8	3.1	14.4	39.8	55.0
	충북	30.2	44.6	2.1	6.2	42.8	50.4
	충남	21.2	38.0	2.8	23.7	41.2	52.1
강원	강원	40.6	38.1	3.5	1.3	52.4	41.5
제주	제주	30.8	46.0	5.0	1.1	39.9	56.0

17) 기타 언론사 자료의 출처는 이영환(2004)과 홍영림(2004)이다.

18) 이는 대통령이 ‘탄핵갈등’을 직접 유도했다는 의미는 아니다. 그러나 대통령의 끊임없는 현상타파적 기업가십이 이 갈등의 핵심에 있었다는 의미에서 대통령은 주체적 행위자였다. 비슷한 맥락에서 윤상철(2004, 330)은 탄핵정국의 직접적 계기로 열린우리당 전국정당화 전략을 지적한다.

\* 출처: 중앙선거관리위원회. 단위 %.

<표 3>은 17대 총선이 대선과 유사한 양상을 띠었음을 보여준다. 17대 총선에서는 최초로 1인 2표제<sup>19)</sup>가 실시되어 유권자들의 정당 지지가 관찰 가능했다. 열린우리당은 영남을 제외하고 여타 모든 지역에서 정당득표율 1위를 차지했다. 이는 16대 대선에서 노무현 후보의 지역별 득표율 양상과 동일하다. 이것은 17대 총선이 대통령 재신임 선거로 변환되었음을 보여준다.<sup>20)</sup> 게다가 17대 총선에서 열린우리당은 울산을 제외한 모든 영남지역에서 16대 대선 때 노무현 후보의 득표율보다 더 높은 득표율을 기록하고 있다.

<표 4> 17대 총선 정당별 지역구 의석 및 비율

지역	대선별 정당	16대 총선			17대 총선			
		한나라당	민주당	자민련	한나라당	민주당	자민련	열린 우리당
수도권 (서울/인천/ 경기)		41.2 (40)	57.7 (56)	1 (1)	30.2 (33)	0	0	69.7 (76)
강원/제주		33.3 (4)	58.3 (7)	0	54.5 (6)	0	0	45.4 (5)
영남권 (대구/경북/ 부산/울산/경남)		98.4 (64)	0	0	88.2 (60)	0	0	5.8 (4)
호남권	광주/ 전북	0	87.5 (14)	0	0	0	0	100 (18)
	전남	0	84.6 (11)	0	0	38.4 (5)	0	53.8 (7)
충청권	대전/ 충북	30.7 (4)	30.7 (4)	38.4 (5)	0	0	0	100 (14)
	충남	0	36.3 (4)	54.5 (6)	10 (1)	0	40 (4)	50 (5)
합계		49.3 (112)	42.2 (96)	5.2 (12)	41.1 (100)	2.0 (5)	1.6 (4)	53.0 (129)

\* 출처: 중앙선거관리위원회 자료를 재가공. 단위%, ( )는 지역구 의석수.

<표 4>는 그의 기업가십의 선거적 결과를 더 잘 드러내준다. <표 4>를 보면

- 19) 유권자는 지역구선거와 비례대표선거에서 각각 1표를 행사할 수 있었다.  
 20) 4월 실시된 KBS-한길리서치조사, 한국갤럽조사, 한겨레신문조사에서 투표에 영향을 준 가장 큰 변수는 각각 60.7%, 51.1%, 50.5%로 탄핵쟁점이었다(윤종빈 2004, 34).

열린우리당은 지역구 선거결과 우선 한나라당의 텃밭인 영남권에서 5석을 획득했다. 그리고 호남권에서는 광주·전북 대 전남으로 민주당의 텃밭을 분할시켰을 뿐 아니라 전남(7:5)에서조차 민주당을 앞섰다. 충청권에서도 대전·충북 대 충남으로 자민련 기반을 분할시켰고 충남에서도 5:4로 우세했다. 이렇게 열린우리당은 창당된 후 불과 첫 선거에서 제1당이 된다. 이는 사실상 대통령에 대한 재신임을 의미했다. 2004년 5월 14일 헌법재판소는 총선민의를 확인한 후 탄핵심판 청구를 기각한다(2004.5.14. 2004헌나1). 그리고 노무현 대통령이 복직함으로써 제2차 탄핵-재신임 갈등이 마무리된다. 노대통령의 독자정치세력화를 위한 기업가ship은 적어도 일시적인 성과를 가져왔는데, 이는 대통령 지지율 상승 및 분점정부에서 단점정부로의 변화, 같은 지지기반이었던 민주당의 몰락 등이다.

## V. 나가며

2004년 탄핵사건은 여러 관점에서 다루어져 왔다. 기존 논의의 대부분은 노대통령을 이 갈등의 객체로 인식한다. 그러나 2003년부터 일련의 과정전체를 본다면, 이 갈등은 독자적 정치세력을 구축하고 현상을 타파하려는 대통령의 정치적 기업가ship(신당창당, 정치적 수사, 재신임차원제기)에 뿌리를 두고 있었다. 그리고 그 전개는 총선을 앞두고 서로 유리한 차원을 전면화하려는 세력간 갈등의 스토리였다. 여기서 대통령이 일관되게 제기한 차원은 재신임문제였다. 반면 두 야당은 측근비리이슈, 대통령의 실정, 선거중립위반차원을 누적적으로 제기했다. 비록 양측 모두 차원조작을 사용했지만, 현상타파의 열망, 위기와 기회의 극적교차 속에 있던 노무현 대통령의 활동은 정치적 기업가ship의 전형이었다. 그리고 야당의 탄핵의결은 아이러니하게도 대통령과 여당이 원했던 재신임-총선 연계차원으로 모든 갈등을 수렴시켰다.

갈등의 선택이 권력을 배분한다(Schattschneider 1975, 66). 17대 총선에서 노대통령이 원하는 차원이 주요갈등이 되었고 열린우리당은 1당이 된다. 이렇게 볼 때 2004년 탄핵사건은 그 기원과 과정을 노무현 대통령의 기업가ship을 중심으로 재해석할 수 있다.

한편 이러한 기업가ship에 대해 어떤 평가가 가능할까? 이는 긍정적이기 어려워 보인다. 첫째 노대통령의 기업가ship은 지역주의문제 해결 및 이념-정책정당 발전 과제 모두에 있어 내용적으로 공허했다. 노태우 정부는 영남지역주의를 중심으

로 합당을 통해 호남 포위전략을 구사했고 김대중 정부는 호남을 기반으로 타 지역과의 연합을 통해 고립탈출을 모색했다. 노대통령은 두 지역주의를 모두 비판하며 재신임을 걸고 독자세력화를 추구했지만 사실상 탈호남과 영남지역주의에 호소하는 성격을 지녔다. 또 몰락시킨 민주당과 우리당간 이념적·정책적 차이는 거의 존재하지 않았다. 결국 재신임이슈를 걸고 추구한 정치개혁은 내용적으로 공허했다.

둘째로 이러한 정치적 기업가십은 대의공간에서 정치의 소멸과 반복적인 사법화를 초래했다. 총선 올인, 과도한 개혁 이미지의 자기 투사, 재신임같은 극단적 차원의 제기는 이분법적 상황을 만들어 극한적 갈등을 낳는다. 거기서 타협과 조정은 불가능해지고 모든 문제해결이 사법부에 강제된다. 그 반복적 과정의 극한이 탄핵사건이었다.

세 번째로 목적달성에 따르는 비용의 과도함이다. 이전 정부들은 단점정부형성을 위해 합당, 검찰수사를 통한 압박으로 상대 의원 영입하기, 개헌을 매개로 한 정당 간 연합 등의 방법을 사용했다. 탈권위주의 리더십을 내세운 참여정부는 대신에 분당과 신당창당 및 재신임 이슈를 통한 단점정부형성을 시도했다. 이는 정당정치 제도화 저해, 정당간 갈등 격화, 메가 정치의 사법화, 거리의 정치, 그리고 대통령직을 둘러싼 헌정위기를 낳았다. 이것이 과연 과거의 접근보다 더 진일보한 방식인가에 대해서는 회의적이다.

그렇다면 지금까지의 논의가 시사하는 바는 무엇인가? 민주화 이후 대통령에 대한 두 번의 탄핵의결과 한 번의 인용결정은 한국정치에서 탄핵정치를 낫설지 않게 만들었다. 대통령 탄핵은 심각한 문제가 있는 지도자에 대한 최후의 제거 수단이자 극한 갈등의 증거다. 따라서 이런 일이 반복되는 것은 결코 바람직하지 않다. 탄핵정치는 투명성과 견제의 부재 속에서 누증되는 대통령의 심각한 국정농단과 무능뿐 아니라 대통령의 극단적인 기업가십을 통해서도 유발될 수 있다. 따라서 견제와 균형 시스템이 정상화되어야 하며 위임주의적 경향 속에서 대통령에 의한 새로운 정당의 창당, 대통령직을 담보한 정치개혁, 헌법 개정과 같은 급진적인 기업가십은 지양되어야 할 것이다. 즉 대통령에 의한 내실없고 과격한 정치적 기업가십보다는 좋은 일상정치의 회복이 더 중요하다. 이것이 박근혜 대통령 탄핵 이후 2004년 첫 탄핵사건을 되돌아보는 한 가지 의의일 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 국문 논문

- 강명세. 2005. “지역주의 정치와 한국정당체제의 재편?” 『한국정당학회보』 4(2), 249-270.
- 강원택. 2004. “탄핵정국과 17대 총선.” 『관훈저널』 45(2), 136-156.
- 강원택, 장덕진 공편. 2011. 『노무현 정부의 실험:미완의 개혁』. 서울: 한울아카데미.
- 국정홍보처. 『참여정부국정운영백서 8권』 <http://president.rohmoohyun.pa.go.kr/> (2018/09/29 검색).
- 김만흠. 1995. “정치균열, 정당정치 그리고 지역주의.” 『한국정치학회보』 18(2), 215-237.
- \_\_\_\_\_. 2006. 『민주화 이후의 한국정치와 노무현 정권』. 서울: 한울아카데미.
- 박명림. 2005. “헌법, 헌법주의, 그리고 한국 민주주의.” 『한국정치학회보』 39(1), 253-276.
- 박명호. 2004. “17대 총선과 정당정치의 변화.” 『정치정보연구』 7(1), 1-26.
- 백종국. 2006. “한국의 민주적 공고화의 현실과 과제: 노무현 정부를 중심으로” 『동북아연구』 11, 75-99.
- 송백석. 2010. “정치현실주의 시각에서 본 ‘노무현식 정치’: 대통령 탄핵소추 배경 분석을 중심으로” 『민주주의와 인권』 10(1), 131-166.
- 안병진. 2004. 『노무현과 클린튼의 탄핵 정치학: 미국적 정치의 시대와 민주주의의 미래』. 서울: 푸른길.
- 윤종빈. 2005. “17대 총선에서 나타난 탄핵 쟁점의 영향력 분석.” 『한국정당학회보』 4(1), 205-227.
- 윤상철. 2004. “이념의 정치와 권력경쟁의 정치: 노정권의 출범에서 총선까지.” 『경제와 사회』 62, 316-153.
- 이내영, 신재혁. 2003. “세대정치의 등장과 지역주의.” 『아세아연구』 46(4), 283-309.
- 이동운. 2005. “대통령의 리더십과 의회정치: 노무현 대통령의 참여정부 전반기 평가.” 『동서연구』 17(2), 1-29.
- 임지붕. 2004. “대통령탄핵과 현행 헌법체제: 허점과 제언.” 『시민과 세계』 하반기 제6호, 132-153.
- 장신기. 2008. “노무현 정권의 신지역주의 논리를 비판한다.” 『인물과 사상』 8월호(64), 152-160.

- 전상숙. 2010. “정치적 리더십과 지역대표성 -노무현대통령과 지역주의를 중심으로.” 『담론 201』 13(3), 139-165.
- 정상호. 2004. “제도주의 관점에서 본 탄핵사태의 분석.” 『동향과 전망』 60호, 68-96.
- 정중섭. 2006. “일반논단 : 탄핵제도와 헌법디자인.” 『법과 사회』 30, 141-173.
- 조진만, 최준영. 2006. “17대 총선에 나타난 정당투표 결정요인 분석.” 『정치정보연구』 9(1), 203-227.
- 주인석. 2012. “정당의 분열과 통합.” 『21세기 정치학회보』 20(1), 135-160.
- 최장집. 1996. 『한국민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남.
- \_\_\_\_\_. 2006. 『민주주의의 민주화』. 서울: 후마니타스.
- 최한수. 2006. “노무현 대통령 탄핵에 관한 소고” 『대한정치학회보』 13(3), 97-119.

#### 영문 자료

- Cohen, Nissim. 2002. "Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: The Case of the National Health Insurance Law in Israel." *Journal of Social Research & Policy* 3(1), 5-26.
- Crowe, Justine. 2007. "The Forging of Judicial Autonomy: Political Entrepreneurship and the Reforms of William Howard Taft." *The Journal of Politics* 69(1), 73-87.
- E.E. Schattschneider. 1975. *The Semisovereign People: a Realist's View of Democracy in America*. Illinois: The Dryden Press.
- Ginsberg, Benjamin, Martin Shefter. 1999. *Politics by Other Means: Politicians, Prosecutors, and the Press from Watergate to Whitewater*. New York: W.W.Norton & Company.
- Hirschl, Ran. 2008. "The Judicialization of Politics." In Keithe E. Whittington, R. Daniel Kelemen, & Gregory A. Caldeira, eds. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. NY: Oxford Univ. Press, 119-141.
- Jung Heon-joo. 2015. "Kim Dae-jung as a Heresthician: How Did He Transform South Korean Politics with Inter-Korean Dialogue?" *Korea Observer* 46(4), 727-749.
- Kim Hee-min. 2006. "A Risky Game to Play: The Politics of the Impeachment Game in Korea." 『동서연구』 18(1), 127-149.

- Lewis, Eugene. 1984. *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington : Indiana Univ. Press.
- Mintrom, Michael & Phillipa Norman. 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *The Policy Studies Journal* 37(4), 649-667.
- Riker, William H. 1986. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Schneider, Mark and Paul Teske. 1992. "Toward a Theory of the Political Entrepreneur : Evidence from Local Government." *American Political Science Review* 86(3), 737-747.
- Schneider, Markr, Paul Teske, & Michael Mintrom. 1995. *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton: Princeton Univ. Press.

#### 인터넷 및 기타자료

- 김상연. 2004. “갤럽·미리어리서치 여론조사 “탄핵반대...노 사과는 해야” 『서울신문』 (3월 11일). 한국언론재단, 빅카인즈에서 검색. <https://www.bigkinds.or.kr> (2004/10/29 검색).
- 김현일. 2016. “박관용회고록 : 박관용 면담회피는 탄핵유도 증거.” 『시사저널』 (10월7일). <http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=158691> (10월20일 검색).
- “노, 국민투표 철회했지만.” 『경향신문』 2003/12/15, 한국언론재단, 빅카인즈에서 검색. <https://www.bigkinds.or.kr> (2004/10/29 검색).
- 박정경. 2003. “노 재신임 정국.” 『서울신문』 (10월 13일). <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20031013003001> (2004/10/29 검색).
- 박주호, 남도영. 2004. “안개행보 속 구상 뭘까.” 『국민일보』 (1월 8일). 한국언론재단, 빅카인즈에서 검색. <https://www.bigkinds.or.kr> (2004/10/29 검색).
- 박창식. 2003. “노무현, 호남 지역주의에 돌진.” 『한겨레21 제479호』 (10월 7일). [http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover\\_general/9137.html](http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/9137.html) (2004/10/29 검색).
- 백기철. 2004. “노 대통령 ‘탄핵 정면 대응.’” 『한겨레』 (3월 9일). 한국언론재단, 빅카인즈에서 검색. <https://www.bigkinds.or.kr> (2004/10/29 검색).
- 부형권, 이영권. 2003. “여론조사/노대통령 재신임정국.” 『뉴스동아』 (10월 12일). <http://news.donga.com/List/SectionLETS/3/all/20031012/7990715/1>

(2018/12/09 검색).

- 정승민. 2004. “노대통령 “우리당 압도적지지 기대.” 『SBS News』 (2월 24일).  
[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N0311544670](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N0311544670)  
(2018/12/09검색).
- 이동훈, 범기영. 2004. “정동영 “총선지지율-재신임 연계” 野 “불순한 정략적 발상” 비난.” 『한국일보』 (1월13일). 한국언론재단, 빅카인즈에서 검색.  
<https://www.bigkinds.or.kr> (2004/10/29 검색).
- 이진동. 2003. “노무현 정부 5개월 점검 <下> 방향타 놓친 靑 ...” 『한국일보』 (8월 28일), <http://www.hankookilbo.com/News/Read/200308280080980383> (2018/02/06 검색).
- 이영환. 2004. “국민대다수 탄핵 대단히 잘못된 일.” 『프레시안』 (3월 13일).  
<http://www.pressian.com/news/article.html?no=26207#09T0>  
(2018/12/09 검색).
- 최영철. 2003. “못마땅해도 그냥 가자.” 『주간동아』 (10월15일). <http://weekly.donga.com/List/3/all/11/72219/1> (2018/12/09 검색).
- 홍영립. 2004. “가결 후 반대 4~7%p 더 늘어.” (3월14일). <http://mchosun.com/svc/article.html?sname=news&contid=2004031470312#Redyho>(2018/12/09 검색).

#### 연구소

한국사회여론연구소 (KOSI) <http://www.ksoi.org/trend-old-list.php> (2018/06/20 검색).

#### 국가 기관 및 기타기관

- 국정홍보처. 『참여정부국정운영백서8권』 [http://president.rohmoohyun.pa.go.kr/\(2018/10/29](http://president.rohmoohyun.pa.go.kr/(2018/10/29) 검색).
- 노무현 사료관. 2003. “광주·전남지역 언론인과의 만남.” (9월17일).  
<http://archives.knowhow.or.kr/record/all/view/1046336> (2018/12/09 검색).
- 중앙선거관리위원회. <http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=000000000&topMenuId=BI> (2018/10/29 검색).
- 조선일보-한국 갤럽. 2015. “역대 대통령 직무수행평가 1988~2015.” 『데일리 오 피니언 제174호』 (2018/10/29 검색).
- 한국언론재단. 빅카인즈 <https://www.bigkinds.or.kr/main.do> (2018/06/01~12/09 검색).

Abstract

## **Revisiting the Impeachment of President Roh Moo-hyun - From Political Entrepreneurship's Perspective -**

Jeon Jeong-hyun ■ Chonnam National University

Cho Jung-kwan ■ Chonnam National University

Most studies on the 2004 impeachment on president Roh Moo-hyun regard him as a passive target, not as an active player to maneuver. Drawing on the concept of political entrepreneurship, we take a different approach. President Roh seemed to play a leading role in initiating the heightened political strife. We analyze the structure of the process and show that president Roh's part was critical in both the origin and development of that impeachment politics. We conclude that in the lights of democratic development his entrepreneurship carried several harmful effects though it did deliver some short-term gains to his political force.

Key Words: President Roh Moo-hyun, Impeachment, Korean Politics, Democracy, Political entrepreneurship