

대통령학의 이해

《대통령학》 함성득 저. 나남출판. 1999

이 강 로

내각책임제를 채택하였던 제 2 공화국의 민주당 정부(1960~1961)를 제외하고 한국의 대통령은 국가운영의 핵심적 위치에서 막강한 권력을 행사하여 왔지만, 한국 정치학계에서 대통령제에 대한 학문적 논의는 비교적 미약하였다. 이러한 상태에서 대통령제에 대한 ‘이론적 소개와 설명을 시도’(8)한 함성득 교수의 《대통령학》은 대통령제를 이해하고자 하는 일반인이나 대통령제를 공부하고자 하는 학생들에게 필요한 책으로 출간되었다.

함 교수는 대통령제에 대한 비교정치학적 분석을 시도하지 않았지만, 한국의 대통령제 연구에 미국 대통령제의 연구성과 중 ‘보편성을 지닌 최소한의 이론’(11)을 적용하려고 하였다. 함 교수는 《대통령학》에서 먼저 대통령제에 대한 이론적 고찰을 간단히 한 다음, 대통령의 지도력과 당선자의 성공적인 정부권력의 인수·인계, 그리고 대통령에 대한 평가를 중심으로 대통령제를 논의하고 있다. “미국에서 대통령학은 모든 대통령은 더 많은 권력을 추구한다는 가정하에서 시작”(60)하였고, 미국 대통령제의 이론적 경향은 제도적 관점, 권력분립 체제 하에서의 대통령 영향력의 한계, 대통령의 민주화 그리고 대통령제의 향상을 위한 연구를 중심으로 진행되고 있다(57). 한국의 대통령제가 박정희 대통령 때부터 현대적 대통령제(modern presidency)로 자리를 잡았다(104, 106, 153)고 본 함 교수는, 한국의 대통령은 막강한 권력을 행사하여 왔지만 대통령이라는 직책은 “좌절의 자리”(318)라고 보

이강로는
미국 위스콘신
(메디슨)대학교에서
정치학 박사학위를
받고 현재 전주대학교
사회과학부 교수로
재직중이다.

leekro@www.jeonju.ac.kr

왔다.

함 교수는 김대중 대통령과 김종필 국무총리 사이의 내각제 개헌 약속에 따른 현 대통령제의 변화 가능성을 전제하면서도(26), 한국에서 정치제도로서의 대통령제는 빠르게 제도화될 것이라는 가정에서 저술하고 있다(28, 29). 이러한 현행 한국 대통령제는 대통령제상의 대통령의 권한과 내각제적 요소인 국무총리 사이의 제도적 부조화 및 대통령 비서실 우위의 조직계층과 같은 문제점이 있다(171~178). 즉 국무총리는 헌법규정과 달리 정부의 ‘얼굴마담’ 노릇에 불과한 역할을 수행하여 왔으며, 주요 국가정책이 국무회의가 아닌 행정의 운영이나 관행상 청와대에 의하여 결정되는 문제점을 노정하여 왔던 것이다.

이러한 한국의 대통령제 연구의 문제점은 첫째 대통령 개인특성이나 심리적 요소중심의 접근법으로 인한 국정수행을 위한 행정부와 조직으로서 대통령실의 연구 부족, 둘째 인물소개 또는 자서전식 위주의 글, 셋째 어떤 모델에 근거한 경험적 및 계량적 연구의 부족이었다(81~83). 또한 한국 대통령제의 미진한 이론화 작업은 강한 권위주의적 문화, 적은 대통령 숫자, 국정운영과 대통령선거에서 ‘출신지역 변수’의 중요성, 그리고 남북한 분단상황으로 인해 더 어려웠다(75~77).

함 교수는 《대통령학》에서 학문적 결과와 사실에 근거하여 한국 대통령제의 체계적인 분석을 시도하였지만, 한국 대통령제의 이해를 위한 입문서라는 성격에도 불구하고 대통령제를 구성하는 주요한 주제 일부를 다루지 않았다. 즉 《대통령학》의 분석대상은 대통령제의 구성부분 중 저자의 학문적 관심에 따라 비중이 다르게 다루어졌다. 함 교수는 대통령의 지도력을 중심으로 대통령 비서실과 대통령·국회·정당 관계, 정계개편(210~216), 정부권력 인수(226~252)와 내각제 개헌의 전망(311~315)을 중요하게 취급하였다. 그러나 대통령선거, 주요 국가정책의 수립 및 집행과 관련된 대통령의 지도력, 대통령과 내각 및 직업관료와의 관계, 대통령과 매스 미디어 및 국민과의 관계 등은 대통령제를 이해하는데 꼭 필요한 부분이지만 이들에 대한 독립

된 장(章)에서의 논의가 없다. 이러한 책의 구성은 저자의 학문적 관심의 반영이기도 하지만, 한편으로 한국에서 대통령제 연구성과의 빈곤을 시사하기도 한다.

그러면 이 책이 지니고 있는 다른 문제점들은 무엇인가? 첫째, 함 교수의 논의는 너무 규범적이며, 대통령제에 대한 사실적 분석 못지 않게 처방적 제안이 너무 많다는 것이다. 그는 한국 대통령제의 과학적 연구를 위한 이론화 작업보다 제도 개선에 더 주력하고 있다. “실패한 대통령이 되는 것보다는 대통령선거에 당선되지 못하는 편이 나을 것이다”(223)라는 저자의 입장은 책의 구성과 논의에 상당한 영향을 미치고 있다. 즉 ‘훌륭한 대통령’을 선호하는 저자는 그런 대통령이 나오기 힘든 현실적 조건 때문에 현 대통령제의 효율성을 증진시킬 수 있는 다양한 처방을 모색하고 있다(154~167, 182, 188, 207~216, 226~252). 함 교수는 국정운영의 효율성 증대를 위해 대통령과 국무총리의 관계 재정립, 효율성과 민주성을 기초로 한 대통령과 국회·정당의 관계 개혁, 대통령 당선자의 정부권력 인계시의 유의사항 등 바람직한 개선안을 제시한다.

둘째, 《대통령학》에서 한국의 대통령제와 관련된 분석은 1차 자료의 부족과 학술적인 연구성과의 부족으로 인해 논란을 야기하기가 쉽다. 한 예로 저자는 “군사혁명으로 대통령이 된 사람”(223)을 언급하고 있지만 오히려 “군사쿠데타”로 집권한 대통령이 더 적절한 표현 같다. 또 대통령제에 대한 적은 연구결과들은 저자에 의한 정치현상의 논의에 설득력을 약화시키고 있다. 그 예로, 현 대통령과 대통령당선자 사이에 발생할 수 있는 정부인계·인수시의 다양한 상황에 대한 저자의 논의와 처방은 충분한 경험적 사례에 근거하지 못하고 있다(232~239).

그리고 한국 대통령제의 이론화를 지체시킨 이유로 제시된 변수(75~77) 중 공감하기 힘든 것도 있다. 즉 함 교수에 의해 대통령선거의 중요한 요소로 지적된 ‘출신지역변수’는 그것이 결정적 영향을 미치게 된 것은 1987년 12월 대선이후였다. 오히려 한국에서 대통령제의 이

론화 작업을 어렵게 한 원인들은 함 교수의 네 가지 변수보다 집권자의 자의적인 개헌이나 쿠데타로 인한 헌정중단과 불법적 권력찬탈이 더 근본적 이유였다. 마지막으로 함 교수는 자신의 논의를 뒷받침하기 위하여 자신의 수업을 받은 학생들의 연구결과를 소개하고 있지만(94~95, 291, 295), 이러한 학생들의 수업결과는 본문에서보다 오히려 주(註)로 처리하는 것이 바람직하였다.

셋째, 함 교수는 '효율성'과 '민주성'에 근거한 한국 대통령제의 개선 방안을 제시하였으나 근본적으로 효율성을 더 중시하고 있다. 제도 개선 원칙으로 효율성을 강조하는 것은 좋으나, 대통령이 국정운영에서 "국회와의 의견조율에 따른 낭비적 요소를 줄"이기 위한(307) 목적의 효율성은 민주주의를 약화시킬 수 있다. 대통령의 권한 행사에서 효율성 강화는 결국 대통령의 독단적인 권력행사로 귀결될 수 있고, 삼권(三權)사이의 합리적인 견제와 균형을 무너뜨릴 수 있다(물론 지금까지 한국에서 진정한 의미의 견제와 균형은 거의 없었다). 즉 민주주의 정치체제에서는 국정운영의 효율성보다 상이한 이해관계의 민주적인 타협이 장기적으로 한 국가의 안정과 번영을 위하여 더 중요하다. 또 함 교수가 대통령제의 단점으로 대통령선거에서 승자와 패자 사이의 제도섬게임 성격을 지적하였으나(309), 미국의 '분할정부'의 예와 같이, 대통령제에서도 국민이 행정부와 의회 다수당을 달리 선출함으로써 다른 정당이 국가권력을 공유하고 책임지도록 하는 긍정적인 면도 있다(Mainwaring and Shugart, 1997).

함 교수의 《대통령학》은 미국에서 발전된 대통령제의 연구성과를 기반으로 하여 한국의 대통령제 연구를 시도한 의미있는 작업이었다. 저자는 미국의 이론을 한국에 적용하면서 제기될 수 있는 '대통령학' 이론의 보편성과 특수성의 문제를 극복하면서 한국의 대통령제 연구에 주요한 기여를 하였다. 그러면 함 교수의 연구성과를 바탕으로 앞으로 한국의 대통령제에 대한 연구는 어떻게 수행하여야 할 것인가?

미국에서 발전된 대통령제 이론의 보편성을 인정할 수 있을지라도 현재 한국의 대통령제를 연구할 때, 한국의 특수한 정치적 경험과 제

도적 특성을 고려하여 이론적으로 접근하여야 한다. 즉 미국과 한국의 대통령제가 작동하는 제도적 장치와 정치현실, 그리고 역사적 경험의 차이 때문에 미국 대통령연구에서 발전된 이론을 한국에 그대로 적용하는 데 주의가 필요하다. 이들 중 가장 두드러진 특수성은 한국의 정치체제가 권위주의에서 민주주의로 이행하고 있으며, 이러한 정치체제의 변동과정에서 대통령제 자체가 과거로부터 어떻게 변화되고 있는가를 살피는 것이 중요하다. 비록 함 교수는 민주화의 진행으로 대통령의 권한이 장기적으로 약화될 것으로 전망하지만, 정치체제의 변화 속에서 대통령제 자체가 어떤 변화와 지속성이 있는지 분석하지 않고 있다.

그 외에도 현재의 한국 대통령제는 새로운 연구과제를 끊임없이 생산하고 있다. 쿠데타나 권력연장을 위한 개헌과 같은 예측불가능한 과거의 대통령제와 달리, 1988년 2월 이후 지금까지 정치적 안정 속에 같은 제도를 유지하고 있는 한국의 대통령제는 상호 비교할 수 있는 다양한 패턴을 보여주고 있다. 일례로 대통령과 의회 관계, 규칙적인 선거, 민주주의 진행에 따른 정부구성이나 대통령의 권한 행사와 같은 주제들을 각 정부를 중심으로 비교연구가 가능하게 되었다. 마지막으로 한국의 대통령제연구를 바탕으로 '비교대통령제'라는 관점에서 대통령제를 채택한 다른 나라들과 비교를 시도할 수도 있다.

■ 참고 문헌

- Mainwaring, Scott, and Matthews S. Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy." *Comparative Politics* 29 (July): 449~471.