

연구논문

대통령직 승계와 지도력의 확립

한국의 민주주의 이행과정에서의 사례비고

이 강 로

이 논문은 1980년대 중반 이후 대통령제 민주주의를 채택한 한국의 민주화와 민주주의 공고화 진행과정을 대통령직 승계와 대통령의 지도력 확립과정의 분석을 통하여 평가하려는 것이다. 민주화와 민주주의 공고화를 판단하기 위하여 대통령직 승계의 경우는 대통령선거에서의 경쟁성과 공정성을 그 기준으로 삼았고, 대통령의 지도력 확립은 대통령의 대 의회관계를 중심으로 삼았다. 연구결과 한국에서 대통령직 승계를 결정하는 대통령선거는 1987년부터 1997년에 이르기까지 점차 경쟁성과 공정성이 증대되어 민주주의 공고화가 상당히 진척된 것을 알 수 있다. 그러나 대통령의 지도력 확립은 여전히 대 의회관계에서 위임 민주주의적인 경향이 강하게 나타나 민주주의 공고화에 제대로 기여하지 못하고 있다.

1. 서 론

우리나라 정치는 1948년 대한민국 정부 수립 이래 1980년대 후반까지 쿠데타나 시민항쟁에 의한 빈번한 헌정질서의 교체와 그에 따른 다양한 정치체도의 실험으로 특징지어졌다. 그렇지만 정치체도의 빈번한 교체에도 불구하고, 제2공화국을 제외하고 정부구조는 대통령과 국무총리에 의한 이원적 구조라는 변형된 대통령제가 하나의 전통처럼 되었다(허영, 1994:903~905). 이처럼 한국 정치체도에서 핵심적인 역할을 한 대통령제이지만, 대통령제에 대한 연구는 새로운 학문적 관심에도 불구하고 아직도 초보적인 상태를 벗어나지 못하고 있다.

1987년 6월 항쟁 후 ‘직선’ 대통령제를 채택한 한국의 민주화는 1987년 12월 선거로 선출된 대통령이 권위주의 정부로부터 정부권력을 인계받는 형식을 취했으며, 이는 1998년 2월 선거에 의한 여야간

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

leekro@www.jeonju.ac.kr

첫 정부 교체로 민주주의 공고화가 보다 더 분명해졌다. 그러나 민주주의가 공고화되어 감에도 불구하고 대통령에게 지나치게 집중된 권한과 그 행사는 민주주의를 저해하는 문제점으로 지적되었다(이강로, 1997; 최장집, 1997; 함성득, 1999a). 즉 한국에서는 민주주의가 점차 공고화되어 감에도 불구하고 일부에서 아직도 '대통령제 민주주의'에 대한 문제점을 제기하고 있다. 그렇지만 대통령제를 구성하고 있는 어떤 제도적 요인들이 한국에서 민주주의 공고화를 저해하는지 구체적인 분석에 근거하지 않고 있다.

이 글에서는 한국에서 대통령제 민주주의가 정착되기 위하여 대통령직¹⁾의 승계와 지도력의 확립이 민주화와 민주주의 공고화라는, 권위주의체제가 민주주의로 진행되는 과정에서 어떻게 변화되었는지 분석하고자 한다. 즉 경쟁적인 선거를 통해 대통령직을 승계한 노태우·김영삼·김대중 대통령의 대통령직 승계와 지도력의 확립 과정에 대한 비교·분석을 통하여 1980년대 후반 이후 우리나라에서 진행되고 있는 민주주의의 진행 과정을 고찰하려고 한다.

2. 민주주의 이행과 대통령제

1) 민주화와 정치제도

권위주의체제가 민주주의로 이행하는 과정은 각국이 처한 정치·경제·사회적 구조에 따라 다르지만 일반적으로 자유화, 민주화, 그리고 민주주의 공고화라는 3단계를 거치는 것으로 논의되고 있다. 권위주의체제가 민주주의로 이행하는 것을 비교·분석할 때 정치제도로서의 민주주의, 즉 '정치적' 또는 '절차적 민주주의'와 사회적·경제적 권리의 보장과 평등의 실현을 의미하는 '실질적 민주주의'를 구별하여야 하지만(O'Donnell & Schmitter, 1986:9~14), 권위주의체제의 민주화 이행을 분석하는 주된 초점은 '절차적 민주주의'이다. 권위주의가 민주주의로 이행하는 과정을 분석하는 데 있어 "정치적 민주주의의 도래" 자체가 바람직한 연구의 목표이다(O'Donnell & Schmitter,

1986:11). 즉, 전세계적인 민주화의 연구에 있어 슈페터(Schumpeter, 1947)와 달(Dahl, 1971)의 전통에 따라서 절차적인 면에서 민주주의를 정의하는 것이 민주화 연구의 표준이 되었다(Collier & Levitsky, 1997:430~433). 권위주의체제는 국민의 가장 기본적 권리인 정치참여와 정부의 선택권을 부정하거나 제한하였기 때문에 권위주의체제가 민주주의에 이행을 하는 것을 분석할 때 무엇보다 민주주의를 '절차적 민주주의' 입장에서 정의하고 분석하는 것이 중요하다.²⁾

권위주의가 민주주의로 이행하는 과정에서 '절차적 민주주의'를 조직화하는 데에는 여러가지 방법이 있지만, 각 정치세력이 직면하는 문제점 중의 하나는 어떠한 정치제도를 선택할 것인가이다. 현재 민주화와 정치제도의 관계에서 민주주의의 두 가지 기본형태인 대통령제와 내각제(린즈·바렌주엘라, 1995:16) 중 어떤 정치제도가 민주주의 안정에 더 적합한 제도인가에 대한 논의가 진행되고 있다. 스테판과 스카치는 1980년대 이후 민주주의를 새롭게 시작한 라틴 아메리카, 아시아, 옛 소련과 동구의 많은 국가들이 깊은 생각 없이 대통령제를 채택한 것은 재고되어야 한다고 경고한다. 스테판과 스카치(Stepan & Skach, 1993:20)는 민주주의가 안정적으로 지속되기 위해서는 순수 대통령제보다 순수 내각제를 채택하는 것이 훨씬 유리하다는 연구 결과를 보고하면서 순수 내각제를 오도벨이 지적한 위임 민주주의의 위험을 방지할 수 있는 제도적 대안으로 제시하고 있다. 메인웨어링도 내각제보다 대통령제가 민주주의에 유리하지 않다는 다른 학자들의 지적에 동의한다. 메인웨어링(Mainwaring, 1993:207~217)은 특히 안정적인 민주주의 운영과 관련하여 행정부와 의회 사이에 교착상태가 발생할 때 이것을 해결할 수 있는 제도 장치의 미비가 대통령제가 가지고 있는 가장 심각한 문제라고 지적하고 있다. 그렇지만 그는 양당제하에서 대통령제는 정당들이 집권하기 위해 이념적으로 온건한 중도노선을 지향하도록 유인하는 등(Mainwaring, 1993:219~220) 신생 민주주의에서도 일정한 조건하에서 대통령이 안정적으로 운영될 수 있다고 주장하였다. 또 메인웨어링과 슈가트는 린즈가 대통령제의 위험을 경고

한 것과 달리 주의 깊게 고안된 대통령제는 의원내각제보다 여러 장점이 있다고 주장하면서 그 예로 유권자들의 폭넓은 선택, 선거 책임성과 일체감, 그리고 입법사항에서 의회의 독립을 들고 있다(Mainwaring & Shugart, 1997).

그리고 대통령제가 안정적인 민주주의에 역행한다는 주장에 대한 반론도 적지 않다. 신도철(Shin, 1994:159~160)은 오늘날 세계적으로 안정적인 민주주의 국가들의 경우 대통령제가 적지만, 제3세계 민주주의 국가들을 비교하면 대통령제가 내각제보다 훨씬 낫다고 주장하였다. 즉 1992년 현재 23개 제3세계 국가에서 민주주의의 경계가 되는 두 번의 선거를 행한 국가들 중 11개가 대통령제이고 9개가 의원내각제였다. 또 라틴 아메리카에서 민주주의에 실패한 대부분의 경우가 대통령제였지만, 아프리카, 아시아, 그리고 남부 유럽에서 민주주의가 실패한 대부분의 경우는 의원내각제였다. 신도철은 이러한 모든 경험적 증거를 고려하면, 의원내각제가 대통령제보다 안정된 민주주의에 더 공헌한다고 주장하기 힘들다고 하였다.

이와 같은 민주화와 정치제도에 대한 논의에서 우리가 추론할 수 있는 것은 대통령제가 안정적인 민주주의 운영과 내재적으로 배치되는 정치제도가 아니라는 것이다. 오히려 대통령제 자체보다 대통령의 권한과 그 행사, 선거제도와 정당체제, 한 국가의 인종적·문화적 분열, 그리고 지배적인 정치문화의 특성 등에 따라 민주주의의 성공적 운영이 좌우된다.

2) 민주주의 공고화와 대통령제

권위주의체제가 민주주의로 이행하는 과정에서 무엇이 민주화이고, 또 민주주의 공고화인가? 민주화는 분석적으로 구별되지만 경험적으로 중복되는 여러 단계로 구성된 역동적인 과정으로서 단선적으로 진행되기보다 종종 위기에 처하거나 반전되기 쉽다(Shin, 1999:xxv). 그렇지만 '절차적' 관점에서 민주화는 정부통제를 획득할 수 있는 권리에 대한 열린 경쟁(*contestation*)을 필요로 하며, 이것은 누가 통치할

것인지를 결정하는 자유로운 선거를 전제로 한다(Stepan, 1989:ix). 즉 민주화는 모든 이익을 경쟁에 종속시키고, 불확실성을 제도화하는 행위인 것이다(Przeworski, 1991:14). 이처럼 민주화는 비민주적인 조직이나 기관들이 정권을 운영하던 방식에서 민주적인 정치제도가 중심이 된 정치과정으로 이행하는 것으로서 군부의 엄정한 정치적 중립 속에 정당, 의회 그리고 선거가 정치과정의 핵심이 된다(한배호, 1994:462). 즉 권위주의체제가 민주주의로 이행하는 3단계 과정에서 '민주화'는 자유롭고 경쟁적인 선거의 시행이라는 필요조건과 선거로 선출된 정부가 군(軍)을 포함한 국가정책 전반에 걸쳐 법적으로나 실질적으로 통치한다는 충분조건을 만족시킬 때 종료된다(Linz & Stepan, 1996:14~15).

그러면 무엇이 민주주의 공고화이고, 이것은 어떻게 분석할 것인가? '민주주의 공고화'라는 개념이 유용한 가설적 도구이나 이것을 연구의 주된 초점으로 삼지 않는 것이 좋다는 견해도 있지만(Schneider, 1995:221), 많은 학자들은 일반적으로 선거에 의한 여야간의 평화적인 정부교체를 민주주의 공고화 여부를 판단하는 중요한 제도적 요소로 제시하고 있다. 즉 민주주의가 공고화되기 위해서는 모든 정치세력이 권력을 획득하는 방법으로 선거에 의한 정부교체를 유일한 방안으로 받아들여야 하는데, 모든 정치세력이 이러한 제도적 장치에 승복하는가는 여야간 정부교체를 통해 관찰할 수 있다(O'Donnell & Schmitter, 1986:42~45; Przewoski, 1991:26, 51). 특히 한국처럼 절차적 정당성의 문제가 민주주의의 핵심 기준으로 인식된 경우에는 선거에 의한 여야간 정부교체가 실현될 때 민주주의가 뿌리를 내릴 수 있기 때문이다(최장집, 1999:387~400).

그러면 "내각 및 전체 행정부의 구성을 완전히 장악하는 정부수반(대통령)이 국민에 의하여 ... 선출되며 일정한 임기를 보장" 받는 제도인 대통령제(Linz, 1994:41)를 채택한 신생 민주주의국가에서 민주주의의 공고화는 어떻게 분석할 것인가? 민주주의 공고화는 정치체제 전체에 포괄적으로 진행되기 때문에 공고화는 정치체제를 '부분체제'

로 나누어 그 진행 과정을 분석하는 것이 유리하다(Linz & Stepan, 1996; 임혁백, 1997:32~54; Schneider, 1995:221). 이처럼 민주주의 공고화는 정치체제 각 부문에서 진행되는 개별적인 분석을 종합하여 판단하는 것이 좋다. 그러므로 대통령제 신생 민주주의 국가에서 민주주의 공고화 과정을 분석할 때, 부분체제로서 대통령 선출 과정과 대통령의 지도력 확립과정을 살펴보고자 한다. 즉, 민주적인 절차를 통한 대통령직의 승계와 대통령의 지도력 행사는 민주주의를 권위주의 체제와 구별하는 중요한 제도적 기준이기 때문이다.

첫째, 대통령제를 채택한 신생 민주주의에서 선거로 선출된 대통령이 대통령직을 승계함으로써 정부가 교체되기 때문에 대통령 선출과정을 민주주의 공고화와 관련하여 우선 분석하고자 한다. 달(Dahl)은 다원주의(*polyarchy*)의 네 가지 기본 요소로서 ① 선출된 공직자, ② 자유롭고 공정한 선거, ③ 포괄적인 선거권, ④ 선거에 출마할 수 있는 권리를 들고 있다(Dahl, 1989:221).³⁾ 이 네 가지 기준은 선거를 통한 정부 구성, 선거의 경쟁성, 그리고 선거와 공직에의 국민의 참여폭을 민주주의의 기본 요소로 제시하는 것이다. 그러므로 대통령제의 민주주의 공고화와 관련하여 “어떤 후보”가 “얼마나 자유롭고 공정하며, 경쟁적”인(Dahl, 1975:117~122) 선거에서 대통령으로 선출되어 정부교체를 이루는지 분석하려고 한다. 즉 대통령 선거과정에서 경쟁 정도를 파악하기 위하여, 대통령 후보의 선출 과정, 선거에서의 관권 개입 정도와 선거자금, 대통령선거에서 매스 미디어의 활용 정도, 그리고 유권자의 투표행태 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

둘째, 대통령제의 민주주의 공고화와 관련하여 대통령의 지도력 행사를 분석하고자 한다. 민주주의 공고화 과정에서 선거로 대통령을 선출하고 민주적인 절차에 따라 새 대통령이 정부를 인수·인계하였다고 민주주의가 공고화되는 것은 아니다. 비록 선거를 통하여 대통령직을 승계했어도 대통령의 비민주적인 지도력 행사가 민주주의를 위협할 수 있기 때문에 민주주의 공고화를 판단하기 위하여 대통령의 지도력 행사⁴⁾와 그 확립 과정을 분석할 필요가 있다. 즉, 대통령제

신생 민주주의에서 선거로 당선되었지만 대통령에게 집중된 권한과 그 행사의 문제점을 지적한 위임 민주주의(*delegative democracy*)의 논의가 있다.

오도넬이 라틴 아메리카 신생 '대통령제 민주주의'의 문제점으로 지적한 위임 민주주의는 대통령이 민주적으로 선출되었지만 다른 국가 기관과 국민에 대한 민주적인 책임성을 인정하지 않고, 선거에 의한 국민으로부터의 "통치의 위임"만을 강조하여 대의 민주주의에 역행하는 대통령제이다(Stepan & Skach, 1993:19~20). 즉, 위임 민주주의는 선거로 선출된 대통령의 비민주적인 지도력 행사가 민주주의 확립에 얼마나 부정적인가를 보여주고 있다. 특히 입법부나 사법부에 대해 '수평적 책임'을 약화시키려는 행정부의 의도, 즉 위임 민주적인 행정부의 권력행사는 선거에 의한 정부교체에도 불구하고 민주주의 공고화를 계속 위협하고 있다(O'Donnell, 1996:43~46). 이러한 위임 민주주의는 한국처럼 대통령의 권력이 비대한 국가 '하부기관 권력'(*infrastructural power*)과 결합될 경우, "선출된 전제정"을 형성하여 민주주의의 원칙 및 헌정질서와 충돌하면서 민주주의를 위협하게 된다(최장집, 1997:394~395). 그러므로 대통령제 신생 민주주의에서 대통령이 위임 민주적으로 지도력을 행사하는 한, 경쟁적인 대통령 선출과정에도 불구하고 대통령의 비민주적 지도력 행사가 민주주의를 위협하기 때문에 아직 민주주의가 공고화되었다고 말할 수 없다.⁵⁾

그러면 민주주의 공고화와 관련된 대통령의 지도력은 무엇이며, 이것의 확립을 어떻게 분석할 것인가? 김호진(1995:116)은 권위주의적인 지도력은 모든 결정을 지도자가 독점하고 지도자와 추종자의 커뮤니케이션은 일방적이고 명령과 지시가 추종을 이루지만, 민주적인 지도력은 조직성원과의 합의를 통해 정책을 결정하고, 지도자와 추종자의 커뮤니케이션은 주로 설득과 토론방식으로 이루어진다고 보았다. 즉, 대통령의 민주적인 지도력은 대통령이 정치엘리트를 일방적으로 지배하는 것이 아니라 상대방에 대한 설득으로 '주고받는 것'이며, 정치지도자로서 대통령은 '이끌 뿐 아니라 추종할 것'도 기대된다(Tsurutani,

1973:94~96; Neustadt, 1980:10~30; Sigelman et. al., 1992:366). 즉 행정부와 입법부 사이에 권력이 분립되고 견제와 균형을 특징으로 하는 대통령제하에서 대통령의 민주적인 지도력은 헌법이 부여한 대통령의 권한을 강압적인 힘에 의지하여 일방적으로 행사하는 것이 아니라, 반대파에 대한 설득과 타협 속에 그 권한을 행사하는 것을 의미한다. 그리고 대통령제에서 대통령의 지도력은 비서실을 포함한 행정부에 대한 '행정적 지도력' 대 의회관계의 '입법적 지도력' 그리고 국민과 관련된 '대중적 지도력'으로 나눌 수 있지만(함성득, 1999a:87~88), 여기에서는 대통령제의 기본 원리가 국가기관 사이의 견제와 균형이고, 또 대통령제 신생 민주주의에서 민주주의 공고화를 위협하는 것이 위임 민주주의(O'Donnell, 1996:43~46)이기 때문에 대통령의 대 의회관계 지도력을 분석대상으로 삼는다.

즉 대통령제 민주주의의 경우, 대통령과 의회의 관계에서 대통령은 그의 각종 정책을 추진하기 위한 법의 제정, 자금확보, 임명 등에 있어 의회의 지지를 받아야 한다(Neustadt, 1980:64~67). 또 대통령제 신생 민주주의의 공고화 과정에서 행정부와 입법부 사이의 교착 상태는 민주주의의 안정화를 저해할 뿐 아니라(Mainwaring, 1993:214~217; Stepan & Skach, 1993: 14~215), 민주주의가 안정되지 못한 상태에서 대통령과 입법부의 충돌은 심한 경우 민주주의의 붕괴를 가져올 수도 있다(Linz, 1978:72~74). 그러나 미국처럼 대통령과 의회를 지배하는 정당이 서로 다를지라도 의회를 지배하는 반대파 다수당과 타협하는 대통령의 지도력 행사로 정국의 안정을 가져올 수도 있다(함성득, 1998:61~62). 그러므로 민주적 지도력에 기초한 대통령과 의회의 새로운 관계 수립은 민주주의 공고화에 크게 기여하기 때문에(함성득, 1999:191~192), 대통령제 신생 민주주의에서 민주주의의 공고화 정도를 파악하기 위하여 대통령의 대(對) 의회 관계 지도력을 분석하는 것은 중요하다.

3. 대통령직의 승계와 지도력의 확립

그러면 1980년대 후반이래 권위주의체제가 민주주의체제로 이행되고 있는 한국에서 대통령직의 승계와 지도력의 확립⁶⁾은 어떻게 분석할 것인가? 한국에서 민주화가 진행된 시점에 대해 학자들마다 조금씩 견해가 다르지만, 일반적으로 1980년대 중반 이후 민주화가 시작되어 김영삼 정부와 김대중 정부를 거치면서 민주주의가 공고화되는 것으로 이해되고 있다.

이 논문에서는 한국의 민주화와 민주주의 공고화 과정을 분석하기 위하여 1987년 12월 이후 선거로 대통령직에 취임한 노태우, 김영삼, 그리고 김대중 대통령의 경우를 대통령직의 승계와 지도력의 확립 과정을 중심으로 살펴본다. 그리고 대통령의 지도력 확립을 분석하는 기간은 현 김대중 대통령의 재임기간도 고려하여 새 대통령의 당선으로부터 대통령이 자신의 1차 내각을 대대적으로 재조직하는 취임 후 약 1년 정도로 한다.

1) 대통령 선거와 대통령직 승계

한국에서 민주화와 민주주의 공고화를 판단할 수 있는 대통령 선거의 특징은 13대부터 15대까지 어떻게 변화되었는가? 여기에서는 한국에서 민주적인 대통령직의 승계과정을 분석하기 위하여 대통령 선거에서 경쟁이 얼마나 자유롭고 공정하였는지를 대통령후보의 선출, 선거에 대한 불법적인 관권개입 정도와 선거자금, 선거에서 매스 미디어의 활용, 그리고 유권자의 투표경향을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 후보선출

한국에서 정당, 특히 집권당이 대통령후보를 경쟁을 통하여 선출할 수 있다는 것은 권위주의 지배와 달리 정당내에 민주주의 원리가 가동될 수 있다는 점에서 중요하다. 그러면 권위주의를 청산하고 민주화를 본격적으로 추진할 새 정부를 구성하는 '정초선거'(founding elections) (O'Donnell & Schmitter, 1986:61~64)였던 13대 대통령선거에

서 주요 대통령 후보들의 선출과정은 어떠하였는가? 당시 집권당인 민정당은 권위주의적으로 한국을 통치하고 있던 당총재인 전두환 대통령이 지명한 민정당 대표 노태우를 이의 없이 만장일치로 대통령 후보로 선출하였다. 제1야당인 통일민주당은 권력을 향한 김영삼, 김대중 두 사람의 갈등으로 대선 후보의 단일화가 어렵게 되자(김충근·이낙연, 1987), 대통령 후보를 당내 경쟁으로 선출하지 못하고 유력 후보를 중심으로 분열되고 말았다. 그리하여 통일민주당은 대통령 후보에 김영삼을, 통일민주당에서 분열한 평화민주당은 대선 후보에 김대중을 선출하였다. 이처럼 13대 대선의 주요 후보 선출과정은 정당마다 민주적인 경쟁을 수행하지 못하였고, 각 정당지도자를 단지 추수(追隨)하는 것으로 끝나고 말았다. 그러나 대선 출마 후보자들의 범위는 전두환 집권기간 동안 정치참여가 원칙적으로 금지되었고 투옥까지 당했던 김대중과 재야 출신 백기완이 대통령 선거에 출마하게 되어 달(Dahl)이 지적하였던 '선거에 출마할 수 있는 권리'가 크게 확대되었다.

14대 대통령선거에서 주요 정당의 대선 후보 결정과정은 13대 대선과 비교하면 어떠하였는가? 민자당은 대선 후보의 선정에서 한국 집권당 사상 처음으로 대통령 후보 선출에 경쟁을 도입하여 1992년 5월 여당사상 처음으로 경선에 의해 집권당의 대통령후보로 김영삼을 선출하였다. 그러나 경선 과정에서 노태우 대통령의 특정 후보에 대한 지원 여부를 둘러싼 끊임없는 논쟁은 당내 경쟁의 공정성 문제를 야기하였으며, 결국 이종찬 후보의 경선 거부와 탈당으로 귀결되었다. 또 김영삼이 민자당의 대통령 후보가 되는 과정에서 노태우 대통령의 마음을 돌리는 데 서동권 안기부장의 역할이 컸다는 점에서 안기부의 국내정치 개입을 여실히 보여 주었다(윤찬중, 1994:266; 김성진, 1992:183~186). 특히 집권당 후보의 선출에 있어 중요한 고려사항의 하나가 노태우 대통령의 퇴임 후 보호 문제였는데(김성진, 1992:182), 이것은 14대 대선에서도 한국정치에서 평화적인 정부교체에 대한 우려가 집권세력에게 강하게 남아 있던 것을 보여준다.⁷⁾ 그

럼에도 불구하고 집권당 내에서 대선후보의 선출을 위한 경선의 도입은 민주주의의 원리인 경쟁이 13대 대선 때보다 확대된 것을 보여준다. 한편 김대중의 평민당과 김영삼의 3당 통합에 합류를 거부한 잔여세력이 결성한 제1야당인 민주당은 대통령 후보 선출을 위하여 김대중과 이기택 간에 경선이 진행되었고, 김대중이 민주당의 후보로 쉽게 선출되었다.

15대 대선의 경우 집권당이었던 신한국당은 대통령후보 선출을 위한 실질적인 당내 경선을 도입하는 등 당내 경쟁은 14대 대선 후보 선정 때보다 한층 확대되었다. 신한국당의 대통령 후보 선출을 위해 8명이 당내 경선에 출마하였다. 신한국당은 후보를 선출하기 위하여 당내 대선 후보들이 대의원들을 상대로 각 지역별로 합동 유세를 갖도록 하였으며, 당의 공식적인 대선 후보도 2차 결선투표에서 이회창을 선출하였다. 이인제의 신한국당 탈당으로 경선 결과에 대한 후보들의 불승복이라는 또 다른 문제점을 제기하였지만, 신한국당의 대선 후보 선출과정은 14대 민자당 대선 후보 선정 때보다 당내 경쟁이 많이 증가하였다. 주요 야당의 대선후보 선출과정은 김대중이 자신의 정계복귀를 위하여 1995년 가을 통합야당이었던 민주당을 분열시키고 자신을 추종하는 정치인들을 중심으로 '새정치국민회의'를 창당하여 1996년 정대철과의 당내 경선에서 손쉽게 대통령후보로 선출되었다. 그러나 15대 대선 때에는 민주노총 위원장 출신인 권영길의 '국민승리 21'의 후보로 출마하여 노동자와 진보세력의 조직적인 대선 참여가 시도되는 등 대선후보 참여의 폭이 열려 있었다.⁸⁾

(2) 선거의 경쟁성

13대부터 15대까지 실제 대통령의 선거과정은 얼마나 '자유롭고 공정하며, 경쟁적인 선거'였는가? 13대 대통령선거는 여러 정치세력 간의 극도의 불신과 여야간의 공정한 경쟁보다 여권에 의한 불법적인 행정기관의 선거동원과 선거자금의 독점이라는 불공정한 틀 속에서 진행되었다. 대통령 선거를 "좌우의 싸움"으로까지 규정한(김성

익, 1992:538) 전두환 대통령은 여야간 정부권력의 교체를 절대 용납할 수 없었고, 이러한 인식을 바탕으로 당시 집권세력은 전두환 대통령을 정점으로 하여 모든 국가기관의 동원과 대규모 정치자금의 살포로 선거에 임하였다.

대선에서 집권세력의 불법적인 관권 동원은 전국 시도지사를 통한 공무원의 조직적 동원, 안기부를 동원한 정치자금 사용의 점검 등이 있었고, 보안사령부를 이용해 김영삼 후보가 전남 광주에서 유세를 할 때 돌맹이를 투척해 지역감정을 부추기기도 했다(방준식, 1993:246). 대선 과정에서 집권세력의 관권동원은 1987년 12월 12일 민정당 노태우 후보의 여의도 유세 때 공무원, 일부 군 사병, 국·공영 기업체 직원, 각 기업체, 은행원 등 약 100만 명이라는 관중 동원으로 그 절정을 이루었다(오병상, 1995:88~95). 선거자금의 경우, 전대통령을 중심으로 약 2,000억 원의 정치자금을 불법적으로 모집하여 대선 때 1,300억 원 정도를 직접 노태우 후보에게 주었고, 550억 원은 총선 자금으로 대통령직 인수·인계 때 노 대통령에게 주었다(오병상, 1995:81~87). 이와 같이 13대 대선 과정에서 집권세력은 대동 단결하여 대선에서 이기기 위한 대규모의 불법적인 관권동원과 선거자금 살포를 자행하여 대선은 야당세력에게 상당히 불공정하게 진행되었다.

그러면 14대 대통령 선거에서의 경쟁은 어떠한가? 노태우 대통령은 김영삼 민자당 대통령 후보와 이동통신사업자 선정과 충남 연기군 관권선거 문제 해결을 둘러싼 일련의 갈등으로 1992년 9월 18일 집권 민자당을 탈당하였고, 10월 8일 현승중 국무총리의 국회 임명동의 후 선거 중립내각을 출범시켰다. 김대중 민주당 대표가 “아무리 의미를 높이 평가해도 부족할 만큼 획기적인 것”(《한국일보》, 1992. 9. 30:5)이라고 칭찬한 노태우 대통령의 민자당 탈당으로 인해, 민자당은 집권당에서 다수당으로 위상이 바뀌었다. 그리고 안기부도 9월 22일 전국시도지부장 및 부내 주요 간부연석회의를 개최하여 “일체 정치조정활동을 중단”하기로 선언하는 등(《한국일보》, 1992. 9. 26:1), 14대 대선 과정에서 조직적인 관권개입의 시비는 별로 없었다. 그러나 13대 대선과

같은 여당후보를 위한 대규모의 불법적인 관권동원이 감지되지는 않았지만, 부산지역 기관장들이 지역감정을 유발시켜 김영삼을 당선시키도록 대책회의를 가졌다는 1992년 12월 15일 국민당의 폭로처럼 불법적인 관권개입의 의혹을 완전히 불식시키지는 못했다.

대통령 선거자금은 김영삼 후보가 14대 대선에서 약 3,034억 원을 선거자금으로 지출한 것으로 추정(《한겨레신문》, 1998. 4. 8:1) 되는 등 14대 대선의 선거자금 문체는 13대 대선 때보다 크게 나아진 것 같지 않았다. 또 재벌 현대의 조직과 자금을 불법적으로 동원한 국민당 정주영 후보의 선거운동은 대선 과정에서 선거의 공정성과 관련하여 많은 문제점을 야기하였다. 결국 김영삼 후보가 불법적으로 추정되는 천문학적 선거자금을 지출한 것은 김영삼 후보 당선에 절차적 정당성을 약화시키기도 하였다. 그럼에도 불구하고 대선이 진행되기 전 발생한 노태우 대통령의 민자당 탈당과 중립내각의 구성은 14대 대선의 공정한 경쟁 분위기를 크게 조성하여 관권개입에 의한 선거과정의 불공정성 문제를 해소할 수 있었다(박찬욱, 1993:225). 14대 대선을 13대 대선과 비교하면, 14대 대선과정에서 여야 후보 사이에 공정성과 경쟁적인 요소가 더 증대된 것을 알 수 있다. 그리고 쿠데타의 주역인 군인정치자들이 권력승계에 나서지 않았고, 민간정치인들끼리 대통령직을 다투었으며, 군이 아니라 시민사회가 대통령 선출에서 거부권을 행사한 선거였다(박광주, 1992:517~521).

그러면 15대 대선의 경쟁성과 공정성은 그 이전의 대선과 비교하여 어떠한가? 한국 역사상 처음으로 선거를 통한 여·야간의 정부교체를 실현한 1997년 12월의 15대 대통령 선거는 경쟁을 위한 틀이 전반적으로 이전보다 증진되었지만, 선거가 끝난 후 일련의 조사에서 드러났듯이 일부 국가기관의 불법적 선거개입이 여전히 계속되었다. 즉, 국내 정치 불개입을 선언하였던 안기부가 지난 15대 대선 때 상당한 수준에서 선거에 개입한 것으로 드러났다. 이것은 권영해 전 안기부장 등 안기부 수뇌부가 주도한 일련의 북풍공작으로 윤홍준 거짓 기자회견, 오익제 편지사건, 흑금성 야당침투, 이대성 파일유출사건, 이석현 의원

명함 파동 등으로 권 전 안기부장을 포함한 10여 명의 안기부직원이 구속되어 사법 처리되었다(《한겨레신문》, 1998. 5. 23:21; 《조선일보》, 1998. 9. 24:27). 또 이회창의 한나라당은 국세청을 이용해 기업으로부터 166억 원에 가까운 선거자금을 불법으로 조달하는 등 15대 대선에서도 집권세력과 야당 사이에 완전히 공정한 경쟁이 진행되지 않았다.

그러나 이런 문제점에도 불구하고 이회창 신한국당 대통령후보와 김영삼 대통령과의 갈등 끝에 김영삼 대통령이 여당을 탈당하였고, 이는 결과적으로 김영삼 대통령이 공정한 대선 관리에 기여한 것이 되었다. 또 1995년 지방자치선거로 선출된 민선 자치단체장들 때문에 집권세력이 행정력을 이용하여 불법적이고 조직적으로 선거에 관권개입을 시도할 수 없었다. 결국 15대 대선은 최소한의 관권개입 속에 전반적인 경쟁의 틀이 향상되었는데, 김대중 당선자는 “지난 대선 때 공무원의 엄정중립을 위해 김영삼 대통령이 최선을 다한 것에 대한 김 당선자의 감사 표시”(《중앙일보》, 1998. 2. 18:4)도 있었다.

이처럼 13대 대선부터 매년 대통령 선거가 진행되면서 불법적인 관권개입은 현저히 감소하였으며, 선거과정에서 자유롭고 공정한 경쟁의 틀은 더욱 증가되었다. 그러나 각 선거마다 지출된 대선자금의 규모와 사용처가 여전히 제대로 공개되지 않는 등 대선자금의 모금과 지출의 투명성 제고는 대선의 공정한 경쟁을 위하여 해결하여야 할 과제이다.

(3) 대중매체의 활용

대통령 선거과정에서 대선 후보에 의한 매스미디어의 활용은 어떠하였는가? 13대 대선에서는 라디오와 텔레비전을 이용한 후보자와 연설원의 연설과 후보자의 경력방송이 허용되었다. 그러나 13대 선거에서 매스 미디어는 여당후보인 노태우에게 유리하도록 선거과정을 편파적으로 보도하였다. KBS와 MBC는 김영삼 후보에 대한 갖가지 흑색선전의 내용을 자세히 보도하였고, 신문과 방송은 야당 유세장에서 의 폭력사태 문제를 톱뉴스로 장식하였다. 또 KBS와 MBC는 교묘한

화면조작으로 노태우의 이미지를 호전시켰고, 김영삼과 김대중 후보의 대립을 화면조작을 통해 과장·심화시키는 등 야당후보의 이미지를 손상시켰다(기사연, 1988:31~38).

그러나 14대 대선에서는 13대 대선 때의 방송매체의 이용사항 이외에도 대통령 후보자들에게 TV와 라디오, 신문을 이용한 광고를 허용하는 등 매스 미디어의 선거 활용이 증가되었다. 14대 대통령 선거 때 후보자들과 지지자들에 의한 TV와 라디오를 이용한 연설, 후보자를 위한 12회의 TV와 18회의 라디오를 통한 경력 방송, 후보자에 의한 총 40회의 TV·라디오 광고방송, 그리고 총 741건의 신문광고가 게재되었다(중앙선거관리위원회, 1993:65~70). 이러한 것들은 후보자들과 유권자들 사이의 정보교환의 폭을 넓혔으며, 14대 대선에서 대통령 후보들의 경쟁을 위한 외적 요소들이 13대 대선보다 증진된 것을 보여준다. 이외에도 15대 대선은 14대 대선 때 채택된 언론매체를 이용한 연설과 광고만이 아니라 대통령 후보자의 텔레비전 토론⁹⁾을 포함한 대중매체를 이용한 새로운 선거 방식의 확대로 후보자간 정책대결을 유도하는 등 선거과정의 투명성이 증대되었다(이갑윤, 1999:714~715). 그러나 대선에서 매스 미디어의 활용을 위한 과도한 광고비의 지출은 군소 후보에게 언론매체의 이용을 불리하게 만들고 있다.

(4) 유권자의 투표행태와 후보자의 결과 수용

대통령 선거과정에서 유권자의 투표행태와 대선 후보들의 선거결과의 수용은 어떠하였나? 13대 대선은 김종필도 가세한 4파전 양상으로 서 야권 후보의 난립으로 인해 선거구도는 지역대결로 변화되어 갔다. 또 노태우 후보측은 지역감정을 선거에 이용하여 대통령 후보에 대한 지역적 지지가 강화되기도 하였다. 그리하여 노 후보의 1987년 11월 29일 광주 유세, 김대중 후보의 12월 6일 마산 유세, 김영삼 후보의 12월 7일 여수 유세장에서 과격시위가 발생하였다. 투표율 89.2%를 기록한 13대 대통령선거 결과 후보별 득표율은 노태우 36.6%, 김영

삼 28.0%, 김대중 27.1%, 김종필 8.1%였다. 지역별 득표에서 노태우는 출신지역인 대구·경북 68.6%, 김영삼은 주된 지지기반인 부산·경남 53.7%, 김대중은 출신지역인 광주·전남 92.4%, 전북 83.0%를 획득하여, 후보별 지지에서 강한 지역성이 드러났다.

14대 대선 결과 대선 투표율은 81.9%였고 각 후보별 득표율은 김영삼 42.0%, 김대중 33.8%, 정주영 16.3%, 박찬중 6.4%였다. 각 후보의 연고 지역별 득표율을 보면 김영삼은 부산·경남 72.8%, 대구·경북에서 62.2%, 호남에서 4.43%, 김대중은 부산·경남 10.9%, 대구·경북 8.7%, 호남에서 93.1%로 지지후보에 대한 지역적 편향성은 계속되었다. 또 15대 대통령선거 결과, 김대중 40.3%, 이회창 38.7%, 이인제 19.2%, 권영길 1.2%였다. 각 후보별 득표를 보면 서울에서 이회창 40.9%, 김대중 44.9%였지만, 이회창은 부산·울산·경남 53.1%, 김대중은 13.9%, 대구·경북에서 이회창 67.3%, 김대중 13.1%, 이회창은 호남에서 3.48%, 김대중은 94.2%로 지역별로 후보자들의 득표가 편중되었다.¹⁰⁾

그러면 대통령 선거결과에 대한 주요 후보들의 태도는 어떠하였는가? 13대 대선에서 선거로 권위주의를 종식시키고 정부교체를 실현하지 못한 것은 집권세력에 의한 불공정한 선거만이 아니라 김영삼과 김대중을 중심으로 한 주요 야권세력의 분열에서 기인하였다. 대통령 선거결과 발표 직후 김종필을 제외한 주요 후보들은 그 결과에 승복하려 하지 않았다. 김영삼은 “국민주권을 도둑질하였다”고 “정권타도 선언”을 하였고, 김대중은 “원천적인 부정선거가 자행”되었다고 무효화투쟁을 선언하기도 하였다(《한국일보》, 1987. 12. 18:2). 서울 구로갑 부재자 투표 개표 부정의혹과 같은 부정시비도 있었지만, 일반적으로 국민들이 야당의 분열을 여당의 선거 승인으로 인정하자 야당은 선거 결과를 받아들일 수밖에 없었다. “13대 대선과 대선의 경쟁은 … 기본적으로 양 김의 분열을 주된 계기로 하여 노태우 후보가 승리함으로써 정작 선거라는 경쟁의 일반적 형식을 어느 경쟁 당사자도 거부할 수 없는 당연한 제도로 정착하게 된다”(조희연, 1995:300). 즉 이처

럼 대선 과정에서의 불공정성과 선거결과에 대한 주요 야당후보의 불복에도 불구하고, 13대 대선은 한국에서 민주화가 본격적으로 궤도에 오른 것을 보여준 과정이었다.

14대 대통령 선거의 경우 선거결과에 대한 주요 후보들의 승복이 바로 이어졌다. 선거결과 발표 직후 김대중은 12월 19일 김영삼의 당선을 축하하면서 정계은퇴를 발표하였고, 정주영도 선거결과를 겸허하게 받아들인다고 김영삼을 축하하였다. 김대중과 정주영의 선거 승복으로 대선 결과는 이의 없이 받아들여졌으나, 김영삼의 대통령 취임 후 현대그룹과 정주영에 대한 정치 보복적인 정부정책의 집행 등 대선 여파는 계속 진행되었다. 결론적으로 14대 대통령 선거에서 “김영삼 후보의 당선은 선거를 통한 대통령직 교체를 제도화하고, ... (13대 대선보다) 훨씬 공명해진 선거과정과 높아진 지지율 때문에 권력획득의 절차적 정당성이 견고하게 되었다”(박찬욱, 1993:230).

그리고 15대 대선은 김대중 후보와 이회창 후보 사이의 1.6%라는 근소한 표차에도 불구하고 선거후 주요 후보가 결과에 바로 승복하였으며, 한국 역사상 선거에 의한 여야간의 정권교체가 처음 실현되었다. 즉 15대 대선에서 경쟁성과 공정성은 그 이전보다 많이 향상되어 한국 민주주의의 공고화가 대통령 선거과정에서 확립되었음을 보여주었다. 그러나 15대 대통령 선거도 근본적으로 지역주의 구도 속에 치러지는 등 선거의 지역분할 현상은 여전히 해결하여야 할 과제로 남아있다.

2) 대(對) 의회관계와 대통령의 지도력 행사

대통령제를 채택한 신생 민주주의에서 선거로 선출된 대통령이 민주적인 정당성을 획득하였지만 위임 민주적인 대통령의 지도력 행사는 민주주의의 공고화를 위협하며, 이러한 위임 민주적인 권한 행사가 통용되는 한 민주화 단계를 벗어났다고 볼 수 없다. 즉, 위임 민주적인 권한 행사가 아닌 헌법이 부여한 대통령의 권한을 반대파에 대한 설득과 타협을 기조로 지도력을 행사할 때 민주주의의 공고화 여부를

판단할 수 있는 것이다. 그러면 민주화와 민주주의 공고화 과정에서 선출된 한국의 대통령은 대(對) 의회관계에서 지도력을 어떻게 행사하였는가? 여기에서는 대통령의 대 의회관계의 지도력 행사를 분석하기 위하여 대통령이 행정부를 구성하는 데 있어 핵심적인 헌법 절차인 국무총리 임명동의안 처리과정과 일반적인 대 의회관계를 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 1988년 4월 이후 선거결과 실현된 각기 다른 정당에 의한 대통령직의 지배와 의회 다수파의 구성은 대통령과 의회의 관계를 연구하는 데 중요한 사례들을 제시하여 주었다.

(1) 국회의 국무총리 임명동의와 정부 구성

한국에서 신임 대통령의 첫 번째 대 의회관계는 정부구성을 위한 국무총리의 국회 임명동의라는 헌법적 절차이다. 노태우 대통령은 13대 대통령 선거에서 직접 선거로 당선되었지만, 노태우 당선자의 국무총리 임명과정은 권위주의적 관행의 지속이었다. 노태우 당선자는 정부를 구성하는 지도력 행사에 있어 과거 권위주의 체제와 달라진 것이 없었다. 노태우의 새 정부 구성은 헌법 제86조 1항이 규정한 국무총리의 국회인준 동의와 그 국무총리에 의한 국무위원의 임명 제청이라는 헌법 제87조 1항의 절차를 어겼다. 노태우 당선자는 국무총리와 청와대 비서실장을 1988년 2월 11일 공표하고, 국무총리의 국회인준 없이 새 내각의 명단을 대통령 취임 전인 2월 19일 발표하였다. 그러나 헌법에 명시된 국무총리의 국회인준을 3월 2일에야 받은 노태우 대통령의 새 정부 구성에 대해, 즉 국회동의 없이 국무총리서리와 국무위원을 동시에 임명하였던 권위주의 시대의 관행을 위헌이라고 법적인 면에서 문제를 제기한 정치세력은 없었다. 또 노태우 대통령은 1988년 12월 5일 새 내각 구성에서 국무총리서리와 장관 임명을 동시에 발표한 후, 강영훈 총리서리에 대한 국회의 임명동의안을 12월 16일 처리하여 정부 구성에 있어 헌법적 절차를 무시하는 권위주의적 권력 행사를 계속하였다.

14대 대선에서 당선된 김영삼은 1993년 2월 25일 정식으로 대통령

에 취임한 후 국무총리와 감사원장 내정자를 2월 25일 국회에서 임명 동의를 받았고, 26일 신임 총리의 각료 제청이라는 헌법상의 절차를 밟아 정부를 구성하였다. 김영삼의 헌법절차에 따른 신정부 구성은 노태우 대통령의 국무총리서리에 의한 정부구성이라는 권위주의적 관행과 차별화되었다. 하지만 야당인 민주당은 국회의 국무총리 임명동의 투표에 참여하지 않았고, 대통령의 취임식에도 참석을 거부하여 행정부와 대치국면을 형성하기도 하였다. 그러나 김영삼은 대통령 재직중 정부를 새로이 구성할 때 먼저 국회에서 국무총리의 임명 동의를 받은 후 조각하여 헌법적 절차에 충실하였다.

15대 대선에 당선된 김대중 대통령의 정부구성은 어떠하였는가? 1998년 2월 25일 김대중 대통령 취임 때 한나라당 161석, 국민회의 78석, 자민련 43석의 국회는 여소야대였다. 김대중 대통령은 취임후 김종필을 국무총리로 지명하였으나 국회에 의해 임명동의를 받지 못하자, 전임 행정부의 고건 총리가 국무위원 임명 제청권을 행사토록 하여 내각을 구성하였다. 당시 원내 소수였던 여당세력은 야당의 국무총리 임명동의안에 대한 투표진행을 방해하였고, 야당인 한나라당은 헌법재판소에 대통령의 국무총리서리 임명에 대한 “권한쟁의심판”과 “국무총리 서리임명 효력정지 및 직무집행정지 가처분신청”을 헌법재판소에 제출하였다(《조선일보》, 1998. 3. 10:4). 결국 1998년 8월 17일 국회의 재표결에 의해 255표 중 찬성 171표로 김종필 총리서리의 서리 꼬리가 없어졌으나, 이 과정에서 국회의 임명동의를 받지 못한 국무총리서리가 167일 동안 재직하는 위헌적 상태가 지속되었다.

이처럼 한국에서 민주화와 민주주의가 진행되면서 대통령의 대의회관계 중 정부구성에 있어 각 대통령은 국무총리가 국회에서 임명 동의를 받은 후 총리가 각료 임명제청권을 행사한다는 관례가 서서히 뿌리를 내리고 있다.¹¹⁾

(2) 대통령의 일반적 대 의회 관계

그러면 대통령의 일반적인 대 의회관계의 지도력 행사는 어떠하였는가? 한국에서 대통령은 집권당의 총재로서 집권당 소속의원들에 대한 지도력의 행사를 통하여 의회의 구성이나 운영에 직접적인 영향력을 행사하여 왔다.

노태우 대통령의 본격적인 대 의회관계는 1988년 4월 13대 국회의원 선거 후 진행되었다. 1988년 4월 13대 국회의원 선거결과 민정당을 제외한 세 야당의석의 합계가 여당의석을 압도하여 총 의석 299석 중 여당인 민정당 125석, 평민당 70석, 통일민주당 59석, 신민주공화당 35석, 기타 10석인 여소야대의 결과가 나왔다. 이러한 여소야대의 국회에서 노태우 대통령과 여소야대 국회 사이에 대결도 있었지만, 국회가 대통령의 권한 행사를 견제하기도 하였다. 여소야대의 첫 위력은 1988년 7월 2일 노 대통령이 요청한 정기승 대법원장 임명 동의안의 부결로 나타났으며, 결국 노태우 대통령은 국회가 수락할 수 있는 새 대법원장 후보를 지명하여 국회의 동의를 받을 수 있었다. 또 국회는 1988년 정기국회에서 5공비리조사특별위원회와 광주특위 청문회를 야당 연합세력이 민정당을 소외시킨 채 주도적으로 운영하기도 하였다. 이에 맞서 13대 국회 초 노태우 대통령은 야대 국회에서 통과된 증언감정법과 국정감사 및 조사법, 1980년 해직공직자의 복직 및 보상에 관한 특별조치법과 같은 법안 등에 대해 헌법 규정에 따라 대통령 거부권을 행사하였으며, 야대 국회는 이러한 대통령의 거부권 행사를 무효화시키지 못하였다.

그러나 노태우 대통령 임기 초의 여소야대 국회에서 대통령/여당과 야당세력 사이에 대결만이 있었던 것은 아니다. 노태우 대통령은 초기에 소수당으로서 타협을 시도하기도 하여, 야 3당은 국회 구성에서 국회부의장 2석만이 아니라, 16명의 국회 상임위원장 중 9명 등 주요 직책을 차지하였다. 야대 국회는 1988년 12월 2일에 1989년 새해 예산안을 민정당, 민주당, 공화당 3당의 찬성으로 통과시켰고, 동년 12월 16일 강영훈 국무총리서리의 국회임명 동의안을 민정당과 공화당

의 찬성으로 처리하였다. 또 노태우 대통령이 거부한 법안 중 증언감정법과 1980년 해직공직자에 대한 법률안을 의회가 대통령의 거부권을 무효화시키지 못하였지만, 곧 여야합의에 의해 타협된 법률안을 국회에서 통과시키는 등 여야 4당 사이에는 각 당의 이해관계에 따른 타협과 조정을 보여주기도 하였다. 이처럼 “제13대 국회 개원부터 1990년 초 3당 합당에 이르는 약 2년의 시기는 의회의 기능적 자율성이 크게 신장된 시기였다”(안병영, 1999:684).

그러나 13대 국회에서 여소야대 하의 입법부와 행정부의 관계는 두부(府) 사이의 견제와 균형이라는 새로운 민주적인 권력 행사를 제도화시키지 못하고, 정치인들의 이해관계에 따른 정계개편과 국회권한의 약화로 귀결되었다. 여소야대를 타개하기 위한 집권세력의 정계개편 시도는 1988년 8월 민정당 대표 윤길중에 의하여 처음 제시되었고, 노태우 대통령은 같은 해 8월 말 야당의 세 김총재와의 개별 회담에서 정계개편의 가능성을 타진하였다(오병상, 1995:344~345). 결국 야당지배하에서 노 정부와 민정당의 정국주도권에 대한 열망, 제3당의 한계를 경험하였던 김영삼의 민주당, 그리고 민정당과의 통합을 꾸준히 모색하였던 공화당은 결국 내각제를 고리로 1990년 1월 합당을 선언하여 민주자유당을 결성하였고, 민자당은 소속의원 총수 216명의 대정당으로 등장하였다. 이로 인해 ‘분점정부’(分點政府) (*divided government*)였던 4당체제하의 여소야대 13대 국회는 헌법상 행정부·입법부 사이의 견제와 균형이라는 새로운 민주적 제도와 관행을 발전시키지 못하였으며, “3당 통합으로 전체의석의 2/3 이상을 차지하는 민주자유당이 등장하면서 국회의 대 행정부관계는 다시 옛 모습으로 복원되고 말았다”(안병영, 1999:684). 결국 3당 통합은 13대 국회 전반기 각 정당이 시도하였던 대화와 타협을 통한 국회운영과 행정부의 견제라는 국회의 새로운 관행이 뿌리내리지 못하게 하였고, 또 민주주의 공고화에 필요한 대통령의 위임 민주적인 권한 행사를 견제할 수 있는 국회의 제도적 발전을 약화시키고 말았다.

그러면 14대 대선에서 당선된 김영삼 대통령의 대 의회 지도력 행

사는 어떠하였는가? 1992년 3월 14대 국회의원 선거는 총 299석 가운데 민주자유당이 149석, 민주당이 97석, 통일국민당이 31석, 신정당 1석, 무소속 21석으로 또 한번의 여소야대였고, 14대 국회 전반부는 국회의원 선거결과에 따라 17개 상임위원장 중 민자당 10, 민주당 5, 국민당 2, 그리고 4개의 특위원장을 선출하였다. 그러나 대선 실패 후 정주영 국민당 대표최고위원이 1993년 2월 9일 국민당대표직 사퇴와 정계은퇴를 선언하자 국민당은 급속히 붕괴하였고, 국민당 소속의원들의 탈당으로 정계는 급속히 민자당과 민주당의 양당체제로 복귀하였다. 국민당을 탈당한 많은 의원들은 민자당 입당을 선택하여 김영삼이 대통령에 취임하였을 때 민자당은 1993년 2월 28일 161석을, 그리고 1993년 7월 13일 총 171석을 차지하여 국회에서 안정적인 다수당의 지위를 확보하였다(국회사무처, 1996:90). 결국 14대 국회 전반기를 구성하였던 국민당이 대선 후 해체되어¹²⁾ 김영삼 대통령의 대 의회관계 지도력 행사는 상당히 강화되었다.

그러나 김영삼 대통령의 의회에 대한 지도력 행사는 위임 민주적 경향이 강하였고, 이는 의회 다수당인 민자당에 의하여 제도적으로 뒷받침되었다. 김영삼 대통령의 대표적인 위임 민주적인 권한 행사로서 김 대통령은 1993년 3월 공직자 재산공개 후 국회의장의 의장직 사임과 일부 여당의원들의 의원직 사퇴를 자신의 의지로 실현시켰다. 또 여당은 1993년 12월 2일까지 1994년 새해 예산안을 법에 따라 통과시키라는 김 대통령의 지시를 관철시키려고 국회에서 날치기로 예산안 통과를 기도하였다. 대통령 당선 이전부터 오랫동안 의정 경협을 가졌던 김영삼 대통령이었지만 취임 초부터 김 대통령의 대 의회 관계는 이전 대통령들과 마찬가지로 청와대의 막강한 힘에 의한 의회의 지배였다. 이러한 김영삼 정부 초의 의회정치에 대하여 백완기(1994:155)는 “민주정치를 뿌리내리게 정치의 영역은 국회와 정당에, 행정의 영역은 행정 각 부처에 환원”하라고 주장하였다. 결과적으로 김영삼 대통령의 대 의회관계는 민주적인 지도력 행사보다 권위주의 시대와 마찬가지로 청와대의 지시와 독주가 그대로 유지되었으며(이

강로, 1997:135~137), 취임 초부터 지적되었던 김영삼 대통령의 위임 민주적인 지도력 행사는 민주주의 공고화에 기여하지 못하였다.

그러면 선거에 의한 여야간의 정권교체를 최초로 실현한 김대중 대통령의 대 의회 관계 지도력 행사는 어떠하였는가? 김대중 대통령 취임 초에 국회는 여소야대였으며, 김대통령은 국무총리의 임명동의안 처리나 법안 통과에 있어 많은 어려움에 봉착하였다. 여소야대의 국회를 정계개편으로 대응한 김 대통령은 1998년 5월 10일 TV 대화에서 국민여론이 정계개편을 원한다는 말로 인위적인 정계개편, 또는 야당의원 빼내기를 합리화하였다(《조선일보》, 1998. 5. 11:1, 4). 결국 1998년 9월 8일 여당세력은 국민회의 101석, 자민련 52석, 한나라당 140석으로 여권 합계 153석으로 “새 정부 들어선 뒤 말 그대로 오매 불망 그리던”(《중앙일보》, 1998. 9. 9:3) 여대야소를 실현하였다. 김대중 정부하에서 야당의원들의 탈당과 연이은 여당 입당으로 실현된 새 여대야소는 결국 야당탄압, 표적사정의 시비를 낳으면서 정국대치를 야기하였다. 이러한 여권의 야당의원 영입에 의한 인위적인 국회의 여대야소화를 김대중 대통령은 ‘정치발전’이라고 합리화하였으나(《조선일보》, 1999. 2. 2:2), 선거가 아닌 인위적인 방법을 통한 정계개편은 불필요한 여야간의 정치적 긴장을 야기하였다.

이러한 김대중 정부에 의한 여소야대를 타파하기 위한 끊임없는 인위적인 정계개편 시도는 한국적 분점정부하에서 대통령의 민주적인 지도력을 통한 효율적인 정국운영과 그에 따른 민주주의의 발전에 대한 기대(함성득, 1998:72~75)를 어렵게 하였다.¹³⁾ 즉, 김대중 대통령도 “한나라당 및 무소속의원 등을 영입하여 의석의 과반수를 차지함으로써 … 행정부와 입법부가 다른 당에 의해 지배되는 ‘분점정부’가 다시 단명으로 끝남으로써 행정부의 의회지배는 한국정치사의 가장 두드러진 현상으로 기록된다”(안병영, 1999:685). 즉, 김 대통령도 오랫동안 의정생활을 하였지만 소수당 출신 대통령과 야대 국회 사이에 설득과 타협에 의한 국정운영이라는 대통령의 민주적 지도력 행사에 근거한 민주주의 공고화에 기여하지 못하였다.

결국 김대중 정부에서도 여당지배하의 국회는 행정부에 대한 헌법적 견제의 역할을 수행하기보다 대통령의 의사와 행정부 정책을 뒷받침하는 기구로 위상이 점차 약화되고 있다. 이러한 국회의 태도는 국민회의 원내총무가 된 한화갑 의원이 당선소감으로 “김 대통령의 뜻을 받들어 원내에서 뒷받침하라는 뜻”(《새 정치뉴스》 제43호, 1998: 1~16)이라고 말한 데에서 잘 나타났다. 김대중 정부에서도 여당의원들은 대통령의 결정을 추수(追隨)하여 15대 국회 후반기 구성을 위한 국회의장 선거에서 대통령이 지명한 자민련 출신 박준규 의원을 선출하는 등 대통령의 의지에 따라 국회구성을 완료하였다. 그리고 김대중 정부에서도 대통령의 의사가 국정 운영에서 최고의 덕목이고 지표라는 것이 여당 국회의원들에 의해 받아들여지고 있다.¹⁴⁾

4. 결론

지금까지 민주화와 민주주의 공고화 과정에서 집권한 노태우·김영삼·김대중 대통령의 대통령직 승계와 지도력의 확립 과정을 각 대통령 선거와 대 의회관계를 중심으로 분석한 것을 요약하면 <표 1>과 같다. 즉 헌팅턴이 언급한 이른바 “제3의 민주화 물결”의 한 부분을 구성하고 있는 한국 권위주의체제의 민주주의체제로의 이행은 1998년 2월 선거에 의한 역사적인 여야간의 평화적인 정권교체를 계기로 한 단계 더 발전하였다. 즉 한국에서 대통령제 민주주의는 지난 10여년 사이에 ‘민주화’의 단계를 거쳐 이제는 보다 분명하게 ‘민주주의 공고화’의 단계로 진입한 것이다.

한국에서 이러한 민주주의 공고화 현상은 직선에 의한 대통령의 선출과 대통령직의 승계과정에서 잘 나타나고 있다. 비록 각 대선마다 집권당의 단결이나 분열 또는 야당의 분열과 공조가 있었지만, 집권당 후보의 경선에 의한 선출, 관권개입의 현저한 축소, 대선 후보자간의 TV 토론, 그리고 선거결과에 대한 대선후보들의 즉각적인 승복 등 대통령선거 과정에서 경쟁과 공정성은 지난 세 번의 대선 과정을

표 1
노태우·김영삼·김대중의
대통령직 승계와
지도력의 확립

	대통령직 승계	대통령의 지도력행사	평가
노태우 대통령	<ul style="list-style-type: none"> · 여야 대선 후보 선출의 비경쟁성 · 집권당 후보를 위한 과도한 관권개입 · 여권후보의 막대한 대선자금 모금과 지출 · 편파적인 언론보도 · 지역투표의 등장 · 대선 결과에 대한 주요 후보들의 불복 	<ul style="list-style-type: none"> · 국무총리 임명에서 권위주의적 관행의 지속 · 여소야대의 국회에서 헌법적인 견제와 균형 4당 사이의 타협시도, 그러나 3당 합당후 노태우 대통령의 위임 민주적 권한 행사가 등장 	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 선거과정에서 민주화 단계의 특징, 대의회 관계에서 초기 여소야대 때의 민주적 지도력을 제도화하는데 실패하고, 위임 민주적 지도력으로 회귀.
김영삼 대통령	<ul style="list-style-type: none"> · 여야 대선후보 선출과정에서 불완전 경쟁 · 노태우 정부의 공정한 선거관리 시도 · 과도한 여당 대선자금의 지출 가능성 · 대선후보들에 의한 언론매체의 이용 강화 · 지역투표의 심화 · 대선결과에 대한 주요 후보의 승복 	<ul style="list-style-type: none"> · 국무총리 임명에 있어 헌법적 절차를 강조 · 대의회 관계는 여당의 국회지배를 바탕으로 취임초부터 위임 민주적인 권한 행사 	<ul style="list-style-type: none"> · 13대보다 경쟁성이 상당히 증대 · 선거에 의한 32년만의 민간정부구성과 민간인 대통령의 군통수권 확립 · 대의회관계는 위임 민주적 권한 행사, 선거와 군통수권 확립은 민주주의의 공고화 특성이나 대의회 관계에서는 민주화의 특징이 강함.
김대중 대통령	<ul style="list-style-type: none"> · 여당 대선후보 선출과정의 경쟁성 · 안기부와 국세청의 부분적 선거 과정개입 · 대선후보사이의 텔레비전 토론의 도입 · 김대중후보에 대한 영남지역에서 득표율이 조금 향상 · 근소한 표차에도 불구하고 주요 후보의 대선결과 승복. 	<ul style="list-style-type: none"> · 국회인준을 받은 총리에 의한 정부구성의 전통 지속· 대의회관계는 잠시 여소야대 때 대화 시도, 그러나 곧 여대야소를 위한 정계개편 기도와 성공 	<ul style="list-style-type: none"> · 대선의 경쟁성 확립과 선거에 의한 여야간의 정부교체로 민주주의의 공고화 실현 · 그러나 집권초 여소야대의 대의회관계에서 설득에 의한 대통령의 민주적인 지도력 확립에 실패, 인위적인 여대야소의 실현

거치면서 많이 향상되었다. 이처럼 쿠데타가 아닌 대통령 선거를 통한 정부권력 담당자의 교체는 이제 한국에서 기본적인 정치적 규범과 제도로서 확립되었다. 즉 한국에서 대통령직의 승계과정은 지난 세 번의 대통령 선거과정에서 각 정치세력사이에 경쟁의 증대와 공정성의 확대를 통하여 한국에서는 민주화 단계가 지나갔고, 이제는 민주주의 공고화가 진행되고 있다.

그러나 대통령선거와 달리 대 의회관계에서 드러난 대통령의 지도력 확립과 행사는 민주주의 공고화에 제대로 기여하지 못하고 있다. 선거로 선출된 대통령들의 위임 민주적인 지도력 행사의 위험성은 권위주의 지배하에 강력한 대통령제를 오래 경험하였던 한국에서 현저하게 관찰되고 있다. 이러한 대통령의 지도력 행사는 특히 대 의회관계에서 잘 나타나고 있다. 여소야대하의 노태우 대통령과 자민련과 공동정부를 운영한 김대중 대통령의 경우, 위임 민주적 지도력 행사가 그렇게 현저하지 않았었지만, 3당 합당 후의 노태우 대통령과 김영삼 대통령은 의회 내 다수세력을 배경으로 대 의회관계에서 위임 민주적인 권한 행사를 주저 없이 하였다. 즉 대통령의 대 의회관계는 대통령의 '통치권'이라는 발상하에 대통령의 대 의회 우위가 끊임없이 모색되는 등 위임민주주의적인 경향이 상당히 강하였다. 1988년 13대 국회의원 선거이래 각 대통령은 국회 과반수 이상의 의석을 선거가 아닌 인위적인 정계개편을 통하여 확보하였으며, 이것은 국민의 의사와 관계없이 정치인들의 사리 추구하고 영합되어 진행되었다. 즉 다수 여당의석 확보에 의한 대통령의 국회 지배로 의회는 행정부에 대한 민주적인 견제와 균형이라는 제도적 관행을 발전시키지 못하였고, 이는 한국에서 대통령의 위임 민주적인 지도력 행사를 가능하게 하였던 것이다.

그러면 한국에서 민주주의가 공고화되기 위하여 해결하여 할 점들은 무엇인가? 15) '절차적'인 관점에서 민주주의 공고화가 상당히 진전된 대통령 선거 과정 외에, 민주주의가 보다 공고화되기 위해서는 현재 대통령의 위임 민주적인 지도력 행사를 민주적 지도력 행사로 바

꾸어야 한다. 즉 현행 헌정질서 속에서 대통령의 위임 민주적인 권한 행사를 견제할 수 있는 제도적 방안으로서 국무총리의 법적 지위와 권한을 강화하여 대통령에게 집중된 행정부의 권한을 분산시키고, 의회가 대통령으로부터 독립성과 자율성을 확보하여 행정부와 의회가 상호 견제와 균형 관계를 정립할 수 있는 제도적 방안을 강구하여야 한다.

■ 주

* 이 논문은 1996년 학술진흥재단 공모과제연구비 지원으로 연구되었다.

- 1) 대통령제를 연구할 때 무엇을 분석할 것인지는 학자들의 관점에 따라 다를 수 있지만, 미국에서 대통령 (*presidency*) 을 연구할 때 선거를 포함한 대통령의 선출과정과 대통령의 지도력 행사는 주된 분석 대상이다. Cronin(1980:27~73), Wildavsky(1975:v) 참고.
- 2) 이러한 관점에서 '민주주의'란 일정한 시간 간격을 두고 정부가 유권자로부터 심판받고, 교체되는 제도인 '시한부적 정부'(*a government pro tempore*) (Linz, 1994:67)이다.
- 3) 학계에서 일반적으로 민주주의로 받아들이는 폴리아키(*polyarchy*)의 7가지 특성으로 달(Dahl)은 ① 선출된 공직자, ② 자유롭고 공정한 선거, ③ 포괄적인 선거권, ④ 선거에 출마할 수 있는 권리, ⑤ 표현의 자유, ⑥ 대안적인 정보, ⑦ 결사의 자유를 들고 있다(O'Donnell, 1996:34~37에서 재인용). 특히 달은 폴리아키의 기본 요소로 ①부터 ④까지를 제시하고 있다(Dahl, 1989:221).
- 4) 민주주의의 공고화를 논할 때 정부를 선출하는 선거과정만이 아니라 칠레처럼 민주적으로 선출된 정부가 군을 포함한 국가정책 전반에 대해 실질적으로 통치할 수 있는 가도 중요한 학문적 연구대상이다(Linz & Stepan, 1996:14~15). 그러나 한국에서 선거로 선출된 노태우·김영삼·김대중 대통령의 경우 이러한 어려움이 없었기 때문에 이 부분은 이 논문의 분석대상에서 제외하였다.
- 5) 함성득(1999b)은 한국에서 새로운 시대를 위하여 대통령이 지닌 '카리스마 리더십'의 극복을 주장한다. 그러나 노태우 전대통령이 그 대상에서 제외되었듯이 카리스마 지도력은 민주화 투쟁으로 어느 정도 카리스마를 획득한 김영삼 전대통령과 김대중 대통령의 개인적 지도력의 문제점이다. 그러므로 여기에서 논하는 대통령제의 제도적 위험성을 지적한 '위임 민주주의' 경우와는 구별된다.
- 6) 1948년 이승만 초대 대통령 이래 각 대통령마다 대통령직의 승계와 지도력의 확립이 다양하지만(한승조, 1992), 쿠데타나 시민항쟁으로 집권세력이 교체된 대통령직의 승계와 지도력의 확립은 경쟁적인 선거에 의한 경우와 구별하여야 한다.
- 7) 이러한 후계자에 대한 우려는 이회창이 1997년 7월 집권당인 신한국당의 대통령 후보가 되는 데 끊

임없이 제기되었던 이회창 불가론의 한 배경이었다.

- 8) 그러나 대선 후보 등록에 있어서 선거기탁금의 예치는 군소 후보의 대통령 선거 출마를 제도적으로 제약하고 있다. 1987년 13대 대선에서는 대선 후보 기탁금은 정당추천후보는 5천만 원, 무소속후보는 1억 원이었고, 14대 대선에서는 모든 후보가 각각 3억 원씩, 그리고 15대 대선은 기탁금이 후보마다 5억 원으로 급증하였다. 그리고 선거후 기탁금의 반환 요건도 13대는 유효투표총수의 100분의 5 이상, 14대는 100분의 7 이상, 그리고 15대 때는 100분의 10 이상으로 더욱 강화하여 군소 후보의 대선 출마를 제도적으로 제한시키고 있다.
- 9) 김대중은 선거과정에서 텔레비전의 중요성을 언급하면서, 당선 직후 “이번 선거는 결국 텔레비전 선거였다. 정권교체를 저지하려는 걸림돌들을 뚫고 승리하는 데는 텔레비전의 도움이 컸다”(《한겨레》, 1998. 5. 25:4)고 하였다.
- 10) 세 번의 대선을 거치면서 김대중에 대한 호남지역에서의 지지가 매 선거마다 더욱 결집되었지만, 영남지방에서도 대구·경북에서는 13대 2.5%, 14대 8.7%, 15대 13.1%로, 그리고 부산·경남에서는 13대 6.9%, 14대 10.9%, 15대 13.9%로 김대중에 대한 지지가 적지만 꾸준히 증가하였다.
- 11) 김대중 대통령의 1차 내각의 구성 때, 선거전 국민회의와 자민련의 5대 5 공동정부의 조각 약속에 따라 국무총리서리로 내정된 김종필이 어느 정도 각료 후보를 추천하기도 하였다. 그러나 아직도 한국에서 국무총리가 국회에서 임명동의를 받고 각료 임명 제청권을 행사한다고 하여도 그 권한은 상당히 형식적이다.
- 12) 당시 국민당 의원들의 집권 민자당 입당에 대해 집권세력에 의한 야당 파괴라는 음모론이 제기되지 않았다. 오히려 야당인 민주당도 국민당원의 입당을 시도하였을 뿐 아니라 재벌의 정치참여 좌절과 정계개편의 불가피성을 지적하기도 하였다(《한국일보》, 1993. 2. 10).
- 13) 1998년 12월 31일 야당인 한나라당의 국회 529호실 강제 개방으로 야기된 정치사찰 의혹제기에 대해 공동 여당이 1999년 1월 초 국회에서 법안의 날치기 처리라는 강경대응을 보인 것은 국회가 행정부의 견제라는 헌법적 역할보다 여야간의 투쟁의 장(場)인 것을 보여주고 있다.
- 14) 김대중 대통령의 대 의회관계의 지도력 행사에 있어 자민련과의 공동정부라는 현실은 국회 운영에서 위임 민주적인 일사분란한 대통령의 지도력 행사가 구조적으로 불가능하게 만들고 있다.
- 15) 현재 한국의 민주주의가 안정적으로 운영되기 위해서는 대통령의 위임 민주적인 지도력 행사 이외에도 남북한 냉전구조의 해체, 지역갈등의 완화, 경제위기의 극복과 노자(勞資)관계의 재정립 등 많은 대내외적인 문제점을 해결하여야 한다.

■ 참고 문헌

- 국회사무처. 1996. 《제헌 - 14대 국회의정 통계집》.
- 김성익. 1992. 《전두환 육성증언》. 서울 : 조선일보사.
- 김성진. 1992. “노·YS 대권밀약 막후 주역들.” 《신동아》(1992. 2) : 176~191.
- 김충근·이낙연. 1987. “양김씨, 왜 단일화 못하나.” 《신동아》(1987. 11) : 260~273.

- 김호진. 1995. 《한국정치체제론》. 전정5판, 서울 : 박영사.
- 린쯔, 후안. 1994. “대통령제와 내각제 : 과연 다른 것인가?” 린쯔·바렌주엘라 편, 신명순·조정관 역, 《내각제와 대통령제》, 31~194. 서울 : 나남출판.
- 박광주. 1992. “14대 대통령 선거의 정치변동론적 의의.” 한국정치학회 국내하계학술대회논문집. 《선거와 한국정치》, 511~529.
- 박찬욱. 1993. “14대 대선의 승인과 패인.” 《노동문제논집》 10: 217~230. 고려대학교 노동문제연구소.
- 방준식. 1993. “역대 대통령과 기무사령관 : 군사정권의 산파요 파수꾼.” 《비록 : 한국의 대통령》, 240~249. 조선일보사.
- 백완기. 1994. “문민과 통치권, 성역 아닙니다.” 《신동아》(1994.6) : 150~159.
- 스테판·스카치. 1995. “대통령제와 내각제 : 비교적 시각.” 린쯔·바렌주엘라 편, 신명순·조정관 역. 《내각제와 대통령제》, 247~279. 서울 : 나남출판.
- 안병영. 1999. “한국의 정치과정 : 의회.” 김운태 외, 《한국정치론》, 제4전정판, 678~705. 서울 : 박영사.
- 오병상. 1995. 《청와대비서실 4》. 서울 : 중앙일보사.
- 윤창중. 1994. 《김영삼 대통령과 청와대 사람들》. 서울 : 고려원.
- 이갑윤. 1999. “한국의 정치과정 : 선거와 투표행태.” 김운태 외, 《한국정치론》, 제4전정판, 705~724. 서울 : 박영사.
- 이강로. 1997. “한국민주주의와 지도력 - 김영삼 대통령의 지도력과 민주주의 정착의 과제.” 김호진 외, 《한국의 도전과 선택》, 128~154. 서울 : 나남출판.
- 임혁백. 1997a. “민주주의의 공고화 연구서설.” 한배호 편, 《한국의 민주화와 개혁》, 19~60. 세종연구소.
- 임혁백. 1997b. “지연되고 있는 민주주의의 공고화.” 최장집·임현진 편, 《한국사회와 민주주의 : 한국 민주화 10년의 평가와 반성》, 21~59. 서울 : 나남출판.
- 조희연. 1995. “한국의 민주주의 이행과정에 관한 연구.” 임현진·송호근 편, 《전환의 정치, 전환의 한국사회》, 279~317. 서울 : 사회비평사.
- 중앙선거관리위원회. 1993. 《제14대 대통령선거총람》.
- 최장집. 1997. “한국민주화의 현 단계와 질 높은 민주주의를 위한 과제.” 최장집·임현진 편, 《한국사회와 민주주의》, 387~40. 서울 : 나남출판.
- 한국기독교 사회문제연구원. 1988. 《대통령선거투쟁 : 민족민주운동의 논리와 실천》. 서울 : 민중사.
- 한승조. 1992. 《한국정치의 지도자들》. 서울 : 도서출판 대정진.
- 함성득. 1996. “대통령학의 제도적 접근 : Pfiffner(1994)를 중심으로.” 《한국행정학보》 30(3) : 211~216.
- 함성득. 1998. “의회, 정당, 대통령과의 새로운 관계.” 《의정연구》 4(1) : 54~77.
- 함성득. 1999a. 《대통령학》. 서울 : 나남출판.
- 함성득. 1999b. “국가개혁과 정치적 리더십 : 카리스마 리더십으로부터 탈피.” 국가개혁 특별 학술회의 발표 논문. 한국정치학회·한국언론재단 주최. 서울. 1999. 7. 1.

- 허 영. 1994. 《한국헌법론》, 재전정증보판. 서울 : 박영사.
- 《경향신문》. 1998. 8. 18:4.
- 《새정치뉴스》. 제43호. 1998. 7. 1~15:16.
- 《조선일보》. 1998. 3. 10:4; 5. 11:1, 4; 9. 24:27; 9. 29:2; 1999. 2. 2:2.
- 《중앙일보》. 1998. 2. 18:4; 9. 9:3.
- 《한겨레신문》. 1997. 10. 23:1; 1998. 4. 8:1; 5. 23:21; 5. 25:4.
- 《한국일보》. 1987. 12. 18:2; 1992. 9. 26:1; 9. 30:5; 12. 16:1; 12. 20:1; 1993. 2. 10:2.
- Brauer, Carl M. 1986. *Presidential Transitions: Eisenhower through Reagan*. New York: Oxford University Press.
- Collier, David and Steven Levitsky. 1997. "Democracy With Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research." *World Politics* 49 (April): 430~451.
- Cronin, Thomas E. 1980. *The State of the Presidency*. 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
1975. "Governments and Oppositions." In Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds. *Handbook of Political Science*, Vol (3). Macropolitical Theory. Reading, Mass.: Addison - Wesley Publishing Company.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1978. *Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. 1996. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracies* 7 (2): 14~33.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26 (2): 198~228.
- Mainwaring, Scott., and Matthews Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy." *Comparative Politics* 29 (4): 440~471.
- Neustadt, Richard E., 1980. *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter*. New York: John Wiley & Sons.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. 1996. "Illusions About Consolidation." *Journal of Democracy* 7 (2): 34~51.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben R. 1995. "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments." *Latin American Research Review* 30 (2): 215~234.

- Schumpeter, Joseph A. 1947. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
- Shin, Doh Chull. 1994. "Review Article, On The Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research." *World Politics* 47 (October) : 135~170.
- Shin, Doh Chull. 1999. *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*. Cambridge: Cambridge University.
- Sigelman, Lee., Carol K. Sigelman, and Barbara J. Walkosz. 1992. "The Public and the Paradox of Leadership: An Experimental Analysis." *American Journal of Political Science* 36 (2) : 366~385.
- Stepan, Alfred. 1989. "Introduction." In Alfred Stepan, ed. *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred. and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism." *World Politics* 46 (1) : 1~22.
- Tsurutani, Taketsugu. 1973. *The Politics of National Development: Political Leadership in Transitional Societies*. New York: Chandler Publishing Company.
- Wildavsky, Aaron. 1975. *Perspectives on the Presidency*. Boston: Little Brown and Company.

infrastructure. They realize that their survival and prosperity in the 21st century depend on the extent to which their societies are informatized. In spite of deep concern and interest in nation-wide information policy, it is not easy to find a strategic path to the goal. Most countries try to imitate successful experiences from others. The superficial transplantation of successful cases into a different policy environment does not necessarily realize the expected outcome.

Policies are always made and implemented under an uncertain environment. This means that a policy success can be justified by minimizing future uncertainty. As they say, failure teaches success. A way to do this is to analyze cases of policy failure. Many research interests used to be in the bright side of policy outcome. This study tries to highlight lessons from two stories of policy failure, and provide policy guidelines for information policy.

7. Presidential Succession and Leadership in Democratizing Korea

Kang-Ro Lee

This paper aims to evaluate the process of democratization and democratic consolidation in South Korea since the mid-1980s, which adopted presidential democracy, by analyzing the cases of the presidential succession and the establishment of presidential leadership. To evaluate the democratization and democratic consolidation, competitiveness and fairness in the presidential election were adopted as the criterion for the presidential succession and the president's relationship to the legislature was analyzed

to investigate the process of establishing the presidential leadership.

As a result of this analysis, the presidential election which decides the presidential succession in Korea showed the great expansion of democracy because the competitiveness and fairness in the presidential election had gradually increased from 1987 to 1997. It was not, however, quite clear whether the democratic consolidation had been well under way in the case of establishing the presidential leadership because the tendency of delegative democracy was strong for the president's relationship to the legislature during the same period.

8. Citizens and the State in Local Politics : The Case of Sunnam

Chong-Min Park

This paper attempts to explore the relationship between citizens and the state in local politics by examining the political involvement and civic engagement of citizens in a city. On the basis of survey data it tries to assess whether there exist political cultural or sociocultural conditions for the functioning of local democratic political institutions. The analysis shows a lack of dense networks of civic engagement and vitality of associational life. Low levels of social participation appear to result in underdevelopment of civic culture. It is revealed that citizens are not interested in local politics, uninformed about local affairs and feeling politically incompetent. It is also discovered that citizens are not linked to politics through intermediary groups including