

# 대통령학 : 국정을 보는 새로운 창(窓)

함성득 | 고려대 행정학과 교수

## I. 머리말 : 대통령 연구의 중요성

건국 후 지금까지 우리나라 정책과정에서 가장 중요한 영향력을 발휘한 참여자는 '대통령'이었다. 그럼에도 미국이나 다른 나라의 영향을 많이 받아 정치과정을 연구하는 우리의 정치학과 또는 정치외교학과에서는 의회나 정당의 영향력에 초점을 두어 주로 '의회발전론' 또는 '정당발전론'을 개설했다. 또한 행정학과에서는 관료의 영향력에 초점을 두어 '관료제론'을 개설했다. 즉, 정치과정에서 가장 핵심적인 참여자가 대통령임에도 불구하고 대통령에 대한 조명이 제대로 이루어지지 않고 있었던 것이다.

하지만 주요 국가정책결정에서 대통령의 영향력이 지대한 우리의 경우, 이를 체계적으로 혹은 심도 있게 연구하는 것은 매우 의의가 깊다. 특히, 한국이 경제 발전에 성공한 데는 수출 증대를 강조한 시장주의의 추구나 '강하고 효율적인 관료'도 큰 역할을 했지만 이 모든 것을 가능케 한 대통령의 리더십도 큰 몫을 했다는 점에서는 더욱 그러하다. 다시 말해 우리와 같은 강력한 대통령제의 경우 대통령과 관료의 관계는 많은 발전주의 정치학자들이 주장하는 것과 달리 관료가 '주'(principal)가 아닌

대통령이 주가 되는 대리인 관계(principal-agent relationship)라고 볼 수 있다. 즉, 우리의 경우 관료는 대통령이 허용하는 범위 내에서 자율권이 주어졌거나 경제 분야처럼 대통령의 전문지식이 없는 경우에서만 대통령의 묵시적 허용 하에서 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다.

또한 김영삼 대통령 이전의 전임 대통령들은 대통령 선출 과정에서의 절차적 하자로 인하여 권력의 정통성에 대한 문제점을 갖고 출발하였다. 따라서 그들은 경제 성장에 기초한 성공적인 국정 운영을 통해 그들의 권력 정통성을 확보하려 했다. 그러나 앞으로의 민주화된 우리 사회에서 우리 대통령들의 성공적인 국정 운영 수행은 과거처럼 단순히 높은 경제성장률, 이에 따른 국민총생산 증가의 성취에 달려 있는 것이 아니다. 성공적인 국정 운영은 높은 경제성장률의 성취뿐만 아니라 좀 더 미묘하고 복잡한 차원의 문제들, 즉 경제와 사회 운영에서 제한된 정부 역할의 이해, 사회 이익집단들 간의 갈등을 해소할 수 있는 능력 그리고 정책의 성공적 집행을 위한 각 사회 이익집단들 간의 효과적인 정치적 연합 및 제휴를 이끌어낼 수 있는 능력에 달려 있는 것이다. 그러므로 대통령 연구의 중요성은 더욱 높아질 수밖에 없다.

## II. 대통령학의 연구 범위

대통령의 성공적인 국정 운영을 연구하는 대통령학은 크게 '구조적 차원' (structural dimension)과 '시간적 차원' (time dimension)으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 구조적 차원에서 대통령학은 특정 대통령 개인(president), 대통령 비서실 즉 '대통령실'을 포함한 행정부 그리고 나아가 '대통령부' (presidential branch)의 조직과 참모진의 구성 등이 연구 대상이다. 둘째, 시간적 차원에서 대통령학은 그 연구 대상을 '대통령 선출 과정' 뿐만 아니라 선출된 다음 '통치 이념의 설정 및 조직의 구성과 인물의 충원을 포함한 새 정부 구성 과정' 대통령으로 취임한 후 '국정운영과정' 그리고 대통령의 임기를 마친 다음 '사회활동과정' 등을 넓게 포함한다.

이러한 관점에서 '대통령학'이란 구조적 차원에서의 위의 세 가지 요소를 포함하고 또한 시간적인 차원에서 대통령의 선출 과정과 대통령직의 수행, 즉 국정 운영을 포함하여 대통령과 그 지도력을 연구하는 것이다. 특히 대통령 개인의 성격과 의지, 대통령의 권한과 책임, 대통령의 통치 및 국정 이념, 주요 정책 결정과정에서의 대통령의 역할, 나아가 대통령 비서실의 조직과 보좌진의 구성 등이 주요 연구 대상이다. 그러나 우리의 대통령에 관한 연구가 구조적인 차원에서는 첫 번째 요소인 특정 개인으로서 대통령에, 시간적인 차원에서는 훌륭한 자질의 대통령 선출 과정에만 너무 치중한 감이 없지 않다. 또한 객관적이고 공정한 통치 자료 부족 등 체계적인 대통령 연구를 위한 우리의 여건이 여의치 않아 이러한 대통령의 개인 자질 중심의 연구가 대통령학의 과학적인 접근법으로는 어려움이 많다. 그러므로 다음에서는 이러한 문제점을 극복하기 위해 대통령학의 주요 접근법인 구조적 측면과 시간적 측면을 나누어 설명하기로 한다.

### 1. 구조적 측면

구조적 차원에서 대통령학은 그 연구 대상을 첫째, 특정 대통령 개인에 집중하여 그의 성격, 행태를 포함한 '개인적 리더십' (personal leadership)을 연구한다. 둘째, 정책결정과정에서 정책결정, 집행 그리고 조정의 관점에서 대통령의 비서실과 행정부를 포함한 '대통령부' (presidential branch)를 연구한다. 셋째, 대통령과 그의 비서실 그리고 행정부를 둘러싸고 있는 정치문화적 환경, 즉, 국민, 국회, 정당, 언론과의 관계도 그 연구의 대상으로 하고 있다. 이러한 구조적 차원의 대통령 연구는 결과적으로 '제도적 대통령' (institutional presidency)에 연구의 초점을 두게 된다.

따라서 이러한 구조적 차원과 관련하여 대통령 리더십을 고찰하면 그 대상이 대통령 비서실과 행정부가 되어 정책결정과정 및 국가제도적 기관의 효율적 운영과 정책 집행에 초점을 두어 대통령의 '행정적 리더십' (administrative or executive leadership)이 강조된다. 한편 그 연구 대상이 국회가 되어 설득과 협상을 기초로 한 '정책의 성공적인 입법적 통과'에 초점을 둘 때는 대통령의 '입법적 리더십' (legislative leadership)이 강조된다. 또한 그 연구 대상이 언론과 국민이 되어 정치적 지지 확보에 초점을 둘 때에는 대통령의 '대중적 리더십' (public leadership)이 강조된다.

이러한 관점에서 대통령의 성공적인 국정 운영을 위해서는 무엇보다도 행정적 리더십과 입법적 리더십이 강조되어야 한다. 왜냐하면 성공적인 국정 운영은 무엇보다도 성공적인 정책 결과에 달려 있기 때문이다. 또한 성공적인 정책 결과는 '정책의 입법적 성공'을 이끌어내는 대통령의 입법적 리더십과 이의 효율적인 집행을 강조하는 '행정적 리더십'에 크게 의존하기 때문이다. 아울러 성공적인

“

우리도 '좋은 대통령'을 희망할 때, 좋은 사람을  
선출하는 것뿐만 아니라 선출된 후 그가 국정 운영을  
어떻게 준비하고 수행하는가 그리고 임기 후 그가 사회 활동을  
어떻게 할 것인가를 생각하고 연구하여야 한다.

”

국정 운영을 위해서는 대중적 지지를 확보하는 대통령의 대중적 리더십도 매우 중요하다.

## 2. 시간적 측면

대통령 연구의 시간적 측면은 '좋은 자질을 갖춘 사람을 선출하는 과정' 뿐만 아니라 선출된 다음에 '새 정부 구성을 어떻게 했는가', 대통령으로 취임한 후 '어떻게 대통령직을 수행했는가' 그리고 대통령직 임기를 마친 다음 '어떻게 사회 활동을 하며 여생을 보내었는가' 등의 '결과' 또는 '업적'을 연구한다. 구체적인 예로 카터 대통령은 일반적으로 좋은 자질을 갖추고(시대 상황도 따라 주어서) 대통령에 선출되었으나, 대통령직은 성공적으로 수행치 못했다. 그러나 임기 후 뛰어난 봉사활동으로 노벨평화상까지 수상하면서 훌륭한 대통령 이미지를 구축하고 있다. 닉슨 대통령은 뛰어난 자질을 갖추어 대통령에 선출되었으나, 워터게이트 사건으로 가장 '실패'한 대통령 중의 하나로 기억되었다. 그러나 그는 사임 후 외교 및 국방 분야에서 뛰어난 전문가로서 또 국정의 원로로서 활동해 좋은 이미지를 구축했다. 이러한 관점에서 우리도 '좋은 대통령'을 희망할 때, 좋은 사람을 선출하는 것뿐만 아니라 선출된 후 그가 국정 운영을 어떻게 준비하고 수행하는가 그리고 임기 후 그가 사회 활동을 어떻게 할 것인가를 생각하고 연구하여야 한다.

또한 위의 구조적 차원과 마찬가지로 대통령의

성공적인 국정 운영을 위해서는 시간적인 차원과 상황적 필요성에 따라 대통령 리더십의 강조점이 달라야 한다. 구체적으로 첫째, 대통령 후보자는 국정 운영의 기회를 갖기 위해 선거 운동을 한다. 둘째, 대통령 당선자와 임기 초의 대통령은 보다 성공적인 국정 운영을 위해 선거운동체제로부터 통치, 즉 국정운영체제로의 빠른 전환이 필요하다. 셋째, 대통령은 성공적인 국정 운영을 위해서 통치 과정에서도 국민의 지지를 이끌어내는 선거 운동이 필요하다. 넷째, 대통령은 그의 임기를 잘 마무리 짓고 동일 소속 정당 후보 또는 자신이 지지하는 후보를 당선시키기 위해서 훌륭한 통치 업적이 필요하다.

## Ⅲ. 우리 대통령학 연구의 제약과 문제점

미국의 대통령 연구와 비교하여 우리의 대통령 연구는 대통령학의 이론적 체계화를 어렵게 하는 몇 가지 구조적 및 환경적 제약 요인들에 직면하고 있다.

첫째, 미국과 비교하여 권위주의적 문화의 영향이 강하고, 미국의 의회나 사법부와 같은 대통령의 실질적인 견제 기관의 기능이 약한 우리의 경우 대통령의 국가 운영에 있어서의 영향력은 미국 나아가 어느 나라의 대통령 또는 정부 수반과 비교해 보아도 상대적으로 크다. 이러한 상황에서 우리 대

통령들의 개인적 및 심리적 요인들이 그들의 국정 운영에 미치는 영향력은 미국의 그것보다 상대적으로 크다. 그러므로 우리 대통령 연구는 미국과 비교하여 상대적으로 자질론 중심의 개인적 및 심리적 접근법에 치중하게 되었다.

둘째, 미국과 비교하여 우리의 민주정치 역사가 짧아, 연구 대상의 대통령 숫자가 적어(많게는 8명, 적게는 6명밖에 되지 않아) 연구 결과의 일반화 내지 객관화가 상대적으로 어렵다.

셋째, 우리와 같은 '지역주의' 중심의 정치 구도 하에서는 국정 운영 및 대통령 선거에서 '출신 지역' 변수의 상대적 중요성이 크다. 즉, 출신 지역이 중요한 변수이기 때문에 미국 대통령의 정치적 인기 함수에서 중요한 독립변수인 '정책 변수' (경제 상황, 정치적 이념 등)의 영향력이 우리나라의 경우에는 미미하다. 그러므로 이러한 상황에서 대통령 후보자들, 그들의 정당들 및 관련 분야 연구학자들은 경제 등의 다른 정책 변수들에는 큰 관심을 갖지 않게 되므로 정책 개발 등에 노력하지 않게 된다.

넷째, 우리의 '남북한 분단 상황'이다. 미국과 비교하여 대통령의 인기 및 선거 그리고 국정 운영에 '안보 위기' (또는 '북한' 변수)의 영향이 우리의 경우 상대적으로 크다. 이러한 분단 상황에서 안보 위기 변수 역시 지역 변수의 영향과 마찬가지로 경제 등의 다른 정책 변수들에게는 큰 관심을 갖지 않게 함으로써 우리 대통령 연구의 이론적 성숙에 부정적 영향을 미치고 있다.

위와 같은 제약점들은 우리의 대통령 연구에 다음과 같은 몇 가지의 문제점을 유발한다.

첫째, 우리의 대통령 연구는 시간적 차원에서 훌륭한 자질의 대통령의 선출 과정과 구조적인 차원에서 개인으로서 대통령에 너무 치중하여 대통령 연구의 중요한 일부분인 국정 수행을 위한 행정부와 조직으로서의 대통령실 내지 대통령부에 관한

연구가 부족하다. 이러한 경향은 우리로 하여금 대통령을 전체적인 관점이 아닌 대통령 개인 또는 심리학적 특성 연구에 치중하게 한다. 더구나 우리의 경우는 미국과 달리 통치 자료가 잘 보존되어 있지 않고 있다고 해도 그 정확성과 객관성이 의심되는 상황이므로 위와 같은 개인 또는 심리학적 특성 연구마저도 한계가 노정될 수밖에 없다.

둘째, 지금까지 우리 대통령 연구는 이론적 틀을 기초로 한 분석적 내지 학문적 연구라기보다는 인물 소개 형식의 신문 기사 또는 월간잡지 게재 나아가 홍보용 자서전 형식이 주종을 이루었다. 이러한 연구방법은 이론적 체계화를 위한 분석으로서 과학적이지 못하여 설명력과 타당성이 높은 일관성 있는 이론을 제시하지 못한다.

셋째, 우리 대통령 연구는 어떤 모델(이론 구성)에 기초를 둔 경험적 및 계량적 접근이 부족하다. 그러므로 지금까지 우리 대통령 연구가 덜 체계적이며 나아가 이론적 성숙이 미약했다. 즉, 우리 대통령 연구가 방법론적 면에서 사실 서술에 치중하고, 조작화 내지 통계적인 면에서 상당히 신뢰성이 낮은 자료에 의존함으로써 이론적으로 체계화되기 어려웠다.

#### IV. 우리 대통령학의 발전 방향

이상에서 대통령학에 대한 전반적인 개괄과 우리 대통령 연구의 제약 및 문제점들을 살펴보았다. 이러한 분석들을 기초로 우리 대통령 연구의 이론적 체계화를 위한 앞으로의 연구방향을 논의해 보면 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 우리의 대통령 연구는 시간적인 차원에서 뛰어난 자질의 소유자를 대통령으로 선출하는 측면에서 개인 특성 및 심리적 요소 접근법, 특히 자질론 위주의 연구로 일관되어 왔다. 이러한 편협한 경

향은 선출된 이후의 대통령으로서의 훌륭한 국정 업무 수행과 임기 후 사회 활동 등의 대통령 연구의 중요한 부분을 간과하게 되어 우리에게 동태적인 관점을 제시해 주지 못한다. 그러므로 대통령의 훌륭한 국정 업무 수행 및 임기 후 사회 활동에 대한 연구는 매우 중요하며, 이러한 연구 방향은 대통령학 연구에 있어서 장기적 시각을 제공할 수 있다.

둘째, 우리 대통령 연구는 구조적인 차원에서 대통령 개인에 초점을 두어 대통령 개인 특성 요소 접근법에 치중해 왔다. 이러한 경향은 대통령 연구에 있어서 중요한 구조적 또는 조직적 차원인 행정부와 그 외의 대통령실을 간과하게 되므로 전반적인 관점을 제시하지 못한다. 또한 대통령 보좌 조직이 시간적으로 진화 및 발전된다는 점을 생각할 때, 이러한 조직적인 관점의 중요성은 더욱 커질 수밖에 없다.

셋째, 우리 대통령 연구에 있어서 개인적 요인들에 대한 연구의 중요성도 무시할 수는 없으나 제도적 및 조직적인 접근을 통해서 우리 연구의 초점을 청와대의 조직과 참모진, 구성, 비서실장의 중요성, 각 정책결정과정에서 대통령의 역할 등으로 넓히는 것도 매우 중요하다. 이는 또한 대통령 개인적 요인의 연구를 위한 객관적이고 공정한 자료가 부족한 우리의 현실에서 대통령학의 과학성과 일관성, 그리고 일반성을 높이는 데도 기여할 수 있다.

넷째, 우리 대통령 연구도 점차적으로 처방적 성격이 짙어져가고 있는데, 미국의 경우, 대통령에 관한 연구가 분석적 및 설명적 성격이 충분히 성숙된 다음 처방적 성격으로 나아가 문제점은 비록 덜 하나, 우리의 경우 분석적 및 설명적 성격의 성숙 없이 바로 처방적 성격으로 나아감에 따라 우리 대통령 연구의 체계화되고 일관성 있는 이론적 성숙에 부정적인 영향을 미친다.

다섯째, 넷째의 경향과 아울러 우리의 대통령 연구도 점차적으로 선거 운동 방향으로 나아가고 있다. 그러나 대통령학 연구에서 가장 중요한 연구 대상이 대통령의 뛰어난 국정 업무 수행임을 감안할 때, 이는 결코 바람직한 방향은 아니다. 따라서 대통령 연구의 이론적 발전을 위해서 국정운영중심 연구 경향의 중요성이 크다 하겠다. 또한 이를 연구의 중요 과제로 다루는 분석적 및 설명적 성격의 대통령 연구가 우리의 경우 더욱 필요하다.

여섯째, 방법론적인 측면에서 우리 대통령 연구에서 절실하게 필요한 것은 '연구 영역 내지 활동의 전문적 분화'이다. 이는 '이론적 체계화'와 '체계적인 경험적 또는 계량적 검증'의 연구 활동이다. 즉, 가설 제시, 이론 구성, 검증, 재검증과 반론 제시 등의 일련의 연구가 가속화되어야 보다 체계적인 대통령학 연구가 정착될 수 있을 것이다. 결과적으로 이러한 전문적 연구 활동 분화를 통해 우리 대통령 연구의 이론적 성숙을 이룩할 수 있다.

결론적으로, 위에서 언급한 연구 방향을 통해 우리의 대통령 연구는 좀 더 동태적이고 전반적인 시각 및 관점을 제시할 수 있을 것이다. 이러한 동태적이고 전반적인 시각이야말로 보다 더 발전된 우리 민주사회에서 앞으로 우리 대통령들이 직면할 문제점들을 파악하고 그 문제점들을 해결할 수 있는 대책들을 제시할 수 있는 것이므로 대통령 연구의 이론적 성숙의 고양도 기대할 수 있을 것이다. **한**

#### 함성득

연세대 정치외교를 졸업하고, 미국 카네기 멜론 대학에서 정책학 박사학위를 받았다. 하버드 대학 케네디 행정대학원 연구원, 레이건 정책연구소 선임연구원, 미국 조지타운 대학 조교수, 동아시아정책연구소장, 미국 스탠포드 대학 후버 연구소 초빙교수를 역임하였다. 현재 고려대 행정학과 교수로서 한국대통령학연구소장으로 재직 중이다. 저서로는 「대통령학」, 「대통령 비서실장론」, 「영부인론」 등이 있다.