

한국 대통령의 새로운 역할과 리더십 : 명령자에서 조정자로*

함 성 득**

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 한국 대통령의 정치적 역할과 리더십의 유형
- III. 국정운영 중심축의 변화와 한국 대통령 역할의 변화
- IV. 한국 대통령 정치적 리더십의 특징과 문제점
- V. 한국 대통령의 새로운 정치적 역할과 리더십의 필요성
- VI. 결 론

〈요 약〉

본 논문은 한국 정치·경제체제의 고질적인 병폐를 극복하고 새로이 경쟁력 있는 체제를 구축하기 위해 필요한 한국 대통령의 바람직한 정치적 역할과 리더십을 모색하였다. 구체적으로 지금까지 한국 역대 대통령들의 국정운영 난맥상이 대통령을 비롯한 집권세력의 미숙한 국정경험에도 그 탓을 돌릴 수 있지만 본 논문에서는 오히려 이것이 한국 대통령의 '명령자'로서의 역할과 그에 따른 '권위주의적 리더십'에 내재되어 있는 필연적 한계 때문이라고 보고 있다. 따라서 본 논문은 한국 대통령의 새로운 정치적 역할과 리더십을 지금까지의 권위주의적 리더십에서 탈피하여 타협과 설득에 기초한 '조정자'로서의 '관리적 리더십'과 '입법적 리더십'에서 찾고자 하였다.

* 2002년 한국행정학회 하계학술대회 “한국행정논단”에서 토론을 맡아주신 박동서, 강신태, 이종범, 윤재풍, 이달곤, 홍성걸, 이송호 교수님과 세분의 심사자들께 감사드립니다.

** 고려대학교 행정학과 교수

I. 머 리 말

한국 대통령의 성공적인 국정운영은 한국 사회가 직면하고 있는 여러 가지 문제들을 해결하고 새로운 미래를 준비하는데 매우 중요하다. 특히 이러한 대통령의 성공적인 리더십은 대통령을 비롯한 행정부와 국회 그리고 정당 등 제도적 기관들의 권위와 신뢰를 회복하는 데 중요한 출발점이 된다. 왜냐하면 한국의 경우 대통령의 리더십에 따라 국회와 정당의 정치과정, 그리고 정부의 주요 정책들이 크게 달라져 왔으며 앞으로도 대통령의 리더십이 어떻게 발휘되느냐에 따라 크게 영향을 받을 것이기 때문이다.

그 동안 한국의 역대 대통령들은 야심에 찬 국정운영 목표를 세우고 이를 달성하기 위하여 끊임없이 노력했지만, 많은 경우 이를 달성치 못한 '좌절의 역사'를 가지고 있다. 대통령의 리더십이 효율적으로 발휘되기 위해서는 그 당시 대통령에게 어떠한 리더십이 요구되는지를 파악하고 이에 필요한 국정운영의 방향을 설정하며 이를 달성하기 위한 대통령의 역할이 구체적으로 정립되어야 할 것이다. 그러나 한국의 역대 대통령들은 자신들이 처한 시대적 상황에서 요구되는 지도자의 역할과 리더십을 적절하게 발휘하지 못함으로써 만족스러운 결과를 낳지 못하였다. 이러한 현상은 불행히도 민주화 이후 선출된 김영삼 대통령과 현 김대중 대통령에게서도 다시 확인되었다.

김영삼 대통령의 경우 초기 금융실명제를 비롯한 개혁정치로 국민들로부터 큰 인기를 누렸지만 아들과 관련된 권력형 비리와 노동법 날치기 파동 등 독단적인 국정운영과 IMF 외환위기에 대한 국정운영의 책임 때문에 대통령의 리더십에 큰 상처를 입었다.

김대중 대통령의 경우 집권 초기 외환위기 조기 극복과 남북정상회담 등의 업적을 이룩했으나 국민연금, 의료보험 등의 집행과정에서 정책조정, 난맥상을 보이면서 사회문제에 대한 진단 및 해법을 총괄하는 능력과 기능 면에서 많은 문제점을 낳았다. 특히 고급 옷 로비사건, 의약분업 파동, 권력 실세가 관련된 각종 벤처비리, 그리고 대통령의 아들을 포함한 친·인척 비리 등 현 김대중 정부의 도덕적 해이가 국가기관과 공직사회 전체의 신뢰를 송두리째 무너뜨려 버렸다. 이러한 상황에서 김대중 정부에 대한 지지 기반이 급격히 붕괴되었고 대통령에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨려 급기야 조기 레임덕 현상을 초래하였으며 그의 리더십은 계속 약화되고 있다.

본 논문은 왜 한국의 역대 대통령들이 이러한 불행과 좌절을 연속적으로 경험하고 있는가에 대한 의문에서 출발한다. 아울러 지금까지 노정된 한국 역대 대통령들의 국정운영 난맥상이 대통령을 비롯한 집권세력의 미숙한 국정경험에도 그 탓을 돌릴 수 있지만, 본 논문에서는 오히려 이것이 한국 대통령의 '명령자'(commander)로서의 역할과 그에 따른 '권위주의적 리더십'(authoritarian leadership)에 내재되어 있는 필연적 한계 때문이라고 보고 있다. 즉, 권위주의적 리더십은 한국 대통령이 직면하고 있는 시대상황과 그 국정운영 법칙이 과거와는 달리 급격히 변화했고 현재도 변화하고 있기 때문에 이 시점에서 그 효용성의 한계점이 노정되고 있다는 것이다.

이러한 문제 의식을 바탕으로 본 논문은 역대 한국의 대통령들이 가지고 있었던 정치적 역할과 리더십의 한계를 살펴보고 앞으로 변화하고 있는 시대상황과 국정운영의 틀에 맞는 한국 대통령의 새로운 정치적 역할과 리더십을 모색하고자 한다.

구체적으로 본 논문은 첫째, 시대상황의 변화에 따른 대통령의 정치적 역할과 리더십의 이론적 변화유형을 미국과 한국의 대통령들을 중심으로 살펴보고자 한다. 둘째, 한국 대통령의 공식적 권한과 의무를 검토하고 그 동안 대통령의 국정운영 면에서 대통령의 주요 정치적 핵심세력, 즉 '국정운영 축'의 변화를 설명하고자 한다. 본 논문은 대통령 국정운영 축의 핵심세력이 군에서 관료 그리고 국회로 점차 이동하고 있음을 보여주고 있다. 셋째, 역대 한국 대통령들의 정치적 역할과 리더십의 특성을 분석하고 여기서 발견된 주요 특징과 문제점들을 나열하고 있다. 마지막으로 '명령자'로서의 한국 대통령의 정치적 역할과 리더십의 한계를 지적하고 앞으로 대통령의 역할과 리더십을 모색하고자 한다.

II. 한국 대통령의 정치적 역할과 리더십의 유형

대통령의 정치적 역할과 리더십은 정치 지도자가 처한 '시대적 상황'(the era)과 '지도자'(the man)의 맥락에서 규정된다고 많은 정치학자들은 주장한다(Barber 1972 ; 1992 ; Lonnstrom and Kelly, 1997 ; Simonton, 1987). 이는 시대가 다르면 지도자의 유형도 달라져야 하며, 요구되는 리더십의 유형도 시대에 따라 달라져야 함을 의미한다.

먼저 시대적 상황(the era)은 국민의 기대감을 포함한 정치상황 및 정치체제와

상호 밀접하게 연관되어 있다. 한국의 경우 첫째, 국민과 지도자가 직면하고 있는 정치체제의 특징과 관련이 있다. 구체적으로 이승만 대통령의 경우 건국 기틀형성의 과정에서 권위주의 체제가 태동되었다. 박정희 대통령의 경우 경제발전 과정에서 군부권위주의 체제가 형성되었고, 전두환 대통령의 경우 박정희 대통령의 암살 이후 정치적 혼란기 아래서 군부권위주의 체제를 연장하려고 했다. 노태우 대통령의 경우 군부권위주의 체제에서 민주주의 체제로 이행되는 전환기 또는 과도기였다. 김영삼 대통령은 민주주의 체제의 시작이었고 김대중 대통령의 경우는 민주주의 체제의 공고화를 이룩해 가는 시기였다.

둘째, 지금까지 지속되었던 대결구도의 남북분단 상황과 2000년 남북정상회담 이후 화해무드의 남북관계를 포함한 정치 상황은 ‘안정과 개혁’ 또는 ‘보수와 진보’와 같은 타협이 어려운 양극화 현상을 낳고 있다. 실제로 민주주의 공고화 과정에서는 한편으로 새롭게 개혁을 추진시켜 나아가고자 하는 정치세력과 다른 한편으로는 안정을 유지하고자 하는 정치적 세력간의 대립이 발생한다. 이러한 상충적인 안정과 개혁 또는 보수와 진보의 연장선에서 두 가지 가치를 어떻게 조화시켜 나아가느냐 하는 것이 새로운 대통령의 역할과 정치적 리더십의 형성과 발전에 직접적으로 영향을 미친다.

바버(Barber, 1972; 1992)는 정치 리더십이란 일반적으로 지도자의 ‘개성’(personality)을 의미하며 이러한 개성은 지도자의 성격(character), 세계관(world view), 행위방식(style)을 포함한다고 주장한다. 또한 이러한 지도자의 개성은 어린 시절부터 형성되기 시작하여 그가 독립적으로 정치적 성공을 거둔 시기를 전후하여 완성된다고 강조한다. 아울러 그는 이러한 지도자의 개성이 ‘활동에너지’(적극-소극)와 ‘정치적 직무에 대한 태도’(긍정-부정)로 표출된다고 주장한다(이러한 분석 틀의 제한점에 관해서는 함성득, 1997a: 89-92 참조).

이러한 바버의 분석틀을 사용하여 안병만(1998)은 한국의 역대 대통령의 역할과 리더십을 연구하여 박정희 대통령이 근대화의 비전을 제시하고 자신 있게 정책을 추구한 적극적-긍정형의 유형으로 분류하여 가장 성공적인 대통령으로 평가하였다. 또한 이승만, 전두환, 김영삼 대통령을 적극적-부정형으로 보고, 권력지향적이고 구체적인 직무수행을 즐기기도는 부정적 태도를 가졌다고 주장하였다. 그리고 노태우 대통령은 자신감이 부족하고 대세를 좇아 결정을 내리는 소극적-부정형으로 평가하였다.

나아가 김호진(1997)은 이승만 대통령의 경우 그의 독립운동에서 얻은 전통적 카리스마에 기초한 ‘가부장적 권위주의형’의 지도자로 평가했다. 이러한 권위주의

적 리더십은 발췌개헌, 사사오입개헌, 3·15 부정선거 등의 ‘권력의 사인화’를 초래하였다고 강조한다. 또한 박정희 대통령은 ‘교도적 기업가형’으로 지도이념과 리더십 스타일의 경직성으로 인해 경제건설의 업적에도 불구하고 국민들의 자유와 인권을 무시했다는 비판을 받게 되었다고 주장한다. 전두환 대통령은 국정 지도이념이 정립되지 않은 상태에서 정책을 저돌적으로 추구하는 ‘저돌적 해결사형’으로 보았다. 노태우 대통령은 소명의식이 부족하고 결단력이 부족한 ‘소극적 적응형’으로 보았다. 김영삼 대통령은 ‘공격적 승부사형’으로 영웅주의에 집착하여 현실여건을 무시하고 개혁정책을 추진하는 독단적인 국정운영을 하였다는 것이다.¹⁾

뉴스타트(Neustadt, 1990)는 바버의 관점을 발전시켜 대통령의 개성이 협상능력과 이에 따른 ‘명망’(prestige)과 ‘평판’(reputation)에 기초한 ‘설득력’(power to persuade)으로 발현된다고 주장한다. 나아가 명성과 대중적 평판에 기초한 ‘인식’(perception)과 설득력을 포함한 특정 대통령의 성향과 역량은 그가 처한 정치적 상황과 상호 영향을 주고받는다. 이러한 ‘정치심리학적’ 관점에서 보면 대통령의 정치적 역할과 리더십은 시대적 상황과 지도자의 개성이라는 맥락에서 발현되는 것이다. 실례로 미국의 경우 제2차 대전 후 승전국의 감격과 경제번영기에 취임한 아이젠하워 대통령과 노예해방을 둘러싼 미국 붕괴 위기시 링컨 대통령의 경우 각자에게 요구되었던 정치적 역할과 리더십의 형태도 그 시대에 따라 달랐다.

한국의 경우도 민주주의 공고화 과정에서 대통령은 개혁과 안정을 동시에 추구하는 국민적 바람에 부응하여 시간이 걸리더라도 국민들의 뜻을 정확히 파악하는, 즉 ‘과정’(process)을 중요시하는 ‘과정 지향적 리더십’이 필요하게 되었다. 또한 전

1) 이 외에도 한승조(1992)는 이승만 대통령을 ‘용고집형 지도자’로 보고 그는 정부요직의 충원에 있어 매우 권위주의적이고 따라서 자의적·파격적이었다고 주장한다. 박정희 대통령은 ‘공격적인 집념의 지도자’로 규정하고 권위주의적 정신세계에서 성장하여 사회적 규범을 중시하고 개인적 능력과 업적에 기초를 둔 군대식 권위주의 유형의 소유자로 보았다. 전두환 대통령은 ‘저돌적이나 순진한 지도자’로 규정하고 심신이 강건, 성격이 소박·단순·정직하고 의무감이 강한 과업추진형 지도자로 보았다. 노태우 대통령은 ‘신중하게 몸사리는 지도자’로 규정하고, 그는 인간적 약점을 내보이지 않는 조심성 많은 인생을 추구하며 대인관계에서 매우 방어적이고 인기관리에 관심이 많다고 보았다. 그러므로 그는 소극적이고 상황적응적인 인간중심형·민원처리형 지도자이고, 6·29 민주화 선언의 실천과 북방정책을 추구하여 남북한 UN 동시가입 등의 비용은 많이 들었지만 한국의 위상을 높이는 데는 기여했다고 보았다.

문성을 기초로 한 조정과 통제를 통해 ‘결과’(output)도 충실하게 달성하려는 ‘업적 지향적 리더십’ 역시 동시에 필요하다.

이렇게 시대적 상황과 지도자의 맥락에서 발현되는 대통령의 정치적 역할과 리더십은 다음과 같이 크게 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 특정 대통령 개인에게 집중하여 그의 카리스마, 성격, 행태 등에 중점을 두는 ‘개인적 리더십’(personal leadership)이 있다. 둘째, 대통령이 정책개발을 통한 정책 질의 향상에 관심을 가지게 됨으로써 정책의 전문화에 강조점을 두게 될 때 이를 ‘정책적 리더십’(policy leadership)이라 한다. 셋째, 구조적 차원에서 특정 대통령과 그를 보좌하는 조직을 포함하여 정책결정과정 및 국가제도적 기관의 효율적 운영과 정책집행에 초점을 두는 경우 이를 ‘행정적 리더십’(administrative leadership) 또는 ‘관리적 리더십’(managerial leadership)이라 한다(이원근, 1998 ; Campbell, 1998 ; Nathan, 1986).²⁾ 넷째, 대통령이 국회를 중심으로 설득과 협상을 기초로 하여 정책의 성공적인 입법적 통과에 초점을 두게 될 때 이를 ‘입법적 리더십’(legislative leadership)이라 한다(Wayne, 1978). 다섯째, 대통령이 국민과 언론으로부터 정치적 지지 확보에 초점을 둘 때는 이를 ‘대중적 리더십’(public leadership)이라 한다(Edwards, 1983).

이러한 대통령의 정치적 역할과 리더십 분류와 관련하여 많은 연구들은 결국 대통령이 정책결과에 관심을 갖게 되어 정책적 리더십을 강조하면 국회를 통한 정책의 법률화, 즉 ‘정책의 입법적 성공’을 위한 대통령의 입법적 리더십이 중요하게 된다고 주장한다. 또한 정책결과의 증시는 실질적인 정책집행과 조정을 강조함으로써 대통령으로 하여금 관리적 리더십의 향상에 대한 관심을 고조시킨다는 것이다. 결과적으로 향상된 정책성과에 의해 국민의 대통령에 대한 지지와 인기가 높아져 대통령의 대중적 리더십이 높아진다는 것이다.³⁾

2) 행정적 또는 관리적 리더십과 관련된 실례로 함성득(1999a : 88)은 현 김대중 대통령의 ‘실업대책’을 들고 있다. 1999년 초 실업률은 약 8% 실업자 수는 약 200만명으로 추산되었다. 이러한 추산에 따라 김대중 정부가 마련한 실업대책 예산은 약 8조 원이었다. 이 예산은 매달 80만 원씩 100만명의 실업자에게 10개월 동안 지급할 수 있는 막대한 규모였다. 그러나 이러한 실업에 대한 예산이 그 실제적 집행에서는 직업훈련, 취업알선을 통한 고용안정 및 고용창출 사업으로 연결되지 않고, 행정의 편의성에 따라 소비적인 실업급여 및 비생산적인 공공근로사업으로 연결되는 경향이 강했다. 이렇게 정책결정과 집행 사이의 괴리를 ‘잃어버린 연결고리’(missing link)라고 하며, 이것은 대통령 행정적 리더십의 약화를 의미한다(Hargrove, 1975). 이 논문에서는 행정적 리더십의 경우 정책집행 과정에서 ‘통제’에 강조점을 두고 관리적 리더십의 경우 ‘조정’에 더욱 강조점을 두는 것으로 해석하고 있다.

Ⅲ. 국정운영 중심축의 변화와 한국 대통령 역할의 변화

1. 한국 대통령의 권한과 의무

한국 대통령의 헌법상 권한은 ‘국가원수로서의 권한’과 ‘행정부 수반으로서의 권한’으로 나눌 수 있다. 먼저 국가원수로서의 권한에는 대외적으로 국가를 대표할 권한, 국가의 독립과 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무에 관한 권한, 국정을 조정할 수 있는 권한, 그리고 헌법기관을 구성할 권한 등이 있다.

국가원수로서 대통령은 대외적으로 국가를 대표하기 위하여 외국과의 조약을 체결·비준하고 외교사절을 신임·접수·파견할 수 있는 권한과 선전포고와 강화를 할 권한(이상 헌법 제73조)을 가지며 이는 국회의 동의를 얻어야 한다. 또한 국가의 위기적 상황을 극복하고 국가의 독립과 영토보전 그리고 국가의 계속성 등에 관한 책무를 다하기 위하여 경제명령과 긴급재정·경제처분을 내릴 수 있는 권한(제76조), 계엄을 선포할 수 있는 권한(제77조), 위헌 정당의 해산을 제소할 수 있는 권한(제8조 4항) 등을 가진다.

그리고 국정의 조정자로서는 헌법의 개정을 발의할 수 있는 권한(제128조 1항), 국가의 안위에 대한 중요 정책을 국민투표에 부칠 수 있는 권한(제72조), 임시국회의 집회를 요구할 수 있는 권한(제47조), 사면·감형·복권을 명할 수 있는 권한(제79조), 국회에 출석하여 발언하거나 서면으로 의견을 표시할 수 있는 권한(제81조) 등을 가진다.

또한 헌법기관을 구성하는 데서는 국무총리(제86조 1항), 대법원장, 대법관(제104조 1,2항), 감사원장(제98조 2항), 헌법재판소장(제11조 4항) 등을 임명할 수 있으며 이는 각각 국회의 동의를 얻어야 한다. 이밖에도 헌법재판소의 재판관(제111조 2항)과 중앙선거관리위원회 위원을 임명(3명)할 수 있는 권한(제114조 2항) 등이 있다.

아울러 대통령은 정부의 최고 책임자로서 행정부를 지휘·감독하기 위하여 국군을 통솔할 수 있는 권한(제74조), 법령에서 규정한 내용을 집행하기 위해 대통령령을 공포할 수 있는 권한(제75조), 공무원을 임면할 수 있는 권한(제78조), 법률안을 제출(제52조)하고 공포(제53조)·거부(제53조 2항)할 수 있는 권한 등이 있다. 구체적으로 대통령은 행정부 국가 공무원, 헌법기관 공무원, 국가 산하단체

3) 이를 함성득(1999a : 301)은 ‘대통령 리더십의 순환이론’(Circularity of Presidential Leadership Theory)이라고 한다.

공무원 등 총 2만 4,208명에 대한 임면권을 가지며 국무회의 의장, 민주평화통일 위원회의 의장, 국가안전보장회의 의장, 경제대책조정회의 의장을 겸한다.

그러나 이렇게 헌법에 규정된 한국 대통령의 권한은 대통령제 하의 다른 나라 대통령의 권한보다 작다고 할 수 있으며 이는 헌법이 대통령제와 내각제를 절충하여 내각제적인 요소로 대통령의 권한을 제한하고 있기 때문이다. 구체적으로 한국 국회는 엄격한 삼권분립 정신에 어긋난다할 정도로 대통령과 행정부를 강하게 견제할 수 있다. 국회는 대통령이 지명하는 국무총리, 대법원장, 감사원장, 대법관, 헌법재판소장 등에 대해 적격 여부를 판단하여 동의 여부를 결정할 수 있으며 국무총리와 장관들의 해임을 건의할 수 있다. 또한 국무총리와 장관을 국회에 출석케 하여 국회의원의 질의에 대한 답변을 요구할 수 있다. 반면 대통령이 유일하게 국회를 견제할 수 있는 국회해산권은 대통령에게 주어지지 않다.⁴⁾

그러나 이러한 대통령의 헌법적 권한은 현실에서 다르게 운용되어 왔다. 실제로 국회나 국무총리는 대통령의 권한을 제대로 견제하지 못하고 있다. 헌법에 규정되고 있는 대통령의 권한과는 상관없이 한국 대통령의 실질적인 권한은 강력하다. 지금까지 이렇게 한국 대통령의 권한이 강력한 것은 대통령의 제도적 절차 경시, 심각한 인사권 남용, 공천권 행사, 그리고 당직 임명 등에 의한 국회의 대통령 견제기능 상실 등에서 비롯되었다.

2. 국정운영 중심축의 변화와 대통령 역할의 변화

1) 대통령과 군

이승만 대통령 아래서 국가형성의 제도적 기반이 구축된 후 대통령이 국정운영을 수행하는 중심축은 점차적으로 바뀌어 왔다. 박정희 대통령 당시 대통령의 국정운영의 중심 축은 집권 초기 ‘대통령과 군,’ 그리고 집권 중반부터는 ‘대통령과

4) 또한 국회의 동의를 받아 임명된 국무총리에게도 상당한 권한이 부여되어 있다. 총리는 장관의 임명과 해임을 대통령에게 건의할 수 있으며 장관이나 청장 등 중앙행정기관장의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 판단될 때 대통령의 승인을 얻어 중지·취소할 수 있다. 나아가서 대통령의 국법상 행위에 대해서 총리와 관계 장관은 부서(副署)하도록 되어있다. 이러한 권한뿐만 아니라 국무총리는 대통령 역할의 상당부분을 대신하고 있다. 매주 열리는 국무회의를 대부분 주재하며 국정운영 전반을 통괄한다. 또한 대통령 대신 국회에 나가 시정연설이나 예산안 제안연설을 하기도 하며 주요 행사에 대통령을 대신해 참석하기도 한다. 특히 대통령 유고 시에는 대통령 권한을 대행한다(함성득, 1998d 참조).

군' 과 함께 '대통령과 관료' 였다. 이러한 국정운영 축은 전두환 대통령 그리고 노태우 대통령까지도 지속되었다.

구체적으로 이승만 정부와 장면 정부의 정치적 혼란과 무능력에 반발하여 5·16 군사혁명으로 등장한 박정희 대통령은 국내 정치적으로 민정이양 선언과 번복,⁵⁾ 민간인으로서의 대통령 출마와 좌익 사상성 논란, 미국과의 결끄러운 관계, 공화당 사전 조직의 문제, 주체세력들과의 경쟁 관계, 한일 정상회담의 여파, 계속되는 정치적 2인자 논란 등 많은 문제들과 직면하였다.

이러한 집권 초기 정치적으로 어려운 상황 아래서 박정희 대통령은 어쩔 수 없이 '군부의 협조'를 기초로 국가를 통치하였다. 실제 1963년 12월 13일 박정희 정부 초기 내각 장관의 경우 52.1%(21명의 장관 중 11명)가 군 출신(일본 육사 및 만주사관학교)이었고 관료출신의 장관은 28.6%(21명 장관 중 6명)였다(동아일보, 1963년 12월 13일 : 2).

그러나 박정희 대통령은 군부로부터의 협조가 절실히 필요했지만 동시에 그들로부터 직접적인 정치적 위협을 느끼기도 했다. 이 시기는 박정희 대통령 스스로도 군사혁명 동지들과 공화당의 그늘에서 벗어나 자신의 권력을 강화할 필요성을 절실히 느끼고 있었다.⁶⁾⁷⁾

박정희 대통령의 입장에서 볼 때 초기 집권의 정치적 환경은 매우 불안했다. 자신이 지도자라고는 하지만 실제로 병력을 이끌고 나온 각급 지휘관은 모두가 만

- 5) 실제로 박정희는 1963년 10월 새로운 대통령직선제 헌법 아래에서 야당의 윤보선 후보에게 승리하여 대통령에 당선되었으나 민정이양 약속의 불이행에 의한 정치적 및 절차적 정통성 문제에 직면하여 보다 강한 정치적 기반을 갖추기 위해 노력하였다.
- 6) "박대통령은 혁명주체라는 육사 8기들이 가신그림 비슷하게 사고를 내고 이권에 끼어들고, 거기다 때로는 자기한테 압력을 가하니까 부담스러워져 멀리하게된 겁니다"(박준규 인터뷰, 월간조선, 2002년 2월 : 304).
- 7) 실제로 군사쿠테타로 권력을 잡은 박정희 대통령은 군부의 동향에 대해서는 늘 신경을 썼고 2인자 그룹을 항상 견제했다. 그러한 군부관리 스타일이 잘 드러나는 사례가 '하나회'다. 하나회는 박정희 대통령과 정규육사 1기(육사 11기) 간에 영글어진 권력 합작품이었다. 박정희 대통령은 혁명직후 육사 8기를 키워 김재춘 등의 육사 5기를 견제했던 것처럼 이후 육사 11기를 키워 군부 내 중심 육사 8기 그룹을 견제하려 했다(김진, 1992). 그리고 전두환·노태우·손영길·권익현 등 영남권 출신 육사 11기는 정규 육사출신이 향후 군의 기둥이 되어야 한다는 야망을 지니고 있었다. 박정희 대통령은 이들에게 특혜와 비호를 제공했고 하나회는 충성을 바쳤다. 이러한 박정희 대통령의 군부관리는 군정초기의 불안정한 집권환경과 주체세력 내부의 권력쟁탈전의 경험에서 나왔다.

만찮은 존재들이었다. 이 때문에 박정희 대통령은 군정 동안 잠재적인 라이벌 제거에 끊임없는 정력을 쏟아야 했다. 이른바 ‘김종필 라인’이 직계로서의 역할을 했지만 이미 강력한 하나의 정치 세력으로 부상한 터라 적어도 박정희 대통령의 개인적인 입장에서는 인척인 김종필 역시 신경 쓰이는 존재였다.

또한 주체세력 내부의 권력쟁탈전으로 골머리를 썩기도 했다. 이런 때 아무런 정치적 배경이나 세력이 없었던 당시 이후락 대통령 비서실장은 개인적으로 온갖 정성을 다하여 박정희 대통령을 재치 있게 보좌하였다. 아울러 군정 동안의 시련을 값비싼 경험으로 받아들인 박정희 대통령은 자신의 통치기반이 되는 2인자 그룹과 이들을 끊임없이 견제하는 또 다른 제3세력을 함께 키우는 견제와 균형에 기초한 군부관리방식, 즉 ‘분할통치’(divide and rule)⁸⁾를 통해 청와대 중심의 강력한 집권체제를 형성해 나갔다(Hahm, 2002 : 110).

2) 대통령과 관료

박정희 대통령은 정치적 및 절차적 정통성 문제를 극복하고 강한 정치적 기반을 갖추기 위해 더욱 노력을 기울여 경제개발에 주력하였다. 즉, 박정희 대통령은 그의 정치적 정당성이 매우 취약했기 때문에 경제적 업적을 통해 이를 보완하려 하였고 이를 위해서는 매우 효율적인 행정부가 필요하게 되었다.

구체적으로 박정희 대통령은 집권 중반부터는 군부로부터의 정치적 위협을 줄이면서 동시에 행정의 효율성을 높이기 위해 체계적인 ‘고시제도’와 ‘실적주의’에 기초한 직업관료제를 확립시키기 시작했다.⁹⁾ 즉, 박정희 대통령은 관료제의 수립

8) 박정희 대통령은 의도적으로 어느 특정 집단이나 개인의 영향력 강화를 억제하기 위해 그에 상응하는 다른 특정 집단이나 개인의 영향력을 증대시켜서 상호 견제케하고 자신에게 충성하도록 하여 자신의 영향력을 최대한 확대·유지하는 용인술을 사용하였다. 이에 정부 각 부처 간 혹은 기관간의 경쟁을 조장하여 중앙정보부, 보안사령부, 경호실, 수도경비사령부 등의 충성 경쟁을 유도하고 어느 한 기관의 권력 독점을 방지하여 자신에게 충성하게끔 하였다. 이러한 상호견제를 통한 균형과 경쟁이라는 분할통치는 가장 고전적인 통치술로서 이는 박정희 대통령이 술한 정치적 위기를 극복하며 18년 5개월 동안이라는 장기간의 집권을 가능케 했다.

9) 고등고시는 1949년 제정된 ‘고등고시령’에 의하여 창설되었으며, 사법과(司法科)와 행정과(行政科) 및 1954년 신설된 기술과(技術科)의 3과로 이루어졌다. ‘고등고시령’이 1961년 제정된 ‘공무원고시령’으로 대체되면서 기술과가 폐지되었고, 1963년 4월 17일자로 개정·공포된 ‘국가공무원법’에 의하여 행정공무원의 자격고시제가 폐지됨에 따라 행정과 시험은 ‘3급 공무원 공개채용시험’으로 대체되었으며, 같은 해 5월 9일자로 공포된 ‘사법시험령’에 의하여 사법과 시험은 사법시험으로 대체·존속하게 되었다. 또한 시험성적이 종래의 자격시험에서 채용시험으로 바뀌었고, 관할기관도 고등고시

을 국가 통치체제의 수단으로 하여 경제성장을 그 정치적 과제로 삼았다. 따라서 당시는 경제발전이 정치발전에 우선해야 한다고 생각했고, 이러한 경제발전의 기반이 될 수 있는 정부정책의 수립 및 정책능력을 강화하기 위해 현대적 행정(관리)능력을 갖춘 직업관료제를 낳았다. 실질적으로 당시 관료제는 '경제발전'과 '산업화'라는 분명하고도 일관된 대통령의 국정목표를 효율적으로 수행하였다. 이러한 효율적인 대통령과 관료의 관계를 '미그달 효과'(Migdal effect)라고 하며 이는 '발전국가'(developmental state)의 전형이 되었다(Hahm and Plein, 1997 : 41 ; Wade, 1992).

이를 통해 박정희 대통령은 유능한 관료들, 소위 '박정희의 아들들'을 지근 거리에 포진시켜 이들을 최대로 활용하면서 끊임없이 필요한 정보를 획득하고 직접 정책을 결정해 가는 방식으로 자신의 정책결정상 역할과 권한을 강화시켜 갔다. 이러한 경향은 전두환 대통령과 노태우 대통령, 그리고 민주화 대통령인 김영삼 대통령과 김대중 대통령 하에서도 지속되었다. 실제로 유신 전까지 박정희 정부에서 군인 출신의 장관은 37.8%로 낮아지면서 상대적으로 관료 출신의 장관은 29.3%로 높아졌다. 1972년 유신 이후 박정희 정부에서 지속적으로 군인 출신의 장관은 31.8%로 낮아지고 관료 출신의 장관은 34.9%로 높아졌다(중앙인사위원회, 2001).

전두환 정부에서도 군인 출신의 장관은 24.5%로 낮아지고 관료 출신의 장관은 더욱 높아져 41.2%를 차지하였다. 노태우 정부에서도 이러한 경향은 지속되어 군인 출신의 장관은 20.9%를 차지하였고 관료 출신의 장관은 40.0%를 점하였다(중앙인사위원회, 2001).¹⁰⁾

특히 '문민정부'를 강조한 김영삼 대통령은 1993년 2월 26일 발표한 초기 내각에서 군인 출신의 장관은 국방부 장관 단 한 명(4.3%) 뿐이었다(동아일보, 1993년 2월 26일 : 1). 이에 비해 관료출신의 장관은 약 50%를 상회했다. 아울러 수평적 정권교체를 이룩한 김대중 정부의 첫 내각에서도 관료 출신의 장관은 지속적으로 약 50% 이상을 점하였고 군인 출신의 장관은 DJP 공조와 남북관계 중시 요인에

위원회에서 총무처로 옮겨졌다. 1981년 4월에는 공무원 계급의 개편에 따라 '5급공개 경쟁시험'으로 명칭이 바뀌었으며 행정·외무·기술고등고시로 구분하여 시행하고 있다.

10) 1980년 9월 3일 전두환 대통령의 첫 내각에서 군 출신 인사 장관은 단지 약 11%였고 관료 출신의 장관은 약 48%를 점하였다. 1988년 2월 20일 노태우 대통령의 첫 내각에서 군 출신 인사 장관은 약 22%였고 관료 출신의 장관은 약 50%를 점하였다.

기인하여 다소 높아졌다(약 13%)(동아일보, 1998년 3월 3일 : 1).

3) 대통령과 국회

그러나 이제 이러한 대통령의 국정운영 중심 축은 ‘대통령과 관료’에서 ‘대통령과 국회’로 변화하고 있다. 대통령과 국회가 대통령의 국정운영의 중심 축이 될 것이라는 것은 다음의 두 측면에서 타당성이 있다.

첫째, 대통령과 관료간의 정책적 연결이 실질적으로 약해졌다. 즉, 한국 대통령의 5년 단임제 하에서 관료의 정책행위 방식에 변화가 초래되었다. 박정희, 전두환 대통령 시기에는 대통령과 관료의 관계는 강력한 ‘위임자 대리’ 또는 ‘주종관계’(principal-agent relationship)였다. 따라서 당시 관료는 대통령의 정책지도의 일관성을 전제로 하여 장기적이고 안정된 계획 하에 정책을 수행함으로써 정책의 계속성과 안정성을 유지하였다. 하지만 정치 민주화 및 경제 자유화와 함께 단임 대통령제가 도입되면서 관료들은 야심적인 대통령의 정치·경제 리더십 행사를 단기적이고 잠정적인 것으로 인식하고 정책의 구체화 및 집행에 있어 소극적으로 대응하기 시작한 것이다. 왜냐하면 대통령에 대한 충성이 이제 더 이상 실적관료의 장래를 보장해 주지 못하기 때문이다.

둘째, 대통령의 국정운영 과정에서 국회의 상대적 자율성이 높아지고 국회의원의 영향력이 증대되었다. 지금까지 한국 정치를 지배해 왔던 김대중, 김영삼, 김종필의 3김 정치가 현 김대중 대통령이 자신의 소속당 국회의원 후보자들에게 마지막 공천권을 행사했던 2000년 국회의원 선거를 거치면서 그 영향력이 많이 약화되었다. 왜냐하면 새로 선출된 제16대 국회의원들의 임기는 현 김대중 대통령보다 길어서 국회의원의 소속정당에 대한 자율성과 대통령에 대한 자율성이 높아졌기 때문이다. 또한 당권·대권 분리와 상향식 공천이 제도화될 2004년 국회의원 선거에서 선출될 제17대 국회의원들의 자율성과 영향력은 더욱 증대될 것이다.

실제로 장관 임명 직전 경력면에서 김대중 정부의 경우 정치인 출신 장관의 비율은 33.7%로 역대 어느 정부와 비교하여도 매우 높다.¹¹⁾ 특히 최근 김대중 정부 장관들의 심층적 인터뷰 조사에서 관료 출신을 포함한 많은 장관들이 그들 자신을 정치인으로 인식하였다. 특히 그들은 정치인 출신 장관들의 업무추진력 뿐만 아니라 원만한 대국회·대언론 관계 조성에서의 능력을 매우 높이 평가하였다(합

11) 장관 임명 직전 경력면에서 역대 정부 정치인 출신 장관들의 비율을 살펴보면 박정희 정부의 경우 유신 전에는 7.7%, 유신 후에는 9.8%, 전두환 정부에서는 18.4%, 노태우 정부에서는 21.2%, 김영삼 정부에서는 27.0%였다(이시원, 2002).

성득 · 박동서 · 권기현 · 정광호, 2002).

이는 지금까지의 ‘대통령과 관료’의 관계를 중심으로 운영되어 온 대통령의 국정운영의 축이 ‘대통령과 국회’의 관계로 변화되고 있음을 의미한다. 특히 김대중 정부의 집권 여당이 국회에서 다수 의석을 확보하지 못하여 초래되는 지속적인 ‘여소야대’ 또는 ‘분할 정부’(divided government)¹²⁾ 아래서 행정부와 비교하여 국회의 법률 발의 및 가결 비율 등을 살펴볼 때 국회의 자율성은 더욱 높아졌다(자세한 것은 함성득 · 임동욱, 2000 참조).

결국 대통령과 군 또는 관료와의 국정운영 축 아래서는 위임자 대리 또는 주종 관계에 기초한 대통령의 개인적 카리스마, 계층적 권위, 그리고 명령 및 통제 체제에 의해 국정이 운영되었다. 그러나 대통령과 국회의 국정운영 축 아래서는 대통령의 국정이 대화를 통한 타협과 설득에 의해 운영됨으로써 권위주의적 리더십의 효용성이 현저히 저하되고 있다.

4) 한국 대통령의 변화된 정치적 역할

한국 대통령 국정운영 축의 변화에 대한 분석을 통해 밝혀진 사실은 지금까지 한국 대통령의 국정운영 축은 ‘대통령과 군’과 ‘대통령과 관료’였다는 것이다. 또한 이러한 국정운영 축 아래서 한국 대통령은 ‘명령자’로서의 역할에 충실하였고 그 리더십의 기본은 권위주의적 리더십이었다.

그러나 한국 사회가 민주화되면서 국회, 정당, 언론과 같은 제도적 기관들의 자율성이 증대됨에 따라 대통령들의 권력행사는 점점 더 많은 제약을 받게 되었다. 이러한 사회 전체의 민주화에 따른 자율성의 증가로 각 정책주체들간의 갈등이 높아짐에 따라 이를 해소하기 위하여 한국 대통령들의 ‘정책의 명령자’(policy commander)로서 보다는 ‘정책의 조정자’(policy broker)로서의 역할이 증대되었다(Hahm, 1999 ; Hahm and Plein, 1997). 이러한 조정자의 역할은 특정 사안에 있어서 상충되는 인물과 이익들을 단순히 원만하게 이끌어 가는 ‘중재자’(coordinator)의 역할을 뛰어넘어 목표달성을 위한 구체적인 청사진 아래서 일관된 방향성과 강한 설득력 및 의지를 갖고 다양한 이해관계를 절충하고 타협을 이끌어 낼 수 있다는

12) 김대중 대통령의 경우 여소야대 상황에서 입법과정의 어려움을 ‘강한 정부’와 ‘강한 여당’을 표방하면서 정책 이념면에서 맞는 시민단체와 언론의 대국회에 대한 정치적 압력을 활용하여 극복하려고 하는 ‘국민에 대한 직접 호소 전략’(going public strategy)(Kernell, 1986)을 시도했으나 결과는 부정적이었다. 왜냐하면 국민에 대한 호소 전략의 기본적 가정은 재임 대통령의 대중적 지지가 높아야 하나 당시 김대중 대통령의 경우 대중적 지지가 높지 못하였기 때문이다.

의미에서 ‘조정자’(broker)를 의미한다.

즉, 지속적으로 민주화되어 가는 한국 사회에서 앞으로 대통령들의 성공적인 국정운영 수행이 과거처럼 단순히 높은 경제성장률의 달성에만 달려 있는 것이 아니다. 도리어 좀더 미묘하고 복잡한 차원의 문제들, 즉 경제와 사회운영에서 제한된 정부역할의 이해, 사회이익집단들 간의 갈등을 해소할 수 있는 능력, 그리고 정책의 성공적 집행을 위한 각 사회 이익집단들간의 효과적인 정치적 연합 및 제휴를 이끌어낼 수 있는 능력에 달려 있다는 것이다.

이는 정책추진의 ‘명령과 통제’에 기초한 주요 책임자 또는 명령자로서 대통령의 역할보다는 상대적으로 ‘타협과 설득’을 강조하는 대통령의 조정기능이 더욱 중시된다는 것이다. 즉, 대통령의 명령자로서 역할과 그에 따른 행정적 리더십만으로는 국가정책의 성공을 보장할 수 없다. 도리어 타협과 설득에 기초한 대통령의 ‘조정자’ 역할을 통해 정치사회의 제도적 기관들, 특히 국회의 야당과의 우호적 관계 형성을 위한 입법적 리더십이 무엇보다도 대통령의 성공에 중요하게 되었다. 이러한 대통령의 정치적 역할과 리더십의 변화는 한국 대통령제의 단점을 어느 정도 극복하고 한국 사회의 발전과 민주주의의 공고화에 기여할 수 있을 것이다.

IV. 한국 대통령 정치적 리더십의 특징과 문제점

1. 한국 대통령 정치적 리더십의 특징

박정희 대통령부터 현재의 김대중 대통령까지 한국의 대통령들은 한국 사회의 변화과정과 그에 따른 대통령의 국정운영 환경과 중심 축의 변화를 이해하지 못하고 ‘명령자’ 위주의 대통령의 역할에 기초한 권위주의적 리더십에 안주해왔다.

이러한 권위주의적 리더십은 앞에서 언급한 정치적 리더십의 분류에서 카리스마에 기초한 개인적 리더십과 명령과 통제에 기초한 행정적 리더십에 많이 의존하였다. 카리스마에 기초한 개인적 리더십은 이론적으로 크게 자질론 또는 영웅론, 후천론 또는 교육론, 상황론 등에 의해 설명될 수 있다(자세한 것은 함성득, 1999a 참조).¹³⁾

13) 첫째, 자질론의 경우 정치적 카리스마는 지도자가 이미 태어날 때부터 보통 사람들과 달리 지도자가 되기 위한 독특한 자질을 갖고 태어났다는 것이다. 다시 말하면 지

한국의 경우 이러한 카리스마 리더십은 국가형성 과정에서 독립운동을 통하여 국민에게 일체감(이승만)을 형성하고, 경제발전(박정희)에 매진하며, 아울러 독재에 대항하여 민주화(김영삼과 김대중)를 추구하는 과정에서 지도자의 회생을 통하여 공헌하였다(안병만, 1998).

이러한 한국 대통령의 카리스마 리더십은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 대통령 자신의 믿음 또는 철학, 소위 ‘자신의 복음’이 매우 강하고 또한 그것의 일관성과 정당화를 지나치게 강조함으로써 자유로운 비판과 토론이 활성화되지 못하였다. 따라서 대통령 주변에 ‘노’(No)라고 이야기하는 사람이 없어서 국정운영이 독선적으로 흐르는 경향이 매우 높았다. 그 결과 대통령은 귀를 기울여 민심을 파악하는데 소홀해진다. 예를 들어, 이승만, 박정희, 김영삼, 김대중 대통령의 국정운영 과정에서 이러한 경향은 시간적 차이는 있었으나 그 경향은 비슷하였다.

둘째, 정당을 포함한 제도적 기관, 특히 정보기관, 경찰, 검찰 등 권력기관들의 사병화 경향이 매우 높았다. 예를 들어, 이승만 대통령 당시 경찰이 야당 탄압, 부

도자는 보통 사람들과는 달리 출중한 외모와 목소리, 탁월한 통솔력, 뛰어난 문제 분석력 및 업무통제력, 미래에 대한 비전 등 카리스마를 갖고 태어난 다는 것이다. 둘째, 후천론은 지도자의 카리스마는 갖고 태어나는 것이 아니고 본인의 노력, 교육의 영향, 경험의 결과로서 후천적으로 습득하게 된다는 것이다. 셋째, 상황론은 지도자의 카리스마가 어떤 특정 시기에 특정한 자질이 잘 결합되거나 조화되어 나타난다는 것이다. 즉 지도자가 훌륭하고도 많은 자질을 갖추었지만 그 시대적 상황이 그러한 자질을 필요로 하지 않으면 카리스마를 갖지 못한다는 것이다. 이러한 카리스마 리더십의 분석에는 동양과 한국에서 생년월일을 강조하는 사주팔자, 관상, 손금을 바탕으로 하는 수상 등도 종종 사용되고 있다. 또한 서양에서는 점성술, 태어난 달의 동물(zodiac sign), 대머리인가 아닌가, 콧수염이 있는가 없는가, 나아가 지도자의 신장, 나이, IQ를 통한 지적 능력 등으로 분석하기도 하였다. 그러나 이러한 분석기법은 그 과학성, 원인-결과 분석의 연계성이 부족하여 일반적으로 받아들이지 못하였다. 카리스마 리더십 분석법 중 일반에게 많이 알려진 분석방법은 첫째, 앞에서 설명한 바버(1972 ; 1992)의 개인의 개성, 세계관, 행위방식에 기초한 적극-공정, 소극-부정 분석법이다(안병만, 1998 ; 이남영, 1996 ; 함성득, 1996 ; 1997a). 또한 번스(Burns, 1978)의 ‘일상적 리더십’(transactional leadership)과 ‘전환적 리더십’(transformational leadership)의 분석법이 있다. 일상적 리더십은 국민들에게 그들이 원하는 물질적 욕구를 충족시켜 줌으로써 정치적 지지를 획득하는 리더십이다. 반면 전환적 리더십은 국정운영 비전, 탁월한 도덕성 등을 통해 국민에게 큰 희망과 동기부여를 함으로써 정치적 지지를 획득하는 리더십이다. 진정한 카리스마는 바버의 분석에서는 적극-공정형이 좋은 방향으로 실현될 때 나타나며, 번스의 분석에서는 전환적 리더십에서 발현된다는 것이다(함성득, 1999a).

정선거, 정치공작의 주요 역할을 하였고 박정희 대통령 이후는 정보기관과 국세청이, 그리고 그 이후는 정보기관과 검찰이 그 역할을 수행하였다.

따라서 셋째, 권위주의와 권력남용의 가능성이 높았다. 즉, 국정의 모든 운영권과 권력이 대통령 일인에게만 집중되어 그에 따른 권위주의 정치와 부패의 악순환의 경향이 높고 권력의 사인화에 따른 대통령의 친·인척 비리 등 권력남용으로 제왕적 대통령의 성향이 노정되었다.

결국 넷째, 정치의 경직성이 높아지게 되었다. 이것은 정치적 상황이 변하거나 심각한 정책실패가 노정되는 경우 새로운 지도력을 창출할 가능성을 제한하였다. 이러한 제도적 경직성은 빠르게 변화하는 환경에 대한 대처능력을 현저히 약화시켰다. 아울러 대통령 본인의 철학을 지나치게 강조하고 비타협적인 정치행태를 심화시켰다. 이러한 정치행태는 타협보다는 독선을 강조하게 되어 분열과 갈등의 정치를 조장하여 결국 정국혼란을 초래하였다.

특히 다섯째, 한국의 경우 카리스마 리더십은 ‘지역주의’와 밀접히 연결되어 비정상적이고 편협한 지역중심의 정치를 더욱 고착시켰다. 왜냐하면 대통령의 개인적, 심리적 자질보다는 그의 출신 지역에 따라 그에 대한 선호 및 정치적 지지가 결정되었기 때문이다. 실제로 박정희 대통령은 경상북도라는 지역을 대표하였고 김영삼 대통령은 경상남도를 대표하였으며, 김대중 대통령은 호남을, 김종필 전 국무총리는 충청지역을 대표하였다. 이러한 정치적 대표성은 그들의 정치적 이념이나 자질과는 무관하며 그들의 출신 및 성장 지역에 근거한 것이었다.

2. 한국 대통령 정치적 리더십의 문제점

위에서 언급한 특징을 지닌 한국 대통령의 명령자의 역할에 기초한 권위주의적 리더십은 결국 권력의 주체가 독립운동 세력이던, 군부세력이던, 문민세력이던 간에 권력을 장악한 경우 권력의 나쁜 속성인 ‘권력의 사인화’를 벗어나기는 매우 어려웠다. 따라서 한국의 경우 권위주의적 리더십은 번스(1978)가 주장한 것처럼 권력주체에게 일정한 한도내의 권력배분과 보통 국민들에게 고용의 기회를 제공하거나 정부보조금을 지급하는 등의 물질적 욕구를 충족시켜 정치적 지지를 획득하는 ‘일상적 리더십’을 출현시켰다.

그러나 국가 경쟁력 제고라는 관점에서 지속적인 국가개혁을 추구하기 위해서는 이러한 일상적 리더십보다는 전환적 리더십이 필요한 것이다. 왜냐하면 개혁의 과정에서는 장기적으로는 모두에게 이익이 되나 단기적으로 물질적 및 정신적

으로 손실을 입는 계층의 출현이 불가피하며, 이들이 반개혁적으로 변화되지 않도록 할 수 있는 전환적 리더십이 필요하기 때문이다.¹⁴⁾

이러한 한국 대통령의 권위주의적 리더십이 국정운영 과정에서 야기하는 문제점을 구체적으로 살펴보면 첫째, 정책의 결과보다는 ‘모양새’를 중시하였다. 예를 들어 현 김대중 정부의 행정개혁이 모양새에 치중하다보니, 개혁이 단순히 정부 조직의 기구와 인력축소, 규제완화, 그리고 민영화를 통한 ‘작은 정부’ 구현에 집중되었다. 이러한 방향의 행정개혁은 개혁의 출발일 뿐이다. 정책적 비전이 없는 단순한 정부규모의 축소는 행정관료의 사기를 저하시킬 뿐만 아니라 개혁에 대한 저항을 야기해 오히려 행정의 생산성 감소를 초래하였다(함성득, 1999b). 정부개혁의 성공은 개혁에 대한 대통령의 강압적 실행요구와 이에 대한 국민이나 언론의 단기적 호응이 아니라 행정관료의 개혁의지에 따른 자발적인 협조에 달려 있다는 것을 전두환 정부와 노태우 정부 그리고 김영삼 정부의 경험에서도 알 수 있다.¹⁵⁾

둘째, 모든 정책의 결정과 집행에 있어서 특정 대통령 일인의 영향력이 너무 강하였다. 따라서 대통령 자신이 짧은 시간에 너무 많은 국정운영 목표를 세우고 (overscheduled), 이들 개혁 목표들의 문제에 너무 많이 관여하며(overhanded), 이들 문제에 대해 지나치게 국민과 언론에게 직접 설명하려고(overexposed) 하였다

14) 예를 들어 오랜 야당생활을 하면서 대통령에 선출된 김영삼 대통령과 김대중 대통령의 경우 그들이 대통령으로 선출되기까지 정신적으로나 물질적으로 도움을 주었던 지지자들이 많았다. 이들 중 많은 사람은 그들의 취임 자체에 만족하는 사람도 있었지만 그들의 취임 후 ‘공헌의 대가’를 기대하는 사람들도 많았고 이러한 정치적 상황에서 국정운영의 효율성보다는 ‘논공행상’에 따른 지나친 업관적 인사가 이루어졌다. 아울러 김영삼 대통령과 김대중 대통령을 지지했던 일부 개혁주체 세력은 자신들의 공헌에 대한 대가에 실망하여 도리어 비판세력으로 바뀌어 개혁에 따른 저항을 막아주지 못해 총체적인 실정의 근원이 되기도 하였다(김정남, 1997 ; 함성득, 1998 c ; Hahm and Kim, 1999).

15) 실제로 김대중 대통령의 경우 국민의 단기적인 정치적 인기에 관심을 두고 개혁을 추진하여 왔고, 이것은 그의 보좌조직과 정책집행을 맡고 있는 행정관료에게 까지도 영향을 미쳐, 그들로 하여금 개혁정책의 장기적인 정책적 영향 대신 단기적인 여론의 향배에 관심을 집중시켰다(함성득, 1999b). 이는 국정운영팀의 ‘정책적 능력’(policy competence)의 배양을 통한 대통령의 행정적 또는 관리적 리더십 향상 대신 단기적인 정치적 인기에 치중하는 ‘반응적 능력’(response competence)을 중요시했기 때문에 대통령의 행정적 리더십의 약화를 초래했다(함성득, 1998a ; Campbell, 1986 ; 1998).

(Campbell and Rockman, 1996).¹⁶⁾

셋째, 박정희 대통령 이후 한국의 역대 대통령들은 박정희 대통령으로부터 직접, 간접적 그리고 긍정, 부정적으로 너무 많은 영향을 받았다. 전두환, 노태우 대통령은 박정희 대통령을 하나의 훌륭한 역할모델로 삼아 그를 본받으려고 했다. 또한 김영삼, 김대중 대통령은 박정희 대통령이 ‘극복과 경쟁의 대상’이 되었다. 따라서 그들은 그들 자신과 박정희 대통령을 비교하여 대통령으로서 그보다 나은 업적을 남기려고 하는 열망이 강하였다. 그러므로 그들은 짧은 임기에도 불구하고 박정희 대통령의 업적을 능가할 수 있는 많은 국정운영 목표를 세웠다.

또한 그들은 박정희 대통령이 독재를 통해 가질 수 있었던 무소불위의 권한을 자신들도 갖는다고 믿었다. 그러나 그들이 간과한 것은 박정희 대통령에게는 일관성있게 국정운영을 할 수 있었던 18년이라는 통치기간이 있었다는 것이다. 반면 그들은 5년이라는 짧은 재임기간 동안 그들의 많은 국정운영 목표를 달성하려고 했다. 결과적으로 짧은 임기동안 많은 국정목표를 갖고 취임한 대통령들은 이를 실천하기 위한 수단이 부족하여 실패로 끝난 좌절의 연속이었고 앞으로도 이러한 가능성은 매우 높다고 할 수 있다.

특히 김대중 대통령의 경우 역대 어느 대통령보다도 박정희 대통령으로부터 정치적으로 가장 많은 탄압과 피해를 입었다. 다른 한편으로 김대중 대통령은 박정희 대통령과 정치적 경쟁을 통해 정치인으로 성장해 왔다. 그러므로 김대중 대통령은 부정적이든 긍정적이든 박정희 대통령으로부터 많은 영향을 받았다. 이런 점에서 김대중 대통령은 심리적으로 ‘박정희 대통령과 경쟁관계’로부터 자유롭지 못했다.

구체적으로 역대 어느 대통령보다도 오랫동안 대통령을 준비해 오면서도 기회를 갖지 못했던 김대중 대통령은 경제위기 극복, 지역 및 국민통합, 남북한 통일을 위한 획기적 기반 조성 등 많은 국정과제들을 목표로 삼아 이를 자기 임기 내에 모두 이룩하고자 하는 강한 의지를 갖고 있었다.¹⁷⁾ 이를 통해 그는 ‘민주주의

16) 실제로 김대중 대통령의 경우 너무 많은 정책 목표를 자신이 혼자서 지나치게 챙기려 하여 개혁 추진과정에서 정책 목표의 초점과 일관성을 유지하기가 어려웠다. 왜냐하면 이러한 경향이 그의 보좌조직 뿐만 아니라 관료의 자율성과 창의성, 나아가 자발적 협조를 이끌어내지 못하였기 때문이다.

17) 이러한 김대중 대통령의 열망을 장남 김홍일 의원은 “...아버지는 오랫동안 집권을 준비해왔기 때문에 이루고 싶은 일이 많다. 땅속으로 가져가기에는 너무 아깝다고 생각하시는 것 같다...”라고 설명했다(주간조선, 1999년 1월 7일 : 38). 실제로 김대중 대통령은 매우 짧은 기간 동안 민주주의와 시장경제, 제2건국운동, 신지식인 운동,

와 경제발전'을 기초로 새로운 천년을 치밀하게 준비하고 맞이하는 '위대한 대통령'이 되고자 했다.

그러나 김대중 대통령의 많은 국정목표들은 그의 능력과는 별도로 그가 직면한 정치·경제적 환경에서 현실적으로 달성하기가 어려웠다. 김대중 대통령에게 있어서 위대한 대통령이 되고 싶은 강렬한 열망과 이에 따른 많은 국정과제들의 설정은 오히려 그의 국정운영에 심각한 압박감으로 작용하였다. 아울러 이러한 강렬한 열망은 모든 국정운영을 대통령 혼자서 치밀하게 챙기려 하는 '독선적 국정운영' 내지 '신권위주의'로 이어져 왔고 결국은 또 다른 '좌절의 대통령'이 될 가능성을 높였다. 더욱이 김대중 대통령의 경우 세 아들이 연루된 권력 비리 등에 의한 도덕적 권위의 상실 등으로 인해 역대 어느 대통령보다도 '좌절의 대통령'이 될 가능성이 높다.

결과적으로 명령자의 역할에 기초한 권위주의적 리더십의 역대 한국 대통령들을 살펴볼 때, 그들은 국정운영에 있어 다른 나라의 어느 지도자들보다도 시간을 아껴가며 국정에 충실하였다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 시대상황의 변화에 적응하지 못하는 명령자로서 권위주의적 리더십의 본질적인 한계점과 이에 따른 국정운영 경험의 부족으로, 대체적으로 좋은 국정운영 결과를 낳지 못했다.

V. 한국 대통령의 새로운 정치적 역할과 리더십의 필요성

역대 한국 대통령들의 '명령자'의 역할에 기초한 권위주의적 리더십은 국가 경쟁력 제고의 관점에서 정부개혁, 경제개혁, 정치개혁, 의식개혁을 통한 국가개혁을 지속적으로 추구하기 위한 '준비된 리더십'을 제공하기에는 역부족이다. 국가개혁을 지속적으로 추구하기 위한 정치적 리더십은 한국의 경우 개인적인 매력뿐만 아니라 신뢰성, 공정성, 도덕성, 전문성을 고루 갖춘 정치적 리더십을 요구하고 있다. 그러나 현실적으로 이러한 리더십을 모두 갖춘 지도자가 나타나기는 매우 어렵다. 왜냐하면 한국의 정치풍토가 지역주의, 정경유착에 기초한 금권정치, 정책내용보다는 인물중심의 투표성향 등 불합리하고 비민주적인 요소가 많기 때문이다(Hahm, 2001 : 82-83).

정보화, 생산적 복지, 삶의 질 등 역대 어느 대통령보다도 많은 국정목표를 설정하였다.

또한 점차적으로 한국도 경제적으로 발전하고 이에 따라 국회, 정당, 언론, 관료, 이익단체 등 정치사회의 제도적 기관들과 민간기업이 발전되어 왔고 성숙되고 있다. 이는 곧 사회 전반적인 자율성이 높아짐에 따라 대통령의 법적 권한은 같아도 그 실제적 영향력은 현격히 감소된다는 것을 의미한다(Hahm, 1999 ; Hahm and Plein, 1996 ; 1997).

더욱이 국회의원의 자율성이 높아지고 국정운영의 축이 대통령과 군, 대통령과 관료에서 대통령과 국회의 관계를 중시하는 새로운 상황에서는 대통령을 포함한 정치가가 그의 정치활동을 정책개발에 집중하고 그 결과에 따라 정치적 평가 및 장래가 결정되는 '정책실명제'의 경향이 매우 높아진다. 이는 이론적으로 선거를 통한 주기적인 정부권력의 변동이 있는 경우 선거과정에서 내세운 정책공약의 이행 여부를 평가하는 것이다. 정부권력의 획득을 목표로 하는 정당이나 후보자들은 선거과정에서 국민의 정책선호를 명확히 이해하고 이를 집약하여 정책공약을 제시함으로써 국민의 선택을 받게 된다는 것이다(함성득, 2000).

이 경우 국정운영을 담당하는 대통령은 좀더 철저한 정책개발을 통한 정책 질의 향상에 관심을 가지게 됨으로써 정책에 대한 전문화가 높아져 대통령의 정책적 리더십이 향상될 것이다. 이러한 정책적 리더십의 향상은 동시에 정책결과에 관심을 갖게 함으로써 국회를 통한 정책의 법률화, 즉 정책의 입법적 성공을 위한 대통령의 입법적 리더십을 강조하게 된다. 또한 정책결과의 중시는 실질적인 정책집행을 강조함으로써 대통령으로 하여금 관리적 리더십의 향상에 대한 관심을 증대시킨다(이원근, 1998).

결과적으로 이렇게 함으로써 향상된 정책성공에 의해 국민의 대통령에 대한 지지와 인기가 높아져 대통령의 대중적 리더십 또한 높아질 것이다. 그러므로 새로운 정치적 리더십은 정책적 리더십과 관리적 리더십의 경향을 자연스럽게 높여줄 것이다.

이러한 상황에서 명령과 통제에 기초한 대통령의 명령자로서의 역할과 그에 따른 행정적 리더십만으로는 앞으로 대통령의 성공을 보장할 수 없다. 도리어 타협과 설득에 기초한 대통령의 '조정자' 역할을 통해 정치사회의 제도적 기관들, 특히 국회의 야당과의 우호적 관계 형성, 즉 입법적 리더십이 무엇보다도 대통령의 성공에 중요하게 되었다.

결국 명령자에서 조정자로서의 역할이 강조되는 앞으로의 대통령의 정치적 리더십은 카리스마 중심의 개인적 리더십으로부터 제도적 장치들 기반으로 하는 관리적 리더십으로 옮겨가야 한다(Pfiffner, 1991 ; 1994). 결국 이러한 새로운 정치적

리더십은 국정운영을 대통령 혼자서 하는 것이 아니고 대통령의 보좌진 등으로 구성된 하나의 체계적인 국정운영팀을 통해 운영해야 한다(이러한 제도적 측면의 정책 대안은 이송호, 2002 ; 함성득, 1998d; Hahm, 2001 참조). 나아가 민주화가 더욱 진전되면서 국가의 주요정책결정 과정에서 국회의 영향력이 더욱 증대됨에 따라 대통령의 입법적 리더십이 상대적으로 강조되어야 할 것이다.

그러나 이러한 대통령의 입법적 리더십이 강조되기 위해서는 미국의 경우처럼 정책결정과정에서 대통령과 비교하여 국회의 독립적 영향력이 확립되어야 한다(Wayne, 1978). 한국의 경우도 국회의 영향력이 2000년 총선거를 거치면서 점차적으로 이러한 방향으로 발전되어 왔다. 다만, 아직도 대통령의 영향력이 상대적으로 강한 한국의 상황에서는 이러한 국회의 독립적 영향력 확보에는 상당한 시간이 필요할 것이다. 따라서 현재와 같은 이행기 또는 과도기에는 단기적으로 대통령의 입법적 리더십보다는 상대적으로 정책집행 과정에서 '조정'을 강조하는 관리적 리더십이 먼저 강화되어야 할 것이다(이원근, 1998 ; Nathan, 1986).

결론적으로 오늘날과 같이 복잡·다양한 사회에서는 특정 대통령의 카리스마에 기초한 개인적 리더십과 명령과 통제에 기초한 행정적 리더십에 많이 의존하는 권위주의적 리더십만으로 국정을 효율적으로 이끌어 갈 수가 없다. 즉, 수많은 사람들이 다양한 가치관을 갖고 삶을 추구하는 오늘날에 대통령의 효율적인 국정운영을 위해서는 생산적인 경쟁과 협력의 정치체제뿐만 아니라 조정력이 높은 정치 리더십을 필요로 한다.

VI. 결 론

현재 노정되고 있는 김대중 정부에서 국정운영의 난맥상이 김대중 대통령을 비롯한 집권세력의 국정경험 미숙에도 그 탓을 돌릴 수 있지만 본 논문에서는 오히려 이것이 '정책 명령자'로서의 한국 대통령의 역할과 그에 따른 권위주의적 리더십에 내재되어 있는 필연적 한계라고 보고 있다. 즉 권위주의적 리더십은 이제 시대상황과 그 운영법칙이 급격히 변했고, 차츰 변해가고 있는 이 시점에서 그 효용성의 한계점이 노정되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 본 논문은 앞으로 한국 정치경제 체제의 고질적인 병폐를 개혁하고 이를 지속적으로 추구할 수 있는 바람직한 대통령의 정치적 역할과 리더십을 모색하였다.

구체적으로 본 논문은 국가 경쟁력 제고의 관점에서 지속적인 국가 개혁을 추

구할 수 있는 정치적 리더십은 지금까지의 명령과 통제에 기초한 명령자로서의 권위주의적 리더십에서 탈피하여야 한다는 것을 강조하고 있다. 이를 위해 먼저 대통령의 명령자로서의 정치적 역할과 권위주의적 리더십의 한계점을 그 개념 및 특징 그리고 국정운영상의 문제점 면에서 파악하였다. 그리고 이러한 한계점을 극복하기 위하여 명령자 위주의 권위주의적 리더십으로부터 벗어나 앞으로 대통령의 정치적 역할과 리더십을 타협과 설득에 기초한 '정책 조정자'로서의 관리적 리더십과 입법적 리더십에서 찾고자 하였다.

먼저 관리적 리더십의 기본적 가정은 한국 사회가 민주화되면서 국회, 정당, 언론과 같은 제도적 기관들의 자율성이 증대함에 따라 대통령의 권력행사에서도 점점 더 많은 제약을 받게 된다는 것이다. 따라서 이러한 사회 전체의 민주화에 따른 자율성의 증가로 각 정책주체들간의 갈등이 높아짐에 따라 이를 해소하기 위하여 앞으로 한국 대통령들은 '정책 명령자'(policy commander)에서 '정책 조정자'(policy broker) 역할이 증대한다는 것이다. 즉, 앞으로 대통령의 성공적인 국정 운영이 과거처럼 단순히 높은 경제성장률의 성취에만 달려 있기보다 제한된 정부의 역할을 이해하고 사회 이익집단들간의 갈등을 해소할 수 있으며 나아가 정책의 성공적 집행을 위해 각 사회 이익집단들간의 효과적인 정치적 연합 및 제휴를 이끌어낼 수 있는 능력에 달려 있다는 것이다.

이는 정책추진의 주요 책임자 또는 명령자로서의 대통령보다는 상대적으로 대통령의 조정기능이 더욱 중요시된다는 것이다. 이러한 대통령의 역할 변화와 이에 따른 정치적 리더십의 변화는 현재 권위주의적인 한국 대통령제의 단점을 어느 정도 극복하고 한국 사회의 발전과 민주주의의 공고화에 긍정적인 방향으로 기여할 수 있을 것이다.

이러한 정책 조정자로서 국가개혁을 지속적으로 추진하기 위해 앞으로 대통령은 국정운영 과정에서 '뛰어난 참모'를 기초로 발전된 정책개발과 이를 효과적으로 수행하기 위한 조정력을 갖춘 관리적 리더십의 면모를 국민에게 확실하게 보여줌으로써 국민으로부터 신뢰감을 획득하여야 한다. 아울러 앞으로 대통령은 이러한 신뢰감과 국민의 지지를 기초로 충분한 협의와 양보를 통해 국회의 지지를 획득하여 문제를 해결하여야 한다. 이러한 관점에서 지속적인 국가개혁을 위한 새로운 정치적 리더십은 궁극적으로 입법적 리더십이 동반된 관리적 리더십을 요구하고 있다.

참 고 문 헌

- 안병만. (1998). “역대 통치자의 리더십 연구,” 한국행정학회 세미나.
- 이남영. (1996). “21세기 새로운 정치지도자상,” 한국정치학회 정치포럼.
- 이시원. (2002). “우리나라 역대 정부의 장관임용분석,” 한국행정학회 세미나.
- 이송호. (2002). [대통령과 보좌관] 박영사.
- 이원근. (1998). “국회내 역학관계의 변화와 행정적 대통령 전략의 재정립,” [한국행정학보] 1-16.
- 김정남. (1997). “김정남 인터뷰,” [신동아](7월호) 96-109.
- 김진. (1992). [청와대비서실 1] 중앙일보사.
- 김호진. (1997). [한국정치체제론] 박영사.
- 염홍철. (1998). “노태우 대통령의 정치적 리더십과 국정운영의 공과,” 한국정치학회 세미나.
- 중앙인사위원회. (2001). “역대 정부별 장관 임용의 실태분석.”
- 한승조. (1992). [한국정치의 지도자들] 대정진.
- 함성득. (1996). “대통령학의 제도적 접근,” [한국행정학보] 211-216.
- 함성득. (1997a). “대통령학의 이론적 고찰과 우리의 연구과제,” [한국행정학보] 1-22.
- 함성득. (1997b). “선거운동과정에서 국정운영과정으로의 전환,” [정부학연구] 1-30.
- 함성득. (1998a). “성공적인 대통령을 위한 국정운영 리더십,” [한국정치학회보] 391-399.
- 함성득. (1998b). “새로운 국회, 정당, 대통령과의 관계,” [의정연구] 54-77.
- 함성득. (1998c). “좌절의 자리에 선 김대중 대통령의 위기와 기회,” 한국의회발전연구회 세미나.
- 함성득. (1998d). “새로운 국무총리의 역할과 국무회의의 기능,” [한국행정연구] 138-154.
- 함성득. (1999a). [대통령학] 나남출판사.
- 함성득. (1999b). “김대중 정부 초기 정부개혁의 평가와 과제 : 대통령의 효율적 국정운영과 관련하여,” [사회과학논집] 99-118.

- 함성득. (2000). “한국 대통령의 업적 평가: 취임사에 나타난 정책지표와 그 성취도를 중심으로,” [한국정치학회보] 93-118.
- 함성득·임동욱. (2000). “생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실,” [의정연구] 92-121.
- 함성득·박동서·권기현·정광호. (2002). “성공한 장관을 위한 전략적 지침서 : 김대중 정부 장관의 경험을 기초로,” 중앙인사위원회.
- Barber, James. [1972](1992). *The Presidential Character : Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Burns, James. (1978). *Leadership*, New York : Harper and Row.
- Campbell, Colin. (1998). *The Crisis of the US Presidency*, New York : Oxford University Press.
- Campbell, Colin. (1986). *Managing the Presidency : Carter, Reagan, and the Search for Executive Harmony*, Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Campbell, Colin and Bert Rockman. (eds.). (1996). *First Appraisal : The Clinton Presidency*, Chatham : Chatham House.
- Dilulio, John, Gerald Garvey, and Donald Kettl. (1993). *Improving Government Performance : An Owner's Manual*, Washington, DC : Brookings Institution.
- Edwards, George III. (1983). *The Public Presidency : The Pursuit of Popular Support*, New York : St. Martin's Press.
- Hahm, Sung Deuk. (2002). “Institutional Development of the Blue House in the Park Chung Hee Presidency,” *Asian Perspective* 20(2), pp. 101-130.
- Hahm, Sung Deuk. (2001). “Presidential Politics in South Korea : An Interim Assessment for the Kim Dae Jung Presidency and Prospects for the Next Presidential Election,” *Korea Review of International Studies* 4(1), pp. 71-86.
- Hahm, Sung Deuk. (1999). “Structural and Rational Foundations for the Executive-Bureaucratic Politics in Korea,” *Korea Journal* 39(2), pp. 99-132.
- Hahm, Sung Deuk and Kwang Woong Kim. (1999). “Institutional Reforms and Democratization in Korea : The Case of Kim Young Sam Administration, 1993-1998,” *Governance* 12(4), pp. 479-494.
- Hahm, Sung Deuk and Chris Plein. (1997). *After Development : The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Washington, DC : Georgetown University Press.
- Hahm, Sung Deuk and Chris Plein. (1996). “Institutions and Technological Development

- in Korea : The Role of the President," *Comparative Politics* 27, pp. 55-76.
- Hargrove, Erwin. (1975). *The Missing Link*, Washington, DC : Urban Institute.
- Kernell, Samuel. (1986). *Going Public : New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, DC : Congressional Quarterly.
- Nathan, Richard. (1986). *The Administrative Presidency*, New York : Macmillan.
- Neustadt, Richard. (1990). *Presidential Power and Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York : Free Press.
- Osborne, David and P. Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA : Addison Wesley.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*, Reading, MA : Addison Wesley.
- Pfiffner, James. (ed.). (1991). *The Managerial Presidency*, Pacific Grove : Brooks/Cole.
- Pfiffner, James. (1994). *The Modern Presidency*, New York : St. Martin's Press.
- Simonton, Dean. (1987). *Why Presidents Succeed*, New Haven : Yale University Press.
- Wade, Robert. (1992). "East Asia's Economic Success : Conflicting Perspectives, Partial Insights. Shaky Evidence," *World Politics* 45(2), pp. 270-320.
- Wayne, Stephen. (1978). *The Legislative Presidency*, New York : Harper and Row.