

제 4 회 세계 한국학 대회
2008 년 9 월 22 일

이명박정부의 탄생과 정당정치: 대통령제에서의 정부형성에 대한 게임이론적 분석¹

President Lee Myung-bak and Party Politics:

A Game-Theory Analysis on Government-Making in Korean Presidential System

아사바 유키(야마구치현립대)²

오니시 유타카(고베대)

하루키 이쿠미(릿쿄대)

Yuki ASABA(Correspondence)

Ikumi HARUKI

Yutaka ONISHI

Faculty of Intercultural Studies
Yamaguchi Prefectural University
3-2-1 Sakurabatake, Yamaguchi, 753-8502, Japan

Phone: 82-83-928-3408

E-mail: yasaba@yamaguchi-pu.ac.jp, asabayuki@hanmail.net

¹ 이 논문은 저희 3 명이 한국학중앙연구원 해외한국학지원사업연구의 지원을 받아 2007 년도에 진행한 “대통령의 탄생: 제 17 대 대선에 관한 종합적 연구(2007-R-13)”의 성과의 일부이다.

² 저자 이름은 가나다순에 따라 표기함.

국문초록

제 18 대총선에서 여대야소가 나타나기는 했지만, 한 마디로 이명박대통령의 패배에
다름이 없다. 여당인 한나라당이 국회에서 과반수를 차지하게 됐지만, 대통령이 그
여당을 통제하는 데 어려움이 있다면 대통령의 리더십이 크게 제약된다. 이번의 패배는
공천에서 배제된 친박의원들이 탈당해 지역구과 비례구 모두에서 친이 중심으로
재편된 한나라당의 표를 크게 침식한 데 비롯된다. 이명박 대통령에게는 친이만으로
과반수를 얻는게 최선의 시나리오였을 것이지만, 결과는 친박까지 포함하지 않으면
과반수에 훨씬 모자란 지경이다. 왜, 이명박대통령은 친박을 배제한 것인가? 저희
공동연구팀이 한국학중앙연구원으로부터 해외한국학지원사업연구의 지원을 받아
진행해 온 “제 17 대 대선에 관한 종합적 연구”에서는 이번 “대통령의
탄생(2007-R-13)”은 당내에서의 후보자 선출, 유권자에 의한 당선인의 결정,
정권인수위에 의한 인수인계, 그리고 이번 총선의 4 단계로 이루어졌다는 점에
주목하여 그 마지막 세 번째와 네 번째 단계에 대해서 게임이론을 이용해서 접근한다.

Abstract

Although the Grand National Party (GNP) won the majority in the 18th General Election in
April 2008, the result is clearly a defeat for President Lee Myung-bak. Presidential leadership is
generally conditioned by the two following factors: whether the presidential party controls the
majority in the legislature; and whether the party is disciplined by the president. President Lee
does not necessarily have so strong power in the latter respect of party politics. Even after the
election, he still has his opponents supporting Park Geun-hye, once President Lee's strong rival in
the party's presidential primary last year, both outside and within his own party, roughly divided by
30 to 30, totaling 60. For President Lee, the best scenario in the election was a stable unified
government with his party under his control, but the result was a nearly unified government with his
opponents remaining even within the party. Why did President Lee exclude his opponents in the
nomination in the first place? Was he strategically rational in that decision?

During the last year, we conducted a joint research on the whole process of “the Birth of a
Korean President: A Comprehensive Study on the 17th Presidential Election (2007-R-13)” with
generous supports by the Academy of Korean Studies. We find that the four following stages are
important: (1) the nomination of a presidential candidate in party primary; (2) the selection of a
president by the electorate; (3) the presidential transition; and (4) the 18th General Election. This
paper is one of our contributions with focus on the third and fourth stages from the game theory
perspectives.

1. 들어가며

본고는 2007년 12월에 제 17대 대통령에 당선된 이명박이 새로운 여당인 한나라당내에서 친이파라고 불리는 자파 중심의 정부를 구성하여 4월에 실시된 제 18대 국회의원선거에서도 또한 자파를 중심으로 국회의원 후보자를 공천한 이유를 고찰하고자 한다. 한나라당 내에서 이명박은 원래는 비주류파이며 주류파였던 박근혜 등 친박파로 불리는 그룹의 협조가 정권 운영상 필요하다고 일반적으로 생각되었으나 이명박은 그러한 행동을 취하지 않았다. 왜일까. 이것에 대해 본고는 직후에 앞둔 국회의원선거의 가까움이 이명박을 하여 강행이라고도 할 수 있는 정부 구성을 결심하게 했다고 주장한다. 이명박에게 있어서 친박파를 쳐우하지 않은 것이 그 후의 정권 운영상 타당한 전략이었기 때문이다. 친박파의 결속유지 및 생존은 이명박에게 있어서 더 말하자면 한국정치에 있어서는 오히려 뜻밖의 결말이었다.

이상의 물음에 답하는 것을 통하여 대통령제하에서의 정부 형성에 대한 설명을 시도하고자 한다. 의원내각제하에 있어서의 정권 교체와 새로운 여당에 의한 정부 형성은 비교 정치학의 영역에서는 비교적 축적이 이루어진 분야이다. 여당의 구성, 각료 구성의 양태는 오래 전부터 고전적인 게임 이론적 분석이 정당론과 밀접하게 관계되면서 이루어져 왔으며 (Shofield and Sened, 2006) 포트폴리오-어로케이션 모델 등 보다 세련된 분석이 이루어고 있다 (Laver and Shepsle, 1996). 또한 정부 구성상 또 하나의 주요 요소인 관료제와 정권과의 관계에 대해서도 본인-대리인 이론 등을 사용하여 활발한 연구가 이루어지고 있다 (소가, 2005).

그 한편으로 대통령제하의 정부형성에 관한 논의는 지금까지 존재하지 않았다는 것은 아니지만 의원내각제에 비하여 부족했다고 말할 수 밖에 없을 것이다. 여당 구성에 대해서는 의회에 있어서 다수 정부를 구성하는가 그 여부가 최대 초점이었다. 더구나 다수 정부의 경우 다수가 어떻게 구성되는가에 대해서는 집권정부와 입법부가 제도적으로 분리되어 있기 때문에 논의대상이 되지 않았으며 소수 정부의 경우에는 정책의 주도권을 의회 또는 대통령 어느 쪽이 취하는가에 관심이 집중되었었다. 이것은 우리가 대통령제에 있어서는 소수 정부가 불안정화되고 그 한편으로는 다수 정부에 있어서도 정부 직무가 집권장관에 의한 의회통제의 중요한 수단이 되지 않는다는 런스적인 견해를 받아들여왔기 때문이다 (Cheibub, 2007, 7).

그러나 이러한 전제는 반드시 성립된다고 말할 수는 없다. 미국과 같이 의회에 있어서의 당규율이 약하며 견직 금지등의 형태로 입법부와 집권정부가 엄연히 분리되어 있는 경우와는 달리 많은 대통령 민주주의 국가에서는 정당규율이 존재하며 의원이 각료를 구성하는 일도 또한 많이 있는 것이다. 대통령제하의 정부형성은 아직도 충분히 논이되지 않은 영역이라고 생각해야 될 것이다.

본고는 이명박 정권의 탄생이라는 사례를 사용해서 정부 형성에 대한 하나의 설명을 시도하고자 한다. 사례가 한정되어 있어서 설명에 일반성을 갖게 하려면 한계가

있으나 탐색적 연구로서 허용된다고 생각한다. 본고의 작업을 통해서 한국 정치의 연구가 비교 정치학상 중요한 공헌을 할 수 있는 것을 확인했으면 한다.

또한 본고는 이명박정권의 위치매김을 생각하는데 있어서 중요한 함의를 줄 것으로 보인다. 본고가 주장하듯이 정부형성에 선거의 주기가 중요하다면 이명박정권이 가장 참고로 삼아야 되는 정권은 노태우정권일 것이다. 노태우정권은 취약했던 리더십에 시달렸으나 그 주된 이유는 물태우 대통령이라고 불린 정도로 약한 노태우 본인의 개성에 있다고 보는 시각이 많았다. 그러나 본고의 분석 틀에 따르자면 오히려 노태우정권에서 주의해야 할 점은 노태우가 당내 기반이 취약했던 점이다. 그것이 다른 정당보스의 존재나 지역주의에 기인된 것은 분명하지만 보다 근본적으로는 본고가 주장하듯이 의회와의 관계성에 그 원인이 있었다고 생각된다. 의회는 의원으로 구성되어 있으며 의원은 각자 자기자신의 목표를 가지고 행동하기 때문에 그들에게서 충성을 이끌어내지 않은 한 대통령은 강력한 리더십을 발휘하지 못한다. 이명박이 직면하는 선거 주기는 그 의미에서 가장 바람직하지 않은 것이다. 이명박과 달리 선거 주기가 전혀 상이하는 김영삼 대통령이 문민정권이라고 불린 정도로 리더십을 보일 수 있었던 점도 대비시켜서 생각해야 한다고 하겠다.

2. 문제의 소재

이명박이 정부구성상 비타협적이며 강경한 자세를 취한 이유는 과연 무엇일까? 우선 이명박이 비타협적이었다는 점을 다른 사례와 비교하면서 확인하고자 한다. 본고에서 이명박이 비타협적이었다는 점은 이상와 같은 두 가지 측면에 대해서이다. 첫 번째로 정권계승 과정이다. 보통 정권 교체시에 대통령 당선인은 정권 계승에 있어서 두 가지 정치 세력의 협조를 필요로 한다. 하나는 전 정권이며 더 하나는 자신을 대통령으로 당선시킨 새로운 대통령 야당이다 (Campbell,1986; Neustadt,1990; Pfiffner,1988; 김혁/함성득/권혁민,2004).

특히 본고에서 중요시하는 것은 후자이다. 미국처럼 집권정부와 입법부가 분리되어 있고 견직이 있을 수 없는 대통령제와는 달리 국회의원 견직이 가능하며 청와대 직원이 국회의원선거에 출마하는 일이 잦은 한국에서는 여당 정치가가 대통령선거에 있어서 실질적인 역할을 수행하고 그 후의 정권 운영에 있어서도 중요한 위치를 점하게 된다. 또한 대통령은 선거에 있어서 국민에게 약속한 공약을 달성하기 위해 의회의 협조 특히 여당 의원의 협조를 필요로 하다. 그러나 이명박은 자신이 소속하는 한나라당 대통령선거 예비전에 있어서 후보자의 지위를 두고 싸운 박근혜를 중심으로 하는 세력 (친박파)를 계승 과정에서 쳐우하지 않았으며 대통령직 인수위원회 (이하,안수위)를 중심으로 오로지 자파에 의한 정권계승을 하였다.

두 번째로 국회의원 선거에 있어서 한나라당의 공천 과정이다. 일반적으로 국회의원선거 출마 예정자에게는 정당 공천을 받을 수 있는지 그 여부가 당락에

결정적인 영향을 미치는 데 특히 한국에 있어서는 주요한 정당에서 공천을 받을 수 있는지가 중요하며 공천을 받지 못해서 무소속 또는 약소 정당에서 출마하게 될 경우에는 당선은 극히 어렵다. 이 공천 과정에 있어서 이명박은 친박파의 공천을 극히 한정적인 형태로 밖에 용인하지 않았으며 대부분은 자파로 독자치했다. 단 박근혜는 여전히 국민으로부터 견고한 인기를 차지했으며 특히 한나라당의 지지기반인 영남지역에서는 더욱 인기가 높기 때문에 공천 과정에서 친박파를 말하자면 탈락시킨 것은 한나라당에 지지기반에도 영향을 미칠 수 있는 것이었다.

이와 같이 이명박이 취한 비타협적인 정부 형성은 특이한 것인지 살펴보고자 한다. 비교대상이 되는 사례 확인부터 하겠다. 민주화 이후 한국에서는 네 번의 정권 이행이 이루어졌다. 첫 번째는 1993 년에 노태우 정권으로부터 김영삼 정권으로 이행했다. 두 번째는 1998 년에 김영삼 정권으로부터 김대중 정권으로 이행했다. 세 번째는 2003 년에 김대중 정권으로부터 노무현 정권으로 이행했다. 네 번째는 2008 년에 노무현 정권으로부터 이명박 정권으로 이행했다.

우선 정권 계승 작업에 대해서 살펴보면 김영삼 정부로 교체했을 때에는 계승에 있어서 인수위와 당조직, 사적 조직이 활동했다 (류,2004,79-83). 김대중정권이 당초 김종필 정당한 자민련과의 연합 정권으로 출범한 것도 있어서 인수위는 김대중 정당한 국민회의와 지민련이 상호 거의 같은 수의 위원을 내서 구성되었다 (류,2004,60-61). 즉 김대중 정권에 있어서는 연합여당인 자민련에 대한 배려가 분명히 있었다.

한편 노무현 정권은 계승 조직을 기본적으로 인수위에 단일화시켰다. 여기에 참여한 멤버는 거의 대부분 기성 정치가가 아니라 대학교수 등이며 그들은 또한 정권이행기가 종료한 후 대통령 비서실 등에 근무하여 정권에서 중심적인 역할을 하게 되었다 (정,2006,138). 노무현 정권은 일단은 민주당을 여당으로 하여 탄생되었으나 여당 내에서 자기 계보는 극히 소수였다. 그는 민주당 정치가를 정권 계승 작업에 등용하는 것을 배제하였다 (정,2006,125-126). 그런 의미에서는 비타협적이었다고 말할 수 있다.

다음은 국회의원선거의 공천작업에 대해서 살펴본다. 민주화 이후 노무현 정권에 이르기까지 한국의 정당은 특정한 보스가 지배했으며 보스가 당 총재로써 자기 당 국회의원 후보자의 공천권을 장악하는 구조가 제도화되어 있었다. 또한 여당에 있어서는 대통령은 즉 당 총재이었기 때문에 대통령이 여당의 공천을 장악했던 것이다. 그러기 때문에 2004 년 제 17 대 국회의원선거 전까지는 대통령이 당연히 자파를 중심으로 여당 후보자를 공천자로 선정하는 경향이 강했다.

그러나 제 17 대 이후에는 이러한 여당 총재로써 취할 수 있었던 대통령 권력에는 제약이 가해졌다. 이제 대통령은 여당 총재가 아니며 후보자 선출은 형식적으로는 대통령과는 독립된 심사 기관에서 실시하게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 2008 년에 실시된 제 18 대 국회의원선거에 있어서 여당 한나라당의 공천 과정에서는 이명박대통령의 계보가 공천을 대부분을 차지하여 그때까지 유력했던 박근혜를 지지했던 국회의원 중 반수 이상이 공천을 받지 못했다. 당내 질서에 관한 제도 변화는

종래처럼 대통령의 비타협적인 공천을 보증하지 않았음에도 불구하고 실제로는 비타협적인 것이 되었다고 말할 수 있다.

3. 정부형성모델

그렇다면 이명박 당선인이 취한 비타협성은 어떻게 설명할 수 있을까? 이것은 바꿔 말하자면 대통령의 리더십은 무엇으로 구성되는가 라고 하는 문제를 분석하는 것을 뜻한다. 대통령의 리더십에 관해서는 지금까지 세 가지 요인이 지적되었다. 그것은 첫 번째로 대통령의 개성이나 문화, 심리적인 요인에 그 원천을 찾는 것이다. 두 번째로 대통령을 둘러싼 조직적인 요인에 주목하는 것이다. 세 번째로 대통령을 둘러싼 제도적인 요인을 중요시하는 것이다. 전자는 미국 대통령 연구로 Barber (1977,1992)로부터 시작하여 Neustadt (1990)까지 이어지게 되다. 한국에 관해서는 안병만 (1997)이 본격적인 분석을 한 것을 봐도 알 듯이 그 동안에 많은 주목을 받아온 논의이기도 한다³. 이 배경에 있는 것은 대통령의 리더십이 대량 현상이 아니라는 점이다. 의원이나 관료과는 달리 대통령은 사례로서 극히 적은 것이며 기본적으로 수량적 분석과 친화성이 있는 것도 아니다. 검토해야 할 요인도 또한 극히 많은 데다 대통령이 되는 사람이 개성있고 뛰어난게 매력적인 인물이 많기 때문에 리더십 연구는 그들의 개성에 어프로치하기 쉽다⁴. 조직적 요인에 주목하는 자는 대통령의 리더십을 President(s)가 아니라 Presidency 측면에서 파악하려고 한다. 대통령은 혼자 일하는 것이 아니라 방대한 관료기구의 보좌를 받아 정책을 수행한다. 관료 기강이 어떤 식으로 구성되어 있는지 그 내용은 대통령의 리더십 스타일이나 리더십의 비중을 영향을 주지 않을 수 없다⁵.

마지막에 제도적인 요인에 주목하는 자는 구체적으로는 헌법과 대 국회관계에 초점을 맞춘다. 대통령의 권한은 헌법에 의해 주어지는 것이지만 많은 경우 입법부에 의해 제약이 가해진다. 그러므로 의회와의 관계, 예를 들자면 대통령 여당이 의회의 과반수를 차지하는 통합 정부인지 그렇지 않은 분할 정부인가 등의 요인이 리더십 제약요인이 된다.

이 세가지 요인은 대통령의 리더십을 일반적으로 규정하는 것으로 모두 중요하나 본고의 물음에 답하는데 있어서 첫 번째 요인과 두 번째 요인은 둘 다 주요한 요인이라고 말할 수는 없다. 첫 번째의 개성이나 문화를 강조하는 것은 대통령에 의한 정부 형성이 다양한 정치적 행위자간의 상호작용을 통하여 이루어지는 점을 경시되는 결과를 낳는다. Barber 나 안병만이 분석한 것과 같이 대통령의 성격을 몇 가지 유형에

³ 그 이외에도 1968,김 1993,98; 신 1999,37 등. 근년에 있어서도 Ahn 2003,132; 최 2003,70 등의 지적이 있다.

⁴ 단 이 결과 리더십 연구는 분석이라기보다는 기술으로 끝나는 예가 많다.

⁵ 예를 들면 Campbell,1983; 함 2003 제 3 장.

분류하여 그 정부와의 관련을 생각하는 것은 재미있는 작업이긴 하나 인상론에 지나지 않는다. 오히려 Neustadt 의 지적을 중요시해야 할 것이기다. 그는 대통령의 권력의 원천은 설득력에 있다고 본다. 대통령은 다양한 행위자와 공동으로 자신의 정책을 실현하려고 시도하는데 그러기 위해서는 이러한 행위자를 설득시키는 것이 불가결하다. 설득력은 법적인 권한, 의회에서의 평판, 유권자의 평판으로 구성된다. 즉 첫 번째 요인은 두 번째 및 세 번째 요인의 배경으로서의 중요성에 그치는 것이다.

두 번째의 대통령제의 조직적 요인은 정부 형성 후에 중요성을 갖는 논의이며 정부형성기를 다루는 본고의 물음을 풀려면 시기적으로 적절하지 않다. 정부 형성기는 물론 조직적 요인에는 대통령의 의사에 의해 형성되지 않는 부분이 있다. 대통령도 법에 구속되고 있기 때문에 의회가 법을 바꾸지 않는 이상 대통령은 그 법에 따를 수밖에 없다. 그러나 이것은 두 번째 요인의 중요성을 주장하기 위해서는 세 번째의 요인을 주장하지 않으면 안 되는 사실을 나타내고 있는것에 지나지 않는 것이다.

그러므로 우리는 세 번째 요인인 제도적인 요인의 중요성을 본고에서 논의할 필요가 있다고 본다. 그 요인에 대해서는 한국에서는 중요한 기존 연구가 존재한다. 그것은 지역주의에 관한 것이다. 즉 민주화 이후의 한국의 대통령은 여당 총재도 겸했었다. 당 총재는 국회의원선거에서 정당 공천권을 독점했었다. 선거에서는 특정한 정당이 특정한 지역의 의석을 독점하는 지역주의가 유권자의 투표 패턴으로 정착했기 때문에 정당공천을 받지 못한 것은 대부분에 국회의원에게는 낙선을 의미하는 것이었다. 그러므로 여당 의원은 대통령에게 충실하게 행동하지 않을 수 없었다. 이러한 여당 의원이 국회의 과반수를 차지하는 한 국회는 대통령의 말에 따를 수 밖에 없었다. 지역주의와 지역주의 정당에 있어서 보스 지배는 한국의 정당 및 선거 연구에 있어서 통설으로 돼 있다. 1987 년 민주화 과정에서 한국의 정당은 권위주의 정권의 혈통을 잇는 노태우 정권과 김영삼, 김대중, 김종필을 보스로 하는 정당으로 재편되었으나 모두 다 대통령 후보가 된 정당 보스의 출신지역을 지지기반으로 하였다. 그 후보스끼리의 거래에 의해 합종연횡은 있었으나 기본적인 구도는 보스가 정계에서 은퇴한 후에도 계속되어 있다. 지역주의는 선거를 통해서 국회 의석에 반영되기 때문에 대통령이 비타협적인 정부형성을 수행하여도 이상한 일은 아니다.

그러나 지역주의 가설은 다음과 같은 점에서 본고의 설명에는 타당한 것은 아니다. 즉 이명박은 분명하게 종래형의 정당 보스는 아니다. 삼김과는 달리 이명박은 개인적으로 특정한 지역적 지지를 독점적으로 받을 만한 카리스마를 지니지 않았다. 더구나 이명박이 소속하는 한나라당은 이명박정당조차 아니었다. 대통령에 당선될 때까지 당을 이분하는 세력으로서 박근혜의 존재가 지극히 컸던 것이다. 지역주의 가설은 김대중 정권까지의 정부형성을 설명할 수 있을지도 모른다. 만약 지역주의 가설이 맞는 것이라면 이명박은 특정 지역을 개인적으로 장악하고 있지 않기 때문에 혹은 정당을 장악하지 않았기 때문에 타협적인 정부 형성을 했다는 결과가 되지 않으면 안 될 것이다. 그러나 그것은 분명히 사실과 다른 것이다.

이와 같이 대통령의 리더십에 관한 기존의 논의는 본고의 물음을 푸는데 있어서 충분한 해답을 주지 않는다. 그러나 그것을 넘어서 이러한 가설에는 보다 근본적인 문제가 있다. 그것은 대통령제하에서 정권의 탄생이 정부의 형성이며 거기에 어떠한 사람들이 어떠한 자원과 선호를 동원하여 관여하는지에 관한 통찰이다. 그리고 이 점은 한국 대통령의 리더십에 관한 지금까지 이루어진 논의라기 보다는 대통령 연구 자체가 충분히 논의되지 않았던 점이라고 말해도 될 것이다.

본고에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 합리적 선택 어프로치를 채용하여 분석 모델을 제시하고자 한다. 모델보다도 이명박의 행위를 설명하는 데 가장 중요한 것은 다음 선거까지의 시간적인 길이라는 점이 가설으로 도출된다.

정부형성에 관해서 우리가 참고로 삼아야 될 것은 의원내각제하에 있어서의 정부형성과 대통령제 문제를 논한 린스의 논의 등이다. 먼저 후자에 대해 설명하고자 한다. 린스 등은 의원내각제에 비하여 대통령제는 민주정치를 불안정화시키기 쉽다고 논했다⁶. 즉 대통령제는 입법부와 집권정부를 유권자가 별도로 선택하기 때문에 이중의 정통제 문제를 면하지 못하며 유권자의 신인(信認)을 둘러싸여 정부기간간에 대립을 초래하기 쉽다. 또한 양자가 합치어 개인화된 권력이 데드 록을 해소하기 위해 절차적으로 비민주적인 방법에서 해결책을 찾는 결과, 민주주의체제 그 자체가 불안정화된다는 것이지만 그 근간에는 대통령제에 있어서의 분할 정부 문제 즉 대통령 여당이 의회의 과반수를 반드시 지배할 수 있는 것은 아니라는 점에 있다. 의원내각제와는 달리 집권권력에 분할이 어려운 대통령제에서는 권력의 일부를 주게 됨으로써 다수와 정권을 구축하기 어렵다. 야당도 또한 협조 유인을 가지지 않는 것이다. 여당내부의 응집성도 낮다.

그 한편으로 의원내각제하의 정부형성에 대해서는 다당제를 전제로 다음과 같은 모델이 제시되어왔다. 의원내각제에 있어서는 집권정부의 형성은 의회에 있어서 과반수 지지를 이끌어낼 수 있는가가 중요하다. 그러나 다당제에 있어서는 단독으로 과반수의 지지를 얻는 정당이 반드시 존재하는 것은 아니다. 그런 경우 집권정부는 복수의 정당에 의한 연립 정권이 될수 밖에 없다. 어떻게 연립 정권이 구성되는지는 정당이 갖는 두가지 유인에 의해 결정된다. 하나는 장관 자리 등 정부의 직무 배분이며 더 하나는 그 정당이 목표로 하는 좋은 공공정책의 실현이다. 일반적으로 전자를 공식 추구 모델, 후자를 정책 추구 모델이라고 부르는데 어느 쪽인지가 아니라 양자를 포함한 형태로 연립정권 형성이 이루어진다는 것이 대강 그동안의 연구성과이다⁷.

대통령제는 의원내각제와 정부형성 원리가 근본적으로 다르기 때문에

⁶ Linz, 1978;1990; Linz and Valenzuela eds, 1994. 등 참조. 덧붙여 Shugart 등은 불안정성에 대해 약간 다른 견해를 제시하고 있다. Lijphart 에 의하면 근본적으로는 대표제의 본연의 자세에 대한 문제이며 대통령제인가 의원내각제인가에 대한 문제가 아닐 가능성도 있으나 여기서는 깊이 들어가지 않겠다. Shugart and Carey, 1992; Shugart and Mainwaring, 1997;Lijphart, 1999.

⁷ 제 1 절에 있는 주석 문헌 참조.

의원내각제하에서의 정부형성에 관한 논의를 그대로 적용하지는 못하지만 정부형성에 있어서 고려할 만한 점을 제시한다. 이상과 같은 논의에 근거하여 대통령제하의 있어서의 정부형성 게임을 살펴보겠다. 이 게임에 등장하는 행위자는 대통령과 국회, 특히 그 구성원인 여당 의원이다. 정부형성 게임 자체에는 전 정권, 관료제, 야당의원, 유권자 등의 행위자도 고려할 필요가 있으나 본고의 물음의 근간은 대통령에 의한 비대통령과의 포섭 여부에 있기 때문에 대통령과 비대통령과 국회의원에 초점을 맞추어서 모델을 구축하기로 한다. 본고에서 사용하는 합리적 선택 어프로치는 행위자가 *a priori* 하게 목표를 가지고 있으며 그 목표를 달성하기 위해 행동을 선택한다는 전제하에서 행위자 간의 상호작용을 분석함으로써 어떤 조건하에서 어떠한 전략이 선택되는가를 연역적으로 도출하고자 한다. 이하 본절에서 이루어지는 작업은 정부 계승 과정 및 공천 과정을 설명할 수 있는 모델을 제시하는 것이다.

먼저 모델 전제 조건을 제시하겠다. 행위자인 대통령과 국회, 여당, 여당의원은 각자 다음과 같은 목표 및 제도적인 조건을 갖는다고 가정하겠다. 첫 번째로 대통령(당선인)은 좋은 공공정책(정책 이상점) 실현을 목표로 한다. 의원내각제 유추에서 대통령은 동시에 재선을 추구해야 마땅하지만 한국에서는 대통령 임기가 5년 단임제이며 중임은 허용되지 않기 때문에 재선이라는 목표는 상정되지 않는 것으로 한다. 또한 의원내각제와는 달리 대통령은 의회에 의해 집정장관이 해임 당하는 일은 없다. 즉 임기에 관한 정치 생명에 대해서는 대통령은 다른 행위자로부터 위협을 받는 가능성은 없다. 한편으로는 공공정책 추구는 무조건으로는 이루어지지 않는다. 그러므로 대통령은 내각을 구성할 필요가 있으며 자신의 정책 이상점에 따른 정책을 형성할 필요가 있다. 어느 쪽이든 많은 경우 대통령은 여당과 국회의 협조를 필요로 한다.

두 번째로 여당도 국회도 좋은 공공정책을 목표로 한다. 여당이나 의회에 있어서의 좋은 공공정책은 대통령과 같은 정책일수도 있고 아닐 수도 있다. 여당이나 의회에 있어서 이상점은 이것을 구성하는 국회의원들의 이상점의 총계이다. 국회의원도 또한 좋은 공공정책의 실현을 목표로 하나 동시에 그들에게 중요한 목표는 재선이다. 대통령과는 달리 국회의원은 임기 4년으로 재선이 가능하다. 일반적으로 미국 의회 연구에서는 의원은 좋은 공공정책, 원내에서의 승진, 재선이라는 기본적인 목표를 갖는다고 하는데 (Fenno, 1974; Aldrich, 1995; Sinclair, 1995) 한국에 있어도 거의 같은 목표를 상정하는 것이 가능할 것이다. 단 원내에서의 승진 및 재선에 대해서는 유보가 필요하다. 미국연방의회에 있어서 원내에서의 승진 유인은 연방의회 내부에 기수 우선률이 존재하는 것이 전제가 되고 있으나 한국 국회에서는 그런 룰은 없고 무엇이 원내 승진을 가능케 하는지는 분명하지 않는다. 재선에 관해서는 재선을 위한 당 공천을 받는 것이 쉽지 않고 유권자에 대한 서비스 제공이 재선을 보증하지 않는다는 점 등 다양한 장애가 존재한다. 또한 의원은 지방정부 단체장, 장관, 재외공관 대사, 공사공단 등 정부 관계 기관장으로 진출하는 것 등의 형태로 정치적인 직무를 획득하여

재선을 목표로 하지 않는 경우도 많고 다른 정치적 직무에 대해 폐쇄적인 미국과는 상이하다. 그러나 이런 점을 포함해서 무엇인가 정치적인 사회적 승진을 노린다는 의미에서 재선을 시도하고 있다고 말할 수는 있을 것이다.

이와 같이 의원의 협조를 필요로 하는 대통령에게 있어서 하위 목표는 대통령 여당이 의회 과반수를 지배하는 것이다. 국회의원 모두의 정책 이상점 총계보다는 여당 구성 의원의 정책 이상점 총계가 보다 대통령이 갖는 이상점에 가깝기 때문이다. 대통령에게 있어서 또 하나의 하위 목표는 대통령의 정책 이상점을 대통령 여당에 장요하는 것이다. 즉 대통령이 당내를 통제하는 것이다.

그러나 만일 미국처럼 의원 목표가 원내에서의 평판 (원내에서의 승진)이나 유권자에 대한 서비스 제공 (재선) 이라면 대통령이 의원의 행동을 전술 한 것과 같이 제한하는 것은 어려운 일이다. 여당이 과반수를 차지하는가 그 여부는 유권자가 정부에 대해 주는 평가라는 점을 제외하여 의원의 유권자 서비스 공급에 크게 의존하고 있다 (Aldrich, 1995). 여당을 통제하는 것은 더욱 어렵다. 그러나 한국처럼 각 의원이 유권자에 대한 서비스에 의존하는 정도가 낮고 재선은 정당 내에서의 평가에 달려 있으며 넓은 의미에서 재선의 일부로 사회적 승진에 대통령이 관여하고 있는 경우에는 대통령은 인사를 통해서 여당 의원을 통제하여 그 아래서 여당에 의한 의회 지배를 달성하는 것이 가능하게 된다. 즉 대통령은 직무를 공급한다. 그 직무는 의원도 받을 수 있으나 약적으로는 한계가 있다.

이것보다 대통령은 첫 번째로 여당에 의한 과반수 지배라는 목표를 달성하기 위해 국회의원선거에서 승리해야 한다. 바꾸어 말하면 승리할 만한 후보를 공천할 필요가 있다. 두 번째로 대통령에 의한 여당 통제라고 하는 목표를 달성하기 위해서는 대통령은 무엇인가 담보나 보증으로서 직무를 여당 의원에 부여하든지 장래적으로 부여할 가능성을 제시하지 않으면 안 된다. 그러므로 대통령과 의원 (및 그 지망자 등)의 사이에는 직무와 정책 이상점을 둘러싼 게임이 성립되어 있다고 생각할 수 있다.

대통령은 양적 한계가 있는 직무를 배분하는 것으로 정책 이상점을 대통령에 맞추는 (즉 충성심을 나타낸다) 의원 수를 의회의 과반수 이상으로 하려고 한다. 의원은 정책 이상점에 대한 양보를 되도록 줄이는 한편 직무를 확보하려고 시도할 것이다.

이상과 같은 점을 감안하면 대통령과 여당 의원은 각각 차이를 생각한 전략을 세우게 된다. 대통령의 전략은 의원에게 직무를 주는지 주지 않은지 그 여부이다. 직무는 국회의원선거에 있어서는 공천 그 자체가 되고 그 이외의 경우에 대해서는 여러가지 케이스를 생각할 수 있다. 다만 후자에 있어서도 의원은 재선과의 관련을 염두에 두고 직무의 가치를 고려한다고 가정한다. 전술한 것과 같이 의원의 사회적 승진에는 여러가지 루트가 있으나 거기서 배분되는 직무는 재선 가능성의 강화에 공헌하는 것이므로 재선과의 관계에 대해 파악되기 때문에 문제는 생기지 않는다.

한편 의원의 전략은 대통령의 목표와의 관계에 의거하여 다음과 같은 세 가지가

있다⁸. 즉 충성 (Loyalty, 즉 정책 이상점을 맞춘다), 발언 (Voice, 즉 정책 이상점을 맞추지 않는다), 이탈 (Exit, 즉 정당으로부터 이탈한다)이다. 의원은 이러한 전략이 좋은 공공정책의 실현과 개선이라는 목표에 대해 종합적으로 어떻게 공헌하는지 고려해서 전략을 결정한다. 이러한 전략 가운데 대통령에게 있어서 바람직한 순위는 충성, 발언, 이탈이다. 즉 대통령은 우선 의회의 과반수 지배를 목표로 하여 그 다음에 여당내 통제를 목표로 한다.

초점은 대통령과 분명하게 다른 이상점을 갖는 의원 집단 (비대통령과)에 어떻게 대처할까이다. 비대통령과가 중요한 것은 거기에 참여하는 의원이 일정 정도의 규모를 가지고 결속을 유지하기 때문이다. 만약 비대통령과 국회 의원의 결속이 안 되는 경우 대통령은 개별적으로 의원을 설득해서 여당 내 통제를 달성하는 것이 가능하게 된다. 일정 정도의 규모가 없는 경우, 즉 비대통령과를 빼도 국회의 과반수를 지배할 수 있는 경우에는 그들의 의향을 무시해도 상관없다. 그러나 결속이 강하고 일정한 규모를 갖는 경우에는 그들은 거부권을 가지게 되기 때문에 대통령은 그들에게 양보하지 않을 수 없게 된다. 그러므로 어떠한 경우에 그들이 결속을 유지할 수 있는지를 분석하는 것을 통해서 대통령의 직무 배분 행동을 설명할 수 있는 것이다.

논의를 단순화하기 위해 대통령과 비대통령과인 두 명의 의원 간의 교섭을 살펴본다. 대통령의 제안에 대해 과연 두 명의 의원이 결속을 유지하여 대통령을 배반하는지가 초점이다.

현재 대통령이 비대통령과에게 제안할 수 있는 포스트(p)가 1 이라고 한다. 대통령의 이상점을 a, 비대통령과의 이상점을 b, 비대통령과가 결속을 유지했을 때 성립되는 정책을 $\frac{2}{3}a + \frac{1}{3}b$ 로 한다. 다만 비대통령과인 두 명의 의원이 대통령에 충성을 맹세하면 포스트는 주지 않는다. 다른 한 쪽만이 충성을 맹세하면 그 자에게 포스트를 주고 양쪽이 다 대통령을 배반하면 어느 한 명에게만 포스트를 주는 것으로 한다. 포스트를 획득함에 따라 의원이 얻을 수 있는 효용을 $u(p)$ 로 하여 대통령의 이상점이 실현되는 것에 따라 얻을 수 있는 효용을 $u(a)$ 등으로 한다. 덧붙여 $u(p)$ 는 차기 선거까지의 기간의 길이에 대한 감소 함수이다. 다음 선거까지의 기간이 길면 길수록 $u(p)$ 의 가치는 작다.

⁸ 여당 의원의 전략은 Hirschman(1970)의 모델을 원용했다. 비대통령과의 행동은 기본적으로 조직이 제공하는 공공재의 성격이 구성원의 선호와 거리가 있을 때 구성원이 어떠한 전략을 가지고 대응하는가라는 문제와 같은 문제로 보아도 상관없다.

표 1

		P2	
		대통령에 대한 충성	대통령에 대한 배반
P1	대통령에 대한 충성	(u(a),u(a))	(u(p)+u(a), u(a))
	대통령에 대한 배반	(u(a),u(p)+u(a))	((1/2u(p)+u(2/3a+1/3b), 1/2u(p)+u(2/3a+1/3b))

이 게임을 풀면 낫슈 균형점의 하나는(충성, 충성)이다. 즉 비대통령과는 대통령의 제안을 제시하여도 결속하지 않는다. 결속 한다, 즉(배반, 배반)이 낫슈 균형점이 되기 위해서는 다음과 같은 조건을 채울 필요가 있다.

$$u(p)+u(a)-\{1/2u(p)+u(2/3a+1/3b)\}<0$$

$$\rightarrow 1/2u(p)-\{u(2/3a+1/3b)-u(a)\}<0$$

정의상,

$$u(2/3a+1/3b)>u(a)$$

이므로 이 식은 다음과 같은 두 가지 시사점을 제시하고 있다. 첫 번째로 u(p)의 가치가 충분히 작을 때, 바꾸어 말하면 비대통령과에게 있어서 대통령이 배분하는 포스트에 매력이 없을 때 비대통령과는 결속하게 된다. 더 말하면 다음 선거까지의 기간이 길면 길수록 비대통령과는 결속한다. 두 번째로 u(2/3 a+1/3 b) -f(a)가 충분히 클 때, 바꾸어 말하면 비대통령과의 정책 이상점이 대통령의 이상점으로부터 충분히 동떨어지고 있을 때 비대통령과는 결속하게 된다.

이 모델을 각각의 단계에 적용시키면 다음과 같은 설명이 가능하게 된다. 첫 번째로 정권 계승 단계에 있어서 차기 선거까지의 기간이 짧을 때 비대통령과는 결속하지 않고 대통령 당선인은 비대통령과에게 포스트를 할당할 필요가 없다. 그 한편으로 차기 선거까지의 기간이 충분히 있는 경우 비대통령과는 결속 하기 위해 포스트를 할당하게 된다. 두 번째로 총선에 있어서의 공천 부여 단계에서는 앞에서 말한 게임의 이득표는 수정할 필요가 있다. 전술한 것과 같이 이 단계에 있어서 직무는 공천 그 자체이다. 공천은 의원에게는 생살여탈에 가까운 것이며 직무의 효용이 정책 이상점의 효용 차이보다 압도적으로 커진다고 생각할 수 있다. 또한 대통령에게 있어서는 총선에 이기는 것이 중요하기 때문에 누구에게 공천을 부여하는가에 대한 문제는 공천을 부여한 후에 비대통령과가 어떻게 행동할 것인가라는 점에 주목하면서 결정하게 된다. 또한 공천이 부여되지 않았다고 해서 비대통령과가 전혀 당선하지 못하는 것은 아니다. 비대통령과가 당을 깨어 행동했을 경우, 유권자의 인지 구조가

바뀌어 비대통령과가 유의한 의석을 차지할 가능성이 있다.

이상의 점을 고려해 수정한 모델이 표 2 이다. 우선 대통령은 의원 1 에게 공천을 주어 의원 2 에게 공천을 주지 않는다. 공천을 얻은 의원이 당선되는 확률을 p 로 하여 무소속으로 당선되는 확률을 p' 로, 비대통령과가 결속하고 당을 깨어 당선하는 확률을 p'' 로 한다. 의원 2 에게는 배반이 지배 전략이다. 한편 의원 1 은 pp'' 일 때 대통령에게 충성을 맹세하고 pp'' 일 때 대통령을 배반해 비대통령과로서 결속을 유지한다. 그러나 일반적으로 지역주의 등 특수한 요인이 작용되지 않는 이상 그 확률의 순서는 전자이며 비대통령과는 결속을 유지할 수 없을 것이다.

표 2

		P2	
		대통령에 대한 충성	대통령에 대한 배반
P1	대통령에 대한 충성	($p, 0$)	(p, p')
	대통령에 대한 배반	($p', 0$)	(p'', p'')

이상의 모델을 통해서 우리는 이명박의 정부형성에 대해 두 가지 가설을 이끌어 낼 수 있다. 이명박은 정부형성에 임해 다음 선거까지의 기간적 짧음을 고려할 필요가 있었다. 그 결과, 정권 계승에 임하고는 자파만으로 구성하고 공천 과정에서는 자파 중심으로 공천을 진행시켜도 비대통령과인 친박세력이 결속할 가능성이 낮고, 저항 세력이 되기 어렵다고 볼 수 있었다. 그러므로 이명박은 비타협적인 정부형성을 수행했던 것이다. 이 가설은 이명박 정권과는 반대로 선거까지의 기간이 길었던 김영삼 정권의 정부형성 과정과 대조하는 것으로 인해 보다 명확하게 부각시킬 수 있을 것이다.

4. 정권인수

본절에서는 2007 년 12 월부터 다음 해 2 월까지 행해진 이명박 대통령 당선인에 의한 정권 계승 작업을 분석한다. 본고의 가설에 의하면 다음 총선이 눈 앞에 다가온 이번 케이스에서는 대통령이 제공하는 직무, 즉 이번 경우에는 대통령직 인수위 포스트의 가치가 중요하게 되기 때문에 비대통령과는 결속하지 않는다. 그래서 이명박은 그들에게 포스트를 제공하지 않는다. 그러므로 인수 작업은 대통령 지지파인 친이파만으로 수행하게 된다. 다만 이상의 함의는 다른 요인, 예를 들면 대통령의 개성 등에 의해 설명될 가능성이 있다. 거기서 다른 케이스, 특히 김영삼 정권과 비교하므로써 본고의 모델의 타당성을 주장하고자 한다. 김영삼 정권에서는 정권 계승 작업을 할 때 다음 선거까지의 간격이 역대 정권 가운데 가장 떨어져 있었기 때문에 계승 작업에는 비대통령과를 무시하지 못했을 것이기에 이명박 정권과는 정반대의

결과가 될 것이다..

가설을 검증하기에 앞서 본절에서는 함의를 도출하는데 더 한가지 검토해야 할 요소가 있다. 그것은 계승 작업이 개인이 아니라 조직적으로 수행된다는 점이다. 즉 가설은 정권 계승 작업의 특징을 조직 형태로 번역하는 것이 필요하다. 좀 더 설명하겠다. 현직 대통령으로부터 차기 대통령에게 권력을 계승하는 것은 조화하기 어려운 두 가지 국면을 갖는다 (박, 2002, p1; 함, 2003, pp238-252). 차기 대통령은 선거 공약을 제시하여 대통령선거를 싸우며 다수의 유권자의 지지를 얻는 것으로 인해 당선된다. 그러므로 차기 대통령은 대통령 취임에 있어 자신이 새로 받은 민의를 체현한 정책을 내세울 필요가 있다. 차기 대통령의 공약이 전 정권과 같은 것이 아닌 이상 차기 대통령은 전 정권과는 다른 참신함을 강조하는 「인수」가 중요하다. 한편 차기 대통령은 그 때까지 대통령직에 있지 않기 때문에 행정 활동을 수행하기 위한 노하우를 알지 못하며 원활한 정권 운영을 수행하기 위해 전 정권에서 축적된 지혜나 경험을 흡수할 필요가 있다. 즉 차기 대통령이 정권 교체에 있어서 또 하나의 과제는 정권의 「인계」이다.

대통령제에 있어서 이상적인 정권 교체는 인수와 인계의 양면이 잘 조화를 이루는 것인데 현실적으로는 러시아에서 푸친으로부터 메드베제후 대통령으로 교체한 사례를 보듯이 전 정권의 계승을 전면적으로 내세우는 패턴을 제외하고는 양자가 조화를 이루는 것은 상당히 어려운 일이다. 전 정권은 당연히 자신들의 정책을 차기 정권이 계승하는 것을 바라며 더구나 행정 활동을 수행하기 위한 노하우와 정책을 재연하게 나눌 수 있는 것도 아니다. 안정적인 정권 교체를 하기 위해서는 「인계」의 요소가 중요하게 되지만 이것을 강조하면 신 정권이 제시해야 할 새로운 정책을 명확히 할 수 없다. 즉 「인수」의 측면이 약해지는 것이다. 반대로 「인수」측면을 강조하면 「인계」요소가 약해져서 안정적인 정권 교체가 어렵게 된다.

조화하기 어려운 정권 계승 과정을 원활히 수행하기 위해 한국에서는 미국의 제도를 따라 정권 이행기에 「대통령직인수위원회」가 설치되어 있으며 이것이 정권 계승의 기본이 될 것이다. 그러나 계승 스타일은 대통령에 따라 다르다. 인수위가 일원적으로 인계·인수 과정을 관리하는 패턴도 있는가 하면, 정식 기관 외에 공적·사적으로 여러가지 기관을 마련해서 계승 작업을 하는 대통령도 존재한다 (박, 2002, chap2).

정권 계승과 관여하는 사람은 차기 대통령 뿐 만 아니다. 오히려 차기 대통령은 차기 대통령이 된 것으로 생기는 외교 사절과의 면담 등 공식 행사에 많은 주의와 시간을 빼앗겨서 계승 과정에 세세하게 관여할 수 없는 것이 통상이다. 그러므로 계승에는 많은 경우 여당 정치가나 여당 정치가 후보자가 중요한 역할을 하게 된다⁹. 그들은 차기 대통령의 대리인으로써 현 정권으로부터 정권을 계승하는 것과 동시에 인수를 위해 대통령이 선거 공약으로 내세운 정책을 정권 운영 방침으로 포함시키려고

⁹ 여당과의 협력에 실패하면 정권 운영에 지장이 생기게 된다. 강원택, 2008.

한다. 그러나 그들은 단순한 대리인은 아니다. 그들도 또한 정치가로서의 야심을 가지고 인수위 멤버가 된 경우에는 그 실적을 어필하는 것으로 인해 국회의원선거 후보나 청와대 등용 등의 사회적 승진을 도모하려는 유인을 갖고 있는 것으로 생각된다. 그들이 바라는 포스트는 한정되어 있으므로 경쟁은 치열해지는 것이 예상된다.

이러한 여당 정치가의 업무는 인수 조직의 형태에 따라 크게 영향을 받는다고 생각된다. 지금까지 언급해 온 것과 같이 인수 조직의 중심이 되는 것은 인수위지만 인수위에 대한 집권화의 정도는 차이가 생길 수 있다. 인수위는 아드·혹크적인 조직이며 정권 이행기가 종료하는 것과 동시에 끝난다. 차기 대통령은 정권 계승의 모든 업무를 인수위에서 수행하게 해야 된다는 것은 아니며 대통령의 사적 조직이나 당조직, 인수를 위한 그 외의 공적 조직 등 여러가지 기관에서 담당하게 할 수 있다 (류, 2006, pp76-84). 그러므로 인수조직을 인수위에 맡기는 집권화의 정도에는 차이가 생긴다. 여기서는 집권화의 정도가 낮은 경우를 다원적 인수로 하고 높은 경우를 집권적 인수로 하겠다.

그렇다면 차기 대통령은 왜 인수 조직을 집권적으로 하거나 분권적으로 하는 것일까. 본고의 모델에 따라 검토하고자 한다. 여당내에 비대통령파가 존재하는 차기 대통령은 반대통령파가 결속을 유지하고 있는 경우 비대통령파에 대해 포스트를 제공하여 정책적으로 서로 양보할 필요가 있다. 그러나 차기대통령으로서 가능한 한 자기의 정책 이상점으로부터 멀어지지 않는 정책을 전개할 수 있는 체제를 만들려고 할 것이다. 여기서 인수 조직을 집권적으로 했을 경우 그 인수 조직에 비대통령파가 참여하는지가 그 후의 정치 정세에 크게 영향을 주는 것은 쉽게 상상된다. 비대통령파가 참여할 경우 인수 조직내에 정책을 둘러싼 대통령 지지파와 비대통령파 간의 당내 싸움이 인계되어 차기 대통령은 원활한 정권 계승을 할 수 없게 된다. 비대통령파는 차기 대통령에게 충성을 다할 필요는 없다. 자파가 이탈한다는 위협을 대통령에게 주는 것으로 포스트를 획득하여 사회적 승진을 이룰 수 있다.

한편 비대통령파를 배제했을 경우 차기 대통령은 선거 공약을 정권 운영에 포함시킨다는 의미에서 인수 실현이 보다 용이하게 된다. 그러나 배제된 비대통령파는 반발하여 정권으로부터의 이탈을 포함한 선택을 고려하게 될 것이다. 그러므로 차기 대통령은 비대통령파와의 공존을 도모하기 위해 집권적인 인수는 하지 않고 다원적인 인수를 통해서 리스크를 분산시킬 것이다. 한편 국회의원선거가 시기적으로 가깝다는 등의 이유로 인해 포스트의 가치가 높은 경우 비대통령파의 행동을 고려 대상에서 배제하여 행동할 수 있는 자유를 얻은 차기대통령은 인수 조직을 집권화하여 그 구성을 자파로 굳히는 것으로 「인수」를 실현할 것이다.

이상을 정리하면 차기 대통령은 정권 계승기부터 국회의원선거까지의 기간이 짧으면 인수 조직을 집권화하지만 그 기간이 길면 다원화한다고 생각할 수 있다.

다음으로 여기서 관찰된 현상이 모델에 대응하고 있는지 살펴본다. 이명박 정권은

계승 조직을 인수위에 단일화시켰다. 다른 인수 조직으로 생각할 수 있는 것은 대통령 당선자 비서실인데 비서실의 멤버는 친이파의 젊은 정치가와 측근 그룹으로 구성되어 있으며 (조선일보, 2007.12. 31) 인수위와 동질적이고 긴밀한 협력이 이루어졌다. 인수 위에는 대학교수 등 비정치가도 참가했는데 새로운 여당 정치가들도 참가했다. 그러나 그들은 모두 이명박과 친한 사이였고 여당 정치가는 물론 비정치가도 국회 의원, 청와대 등 정계에 진출하는 것을 목표로 삼은 사람이 적지 않았다 (표 2-1 참조). 인수위 과정에서는 노무현 정권과의 단절을 강조해서 선거 공약을 새로운 정권 운영에 포함시키려고 부신했다. 이명박 정권에 있어서 인수 조직은 집권적인 것이었다.

표 2-1 제 17 대 인수의 구성

분과위원회	간사	위원
	위원장;이경숙(친이,원외) 부위원장;김형오(친이,의원) 대변인;이동관(친이,원외)	행정실장; 백성운(친이, 원외)
기획조정	명형규(의원)	박형준(친이, 의원). 곽승준(친이, 원외)
정무	진수희(친이, 의원)	남구홍(친이, 원외)
외교통일안보	박진(친이, 의원)	현인택(친이, 원외), 홍두승(친이, 원외)
법무행정	정동기(원외)	이달곤(친이, 원외)
경제 1	강만수(친이, 원외)	백용호(친이, 원외), 이창용(친이, 원외)
경제 2	최경환(친이, 의원)	홍문표(친이,의원), 최재덕(원외)
사회교육문화	이주호(친이, 의원)	김대식(친이, 원외), 이봉화(친이, 원외)
국민성공정책제안센터		이상목(원외)
국가경쟁력강화특위	위원장; 사공일(친이,원외), 데이비드 엘튼(원외) 부위원장; 김형오, 윤진식	윤진식(투자유지,친이,원외), 박재완(정부혁신/규재개혁,친이,의원), 허중수(기후변화/에너지대책,친이,원외), 장석효(대운하,친이,원외),강현욱(새만금,친이,원외), 민동필(과학비즈니스벨트, 친이,원외)

주) 조선일보, 2007.12.27.

친이파인지 그 여부는 이하의 문헌을 참고로 하였다. 중앙일보 정치부, 2008; 엄, 송, 정, 강, 구, 2008.

그 한편 김영삼 정권은 계승에 있어서 인수위와 당조직, 사적 조직이 활동했다. 즉

공식적인 대통령직 인수위와 민주자유당 정책위원회, 동순동팀이다 (류,2004,57). 대통령 인수위는 김영삼이 민주 세력의 승리 그리고 민주화의 완성이라는 인상을 국민에게 주고 같은 정당인 노태우대통령으로부터 정권을 인계하는 것이 아니라 인수한다는 것을 제시하는 필요가 있었기 때문에 노태우에게 강력하게 인수위를 설치하도록 요구한 것이었다 (류, 2004,58). 그러나 인수위 구성 멤버를 보면 이명박과는 달리 김영삼의 측근은 거의 들어가지 않았다 (표 2-2). 인수위 의원은 모두 정치가로 구성되었으나 그 대부분은 2-4 선의 중진 의원이어서 지역적 배분을 중시한 인선이었다 (류, 2004,59). 김영삼 측근 가운데 인수위에 참가한 사람은 행정 실장으로 들어간 관료 출신의 김무성 뿐이었다 (류 ,2004,60).

표 2-2 제 14 대 인수위 구성

분과위원회	위원회		담당 정부부처
	간사	위원	
통일/외교/안보	박간용(부산)	정원식(위원장,전국무총리, 선대위원장,이북), 이환의(광주)	통일원,외무부,국방부,안기부
정부	최병렬(전국구)	이해구(경기),최창윤(이북, 총재비서실장)	청와대,총리실,내무부,법무부,총무처,공보처,정부 1,정부 2,법제처
경제 1	이민섭(강원)	장영철(경북),유경현(전남, 도지부장)	경제기획원,재무부,상공부,동자부
경제 2	양창직(전북)	서정화(인천),신경식(충북)	농림수산부,건설부,노동부,교통체신부, 과학기술처
사회/문화	남재희(서울,원외)	김한규(대구),이재환(대전)	교육부,문화부,체육청소부,보사부,환경처, 국가보훈처

류, 2004,88,59, 정, 122 를 참고로 필자가 작성함

실제로 김영삼은 인수위에 많은 것을 기대하지 않았다. 인수위에 대해 김영삼은 위원장을 통해서 지시하는 정도로 자신이 의원회에 참석한 일은 없었다. 공약 정책의 검토는 당정책위원회에 맡겨져 있었기 때문에 위원회가 소관하는 일은 아니었다. 인사 문제도 다루지 않았고 당면의 현안을 담당하긴 했으나 당정책위원회와 긴밀한 협의를 필요로 했다 (류, 2004,130).

김영삼은 열성적으로 인수위 설치를 시도했는데도 인수위가 계승 작업에서 주요한 역할을 수행하지 않았던 것은 김종필 당대표와 정책위원회가 인수위가 돌출된 역할을 담당 하는 것을 싫어해서 견제했기 때문이다. 김종필은 여당 민주자유당 내에서

김영삼으로부터 독립된 권력 기반을 가지고 있었으며 그 견제는 대통령 당선자와 그 측근에게 권력이 집중되는 것을 억제하려고 하는 것이었다. 이러한 당내 사정에 배려하여 김영삼은 자신의 리더십을 발휘하기 위한 정권 준비 작업을 포기하고 말았다. 김영삼은 당선 후에 신한국위원회와 부정방지위원회, 중앙인사위원회를 구상했다. 신한국위원회는 대학 교수를 중심으로 한 대통령의 씽크탱크이며 (류, 2004,78), 제 5 공화국 당시의 국보위와 같은 역할을 구상했으나 「새로운 실세 집단이 탄생하는 것으로 발생하는 부작용을 우려해서」 결국 설치하지는 않고 그 역할을 당에 맡겼다 (조선일보 1993.1. 4 정치부 기자 좌담회). 부정방지위원회 및 중앙인사위원회에 대해서는 전자는 정부 조직의 정화를, 후자는 정부에 대한 인사권을 보다 명확하게 파악하는 것을 목표로 하는 것이었다. 그러나 옥상가게라는 비판을 받아서 전자는 감사원 하부기구로 축소하고 후자는 설치되지 않았다. 즉 김영삼 정권에 있어서 인수 조직은 다원적인 것이었다. 이와 같이 양 정권을 비교하는 한 예상대로의 결과를 찾아낼 수 있다.

그러나 이러한 차이는 양 대통령의 개성이나 양 정권을 둘러싼 선거 이외의 요인이 작용했을지도 모른다. 예를 들면 양 정권의 현저한 차이로 생각할 수 있는 것은 대통령 소속 정당이 전후로 교체하는, 문자 그대로 정권 교체인지 혹은 동일 정당내에서의 정권 교체인지 어느 쪽인가 하는 점이다. 이명박은 문자 그대로 정권교체이므로 집권적인 대응을 할 필요가 있었는데 대해 김영삼은 그렇지 않기 때문에 분권적인 계승을 하면 되는 것이었다고 할 수도 있을 것이다. 그러기에 다른 정권을 검토하는 것으로 가설이 맞다는 사실을 제시하고자 한다.

문자 그대로 정권 교체가 이루어진 것은 김대중 정권이다. 이 정권은 계승에 있어서 인수위 외에 노사정위원회 등 여러가지 공적 조직을 설치했다. 경제정책의 중요한 부분이 노사정위원회에서 결정되는 등 인수 요소는 인수위 이외의 조직이 담당하는 일이 많았다. 김대중 정권이 당초 김종필 정당인 자민련과의 연합 정권으로 출발한 것도 있어서 인수위는 김대중 당인 국민회의와 자민련이 서로 거의 동수의 위원을 내서 구성됐다. 그러기 때문에 인수위에는 정책에 관한 중요한 역할을 맡기기 어려웠다. 즉 김대중 정권에 있어서 인수 조직은 다원적이었다.

한편으로는 동일 정당내에서 정권 교체가 이루어진 노무현 정권은 계승 조직을 기본적으로 인수위에 단일화시켰다. 인수위는 행정 각 부국으로부터 청취를 통해서 업무를 장악하는 것과 동시에 노무현의 선거 공약 그 자체를 재검토하여 김대중 정권과의 단절을 강조하는 정권 과제를 정리했다. 여기에 참가한 멤버는 거의 대부분은 기성 정치가가 아니라 대학교수 등이었는데 그 후 그들은 정권 이행기가 끝난 후에 대통령 비서실 등에 근무하여 정권 중추를 담당하게 되었다. 노무현 정권에 있어서의 인수 조직은 집권적이었다.

지금까지 살펴본대로 인수위 형태 및 인계와 인수의 관계에는 사례가 적기 때문에 통계적으로 의미를 갖는다고는 말할 수 없으나 명백한 관련성을 찾아낼 수 있었다.

김영삼, 김대중 정권보다 노무현, 이명박 정권이 인수 조직이 집권적이었다. 이 유사성과 차이를 설명 가능케 하는 요인은 국회의원선거의 간격 즉 시기적인 가까움 뿐이다. 김영삼이나 김대중은 상대적으로 대통령선거로부터 다음 국회의원선거까지 시간이 많이 있었으나 노무현이나 이명박 정권은 그 반대였던 것이다.

5. 제 18 대 총선

다음으로 2008년 4월 9일에 실시된 제 18대 총선시의 여당 한나라당 공천 과정을 분석하고자 한다. 본고에서 제시한 모델에 따르면 대통령 선거 직후에 실시되는 총선에서는 대통령의 제공하는 포스트, 즉 여당 공천이라는 라벨이 유권자의 인지구조와 의원의 재선 가능성에 있어서 중요하기 때문에 공천을 받은 비대통령과 의원은 공천을 받지 못한 같은 계보 의원과 결속되는 일은 없다. 그 점을 전망하면서 대통령은 포스트 배분을 선택적으로 활용하여 비대통령과 의원 모두를 배제하는 것이 아니라 그 일부를 오히려 스스로 포섭해나가며 공천을 주는 것으로 비대통령과가 결속하여 자신에게 도전할 가능성을 사전에 차단해서 여당의 과반수 의석 획득과 대통령의 여당 통제의 양쪽 모두를 동시에 실현하려고 할 것이다.

여기서 중요한 것은 여당의 공천이라는 라벨이 유권자의 인지구조와 의원의 재선 가능성에 대해 갖는 의미는 다른 조건이 같다고 치면 대통령선거와 총선의 선거 간격이라는 시간 변수에 의해 좌우된다는 것이다. 일반적으로 대통령 선거와 총선이 동시에 실시되는 경우 통합정부가 생기기 쉽다. 여당의 공천이라는 라벨은 총선에 있어서 각 의원에게는 그 만큼 중요한 것이다. 반대로 비동시 선거의 경우 총선은 대통령·여당에 대한 중간 평가의 성격을 띠어 분할 정부가 생기기 쉽다. 여당의 공천이라는 라벨은 총선시에 의원에게 재선 가능성을 반드시 높이는 것은 아니라는 것이다. 한국에서는 대통령과 국회의원의 임기가 각각 5년과 4년으로 다르고 또한 선거 일정도 각각 12월과 4월으로 상이하기 때문에 대통령 선거와 총선은 항상 비동시 선거가 된다. 게다가 단지 비동시 선거일 뿐만 아니라 양 선거의 간격은 매번 다르다. 가장 떨어져 있을 때가 3년 4개월이고 가장 가까울 때에는 4개월인데 총선이 실시될 때마다 1년씩 시기차 가까워지는 것이 특징이다. 제 18대 총선은 제 17대 대통령 선거의 4개월 후에 실시되었으나 총선과 대통령 선거의 간격이 이렇게까지 가까워진 것은 20년만의 일이었다. 동시 선거는 아닌데 허니문 선거에 해당하는 것이며 여당의 공천을 받을 수 있는지 그 여부가 다른 총선과 비교하여 의원에게는 그 만큼 중요한 일이었고 공천을 굳이 포기하는 이유는 거의 없었다.

하나 더 중요한 것은 여당의 공천이라는 라벨이 유권자의 인지구조와 의원의 재선 가능성에 있어 갖는 의미는 다른 조건이 같으면 공천 과정이 종료하는 시점과 총선까지의 간격이라는 다른 시간 변수에 의해서도 좌우된다는 것이다. 공천을 받을 수 없었던 의원에게는 그 결과를 수용해서 은퇴에 응하는지 그렇지 않으면 탈당해 새롭게

정당을 결성하거나 무소속으로 출마한다는 두가지 옵션이 있다. 일반적으로 신생 정당의 공천이나 무소속이라는 라벨은 유권자에게 인지되어 있지 않다. 기존 정당, 특히 여당과 비교하면 의원의 재선 가능성을 저하시키지만 총선까지 충분한 시간이 있으면 유권자의 인지구조를 변화시키는 것은 가능하다. 그러므로 공천을 받을 수 없었던 의원이 조용하게 은퇴하는지 다른 옵션을 취하는지 에 대해서는 공천 과정이 어느 시점에서 종료하는가에 좌우된다. 대통령으로서는 공천에서 배제한 의원을 확실히 은퇴에 몰아넣기 위해서는 가능한 한 총선의 직전까지 공천 과정을 잡아늘이는 것이 유리한 계책이 된다.

여당의 공천권은 종래에는 당총재를 겸임한 대통령이 완전히 장악하고 있었으나 노무현대통령 이후 당권 (당집행부)과 대권 (대통령)의 분리가 진행되어 대통령은 당총재를 겸임하고 있지 않고 공천권도 공식으로 장악하고 있는 것은 아니었다. 한나라당의 경우에는 공천심사위원회라고 하는 당내외의 소수의 멤버가 참가하는 조직이 설치되어 지역구와 비례구의 양쪽 모두에 대해 문자 그대로 공천 심사를 담당했다. 위원장으로는 당외의 전 서울 지검장이 임명되어 나머지 10 명의 위원으로는 당외로부터 5 명의 전문가가, 당내로부터 5 명의 현직 의원이 참가해서 구성되었다. 공천심사 위원회의 구성 자체가 친이파와 친박파의 사이에서 대립의 초점이 되었으나 결국에는 친이파 5 명, 친박파 2 명, 중립파 4 명이라는 비율로 구성되었다¹⁰. 이명박 대통령은 친이파라는 대리인을 통해서 영향력을 행사하고 자신의 의향을 반영시키는 일은 가능하지만 친박파가 완전히 배제되어 있는 것은 아니며 하물며 과거처럼 대통령 자신이 공천권을 장악하고 있는 것도 아니다. 또한 그렇다고 해서 친박파에 필요이상으로 양보한 것도 아니다. 수적으로는 친이파는 친박파를 웃돌고 있으며 주도권을 장악해 있었다. 대통령에게 있어서 중립파 뿐만이 아니라 친박파의 일부를 포섭하는 것으로 인해 공천 심사의 공정성이 담보되어 있다고 주장할 수 있을 뿐 만 아니라 친박파의 결속을 불가능하게 하면서 당을 자신에게 유리하게 재편해 나가는 계기를 확실히 잡아냈다. 친박파를 완전히 배제했을 경우, 공천 심사의 공정성에 대해 문제 제의를 받을 뿐 만 아니라 입구에서 배제되었다고 간주되면 친박파 전체가 결속하여 조속히 탈당에 나서는 등 대통령을 흔들기 시작할 가능성은 충분히 예견되었다.

출구에 해당하는 공천심사위원회에 의한 공천 심사 결과도 마찬가지다. 공천을 받은 후보자의 비율이 친이파와 친박파 사이에서 대립의 초점이 되었지만 양쪽 모두 거물 현직의원이 탈락되어 무승부의 양상을 나타내면서도 결국에는 비율 면에서 친이파가 압도적이었던 상황하에서 박근혜자신도 포함하여 친박파 일부가 또한 공천을 받았다. 어느 보도에 따르면 지역구 245 명 가운데 친이파는 157 명, 친박파는

¹⁰ 「한겨레」 (http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/265489.html)(최종검색 : 2008년 8월 24일)

44 명, 중립파는 44 명으로 분류되어 있다¹¹. 분류의 방법에 따라 구체적인 수치에 다소 차이는 생길 수 있으나 이러한 평가 자체는 일치된 것이다. 공천 과정에 대해 「보이지 않는 손의 개입」이 있었는지에 대해서는 단정적인 사실은 알 수 없으나 적어도 결과적으로는 이명박 대통령에게 있어서 최선이었다고 말할 수 있다. 공천심사위원회 구성에 이어 공천심사 그 자체에 대해서도 친박파의 일부를 포섭하는 것으로 공천심사의 공정성이 나름대로 담보되었다고 주장할 수 있을 뿐 만 아니라 총선 이후를 내다보며 여당을 자파 중심으로 확실히 재편하는 일에도 또한 성공했다.

게다가 공천 과정은 3 월 중순까지 늦어졌기 때문에 공천을 받을 수 없었던 의원에게는 공천의 결과에 저항하려고 하는 경우 거의 시간이 남아 있지 않았다. 만일 탈당해서 무소속 혹은 새로 정당을 창당하여 출마했다고 하여도 재선 가능성은 거의 전망할 수 없었으며 의미있는 경쟁 상대가 되지 않을은 것이 예견됐다.

그런데도 공천을 받을 수 없었던 의원에게는 어쨌든 출마하지 않으면 재선할 가능성이 없기 때문에 재선을 노리는 사람이라면 당선 가능성과 상관없이 한나라당을 탈당하여 무소속 혹은 새로 정당을 창당해 출마할 수 밖에 없었다. 실제로 공천을 받을 수 없었던 친박파는 출마하지 않고 은퇴를 받아들이는 것보다 한나라당을 탈당해서라도 출마하는 길을 선택했다. 그들 가운데 일부 의원은 친박연대라는 새로운 정당을 창당하여 그 당에서 공천으로 받아 출마했다. 또 다른 일부 의원은 무소속은 무소속인데 친박무소속연대라는 공통된 라벨을 스스로 자칭했다.

그 한편 공천을 받은 친박파 가운데 공천을 받을 수 없었던 같은 친박파 의원에게 동조하여 친박연대에 참가한 사람은 한 명도 없었다. 친박파로서의 결속보다 어디까지나 한나라당의 공천을 통해 자신의 재선을 달성하는 것을 우선적으로 생각한 것이었다.

이와 같이 공천 과정에 있어서 친박파 모두를 배제한 것은 아니었고 오히려 그 일부를 스스로 포섭하여 공천을 주는 것으로 친박파가 결속하여 자신에게 도전할 가능성을 사전에 차단하는 것으로 인해 여당의 과반수 의석 획득과 여당 통제의 양쪽 모두를 동시에 달성하려고 한 대통령의 의향은 관철되었다. 즉 친박파의 잔존했다는 것은 이명박이 공천권을 공식으로는 장악하고 있지 않기에 「보이지 않는 손의 개입」에는 한계가 있었으며 당을 자파 중심으로 완저의 순화시키지 못했던 결과 생긴 험잡물이 아니라 대통령의 의도와 완전히 일치된 일이었다고 하는 것이다.

6. 나가며

본고에서 실증한 것과 같이 이명박대통령은 비대통령파를 배제하여 자파를 중심으로 한 비타협적인 정부 형성을 하게 된 것은 대통령 선거, 정권 계승, 대통령

¹¹ 「조선일보」 (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/03/18/2008031800070.html)
(최종검색 : 2008 년 8 월 24 일)

취임, 그리고 총선이라는 순서로 매우 접근돼 있었기 때문이다. 정권 계승에 대해서는 총선까지의 간격이 가깝기 때문에 이명박대통령은 자파 중심으로 정권 인수위를 구성했다. 총선에 있어서의 여당 공천 과정에 대해서는 대통령 선거로부터의 간격이 가깝기 때문에 비대통령과의 일부를 의도적으로 포섭하여 공천을 줌으로써 비대통령파를 분단시켜 여당을 자파 중심으로 재편했다. 어느 쪽이든 비대통령파에 대해서 직무나 공천이라는 자원을 선택적으로 배분하는 것으로 인해 비대통령파가 결속하여 자신에게 도전할 가능성을 차단하는 것으로 국회 의석 과반수와 통제된 여당에 담보된 자파 중심 정부를 형성하려고 했던 것이다. 그 때 대통령이 여당 정치가에게 배분할 수 있는 직무나 공천이라는 자원의 매력은 각 선거 간격에 따라 달라서 거기에 따라 대통령이 여당 정치가를 통제할 수 있는 폭도 또한 달라진다는 점에 본고는 주목했다. 선거 간격이 가까운 경우 대통령으로부터 제시될지도 모르는 직무를 내다보며 비대통령파는 결속할 수 없기 때문에 대통령은 애초부터 비대통령파에게 직무를 배분할 필요가 없다. 대통령으로부터 공천을 받은 비대통령파는 그것을 버려서라도 비대통령파로서의 결속을 우선시하려고 하는 일도 없다. 이렇게 해서 이명박대통령은 친박과의 결속을 불가능하게 하면서 친이파 중심으로 여당을 재편시키는 일에 성공했다.

이명박대통령에게 있어서 완전히 오산이었던 것은 신생 정당 또는 무소속으로 출마한 친박과의 힘이다. 제 18 대 총선 결과 여당 한나라당은 153 의석을 획득해 과반수 (150)를 조금 웃돌았지만 이 「여대야소」는 도저히 안정적인 것은 아니었다. 그 한편 친박연대나 친박무소속연대 등 한나라당을 탈당하여 당외에 나간 친박과는 합쳐서 30 의석 정도를 획득했다. 결성된지 얼마 되지 않은 신생 정당이나 무소속 후보라도 유권자에게 제대로 인지되어 의원의 재선 요구에 합치되었다. 게다가 당내에서 공천을 받은 친박파도 30 의석 정도 획득했다. 즉 이명박대통령의 여당은 의회에서 과반수를 획득했으나 당 내외에 상당 규모의 비대통령파를 안게 되었다.

여기서 검토해야 할 점은 친박과의 일괄 복당이라고 하는 사례이다. 일반적으로 대통령은 국회 과반수를 확보할 수 없다는 등 그 유지에 어려움을 느끼는 경우 비교적 이상점이 가까운 의원을 여당에 입당시켜 과반수 유지를 가능케 하도록 노력한다. 대통령에게 있어서 바람직한 것은 당선자를 골라서 충원하는 것이다. 대통령에게 충성을 맹세하게 하여 입당시키는 것이 정책적인 타협을 요구되지 않아서 좋기 때문이다. 다른 길은 비대통령파의 집단 입당이다. 이 경우 정책적인 타협을 필요로 하고 직무 배분도 할 필요가 있으나 의회의 과반수를 확보할 수는 있다. 친박과의 일괄 복당은 후자의 사례이다. 이 점에 대해서는 표 1 의 모델로 설명된다. 다음 선거까지의 기간이 지극히 길기 때문에 비대통령파는 결속하게 된다. 그래서 그들에게 포스트를 할당하여 집단 입당을 허용할 수 밖에 없는 것이다. 한나라당에 돌아온 친박과는 당내에서 3 분의 1 를 차지하는 세력을 과시하며 대통령에게는 분명히 「여당 내 야당」이라고 말해지는 거부권 플레이어인데 자신에게 도전하는 개연성이 높고 또한

그 위협의 신뢰성이 높기 때문에 당내에 포섭하여 일정한 양보를 하지 않을 수 없다. 이와 같이 본고에서 제시한 모델은 당초 상정했던 정권 계승이나 총선 등의 단계뿐만이 아니라 친박파의 일괄 복당이라는 그 후에 일어난 사례에 대해서도 설명 가능한 힘을 갖는다.

헌법상의 규정에 의해 현직 대통령이 출마하지 않는 차기 대통령선거를 향해서 현 시점에서는 가장 유력한 여당 후보인 친박파를 주축으로 한 차기 「대통령의 탄생」은 벌써 시작되고 있다. 그 때에는 이번과는 다른 형태로 총선 실시 8 개월 후에 대통령 선거가 있다는 선거 간격이 대통령 후보와 의원간의 정당 정치를 규정하게 될 것으로 보인다.

참고 문헌

- 김혁/함성득/권혁민, 2004, “한국에 있어서 정권인수기 조직화의 경로의존성 분석,” <한국행정학보> 38-5.
- 류재택, 2004, <대통령직 인수> 법문사.
- 박재완, 2002, <대통령직 인수/인계의 제도화에 관한 연구> 한국행정연구원.
- 안병만, 1998, ”역대통치자의 리더쉽 연구” 한국행정학회 세미나.
- 엄상현/송홍근/정호재/강지남/구가인, ”이명박 시대 150 인의 파워엘리트,” <주간동아> 2008.1.1.
- 정윤재, 2006, <한국의 정치엘리트 충원에 관한 연구-대통령직인수위원회를 중심으로>, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.
- 중앙일보 정치부, 2008, <이명박핵심 인맥 핵심 브레인 1,2>, 중앙북스.
- 최진, 2003, <대통령리더쉽> 나남출판.
- 함성득, 2003, <대통령학 (제 2 판)> 나남출판.
- Ahn, Byong-Man, 2003, *Elites and Political Power in South Korea*, E.Elgar.
- Aldrich, John H., 1995, *Why Parties?*, University of Chicago Press.
- Barber, James D., 1977, “Comment: Qualls’s Nonsensical Analysis of Nonexistent Works,” *American Political Science Review*, 71, pp.212-225.
- Barber, James D., 1992, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4th ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Campbell, Colin, 1986, *Managing the Presidency: Carter, Reagan, and the Search for Executive Harmony*, University of Pittsburgh Press.
- Cheibub, Jose Antonio, 2007, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, University Press.
- Colin Campbell, 1983, *Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*, University of Toronto Press.
- Henderson, Gregory, 1968, *KOREA: The Politics of Vortex*, Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle, 1996, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 37 Countries*, Yale University Press.
- Linz, Juan J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Re-equilibration*,

- Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Johns Hopkins University Press.
- Neustadt, Richard E., 1990, *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 4th ed., Free Press.
- Pfiffner, James, 1988, *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running*, Dorsey Press.
- Fenno, Jr. Richard, 1974, *Congressmen in Committees*, Little, Brown
- Shofield, Norma and Itai Sened, 2006, *Multiparty Democracy: Elections and Legislative Politics*, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- Sinclair, Barbara, 1985, "Agenda Control and Policy Success," *Legislative Studies Quarterly* 10, pp.291-314.

金浩鎮 (李健雨訳), 1993 『韓国政治の研究(한국정치 연구)』三一書房

慎斗範, 1999 『韓国政治の 50 年 : その軌跡と今後の課題(한국정치 50 년: 그 궤적과 향후 과제)』ブレーン出版

曾我謙悟(소가켄고), 2005 『ゲームとしての官僚制(게임으로서의 관료제)』東京大学出版会