

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③

제왕적 대통령제? 제왕적 국회가 더 문제!

일시 | 2025. 2. 19. **수** 오후 2시

장소 | 국회의원회관 제2소회의실

주최 |  여의도연구원  김미애 의원

P/r/o/g/r/a/m

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③

- 주 제: [창립 30주년 여의도연구원 연속토론회 “국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③]

제왕적 대통령제? 제왕적 국회가 더 문제!

- 일 시: 2025년 2월 19일(수) 오후 2시
- 장 소: 국회의원회관 제2소회의실
- 주 최: 여의도연구원, 국회의원 김미애

10:00 ~ 10:20 **개 회 식** ※ 원활한 토론회 진행을 위해 내빈 소개, 사진 촬영 등은 생략합니다.
내외빈 여러분의 양해 부탁드립니다.

개 회 사	윤희숙 여의도연구원장 김미애 국회의원
축 사	권영세 비상대책위원장·여의도연구원 이사장 권성동 원내대표 김상훈 정책위의장

10:20 ~ 11:30 **제왕적 대통령제? 제왕적 국회가 더 문제!**

좌 장	윤희숙 여의도연구원장
발 제	제왕적 대통령제보다는 제왕적 의회가 더 문제다 장용근 흥익대 법과대학 교수
토 론	1. “제왕적 국회” 어떻게 막을까? 박명호 동국대 정외과 교수 2. 제왕적 국회와 87년 체제 양은경 조선일보 법조전문기자 3. “제왕적 대통령제? 제왕적 국회? 4류 대한민국 정치의 민낯” 정혁진 변호사
Q & A	

C/O/N/T/E/N/T/S

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③

개회사

윤희숙 여의도연구원장	i
김미애 국회의원	iii

축사

권영세 비상대책위원장·여의도연구원 이사장	v
권성동 원내대표	vii
김상훈 정책위의장	ix

발제 및 토론

발 제

제왕적 대통령제보다는 제왕적 의회가 더 문제다	1
장용근 (홍익대 법과대학 교수)	

토 론

1. “제왕적 국회” 어떻게 막을까?	31
박명호 (동국대 정외과 교수)	
2. 제왕적 국회와 87년 체제	39
양은경 (조선일보 법조전문기자)	
3. “제왕적 대통령제? 제왕적 국회? 4류 대한민국 정치의 민낯”	45
정혁진 (변호사)	

개회사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③



윤 희 숙
여의도연구원장

안녕하십니까, 여의도연구원장 윤희숙입니다.

‘대한민국 대전환’을 위한 기획 토론회 ‘국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가’를 준비하는 마음이 무겁고도 희망적입니다. 현재의 혼돈을 뚫고 새로운 질서가 태어나기 위해서는 우리 스스로 냉정하게 현실을 인식하고 해결을 위해 전력을 다해야 한다고 통감했기 때문입니다.

70여년 경제발전의 빛나는 성과를 누리고 있지만, 어느덧 우리가 희망하는 사회의 모습과 지금의 모습이 너무도 괴리됐다는 것이 점점 더 명확해지고 있습니다. 무엇보다 국가와 국민의 관계가 더 이상 시대와 맞지 않습니다. 국가란 더 이상 국민을 위에서 다스리고 통제하는 존재가 아닙니다. 자유로운 시민이 더 안전하고 신바람나게 잠재력을 펼치도록 운동장을 깔고 돌보는 것이 국가이며, 그것을 구성하는 3권은 서로를 존중하고 견제해야 합니다.

그러나 근래 부각되고 있는 우리 권력기관들의 모습은 국민들의 신뢰를 상실하고 있습니다. 서로 마찰할 뿐 아니라 국민에게도 고압적입니다. 과거에는 그런 방식이 일부 효율적이었을 수도 있으나, 이미 고도로 발전된 한국 경제와는 어울리지 않습니다.

개개인이 각자의 잠재력을 맘껏 발휘하며 삶을 자유롭게 누리기 위해서는 국가와 개인의 관계가 근본적으로 조정돼야 합니다. 위아래 관계가 아닌 수평적 관계로 전면 재편돼야 할 때인 것입니다.

본 토론회는 이러한 문제점을 명확하게 규명하고 무엇을 개선해야 할지 실천적 과제를 추출하는 기회로 기획했습니다.

바야흐로 낡아진 오랜 틀을 깨고 새로운 판을 짜야 할 시간입니다. 전화위복이라는 말이 가리키듯, 생각을 모아 지금의 문제를 해결하는 과정에서 국민 개개인의 삶 또한 보다 자유롭고 행복해질 것이라 믿어 의심치 않습니다. 참석해주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

2025년 2월 19일
여의도연구원장 윤희숙

개회사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③



김미애
국회의원

안녕하십니까.

부산 해운대를 국민의힘 국회의원 김미애입니다.

‘제왕적 국회가 문제’라는 주제로 창립 30주년을 맞는 여의도연구원과 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻 깊게 생각합니다. 애써주신 윤희숙 원장님을 비롯한 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

우리는 국민 모두에게 존경받는 대통령을 갖지 못했고, 앞으로도 그럴 가능성이 높습니다. 국가적으로 불행한 일입니다. 제왕적 대통령제가 한 원인으로 지목되지만, 87헌법 체제는 군 출신 대통령에 대한 반감으로 들어섰고, 헌법상 대통령의 권한이 의회 권력보다 우위에 있다고 말할 수 있을지 의문입니다.

오히려 29번의 연쇄 탄핵, 23번의 특검법 발의, 삭감 예산안 단독처리, 갑질 청문회 등 권력을 극대화하여 폭주하는 민주당의 행태가 바로 제왕적이라고 할 것입니다. 아마도 87년 당시 사실상 지금의 의회독재는 고려하지도 상상하지도 못했던 일일 것입니다.

계엄 이후 대통령 권한을 축소·분산해야 한다는 개헌론이 힘을 받고 있습니다. 타당한 측면이 없지 않지만, 동시에 국회 권력의 비대화를 어떻게 제어할지에 대한 깊은 고민도 필요합니다.

힘을 주체하지 못하는 철없는 아이처럼 칼을 휘두르는 의회 권력 앞에 소수 여당은 물론 행정부도 무기력합니다. 우리 헌법은 대통령에게 국회 해산권을 부여하지 않았고, 국회 견제 장치로 법률안 재의요구권이 거의 유일합니다. 지금의 정치적 성숙도를 고려하면, 거대 야당으로 인해 반복되는 국가 혼란은 피하기 어려울 것입니다.

가장 어렵지만 가장 좋은 해법은 권력 행사를 자제하는 것입니다. 입법권을 행사할 때는 국민 전체의 이익과 국가의 미래를 고민해야 합니다. 예산 심사권도 마찬가지입니다. 예산을 삭감할 때 그 기준을 본인에게 적용해 보고, 해당 조직의 구성원 입장에서 숙고해야 합니다.

절제된 권한 행사를 기대하기 어렵다면 현실적으로 개헌 등을 통해 실질적인 권력 균형 장치를 반드시 마련해야 하며, 오늘 발제와 토론을 통해 심도 있는 논의가 이루어지기를 기대합니다.

끝으로 우리 논의의 궁극적인 목적은 정치에 대한 국민 신뢰 회복과 정치 선진화를 견인하기 위함입니다. 그렇다면 우리부터 반성합시다. 불체포특권 포기, 후원금 모금 창구로 변질된 출판 기념회 금지 등 이미 약속한 정치개혁을 실천합시다. 선거를 앞둔 일회성 보여주기가 아니라 희생과 헌신의 자세로 진정성 있게 국민께 다가갑시다.

함께 해주신 모든 분들께 다시 한번 감사드리며, 행복과 행운이 늘 곁에 있기를 기원합니다. 감사합니다.

2025년 2월 19일
국민의힘 국회의원 김미애



권 영 세

비상대책위원장·여의도연구원 이사장

안녕하십니까. 국민의힘 비상대책위원장 권영세입니다.

여의도연구원 창립 30주년을 맞아 ‘국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가’라는 주제로 연속토론회가 열리게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

뜻깊은 토론회를 준비해주신 윤희숙 원장님, 그리고 행사를 공동 주최해주신 최형두·김미애·박수민 의원님께 감사드립니다. 또한, 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 감사 말씀을 드립니다.

대한민국은 민주공화국이며, 민주공화국은 삼권분립이라는 견제와 균형의 원칙 위에 운영됩니다. 하지만, 우리는 현재 대한민국의 ‘삼권분립’이 무너지는 상황을 목도하고 있습니다.

입법부를 장악한 거대야당은 법과 규칙을 마음대로 바꿔가며 그들만을 위한 ‘방탄막’을 둘러치고 있고, 의석수를 무기로 ‘조기 대선’을 앞당기기 위해 행정부를 무력화하는 것을 넘어, 사법부까지 종속시키려 합니다.

더욱 가관인 것은 수사기관과 사법부가 보이는 일련의 모습입니다. 국민을 섬기고 법치를 바로세워야 할 국가기관이 존재 목적을 저버리고 국민 위에 군림하는 ‘주객전도’ 현상을 보였습니다.

특히, 많은 국민이 현직 대통령이 체포되고 구속되는 헌정사상 유례없는 일이 일어나는 과정을 지켜보시면서 눈살을 찌푸리셨고 분노하셨습니다. 검찰과 경찰, 공수처 등 수사기관들은 다음 정권에 출서기 위해 인간함을 쓰면서 마치 사냥이라도 하듯 경쟁적으로 달려들었고, 사법부는 비겁하게 권력의 눈치만을 살폈습니다.

한편, 법치와 민주주의 수호의 '최후 보루'라 할 수 있는 헌법재판소의 편향적 행태도 많은 논란을 일으키고 있습니다. 헌법학자들을 비롯한 각계에서도 탄핵심판이 무리한 속도로 편파적으로 진행되고 있다고 우려하는 실정입니다. 공정하고 객관적인 판결을 내려야 할 헌법재판소가 답을 미리 정해놓고 재판에 임하는 건 아닌지, 많은 국민들께서 의구심을 감추지 못하십니다.

대한민국의 근간인 헌법을 다루는 국가기관을 우리 국민들이 믿지 못하는 참으로 어처구니 없는 일이 벌어지고 있는 것입니다. 이처럼 국가기관이 국민의 신뢰를 잃는다면 우리 사회의 갈등을 조정하기보다는 오히려 갈등을 증폭시키는 '역촉매'로 작용할 위험성이 있습니다.

대한민국은 G7 주요국들과 어깨를 나란히 할 정도로 국력이 커졌습니다. 작년 8월, 세계은행은 '2024년 세계개발보고서: 중진국 함정' 보고서에서 한국을 '중진국 함정'에서 탈출한 '성장 슈퍼스타'로 언급했습니다.

이렇게 우리나라 국격은 중진국 함정에서 빠져나왔는데, 정작 국가기관은 아직도 중진국 함정에서 허우적거리는 게 아닌지 성찰할 필요가 있습니다. 나아가 현행 '87체제'를 극복해야 한다는 목소리도 귀기울여야 합니다.

우리나라가 다시 한번 대도약을 하기 위해서는 국가기관을 조속히 정상화해야 합니다. 모쪼록 이번 연속토론회에서 국가기관의 현재 모습을 객관적으로 되짚어보고, '법치'와 '민주주의'의 본질적 가치에 집중하는 국가기관으로 거듭날 수 있도록 해법을 모색하는 귀한 시간이 되기를 기대합니다.

다시 한번 뜻깊은 토론회가 열린 것을 축하드리며, 참석해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2025년 2월 19일

국민의힘 비상대책위원장·여의도연구원 이사장 권영세

축사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③



권성동
원내대표

안녕하십니까, 국민의힘 원내대표 권성동입니다.

여의도연구원 창립 30주년을 맞아 열리는 「국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가」 연속 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해주신 윤희숙 여의도연구원장님, 최형두 의원님, 박수민 의원님, 김미애 의원님을 비롯한 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

지금 대한민국은 비상상황입니다. 삼권분립은 무너지고 있고, 국민을 위해서 일해야 할 국가 기관들이 국민의 위에서 군림하려는 행태가 나타나고 있습니다.

먼저, 현재 진행되고 있는 헌법재판소의 탄핵 심판 절차를 살펴보면 공정성은 사라지고 재판관 개인의 입맛대로 골라 재판하는 ‘재판 쇼핑’이 자행되고 있습니다. 심지어 탄핵 수사 과정에서는 법원의 자의적 해석이 낳은 불법 영장으로 대통령이 체포되고 구속되는 보고도 믿지 못할 일이 자행되기도 하였습니다.

수사기관은 어떻습니까? 민주 세력으로부터 시작된 검찰개혁은 지난 정권에서 정점을 찍었고 기어코 공수처라는 민주국가에 유례없는 홍위병을 만들어냈습니다. 그 결과, 국가 비상사태하에서 수사의 절차적 허점이 드러났으며 이는 국가적 혼란으로 이어졌습니다.

국회도 마찬가지입니다. 그동안 국회는 여야가 싸울 때 싸우더라도, 관행이란 대의명분하에 최소한의 협치와 양보가 이루어져 왔습니다. 그러나 작금의 상황을 보면 선배 정치인께서 일궈 오신 협치와 상생의 정신은 온데간데없이 오직 지지층만을 위한 정치에 매몰되어 있습니다.

29번의 국무위원 탄핵 낚발, 수 없이 자행된 입법 폭거, 대규모 예산 삭감을 통한 행정부 마비 등 야당은 본인들만이 민의고 정의라 포장하며 폭주와 독단을 자행해왔습니다.

대한민국은 전진하고 있지만, 정치와 국가 스스로가 국민을 외면하고 발목 잡는 것은 아닌지 되돌아볼 때입니다.

이렇게 되기까지 우리 국민의힘도 잘했다고 말할 순 없습니다. 그러나 변화와 개혁에 대한 국민적 목소리가 높은 현시점에서, 여당으로서 주도해 나가야 한다고 생각합니다.

따라서 오늘 당의 싱크탱크인 여의도연구원과 많은 전문가 여러분께서 이번 토론회를 통해 지혜를 모아주시고, 실효성 있는 방안으로 도출되길 기대합니다.

국민의힘은 도출해주신 고견을 바탕으로 국가기관 각각 본연의 역할을 되찾고, 균형 잡힌 삼권분립체제를 완성하여 국민 여러분께 돌려드릴 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한번 「국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가」 연속토론회의 개최를 축하드리며, 참석 해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2025년 2월 19일
국민의힘 원내대표 권성동

축사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③



김 상 훈
정책위의장

안녕하십니까! 국민의힘 정책위의장 김상훈 의원입니다.

오늘부터 3일간 이어지는 여의도연구원 창립 30주년 기념 연속토론회 ‘국민위에 군림하는 국가기관 정상인가’를 준비해 주신 윤희숙 여의도연구원장님과, 최형두·김미애·박수민 국회 의원님께 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 바쁘신 와중에도 토론회에서 고견을 주실 장영수 고려대 교수님, 김종민 변호사님, 장용근 홍익대 교수님을 비롯해, 토론으로 힘을 쏟아 주실 학계 전문가와 언론인 여러분께도 감사드립니다.

대한민국 헌법은 3권분립 원칙을 채택하고 있으나, 국회의 권력이 비대해져 다수당이 마음만 먹으면 대화와 타협이 무색하게 대통령 및 국무위원 탄핵과 상임위 독식, 변칙적 법안 통과 등 비정상적 행태가 존재하는 상황입니다. 국회의장 역시 다수당에 의해 선출된 거수기 역할에 그치며, 고유의 기능을 상실했습니다.

민주당은 극단적인 여소야대 상황에서 국민이 선택한 대통령과 정부를 정치적으로 흔들기 위해 윤석열 정부 출범 이후 29번의 탄핵소추안을 발의했고, 국회법·지역화폐법 등 40여개 법안에 대한 입법 폭거를 자행하였습니다. 이러한 탄핵과 입법폭거로 인해 국회는 ‘제왕적 국회’라는 오명을 뒤집어 쓰기에 이르렀습니다. 국회가 국민 위에 군림하고 있는 것입니다.

자유민주주의·법치주의 최후의 보루 사법부도 국민적 우려를 사고 있습니다. 서울서부지법은 ‘영장판사쇼핑’의 또 다른 주체가 되었습니다. 헌법재판소는 재판관 구성의 편향성으로 비판을 받고 있고, 내란죄 탄핵사유 배제에서도 국회소추인단과 재판편의주의적 행태를 보였다는 의혹을 사고 있습니다. 사법부의 공정성에 대한 국민적 의심이 날로 커져 가고 있는 상황입니다.

탄핵수사 과정에서 보여준 사법기관의 수사 경쟁도 국민의 우려를 사고 있습니다. 내란죄 수사권한이 없는 공수처가 내란죄에 대해 직접 수사 하겠다는 월권적 행태를 보였고, 서울서부지법과 함께 ‘영장판사쇼핑’을 주도하기에 이르렀습니다. 검찰은 대통령에 대한 무리한 구속 기소 결정으로 사법원칙을 무너뜨렸다는 평가를 받고 있고, 경찰은 계엄 수사에서 특정 정당의 국회의원과 내통하였다는 의혹을 받고 있는 실정입니다.

이처럼 현재의 대한민국은 헌법 정신과는 달리 ‘국민 위에 국가기관이 군림’하고 있는 상황입니다. 정치적 혼란으로 인해 지금 대한민국은 위기라고들 말합니다. 대한민국이 이러한 위기를 또 다른 기회로 만들어 내기 위해서는 국가기관을 조속히 정상화해야 할 것입니다.

이러한 상황에서 ‘국민위에 군림하는 국가기관 정상인가’ 라는 주제로 우리나라 권력구조를 비롯한 헌법 체계 혁신에 대해 고견을 나누는 이번 토론회는 큰 의미가 있다고 생각합니다.

이번 연속토론회가 대한민국 국가기관이 헌법 가치에 부합하는 국가기관으로 거듭날 수 있는 해법을 모색하는 시간이 되기를 기대하겠습니다. 다시 한번 의미있는 토론회가 개최됨을 축하드리며, 참석해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2025년 2월 19일

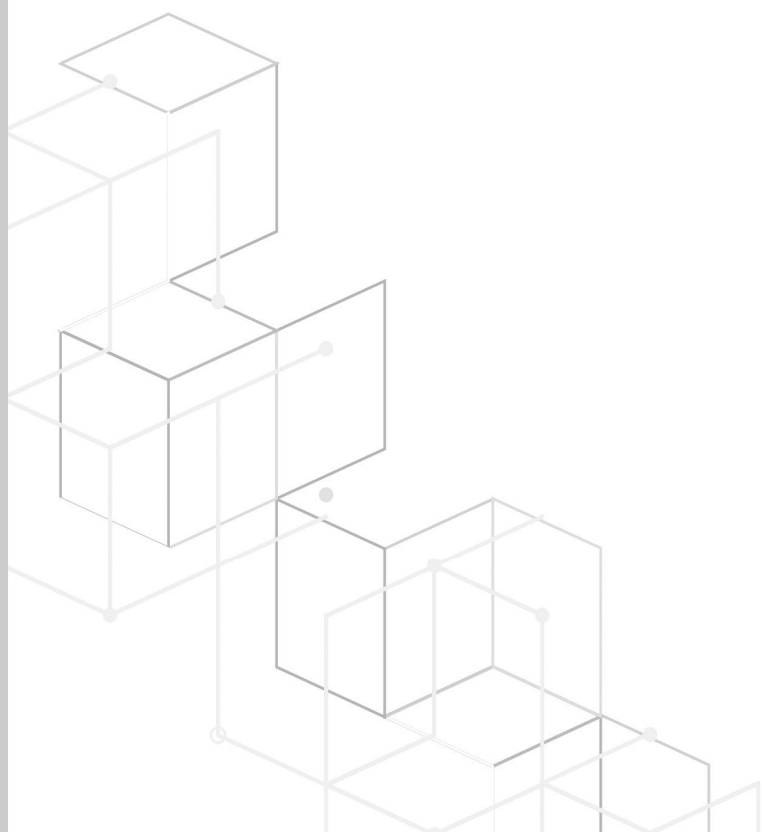
국민의힘 정책위원회 의장 김상훈

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③

발제

제왕적 대통령제보다는 제왕적 의회가 더 문제다

장용근 홍익대 법과대학 교수



제왕적 대통령제보다는 제왕적 의회가 더 문제다

장용근 홍익대 법과대학 교수

I | 서론

1. 한국에서의 개헌논의의 필요성과 문제점

헌법은 정치와 법치의 교착하는 법이다. 따라서 현실적 시대상황과 역사적인 측면이 매우 중요하며 지금까지의 의회중심과 학자 중심의 논의는 외국제도의 수입과 추상적 논의에 그치고 있다.

민주공화국의 헌법 1조의 민주공화국 정신이 헌법개정의 핵심인데 소크라테스의 억울한 죽음에서 보았듯이 경제학에서 민주주의 최선의 방안이 아닐 수 있다는 주장이 언급되듯이 민주주의 핵심원리인 다수결의 원리가 항상 올바른 결정을 하는 것이 아니기에 역사적으로 즉 장기적으로 검증된 원리인 법치에 의해서 민주주의의 원리의 수정을 보완하는 것이 헌법이기에 헌법의 개정은 민주주의 국가에서 민주주의와 법치를 조화시키는 것임을 강조할 필요가 있다고 보인다. 실제 의회의 다수파가 결정한 법률을 소수의 헌법재판소의 재판관들이 위헌법률을 선언하는 것과 국민의 다수의 지지를 받은 당선자도 법원의 소수의 판사에 의해 당선무효가 가능한 제도를 이해하면 될 것이다. 이러한 관점에서 의회에서 항시 다수결로 결정할 수 있는 법률 위에 헌법을 규정함으로써 단기적으로 다수결로 잘못된 결정을 하는 것을 장기적인 역사적인 관점에서 확립된 원칙을 헌법에 규정함으로써 잘못된 민주주의의 다수결의 폐해를 방지하고 하는 것이 헌법의 존재의의이자 헌법개정의 핵심기준라고도 할 수 있다.

1987 개헌 이후 내각제 개헌론과 대통령의 4년 중임제론과 분권형대통령제론 등의 개헌논의가 있었으나 정국 타개용이었고 실제 국회의장 산하의 헌법개정안은 여러 번 발간되었으나 이도 객관적 논의라기보다는 제왕적 대통령제¹⁾의 문제점을 개선하기 위한 국회권한 강화라는 의회 자신들의 이익을 위한 편향적 논의였다고 보인다.

여러 번의 국회의 개헌자문보고서가 출판되어 이 보고서들을 절대적으로 올바르다고 생각하여 헌법개정논의가 진행되기도 하는데 이는 베이컨이 주장하는 극장의 이상론²⁾처럼 기존의 논의는 다 정확하다는 전제하에서 논의가 진화되어 오지만 만약 기존의 논의가 잘못된 것이라면 기존의 논의와 오늘날의 논의는 근본적인 문제점이 있기에 대한 민국을 회복할 수 없는 혼란에 빠뜨릴 수 있기에 기존에 본인 작성한 논문과 수많은 정책토론회와 국내외 신문 기사를 토대로 새로운 개헌논문을 작성하게 되었다.

헌법학자나 정치학자들의 대부분은 의원내각제나 이에 기초한 분권형 대통령제를 선호하는 듯 하지만 국민들은 대통령제를 선호한다.³⁾ 최근 여론조사도 이를 반영하듯이 국민의 여론조사에서는 대통령제가 70%⁴⁾에서 45%까지 압도적 우위에 있고 의원내각제나 이원집정부제(분권형 대통령제로서 내치와 외치를 구분하여 대통령은 외치만 총리는 국회에서 선출하고 내치를 담당하는 제도)는 학자분들의 주장과는 달리 지지율이 낮은 상태⁵⁾이다. 물론 정치선진국인 국가들이 의원내각제를 채택하고 있지만 일본은 의원

1) 이 용어 자체는 1973년 미국의 역사학자 쉘레징거 2세(Arthur Meier Schlesinger, Jr.,)가 그의 저서 「제왕적 대통령제(The Imperial Presidency)」에서 닉슨 행정부의 막강한 권위를 묘사하면서 처음 사용했다. 3권분립이 균형을 이루어야 하는 대통령제 국가에서 대통령의 권한이 다른 정부기관에 비해 상대적으로 막강해 제왕의 지위에 있다는 것을 의미한다. 극단적 경우 대통령 독재로 이어질 수도 있다는 의미이다.

하지만 이 용어의 헌법학문적 이론적 기초는 이미 카를 뢰벤슈타인이 주창한 신 대통령제에 근거한다. 근본적인 특징에 비추어 현행 정치현실을 냉철히 판단해 볼 필요가 있다. 신대통령제(제왕적 대통령제)는 앞서 본 바대로 “3권이 명확히 분리되지 않고 행정부의 수반인 대통령이 입법부와 사법부에 큰 영향력을 행사한다. 국회의원을 대통령이 임명하거나 부정선거를 함으로써 입법부는 거수기 의회가 되며 대통령이 법관 임명권이나 물리적, 정치적 위협을 통해 사법권에 간섭하고 신 대통령제의 대통령은 군대를 등에 업은 파벌의 충성을 통해 유지된다. 따라서 항시 쿠데타의 위협이 존재하고 있으며 선거도 정부와 군대에 의해 감시돼 정권교체가 쉽사리 되지 않는다.

2) 이는 여러 종류의 철학의 독단에 의해서 생기는 편견이다. 철학은 연극과 마찬가지로 하나의 허구(虛構)이며, 우주를 사실 그대로 보여주지는 못한다는 것이다.

3) 여러 여론조사가 있지만 대략 70% 정도의 국민들이 대통령제를 선호하고 있는 것 같으며 2017년도 국회의장산하의 개헌특위에서도 소위 분권형 대통령제 즉 대통령은 외치와 수상은 내치를 담당하는 정부형태를 이원정부제 내치는 혼합정부제로 하면 여론지지율이 떨어지고 대신 분권형 대통령제라고 하면 지지율이 올라가는 현상도 지적되었다.

4) 과거 2017년 국회의장 산하 헌법개정시에는 국민의 70% 정도가 대통령제를 지지하기도 하였다.

5) 한국갤럽의 2024 12월 첫째주(3~5일) 여론조사에서 ‘4년 중임 대통령 중심제’를 선호한다는 응답이 46%로 가장 높았다. 이어 ‘의원내각제’ 18%, ‘분권형 대통령제’ 14% 순이었다. 중앙일보 여론조사에서는 ‘4년 중임 대통령제’ 43%, ‘의원내각제’ 10%, ‘이원집정부제’ 2% 등으로 나타났다(그 밖의 사항은 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지 참조). [출처] 국민일보 [원본링크] <https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=1736061484&code=11121100&cp=nv>

내각제이지만 계파정치에 기초한 보스정치로 인해 정치후진국으로 분류되고 총리직론⁶⁾이 나오기도 하기에 의원내각제가 모든 문제를 해결하는 것은 아니다.

본 연구자는 2017년에서 2018년 걸쳐서 진행된 국회의장 산하 개헌특위와 다년간의 학제간교류를 하는 정책 세미나의 참여를 하면서 미국의 대통령제와 독일이나 영국의 의원내각제 프랑스의 일명 의원집정부제 내지는 분권형 대통령제를 모델로 논의하는 것은 한국의 현실에 맞지 않다는 결론에 도달하였고 수많은 나라들은 나름 자신의 현실에 맞는 정치제와 헌법을 개정하려고 노력한 사실들을 발견하였다. 이는 속지주의 원칙을 표방한 로마에 가면 로마법을 따라야 한다는 대원칙을 발견하게 되었다.

개헌의 방식과 관련하여 한국에서의 개헌은 직접민주주의의 한 형식인 국민투표로 확정하는데 직접민주주의하에서의 개헌은 반드시 개별사항마다 하나씩 O·X 방식으로 물어야 한다는 점을 강조하고 싶다. 과거의 카리스마 있는 지도자가 있는 경우의 개헌은 아무리 많은 조항이 개헌되어도 강력한 카리스마 있는 지도자의 신임 여부로 국민투표가 진행되어 기존의 개헌안은 통과되었으나 지금은 국민들의 의식이 강화되어 개헌내용 하나하나마다 국민들의 동의를 얻어야 하기에 이에 대해서도 검토하여야 할 것이다

특히 헌법전문과 관련하여서는 5·18사건 등 역사적 사건을 전문에 넣는 것에 대해서 저는 찬성하지만 경우에 따라서는 다른 민주주의 역사사건 등을 넣은 문제와 이념적 충돌을 가져올 수 있기에 오히려 한국의 국가소멸위기의 가장 중요한 원인인 저출생고령화를 명문화하고 이는 이념적 대립이나 신구의 대립을 뛰어넘는 미래지향적인 급선무이기에 고려하는 것도 생각해 볼 필요가 있다고 보인다.

기본권의 경우 헌법 제37조 “① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 하여 새로운 권리들을 법률로 입법화하거나 제한하는 문제로 해결하면 좋을 듯 하다.

6) <아사히 신문> 2011년 12월 26일자 기사에 따르면, 일반 국민 3000명을 대상으로 여론조사를 해본 결과 70%가 수상 직선에 찬성하고, 오로지 23%만이 현행대로 국회의원의 투표로 총리를 뽑는 게 좋다고 생각한다는 결과가 나왔다.

따라서 지금의 헌법개정논의는 정부형태 중심의 통치구조 중심의 논의에 한정하는 것이 타당해 보인다. 또한 대통령제는 의원내각제나 이원집정부제로 근본적인 개헌이 이루어지지 않는다면 기존의 권한을 유지하면서 이에 대한 실질적 권한 통제방식으로 개정하고 대통령이나 국회의원의 부당한 특권에 대하여 개정하고 노블리스오블리제라는 대원칙에서 권한이 크면 그에 상응하는 책임을 강화하는 방식이 타당해 보인다.

2. 민주공화국이 우선인지 권력분립이 우선인지 여부

민주공화국의 헌법 제1조의 민주공화국정신이 헌법개정의 핵심인데 소크라테스의 억울한 죽음에서 보았듯이 경제학에서 민주주의 최선의 방안이 아닐 수 있다는 주장이 언급되듯이 민주주의의 핵심원리인 다수결의 원리가 항상 올바른 결정을 하는 것이 아니기에 역사적으로 즉 장기적으로 검증된 원리인 법치에 의해서 민주주의의 원리의 수정을 보완하는 것이 헌법이기에 헌법의 개정은 민주주의 국가에서 민주주의와 법치를 조화시키는 것임을 강조할 필요가 있다고 보인다. 실제 의회의 다수파가 결정한 법률을 소수의 헌법재판소의 재판관들이 위헌법률을 선언하는 것과 국민의 다수의 지지를 받은 당선자도 법원의 소수의 판사에 의해 당선무효가 가능한 제도를 이해하면 될 것이다. 이러한 관점에서 의회에서 항시 다수결로 결정할 수 있는 법률 위에 헌법을 규정함으로써 단기적으로 다수결로 잘못된 결정을 하는 것을 장기적인 역사적인 관점에서 확립된 원칙을 헌법에 규정함으로써 잘못된 민주주의의 다수결의 폐해를 방지하고 하는 것이 헌법의 존재의의이자 헌법개정의 핵심기준이라고도 할 수 있다.

하지만 국회에서의 논의는 대통령의 권한을 통제하기 위해서 국회의 재정권한을 강화하여야 한다는 논리인데 권력분립은 민주공화국의 이념을 실현하는 것이 우선이고 이에 기초하여 독재체제와는 다른 권력분립론이 도출되기에 국민의 신뢰를 더 많은 기관에게 주도권을 주고 국민에게 도움을 주는 재정민주주의가 가장 중요한 기준일 것이다.

II | 현행 체제가 제왕적 대통령제인지에 대한 심층적 분석

1. 문제의 소재

흔히들 현행 87년 개헌 이후의 대통령제 개헌의 이유로는 “제왕적 대통령제”라고 당연히 전제하고 논의를 한다. 이는 맞는 진단이고 표현일까?

만약 이 논의의 전제인 제왕적 대통령제가 아니라면 현재의 논의는 근본적인 원인에 대한 분석이 잘못되어 잘못된 처방으로 인해 국가적 혼란을 야기할 것이며 이는 한국을 무너뜨릴 수 있는 문제이기에 이에 대해서 근본적으로 검토하고자 한다.

또한 제왕적 대통령제가 아니라면 제왕적 의회일 수는 있기에 제왕적 의회라는 점을 반증하는 것이기도 하다.

2. 제왕적 대통령제의 기원

제왕적 대통령제의 기원은 카를 뢰벤슈타인이 주장한 정부의 형태로, 집행권자인 대통령의 부당한 행위에 대해서 입법기관과 사법기관 등이 실효적 통제를 하지 못하는 정부형태라고 볼 수 있다. 제2차 세계대전 이후 대통령제나 이원집정부제를 채택한 국가의 대통령이 제왕에 가까울 정도로 통제받지 아니한⁷⁾ 무소불위의 권한을 가지고 극도로 권위주의적 행태를 보여왔던 역사적 상황 속의 권력구조를 가리킨다.

신 대통령제에서는 3권이 명확히 분리되지 않고 행정부의 수반인 대통령이 입법부와 사법부에 큰 영향력을 행사한다. 국회의원을 대통령이 임명하거나 부정선거를 함으로써 선거로서 그리고 인위적인 의원입당을 통하여 여대야소를 만들어 입법부는 거수기 의회가 되며 대통령이 법관 임명권이나 물리적, 정치적 위협을 통해 사법권에 간섭한다. 이때 신 대통령제의 대통령은 군대를 등에 업은 파벌의 충성을 통해 유지된다. 따라서 항상 쿠데타의 위협이 존재하고 있으며 선거도 정부와 군대에 의해 감시돼 정권교체가 쉽사리 되지 않는다.

7) 미국에서는 “Imperial”이라는 표현을 자주 사용한다. 앞의 각주 2)에서 언급한 대로 이 용어 자체는 1973년 미국의 역사학자 솔레징거 2세(Arthur Meier Schlesinger, Jr.)가 그의 저서 「제왕적 대통령제(The Imperial Presidency)」

제왕적 대통령제라는 말도 있는데 이는 정식 학술 용어는 아니지만 실질적·본질적으로 같은 의미를 가지고 있으며, 새로운 대통령제라는 표현보다는 훨씬 직관적인지라 언론에서는 자주 쓰는 편이다.

3. 현행 대통령의 권한의 심층적 분석

대통령의 권한을 심층적으로 살펴보면 크게 행정부의 수반으로서 당연히 가지는 행정권이 있으나 이도 법치행정상 법률에 근거하고 정부조직도 헌법 제96조상 법률주의이기에 사실상 독단적으로 운영하는 것은 과거 왕정시대에나 가능한 논리이지 지금은 아니다. 이에 따르는 행정부 구성원 임명권과 국회동의를 전제로 한 대법원장과 대법관에 대한 임명권, 국회동의내지는 일방적인 헌법재판소장과 재판관임명권, 대통령이 임명하는 선관위원임명권 등 인사권이 있다. 그리고 재정민주주의를 실현하고 제한된 세수 등의 국가수입을 전제로 하여 효율적인 재정집행을 위한 예산편성권이 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 집행을 통제하고 최종집행 책임을 위한 감사원의 감사권도 대통령소속이다. 마지막으로 미국과 달리 법률안제출권을 통해 법률안을 제출할 수 있고 사후에 법률안 거부권을 가진다. 그런데 이중 감사원의 경우는 OECD산하의 선진국모델에서 대부분의 국가에서 독립기관형이 제일 많고 근소한 차이로 의회소속이 그 다음으로 많기에 이 감사권은 대통령의 권한에서 제외하는 것이 타당해 보인다. 그리고 선거의 감시대상인 대통령이 선관위원을 임명하는 것은 제 3자적 정의에도 반하기에 삭제하여 여야동수 내지는 정치적으로 중립적인 인사로 선관위를 구성하는 것이 필요해 보인다. 나머지 권한들은 대부분의 국가들에서 대통령에게 존재하고 좀 더 인사권이나 예산권 등에 대해서 국회 내지는 국민이 통제하는 방안에 대해서 논의하는 것이 타당해 보인다.

4. 현재의 정치상황이 제왕적 대통령제⁸⁾인지 여부에 대한 반론

2017년 9월 28일(목) 인천문화예술회관 대회의실에서 열린 ‘헌법개정 국민대토론회’에서 김용호 전 중앙선거관리위원회 위원은 1987년 대통령제 도입 이후 정치문화적으로 변화하고 법과 정치제도의 변화를 경시한 것이라고 언급했다.

김 교수는 87년개헌 이후의 대통령제의 변화과정을 2분류로 나눌 수 있다고 봤다. 강력한 카리스마를 토대로 한 노태우·김영삼·김대중 정부는 ‘제왕적 대통령제’라고 볼 수 있으나 그 이후의 노무현·이명박·박근혜 정부는 ‘대통령 중심적 대통령제’로 분류된다고 하는데 이는 현재의 동일한 대통령제도 하에서 실제 운영되는 형태를 중심으로 분류하고 있다고 보인다.

김 위원은 3김 시대 이후가 ‘제왕적’이라고 할 수 없는 이유에 대해 4명의 대통령 중 2명이 탄핵소추를 당하고⁹⁾ 1명은 탄핵을 당한 점, 3김 시기처럼 인위적인 의원 영입으로 여소야대를 여대야소로 재편하지 못했다는 점, 지금까지 열린우리당의 경우도 노무현 반대세력이 김근태의원 중심으로 존재하였고 이명박정부 때에도 박근혜대표를 중심으로 하는 친박세력과 지금의 윤석열정부도 친윤과 반윤으로 집권여당에서도 반대통령 계파가 공식적으로 존재한 점¹⁰⁾ 등의 이유를 들며 반박하고 있다.

8) 대한민국 - 박정희 집권 시기(유신헌법 시기). 시리아 아랍 공화국 시기, 이집트 - 가말 압델 나세르 집권 시기[12], 2011년 이집트 혁명 이전 시기. 베트남 공화국 - 응오딘지엠 집권 시기. 대만 국기 대만 - 장제스 집권 시기. 아르헨티나 - 후안 페론 집권 시기. 프랑스 국기(1794-1815... 프랑스 - 샤를 드골 집권 시기. 나치 독일 - 아돌프 히틀러 집권 시기.스페인국 국기(1945-197... 스페인 - 프란시스코 프랑코 집권 시기.튀니지 국기 - 벤 알리 집권 시기. 튀르키예 - 레제프 타이이프 에르도안 집권 시기. 베네수엘라 - 우고 차베스 집권 시기. 러시아 - 블라디미르 푸틴 집권 시기. 타지키스탄 - 에모말리 라흐몬 집권 시기 등이 이에 해당한다.

9) 지금까지 고려하면 윤석열대통령까지 포함 세 명이 되었다.

10) 다만 문재인정부와 현재의 이재명 당대표 체제 하에서는 제왕적 정당체제라는 점에서는 민주정당을 표방한 정당에서 반대 세력이 활발히 활동하지 못한다는 점은 민주적인 정당이라고 보기에는 어려운 제왕적 정당체제라고 보인다.

5. 카를 뢰벤슈타인이 주창한 신대통령제(실질적 제약적 대통령제)¹¹⁾의 근본적인 특징에 비추어 현행 정치현실의 검토

카를 뢰벤슈타인이 주창한 신 대통령제의 근본적인 특징에 비추어 현행 정치현실을 냉철히 판단해 볼 필요가 있다. 신대통령제(제왕적 대통령제)는 앞서 본 바대로 “3권이 명확히 분리되지 않고 행정부의 수반인 대통령이 입법부와 사법부에 큰 영향력을 행사한다. 국회의원을 대통령이 임명하거나 부정선거를 함으로써 입법부는 거수기 의회가 되며¹²⁾ 대통령이 법관 임명권이나 물리적, 정치적 위협을 통해 사법권에 간섭하고¹³⁾ 신 대통령제의 대통령은 군대를 등에 업은 파벌의 충성을 통해 유지되어 항시 쿠데타의 위협이 존재하고 있으며 선거도 정부와 군대에 의해 감시돼 정권교체가 쉽사리 되지 않는다.”라는 점을 보면 한국은 여소야대 상황이 이제는 상수로 작동하고 있고 입법부가 거수기 역할을 하는 것이 아니라 제왕적 의회로서 국정마비의 원인¹⁴⁾으로서 작동될 수 있기도 하다. 또한 이번 2024년 12월 3일 비상계엄사태에서 보듯이 성숙한 시민의식과 군의 정치에 대한 불간섭 그리고 대통령의 부당한 명령에 대해서는 불복종하는 관행이 확립되어서 군이 정치에 관여하기 어렵고 법원과 헌법재판소가 과거 박근혜대통령 탄핵

11) “The Supreme Court Is Not Imperial. Congress Can Set Term Limits.”The Constitution gives Congress significant power to regulate the structure and jurisdiction of the Supreme Court so long as the justices keep their jobs, salaries, and independence. “The Brennan Center crafts innovative policies and fights for them in Congress and the courts.” 사이트에서 Jen Ahearn Jennifer Ahearn August 9, 2024의 기사를 네이버에서 검색하여 인용한 것임. 이 글의 내용도 Imperial(제왕적)이라는 의미는 다른 기관에게서 통제받지 아니한다는 의미라는 점을 부각하기 위하여 인용하였음.

12) imperial presidency can't happen unless Congress abdicates authority, CBS News 공식 Youtube2018.06.01.조회수 2,189. 이 CBS News에 의하면 제왕적 대통령제는 국가가 스스로 권위를 포기하지 않으면 발생하지 않는다고 하여 동일한 취지의 기사내용이다.

13) 본 저자가 연구한 바에는 대통령의 통치행위에 대해서 사법심사의 대상이 않된다는 판결 등이 이에 해당한다고 본다. 대법원은 1979년 박정희 전 대통령을 시해한 김재규 전 중앙정보부장 사건에서 “대통령의 계엄 선포 행위는 고도의 정치적, 군사적 성격을 띠는 행위이고, 그 선포의 정당성을 판단하는 기관은 오로지 계엄 해제권이 있는 국회”라며 “사법기관인 법원이 심사하는 것은 사법권의 내재적 한계를 넘어서는 것”이라고 했다.《대법원 1979. 12. 7.자 79초70》 하지만 대법원도 1997년 전두환·노태우 두 전직 대통령의 12·12 군사 반란 및 5·18 내란 사건에서 계엄 포고령에 대해 “비상계엄의 선포나 확대가 국헌 문란의 목적을 달성하기 위해 행해진 경우 법원은 범죄행위에 해당하는지 심사할 수 있다”고 했다.

헌법재판소도 1996년 금융실명제에 대해 “고도의 정치적 결단에 의해 발동되는 행위로서 그 결단을 존중할 필요성이 있다는 의미에서 통치행위”라고 했지만 국민의 기본권을 침해하는 경우 사법심사의 대상이 된다고 하였다.(1996.2.29. 93헌마186 전원재판부)

과거와 달리 이제는 헌법재판소나 대법원은 통치행위라도 재량의 한계를 벗어나는 경우 즉 기본권을 침해하거나 국회의 정당한 권한을 침해하는 경우는 사법심사의 대상이 됨을 명백히 하였기에 대통령의 행위에 대하여 명백히 통제하고 있기에 제왕적 대통령제의 특징은 이미 사라졌다고도 할 수 있다.

14) 윤 대통령은 21번으로서 민주화 이후 거부권을 가장 많이 사용한 대통령이고 2위인 노태우 정부가 7회이고 노무현(6건)·박근혜(2건)·이명박(1건) 정부 순으로 뒤를 이었고, 김영삼·김대중·문재인 정부는 단 한 차례의 거부권도 사용하지 않았다. 출처 : 매일일보(<http://www.m-i.kr>)'21번째 거부권' 앞둔 尹...민주화 이후 최다 기록 '오명' 이태훈 기자 승인 2024.07.30. 16:13.

과 마찬가지로 윤석열대통령에 대한 엄격한 법집해를 하고 오히려 불공성의 논란마저 일으키는 현 상황은 카를 뢰벤슈타인이 주창한 제왕적 대통령제의 근본적인 특징과는 정반대의 현실을 고려할 필요가 있다.

6. 제왕적 대통령제 용어의 1인 대통령중심제와의 혼동의 문제점

일반적으로 제왕적이라는 용어는 실질적으로 통제받지 아니하는 독재적인 왕정과 비슷하다는 의미인데 여기서 핵심은 “입법부나 사법부의 실질적인 통제를 받지 아니한다”는 기능적 의미보다는 자칫 1인왕과 같은 행정부의 1인자로서의 독립제기관의 공통적인 특성에 근거하여 제왕적 대통령으로 오인할 수 있지만 앞서 살펴본 뢰벤슈타인의 신 대통령제의 특징은 “입법부나 사법부의 실질적인 통제를 받지 아니한다”는 기능적 의미에 중점을 두고 판단하여야 한다.

본 저자가 제왕적 의회라는 용어를 사용하는 경우 처음에는 많은 토론자와 기자들이 고개를 갸우뚱하는 이유는 의회는 왕과 달리 1인이 아닌 다수의 합의제 기관이기에 민주적이고 1인의 제왕일 수 없다고 생각하기 때문이다. 하지만 입법부가 “행정부나 사법부의 실질적인 통제를 받지 아니한다”는 기능적 의미에 중점을 두고 판단한다면 항상 그런 것은 아니지만 극단적인 여소야대의 경우에는 대통령은 소극적 법률안 거부권 이외에 탄핵과 같이 의회를 권한을 정지시키거나 국회해산권이 없는 한 행정부의 실효적인 통제는 힘들고 사법부도 의회의 예산심의결권이나 임명동의권 때문에 거대정당의 눈치를 보는 입법 부이외의 행정부와 사법부의 통제를 받지 아니하는 제왕적 의회가 될 수 있다고 보인다.

7. 대통령제의 승자독식구조와 민주적 정당성의 문제

현행 대통령체제는 단 1표라도 더 얻은 사람이 행정부의 막강한 권력을 갖는 승자독식체제이다.

그런데 이는 국회도 소선구제로 인하여 국민의 지지율과 달리 의석수가 과도하게 제1당에게 배분되는데 최근 실시된 22대총선도 득표율 5.4%p차, 의석은 71석차로서 ‘소선거구제의 저주’의 문제점이 여지없이 나타나게 되었다.

그렇다면 승자독식체제의 대통령제를 개선하기 위하여 의석분포수 대로 내각을 책임질 수 있는 의원내각제나 대통령은 직선으로 뽑고 내각의 수상은 국회에서 선출하는 분권형대통령제도 역시 선거구제를 개선하지 아니하는 한 승자독식과 민주적 정당성의 문제는 역시 남게 되는 아이러니한 결과에 주목할 필요가 있다.

따라서 본 저자는 정부형태 논의 이전의 정당공천권의 개선을 위한 정당의 내부민주화를 정당법의 개선과 기존의 소선거구 위주의 잘못된 선거구제 개선을 이루지 못한다면 결코 승자독식으로 인한 민주적 정당성이 왜곡되는 결과를 막지 못하기에 이에 대한 개선이 선행되어야 한다고 보인다.

의석수에 근거 주요 임명직을 가져가는 방안을 주장하는 주장¹⁵⁾ 등은 소선거구제를 제대로 개혁하지 아니하고는 정당한 주장은 아니라고 보인다.

최근에 한국사회를 혼란에 빠트린 윤석열대통령의 2024년 12월 3일의 중요한 계기인 부정선거 음모론이 대두되는 것도 이러한 극단적인 민의를 제대로 반영하지 못하는 승자독식체제의 소선거구 하에서의 문제임을 본다면 이러한 민의를 제대로 반영하지 못하는 소선거구의 개혁없이는 어떠한 정부형태 개혁도 타당성을 가지지 못하게 된다고 생각이 든다.

설사 의원내각제의 경우도 과반수 이상이 안됐을 경우, 연립내각¹⁶⁾ 구성하는 것이 일반적 정치 관행인 점을 고려하면 의원내각제에서도 역시 승자독식의 문제는 발생하기에

15) 복진세 칼럼니스트[기고] 승자독식 정치에서 벗어나야 한다

관련이슈 기고입력 : 2024-12-17 00:00:02 수정 : 2024-12-17 00:00:02. “22대 총선에서 야당은 다수 의석을 차지하며 거대 세력으로 부상했고, 대통령은 참패했음에도 국민의 뜻을 제대로 헤아리지 못했다. 야당은 정권 재창출을 위해 여당을 밀어붙이고, 대통령은 대통령의 거부권 행사와 비상계엄 선포라는 극단적 대응으로 맞섰다. 이러한 강대강 대치는 마치 강패 집단의 세력 다툼처럼 보인다. 헌법 제77조에 따라 비상계엄 선포가 적절했는지 여부를 논하기 전에, 여야 모두 국민을 위한 정치는 외면한 채 힘겨루기에만 몰두하고 있다는 점이 문제다. 서민 경제는 위기에 처해 있고, 국민은 이런 정쟁에 환멸을 느끼고 있다. 국민의 뜻을 거스른 정당은 이미 국민을 위한 정당이 아니다.

이 모든 혼란의 근본적인 원인은 승자독식 선거제도에 있다. 현 제왕적 대통령제는 지나치게 강한 권한을 대통령에게 몰아주며, 정치의 균형과 조화를 저해하고 있다. 대통령 중심제에서 내각책임제로 개헌하여야 한다는 생각이 다.”라는 글이 요지이다.

16) 연정의 종류는 과소 연정이 있는데 이는 연정을 구성하는 의석수가 과반수 모자라 정권에 참여하지 않는 정당에 의해 지지받아, 과소 연정을 하는 형태로 나가는 형태로 영국 보수당의 테레사 메이 총리가 2017년. 총선에서 패배 과반수 잃은 후 민주연합당 지지 아래, 총리 위치를 유지한 경우이다.

다음으로 대연정으로 정치성향이나 이념이 다른 2개 이상의 정당이 연립 정권을 구성하는 형태. 과반수 의석이 안 될 때 연립 정권 구성하는 경우로서 독일의 기독교 민주연합과 사회 민주당이 연립 구성한 경우이다. 마지막으로 거국 일치 연정으로서 모든 정당이 정권에 참여한 형태. 전시 같은 위기 상황이 발생했을 때 구성하는 형태로서 2차 대전 당시. 영국의 윈스턴 처칠의 거국 내각 구성 대표적이라 할수 있다.

이는 다수결에 기초한 민주정의 근본적인 문제점이고 다만 직접민주주의에 의해 다수파가 잘못된 경우 합리적인 국민들이 사안사안마다 다수파의 횡포를 시정할 수 있는 제도가 필요하다고 보인다, 그리고 다수파의 횡포에 대하여 정치적·법적인 엄격한 책임을 지게 하는 가장 실효성 있는 대안이자 승자독식의 해결책이라고 보인다.

8. 현행 대통령제의 제왕적 요소-인사권의 남용과 사정기관의 남용과 입법부와 사법부의 통제가능여부

1) 인사권의 남용

다만 현행 대통령제하에서 대통령은 행정부내의 수많은 인사의 인사권을 행사할 수 있고 특히 대선 때 대선캠프에서 활동한 인사들의 행정부내 뿐만 아니라 산하기관의 낙하산인사는 전문성이 결여된 부적절한 인사들이 많았고 임기가 보장되어 사실상 차기정부에서 정부정책과 충돌이 벌어지기도 한다,

이는 상당한 문제점이 있는 통제받지 않은 제왕적 대통령제 요소라고 할 수 있으나 일부 헌법개정이 필요한 인사 예를 들면 국회동의를 필요없는 국무위원의 임명이나 3인의 헌법재판소재판 임명, 3인의 선관위원 임명 등을 제외하면 법률을 제개정을 통하여 국회가 대통령이 법률안 거부하지 않는한 국회가 통제가능하다. 다만 법률안 거부시 헌법 54조 4항상 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상 의결하면 이도 무력화되지만 사실상 국민들이 재적 3분의 2 이상을 한 정당에 몰아주는 거의 없기에 사실상 강력한 권한이기는 하다.

2) 대통령산하의 감사원의 사정권남용

윤석열정부 때는 특히 검찰공화국¹⁷⁾이라는 야당의 비판이 있을 정도로 사실상 야당 대표와 야당의원들을 수사하고 재판에 회부하는 등의 비판도 있기도 하다. 하지만 이도 국회의원의 불체포 특권상 사실상 아무리 중대한 범죄를 저지른 의심상황이라고 하여도 현행법이 아닌 이상 국회의 동의 없이는 체포·구속되지 아니하고 이도 법원의 영장심사를 통해서 한번 더 구체되기에 대통령 마음대로 체포·구속할 수도 없고 다만 기소가 가능

17) 김희수·서보학·오창익·하태훈, 검찰공화국, 대한민국, 삼인, 2011.이라는 도서가 출판되어 세계에서 가장 강력한 검찰이라고 비판하며 검찰개혁을 주장하기도 하였으나 이에 기해서 이루어진 검경수사권조정과 공수처신설 등의 개혁 윤석열대통령 내란죄 수사과정에서 드러났듯이 졸속이고 더 큰 혼란을 야기하기도 하였다. 또한 검사들이 대통령실이나 정부요직, 그리고 국회의원까지 공천을 대거 받는 현실을 말하고 후자의 의미로도 언급되어 진다.

하지만 이도 법원이 무죄판단을 할 기회가 있다. 이는 정치인들이 뇌물이나 정치자금에서 깨끗하다면 전혀 문제될 여지가 없고 오히려 과거에는 이를 빌미로 야당에서 여당으로 당적을 바꾸는 철새정치인 양산에서 오히려 정치에서 퇴출시키는 긍정적 의미를 가지는 점도 고려하여야 한다. 다만 여당정치인에게는 솜방망이 처벌은 문제될 수 있고 이를 해결하기 위하여 특검에도의 정비를 필요하다고 보인다.

실제 사정기관 중 감사원이 대통령소속이기에 공무원 기강을 잡는 데에는 대통령의 권한이 막강하다. 하지만 이도 공무원이나 국가기관들이 비리가 있는 경우이지 비리가 없다면 영향력도 한계가 있다. 다만 전직 대통령시절의 조직적 비리를 밝히는 것이 정치 보복이라는 비판은 가능하나 이 역시 조직적 비리를 저지르지 않았다면 문제될 바 없다.

3) 소결

현행 대통령제의 제왕적 요소로서 인사권의 남용과 사정기관의 남용이 문제될 수 있으나 인사권의 남용은 국회에서 합리적인 선발요건과 투명한 절차 보장을 위한 법률제정으로 해결가능하고 사정기관의 남용은 법원의 통제를 통해서 해결이 가능하기에 결국 깨끗한 정치인들의 경우에는 문제가 아니되기에 과거 왕정처럼 제왕적 요소는 아니라고 보인다.

9. 대통령제의 전제조건인 사법권의 독립을 위한 법원과 헌법재판소, 검찰, 감사원 등의 사법기관의 정비의 필요성

대통령제는 의원내각제와 달리 근본적으로 사법권의 독립을 전제조건으로 하고 있는데 현재의 대한민국의 현실은 사법권의 독립의 전제조건인 공정한 사법권이 확립되어 있는지를 진지하게 검토의 필요성이 있다.

최근의 윤석열대통령의 비상계엄 선포로 야기된 한국의 혼란은 대통령제 자체보다는 대통령 부인의 각종 비리에 대한 특검법의 통과와 그로 인한 여야의 극한대립과 이재명 야당대표의 성남시장의 각종 비리에 대한 현 정권의 수사가 여야간의 극한대립이 근본적인 원이라고 보인다. 이는 집권세력과 차기 집권세력간의 부정부패의 문제가 큰 원인을 차지한다. 이러한 문제는 대통령제 자체의 문제보다는 정치인의 부정부패가 주원인이기에 이는 검찰과 경찰의 수사와 법원과 헌법재판소의 엄격한 법적 책임을 추궁하는 것이 필요하다고 보인다.

만약 현행 대통령중심제 제도가 나름 타당하다는 결론을 유지한다면 현재와 과거의 수많은 탄핵 내지는 퇴직한 대통령 본인이나 친인척비리 부정부패 등의 대혼란은 제도 자체보다는 이 대통령제하에서 권력을 남용한 권력남용 행위로서 이에 대한 엄격한 책임추궁방안의 정비와 제도도입이 필요하다고 보인다, 그렇다면 법원과 헌법재판소제도를 포함한 사법제도와 검경수사권 등의 준사법적 제도와 국가기관 및 지방자치단체를 포함한 그 소속 공무원의 제도개선과 책임을 담당하는 감사원의 개혁이 필요해 보인다.

여기에는 대통령이 과도하게 개입된 대법관과 헌법재판소의 재판관 임명권, 감사원장의 임명권 등의 개선을 포함한 헌법개정과 사법제도 개혁이라는 법률제도개혁을 포함한 혁명에 가까운 개혁이 이루어져야 한다고 보인다,

특히 독일처럼 헌법재판소 재판관의 임명을 국회의원 3분의 2 이상으로 하든지 여야 동수의 헌법재판소 재판관 임명 등의 개선책도 정치적 중립성과 극단적인 이념대립 속에 중요한 과제라고 보인다.

그런데 한국 헌법 하에서는 법원과 헌법재판소가 분리되어 있으나 사실상 법관 출신이 장악하고 있기에 명백히 구분되는지는 의문이고 거기에다 선관위도 각급 위원회의 장과 위원이 법관이기에 사실상 법원과 헌법재판소와 선관위가 서로 실질적 권력분립을 이루어야 하고 이를 위해서 우선 선관위의 위원장과 위원의 법관점직을 금지시키고 헌법재판소의 재판관이 반드시 변호사 자격이 아니라 사회 전반의 다양한 전문 분야 교수나 행정관료와 변호사를 포함한 자격요건으로 개정하는 것이 더 타당해 보인다.

10. 소결

지금까지 한국의 논의는 현행 대통령제가 제왕적 대통령제라는 당연한 전제하에서 개헌론을 진행하고 왔고 지금도 이러한 논의가 대세이다. 하지만 앞서 본 바대로 지금 한국에서는 대통령의 행정부는 예산의 99.5% 이상을 담당하고 이에 근거하여 당연히 행정국가화현상으로 대통령의 권한은 막강할 수밖에 없다. 이는 어찌보면 당연한 결론인지 모른다. 그렇다면 제왕적 대통령제의 해결방안으로서 기존의 대통령 권한을 의회권력과 나누는 분권형대통령제나 정부의 예산편성권을 국회로 이전하거나 감사원은 현행 대통령제 하에서 의회로 이전하는 권한분산이 타당한지 아니면 현행 대통령의 권한을 유지하면서 대통령의 권한을 투명화하고 실질적 통제방안을 마련하고 권한남용에 대해서

책임을 강화하려는 노력이 타당하지를 점검할 시기라고 보인다. 본인은 감사원은 독립 기관으로 이전하지만 나머지는 현행대통령의 권한을 유지하면서 투명성과 제 3자적 통제를 더 늘이는 후자적 방안이 타당한 대안이라고 보고 이 글을 작성하고자 한다.

Ⅲ | 제왕적 대통령제의 폐단을 방지하기 위한 국회권한강화의 문제점

: 제왕적 의회인지를 중심으로

1. 기존의 통치구조에 대한 개헌론의 검토

1) 2009년도 국회의장 산하 자문위원¹⁸⁾

의원내각제로 하는 경우와 미국식대통령제로 하는 경우로 나누어 전자의 경우에는 거의 현행 제도 유지하고 미국식 순수한 대통령제로 개헌시 정부의 법률안제출권을 삭제하고 국회의원만 법률안을 제출할 수 있고 현재의 예산안을 미국식 예산법률주의로 변환하여 국회의원만 법률안을 제출할 수 있기에 예산법률안제출권을 국회로 이전하고 현재의 정부의 증액동의권을 삭제하자는 주요 내용을 담고 있다.

하지만 이 주장의 가장 큰 문제점은 법은 대부분 속지주의가 원칙인데 모든 나라는 다른 자연적·문화적·경제적·역사적 배경을 가지고 있지 않기에 미국처럼 국가를 동일하게 운영한다는 것은 힘들고 실제 남미의 대다수가 대통령제를 채택하고 있지만 미국과 동일한 대통령제를 가지고 있지 아니하다. 현행 정부와 국회의원 이 가지는 법률안 제출권을 개정하여 국회의원 독점의 법률안을 제출할 수 있는 구조는 필리핀만 채택했을 뿐 다른 대통령제 국가에서는 당연히 채택하는 것이 아니다. 이는 국회의 재정권한을 강화하기 위하여 지금의 세입과 세출을 다 포함하는 예산안을 세출만 규율하는 미국식 예산법률주의로 전환하고 미국은 국회만 법률안을 제출할 수 있기에 예산 법률안제출권을 국회가 제출하고 국회의 예산심의의결에 제한 없애는 미국식 제도는 제왕적 의회인 현재의 제도를 미국만 존재한다는 명백한 사실을 간과하여 당연한 대전제처럼 언급하여 근본적인 오류를 접하였다.

18) 헌법자문연구위원회. 「헌법자문 연구위원회 결과보고서」, 2009, http://www.n-opinion.kr/?pageid=3&mod=document&page_id=183&uid=1710 (접속일자: 2019.5.11.)

2) 2014년도 안¹⁹⁾

분권형 대통령제로 개헌을 제시하면서 외교, 국방 등의 외치권한은 대통령이 가지지만 제왕적 대통령제의 폐단을 방지하기 위하여 내치는 국회에서 선출되는 수상에 대응하는 국무총리가 담당하도록 하는 개헌안을 제출하였다.

이 주장은 한국과 같이 수출입의존국가에서 물가상승 등의 경제문제를 포함한 통상문제는 형식적으로 내치이나 과연 외치와 명확히 구분이 될 수는 없어 보이기에 근본적인 문제점을 지닌다.

3) 2017년도 안(2018 2월 출간)²⁰⁾

대통령제안과 의원내각제안과 분권형 대통령제안이 제시되었는데 분권형 대통령제안은 2014년도안과 거의 비슷하지만 국민들의 70% 이상이 대통령제를 선호하고 국민에게 직접선출된 대통령의 권한을 외교국방의 외치에 한정하는 것은 국민의 의사에 반하는 것이기에 대통령에게 외치 외에 기회재정부 권한을 총괄할 수 있게 변형한 점이 차이가 있고 예산법률안제출권은 대통령제의 폐해를 방지하기 위하여 국회로 이전하고 현행 증액동의권은 정부가 제출한 예산총액 내에서 자유롭게 수정한다는 주장을 제시하였다.

2014년안과 같이 한국과 같이 수출입의존국가에서 물가상승 등의 경제문제를 포함한 통상문제는 형식적으로 내치이나 과연 외치와 명확히 구분이 될 수는 없어 보이기에 근본적인 문제점을 지닌다. 또한 한국에서처럼 정의 관념이 강한 국가에서 국민이 가장 신뢰하는 대통령이 아닌 국회에서 간선된 수상이 검찰과 경찰 등의 정의를 실현하는 법치를 실현하는 기관을 총괄하는 것이 정당한지는 의문이 든다.

4) 소결

사실 기존의 국회산하 자문위의 모든 주장들은 제왕적 대통령제의 폐단을 방지하기 위하여 국회의 권한을 강화하자는 취지의 공통점을 가지고 있다. 하지만 이러한 주장이 타당하기 위해서는 한국 헌법 제1조 2항의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민에게서 나온다고 규정되어 있다. 모든 권력은 국민에게서 나온다는 규정의 의미는 국민이 신뢰할 수 있는 기관에게 권력을 수여한다는 의미이다. 결국 제왕적 대통령제의 폐단을

19) 헌법개정 자문위원회. 「헌법개정 자문위원회의 헌법개정안」, 고시계 689호, 2014.

20) 헌법개정특별위원회, 「헌법개정특위 자문위 보고서」, 2018.

http://www.n-opinion.kr/?pageid=2&mod=document&page_id=183&uid=1715(접속일자: 2019.5.11.)

방지하기 위하여 국회의 권한을 강화하기 위해서는 국민이 국회를 신뢰하여 제왕적 대통령제의 폐단을 방지 내지는 통제할 더 큰 권한을 주어야 한다. 하지만 많은 시민단체와 국민들은 국회에 대한 신뢰²¹⁾가 가장 낮은 현실에서 과연 국회의 권한강화를 위한 자문안은 국민투표를 통과할 수 없다고 본 저자는 확신한다. 이러한 자문위안은 국민의 의사와 괴리된 탁상공론식 주장이었다고 보인다. 즉 국민들의 의식은 국회의 권한이 약해져가 아니라 국회의원들이 자신의 사익을 추구하기 위하여 대통령의 권한남용 통제를 못하고 있고 여소야대의 경우에는 과도한 행정부의 기능을 마비시키는 경우도 있기에 국회의 권한강화를 허용하지 않을 것이라 생각이 든다.

지금까지 발간된 회의장 산하 개헌보고서들은 현재의 대통령제를 제왕적 대통령제로 보아서 대통령의 권한을 축소하고 이를 국회로 이전하는 내용으로 기존의 행정권의 수반인 대통령이 가지고 있는 행정권을 내치와 외치로 나누어 내치의 경우는 국회에서 선출된 수상에게 이전하는 분권형대통령제나 대통령의 재정에 관한 권한 중 예산편성권을 국회가 보유하고 정부의 증액동의권의 삭제하거나 완화시키고 감사원을 국회로 이전하여 국회의 재정 권한을 강화하는 내용을 담고 있다.

그런데 앞서 살핀 바대로 제왕적 대통령제의 전제조건인 입법부와 사법부가 대통령을 통제하지 못한다는 것은 이미 대한민국에서는 사라진지 오래되었기에 정당한 주장이라고 보이지 아니하다.

21) 여론조사전문기관 <리얼미터>는 2018년 10월 31일 현재 국민들이 가장 신뢰하는 국가사회기관에 대한 조사결과 조사결과에 따르면 2018 국가사회기관 신뢰도를 조사에서 대통령이 21.3%로 가장 높았고 2위는 대통령의 절반 수준인 시민단체(10.9%)였다. 최하위는 1.8%에 불과한 국회로 나타났고, 대기업(6.9%), 언론(6.8%), 법원(5.9%), 중앙정부 부처(4.4%), 노동조합(4.0%), 종교단체(3.3%), 군대(3.2%), 경찰(2.7%), 검찰(2.0%) 등 대부분의 기관이 한 자릿수에 그쳤다. '기타'는 6.7%, '모름/무응답'은 20.1%이었다.
http://www.polinews.co.kr/data/photos/20181144/art_15410395329255_96fb9c.jpg

2. 근대민주주의 초기의 권력분립론²²⁾의 검토

1) 권력분립주의의 초기의 의의

권력분립주의는 프랑스 인권선언 제16조가 선언한 바와 같이 국민주권, 기본권보장과 함께 근대적 입헌주의 헌법의 불가결의 구성요소로 간주되고 있다. 이는 국가권력이 특정 개인이나 집단 등에 집중되지 않도록 그 권력을 성질에 따라 여러 국가기관에 분산시킴으로써 권력 상호간의 견제와 균형을 통하여 국민의 자유와 권리를 보장하는 것을 목적으로 하는 자유주의적인 정치조직원리이다.²³⁾

따라서 근대헌법에 있어서 권력분립주의는 권력의 집중과 자의적 행사를 방지하기 위한 ‘제한정부’(limited government)의 이상에 합치되는 것이었고, 그리하여 Schmitt는 권력분립의 원리를 기본권의 보장과 함께 근대헌법에 있어서의 ‘법치국가적 구성원리’라고 하였다.²⁴⁾

2) 권력분립주의의 특성

① 자유주의적 원리

권력분립의 원리는 국가기관 상호간의 권력의 균형과 억제를 통해 그 전제를 방지하고 개인의 자유와 권리를 보장하려는 자유주의의 산물로서 이른바 ‘자유보장을 위한 통치기술’로서 간주된다.²⁵⁾ 고전적인 입헌주의는 국가권력의 집중으로 인한 전제화를 방지하기 위해 단지 권력의 억제만을 요구하고 있었지만, 권력분립주의는 개인의 자유를 보장하는 것을 그 목표로 하게 되었고, 이 점이 권력분립제가 입헌주의를 기초로 하고 있으면서도 이와는 구별되는 징표인 것이다.

22) 일반적인 교과서와 달리 이러한 용어를 붙인 이유는 오늘날 현대의 권력분립론은 입법권과 행정권, 사법권과의 기존의 권력배분과는 다른 기능적인 수직적 권력분립론이 자리 잡고 있다. 그리고 한국의 경우처럼 99.5% 이상의 국가예산이 행정부에 투입되는 현실 속의 행정국가의 현상을 이 이론들은 예상하지 못하였다는 문제의식에서 시작되었기 때문이다.

23) 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2000년, p.554.

24) C.Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S.183.

25) W.Kagi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1954, S.45.

② 소극적 원리

권력분립주의는 억제와 제약이 없는 권력은 필연적으로 그 남용과 자의를 통해 결국 자유와 정의를 위협한다는 역사적 경험²⁶⁾ 즉 인간에 대한 회의와 불신에서 출발하여 국가권력을 약화시키는 데에 그 목적이 있다. 따라서 권력분립주의는 국가권력의 구성에 있어서 그 권력의 남용과 자의적 행사를 방지하기 위한 소극적 원리이지, 하지만 오늘날 국가는 소극국가에서 적극국가로 역할이 변화하였기에 이 과정에서 적극적으로 국가 활동의 능률을 증진시키기 위한 분업의 원칙에 관점에서 재검토되어야 한다고 보인다. 과거 하지만 은퇴하신 허영 교수님은 권력분립주의를 「국가권력의 ‘소극적 제한원리’로서가 아니라, 기본권 실현수단으로서의 국가권력을 창설하는 등 통치권행사의 절차적 정당성을 보장해 주기 위한 국가권력의 적극적인 창설원리」로 주장하시기도 하였다²⁷⁾

③ 중성적 원리

권력분립주의는 자유주의적 요청에 따라 인간의 자유를 보장하기 위하여 국가적 권력의 절대성을 부정하고 권력남용을 억제하는 기술적 수단으로서 정치적으로는 중성적인 성격을 가지고 있다.²⁸⁾ 즉 국민의 자유와 권리를 확보하기 위한 불가결한 요소로서 헌법상 권력제도의 기본을 이루고 있으며, 정치적 설계로서의 권력분립론은 국가업무의 원활한 수행과 국민의 기본권 존중이라는 목표를 합리적으로 이룩할 수 있는 하나의 정치적 기술이다.²⁹⁾ 오늘날 국가권력의 분립원칙은 전제정부에 대한 입헌정부, 민주주의 국가의 특징으로서 파악되고 있다.

26) 이는 권력은 부패한다. 절대권력은 절대적으로 부패한다는 Acton의 말에서 더욱 잘 알 수 있다.

27) 허영, 한국 헌법론, 박영사, 1998, p.664-645.

28) 김철수, 전거서

29) 성낙인, 헌법학, 2001, 법문사, p 626.

3. 행정국가화 내지는 적극국가화³⁰⁾에 따른 권력분립주의의 현대적 의의

오늘날 적극국가화 내지는 복지국가화 현상으로 인해 행정부의 권력이 강화된 행정국가화가 진행됨에 따라 기존의 소극적 권력분립주의는 많은 문제점을 제기하고 있어 이에 대한 반대론도 나타나고 있다. 즉 국민의 수요를 충족하기 위하여 복지국가의 도래에 의하여 적극적인 행정국가의 출현으로 행정부에 권력이 좀 더 집중되기에 더 강한 책임을 지게 하는 통제방안을 강구하여야 한다고 보인다.

4. 분권형 대통령제안의 검토

정부형태(政府形態)라 함은 권력분립의 원리가 국가권력의 구조에 어떻게 적용되고 있느냐 하는 것을 말한다는 입장도 있으나 단지 권력분립의 원리 이외에 국민주권의 원리 즉 민주적 정당성의 원리와 권력분립의 원리의 상호작용이 국가의 통치구조에 영향을 미치느냐에 대한 분류라고 정의하는 것이 더 타당한 분류일 것이다. 그 이유는 국민이 국회의원을 직접선거하는 것 이외에 국가원수인 대통령을 국민이 직접 선출하느냐도 중요한 기준이기도 하기 때문이다³¹⁾.

2차대전 이후 민주주의 세계에서는 의원내각제(의원내각제 또는 내각책임제)가 주류를 이루어 왔다. Lijphart의 연구에 의하면, 2차대전 후 지속적인 21개 민주주의 국가 중에서 17개국(미국)이 의원내각제인데 비하여, 1개국(미국)만이 대통령제이고, 2개국(미국)이 혼합제이고, 1개국(미국)이 준대통령제였다.³²⁾

30) 헌법기관·행정부 예산 현황 (단위: 조원, %)

	총지출	헌법기관*		행정부	
		예산	(비중)	예산	(비중)
'19년	469.6	3.0	(0.6)	466.6	(99.4)
'20년	512.3	3.6	(0.7)	508.7	(99.3)
'21년	558.0	3.3	(0.6)	554.7	(99.4)
'22년	607.7	3.8	(0.6)	603.9	(99.4)
'23년	638.7	3.4	(0.5)	635.3	(99.5)

* 헌법기관(5곳) : 국회, 대법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원

31) 본인이 작성한 바람직한 정부형태 개정방향에 대한 연구(세계헌법연구 2008, vol.14, no.1, pp. 269-298)에서 처음으로 새로운 분류기준을 제시한 것이다.

32) Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale Univ. Press, 1984. p.29.

특히 여소야대의 경우는 동거정부제로 운영될 것인데 이는 프랑스에서는 4번 정도 관행상 운영되었는데 다만 대통령과 의회와의 극심한 대립의 경우 대통령의 의회해산권과 국민투표부의권으로 조정될 수 있는 대안이 마련되어 있기에 대한민국도 극단적 대립의 경우 이를 해결하기 위한 조정방안을 마련하는 것도 필요하다고 보인다.

5. 제왕적 의회(Imperial Congress)³³⁾인지 여부

1) 제왕적 의회라는 용어 사용의 타당성

제왕적 의회라는 용어를 사용하는 경우 처음에는 많은 토론자와 기자들이 고개를 갸우뚱하는 이유는 의회는 왕과 달리 1인이 아닌 다수의 합의제 기관이기에 민주적이고 1인의 제왕일 수 없다고 생각하기 때문이다. 하지만 입법부가 “행정부나 사법부의 실질적인 통제를 받지 아니한다”는 기능적 의미에 중점을 두고 판단한다면 항상 그런 것은 아니지만 극단적인 여소야대의 경우에는 대통령은 소극적 법률안 거부권 이외에 탄핵과 같이 의회를 권한을 정지시키거나 국회해산권이 없는 한 행정부의 실효적인 통제는 힘들고 사법부도 의회의 예산심의 의결권이나 임명동의권 때문에 거대정당의 눈치를 보는 입법부 이외의 행정부와 사법부의 통제를 받지 아니하는 제왕적 의회가 될 수 있다고 보인다.

2) 한국의 국회의 제왕적 권한 검토

① 개관

한국의 국회의원은 미국³⁴⁾ 다음으로 많은 보좌관을 둘 수 있으며 별도의 의원회관을

33) Imperial Congress라는 용어는 다음과 같은 온라인 상의 리서치에 나뉘어 있다.

“Crossref, The Imperial Congress: crisis in the separation of powers, Choice Reviews Online 1989 27권, 02호, 27p ~ 27p ISSN 0009-4978 E-ISSN 1523-8253”

“Kim Richard Nossal, The Imperial Congress: The Separation of Powers and Canadian-American Relations, INTERNATIONAL JOURNAL 1989. 44권, 4호, 863p ~ 883p ISSN 0020-7020 E-ISSN 2052-465X”

“Frank H. Wallis, The Imperial Congress and Frontier Stability: the Case of Iraq, 2003, Historia Actual Online, 2009, 0권, 11호, 7p ~ 19p ISSN 1696-2060” 특히 이논문은 Clinton과 Bush II 대통령 당시의 무소불위의 의회제를 부각하고 있다.

34) 상원의원은 주의 인구에 따라 13명에서 71명까지(평균 35명) 고용할 수 있다. 상원의원은 중앙의회와 지역 사무실의 보좌진들을 고용하기 위해 ‘행정 및 비서업무 직원수당’과 ‘입법업무 직원수당’을 지급 받고 있다. 행정 및 비서업무 직원수당은 지역구 인구에 따라 연 108만7,595달러에서 197만4,051달러까지 지원된다. 입법업무 직원수당은 각 의원마다 38만5,050달러가 지급된다.(99년 기준)
1996년 CMF(Congress Management Foundation)의 ‘하원의 비서진’ 고용에 관한 조사에 의하면 하원의원

가지고 있으며 세계 유일의 국정감사권을 가지고 있으며 법률의 제정사항에 대해서도 특별한 제한도 없고 당선 이후에는 법원의 재판 이외에 외부적 통제방안도 없는 등 사실상 무소불위의 권한을 가지고 있다.

② 국회의원의 신분상 지위 검토

또한 신분상 지위를 비교하면 대통령은 무죄추정의 원칙이 있지만 대법원의 확정판결 전에도 탄핵심판으로 대통령은 파면되나 형사비리를 저지른 의원의 경우 구속되어 감옥에 있더라도 의원직을 유지하여 대법원 판결 확정 전까지 일도 하지 않으면서 의원수당과 보좌관의 지원을 받는 등 사실상 제왕적인 신분상 지위를 보장받아 통제받지 않는 무소불위의 제왕적 의회라고 볼 수도 있다.

그리고 의원내각제 국가나 프랑스의 대통령제처럼 국화해산권도 없기에 대통령보다 더 강력한 신분상 보호를 받으며 거기에다 불체포특권과 면책특권까지 부여받는 등 대통령보다 더 강력한 보호를 받는다고 할 것이다.

최근의 윤대통령의 비상계엄 자체는 그 수단이 헌법상 요건을 충족하지 못하여 문제가 심각하지만 그 발생원인 중 탄핵소추의 남발로 인한 행정부수장들의 업무정지로 인한 행정기능의 마비 등도 이러한 제왕적 의회의 문제점임을 인식하고 이에 대한 대책도 마련하여야 한다.

미국에서 이제껏 이 상원의 탄핵재판을 거쳐 실제 탄핵된 사례는 없다. 한국의 탄핵제도와 미국의 가장 큰 차이점은 “탄핵피소추인의 직무정지” 여부다. 한국에선 국회에서 탄핵소추안이 통과되면 대통령의 직무가 즉시 정지되어서 행정부 기능이 마비되는 반면, 미국에선 상원의 최종 심판이 있을 때까지 ‘무죄 추정의 원칙’에 따라 대통령의 직무가 정지되지 않는다.

미국의 경우 탄핵의 사유는 “반역, 뇌물 수수 등의 중범죄와 비행 등이 해당한 경우”만 가능하지만 한국의 경우는 “직무 중 헌법과 법률위반”으로 너무 광범위하여 탄핵소추 남용의 여지가 너무 크고 최근 윤석열 정부에서 민주당이 29건의 탄핵소추 중 아직 단 1건도 헌법재판소에서 통과된 없는 등 의회의 탄핵소추권 남용이 심하다.

의 보좌진은 상근직원 18명과 비상근 직원 4명을 넘지 않으며 평균 보좌진의 수는 15명으로 나타났다. 중앙의회의 사무실과 지역구 사무실의 비서를 고용하는 비용으로 년 56만8, 560달러의 수당을 지급 받고 있다(99년 기준)(2019.06.10 naver 지식 검색).

최근의 헌법재판소에서 정청래 법사위위원장이 탄핵소추와 예산안삭감은 국회의 권한이라고 하지만 이는 경우에 따라서는 탄핵사유가 명확하게 특정되지 아니한 경우나 잘못된 사유에 의한 경우의 탄핵소추안 경우와 명분과 타당성이 없는 예산안삭감의 경우는 국회의원의 권한남용으로 보아야 하는데 현재 이에 대한 명확한 통제방안은 없고 이에 반해서 대통령의 비상계엄은 비상사태에 해당하지 않고 헌법상 국회의 권한에 대한 제한이 불가능한데 반해서 비상계엄을 선포한 대통령의 비상대권의 남용행위에 대해서 탄핵소추되고 직무가 정지되는데 반해 국회는 아무런 제한이 없는 것을 보면 국회의 권한남용에 대해서 아무런 통제방안이 없다는 점을 보면 국회의 권한은 제왕적이라고 할 수 있다.

여기서 탄핵소추된 대통령과 국무위원의 경우는 개인사비로 변호사를 구해 비용을 사비로 지불하는데 반해 국회의 경우는 국회예산으로 지불한다. 그리고 일반 재판의 경우에는 상대방이 소송권 남용의 경우에는 남용자가 상대방의 소송비용과 변호사비용을 지급해야 하는데 헌법재판상의 탄핵소추가 합리적 이유가 없고 현재가 기각하는 경우에도 아무런 탄핵소추권 남용에 대한 방지책도 없다는 점을 보아도 이는 제왕적 의회의 특징이 있다고 외교 입법적으로 보완의 필요성이 있다고 보인다.

3) 입법권 측면에서의 검토

① 국회독점의 법률안결권

국회는 국회독점의 법률안결권이 있다 물론 법률안 제출권과 거부권은 대통령에게는 있지만 사실상 지금 정부제출법 법률안은 심사도 사실상 의회독점의 법률안제출권이 행사되어 정부는 친분있는 의원에게 법률안을 제공하여 우회적으로 법률안제출권이 행사하기에 이것도 의회독점이라고 보아야 한다, 단지 법률안거부권이 있지만 이도 소극적 통제³⁵⁾만 가능하지 법치행정의 원칙상 적극적으로 대통령이 새로운 행정을 하고 싶어도 국회가 통과시켜 주지 않으면 대통령의 권한 행사는 제한된다.

35) 이승만 대통령(45건), 윤 대통령은 21건(87년 헌정체제하에 임기내내 여소야대인 유일한 정권), 박정희 전 대통령은 5건, 노태우 전 대통령은 7건, 노무현 전 대통령은 6건, 이명박 전 대통령은 1건, 박근혜 전 대통령이 2건, 문재인대통령은 0건(여대야소이었기에 행사의 필요성이 없었음)의 거부권을 행사하였다.
21번 거부권 행사한 대통령, 한겨레가 '이승만' 언급한 이유, 기자명 정민경 기자, 입력 2024.08.18. 10:30, 수정 2024.08.18. 12:14. 출처 : 미디어오늘(<https://www.mediatoday.co.kr>)

헌법 제76조의 법률적 효력을 가지는 긴급명령 등의 경우도 사후적 국회승인이 필요하고 헌법 제60조 1항상 법률상 효력을 가지는 조약은 국회의 동의가 필요하여 법률에 대한 경우는 독점적 지위를 가진다고 할 것이다. 물론 행정입법의 경우에는 어느 정도 자율성이 있지만 이도 법률로 엄격히 요건을 다 정하면 사실상 국회가 통제가능하다.

② 정부의 법률안 제안권의 폐지에 관한 검토

우리나라는 헌법 제40조에서 국회가 입법권자임을 천명하였으나, 법률안에 대한 제출권은 헌법 제52조에서 국회의원과 정부로 이원화하고 있다. 대통령제 국가에서 행정부에 법률안 제출권을 부여하는 것은 이례적인 일이며, 이는 의회에 대한 행정부의 우월성을 보장하는 것이라고 할 수 있다.³⁶⁾

권력분립의 원칙상 입법권이 의회에 속한다는 것에 대해서는 누구도 부인할 수 없을 것이다. 하지만 우리는 대통령중심제를 취하고 있으면서도 정부입법을 허용하고 있는 것이 입법현실이다. 이로 인하여 의원입법이 부실해질 수밖에 없다고 입법발의 측면에서 의회와 정부는 기본적으로 경쟁관계가 될 수 없다. 왜냐하면 의회는 기본적으로 정책을 결정하는 기관이고 행정부는 기본적으로 의회에서 결정한 정책을 집행하는 기관이기 때문이다. 따라서 정부의 입법발의가 존재하는 한 의회의 입법발의는 태생적으로 부실해질 수밖에 없으며 이러한 문제점이 지속된다면 의회에 책임을 묻기 어려워진다³⁷⁾는 주장도 존재한다.

결론적으로 다만 지금도 정부제출한 법률안의 경우 거의 심의도 아니되고 있어서 사실상 의원독점의 법률안 발의가 이루어지고 있다. 법률안 제출권은 다양한 국민의 법률 수요를 파악하기 위한 것이 주목적이지 결코 행정부 통제가 주목적이 아니다. 국가의 전체예산의 99.5% 이상이 행정부를 통해서 집행되고 있고 2022년 공무원의 현황을 보아도 국가직 행정직 공무원이 65.4%³⁸⁾이고 지방직 행정직이 32.3%이고 현재와 선관위가 0.3%이고 법원이 1.6%이고 국회가 0.4%인데 과연 국민 전체의 법률적 수요를 어느 부처가 가장 잘 파악할지는 의문이고 자칫 한국의 명태군사건에서 드러난 정치브로커만 양산하고 각종 부당한 로비와 뇌물죄와 정치자금법의 문제만 증가시킬 우려가 있기에 정부의 법률안 제안권을 폐지하기보다는 공무원의 현장의 목소리를 반영하기 위하

36) 권영성, 헌법학원론, 2006, 법문사, 986면 참조.

37) 성선재, “국회의 권한 강화를 위한 개헌,” 바람직한 개헌의 방법과 방향, 2006. 6. 26 토론회 자료집.

38) 이 중 일반직이 23.6%이고 특정직인 경찰직이 13.6%이고 특정직인 교육직이 49.1%이다.

여 정부의 법률안 제출권을 유지하고 법원, 헌법재판소, 선관위도 법률안제출권을 확대하고 무엇보다도 국민의 일정 수 이상의 법률안 제출권인 법률안발안권을 추가하여야 하지 지금도 막강한 의회의 독점적인 권한을 확대시 지금도 문제되는 제약적 의회를 권한을 강화하여 민주공화국의 이념에 반할 수 있을 것이다.

③ 예산관련 재정권 검토

국회에서는 예산편성권과 증액동의권과 예산집행권을 대통령이 속하는 행정부가 가지고 국회는 예산의결권만 가지기에 대통령의 제약적 재정권한을 가진다고 한다. 그런데 모든 나라는 행정부가 예산편성권과 예산집행권을 가지며 여소야대시 부당한 지역구 끼워넣기 등을 방지하기 위하여 증액동의권이 존재하며 이도 윤석열대통령 비상계엄에서 드러났듯이 부당한 예산삭감하고 이를 잣대로 부당한 증액을 받아 내는 관행이 광범위하게 이루어졌고 다만 이번에는 대통령이 부당한 타협을 거부하고 잘못된 비상계엄을 하였다. 구체적으로 자신들의 특수활동비를 그대로 유지하고 감사원과 검찰, 경찰의 특수활동비를 전액삭감하는 부당한 예산삭감권을 행사하였다. 이는 대한민국 헌정사에서 최초의 부당한 예산삭감이자 제약적 의회의 한 형태라고 보인다.

국회의 부당한 삭감행위에 대한 현행 헌법체제 하에서는 통제방안은 없고 행정부의 실질적 기능 마비에 대한 대안도 없고 이 경우 의결이 않된 경우의 준예산을 발동할 수도 없기에 전무한 상태이다. 이에 대해서는 국민에게 매우 불리한 경우에는 대통령이 국민에게 국민투표를 회부하거나 국민이 국민발안하는 등의 대안이 필요한 상황이다.

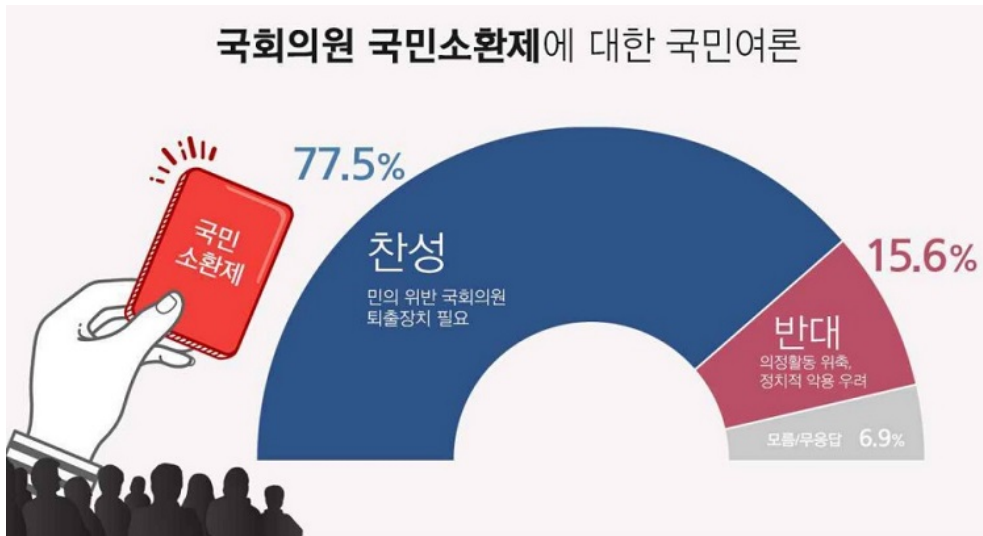
4) 국회의원의 막말 등 제약적 권한남용의 행태분석

특히 국회의원들은 막말과 고성으로 국회상임위를 운영하고 있는 것은 너무나 많은 기사와 TV시청을 통하여 알 수 있다. 이는 특히 면책특권이라는 미명하에 자행되어지는 갑질이자 모욕이자 명예훼손적 언행이고 이는 너무나 국회에서는 자연스러운 관행이자 일상의 모습이 되었다. 그러나 헌법 10조는 인간의 존엄과 가치를 기본권의 최우선으로 삼고 있는데 헌법준수의무가 있는 국회의원이 이러한 헌법을 짓밟아도 되는지는 결코 안된다고 할 것이다. 본 저자는 이러한 국회의원의 막말이나 고성 등은 제약적 의회의 중요한 행태적 지표라고 보아야 하고 반드시 시정되어야 한다고 본다. 국회는 소리는 장소가 아닌 Hearing 즉 상대방의 말을 경청하는 장소가 되어야 하기에 명백히 민주적 의회주의에 반하는 제약적 의회의 특징이라고 보아야 한다고 주장하고 싶다.

5) 국민의 제왕적 의회에 대한 인식

최근에 오히려 국민들은 여론조사에서 통제받지 않고 일 안하는 국회에 대하여 국민 소환제도를 도입하자는 의견이 70%를 넘고 있다³⁹⁾. 또한 최근에는 박주민, 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제권 확보를 위한 ‘국민소환제’ 대표발의하기도 하였다⁴⁰⁾. 대통령에 대한 탄핵 소추 3건 중 노무현 전대통령에 대한 건은 기각, 박근혜 전대통령에 대한 건은 인용돼 탄핵이 이루어졌고, 윤석열대통령에 탄핵소추가 발의되어 의결되어 헌재에서 탄핵심판이 진행 중에 있다. 지난 2007년부터 실시 중인 주민소환제의 경우 지난해까지 모두 94건의 주민소환투표가 있었고 이 중 2건에 대해 소환이 이뤄졌다. 생각보다 지자체이기는 하지만 주민소환이 많이 이루어지는 것은 아니다. 실제 외국도 거의 소환이 결정되는 것은 아니다. 하지만 국회의원에 대해서는 선거 이후에 상당한 시간이 걸리는 법원의 재판이외에는 스스로하는 그래서 실효성이 없는 국회자체적인 제명 이외에 전혀 제도가 없는데 이것이 타당한지는 의문이다 서두에서 언급했듯이 우리 헌법의 가장 큰 문제는 제 3자적 정의의 관점에서 판단하는 제도의 도입과 정착이 되어야 하는데 국회의원에게는 사실상 정치적 제 3자적 통제제도는 없기에 사실상 제왕적 의회라고 보여지기도 한다.

39) 2017년 7월 국민소환제 찬성 76.1%, 반대 6.6%(두잇서베이), 2017년 8월 찬성 77%, 반대 13.8%(미디어오늘 여론조사), 2019년 5월 찬성 77.5%(리얼미터) 등 여론조사결과도 압도적이고 지속적으로 도입을 찬성하고 있다 (출처 : 미디어오늘(<http://www.mediatoday.co.kr>))



40) 프로파일 박주민·2024. 12. 16. 18:03 [출처] [보도자료] 박주민, 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제권 확보를 위한 ‘국민소환제’ 대표발의작성자 박주민.

또한 국민소환제 찬성 92%, 법안 등에 대한 국민발안제 85% ‘국회 개혁’과 ‘직접 민주주의’ 확대 열망과 극단적 진영 대립 ‘한국 정치’ 반감 반영되어 있다는 여론조사⁴¹⁾도 있다.

이를 해결하기 위하여 현재는 국회는 행정부를 대통령의 경우는 재적 3분의 2 이상의 의결로, 다른 국무위원과 판검사 등의 경우는 재적과반수로 의결하여 행정부를 헌법재판소가 탄핵부결되어도 무차별 정지시킬 수 있는데 반해 대통령은 이에 대해서 대처할 방안이 전혀 없다. 따라서 국민이 총선을 통하여 판단하는 국회해산제도와 국민투표제의 확대 등의 조정제도의 도입을 통해서 대통령과 의회의 힘의 균형을 맞출 필요가 있다고 보인다.

6. 국회권한의 부족이 제왕적 대통령제의 원인인지 여부

설사 국회권한을 지금보다 강화시킨다고 해도 정치적으로 여대야소의 경우는 한국정치문화상 대통령에게 직언을 하거나 대통령의 권한행사를 통제하는 것은 어렵고 여소야대의 경우도 최근의 비상계엄 사태에서도 드러났듯이 극심한 여야의 대립으로 실질적으로 정부의 기능에 엄청난 지장이 도래될 수 있기에 이를 적절한 통제라고 할 수는 없다고 보인다. 다만 양원제가 도입되면 의회와 행정부의 극심한 대립은 완화될 수 있으나 이 경우도 상하원이 동일 정당에 지배된다면 동일한 문제점이 발생할 수는 있다고 보인다.

최근의 정치학자였던 국민의 힘의 김민전 의원은 sns에서 “(문제는) 헌법의 권력구조 그 자체보다 언론과 법조라는 심판의 공정성, 플레이어인 정당의 의식분포 및 당내일체성, 또 다른 플레이어인 정치인들의 ‘자질’이 정치적 결과를 만들어내는 데 있어서 더 중요한 요소”라며 정치, 사법, 언론 등의 개혁과 반성을 요구했다⁴²⁾.

본 저자는 이러한 관점에서 제왕적 대통령제의 제도 자체보다는 대통령의 권한남용이 문제이고 특히 권력자들의 책임을 공정하고 엄격히 통제해야 하는 사법권의 개혁과 정치인들의 자질을 결정하는 정당법과 선거법의 개정으로 정치의 질을 올려야 한다고 생각이 든다.

41) “국민이 국회의원 해임하고 법 개정도 제안할 수 있어야” [신년 여론조사] 김동욱 기자 입력 2025.01.01 04:30 수정 2025.01.03 06:14

42) 김민전 “제왕적 대통령제가 문제? 제왕尹 구속은 뭐냐...尹 정말 열심히 하려 했다” NEWS 1 박태훈 선임기자 업데이트 2025.01.27 오후 12:11 참조.

IV | 結 論

정부형태론에 관하여 우리나라에 어떠한 정부형태가 적합한 것인가의 문제는 우리나라에 특수한 제반 상황들을 떠나서 논의할 수는 없을 것이고 이를 잘 나타내는 법의 격언이 로마에 가면 로마법을 따르라는 대명제를 생각하면 너무나 당연한 헌법개정의 대전제일 것이다. 민주정치에 필요한 법치주의 정신, 관용과 타협과 양보의 정신, 정직과 성실이 전제되지 아니하고서는 전혀 민주주의의 정부형태는 작동되지 아니할 것이다, 궁극적으로는 정치자금조달관행과 제도, 공명선거의 문제와 선거제도, 당내민주주의의 문제를 포함한 정당내지 정당제도의 문제와도 밀접하게 연결되어 있는 것이다⁴³⁾.

한국에서의 대통령제의 타당한데 이는 국민적 의사적 측면에서 국민의 대다수의 의사가 대통령제를 선호하고 이는 국민투표로 확정되는 현행 헌법개정에서 국민의 의사에 반하는 헌법개정은 불가능하기에 당연히 고려하여야 할 것이고 기존의 의회 정치권 불신에 오는 새로운 지도자의 열망 의원내각제의 전제조건인 대화와 토론을 전제로 한 의회정치의 부재로 1당독재의 제왕적 수상의 등장위험이 있기에 오히려 현행 대통령제하에서 야당과 국민에 의한 통제를 실효성이 있게 하는 것이 필요하다고 보인다, 결국 한국에서 대통령제하에서 혼란이 야기되는 것은 결국 대통령제 자체의 문제점보다는 선출된 대표자로서의 엘리트로서의 대통령의 자질⁴⁴⁾부족과 이러한 대통령을 보좌할 여당의 진정하고 정당한 직언의 부족과 야당의 무조건적인 반대 등의 여야정당의 내부의 비민주성과 그로 인한 공천권의 남용에 근거하여 소선거제도로 인한 대표제 자체의 문제가 크다. 이는 의원내각로 변환하여도 동일한 근본적인 대표제의 문제점이기에 이번 기회에 반드시 개혁을 이루어야 한다. 제왕적 대통령제나 제왕적 의회를 방지하기 위해서 현행 대통령의 권한이나 의회의 권한을 상대방에게 이전하기 보다는(특히 문재인 정부의 검경수사권 조정이나 공수처의 신설 등은 현재 오히려 혼란만 야기시킴) 우선 이러한 대표제의 문제점을 보완하기 위하여 직접민주주의 실질적 확대가 필요하고 특히 국민발안제의 도입과 국민투표대상의 확대와 국회의원을 포함한 국민소환의 확대가 필요하다. 이는 대통령중임제나 의원내각제, 분권형대통령제도 경우에 따라서는 제왕적 지

43) 최대권, 한 정부형태론, 공법이론의 현대적과제 : 방산 구병산박사 정년기념, 방산 구병산박사 정년 기념발제문집. 276~277면.

44) 일반적으로 대표제 하의 엘리트가 갖추어야 하는 자질은 지식과 경험, 남을 매력하는 덕이 있어야 한다. 그리고 최고 지도자는 국가미래에 비전을 제시하여 한다. 그런데 한국에서 실패한 대통령들은 구구정 전반에 대한 지식경험의 부족과 무엇보다 더 야당과 자신과 의견이 다른 사람들의 의견을 경청 배려하여야 하는 덕이 부족하였고 그렇기에 국가의 비전제시 부족한 경우에 발생한다고 보인다.

도자가 나올 수 있는 위험이 있기 때문이기도 하다.⁴⁵⁾ 권력자들의 책임을 추궁할 실효성 있는 방안을 마련하는 것이 우선이고 권력자들에게 지금보다 더 엄격한 정치적·법적 책임을 강화하고 대통령의 정치인들과 역대 대통령들에 대한 사면권은 박탈하는 것이 더 필요하다고 보인다. 그리고 대통령의 불소추특권을 폐지하고 의원의 면책특권과 불체포특권은 제한하거나 폐지하는 것이 더 우선적으로 고려할 필요가 있다. 최근에 한국 사회를 혼란에 빠뜨린 윤석열대통령의 2024년 12월 3일의 중요한 계기인 부정선거 음모론이 대두되는 것도 이러한 극단적인 민의를 제대로 반영하지 못하는 승자독식체제의 소선구제하에서의 문제임을 본다면 이러한 민의를 제대로 반영하지 못하는 소선구제의 개혁없이는 어떠한 정부형태 개혁도 타당성을 가지지 못하게 된다고 생각이 든다.

물론 소선구제의 개혁이 이루어져도 과연 대화와 타협이 어려운 극단적 이념적 대립 상황에서 특히 여소야대의 경우에 동거정부제가 성공하기는 어려워 보인다. 설사 의원내각제의 경우도 과반수 미달시 연립내각 구성하는 것이 일반적인 점을 고려하면 의원내각제에서도 역시 승자독식의 문제는 발생하기에 이는 다수결에 기초한 민주정의 근본적인 문제점이고 다만 직접민주주의에 의해 다수파가 잘못된 경우 합리적인 국민들이 사안사안마다 다수파의 횡포를 시정할 수 있는 제도가 필요하다고 보인다, 그리고 다수파의 횡포에 대하여 정치적·법적인 엄격한 책임을 지게 하는 가장 실효성 있는 대안이 자 승자독식의 해결책이라고 보인다. 오히려 현 대통령제하에서 대통령이나 의원의 특권을 폐지 내지는 축소하고 이들에 엄격한 정치적이거나 법적 책임을 묻고 공청의 민주화를 위한 정당법의 개정과 선거구제의 개선하는 것이 한국적 정치상황에서는 더 현실적인 개혁이라고 보인다.

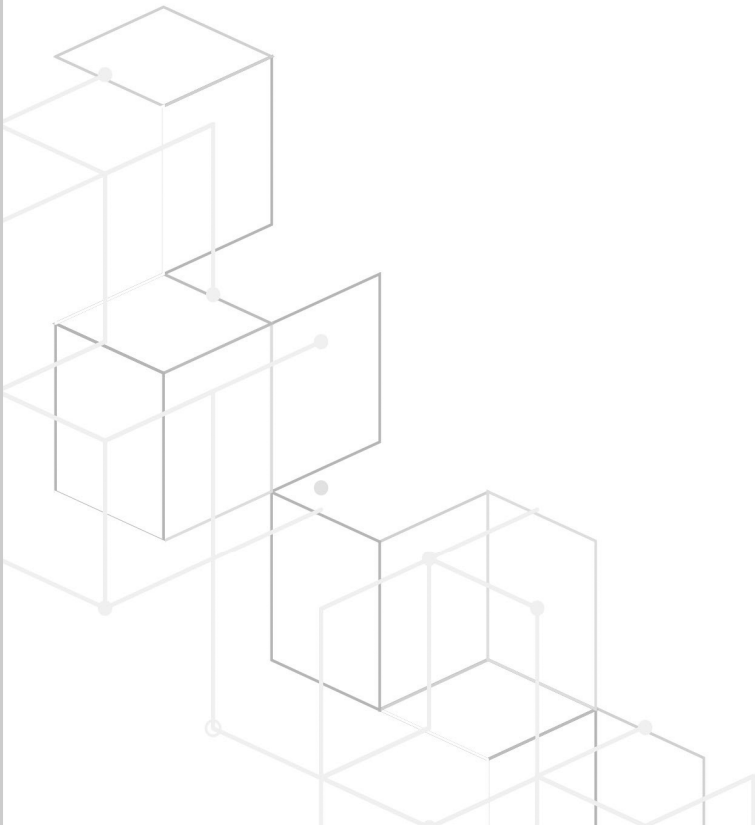
45) 중임제는 재선을 위한 포퓰리즘과 '8년짜리 제약' 우려도 크다. 의원내각제가 제왕적 총리를 부르지 말란 법도 없다. 이원집정부제와 책임총리제도 안철수 의원 지적대로 '윤석열 대통령-이재명 총리'와 같은 극단의 갈등 구도를 만들 수 있다. 견제와 균형을 얼마나 조화시키느냐가 관건이다.([홍영식 칼럼] 개헌만 한다고 '만사형통' 아니다. 한국경제신문 (입력2025.01.06 17:42 수정2025.01.07 00:10))

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③

토론 1

“제왕적 국회” 어떻게 막을까?

박명호 동국대 정외과 교수



“제왕적 국회” 어떻게 막을까?

박명호 동국대 정외과 교수

1. 한국 정치와 제왕들!

- “제왕적 대통령” vs. “제왕적 국회” vs. “제왕적 야당 대표” or “여의도 대통령”
- “제왕으로 시작해서 식물로 끝나는 대통령”
- “제왕적 야당 대표” “일극 체제” or “여의도대통령”
- ‘강력한 당내 장악력과 독단적인 리더십’의 야당 대표이자 국회 다수당 대표
- 강성 지지층 + 원내 170석 + 친명 지도부를 바탕으로 강력한 리더십 구축
- 권력 집중과 독단적 의사결정의 리더십
- 당내 민주주의와 다양성 그리고 역동성의 위기

2. 1987년 헌법과 ‘제왕적 대통령, 제왕적 국회 그리고 제왕적 야당 대표’

- 1987년 헌법은 독재와 장기집권의 방지를 최우선 목적으로 국회의 권력 남용 가능성에는 주목하지 않아
- 대통령의 국회 해산권 삭제와 국회 권한과 기능 강화
- “제왕적 국회와 야당 대표”의 가능성에는 주목하지 않음

3. 계엄과 “제왕적 국회”?

- “행정권과 사법권에 비해 입법권이 특별히 남용되면서 3권 분립이 근간인 헌정질서가 큰 위기에 처했다는 헌법 수호자이며 국정 최고책임자로 서의 대통령의 인식이

계엄조치 발동의 계기” (정진석 대통령 비서실장)

- “12월 비상계엄은 절대 있어선 안 될 일이었다.”면서도 “야당의 억지 줄탄핵, 특검 남발, 거짓 선동, 의회독재로 국정은 마비됐다.”며 “야당의 의회 독재가 비상계엄이라는 극단적 상황까지 몰아갔다.” “반복되는 역사의 비극을 절연하기 위해서는 제왕적 국회를 반드시 개혁하고 국회를 정상화해야 한다.” (돌아온 초심 의원들)
- (부정선거론과 함께 계엄과) 탄핵 반대의 일정한 근거나 이유로 작용하며 일부 지지층의 동원 효과로 이어짐

4. “제왕적 국회”?

“제왕적 국회”는 다양한 측면에서 정의할 수 있음

1) 국회 역할과 관련하여

- 국회 권력의 비대화로 입법부가 본래의 역할을 넘어 과도한 권력을 행사하여 ‘무소불위의 권력 국회’가 되는 경우
- 국회가 권력 분립의 원칙을 넘어 과도한 권한을 행사하거나 남용하는 경우로 행정부 견제를 넘어 정부운영의 정상적 작동과 운영까지 방해하는 상황
- 대통령의 재의요구권(거부권)을 반복적으로 무력화시키거나 정부 예산안의 과도한 삭감의 사례 등 대통령의 권한을 제한하려는 경우
- 탄핵 소추권 남용과 사법부 판결에 대한 개입을 시도하려는 경우

2) 국회의원과 관련하여

- 국회의원들이 국가적 공익을 우선하기보다 개인적 특권 지키기와 악용에 매몰되어 불체포 특권과 면책 특권을 남용하는 경우

3) 정당과 관련하여

- 특정 정당의 이해관계에 따른 국회운영과 의사결정을 통한 권한 남용 가능성에 주목하며 특히 의회 내 당파성이 강화될 때 심각해질 수 있음

- 당파적 대립이 격화되면서 민주적 절차와 3권 분립의 원칙이 훼손되는 상황으로 정당 간 극단적 대립의 심화에 따라 국회 의사결정이 당파적 이해관계에 따라 이뤄지는 경우로 다수당이 소수당 의견을 배제하고 일방적으로 법안을 처리하는 게 대표적 사례
- 국회 내 정파성이 강화되면서 국회의원들의 정당 충성도가 높아지고 국회의 의사결정과 권력 행사가 특정 정당의 이익 증진을 목표로 하게 되는 경우
- 결국 “상임위는 ‘이재명 개인 범죄의 방탄 변호인단’, ‘하명 입법기구’로 전락”했다는 지적처럼(‘돌아온 초심 의원들’) 국회가 특정 정당의 정치적 도구로 전락하게 됨

5. 여소야대 or 여대야소와 “제왕적 국회”

- “제왕적 국회”는 여대야소의 경우보다 여소야대 때 상대적으로 가능성 높아 보임
- 특히 의회 내 당파성이 강화될 때 심각해질 수/정파성이 강화되면서 국회의원들의 정당 충성도가 높아지고 결국 국회의 의사결정과 권력 행사가 특정 정당의 이익 증진을 목표로 하게 되는 상황으로 극한 대결 양상의 심화로 이어짐
- 다수당은 자신들의 입법의제를 위해 의사규칙 등을 변경하거나 소수당 발언권 제한 /소수당은 필리버스터의 지연전술이나 극단적 저항으로 이어질 수 있음
- 여소야대든 여대야소든 다수당의 국회 상임위원장 독식 가능성
- 이에 따라 법안 통과율 하락과 행정부와 입법부의 협력과 협조의 협치 가능성 약화 그리고 정책적 교착상태의 악화 가능성
- 특히 단원제의 경우 의회 내 정치적 갈등을 조절하거나 견제할 수단이 없어 직접적으로 표출될 수밖에 없음
- 미국의 상하원 양원제는 양원 간 견제와 균형이 가능하나 단원제의 우리나라는 다수당 중심의 정치와 국회 운영이 불가피
- 당파적 대립은 입법부 운영과 의사결정에 결정적 영향을 미치며, 여소야대 또는 여대야소의 당파적 대립이 국회 운영에 강한 영향을 미침

1) 여소야대와 “제왕적 국회”

- 여소야대 상황에서 두드러지고 특히 ‘대선 전쟁’과 관련될 때 악화되는 양상을 보임
- 차기 대선을 향해 입법부 내 당파성 심화와 입법 활동 연계 가능성
- 분점정부에서는 협상보다는 갈등 전략을 채택하는 게 합리적
- 우리나라의 경우 선거주기의 불일치에 따라 여소야대의 가능성이 상대적으로 높음

2) 여대야소와 “제왕적 국회”

- 집권 여당이 소수당을 배제하고 일방적으로 국회를 운영하는 경우에 해당하며 “청와대의 여의도 출장소” 또는 “용산 출장소”의 비판을 들었던 과거 집권 여당의 사례가 대표적임

6. ‘당파성과 국회 내 정파적 대립’ 그리고 “제왕적 국회”

- “제왕적 국회”는 당파성 또는 정파적 대립과 밀접하게 연결되어 있음
- 당파성이 심화될수록 “제왕적 국회”의 가능성 높아진다는 것은 ‘당파적 충성을 줄이고 초당적 합의를 촉진하는 제도적 장치가 필요하며 의회의 독립성을 강화하는 방향으로의 대안이 요청

7. 당파성 또는 정파적 대립과 선거제도

- 선거제도는 의회 내 정파적 또는 당파적 대립의 발생과 강도에 중요한 영향을 미치는 요소
- 선거제도의 설계는 의회 내 정파적 대립과 정치적 갈등에 직접적인 영향을 미치며, 제도의 선택은 정치 안정성과 효율성에도 큰 영향을 줌

1) 선거제도의 유형과 정당 체계

- 소선거구제는 다수대표제를 기반으로 하여 양당제를 촉진하고, 정당 간 대립을 심화시킬 가능성

- 비례대표제는 소수 정당의 대표성을 강화하여 정당 체계의 파편화를 초래할 수 있지만, 정책 중심 정치와 합의를 유도하는 긍정적 효과를 기대함

2) 선거제도와 정치적 갈등

- 선거제도에 따라 정치적 갈등의 완화 또는 악화와 관련되어 있고 주요 요소는 다음과 같음
 - (1) 비례성과 대표성의 정도
 - (2) 다당제의 정도/정당제 유형
 - (3) 연합정치의 제도화와 시민참여의 확대
 - (4) 타협과 협력의 제도적 환경과 포용적 공동체 통합

8. “제왕적 국회”와 단순다수+소선거구 선거제도의 승자독식 체제 & 대안

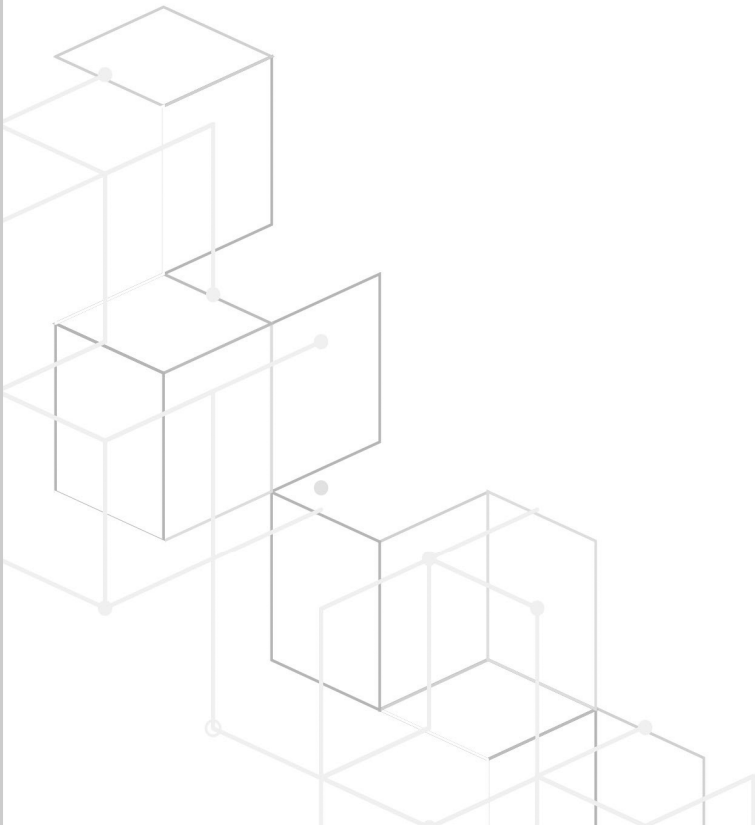
- 소선거구 단순다수제의 승자독식 구조에 따른 거대 정당의 의석 과점과 대량 사표 발생에 따른 비례성과 대표성의 악화
- ‘도농복합선거구제’와 다당제 국회 vs. 소선거구 단순다수제의 양당제 국회
- 당파성 심화될수록 “제왕적 국회”의 가능성이 높다면, 당파적 충성심을 줄이고 초당적 합의를 촉진하는 제도적 환경을 조성할 필요가 있음
- 물론 다당제 국회가 협조와 협력의 협치를 불가피하게 하며 제왕적 국회의 가능성은 상대적으로 낮아지고 정치적 양극화의 완화도 기대할 수 있다는 전제에서 출발
- ‘다당제 국회’ 이후의 과제 또한 분명하며, 특히 ‘국회의 책임성, 문제 해결능력 강화, 투명성과 민주성 제고, 공공성과 신뢰 높이기’가 중요
- 선거제도 개혁의 방향과 대안?
‘지금부터 낮은 수준부터 긴 논의가 필요하다’
- 선거제도 개혁을 위한 기득권 포기는 가능할까?
민주당 수도권 의원들의 선택?

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③

토론 2

제왕적 국회와 87년 체제

양은경 조선일보 법조전문기자



제왕적 국회와 87년 체제

양은경 조선일보 법조전문기자

‘제왕적 대통령제보다는 제왕적 의회의 폐해가 더 크다’는 장용근 교수님의 발제 요지에 전적으로 공감합니다. 발제문 내용 중 몇 가지 질문 드리고, 실제 법조 현장에서 제가 느낀 문제점을 공유드리고자 합니다.

발제문 중 “헌법의 개정은 민주주의 국가에서 민주주의와 법치를 조화시키는 것을 강조할 필요가 있다”고 하시면서 법치에 의한 ‘다수결 원칙’의 보완 사례로 의회 다수파가 결정한 법률을 소수의 헌법재판소 재판관들이 위헌법률을 선언하는 것과 국민 다수의 지지를 받은 당선자도 법원의 소수 판사에 의해 당선무효가 가능한 제도를 드셨습니다.

이와 관련 국회 가중다수결(재적 3분의 2 이상)로 대통령에 대한 탄핵소추를 의결하고, 헌법재판관 6명의 찬성으로 탄핵 여부를 결정하는 현재 제도에 대해서는 어떻게 생각하시는지 궁금합니다. 가중된 다수결로 국회가 탄핵소추를 의결한 만큼 민주적 정당성의 측면에서 문제가 없다고 보시는지, 아니면 민주적 정당성의 정점에 있다고 평가되는 대통령에 대한 탄핵을 재판관 6명의 찬성으로 결정하는 것은 법치에 의한 다수결 원칙의 수정 범위를 넘는다고 보시는지 고견을 듣고 싶습니다.

한국은 여소야대 상황이 상수로 작용하고 있고 12·3계엄 선포에서 보듯 헌법상 대통령의 비상대권도 그대로 실현되지 않고 있습니다. 이 점에서 ‘제왕적 대통령제가 아닌 제왕적 의회’ 지적에 전적으로 공감합니다.

다만 대통령이 행정부 내 수많은 자리의 인사권을 행사하고, 특히 대선 때 캠프에서 활동한 인사들을 해 공공기관 사장·이사·감사 등으로 낙하산 임명하는 사례는 여전히 현행 대통령제의 ‘제왕적 요소’로 지적되고 있습니다. 이와 관련, 구체적인 해결 방안으로 어떤 방식을 생각하시는지 여쭙고 싶습니다. 국회에서 합리적인 선발 요건과 투명한 절차 보장을 위한 법률제정으로 해결 가능하다고 제시해 주셨는데, 절차를 까다롭게 하는 것은 자칫 대통령 인사권에 대한 국회의 발목잡기를 심화시키는 것은 아닌지 우려됩니다. 아울러 대통령이 임명할 수 있는 자리의 폭 자체를 줄이는 등 다른 방안도 생각해 볼 수 있을 듯 합니다.

대통령 탄핵 심판, 야당 대표의 형사 재판이 동시에 진행되는 국면에서 ‘공정한 사법 절차’에 대한 요구가 그 어느 때보다도 큰 것으로 보입니다. 이와 관련 최근 문제된 헌법재판관 임명을 독일처럼 국회의원 3분의 2 이상으로 하든지, ‘여야합의’를 명문화하는 등의 방식도 필요할 것으로 보입니다. 국회가 최상목 대통령 권한대행이 마은혁 헌법재판관 후보를 임명하지 않은 결정을 문제삼는 현재 권한쟁의 사건에서도 핵심은 결국 ‘국회추천 3명’의 구성 문제가 되고 있습니다. 최상목 권한대행 측은 ‘여당몫1, 야당몫1, 여야합의몫1’이 수십년간 이어져온 국회 관례임을 주장하고 있고 국회 측은 명문 규정이 없다는 이유로 불임명이 위헌·위법이라는 입장입니다.

작은 탄핵소추에서 드러난 제왕적 국회의 면모, 국회의 ‘권한 남용’ 지적에 적극 공감합니다. 탄핵소추 그 자체로 직무정지를 하게 하는 현행 헌법 65조 3항이 탄핵의 남용을 부추기는 측면이 있습니다. 이런 부작용은 특히 특정인의 사법리스크 방탄을 위한 탄핵에서 심각하게 드러납니다. 사건을 수사 중인 검사의 경우 탄핵소추 자체로 직무가 정지되고 더 이상 수사를 할 수 없습니다. 나중에 탄핵심판이 기각되더라도 탄핵소추를 통한 직무정지 자체로 목적을 달성할 수 있게 됩니다. 안동완 검사의 경우 252일, 이정섭 검사는 270일이 걸렸고 손준성 검사 사건은 탄핵소추 후 400일이 넘었지만 아직 결론이 나지 않고 있습니다. 전국 최대 검찰청인 서울중앙지검장 또한 탄핵소추로 직무가 정지돼 있고 74일만에 첫 변론이 열릴 예정입니다.

탄핵소추 이후 직무정지에 대해서는 별도의 사법판단이 필요합니다. 민사소송의 직무정지 가처분에서도 법원이 직무정지 대상자로 지목된 사람에 대해 별도의 심문기일을 잡아 심문 후 직무정지 필요성을 판단합니다. 대통령·국무위원·판·검사 등 탄핵 대상자들의 직무가 갖는 중요성을 고려하면 탄핵소추에서도 그러한 절차가 있어야 할 것입니다. 이후 개헌을 한다면 위 직무정지 규정을 배제하거나 아니면 최소한 직무정지 여부를 사법기관이 별도로 심판하는 절차가 필요해 보입니다.

현행법상 탄핵소추권을 남용하는 국회에 대한 제재방안이 없는 상태입니다. 발제문에서 지적하신 대로 탄핵소추를 방어하는 비용 또한 대통령 국무위원 판·검사 등 탄핵 대상자들은 개인 사비로 비용을 지불하고 있는데 국회의 경우 소추대리인단 구성 등에 들어가는 비용을 국회 예산으로 지불하고 있습니다. 민사소송의 소송비용 배상에 준해 기각된 탄핵소추에 대해서도 그 비용을 물리는 과정이 필요합니다. 다만 비용배상이 또다른 세금낭비로 이어지지 않도록 제도적 장치를 만들어야 합니다.

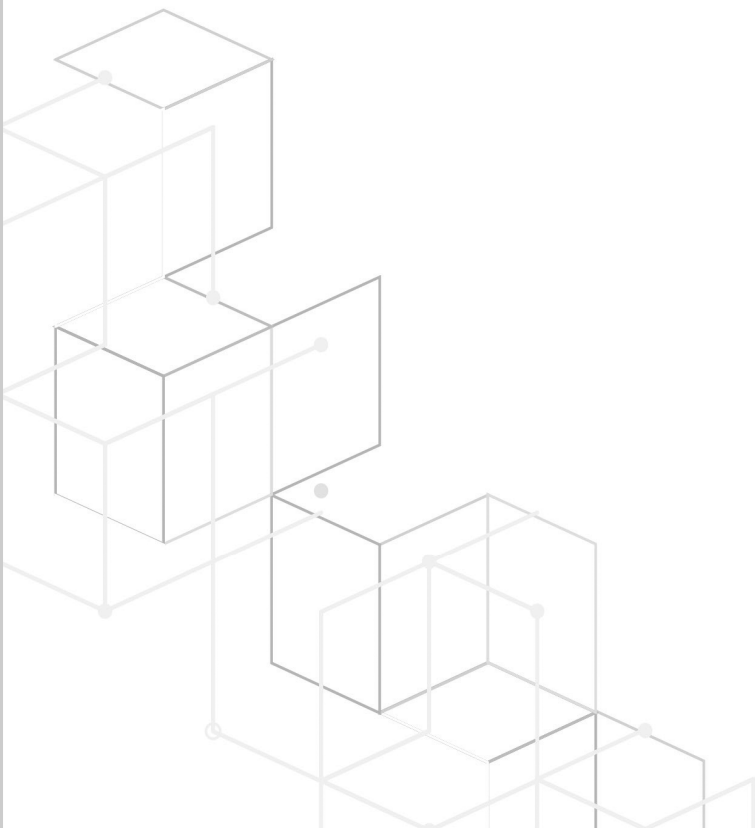
결국 현재 벌어지고 있는 탄핵소추권 남용 및 일방적 예산삭감 등 국회의 '횡포'는 대통령의 권한 제어에 초점을 둔 '87년 체제'에서 비롯된 것으로 보입니다. 대통령의 국회 해산권은 없애고 국정감사권을 부활하는 등으로 의회 권력은 그 어느 때보다도 강해졌습니다. 특히 여소야대가 고착화되면 '권한 남용'의 위험성은 더욱 커질 것으로 보입니다. 국회에 대한 민주적 통제를 위해 국회의원에 대한 주민소환제 등 직접민주주의 제도를 확대할 필요가 있습니다.

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ③

토론 3

“제왕적 대통령제? 제왕적 국회? 4류 대한민국 정치의 민낯”

정혁진 변호사



“제왕적 대통령제? 제왕적 국회? 4류 대한민국 정치의 민낯”

정혁진 변호사

‘제왕적’이라는 유령이 대한민국 정치를 배회하고 있다. 먼저 등장한 것은 ‘제왕적 대통령제’라는 유령이었다. 그런데 조금만 생각해 보면 ‘제왕적 대통령제’라는 말은 그 자체로 모순이다. 영어로 번역해 보면 더 명확해지는데, 도대체 ‘imperial presidency’라는 말이 가능하거나 한 것인가? imperial이라는 단어는 emperor에서 나온 것이고 emperor는 결국 로마 황제를 뜻하는 것이다. 반면 president라는 단어는 먼저(prae) 앞는다(sidens)는 의미이다. 영국과의 전쟁에서 승리한 미국이 자신들을 대표할 존재로 왕(king) 심지어 황제(emperor)를 세울 수는 없는 것 아닌가! 그렇기에 상석에 앉아 회의를 주재할 정도의 권한을 가진 President라는 직위를 만들었고 이를 중심으로 자신들의 정부시스템을 만들었던 것이다. 그러므로 미국 건국의 아버지들은 ‘imperial presidency’라는 단어를 상상조차 하지 못했을 것이다.

그러나 이른바 후진국들에서는 이러한 imperail presidency라는 말이 이해되지 못할 바도 아닐 것이다. 왜냐하면 아프리카, 남미 등에서 대통령제를 가장한 독재체제가 횡행하고 있지 않았던가! 더욱이 한자권에서는 president가 총통으로 번역되기도 하는데, 나찌의 푸러(Fuehrer) 히틀러가 바로 총통 아닌가! 그렇다면 적어도 총통이라는 단어는 영어로는 president로, 독일어로는 Fuehrer로 번역될 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 대통령제 하에서 ‘제왕적 의회’라는 단어는 들어볼 수 없었다. 차라리 ‘제왕적 야당총재’라는 말은 들어본 기억이 있다. 그 이유는 무엇인가? 논리적 모순을 떠나 ‘제왕적 국회’는 현실적으로 충족되기 어려운 요건을 최소한 두 가지나 필요로 하기 때문이다. 먼저 대통령의 그 막강한 권한을 무력화시킬 수 있을 권력이 국회에 주어져야 한다. 그러기 위해서는 최소한 2/3에 육박하는 압도적 다수석을 야당이 차지해야 한다. 게다가 그 많은 국회의원들이 단 ‘한 사람’에 의해 일사불란하게 움직여져야 한다. 이것이 어떻게 가능할 수 있다는 말인가? 그러므로 이제 건국 80년을 바라보는 대한민국에서 ‘제왕적 대통령제’라는 말은 종종 들어볼 수 있었지만, ‘제왕적 국회’라는 말은 아예 존재하지도 않았던 것이다.

그런데 그 변태적인 체제를 우리는 지금 목격하고 있다. 어떻게 이러한 일이 2020년 대 중반에 가능할 수 있었을까? 무엇보다도 대통령과 정부여당이 무능했기 때문이다. 얼마나 무능했으면 집권여당이 108석밖에 얻지 못했을까? 그것도 대통령 임기가 절반 이상이나 남아 있었던 상황에서! (물론 대통령이 계엄 발령의 중요한 근거로 제시한 ‘부정선거’가 사실이었다면 이는 전혀 다른 문제가 될 것이다).

그러나 현재와 같은 ‘제왕적 국회’가 등장하게 된 더 큰 이유는 야당을 이끌고 있는 지도자에게 도덕적 정당성이 없기 때문일 것이다. 도덕적 정당성은 커녕 사법 리스크가 직접적이고도 명백하기 때문이다. 만일 야당 지도자에게 이러한 사법 리스크가 없었다면 야당이 지금과 같이 무리한 행태를 보일 필요가 있었을 것인가? 대통령과 여당도 지금까지와 같은 모습을 보일 수 있었겠는가?

그리하여 ‘제왕적 국회’가 이처럼 ‘한 사람’의 문제였다면, 그래서 ‘그 사람’이 퇴장한다면, 앞으로 우리는 이러한 ‘제왕적 국회’를 더 이상 걱정하지 않아도 될 것인가? 그러나 이미 선례가 생겨버렸다. 결국 비슷한 일이 또 발생하지는 않을 것이라고 장담할 수도 없는 상황이 되어 버린 것이다.

이러한 상황에서 다시는 이러한 우습고도 비극적인 ‘제왕적 국회’가 출현하지 못하도록 하기 위하여 반드시 제도의 개선이 있어야 할 것이다. 즉, 계엄의 끝은 개헌이 되어야 한다. 일단 대선과 총선 그리고 지선을 일치시켜야 한다. 그리고 대통령 임기는 4년 중임제로 해야 한다.

만일 윤 대통령에 대한 탄핵이 기각된다면, 대통령은 즉시 임기단축 개헌을 선언해야 한다. 즉, 2016년 지방선거에 앞서 개헌을 하고 그에 따라 대선을 치르고 동시에 새 헌법에 따라 국회의원도 다시 뽑아야 한다. 반대로 조기 대선이 불가피해진다면, 새로 선출된 대통령은 자신의 임기를 2028년 총선까지로 단축하고 그 전에 개헌해야 한다. 그리고 우리 국민들은 이를 공약한 후보를 뽑아줘야 한다. 그렇게 하지 않으면 ‘제왕적 대통령’과 ‘제왕적 국회’는 이 나라를 정말로 망하게 할 수도 있을 것이다. 그 엄청난 리스크로부터 우리는 조금이라도 자유로워져야 할 것 아닌가!

제왕적 대통령제?
제왕적 국회가
더 문제!