

대통령제(4년중임, 정·부통령제) 정부형태

姜 京 根(숭실대 법과대학 교수·헌법학)

1. 대통령제(4년중임, 정·부통령제) 헌법개정이 필요한 이유

①

제9차개정헌법인 '1987년 헌법'의 '87년체제'는 1985년 2월 12일 제12대 국회의원총선거에서 대통령직선제 개헌을 내 건 야당이 득표율에서 여당에 패배를 안겨주면서 시작된다. 그러함에도 불구하고 그 2년 후인 1987년 전두환 당시 대통령은 "대통령을 내 손으로" 뽑겠다는 민의를 무시한 '4·13호헌선언'을 하면서 대규모 시민항쟁을 촉발케 하였다. 그리고 그에 이은 '박종철고문치사'는 6·10민주항쟁으로 이어진다.

1987년 헌법과 그 체제를 가져오게 된 것이다. 6·10민주항쟁은 대통령직선제를 통한 국민의 자유로운 정부선택권, 기본권의 실질적인 확대·강화 등 국민주권적 민주주의의 확장으로 상징되는 개헌을 가져오게 한 촉매였다. 그리고 여·야 합의의 형식으로 성안한 헌법개정안을 1987년 10월 27일 국민투표를 거쳐 29일 공포된 우리의 가치규범이 1987년 헌법이다. 법치국가적 민주주의는 미완의 과제로 남긴 채로...

현행의 헌법인 이 1987년 헌법은 유신헌법 즉 제4공화국헌법인 제7차개정헌법을 극복한 규범이었지만,¹⁾ 1980년 제5공화국헌법에²⁾ 비교하

1) 제7차개정헌법은 1972년 '10월유신'이라는 친위쿠데타로 이루어진 유신헌법이다. 1972년 10월 17일의 박정희대통령은 전국에 비상계엄을 선포하면서 당시 헌법상 근거가 없는 '10·17비상조치'에 의하여 국회해산, 정당 및 정치활동 중지 등 헌법의 일부조항 효력을 정지시켰다. 효력이 정지된 헌법조항의 기능은 비상국무회의가 담당하여 이곳에서 개헌을 추진하도록 하고 개헌이 완료되면 헌법질서를 정상화한다고 하여, 비상국무회의는 같은 해 10월 27일 헌법개정안을 공고하고 11월 21일 헌법개정을 확정하였다.

2) 제5공화국헌법 즉 제8차개정헌법은 12·12에서 5·17에 이르기까지의 군사반란과 내란의 과정에서 국민의 참여 없이 신군부의 세력에 의하여 일방적으로 이루어졌다. 1979년 10월 26일 18년 집권의 박정희대통령 피격서거 후인 12월 6일 통일주체국민회의에서 제10대 대통령으로 선출된 최규하는 12월 8일 긴급조치를 해제하여 개헌논의를 가능하게 하였지만 전두환, 노태우 등의 신군부는 12월 12일 군사반란으로 군권을 장악하고 1980년 5월 17일 비상계엄을 전국으로 확대하면서 다음날부터 일어난 5·18 광주항쟁을 유혈진압하면서 사실상 정권을 장악하면서 개헌논의를 봉쇄하였다. 5월 31일 발령된 국가보위비상대책위원회령에 의하여 설치된 국가보위비상대책위원회는 사실상 최고기관으로서 국정 전반을 지배하였고, 9월 1일 국가보위비상대책위원회 위원장 전두환이 대통령으로 되면서 개헌을 추진하여 정부에서 헌법개정안을 마련하여 10월 23일 국민 투표를 거쳐 10월 27일

여 그 규범적 구성과 체제에서 현격한 차이를 보인 것은 아니었다. 다만 뚜렷이 구별되는 한 가지 점이 다른 아닌 대통령의 장기집권 배제를 통한 국민주권적 민주주의를 실현하기 위한 뜻이었다. 대통령 간선제를 국민의 손으로 직접 뽑는 직선제로 고치자는 것이었다.

②

하지만 그렇게 선출된 직선 대통령의 '5년단임'이 당시의 국민적 합의였다고는 단정하기 어렵다. 당시 지역의 정치적 맹주인 이른바 '3김씨', '김영삼, 김대중, 김종필'은 1969년 박정희 정부의 대통령직 3회 연속을 가능케 한 제6차개헌의 이른바 '3선개헌'과 그 직후의 유신헌정체제로 들어서기 이전의, 그들의 정치원점이었던 제3공화국헌법의 4년중임제 구상의 이심전심이 있었던 것으로 보이는 증언들이 없지 않다.

그러함에도 불구하고 정치는 현실이다. '5년단임'을 이들 3김씨는 받아들였다. 그 순번이 거의 정하여진 것으로 암묵된 특정 정파·인물의 순차적 권력 분점과 독과점을 인정해 준 체제였기 때문이다. 하나의 특정 정권의 장기집권 체제를 인정해 준 것이 유신헌법이었다면, 87년 헌법은 적어도 그 대통령직의 임기 및 재임 여부에 대해서는 민주화세력의 일부 그룹인 특정 지역을 기반으로 삼은 정치세력으로 하여금 신군부세력과의 타협을 통하여 정권의 독과점을 '나눠먹게' 해 주었다.

그 점에서 87년 체제는 6·10 민주화 항쟁의 성과물을 온전히 담아낸 것이 아니다. 민주화세력 일부만의 권력독점을 가능케 한 그 반쪽의 성과를 담보한 미완의 체제였다. 87년 체제는 헌법규범의 표면상으로는 대통령직선제와 단임제를 통하여 국민의 자유로운 선택에 의한 각기 다른 정파가 이를 담당하는 정권의 정규적 교체를 보장한 듯하였다. 하지만 헌정의 현실에 있어서의 그것은 정권의 교체에 따른 대의 정파 민주정의 실질적 발전이라는 선순환을 이루어 낸 것이라기보다는 오히려 특정 정파가 기대는 지역의 패권구도를 노골화시켰다.

③

그리하여 미완의 과제로서의 대통령 임기, 재임 문제를 필두로 하는 '정부형태' 헌법개정론은 1987년 제정의 현행 헌법이 '직선 단임' 대통령제라는 정부형태에 기초한 이후 한국의 통치제도 재편의 개헌 논의가 있을 때마다 항상 그 중심에 서지 않을 수 없게 되어 왔다. 그리고

1980년 헌법이 공포되었다.

‘반드시’라고 할 수 있을 정도로 정략적 개헌론이 되었다.

노태우 정부의 3당합당 전후의 이원집정부제개헌론, 김영삼 정부의 내각제개헌론, 김대중·김종필 DJP연합의 내각제개헌합의문, 제16대 대통령 선거에서 나온 프랑스식 ‘반대통령제’에 가까운 이원정부제 즉 국가원수로서 중임이 가능한 임기 4년의 직선 대통령과 대통령지명 및 국회인준을 거쳐 임명되는 내각수반인 국무총리로 구성되는 ‘분권형 대통령제’개헌론, 노무현 제16대 대통령의 대연정과 관련한 4년 중임제의 원포인트 개헌론 등은 당시의 정치질서의 지형을 흔들었다.

지금은? 대한민국헌법 제정 60년을 기점으로, 대한민국 건국과 정부수립의 원점에서 자유민주주의, 시장경제, 법치주의를 순정(純正)화 하는 국가 발전의 명목으로 헌법개정이 운위되고 있다. 그 가운데 작금의 개헌론이 있다. 국회의장의 헌법개정자문위원회가 공식적으로 대통령의 권한을 실질적으로 분산하고 그 권한 행사에 대한 책임을 지도록 하자는 구상을 ‘내걸면서’, 실제로는 프랑스를 원형으로 하는 이원정부제를 분권형 대통령제로 ‘편집하여’ 국회에 권한을 집중시킨 ‘맨 얼굴’이 드러났는데.., 한국 정치와 헌정의 방향을 잘 잡아야 할 때이다.

④

헌법은 근대의 정치공동체를 국가로 표상하는 규범이다. 공동체의 과거·현재·미래의 기획표로서 그 공동체의 마음을 법적으로 표현하는 것이 헌법이다. 그래서 헌법은 역사의 화석이 아니라 일정 시각에서의 특정 공간의 공동체 구성원들의 규범이 된다. 특히 헌법에서도 한 나라에 있어서의 권력의 구조를 정한 규정은 작은 지식이 아니라 큰 지혜가 교감해야 풀 수 있는 직조(織造)에 해당한다. 조구(蛟鳩: 매미와 비둘기)가 아닌 대붕(大鵬)이 천하의 간계(奸計)를 농(弄)하는 영역일 것이다.

장자(莊子) 내편(內篇) 제일(第一) 소요유(逍遙遊)에서는 북녘바다에 물고기가 있으니 그 이름을 곤(鯁)이라 하고 이 물고기가 변해서 새가 되면 봉(鵬)이라 하니 봉의 등 넓이는 몇 천 리나 되는지 알 수가 없으며 이 봉은 바다 기운이 움직여 대풍이 일 때 그것을 타고 남쪽 바다로 날아가려 하는 데, 괴이한 일을 잘 아는 제해(齊諧)에 의하면 봉이 남쪽 바다로 날아갈 때는 파도를 일으키기를 3천 리, 회오리바람을 타고 하늘 높이 오르기를 9만 리, 그런 뒤에야 6월의 대풍을 타고 남쪽으로 날아간다고 하는 데, 그 남쪽 바다란 곧 천지(天池)를 말한다.³⁾

헌법이 정한 국가의 권력구조의 정치는 대붕의 비상의 영역이라 생

각하면 일찍이 ‘정치는 허업’이라 말한 원로 정치인의 진의를 알 법도 하다. 일상의 눈에서는 보이지 않는 대업을 만드는 일 그게 정치라 한다면 그 정치의 권력을 형성하고 소조(塑造)하는 권력구조의 일은 정치인의 몫일 수밖에 없다. 정치인은 허업을 쌓는 것인가. 장자는 “작은 지혜는 큰 지혜에 미치지 못한다”(小知不及大知) 했다.⁴⁾ 오늘의 토론이 권력구조를 직조하는 단서를 공유케 하여 천지로 가는 권력구조를 위한 다리를 놓는 큰 지혜로 가기 위한 ‘하나의’ 다리가 되었으면 한다.

⑤

현행 헌법은 대통령을 국민의 대표자(제67조), 국가원수(제66조제1항) 및 행정부수반(제66조제4항)으로 하여 그에게 정부를 조직하는 권한은 물론 공적 영역에 속하는 사회의 주요 지위의 거의 모든 자리를 배정하는 광범한 권한을 부여하는⁵⁾ ‘대통령중심제’의 정부형태를 정하고 있다.⁶⁾

그러면서도 대통령제의 원형인 미국헌법에서와 같이 부통령을 대통령 유고시의 권한대행자로 두어, 대통령 지위와 권한의 단독성을 높이고 동시에 대통령 책임의 집중성을 유지하는 ‘대통령책임제’의 ‘대통령중심’의 책임 대통령제 정부형태에는 미치지 못하고 있다.

권한 대행자로서 국민의 직접적 정당성을 받은 부통령 제도를 규정하지 않고, 국회의 동의를 얻어(제86조제1항) 대통령이 임명하는 국무총리의 제도를 두어⁷⁾ 대통령 유고시 권한대행자로서보다는 평상시 업무의 항상적인 대행자 및 그에서 한 걸음 더 나아가 책임감수자로서의 지위도 부여하고 있으니, 대통령 권한의 단독성과 책임의 집중성이라

3) 안동립 역주, 莊子, 현암사, 1994, 27-28면.

4) 안동립 역주, 莊子, 30면.

5) 헌재 1995.7.21. 92헌마177, 92헌마199 대통령선거법 제65조 위헌확인 각하결정[판례집7-2 112-130] 특히 126면 “대통령제 국가의 대통령은 국가의 원수이며 행정부의 수반일 뿐만 아니라 임기 동안 의회에 대하여 정치적 책임을 지지 아니하고 선거시에 국민에 대해서만 직접 책임을 진다. 그러므로 대통령제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 대통령직이 갖는 비중에 비추어 대통령선거의 공정한 실시가 갖는 중요성은 대단히 크다고 할 것이나”

6) 헌재 1994.4.28. 89헌마221 정부조직법 제14조제1항 등의 위헌여부에 관한 헌법소원 각하·합헌결정[판례집6-1 239-280] 특히 259-260면.

7) 헌재 1994.4.28. 89헌마221 결정 특히 260면 “헌법은 대통령중심제를 취하면서도 전형적인 부통령제를 두지 아니하고, 국무총리제를 두고 있는 점이 특징이다(헌법 제86조). … 국무총리에 관한 헌법상 위의 제 규정을 종합하면 국무총리의 지위가 대통령의 권한행사에 다소의 견제적 기능을 할 수 있다고 보여지는 것이 있기는 하나”

는 대통령제의 미국적 원형과는 거리가 있는 제도라 아니할 수 없다.

⑥

대통령제 정부형태가 대통령에의 권력의 단독성과 책임의 집중성을 부여하고, 그 대통령에 대한 의회의 견제와 독립한 법원의 중립적 입장에서의 사법적 판단으로 이루어지는 권력분립주의의 권력의 구조로 국민의 자유와 권리를 실현하는 정치체제라 한다면, 우리 헌법이 규정으로 정하고 있는 정부형태는 그 방향성이 모호한 것이 현실이다.

대통령의 지위와 권력 행사에 있어서의 현실적 모호성에 국무총리의 제도가 있다. 우리 헌법의 국무총리는 대통령을 보좌하며 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하도록 하며(제86조제2항), 국무위원의 임명제청권을 갖고(제87조제1항) 그 해임을 대통령에게 건의할 수 있고(동조제2항) 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 국무회의의 부의장이며(제88조), 나아가 행정각부의 장임명제청권(제94조제1항), 총리령발령권(제95조) 등을 지니는 국가의 중앙행정관청이기도 하다.⁸⁾

헌정적 제도로서 굳어진 이런 형식의 권력구조와 정부형태 및 국가기관의 관청적 구조는 사실 원형으로서의 대통령제의 '변형'이라 할 수 있겠다. 권력의 제도화를 가로 막는 권력구조의 인격화 현상이 그것이다. 대통령에 대한 국민적 책임을 부여하여 법치국가적 안정성과 국민의 신뢰 보호라는 대통령제 본연의 법익 실현을 어렵게 하는 것이다.

⑦

그런데 우리의 이런 대통령-국무총리의 조합을 학자들은 일반적으로는 대통령제 정부형태에 의원내각제적 요소가 들어선 것으로 본다.

하지만 헌정 현실에서의 국무총리는 대통령의 '권한대행자 또는 책임감수자'로서의 역할에 더 가깝다. 한국식 대통령제 정부형태⁹⁾ 요소들은

8) 헌재 1994.4.28. 89헌마221 결정 특히 261면 “헌법상의 대통령과 국무총리의 지위에 비추어 보면 국무총리의 통할을 받는 행정각부에 모든 행정기관이 포함된다고 볼 수 없다 할 것이다.”

9) 헌재 1994.4.28. 89헌마221 결정 특히 260-261면 “우리 헌법이 대통령중심제의 정부형태를 취하면서도 국무총리제도를 두게 된 주된 이유가 부통령제를 두지 않았기 때문에 대통령 유고시에 그 권한대행자가 필요하고 또 대통령제의 기능과 능률을 높이기 위하여 대통령을 보좌하고 그 의견을 받들어 정부를 통할·조정하는 보좌기관이 필요하다는 데 있었던 점과 대통령에게 법적 제한 없이 국무총리해임권이 있는 점(헌법 제78조, 제86조제1항 참조)등을 고려하여 총체적으로 보면 내각책임제 밑에서의 행정권이 수상에게 귀속되는 것과는 달리 우리나라의 행정권

특히 대통령 책임의 대행귀속자를 두는 정치체제로 보아야 한다. 정부의 권력의 최고행사권자인 대통령에 대한 집행부 자신의 내적 통제 또는 국민의 외적 통제의 기능이 실질화 되지 않아 대의민주주의의 실질을 결여할 수 있게 하는 정부형태라는 것이다.

이는 정부구성권¹⁰⁾ 및 재정집행권¹¹⁾의 양날의 칼을 행사하는 집행부 수장인 대통령의 대 의회 및 국민적 무책임성을 가져오게 하여 입헌주의 헌정의 핵심인 권력분립의 헌법원칙을 저해할 소지를 크게 한다.¹²⁾

은 헌법상 대통령에게 귀속되고, 국무총리는 단지 대통령의 첫째 가는 보좌기관으로서 행정에 관하여 독자적인 권한을 가지지 못하고 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 기관으로서의 지위만을 가지며, 행정권 행사에 대한 최후의 결정권자는 대통령이라고 해석하는 것이 타당하다고 할 것이다.”

10) 정부구성권에 관련하여 대통령은 행정부조직권과 공무원임면권(헌법 제78조)을 행사한다. 행정부 조직권에 관련하여, 대통령은 국무총리와 국무위원(제4장제2절제1관)을 임명하여 국가의 최고 정책결정기관인 국무회의(제4장제2절제2관)를 구성하며, 행정각부의 장을 임명하여 정책집행기관인 행정각부(제4장제2절제3관)를 구성하고 정책집행 등을 통제하는 감사원(제4장제2절제4관)의 감사원장 및 감사위원을 임명한다. 대통령은 또한 국가 정책 집행에 필요한 비용을 조세법률주의(제59조)에 따른 재원으로 충당하여 집행한다.

11) 대통령은 정부수반으로서 다른 헌법기관을 견제하는 등 整序의 권한으로서, 헌법개정안 제안 및 공고권(헌법 제128조제1항, 제129조), 개정헌법공포권(제130조제3항), 법률안제출권(제52조), 제정법률공포권(제53조제1항), 법률안거부권(제53조제2항, 제3항) 그리고 행정입법권(제75조) 등을 지니며, 특히 국정전반에 관한 국가중요정책의 국민투표부의권은(제72조) 의회가 대표하는 대의정의 보완 또는 견제수단이 되며, 이밖에 임시국회소집요구권(제47조), 국회출석·발언권(제81조), 예산편성·제출권 등 재정에 관한 권한(제54조, 제58조) 등은 물론, 대법원장과 대법관임명권(제104조), 사법부예산의 편성·제출권(제54조), 헌법재판소장과 헌법재판관 임명권(제111조), 사면권(제79조) 등을 지닌다.

12) 한국 헌법의 대통령제 정부형태에 있어서, 행정권의 공동 권한과 책임을 지는 국무총리는 행정부의 제2인자적 지위에 있는 차상급 중앙행정관청이고 또한 헌법 제95조에 따라 “국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.” 그런 점에서, 한국 헌법은 대통령과 국무총리가 일정 영역에 있어서 집행권의 실질적 행사권자로서 행정 기능을 병행적으로 또는 전속적으로 담당하는 것을 금지하는 것이 아니며 따라서 프랑스의 이원정부제적 정부형태와 유사한 운영이 가능한 것이 사실이다. 하지만, 정부형태의 대의정적 의의가 자저 오는 집행부 수장인 대통령의 국민에 대한 주권적 책임의 실질화와 국민의 적극적 국정 참여의 양식 그리고 국민직선의 대통령제 대한 국무총리의 국민적 기반 등이(이는 국회의 대의정적 기능과 정당의 국민의사 수렴 기능 등이다) 마련되지 아니 하는 한 국무총리의 이러한 권한들은 형식화에 그쳐 대통령에 대한 내적 통제의 양식은 되기 어렵다. 그것이 한국 헌법의 원칙적 대통령제가 프랑스식의 이원정부제적 정부형태와 같은 양태로 운용되기 어려운 정치현실상의 한계다.

II. 중임대통령제, 의원내각제, 이원정부제 헌법개정론

①

정부형태를 정한 현행 헌법규정의 운용에 관련하여 논의되어진 지금까지의 틀은, 크게 정부형태선택론을 중심으로 하는 '헌법개정론'과 정부형태운영론을 중심으로 하는 '헌법운영론'으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 현행 헌법상의 대통령제 정부형태를 의원내각제나 이원정부제 내지 이에 준하는 권력분점형 대통령제 개정론으로 나타나고, 후자는 기본적으로 대통령제를 규정한 현행 헌법의 정부형태 관련 규범의 내각제적 운용 내지 이원정부제적 운용 등의 논리로 표현되고 있다. 이 중에서 후자인 헌법운영론은 현행 헌법의 해석론으로는 무리가 있다.

헌법상 국무총리는 대통령이 임명하고(제86조제1항) 임명된 국무총리는 대통령을 보좌하며 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 등(동조제2항) 대통령에의 종속성이 강하다. 그러므로 국민적 정당성을 지니는 직선대통령을(제67조) 정부수반으로 하고 그에게 행정권을 귀속시키며(제66조제4항) 그가 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때를 제외하고는 국무총리 등이 그 직무를 대행할 수 없다는 등의(제71조 참조) '기본적인 대통령제적 성격'의 규정을 놓아두고, 헌정을 (국무총리가 책임지는)내각제적으로 운영한다는 헌법해석은 우리 헌법의 대통령제적 성격 즉 행정권과 그 책임성의 대통령에의 '최종귀속'이라는 기본 틀을 깨뜨리는 등, 헌법위배의 여지가 크다. 헌법이론적 측면에서도 대통령이 그 정치적 판단이나 국회의 해임건의에(제63조, 재적 1/3 이상 발의와 재적 과반수찬성) 의하여(해임건의의 법적 구속력은 없다) 국무총리를 해임할 수 있다든지 대통령이 국무총리의 국무위원 임명제청에 기속 되지 않는다는 해석, 국무총리의 그 직 사퇴가 다른 국무위원과 함께 내각총사퇴와 같은 내각불신임 유사의 효력을 주는 것은 아니라는 점 등의 해석론이 설득력이 있게 된다.

또한 행정권을 대통령과 국무총리 양인이 공유하면서 행사한다는 식의 현행헌법의 이원정부제적 운영은 사실상 강단 논리에 그친다. 현행 헌법의 정부형태 관련 규정은, 대통령과 수상이 '실질적' 행정권을 '병행하여' 행사할 수 있는 헌법상 지위를 갖고 또한 우리의 경우에 비교하여 (의회의 수상불신임권 등으로)의회에 한층 더 그 신임을 두지 않을 수 없는 프랑스 제5공화국헌법의 이원정부제적 정부형태의 규정과는 다르다. 이를 두고 생각한다면, 정치현실상 헌정의 내각제적 운용이나 이원

정부제적 운영을 하고자 한다면 중국적으로 대통령에게 귀속되는 행정권을 국무총리 등이 “실질적으로 행사할 수 있는” 기반이 있을 때에만 헌법현실상으로 구체화될 수 있다. 헌법상 국무총리는 그 임명에 국회의 동의를 받으므로(제86조제1항), 그가 대통령이 취하는 입장과 다른 방향의 권한 행사를 할 수 있는 ‘국회 내의 기반’ 즉 국회 내에 원내의석을 갖고 있는 정당적 기반이 있을 때 탄력적 정부형태의 운영이 가능하다. 즉 대통령제라는 정부형태의 기본 틀 안에서의 이원정부제적 운용은 정당의 내적 민주화가 어렵게 되어 있는 한국의 정당 구조에서는 기능하기 어렵다. 그와 같은 ‘분점정부’(divided government)가 균형정부에로 전이하여 헌정의 운영이 이루어지는 것이 아니라, 오히려 국정의 추진이 마비되어(한국헌법은 프랑스와 같은 대통령의 국회해산권이라는 무기가 없다) 말 그대로 ‘절반’의 대통령제가 되어 헌법상의 제도인 정부형태가 도산에 이를 수 있다. 결국 현행헌법의 ‘대통령-국무총리 등’간의 관계를 정한 헌법규정은 애매모호한 견제시스템의 규정보다는 ‘국정운영의 공동책임자’라는 시각에서 전반적인 정리를 하여야 할 것이다.

②

국가의 정치 및 경제 사회질서가 지니는 현재성을 헌법이 열린 투명성으로 풀어내가지 못할 때 미치는 공동체적 정체성에 대한 국민의 법적 불안정성은 1948년 제헌헌법 이후 한국헌정사의 교훈이다. 87년 헌정질서 이후, 우리의 헌정 정서는 정부형태의 골간을 의원내각제나 이원정부제(내지 이에 준하는 것으로 보이는 이른바 권력분점형 대통령제) 등으로 전환하려는 헌법개정론보다는 현행 대통령제 정부형태를 전제로 하는 대통령의 임기 및 연임의 문제가 아닌가 한다.

현행 헌법의 대통령 5년단임제가 대통령직의 장기집권에 따른 독재적 권력의 행사를 막기 위한 제의(祭儀)였다면, 그것이 이제는 한국헌정의 현실에서 대통령의 ‘무책임성’(정책 형성 및 집행의 조급성과 단발성 및 조직적 부패화의 개연성 등) 등의 무경쟁을 가져와 차별화를 통한 국정운용을 가로막는 제도가 되고 대통령직의 기능 부전을 앞당기게 함으로써, 한국 헌정의 대통령제를 대통령 ‘무책임제’로 귀결시키는 데 일조한다는 비판에 대응하여, 국민에 의한 주기적 평가 시스템의 즉응성에 따른 국민의 재평가 여지를 고려한 ‘4년중임제’ 개헌론이 그것이다.

대통령제를 유지하는 경우, 대통령의 국무총리 임명에 있어서의 국회의 동의를 성격 문제가 있다. 보통 이는 국무총리에 대한 민주적 정당

성을 부여함과 동시에 대행정부적 국회의 견제권을 인정하는 것이지만, 우리 헌법의 대통령중심제적 정부형태의 입장에서 볼 때, 국무총리 임명의 국회동의권을 의원내각제적 요소로 과잉 해석하는 것은 오히려 국정의 운영을 어렵게 하므로 개인적으로는, 부통령제 신설을 전제 조건으로 현재의 국회의 사전동의권을 제헌헌법에서와 같이 '사후승인' 제도로 개정하는 것이 체계정당성의 측면에서는 오히려 타당한 것으로 보인다. 나아가 국무총리나 국무위원과 국회의원의 겸직가능규정은(헌법 제43조, 국회법 제29조제1항, 제39조제4항) 삭제하는 것이 좋겠다.

③

가장 비중 있게 요구되는 것은 국민에게 책임지는 대통령의 존재다. 국민에 대한 책임 부과 체제가 미약한 대통령제는 실패하기 때문이다. '대통령주의제' 또는 '신대통령제' 등이 그것이다. 대통령 직속기관임에도 비헌법기관인 대통령비서실, 대통령경호실, 국가정보원 등의 '대통령실' 및 헌법기관인 국무총리·국무위원(제86조, 제87조) 그리고 전문행정관료에 대한 대통령의 책임을 물을 수 있는 전체에서 보는 통일적 법체계의 존재가 요구되는 것은 그러한 이유에서다.

현재의 대통령제를 대통령 4년 중임 및 부통령제 신설로 구조를 바꾼다 하여 국민에게 책임지는 정부형태가 될 수 있느냐 하는 것은 통치구조 전반의 기능 즉 한국의 헌정질서에서 통치제도를 형성하고 기반을 이루는 권력분립주의, 대의정을 중심으로 하는 의회민주주의, 행정의 책임성과 독립한 사법부의 중립적인 권력견제기능 등의 제도들이 시장경제질서 및 시민사회 기반을 기준으로 순기능을 지닐 수 있게 하는 법제도의 설정과 맞물려 판단되어야 할 부분이라야 하겠다.

국가의 한 기관이 집행권을 독점하고 그에 대한 실질적 견제의 법제도가 미비되어 집행권 행사자의 책임을 물을 수 있는 가능성을 감소시키는 헌법규정의 정서(整序) 등 헌법 규정이 권력분립주의적 견제 기능을 제대로 작동할 수 있도록 가지를 쳐주는 것 등이 최소한 조건이 될 것이다. 우리가 분권형 대통령제로 지칭하는 프랑스식 이원정부제, 또는 독일이나 일본의 의원내각제 정부형태를 가진다 해서 권력의 정서가 논리필연적으로 이루어지는 것은 아니다. 권력의 실질적 분권은 정부형태를 중심으로 하면서도 권력구조의 전 모습 즉 선거제도, 정당제도, 정치자금법 등 제도의 전체 모습에서 실현될 수 있는 문제가 된다.

III. 균형적 통치구조를 위한 대통령 중임제 헌법개정론

1. 대통령 중임제

지금의 헌법개정론은 '대통령직 단임제' 규정의 단계적 진전으로서의 헌정발전론을 상징한다. 국민주권적 민주주의의 통치구조를 실질적인 법치국가적 민주주의의 통치구조로 디디게 하기 위한 통치구조 균형론이다. 평상국가의 균형적 통치구조를 위한 헌법 개편론이 되어야 한다. 의원내각제 개헌은 정치의 프로화, 국가적 힘의 재배분을 새롭게 할 수 있는 기회가 될 수 있다는 점에서 개인적으로는 지금 당장 그 도입을 한다 하더라도 우리 국회의원의 지적 경험에 비추어 무리가 되지 않을 것으로 본다. 하지만 헌정의 정서의 문제가 있다.

대통령 5년단임제가 대통령직의 장기에 따른 독재 권력의 행사를 막기 위한 祭儀였다면, 이제 한국 헌정의 현실에서 대통령 권한 행사 결과에 대한 대국민적 책임성의 측면에서는 그 긴장도가 약하면서도 권력의 독과점 현상을 가져와 (대통령 스스로 정치적 책임을 초월한 국정원로로 착각하는 등) 차별화를 통한 국정 운용을 가로막는 제도가 되어 대통령직의 기능 부전을 앞당기게 한다는 점에서, 국민의 주기적 평가 시스템의 적응성에 맞추어 '4년중임제' 개헌이 한국헌정사에서의 61년 전통인 대통령제 정부형태의 체계에 합치될 것이다.

대통령 임기 5년(제70조)은 우리 사회가 행정에 요구하는 변동 속도에 비추더라도 길다. 4년 임기와 대통령 재평가 기회를 국민에게 부여한다는 의미에서의 중임개정론이 유효한 논의가 되는 이유가 거기에 있다. 대통령의 '결과적 무책임성' 즉 정책 형성 및 집행의 조급성과 단발성 그리고 조직의 단속성(斷續成)의 개연성을 차별화를 통한 국정 운용과 국민주권의 연속성을 보장해 줄 수 있는 사회변동에 비례한 국민적 평가주기를 맞추기 위해서는 대통령임기는 국회의원과 같이 4년으로 개정하면서 선거 주기를 맞추는 인위적인 부칙 개정도 필요하다.

2. 정·부통령제

대통령직은 대통령이 궐위되거나¹³⁾ 사고로 인하여¹⁴⁾ 직무를 수행할

13) 대통령의 궐위라 함은 사망, 사임, 헌법재판소의 탄핵 결정에 의한 파면, 법원의 판결에 의한 피선거격의 상실 등이다.

수 없을 때에는 국무총리, 법률(정부조직법)이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다. 하지만 대통령제에서의 대통령 권한대행은 미국 대통령제에서와 같이 국민의 선거에 의하여 민주적 정당성이 부여된 부통령이 담당하는 것이 헌법체계에 합치한다.¹⁵⁾

현재 국무총리 임명의 국회 동의는 의원내각제적 요소로서 국무총리에 대한 민주적 정당성을 부여함과 아울러 국회의 견제권을 인정하는 것이라고들 하지만, 사실 이는 정부에도, 국회에도 득이 없이 실제적 힘도 없는 국무총리를 사이에 둔 정당간의 정쟁 기회를 제공할 뿐이다. 이 점이 부통령 개헌론이 정당성을 가질 수 있게 한다.

다만 대통령제의 실제에서 부통령은 대통령과 구분되는 독자적인 권한을 행사하는 헌법기관이라기보다는 대통령에 부속된 직으로 보는 점에서, 미국의 경우에도 부통령직은 대통령선거에 있어서 유권자의 선택을 위한 정치적 균형추로서의 기능에 그치기 쉽다는 지적을 무시하기 어렵다는 점은 논의의 과제로 남는다.¹⁶⁾

3. 대통령선출방식 개정과 권한대행 등의 규정

①

대통령선거의 결선투표제 헌법개정 논의가 요구된다. 현행헌법은 대

14) 대통령에게 사고가 있다 함은 그 신병, 해외순방, 국회의 탄핵소추에 의한 권한 정지 등으로 인하여 직무를 수행할 수 없는 경우다.

15) 대통령의 권한 대행에 관하여 우리의 제1공화국헌법은 부통령이 그 직을 대행하였다. 하지만 의원내각제의 제2공화국헌법을 제외한 제3공화국헌법 이후에는 국민의 직접적인 정당성이 아니라 국회의 신임에 의지한 국무총리가 그 권한대행자였다는 한계를 지닌다. 참고로 의원내각제의 제2공화국헌법에서는 참의원 의장이 국무총리의 권한대행자였다. 헌법은 권한대행자에 관하여, 대통령제를 택하면서도 국민이 그 민주적 정당성을 선거 때부터 부여하는 부통령을 두지 않았기 때문에, 국회의 동의를 얻은 국무총리나(제86조제1항) 국무총리의 제청을 받아 대통령이 임명하는 국무위원이 권한대행자로 되는 바(제87조제1항), 이는 정부구성의 민주적 정당성의 측면에서 보완을 요한다.

16) 미합중국헌법에 부통령에 관련된 조항은 4개로서 임기 4년, 대통령이 궐위되거나 직무를 수행할 수 없을 때 승계권 및 직무대행권을 가지며, 상원의장을 겸한다는 것뿐이다. 부통령의 상원의장 겸임은 상징적인 면이 더 크다. 의장은 회의 때 의장석에 앉을 뿐, 상원이라는 기구와 조직에 대한 통솔권은 없으며 또한 사회를 보더라도 발언권도 없다. 다만 상원에서의 표결시 可否同數이면 결정권을 갖는다. 정치현실상으로는 권력의 분립체제에서 대통령의 부하가 입법부에 참여함으로써 백악관의 대 의회전략에 기여하고, 대통령의 뜻을 입법부에 전달하는 역할을 할 수 있다. Paul C. Light, Vice-Presidential Power, Johns Hopkins University Press, 1984 참조.

통령 선거에서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 하여(제68조제2항) 일종의 결선투표 또는 결정투표를 하지만 '최고득표자가 2인 이상'인 경우는 최고득표자와 차점자간이 아니라 득표수가 '동일한' 자가 2인이 있는 경우이므로, 수학적 확률이 아니라 헌정의 경험칙상 불가능하다는 점에서 실질상 헌법의 결선투표에 관한 조항이 없다 하겠다.

우리 헌법은 대통령 선출에 있어서의 위의 경우의 최종 결정권을 국민이 아닌 국회에 맡긴다는 점에서 프랑스의 대통령선거제도에 있어서의 국민결선투표제와 같지 않다. 국민적 정당성이 직접적으로 부여된다는 의미에서의 결선투표의 방식이 아닐뿐더러, 이러한 양태의 국회결선투표를 하기 위한 전제가 되는 "최고득표자가 2인 이상" 나오게 되는 경험칙이 희박하다는 점에서 대통령선거에 있어서의 최고와 차점득표자에 대한 국민결선투표를 위한 헌법개정이 필요할 수 있다.

결선투표의 유형에는 어느 후보자도 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니 되는 경우에는 최고득표자와 차점자에 대한 국민의 결선투표에 붙이는 헌법개정도 논의될 필요가 있다. 대통령직의 민주적 정당성을 위해서도 요구된다. 다만 선거의 반복으로 인한 과잉열기를 식히는 제도적 대책이 제도 도입의 관건이 되리라 본다.

②

대통령선출은 국민의 직접투표에 의한다(제67조제1항). 직접투표의 구체적 양태에 관하여 헌법은 최고득표자가 2인 이상인 때와(제67조제2항) 대통령후보자가 1인인 경우를(동조제3항 "대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자총수의 3분의1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다" 하는 등의 일종의 절대다수투표제) 정할 뿐 "대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다" 함으로써(제67조제5항), 구체적 절차 내용 등은 광범위한 입법위임사항으로 하고 이를 정한 법에서는 국민의 '상대다수'의 유효표를 얻으면 당선되는 것으로 규정한다(공직선거법 제187조).

하지만, 선거권자의 과반수에도 미치지 못하는 득표로 대통령에 당선될 수 있도록 하는¹⁷⁾ 이러한 상대다수대표제의 법규정은 대통령제 정부형태에 있어서의 대통령선출의 민주적·국민적 정당성의 과소성을 피할 수 없게 한다. 절대다수대표제에 의한 대통령선출(예컨대 유효투표

17) 제13대 노태우 대통령 32%, 제14대 김영삼 대통령 42%, 제15대 김대중 대통령 40.3%, 제16대 노무현 대통령 48.9%, 제17대 이명박 대통령 48.67% 등의 득표율

의 일정 득표 이상)을 위한 헌법개정이 필요하다.

국민은 대통령을 선출하여 대통령직 즉 헌법에 의하여 대통령에게 부여된 직무를 수행하게 한다.¹⁸⁾ 대통령의 정규적 선출에 있어서는 대통령선거일을 명확하게 정하는 헌법개정이 있어야 할 것이며, 비정규적 선출시에는 그 선출일자를 지금보다 단축하여 최소한 30일 이내에 대통령직 공위(空位)를 해소할 수 있게 하여야 한다. 또한 대통령 후보자 관련 사항들(예컨대 유고시)에 대한 규정들도 두어야 한다.

③

대통령권한대행은 대통령이 '결위'(대통령의 사망, 사임, 헌법재판소의 탄핵 결정에 의한 파면, 법원의 판결에 의한 피선거격의 상실 등) 또는 사고(대통령의 신병, 해외순방, 국회의 탄핵소추에 의한 권한정지 등으로 인한 직무수행 불능시) 등으로 인하여 그 직무를 수행할 수 없을 때에, 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 대통령의 권한을 대신하여 행사하도록 하는(제71조) 헌법제도다. 대통령권한대행의 헌법제도는 다양한 모습을 보인다.

미국 대통령제는 국민이 대통령과 부통령을 선거시에 같이 선출하므로, 부통령이 대통령의 결위나 사고시 그 권한대행자로 되는 것은 그가 국민적 정당성을 직접 부여받았다는 점에 기초하여 인정된다. 한국의 제1공화국헌법이 대통령과 함께 국민에 의하여 직접 선출되는 부통령을 권한대행자로 규정한 것은 그러한 의미에서 타당하였다. 현행 헌법상 대통령권한대행자는 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서(제71조)로 되어 있다. 대통령권한대행자로서의 국무총리는, 국민의 직선으로 선출되어 국민적 정당성을 직접 부여받은 대통령과는 달리, 대통령이 임명하는 국가기관에 그친다. 다만 국민의 대의기관인 국회의 동의를 얻었을 뿐이다.(제86조제1항) 이와 같이 국무총리가 국민의 직접적인 선거에 의한 민주적 정당성을 부여받지 않음에도 불구하고 대통령권한대행자로 규정된 것은, 그가 그 임명에 있어서 국민을 대의하는 국회의 동의를 받았다는 점 그리고 이를 헌법에서 정하였다는 점 등에서 간접적이거나 그 민주적 정당성을 인정할 수 있기 때문이다. 하지만 대통령제 정부형태에 있어서의 직접적인 국민적 정당성 즉 민주주의적 정당성을 충족하지는 못한다.

대통령권한대행자로서의 국무위원 역시 국무총리의 제청으로 대통령

18) 대통령직이라 함은 헌법에 의하여 대통령에게 부여된 직무를 말한다(대통령직인수에관한법률안 제2조제2호).

이 임명한다는 점에서(제87조제1항), 그 민주적 정당성의 측면에서 같은 문제가 있다. 이와 같은 민주적 정당성 내지 헌법적 정당성의 문제는 대통령제 정부형태에서 부통령을 두지 않은 한국 헌법 구조의 부조화에 기인하는 것이기는 하지만, 그렇더라도 대통령권한대행자는 모두 헌법에 근거를 두어야 할 것이지 이를 법률에 위임하여서는 아니 되며 따라서 이에 관한 헌법개정이 요구된다.

www.knu.ac.kr

참고문헌

강경근(2001). “법치국가와 헌법”, 「이제는 자유를 말할 때」, 한국하이에크소사이어티 편, 울곡출판사.

강경근(2004), 『헌법』, 법문사.

강경근(2007). “근대 국민국가 체제의 막을 올린 건국헌법”, 「시대정신」 겨울호.

강경근(2007). “대한민국의 헌법적 가치와 질서”, 2007경제학공동학술대회.

강경근(2007). “87년 체제 20년의 헌법적 평가”, 자유민주주의학회.

강경근(2008). “산업사회의 성립과 입헌민주주의”, 「시대정신」 겨울호.

Carré de MALBERG, (1922). Contribution à la théorie générale de l'État, Paris, I.

Henry, J. P.(1991) “La fin du Rêve Prométhéen? Le Marchée contre L'État”, R.D.P. 3.

Jellinek, G.(1928). Allgemeine Staatslehre, 3.Aufl.

Kelsen, H.(1925). Allgemeine Staatslehre

Schmitt, C./金箕範 역(1976). 『헌법이론』, 교문사.

이원정부제의 개념과 실제

전학선

한국의국어대학교 법학전문대학원 교수

I. 서론

헌법 개정에 대한 논의가 뜨거운 가운데 2009. 8. 국회의장 산하에 헌법연구자문 위원회가 헌법 개정에 대하여 결과보고서를 내면서 권력 구조의 개편 안 가운데 하나로 이원정부제를 내 놓았다. 이원정부제는 분권형 대통령제, 반 대통령제 등 다양한 용어로 불리는 정부형태에 대하여 그 해석도 다양하게 나타나고 있다.

정부형태에 대한 논의는 이미 여러 차례 소개되었고 많은 논문들이 나와 있는데, 그 가운데 이원정부제에 대한 논의는 대통령제나 의원내각제와 비교하여 상대적으로 적은 편이다.

권력구조 개편과 관련하여 제왕적 대통령제의 단점을 치유하여, 대통령의 권한을 제한하며, 책임정치를 구현하기 위하여 이원정부제에 대한 주장이 많이 나오고 있다. 특히 대통령 5년 단임제에 대한 폐해와 이에 따른 책임정치의 부재, 권력분점에 대한 요구 등이 맞물려서 이원정부제에 대한 주장이 많이 나오고 있는 것이다. 대통령제와 의원내각제 그리고 이원정부제 등 정부형태에 대한 선호도와 관련된 설문조사를 보면 이원정부제 혹은 분권형 대통령제가 많은 지지를 얻는 경우도 있다. 그러나 이원정부제에 대하여 그 실체적인 개념과악과 더불어서 그 파생 원리에 대하여 구체적으로 파악하여 살펴볼 필요가 있다.

특히 우리나라에서 기존의 9차에 거친 헌법개정은 집권연장이라든가 혹은 정치적 변혁기에 이루어진 점을 고려할 때, 현재 논의되고 있는 헌법개정은 정치적 대 사건없이 논의되고 있다는 점에서 충분한 논의와 검토를 거쳐서 이루어질 필요가 있으므로 이원정부제의 실제에 대하여 살펴본다.

II. 이원정부제의 개념

반대통령제 혹은 이원정부제, 분권형 대통령제라 불리는 정부형태는 프랑스에서 1970년에 등장하기 시작하였다. 정확히 이야기 하면 뒤베르제 교수가 반대통령제 (régime semi-présidentiel)라 부르기 시작한데서 유래한 것이라 볼 수 있다.¹⁾ 이원정부제에 대해서는 반대통령제 · 준대통령제 · 분권형 대통령제 · 권력분산형 의원

1) Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, 1970, p.277-282.

내각제 · 이원적 의회주의 · 이원집행권제 · 이원적 의원내각제 · 대통령제적 의회주의 · 의회주의적 대통령제 · 반의원내각제 · 반의회제 · 이원적 정부제 · 절름발이 의원내각제 · 혼합형 의원내각제 · 부진정 의원내각제 등 다양한 명칭으로 불리고 있다.²⁾

그 명칭에 대하여 뒤베르제 교수의 régime semi-présidentiel을 반대통령제로 하면 희화화한다고 보면서 분권형 대통령제로 부르기도 한다.³⁾ 또한 이원집정부제라는 용어도 “미국 정치학자 뢰벤슈타인의 술어 'dual executive'를 부적절하게 독역한 'zweigeteilte Exekutive'와 이를 원문 대조없이 잘못 증역한 우리나라의 ‘이원집정부제’라는 술어는 독일 학계 및 구미 학계에서 학술용어로 수용된 바 없다. ‘이원정부제’라는 역어는 뢰벤슈타인의 Political Power and Governmental Process의 독역본 Verfassungslehre의 역자가 영어 원문의 ‘dual executive’를 한번은 ‘dualistische Exekutive’로 옮기고 다른 곳에서는 임의로 'zweigeteilte Exekutive'로 옮기고 있음을 한국 헌법학자들이 간과하고 영어 원문 대조없이 이 'zweigeteilte Exekutive'를 오역한 데서 나온 것이다. ‘이원집정부제’의 ‘이원’이라는 말은 정부가 둘이 아니라 ‘수반(국가수반과 행정수반)만 둘이고 정부는 하나’인 분권형 대통령제 가리키기에는 부적절하다. ‘이원’이라는 말은 ‘zweigeteilt(양분된)’라는 그릇된 독일 번역어를 증역하다가 생겨난 것이다. 이에 더해 ‘Legislative’와 대비되는 ‘Executive’를 ‘집정부’로 오역하면서 ‘이원집정부제’라는 희대의 황당함 오역어가 탄생한 것이다.”라고 까지 비판하기도 한다.⁴⁾

그러나 그 명칭에 대하여 정부형태에 따라 부르는 명칭 자체가 다양한 만큼 정확한 명칭을 찾는 것이 쉬운 것은 아니다. 이원정부제 혹은 분권형 대통령제에 대하여 유럽이나 서구에서 부르는 명칭이 다양한 만큼 우리나라에서의 명칭도 다양할 수 있을 것이다.

프랑스에서도 학자들에 따라 그 명칭이 다양하고 분석도 다양한 이원정부제 혹은 분권형 대통령제에 대하여 명칭보다는 그 실체를 분석하는 것이 중요하다고 본다.

한편에서는 대통령제와 의원내각제가 혼합된 정부형태인 이원정부제에 대하여 독자적인 정부형태로서의 성격을 인정할 수 있는가에 대한 반론도 있다. 이러한 견해에 따르면 이원정부제는 굳이 대통령제라고 볼 수도 없고, 그렇다고 일원적 의원내각제라고 볼 수도 없는 절충형 정부형태가 매우 다양한 모습으로 나타나고 있는 현상을 이론적으로 설명하려는 시도에 불과할 뿐, 그것을 고정된 정부형태로 볼 수는 없기 때문이라고 한다. 또한 이에 대한 증거로서 이원정부제를 가장 활발하게 실천하고 있는 것으로 평가될 수 있는 프랑스 제5공화국에서조차도 이를 의원내각제적인 시각에서 보기도 하고 대통령제적인 시각에서 보기도 하는 등 다양한 견해가 존재할 뿐만 아니라 이원정부제의 헌정사적 변용이 끝나지 않았다는 점을 이유

2) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009, 777면.

3) 황태연, 유럽의 분권형 대통령제와 4년 중임 분권형 대통령제 개헌방안, 미래한국헌법연구회, 2008. 6. 30. 발표문 5면.

4) 전개논문.

로 들고 있다.⁵⁾

그러나 이원정부제에 대하여 그 형태가 대통령제와 의원내각제와는 다른 모습을 보이고 있고, 우리나라에서 이에 대한 논의와 분석이 필요한 만큼 독자적인 정부형태로의 분류가 가능한가라는 논의를 떠나서 이에 대하여 고찰할 필요는 있다.

III. 이원정부제의 핵심과 형태

1. 이원정부제의 핵심요소

이원정부제는 서구 민주주의에서 나타나는 두 가지 요소를 그 배경으로 하고 있다고 할 수 있다. 첫 번째는 국민들의 직접 선거로 선출되는 대통령이 존재하면서 대통령이 독자적인 권한을 행사할 수 있다는 것이다. 둘째는 의회 앞에 책임을 지는 수상과 정부가 있다는 것이다. 이러한 요소에 맞는 국가들로 1919년 바이마르 공화국과 1919년 핀란드, 1929년 오스트리아, 1937년 아일랜드, 1945년 아이스랜드, 1962년 프랑스, 1976년 포르투갈을 들 수 있다.⁶⁾

이러한 이원정부제는 절반은 대통령제적 요소를 가지고 있고, 절반은 의원내각제적 요소를 가지고 있는 것을 특징이라 할 수 있다. 그러나 의원내각제와 대통령제는 커다란 차이가 있다. 의원내각제는 정통성이 일원화 되어 있는 제도로써 국회의원 선거를 통하여 입법부와 행정부를 구성하는 원리이다. 즉 입법부를 구성하기 위한 국회의원 선거를 통하여 입법부와 행정부를 구성하는 것으로 정당성이 국민들의 보통선거인 국회의원 선거를 통하여 입법부와 행정부를 구성하도록 하는 것이다. 이에 반하여 대통령제는 국민들에 대한 정당성이 국회의원 선거와 대통령 선거를 통하여 이원화되어 있는 제도이다. 따라서 대통령제에서는 국민에 대한 정당성이 입법부와 대통령에게 이원화되어 있는 것이다.

이러한 측면에서 보면 대통령제나 이원정부제가 동일한 특징을 가지고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 면에서 볼 경우 반 의원내각제(régime semi-parlementaire)보다는 반 대통령제(régime semi-présidentiel)가 더 정확한 표현이 될 수도 있다. 이원정부제는 국민적 정당성이 이원화되어 있다는 측면은 대통령제에서보다도 오히려 더욱 더 강조되는 측면도 있다. 즉 대통령제에서는 입법부와 행정부에서의 국민적 정당성이 이원화되어 있는데 그치는 반면 이원정부제에서는 동일한 집행부에서도 대통령과 수상에 대한 국민적 정당성이 이원화되어 있기 때문이다.⁷⁾

이원정부제를 이야기 할 때 프랑스 정부형태를 드는 것이 일반적이는데, 프랑스에서 정부형태가 이원정부제의 모습을 띠게 된 배경을 보면 제3공화국과 제4공화국

5) 홍성방, 헌법학, 현암사, 2009, 737면.

6) Maurice Duverger, Le concept de régime semi-présidentiel, in Les régimes semi-présidentiels, PUF, 1986, p.7.

7) ibid.

을 거치면서 의원내각제적 정부형태를 거치면서 의회에 대한 불신이 커지게 되고 특히 제4공화국에서는 정국의 불안으로 정권의 수명이 몇 개월에 불과하는 상황이 나타나면서 제5공화국이 탄생하게 되었다. 제5공화국 헌법은 의회의 권한을 약화하고 집행부의 권한을 강화하는 형태로 그 모습을 보이지만 대통령을 선거인단에 의하여 선출하도록 하는 간접선거형태로 하여 의원내각제적 형태를 띠게 된다. 하지만 1962년 드골 대통령이 헌법 제11조 대통령의 국민투표부의권에 근거하여 대통령 직선제를 내용으로 하는 헌법개정을 하여 이원정부제의 형태로 나타나게 되는 것이다.⁸⁾

프랑스 정부형태를 이야기 할 때 단순히 의원내각제와 대통령제의 혼합이라는 차원에서만 파악하려고 한다면 불충분함을 면할 수 없게 될 것이다. 그 이유는 첫째, 프랑스의 정부형태는 기본적으로 행정부가 대통령과 수상간에 독립된 권한에 의해 이원적으로 구성 운용된다는 점에 핵심이 있는 새로운 제3의 정부형태라는 점이다. 이러한 점에서 프랑스의 정부형태는 이원정부제의 형태로 설명되고 있다.

둘째로, 프랑스 제5공화국의 정부형태에 있어서는 국민이 대통령과 의원선거에서 의회 다수당(majorité parlementaire)과 대통령을 같은 정당으로 선출하느냐(대통령 지지정당이 의회의 다수당으로 양자가 일치되어 “여대야소”가 됨으로써 양자가 일치됨) 아니면 다른 정당으로 선출하느냐(대통령 지지정당이 의회다수당이 되지 못하고 여소야대가 되어 양자가 불일치됨)에 따라 정부의 이원성 즉 대통령과 수상의 상호 독립성이 잠재화(대통령우월체제-실질적으로 대통령제)되기도 하고 현실화(대통령과 수상의 동거체제 -수상우월체제-실질적으로 의원내각제)되기도 하므로 정부형태의 실질적 내용이 현저하게 달라지게 된다는 점이다. 1959년에서 1986년까지 실질적으로 대통령제로 운영된 체제는 헌법제도상 대통령의 임기 내내 확고히 법적으로 인정된 것이라기 보다 헌법제도상으로는 수상의 독자적 권한과 지위를 보장하여 놓고, 대통령이 국민의 지지를 받고 있는 한, 국민이 대통령의 정당을 의회 다수당으로 선출하여 대통령의 일원적·우월적 통치를 가능케 하는 것일 뿐이다. 만약 대통령이 국민의 의사와 신뢰에 반하는 국정운영을 할 때에는 유권자는 의회선거에서 대통령의 반대정당을 다수당으로 선출함으로써 정부형태는 헌법에 장치된대로 대통령에 대한 수상의 독립체제 즉, 수상우월체제로 된다. 이 경우 대통령은 주요한 실권을 상실하고 1986~1988년과 1993~1995년의 동거체제에서의 미테랑 대통령 및 1997년의 동거체제에서의 시락대통령과 같이 의례적인 지위에 주로 머무르지 않을 수 없게 된다.

이 점은 프랑스 제5공화국 헌법체제가 국민주권을 실질적으로 보장하여 국민(유권자)이 중요한 기본적 정치과정에서 대통령·수상·의회 등의 국민대표보다 우월한 결정권을 실제로 가지고 행사할 수 있도록 한 체제라는 것을 의미한다. 그러므로 프랑스의 정부형태론에서는 실질적 국민(peuple)이라는 본질적 권력요소를 중요한 변수로 고려하지 아니하고는 동 정부형태와 그 본질은 정확히 해명되기 어려울 것

8) 전학선, 프랑스의 정부형태, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006. 6, 41면.

이다.⁹⁾

2. 이원정부제의 실체

이원정부제에 있어서 그 정부형태를 분석하는데 있어서 다양한 측면에서 그 실체를 분석할 수 있는데, 그 가운데에서도 세가지 측면에서 이를 분석할 수 있을 것이다.

첫째는 헌법이 대통령에게 부여하고 있는 권한의 측면이고 두 번째는 의회의 절대 다수당의 존재여부이고, 세 번째는 이러한 절대 다수 당과 대통령과의 관계이다.

1) 대통령의 권한

이원정부제에서 헌법은 대통령에게 최소한의 특권을 부여한다고 할 수 있다. 대통령이 헌법에 의하여 부여된 최소한의 권한을 행사하는 경우에는 행정부도 의회도 이를 견제할 수 없도록 되어 있다. 이러한 대통령의 고유한 권한의 인정이 이원정부제에서 인정되는 것이다. 예를 들어 프랑스에서 헌법 제19조는 대통령의 수상임명권, 국민투표 부의권, 국민의회 해산권, 비상대권, 의회교서권, 조약에 대한 위헌심사제청권, 헌법재판소 재판관임명권, 위헌법률심사제청권을 행사할 때에는 수상의 부서를 필요로 하지 않는다. 따라서 이러한 권한에 대하여 의회가 정치적인 통제를 하는 경우 이외에는 대통령이 고유한 권한으로 행사가 가능하다는 것이다.

2) 의회의 절대 다수파의 존재 여부

이원정부제에서 의회 절대다수파의 존재 여부는 행정부의 안정과 행정부가 활동하는데 있어서 뒷받침이 될 수 있는 근거가 된다. 의회 절대 다수파가 존재하게 되는 경우에는 이를 바탕으로 수상을 정점으로 하는 안정된 행정부가 구성되어 강력한 정책을 추진할 수 있게 된다. 이에 반하여 의회 다수파가 존재하지 않는 경우에는 행정부를 구성하기 위하여 정당간에 연합을 하여야 하고 따라서 정책 결정에 있어서 정당간의 연합이 깨지기 쉬우므로 안정적인 행정부 구성이 어렵게 된다.

물론 이와 같은 현상이 이원정부제만의 문제는 아니고 의원내각제에서도 나타나는 문제라고 할 수 있다. 이는 이원정부제가 대통령제와 의원내각제가 혼합된 정부 형태이므로 의원내각제에서 나타날 수 있는 문제점이기도 한 것이다.

3) 대통령과 의회와의 관계

이원정부제에서 대통령과 의회의 관계는 크게 세가지 경우로 나타날 수 있다. 첫째, 대통령이 의회 절대 다수파의 지지를 받는 경우다. 이 경우에는 대통령이 행정부까지 장악하게 되어 대통령이 절대적인 권한을 행사할 수 있게 된다. 대통령이 국민들의 직접선거로 선출되고 또한 의회가 대통령이 속한 정당에 의하여 지배되는

9) 조병윤, 이원정부제 개헌의 본질, 세계헌법연구 제14권 제2호, 2008. 7, 258면.

경우이므로 대통령은 국회와 행정부를 모두 장악하여 강력한 리더십을 발휘할 수 있게 되는 것이다. 둘째, 대통령과 의회 다수파가 다른 정파에 속하는 경우다. 이 경우에는 대통령이 헌법에서 대통령의 고유권한으로 부여한 권한만을 행사할 수 있게 되고 수상이 실질적인 행정권을 행사하게 된다. 대통령은 수상과 다른 정파에 속하게 되고 수상은 대통령의 고유 권한 이외의 권한 행사에 있어서 직접적인 통제를 할 수 있으므로 대통령은 수상의 부서를 필요로 한다든가 국회의 통제를 받는 권한행사는 어렵게 된다. 세 번째, 국회의 절대 다수파가 존재하지 않아 연합을 하여야만 수상을 선출할 수 있는 경우라든가 의회 다수파가 자신이 속한 정파의 대통령을 적극적으로 지지하지 않는 경우이다. 이러한 경우에는 정치적인 역학관계라든가 정치력에 따라 그 모습이 시시각각 다르게 나타날 수 있게 된다.

3. 이원정부제의 장점과 단점

이원정부제도 하나의 정부형태이므로 이러한 정부형태가 모든 국가에 적합한 것이라 할 수는 없다. 이원정부제도 장단점을 가지고 있다.

1) 장점

이원정부제는 국가권력을 대통령과 행정권을 실질적으로 행사하는 수상이 존재하게 되므로 대통령의 독점적 권력행사가 제한된다. 대통령제에서 의회가 견제하지 못하는 대통령의 권한을 행정부의 수장인 수상이 견제함으로써 제왕적 대통령의 모습이 사라질 수 있다.

또한 수상을 비롯한 내각은 의회 앞에 책임을 지게 되어 있으므로 책임정치가 가능하게 된다. 이는 이원정부제가 의원내각제적 요소도 함께 가지고 있으므로 나타나는 장점이다.

또한 대통령이 행정부의 수반으로서가 아니라 국가원수로서 외교적인 면에 권한 행사를 치중함으로써 대외적인 면에서 장점을 나타낼 수 있다.

2) 단점

대통령이 국가긴급권을 가지고 있으나 내각과 국회의 이에 대한 견제책이 약하기 때문에 독재화할 우려가 있으며, 대통령이 위기를 빙자하여 비상대권을 행사하는 경우 국민대표기관인 의회의 권한이 축소·제한되어 국민주권주의에 충실하지 못할 가능성이 있고 국민의 여론을 외면하는 행정이 행하여질 가능성이 있다.

4. 동거정부의 경우

이원정부제에 있어서 가장 중요한 것은 동거정부 하에서 국정운영을 어떻게 할 것인가 하는 점이다.

이원정부제의를 시행하면서 나타날 수 있는 것은 국민적 정당성이 대통령과 의회로 2원화 되어 있으나, 행정부의 수반 역할은 의회의 신임위에 존재하는 수상이 담당한다는 것이다. 즉, 이원정부제에서는 대통령이 국가원수로서 역할을 하고 수상이 의회의 신임 하에 행정부의 수반으로서 역할을 하므로 수상은 대통령과 독립적으로 역할을 할 수 있다.

이원정부제는 의회 선거결과에 따라 다양한 형태로 권력관계가 나타날 수 있다. 의회의 구성과 대통령과의 관계가 어떻게 편제되느냐에 따라 대통령의 실질적인 권한행사가 다르게 나타나는 것이다. 의회의 다수파와 대통령이 같은 정파에 속하게 되는 경우와 의회의 다수파와 대통령이 서로 다른 정파에 속하는 경우가 다르게 나타나게 된다.

이원정부제에서 여대야소가 되는 경우, 즉 대통령의 지지파가 의회의 다수파가 되는 경우에는 대통령제처럼 운영이 된다는 것이다. 국민들의 직접선거로 선출되는 대통령이 의회의 지지 하에 수상을 자파의 인물로 임명하여 수상과 호흡하여 국정을 운영해 나가는 경우 의회의 신임은 당연한 것이므로 대통령제처럼 운영될 것이다. 그러나 여대야소라 하더라도 인위적인 여대야소는 그 의미가 다르다고 할 수 있다. 1998년 대통령 선거를 통해서 정권교체가 이루어진 후 새정치국민회의와 자유민주연합이 공조하여 당시 자유민주연합의 김종필을 국무총리로 임명한 것은 여소야대를 서로 이념과 신념이 다른 정당이라 하더라도 정권유지를 위하여(안정적 국정운영이라 주장하겠지만) 공조하여 여소야대를 만든 것이 그 예라 할 수 있다. 결국 이러한 정당간의 연합은 서로의 이해관계에 따라 언제든지 깨질 수 있는 가능성을 내포하고 있는 것이다.

이와 달리 이원정부제에서 여소야대의 경우 동거정부가 되는데, 우리나라의 경우 동거정부 하에서도 대통령제와 같이 운영이 되고 있다. 헌법 규범적으로 보면 대통령이 국무총리를 임명하기 위해서는 국회의 동의를 얻어야 하는데, 대통령이 국회 다수파에 의하여 지지를 받지 못하는 경우에는 국회가 국무총리 임명 동의를 하지 않게 될 것이고, 그렇다면 결국 국회의 다수파가 국무총리를 차지할 수 있을 것이다. 그렇다면 국무총리의 제청으로 대통령이 국무위원과 행정각부의 장을 임명하므로 국무위원과 행정 각부의 장도 결국 국회 다수파가 차지할 수 있게 된다는 결론이 나온다. 그러나 우리 현실 정치에서는 여소야대의 경우라도 대통령이 자기의 사람을 국무총리에 임명하고 있는 것은 헌법 규범과 현실사이에 괴리가 있다는 것이 된다.

우리나라 현실에서 이원정부제를 채택하게 되면 현재의 정부형태에서 나타나는 여러 가지 문제점들을 보완할 수 있다. 첫째, 우리나라 국민들이 대통령을 국민들의 손으로 직접 선출하겠다는 의사를 실현하면서 내각제적 효과를 거둘 수 있다. 즉 의원내각제와 대통령제가 혼합된 이원정부제는 대통령을 직접선거로 선출하고 내각은 국회의 신임위에 국회의 다수당에서 차지하므로 국민들의 의사와 내각제의 장점을 실현할 수 있다. 둘째, 대통령에 대하여 견제가 가능하다. 즉 현재의 5년 단임제

에서는 대통령에 당선되면 국가원수로서의 지위와 행정부 수반으로서의 지위를 가지면서 5년 동안 제왕적 권한(?)을 행사할 수 있기 때문에 대통령에 대한 견제가 불가능하다. 그러나 이원정부제가 되면 대통령과 수상이 외정과 내정, 평상시와 비상시에 권력을 나누어 가지기 때문에 견제가 가능하게 된다. 셋째, 내각이 국회의 신임위에 존립하기 때문에 의원내각제와 같은 책임정치가 가능하다. 국회의 신임을 얻어야만 내각이 유지될 수 있기 때문에 내각이 실정을 하게 되는 경우 국회의 불신임을 받게 될 것이고, 결국 책임정치가 실현될 수 있다. 넷째, 여소야대가 사라지고 동거정부의 형태가 나타나게 된다. 여소야대가 되는 경우 동거정부로 나타나게 되어 수상은 대통령으로부터 독립적인 권한을 행사하게 될 것이고, 대통령은 국방과 외교 등 국가원수로서의 권한만을 행사하고 행정부 수반으로서의 역할은 의회의 다수당의 지지를 받는 수상이 담당하게 된다.¹⁰⁾

이원정부제가 되는 경우 국회의 다수파의 지지를 받는 대통령이 당선되는 경우는 대통령과 수상이 같은 정파이므로 대통령제와 같은 모습을 보이게 될 것이다. 그러나 대통령이 국회 다수파의 지지를 받지 못하게 되는 경우는 동거정부를 구성하게 된다. 물론 국회 제1당이 대통령 지지정당으로 국회 과반수를 차지하지는 못하는 경우 대통령은 소속정당을 통하여 연립정부를 구성하여 자신의 의지대로 수상을 임명하려고 할 것이다. 제1당이 야당이지만 국회 과반수를 차지하지 못하는 경우에도 대통령은 자신이 속한 정당으로 통하여 연립정부를 구성하여 내각을 구성하려고 시도할 것이고, 이러한 경우 여러 정당이 존립하기 때문에 여러 정당이 단합하여 내각을 불신임하기는 쉽지 않을 것이다.

어쨌든 동거정부가 나타나게 되면 대통령과 수상과의 관계에서 몇 가지의 모습이 나타날 수 있다.

첫째, 대통령은 국방과 외교에 치중하여 국가이익을 위하여 정책결정을 하게 될 것이다. 대통령이 내정에 치중하지 않고 국방과 외교에 전념하게 되는 것이다.

둘째, 대통령은 정부 정책에 대하여 자유로이 비판을 하고 견제를 할 수 있다. 즉 수상에 의하여 결정되는 정책에 대하여 자유로이 비판을 할 수 있고 견제를 할 수 있게 된다. 수상에 대하여 견제세력으로서의 역할을 할 수 있게 된다.

셋째, 대통령이 의회해산권을 가지게 되기 때문에 국회의원 선거 주기를 조정할 수 있게 된다. 그러나 이러한 의회해산권의 행사는 정치적으로 부담이 크기 때문에 쉽게 행사할 수 있을지는 의문이 든다.

넷째, 동거정부기간에는 의회의 역할이 강화된다. 행정부의 수반인 수상이 의회 다수파의 지지위에 존립하기 때문에 의회가 행정부의 정책에 영향력을 행사할 수 있게 된다.

다섯째, 수상은 대통령에 대하여 항상 고려하게 되어 있다. 비록 행정부의 수반으로서 수상의 권한이 있지만 대통령은 국민들의 직접 선거로 선출되었다는 정당성을 가지고 있고, 또한 수상은 대통령이 되려고 하는 정치적 여심이 있을 수 있으므로

10) 전학선, 이원정부제의 도입가능성에 관한 연구, 토지공법연구 제41집, 2008. 8, 426-427면.

대통령에 대하여 고려를 안 할 수가 없는 것이다.

이러한 점들이 이원정부제의 동거정부에서 나타나는 현상이라 할 수 있다. 프랑스에서도 현행 헌법을 제정할 당시 동거정부 형태에 대해서는 미처 생각을 하지 못하였고, 처음에 동거정부가 나타났을 때, 국정운영에 어려움이 있을 것이라고 예상했으나, 지금은 동거정부에 대한 평가가 부정적인 것이 아니라 긍정적인 것으로 평가되고 있다.¹¹⁾

결국 이원정부제에서는 대통령과 내각을 같은 정당에서 차지하는 경우와 그렇지 않은 경우, 즉 동거정부의 경우로 나눌 수 있는데, 이는 대통령과 수상이 어떠한 권력관계를 형성하느냐에 달린 것이라 할 수 있다. 이는 곧 국회의원 선거가 이를 좌우한다고 볼 수 있다. 대통령 선거보다는 오히려 국회의원 선거결과에 따라서 수상을 어느 정당이 차지하느냐가 결정되기 때문에, 대통령 선거보다는 국회의원 선거가 더 결정적인 역할을 하는 것이라고 할 수 있다.¹²⁾

IV. 프랑스의 이원정부제

프랑스의 이원정부제¹³⁾에 있어서 그 형태가 다른 국가들과 독특한 형태를 보이고 있는 여러 요소들 가운데 이원정부제를 성공적으로 이끌고 있다고 볼 수 있는 제도들에 대하여 살펴본다.

1. 대통령 선출

프랑스에서 이원정부제가 성공을 하는 요소 가운데 하나가 대통령 선거제도라고 할 수 있다.

프랑스 대통령 선거방식은 제3공화국에서부터 항상 간접선거를 채택하였었다. 제3공화국의 헌법이라 할 수 있는 공권력의 조직에 관한 1875년 2월 25일 법률은 ‘공화국 대통령은 국민의회에 모인 상원과 국회의원들의 절대 다수에 의하여 선출된다. 임기는 7년이다. 연임할 수 있다’고 하여 상원과 국회의원 합동으로 간접선거를 통하여 대통령을 선출하도록 하였었다. 그 후 제4공화국에서도 헌법 제29조가 ‘공화국 대통령은 국회에서 선출된다. 임기는 7년이고 1차에 한하여 연임할 수 있다’고 규정하여 계속 간접선거를 통하여 대통령을 선출하였다. 이러한 대통령 간접선거의 전통은 계속 이어져서 제5공화국에서 초기에도 대통령은 간접선거로 선출되도록 하였었다. 그러나 제3공화국과 제4공화국에서는 국회의원들에게만 대통령

11) 전학선, 전계논문, 428면.

12) Philippe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 19e éd., LGDJ, 2007, p.486.

13) 프랑스 정부형태의 종합적인 고찰에 관해서는 정재황, 프랑스에서 동거정부에 대한 헌법적 일고찰, 공법연구 제27집 제1호, 1998. 12, 153면 이하; 정재황, 혼합정부제의 원리와 실제에 대한 고찰, 공법연구제27집 제3호, 1999. 6, 49면 이하 참조.

선거에서 선거권을 부여하였는데, 제5공화국 들어서서 유권자를 확대하여 국회의원들뿐만이 아니라 도(département)의회의 의원들(Conseillers généraux) 그리고 시의회 의원들(Conseillers municipaux)의 대표자들에게 까지 선거권을 확대하여 유권자가 대략 82000명 정도였다.¹⁴⁾ 헌법 제6조가 ‘대통령은 의회, 광역의회, 해외영토의회의 의원들과 기초의회에서 선출된 대표자들로 구성된 선거인단에 의하여 7년 임기로 선출된다’고 규정하였었다. 그러나 1962년 당시 드골 대통령은 대통령 직선제를 내용으로 하는 헌법개정안을 발의하여 헌법을 개정하였는데, 헌법에서 정한 헌법개정절차 규정에 따라 헌법을 개정한 것이 아니라 대통령의 국민투표회부권을 행사하여 헌법을 개정하였다. 이에 대하여 헌법재판소(Conseil constitutionnel)가 국민투표로 채택된 법률은 주권자인 국민들의 직접적인 의사표현이므로 헌법재판소가 위헌법률심판을 할 권한이 없다¹⁵⁾고 하여 대통령 직선제로 헌법이 개정되었다.¹⁶⁾

프랑스의 대통령 선거제도는 직선제 결선투표제도라고 할 수 있다. 제1차 투표에서 후보자 가운데 투표자의 과반수를 획득한 후보가 있는 경우에는 당선자가 결정된다. 그러나 과반수 획득을 한 후보가 없을 때에는 2주 후에 제1차 투표에서 1등과 2등을 한 후보를 대상으로 제2차 투표를 실시하여 당선자를 결정한다. 1962년 대통령 직선제로 개헌을 한 이후에 대통령 선거결과를 살펴보면, 1962년도에 있었던 선거에서는 제1차 투표에서 드골과 미테랑이 1등과 2등을 하여 제2차 투표에서는 드골이 당선되었다. 1969년에 있었던 대통령 선거에서는 제1차 투표에서 퐁피두와 포어(Poher)가 1등과 2등을 하여 제2차 투표에서 퐁피두가 당선되었다. 1974년의 대통령 선거에서는 제1차 투표에서 미테랑이 1등을 하고 지스카르 데스탱이 2등을 하였으나 제2차 투표에서는 지스카르 데스탱이 당선되었다. 1981년 대통령 선거에서는 미테랑과 지스카르 데스탱이 다시 붙었는데, 1차에서는 지스카르 데스탱이 1등을 하였으나 미테랑이 당선되었다. 1988년 선거에서는 제1차 투표에서 미테랑과 시락이 1등과 2등을 하였고 제2차 투표에서 미테랑이 당선되었다. 1995년 선거에서는 제1차 투표에서는 죠스팽이 1등을 하고 시락이 2등을 하였으나 제2차 투표에서 시락이 당선되었다. 1992년 선거에서는 시락과 르펜(Le Pen)이 제1차 투표에서 1등과 2등을 하여 제2차 투표에서 시락이 당선되었다.

이러한 결과를 분석해 보면 제1차 투표에서 1등을 한 후보자가 제2차 투표에서 반드시 당선되는 것은 아니라는 것이다. 1974년과 1981년 그리고 1995년 선거에서 제1차 투표에서 2등을 한 후보자가 제2차 투표에서는 당선자가 된 것이다. 이는 1차 투표를 통하여 제2차 투표에 진출하지 못한 후보자 가운데 다수가 제2차 투표에서 제1차 투표에서 2등을 한 후보자를 지지함으로써 나타나는 결과이다. 또한 결선투표제도를 도입한 결과 1962년 이후 지금까지 제1차 투표에서 당선자가 결정된

14) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 25e éd., Armand Colin, 2008, p.427.

15) 이에 대해 자세한 것은 전학선, 프랑스의 국민투표법률을 통한 헌법개정- 1962년 11월 6일 국민투표에 의한 법률(Loi référendaire)에 관한 결정을 중심으로, 헌법학연구 제13권 제1호, 2007, 515면 이하 참조.

16) 전학선, 2007년 프랑스 대통령선거와 인터넷, 외법논집 제27집, 2007. 8, 171면.

경우는 한번도 없고 제2차 투표에서 당선자가 결정되었다는 점이다.¹⁷⁾

이러한 2회전 결선투표제도가 대통령에게 강력한 정치적 힘을 실어줄 수 있다는 점이다. 2회전 결선투표를 하게 함으로써 정치세력들로 하여금 두 진영으로 재편하도록 유도하고, 이를 바탕으로 하여 절대 과반수는 당선되는 대통령을 지지할 수 있도록 하는 것이다.¹⁸⁾

따라서 대통령을 국민들의 직접선거로 선출하면서 국론분열을 방지하고 대통령에게 국민적 정당성을 부여하는 요소 가운데 하나가 2회전 다수 투표제라 할 수 있다.

2. 행정부의 구성

프랑스에서 대통령이 수상을 임명하도록 되어 있다(프랑스 헌법 제8조 제1항). 대통령이 수상을 임명할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다든가 하는 제한이 전혀 없으므로 대통령의 수상임명권은 재량권이라 할 수 있다. 따라서 대통령이 수상을 임명하는 경우 정치적인 역학관계를 고려하여 임명하게 된다. 또한 대통령이 수상을 임명할 때 반드시 국회 다수당의 수장을 임명할 의무도 없다. 대통령은 재량을 가지고 임의대로 수상을 임명할 수가 있는 것이다. 예를 들면 1962년도에蓬피두가 수상에 임명될 때,蓬피두는 국회의원도 아니었고 국회 다수당의 일원도 아니었다.

따라서 일반적인 경우에는 대통령이 국회의원 다수의 지지를 받고 있는 경우에는 수상을 임명하는 경우에 크게 제약을 받지 않는다. 대통령이 거의 재량적으로 수상을 임명할 수 있다. 이러한 경우에 수상은 대통령의 권한 행사에 최대한 협력을 하게 될 것이며 대통령은 강력한 권한을 행사하게 된다. 그렇다면 이러한 모습은 강력한 대통령제의 모습을 보이게 되는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 동거정부 하에서는 사정이 다르다. 동거정부 하에서는 현실적으로 대통령이 의회 다수파의 수장을 수상에 임명하였다. 제1차 동거정부 시기인 1986년도에는 좌파인 미테랑이 우파인 자크 시락을 수상에 임명하였으며, 제2차 동거정부 시기인 1993년도에는 역시 미테랑 대통령이 우파인 발라뒤르를 수상에 임명하였고, 제3차 동거정부인 1997년도에도 자크 시락 대통령이 좌파인 리오넬 조스팽을 수상에 임명하였다.

동거정부 하에서는 대통령이 명목상의 수상임명권을 가지고 있다고 보아도 과언이 아닌데, 이러한 경우에는 의원내각제에서 국가원수의 수상임명권과 유사하다고도 볼 수 있다.¹⁹⁾

프랑스 헌법 제8조에 따라 대통령이 수상을 임명하도록 되어 있으며, 헌법의 명문상 다른 제한이 없는 것으로 해석된다. 그러나 헌법 제49조 제1항이 “수상은 국무회의의 심의를 거친 후에 국민의회의에 대하여 정부의 시정방침이나 또는 경우에

17) 전학선, 프랑스의 정부형태, 세계헌법연구 제12권 제1호, 2006. 6, 41-42면.

18) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 25e éd., Armand Colin, 2008, p.398.

19) 성낙인, 프랑스 이원정부제(반대통령제)의 현실과 전망, 헌법학연구, 제4집 제2호, 1998. 10. 157면.

따라서 일반정책의 선언에 관하여 책임을 진다”라고 규정을 하고 있어, 이러한 헌법 제49조 제1항을 근거로 수상을 임명하면 국민의회에 신임을 묻도록 되어 있는 것이 아닌가 하는 논의도 있다. 그러나 헌법조문의 해석상 반드시 국민의회에 신임을 얻어야 한다는 것으로 해석될 수 없으며, 헌법 제49조 제1항은 수상의 임명과 관련되는 것이 아니라 국민의회 앞에서의 책임에 관한 것으로 해석되며,²⁰⁾ 헌법 제49조 제1항에 의한 국민의회에서의 신임은 의무가 아니라 수상의 재량이라고 보고 있다.²¹⁾ 실제로 국민의회에서의 신임여부를 묻는 것을 조각 후 며칠 후에 하는 경우가 있었으나 어떤 경우는 조각 후 몇 개월 후 혹은 몇 년 후에 하거나 아니면 아예 하지 아니하는 경우도 있었다. 예를 들면, 1997년 6월 4일의 쥘스퐁 정부는 며칠 후에 신임을 물었으며, 1988년 5월 10일의 미셸 로카르(Michel Rocard) 정부는 2년 8개월 후인 1991년 1월 16일 걸프전 사태 때 신임을 물었으며, 1991년 5월 15일의 에디트 크레송(Edith Cresson) 정부는 아예 국민의회에 신임을 묻지 아니하였다.

또한 대통령은 수상의 제청에 따라 국무위원을 임명하도록 되어 있다(프랑스 헌법 제8조 제2항). 따라서 대통령이 순수하게 자신의 의지대로 내각을 구성할 수는 없고 반드시 수상의 제청에 의하여 장관을 임명하도록 되어 있는 것이다. 그러므로 의회 다수파와 대통령이 대립이 되는 동거정부 하에서는 내각이 결국 수상에 의하여 구성된다고 볼 수 있다. 대통령은 다수파의 대표자인 수상과 타협의 산물로서 나타난다고 볼 수 있다.²²⁾

3. 대통령의 국회 해산권

프랑스는 의원내각제적 요소인 의회해산제도를 채택하고 있는데, 의회해산권을 가지고 있는 것은 수상이 아닌 대통령이다. 대통령이 의회해산권을 행사하는 데는 수상이나 관계장관의 부서를 요구하지 않는다. 다만 수상과 양원의장의 의견을 구하면 되는데 수상과 양원의장의 의견에 대통령이 구속되는 것은 아니다.²³⁾ 해산의 대상이 되는 것은 국민의회만으로 양원은 의회해산의 대상이 되지 않는다. 의회가 해산되면 20일 내지 늦어도 40일 이내에 총선거가 실시되어야 한다.

의회해산권은 대통령의 고유권한이지만 세가지 경우에는 이를 행사할 수 없다. 첫째, 비상대권발동시에는 의회해산권을 행사할 수 없다. 이는 대통령이 비상대권을 발동하면서 의회의 통제로부터 벗어나기 위하여 의회를 해산하여 독재권력화를 방지하고자 하는 것이다. 둘째, 의회해산에 의하여 새로운 의회가 구성된 뒤에는 1년 동안 의회해산권을 행사할 수 없다. 셋째, 상원의장에 의하여 행사되는 대통령권한

20) Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, Institutions politiques et droit constitutionnel, 27e éd., 2008, p.467.

21) Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, 30e éd., LGDJ, 2007, p.647.

22) 전학선, 개헌논의와 관련된 정부형태 개정논의, 헌법학연구 제12권 제4호, 2006. 11, 541-543면.

23) Philippe Ardent et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20e éd., LGDJ, 2008, p.486.

대행 기간에는 의회해산권이 행사될 수 없다. 제 5 공화국에서 의회해산은 5번에 걸쳐서 있었는데, 1962년 드골 대통령 당시 의회의대정부불신임 이후에 있었고 1968년 학생소요사태때 있었으며, 1981년과 1988년 미테랑 대통령때 행하여졌다. 1981년과 1988년의 국민의회 해산은 대통령 선가 있는 다음 국민의회가 우파 정당에 의하여 지배되는 상황을 종식하여 동거정부 상황을 만들지 않기 위해 국민의회를 해산하였다. 마지막으로 1997년 시락 대통령에 의하여 행사되어졌다. 프랑스에서 의회해산제도는 정쟁종식을 위한 수단으로 사용되기도 하고 혹은 의회의 다수파를 바꾸거나 변화시키고자 하는 의도로 행사되기도 하였으며, 국정쇄신을 위하여 행사되기도 하였다.

4. 내각불신임

의회에 의한 내각불신임은 의원내각제에서 대표적인 의회에 의한 대정부견제수단이다. 프랑스는 제 3 공화국과 제 4 공화국을 거치면서 잦은 불신임동의권이 발동되어서 정부불안으로 이어졌고 그 결과 정부의 평균수명이 6개월도 안되었다. 그 결과 의회에 의한 불신임동의안 상정을 제 4 공화국보다 더 까다롭게 하고 있다.

수상은 국정운영계획 또는 일반정책선언과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 정부의 책임을 진다.(이에 대해서는 위에서 설명하였음)

헌법 제49조 제2항에 의하여 국민의회는 불신임 동의안 표결을 통해 정부의 책임을 추궁할 수 있다. 불신임 동의안은 국민의회 재적 의원의 10분의 1이 서명하여야만 수리할 수 있다. 불신임 동의안이 제출되면 그로부터 48시간이 경과한 후에만 표결할 수 있다. 불신임 동의안에 찬성하는 투표만 집계되며, 국민의회 재적의원의 과반수 이상의 찬성이 있을 경우에만 가결된다. 각 의원은 동일한 정기회기 중에 4개 이상, 동일한 임시회기 중에 2개 이상의 불신임 동의안에 서명할 수 없다. 이러한 국민의회 불신임은 국민의회가 직권으로 행하는 것으로 남용을 방지하기 위하여 동의안 서명에 제한을 하고 있다. 이러한 서명 횟수 제한에는 다음의 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안은 해당되지 않는다.

또한 헌법 제49조 제3항에 의하여 수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

재정법률안 또는 사회보장 재정법률안과 더불어서 다른 법률안에 대하여 1년씩 한번 헌법 제49조 제3항을 적용할 수 있도록 한 것은 이러한 것을 남용하여 국회의 수정권을 제한하는 것을 방지하고자 하는 것이다.²⁴⁾

24) Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20e éd., LGDJ, 2008, p.585.

이러한 제도는 프랑스에서 정부가 국민회의의 투표없이(상원은 적용되지 않는다 - 상원에 대하여 적용되지 않고 국민회의에만 적용된다는 것이 중요하다²⁵⁾) 통과시킬 수 있는 것으로 국회의 안정적 절대다수가 없는 상황에서 정부의 안정을 기할 수 있는 것으로 여겨지고 있다.

재정법률 혹은 사회보장 재정법률과 관련하여 적용될 수 있는 상황은 3가지일 것이다. 법률안이 국민회의에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우와 불신임이 발의되어 부결된 경우 그리고 불신임이 발의되어 가결된 경우이다. 법률안이 국민회의에 접수되어 불신임이 발의되지 않은 경우에는 법률안이 채택된 것으로 간주된다. 불신임이 발의되어 부결된 경우에도 법률안은 가결된 것으로 간주된다. 그러나 불신임이 발의되어 가결된 경우에는 그 법률안은 부결된 것으로 인정되며, 정부는 그에 대해 책임을 지고 사퇴한다.²⁶⁾

제5공화국 들어서 2008년 전까지 헌법 제49조 제3항이 이용된 것은 83번이었으나 이를 통하여 정부가 책임을 진 것은 한번도 없다. 그러나 2008년 헌법적으로 많은 변화가 올 수도 있는데, 1958년 이후 안정된 권력구조에 큰 변화가 올 수도 있는 것이다.²⁷⁾ 그러나 현재 국회의 다수당의 지지를 받는 대통령 체제에서는 헌법 제49조 제3항이 큰 기능을 하지 못한다는 견해도 있다.²⁸⁾

따라서 프랑스에서는 국민회의가 내각에 대하여 불신임권을 가지고 있으며, 제4공화국에서 나타나는 국민회의의 불신임동의권의 남용을 방지하고자 헌법에서 합리적인 제한을 두고 있다. 이렇게 국민회의가 불신임동의를 채택하는 경우에는 내각은 연대책임을 지고 사퇴하여야 한다.

5. 대통령의 국가긴급권

국가적 위기상황이 발생하였을 때 이를 극복하기 위하여 대통령에게 부여하는 특별한 권한. 헌법 제16조가 이를 규정하고 있다. 국가긴급권이 발동되기 위해서는 공화국의 제도, 국가의 독립, 영토의 보전, 국제협약의 집행 등이 중대하고 직접으로 위협받는 상황이 발생하고 헌법상의 공권력의 정상적인 기능 수행이 중단되었을 때 발동될 수 있다. 국가긴급권을 발동하기 위해서는 수상, 양원의장, 헌법재판소의 자문을 반드시 거쳐야 한다. 그리고 대통령은 교서(message)로서 국민들에게 즉시 이를 알려야 한다. 국가긴급권의 발동은 헌정생활의 정상적인 진행이 잠정적으로 중단되는 것을 의미하며 이는 곧 대통령의 권한의 확장을 의미한다. 이에 따라서 대통령이 국가긴급권을 수행하는 한도 내에서 헌법상 다른 기관은 대통령에 종속된다고 볼 수 있다. 국가긴급권이 발동되면 의회는 당연히 소집되고, 이 기간 동안에

25) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, Droit constitutionnel et institution politique, 22 e éd., Montchrestien, 2008, p.696.

26) Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 2e éd., Sirey, 2008, p.469.

27) Michel Lascombe, Le gouvernement et la révision constitutionnelle ; un oublié très présent, La Semaine juridique, éd. G., 2008, I, 173.

28) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 25e éd., Sirey, 2008, p.555.

는 국민의회가 해산될 수 없다. 국가긴급권은 1961년 알제리 사태 때 발동된 적이 있다.

6. 국민투표 회부권

프랑스에서 대통령의 권한 가운데 하나가 국민투표 회부권이었는데, 이에 대하여 2008년 헌법개정으로 변화가 있다.

프랑스는 대통령은 국회 회기 중에 정부의 제안에 따라 혹은 양원의 공동제안에 따라 관보에 공고하는 방법으로 공권력의 조직에 관한 법률안 혹은 국가의 경제·사회정책의 개혁에 관계되거나 혹은 이와 관련되는 공역무의 개혁에 관련되는 법률안 또는 헌법에 위반되지 않고 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 법률안에 대하여 국민투표에 회부할 수 있도록 하고 있으며, 국민투표가 정부의 제안으로 조직되었을 때 정부는 각각의 국회에서 토론에 회부할 것을 선언한다. 국민투표가 법률안을 채택하였을 때에는, 대통령은 국민투표 결과가 공포된 날로부터 2주일 안에 법률을 공포하도록 하고 있었다. 그러나 2008년 7월 헌법개정으로 국민투표의 대상이 되는 법률이 확대되어 ‘국가의 경제·사회정책의 개혁에 관계되’는 법률에서 ‘국가의 경제·사회 혹은 환경 정책에 관계되’는 으로 확대되었다. 따라서 대통령이 수상의 제안이나 양원의 공동제안으로 공권력의 조직에 관한 법률안 혹은 국가의 경제·사회 혹은 환경정책의 개혁에 관계되거나 혹은 이와 관련되는 공역무의 개혁에 관련되는 법률안 또는 헌법에 위반되지 않고 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 법률안에 대하여 국민투표에 회부할 수 있도록 하고 있다.

이와 더불어 2008년 7월 헌법 제11조 개정을 통하여 기존의 대통령의 국민투표 회부권에다 의회도 국민투표에 회부할 권한을 부여하였다. 이는 처음의 정부가 제안한 헌법개정안에는 없었으나 국민의회에서 1회독 하는 과정에서 제안된 내용이다. 국민투표의 대상이 되는 법률은 대통령이 행사할 수 있는 내용과 동일한 사항으로 제한되는데 공권력의 조직에 관한 법률안 혹은 국가의 경제·사회 혹은 환경정책의 개혁에 관계되거나 혹은 이와 관련되는 공역무의 개혁에 관련되는 법률안 또는 헌법에 위반되지 않고 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 법률안에 대하여 선거권자 10분의 1이상의 지지와 국회의원 5분의 1 이상의 제안으로 국민투표에 회부할 수 있도록 하였다. 대통령이 제안하는 국민투표 법률은 정부제출 법률안의 형식을 취하는데 반하여 국회의원들이 회부하는 국민투표 법률안은 의원제출 법률안의 형식을 취하도록 하였다. 그러나 그 내용에 있어서 한계를 설정하고 있는데, 국회의원들이 회부한 국민투표 법률안은 공포된 지 1년 이내의 법률에 대하여 폐지하란 것을 내용으로 하는 국민투표 법률안은 제안될 수 없도록 하였다. 이는 대통령이 제안하는 국민투표 법률안에 대해서는 제한이 없으나 국회의원들이 제안하는 국민투표 법률안에 대해서만 제한을 두고 있는 것이다. 국민

투표 법률안의 제안 조건과 헌법재판소에 의한 통제에 대해서는 조직법률로 규정하도록 하였고, 국회의원 제출 국민투표 법률안이 조직법률에서 정한 기간 안에 국민 의회와 상원에서 심사가 이루어 지지 않는 경우에는 대통령이 이를 국민투표에 회부할 수 있도록 하여 국회의 심사지연으로 인한 폐해를 대통령이 방지할 수 있도록 하였다. 만약에 국민투표에 회부된 국회의원 제안 국민투표 법률안이 국민투표에서 찬성을 얻지 못하면, 국민투표가 실시된 날로부터 2년 이내에는 동일한 주제에 관한 국민투표 법률안이 국민투표에 회부될 수 없도록 하였다. 이러한 2년 내에 동일한 주제에 관한 국민투표 회부 금지는 대통령이 국민투표를 제안하는 경우에는 적용되지 않고 국회의원들이 제안하는 국민투표 법률안에만 적용되도록 하였다. 이는 결국 국회의원들이 국민투표를 남용하는 것을 방지하기 위한 것이라 할 수 있다.²⁹⁾

V. 결론

이원정부제 혹은 반대통령제에 대하여 많은 논의가 있었고, 이에 대하여 국민들의 선호도라든가 정치인들의 선호도도 시기와 정치적 역학관계에 따라서 달라졌다. 이는 이원정부제의 그 본질적인 요소에 대한 그릇된 인식이라기보다는 한국 정치현실에 있어서 상화에 따른 선택의 문제라고 할 수 있다.

이원정부제의 경우 대통령제나 의원내각제에 비하여 뒤늦게 나타나고 개념 정의되기 시작한 정부형태라고 할 수 있다. 이러한 이원정부제는 의원내각제와 대통령제가 혼합된 정부형태로 그 운영을 어떻게 하느냐에 따라 대통령제의 장점과 의원내각제의 장점이 나타나서 서로의 단점을 치유하는 정부형태로 그 기능을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 면은 다시 대통령제의 단점과 의원내각제의 단점이 나타나서 서로의 장점을 저해하는 결과로 나타날 수 있다. 프랑스에서 이원정부제는 제5공화국 헌법을 제정할 당시 미처 생각지도 못한 동거정부 형태가 나타나서 새로운 정치상황을 만들어내곤 하였으나, 이에 대하여 긍정적인 평가를 하고 있는 것도 사실이다.

이원정부제는 주권자인 국민들이 대통령 선거와 국회의원 선거마다 정치적 책임을 물어 권력구조를 개편할 수 있도록 하는 제도라 할 수 있다. 의원내각제에서처럼 국회의원 선거 하나로 국회와 행정부를 구성하게 하는 것도 아니고, 대통령제에서처럼 대통령 선거는 행정부에 대한 선거이고, 국회의원 선거는 국회에 대한 선거로 그치게 하는 것이 아니다. 국회의원 선거와 대통령 선거가 각각 상호 연관되어서 작동하여 주권자인 국민이 대통령 선거와 국회의원 선거마다 행정부와 국회에 대한 평가를 할 수 있도록 하는 유동적인 정부형태라고 할 수 있다.

대통령 선거와 국회의원 선거 결과에 따라 입법부와 행정부가 상호 연결되어 주

29) 전학선, 프랑스 헌법재판제도의 개혁과 한국 헌법재판의 비교, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2, 288-289면.

권자인 국민들의 실질적인 의사가 반영되고, 또한 선거 결과에 따라 다양한 형태로의 권력구조가 나타날 수 있게 함으로써 실질적인 국민 주권이 실현될 수 있는 정부형태인 것이다.

개헌의 방향성

국회의원 남경필

□ 1987년의 헌법

- 대통령 직선과 장기집권 배제라는 국민적 요구 반영
- 그러나 국회의 기능과 역할, 대통령에 대한 견제, 권력충돌시의 해결책에 대한 고민은 부족

□ 2009년의 정치 과제

○ 승자독식과 패자전몰의 정치환경

- 상대적 다수의 지지(30~50%)로 집권하여 절대적 권력을 행사하는 대표성의 문제.
- 승자가 독식함으로써 상대적 약자 집단은 정치적 대리인을 찾지 못하고 합리적 소통채널보다 직접 몸으로 호소하는 방식을 선택하는 소통부재의 문제.
- 대화와 협력보다는 경쟁과 대결 구도가 고착화되는 문제.

○ 견제와 균형의 원칙 훼손

- 대통령에 대한 권력집중으로 정당의 기능이 약화되고, 행정부에 대한 실질적 견제자로서의 역할을 다하지 못함. (대선전에서는 사조직화, 대선후에는 통치도구집단으로 기능)
- 의회의 무책임성 유발.

○ 시대변화, 세계경제의 변화를 반영하지 못하는 통치구조

- 산업화, 민주화 등 응집된 요구의 분출을 반영하는 시대에서, 복잡하고 분산된 요구의 합리적 조정과 타협이 절대적으로 필요한 시대.

- 세계화된 경제구조 속에서 '안정된 유연성(Flexicurity)'을 확보하고, 급격한 시장변화에 대처하는 과정에서 발행하는 사회통합의 위기를 미연에 방지하는 통치 구조가 필요.

□ 개헌논의 방향성

○ 문제 해결을 위한 개헌논의의 방향

- 대통령제 소폭 보완 : 순수대통령제 유지하면서 운영상의 보완을 취하는 것. 4년 중임제 도입과 같은 형태.
- 분권형 대통령제 : 대통령은 존치 시키되, 행정부 권력을 수상이나 총리에게 분산시키는 권력구조. 외교, 안보, 국방을 담당하고 의회에서 선출되는 수상 혹은 총리가 내정을 맡는 형태

- 의원내각제

- 현시점에는 상기의 문제점을 극복하기 위해 '분권형 대통령제'가 바람직. 이는 과도한 대통령의 권력을 분산시키고, 행정부에 대한 의회책임성을 확보할 수 있으며, 정당정치와 활성화와 기능 강화를 유도할 수 있기 때문. 아울러 대통령 직선에 대한 국민의 요구를 충족시킬 수 있으며, 사회통합의 안정적인 중심점이 아직은 필요하다는 판단 때문.
- 그러나 이같은 분권형 대통령제라 하더라도 당초 기대했던 목적을 이루기 위해서는 정당의 역할 강화가 필수적인 전제 조건. 따라서 선거제도 개편이 동시에 이뤄져야 함. 일위대표제로 인한 대표 비례성의 심각한 왜곡 현상이 발생하고, 지역패권주의에서 벗어나지 못하는 한, 그리고 정책과 이념 중심의 정당으로 자리 잡지 못하는 한, 분권형 대통령제도 형식적인 분권에 그칠 것이고, 의회의 행정부 견제 기능도 제대로 이뤄지지 않을 것임.

《토론문》

국민이 지지하는 “조화로운 대통령제”

국회의원 장윤석

■ 논의의 출발

- 1987년 체제의 권력구조의 문제점

- 현행 헌법은 1987년 국민의 민주화 열망을 담아 개정된 것으로 국민 기본권의 실질적 신장과 권위주의 정치체제 타파의 밑거름이 됐다.
- 그럼에도 지난 22년 간 국내외의 정치, 경제, 사회적 환경이 급변함에 따라 헌법 개정 당시 예견할 수 없었던 문제들의 발생으로 더 이상 개별 법률의 개정이나 제도의 보완만으로는 해결하기 어려워 헌법적 차원에서의 재검토가 불가피해졌다.
- 헌법 개정의 필요성을 다섯 가지로 요약하면 다음과 같다.
 - 첫째, 기본권의 보완, 발전
 - 둘째, 권력구조의 개편
 - 셋째, 헌법의 완결성 제고
 - 넷째, 통일을 감안한 헌법적 요소의 보완, 추가
 - 다섯째, 세계화, 정보화시대에 맞춘 헌법 재정비
- 이러한 이유로 헌법개정은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었으며, 이를 통해 국민의 통합 역량을 강화하고 국정의 합리적 운영능력을 향상시킬 수 있도록 국가시스템을 더 경쟁력 있게 만들어야 할 것이다.
- 오늘 이 토론회는 권력구조의 개편과 관련하여 국회 헌법연구자문

위원회가 제시한 2가지 안인 이원정부제와 대통령중임제를 기초로 하여 두분 교수님이 발제를 하고 토론하는 자리이다.

- 권력구조에 관해서는 대통령제나 의원내각제, 이원정부제의 장단점을 강학적으로 논의할 수 있으나 이 자리는 이 시점에서 대한민국의 향후 권력구조를 어떻게 설계하는 것이 바람직한가에 대한 토론이 되어야 할 것이다.
- 국회 헌법연구 자문위원회가 지난 8월 헌법이 추구할 항구적 가치로서의 기본권 강화, 민주주의원리에 충실한 권력구조 설계, 미래지향적이고 지속가능한 발전을 위한 비전의 집약을 3대 헌법 개정방향으로 제시하였는데, 오늘 토론의 주제는 권력구조이므로 현행 헌법의 권력구조는 어떤 문제점이 있고, 그것을 22년 동안 운영해본 경험에서 어떤 문제점이 도출되었는가에서 오늘의 논의를 출발하는 것이 옳을 것이다.
- 자문위원회는 우선 권력집중에 따른 국정 운용의 비효율성을 지적하고 있다. 대통령 단임제 권력구조가 노정한 국정운영의 파행, 민주적인 정치적 책임성의 약화, 지나친 권력경쟁으로 인한 국민적 통합의 저해 등을 현행 권력구조의 문제점으로 제시하고 있다. 그 외에도 국정운영에서의 승자독식 문제, 지역주의 갈등심화도 문제점으로 들고 있다.
- 필자는 문제 제기에 대체로 동의하지만 이러한 문제점들이 반드시 헌법의 권력구조에서만 비롯되었다고는 보지 않는다. 예를 들어 현행 헌법이 시행된 이후 거쳐간 4개 정부의 대통령을 볼 때, 김영삼, 김대중 대통령을 제왕적 대통령이라고 한다 하더라도 노태우, 노무현 대통령이 제왕적 대통령이었느냐의 질문에는 동의하지 않는 답변이 대부분일 것이다. 오히려 여소야대에서 비롯된 분점정부, 이것이야말로 대통령제 권력구조에서 발생할 수 있는 비효율성이라 지적할 수 있다.

- 그렇다면 과연 어떤 권력구조가 위와 같은 1987년 체제인 현행 헌법의 권력구조의 폐해를 시정할 수 있는 대안인가?

■ 의원내각제는 대안이 아닌가

- 이론적으로만 말한다면 제왕적 대통령제의 폐해와 분점정부의 비효율성을 극복할 수 있는 대안은 의원내각제일 것이다.
- 그러나 국회 자문위원회는 민주성과 효율성이 조화된 권력구조의 구현을 위하여 이원정부제와 대통령중임제를 대안으로 제시하면서 의원내각제는 대안으로 제시하지 않고 있고 오늘 토론회도 같은 입장이다. 그것은 무엇을 의미하는가?
- 자문위원회 보고서를 보면 제시한 2가지 대안의 핵심적 근거로 권력 집중 방지를 적시하고 있다. 그러면 왜 자문위는 의원내각제를 대안으로 제시하지 않았을까?
- 보고서에 의하면 의원내각제 도입의 성공요건으로 도입에 필요한 정치문화적, 정치환경적 조건이 갖추어지지 않은 점을 지적하고 있다. 지역균열 구도에 입각한 다당제의 고착화도 의원내각제 반대 의견으로 언급되고 있고, 통일 후 산적한 국가적 과제를 효율적으로 수행하는 데 있어서는 대통령제가 바람직하다는 이유도 동시에 제기되고 있다.
- 필자는 개인적 소신과는 별개로 아직은 정치권에 대한 국민의 불신으로 의원내각제는 국민의 동의를 받기 어렵다는 점에 동의한다.

■ 이견이 없는 단임제 폐해의 시정

- 다시 권력구조 개선의 필요성과 대안으로 돌아가 살펴보면, 우선

단임제의 문제점을 해소해야 한다는 필요성에 관해서는 특별한 이견이 없는 것 같다. 해법도 간단하다.

- 대통령제를 유지한다면 중임제가 대안이 될 수 있을 것이고, 의원내각제나 이원정부제로 간다면 단임제 문제는 그 자체로 해소될 것이다.
- 결국 권력구조 논의는 다시 원점으로 돌아가서 대통령제를 할 것이냐 내각제를 할 것이냐 아니면 이를 혼합·절충한 이원정부제로 갈 것이냐가 될 것이므로 단임제는 이 토론회에서 심각한 쟁점이 아니다.

■ 권력구조 개헌안에 대한 국민의 선택 방향

- 헌법을 개정하려면 국회의원 재적 3분의 2이상의 찬성을 얻은 개정안을 국민투표에 붙여 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. (헌법 제130조)
- 아무리 좋은 개정안을 국회가 마련하였다 해도 국민의 지지를 얻지 못하면 소용이 없다.
- 필자의 결론부터 말한다면, 개헌안에 대한 여론조사 결과를 놓고 국민투표 가결 여부를 속단할 수는 없지만, 그동안 여론조사 추세를 감안하면 의원내각제나 이원정부제는 국민적 동의를 얻기에 역부족이 아닌가 하는 생각을 하게 된다.
- 국회 자문위가 의원내각제도 함께 검토한 후 이를 대안으로 제시하지 않은 배경은 무엇인지 분명히 밝히지 않고 있으나, 짐작컨대 의원내각제의 장점에도 불구하고 아직은 우리 국민이 선호하지 않는다고 보는 것이 아닌가 한다.

- 이런 관점에서 권력집중의 폐해, 제왕적 대통령제의 폐해를 시정하기 위해서는 비대한 대통령의 권력을 나누면 된다고 하는 이원정부제의 명쾌한 논리에도 불구하고, 이원정부제는 「국정책임자를 내손으로 직접 뽑겠다」는 국민정서를 쉽게 극복하기 어렵다고 본다.
- 즉 이원정부제를 소박하게 대통령제의 대통령 권한 중 일상적인 국정 통할 권한을 국회 다수당이 구성하는 내각에 맡기는 것이라고 이해하고, 이원정부제의 국정 책임자가 수상 내지 국무총리라고 한다면 그를 내 손으로 뽑겠다고 하는 국민정서의 벽을 넘기 어렵지 않겠나 생각하는 것이다.
- 또 이원정부제는 권력을 대통령과 내각(수상, 국무총리)에 분점시킴으로써 서로 견제가 가능하다는 것이 장점으로 설명되고 있다.
- 그러나 권력에 대한 견제가 반드시 권력의 분할 내지 분점으로 이루어진다는 논리가 타당한지 의문이다. 대통령과 내각으로 분할되어 분점된 권력은 서로 다른 여러 권력을 대통령과 내각이 나누어 행사하는 것으로 각각의 권력은 성격이나 내용이 서로 다른 것이며 애당초 서로 간에 견제하는 성질의 권력은 아닌 것이다.
- 물론 서로 다른 권력의 행사가 다른 권력의 행사에 서로 영향을 주는 것을 부인하는 것은 아니다.
- 그리고 이원정부제 지지자들은, 이원정부제에서는 우리 현실에서의 여소야대 선거결과가 동거정부 형태로 나타나는데 다른 나라의 헌정 운영 경험에 비추어 지금은 동거정부에 대한 평가가 긍정적이라고 하는 점을 내세우고 있다.
- 그러나 우리 국민은 여소야대 국회로 야기된 분점정부의 비효율성에 대한 대안으로 동거정부의 가능성을 내포하고 있는 이원정부제를 해답이라고 생각하지 않을 것이라고 본다.

- 또한 이원정부제는 발제자의 견해와 같이 대통령 선거와 국회의원 선거결과에 따라 권력구조를 어느 때는 대통령제처럼, 어느 때는 의원내각제처럼 운영할 수 있는 유동적인 정부형태라 할 수 있다.
- 그러나 이는 장점인 동시에 단점이라고 할 수 있다. 대통령제와 의원내각제의 단점을 노정하는 나쁜 결과에 대한 뚜렷한 보완책이 없는 마당에 국민에게 불안한 선택을 요구할 수는 없다고 생각한다.

■ 이원정부제와 대통령중임제에 대한 이런 저런 생각

- 이원정부제는 발제문을 보아도 그렇지만 권력을 대통령과 수상(내각)에 분점시키는 것 그 자체만 해도 국민들이 이해하기에 너무 복잡하다. 이원정부제가 대통령제적 요소와 의원내각제적 요소를 반씩 가지고 있다고 하지만 그 분할 내지 분점의 내용과 범위에 따라서는 무수한 스펙트럼의 이원정부제 형태가 나올 수 있어 과연 대다수 국민이 정립된 권력구조인지를 확신할 수 있을까 의문이다.
- 그리고 실제로 헌법상의 권한 분배에 따라서 대통령제의 성격이 강한 형태가 될 수도 있고, 또 의원내각제 성격이 강한 형태가 될 수도 있다.
- 또 헌법상의 권한 분배, 분권과는 별도로, 구체적인 대통령선거, 국회의원선거의 결과에 따라서 극복하고자 했던 대통령제와 거의 유사하게 운용될 수도 있다. 물론 선거결과에 따라서는 동거정부의 문제점을 노정할 수 있는 것은 이원정부제가 가진 속성이기도 하다.
- 1988년 현행 헌법이 시행되면서 실시된 첫 국회의원선거에서 여소야대 국회가 출범함으로써 인해 겪었던 분점정부의 부작용, 비효율성을 생각하면 동거정부의 가능성이 다분한 이원정부제에 대해 국민

들의 걱정을 불식시키는 것도 쉽지 않을 것이다.

- 이원정부제의 논거 중에는 대통령을 국민이 직접 선출하겠다는 의사가 실현되는 것이라는 점이 언급된다. 하지만 이원정부제의 대통령 선출은 국정 최고 책임자의 직접 선택이라는 우리의 특별한 국민적 요구를 충족시키지 못할 것으로 본다.
- 2009년 8월 25일 경향신문과 한국사회여론연구소가 공동으로 전국 성인남녀 700명을 대상으로 실시한 '권력구조 개편 방향'에 대한 조사에서 임기 4년 중임제(42.6%), 5년 단임제 유지(38.1%)로 현행 '대통령 중심제'의 틀에 대한 지지가 80.7%로 나타났으며, 이원정부제는 10.1%에 불과하여 이러한 국민 의식이 현실임을 나타내 주고 있다.
- 근본적으로 발제자가 언급한 대로 이원정부제에서 국회의원 선거가 이원정부제 하에서의 대통령과 국무총리의 관계를 결정한다고 본다면 결국 이원정부제는 의원내각제의 성격이 보다 짙다고 본다.
- 우리 국민들의 의사는 대통령선거에 무게를 두고 있고, 국회의원 선거를 통해 국가권력을 맡기자는 구도인 내각제의 단계에는 아직 이르지 못한 것으로 보이는바 의원내각제에 대한 국민 동의가 부족한 것과 마찬가지로 이원정부제에 대한 국민들의 이해도와 선호도는 매우 낮다고 본다.
- 의원내각제에 대한 낮은 국민적 지지와 대통령직선제에 대한 높은 국민적 요구에 비추어 보면 이원정부제는 여전히 권력구조 개선의 대안으로는 아직은 무르익지 않은 것으로 보인다.
- 결국 선택할 수 있는 권력구조는 정부통령 4년 중임제이다. 그렇다면 이것이 현행 헌법에서 제기된 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하는 대안인가?

- 국회 자문위는 1안인 이원정부제에 이어 2안으로 대통령제의 원형에 가까운 정·부통령 4년 중임의 대통령제를 제안하고 있다. 부통령제의 도입과 중임제 도입을 통해서 책임성을 강화하고, 지역주의의 갈등을 극복하고, 국민적 통합을 이룰 수 있다는 뜻으로 읽힌다.
- 또한 정부형태와 직결되는 문제는 아니지만 국회 자문위는 양원제 도입, 정부의 법률안 제출권 폐지, 회계감사기능의 국회이관, 대법원장과 헌법재판소장을 포함한 대법관, 헌법재판관의 국회선출 등 대통령에 대한 견제장치를 추가하고 있다.
- 중임제 자체도 중임을 원하는 현명한 대통령으로 하여금 합리적으로 권한을 행사할 것을 유도할 수 있으므로 제왕적 권한행사에 어느 정도 견제장치가 될 수 있을 것이다.
- 대통령의 독선을 막기 위해서 직선으로 선출한 부통령에게 승계권 외에 헌법상 어느 정도의 실질적 권한을 부여하는 것을 검토해 볼 수 있을 것이다.
- 자문위가 제시한 것처럼 지난 헌정 운영경험에 비추어 약했다고 할 수 있는 국회의 권능을 강화하여 제왕적 대통령의 부당한 권한행사를 견제할 수 있다고 한다면, 굳이 권력의 분점만이 최선의 대안이 아니라는 생각을 하게 된다.
- 결국 대통령제로 간다면 여전히 남아있는 문제는 선거결과에 따라 분점정부가 나타날 수 있다는 것이다. 현재로서는 대통령선거와 국회의원선거의 선거 시기 불일치로 인해 분점정부의 소지가 많다.
- 따라서 분점정부의 발생을 억제할 필요가 있다면 현행 헌법을 개정하여 대통령의 임기 조정과 함께 대통령, 국회의원 선거의 시기 조정도 논의될 필요가 있다고 생각한다.

개헌, 국민적 논의기반부터 다져나가야

황영식 한국일보 논설위원

1. 두 분 교수님의 발제는 결국 현행 5년 단임 대통령제가 많은 문제를 안고 있다는 전제에서 출발. '제왕적'이라는 수사가 붙어 다니는 지나친 권력집중을 해소할 방안을 모색한 공통점. 다만 강 교수께서는 단임제 대통령의 태만과 무책임에 유의하면서, 4년 연임 대통령제를 포함한 단순한 권력구조 개편에 그칠 게 아니라 중앙과 지방, 입법·사법·행정 등 3권의 재조정 등 다양한 견제와 균형의 장치를 도입해야 한다는 대단히 포괄적인 권력 분산 방안을 제시한 반면 전 교수께서는 분권형 대통령제의 하나인 이원집정부제 도입 가능성을 적극적으로 검토.

2. 현행 5년 단임 대통령제에 대한 일반적 인식의 문제점도 짚어야. 흔히 단임 대통령제의 단점으로 조기 레임덕 현상, 태만과 무책임 가능성, 5년마다 나라를 반쪽 내는 대통령 선거의 열기 등이 지적되지만 그 어느 것도 제도 자체의 문제라고는 보기 어려워. 오랫동안 거론된 4년 연임제도 후반기 4년 전체의 레임덕 현상, 태만과 무책임 가능성 그대로 남아. 선거열기 문제도 5년마다에서 4년마다로 바뀔 뿐.

이런 논거 대신 유능한 대통령의 연임 기회 자체를 박탈하는 현행 헌법을 낳은 역사적 배경이 지금도 그대로인가 하는 원론적 논의에서 출발해야. 장기집권과 독재의 폐해를 우선 고려했던 87년 당시의 국민의사가 현재는 어떤지. 사회 일각의 '독재' 지적이 있지만 특정 인물이나 정파의 장기집권이냐 독재 가능성에 대한 우려는 거의 사라졌다는 생각. 더욱 당당한 개헌 논의 가능. 현행 권력구조의 부분 수정 아닌 대대적 수술도 고려할 수 있어. 이 자리에서는 검토되지 않았지만 오랫동안 국회가 선호해 온 의원내각제도 함께 논의해야.

3. 이원집정부제의 가능성에 대한 전 교수의 제안도 '대통령 직선제'라는 기본 틀을 허물지 않는 범위 내에서 최대한의 권력분산 방안을 모색한 결과로 보여. 지난 정부에서 잠시 시도됐던 '책임총리'를 제도적으로 뒷받침할 수만 있어도 실제로는 이원집정부제 형태가 된다는 지적은 타당. 그러나 이원집정부제의 장점으로 거론된 내용 가운데 의문점 남아. 우선 오늘날 외교·안보와

일반 내정의 구분이 대단히 애매. 특히 외교의 무게중심이 경제통상외교로 기울고 있고, 특히 국민경제의 절반 가까이를 무역에 의존하는 한국에서 ‘순수 내정’의 영역을 설정하기 어려운 게 현실. 결국 대통령과 수상(총리) 개개인의 정치력, 지도력, 그때그때의 사회상황에 따라 다양한 이원집정부제의 모습이 가능. 전 교수님의 설명에도 불구하고 대통령과 내각이 동일정당일 때 과연 실질적 권력분산을 기대할 수 있을지, 코아비타시옹(동거 정부) 형태일 때 적절한 권한 조정이 가능할지는 의문이자 걱정스러워. 당장 요즘 프랑스 총리가 누구인지가 제대로 떠오르지 않고 있고, 국민 삶과 직접 관련을 가진 G8 정상회담 등은 모두 사르코지 대통령의 일. 정치문화가 허용한다면 얼마든지 ‘제왕적’ 대통령 가능.

4. 현재의 개헌논의가 마치 기한을 정해놓은 듯 급한 느낌. 의외로 일반 국민의 반응은 시들해. 일본의 경우 논의에만 수십년. 95년에 이미 요미우리 개헌안이 공표됐지만 아직까지 구체적 안은 나오지 못해. 반드시 오래 끈다고 좋은 것은 아니겠지만 87년 당시처럼 헌법개정권자인 국민의 열화와 같은 요구가 있는 것도 아닌데 서두는 인상을 주다가는 오히려 다른 정치적 동기를 의심 받을 수 있어. 조금 긴 시간여유를 전제한다면 논의내용이 많이 달라질 것.

5. 개헌 논의가 권력구조 개편에 집중되는 것도 바람직하지 않아. 흔히 권력 집중의 문제를 많이 거론하지만 한국처럼 정치권력의 지배력이 급격히 후퇴한 나라도 드물어. 권력을 ‘의사 강제 능력’이라는 포괄적 의미로 보자면, 조직적 사회적 영향력을 가진 집단이 많이 늘어나. 특정 기업집단이 GDP의 20% 가까이를 생산하는 상황이고, 지방정부의 영향력도 커져서 중앙정부의 권력은 상대적으로 크게 후퇴한 현실을 직시해야. 정치권이나 관련학계, 언론계의 감각과 일반 국민의 감각이 크게 다를 수 있어 이에 대한 확인, 검증이 필요. 헌법개정권자의 의사를 최종 찬반투표 절차에서만이 아니라 출발 단계에서 확인하는 것은 개헌 논의의 당연한 전제.

6. 다른 영역의 논의들, 가령 행정구역의 근본적 개편이나 선거법 개정을 통해 이뤄질 선거구제 개편을 이념적으로 뒷받침할 헌법 개정 등 다양한 개정 수요를 충분히 걸러 반영해 나갈 수 있어야.