

〈논문〉

한국 대통령제의 발전과 권력구조 개편: ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입에 관한 소고*

威成得**

요약

한국의 현행 ‘5년 단임 대통령제’는 민주화 이후 빈번하게 등장한 ‘분점정부’(divided government) 상황 아래서 대통령과 국회의 잦은 대립을 야기해 효율적인 국정운영을 어렵게 하는 ‘정치적 교착 또는 마비상태(political gridlock)’를 노정하여 왔다. 더불어 민주화 이후 제도적 기관들의 신장된 정치적 자율성은 지역·이념·세대·계층·성별 간 갈등을 더욱 심화시켜, 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성을 크게 흔들어 놓고 있다. 이러한 현실에서 본 논문은 ‘제왕적 대통령의 종언’ 이후 한국 대통령의 효율적인 국정운영과 대통령제의 제도적인 발전에 도움이 될 수 있는 권력구조 개편 방향과 관련 ‘4년 중임 정·부통령제’를 제시하고 그 정치적 함의를 설명하고자 한다. 구체적으로 본 논문은 ‘4년 중임 정·부통령제’가 현직 대통령의 책임정치 구현에 용이하고, 레임덕 문제를 완화할 수 있으며, 대통령 선거와 국회의원 선거주기를 일치시켜, 행정부와 국회의 대립과 갈등이 심한 분점정부의 출현 가능성을 상대적으로 줄일 수 있다고 강조한다. 또한 현행 국무총리제가 폐지되고, 부통령이 선출되어 국회의 임명동의안 처리 지연에 따른 행정부 공백문제가 완화될 뿐만 아니라 부통령 후보를 대통령 후보와 출신 지역이나 정치적 지지 기반을 달리 하는 후보를 지명함으로써 사회 통합이 가능하고, 통일 이후 지역적 갈등을 해소할 수 있는 장점이 있다고 주장한다.

주제어: 제왕적 대통령, 소수파 대통령, 정치적 교착, 국정운영의 효율성, 분점정부

* 이 논문은 2009년 2월 2일 ‘국회헌법연구자문위원회 공청회’의 발표문에 기초하였다. 논문 발전을 위해 유익한 조언을 해주신 <국회헌법연구자문위원회> 위원님들과 <국회헌법연구자문위원회> 실무지원단의 자료 제공에 감사를 표합니다. 아울러 2008년도 국회사무처의 재정적 지원에도 감사를 표합니다.

** 고려대학교 정경대학 행정학과 교수.

I. 서 론

현행 우리 헌법 제66조는 여느 대통령제 국가와 마찬가지로 대통령에게 ‘국가원수로서의 권한’과 ‘행정부 수반으로서의 권한’을 보장하고 있다.¹⁾ 먼저 국가원수로서의 권한에는 대외적으로 국가를 대표할 권한, 국가의 독립과 영토를 보전하고 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무에 대한 권한, 그리고 평화적 통일을 위한 성실한 의무에 대한 권한 등과 함께 국정을 조정할 수 있는 권한과 헌법기관을 구성할 권한 등이 있다.²⁾ 아울러 대통령은 행정부를 지휘·감독하기 위해 대통령령을 공포할 수 있는 권한(헌법 제75조), 공무원을 임면할 수 있는 권한(헌법 제78조), 법률안을 제출(헌법 제52조)하고 공포(헌법 제53조)·거부(헌법 제53조 2항)할 수 있는 권한 등을 가진다. 또한 대통령은 행정부 국가 공무원, 헌법기관 공무원, 국가 산하단체 공무원 등 총 2만 4,208명에 대한 임면권을 가지며 국무회의 의장, 민주평화통일자문회의 의장, 국가안전보장회의 의장, 경제대책조정회의 의장 등을 겸직한다.³⁾

그러나 이렇게 헌법에 규정된 우리 대통령의 공식적 권한은 대통령제를 운영하고 있는 다른 나라 대통령의 권한보다 크다고 할 수 없으며, 이는 우리 헌법이 대통령제와 내각제를 절충한 요소를 가지고 있어 엄격한 삼권분립 정신에 어긋

1) 대통령의 권한에 대한 이론적 논의는 성낙인, **헌법학**(법문사, 2006), pp. 903-946; 정종섭, “대통령의 역할 재조정”, **대통령의 성공조건1**(동아시아연구원, 2002), pp. 145-147; 자세한 것은 함성득, “대한민국 헌법 60년: 사회적 갈등을 해소할 민주적 리더십 필요”, **국회보**, 제500호(2008. 7), pp. 32-34 참조.

2) 국가의 원수로서 대통령은 외국과의 조약을 체결·비준하며, 외교사절을 신임·접수·파견할 수 있고, 선전포고와 강화를 할 권한(이상 헌법 제73조)을 가진다. 그러나 이는 국회의 동의를 얻어야 한다. 또한 국가의 위기적 상황을 극복하고 국가의 독립과 영토보전 그리고 국가의 계속성 등에 관한 책무를 다하기 위하여 경제명령과 긴급재정·경제처분을 내릴 수 있는 권한(헌법 제76조), 계엄을 선포할 수 있는 권한(헌법 제77조), 위헌정당의 해산을 제소할 수 있는 권한(헌법 제8조 4항) 등을 가진다. 그리고 국정의 조정자로서의 헌법의 개정을 발의할 수 있는 권한(헌법 제128조 1항), 국가의 안위에 대한 중요 정책을 국민투표에 부칠 수 있는 권한(헌법 제72조), 임시국회의 집회를 요구할 수 있는 권한(헌법 제47조), 사면·감형·복권을 명령할 수 있는 권한(헌법 제79조) 등을 가진다. 또한 국무총리(헌법 제86조 1항), 대법원장, 대법관(헌법 제104조 1, 2항), 감사원장(헌법 제98조 2항), 헌법재판소장(헌법 제111조 4항) 등을 국회의 동의를 얻어 임명할 수 있다. 이밖에도 헌법재판소의 재판관(헌법 제111조 2항)과 중앙선거관리위원장을 임명(3명)할 수 있는 권한(헌법 제114조 2항) 등이 있다(자세한 것은 함성득, 전제서, pp. 32-34 참조).

3) 권석천, “열린 대통령이 미래를 연다”, **경향신문**(1997. 10. 6), p. 3.

나는 국회의 대통령과 행정부 견제기능 때문이다.⁴⁾ 구체적으로 국회는 국정감사와 특정한 국정사안에 대해 조사할 수 있고, 이에 필요한 서류의 제출과 증인의 출석 및 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있으며(헌법 제61조 1항), 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있고(헌법 제62조 1항), 국회나 그 위원회의 요구가 있을 때 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 출석·답변하여야 한다(헌법 제62조 2항). 뿐만 아니라 국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있고(헌법 제63조 1항), 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장 등 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에 탄핵의 소추를 의결할 수 있다(헌법 제65조 1항). 아울러 국회는 헌법에 의하여 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소재판관·중앙선거관리위원회위원·국무위원·방송통신위원회위원장·국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰청장 또는 합동참모의장의 후보자에 대해 인사청문회를 실시하여 그 임명에 대해 동의여부를 결정할 수 있다(국회법 제46조, 제65조). 반면 대통령이 유일하게 국회를 견제할 수 있는 국회해산권은 대통령에게 주어지지 않는다.

그럼에도 불구하고 우리 대통령들은 헌법에 규정된 공식적 권한과는 상관없이 실질적으로 강력한 권한을 행사하여왔다.⁵⁾ 지금까지 우리 대통령의 실질적 권한이 강력하였던 것은 대통령의 제도적 절차 경시, 심각한 인사권 남용, 공천권 행사, 그리고 당직 임명 등에서 국회의 대통령에 대한 견제기능 상실에서 비롯되었다. 그러나 민주주의가 진척됨에 따라 대통령의 실질적 권력이 헌법에 규정된 공식적 권한에 맞추어 점차적으로 약화되었다. 특히, '당권·대권 분리'에 의한 노무현 대통령의 공천권 포기선언은 국회의 자율성을 높였고, 시민의 활발한 정치 참여는 사회적 갈등을 심화시켜 한국에서 더 이상 '제왕적 대통령'(imperial president)이 존재할 수 없게 만들었다.

실제로 노무현 대통령 이전까지 역대 한국 대통령들 중 박정희, 전두환, 노태우 등 군인출신 대통령들은 '무력,' '정경유착에 기초한 막대한 정치자금,' 그리고 '집권당의 총재로서 여당의 국회의원 후보에 대한 공천권 행사'에 기초하여 막강한 권력을 행사하며 제왕적 대통령으로 군림하였다. 이후 문민 대통령인 김영삼과 김대중 대통령은 무력 대신 자신들이 가지고 있는 '경상도와 전라도의 지

4) 함성득, 전계논문, p. 33.

5) 함성득, **대통령학**(나남출판사, 2003), p. 25.

역적 대표성,’ ‘막대한 정치자금,’ 그리고 ‘여당 국회의원 후보에 대한 공천권 행사’를 통하여 막강한 권력을 행사하였다. 이에 반해 노무현 대통령은 대통령 선거 이전 대권과 당권 분리 선언을 통해 대통령으로서 여당 국회의원 후보에 대한 공천권 행사를 포기했던 것은 물론, 지역적 대표성도 없었고 아울러 정치 투명화에 기인한 정치자금이 전무하여 대통령으로서 정치적 영향력의 원천이 전혀 없었다. 따라서 노무현 대통령은 제왕적 대통령이 될 수가 없었다.⁶⁾

이러한 ‘제왕적 대통령의 종언’은 대통령의 정치적 영향력을 현저히 약화시키면서 지속적으로 대통령의 조정력을 떨어뜨려 많은 정책혼란을 노정하고 있다. 다른 한편 이러한 제왕적 대통령의 종언은 입법부·사법부·행정부 상호간의 견제와 균형을 높여 한국의 민주주의의 공고화 과정에 긍정적으로 작용할 수도 있을 것이다. 결국 이명박 대통령 아래서 현재의 정치적 상황은 제왕적 대통령이라는 한 시대의 정치적 패러다임 또는 질서가 끝나고 새로운 정치적 패러다임으로 이행하고 있는 정치적 전환기 또는 혼란기로 옛 중국의 춘추전국시대에 비유할 만한 것이다. 즉 절대 권력을 휘둘렀던 제왕적 대통령들이 무대에서 내려온 후 아직까지는 백가쟁명으로 시끄럽지만 하고 매우 혼란스러운 정치적 상황이다.⁷⁾

이러한 ‘제왕적 대통령의 종언’이라는 현행 우리 대통령제가 겪고 있는 정치적 변화는 민주화 이후 빈번하게 등장한 ‘여소야대’ 즉 ‘분점정부’(divided government) 상황 아래서 대통령과 국회의 잦은 대립으로 ‘정치적 교착 또는 마비상태’(political gridlock)를 노정시키면서 대통령의 효율적인 국정운영과정과 관련된 큰 어려움을 가져왔다.⁸⁾ 아울러 우리 사회의 제도적 기관들의 신장된 정치적 자율성은 지역·이념·세대·계층·성별 간의 갈등을 더욱 심화시켜, 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성을 크게 흔들어 놓고 있다. 따라서 현행 한국 대통령제의 개정과 관련 과거에는 민주화라는 우월적 가치가 지배적이었다면 현재는 민주화의 성숙도가 높아져 ‘균형된 정부권력의 필요성’을 고려하면서도⁹⁾ 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성 및 효율성과 같은 가치도 반영되어야 할 것이다.

이와 같은 정치적·사회적 상황에서 현재 논의되고 있는 현행 한국 대통령제

6) 자세한 것은 함성득, “노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가”, **행정논총**, 제43권 제2호 (2005), pp. 410-411 참조.

7) 함성득, 전제논문, pp. 410-411 참조.

8) 정만희, “대통령제에 있어서 분열정부의 헌법문제”, **헌법학연구**, 제14권 제2호(2008), pp. 391-430.

9) 헌법연구자문위원회, **헌법연구자문위원회 중간연구보고서**(2009), p. 4.

와 관련 '헌법개정'은 그 어느 때보다 필요성이 높다고 할 것이다. 그러나 현행 대통령제의 개정을 위한 헌법 개정 시 무엇보다 먼저 국민적 합의가 선행되어야 헌법 개정의 정당성을 높이고 국민적 지지를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 따라서 본 논문은 먼저 한국 대통령제 개편을 위한 헌법 개정의 국민적 공감대를 이끌어 내기 위해 현행 '5년 단임 대통령제'와 관련 국내의 학자들이 주장한 문제점들을 체계적으로 분석하고 정리하고자 한다. 또한 '제왕적 대통령의 종언' 이후 대통령의 효율적인 국정운영과 한국 대통령제의 제도적인 발전을 위한 합리적인 대통령제의 개편 방향과 관련 본 논문은 광범위한 선행연구를 기초로 '4년 중임 정·부통령제'를 제시하고 그 필요성과 기대효과 그리고 정치적 합의를 설명하고자 한다.

II. 권력구조 개편의 필요성과 그 이론적 논의

지난 1987년 이전까지 한국은 장기간의 권위주의적 정치체제하에 놓여있었다. 이러한 권위주의적 정치체제 아래에서 당시 대통령의 막강한 정치적 영향력은 행정부에 대한 견제 역할을 수행해야 할 우리 국회를 크게 위축시켰다. 그러나 1987년 6월 민주항쟁으로 국민들의 민주화 욕구가 표출되면서 우리의 대통령제는 제9차 헌법 개정을 통해 '대통령직선제'와 대통령 '5년 단임제' 규정을 중심으로 대통령의 '비상조치권' 및 '국회해산권' 폐지, 국회의 '국정감사권' 회복 등 민주주의의 기본원칙에 보다 가깝게 변화되었다.¹⁰⁾ 이러한 현행 헌법은 지난 20여 년에 걸쳐서 국민의 실질적 기본권의 신장, 장기집권의 방지, 그리고 권위주의적 정치체제로부터의 탈피 등 성숙된 민주화의 바탕이 되었다. 그럼에도 불구하고 1987년 민주화 이후 현행 대통령제의 수정을 위한 헌법 개정 논의가 끊임 없이 제기되고 있다.¹¹⁾

그렇다면 왜 우리의 현행 대통령제가 민주주의 기본원칙에 가까워짐에도 불구하고 민주화 이후 정권이 바뀔 때마다 대통령제의 수정을 위한 헌법 개정 논의

10) 권영성, **헌법학원론**(법문사, 2008); 성낙인, 전계서; 허영, **한국헌법론**(박영사, 2008).

11) 김혁, **한국사회의 변화와 헌법 개정의 필요성**(한국정치학회 국회용역보고서, 2006); 이상묵, "한국의 권력구조 변화의 원인 분석", **한국정치연구**, 제17권 제1호(2008), pp. 59-85.

가 끊임없이 제기될까? 그것은 아마도 1987년 대통령직선제 개헌이 권력의 장기 집권과 집중을 방지하는 것에만 초점을 두어 민주화 이후 급속하게 진척된 우리 사회의 여러 변화를 현행 우리 대통령제가 수용하지 못하기 때문일 것이다.¹²⁾

이론적으로 헌법은 인간의 존엄과 가치를 확인하여 국민의 기본적 권리를 체계화하고 국가공동체의 목적 달성을 위해 조직 원리를 규정함으로써 국가의 미래에 대한 설계를 담고 있는 최고 법규이다.¹³⁾ 이러한 헌법의 조직 원리 중 가장 중요한 요소의 하나가 ‘권력구조’이고 이는 정부형태에 관한 논의뿐만 아니라 권력의 분배 및 통제 방식과 정책결정에 관한 방식까지도 포함하는 개념이다.¹⁴⁾ 따라서 향후 전개될 권력구조의 개편과 관련 헌법 개정의 방향을 제시하기 위해서는 무엇보다 먼저 권력구조의 개념에 대해 살펴보아야 한다. 일반적으로 권력구조의 개념에 대한 이론적 논의는 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 국가 권력의 행사 방식 측면에서 권력구조를 사회집단의 정치적 대표방식과 권력분배 방식으로 이해하는 것이다.¹⁵⁾ 둘째는 국가의 주요 정책결정 과정과 관련된 정책결정 또는 국정운영 방식을 권력구조로 이해하는 것이다.¹⁶⁾

이와 관련 지금까지 우리의 권력구조 개편은 정치행위자들이 그들의 이해득실에 따라 무원칙하게 통치구조 개편을 단행하였다.¹⁷⁾ 즉, 지금까지 9차례에 걸친 우리 헌법 개정의 핵심은 ‘대통령제’, ‘의원내각제’ 혹은 ‘이원집정부제’로의 개편과 같은 국가권력의 조직 및 행사방식 등 ‘통치구조의 제도적 개편’에 초점을 두어왔다.¹⁸⁾ 나아가 이와 같은 권력구조 개편 논의는 국민의 기본적 권리나 국가공동체의 목적 달성보다 당파적 이익이 앞서 헌법 개정의 국민적 합의를 어렵게 하기도 하였다.

그러나 어떠한 권력구조의 형태가 가장 합리적인가의 문제는 정치적 행위자들

12) 임종훈, “국가권력구조의 개편방향”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 393-420; 정영화·유진식, “민주주의의 미래 학술대회 발표논문: 한국의 대통령제 정치형태의 진화와 전망”, **세계헌법연구**, 제5호(2000), pp. 149-200.

13) 헌법연구자문위원회, 전제서, p. 3.

14) 김선태, “제10차 헌법개정에 있어서 기본권 개정방향”, **헌법연구자문위원회 참고자료집**(2009), pp. 363-390.

15) 박기덕, “한국의 정부형태 및 권력구조 논쟁: 쟁점의 본질과 효율적 대안”, **한국정치연구**, 제16권 제1호(2007), pp. 111-140; 최한수, “한국 역대정권의 대통령제 권력구조 특성에 관한 연구”, **대한정치학회보**, 제13권 제2호(2005), pp. 291-311.

16) 박기덕, 전제논문. pp. 111-140 참조.

17) 정영화·유진식, 전제논문. pp. 149-200 참조.

18) 임종훈, 전제논문. pp. 393-420 참조.

의 선호에 따라 달라지기 마련이다. 즉, 어떤 권력구조도 완벽하지 않고 각각의 장점과 단점을 동시에 가지고 있다.¹⁹⁾ 따라서 특정 국가의 권력구조는 해당 국가가 처한 환경에서 정치행위자들의 선택의 결과이며,²⁰⁾ 이러한 선택을 결정하는 과정에는 해당 국가의 문화적·정치적 전통의 특성들이 주요한 영향을 미친다.²¹⁾

이러한 관점에서 현재 우리의 권력구조 개편에 대한 논의는 “어떠한 권력구조의 형태가 민주주의 원칙에 보다 가깝고 국정운영의 효율성을 높이는가? 즉, 대통령제인가? 의원내각제인가? 아니면 이원정부제인가?” 등과 같은 권력구조의 제도적 측면의 논의도 필요하지만, “권력구조의 형태가 각 나라마다 어떻게 변형되어 적용되고 이로 인해 어떠한 정치적 결과를 가져오는가?” 등과 같이 권력구조의 운영적 측면도 고찰해 보아야 한다.²²⁾ 그러므로 우리에게 적합한 정부형태의 논의는 민주화 이후 지난 20년간 지속되고 있는 현행 대통령제의 제도적인 문제점 해결에 적합하면서도 앞으로 정당제도의 발전 및 다양한 사회적 갈등 해소에 도움이 되는 운영적 측면까지 고려하여 결정해야 할 것이다.

III. 현행 '5년 단임 한국 대통령제'의 문제점

민주주의가 성숙한 우리 현실에서 과거 특정 대통령의 장기 집권이나 권력의 독점과 같은 헌정질서의 파괴행위는 더 이상 불가능하다. 따라서 특정 대통령의 장기집권과 권력의 독점현상을 극복하는데 초점을 둔 현행 헌법상의 권력구조는

19) 김혁, “한국 대통령제의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, **한국정치학회 하계학술회의 발표논문집**(2006).

20) Benoit Kenneth and John Schiemann, “Institutional Choice in New Democracies: Bargaining over Hungary’s 1989 Electoral Law”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 13, No. 2(2001), pp. 153-182; Frye Timothy, “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5(1997), pp. 523-552.

21) 진영재, “정당제도화의 유형과 체제선택의 경험적 논의: 15개 선진자본국가들의 비교 연구”, **한국정치학회보**, 제31권 제4호(1997), pp. 161-185; Szoboszlai G, “Parliamentarism in the Making: Crisis and Political Transformation in Hungary”, In A. Lijphart & C. H. Waisman(eds.), *Institutional Design in New Democracies*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1996), pp. 117-136.

22) 진영재, “권력구조 논쟁의 虛와 實”, 진영재(편), **한국 권력구조의 이해**(나남출판, 2004), pp. 15-30.

민주화 이후 변화한 시대적 상황에 효과적으로 대응하지 못하여 대통령의 효율적인 국정운영을 어렵게 하고 있다. 이러한 상황에서 아래에서는 1987년 민주화와 함께 그리고 ‘제왕적 대통령의 종언’ 이후, 중요시 되고 있는 현행 우리 대통령제의 문제점을 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1. 대통령 단임제로 인한 책임성 결여

한국의 현행 단임 대통령제는 탈권위주의를 통하여 민주주의의 공고화를 이끄는 긍정적인 성과를 낳기도 하였지만, 권력누수 현상을 심화시켜 중임제보다 상대적으로 책임정치를 구현하기 어렵게 만드는 단점을 가지고 있다.²³⁾ 이러한 대통령 단임제의 한계에서 한국의 역대 대통령들은 민의에 관심을 기울이기보다 매우 짧은 정책적 시각을 갖고 정부 요직에 측근인사를 배치하여 독선적이고 독단적으로 국정을 운영하여 왔다.²⁴⁾ 특히, 그 동안 한국 정치체제에서 대통령이 새로이 선출될 때마다 예외 없이 집권당이 다시 만들어지는 추세를 보여 왔다.²⁵⁾ 이에 따라 대통령의 소속정당에 정치적 책임성을 추궁할 수 있는 ‘회고적 투표’(retrospective voting)가 불가능하여 정치적 책임을 묻기가 어려웠다. 궁극적으로 대통령 단임제의 책임성 저하 문제는 국정운영의 주도권이 국민과 국회에 대해서 정치적 책임을 지지 않는 대통령 일인에게 집중되기 때문이다. 즉, 현재의 단임 대통령제 아래에서는 권력이 대통령 일인에게만 집중되어 그에 따른 권위주의 정치와 부패의 악순환이 재현될 가능성이 높고, 국가정책의 연속성과 일관성 확보가 어려워 책임정치의 구현이 어렵다.

2. 선거주기의 불일치에 따른 국정의 불안과 비효율성

현재 우리나라의 현행법은 5년의 대통령 임기동안 2번의 국회의원선거와 1번의 지방선거 또는 2번의 지방선거와 1번의 국회의원선거뿐만 아니라 대통령선거 및 각종 보궐선거 등 약 4-6차례 정도의 선거관리를 해야 하는 소위 ‘선거정국의

23) 정만희, “정부형태에 관한 헌법개정 방향: 현행대통령제의 개선방안을 중심으로”, **헌법연구자문위원회 참고자료집**(2009). pp. 150-181; 정주신, “민주화 이후 대통령 단임제의 평가와 과제”, **시민정치학회보**, 제7권(2006), pp. 152-169.

24) 서주실, “대통령제 통치구조의 재검토”, **월간고시**, 7월호(1993), pp. 70-83.

25) 강원택, “한국 대통령제의 문제점과 제도적 대안에 대한 검토: 통치력 회복과 정치적 책임성 제고를 위한 방안”, **진영재(편), 한국권력구조의 이해**(나남출판, 2004), p. 340.

상시화'로 인해 국정의 불안과 비효율성을 초래하기 쉽다.²⁶⁾ 특히, 이러한 선거주기 불일치 현상과 관련 Mainwaring은 이론적으로 대통령제와 다당체계가 결합하여 대통령의 소속 정당이 국회에서 소수당이 될 가능성이 증가한다고 주장하였다.²⁷⁾ 또한 그는 주요 정책추진에 있어 대통령은 국회 내의 다수지지를 획득하기 위해 노력하고, 정당 간의 경쟁도 구심력보다 원심력이 작용할 가능성이 커지며, 연합 정당이 출현하더라도 내각제의 경우보다 안정성이 낮아 행정부와 국회 간의 교착과 난맥이 심화될 수 있다고 지적하였다.

이와 같이 한국에서도 선거주기 불일치 문제는 다당체제를 기반으로 하는 정당정치 현실에서 군소정당의 난립을 불러와 분점정부의 출현을 용이하게 한다. 특히, 대통령은 그의 임기 중반에 국회의원선거와 지방선거를 실시해야 하기 때문에 집권당의 선거 승리에 집착한 나머지 그가 추진하던 개혁의 강도를 종종 약화시키기도 한다.

3. 정치적 소수파 대통령으로의 이행

민주화 이후 노태우 대통령부터 현재의 이명박 대통령까지 평화적인 정권교체를 이룩하였음에도 불구하고 우리 사회의 다양한 사회적 갈등은 해소될 기미는 보이지 않고 오히려 심화되고 있다. 특히, 과거 영남과 호남으로 대표되던 지역적 갈등이 민주화 이후 영남, 호남, 충청 등으로 세분화 되었을 뿐만 아니라 보수와 진보의 치열한 이념적 대립과 함께 민주화 이전에는 없었던 청년층과 노년층의 세대갈등, 남성과 여성의 성별갈등 등 다양한 사회적 갈등이 대두되었다. 이러한 사회적 갈등의 심화는 국민들의 정치에 대한 무관심을 높여 민주화 이후 대통령 선거의 투표율을 지속적으로 하락시켰다. 구체적으로 역대 대통령선거의 투표율은 13대 89.2%, 14대 81.9%, 15대 80.7%, 16대 70.8%, 17대 62.9%로 갈수록 낮아졌으며, 대통령 당선인의 득표율은 노태우 대통령 36.6%, 김영삼 대통령 42.0%, 김대중 대통령 40.3%, 노무현 대통령 48.9%, 이명박 대통령 48.7%였다.²⁸⁾ 결과적으로 투표율과 득표율을 종합적으로 고려했을 때 민주화 이후 우리

26) 정태호, “대통령 임기제 개혁의 필요성과 정당성”, **헌법학연구**, 제13권 제1호(2007), pp. 1-60; 함성득, 전계서, p. 334.

27) Mainwaring Scott, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2(1993), pp. 198-228.

28) 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(<http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html>), 검색일: 2008년 10월 5일.

대통령들은 국민 전체의 30.6%~34.6% 정도의 지지를 얻은 정치적으로 ‘소수와 대통령’(minority president)이다. 또한 국회의원선거의 경우도 투표율이 13대 75.8%, 14대 71.9%, 15대 63.9%, 16대 57.2%, 17대 60.6%, 18대 46.9%로²⁹⁾ 급감하면서 분점정부를 양산하였다. 아울러 유효정당의 수를 줄이는 효과가 있는 것으로 알려진 ‘단순다수제’ 선거방식³⁰⁾에 기초한 과거 한나라당과 민주당으로 이분되던 우리의 정당체제는 지역대립의 세분화와 이념갈등의 다양화에 기인하여 현재의 한나라당, 민주당, 자유선진당, 친박연대, 민주노동당 등 무수히 많은 ‘정당의 춘추전국시대’를 불러왔다.

결국 민주화 이후 우리나라의 지역성을 대표하는 영남, 호남, 충청의 세 지역은 문화적, 역사적 전통뿐만 아니라 차별적인 사회경제적 발전, 정치인들의 동원 전략과 같은 다양한 요인들에 의해 독자적인 정치적 단위로 발전하였고,³¹⁾ 여성의 활발한 사회참여와 노동자 정당의 출현 및 인터넷 정치의 영향은 민주화 이후 한국 대통령과 국회의 지지세력 분산을 불러와 과거 제왕적 대통령이라 불리던 우리의 대통령을 정치적 소수와 대통령으로 변화시켰다.

4. 분점정부의 빈번한 출현

1988년의 국회의원선거가 끝나고 민주화 이후 최초로 여소야대 즉 분점정부가 등장하자 언론과 여론은 환영하면서도 이러한 분점정부의 구조가 대통령의 효율적인 국정운영에 어떤 영향을 미칠지 적지 않은 우려를 표명하였다. 한국에서 분점정부의 대두 원인은 양당제가 아닌 다당제를 유지하고 있는 우리 정당정치 현실에서 지역주의에 기초한 다당제가 대통령제와 결합하여 대통령 선거에서 정당 간의 연합을 불가능하게 하기 때문이라는 지적이 지배적이다.³²⁾

분점정부와 국정운영의 효율성 관계에 대한 이론적 논의는 긍정적인 의견과 부정적인 의견이 공존하고 있어 민주화 이후 빈번하게 대두된 분점정부 현상이 한국의 권력구조에 바람직한 것인가? 아니면 그렇지 못한 것인가를 판단하기는

29) 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(<http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html>), 검색일: 2008년 10월 5일.

30) Cox Gary W, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*(New York: Cambridge University Press, 1997).

31) 이갑윤, **한국의 선거와 지역주의**(오름, 1998); 최장집, “지역문제와 국민통합”, 최협(편), **호남사회의 이해**(폴빛, 1996), pp. 143-178.

32) 정만희, **전계논문**, p. 407.

쉽지 않은 문제이다. 일반적으로 분점정부에 대해 부정적인 학자들은 분점정부가 통치구조에 큰 결함을 야기한다고 주장한다.³³⁾ 반면 분점정부가 대통령제에 대한 강력한 통제수단이 될 수 있다고 주장하는 긍정적인 의견도 다수이다.³⁴⁾ 특히, 국내 학계에서 분점정부를 바라보는 시각은 부정적인 시각이 지배적으로 분점정부는 국가의 효율적인 정책수행을 어렵게 하는 근본적 문제점을 제공한다는 것이다.³⁵⁾ 물론, 대통령제에서의 분점정부는 의회와 행정부의 상호견제와 감독 기능을 고취시켜 법률 제정의 안정성을 높이며, 정부의 책임성을 강화시키고, 정책의 효율성을 높여주는 순기능을 가지고 있다.³⁶⁾ 그러나 분점정부의 이러한 순기능이 잘 작동하기 위해서는 대통령 또는 행정부 관료가 개별적으로 의원들과 접촉하여 특정 입법안과 정책에 대해 전략적 제휴가 가능해야 한다.³⁷⁾

하지만 협상과 협력의 정치문화가 부재한 한국에서 여야 간의 대화를 통한 타협과 절충으로 분점정부의 한계를 극복하기는 쉽지 않다. 이런 이유에서 민주화 이후 우리 대통령들은 인위적인 정계개편을 통해 분점정부를 '여대야소' 즉 '통합정부'(unified government)화 하려는 시도를 수차례 시도하였다. 결국 우리나라의 정당정치는 '강한 지역주의'와 '엄격한 정당규율'을 바탕으로 하기 때문에 이에 기초한 대통령의 국정운영은 효율성이 저하 될 수밖에 없는 현실이다.³⁸⁾ 그러므로 한국에서 분점정부는 책임의 소재를 불명확하게 하고 대부분의 주요 정책 이슈를 교착상태로 만들어 실질적인 정책결정의 도출을 어렵게 하는 부정적인 측면이 강하다.³⁹⁾

33) 자세한 것은 함성득, “의회, 정당, 대통령과의 새로운 관계”, **의정연구**, 제4권 제1호(1998), pp. 54-78; 함성득·임동욱, “생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실”, **의정연구**, 제6권 제2호(2000), pp. 92-122 참조. Sundquist James L, *Constitutional Reform and Effective Government*(The Brookings Institution, Washington, D.C, 1992).

34) 자세한 것은 함성득, 전계논문, pp. 54-78; 함성득·임동욱, 전계논문, pp. 92-122 참조; Mayhew David R, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946 - 2002*(New Haven: Yale University Press, 2005); Petracca Mark P, “Divided Government and the Risks of Constitutional Reform”, *Political Science and Politics*, Vol. 24(1991), pp. 634-637.

35) 정만희, 전계논문, p. 394.

36) 강승식, “분할정부에 대한 기본적 이해”, **공법학연구**, 제7권 제4호(2006), pp. 213-234; 진영재·함성득·임동욱, “한국의 ‘여소야대’ 정국과 교차투표”, **의정연구**, 제13호(2002), pp. 124-157.

37) Strøm Kaare, *Minority Government and Majority Rule*(Cambridge University Press, 1990).

38) 정태호, 전계논문, pp. 1-60 참조.

5. 사회적 갈등을 조정할 수 있는 통치시스템의 부재

1987년 헌법 개정 이후 지난 20년간 우리 헌법은 외형적 변화를 겪지 않았고, 대통령의 권력도 헌법에 규정된 공식적 권한에 맞추어 점차 약화되면서 국회, 정당, 언론과 같은 제도적 기관들의 정치적 자율성이 신장되고 이들 상호간 갈등이 증폭되었다. 특히, 2000년 이후 급속하게 진행 중인 정당개혁은 우리 정당들의 중앙집중적 구조를 보다 분권적인 방향으로 변화시키고 있으며, 의원들의 자율성은 이전보다 상대적으로 높아지고 있어 과거처럼 더 이상 대통령의 국회에 대한 위로부터의 통제가 효과적으로 수행되고 있지도 못하다.⁴⁰⁾ 더욱이 우리의 역대 대통령과 집권여당은 낮은 대표성의 한계를 극복하기 위해 인기에 영합하는 졸속 정책을 추진하여 또 다른 갈등을 양산하였다.

이러한 정치적 상황아래서 기존의 영·호남 대결구도의 강한 지역주의 문제와 더불어 2000년 초부터 진보 또는 보수 등의 이념적 색깔을 강하게 띤 시민단체들의 급속한 등장으로 다양한 집단들 간의 갈등이 증폭되었다. 더욱이 여성의 활발한 사회참여와 급진적인 노동자 정당의 출현, 그리고 인터넷 정치의 활성화와 함께 젊은 유권자층의 정치적 요구가 증폭됨에 따라 기존의 지역과 이념간의 갈등 구도를 넘어서 성별, 세대별, 계층 간의 갈등이 더욱 심화되었다. 하지만 이러한 지역·이념·성별·계층별·세대별 갈등을 효과적으로 해소하고 통합할 수 있는 제도적 시스템이나 정치 문화가 부재한 상황에서 갈등의 폭과 깊이는 더욱 심화되고 있다. 또한 이와 같은 정치 갈등의 증폭과 민주화 과정은 분점정부의 빈번한 출현과 함께 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성과 효율성을 급속히 저하시켰다.

6. 내각제적 요소에 따른 국정운영의 비효율성

1) 국회와 대통령의 정치적 갈등 심화

민주화 이전 우리의 역대 대통령들은 무소불위의 권력을 행사하며 장기간 독재정치를 하였다. 따라서 1987년 제9차 헌법 개정은 과거 특정 대통령의 장기 집권이나 권력의 독점과 같은 헌정질서 파괴행위를 방지하고자 대통령제적 요소

39) Cutler Lloyd N, "Some Reflections About Divided Government", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 18(1988), pp. 485-492.

40) 정진민, "한국 대통령제의 문제점과 극복 방안", 진영재(편), **한국권력구조의 이해**(나남출판, 2004), pp. 228-229.

와 내각제적 요소를 혼합한 권력구조를 도입하였다. 그러나 두 제도가 지닌 장점이 제대로 발휘되지 못하고, 때로는 대통령의 국정운영 효율성을 저해하는 등 모순적인 상황을 낳기도 하였다.⁴¹⁾

구체적으로 노무현 대통령의 '당권·대권 분리'에 의한 공천권 포기선언은 우리 정당들의 중앙집중적 구조를 보다 분권적인 방향으로 변화시키면서 국회의원 개개인의 정치적 자율성을 이전보다 상대적으로 제고시켰다. 이러한 변화 아래서 우리 국회는 국정감사권과 국정조사권을 지나치게 남발하여 원활한 행정부 업무를 어렵게 한다는 비판을 받고 있다. 아울러 대통령이 임명하는 국무총리 및 고위공직자들에 대한 국회의 인사청문회와 임명동의권, 국무총리 및 국무위원에 대한 해임건의권 등은 행정부에 대한 생산적 견제와 균형보다는 국회의 과도한 행정부 개입을 불러와 대통령이 정책을 추진함에 있어 추진력을 약화시켜 국정운영의 비효율성을 종종 초래하고 있다.⁴²⁾

사실 현행 우리 권력구조상의 내각제적 요소는 오랜 시간 권위주의 체제에서 위축되어 왔던 국회의 권한을 강화시켜 대통령에 대한 견제와 균형이라는 국회 본연의 기능을 향상시키는데 그 목적이 있었다. 그러나 우리 국회는 정책개발과 같은 책임은 등한시하고 대통령에 대한 형식적인 견제와 감독 권한만 집중적으로 행사하여 원활한 국정운영을 위한 상호 협력체계 구축에 실패하였으며, 국회와 대통령 간의 정치적 교착 또는 마비상태(political gridlock)를 반복적으로 노정하고 있다.⁴³⁾

2) 국무총리제의 유명무실화

우리 헌법은 대통령중심제를 취하면서도 부통령제를 두지 않고 '국무총리제'를 두고 있다(헌법 제86조). 우리 헌법이 국무총리제를 두고 있는 이유는 부통령제를 두지 않고 있어 대통령 유고시 그 권한대행자가 필요하며, 대통령제의 기능과 능률을 높이기 위하여 대통령을 보좌하고 그 의견을 받들어 정부를 통할·조정하기 위함이다.⁴⁴⁾ 현행 우리 대통령제의 대표적인 내각제적 요소라고 할 수 있는

41) 박기덕, 전계논문, pp. 111-140 참조.

42) 박찬욱, "한국 통치구조의 변경에 관한 논의: 대통령제의 정상적 작동을 위하여", **한국정치연구**, 제13권 제1호(2004), pp. 83-126; 정진민, 전계서, pp. 226-230.

43) 정진민, 전계서, pp. 227-228; 최장집, "한국 민주주의의 제도 디자인 서설", **아세아연구**, 제114호(2003), pp. 155-191.

44) 명재진, "국무총리제의 합리적 운용의 한계와 개헌필요성", **헌법학연구**, 제13권 제1호

국무총리는 대통령의 권한을 대신하며, 대통령을 보좌하는 역할을 수행하고 있다.⁴⁵⁾ 구체적으로 국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 대통령을 보좌하며, 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다(헌법 제86조 제1항, 2항). 또한 국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명(헌법 제87조 제1항)하고 행정각부의 장은 국무위원 중 국무총리의 제청으로 대통령이 임명(헌법 제94조)한다.

이러한 국무총리는 국민적 정당성을 향유하는 대통령과 국회로부터 이중적 신임을 받아 임명되므로 국무총리의 기능과 역할에 대한 새로운 재해석이 필요하다.⁴⁶⁾ 이러한 맥락에서 국무총리는 앞에서 살펴본 대통령과 국회 사이에 야기될 수 있는 정치적 갈등을 완화시키는 기능을 수행할 수 있다. 특히 여소야대의 상황에서 대통령과 국회의 다수파가 대립하는 경우 국회 다수파의 지지를 받는 인물을 국무총리로 임명하여 양 기관간의 대립을 완화시킬 수도 있다.⁴⁷⁾

하지만 현행 우리 국무총리의 법적 성격 내지 지위 특히, 대통령과의 관계 등과 관련하여 문제가 제기되고 있다. 먼저 국무총리를 임명할 때 국회의 동의를 요하는 절차와 관련 민주적 정당성이 강한 대통령의 지위를 크게 약화시키고, 여소야대의 상황에서 대통령과 국회 간의 첨예한 갈등으로 국무총리 임명동의가 늦어져 행정부의 공백이 발생할 수 있다는 점이다.⁴⁸⁾ 또한 국회의 동의를 받아서 임명하는 국무총리의 지위와 권한을 단순한 대통령의 보좌기관이나 행정각부의 통할조정기관으로 제한함으로써 기관존립의 헌법상 정당성이 의문시되고 있다.⁴⁹⁾

결과적으로 대통령과 국무총리의 집행구조상 이러한 권한관계는 국무총리의 국무위원 임명제청권과 해임건의권을 유명무실화시키고, 대통령의 임의에 따른 국무총리 해임권은 국회에서의 임명동의 절차와도 조화되지 않는다.⁵⁰⁾ 또한 대통령의 국무총리 해임권으로 인해 국정운영에 있어 대통령은 권한은 행사하되 결과에 대해서는 책임을 지지 않고 국무총리는 독자적 권한은 없되 책임은 져야

(2007), pp. 155-185.

45) 정종섭, 전게서, pp. 141-177; 함성득, “새로운 국무총리의 역할과 국무회의의 기능: 내각제 개헌논의와 관련하여”, **한국행정연구**, 제7권 제2호(1998), pp. 138-154; 함성득, 전게서, pp. 187-189.

46) 성낙인, 전게서 참조.

47) 임종훈, 전게논문, pp. 393-420; 정만희, 전게서, pp. 150-181.

48) 강태수, “집행부에 대한 헌법개정론”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 485-513; 명재진, 전게논문, pp. 155-185.

49) 임종훈, 전게논문, pp. 393-420.

50) 김용복, “한국 국무총리제도의 문제점과 개선방안”, **한국정치학회 연말학술대회** (2002).

하는 권한과 책임간의 불일치 현상이 나타나고 있다.⁵¹⁾ 실제로 대통령의 국법상 행위에 대한 국무총리의 부서권은 흔히 대통령에 대한 통제권으로 해석되기도 하지만, 대통령의 해임권으로 인해 실질적인 효과가 없다. 이러한 국무총리제의 한계는 국무총리의 역할을 '얼굴마담' 혹은 '방탄총리'로 전락시켰다.⁵²⁾ 결론적으로 국무총리제를 규정한 현행 헌법은 책임지지 않는 막강한 권한을 가진 대통령으로 인해 행정각부의 장관이 독자적이고 창의적인 전망과 정책을 제시할 수 없어 대통령의 국정운영과 관련 비효율성을 증가시키는 현상을 보여주고 있다.⁵³⁾

IV. '4년 중임 정·부통령제' 도입의 필요성과 기대효과

한국 사회의 정치적 민주화는 사회 전반의 자율성을 높여 다양한 이해집단들의 갈등을 폭발적으로 증가시켰다. 따라서 향후 한국의 바람직한 권력구조는 우리 사회의 다양한 갈등을 원만히 해소할 수 있는 대통령의 역할 전환이 필요하다. 즉, 향후 우리 대통령의 바람직한 역할은 기존의 제왕적 대통령으로서 '정책의 명령자'가 아닌 '정책의 조정자'의 역할을 강조하는 '권력의 분권화' 방향으로 개편되어야 할 것이다.⁵⁴⁾ 또한 대통령의 효율적인 국정운영과 관련 그 제고 방안도 구체적으로 살펴보아야 할 것이다. 하지만 많은 우리 국민들은 개헌에 대해 특정한 정치세력이 자신들의 집권을 위한 음모를 실현하는 수단이라고 생각하는 부정적 인식을 가지고 있다.⁵⁵⁾ 그러므로 향후 개헌 논의를 함에 있어 국민들의 이러한 부정적인 생각을 어떻게 극복하는가가 성공적인 헌법 개정의 분수령이 될 것이고 이와 관련 단순히 특정 권력구조가 지닌 장점만을 내세워서는 국민들의 부정적인 생각을 극복하기 어려울 것이다.

이러한 한국적 상황을 고려하여 일부 학자들은 '의원내각제'나 '의원집정부제'

51) 명재진, 전계논문, pp. 155-185.

52) 명재진, 전계논문, pp. 155-185; 정종섭, 전게서, pp. 141-177; 정종섭, "한국 대통령제의 성공을 실현하기 위한 운영모델", **서울대학교 법학**, 제43권 제3호(2002), pp. 265-300; 함성득, 전게서, pp. 187-188.

53) 명재진, 전계논문, pp.155-185; 양건, "이른바 '제왕적 대통령' 논의에 대한 소고", **세계헌법연구**, 제8호(2003), pp.113-124.

54) 함성득, "한국 대통령의 새로운 역할과 리더십: 명령자에서 조정자로", **행정논총**, 제40권 제3호(2002), pp. 97-121.

55) 김형성, "헌법개정의 과제와 전망", **헌법학연구**, 제12권 제1호(2006), pp. 9-36.

가 대통령제보다 바람직한 권력구조의 방안이라 주장하기도 한다. 하지만 앞에서 살펴본 것처럼 군소정당의 난립과 극심한 사회 갈등으로 인한 빈번한 정쟁의 발생 등은 침예한 정국의 대립을 야기해 대통령의 국정운영을 어렵게 할 것이고, 과반수를 확보한 다수당의 횡포로 인해 독재가 나타날 수 있기에 의원내각제가 대통령제보다 반드시 민주적이고 효율적이라고 할 수는 없다.⁵⁶⁾ 또한 이원집정부제는 대통령이 국가긴급권과 의회해산권을 행사할 수 있어 독재정치 가능성이 상존하며, 대통령과 수상이 행정권을 공유하고 있어 상호간의 갈등이 야기됨으로써 국정운영의 효율성을 저해할 수 있다는 단점을 가지고 있다.⁵⁷⁾

따라서 본 논문은 권력의 분권화를 강조하면서도 ‘제왕적 대통령의 종언’ 이후 대통령의 효율적인 국정운영 능력을 제고시킬 수 있는 바람직한 권력구조 개편안을 모색하고자 한다. 특히 본 논문은 현행 한국 권력구조의 제반 문제점을 많이 해소할 수 있을 뿐만 아니라 미래의 통일된 한국까지도 고려하여 그 단점에도 불구하고 ‘4년 중임 정·부통령제의 도입’을 제안하고자 한다. 4년 중임 정·부통령제는 다양한 사회적 갈등을 해소하고 앞으로 통일될 한국까지도 고려한 것으로 개헌에 대해 부정적 인식을 가지고 있는 우리 국민들에게 폭넓은 공감대 형성이 가능하다는 장점이 있다. 따라서 아래에서는 민주화 이후 한국 사회가 직면한 여러 가지 문제점들을 해소할 수 있는 ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입의 필요성을 ‘4년 중임제’와 ‘정·부통령제’로 각각 나누어 구체적으로 설명하고, 그 기대효과를 살펴보고자 한다.

56) 김상겸, “권력분립과 정부형태에 관한 연구: 법치국가원리와 관련하여”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 451-483; 송기춘, “정부형태와 국가경쟁력: 최근의 개헌논의와 관련하여”, **세계헌법연구**, 제11권 제1호(2005), pp. 47-68; Lijphart Arend, “Introduction”, in Arend Lijphart(ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*(Oxford: Oxford University Press, 1992); Von Beyme K, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation*(Basingstoke: Macmillan, 2000).

57) 성낙인, “한국헌법과 이원정부제(반대통령제)”, **헌법학연구**, 제5권 제1호(1999), pp. 63-105; Elgie R, “The Politics of Semi-Presidentialism”, in Robert Elgie(ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*(New York: Oxford University Press, 1999); Sartori G, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*(London: Macmillan, 1997).

1. 4년 중임제 도입의 필요성

1) 국정운영의 책임성 제고

현행 헌법 제70조는 “대통령의 임기는 5년으로 하며, 중임할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 이러한 단임 규정은 대통령이 자신의 임기 중 강력하게 정책을 수행할 수 있는 장점이 있지만, 한편으로는 권력누수 현상을 심화시켜 책임정치 구현을 어렵게 하고, 임기 중에 모든 것을 완성하려는, 즉 정책의 단기적 시각을 강조하는 ‘대통령의 조급증’에 따른 폐해가 발생한다는 한계를 지니고 있다.⁵⁸⁾ 또한 한국의 정당정치는 앞에서 살펴 본 바와 같이 ‘강한 지역주의’와 ‘엄격한 정당규율’을 바탕으로 다당체제를 유지하고 있어 대통령 소속당이 국회에서 다수당이 되지 못하는 분점정부 현상을 쉽게 야기하여 주요 정책형성 및 집행과정에서 대통령과 국회의 대립과 갈등을 발생시켜 국정운영의 교착과 난국을 불러온다.⁵⁹⁾ 따라서 단임제가 야기하는 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 단임제를 중임제로 개편해야 한다.⁶⁰⁾

구체적으로 대통령 중임제는 ① 대통령의 책임성 및 신뢰성을 제고하여 민주주의의 질적 발전을 유발시키고, ② 국정운영의 안정성과 효율성을 제고하며, ③ 레임덕(lame duck) 문제를 조금은 완화시키고, ④ 장기적 안목에서 정책결정 및 집행을 가능하게 해주는 장점을 지니고 있다.⁶¹⁾ 더욱이, 현행 대통령제하에서 지난 20년 동안 평화적 정권교체를 이룩한 우리 국민들의 성숙된 민주역량과 신장된 표현의 자유에서 비롯된 여론을 통한 비판과 감시 기능의 강화를 감안했을 때, 이제는 대통령 중임제를 실시하여도 장기집권과 독재화의 가능성은 매우 희박하다.⁶²⁾ 결국 중임제는 책임정치 구현과 민주적 대표성 및 신뢰성 확보, 분점정부의 발생 가능성을 단임제보다 상대적으로 낮추어 대통령의 국정운영과 관련 그 효율성과 안정성을 높여줄 것이다.

58) 임종훈, 전계논문, pp. 393-420.

59) 정태호, 전계논문, pp. 1-60; Linz Juan J, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1(1990), pp. 51-69.

60) 자세한 것은 정만희, 전게서, pp. 150-181 참조.

61) 박찬욱, 전계논문, pp. 83-126; 임종훈, 전계논문, pp. 393-420; 정만희, 전게서, pp. 150-181; 정태호, 전계논문, pp. 1-60 참조.

62) 문광삼, “현행 헌법상 통치구조 개편의 쟁점과 방향”, *공법연구*, 제34권 제1호(2005), pp. 1-18; 송기춘, 전계논문, pp. 47-68; 임종훈, 전계논문, pp. 393-420 참조.

2) 선거주기의 불일치 해소

현행법은 5년의 대통령 임기동안 2번의 국회의원 총선거와 1번의 지방선거 또는 2번의 지방선거와 1번의 국회의원 총선거뿐만 아니라 대선 및 각종 보궐 선거 등 약 4-6차례 정도의 선거관리를 해야 하는 소위 ‘선거정국의 상시화’(permanent campaigning)로 인해 국정의 불안과 비효율성을 초래하기 쉽다.⁶³⁾ 따라서 이러한 선거주기의 불일치에 따른 정치적 비효율성의 문제를 어떻게 해야 할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

그러나 이러한 선거주기의 불일치 문제는 대통령의 임기를 ‘4년 중임제’로 개편하면 상대적으로 쉽게 해결할 수 있다. 즉, 대통령의 임기를 4년 중임제로 개편하면 국회의원 선거와 대통령 선거의 주기가 일치하게 됨으로써 분점정부의 발생 가능성을 줄이고, 대통령의 민주적 대표성과 정치적 책임성을 담보할 수 있어 국민의 다양한 목소리를 통합하고 조정할 수 있는 대통령의 조정력을 높여준다. 결국 대통령의 4년 중임제는 책임정치 구현과 민주적 대표성 및 신뢰성 확보, 분점정부의 발생 가능성을 낮추어 대통령의 국정운영과 관련 그 효율성과 안정성을 보장해줄 것이다.⁶⁴⁾

2. 정·부통령제 도입의 필요성

앞에서 살펴본 바와 같이 정치적 영역에서 영·호남 대결구도의 강한 지역주의의 문제를 해결하지 못한 상황에서 2000년 초부터 진보 또는 보수 등의 이념적 색깔을 강하게 띤 시민단체들의 급속한 등장으로 다양한 집단들 간의 갈등이 증폭되었다. 이러한 사회·정치적 변화는 우리 사회의 정치적 분화와 분열을 심화시켜 결과적으로 정당과 국회 나아가 대통령의 민주적 대표성을 약화시켰다. 이러한 대통령을 포함한 정치적 기관들의 낮은 정치적 대표성은 정책추진 과정에서 대통령과 국회, 여당과 야당, 정부와 국민, 국회와 국민, 국민과 국민 사이의 갈등을 키워 정책의 정당성 확보를 어렵게 함으로써 대통령의 국정운영을 더욱 어렵게 한다. 이러한 상황에서 부통령제의 도입은 대통령과 출신 지역이나 이념적 또는 정책적 지지 기반을 달리하는 ‘부통령 후보’(running mate)를 지명하여, 지역·계층·세대·성별·이념 간의 위화감과 소외감 등을 감소시키는 장점

63) 정태호, 전계논문, pp. 1-60; 함성득, 전계서, pp. 334-335.

64) 김문현, “헌법개정 의 기본방향”, **공법연구**, 제34권 제4호(2006), pp. 49-82; 임중훈, 전계논문, pp. 393-420 참조.

이 있어 민주화 이후 심화된 사회갈등을 해소할 수 있는 전환점이 될 수도 있다.⁶⁵⁾

또한 앞에서 살펴 본 우리 국무총리제가 야기하는 문제점을 해결하기 위해서는 현행 국무총리제를 폐지하고 부통령제를 도입해야 한다. 부통령제의 도입을 주장하는 논거는 우리 헌법이 대통령제 정부형태를 취하면서 부통령을 두지 않고 대통령에 의해 임명되는 국무총리를 두고 있어 이론적으로 권한대행제도에 '치명적인 결함'을 보이고 있으며, 따라서 국무총리제는 대통령제의 정부형태와 '체계상 부정합'을 보이는 것으로서 당연히 폐지되어야 한다는 것이다.⁶⁶⁾

특히, 부통령제 도입을 주장하는 이론적 논거들은 그 근거로 부통령제가 지니고 있는 다음과 같은 장점을 제시한다. 일반적으로 부통령제는 첫째, 대통령의 유고나 궐위 시에 국민이 직접 선출한 부통령이 대통령의 권한을 대행하게 됨으로써 국민주권원리에 충실할 수 있고, 둘째, 차기 대통령후보를 민주적으로 가시화할 수 있어 정치의 예측가능성이 높아지며, 셋째, 지역간 갈등의 완화에 도움이 될 수 있고, 넷째, 대통령의 권한 일부를 부통령에게 위임하여 대통령의 과중한 업무를 분담시키는 등의 장점을 가진다.⁶⁷⁾ 따라서 이제는 대통령 유고 시 발

65) 이명남, “한국에서 대통령제의 적실성”, **한국정치학회보**, 제30권 제4호(1996), pp. 229-246.

66) 김용호, “21세기 새로운 의회정치의 모색: 분점정부 운영방안”, **의정연구**, 제6권 제2호(2000), pp. 32-53; 명재진, 전계논문, pp. 155-185; 박경산, “한국의 권력구조 개편 1: 대통령제 개혁과 헌법개정 과제”, 박호성(편), **한국의 권력구조 논쟁III**(인간사랑, 2002), pp. 33-64; 이명남, 전계논문, pp. 229-246; 정중섭, “한국헌법상 대통령제의 과제”, **헌법학연구**, 제5권 제1호(1999), pp. 9-36; 정중섭, 전계논문(2002), pp. 265-300; 정태호, 전계논문(2007), pp. 1-60.

67) 김용호, 전계논문, pp. 32-53; 박경산, 전계서(2002), pp. 33-64; 이명남, 전계논문, pp. 229-246; 정중섭, 전계논문(1999), pp. 9-36; 정태호, 전계논문, pp. 1-60 참조. 반면 능력보다 정치적 고려에 의해 부통령 후보를 선정한다면 그 능력에 문제가 있을 수도 있고, 미국의 역사적 경험에 비추어서 볼 때 부통령의 역할이 모호해질 수도 있으며, 국회의 동의를 받아 임명된 국무총리가 일시적으로 대통령의 권한을 대행하는 것이 반드시 비민주적이지는 않고, 지역성을 고려하여 부통령을 선택하는 것은 오히려 정치의 지역의존도를 강화시킬 수 있다는 이유에서 부통령제 도입을 반대하는 비판도 있다(김문현, 전계논문, pp. 49-82; 성낙인, 전계논문, pp. 63-105; 정만희, 전계서, pp. 150-181.). 또한 대통령과 부통령과의 정치적 갈등이 첫째, 대통령이 선출된 부통령을 해임할 수 없고, 둘째, 대통령은 잠재적 대통령으로서의 부통령을 부당스러워 하며, 셋째, 대통령은 부통령의 정치적 성공을 경계하여 부통령에게 중요 권한을 위임하지 않아서 더욱 심화된다고 주장하기도 한다(강승식, “미국부통령직에 관한 연구”, **중앙법학**, 제9권 제1호(2006), pp. 1-14.). 그러나 본 논문은 한국의 현실에서 부통령제의 도입이 그 정치적 기대효과를 고려할 때 현행 국무총리제에서 발생하는 문제점들

생활 수 있는 통치권의 민주적 정당성 문제를 보완하고, 분점정부하의 국무총리 임명동의안 처리 지연으로 인한 국정공백을 최소화시키기 위해서라도 부통령제의 도입을 검토할 필요가 있다.⁶⁸⁾

3. 정·부통령제 도입 시 관련 쟁점

‘4년 중임 정·부통령제’ 도입과 관련 ‘정·부통령제’ 도입은 ‘4년 중임제’와 비교하여 그 정치적 장점에도 불구하고 현실적으로 이를 도입하기 위해서는 넘어야 할 정치적 난관들이 많이 있다. 따라서 아래에서는 정·부통령제 도입을 위한 헌법 개정에 있어 정치적 쟁점이 될 수 있는 사항들과 그 개정방향 및 기대효과를 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 국무총리제의 폐지 여부

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 국무총리의 지위와 권한은 대통령의 국무총리 해임권으로 인해 권한과 책임간의 불일치 현상을 노정시켜 국무총리를 얼굴마담의 역할로 변화시켰다.⁶⁹⁾ 특히, 분점정부 상황에서 국회의 국무총리 임명안 처리가 소모적 대립으로 지속될 경우 국정 공백의 상황을 더욱 심화시킨다. 따라서 국무총리제는 대통령제와 ‘체계상 부정합’을 보이는 것으로서 당연 폐지하고 부통령제를 도입하는 것이 바람직하다.⁷⁰⁾ 즉, 국무총리제로 인하여 지금까지 한국의 대통령들은 정치적 책임을 국무총리에게 전가시키면서 자신들의 권한만을 행사하여 왔던 것이다.

2) 국회의원과 국무위원의 겸직문제

정·부통령제를 채택하고 있는 미국은 상원 및 하원 의원이 국무위원을 겸직하는 것을 철저히 금지하고 있다. 반면에 한국의 현행 헌법은 국회의원과 국무위원 사이의 겸직이 가능한 의원내각제적 요소를 두고 있다. 그러나 국무위원의 의

을 해소할 수 있는 가장 합리적인 방안이라 생각한다.

68) 부통령제를 도입한 국가 현황은 <부록>을 참조.

69) 명재진, 전계논문, pp. 155-185; 정종섭, 전계논문(2002), pp. 265-300 참조.

70) 김용호, 전계논문, pp. 32-53; 명재진, 전계논문, pp. 155-185; 박경산, 전게서, pp. 33-64; 이명남, 전계논문, pp. 229-246; 정종섭, 전계논문(1999), pp. 9-36; 정종섭, 전계논문(2002), pp. 265-300; 정태호, 전계논문, pp. 1-60 참조.

원칙 겸직을 허용하는 것은 대통령제를 취하고 있는 우리 헌법상 권력분립의 원칙에도 적합하지 않고, 대통령이 국회의원을 정치적으로 회유하는 수단으로 사용되며, 업무의 전념성이라는 측면에서도 문제가 있으므로 헌법상 겸직을 금지하는 것이 바람직하다.⁷¹⁾ 따라서 향후 헌법 개정 시 국회의원과 국무위원 사이의 겸직을 금지시켜야 한다.

3) 국회의 국무총리 및 국무위원 해임건의권의 문제

국회의 국무총리 및 국무위원 해임건의권은 대통령제에서는 흔치 않은 제도로 임기 중 아무런 정치적 책임을 물을 수 없는 대통령 대신에 그를 보좌하는 국무총리 및 국무위원에 대하여 책임을 추궁함으로써 대통령을 간접적이거나 정치적으로 견제하고자 하는 것이다.⁷²⁾ 그러나 헌법재판소는 노무현 대통령 탄핵사건에서 “국회는 국무총리나 국무위원의 해임을 건의할 수 있으나, 국회의 해임건의는 대통령을 기속하는 해임결의권이 아니라, 아무런 법적 구속력이 없는 단순한 해임건의에 불과하다.”라고 결정하였다.⁷³⁾ 따라서 법적인 구속력이 없는 헌법상의 조항을 존치할 필요는 없으며, 헌법상의 규정이 없더라도 국회의 정치적 행위로서 해임결의가 충분히 가능하므로 향후 헌법 개정 시 폐지하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.⁷⁴⁾

4. 4년 중임 정·부통령제 도입의 기대효과

위의 분석을 기초로 앞에서 살펴 본 ‘4년 중임제’와 ‘정·부통령제’ 도입 시 기대되는 효과를 구체적으로 다음과 같이 정리·요약 할 수 있다.

첫째, 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 단임제를 4년 중임제로 개편하면 재선을 의식한 현직 대통령과 그의 업적을 선거를 통해 평가할 수 있어 책임정치 구현이 가능하다. 또한 중임제에서는 레임덕 문제도 단임제보다 상대적으로 완화할 수 있다. 아울러 대통령 선거와 국회의원 선거주기가 일치하게 되어 정부와 국회의 대립과 갈등이 심한 분점정부의 출현을 상대적으로 예방함으로써 대통령의

71) 강태수, 전계논문, pp. 485-513; 정중섭, 전계논문(1999), pp. 9-39 참조.

72) 전학선, “개헌논의와 관련된 정부형태 개정논의”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 515-564 참조.

73) 현재, 2004헌나1, **판례집** 16-1(2004.5.14), pp. 650-651 참조.

74) 강태수, 전계논문, pp. 485-513 참조.

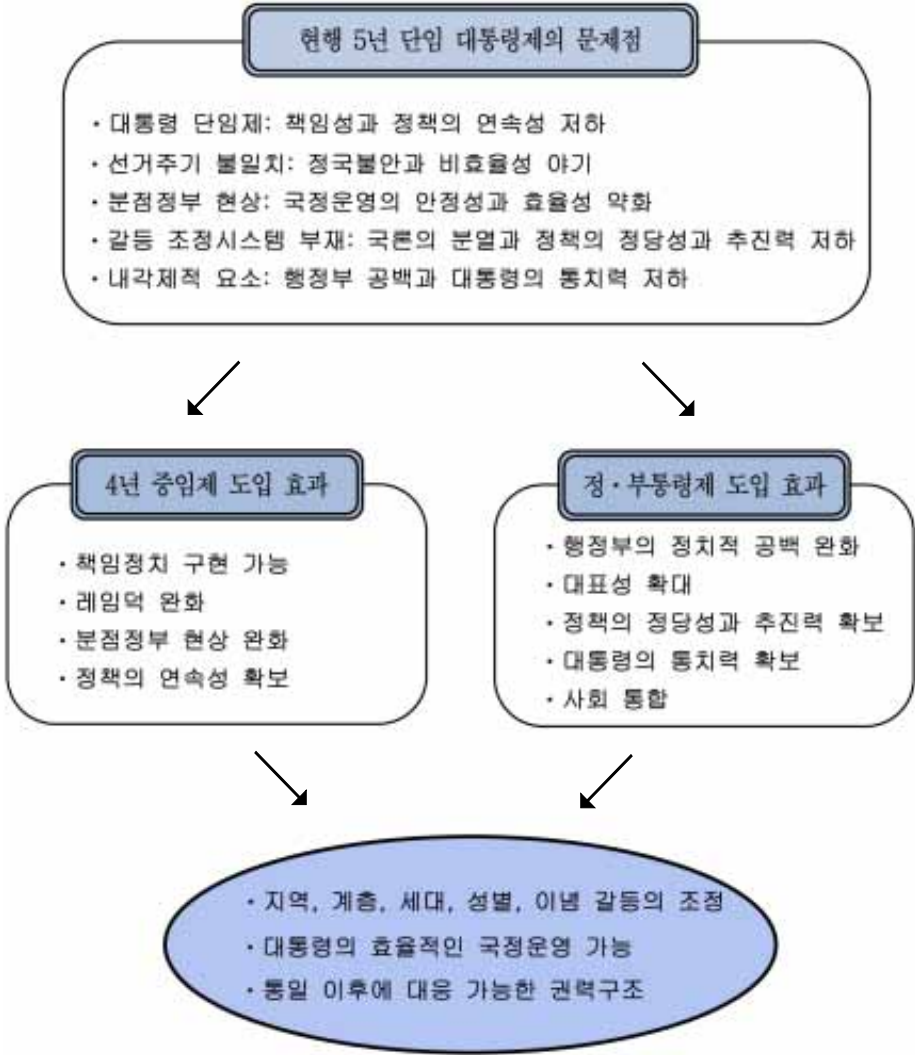
국정운영과 관련 그 안정성과 효율성을 높일 수도 있다. 그리고 무엇보다도 현직 대통령이 재임에 성공할 경우 정책의 연속성과 예측가능성이 확보된다.

둘째, 앞에서 살펴본 바와 같이 정·부통령제를 도입하면 현행 국무총리제가 폐지되고, 부통령이 선출되어 국회의 임명동의안 처리 지연에 따른 행정부 공백 문제가 완화될 수 있다. 또한 대통령의 유고나 궐위 시에 부통령이 대통령의 권한을 대행하게 됨으로써 국민주권원리에 충실할 수 있다. 아울러 법적 구속력 없이 단순한 해임건의에 지나지 않는 국회의 국무총리 및 국무위원 해임건의권도 폐지하여 대통령과 국회의 소모적인 정치논쟁을 종식시킬 수 있어 국정운영의 효율성이 높아진다. 특히, 부통령 후보를 대통령과 출신 지역이나 지지 기반을 달리하는 후보를 지명하여 사회 통합이 가능하고, 통일 후 지역적 갈등을 해소할 수 있는 장점이 있을 것이다.

결과적으로 본 논문은 현행 ‘5년 단임 대통령제’를 ‘4년 중임 정·부통령제’로 개편하면 다음의 <그림>과 같은 효과를 기대할 수 있어 지역·계층·세대·성별·이념 간의 갈등을 적극적으로 해소하고 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성과 효율성을 제고할 수 있다고 주장한다. 나아가 4년 중임 정·부통령제는 통일된 한국을 가정할 때 남과 북이라는 지역적 통합도 가능케 한다. 따라서 이는 앞으로의 남북한 통일을 고려할 때 가장 바람직한 권력구조의 개편 방안이라고 생각한다.⁷⁵⁾

75) 통일헌법에 대해서는 이현환, “헌법개정: 인권과 사법제도를 중심으로”, 헌법연구자문위원회 참고자료집(2009). pp. 391-411 참조.

<그림> 4년 중임 정·부통령제 도입의 기대효과



VI. 결 론

본 논문에서는 헌법 개정과 관련 ‘제왕적 대통령의 종언’ 이후 한국 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성과 효율성 제고의 관점에서 권력구조 개편의 바람직한 대안을 제시하기 위해 현행 권력구조가 지닌 문제점을 파악하고, 이러한 문제점을 해결할 수 있는 대안으로 ‘4년 중임 정·부통령제’의 도입을 제시하였다. 지금까지 살펴본 현행 권력구조의 문제점들을 종합적으로 고찰하면 아래와 같이 크게 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 현행 5년 단임 대통령제는 대통령의 국정운영에 있어서 단기적 시각을 강조하여 측근인사를 통한 독선·독단적인 국정운영과 임기 말 권력누수 현상을 심화시켜 책임정치를 구현할 수 없게 만들었다. 결과적으로 지금까지 대통령의 측근과 친인척 권력 비리가 만연하였고, 국정운영에 있어서 정책의 일관성이 결여되고 예측가능성이 어렵게 되어 사회 혼란을 가중시켰다.

둘째, 다당체제를 기반으로 하는 한국의 정당정치 현실에서 대통령 선거와 국회의원 선거주기의 불일치는 분점정부의 출현을 고착화시켰다. 타협과 협상의 정치문화가 부재한 상황에서 분점정부의 출현은 국회와 행정부의 대립과 갈등을 더욱 높여 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성과 효율성을 약화시키는 원인으로 작용하였다.

셋째, 민주화 이후 우리 사회의 자율성이 신장되면서 과거 중앙집권적인 정당체제가 분권적 정당체제로 발전하였고, 여성의 활발한 사회참여와 노동자 정당의 출현 및 인터넷의 급속한 보급과 언론의 역할 증대 등과 같은 변화가 나타났다. 이는 많은 이해집단들의 급속한 성장을 가능하게 하였지만 이들 이해집단들 간의 갈등을 효과적으로 해소하고 통합할 수 있는 제도적 시스템이 부재하여 우리 사회의 혼란과 갈등을 더욱더 심화시켰다.

넷째, 현행 헌법하의 권력구조는 특정 대통령의 장기집권과 독재화를 방지하기 위해 대통령제와 내각제적 요소가 혼합된 형태이다. 특히, 대통령이 임명하는 국무총리 및 고위공직자들에 대한 국회의 인사청문회와 임명동의권 등이 국회의 책임감에 대한 제고 없이 과도한 파당적 개입을 조장시켜 대통령의 정책 추진력 저하 및 국정 공백현상을 자주 노정시켰다.

이와 같은 문제점들을 해결할 수 있는 합리적인 권력구조의 대안으로 본 논문은 ‘4년 중임 정·부통령제’를 제안하였다. 구체적으로 ‘4년 중임 정·부통령제’

를 도입하면 위에서 전술한 문제점들을 다음과 같이 해결할 수 있다.

첫째, 4년 중임제를 도입하면 대통령 선거와 국회의원 선거주기가 일치하게 됨으로써 통합정부의 출현 가능성이 상대적으로 높아진다. 이로 인해 정부와 국회의 대립과 갈등이 줄어 국정운영의 안정성과 효율성을 높이게 된다.

둘째, 4년 중임제를 도입하면 현직 대통령의 재임이 가능하기에 재선을 의식한 대통령과 그의 임기 중 업적이 선거를 통해 평가받음으로써 책임정치 구현이 가능하다. 또한 현직 대통령이 초선인 경우에는 재임이 가능하여 정책의 연속성이 높아지고 이에 따라 정책의 예측가능성이 높아진다. 아울러 현직 대통령이 재임인 경우에도 부통령이 차기 선거에 출마해 당선될 가능성이 있기에 정책의 연속성이 높아질 수 있다.

셋째, 정·부통령제를 도입하면 현행 내각제적 요소인 국무총리제가 폐지되고, 부통령이 선출됨으로써 국회의 임명동의안 처리 지연에 따른 행정부 공백문제가 완화된다. 또한 대통령의 유고나 궐위 시에 국민이 직접 선출한 부통령이 대통령의 권한을 대행하게 됨으로써 국민주권원리에 보다 충실할 수 있다.

마지막으로, 정·부통령제를 도입하면 대통령과 출신 지역이나 지지 기반을 달리하는 '부통령 후보'(running mate)를 지명하여 지역·계층·세대·성별·이념 등의 사회갈등을 해소할 수 있는 전환점이 될 수도 있어 사회통합이 가능해진다. 이는 대통령의 민주적 정당성을 높여 정책의 정당성과 추진력까지도 확보할 수 있다. 더욱이 앞으로 통일될 한국을 가정할 때 남북한이라는 지역적 통합까지도 가능케 할 것이다.

결과적으로 '4년 중임 정·부통령제'의 도입은 위에서 상술한 효과를 기대할 수 있어 지역·계층·세대·성별·이념 간의 갈등해소, 대통령의 국정운영과 관련 효율성 제고, 미래의 통일된 한국에 대한 대비 등이 가능하게 된다. 따라서 본 논문은 헌법 개정과 관련 '제왕적 대통령의 종언' 이후 한국 대통령의 국정운영과 관련 그 안정성과 효율성 제고의 관점에서 현행 한국 권력구조의 제반 문제점을 해소할 수 있을 뿐만 아니라 미래의 통일 한국까지도 고려한 '4년 중임 정·부통령제'의 도입이 가장 바람직한 권력구조의 개편 방안이라고 생각한다.

참고문헌

- 강승식, “분할정부에 대한 기본적 이해”, **공법학연구**, 제7권 제4호(2006), pp. 213-234.
- _____, “미국부통령직에 관한 연구”, **중앙법학**, 제9권 제1호(2006), pp. 1-14.
- 강원택, “한국 대통령제의 문제점과 제도적 대안에 대한 검토: 통치력 회복과 정치적 책임성 제고를 위한 방안”, 진영재(편), **한국권력구조의 이해** (나남출판, 2004), pp. 327-351.
- 강태수, “집행부에 대한 헌법개정론”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 485-513.
- 권석천, “열린 대통령이 미래를 연다”, **경향신문**(1997. 10. 6), p. 3.
- 권영성, **헌법학원론**(법문사, 2008).
- 김문현, “헌법개정의 기본방향”, **공법연구**, 제34권 제4호(2006), pp. 49-82.
- 김상겸, “권력분립과 정부형태에 관한 연구: 법치국가원리와 관련하여”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 451-483.
- 김선택, “제10차 헌법개정에 있어서 기본권 개정방향”, **헌법연구자문위원회 참고자료집**(2009). pp. 363-390.
- 김용복, “한국 국무총리제도의 문제점과 개선방안”, **한국정치학회 연말학술대회**(2002).
- 김용호, “21세기 새로운 의회정치 의 모색: 분점정부 운영방안”, **의정연구**, 제6권 제2호(2000), pp. 32-53.
- 김충남, “한국의 대통령: 무소불위의 무한권력의 제왕”, **신동아**(1997. 11), pp. 162-173.
- 김 혁, **한국사회의 변화와 헌법 개정의 필요성**(한국정치학회 국회용역보고서, 2006).
- _____, “한국 대통령제의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, **한국정치학회 하계학술회의 발표논문집**(2006).
- 김형성, “헌법개정의 과제와 전망”, **헌법학연구**, 제12권 제1호(2006), pp. 9-36.
- 명재진, “국무총리제의 합리적 운용의 한계와 개헌필요성”, **헌법학연구**, 제13권 제1호(2007), pp. 155-185.
- 문광삼, “현행 헌법상 통치구조 개편의 쟁점과 방향”, **공법연구**, 제34권 제1호

(2005), pp. 1-18.

박경산, “한국의 권력구조 개편 1: 대통령제 개혁과 헌법개정 과제”, 박호성 (편), **한국의 권력구조 논쟁Ⅲ**(인간사랑, 2002), pp. 33-64.

박기덕, “한국의 정부형태 및 권력구조 논쟁: 쟁점의 본질과 효율적 대안”, **한국정치연구**, 제16권 제1호(2007), pp. 111-140.

박찬욱, “한국 통치구조의 변경에 관한 논의: 대통령제의 정상적 작동을 위하여”, **한국정치연구**, 제13권 제1호(2004), pp. 83-126.

서주실, “대통령제 통치구조의 재검토”, **월간고시**, 7월호(1993), pp. 70-83.

성낙인, “한국헌법과 이원정부제(반대통령제)”, **헌법학연구**, 제5권 제1호(1999), pp. 63-105.

성낙인, **헌법학**(법문사, 2006).

송기춘, “정부형태와 국가경쟁력: 최근의 개헌논의와 관련하여”, **세계헌법연구**, 제11권 제1호(2005), pp. 47-68.

양 건, “이른바 ‘제왕적 대통령’ 논의에 대한 소고”, **세계헌법연구**, 제8호(2003), pp. 113-124.

이갑윤, **한국의 선거와 지역주의**(오름, 1998).

이명남, “한국에서 대통령제의 적실성”, **한국정치학회보**, 제30권 제4호(1996), pp. 229-246.

이상목, “한국의 권력구조 변화의 원인 분석”, **한국정치연구**, 제17권 제1호(2008), pp. 59-85.

이헌환, “헌법개정: 인권과 사법제도를 중심으로”, **헌법연구자문위원회 참고자료집**(2009), pp. 391-411.

임중훈, “국가권력구조의 개편방향”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 393-420.

전학선, “개헌논의와 관련된 정부형태 개정논의”, **헌법학연구**, 제12권 제4호(2006), pp. 515-564.

정만희, “대통령제에 있어서 분열정부의 헌법문제”, **헌법학연구**, 제14권 제2호(2008), pp. 391-430.

_____, “정부형태에 관한 헌법개정의 방향: 현행대통령제의 개선방안을 중심으로”, **헌법연구자문위원회 참고자료집**(2009), pp. 150-181.

정영화·유진식, “민주주의의 미래 학술대회 발표논문: 한국의 대통령제 정치형태의 진화와 전망”, **세계헌법연구**, 제5호(2000), pp. 149-200.

- 정중섭, “한국헌법상 대통령제의 과제”, **헌법학연구**, 제5권 제1호(1999), pp. 9-36.
- _____, “대통령의 역할 재조정”, 동아시아연구원 대통령개혁연구팀, **대통령의 성공조건1**(동아시아연구원, 2002), pp. 141-177.
- _____, “한국 대통령제의 성공을 실현하기 위한 운영모델”, **서울대학교 법학**, 제43권 제3호(2002), pp. 265-300.
- 정주신, “민주화 이후 대통령 단임제의 평가와 과제”, **시민정치학회보**, 제7호 (2006), pp. 152-169.
- 정진민, “한국 대통령제의 문제점과 극복 방안”, 진영재(편), **한국권력구조의 이해**(나남출판, 2004), pp. 225-254.
- 정태호, “대통령 임기제 개헌의 필요성과 정당성”, **헌법학연구**, 제13권 제1호 (2007), pp. 1-60.
- 진영재, “정당제도화의 유형과 체제선택의 경험적 논의: 15개 선진자본국가들의 비교연구”, **한국정치학회보**, 제31권 제4호(1997), pp. 161-185.
- _____, “권력구조 논쟁의 虛와 實”, 진영재(편), **한국 권력구조의 이해**(나남출판, 2004), pp. 15-30.
- 진영재 · 함성득 · 임동욱, “한국의 ‘여소야대’ 정국과 교차투표”, **의정연구**, 제13호(2002), pp. 124-157.
- 최장집, “지역문제와 국민통합”, 최협(편), **호남사회의 이해**(풀빛, 1996), pp. 143-178.
- _____, “한국 민주주의의 제도 디자인 서설”, **아세아연구**, 제114호(2003), pp. 155-191.
- 최한수, “한국 역대정권의 대통령제 권력구조 특성에 관한 연구”, **대한정치학회보**, 제13권 제2호(2005), pp. 291-311.
- 함성득, “의회, 정당, 대통령과의 새로운 관계”, **의정연구**, 제4권 제1호(1998), pp. 54-78
- _____, “새로운 국무총리의 역할과 국무회의의 기능: 내각제(內閣制) 개헌논의(改憲論議)와 관련하여”, **한국행정연구**, 제7권 제2호(1998), pp. 138-154.
- _____, “한국 대통령의 새로운 역할과 리더십: 명령자에서 조정자로”, **행정논총**, 제40권 제3호(2002), pp. 97-121.
- _____, **대통령학**(나남출판, 2003).
- _____, “대통령 리더십의 변화: 명령자에서 조정자로”, **행정논총**, 제40권 제2

- 호(2002), pp. 102-112.
- _____, “노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가”, **행정논총**, 제43권 제2호 (2005), pp. 409-441.
- _____, “대한민국 헌법 60년: 사회적 갈등을 해소할 민주적 리더십 필요”, **국회보**, 제500호(2008), pp. 32-35.
- 함성득·임동욱, “생산성을 기준으로 인식한 국회의 현실”, **의정연구**, 제6권 제2호(2000), pp. 92-122.
- 허 영, **한국헌법론**(박영사, 2008).
- 헌법연구자문위원회, **헌법연구자문위원회 중간연구보고서**(2009).
- 헌재, 2004헌나1, **판례집** 16-1(2004. 5. 14), pp. 650-651.
- 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(<http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html>), 검색일: 2008년 10월 5일.
- Benoit Kenneth and John Schiemann, “Institutional Choice in New Democracies: Bargaining over Hungary's 1989 Electoral Law”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 13, No. 2(2001), pp. 153-182.
- Cox Gary W, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*(New York: Cambridge University Press, 1997).
- Cutler Lloyd N, “Some Reflections About Divided Government”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 18(1988), pp. 485-492.
- Elgie R, “The Politics of Semi-Presidentialism”, in Robert Elgie(ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*(New York: Oxford University Press, 1999).
- Frye Timothy, “A Politics of Institutional Choice: Post-communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5(1997), pp. 523-552.
- Lijphart A, “Introduction”, in Arend Lijphart(ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*(Oxford: Oxford University Press, 1992).
- Linz Juan J, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1(1990), pp. 51-69.
- Mainwaring Scott, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2(1993), pp. 198-228.

- Mayhew David R, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946 - 2002*(New Haven: Yale University Press, 2005).
- Petracca Mark P, “Divided Government and the Risks of Constitutional Reform”, *Political Science and Politics*, Vol. 24(1991), pp. 634-637.
- Sartori G, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*(London: Macmillan, 1997).
- Strøm Kaare, *Minority Government and Majority Rule*(Cambridge University Press, 1990).
- Sundquist James L, *Constitutional Reform and Effective Government*(The Brookings Institution, Washington, D.C, 1992).
- Szoboszlai G, “Parliamentarism in the Making: Crisis and Political Transformation in Hungary”, In A. Lijphart & C. H. Waisman(eds.), *Institutional Design in New Democracies*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1996), pp. 117-136.
- Von Beyme K, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation*(Basingstoke: Macmillan, 2000).

<부록> 부통령제를 도입한 국가별 비교·분석

정부형태 대의기구 형태	나이 지리아	미국	브라질	엘살바도르	이집트	인도네시아	칠레	콜롬비아	아르헨티나	필리핀	인도
대의기구 형태	대통령제 양원제	대통령제 양원제	대통령제 양원제	대통령제 단원제	대통령제 단원제	대통령제 양원제	대통령제 양원제	대통령제 양원제	대통령제 양원제	대통령제 양원제	대통령제 양원제
임기	4년 중임제	4년 중임제	4년 중임제	5년 중임제	6년	5년	6년	4년	4년 중임제	6년 중임제	5년
권한	대통령 권한대행과 각료회의 참석	상원의장과 대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	상임위원회 최고책임자	상원의장과 대통령 권한대행	대통령 권한대행	상원의장과 대통령 권한대행
권한 대행사유	부통령	부통령	부통령	부통령	부통령	부통령	신임장관	부통령	부통령	부통령	부통령
권한 대행사유	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행	대통령 권한대행
대통령직 승계제도	없음	없음	있음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	있음	없음
선거제도 방식	간선제 (국회에 의한)	간선제 (선거인단에 의한)	간선제 (선거인단에 의한)	직선제 (국민에 의한)	직선제 (국민에 의한)	직선제 (국민에 의한)	직선제 (국민에 의한)	직선제 (국민에 의한)	직선제 (선거인단에 의한)	직선제 (국민에 의한)	비례대표제 (비밀투표에 의한)
러닝메이트 여부	없음	있음	있음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음	없음
기타					대통령 권한대행이 직무수행 불능시 국민회의장 이 대행		권한 대행자를 부통령이 지명				

출처: 우평동, 부통령제에 관한 비교 헌법적 연구, 석사학위논문, 영남대학교(2004. 2), p. 22.

<Abstract>

Constitutional Revision for the Institutional Development of the Presidential System in South Korea

Sung Deuk Hahm*

The current presidential system in South Korea under the five-year, single-term limitation with divided government, created after the democratization in 1987, often produced political gridlocks because of high levels of political conflicts between the president and the National Assembly. Indeed, presidents would become early lame ducks and subsequently lead to weak governing power, economic crisis, and social division causing people to feel nostalgic for autocratic governments. Given the national division and conservative-progressive conflict, this paper proposes a constitutional revision for the institutional development of the presidential system in South Korea to enhance presidential governability. In particular, this paper proposes an American-style presidential system including a four-year, two-term limitation and the creation of a vice-presidency by abolishing the current five-year single-term limitation and the position of Prime Minister. Abolishing the five-year single-term limitation enhances policy consistency and stability across presidents in South Korea by creating a ruling majority party by simultaneously holding the presidential and parliamentary elections. The creation of a vice-president also improves social and political integration because the vice-president represents regional and ideological harmonies among the people in South Korea. The social and political harmony of the people is the most essential part of presidential performance to success.

Key words: constitution, president, term-limitation, vice president, divided government

* Professor, College of Political Science and Economics, Korea University
(hahm33@hotmail.com).