

## 한국의 분권형 대통령제 개헌과 프랑스 동거정부의 함의

한 동 호\*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 한국의 혼합 대통령제도 (mixed presidential system)
- III. 프랑스의 분권형 대통령제
- IV. 프랑스 동거정부가 한국에 주는 시사점
- V. 결 론

〈요 약〉

한국의 대통령제는 다음과 같은 비판을 받아왔다. 첫째, 제왕적 대통령제, 둘째, 단입제로 인해 정치적 책임을 물을 수 없는 점, 셋째, 대통령과 국회의원의 임기가 달라 분점정부가 나타날 가능성이 높은 점 등이다. 이에 대한 대안으로 분권형 대통령제로의 개헌이 대안으로서 제시되고 있다. 분권형 대통령제가 성공적인 프랑스의 경우, 의회주의의 전통에 기반하여 좌우파간의 동거정부를 경험했다. 하지만 한국은 프랑스와 달리 ‘삼당합당’의 사례에서 드러나는 것처럼 의회주의의 전통이 존재하지 않는다. 따라서 분권형 대통령제의 도입은 의회주의를 비롯한 정치적 민주화의 정도를 심화시키는 작업이 필요한데 6.2지방선거 결과 나타난 분점지방정부에의 적용이 이에 해당된다. 한편, 최근 대통령선거에서 보이고 있는 투표율저하, 대통령당선자의 정당성 약화, 소수정당 지지자들의 투표의욕 감퇴와 같은 문제점을 해결하기 위해 대통령선거제도에 결선투표제 도입을 고려할 만하다. 하지만 중남미의 경우 결선투표제의 문제점이 나타나므로 신개념의 의무투표제 같은 제도를 병행할 필요가 있다.

【주제어: 제왕적 대통령제, 분권형 대통령제, 분점정부, 동거정부, 결선투표제】

\* 연세대학교 행정학과 강사(hdh68@hanmail.net).

논문접수일(2010.4.1), 수정일(2010.8.24), 게재확정일(2010.9.6)

## I. 서론

최근 한국의 정치·행정은 여러 문제로 인해 요동치고 있다. 이러한 혼란의 가장 본원적인 이유는 정권교체에 있다. 10년의 야당생활을 거친 한나라당은 ‘잃어버린 10년’이라는 정치적 수사를 적절히 활용한 결과 정권교체에 성공했다. 하지만 10년 만의 정권교체 이후 보여준 2년간의 이명박 정부의 정치·행정은 현재는 야당인 민주당이 ‘잃어버린 2년’의 평가를 하겠다는 주장처럼 매우 혼란스럽다. 현 단계에서 현 정부의 정책에 대해 적확하고 공정한 평가를 내리는 것은 어려운 과제이다. 하지만 확실한 사실은 현재 한국의 정치행정은 정치와 행정의 분리를 주장하는 정치행정이원론으로는 잘 설명되지 않는다는 점이다. 극단적으로 표현하면 행정은 정치의 종속물에 불과한 상황으로 정치행정일원론의 적실성이 그 어느 때보다도 높은 시기라고 할 수 있다.

이러한 상황의 궁극적인 원인 가운데 하나는 정치제도이다. 소위 ‘제왕적 대통령제’라고도 불리는 한국의 대통령제는 여러 가지 요인으로 인해 비판을 받아왔고 이로 인해 지속적으로 정치제도 개편을 위한 개헌논의가 진행되어 오고 있다.<sup>1)</sup> 그 중에 가장 많이 제왕적 대통령제의 대안으로 제시되는 것이 이른바 ‘분권형 대통령제’이다. 최근에도 현 여당인 한나라당의 중요 인물들에 의해 분권형 대통령제로의 개헌이 주장되었다. 한나라당의 안상수 원내대표는 2009년 12월 3일 산학연종합센터가 운영하는 최고경영자과정 초청 특강에서 분권형 대통령제로의 개헌을 주장했다(중앙일보 2009년 12월 03일자). 한편, 홍준표 의원 역시 2009년 11월 6일 제주대 법정대학에서 행한 특강에서 분권형 대통령제로의 개헌을 주장했다. 이런 상황을 보면 분권형 대통령제가 한나라당이 주로 주장하는 것 같은 인상을 주지만 이미 민주당은 ‘4년 중임 분권형 대통령제’ 개헌을 공약으로 제시하며 2002년 대선에서 승리했기 때문에 한때 민주당 정부의 중요한 국정 의제가 되었다. 요컨대 현행 대통령제의 문제점과 이에 대한 대안으로서 ‘분권형 대통령제’ 추진은 소속 정당과 상관없이 상당한 지지 세력이 구축되어 있다고 평가할 수 있다.

일반적으로 분권형 대통령제의 예로서는 독일의 바이마르 공화국 헌법과 프랑스 제5공화국 헌법을 든다.<sup>2)</sup> 그런데 바이마르 헌법은 당시 가장 선진화된 민

1) 소위 ‘1987년 체제’라고도 불리는 현 6공화국 헌법체제의 문제점과 개헌의 필요성에 대해서는 계속적으로 논의가 이루어져왔다. 제도권에서 이루어진 가장 최근의 중요한 종합적 연구는 헌법연구자문위원회 결과보고서(2009)를 들 수 있다.

2) 분권형 대통령제는 주로 유럽 국가들에 의해 채택되어 왔다. 오스트리아, 핀란드, 이탈리아, 포르투갈, 아일랜드 등의 헌법 역시 분권형 대통령제적 성격을 가지고 있다. 역사적으로 보면, 고대 스파르타에서 2인의 왕을 두었던 점이나, 로마 공화정 시대에 2인의 통령을 두었던 사항들이 역사적 연원내지 선례로 간주될 수 있다(황태연·박명호, 2003).

주적 헌법이었지만 히틀러가 적법한 방법으로 정권을 차지한 후 붕괴시켰다는 점에서 실패한 역사의 유물이 되었다. 따라서 분권형 대통령제의 성과를 실제로 보여주었고 아직도 견재한 것은 프랑스 제5 공화국 헌법체제이다.<sup>3)</sup> 특히 세 차례 등장했던 ‘동거정부(cohabitation)’는 분권형 대통령제의 견제와 균형의 원리가 가장 잘 표현되었기 때문에 한국이 비교·검토해야만 하는 중요한 사례이다. 본고에서는 분권형 대통령제의 중요한 모범으로 평가되는 프랑스 제5공화국 헌법체제가 한국에 주는 시사점을 논한다. 이를 위해 먼저 현행 한국의 혼합 대통령제도의 역사적 맥락과 문제점을 논하고 나서, 프랑스의 헌법체제와 동거정부에 대해 논하고 이것이 현재의 한국에 주는 시사점을 논한 후 결론을 맺는다.

## II. 한국의 혼합 대통령제도 (mixed presidential system)

### 1. 현행 대통령제도의 역사적 맥락

한국헌정사를 보면, 건국헌법부터 현행헌법에 이르기까지의 수차례의 개헌에도 불구하고, 일종의 경로의존성(path-dependence)으로서 몇 가지 공통적 요소들이 존재한다. 첫째, 순수한 원형적 의미의 미국형대통령제가 채택된 일이 없고 언제나 변형된 혼합형 대통령제를 띠었다. 둘째, 대통령이 국가원수로서의 지위와 집행부 수반으로서의 지위를 겸한다. 셋째, 대통령이 입법부와 사법부에 대하여 절대적 또는 상대적으로 우월적 지위를 점하였다는 점이다(권영성, 1995: 840).

그러면 한국은 왜 의원내각제적 형태가 혼합되어 있는 대통령 제도를 채택했는가? 건국헌법 제정의 역사적 맥락이 이에 대한 답을 제공한다. 1948년 5월 10일에 치러진 최초의 국회의원총선거(5·10 총선거)의 결과 구성된 제헌국회의 가장 중요한 임무는 신생 대한민국의 건국헌법의 제정이었다. 제헌국회의 헌법기초위원회는 원안(유진오)과 참고안(권승렬)으로 토의를 진행했는데, 양 초안은 모두가 정부형태는 의원내각제로 하고, 국회의 구성은 양원제로 하며, 위헌법률

3) 독일은 바이마르 공화국 당시 분권형 대통령제의 실패를 경험 삼아 2차 대전 후 의원내각제를 채택했다. 반면에 프랑스는 제3·4공화국이 채택한 의원내각제의 실패때문에 5공화국에서 분권형 대통령제를 채택했다. 즉 특정국가에서 민주주의의 위기를 가져왔던 제도가 다른 나라에서는 성공적인 운영이 되고 있다. 이것은 제도공학적으로 동일한 정치제도라 할지라도 각국의 권력구조가 고유한 특성을 가지고 있으며, 이것이 정치적 안정성에 중요한 의미를 내포하고 있다는 것을 시사한다. 이런 점에서 김영태(2004)는 독일과 프랑스의 권력구조를 비교연구하고 있다.

심사권은 대법원에 부여했다. 그런데 이 초안이 국회본회의에 상정되었을 때, 당시 영향력이 컸던 이승만이 중요한 반론을 제기했다. 그의 주장은 “정부형태는 대통령제로 하고, 국회의 구성은 단원제로 하며, 위헌법률심사권은 헌법위원회에 부여하여야 한다”는 것이었다. 결국 이승만의 주장과 한국민주당의 주장이 혼합되어 대통령제를 기본으로 하고 의원내각제의 요소인 국무원제와 국무총리제가 최대한 반영되었다(권영성, 1995: 90-91).

이렇게 건국헌법이 제정된 이후 국무총리제는 대통령의 필요에 의해서 계속 존속해왔다. 공식적인 국무총리의 권한은 행정각부의 통할감독권(헌법 제86조 2항), 국무위원 및 행정각부장의 임명제청권(헌법 제87조 1항, 3항, 제94조), 대통령 궐위 시 제1순위 권한대행권(헌법 제 71조), 국무회의에서의 부의장 및 심의권, 대통령의 국법상 행위에 대한 부서권(헌법 제82조), 국회에 출석 발언할 권리(헌법 제62조 1항), 총리령을 발할 권리 등이 있다. 그런데 국무총리의 해임건의권이나 국무회의의 심의 사항은 법률적으로 대통령이 구속되지 않는다는 것이 통설이다. 따라서 결국 이러한 국무총리의 권한들은 사실상 대통령에 종속되어 있다(이재원, 2007:55-59). 이러한 상황 하에 국무총리는 대통령의 정치적 위기 시 희생양 역할을 주로 해왔다.<sup>4)</sup> 따라서 국무총리는 실질적 권한은 없고 책임은 크게 지기 때문에 대통령에게는 상당히 유용한 지위라 할 수 있었다.<sup>5)</sup> 또한, 의원내각제적 요소인 정부의 법률안 제출권, 국회의원의 각료검직과 같은 제도들이 유지되었는데 이것들은 대통령의 권한을 더 강화시키는 역할을 했다.

## 2. 현행 대통령제의 문제점에 대한 논의

첫째, 제왕적 대통령제이다.<sup>6)</sup> 미국이 원형인 대통령제의 기본원칙은 삼권의 분립을 통한 견제와 균형이다. 미국이나 한국 모두 대통령은 국가수반인 동시에 행정수반이다. 따라서 형식적으로는 양 국가가 동일하게 보일 수도 있지만 여기에는 본질적인 차이가 존재한다. 한국 대통령은 미국에서 주정부에 귀속된 실질적 내치행정권과 하원에 귀속된 비상대권을 다 보유하기 때문이다. 그래서 안상수 의원의 주장처럼 “국가원수로서의 권한과 함께 행정수반으로서 행정권을 장

- 
- 4) 소위 ‘방탄총리’라는 현상으로 한국의 권위주의 문화가 그 원인이다. 대통령이 권위의 상실을 겪을 만한 상황에서는 대통령을 대신할만한 권위를 가진 사람이 대통령을 대신할 필요가 있고, 국무총리아말로 적임자라 할 수 있다(이재원, 2007:25-26).
  - 5) 국무총리가 항상 실질적 권한이 없었던 것은 아니다. 소위 ‘DJP 연합’ 당시의 연립정부의 총리의 경우 기능, 임기, 예산 측면에서 그 이전과는 전혀 달랐다.
  - 6) 제왕적 대통령제라는 용어는 Schelsinger(1973)에 의해서 사용되기 시작했다. Schelsinger는 이 책에서 미국의 건국의 아버지들이 세웠던 삼권분립의 정신의 약화로써, 제2차 세계대전, 한국전쟁, 베트남 전쟁을 거치면서 대통령의 권력이 강해지고 그에 따라 수평적 견제, 특히 의회의 견제가 결핍되는 현상을 논했다.

약하고 있으며, 집권당에 대한 강력한 영향력으로 인해 사실상 입법권까지 행사하는 구조"가 형성되었다(중앙일보 2009년 12월 03일자). 물론, 이러한 제왕적 대통령의 모습이 임기 내내 유지되지는 않았다. 민주화 이후 대통령들을 살펴보면, 제왕적 대통령과 레임덕 대통령의 모습이 순차적으로 나타났다. 즉 임기 초반 강력한 제왕적 대통령은 대략 임기 18~24개월 사이의 시점을 전후로 급격히 레임덕 대통령으로 전락해왔다. 주된 원인은 시간이 흐름에 따른 국민의 지지의 약화와 단임제 임기에 기인한 것인데, 부패 스캔들과 법치주의를 무시한 정책집행이 레임덕 대통령으로의 추락의 계기가 되었다(장훈, 2010b).

한편, 모든 대통령들이 동일한 정도로 제왕적 대통령의 행태를 보여 온 것은 아니다. 박정희, 전두환, 노태우 같은 군인출신 대통령의 경우, '군부의 무력,' '정경유착에 기초한 막대한 정치자금,' '집권당의 총재로서 여당의 국회의원 후보에 대한 공천권 행사,' 등이 제왕적 대통령으로서의 권력기반이었다. 반면에 수십 년간 민주화운동을 했던 김영삼과 김대중은 '영남지방과 호남지방에 대한 지역적 대표성,' '막대한 정치자금,' '여당 국회의원 후보에 대한 공천권 행사'를 자신들의 제왕적 권력의 기반으로 활용했다. 반면에 노무현 대통령은 앞선 대통령들과 같은 제왕적 대통령은 되지 못했는데 이것은 '당권·대권 분리'에 의한 공천권포기선언으로 인한 국회의 자율성 강화가 가장 큰 원인이었다(함성득, 2009:205-206). 이러한 점을 보면 기존의 헌법체제가 반드시 모든 대통령들을 제왕적 대통령으로 이끈 것은 아니다. 하지만 대부분의 경우 제왕적 대통령의 모습을 보였고 기존의 제도가 그러한 제왕적 권력행사의 가능성을 매우 높이고 있다. 현행 제도상 대통령과 권력을 분담할 가능성이 가장 높은 지위는 국무총리이다. 하지만, 국무총리는 'DJP 연립정부'의 경우처럼 총리가 자체적인 정당성의 근거를 가지고 있지 않는 한 대통령의 의지에 따라 총리의 임기는 결정될 수밖에 없다. 결국 현행 제도상 제왕적 대통령의 개연성은 매우 높다.

둘째, 단임제 임기로 인해 대통령이 임기 동안 국정수행을 잘못된 경우에 정치적 책임을 묻기 어렵다. 헌법상 제도로 탄핵이 있지만 이것은 헌법재판소의 판결로 결정되기에 사실상 사법적 심사이다. 대통령제의 원형이라 할 수 있는 미국의 경우를 보면, 현직 대통령은 아주 특별한 경우가 없는 한 다음 대통령 선거의 후보로 자동적으로 지명된다. 따라서 현직 대통령에 대한 가장 강력한 정치적 책임을 묻는 것은 바로 차기 대통령 선거에서의 낙선이다. 이런 점은 미국의 대통령선거가 잘 보여준다. 현직 대통령은 이른바 현직 프리미엄을 가지고 있어서 대통령 선거에서 아주 유리한 위치에 있다. 따라서 재선에 실패하는 것은 국민이 현직 대통령에게 던지는 엄중한 정치적 책임을 의미한다. 하지만 한국의 대통령은 5년 단임제이기 때문에 이것이 불가능하다.

단임제로 인한 폐해는 이것만이 아니다. 단임제 임기 안에 완수가 어려운 중

장기 사업의 경우 연임을 통해 그 사업의 계속 추진여부를 직접 국민의 뜻을 통해 결정할 수 있다. 구체적인 예가 현재 국가적 논란거리인 4대강 사업이다. 4대강 사업에 대한 비판 중 가장 설득력 있는 논점은 현 정부가 대통령의 임기 내에 모든 사업을 끝내려고 하는 데서 발생하는 비효율성과 위험성에 대한 경계이다. 즉 동시에 4대강 사업을 할 것이 아니라 먼저 하나 또는 두 개의 강에 대한 치수사업을 해 본 다음 그 결과에 따라 시행착오를 시정하면서 계속적으로 사업을 하자는 것이다. 물론 이런 과정을 거칠 경우 현행 대통령의 임기 5년 안에 사업을 완수하기는 어렵다. 하지만 4년 연임제였을 경우 먼저 수행한 치수사업이 성공적일 경우 그로인해 계속적인 사업을 공약으로 재선될 수 있다. 반면에 선행치수사업이 실패했을 경우 다음 대통령선거에서 낙선함으로써 정치적 책임을 질뿐만 아니라 사업실패로 인한 피해를 최소한도로 줄일 수 있다.<sup>7)</sup> 물론 이점은 단임제에서도 현직 대통령의 소속 정당의 후임후보에 의한 정책적 연속성을 통해 충분히 보장할 수 있다. 그러나 현 정부와 여당의 구조 하에서는 이러한 정책적 연속성은 기대하기 어렵다. 어쨌든 현행 단임제 조항에는 많은 문제점이 존재하며 이론적으로는 신제도주의에서 논하는 ‘제도의 비효율성’과도 연결될 수 있다<sup>8)</sup>(March and Olsen, 1984; Hall and Taylor, 1996; 하연섭, 2003).

세 번째, 대통령의 임기와 국회의원의 임기 차이로 인한 문제이다. 이것은 주로 분점정부(divided government) 또는 여소야대와 관련해 논의된다. 분점정부의 등장은 의원내각제에서는 나타나지 않으며 대통령제에서만 존재할 수 있다. 의원내각제의 경우 총선에서 승리한 다수당의 당수 또는 연합세력의 대표가 수상이 되어 정국을 이끌므로 행정부와 입법부가 하나로 통합되어 있는 ‘권력의 융합현상’(fusion of power)이 나타난다. 그러므로 의회제는 본질적으로 분점정부가 나타날 수가 없다. 하지만 대통령제는 입법부와는 독립된 국민의 직접선거에 의해서 대통령을 선출하고 입법부의 의원들 역시 대통령선거와는 독립된 국민의 직접선거를 통해 선출된다. 따라서 대통령과 입법부의 의원들의 정당성의 근거는 서로 독립되어 있는 ‘위임의 분리’(separation of mandate)에 기반하고 있다. 위임의 분리로 인해 대통령제는 분점정부현상이 나타날 수 있다. 분점정부가 주

7) 정부사업을 전국적 차원에서 할 경우 발생할 수 있는 피해를 줄일 수 있다는 점은 지방자치가 필요한 중요한 논거 중의 하나로서 제시된다. 줄속으로 결정된 잘못된 정책을 전국 단위에 적용할 경우 피해가 전국적 규모로 확산된다. 따라서 이런 문제를 줄이기 위해 지역차원에서 시회적 적용이 요구된다(김현조, 2009:52). 지방자치에서의 지역적 정책실험이나 4대강 사업의 단계적 적용의 논리는 본질적으로 동일하다.

8) 대통령 단임제가 유지되어 온 것은 박정희 대통령의 일인 장기집권에 대한 피해의식에 기인한다. 1980년 5.17 쿠데타와 광주학살을 통해 집권한 5공화국의 전두환 정부가 내걸었던 정당성은 일인 장기집권의 방지였다. 단임제는 구체적인 수단으로 5공화국의 정치적 정당성의 유일한 논거였다. 단임제의 폐해에도 불구하고 일인 장기집권의 재등장에 대한 두려움으로 인해 경로의존적인 지속성을 유지한 것이다.

목받는 이유는 기본적으로 분점정부는 비효율적이라는 전제 때문이다. 하지만 이런 전제는 논란이 많으므로 자세히 볼 필요가 있다. 원래 분점정부라는 용어가 미국정치에서 유래한 것이므로 미국사례에 대해 많은 연구가 축적되어 있다. 미국의 경우 20세기 초반까지 의회 다수당과 대통령의 소속 정당이 동일한 단점정부가 전반적으로 이어져 왔다. 하지만, 20세기 후반부터 장기간에 걸쳐 분점정부 현상이 지속적으로 나타났는데, 이러한 현상의 시초는 1957년에 공화당 소속의 아이젠하워 대통령이 약 70년 만에 민주당이 상·하원을 모두 지배하는 상황에서 대통령에 재취임했던 경우였다. 이후, 1955년부터 1992년까지의 38년을 기준으로 할 경우 26년 즉 68%의 기간이 분점정부를 경험했다. 1969년부터 1992년까지를 기준으로 할 경우에는 24년 동안 20년 즉, 83%의 기간이 분점정부를 경험했다(최선근, 1998: 143-144).

분점정부의 등장이유로서 몇 가지가 논의된다. 첫째로, 정당일체감이 점차로 약화되면서 지지정당 후보를 대통령부터 주의원까지 일방적으로 지지하던 일관투표(straight ticket voting) 행태에서 벗어나 공직후보에 따라 정당을 달리하여 투표하는 유권자들의 분리투표(split ticket voting)가 증대되었다. 어느 정당과도 일체감이 없는 무당파 유권자가 크게 증가함에 따라 정당일체감을 가지고 있는 유권자의 수가 현저하게 감소하였다. 동시에 민주·공화 양당 모두에 중립적인 태도를 갖고 있는 유권자들의 수는 증가되었다. 둘째로, 공화당은 대통령선거인단 선거에서 유리한 면을 보였다. 대체로 인구밀집지역에서 강세를 보이는 경향이 유리하게 작용한 것이다. 셋째, 민주당 하원의원들은 현직의 이점을 성공적으로 이용한 결과 높은 재선율을 보였다. 넷째, 일반적으로 하원선거에서 공화당은 유능한 도전자를 배출하지 못했다. 마지막으로 미국의 헌법자체가 대통령, 상원, 하원에게 서로 다른 유권자를 허용하고 있다는 점에서 분점정부는 헌법자체가 허용하고 있다고 평가할 수 있다(최선근, 1998: 144-145).

미국정치에서 분점정부의 문제점은 여러 가지로 지적된다. 일관성 있고 성공적인 정책의 수립과 집행을 위해서는 대통령과 상원, 하원 사이에 의견의 동기가 필요하다. 그런데 단점정부의 경우에는 이러한 조건을 충족시키기가 용이하지만 분점정부에서는 제도적 삼권분립뿐만 아니라 반대당의 협력까지 얻어야 하는 어려움이 존재한다. 미국의 경우 영국과 같은 강력한 규율정당이 아니어서 교차투표(cross-voting)가 빈번하게 일어난다. 하지만 다음 선거를 의식하기 때문에 단점정부일 경우 입법부와 대통령이 서로에게 피해를 주는 행위는 자제하게 될 가능성이 높다. 반면에 분점정부에서는 다음 선거를 위해 서로에게 피해를 줄 수 있는 것이다(최선근, 1998: 145-146). 한편, 의회와 대통령이 각각 자신의 지지기반에 정부예산을 배정해서 혜택을 주려고 할 것이므로 거대한 예산적자가 나타날 가능성이 있는데 분점정부의 경우 그런 가능성이 가장 크다고 비판

받는다(Weaver and Rockman, 1993: 447). 또한 분점정부는 정책결정과정에서 다양한 거부점(veto points)을 증가시키게 되므로, 결국 정책적 우선순위 선정에 어려움을 초래한다(Weaver and Rockman, 1993:451). 이러한 교착상태는 양당의 이데올로기적 차이점이 크거나, 양정당을 지지하는 이익집단들의 갈등이 심할 경우, 예산부족으로 정책대결이 영합게임의 양상을 띠게 될 때 더욱 심각해질 것이다(Weaver and Rockman, 1993: 452).

이러한 견해들을 살펴볼 경우 분점정부하에서는 권력분립으로 인한 갈등과 대결, 정책결정과정에서의 지연과 교착상태(gridlock)등으로 인해 매우 비효율적인 국정운영이 이루어질 것이라는 비판이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

그러면 분점정부는 논의된 것처럼 비효율적인 존재인가? Mayhew(1991)의 연구는 분점정부에 대한 비판적 시각에 중요한 반론을 제기한다. 그의 연구는 실증적인 것으로 1946년부터 1990년까지 이르는 기간 동안에 채택된 중요한 법안 267개를 선택하여, 전체 44년 중 18년에 해당하는 단점정부와 전체 44년 중 26년에 해당하는 분점정부 기간 동안 어떤 정부형태하에서 법령제정이 더 많았는가를 분석했다. 분석결과 2년간의 하원 회기기간 동안 단점정부하에서는 12.8개 정도의 법안이 통과되었고, 분점정부하에서는 11.7개 정도의 법안이 통과되었다. 요컨대 단점정부나 분점정부는 법령의 제정에 있어서 거의 차이가 없었고, 평균적으로 의회의 한 회기기간 동안 12개 정도의 법안이 통과되었다. 회기당 약간 씩 차이가 나는 근원적인 이유는 분점, 단점의 문제가 아니라 일반대중의 분위기에 따라 여론에 달려 있었던 것이다. Mayhew는 이런 현상이 나타나는 이유를 의원들이 다음 선거에서 재선되기 위해서 자신의 지역구의 투표권자들이 바라는 법안을 통과시키는 것을 가장 중시하기 때문이라고 주장한다. 결국 마스크와 여론으로 인해 정책결정과정에서 교착상태가 나타나게 되는 것이다.

Mayhew의 연구가 분점정부에 대해 새로운 시각을 제시한 것은 사실이지만 그에 대한 비판 역시 존재한다. 먼저 Mayhew의 연구는 실제로 법령이 통과된 경우만을 비교했기 때문에 법령제정에 실패한 경우는 전혀 고려하지 못하고 있다. 또한 법령제정의 시의적절성을 평가하지 못한다(최선근, 1998:149). 이것은 무의사결정과도 연결되는 것으로, 사회적으로 바람직하고 긴급한 사안이었지만 입법의 실패나 혹은 너무 늦게 통과되어 그 효력이 약화되는 경우가 있을 수 있다.

한편, Schick(2000)는 미국정치의 오랜 숙원이었던 예산균형을 달성한 것이 민주당 대통령과 그의 반대당이자 의회 다수당인 공화당이 서로 적절히 견제와 균형을 이룬 결과라며 분점정부를 옹호한다(임성호, 2003:149). 따라서 Mayhew나 Schick의 주장에서 나타나는 것처럼 분점정부의 비효율성을 일방적으로 주장하는 것은 문제가 있다고 평가할 수 있다.<sup>9)</sup>



앞서 본 것처럼 한국의 정치제도는 많은 문제점이 있어서 여러 논자들이 그 개선책을 제시해 왔다.<sup>10)</sup> 본질적인 제도개혁이 필요하다는 입장은 크게 세 종류로 나눌 수 있다. 첫째는 혼합 대통령제의 의원내각제적 요소를 없애고 원형적인 미국의 대통령제 형태로 돌아갈 것을 주장한다. 대표적으로 함성득(2009)은 4년 중임 정·부통령제 도입을 주장하는데 그 이유는 현직 대통령의 책임정치 구현에 용이하고, 레임덕 문제를 완화할 수 있으며, 대통령 선거와 국회의원 선거주기를 일치시켜, 분점정부 출현 가능성을 줄인다는 점 등이다. 또한 부통령 후보를 통해 지역안배를 통한 사회통합이 가능하다는 점도 있다. 두 번째로는 원형적 의미로의 의원내각제 개헌이다. 주지하다시피 ‘DJP 연합’의 한축을 이루었던 김종필의 연합의 조건 중의 하나가 임기 내에 내각제로의 개헌이었다.<sup>11)</sup> 하지만 내각제 개헌은 2공화국의 실패라는 트라우마와 더불어 내각제가 성공한 대부분의 국가가 민주정치 경험의 오래되었고 전통적인 사회적 지도계층이 존재하는 입헌군주제 국가였다는 점에서 지지 세력이 가장 적다. 세 번째가 제왕적 대통령의 권한을 축소하고 국민들에게 이미 익숙한 국무총리의 권한을 강화하는 분권형 대통령제 내지 이원정부제<sup>12)</sup>의 논리이다. 일각에서는 ‘책임총리제’라는 용어를 사용하는데 비대화된 대통령의 권한을 축소시키고 국무총리의 권한을 강화한다는 점에서 분권형 대통령제와 동일한 맥락이다.<sup>13)</sup> 결론적으로

9) 2010년 6월2일 치러진 지방선거는 한국에서도 분리투표로 인한 분점정부 현상이 일반적인 현상이 되었음을 보여준다. 서울의 경우 시장은 한나라당(오세훈)이 당선되었지만 시의회는 민주당(74석), 한나라당(22석)의 분포를 보인다. 경기도의 경우 도지사는 한나라당(김문수)이 당선되었지만 의회는 민주당(71석), 한나라당(36석)으로 야당이 지배한다(중앙선관위 역대선거정보시스템, <http://info.nec.go.kr/>; 2010.07.30일 검색). 이러한 결과는 매우 의미가 큰데, 단순히 대통령과 국회의원의 임기를 동일하게 하고 선거를 같은 시기에 치루는 것이 분점정부의 출현을 예방할 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 상황에서는 단순히 분점정부가 비효율적이라는 논의는 더 이상 무의미하며 지방정부가건 중앙정부가건 간에 국민이 선택한 분점정부를 어떻게 하면 대립과 혼란이 아니라 양보와 타협을 통한 조화로운 국정관리가 가능하게 할 것인가가 중요한 논제가 되었음을 의미한다.

10) 개선안은 크게 보면 현 제도 자체에 문제의 원인이 있어서 개헌이 필요하다는 입장과 현재 나타나는 문제들은 헌법제도 때문이 아니라 운영상의 문제가 더 중요한 원인이므로 개헌보다는 제도적·상황적 조건이 선행되어야 한다는 입장(박찬욱, 2004:178)으로 나눌 수 있다

11) 박철언 전 정무장관 역시 내각제를 옹호했다(박철언, 2002).

12) 헌법연구자문위원회 결과보고서는 이원정부제를 제1안으로, 대통령제를 제2안으로 제시하고 있다. 이원정부제는 집행부가 대통령과 내각의 두 기구로 구성되고 대통령과 내각이 각기 집행에 관한 실질적인 권한을 나누어 가지는 형태인데 분권형 대통령제나 이원정부는 사실상 같은 대상을 의미한다.

13) 정중섭(2002)은 대통령의 역할 재조정이라는 측면에서 내치 중심으로서의 국무총리의

한국의 정치제도변화에 대한 주된 논의는 미국식의 원형적 대통령제와 분권형 대통령제가 주된 대안으로 제시된다. 대체로 미국식의 순수 대통령제보다는 분권형 대통령제가 더 선호되는 것으로 보인다. 분권형 대통령제의 기본골격은 이미 국민들에게 친숙한 국무총리의 실제적 권력을 증대시킨다는 점에서 순수 대통령제보다는 국민들에게 더 수용성이 높을 것이다. 프랑스의 정치제도는 실제 운영 면에서는 한국과 차이가 있으나 형식적인 측면에서는 대통령과 수상이 동시에 공존한다는 점에서 가장 적용가능성이 높다. 다음에는 본 논문의 주된 목적인 프랑스의 헌정체제와 동거정부에 대해 살펴본다.

### Ⅲ. 프랑스의 분권형 대통령제

#### 1. 제 5공화국 헌법의 등장배경

반대통령제 또는 이원정부제라고 불리는 프랑스 제5공화국 헌법의 등장원인은 제3·4 공화국의 혼란과 비효율성 때문이었다. 프랑스의 제3·4공화국은 철저한 의회주의 원칙에 근거한 의원내각제를 채택했다. 제2공화국의 실패에 대한 반성으로 공화국-의회제 원칙이 가장 중시되었다. 제2공화국의 초대 대통령이었던 루이 보나파르트는 국민들의 직접 투표를 통해서 자신의 독재적 권력을 민주적 통치행위로 정당화시키면서 공화국에 중지부를 찍었다. 이것이 이른바 ‘국민투표제적 황제제’의 기원이다. 그로 인해 프랑스의 민주주의자들은 왕정주의 자들에 대한 대항과 루이 보나파르트 식의 민주적 형식을 갖춘 제정을 방지하는 두 가지를 동시에 완수해야 했다. 이를 위한 수단이 바로 국민의 직접적인 의사를 묻는 국민투표제도를 거부하고, 의회가 국민의 의사를 독점·배타적으로 대표하는 체제로 바로 3, 4 공화국에서 나타났던 철저한 의회주의였다. 결국 3·4 공화국은 민주적 헌정체제를 공고화하는 데는 공헌했지만 많은 문제점들을 노정했다. 첫째로 들 수 있는 것이 정치적 불안정이다. 제4공화국은 공화국-의회제의 전통에 지나치게 집착한 나머지 헌법상으로 사임할 의무가 없는데도 사임하는 행태를 반복함으로써 정치적 불안정을 심화시켰다. 헌법상으로 의회의 과반수가 신임을 하지 않는 상황에서 내각이 사임을 하도록 규정되어 있었지만, 집권정치세력들은 정부가 제시한 법안이 의회에서 통과되지 않을 경우에도 사임하는 행태를 반복했다. 그 결과 1946~1958의 12년 동안 무려 22개에 달하는 내각이 설립·해체되었다. 평균적으로 따져보면 하나의 내각이 반년을 넘기 힘들

---

역할 강화를 제안한다. 구체적으로는 첫째, 국내행정의 실질적 통합, 둘째, 국무회의의 실질적 주재, 셋째, 국무위원의 임명제청권 실질적 행사, 넷째, 국무총리의 대국회 활동 강화, 다섯째, 국무총리 사퇴 시 내각 연대책임 등이다.

었다는 것을 알 수 있다. 제3공화국 역시 이러한 정치적 불안정은 대동소이했다. 한편 이러한 잦은 내각의 교체는 의회의 정치세력들이 국민의 의사와는 상관없이 자신들의 이익에 따라 이합집산을 거듭함에 따라 국민들에게 정치적 불신감을 심화시켰다. 마지막으로 제3·4공화국은 체제가 위기의 상황에 처했을 때 위기를 극복할 수 있는 능력이 없었다. 제3공화국의 경우 세계 제2차 대전에서 프랑스가 독일에 패하자 패탕 장군 개인에게 헌법적 권한을 부여하는 법안을 통과시킴으로써 제3공화국은 생명을 다했다. 제4공화국은 알제리와의 식민전쟁에서, 알제리의 자주권을 인정하려는 정부에 대해 식민지배의 지속을 원하는 군부의 쿠데타 위협이 발생하자 드골장군을 수상으로 임명하고 전권을 위임하여 역시 제3공화국처럼 자멸하고 말았다(조홍식, 1998:266-268; Pierce, 1973:27-51).

위에서 본 것처럼 제3·4공화국은 의회 우위의 내각제가 되어 오히려 정부의 불안정을 초래했다. 그래서 5공화국 헌법이 추구한 것은 ‘의회제의 합리화’ 또는 ‘합리화된 의회제’라고 할 수 있다(석철진, 1997:340). 그 결과 제3·4공화국에서 통제자의 기능을 해왔던 의회가 제5공화국에서는 오히려 대통령으로부터 통제를 받고 감시를 받는 ‘통제받는 통제자(controlled controller)’의 입장이 되었던 것이다 (Dreyfus, 1990: 135). 그런데 이것은 결코 의회제를 포기한 것이 아니라 의회제를 정상화시키기 위한 것으로 의회주의 원칙은 하나의 제도적 규범으로서 정립되어 왔다.

## 2. 대통령과 수상의 관계

동거정부를 살피기 전에 제5공화국의 대통령과 수상의 권한을 살펴보겠다. 특히 프랑스는 형태적으로는 대통령과 국무총리가 있는 한국과 동일하지만 실제 권한과 역사적 배경 등을 살펴본다면 상당히 많은 차이점이 존재한다.

대통령의 경우, 대통령의 역할의 근거는 헌법이 대통령에게 부여한 공식적 권력이다. 공식적 권력은 두 가지로 나뉘는데 첫째는 국가수반의 역할에 내재되어 있는 전통적인 권한이다. 둘째는 5공화국헌법이 새롭게 부여한 권한이다. 사법적 영역에서 대통령은 사면권을 갖는다. 입법적 영역에서 대통령은 의회 회기 중에 참석하는 것이 허용되지 않는다. 대신 대통령은 의회에 자신의 견해를 담은 문서를 보낼 수 있다. 대외관계에 있어서 대통령은 외국의 외교사절들의 신임장을 받는 전통적 기능을 수행한다. 헌법 제5조는 대통령이 국가독립, 영토통합 그리고 조입의 준수의 수호자라고 명시하고 있다. 이러한 전통적 권한은 유럽연합의 맥락에서 추가적 의미를 부여한다. 대통령은 동거정부 기간에도 고유권한(reserved domain)으로서 유럽이사회(the European Council)에 참석한다. 다시 말해, 대통령은 동거정부기간 중에도 국가안보와 대외정책에 관한 업무를 고유권한으로서 관리하는 것이다. 행정 영역에서 대통령은 고위 공무원들을 임명

할 권한을 가지고 있다. 이외에도 제5공화국 헌법이 부여한 새로운 권한으로 하원의회해산권(제12조), 비상대권(16조) 등이 있다. 의원내각제의 기본원리는 행정부와 입법부가 각각 의회해산권과 내각불신임권을 가지고 있다. 하지만 제5공화국 헌법에서 의회의 대통령 불신임권은 존재하지 않는다. 이러한 사항과 특히 16조의 비상대권은 드골의 영향을 받아 도입된 것으로 앞서 논한 것처럼 강화된 대통령의 권한강화를 단적으로 보여주는 것들이다.<sup>14)</sup>

한편 대통령은 수상을 임명(헌법 제8조)하는데, 이에 관해서는 의회의 어떠한 간섭도 받지 않는다. 즉 수상의 임명은 대통령의 자유재량행위인 것이다. 하지만 3, 4공화국을 거치면서 뿌리박힌 의회주의의 전통은 대통령의 자유재량행위를 제약하는 제도의 역할을 하게 된다. 구체적으로 헌법 49조에 의해 국무회의 심의 후 수상은 그의 정책프로그램을 의회에 제출하고, 정부의 책임을 의회 앞에 선언하게 된다. 이때 만일 의회가 수상의 정책프로그램에 찬동하지 않는다면 내각은 불신임을 당하게 된다. 그러므로 대통령은 이 점을 고려해서 수상을 임명할 수밖에 없다. 바로 이러한 의회주의의 전통이 동거정부가 나타나게 된 가장 직접적인 원인이다. 한편 각료는 수상의 제청으로 대통령이 임명하지만, 수상과 사전에 상의하는 것이 오랜 의회주의의 관행이다(석철진, 1997:321-322).

다음으로 수상의 권한은 크게 세 가지로서, 이것들은 결국 수상과 대통령과의 관계에 의해 결정되는 것들이다. 모든 수상들은 정부에 관련된 역할, 행정적 역할, 정치적 역할을 수행한다. 정부와 행정에 관련된 역할을 수행하기 위해 필요한 가장 중요한 것이 수상 비서실(cabinet du premier ministre)이다. 수상 비서실은 보통 50에서 60명 정도로 구성되어 있으며 비서실의 수장은 비서실장(directeur de cabinet)이라 불린다. 수상비서실은 항상 수상의 정치적 정향을 따른다. 비서실장의 역할은 수상에 따라 다르게 나타난다. 수상의 행정적 역할을 지원하기 위해, 수상은 다양한 직속 행정조직을 가지고 있어서 약 5000명의 막료들이 직접적으로 수상을 위해 일한다(Stevens, 2003:78).

정부에 관한 역할의 경우, 수상은 이견을 줄이는데 중요한 역할을 한다. 프랑스의 부처장관들은 다양한 정치적·직업적 배경을 가지고 있다. 또한 모든 정부들은 장관들을 다양한 정당으로부터 충원한다. 그런데 흔히 발생하는 장관들 간의 갈등을 해결하기 위한 성문헌법조항이나 헌법적 관행 같은 것들이 없다.

14) 대통령의 강력한 권한강화가 드골에 의해 이루어졌기 때문에 드골을 강력한 독재자의 한 유형으로 보고 박정희 대통령과 비교내지 비유하는 경향이 일각에 있다. 하지만 드골은 대통령제를 주장했으나, 보나파르트식 독재를 염려하는 철저한 공화주의자였다. 드골은 이합집산 하는 의회에 너무 많은 권력을 부여하는 3·4공화국헌법을 비판하고 대신 국민의 신임을 받는 대통령과 국민여론을 수렴하는 정부를 요구했던 것이다. 알제리사태 해결이나 1969년의 국민투표결과를 따라 퇴임하는 상황 등을 포함한 그의 전 생애를 고려하면, 박정희를 드골과 비슷한 성향의 정치가로 간주하는 것은 현실을 크게 왜곡하는 것이다. 드골의 생애에 대해서는 Thody(1998)를 볼 것.

그러므로 대통령이나 수상에 의한 조정은 매우 중요한 역할을 한다(Stevens, 2003: 79). 행정적 역할의 경우, 정부의 집합행동을 원활하게 하는 것이 중심적 역할이다. 정부사무처(secretariat general de gouvernement)가 이러한 역할을 수행한다. 첫째, 정부사무처가 정책이슈를 해결하기 위해 수상과 다른 내각부처들과의 회합을 주선한다. 둘째, 수상은 국가안보정책이나 유럽연합에 관한 정책과 같이 거의 모든 다른 정부부처들과 관련이 있는 정책이슈들을 조정한다. 셋째, 수상은 기존의 행정적 경계를 넘나드는 업무들을 책임진다(Stevens, 2003: 80-81). 정치적 역할의 경우, 수상은 정부, 의회, 정부를 지지하는 정당 또는 정당들과 연결되어 있다. 어떤 장관들은 상당한 자율성을 누릴 수 있어서 수상과 갈등관계에 놓이기도 한다. 수상은 정부정책의 수단들을 의회를 통과시킬 책임이 있다. 그런데 어떠한 수상도 정부의 성과가 정부를 지지하는 정당들에 미치는 충격을 무시할 수 없었다. 따라서 정당과의 관계가 사안에 따라서 요동을 치는 일이 종종 일어나게 된다(Stevens, 2003: 91-94).

수상의 국정운영권은 하원에 대해 직접적인 책임을 진다. 상원은 내각불신임권이 없고 하원이 내각 불신임을 결의하면 수상을 비롯한 내각은 총사퇴를 해야 한다. 전통적 의원내각제와 달리 수상은 의회를 해산할 수 없고 의회해산권은 대통령의 권한이다. 하원은 의원총수의 10분의 1이상의 발의와 재적 과반수 이상의 찬성으로 내각을 불신임할 수 있다. 새로운 수상이 임명되면 국회에 나가 시정방향에 관해 연설을 행하고, 이어서 수상임명의 동의에 대한 투표를 실시한다. 이 투표에서 출석의원의 과반수의 동의를 얻지 못하면 수상지명자는 대통령에게 사표를 제출해야 한다. 그런데 헌법 제49조 3항은 내각불신임권을 일종의 조건부 의결로서, 정부의 수단으로 활용할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 수상이 내각의 불신임을 결고 어떤 법률안을 제안한다고 선언하며 하원은 24시간 이내에 전술한 조건과 동일한 방법으로 불신임을 의결해야만 한다. 불신임이 가결되지 못하면 해당 법률안이 하원에서 별도의 토론이나 의결이 없이 가결된 것으로 간주된다. 반면에 불신임안이 가결되면 그 법률안은 자동적으로 부결될 뿐만 아니라 내각은 총사퇴해야 한다(임도빈, 2002:109-110).

이러한 상황은 위에서 살펴본 4공화국 당시의 법안부결에 따른 내각사임에 의한 정치 불안정과 동일한 맥락이다. 하지만 3, 4공화국의 정치적 혼란의 문제점은 이미 충분히 학습되어있는 상황이므로 내각불신임의 결과를 초래하는 법안부결은 쉽게 되지 않는다. 그래서 이 제도는 수상이 인기 없는 정책을 밀고 나가기 위해 의회의 반대를 우회하는 수단으로 활용되기도 한다. 레이몽 바르 수상이 1980년도 예산안 통과, 유럽의회 선거방식을 간선에서 직선으로 바꾸는 법안 등을 통과시킬 때 이 방법을 활용했다(임도빈, 2002:110).

이제 대통령과 수상의 관계를 살펴보자. 먼저 Elgie(2001)는 다음의 <표 1>과

같이 프랑스의 정치체제를 정부와 의회의 관계를 기준으로 하여 세 가지로 나누고 있다. 세 번째 경우가 바로 동거정부라고 할 수 있다.

〈표 1〉 프랑스의 정부와 의회관계

1. 대통령과 정부가 동일정당이나 연합으로 구성되었고 국회에서의 다수에 의해 지지받는 형태(통합정부)	1962-86, 1995-97
2. 대통령과 정부가 동일 정당이나 연합으로 구성되었으나, 국회에서 다수를 점유하고 있지 못한 경우(소수정부)	1959-62, 1988-93
3. 국회의 다수가 대통령에 적대적, 이것은 동시에 대통령과 수상 역시 적대적인 상태(동거정부)	1986-88, 1993-95, 1997-2002

자료: Elgie(2001: 111).

한편, Elgie(1993)는 수상을 대통령과의 관계를 기준으로 유형분류를 하는데, 이에 따르면 종속자(subordinates), 경쟁자(rivals), 적대자(opponents)로 분류된다. 구체적으로는 샤반-델마스, 지스카르 데스탱 당시의 시라크, 그리고 로카르가 대통령의 경쟁자로 분류된다. 미테랑 대통령 당시의 시라크는 적대자이다. 나머지 수상들은 종속자로 분류되는데 대통령과 수상의 종속관계가 가장 분명하게 나타나는 경우는 드골 대통령 당시의 수상들과의 관계이다. 이후의 상황을 반영한다면 제3차 동거정부 당시의 시라크 대통령과 조스팽 수상도 적대자라 할 수 있다. 제2차 동거정부 당시의 미테랑과 발라뒤르는 약간 애매한데 양자는 좌파와 우파로 구분되어지지만, 미테랑이 차기 대신에 출마하지 않는 것이 거의 확실했기 때문에 엄밀한 의미의 적대자로 분류하기는 힘들다.

대통령과 수상의 관계로 정부형태가 달라진다고도 볼 수 있다. 대통령과 수상의 관계가 종속관계일 경우에는 미국과 같은 단점정부 대통령제라 할 수 있다. 더 정확히는 대통령과 의회 다수파가 일치할 경우 수상은 완전히 대통령에 종속되었다. 특히 이런 경향은 드골 대통령시기에 강했다. 1958년 드골 대통령은 그의 의사에 반하는 각료의 사직을 강요했는데, 이것은 제헌 당시 수립되었던 ‘각료의 대통령 앞에 무책임 원칙’을 붕괴시키는 것이었다. 또한 1962년에는 의회 다수파를 이끌었던 미셸 드브레 수상의 내각정부가 대통령에 의해 사직당하고, 이어서 풍피두 수상의 정부가 등장했다. 이러한 조치에 대해 당시 의회 다수파는 헌법 제49조 2항에 규정된 불신임동의안을 가결시켰다. 하지만 드골대통령은 헌법 12조에 의해 하원을 해산시키고 새롭게 의회 다수파를 확보해 풍피두 수상을 재임명하였다. 대통령에 대한 수상의 종속성은 풍피두 대통령에 의해 재입증되었다. 1969년 취임한 풍피두 대통령은 선거에서의 협력자인 샤방 델마스를 수상으로 임명했다. 1972년 수상의 발안에 의해 헌법 제49조 1항에 명기된 의회의 정부신임안이 통과됨으로써 델마스 수상정부는 의회다수파의 신임을

획득했다. 하지만 풍피두 대통령은 델마스 수상의 사직을 강요했다. 결국 의회의 다수파와 대통령이 일치하는 경우 수상정부는 대통령의 지배를 받을 수밖에 없는 것이다(석철진, 1997:343-344).

하지만 대통령과 수상의 관계가 경쟁자나 적대자일 경우에는 의원내각제에 더 가깝다고 평가할 수 있다. 이것은 다시 말해 대통령과 의회다수파가 불일치하는 경우라고 볼 수 있으며 이어 살펴볼 동거정부가 구체적인 형태이다.

### 3. 프랑스의 동거정부

동거정부는 분점정부의 한 유형으로 볼 수 있다. 하지만 프랑스의 경우 대통령과 수상의 소속 정당들이 미국과는 달리 이념적으로 완전히 대립되는 정당들의 소속이기 때문에 분점정부가 아니라 동거정부라고 불린다. 동거정부가 나타날 수 있었던 이유는, 첫째, 프랑스의 정치제도는 대통령제와 의회제의 요소를 모두 가지고 있는 혼합대통령제 또는 이원집정부제로 분류된다. 둘째, 대통령의 임기와 국회의원의 임기가 서로 달랐다. 대통령의 임기는 7년이었고 국회의원의 임기는 5년이였다. 이런 문제로 인해 항상 현임 대통령과는 다른 정당이 의회의 다수당이 될 가능성이 매우 높게 존재했다. 이 문제는 한국역시 가지고 있는 문제이다. 한편, 내각의 평균수명은 삼년이 채 되지 못했다. 대통령과 국회의 임기 격차로 발생하는 문제는 결국 2000년도에 국민투표(referendum)를 통해 대통령의 임기를 5년으로 축소함으로써 해결되었다. 이제 동거정부를 각각 살펴보자.

#### 1) 제1차 동거정부: 프랑수아 미테랑(대통령)

##### - 자크 시라크(수상) 시기 (1986-1988)

1986년의 총선에서, 사회당은 드골주의와 지스카르 세력의 연합에 다수당을 내주었다. 이 상황에 대해 몇몇 정치가들은 사회당의 패배가 의미하는 것은 잔여임기가 2년이나 남아있던 미테랑을 대통령으로 더 이상 국민들이 인정하지 않고 있는 것이라고 주장했다. 그러므로 논리적 귀결은 당연히 미테랑이 대통령에서 물러나야 한다는 것이었다. 하지만 미테랑은 이런 주장을 거부했다. 그 대신 사회당 출신 대통령이었던 프랑수아 미테랑은 공화국연합(RPR)을 이끄는 자크 시라크를 총리로 지명할 수밖에 없었다. 프랑스의 대통령에게는 의회해산권 한이 있으므로 미테랑이 극단적인 선택을 한다면 새로운 의회를 해산하고 선거를 다시 할 수도 있다. 하지만 이러한 가능성은 당시 프랑스의 일반여론에 의해 거부되었다. 당시 프랑스의 전반적인 분위기가 최소 수상은 총선에서 승리한 세력의 지지를 받는 이가 되어야 한다는 것이었다. 적대적인 수상과 동거하게 된 미테랑은 스스로를 입헌군주국의 군주와 같은 지위로 만들 수밖에 없었다. 그는

자신의 임무가 바로 “정부 또는 의회 다수당의 결정이 국가통합을 저해하지 않도록 경계하는 것”이라고 간주했다. 이것은 입헌군주국인 영국에서의 여왕의 역할과 비슷하다고 평가할 수 있다(Safran, 1998: 185-186; Stevens, 2003: 94).

동거정부는 5공화국에서 처음으로 발생한 현상이었기 때문에 권력분립의 정확한 방법은 선례로서 존재하지 않았다. 따라서 제1차 동거정부는 일종의 정책 결정과 정부운영의 실험이라고 볼 수 있다. 미테랑은 시라크를 수상으로 임명하며 장관들의 임명권한을 대부분 시라크에게 주었지만, 외무부장관과 국방부장관의 경우는 시라크가 원했던 이들을 장관으로 임명하는 것을 거부했다. 미테랑은 외무부와 국방부의 업무를 전적으로 대통령의 고유권한(reserved domain)으로 간주했던 것이다(Safran, 1998: 186; Stevens, 2003: 94).

원래 시라크가 원했던 이는 외무장관에 르카뉴에 프랑스 민주연합(UDF) 당수, 국방장관에 레오타르 공화당(PR) 당수였지만 결국 미테랑의 의견을 존중해 비정치적인 전문가에게 돌아갔다. 한편 미테랑은 자신에게 비판적인 인물의 입각에 부정적 반응을 보였다. 그러나 시라크는 국방, 외무부 장관을 제외한 각료 임명은 미테랑의 뜻과는 상관없이 자신의 의지대로 행했다. 예를 들면, 드골파의 골수핵심인 파스콸라를 내무장관에 임명하고, 레오타르를 문화공보부 장관에 임명했던 것이다(석철진, 1997: 347).

한편, 시라크는 대통령의 고유영역을 침해하거나 최소의 경우 공동 관리하기 위한 의도로 여러 행동을 했다. 예컨대, 1986년에 동경에서 열린 경제정상회담에 시라크는 미테랑과 함께 했다. 이어서 마드리드에서 열린 프랑스-스페인 정상회담에도 참석해 호평을 받기도 했다. 반면에 미테랑은 시라크에게 위임된 국내문제의 중요정책에 대해 대부분 간섭하지 않았다. 예를 들면 공기업 민영화, 테러대비 법안의 강화, 감세정책 등은 이전의 미테랑과 사회주의 정부정책과 상치되는 것이었지만 시라크의 뜻대로 되었다. 하지만 미테랑은 선거구의 경계변경, 은행의 민영화같은 일부 정책법안들은 서명을 거부하여 정부가 정상적인 의회절차를 밟게 만들었다(Safran, 1998:186). 한편 주요한 건설 및 문화프로젝트라 할 수 있는 루브르 박물관의 피라밋과 오페라 바스티유 극장은 계속적으로 사업을 진행해 각각 1988년과 1990년에 완공시켰다(Stevens, 2003: 94-95).

미테랑의 행동에 어느 정도 여유를 주었던 사실은 시라크 정부가 단일의 응집력 있는 정부가 아니었다는 점이다. 시라크 정부는 단일 정당이 아니라 우파 연립정부였기 때문에 우파정당간 이견이 내부적으로 속출했고 내부적 통합력의 부재로 약화되었다. 말하자면 시라크 정부 역시 드골주의 정당(RPR) 장관들과 지스카르주의 정당(UDF) 장관들의 동거상태였던 것이다. 달리 말해 양자적 대립관계가 삼자적 대립관계로 전환되었다고 표현할 수 있다(석철진, 1997: 356).

먼저 수상의 권위에 한계점을 드러낸 예로 1987년 료타르 공화당 당수 겸 문



화성 장관의 기자회견에 분노한 시라크가 료타르에게 탈당이나 장관직 사퇴를 요구했지만 결과는 변함이 없었던 사례가 있다. 이것은 시라크와 UDF의 가장 큰 세력인 공화당의 지도자이던 프랑스와 료타르의 경쟁관계의 조정이 쉽지 않았다는 것을 보여준다(석철진, 1997: 349).

한편 장관들끼리의 갈등도 있었는데 강경파 드골주의자이던 내무부장관 샤를르 파스카는 포르노잡지의 진열과 청소년에 대한 판매를 금지하는 법안을 제안했는데, 료타르는 이를 언론의 검열이라고 반대했다. 료타르는 공개적으로 1988년의 대통령 선거 입후보를 천명했는데, 이것은 시라크에 의해서 장관의 지위에 맞지 않는 행동이라고 비판을 받았다. RPR과 UDF의 관계는 지속적으로 악화되었는데 상대적으로 열세에 있던 UDF는 시라크로부터 충분한 배려를 받지 못하고 있다고 생각했었고 반면에 RPR은 가장 중요한 장관직과 그 외의 정치적 지위들을 독점했던 것이다. 이런 갈등들은 결국 시라크 수상이 이끄는 정부 내에 갈등과 분열의 요소가 되었고, 대통령의 개입을 용이하게 했던 것이다(Safran, 1998: 186-187). 결국 1988년의 대선에서, 미테랑은 시라크를 누르고 재선되었다. 이 여파로 그해 5월 10일, 시라크 총리가 사임하였고 미테랑은 그 후임으로 사회당의 미셸 로카르를 임명한다. 이로써 제1차 동거 정부는 막을 내리게 된다. 한편, 대선 이전인 5월 4일에 미테랑은 하원을 해산하는데 6월 5일부터 6월 12일까지 일주일간 시행된 재선거에서 사회당이 안정의석을 확보하여, 이후 미테랑은 사회당 단독 내각을 구성할 수 있게 되었다.

그럼 미테랑과 시라크 둘 중에 과연 누가 승리자인가? 여론조사를 보면 미테랑이 대부분의 국내정책에 대해 양보했던 행동이 오히려 대중들이 느끼는 미테랑의 대통령으로서의 위치를 공고하게 했다. 반면에 국내정책에 대해 전적으로 책임을 진 시라크는 오히려 정치적으로 손해를 입었다. 시라크의 위치는 다음의 이유로 지속적으로 약화되었다. 첫째, 위의 이유로 그의 정부는 통일성을 확보할 수 없었다. 둘째, 여론의 압박이 자신의 정책방향의 일관성을 상실하게 했다. 예컨대, 학교 행정, 사회보장, 교도소 민영화, 시민권에 관한 법률 개혁 등에서 자신이 원하는 자유주의적 개혁을 실행할 수 없었다(Safran, 1998: 187).

## 2) 제 2차 동거정부: 프랑수아 미테랑(대통령)

### - 에두아르 발라뒤르(총리) 시기 (1993-1995)

1993년 하원총선에서 우파가 의석 80%를 차지하는 압승을 거두어, 미테랑은 또다시 공화국연합(RPR)의 에두아르 발라뒤르를 수상으로 지명했다. 발라뒤르가 수상이 된 것은 RPR의 지도자인 시라크와 UDF의 지도자인 지스카르 데스탱의 타협때문이었다. 두 사람은 모두 대통령후보를 원했기에 서로 상대방을 수상으로 받아들일 수 없었다. 새로 구성된 의회에서 RPR은 가장 많은 의석을 가지고

있었기 때문에 시라크는 새로운 수상의 선출에 가장 강력한 영향력을 가지고 있었다. 하지만 시라크는 이미 제1차 동거정부 당시 수상이 되어 인기 없는 정책을 직접 책임진 결과 대통령선거에서 패했었다. 그래서 시라크는 발라뒤르를 수상후보로 적극적으로 추천했고 그 결과 발라뒤르가 수상이 되었다.

제2차 동거정부는 제1차 동거정부에 비해서 훨씬 매끄러웠다. 미테랑과 발라뒤르 양자는 서로를 존중했으며, 양자는 협력관계를 가능한 한 오래 유지하기를 원했다. 발라뒤르 역시 대통령의 야망이 있었기에, 미테랑이 오랫동안 대통령직을 유지하기를 원했다. 만일 동거정부가 원활히 운영되지 못할 경우, 미테랑은 조기사임을 할 가능성이 있었고 앞당겨진 대통령선거의 승자는 시라크가 될 가능성이 매우 높았던 것이다(Safran, 1998: 188; Stevens, 2003: 96).

미테랑과 발라뒤르 역시 몇 가지 문제에 대해서 의견이 상이했다. 대표적으로 실업문제, 망명권, 헌법개혁, 사회경제정책 등에 관해 견해차이가 존재했고, 미테랑은 주기적으로 사회정의에 대한 그 자신의 정책선호를 표명했다. 요컨대 국내정책에 대해서는 좌파와 우파의 본질적 정책선호의 차이가 존재했던 것이다. 하지만 대외정책, 국방정책, 국제무역협상과 같은 문제에 있어서는 양자는 비슷한 견해를 보였다. 그로 인해 대통령인 미테랑이 제1차 동거정부 당시 고유 권한이라고 주장했던 영역에 대해서 미테랑과 발라뒤르는 제1차 동거정부와는 다르게 원활한 협력과 대통령의 개입이 이루어졌다. 양자는 해당 이슈에 관해 빈번한 만남을 통해 상의했으며, 공공연하게 서로를 비판하는 것을 피했다. 때로는 국제회담에 동시에 참석하기도 했으며 발라뒤르는 자신의 내각 구성원들과 만나기에 앞서 미테랑과 상의하기도 했던 것이다. 이런 양자 간의 협력관계는 대통령과 수상을 보좌하는 핵심실무진들(chief executive offices)의 협조에 의해서 매끄럽게 유지될 수 있었다(Safran, 1998: 188). 그래서 제2차 좌우 동거 정부는 1995년 5월 18일에 자크 시라크가 대통령에 당선될 때까지 유지되었다.

### 3) 제 3차 동거정부: 자크 시라크(대통령)

#### - 리오넬 조스팽(총리) 시기 (1997-2002)

1995년 보수 진영의 자크 시라크가 진보 진영의 리오넬 조스팽을 누르고 프랑스 제22대 대통령이 되었다. 이미 1993년에 실시된 하원 총선에서 우파연합이 원내 다수를 차지하고 있었기에, 시라크는 자신이 소속된 공화국연합의 알랭 쥐페를 총리로 기용했다. 제1당인 공화국연합(RPR)과 프랑스 민주연합(UDF) 등에 고르게 안배된 범우파 내각은 당시 프랑스 사회의 높은 실업을 해소하고 유럽 경제통화동맹(EMU) 가입 기준에 맞추기 위한 재정적자의 축소를 우선과제로 추진했다. 그러나 고용확대정책이 생각대로 되지 않았고, 재정적자를 줄이기 위한 사회보장제도 축소는 전국적인 파업 등 프랑스 시민들의 반발을 불러왔다.

이러한 상황에서, 1997년에 시라크 대통령은 지속적인 개혁정책의 이행, 순조로운 EMU 가입과 국내 범보수 세력의 유지를 위해 1997년 4월 21일에 하원 해산을 발표하고, 1998년 3월로 예정된 하원 총선을 앞당겨 실시하였다. 그러나 이 계획은 좌파연합이 총 의석 577석 중 과반수가 넘는 314석을 차지함으로써 무참히 깨지고 말았다. 시라크는 사회주의자 리오넬 조스팽을 총리로 임명할 수밖에 없었는데, 조스팽은 2002년 대선에서 패배할 때까지 총리로 재임하여 제3차 좌우 동거 정부는 가장 긴 기간을 기록하게 되었다.

제3차 동거정부는 본질적으로 불필요하고, 전술적 실수에 의해 생성된 동거 정부였다. 그래서 의회를 해산했던 시라크는 스스로 대통령의 권위를 약화시킨 결과로 인해 유명무실한 국가수반이 되었다. 시라크는 이 정부를 ‘마비 정부’라 불렀는데, 실제로 그는 의회 내에서 대통령으로서의 직무를 수행하는 데 어려움이 많았다. 이때, 시라크의 정치적 영향력은 미미하였고 좌파 정부의 개혁 정책에 어떠한 거부권도 행사하지 않았다. 더욱이, 시라크는 자신의 정치적 기반인 RPR의 통제권도 상실하게 되었다. RPR의 공식적 지도자를 뽑는 선거에서 필립 세권이 승리했던 것이다. 이로 인해 시라크는 이중의 동거(double cohabitation)을 감당해야만 했다. 한편으로는 사회당의 수상인 조스팽과, 또 다른 한편으로는 세권과 동거를 해야 했던 것이다(Safran, 1998:189).

한편, 조스팽은 이전의 두 번의 동거정부하의 경험이 준 교훈을 잊지 않았다. 조스팽은 대통령인 시라크가 동의하지 않을 가능성이 높은 법안으로 모험을 하지 않고 개혁에 있어서 시라크와 협력했다. 그러나 조스팽과 시라크는 근본적으로 2002년 대통령선거에서 경쟁자였다. 그래서 시라크는 조스팽의 정책 가운데 주35시간 노동법과 같은 것들을 비판했다(Stevens, 2003: 96).

2002년 4월, 조스팽은 대통령 선거에 출마했지만 제일차 선거에서 시라크와 장 마리 르퐁에게 패했다. 극우파인 르퐁이 16.86%을 얻었고, 조스팽이 16.18%을 획득했다. 그리고 현직대통령인 시라크가 19.88%를 득표했다. 극우파 르퐁이 조스팽을 이긴 것은 많은 사람들에게 충격을 안겨주기에 충분했다. 그 결과 결선투표에서는 많은 대중들이 시라크를 지지했다. 결국 시라크는 대통령 선거에서 승리했고, 2002년 6월에는 의회선거에서 우파의 승리를 만들어냈다. 우파인장 피에르 라파랭을 수상으로 임명하며 제 3차 동거정부가 끝났다.

한편, 2000년에 당시 대통령이었던 시라크는 제5공화국 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 단축하여, 의원의 임기와 맞도록 하는 헌법 개정안을 내놓아 국민투표를 통해 통과시켰다. 이로 인해, 좌우 동거 정부의 성립 가능성은 낮아졌다.

## IV. 프랑스 동거정부가 한국에 주는 시사점

### 1. 의회주의 전통의 부재

이제 프랑스의 헌정체제와 동거정부의 경험이 한국의 분권형 대통령제 개헌에 주는 시사점을 살펴보자. 한국의 정치제도는 미국보다는 프랑스에 훨씬 가깝다. 대통령의 임기가 5년으로 단임제이며 국회의원의 임기는 4년이기 때문에 프랑스의 동거정부가 나타나게 되었던 상황과 비슷한 제도적 요인을 가지고 있다. 그렇기에 시라크 대통령이 대통령의 임기를 의원의 임기와 같은 5년으로 줄인 것처럼 한국에서도 대통령과 국회의원의 임기와 선출시기를 맞추기 위한 개헌이 논의된다. 하지만 한국과 프랑스에는 본질적인 차이가 존재한다. 프랑스는 제3·4 공화국의 경험을 통해 의회주의의 전통이 뿌리 깊게 박혀있다. 의회의 내각불신임제도는 구체적인 제도적 예가 된다. 그렇기 때문에 프랑스의 경우 제1차 동거정부가 나타나게 될 때 우파의 주장을 미테랑이 완전히 무시할 수 없었고 시라크를 수상으로 임명할 수밖에 없었다. 한국 역시 국회의 국무위원 해임건의권이나 탄핵소추권이 행정부건제의 수단으로 사용될 수 있다. 하지만 해임건의권은 강제성이 없고, 탄핵소추 역시 헌법재판소의 판결에 의해 결정되므로 프랑스의 내각불신임제도만큼 강력한 대통령 견제수단이 될 수가 없다.

한편, 이러한 의회주의의 전통을 지탱하는 것은 이념적으로 분명하게 구분될 수 있고 상당한 역사적 전통을 가지고 있는 정당들이다. 좌파와 우파의 이념적 분립이 분명한 것이다. 반면에 한국의 경우 이념보다는 지역성이 정당을 구별 짓는 중요한 잣대가 된다. 이념적 분립은 매우 약한데, 가장 큰 원인은 한국전쟁의 경험과 남북한 대치상태로 인한 진보적 사상에 대한 거부반응으로 인한 좌파세력의 약화이다. 그로 인해 한국의 경우 의회주의의 전통이 매우 약하다. 처음 건국헌법당시부터 대통령제와 의원내각제적 요소가 섞여 있었는데, 이승만이 대통령이 되어 독재로 치달으며 의회주의는 약화되다가 4.19혁명으로 등장한 제2공화국은 5.16 쿠데타로 인해 붕괴되었다. 그로 인해 한국은 의회주의의 전통이 제대로 생성될 수가 없었다.

그럼에도 계속적으로 국무총리가 제도적으로 존속되어온 이유는 대통령의 필요에 의해서였다. 국무총리들은 프랑스에서 대통령과 수상의 관계가 종속관계로 연결되어 있을 때와 동일한 권력관계가 계속적으로 유지되어 왔다. 따라서 국무총리는 대통령이 정치적 위기를 겪을 때 희생양의 역할을 주로 해왔던 것이다. 결국 한국과 프랑스의 가장 본질적인 차이점은 의회주의 전통의 부재이다.

이런 점을 가장 극명하게 보여주는 사례가 바로 소위 ‘삼당합당’이다. 한국의 여소야대 상황 중에서 분점정부나 동거정부 상황과 가장 유사할 뿐만 아니라 여소야대 상황이 국민적 정당성을 획득하고 있었던 시기가 바로 1988년의 제

13대 국회의원 총선거이다. 13대 총선은 여러 가지로 많은 의미를 띠고 있었다. 우선 1987년 6월 항쟁을 통해 권위주의 정부로부터 쟁취해낸 대통령 직선에서 김대중, 김영삼 두 후보의 난립으로 인해 대통령 선거에서 패한 이후에 벌어진 선거였다. 민주화의 최후단계는 민주화세력이 국민의 힘으로 쟁취해낸 선거에서 최종적으로 승리하는 것이다. 하지만 양김씨의 분열은 두 후보 합쳐 과반수가 넘는 득표를 했음에도 불구하고 패배하였던 것이다. 1988년의 선거는 이런 상황에서 민주화의 완성을 위한 새로운 기회를 제공했다. 선거정치학에서 중시되는 개념 중의 하나가 바로 뒤베르제의 법칙인데 1988년의 선거는 중요한 예외 중의 하나이다.<sup>15)</sup> 1988년의 선거는 지역을 기반으로 한 투표로 인해 야당인 민주당, 평민당, 공화당이 과반수이상 득표하고 다당제가 형성되었으며 야삼당의 연합이 국회를 지배하게 되었다. 이 상황은 미국으로 보면 분점정부 상태이며, 프랑스 기준으로 볼 때 국무총리를 야삼당의 대표 중에서 임명할 경우 동거정부의 형태를 띤다. 이러한 결과는 지역주의라는 문제를 내포하고 있기는 했으나 좌절된 민주화의 완성을 위한 국민들의 전략적 투표의 결과라고 할 수 있었다. 따라서 야당들의 협력여부에 따라 민주화의 완성을 볼 수도 있었다.

하지만 한국의 경우 분점정부는 삼당합당이라는 기형적 형태로 해소되었다. 이것은 의회주의 원칙을 파괴하고 대의정치에 대한 불신을 높이는 행위였다. 반면에 프랑스의 동거정부는 대통령과 수상간의 견제와 균형을 통해서 의회주의 전통을 지켜나가면서 대통령은 국방과 외교정책을 담당하고 수상은 국내정책을 책임진다는 기본원리를 제도화시켰다. 한국에서 대안으로 제시되고 있는 분권형 대통령제는 내용적으로 보면 프랑스의 동거정부하의 정책분담과 거의 같은 내용을 띠고 있다. 하지만 분권형 대통령제는 프랑스의 동거정부 사례에서 드러나는 것처럼 의회주의의 전통이 뿌리 깊게 박혀있을 때 실질적 운영이 가능하다. 그러나 한국의 경우에는 삼당합당의 사례나 여소야대 상황에서의 의원 빼가기 등이 보여주는 것처럼 여전히 의회주의의 뿌리는 깊지 못하다.

따라서 한국이 제왕적 대통령제의 폐단을 극복하고 좀 더 민주적인 행정을 수행하기 위해서는 의회주의를 비롯한 정치적 민주화의 정도를 높여야만 한다. 그런 면에서 6.2 지방선거 결과는 분권형 대통령제 정착과 민주화의 심화를 위

15) 뒤베르제의 법칙은 프랑스의 정치학자 모리스 뒤베르제가 그의 저서 정당론(1951)에서 각국의 선거제도와 정당수 간의 관계에 관해 제안한 것이다. 먼저 뒤베르제의 법칙은 단순 다수제는 양당제와 친화성이 존재한다는 것이다. 뒤베르제의 가설은 결선 투표제와 비례대표제는 다당제와 친화성이 존재한다는 것이다. 양당이 경쟁하는 선거에서 군소 정당이나 군소후보가 있다고 해도 유권자가 당선가능성이 있으면서 자기가 진정으로 선호하는 정당 또는 후보와 정책적으로 유사한 쪽에 투표하는 전략적 투표에 의해 군소정당(후보)은 쇠퇴할 수밖에 없기 때문에 양당제가 강화된다고 봤다. 뒤베르제의 법칙과 뒤베르제의 가설은 선거제도설정과 투표행위 분석에서 가장 중요한 개념이다(Cox, 1997; Taagepera and Shugart, 1989).

한 실험과 훈련의 장을 제공하며 현정부의 거버넌스의 적응과 변화를 요구한다. 첫 째는 이명박 정부 최대의 국책사업인 4대강 사업에 대해 공식적으로 반대하고 있는 지방정부의 주장들의 당선이다. 요컨대 특히 미국에서 주로 논의가 되는 지방정부가 정책의 비토점(veto points)이 되는 현상이 본격적으로 한국에서 등장하게 된 것이다. 둘째는 지방의회와 다수당과 해당 지방정부의 장이 서로 다른 정당 출신이 된 분점정부가 여러 곳에서 나타났다. 따라서 이런 상황에서는 분점정부가 효율적이냐 비효율적이냐를 논하는 것은 별로 의미가 없다. 중요한 것은 주어진 분점지방정부 상황에서 분점정부의 단점은 최소화하고 장점은 최대화하는 것이다. 그것은 프랑스 5공화국 체제를 지탱하고 있는 정파간 공존과 공생의 논리, 대화와 협상을 통한 수용의 정치, 민의를 수렴하고 독재에 저항하는 민주적 문화를 계속적으로 발전시키는 것을 통해 가능하다. 이런 과정에서 단순히 법적인 형식적 제도로서의 분권형 대통령제가 아니라 실제적인 정치문화로 정착된 분권형 대통령제가 가능해질 것이다.

## 2. 대통령선거제도의 개선: 결선투표제의 도입

신제도주의의 유행으로 인해 제도가 행위자의 선호와 행동양식에 영향을 미치는 것은 매우 중시되는데, 특히 선거제도로 인해 정치적 지형이 바뀐 예는 매우 많다. 1970년도 칠레의 대통령선거는 사회주의자 아옌데를 대통령으로 선출했다. 비록 그는 36.3%의 지지밖에 얻지 못했지만 중도파와 우파의 다른 두 후보를 간발의 차로 눌렀기 때문에 대통령에 당선되었다. 아옌데 정부는 이후 쿠데타에 의해 붕괴되었는데 만일 선거제도가 달랐다면 칠레의 역사가 바뀌었을 것이다(Taagepera and Shugart, 1989). 불행히도 칠레의 사례는 한국에게도 그대로 적용된다. 제3의 물결(Huntington, 1993)이라고 불리는 1987년의 민주화과정에서의 대통령선거결과는 아주 중요한 전환점이었다. 당시 한국의 대통령 선거제도가 달랐다면 역사는 지금과는 매우 달랐을 것이다. 그것이 지금 우리가 프랑스의 결선투표제에 관심을 가져야할 이유이다.<sup>16)</sup> 또한, 결선투표제는 1987년의 상황과는 다른 의미에서 현재적 의미를 가지고 있다.

프랑스의 결선투표제는 5공화국헌법에서 처음부터 채택되지 않았다. 1958년 선거인단에 의해 초대 대통령이 된 드골은 1962년 국민투표를 통해 대통령직선제와 결선투표제를 구현했다. 내용을 보면, 1차 선거에서 한 후보가 과반수를 얻지 못하면 15일 후 결선투표를 실시한다. 1차 투표의 최다 득표자 2인이 결선

16) 결선투표제는 프랑스 이외에도 여러 국가들이 채택하고 있는데 프랑스의 식민지였던 아프리카 국가들 즉, 콩고, 가봉, 몰리, 토고 등이 첫 번째 부류이다. 한편 1980년대 동유럽 사회주의 붕괴이후 등장한 국가들 중 많은 국가가 결선투표제를 채택했다. 러시아, 벨로루시, 우크라이나 등이 그 예이다(이준한, 2007a:92).

을 벌여 상대다수자를 선출하게 되는데 이러한 과정을 통해 당선된 후보자는 50%이상의 지지를 획득하게 된다. 프랑스의 경우 좌우 대립이 심한 다당제를 유지하고 있기 때문에 극우에서 극좌까지 아주 다양한 이념적 스펙트럼을 보이고 있다. 그 결과 1차 투표에서 과반수를 얻기가 현실적으로 어렵다. 하지만 결선투표는 1차 투표 후 정당간 협상과 거래를 통해 이념적 양극화를 공고하게 한다. 동시에 결선투표과정의 후보자간 제휴와 협상이 의회의 기반구축을 용이하게 함으로써 정국 안정의 기능을 수행한다<sup>17)</sup>(석철진, 1997: 325-327).

프랑스의 주요정당들은 결선투표제에 맞추어 다양한 전략을 사용하는데 그 성질상 대통령선거와 의회선거에서는 달라질 수밖에 없다. 먼저 프랑스의 의회선거는 각 정당들의 전략이 네 종류로 나타난다. 첫째는 1차 투표에서 상대적 지원을 극대화한다. 둘째는 1차 투표에서 상대적 지원을 극대화하거나 결선투표에서 지원을 확장한다. 셋째는 상대적 지원을 결선투표에서 극대화시킨다. 마지막으로 1차 투표와 결선투표에서 제한된 소수의 승리를 겨우 획득하는 것이 있다. 하지만 대통령 선거는 의회선거와는 차이가 있는데 여기에는 오직 한 명의 승리자만이 존재하기 때문이다. 따라서 의회선거와는 차별적인 전략과 행동이 나타나게 되고 제휴와 협상이 더 활발해진다(Schlesinger and Schlesinger, 1998). 그 결과 소선거구제 형태였다면 단순한 패배자에 불과했을 정당 예를 들면 공산당의 경우, 결선투표의 승리를 원하는 사회당과의 협상에서 실제 득표율에 비해 유리한 협상력을 행사했다. 요컨대 한국의 대통령 선거에 결선투표제를 도입할 경우 여러 가지 이점이 있다. 첫째는 궁극적으로 당선된 후보자는 50%이상의 지지를 획득하게 되어 정당성이 높아진다. 둘째는, 상대적으로 소수의 지지를 받는 정당들이 협상력을 가지고 연합과 제휴에 참여할 수 있다. 셋째는 소수 정당을 지지하는 유권자들의 투표를 독려하여 투표율을 높일 수가 있다.

한국의 대통령 선거의 투표율을 보면 결선투표제의 도입을 대안으로 고려할 만하다. 현행 대통령선거의 가장 큰 문제점은 오직 한명의 승리자만이 존재하므로 전략적 투표행위(strategic voting)를 조장하게 되어 뒤베르제의 법칙을 강요한다는 점이다. 그러면 뒤베르제의 법칙이 한국에서는 어떻게 나타나는가를 볼 필요가 있다. <표 2>는 민주화이후 치러진 대통령선거의 결과이다.

17) 이론적인 측면에서 네 가지 긍정적 제도적 효과가 있다(이준환, 2007a:95-98). 첫째, 당선자의 정치적 정통성을 향상시키고 대의 민주주의의 질을 제고시킨다. 둘째, 제2차 라운드가 유권자에게 자신의 결정을 재고해볼 수 있는 기회를 제공해 사르트리가 말한 ‘지적인 선택(intelligent choosing)’을 가능하게 한다. 셋째, 극단적인 정당의 집권 가능성을 줄이는 반면 중도적인 정당의 집권가능성을 높이도록 기여한다. 넷째, 제1차 라운드에서 살아남은 최상위 두 후보와 탈락한 후보들 사이에 정책협상과 선거연합을 제도적으로 촉진시킨다.

〈표 2〉민주화 이후 대통령선거의 결과(13대-17대)

대선 회차 및 일자	유권자수 (명)	투표자수 (명)	투표율 (%)	당선자 및 득표수	당선자 득표율 (%)	2위 득표자 및 득표수	2위 득표율 (%)
(13) 87.12.16	25,873,624	23,066,419	89.2	노태우 8,282,738	35.9	김영삼 6,337,581	27.5
(14) 92.12.18	29,422,658	24,095,170	81.9	김영삼 9,977,332	41.4	김대중 8,041,284	33.4
(15) 97.12.18	32,290,416	26,042,633	80.7	김대중 10,326,275	39.7	이회창 9,935,718	38.2
(16) 02.12.19	34,991,529	24,784,963	70.8	노무현 12,014,277	48.5	이회창 11,443,297	46.2
(17) 07.12.19	37,653,518	23,683,684	62.9	이명박 11,492,389	48.5	정동영 6,174,681	26.1

자료: <http://info.nec.go.kr>(2010년 2월 검색)을 토대로 구성

<표 2>를 통해 중요한 사항들을 확인할 수 있다. 첫째, 13대부터 17대까지 단 한명의 대통령도 과반수 득표를 한 적이 없다. 이것이 대통령의 정당성과 권위를 약화시킨다는 점은 두말할 나위가 없다. 둘째, 1987년 민주화이후 국민의 손으로 쟁취한 대통령 직선제에서의 투표율이 지속적으로 하락해왔다. 제 13대 대통령선거의 투표율은 89.2%로 가장 높았다. 한국정치를 상징했던 김영삼과 김대중이 대선에 나왔던 14,15대까지만 해도 80%가 넘는 투표율이 나왔다. 하지만 이후 계속적으로 하락하여 17대 대통령 선거에서는 62.9%로 투표율이 하락했다. 결국 17대 대통령선거에서 당선된 이명박은 전체 유권자의 3분의 1도 안 되는 지지를 받았다. 이것은 대통령의 권위에 심각한 장애요인이 될 수도 있다.

갈수록 낮아지는 투표율은 지지하는 후보의 당선가능성이 낮을 경우 오히려 투표를 포기하는 경향이 존재한다는 것을 의미한다. 특히 17대 선거의 경우 이미 선거전에 한나라당 후보가 대통령이 된다는 것이 거의 확실한 상황에서 대통령선거가 이루어졌다. 그 결과 1위인 이명박 후보와 2위인 정동영 후보의 득표차가 아주 크게 나타났는데, 과거 민주당 후보의 득표율을 고려할 때 투표포기의 명시적 예가 된다. 이런 상황에서 대통령선거에 결선투표제를 도입하는 것은 과반수 지지를 받는 당선자를 선출한다는 것과 소수정당 지지자들의 투표율을 높일 수 있다는 점에서 매우 바람직하다. 그런데, 프랑스식 결선투표의 도입은 과도한 비용 소요가 가장 큰 단점이며, 한국 사회의 다원화 경향을 고려할 때 절대다수의 지지를 얻기가 매우 어렵다는 비판이 있다. 그래서 과반수를 완화해서 헌법연구자문위원회는 결선투표의 경우 총 유효투표수의 40%를 바람직한 기준으로 제시했다. 실제로 코스타리카, 에콰도르 등의 중남미 국가들은 완화된 결선투표제를 도입하고 있다(헌법연구자문위원회, 180). 그런데 결선투표제



의 도입이 투표율과 정통성을 높인다고 보장할 수는 없다.<sup>18)</sup> 프랑스의 경우, 결선투표제는 극우파 르팽의 영향력을 배제시키고 시라크의 정통성을 강화시키는 긍정적인 역할을 했지만 중남미에서는 오히려 혼란을 가중시키기도 했다. 이러한 본질적인 차이의 원인은 제도보다는 정치문화적 차이에 있다. 프랑스는 이념적으로 분명한 좌우의 구분과 의회주의의 전통이 기본적 토대가 되고 있지만, 중남미는 의회주의 전통의 부재, 정당의 파편화 등이 부정적 결과를 낳은 것이다. 불행히도 한국은 이점에서 프랑스보다는 중남미에 더 가깝다. 따라서 단순한 결선투표제의 도입이 모든 문제를 해결할 수는 없으므로, 의무투표제와 같은 다른 제도의 보완이 병행될 필요가 있다.<sup>19)</sup>

## V. 결 론

현행 대통령제의 문제점은 정치·행정 전방에 악영향을 끼치고 있다. 대통령의 단임제와 국회의원의 임기와의 차이로 인해 발생하는 문제는 대통령과 국회의원의 임기를 동일하게 하고 연임을 허용하는 것으로 해결할 수 있다. 더 큰 문제로 지적되는 제왕적 대통령제에 대한 대안으로서 ‘분권형 대통령제’ 추진은 소속 정당과 상관없이 상당한 지지 세력이 구축되어 있다. 그래서 분권형 대통령제의 성공적인 사례인 프랑스의 제도를 도입하려는 시도가 있는데, 한국은 프랑스와 달리 뿌리 깊은 의회주의의 전통이 존재하지 않는다. 따라서 분권형 대통령제를 통해 제왕적 대통령제의 폐단을 개선하려는 시도는 의회주의를 비롯한 정치적 민주화의 정도를 심화시키는 작업이 전제되지 않는다면 성과를 얻기 어렵다. 특히 6.2 지방선거에서 드러난 결과는 분점정부와 지방정부의 거부점

18) 중남미 국가의 결선투표제를 보면 오히려 정치적 정통성이 약화되고 정당체제를 파편화시키는 경향이 존재한다. 결선투표제가 최종 당선자의 정통성을 가장 강화시키는 경우는 1차투표의 1위후보가 결선투표에서 과반수를 득표할 때인데, 중남미의 실례를 보면 1차투표 1위후보자가 최종 승리를 못하고 결선투표의 투표율이 하락하는 경우가 비교적 자주 일어났다. 결선투표는 유권자에게 추가비용을 발생시키므로 기권하는 것이 오히려 합리적인 선택이 되는 것이다(이준한, 2007a:91-125).

19) 투표율을 높이는 수단으로 의무투표제가 논의된다. 의무투표제의 폐지와 동반되는 투표율의 급하락 현상이 그 효과를 입증한다. 네덜란드에서는 1967년 의무투표제가 폐지된 후 바로 16%포인트 투표율이 하락했고 그 후 평균적으로 10%포인트나 낮아졌다(이준한, 2007b:216-217). 의무투표제에 대해 찬반양론이 대립하고 있는데, 헌법연구 자문위원회에서는 의무투표제를 헌법에 명시하지 않기로 했다(헌법연구 자문위원회, 306-307). 이 점에 대해 본인은 투표행위를 과정에 따라 유권자의 의무와 유권자의 권리로 분리하는 “수정된 의무투표제”의 대안을 제시하고 싶다. “수정된 의무투표제”는 독립된 다른 논문에서 논할 계획이다.

역할이 피할 수 없는 것임을 역설하므로 정파 간 공존과 공생의 논리, 대화와 협상을 통한 수용의 정치를 축적해나가야 한다.

한편 선거제도는 유권자와 정당의 선호와 행동양식에 영향을 미치므로 대통령선거에 결선투표제 도입을 고려해야 한다. 결선투표제의 도입은 최근 한국의 대통령선거에서 보이고 있는 투표율저하, 대통령당선자의 정당성 약화, 소수정당 지지자들의 투표의욕 감퇴와 같은 문제점의 해결수단이 될 수 있다. 다만 결선투표제 도입이 프랑스와 같은 성공보다 중남미와 같은 혼란을 야기할 수도 있으므로 이를 보완하기 위한 의무투표제의 병행을 고려할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 연합뉴스 2009년 11월 06일. 홍준표 “분권형 대통령제로 개헌해야”.
- 중앙일보 2009년 12월 03일 (목). 안상수 원내대표, ‘분권형 대통령제’ 개헌 역설.
- 권영성 (1995) 헌법학 원론. 서울: 법문사.
- 김영태. (2004). “독일과 프랑스의 권력구조 비교” 진영재 편. 한국 권력구조의 이해. 파주: 나남.
- 김현조. (2009). 지방자치론. 서울: 대영문화사.
- 박찬우. (2004). “대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론” 진영재 편. 한국 권력구조의 이해. 파주: 나남.
- 박철언. (2002). “헌법을 통해본 제왕적 대통령제” 동아시아연구원 대통령개혁연구팀 이수현 편. 대통령의 성공조건 II. (재)동아시아연구원.
- 석철진 (1997). “프랑스의 권력구조” 국제평화전략연구원 편. 한국의 권력구조논쟁 1. 서울: 도서출판 풀빛.
- \_\_\_\_\_ (2000). “프랑스 이원집정제의 합리적 수용의 정치” 박호성·이종찬 외. 한국의 권력구조논쟁 2. 서울: 도서출판 풀빛.
- 이재원 (2007). 대한민국의 국무총리. 파주: 나남.
- 이준한 (2007a). “결선투표제의 목적과 결과의 불일치” 이준한. 개헌과 민주주의: 한국적 정치체도의 비교 연구. 파주: 한울 아카데미.
- \_\_\_\_\_ (2007b). “의무투표제와 투표 참여의 향상” 이준한. 개헌과 민주주의: 한국적 정치체도의 비교 연구. 파주: 한울 아카데미.
- 임도빈 (2002). 프랑스의 정치행정체제. 서울: 법문사.
- 임성호 (2003). “미국 의회-대통령 관계의 변화와 지속성: 대통령 반대당의 영향력을 중심으로” 미국정치연구회 편. 전환기 미국정치의 변화와 지속성. 서울: 도서출판 오름.

- 장 훈 (2010a). “대통령제와 여소야대: 불안정성의 정치사회적 기원” 장훈. 20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사. 파주: 나남.
- \_\_\_\_\_ (2010b). “대통령의 두 얼굴: 제왕적 대통령과 레임덕 대통령” 장훈. 20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사. 파주: 나남.
- 조흥식 (1998). “헌법공학의 성공사례: 프랑스 제5공화국”. 박기덕 편. 민주주의와 정치제도. 성남: 세종연구소.
- 하연섭 (2003). 제도분석: 이론과 쟁점. 서울: 다산출판사.
- 함성득 (2009). 한국대통령제의 발전과 권력구조 개편: ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입에 관한 소고, 서울대학교 법학 50(3): 203-234.
- 황태연·박명호 (2003). 분권형대통령제 연구. 동국대학교 출판부.
- 헌법연구자문위원회 (2009). 헌법연구자문위원회 결과보고서.
- 최선근 (1998) “미국의 정치체제와 정치안정”. 박기덕 편. 민주주의와 정치제도. 성남: 세종연구소.
- Cox, Gary (1997). Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems. New York: Cambridge University Press.
- Dreyfus, Françoise (1990). The Control of Governments. In Peter Hall, Jack Hayward and Howard Machin (eds.), Developments in French Politics, 133-151. London: Macmillan.
- Duverger, Maurice (1954). Political Parties. New York: Wiley.
- Elgie, Robert. (1993). The Role of the Prime Minister in France, 1981-1989. New York: St, Martin's Press.
- \_\_\_\_\_ (2001). “Divided Government French-Style”. In Robert Elgie(ed.), Divided Government in Comparative Perspective, 106-126. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter and Rosemary C. R. Taylor. (1996). “Political Science and the Three New Institutionalism.” Political Studies 44:936-57.
- Huntington, Samuel (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and London: University of Oklahoma Press
- March, James and Johan Olsen (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” American Political Science Review 78:734-49.
- Mayhew, David (1991). Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990. New Haven: Yale University Press.
- Pierce, Roy (1973). French Politics and Political Institutions. New York: Harper & Row.

- Safran, William (1998). *The French Polity*. New York: Longman.
- Schick, Allen (2000). "A Surplus, If We Can Keep It." *The Brookings Review* 18(1).
- Schlesinger, Joseph and Mildred Schlesinger (1998). "Dual-Ballot Elections and Political Parties: The French Presidential Election of 1995", *Comparative Political Studies*. 31(1):72-96.
- Schlesinger, Arthur (1973). *The Imperial Presidency*. New York: Houghton Mifflin.
- Stevens, Anne (2003). *Government and Politics of France*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven and London: Yale University Press.
- Thody, Philip (1998). *The Fifth French Republic: Presidents, Politics and Personalities*. New York: Routledge.
- Weaver, Kent. and Bert Rockman. (1993). "When and How Do Institutions Matter?" In Kent Weaver and Bert Rockman (eds.), *Do institutions matter?* Washington D. C.: The Brookings Institution.

## Abstract

# A Korean Constitutional Revision for A Decentralized Presidential System and the Implication of French Cohabitation

Dong-ho Han

The Korean presidential system has been criticized as: 1) an imperial presidency, 2) its inability to hold a president politically responsible, 3) the possibility of divided government owing to difference in the terms between the president and the members of the assembly. Thus, a decentralized presidential system is suggested as an alternative. As for France, operating such a system successfully, cohabitation has taken place on the basis of the tradition of parliamentarianism. Korea, however, does not have such a tradition as the typical example of the “merger of three parties” manifests. Therefore, the introduction of a decentralized presidential system requires the maturation of democracy such as through a deep-rooted parliamentarianism, which could be adaptation to newly divided local governments. Besides, the introduction of a dual ballot in presidential elections is desirable in order to solve problems such as decreasing voter turnout, decreasing legitimacy of the elected president, and a decline in voting will of the supporters of minor parties. However, this is not enough. Since problems with the dual ballot have emerged in Latin America, it is necessary to introduce newly adjusted compulsory voting at the same time.

**[Key words: imperial presidency, decentralized presidential system, divided government, French cohabitation, dual ballots in presidential election]**