

〈논 문〉

## 현행 대통령제에 관한 몇 가지 생각

— 우리 헌정사의 경험을 반추하면서 —

申 宇 澈\*

### I. 의원내각제와 대통령제의 미궁 사이

#### I-1. 제도와 인간 (I)

“정부형태에 관해서는 바보들이나 논쟁하게 하라. 가장 잘 통치된 정부가 가장 훌륭한 정부이거늘!”<sup>1)</sup> — 미국헌정사에서 가장 중요한 문헌으로 평가되는 페더럴리스트 페이퍼의 한 귀퉁이에서 Alexander Hamilton이 인용한 이 싯귀는, 오늘날 우리로 하여금 제도와 인간의 문제를 다시한번 고민하게 만든다. 우리의 정부형태문제를 논의함에 있어서도, 과연 수많은 논자들은 이 싯귀가 암시하는 바처럼, 제도보다는 인간이란 요소 쪽으로 기울어지곤 하기 때문이다. 제도 그 자체를 인간으로부터 완전히 떼어내어, 무슨 고장난 기계인양 이를 물화된 대상으로 삼아 해부하고 분석하는 방법론은, 19세기적 자연과학정신이 낳은 “실증주의”의 일개 편집증일 따름이리라 (“법기하학자의 피라미드” [H. Kelsen]). 그리하여 이에 대한 반사로서 인간정신의 주체적 작용에 객관적 제도를 종속시키려는, 인간의 존재 그 자체를 직시하는 “실존주의”적 사고방식이 20세기를 풍미하였던 것이리라 (“인간의 결단” [C. Schmitt]과 “정신적 가치” [R. Smend]). 하지만 헌법학을 공부하는 우리는, 당위와 존재의 인식론적 양분법이 현실세계에 그대로 통용될 수 없음을 잘 알고 있는 우리는, 제도와 인간의 존재론적 양분법 또한 적절한 방법론이 못된다는 점을 충분히 깨닫고 있다. 일단 생성된 제도의 틀 안에서 그것을 운용하는 인간들이 구체적 내용을 새로이 생성해 나아가는 것(“Das Werdende im Gewordenen”<sup>2)</sup>), 그것이 바로 정부형태론에 있어서 제도와 인간의 관계를 파악하는 올바른 관점이라고 생각하기 때문이다.

\* 서울대학교 法學研究所 特別研究員

1) *The Federalist*, no. 68. C. Rossiter(ed.) (1961), 414쪽.

2) Heller, Hermann, “Staatslehre”(1934), in: ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. III, 2. Aufl., J. C. B. Mohr: 1992, 146쪽.

## I-2. 헌정사에서 (I)

우리 헌법의 어버이들이 대통령제를 선택했을 때에 가장 고심했던 두 가지 문제는 ① 대통령이 독재화하지 않을까 하는 점과 ② 대통령과 국회의 불가해한 대립상황이 초래되지 않을까 하는 점이었다.<sup>3)</sup> 대통령제의 이 두 가지 단점은 머지않아 현실화되었다. 건국초 대통령제를 주장했던 이승만과 의원내각제를 주장했던 한민당의 힘겨루기는 결국 건국헌법에서 대통령제의 모습으로 나타났거니와, 국회내에서 정당지지기반을 갖추지 못한 가부장제적 대통령은 국회의와의 마찰을 해결할 방법이 없었기에, 중당에는 대통령 선출방법의 변경(간선→직선)과 임기의 변경(중임제한철폐)이라는 변칙을 통하여 독재의 길로 나아갈 수밖에 없었던 것이다.<sup>4)</sup> 반면 4·19 직후 의원내각제로 정부형태를 전환하면서 우리 헌법의 어버이들이 가장 고심했던 두 가지 문제는 ① 정부불신임의 남발로 정국의 불안이 초래되지 않을까 하는 점과 ② 이와 정반대로 정당을 장악한 국무총리가 다수당의 독재를 자행하지 않을까 하는 점이었다.<sup>5)</sup> 그러나 헌법에 장치된 여러 안전판들에도 불구하고,<sup>6)</sup> 대한민국 초

- 
- 3) 이 가운데 특히 문제로 제기되었던 점은 후자였다. 예컨대 유진오, **헌법기초회고록**, 일조각 1980, 64쪽: (이승만과 유진오의 대화) “대통령제헌법을 채택한 나라 중에 별탈 없이 잘 되어 나가는 나라는 미국뿐입니다. 미국식 대통령제를 쓰고 있는 중남미제국에서는 국회와 정부의 대립상태를 합헌적으로 해소할 길이 없어서 특하면 쿠데타 아닙니까.” 또한 헌정사자료 제1집, **헌법개정회의록**(제헌의회), 국회도서관 1967, 107쪽: (유진오 전문위원의 설명) “국회와 정부와 의견을 달리하는 경우에는 이것을 적당하게 조절하는 길이 적어도 법제상으로 없는 것입니다. 그것이 격화해서 국회의 의사와 정부측 의사가 전연 배치되는 경우가 되어도 정부는 국회의 해산권이 없고 국회는 정부에 대한 불신임권이 없으므로 그것을 법제상 조화할 수 없다는 것이 대통령제의 가장 큰 약점이라고 볼 수 있겠습니다.”
- 4) 헌법심의위원회 제3차 전문위원회의록(1962. 7. 26), **헌법개정심의록** 제1집, 대한민국국회 1967, 224쪽: (유진오 전문위원의 발언) “대통령과 정부가 대립이 되었을 때에 …… 아까 미국에서 과거에 어떤 대통령 때에 비토를 여러 번 해서 국정이 완전히 마비상태에 빠져 있었다는 말씀을 했는데 이대통령께서 역시 처음 6·25가 나가지고 정치과동이 있을 때에 우리나라에도 그러한 현상이 나타났던 것입니다. …… 처음에 이대통령으로서 어떻게 할 도리가 없었습니다. 국회에서는 사사건건 정부에서 하는 일을 반대를 하고 사실상 마비상태에 빠져 있었던 것입니다. 그렇게 마비상태에 빠져있게 되니까 그래서 안되겠으니가 이대통령도 독재화한 것입니다.”
- 5) 헌정사자료 제5집, **헌법개정회의록**(제4대국회), 국회도서관 1968, 45쪽: (정헌주 헌법개정안 기초위원장의 제안이유 설명) “둘째는 내각제로 개정하는 데 있어 가지고는 그것이 정당에 의한 정치체도가 되는데 정당에 의한 정당정치를 실시하는 데 있어 가지고 어떻게 하면 다수당이 범할 수 있는 전제에 대해서 소수를 보호할 수 있을 것이냐 …… 셋째로는 내각책임제에 있어 가지고 운명적인 문제가 되어있는데 국회의 불신임에 대해 가지고 정부를 어떻게 보호하느냐 말하자면 국회 불신임에 대해 가지고 정부의 불안정을 어떻게 배제할 수 있느냐 하는 것이 그 중요한 문제의 하나였습니다.”
- 6) 정국불안의 대비책에 관해서는 **헌법개정회의록**(각주 5), 223쪽: (박세경 의원의 토론) “국회가 정부를 불신임결의를 했을 때에는 정부는 언제든지 국회를 해산할 수 있도록 조건 없이 균형을 맞춰 가지고 그래서 정부와 국회가 권력의 균형을 잃지 않고 있는 까닭으로 해서 정국이 안정이 되 …… 리라고 확신하는 것입니다.” 한편, 수상독재의 대비책에 관해서는 **헌법개정회의록**(각주 5), 224-225쪽: (박세경 의원의 토론) “국회가 다수당과 …… 다수 의원과 국무총리가 결탁을 해서 독재를 한다고 하더라도 우리 헌법에서는 사전검열과

유의 의원내각제 정부는 결국 정국불안을 초래하여, 급기야는 5·16 군사쿠데타의 희생양이 되고 말았다. 그리하여 대통령제에서 의원내각제를 거쳐 대통령제로 복귀하게 되는, 향후 한국형 대통령제의 원형을 형성하게 되는 1962년헌법의 심의과정에서는 ① 정당제도의 미성숙(의원내각제 반대),<sup>7)</sup> ② 안정적 산업화추진(대통령제 찬성)<sup>8)</sup>이라는 두 요소가 결정적으로 작용하였던 것이다.

### I-3. 헌정사에서 (II)

9차례에 걸친 개헌이 모두 정부형태의 변형에 초점이 맞추어져 있었다는 점에서 현실정치에 농락당한 대한민국 헌정사의 기구한 운명을 한탄할 수도 있겠다. 정부형태의 시험장이라 불려도 좋을 만큼 다양한 정부형태들을 비교적 단기에 경험하였다는 점에서, 우리 헌법학자들로서는 풍부한 연구소재들을 제공받은 것으로 위안을 삼을 수도 있겠다.<sup>9)</sup> 하지만 우리 헌정사에 있어서 정부형태에 관한 경험들은, 바로 그 단기성으로 말미암아, 이들을 헌법이론적으로 일반화하기에는 무리가 따른다. 뿐만 아니라 그 경험들은 정부형태에 있어서 제도 자체에 대한 오도된 선입견을 우리 국민들, 나아가 우리 정치가들·헌법학자들의 머리 속에 강하게 심어주기도 하였다. 대표적인 실례로서 “의원내각제=민주적·불안정”이요, “대통령제=안정적·독재적”이라는 도그마적 이분법을 들 수 있겠다. 1960년 4·19 직후의 상황에서 대통령제 정부형태를 취하였다면 과연 정치안정을 유지하고 쿠데타를 예방·방어할 수 있었

사전허가가 없는 언론의 자유가 이것을 용서하지 않게 되어 있다. …… 또 대통령은 정당에 관련되지 않은 중립적인 발언으로서 대통령이 국무총리에 대해서 경고하고 충고할 수 있다. 또한 이 국무총리에 대해서 헌법남용과 위헌이 있을 적에는 헌법재판소의 판단을 기다릴 수가 있다. 또 반대당 탄압에 있어서도 역시 헌법재판소가 이것을 억제할 수가 있다.”

- 7) 전문위원들의 거의 일치된 의견이었다. **헌법개정심의록**(각주 4), 198-199쪽(강병두 전문위원), 동 214쪽(김도창 전문위원), 218-219쪽(최호진 전문위원), 250쪽(박천식 전문위원) 등 참조. 의원내각제 지론자인 유진오 전문위원마저 정당의 미발달을 이유로 들어 대통령제에 대한 반대를 접고 있다(동 223쪽). 이외에 의원내각제 하에서 의원들의 부패가 심했던 점도 하나의 반대논거가 되었다. **헌법개정심의록**(각주 4), 202쪽:(강병두 전문위원의 발언) “국회위원이 더욱 부패하기 쉽더라는 것입니다. 말하자면 국회가 언제 해산할지 모르니까 유권자의 공세를 용감하게 물리칠 수 없는 것입니다.” 또한 동 219쪽:(최호진 전문위원의 발언) “그래서 우리나라에서는 정당정치라는 것은 내각책임제와 같은 것은 아득하다고 나는 봅니다. …… 자유당이 망한 후에 민주당이 그렇게 단시일에 부패했다는 이것으로써 알 수 있어요. 그것은 속된 말이지만 하도 그동안 굶었다 말이에요.”
- 8) **헌법개정심의록**(각주 4), 232-233쪽(신태환 전문위원), 동 237-240쪽(성창환 전문위원) 등 참조.
- 9) 입법부와 집행부의 관계를 기준으로 한 의원내각제와 대통령제의 두 가지 정부형태 뿐만 아니라, 상당 장기간에 걸친 군부독재체제라든가 북한까지 포함시킨다면 인민회의제 정부형태에 이르기까지, 우리가 경험한 정부형태는 실로 다채롭기 그지없다. 대통령제만을 놓고 보더라도, ① 권위주의적 대통령제(건국헌법), ② 비교적 순수한 대통령제(1962년헌법), ③ 절대적 대통령우위의 대통령제(1972년헌법·1980년헌법), ④ 의원내각제와의 혼합형 대통령제(1987년헌법) 등 그 유형이 한결같지 아니하다.

을까? 1972년 유신 당시의 상황에서 의원내각제 정부형태를 취하였다면 과연 민주헌정이 회복될 수 있었을까? 우리는 제도 대 인간의 관계구도에서 후자 쪽에 무게중심이 실려있던, 말하자면 입헌주의가 막 수입되어 성장하기 시작한 초기단계에서의 경험을, 제도 대 인간의 관계구도에서 전자 쪽으로 무게중심이 많이 이동한, 말하자면 입헌주의가 어느 정도 성숙되기 시작한 단계에서의 상황에 등치시켜 응용할 수는 없지 않을까?

#### I-4. 의원내각제?

건국과 함께 대통령제 정부형태를 수입한 지 50년이나 지난 시점에서, 단독의 정치적 역량으로는 대통령이 되기 힘든 어떤 중견정치인의, 제도를 뜯어고쳐서라도 인간에 맞추어야겠다는 인치(人治)적 발상의 소치로, 의원내각제 정부형태로의 개헌논의가 다시금 정가에서 제기된 바 있다.<sup>10)</sup> — 주장하기를 의원내각제는 “민주적”이라고 한다. 과연 그러한가? 여기에 대해서는 두 가지의 반론이 가능하다. 첫째로 정부책임자(수상·총리)가 의회를 통하여 간접적으로 민주적 정당성을 획득하게 되는 점에서, 의원내각제는 정부책임자(대통령)가 국민에게서 직접적으로 민주적 정당성을 획득하는 직선의 대통령제에 비하여 결코 더 민주적이라고 할 수 없다(엘리트주의). 둘째로 집행부의 존속·진퇴가 국민대표기관인 의회의 의사에 의존하므로 흔히 민주적이라고 주장하지만, 다수당이기만 하면 어떠한 제약조건도 없이 내각과 의회를 모두 지배하게 되므로(견제·균형의 결여), 임기·재선 등에 제한이 따르는 대통령제보다도 강력한 권한행사나 장기집권의 가능성이 훨씬 높다(다수결독재).<sup>11)</sup> 특히 다수당이 모든 것을 지배하는 의원내각제에서 당내민주주의의 확립은 그 성공

10) 우리 헌정사에서 의원내각제 지지론은 세월을 격하여 수 차례 부침을 계속해 온 것이지만 그 주장들에는 한가지 공통점이 있다. 즉, 그것은 현실정치에서 권력의 주도권으로부터 배제된 약자들의 방어논리였다는 점이다. ① 이승만의 독립운동가로서의 명분과 그 가부장적 카리스마를 견제하기 위하여, 명분도 카리스마도 갖지 못했던 친일지주집단 한민당은 의원내각제를 옹호하였던 것이다(위 1-2. 전단의 서술 참조). ② 유신체제의 해소 후 1980년 헌법의 심의과정에서 등장한 의원내각제 주장도 마찬가지였다. 이 시기를 전후한 일부 인사들의 의원내각제 지지론(내지 이원집정부제 지지론)은, 당시 신군부세력에 대한 문민들의 가냘픈 저항의 몸짓이었다(법제처 헌법심의자료, **각계개헌의견요약**[79. 12. 6~80. 3. 10 현재], 법제처 1980, 187-189쪽 참조). ③ 1987년 6월항쟁의 결과 문민에 패배하여 6·29 항복문서에 조인할 수밖에 없었던 군부는, 그러한 상황에 이르기 전까지 갖가지 방법으로 희생의 활로를 모색하였던바, 그 첫번째의 시도가 바로 의원내각제로의 개헌이었던 것이다(대한민국국회사무처, **제130회국회 헌법개정특별위원회회의록** 제4호[1986. 8. 25], 8-15쪽 이치호 위원의 민주정의당 개헌시안 설명 참조). 하지만 의원내각제 주장을 둘러싼 역사의 진실은 “강자와 약자 사이에 최고통치권력의 분점이란 결코 있을 수 없다”는 것이었다.

11) 이 점은 우리 헌법의 아버지들도 익히 예상하였던 것이다. 의원내각제의 독재화우려에 대해서는 위 1-2. 각주 5, 6의 서술 참조. 외국의 예를 보더라도 대처수상의 강력한 리더쉽이라든가 16년간 집권한 콜수상의 카리스마는 의원내각제 하에서 비로소 가능하였던 것이다.

을 담보하는 절대적 조건이 되는데, 우리의 정당제도가 과연 의원내각제에 적합할 정도로 성숙하였는지 아직까지도 의문이 아닐 수 없다.<sup>12)</sup> 이제 우리는 1960년 불과 수개월의 경험에 기초한 “의원내각제=민주적·불안정”의 도그마를, 20여년 군사독재의 암흑의 그늘에 덮여잡힌 “대통령제=독재적·안정적”의 도그마를 폐기할 때가 되었다.

## II. 현행 대통령제, 과연 무엇이 문제인가?

### II-1. 헌법학자들의 백일몽

정부형태를 둘러싼 헌법학자들의 기왕의 논의들을 읽노라면, 우리의 정부형태는 대단한 결함들로 가득 차 있고, 그래서 이를 조속히 고치지 않으면 큰 곤경에 빠지리라는 느낌이 들곤 한다. 크게는 의원내각제나 대통령제나 아니면 혼합형 정부형태나 하는 제도선택론에서부터, 작게는 대통령제 내에서 어떠한 잘못된 요소들을 수정·제거할 것이냐는 제도개선론에 이르기까지, 제도 그 자체를 대상으로 하는 거시적 헌법정책론에 과도하게 치중되는 경향을 보여주는 것이다.<sup>13)</sup> “각 정권마다 그 고유한 헌법전을 가질 정도”<sup>14)</sup>로 헌정질서가 혼란스러웠던 개헌의 시대에는, 제도 자체를 문제삼는 헌법정책론적 사고방식이 헌법학과 헌법학자들을 지배할 수밖에 없었다. 나아가 “헌법의 권위”에 뿌리내릴 수 없었던 정권들이 “헌법학자의 권위”를 손쉽게 빌어오음으로써 그 시대는 바로 “헌법학자들의 전성시대”가 되기도 하였던 것이다. 아쉽게도, 그러나 다행스럽게도, 이제 그러한 시절은 지나갔다. 1987년헌법 하에서 우리는 이미 세 번째의 정부를 구성하였다. 개헌에 관한 한 “소수결의 원칙”이 지배하는 현행 헌법체제 하에서(§130 ①), 과거 독재정권에서와 같이 손쉬운 개헌이란 결코 있을 수 없기 때문에, 정부형태에 관한 개헌은 현실적으로 무망한 일이라고 보아야 할 것이다.<sup>15)</sup> 현재의 시점에서 헌법학자들은 제도선택론이나

12) 1962년헌법의 심의과정에서 정당제도의 미성숙 문제는 의원내각제에 대한 반대근거로서 거듭 제기된 바 있다(위 1-2, 각주 7 참조). 그로부터 38년의 세월이 지난 현재, ① 여당·야당 모두 특정 인물이 지배하는 지역보스정치의 암울한 상황 속에서, ② 상의하달식의 반민주적 작태가 공천과정에 만연한 현실 속에서, ③ 총선·대선을 둘러싸고 정당간의 이합집산이 당연시되는 비정상적 상태 속에서, 과연 의원내각제는 제대로 기능할 수 있을 것인가? 38년 전의 의원내각제 비판은 오늘날에 와서 오히려 더욱 타당하지 않겠는가?

13) 특히 최근의 대표적인 논의로서 **공법연구** 제27집 제3호(1999. 6), 13-97쪽 소재 3편의 논문들과 **헌법학연구** 제5집 제1호(1999. 5), 9-105쪽 소재 3편의 논문들을 참조할 것.

14) 이승만정권(제헌·1차개헌·2차개헌), 장면정권(3차개헌·4차개헌), 박정희정권(5차개헌·6차개헌·7차개헌), 전두환정권(8차개헌), 노태우정권(9차개헌) 등.

15) 1987년 이래 어떠한 단일정치세력도 국회에서 2/3 이상의 의석을 확보하지 못했다. 이는 경험적으로 현실정치에서 헌법개정이 이루어지기가 대단히 어렵다는 사실을 의미하는 것이다. 특히 대통령의 임기연장·중임변경을 위한 헌법개정은 제안 당시의 대통령에는 효력이

제도개선론과 같은, 정치적 변혁기이나 주장됨직한 거대이론의 환상에서 기꺼이 벗어나야 한다. 실현가능성이 의문스러운 이상적 제도만을 계속 고집한다면, 학자적 고고함을 유지시켜 줄지는 몰라도 현실정치로부터는 철저히 외면당할 것이다. — 이제 우리 헌법학자들은 제도분석·적용론과 제도정당화론에서 그 새로운 임무를 발견해야만 하리라.

## II-2. 선출·임기·권한대행

대통령 선출에 프랑스처럼 절대다수대표제와 결선투표제를 도입하자든가, 대통령 임기를 미국과 같이 4년1차중임제로 하자든가, 대통령 권한대행으로서 미국처럼 부통령을 두자든가 하는, 흔히 비교제도론적 관점에 입각하여 주장되고 있는 대통령제의 제도개선론<sup>16)</sup>은 과연 타당한 것인가? 1987년헌법의 대통령제에 대한 초창기의 비판들은 오늘날 그것이 시행된 12년간의 경험에 비추어 보더라도 여전히 적실성을 지니고 있는가?

### II-2-1. 민주주의독재: “민주의 극치는 독재의 극치”

“다른 중요한 반대의견들 가운데 하나는 비용의 문제에 관한 것이다. ... 이제까지 살펴본 결과, 제안된 정부형태의 설립으로 인하여 발생하는 추가비용은 예상하는 것보다는 훨씬 적으며, 비용절감으로 인하여 균형을 이루게 될 것이고, 어느 쪽으로 저울침이 기울어질지는 모르지만, 아마 이보다 비용이 덜 드는 정부형태는 연합의 목적달성에 부적합할 것이 분명하다.”<sup>17)</sup>

“물론 양원제로 하면 심의가 지연되고 경비가 더 든다는 것이 사실이겠습니까. 그러나 우리가 권력구조에 있어서 가장 핵심적인 부분을 짜는 데 있어서 단순히 경비라든가 신속이라는 것을 생각하는 것보다도 ... 인원수가 줄 것 같으면 실질적으로 경비에 있어

없으므로 개헌의 곤란성이 가중되어 있는 셈이다(§128 ②).

16) 일찍이 권영성, “새 헌법, 무엇이 어떻게 달라졌나,” 월간 **한국인**(1987. 12), 36쪽. 최근에는 권영성, **헌법학원론**, 법문사 2000, 905쪽, 907-908쪽, 910쪽. 특히 허영, **한국헌법론**, 박영사 2000, 606-607쪽 및 712-713쪽은 민주적 정당성의 취약을 주된 비판논거로 삼고 있다. 이외에 김계환, **헌법학정해**, 박영사 1998, 1157-1158쪽에서는 현행 5년단임제에 대하여 ① 대통령의 레임덕현상 우려, ② 국민 심판기회의 박탈, ③ 국민 지도자선택권의 박탈, ④ 행정부의 부패 심화, ⑤ 지나치게 짧은 임기, ⑥ 분리된 정부의 혼란 등의 문제점들을 지적하면서, 4년1차중임제로 개정하거나 아니면 차라리 7년단임제가 낫다고 주장하고 있다. 또한 동 929쪽에서는 부통령제를 두어야 민주적 정당성의 요청을 만족시킬 수 있을 뿐만 아니라, 지역감정을 완화시키는 효과를 거둘 수 있을 것이라고 주장하고 있다. 그밖에 비슷한 비판론을 주장하고 있는 정만희, **헌법의 기본문제 1**, 세종출판사 1998, 50쪽, 54쪽; 정종섭, “한국 헌법상 대통령제의 과제,” **헌법학연구** 제5집 제1호(1999. 5), 19-24쪽 참조.

17) Alexander Hamilton, *The Federalist*, no. 84. Rossiter, 520쪽

서 민의원 하나 운영하던 경비가지고도 운영할 수 있지 않겠느냐.”<sup>18)</sup> “... 그 정도를 가지고 많은 돈을 들여서 상원을 둘 필요가 있습니까?”<sup>19)</sup>

(1) 현행 대통령제에서 중대한 결함으로 지적되는 것 가운데 첫번째는 바로 대통령의 선출방법에 관한 것이다. 즉, 대통령직선제를 채택하면서도 당선에 필요한 절대다수득표수를 규정하지 아니하여(상대다수대표제), 후보가 난립할 경우 30%대 지지율의 대통령까지 생겨나는 등 민주적 정당성에 치명적 흠결이 초래될 수 있으므로, 절대다수대표제와 결합된 결선투표제가 조속히 도입되어야 한다는 주장이다.<sup>20)</sup> 여기에 절대다수대표제와 결선투표제를 시행하는 프랑스의 경우 현재까지의 대통령선거에서 5차례 모두 결선투표를 거쳤다는 점도 비교법적 논거로서 추가되곤 한다. 하지만 주지하다시피 “민주주의는 결코 공짜가 아니다.” 현재 우리의 정치풍토 하에서 대통령직선에 천문학적 숫자의 선거비용이 소요됨은, 그 실제액수가 공식적으로 발표되지는 아니하였다 하더라도 명약관화한 사실일 것이다.<sup>21)</sup> 민주적 정

18) 김도창 전문위원의 발언, **헌법개정심의회록**(각주 4), 316-317쪽.

19) 강병두 전문위원의 발언, **헌법개정심의회록**(각주 4), 334쪽.

20) 대통령직선제+절대다수득표제+결선투표제의 주장은 우리 헌정사에서 거의 제기된 바 없었던 것이다. 1952년헌법의 대통령직선제도 상대다수득표제를 규정하였고(동 제53조), 1962년헌법의 대통령직선제도 마찬가지였다(동 제64조. 단, 후보자가 1인일 경우에는 1/3 이상의 득표를 요하도록 함[동 제65조 제2항]). 다만, 대통령을 국회에서 간선하도록 한 건국헌법에서는 절대다수득표제+2차투표제+결선투표제를 규정하였고(동 제53조), 대통령을 양원합동회의에서 간선하도록 한 1960년헌법도 절대다수득표제+2차투표제를 규정하고 있었으며(동 제53조), 1962년헌법에서도 대통령을 예외적으로 국회에서 간선하는 경우에는 절대다수득표제+2차투표제+결선투표제를 규정하고 있었다(동 제66조). 형식적인 체육관선거이긴 했으나 1972년헌법과 1980년헌법의 대통령간선제도 절대다수득표제+2차투표제+결선투표제를 규정하고 있었다(1972년헌법 제39조, 1980년헌법 제39조). 하지만 대통령직선제+절대다수득표제의 발상이 전혀 제기되지 않았던 것은 아닌데, 1980년헌법의 심의 과정에서 제출된 헌법연구반 보고서에는, 대통령직선제의 유형으로서 “유권자과반수투표와 투표자과반수의 찬성으로 당선자를 결정하는 방법”이 명기되어 있다(법제처 헌법심의회자료, **헌법연구반 보고서**[1980. 3], 법제처 1980, 200쪽). 아무튼 우리 헌법의 어버이들은 대통령직선제와 대통령간선제를 구별하여, 후자의 경우에만 절대다수득표제+결선투표제(2차투표제)의 엄격한 방식을 실시하고(간선제의 민주성 결여를 보완), 전자의 경우에는 후보자가 1인일 때 이외에는 상대다수득표제를 실시함으로써(직선제의 경제적 부담을 완화), 각기 민주성과 경제성의 요청을 적절히 조화시키려 했던 것으로 해석된다.

21) 중앙선관위가 1998. 2. 2. 제15대 대선에 참여한 정당들로부터 공식적으로 접수받은 대선비용수입·지출보고서에 의하면, 각 정당의 대선비용지출액은 국회의원회 261억7,200만4,380원, 한나라당 200억8,144만5,470원, 국민신당 129억9,396만8,553원 순이었다(경향신문 1998. 2. 2. 정치면). 제14대 대선의 경우 각 후보가 중앙선관위에 공식적으로 신고한 선거비용은 김영삼후보 284억8,465만원, 김대중후보 207억1,825만8,000원, 정주영후보 222억5,005만8,000원 순이었다. 그러나 이것이 사실이라고 믿고 있는 국민은 하나도 없다. 비공식 보도이긴 하지만, 지난 1992년의 제14대 대선 당시 김영삼후보가 소속됐던 민자당은, 총 3,176억900만원의 선거자금을 조성해 이 중 3,034억4,000만원을 선거운동기간에 사용했다고 한다(**뉴스플러스** 1998. 4. 8. 보도). 미국의 경우 1996년 대통령선거의 정치자금 제한액은 예비선거가 3,900만달러(329억원), 본선거가 6,200만달러(520억원)였고, 프랑스의 경우 1995년 대통령선거에서 1차선거의 비용제한액은 9,000만프랑

당성의 확보에 철저하기 위하여 상위득표자들끼리의 결선투표를 다시 한번 실시하게 한다면, 워낙에 어마어마한 규모의 대선비용이 다시 추가적으로 늘어난다는 말이 된다. 상기 인용문에서 보듯이 정부형태의 문제도 경제성의 원칙으로부터 완전 자유로울 수는 없지 않을까?

(2) 또한 이렇게 비싼 비용을 치르고서 얻어낸 민주적 정당성이 과연 제대로 된 민주적 정당성인지 한번쯤 반문해 볼 필요도 있을 것이다. 결선투표제를 실시할 경우 1차투표의 통과자와 탈락자 간에 복잡한 협상·제휴가 이루어지기 마련인데, 그것이 과연 국민의 의사를 제대로 반영하는 정당한 것인지 문제될 소지가 있기 때문이다. 예컨대, 1차투표에서는 A가 42%, B가 31%, C가 21%, D가 6%를 각각 획득하였고, 결선투표에서는 C와 제휴한 B가 52%를, D와 제휴한 A가 48%를 각각 획득함으로써 결국 B가 당선되었다고 하자. 이 경우 B의 당선을 결정지은 것은 과연 52%의 다수 국민인가, 아니면 21%의 득표를 이용하여 A, B 중에서 B를 선택한 C인가? 이것이 과연 제대로 된 민주적 정당성인가? 이 과정에서 B와 C 사이에 이루어질 거래·담합행위는 헌법상 용인될 만한 것이겠는가? 이러한 상황은 필연적으로 소수와 후보의 난립을 초래하지 않을까? 뿐만 아니라 이와 같은 합종연횡의 난리법석을 5년만에 한번씩 치러내야 한다면(4년1차중임론자들의 주장대로라면 4년에 한번씩), 그것은 7년을 임기로 대통령을 선출하는 프랑스의 경우와는 사뭇 다른 상황이 아닌가 하는 의문도 드는 것이다.

(3) 우여곡절 끝에 얻어낸 민주적 정당성이 진정한 민의를 반영하는 것이라고 일단 받아들인다 치자. 여기서 우리는 민주적 정당성이란 것이 과연 그토록 집착할 만한 가치가 있는지 근본적 의문을 제기하지 않을 수 없다. Thomas Jefferson이 경고하듯 이 경우에 “선출된 독재”의 위험은 존재하지 않을까? 절대군주정에 대한 안티테제로서 절대민주정을 고안했던 J. J. Rousseau의 발상이, 현실정치에서 “민주적 독재”로 타락하고 말았던 역사의 경험은 또 우리에게 무엇을 보여주는가? 지난 대선 42.0%의 득표율로써 등극한 김영삼정권도 집권 초·중반기 문민독재라 불릴 정도로 막강한 권력을 휘둘렀다. 결선을 통하여 과반수를 득표한 대통령이라면 이보다 훨씬 더한 권력을 — “국민의 뜻”을 등에 업고서 — 전횡하지 않았는가? 과반수득표의 대통령이 나오기 어렵게 되어있는 현행 선출방법은, 민주적 정당성을 악용하여 독재가 등장하는 것을 견제해 주는, 일종의 권력분립·권력균형장치라고 볼 수는 없을까? 즉, “제왕적 대통령”<sup>22)</sup>이라고 불릴 정도로 막강한 대통령의 권한

(135억원)에 불과했다(원화는 당시의 환율 기준): 이들 국가의 경제규모를 감안할 때, 우리의 대선비용은 실로 엄청난 액수라 아니할 수 없다.



을 감안하여, 대개 40±a%의 득표로 당선되는 대통령이 60±a%의 반대표들을 의식할 수밖에 없도록,<sup>23)</sup> 민주적 정당성의 확보에 제한을 두는 견제·균형의 메커니즘이 아닐까?

## II-2-2. 장기집권독재: “아직 채 꺼지지 않은 불씨”

“몇몇 지역에서는 집행과 사법의 전 권력이 일정 기간 동안 원주민들에게 주권적으로 위임되었다. 이 제도는 탈라베티파로티암(Thalavettiparothiam) 또는 참수에 의한 권위획득이라고 명명되었다. … 그것은 5년 동안 맡겨지는 직위로서, 이 기간 동안 그는 관할 내에서 최고의 전체군주적 권력을 부여받는다. 5년의 기간이 경과하고 나면, 그의 머리는 참수되어, 온 마을사람들이 모인 가운데 공중으로 던져진다. 사람들은 앞을 다투어 떨어지는 머리를 좇으려고 하는데, 그것을 좇은 사람이 다음 5년의 임기로 동일한 직위에 임명되는 것이다.”<sup>24)</sup>

(1) 현행 대통령제에서 중대한 결함으로 지적되는 것 가운데 두번째는 대통령의 임기에 관한 것이다. 비판의 요지인즉 1987년헌법의 심의과정에서 6년단임안(민정당안)과 4년1차중임안(민주당안)을 당리당략적·무원칙적으로 절충, 5년단임제를 채택함으로써 ① 지나치게 짧은 임기로 인하여 대통령의 안정적 직무수행이 어렵게 되었을 뿐만 아니라, ② 재선거회를 원천배제함으로써 대통령의 정치적 책임을 심판할 방법이 없게 되었다는 것이다.<sup>25)</sup> 그러나 임기의 장단은 결국 상대적인 문제라

22) 정종섭(각주 16), 24-27쪽 참조.

23) 1987년헌법 하에서 실시된 세 차례의 대선에서 당선자들의 득표율은 노태우 36.6%, 김영삼 42.0%, 김대중 40.3%였다.

24) Frazer, James, *The Golden Bough*, Penguin Books: 1996, 335-336쪽. 이에 앞선 맥락은 동 319-320쪽, 331쪽: “인간은 신을 만들어냄에 있어, 언젠가는 죽을 수밖에 없는 그 자신을 모방하였기에, 신 역시 인간처럼 죽음이란 속성을 피할 수 없는 존재로 상징되었다. …… 우리가 고찰한 바 원시인들은 그들의 안전, 나아가 전 세계의 안전이 이러한 인격신 내지 신성한 인간화신들의 생명력에 좌우되는 것으로 믿고 있었다. …… 그러나 제 아무리 주의깊게 모신다고 한들 이 인격신들이 늙고 약해져 죽고마는 것은 어찌할 도리가 없었다. …… 이러한 위험을 피할 수 있는 유일한 방법은, 인격신의 권능이 약화되기 시작하는 순간 그를 살해함으로써, 그 혼백이 정기왕성한 계승자에게 전송되도록 하는 것이었다. …… 하지만 몇몇의 사람들은 약화의 소소한 징후들이 나타나기를 기다리는 것조차도 안전하지 못하다고 여긴 나머지, 왕(인격신)이 아직도 정기왕성한 생명력으로 가득차 있는 동안에 죽여버리는 방식을 선호하였던 것으로 보인다. 즉, 왕이 더 이상 통치할 수 없는 어떤 고정된 기간을 한정해 놓은 후, 이 기간이 종료되면 그는 곧 살해되어야만 했던 것이다. 그 기간은 왕의 육체적 쇠약이 발생할 여지를 배제하기에 충분할 정도로 짧아야만 했다. 남인도의 몇몇 지역에서 그 기간은 12년으로 고정되었다.”

25) 우리 헌정사상 대통령의 임기는 4년1차중임(1948년헌법), 5년1차중임(1960년헌법), 4년1차중임(1962년헌법), 6년무제한중임(1972년헌법), 7년단임(1980년헌법), 5년단임(1987년헌법) 등으로 변화되어 왔다. 헌정사상 대통령임기에 관한 논의가 대단히 활발하였던, 1980년헌법의 심의과정에서 제기된 의견들을 살펴보면, 4년1차중임제가 압도적으로 우세한 가운데 6년단임제도 상당한 지지층을 확보하고 있었다. 일부 4년단임제 주장과 5년1차

고 본다. 대통령의 소신을 실현하기에 임기가 너무 짧다고 한다면, 정반대의 상황에서 무능(위헌·위법)한 대통령을 참고 견디는 데 5년의 세월은 충분히 길지 않을까? 미국의 경우 연방 전역에 위험한 영향력을 형성하는 데에는 (3년의 임기로 주지사를 선출하는 뉴욕주에 비하여) 상당히 장기간이 소요될 것임을 고려하여 대통령의 임기가 4년으로 결정되었다.<sup>26)</sup> 중앙집권적 단일국가로서 규모면이나 다양성면에서 미국에 크게 못미치는 우리의 상황에서, 교통·통신·컴퓨터·인터넷 등 인간관계네트워크가 가공할 정도로 발달한 현대의 상황에서, 전국적으로 위험한 영향력을 형성하는 데 소요되는 기간은 극히 짧을 수 있지 않을까?

(2) 그렇다면 대통령의 중임을 인정하지 않음으로써 그 정치적 책임을 심판하지 못하는 것이 문제인가? 이 문제를 대통령의 중임을 허용함으로써 간단하게 해결할 수 있을 것인가? 우선 첫번째 4년임기의 선정(善政)을 이유로 두번째 4년임기를 보상으로 내린다는 발상에는 선뜻 동의하기 어려운 면이 있다. 어떤 대통령도 재임(再任)의 보상이 주어지지 아니한다고 하여, 그의 임기를 무책임하게 꾸러나가지는 않을 것이기 때문이다. 뒤집어 생각해보면 재임을 시켜주지 않는 것이 과연 대통령의 정치적 책임을 심판하는 강력하고 유효적절한 방법인지도 의문이다. 차기에 재임하지 못할 것이 두려워서 대통령이 그 첫번째 임기를 책임있게 꾸러나갈 것이라고는 선뜻 믿어지지 않기 때문이다. 대통령의 위헌·위법행위에 대해서는 탄핵소추·탄핵심판의 절차를 통하여(법적 책임), 대통령의 실정에 대해서는 국회의 동의권·승인권·건의권 등의 행사를 통하여(정치적 책임), 즉시즉시 그 책임을 추궁하는 방법이 정도라고 생각한다. 설령 대통령중임제가 정치적 책임을 추궁하는 작용을 한다손 치더라도, 흔히 주장되듯 그 중임이 1차에 제한되는 한, 두번째 임기의 정치적 책임은 결국 물을 수 없지 않을까?

(3) 우리 헌정사의 경험만으로 일반화하기에는 무리가 따르지만, 대통령임기를 4년1차중임으로 하였던 건국헌법과 1962년헌법이 공히 대통령독재의 희생양이 되고 말았음은, 소심한 헌법학자의 한낱 기우(杞憂)에 불과한 것일까? 대통령임기를 8년까지 보장하는 4년1차중임제 하에서 독재가 다시 등장할 우려는 오늘날 정말로 완전히 사라져 버렸는가? 현행의 5년단임제가 앞의 인용문에서처럼 “임기만 지나면 전임대통령을 가차없이 참수해 버리는” 원시적 행태로 운영되어 온 측면이 없지 않으나, 우리의 대통령들도 “전임대통령의 참수된 머리를 좇으려 광분하는” 행태에서

중임제 주장도 제기되었지만, 1980년헌법의 7년단임제나 1987년헌법의 5년단임제와 같은 주장은 발견되지 아니한다. 상세한 내용은 **각계개헌의견요약**(각주 10), 246-251쪽 참조.

26) *The Federalist*, no. 69. Rossiter, 416쪽.

이제는 점차 벗어나리라고 생각한다. — 인간은 경험을 통해서 배우는 것이기 때문에. 그렇다면 현행의 대통령임기제는 입법·집행·사법의 수평적·기능적 권력분립과 중앙·지방의 수직적·공간적 권력분립에 대비되는, 인적·시간적 권력분립의 한 제도화로서 이를 이해할 수도 있지 않을까?27) “권력이 클수록 그 지속기간은 짧다”28)라고 하는, 페더럴리스트 페이퍼에서 James Madison이 설파한 원리를, 여기서 우리는 한번쯤 되새겨 볼 필요가 있을 것이다.

### II-2-3. 부통령독재: “배회하는 이기봉의 망령”

“대한민국 50년 역사상 베스트20-위스트20 … 이번 여론조사에서 우리나라 역사상 가장 부정적인 영향을 끼친 인물을 묻는 질문에 응답자들은 … 10위 김현철 … 13위 이기봉 … 으로 답했다.”29)

(1) 현행 대통령제에서 중대한 결함으로 지적되는 것 가운데 세번째는 바로 대통령의 권한대행에 관한 것이다. 대통령과 부통령이 러닝메이트로서 함께 직선되는 방식을 채택하지 아니하고, 민주적 정당성기반을 갖추지 못한 국무총리가 대통령의 권한대행을 맡도록 규정한 것은, 대통령제와 조화될 수 없는 중대한 시스템결함이라는 것이다.30) 과연 그러한가? 우리 역사상 제2인자의 행태를 살펴보면 두드러진

27) 이외에 5년단임제의 문제점으로는 ① 대통령의 레임덕현상, ② 국민의 지도자선택권 박탈, ③ 행정부의 부패심화, ④ 분리된 정부의 혼란 등등이 지적되고 있다(위 2-2. 각주 16 참조). 그러나 첫째, 대통령의 레임덕현상은 오히려 4년1차중임제를 실시하고 있는 미국에서 문제로 제기된 것이며 5년단임제 하에서만 유독 문제된다고 할 수 없다. 이는 중임제 제한을 두는 한 그 마지막 임기에는 항상 발생할 수 있는 문제이기 때문이다. 둘째, 국민의 지도자선택권을 박탈한다는 문제도 뒤집어 생각해보면 오히려 반대의 결론에 도달하게 된다. 4년1차중임제는 기성정치인의 지배를 강화함으로써 정치권을 노쇠화하고, 결국 참신한 정치인의 등장을 막는 작용을 할 것이므로, 장기적으로는 5년단임제보다 국민의 선택권을 더욱 제한할 수 있기 때문이다(**헌법연구반 보고서**(각주 20), 201쪽 참조). 셋째, 대통령의 짧은 임기로 말미암아 행정부의 부패가 심화된다는 주장도 반드시 타당하다고 보기 어렵다. 대통령의 임기와 국무총리·국무위원·각부장관 등 정부구성원의 임기를 동일선상에서 판단할 수는 없기 때문이다. 같은 논리라면 내각불신임으로 인하여 행정부가 더욱 자주 교체되는 의원내각제에 있어서는 몇 배는 더 부패한다고 보아야 한다. 넷째, 분리된 정부의 문제도 마찬가지이다. 이 문제에 관해서는 뒷부분에서 상세히 논하겠거니와, 그것은 대통령의 임기와는 전혀 무관한 현상이다. 이른바 “분리된 정부(seperated government)”는 오히려 4년1차중임제를 채택하고 있는 미국에서 보편화된 현상이기도 하다.

28) *The Federalist*, no. 52. Rossiter, 330쪽.

29) 조선일보 1998. 7. 15.자 기사.

30) 국민이 직접 선출하는 부통령을 두지 않고 대통령에 의하여 임명되어 그 지시에 복종하는 국무총리를 두는 것은, 차기 대통령후보의 민주적 가시화를 막아 현직 대통령이 집권세력의 대통령후보를 결정하도록 함으로써, 결국 대통령에 의한 권위주의적 통치를 강화하는 요인이 되고 있다고 한다. 정중섭(각주 16), 20쪽. 그런데 국무총리에 의한 대통령권한대행이 민주성원칙에 반한다는 주장은 일찍이 **헌법연구반 보고서**(각주 20), 206쪽에서도 제기된 바 있다. 참고로 1987년헌법의 심의과정에서 제안된 통일민주당의 헌법개정안(동 제

공통점 한가지를 발견할 수 있다. — 제1인자의 권세를 빌되 그와 불가분의 혈연적 관계를 형성함으로써 사실상 제1인자로서 군림하려 했다는 점이다. 밀게는 조선말의 세도정치가 그러했고(인척관계), 대원군의 섭정이 그러했으며(부자관계), 가깝게는 대한민국의 이기붕이 그러했고(양자관계), 문민정부의 김현철이 또한 그러했다(부자관계). 그래서 국무총리와 달리 임기중 대통령이 마음대로 해임할 수 없는 — 마치 혈연적 관계를 마음대로 잘라내지 못하듯이 — 부통령이 제2인자로서 존재한다는 것은, 우리의 정치문화에 비추어 대단히 위험한 상황이 초래될 수 있지 않을까 하는 의구심도 드는 것이다.

(2) 의원내각제를 채택하긴 했지만 1960년헌법의 심의과정에서, 그리고 비교적 순수한 대통령제를 채택한 1962년헌법의 심의과정에서조차, 어느 누구도 부통령제를 거론하지 아니하였음은, 이기붕 일가의 비극이 모든 이들의 뇌리에 생생히 각인되어 있었기 때문일 것이다. 4년중임의 대통령제 하에서도 그러했을진대 5년단임의 현행 대통령제 하에서라면, 현직 대통령의 권력은 대단히 빠른 속도로 부통령(유력한 차기 대통령)에게 누수되지 않을까? 경우에 따라서 대통령이 그 임기 초반에 국회를 장악하는 데 실패한다면,<sup>31)</sup> 그리하여 부동의 제2인자인 부통령이 사실상 전권을 장악하여 차기 대통령의 지위까지 확고히 한다면, 특정인이 10년 동안이나 대통령의 권한을 실질적으로 행사하는 결과가 발생할 수도 있는 것이다. 같은 독재라면 대통령독재(이승만)가 차라리 부통령독재(이기붕)보다는 낫다고 생각한다. 그렇다면 현행 헌법이 차기 대통령후보를 애시당초 미정인 상태로 둬으로써, 현직 대통령이 차기 대통령후보 예상자들 사이의 경쟁을 폭넓게 유도·활용하여("Divide et impera"), 5년 임기동안 안정을 도모할 수 있도록 배려한 제도가 크게 잘못되었다고는 믿어지지 않는다.

(3) 국무총리제도가 대통령제와 체계상 맞지않는 의원내각제적 요소라는 주장<sup>32)</sup>은 타당한 것이지만, 그러나 우리 헌정사의 맥락에서 본다면 이를 전혀 이해하지 못할 바도 아니다. 대통령과 국회간의 극한대립을 완화하기 위한 연결수단으로서,<sup>33)</sup> 대통령의 인사전횡을 견제하기 위한 방편으로서,<sup>34)</sup> 국무총리제는 우리 헌정사

69조)과 신한민주당의 헌법개정안(동 제65조)은 공히 부통령제의 도입을 규정하고 있었다.

31) 이 점에 관해서는 후술하겠거니와 대통령의 유형에 따라 이른바 여소야대의 상황은 집권 초반기에 발생할 수도 있다.

32) 정중섭(각주 16), 20-22쪽. 그밖에 동 22쪽의 각주 19에 소개된 국무총리제도 폐지론들도 참조할 것.

33) 아래 2-3-1. 각주 39 및 아래 2-3-4. 후단의 서술 참조.

34) 국무위원의 임면에 국무총리의 제청을 요하도록 한 1952년헌법 제69조, 국무총리와 국무

의 산 경험으로부터 생겨나온 제도이기 때문이다. 단순히 대통령제와의 체제부정합이라는 논리상의 이유만으로 현실상의 필요를 전혀 무시한 채, 수십년간 존속해 온 국무총리제를 폐지하고 독재의 위험이 우려되는 부통령제를 굳이 도입하여야 하는지 의문이다. 또한 부통령제를 지역감정의 완화책으로 활용할 수 있을 것이라는 발상<sup>35)</sup>도, 일견 그럴듯하게 들리기는 하나, 조금만 깊이 생각해 보면 그 허구성을 쉽게 알 수 있다. 각 지역의 맹주들이 정치를 좌지우지하는 “제후정치”의 현실 속에서, 예컨대 호남제후와 경북제후가 지역감정을 공으로 삼아 벌이는 “단식”경기와, 호남·충청연합과 경북·경남연합이 벌이는 정·부통령의 “복식”경기가 무엇이 그리 다르겠는가?<sup>36)</sup>

### II-3. “여소야대(與小野大)”?

#### II-3-1. 과잉에측된 공포

앞서 언급한 바처럼 우리 헌법의 어버이들이 건국초기 대통령제를 채택하면서 가장 고심하였던 문제중의 하나가 바로 오늘날 “여소야대(與小野大)”라고 지칭되는 대통령과 국회간의 불가해한 대립상황이었다.<sup>37)</sup> 그러나 동시에 헌법의 어버이들은 이

---

위원이 국회에 연대책임·개별책임을 지도록 한 동 제70조, 민의원이 국무원에 대하여 불신임결의를 할 수 있도록 한 동 제70조의2 참조. 이 개헌안을 둘러싼 다음 논쟁들도 참조할 것. 헌정사자료 제3집, **헌법개정회의록**(제2대국회), 국회도서관 1968, 105-106쪽: (조주영 의원의 답변) “이런 위대한 양반을 우리나라에서 대통령으로 모시고 있지만 현재 인사행정에 있어서 모든 비난이 많이 있어요. 이것도 또 불행히도 은닉치 못할 사실일 것입니다. …… 이따로 말미암아서 대통령은 인사행정에 대한 비난을 직접 대통령이 받지 않을 것이고, 즉 말하자면 국회에서 인준을 했다, 이렇게 되기 때문에 ……” 동 112쪽: (이충환 의원의 질의) “그러면 저의 천박한 지식으로서는 내각책임제안과 대통령 직접선거제, 상하양원제와는 양립할 수 없는 이러한 모순된 면을 가지고 있는 법률안이라고 보고 있는데 이것을 정부로서는 내각책임제와 대통령직선제와 이것을 병립할 수 있다고 보는가 ……” 동 113-114쪽, 116쪽: (이중영 의원의 답변) “현대통령과 같이 현명하신 분이 항상 몇 사람의 말을 듣고 사람을 잘못 쓴다 말이에요. 이 병을 고칠 재간이 없습니다. …… 대통령직선제 해서 주권재민이라는 그대로 실현시켜 주고 상하양원제 해서 …… 단원제독단의 폐해도 막아주고 신중하게도 하고 거기다가 금상첨화로 내각책임제 하자 하여 인사 잘못하는 것을 고치도록 해 놓으면 얼마나 좋겠어요 그러면 완벽에 들어가는 것입니다.” 한편 건국헌법에서 국무총리의 국무위원임명제청권이 빠진 우여곡절에 관해서는 유진오(각주 3), 99쪽 이하(“조밥먹는 동안에 이루어진 역사”) 참조.

35) 김계환(각주 16), 929쪽. 또한 일찍이 **헌법연구반 보고서**(각주 20), 205쪽: “대통령과 출신지역, 지지기반을 달리하는 부통령을 내세움으로써(썩) 지역간·계층간의 소외감·위화감을 감소시킬 수 있다.”

36) 부통령제를 지역감정의 완화책으로 활용한다는 말은, 부통령까지도 지역성을 고려하여 지명한다는 것이고, 이는 결과적으로 지역감정을 배가시키는 요인으로 작용할 뿐이라고 본다. 정치인들은 자신의 상품가치를 높이기 위하여 더더욱 지역성에 의존하게 될 것이며, 인구 비율로 보아 러닝메이트로서의 “효용”이 낮은 지역출신(강원도, 이북5도, 제주도 등)의 정치인은 부통령후보의 고려대상에서조차 배제되어, 이들 지역은 더더욱 박탈감을 느끼게 될 것이다.

37) 위 1-2. 각주 3 참조.

와 정반대로 대통령이 국회를 지배하는 독재적 상황도 감안하지 않을 수 없었기에, 결국 건국헌법에서 채택된 답안은 “대통령과 국회의원의 임기를 서로 엇갈리게 하여 국회에 대한 대통령의 영향력 행사를 가능한 한 차단하되”,<sup>38)</sup> “대통령과 국회의 대립 상황은 의원내각제적 요소를 일부 도입하여 정부와 국회를 밀접하게 연결시킴으로써 해결한다”<sup>39)</sup>는 것이었다.<sup>40)</sup> 불행히도 이 해결책이 모범답안이 못되었음은 이후의 역사가 증명하는 사실이거니와,<sup>41)</sup> 그리하여 1962년헌법의 심의과정에서는 “여소야대의 상황이 현실적으로 발생불가능하다”<sup>42)</sup>거나, “양원제를 도입하여 상원이 대통령과 하원의 대립을 중재하도록 하자”<sup>43)</sup>는 주장들까지도 제기되기에 이른다.

- 
- 38) **헌법제정회의록**(각주 3), 153쪽: (서상일 헌법기초위원장의 답변) “그 이윤영 의원 물으신 데 대해서 제32조에 대통령의 임기를 정하기를 4년이고 국회의원은 4년이면 상치(相馳)하지 않느냐 말씀인데 우리도 그것을 생각안한 바도 아닙니다마는 그렇지만 앞으로 상치가 없으리라고 생각합니다. 왜 그러냐하면 이번 우리가 선거를 받아서 올 때 여러분은 임기를 2년이라고 받지 않았습니까. 그럼으로써 앞으로 대통령임기는 4년이고 우리는 2년인데 앞으로 또 선거되면 그때는 둘이 다 아무 상치가 없어지리라고 생각되는 바이올시다.” 참고로 건국헌법 부칙 제102조(초안 제101조)는 “이 헌법을 제정한 국회는 이 헌법에 의한 국회로서의 권한을 행하며 그 의원의 임기는 국회개회일로부터 2년으로 한다”라고 규정하였다.
- 39) **헌법제정회의록**(각주 3), 169쪽: (유진오 전문위원의 답변) “54조에 있어서 남궁헌 의원으로부터 ‘대통령의 임기는 4년이고 제101조에 초대국회의원의 임기는 2년이 된 관계로 대통령선거시기와 의원선거시기에 현격이 있으므로 민의를 행정부에 반영시키는 데 지장이 없는지?’ 이 점은 현재대로 나가면 지장이 생길 수 있다고 생각합니다. …… 이 헌법기(초)안은 다만 아까도 말씀드린 바와 같이 국회와 정부가 될 수 있는대로 밀접하게 연락시키는 이런 취지를 취하고 있습니다. 그러므로 이러한 방법을 통해서 대통령과 국회간에 마찰이 일어날 수 있는 제도는 미국보다도 더 낮게 취할 것입니다.”
- 40) 즉, ① 대통령이 국회의원과 동일한 4년의 임기로 국회에서 간선되는 상황에서(건국헌법 §53·§55), ② 대통령과 국회가 임기 내내 동일한 세력에 의하여 지배되는 것을 방지하기 위하여 양자의 임기를 서로 엇갈리게 규정하면서(동 §102)(독재방지), ③ 이로 인하여 대통령을 선출한 국회의 다수당이 대통령 임기중에 소수당으로 전락함으로써 발생할 수 있는 문제점들은(여소야대), ④ 집행부와 입법부가 협조·공화하는 의원내각제적 요소의 도입을 통하여 해결하고자 했던 것이다.
- 41) 위 1-2. 각주 4 참조. 1960년헌법에서 의원내각제를 도입하게 된 원인 중에 하나로서 대통령과 국회의 대립 우려도 제기된 바 있다. **헌법개정회의록**(각주 5), 223쪽: (박세경 의원의 토론) “대통령임기제에 있어서 정권을 잡은 사람은 갑당, 국회에서 다수석을 점령한 사람은 을당, 우리나라에 이러한 사태가 앞으로 곧 올 뻔했던 것입니다.”
- 42) **헌법개정회의록**(각주 4), 226쪽, 227쪽: (김성희 전문위원의 발언) “금후 우리나라에서 대통령제를 택한다고 하더라도 이승만박사 초기의 그러한 현상은 나타나지 않으리라고 봅니다. 금후 정권을 장악한다든가 혹은 대통령이 된다는 사람이 정당을 배경으로 하지 않고 국부(國父)적인 존재로서 대통령이 되는 이러한 것은 상상할 수도 없습니다. …… 대통령에 당선되는 정당이 국회에서 절대다수를 차지한다는 것은 통계숫자에 의해서 나오고 있습니다. 그러니까 논리적으로는 이것도 나올 수 있고 저것도 나올 수 있지만 현실로 우리나라에서 어떻게 나올 것인가 한다면 그것은 대통령이 나오는 정당이 국회에서 다수를 차지한다는 것은 우리나라 투표인들의 베비아(註: behavior인 듯)로 봐서는 틀림없는 사실이라고 봅니다.”
- 43) **헌법개정회의록**(각주 4), 316쪽: (김도창 전문위원의 발언) “따라서 대통령과 국회가 다른 정당에서 나오고 정권을 근본적으로 달리함으로써 근본적인 대립을 보여줄 때에는 …… 오히려 하원과 대통령의 중간에 설 그러한 상원을 구상하는 것도 한 방법이 아닌가.” 또한 동 334쪽: (이경호 전문위원의 발언) “대통령과 하원의 다수당과 다를 때에 상원이 적절한 중

### II-3-2. 현실화한 위험

우리 헌법의 어버이들이 그토록 공포스러워했던, 그래서 차라리 의원내각제가 낫겠다는 생각까지 갖도록 만들었던, 이른바 여소야대의 문제상황은 이후 대통령제가 군사독재정권으로 타락해가면서 완전히 물밑으로 잠적하였다가,<sup>44)</sup> 1987년헌법 소정의 직선대통령으로 첫 출범한 노태우정권 하에서 비로소 수면 위에 떠오르게 된다. 그런데 1988년 이후 우리의 현실정치를 지배하였던 세 차례의 여소야대상황<sup>45)</sup>은 다음 두 가지 점에서 과거·현재에 다수의 논자들이 주장했거나·주장하는 바와 사뭇 다른 양상을 띄었다. 첫째로, 다수 논자들의 주장과 달리 여소야대상황은 대통령·국회의원의 임기(의 간격)라든가, 이에 따른 우리나라 투표인들의 행태(behavior)와는 큰 상관관계가 없었다는 점이다.<sup>46)</sup> 둘째로, 의원내각제적 요소의 도입은 여소야대상황의 해결책이 될 수 없었음은 물론, 문제를 오히려 악화시키는 원인으로 작

재역할을 하면 어느 정도 될는지 모르지만 최소정도 막을 수 있지 않을까요?”

- 44) 1972년헌법과 1980년헌법은 ① 대통령의 비상대권(긴급조치권·비상조치권)을 규정하면서, ② 국회구성에 집권당의 우위를 보장해주는 장치들을 마련하고(유정회의원·전국구의원), ③ 이에 더하여 대통령에게 국회해산권까지 부여하였으므로, 여소야대의 상황이 발생할 여지를 아예 봉쇄한 셈이다.
- 45) 1987년헌법 하에서 실시된 세 차례의 총선결과, 선거당시를 기준한 정당별 의석분포는 다음과 같다(자료출처: 대한민국국회 홈페이지 <http://www.assembly.go.kr>). **제13대 국회**(1988. 5. 30—1992. 5. 29): 민주정의당 125석, 평화민주당 70석, 통일민주당 59석, 신민주공화당 35석, 무소속 9석, 한겨레민주당 1석. **제14대 국회**(1992. 5. 30—1996. 5. 29): 민주자유당 149석, 민주당 97석, 통일국민당 31석, 무소속 21석, 신정치개혁당 1석. **제15대 국회**(1996. 5. 30—2000. 5. 29): 신한국당 139석, 새정치국민회의 79석, 자유민주연합 50석, 무소속 16석, 통합민주당 15석.
- 46) 종래의 예상은 대통령선거와 국회의원선거가 비슷한 시기에 실시되도록 양자의 임기를 일치시키면 대통령을 배출한 정당이 당연히 국회의 다수당이 될 것이고(위 2-3-1. 각주 39 참조), 그것이 곧 우리나라 국민들의 투표행태라는 것이었다(위 2-3-1. 각주 42 참조). 하지만 노태우정권 하에서 그 임기 첫해에 실시된 총선의 결과는 이 두 가지 예상을 모두 뒤집었다. 대통령·국회의원임기의 불일치 및 이에 따른 대선·총선의 시간적 간격과 전혀 무관하게, 우리 국민들은 대선 직후 곧바로 여소야대의 상황을 선택하였던 것이다. 세 차례의 총선에서 모두 여소야대의 상황이 발생한 점으로 미루어, A당에서 대통령이 당선되면 오히려 여당에 대한 견제심리가 작용하여, 야당인 B당이 국회 다수당이 되도록 만드는 것이 우리 국민의 투표행태가 아닐까? 이 문제는 상대다수득표만으로 대통령에 당선될 수 있는, 현재의 대통령선거제도와의 밀접한 상관성이 있는 것 같다. — 대통령에 반대하였던 60±%의 표들이 총선에 집결하여 여소야대의 상황을 만드는 것은 매우 그럴법한 일일테니까. 또한 그것은 1987년헌법 이래의 지역제후정치의 현실과도 무관하지 않다고 본다. — 대통령을 배출한 지역에 대한 반대지역의 표들이 집결하여 여소야대의 상황을 만드는 것이라고 분석할 수도 있기 때문에. 그런데 최근 이인제 민주당 선대위원장은 이 문제에 관하여 종래의 오류를 그대로 답습한 견해를 표명한 바 있다. 즉, “대통령 임기와 국회의원 임기가 달라서 생기는 정국불안과 혼선을 막기 위해 앞으로 대통령제를 4년중임제로 바꿔 대선과 총선을 잇달아 치르도록 개헌할 필요가 있다. …… 대통령선거 직후 총선을 하면 정권을 선택한 국민들이 의석의 균형을 이뤄주어 여소야대로 인한 각종 문제들을 막을 수 있다”는 것이다(**한겨레신문** 2000. 3. 29. 제1면 기사). 이 주장의 오류와, 그 배후에 깔린 정치적 의도에 대해서는 아래 3-2-3.의 각주 63 참조.

용하기도 했다는 점이다.<sup>47)</sup>

### II-3-3. 해소·무마·해결

1987년헌법 하에서 등장한 세 차례의 여소야대상황을 분석해보면 우리는 흥미로운 현상들을 발견하게 된다. 노태우정권 하에서의 제1차 여소야대정국은 대선직후의 총선에서 여당이 과반수 의석 확보에 실패함으로써 발생하였다. 노태우정권 하에서의 제2차 여소야대정국은 대선준비단계의 총선에서 여당이 과반수 의석에 단 1석이 부족함으로써 발생하였다. 김영삼정권 하에서의 제3차 여소야대정국은 대선준비단계(내지 정권중간평가)의 총선에서 여당이 과반수 의석에 11석이 부족함으로써 발생하였다. 노태우정권 하에서 제1차 여소야대정국은 주지하다시피 3당합당이라고 하는, 정당제 민주주의의 근간을 흔드는 인위적 정계개편에 의하여 “해소”되었다. 김영삼정권 하에서 제2차·제3차 여소야대정국은, 의석수의 미달분이 그리 크지 아니하였던 관계로, 야당·무소속의원 빼오기라는 편법에 의하여 “무마”되었다. 김대중정권으로 이어진 제3차 여소야대정국은, 물론 의원빼오기라는 종래의 편법을 대대적으로 사용하기도 하였지만,<sup>48)</sup> 기본적으로는 헌정사 초유의 연정수립이란 방법을 통하여 “해결”되었다.

### II-3-4. 성장·적응의 경향성?

여소야대정국에 대한 위와 같은 해법상의 차이들은, 그 발생원인이라든가 여야간 의석수 격차의 다과, 그리고 후술하는 바 총선시기의 선후 등, 다양한 변수들에 기인하는 것으로 분석 가능하다. 그러나 3당합당(대규모정계개편) → 당적변경(소규모정계개편) → 연정수립으로 이어지는 해법상의 차이는, 결국 여소야대정국에 있어서 정당제 민주주의 내지 대통령제 정부형태의 성장·적응과정으로 판단할 여지는 없는 것일까? 1987년헌법 하에서 보낸 12년의 기간, 13·14·15대의 3대에 걸친 국회, 이것만으로 일반적 경향성을 도출해내기는 불충분할 것이다. 그래서 현 단계에서 선부른 예측은 빛나갈 가능성이 도리어 클 것이다. 하지만 제3차 여소야

47) 서로 맞물려 돌아가던 기어의 한쪽이 말을 듣지 않을 경우와, 따로따로 돌아가던 기어의 한쪽이 말을 듣지 않을 경우 중에서, 어느 쪽이 문제가 더 심각하겠는가. 애시당초 권력분립에 엄격한 미국형 대통령제 하에서는 이른바 “분리된 정부”의 문제가 그다지 심각하지 않을 수 있지만, 우리와 같이 여소야대의 상황에 대비하여 정부와 국회를 밀접하게 연결해 놓은 혼합형 정부형태 하에서는 역설적으로 그 피해가 더욱 심각할 수 있다는 것이다.

48) 제15대국회의 시작과 끝의 시점에서 관찰할 때, 신한국당은 -19석, 새정치국민회의(새천년민주당)은 +19석, 자유민주연합은 -2석의 의석수변동이 있었다(위 2-3-2.의 각주 45 및 아래 3-2-3.의 각주 60 참조). 집권당에 의한 야당·무소속의원 빼오기가 상당 규모로 진행되었음을 알 수 있다.



대정국을 해결함에 있어 우리 헌법의 어버이들이 일찍이 대비책으로 마련해 둔 의원내각제적 장치, 즉 국무총리제도가 소수당정권의 연정수립에 유효적절한 소도구로서 활용되었다는 점, 그리하여 이 제도가 “얼굴마담”이라는 유서깊은 오명에서 벗어나기 시작했다는 점을 여기서 일단 지적해 두고 싶다.<sup>49)</sup>

### Ⅲ. 대통령유형론 : “1-4-3-2”의 순환모델?

#### Ⅲ-1. 정치학자들의 근시안

##### Ⅲ-1-1. 숲 속의 나무

인간에 의한 제도형성이라는 단면에만 몰두하여 제도에 의하여 제약되는 인간의 실상을 제대로 포착하지 못하고 있는, 그리하여 제도선택론 내지 제도개선론에 과도하게 집착하고 있는 우리 헌법학자들의 오류 — 숲을 보고 나무를 못보는! — 에 대해서는 앞서 이미 언급한 바 있다. 그런데 오늘날 우리 정치학자들의 논의구조는 이와 정반대 방향의 오류 — 나무를 보고 숲을 못보는! — 를 노정하고 있다. 현실의 제도를 “주어진 것(Gegebenheit)”으로 고정시키는 실증주의적 사고에서 한걸음 더 나아가, 제도 그 자체의 영향력을 현실정치로부터 아예 배제하여 버린 채, 제도 내적인 미시분석에만 몰두하는 근시안적 태도를 보여주고 있는 것이다. — 목하 이들은 개개 정치인의 리더쉽분석에 골몰한다거나, 권력핵심부의 인적 구성분석에 골몰한다거나, 선거에 있어 투표자들의 행태분석에 골몰한다거나, 선거과정에서 마스크의 역할분석에 골몰한다거나 하고 있다.

##### Ⅲ-1-2. 동어반복의 오류

이처럼 제도는 어디론가 팽개쳐버린 채 인적·행태적 접근법에만 매달리는 정치학자들의 사고방식은, 무엇보다 역대 대통령(총리)의 성격분석론에서 그 결정판을 찾아 볼 수 있다. 예컨대 이승만은 가부장적 권위형이요, 장면은 민주적 표류형이요, 박정희는 교도적 기업가형이요, 전두환은 저돌적 해결사형이요, 노태우는 소극적 상황적응형이요, 김영삼은 승부사적 성취형이라는 것이다.<sup>50)</sup> 이승만은 가부장적 인간이라서 가부장적 대통령이 되었고, 박정희는 기업가적 인간이라서 기업가적 대통령이 되었고, 전두환은 저돌적 인간이라서 저돌적 대통령이 되었고, 노태우는 소

49) 국무총리제도의 문제점에 관해서는 위 2-2-3. (3)의 서술 참조.

50) 김호진, **한국정치체제론**(제7판), 박영사 1999, 726-735쪽.

극적 인간이라서 소극적 대통령이 되었고, 김영삼은 승부사적 인간이라서 승부사적 대통령이 되었던 말인가? — 이러한 동어반복의 논리로써는, 지배자의 성격에 대한 체념 이외에는, 한 줌의 진리조차도 밝혀내지 못할 것이다.

### Ⅲ-1-3. 동전의 앞·뒷면

헌법학자들의 제도선택론·제도개선론과 정치학자들의 인적·행태적 접근법은 둘 다 1인독재라는 동일한 모순에서 출발한 서로 대극하는 사고체계인 것이다. 전자에서 “제도를 임의로 창설·변경하는 인간의 모습”을 발견하게 된다면, 후자에서는 — 전자의 당연한 귀결로서 — “제도보다 인간의 분석에 치중하는 방법론”을 발견하게 되는 것이다. 하지만 1987년헌법 하에서 벌써 세 차례의 대통령을 경험하고 있는 지금, 입헌주의의 성장에 비례하여 인적·행태적 접근법은 중요성을 점차 상실하지 않을까? 노태우를 물대통령으로 만든, 김영삼을 문민독재로 이끈, 어떤 제도적 요인은 전혀 없었을까? 1992년 봄 민자당의 14대 총선을 지휘했던 김영삼이 차기 대통령후보가 될 것임을 의심하기는 어려웠다. 1996년 봄 신한국당의 15대 총선을 지휘했던 이회창이 차기 대통령후보로서 유력하였으나, 여타 후보 예상자들(“용들”)의 도전 또한 만만찮아 보였다. 2000년 봄 (4. 11. 현재) 새천년민주당의 16대 총선을 지휘하고 있는 이인제가 차기 대통령후보가 될 것이라고 믿는 순진한 국민들은 그다지 많지 않을 것이다.<sup>51)</sup> 이 차이는 과연 김영삼·이회창·이인제의 순전히 개인적인 성격·능력의 차이일 뿐인가?

### Ⅲ-2. 대통령제의 미뉴에트

대통령·국회의원임기의 불일치로 말미암아 곧 여소야대정국이 생겨나는 것이 아님은 이미 분석한 바와 같거니와, 그럼에도 불구하고 이 사실은 정치제도상 훨씬 더 중요할 수 있는 차이점들을 생성하게 된다. 역대 헌법상의 대통령임기와 국회의원(민의원)임기를 비교해보면(아래 [도표 1] 참조), 1948년헌법·1962년헌법·1972년헌법에서는 양자가 일치한다는 것을 알 수 있다. 1960년헌법은 양자의 임기에 차이를 두고 있는데, 주지하다시피 이 헌법은 의원내각제 정부형태를 취하였기에, 대통령의 상징적 지위와 정부의 국회해산권을 감안하면, 양자간 임기의 격차는 그다지 문제될 소지가 없었다. 1980년헌법도 양자의 임기에 차이를 두고 있지만,

51) 제16대 총선이 끝난 직후 국회의원 당선자를 대상으로 한 설문조사에서, 이인제 민주당 선대위원장이 여당의 차기 대권후보가 될 것으로 본 응답자는 17%(38명)에 불과했던 반면, 이회창 한나라당 총재가 한나라당 대권후보가 될 것으로 본 응답자는 64%(1백36명)에 달했다(중앙일보 2000. 4. 15. 제1면 기사).

국회에 대한 대통령의 우월적 지위가 제도적으로 보장되어 있었기에(비상조치권·전국구의원·국회해산권),<sup>52)</sup> 그것이 어떤 실질적 차이로 연결되지는 아니하였다. 문제는 바로 현행 1987년헌법이다. 대통령임기 5년과 국회의원임기 4년의 격차로 말미암아, 후술하듯이 총선과의 관계에서 대통령의 유형이 4분·순환하는 결과를, 대선과의 관계에서 국회의 유형이 5분·순환하는 결과를 초래하였기 때문이다(아래 [도표 2] 참조).<sup>53)</sup> 대통령의 국회해산권이 삭제되었기에 대통령과 국회는 각각 임기의 만료시까지 존속함이 원칙인데다, 헌법개정(특히 대통령의 임기연장·중임변경을 위한 개헌)의 제도적·현실적 곤란성으로 말미암아,<sup>54)</sup> 20년을 주기로 한 대통령과 국회의 이 4박자 미뉴에트는 쉽사리 중단되지 아니할 전망으로 보인다.<sup>55)</sup>

[도표 1] 역대 헌법상 대통령과 국회의원의 임기비교

	1948년헌법	1960년헌법	1962년헌법	1972년헌법	1980년헌법	1987년헌법
대통령임기	4년	5년	4년	6년	7년	5년
국회의원임기	4(4·6)년	4·6년	4년	6년	4년	4년

52) 위 2-3-2. 각주 44 참조.

53) 이 현상은 간단한 산술로써 논증될 수 있다. 국회의원의 임기가 4년이라는 전제 하에서(1972년헌법을 제외한 역대 헌법상의 국회의원임기는 공히 4년이었으므로), ① 대통령의 임기가 홀수면 총선시기를 기준으로 대통령유형이 4순환을, ② 대통령의 임기가 4의 배수가 아닌 짝수면 그것이 2순환을 하게 되며, ③ 대통령의 임기가 4의 배수면 순환은 발생하지 아니한다.

54) 위 2-1. 각주 15 참조.

55) 대통령임기와 국회의원임기가 일치하여야 한다는 주장으로는 일찍이 **헌법연구반 보고서**(각주 20), 266쪽: “국민직선의 대통령제일 경우에는 선거당시의 민의를 대통령과 국회의원에 게 동시에 반영한다는 의미에서 국회의원과 대통령의 임기를 동일하게 하는 것이 좋으리라고 본다.” 대통령과 국회의원의 임기불일치로 인하여 발생하는 문제점에 대해서도 이를 이미 제기한 학자들이 있었다. 예컨대 “(김광웅 교수) 대통령 5년단임제를 고집할 경우, 4년 터울인 총선·지방자치선거와 섞여 심각한 선거혼란을 초래할 것이기 때문에, 반드시 바뀌야 한다”; “(최한수 교수) 대통령의 5년임기와 국회의 4년임기가 정확히 맞물려 돌지 않음으로 해서, 현재의 김(영삼)대통령은 레임덕현상이 나타나는 기간이 (19)96년의 국회의원 선거 이후 1년간이 되겠지만, 15대 대통령은 2년간, 16대 대통령은 3년간으로 늘어나게 된다”(조선일보 1994. 5. 12. 보도). 그러나 이로부터 수년의 세월이 흐른 지금, 1996년과 2000년의 총선에서 심각한 선거혼란이 초래되지도 않았으며, 대통령의 레임덕현상이 1년에서 2년·3년으로 늘어날 것이라는 예측도 그 실현가능성이 희박해지고 있다(특히 후자의 견해에서 총선이 끝나면 “공천권”의 상실로 인하여 대통령이 곧 레임덕현상에 빠질 것이라는 가정에는 동의하기 어렵다. 총선이 끝난 후의 대통령의 지위는 남은 임기의 장단이라든가, 국회에서의 의석분포상황이라든가, 차기 대선후보들의 상황 등등의 복합적 요소에 의하여 결정되는 것이기 때문이다). 이들의 견해를 줄고의 분석틀을 만드는 데 직접 참고한 바는 전혀 없으나, 그 발상의 단초에 일응의 유사성이 발견되는 것은 후발자로서는 어찌할 수 없는 일이다. 다만, 이 두 학자들의 견해는 그 기본적 발상이 제도개선론(개헌론)의 연장선 상에 있었을 뿐만 아니라, 제기 당시의 시점상 시간적 미성숙이라는 한계를 지닐 수밖에 없었기 때문에(1993-1994년, 즉 유형II의 초반), 그들의 발상이 대통령유형론으로 확대·전개되지는 못하였다.

[도표 2] 현행 헌법상 대통령과 국회의원의 임기비교

	I. 임기1·5년차 총선					II. 임기4년차 총선					III. 임기3년차 총선					IV. 임기2년차 총선									
대통령	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
국회						1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
	i. 임기중 대선없음					ii. 임기1년차 대선					iii. 임기2년차 대선					iv. 임기3년차 대선					v. 임기4년차 대선				

Ⅲ-2-1. 유형I (노태우) : ① — 형, ② — 형, ③ —| 형, ④ —| 형

1987년헌법 하에서 우리가 처음으로 경험했던 대통령의 유형은 임기 1년차와 5년차에 각각 두 차례의 총선을 치르는 것이었다. 이 유형I은 다시, 집권당이 두 차례의 총선에서 모두 안정적 다수의석을 확보하는 I-①형, 두 차례 모두 이에 실패하는 I-②형, 1년차의 총선에서는 안정적 다수의석을 확보하였다가 5년차의 총선에서는 이에 실패하는 I-③형, 그 역의 경우인 I-④형으로 분류될 수 있을 것이다.

(1) 1987년헌법 이전의 군사독재정권과 연계고리를 완전히 차단하지 아니한 상태에서, 노태우는 야권분열공작이 성공함으로써 36.6%의 취약한 지지기반으로도 집권할 수 있었다. 그러나 집권 1년차에 실시된 총선에서는 대선의 반대표들이 과거 군사정권에 대한 불신감과 연계·결집되어, 우리 정치권이 장기간 경험하지 못했던 여소야대정국을 대통령의 임기 초반부터 형성하게 되었다.

(2) 결국 노태우정권은 구조적으로 집권 초반부터 임기 내내 약체정부가 될 수밖에 없었으며, 대통령의 열악한 지위는 법률안거부권의 행사로써도 회복될 수 없었기에, 종당에는 3당합당(1990. 1. 22)이라는 인위적 정계개편을 감행할 수밖에 없었다.<sup>56)</sup> 그러나 대통령의 열악한 지위는 원내에서 당내로 전이되기만 하였을 뿐,

56) 이는 유형I의 대통령에 상응한 유형i의 국회가, 나머지 네 유형의 국회와 달리 임기중 대통령선거가 없기 때문에, 대단히 독자적인 성격을 지닌다는 점에서도 기인한 바 크다. 이 유형의 국회는 “대선결과지배형”(유형ii 및 이에 유사한 “중간형”인 유형iii)이나 “차기대선준비형”(유형iv 및 이에 유사한 “중간형”인 유형v)과 달리, 오로지 현직 대통령(집행부)에 대한 견제·공격에만 골몰할 가능성이 높을 것이다. 국회의 5유형에 대한 분석은 아래 [도표 4]

그것이 본질적으로 개선되지는 못하였다.

(3) 집권 5년차에 실시된 총선은 사실상의 차기 대통령후보였던 김영삼이 주도한 것이었다. 선거결과 과반수 의석에 단 1석이 부족하였던바, 이는 (야당·무소속)의 원내외기만으로 용이하게 무마될 수 있는 문제였으므로, 결과적으로는 과반수 의석을 확보한 셈이 되었다. 하지만 동시에 현직 대통령에서 차기 대통령후보로의 권력 이동이 급속히 진행됨으로써, 총선결과는 현직 대통령의 지위개선에 하등 도움을 주지 못하였다.

(4) 결론적으로 노태우정권은 형식상으로는 위 I-④형에 해당하는 것이었으나, 실질적으로는 I-②형의 성격이 농후했으므로, 시종일관한 “약체대통령”의 유형을 대표하기에 조금도 부족함이 없다. 그리고 이 유형에서 집권 1년차와 5년차에 실시되는 총선은, 그 전후의 대통령선거와의 시간적 근접성으로 말미암아, 각각 “(전기)대선의 연장전”과 “(차기)대선의 전초전”으로서의 성격이 강하다.

### III-2-2. 유형II (김영삼) : ① —┐ 형, ② —┘ 형, ③ —┘ 형, ④ —┐ 형

1987년헌법 하에서 우리가 두번째로 경험했던 대통령의 유형은 임기 4년차에 총선을 치르는 것이었다. 이 유형II는 다시, 안정적 다수의석을 확보한 상태에서 집권하여 임기 4년차의 총선에서 이를 계속 유지하는 II-①형, 소수당으로 집권하여 이후의 총선에서도 계속 소수당으로 머무는 II-②형, 안정적 다수의석을 확보한 상태에서 집권하였으나 총선에서 소수당으로 전락하는 II-③형, 소수당으로 집권하였으나 이후 총선에서 안정적 다수의석을 확보하는 II-④형으로 분류될 수 있을 것이다.

(1) 대선 직전의 총선에서 이미 사실상의 과반수 의석을 확보한 상황에서 김영삼은 집권당 프리미엄까지 받고 출마하여, 대통령후보의 분열(정주영 등장)에도 불구하고 42.0%라는 상당히 높은 지지율로 대통령에 당선된다. 이에 따라 그는 적어도 집권 초·중반기에는 별 방해 없이 강력한 개혁정책을 수행할 수 있었으며, 이른바 문민독재 하에서 야권은 지리멸렬하여 김대중 또한 정계은퇴를 선언하고 말았던 것이다.<sup>57)</sup>

참조.

57) 이는 유형II의 집권 초·중반기에 상응한 유형ii의 국회가, 전형적인 “대선결과지배형”에 속한다는 점에서도 기인하는 바가 크다. 이 유형의 국회는, 그 임기 1년차에 실시되는 대선에서 다수당이 집권에 성공하든(김영삼), 아니면 반대로 소수당이 집권하여 여소야대의 정국이 형성되든, 현직 대통령·집행부에 종속되는 성향이 강할 것이다. 관련하여 아래 3-2-3. 각주 61 하단의 분석 및 아래 [도표 4]의 국회 5유형에 대한 분석 참조.

(2) 그런데 집권 4년차라는 어중간한 시기에 실시된 총선에서는, 차기 대통령후보의 주도성을 완전히 인정해 줄 수도 없었고, 그렇다고 이를 정권에 대한 중간평가라고 보기에는 남은 임기가 너무 짧았다. 여기서 김영삼은 현직 대통령의 잔존권력을 적절히 활용하여, 차기 대통령후보 예상자들을 경쟁시킴으로서, 의외로 좋은 결과를 얻을 수 있었다(과반수 의석에 단 11석 부족).

(3) 하지만 총선에서의 성공은 김영삼정권 최후의 안간힘일 따름이었다. 차기 후보예상자 이회창의 주도성과 현직 대통령의 잔존권력이 충돌하면서, 집권당의 대통령 후보결정은 극심한 진통에 시달렸고, 급기야는 대통령후보 예상자들이 집권당의 내부분열(탈당·분당사태)까지 일으킴으로써, 이후 야당으로의 정권교체에 대단히 유리한 조건을 제공하게 되었던 것이다.

(4) 결론적으로 김영삼정권은 형식상으로는 위 II-①형에 해당하는 것이었으나, 대선을 앞둔 집권당의 내부분열로 말미암아 실질적으로는 II-③형으로 전략하고 말았다. 그는 유시무종의 “선강후약(先強後弱)대통령”으로 명명되어 마땅하다. 이 유형에서 집권 4년차에 실시되는 총선은, 임기의 1/3 정도를 남겨둔 그 시점상의 “미묘함”으로 말미암아, 차기 대통령후보의 결정을 둘러싸고 집권당분열을 초래할 수 있는 강력한 조건이 된다.

### III-2-3. 유형III (김대중) : ① 형, ② 형, ③ 형, ④ 형

(1) 1987년헌법 하에서 우리가 세번째로 경험하고 있는 대통령의 유형은 임기 3년차에 총선을 치르는 것이다. 이 유형III도 유형II와 마찬가지로, III-①형, III-②형, III-③형, III-④형으로 분류될 수 있을 것이다. 하지만 여기부터는 우리가 완전히 다 경험하지는 못한, 아직도 진행중인 대통령의 유형이므로, 그에 대한 분석 또한 조심스러운 예상이 될 수밖에 없다.<sup>58)</sup>

(2) 우선 김대중은 집권당의 분열효과를 최대한 이용, 여당이탈세력들을 광범하게 규합함으로써 집권에 성공하였다. 형식상으로는 소수당이지만, 대대적인 의원배 오기를 통하여,<sup>59)</sup> 그리고 보다 중요하게는 연정수립을 통하여, 실질적으로는 안정적 다수의석을 확보한 효과를 거둘 수 있었다.<sup>60)</sup> 이로써 집권 초·중반기까지 비록

58) 이 논문이 1차로 탈고된 2000. 4. 11.은 제16대 총선(4·13 총선)을 불과 이틀 앞둔 시점이었다. 총선의 결과에 따라 관련 부분의 서술내용이 상당 정도 영향을 받을 것이지만, 그 또한 과거 한 시점에서의 가능성의 분석으로서 유의미할 것 같아, 굳이 총선결과를 반영한 수정원고를 게재하지 않고 원래의 서술을 그대로 두기로 한다.

59) 위 2-3-3. 각주 48 참조.

문민독재까지는 못미친다 하더라도, 비교적 안정적인 정책수행이 가능하였던 것이다.<sup>61)</sup>

(3) 한편 집권 3년차에 실시되는 총선은 그 시기상 차기 대통령후보의 주도성이 거의 희박하며, 정권에 대한 중간평가로서의 성격이 훨씬 강하다고 볼 수 있다. 여기서 임기 한 가운데인 집권 3년차의 총선은, 그 전후의 대선과의 시간적 근접성이라는 측면에서 그 어느 유형(집권 1·5년차, 4년차, 2년차)보다도 독립적이므로, 현직 대통령이 총선 “그 자체”에 집착하게 될 가능성이 대단히 높을 것이다.<sup>62)</sup>

(4) 따라서 이후 지방자치단체선거 이외에는 차기 대통령후보가 그 주도성을 확보할 기회가 별로 없기 때문에, 집권 3년차의 총선에서 성공적인 중간평가를 받을 경우, 유형I·II에서와 달리 현직 대통령은 이어지는 대선에서도 상당한 영향력을 발휘할 수 있을 것으로 보인다(III-①형). 이와 반대로 중간평가에 실패하거나 연립정권이 와해될 경우(III-③형), 김대중은 차기 대통령후보에게 주도권을 넘겨줘 버리기에는 지나치게 많이 남은, 아까운 그의 임기를 상당히 곤혹스럽게 보내야만 할 것이다(“계륵”).<sup>63)</sup>

60) 제15대국회의 교섭단체별 의석분포는 2000. 4. 8. 현재 한나라당 120석, 새천년민주당 98석, 자유민주연합 48석, 기타 29석이다(자료출처: 대한민국국회 홈페이지 <http://www.assembly.go.kr>).

61) 이는 유형III의 집권 초·중반기에 상응한 유형iii의 국회가, “대선결과지배형”의 성격을 띠는 점에서도 기인하는 바가 크다. 이 유형의 국회는, 그 임기 2년차에 실시되는 대선에서 다수당이 집권에 성공하는 경우는 물론, 소수당이 집권하여 여소야대의 정국이 형성된다 하더라도(김대중), 현직 대통령·집행부에 종속되는 성향이 강할 것이기 때문이다. 이처럼 여소야대정국의 형성에 있어서도, “대선후 총선”이나(노태우), “총선후 대선”이나(김대중)에 따라, 대통령·집행부의 힘에는 큰 차이가 있다. 그리고 양자간의 이러한 차이점 — “3당합당” 대 “의원빼오기” — 은, 선거를 통한 민주적 정당성의 확보에 있어 시간적 선후관계에 따라 “신범우선의 원칙”이 적용된다고 본다면, 이를 그리 어렵지 않게 분석할 수 있을 것이다. 관련하여 아래 [도표 4]의 국회 5유형에 대한 분석도 참조할 것.

62) 총선을 사흘 앞둔 2000. 4. 10. 건국 이래 처음으로 남북정상회담이 개최될 것이라는 소식이 보도되었다. 언론들은 한결같이 남북대화에 오랜 “집착”을 보여온 “통일대통령” 김대중을 강조하고 있다. 그러나 줄고의 분석틀에서는 임기 한 중간의 총선에 “집착”하는 “유형III 대통령” 김대중만이 시야에 들어올 뿐이다. 눈보라를 동반한 차가운 겨울바람만이 북풍은 아닐 것이다. 총선이 끝난 후의 언론보도에 따르면, 16대 총선은 선거법위반의 적발건수가 2천8백34건으로 15대 총선의 네 배에 달하는 등, 숫자만으로 볼 때 역대 총선 중에서 가장 혼탁했다고 하는데, 이 점 역시 유형III에서 대통령의 총선에 대한 집착을 반증하는 한 자료가 될 수 있을 것이다.

63) 제16대 총선이 끝난 직후 이회창 한나라당 총재는 “5년인 대통령임기와 4년인 국회의원 임기가 달라 문제가 있다”는 질문에 “현행 대통령 단임제는 임기가 절반만 지나도 레임덕현상이 나타나는 등 부작용이 많기 때문에 중임제 개헌을 논의해야 할 상당한 근거가 있다고 본다”라고 대답한 바 있다(조선일보 2000. 4. 19. 제1면 기사). 총선이 한창 진행 중이던 시점에서 이인제 민주당 선대위원장은 여소야대의 문제점을 거론하면서 4년중임제로의 개헌필요성을 이미 지적한 바 있다(위 2-3-2. 각주 46 후단 참조). 생각건대 ① 거듭 언급하였듯이 대통령과 국회의원의 임기불일치는 여소야대의 직접적 원인이 될 수 없으며, 그것

### Ⅲ-2-4. 유형Ⅳ (○○○) : ① 형, ② 형, ③ 형, ④ 형

(1) 남북통일이나 헌법개정 등 별다른 이변이 없는 한, 1987년헌법 하에서 우리가 네번째로 경험하게 될 대통령의 유형은, 임기 2년차에 총선을 치르는 것이다. 이 유형Ⅳ도 유형Ⅱ, 유형Ⅲ과 마찬가지로, IV-①형, IV-②형, IV-③형, IV-④형으로 분류될 수 있을 것이다. 하지만 이 유형은 아직 등장조차 아니하였기 때문에(경우에 따라 아예 등장하지 않을 수 있음), 그에 대한 분석은 아주 희미한 예측에 불과하다 할 것이다.

(2) 예측의 곤란성은 이러한 네 유형이 단순한 “병립적 나열(Nebeneinanderstehen)”이 아니라 “계기적 순환(Nacheinanderkreisen)”을 이룬다는 점에서도 기인하는 바가 크다. 즉, 유형Ⅰ의 약체대통령은 유형Ⅱ에서 문민독재가 등장하는 계기가 되었으며, 유형Ⅱ의 집권당분열은 유형Ⅲ에서 정권교체를 가능케 한 유력 조건이 되었던 것이므로, 이 유형Ⅳ에 대한 정확한 분석을 위해서는 유형Ⅲ의 “꼬리부분”을 반드시 필요로 하기 때문이다.

(3) 이 유형에서 집권 2년차에 총선을 치르게 된다는 것은, 불과 1년여 전에 대선을 치른 대통령과 집권당이 다시 선거전에 뛰어들다는 것을 의미하고, 그가 만약 상당히 강력한 득표율로 집권한 대통령이라면, 짧은 집권기간 동안 절망적인 실패가 없는 한 총선에서도 승리할 가능성이 높다(IV-①형이나 IV-④형의 안정적 대통령). 이와 반대의 가능성도 물론 있다. 유형Ⅰ에서의 노태우 같은 약체대통령이 집권 1년여만의 총선에서도 실패하여, 임기 내내 약체대통령으로 골골거리는 결과를 낼 수도 있는 것이다(IV-②형이나 IV-③형).

(4) 요컨대 대통령의 집권 2년차에 총선이 실시되는 이 유형은, 임기의 초반기에 총선이 실시된다는 점에서는 위 (3)에서 서술한 바처럼 유형Ⅰ과 유사한 특징이 나

---

이 레임덕현상의 원인은 더더욱 될 수 없다. ② 임기의 불일치가 문제라면 4년단임제로의 개헌만으로 충분할 것을 왜 하필 4년중임제로의 개헌을 주장하는가? ③ 임기의 불일치에 따른 제도적 순환의 실상 — 대통령 4유형과 국회 5유형의 순환 — 이 이처럼 규명되고 있는 이상, 그것은 더 이상 완전미지의 혼란은 아닌 것이다. ④ 헌법 제128조 제2항의 적용 대상이 아닌 이들 차기 대선후보 예상자들(兩季)의 발언에는, “8년만의 야망” 이외에 어떤 선량한 의도도 발견되지 아니한다. 아무튼 줄고의 분석들에서 볼 때, 여야당 지도급 정치인들의 잇단 대통령중임제 개헌론은, 임기 3년차에 대선을 치르는 “차기대선준비형”의 유형Ⅳ 국회가, 향후 여하히 전개될 것인지 가능케 해주는 중요한 단초가 되고 있다. 그것은 유형Ⅲ 국회의 초반부에서 이미 관찰되었듯, 차기대선에서의 집권을 목표로 여당에 대하여 격렬한 비판·공격을 감행하는, “강성국회”가 될 가능성이 높다고 본다. 이 점과 관련하여 국회 5유형에 대한 일반적 분석으로서 아래 [도표 4]를 참조할 것.



타나지만, 유형I·II와 달리 임기의 남은 중·후반기에 총선(부담 또는 기회)이 없다는 점에서 오히려 유형III과 유사한 특징이 포착된다. 그렇다면 이 유형은 유형I과 유형III의 혼합형으로 분류하는 것이 아마도 적절할 것이다.

(도표 3) 총선시기를 기준으로 한 대통령의 4유형

	유형I(노태우)	유형III(김영삼)	유형III(김대중)	유형IV(OOO)
총선 시기	임기1년차·5년차	임기4년차	임기3년차	임기2년차
총선 특징	1년차 총선결과가 임기 전체를 지배	중간평가성(차기후보 주도성)	대통령에 대한 전형적 중간평가	유형I과 유사(임기 초반 총선)
	전후 총선은 각 대선 연장전·대선전초전	대통령잔존권력·차기 후보권력 충돌·분열	대통령이 총선 그 자체에 집착	유형III과 유사(임기 중후반 총선없음)
정치 현실	"약"대통령 강국회(i)와 결합	"신강후약"대통령 약국회(ii)강국회(iii)*	"훈탁"총선 약국회(iii)=강국회(iv)*	유형III 종결부 필요 약국회(iv)강국회(v)*

\* 대통령의 유형II에서 전반부는 유형ii의 약체국회(대선결과지배형)와, 후반부는 유형iii의 강성국회(중간형·차기대선준비형)와 각각 결합된다(전 : 후=2 : 1). 유형III의 전반부는 유형iii의 약체국회(중간형·대선결과지배형)와, 후반부는 유형iv의 강성국회(중간형·차기대선준비형)와 결합된다(전 : 후=1 : 1). 유형IV의 전반부는 유형iv의 약체국회(중간형·대선결과지배형)와, 후반부는 유형v의 강성국회(차기대선준비형)와 결합된다(전 : 후=1 : 3).

(도표 4) 대선시기를 기준으로 한 국회의 5유형

	유형i	유형ii	유형iii	유형iv	유형v
대선 시기	임기중 대선없음 독자형	임기1년차 대선결과지배형	임기2년차 중간형(ii)v)**	임기3년차 중간형(ii)v)**	임기4년차 차기대선준비형
선후 시차	대선후 총선 (약 1년 후)	총선후 대선 (약 1년 후)	총선후 대선 (약 1년 후)	대선후 총선 (약 2년 후)	대선후 총선 (약 1년 후)
정치 현실	강국회*	약국회*	전반 강국회(=v) 후반 약국회(=ii)	전반 강국회(=v) 후반 약국회(=ii)	강국회*

\* 유형i의 국회를 강성으로 분석하는 이유는, ① 이미 언급한 바와 같이 임기중 대선으로부터 완전히 독립적일 뿐만 아니라, ② 대선 직후(약 1년 후)에 곧 총선이 실시되므로 직전의 대선에 비하여 그 민주적 정당성이 "신선"하기 때문이다. 그리고 유형v의 국회는, ① 대선·총선 사이에 비록 시간적 간격(약 1년)이 있기는 하지만 대선 이후에 총선이 실시될 뿐만 아니라, ② 그 임기의 마지막 해에 대선이 실시되므로 국회로서는 현집행부에 대한 비판·공격을 강화할 수밖에 없기 때문에, 마찬가지로 강성으로 분류되어야 할 것이다. 반면 유형ii의 국회는, ① 총선후 얼마 안되어 곧 대선이 실시될 뿐만 아니라(약 1년 후), ② 임기초반(1년차)에 실시되는 대선의 지배력이 그 임기내내 영향을 미칠 것이기 때문에, 약체로 분류될 수밖에 없을 것이다.

\*\* 유형iii 국회의 임기전반기(대선이전)는 차기대선준비형(유형v)의 성격을(유형II[김영삼]의 후반과 결합), 임기후반기(대선이후)는 대선결과지배형(유형ii)의 성격(유형III[김대중]의 초반과 결합)을 각각 지닌다. 각각의 길이는 전 : 후=1: 2이므로 대선결과지배형에 가까운 중간형이라 볼 수 있다. 유형iv 국회도 임기전반기는 차기대선준비형의 성격을, 후반기는 대선결과지배형의 성격을 지니지만, 각각의 길이가 전 : 후=2: 1로 전자가 더 길기 때문에, 차기대선준비형에 가까운 중간형이라 할 것이다.

### Ⅲ-3. 제도와 인간 (Ⅱ)

오늘날 헌법학의 탈국가화현상은 도처에서 대단히 뚜렷하다.<sup>64)</sup> 공동체라는 개념의 차용을 통하여 헌법은 마침내 국가로부터 해방되었다(K. Hesse).<sup>65)</sup> “권력으로부터 인간의 자연권보장(C. Schmitt)”이라든가, “가치로서의 기본권의 실현(R. Smend)”이라든가 하는, 제도보다 인간을 우위에 두는 실존주의적 사고가 헌법학을 풍미한 지도 이미 오래되었다. 그것은 목적으로서의 기본권이 수단으로서의 통치구조를 지배하게 되었음을, 말하자면 자유의 기술이 권력의 기술을 압도하게 되었음을 의미한다. 동시에 그것은 “헌법적 망상”이 “정치적 현실”을 기만 — 현실정치에서의 통치 권력이 헌법적·기본권적 가치질서에 의하여 비로소 창설된다는<sup>66)</sup> — 하는 데 드디어 성공하였음을 의미한다. 그 결과 우리의 헌법학은 오늘날 권력의 기술의 드넓은 영토를 상실하고, 자유의 기술의 한 구석에 그 자신을 유폐하고 말았다: 헌법재판이, 헌법소원이, 헌법학의 전부는 아니다. 헌법학은 역사학이 아니므로 제도의 기원만을 따지지는 아니한다: 헌법학은 정치학이나 사회학이 아니므로 제도의 기능만을 분석하지도 아니한다. 그러나 헌법학은 인간에 의하여 형성되고 인간에 의하여 운용되는, 제도의 구조적 본질을 정확히 인식하기 위하여, 그것의 기원(input)과 기능(output)까지 아울러 탐구하지 않으면 안된다(M. Guetzévitch).<sup>67)</sup> 이제 우리의 헌법학은 마땅히, 기본권의 협소한 성(城)으로부터 이처럼 광활한 방법론의 대지(大地)로 나와서, 제도와 인간의 실상에 대하여 절망을 모르는 탐구를 계속해 나아가야 하리라.

64) 최근 독일 국가법학·정치사회학에서의 탈국가화 경향에 관해서는 줄저, “독일통일 이후의 국가통합과정에 관한 연구 I — 연구방법론의 전환을 위한 한 모색 —,” **헌법학연구** 제5집 제1호(1999. 5), 147-148쪽 참조.

65) Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl., C. F. Müller: 1995, Rn. 17, 18.

66) 대단히 적절한 비판으로서 Heun, Werner, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, Nomos: 1989, 96쪽, 각주 57: “Reale Macht wird nicht erst durch die Verfassung begründet.”

67) M. Guetzévitch의 비교헌법학 방법론에 대하여 상세한 것은 Guetzévitch, Mirkine, “Les Méthodes d’Etude du Droit Constitutionnel Comparé,” *Revue Internationale de Droit Comparé*, première année(1949), 397-417쪽 참조.

〈Abstract〉

## Some Thoughts on the Presidential Government System of Korea

— Reflecting on its Constitutional History —

Woo Cheol Shin\*

Based on the constitutional law revised in 1987, Koreans have already experienced three elections for the presidents. As time's over, however, some arguments against the present presidential government system are emerging. In this study, I contradict those arguments from the standpoint of "constitutionalism". Then I clarify that the present system is appropriate.

1. Among the arguments against the present system, the first one concerns the government system itself. They insist that the parliamentary government is more democratic than the presidential one. So, as they insist, we should choose the parliamentary government system. However, I point out the "aristocratic" feature of the parliamentary one. Indeed, the major party governs both executive and legislature in the parliamentary one. These two features — "aristocraticism" and "lack of checks and balances" — prove that the parliamentary one is not so democratic as they maintain.

2. Next, they raise some questions on the present system: Why don't we have the final ballot in the election for the president? Why don't we change the presidency rule from 5-year-one-term to 4-year-two-terms? Why don't we have the vice president as an acting president? I suppose dangerous possibilities caused by three situations. (i) If we have the final ballot in the election for the president, the cost for the election rises. Consequently the economic burden gets heavier than before. In addition to

---

\* Researcher, Ph. D in Law, The Law Research Institute Seoul National University

the economic burden, the democratic aspect in the election itself might be distorted. (ii) Next, if the presidency rule is changed, one can stay as a president longer than before. It could mean the threat to be autocratic is increasing. It doesn't need to explain why any more considering our "bitter past experiences". (iii) Last one is about the vice president as an acting president. We can suppose two bad situations caused by the vice president system: the vice president can abuse his/her political power. Also, the present antipathies among provinces could be worse.

3. At last, they notice the different tenures between the president and the congress. In the present system, the president serves 5 years while the congress 4 years. Therefore, we can suppose four occasions related to the presidency and the election for the congress. The election for the congress will be held (i) in first and fifth year, (ii) in fourth year, (iii) in third year, and (iv) in second year within the presidency. They criticize this difference makes the president's political status unstable. Besides, they warn "the unstable political power status" can cause political confusions. However, the confusions are predictable because every four occasion mentioned above is being repeated one after another. Moreover, the principle, "checks and balances" can be realized better through the unstable political power status.