

한국 대통령제의 평가와 발전적 제도화의 모색*

김혁 | 서울시립대 행정학과

대통령중심제는 오늘날 한국 사회에서 가장 적합한 정체로서의 자리를 이미 확고히 하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 한국의 대통령제의 제도적 구현과 운영이 과연 최선의 상태에 있는가에 대해서는 의문이 많다. 한국 대통령제의 문제점을 제대로 이해하기 위해서, 본 연구에서는 정부수립이후 우리나라의 권력구조 형성과 관련하여 권력구조의 혼란기, 권위주의적 대통령제 확립기, 권위주의적 대통령제 쇠락기, 새로운 권력구조 모색기의 4개 시기로 구분하여 접근함으로써 현 체제의 형성배경과 한계를 조명하려 하였다.

한국의 대통령제는 우리 실정에 가장 알맞은 제도가 확립되었다기보다는 그 때 그 때의 상황과 정치적 이익에 의해 작위적으로 만들어지고 수정된 측면이 강하다. 권력구조의 성격을 보더라도 제도적으로 순수 대통령제도 아니고 내각제도 아닌, 중간적 성격을 가지고 있는데, 충분한 숙고를 통한 국민적 합의를 거치지 못하고 임기응변식의 제도화가 이루어짐으로써 다양한 문제점들을 본질적으로 내재하고 있는 것이다. 이러한 측면에서 현 제도의 수정 보완에 관하여 본 연구는 4년으로의 대통령 임기단축과 중임허용, 대선과 국회의원 총선거 시기 일치, 총리제 철폐, 국회의원의 국무위원 겸직 금지 및 국회의 국무위원 해임건의권 폐지, 부통령제의 도입 등을 제시하고 있다. 성공적 국정운영을 위해 이러한 제도의 구조적 측면에서의 변화이외에도 본 연구는 운영적 측면에서의 변화도 수반되어야 함을 지적하고 있는데, 특히 대통령의 대의회 관계에서의 행동패턴 변화에 주목하고 있다. 즉, 의회와 대통령 간 양방향의 적극적인 의사소통을 위한 대통령 비서실 내 의회담당실의 설치하는 등 대통령이 의회로부터 적극적으로 자문을 구하고 이를 수용하려는 노력을 보여주고, 비서실 참모들이 의회와 지속적인 접촉을

* 이 논문은 2006년도 국회용역과제 지원에 의하여 연구되었음.

할 수 있도록 비서실 참모들을 중요한 투표가 있을 시에 의회에 상주시키면서 의회에 대한 대응성을 증진시키는 방법 등을 제시하고 있다.

주제어: 대통령제, 권력구조, 구조적 개혁, 운영적 개혁

I. 서론

헌법이 다루고 있는 내용 중 가장 핵심적인 내용은 바로 권력구조에 관한 것이다. 권력구조란 정치체계에 제도화된 권력의 배열이나 질서를 의미하는데(최한수 2005), 이러한 권력구조가 한 정치사회의 성격과 그 사회 구성원의 실생활에 근본적인 영향을 미칠 수 있으므로 합의된 내용을 헌법에서 보장하는 것이 일반적이다. 우리나라의 권력구조의 양식인 대통령제도 우리 헌법에 명시되어 우리 정치체계의 모습을 규정하며 직접적인 영향을 미쳐 오고 있다.

대한민국 헌법은 1948년 제정된 이후 9차에 걸친 헌법 개정을 겪어오며 오늘의 모습을 갖추게 되었다. 그 최초의 성립을 살펴보면, 1948년 5월 10일 시행된 남측의 총선거로 선출된 제헌의원들이 1948년 제헌국회를 구성하고 헌법제정의 작업에 착수함으로써 우리나라 제정헌법의 틀은 기초되기 시작하였다. 제헌국회에서는 의원내각제와 대통령 중심제가 혼합된 제헌헌법을 마련하였고 1948년 7월 17일 대통령제와 단원제 국회를 주요 골자로 하는 대한민국 헌법을 공포 시행하기에 이르렀다.

그 후 지금까지 58년여에 걸쳐 총 9차에 걸친 개정의 과정을 거쳐오며 변화를 거듭해 왔는데, 주된 헌법의 개정 사유는 국민의 기본권을 신장하고 국가의 통치구조를 개선해 나가는 발전적 방향으로서가 아니라 주로 헌법의 효력을 무시하고 집권을 연장하거나 통치권자의 통치를 용이하게 하기 위한 수단의 일환으로 행하여져 왔다. 물론 그러한 과정에서 천부 인권성을 강조하거나 새로운 기본권을 추가함으로써 기본권의 신장이라는 명분이 강조되기도 하였지만, 그것이 헌법개정의 본질적 목표와 내용이 아니라 주로 국가권력의 통치구조 변화를 중심축으로 한 통치권자의 이익 반영을 교묘히 은폐하고자 한 노력에 불과하다는 지적을 받고 있다. 즉, 대부분의 헌법 개정 사례가 변화된 사회의 모습을 담아내어 이에 대한 합법적인 절차와 내용을 확보하기 위해서 이루어지기보다는 집권세력의 집권연장을

위한 수단으로 이루어졌다는 비판을 받고 있는 것이다.

길지 않은 헌법의 역사에도 불구하고 잦은 헌법의 개정으로 인하여 한국의 정치사회는 커다란 변화를 경험하여야 했으며, 이를 달리 보면 한국 헌법 개정의 역사, 그 스스로가 골목 많았던 현대 한국사의 실체를 여실히 보여준다고 할 수 있다. 통치권자의 집권연장이라는 실질적 목표를 달성하기 위한 불순한 헌법 개정의 반복은 헌법의 규범력을 약화시키고 국가의 기본법으로서의 헌법의 권위를 실추시켜왔으며, 불법적인 형태의 권력 지배과정을 헌법 개정으로 정당화시킴으로써 헌법이 정권의 이익에 따라 변화한다는 부정적 인식을 일반에 보편화시키는 부작용도 함께 배태하게 되었다.

가장 최근의 헌법 개정은 1987년 6월 항쟁의 결과로서 이루어졌는데, 이 또한 당시의 민주적 열망을 그대로 담아내기보다는 독재와 장기집권의 폐단을 막기 위한 ‘대통령직선제’와 ‘5년단임제’에 주로 초점이 맞추어져 개정되는데 그쳤다. 결국 현행 헌법이 충분한 국민적 합의의 과정을 거쳤다고 보기는 당시 집권정부의 양보와 당시 정치지도자들의 정치적 이해관계를 중심으로 임시방편적으로 개정된 측면이 강하다고 할 수 있는 것이다.

헌법 개정이후 두 번의 정권교체가 이루어지고 민주주의는 체제 특성으로서 매우 공고화되기에 이르렀다. 이제는 당시 가장 중요한 관심이었던 독재와 장기집권의 방지라는 이슈가 더 이상은 중요하게 다루어 질 수 없는 시점에 다다르게 된 것이다. 현재의 한층 성숙된 환경 하에서 적합한 민주주의 제도와 권력구조를 구축하는 것이 우리에게는 시급한 과제로 여겨지고 있다. 국가간의 무한 경쟁이 이루어지고 있는 글로벌시대에서의 국가역할과 이에 적합한 민주정치체제의 구축 및 통일국가 형성에 대한 국민적 합의가 시급히 요청되고 있으나, 과거유산에 의해 만들어진 헌법이 이를 제대로 담아내지 못하고 있는 것이 현실이므로, 이의 면밀한 검토를 통해 우리 실정에 맞는 권력구조를 하루빨리 구축하는 것이 현실점에서 매우 필요하다 할 것이다.

II. 대통령제에 대한 개괄적 논의

최초의 대통령제헌법인 미국헌법에서 규정하고 있는 대통령제는 식민지 시대에

그 모국이었던 영국의 의원내각제에 대한 반동적 의미에서 성립한 영국적 정치질서와 단절된 새로운 정치질서를 모색하고자 만들어졌다고 볼 수 있다. 즉, 의회정치제가 영국의 오랜 정치적 전통과 경험적 산물에 의해 발전된 것인데 비해서, 대통령제는 미국이 헌법을 제정할 당시의 정치사회적 환경에 맞도록 인위적이고도 의식적으로 고안된 제도인 것이다(김현 1994).

이러한 역사성을 가지고 있는 대통령제의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째 권력분립주의에 따라 행정부와 입법부는 조직 및 기능상에서 서로 분리되어 최대한의 독립성을 유지하도록 되어있다. 둘째, 견제와 균형의 원리에 따라 입법부와 행정부는 서로 견제하고 두 권력주체간의 균형을 유지함으로써 어느 한 부의 독주를 방지한다. 셋째, 행정부는 의원내각제와는 달리 집행권의 일원적 구성이 특징이며 부통령제를 두고 있다. 넷째, 의회의 전횡을 방지하기 위하여 의회를 양원제로 구성하여 하원의 경솔과 과격함을 방지하고 상원이 이를 견제함으로써 행정부에 대한 의회의 권한에 균형을 유지하고자 한다는 것 등이다.

이러한 대통령제의 장점에 대해서 많은 측면들이 있는데 가장 중요한 것으로서는 행정부의 안정성이 지적되고 있다. 대통령제에서는 각료의 임면권을 갖는 대통령이 헌법에 의해 보장된 임기를 갖고, 의회에 대해 책임을 지지 않으므로 안정된 행정부가 유지되는 장점이 있는 것이다. 둘째로는, 통치가 효율적으로 이루어진다는 점이 지적된다. 대통령제에서는 정책결정과 집행이 대통령 개인의 책임과 권한에 절대적으로 의존되어 있으므로 매우 신속하게 이루어질 수 있는 장점이 있다. 셋째로는, 대통령제에서 정부의 수반은 국민이 참여하는 선거에 의하여 선출되므로 강력한 민주적 정통성을 확보하고 있다는 점이 강조된다. 의원내각제의 경우 정부수반이 정당간의 복잡한 타협의 결과로 선출될 수 있는 가능성과 비교해 보면 그 민주적 정통성의 확보라는 차원은 대통령제에서 매우 두드러진다고 할 수 있다. 넷째는, 대통령제하에서는 입법권과 행정권, 그리고 사법권이 분명하게 독립되어 있음으로 해서 개인의 자유가 폭넓게 보장될 수 있는 안전장치가 존재한다는 것이다.

그러나 이러한 장점들과는 달리 대통령제는 내각제와 비교하여 볼 때 또 다른 차원에서 많은 단점들이 지적되고 있기도 하다. 첫째, 대통령제의 경우 대통령 개인에게 권력이 집중되어 있고 그러한 일인을 선출하게 됨으로써 승자독식의 경쟁 구조를 성립시킨다고 비판받는다. 대통령선거에서는 오직 한 후보와 정당만이 승

리하게 되어 있고 나머지는 모두 패배자로 남겨짐으로써 갈등 상황은 더 커질 가능성이 있다. 둘째, 대통령제는 승자독식의 게임구조를 발전시키게 되므로 정치적 경쟁은 최다득표의 가능성이 많은 사회적 쟁점 중심으로 집중적인 경쟁과 동원이 이루어지게 된다. 결국 소수자들의 권익은 무시되기 일쑤며 정치의 장에서 제대로 대변되기 힘들다. 셋째, 입법부와 행정부 사이에 갈등과 의견의 불일치가 발생할 경우 정치체제 전반의 심각한 교착상태로 이어질 수 있다. 넷째, 의원내각제의 경우 정치적 대표기구가 의회의 신임에 의존하고 재선을 위한 정치적 경쟁이 계속 유지되기 때문에 정부의 책임성을 높이고 정당의 조직적 발전을 자극함에 비해, 대통령제에서는 인물 중심의 선거가 이루어지기 때문에 권력이 개인에게 집중되고 파퓰리즘에 기반한 정치적 리더십이 발전되기 쉽다고 비판받는다(박상훈 외 1997).

그러나 대통령제와 내각제의 장단점들은 어느 제도가 우월한가를 판단하는 객관적 기준이 되기 어려우며 모두 논란의 대상이 될 수 있는 측면들을 가지고 있을 뿐이다. 선진 국가들에서 이 두 종류의 권력구조는 모두 성공적으로 운영되고 있다. 우리나라에서는 대통령제가 채택되고 있는데, 과연 어떠한 측면에서 문제가 제기되고 있는지는 대통령제의 단점으로 지적되고 있는 요소들로부터 그 중요한 단서를 이끌어 낼 수 있다. 즉, 위에서 제기된 대통령제의 단점들로부터 종합해보면, 대통령제가 실패하는 이유는 의회가 제대로 기능하지 못하게 되기 때문이라는 것이다. 대통령제의 성공을 위해서는 의회의 성공적 기능이 필수적이라는 아이러니가 도출된다는 것이다.

대통령제하에서 의회는 대통령과 교환과 흥정을 통하여 영향을 상호 주고받고 있으며 정책이 입법화되는 과정에서 산출은 물론 투입과정에서도 매우 중요한 역할을 담당하는 국정운영의 한 축이다(Andres and Griffin 2002). 최초의 대통령제 국가인 미국 건국의 역사를 되짚어 보더라도, 국정운영의 가장 핵심적 요소로 설정되었던 것은 대통령이라기보다 오히려 의회라고 볼 수 있다. 행정국가의 등장과 함께 의회의 역할은 많이 축소되었으나, 여전히 의회는 대통령제하에서 대통령이 협조를 구하여야 할 국정운영의 가장 중요한 파트너인 것이다. 그러나 이러한 의회의 중요성이 점차 희석되다 못해, 국정운영의 걸림돌로까지 치부되는 상황이 된다면, 이미 대통령제는 매우 심각한 중병에 걸려 있다고 보아도 무방할 것이다. 본 논문은 대통령제의 성공이 의회의 적절한 역할과 기능에 의존한다는 아이러니 아

년 아이러니에서 출발하여 한국 대통령제의 성공적 운영을 위한 개선방안과 발전적 제도화라는 주제에 분석적으로 접근할 것이다.

III. 한국 대통령제의 역사적 변천

대통령중심제는 오늘날 한국 사회에서 가장 적합한 정체로서의 자리를 이미 확고히 하고 있는 것으로 평가된다. 정부 탄생 이후 의원내각제를 시행해 본 경험도 가지고 있으나, 일찌감치 대표적 실패 사례로서 기록되며 의원내각제의 제도적 가능성은 오랜 동안 외면되어 온 것이 사실이다. 한국 대통령제의 문제점을 제대로 이해하기 위해서는, 과연 우리나라의 권력구조가 어떠한 경로를 통해 오늘날의 모습을 가지게 되었는지, 그 역사적 변천 과정을 되짚어 보는 것이 필수적이라 할 것이다. 본 논문에서는, 정부수립이후 우리나라의 권력구조 형성과 관련하여 ① 권력구조의 혼란기, ② 권위주의적 대통령제 확립기, ③ 권위주의적 대통령제 쇠락기, ④ 새로운 권력구조 모색기의 4개 시기로 구분하였다. 이러한 구분은 헌법 개정의 시기 또는 헌법의 성격 등을 중심으로 이루어졌다기 보다는 사회적 분위기, 수용성, 그리고 일반국민들의 보편적 인식을 중심으로 설정되었으므로 정확한 제도적 구분이 되기는 어려우나, 우리나라의 권력구조가 어떻게 변화해왔고, 어떻게 변화할 것인지를 예측하는데 도움이 될 수 있는 인식구조를 추정하는 도구가 될 수 있다는 측면에서 그 유의성을 찾아볼 수 있다.

1. 권력구조의 혼란기(1948~1961)

우리나라는 오랜 군주제의 전통을 가지고 있다가 일제 식민통치 이후 갑작스러운 해방으로 인한 독자적 정부수립을 이루게 됨으로써, 권력구조에 대한 충분한 숙고와 국민적 합의 없이 제헌헌법을 제정하게 되었다. 결국 우리나라의 권력구조는 그 출발부터 불안한 구조적 특성을 내포하고 있었던 것이다. 제1공화국의 정부 형태는 유진오 박사가 기초한 의원내각제적 헌법 초안에 이승만 박사의 대통령제적 권력구조를 타협적으로 결합한 것으로서 태생부터가 매우 불완전한 구조를 가지고 있었다. 제1공화국 헌법은 대통령제를 기본 형태로 취하고 있으며, 대통령을

제외한 국무총리와 국무위원으로 구성된 국무원을 의결기관으로 규정하여 집행권이 이원화된 상태를 만들게 되었다.

좌우이념의 대립과 남북의 대치상황은 정치적으로 매우 불안정한 상황을 맞이하고 있다가, 한국전쟁을 거치면서 군부 세력의 극적인 확대와 함께 정부는 과대 성장을 이루게 되고 대통령 개인을 중심으로 한 압제적인 통치체제가 성립하게 되었다. 이러한 과정에서 이승만 대통령은 의회장악을 위한 강력한 집권여당의 창당을 추진하였고, 대통령 직선제로의 개헌을 이루어 나갔다. 더군다나 정권연장을 주목적으로 하는 대통령에 의한 헌법적 정치제도의 허구적 운영은 제도 그 자체의 합목적성을 심각히 훼손하며 체제 전체를 전혀 민주적이지 못한 방향으로 이끌고 나갔다. 민주적 정당성을 유지하지 못하는 압제적 대통령제는 결국 4·19혁명과 함께 비민주적 신대통령제라는 오명과 함께 역사에서 퇴장당하는 결과를 맞게 되었다.

이승만 대통령의 장기간 독재로 말미암아, 혁명당시 정부의 권력구조에 대한 일반의 인식은 독재적 대통령제와 민주적 의원내각제라는 등식이 성립되어 있었다. 결국 이승만 정권의 붕괴는 우리나라의 권력구조가 지금까지와는 다르게 대통령제가 아닌 의원내각제로의 변화하게 됨을 의미하였다.

2. 권위주의적 대통령제의 확립 및 성장기(1962~1979)

의원내각제로의 실험을 이루었던 제2공화국 헌법이 9개월 만에 쿠데타 세력에 의하여 무너지게 됨으로써 그 제도적 가능성은 제대로 평가받기 어렵게 되었다. 오히려 과도적 상태를 채 벗어나지 못한 상태에서 다시금 대통령제로 복귀하게 됨으로써, 의원내각제는 혼란과 무능, 그리고 허약과 불안정만을 양산하는 정부형태라는 잘못된 편견만을 국민 일반에 뿌리 깊게 심어주는 결과를 낳게 되었다.

의원내각제에 대한 이러한 편견은 실제로 2공화국 시기에 장면 정부가 강력한 통치력을 발휘하며 민주개혁을 이뤄내지 못한 데에서도 기인한 바가 있지만, 그 밖에도 쿠데타 세력이 정권의 정당성 확보를 위해 2공화국 정치체제를 철저히 회색양으로 전락시켰던 것에서도 그 이유를 찾을 수 있다. 더군다나 3공화국과 4공화국을 거치며 박정희 대통령이 비록 독재적 통치를 지속하였으되, 놀랄만한 경제적 성과를 이루어냄으로써, 결과적으로 우리와 같은 개발도상국에 필요한 정

치체제와 권력구조는 강력한 지도자를 중심으로 한 신대통령제임이 인식적으로 팽배하게 되었다. 뿐만 아니라 분단으로 인한 남북 대치와 안보적 위기라는 요소는 대통령제의 신속한 의사결정이라는 장점과 결부되며 그 제도적 탁월성에 대한 범국민적 신앙을 더욱 강화시키게 되었다.

3. 권위주의적 대통령제의 변화 및 쇠락기(1980~1992)

권위주의적 대통령제의 비민주적 정권 운영은 유신체제로 그 극을 달리다가 결국 박정희 대통령의 사망으로 말미암아 그 권력구조적 생명이 급속히 약화되게 된다. 이후 권위주의적 대통령제의 지속을 원하는 신군부 세력과 민주적 정권교체를 원하는 야당과 민주화운동세력은 첨예한 대립을 하는 양상을 낳게 되었다. 당시 여론이 지지하였던 대통령직선제로의 개헌은 신군부가 직선제를 통한 집권 가능성이 전혀 없었기 때문에 채택할 수 없는 상황이었는데, 결국 다단계의 쿠데타를 완결시킴과 함께 '제2의 유신헌법'을 제정함으로써 상황은 종결되게 되었다(박상훈 외 1997). 대통령은 대통령선거인단에 의해 간접 선출되었고, 비상조치권, 국가안위에 관한 중요정책의 국민투표부인권 및 국회해산권 등을 포함한 광범위한 대통령 권한의 강화에 대한 조항들이 헌법에 포함되었다. 이러한 권력구조의 성립은 다시 한 번 권위주의적 대통령제가 한국 사회에서 유지됨을 의미하였는데, 이러한 상황에서 그나마 국민들에게 위안을 주고 체제의 변화 가능성을 야기한 것은 지금까지 문제가 되어왔던 일인 독재의 장기화가 대통령 임기의 단임제 도입을 통해 변화될 가능성이 존재한다는 것이었다. 대통령 임기의 단임제가 헌법에 채택된 것은 신군부가 평화적 정권교체를 이루겠다는 의사를 극적으로 표출하였음과 동시에, 이를 통한 정치적 정당성 확보가 그만큼 절실했음을 보여주는 대목이라 할 수 있다.

1986년 신민당을 중심으로 한 개헌투쟁을 통하여 국민들의 대통령직선제에 대한 대중적 지지가 확산되자, 집권세력은 정권 재창출을 위한 내각제 개헌을 시도하게 되었는데, 이는 곧 내각제로의 개헌이 집권연장의 음모로 받아들여지는 결과를 낳게 되었다. 신민당의 이민우 총재가 내각제를 수용하겠다는 의사를 밝힌 '이민우 구상' 이후, 양 김 씨가 신당 창당을 선언하였고 대통령 직선제로의 개헌은 지속적으로 추진되었는데, 이와 관련한 민주화 요구에 위기를 느낀 전두환 대통령

은 '4·13 호헌조치'를 내리게 되었다. 그러나 이는 오히려 '6월 항쟁'이라는 대대적인 민주화 운동을 촉발하였고, 결국 대통령직선제로의 개헌이 이루어지는 결과를 낳게 되었다.

제6공화국의 헌법에서는 종전에 존재하던 대통령의 권한을 매우 축소하는 방향으로 개헌이 이루어졌는데, 국회해산권의 삭제, 국가긴급권의 대폭 축소, 대통령의 임기를 5년 단임으로 변경한 것 등이 그 주요한 내용이다. 과거 대통령들의 장기집권 기도에 대해 깊은 우려를 나타내었던 사회적 기류 때문에 5년 단임의 임기가 새로운 대통령제의 기본 전제로 포함되게 되었으나, 이는 민주주의와 대통령제의 기본 이념과 그리 잘 조응되지 않는 측면이 강하다. 즉, 민주적 대통령제의 기본원리에서 대통령을 국민들의 손으로 직접 선출한다는 의미 외에도 그 업적을 평가하여 향후 다시 평가한다는 국민통제의 의미도 매우 중요하므로, 단임을 헌법적으로 규정한다는 것은 그 원리와는 그리 부합되지 않는다고 볼 수 있다. 5년 단임의 대통령 임기는 평화적 정권교체를 이룬 경험이 전혀 없는 당시 한국사회에서 그러한 억지 상황의 창출을 위해 만들어진 매우 작위적 조항에 불과하였으며, 정상적 대통령제 민주주의국가들이 채택하게 되는 조항은 아니었던 것이다.

국회에 대해서는 국정조사권이외에도 국정감사권을 규정함으로써 국회의 권한을 대폭 강화시키는 방향으로 개헌이 이루어 졌는데, 이 또한 대통령제의 권력분립 원리에 어긋나는 개정이라고 볼 수 있다. 결국 6공화국 시기의 헌법에서는 당시 민주주의에 대한 사회적 요구에 밀려 제도에 대한 충분한 숙고없이 대통령의 권한을 약화시키고, 국회의 권한만 강화시키면 지금까지의 권위주의적 대통령제가 민주적으로 기능할 것이라는 단순논리와 요법이 적용됨으로써 향후 발생할 역기능들을 제대로 예측하지 못하였던 것으로 평가된다.

4. 새로운 권력구조의 모색기(1993-현재)

과거 군사정권 시기에는 국가안전보장과 경제발전이 국가의 지상목표로 세워짐으로써 대통령의 독재적 통치가 그 그늘 아래 버젓이 자행되었고, 국민들도 어느 정도까지는 그것을 용인한 측면이 강하다. 어찌 보면 지금도 많은 개발도상국들이 국가의 기강을 확립하고 선진국가로 도약하기 위하여 독재통치를 감수할 각오로 대통령제를 채택하고 있는지도 모른다.

우리 역사를 돌아켜보면, 국가 기반의 확립기에는 강력한 대통령에 의한 독재가 이루어지는 권위주의적 대통령제를 가지고 있었고, 어느 정도 성장을 이룬 후에는 국민의 민주화에 대한 열망이 급속히 확대되어 그러한 독재가 이루어질 수 없는 5년 단임의 새로운 대통령제의 구축을 이루어 내었다. 하지만 문제는 5년 단임의 대통령제가 완성형의 제도가 아니라 독재적 대통령제를 벗어나기 위한 과도기적 제도로 채택되었다는 것에 있다. 6공화국 개헌 당시의 가장 중요한 사회적 목표는 민주화와 평화적 정권교체였다. 결국 모든 관심은 대통령을 제어하고 평화적 정권교체를 이루는 데에만 쏠리게 됨으로써 비정상적인 5년 단임의 대통령제가 만들어졌던 것이다.

그러나 총선 이후 여소야대의 국회가 구성되게 되고, 기존의 대통령제하에서는 퇴임 이후를 보장할 수 없다는 집권세력의 인식은 3당 합당의 추진과 권력구조의 논쟁으로 이어지게 되었다. 그러나 이러한 내각제로의 권력구조 개편의 추진은, 야당과 민주화운동세력으로부터 지역패권연합에 의한 정권의 항구적 독점기도로 규정됨에 따라 강력한 저항을 겪게 되었으며, 심지어 3당 통합의 한 당사자였던 김영삼의 협조도 얻지 못함으로써 결국 실패로 돌아가고 말았다. 김영삼이 결국 여당의 대통령 후보를 쟁취하게 됨으로써, 내각제 개헌에 관한 논쟁은 다시 수면 아래로 가라앉게 되었다.

기존의 내각제 논의가 집권당에 의해 추진이 되었다면, 1997년의 DJP 연대에 의한 내각제 개헌의 논의는 제1, 2 야당에 의해 추진되었다는 특성이 있다. 결국 이러한 선거연합에 의해 내각제 개헌을 공약으로 삼은 DJP 연대는 대통령 선거에서 승리하고 집권하게 되었다. 그러나 IMF 경제위기를 겪는 동안, 여론은 내각제에 대하여 계속 부정적인 쪽으로 흘러가게 되었고, 경제 희생이 우선이라는 이유와 함께 내각제 개헌은 슬며시 중심의제로부터 벗어나게 되었으며, 여러 곡절 끝에 DJP 연대도 파기됨으로써 그 추동의 힘은 급속히 퇴락하게 되었다.

이후, 당시 야당의 이회창 총재가 4년 중임의 대통령제로의 개헌에 대한 의제를 제시하였고, JP도 다시 내각제 개헌론을 제기하였지만 여론을 크게 환기시키지는 못하였다. 기존의 선거 시스템 하에서 노무현 대통령은 민주당 대통령 후보로 출마하여 당시 의회의 다수세력인 한나라당의 이회창 후보를 누르고 극적인 승리를 거두게 되었다. 그러나 대선에서의 극적인 승리와는 달리 정당 내에서의 상황은 매우 복잡하게 얽혀있었는데, 여소야대의 상황을 맞고 있었던 여당 민주당 내부에

서 친노와 반노의 세력 갈등이 증대되어 오다가, 결국 분리의 길을 걷게 되어 새로운 신당 열린우리당이 창당되게 되었고 이는 국회내에서의 집권당의 입지를 더욱 좁히는 결과를 낳게 되었다. 그러나 아이러니컬하게도 한나라당과 민주당의 공조로 이루어진 대통령 탄핵소추가 결국 헌재에 의해 기각됨으로써 새로운 계기가 만들어지게 되었고, 이후 총선에서 집권당은 다시 다수당의 위치를 차지하게 되었다.

이후 노무현 대통령은 종종 현 대통령제의 과도한 권력집중의 문제점을 지적하며 스스로 대통령 권한의 행사를 자제하고 총리에게 상당한 권한을 위임하는 책임총리제를 도입하며 유럽식의 분권형 대통령제와 유사한 운영을 시도하였다. 그러는 동안 야당은 4년 중임의 정·부통령의 도입에 대한 의제를 제기하며 개헌에 대한 긍정적인 움직임을 보임으로써 기존의 대통령제에 대한 재검토작업은 조용히 그러나 지속적으로 진행되었다.

IV. 한국 대통령제의 문제점 및 개선방안

상술한 바와 같이 현재 한국 대통령제는 특이한 역사성을 가지고 있다. 우리 실정에 가장 알맞은 제도가 확립되었다기보다는 그 때 그 때의 상황과 정치적 이익에 의해 작위적으로 만들어지고 수정된 측면이 강하다. 권력구조의 성격을 보더라도 제도적으로 순수 대통령제도 아니고 내각제도 아닌, 중간적 성격을 가지고 있다고 보는 것이 타당하다.

1. 구조적 측면

우리나라 권력구조의 성격은 기본적으로는 대통령제를 채택하고 있되, 내용상으로는 대통령제와 의원내각제의 요소들을 동시에 가지고 있다. 우리나라 권력구조에 있어 현행 헌법에 규정되어 있는 대통령제의 요소는 크게 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 대통령은 국가원수인 동시에 집행부수반으로서의 지위와 권한을 갖는다. 집행에 관한 최고의 권한과 최종적인 책임은 대통령에게 귀속되어 있다. 국민에 의하여 직접 선출되므로 대표성은 국민으로부터 직접 부여받으며 책임

도 직접 국민에게 지도록 되어 있다. 5년의 임기동안에는 탄핵소추의 경우를 제외한 어떠한 경우에도 국회에 대하여 책임을 지지 않으며, 국회 또한 대통령에 대하여 불신임결의를 할 수 없도록 규정되어 있다. 대통령은 의회해산권을 가지고 있지 아니하여 의회에 대하여 직접적인 영향력을 미칠 수 없다. 법률안거부권을 행사할 수 있어 의회의 독단적인 입법안에 대해서는 견제가 가능하다.

이에 대하여 의원내각제적 요소는 다음과 같이 나타난다. 첫째, 외형상 의원내각제에서 존재하는 내각과 유사한 형태로 국무회의를 설치하여, 중요정책을 심의하게 하고 있으며 국무회의의 장은 대통령으로 규정하고 있다. 국무총리를 임명함에 있어 국회의 동의를 요건으로 하고 있다. 국무총리는 대통령의 명을 받아 국무위원을 제정하며 해임을 건의할 수 있다. 국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다. 대통령의 국법상 행위에 대하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다. 국무총리, 국무위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다. 국회나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 국무총리, 국무위원은 출석·답변하여야 하며, 국무총리 또는 국무위원이 출석요구를 받은 때에는 국무위원 또는 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다.

현재 우리나라의 헌법에 대하여 대통령제에 의원내각제의 요소를 가미한 변형된 대통령제로서 우리나라의 상황과 정치문화에 걸맞는 한국형 대통령제(문홍주 1987), 대통령 중심의 절충형 또는 변형된 대통령제(허영 2001), 대통령 우월적 대통령주의제(성낙인 2001) 등 다양한 표현이 있으나, 기본적으로 대통령제를 채택하고 있으나 의원내각제적 요소를 가미한 절충형의 형태라는 것에 대해서는 이견이 없는 것 같다(이윤환 2003).

대통령제하에서는 권력분립의 원칙아래 입법부 및 사법부와 행정부가 분리되어 구성되고 운영되어 그 독립성과 자율성을 확보하여 상호 견제와 균형을 원리로 국정운영이 이루어지는 것을 중요한 전제로 삼고 있으나, 우리나라의 대통령제하에서는 이러한 원칙이 지켜지지 않고 있으므로 순수한 의미에서의 대통령제 전형이라고는 보기 힘들다. 우리나라의 대통령은 법률안제출권을 가지고 있고, 대통령령이 국회의 법률을 대신하는 국가긴급권을 가지고 있다. 또한 광범한 사면권, 헌법개정안제안권, 국민투표부의를 권을 가지고 있을 뿐만 아니라, 헌법재판기관인 헌법재판소의 장과 재판관의 임명과 대법원장과 대법관을 임명하는 등 입법부 및 사법

부의 주요 기능과 관련되는 광범위한 권한을 가지고 있다(정종섭 2002). 물론 미국과 같은 순수 대통령제의 국가에서도 대통령은 행정부의 수반임과 동시에 국가를 대표하는 국가원수의 지위를 함께 가지므로, 긴급시의 대통령의 권력 행사 및 사면권 등을 행사하고 있으나, 우리나라에서의 경우와 같이 이렇게 광범위하고 집중된 권력을 보장받고 있지는 못하다.

현행 헌법상의 대통령은 행정권 수반으로서의 행정부 구성권을 가지고 있을 뿐만 아니라 입법부, 사법부에 대해서도 우월적 지위와 권한을 가지고 있다. 3권 분립의 차원에서 행정부의 수반의 역할이 아니라, 입법·행정·사법부를 아우르는 국가의 원수로서의 영도적 지도자 역할이 더욱 강조되고 있는 것으로 평가된다. 국가수반으로서의 대통령이 존재하고 행정부의 수장으로서의 국무총리가 기능하는 성격을 띠고 있는 것이다. 사실상의 행정부 수반인 국무총리가 존재하고 있으며 입법부인 국회와 상호 의존하여 기능하므로 국가 전체적인 차원이 아니라 개별 정부차원으로만 본다면, 내각제적 요소가 매우 강하다고 볼 수 있다. 국회가 국무총리와 국무위원들에 대하여 해임건의를 할 수 있고, 국무위원들이 의원을 겸직할 수 있으므로 일반적인 대통령제에서와는 달리 내각제적 성격은 매우 두드러진다고 볼 수 있다. 그러나 실제로 국무총리는 의회에 책임을 지는 것이 아니라 대통령에게 책임을 지고 있으므로, 그 외형적인 구조와는 달리 실질적인 역학과 동학은 또 전혀 다른 방향으로 전개되는 것이 현실이다. 결국 제도상에 있어서 우리나라의 대통령제는 대통령에게 행정부의 수장이 아닌 입법부, 사법부의 상위에 있는 국가 원수의 지위를 부여하고, 행정부의 수장은 국무총리라는 꼭두각시에게 대행하게 함으로써 이미 대통령제의 원칙인 견제와 균형의 원리를 상당히 훼손하고 있다. 그리고 대통령은 이러한 맥락에서 탈정치화, 탈정당화함으로써 민주주의의 기본원리인 책임정치도 가능하지 않은 상태로 남겨짐으로써 심각한 제도상의 문제점을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

2. 운영적 측면

일반적으로 대통령제 국가에서의 대통령은 성공적 국정운영을 위해서 예산의 통과와 배타적 입법 권한을 가지고 있는 의회의 협조를 이끌어 내어야 하는 것이 기본적인 전제라고 보여진다. 의회의 협력 없이 대통령은 정책목표를 성공적으로

달성하기 어렵고 효율적 국정운영을 이루어 낼 수 없다. 비록 의회가 가지는 본질적 의미의 정치적 역할과 중요성은, 행정국가의 등장 및 정치환경 변화의 결과로서 점차 축소되어왔으며, 심지어 간과되어져 온 것이 사실이지만, 입법부가 가지는 본질적 역할과 기능은 결코 평가절하될 수 없다. 의회는 국민들로부터 직접 권한을 위임받아 정치적 정통성을 확보하고 있으며 그 기능과 중요성에 있어서도 이견이 있을 수 없는 확고한 국정운영의 주체임에도 불구하고 국정운영의 무대에서 자꾸 뒷전으로 밀려나고 심지어는 소외되기까지 하는 것으로 여겨진다. 대통령제 하에서 국정운영의 책임은 점차적으로 대통령 1인에게 온통 집중되게 되고 상대적으로 의회는 그 기능을 원활하게 발휘하지 못하게 됨에 따라 여러 역기능적 현상들이 발생하게 되었다.

권력분립의 원칙하에 권력구조가 성립된 순수대통령제하에서도 이러한 대통령에 대한 권한 집중의 현상이 가속화되며 '제왕적 대통령'이라는 비판이 제기되고 있는데, 우리나라와 같이 대통령이 국가수반이며 영도적 지도자의 위치를 차지함과 동시에 실권을 틀어쥐고 있는 변형된 대통령제하에서의 권력집중현상은 능히 예측될 수 있었던 바라고 여겨진다. 노무현 대통령이 채택한 '책임총리' 제처럼 행정부의 수장인 국무총리에게 상당한 실권을 이양하고 대통령은 국가원수로서의 역할에 더 집중할 수 있으나, 실제로 국무총리는 국민에게 책임을 지는 것이 아니라 대통령에게 책임을 지고 있으며, 정책의 성공과 실패의 부담은 국무총리가 아닌 국민들로부터 정치적 대표성을 부여받은 대통령에게 지워지는 것이 마땅하다.

더군다나, 이러한 대통령의 우월적 지위가 실제 성공적인 국정운영으로 이어지기 위해서는 국회의 협조가 절대적인데, 과거처럼 대통령이 집권여당의 총재로서 사실상 입법부마저도 장악하고 있는 상황이 아니라면 우월적 지위와 권력의 집중이 당연히 정책성과를 올리는 것으로 연결될 수는 없다. 대통령제 국가에서 행정 국가 경향으로 인한 대통령의 주도권이 아무리 강화되었다고 하더라도, 의회는 입법부의 고유권한인 입법권을 가지고 있다. 실제 정책이 구현되는 최종의 단계는 여전히 국민들로부터 직접 대표성을 부여받은 의원들에게 의존하고 있는 것이다. 따라서 여대야소의 상황이고, 여당을 대통령이 장악하고 있다면, 대통령은 그야말로 무소불위의 권력을 휘두를 수 있는 것이 대통령제이다. 또 다른 입장에서 본다면 가장 안정적인 상태에서 효율적 국정 운영을 할 수 있는 체제이기도 하다.

그러나 불행하게도, 아니면 다행스럽게도 대통령제하에서도 여전히 의회는 국민

들이 정통성과 대표성 직접 부여한 권력위임 기관이므로, 그 나름의 역할과 기능을 발휘할 수 있다. 대통령제의 권력분립이라는 기본 원칙은 대통령과 의회에게 각각 대표성을 부여하고 있고 이에 따라 한 쪽이 다른 쪽을 견제할 수 있는 것이다. 그리고 이러한 대통령제의 특성은 대통령과 의회가 각각 다른 세력에 의해 장악되고, 서로 견제 또는 경쟁하게 만들기도 하는 것이다. 이러한 상황에 대해서 우리는 여소야대라는 표현으로 매우 취약한 정치상황으로 인식하고 있으나, 실제로 이러한 여소야대의 상황은 대통령제에서 아주 드문 위기상황이나 교착(deadlock) 상황이라고 보기는 힘들다.

미국의 경우, 대통령의 출신 정당이 의회에서 다수당이 되어, 행정부와 입법부의 주도권이 단일 정당에 의해 지배되는 상황을 '단점정부(unified government)'라 흔히 지칭한다. 그리고 1950년대 이후 이러한 단점정부보다는 대통령이 속한 정당과 의회의 다수당이 일치하지 않는 '분점정부(divided government)'가 오히려 일반적인 현상으로 나타나고 있다. 일반적으로 인식되는 바와 같이 단점정부 하에서는 의회에서 대통령이 속한 정당이 다수당을 점하고 있으므로 대통령이 추진하는 정책을 입법화하는 것이 용이하다고 할 수 있다.

왜 이러한 분점정부가 출현하는가에 대해서는, 대통령의 중간평가적 성격을 가지는 중간선거의 선거주기와 밀접한 관련을 가진다는 주장(Shugart 1995), 또는 유권자가 대통령과 의회에 요구하는 사항들이 달라 의회의 다수당과 대통령이 속한 정당이 달라진다는 주장(Jacobson 1990) 등 다양한 논리로 설명이 되고 있다. 이 중 커다란 설명력과 함께 의회와 대통령과의 관계에 의미심장한 시사점을 부여하는 것은 바로 유권자들이 견제와 균형을 위해 대통령과 의회를 각기 다른 당으로 선택한다는 주장(Fiorina 1992, 67-73)이다. 이 주장에 의하면 분점정부의 상황은 유권자들이 추구하는 것들을 올바르게 정책화시키고 감시·감독하기 위하여 입법부와 행정부에 의도적으로 권력을 분립시킨 것이며 따라서 이는 그 나름의 정당성을 가진 이중적 권력형성이라고 보는 것이다.

미국 정치에서의 분점정부 상황은 대통령이 속한 정당과는 다른 정당이 의회의 상·하원 중 하나 또는 모두에서 다수당이 되는 경우로 볼 수 있다. 1969년부터 2001년까지의 32년 동안 81%에 해당하는 26년간이 분점정부의 상황이었다. 1887년부터 1954년의 기간 동안은 12%만이 분점정부가 존재했었는데 아이젠하워가 대통령에 취임한 이후인 1953년부터 조지 W. 부시 대통령의 2005년까지는 65%에

해당하는 33년간 동안 분점정부 상황이었다.

우리나라에서도 여소야대의 상황이라고 흔히 불리는 분점정부의 성립은 더 이상 예외적인 상황이 아닐 수 있다. 최근 20년을 살펴보면 집권당이 국회의 과반수의석을 차지하지 못하여 분점정부의 상황이 반복적으로 발생하였지만 노태우, 김영삼, 김대중 대통령은 합당, 연합, 야당의원들에 대한 회유와 영합 등 갖은 방법을 동원하여 결국 단점정부의 상황을 만들어 내곤 하였다.

기존의 대통령들이 이러한 합당이나 의원빼가기 등 비정상적 방법을 통해 여소야대의 상황을 해소하고 국정을 운영한 적이 많았지만, 국민들은 자신들이 선택한 정당의 의원이 다른 당으로 소속이 바뀌는 것에 대해 곱지 않은 시선을 보내왔으며 더 이상 그러한 전근대적 정당운영과 행태를 용납하려고도 하지 않는다. 결국 분점정부의 상황은 대통령제국가에서 예외적인 경우가 아니라 오히려 보편적인 상황이라고 보이며, 정부의 분점적 지배가 대통령제가 전제하고 있는 권력분립의 원리에도 더 부합하는 측면이 강한지도 모른다.

그런데 우리나라의 경우 이러한 분점정부의 구도 하에서 입법부와 행정부간의 갈등이 첨예화됨으로써 많은 역기능적 요소가 등장하고 입법적 성과를 내지 못한 채 교착(deadlock) 상황에 빠지는 상황이 종종 발생하였다. 그렇다면 이러한 분점정부라는 대통령제 고유의 제도적 특성이 나타났을 때 이를 운영적 측면에서 어떻게 효과적으로 대응할 것인가는 대통령제의 성공적 운영에 있어서 매우 중요한 이슈가 되어야만 할 것이다.

3. 개선방안

우리나라의 현 권력구조는 앞에서 살펴본 바와 같이 역사적으로나 그 실제적 운영 면에서도 완성된 제도라기보다는 여러 과도기를 거쳐 가면서 변화해 왔고 현재 또 다른 수정이 필요한 시기에 처해 있는 것으로 판단된다. 제도적으로 현재의 불완전한 한국형 대통령제를 바람직한 방향으로 변환시키는 방법에 있어서는 개헌을 통해 완전히 그 제도적 틀을 변경시키는 방법이 있을 수 있고, 현재의 틀을 유지하면서 운용의 묘를 살려 최소한의 가능한 수정을 취하고 이후 점진적으로 변화를 모색하는 방법이 있을 수 있다.

1) 구조적 측면

제도적 측면에서 본다면 기존의 대통령제가 문제가 있으므로 의원내각제와 같은 전혀 다른 제도를 도입하자는 주장이 있을 수 있고, 미국식의 순수 대통령제로 변경시키자는 주장, 그리고 우리 권력구조 속에 포함되어 있는 내각제 속성과 대통령제 속성의 장점들을 살려 실제로도 운영이 가능한 차원으로 구조화시키자는 주장 등이 있을 수 있다. 우리사회의 정치적 수준과 안정성을 감안한다면, 그 어느 제도로 권력구조를 변화시키더라도 큰 문제는 없다고 본다. 어느 정도의 과도기를 겪을지는 몰라도, 우리사회는 내각제건, 순수대통령제건, 또는 이원정부제건 장기적으로는 하나의 안정적 제도로서 정착시킬 수 있는 충분한 정치적 역량을 가지고 있다고 보여진다. 그만큼 제도 그 자체는 객관적 우열이 존재하는 것이 아니라 각각의 장단점을 가지고 있으며 그 성공과 실패는 그 제도 자체에 내재하는 것이 아니라 그 제도를 운영하는 사람들과 사회의 정치적 수준에 달려 있다고 볼 수 있는 것이다.

하지만 그렇다고 해서 제도적인 수정은 뒤로하고 적합한 운영에만 힘쓰자고 주장하는 것도 올바른 태도라고 보이지는 않는다. 현재의 권력구조에서 나타나고 있는 문제점들은 운영뿐만이 아니라 제도적 측면에서도 함께 나타나고 있기 때문이다. 개헌을 통해 전혀 새로운 제도를 도입하는 것은 상당한 비용을 필요로 할 것이므로, 제도 개선의 방향성은 기존의 제도를 바탕으로 문제가 되고 있는 부분들을 수정하는 쪽으로 지향하는 것이 더욱 효율적이고 안전한 선택이 될 것으로 보인다.

그러한 측면에서 대통령제의 수정 보완에 대해서 살펴보면, 첫째 대통령의 임기를 5년에서 4년으로 줄이고 중임을 가능하게 허용하자는 주장이 제기될 수 있다. 5년 단임제가 평화적 정권 교체의 목적을 위한 특수적 상황 하에서 나온 타협의 산물이었으므로, 압제적 독재정치의 구현이 현실적으로 더 이상 가능하지 않은 정치적 발전을 이룬 한국사회에서 단임제의 효용은 이미 사라졌다고 볼 수 있다. 그리고 대통령의 효과적 리더십과 정치적 책임성의 맥락에서도 처음 당선된 대통령이 4년 후 재출마하여 다시 평가를 받는 것이 타당하다고 보여진다.

둘째는 첫 번째의 주장과 연결되어, 대선과 국회의원 선거의 총선거 시기를 맞추어 동시에 선거가 이루어 질 수 있도록 하자는 주장이 나온다. 이는 대통령과 국회의원의 임기가 같아 항상 동시에 선거를 치를 수 있고, 이에 따라 국정운영의 난맥상이 벌어지는 분점정부의 형성 가능성도 크게 낮출 수 있다. 지난 노무현 대통령의 취

임 직후 대통령과 국회가 서로 국민의 대표자임을 자처하고 서로 정통성을 주장하며 충돌한 예에서도 보이듯이, 다른 시기에 각각 국민의 대표성을 부여받은 다른 주체가 탄생한다는 것은 종종 큰 어려움을 만들어 낼 수 있다.

미국과 같은 경우에 대통령의 임기는 4년이고 하원의원의 임기는 2년이기 때문에 동시에 선거를 치러 단점정부를 구성한다 하더라도 중간 선거에서 여당이 패함으로서 분점정부가 이루어지는 경우가 많았다. 하지만 여전히 선거를 동시에 치러 같은 시기에 새로운 대통령의 취임과 함께 단점정부가 구성되는 것에는 매우 중요한 의미가 내재해 있다. 보통 대통령이 선출되면 국민들의 기대와 관심을 한 몸에 받게 되는데, 이러한 시기에 대통령은 많은 정책 개혁을 시도할 수 있는 호기를 맞게 된다. 흔히 이러한 임기 초기의 대통령에 대한 전폭적인 지지현상에 대하여 허니문 효과(honeymoon effect)라는 용어를 사용하기도 하는데, 이러한 허니문 효과를 극대화하기 위해서는 동시에 출범하는 행정부와 입법부가 단점정부로 구성되는 것이 매우 유효할 것이기 때문이다. 미국의 경우 비록 분점정부의 상황이라도 대통령-의회간의 협력이 매우 어려워지는 것은 아니나, 우리나라의 경우는 아직 분점정부의 상황 하에서 국정운영이 매끄럽지 않았던 것이 사실이므로 이러한 임기 조정과 함께 선거주기를 맞추는 형태의 교정은 매우 바람직해 보인다. 그리고 이러한 선거주기의 조정은 비록 분점정부가 출현한다 하더라도, 대통령과 의회가 상호 다른 시기에 정통성을 부여받음으로써 발생하는 정통성 경쟁으로 인한 대립의 각과 시각 차이를 줄이고 새로운 정부출범과 함께 상호 협조하는 분위기를 상당기간 동안 유지할 수 있는 장점을 가진다 할 것이다.

셋째, 총리제를 철폐하여 순수한 대통령제에 가까운 통치 구조를 확립하자는 주장도 제기되고 있다. 우리나라의 권력구조 하에서의 총리의 존재는 이원정부적 특성을 나타내고는 있으나, 그 실제에 있어서는 전혀 이원정부적으로 운영되고 있지 못하다. 총리 임명권자는 대통령이고 그 해임도 전적으로 대통령에게 달려있다. 대통령이 다수당에서 원하는 인물을 총리로 지명하는 것이 아니기 때문에 총리는 의회와의 관계에서 유리한 입장을 차지하는 것도 아니고, 철저하게 대통령에게 책임을 지고 있으므로, 총리는 실제로 행정부를 효율적으로 이끄는 것이 가능하지도 않을 뿐 아니라, 오직 책임성만 부여받기 때문에 대통령에 대한 책임성 소재가 불거졌을 때 방탄의 효과를 제공하는데 지나지 않는 것이다.

넷째로 국회의원의 국무위원 겸직 금지와 국회의 국무위원 해임건의권을 폐지

하여야 한다는 지적도 있다. 이 내용도 우리나라의 대통령제에 내각제적 요소를 띄게 만드는 부분인데, 실제로는 거의 그 중요성과 실효성이 존재하지 않는 것으로 생각된다. 대통령제의 권력분립의 원리에도 부합하지 않고 실제로 실효성이 존재하지 않는다면 이의 폐지를 검토해보는 것도 타당하다고 생각된다.

다섯째로는 부통령제의 도입이 제기되고 있다. 지난 탄핵소추의 경험에서와 같이 대통령이 직무를 수행할 수 없을 때 대통령 대신 비선출직인 국무총리가 아니라 선출직인 부통령이 직무를 수행하는 것이 훨씬 더 민주적 정당성을 지닌다. 또한 부통령이 러닝메이트로서 대통령과 함께 출마한다면, 선거에서 갈등을 완화시키는 효과를 얻을 수도 있을 것이다.

2) 운영적 측면

분점정부의 상황에서 대통령제의 성공적 운영은 절제, 협조 및 합의로 집약되는 정당행태에 달려있다고 지적되고 있다. 정당의 경직된 기율이 존재하는 상황하에서는 의원들의 자율성이 크게 위축될 수밖에 없고, 당론이 존재하는 상황에서 대통령이 야당의원들로부터 정당을 교차하는 지지를 이끌어 내는 것이 매우 어려울 수밖에 없다. 미국의 경우 정당의 기율이 강하지 않으므로 대통령은 종종 야당의원들을 설득하여 정책에 대한 의회의 지지를 이끌어 내는데 성공하는 경우가 많았다. 하지만 정당의 기율이 비정상적으로 강했던 킹그리치 주도하의 공화당이 의회를 주도하던 시기에는 종종 대통령과 의회관계는 심각한 어려움에 봉착하기도 하였다. 결국 기율이 강한 상황 하에서도 절제된 정파성(restrained partisanship)을 확보함으로써 온건한 입장에서 정파간 갈등을 조정하고, 정파간 입장이 일치하지 않는다고 하더라도 사안에 따라서는 각 정파의 부분을 포함하는 다수가 형성되어 국회의 의사를 결정하는 정당교차적인 협조가 이루어지는 것이 바람직하다(박찬욱 2004). 이러한 절제된 정파성의 확보를 위해서는 정당의 민주화가 절대적으로 수반되어야 한다고 보여진다.

대통령제에서 실제로 국정운영의 가장 중요한 축을 이루게 되는 것은 내각이라기보다 대통령 비서실이 되는 경우가 많다. 실권자인 대통령의 지근거리에서 늘 보좌하며 자문하는 역할을 하는 비서실 보좌진들은 결국 주요한 정책의 의사결정에 있어서 핵심적 지위를 차지하는 것이다. 결국 현대적 의미에서 대통령의 성공적 국정운영을 위해서는 비서실의 체계적인 보좌가 절대적으로 필요하다고 볼 수

있다.

미국과 한국의 경험을 비추어 보면, 대통령이 성공적인 국정운영을 하지 못하는 가장 중요한 원인은 의회와의 관계를 제대로 설정하지 못하여 입법부와 갈등을 일으키는 경우라고 할 수 있다. 그리고 그러한 의회와의 관계가 원만치 않게 되는 상황의 발생은 주로 의회의 책임이라기보다는 대통령부로부터 기인되는 경우가 많다. 의회-대통령관계 악화의 주요원인을 살펴보면 첫째, 대통령 스스로 의회관계를 중요시 하지 않고 대국민관계의 강화에만 집중하는 경우, 둘째, 대통령 비서실 조직이 집권화되고 계서제적으로 운영되어 비서실장이나 측근 보좌진에 의한 의회 경시 풍조가 생겨나는 경우, 셋째, 의회를 일관되게 상대하는 전담조직이 제대로 기능하지 못하여 의회가 소외되는 경우 등이다. 이러한 경험으로부터 성공적인 의회-대통령 관계의 설정을 위하여 대통령이 어떠한 노력을 하여야 하는가에 대한 몇 가지 단서가 도출된다.

구체적으로 짚어 보면 첫째, 진정한 입법적 성공을 위해서는 의회와 대통령 간 양방향의 적극적인 의사소통을 이루는 것이 필수적이다. 미국의 경우, 의회와 대통령 간에 존재하는 헌법적 간극을 메워주는 역할을 해준 것은 바로 백악관 내의 '의회담당실' (Office of Congressional Relations)이었다. 우리나라의 경우, 정무수석실에서 이러한 대 국회 및 정당관련의 보좌기능을 담당하였으나, 현 정부에서는 그나마 정무수석실은 폐지되었고, 혁신관리수석실 내의 정책조정비서관이 이러한 역할을 미약하게나마 담당하고 있을 뿐이다. 의회창구의 역할을 제도적으로 의회담당실을 설립하고 의회담당실의 역할을 증대시켜 의회와 대통령 간에 원활한 의사소통이 이루어진다면, 입법과정에서도 상호 협력의 가능성이 증대될 것이다.

둘째, 비서실장뿐만 아니라 대통령이 의회로부터 적극적으로 자문을 구하고 이를 수용하려는 노력을 보여주는 것이 필요하다. 의회담당실의 보좌진들을 통하거나 또는 대통령이 직접 의원들을 대면하여 상호 의사소통하면서 적극적으로 자문을 구하는 것은 정책과정에 많은 유익한 정보들을 얻을 수 있고 또한 차후에 의회에 영향을 미치는데 도움을 줄 수 있다. 즉 적극적 자문은 의원들로 하여금 대통령 또는 그 측근의 누군가가 의원들의 의견을 경청해 주고 있다는 느낌을 주게 되는데, 단지 이렇게 의원들의 의견을 들어주고 관심을 가지는 것 하나만으로도 의회와의 관계는 긍정적인 방향으로 설정될 수 있는 것이다.

셋째, 의회와 성공적인 제휴를 하기 위해서는 비서실 참모들이 의회와 지속적인

접촉을 할 수 있어야 하는데, 이를 위해서 비서실 참모들을 중요한 투표가 있을 시에 의회에 상주시키면서 의회에 대한 대응성을 증진시키는 방법이 있을 수 있다. 이렇게 비서실 참모를 의회에 상주시키는 것은 의회의 문화를 더욱 정확히 파악하게 되고 의원들로 하여금 대통령이 의회의 입법과정에 깊은 관심을 가지고 있음을 알게 하여 대통령을 높이 평가하게 만들고 협력의 가능성을 높일 수 있는 것이다.

넷째, 대통령이 의회의 지도자들과 좋은 관계를 유지하는 것도 대의회 관계를 우호적으로 만드는데 유리하게 작용할 수 있다. 현대로 들어오면서 의원들 간에 이념적 간극은 좁아지고 더욱 분명해 지고 있으므로 의회 내부의 리더십은 더욱 강화될 수 있다. 이러한 상황 하에서 의회의 지도자들과 우호적인 관계를 설정하는 것은 커다란 중요성을 가진다. 특히, 대통령이 정책적으로 수세의 위치에서 방어를 하여야 할 때 의회 지도자들과의 관계설정은 매우 중요한 역할을 담당할 수 있다.

대통령에게 있어서 의원들이 무엇을 필요로 하고 원하고 있는지를 파악하는 것도 매우 중요한 의미를 지닌다. 의원들과 우호적 관계를 설정하는데 있어 이보다 더 좋은 방법은 없다고 해도 과언이 아니다. 비서실 참모들로 하여금 의원들이 무엇을 필요로 하고 있고 무엇을 원하고 있는지에 대하여 늘 관심을 가지게 하고 의원들의 요청에 대하여 항상 경청하고 될 수 있는 대로 반응할 수 있도록 만들어야 한다.

의회와의 관계에서 대통령이 성공적으로 관계설정을 하기 위해서는 제도적으로 의회담당실의 역할을 증대시키는 것에만 한정되는 것이 아니다. 아무리 의회담당실이 업무를 잘 한다 하여도, 그러한 역할에 의한 결과가 대통령에게 전달이 되지 않는다면 그 역할은 제한적일 수밖에 없다. 의회 담당 참모가 대통령에게 아무런 제약 없이 접근하고 의사소통하며 조언할 수 있어야 한다. 경험적으로도 대통령에 대한 접근 통로가 용이하게 확보되지 못하였을 때, 대 의회관계는 치명적인 실패를 경험하였다(Andres and Griffin 2002).

V. 결 론

지금까지 남북대치상황의 안보위기라는 측면이 우리나라 정치질서의 안정성 유

지라는 최우선의 목표를 상정함으로써, 우리나라의 권력구조의 설정에 있어 정치적 안정성을 유지할 수 있는 제도가 무엇인가가 우선적으로 논의되어져 왔고, 그러한 차원에서 의원내각제와 대통령제는 비교되어져 왔다. 그리고 그 제도적 안정성과 절차적 신속성이라는 특성은 우리나라가 대통령제를 채택하여야만 하는 합당한 이유로 지적되어 왔다.

아직 남북분단에 상황에서 벗어나지는 못하고 있으나, 안보위기와 정치적 안정이라는 구호가 더 이상 제도의 효율성과 민주성의 고양이라는 가치에 절대적으로 앞서는 고려사항이 되기에는 우리 사회가 너무도 많이 변화하였다. 뿐만 아니라 정치적 안정이 제도에 의한 강제된 질서의 유지로부터 비롯되는 것이 아니라, 민주적 정통성을 통해서만이 담보된다는 것을 고려할 때 특정한 제도에 대한 신앙과도 같은 절대적 지지는 더 이상 유효하지 않은 것으로 판단된다. 과거 개헌이 집권자의 집권연장의 도구로 사용된 예가 많았기 때문에, 국민들은 개헌이라는 용어 그 자체에 알레르기 반응을 나타내는 경우가 많다. 특히 권력구조의 변경에 대해서는 어떤 음모가 숨어 있지는 않은지 불안과 우려를 나타내곤 하였다.

오늘날 어떤 이유로도 민주주의적 정당성을 결여한 독재체제가 우리 사회에서 발붙일 가능성은 전혀 없을 정도로 우리의 정치문화와 정치체제는 매우 성숙되어 있다. 그리고 소수의 정치세력이 그들만의 이익을 위해 음모를 꾸미고 개헌을 추진하는 것은 이미 가능하지 않다고 보여진다. 이제는 좀 더 열린 마음으로 우리에게 적합한 제도가 무엇인지 함께 고민해보고 그 가능성을 타진해 보아야 할 것이다. 이와 관련하여 최근에 우리 사회에서 개헌과 관련한 논의가 점차 증대되고 있는 것은 바람직한 현상이라고 보여진다.

최근 들어 이원정부제로의 권력구조 개편에 대해서 긍정적인 평가를 하는 사람들도 적지 않은 것 같다. 하지만 이원정부제를 운영하는 대부분의 국가들은 내각제의 전통을 가지고 있다가, 대통령제적 속성을 적용하고 있으므로 그 근본적 뿌리는 내각제에서 비롯되었다고 할 수 있다. 하지만 우리나라에서의 이원정부제적 운영이라고 하는 것은 대통령 중심제에서 내각제적인 이원정부제로 이행한다는 차원으로 이해하여야 하기 때문에 그 운용상 더욱 큰 어려움을 가지고 있다고 볼 수 있다(성낙인 1997).

물론 국가의 수반과 행정부의 수반이 분리되어 있다는 측면에서, 이원정부제는 공화국이 채택할 수 있는 이상적인 정부형태를 가진다고도 할 수 있다. 그러나 이

원정부제로의 권력구조변경은 의원내각제로의 변경에 상응하는 정치적 훈련과 실험을 좀 더 요구하게 될 수도 있다. 비용과 그 위험성을 고려해본다면, 전격적인 권력구조의 변경이 아니라, 현재의 체제가 기반삼고 있는 대통령제를 중심으로 세부적인 적용에서의 문제를 교정하는 방향으로의 개선이 더 바람직해 보인다. 그리고 아직도 대통령제에 대한 국민들의 절대적 신뢰와 기대를 감안한다면 이러한 방식의 개편이 우리에게 주어진 유일한 선택일지도 모른다.

개헌에 대해서 반대하는 사람들이 주장하는 바대로, 권력구조에 대한 수정을 가하더라도 모든 문제들이 해결되는 것은 아니다. 실제로 권력구조에 관한 헌법 규정이 국정의 난맥상을 가져오게 되는 가장 근원적인 원흉이라고 보기는 매우 어렵기 때문이다. 현재의 규정 하에서도 사실은 운영만 제대로 한다면 얼마든지 나름대로의 훌륭한 국정운영이 가능하다고도 보여진다. 그렇다고 하더라도 규정이 문제가 아니라 운영이 문제이기 때문에 운영만 잘하면 되지 규정을 고치려는 노력은 헛되다는 논리로 이어져서는 안 된다(박찬욱 2004). 최대한 현 실정에 맞는 권력구조의 구축은 그 운영이 올바르게 이루어질 수 있게 만드는 기반이 되기 때문이다. 그리고 다른 정치제도적·상황적 조건들이 미비되어 있는 상태에서 그 운영만이 제대로 이루어지라고 기대하기는 어렵다. 제도는 그에 걸맞은 행위를 유발하고 그렇지 못한 행위를 억제하도록 유도함으로써 정치적 결과에 일정한 영향력을 행사한다(박상훈 외 1997). 결국 우리가 취해야 할 행동의 방향은 명확하다. 권력구조를 규정하고 있는 헌법의 내용을 수정함은 물론 이와 함께 다른 정치제도적 조건들을 개선시키며, 또한 이의 적절한 운영을 가능하게 만드는 정치문화와 기반의 구축에도 최선을 다하여야 할 것이다.

“정부형태에 관해서는 바보들이나 논쟁하게 하라. 가장 잘 통치되는 정부가 가장 훌륭한 정부이다(Pope 1903)”라는 조롱에도 불구하고 우리는 지금껏 논쟁하여 왔다. 그리고 이제는 그 논쟁을 통하여 ‘가장 잘 통치되는 정부’가 무엇인지 우리 스스로 조금씩 알아가고 있다고 여겨진다.

참고문헌

- 김기석. 2003. “대통령제와 내각책임제 하에서의 연립정권 비교연구: 1990년대의 한국과 일본.” 『국제정치논총』 43(2), 151-173.
- 김승환. 2004. “의원입법의 개선·발전방안 모색.” 2004. 국회 공동학술대회(2004. 10. 29).
- 김철수. 1995. 『헌법학개론』. 서울: 박영사.
- 김 현. 1994. 『의원내각제』. 서울: 은하출판사.
- 문홍주. 1987. 『한국헌법』. 서울: 해암사.
- 박상훈·한상정. 1997. “대통령제냐, 내각제냐: 논쟁의 역사적·이론적 지형.” 『정치비평』 2, 11-38.
- 박찬욱. 2004. “한국 통치구조의 변경에 관한 논의: 대통령제의 정상적 작동을 위하여” 『한국정치연구』 13(1), 83-126.
- 박호성(편) 2002. 『한국의 권력구조 논쟁 III』. 서울: 인간사랑.
- 박호성·이종찬(편) 2000. 『한국의 권력구조 논쟁 II』. 서울: 풀빛.
- 배찬복. 2001. “대통령중심제에 관한 연구: 미국 대통령제와 한국대통령제의 비교를 중심으로.” 『사회과학논집』 17, 243-260.
- 성낙인. 2001. 『헌법학』. 서울: 법문사.
- _____. 1997. “권력의 민주화와 정부형태: 한국형 이원정부제(반대통령제).” 『법과사회』 15, 6-39.
- 양동훈. 1999. “한국대통령제의 개선과 대안들에 대한 제검토.” 『한국정치학회보』 33(3), 91-109.
- 양재진. 2002. “대통령제, 이원적정통성, 그리고 행정부의 입법부 통제와 지배: 한국 행정국가화 현상에 대한 함의를 중심으로.” 『한국행정연구』 11(1), 168-190.
- 윤용희. 1997. “미국 대통령제에 관한 연구.” 『한국동북아논총』 4, 253-275.
- 오일환. 2005. “프랑스 이원집정부제 권력구조의 특징 분석: 한국정치에 주는 시사점.” 『세계지역연구논총』 23(2), 85-106.
- 이명남. 1996. “한국에서 대통령제의 적실성.” 『호남정치학회보』 30(4), 229-246.
- 이윤환. 2003. “한국 정부형태의 권력분산적 개편 가능성에 관한 고찰.” 『한국동북아논총』 27, 1-189.
- 장 훈. 2001. “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적

- 기원.” 『한국정치학회보』 35(4), 107-127.
- 정중섭. 2002. “한국 대통령제의 성공을 실현하기 위한 운영 모델.” 『서울대학교 법학』 43(3), 265-300.
- 최한수. 2005. “한국 역대정권의 대통령제 권력구조 특성에 관한 연구.” 『대한정치학회보』 13(2), 291-311.
- 황태연. 2005. “유럽분권형 대통령제에 관한 고찰.” 『한국정치학회보』 39(2), 45-63.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Loewenstein, K. 1965. *Political Poser and Governmental Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pope, Alexander. 1903. “An Essay on Man.” H.W. Boynton ed. *The Complete Poetical Works of Alexander Pope*. Cambridge: Houghton Mifflin Company.
- Riggs, Fred W. 1988. “the Survival of Presidentialism in America: Para-constitutionalism Practices.” *International Political Science Review* 9(4), 247-278.
- Andres, Gary, and Patrick Griffin. 2002. “Successful Influence: Managing Legislative Affairs in the Twenty-first Century.” James A. Thurber ed. *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. New York: Rowman & Littlefield.

ABSTRACT

A Critical Evaluation of Korean Presidential System

Hyoek Kim | University of Seoul

Presidential government is already established as the most appropriate governmental system in Korea. However, there are a lot of doubts as to whether the presidential government has the best shape and function. In order to correctly understand the problems of Korean presidential system, this study approached the historical change of Korean power structure by classifying four different periods: 1) the creation period of modern governmental system, 2) the growth period of authoritarian presidential system, 3) the decay period of authoritarian presidential system, 4) the establishment period of democratic presidential system. The Korean presidential system substantially includes various problems, because it was produced as a temporary expedient from political bargaining. This study suggests several reform measures for the developmental institutionalization of Korean presidential system as follows: 1) shortening the presidential tenure from 5 years to 4 years, 2) granting presidential reelection, 3) synchronizing the presidential and National Assembly election, 4) abolishing the premiership, 5) banning concurrent service of an Assemblyman and a state minister, 6) abolishing National Assembly's dismissal recommendation against cabinet members, and 7) introducing vice-presidency. In addition to the constitutional structural reform measures, this study suggests also several managerial reform measures for a desirable Assembly-president relationship such as establishing an Office of Congressional relations in the Presidential Secretariat and dispatching presidential aides to the National Assembly for amicable communication with Assemblymen.

Keywords: presidential system, power structure, structural reform, managerial reform