

준대통령제의 개념과 실제*

강 신 구 | 아주대학교

준대통령제에 대한 국내학계와 해외학계의 이해의 간극이 크다. 이 글은 지난 30여 년의 기간 동안 이루어진 준대통령제에 대한 연구의 성과를 비판적으로 소개함으로써 이러한 이해의 간극을 메꾸고자 하는 비판적 리뷰의 성격을 가지고 있다. 준대통령제는 뉘베르제에 의해 처음 소개된 이후, 냉전의 해체에 의한 수적 확산에도 불구하고 많은 개념상의 논쟁을 불러일으켰다. 이와 같은 혼란의 이면에는 ‘대통령의 상당한 권력’이라는 요건이 가지는 모호성이 존재한다. 이에 최근에는 이를 온전히 제거한, ‘보편선거를 통해 고정된 임기로 선출된 대통령이 의회에 책임을 지는 수상 및 내각과 공존하는 체제’라는 엘지에 의한 재정의가 보편적으로 받아들여지고 있다. 이러한 정의는 방법론적으로 더 나아 뿐 아니라, 이론적으로 보다 중요한 함의를 가지고 있다. 그것은 이 정의가 주인-대리인 관계에 대한 이론을 기반으로, 준대통령제가 대통령제, 의회제와 엄격히 구별되는 위임-책임의 관계를 설계하고 있음을 보여주고 있기 때문이다. 이러한 정의에 의하면, 준대통령제가 대통령이 외정 수상이 내정을 담당하는 이원정부제이자 분권형 대통령제라는 이해는 준대통령제의 한 하위유형이 택할 수 있는 매우 특수한 성격을 마치 준대통령제의 보편적 성격인양 혼동하게 하는 것으로서, 이와 같은 협소한 이해는 준대통령제의 다양성을 탐구할 수 있는 우리의 노력을 저해할 위험을 안고 있다.

주제어: 준대통령제, 이원정부제, 분권형 대통령제, 주인-대리인 이론, 위임-책임의 관계

*이 연구는 아주대학교 일반연구비 지원에 의해 수행되었음을 밝힙니다(S-2012-G0001-00072).

As we are... prisoners of the words we pick, we had better pick them well.
 (“우리는 우리가 선택한 단어의 수인인이다. 그러므로 우리는 잘 선택해야 할 것이다.”)

지오반니 사르토리(Sartori 1984, 60; Gerring 2001, 35에서 재인용)

개념이란 무엇이며, 무엇이 좋은 개념인가? 다른 모든 개념과 마찬가지로 우리는 ‘개념’ 자체에 대해서도 다양한 정의를 내릴 수 있을 것이다. 하지만 우리는 대체로 개념을 “어떤 부류의 현상이나 사물이 지닌 보편적 속성을 표현하는 추상적 용어”(김웅진·김지희 2005, 117)로 정의내리는 것에 대체로 익숙해져 있다. 그런데 이러한 정의에서 우리가 특히 유의해야 할 점은 개념이 위의 표현 마지막에 나오는 ‘추상적 용어’만을 한정해서 지칭하는 것이 아니라는 것이다. 즉 개념은 단순한 명칭만이 아니라, 명칭과 명칭으로 대표되는 속성, 그리고 그 속성을 공유하는 대상이라는 세 구성요소의 특정한 결합양태(alignment)를 의미한다는 점이다(Gerring 2001, 39-40).¹⁾ 그러하기에 우리가 무엇인가를 사회과학적으로 개념화한다는 것은 표현하고자 하는 대상 혹은 현상(흔히 외연, extension)에 대한 관찰에 기초하여, 이들 현상의 보편적 속성(내포, intension)을 찾아내고, 이를 표현할 수 있는 적절한 용어(명칭, term 혹은 label)를 부여하는 총체적 작업을 의미한다.

개념이 이처럼 용어와, 용어로 표현되는 대상과, 그리고 대상이 공유하는 보편적 속성을 결합하는 약속의 형태로 구성되는 것이기에 어떠한 하나의 개념과 정의를 두고 “옳다, 그르다”를 판단하는 것은 적절치 않다(김웅진·김지희 2005, 123-124). 단지 “좋고, 나쁜” 혹은 “더 나은, 덜 나은” 것에 대한 판단이 가능할 뿐이다. ‘결합’의 관점에서 ‘좋은 개념’의 조건은 우선, 내적으로, 개념을 구성하는 세 요소가 유기적으로 조화를 이루어야 한다는 것이다. 즉, 그 명칭에 의해 대표되는 대상들이 다른 개념의 적용을 받는 대상과 명확히 구별되어야 하며, 이러한 구별을 수행할 수 있는 속성들이 넘치거나 모자람 없이 제시되어야 하며, 그리고 그 명칭이 이와 같은 속성과 대상들을 적절히 대표할 수 있는 것으로 선택되어야 하는 것이다.²⁾ 다음으로 ‘외적’인 측면에서

1) 개념을 구성하는 세 요소의 관계는 “오그덴-리처드 삼각형”(the Ogden-Richards Triangle)으로 표현되고는 한다. 이는 오그덴(Charles K. Ogden)과 리처드(Ivor A. Richards)가 함께 쓴 *The Meaning of Meaning*(1923)으로부터 비롯되었다(Sartori 1984; Gerring 2001).

2) 여기에서 개념의 세 구성요소의 유기적 관계에 주목할 필요가 있다. 속성의 항목을 증가시키게 되면 포함되는 대상의 수가 줄어들게 되고, 반대로 속성의 항목을 감소시키게 되면 포

좋은 개념의 조건은 우리의 학문(discipline) 성격과 깊은 연관을 가지고 있다. 우리는 특정한 (정치적) 현상을 단순히 묘사하는 것이 아니라 다른 현상과의 인과관계를 밝히는 ‘이론’을 통하여 설명하고자 하며, 이러한 노력이 개별연구자가 아닌 학문공동체의 수준에서 이루어지는 것을 추구한다. 이런 과정이 원활하게 수행되기 위해서는 이론의 건축단위(building block)로서의 개념이 이론들 간의 그리고 연구자들 간의 커뮤니케이션을 가능하게 해주는 매개체로서의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 개념과 그 정의를 구성하는 요소에 대해 학문공동체 내부에 어느 정도 보편화된 수준의 동의가 존재해야 하며, 이러한 동의가 존재할 때, 개념은 풍부한 이론적 함의를 가지는 것으로 발전될 수 있을 것이다.³⁾ 연구자는 자신의 필요에 의해서 새로운 개념을 정립하거나 기존의 개념을 재정립하는 것이 언제나 가능하지만, 이러한 시도가 학문적으로 의미있는 공헌이 되기 위해서는 기존의 이론체계와 학문공동체 내부의 일반적인 쓰임과 조화를 이루는 것이 중요한 것이다. 이러한 조화가 이루어지지 않을 경우, 이는 마치 서로 다른 언어로 대화를 시도하는 것에 다름이 아니다.⁴⁾

이상에서 열거한 요건들이 ‘좋은 개념’을 만들기 위한 준거의 전부는 아닐지라도,⁵⁾

함되는 대상의 수는 증가하게 된다. 이러한 변화를 자각하지 못하고 같은 용어로서 이를 대표하게 되면, 부적절한 개념의 확장 혹은 축소의 우(愚)를 범하게 되는 것이다. 속성과 대상, 그리고 이로 인한 개념의 추상성과의 관계에 대해서는 사르토리(Sartori 1970) 참조.

- 3) 하나의 개념으로 대표되는 현상은 어떤 이론의 종속변인으로서 존재하는 동시에 다른 이론의 독립변인으로 존재할 수 있다. 이런 경우 이 개념을 매개로 두 이론은 연결되는 것으로 이해할 수 있다. 개념으로 매개되는 이론들의 연결구조가 풍부하게 이루어질 때, 우리는 이 개념의 이론적 함의(theoretical import)가 크다고 할 수 있을 것이다. 개념의 이론적 함의에 대해서는 김웅진·김지희(2005, 137-42) 참조.
- 4) 게링(Gerring 2001, 52-54)은 기존 용례와의 조화를 반향성(resonance)으로 설명한다. 그러나 기존 용례와의 조화를 일방향적으로 강조하는 것은 아님을 유의해야 한다. 연구자가 새로이 제시하는 개념화가 기존의 개념과 이론틀로 설명되기 어려운 측면을 이해하는데 도움을 준다면, 점점 더 많은 연구자들이 이런 개념화를 따를 것이다. 이런 과정을 통해서 연구자의 새로운 개념은 학문공동체 내의 표준개념으로 자리잡을 수 있다. 그러나 연구자의 개념화가 전혀 새로운 것이거나, 심지어 기존의 개념과 충돌의 가능성을 가지는 것이라면 이런 개념화는 학문공동체 내에서 계속 생존해 있기 어려울 것이다. 새로운 개념화가 가져올 수 있는 잠재적 득과 실을 특히 ‘민주주의’를 사례로 논증한 연구로 콜리어와 레비츠키(Collier and Levitsky 1997) 참조.
- 5) 이에 대하여 관심있는 독자들은 게링(2001, 40), 특히 표 3.1 참조.

이들 개별 요건들이 만족될 때, 개념이 ‘더 좋은 개념’으로 될 수 있음을 부인하기는 어려울 것이다. ‘개념’과 ‘좋은 개념의 요건’에 대한 일반적이며 방법론적인 논의로 이 글을 시작하게 된 까닭은, 앞으로 이 글에서 ‘준대통령제’(準大統領制, semi-presidentialism)로 부르고자 하는,⁶⁾ 우리가 흔히 권력구조로 이해하는 입헌적 정치체제(political regime)⁷⁾의 한 유형에 대한 개념화의 수준이 보여주고 있는 혼동의 양상과 관련이 깊다.

익히 잘 알려진 바와 같이 ‘준대통령제’에 대한 최초의 학문적 개념화와 영미권에 대한 소개는 뒤베르제에 의해 이루어졌다.⁸⁾ 정치학의 많은 개념 중에서 이처럼 작자(作者)를 명확히 구별할 수 있는 개념은 흔치 않을 것이다. 그러나 역설적이게도 ‘준대통령제’ 만큼 많은 혼란을 불러일으킨 개념 또한 그리 흔치 않다. 이러한 혼란의 양상은 이 체제를 지칭하는 ‘용어’(label)들을 통해서 그 일단을 엿볼 수 있다. 잘 알려져 있는 것처럼, 다양한 이름표들이 ‘준대통령제’에 대한 대안으로 경쟁적으로 제안되어 왔다. 이원집정부제(혹은 이원정부제 dual executive system, Linz 1994, 82; 강원택 2006, 168),⁹⁾ 준의회제(semiparliamentary system, Stepan and Suleiman 1995, 394),

-
- 6) ‘준대통령제’라는 용어에 대한 입장은 이후에 밝히고자 한다. 다만 현재의 단계에서는 경쟁하는 다른 용어와 비교하여 가장 오해의 소지가 적으며, 가장 일반적으로 널리 통용되고 (특히 해외의 학계에서) 있기에 ‘준대통령제’라는 용어를 사용하고자 한다는 점만을 미리 밝힌다.
- 7) 영어의 system과 regime을 우리는 흔히 구별없이 사용한다. 그러나 일부의 (특히 유럽권) 학자들은 국가기관들 간의 헌법상 권력배분의 차이에 초점을 맞추는 regime과 그러한 법적구조 속에서 실제 일어나는 통치행태의 차이에 초점을 맞추는 system을 구별해서 사용할 것을 주장한다. 예를 들어 두하멜(Duhamel 1988, 587; Bahro et al. 1998, 204에서 재인용)은 프랑스를 “준대통령제의 법적체제(semi-presidential regime)를 갖춘 대통령제 정부형태(presidentialist system)”로 주장하고 있다.
- 8) 엘지(Robert Elgie 1999, 1-2)에 의하면, ‘준대통령 정치체제’(semi-presidential regime)이라는 용어를 처음 대중적으로 사용한 용례는 『르몽드』(Le Monde)지의 설립자이며 언론인인 위베르 뵈브-메리(Hubert Beuve-Méry)의 *‘De la dictature temporaire au régime semi-présidentiel’*(1959)에서 찾아볼 수 있다. 하지만 이때는 아직 학문적인 개념화가 이루어졌다고 하기는 어렵다. 준대통령제에 대한 최초의 학문적 개념화의 시도는 뒤베르제의 1970년 저작에서 찾아볼 수 있으며, 이후 1974년과 1978년의 저작을 거치며, 개념적 정교화가 이루어지고, 영미권의 학자들을 대상으로 최초로 영어로 이 개념을 소개한 것은 뒤베르제의 1980년 논문이다.
- 9) 영어의 ‘dual executive system’이 초기에 이러한 정부형태를 소개한 헌법학자들에 의해서 ‘이

양극정부(bipolar executive system, Linz 1994, 48), 쌍두정부(two-headed executive, Finer 1970, 302), 총리형-대통령제(premier-presidentialism), 대통령제형-의회제(presidential-parliamentarism),¹⁰⁾ 혼합형(mixed system, Cheibub 2007, 33) 등이 그것이다. 국내 학자들도 이에 가세하여 ‘분권형 대통령제’(황태연 2005)¹¹⁾라는 용어가 새로이 제안되기도 하였다. 비단 이름만이 아니라, 개념을 구성하는 다른 요소들, 즉 어떤 국가들이 준대통령제에 해당하는지, 그리고 이들을 묶어줄 수 있는 속성이 무엇인지에 대해서도 많은 논쟁이 제기되어 왔다. 실상 다양한 용어들은 이러한 내포와 외연에 대한 동의부재(同意不在)의 현상적 표현에 지나지 않는 것이다.

그러나 최소한 해외학계에서는 준대통령제의 개념화에 대한 초기의 혼란은 상당 부분 가라앉은 것으로 평가된다. 어떤 국가들이 준대통령제에 포함되며, 준대통령제를 규정하는(regime-defining) 속성은 무엇이며, 이 체제를 ‘준대통령제’로 부르는 것에 대한 일반적인 동의가 형성되어 있는 것으로 판단되는 것이다.¹²⁾ 새로운 개념이 제발되고 제안된 후, 그 개념의 효용성이 인정된다면, 보다 정교한 개념화를 위한 노력이 경

원집정부제’로 번역되어 사용되어온 것으로 보인다(권영성 1998, 531; 허영 2001, 895; 황태연 2005, 48 등). 그러나 강원택(2006, 168)은 “일반적으로 행정부를 지칭하는 ‘executive’라는 단어를 ‘집정부’라고 부르는 것은 일상적인 표현으로 보기 어려우며, 더욱이 민주적 절차를 통해 선출되는 통치자를 지칭하는 용어로는 적절해보이지 않기 때문”에 보다 “가치중립적이고 일상적인 표현에 가까운 이원정부제라고 부르는 것이 보다 낫다”고 제안한다. 이후 ‘dual executive system’에 대한 ‘이원정부제’의 번역어가 보다 보편적으로 사용되고 있는 것으로 보인다.

- 10) 총리형-대통령제와 대통령제형-의회제는 모두 슈가트와 캐리(Shugart and Carey 1992, 23-24)가 제안한 것으로, 모두 준대통령제에 속하는 유형으로 이해할 수 있다. 즉, 이들 각각이 준대통령제와 동등한 수준을 구성하는 개념이 아니라, 준대통령제의 하위유형(subtype)을 구성하는 개념으로 해석하는 것이 합당할 것이다. 그러나 일부의 문헌에서는 총리형-대통령제만이 준대통령제인 것으로 소개하고 있어 주의를 요한다.
- 11) ‘분권형 대통령제’라는 개념이 학문적으로 소개된 최초의 사례는 황태연(2005)에서 발견되지만, 그 이전부터 특히 정치권과 언론을 중심으로 많이 사용되고 있었다. 박찬욱(2004, 194)은 ‘분권형 대통령제’가 헌법학이나 정치학에서 확립된 용어는 아니며, 정치권에서 프랑스 제5공화국의 통치구조를 준거로 내세운 개헌을 추진하면서 사용하기 시작한 용어로 본다.
- 12) 준대통령제에 대한 연구의 현황 및 동향에 대해서는 슐레이터와 모건-존스(Schleiter and Morgan-Jones 2009a), 엘지(2009) 등 참조. 특히 슐레이터와 모건-존스(2009a)는 뒤베르제 이후의 준대통령제 연구에 대한 매우 폭넓은 문헌조사의 결과를 제시하고 있다. 개념화에 대한 초기의 혼란에 대해서는 바로 외(Bahro et al. 1998) 참조.

주되는 것은 어쩌면 너무나 당연하고 권장되어야 할 일일 것이다. 새로운 사례가 발굴되고, 이들에 의해서 기존의 내포를 규정하던 속성들이 도전받게 되고, 새로운 속성의 규준이 제시되고, 이들을 대표할 새로운 용어가 제안되는 것이다. 그러나 시간의 흐름에 따라 이러한 초기의 혼란이 가라앉고, 하나의 개념이 다른 개념과의 경쟁을 거쳐 하나의 표준개념(standard concept)으로 정착되는 것이 과학적 발전의 과정일 것이다. 물론 새로운 개념화의 가능성은 열려 있는 채로 말이다. 해외의 학계는 준대통령제의 개념화와 관련하여 이 단계에 접어든 것으로 보인다. 뒤베르제가 처음 준대통령제의 개념을 영미권 학계에 소개한 이후 30여 년이 지난 결과라고 할 수 있을 것이다.

하지만 국내 학계에서 발견되는 준대통령제에 대한 개념화의 수준은 이와 같은 해외 학계의 동향과는 상당한 간극이 있는 것으로 보인다. 어떤 국가가 준대통령제에 해당 하는지, 준대통령제를 대통령제나 의회제와는 다른 권력구조로 구별되게 하는 본질적인(regime-defining) 속성은 무엇인지, 심지어는 어떻게 불러야 하는지에 대해서도 일반적인 합의가 형성되어 있는 것으로 보이지 않는다. 특히 용어의 선택과 관련해서는 번역의 문제가 더해져, 혼란의 양상을 더욱 부채질하고 있다.¹³⁾

일반적인 합의의 부재에 의한 혼란보다 오히려 더 심각할 수 있는 문제는, ‘준대통령제는 대통령과 수상이 권력을 분점하는 체제이다’(주장 ①, 헌법연구자문위원회 2009, 204), ‘준대통령제에서 대통령은 외정을, 수상은 내정을 담당한다’(주장 ②), ‘준대통령제는 대통령과 의회다수의 관계에 따라 대통령제의 운영형태, 의회제의 운영형태로 전환되는 교환적(alternating) 체제이다(주장 ③)’, ‘준대통령제의 전형(archetype)은 프랑스의 정부체제이다’(주장 ④) 등과 같은 신화(myth)적인 주장들이 일부의 언론과 정치권인사들을 중심으로 마치 일반적인 사실인 것처럼 받아들여지고 있는 경향이 발견된다는 것이다. 이들 주장들이 ‘신화적’이라고 지적하는 이유는 이미 기존의 연구를 통해서 사실이 아닌 것으로 드러났거나(예를 들어, 주장 ④, Elgie 2009), 체제의 제도적 본질과 행태적 특성을 혼동하고 있거나(주장 ③), 주장이 구체적이지 못하여 사실여부를 판단할 수 없거나(주장 ①), 아직 제대로 된 검증을 거치지 않은 주장(②)들이기 때문이다.

13) 예를 들어, 김연규(2004, 380)는 영어로 Semi-Presidential System을 병기하면서 이를 우리말로 ‘이원집정부제’로 표기하고 있다. 황태연(2005) 또한 뒤베르제가 소개한 ‘semi-presidential government’가 “세계학계에 일반적으로 통용되는 술어”라 평가하면서도, 이를 ‘분권형 대통령제’라는 역어로 사용할 것을 주장하고 있다.

준대통령제의 권력구조가 1987년 민주화의 결과로 만들어진 현행 헌법의 대안 중 하나¹⁴⁾로 제기되는 시점에서 이와 같은 일반화된 이해의 부재와 오해는 매우 우려스러운 상황이 아닐 수 없다. 이 글은 ‘준대통령제’에 대한 우리의 부족한 이해를 증진하는 것을 목표로 하고 있다. 우리의 부족한 이해의 근원에는 ‘준대통령제’라는 ‘개념’에 대한 혼란이 존재하고 있다고 판단된다. 이에 이 글은 이미 상당한 수준의 진척이 이루어진 것으로 보이는 준대통령제의 개념화에 대한 해외 선행연구의 성과와 함의를 비판적으로 소개하는 것을 통하여, 이해의 간극을 좁히고자 한다. 이를 위하여 아래에서는 먼저 준대통령제에 대한 개념화의 혼란이 제기된 원인을 살펴보고, 초기의 혼란 이후 정착된 현재의 개념에 대한 소개와 그 이론적 함의를 밝히고자 한다. 이를 토대로 준대통령제에 대한 일부의 오해에 대한 입장을 밝히고, 이러한 연구의 결과가 우리의 헌법개정논의에 미치는 함의와 함께, 향후 연구의 방향에 대한 제언을 하며 글을 맺고자 한다.

I. 준대통령제 연구의 활성화와 개념의 혼란

앞에서 밝힌 바와 같이 ‘준대통령제’에 대한 학계의 관심이 확산되게 한 계기를 마련한 것은 뒤베르제의 1980년 논문이다. 그는 이 논문에서 당시 서유럽의 프랑스 제5공화국, 오스트리아, 아일랜드, 아이슬란드, 핀란드, 포르투갈, 그리고 이미 몰락한 독일의 바이마르 공화국은 여타 유럽의 의회제 국가와는 다른 새로운 정치체제 모형으로 분류될 수 있음을 주장하며, 이를 ‘준대통령제 정부’로 부를 것을 제안하였다(Duverger 1980). 그러나 뒤베르제의 논문이 소개되고 전파되기 시작한 1980년대 초반까지만 하더라도, 이러한 새로운 정치체제 모형에 대한 관심은 학계를 중심으로, 그것도 유럽정

14) 근래 들어 1987년의 이른바 민주화 헌법을 개정하고자 하는 움직임이 특히 국회를 중심으로 제기되고 있다. 2008년 제18대 국회의 개회 이후에 발족한 ‘헌법연구자문위원회’와 2014년 제19대 국회에서 발족한 ‘헌법개정자문위원회’가 그 구체적인 표현이라고 할 수 있을 것이다. 특히 유의할 만한 사실은 두 위원회의 결과보고서 모두에서 국민의 직접선거에 의해 선출되는 대통령이, 양원제 의회의 하원의 건설적 불신임안에 의해 사퇴해야 하는 국무총리와 권한을 분점하는 ‘이원정부제’(헌법연구자문위원회 2009) 혹은 분권형 대통령제(헌법개정자문위원회 2014) 안(案)이 현행의 대통령제를 대체하는 제1안으로 제안되고 있다는 점이다.

치에 관심을 가지고 있던 일부의 학자들로 제한된 것이었다.

이러한 제한된 관심이 정치권과 학계를 포함한 전세계로 급속히 확대된 것은 1980년대 말 이후로 세계 곳곳에서 진행된 일련의 정치적 실험과 관련이 깊다. 즉 1970년대 중반 남유럽의 민주화로부터 시작된 소위 '제3의 민주화 물결'(Huntington 1991)이 1980년대 말 90년대 초 냉전의 종식과 그로 인한 구소련, 구유고 연방의 해체로 많은 신생민주주의체제가 짧은 시간 동안에 동시적으로 등장하게 되는 절정을 맞이하게 된 것이다. 이들 신생민주주의 국가의 등장이 1990년대 초반부터 진행된 비교정치학계의 가장 열띤 논쟁의 하나인 대통령제·의회제 논쟁의 주요 동기로 작용하였음은 주지의 사실이다. 그러나 이러한 초기논쟁의 대부분이 '대통령제'와 '의회제'라는 두 개의 '순수형' 권력구조에 편중되었던 것에 반하여, 역설적이게도 그 동기를 제공하였던 동유럽의 많은 신생독립국가들은 이러한 초기 논쟁에서 간과되어오던 정부형태, 즉 대통령제도 의회제도 아닌 '준대통령제'를 헌법상의 권력구조로 채택하게 되었다. 이와 같은 준대통령제 정부형태의 급속한 확산은 학자들 그리고 헌법개혁가들의 관심을, 특히 준대통령제와 민주주의의 관계를 중심으로 놀라운 정도로 증대시켰다.

준대통령제에 대한 관심의 증대는 자연스레 개념에 대한 논쟁으로 이어졌다. 고려의 대상이 늘어나게 되고, 그에 따라 다양한 정치적·제도적 실험들이 시도됨에 따라 이들을 묶어줄 수 있는 보편적 속성에 대한 의문이 제기되게 된 것이다. 즉, '어떤 국가를 준대통령제로 분류하는 것이 합당한가?'라는 의문이 본격적으로 등장하게 된 것이다. 그리고 이런 의문과 혼란의 이면에는 처음 개념을 소개한 뒤베르제의 책임이 크다. 그는 '준대통령제'를 다음과 같은 세 가지 특징을 공유하는 정치체제로서 정의하였다 (Duverger 1980, 166).

1. 대통령은 국민의 보편선거(universal suffrage)에 의하여 선출된다.
2. 대통령은 상당한 권력(quite considerable powers)을 갖는다.
3. 대통령과 함께 수상과 각료가 존재하며, 이들은 행정권을 보유하고 있으며(who possess executive and governmental powers), 의회가 반대를 표명하지 않는 한 그 직을 유지할 수 있다.

이상의 세 조건 중에서 특히 많은 논란을 불러일으킨 것은 두 번째 항목이다. 즉, 대통령이 '어떤' 권력을 '얼마나' 가지는 것이 '상당한 권력'의 요건을 만족시키는지를 들

러싸고 혼란이 빚어지게 된 것이다. 특히 이러한 혼란에서 문제가 되었던 것은 ‘얼마나’의 문제보다는 ‘어떤’ 권력의 문제였다. 즉, 대통령의 헌법적(*de jure*) 권력에 주목하는가 아니면 대통령의 실질적(*de facto*) 권력행사에 주목하는가라는 선택의 문제가 준대통령제의 개념화에 중요한 걸림돌로 작용하게 된 것이다. 이러한 선택에서 초기의 많은 정치학자들은 대통령의 실질적 권력을 우선하는 입장을 취했다. 이에 따라 오스트리아나 아일랜드, 아이슬란드처럼 비록 국민의 보편선거에 의하여 선출된 대통령이 존재할지라도 수상을 비롯한 내각에 의해서 국가의 일상적인 정치적 결정이 이루어지는 나라는, 그러하기에 대통령이 실질적 권한을 가지고 있지 않는 것으로 ‘보이는’ 나라는 ‘대통령의 상당한 권력’이라는 요건을 만족시키지 못하기에 의회제로 분류하고, 준대통령제의 연구에서 배제하는 경향을 보이게 되었다.¹⁵⁾

대통령의 실질적 권력행사에 주목하는 일단의 학자들은 여기에서 더 나아가 준대통령제의 전형처럼 여겨지는 프랑스 제5공화국에서 대통령의 실질적 권력행사가 대통령과 의회 다수와의 관계에 따라 다른 양상을 보인다는 것에 주목하였다. 즉 대통령이 의회다수의 리더인 경우에 프랑스는 마치 미국의 대통령제처럼 운영되고, 대통령에 반대하는 세력이 의회다수를 차지하는 경우, 즉 동거(*cohabitation*) 정부의 경우에, 프랑스는 다른 유럽의 의회제와 같이 수상이 정국을 주도하는 양상을 보인다는 것이다. 이에 근거하여 레이파트와 같은 학자들은 준대통령제는 대통령과 의회의 관계에 따라 대통령제와 의회제를 오가는(*alternating*) 권력구조로서, 하나의 순수한 권력구조의 유형으로 받아들일 수 없다고 주장하기에 이른다(Lijphart 1994, 95쪽).

그러나 이처럼 실제적 권력의 현상적 측면에 주목한 입장은 제도가 정치적 결과물에 미치는 영향의 경로에 대한 새로운 시각을 제시한 ‘신제도주의’(March and Olsen

15) 한편으로 이는 뒤베르제의 의도가 오해된 측면이 있다. 정의를 제시하기 바로 앞서 뒤베르제(1980, 166)는 “여기에서 사용되는 준대통령제 정부형태의 개념은 헌법의 내용에 의해서만 정의된다”고 분명히 밝히고 있다. 이러한 정의를 이용하여 뒤베르제가 논문에서 시도한 것은 준대통령제와 의회제의 차이가 아니라, 준대통령제 국가에서 발견되는 대통령의 실질적 권력의 다양성을 설명하는 것이었다. 대통령의 실질적 권력의 강함을 기준으로 준대통령제를 정의한다면, 어떻게 준대통령제 국가들에서 발견되는 대통령의 실질적 권력의 차이를 발견할 수 있겠는가? 하지만 이와 같은 오해 역시 뒤베르제가 이후의 1986년 저작에서 오스트리아와 아이슬란드, 아일랜드는 ‘외양만’ 준대통령제, 바이마르 공화국, 프랑스 제5공화국, 핀란드, 포르투갈은 ‘실질적’ 준대통령제로 분류함으로써 스스로 불러일으킨 측면이 있다(Pasquino 2005, 311-312).

1984)에 의해서 도전받게 된다. 신제도주의의 시각에서 제도는 그 자체로 특정한 영향을 미치는 것이 아니다. 제도는 단지 정치행위자들을 위한 게임의 규칙을 제공할 뿐이며, 정치적 결과물은 그 제도의 틀 안에서 전략적으로 행동하는 정치행위자들의 경쟁적 상호작용을 통하여 만들어지는 것이다. 결국 제도의 영향력은 경쟁에 참여하는 정치행위자들의 역관계와 동기에 대한 면밀한 분석에 의해서만 발견될 수 있는 것이다.

앞에서 우리는 일부의 국가는 직선대통령의 존재에도 불구하고, 마치 ‘의회제처럼’ 수상의 주도하에 정국이 운영된다는 점에 근거하여, 이들 국가를 준대통령제의 분류에서 제외하는 시각이 존재한다는 것을 소개하였다. 이처럼 대통령의 실제적 권력에 주목하는 입장에서는 만약 이들 나라에서 직선대통령과 의회다수의 신임에 의존하는 수상 간의 갈등을 더 자주 목격하였다면 입장을 바꾸었을 것이다. 결국 이 입장은 대통령과 수상 사이의 갈등의 부재에 근거하여 대통령의 영향력이 약하다는 추론을 내린 것이다. 그러나 여기에서 유의할 사실은 이들 나라에서 수상의 지위는 선거의 결과에 의해서만 결정되는 것이 아니며, 대통령은 ‘누가 수상이 되는가’에 영향을 미칠 수 있는 헌법상의 권력을 보유하고 있다는 점이다. 즉, 의회의 신임에 의존하는 성격상 수상은 의회 과반수의 지지를 필요로 하는데, 영국과 프랑스를 제외한 대부분의 (의회제와 준대통령제를 포함한) 유럽국가의 의회선거는 비례대표 선거제도를 택하고 있기에 하나의 정당이 단독으로 과반수를 형성하는 것은 매우 어렵다. 이러한 상황 속에서 수상은 정당들의 협상에 의해 결정되며, 대통령은 그 정당들의 협상에 영향을 미칠 수 있는 힘, 예를 들면 내각을 구성하기 위한 협상을 이끄는 조각자(*formateur*)를 선임할 수 있는 헌법적 권력을 가지고 있는 것이다. 특히 이들 나라들은 이미 존재하고 있는 수상과 내각을 우회하여 정책에 영향을 미칠 수 있는 대통령의 힘(예를 들면 거부권 등)이 극히 제한되어 있기에, 정책에 영향을 미치고자 하는 대통령이라면, 그 이전 단계, 즉 수상과 내각의 구성단계에 자신의 정치적 자원을 집중해야 하는 유인이 존재한다. 이 때 만약 대통령이 자신의 헌법적 권력을 이용하여 가능한 후보군들 중에서 자신의 정치적 입장과 가까운 수상과 내각을 구성하는데 성공한다면, 우리는 대통령과 수상의 공공연한 갈등을 자주 목격할 수 있을까? 이런 경우에도 여전히 이들 대통령을 ‘약한’ 대통령이라고 할 수 있을까? 준대통령제에 대한 최근의 일련의 연구들은 유럽의 준대통령제 국가의 수상과 내각은 의회제의 경우와 사뭇 다른 양상으로 결정되어 왔다는 것을 경험적으로 보여주고 있다(Protsyk 2005; Amorim Neto and Strøm 2006; Schleiter and Morgan-Jones 2009b; Kang 2009).

또 다른 한편으로 대부분의 유럽의 내각들은 의회제나, 준대통령제나에 관계없이 모두 의회가 불신임을 결의할 경우 사퇴를 해야 한다. 이 경우 퇴임하는 정부 혹은 수상은 의회를 해산할 수 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 실제로 대부분의 경우에 정부와 수상은 단지 의회의 해산을 국가수반에게 - 군주제의 군주, 공화제의 대통령에게 - 요구할 수 있으며, 의회해산의 최종적인 결정을 내리는 것은 국가수반이다. 준대통령제에서 이러한 상황이 일어났다고 가정해보자. 이 경우 만약 수사와 대통령의 정책적 이상이 일치하는 경우라면 수사의 의회해산의 요구를 대통령은 이견없이 수용할 것이다. 그러나 만약 수사와 대통령의 견해가 상충하고 있다면 수사의 의회해산의 요구를 대통령이 받아들이지 않을 수 있다. 대통령의 거절을 수상이 미리 예상한다면 수상은 조용히 사임하고 후일을 도모하는 선택을 할 수도 있는 것이다. 이 경우 겉으로 드러나는 모습은 여타의 의회제의 일반적인 연합정권해체의 양상과 아무런 차이를 보여주지 않을 것이다.

이와 같은 현상은 실제로 1994년 아일랜드에서 발생했다. 당시 아일랜드의 연립내각은 제1당이었던 피애나 포일(Fianna Fail: FF)과 제3당인 노동당으로 구성되어 있었다. 1994년 가을 노동당이 연립내각에서 사퇴하고 내각에 대한 불신임을 지지할 것으로 결의하자 당시의 수상이었던 FF의 레이놀즈(Raynolds)는 의회의 해산을 대통령에게 건의할 것으로 기대되었다. 그러나 당시의 대통령이었던 노동당 출신의 로빈슨(Mary Robinson)은 그 자신이 헌법전문가였음에도 불구하고 아일랜드 법률협회에 의회해산 요구에 대한 거부권행사의 합헌성여부를 자문하였다. 이것은 만약 그러한 요구가 실제로 있었을 경우 거부권을 행사하겠다는 신호로 해석되어졌고, 결국 레이놀즈는 조용히 사임하는 길을 택하였다. 그 결과 형성된 정부는 역시 대통령의 소속정당이었던 노동당과 이전의 야당이었던 피너 게일(Fine Gael)의 연합정권이었다. 이와 같은 일련의 사건이 유럽의 보편선거에 의해 선출된 대통령 중에서도 가장 '약한' 것으로 평가되는 아일랜드의 대통령에 의해서 이루어졌다는 것은 특히 유의할 만하다.

결국 이러한 신제도주의의 시각이 함의하는 바는 눈에 '보여지는' 현상만을 가지고 실제적 권력현상을 파악하는 것이 얼마나 많은 왜곡의 가능성을 가지고 있는가이다. '약해 보이는' 대통령일지라도 실제로는 그리 약하지 않을 수 있다. 우리가 단지 그것을 보지 못하고 있을 뿐이다. 그리고 정말 약하다면, 분석에서 제외하는 것이 아니라, 오히려 '왜 약한지'가 분석의 대상이 되어야 할 것이다. 나아가 준대통령제의 통치 '행태'가 대통령제와 의회제가 교차하는 것으로 나타난다면, 이것이 준대통령제의 특수성

을 부정하는 근거가 되는 것이 아니라, 이처럼 교차가 가능하다는 것 자체가 특수성의 근거가 될 수 있는 것이며, 준대통령제 전체가 아닌 일부의 준대통령제에서만 이러한 교차가 일어난다면, 이를 가능하게 해주는 요건은 무엇인가가 연구의 대상이 되어야 하는 것이다.

실상 대통령의 실제적 권력에 주목하는 입장은 체제의 '제도적'(institutional) 본질과 '행태적'(behavioral) 특성을 혼동하고 있는 맹점을 가지고 있다. 그러나 우리가 권력구조라고 부르는 것은 국가의 입법·행정·사법의 기능을 담당하는 정부기관들의 관계에 대한 '헌법적' 규정이 아닌가? 나아가 방법론적인 입장에서 대통령의 실제적 권력에 주목하는 입장은 연구자의 주관적 평가와 해석에 과도하게 의존한다는 단점을 안고 있다. 의회제의 환경, 즉 수상과 내각이 의회의 신임에 의존하는 환경 속에 존재하는 대통령의 수가 늘어감에 따라 매번 대통령의 권력에 대한 새로운 판단이 내려져야 하는 것이고, 또 그 판단의 결과 또한 연구자마다 달라질 수 있는 것이다. 이는 많은 국가들을 대상으로 하는 비교연구의 수행을 어렵게 하는 한계를 안고 있는 것이다.

II. 준대통령제의 재개념화 및 이론적 함의: 주인-대리인 관계 이론(the principal-agent theory)을 기반으로

위에서 우리는 준대통령제의 내포를 규정하는 뉘베르제의 세 가지 조건 중, 특히 대통령의 상당한 권력이라는 조건이 준대통령의 개념과 관련한 많은 혼란을 불러왔음을 지적하였다. 이에 대한 대응의 일환으로, 신제도주의의 영향을 받고 아울러 비교연구를 위한 지표의 객관성 확립을 추구한 일부의 학자들은 대통령의 '헌법적' 권력에 집중된 분석을 수행하기도 하였다(Shugart and Carey 1992; Frye 1997; Metcalf 2000, Siaroff 2003 등). 하지만 이처럼 헌법적 권력에 주목하는 입장 또한 주관적 평가로부터 발생하는 혼란으로부터 온전히 자유롭기는 힘들다. 즉 어떤 권력을 대통령의 헌법적 권력을 측정하는 지표 안에 포함시켜야 하는지에 대해서 학자들 사이에 이견이 존재할 뿐 아니라, 동일한 권력이라도 법조문의 해석을 바탕으로 권력의 강도를 측정하는 과정에서도 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 그러나 대통령의 헌법적 권력을 바탕으로 준대통령제를 분류하는 입장의 보다 심각한 문제는 보편선거를 통해 선출된 대통령에게 부여되는 헌법적 권력이 국가마다 큰 편차를 보이기 때문에 어떤 하나의 기

준점을 가지고, 약한 대통령과 강한 대통령을 구분하는 것은 필연적으로 자의적일 수밖에 없기 때문이다.

헌법적 권력의 측면에서 유럽의 대통령 중에서 가장 약한 대통령 중의 하나는 아일랜드의 대통령이다. 슈가트와 캐리(1992, 155)가 제안한 대통령의 권력 지수에 의하면 아일랜드 대통령의 권력은 0에 해당한다. 즉 이들은 아일랜드 대통령의 헌법적 권력을 전무하다고 평가하는 것이다. 그러나 이와 같은 아일랜드의 대통령도 의회의 신임을 잃은 수상이 요구하는 의회해산에 대해서는 거부할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 이와 같은 권한은 앞에서 살펴본 바와 같이 아일랜드 최초의 FF와 노동당의 연합정부가 맥없이 무너지게 되는 원인의 하나로 작용한 것으로 평가된다.

결국 이와 같은 사례는 실제적이거나 헌법적인 대통령 권력의 목록과 강도에 기반하여 준대통령제를 개념화하고 분류하는 것이 부적절한 것이라는 점을 시사한다. 이와 같은 반성에 기초하여 최근의 연구동향은 준대통령제를 “보편선거를 통해 고정된 임기로 선출된 대통령이 의회에 책임을 지는 수상 및 내각과 공존하는” 체제로 규정하고 있는 엘지(1999, 13)에 의한 재정의를 보편적으로 따르고 있다(Schleiter and Morgan-Jones 2009a, 874). 이와 같은 정의는, 애초 뒤베르제에 의해 준대통령제의 내포를 구성하는 것으로 제시되었던 속성 중 연구자의 주관적 평가를 허용하고, 정치체제를 규정하는 제도적 본질과 그와 같은 제도의 틀 안에서 상호작용하는 전략적 행위자들의 행태적 특성을 구별하지 않음으로써, 많은 개념상의 혼란과 논쟁을 불러일으킨 ‘대통령의 상당한 권력’이라는 요건을 온전히 제거한 것으로서, 철저히 제도적인 성격을 가지고 있으며, 방법론적으로 보다 우수한 것으로 평가되고 있다.

그러나 이와 같은 정의가 단순히 방법론적으로 우수한 것으로 것을 넘어, 이론적·규범적으로 보다 중요한 함의를 가지고 있는 것으로 준대통령제를 연구하는 학자들은 지적하고 있다.¹⁶⁾ 주지하다시피 현대의 민주주의는 주권자로서의 시민이 대리인을 선출하고, 그들에게 통치의 권한을 위임하고, 그들의 행동에 대하여 책임을 지게 하는 대의민주주의이다. 그러하기에 주인-대리인 관계(principal-agent relationship)는 모든 현대 대의민주주의의 작동과 운영을 이해할 수 있는 이론적 틀을 제공해 줄 수 있는 것이며, 이와 같은 주인-대리인 관계가 어떻게 설계되어 있는지가 대의 민주주의의 정

16) 이와 관련한 이하의 논의는 슬레이터와 모건-존스(2009a), 사무엘스와 슈가트(Samuels and Shugart 2010)의 논의를 중심으로 재구성.

치체제를 구분할 수 있는 기준이 될 수 있다. 이와 같은 이론적 시각에 의하면, 주인-대리인 관계에 있어 준대통령제는, 우리가 흔히 ‘순수형’ 권력구조로 이해하는 대통령제, 의회제와 두 측면에서 분명한 차이를 보이고 있다.

그 첫째는 대리인의 수로서, 의회제에서 주권자로서의 시민은 자신의 이해를 대표하는 오직 하나의 대리인(의회)을 선출하고 권한을 위임하는 데 반하여, 대통령제와 준대통령제는 의회와 더불어 또 다른 하나의 대리인(대통령)을 시민들에게 허용하고 있는 것이다. 이는 대통령제와 준대통령제의 시민들은 의회와 구별되는 대안적인 대표의 기제를 확보하고 있음을 의미한다.

주인-대리인의 관계로 대통령제, 의회제, 그리고 준대통령제를 구별하는 둘째의 속성은 협소한 의미에서의 정부, 즉 수상(총리)과 각료로 구성되는 행정부 혹은 내각¹⁷⁾이 시민의 대리인 중, 누구에게 그리고 어떻게 권력을 위임받으며 정치적으로 책임을 지는가의 물음과 관련되어 있다. 이 측면에서 대통령제와 의회제는 비록 그 대상은 다를지언정, 정부가 하나의 대리인에게 봉사하도록 명확하게 위임과 책임의 관계가 설계되어 있는 반면, 준대통령제는 시민의 두 대리인, 즉 대통령과 의회 모두에게 정부의 구성과 해체에 대한 권한을 허용하고 있다는 점에서 차이를 보인다.

실상 대통령제와 의회제(parliamentarism)라는 용어도 이러한 차이를 강조하는 것임을 유의할 필요가 있다. 즉 두 체제의 구분은 ‘정부의 수반(head of government)이 누구에게 정치적으로 책임을 지는가?’라는 물음에 대한 답과 직접적으로 연결된다. 대통령제에서 정부의 수반으로서의 대통령은 선거에 의하여 그 직위를 얻고 난 후에는 다음 번 선거까지의 기간 동안 다른 어느 누구에 의한 존재의 위협없이(고정된 임기), 자신의 팀을 꾸려 정책을 형성·집행한다. 이 과정에서 또 다른 시민의 대리인인 의회와 경쟁과 협력을 벌이게 되지만, 의회의 견제 대상은 오직 구체적인 정책에 한정되며, 의회가 자신의 의지에 따라 정부, 즉 대통령의 팀과 대통령을 해임하고 교체하는 권한은

17) 일반적으로 대통령제 국가의 경우 정부는 행정·입법·사법부를 모두 포함하는 광의의 개념으로 사용되며, 의회제의 경우 수상과 각료로 구성된 내각을 지칭하는 협의의 개념으로 사용하는 경향이 있다(박찬욱 2008, 202). 여기에서는 비교의 편의를 위하여 협의의 개념으로 정부를 지칭한다. 기능적 측면에 주목하여 정부는 ‘하나의 정체(polity) 안에서 최고수준의 정치적 결정을 내리는 제도 내지는 기관’으로 정의할 수 있다. 따라서 정부에 대한 대통령제와 의회제의 개념 차이는 이와 같은 정치적 결정과정에 대한 인식의 차이를 반영하는 것일 수 있다.

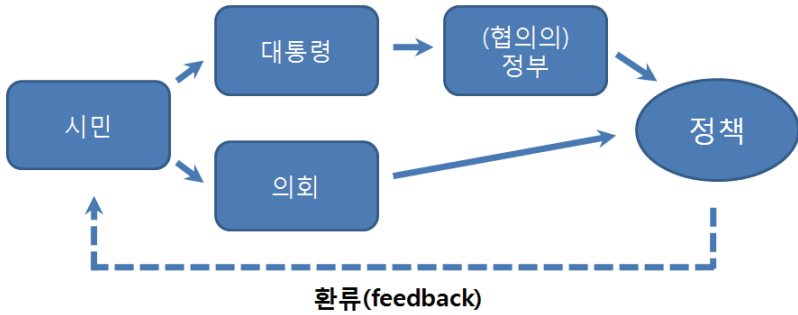
철저히 제한된다. 결국 대통령제에서 (좁은 의미의) 정부의 일원은 오직 정부의 수반에게만, 그리고 정부의 수반은 오직 자신, 대통령 본인에게만 (선거 사이의 기간 동안에는) 정치적으로 책임을 지는 정부형태, 정치체제라고 할 수 있다. 이와 비교하여, 의회제에서 정부의 수반으로서의 수상과 각료, 내각은 선거의 시기에 관계없이 언제나 의회가 요구하면, 즉 불신임을 표현하면 그 자리에서 물러나야만 한다. 이처럼 대통령제와 의회제는 정부의 책임을 묻는 주체를 시민의 대리인 중 하나로, 즉 대통령제에서는 대통령, 의회제에서는 의회로 명확히 규정하고 있다.¹⁸⁾

이와 비교하여 준대통령제에서 행정권의 담지자로서의 정부, 즉 수상과 내각은 대통령과 의회 모두에게 정치적 책임을 지는 것으로 주인-대리인 관계가 설계되어 있다. 정부에 권력을 위임하는 수권자(principal)가 대통령제에서는 대통령, 의회제에서는 의회로 단선적으로 설계되어 있는데 반하여, 준대통령제에서는 대통령과 의회 모두가 정부에 대하여 그와 같은 위임을 수행하고, 책임을 물을 수 있게 하는 것이다. 우선 수상과 내각이 의회의 신임에 의존하고 있다는 것은 의회와 정부 간의 위임-책임의 관계를 명확히 한다. 하지만 대통령과 정부 간의 관계는 이보다는 불명확하고 모호한 것이 사

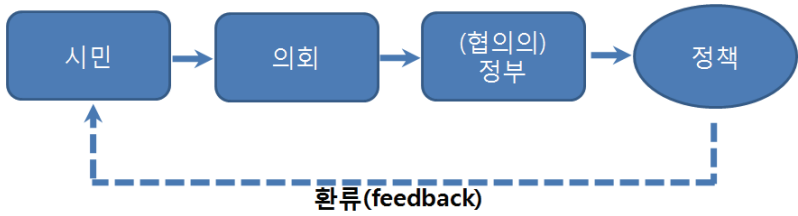
18) 현행 한국의 헌법에서 총리의 임명은 의회의 동의를 필요로 하는 것처럼, 많은 대통령제에서 정부의 구성 당시에 의회의 동의를 먼저 얻을 것을 요구하기도 한다. 그러나 정치적 책임의 문제는 '선출'보다는 '해임'의 권한을 우선하여 규정한다. 주인이 원하는 행동을 대리인이 수행하는 것을 주인-대리인 관계, 위임과 책임 관계의 목표이자 이상으로 규정할 때, 이 관계가 실현되고 유지되기 위해서는 해임의 권한이 우선적으로 요구되기 때문이다. 해임의 권한으로부터 선출의 권한은 파생되지만, 그 역의 관계는 성립되지 않는다. 현행 한국의 헌법에서 국무총리의 임명은 국회의 동의를 필요로 하지만, 일단 임명된 총리에 대해서 국회는 오직 해임을 '건의'할 수만 있을 뿐, 강제력 있는 해임을 결정할 수는 없다. 이런 측면에서 한국은 명백히 대통령제이다. 마찬가지로 일부 의회제에서는 정부가 그 역할을 수행하기 전, 의회의 신임을 받고 있음을 인준투표를 통해서 밝힐 것을 요구하기도 하지만, 이와 같은 정부 선출의 권한이 의회제로 규정되기 위한 필수적인 요건은 아니다. 의회가 선출의 권한만을 가지고 있을 뿐, 해임의 권한이 결여되어 있는 스위스의 정부형태는 의회제로 분류되지 않는다. 의회제로 부르기 위해서는 의회가 언제나 정부를 불신임하고 교체할 수 있는 권한을 가지고 있어야 한다. 의회(assembly)가 이와 같은 정부해임의 권한을 가지고 있을 때 우리는 이 의회를 *parliament*라고 하며, 이러한 권한을 보유한 의회를 가진 정부형태, 정치체제를 의회제(*parliamentarism*)라고 하는 것이다. 준대통령제와 마찬가지로 우리 사회에서는 의회제를 의원내각제, 내각제, 수상제, 내각책임제 등과 같은 다양한 용어로 부르는 것에 익숙해져 있다. 하지만 이와 같은 대안적 용어들은 대통령제와 구별되는 정치적 책임의 관계를 효과적으로 표현해 내지 못하고 있다.

실이다. 그러나 보다 정확한 표현은 대통령과 정부의 관계를 규정하는 헌법적 조항의 스펙트럼이 굉장히 넓어서, 어느 하나의 양상으로 특정하기가 어렵다는 것일 것이다. 즉 대통령과 정부의 관계에 관한 헌법적 규정을 살펴보면, 한편으로는 러시아와 같이 대통령에게 내각의 성원을 임명하는 것뿐 아니라 독단적으로 해임하는 것까지 허용하면서 광범위한 통제의 권한을 부여하는 경우도 있지만, 또 다른 한편으로는 아일랜드의 경우와 같이 내각의 구성과 해체에 관해서는 극히 제한적인 권력을 부여하지만, 의회의 해산과 관련한 최소한의 권한을 인정하면서 간접적으로 정부의 운명에 영향을 미치게 하는 경우도 발견할 수 있는 것이다. 그러나 분명한 것은 후자의 경우에서처럼 최소한의 권한만을 인정하는 경우에도 정부의 형성과 해체에 있어서 의회제와는 다른 정치적 결과를 낳게 된다는 것이며, 또 다른 중요한 사실은 보편선거를 통해 선출된 모든 대통령은 최소한 이 정도의 권력은 헌법상으로 부여받고 있다는 것이다(Cheibub 2007, 38-42).

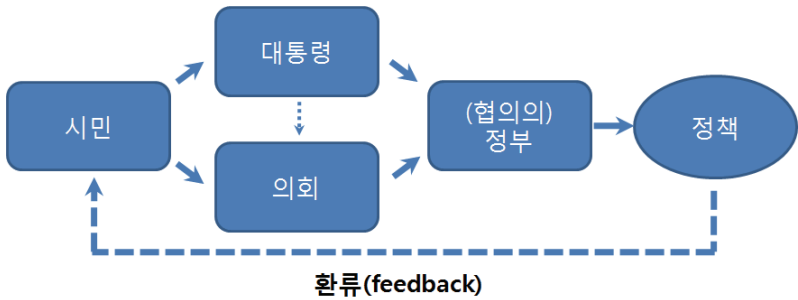
이상에서 논의한 바를 토대로, 대통령제, 의회제, 준대통령제에서 구현하고 있는 주인-대리인 관계를 도식화하면 다음의 <그림 1>과 같다. 그림에서 실선으로 표시된 화살표는 주인에서 대리인으로 권력이 위임되는 (역으로는 정치적 책임의 관계가 성립하는) 방향을 표시하고 있다. 그림은 대통령제, 의회제, 준대통령제라는 세 권력구조의 유형은 시민의 이해를 정치적 결정으로 옮기는 대리인의 수와 정부에 권력을 위임하고 책임을 묻는 주체라는 두 측면에서 확연히 구별되는 속성을 가지고 있음을 명확히 보여준다. 준대통령제는 정책을 형성하고 집행하는 주체로서의 정부를 대통령과 구별되는 또 다른 시민의 대리인으로서의 의회의 신임에 종속시킴으로써 대통령제와 구별되며, 그와 같은 정부의 형성과 해체에 보편선거를 통해서 선출된 대통령이 직·간접의 영향을 행사하는 것을 허용함으로써 시민들에게 대안적인 대표의 기제를 마련해주고 있다는 점에서 의회제와도 명백히 구별된다. 이와 같은 주인-대리인 관계의 설계가 보이는 구조적인 차이는 준대통령제가 대통령제와 의회제라는 두 순수형 권력구조를 단순하게 혼합한 권력구조가 아닌, 고유한 작동원리를 가진 또 다른 순수한 권력구조이며, 따라서 이를 온전히 이해하기 위해서는 그 특수성에 대한 독자적인 이해가 필요함을 시사한다.



A. 대통령제



B. 의회제



C. 준대통령제

<그림 1> 대의 민주주의 정치체제의 위임-책임 관계 모형: 주인-대리인 관계를 기반으로

III. 준대통령제에 대한 일부의 오해

앞에서 우리는 주인-대리인 관계의 설계라는 구조적인 성격에서 준대통령제는 대통령제·의회제와 구별되며, 이에 따라 고유한 운영원리가 작동하게 된다고 주장하였다. 여기에서는 이러한 구조적인 차이에 대한 이해를 바탕으로 준대통령제에 대해 잘못 알려져 온 일부의 오해에 대한 입장을 밝히고자 한다. 그러나 이에 앞서, 여전히 남아 있는 개념상의 혼란에 대한 문제를 선결해야 할 필요를 느낀다. 개념상의 혼란이란 세습 군주가 아닌 선출된 대통령을 국가수반으로 하는 의회제 공화국(parliamentary republic)을 준대통령제에 포함시키느냐의 문제이다. 이들 대통령이 준대통령제의 대통령과 구별되는 점은 시민에 의한 보편선거가 아닌 의회 혹은 그에 준하는 대의 기구에 의해 선출된다는 점이다.¹⁹⁾ 준대통령제에 대한 관심의 증대는 자연스레 이들 의회제 공화국에서 대통령이 수행하는 역할에 대한 재조명을 수행하게 하였고, 이러한 재조명은 이들 대통령들은 알려진 바와 달리 상징적인 국가수반으로서의 역할만을 수행하는 것을 넘어, 해당 국가의 정치적 결정에 중요한 직·간접의 영향을 미쳐왔음을 밝혀내었다.²⁰⁾

그러나 이와 같은 대통령의 역할에 대한 재조명이, 일부의 주장처럼 이들 의회제 공화국이 준대통령제의 한 유형으로 포함되어야 한다는 주장(황태연 2005)의 근거가 되어서는 안 될 것이다. 주인-대리인 관계는 이를 명확히 보여준다. 즉 아무리 이들 의회제 대통령의 영향이 크다고 한들, 이들이 추구하는 이해는 시민의 이해가 아닌, 한번 걸러진, 그렇기에 왜곡의 가능성을 항상 내포하고 있는 의회의 이해라는 점이다. 이

19) 독일의 대통령은 연방하원(Bundestag) 의원 전원과, 16개 주의회에서 인구비례에 따라 그와 동수로 파견한 성원으로 구성된 특별회합(Bundesversammlung)에서 표결로 선출된다. 서유럽에서는 이태리와 그리스, 동유럽에서는 헝가리, 체코, 에스토니아, 라트비아 등이 이처럼 의회 혹은 그에 준하는 대의기구를 통해서 대통령을 선출한다.

20) 스칼파로 대통령이 1992~4년의 이탈리아의 정치적 전환기에 끼친 역할은 익히 잘 알려져 있다. 타비츠는 유럽의 대통령에 대한 경험적 비교연구를 통해서 직선(direct election)이 대통령에게 더 많은 정당성과 더 큰 영향력을 행사하도록 하지는 않는다고, 즉 의회에 의하여 간접적으로 선출된 대통령도 중요한 영향력을 행사해 왔다는 것을 주장하고 있다(Tavits 2009) 이외에 정부의 형성과 해체과정에서 준대통령제와 의회제 대통령의 영향을 비교한 연구로는 강(Kang 2009), 슬레이터와 모건-존스(2009b) 등 참조.

는 대통령을 보편선거의 기체에 의해 시민이해의 또 다른 대리인으로 설정하고 있는 준대통령제와는 확연히 구별되어야 하는 성격이다. 의회제의 선출된 대통령의 역할에 대한 재조명은 준대통령제에 대한 연구가 오히려 비교대상이 되는 의회제의 작동양상에 대한 이해의 증진에도 기여할 수 있음을 보여준다.

준대통령제에 대하여 국내 학계 및 언론, 그리고 일반 시민들이 가지고 있는 일반적인 이해의 하나는 준대통령제는 ‘대통령과 수상이 권력을 분점하는 정치체제’이며(헌법연구자문위원회 2009, 204; 최한수 2007, 215), 보다 구체적으로는 ‘대통령이 외정을 수상이 내정을 담당하는 이원정부제이자, 분권형 대통령제’라는 것으로 보인다(황태연 2005 등).²¹⁾ 이와 같은 이해가 어디서부터 비롯되었는지는 명확하지 않다. 다만 4공화국의 극심한 정치적 불안정을 극복하는데 기여한 것으로 평가됨으로써 이후 준대통령제의 확산에 큰 영향을 미친 프랑스 제5공화국의 권력구조를 준대통령제의 전형이자 일반형으로 파악한 결과가 아닐까하는 짐작만 할 뿐이다. 그러나 이러한 일반적 이해는 준대통령제의 한 하위유형이 택할 수 있는 특수한 성격을 마치 준대통령제의 보편적 성격인양 혼동하게 하는 것일 수 있다는 점에서, 즉 그릇된 일반화의 오류를 범하는 것일 수 있다는 점에서 주의를 요한다. 나아가 프랑스 제5공화국은 알려진 바처럼 준대통령제의 일반적 전형이 아니라, 하나의 특수유형에 불과할 뿐이며, 그마저도 앞서 소개한 이해와는 상당히 다른 양상으로 운영되어 왔다는 점에서 더욱 주의를 요한다.

앞서 소개한 일반적 이해뿐 아니라, 준대통령제에 대한 초기의 문헌들에서²²⁾ 준대통령제에서 예상되는 가장 본질적이며 중요한 갈등을 구성하는 두 축은 대통령과 수상으로 상정되고 있다. 그러나 <그림 1>이 보여주듯이, 준대통령제에서 대통령의 상대역은 의회이며, 수상은 대통령과 정책에 대한 갈등을 구성하고 협상을 진행하는 당사자라기보다는, 대통령과 의회 사이의 협상의 결과라는 성격을 가지고 있다. 따라서 이론적으로 대통령과 수상이 정치적 이념과 정책에 대한 입장을 공유하는 것은 얼마든지

21) 2014년 1월에 국회의장 직속으로 발족한 헌법개정자문위원회는 약 4개월의 연구활동을 정리한 결과보고서에서 ‘국민이 직선하는 대통령이 통일, 외교, 안보, 국민통합을 담당하고, 국회가 선출하는 국무총리가 그 외의 일반행정을 담당하는 분권형 대통령제를 헌법개정안으로 제안한 바 있다(헌법개정자문위원회 2014, 53)

22) 예를 들면, 린즈(Linz 1994), 베일리스(Baylis 1996), 슈테판과 스카치(Stepan and Skach 1993) 등.

가능하며, 이 때 준대통령제는 프랑스의 드골 대통령 시기처럼 온전히 대통령제처럼, 혹은 온전히 의회제처럼 운영되는 것이 모두 가능하다. 아마도 가장 많은 경우에 수상은 대통령의 정치적 이념과 일치하지는 않지만, 의회의 신임을 유지해야 한다는 제약 조건 속에서 대통령이 동의할 수 있는 최선의 대안으로서의 성격을 가질 것이다. 특히 의회가 분절화되어 정부를 뒷받침할 수 있는 과반수의 조합이 많아질수록 대통령의 선택의 폭은 확대될 수 있다. 전후의 핀란드가 대표적인 경우에 해당한다. 하지만 이런 경우에도 비상대권(decree power)이나 거부권처럼 대통령이 정부와 의회를 우회하여 정책에 영향을 미칠 수 있는 권한이 제한된다면, 굳이 현재 상태에서 최선의 대안이라 할 수 있는 수상과 대립각을 세우면서 자신의 정치적 자산이라 할 현실 정치로부터 초월적이며 중립적인 국가수반으로서의 이미지를 훼손하려 들지 않을 것이다. 이런 경우 준대통령제는 최소한 겉으로 드러나 보이는 모습은 의회제와 같을 것이다. 약한 대통령을 특징으로, 마치 의회제처럼 운영되는 준대통령제의 경우가 이에 해당한다.

수상이 진정한 의미에서 대통령과 동등하게 대립할 수 있는 갈등의 당사자로 등장하는 것은 수상을 리더로 하는 의회 내의 세력이 견고한 단결력을 유지하면서 과반수를 형성하는 경우이나 가능하다. 프랑스 제5공화국의 동거정부가 등장하던 시기의 의회 내 정당체제가 이에 해당한다.²³⁾ 그러나 이 경우에도 후자의 조건은 대통령과 수상이 이원적 갈등의 축을 형성하는 데에 있어서 오직 필요조건에 불과한 것임을 유의해야 한다. 이는 동거정부 시기 프랑스의 정치적 상황이 대통령이 외정, 수상이 내정이라는 식으로 권력을 수평적으로 분화했거나 다른 방식으로 대통령이 수상과 대등한 지위에서 권력을 분점하고 경쟁을 벌였다기보다는, 정국운영의 주도권이 명백히 수상에게 넘어갔던 시기였다는 분석이 명백히 보여준다(강원택 2006, 185-196; Stepan and

23) 이념 분포에 따라 중앙에 위치한 정당을 중심으로 타협과 협상이 활발하게 이루어지는 여타 유럽의 다당제 의회와는 달리, 영국과 미국은 좌와 우를 대표하는 두 개의 정당이 선거를 통한 과반수의 획득을 목표로 경쟁하는 양당 정치체제를 형성하고 있다. 프랑스는 이와 유사하지만 다르게, 좌와 우에 정당들의 연합이 경쟁하는 양대 블록경쟁체제를 형성하고 있다. 이와 같은 정당경쟁의 상황과 대통령과 의회 임기의 불일치(각 7년, 5년)라는 조건 속에서 1986~1988년, 1993~1995년의 기간 동안에는 좌파인 사회당의 미테랑 대통령 시기에 우파의 정당연합이, 1997~2002년 사이의 기간 동안에는 우파인 시라크 대통령 시기에 좌파의 연합이 총선을 통하여 과반수를 구성하게 되었다. 이 기간 대통령은 이념적으로 대립관계에 있는 정당(연합)이 지지하는 수상을 어쩔 수 없이 수용하게 되었으며, 이를 통해 좌와 우를 대표하는 두 세력이 대통령과 수상을 나누어 차지하게 되는 동거정부가 등장하게 된 것이다.

Suleiman 1995; Elgie 2009 등).²⁴⁾

결국 이와 같은 고찰이 의미하는 바는 준대통령제를 이원정부제, 분권형 대통령제로 지칭하면서, ‘대통령과 수상이 외정, 내정의 영역으로 권력을 분점하는 체제’로 심각한 고려없이 예상하는 모습은 준대통령제에서 일반적으로 나타날 수 있는 보편적 성격이 아니라, 정당들의 이념과 의석분포에 따른 정당체제, 정당규율의 강도, 수상을 포함한 정부의 형성과 해체 및 의회의 해산과 관련한 대통령의 헌법적 권력, 그리고 정부 및 의회의 동의를 필요로 하지 않는 대통령의 권력 등과 같은 많은 요인들이 특정한 양상으로 복합적으로 결합했을 때에만 나타날 수 있는 매우 특수한 현상이라는 점이다. 너무나 특수한 현상이기에 과연 이러한 상황이 실제(實在)했는지조차 분명치 않다.²⁵⁾

IV. 맺으며: 의미의 확장을 경계하며

권력구조 혹은 정부형태 분류는 (헌)법과 제도의 차이에 기반하고 있다. 이에 따라 준대통령제는 대통령제나 의회제와 엄격히 구별되는 위임과 책임의 관계로 설계되어 있음을 확인할 수 있었다. 마찬가지로 보편선거로 선출된 대통령과 의회의 신임에 의존하고 있는 수상의 관계를 법적으로 다양하게 설계하고, 이에 따라 준대통령제의 하위 유형들(subtypes)을 구분하는 것이 가능하다. 이원정부제나 분권형 대통령제가 ‘정부가 대통령과 의회에 정치적으로 책임을 지는 체제’, ‘대통령이 의회와 권력을 분할하

24) 이처럼 동거정부와 그렇지 않은 시기에 권력의 주도권이 이동하는 현상에 주목하여 준대통령제를 대통령제와 의회제가 번갈아가며 등장하는 체제라고 이해하는 입장이 있음을 소개한 바 있다. 비록 이 입장은 프랑스를 준대통령제의 일반형으로 해석하고 있다는 오류를 범하고 있지만, 이 입장에서조차 준대통령제가 대통령과 수상이 ‘같은 시간대에’ 권력을 분점하고, 이원적인 갈등과 경쟁을 벌이는 체제로 이해되고 있는 것은 아님을 분명히 할 필요가 있다.

25) 많은 연구가 축적돼 온 해외학계에서도 대통령과 수상의 이원적이며, 수평적인 권력분할이라는 개념자체가 생소한 것이기에 경험적 검증의 대상에서 제외되어 온 것으로 보인다. 물론 국가수반으로서의 성격에 의하여, 외교·국방의 영역에서 대통령이 다른 사회·경제 영역에서보다 상대적으로 큰 역할을 수행한다는 주장을 담은 사례연구들이 존재하지만(Arter 1987; Verheijen 1999 등), 우리의 이해는 이보다 엄격한 외정과 내정의 구분을 가정하고 있음을 유의해야 한다.

는 가능한 모든 형태의 체제'라는 보편적 성격을 넘어, '대통령과 수상이 상대적으로 대등하게 권력을 분점하는 체제'라거나 '대통령이 외정, 수상이 내정을 담당하는 체제'라는 보다 협소한 의미로 해석되는 한 이원정부제나 분권형 대통령제는 준대통령제라는 일반형 내에 이론적으로 존재할 수 있는 하나의 하위유형일 수는 있어도 준대통령제 자체는 될 수 없다. 그러나 우리 사회에서 통용되는 이원정부제, 분권형 대통령제의 용례는 협소한 것임에도 불구하고, 마치 이것이 준대통령제의 일반적인 정의인 것처럼 받아들여지는 것 같기에 걱정스럽다. 이는 사르토리(1970)가 그토록 경계해마지 않던 "개념의 확장"(conceptual stretching)의 한 유형에 다름 아니다. 더욱이 우리 사회에서 준대통령제에 대한 관심이 헌법개정에 대한 요구로부터 비롯된 만큼, 이와 같은 개념상의 혼란은 심히 우려스럽다.

준대통령제(semi-presidentialism)라는 용어에 등장하는 영어의 semi라는 접두어는 라틴어에 어원을 두는 것으로 일반적으로 '절반의'(half)에 해당하는 의미를 가지지만, 그로부터 '온전하지 못한', '무엇이 아닌'의 의미가 아울러 파생된다고 본다. 결국 준대통령제라는 이름은 개체의 속성에 기반한 분류를 시도할 때, 그것이 '아닌' 대상과 속성에 비추어 하나의 개체를 구분하는 입장이라고 할 수 있다. 개체를 개체 자체의 속성으로 규정하는 것이 보다 바람직하겠지만, 그러나 이와 같은 시도가 여의치 않을 경우 그것이 아닌 대상에 비추어 규정하는 것이 하위 유형을 일반화하는 것보다 나은 것이다. 이것이 많은 현대의 연구자들이 공감하고 있는 이유이며, 준대통령제가 많은 초기의 경쟁적인 용어들을 제치고 보편적으로 사용되게 된 이유이기도 하다.

준대통령제를 이 글에서 소개한 바와 같이, '보편선거를 통해 고정된 임기로 선출된 대통령이 의회에 책임을 지는 수상 및 내각과 공존하는 체제'로서 이해할 때, 비로소 우리는 준대통령제라는 이름 아래 다양한 하위유형들이 존재함을 알 수 있다. 대통령과 의회, 수상의 관계를 규정하는 법과 제도에 따른 구분이 그와 같은 하위유형을 분류하는 하나의 유형론에 해당할 것이다. 다른 기준에 의한 분류도 얼마든지 가능할 것이다.²⁶⁾ 준대통령제에 대한 최근의 연구들은 이와 같은 구분에 기반하여, 준대통령제

26) 준대통령제를 대통령이 수상 및 내각의 성원을 의회의 동의없이 독단적으로 해임할 수 있는 '대통령제형-의회제'와 그렇지 못하는 '총리형-대통령제'로 구분하는 슈가트와 캐리(1992)가 이와 같은 유형론의 대표적인 예에 해당한다. 이후 이들에 대한 정교화 및 새로운 유형화가 다양하게 시도되었다(Roper 2002; Siaroff 2003; Elgie 2009 등). 국내문헌으로는 드물게 김연규(2004)에서 이러한 시도가 발견된다.

의 하위 유형들이 민주적 안정성, 대표성 등과 같은 지표에서 큰 차이를 빚어낸다는 것을 보여주고 있다. 즉 대통령제나 의회제나 구분보다 어떤 대통령제나 어떤 의회제나 의 문제가 더 중요한 것처럼, 어떤 준대통령제나라는 문제가 더 큰 관심으로 떠오르고 있는 것이다. 그러나 우리의 협소한 이해가 이러한 다양성을 탐구하는 것을 막는 것은 아닌지 심히 걱정스러운 상황이다.

투고일: 2014년 8월 31일

심사일: 2014년 9월 12일

게재확정일: 2014년 9월 30일

참고문헌

- 강원택. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제: 통치형태의 특성과 운영의 원리』. 고양: 인간사랑.
- 권영성. 1998. 『憲法學概論』. 서울: 법문사.
- 김연규. 2004. “프랑스, 러시아, 폴란드의 이원집정부제 비교.” 『한국정치학회보』 38집 2호, 379-398.
- 김용진·김지희. 2005. 『정치학 연구방법론: 경험과학 연구의 기준과 설계』. 서울: 명지사.
- 박찬욱. 2004. “대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론.” 진영재 편, 『한국 권력구조의 이해』, 171-224. 파주: 나남.
- _____. 2008. “정부제도론: 형태와 운영.” 서울대학교 정치학과 교수 공저. 『정치학의 이해』 중판, 201-254. 서울: 박영사.
- 최한수. 2007. 『대통령, 수상, 준대통령: 국가의 권력구조』. 고양: 인간사랑.
- 허영. 2001. 『憲法理論과 憲法』. 서울: 박영사.
- 헌법개정자문위원회. 2014. 『국회 헌법개정 자문위원회 활동결과보고서 I』. 서울: 대한민국 국회.
- 헌법연구자문위원회. 2009. 『헌법연구 자문위원회 결과보고서 2009. 8』.
- 황태연. 2005. “유럽 분권형 대통령제에 대한 고찰.” 『한국정치학회보』 39집 2호, 45-63.
- Amorim Neto, Octavio and Kaare Strøm. 2006. “Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies.” *British Journal of Political Science* 36, 619-643.

- Arter, David. 1987. *Politics and Policy-Making in Finland*. Brighton: St. Martin's Press.
- Bahro, Horst, Bernard H. Bayerlein, and Ernst Veser. 1998. "Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited." *European Journal of Political Research* 34, 201-224.
- Baylis, Thomas A. 1996. "Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe." *World Politics* 48, 297-323.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Collier, David and Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49. No.3, 430-451.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 165-187.
- Elgie, Robert. 1999. "The Politics of Semi-Presidentialism." In Robert Elgie, ed. *Semi-Presidentialism in Europe*, 1-21. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2009. "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype." *West European Politics* 32. No.2, 248-267.
- Finer, Samuel E. 1970. *Comparative Government*. New York: Basic Books Inc.
- Frye, Timothy. 1997. "A Politics of Institutional Choice, Post-Communist Presidencies." *Comparative Political Studies* 30, 523-552.
- Gerring, John. 2001. *Social Science Methodology: A Critical Framework*. New York: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kang, Shin-Goo. 2009. "The Influence of Presidential Heads of State on Government Formation in European Democracies: Empirical Evidence." *European Journal of Political Research* 48, 543-572.
- Lijphart, Arendt. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations." In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*, 91-136. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., 1-87.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Lift." *American Political Science Review* 78. No.3, 734-749.

- Metcalfe, Lee Kendall. 2000. "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies* 33, 660-85.
- Pasquino, Gianfranco. 2005. "Duverger and the Study of Semi-Presidentialism." *French Politics* 3. No.3, 310-322.
- Protsyk, Oleh. 2005. "Prime Minister's Identity in Semi-Presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes." *European Journal of Political Research* 44, 721-748.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes." *Comparative Politics* 34. No.3, 253-72.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *American Political Science Review* 64. No.4, 1033-1053.
- _____. 1984. *Social Science Concepts: A Systemic Analysis*. London: Sage Publications
- Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jones. 2009a. "Review Article: Citizens, Presidents and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz." *British Journal of Political Science* 39, 871-892.
- _____. 2009b. "Party Government in Europe? Parliamentary and Semi-Presidential Democracies Compared." *European Journal of Political Research* 48, 665-693.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*. New York: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan. 2003. "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential, and Parliamentary Distinction." *European Journal of Political Research* 42, 287-312.
- Stepan, Alfred and Ezra E. Suleiman. 1995. "The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil." In H. E. Chehabi and Alfred Stepan, eds. *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies*. Boulder: Westview.
- Stepan, Alfred and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation." *World Politics* 46, 1-22.
- Tavits, Margit. 2009. *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* New York: Oxford University Press.
- Verheijen, Tony. 1999. "Romania." In Robert Elgie, ed., 193-215.

ABSTRACT

A Concept and Practices of Semi-presidential Regimes

Shin-goo Kang | Ajou University

It appears that there exists a big gap in the understanding of semi-presidential regimes between domestic and international academic communities. This paper tries to bridge the gap by critically introducing the international scholarly efforts on semi-presidential regimes for the past 30 years. The concept of semi-presidentialism, since first proposed by Duverger, has produced serious debate, despite its apparent numerical expansion after the cold war era. The conceptual confusion was due to the intrinsic ambiguity of the president's considerable power. Recently, a new definition which eliminates the controversial element completely has been widely accepted in the academic community. This new definition, proposed by Elgie, has been assessed that it is not only more methodologically advanced but also rich in theoretical imports. Based on the theory of the principal-agent relationship, the new definition makes it clear that semi-presidential regimes are designed to provide different delegation-accountability relationship to citizens than those of presidential and parliamentary regimes. In light of this new definition, our understanding of semi-presidential regime such that it is a regime where president deals with foreign affairs and prime minister makes a decision on domestic issues confuses general characteristics of semi-presidentialism with very peculiar characteristics of some subtype of semi-presidentialism. This narrow understanding is dangerous because it might impede our effort to study the variety of semi-presidential regimes.

Keywords: semi-presidential regime, dual executive system, principal-agent theory, delegation-accountability