

정부형태를 둘러싼 제도적 정합성과

바람직한 한국의 개헌 방향:

미국식 순수대통령제 및 프랑스식 준(準)대통령제를 중심으로

이 선 우* | 서울대학교

본 논문은 헌법이 규정한 정부형태와 이를 둘러싼 정치제도들 간 제도적 정합성에 주목하고 이 정합성의 확보를 위한 제도변화의 비용까지 고려함으로써, 바람직한 한국의 개헌 방향이 무엇인지 고찰하고자 한다. 이를 위해 우선, 미국식 순수대통령제와 프랑스식 준대통령제가 제대로 작동하기 위해 수반해온 요소들을 제도적 정합성의 측면에서 적시한다. 이를 통해, 한국 정부형태의 운영 과정에서 제도적으로 부정합성을 노정해온 요소들이 무엇인지 비교적 관점에서 인지할 수 있으며, 나아가 제도적 정합성을 띤 각 정부형태로의 전환 시 소요되는 상대적 비용까지도 예측이 가능해진다. 본 연구 결과, 현 시점에서 한국 정부형태의 순수대통령제로의 전환을 선택한다는 것은, 제도적 정합성의 확보라는 측면에서 그 비용이 너무 높을 뿐더러 그 효과 또한 매우 장기적으로만 나타나게 될 소지가 크다. 반면 준대통령제를 그 대안으로 삼는 경우, 비록 헌법의 근본적 변화를 동반해야 한다는 점에서 부담이 없지 않으나, 제도적 정합성의 관점에서 변경해야 할 다른 정치제도들이 상대적으로 적기 때문에 비용은 훨씬 덜 소요되는 개헌의 선택지일 수 있다.

주제어: 정부형태, 제도적 정합성, 순수대통령제, 준대통령제, 전환 비용

I. 서론

본 논문은 헌법이 규정한 정부형태와 이를 둘러싼 정치제도들 간 제도적 정합성에 주목하고 이 정합성의 확보를 위한 제도변화의 비용까지 고려함으로써, 한국 헌법의 바람직한 개정 방향이 무엇인지 고찰하는 것을 그 목표로 삼는다. 1987년의 민주화

*서울대학교 한국정치연구소 연구원

와 함께 직선 대통령제가 통치구조의 핵심으로 삽입된 헌법으로의 개정이 있는 이후, 한국 정부형태에 대한 비판은 지난 20여 년 동안 끊이지 않고 계속되어 왔다. 즉, 제3의 민주화 물결과 함께 민주화를 맞았던 몇몇 다른 신생민주주의 국가들에서처럼(Linz and Stepan 1996), 1987년 헌법 또한 민주주의의 공고화를 앞둔 이 시점에 제도적 측면에서 더 이상 정부형태의 정상적 작동을 견인하지 못한다는 것이다. 실제로 민주화 이후 다수의 대통령이 임기 중 자주 '제왕적'이라고 비판받을 정도로 독단적인 권력을 행사해 오다가 임기 후반에 가서는 극심한 레임덕에 시달리는 등 한국에서 대통령을 중심으로 만성적인 정치적 갈등의 상황이 조성되어 왔음을 부인할 수 없다. 따라서 현 시점에서 개헌을 무작정 지연시키기는 어려워 보인다.

문제는 현재까지 제기되어 온 개헌론의 다수가 선진국들의 성공 사례를 들어 순수대통령제, 준(準)대통령제, 의원내각제 등으로의 헌법 개정을 촉구하면서도, 각 정부형태의 정상적 작동을 위해 반드시 수반되어야 할 여타의 정치제도들에 대해서는 거의 고려하지 않는다는 점이다. 사실 하나의 정부형태는 이를 둘러싼 비헌법적 정치제도들, 이를테면 정당구조 등과의 정합성을 확보하느냐에 따라 그 유형에 상관없이 정상적으로 작동할 수 있지만, 반대로 기대되는 작동 효과를 전혀 창출하지 못할 수도 있다(정준표 2004, 290). 후술하겠지만, 만약 미국에서 정당들이 강한 위계를 지니고 있었다면, 여야 간 갈등은 한국보다도 더 극심했을 것으로 추정된다. 그러나 기존 개헌론들은 헌법 외의 정치제도들에 대해 깊이 고려하지 않으며, 고려한다 해도 각 권부 특히 행정부의 구성적 측면에서만 이를 결부시키는 경우가 많고, 입법 및 집행 등 정치과정의 기능적 측면에서 정부형태 작동에 초점을 맞춘 경우라 하더라도 대통령제 하에서의 분점정부(divided government) 상황을 독립 혹은 종속변수로 삼는 연구들에만 주로 한정되어 있다. 이렇듯 구성적 측면과 기능적 측면을 아울러 견제와 균형을 추동하는 헌법 외의 여타 정치제도들, 그리고 이들 간 제도적 정합성에 대한 고려가 미약하다보니, 한국 정부형태의 작동 과정에서 반복적으로 불거지고 있는 문제점들의 원인 또한 정확하게 인지되기 어려운 것이다. 그러므로 현재 한국의 상황에서 어떠한 통치구조를 목표로 헌법을 개정하는 것이 현실적으로 적은 비용으로 바람직한 정부형태를 확립할 수 있는 방안인지에 대해서도 아직까지는 그 적절한 답이 제시되어왔다고 볼 수 없다.

이에 따라 본 논문은 현행 한국 대통령제의 대안으로 고려될 수 있을 모범을 제시함에 있어, 구성적 측면뿐 아니라 기능적 측면에서도 해당 정부형태가 견제와 균형을 유지한 채 작동하게끔 유인하는 제도적 요소들 및 이들 간 정합성 여부에 초점을 맞추

고, 그 사례로 미국식 순수대통령제와 프랑스식 준대통령제를 선택하고자 한다.¹⁾ 전자의 경우 대통령제의 기원이자 이를 채택한 국가 중 예외적으로 민주주의의 지속적 발전을 이루어온 것으로 평가되는 만큼 논란의 여지가 많지는 않을 것으로 보인다. 반면 후자의 경우, 그 개념상에서부터 혼란이 있을뿐더러 프랑스의 사례를 꼽는 것이 과연 적절한가에 대해서도 의문이 제기될 수 있다. 주지하다시피, 뒤베르제(Duverger 1980, 165-166)에 따르면, 준대통령제의 개념적 요건은 ① 공화국 대통령이 보통선거를 통해 선출될 것, ② 대통령이 상당한 정도의 권한을 보유하고 있을 것, 그리고 ③ 대통령에 상응하는 총리 및 장관들이 행정권을 보유하며 의회의 불신임이 없는 경우에만 재직할 수 있을 것 등 세 가지이다. 하지만, 다수의 국가들이 결코 동질적이지 않은 준대통령제를 채택·운영해 온 와중에도(Roper 2002), 1958년 프랑스 제5공화국 출범 이후의 준대통령제야말로 가장 대표적으로 뒤베르제가 제시한 구성 요건들을 충족시키며 안정적으로 운영되어온 것으로 인정되고 있다. 따라서 프랑스의 정부형태를 살펴보는 것은 구성적·기능적 측면에서 두루 제도적 적합성을 유지한 채 작동해온 준대통령제의 모범 사례를 이해하는 데 비교적 적절해 보인다.

위 두 개의 모범 사례들을 검토한다 함은 헌법이 규정한 정부형태와 이외의 정치제도들 간 적합성을 띤 제도적 결합체에 주목하는 것인 만큼, 이를 통해 한국의 정부형태 운영 과정에서 제도적으로 부정합성을 노정하고 나아가 정치적 발전을 저해해온 요소들이 무엇인지 비교적 관점에서 인지할 수 있게 될 것이다. 아울러 이는 한국의 현행

1) 본 논문에서 굳이 의원내각제를 제외한 채 미국의 대통령제와 프랑스의 준대통령제만을 개혁의 대상일 수 있을 모범 사례로 선택한 데에는 두 가지 이유가 있다. 우선 현실적 비용에 대한 부담으로부터 상대적으로 자유로운 학계와 달리 정치권과 국민 수준에서는 의원내각제에 대한 선호가 다른 정부형태에 비해 상대적으로 미약하다는 점이다. 따라서 현실적으로 개혁 국면에서 의원내각제가 채택될 가능성 또한 그리 높지는 않아 보인다. 무엇보다도 본 연구의 관점에 따르면, 제도적 적합성을 기하고자 할 때 행정부의 스스로에 대한 독자적 구성 권한이 강해질수록 의회의 기능적 권한 또한 강해지는 일종의 양 권부의 구성적 권한과 기능적 권한 간 상충(trade-off) 관계가 형성될 소지가 큰데, 의원내각제의 경우 의회로 하여금 행정부 구성의 권한을 보유토록 하되 상대적으로 약한 기능적 권한만을 행사할 수 있게끔 설계되어야 한다는 점에서 현행 대통령제로부터의 전환 방향이 준대통령제와 근본적으로 다르지 않다. 즉, 뒤에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 대통령직을 온존시키느냐 마느냐의 차이에도 불구하고, 준대통령제와 의원내각제 정부형태는 그 정상적 작동에 앞서 상당히 유사한 정치제도들의 보완을 필요로 한다는 점을 감안해, 본 연구는 이 가운데 하나를 선택하여 그 제도변화의 방향이 상이한 순수대통령제와 대비시키고자 하는 것이다.

대통령제를 변화시키는 데 있어 미국식 순수대통령제와 프랑스식 준대통령제 가운데 어느 편을 선택하는 것이 비용의 측면에서 보다 유리할 지도 판단할 수 있게 해줄 것이다.

이러한 목표를 지닌 본 논문의 구성은 다음과 같다. II절에서는 기존 개헌론들을 비판적으로 검토하고 정부형태의 작동을 단지 헌법만이 아닌 여타 정치제도들과의 제도적 정합성의 측면에서 고찰한다. III절에서는 한국 정부형태의 두 가지 대안으로 미국식 순수대통령제와 프랑스식 준대통령제를 제시하는데, 각각을 구성적·기능적 측면에서 종합적으로 이해하고 이들의 바람직한 작동을 가능케 하는 보완적 제도들에 대해서도 살펴보고자 한다. IV절에서는 비교적 시각에서 현행 한국 대통령제가 노정해 온 작동상의 문제들을 제도적 요소 간 부정합성으로 환원시켜 설명하며, 만일 개헌을 시행한다면 제도적 정합성의 측면에서 순수대통령제와 준대통령제 가운데 어느 편으로 전환을 하는 것이 한국의 정부형태를 둘러싼 현 제도적 배열 상태에서 보다 적절한 방향일지 제시해 보고자 한다. 마지막으로 V절 결론에서는 본 연구를 요약하고 그 함의를 제시한다.

II. 기존 개헌론에 대한 검토 및 정부형태를 둘러싼 제도적 정합성

민주화와 함께 개정된 1987년 헌법의 탄생 이후 개헌론자들은 나름대로 파악한 한국 정부형태의 문제점들을 적시하고, 이에 근거하여 통치구조의 기초라 할 헌법을 다시 한 번 시대의 흐름에 맞춰 개정해야 한다고 지속적으로 주장해 왔다. 그러나 개헌의 지향점과 관련해서는 논자들마다 그 선호가 매우 상이하게 나타나며, 주지하다시피 미국식 순수대통령제, 프랑스식 준대통령제, 그리고 의원내각제 등 세 가지 형태로 불균등하게 분포되어 있다.

이 가운데 미국식 순수대통령제 내지는 4년 중임의 정·부통령제로의 전환을 주장하는 논자들은 미국의 대통령제와 다른 한국만의 헌법 요소들, 이를 테면 단임제, 국무총리제, 의원의 장관겸직 등의 폐지를 개헌의 핵심적 지향점으로 삼아 왔다(박찬욱 2004; 함성득 2009). 이러한 입장은 여론 및 정치권으로부터도 상대적으로 높은 지지를 받고 있는 것으로 조사되어 왔는데(강원택 2014, 35), 개헌의 범위를 최소화함으로써 정부형태 변화가 초래할 불확실성을 낮출 수 있을 뿐만 아니라 선출되는 대통령

직을 존속시킴에 따라 상대적으로 전환의 비용 또한 덜 부담할 수 있기 때문인 것으로 해석된다. 그러나 이미 언급했듯, 순수대통령제로의 헌법 개정만으로 이 정부형태가 곧바로 정상적으로 작동할 것이라 기대하기는 어렵다(박기덕 2009, 179).

물론 미국식 정·부통령제로의 개헌을 주장하는 이들 논자의 다수는, 민주화 이후 빈번해진 분점정부의 출현이 현실적으로 대통령의 통치능력을 제한해 왔다는 점에 근거하여, 선거주기 등 헌법 외적 정치제도들까지 함께 바꿈으로써 정부형태 작동의 제도적 조화를 확보할 수 있다고 본다. 즉, 4년 중임제로의 변화가 단점정부(unified government) 형성 가능성을 높임으로써 결과적으로 순수대통령제의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대하는 것이다(Shugart 1995). 이는 비록 순수대통령제로의 전환을 지향하는 개헌론자들만의 입장은 아니나(장훈 2001; 정준표 2004), 정부형태를 둘러싼 다른 정치제도들과의 적합성까지 고려하고 있다는 점에서 보다 현실적인 대안을 포함하고 있는 것으로 볼 여지는 있다. 하지만 분점정부의 상황이란 사실 순수대통령제가 내재하는 견제와 균형 원리의 핵심적 기제로도 해석될 수 있는 만큼, 과연 제도적으로 미리 차단되어야 할 결함으로만 치부될 수 있을지 의문이다. 오히려, 순수대통령제의 정상적 작동이 의미하는 바는, 정치행위자들로 하여금 분점정부의 상황을 극복하고 안정적인 통치에 기여할 수 있게끔 유인할 수 있음이라야 마땅할 것이다. 따라서 미국식 순수대통령제로 전환하는 데 어차피 헌법 외의 여타 정치제도들의 보완이 요구될 수밖에 없다고 한다면, 대통령직을 온존시킨다는 명분 하에 이러한 선택을 하는 것이 경우에 따라서는 꼭 비용을 최소화할 수 있는 방안이 아닐 수 있다.

한편, 상당수의 또 다른 개헌론자들은 이른바 ‘제왕적 대통령’론에 근거하여 대통령 1인으로서의 권력집중과 이로 인한 정치과정의 파행을 문제 삼아(안순철 2004; 정중섭 2002), 대통령직의 폐지 또는 약화를 주장하는 동시에 현 대통령제보다는 의원내각제 또는 준대통령제로의 전환이 바람직하다는 함의를 내포한 결론에 도달하고 있다. 이러한 입장은 일반적으로, 의회가 민주적 정통성을 독점적으로 보유하며 입법권과 행정권이 상호 융합되어 있기 때문에 대통령제에서와 같은 교착이 잘 발생하지 않을 뿐더러, 총리와 내각의 임기가 고정적이지 않기 때문에 행정부가 실정을 반복하거나 지지율이 급락하게 될 시 총리를 포함한 내각 구성원을 교체하거나 연립정부 내 소속 정당을 조정함으로써 이를 타개할 수 있는 유연성을 지닌다는 점에 근거하고 있다(Linz 1990; 1994). 아울러 영국의 웨스트민스터(Westminster) 체제의 경우 상대적으로 그 정도가 약하기는 하나, 의원내각제는 통상 대통령제 특유의 ‘승자독식’의 위험을 줄이

는 동시에 합의제적 민주주의의 접근을 통해 다원화된 정치적 수요를 보다 잘 흡수할 수 있다는 점에서도 긍정적으로 평가된다(Lijphart 1994; 1999). 준대통령제로의 개헌론자들 역시 가변적 정치 상황에 따라 대통령으로 하여금 행정권력의 일부를 그에 반하는 정당에 소속된 총리라 하더라도 이관할 수밖에 없게끔 제도화시킬 것을 주장한다는 점에서, 유연하면서도 합의제적인 정부형태에 대한 지향성을 공유하고 있다(김용복 2012, 71).

그러나 이들 개헌론자의 상당수는 그간 정치과정을 파행으로 이끌어 온 정부형태를 둘러싼 제도적 문제들에 대한 정확한 진단 없이, 대통령의 강압적 권력자원들에 과도하게 주목하고 있다는 한계를 보인다. 물론 한국의 역대 대통령들 가운데 다수가 자행했던 집권당에 대한 개인적 지배나 여전히 반복되고 있는 권력기관들에 대한 은밀한 의존 등은 대통령으로 하여금 ‘제왕적’이라는 혐의를 받지 않을 수 없게끔 만드는 심각한 문제들임에 틀림없다. 하지만 이러한 결함들이 개헌의 핵심적 논거가 될 수는 없으며, 오히려 정부형태 작동과의 직접적 관련성이 낮은 데도 불구하고 통치에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 악성의 관행 정도로 이해하는 것이 보다 적절해 보인다. 즉 어떤 방식으로든 교정되어야 할 제도적 병폐 가운데 하나임에는 분명하지만, 헌법의 대통령제적 요소들을 온존시킨 채로도 해소가 아주 불가능한 것은 아니다. 나아가, 전술했던 분점정부의 잦은 출현 등의 요인들 탓에, 민주화 이후 한국의 대통령이 여전히 제왕으로 간주될 수 있는가 하는 점에서부터도 회의론이 제기되기 시작한 지 오래인 현실이다. 무엇보다도, 대통령제 외의 다른 정부형태로의 전환을 주장하는 개헌론자들의 경우, 한편으로는 대통령제 하에서의 이원 정통성의 충돌 및 정치적 무책임성을, 다른 한편으로는 의원내각제 또는 준대통령제 하에서의 유연성 및 합의제성을 두루 주장해 온 린즈(Linz 1990; 1994)나 레이파르트(Lijphart 1994; 1999) 등의 일반론에 천착하는 경향이 짙다. 하지만 한국의 대통령제가 꼭 대통령제 일반의 약점들 탓에 그 작동상의 문제들을 유발하고 있는 것으로 볼 수는 없을 뿐더러, 의원내각제나 준대통령제로 헌법 조항들만 바꾼다고 해서 자동적으로 그 작동의 우월성이 담보될 것으로 기대할 수 있는 것도 아니다.

그러한즉 의원내각제 또는 준대통령제로의 개헌에서도 역시, 제도적 정합성의 차원에서, 각 정부형태가 원활하게 운영될 수 있게끔 보완되어야만 할 여타의 정치제도들에 대한 고려가 반드시 요구된다. 사실 대통령제를 온존시킬 수 있다는 이유로 다수가 미국식 순수대통령제로의 개헌을 선호하는 것과 동일한 맥락에서, 의원내각제로

의 전환이 수반할 불확실성의 비용에 대한 우려도 현실적으로 없을 수는 없다(김용복 2012, 69). 특히 의원내각제의 경우 다당제 및 비례대표제와 제도적 조화를 이루는 것으로 알려져 있으며, 정부형태의 안정적 작동을 위해서는 각 정당이 내부적으로 응집성과 일체감을 확립할 수 있게끔 뒷받침해주는 당내 규율 또한 견고하게 유지되어야만 한다(강원택 2006, 109-110). 아울러 군부의 쿠데타로까지 이어졌던 제2공화국 시절의 정치적 혼란조차 당시의 정부형태 탓으로 인식하는 경우가 적지 않은 바(강원택 2009, 45), 이의 타당성 여부를 떠나, 의원내각제로의 개헌은 사회적 비용이 추가적으로 계상될 수밖에 없는 실정이기도 하다. 준대통령제 또한 그 성공적 작동 요인들의 다수가 의원내각제의 경우와 크게 다르지 않다는 점에서(Linz 1994, 55), 그 비용에 대한 부담감이 결코 작을 수만은 없다. 그럼에도 의원내각제에 비해 상대적으로 분권형 대통령제나 준대통령제로의 개헌이 더 선호되는 것은 여전히 외형상 요구되는 변화의 범위가 작다는 점에서 후자로의 전환이 전자의 경우에 비해 비용이 덜 소요될 것으로 예측될 수 있기 때문인 것으로 보인다. 일례로 최장집(2007, 183) 등도, 현행 대통령중심제가 반드시 개혁되어야 한다는 전제 하에, 정당제도화가 미숙한 한국적 상황을 고려하여 의원내각제보다는 준대통령제로의 전환이 보다 현실적임을 피력한 바 있다.

하지만 헌법은 정부형태의 작동과 직결되는 권부들 간 상호작용을 주조하는 틀로서는 어디까지나 부족할 수밖에 없다. 특히, 서론에서 밝혔듯, 제대로 작동하는 정부형태란 구성적 측면 및 기능적 측면을 아우르며 권부들 간 견제와 균형의 원리를 담보할 수 있어야만 하는데, 이러한 상호작용의 양상은 헌법이 최초 목적했던 바와 상이하게 나타날 소지가 클 뿐 아니라, 설령 부합한다 하더라도 이는 헌법 조항들만으로 달성된 것이 아니며 여타의 정치제도들과의 적합성이 확보되었기 때문에 가능했던 것이다. 단순히 개헌만으로는, 정치행위자들 간 갈등의 장으로 변질돼버릴 소지가 큰 행정부 구성의 차원에서건 입법 및 집행 등 기능적 차원에서건, 해당 정부형태의 균형적 작동과 원활한 통치 패턴의 달성을 기대하기 어렵다. 따라서 제도적 적합성의 측면에서 봤을 때, 의원내각제로의 전환 비용이 가장 높고 순수대통령제로의 전환 비용이 가장 낮을 것으로 쉽게 단정할 수 없는 것이다. 특히 헌법을 개정하는 것이 국민투표라는 절차상의 난제를 거쳐야 한다고는 하나 꼭 막대한 비용이 소요되는 작업은 아닐 수 있는 반면, 오히려 여타의 정치제도들을 바꾸는 건 훨씬 높은 비용을 지불해야 할 수도 있다.

마찬가지로 한국의 상황에서도 단지 개헌만으로는 권부들 간 견제와 균형에 입각한 적절한 상호작용의 패턴을 지속적으로 재생산해낼 수 없다. 오히려 여타 정치제도들의

보완을 통해 그 제도적 정합성이 제고되어야만 개혁의 최종적 목표도 실현될 수 있을 것인 만큼, 어떤 정부형태로의 전환이 그 비용을 가장 절약할 수 있는 선택인지에 대해서는 보다 면밀한 검토가 요구된다. 이하에서는 현재 우리 정부형태의 대안들 중에서 미국식 순수대통령제와 프랑스식 준대통령제를 들어 각각의 작동 원리를 구성적 측면 및 기능적 측면으로 나누어 서술하는 한편, 이들의 정상적이고 효과적인 작동을 가능케 하는 보완적 제도들에 대해서도 살펴보고자 한다.

III. 대안적 정부형태의 두 유형: 순수대통령제와 준대통령제

1. 권력분립에 입각한 견제와 균형: 미국식 순수대통령제

1) 행정부 구성의 차원

미국 대통령은 주요 행정부 및 사법부 공무원직에 대한 인사권을 행사하는 데 있어 의회로부터 상당한 수준의 사전적 견제를 받는다. 대통령은 연방대법관, 행정부 각 부처의 장·차관, 대사, 군 장성 등 최고위직에서부터 다수 국가기관의 국·실장급에 이르기까지 후보지명권을 행사할 수 있으나, 이 가운데 약 1000여 명의 공직후보자가 인사청문회를 거쳐 연방 상원의 인준을 받아야만 한다(김판석 2002, 305). 특히 여기서 주목하고자 하는 행정부 구성의 차원으로만 좁혀 볼 때도, 여타 대통령제 국가들과 비교해 미국 대통령이 특별히 더 자율적으로 인사권을 행사하고 있다고 보긴 어렵다(박찬욱 2004, 90). 상원의 행정부 각 부처 장관후보자에 대한 인준 과정은, 비록 자주 정치적 논쟁의 대상으로 부상하곤 하는 연방대법관의 임명 과정과는 그 성격을 달리하지만, 대체로 후보자들의 전문성과 도덕성에 대한 매우 까다로운 검증으로 점철된다. 따라서 대통령이 지명한 후보자들로부터 종종 전문성 혹은 도덕성의 결함이 발견될 수 있고, 이들이 항상 상원의원 다수의 선호에 부합할 수 있는 것도 아니다. 심지어 엽관제(spoils system)의 속성으로 인해 행정부 구성 과정에서 정파적 이해관계가 완전히 탈색되기도 쉽지 않다.

그렇지만, 미국에서 행정부 구성은 길게는 몇 달을 넘기는 인준 과정을 거치게 되더라도, 대체로 대통령의 본래 지명대로 이루어져 왔다. 다수의 대통령제 국가들에서는, 적어도 명목상의 국무총리라도 존재할 시, 의회가 사전적 인준 과정을 통해 이에 대한

임명을 부결시키는 경우가 상당히 잦은 것에 반해, 실제로 미국에서 지난 200여 년간 각 부처의 장관후보자가 상원 인준 과정에서 거부된 경우는 단 12회에 불과했다(김일환·장인호 2010, 233). 더욱이 상원의 지난한 인준 절차를 거쳐 구성이 완료된 행정부는 더 이상 의회에 책임을 지지 않으며, 사실상 장관들은 오로지 대통령에 의해서만 해임될 수 있을 뿐이다. 의회는 헌법에 의거, 대통령에 대한 탄핵을 통해 행정부에 책임을 물을 수 있으나, 역사상 단 한 차례도 성사된 적이 없을 만큼 매우 예외적인 권한에 불과하다.

이는 결국 미국식 순수대통령제의 경우 대통령이, 의회로부터의 사전적 견제에도 불구하고, 일종의 고유 권한 행사의 차원에서 행정부 구성을 주도할 뿐 아니라 대부분의 책임 또한 부여받게 된다는 것을 의미한다.²⁾ 즉, ‘건국의 아버지들’ 가운데 하나인 메디슨(James Madison)의 권력분립형 헌정 구상 이래로 미국의 정부형태는 각 권부의 존폐에 대해 최대한의 독립성을 부여하는 권력분립의 원리를 지향해 왔다고 볼 수 있다. 미국을 모방해 순수대통령제에 가까운 정부형태를 도입한 국가 중 어떤 형태로든 의회의 동의 절차를 밟아야 하는 경우가 필리핀, 한국, 나이지리아 정도에 불과한 것 또한 바로 이러한 원리를 따르고자 했기 때문이다(Shugart and Carey 1992, 110). 그러나 앞서 살핀 미국 행정부 구성 과정에서의 상원 검증 절차에서도 보듯, 각 권부 특히 행정부가 독자적인 존립을 보장받는다든가 타 기관이 구성적 권한 자체를 공유할 수 없다는 의미이지, 어떠한 외부 견제로부터도 절연되어 있다는 뜻은 결코 아니다. 오히려 순수대통령제란 미국에서처럼 행정부 구성에 있어 의회가 권력분립을 지향하는 한편, 이하에서 살펴볼 것이듯, 높은 수준의 기능적 견제 권한을 행사함으로써 통치의 균형 유지에 기여할 수 있을 때만 제도적 정합성을 띠는 정부형태라 할 수 있을 것이다.

2) 입법 및 집행 감독의 차원

미국 의회는 입법의 차원에서 헌법적인 고유 권한을 행사한다. 헌법에 따르면, “모든 입법권은 상원과 하원으로 구성된 미합중국 연방 의회에 부여”되어 있다(1조 1항). 또한 연방 의회는 모든 연방 법안을 발의·심의·의결할 권한 및 세입에 관한 법안을 심의·의결할 권한을 보유하고 있다(1조 7항). 물론 사회 변화의 속도가 점차 빨라지

2) 마찬가지로, 바로 이 순수대통령제의 권력분립 원리로 인해, 미국 대통령은 대통령의 입장에서 의회에 대한 구성적 권한이라 할 수 있을 의회해산권을 보유하지 않는다.

고 있는 오늘날에 행정부가 명령이나 규칙의 차원에서라도 입법권을 전혀 행사하지 않기로 현실적으로 불가능하다. 또한 대통령과 행정부는 법률안제출권을 보유하지 못한 자신을 대신하여 법률안을 발의해 줄 의원을 찾아내 ‘대리 발의’를 추진하거나 의회에 그 심의를 권고할 수도 있다(박찬욱 2004, 90-91; Hague and Harrop 2011, 364-365). 더욱이 미국 대통령은 의회의 입법권에 대한 사전적 견제의 수단으로 종종 법률안 거부권을 행사한다. 이는 미국식 순수대통령제가 입법 차원에서 행정부로 하여금 의회에 대해 상당한 수준의 기능적 견제를 가할 수 있게끔 허용하고 있음을 의미한다. 그럼에도 미국 의회는 입법권을 여타 국가기관에 위임하지 않는다는 취지의 이른바 ‘위임 금지법리’(non-delegative doctrine)를 원칙적인 수준에서 여전히 고수하고 있다(이광진 2014, 305-306). 다시 말해, 미국 의회는 일부 견제에도 불구하고 입법 기능의 차원에서 예외 권력분립에 상응하는 정도의 주도적 위치를 수호해왔다고 볼 수 있는 것이다.

한편, 미국 의회는 행정부의 집행에 대한 감독 차원에서도 이례적으로 강한 권한을 행사한다. 우선, 의회의 행정부 집행에 대한 감시는 상·하원의 상임위원회 소관으로 상시적 성격을 띠고 있다(박찬욱 1996, 475). 많은 국가들에서 그러하듯 특정 기간 동안에만 실시되는 연례적 행사가 아닌 것이다. 상임위원회의 일차적 역할이 법률안의 기안·심의 등 입법 차원에 놓여 있다는 것은 불문가지이겠지만, 이들에게 있어 행정부에 대한 감시 역할 또한 적잖은 비중을 차지하고 있다(Aberbach 1990, 34-46). 더욱이, 1974년 워터게이트(Watergate) 사건 이후로, 국민적 관심이 집중된 행정기관 및 관료의 권력남용 스캔들 등에 대해서는 의회 내 특별위원회가 구성되어 포괄적인 청문회를 수반하는 강도 높은 국정조사를 벌이기도 한다. 아울러 미국의 경우 최고감사기구인 의회에 소속시킴으로써 의회의 행정부 집행에 대한 감독의 실효성을 제고해왔다. 미국 감사원(General Accounting Office)의 경우 비록 몇몇 국가들의 최고감사기구처럼 직무감찰까지 수행하는 것은 아니나, 상시적으로 회계검사를 실시하고 해당 정보를 의회에 전달함으로써 행정부로 하여금 국민복을 충족시키고 집행성과의 향상을 도모할 수 있게끔 강제하고 있다(공병천 2010, 53; 박재완 2002, 452-457). 따라서 행정부의 정책에 대한 의회의 감독 차원에서도, 입법의 차원에서와 마찬가지로, 후자에 강력한 권능을 허용하고 있다고 볼 수 있다.

요컨대, 미국식 순수대통령제는 양 권부의 존폐에 대한 상호 간 구성적 권한에 제한을 둠으로써 권력분립을 지향하는 만큼이나, 의회로 하여금 행정부에 대해 강한 기능적 권한에 기초한 견제를 가할 수 있도록 설계됨으로써 해당 정부형태가 균형적으로

작동할 수 있도록 유도해왔던 것이다.

3) 의회 및 정당구조

위에서 미국 사례를 들어 살펴보았듯, 한편으로는 행정부와 의회 간 권력분립을 꾀하는 동시에 다른 한편으로 상호 간 강한 기능적 견제가 가능토록 함으로써 통치의 균형 달성을 추구하는 바람직한 순수대통령제의 확립을 위해선 사실 몇 가지 제도적 보완기제가 요구된다. 그 가운데서도 가장 중요한 요소는 역시 의회의 풍부한 인적·물적 자원과 정당구조의 비위계성일 것이다.

우선 미국 상·하원 소속 의원들은 세계 어느 국가보다도 많은 보좌 및 지원 인력을 활용하는 것으로 알려져 있는데, 2001년을 기준으로 연방 하원의원 1인이 무려 18명의 정규직 보좌관을 고용하고 있으며 그 외에도 4명의 비정규직 보좌관을 더 둘 수 있다. 심지어 상원의원의 경우 채용할 수 있는 보좌관 수에 법적 제한이 없을 정도이다. 이때 하원의원 1인이 1년에 보좌진에게 지급하는 기본 액수가 대략 90만 불, 상원의원의 경우 적게는 120만 불에서 많게는 200만 불을 초과하기도 하는 만큼, 최고급 인력을 의회로 유인할 수 있는 물적 기반 역시 갖추고 있다고 볼 수 있다(박선규 2003, 138). 더욱이 미국에서 입법 및 행정부 집행에 대한 감독을 맡는 상·하원의 상임위원회는 제108차 의회(2003~2005)를 기준으로 상·하원이 각기 약 90여 개에 달하는 분과위원회를 두고 있을 뿐만 아니라, 인적 자원의 측면에서 무려 3000여 명이 넘는 정책 전문가가 해당 업무를 지원한다(Hague and Harrop 2011, 372). 물론 전술했듯, 감사원 역시 제도적으로 입법부 소속이다. 다시 말해, 미국의 순수대통령제 하에서 의회는 의원들로 하여금 행정부와 의 권력분립에 상응하는 수준의 강한 기능적 권한들과 함께 이를 떠받치는 막대한 규모의 인적·물적 자원까지 활용할 수 있게끔 허용하는 구조를 지니고 있는 것이다.

한편, 미국의 정당구조는 이념적 유연성, 약한 당내 규율, 지방 중심의 정치과정 등의 요소들로 인해 성숙된 민주주의 국가들 가운데에서 그 유례를 찾기 힘들 만큼 비위계적이다(Sartori 1997, 89). 특히 대통령은 물론 여타 대선 의원들 또한 정당의 지배자로 군림할 수 있도록 해줄 만한 권력 자원들, 이를테면 공천권 등을 보유하고 있지 못하다. 미국 의원들이 정당의 노선에 집착하며 활동할 유인보다는 주로 자신의 지역구 이해에 부응하며 의정 활동을 펼칠 유인을 더 많이 가지는 것도 바로 이 때문이다. 따라서 대통령 역시 대화와 설득을 통해 사안에 따라 정당의 경계를 뛰어넘는 의

회의 초당적 협조를 얻어낼 수 있게 된다(조정관 2004, 79). 이를 테면 미국에서 행정부 구성 과정은, 정치적 거래를 동반할지언정, 주기적으로 여야 간 정쟁의 소재로 비화되거나 선정적인 폭로전을 동반하는 심각한 갈등으로까지 이어지는 일이 드물다(최준영 2008, 88; Mackenzie 2001). 또한 입법과정에서 법안의 통과 여부가 분점정부 여부에 결정적 영향을 받지 않아 왔다는 점 역시 동일한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다(Mayhew 1991). 아울러 의회의 대 행정부 감독 또한 대통령의 국정운영에 대한 발목잡기의 도구보다는 행정부의 집행에 대한 건실한 기능적 견제로 절제될 수 있다.

따라서 미국에서는 단점정부 하에서도 의회의 대통령에 대한 견제가 충분히 효과적일 수 있으며, 분점정부 하에서도 국정의 효율성이 심각할 만큼 훼손되지 않는다. 전술했듯, 대통령을 향한 강력한 견제 권한과 구조적 자원들까지 의회에 부여하는 미국의 정부형태가 만약 견고한 위계를 내재한 정당구조와 결합했다면, 일종의 제도적 부정합성을 낳음으로써 행정부와 의회 간 상시적 교착, 나아가 정치적 파행의 반복적 재현을 초래했을 것이다. 요컨대, 미국의 정부형태는 권력분립 원리를 통해 행정부와 의회 상호 간 구성적 권한에 제한을 둠으로써 각각이 독자적으로 존립할 수 있게끔 보장하나, 양 권부의 기능적 차원에서의 상호 견제가 효과적으로 이루어질 수 있게끔 제도적 정합성을 기함으로써 통치를 위한 균형을 비교적 절묘하게 유지해 왔다고 볼 수 있다.

2. 권력공유에 입각한 견제와 균형: 프랑스식 준대통령제

1) 행정부 구성의 차원

프랑스 대통령은 행정부 구성의 차원에서 의회로부터 미국 대통령과는 그 성격이 질적으로 다른 견제를 받는다. 프랑스 헌법에 따르면, 대통령은 의회의 사전동의에 의해 제약되지 않는 독자적 총리임명 권한을 부여받고 있지만(8조), 하원이 총리와 장관들, 즉 내각에 대한 불신임 권한을 행사할 수 있도록 보장받기 때문에(49조, 50조), 대통령의 행정부 구성은 의회로부터 보다 근본적인 통제에 노출될 수밖에 없다. 사실 이 해임의 권한이야말로 정치적 책임의 부과 기제로서 임명의 권한보다 더 관건적이라고 할 수 있는데, 전자로부터 후자가 파생될 수는 있지만 그 역은 성립되지 않기 때문이다(강신구 2014, 125). 심지어 헌법은, 의회에만 사후적으로 책임을 지는 총리가 장관들에 대한 임명 제청권까지 행사하도록 규정하고 있다(Elgie 1999). 그러나 다른 한편, 대통령 역시 한 차례 의회해산권을 발동한 이후 1년 안에 다시 의회의 해산을 시도할 수 없

다는 제약 외에는 별다른 제한 없이 의회를 해산할 수 있는 바, 종종 자신에게 우호적인 의회를 구성하고자 정치적 결단을 내릴 수 있다(Huber 1996, 25; Turner 1997). 즉, 프랑스에서 대통령과 의회는 서로의 존폐에 대해 구성적 권한을 행사할 수 있는 것이다.

따라서 프랑스 정부형태에 있어 가장 주목받아야 할 경우인 여소야대의 상황이 되면, 대통령으로서는 의회 측에 총리 임명에 대한 주도권을 넘기지 않을 수 없고, 결국 행정부는 야당이 선호하는 인사들로 구성될 개연성이 크다. 이른바 동거정부(cohabitation) 국면이 조성되는 것이다. 대통령이 국민들로부터의 신임경쟁에서 의회를 능가할 자리에 차 의회를 해산하지 않는 한, 이러한 국면은 지속될 수밖에 없다. 물론 의회의 행정부 구성권은 대통령이 의회 내 다수세력에 대해 상대적으로 강한 지배력까지 확보하곤 하는 우파 대통령들의 집권 시기, 특히 드골(Charles de Gaulle) 대통령 재임 시절에는 특별히 부각되지 않았을 수도 있다(Morel 1996, 44). 하지만, 적어도 이론적으로는, 프랑스 정부형태 하에서 대통령이 소속된 정당 또는 정당연합이 의회 내 다수 지위를 차지한다 하더라도, 집권세력 내부의 권력구도에 따라 반드시 대통령이 행정부에 대한 구성의 권한을 독점적으로 보장받는다고 단정하기 어렵다.

결국 이는 프랑스식 준대통령제가 대통령과 의회, 특히 야당 다수의 입법부로 하여금 행정부 권력을 공유하게끔 제도적으로 강제하는 정부형태임을 의미한다. 뒤베르제(1980) 본인을 포함해 논자에 따라서는 프랑스 준대통령제의 경우 동거정부가 아닐 때에는 대통령제로, 동거정부일 때에는 의원내각제로 바뀌어가며 운영된다고 보기도 하나, 그렇다고 하더라도 시계열적 측면에서 여전히 대통령과 의회의 지지를 받는 총리가 번갈아 행정권력에 대한 주도적 접근성을 확보하게 된다는 점에서 권력공유의 원리에 입각해 합의제적 국정운영을 펴는 것으로 볼 수 있다. 즉 동거정부일 때에는 이론의 여지가 없고, 여대야소일 시에도 대통령과 의회가 행정부 구성의 권한을 공유하며 그 책임 또한 나누지 않을 수 없는 것이다.

2) 입법 및 집행 감독의 차원

프랑스 의회는 입법 기능의 차원에서 행정부에 비해 상당한 열세에 놓여 있다. 헌법 34조에 따르면, 의회는 시민권, 국방의무, 국적·신분·혼인·상속·형벌, 법원의 지위, 과세 및 통화발행, 선거제도, 공공법인의 창설, 공무원 대우, 기업국유화, 세입·세출 등 국가 통치의 근간이 되는 사안들에 관해서 법률제정권을 행사하나, 그 외 대부분의

영역은 행정부의 규칙명령 사항으로 되어 있다. 반면 행정부는 의회의 입법사항에 대해 기한과 목적을 적시한 채 그 권한의 위임을 요청할 수 있고(38조), 만약 의원발의 법안이 행정부의 규칙명령 사항에 속하거나 세출의 증가 혹은 세입의 감소를 초래하게 된다면 의회로 하여금 이를 통과시키지 못하도록 강제할 수도 있다(40조, 41조). 더욱이 의회는 행정부가 요구할 시 법안의 통과를 반드시 일괄표결로 결정해야만 하는 의무를 진다(44조). 심지어, 대통령은 헌법 16조에 의거해 비상대권을 발동함으로써 입법권을 행사하는 것까지 보장받는다(박찬욱 2004, 104-105; 홍태영 2008, 17-18). 이는 역설적이게도 의회가 입법 차원에서 입법부라는 명칭이 무색할 만큼의 취약한 위상만을 보유하고, 오히려 행정부가 그 주도권을 행사한다고 보아도 무방할 정도로 이르고 있음을 보여주고 있다. 그럼에도 중요한 점은, 권력공유의 원리상 프랑스 의회가 반드시 입법 기능 차원에서 열세에 놓여 있다고 볼 수만은 없다는 것이다. 행정부가 입법을 주도한다고는 하나, 의회는 해당 내각이 구성될 당시에 이미 그 권한을 나누어 행사했기 때문이다.

한편, 프랑스 입법부 역시 그 본연의 역할로서 대정부질문 등의 연중 정례화 또는 상임위원회와 상임위원회 소속 정보소위원회를 통해 수시로 행정부의 집행에 대한 견제 성격의 감사를 시행해 왔다. 더욱이 프랑스 의회의 경우, 입법과정에 관여하지 않으면서 순수하게 국정조사의 권한만을 행사하는 ‘상·하원 합동평가단’이나 ‘위임대표단’ 등의 의회특별기관까지 두고 있다(박인수 2005, 200-201). 이는 프랑스 의회가 마치 이 국가 특유의 의회주권주의(parliamentary sovereignty)적 전통에 걸맞을 만큼 행정부 집행에 대해 상당히 강력한 감독 권한을 행사하는 것처럼 보이게끔 한다. 하지만 프랑스에서 의회는 행정부 감독 차원에서 미국에 비해 훨씬 약한 견제 권한만을 보유하고 있다. 우선, 헌법에 의해 상임위원회의 수는 단지 6개로만 제한되는데, 이는 의회에 의한 지나친 행정통제가 초래되는 상황을 미연에 방지하고자 했던 것이다(홍태영 2008, 18). 국정조사권 행사에도 현실적으로 기한과 대상의 측면에서 많은 제약들이 수반되며, 앞서 언급한 의회특별기관들조차 40여 년 동안 단지 10여 차례만 가동되었을 뿐이다. 물론 의회는 국정감사 권한도 보유하고 있지 않다(박인수 2005). 무엇보다도, 미국 감사원의 경우와 달리, 프랑스 감사원은 의회 소속이 아니며 준사법적 독립기관 형태의 회계감사원으로 볼 수 있는 만큼(공병천 2010, 52), 의회로서는 이 기관으로부터 물적·인적 측면에서 행정부 집행에 대한 견제 능력을 보조받지 못함은 물론 오히려 그 자신도 이 기관의 감사를 지속적으로 받아야 하는 입장에 놓여있다. 따라서

프랑스 의회의 경우 입법의 차원에서와 마찬가지로 행정부 감독의 차원에서도 역시 강한 기능적 권한을 지니지는 못한다고 볼 수 있다.

하지만 전술했듯 프랑스 의회는 행정부 구성 단계에서 이미 대통령에 대해 권력분점에 상응하는 권한을 행사할 수 있는 바, 행정부에 대한 강한 기능적 견제력까지 결합된다면 제도적 측면에서 모순 내지는 중복을 낳을 소지가 있으며, 대통령과 의회가 합의를 통해 행정부 운영을 해나는 데 오히려 장애가 될 수도 있다. 다시 말해, 강한 의회는 권력공유의 원리에 기초해 정부형태 운영상의 균형을 추구하는 프랑스식 준대통령제의 제도적 적합성에 근본적으로 위배될 수 있는 것이다.

3) 의회 및 정당구조

의회가 행정부 구성에 대한 권한 및 책임을 대통령과 나누지만, 입법 차원에서 행정부에 비해 열세에 놓일 뿐 아니라 행정부 집행에 대해서도 상대적으로 약한 견제력만을 지니게끔 설계된 프랑스의 권력공유형 준대통령제의 정상적 작동에는 사실 몇 가지 제도적 보완기제가 요구된다. 그 가운데서도 특기할 요소는 역시 견고한 위계를 지닌 정당구조와, 행정부를 통제하기보다는 지원하는 수준의 능력과 자원만을 지닌 의회구조일 것이다.

우선 미국에서와 달리 프랑스 제5공화국 정당들의 경우 상대적으로 그 결속력과 규율이 강한 편에 속하는데(Suleiman 1994, 142), 이는 대통령이 소속된 정당 내지 정당연합이 의회 내 다수를 차지하건 그에 반하는 세력이 다수를 차지하건, 의회가 행정부 구성에 참여하고 나아가 그 안정성을 유지하는 데 있어 반드시 필요한 제도적 기반이라 할 수 있다. 경험적으로도, 프랑스 제5공화국 시기의 내각들은 그 이전과 비교해 훨씬 안정적으로 업무를 수행해온 것으로 평가받고 있다(조홍식 1998). 준대통령제 하에서 규율이 견고하게 잡힌 정당체계가 부재할 시 정당의 지도자들은 자신이 속한 정당에 대해 위계적인 통제력을 확보할 수 없는 만큼, 대통령이든 그에 반하는 당의 지도자이든 일사불란하게 다수를 이루는 정당연합을 형성할 수 없고, 따라서 행정부 구성에 어려움을 겪을 수 있을 뿐더러 이후에도 안정적으로 내각을 떠맡칠 수 없다. 무엇보다도 대통령과 총리 각각이 소속된 정당 혹은 정당연합에 대한 통제력을 확보하지 못하고 있다면, 이 정부형태 하에서 동거정부가 형성되었을 때 이 둘이 행정권력을 공유하는 것 자체가 불가능해질 것이다. 더욱이, 만약 준대통령제 하에서 규율이 취약한 정당들로 인해 자칫 의회가 총리 선출조차 못할 정도로 무질서한 상황이 조성되어 버린

다면, 대통령으로 하여금 비상대권 등 예비적 권력을 사용하도록 만드는 빌미를 줄 수도 있다(Linz 1994, 53-54). 따라서 프랑스 준대통령제 하에서 대통령과 의회가 행정부 구성권을 공유할 수 있도록 유인하자면, 반드시 정당구조상의 당내 결속력과 규율이 강하게 유지되어야만 하는 것이다.

그러나 일반적으로 강한 위계를 지닌 정당구조는 자칫 의회로 하여금 행정부의 집행에 대해 과도한 비토권을 행사하게끔 유인할 수 있는 것으로 비판받는다. 물론 홍태영(2008, 21)이 지적하듯 프랑스 제5공화국 출범과 함께 정당들이 강한 규율을 갖게 되면서 앞서 언급했던 것처럼 의회의 권한이 크게 약화된 것은, 처음부터 이 같은 위험성을 줄여줬던 측면이 있었다. 동일한 맥락에서 프랑스 의회는 미국에서와 같은 막대한 규모의 인적·물적 자원을 지원받지도 못한다. 그럼에도 여소야대의 상황에서는 약한 힘을 가진 의회나마 최소한의 고유 권한에 의거해, 강한 위계를 지닌 야당 지도자들 주도로 일사불란하게 행정부에 대한 발목잡기를 시도할 수 있다. 그러나 여기서 특기할 점은, 이렇듯 견고한 위계를 지닌 정당들의 경우에도 준대통령제 하에서는 그들이 처한 정치과정에서의 유인구조가 순수대통령제에서와는 전혀 다르게 형성된다는 사실이다. 프랑스의 정부형태 하에서 의회 내 다수당 내지 다수연합은 대통령의 소속 여부와 관계없이 당시의 정부를 대리인(agent)으로 삼는 주인(principal)에 해당되기 때문에, 내각이 주도하는 입법 또는 집행에 대해 강한 비토권을 행사할 유인 자체를 가지지 않는다. 따라서 프랑스 의회는, 특별한 정치적 돌발 상황이 벌어지지 않는 한, 강한 권한과 능력을 보유하고 있는 행정부 주도의 국정운영을 상시적으로 지원하는 구조로 그 역할을 제한시킬 가능성이 높다. 앞서 언급했듯, 의회가 행정부에 대해 강한 기능적 견제력을 보유할 경우 제도적으로 모순 내지는 중복을 일으킬 수 있다는 것 역시 같은 맥락이다.

요컨대, 프랑스 의회는 강한 위계를 지닌 정당구조를 배태함에도 그 스스로가 정치과정에서 주도적인 기능을 수행하진 않으나, 규율적인 정당들에 의존해 행정부 구성의 권한을 대통령과 공유하는 만큼 행정부가 주도하는 국정운영의 기능적 측면에 있어서도 사실상 그 성공여부에 대한 책임을 공유하지 않을 수 없다. 즉 프랑스 준대통령제가 정상적이고 효율적으로 작동하는 데 있어 양 권부 간 행정부 구성권의 분점은 본 정부형태의 핵심이며, 여기에 보완적 제도로서 강한 위계를 지닌 정당구조가 수반됨에 따라 권력공유에 입각한 채 합의를 통한 견제와 균형을 담보하는 제도적 정합성이 달성될 수 있었던 것이다. 한편, 의회가 강한 기능적 권력을 행사할 수 있었다 하더라도

준대통령제 특유의 권력공유의 원리상 행정부에 대한 과도한 비토권으로 활용되었을 가능성은 높지 않다. 그러나 프랑스 의회가 구조적으로 그러한 자원을 가지고 있지 않다는 점 또한 제도적 정합성의 측면에서 모순 혹은 적어도 비효율적 중복은 제거시켜 주는 바, 본 정부형태를 최적화시켜 운영하는 데 부분적으로 기여하고 있다 하겠다.

IV. 한국 대통령제를 둘러싼 제도적 부정합성과 전환 비용의 문제

1987년 헌법에 따르면, 한국 대통령은 국무총리 임명 시 국회의 인준을 받아야 한다는 것만 제외하면, 비록 청문회를 거쳐야 한다고는 하나, 이에 법적으로 구애받지 않고 각 부처 장관들을 임명할 수 있다. 총리 인준에 관한 의회의 권한 탓에 파생되는 정치적 갈등에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보겠지만, 적어도 헌법적 차원에서만 본다면 내각 구성의 측면에 있어 대통령은 고유 권한을 보유하고 있다고 봐도 무방할 것이다. 그 대신 대통령은 의회해산권을 행사할 수 없다. 이는 현행 한국 대통령제가 행정부 구성의 차원에 있어, 권력공유의 원리에 입각한 프랑스의 정부형태보다는 그 기원에 부합하듯 권력분립의 원리에 입각한 미국의 형태에 훨씬 더 가깝다는 것을 의미한다(Shugart and Carey 1992, 155).

하지만 한국 의회는 입법이나 집행 감독 등 기능적 측면에서 미국과 같이 독보적이면서도 막강한 권한을 행사할 수 없다. 이를테면, 한국 대통령은 미국 대통령이 지니지 못한 법률안제출권을 보유하고 있다. 또한 회계검사뿐 아니라 직무감찰까지 시행하는 감사원이, 미국처럼 의회에 소속되어 있지 않음은 물론 프랑스처럼 준사법형 독립기관의 지위조차 얻지 못한 채 대통령 직속으로 편제되어 있다. 물론 국회는, 헌법에 따라, 공식적으로 국정조사권을 지니며 매해 일정 기간 동안 실시하는 국정감사권도 보유하고 있다(61조). 그러나 미국과 같은 막대한 규모의 인적·물적 자원을 향유하지 못하는 탓에 이 권한들을 효과적인 기능적 견제력으로 승화시킬 수 없다(장훈 2010, 219).³⁾

3) 한편, 2003년 국회 예산정책처, 2007년 국회 입법조사처가 신설되면서 한국 의회도 미국의 선례를 따라 인적·물적 자원의 측면에서 그 기능적 능력을 배가시킬 수 있었다(장훈 2010, 219). 그럼에도 한국의 경우, 발전국가(developmental state)의 형성 이래로 행정부의 권한과 관료집단의 규모가 상대적으로 강하고 비대한 편에 속해왔음을 고려했을 때, 의회의 기능적 역량이 미국의 수준에 도달하기란 여전히 요원해 보인다.

한국 정부형태는 명백히 권력분립을 지향하는 미국식 순수대통령제의 행정부 구성적 특성을 지향하고 있지만, 행정부와 의회 간 기능적 권한 및 자원의 배분에 있어서는 오히려 프랑스에 더 가까워 보인다. 즉 행정부의 구성적 측면에서의 우세가 의회의 기능적 측면에서의 견제력에 의해 상쇄되지 못한 채 균형에 다다르지 못하고 있는 일종의 제도적 부정합성이 형성되고 있는 것이다. 사실 '제왕적'이란 협의하에 대통령과 그 측근들을 중심으로 반복되어온 부정부패가 근절되기 어려운 것도, 대통령의 광범위한 인사권 및 의회의 행정부 집행에 대한 취약한 감시 능력과 무관하다고 볼 수 없다.

한편, 상대적으로 강한 위계를 지닌 한국의 정당구조 역시 정부형태의 정상적 작동을 저해하며 또 다른 제도적 부조화를 야기할 수 있다. 주지하다시피 한국에서는 민주화 이후 지금까지도 지역주의가 정당체계 구조의 가장 영향력 있는 균열로 작용해 왔는데, 이로 인해 지역을 대변하는 정당의 지도자가 사실상 공천의 전권을 행사하며 다양한 공직 후보자들은 물론 소속 의원들까지도 수직적으로 규율해왔다(Shin 1999, 180). 문제는 이러한 상황에서 야당 지도자들의 경우 대개 유력한 차기 대통령 후보일 가능성이 높기 때문에, 대통령제 특유의 '승자독식'의 원리상 현직 대통령의 국정운영에 협조할 유인을 가지기가 어렵다는 점이다. 현 대통령의 반복되는 실책이야말로 차기 대통령선거에서 야당 지도자의 당선 가능성을 높여주는 첩경일 것인 바, 이들은 강하게 규율 잡힌 자신의 당을 최대한 동원함으로써 대통령의 국정운영에 제동을 걸 소지가 크다. 그렇지 않아도 대통령제는 여타 정부형태들에 비해 정치적 갈등을 유발할 위험성이 더 큰데, 한국에서는 강한 위계의 정당구조까지 결합되면서 만성적인 정치파행의 원인으로 작용해왔던 것이다.

전술했듯 비록 한국 의회는 기능적 측면에서 강한 권한이나 능력을 보유하지 못하며 따라서 행정부 집행, 특히 대통령의 독선에 대해 효과적으로 감시하지도 못하지만, 의회의 미약한 권한들이나마 분점정부 시 강한 위계의 정당구조와 결합된다면 행정부에 대한 과도한 발목잡기의 도구로 변질될 여지는 충분히 있다. 물론 김영삼, 김대중 등 지역정치를 독점하던 지도자들이 현역에서 은퇴하면서 또는 국민경선 등 공직후보추천 과정의 상향식 기제들이 부분적으로 도입되면서, 계파들 간 합종연횡이 나타나고 이전의 강한 정당규율 역시 다소나마 완화된 측면이 분명히 있다(박경미 2008; 장훈 2002). 그럼에도 미국에서처럼 야당이 대통령과의 개별적 협상을 통해 당론으로부터 이탈하는 행태를 보이는 걸 상상하기란 여전히 어렵다. 야당의 입장에서 볼 때 주적은 대통령일 수밖에 없는 구조가 온존하는 탓에, 강한 위계의 정당구조 또한 정치적 갈등

의 악순환을 그리며 지속되어 왔던 것이다.

예를 들어, 대통령은 헌법적으로 행정부 각료들 중 오로지 총리에 관해서만 의회로부터 승인을 획득하면 됨에도, 한국에서 총리 인준 과정은 언제부터인가 가장 첨예한 정치적 갈등의 장이 되어 버렸다. 국정조사나 국정감사 역시 집행성과의 향상을 도모하고 부정부패를 제어함으로써 국민민복을 충족시키자는 본연의 기능에는 잘 활용되지 못한 채, 단지 정치적 스캔들로 비화될 이슈들만을 숙아내는 통로로 여겨지는 경우가 다반사이다. 다시 말해, 존재에 있어 독립적이되 막강한 권한을 지닌 행정부, 약한 기능적 권능만을 보유한 의회, 그리고 딱딱한 위계를 지닌 정당구조 간의 제도적으로 부정합한 결합은, 행정부 또는 대통령과의 관계에 있어 국회를 대개의 경우 단점정부 시에는 아무 것도 하지 못하는 ‘거수기’로, 분점정부 시에는 실효성 있는 견제는 하지 못하면서 정치적인 발목잡기에만 골몰하는 ‘천덕꾸러기’로 만들고 있는 셈이다.

그러므로 한국의 정부형태를 바꾸는 작업을 더 미룰 수 없음을 자명하다. 하지만 한국의 정부형태를 둘러싼 제도적 배열이 위와 같은 상황에서, 미국식 순수대통령제와 프랑시스 준대통령제 가운데 어느 쪽을 염두에 두고 개헌을 추진하는 것이 그 전환 비용의 측면에서 더 바람직한지 따져보는 예비 작업은 반드시 필요하다. 전술했듯, 한국의 대통령제는 헌법 조항만으로 볼 때, 명백히 미국식 순수대통령제에 더 가깝다. 특히 권력분립 원리의 핵심이라 할 행정부 구성에 있어서 대통령은 비교적 독립적인 권한을 행사하며 의회의 주도적 개입을 불허하고 있다. 반면, 행정부와 의회 간 기능적 권한 및 자원의 배분에 있어서는 미국보다도 프랑스에 더 가까워 보인다. 즉, 한국에서 행정부는 입법과 집행 등 기능적 차원에서 매우 강한 권한과 능력을 보유하는 반면, 의회는 입법이나 행정부 집행의 감시 등을 수행하는 데 있어 비록 대체로 관련 권한들은 확보하고 있지만 인적·물적 측면에서 그에 상응하는 뒷받침을 받지 못하고 있는 것이다. 더욱이 정당구조는 상대적으로 강한 위계를 배태하고 있는 바, 이 역시 미국의 정당들보다는 프랑스의 정당들과 더 유사한 조직형태를 띠고 있다.

그렇다면 한국의 현재 정부형태를 미국식 순수대통령제로 전환한다고 했을 때, 헌법상에서 바뀌어야 할 조항들은 실상 그리 많지 않다. 서론에서 언급했듯, 국무총리제를 폐지한 후 부통령직을 신설하고, 5년의 단임제를 4년의 중임제로 전환하며, 의원의 장관겸직 등만 금지한다면, 헌법적으로는 4년 중임의 순수대통령제가 만들어질 수 있다. 그러나 문제는, 본 정부형태가 견제와 균형의 원리에 기초한 채 정상적으로 작동되도록 하기 위해서는 헌법 외의 조건들로서 의회의 보다 강한 권한과 이를 뒷받침해 줄

인적·물적 자원, 그리고 무엇보다도 규율 강한 정당구조로부터 개별 의원의 독립성을 보장하는 원내정당 체제로의 전환 등이 반드시 수반되어야 하는데, 이것이 결코 용이하지 않다는 점이다. 이를 테면, 그렇지 않아도 국회의원들의 특권을 줄이자는 담론이 강하게 형성되어 있는 한국적 실정에서 의회의 권능을 높이고자 천문학적인 비용을 쓰는 데 국민적 동의를 구한다는 건 현재로서는 불가능해 보인다. 역사적으로 형성되어 온 정당구조상의 강한 위계 역시 지역주의가 지금보다 훨씬 더 탈색되지 않는 한, 어느 수준 이상으로 해체되기 어려울 것이다. 여러 요인들로 인해 정당 내 규율이 꾸준히 약화되어 온 것은 사실이나, 의원 개개인이 미국만큼 자율적인 원내 행태를 보이는 수준에 도달하기까지는 훨씬 오랜 시간이 걸릴 것으로 본다. 따라서 현 시점에서 정부형태의 정상적 작동을 피하고자 순수대통령제로의 전환을 선택한다는 건, 제도적 정합성의 확보라는 측면에서 그 비용이 너무 높을 뿐 아니라 그 효과 또한 매우 장기적으로 나타나게 될 소지가 크다.

한편, 한국의 현재 정부형태를 프랑스식 준대통령제로 전환한다고 했을 때, 헌법상으로는 근본적인 변화가 불가피하다. 의회는 내각에 대한 불신임권을 보유하는 한편 대통령은 반대로 의회에 대한 해산권을 행사할 수 있게끔 허용하는, 따라서 그간의 권력분립 원리 대신 권력공유의 원리를 내재하는 헌법으로의 전면적 개정이 요구되기 때문이다. 그러나 흥미로운 것은, 한국의 현행 정부형태를 둘러싼 제도들의 배열 상태로 봤을 때, 프랑스식 준대통령제로 전환하고자 할 시 헌법적 요소들의 수정 외에는 별다른 변화를 필요로 하지 않는다는 점이다. 한국의 행정부는 프랑스와 유사하게 이미 강한 권한을 보유하고 있고, 관료기구 또한 중앙집권적일 뿐 아니라 그 상대적 규모도 방대하다. 국회 역시 프랑스에서처럼 입법 및 행정부 감시 기능에 있어 주요 권한들은 대부분 보유하고 있지만, 그 능력과 자원이 한정되어 있다. 무엇보다도 앞서 언급했듯, 한국의 정당들은 프랑스의 그것처럼 여전히 상대적으로 견고한 위계구조를 보유하고 있다. 비록 한국 정당들의 위계가 약화되는 추세에 있고 계파 간 경쟁의 양상도 파생되고 있지만, 이는 프랑스의 경우도 크게 다르지 않다는 점에서(홍태영 2003) 아직은 유의미한 변수로 인정되기 어렵다. 따라서 한국의 경우, 단지 개헌만으로도 정치행위자들이 준대통령제의 합의제적 운영에 기여하게끔 유인하는 제도적 환경이 조성될 수 있다. 그렇다면, 한국 정부형태의 전환을 시도함에 있어 프랑스식 준대통령제를 그 목표로 삼을 시, 비록 헌법의 근본적 변화를 동반해야 한다는 점에서 부담이 없지 않으나, 제도적 정합성의 관점에서 변경해야 할 다른 정치제도들이 많지 않기 때문에 오

히려 비용 측면에서는 훨씬 효율적인 개헌의 선택지일 수 있다고 본다.

V. 결론

현실적으로 개헌을 통한 정부형태 변화를 꾀하려는 이 시점에 특정 통치구조로의 전환에 어느 정도의 비용이 소요되는가에 대한 깊은 고려가 부재한다면, 개헌론 자체를 탁상공론으로 만들어 버릴 위험을 안을 수밖에 없다. 이러한 문제의식에 착안했던 본 연구의 결과, 현 시점에서 한국 정부형태의 정상적 작동을 꾀하고자 미국식 순수대통령제로의 전환을 선택한다는 건, 신제도주의 관점에 따른 제도적 적합성의 확보라는 측면에서 그 비용이 과다할 뿐 아니라 그 효과 또한 매우 오랜 시간 후어나 나타나게 될 소지가 크다. 반면 프랑스식 준대통령제를 그 대안으로 삼는 경우, 비록 헌법의 근본적 변화를 동반해야 한다는 점에서 부담이 없지 않겠으나, 제도적 적합성의 관점에서 변경해야 할 다른 정치제도들이 상대적으로 적기 때문에 오히려 비용이 훨씬 덜 소요되는 개헌의 선택지일 수 있다. 만약 이 안이 실현된다면, 1987년 민주화 이후 갈등으로만 점철되었던 한국 정치도 행위자들로 하여금 합의제적 국정운영을 이룩하게끔 유인하는 제도적 기반을 가질 수 있게 될 것으로 기대된다. 마침 헌법연구자문위원회(2009)와 헌법개정자문위원회(2014)도 연이어, 국민에 의해 직접 선출되는 대통령과 의회의 건설적 불신임안에 의해 사퇴해야 하는 총리가 행정권력을 분점하는 이원정부제 혹은 분권형 대통령제를 개헌의 첫 번째 대안으로 권고했던 만큼, 정치권은 물론 학계와 국민 수준에서도 프랑스식 준대통령제로의 개헌을 더욱 진지하게 고민해야 할 시점이 도래한 것으로 보인다.

투고일: 2014년 12월 31일

심사일: 2015년 1월 6일

게재확정일: 2015년 1월 30일

참고문헌

- 강신구. 2014. “준대통령제의 개념과 실제.” 『한국정치연구』 23집 3호, 111-136.
- 강원택. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제: 통치형태의 특성과 운영의 원리』. 서울: 인간사랑.
- _____. 2009. “제2공화국 내각제의 불안정성에 대한 정치제도적 평가.” 『한국정치외교사논총』 30권 2호, 45-70.
- _____. 2014. “정치권 졸속 개헌론 문제 있다.” 『중앙일보』(11월 17일), 35.
- 공병천. 2010. “한국, 미국, 프랑스 최고감사기구에 관한 비교론적 고찰.” 『국가정책연구』 24권 3호, 39-65.
- 김용복. 2012. “개헌논의와 권력구조 개혁의 방향: 의회강화와 지방분권화.” 『동북아연구』 17권, 55-82.
- 김일환·장인호. 2010. “미국 연방헌법상 인사청문회제도.” 『미국헌법연구』 21권 3호, 205-242.
- 김판석. 2002. “인사.” 동아시아연구원 대통령개혁연구팀. 『대통령의 성공조건 I: 역할·권한·책임』, 293-383. 서울: 동아시아연구원.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 41-63.
- 박기덕. 2009. “권력구조 논쟁의 허실과 대통령제 정부의 안정화 모색: 사회적 비용과 불확실성의 관점에서.” 이정복 편. 『21세기 한국정치의 발전방향』, 171-200. 서울: 서울대학교출판부.
- 박선규. 2003. 『미국, 왜 강한가』. 서울: 미다스북스.
- 박인수. 2005. “프랑스 의회의 국정조사 및 정보기능.” 『헌법학연구』 11권 3호, 179-203.
- 박재완. 2002. “대통령과 중앙관리기능.” 동아시아연구원 대통령개혁연구팀. 『대통령의 성공조건 I: 역할·권한·책임』, 417-476. 서울: 동아시아연구원.
- 박찬욱. 1996. “미국과 영국 의회의 정책집행 감독활동.” 『한국정치학회보』 29집 3호, 467-491.
- _____. 2004. “한국 통치구조의 변경에 관한 논의: 대통령제의 정상적 작동을 위하여.” 『한국정치연구』 13집 1호, 83-126.
- 안순철. 2004. “내각제와 다정당체계: 제도적 조화의 모색.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』, 111-146. 서울: 나남.

- 이광진, 2014. “미국헌법상 입법권을 둘러싼 행정부와 입법부의 관계.” 『한양법학』 45권, 299-316.
- 장훈, 2001. “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 107-127.
- _____. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동.” 『의정연구』 14권, 178-207.
- _____. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남.
- 정중섭, 2002. “대통령의 역할 재조정.” 동아시아연구원 대통령개혁연구팀. 『대통령의 성공조건 I: 역할·권한·책임』, 141-177. 서울: 동아시아연구원.
- 정준표, 2004. “정당·선거제도와 권력구조의 선택.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』, 255-294. 서울: 나남.
- 조정관, 2004. “대통령제 민주주의의 원형과 변형: ‘한국형’ 대통령제의 특징과 제도운영의 문제.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』, 65-109. 서울: 나남.
- 조흥식, 1998. “헌법공학의 성공사례: 프랑스 제5공화국.” 박기덕 편. 『민주주의와 정치제도: 체제 수행 능력을 중심으로』, 351-384. 성남: 세종연구소.
- 최장집·박찬표·박상훈, 2007. 『어떤 민주주의인가: 민주주의를 보는 하나의 시각』, 서울: 후마니타스.
- 최준영, 2008. “인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석.” 『한국정치연구』 17집 2호, 73-94.
- 함성득, 2009. “한국 대통령제 발전과 권력구조 개편: ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입에 관한 소고.” 『서울대학교 법학』 50집 3호, 203-234.
- 헌법개정자문위원회, 2014. 『국회 헌법개정 자문위원회 활동결과보고서 I』, 서울: 대한민국 국회.
- 헌법연구자문위원회, 2009. 『헌법연구 자문위원회 결과보고서 2009. 8』, 헌법연구자문위원회.
- 홍태영, 2003. “일반의지의 실현으로서 국가 그리고 그 거울로서 정당: 프랑스 정당정치와 정당 민주주의.” 『사회과학연구』 11권, 37-58.
- _____. 2008. “프랑스 대의제민주주의와 의회의 위상과 역할.” 『현대사회와 정치평론』 3권, 7-32.
- Aberbach, Joel D. 1990. *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington DC: The Brookings Institution Press.
- Duverger, Maurice. 1980. “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8. No. 2, 165-187.

- Elgie, Robert. 1999. "France." In R. Elgie, ed. *Semi-Presidentialism in Europe*, 67-85. Oxford: Oxford University Press.
- Hague, Rod and Martin Harrop 저. 김계동 · 김옥 · 민병오 · 윤진표 · 지병근 역. 2011. 『비교 정부와 정치』 8판. 서울: 명인문화사.
- Huber, John. 1996. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations." In J. J. Linz and A. Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*, 91-105. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan. J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In J. J. Linz and A. Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*, 3-87. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 1990. "The Virtue of Parliamentarism." *Journal of Democracy* 1. No. 4, 84-91.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mackenzie, G. Calvin. 2001. "The State of the Presidential Appointments Process." In G. C. Mackenzie, ed. *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*, 1-49. Washington, DC: The Brookings Institution Press.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- Morel, Laurent. 1996. "France: Party Government at Last?" In J. Blondel and M. Cotta, eds. *Party and Government*, 40-60. London: Palgrave Macmillan.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same: A Comparison of Premier-Presidential Regimes." *Comparative Politics* 34. No. 3, 253-272.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed. New York: New York University Press.
- Shin, Doh Chull. 1999. *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government." *American Political Science Review* 89. No. 2, 327-343.

- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suleiman, Ezra N. 1994. "Presidentialism and Political Stability in France." In J. J. Linz and A. Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*, 137-162. Baltimore: The Johns Hopkins University Press,
- Turner, Rob. 1997. "The Presidency." In S. Perry, ed. *Aspects of Contemporary France*, 25-43. London: Routledge.

ABSTRACT

Institutional Harmony around a Government Form
and a Desirable Way for Korean Constitutional
Amendment:
The Cases of the U.S. Pure-Presidentialism and the French
Semi-Presidentialism

Sun-Woo Lee | Seoul National University

This article explores a desirable way for the Korean constitutional amendment to occur by focusing on a government form defined by a constitution and institutional harmony around the form, and even by considering the cost of institutional change for obtaining the harmony. For this goal, first of all, this paper suggests which institutional factors have made the American pure-presidentialism and the French semi-presidentialism work well, respectively, in terms of institutional harmony. This can make it possible not only to recognize which factors have caused institutional disharmony in the operation of the Korean government form, from a comparative perspective, but also to predict the relative costs in changing the Korean government form to each alternative having institutional harmony. As a result of this study, choosing the transformation into pure-presidentialism is too costly and likely to make an effect only in a long-term perspective. In contrast, selecting the transformation into semi-presidentialism can be a better option because this would accompany few other institutions which should be reformed in terms of institutional harmony than in the above case, although this way can be a little burdensome in that it should entail a fundamental change in the constitution.

Keywords: government form, institutional harmony, pure-presidentialism, semi-presidentialism, transformational cost