

한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운동을 통한 설명*

박용수 | 연세대학교

이 글의 목적은 한국의 제왕적 대통령을 한국의 정치제도의 특성이 아니라 법률이나 제도의 편법적 활용을 통해 설명하는 것이다. 이 글은 한국 정치제도를 통해 대통령의 견제받지 않는 권력으로서 제왕적 대통령을 설명하기 힘들다고 본다. 그 이유는 미국 대통령의 행정명령이나 브라질 대통령의 포고령과 같이 국회의 교착상태를 돌파할 수 있는 수단이 한국 대통령에게 없기 때문이다. 단순 다수대표제 또한 대통령에 대한 거부권 행사자 수를 축소시켜 대통령에 대한 견제를 제약하는 제도로 거론되지만, 거부권 행사자도 집중시켜 그 효과를 상쇄하는 측면도 고려할 필요가 있다. 한국 대통령은 이러한 공식 제도적 권한행사보다 편법적 제도활용을 통해 견제받지 않는 권력을 행사할 수 있다. 다시 말해 한국에서 제왕적 대통령 현상은 대통령이나 행정부의 행정입법인 시행령에 대한 재량권 행사에 입법통제나 사법통제가 어렵고, 검찰이나 국정원과 같은 권력기관의 선별적 동원에 대한 견제가 어려울 때 가능하다. 이것은 공식적인 정치제도 비교만으로 파악하기 힘든 비공식적인 제도 운영방식에 해당되며, 집권세력에게 유리한 세력균형과 역사구조적 조건이 뒷받침될 때 나타난다.

주제어: 제왕적 대통령, 의원내각제 요소, 다수대표제, 행정입법, 검찰, 거부권 행사자

I. 들어가는 말

이 글의 목적은 한국의 제왕적 대통령의 설명 근거를 정치제도의 특성이 아니라, 제도의 본래 취지를 벗어난 편법적 제도 운영에서 확인하는 것이다. 제왕적 대통령에 대한 기존의 제도주의적 설명은 '87년 체제'에 대한 문제의식과 연결되어 개헌론으로

*이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1AB8067544)을 밝힙니다.

나타나기도 한다(국회헌법개정자문위원회 2014). '87년 체제'는 대통령 5년 단임제, 의원내각제 요소, 그리고 결선투표 없고 소선거구제와 결합된 다수대표제 등의 정치 제도로 대표된다. 이 중에서 5년 단임제는 대통령의 강한 권력보다 약한 책임성에 관련된다고 보고, 이 글은 의원내각제 요소와 단순 다수대표제를 중심으로 한국 대통령의 제왕적 권력행사가 정치제도에 기반하는지 검토할 것이다.

이 글에서 제왕적 대통령이란 견제받지 않는 권력을 행사하는 대통령이란 의미이고, 대통령의 견제받지 않는 권력행사는 거부권 행사자들을 배제하거나 우회할 때 가능하다고 가정한다. 여기에서 국회나 언론의 비판에 대한 대통령의 낮은 반응성은 제왕적 대통령 현상에 포함하지 않을 것이다. 왜냐하면 대통령은 국정의 최고책임자로서 정책 전반의 균형이나 기조의 일관성 등을 위해 특정 시점이나 부문의 여론으로부터 일정한 자율성을 유지할 필요가 있기 때문이다. 반대로 대통령이 대중추수적이거나 포퓰리즘에 의존하는 것도 문제이다. 또한 낮은 반응성으로 인한 지지율 하락과 이를 감수하고 추진한 정책성과의 결합으로 대통령이 평가받는다면, 그것은 정상적인 대통령제의 양상으로 볼 수 있기 때문이다.

기존 연구들은 대부분 한국 대통령의 제왕적 권한 행사의 조건을 정치체제 수준의 제도요인에서 찾는다. 대표적으로 문우진(2013)은 한국 대통령의 강한 권력을 가능케 하는 조건으로 한국의 대통령제에 섞여있는 의원내각제 요소와 결선투표 없이 소선거구제와 결합된 다수대표제를 제시했다. 그가 볼 때 행정부의 입법제안권, 국회의원 입각 허용, 국무총리제 등의 의원내각제 요소는 대통령의 국회에 대한 영향력을 강화하는 효과가 있다. 또한 단순 다수대표제는 표의 등가성 훼손 이외에 합의제를 배제하는 승자독식의 문제점을 나타낸다. 이러한 설명을 연결하면 권력융합적 제도요인과 승자독식의 선거제도가 대통령 중심제와 결합되어 제왕적 대통령의 제도적 조건이 된다.

한국에서 대통령은 강한 권력자의 이미지와 유산을 지니고 있지만, 민주화 이후 항상 강했던 것만은 아니며 무기력한 취약성을 드러낸 경우도 많다. 한국 대통령은 임기말 심한 레임덕을 겪고, 임기중에도 정책결정과정에서 여야의 교착상태에 대응할 수 있는 별다른 수단이 없으며, 집행과정에서 시민사회의 반대로 인해 정부 정책이 철회되기도 하고, 국회로부터 탄핵소추를 받아 대통령 권한이 일시 정지된 경우도 있다. 한국에서 대통령의 제왕적 권력행사가 간헐적으로 그리고 대통령별로 다르게 나타난다면, 그것은 정치제도의 특성과 다른 일정한 상황이나 조건과 연계될 가능성이

크다. 이 글은 잠정적으로 역사구조적 요인이 상황적 조건과 결합될 때 대통령이 견제받지 않는 권력을 행사할 수 있다고 가정한다.

이 글은 한국 대통령의 제도적 권한을 미국 및 브라질 대통령과 비교하여 기존 주장의 타당성을 검토할 것이다. 미국 대통령제가 상대적으로 권력분립의 원칙이 분명하고 양당제에 기초한 사례라면, 브라질 대통령제는 의원내각제 조건과 다당제의 조건을 지닌 대조적인 사례이다. 이 글은 대조적 유형의 두 대통령제 국가에 비해 한국 대통령의 제도적 권한이 강하다고 보기 힘들다는 것을 확인할 것이다. 한국의 의원내각제 요소가 대통령의 입법권을 강화시키고, 단순 다수대표제가 거부권 행사자의 수를 줄이거나 영향을 약화시키더라도, 이들 국가에 비해 한국 대통령의 제도적 권한이 강하지 않다면, 한국의 제왕적 대통령을 정치제도로 설명하기 힘들다고 볼 수 있다.

그렇지만 이 글의 입장이 한국 대통령의 제왕적 권력 행사가 우려할 필요없는 수준이라는 것은 아니다. 대통령의 제왕적 권력 행사는 한국 민주주의를 침식하는 것이며, 그런 만큼 이를 최대한 억제하기 위해 보다 정확한 이해가 필요하다. 이 글은 제왕적 대통령의 조건으로 비제도적 요인 두 가지를 제시하고자 한다. 하나는 대통령령, 총리령, 부령 등의 행정입법의 편법적 활용이고, 다른 하나는 권력기관의 편법적 동원이다. 행정입법의 편법적 활용을 통해 한국 대통령은 의회를 우회할 수 있는 일방적 수단으로서 미국 대통령의 행정명령과 비슷한 수준의 권한을 행사할 수 있다. 또한 대통령은 권력기관의 편법적 동원을 통해 대통령에 대한 거부권 행사자들을 억제하거나 약화시킬 수 있다.

행정입법이나 권력기관의 편법적 활용은 본래의 제도적 취지에 벗어나는 것이다. 물론 이것도 견제의 제도적 미흡성과 관련되는 것이지만, 이것을 주도적으로 활용할 수 있는 조건은 제도가 아니라 역사구조적 맥락에 기반한 유리한 세력균형이다. 이 글은 대통령의 제왕적 권한행사 사례로 이명박, 박근혜 대통령의 대표적인 국정과제의 추진과 정치적 위기 모면 사례를 살펴볼 것이다. 물론 다른 대통령도 제왕적 권한 행사 사례가 없지 않지만, 그것은 두 번의 정권교체 이후 등장한 보수 정당 소속 대통령의 제왕적 권력행사가 좀 더 부각되었기 때문이다. 또한 김영삼, 김대중 대통령과 같은 개인적 권위가 분명한 사례와 달리, 이명박, 박근혜 대통령의 경우 제도적 효과 여부를 좀 더 분명히 판단할 수 있기 때문이다.

다음 장에서는 본론으로 들어가기 전에 제왕적 대통령과 관련된 기존 연구를 개괄적으로 정리할 것이다.

II. 제왕적 대통령에 대한 기존 연구

1. 통치권과 위임권 그리고 행정부의 특수성

모든 민주주의 국가에서 최고 지도자의 견제받지 않는 권력이 예외적으로 다음의 몇 가지 상황에서 허용되고 있다.

첫째, 국가적 위기 상황이다. 국가적 위기 상황에서 국회, 사법부, 언론은 자발적으로 대통령에 대한 견제 기능을 중단하고, 위기극복을 위해 대통령에게 통치권(대권: prerogative)을 허용한다. 통치권 개념은 로크(John Locke)와 같은 자유주의 정치사상가도 허용했고, 현재의 모든 민주주의 국가에서 채택되고 있다. 제노브스(Michael A. Genovese 2011, 3, 81)에 의하면 대통령의 통치권은 상황의 산물로서 극한의 상황이 극단적 권력을 창출한다. 위기상황에서 대중들은 대통령이 단호한 조치를 취해 주기를 기대하고, 국회는 위축되며, 사법부는 조용히 지켜보게 된다. 그런데 이것은 예외적인 위기상황에 적용되는 것이고, 위기상황은 대통령의 독단적인 판단으로 규정되는 것이 아니며, 이 상황에서도 국회는 일정한 제도적 권한을 행사할 수 있다. 이러한 위기 상황론의 관점에서 볼 때 한국의 적대적 분단은 지속되는 구조적 조건으로서 제왕적 대통령의 조건으로 보기 힘들다.

둘째, 국민 의사의 위임(mandate)이 대통령의 견제받지 않는 주도적인 권한의 근거로 인정되기도 한다. 이것은 대통령의 선거에서 압도적 승리와 높은 지지율에 기반한다. 1932년 플랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt), 1964년 린든 존슨(Lyndon Baines Johnson), 1980년 레이건(Ronald Wilson Reagan) 대통령의 경우 압도적인 득표율 차이로 당선되었고, 높은 지지율에 기반하여 자신의 정책을 추진했다(Azari 2014). 윌슨(Thomas Woodrow Wilson) 대통령의 국제연맹 지지를 위한 국회연설과 대중호소, 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 '침묵하는 다수' 발언(Grossback et al. 2005), 또한 앤드류 잭슨(Andrew Jackson) 대통령이나 테오도르 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령은 위임권을 자부했다. 그렇지만 국민 의사의 위임 여부는 그 조건이나 경계가 분명치 않으며, 이를 인정한다고 해도 그것은 대통령의 핵심 의제로 제한된다고 볼 수 있다.

셋째, 행정부의 정책 결정 과정은 항상 실시간으로 공개될 수는 없으며, 특히 외교,

안보 사안의 경우 비밀스럽게 추진되는 경우가 있다. 전쟁과 같은 실제 혹은 가상의 국가위기 시기 동안 정책과정의 비밀이 허용되기 때문이다(Schlesinger 1973). 비밀스러운 정책과정을 통해 대통령은 견제받지 않는 권한을 행사할 수 있다. 제2차 세계 대전, 한국전쟁, 베트남전쟁을 거치면서 미국은 이에 대한 신속한 결정권한을 대통령에게 집중시켰다. 그렇지만 대외정책을 중심으로 형성된 비밀스러운 정책과정은 국내정책 혹은 다른 대외정책으로 확산되면서 문제가 되기도 했다. 그 대표적인 사례가 닉슨 대통령의 워터게이트 사건, 레이건 대통령의 이란 콘트라 사건 등이다. 이를 통해 알 수 있는 것은 치명적 국익을 위한 비밀스러운 정책과정이 허용되는 경우에도 정부의 부적절하거나 불법적인 조치가 허용되거나 국회의 사후적 감시가 배제되는 것은 아니라는 점이다.

이와 같은 대통령의 예외적 권력행사에도 국회의 동의나 목인이 필요하며, 이것은 시민사회와 여론의 뒷받침될 때 가능하다. 예를 들어 9·11테러 직후 미국 부시(George W. Bush) 대통령의 경우 2001~2006년 동안 견제받지 않는 권한을 행사했다. 이때 부시 대통령 소속 공화당은 상하 양원에서 다수당이었고, 대통령의 결정에 야당이었던 민주당 의원들도 지지했던 것이다(Savage 2007, 311-313). 그런데 그 이후 부시 정부의 일방주의는 많은 비판을 초래했으며, 2006년 11월 미국 중간 선거에서 야당이었던 민주당이 하원의 다수 의석을 차지한 이후, 부시 정부는 기존의 네오콘 주도의 대외정책을 선회했으며, 북핵문제의 경우 ‘6자회담’ 합의가 급진전되기도 했다. 그러므로 이러한 예외적인 견제받지 않는 권력이 일상화되지 않기 위해서는 대통령의 제한적인 권한뿐 아니라 국회, 언론, 시민사회의 자율성이 중요하다.

2. 안보와 경제의 역사구조적 요인

국가적 안보와 경제의 위기는 제왕적 권력행사의 조건으로 작용하기 쉬운데, 위기의 양상은 해당 국가의 역사적 배경에 따라 다르다. 미국의 경우 독립전쟁 이래 남북전쟁과 두 차례 세계대전을 거치며, 전후에는 초강대국으로서 세계 각국의 수많은 국지전에 지속적으로 개입해 왔다. 베트남전과 이라크전은 미국의 제왕적 대통령의 직접적인 배경이 되었고, 술레진저나 그 이후 연구자들의 제왕적 대통령 관련 연구도 이러한 미국의 역사구조적 조건을 배경으로 한다.

브라질의 경우 오랜동안 경제불안을 겪어왔으며, 1980년대 민주화 이후에도 헌법

은 대통령이 신속한 경제 조치를 취할 수 있도록 강한 입법권을 부여하고 있다. 오도넬(Guillermo A. O'Donnell)의 위임 민주주의(delegative democracy)는 이러한 오랜 경제적 불안정성이 배경으로 자리잡고 있다. 이것은 만성적인 경제 조건이 대통령의 견제받지 않는 권력행사의 방식이나 성격에 영향을 준다는 것을 보여준다.

한국의 역사구조적 요인은 식민지배 이후 분단과 전쟁을 통해 형성된 안보국가와 압축적인 경제성장을 주도한 발전국가의 유산으로 대표된다. 권위주의 시대 과대성장국가와 국가 코포라티즘은 시민사회와 시장에 대한 국가의 강한 개입이나 통제를 설명하는 주요 설명틀이었다. 민주화 이후에도 강한 국가의 특성은 과거 유산에 개혁 기대감이 더해져 제왕적 대통령에 친화적인 역사구조적 조건이라고 볼 수 있다(최장집 2007). 1987년 민주화 이후 정치의 제도화와 자율적인 시민사회, 그리고 세계화와 신자유주의 등에도 불구하고 앞의 역사구조적 유산은 대체로 국가주의적 성격이 강하며, 강한 대통령에 친화적인 조건이라고 볼 수 있다.

그런데 한국에서 제왕적 대통령에 친화적인 역사구조적 요인은 항상 표출되기보다 주로 보수세력이 집권한 경우에 나타난다. 다시 말해 제왕적 대통령의 역사구조적 조건은 해당 대통령에게 정치적 편향성을 지니며, 일정한 조건이 충족될 때 나타난다는 것이다. 상대적으로 진보적 대통령이 집권하는 경우 역사구조적 요인은 오히려 대통령의 권력을 제약하는 조건으로 작용하기 쉽다. 가령 대북포용정책이나 복지강화를 추구하는 경우 한국의 역사구조적 조건은 극복해야 할 장애요인이 되기 쉽다. 이 경우 안보나 경제 정책에 대한 보수세력의 반발은 국회, 언론, 시민사회뿐 아니라 정부 내에서도 조직적 혹은 개별적인 방식으로 나타날 수 있기 때문이다. 반면에 보수 정당의 대통령이 집권하고 여기에 보수 여당이 국회의석 과반수를 차지하는 경우 역사구조적 요인은 대통령의 제왕적 권력행사에 강력한 배경이 될 수 있다.

3. 정치제도

정치제도는 대통령의 권한 행사에 직접적인 조건이자 수단이 된다. 제왕적 대통령과 관련하여 한국 정치제도 관련 쟁점은 크게 의원내각제 요소와 선거제도 수준에서 다수대표제로 대표된다.

권력분립의 대통령제에서 의원내각제 요소는 대통령의 입법부에 대한 영향력을 강화시켜 제왕적 대통령의 조건이 된다는 것이 기존 연구의 주장이다. 한국 정치체제가

지니는 의원내각제 요소는 행정부의 입법제안권, 국회의원의 입각허용, 국무총리제 등으로 대표된다. 행정부의 입법제안권은 국회의 법률안 상정과정에서 대통령의 입법권을 강화시키는 제도이고, 국회의원 입각허용을 통해 대통령은 국회의원을 설득하는 데에 유리하며, 국무총리를 통해 국회의 정치적 비판으로부터 부분적이거나 자유로울 수 있다.

선거제도와 관련하여 제왕적 대통령에 친화적인 요인으로 거론되는 것이 소선거구제와 단순 다수대표제이다. 한국의 선거제도는 결선투표가 없고 소선거구제와 결합되어 있으며 비례대표가 제한적인 다수대표제로 대표된다. 이러한 단순 다수대표제는 유권자 표의 등가성 문제뿐 아니라, 경쟁이 합의과정을 압도하여 소수의견을 배제하는 문제점을 초래하며, 이것이 대통령제와 결합될 때 그 부작용이 상승한다는 것이다. 선거결과 양당제 경향을 나타내는 다수대표제는 대통령에 대한 거부권 행사자의 수를 줄이는 효과를 지닌다.

이와 관련하여 문우진(2013)은 슈가트와 캐리(Shugart and Carey 1992)와 체벨리스(George Tsebelis 2009)의 연구에 기초하여 한국 대통령의 강한 제도적 권한과 다수대표제에 의한 거부권 행사자 수의 감소를 주장했다.

대통령-국회 관계에 대해 슈가트와 캐리는 대통령의 입법권 및 비입법권 그리고 이에 대한 국회의 대응 권한을 국가 별로 비교했다. 대통령의 입법권에는 대통령의 국회 의결안에 대한 거부권(전면, 부분, 지연 거부권), 국회의 거부권 무효화 의결 조건(conditions for override), 입법제안 및 예산편성권(legislative introduction and budgetary powers), 명령선포권(decree powers) 등이 포함된다. 대통령의 비입법권은 내각구성권, 내각해산권, 사면권, 의회해산권 등이 포함된다. 이들 연구에서 한국 대통령은 미국 대통령에 비해 포고령과 특히 예산편성권에서 높은 점수를 받아, 내각구성권에서 미국 대통령에 비해 권한이 약하지만 전체적으로 강한 권력을 지닌 것으로 평가되었다. 여기에 문우진(2013)은 의원내각제 요소에 주목하면서 한국 대통령의 권한이 이들 연구에 제시된 것보다 더 강하다고 주장했다.

체벨리스(Tsebelis 2009)에 의하면 대통령제와 의원내각제의 제도적 차이보다 정치체제 내의 거부권 행사자 수가 정치체제의 특성을 이해하는데 유용하다. 대통령제 이든 의원내각제이든 거부권 행사자 수가 적을수록 권력은 집중되고, 거부권 행사자 수가 많을수록 권력은 분산된다. 그러므로 대통령과 국회의 거부권 행사자가 존재하는 대통령제보다 비토행위자가 하나인 의원내각제가 권력집중 가능성이 크다. 그런

데 비례대표제는 다당제와 연립정부 구성을 통해 정치적 거부권 행사자 수를 증가시키는 경향이 있다. 의원내각제 국가들이 권력분산적 양상을 나타내는 것은 비례대표제를 채택하는 경우가 많기 때문이다. 영국과 같이 다수대표제와 양당제의 경향이 강한 경우 거부권 행사자 수가 줄어들어 권력집중성이 커지게 된다. 문우진(2013)은 한국의 다수대표제가 의원내각제 요소와 결합되어 거부권 행사자를 감소시키는 제도효과를 강조했다.

그런데 비고어(Cécile Vigour 2014)는 체벨리스(Tsebelis 2009)의 거부권 행사자론의 타당성이 부분적이라고 비판하며, 이익집단의 통합성과 응집성이 그 효과를 완화한다고 주장했다. 그는 그 사례로 이탈리아의 사법개혁을 벨기에 및 프랑스와 비교하며 제시했다. 연립정부 내부의 많은 거부권 행사자라는 장애요인에도 불구하고 이탈리아에서 중대한 사법개혁이 실현된 것은 거부권 행사자론에 대한 역설적 사례라는 것이다. 벨기에의 경우 연립정부 내부의 거부권 행사자 수가 많지만 강한 정당규율로 인해 거부권 행사 사례가 적은 편이고, 프랑스는 대부분 대통령과 의회 다수당이 일치하여 거부권 행사자 수가 적다. 그런데 이탈리아에 비해 프랑스와 벨기에의 사법개혁은 점진적이고 제한적이었다. 비고어는 이러한 이탈리아의 역설을 설명하기 위해 거부권 행사자의 수와 이념적 차이뿐 아니라 관련 이익집단의 통합성과 응집력을 함께 고려해야 한다고 주장했던 것이다.

시민사회의 통합성과 응집력을 넓은 의미의 제도적 효과로 볼 수 있다면, 지금까지 행정부와 국회 중심의 제도연구는 시민사회 수준으로 확장될 필요가 있다. 아직 한국 정치체제를 대상으로 하는 이런 방식의 연구는 찾기 어렵지만, 시민사회의 특성을 고려하면 한국에서 거부권 행사자 수는 늘어나기 쉽다. 그것은 기본적으로 한국 시민사회의 대립구도가 강하고 불안정성이 크기 때문이다. 가령 전국 단위의 사용자 단체 중심의 과거의 국가 코포라티즘의 유산과 민주화 이후 포괄형 시민단체의 대립구도, 보수와 진보 언론의 대립구도, 한국 시민사회의 폭발적 저항과 애국주의적 쏠림의 이중성 등은 시민사회에서 거부권 행사자 수를 늘리는 의미를 지닌다. 다시 말해 한국 시민사회의 특성에 대한 고려는 대통령의 제도적 권한과 거부권 행사자에 기초한 기존 연구의 주장을 완화시킬 것으로 예상된다.

다음 장에서는 한국 대통령에게 부여된 제도적 권한이 강력하다는 기존 연구의 주장이 타당한지 의원내각제 요인과 다수대표제 효과를 중심으로 살펴볼 것이다.

III. 한국의 정치제도와 대통령 권한

1. 대통령의 권한과 의원내각제 요소

대통령의 권한 중에서 가장 강력한 권한으로서 위기상황에서 가능한 비상대권에 대해 살펴보자. 한국 대통령은 전쟁과 같은 국가위기 상황에서 국민의 기본권을 제약할 수 있는 계엄령을 선포할 수 있다. 그런데 이 경우 대통령은 계엄령 선포 즉시 국회에 보고해야 하고, 국회 과반수가 해제를 요구할 경우 대통령은 이를 받아들여야 한다. 또한 한국 대통령은 천재지변이나 재정경제상 위기에 법률 지위를 지니는 긴급명령을 발표할 수 있다. 긴급명령은 계엄령과 달리 국회에 발표즉시 보고와 함께 사후승인이 필요하며, 민주화 이후 이 권한이 사용된 것은 김영삼 대통령의 금융실명제 실시가 유일하다. 그러므로 민주화 이후 한국 대통령의 제왕적 권력행사가 비상대권에 기반한 것으로 보기는 힘들다.

한국 대통령의 국회 의결 법안에 대한 거부권을 살펴보자. 대통령의 거부권은 크게 전면 거부권과 부분 거부권으로 구분되며, 대통령이 법안 중에서 선별적으로 일부분에 대해서만 거부권을 행사할 수 있는 부분 거부권이 더욱 강력한 권한이다. 한국 대통령은 전면 거부권만 행사할 수 있고, 국회 과반수 참석에 2/3 찬성으로 대통령의 거부권은 효력을 상실한다. 이에 비해 미국 대통령은 전면 거부권만 갖는 것은 동일하나, 대통령의 거부권 효력 상실 조건은 한국에 비해 조금 더 엄격한 상하 양원 재적의원 2/3의 참석에 2/3의 찬성이다. 그리고 브라질 헌법은 대통령에게 국회의심의 예산안에 대한 행정부의 항목별 거부권을 부여한다. 그러므로 거부권 행사 방식이나, 의회의 대응 권한을 고려할 때 한국 대통령이 미국이나 브라질 대통령에 비해 강하다고 보기 어렵다.¹⁾

한국 대통령의 강한 입법권 사례로 거론되는 것이 의원내각제 요소인 행정부의 입법발의권이나 예산편성권이다. 이것은 입법발의권과 예산편성권을 의회가 갖고 있는 미국에 비해 한국 대통령의 입법권이 강한 부분이라고 볼 수 있다. 그렇지만 미

1) 실제 거부권 행사 횟수는 한국 대통령이 1988년 이후 2016년 2월 현재까지 11회이고, 미국 대통령은 1989년부터 2016년 2월까지 101회이다(<http://history.house.gov/Institution/Presidential-Veto/Presidential-Veto/> 2016. 2. 16 검색).

국 대통령은 일반교서, 예산교서, 경제교서, 특별교서 등의 대통령 교서(Presidential Message)의 형태로 입법 권고(recommendation) 권한을 행사할 수 있다.²⁾ 의원입법의 경우에도 미국 의회의 상임위 소위원회는 행정부와 긴밀히 의견을 교환하며 심의한다. 또한 브라질 대통령-국회 관계에서 국회는 전반적으로 입법제안권을 행정부에 위임하고, 행정부의 입법안에 대해 심의를 하는 양상이다³⁾. 그러므로 한국의 행정부의 입법제안권이 다른 대통령제 국가에 비해 강한 대통령의 조건이 될 수 있는지 확실치 않다.

문우진(2013)은 정부발의가 대통령 권한을 강화시키는 요인이라고 주장했고, 그 근거로 정부발의 법률안의 원안 통과율이 의원발의 법률안에 비해 압도적으로 높다는 점을 제시했다. 그가 의원발의 법안의 부실 측면(정극원 2012)을 고려했지만, 정부발의 허용이 한국 대통령의 권한을 강화했다는 주장의 근거로 법안통과율 차이가 충분한지 의문이다. 왜냐하면 그는 대통령의 권한에 대해서는 외국과 비교의 관점에서 정리했지만, 정부발의가 대통령의 권한을 강화시키는 근거로 제시한 입법실적은 외국과 비교하지 않았기 때문이다. 물론 미국 연방의회의 경우 정부발의제가 없어 직접 비교하기 어렵지만, 관련 지표를 살펴보면 정부발의 법안에 비해 낮은 의원입법 가결률이 대통령 권한 강화로 해석하기 힘들어 보인다. 아래 표는 주요 국가들의 입법실적 비교와 미국 대통령의 입법성공률을 보여준다.

아래 표를 보면 미국 2007-8년 연방의회의 가결률이 4% 이하이며, 그 이전 2005-6

-
- 2) 미국 정부의 국회정무기능은 입법사무처(Office of Legislative Affairs), 관리예산처 등을 통해 통합 관리되고 있다. 모든 행정부처는 다음 해 의회 제출 법률안을 미리 관리예산처(Office of Management and Budget)에 제출해야 하며, 관리예산처 심사 없이 행정부처는 입법계획서, 법률안, 보고서를 의회에 제출할 수 없다. 관리예산처는 각 부처가 보낸 예산안과 입법계획서를 종합하여 타당성을 검토하고 조정하는 기능을 한다. 그러므로 대통령은 관리예산처를 통해 행정부에 대한 체계적인 통제를 할 수 있으며, 의회에 대한 설득력도 높일 수 있다(이희훈 2010, 172-173, 185).
 - 3) 브라질 대통령의 입법권 논란은 일시적인 입법권한의 위임을 일상적인 것으로 대통령이 활용해 온 데에 있다(장성훈 2007, 150). 2001년 개헌 이후 브라질 대통령은 동일한 법령 선포를 반복할 수 없게 되고, 45일 이후 그 사안은 국회의 우선 심의법안이 된다. 그리고 120일 안에 법령으로 전환되지 않으면 효력이 정지되는 만큼 대통령의 의제에 대한 설득에 적극성을 띠게 되었다. 그리고 브라질 대통령은 예산에 대한 배타적 발의권(Exclusive Initiation Rights)을 통해 의회와 법원을 제외한 행정부와 공공기관 설치나 규정에 대한 행정과 예산에 대한 입법발의권을 갖는다(Paula 2015, 243).

〈표 1〉 각국 의회의 법률안 제출 및 가결 현황

	정부발의			의원발의					
				하원			상원		
	제출	가결	가결률	제출	가결	가결률	제출	가결	가결률
미국 2007-8	-			7,340	287	3.9	3,741	129	3.4
영국 2001-5	143	126	88.1	369	25	6.8	16	1	6.3
프랑스 2002-7	965	387	40.1	5,166	24	0.5	330	36	10.9
독일 2005-9	537	488	90.9	264	89	33.7	104	19	18.3
일본 2005-9	357	309	86.8	165	60	36.4	72	11	15.3
한국 2004-8	1,102	563	51.1	6,387	1,352	21.2	-		

출처: 국회입법조사처(2010. 17).

년도 상원 3.0%, 하원 4.6%로 큰 차이가 없다(정진영 2009, 40). 이것은 한국의 의원발의 가결률보다 월등히 낮은 수준이다. 또한 거부권 행사자 수가 적은 것으로 한국과 비슷하다고 볼 수 있는 영국하원의 경우 의원발의 법안의 가결률은 10% 미만으로 한국보다 낮은 수준이다. 물론 정부발의권이 없는 미국이나 의원내각제 국가와 정부발의권이 있는 대통령제의 한국을 바로 비교하는 것은 위험하다. 그럼에도 불구하고 위 표는 거부권 행사자론에 기초한 연구에 대해서는 제한적이거나 의미를 지닐 수 있다. 왜냐하면 그것은 거부권 행사자론이 기본적으로 대통령제나 의원내각제의 구분보다 각 정치체제를 채택한 국가들 간의 거부권 행사자 수의 차이가 더 큰 의미를 지닌다는 전제를 갖고 있기 때문이다.

미국의 경우 행정부는 법안발의 권한이 없지만, 대통령은 거부권 행사 이외에도 다양한 방식으로 입법과정에 영향을 미칠 수 있다. 최근 미국 의회의 비타협성이 강화되었지만, 미국 대통령은 국회 지도자나 여야 지도부 또는 개별 의원들을 설득할 가능성이 한국 대통령에 비해 높은 편이다. 1953년 이래 2003년까지 미국 단점정부하에서 대통령 지지 법률안의 의회통과율은 80% 수준이고, 분점정부하에서는 연도별 차이가 크고 1980년대 이후 낮아졌지만 30% 이하로 내려가는 경우는 예외적이다(Conley 2006, 165). 물론 대통령 지지법안과 정부발의 법안을 직접 비교하기 힘든 측면이 있지만, 미국 의회에서 대통령 지지법안이 통과할 가능성이 의원발의 법안에 비해 압도적으로 높다. 그러므로 한국 국회의 정부발의와 의원발의 법안의 가결률

차이는 대통령의 강한 권한을 보여주는 근거로 보기 힘들다.

국회의원 장관겸직은 의원내각제 요소로서 대통령이 국회의원들을 회유하여 국회에 대한 영향력을 강화시키는 조건이다. 그렇지만 이것으로 인해 한국 국회가 대통령의 수월한 설득 대상이라고 보기는 힘들다. 이러한 조건에서도 한국 국회는 여야대립이 심하고, 정당의 규율이 강한 특성을 나타내기 때문이다. 또한 한국 국회는 이에 대응하여 국정조사 이외에 정기 국정감사를 통해 행정부를 감시할 수 있다. 여당과의 관계에서 노무현 대통령은 여당의 주요 계파 대표를 입각했으나 이것으로 당청관계를 원만하게 유지하는 데에 실패했다. 여당 통제력이 강한 사례인 박근혜 대통령의 경우 관심 법안의 여야협상에 거부권을 행사하거나 원내대표 교체압력을 행사하는 등 사실상 직접적인 통제방식을 채택한 것으로 보인다. 그러므로 국회의원 장관겸직이 대통령의 권력을 어느 정도 강화시킬 수 있는지, 또한 그것이 대통령의 견제받지 않는 권력행사의 조건이 될 수 있는지 불확실하다.⁴⁾

의원내각제 요소 중 하나인 국무총리는 대통령의 통제하에 있기 때문에 행정수반으로서 실질적 권한배분은 제한적이면서, 정부에 대한 비판이 고조될 때 대통령의 정치적 부담을 완화하여 대통령의 권력을 강화시키는 측면이 있다. 그런데 대통령이 책임총리로서 행정수반의 기능을 인정하는 경우, 국무총리제는 대통령의 행정권을 분담하는 의미를 지닐 수 있다. 또한 대통령의 국무총리 임명은 국회동의를 필요하고 대통령의 내각임명에 총리 제정이 필요한 만큼, 국회는 국무총리를 매개로 대통령의 내각 임명권에 대한 견제를 할 수 있다. 그러므로 의원내각제 요소인 국무총리제를 대통령 권력 강화 요인으로 규정하는 것은 정치적 효과 측면에 치우쳐, 국무총리를 통해 국회의 견제력이 강화될 수 있는 제도적 효과 측면을 간과한 것일 수 있다.

행정입법 측면에서 계엄령이나 비상조치 이외에 한국의 대통령령은 법률보다 하위의 지위를 지녀, 법률적 정당성이 필요한 경우 한국 대통령은 행정명령으로 국회를 우회할 수 없다. 이에 비해 미국 대통령은 국회교착상태가 지속될 때 위기상황과 관

4) 국회의원 입각허용은 브라질에서 허용하고 있다. 다당제에서 연립정부 구성을 통한 과반수 확보를 위한 내각 임명권은 브라질 대통령에게 국회에 대한 협상 수단이 된다. 이것이 일정 정도 대통령의 권력을 강화시키는 효과를 지니지만, 체벨리스가 주장한 바와 같이 정부 내에 거부권 행사자 수를 증가시키는 효과를 초래한다. 그러므로 이것은 정치적으로 취약한 대통령에게 유용한 권력수단이 될 수 있지만, 제왕적 권력을 부여하는 수단으로 보기는 어렵다.

계없이 법률적 지위를 지니는 행정명령(executive order)을 발표할 수 있다. 미국 대통령의 행정명령에는 국회의 동의나 승인이 필요없다. 이에 대해 미국 국회는 대응 입법을 추진하거나 대통령의 행정명령에 사용되는 예산을 삭감할 수 있으나, 이것도 대통령의 거부권 행사 대상이 될 수 있다.⁵⁾ 브라질 대통령은 임시법령 선포권을 통해 강력한 입법권을 행사할 수 있다. 2001년 개헌 이전까지 대통령은 30일간 효력을 지니는 임시법령을 반복적으로 선포할 수 있었고, 개헌 이후 동일한 임시법령 선포를 반복할 수 없으나 우선 심의 대상이 된다(Pereira et al. 2008, 26).

지금까지 살펴본 바에 의하면 한국의 의원내각제 요소는 미국이나 브라질 정치제도와 비교할 때 한국 대통령의 입법권한을 강하게 만드는 조건인지 확실치 않다.⁶⁾

2. 다수대표제

한국 정치제도 중에서 의원내각제 요소 이외에 제왕적 대통령에 친화적인 요소로 주목되는 것이 다수대표제이다. 한국과 같이 결선투표가 없이 소선거구와 결합된 경우 다수대표제의 효과는 부분적인 비례대표제 도입 효과를 압도한다. 단순 다수대표제는 다수정당의 과대표와 소수정당의 과소대표의 문제점과 함께 양당제의 경향을 나타낸다. 한 번의 투표결과에서 1위를 하지 못하면 당선될 수 없기 때문에, 유권자들의 선택은 당선가능성이 높은 두 후보로 압축되기 쉽기 때문이다. 듀베르제에 의해 제기된 다수대표제의 양당제 경향은 최근 이 제도의 권력배분 효과에 대한 연구로 전개되었다.

다수제에 대한 본격적인 비판은 레이파르트(Lijphart 1991)가 제기했다. 그가 볼 때 다수제는 만장일치와 대조되는 이념형에 가깝고, 현실에서는 다수에게 독점적 권력

5) 현재까지 미국의 행정명령은 조지 워싱턴 8개, 링컨 48개, 테오도르 루즈벨트 1,081개, 칼빈 쿨리지 1,203개, 프랭클린 루즈벨트 3,522개, 닉슨 346개, 레이건 381개, 클린턴 364개, 조지 W. 부시 288개, 버락 오바마 227개(2016. 2. 2까지) 등이다(The American Presidency Project 2016).

6) 기존 연구 중에도 민주화 이후 한국 대통령의 제왕적 권력이 제도적으로 보장되는 것은 아니라는 주장이 없는 것은 아니다. 예를 들어 구세진(2007)은 민주화 이후 대통령의 대중 호소전략에 주목하면서 그 배경으로 대통령-언론 관계, 당-청 관계 등의 변화로 제왕적 권력행사의 제약을 주장했다. 또한 신현기(2013)는 대통령 관심 법률안의 국회 통과 시간을 검토하여 국회 견제의 일정한 효과를 확인했다.

을 부여하기 위한 시스템이며, 오히려 합의제가 다수제 조건에 부합한다. 그의 정당제(양당제-다당제)와 지방정부 자율성(단방제-연방제) 기준에서 다수제에 가장 근접한 민주주의 국가 사례는 영국과 뉴질랜드인데, 이들 국가의 집권당은 각각 1945년과 1954년 이래로 1990년까지 총투표수의 과반을 확보하지 못했다. 이것은 현실에서 다수대표제가 사실상 소수에게 독점적 권력을 부여한다는 의미이다. 또한 그가 볼 때 대통령제가 지니는 1인 행정수반과 1당 지배라는 특성은 의원내각제의 집단지도체제와 연립정부 경향에 비해 사실상 소수지배라는 다수제의 경향을 강화시킨다(Lijphart 2008, 147).

문우진(2013)은 한국 정치제도가 의원내각제 요소로 인해 대통령제가 지니는 제도적 거부권 행사자의 수가 적고, 상대적으로 의제설정자로서 대통령의 권한이 강하다고 주장했다. 그는 거부권 행사자 수를 줄이는 또 다른 제도적 요인으로 단순 다수대표제에 주목했다. 결선투표 없이 소선거구와 결합된 다수대표제로 인해 양당제 경향이 정파적 거부권 행사자의 수를 줄이는 효과를 나타낸다는 것이다. 거부권 행사자의 관점에서 볼 때 한국의 정치제도는 의원내각제와 다수제가 결합된 영국의 웨스트민스터 모델에 가깝다. 그러므로 이들 연구에 의하면 의원내각제 요소와 결합된 단순다수제는 대통령에게 권력을 집중시키고 거부권 행사자 수를 줄여 제왕적 대통령에 친화적인 조건이 된다.

그렇지만 단순 다수대표제와 대통령제의 결합에도 불구하고 한국 정치에서 합의제적 현상은 쉽게 확인된다. 그 대표적인 것은 민주화 이후 거의 모든 수준의 선거에서 반복적으로 나타나는 후보단일화 현상이다.⁷⁾ 1997년 대선에서 나타난 'DJP연합'과 선거 승리 이후 연립정부, 2002년 노무현-정몽준 후보 단일화 합의, 그리고 대부분의 총선과 지방선거에서 민주당은 진보진영 군소정당과 통합 혹은 단일화를 시도해왔다. 특히 2010년 지방선거 이후 민주-진보 진영의 후보단일화는 전국적인 수준에서 전개되었다. 한국에서 후보단일화는 주로 경선규칙에 대한 협상, 거대 야당의 제한적 양보, 혹은 공직 보장 등의 방식으로 전개되었다.

선거 이후에도 국회에서는 장기간 교착상태나 심각한 충돌에도 불구하고 대부분의

7) 단순 다수대표제하에서 거대 양당 간의 경쟁이 치열한 경우 군소정당은 결과에 결정적인 영향을 줄 수 있는 만큼 거대정당과 군소정당 간의 후보단일화는 지속되는 경향이 있다. 그리고 제3당이 지속되는 이유에 대해 강원택(1998)은 유권자의 양당에 대한 경고의 메시지 전달을 위한 '도구적 유용성'으로 설명했다.

법률안은 여야 정당들 간의 협상과 연합을 통해 처리되었다. 김민전(2010)에 의하면 17대 국회 본회의에 상정된 법안은 대부분 통과되었는데, 이것은 상임위원회 심의단계에서 여야간 합의의 결과이다. 또한 본회의 표결결과를 보면 당시 주요 정당(열린우리당, 한나라당, 민주노동당)은 총 2,188건 중에서 절반 이상인 1,155건에 대해 같은 입장으로 투표했으며, 나머지 안건들은 대부분 두 당 간의 연합으로 통과되었다. 이것은 국회 본회의 심의 결과가 다수결보다 합의나 연합형성의 가능성이 크다는 것을 보여준다.

연합형성은 다수제를 채택하고 있는 미국 입법과정에서도 확인할 수 있다. 크레빌(Krehbiel 1998)에 의하면 미국의 입법과정에서 교착상태가 많이 발생하고, 이를 넘어서기 위해 연합정치가 시도된다. 의회 교착상태에서 필리버스터나 거부권 행사를 넘어서기 위해 결정적인 세력과의 연합(pivotal politics)이 필요하다. 연합정치는 다수제의 미국 정치체제가 분점정부의 한계를 넘어 작동가능케 하는 주요 방식이다. 또 다른 선거연합에 대한 연구에 의하면 다수지지 혹은 다수의석을 확보하기 위한 연합정치는 비례대표제나 의원내각제뿐 아니라 다수대표제와 대통령제에서도 일반적인 현상이다(홍재우 2012, 97-98). 단순화하자면 비례대표제의 경우 선거 이후 정부구성을 위한 협상이 지배적이라면, 다수대표제의 경우 선거 이전 후보단일화를 위한 협상이 지배적이라고 볼 수 있다.

다수대표제가 비례대표제에 비해 거부권 행사자 수를 줄이고 합의제 문화를 제약하는 경향이 있다. 그렇지만 양당제 경향하에서도 군소정당의 출현은 지속되고 거대 정당에게도 이들과의 협상과 합의는 중요하며, 당내 통합을 위한 계파간 협상도 필요하며 쉽지 않다. 그러므로 다수제에서도 다양한 거부권 행사자들이 존재하고, 다수형성과정에서 이들의 중요성을 간과하기 힘들다는 것이다. 또한 다수대표제의 양당제 경향은 크고 강력한 거부권 행사자의 수를 줄이는 경향은 있지만, 거부권 행사자의 규모와 능력을 집중시키는 측면도 고려할 필요가 있다. 이것이 영국의 웨스트민스터 모델이 민주주의를 유지할 수 있는 기본 조건이 될 수 있으며, 한국의 강한 대통령이 국회의 교착상태를 부담스러워 하는 이유라고 볼 수 있다.

이와 같이 대통령 권한이나 다수대표제 관련 최근 연구들을 고려할 때 한국의 단순다수대표제와 의원내각제 요소가 대통령 권력을 강화시키는 측면이 있다고 하더라도, 이것이 한국 대통령에게 미국이나 브라질 대통령 혹은 영국 수상에 비해 강한 권력을 보장하는지 확실치 않다.

IV. 제도운영의 편법

제도주의 관점의 제왕적 대통령론에 대한 이 글의 비판이 한국에서 제왕적 대통령 현상이 없다거나 있더라도 우려할 수준이 아니라는 의미는 아니다. 이 글은 한국에서 제왕적 대통령 현상이 심각하다면 그것은 앞에서 검토된 제도 이외의 요인 때문이라고 가정한다. 여기에서 우리는 그 요인으로 행정입법과 권력기관의 편법적 운영에 주목하고자 한다.⁸⁾

1. 행정입법의 편법적 활용

시행령으로 불리우는 행정입법에 대한 논쟁이 한국정치 전면에 등장한 계기는 2015년 5월 29일 여야의 국회법 개정안 합의와 6월 초 이에 대한 박근혜 대통령의 거부권 행사였다. 이때 여야가 합의했던 국회법 개정안은 행정부 시행령에 위법성이 있다고 판단되는 경우 국회는 정부기관에 수정 및 변경을 요구할 수 있고, 이에 대한 정부기관의 결과보고를 의무화하는 것이었다. 정부의 결과보고 의무화가 국회 의견 수용을 전제하는 것은 아닌 만큼 국회법 개정안이 행정부의 자율성을 배제하는 것은 아니다. 그러므로 이것은 행정권이 입법권을 무시할 수 있는 재량을 제한하는 것으로서 행정권의 편법적 권한 확대를 견제하는 의미를 지닌다. 그렇지만 박근혜 대통령은 행정권에 대한 입법부의 침해라는 이유로 거부권을 행사했으며, 여당이 거부권을 행사한 대통령의 의사를 수용하여 여야합의는 반복되었다.

법치주의 원리에 따르면 박근혜 대통령의 거부권 행사는 이해하기 힘들다. 한국의 행정입법에는 대통령령, 총리령, (행정)부령 등이 포함되며, 이것은 모두 국회의결을 거친 법률의 하위 시행령의 위상을 지닌다. 그러므로 행정입법은 법률에서 위임한 사항이나 법률의 집행을 위한 것으로 해당 법률의 취지와 범위를 넘을 수 없다. 현재 한국 헌법은 대통령령의 경우 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과

8) '낙하산 인사' 논란으로 상징되는 공공기관에 대한 영향력은 인사권을 통해 대통령의 권력을 강화시키는 편법적 요인으로 볼 수 있다. 다만 이에 대한 대통령 '제도적 재량' 범위의 기준에 대한 판단이 불확실해 이 글에서 대통령의 제왕적 권력행사 유형으로 다루지 않았다(김철 2012; 윤대엽 2015).

법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 발할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 한국의 행정입법은 미국 대통령의 법률적 지위를 지니는 행정명령이나, 브라질 대통령의 국회 심의를 전제로 하는 임시법령에 비해 낮은 위상을 지닌다. 그러므로 한국의 행정입법은 공식적으로 대통령에게 국회에 대한 자율성을 행사할 수 있는 제도가 아니다.

그런데 한국의 행정입법은 법률 하위의 위상에도 불구하고 현실에서 미국이나 브라질 행정입법에 버금가는 효력을 지닐 수 있다. 그것은 행정입법에 대한 입법통제나 사법통제의 수단이 미흡하기 때문이다. 행정입법 검토 결과 상위 법률 취지에 벗어난다고 판단되는 경우 국회 해당 상임위는 이에 대한 시정요청을 행정부에 통보할 수 있지만, 행정부가 이것을 무시하는 경우 국회는 이에 대응할 수 있는 수단이 없다. 사법부 또한 개별 행정소송을 통해 행정명령의 위법성을 확인하더라도, 해당 사건의 적용만 거부할 수 있을 뿐 시행령을 무효로 만들 수 없다(김용섭 2012: 2014). 그러므로 한국 대통령은 국회를 우회하는 수단으로 행정입법을 활용할 수 있고, 이것은 제도적으로 대통령과 행정부에 부여된 범위를 넘어 권한을 행사하는 편법적 재량이다.

행정입법의 편법이 활용된 사례가 이명박 정부의 대표적인 국책사업이었던 ‘4대강 사업’이다. 국책사업은 기존 법률의 제약을 통제하기 위해 일반법에 우선하는 특별법을 제정하여 시행하는 경우가 많다. 노무현 정부의 ‘국가균형발전특별법’이 이에 해당되는 사례이다. 이명박 대통령은 ‘4대강 사업’ 이전에 ‘한반도 대운하 사업’을 공약으로 제시했으며, 이를 추진하기 위해 특별법을 준비했다. 그런데 대통령이 관심 갖는 특별법안은 국회에서 쟁점법안이 되어 국회에서 법안이 통과되지 못하거나 통과되더라도 내용이 수정되거나 시간이 오래 걸리기 쉽다. 이 경우 대통령은 국회 우회를 모색하게 되고, 그 방법 중 하나가 시행령을 통한 정책 추진이다. 실제로 집권초 대운하 사업에 대한 여론의 반대가 커지자, 이명박 정부는 특별법을 통한 대운하 사업을 보류하고 ‘4대강 사업’을 기존의 ‘하천법’을 근거로 국토해양부 시행령에 기초하여 추진했다(윤대엽 2015, 114-115).

‘4대강 사업’은 시행령에 따라 추진되었다는 것 뿐 아니라, 시행령의 상위법 위반논란과도 관련되어 있다. ‘국가재정법’에 의하면 총사업비 500억원, 국가 재정지원 규모 300억원 이상인 사업은 ‘예비타당성조사’를 거쳐야 한다. 그런데 이명박 정부는 수십조원 규모의 ‘4대강 사업’을 ‘예비타당성 조사’를 거치지 않고 추진했다. 그것은 이명

박 정부가 2009년 3월 이 법의 시행령인 대통령령을 개정했기 때문이다. 그 시행령 개정안에 따르면 여러 긴급한 사업뿐 아니라 ‘국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로 기획재정부장관이 정하는 사업’의 경우 예비타당성조사 대상에서 제외시킬 수 있었다. 그런데 기획재정부장관에게 선별적으로 예비타당성조사를 제외시킬 수 있는 권한을 부여한 것은 시행령으로 상위 법률의 효력을 무력화시키는 문제를 지닌다.

최근 이와 관련된 사례로는 박근혜 정부 시기 ‘세월호 특별법’이 대표적이다. ‘세월호 특별법’ 제18조에 의하면 사무처장, 사무처 직원 임명, 사무처장과 위원장의 관계 등을 제외한 사무처의 조직 및 운영에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정하도록 되어 있다. 그런데 해양수산부에 의해 대통령령으로 발표된 세월호 특별법 시행령은 제3조에 사무처에 행정지원실, 진상규명국, 안전사회과 및 피해자지원점검과를 두도록 정하고, 제5-8조에 각 실국과의 책임자와 역할에 대한 규정을 담고 있다. 특별법에 의하면 주요 조사 대상이 되기 쉬운 세월호 관련 정부기관은 시행령을 통해 조사 주체로 전환되기 쉽게 되었던 것이다.

이외에도 시행령을 통해 대통령이나 정부가 일방적으로 정책을 추진한 사례는 많다. 박근혜 대통령의 역사교과서 국정화 선언과 추진도 교과서에 대한 결정은 대통령령으로 정한다는 ‘초중등 교육법’ 규정에 근거한 것이다. 그리고 ‘교장공모제’는 평교사에게 교장이 될 수 있는 길을 열어준 법령이었으나, 시행령에서 응모 범위를 전체 학교의 15%로 제한해 사실상 효력을 거의 갖지 못하도록 만들었다. 이러한 문제점들의 현황을 개괄적으로 검토한 2015년 5월 말 정성호 의원의 조사 결과에 의하면 2008년부터 2014년 8월까지 국회는 행정부에 152건의 시행령 법률위반 사안에 대해 시정통보했지만, 이에 대한 행정부의 결과보고 사례가 없다(윤정아 2015).

이것은 제도의 특성보다 제도를 허술하게 다루거나 제도의 맹점을 활용하는 관행적 제도운영의 문제임을 보여주며, 정부 조치의 근거인 하위법이 상위법 취지를 벗어난다는 의미에서 법치주의에 벗어나는 제도의 편법적 활용이라고 볼 수 있다. 이러한 문제의 배경에는 행정입법에 대한 입법통제나 사법통제가 어려운 제도적 미흡성과 입법내용이 부실하여 과도하게 주요 내용을 행정입법에 위임하는 국회의 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 보다 직접적인 요인은 이를 주도적으로 활용하는 데에 있으며, 이를 제대로 견제하기 힘든 불균등한 세력균형의 조건에서 나타나기 쉽다.

2. 권력기관의 편법적 동원

한국 대통령의 견제받지 않는 권력은 행정입법의 활용 이외에 권력기관의 동원에 의존한다. 검찰, 경찰, 국정원, 국세청 등으로 대표되는 권력기관은 국민의 기본권을 제약할 수 있는 강제력을 동원하여 국회, 언론, 시민사회의 거부권 행사자들을 선별적으로 위축 혹은 배제시킬 수 있다. 민주화 이후 특히 노무현 정부까지 권력기관의 영향력은 약화되어 왔지만, 이명박, 박근혜 정부 시기 권력기관의 영향력은 다시 강화되었다.⁹⁾ 이 절에서는 이명박, 박근혜 정부 시기 검찰을 중심으로 권력기관이 제왕적 대통령의 조건이 될 수 있는 이유를 살펴볼 것이다.

민주화 이후 권력기관으로서 검찰의 영향력이 강화되었는데, 그것은 공권력 행사의 법률적 정당성을 검찰이 보장할 수 있기 때문이다. 특히 한국 검찰은 기소에 대한 독점적 재량권을 지녀, 이를 견제할 수 있는 사법수단이 없다. 이뿐만 아니라 검찰은 수사의 개시와 종료, 지휘와 감독 그리고 재판 결과 집행에 대한 권한을 독점한다. 또한 한국의 재판이 검찰의 조서에 의존하는 기소편의주의 관행이 있기 때문에, 재판에서 검찰의 영향력은 공판중심주의를 채택한 외국보다 큰 편이다. 이외에 여론의 주목을 받는 사건의 경우 검찰의 수사는 정국을 바꿀 수 있는 영향력을 지닌다.¹⁰⁾ 마지막으로 검찰은 모든 행정부처 관련 소송을 수행하고 지휘한다. 이러한 검찰이 법무부 소속인 만큼 대통령의 통제 가능성은 열려있고, 이를 선별적으로 활용한다면 대통령은 공식적 권한을 넘어선 권력을 행사할 수 있게 된다.

미국의 연방검찰은 행정부의 법무부 소속이고, 법무부장관이 검찰총장을 겸임하며, 검찰이 정부의 법률관련 작업을 대행하는 측면에서 한국과 비슷한 측면이 있다. 그렇지만 미국 검찰은 결정적으로 기소독점권이 견제되고 검찰동일체성은 허용되지

9) 오재록·윤향미(2014)는 권력기관에 대한 최고권력자의 의지와 조직의 내부 논리의 측면에서 '4대 권력기관'의 특성을 검토했고, 노무현, 이명박 정부의 권력기관 운영방식의 차이점을 확인했다.

10) 오재록(2012)은 자원(직원 수, 예산 규모, 관련 법률 수), 자율성(대통령, 국회와의 거리, 예산집행 재량, 시행령 제개정), 네트워크(소속 기관 규모, 집중성), 잉여력(언론 주목, 대통령 및 부처와 관계, 입법 능력 등), 잠재력(공식 권한)을 기준으로 각 부처별 권력을 측정했다. 이명박 정부의 41개 부처 중에서 검찰은 기획재정부에 이어 두 번째로 강한 권력 지수를 나타냈고, 국정원은 8위, 경찰 14위, 국세청 16위 수준이었다.

않는다. 검사의 부당한 불기소에 대해 고소인 또는 고발인이 법원에 직무집행명장 발부를 요청할 수 있고, 대배심이 기소장을 법원에 제출할 수 있으며, 직권남용이나 직무태만 등에 대해 검사해임도 가능하다. 이외에 미국 검찰은 연방과 주 단위 조직의 분리, 검찰 기소와 경찰 수사의 역할분담, 재판의 공판중심주의, 변호사 윤리 적용(피고의 무죄 증거에 대한 법원 고지 의무), 검사의 정당가입 허용 등 한국 검찰과 기본적인 차이가 있다(박승진 외 1998, 17-67). 그러므로 미국 검찰은 한국과 달리 권한과 조직이 분산되고 견제된다는 것을 알 수 있다.

브라질 검찰은 행정부나 입법부, 사법부 어디에도 소속되지 않은 자율적인 기관이고, 검사들은 검찰지도부나 정부 어느 기구의 지휘나 간섭으로부터 자유로우며, 양심과 법에 따른 수사가 헌법에 의해 보장된다. 브라질 검찰 조직은 연방검찰, 노동검찰, 군사검찰, 연방구역검찰로 구분된다. 범죄수사의 방법으로 연방검찰은 연방경찰 지휘뿐 아니라 직접 수사나 경찰 수사에 의존할 수도 있다. 또한 브라질 검찰의 목적은 범죄수사뿐 아니라 시민권 보호(공익을 위한 시민 조사에 행정수단 적용), 법의 관리(법률 조사와 검찰 의견 표명)를 포함한다(Ministério Público Federal 2016). 최근 전 현직 대통령과 국회의장 및 부통령의 부정부패 혐의 수사와 이들에 대한 탄핵 추진은 브라질 검찰의 대통령이나 집권세력에 대한 높은 수준의 자율성을 나타내는 것이다.

한국 검찰은 ‘공안부’를 설치하여 기획수사를 통해 정치인이나 관료, 재벌, 노동, 집회 및 시위 등에 대한 사안을 다루고 있다. 그리고 ‘검찰보고사무규칙’ 제3조와 제4조에 의하면 각급 검찰청장은 검찰총장이나 법무부장관에게 이에 대한 사건을 수시로 보고해야 한다. 이러한 검찰사무 보고와 공안사건 기획은 검찰청법의 검찰사무에 대한 지휘감독 권한을 사실상 개별 공안사건에 대한 검찰총장 혹은 법무부장관의 지휘감독으로 연결시킬 수 있다(이호중 2009). 검찰청법 제7조와 제8조에 따르면 사건 담당 검사 지정이나 검찰 인사 등의 검찰사무와 관련하여 검사는 검찰총장의 지휘·감독에 따라야 하며, 법무부장관은 검찰총장을 통해 개별 사건에 대해 지휘·감독할 수 있기 때문이다. 나아가 검찰 공안부의 기획수사는 대통령의 사정개혁의 수단이 될 수 있다.

또한 한국 검찰의 선거법 수사는 국회의원에 대한 압박수단이 될 수 있다. 국회의원에게 면책특권이 부여되지만, 공직선거법 제18조에 의하면 100만원 이상, 가족이나 선거사무장이 300만원 이상의 벌금형을 받으면 국회의원 당선이 취소되기 때문이

〈표 2〉 민주화 이후 민정수석 주요 경력

시기	주요 경력
노태우 정부	검사 3, 안기부 1, 육군 1
김영삼 정부	검사 1, 안기부 1
김대중 정부	검사 3, 학자 1
노무현 정부	검사 1, 변호사 2, 시민단체 1
이명박 정부	검사 4
박근혜 정부(2016. 4 현재까지)	검사 4

출처: 대통령기록관 홈페이지 참조.

다. 1988년 15대 국회 이래 국회의원 재보궐선거가 총 103건 있었고, 최근 제19대 국회 24건 등으로 국회의석의 거의 8%에 달한다(중앙선거관리위원회 2015). 제19대 국회의 경우 재보궐 선거의 사유를 확인해보면 총 24건 중에서 사망 2건, 지방선거 출마 등의 이유로 사직 9건 이외에 13건이 검찰수사를 거쳐 사법처리에 의한 것이다(중앙선거관리위원회 2015). 이외에 2014년 12월 통합진보당 비례대표 국회의원 6명을 포함할 경우 19대 국회에서 19명의 국회의원이 사법심판의 결과 의원자격을 상실했다.

대통령의 검찰에 대한 선별적 동원은 검찰을 편법적으로 운영할 때 가능하다. 왜냐하면 검찰청법 제4조 2항에 따르면 검사는 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용해서는 안되기 때문이다. 검찰청법 44조 2항은 검사의 대통령 비서실 직위 겸직이나 파견을 금지하고 있다. 그런데 편법적으로 검사의 사임, 청와대 파견 근무, 검찰 요직 재임용의 방식으로 이 조항을 우회하고 있으며(김정환 2016), 그 수는 노무현 정부 9명, 이명박 정부 22명, 박근혜 정부(3년) 18명으로 늘어나고 있다. 또한 위 표는 민주화 이후 현재까지 청와대 민정수석들의 출신 경력인데, 노무현 정부를 제외하고 대부분 검사출신이 담당했다. 민정수석은 대통령 친인척 및 측근 정부 고위층 인물들에 대한 사정기능을 담당한다.

박근혜 정부의 경우 대통령 비서실 구성을 보면 검찰과 국정원 출신들이 주요 직책을 차지하고 있다. 대통령 비서실장은 2016년 4월 현재 국정원장 출신 인물이고, 전임은 검찰총장 출신이었다. 민정수석은 이명박, 박근혜 대통령 모두 검찰 출신 인물을 임용해 왔다. 여기에 박근혜 대통령은 민정특보직을 신설하여 검찰 출신 인물로

임명했으며, 국무총리도 검사 및 법무부장관 출신 인물이고, 최근 ‘테러방지법’ 제정을 계기로 국정원의 권력이 강화되었다.

대통령의 검찰에 대한 영향력은 크게 두 가지로 확인할 수 있는데, 그것은 검찰 수사 관련 대통령의 발언과 검찰 통제를 위한 인사권 행사이다.

이명박 정부의 미국산 쇠고기 수입 결정에 반대했던 2008년 5, 6월 ‘촛불시위’는 집권 초기 지지율을 급락시킨 이명박 대통령의 최대 위기였다.¹¹⁾ 이와 관련하여 당시 검찰은 6월 ‘촛불시위’를 실시간으로 방송했던 인터넷 방송업체 ‘아프리카’ 사장을 구속했고, 농림수산부는 미국산 쇠고기의 안전문제를 보도한 ‘PD수첩’을 명예훼손 혐의로 고발했다. 당시 이명박 대통령은 ‘인터넷 경제의 미래’에 대한 OECD장관회의 환영사에서 인터넷의 부정적 악영향에 대한 우려를 강조한 바 있다.¹²⁾ 또한 6월 24일 국무회의에서 이명박 대통령의 법질서를 강조한 발언이 나온 직후 6월 26일 농림수산부의 ‘PD수첩’ 고발에 대해 검찰은 특별전담수사팀을 구성했고, 6월 30일 대검찰청은 전국 40개 검찰청公安부장과 형사부장을 소집했다. ‘PD수첩’ 전담수사팀은 수사착수 직후 기소보다 진실 규명 차원의 수사라는 입장을 제시했고, ‘PD수첩’의 PD나 작가들이 기소대상이 되기 어렵다고 판단했다. 그런데 이 사건 전담수사팀장을 맡았던 검사가 사표를 제출했고, 그 이후 수사대상자들이 구속되었다(최훈길 2010; 참여연대 2013, 150).

채동욱 검찰총장의 사퇴는 박근혜 정부의 검찰에 대한 통제 의지를 보여준 사례이다. 채동욱 검찰총장은 2013년 4월 박근혜 정부 초대 검찰총장으로 임명되어 5개월 만에 사퇴했는데, 그 배경에는 국정원 대선개입 의혹 사건에 대한 검찰수사가 자리잡고 있다. 국정원 대선개입 의혹은 박근혜 대통령의 정통성과 관련된 사건이었고, 이에 대한 검찰총장의 수사의지는 대통령과 집권여당에 부담스러운 것이었다. 법무부장관은 검찰총장에 대한 감찰을 지시했고, 수사대상이었던 전임 국정원장에 대한 불

11) 갤럽 여론조사에 의하면 2008년 2분기 이명박 대통령 지지율은 21%로 나타났다. 이것은 민주화 이후 대통령의 집권 첫해 국정지지율 중에서 가장 낮은 수치였다(“한국갤럽 데일리 정치지표” 41호).

12) 이명박 대통령은 2008년 6월 17일 코엑스에서 열린 이 행사에서 “인터넷의 힘이 긍정적으로 작용할 때 인류에게 얼마나 유익하며 부정적으로 작용할 경우 어떠한 악영향을 끼치는가를 경험하고 있다”고 밝혔다. 이어 “익명성을 악용한 스팸메일, 거짓과 부정확한 정보의 확산은 합리적 이성과 신뢰까지 위협하고 있다”며 “인터넷의 힘은 신뢰가 담보되지 않으면 약이 아닌 독이 될 수도 있다”고 밝혔다(조홍래 2008).

구속수사를 지시했으며, 그 이후 담당수사팀도 해체하고 담당부장검사를 증징계하는 등(참여연대 2014, 21-22) 실질적인 수사는 진행되기 힘들었다.

이외에도 정부여당에게 불리한 사건에 대한 부실수사, 정부반대세력에 대한 과잉수사의 정확이 많으며, 대통령을 포함한 집권세력의 의사표명 이후 검찰의 수사방향이 달라지는 경우를 확인할 수 있다. 이러한 사례들을 우리는 검찰수사에 정부가 영향력을 행사한 권력기관 편법적 동원의 정황으로 볼 수 있다.

V. 맺음말: 대안 모색

이 글은 제왕적 대통령에 대한 기존의 제도주의적 설명을 비판하고 제도의 편법적 운영에 기초하여 설명하고자 했다. 그 내용을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기존 연구에 따르면 민주주의하에서 용인될 수 있는 제왕적 대통령의 조건은 위기상황의 통치권, 국민 의사의 위임, 행정부의 비밀주의 등이 있으며, 그 적용은 긴급한 위기 상황이나 특정한 사안으로 제한될 필요가 있다. 그러므로 한국에서 적대적 분단이나 낮은 경제 성장률 등의 만성적인 조건은 위기상황의 조건에 해당되지 않는다. 왜냐하면 이에 대한 대응 수단은 다른 방식으로 제도화되어 있기 때문이다. 이러한 예외적 권한이 적용되기 위해서는 상황적 조건이 중요하며, 이에 대한 판단은 대통령만이 아니라 국회와 언론, 시민사회의 합의에 기초한다. 그리고 이 경우에도 정부의 불법적이거나 부적절한 조치가 허용되는 것은 아니며, 이에 대한 국회의 사후적인 조사나 비판 기능이 배제되는 것은 아니다.

둘째, 한국에서 제왕적 대통령의 조건은 정치제도적 요인으로 설명되기 힘들다. 한국의 의원내각제 요소와 단순다수대표제는 대통령의 입법권을 강화하고 거부권 행사자 수를 줄이는 효과가 있지만, 그 수준이 미국이나 브라질 대통령 권한과 비교할 때 강하다고 보기 힘들다. 그것은 행정부의 입법제안권, 국회의원 입각 허용 등으로 국회 야당의 거부권 행사자 수를 줄이거나 기능을 약화시키기 힘들기 때문이다. 국무총리제도는 대통령의 정치적 방어수단으로 활용되는 측면과 함께 국회가 국무총리를 통해 대통령의 임명권을 견제하는 측면도 있다. 이러한 측면을 균형있게 고려할 때 한국 대통령이 미국이나 브라질 대통령에 비해 강한 권력을 제도적으로 보장받았다고 보기 힘들다.

셋째, 다수대표제는 거부권 행사자의 수를 줄이는 효과가 있지만, 다른 한편 거부권 행사자를 집중시키는 효과가 있다. 그리고 다수대표제에서도 합의의 필요성과 중요성은 간과되어서는 안된다. 민주화 이후 한국 선거에서 후보단일화는 반복적으로 나타나며, 국회 심의과정은 대부분 주요 정당간 합의에 기초한다. 물론 후보단일화의 방식이 다시 경쟁으로 귀결되는 경우가 많지만, 추진과정에서 절차나 공직배분 혹은 비용분담에 대한 고려와 협상은 불가피하다. 그리고 대통령제를 채택한 국가에서 나타나는 정치적 합의는 다당제 국가뿐 아니라, 미국에서도 의회의 교착상태를 넘어서기 위한 필수적인 과정이다. 그러므로 다수대표제에서 나타나는 합의 현상과 가능성에 좀더 주목할 필요가 있다.

넷째, 행정입법에 대한 편법적 활용이 대통령의 일방적인 정책추진을 위한 주요한 수단으로 활용되었다. 대통령령, 총리령, 부령 등의 행정입법은 법률을 집행하기 위한 법률 하위의 시행령이다. 그런데 상위법 취지에 벗어나는 편법적 시행령을 막을 수 있는 수단이 미흡하다. 입법통제는 입법부의 의견표명과 행정부의 답변에 그칠 뿐 수정을 강제할 수 있는 권한이 없고, 사법통제의 경우 행정입법의 효과발생 이후 사후적으로 피해가 발생했을 때 소송이 가능하며, 사후적 사법통제는 행정입법 자체에 대한 것이 아니라 해당 집행 사례로 적용이 제한된다. 그러므로 한국 대통령은 법률 취지를 벗어나는 시행령으로 정책을 시행하는 편법적 방식으로 국회를 우회할 수 있다.

다섯째, 권력기관의 국내정치 개입은 대통령의 제왕적 권력행사의 직접적인 자원이 된다. 권력기관의 국내정치 개입이나 이에 대한 대통령의 선별적 통제는 편법에 기반한다. 법률은 국정원, 검찰에게 엄격한 정치적 중립성이 표방하기 때문이다. 검찰청법 뿐 아니라 국가정보원법 또한 제9조에서 “정치 관여 금지”를 명문화하고 있다. 이러한 법규정을 우회하고 여기는 행위가 정치 현실에서 발생하고 대통령에 의해 묵인되거나 조장되는 것이다. 검사의 청와대 편법 파견이나 검사출신 민정수석을 통한 검찰 통제뿐 아니라, 검찰수사를 전후에 나타나는 해당 사안에 대한 대통령의 발언, 담당 수사 검사의 교체 등은 개별 수사에 직접적인 영향력이 대통령과 집권세력에게 민감한 사안의 경우 반복되고 있다. 이것은 거부권 행사자를 억압하는 직접적이고 원초적인 제왕적 대통령의 수단이라고 볼 수 있다.

이와 같은 편법적 제도운영은 대통령의 공식적인 입법권이나 집행권으로 포착되기 힘든 대통령 권력이다. 이렇게 볼 때 제왕적 대통령에 대한 기존의 연구가 제도주

의에 치우쳐 있는 것으로 보여지며, 운영의 편법성과 같은 비제도적 조건에 좀더 주목할 필요가 있다. 또한 비제도적 조건은 제도적 공백 활용 의지와 이에 대한 견제가 결합되는 정치적 세력균형과 밀접히 관련되고, 이것은 다시 역사구조적 조건과 연계되는 것으로 판단된다. 그런데 역사구조적 요인은 항상적으로 대통령의 강한 권력으로 표출되기보다 일정한 조건하에서 나타나는 것으로 보인다.

지금까지 정리한 내용에 따라 이 글은 최근 제기되고 있는 개헌론에 반대하는 입장이며, 다만 이에 대한 체계적인 정리는 시도하지 못한 채 문제제기에 그친 시론적 한계를 지닌다는 점을 밝혀둔다.

투고일: 2016년 5월 3일

심사일: 2016년 5월 25일

게재확정일: 2016년 6월 15일

참고문헌

- 강원택. 1998. “정치적 기대수준과 저항투표: 단순다수제 하에서 제3당에 대한 지지의 논리.” 『한국정치학회보』 32집 2호, 191-210.
- 구세진. 2007. “한국 대통령의 대중호소전략: ‘제왕적 대통령제’의 쇠퇴와 대중적 리더십의 부상에 관한 제도적 접근.” 『한국정치연구』 16권 1호, 217-256.
- 국회입법조사처. 2010. 『지표로 보는 오늘의 한국』. 서울: 대한민국 국회.
- 국회헌법개정자문위원회. 2014. 『활동결과보고서』. 서울: 대한민국 국회.
- 김민전. 2010. “17대 국회 본회의 표결에 나타난 정당 간 정책연합.” 『의정연구』 31권, 161-191.
- 김용섭. 2012. “국회법상 행정입법검토제도의 현황과 법정정책 과제.” 『행정법연구』 33호, 1-25.
- _____. 2014. “행정입법에 대한 법원의 사법통제를 둘러싼 논의.” 『행정법연구』 39호, 59-87.
- 김창환. 2016. “청와대 거쳐 바로 검찰 요직 가는 검사들.” 『한국일보』(1월 16일).
- 김철. 2012. “한국 공공기관 지배구조의 민주화 방안: 공공기관운영위원회를 중심으로.” 『공공사회연구』 2권 1호, 5-42.
- 대통령기록관 홈페이지. <http://www.pa.go.kr/research/contents/peoples/index02.jsp>(검색일:

2016. 04. 08)

- 문우진. 2013. “한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과: 거부권 행사자 이론.” 『한국정치학회보』 47집 1호, 75-101.
- 박승진·최석윤·이경제·한국형사정책연구원. 1998. 『각국의 검찰제도』. 서울: 한국형사정책연구원.
- 신현기. 2013. “대통령 정책의 법제화 소요시간.” 『한국행정학보』 47권 2호, 31-54.
- 오재록. 2012. 『관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 정부부처 실증연구』. 서울: 대영문화사.
- 오재록·윤향미. 2014. “관료제 권력과 민주적 거버넌스: 중앙정부 4대 권력기관을 중심으로.” 『한국자치행정학보』 28권 1호, 133-157.
- 윤대엽. 2015. “제도적 재량권과 정부의 정책능력: 4대강 사례를 중심으로.” 『의정연구』 21권 2호, 195-221.
- 윤정아. 2015. “정부도 문제… 母法 어긋난 행정입법 61건: 국회 법제실 분석.” 『문화일보』 (6월 2일).
- 이호중. 2009. “담론권력으로서 검찰.” 『법과사회』 37권, 55-84.
- 이희훈. 2010. “미국의 법령체계 및 입법절차상 시사점.” 『미국헌법연구』 21권 3호, 169-203.
- 장성훈. 2007. “브라질 헌정체제와 불안정한 민주주의.” 『한국정당학회보』 6권 1호, 133-163.
- 정극원. 2012. “의원입법 부실화의 원인과 내실화의 방안.” 『세계헌법연구』 18권 2호, 275-307.
- 정진영. 2009. 『미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점』. 서울: 국회입법조사처.
- 조홍래. 2008. “MB정부, 촛불 강경책으로 선회하나.” 『머니투데이』(6월 18일).
- 중앙선거관리위원회. 2015. “역대 재보궐선거 실시현황(2000년 이후).” <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000338/31774.do?menuNo=200185>(검색일: 2015. 09. 07).
- 참여연대. 2013. 『이명박정부 5년 검찰보고서(종합판)』.
- _____. 2014. 『박근혜정부 1년 검찰보고서』.
- 최장집. 2007. “강력한 대통령제는 한국 민주주의 발전에 얼마나 기여하는가.” 최장집·박찬표·박상훈. 『어떤 민주주의인가』, 153-194. 서울: 후마니타스.
- 최훈길. 2010. “MB정권, PD수첩 ‘옥죄기’ 21개월.” 『미디어오늘』(1월 20일)
- 홍재우. 2012. “선거제도와 연합정치: 이론, 원칙 그리고 쟁점.” 『선거연구』2권2호, 87-126.
- Azari, Julia R., 2014. *Delivering the people's message: the Changing politics of the*

- presidential mandate*. Cornell University Press.
- Conley, Richard S. 2006. "The Legislative Presidency in Political Time: Party Control and Presidential-Congressional Relations." James A. Thurber ed. *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, 151-181. Lanham · Boulder · NewYork · Toronto · Oxford: Rowman & Littlefield Publishers. Inc.
- Genovese, Michael A. 2011. *Presidential Prerogative: Imperial Power in an Age of Terrorism*. Stanford: Stanford University Press.
- Grossback, Lawrence J., David A.M. Peterson and James A. Stimson. 2005. "Comparing Competing Theories on the Causes of Mandate Perceptions." *American Journal of Political Science* 49. No. 2, 406-419.
- King, Anthony. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany." *Legislative Studies Quarterly* 1. No. 1, 11-36.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: a theory of U.S. Lawmaking*. Chicago & London: University of Chicago Press.
- Lijpart, Arend. 2008. "Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical observations." *Thinking about Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, 141-158. London and New York: Routledge.
- _____. 1991. "Majority rule in theory and practice: The tenacity of a flawed paradigm". *International Social Science Journal* 129, 483-93.
- Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1. No. 1, 51-69.
- Ministério Público Federal. 2016. "Brazilian Prosecution Service." <http://www.prsp.mpf.mp.br/versao-ingles>(검색일: 2016. 04. 07)
- Müller, Wolfgang C. 1999. "Austria." Robert Elgie ed. *Semi-Presidentialism in Europe*, 22-47. Oxford University Press.
- Paula, Felipe De. 2015. "Executive Decree Authority and Lawmaking Environment in Brazil: A Broader View of Provisional Measures." *Statute Law Review* 36. No. 3, 233-252.
- Pereira, Carlos, Timothy J. Power, Jucio R. Renno. 2008. "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress." *Legislative Studies Quarterly* 33. No. 1, 5-33.
- The American Presidency Project. 2016. "Executive Orders In the APP Collection."(http://www.presidency.ucsb.edu/executive_orders.php?year=2015&Submit=DISPLAY 2016. 2. 7. 검색).

- Rudalevige, Andrew. 2006. "The contemporary Presidency: The Decline and Resurgence and Decline(and Resurgence?) of Congress: Charting a New Imperial Presidency." *Presidential Studies Quarterly* 36. No. 3, 506-524.
- Savage, Charlie. 2007. *Takeover: The Return of the Imperial Presidency and the subversion of American Democracy*. New York, Boston, London: Little, Brown and Company.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. 1973. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge Univ. Press.
- Tsebelis, George 저. 문우진 역. 2009. 『거부권 행사자: 정치제도는 어떻게 작동되는가』. 서울: 후마니타스.
- Vigour, Cécile. 2014. "Veto Players and Interest Groups in Lawmaking: A Comparative Analysis of Judicial Reforms in Italy, Belgium, and France." *Comparative Political Studies* 47. No. 14, 1891-1918.

ABSTRACT

The Imperial Presidency by Evasion of the Political Laws in Korea

Yong Soo Park | Yonsei University

The purpose of this paper is to explain the imperial presidency in Korea with the evasion of the political laws or institutions. The existing explanations of the imperial presidency in Korea was based on the characters of the political institutions such as the elements of parliamentary system and majority system with single member districts. The elements of parliamentary system make the president's legislative power stronger. The majority system reduce the number of veto players. But these may not make the legislative power of Korean president stronger than U.S. or Brazilian presidents. U.S. president can issue the executive orders at the level of law and Brazilian president can issue decrees as the potential law or priority bill. The majority system reduces the number of veto players, but makes them bigger and stronger. And We could not find the evidences which proved that parliamentary system and majority system could explain the character of imperial presidency in Korea. But Korean president can exercise the unchecked discretion with the aversion of the implementing ordinances which are discrepant to the upper laws and selectively mobilizing coercive agencies such as the prosecution to the political arena. The aversions of the political laws or institutions by presidents are the measures of the imperial presidency in Korea.

Keywords: Imperial presidency, the elements of parliamentary system, majority system, implementing ordinances, the prosecution, veto player

