

협치의 권력구조

: 분권형 대통령제

이진복 (민주정책연구원 수석연구위원, 정치학 박사)

2016. 6

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.



CONTENTS

▣ 협치의 권력구조 : 분권형 대통령제	1
1. 시대교체 : ‘대치의 시대’에서 ‘협치의 시대’로	1
» 정치의 정상화	1
» 대한민국 구조개혁	5
2. 제왕적 대통령제 : ‘대치의 권력구조’	8
» '87년 체제의 정부형태	8
» 5년 단임 대통령제의 문제점	8
3. 분권형 대통령제 : 협치의 권력구조	11
» 대한민국의 조건 및 시대적 요구	11
» 분권형 대통령제 정부형태	11
» 분권형 대통령제의 기능과 권한 관계	14
» 분권형 대통령제 관련 논쟁	17
▣ 〈보론〉 4년 중임 대통령제와 의원내각제에 대하여	21
1. 4년 중임 대통령제	21
» 미국식 순수 대통령제	21
» 문제점	21
2. 의원내각제	23
» 독일식 수상제	23
» 문제점	24

협치의 권력구조 : 분권형 대통령제

1 시대교체 : ‘대치의 시대’에서 ‘협치의 시대’로

▶ 정치의 정상화

- 승자독식의 제왕적 대통령이라는 절대반지를 두고 소용돌이치는 대결의 정치. 정치가 갈등을 해결하기보다 악화시키는 갈등 폭발 사회. 여야를 가리지 않는 정치권 전체에 대한 대중적 혐오

○ 정치 혐오

- “정치인 2.6%, 對국회 4.8% ! 2015년 대한민국 정치를 바라보는 국민의 신뢰 수준입니다. ‘처음 만난 사람’에 대한 신뢰도 8.4%보다도 훨씬 낮습니다.”
- “한국 정치인에 대한 ‘공공의 신뢰’ 97위 ! 지난해 ‘세계경제포럼’이 발표한 ‘2014년 국가경쟁력 평가’입니다. 94위인 우간다보다 낮습니다.”

○ 갈등 폭발 사회

- “2013년 8월 한 민간 경제연구소가 발표한 자료에 의하면, 우리나라는 OECD 34개국 중 터키 다음으로 갈등이 많은 나라라고 합니다. 터키가 ‘인종과 종교 갈등이 뿌리 깊은 나라’라는 점을 감안한다면, 대한민국이 OECD 34개 국가 중 갈등이 제일 많은 나라라고 할 것입니다.”
- “남·북 간에, 동·서간에, 여야 간에, 진보·보수 간에, 노·사 간에,” 이렇게 심하게 싸우는 나라는 OECD 국가 중에는 없다”는 것이 조사결과 밝혀진 것입니다.”

- “갈등으로 인한 손실이 한해 평균 164조원이나 된다고 합니다. 갈등을 OECD 평균으로만 줄여도 대한민국의 1인당 GDP가 평균 14% 상승할 것이라는 분석도 있습니다.”
- “민생 경제, 경제 활성화, 이 모든 문제도 갈등 해결 없이는 별무소용이라는 결론에 이르지 않을 수 없습니다.” (우윤근 원내대표 교섭단체 대표연설. 2015. 2. 4)

- 이번 4.13 총선은 누구도 예측하지 못한 충격적 결과. 야당이 1당이 된 여소야대, 3당 체제는 지금까지 본 적이 없는, 매우 낮은 정치풍경
- ‘여의도 정치’ 혐오 심리를 배경으로 정권 4년차 중간평가선거에서 정권 심판론에 공감하는 유권자가 많아졌지만 야당심판론에 공감하는 유권자 또한 절박에 육박할 정도로 특이하게 높았던 선거

○ 정권심판론과 야당심판론

- 2월 중순(2.21~22) 조사를 보면 정권심판론에 공감하지 않는 유권자 비율(50.3%)이 공감하는 비율(41.2%)보다 높았음. 더욱이 정권심판론에 공감하는 비율보다 야당심판론에 공감하는 비율(46.6%)이 더 높았음
- 3.13 비박 공천학살과 이어진 여당내 갈등으로 3월말(3.29~30) 조사에서 정권 심판론 공감 비율(51.7%)이 공감하지 않는 비율(43.2%)을 앞섰지만 야당심판론 공감 비율(50.1%)과 거의 비슷
- 총선 사후조사(4.15~4.16)를 보면 정권심판론 공감 비율(58.5%)이 야당심판론 공감 비율(48.4%)을 앞섰음
- 놀라운 것은 야당심판론 공감 비율이 46.6%~50.1%로 비공감 비율을 근소하게 계속 앞서고 있었다는 점. (정한울, 〈여소야대의 등장과 향후 대선 정국〉. 2016. 4. 27)

- 이번 총선은 분노의 이슈에 집착하면서 극단적 양자택일을 강요하고, 과거의 이슈에만 몰두하면서 반사이익에 안주하는 대결의 정치에 대한 준엄한 경고
- 문제를 증폭시키고 정치불신을 가속화하는 시끄러운 소수의 정치파괴에 맞서 타협의 정치, '협치'를 바라는 조용한 다수, 생활인의 정치 정상화 열망

○ 모두가 만족하는 총선 결과

- 시끄러운 소수, 활동가의 관점에서는 누구도 만족할 수 없지만 조용한 다수, 생활인의 시각에서는 누구나 만족하는 총선 결과
- 4.13 총선 결과를 모든 유권자가 만족하고 있는 상황, 뜻밖의 여소야대, 3당 체제 결과에 보수층 유권자까지도 만족하고 있다는 것은 이를 입증
- 선거결과에 국민 10명 중 7명이 만족(69.3%)하고, 진보층(86.5%)과 중도층(72%)은 물론 보수층(56.5%)마저 지지정당의 참패에도 불구하고 높은 만족도를 보였음. (정찬울, 〈여소야대의 등장과 향후 대선 정국〉. 2016. 4. 27)

- 이번 선거 결과는 누구도 독주할 수 없는 사실상의 분권체제. 이를 제도화하지 못하고 다시 대권에 올인하는 대결의 정치로 복귀한다면 국민의 정치 혐오 쓰나미는 정치를 완전히 침몰. 타협하지 않으면 모두가 침몰하는 공동운명의 정치 체제

○ 화합과 협치

- “이번 20대 국회는 상생과 화합의 전당으로 오로지 국민의 입장에 서서, 나서 주실 것을 부탁드립니다. 우리 국민들의 삶의 질이 나아지게 하기 위해서는 정치가 국민을 위해 헌신해야 하고, 정쟁을 거둘 수 있는 정치문화의 변화가 절실합니다.”

- “최근 여론조사 결과를 보면, 우리 국민이 20대 국회에 바라는 것은 ‘화합’과 ‘협치’였습니다. 또한 많은 국민들은 20대 국회가 제 역할을 잘 수행할 것으로 기대하고 있습니다. 이처럼 국민의 기대와 열망을 안고 출발하는 20대 국회가 국민이 행복한 삶을 누릴 수 있도록 국정 의 한 축을 든든히 받쳐주실 것을 당부 드립니다.”
- “정부도 국회와의 적극적인 소통과 협력을 통해 국민에게 희망을 드리는 국정 운영을 펼쳐나갈 것입니다. 앞으로 3당 대표와의 회담을 정례화하고, 국정 운영의 동반자로서 국회를 존중하며 국민과 함께 선진 대한민국으로 가는 길을 마련할 것입니다.” (박근혜 대통령 20대 국회 개원연설)

○ 대화와 타협을 통한 정치 정상화

- “20대 총선에서 국민들은 여소야대와 다당체제를 만들어주셨습니다. 어느 정당의 일방독주도 허용치 않은 절묘한 선택이었습니다. 총선에서 드러난 민심은 바로 양보와 합의, 대화와 타협을 통해 정치를 정상화해 달라는 요구라고 생각합니다. 다당체제로 출발한 20대 국회가 역설적으로 대화와 타협이라는 의회주의가 꽃필 수 있는 좋은 토양이 될 수 있습니다. 그런 토양에서 꽃을 피우게 하는 것이 의장의 책임이라고 생각합니다.”
- “국민이 국회에 바라는 것은 딱 한가지입니다. 제발 싸우지 말고, 국민과 나라를 위해 일하라는 것입니다. 국회가 더 이상 국민의 짐이 아닌 국민의 힘이 되는 존재로 거듭나야 합니다.”
- “많은 언론들이 개헌문제에 많은 관심을 갖고 계신 줄 알고 있습니다. 지금까지 개헌논의가 지지부진했던 이유는 권력의 관점에서만 유불리를 따져왔기 때문입니다. 그런 좁은 시야를 벗어나 지난 30년간 우리 사회의 다양한 변화의 흐름들을 수용하고, 앞으로 대한민국이 나아갈 방향을 담아내는 개헌이 되어야 합니다. 지금 많은 분들이 개헌의 필요성에 공감하고 계십니다. 개헌은 이제 더 이상 논의의 대상이 아니라 의지의 문제라고 생각합니다. 20대 국회에서 이 문제가 매듭지어질 수 있도록 노력할 것입니다.” (정세균 국회의장 기자회견. 6. 16)

- 장기집권 방지와 대통령직선제 실현이라는 최소 요구에 초점을 맞춘 현행 헌법의 권력구조는 이 과도기적 목표가 실현된 지금 상황에서 심각한 결함 노출
- 시대적 과제를 해결, 수명이 다한 '87년 체제의 권력구조가 대결의 정치를 제도화하고 있는 '제왕적 대통령제'라는 것이 드러났음
- '87년 체제, 지난 30년간의 정치 키워드가 '대결'이었다면 '17년 체제, 또 다른 30년의 시대적 화두는 '타협'. 타협을 통해 정치를 정상화하는 3단계 민주화 필요
- '재야'의 1단계 민주화가 반독재 투쟁을 통한 군정 종식이었고 이를 실현, 제도화한 것이 '87년 체제
- '야당다운 야당'의 2단계 민주화는 수평적, 평화적 정권교체를 통한 민주주의의 내용적 기초조건 확보였다면,
- 오늘날 '수권정당'의 3단계 민주화는 문제증폭형 권력구조를 문제해결형 권력구조로 개혁, '정치다운 정치'의 제도적 기반을 마련하는 초당적 정치 정상화
- 대결의 정치, '대치의 시대'에서 타협의 정치, '협치의 시대'로 진화하는 시대교체. 대한민국 최고의 구조개혁을 통해 협치를 제도화하는 '17년 체제 정초

▶ 대한민국 구조개혁

- 정치권에 들어오면 아무리 참신하고 신망받는 인재라도 어느 순간 구태가 되고 마는 정치권의 구태화. 사람을 바꾸는 것만으로 정치를 바꿀 수 없다는 것이 지난 30년 대결 정치의 교훈

○ 문제는 구조

- 정치인의 자질도 문제지만 근본적으로 정쟁을 격화시키는 구조, 즉 정치 제도 자체를 개혁해야
- 대한민국 국회의원 교체율은 세계 최고 수준. 17대 국회의원의 63%가 초선, 18대 때는 45%, 19대는 49%, 이번 20대는 44%. 절반에 달하는 국회의원을 바꿔도 민생을 외면한 대결의 정치는 지속되어 왔음

- '17년 대선은 정권연장 또는 정권교체를 위한 지도자를 뽑는 선거이기 이전에 대한민국 구조개혁, 시대교체의 시금석. 위대한 대통령을 만드는 것을 넘어 위대한 시스템을 만들어야
- 제왕적 대권을 독점하려는 미래권력의 부재, 민주화 영웅의 '양김 시대'는 전설로 남아 있고, 이회창, 박근혜가 구가했던 압도적 우위의 '대세론의 시대'도 사라지고 있는 지금,
- 저출산·고령화, 국가경쟁력 등 대한민국 존망의 과제를 해결하기 위한 대한민국 최고의 구조 개혁, 공공·노동·금융·교육 등 4대 구조개혁을 실질적으로 추진하기 위한 권력구조 개혁, 협치의 제도화, 개헌 논의를 진지하게 시작할 수 있는 절호 타이밍
- 생활인의 절박한 삶의 문제, 민생을 실질적으로 개선하고, 대한민국의 미래를 위해 반드시 필요하지만 매우 어려운, 인기 없는 구조개혁을 추진하기 위해서는 일상적 스몰딜과 더불어 사회적 대타협이 요구되는 빅딜 필수
- 스몰딜이 일상화 되고 빅딜로 사회를 크게 바꾸는 새로운 정치문화 제도화, 정치구조 개혁은 모든 개혁의 대전제

- 분권은 대한민국 재도약의 동력, 타협은 민생의 디딤돌, 분권과 타협을 위한 개헌 논의를 초당적 구조개혁의 모범으로 진행. 이로부터 새로운 정치문화와 규범을 확립해야

○ 개헌은 경제 활성화의 필요조건이자, 민생안정의 충분조건

- “경제와 민생은 항상 ‘정치 본연의 목적’이었습니다. 정작 경제의 발목을 잡는 것은 정쟁이고, 정치였습니다. 정치가 안정되고 제대로 된 연후에야, 경제도 살아나고, 민생도 살아납니다.”

○ 개헌 논의는 국정 ‘블랙홀’이 아닌, ‘화이트홀’

- “어떤 분들은 개헌 논의가 ‘국정 블랙홀’이 될 거라고 염려하고 있습니다. 그러나 개헌 논의는 이미 성숙된 단계입니다. 지난 10년간 개헌 연구는 축적되어 있습니다. 이제 ‘결단’만 남아 있는 상황입니다. 저는 개헌을 통해, 국가 운영 시스템이 전면 개선되는 ‘국정 화이트홀’이 될 것으로 믿어 의심치 않습니다. (우윤근 원내대표 교섭단체 대표연설. 2015. 2. 4)

○ 초당적 개헌 추진 모임

- 2008년 구성된 ‘미래한국헌법연구회’는 186명의 여야 의원이 참여한 최대 규모 의원연구단체. 이어 같은 해 국회의장 직속 자문기구인 ‘헌법연구자문위원회’ 구성. 여기서 1안으로 분권형 대통령제, 2안으로 4년 중임 대통령제 제안
- 19대 국회에서도 154명의 여야 의원이 참여한 ‘개헌 추진 국회의원 모임’ 구성. 국회의장 산하 국회의원과 외부 전문가로 구성된 ‘헌법개정자문위’ 설치, 여기서 분권형 대통령제 제안
- 20대 국회에서도 원혜영 의원 등이 초당적 개헌 추진 국회의원 모임을 재구성하기 위해 노력 중

2

제왕적 대통령제 : '대치의 권력구조'

▶ '87년 체제의 정부형태

- 대한민국의 현행 대통령제는 4년 중임, 정·부통령제에 기초한 미국식 대통령제를 5년 단임 대통령제로 변형시키고, 이에 국무회의 제도, 총리의 국회 인준, 국회의원의 장관 겸직 허용 등 내각제적 요소를 가미한 정부 형태
- 미국식 대통령제처럼 대통령이 국가수반(국가원수)직과 행정수반(정부수반)직을 겸함과 동시에 미국 대통령보다 더 많은 권한을 집중하는 '제도화된 제왕적 대통령제'

※ 슐레진저가 《제왕적 대통령제 The Imperial Presidency》에서 관찰, 분석한 경향.
즉 1970년대에 외교안보와 정보보안이 중요해지면서 미국에서 한 때 나타난 제왕화 경향이 우리나라에 이식된 미국식 대통령제에서는 제도적 본질로 굳어짐

- 미국은 연방국가로서 내정에 관한 권한을 대통령이 독점하고 있지 않고 각 주로 분권화되어 있음. 또한 법률안 제출권을 의회만이 가지고 있으며, 모든 정부기관장에 대한 엄격한 인사 청문 및 인준절차, 예산안 편성권과 감사원을 의회가 갖고 있음

▶ 5년 단임 대통령제의 문제점

- '87년 체제, 제왕적 대통령제는 사실상 모든 권력을 대통령이 독점하기 때문에 승자독식(勝者獨食), 패자전실(敗者全失)의 문제증폭형 정부형태, 갈등유발형 정치구조

- 대통령의 제왕적 권력을 차지하기 위한 집권경쟁은 사활을 건 무한투쟁이 될 수밖에 없음
- 입법부인 국회가 승자독식의 대권고지를 향한 베이스캠프로 전략함으로써 국회 또한 여야대결을 피할 수 없고, 타협의 정치 실종
- 이로 인해 여야관계는 문제해결을 위한 경쟁관계가 아니라 생존을 위한 우적(友敵)관계로 변질, 국회파행 일상화
- 평상시에도 여당은 정권의 대변인 역할에 안주하거나 강요받고, 야당은 대통령에 맞서 생존투쟁을 하거나 차기 절대권력을 노리고 여당과의 무한 투쟁을 할 수 밖에 없음
- 제왕적 대통령제는 대한민국 정당정치를 무력화. 1인지배 정당 및 계보정치 현상을 악화
- 제왕적 대통령제와 이로 인한 연고 독점으로부터 단기간에 권력과 부가 특정지역에 쏠려 지역분열이 조장되고 지역대결이 격화, 국민통합이 깨짐
- 제왕적 대통령의 권력독점과 승자독식은 아무리 선의가 있는 대통령도 독선에 빠뜨리고 독주하도록 함. 독선과 독주로 상시적인 정치적 교착 상태, 이로 인해 대한민국의 국가적 과제를 해결할 수 없고 국민의 민생고가 증
- 제왕적 대통령의 절대권력은 절대부패. 대통령의 제왕적 권력으로 인한 필연적인 권력형 부정부패와 국정농단은 정부에 대한 국민의 신뢰를 상실. 나아가 '식물 대통령 현상'으로 통치권의 무력화 초래. 그러나 대통령의 임기가 끝나기를 기다리는 것 외에 다른 해결책이 없음

- 이승만 대통령의 양아들 이강석에서 김현철, ‘홍이(弘二)’, ‘봉하대군’, ‘만사형통(萬事兄通)’, ‘십상시’ 및 ‘문고리 3인방’에 이르는 대통령 친익척 및 측근의 호가호위, 권력형 부정부패와 국정농단, 여야대결과 국민분열, 국가의 중심 상실과 국가불안정, 조기레임덕, ‘식물 대통령’ 등은 제왕적 대통령제와 기형적 단임제에서 직접 연유
- 대통령은 권력이 막강한 만큼 책임도 무한책임에 가까울 정도로 막대함. 이로 인해 사사건건 대통령을 비판하는 정치문화 속에서 국가원수가 동내북 같은 존재로 전락, 국가원수의 지위가 철저히 추락함
- 대통령은 ‘정부수반’으로서 응당 이런 비판을 들을 수밖에 없으나, 이런 비판을 듣다보면 대통령의 다른 중요한 역할인 대한민국을 대표하는 국민통합 구심, ‘국가원수’의 지위가 훼손되어 국가불안이 증폭
- 단임제 제왕적 대통령제는 집권 후반기부터 정권의 심각한 권력누수 야기, 실질임기를 3년으로 축소시키고 사실상 대통령 책임제를 ‘대통령 무책임제’로 전도시킴
- 단임제 하에서 대통령은 임기를 넘어가는 장기적 국가정책을 기획, 추진하거나 제대로 돌볼 의지를 잃어버림. 단임제 대통령은 선거를 통해 직접 자신의 치적을 평가받을 기회가 없기 때문

3

분권형 대통령제 : 협치의 권력구조

▶ 대한민국의 조건 및 시대적 요구

- 우리나라에 적합한 정부형태를 창출하려면, 먼저 대한민국이 ①계속적 민주화의 과제를 안고 있는 중소규모의 공화국, ②휴전중에 있는 분단국가이고 따라서 남북교류와 통일외교의 특수과업을 가진 나라, ③지정학적 조건상 외교안보가 국가의 존망을 결정하는 나라, ④분단과 주변사정상 국방업무와 군사부문이 방대할 수밖에 없는 군사국가임을 충분히 고려해야
- 현행 제왕적 대통령제에서 나오는 권력형 부정부패와 국정농단, 제왕적 대권을 장악하기 위한 무한투쟁에서 비롯되는 극단적 대결의 정치, 대통령과 정치권에 대한 국민의 신뢰상실 등을 해결할 수 있는 권력구조 필요
- 사회적 대타협을 통해 대한민국이 직면한 국가적 과제를 해결하고 장기적 국가정책을 초당적으로 논의, 실행하며, 나아가 국가위기 상황에 효과적으로 대비하기 위한 안정적이고 유연한 상생의 권력구조 필요

※ 분권형 대통령제는 이미 2002년 대선 당시, 노무현 대통령 후보의 대선 공약. “노무현 후보가 대선에 승리하면 제왕적 대통령제의 폐해를 시정하고 국민통합을 이룰 수 있는 분권형 대통령제를 근간으로 하는 개헌을 최선을 다해 추진한다.”

▶ 분권형 대통령제 정부형태

- 분권형 대통령제는 일반적으로 대통령제란 전국민적 정통성에 독립적 권력 기반을 둔 초당적 실권(實權) 대통령인 ‘국가수반(국가원수)’과 의회의 신임 여부에 종속된 당파적 실권 총리인 ‘행정수반’이 나란히 공존하며 협력하는 정부형태

○ 분권형 대통령제 정의

- 프랑스 정치학자 뒤베르제는 분권형 대통령제를 ①보통선거권에 의한 대통령 선출, ②대통령의 상당한 실권 보유, ③진퇴가 전적으로 의회의 신임에 좌우되는 - 대통령 맞은 편의 - 총리와 장관들의 행정부와 행정권의 존재라는 세 가지 요소가 결합한 권력구조로 정의
- ‘분권형 대통령제’를 ‘이원집정부제’로 부르는 것은 오해 또는 분권형 대통령제의 원래 취지에 대한 반대 개념
- 뒤베르제는 ‘분권형 대통령제’를 ‘준대통령제(semi-presidential system)’로 부르고, 이 제도를 채택한 나라에서 보편적으로 통용되고 있음. 또는 수반이 둘임을 드러내기 위하여 ‘양립 수반제(bikephal)’, ‘권력분산형 대통령제’, ‘의회주의적 대통령제’라는 명칭으로도 불림. 또는 대표적 채택국가인 프랑스로 인해 ‘프랑스형 대통령제’라고도 불림
- 독일 헌법학자 칼 뢰벤스타인이 쓴 ‘이원집정부제(zweigeteilte Exekutive)’라는 명칭은 수반이 아닌 정부가 두 개인 것 같은 오해를 불러일으키며, 이 제도를 채택하고 있는 국가에서 쓰이지 않고 있는 용어인데다 부정적 함의로 오염된 용어
- 히틀러의 집권이 독일 바이마르 공화국의 분권형 대통령제로 인해 가능했다고 오해한 뢰벤스타인은 분권형 대통령제를 포함, 대통령제 혐오자. 히틀러와의 대선에서 승리했던 힌덴부르크 대통령은 당시 독일의 극좌와 극우의 극단적 양자택일, 극단의 시대에서 총선에서 연이어 승리한 나찌의 히틀러 내각 출현을 막기 위해 수차례 의회를 해산하는 등, 저지 노력. 오히려 분권형 대통령제 덕택에 히틀러의 조기 집권 봉쇄

- 분권형 대통령제의 작동원리는 대통령제와 내각제의 결합이라는 기본원리에서 대통령이 국가원수로서 행사하는 총리지명권과 의회의 총리(내각) 불신임권간의 견제와 균형을 기본 축으로 짜여 짐
- 원칙적으로 대통령 권력을 반감시키려는 취지를 담은 분권형 대통령제에서는 예외 없이 의회에 (총리·장관 해임건의권을 뛰어넘는) 총리(내각) 불신임권을 부여하고 있기 때문에 대통령은 법리적으로 다수당 대표를 총리로 지명할 수밖에 없음
 - ※ 프랑스에서 분권형 대통령제를 제안한 드골의 구상에 따르면 분권형 대통령의 권한은 미국 대통령의 절반에도 못 미치지만 ‘당파적 이익에 초연한 지위’ 때문에 미국 대통령보다 ‘질적으로’ 더 강력하게 외교안보와 비상국정에 더 효과적으로 대처할 수 있음. “최고 권력은 분산시키되 국가원수의 권위는 강화한다.”
- 분권형 대통령제는 ①대통령제의 제도적 장점인 안정성을 취하고 단점인 경직성을 해소하는 한편, ②의원내각제의 제도적 강점인 유연성을 살리고 약점인 국정혼란을 막는, ③국가수반의 안정성과 동시에 행정수반의 유연성을 결합함으로써 유연안정성을 추구하는 제3의 길. 대통령제와 의원내각제 간의 양자택일을 넘어서는 제3의 독자적 제도
- 대통령과 총리가 둘 다 실권을 가졌다는 점에서, 또 종종 분권형 대통령은 미국 대통령에게는 없는 비상대권, 비상입법권(법률과 같은 효력을 갖는 긴급명령권, 국민투표회부권, 법률발의권), 의회에 의해 간섭받지 않는 인사권 등 고유권한을 장악하고 있다는 점에서 대통령제에 접근할 때도 (실권 총리의 실존과 대통령의 비상대권으로 인해) 근사치에 접근할 뿐, 결코 대통령제와 일치하지 않으며, 역으로 의원내각제에 접근할 때도 (실권 대통령의 존재로 인해) 결코 내각제와 동일하지 않음

- 실권을 가진 국가수반과 행정수반을 이원화한 분권형 대통령제는 ①국가 수반의 초연한 지위를 보존하여 국가의 중심을 복원해야 하는 공화국의 근원적 요청을 충족시키고, ②제왕적 대통령제 폐단을 척결해 주고, ③대통령 제론자들이 중시하는 분단국가의 안보요구와 ④내치에서는 내각제론자의 요구도 충족시키고, ⑤오늘날 시대적 요구인 협치의 제도화에 충실한 정부형태

▶ 분권형 대통령제의 기능과 권한 관계

- 내정과 평시국정은 대체로 당파적이고, 외정과 비상국정은 초당적. 따라서 외정과 비상국정을 담당하는 국가수반과 내정과 평시국정을 담당하는 행정수반을 제도적으로 분리
- 초당적이어야 하는 대통령은 국민이 선출, 국가를 대표하고 국민을 통합하는 역할을 하며, 당파 싸움의 한복판에 있는 총리는 국회에서 선출, 다수당의 책임정치
- 분권형 대통령제는 실권을 가진 국가수반과 정부수반의 분리, 외정권과 내정권의 분리, 비상국정과 평시국정의 분리 등 국가권력을 분리함으로써 협치를 제도화하는 정부형태

① 분권형 대통령제의 기능

- 대통령이 내정에서 해방되어 있기 때문에 부동의 권위중심으로서 국가 원수 기능을 제대로 유지, 국가안정감을 제고하고 강력한 외정을 수행할 수 있음
- 대통령이 정부수반이 아니므로 야당만이 아니라 언론도 거의 대통령을 시시콜콜 비판할 일이 없어 대통령을 국가원수답게 대우하는 관행이 정착

- 대통령의 제왕적 권력독점 위험이 원천봉쇄. 이로 인해 독재위험, 권력형 부정부패, 여야대결, 지역분열 등 부정적 현상이 제도적으로 완화
- 고도의 책임정치 가능. 언제든지 발동될 수 있는 의회의 총리·장관 불신임권 때문에 내각과 행정에 대한 국회의 감독이 획기적으로 강화되고 이와 함께 정책실패, 행정부실, 권력형 비리도 감소
- 총선 민심을 제도적으로 수용, 여소야대가 아닌 ‘동거정부(cohabitation)’라는 ‘제도화된 대연정’ 구현. 이를 통해 ‘식물 대통령 현상’을 제도적으로 막고, 무책임하고 무분별한 입법과 정치공세가 사라지고 책임 있는 입법과 비판 보장

② 분권형 대통령제의 권한 관계

- 대통령의 권한
 - ▶ 외교부, 국방부, 통일부, 국정원 등 4개 부서를 책임. 국가수반으로서 총리지명권, 외교권(외교부서 인사권·외교정책권), 군통수권(군지휘권·동원권·군인사권), 비상대권(계엄선포권, 선전포고권, 긴급명령 및 긴급조치권), 국회소집권 또는 국회해산권, 법률안 거부권, 대법원장 및 일부 대법관·헌법재판관 임명권, 사면권 등을 가짐
- 국무총리의 권한
 - ▶ 4개부서 제외한 나머지 부서를 책임. 정부수반으로서 관할하는 행정각부의 장관임명권을 포함한 조각권과 외교·국방·통일부를 뺀 전 부서의 국정방향을 주도할 국정통할권을 가짐
- 국회의 권한
 - ▶ 기존의 권한에 더하여 총리(내각)와 장관에 대한 신임·불신임권

○ 분권형 대통령제의 권한 (오스트리아형 준거안)

- 대통령은 국가수반으로서 외국에 대하여 국가를 대표하고, 총리는 행정부의 수장으로서 국정운영에 관한 중요정책의 의결기관인 내각회의의 의장이 됨. 대통령은 국가의 상징이자 국민통합의 구심점 역할을 하도록 하고, 총리는 현실 정치와 맞닿아 있으면서 행정부의 정책수립 및 집행자의 역할을 맡도록 함
- 대통령의 권한
 - ▶ 대통령이 독자적으로 행사할 수 있는 권한으로 국민투표부인권, 법률안거부권, 법률안에 대한 위헌여부심판제청권(또는 거부권), 사면권, 조약비준권, 영전 수여권 등
 - ▶ 총리 또는 내각의 이니셔티브가 있어야 행사가능한 권한으로 총리의 요청에 따른 선전포고와 강화의 권리, 총리의 제청에 따른 의회해산권, 내각회의의 의결을 거친 대통령령발령권, 총리의 요청에 따른 긴급권 발령 및 발령거부권, 총리의 요청에 따른 계엄선포권 및 선포거부권 등
 - ▶ 대통령의 장기 국정과제에 대한 컨트롤 기능(국가의 연속성 보장 기능)을 위하여 대통령 직속으로 평화통일, 교육, 문화예술, 방송통신, 생태환경 등에 관한 위원회 설치
- 국무총리의 권한
 - ▶ 헌법에 대통령의 권한으로 규정된 것 외에는 총리와 내각의 권한으로 함
- 외교, 국방, 통일 문제 등 대외적인 분야와 내치분야를 분리하여 행정부를 이원화하지 않음. 오늘날 국가의 사정을 보면 내치와 외치의 구분 자체가 거의 불가능한 것이 현실이라는 점 외에도, 행정권의 분산이 목적하는 바가 행정권의 행사를 총리의 이니셔티브와 내각의 의결, 그리고 대통령의 견제와 통제로 연관 시킴으로써 누구도 제왕적 권력행사를 시도할 수 없음
- 따라서 국정운영계획 및 대내외 기본정책은 물론이고, 외교 및 대외정책의 시행, 국군통수권, 긴급권 및 계엄선포권도 총리와 내각의 이니셔티브와 결정에 이어 거부권 등 대통령의 통제적 개입권을 인정하는 구도로 짜여 짐

▶ 분권형 대통령제 관련 논쟁

- ① 대통령과 총리가 소속정당을 달리하는 ‘동거정부’의 경우에 갈등이 증폭될 수 있다는 비판

⇨ 동거정부는 협치의 제도화

- ‘동거정부’는 ‘대연정’과 유사한 효과를 가짐. 정당의 이념과 정책노선이 다르기 때문에 다소의 갈등은 불가피하나, ‘제도적으로 강제된 대연정’을 통해 오히려 무책임한 정치공세가 없어지는 긍정적 효과
- 동거정부는 대통령 책임제 하에서 야당이 의회 다수당이 되는 여소야대 문제를 원천적으로 해소. 의회 다수당이 정부를 구성, 책임정치를 하도록 함으로써 협치를 제도화, 실은 분권형 대통령제의 약점이 아니라 최대 강점이라는 의견
- 실제로 핀란드는 정당의 균소화 때문에 대부분의 헌정기간을 동거정부로 보내왔고, 오스트리아는 1945년부터 1966년까지 무려 21년간 사민당 대통령과 인민당 총리의 동거정부, 그리고 1986년과 1992년 사이에도 무소속 대통령과 사민당 총리의 동거정부였음
- 프랑스의 경우, 최초의 동거정부 초기에 언론의 우려가 컸으나 곧 안정되었고, 그 뒤 두 차례 동거정부가 더 있었지만 오히려 대통령과 총리의 지지도가 동반 상승하는 등, 성공적이었다는 평
- 프랑스의 1차 동거정부 때의 우려와 소란은 이미 동거정부를 잘 운영해 온 유럽의 다른 분권형 대통령제 국가들은 의아스러운 호들갑으로 간주. 이 호들갑은 분권형 대통령제 때문이 아니라 유럽의 다른 나라에 비해 지나치게 보혁대결적인 프랑스 특유의 정치지형에서 비롯된 것

② 대통령과 총리의 권한 관계가 모호하여 갈등이 생길 수 있다는 비판

⇒ 대통령과 총리의 권한 명문화

- 대통령과 총리의 관계가 가장 애매하게 규정된 프랑스 헌법 때문에 생긴 비판. 이 때문에 프랑스에서는 동거정부 시기를 빼고 드골시대 이래 대통령이 총리를 압도하여 총리의 일도 장악하고 처리하는 대통령의 권한 강화 현상이 나타났음
- 프랑스 공화국의 영웅, 드골을 제도적으로 의인화, 대통령과 총리간의 권한관계를 모호하게 규정하여 대통령의 권한을 사실상 강화하는 프랑스 제도는 제왕적 대통령제를 탈피하기 위해 개헌을 하려는 우리나라에 상대적으로 좋은 모델은 아님
- 따라서 국가수반과 정부수반의 권한 관계를 헌법에 명확히 규정할 필요

○ 로마 공화국 치세의 제도화

- 국가 최고권력을 나누면 하늘에 해가 둘이 되어 나라가 어지러워질 것이라는 우려가 있지만 해와 달이 밤낮으로 역할을 분담하듯 대통령과 총리가 일을 분담, 협치. 제왕적 대통령제의 폐해는 해가 달 노릇까지 하기 때문
- 고대 로마는 2인의 통령을 두고 500년 공화국 치세의 대번영을 이룩했음. 유럽의 분권형 대통령제는 고대 로마 공화국 모델을 본뜬 것임

○ 세종대왕 치세의 제도화

- 분권형 대통령제는 우리나라의 전통적 정치관에 부합할 뿐 아니라 이상적 정치의 꿈인 세종대왕 치세의 제도화
- 우리나라를 포함, 동양 유교 문명권에서 성군은 ‘유이불여有而不與(영유해도 간여하지 않음)’의 군신분권 정치를 하는 덕스런 치자. 성군의 리더십은 만기친람萬機親覽의 깨알 리더십이 아니라 무위이치無爲而治의 덕치德治 리더십

- 성균의 덕목은 측은지심의 인仁을 제일로 삼고, 시비지심의 지智를 가장 나중으로 함. 성균은 화이부동和而不同, 구동존이求同存異를 실천하는 군자. 중국 4대 고전의 리더, 가령, 삼국지의 유비, 초한지의 유방, 서유기의 삼장은 조조, 항우, 손오공에 비해 개인적 능력은 떨어져 명칭하게까지 보일 수도 있지만 이질성을 포용하는 덕스런 리더
- 우리나라 성균의 독보적 모델, 세종대왕은 의정부를 ‘백관을 총괄하고(總百官), 서정을 평리하며(平庶政), 음양을 다스리고(理陰陽), 나라를 경륜하는(經邦國)’ 최고 행정기관으로 규정한 경국대전을 그대로 실천, 황희, 맹사성 등 정승을 등용, 경국대전의 재상제, ‘유이불여’의 군신분권 정치를 통해 태평성대를 이룩했음
- 또한 영조의 탕평비문은 ‘주이불비 군자지공심周而不比 君子之公心 비이불주소인지사의比而不周 小人之私意(남과 두루 통하되 편당짓지 않는 것은 군자의 공정한 마음이고 편당짓되 두루 통하지 못한 것은 소인의 사사로운 마음이다.)’ 영조는 죽고 죽이는 환국정치와 당파 자체를 없애는 세도정치의 극단적 양자택일을 넘어 온건한 당파에 기반한 탕평정치 추구, 조선의 르네상스를 이룩했음

③ 개헌 없이도 현행 헌법의 내각제적 요소를 활용하여 ‘책임 총리제’로 운영하면 권력분산의 효과를 가질 수 있다는 비판

⇒ ‘책임 총리제’는 위헌이자 현실성 없음

- 현행헌법의 대통령은 ‘국가의 원수(헌법 65조 1항)’로서 국가수반이자 ‘행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다(66조 4항)’고 명시되어 있듯이 행정수반 겸직. 따라서 국무총리에 대한 임면권을 가지고 있음(86조 1항)

- 국무총리는 국무위원 제청권, 해임건의권을 갖고 ‘행정각부를 통할’할 수 있지만 결정적으로 ‘국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할(86조 2항)’하는, 대통령이 언제든지 해임할 수 있고 행정에 관하여 지시할 수 있는 ‘보좌’ 직책
- 총리의 운명이 대통령의 손에 달려있고 또 총리직이 대통령 보좌기구에 지나지 않는 점에서 현행헌법은 대통령이 국가수반과 정부수반을 겸하는 미국식 대통령제의 골간을 답습
- 현행 제왕적 대통령제 하에서 결국 국무총리는 ‘방탄 총리’, ‘의전 통리’, ‘허수아비 총리’로 격하. 박근혜 대통령 또한 ‘책임 총리’, ‘책임 장관’을 공약했음에도 전혀 실천되지 않고 있는 것은 결코 의지의 문제로만 돌릴 수 없음
- 책임총리제는 대통령의 권한축소를 대통령 자신의 선의에 맡기는 것으로서 현실적으로 불가능하거나 지속가능성이 없고, 헌법상 대통령의 직무유기 또는 총리의 월권행위가 됨

< 토론 > 4년 중임 대통령제와 의원내각제에 대하여

1 4년 중임 대통령제

▶ 미국식 순수 대통령제

- 4년 중임제를 통해 대통령의 조기 레임덕을 완화해 국정 운영의 안정적 운영을 확보할 필요
- 의원임기와 일치시킴으로써 여소야대 분점정부의 가능성을 낮추고 잦은 선거를 축소
- 총리제를 폐지하고 부통령제를 신설함으로써 당내 후보경선시 승자독식, 내부분열, 후보난립 등을 제어하고 지역주의에 대한 권력 공유 매개체로서 기능
- 국회의원 장관 겸직을 금지하고 감사원의 국회이관을 통해 권력분립을 명확히 하고 국회의 기능을 강화

▶ 문제점

- 국가수반과 행정수반을 겸하는 대통령의 '제왕적 권력'은 그대로 유지함으로써 조기 레임덕 해소를 목적으로 하는 4년 중임 대통령제는 단임제의 폐해는 완화될지 모르나 제왕적 권력집중 문제를 더 악화. 제왕적 대통령제 폐해의 척결에 대한 국민적 요구와 협치의 시대정신에 역행

- 미국식 대통령제는 영토가 광대하고 인구가 수억에 달할 정도로 많다는 의미에서 대국인 미국에서 시작, 발달되었음. 미국식 대통령제는 국가수반과 정부수반을 겸함으로써 광범위한 국가권력을 대통령 1인의 수중에 집중시킴으로써 연방국가의 원심력을 억제하는 순기능
- 지역들의 자립화 경향이 강하고 주요 내정권이 주 또는 구성 공화국 차원에 분권화되고 있는 미국, 브라질, 러시아 같은 광대한 ‘연방제 국가’에서 외정권과 연방 차원의 잔여 내정권을 한 손에 장악한 막강한 미국식 대통령은 국민통합에 크게 기여할 수 있음
- 소국의 미국식 대통령제는 권력형 부정부패에 빠져 지금까지 예외 없이 부패한 권위주의 체제, 이른바 ‘신대통령제’로 전락

※ “미국 대통령제는 미국 밖의 다른 나라에 수출되는 순간 죽음의 키스를 맞게 된다.”
(칼 뢰벤스타인)

“지금까지 미국 이외의 지역에서 채택한 대통령제가 성공했던 적이 없다.”
(폰 바이메)

2

의원내각제

▶ 독일식 수상제

- 상징적인 국가원수와 의회에 책임지는 내각의 행정수반을 분리하는 제도
- 대통령제 자체의 문제점인 이중 정통성에 의한 분점정부를 의원내각제는 입법부와 행정부가 긴밀하기 때문에 양부간 마찰을 피하고 적극적인 국정수행 가능
- 원칙상 내각은 심의기구가 아니라 의결기구이기 때문에 권력의 1인 독점이 없고, 불신임제도에 의한 책임정치로 국민의 요구에 민감하게 반응. 그러나 잦은 내각불신임에 의한 단명 정부로 인해 정국 혼란 유발. ‘독일식 수상제 (Kanzlersystem)’를 대안으로 제시
- 독일의 정부형태는 개별 장관에 대한 의회의 불신임권을 없애 장관이 의회가 아닌 수상에게 책임지고, 소위 ‘건설적 불신임’ 제도로 사실상 총리 불신임을 봉쇄함으로써 총리가 안정적으로 내각을 지휘할 수 있도록 한 ‘변형 내각제’
- 연방의회에서 내각을 불신임하기 위해서는 먼저 의회에서 수상을 선출하도록 하고 있는 건설적 불신임 제도는 내각에 대한 불신임결의가 남발됨에 따라 발생할 수 있는 내각의 불안정과 국정공백을 방지할 수 있다는 장점

- 실제로 독일 역사상 내각에 대한 불신임권이 행사된 경우는 단 두 번뿐이며, 후임 수상을 선출하여 내각을 불신임한 경우는 단 한번 뿐임(1983년 사민당의 슈미트 수상을 불신임하기 위해 의회가 헬무트 콜을 수상으로 선출한 경우). 현재까지 독일 수상은 모두 8명뿐이었으며 평균 재임기간은 8년에 달함

▶ 문제점

- 의원내각제는 역사상 군주국에서 발생했고 또 오늘날도 원칙적으로 입헌 군주국에서만 분포되어 있음. 즉, 범접할 수 없는 권위를 가진 ‘군림하나 통치하지 않는’ 군주를 국가수반으로 하는 입헌군주국이 의원내각제의 장점이 최대로 발휘될 수 있는 조건
- 의원내각제는 정부교체가 빈번할 수 있어 안보수요가 높은 휴전중의 분단국가인 대한민국에는 부적절한 제도
- 분단국가로 통일까지 한 독일의 사례에 대해 독일은 동족간 전쟁을 겪지 않았고, 무엇보다 무력충돌이 왕왕 있는 휴전상태에 있지도 않았음

○ 전쟁 중인 이스라엘도 내각제를 채택하고 있다는 주장에 대해

- 이스라엘은 그간 독일식 ‘수상제’에도 불구하고 군소정당 체제로 말미암은 너무 잦은 내각교체에 시달리다가 이를 막기 위해 1990년대 초 개헌을 단행하여 수상지위를 더 강화한 ‘대통령제식 의회주의(presidential parliamentarism)’, 즉 진짜 대통령 같은 수상인 ‘직선수상제’를 도입했음
- 더욱이 이스라엘의 사실상 전쟁 상태는 민족적 리더십을 강화, 오히려 국민 통합을 촉진해주는 팔레스타인 및 아랍 이민족과의 유혈 갈등임

- 의원내각제에서 대통령은 국민직선을 할 필요가 없는 명목상의 국가수반인데, 대통령 직선제이후 국민들은 ‘대통령은 내손으로’라는 권리의식이 이미 확립되어 있어 국민적 지지를 받기 어려운 점
- 더욱이 정치불신, 나아가 국회 자체에 대한 불신이 세계 최고 수준인 대한민국에서 의원내각제는 국민의 동의를 받기 어려울 가능성 높음