

분권형 개헌논의와 프랑스 정부형태*

La Révision Constitutionnelle de Sémi-présidentialisme et le Régime Politique de la France

전 학 선**
Jeon, Hak-Seon

목 차

- | | |
|--------------------------------|-------------------------------|
| I. 서론 | V. 수상(Premier Ministre) |
| II. 헌법개정을 통한 정부형태 개정이
필요한가? | VI. 분권형 대통령제가 성공하기 위한
전제조건 |
| III. 행정부 | VII. 결론 |
| IV. 국무회의 | |

헌법개정사항에서 가장 첨예한 분야가 정부형태라 할 수 있다. 우리나라가 대통령제를 취하고 있는데, 이를 수정하여 의원내각제로 혹은 분권형 대통령제 또는 더 순수한 대통령제로 하자는 의견 등 다양한 주장이 있다.

우리나라에서 대통령의 권한이 강하여 제왕적 대통령이라 할 만큼 대통령 권한에 대한 통제의 필요성이 요구되었다. 이러한 요구를 충족시키는 정부형태가 분권형 대통령제가 될 수 있다.

분권형 대통령제는 대통령과 수상이 적절히 권한을 나누어 가지고 행사하는 정부형태로 대통령의 권한을 수상 내지 국회 다수파가 통제할 수 있는 정부형태가 될 수 있다. 분권형 대통령제로 개헌을 하기 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 특히 과거에도 분권형 대통령제로의 개헌이 주장되기도 하였으나, 대통령선거가 임박하면 분권형 대통령제 주장이 약하게 된 경우가 많다. 이는 분권형 대통령제가 현재 우리나라 대통령의 권한을 수상에게 분산하고자 하는 것이므로 대통령선거의 유력주자는 자신이 대통

투고일 : 2017. 4. 29. / 심사의뢰일 : 2017. 5. 23. / 게재확정일 : 2017. 6. 1.

* 이 연구는 2016학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수

Professeur de l'Université HANKUK des études étrangère

령이 될 가능성이 많기 때문에 대통령의 권한을 수상과 나누어 가지는 것을 바라지 않기 때문인 측면도 있다.

분권형 대통령제의 대표적인 국가로 프랑스를 예로 많이 든다. 프랑스는 의원내각제의 제4공화국에서 제5공화국으로 와서 대통령 직선제를 취하면서 분권형 대통령제의 모습을 나타내기 시작하였는데, 오랜 공화국 전통과 정치적 성숙함이 어우러져서 분권형 대통령제가 시행되고 있다고 할 수 있다. 분권형 대통령제에서는 동거정부가 되는 경우 오히려 국정운영에 혼란을 가져올 우려도 있다. 대통령과 수상이 대립하는 경우 어려움이 발생할 수 있는 등 문제점이 있는 것은 사실이다. 또한 대통령과 수상의 권한을 어떻게 적절히 분배할 것인가가 중요한 문제가 될 수 있다.

[주제어] 정부형태, 반대통령제, 헌법개정, 의회, 집행부, 대통령, 수상

I. 서론

2017년 3월 대한민국 헌정사상 처음으로 대통령이 탄핵으로 임기를 마치지 못하고 물러나는 사태가 발생하였다. 대통령 탄핵이 가지는 의미는 다양하게 해석할 수 있는데, 대통령 탄핵이 가지고 오는 정치적·법적 의미는 크다고 할 수 있다. 대통령 탄핵으로 인하여 2017년 5월 9일 대통령 선거를 치러야 하고, 대통령 선거의 주요 후보들은 헌법개정에 관하여 필요하다는 견해와 필요 없다는 견해 등 다양하게 의견을 개진하고 있다. 또한 자유한국당과 국민의당 그리고 바른정당은 5월 대통령 선거 때 개헌안에 대하여 국민투표도 함께 실시하는 것으로 합의하였다는 보도도 있는 등 대통령 선거와 더불어 개헌논의가 한참 진행 중이다. 또한 국회는 헌법개정특별위원회를 구성하여 헌법 개정과 관련하여 다양한 논의를 하고 있다.

헌법을 개정하면 4년 중임제로 할 것인지 5년 단임제를 유지할 것인지 부터 지방분권을 어떻게 헌법에 규정할 것인지, 기본권 조항은 어떻게 개정할 것인지 등 다양한 분야에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 그 가운데 정부형태와 관련하여 대통령제를 유지자는 견해에서부터 이번에 의원내각제로 정부형태를 바꾸자는 견해까지 각인각색의 주장들이 나오고 있다.

헌법 개정에 있어서 가장 중요한 쟁점 가운데 하나가 정부형태와 관련된 것이라 할 수 있다. 분권형 대통령제 내지 이원정부제 또는 책임총리제 등 다양한 명칭으로 불리며 대통령의 권한을 제한 내지 견제할 수 있는 정부형태를 취하자는 의견이 있다. 분권형

대통령제의 경우 대통령과 수상이 적절히 권한을 나누어 가지고 행사하는 것으로 프랑스와 오스트리아의 정부형태가 많이 논의되고 있다. 프랑스의 정부형태 내지 대통령의 권한 등은 개별적으로 연구가 어느 정도 되어 있는 상황인데, 수상(Premier Ministre)은 어떠한 지위와 권한을 가지는지를 통하여 우리나라에서 분권형 대통령제가 적절한지를 살펴보고자 한다.

II. 헌법개정을 통한 정부형태 개정이 필요한가?1)

우리나라는 1948년 대한민국 정부수립에서부터 지금까지 제2공화국을 제외하고는 대통령제를 취하고 있다. 현행 헌법은 1987년 6·10항쟁을 통하여 개정된 것으로, 30년간 개정 없이 지속되고 있다. 정부형태와 관련하여 문제점을 해결하기 위하여 헌법을 개정하여야 하는가에 대하여 헌법개정을 통하여 문제점을 해소하여야 한다는 견해도 있고, 헌법 개정을 할 필요 없이 헌법을 잘 운영하면 된다는 견해 등 다양한 견해가 있다.

1. 헌법개정이 필요 없다는 견해

현재 우리나라가 직면하고 있는 문제점이 헌법상의 제도적인 문제라기보다는 운영의 면에서 문제가 있다고 보면서 헌법개정에 신중을 기해야 한다는 입장이 있다. 개헌을 하는데 있어서 너무 정부형태에만 치중하고 있고, 국민의 기본권 보장이라든가 민주주의 신장에는 관심이 적은 것이 문제이고, 1987년 헌법개정을 통해 나타난 헌법 가치나 정신이 개헌을 야기할 만큼은 안 되었다고 보는 것이다.²⁾ 또한 현행 1987년 체제가 가지고 있는 비효율성의 원인이 어디에 있는지를 분석하기 보다는 1987년 체제의 상징부터 손대자는 개헌론을 경계하면서, 원인과 대안 간의 인과관계에 대한 모색 없이 개헌을 주장하는 것은 탁상공론에 불과하다는 견해도 있다.³⁾

헌법개정이 필요 없다는 견해는 1987년 헌법개정을 통하여 우리 국민이 이룩한 헌법

1) 전학선, “대한민국 정부형태와 헌법개정”, 법학논총 제36권 제4호, 전남대학교 법학연구소, 2016.12, 112-114쪽.
 2) 송기춘, “헌법개정 논의에 붙여 : 지금, 우리에게 필요한 것은 무엇인가?”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010.6, 193쪽 이하.
 3) 김종철, “헌법개정의 정치학 - 87년 체제의 평가와 헌법개정의 조건 및 방향, 한국공법학회 60년과 국회”, ‘21세기 법질서와 국회’, 한국공법학회 세미나 자료집, 2016.11.11, 121쪽 이하.

정신을 존중하고, 현재 문제가 되고 있는 것들이 헌법개정을 통하여 해결될 수 있는 것이 아니라는 것이다. 제도적인 측면도 있지만 이보다는 제도 운영의 면에서 문제가 되는 것이고⁴⁾ 무분별한 헌법개정은 오히려 문제 해결에 도움이 안 된다고 보는 견해인 것이다.

2. 헌법개정이 필요하다는 견해

현행 헌법은 1980년 헌법 체제에서 국민들이 대통령 직선제를 요구한 1987년의 상황을 바탕으로 만들어진 헌법으로 시대상황에 맞게 개정하여야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 1987년 헌법은 대통령 직선제를 요구하여 이를 반영한 것으로 이를 개정할 필요가 있다는 것이다. 현재의 헌법은 5년 단임제의 문제점을 극복하지 못하였고, 실패한 대통령만을 양산하는 결과가 되어 개헌을 하여야 한다는 견해가 있고,⁵⁾ 대통령에의 권력집중과 측근비리 등의 부정부패 해결을 위해서 정부형태 개헌이 필요하고 대통령과 국회의 극한적 대립과 대통령 선거를 통한 지역주의 고착화 해결을 위하여 정부형태 개헌이 필요하다는 견해 등이 있다.⁶⁾

3. 소결

헌법을 개정하는 이유는 다양할 수 있다. 정치적인 사건의 발생으로 정부형태에 대한 개헌이 있을 수 있고, 시대 변화에 맞추어 개헌이 있을 수도 있으며, 독재권력을 강화하기 위하여 개헌이 있을 수도 있다.

현행 헌법은 1987년 6·10 항쟁을 통하여 국민들이 대통령 직선제를 요구하였고, 이를 반영한 헌법인 것이다. 우리나라 헌정사를 통해 볼 때, 헌법개정사는 권력연장을 위한 헌법개정(1952년, 1954년, 1969년, 1972년)이 주를 이루었는가 아니면 정치적 사건에 발생하여 헌법개정(1960년, 1962년, 1980년, 1987년)이 있었다.

지금까지 우리나라는 헌법개정에 있어서 가장 주요한 쟁점은 권력구조의 개편이었다. 기존에 대통령 선거의 후보자나 국회가 새로운 임기를 시작하면 헌법개정을 논의 하였

4) 정만희, “대안적 정부형태로서의 이원정부제”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015.9, 16쪽.

5) 명재진, “협치시대의 개헌의 방향 - 정부형태를 중심으로 -, 한국공법학회 60년과 국회”, ‘21세기 법질서와 국회’, 한국공법학회 세미나 자료집, 2016.11.11, 158쪽 이하.

6) 임지봉, “정부형태 개헌의 필요성과 방향”, 헌법학연구 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010.9, 86쪽 이하.

고, 이러한 헌법개정의 주된 내용은 권력구조를 어떻게 개편하는가에 주된 초점이 맞추어져 있었다.

현행 헌법은 1987년 6·10항쟁의 결과를 담은 헌법이라 할 수 있다. 그러나 지금은 시대적 요청에 의하여 헌법개정이 요구되어지고 있다. 정부형태와 관련하여 문제가 되는 것은 제도의 문제가 아니라 제도 운영의 문제라는 지적도 일면 타당성이 있다. 어떠한 정부형태든지 운영을 잘 하면 문제가 나타나지 않을 수 있다. 그러나 모든 제도는 장단점을 가지고 있기 때문에 어느 제도나 운영이 문제가 될 수 있다. 정부형태의 경우에도 대통령제도 문제점을 가지고 있고 의원내각제도 문제점을 가지고 있으며 분권형 대통령제 혹은 이원정부제도 마찬가지이다.

문제를 해결하기 위한 완벽한 정부형태는 없다고 본다. 어느 정부형태나 장단점이 있고, 그 나라에 맞는, 그 시대에 맞는 정부형태가 있을 수 있다. 그 나라에, 그 시대에 맞는 정부형태도 문제점은 가지고 있게 마련이다.

우리가 제도를 개선할 필요가 있을 때 제도의 문제가 아니라 운영의 문제라는 지적이 일면 타당한 면이 있다. 그러나 현재 우리나라 상황에서 나타나는 문제점을 해결할 수 있고, 현실에 더 적합하고 바람직한 제도를 찾는 것이 제도를 연구하는 중요한 이유일 수 있다. 제도의 운영을 통하여 단점을 치유하는 것이 바람직하지만 현 제도 하에서 문제점이 나타나기 때문에 현 제도를 수정하지는 것이므로 현행 헌법 하에서의 정부형태를 개정함으로써 문제점을 해결할 수 있다면 헌법개정을 통하여 정부형태를 바꾸는 것이 바람직 할 수 있다고 본다.

III. 행정부

프랑스 헌법에는 국가조직과 관련하여, 제II장에서 대통령(Le Président de la République)에 관하여 규정하고 있고, 제III장에서 행정부(Le Gouvernement)에 관하여 규정하고 있다.

1. 구성

프랑스에서 행정부는 수상과 장관 등으로 구성되어 있다.

행정 각부의 장을 *ministre*(장관)라고 하는데, *ministre*는 *ministre d'État*(국무장관), *ministre*(장관), *ministre délégué*(담당장관), *secrétaire d'État*(차관)로 구분할 수 있다. 그 지위와 역할에 따라 서열은 *ministre d'État*, *ministre*, *ministre délégué*, *secrétaire d'État* 순이라 할 수 있다.⁷⁾ 수상과 장관은 대통령이 임명하는데, 장관은 수상의 제청으로 대통령이 임명한다.

정부조직에 관하여 기본적인 사항을 헌법과 법률에서 엄격히 규정하는 것을 정부조직 법정주의라고 한다면, 정부조직에 관하여 대통령에게 폭 넓은 재량권을 부여하여 기본적인 사항을 명령으로 규율하도록 하는 것을 정부조직 비법정주의라고 할 수 있다. 프랑스의 경우에는 행정부 각 부처의 명칭이라든가 부처의 숫자, 부처의 권한 등을 데크레(*décret*)로 정하도록 되어 있다. 법률의 영역에 관하여 규정하고 있는 헌법 제34조가 정부조직에 관하여 규정하고 있지 않기 때문에 헌법 제8조에 의하여 그 이외의 사항은 명령으로 규정할 수 있기 때문이다.⁸⁾

2017년 4월 현재 올랑드 정부는 17명의 장관(*Ministère*)과 18명의 차관(*secrétaire d'État*)을 두고 있다.⁹⁾

2. 권한

2.1 국가정책 결정과 추진(헌법 제20조 제1항)

프랑스 헌법상 행정부는 국가 정책을 결정하고 추진하는 권한을 가지고 있다(헌법 제20조 제1항). 이는 국가정책과 관련하여 대통령이 아닌 행정부에게 국가정책을 결정하고 추진하도록 하는 것으로 대통령제와 구별되는 특징이라 할 수 있다.

행정부가 국가정책을 추진하는 것은 대통령의 권한과 양립하는 것으로 볼 수 있고, 국가정책을 결정하는 것은 대통령과 충돌되는 것이라 할 수 있다. 제5공화국 헌법 제정 당시 헌법 제5조는 대통령제적 성격을 의미하는 것이라 할 수 있었고, 제20조는 의원내각제적 성격이라고 하였다. 결국 동거정부인 경우를 제외하고 대통령이 중재자(*arbitrage*) 역할을 수행하는 경우, 제20조는 부분적으로 적용될 수밖에 없다. 정부는 넓은 의미로

7) Hugues Portelli, *Droit constitutionnel*, 10e éd., Dalloz, 2013, p.264.

8) 전학선, 프랑스의 헌법 및 법률적 기반, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008, 72쪽.

9) 프랑스 행정부 홈페이지 <<http://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement>>, 검색일: 2017.4.10.

대통령이 결정한 정책을 추진하는데 한정된다고 할 수 있다. 반면에 대통령이 조정자로서의 역할을 수행하기 어려운 경우(예를 들어 동거정부의 경우)에는 행정부는 스스로 결정한 정책을 추진하게 되는 것이다.¹⁰⁾

2.2 행정과 군조직 관리(제20조 제2항)

행정부가 행정조직과 군조직을 관리하는 권한을 가지고 있다.

2.3 두 번째 대통령 권한대행(제7조 제4항)

대통령이 궐위 시 헌법 제11조에서 규정된 대통령의 국민투표부의권과 제12조 의회해산권을 제외한 권한을 상원(Sénat) 의장이 대행하도록 되어 있다. 그러나 상원 의장이 권한대행을 할 수 없는 경우에는 행정부가 대통령 권한대행을 하도록 되어 있다.

2.4 국민투표 제안권(제11조)

의회의 회기 중에 행정부의 제안으로 혹은 양원이 합동으로 제안하여 관보에 게재하는 경우 대통령은 공권력의 조직, 경제·사회·환경정책개혁 및 공공서비스, 헌법에 위배되지는 않으나 제도의 운영에 영향이 있을 조약의 비준동의에 대한 법률안에 대한 국민투표를 시행할 수 있다.

헌법 제11조의 국민투표 제안권자와 국민투표 회부 결정권자를 구별하여 이원하고 있다. 즉 국민투표 제안권자는 의회 회기 중 행정부이거나 혹은 양원 합동 의회이고, 국민투표 회부 결정권자는 대통령인 것이다. 따라서 대통령이 국민투표 회부권을 행사하기 위해서는 반드시 회기 중 행정부의 제안이 있거나 혹은 양원의 제안이 있어야지만 가능하다. 즉 국민투표는 국회 회기 중에 행정부의 제안이나 양원의 제안이 있어야만 법률안을 국민투표에 회부할 수 있고 제안이 없으면 대통령이 이를 행사할 수가 없도록 되어 있다.

행정부의 제안이나 양원의 제안이 있으면 대통령은 반드시 국민투표에 회부하여야 하는가에 대하여 정부의 제안이나 양원의 제안이 대통령에 대한 구속력은 없으며 대통령

10) Louis Favoreu et s, *Droit constitutionnel*, 16e éd., Dalloz, 2013, p.700 et s.

이 전적으로 재량권을 가지고 국민투표에 회부하거나 아니면 회부하지 않아도 된다고 보고 있다.¹¹⁾ 대통령의 국민투표 회부권 행사에는 수상이나 관계 장관의 부서가 필요없다(헌법 제19조).¹²⁾

2.5 수권법률 요청권(제38조)

행정부는 국정수행을 위하여 법률의 소관사항에 속하는 조치를 일정한 기간 동안 법률명령으로써 행할 수 있도록 승인해줄 것을 의회에 요구할 수 있다. 즉 정부가 시정방침의 수행을 위하여 일정기간 동안 정상적으로는 법률사항인 조치를 법률명령으로 발하는 승인을 의회에 요구하는 법률인 수권법률을 의회가 제정할 것을 요청할 수 있는 것이다.

2.6 법률안불수리권(제41조)

행정부 또는 법률안을 제출받은 의회의 의장은 입법절차 중에 법안 또는 개정안이 법률의 소관사항이 아니거나, 제38조에서 위임한 바에 위배된다고 판단하는 경우 그 접수를 거부할 수 있다. 행정부와 해당 원의 의장 사이에 이견이 있을 경우, 어느 한편의 제소에 따라 헌법재판소(Conseil constitutionnel)가 8일 이내에 이에 대해 결정한다.

2.7 해외지방자치단체의 조직·권한·입법제도에 대한 주민투표 제안권(헌법 제72-4조)

의회의 회기 중에 정부가 요청하거나 양원이 합동으로 요청하여 이를 관보에 게재하는 경우 대통령은 해외지방자치단체의 조직·권한·입법제도에 대한 주민투표를 시행할 것을 결정할 수 있다. 정부의 제청에 따라 전 항의 지위변경에 관한 주민투표가 시행되는 경우, 정부는 각 원에서 이를 선언하고 토론한다.

11) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28e éd., LGDJ, 2014, p.589; Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 34e éd., LGDJ, 2013, p.471; Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel* 32e éd., Sirey, 2013, p.400.

12) 전학선, “프랑스 이원정부제의 실체와 현황”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015.9, 61쪽.

IV. 국무회의

1. 성격

프랑스에서 국무회의(Conseil des Ministres)는 정부의 중요정책을 심의하는 기관으로 대통령이 주재하는 기관이다. 정부의 여러 심의기관 중에서 국무회의는 대통령을 비롯하여 수상과 각료가 참석하는 정부의 공식적인 집단적 성격의 기구로서 헌법상 지위를 부여받은 유일한 기관이다. 제3공화국의 헌법적 법률에서 채택된 이래 정착되어온 국무회의는 제4공화국과 제5공화국을 거치면서 현재에 이르고 있다. 프랑스 제5공화국 정부 형태를 반대통령제, 이원정부제 혹은 혼합정부제라 하는 바, 국무회의도 미국식 대통령제 하에서의 국무회의처럼 비헌법기관이 아니며 의원내각제에서처럼 수상에 의하여 주재되는 것도 아닌 것이다.¹³⁾

2. 구성

국무회의는 대통령과 수상 그리고 장관 및 차관(secrétaires d'État)으로 구성된다. 국무회의는 대통령이 주재하는데(헌법 제9조), 수상은 명시적인 위임을 받아 특정한 의사일정에 한하여 예외적으로 공화국 대통령을 대리해서 국무회의를 주재할 수 있다(헌법 제21조 제4항).

3. 권한

3.1 오르도낭스(ordonnance) 제정권 제38조

오르도낭스는 법률과 행정입법의 중간에 위치하는 법규범을 의미하며, 헌법 제38조 제1항에서는 “정부는 그 강령을 실시하기 위하여 일정기간에 대해 통상 법률의 소관사항에 속하는 조치를 법률명령으로서 정하는 승인을 국회에 요구할 수 있다”라고 하여 오르도낭스제도를 규정하고 있다. 즉, 그것은 헌법에 의한 수권, 의회에 의한 수권 또는 국민에 의한 수권에 의거하여 법률사항에 개입하여 법률을 개폐할 수 있는 행위이며

13) 전학선, 프랑스의 헌법 및 법률적 기반, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008, 79쪽.

국가원수의 정치적 의견을 실제에 반영하는 조치라고 할 수 있다.

오르도낭스는 국무회의에서 발하도록 되어 있다(헌법 제38조 제2항).

3.2 특정 공무원 임명권(헌법 제13조 제3항)

행정최고재판소(Conseil d'État) 위원 · 레지옹도뇌르(Légion d'honneur) 상훈국 총재 · 대사 · 특사 · 회계감사원(Cour des comptes) 감사관 · 지사(préfet) · 제74조에서 규정한 해외영토 및 뉴칼레도니 파견정부대표 · 군 장성 · 지역별 대학총괄회의 장(recteurs des académies) · 중앙행정조직의 장은 국무회의에서 임명한다.

3.3 계엄령(L'Etat de siège) 발동권(헌법 제36조)

프랑스에서 계엄선포는 국무회의의 테크레(décret)로 하도록 되어 있다. 국무회의의 심의를 거친 테크레로 계엄을 선포한다는 것은 국무회의의 심의를 거쳐야 하고 수상의 부서가 있고 대통령이 서명을 하여야 한다는 것을 의미한다. 프랑스 헌법 제13조는 국무회의의 심의를 거친 테크레에 대하여 대통령이 서명을 하도록 되어 있다. 따라서 결국 대통령이 최종 서명을 하여야 한다. 그러나 계엄이 선포되기 위하여 대통령의 서명만이 필요한 것이 아니라 수상의 부서가 필요하다.¹⁴⁾

3.4 정부제출법률안 심의(헌법 제39조 제2항)

정부제출법률안(Projets de loi)은 행정최고재판소의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출되도록 되어 있다.

3.5 수상의 국정운영계획 또는 일반정책선언 심의(헌법 제49조 제1항)

수상은 국정운영계획 또는 일반정책선언과 관련하여 국민의회에서 행정부의 책임을 묻는 경우 국무회의의 심의를 거치도록 되어 있다.

14) 이에 관해 자세한 것은 전학선, “프랑스의 계엄제도”, 외법논집 제38권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2014.5, 3쪽 이하.

3.6 수상의 예산법률안(Projet de loi) 또는 사회보장재정률안(Projet de loi de financement de la sécurité sociale) 심의(헌법 제49조 제3항)

수상이 예산법률안 또는 사회보장재정률안에 대하여 국민의회에 표결을 통하여 행정부의 책임을 물을 때에는 국무회의의 심의를 거친 후 하도록 되어 있다.

V. 수상(Premier Ministre)

1. 임면

프랑스에서 수상에 대한 임명권은 대통령에게 있다(헌법 제8조). 대통령의 수상 임명권은 대통령의 가장 큰 권한 가운데 하나인 것이다. 수상을 임명하는데 있어서 누구를 임명할 것인지 여부는 정치적인 문제가 될 수 있고, 임명하는 것 자체는 법적인 문제가 될 수 있다.¹⁵⁾

누구를 임명할 것인지 여부에 관한 것은 대통령에게 재량권이 부여되어 있다고도 할 수 있다. 즉 대통령이 자신이 원하는 사람을 수상에 임명할 수 있는 것이다.

대통령이 수상을 임명하는데 있어서 국회의 동의를 얻어야 하는지 여부에 대한 명문의 규정이 헌법에 없다. 따라서 대통령은 국회의 동의없이 수상을 임명할 수 있는 것이다. 다만 국회의 동의 없이 수상을 임명할 수는 있으나, 국회의 신임 하에 임명하게 되는 것이다. 즉 국회 다수파와 대통령이 같은 정파인 경우에는 대통령이 자유로이 수상을 임명할 수 있으나, 국회 다수파와 대통령이 다른 정파인 경우에는 국회 다수파에 의하여 수상을 임명하게 되는 것이다. 즉 동거정부(cohabitation)인 경우에는 대통령이 수상을 임명하는데 있어서 재량권이 제한되는 것이다.

수상의 임명과 관련하여 헌법 제49조 제1항이 “수상은 국무회의의 심의를 거친 후에 국민의회(Assemblée nationale)에 대하여 정부의 시정방침이나 또는 경우에 따라서는 일반정책의 선언에 관하여 책임을 진다.”라고 규정을 하고 있어, 이러한 헌법 제49조 제1항을 근거로 수상을 임명하면 국민의회에 신임을 묻도록 되어 있는 것이 아닌가 하는 논의도 있다. 그러나 헌법조문의 해석상 반드시 국민의회에 신임을 얻어야 한다는 것으

15) Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 32e éd., Sirey, 2013, p.435.

로 해석될 수 없으며, 헌법 제49조 제1항은 수상의 임명과 관련되는 것이 아니라 국민의 회 앞에서의 책임에 관한 것으로 해석된다는 견해가 있으며,¹⁶⁾ 헌법 제49조 제1항에 의한 국민의회에서의 신임은 의무가 아니라 수상의 재량이라고 보기도 한다.¹⁷⁾ 실제로 국민의회에서의 신임여부를 묻는 것을 조각 후 며칠 후에 하는 경우가 있었으며, 어떤 경우는 조각 후 몇 개월 후 혹은 몇 년 후에 하거나 아니면 아예 하지 아니하는 경우도 있었다. 예를 들면, 1997년 6월 4일의 조스팽 행정부는 며칠 후에 신임을 물었으며, 1988년 5월 10일의 미셸 로카르(Michel Rocard) 행정부는 2년 8개월 후인 1991년 1월 16일 걸프전 사태 때 신임을 물었으며, 1991년 5월 15일의 에디트 크레송(Edith Cresson) 행정부는 아예 국민의회의 신임을 묻지 아니하였다.

또한 대통령은 수상의 제청에 따라 국무위원을 임명하도록 되어 있다. 따라서 대통령이 재량을 가지고 마음대로 내각을 구성할 수는 없고, 반드시 수상의 제청에 의하여 장관을 임명하도록 되어 있는 것이다. 그러므로 의회 다수파와 대통령이 대립이 되는 동거정부 하에서는 내각이 결국 수상에 의하여 구성된다고 볼 수 있다. 대통령은 다수파의 대표자인 수상과 타협의 산물로서 나타난다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

수상의 사임은 국민의회의 주도하에 이루어지도록 되어 있다. 국민의회가 불신임 동의를 가결하거나 정부의 국정계획 또는 일반정책선언을 부결하는 경우에, 수상은 대통령에게 정부의 사퇴서를 제출하여야 한다(헌법 제50조).

수상의 사임과 관련하여 대통령이 수상에게 요구할 수 있는가도 문제된다. 대통령과 국회 다수파가 일치하는 경우에는 대통령이 수상의 사임을 요구하는 경우도 있다. 예를 들어 1991년 5월 15일 미셸 로카르 당시 수상은 미테랑 대통령이 사직을 요구하였다는 것을 폭로하였다.¹⁹⁾ 국회 다수파가 대통령과 일치하는 경우 대통령은 국회 다수파의 지지를 받기 때문에 수상 교체에도 영향력을 행사할 수 있기 때문이다.

그러나 동거정부 하에서는 대통령이 수상의 사임을 요청할 수 없게 된다. 수상은 국회 다수파의 지지를 받고, 대통령은 반대 정파에 속하게 되므로 수상의 사임을 요청하는 것이 불가능하게 된다.

16) Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 32e éd., Sirey, 2013, p.436.

17) François Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel* 34e éd., LGDJ, 2013, p.513.

18) 전학선, “프랑스 정부형태”, 세계헌법연구 제12권 제1호, 국제헌법학회, 2006.6, 43-45쪽.

19) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28e éd., LGDJ, 2014, p.581.

〈표 V-1〉 프랑스 제5공화국 대통령과 수상(* : 동거정부)

대통령	수상	임기	퇴임사유	의회회기
de Gaulle	Debré	1959.1.8.-1962.4.14.	대통령 요청에 따른 사임	제I대
	Pompidou	1962.4.14.-1962.11.28.	불신임투표에 따른 사임	
		1962.11.28.-1966.1.8.	대통령선거에 따른 사임	제II대
		1966.1.8.-1967.4.1.	국회의원선거에 따른 사임	제III대
		1967.4.5.-1968.7.10.	국회의원선거에 따른 사임	
Couve de Murville	1968.7.10.-1969.6.20.	대통령선거에 따른 사임	제IV대	
Pompidou	Chaban-De lmas	1969.6.20.-1972.7.5.		대통령 요청에 따른 사임
	Messmer	1972.7.5.-1973.3.28.		국회의원 선거에 따른 사임
		1973.4.2.-1974.2.27.		대통령요청(개각)에 따른 사임
1974.2.27.-1974.5.27.	대통령선거에 따른 사임	제V대		
Giscard d'Estaing	Chirac		1974.5.27.-1976.8.25.	수상과 대통령의 대립으로 인한 사임
	Barre		1976.8.25.-1977.3.29.	개각에 따른 사임
			1977.3.29.-1978.3.31.	국회의원선거에 따른 사임
1978.4.3.-1981.5.13.	대통령선거에 따른 사임	제VI대		
Mitterrand	Mauroy	1981.5.21.-1981.6.22.	국회의원선거에 따른 사임	제VII대
		1981.6.22.-1983.3.22.	대통령요청(개각)에 의한 사임	
		1983.3.22.-1984.7.17.	대통령과의 대립으로 인한 사임	
	Fabius	1984.7.17.-1986.3.20.	국회의원선거에 따른 사임	제VIII대
	Chirac*	1986.3.20.-1988.5.10.	대통령선거에 따른 사임	
	Rocard	1988.5.10.-1988.6.22.	국회의원 선거에 따른 사임	제IX대
		1988.6.23.-1991.5.15.	대통령요청에 따른 사임	
	Cresson	1991.5.15.-1992.4.2.	대통령요청에 따른 사임	
Bérégovoy	1992.4.2.-1993.3.29.	국회의원선거에 따른 사임	제X대	
Balladur*	1993.3.29.-1995.5.11.	대통령선거에 따른 사임		
Chirac	Juppé	1995.5.17.-1995.11.7.	개각에 따른 사임	제XI대
		1995.11.7.-1997.6.2.	국회의원선거에 따른 사임	
	Jospin*	1997.6.2.-2002.5.6.	대통령선거에 따른 사임	제XII대
	Raffarin	2002.5.6.-2002.6.17.	국회의원선거에 따른 사임	
		2002.6.17.-2004.3.30.	레지옹선거에 따른 사임	
2004.3.30.-2005.5.31.	국민투표에 따른 사임	제XIII대		
de Villepin	2005.5.31.-2007.5.15.		대통령선거에 따른 사임	
Sarkozy	Fillon	2007.5.17.-2007.6.19.	국회의원선거에 따른 사임	제XIII대
		2007.6.19.-2008.3.18.	시의회선거에 따른 사임	
		2008.3.18.-2009.6.23.	유럽의회의원선거에 따른 사임	
		2009.6.23.-2010.11.13.	개각에 따른 사임	
		2010.11.14.-2012.5.10.	대통령선거에 따른 사임	
Hollande	Ayrault	2012.5.15.-2012.6.18.	국회의원선거에 따른 사임	제XIV대
		2012.6.18.-2014.3.31.	시의회선거에 따른 사임	
	Valls	2014.3.31.-2014.8.25.	개각에 따른 사임	
		2014.8.25.-2016.12.6.	대통령경선출마에 따른 사임	
	Cazeneuve	2016.12.6.-현재		

2. 수상의 지위-행정부 수반으로서의 지위

수상은 행정부의 수반으로서의 지위를 가진다. 헌법 제21조 제1항은 수상이 행정부활동을 지휘하고 국방을 책임지며 법률의 집행을 보장한다고 규정하고 있는 것이다. 프랑스에서 대통령은 국가원수(Chef d'Etat)로 부르고 수상은 행정부의 수반(Chef de gouvernement)으로 부른다. 그러나 대통령과 수상이 정부를 이끌어 나가는데 있어서 권한이 명백하게 구분되는 것은 아니다.

헌법 제5조는 “대통령은 헌법준수를 감독한다. 대통령은 중재에 의하여 공권력의 정상적인 기능과 국가의 영속성을 보장한다. 대통령은 국가의 독립과 영토의 보존 그리고 조약 준수의 보장자이다.”라고 규정하여 대통령이 국정 전반에 대하여 지휘를 하는 것과 같이 규정하고 있다. 그러나 또한 헌법 제20조 제1항은 “행정부는 국가의 정책을 결정하고 인도한다.”라고 규정하고 있으며, 헌법 제21조 제1항에서는 “수상은 행정부의 활동을 지휘한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 헌법 제5조와 제20조 제21조를 해석·적용하는데 있어서 대통령과 수상의 권한이 어디까지인가가 명확하지가 않다.

대통령과 수상이 실질적으로 권한을 행사하기 때문에 대통령과 수상의 권한이 충돌하는 경우도 발생할 수 있다. 대통령이 의회의 다수파에 의하여 지지를 받고 있는 상황에서는 대통령과 수상의 권한분배문제가 그리 크게 부각되지 않을 것이다. 왜냐하면 대통령과 수상이 상호 협력과 조정을 통하여 국정운영을 하게 되기 때문이다. 그러나 대통령이 의회의 다수파에 의하여 지지를 받지 못하고 동거정부가 탄생하게 되면 대통령과 수상의 권한문제가 크게 대두가 될 수 있는 것이다.²⁰⁾

3. 수상의 권한

3.1 부서권

3.1.1 부서권 원칙

프랑스 헌법은 대통령이 일정한 행위를 할 때에는 반드시 수상의 부서를 필요로 하고 있다. 대통령이 일정한 권한을 행사할 때에는 수상의 부서를 필요로 하고, 경우에 따라서는 관계 장관들의 부사도 필요하다. 다만 대통령이 수상 임명권(헌법 제8조), 국민투표

20) 전학선, “프랑스 이원정부제의 실체와 현황”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015.9, 75쪽.

회부권(헌법 제11조), 국민의회 해산권(헌법 제12조), 비상조치권(헌법 제16조), 의회 교서권(헌법 제18조), 조약에 대한 위헌심사제청권(헌법 제54조), 헌법재판관 임명권(헌법 제56조), 위헌법률심사제청권(헌법 제61조)을 행사할 때에는 수상이나 관계 장관의 부서를 필요로 하지 않는다. 따라서 대통령이 위에서 열거된 권한 이외의 권한을 행사할 때에는 반드시 수상의 부서를 필요로 하기 때문에 수상의 협조 없이는 국정을 운영해 나아갈 수가 없다고 보아도 과언은 아니다.²¹⁾

수상의 부서가 없이도 권한 행사가 가능한 위의 권한들도 많은 제한이 따른다. 예를 들면 수상임명권도 의회 다수파의 지지를 받는 사람을 임명할 수밖에 없는 제한이 있고, 국민의회를 해산하고자 할 때외²²⁾ 비상조치권을 행사할 때에는 반드시 수상의 자문을 거치도록 하고 있다.²³⁾

프랑스에서 수상이라는 자리는 가장 어려운 자리이면서 살아있는 모순덩어리(contradiction vivante)²⁴⁾이기도 하다. 왜냐하면 프랑스 헌법은 어떤 면에서는 수상에게 개인적인 특징을 부여하지 않고 있으며, 국민들로부터 선거로 선출되어 정당성을 가지는 대통령과 국회의원들 사이에서 정당성을 부여받지도 않은 수상의 역할에 대하여 명확하게 대통령과의 권한분배를 규정하고 있지 않고 있기 때문이다.²⁵⁾

3.1.2 수상의 부서가 필요없는 대통령의 권한

수상의 부서가 필요없는 대통령의 권한행사에 대해서는 헌법 제19조가 규정하고 있다.

① 수상임명권(헌법 제8조 제1항)

대통령이 수상을 임명할 때에는 수상의 부서를 필요로 하지 않는다.

② 국민투표부의권(헌법 제11조)

헌법 제11조는 국민투표 회부권을 대통령과 국회의원에게 부여하고 있다. 즉 대통령 또는 선거인명부상에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 받는 의회 구성원의 1/5이상이

21) 전학선, “프랑스의 정부형태”, 세계헌법연구 제12권 제1호, 국제헌법학회, 2006.6, 46쪽.

22) 프랑스의 의회해산제도에 관해서는 전학선, “프랑스의 의회해산제도”, 공법학연구 제12권 제3호, 한국비교공법학회, 2011.8, 211쪽 이하 참조.

23) 전학선, 프랑스의 헌법 및 법률적 기반, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008, 76-77쪽.

24) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et les institutions politiques*, 28e éd., LGDJ, 2014, p.632.

25) 전학선, “이원정부제의 도입가능성에 관한 연구”, 토지공법연구 제41집, 한국토지공법학회, 2008.8, 419쪽.

국민투표 회부권을 가지고 있는 것이다.

대통령이 회부하는 국민투표에서는 국민투표 제안자와 국민투표 회부 결정권자를 이원화하고 있다. 즉 국민투표 제안자는 의회 회기 중 정부이거나 혹은 양원 합동 의회이고, 국민투표 회부 결정권자는 대통령이다. 이는 대통령이 국민투표 회부권을 행사하기 위해서는 반드시 회기 중 정부의 제안이 있거나 혹은 양원의 제안이 있어야지만 가능하다는 것이고, 국민투표 제안이 없으면 대통령이 국민투표 회부권을 행사할 수 없다는 것이다.

그러나 국민투표에 관하여 정부의 제안이나 양원의 제안이 있으면, 대통령이 반드시 국민투표에 회부하여야 하는가에 대해서는, 정부의 제안이나 양원의 제안이 대통령을 구속하지 않으며 대통령이 재량권을 가지고 국민투표에 회부 여부를 결정해도 된다고 보고 있다.²⁶⁾ 대통령의 국민투표 회부권 행사에는 수상이나 관계 장관의 부서가 필요하다.²⁷⁾

③ 의회해산권(헌법 제12조)

의회해산의 대상이 되는 것은 국민의회인데, 대통령이 의회해산권을 행사할 때에 수상의 부서를 필요로 하지 않는다.

④ 비상조치권(제16조)²⁸⁾

프랑스 헌법 제16조는 대통령에게 비상조치권(*les pouvoirs exceptionnels*)을 부여하고 있다. 공화국의 제도·국가의 독립·영토의 보전·국제협약의 집행이 심각하고 임박한 위협을 받고 있고, 헌법에 의한 공권력의 정상적인 기능이 정지되는 경우에 대통령은 수상·양원의 의장·헌법재판소의 공식적인 자문을 거친 후 필요한 조치를 취할 수 있다. 이 경우 대통령은 교서를 통해 국민에게 알린다. 이러한 조치는 헌법상의 공권력에 대하여 그 직무를 완수하는 수단을 최소한의 기간 내에 확보하려는 의사에 따라 취해져야 한다. 헌법재판소는 이 사항에 대하여 자문을 받는다. 이 때 의회는 자동으로 소집되며, 국민의회는 비상조치권의 발동기간 중에는 해산될 수 없다.²⁹⁾ 대통령은 교서

26) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28e éd., LGDJ, 2014, p.589; Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel* 34e éd., LGDJ, 2013, p.471; Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel* 32e éd., Sirey, 2013, p.400.

27) 전학선, “프랑스 이원정부제의 실체와 현황”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015.9, 61-62쪽.

28) 전학선, 위의 논문, 55-56쪽.

(message)로서 국민들에게 즉시 이를 알려야 한다. 비상조치권의 발동은 헌정생활의 정상적인 진행이 잠정적으로 중단되는 것을 의미하며 이는 곧 대통령의 권한의 확장을 의미한다. 이에 따라서 대통령이 비상조치권을 수행하는 한도 내에서 헌법상 다른 기관은 대통령에 종속된다고 볼 수 있다. 비상조치권은 1961년 알제리 사태 때 발동된 적이 있다.³⁰⁾

⑤ 의회교서권(헌법 제18조)

프랑스 헌법 제18조는 대통령의 교서권을 규정하고 있는데, 대통령은 양원에 교서를 전달하여 단독하게 함으로써 의회와 연락하고, 당해 교서는 어떠한 토론의 대상도 되지 않는다. 대통령은 이와 같은 목적으로 양원합동회의로 소집된 국회에서 연설할 수 있다. 이 연설은 공화국 대통령의 불참 하에 토론될 수 있으나, 표결로 이어지지 않는다. 만약 의회의 회기가 아닌 경우에는 당해 목적을 위해 특별하게 의회의 모임이 소집된다.

이러한 교서권을 행사할 때에는 수상이나 관계 장관의 부서를 필요로 하지 않는다.

⑥ 국제법에 대한 위헌심판제청권(헌법 제54조)

프랑스 헌법재판소는 위헌법률심판권을 가지고 있는데, 국제법에 대한 위헌심사권도 가지고 있다. 프랑스에서 국제법의 위헌심사 청구권은 대통령이나 수상, 국민의회 의장이나 상원 의장 혹은 60인 이상의 국민의회 의원이나 60인 이상의 상원의원이 가지고 있는데, 국제법에 대하여 위헌심판을 청구하면 헌법재판소는 위헌여부를 심판하게 된다. 1992년까지는 대통령과 수상 그리고 양원 의장에게만 조약에 대한 위헌심사 청구권을 부여하고 있었으나, 1974년 헌법 개정을 통하여 60인 이상의 국회의원에게 위헌법률심사 청구권을 부여한 것에 맞추어서 1992년 헌법 개정을 통하여 조약이 헌법에 위반되는지 여부에 대한 심사 청구권을 60인 이상의 국회의원들에게까지 확대하였다.³¹⁾

대통령이 국제법에 대하여 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구하는데 있어서 수상의 부서가 필요 없도록 되어 있다.

29) 프랑스의 의회해산제도에 관해서는 전학선, “프랑스의 의회해산제도”, 공법학연구 제12권 제3호, 한국비교공법학회, 2011.8, 211쪽 이하.

30) 전학선, “프랑스의 헌법의 수호자”, 헌법학연구 제14권 제3호, 한국헌법학회, 2008.9, 252쪽.

31) 전학선, “프랑스에서 국제법과 헌법재판”, 공법학연구 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008.2, 295쪽.

⑦ 헌법재판소 재판관 임명권(헌법 제56조)

프랑스 헌법재판소 재판관은 9명의 임명직 재판관과 전직 대통령인 당연직 재판관으로 구성되어 있다. 임명직 재판관 9명 중 3명은 대통령에 의하여 임명되고, 3명은 상원의장(président du Sénat)이 임명하고 나머지 3명은 국민의회 의장(président de l'Assemblée nationale)에 의하여 임명된다. 재판관의 임기는 9년으로 3년마다 3분의 1씩, 즉 3명씩 교체되도록 되어 있다. 3명이 교체될 때 3명의 임명권자가 임명한 사람이 각각 한사람씩 포함된다. 임명직 재판관을 임명하는데 있어서 누구를 임명할 것인가는 전적으로 임명권자의 재량이다. 대통령의 경우 재판관을 임명하는데 있어서 수상의 부서도 필요하지 않다.³²⁾

그러나 대통령이 임명하는 재판관은 국민의회의 인사청문회와 상원의 인사청문회를 거치도록 되어 있다.³³⁾ 인사청문회를 도입하는 것은 의회가 대통령의 임명권을 통제하고자 하는 것이다. 헌법재판소 재판관에 대하여 자격제한이 없으므로 대통령이 자기 사람을 재판관으로 임명함으로써 헌법재판소를 장악하고자 하는 의도를 통제하려는 것이다. 그러나 이러한 통제는 쉽지는 않을 것으로 보인다. 의회의 소관 상임위원회에서 5분의 3 이상 의원들이 재판관에 대하여 반대를 하여야 대통령의 재판관 임명이 통제되는데 프랑스에서는 대통령이 의회의 다수당의 지지를 받고 있는 경우 의회가 대통령이 임명하는 재판관에 대하여 반대를 하기는 어려울 것으로 보인다. 다만 동거정부(cohabitation)가 탄생하면 의회가 통제를 할 수 있을 것으로 보인다.³⁴⁾ 그러나 소수당인 야당은 대통령의 인선을 통제하기가 어렵게 된 것이라 할 수 있다. 5분의 3 이상이 반대를 하여야지만 임명을 지지할 수 있기 때문이다.³⁵⁾

⑧ 법률에 대한 위헌심판제청권(헌법 제61조)

프랑스에서 보통법률(*loi ordinaire*)에 대하여 헌법재판소에 추상적 위헌법률심판을 청구할 수 있는 자는 대통령이나 수상, 국민의회 의장이나 상원 의장 혹은 60인 이상의 국민의회 의원이나 60인 이상의 상원의원이다. 대통령이 국회로부터 법률안이 이송되어

32) 프랑스 헌법재판소 재판관 임명에 관해서는 전학선, “프랑스 헌법재판소 재판관”, 광운비교법학 제7호, 광운대학교 비교법연구소, 2006, 153쪽.

33) 전학선, “프랑스 고위공직자 인사검증시스템”, 헌법학연구 제20권 제4호, 한국헌법학회, 2014.12, 41-43쪽.

34) Thierry Rambaud, “Regard croisés sur la Cour constitutionnelle de Corée et le Conseil constitutionnel français”, 헌법논총 제19집, 헌법재판소, 2008.12.

35) Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 30e éd., Sirey, 2013, p.500.

오면 공포하기 전에 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구할 수 있도록 되어 있다. 이 경우 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구하는 경우 수상이나 관계 장관의 부서를 필요로 하지 않는다.³⁶⁾

3.2 행정부에서의 권한

3.2.1 행정부 활동 지휘와 국방 책임 및 법률집행(헌법 제21조)

수상은 정부의 활동을 지휘하며, 국방에 대한 책임을 가고 법률의 집행을 보장하도록 되어 있다.

3.2.2 행정입법권(헌법 제21조)

수상은 행정입법권을 가지고 있어 데크레(décret)를 발할 수 있다.

데크레는 대통령 또는 수상이 발동하는 명령이다. 데크레는 제정절차에 따라서 행정 최고재판소의 심의를 거친 명령(décrets pris après avis du Conseil d'État), 국무회의의 심의를 거친 명령(décrets délibérés en Conseil des Ministres), 단순한 명령으로 나눌 수가 있다. 이러한 데크레는 개입영역에 따라서 헌법 제37조의 독자명령과 헌법 제21조의 집행명령으로 구분할 수 있다. 프랑스 헌법은 헌법에서 법률로 규정하도록 하는 사항 이외의 사항은 (법규)명령으로 규정하도록 하고 있는데 이러한 것이 헌법 제37조에 의한 독자명령이고, 법률을 집행하기 위한 명령이 헌법 제21조에 의한 집행명령이다. 프랑스에서 법규명령권(pouvoir réglementaire)은 대통령과 수상에게 각각 귀속되어 있는데, 대통령의 법규명령권과 수상의 법규명령권의 권한배분문제는 프랑스 정부형태에서 대통령의 권한과 수상의 권한의 분배만큼이나 명확하지는 않다.

3.2.3 헌법 제13조의 유보 하에 일반공무원과 군공무원 임명권(헌법 제21조)

헌법 제13조는 일정한 공무원은 대통령이 임명하거나 국무회의에서 임명하도록 되어 있는데, 그 이외의 일반공무원과 군공무원은 수상에게 임명권이 있다.

36) 프랑스의 추상적 규범통제에 관해서는 최희수/전학선/차진아, “추상적 규범통제제도에 관한 고찰”, 헌법재판 연구 제22권, 헌법재판소, 2011.12, 참조.

3.2.4 대통령을 대리한 국무회의 주재권(헌법 제21조 제4항)

국무회의를 주재하는 것은 대통령이지만, 수상은 명시적인 위임을 받아 특정한 의사 일정에 한하여 예외적으로 공화국 대통령을 대리해서 국무회의를 주재할 수 있다.

3.2.5 행정부 구성원 임면에 관한 제청권(헌법 제8조 제2항)

수상은 행정부 구성원에 대해 대통령에게 임면에 관한 제청권이 있다. 따라서 수상의 제청이 없으면 행정부 구성원을 임명할 수 없는 것이다. 행정부 구성원에 임명제청권이 수상에게 있으므로 대통령은 자신의 의지대로 행정부를 구성할 수 없게 되는 것이다. 대통령과 국회 다수파가 일치하는 경우에는 수상과 공조가 잘 될 것이지만, 동거정부의 상황 하에서는 수상을 국회 다수파에서 차지하게 되므로 행정부 구성원인 장관 등도 결국 수상에 의하여 구성되게 되는 것이다. 이러한 점이 대통령 직선제와 더불어 프랑스 정부형태의 가장 큰 특징 가운데 하나라고 할 수 있다.

3.3 의회와의 관계에서의 권한

3.3.1 법률안 발의권(제39조 제1항)

프랑스에서 법률안 제출권은 국회의원과 수상에게 있다. 즉 행정부에게도 법률안제출권이 있다는 것이 된다. 국회의원이 제출한 법률안은 Proposition de loi라고 하고 수상(행정부)가 제출한 법률안은 Projet de loi라고 하여 용어를 구분하고 있다.

제XIV대 국회(2012년부터 2017년)의 행정부제출 법률안과 국회의원 제출 법률안을 보면 다음과 같다.

	제출된 법률안	가결된 법률안
국회의원발의 법률안	1,797	110
행정부발의 법률안	439	339
총	2,236	449

* <<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire>> (2017년 4월 12일 검색) 프랑스 국민의회 홈페이지의 통계자료를 정리한 것임.

3.3.2 의회 비공개 회의 요구권(헌법 제33조 제2항)

국민의회와 상원의 회의에 대하여 수상이나 각 의회의 10분의 1 이상의 국회의원은

비공개로 할 것을 요구할 권한이 있다.

3.3.3 국회 임시회 소집요구권(헌법 제29조 제1항)

국회는 수상의 요구나 혹은 국민회의 의원 과반수의 요구로 특정의 의사일정에 관하여 임시회가 소집된다.

3.3.4 법률안 수정권(헌법 제44조)

수상은 국회에서 법률안에 대하여 수정권을 가진다.

3.3.5 양원동수위원회 소집권(헌법 제45조 제2항)

국민의회와 상원 간의 이견으로 인하여 정부제출법률안 또는 의원발의법률안이 각 원에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 1차 독회후 양원의장 회의가 공히 반대하지 않고 가속된 절차를 개시하기로 결정하였을 때 수상 또는 의원발의법률안의 경우 공동으로 행동하는 양원 의장은 토의중인 조항에 대한 법안제출을 담당할 양원동수위원회를 소집할 권한을 갖는다. 행정부는 각 원에 양원동수위원회에서 작성된 의안을 채택하도록 부의할 수 있다. 행정부의 동의 없이 어떠한 개정안도 접수될 수 없다. 양원동수위원회가 공동의안을 채택하지 못하거나 그 의안이 가결되지 아니하면, 행정부는 국민의회와과 상원에서 각기 다시 독회를 한 후 국민의회에서 최종적으로 의결할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 국민의회는 양원동수위원회에서 작성한 의안 또는 국민의회에서 의결한 의안을 경우에 따라서는 상원에서 채택된 1개 또는 수개의 개정안으로 수정하여 재심의 할 수 있다.

3.4 대통령의 권한행사 공조

3.4.1 의회해산권 행사시 자문(헌법 제12조 제1항)

대통령은 국민의회를 해산하는데 있어서 수상과 양원 의장의 자문을 받아야만 한다. 그러나 이러한 자문은 어디까지나 형식적 절차에 불과한 것이고 자문의 내용에 구속력은 없다고 본다. 자문의 형식도 문서로써 할 수 있지만 구두로도 자문을 받을 수 있다. 실제로 1962년 드골 대통령이 국민의회를 해산할 때, 국민의회 의장과 상원의장에게 구두로 자문을 구하였다고 하였다.³⁷⁾ 또한 반드시 사전에 자문을 거친 후에 의회를 해산

하여야 하는지 혹은 사후에라도 자문을 하면 의회해산이 효력을 가지는 지가 불분명한 데, 이러한 문제는 프랑스 정부형태와 관련하여 의회지지를 받는 다수파에서 수상이 나오고 이러한 다수파가 대통령을 지지하는 경우에는 문제가 되지 않았다.³⁸⁾

3.4.2 비상조치권 발동 시 자문(헌법 제16조)

공화국의 제도·국가의 독립·영토의 보전·국제협약의 집행이 심각하고 임박한 위협을 받고 있고 헌법에 의한 공권력의 정상적인 기능이 정지되는 경우에 대통령은 수상·양원의 의장·헌법재판소의 공식적인 자문을 거친 후 필요한 조치를 취할 수 있다.

3.4.3 헌법개정안의 대통령에게의 제안(헌법 제89조)

프랑스 헌법은 제16장에서 헌법개정절차에 대하여 규정하고 있다. 헌법 제89조에 의하면 헌법개정을 위한 발의권은 대통령과 국회의원들에게 이원화되어 있다. 대통령과 국회의원들이 결합적으로 헌법개정안에 대한 발의권이 있는데, 대통령이 발의하는 경우에는 반드시 수상의 제안이 있어야 한다. 수상의 제안에 의하여 대통령이 헌법개정안을 발의하는 경우 대통령은 수상의 제안이 있으면 반드시 발의를 해야 하는가 혹은 재량권을 가지는가에 대해서는 견해가 갈린다. 수상의 제안에 대하여 대통령은 구속되지 않고 헌법개정안을 발의할 수도 있고 발의하지 않을 수도 있다는 견해³⁹⁾로 대통령의 헌법개정안 발의는 수상의 제안에 구속되지 않는다는 것이다. 이에 대하여 프랑스 정부형태를 대통령제로 인정하느냐 혹은 의원내각제로 인정하느냐에 따라 달라진다는 견해가 있다.⁴⁰⁾ 의원내각제로 이해하면 수상의 제안은 대통령을 구속하게 되고 또한 대통령의 개정안 승낙은 수상을 구속하는 것이라고 한다. 이에 비하여 대통령제로 이해하면 수상의 대통령의 의지를 집행하는 것에 불과하다고 보는 것이다. 프랑스에서 보통의 경우에는 대통령의 의사에 수상이 따르고 대통령도 수상의 의사에 따르지만 동거정부하에서는 상황이 다르다. 실제로 1993년 동거정부 하에서 당시 수상이던 발라뒤르는 미테랑 대통령의 의회권한에 관한 헌법개정에 관한 제안을 거부하였다. 반면에 1999년 동거정부 하에서는 당시 수상이던 죠스팽의 지역언어와 소수자 언어에 대한 헌법개정 제안을

37) Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir, II*, Plon, 1971, p.59.

38) 이에 관해 자세한 것은 전학선, “프랑스의 의회해산제도”, 공법학연구 제12권 제3호, 한국비교공법학회, 2011.8, 211쪽 이하.

39) Daniel Gaxie, *Article 89, in La Constitution de la République française*, Economica, 1987, p.1327.

40) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques, 28e éd.*, LGDJ, 2014, p.511.

당시 대통령이던 시락 대통령이 거부하였다. 그러나 그 후 2000년 9월 24일 대통령 임기 5년을 위한 헌법개정은 조스팽 수상의 헌법개정 제안에 대통령이 따른 경우에 해당된다고 할 수 있다.⁴¹⁾ 이처럼 대통령과 수상의 관계는 당시의 대통령과 수상의 관계가 어떠한가에 따라 달라지는 것이다.⁴²⁾

3.5 헌법재판에서의 권한

3.5.1 국제법의 헌법재판소에 위헌심판 청구권(헌법 제54조)

프랑스에서 국제법의 위헌심사 청구권은 대통령이나 수상, 국민의회 의장이나 상원 의장 혹은 60인 이상의 국민의회 의원이나 60인 이상의 상원의원이 가지고 있어, 수상이 국제법에 대하여 위헌심판을 헌법재판소에 청구할 수 있다.

1958년 헌법재판소 창설 이후 2016년 8월 30일까지 국제법에 대한 위헌심판 청구는 모두 13번 있었는데, 국제형사재판소 지위에 관한 조약⁴³⁾ 결정⁴⁴⁾과 유럽연합 조약을 수정하는 암스텔담 조약⁴⁵⁾ 결정,⁴⁶⁾ 그리고 유럽연합예산조약⁴⁷⁾ 결정⁴⁸⁾에서 수상이 위헌심판을 청구하였었다.⁴⁹⁾

3.5.2 위헌법률심판청구권(헌법 제61조)

보통법률에 대하여 국회가 가결하면 대통령이 공포하기 전에 대통령 · 수상 · 국민의회 의장 · 상원 의장 · 60인 이상의 국민의회 의원 · 60인 이상의 상원의원은 헌법재판소

41) Pascal Jan, *Article 89, in La Constitution de la République française*, 3e éd., Economica, 2009, p.1997.

42) 전학선, “유럽헌법과 프랑스 헌법개정”, 유럽헌법연구 창간호, 유럽헌법학회, 2007.6, 71-72쪽.

43) *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*.

44) CC n°98-408 DC du 22 janvier 1999

45) *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*.

46) CC n°97-394 DC du 31 décembre 1997

47) *Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions des Etats membres par des ressources propres aux Communautés*.

48) CC n°70-39 DC du 19 juin 1970

49) 프랑스에서 국제법에 대한 헌법재판에 관해서는 전학선, “프랑스에서 국제법과 헌법재판”, 공법학연구 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008.2, 275쪽 이하.

에 위헌법률심판을 청구할 수 있다. 수상은 단독으로 보통법률에 대하여 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구할 수 있는 것이다.

3.5.3 정부제출법률안에 대한 헌법재판소에 청구(헌법 제39조 제4항)

처음 정부제출법률안을 제출받은 국회의 의장단회의(Conférence des présidents)가 조 직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정한다면, 정부제출법률안은 의사일 정에 등록될 수 없다. 의장단회의와 정부 간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당 국회의 의장이나 수상은 헌법재판소에 제소할 수 있으며, 헌법재판소는 8일 내에 결정을 내린다.

VI. 분권형 대통령제가 성공하기 위한 전제조건⁵⁰⁾

우리나라에서도 분권형 대통령제의 정부형태를 취하여야 한다는 견해들이 있다. 분권 형 대통령제를 통하여 대통령의 권한을 통제하고 국무총리에게 실질적 권한을 부여하자는 것이다.

분권형 대통령제가 성공하기 위해서는 여러 가지 전제조건이 필요하다. 어느 정부형태가 한 국가에서 정착되기 위해서는 역사적 경험을 바탕으로 그 나라 고유의 문화와 정치상황에 따라 달라질 수 있다. 이는 정부형태라는 것이 각 나라마다 다르고 시대마다 달라서 동일한 정부형태는 없다는 것과도 통한다. 따라서 우리나라에서 분권형 대통령제가 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건들이 충족되어야 할 것이다.

1. 이념있는 정당체제

정당의 이념이 확실하여야 한다. 보수, 진보 또는 중도 등 정당마다 그 이념이 뚜렷하여야 한다. 정당의 이념이 뚜렷할 경우, 국회 절대 다수를 차지하는 정당이 없다 하더라도 정당간의 연합에 의하여 내각을 구성하더라도 일관성 있는 정책추진이 가능하게 된다. 정당의 이념이 불분명하고 추구하는 정책에 일관성이 없으면 정당을 지지하는 국민이 상황에 따라 달라질 것이고, 결국 소속 당원과 국회의원들의 탈당이 이어지게 될 것이다. 안정적인 정당체제가 붕괴되면 국회의원선거가 없는 경우라도 안정적인 내각운영이

50) 전학선, “대한민국 정부형태와 헌법개정”, 법학논총 제36권 제4호, 전남대학교 법학연구소, 2016.12, 129-132쪽.

불가능해 지고 정상적인 정국운영이 불가능해 질 것이다. 프랑스의 경우 1974년에 발레리 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing)이 대통령에 당선된 후 우파의 실질적 수장인 자크 시락을 수상에 임명하였는데 결국 두 사람의 갈등으로 1976년 자크 시락(Jacques Chirac)이 수상에서 물러났음에도 우파가 분열되지 않고 우파에 의한 국회 지배는 계속됐다는 점은 우리에게 좋은 본보기가 될 수 있다.

2. 국회의원들의 정체성 확립

국민의 대표기관인 국회의원들의 이념과 신념이 뚜렷해야 할 것이다. 국회의원들이 오로지 당선과 정권획득을 목적으로 탈당하여 이념이 다른 정당에 가입하게 되는 경우 분권형 대통령제는 성공을 할 수 없게 된다. 이는 의원내각제에서도 마찬가지로 나타나게 되는데, 분권형 대통령제가 의원내각제적 요소를 가지고 있으므로 당연한 것이라 할 수 있다. 우리나라와 같이 정치인들의 이합집산이 빈번히 나타나고 있는 현실을 감안하면, 국회에 신임을 둔 행정부의 구성은 자칫하면 내각의 불안으로 나타날 수 있다. 보수에서 진보로, 진보에서 보수진로, 이념과 신념이 없이 소속 정당을 바꾸고 당선을 위하여 탈당을 자연스럽게 하고 있는 우리나라의 현실에서 내각을 국회의 신임위에 구성하게 되는 경우에는 빈번한 정권교체로 국정이 혼란에 빠질 수 있다는 것이다. 보수적인 이념을 가진 정당에 있다가 탈당하여 진보적인 이념을 가진 정당으로 당적을 옮기는 것은 국회의원으로서의 자질을 의심하게 되는 것이다.

3. 대화와 타협의 정치

프랑스에서도 1986년에 대통령은 사회당인 프랑수아 미테랑(Francois Mitterrand)이었고, 국회 다수당은 우파가 차지하여 첫 번째 동거정부가 탄생하였는데, 이에 대해서도 프랑스에서는 많은 우려가 있었다. 1958년 제5공화국 헌법을 제정하고 1962년 대통령 직선제로 헌법을 개정⁵¹⁾할 당시에는 동거정부에 대해서는 미처 생각을 못하였는데, 동거정부가 만들어지고 나서는 대통령과 수상이 대립과 갈등이 아닌 대화와 타협으로 국정을 운영해 나가는 것을 볼 수 있다. 특히 프랑스가 동거정부를 막기 위한 헌법개정을

51) 이에 대해서는 전학선, “프랑스의 국민투표법률을 통한 헌법개정 - 1962년 11월 6일 국민투표에 의한 법률(loi référendaire)에 관한 결정을 중심으로”, 헌법학연구 제13권 제1호, 한국헌법학회, 2007.3, 511쪽 이하 참조.

하지 않고 동거정부를 감내한 것은 동거정부에서의 국정운영이 기존 헌법에 의해서도 최대한 노력을 한 결과라고도 할 수 있다.⁵²⁾ 우리나라의 경우에도 정치세력 간에 대립과 갈등이 아닌 대화와 타협에 의하여 상대방을 설득하려는 노력이 필요하다. 특히 동거정부의 경우 대통령과 수상이 다른 정파에 속하게 되기 때문에 추진하는 정책이나 노선이 다르게 되므로 합리적인 정책결정을 위해서는 대화와 타협이 중요하게 작용할 것이다.

4. 국무총리의 권한과 지위 설정

분권형 대통령제는 국무총리의 권한을 실질화 하는 것이라 할 수 있는데, 대통령과의 권한관계를 명확하게 할 필요가 있다. 프랑스에서 대통령은 국가의 원수(Chef d'Etat)이고 수상은 행정부의 수반(Chef de gouvernement)이듯이, 우리나라에서 분권형 대통령제를 시행하는 경우 대통령과 국무총리와의 권한관계 설정이 명확해야 한다.

우리나라에서도 국회의 다수당과 대통령 지지 정당이 다를 경우 프랑스의 동거정부와 유사한 모습이 나타날 수 있다. 프랑스의 경우 헌법을 처음 제정할 당시에는 동거정부(cohabitation) 형태를 미처 생각지 못하였고, 그러다 보니 대통령과 수상의 권한배분도 명확하게 구분이 안 되어 있어서 대통령과 수상 사이의 갈등이 심화되는 경우도 종종 있었다.⁵³⁾ 우리나라의 경우 국무총리의 권한이 매우 빈약하게 설정되어 있어서 국무총리의 권한에 대하여 과연 어느 정도의 범위로 권한을 부여할 것인가를 명확히 설정하여야 할 것이다.

현행 우리나라에서는 대통령의 모든 국법상 행위에는 국무총리 및 관계 국무위원의 부서를 요하고 있으나(헌법 제82조), 이러한 권한이 실질적으로 행사되고 있다고 보기 어렵다. 또한 국무총리의 임명을 위해서는 국회의 동의를 요하도록 하고 있으나 이러한 면이 실질적으로 국회의 다수당이 국무총리 직을 차지하지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 실질적인 국무총리의 권한을 행사하게 함으로써 대통령을 견제할 수 있도록

52) 정재황, “프랑스에서의 동거정부에 대한 헌법적 일고찰”, 공법연구 제27집 제1호, 한국공법학회, 1998.12, 201쪽.

53) 프랑스에서도 현행 헌법을 제정할 당시 동거정부 형태에 대해서는 미처 생각을 하지 못하였고, 처음에 동거정부가 나타났을 때, 국정운영에 어려움이 있을 것이라고 예상했으나, 지금은 동거정부에 대한 평가가 부정적인 것이 아니라 긍정적인 것으로 평가되고 있다. 따라서 동거정부 현상이 통치하는데 방해가 되는 것이 아니며, 프랑스 국민들도 이를 거부하지 않는다고 평가하고 있다. 다만 정치권에서는 정기적으로 동거정부 현상을 부정적으로 평가하고 있다. Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 25e éd., LGDJ, 2013, p.383.

하기 위해서는 국무총리에게 실질적인 권한을 부여하여야 한다. 현행 우리나라 헌법에서 국무총리의 권한을 약화시키는 것은 헌법 제86조 제2항에서 ‘대통령의 명을 받아’ 행정각부를 통할하도록 되어 있는 것이라 할 수 있다. 실권형 국무총리를 위해서는 헌법 제86조 제2항의 ‘대통령의 명을 받아’를 삭제할 하게 되면 국무총리의 권한이 강화될 수 있을 것이다.

국무총리의 기능 강화를 위하여 임기제 등의 국무총리의 신분보장을 한다든가,⁵⁴⁾ 대통령은 국방·외교·안보·통일정책 등 외치를 담당하고 국무총리는 국내정치 중심의 내치를 담당하도록 하지는 견해도 있다.⁵⁵⁾

5. 행정부와 국회의 관계 재정립

현행 우리나라의 정부형태에서는 행정부와 국회의 관계가 대립과 갈등의 관계 속에서 파행적으로 운영될 가능성이 크다. 행정부와 국회의 관계에서 국회의원이 국무총리 또는 국무위원과의 겸직이 가능하여 행정부와 의회의 상호 협력이 가능하다. 그러나 행정부의 구성에 있어서 국무총리 임명 동의권과 인사청문회 등에서 국회의 행정부 구성에 관여할 수 있어서 대통령을 견제할 수 있으나 보다 더 효율적으로 대통령을 견제하기 위해서는 의원내각제적 요소를 더 가미해 행정부 구성에 있어서 국회의 다수당이 총리를 정점으로 하는 행정권을 장악할 필요가 있다. 따라서 행정부가 국회의 신임위에 존립할 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

VII 결론

1987년 대통령 직선제를 성취하여 개정헌법이 올해로 30년이 되었다. 그 사이에 정치적으로나 사회적으로 많은 변화가 있었다. 헌법을 개정하자는 주장은 항상 있어왔고, 헌법 개정은 논의로 그치고 말았다. 그동안 국회 헌법개정자문위원회도 구성되고 다양한 헌법개정안이 연구되기도 하였다.

54) 김용복, “권력구조개혁과 국무총리제도 ; 문제와 개선방안”, 국제정치연구 제6집 제1호, 동아시아국제정치학회, 2003, 19쪽.

55) 정용덕/김근세, “한국의 핵심행정부기구 ; 제도화와 개선방안”, 2002년 한국정치학회 연말학술대회, 한국정치학회, 2002, 200쪽.

헌법개정사항에서 가장 첨예한 분야가 정부형태라 할 수 있다. 우리나라가 대통령제를 취하고 있는데, 이를 수정하여 의원내각제로 혹은 분권형 대통령제 또는 더 순수한 대통령제로 하자는 의견 등 다양한 주장이 있다.

우리나라에서 대통령의 권한이 강하여 제왕적 대통령이라 할 만큼 대통령 권한에 대한 통제의 필요성이 요구되었다. 이러한 요구를 충족시키는 정부형태가 분권형 대통령제가 될 수 있다.⁵⁶⁾

분권형 대통령제는 대통령과 수상이 적절히 권한을 나누어 가지고 행사하는 정부형태로 대통령의 권한을 수상 내지 국회 다수파가 통제할 수 있는 정부형태가 될 수 있다. 분권형 대통령제로 개헌을 하기 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 특히 과거에도 분권형 대통령제로의 개헌이 주장되기도 하였으나, 대통령선거가 임박하면 분권형 대통령제 주장이 약하게 된 경우가 많다. 이는 분권형 대통령제가 현재 우리나라 대통령의 권한을 수상에게 분산하고자 하는 것이므로 대통령선거의 유력주자는 자신이 대통령이 될 가능성이 많기 때문에 대통령의 권한을 수상과 나누어 가지는 것을 바라지 않기 때문인 측면도 있다.

분권형 대통령제의 대표적인 국가로 프랑스를 예로 많이 든다. 프랑스는 의원내각제의 제4공화국에서 제5공화국으로 와서 대통령 직선제를 취하면서 분권형 대통령제의 모습을 나타내기 시작하였는데, 오랜 공화국 전통과 정치적 성숙함이 어우러져서 분권형 대통령제가 시행되고 있다고 할 수 있다. 분권형 대통령제에서는 동거정부가 되는 경우 오히려 국정운영에 혼란을 가져올 우려도 있다. 대통령과 수상이 대립하는 경우 어려움이 발생할 수 있는 등 문제점이 있는 것은 사실이다. 또한 대통령과 수상의 권한을 어떻게 적절히 분배할 것인가가 중요한 문제가 될 수 있다.

56) 전학선, “개헌논의와 관련된 정부형태 개정논의”, 헌법학연구 제12권 제4호, 한국헌법학회, 2006.11, 558쪽.

참고문헌

1. 단행본

전학선, “프랑스의 헌법 및 법률적 기반”, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008, 43-82쪽.
 최희수/전학선/차진아, “추상적 규범통제제도에 관한 고찰”, 헌법재판소, 2011.

2. 학술지

- 김용복, “권력구조개혁과 국무총리제도: 문제와 개선방안”, 영남국제정치학회보 제6집 제1호, 동아시아국제정치학회, 2003, 1-24쪽.
- 송기춘, “헌법개정 논의에 붙여: 지금, 우리에게 필요한 것은 무엇인가?”, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 193-228쪽.
- 임지봉, “정부형태 개헌의 필요성과 방향”, 헌법학연구 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010, 79-103쪽.
- 전학선, “프랑스 정부형태”, 세계헌법연구 제12권 제1호, 세계헌법학회한국학회, 2006, 35-54쪽.
- _____, “프랑스 헌법재판소 재판관”, 광운비교법학 제7호, 광운대학교 법과대학 비교법 연구소, 2006, 145-167쪽.
- _____, “개헌논의와 관련된 정부형태 개정논의”, 헌법학연구 제12권 제4호, 한국헌법학회, 2006, 515-564쪽.
- _____, “프랑스의 국민투표법률을 통한 헌법개정-1962년 11월 6일 국민투표에 의한 법률(loi référendaire)에 관한 결정을 중심으로”, 헌법학연구 제13권 제1호, 한국헌법학회, 2007, 513-550쪽..
- _____, “유럽헌법과 프랑스 헌법개정”, 유럽헌법연구 창간호, 유럽헌법학회, 2007, 65-99쪽.
- _____, “프랑스에서 국제법과 헌법재판”, 공법학연구 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008, 275-304쪽.
- _____, “이원정부제의 도입가능성에 관한 연구”, 토지공법연구 제41집, 한국토지공법학회, 2008, 411-434쪽.
- _____, “프랑스에서의 헌법의 수호”, 헌법학연구 제14권 제3호, 한국헌법학회, 2008,

- 189-218쪽.
- _____, “프랑스의 의회해산제도”, 공법학연구 제12권 제3호, 한국비교공법학회, 2011, 203-225쪽.
- _____, “프랑스의 계엄제도”, 외법논집 제38권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2014, 3-22쪽.
- _____, “프랑스의 고위공직자 인사검증시스템”, 헌법학연구 제20권 제4호, 한국헌법학회, 2014, 27-62쪽.
- _____, “프랑스 이원정부제의 실체와 현황”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015, 49-97쪽.
- _____, “대한민국 정부형태와 헌법개정”, 법학논총 제36권 제4호, 전남대학교 법학연구소, 2016, 111-137쪽.
- 정만희, “대안적 정부형태로서의 이원정부제”, 헌법학연구 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015, 1-48쪽.
- 정재황, “프랑스에서의 동거정부에 대한 헌법적 일고찰”, 공법연구 제27집 제1호, 한국공법학회, 1998, 153-204쪽.
- Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 25e éd., LGDJ, 2013.
- Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 30e éd., Sirey, 2013.
- Louis Favoreu et s, *Droit constitutionnel*, 16e éd., Dalloz, 2013.
- Daniel Gaxie, *Article 89*, in *La Constitution de la République française*, Economica, 1987.
- Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28e éd., LGDJ, 2014.
- Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 34e éd., LGDJ, 2013.
- Pascal Jan, *Article 89*, in *La Constitution de la République française*, 3e éd., Economica, 2009.
- Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel* 32e éd., Sirey, 2013.
- Hugues Portelli, *Droit constitutionnel*, 10e éd., Dalloz, 2013.
- Thierry Rambaud, “Regard croisés sur la Cour constitutionnelle de Corée et le Conseil constitutionnel français”, 헌법논총 제19집, 헌법재판소, 2008, 857-879쪽.

3. 보고서 및 자료집

- 김종철, “헌법개정의 정치학-87년 체제의 평가와 헌법개정의 조건 및 방향”, 한국공법학회 60년과 국회; 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회 세미나 자료집, 2016.
- 명재진, “협치시대의 개헌의 방향-정부형태를 중심으로-”, 한국공법학회 60년과 국회; 21세기 법질서와 국회, 한국공법학회 세미나 자료집, 2016.
- 정용택/김근세, “한국의 핵심행정부기구: 제도화와 개선방안”, 2002년 한국정치학회 연 말학술대회, 한국정치학회, 2002, 177-204쪽.

[RESUME]

La Révision Constitutionnelle de Sémi-présidentialisme et le Régime Politique de la France

Jeon, Hak-Seon*

Tout régime apparaît d'abord comme la résultante du jeu des forces politiques, et plus précisément d'un ou plusieurs partis, dans le cadre institutionnel établi par la constitution. Mais il faut aussi tenir compte d'autres facteurs, historiques, idéologiques et économiques, qui présentent une importance considérable. C'est finalement et la combinaison de ces différents éléments qui permet de déterminer la nature des régimes et de les classer.

En France, l'exemple le plus connu de cohabitation est celui qui s'est présenté à trois reprises sous la Ve République. Dans ce système politique où le président de la République a habituellement un rôle actif, compte tenu du caractère dualiste du régime parlementaire, il y a cohabitation lorsque les deux têtes de l'exécutif, président et gouvernement, appartiennent respectivement à des groupes politiques opposés.

Si la Corée du sud adopte le régime semi-présidentiel, il est très important de répartir les pouvoirs entre le Président de la République et le Premier Ministre.

[Mots-clés] Le régime politique, Le régime semi-présidentiel, La révision de la Constitution, La cohabitation, Le Parlement, L'Exécutif, Le Président de la République, Le Premier Ministre

* Professeur de l'Université HANKUK des études étrangère