한국에서의 분권형 개헌 논의

-쟁점과 토론-

Review of Consitutional Amendment Proposals for Decentralization in Korea

이 현 출*

Lee, Hyun-Chool

목 차

I. 서론	IV. 쟁점과 토론
II. 개헌의 필요성과 논의 방향	V. 결론
III. 한국에서의 분권형 개헌 논의 검토	

이 논문에서는 한국에서 개헌논의가 전개되는 과정에 분권형 정부형태 논의가 등장하게 된 배경과 주요 대안들을 검토한다. 4년중임 대통령제, 분권형 대통령제, 의원내각제 등 다양한 논의가 진행되고 있지만 개헌은 정부형태의 이상보다는 실현가능성도 함께 고려해야 하는 과제이다. 이러한 배경 위에 현행 대통령중심제의 문제점을 해소하고 분권과 협치의 이상을 실현하기 위한 대안으로 4년중임 대통령제와 분권형 대통령제를 대안으로 살펴보았다. 특히 분권형 대통령제는 다시 대통령제적 분권형과 총리중심 분권형으로 나누어 검토하였다.

국회개헌특위 논의에서는 분권형 대통령제에 대한 선호가 가장 높았으나, 이 제도 가운데에도 대통령과 총리에게 권한배분을 어떻게 할 것인가를 두고 대립이 있다. 또 권한배분을 둘러싼 갈등과 이에 따른 국정운영의 불안정성의 문제가 제기된다. 이러한 문제는 헌법기술상으로 해결할 수 없을 수도 있으나 외국의 사례를 통해서 볼 때 치명적인 것은 아니라는 판단이다. 국내의 많은 논의에서 제기된 바와 같이 이상적으로는 의원내각제가 바람직하나 국민의 대통령제에 대한 선호를 감안하여 선택가능한 대안

투고일 : 2017. 4. 30. / 심사완료일 : 2017. 5. 23. / 게재확정일 : 2017. 6. 1.

* 건국대학교 정치대학 정치외교학과 교수

Professor, The Department of Political Science, Konkuk University

으로 분권형 대통령제가 바람직하다는 판단이다. 분권형 대통령제 중에서도 총리에게 많은 권한을 부여하고 대통령에게는 국가원수로서 초월적 지위를 부여하는 방안이 오히려 대통령과 총리 간의 갈등을 줄이고, 의회의 다수에 의한 국정운영의 추동력도 발휘할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 일단 총리와 내각이 이니셔티브를 쥐고, 대통령은 모니터링을 하는 방식으로 단계적으로 권한을 형성하는 방향이 바람직하다고 제안한다.

[주제어] 헌법개정, 국회헌법개정특별위원회, 대통령제, 분권형 개헌, 분권형 대통령제, 의원내각제

I. 서론

박근혜 전 대통령의 탄핵사태를 거치면서 우리 사회의 총체적 개혁이 필요하다는 논의가 급물살을 타고 있다. 단순히 최근에 발생한 헌법을 짓밟은 사태에 대한 반발의 차원이 아니라 우리 시대에 걸맞는 근본적인 제도의 틀을 바꾸어 보자는 것이다. 지난 30여 년간 국내외의 정치, 경제, 사회적 환경이 급변하여 현행 헌법체제 하에서 단순한 법률개정 수준으로는 해결할 수 없는 다양한 문제가 대두되고 있어 이제 헌법 개정은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다는 인식에서 비롯된 것이다.

국내외적으로 양극화의 심화와 분배의 정의에 대한 요구, 저출산 고령화에 따른 국가 미래에 대한 불안, 저성장 고실업 사회에 대한 공포감 등 산적한 과제에 대한 비전은 없고 국가는 그 중심을 잃어가고 있다. 이러한 혼란 속에서도 미래의 방향을 제시하고 그것을 성취하기 위한 변화의 추동력은 정치에서 나온다. 정치가 제 역할을 다하기 위한 방안 모색을 시도한 지 오래되었으나 그 답을 못 찾고 미로를 헤매던 차에 그 길을 통치구조를 비롯한 헌법개정에서 찾으려는 노력이 제도권 안팎에서 일어나고 있다. 이에 국민의 대표기관인 국회도 지난 18대 국회와 19대 국회에서의 헌법연구 결과의 기초 위에 국민의 다양한 여론을 수렴하여, 보다 심도있는 헌법개정안을 마련하기 위하여 “국회법”(제44조)에 따라 “헌법개정 특별위원회”를 구성하게 되었다.¹⁾

그러한 논의의 시발점은 이른바 1987년 체제라고 하는 현행헌법의 개정을 통하여 기존 대의민주주의의 한계를 극복해 보자는 것이다. 즉, 제왕적 대통령이라고 불리는 현행 대통령제의 문제점을 어떻게 풀어 나갈 수 있을까라는 고민이 내재해 있다. 오늘날

1) 2016.12.29. 제347회 국회(임시회) 본회의 의결; 국회 헌법개정특별위원회 출범 및 활동에 대해서는 이현출, “국회개헌특별위원회 활동 및 논의 경과”, 의정연구 제50호, 한국의회발전연구회, 2017, 227-235쪽 참조.

사회갈등이 복잡다기해진 상황에서 한 사람의 슈퍼맨 또는 메시아에게 기대할 수 없다는 것이다.²⁾ 이러한 측면에서 분권형 개헌 논의를 통하여 국가시스템을 개조하지는 주장이 확산되고 있다.

이 글은 그동안 국내에서 제기된 분권형 개헌 논의의 등장배경과 논의 동향을 살펴보고, 주요쟁점에 대해 토론하는데 목적이 있다. 우리가 일반적으로 권력구조를 분권형으로 바꾸어야 한다는 데에는 쉽게 공감대를 형성하고 있지만, 구체적으로 어떻게 분권과 공유의 원칙을 헌법에 담아 민주성과 효율성을 담보해 낼 수 있을지에 대한 논의는 부족했던 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 분권형 개헌론의 등장배경을 검토하고, 주요 논의 동향을 살피고자 한다. 이러한 제 논의과정에 등장한 쟁점에 대한 분석을 통하여 총리중심형 분권형 대통령제의 입장에서 향후 개헌 논의의 쟁점을 검토하고자 한다. 주요 분석대상은 18대 국회와 19대 국회에서의 개헌자문위원회 논의(이하에서는 2009년 자문위안, 2014년 자문위안으로 칭함)와 개헌안을 제시한 3개 시민단체(나라살리는 헌법개정 국민주권회의(이하 주권회의), 대화문화아카데미, 지방분권국민개헌행동)의 개헌안이다. 이와 함께 현재 활동 중인 국회개헌특위에서의 논의동향도 함께 검토한다.

II. 개헌의 필요성과 논의 방향

1. 개헌의 필요성

개헌논의가 제기된 것은 현행 대통령제에서 제기된 문제점, 즉 제왕적 대통령제에 대한 반성에서부터 시작되었다. 과거에 우리 사회가 후진적이고 작은 나라였을 때는 어떤 1인의 지배가 가졌던 효율성이 있었다. 그러나 오늘날은 사회적으로 매우 복잡하고 이해관계도 대단히 다양해졌다. 정치적 이념의 스펙트럼도 다양해지고, 갈등구조도 복잡다기해졌다. 이러한 다원화된 사회에서 한 사람이 모든 것을 결정하고 끌고 나간다는 것은 현실적으로 불가능하다는 점이다. 그동안 한국의 권력구조 개편은 장기집권과 권력의 집중을 방지하는 것에만 천착하여 민주화 이후 급속하게 진척된 우리 사회의 변화를 현행 권력구조가 따라가지 못하고 있기 때문일 것이다.³⁾

2) 강원택, 어떻게 바꿀 것인가: 비정상 정치의 정상화를 위한 첫 질문, 이와우, 2016. 26-43쪽.

먼저 민주화 이후 대통령들은 헌법에 규정된 공식적인 권한을 넘어 실질적으로 강력한 권한을 행사해 왔다.⁴⁾ 박근혜 대통령 탄핵사태에서 보듯이 대통령이 제도적 절차를 경시하거나, 심각한 인사권의 남용, 정당 공천권의 자의적 행사와 계파 중심의 당직임명을 통한 집권당 장악 등을 통하여 사실상 국회의 견제기능을 형해화(形骸化) 시켜온 점을 들 수 있다. 일부에서는 한국의 현행 대통령제를 두고 견제와 균형의 원리를 뛰어넘어 ‘초대통령제(hyperpresidentialism)의 속성을 보여주고 있다고 지적한다.⁵⁾

다른 한편으로, 민주화 이후 국회의 권력강화와 함께 빈번히 등장한 분점정부(divided government)로 인하여 발생하는 교착상태가 심각하다는 지적이다.⁶⁾ 대통령이 제왕적 권한을 유지하기 위하여 인위적으로 분점정부를 단점정부로 전환하기 위한 시도를 함으로써 국민의 의사를 왜곡하여 대의민주주의를 훼손하려는 시도가 종종 나타나게 되었다. 노태우, 김영삼, 김대중 대통령 시기에 인위적 합당, 무소속 의원 영입, 상대당 의원 빼내기, 의원 꺾주기 등이 대표적 예이다. 이 과정에 대통령 소속정당과 반대당의 대립으로 인한 정국의 교착은 한국 민주주의의 진로를 어렵게 하였다. 3김시대 이후에도 김영삼·김대중 대통령과 같은 카리스마적 리더십을 갖춘 정치지도자가 부재한 상황에서 분점정부가 빈번하게 등장하였으나 과거와 같은 정국교착은 끊이지 않았다.

2004년 정치개혁과 2012년 국회선진화법 도입 이후 여야간의 권력독점체제를 개선하려고 시도하였으나 소모적인 정쟁은 끊이지 않고 있다. 오히려 국회에 합의제적 의사결정 구조를 도입하였지만 과거 ‘동물국회’라고 비난받다가 이제는 ‘식물국회’로 전락하여, 되는 것도 없고 안되는 것도 없다는 비판에 직면해 있다. 이를 두고 지난 30년간 한국 대통령제를 천편일률적으로 제왕적 대통령제라고 비판하나 3김 이후 ‘대통령 중심제’로 진화했다고 평가하는 견해도 있다.⁷⁾ 그러나 이러한 평가는 너무 낙관적이다. 오늘날 분점정부와 단점정부를 불문하고 상시적 교착상태에 직면해 있는 우리 정치의 구조를 바꾸자는 데에는 권력구조에 대한 문제의식이 깊게 내재해있다고 볼 수 있다. 궁극적으로 이러한 갈등의 상시화는 권력의 분권과 공유, 그리고 협치가 일상화되어 있지 않은

3) 임종훈, “국가 권력구조의 개편방향”, 헌법학연구 제12집 4호, 한국헌법학회, 2006.

4) 함성득, 대통령학, 나남, 2003; 함성득, “한국 권력구조의 개편 방안에 대한 고찰: 정·부통령제 도입(4년 중임제 포함)을 중심으로”, 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 참고자료집, 2009, 207쪽.

5) 조정관, “대통령제 민주주의의 원형과 변형 : ‘한국형 대통령제의 특징과 제도 운영의 문제’”, 진영재 편, 한국 권력구조의 이해, 나남, 2004, 65-109쪽.

6) 함성득, 앞의 논문, 2009, 208-209쪽.

7) 김용호, “민주화 이후 한국 대통령제의 진화과정, 성과와 문제점, 그리고 향후 과제”, 한국정당학회 춘계학술회의 발표논문, 2017.

우리 정치구조를 기존의 다수제적 모델에서 합의제적 모델로 전환하기 위한 새로운 시스템을 모색해 보자는 데에 있다고 할 수 있다.

다음으로 5년 단임제가 가져온 폐해를 지적할 수 있다. 단임제 조항은 우리 헌정사에서 나타난 장기집권으로 인한 독재에 대한 반성에서 비롯된 것으로 1980년 헌법에 최초로 규정되었다. 다시 1987년 헌법에서 임기를 5년으로 단축하게 된 것이다. 그러나 현행 헌법 하에서는 임기 말에는 예외 없이 레임덕 현상을 겪게 되어 임기 초 ‘아마추어’로 시작하여 전임자가 짜놓은 예산에 따라 움직이고, 임기 말 레임덕을 겪게 됨으로써 사실상 3년 정도를 통치할 수 있게 된다.⁸⁾ 여기에 임기 중반 실시되는 중간평가적 성격의 선거에서 패배하거나 스캔들에 휘말리면 대통령의 집행능력은 더욱 떨어질 수밖에 없다. 따라서 이런 상황에서는 현상유지가 이루어질 뿐이지, 우리 사회를 바꿀 수 있는 긴 호흡에서의 정책이 만들어지기가 어렵다. 다시 말해서 장기적인 국가발전의 계획은 지금의 시스템에서는 만들어질 수가 없다. 이러한 측면에서 국가적 비전을 제시하고 이를 구체화하기 위해서는 개인으로서의 대통령에게 의존하기 보다는 정치세력으로서의 정당이 의회의 다수를 차지하여 움직여 나가는 것이 바람직하다는 논의가 제기되고 있는 것이다.

2. 개헌 논의의 방향

최근의 개헌논의의 핵심은 분권과 협치의 제도화로 귀착될 수 있다. 분권은 지방분권, 행정부와 의회 간의 분권, 정부 내 분권 등 다양한 차원의 분권이 반영되어야 함을 말하고, 협치는 분권의 정신과 조화를 이루어 합의제 민주주의를 실현하는 것을 의미한다. 분권의 전제조건으로 획기적인 지방분권이 이루어지고, 동시에 선거제도와 정당제도의 민주적 개혁이 병행되어야 한다는 것이다.⁹⁾ 과도한 중앙집권으로 국민대표 기관인 대통령과 국회가 효율적인 국정운영에 협력하지 못하거나 박근혜 전 대통령 탄핵사태와 같이 정치지도자의 일탈행위가 있을 경우 국민생활 전반에 미치는 영향이 지대하므로 정치시스템의 위기가 반복적으로 발생하는 문제점을 해소하기 위하여 획기적인 지방분권이 필요하다는 점을 강조한 것이다.¹⁰⁾

8) 강원택, 앞의 책, 13-25쪽.

9) 제350회 국회(임시회) 헌법개정특별위원회 회의록(2017.3.20.) 참조.

10) 최영태, “양원제 개헌을 통한 지역격차 해결 및 지방분권”, 지방분권개헌국민행동 정책토론회 발표논문, 2017.2.13, 17-41쪽; 김종철, “권력구조의 개헌 방향”, 국회입법조사처·한국공법학회, 헌법개정의 쟁점과 방향

아울러 정부형태 운영의 제도적 변수인 국회의원 선거제도가 사표를 남발하고, 정당 투표율과 의석배분율 사이의 왜곡이 발생하여 국민의 대표성을 비례적으로 반영하지 못하면서 대의관계의 기능부전 현상이 초래되고 있다. 이와 함께 과도한 선거 및 정당활동 규제로 민주적 정당제도가 정착되지 못하여 국가권력 간 견제와 균형에 입각한 건설적 협력관계가 구축되지 못하고 있다는 점에 주목하여 이것이 정부형태 개혁의 선결과제라는 점을 강조하고 있다.¹¹⁾ 상대다수대표제의 경우 선거제도 자체가 거대 정당 후보자들이 득표율에 비하여 정당 의석배분율이 높게 산출됨으로 인하여 ‘조작된 다수(manufactured majority)’를 형성하는 경향이 높아짐으로 인하여 내각제나 대통령제나 공히 국민의사 왜곡의 위험성이 상존한다.¹²⁾ 아울러 사회의 다원화와 이익의 분화추세에 발맞추어 다양한 사회계층이 의회에 진출할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

의회제도 역시 단원제나 양원제나에 따라 입법권과 행정권의 관계설정에 중요한 영향을 미친다. 일반적으로 행정권의 분권과 함께 의회권력도 상·하 양원으로 분권화해야 한다는 논의가 많다. 단원제의 경우 독재의 가능성과 여소야대에 의한 국정비효율이 초래될 가능성이 있지만 양원제의 경우 국정운영의 효율성은 떨어지지만 신중한 숙의를 통하여 다수의 횡포를 막을 수 있다는 장점이 있다.

구체적인 정부형태의 대안으로 크게 세 가지, 즉 의원내각제, 대통령 4년 중임제, 분권형 대통령제가 제시되었다. 2009년 자문위안은 이원정부제를 1안으로 대통령 4년 중임제를 2안으로 제시하였다. 2014년 국회의장 자문위안은 분권형 대통령제를 제시하였다. 아울러 대화문화아카데미안과 주권회의안도 분권형 대통령제로 의견을 모으고 있다.

다음의 <표 II-1>에서 보는 바와 같이 각각의 대안은 장단점을 지니고 있다. 각 대안이 갖는 장단점과 우리 현실에서의 수용가능성에 대한 논의가 정부형태 선택의 주요 논점이 된다. 우리 정치현실에서 의원내각제는 제약적 대통령제의 권위주의적 통치형태를 극복할 수 있고, 구조적으로는 의회 다수파와 집행부의 불일치로 인한 정치적 불안정은 발생하지 않는 제도이기 때문에 이상적인 제도로 여겨졌다.¹³⁾ 2009년 자문위원회의 검토 당시에도 의원내각제가 장기적으로는 바람직하다는 견해가 다수였으나, 여러 가지 장점

세미나 발표논문, 2017, 9-10쪽.

11) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, 헌법개정특별위원회 자문2소위 정부형태 분과위원회 논의결과 보고, 제350회국회(임시회) 헌법개정특별위원회 보고자료, 2017.3.15, 4쪽.

12) 김종철, 앞의 논문, 11쪽.

13) 강원택, 앞의 책, 47-60쪽.

에도 불구하고 당장 도입하여 관철할 경우 국민적 동의를 얻기 어렵다는 이유에서 시기 상조라고 판단하였다. 즉, 의원내각제의 성공을 위해서는 국민들의 국회 또는 국회의원에 대한 신뢰가 상당히 높아야 하는데 우리 현실이 그렇지 못하다는 점이다. 뿐만 아니라 정당의 민주화와 정당체계의 안정성에 대한 우려도 의원내각제 지지를 접게 하는 논거가 되었다.¹⁴⁾

〈표 II-1〉 주요 대안적 정부형태 개관

구 분	대통령제	의원내각제	이원정부제
민주적 정당성	국민이 의회 및 대통령 선출(이원적 정당성)	국민이 의회만 선출(의원적 정당성)	국민이 의회 및 대통령 선출(의원적 정당성)
의회·집행부 관계	상호 독립, 각각의 임기 보장	정부불신임과 의회해산 가능	정부불신임과 의회해산 가능
국정운영 중심	입법부와 집행부가 균형·견제	의회 다수당 중심	의회 다수당 중심(대통령이 일부 견제)
대통령 지위	집행부 수반	상징적 존재	집행부 권한 일부도 실질적으로 행사
국무총리 선임	부통령 선출 또는 대통령의 총리 지명	의회 다수파에서 추천/지명/선출	의회 다수파에서 추천/지명/선출
집행권의 행사	대통령이 독점, 총리/각료는 보좌기능	국무총리 또는 내각	대통령과 국무총리가 분점
집행부의 책임	대통령이 책임	의회 신임에 따라 내각 전체가 연대책임	의회 신임에 따라 내각 전체가 연대책임
정당제도	양당제(미국)	다당제가 다수(영국은 양당제)	다당제가 다수
선거제도	-	비례대표제가 다수(영국·일본 다수대표제)	비례대표제가 다수(오스트리아)
주요 장점	안정적이고 중장기적 시야의 국정 운영	책임정치 구현, 효율적인 국정 처리	의회와 집행부 간, 집행부 내부의 권력분점
	의회 다수파를 법률안 거부권 등으로 견제	불신임/해산으로 신속한 갈등 해소 가능	내각제적 책임정치도 동시에 구현 가능
주요 단점	의회와 집행부의 대립과 갈등 가능성	정치현실에 따라 정국불안정 가능성	동거정부, 권한분제로 대통령·총리 간 갈등 가능성
	대통령 임기 고정으로 집행부 책임추궁 곤란	의회 다수파와 집행부의 일치로 인한 견제장치 결여 가능성	동일 정파의 대통령·총리 장악 시 권한집중 가능성

*국회운영위, 개헌특위 보고자료. 2017 참조

이러한 배경 하에서 이원정부제와 국회의 견제권을 강화하는 4년중임 대통령제로 의견이 모아지게 되었다. 이원정부제는 대통령제와 의원내각제를 결합한 형태로 외형상 대통령제에 가깝게 보이지만 그 작동원리는 내각제적 속성을 많이 포함하고 있다. 듀베

14) 제348회 국회(임시회) 헌법개정특별위원회 회의록(2017.1.11.) 참조.

르제(Duverger)¹⁵⁾에 따르면 이원정부제는 첫째로 국민들의 직선에 의해 선출되는 대통령의 존재, 둘째로 상당한 권력(quite considerable powers)을 갖는 대통령, 세 번째로 의회가 반대의사를 표명하지 않는 한 그 직책을 유지할 수 있는 총리와 각료의 존재 등 세 가지 특징을 갖는다. 한국에서는 이러한 맥락에서 이원정부제라는 용어보다 ‘분권형 대통령제’라는 용어를 보다 많이 활용하고 있다.

현행 대통령제는 대통령에게 과도하게 집행권이 집중되어 있고 의회의 민주적 대표성이 집행부의 조직과 운영에 반영되지 못하고 있다는 문제점이 제기되어 왔다. 그러나 국회에 대한 국민의 신뢰 또한 높다고 보기 어려우므로 국회에 집행부 구성 및 운영에 관한 전권을 부여하기보다는 국민이 직선하는 대통령과 국회에서 선출되는 총리 간에 실질적으로 집행권을 분할하고, 국회해산권과 내각불신임권을 각각 대통령과 국회에 부여하는 제도를 도입하자는 것이다. 대통령에게 부여되는 권한에 대해서는 다양한 방안이 제시되었는데 외교·국방 등 외치의 영역을 대통령에게 관장하게 하는 안과 국가미래 전략·기획과 사회 통합적 집행권을 관장하게 하는 안이 대표적으로 제안되고 있다.¹⁶⁾

다음으로 4년 중임 대통령제 개헌안에 대해 살펴보자. 이 안은 의회의 견제권을 강화하는 4년 중임 대통령제로서 대통령제를 유지하되 대통령이 행사하는 집행권의 범위를 축소·조정하는 한편 국회의 국정통제권을 강화하고 감사원과 사법부의 독립성을 실질적으로 보장하는 것이다. 대통령제는 국민의 집행부 수반 선택권을 직접 보장하여 국민적 선호가 가장 높은 제도이나 집행권에 대한 의회의 효과적인 통제권이 구비되지 못한 것이 현행 정부형태의 문제점이므로 대통령제의 골간을 유지하면서 권력분립과 협치의 정신을 구현해야 한다는 주장¹⁷⁾에 기반을 두고 있는 것이다.

이러한 근거에 바탕하여 근간에 발표된 개헌안을 살펴보면 다음의 <표 II-2>와 같다. 2009년 자문위안은 복수안으로 1안으로 이원정부제(분권형 대통령제), 2안으로 4년중임 대통령제를 제안하였다. 2014년 자문위안과 대화문화아카데미안, 국민주권회의안은 모두 분권형 대통령제를 취하고 있다. 지방분권행동은 현행과 같은 5년단임 대통령제를

15) Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2. 1980, pp. 165-187.

16) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, 앞의 보고자료, 8쪽; 국회헌법개정 자문위원회, 활동결과보고서, 대한민국 국회, 2014, 24쪽.

17) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, 앞의 보고자료, 10쪽; 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 국회, 2009, 173-196쪽.

취하면서 지방분권을 강조하고 있다.

〈표 II-2〉 주요 개헌안 제안 현황

구분	개헌안		비고
2009년 자문위	1안: 이원정부제	2안: 4년중임 대통령제	
2014년 자문위	분권형 대통령제		
대화문화아카데미	분권형 대통령제: 약한 대통령-강한 내각		분권과 협치 강조
국민주권회의	분권형 대통령제: 변화혁신-내각, 변화하지 않는 질서-대통령		효율성 강조
지방분권행동	5년단임 대통령제		지방분권 강조

III. 한국에서의 분권형 개헌 논의 검토

1. 4년중임 대통령제

2008년 헌법연구자문위원회의가 구성된 것은 2007년 노무현 대통령이 추진하던 원 포인트 개헌을 철회하는 대신에 18대 국회에서 국회 주도로 개헌을 추진하자는 노무현 대통령과 제 정파의 합의가 계기가 되었다. 이와 함께 4년 중임제 개헌에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있던 상황에서 대통령 권한축소와 통제강화를 통해 제왕적 대통령제를 극복하자는 취지로 2009년 자문위는 4년 중임 대통령제를 제2안으로 채택하였다.

2009년 자문위안에 따르면 대통령은 4년 중임으로 국민직선에 의해 선출하고 국가원수로서의 지위와 행정수반으로서의 지위를 갖고 대통령 궐위 시 부통령이 승계하며, 행정부의 법률안 제출권을 폐지하고 장관직과 의원직 겸직을 금지하는 것을 골자로 한다(2009년 자문위 주요 대안은 <표 III-1> 참조).¹⁸⁾ 이 대안에 따르면, 국가원수로서 지위 및 행정부 수반으로서의 지위와 관련한 주요 권한으로는 국가공무원 및 군인 임명권, 외교사절의 신임·접수·파견권, 국군통수권, 조약체결·비준권, 전쟁선포·강화권, 국군의 해외파견 결정권, 외국군대의 국내주류허용권, 위헌정당해산제소권, 사면권, 영전권, 비상시 국가긴급권 등을 가지는 것이었다. 입법절차와 관련하여 국회의 행정부에 대한 실질적인 통제확보를 위하여 행정부 법률안 제출권은 폐지하되, 헌법개정안발의권, 법률안 서명·공포권, 법률안 재의요구권, 법규명령 제정권 등은 갖도록 하였다.

18) 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 국회, 2009.

현행 대통령제의 문제점은 대통령의 집행권 오남용을 통제할 수 있는 의회의 통제권 한이 실질적으로 작동하지 않는 것이 주요 원인이므로 대통령이 행사할 수 있는 집행권의 범위를 합리화하는 한편 의회의 국정통제권을 강화하고 감사권과 사법권의 독립성을 실질적으로 보장하는 방향으로 정부형태를 설계한 것이다. 이 대안은 집행권에 대한 의회의 효과적인 통제권이 구비되지 못한 것이 현행 정부형태의 문제점이므로 대통령제의 골간을 유지하면서 권력분립과 협치의 정신을 보다 강하게 반영하는 것이 현실적 대안이라고 주장한다.

〈표 III-1〉 2009년 자문위안(4년중임 대통령제)

구 분		현행 헌법	자문위안
국 회			
양원제	■ 도입여부	■ 단원제	○ 양원제 도입
입법	■ 법률안	■ 대통령·법률안제출권	○ 정부의 법률안 제출권 폐지
	■ 예산의 형식	■ 예산비법률주의	○ 예산비법률주의 도입 - 정부는 예산계획서 국회(하원) 제출, 국회(하원)는 예산법률안 제안, 국회(상·하원)의 의결
회계감사제도		■ 감사원(대통령 소속이나 직무상 독립성 가짐)	○ 회계감사기능 국회이관 ○ 국회소속 하에 회계감사기관을 설치하되, 직무상 독립성을 부여 ○ 직무감찰 기능만 수행하는 감사원은 헌법기관에서 법률기관화
주요 헌법기관 장 및 구성원 선출권		■ 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명 (대법원장, 대법관, 헌법재판소장) ■ 헌법재판관 9인중 3인은 국회 선출	○ 국회(하원)에서 대법원장, 대법관 전원 선출 ○ 국회(하원)에서 헌법재판소장, 재판관 전원 선출
국회의원 겸직		■ 헌법상 겸직금지를 법률에 위임(국회법 29조에 따라 가능)	○ 국회의원의 장관직 겸직금지를 명시함
대통령 및 부통령			
대통령 임기·중임 여부		■ 5년 단임제	○ 4년 중임제
대통령 권한	■ 국무회의 성격과 주재자	■ 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의 ■ 대통령이 국무회의 의장	○ 국무회의 불필요
	■ 재판관 등 공무원 임명	■ 대법원장, 대법관, 헌법재판소 재판관 임명	○ 국회(하원)에서 선출한 대법원장, 대법관, 헌법재판소장, 재판관 임명
국무위원(장관) 해임제도		■ 재적의원 과반수의 찬성으로 국무위원 해임건의	○ 국무위원(장관) 해임건의 제도 폐지

*헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 국회, 2009, 223-227쪽 참조.

그 방안으로 대통령의 법률안 제출권을 폐지하고, 예산법률주의를 도입하고, 감사원의 회계검사기능을 국회에 이관하도록 하여 국회의 권한을 강화하고자 하였다. 아울러 그동안 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 하였던 대법원장, 대법관, 헌법재판소장 등에 대하여 국회에서 대법원장과 대법관 전원, 헌법재판소장과 재판관 전원을 선출하도록 하여 국회의 인사통제권을 강화하였다. 한편 국회의원의 장관직 겸직을 헌법으로 금지하도록 규정하였다.

또한 무엇보다 국민여론을 볼 때 꾸준히 대통령제에 대한 선호가 가장 높다는 점에서 국민선택에 유리하다는 논거를 제시하고 있다. 대통령 직선은 국민의 집행부 수반 선택권을 직접 보장하여 국민주권을 실질적으로 보장하는 방안으로 직선 대통령에게 정부수반으로서의 실권을 주지 않는 정부형태를 제안하면 국민의 외면을 받을 것이라는 점을 강조하고 있다.¹⁹⁾

이 대안은 대통령제야말로 명실상부하게 민주공화주의가 요구하는 견제와 균형의 정치체제라는 점을 강조하고 있다. 현행 변형 대통령제에서 제약적 행태가 나타나는 것은 대통령제의 본질적 문제라고 할 수 없으며, 현행 대통령제의 왜곡된 운용의 문제를 해결하면 제약적 대통령의 행태는 상당부분 통제할 수 있다고 주장한다.²⁰⁾ 즉, 현행 문제점은 국회의 무능과 정파적 관성이나 중립적으로 본연의 권력통제에 충실한 법집행권을 확보할 수 있는 검찰개혁, 사법개혁, 정보기관 개혁이 수반되지 않은 것이 원인이라는 진단이다.

아울러 4년중임 대통령제를 주장하는 입장에서는 분권형 대통령제가 대통령과 총리 혹은 내각의 권한배분을 헌법상 명문으로 규정하기에 기술적인 어려움이 있을 것이며, 실제 집행과정에서 많은 혼란을 초래할 수 있을 것이라고 입장이다.²¹⁾ 세계화의 환경 속에 외교와 통상을 분리하기 어려운 상황이 발생하고, 북한과 관련되는 문제에 있어서도 대통령과 총리 중 누가 담당하여야 하는지에 대한 다툼이 발생할 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 권력의 융합으로 인하여 제약적 대통령 문제가 제약적 총리의 문제로 답습될 수 있다고 비판한다.

그러나 이러한 논거에 대한 비판론도 만만치 않다. 먼저, 제도적 기원의 측면에서 대통령제가 익숙하다고 하지만 우리는 미국의 헌법을 만든 사람들이 애당초 가졌던

19) 홍완식, “권력구조의 개헌 방향”, 국회입법조사처·한국공법학회, 헌법개정 논의의 쟁점과 방향 세미나 발표논문, 2017.

20) 김종철, 앞의 논문, 27쪽.

21) 홍완식, 앞의 논문, 53쪽.

철학적 혹은 정치 사상적 가치를 가지고 있었던 것이 아니라 특정 정치지도자의 개인적 욕심과 관련이 있다는 점을 주장한다.²²⁾ 1948년 제헌 당시 헌법초안의 권력구조는 내각제였으나 이승만 박사의 반대로, 타협의 결과 혼합형 대통령제가 만들어진 것이다. 4.19 이후 다시 내각제로 돌아왔지만 또다시 쿠데타에 의하여 대통령제로 돌아갔다는 것이다. 1987년 민주화 당시에도 김영삼·김대중 두 지도자가 대통령직선제를 관철시켰던 경우에서 보듯이 카리스마적 지도자의 영향이 컸다는 것이다. 그러나 민주화 이후 더 이상 이러한 지도자를 만날 수 없다는 한계가 있다는 점에서 특출하고 비상한 정치리더의 개인적 역량에 기대하는 것보다는, 뜻을 공유하는 정치세력의 집단적 협력과 노력에 의해서만 사회적 난제가 효과적으로 해결될 수 있다고 할 것이다.

둘째, 대통령 4년 중임제가 대통령 8년 단임제화 하고 말 것이라는 우려의 목소리도 높다.²³⁾ 현재의 수직적 상명하복식 정치문화를 그대로 두고 대통령에게 8년의 재임이 허용될 때, 재선을 위하여 정책이나 인사를 왜곡하여 국정을 문란하게 할 우려가 있다는 것이다. 대통령으로 선출된 사람이 무능하거나 부패한 사람일 경우 8년씩이나 국정을 운영하도록 맡겨둘 수 없다는 등의 논의는 이미 미국 건국 당시의 고민이기도 하였다. 따라서 1987년 민주화를 통하여 쟁취한 대통령 직선권을 국민으로부터 빼앗아 국회에 이양하는 데에 대한 저항이 있을 것을 고려한다면 순수 의원내각제 도입은 어려울 것이다. 그러한 측면에서 권력구조 변화의 최대 현안인 대통령으로의 권력집중과 정부의 무책임성·무반응성을 해결하는 방안은 분권형이라는 주장이 제기된 것이다.

셋째, 정치·사회적 갈등과 교착상태 해소에 대한 의문을 제기한다. 오늘날과 같은 복잡다기한 정치·사회적 갈등을 조정하고 궁극적으로 정치통합을 이룩하기 위해서는 정치, 사회, 경제적 영역에서 갈등해결의 제도화가 필요하다.²⁴⁾ 사회갈등이 제도적으로 해결되지 못할 경우 많은 사회적 비용을 지불하고 정치적 혼란을 초래할 수밖에 없다. 오늘날 우리 사회에서 분권과 협치가 필요하다고 주장하는 것도 기존의 다수제 모델(majoritarian model)의 한계를 극복하고 합의제 모델(consensus model)로의 전환이 요구된다는 뜻이다. 합의제 모델은 의사결정 과정에 사회 각계각층의 폭넓은 참여가 보장되고 정부정책에 대한 광범위한 합의를 모색하는 데에 의미가 있다. 다수제 모델은 배타적이

22) 강원택, 앞의 책, 33-43쪽.

23) 김선택, “분권과 협치의 시대정신에 맞는 정부구조: 집행부·사법부 및 기타 헌법기관”, 대화문화아카데미 2016 새헌법안, 대화문화아카데미 대화출판사, 2016, 74쪽.

24) 선학태, 민주주의와 상생정치: 서유럽 다수제 모델 vs 합의제 모델, 서울: 다산출판사, 2005; 이현출, “국민통합을 위한 정치개혁 과제”, 분쟁해결연구, 제10권 제3호(통권 22호), 단국대학교 분쟁해결연구소, 32-33쪽.

고 경쟁적이며 대립적인 정치를, 반면에 합의제 모델은 포용, 협상 및 타협을 특징으로 하는 상생정치를 지향한다.²⁵⁾

레이파르트(Lijphart)가 지적한 것처럼 대통령제는 다수제 민주주의를 초래할 가능성이 높다.²⁶⁾ 그동안 한국의 정치개혁은 비례성과 경쟁의 공정성, 고비용 저효율의 정치구조를 변화시키자는 생산성의 측면을 강조하는 방향으로 이루어졌다.²⁷⁾ 그러나 이 같은 단편적 처방만으로는 복잡다기한 사회적 갈등이 존재하는 사회에서의 정치제도적 처방으로는 적절하지 못하다는 것을 알 수 있다. 이러한 측면에서 갈등해결의 제도화를 위한 장기적이고 근원적인 측면에서 합의제적 정치개혁 방안을 모색할 필요가 있으며 그 시작은 현행 대통령제 정부형태의 개선에서 시작되어야 한다고 본다.

2. 분권형 대통령제

분권형 대통령제 대안은 2009년 자문위원을 비롯하여 2014년 자문위원, 2016년 대화문화아카데미안, 2016년 주권회의안 등을 통하여 꾸준히 제시되었다. 분권형 대통령제는 대통령 선출방식과 지위에 있어서는 대통령제적 요소를 갖지만, 내각의 구성과 권한 배분에 있어서는 의원내각제적 요소를 갖는 것으로 대통령제와 의원내각제의 장점을 발현시키기 위한 정부형태로 평가되고 있다. 현행 대통령제의 문제점 극복을 위하여 대통령의 권한을 총리와 나누어 기존 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하고 타협과 설득 및 조정의 의회주의가 실현될 수 있는 권력구조를 마련하여야 한다는 취지에서 나온 것이다. 이를 위해서는 대통령의 권한이 독점되지 않도록 하고 의회의 통제기능을 강화할 수 있는 정부형태를 재설계하는 것을 상정하고 있다.

이러한 배경에는 군부독재에 대한 부단한 저항과 1987년의 전국적인 시민항쟁을 통하여 대통령 국민직선제를 쟁취함으로써 비로소 민주화에 성공하였기 때문에 국가의 최고 지도자가 될 대통령의 선출권을 국민으로부터 빼앗아 국회 등의 대의기관에 이양하는 것을 국민이 선포 수용하지 않을 것이라는 전제가 깔려있다. 제도상으로 대통령 직선제

25) Andre Kaiser, "Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 9, No. 4, 1997, pp. 419-444; 선태태, 앞의 책, 410-413쪽; 이현출, 앞의 논문, 37쪽.

26) Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 91-105.

27) 이현출, 앞의 논문, 31-61쪽.

를 유지하려면 순수 의원내각제는 도입이 어려운 것이다. 결국 분권형 대통령제가 그 대안이며, 그 가운데 현재 한국의 권력구조의 최대현안인 제왕적 대통령제의 해소와 정부의 무반응성·무책임성을 해결하는 방안이라는 것이다.²⁸⁾

이는 단순히 권력독점의 문제가 아니라 복잡하고 다차원적인 현대사회의 정책문제를 대통령 1인 혹은 특정한 헌법기관이 독점적으로 담당할 수 없다는 문제인식에 기초하고 있다.²⁹⁾ 현대사회에서 민주적 권력분점은 지속가능한 발전과 국민생활 안정을 위하여 필수적인 과제인 것이다. 이를 위해서는 의회와 정부 간의 협력과 책임정치의 강화, 의회의 국정전반에 대한 통제기능 강화, 정부 내 국정담당자들 간의 관계뿐만 아니라 의회 내에서의 분권·견제·균형 및 사법부 등 각 헌법기관 간의 견제 관계를 복합적이고 체계적으로 구조화할 필요가 있다는 것이다.

현재 거론되는 분권형 대통령제는 대통령에게 외교·국방·통일 등에 관한 권한을 부여하고, 총리에게는 내치에 관한 권한을 부여하는 것을 기본적인 원형으로 하고 있다. 2009년 자문위안과 2014년 자문위안이 이러한 권한배분을 제안하고 있다. 2016년 대화문화아카데미안은 대통령에게 국가원수로서의 의전적인 권한만 부여하고, 외교·국방·통일에 관한 권한은 총리에게 부여하고 있어 약한 대통령-강한 내각의 원리를 취하고 있다.³⁰⁾

2009년 자문위안을 중심으로 대통령과 내각의 권한배분을 살펴보면, 대통령은 5년 단임으로 국민이 선출하고 국가원수로서의 지위를 갖도록 하였다. 주요 권한으로 국무총리임명권(형식적 임명권), 계엄선포권, 긴급명령권, 사면권, 국회(하원)해산권, 법률안서명·공포권, 법률안 재의요구권, 국민투표부의권 등을 갖는다. 내각을 맡는 국무총리는 국회(하원)에서 재적과반수로 선출하고, 주요 권한으로는 일상적인 국정 전반의 통할권, 내각구성 및 통할권, 국군통수권, 법규명령제정권, 긴급재정경제명령권, 긴급재정경제처분권, 신임투표요청권과 신임요구동의안이 부결된 경우 국회해산제청권 등을 행사하도록 하였다. 국회(하원)의 내각불신임권을 인정하되, 미리 차기 국무총리를 선출한 후 대통령이 현 국무총리를 해임하는 건설적 불신임제를 채택하고 있다(권한배분에 관해서는 다음의 <표 III-2> 참조).³¹⁾

28) 김선택, 앞의 논문, 75쪽.

29) 국회헌법개정 자문위원회, 활동결과보고서, 대한민국 국회, 2014, 24쪽.

30) 각 대안별 세부 권한배분에 관해서는 <표 IV-1> 및 <부록> 참조.

31) 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 국회, 2009, 209-221쪽.

〈표 III-2〉 2009년 자문위 대안의 권한배분

구분	국가원수로서의 대통령 권한	대통령과 국무총리(제청권)의 공유권한	내각수반으로서의 국무총리의 권한
권한	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 존립과 안전을 대내외적으로 보장하는 자, 헌법의 수호자 - 국가긴급권(전쟁선포, 계엄 선포) - 국무회의의 의장(국무회의의 필수적 심의사항 축소) - 사면권 - 국회에서 선출한 국무 총리, 대법원장, 대법관, 헌법재판소장, 헌법재판관 임명권(형식적 임명권) 	<ul style="list-style-type: none"> - 각료 임명 - 법률안 재의요구권 - 위헌정당해산제소권 - 국군의 해외파병권 - 외교사절의 신임·접수·파견권 - 국가공무원·군인 임명권 - 헌법개정안 발의권 - 국민투표부의권 - 신임요구 동의안 부결시 국회(하원)해산권 	<ul style="list-style-type: none"> - 일상적인 국정의 통할권자 - 국무회의의 부의장 - 내각회의의 의장 - 내각통할권 - 법률안제출권 - 법규명령제청권 - 국군통수권 - 긴급명령권 - 긴급재정경제명령권 - 긴급재정경제처분권

*헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 국회, 2009, 220-221쪽.

이러한 분권형 대통령제 안에 대하여 대통령과 총리의 권한배분이 불분명할 수 있고, 이는 갈등과 대립의 정치적 불안정으로 연결될 수 있다는 비판이 제기된다.³²⁾ 외치와 내치는 상호 긴밀하게 연계되어 명확한 구별이 어렵고, 특히 이를 문자로 명문화하는 것은 헌법해석의 문제를 둘러싼 갈등만 야기할 위험성이 크다는 점에서 체제 불안정성의 문제를 해결할 수 없다는 점을 지적하고 있다.³³⁾ 심지어 대통령과 총리가 같은 정당 또는 정당연합에 의해 지원받는 경우라고 해도 불안정과 비효율이 생겨날 수 있다. 예를 들면, 군(軍)의 문제가 대두된 경우 대통령, 총리, 국방장관 등 군의 실권을 가진 최소 3명의 주요 행위자가 존재한다. 국방장관은 총리가 선택한다. 그러나 군의 문제를 다룰 때 이는 대통령의 영역이므로 대통령이 총리를 배제하고 국방장관과 직접 접촉하여 사안을 처리하려 할 수 있다. 이 때 대통령과 총리 간에 갈등이 생겨날 수 있다.³⁴⁾ 이러한 갈등국면을 의식하여 2014년 자문위안에서는 대통령 권한은 통일정책심의회의나 외교안보정책심의회의 등에서, 행정부의 일반행정은 국무총리가 의장이 되는 국무회의에서 결정하도록 하였다. 각 회의체의 필수 심의사항을 열거하여 대통령과 국무총리의 권한 배분을 명시하고, 각각의 권한행사를 정부내 회의체를 통하여 절차적으로 통제하려는 취지에서 조정을 모색하였다.³⁵⁾

둘째, 국민을 직접 대표하는 대통령에게 명목상 혹은 제한된 권력만을 부여하는 것은

32) 홍완식, 앞의 논문, 53쪽.

33) 김종철, 앞의 논문, 29쪽.

34) Juan Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds. *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 57-58.

35) 국회헌법개정 자문위원회, 활동결과보고서, 대한민국 국회, 2014, 56쪽.

국민주권을 실질화 하는 방향이 아니라는 점을 지적하고 있다. 이러한 논자들은 18대와 19대 국회 자문위에서 제안한 내각제형 이원정부제를 분권형 대통령제라고 칭하는 것은 심각한 인식의 오류를 초래할 우려가 있다고 비판한다.³⁶⁾ 즉, 명목적이거나 소극적인 헌법상의 권한만을 대통령에게 부여하고 실질적인 행정권을 총리나 내각에게 부여한다면 그 대안의 명칭은 내각제로 불리는 것이 이치에 맞다는 것이다. 그러나 이러한 주장도 일정한 한계가 있다. 변화된 정부형태를 전제하고 선거를 치르면 주권자는 헌법상의 권한에 맞게 위임을 하는 것이지 대통령에게만 전권을 위임한다는 전제는 현행 제도에 정향된 편견이라고 볼 수 있다. 또한 이원적 정통성을 유지하는 경우 주권자는 의회와 대통령 모두에게 정통성을 부여한다는 점에서 기존 대통령의 권한을 분권화 한다고 해서 그것이 국민주권을 침탈한 것으로 볼 수 없다고 할 것이다. 특히 앞에서 살핀 바와 같이 주요 대안들은 대통령에게 법률안 거부권, 법률안에 대한 위헌 여부 심판제청권, 사면권, 비상대권, 조약 비준권, 영전 수여권 등을 부여하고 있다. 또한 프랑스 사례에서 보듯이 분점정부가 등장하느냐, 단점정부가 등장하느냐에 따라 대통령의 권력이 달라질 수 있고, 동거정부가 나타나더라도 국정을 무난히 이끌 수 있는 것은 총리와 대통령 간의 갈등을 의사소통과 상호수용을 거치면서 타협에 이르고 안정을 유지할 수 있기 때문이다.³⁷⁾

셋째, 취약한 정당정치 기반을 들어 분권형 대통령제의 성공가능성에 비판적 견해를 표시하기도 한다. 우리가 실제로 바꾸려고 하는 모든 시스템의 대부분의 것들은 결국은 국회와 정당이 중요한 역할을 해야 하는 것은 분명하다. 이것은 어느 형태를 취하던 마찬가지이다. 따라서 개헌 못지않게 정당과 선거제도 개혁은 미룰 수 없는 과제라고 할 수 있다. 권력구조 개편 혹은 개헌이 성공하기 위해서는 정치권에서 스스로의 기득권을 내려놓고 보다 개방적이며 경쟁적이고, 투명한 정치 환경을 만들 정치 개혁이 수반되어야 한다.

36) 김종철, 앞의 논문, 27-28쪽.

37) 박찬욱, “대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론”, 진영재 편, 한국 권력구조의 이해, 나남, 2004, 196쪽.

IV. 쟁점과 토론

1. 의회형과 대통령 중심형 분권

국회개헌특위의 정부형태 논의는 압도적으로 ‘분권형 대통령제’를 선호하는 것으로 나타났다.³⁸⁾ 이러한 분권형 대통령제에 대한 공감대에도 불구하고 위원들이 고민하는 부분은 대통령과 총리 간의 권한 배분에 관한 문제이다(각 대안별 권한배분은 <표 IV-1> 참조). 자문위원회에서도 이와 같은 논의가 제기되어 특위 보고 당시에 ① 대통령제적 분권형, ② 의회의 견제권을 강화하는 4년 중임 대통령제, ③ 총리 중심 분권형으로 대안을 제시한 바 있다.³⁹⁾ 분권형 대통령제는 아래의 <그림 IV-1>에서 보는 바와 같이 대통령제와 의원내각제의 스펙트럼 상 주로 A유형(대통령제적 분권형)과 B유형(총리중심 분권형)에 논의가 집약되고 있음을 알 수 있다. 따라서 이 논의에서는 4년 중임 대통령제를 제외하고(제Ⅲ장 논의 참조) 분권형 대통령제 논의 중 대통령과 총리의 권한 배분을 두고 이견을 보이는 A와 B영역에 주목하고자 한다. 국내 논의에서 프랑스형, 핀란드형, 오스트리아형 이원정부제를 논의하는 것도 이러한 맥락이라고 할 수 있다.

대통령제	A	이원정부제	B	의원내각제
------	---	-------	---	-------

<그림 IV-1> 분권형 대통령제(이원정부제)의 존재형태

자문위에서 제시한 “대통령제적 분권형”은 현행 대통령제의 문제점은 대통령에게 과도하게 집행권을 집중시키고 의회의 민주적 대표성이 집행부의 조직과 운영에 효과적으로 반영되지 못하고 있는 것이 근본원인이지만 국회에 대한 국민의 불신 또한 매우 강하므로, 국회에 집행부 구성 및 운영에 관한 전권을 부여하기 보다는 대통령과 총리 간에 실질적인 집행권을 분할하고, 총리는 국회에서 선출되는 국회의원으로 임명하며, 국회해산권과 내각불신임권을 각각 대통령(혹은 총리)과 국회에게 부여하는 것을 골자로 한다. 이 대안에서도 대통령에게 부여되는 실질적 집행권의 범위에 대해서는 다양한 방안이 제시되고 있다. 일반적으로 외교·국방 등 외치의 영역을 대통령에게 관장하게

38) 헌법개정특위 수석전문위원, “헌법개정특위 제2소위 주요 쟁점사항」 보고자료(2017.3.20)” 참조.

39) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, “헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회 정부형태 분과위원회 논의경과 보고”, 2017.3.15, 참조

하는 안과 외치/내치를 구분하는 영역별 구분은 모호하고 권한충돌의 여지가 많으므로 권한과 기능별로 구분하여 국가미래전략·기획이나 사회통합적 집행권을 대통령에게 관장하게 하는 안이 대표적으로 제안되었다.⁴⁰⁾

〈표 IV-1〉 분권형 대통령제 대안별 대통령/국무총리 권한배분

구분	2009년 안	2014년 안	대화아카데미안	주권회의안
대통령지위	국가원수	국가원수, 국가대표	국가대표	국가원수, 국가대표
대통령 선거/임기	직접선거, 5년 단임	직접선거, 6년 단임	직접선거, 6년 단임	직접선거, 4년 중임
국무총리 임명(선출)	<ul style="list-style-type: none"> 하원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 민의원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 30일내 미선출시 대통령이 국무총리 지명 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 민의원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 2개월 내 미선출시 대통령 민의원 해산 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 하원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 30일내 미선출시 대통령이 국무총리 지명 가능
국무총리 지위 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> 행정부 수반으로서 내각에 대한 통할권 행사 내정에 관한 최고 책임자 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 권한 이외의 사항 행정각부 통할 	<ul style="list-style-type: none"> 행정부의 수반으로 행정부 활동 지휘 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 권한 이외의 사항 국정운영계획 및 대내외 기본정책 수립·실시
외교권	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리: 조약비준 제청권, 외교사절 신임·접수·파견 제청권 대통령: 선전포고·강화권 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지) 	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리: 대사·특사 임명제청권, 선전포고 요청권 대통령: 조약비준, 외교사절 신임·접수·파견 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지)
국군통수권	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지) 	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지)
긴급권	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리 - 긴급재정경제명령·처분권 대통령 - 긴급명령권, 계엄선포권 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지) 	<ul style="list-style-type: none"> 긴급재정경제명령·처분 / 긴급명령 및 계엄선포: 내각의결거쳐 국무총리 요청→대통령 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지) - 국회→하원
공무원 임면권	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리 - 국가공무원·군인·외교사절 임명 제청권 대통령은 형식적 임명권 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지) 	<ul style="list-style-type: none"> 내각의 의결에 따라 대통령이 임면 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지)
사면권	<ul style="list-style-type: none"> 일반·특별사면 통합, 국회 동의 	<ul style="list-style-type: none"> 일반사면: 민의원 동의 특별사면: 대법원장 동의 	<ul style="list-style-type: none"> 일반사면: 대통령 발의→법률로 의결 특별사면: 대법원의 의견을 서면으로 받은 후 대통령이 행사 	<ul style="list-style-type: none"> 일반사면: 하원동의→대통령 특별사면: 사면위원회의 의결을 거쳐 대통령이 행사
대통령령	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리의 법규명령 제정권 	<ul style="list-style-type: none"> 현행유지 	<ul style="list-style-type: none"> 내각의 의결을 거쳐 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 현행유지
국민투표부의권	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(국무총리 제청) 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령(현행유지) 		<ul style="list-style-type: none"> 대통령

40) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, 앞의 보고서, 2017.3.15, 8쪽.

다른 한편으로 “총리중심적 분권형”은 현행 대통령제를 정책적으로 제약적 요소는 없으나 법집행권의 오남용에 의해 제약적 대통령과 식물 대통령이 교차적으로 나타날 수 있는 불안정한 제도로 보고 있다. 아울러 대통령제 고유의 구조적 문제점인 ‘분점정부’의 문제점을 해소하며 정당중심정치를 강화하여 정책의 일관성을 확보하기 위하여 국회의 다수파가 지지하는 총리가 집행권의 수반을 맡고 국민이 직선하는 대통령에게는 법률안 거부권 등을 부여하여 총리중심 행정부를 통제할 수 있도록 보완하는 대안이다.⁴¹⁾ 대화문화아카데미 대안이 여기에 속한다고 할 것이다. 이 대안은 대통령에게 능동적이고 적극적인 실질적 집행권보다 소극적 국정통제권만을 인정하고 집행권을 기본적으로 총리에게 부여한다는 점에서 대통령제적 분권형과 구별된다.⁴²⁾

이 대안은 “대통령제적 분권형”에서처럼 집행권을 분리하면서 대통령에게 실질적 권한을 부여하는 방식은 외치와 내치 간의 영역별 구별이 실질적으로 중첩될 수밖에 없어 대통령과 총리 간 권한배분과 집행을 둘러싸고 갈등이 발생할 위험성이 높다는 인식에 기초하고 있다. 즉, 집행권은 대통령이든 총리든 일방을 중심으로 행사하도록 하여야 하는데, 이 중 의회에 책임을 지는 총리를 중심으로 집행권을 구성하는 방안이 국정운영의 추진력의 차원이나 협치의 정신에 부합한다는 입장이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 분권형 대통령제, 즉 이원정부제의 본질적 요소는 집행부의 실질적 이원화, 대통령의 사실상 직선, 의회의 정부 불신임권으로 요약할 수 있다.⁴³⁾ 이러한 기본적 요소 이외의 사항은 각국의 헌법규범과 운영현실에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 특히 집행부의 의회해산제도와 국가긴급권은 나라에 따라 차이가 있으므로 듀베르제도 이원정부제의 본질적 요소로 보지 않는다.⁴⁴⁾ 듀베르제는 바이마르공화국(1919; 1933), 핀란드(1919년 이후), 오스트리아(1929년 이후), 아일랜드(1937년 이후), 아이슬란드(1945년 이후), 프랑스(1962년 이후) 및 포르투갈(1976년 이후) 헌법을 이원정부제 헌법 모델로 들고 있다.

아래 <표 IV-2>에서 보듯이 분권형 대통령제에서 대통령의 헌법상 권한은 헌정의 실재에 있어서 나라마다 상당한 차이를 보이고 있다. 국내에서 관심을 갖고 있는 3개국의 사례를 예시하였지만, 각 나라의 사정에 따라 권한배분도 다르고 헌정현실에서의 권력 행사에도 차이가 나타난다. 프랑스의 경우 대통령과 내각 사이의 권한 배분은 외치와

41) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, 앞의 보고서, 2017.3.15, 11쪽.

42) 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, 앞의 보고서, 11-12쪽.

43) 성낙인, 헌법학 제17판, 법문사, 2017, 148-187쪽.

44) Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 165-187.

내치를 기준으로 한다. 즉, 군 통수권, 비상대권, 외교권, 사면권, 의회해산권 등은 대통령에게 부여되고, 총리가 내치를 담당한다. 오스트리아의 경우 외교사절의 신임장 접수 등의 권한을 갖지만 총리가 사실상의 국정운영의 중심에 서게 된다.

〈표 IV-2〉 주요 분권형 대통령제 국가의 권한배분과 하위제도

구분	프랑스	핀란드	오스트리아
정부형태	비동거(의원내각제 < 대통령제) 동거(의원내각제 > 대통령제)	이원정부제	의원내각제 > 대통령제
역사적 배경	◦ 잦은 내각교체와 알제리전쟁으로 국경불안 경험	◦ 전통적 다당제로 연립내각 구성 불가피→대화와 타협으로 국정 운영	◦ 좌·우 갈등에 따른 실패경험 ◦ 전후 분할점령 및 공산화위협
대통령	◦ 직선, 5년 임기, 1회 연임 ◦ 고유권한은 부서 불필요	◦ 직선, 6년 임기, 1회 연임 ◦ 권한행사에 제정 필요	◦ 직선, 6년 임기, 1회 연임 ◦ 권한행사에 제정 및 부서 필요
집행권의 배분	◦ 대통령에게 실질적 권한 부여 (군통수권, 비상대권, 총리지명권) ◦ 다만, 동거정부 시 대통령 위상 약화	◦ 대통령은 헌법에 명시된 권한만 행사(총리지명권, 고위공직자 임명권, 군통수권) ◦ 헌법 및 법률에서 명시되지 않은 모든 영역은 총리와 정부 권한	◦ 총리가 국정운영의 중심 ◦ 대통령의 헌법상 역할포기
내각불신임 의회해산	◦ 불신임 및 의회해산 비교적 빈번	◦ 불신임제도	◦ 제도는 있으나 현실화되지 않음
정당제도	◦ 다당제(원내 5개 교섭단체) ◦ 비동거정부·동거정부(15%) 교차 ◦ 대통령 결선투표제 도입으로 다수 정파의 형성·유지를 도모	◦ 다당제(원내 8개 정당) ◦ 대통령 결선투표제 도입	◦ 다당제(원내 6개 정당) ◦ 양대 정당 간 대연정 수립으로 집약되는 합의민주주의 관행 ◦ 대연정(3차례, 64%) 중심
선거제도	◦ 소선거구 절대다수 선거제도	◦ 비례대표 선거제도	◦ 비례대표 선거제도
의회 구성	◦ 양원제, 하원 우위 (상원 348명, 하원 577명)	◦ 단원제(200명)	◦ 양원제, 하원 우위 (상원 62명, 하원 183명)
지방분권	◦ 단일국가제도 ◦ 헌법에 지방분권원칙 명시	◦ 단일국가제도 ◦ 헌법에 주민자치 명시	◦ 연방제도 ◦ 연방과 주 관계: 미국·독일에 비해 연방 권한 상대적 강세 ◦ 연방권한: 외교·국방, 재정, 질서유지, 조세, 산업 등 ◦ 사법권: 연방권한(재판 및 법원조직)

*국회운영위, 개헌특위 보고자료. 2017 참조

우리는 헌법규범상 대통령과 총리의 권한과 헌법현실상 대통령의 지위와 권한이 다르다는 점에도 주목할 필요가 있다. 즉, 분권형 대통령제는 집행부가 대통령과 수상을 중심으로 한 정부로 명실상부하게 이원화되어 있고, 이에 따라 권력의 핵심은 대통령·

내각·의회의 삼각구도로 이루어진다. 이들 사이에 이루어지는 권력중심의 이동은 국민으로부터 선출된 대통령과 의회라는 이원적 정통성(dual legitimacy)의 현실적인 작동·운영 방향에 따라 좌우될 수밖에 없다.⁴⁵⁾ 결국 이것은 거버넌스의 문제로 귀착될 것이며 어느 유형이 본질적으로 옳다고 할 수 없으며, 대통령을 직선으로 선출한다고 하여 강한 총리-약한 대통령의 권한배분이 잘못되었다고 할 수 없다. 직접민주적 정당성이 더 강한 대통령이 더 약한 권력을 갖는다는 문제제기에 대해서도 아일랜드나 오스트리아의 경우와 같이 국민이 직선으로 뽑기를 희망하여도 국가원수로 초월적 지위를 부여하는 것이 문제될 바는 아니라고 본다. 아울러 합의제 모델로 정치제도를 디자인할 경우에는 기존 대통령제의 문제점을 극복한다는 차원에서 총리형으로 방향을 모색하는 것이 타당하다고 본다.

2. 불안정성 극복방안

분권형 대통령제에 대해서 대통령과 총리의 권한배분이 불분명할 수 있고, 이는 갈등과 대립의 불안정으로 이어질 수 있다는 일반적인 우려가 있다. 대통령제에서처럼 임기의 고정성에서 오는 통치의 안정성과 내각제가 갖는 내각과 총리의 탄력성이 결합되어 있다는 점이 장점으로 거론되지만,⁴⁶⁾ 대통령제와 내각제의 단점만이 발현될 수 있다는 우려도 있다.⁴⁷⁾ 즉, 집행권의 분산으로 인한 갈등과 대결의 문제를 피할 수 없는 것이 제도적 취약점이라고 지적하는 견해가 그것이다.⁴⁸⁾ 이들에 따르면 프랑스의 경우 이러한 문제를 극복할 수 있었던 것은 관용과 타협의 정치문화가 존재하기 때문이며, 관용의 문화가 없는 경우에 예상되는 폐해는 매우 심각해질 수 있다고 보고 있다.

이러한 우려의 기저에는 바로 ‘분권의 체제’ 문제가 있다. 통일·외교·국방, 즉 외치와 내치를 대통령과 총리에게 나눈다고 하지만 역할경계가 명확하지 않을 것이며, 이는 헌법기술상의 문제는 아니라고 본다는 점이다.⁴⁹⁾ 오늘날 세계화시대에서 국내경제적 영역의 많은 부분이 세계무역기구(WTO), 양자-다자간 자유무역협정(FTA) 등을 통하여

45) 성낙인, “정부형태Ⅳ(이원정부제)”, 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 참고자료집, 국회, 2009. 339-341쪽.

46) Lijphart, *op. cit.*, p. 109.

47) 진찬희, “분권형 대통령제에 관한 연구”, 미국헌법연구 제25권 3호, 미국헌법학회, 2014, 511쪽.

48) 정만희, “정부형태에 관한 헌법개정의 방향”, 헌법학연구 제14권 4호, 한국헌법학회, 2008, 301쪽.

49) 홍완식, 앞의 논문, 53쪽.

결정되는 ‘주권다층화현상’⁵⁰⁾이 가속화되면서 통상문제가 외교문제가 되는 등 내치와 외교를 구분하기가 사실상 어려운 것이 현실이다. 따라서 이러한 권한을 단계적으로 교차시키는 방안이 있을 수 있다. 2014년 자문위안에서는 이러한 문제에 대한 고려 끝에 대통령 권한과 국무총리 권한이 명확하게 구분되지 못할 수 있다는 우려를 해소하기 위한 장치로 대통령의 권한행사는 ‘통일정책심의회의(안 제109조)’, ‘외교안보정책심의회의(안 제110조)’, ‘국민통합심의회의(안 제11조)’의 심의를 통하여 행사하도록 하였고, 심의기구는 국무총리가 부의장, 관련 국무위원과 추가로 위촉되는 위원으로 구성하는 대안을 마련하였다.⁵¹⁾ 아울러 행정부의 일반행정은 국무총리가 의장이 되는 ‘국무회의’에서 결정하고, 각 회의체의 필수 심의사항을 열거하여 대통령과 국무총리의 권한배분을 명시하고, 각각의 권한행사를 정부내 회의체를 통하여 절차적으로 통제하려고 하였다.

이러한 갈등에 관하여는 분권형 정부형태를 취하는 나라에 다양한 경험이 쌓여 있다. 분점정부 하의 정부운영 문제, 대통령과 총리 간 갈등이 발생할 수는 있지만 연구결과를 보면 치명적인 것은 아니라는 것이다.⁵²⁾ 헌법 하위의 정치제도 디자인을 통해서도 이러한 문제를 해소하는 방안을 찾으면 문제는 해결될 수 있다는 것이다. 대화문화아카데미에서는 대통령이 국민직선이라고 하여 대통령에게 외교, 국방, 기타의 분야에서 상당한 실질적인 권한을 반드시 배정해야 하는 것은 아니라며 ‘약한 대통령-강한 총리’의 권한배분을 택함으로써 갈등문제를 해결하려고 하였다. 권한배분 외에도 국정혼란이 야기되는 것을 방지하는 장치로 건설적 불신임제 채택, 총리선출 후 1년 내에는 재적의원 3/5 이상으로 불신임, 민의원 해산은 국회임기 시작 1년 이내는 금지, 민의원 해산제청이 있어도 후임총리 선출시 해산권 소멸, 민의원의 국무총리 선출이 30일 이상 지연 시 대통령이 총리지명 등의 보완장치를 마련하고 있다. 이러한 방안들에 대하여 기존의 정부형태 대안들은 대체적으로 공감을 보이고 있는 것을 알 수 있다(<부록> 참조).

오늘날 정치제도에 대한 패러다임이 바뀌고 있다. 다수제 민주주의에서 합의제 민주주의로 전환이 그것이다. 합의제 민주주의는 비례대표제적인 요소를 강화하여 다당제를 유도하고 이를 기초로 연합정치를 펴서 대화와 타협으로 통합과 상생의 정치를 구현하는 민주주의의 패러다임이다. 대통령과 총리로의 분권을 모색하는 것도 이 같은 취지라는 점을 감안하면 개헌 국면에서 제기되는 우려와는 달리 국정운영의 안정을 보일수도

50) 이현출, 세계화시대의 한국 정치과정, 건국대학교 출판부, 2016, 344-346쪽.

51) 국회헌법개정 자문위원회, 활동결과보고서, 2014, 56쪽.

52) 대화문화아카데미, 앞의 책, 308쪽.

있다. 정치권에 대한 불신이 쌓이고, 대의민주주의가 그 기능을 유지하지 못할 때 우리 국민들은 이러한 문제를 시정하는 자정능력을 갖고 있음을 지난 탄핵사태에서도 확인한 바 있다.

3. 국회의 역할증대와 분권 개혁

분권형 대통령제이든, 대통령 4년 중임제이든 대통령 또는 행정부의 독주를 견제할 국회 등의 견제권한 및 대통령으로부터의 자율성·독립성이 보장되지 않으면 현행 헌법의 폐해나 의회 내 권력투쟁 또는 승자독식의 폐해가 반복될 우려가 있다. 따라서 분권논의는 대통령과 정부(총리)간의 분권에 머물지 않고 국회의 역할 증대를 통한 견제와 균형 및 분권의 원리를 실현하는 것도 중요한 의미를 지닌다. 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관하는 문제, 예산과 기금의 법률주의 도입, 행정부 인사권에 대한 인준권한 강화, 대법원 등 헌법기관 구성 등에 제정권을 국회에 부여하는 문제에 대해서는 국회개헌특위에서 공감을 보이는 부분이다.

이와 함께 의회의 독재를 방지하고, 획기적인 지방분권 강화를 위한 방안으로 지역대표성을 갖는 상원을 설치하는 양원제를 도입하자는 방안도 활발하게 제기되고 있다.⁵³⁾ 지역대표형 상원은 수도권 중심의 다수인구 지역의 전횡을 방지하고 소수 인구지역의 이익을 보호하여 지역갈등 해소와 농어촌 인구감소 시대에 지속가능한 발전을 위한 대표성 확보 방안으로 의미를 갖는다. 상원을 둬으로써 하원과 정부 간의 충돌이 발생할 경우 완충기능을 할 수 있으며, 국회 입법과정에서 숙의의 기회를 제공함으로써 입법의 졸속을 예방하고, 따라서 사생결단의 입법교착을 막을 수 있다는 점에서도 의의가 크다고 할 것이다. 나아가 통일시대를 대비하여 통일한국의 국민통합을 촉진하는 의미도 갖는다.

4. 국민참여의 확대

박근혜 전 대통령 탄핵사태를 거치면서 대의제가 민주공화국 정신에 입각하여 효과적으로 작동하지 않는데 대한 국민적 불만이 고조되고, 세계적으로 확대되는 직접민주제 도입 필요성이 강하게 제기되고 있다. 국민의 호응과 지지를 얻기 위한 정부형태의 개헌

53) 최영태, 앞의 논문, 17-41쪽; 헌법개정특별위원회 자문위원회 제2소위원회, 앞의 보고서, 17-18쪽.

안은 단순히 대통령과 의회 간의 권한분산이나 견제의 강화만으로는 부족하고 획기적인 지방분권과 선거제도 및 정당제도의 개혁 위에 국민이 주권자로서 대의민주주의의 기능 부전에 관여할 수 있도록 해야 한다는 데에 공감이 이루어지고 있다.

국민들은 그동안 정치권·재벌·검찰 등 기득권 엘리트들에 의한 정치 카르텔이 국민의 요구를 저버리고 개혁을 방해하고 반대해 왔다고 하면서 그들의 저항을 뛰어넘기 위해서는 국민이 직접 법을 만들 수 있는 직접민주주의가 도입돼야 한다고 주장하고 있다.⁵⁴⁾ 시민사회의 이런 주장을 받아들여서 헌법은 물론 법률안에 대한 발안권을 국민에게 직접 부여하는 개헌안이 제시되고 있다. 그리고 국회의원이 제대로 일을 하지 않으면 임기 전에 소환하는 국민소환제도 도입도 검토하고 있다.

이런 국민발안권·국민투표권·국민소환권은 대의제 민주주의의 한계를 극복하고 보충하기 위한 직접민주주의의 요청으로 힘든 촛불시위 대신 투표를 통해 필요할 때 실행할 수 있는 주권자인 국민의 확실한 방어 수단이 될 수 있다. 최근 발전한 SNS는 직접민주주의를 가능하게 해 주는 새로운 수단으로 등장했다. 이러한 플랫폼을 이용할 경우 대의민주주의에 대한 국민참여는 더욱 쉽게 이루어질 수 있을 것이다.

V. 결론

이 논문에서는 한국에서의 개헌논의 과정에 분권형 정부형태 논의가 등장하게 된 배경과 주요 대안들을 검토하였다. 4년중임 대통령제, 분권형 대통령제, 의원내각제 등 다양한 논의가 진행되고 있지만 개헌은 정부형태의 이상보다는 실현가능성도 함께 고려해야 하는 과제이다. 이러한 배경 위에 현행 대통령중심제의 문제점을 해소하고 분권과 협치의 이상을 실현하기 위한 대안으로 4년중임 대통령제와 분권형 대통령제를 대안으로 살펴보았다. 특히 분권형 대통령제는 다시 대통령제적 분권형과 총리중심 분권형으로 나누어 검토하였다.

국회개헌특위 논의에서는 분권형 대통령제에 대한 선호가 가장 높았으나, 이 제도 가운데에도 대통령과 총리에게 권한배분을 어떻게 할 것인가를 두고 대립이 있다. 또

54) 한상희, “시민정치의 헌법화 - 탄핵 이후 시민정치의 제도화를 위한 시론”, 한국비교공법학회·법과사회이론학회·대구대학교 법학연구소·SSK 사회진보와 공화적 공존연구단 공동학술대회 발표논문, 2017, 65-98쪽; 김상준, “시민정치 헌법화의 경로와 방법 - ‘시민의회’를 중심으로”, 한국비교공법학회·법과사회이론학회·대구대학교 법학연구소·SSK 사회진보와 공화적 공존연구단 공동학술대회 발표논문, 2017, 29-49쪽.

하나의 우려사항으로 권한배분을 둘러싼 갈등과 이에 따른 국정운영의 불안정성의 문제가 있다. 이러한 문제는 헌법기술상으로 해결할 수 없을 수도 있으나 외국의 사례를 통해서도 치명적인 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 국내의 많은 논의에서 제기된 바와 같이 이상적으로는 의원내각제가 바람직하나 국민의 대통령제에 대한 선호를 감안하여 선택가능한 대안으로 분권형 대통령제가 바람직하다는 판단이다. 분권형 대통령제 중에서도 총리에게 많은 권한을 부여하고 대통령에게는 국가원수로서 초월적 지위를 부여하는 방안이 오히려 대통령과 총리 간의 갈등을 줄이고, 의회의 다수에 의한 국정운영의 추동력도 발휘할 수 있을 것으로 판단된다. 오스트리아의 예에서 보듯이 대통령을 직선한다고 해서 반드시 권력을 많이 줘야 할 이유는 없다는 것이다.

문제는 분권형 정부형태로의 변경에 관하여 국민적 합의를 도출하는 데에 있다고 할 것이다.⁵⁵⁾ 분권형 대통령제는 대통령이 존재한다는 점에서는 대통령제적 속성을 갖지만, 의회의 신임에 구속되는 내각이 존재한다는 점에서는 내각제적 특성도 동시에 갖는 정부형태이다. 국정이 교착상황에 빠졌을 때 임기의 고정성을 특징으로 하는 대통령제 보다 국민의 요구에 신속한 반응성을 보일 수 있다는 점에서 강점이 있다. 아울러 어느 제도가 의회의 안정된 다수가 책임성을 갖고 미래를 위한 개혁을 추진해 나갈 수 있을지 숙고해야 한다. 따라서 일단 총리와 내각이 이니셔티브를 주고, 대통령은 모니터링을 하는 방식으로 단계적으로 권한을 형성하는 방향이 바람직하다고 제안한다.

55) 장영수. “대통령제의 대안으로서의 의원내각제- 그 장단점과 한국에서의 적용을 위한 전제”, 고려법학 제39호, 고려대학교 법학연구원, 2002, 89-112쪽.

참고문헌

1. 단행본

- 강원택, *어떻게 바꿀 것인가: 비정상 정치의 정상화를 위한 첫 질문*, 이와우, 2016.
- 국회헌법개정 자문위원회, *활동결과보고서*, 대한민국 국회, 2014.
- 대화문화아카데미, *대화문화아카데미 2016 새헌법안*, 대화문화아카데미 대화출판사, 2016.
- 박찬욱, “대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론”, *진영재 편, 한국 권력구조의 이해*, 나남, 2004, 171-223쪽.
- 선학태, *민주주의와 상생정치: 서유럽 다수제 모델 vs 합의제 모델*, 서울: 다산출판사, 2005.
- 성낙인, *헌법학 제17판*, 법문사, 2017.
- 이현출, *세계화시대의 한국 정치과정*, 건국대학교 출판부, 2016.
- 조정관, “대통령제 민주주의의 원형과 변형: ‘한국형 대통령제의 특징과 제도 운영의 문제’”, *진영재 편, 한국 권력구조의 이해*, 나남, 2004, 65-109쪽.
- 함성득, *대통령학*, 나남, 2003.

2. 학술지

- 이현출, “국민통합을 위한 정치개혁 과제”, *분쟁해결연구 제10권 제3호(통권 22호)*, 단국대학교 분쟁해결연구소, 31-61쪽.
- 임중훈, “국가 권력구조의 개편방향”, *헌법학연구 제12집 4호*, 한국헌법학회, 2006, 393-419쪽.
- 장영수, “대통령제의 대안으로서의 의원내각제- 그 장단점과 한국에서의 적용을 위한 전제-”, *고려법학 제39호*, 고려대학교 법학연구원, 2002, 89-112쪽.
- 전찬희, “분권형 대통령제에 관한 연구”, *미국헌법연구 제25권 3호*, 미국헌법학회, 2014, 487-516쪽.
- 정만희, “정부형태에 관한 헌법개정의 방향”, *헌법학연구, 제14권 4호*, 한국헌법학회, 2008, 269-312쪽.

3. 자료집

- 김상준, ‘시민정치 헌법화’의 경로와 방법 - ‘시민의회’를 중심으로, 한국비교공법학회 · 법과사회이론학회 · 대구대학교 법학연구소 · SSK 사회진보와 공화적 공존연구단 공동학술대회 발표논문, 2017, 29-49쪽.
- 김선택, “분권과 협치의 시대정신에 맞는 정부구조: 집행부 · 사법부 및 기타 헌법기관”, 대화문화아카데미, 대화문화아카데미 2016 새헌법안, 대화문화아카데미 대화출판사, 2016.
- 김용호, “민주화 이후 한국 대통령제의 진화과정, 성과와 문제점, 그리고 향후 과제”, 한국정당학회 춘계학술회의 발표논문, 2017.
- 김종철, “권력구조의 개헌 방향”, 국회입법조사처 · 한국공법학회, 헌법개정의 쟁점과 방향 세미나 발표논문, 2017.
- 성낙인, “정부형태IV(이원정부제)”, 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 참고자료집, 국회, 2009. 339-341쪽.
- 이현출, “국회개헌특별위원회 활동 및 논의 경과”, 의정연구 제50호, 한국의회발전연구회, 2017.
- 최영태, “양원제 개헌을 통한 지역격차 해결 및 지방분권”, 지방분권개헌국민행동 정책토론회 발표논문, 2017.2.13, 17-41쪽.
- 한상희, ‘시민정치의 헌법화 - 탄핵 이후 시민정치의 제도화를 위한 시론’, 한국비교공법학회 · 법과사회이론학회 · 대구대학교 법학연구소 · SSK 사회진보와 공화적 공존연구단 공동학술대회 발표논문, 2017, 65-98쪽.
- 함성득, “한국 권력구조의 개편 방안에 대한 고찰: 정 · 부통령제 도입(4년 중임제 포함)을 중심으로”, 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 참고자료집, 2009, 203-229쪽.
- 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 국회, 2009.
- 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 참고자료집, 국회, 2009.
- 홍완식, “권력구조의 개헌 방향”, 국회입법조사처 · 한국공법학회, 헌법개정의 쟁점과 방향 세미나 발표논문, 2017.
- Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2. 1980, pp. 165-187.

- Kaiser, Andre, "Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 9, No. 4, 1997, pp. 419-444.
- Lijphart, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 91-105.
- Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

[Abstract]

Review of Constitutional Amendment Proposals for Decentralization in Korea

Lee, Hyun-Chool*

This paper examines the debate in Korea over alternative systems of government, including the two-term four-year presidential system, the decentralized presidential system and the parliamentary system. The two-term four-year presidential system, the decentralized presidential system, and the parliamentary system are undergoing various discussions. To provide background understanding to this discussion, this paper will examine the two-term four-year presidential system and the decentralized presidential system (semi-presidential system) as alternative systems to resolve the problems of the current Korean presidential system, focusing on the benefits of decentralization of government. Especially, the decentralized presidential system was divided into president-centered decentralization type and prime minister-centered decentralization type.

In the discussion of special committee on the constitutional amendment of the National Assembly, the preference for the decentralized presidential system (semi-presidential system) was the highest, but there is also a conflict between how to distribute the authority to the president and the prime minister. In addition, conflicts over the distribution of powers and the instability of state administration have been on the rise. This problem may not be solved by the constitutional description, but it is not fatal in the case of foreign countries. As suggested in many domestic discussions, ideally, a parliamentary system is desirable, but in view of the preference for the presidential system of the people, it is judged that a decentralized presidential system is preferable as an alternative. Amongst the advantages of the decentralized presidential system, it is thought that giving the prime minister more power and giving the president a supremacy as the head of state can reduce the conflict between the president

* Professor, The Department of Political Science, Konkuk University

and the prime minister, while simultaneously exerting the power of the parliament. So once the prime minister and the cabinet hold the initiative, the president suggests that it is desirable to form a step-by-step empowerment in the manner of monitoring.

[Key Words] Constitutional amendment, The Special Committee on Constitutional Amendment, Presidential system, Decentralized amendment, Decentralized presidential system, Parliamentary system

〈부록〉 주요 분권형 대통령제 대안 비교

구분	2009년안	2014년안	대화아카데미안	주권회의안
대통령 지위	국가원수	국가원수, 국가대표	국가대표	국가원수, 국가대표
대통령 선거/입기	직접선거, 5년 단임	직접선거, 6년 단임	직접선거, 6년 단임	직접선거, 4년 중임
대통령 당직		당직 보유 금지		당직 보유 금지
대통령 권한 대행	상원의장	<ul style="list-style-type: none"> • 상원의장→민원의장 • 직무수행불능 판단: 현재 	<ul style="list-style-type: none"> • 상원의장→민원의장 • 직무수행불능 판단: 현재 	<ul style="list-style-type: none"> • 하원의장→상원의장 • 직무수행불능 판단: 현재
국무총리 임명(선출)	<ul style="list-style-type: none"> • 하원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 민의원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 • 30일내 미선출시 대통령이 국무총리 지명 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 민의원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 • 2개월내 미선출시 대통령 민의원 해산 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 하원 선출(재적과반수 찬성)→대통령 임명 • 30일내 미선출시 대통령이 국무총리 지명 가능
국무총리 지위 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부 수반으로서 내각에 대한 통할권 행사 • 내정에 관한 최고 책임자 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 권한 이외의 사항 • 행정각부 통할 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부의 수반으로 행정부 활동 지휘 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 권한 이외의 사항 • 국정운영계획 및 대내외 기본정책 수립·실시
국무총리 권한대행	<ul style="list-style-type: none"> • 법률이 정하는 순서 	<ul style="list-style-type: none"> • 법정 국무위원 순서 	<ul style="list-style-type: none"> • 총리가 사전에 순위를 정해 지명한 장관 	<ul style="list-style-type: none"> • 법률로 정한 장관 순서
국무위원	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리: 내각구성권 • 대통령: 형식적 임명권 	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리 제청→대통령 임명(대통령 소관 국무위원 제외) • 국무총리 보좌 	<ul style="list-style-type: none"> • 장관은 국무총리 제청→대통령 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 장관은 총리 제청→대통령 임명
행정각부의장		<ul style="list-style-type: none"> • 과반수는 국회의원 아닌자로 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 총리와 장관은 공직 취임·겸직 금지, 영리목적 직업중사 금지 	
국무회의	<ul style="list-style-type: none"> • 국무회의: 대통령이 주재 • 내각회의: 국무총리가 주재 	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리, 15명이상 30명이하의 국무위원 • 국무총리가 의장 • 대통령 출석·발언·소집 요구권 	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리, 20인이내 장관으로 내각을 구성 • 국무총리가 내각의 의장 	<ul style="list-style-type: none"> • 내각회의는 총리와 20명 이내의 장관으로 구성 • 총리가 내각회의의장, 법률로 정하는 장관이 부의장
국무총리 불신임	<ul style="list-style-type: none"> • 건설적 불신임제 - 의결: 하원 재적 과반수 • 불신임시 내각 연대 책임 • 불신임절차 중 총리 사임 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설적 불신임제 - 의결: 민의원 재적 과반수 - 발의 24시간이후 72시간이내 표결(경과시 폐기간주) • 불신임시 내각 연대 책임 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설적 불신임제 - 민의원 재적의원 1/4이상 발의, 재적 과반수 의결 - 민의원 제출 48시간 경과 이후 표결가능 • 불신임시 내각 연대 책임 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설적 불신임제 • 신임총리 선출안과 불신임안 발의 24시간 이후 72시간 이내 표결(경과시 폐기간주)
국무총리 불신임 제한		<ul style="list-style-type: none"> • 총리 선출 후 1년 이내 후임 총리 선출은 재적 3/5 찬성 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 총선거로 내각구성 후 1년 이내 내각불신임 의결 불가 • 민의원의 내각불신임 의결 후 1년 이내 재차 불신임 의결 불가 	<ul style="list-style-type: none"> • 총리 선출 후 1년내 불신임 위한 신임 총리는 재적의원 2/3이상 찬성 필요
국무위원 불신임		<ul style="list-style-type: none"> • 개별 국무위원 불신임 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 민의원은 개별 장관에 대해 불신임 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 하원은 개별 장관에 대해 불신임 가능

		- 민의원 재적 1/3 발의, 과반수 찬성	- 재적 1/4 이상 발의, 재적 과반수 찬성	- 재적 1/3 이상 발의, 재적 과반수 찬성
국무총리 신임요구	• 국무총리가 하원에 신임요구	• 국무총리가 민의원에 신임요구 • 부결시 내각 총사직 또는 대통령에 민의 원 해산 제청(민의원 임기개시 1년 내 해산 제청 불가)	• 국무총리가 민의원에 내각신임 요구 • 민의원 재적 과반수로 불신임의결 가능→대 통령은 민의원이 선출 한 후임총리 임명	• 총리가 하원에 신임 요구 - 하원은 신임요구 국회 제출 후 24시간 이후 72 시간 이내 표결
의회해산	• 대통령 직권 또는 국 무총리 신임요구 부결 시 국무총리 제청 - 제청 후 20일 내 행사 가능	• 국무총리 신임요구 부 결 시 국무총리 제청 으로 대통령이 행사 - 제청 후 20일 내 행사 가능	• 민의원 내각불신임의 결 시 국무총리 제청으 로 대통령이 민의원 해 산 가능 - 민의원 해산 30일 이후 60일 이내 선거 실시 • 민의원 임기개시 후 2 개월 내 총리선출 못할 시 대통령이 해산 가능	• 총리 신임요구 부결 시 총리는 내각 장관 전원과 함께 사직, 또 는 대통령에 하원 해 산 제청 - 총리가 하원 해산 제청 시 대통령은 20일 이내 해산 가능(하원이 기간 내 후임 총리 선출시 해 산 불가)
해산 제한	• 하원 구성 2년 내 행사 불가 • 권한대행자는 행사 불가	• 후임총리 선출시 해 산 불가	• 민의원 해산으로 인한 선거 후 1년 이내 해산 불가(총리미선출로 인 한 해산 예외)	• 하원 임기 개시 후 1년 이내 해산제청 불가 • 하원이 후임총리 선 출시 해산 불가
외교권	• 국무총리: 조약비준 제 청권, 외교사절 신임· 접수·파견 제청권 • 대통령: 선전포고·강 화권	• 대통령(현행유지)	• 국무총리: 대사·특사 임명제청권, 선전포고 요청권 • 대통령: 조약비준, 외 교사절 신임·접수· 파견	• 대통령(현행유지)
국군통수권	• 국무총리	• 대통령(현행유지)	• 국무총리	• 대통령(현행유지)
긴급권	• 국무총리 - 긴급재정경제명령·처 분권 • 대통령 - 긴급명령권, 계엄선포권	• 대통령(현행유지)	• 긴급재정경제명령· 처분/ 긴급명령 및 계엄 선포: 내각 의결거쳐 국 무총리 요청→대통령	• 대통령(현행유지) - 국회→하원
공무원 임면권	• 국무총리 - 국가공무원·군인·외 교사절 임명 제청권 • 대통령은 형식적 임명권	• 대통령(현행유지)	• 내각의 의결에 따라 대 통령이 임면	• 대통령(현행유지)
사면권	• 일반·특별사면 통합, 구고히 동의	• 일반사면: 민의원 동의 • 특별사면: 대법원장 동의	• 일반사면: 대통령 발의 →법률로 의결 • 특별사면: 대법원의 의 견을 서면으로 받은 후 대통령이 행사 (국무총리가 사면권 행 사 요청가능)	• 일반사면: 하원동의 →대통령 • 특별사면: 사면위원 회의 의결을 거쳐 대통령이 행사
대통령령		• 현행유지	• 내각의 의결을 거쳐 가능	• 현행유지
총리령· 부령	• 국무총리의 법규명령 제정권	• 법률위임 또는 집행	• 법률위임 또는 집행	• 법률위임 또는 집행
국민투표 부의권	• 대통령(국무총리 제청) - 부의대상은 현행과 동일	• 대통령(현행 유지)		• 대통령