

# 국가권력구조의 개편방향

임종훈 \*

## I. 머리말

헌법개정을 위한 논의는 헌법이 제정된 이후 시간의 경과와 여건의 변화로 달라진 헌법현실을 헌법규범이 제대로 규율하고 있지 못할 때 있게 된다. 우리나라의 경우 1987년 10월 27일에 개정된 현행 헌법이 1988년 2월 25일부터 시행된 이후 20년 가까이 경과하는 동안 헌법규범이 규율해야 할 정치·경제·사회적 여건이 많은 변화를 겪었다. 정치적으로는 민주화의 노력이 상당한 성공을 거두어 특정 권력의 독주나 전횡 가능성이 거의 살아졌다고 할 수 있으며, 경제적으로는 과거에 보지 못했던 번영을 구가하면서 세계화(globalization)라는 흐름 속에서 무한 경쟁 사회에서 살아가고 있다. 사회적으로는 노령인구의 증가·출산인구의 급격한 감소와 함께 사회의 양극화 등 20년 전에 예상하지 못했던 변화에 직면하고 있다. 이러한 변화에 맞추어 헌법규범을 개정할 필요가 있다는 논의가 정치권에서 시작된 이래 국민들 사이에서도 자연스럽게 개헌논의가 오가고 있으며 헌법학계 및 정치학계 등 학계에서도 헌법개정의 바람직한 방향에 대한 연구와 토론이 진행되고 있는 실정이다.

이 글은 지난 2월초부터 한국헌법학회에서 헌법개정논의에 대처하기 위해서 4개의 연구분과위원회를 구성해서 우리 헌법의 바람직한 개정방향에 대해서 연구를 진행해 왔는데 그 중 국회·권력구조분과위원회<sup>1)</sup>에서 연구·논의한 내용을<sup>2)</sup> 참고하여 작성한 것이다.<sup>3)</sup> 논의의 순서는 우선 정부형태에 관한 일반적 논의를 한 다음 대통령제에 대해서 대통령의 임기조정과 중임의 허용여부에 대한 검토와 대통령선거에서 결선투표제도의 도입필요성에 대해서 검토하기로 한다. 그리고 대통령제를 전제로 국무총리제의 폐지여부와 부통령제의 도입문제를 검토하기로 한다. 그런 다음 입법부인 국회와 관련하여 논의된 쟁점들을 검토하고, 끝으로 우리 헌법이 채택하고 있는 대의민주주의 하에서 직접민주주의적 요소를 강화하기 위해서 국민소환이나 국민발안과 같은 제도의 추가적인 도입이 필요한지 여부를 검토하기로 한다.

\* 홍익대학교 법학과 교수

- 1) 연구분과위원회의 구성원으로는 강태수교수(경희대학교), 전학선교수(광운대학교), 홍완식교수(단국대학교), 장용근교수(단국대학교), 김상겸교수(동국대학교), 그리고 필자가 참여했다. 강태수교수는 대통령제의 내용을 비롯한 정부분야에 관해서, 전학선교수는 정부형태 일반에 관해서, 그리고 홍완식교수는 국회 분야에서 개헌여부가 논의되고 있는 쟁점에 관해서, 장용근교수(단국대학교)는 직접민주주의적 제도의 도입여부에 대하여 각각 검토하였다.
- 2) 그 외에도 우리 법학계에서는 2006년 5월 20일 한국공법학회주체로 “통일시대를 대비한 헌법개정의 방향”이라는 주제로 학술발표회가 있었으며, 2006년 3월 24일 한국헌법학회주체로 “헌법개정의 과제와 전망”이라는 주제로 학술발표회가 있었다.
- 3) 이 글은 2006년 6월 23일 헌법학회 제41회 학술대회에서 헌법개정연구위원회 중간보고 형식으로 발표한 내용을 수정·보완한 것이다. 그러나 이 글의 내용은 연구분과위원회 구성원들의 견해와 다를 수 있다.

## II. 논의의 틀

헌법 중 권력구조에 관한 부분의 바람직한 개편방향을 검토하면서 논의의 토대로 삼아야 할 것은 우리의 실정에 맞는 권력구조를 선택해야 한다는 당연한 명제일 것이다. 이는 다르게 표현한다면 우리의 헌법현실에 맞는 헌법규범을 정립한다는 의미가 될 것이다. 아무리 이론적으로 타당하고 합리적인 제도일지라도 우리의 실정에 맞지 않는다면 그 제도는 도입하기 어려울 것이다. 그렇다면 권력구조 분야에서 우리의 헌법현실은 무엇인가? 1948년 헌법 제정과 정부 수립이후 어느덧 60년 가까운 세월이 흐르는 동안 주요곡절은 있었으나 이 기간 동안 우리 국민이 경험한 정부형태와 권력구조는 우리의 소중한 역사가 되었으며 우리의 경험칙을 형성하는 토대를 이루고 있다고 할 수 있다. 우리의 이러한 헌정사적 경험과 현 시점에서 국민들이 헌법규범에 대해서 가지고 있는 불만과 갈구하는 대안이 있다면 이 또한 헌법개정의 논의과정에서 고려해야 할 헌법현실이 될 것이다. 헌법개정에 관한 논의 중 특히 권력구조에 관한 논의는 이론적 타당성 못지않게, 아니면 그 이상으로, 국민들의 경험칙과 현실인식이 중요한 결정 기준이 되어야 한다고 본다.

다른 한편으로는 권력구조의 바람직한 개편방향을 논의하면서 여러 대안을 비교 평가하는데 적용할 가치기준을 설정할 필요가 있다. 그 동안 우리의 헌정사를 돌이켜보면 권력구조의 개편은 주로 권력자의 재집권이나 장기집권을 위한 방편으로 이루어져 왔으며 이러한 경험에 대한 반성으로 1987년에 개정된 현행 헌법은 통치자의 장기집권과 권력의 집중을 방지하는데 주안점을 두고 있다. 그러나 이미 현행 헌법 하에서 세 명의 대통령이 헌법이 정한 임기를 마쳤고, 앞으로도 대통령의 장기집권이나 권력집중을 위한 시도는 국민적 지지를 획득하기 어려울 만큼 우리 사회 전체의 민주주의식이 제고되었다는 점을 감안하면, 이제는 개헌의 방향도 권력의 독주를 방지하는데 주안점을 두기보다는 국가 통치조직이 국정을 효율적으로 수행하고 국가목표를 달성하는데 효과적으로 작동할 수 있도록 하는데 보다 주안점을 두어야 할 것이다. 그렇다고 국민주권원리를 충실히 구현하고 통치기구 상호간의 견제와 균형이 적절히 이루어지기 위한 헌법적 장치가 잘 정비되어 있어야 한다는 점도 역시 그 중요성을 무시할 수 없다. 따라서 이 글에서는 이러한 요구를 민주성과 효율성(또는 효과성)<sup>4)</sup>이라는 두 개의 준거기준으로 삼고 여러 헌법 제도들을 검토하고 평가할 것이다.<sup>5)</sup>

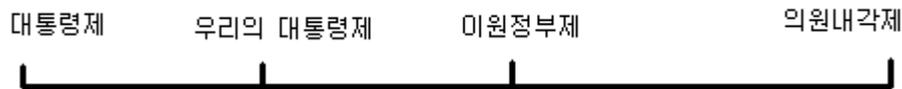
4) Giovanni Sartori는 의원내각제와 대통령제를 비교하면서 효과성(effectiveness)이라는 표현을 사용하고 있다. Giovanni Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism," in *The Failure of Presidential Democracy*(ed. by Juan J. Linz & Arturo Valenzuela), 1994, pp.108-109.

5) 정재황·송석윤, “헌법개정과 정부형태,” 공법연구 제34집제4호제2권(2006.6), 158-160면에서는 정부형태에 관한 개헌논의의 기본방향으로 ① 민주성과 책임성, ② 안정성, ③ 효율성의 세 가지를 제시하고 있으나, 이 글에서는 책임성을 민주성의 개념에 포함하고 안정성은 효율성의 개념에 포함시킴으로서 논의를 단순화하고자 한다.

### Ⅲ. 정부형태

우리나라에 적합한 정부형태가 대통령제인지 의원내각제인지에 대한 논의는 1948년 헌법을 제정할 당시부터<sup>6)</sup> 지금까지 계속되고 있다. 이 글에서는 권력구조에 대한 구체적인 논의에 들어가기 전에 정부형태에 관한 거시적 논의로 의원내각제와 대통령제에 관한 논의를 통해서 우리나라에 적합한 정부형태가 무엇인지에 대해서 검토하고자 한다.

우선 정부형태는 권력분립원리가 국가의 권력구조에 어떻게 반영되느냐에 따라 여러 가지 유형으로 분류될 수 있으나<sup>7)</sup> 여기서는 입법부와 행정부의 관계를 중심으로 양자가 엄격히 분립되어 있는 대통령제와 양자가 상호 융합되어 있는 의원내각제를 대표적 정부형태로 하여 우리나라에 적합한 정부형태를 찾아보고자 한다. 물론 현실의 정부형태는 엄격한 권력분립이 이루어진 미국식 대통령제와 권력이 융합된 의원내각제 외에 프랑스에서 실시하고 있는 이원정부제도 있고 그 외에도 순수한 대통령제와 의원내각제의 중간 어디에 위치한 여러 가지의 정부형태가 있을 수 있다. 현재 우리나라의 대통령제 정부형태는 순수한 대통령제와 이원정부제의 중간 어디엔가 위치시킬 수 있지 않을까 생각한다.<sup>8)</sup> 이러한 관계를 그림으로 표시한다면 다음과 같이 될 것이다.



우리나라는 헌정사를 통해서 2공화국 때 10개월<sup>9)</sup> 간 의원내각제를 실시한 경험을 제외하고는 줄곧 50여 년 간 대통령제를 실시해오고 있다. 물론 우리가 채택했던 정부형태는 각 공화국별로 구체적인 내용이 다르기는 하나 전체적으로 순수한 미국식의 대통령제가 아니고 의원내각제적 요소가 가미된 대통령제였다고 할 수 있으며, 현행 헌법하의 대통령제도 역시 의원내각제적 요소가 가미된 절충형의 대통령제라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 하여튼 지난 50여 년 동안 비록 공과(功過)는 있었으나 대통령제는 우리 헌정사를 통하여 우리나라의 정부형태로 자리매김을 하고 있는 듯하

6) 김철수, 한국헌법사, 1989, 75면.

7) 김철수, 헌법학개론, 2006, 1043-1044면 참조.

8) 현 대통령제의 이원정부제적 운용가능성에 대해서는 성낙인, 헌법학, 2006, 739-747면.

9) 제2공화국 헌법에 따라 제5대국회가 1960년 7월 29일 구성되었고 8월 19일 장면을 국무총리로 인준하여 제2공화국정부가 수립되었으나 제2공화국은 1961년 5월 16일 군사 쿠데타로 붕괴되었으므로 우리 헌정사에서 의원내각제는 10개월 정도 존속한 것으로 볼 수 있다.

10) 헌법재판소도 정부조직법 제14조 제1항과 국가안전기획부법 제4조와 제6조의 위헌여부에 관한 헌법소원사건에서 우리 헌법이 대통령중심제의 통치기구를 채택하고 있다고 했다. 현재 1994.4.28. 89헌마221.

다. 그러나 이러한 헌정사적 현실에도 불구하고 여전히 의원내각제가 우리의 정부 형태로 적합하다는 주장이 제기되고 있는 것도 또한 사실이다.<sup>11)</sup> 그 이유는 무엇일까?

정부형태에 대한 서구 학자들의 연구에 의하면 의원내각제가 대통령제보다 우월하다는 견해가 있으나<sup>12)</sup> 이에 대한 반론도 만만치 않다.<sup>13)</sup> 그러나 우리나라에서 의원내각제를 주장하는 것은 대부분 현행 대통령제의 문제점을 주장하면서 그 대안으로 의원내각제를 주장하는 것이다. 즉 과거 제4공화국이나 제5공화국 헌법 하의 대통령제와 같이 대통령에게 국가권력이 집중된 권위적 대통령제는 아닐지라도 여전히 대통령제 하에서는 권력이 대통령에게 집중될 수밖에 없는데 우리나라와 같이 가부장제적 전통이 강한 사회에서는 이러한 정치문화와 결합하여 결국 대통령이 국정전반을 좌지우지할 수 있게 된다는 것이다. 또한 대통령의 임기가 보장된다는 대통령제의 특성상 대통령에 일단 당선되면 아무리 무능한 대통령이라도 임기를 다 채우게 되며 아무리 유능한 대통령이라도 임기가 끝나면 퇴임해야 하며 헌법상 연임이 불가능하다면 더 이상 재임할 수 없다는 것이다.<sup>14)</sup> 따라서 어느 하나의 헌법 기관에 국가권력이 집중되지 않을 뿐만 아니라, 유능한 지도자에게는 국민이 필요로 하는 기간만큼 재임할 수 있도록 하는 정부형태가 필요한데 이것이 바로 의원내각제라는 것이 의원내각제를 옹호하는 주장의 논거라고 할 수 있다.

그러나 의원내각제에 대한 비판은 이미 여러 헌법교과서에서도 충분히 제시되고 있다. 즉 의원내각제가 성공하기 위한 전제조건인 정당정치가 우리나라에서는 아직 뿌리내리지 못하고 있으며, 우리나라와 같은 비타협적 정치문화에서는 의원내각제가 성공하기 어렵다거나, 남북 분단 상태에서 통일에 대비하고 국력을 결집하는 등의 과업을 수행하기 위해서는 강력한 리더십이 필요한데 의원내각제는 이에 적절하지 않다는 지적 등이 그것이다.<sup>15)</sup> 그러나 그동안 대통령제와 의원내각제의 장·단점

11) 이러한 입장을 견지하고 있는 논문으로는 명재진, “의원내각제에 관한 연구-21세기 한국정부형태의 대안으로서의 의원내각제-,” 법학연구 제10권제1호, 충남대학교 법학연구소(1999); 허경, “내각제 개혁의 당위성,” 공법연구 제27집제3호(1999.6); 김도협, “의원내각제, 그 예단적 효과에 관한 소고,” 헌법학연구 제11권제1호(2005.3).

12) 예컨대, Juan J. Linz는 대통령제가 의원내각제보다 민주주의에 더 위협할 수 있다고 한다. Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in *The Failure of Presidential Democracy*(ed. by Juan J. Linz & Arturo Valenzuela), 1994, p.70. Alfred Stepan과 Cindy Skach는 의원내각제가 민주주의를 공고히 하는데 보다 도움이 되는 제도라고 한다. Alfred Stepan & Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in *The Failure of Presidential Democracy*(ed. by Juan J. Linz & Arturo Valenzuela), 1994, pp.119-132. 그러나 이러한 연구는 남미와 아시아의 필리핀 등을 대상으로 한 연구로서(비록 우리나라도 그 연구대상에 포함되어 있으나) 이들 국가에 비해서 우리나라는 민주화나 경제건설에 성공했다는 점에서 우리나라에 그대로 수용하기 어려운 측면이 있다.

13) Donald Horowitz는 영국의 의원내각제를 도입한 아프리카 국가들과 스리랑카 등 아시아 국가의 예를 검토한 다음 의원내각제가 실패한 정부형태라고 결론짓고 있다. 더 나아가서 의원내각제에서 대통령제로 정부형태를 변경한 나이지리아(1979년)와 스리랑카(1978년)에서 대통령제가 성공하고 있다는 주장을 하고 있다. Donald L. Horowitz, "Comparing Democratic Systems," in *Parliamentary versus Presidential Government*(ed. by Arend Lijphart), 2004, pp.203-206.

14) 이외에도 대통령제를 비판하고 의원내각제를 옹호하는 측의 논거로는 ①대통령제하에서는 지역분할구도의 정치가 극복되기 어렵고, 의원내각제는 남북간의 통일을 위한 협상의 분위기를 조성하는 데 도움이 된다고 하며, ②의원내각제의 성공을 위한 정당정치의 발달을 위해서도 의원내각제의 도입이 필요하고, ③대통령제하에서는 여소야대가 나타나 국정운영에 어려움을 가져올 수 있다고 한다. 정재황·송석운, 앞의 글, 157면.

으로 거론된 내용들 대부분은 일률적으로 대통령제나 의원내각제에 고유한 장·단점이라고 단정하기 어렵고 대통령제나 의원내각제의 구체적인 형태나 그 운영실태에 따라 달라질 수 있는 상대적인 것이라는<sup>16)</sup> 점에 문제의 심각성이 있다. 예컨대, 대통령제 하에서는 정권의 안정이 이루어지고<sup>17)</sup> 의원내각제 하에서는 정국이 불안정해질 수 있다는 주장은 전후 일본이 의원내각제 하에서 수십 년 동안 정국의 안정을 도모한 사실을 감안해 보면 설득력이 부족한 주장이다. 그리고 대통령제는 독재화내지 장기집권의 우려가 있고 의원내각제는 그렇지 않다는 주장도 의원내각제를 채택하고 있는 싱가포르에서 단일정당이 의회와 정부를 수십 년간 장악하고 있으며 전후 일본에서 자민당이 몇 년간의 연립정부시기를 제외하고 수십 년 동안 정권을 장악하고 있다는 현실을 감안해 보면 역시 보편적인 주장이라고 할 수 없다.

그렇다면 대통령제와 의원내각제 중 어떠한 정부형태가 우리나라에 보다 적합한가? 대통령제와 의원내각제 중 어느 하나가 정치체도로서 우월한 것은 아니며<sup>18)</sup> 그 장·단점도 대통령제와 의원내각제의 구체적인 구현형태에 따라 달라질 수 있는 상대적인 것이라면 결국 우리에게 적합한 정부형태는 우리의 헌정사적 경험과 우리가 처한 현실여건을 감안해서 결정해야 할 것이다. 정부형태를 결정함에 있어서 고려해야 할 우리의 현실여건으로는 남북분단 상황과 성숙하지 못한 정당제도 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 사실은 60년 가까운 헌정사를 통하여 우리는 대통령제 정부형태를 채택해왔다는 점이다. 이것이 비록 대통령이 되고자 했던 사람들의 개인적인 욕심에 기인한 결과라 하여도 우리 국민은 대통령제에 이미 상당히 익숙해졌다고 하지 않을 수 없다. 따라서 현 시점에서 의원내각제 정부형태로 개헌을 한다면 이는 하나의 헌정사적 실험이 될 것이다. 현 대통령제에 문제가 있다면 이를 보완하여 발전시키는 것이 현실적이고 합리적인 대책일 것이다.<sup>19)</sup>

#### IV. 대통령제의 재조명

15) 권영성, 헌법학원론, 2006, 755-756면; 정재황·송석윤, 앞의 글, 158면.

16) 허영, 한국헌법론, 2005, 712-713면.

17) 국내 학계의 이러한 일반적 이해와 달리 Douglas Verney는 대통령제 정부형태에서 대통령의 리더십이 약화면 체제 자체가 붕괴할 우려가 있으며, 반대로 대통령이 강력하면 의회를 장악하고 독재로 흐르게 된다고 주장한다. Douglas V. Verney, "Parliamentarism and Presidentialism," in Parliamentary versus Presidential Government(ed. by Arend Lijphart), 2004, p.46.

18) 허영, 위의 책, 713면. 반대되는 견해로는 주11)참조.

19) 정재황교수와 송석윤교수는 대통령제와 의원내각제 정부형태 중 어느 것이 우리에게 보다 적합한지에 대한 판단은 유보한 채 의회주의가 정착되고 정당정치가 혁신되면 우리의 정부형태가 성공할 수 있다고 한다. 정재황·송석윤, 앞의 글, 160-161면. 김문현교수는 현 시점에서 의원내각제로의 개헌은 논의하지 않는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 김문현, "헌법개정: 기본방향," 공법연구 제34집 제4호 제2권(2006.6), 64-65면. 우리나라의 공법학자들을 대상으로 한 조사에 의하면 조사대상자의 65%정도가 대통령제를 선호하는 것으로 나타났다. 도희근, "헌법개정의 쟁점과 과제-공법학자 설문조사 결과분석-, " 공법연구 제34집제1호(2005.11), 54면.

우리나라의 정부형태로 대통령제를 유지할 경우 1988년부터 현행 헌법이 시행된 이후 3명의 대통령이 5년의 임기를 마치고 현 대통령이 임기의 절반을 넘긴 현 시점에서 그 동안의 경험을 돌이켜보면 현 대통령제에는 적지 않은 문제점이 있다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔음을 알 수 있다. 사실 정치권에서 시작된 개헌논의의 단초도 현 대통령제의 일부 문제점을 보완하자는 취지에서 시작된 것이 아닌가 생각된다. 여기서는 현 대통령제의 문제점으로 지적된 5년 단임 조항의 개정과 관련된 대통령의 임기조정과 중임허용여부, 대통령선거에서 결선투표제도의 도입여부, 국무총리제의 폐지와 부통령제의 도입여부 등에 대해서 검토하기로 한다.

## 1. 대통령의 임기조정과 중임허용여부

현행 헌법 제70조는 “대통령의 임기는 5년으로 하며, 중임할 수 없다.”고 규정하고 있다. 이러한 5년 단임제는 과거 권위주의 정권 시절에 대통령이 일단 집권하게 되면 장기집권을 획책하고 독재로 흘렀던 뼈아픈 경험에 근거하여 장기집권의 가능성을 원천적으로 막겠다는 의도에서 규정된 것이라고 할 수 있다. 그러나 이제는 국민들의 민주적 역량도 상당히 성숙한 만큼 장기집권과 독재화에 대한 우려보다는 국정의 효율적 운영을 위해서 대통령의 임기를 어떻게 설정하고 중임을 허용할 것인지를 결정해야 한다. 물론 대통령의 임기와 중임여부를 결정함에 있어서는 국정의 효율적 운영 외에 국민대표기관의 민주성과 책임성을 확보하기 위한 고려도 함께 있어야 한다.

대통령의 임기와 중임허용여부와 관련해서는 현재와 같이 5년 단임으로 하자는 의견과 미국과 같이 4년 임기에 중임을 허용하는 개정이 필요하다는 의견이 대립되고 있다.<sup>20)</sup> 우선 현행의 5년 단임제에 대한 여러 비판 중 대표적인 두 가지를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대통령이 일단 선출되면 그 이후에는 국민들이 대통령의 국정수행에 대한 공과를 따져 잘못한다면 책임을 추궁하고, 잘한다면 다시 일할 기회를 주어야 하는데 이러한 것이 현행 헌법 하에서는 원천적으로 불가능한데 이는 대의민주주의원리에 반한다. 둘째, 5년 단임제 하에서는 취임초의 업무과약에 필요한 기간과 임기 말에 초래되는 레임덕 현상을 감안하면 실제로 국가정책을 능동적으로 추진할 수 있는 시간은 3년여밖에 되지 않는데, 이렇게 짧은 시간으로는 국가의 백년대계를 생각하고 장기적인 비전에 입각한 정책을 추진하기가 불가능하다. 이러한 비판과 지적에 대해서 4년 중임제에도 역시 문제가 있다는 반론이 있음은 물론이다. 즉 4년 중임제는 대통령 임기의 상대적 장기화로 대통령 1인에게 권한 집중을 초래하고 이는 곧 권력의 독주를 가져올 수 있다. 그리고 대통령 중임제 하에서도 재선된 대통령에게는 역시 레임덕 현상이 있을 수 있으며 4년 중임제가 되면 첫 임기에는 재선을 위하여 인기위주의 정책을 남발할 가능성이 있다.<sup>21)</sup>

20) 공법학자들을 대상으로 한 조사에서는 조사대상자의 53.9%가 4년 중임제를 선호하고, 22.7%가 현 5년 단임제를 선호하는 것으로 나타났다. 도희근, 앞의 글, 55면.

현 대통령제하에서 평화적 정권교체까지 이룩한 우리 국민들의 성숙된 민주역량과 표현의 자유의 신장에 따라 여론을 통한 비판·감시 기능이 강화된 점을 감안하면 이제는 대통령 중임제가 실시된다 하여도 대통령의 일방적인 독주는 쉽지 않을 것이다.<sup>22)</sup> 그리고 대통령후보가 제시한 정책과 비전을 신뢰하고 국민들이 그를 대통령으로 선출하였다면 그에게 선거공약을 실천하는데 필요한 적정한 기간을 확보해주는 것도 효율적인 국정운영과 국가발전을 위해서 필요하다고 보기 때문에 4년 중임제로의 개헌을 검토할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

## 2. 대통령선거제도-결선투표제도의 도입여부

우리의 대통령선거제도는 국민직선제를 실시하면서도 상대다수대표제를 채택하여<sup>24)</sup> 역대 대통령들이 유권자의 과반수에 못 미치는 득표를 하고도 대통령에 당선되고 있다.<sup>25)</sup> 이렇게 대통령이 소수유권자의 지지만으로 당선될 수 있다는 것은 결과적으로 다수의 국민은 반대하거나 적어도 지지하지 않은 후보가 대통령으로 당선된다는 것을 의미한다. 이는 곧 대통령이 민주적 선거를 거쳐 당선되었음에도 불구하고 민주적 정당성이 취약하게 된다는 근본적 문제를 야기하게 되며, 이는 대통령의 국정수행에 있어서 국민들의 적극적 지지와 동참을 유도하기 어렵게 할 수 있다는 등의 현실적 문제를 가지고 있다. 비교 헌법적으로 보면 우리나라와 같이 상대다수대표제를 채택하고 있는 나라도 있지만, 프랑스나 브라질과 같이 결선투표제도를 도입하고 있는 나라도 있다.<sup>26)</sup> 선거권자 과반수의 지지를 받는 후보가 대통령으로 당선된다면 그 대통령은 민주적 정당성에 기초해서 국민들이 자신의 정책을 지지해줄 것이라는 강한 확신을 가지고 국정을 이끌어 갈 수 있을 것이므로 1차 투표에서 최고득표를 한 후보와 차점자를 대상으로 하는 결선투표제가 필요하다고 본다. 특히 결선투표제는 좌파와 우파, 또는 보수와 진보의 양 진영이 대립하는 선거국면에서 상대방 진영이 분열되어 후보가 난립한 것을 기화로 소수 국민의 지지를 받는 다른 진영의 후보가 당선되는 것을 방지할 수 있다.<sup>27)</sup>

21) 이외에도 대통령에 대한 책임추궁이나 평가는 반드시 대통령 본인에 대한 책임추궁이 아니더라도 대통령 임기 중에 실시되는 국회의원선거나 지방선거를 통하여 이루어질 수 있으며, 여론조사를 통해서도 대통령의 국정수행에 대한 평가가 가능하다.

22) 문광삼교수는 대통령임기에 관한 단임 조항은 대통령의 장기집권에 대한 콤플렉스의 소산이라고 하면서 대통령에 대한 정치적 책임 추구를 위한 재선제도의 필요성을 언급하고 있다. 문광삼, “현행 헌법상 통치구조 개편의 쟁점과 방향,” 공법연구 제34집제1호(2005.11), 4-8면.

23) 김문현교수는 5년 단임제가 장기집권방지라는 역사적 사명을 마친 것으로 보고, 4년 중임제를 지지하고 있다. 김문현, 위의 글, 66면.

24) 헌법 제67조제1항은 “대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.”고 하여 상대다수대표제를 규정하고 있다.

25) 제13대 노태우대통령은 유효투표총수의 35.9%, 제14대 김영삼대통령은 41.4%, 제15대 김대중대통령은 39.7%, 제16대 노무현대통령은 48.5%의 득표를 하고 대통령에 당선되었다.

26) 도미니카공화국, 니카라과, 필리핀, 베네주엘라는 우리나라와 같이 상대다수대표제(pure plurality)를 채택하고 있고, 브라질, 칠레, 에콰도르, 프랑스, 페루, 폴란드, 포르투갈에서는 결선투표제(majority rule)를 채택하고 있다. Matthew Soberg Shugart & John M. Carey, Presidents and Assemblies- Constitutional Design and Electoral Dynamics, 2003, pp. 209-211.

그러나 결선투표제에도 문제점이 많이 있으므로 그 도입에는 신중한 검토가 필요하다. 우선 결선투표제는 대통령선거를 두 번 치르게 됨에 따라 선거비용이 증대된다는 점과 결선투표에서는 1차 투표에 참여했던 후보들 간의 막후 협상결과에 따라 1차 투표의 최다득표자가 아닌 차점자가 2차 투표에서 승리할 수 있다는 점을 지적하고 있다.<sup>28)</sup> 그 외에도 결선투표제가 있게 되면 1차 투표에는 더 많은 후보가 난립하게 된다는 점도 지적되고 있다.<sup>29)</sup> 그러나 대통령선거를 두 번 실시하게 됨에 따라 발생하는 선거비용의 증대는 2차 투표를 실시하는 방법여하에 따라 상당 부분 문제가 해결될 수 있으므로 본질적인 문제는 아니라고 본다. 그리고 결선투표제를 실시하면 2차 투표에서는 1차 투표에서 최다득표를 한 후보가 아니라 차점자가 당선될 수 있다는 점도 특별한 문제는 아니라고 할 수 있다. 1차 투표에서 최다득표를 한 후보가 2차 투표에서도 당연히 당선되어야 한다면 결선투표제도를 별도로 실시할 의미가 없기 때문이다. 그리고 결선투표에 진출한 후보와 1차 투표에서 낙선한 후보 사이에 부당한 거래 및 담합이 이루어질 가능성이 있다는 비판<sup>30)</sup>은 전국적·공개적으로 이루어지는 대통령선거제도의 성격상 국민이 모르는 뒷거래가 있기는 어려울 것이고 결국 후보 간의 연대문제는 국민들이 심판하게 될 것이므로 역시 문제가 되지 않을 수 있다.

위에서 언급한 일반적 문제점 외에 우리나라에 특수한 현상으로 선거 시마다 나타나는 지역분할구도와 관련하여 결선투표제도가 선거결과에 어떠한 영향을 미칠지를 검토해야 한다는 지적이 있다.<sup>31)</sup> 즉 단적인 예를 든다면 결선투표에 올라온 두 명의 후보 중 한 명은 영남 출신이고 또 한 명은 호남출신일 경우 인구가 많은 영남출신이 유리할 수 있다는 계산이 가능하다. 물론 이렇게 단순한 계산이 성립한다는 보장은 없다. 충청권의 표가 어느 후보에게 갈지도 확실하지 않고 수도권 표심이 어느 후보에게로 기울지도 알 수 없기 때문이다. 그러나 지역주의가 아직도 선거에 많은 영향을 미치는 우리의 현실에서 결선투표제도를 도입하려 한다면 이 점도 염두에 두고 검토할 필요가 있다.

미국과 같이 양당제도가 정착된 나라에서는 결선투표제가 따로 필요 없을 것이다. 그러나 그동안 네 번의 대통령선거에서 알 수 있듯이 어느 후보도 선거권자 과반수의 지지를 확보하지 못하는 우리나라에서는 여러 가지 검토사항이 있기는 하나 결선투표제를 도입함으로써 국민들 절대다수의 지지로 당선된 대통령이 민주적 정당성에 근거해서 국정을 능동적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>32)</sup>

27) 김문현, 위의 글, 59면.

28) 가장 극적인 사례로는 1986년의 포르투갈 선거를 들 수 있다. 1차 투표에서 Diego Freitas do Amaral 후보는 46.6%를 득표하고 차점자인 Mario Soares는 25.4%를 득표하고 3등을 한 후보는 20.9%를 득표했으나 결선투표에서 Freitas 후보는 48.8%밖에 득표를 하지 못하여 낙선했다. M. S. Shugart & J. M. Carey, 앞의 책, 216면.

29) M. S. Shugart & J. M. Carey, 위의 책, 209-210면.

30) 강태수, “집행부에 대한 헌법개정론의 고찰,” (헌법학회 권력구조분과위원회 미발표 논문) 6면.

31) 2006년 6월 23일에 있었던 한국헌법학회 학술대회의 토론과정에서 이러한 문제점을 지적해준 김승환교수님에게 감사드린다.

32) 김문현교수도 같은 취지의 주장을 하고 있다. 김문현, 앞의 글, 59면. 그러나 결선투표에 의하여 과반수이상

다만, 결선투표제를 도입할 경우 두 번 대통령선거를 실시해야 함에 따라 선거비용이 증대되는 문제를 해소하고 후보 간에 발생할 수 있는 정치적 타협의 가능성을 배제하기 위한 방안으로는 아일랜드나 스리랑카에서 하는 것처럼 대통령선거에 순위투표 내지 선택투표를 도입하여 1순위표를 집계해서 과반수를 득표한 후보가 없는 경우 최다득표자와 차점자가 얻은 2순위표·3순위표를 더하여 과반수득표자를 당선자로 하는 방법을 고려해 볼 수 있다.<sup>33)</sup>

### 3. 국무총리제의 폐지와 부통령제의 도입여부

우리나라는 1948년에 헌법을 제정하면서 국무총리제를 채택한 이래 1954년의 2차 개헌으로 국무총리제가 폐지될 때까지 그리고 1962년의 헌법개정으로 국무총리제가 부활된 이래 현재까지 대통령제적 정부형태에도 불구하고 국무총리제를 유지해 오고 있다.

그러나 이러한 국무총리제에 대해서는 많은 비판이 제기되어 오고 있다. 우선 국회의 동의를 얻어 행정각부를 통할하는<sup>34)</sup> 국무총리를 임명하는 것은 의원내각제의 대표적 모습으로 대통령제와 체계적으로 맞지 않는다는 것이다. 그리고 국민이 직접 선출하지 않은 국무총리가 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 대통령의 권한을 대행하는 것은<sup>35)</sup> 국민주권원리에 반할 수 있다.<sup>36)</sup> 그 외에도 일반적으로 국무총리의 역할은 국회에서 대통령을 대신해서 야당의원들의 공격과 비난을 받아내는 소위 방탄역할을 하는 외에 별로 그 역할이 없다는 점을 지적한다.

물론 국무총리제의 긍정적 측면을 주장하는 견해도 있다. 즉 국무총리는 국민적 정당성을 향유하는 대통령과 국회로부터 이중적 신임을 받아 임명되므로 국무총리의 기능과 역할에 대한 새로운 재해석이 필요하며, 이러한 맥락에서 국무총리는 대통령과 국회 사이에 야기될 수 있는 정치적 갈등을 중화시키는 기능을 수행할 수 있다고 한다.<sup>37)</sup> 특히 여소야대의 상황에서 대통령과 국회의 다수과가 대립하는 경우 국회 다수과의 지지를 받는 인물을 국무총리로 임명함으로써 양 기관간의 대립을 완화시킬 수 있다는 것이다.<sup>38)</sup>

---

의 표를 획득한 대통령은 “선출된 독재”를 행할 가능성이 있다는 비판이 있다. 신우철, “현행 대통령제에 관한 몇 가지 생각,” 서울대법학 제41권1호(2000), 323면. 그러나 이러한 주장은 대통령제 자체를 부정하는 논리로서는 타당할지 모르나 결선투표제를 반대하는 논거로는 수용하기 어렵다.

33) 현행 상대다수대표제의 문제점과 결선투표제의 문제점을 함께 고려하여 절충안으로 코스타리카에서 하는 것과 같이 40%이상 득표한 후보를 당선자로 하는 방안을 주장하는 견해가 있다. 김문현, 위의 글, 49면; M. S. Shugart & J. M. Carey, 앞의 책, 216-217면. 그러나 40%라는 당선기준은 대단히 임의적이라는 점에서 이러한 견해는 설득력이 약하다. 그리고 스리랑카에서의 결선투표에 대해서는 D. L. Horowitz, 앞의 글, 205-206면 참조.

34) 헌법 제86조제2항.

35) 헌법 제71조.

36) 문광삼, 앞의 글, 10면.

37) 성낙인, 헌법학, 2006, 950-963면.

38) 김문현, 앞의 글, 68면. 김문현교수께서는 권력이 분리되어 있는 대통령제보다 권력이 공유되는 프랑스 제5

그러나 여소야대 상황에서 국무총리를 임명할 때도 대통령은 비록 야당이 반대하지 않는 인물을 총리후보로 지명하려고 노력하겠지만, 그래도 총리후보의 지명은 대통령의 고유권한으로 대통령의 의중이 제일 중요하며, 또한 일단 국무총리로 임명된 후에도 대통령은 아무런 제한 없이 언제든지 국무총리를 해임할 수 있는 것이 현행 헌법의 국무총리에 관한 규정이며 우리의 헌정사적 경험이라는 점에서, 국무총리에게 새로운 지위나 역할을 부여하는 것은 현행 헌법이 의도하는 바가 아니라고 하겠다. 현 정부에서 ‘책임총리제’라는 이름으로 국무총리에게 대통령의 권한 중 일부를 분점시키려는 시도가 있으나 국무총리에게 위임된 권한은 언제든지 대통령이 회수할 수 있다는 점에서 이러한 조치는 다분히 대통령의 개인적인 시혜에 기초한 것으로 헌법적 근거가 없다고 하겠다.<sup>39)</sup>

그렇다면 국무총리제를 계속 존치시킬 필요가 있는가? 아니면 대통령제 정부형태에 충실하게 국무총리제를 폐지하고 부통령제를 새로이 도입할 것인가? 단지 국무총리제가 문제가 있으므로 부통령제를 도입해야 한다는 주장은 적절하지 않을 수 있다. 부통령제가 더 많은 문제점과 부작용을 가지고 있을 수 있기 때문이다.

우리나라에서는 1948년 헌법제정 이후 1960년 자유당 정권이 몰락할 때까지 부통령제를 채택하고 있었다. 다만, 그 선출방법은 1948년의 제헌헌법에서는 국회에서 대통령과 함께 선출하는 간선제 방식이었으나, 1952년의 개헌 이후 대통령과 함께 국민이 직접 선출하도록 변경되었다.

부통령제를 채택하면 대통령의 유고나 궐위 시에 국민이 직접 선출한 부통령이 대통령의 권한을 대행하게 됨으로써 국민주권원리에 충실할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 부통령제의 가장 근본적인 문제는 국무총리제와 비슷하게 부통령의 역할이 거의 없거나 애매모호하다는 점이다.<sup>40)</sup> 사실 미국 연방헌법에는 “대통령이 면직되거나 사망·사직하거나 또는 그 권한과 직무를 수행하지 못하게 된 경우, 대통령의 권한과 직무는 부통령에게 이양된다.”는 규정(제2조제1항제6호)과 부통령이 연방의회 상원의 의장이 된다는 규정(제1조제3항제4호) 외에 부통령의 직무와 권한에 관한 별도의 규정이 없다.<sup>41)</sup> 즉 부통령은 대통령의 유고시에 대통령의 권한과 직무를 대행하는 외에 평상시에는 투표권이 없는<sup>42)</sup> 상원의장으로서만 역할을 하도록

공화국과 같은 중간형 대통령제 또는 의사대통령제가 바람직하다는 Giovanni Sartori의 주장을 인용하며 국무총리제가 분할정부(divided government) 하에서의 정부의 비효율성과 대통령제의 경직성, 승자독식의 폐해를 완화하는데 유용하다고 주장하고 있다. Giovanni Sartori, 앞의 글, 108-115면 참조.

39) 같은 취지의 주장으로는 문광삼, 앞의 글, 11면 참조.

40) 김문현, 앞의 글, 67면.

41) 정재황·송석윤, 앞의 글, 172면에서는 Joel K. Goldstein, "The New Constitutional Vice Presidency," Wake Forest Law Review, 1996, pp.505-561을 인용하면서 미국에서 1787년 헌법 제정 당시에 부통령제를 도입한 일차적 이유는 대통령의 권한 대행자를 미리 지정해둔다는 목적보다는 대통령선거가 지역적인 연고에 기초해서 치러지는 것을 방지하고 전국적인 지도자를 대통령으로 선출하기 위한 방편으로 고안되었다고 주장하는 견해는 동감하기 어렵다. 왜냐하면 제헌 당시의 헌법 제2조제1항제6호에 이미 부통령의 권한대행조항이 있었고, 선거인단 구성원에게 두 표씩을 부여하고 모든 후보를 대상으로 함께 투표해서 최다득표자를 대통령으로, 차점자를 부통령으로 하도록 한다고 하여 대통령으로 당선될 수 없는 후보가 대통령으로 당선되지는 않을 것이기 때문이다.

42) 미국 연방헌법 제1조제3항제4호.

헌법 자체가 규정하고 있다.

결국 국무총리제를 유지할 것인지의 여부와 부통령제의 도입문제는 우리가 지향하는 정부형태와 관련해서 결정할 문제이다. 우리나라의 정부형태를 이원정부제적으로 운영하고자 한다면 국무총리제를 유지하고 국무총리의 권한도 강화할 필요가 있다. 그러나 대통령제 정부형태를 유지한다면 그에 맞게 국무총리제를 폐지하고 부통령제의 도입을 검토할 필요가 있다고 본다. 이 경우 부통령의 선출방식은 running mate제도를 도입하여 대통령과 함께 선출하는 것이 정·부통령 간의 갈등을 최소화하고 업무수행에 있어서 화합과 효율을 극대화할 수 있을 것이다. 그리고 부통령에게도 평상시 국정을 파악하고 이해할 수 있도록 하기 위해서 일정 역할을 부여하는 것이 대통령 유고시 권한대행을 원만히 할 수 있게 한다는 면에서 바람직하다. 예컨대, 국무회의 부의장의 지위를 부여하고, 대통령이 위임하는 특정사안에 대한 부처 간의 조정업무 등을 수행하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

대통령 유고시의 권한대행문제와 관련해서 비교적 사소한 일이 될 수도 있으나 반드시 헌법 개정 시에 반영되어야 할 사항은 미국 연방헌법 수정 제25조에 있는 것과 같이 구체적으로 어떠한 경우에 어떠한 절차로 대통령직의 승계가 이루어져야 하는지를 헌법에 명문화할 필요가 있다. 헌법규범의 완결성을 위해서 중요한 문제가 될 수 있다.

#### 4. 기타

대통령제를 계속 유지할 경우 위에서 검토한 사항 외에도 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요하다.

##### (1) 대통령의 사면권 제한(헌법 제79조)

국회의 동의를 요하지 않는 특별사면이 남용되지 않도록 하기 위해서 대통령의 사면권을 규정하고 있는 헌법규정의 보완이 필요하다. 예컨대, 특별사면의 요건이나 대상 등을 구체화할 수 있을 것이다.

##### (2) 대통령에 대한 탄핵소추사유 등 탄핵관련규정의 보완(헌법 제65조)

대통령에 대한 탄핵이 남발되지 않고 적절하게 행사되도록 하는 한편 헌법재판소의 대통령에 대한 탄핵사건의 결정취지를<sup>43)</sup> 감안하여 위해서 대통령에 대한 탄핵사유를 직무집행에 있어서의 중대한 헌법·법률 위반행위로 한정할 필요가 있다.

##### (3) 국무위원·국무총리의 국회의원 겸직금지 규정 신설

권력분립원리에 충실하고 국무위원이 직무에 전념할 수 있도록 하기 위해서 국무위원·국무총리의 국회의원 겸직을 금지하는 문제를 검토할 필요가 있다. 이 문제는 국무총리제도를 폐지하고 부통령제를 도입하는 등 우리의 정부형태가 순수한 대통령제로 전환된다면 특히 진지하게 검토할 필요가 있다.

43) 헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1.

## V. 국회의 조직과 권한

현재 우리 사회에서 진행되고 있는 개헌논의는 정부형태와 대통령의 임기조항에 집중되고 있는 것이 사실이나 어려운 절차를 거쳐 헌법을 개정하게 된다면 차제에 국회의 권한 등에 대한 개헌필요성여부를 포함하여 권력구조 전반을 재조명할 필요가 있다. 그러한 의미에서 국회의 조직 및 권한에 관해서 그동안 제기된 논의를 중심으로 개헌필요성을 검토하면 다음과 같다.

### 1. 국회의원의 면책특권과 불체포특권의 제한 여부

국회의 자율성과 독립성을 보장하고 국회의원들이 집행부의 부당한 탄압으로부터 벗어나 자유롭게 직무를 수행할 수 있도록 하기 위해서 헌법 제44조는 국회의원의 불체포특권을, 헌법 제45조는 국회의원의 면책특권을 각각 규정하고 있다. 이러한 불체포특권과 면책특권은 제헌헌법에 처음 규정된 이래 일부 문맥이 조정된 것을 제외하고는 현행헌법에 그대로 유지되고 있다. 그러나 국회의원들이 면책특권을 남용하여 원내에서 무책임하게 허위사실을 폭로하거나 타인의 명예를 훼손하는 경우가 빈번하게 발생함에 따라 면책특권을 제한해야 한다는 목소리도 커져가고 있다. 한편 불체포특권은 국회의원이 뇌물수수 등 국민적 지탄의 대상이 되는 범죄를 저지른 경우에도 적용됨에 따라 역시 그 남용가능성을 배제하기 위한 조치가 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 지적과 비판에 대하여 국회의원의 불체포특권과 면책특권문제는 국회의 자율적인 통제기능과 헌법해석을 통해서 해결하면 되고 별도로 헌법에 제한규정을 명시할 필요는 없다는 견해도 있다.<sup>44)</sup>

그러나 우리 사회 전반에 걸쳐 민주주의식이 성숙되고 집행부의 독재화 우려가 사라진 현 시점에서는 국회에 대한 집행부의 부당한 탄압 가능성도 희박하다고 할 것이므로 개헌 시에 독일의 입법례에 준해서<sup>45)</sup> 적절하게 면책특권을 제한할 필요가 있다.

### 2. 국정감사제도의 폐지문제

국회가 매년 정기국회 기간 중에 20일 동안 국정전반에 대하여 감사를 행하는 국정감사제도는 다른 나라에 유례가 없는 우리나라에 고유한 제도로서 제헌헌법에 규정된 이래 1972년까지 시행되었으나 1972년의 유신헌법에서 폐지되었다가 1987년의 현행 헌법에서 부활된 제도이다. 그동안 국정감사는 집행부의 비리와 정책적

44) 김선택, “국회의원의 면책특권·불체포특권 제한입법의 헌법적 한계,” 헌법학연구 제10권제3호(2004.9), 42-45면.

45) 독일기본법 제46조제1항: “국회의원은 언제든지 그가 국회에서 또는 그가 속한 위원회에서 행한 발언 또는 표결로 인하여 사법적·행정적으로 추궁받지 아니하며, 그 밖에도 국회 외에서 책임을 지지 아니한다. 이는 (타인)을 중상하거나 모욕한 경우에는 적용되지 아니한다.” 김선택, 위의 글, 22면 참조.

과오를 지적하는 등 순기능도 많이 있었으나, 그에 못지않게 정과 간 경쟁의 장이 되거나 과도한 자료제출요구로 부작용을 초래하는 등 문제점도 많이 노정하고 있어서 국정감사제도의 폐지를 주장하는 견해도 있다.<sup>46)</sup>

국정감사제도는 우리의 헌정질서가 권위주의 체제를 벗어나 민주화된 것을 상징하는 측면도 있으나 그 실제 운영되는 모습을 보면 비효율적인 측면이 많이 있으므로,<sup>47)</sup> 이 번 기회에 국정조사제도를 활성화하고 감사원의 회계감사기능을 국회로 이관한다는 전제하에 그 폐지를 신중히 검토할 필요가 있다. 즉 국회 내의 소수정파도 쉽게 국정조사제도를 활용할 수 있도록 그 발동요건을 국회재적의원 4분의 1 정도로 헌법에서 명문화하는 한편, 감사원의 직무감찰기능과 회계감사기능 중에서 회계감사기능을 국회로 이관한다면, 집행부에 대한 회계검사와 국정조사를 통해서 현재 국정감사가 하는 이상의 성과를 낼 수 있으리라 생각된다. 그러나 이러한 전제조건이 충족이 어렵다면 국정감사제도는 그대로 존치시켜야 할 것이다.

### 3. 감사원의 회계감사기능의 국회이관여부

감사원은 국가의 세입·세출을 결산하고, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 둔 국가기관이다.<sup>48)</sup> 현재의 감사원규정은 1960년의 제5차 개정헌법이 구 헌법 하에서 직무감찰권을 행사하던 감찰위원회와 회계감사권을 행사하던 심계원을 통합하여 감사원을 설치하는 규정을 둔 것이 그대로 현재까지 유지된 것이다.

감사원을 대통령 소속하에 두는 것은 적절하지 않으므로 감사원 전체를 국회로 이관하여야 한다는 주장도 있으나, 감사원의 기능 중 특히 회계감사권은 주로 집행부 소속 공무원들의 재정지출이 적법하고 적정하게 이루어졌는지를 검사하는 기능인데 이러한 기능을 행사하는 감사원이 집행부의 수장인 대통령 소속 하에 있다는 것은 회계검사의 중립성과 독립성확보를 위해서도 바람직하지 않으므로 감사원의 기능 중 적어도 회계감사기능은 국회로 이관하여야 한다는 주장이 설득력이 있다. 이 경우 감사원의 직무감찰기능은 별도의 독립기구를 만들어 집행부에 존치시켜야 할 것이다.

### 4. 양원제의 도입

우리나라는 1952년의 제1차 개헌에서 양원제를 도입한 이래 1962년의 제5차 개헌에서 단원제로 환원할 때까지 10년간 헌법상 양원제를 채택하고 있었으나 실제로 양원제가 실시된 것은 제2공화국 시절 10개월 정도의 기간이었다. 양원제는 미국, 영국, 독일, 일본, 스페인, 스위스, 이태리, 호주, 브라질 등 대부분의 주요국가

46) 이관희, “정치개혁의 입법적 과제,” 경대논문집 제21집(2001), 30-31면.

47) 임종훈, “국정감사·조사제도의 재조명,” 헌법학연구 제10권제3호(2004. 9), 61-65면.

48) 헌법 제97조.

에서 채택하고 있는 의회형태이다.

의안심의에 신중을 기하고, 의회구성에도 권력분립원리를 도입하는 효과가 있는 등 양원제의 장점이 많이 있으나, 남북통일 시에 도입할 것을 전제로 현재는 국가정책결정의 효율성을 도모하기 위해서 도입을 유보하는 것이 낫다고 본다.

## VI. 직접민주주의의 강화

현행 헌법은 국민주권주의를 구현하기 위한 방법으로 대의제 민주주의를 기본으로 하고 예외적으로 국가안위에 관한 중요정책과 헌법개정안을 주권자인 국민이 직접 국민투표로 결정하도록 헌법 제72조와 제130조에서 각각 규정함으로써 아주 제한적으로 직접민주주의를 도입하고 있다. 그러나 국민대표들이 주권자인 국민들의 의사를 무시하고 이익집단의 입장만을 대변하거나 자신들의 당리당략에 따라 입법을 하고 정책을 추진하는 경향이 있으므로 이에 대한 제도적 통제장치로 직접민주주의적 요소를 도입해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 직접민주주의적 요소로는 현행 헌법에서 규정하고 있는 국민투표 외에 국민발안(initiative)과 국민소환(recall)을 생각할 수 있다.<sup>49)</sup>

대의민주주의 하에서 국민대표들은 일단 선출되고 나면 그 이후에는 국민들의 의사와 관계없이 자신들의 판단에 따라 의사결정을 한다는 자유위임 내지 무기속위임이 대의제의 당연한 내용으로 이해되고 있으나, 현실적으로 국민대표들은 여론 등 다양한 형태로 표출되는 국민의 의사를 보고 가급적이면 이에 맞추어 입법을 하고 정책을 결정하려 한다고 할 수 있다. 특히 오늘날 정보통신기술의 발달에 따라 인터넷을 통한 전자민주주의의 가능성<sup>50)</sup>까지 거론되는 상황이다.

직접민주주의적 제도들은 대의기구가 결정을 기피하고 있거나 왜곡된 결정을 내린 사안에 대해서 국민들이 직접 나서서 의사결정을 함으로써 대의제를 보완한다는 의미가 있음을 부인할 수 없다. 그러나 직접민주주의는 자칫 일부 국민들의 충동과 격정에 의하여 전체 의사결정이 잘 못될 수 있다는 우려<sup>51)</sup> 있는 반면에 대의민주주의는 국민의 다양한 의사를 대표들의 숙의(deliberation)를 통하여 여과하는 기능을 행사한다는 점에서<sup>52)</sup> 그 의의를 가볍게 볼 수 없다. 우리나라의 경우 대의민주주의가 제대로 기능하기 시작한지 얼마 되지 않는 시점에서 그리고 표현의 자유의 신장에 따라 각종 형태로 여론의 표출이 자유스럽게 이루어지고 있는 실정을 감

49) 국민투표를 다시 국민표결(referendum)과 신임투표(plebiscite)로 나눌 수 있다. 김철수, 법과 정치, 1995, 171면. William N. Eskridge, Philip P. Frickey & Elizabeth Garrett, Cases and Materials on Legislation- Statutes and the Creation of Public Policy(3d ed., 2004), 499-505.

50) 장용근, 전자민주주의의 헌법적 연구, 서울대 박사학위논문, 2004 참조.

51) 일찍이 미국 헌법의 기초자인 James Madison은 직접민주주의가 다수 집단의 횡포(tyranny)를 방지할 수 없기 때문에 대의제에 토대를 둔 공화제가 바람직하다고 주장했다. The Federalist Papers(ed. by C. Rossiter, 1961), No. 39, at 241.

52) 권영설, “대의민주주의와 직접민주주의,” 공법연구 제33집제1호(2004.11), 129면.

안하면 국민발안이나 국민소환제도의 도입은 신중을 기할 필요가 있다. 다만, 그 도입을 추진한다면 남용가능성을 최소화하기 위해서 그 대상과 절차 등에 관해서 자세한 규정을 헌법에 명문화할 필요가 있다.

## VII. 맺는 말

현행 헌법의 개정은 시간을 갖고 충분한 논의와 토론을 거쳐 국민적 공감대가 형성된 부분에 한해서 헌법이 정한 절차에 따라 이루어져야 할 것이다. 그러나 일단 개헌논의가 시작된다면 그 대상이나 주제에 제한을 두지 않고 열린 마음으로 그동안 문제제기가 있었거나 아니면 문제제기가 없었더라도 검토가 요망되는 모든 사항에 대해서 국민들의 자유로운 참여가 보장된 상태에서 국민대표들의 숙의과정을 거쳐 이루어져야 한다.

정부형태와 관련해서는 대통령제와 의원내각제 중 어느 제도가 이론적으로 우월한가에 관한 논의 이상으로 우리의 헌정사적 경험과 국민들의 인식을 토대로 우리의 실정에 맞는 정부형태가 무엇인가를 찾아내려는 노력이 있어야 할 것이다. 그리고 대통령제를 유지할 경우 현재의 5년 단임제는 대통령에 대한 국민의 정치적 책임추궁을 가능하게 하고 정책의 효율적인 추진을 위하여 4년 중임제로 개정하는 것이 바람직하다. 또한 대통령 선거 시 결선투표제도를 도입하는 문제를 신중히 검토할 필요가 있으며, 대통령제 정부형태에 충실하기 위해서는 국무총리제를 폐지하고 부통령제를 도입하는 문제를 검토할 필요가 있다.

국회의 국정조사가 활발하게 활용되고 감사원의 회계감사기능이 국회에 이관된다면 국정감사제도는 폐지될 수 있을 것이다. 그리고 국회의원의 면책특권과 불체포 특권은 시대 변화에 맞게 적절히 제한할 수 있을 것이다. 그러나 국회의 양원제는 남북통일 때까지 기다리는 것이 바람직하다.

대의민주주가 제대로 작동하지 않음에 따라 주장되고 있는 직접민주주의적 요소의 도입은 우리의 대의민주주의가 제대로 기능하지 시작한지 얼마 안 된다는 점에서 좀 더 시간을 두고 지켜본 다음에 판단하는 것이 좋을 것 같다.

### <표제어>

정부형태, 대통령제, 의원내각제, 결선투표, 직접민주주의

## 참고문헌

- 권영설, “대의민주주의와 직접민주주의,” 공법연구 제33집제1호(2004.11),
- 김도협, “의원내각제, 그 예단적 효과에 관한 소고,” 헌법학연구 제11권제1호(2005.3).
- 김문현, “헌법개정의 기본방향,” 공법연구 제34집 제4호 제2권(2006. 6).
- 김선택, “국회의원의 면책특권·불체포특권 제한입법의 헌법적 한계,” 헌법학연구 제10권제3호(2004.9),
- 김철수, 한국헌법사, 1989,
- 김철수, 헌법학개론, 2006.
- 도회근, “헌법개정의 쟁점과 과제-공법학자 설문조사 결과분석-,” 공법연구 제34집제1호(2005.11).
- 명재진, “의원내각제에 관한 연구-21세기 한국정부형태의 대안으로서의 의원내각제-,” 법학연구 제10권제1호, 충남대학교 법학연구소(1999).
- 문광삼, “현행 헌법상 통치구조 개편의 쟁점과 방향,” 공법연구 제34집제1호(2005.11).
- 성낙인, 헌법학, 2006.
- 신우철, “현행 대통령제에 관한 몇 가지 생각,” 서울대법학 제41권1호(2000).
- 이관희, “정치개혁의 입법적 과제,” 경대논문집 제21집(2001),
- 임종훈, “국정감사·조사제도의 재조명,” 헌법학연구 제10권제3호(2004. 9),
- 장용근, 전자민주주의의 헌법적 연구, 서울대 박사학위논문, 2004.
- 정재황·송석운, “헌법개정과 정부형태,” 공법연구 제34집 제4호 제2권 (2006. 6).
- 허경, “내각제 개헌의 당위성,” 공법연구 제27집제3호(1999.6).
- 허영, 한국헌법론, 2005.
- Eskridge, William N., Frickey, Philip P. & Garrett, Elizabeth, Cases and Materials on Legislation- Statutes and the Creation of Public Policy(3d ed., 2004
- Horowitz, Donald L., "Comparing Democratic Systems," in Parliamentary versus Presidential Government(ed. by Arend Lijphart), 2004,
- Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in The Failure of Presidential Democracy(ed. by Juan J. Linz & Arturo Valenzuela), 1994,
- Sartori, Giovanni, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism," in The Failure of Presidential Democracy(ed. by Juan J. Linz & Arturo Valenzuela), 1994.
- Shugart, Matthew Soberg & Carey John M., Presidents and Assemblies- Constitutional Design and Electoral Dynamics, 2003.
- Stepan, Alfred & Skach, Cindy, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in The Failure of Presidential Democracy(ed. by Juan J. Linz & Arturo Valenzuela), 1994,
- The Federalist Papers(ed. by C. Rossiter, 1961),
- Verney, Douglas V., "Parliamentarism and Presidentialism," in Parliamentary versus Presidential Government(ed. by Arend Lijphart), 2004.

[Abstract]

## A Study on the Constitutional Change of Government Structure

Lim, Jong-Hoon

This study elaborates how the current Korean Constitution should be amended in the field of government structure.

The bottom line to keep in mind in examining which system is the most suitable for the Republic of Korea is to take into consideration the constitutional and political experience we Koreans have.

I suggest that the current presidential system would offer the best hope for stable government and democratic continuity in Korea. Changing into the parliamentary cabinet system would be a political experiment the result of which no one can be sure of. The single term of five years for the presidential office should be amended to allow two terms of four years. A presidential candidate should attain a majority of votes to be elected the President. If no one attained a majority, the top two candidates would be put into a runoff. It would be better to have a vice president instead of a prime minister which is not well compatible with the presidential system.

The immunity and privilege clause for the members of the National Assembly might be amended so that the clause could not be misused. The regular parliamentary inspection of state affairs could be abolished on condition that the National Assembly facilitates its investigation of a specific matter of state affairs when it deems necessary and that the auditing function of the Board of Audit and Inspection is transferred to the National Assembly. Adding another chamber to the National Assembly, thus adopting a bicameral national legislature should be delayed until the unification of South and North Korea in the future.

Doubts about the capacity of elected representatives to address social problems, as well as fears that the National Assembly has often been captured by special interests and subject to corruption, led some scholars to propose to return the decision-making power to the populace. The initiative, referendum and recall are three major methods for direct democracy. As it was not until the last decade that the representative democracy began to function properly in Korea, it would be better to wait and see how it will work rather than adopting direct democracy methods.

**<Key Words>**

Presidentialism, Parliamentary Cabinet System, Presidential Runoff, Government Structure, Direct Democracy