

제 4 회 세계 한국학 대회
2008 년 9 월 22 일

수상이 있는 한국 대통령제 :
국무총리의 임명과 해임을 둘러싼 대통령과 국회의 관계

Korean Presidency with Prime Minister:
Presidentialism by Constitutional Design, but Semi-Presidentialism in Practice

아사바 유키 (야마구치현립대)

Yuki ASABA, Ph.D

Faculty of Intercultural Studies
Yamaguchi Prefectural University
3-2-1 Sakurabatake, Yamaguchi, 753-8502, Japan

Phone: 82-83-928-3408

E-mail: yasaba@yamaguchi-pu.ac.jp, asabayuki@hanmail.net

Blog: <http://kstudies.exblog.jp>

국문초록

한국의 헌정체제의 가장 큰 특징은 “대통령의 명을 받아 행정각부를 통할(대한민국헌법 제 86 조 제 2 항)”하는 국무총리가 존재한다는 점이다. 일반적으로 임기가 고정된 민선의 대통령이 의회에 책임을 지는 총리나 내각과 함께 존재하고 있는 경우를 “이원정부제(semi-presidentialism)”로 부르지만, 한국의 헌정체제는 국무총리가 국회에 책임을 지지 않은 대통령제로 간주된다.

물론, 한국의 국무총리는 “대통령을 보좌하(제 86 조 제 2 항)”는 기관에 불과하여 오직 대통령에게만 책임을 진다. 대통령은 국무총리를 임명해 임의로 해임할 수 있다. 또한, 국무위원도 대통령이 임의로 임명해 임의로 해임할 수 있다. “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속(제 66 조 제 4 항)”하는 데, 대통령은 사전 및 사후의 입법권과 예산편성권을 갖고 있다. 여당이 단독으로 국회에서 과반수를 차지하고 있고 대통령이 그 여당을 통제하고 있을 경우에는, 한국의 대통령은 일반적으로 이해되고 있는 것처럼 “강하다”고 말해도 무방할 것이다.

다만, 여당이 국회에서 소수이거나 대통령이 여당을 통제 못하고 있을 경우에는 대통령의 리더십이 국무총리의 임명이나 해임을 통해서 국회에서 제약된다. 국무총리는 대통령이 임명하지만, 국회에서 사건의 동의를 필요하다. 국무총리가 임명되지 않으면, 그 제청이 필요한 국무위원의 임명도 불가능하다. 야당이 다수를 차지하는 국회는 국무총리의 임명을 통해서 대통령의 조각에 영향을 행사할 수 있다. 나아가, 국회는 국무총리나 국무위원에 대한 해임을 대통령에게 건의할 있다. 원래 해임건의에는 법적 강제력이 없지만, 이제까지는 존중되어 왔다. 제도상으로는 한국의 헌정체제는 총리가 의회에 책임을 지지 않은 대통령제이지만, 실제로는 국회가 어떻게 구성되고 있느냐에 따라서 대통령이 국무총리의 해임에서 국회의 의향을 받아들이고 있기 때문에 이원정부제로 이해되는 경우도 적지 않다.

이 논문에서는 국무총리의 임명과 해임을 둘러싼 대통령과 국회간의 관계를 살펴 보고 한국의 헌정체제의 특징을 밝혀 낸다.

【Keywords】

헌정체제, 대통령제, 이원정부제, 국무총리, 국무위원, 대통령, 국회, 임명동의, 해임건의, 대한민국헌법

Abstract

The existence of prime minister who “shall direct the Ministries of the Executive Branch under order of the President (Article 86-2 of the Constitution of the Republic of Korea)” is one of the biggest characteristics of constitutional system in Korea. Semi-presidentialism is such a constitutional system where popularly elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to the legislature, Korean prime minister is not responsible to the legislature, which we count as presidentialism.

Korean prime minister is merely a state organ which “shall assist the president (Article 86-2)” and exclusively responsible to the president. The president may appoint and remove the prime minister at his disposal. Both the appointment and removal of cabinet members are the president’s discretion. In addition to the executive power which “shall be vested in the Executive Branch headed by the President (Article 66-4),” the president has legislative powers and formulate the budget bill. Only when the presidential party enjoys the majority in the legislature and she has control over the party, Korean president can be considered as strong as is generally believed

When the presidential party is the minority in the legislature or the party is not disciplined by her, on the contrary, presidential leadership is restricted over the nomination and removal of the prime minister and cabinet. Before the president appoints the prime minister, she needs prior consent by the legislature. Unless the prime minister is appointed, the president cannot appoint cabinet members because prime minister’s nomination is legally needed. Opposition-controlled legislature exerts influences on the president’s making cabinet through the nomination of the prime minister. The legislature “may pass a recommendation for removal of the Prime Minister or a State Council (cabinet) member from office (Article 63-1).” The recommendation is legally non-binding, but once passed, the presidents have so far respected the legislature’s decision without exception. Korean constitutional system is, without doubt, presidentialism with prime minister not responsible to the legislature by constitutional design, but in practice it sometimes functions like semi-presidentialism, depending on whether the legislature-executive relation is a united government and whether the presidential party is disciplined.

This paper sheds light on the significance of party politics, whether it is party system or party structure in explaining such a gap between constitutional design and its practice.

【Keywords】

constitutional design, presidentialism, semi-presidentialism, the Prime Minister, a State Council member, president, national assembly, consent of the appointment of the Prime Minister, recommendation for removal of the Prime Minister or a State Council member, the Constitution of the Republic of Korea

1. 들어가며

한국의 헌정체제의 가장 큰 특징은 대통령과 함께 국무총리(수상)¹도 존재한다는 점이다. 현행 1987년 헌법²에서는 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 5명의 대통령과 함께 제 20대 이현재로부터 제 39대 한승수까지 20명의 국무총리가 존재한다. 1948년 헌법의 제정 이래, 60년의 한국헌정사 속에서 대한민국헌법은 아홉 번 개정되었지만, 국무총리의 존재는 의원내각제가 도입된 1960년 헌법은 물론, 대통령제이었던 다른 시기에서도 1954년 헌법(1954-1960)만 예외로 한다면 시종 일관된 것이다. 따라서 한국의 헌정체제를 제대로 이해하기 위해서는 수상이 있는 대통령제에 초점을 맞춰서 그 제도디자인과 실제 운영방식에 대하여 분석해야 한다.

일반적으로 임기가 고정된 민선의 대통령이 의회에 책임을 지는 수상과 내각과 함께 존재하는 헌정체제를 “의원정부제(semi-presidentialism)”로 부른다. 한국의 경우, 수상은 의회에 책임을 지지 않기 때문에 대통령제로 간주되어도 무방하다. 헌정체제의 분류는 행위자들이 취하는 실제 행동의 결과가 아니라, 어디까지나 제도디자인에 따라 이루어져야 하기 때문이다.

물론, 한국의 국무총리는 “대통령을 보좌하(대한민국 헌법 제 86조 제 2항)”는 기관에 불과하며, 오직 대통령에게만 책임을 진다. 대통령은 국무총리를 임명하여 임의로 해임할 수 있다. 또한, 국무위원도 대통령이 임의로 임명하여 임의로 해임할 수 있다. “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속(제 66조 제 4항)”할 뿐만 아니라, 대통령은 사전 및 사후의 입법권과 예산편성권도 갖고 있다. 여당이 단독으로 국회에서 과반수를 차지하고 대통령이 그 여당을 통제하고 있을 경우에는 한국의 대통령은 일반적으로 이해되고 있는 것처럼 “강하다”고 간주해도 무방할 것이다.

그러나, 여당이 국회에서 소수이거나 대통령이 여당을 통제 못하고 있을 경우에는 대통령의 리더십은 국무총리의 임명이나 해임을 통해서 국회에서 제약된다. 국무총리는 대통령이 임명하지만, 국회에서 사전에 동의를 얻는 것이 필요하다(제 86조 제 1항). 국무총리가 임명되지 않은 한 그 제청이 필요한 국무위원의 임명도 불가능하다(제 87조 제 1항). 여소야대 국회는 국무총리의 임명을 통해서 대통령의 조각에 영향력을 행사할 수 있다. 사실, 여소야대로 출범한 이명박대통령도 내각을 구성하는 데 타협하지 않을 수 없었다. 나아가, “국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다(제 63조 제 1항).” 원래 해임건의에게는 법적 구속력이 없지만, 이제까지는 예외없이 존중되어 왔다. 즉, 한국의 헌정체제는 제도디자인으로서는 수상이 의회에 책임을 지지 않은 대통령제이지만, 국회나 여당의 구성에 따라서는 국무총리나

¹ 이 논문에서는 한국 사례에 언급할 경우, 고유명사는 기본적으로 그대로 사용하지만, 고유명사에 이어 활호 안에 보다 일반적인 용어를 함께 표시한다. 비교정치학 관점에서 논할 경우에는 보다 일반적인 용어를 사용한다. 예를 들면 “국무총리”란 한국 사례에 고유한 용어이지만, 비교정치학적으로 보다 일반적인 용어는 “수상”이다. “국회”와 “의회”란 말들도 동일한 사용법에 따른 것이다.

² 역대헌법이 성립된 해에 따른 구분은 정중섭<한국헌법사문류>(박영사, 2002년)에 따른 것이다.

국무위원을 해임하는 데 대통령이 국회의 의향을 받아들이고 있기 때문에 실제 운영으로는 때때로 이원정부제와 같이 작동할 경우도 있다는 것이다.

이 논문에서는 국무총리의 임명과 해임을 둘러싼 대통령과 국회간의 관계를 중심으로 왜 대통령은 법적 구속력이 없는 국회의 해임건의에 따를 것인가란 퍼즐에 주목한다. 이 퍼즐을 통해서 제도디자인으로서의 대통령제이지만 실제 운영상 이원정부제와 같이 작동할 경우도 있는 한국의 헌정체제의 특징을 밝혀 낸다.

2. 이원정부제와 한국이란 사례

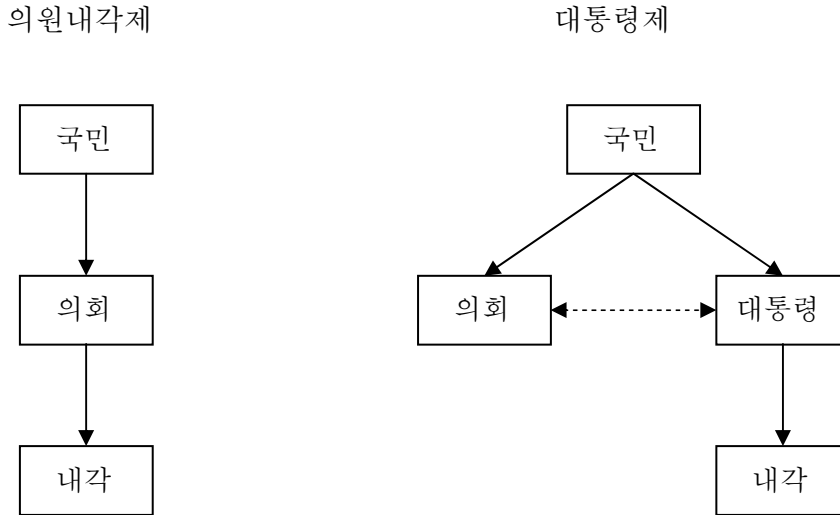
먼저, 헌정체제로서 이원정부제의 특징을 명확히 하고 한국의 사례를 자리매김 시킨다. 원래 이원정부제란 드베르제가 처음으로 제시한 개념이다. 그에 따르면 이원정부제에서는 첫 째 국민의 직선으로 선출된 대통령이 존재하고, 둘 째 그 대통령은 상당한 권한을 갖고 있으며, 세 째 집행권과 행정권을 갖고 의회가 반대하지 않은 한 직책에 머물 수상이나 각료가 존재한다. 즉, 이원정부제에서는 실질적인 권한을 갖고 있는 대통령과 의회의 신임에 구속되는 수상이나 내각이 공존하고 있다는 것이다(Duverger, 1980, 166). 이러한 정의는 이원정부제에 대한 논의 속에서 많이 언급되어 왔지만, 국가간 비교나 시계열 비교를 실시하는 데 보다 더 객관적으로 분류할 수 있도록 수정할 필요가 있다고 지적되어 왔다.

그 가운데 최근 엘지는 “임기가 고정돼 있는 민선의 대통령이 의회에 책임을 지는 수상이나 내각과 공존하고 있는 상황(Elgie, 1999a, 13; Elgie, 2007, 6)”이란 보다 더 축정이 쉬운 정의를 제시한 바 있다. 듀베르제의 정의와 다른 것은 대통령의 권한의 크기에 연연하지 않다는 점이다. 엘지는 그 정의에 따라 유럽뿐만 아니라 다른 지역에 대해서도 사례분석을 모은 책을 펴낸 바 있다(Elgie, 1999c; Elgie, 2007b).

또한 슈가트는 듀베르제의 정의를 소개하면서도 대통령의 권한의 크기를 중요히 여기지 않기 때문에 엘지와 본질적으로 차이가 없지만, 대통령과 의회에 책임을 지는 수상이나 내각이란 “두 개의 집행(dual executive)”이 존재하고 있는 상황에 특히 주목하고 있다(Shugart 2005). 슈가트에게 헌정체제를 나누는 데 중요한 것은 민주체제인 이상 궁극적으로는 국민으로부터 나오는 권위(authority)가 의회와 집행간에 어떻게 관련되고 있는지란 점이다(그림 1 을 참조). 의원내각제에서는 선거를 통해 국민의 신임을 직접 짊어져 있는 것은 의회뿐이고 수상을 비롯한 내각은 그 의회의 신임에 바탕을 두고 이루어지고 그 신임을 잃으면 무너진다. 내각의 성립이나 생존은 의회에 의해 좌우되기 때문에 양 기관들간의 관계는 계층적인(hierarchical) 것이다. 반면에 대통령제에서는 의회뿐만 아니라 대통령도 국민에 의해 직접 선출되고 각각의 임기는 고정돼 있다. 한 쪽의 성립이나 생존이 다른 한 쪽에 의해 영향을 받지 않기 때문에 양 기관들간의 관계는 거래적인(transactional) 것이다. 거래의 대상은 주로 법안이나 예산의 작성이다. 다만, 여기서 내각은 대통령에 의해 임명되고 대통령에만 책임을 지기

때문에 대통령과 내각간의 관계는 계층적이다.

그림 1 의원내각제와 대통령제에서 정부기관들간의 관계



주: 실선은 계층적 관계를 의미한다. 화살표가 시작하는 점은 본인(principal)이고 나아가는 점은 대리인에 대해 대리인의 정통성은 본인의 권위에서 비롯된 것임을 의미한다. 반면, 파선은 거래적 관계를 의미한다. 파선의 양쪽 끝은 시작하는 점이자 나아가는 점이기 때문에 양자간의 관계는 본인과 대리인간의 그것과 다르다.

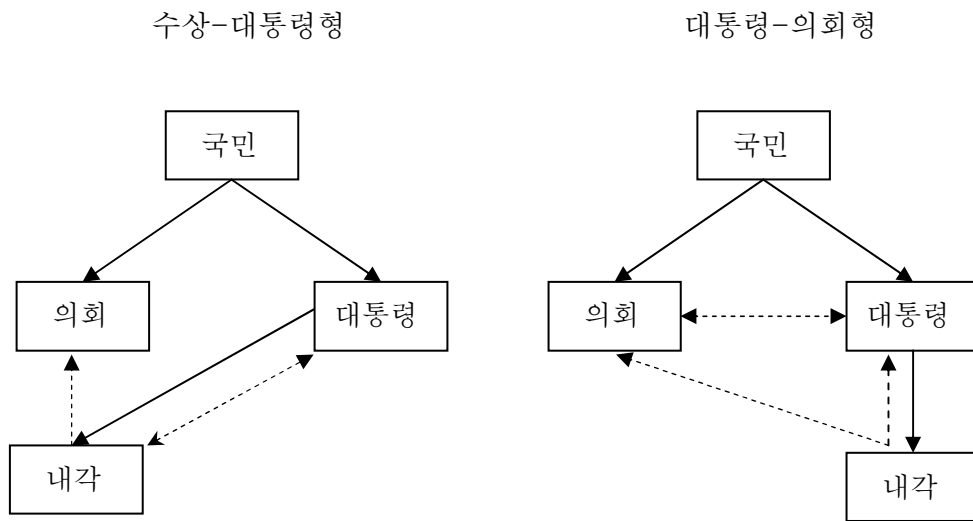
출전: Shugart, 2005, Figure2

의원정부제이란 오랫동안 둘 다 의회에 좌우되지 않은 대통령제와 달리 집정의 성립이나 생존의 어느 한 쪽이 의회에 의해 영향을 받는 상황이라고 여겨져 왔지만, 슈가트는 대통령과 수상이나 내각이란 두 개의 집정 가운데 하나(대통령)의 성립이나 생존은 모두 의회에 의해 좌우되지 않은 반면, 다른 하나(수상이나 내각)의 생존은 의회의 영향을 받는 상황이라고 정의한다. 그런 의미에서 의원정부제란 의원내각제와 대통령제의 중간형태가 아니라 두 개 집정의 존재로 인해 양 쪽 요소들이 혼재(a mix)하는 헌정체제이다(Shugart, 2005). 여기서 중요한 것은 의원정부제에서 수상이나 내각의 성립은 의회로부터 독립되어 있지만 생존에서는 의회에 의해 좌우된다는 점이다. 바꿔 말하면, 의원내각제나 대통령제에서는 수상이나 내각을 임명하는 기관과 해임하는 기관이 동일하는 반면, 의원정부제에서는 이들 양자는 동일하지 않다는 것이다.

슈가트는 더 나아가 의원정부제는 두 개의 하위유형으로 나누고 있다(그림 2 를 참조). 첫 번째 유형은 “수상-대통령형(Premier-presidential)”이다. 여기서는 내각은 자신을 임명한 대통령이 아니라 의회에 대해서도 책임을 진다. 대통령은 내각을 해임할 수 없다. 그러므로 일단 성립한 내각과 대통령간의 관계는 계층적인 것이 아니라 오히려

거래적인 것이 된다. 두 번째 유형은 “대통령-의회형(president-parliamentary)”이다. 여기서는 내각은 자신을 임명한 대통령뿐만 아니라 의회에 대해서도 책임을 진다. 그 경우, 대통령은 내각을 해임할 수 있지만 대통령이 해임을 원하지 않을 경우에도 의회가 해임을 원하면 내각이 해임될 수 있다. 그러므로 의회와 대통령은 내각의 구성이나 방향을 둘러싸고 거래적인 관계에 있다.

그림 2 이원정부제의 두 가지 하위유형에서 정부기관들간의 관계



주: 실선과 파선에 대해서는 그림 1 과 동일하다. 점선은 계층적 관계를 의미한다. 화살표가 시작하는 점은 대리인이고 나아가는 점은 본인에 해당해 본인에 대한 대리인의 책임을 의미한다. 본인은 대리인에게 위임한 권위를 철회할 수 있다.

출전: Shugart, 2005, Figure3

엘지도 슈가트도 헌정체제를 정의하고 사례를 분류하는 데 제도디자인(constitutional design)만을 검토하고 있다. 의회와 집행간에 권위가 어떻게 관련되고 있는지, 양 기관들간의 관계는 어떤 것인지에 따라서 헌정체제는 의원내각제, 대통령제, 그리고 이원정부제의 세 가지로 나뉠 수 있다는 입장이다. 다른 한편, 제도디자인뿐만 아니라 정당체제나 정당구조의 차이도 고려해서 행위자들의 실제 행동의 결과를 검토해야 한다는 입장도 있다. 엘지나 슈가트가 제도디자인에게만 주목하는 것은 제도디자인과 실제 행동의 결과간에 차이가 있을 경우, 오히려 그러한 차이를 가져 오게 한 정치적 조건이야말로 검토해야 한다고 간주하기 때문이다. 애당초 듀베르제가 이원정부제에 대해 처음으로 개념화할 당시에도 헌법상 규정에 어떤 요소들이 포함되고 있는지 제도디자인에게만 주목하고 있었다(Duverger, 1980, 166).

다음으로 이러한 정의에 따라 한국이란 사례를 헌정체제 연구 속에 자리매김 시킨다. 엘지는 한국에 대해 특히 언급해 이원정부제라고 주장하고 있다. 더 나아가 이러한

분류는 한국의 헌정체제는 대통령제라는 지역연구자들의 상식과 전면에서 대립하는 것이라서 “학문적 추방”을 야기하기 마련이라고까지 말하고 있다(Elgie, 2007, 9). 다만, 그도 한국의 경우 대통령이 수상을 임명하는 데 의회의 동의를 필요하고 의회는 수상의 해임을 건의할 수 있을 뿐, 대통령은 그 건의를 무시할 수 있다고 인정하고 있다. 그런 의미에서 수상이나 내각은 의회에 대해 법적으로 책임을 지는 것이 아니라는 점에서 엘지도 지역연구자들도 마친가지다. 그러나, 엘지가 보기에 “임명시에 의회의 동의를 필요하다는 것은 법적으로 그 동의를 (의회는) 철회할 수 있다는 것을 함의한다”고 하면서 한국을 이원정부제로 분류하고 있다(Elgie, 2007, 8). 반면에 슈가트도 한국 사례에 대해 특히 언급해서 의회에 의한 수상의 해임건의에게는 법적 구속력이 없으므로 한국은 이원정부제가 아닌 대통령제라고 간주하고 있다(Shugart, 2005).

이들은 모두 헌정체제를 정의하고 사례들을 분류하는 데 제도디자인만을 검토하면 된다는 입장에 입각해서 한국 헌법상 규정으로는 수상에 대한 의회의 해임건의에게는 법적 구속력이 없다는 점을 인정하면서도 분류의 결과는 서로 다르다. 엘지는 임명시에 의회의 동의를 필요하다는 것은 거꾸로 의회는 그 동의를 철회함으로써 해임할 수 있다고 해석하고 있지만, 이것은 분명히 지나친 해석이다. 헌법상 규정의 취지는 수상의 임명과 해임 각각에서 의회의 관여의 정도에 차이를 설정한 것으로 해석해야 타당하다. 사실, 헌법학 주류에서는 임명의 동의는 사전에 반드시 이루어져야만 하는 과정인데 비해 해임건의는 정치적 권고에 불과한 것으로 그것을 받아들일 것인지는 전적으로 대통령에게 재량이 부여된다는 여겨진다(김, 2007). 특히 해임건의를 규정한 현행 1987년 헌법 제 63 조가 한국헌정사 속에서 어떤 변화를 거쳐왔는지를 감안하면 더욱 그렇다. 1972년 헌법이나 1980년 헌법에서는 국회는 국무총리나 국무위원에 대해 해임의 “건의”가 아닌 “의결”을 할 수 있었고, 가결된 경우에는 대통령은 해임해야 할 의무를 지니고 있었다(1972년 헌법 제 97 조, 1980년 헌법 제 99 조). 1962년 헌법이나 1969년 헌법에서는 국무총리나 국무위원의 생존에서 국회의 관여는 “건의”에 불과했지만, 대통령은 “특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(1962년 헌법 제 59 조, 1969년 헌법 제 59 조)”고 규정돼 있었다. 이러한 역대헌법에서의 제반 규정들과 비교하면 1987년 헌법 제 63 조의 취지는 해임건의에게는 법적 구속력이 없고 대통령에게는 그것을 받아들일 것인지를 놓고 재량권이 있다는 것이다. 그런 의미에서 의회에 의한 수상의 해임건의에게는 법적 구속력이 없기에 한국 헌정체제는 이원정부제라기보다는 대통령제로 간주하는 슈가트의 분류가 타당하다.

마지막으로 이 논문과 같이 비교정치학적 관점에서 한국의 국무총리에 대해 검토한 일본의 연구(大西, 2007)를 검토한다. 오니시는 국무총리의 존재란 점에서야말로 한국 헌정체제의 특징이 있고 그 임명과정에서 대통령과 국회간의 관계가 집약적으로 나타난다고 해서 대통령은 어떤 이유에서 어떤 사람을 국무총리에 임명하고 국회는 동의 또한 거부했는지에 대해 분석하고 있다. 이 논문에서는 이러한 문제의식을 공유하면서도 다음 세 가지 측면에서 다르다.

첫째, 헌정체제를 정의하고 사례들을 분류하는 데 오니시는 제도디자인뿐만 아니라 실제 행동의 결과도 함께 검토해야 한다는 입장에 서 있다는 점이다. 그는 대통령에 의해 언제든지 해임될 수 있기 때문에 국무총리의 권한은 실질적인 것이 아니라는 견해에 대해 “(그러기 위해서는) 차기 국무총리를 언제든지 임명할 수 있어야 한다. 그러나 새로 국무총리를 임명하기 위해서는 국회의 동의를 필요하고 동의를 없을 경우 국정은 공전할 수밖에 없다(大西, 2007)”고 반박해 국무총리에 실질적인 권한을 인정하고 있다. 그러나 “차기 국무총리”를 임명하는 데 국회의 동의를 얻을 수 있을지는 정치적 조건에 따라 다를 것이고 이것은 원래 제도디자인과 관계가 없다. 만약, 국회의 동의를 얻지 못할 것이라고 전망하기에 국무총리를 해임하지 않을 경우, 그러한 국회의 상황을 가져온 정당체제나 정당구조를 독립변수로 도입해서 분석에 내재화시켜야 한다. 대통령이 국무총리를 해임하지 않고 그것을 이용한 국무총리가 실질적인 권한을 행사한다는 것은 어디까지나 그 결과에 불과한 일이다.

둘째, 한국 헌정체제는 “헌법구조상으로 강력한 대통령제가 아니라 의원내각제를 가미했다는 의미에서 넓은 의미에서 이원정부제(大西, 2007)”로 간주하고 있다는 점이다. 또한, “대통령권한을 국회와 국무총리가 제약하고 있기 때문에 헌법상 강력한 대통령제가 예정돼 있지 않다(大西, 2007)”며 “대통령과 국무총리가 집정을 함께 맡는 대통령제(大西, 2007)”라고도 지적하고 있다. 이원정부제도 포함해 헌정체제에 대한 정의가 제도디자인에 따라 명확히 내려지지 않아 그 때마다 정치적 상황에 의해 영향을 받기 때문에 한편에서는 “넓은 의미에서 이원정부제”로 하면서 다른 한편에서 “대통령제”로 하는 등 같은 주장 속에 혼동하고 있다.

셋째, 국무총리의 성립, 즉 임명과정에게만 주목하고 있다는 점이다. 원래 수상뿐만 아니라 각료도 포함한 내각의 성립과 생존의 두 가지 측면에서 의회의 관여의 양상이 헌정체제를 정의하고 사례들을 분류하는 데 중요하다. 특히, 이원정부제에서는 수상이나 내각의 성립은 의회로부터 독립하고 있지만 생존에서는 의회에 의해 좌우된다는 점이 특징적이다. 이원정부제와의 관련에서 국무총리에 주목한다면 임명과정보다 오히려 해임이나 교체의 과정에 주목해야 할 것이다.

이원정부제에 대해 엘지나 슈가트처럼 정의하는 한, 한국 헌정체제는 대통령제임에 틀림없다. 다만, 국무총리나 국무위원의 해임이나 교체에 있어 대통령은 법적 구속력이 없는 국회의 해임건의를 받아들이고 있기 때문에 실제 운영상 이원정부제와 같이 작동할 경우도 있다는 것도 또한 사실이다. 따라서 한국 헌정체제를 제대로 이해하기 위해서는 수상이 있는 대통령제에 초점을 맞춰 그 제도디자인과 실제 운영의 양상 두 가지를 동시에 분석해야 할 이유가 바도 여기에 있다.

3. 대통령의 리더십과 정치적 역량

한국 헌정체제는 제도디자인으로서는 대통령제이지만 실제 운영으로 이원정부제와

같이 작동할 경우도 있는 이유는 무엇인가. 국무총리나 국무위원에 대한 국회의 해임건의에게는 법적 구속력이 없음에도 불구하고 왜 대통령이 그것을 받아들이는 것인가. 여기서는 인사에 관련된 대통령의 리더십을 규정하는 데 정당체제나 정당구조, 또한 연합정치란 헌법상 규정 이외의 부분도 중요하고 그것이 제도디자인과 실제 운영간의 차이를 가져온다고 주장한다.

일반적으로 대통령뿐만 아니라, 집정장관의 리더십은 의회와의 헌법상 권한(constitutional power)과 정치적 역량(partisan power)에 따라 규정된다. 전자는 헌법개정이 없는 한, 어느 대통령이든 누구에게나 상수이지만, 후자는 정당과의 관계 속에서 이해되고 대통령이나 시기마다 다를 수 있는 변수이다. 정치적 역량은 여당의 의회지배와 대통령의 여당통제의 함수이다. 정당체제는 전자, 정당구조는 후자와 관련된다. 한국의 경우, 1987년에 현행헌법이 성립된 이후 단 한 번도 개정된 적이 없기 때문에 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 5명 대통령의 리더십에 있어서 중요한 것은 정치적 역량이다.

한국 대통령의 리더십에 대해 여당의 의회지배란 정당체제와 대통령의 여당통제란 정당구조의 두 가지 측면에서 정치적 역량을 분류하면 다음과 같다(표 1을 참조).

표 1 대통령의 리더십의 유형

	정당체제	여대야소	여소야대
정당구조			
강한 규율 (대통령에 의한 강한 통제)		(I)	(II)
약한 규율 (대통령에 의한 약한 통제)		(IV)	(III)

제 I 상한에서는 여당이 의회에서 과반수를 차지하고 있고 그 여당을 대통령이 통제하고 있다. 이 경우에는 대통령이 강력한 리더십을 발휘할 수 있고 그렇게 하기를 뒷받침되고 있다. 제 II 상한에서는 여당이 의회에서 과반수에 못 미치고 있지만 여당을 대통령이 통제하고 있다. 제 III 상한에서는 여당이 의회에서 과반수에 못 미치고 있고 그 여당도 대통령이 통제하지 못하고 있다. 이 경우에는 대통령의 리더십이 애당초부터 기대되지 못하는 데 그래도 함부로 발휘하려고 하면 의회뿐만 아니라 여당 안에서도 대립을 야기하게 된다. 제 IV 상한에서는 여당은 의회에서 과반수를 차지하고 있지만, 그 여당을 대통령이 통제하지 못하고 있다.

대통령의 국정운영에게 중요한 것은 법안, 예산의 작성, 그리고 인사이다. 한국 대통령에게는 사전 및 사후의 입법권과 예산편성권이 넓게 부여되고 있다. “입법권은 국회에 속(제 40 조)”하지만 국회의원뿐만 아니라, 정부도 법안을 제출할 수 있다(제 52 조). 또한, 대통령에게는 법안거부권도 있다(제 53 조 제 2 항). 나아가, 예산의

편성은 정부만 할 수 있고(제 54 조 제 2 항), 국회는 정부의 동의가 없으면 예산안 각 항목에 대해 새 삭감은 할 수 있으나 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(제 57 조). 인사와 관련되어서 국무총리뿐만 아니라, 감사원장(제 98 조 제 2 항), 대법원장(제 104 조 제 1 항), 대법관(제 104 조 제 2 항), 헌법재판소장(제 114 조 제 4 항)을 임명하는 데도 국회로부터 동의를 받을 필요가 있다. 여당의 의회 의석률을 p , 법안 예산안, 그리고 인사안을 가결시키는 데 필요한 요건을 각각 L , B , P 로 한다면 한국의 경우 L , B , P 모두 똑같이 $1/2$ 이다. 헌법개정안을 국민투표에 붙이는 데는 특별다수인 $2/3$ 가 필요하지만(제 130 조 제 1 항), 법안, 예산, 인사와 같은 일상적인 국정운영을 하는 데 p 가 단순다수인 $1/2$ 보다 클 것인지가 결정적으로 중요하다.

여당이 단독으로 국회에서 과반수를 차지하고 그 여당을 대통령이 통제하고 있을 경우에는, 한국 대통령은 일반적으로 이해되고 있는 것처럼 “강력하다”고 해도 무방하다. 법안, 예산, 인사 모든 측면에서 대통령은 원할하게 국정을 운영할 수 있고 강력한 리더십을 발휘하는 것도 가능하다. 그러나, 여당이 국회에서 소수이거나, 대통령이 여당을 통제하는 데 어려움이 있을 경우에는, 대통령의 리더십은 법안이나 예산의 작성, 그리고 인사를 통해서 국회에서 제약된다. 국무총리나 국무위원의 임명과 해임은 그 전형적인 사례들이다. 그리고, 국회에서 과반수를 차지하고 있는 경우에도 연합정치가 와해되고 과반수가 무너질 경우도 있다. 여당이란 반드시 단일한 정당으로 구성되고 있어야 한다는 법이 없다. 두 개 이상의 정당들이 공동으로 정부를 구성하는 것을 전제로 의회에서 서로 협력하기로 할 경우도 있다. 한국의 경우, 대통령은 독립제의 집정관이지만, 두 개의 집정 중에 하나인 국무총리 자리를 매개로 정당들간의 연합정치가 성립될 수 있다.

여소야대는 반드시 제 1 야당의 과반수를 의미하는 것이 아니다. 국회에서 다수파가 하나도 없는 경우도 있다(오, 2005). 그러나 국무총리의 임명에 대해 동의를 얻지 못한다거나 국무총리나 국무위원에 대한 해임건의가 가결된다는 것은 단지 여소야대임을 넘어서 야당들이 다수파를 형성하고 있다는 것이다. 애당초에 여당이 국회에서 과반수를 차지하고 있으면 조각하는 데도 내각을 계속 유지하는 데도 어려움이 아예 없다. 인사가 쟁점화되고 법안심의를 포함해서 모든 국정운영이 마비되면 해산권을 안 갖고 있는 대통령은 국회를 정상화시키기 위해 여소야대 국회의 의향을 받아들일 수밖에 없게 된다. 이 건에 관해서는 야당들이 다수파를 형성하고 있는 한, 일부 야당을 포섭해 사태를 타개할 수도 없다.

이렇듯, 여소야대 국회는 원하는 사람을 국무총리에 앉힐 수는 없지만, 적어도 원하지 않은 사람을 거부할 수 있다. 나아가, 국무총리나 국무위원에 대해 해임을 건의해 그것을 받아들이게 만들 수 있다. 그런 경우, 사실상 해임건의는 해임의결과 똑같은 효력을 가지게 된다. 인로 인해 한국 헌정체제는 제도디자인으로서는 수상이 의회에 책임을 지지 않은 대통령제이지만, 실제로는 국회가 어떻게 구성되고 있는지에 따라서 수상이나 내각을 해임하는 데 대통령이 국회의 의향을 그대로 받아들이고 있기

때문에 이원정부제와 같이 작동할 경우도 있다. 여기서 인사에서 대통령의 리더십을 규정하는 데 중요한 것은 헌법상 권한이 아니라 정당체제나 정당구조, 또는 연합정치란 헌법규정 밖의 부분이다.

4. 사례연구(1): 국무총리의 임명

국무총리의 임명과 국무총리나 국무위원의 해임에 대해 사례연구를 한다. 먼저, 국무총리의 임명에 대해 검토한다. 이 논문에서 검토하는 대상은 현행헌법인 1987년 헌법하에서 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 등 5 명의 대통령과 함께 존재했던 제 20 대 이현재로부터 제 39 대 한승수까지 20 명의 국무총리이다(표 2 를 참조).

표 2 역대국무총리의 임기

대통령	국무총리		임기개시일	임기종료일
노태우	서리	이현재	1988/2/25	1988/3/1
	20 대	이현재	1988/3/2	1988/12/4
	서리	강영훈	1988/12/5	1988/12/15
	21 대	강영훈	1988/12/16	1990/12/26
	서리	노재봉	1990/12/27	1991/1/22
	22 대	노재봉	1991/1/23	1991/5/23
	서리	정원식	1991/5/24	1991/7/7
	23 대	정원식	1991/7/8	1992/10/7
김영삼	24 대	현승중	1992/10/8	1993/2/24
	25 대	황인성	1993/2/25	1993/12/16
	26 대	이회창	1993/12/17	1994/4/21
	27 대	이영덕	1994/4/30	1994/12/16
	28 대	이홍구	1994/12/17	1995/12/17
	29 대	이수성	1995/12/18	1997/3/4
김대중	30 대	고건	1997/3/5	1998/3/2
	서리	김종필	1998/3/3	1998/8/17
	31 대	김종필	1998/8/18	2000/1/12
	32 대	박태준	2000/1/13	2000/5/18
	서리	이한동	2000/5/23	2000/6/28
	33 대	이한동	2000/6/29	2002/7/10
	서리	장상	2002/7/11	2002/7/31
	서리	장대환	2002/8/9	2002/8/28

	서리	김석수	2002/9/10	2002/10/4
	34 대	김석수	2002/10/5	2003/2/26
노무현	35 대	고건	2003/2/27	2004/5/24
	36 대	이해찬	2004/6/30	2006/3/15
	37 대	한명숙	2006/4/20	2007/3/6
	38 대	한덕수	2007/4/3	2008/2/28
이명박	39 대	한승수	2008/2/29	

출처: 국무총리실 홈페이지 역대총리소개(http://pm.go.kr/hds/pm/old_pm/index.jsp)와 대한민국국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)를 참조해 작성했다. 이, 2007, 표 7-1(pp.133-134)도 참조하라.

이들 20 명의 국무총리들은 모두 헌법 규정에 따라서 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한 이들이다. 국회에서 동의를 받지 못하면 국무총리가 되지 못한다. 즉, 검토할 대상을 국무총리로 한정하면, 모든 사례가 “발생한 사례”가 되어 국무총리의 임명동의에는 애당초부터 아무 문제가 없는 것이 된다. 그것을 피하기 위해 오히려 “발행하지 않은 사례,” 즉 대통령은 임명하려고 했지만 국회에서 동의를 받지 못해 임명할 수 없었던 사례에 대해 검토해야 할 것이고, 그래야만 국무총리의 임명동의를 둘러싼 대통령과 국회간의 관계를 밝힐 수 있다. 그런 의미에서 이 논문에서 특히 주목하는 것은 김대중정권에서의 김종필, 장상, 장대환이란 3 명의 국무총리서리의 사례들이다.

국무총리서리란 원래 대통령이 국무총리를 임명하기 위해서는 국회에서 사전에 동의를 받을 필요가 있음에도 불구하고 그 동의를 받지 않은 채 대통령이 임의로 만든 자리이다. 어디까지나 나중에 동의를 받는 것을 전제로 해 그 때까지의 잠정적인 처치로서 국정에 공백을 가져오지 않기 위해 어쩔 수 없다고 여겨져 왔다. 그러나 헌법상 어디에서도 근거로 되는 규정이 없어 헌법학의 정설로는 위헌이다(정, 2004b, 303-307). 한국헌정사에서 간헐적으로 등장해 민주화이전은 물론, 1987 년 헌법이 성립된 이후에도 이현재, 강영훈, 노재봉, 정원식, 김종필, 이한동, 장상, 장대환, 김석수 등 9 명의 국무총리서리가 존재했다. 이들 중에서 장상과 장대환을 뺀 나머지 7 명은 나중에 국회에서 동의를 받아 국무총리로 임명되었지만, 장상과 장대환의 2 명은 동의를 받지 못한 “발행하지 않은 사례”들이다. 김종필은 나중에 국회에서 동의를 받아 국무총리로 임명됐지만, 국무총리서리에 머문 기간이 6 개월로 나머지 6 명과 비교될 수 없을 정도로 긴 특이한 사례라서 장상과 장대환과 함께 검토한다.

1987 년 헌법 성립이후, 이미 임기가 끝난 4 명의 대통령 중에서 국무총리서리를 두지 않은 이는 김영삼과 노무현의 2 명뿐이었다. 노태우와 김대중 등 2 명의 대통령은 국무총리서리를 두는 것이 일반적이 일어났다. 노태우대통령의 경우는 5 명의 국무총리 가운데 마지막 현승중이외 나머지 4 명은 먼저 국무총리서리를 시킨 다음에 국회의

동의를 받아 국무총리로 임명했다. 김대중대통령의 경우도, 나중에 국회에서 동의를 받아 국무총리가 된 김종필, 이한동, 김석수뿐만 아니라, 장상과 장대환도 똑같이 되길 기대해 먼저 국무총리서리를 시킨 것이다.

첫 째, 김종필의 사례를 검토한다. 김종필은 제 15 대 대선에서 김대중과 이른바 DJP 연합을 맺고 대선에서 협력하는 대신에 공동으로 정부를 구성해 국회에서 협조하게 되었다. 보통, 대통령제에서는 대통령이란 자리는 독임제이고 내각이라고 해도 대통령을 보좌하는 기관에 불과하기 때문에 연합정치는 성립되기 어렵다. 그런데 한국의 경우, 대통령은 독임제이지만, 다른 정당들간의 연합정치가 이루어지도록 하는 매개로서 국무총리의 존재가 중요하다. 국무총리는 김종필의 자민련에서 내기로 해당초 국무위원의 수도 김대중의 국민회의과 동일한 것으로 하는 합의가 이루어졌다. 당연히 자민련 총재인 김종필이 김대중정부에서 초대 국무총리후보가 됐다.

김종필에 대한 국무총리임명동의안은 1998년 3월 2일에 국회에서 표결에 붙여졌지만 여야간의 대립이 심한 가운데 그 날에 표결이 끝나지 않아 제 189 회임기국회 회기가 마감한 것과 동시에 의사진행이 종료됐다. 다음날 3 일, 김대중대통령은 김영삼정부의 마지막 국무총리였던 고건의 제청으로 국무위원을 임명한 후에 그의 사표를 수리해 즉시 김종필을 국무총리서리로 “임명”했다. 당시, DJP 연합을 구성하는 국민회의와 자민련은 국회에서의 과반수에 크게 못 미쳐 대선에서 배패한 야당의 한나라당이나 국민신당이 협조하지 않은 한, 국무총리임명동의안이 국회를 통과하는 것이 불가능했다. 국무위원의 경우는 고건을 유입시켜 그 제청으로 임명하는 등 헌법상 규정에 따랐다.

한나라당은 3 월 10 일에 국무총리서리는 국회의 임명동의권을 침해한 것으로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하는 것과 동시에 효력정지 및 직무집행정지의 가처분신청을 냈다. 이에 대해 헌법재판소는 7 월 14 일에 그 청구를 기각했다. 7 월 21 일에 실시된 보궐선거 결과 재적의원 299 명 중 한나라당 소속 151 명으로 과반를 차지하는 반면, 국민회의와 자민련은 각각 88 명과 49 명으로 합쳐도 137 명이었다. 기타 국민신당과 무소속이 각각 8 명과 3 명이었다. 국민회의와 자민련으로 구성되는 여당은 야당의원들의 포섭을 통해 세를 확대했지만, 여전히 여소야대였다(정, 2004b, 257-266). 숫적으로는 국무총리의 임명은 불가능한 일처럼 보였지만, 인사문제로 인해 제 15 대 국회의 구성조차 지연되는 상황에 대해 국민으로부터의 비판이 높아져만 가고 있었다. 이런 가운데 8 월 17 일에 김종필에 대한 국무총리임명동의안이 다시 표결에 붙여져 255 명이 투표해 찬성 171 표, 반대 65 표, 기권 7 표, 그리고 무표 12 표로 찬성다수가 걸됐다.³ 김대중대통령은 정권출범이후 6 개월만에 비로소 제 31 대 국무총리로 김종필을 임명할 수 있게 됐다. 국회에서 여야간의 세력구성자체는 변한 것이 아니지만 국회에서 과반수를 차지하는 야당이 타협한 것은 계속되는 국회공전에 대한 국민의 비판을 감안했기 때문이다.

다음으로 장상과 장대환에 대해 함께 검토한다. 김대중대통령은 정권말기인 2002 년

³ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data1/195/195za0009b.PDF)

7 월 10 일에 이한동국무총리의 사표를 수리한 것과 동시에 다음날 11 일에 장상으로 하여금 국무총리서리를 시켜 그 후에 국회에 임명동의안을 제출했다. 동의안은 7 월 31 일에 표결에 붙였지만, 244 명이 투표해 찬성 100 표, 반대 142 표, 기권 1 표, 그리고 무표 1 표로 반대다수로 부결됐다.⁴ 당시, DJP 연합은 이미 화해된 상황이었고 국민회의로부터 재편된 민주당은 국회에서 과반에 크게 못 미친 상태였다. 장상에 대한 임명동의가 부결되면 김대중대통령은 8 월 9 일에 장대환을 국무총리서리로 해서 국회에 임명동의를 요구했다. 국회는 8 월 28 일에 266 명이 투표한 가운데 찬성 112 명, 반대 151 표, 기권 3 표의 반대다수로 대통령이 지명한 국무총리후보자에 대한 동의를 다시 거부했다(정, 2003b, 178-192).⁵ 대통령이 지명한 국무총리후보자에 대한 임명동의가 국회에서 잇따라 부결된 것은 헌정사상 처음 있는 일이며, 숫적으로는 앞으로도 국무총리의 임명은 불가능하게 보였다.

김대중대통령은 9 월 10 일, 김석수를 국무총리서리로 앉혔다. 국회는 10 월 5 일에 249 명이 투표한 가운데 찬성 210 표, 반대 31 표, 기권 2 표, 그리고 무표 6 표의 찬성다수로 그 임명에 동의했다(정, 2003b, 192-195).⁶ 이로써 김대중대통령은 김석수를 제 34 대 국무총리로 임명할 수 있게 됐다. 이한동이 사임한 7 월 10 일로부터 3 개월정도 지난 후에야 비로소 이루어진 것이다. 그 간 국무총리는 존재하지 않아 헌법상 전혀 근거없는 국무총리서리만 존재했다. 국회에서 여야간의 세력구성자체에는 변함이 없지만, 여대야소 국회가 김석수의 국무총리임명에 동의한 것은 국무총리가 없는 상황이 장기화되어 가는 데 대한 국민의 비판을 감안했다는 김종필 때와 동일한 이유에 의한 것이다.

앞서 검토한 김종필, 장상, 장대환의 세 개 사례들 모두가 김대중대통령의 여당이 국회에서 소수인 가운데 대통령이 먼저 국무총리서리를 시켜 사실상 국무총리로서의 역할을 하게 만든 후에 국회에 임명동의를 요구한 것들이다. 장상과 장대환의 두 개 사례들은 국회에서 임명동의를 못 받은 다음에 후보자를 바꿔서 결국 세 번째 시도로 김석수로 동의를 받을 수 있었다. 김종필의 사례는 이와 마찬가지로 처음에는 동의를 받지 못했지만, DJP 연합을 유지하기 위해 후보자를 바꾼다는 것은 있을 수 없으며, 당초 동의안은 회기종료와 함께 파기되었지만, 사실상 동일한 사람에 대해 두 번 표결을 실시한 것이다. 김석수와 마찬가지로, 김종필에 대한 두 번 째 임명동의를 국회에서 가결됐지만, 그것은 여야간의 세력구성이 바뀐 것이 아니라 인사를 둘러싸고 국정운영이 마비된 상화에 대한 국민의 비판이 높아진 가운데 야당도 타협할 수밖에 없게 되었기 때문이다.

⁴ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/232/pdf/232za0009b.PDF)

⁵ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/233/pdf/233za0002b.PDF)

⁶ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/234/pdf/234za0005b.PDF)

5. 사례연구(2): 국무총리와 국무위원의 해임

다음으로 국무총리나 국무위원의 해임에 대해 검토한다. 수상의 임명뿐만 아니라 각료까지 포함한 내각의 해임이나 교체에 대해서도 검토해야 하는 이유는 내각의 성립뿐만 아니라 생존에서도 의회가 어떻게 관련되고 있는지가 헌정체제를 정의해 다른 사례들을 분류하는 데 중요하기 때문이다. 특히, 수상이 있는 대통령제에 대해서는 대통령제인가 아니면 의원정부제인가를 구분하기 위해서는 두 개 집정 중에서 대통령의 경우 성립과 생존 모두가 의회로부터 독립된 반면에 수상이나 내각의 경우 성립은 의회로부터 독립하고 있지만, 그 생존은 의회에 의해 좌우되는지를 함께 검토해야 한다.

앞서 확인한 바와 같이 원래 한국 헌법상 규정으로는 국무총리나 국무위원에 대한 국회의 해임건의에게는 법적 구속력이 없음으로 제도디자인으로서는 한국 헌정체제는 대통령제임에 틀림없다. 그러나, 해임건의가 국회에서 가결되면 대통령은 국회의 의향에 따르고 있기 때문에 사실상 그 경우 의원정부제와 같이 작동하고 있는 셈이다. 내각의 생존에서 왜 제도디자인과 실제 운영간에 차이가 나는지를 밝혀 내면, 수상이 있는 한국의 대통령제에 대해 제대로 이해할 수 있게 된다. 이 논문에서는 의원정부제와의 관련 속에서 국무총리나 국무위원에 주목하고 있기 때문에 임명과정보다 오히려 해임이나 교체과정에야말로 주목할 필요가 있다.

국무총리와 국무위원에 대한 국회의 해임건의안의 표결상황을 대통령마다 정리하면 다음과 같다(표 3 을 참조). 표 3 에서 가결이란 헌법 규정대로 재적의원의 과반수로부터 찬성을 받는 것이다. 부결이란 그 조건을 충족시키지 못한다는 것이며, 파기란 국회회기가 종료되는 것과 동시에 의안 그자체가 파기된 것이다. 철회는 표결에 붙여지기전에 제출자가 의안을 철회한 것이다.

국무총리에 대한 해임건의는 5 건으로 그 중에 2 건은 김영삼대통령, 3 건은 김대중대통령에 대한 것들이다. 5 건 모두가 부결 또한 파기되어 단 한 번도 가결된 적이 없다. 다른 한편, 국무위원에 대한 해임건의는 61 건으로 그 중에 2 건은 가결됐다. 1 건은 김대중정부에서 다른 1 건은 노무현정부에서 이루어진 것들이다. 대통령별로 보면 김영삼정부 때가 가장 많은 49 건, 이어서 김대중정부 때가 16 건이다. 노무현정부는 2 건, 성립된 지 얼마 안 되는 이명박정부는 1 건이다. 후자에 대해서는 다음 제 6 절에서 자세히 검토한다. 노무현정부 때는 국무총리와 국무위원에 대해 한 번도 해임이 건의된 적이 없었다.

표 3 국무총리와 국무위원에 대한 해임건의안의 표결상황

대통령	국무총리				국무위원				합계
	가결	부결	파기	철회	가결	부결	파기	철회	
노태우									0

김영삼		2			23	23	1	49
김대중			3	1	4	7	1	16
노후현				1	1			2
이명박					1			1
합계		2	3	2	29	30	2	68

비고: 빈 칸은 해당되는 사례가 없음을 의미한다.

출처: 대한민국국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)를 참조로 하여 작성함.

여기서 중요한 것은 국무위원에 대한 국회의 해임건의 중에서 실제로 가결된 것은 불과 2 건밖에 없지만, 가결된 것에 대해서는 예외없이 대통령은 국회의 건의를 받아들여 해당 국무위원을 해임했다는 점이다. 사실상 대통령은 법적 구속력이 없는 해임건의에 따랐다는 것이다.

먼저, 김대중정부에서 임동원 통일부장관에 대한 해임건의의 사례를 검토한다. 국회는 이 해임건의안에 대해 2001년 9월 3일에 표결에 붙여 267명이 투표한 가운데 찬성 148표 반대 119표의 찬성다수로 가결했다.⁷ 김대중대통령은 다음날 6일에 개각을 단행하는 가운데 통일부장관을 바꾸는 형태로 사실상 국회의 의향을 받아들였다. 이 해임건의는 민주당과 함께 공동으로 정부를 구성해 국회에서의 협조를 약속했던 자민련이 야당 한나라당에 동조함으로써 이루어진 것이다. 자민련은 김대중대통령이 추진해 온 대북햇볕정책에 이의를 제기해 그 주무부처인 통일부장관이었던 임동원에 대한 해임건의에 찬성한 것이다. 당시 자민련에서 내기로 했던 국무총리는 김종필에 이어 당총재로 있던 이한동이고 일부 국무위원도 자민련이 맡고 있었다. 스스로 국무총리를 내고 있는 내각의 주요각료에 대한 해임건의에서 야당에 동조함으로써 DJP 연합은 무너졌다. 앞서 말한 대로 김대중대통령은 6일 개각을 단행하는 가운데 통일부장관을 바꿔 사실상 국회의 해임건의에 따랐지만, 동시에 자민련 각료도 경질했다. 문제는 이한동국무총리의 거취인데 그는 김종필의 의향에 반대에 국무총리 자리에 머물기를 선택했다. 당총재였던 이한동은 그 직책을 박탈될 뿐만 아니라 당으로부터 제적당했다. 그 때 만약 이한동이 국무총리에서 물러났을 경우, 김대중대통령은 후임 국무총리를 임명하는 데 연합정치 붕괴로 인한 여당의 재편으로 국회의 구성이 여소야대로 바뀐 가운데 김종필 국무총리서리의 전례를 반복했을 개연성이 상당히 높다.

다음으로 노무현정부에서 김두관 행정자치부장관에 대한 해임건의의 사례를 검토한다. 김두관 행정자치부장관에 대한 해임건의는 2003년 9월 3일에 표결에 붙여져 160명이 투표한 가운데 찬성 150표, 반대 7표, 기권 2표, 그리고 무표 1표의 찬성다수로 가결됐다.⁸ 이에 따라 노무현대통령은 당초 해임건의의 법적 구속력을

⁷ 국회의안정보시스템 http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/225/pdf/225za0002b.PDF

⁸ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/243/pdf/243za0002b.PDF)

둘러싸고 헌법해석을 다룰 자세를 보였지만, 결국 17 일어야 사표를 수리한다는 형태로 김두관 행정자치부장관에 대한 해임건의를 받아들였다. 당시 노무현대통령의 여당 민주당은 국회에서 과반수에 훨씬 못 미친 뿐만 아니라, 그 민주당이 두 개로 분열되어 가던 가운데 정당으로서의 규율이 완전히 없었던 때였다. 사실, 20 일에는 민주당에서 39 명이 탈당해 국민참여통합신당이란 나중에 열린우리당으로 재편되는 단체를 구성했다. 남게 된 민주당은 2004 년 3 월에 국회에서의 탄핵소추를 주도하게 되는데 노무현대통령과는 완전히 대립각을 세우게 되었다. 노무현대통령이 김두관 행정자치부장관에 대한 해임건의를 받아들일 수밖에 없게 된 것은 인사를 둘러싸고 야당과의 관계에서 열세에 서 있었을 뿐만 아니라, 여당 그 자체가 축소재편되어가는 가운데 국회 안에서 기반을 거의 잃었기 때문이다. 사실, 26 일에는 국무총리 이외로 대통령이 임명하기에 앞서 국회의 동의를 필요한 감사원장에 윤성식을 시키려고 했지만, 찬성 87 표 반대 136 표 기권 3 표, 그리고 무표 3 표의 반대다수로 부결됐다.⁹ 감사원장에 대한 임명동의가 부결된 것은 1963 년에 감사원이 설치된 이후 처음 있는 일이었다(淺羽, 2004). 감사원장은 국무위원이 아니지만, “대통령 소속하”에 있는 행정기관(제 97 조)으로 노무현대통령은 내각의 생존뿐만 아니라 그 성립에서도 심각한 상처를 받은 것이다.

이들 두 개 사례들에서 본 바와 같이 국무위원에 대한 국회의 해임건의에는 원래 법적 구속력이 없지만 그것이 가결된 상황에서는 대통령은 사실상 국회의 의향에 따를 수밖에 없다는 것이다. 애당초 국회에서 해임건의가 가결된다는 것은 여당이 국회에서 소수이고 게다가 인사를 둘러싸고 야당들이 다수를 형성하고 있다는 것이다. 야당들이 법안 심사 등 다른 국회운영과 인사를 관련시켜 대통령에 거래를 요구할 경우, 대통령은 정치적으로 타협할 수밖에 없다. 그러는 한, 한국 헌정체제는 제도디자인으로서는 수상이 의회에 책임을 지지 않은 대통령제이지만, 국회나 여당이 어떻게 구성되고 있느냐에 따라 국무총리나 국무위원을 해임하는 데 대통령은 국회의 의향에 따라 왔기에 실제 운영상으로 이원정부제와 같이 작동할 경우가 있다는 것이다.

6. 사례연구(3): 이명박대통령의 조각

마지막으로 이명박대통령의 조각에 대해 검토한다. 2008 년 2 월 25 일에 취임한 당시, 이명박대통령의 여당 한나라당은 국회에서 과반에 못 미친 상태로 조각이 순조롭게 진행되리란 보장은 없었다. 사실, 법안의 심사에서는 취임직후부터 야당들간과 타협할 필요가 있었다. 예를 들면 정부조직재편에서는 당초 계획으로는 다른 부처와 통합될 예정이었던 통일부나 여성가족부도 존치되게 되는 등, 원래 안은 수정될 수밖에 없었다. 정부조직재편은 행정각부 장이 되는 국무위원의 수나 기능에 영향을 미침으로 조각 인사와 바로 관련된다.

⁹ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/243/pdf/243za0004b.PDF)

이명박대통령은 취임과 동시에 한승수에 대한 국무총리임명동의안을 국회에 제출했다. 국회는 2월 29일에 표결에 붙여 270명이 투표한 가운데 찬성 174표, 반대 94표, 기권 1표, 그리고 무표 1표의 찬성다수로 가결했다.¹⁰ 국회의 동의를 받고 나서야 이명박대통령은 한승수를 제 39대 국무총리로 임명했다. 국무위원의 경우, 정부조직법개정안이 2월 22일에 가결된 후에 인사청문회 등 임명절차에 들어갔다. 국무총리를 임명하기 위해서는 국무총리의 제청이 필요하기 때문에 한승수에 대한 국무총리임명동의안이 국회에서 가결되기까지는 노무현정부의 마지막 국무총리였던 한덕수로 하여금 계속 그 직을 맡도록 해 그 제청으로 일부 국무위원을 임명했다. 또한 한덕수국무총리뿐만 아니라 일부 행정부 장에도 새로 임명되기까지 노무현정부의 마지막 국무위원들을 그대로 유임시켰다. 나아가 이것은 헌법상 규정에 따른 것이 아니지만 인사청문회법이 제정되고 모든 국무위원 후보에 대한 인사청문회가 임명에 앞서 실시되게 되었다. 이명박대통령은 여소야대 국회에서 국무총리 임명에 대해 동의를 받았지만, 검증과정에서 문제가 된 국무위원 후보 3명을 바꿀 수밖에 없게 된 것은 전에 없던 일이다. 인사청문회 결과는 어디까지나 권고에 불과하고 법적으로는 구속력이 없지만 이명박대통령은 존중할 수밖에 없었다. 이렇듯 여소야대 국회에서 이명박대통령은 당초 인사나 법안 심사에서 야당들관 일정한 타협을 할 수밖에 없었던 것이다. 만약 여당이 국회에서 과반을 갖고 있으면 조작에서 어려움이 있거나 내각이 앞으로 흔들리는 일은 없다. 4월 9일에 실시된 제 18대 총선에서 여당 한나라당이 과반수를 얻었기 때문에 앞으로 그런 일이 없을 것으로 보였다.

그러나 그 후에도 정운천 농림식품수산부장관에 대한 해임건의가 국회에 제출되어 거의 가결될 뻔했다. 월령제한이나 위험부위 제거 등 아무 규정없이 미국산 쇠고기를 전면적으로 수입하겠다는 한미협상의 결과로 국민으로부터 비판이 높아지는 가운데 통합민주당, 자유선진당, 민주노동당 등 야당의원들 148명은 해당부처의 장에게 책임을 묻기 위해 해임건의안을 제출했다. 해임건의가 가결되기 위해서는 국회에서 재적의원의 과반수가 찬성해야 한다(제 63조 제 2항). 당시 재적의원수는 291명으로 148명이란 과반인 146명을 2명 넘는 수이다. 그러나 5월 23일에 한나라당 의원들이 불참하는 가운데 실시된 표결에서는 야3당에서 각각 128명, 8명, 그리고 6명 합쳐도 142명밖에 참석하지 않아 출석자 수는 무소속 등 포함해서 149명이었다. 투표결과, 찬성 140명, 반대 5표, 기권 2표, 그리고 무효 2표로 과반수에 6명 모자라 부결됐다.¹¹ 해임건의를 발의한 야3당에서 적어도 2표의 이탈표가 나온 것이다.

이명박대통령의 여당 한나라당은 제 18대 총선에서 과반수를 얻었지만, 제 18대 국회의 임기는 2008년 6월부터이고 5월말까지는 “구 여당(통합민주당)”들이 과반수를 차지하는 제 17대 국회의 임기가 남아 있었다. 야당 의원들 사이에 이탈표만 없었으면 정운천 농림식품수산부장관에 대한 해임건의는 가결됐을 것이다. 그 경우, 종전과 같이 법적

¹⁰ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/272/pdf/272za0001b.PDF)

¹¹ 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/273/pdf/273za0007b.PDF)

구속력이 없는 해임건의에 사실상 따랐을 것인가, 아니면 해임건의는 어디까지나 건의에 불과하고 내각의 인사는 대통령의 재량에 속한 것으로 무시했을 것인가, 이명박대통령이 어떤 선택을 취했을 것인가 정확히 알 수 없다. 다만, 지금까지와 크게 다른 점은 이번 해임건의는 국회가 제 17 대로부터 제 18 대로 바뀌게 되는 가운데 이루어졌다는 점이다. 여소야대 국회였던 제 17 대로부터 여대야소 국회인 제 18 대로 바뀌기만 하면 야당들은 수의 힘에 기댄 법안 심사 거부를 지렛대로 대통령과 거래를 한다는 것이 불가능해진다. 다만, 원 구성 협상을 거부해 제 18 대 국회의 정상적인 운영을 최대한 늦출 수는 있어서 실제로는 법안 심사 거부와 동일한 효과를 가진다. 그렇다면, 국정운영의 어려움에서 벗어나기 위해 이명박대통령도 법적 구속력이 없는 해임건의에 따랐을 개연성이 높다고 여겨진다.

7. 나가며

이 논문에서는 국무총리의 임명과 해임을 둘러싼 대통령과 국회의 관계를 중심으로 한국의 헌정체제에 대하여 그 제도디자인과 실제운영방식의 양 측면에서 검토했다. 밝혀진 바와 그 함의를 정리하면 다음과 같다.

첫 째, 한국 헌정체제에 대해 처음으로 비교정치학적으로 자리매김시켰다. 이제까지 한국 헌정체제에 대해 국가간비교도 시계열비교도 다른 사례들과 비교하는 가운데 검토된 적이 거의 없었다. 이 논문에서는 권위가 의회와 집행간에 어떻게 관련되어 있고 양 기관들이 서로 어떤 관계를 맺고 있는지에 따라 헌정체제를 정의하고 분류하는 방법에 따랐다. 한국에는 대통령뿐만 아니라 수상도 존재하지만, 수상은 의회에 대해 책임을 지지 않기 때문에 제도디자인으로서는 대통령제로 분류하는 것이 타당하다. 그러나, 수상이나 각료 등 내각의 해임이나 교체에 있어서 의회에서 해임이 건의되면 법적 구속력이 없음에도 불구하고 한국 대통령은 예외없이 의회의 의향을 그대로 받아들여 왔다. 이로 인해 실제 운영상 대통령이 의회에 대해 책임을 지는 수상이나 내각과 공존하는 이원정부제와 같이 작동할 경우도 있었다. 다만, 전체적으로 볼 때 그러한 사례는 20 여년 동안에 불과 2 건밖에 없었기에 현행 1987 년 헌법 하에서 한국 헌정체제는 대통령제로 디자인되고 실제 그렇게 운영되어 왔다고 평가해야 할 것이다.

둘 째, 여기서 검토한 사례수는 작지만, 제도디자인과 실제 운영간에 차이가 난 경우도 있었고 앞으로도 그런 가능성이 언제든지 있다는 것이다. 국회에서 해임건의가 가결되는 상황에서는 대통령은 법적 의무가 아니더라도 정치적 고려에 따라 자신의 행동을 선택할 수밖에 없다. 법안이나 예산과 달리 인사가 국회에서 쟁점이 되면 대통령은 야당을 포섭하는 수단이 없고 오히려 원래 대통령의 권한인 내각의 구성을 둘러싸고 의회와 거리하기에 응하는 것이 합리적인 선택이 될 수도 있다. 대통령의 리더십은 의회와의 헌법상 권한뿐만 아니라 정당과의 관계 속에서 정의되는 정치적

역량에 의해 크게 영향을 받는다. 특히, 여당이 국회에서 소수이거나 대통령이 여당을 통제하지 못하는 경우, 대통령의 리더십은 수상이나 내각의 해임과 교체를 둘러싸고 의회에서 제한된다.

세 제, 그런 정치적 상황과 판단은 한국 대통령에게만 한정된 것이 아니라는 것이다. 예를 들면 일본 참의원에서도 2008년 6월 11일에 후쿠다수상에 대한 문책결의안이 236명이 투표한 가운데 찬성 131표, 반대 105표의 찬성다수로 가결됐다.¹² 중의원의 불신임결의와 달리(일본국헌법 제 69조) 참의원의 문책결의는 헌법상 규정에 따른 것이 아니며 수상에게 해산 또한 내각총사직을 강제적으로 요구하는 법적 구속력이 없다. 그러나, 참의원에서 여소야대인 상황에서 민주당, 공산당, 사민당 등 야 3당이 다수를 형성해 가결한 만큼, 인사와 다른 국회운영이 관련되면 참의원에서는 법안 하나도 통과되기 못하게 되어 중의원에서 재가결하는 방법밖에 없게 된다. 국회가 공전하고 법안 통과가 사실상 불가능해지는 가운데 수상으로는 여론의 동향을 보면서 정치적으로 판단할 수밖에 없게 된다. 한국 사례는 각료에 대한 것들이었지만, 수상 본인에 대한 문책결의(해임건의)라면 그 만큼 여소야대 국회인 참의원과의 대결이 불보듯 뻔한 일이다. 다만, 한국 사례와 다른 것은 한국 대통령은 각료의 해임을 받아들인 반면, 일본 수상은 스스로 자신의 거취를 결정해야 한다는 점이다. 결국, 후쿠다수상은 머지 않아 9월 1일에 참의원 운영의 어려움을 이유로 들어 사임할 것임을 밝혔다.

¹² 일본 참의원 홈페이지(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/vote/169/169-0611-v021.htm>)

참고문헌

- 강원택, 2005, <한국의 정치개혁과 민주주의> (인간사랑)
- 강원택, 2006, <대통령제, 내각제와 이원정부제> (인간사랑)
- 김재윤, 2007, <한국 헌법상 국무총리제도> 서강대학교 대학원 법학과 박사논문
- 동아시아연구원 대통령개혁연구팀, 2002a, <대통령의 성공조건 1: 여론, 권한, 책임> (동아시아연구원)
- 동아시아연구원 대통령개혁연구팀, 2002b, <대통령의 성공조건 2: 회고와 제언> (동아시아연구원)
- 박찬욱, 김병국, 장훈 편, 2004, <국회의 성공조건: 윤리와 정책> (동아시아연구원)
- 오승용, 2005, <분점정부와 한국정치: 분점정부란 무엇이고, 어떻게 접근해야 하는가?> (한국학술정보)
- 이재원, 2007, <대한민국 국무총리> (나남)
- 조정관, “국무총리(수상)의 정치적 역할에 관한 비교 연구: 필리핀과 태국의 정당정치 비교,” <한국정당학회보> 제 5 권 제 2 호 (2006 년), pp.125-157.
- 정종섭, 2002, <한국헌법사문류> (박영사)
- 정종섭, 2003a, “한국 대통령제의 성공을 실현하기 위한 운영 모델,” 정종섭 <헌법연구 4> (박영사), pp.135-174
- 정종섭, 2003b, “국무총리의 임명에 대한 국회의 부동의와 국정 운영,” 정종섭 <헌법연구 4> (박영사), pp.175-209
- 정종섭, 2004a, “한국 대통령제 정부형태: 그 제도와 현실,” 정종섭 <헌법연구 3 (제 2 판)> (박영사), pp.171-204
- 정종섭, 2004b, “대통령의 국무총리 임명에 대한 국회의 동의,” 정종섭 <헌법연구 3 (제 2 판)> (박영사), pp.257-315.
- 정종섭, 2005a, “국무총리제도의 원연,” 정종섭 <헌법연구 5> (박영사) pp.231-276.
- 정종섭, 2005b, “성공하는 국회에 있어서 국회와 대통령,” 정종섭 <헌법연구 5> (박영사), pp.277-315
- 진영재 편, 2004, <한국의 권력구조의 이해> (나남)
- 최한수, 2007, <대통령 수상 준대통령: 국가의 권력구조> (인간사랑)
- 한상익, “분권적 권력구조로서 책임총리제의 도입 가능성: 이해찬 총리실의 운영 사례를 중심으로,” 미간행논문
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins, 2001, “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes,” Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Duverger, Maurice, 1980, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,”

- European Journal of Political Research*, Vol.8, No. 2, pp.165-187.
- Elgie, Robert, 1999a, "The Politics of Semi-Presidentialism," Robert Elgie ed., *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, pp.1-21.
- Elgie, Robert, 1999b, "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering," Robert Elgie ed., *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, pp.281-299.
- Elgie, Robert ed., 1999c, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press.
- Elgie, Robert, 2004, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review*, Vol. 2, pp.314-330
- Elgie, Robert, 2007, "What is semi-presidentialism and where is it found?," Robert Elgie and Sophia Moestrup eds., *Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Studies*, Routledge, pp.1-13.
- Elgie, Robert, and Sophia Moestrup, 2007a, "The choice of semi-presidentialism and its consequences," Robert Elgie and Sophia Moestrup eds., *Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Studies*, Routledge, pp.237-248.
- Elgie, Robert, and Sophia Moestrup eds., 2007b, *Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Studies*, Routledge.
- Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins, 2001, "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy," Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, pp. 1-17.
- Haggard, Stephan, Mathew D. McCubbins and Matthew Soberg Shugart, 2001, "Conclusion: Policy Making in Presidential Systems," Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, pp. 319-324.
- Shugart, Matthew Soberg, 2005, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns," *French Politics*, Vol.3, No. 3, pp. 323-351.
- Shugart, Matthew Soberg, 2006, "Comparative Executive-Legislative Relations," R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, pp. 344-365.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg, and Stephan Haggard, 2001, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- 浅羽祐樹(아사바 유키), 2004, "二重の民主的正統性における代理人間問題 : 韓国の盧武鉉大統領弾劾という事例(이중의 민주적 정통성에서 대리인들간의 문제: 한국 노무현대통령 탄핵이란 사례)," <현대사상> 2004년 10월호(세이도샤), pp.174-197.

- 浅羽祐樹・水島朝穂(마즈시마 아사호), 2004, “韓国憲政史における自己拘束的な憲法：1948年憲法・1962年憲法・1987年憲法の比較(한국헌정사에서 자기구속적 헌법: 1948년 헌법, 1962년 헌법, 그리고 1987년 헌법의 비교),” 와세다대학 비교법연구소 편 <비교법학> 제 38 권 제 1 호, pp.165-202.
- 浅羽祐樹, forthcoming, “韓国における政党システム(한국 정당체제)」岩崎正洋(이와사키 마사히로) 편 <政党システムの現在(정당체제의 현재)> (아시쇼보)
- 大西裕(오니시 유타카), 2005, <韓国經濟の政治分析：大統領の政策選択(한국경제의 정치분석: 대통령의 정책선택)> (유히카쿠)
- 大西裕, 2007, “『強い』大統領という韓国政治の幻影：国務総理任命過程の研究(‘강한’ 대통령이란 한국정치의 환상: 국무총리임명과정에 대한 연구),” <오사카시립대학법학잡지> 54-2, pp.961-981.
- 曾我謙悟(소가 켄고)・待鳥聡史(마치도리 사토시), 2007, <日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択(일본의 지방정치: 이원대표제정부의 정책선택)>(나고야대학출판회)