



2022.10.17.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 54호

# 대통령제의 과거, 현재 그리고 미래



박상훈 거버넌스그룹 연구위원



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

# 국가미래전략 Insight

2022. 10. 17.

Vol. 54

ISSN 2733-8258

발행일 2022년 10월 17일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원  
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호  
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 대통령제의 과거, 현재 그리고 미래

거버넌스그룹 연구위원 **박상훈**

요약

I. 대통령제의 기원

II. 대통령제의 두 유형

III. 한국의 대통령제 민주주의가 나아갈 길

참고문헌

# 요약

## • 이 짧은 보고서의 목적은

- 대통령제 정부 형태의 ① 제도적 기원 ② 한국적 변용 ③ 민주적 성찰에 대한 논의를 토대로,
- ‘정치의 좋은 역할 없이 좋은 개헌은 없다’는 тезис를 입증해 보는 데 있음

## • 개헌에 대한 정치적 접근

- 헌법의 조항을 바꾸는 ‘입헌적 개헌’ 이전에 ‘정치적 개헌’이 병행되어야 개헌은 가치가 있음
- 이를 위해서는 대통령제 민주주의에 대한 이해의 증진과 함께, 요구되는 변화의 방향에 맞게 헌법을 달리 해석하고 달리 실천하는 긴 정치적 노력이 필요함
- 그래야 개헌에 필요한 여론의 형성도 풍부해질 수 있고 정치세력 간 성숙한 합의도 실현될 수 있음

## • 대통령제 민주주의의 기원과 특징

- 대통령제는 헌법을 통해 인류 최초로 민주 공화정을 만든 미국에서 발명한 정부 형태로, 권력의 분립과 제한을 구현했음
- 당시에도 강했던 것은 입법부였음. 그런 점에서 미국에서 발원한 ‘대통령제 민주주의’는 강한 의회제 위에 행정 수반인 대통령을 얹힌 정부 형태라 정의할 수 있음
- 대통령제를 강한 통치 형태로 오해하게 된 것은 2차 세계대전을 전후해 독립한 국가들이 대통령제를 수입해 권력 분립을 초월할 수 있는 특별한 헌법 권력을 대통령에게 부여한 것, 즉 ‘대통령제 권위주의’를 제도화한 것에서 비롯되었음

## • 대통령제 = 강한 통치 형태?

- 권위주의에서라면 성립하는 등식임. 하지만 그런 등식은 대통령제이기 때문이 아니라 체제가 권위주의였기 때문에 발원한 현상임
- 민주화 이후 대통령 중심의 강력한 통치 주도성은 갈등을 극대화시키고 정당 발전을 저해하며 정책 성과를 만들기도 어렵게 함
- ‘대통령제 민주주의’와 ‘대통령제 권위주의’ 사이에는 매우 큰 유형적 차이가 있고, 민주화 이후에는 권위주의 때와는 다른 새로운 대통령제 정부론이 필요함

## • 한국의 헌법 규범과 대통령의 민주적 역할

- 1987년 헌법은 대통령제 권위주의에서 벗어나 대통령제 민주주의로의 전환을 규범화한 계기였음
- 이후 정당 및 의회정치의 꾸준한 발전이 있었고, 2016년 촛불집회와 대통령 탄핵과 같은 정치 변화를 거치며 한국 대통령제의 통치 규범은 다음과 같은 내용을 갖게 되었음
- ① 대통령 권력을 제한해서 사용할 것 ② 의회와 정당 정치, 나아가 내각과 폭넓은 협력 기반을 통해 일할 것 ③ 일방적이고 자의적인 국정 운영이 아니라 중장기적 전망을 여야가 공유하는 기반(common ground) 위에서

추가적·점진적·누적적 변화를 추구할 것 ④ 느리더라도 여야 합의로 견고하고 지속적인 변화를 만들 것 ⑤ 대통령과 행정부의 교체가 갈등과 적대가 아닌 사회 통합의 계기로 작용하게 할 것

• **한국의 대통령제 민주주의가 가야 할 미래**

- ‘대통령 뽑기에 모든 것을 거는 민주주의’에서 ‘좋은 정치가 가능한 대통령제’로
- 국적도 내용도 없는 ‘협치(協治)’ 대신 민주주의 언어인 ‘연합(coalition)’ 정치로
- 시민과 사회를 양극화시키는 ‘대통령 중심 정치’에서 ‘다원적 정당 정치’로

# I. 대통령제의 기원

## 1) 우연한 발명품으로서 대통령제

대통령제는 240여 년 전 미국인들이 처음, 그것도 우연히 발명했다.● 1787년 여름, 필라델피아에서는 연방정부 수립을 위한 헌법제정회의가 4달 가까이 열렸다. 각 주 대표자들은 13개 주의 느슨한 ‘연합회의’를 넘어 하나의 ‘연방정부’를 만들고자 했다. 운명적으로 연방정부는 공화정이어야 했다. 왕정이나 귀족정을 내심 생각했던 이들이 있었지만, 그런 의제가 제기될 상황이 아니었다. 중요한 것은 어떤 공화정이나에 있었다(최장집 2017).

헌법제정회의 위원들이 공유했던 목표는 크게 세 가지였다. 첫째는 하나의 미국 정부를 만들어야 하지만, 중앙집권적인 정부는 아니어야 했다. 그 목표는 각 주가 독립된 헌법을 갖는 연방제와 함께, 각 주의 동등 대표 원리로 선출하는 상원을 두는 것으로 구현되었다.

둘째는 공화정이로되, 고대 아테네에서와 같은 직접 민주정이 아니어야 했다. 그 귀결은 민중의 직접적 요구로부터 대표(의원)의 독립성을 높이는 대의제 정부인 동시에, 입법부·행정부·사법부 각자의 자율성을 높여 권력 분립을 제도화한, 미국식 정부 형태였다

셋째는 안정되고 효과적인 행정부를 만드는 과제였다. 그 이전 13개 주 연합회의에서 합의가 불가능한 것은 아니었다. 다만 지켜지지 않았고 강제할 수도 없었다. 전쟁 당시 빌린 부채를 상환하기 위해 각 주가 내야 하는 분담금은 걷히지 않았다. 인접한 주들 사이의 통상과 관세 문제를 둘러싼 갈등도 컸다. 새로 획득한 서부 영토의 소유권 갈등, 주가 가진 화폐발행권과 해군 통제권을 둘러싼 갈등은 해결 불능상태였다(박찬표 2021). 안정되고 효과적인 행정부가 필요한 것은 분명한데, 문제의 초점은 그 수반을 어떻게 세울 것인가 하는 데 있었다(조지형 2008).

군주정처럼 국왕이 통치권을 행사하는 것은 상상할 수 없었기에 선출은 불가피했다. 다만 그 방법은 대중의 직접 투표가 아니어야 했다. 처음에는 대통령을 의회에서 선출하는 안(버지니아 안)으로 합의가 이루어졌다. 그랬다면 미국은 오늘날의 의회중심제, 특히 국왕이 없는 내각제와 다르지 않은 정부 형태가 되었을 것이다. 그런데 헌법제정회의 막바지에 재논의가 이루어졌다. 의회가 대통령을 선출하게 되면 대통령의 권위가 설 수 있을까 하는 의문이 제기되었기 때문이다.

행정 수반의 영향력을 강하게 만드는 가장 효과적인 방법은 당연히 대중의 직접 투표로 대통령을 선출하는 것이다. 하지만 헌법제정회의 위원들은 대중의 직접적인 정치 개입을 두려워했다. 대중의 요구가 행정 수반 선출 과정에서 직접 표출되지 않게 하는 것, 요즘 식으로 말하면 포퓰리즘이 안 되게 해야 한다는 것, 이에 대한 헌법제정회의 위원들의 합의는 강했다. 그 결과 주 선거인단에 의한 간접 선출 방식에 대해서는 쉽게 결론이 났다. 그래도 갈등은 남았다. 그것은 인구가 많은 큰 주에 유리한 방식을 택할지 아니면 인구가 적은 작은 주에 유리한 방식을 택할지에 있었다.

큰 주는 인구비례로 선거인단을 뽑기를 원했다. 작은 주들은 그럴 경우 인구가 많은 큰 주에서 대통령직을 독점할까 두려워했다. 타협은 의외의 지점에서 이루어졌다. 만약 각 주 선거인단의 결정으로 과반수 후보가 나오지 않게 되면, 그때는 의회(하원)에서 각 주가 동등한 1표를 행사해 결정하기로 한 것이다. 당시에는 선거인단의 결정으로 과반수 후보가 나오지 않을 거라는 예상이 지배적이었다. 그렇게 되면 인구의 크기와 상관없이 각 주가 동등한 1표를 행사해 행정 수반을 결정하게 된다. 이 합의로 작은 주가 원하는 바를 얻은 것 같았다. 실체는 어땠을까? 선거인단 투표에서 과반수 후보가 나오는 일은 거의 없었다. 의도하지 않은 결과랄까, 의도한 대로 결과가 만들어지지 않은 대표적인 사례가 아닐 수 없었다.

● 앨런 라이언(2017) 가운데 “16장. 미국 건국” 부분을 참조할 것

## 2) 권력을 절제하는 대통령

대통령 선출방식에 대한 합의는 이루어졌지만 그래도 불안과 두려움이 존재했다. 당시 누구도 대통령제 정부가 어떻게 발전할 것인지에 대해 확신할 수 없었기 때문이다. 이렇다 선출된 군주정으로 가는 것은 아닌지를 두려워하는 사람이 많았다. 그 때문에 헌법제정위원 가운데 가장 나이가 많았던 벤저민 프랭클린은 대통령을 3인 이상 두자고 제안했다. 핑크니 위원은 단임제를 제안했다.●

그런 의구심은 어떻게 해소되었을까? 조지 워싱턴이라는 ‘개인에 대한 신뢰’가 컸다. 초대 대통령을 두고 큰 후보와 작은 주가 끝까지 대립했다면 아마도 대통령 선출방식에 합의하기란 쉽지 않았을 것이다. 하지만 당시는 초대 대통령으로 조지 워싱턴이 아닌 다른 사람은 생각할 수 없는 상황이었다. ‘조지 워싱턴이라면..’하는 가정이 많은 의구심을 줄여주었다.

조지 워싱턴은 독립전쟁의 영웅으로서 최고의 존경과 권위를 인정받고 있었다. 원했다면 왕도 될 수 있는 정도였지만, 군주정이나 귀족정에 대해 매우 강한 거부감을 보였던 사람이다. 그는 독립전쟁을 승리로 이끈 후 아무런 야심 없이 고향으로 돌아갔다. 유산을 물려줄 자식이 없어서 권력을 남용하거나 부패를 저지를 유인도 없었다. 헌법제정회의의 의장을 맡는 과정에서 그가 보여준 ‘무언의 통합자’ 역할도 많은 이들에게 신뢰감을 주었다.

누가 보더라도 조지 워싱턴은 권력에 욕심이 없었다. 실제로 그는 대통령으로서 그 어떤 보상도 바라지 않았다. 초대 대통령으로 공직의 경력을 마치려 했다. 첫 임기가 끝날 즈음 많은 이들이 종용해서 재선 대통령직을 수락했지만, 그 이상은 받아들이지 않았다. 재선을 끝으로 본인의 바람대로 고향으로 돌아가 여생을 마쳤다. 대통령 중임제가 미국 정치의 전통이 된 것은 ‘조지 워싱턴조차’ 재선 이상은 하지 않았기 때문이다.

초대 대통령으로서 조지 워싱턴이 보였던 ‘권력의 절제’는 대통령제가 현대 민주 정부의 한 유형으로 살아남게 한 원동력이었다. 그렇지 않았더라면 대통령제가 그렇게 긴 시간을 견뎌낼 수 없었을 것이다. 그는 원하기만 했더라면 종신 대통령을 할 수도 있었는데, 그랬더라면 미국의 대통령제 역시 권위주의화의 길을 걸었을지 모른다.

조지 워싱턴은 대통령직을 어떻게 수행했을까? 우선 대통령직을 이용해 자신의 파벌을 만들지 않았다. 별도의 비서실을 두지도 않았다. 알렉산더 해밀턴과 토머스 제퍼슨 등 주요 정파의 경쟁자들을 장관으로 앉혔다. 이 두 사람의 직위는 ‘Secretary of State(국무장관)’, ‘Secretary of the Treasury(재무장관)’이었다. 명칭은 비서(Secretary)였지만 대통령 개인을 위한 스태프(staff)가 아니라 독립된 내각을 이끄는 부처의 수반들이었다. 한마디로 말해 대통령은 자신에게만 충성하는 별도의 비서실 권력이 아니라 독립된 정부조직인 내각과 일했다.

말하고자 하는 핵심은 이렇다. 미국의 ‘대통령제(presidential system)’는 헌법만이 아니라, 조지 워싱턴이라는 ‘대통령 개인(A President)’이 특별한 방법으로 ‘대통령직(the Presidency)’을 수행한 결과로 제도화되었고, 이후 그 전통 위에서 작동하게 되었다. 헌법은 기초 규범(Grundnorm)이다. 일반 법률과는 달리, ‘헌법 조항(constitutional clauses)’대로 적용되는 것이 아니다. 그보다는 정치가의 해석과 구체적인 행위 선택을 통해 여러 모양으로 가꿔갈 수 있는 공문서다. 미국의 대통령제는 이를 잘 보여준 사례다.

● 헌법 제정 과정에서의 여러 논쟁에 대해서는 박찬표(2021), 양자오(2018), 달(2016), Manin(1994), Graber(2018), Wood(2011) 참조할 것

### 3) 강한 의회제 위에 대통령제를 엮다

대통령제의 원형인 미국의 대통령제가 가진 가장 큰 특징은 입법권과 행정권의 엄격한 분리에 있다. 행정부는 입법권이 없다. 행정부에는 의원이 없다. 행정부에 대한 입법부의 견제는 강하다. 미국식 대통령제에서 의회는 매우 강하다(강원택 2022). 의회는 법안 발의와 심의, 가결에 이르는 모든 과정을 독점한다.

의회의 의제 작성 권한(agenda setting power)은 미국이 세계 최고다.● 내각제로 불리는 의회중심제 국가보다 강하면 강하지, 약하지 않다. 예산 작성권도 의회가 갖는다. 이른바 ‘대표 없이 과세 없다.’는 확고한 원칙이 지켜지는 의회제다. 예산안 처리가 무산되면 행정부는 일시적으로 문을 닫을 수밖에 없다. 이른바 섯다운(Shutdown)이다. 전기, 수도, 소방 같은 일상 업무는 물론 국방과 치안, 교정 같은 업무도 중단된다. 우리로서는 상상도 할 수 없는 일이다.

우리 국회가 갖는 재정 관련 권한이라고는 예결산 심사라고 하는, 지극히 사후적이고 제한적인 역할밖에 없다. 입법권 역시 대통령과 행정부의 권한이 훨씬 더 강하다. 그나마 국정 감사나 위원회 현안 질의 등의 방법으로 행정부와 대통령의 독주체제를 향해 가끔 화내고 소리 질러 견제하는 정도를 한다 해도 틀린 이야기는 아니다. 미국처럼 한국도 대통령제라지만 미국의 의회에 비해 한국의 국회는 너무나 약하고 왜소하고 무기력하다. 힘도, 권한도 약하기에 의회정치도 정당 정치도 협력보다 싸움과 갈등이 지배한다. 나눌 권력이 크면 정치가 할 수 있는 조정 능력이 크겠지만, 그렇지 않으니 작은 일에도 격렬하게 싸워야 한다.

상황이 이러하니 행정 수반인 대통령은 ‘강력함’의 상징이요, 대통령제는 ‘강력한 통치’의 제도적 원천으로 여기는 사람이 많다. 하지만 이런 생각은 대통령제가 처음 만들어질 때 사람들이 가졌던 인식과는 거리가 있다. 처음 ‘President’라는 호칭을 결정한 사람들은 이를 ‘지극히 평범하고 평등한’ 의미로 사용했다. 당시엔 ‘소방대장도 President이고 크리켓동호회 회장도 President’였다. 주의 임시직 행정 수반을 가리키는 말로 사용되기도 했다. President로서 존경과 권위를 행사하는 사람이 있었다면 대학 학장 정도였다. 특별하지 않은 이 비특권적 호칭을 천황제 근대화를 전후한 시기 일본에서 ‘다이묘료(だいとうりょう)’ 즉 大統領으로 번역했다. 황제 이전의 나폴레옹을 가리켰던 ‘통령(統領)’보다도 과한, 지나친 번역이 아닐 수 없었다.

우리는 대통령들이 어느 자리에서나 ‘국민 여러분’을 앞세우는 것을 보게 된다. 이 점에서는 과거 군부정권 시기의 대통령이나 민주화 이후 대통령 사이의 언어 습관에서 달라진 게 없다. 오히려 더 심해졌다. 이제 대통령들은 국회에 와서조차 카메라를 향해 ‘국민 여러분’을 자연스럽게 말한다. 동료 의원보다는 국민을 향해 말하듯 한다. 군부 권위주의 때도 보기 어려웠던 현상이다(박상훈 2022).

순수 제도론으로만 보면, 대통령제는 약한 통치체제다. 여러 가지 요인이 있지만 가장 중요한 것은 주권(sovereignty)을 나누는 것에 있다. 현대 정부론을 만든 토머스 홉스나 장 자크 루소의 주권론이 가진 핵심은 ‘주권은 쪼갤 수 없다.’는 데 있다. 그런데 미국에서 발원한 대통령제는 바로 이 원리를 깨뜨렸다. 선출되지 않은 사법부도 위헌 결정을 통해 입법권을 행사한다. 연방 법관들은 종신직이다. 입법, 행정, 사법부가 주권을 나눠 가지면 통치권은 약해질 수밖에 없다. 흔히 유럽의 의회중심제를 가리켜 ‘권력 융합(Fusion of powers)’ 체제라 부른다. 입법부와 행정부의 권력이 독립적으로 운영되는 게 아니라 정당을 매개로 융합해서 작동한다는 뜻이다. 반면 대통령제는 ‘권력 분립(Separation of powers)’ 체제라 한다. 융합된 권력이 분립된 권력보다 강한 것은 자연스럽다.

● Howell & Moe(2017)는 미국 민주주의가 효과적인 정부 능력을 발휘할 수 없게 된 것의 기원은 ‘헌법 디자인의 잘못’에 있다고 주장한다. 그 핵심은 ‘헌법이 의회를 체제의 중심에 위치시킨 것(because the Constitution puts Congress right at the center of the system)’에 있다고 본다. 그만큼 미국의 대통령제는 대통령이 아니라 의회가 권력의 중심에 있고, 오히려 의회의 강함 때문에 미국 민주주의가 위협받고 있다는 것이다.

의회중심제는 주권을 나누지 않고 단지 입법-행정-사법이라는 ‘기능’과 ‘권한’만 나눈 정부 모델이고, 대통령제는 기능과 권한을 넘어 아예 주권을 세 부서로 나눈 모델이다. 두 모델의 본질적 차이는 매우 크다. 의회중심제에서 시민 주권은 다수당 내지 다수연합이 정부 운영을 책임지는 방식으로 실현된다. 반면 대통령제에서 대통령의 의지는 입법부와 사법부 등 다른 권력부서에 의해 제어된다. 복지국가를 만들고 자본주의 경제체제를 수정한 것은 내각제 즉, 의회중심제에서 가능했다. 대통령제에서는 설령 그런 사회 변화를 대통령이 바란다고 해도 입법부 안에서의 반대 목소리는 물론, 재산권 보호와 개인 선택의 자유를 중시하는 헌법과 사법부에 의해 저지될 때가 많다. 그렇다면 왜 우리 사회에서는 ‘대통령제 = 강한 통치체제’와 ‘내각제 = 정국의 분열과 불안정을 낳는 약한 통치체제’로 인식되는 것일까?

군부 권위주의를 겪었기 때문이다. 그런 등식은 권위주의 체제가 주도했던 ‘정치 교육의 산물’이다. 1960년 4월 혁명 당시 민주주의는 곧 내각제였다. 대통령제는 ‘이승만 독재’로 동일시되었다. 이를 박정희 정권이 뒤바꿔놓았다. 내각제는 적 앞의 분열이요, 대통령제는 국가발전을 위한 안정된 통치체제라고 말이다. 분단되었기 때문에 통일될 때까지는 대통령제를 해야 한다는 주장도 있었는데, 정작 분단된 체제에서 통일을 이룬 나라는 내각제 독일이었다.

권위주의 체제는 대통령제에 친화적이다. 강력한 통치권 행사에 유리하기 때문이다. 그런데 그때의 강력한 통치권 행사는 대통령제 때문이 아니라 체제가 독재이고 권위주의인 사실에서 비롯되었다는 점을 이해하는 게 중요하다. 민주주의로 체제가 전환되면 당연히 대통령제 본래의 제도적 특성이 나타날 수밖에 없다. 대통령이 강력한 통치권 행사에 나서게 되면 체제의 민주성과 자주 충돌하는 것은 그 때문이다. 권위주의는 권위주의에 맞는 대통령제 정부론이 있듯, 민주주의에서라면 민주주의에 맞는 대통령제 정부론이 있어야 한다. 아직 우리는 권위주의 시대의 대통령제 정부론에 갇혀 있다.

근대 시민혁명은 모두 의회를 중심으로 이루어졌다. 시민의 적법한 대표가 시민 모두에게 구속력을 가진 법을 만든다는 것이야말로 현대 민주주의의 중심 원리가 아닐 수 없다. 의회민주주의가 아닌 민주주의는 없다. 반면 대통령은 그렇지 않다. 대통령이 없는 민주주의 국가는 아주 많다. 의회와 민주주의의 관계는 필연적이지만, 대통령과 민주주의의 관계는 우연적이다.

애초 매디슨 생각대로 의회에서 대통령을 간선으로 뽑았다면 미국의 정부 형태도 내각제가 되었을 것이다. 헌법제정회의 막판에 우연히 대통령제가 만들어졌고, 그것도 의도했던 대로가 아니라 의도하지 않은 결과로 인류 역사에 들어왔다. 그렇지만 대통령제 민주주의가 처음 인간의 역사에 등장한 그때에도 확고했던 통치 규범은 의회에서 법을 만들고 예산을 작성해 정부를 운영한다는 데 있었다. 대통령의 역할 규범에 있어서도 권력을 절제해야 한다는 것에 있었다. 대통령제는 이런 문제의식에서 시작된 제도인데, 미국 밖에서의 대통령제에 대한 인식은 이와 사뭇 다르다.

## II. 대통령제의 두 유형

### 1) 대통령제 권위주의와 대통령제 민주주의는 다르다

사람들은 대통령제의 장점을 의회중심제의 단점과 대비할 때가 많다. 의회는 시끄럽고 일을 제대로 못하니, 대통령의 강력한 리더십이 필요하다는 식으로 말이다. 하지만 대통령제는 한 개인의 ‘강력한 통치’를 위해 만들어진 제도가 아니며, 의회보다 대통령이 강한 권력을 갖는다고 생각한 사람은 당시 아무도 없었다. 대통령제는 행정부를 효율적으로 운영하기 위한, ‘매우 제한된 목적’을 위한 것이었고, 대통령이 일방적이고 성급한 국정과정의 결정 및 집행을

할 수 없다는 것이 대통령제를 만들 때의 기본 원리였다.●

그런 대통령제가 대통령 개인의 의지에 따라 빠르고 강력한 결정을 내리는 체제로 오해된 것은 제2차 세계대전을 전후해 대통령제를 수입한 나라들에서 나타난 변화 때문이었다. 이 문제는 오래전 카를 뢰벤슈타인에 의해 주목된 바 있다(Loewenstein 1949). 그는 미국과 미국 밖의 대통령제를 구분해야 함을 강조했다. 미국과는 달리, 대통령제를 수입한 국가들은 ‘특수한 입헌적 조치를 통해 집행권자인 대통령이 국가의 다른 기관보다 우월한 권력을 행사할 수 있는 정부 형태’를 새로이 만들었기 때문이다. 미국의 대통령제와는 완전히 다른 종류의 대통령제가 등장한 것이다. 우리 역시 강력한 대통령의 이미지는 오랜 권위주의 대통령제의 유산이 아닐 수 없다.

민주 정부의 운영 원리에 맞는 대통령제와 권위주의 정부 운영의 원리에 맞는 대통령제는 구분이 필요하다. 대통령의 역할에 과도한 기대를 부여하는 것부터가 민주주의를 약화시킬 수 있다는 점도 생각해야 한다. 엄밀히 말해 대통령 선거는 국가 교체도, 정부 교체도 아닌 행정 수반 교체를 위한 것이라 할 수 있다. 그런 의미에서 박근혜 정부, 문재인 정부, 윤석열 정부처럼 대통령 이름 뒤에 정부 이름 붙이는 관행은 지극히 한국적인 현상이 아닐 수 없다. 트럼프 행정부, 바이든 행정부처럼 박근혜 행정부, 문재인 행정부, 윤석열 행정부로 불러야 대통령제에 맞는 명칭일 것이다. 한국의 대통령제는 명칭의 문제에서부터 변화가 필요하다.

## 2) 대통령이 일방적으로 할 수 있는 일은 많지 않다

선거를 통한 행정부나 내각의 교체는 체제에 총체적 충격(total impact)을 줄 총괄 계획(master plan)을 승인한 것이 아니라는 점도 강조되어야 한다. 민주주의에서라면 대통령이 되었다고 해서 입법부와 사법부 나아가 행정 관료제를 폐지하거나 교체할 수 없다. 행정부 수반의 교체는 기존의 국가와 정부의 기본 틀 위에서 한계적 변화(marginal alteration)를 이끌어야 한다는 제한성을 갖는다.

우리는 선거 때마다 국가를 총체적으로 바꿀 정도의 국정과제를 대통령이 약속해야 하는 것처럼 되어 있다. 하지만 그런 공약이 제대로 지켜지거나 약속대로 실현된 바는 거의 없다. 신한국 창조, 제2건국, 국가 대개조, 미래 창조, 촛불혁명, 대전환 같은 것을 약속했지만 그 근처에도 못 갔다. 대통령 직속으로 수많은 위원회를 두고 큰 변화를 만들어내겠다고 했지만, 대개는 곧 기능 정지상태나 작동 불능상태로 전락했다. 일자리위원회, 경사노위 등 작동하지 않았던 대통령 위원회들을 열거하면 엄청나게 긴 목록이 될 것이다.

민주주의 정치체제에서 이른바 ‘국정과제의 결정’은 중장기적 국정과제의 기본 틀을 전제로 해야 한다. 그 위에서 새로운 집권세력이 지향하는 가치에 상응하는 정책을 추가하는 방향으로 접근해야 할 것이다. 대통령제는 특히나 더 그러하다. 다수지배를 구현하기가 용이한 의회중심제와는 달리 대통령제는 구조적으로 권력부서 간 견제와 균형이 불가피하다. 대통령제는 국정과제의 형성과 변화에 있어서 대통령의 자의성을 제한하려는 노력의 산물이다. 다른 무엇보다도 입법부로부터 ‘동의와 조언(consent and advice)’을 구해야 함을 헌법의 명령(미국 연방헌법 2조)으로 요청하고 있기도 하다.

● 2013년 버락 오바마 대통령은 이민법 개정 연설을 하는 도중에 대통령이 권력을 행사해 행정명령을 발동하라는 시위자의 요구에 대해 이렇게 답한 적이 있다. “실제로 난 그런 권력을 가지고 있지 않다. 그래서 여기 함께 모인 것이다... 모든 문제를 의회의 입법 절차 없이 내 마음대로 하면 좋겠지만, 그러나 모든 것은 법에 따라 만들어져야 한다. 그게 우리가 살아온 역사이다. 가장 쉬운 해결책은 법을 무시하면서, 소리 지르면서 마치 무언가 하는 듯이 하는 거다. 하지만 나는 좀 더 어려운 길을 제안하고자 한다. 민주적인 절차를 통해 우리의 원하는 바를 얻자.” (박상훈 2022)

대통령제 민주주의에서는 대통령이 많은 것을 임의로 할 수 없는 체제다. 많은 것을 바꾸고자 한다면 대통령의 힘만으로는 어렵고, 그야말로 여야와 국회를 상대로 정치를 해야 한다. 정치의 힘을 활용하려 하지 않고, 대통령이 정치와 싸우는 방식으로 정부를 운영하려는 것은 원리에도 안 맞고 무엇보다 작동이 되지 않는다. 대통령제의 민주적 규범은 대통령의 행정부 운영이 자의적이지 않도록 감독하는 입법부의 독립적 역할을 존중하라는 것에 있지, 대통령의 일방적 국정과제 작성 및 집행에 있지 않다는 것을 새삼 다시 돌아봐야 한다.

### 3) 1987년 헌법의 기본 정신은 대통령 권력 제한에 있다

오늘의 대한민국 대통령제는 87년 민주 헌법의 합의 정신이 만든 결과물이다. 그 합의 정신은 국가의 통치 자원이 대통령의 장기 집권 의지에 희생되지 않게 해야 한다는 것에 있었다. 87년 헌법은 오랜 군부 권위주의의 부정적 유산을 개선하자는 것에서 출발했다. 대통령 5년 단임제야말로 그런 문제의식의 산물이었다.

미국 연방헌법 제정 당시에는 대통령제를 도입하는 것 자체가 유례없는 일이었다. 그렇기에 선출직 왕이 되지 않게 하려는 의도에서 단임제 안이 있었고, 조지 워싱턴 스스로 단임 대통령이 되고자 했다. 다만 주변의 만류로 재임까지 하고 고향으로 돌아갔다. 1951년 4년 중임으로 임기 제한을 한 수정헌법 22조의 정신 역시 크게 보면 같은 문제의식에서 발원한 것이라 할 수 있다. 지난 235년 동안 미국 대통령의 평균 재임 기간이 5.1년이었다는 점에서 보더라도 87년 헌법의 5년 대통령 임기 제한 조치가 민주주의 원리를 벗어난 일이라고 보기도 어렵다.

87년 헌법의 단임제 대통령제는 한국적 맥락에서 제한 정부(limited government)의 원리를 구현하려 했던 결정이었다. 현직 대통령이 임기 연장을 위해 비정상적 수단을 동원하려는 의도 자체를 갖기 어렵게 함으로써 민주주의의 공고화에 기여했다. 단임제 조항이 없었다면 군부가 권력 연장의 야심을 스스로 제어하고 정치로부터 퇴장해 병영으로 돌아가는 일이 쉽지 않았을 것이다. 야당이 민주화 10년 만에 집권하는 일도 어려웠을 것이다.

국정감사 부활 및 회기 제한 폐지 등 국회 권한을 강화한 헌법 규범도 주목해야 한다. 비단 87년 헌법만이 아니라, 인사청문회 대상 확대를 시행한 노무현 대통령의 ‘조치’와 같은 ‘비헌법적 결정’도 중요했다. 국회의 역할을 확대하고 행정부 독주를 제어함으로써 사실상 개헌에 가까운 효과를 가져왔기 때문이다. 부통령이 없고 국무총리가 있으며, 헌법 89조의 국무회의가 내각회의처럼 작동할 수도 있고, 의원의 내각 참여를 허용할 뿐 아니라, 총리의 국회 동의권 등을 규정하고 있는 조항 역시 우리 헌법이 권고하는 내각과 국회 존중의 정부 운영론이 아닐 수 없다.

### 4) 사인화(私人化)된 권력을 줄여야 대통령은 민주주의자가 된다

헌법 조문의 개정이 없더라도 새로운 헌정 규범은 얼마든지 새롭게 만들어진다. 2016년 촛불집회는 그 대표적인 사례다. 대규모 시민 불복종과 국회의 대통령 탄핵 가결, 그리고 뒤이은 헌재의 인용으로 대통령의 일방적이고 사인화된 정부 운영이 정당화될 수 없음을 규범화한 바 있기 때문이다. 헌법에도 없는 비서실이 내각을 통할하는 권한을 법원이 직권남용으로 불법화한 것도 중요한 규범의 변화가 아닐 수 없다. 2017년 대선에서 여야 후보 모두 ‘청와대 개혁’, ‘야당과의 협치’를 공약했다는 사실도 중요하다. 이로써 사실상 한국형 정부 형태에 대한 통치 규범을 두고 합의가 만들어졌다고 볼 수 있다. 그것은 대통령의 자의적 통치가 아니라 국회 존중, 여야 중시 등 통치 규범 지키겠다는 헌법적 서약과 다름없는 일이었다.

대통령 권력이 약해지면 필요한 변화와 개혁은 어렵지 않을까? 그것도 아니다. 13대에서 16대까지의 분점/연립 정부와 그 이후 단점/단독정부를 비교해보더라도, 국정과제 수행에 있어서 여대 야소의 분점 정부 때가 나쁘지 않았다. 노태우-김영삼으로 이어진 보수 정부에서도 북방정책과 토지공개념, 금융실명제, 군 개혁이 이루어질 수 있었고, 김대중-노무현으로 이어진 진보 정부에서 IMF 구조개혁, 신자유주의적 노동시장 개혁, 한일관계 개선 등이 이루어질 수 있었다. 오히려 이명박 행정부 시기와 겹친 18대 국회에서 집권당이 압도적인 의석을 장악하게 되면서 청와대 독주와 정치 양극화(political polarization)가 심화된 사실에서 교훈을 얻어야 한다.●

대통령도 정당 후보로서 통치권을 위임받았다는 점을 고려하면 ‘사설 캠프’가 아니라 ‘집권 정부당(government party)’의 중심적 역할을 살려 민주주의를 운영했어야 했다. 언제나 문제는 선거 때 약속과 선거 후 실제 대통령직 수행 방식의 불일치에 있다. 문재인 대통령의 경우만 보더라도 선거 때는 ‘일상적인 국정 운영에 대해서는 책임 총리를 비롯한 내각이 담당하고, 총리와 장관이 하나의 팀으로 공동 책임을 지도록 하는 연대 책임제를 구현하겠다.’거나, ‘정당이 생산하는 중요한 정책을 정부가 받아서 집행하고 인사에 관해서도 당으로부터 추천받거나 당과 협의해 결정’하겠다는 공약을 했다(박상훈 2018).

대통령이 정당 정치와 의회정치의 기반 없이 국정을 운영하는 것은 책임 정치의 구현을 어렵게 한다. 현대 민주주의란 사후적 책임성을 묻는 ‘회고적 투표’가, 결국 정부의 미래 행위에 대한 책임성을 갖게 하는 ‘전망적 투표’로 작용하게 만드는 데 그 비밀이 있다. 현직자의 정책수행에 대한 평가를 통해 보상과 처벌을 함으로써 미래의 대통령들에게 유권자에 대한 책임성의 의무에서 벗어날 수 없게 하는 것이다. 정당 정치가 제 역할을 못하면 회고적 투표는 전망적 투표의 효과로 이어지지 못한다.

대선 때마다 현직자에 대한 부정적인 평가를 회피할 목적으로 정당보다 후보 개인을 앞세우거나, 아예 정당 이름을 바꿔 현직 대통령과의 연속성을 부인하는 일만 많았다. 안타깝게도 정당이 중심이 되는 책임 정치의 문제에서 한국 민주주의는 계속해서 실패하고 있다. 당명은 계속 바뀌었고 비대위나 혁신위는 더 자주 반복되었다. 역대 대통령들이 집권당을 중심으로 의회정치와 정당 정치에 대해 책임성을 발휘해왔다면 지금과 같은 양극화된 정치는 훨씬 제어될 수 있었을 것이다. 그게 안 되다 보니 입법·사법·행정의 삼부 모두가 정권과 대통령에 따라 단기적으로 휘둘리는 부작용을 겪고 있다.

대통령제라서 대통령이 중심인 것이 아니냐는 주장은 지지될 수 없다. 오히려 대통령제이기 때문에 그러서는 안 된다. 대통령이 먼저 자신의 과도한 권력을 제한해서 사용해야 하고, 정당 정치와 의회정치를 통해 일해야 한다. 그게 대통령제 민주주의에 맞는 일이다. 그렇게 해야 대통령이 하고자 하는 일도 이룰 수 있다.

### III. 한국의 대통령제 민주주의가 나아갈 길

#### 1) 다수제와 협의제의 혼합체제

민주화 이후의 민주주의는 협의제와 다수제의 혼합체제로 운영되었다. 1987년 대통령 선거에서 압도적 승자가 나오지 않은 것이 긍정적으로 작용했다. 1988년 국회의원 총선 결과 여소야대가 된 것도 좋은 계기가 되었다. 집권당이 소수당이 되면서 국회 운영을 야당과 협의제 방식으로 진행하길 바랐기 때문이다. 의사 진행의 절차는 여야 협의가

● 이명박 행정부 시기 단점 정부를 기점으로 정치 양극화 현상이 본격화된 것에 대한 자세한 논의는 박상훈(2020) 참조할 것

원칙이 되었다. 상임위원장을 포함해 국회의 자리는 제1당이 독식할 수 없게 되었다. 국회 내 발언권을 포함해 모든 것은 각 당의 의석을 기준으로 배분되었다. 우연한 계기로 이루어진 일이고, 다른 나라 의회에서 보기 어려운 한국식인 면이 있지만, 결과적으로 보면 이행기 단계의 민주주의를 조기에 안착시키는 좋은 효과를 낳았다.

1990년 삼당합당을 통해 정치 전반을 다수지배로 운영하고자 하는 역전 시도가 있기는 했다. 하지만 1992년 총선에서 다시 여소야대가 복원됨으로써 협의제 전통은 오히려 더 움직일 수 없는 불문율이 되었다. 삼당합당도 나쁜 의도로 추진되었을지 모르나, 좋은 결과를 낳았다. 권위주의의 구체제를 이끌었던 군사정권이 야권의 온건파들과 국가 권력을 분점했다는 사실 때문이었다. 그 덕분에 군부 권위주의로의 회귀는 집권 연합 내부로부터도 허용될 수 없는 제어 장치를 갖게 되었다. 중남미나 동유럽, 동남아시아 지역의 국가들과는 달리 한국이 안정된 민주주의 발전을 이어갈 수 있는 데도 큰 도움이 되었다.

## 2) 연합정치의 전기가 될 수 있었던 촛불집회

연합정치의 새로운 전기가 될 수 있었다는 점에서 2016년 촛불집회는 특별했다(최장집 외 2017). 촛불집회는 진보와 온건 보수 전반을 아우르는 ‘시민 대연정’의 형태로 진행되었다. 국회의 탄핵소추는 네 개 정당의 ‘정치동맹’이 주도하고 전체 의원의 3분의 2 이상이 참여한 ‘대연정’에 가까웠다. 19대 대선은 어느 정당에도 과반 득표를 허용하지 않음(민주당 41.1%, 새누리당 30.8%, 국민의당 21.4% 정의당 6.2%)으로써 ‘온건 다당제 하에서 합의 민주주의’를 실천하라는 시민의 요구와 같았다. 이후 상황 전개는 어땠을까? 촛불 ‘합의’는 촛불 ‘혁명’이 되었다. 다당제는 극단적인 양당제로 퇴행했다. 시민 대연정은 정치 양극화와 팬덤 정치로 해체되었다.

연합정치, 협의정치가 아니라 다수지배 정치가 더 많은 개혁을 이뤄낼까? 꼭 그런 게 아니다. 협의제 정치가 이루어진 시기에 더 많은 변화와 개혁이 이루어졌다. 여소야대 때가 더 많은 변화를 성취했다. 집권파의 입장에서는 어떻게든 야당과 합의를 해야 했고, 정치의 방법을 사용해야 했기 때문이다. 민주화 이행기에 해당하는 13대 국회의 4당 체제나 대통령 탄핵을 안정적으로 이끈 20대 국회 전반기의 3.5당 체제가 대표적인 사례다. 오히려 과반수 일당이 다수주의를 밀어붙인 18대와 21대 국회는 의미 있는 성과보다 여야 간 불모의 흥분과 싸움만 야기했다. 말뿐인 협치 말고 정당 간 책임 있는 연합정치를 생각해야 할 때다.

대통령제라서 연정은 안 되지 않을까? 그렇지 않다. 연합정치, 연합정부는 현대 민주주의의 상수다. 대통령제에서도 연립정부의 빈도는 단독정부의 빈도보다 많다. 연정의 결과도 나쁘지 않다. 정치학자들의 조사에 따르면, 1996년부터 2009년 사이 대통령제를 채택하고 있는 63개 민주주의 국가를 분석한 결과 소수 여당의 출현 빈도는 442번이었고, 그 가운데 연립정부 구성의 사례는 전체의 56.6%인 250번이나 있었다. 조사 대상의 사례에서 연정의 긍정적인 효과도 있었다. 예컨대 표현의 자유와 책임성, 정부 효율성, 법의 지배 등에 있어서 연정의 사례는 과반 여당의 단독정부보다 성과가 나은 것으로 조사되었다(홍제우, 김형철, 조성대 2012). 최근의 연구 역시 대통령제에서 단일정보보다 연립정부가 ‘행정부 견제’ 기능과 ‘정부 위기’ 대응 능력이 더 우월한 것으로 조사되었다(안용훈 2018).

연정은 다원주의 정치를 좀 더 적극적으로 제도화하는 길을 열어 준다. 민주주의란 무엇인가? ‘정당 간 경쟁과 연합’을 통해 일하는 정치체제다. 민주주의 본래의 정의에 가깝게 정부를 운영하는 것이 필요하다. 대통령제라서 집권당 독주는 불가피하다고 말하는 것은, 경험적 사실에도 맞지 않는 무리한 주장이거나, 아니면 대통령 중심의 일방적 통치를 정당화하는 알리바이일 가능성이 높다.

### 3) 협치가 아니라 연합정치다

연합을 야합으로 보는 것은 시대착오적이다. 우리 현실에 맞는 한국형 연합정치를 구현하는 것이 과제일 뿐, 연정을 유럽의 내각제에서나 가능한 것처럼 말하는 것은 맞는 말이 아니다. 우리 현실에서도 이상적인 형태는 아니었지만, 의미 있는 연정 실험이 있기도 했다. DJP 연합 덕분에 소모적 이념논란 없이 6.15 남북정상회담을 하고 국민기초생활보장제를 포함해 사회복지의 기반을 다질 수 있었다. 노무현 대통령의 ‘대연정 제안’ 또한 재평가될 때가 아닌가 싶다. 이런 전통으로부터 벗어나 박근혜, 문재인 행정부 하에서 적폐청산 정책을 기점으로 퇴행적 정치 갈등이 재등장하고 대결적 정치 동원이 심화된 것은 시민 분열 이상 다른 좋은 변화를 낳지 못했다.

양극화 정치는 다수가 원하는 길이 아니다. 한국 민주주의의 중요한 특징은 민주적 한계선을 넘는 시도에 대해서는 불(不)관용적이라는 데 있다. 크게 보면 양극화 정치세력은 물론 이를 지지하는 시민이 다수는 아니다. 한국 사회는 교육받은 중산층이 절대다수를 이루는 사회이고, 이념적 극단에 대한 거부감도 강하다. 대다수 시민은 여야가 함께 정치를 운영하는 공동의 파트너십을 바란다. 대다수 시민은 협력할 것은 협력하고 다툴 것은 합리적으로 다투길 원한다. 일당 중심의 민주주의는 불가능하다. 오로지 복수 정당 사이에서 합의의 공간을 넓혀가는 정치만이 사회 통합과 시민 평화를 가져올 수 있다.

흔히 ‘협치(協治)’라는 말을 많이 한다. 하지만 협치를 맥락 없이 여야 관계에 적용하는 것은 무리다. 협치는 중국어 사전에도 없고 한국어 사전에도 없는, 일본어에서 온 말이다. 2000년 1월 당시 오부치 게이조(小淵惠三) 일본 총리의 자문그룹 보고서(「21세기 일본의 구상」)에서 ‘영어 공용화 정책’ 제안과 함께, ‘거버넌스(governance)’의 일본어 번역어로 처음 등장했다. 게다가 그 뜻은 여야 간 협력을 의미하는 것과는 거리가 멀었다. 그것은 그간 일본 사회의 단점으로 지적되었던 국가와 공(公) 중심 체제를 개선하고 ‘진정한 개인의 확립’을 지향하는 사회운영 원리로 제시된 것이다. 여야 협력을 뜻하는 게 아니라 국가와 시민 관계를 새롭게 하자는 의미로 만들어진 일본어다.

그런 협치 개념을 가져와 맥락도 없고 내용도 없이 여야 협치를 분위기로 강박하는 것은 억지스럽다. 한자 협(協)과 치(治)의 뜻 그대로 이해하고 여야 간 협력하는 정치를 하자는 것이라면, 의회와 정당 정치 본래의 개념인 정당 연합, 정책연합, 연립정부 등 제대로 된 개념을 사용해야 할 것이다. 정치는 말로 하는 인간 행위인바, 말에 내용이 없으면 정치도 내용 없게 되는 것은 틀림없는 사실이다.

### 4) ‘대통령 뽑기에 모든 것을 거는 민주주의’에서 ‘좋은 정치 가능한 대통령제’로

1987년 민주화는 대통령이 대통령을 결정하던 시대에서 시민이 대통령을 결정하는 시대로의 변화를 가져왔다. 그것이 낳은 선한 효과는 말할 수 없이 컸다. 한밤중에 누군가 군홧발로 대문을 박차고 들어와 가족이나 동료를 잡아갈 수 없게 되었다. 시민은 자유로워졌고 사회는 활력을 갖게 되었다. 관료나 기업도 마찬가지다. 군부와 같은 체제 밖의 힘에 의존하지 않게 되면서 자립적인 발전의 길을 찾아야 했기 때문이다.

1997년, 민주화 10년 만에 야당으로 정권교체가 이루어진 것의 선한 효과도 컸다. 민주화를 이룬 나라는 많다. 하지만 야당 집권이 조기에 평화적으로 이루어진 예는 거의 없다. 민주화에도 불구하고 집권당이 바뀌지 않으면 승자 집단은 오만해진다. 야당도 집권하는 민주주의가 되어야 비로소 정치 밖의 강자집단들이 민주주의에 순응한다. 노사관계의 제도화는 물론 정당 정치의 활성화는 수평적 정권교체가 가져온 선물이었다. 과거와 같이 노동을 억압하고 배제하는 기업운영은 어려워졌다. 노조를 인정하고 기술혁신을 추구하려는 경영 합리화 노력도 시작되었다. 야당

집권으로 인해 민주화는 불가역적인 것이 되었다. 누구든 민주주의 안에서 경쟁해야 하는 체제가 된 것이다.

문제는 그다음이다. 시민이 통치자를 결정하고 여야가 번갈아 집권하는 '경쟁적 민주주의'에 이어 필요했던 변화는 사회를 더 깊고 넓게 대표하는 '다원 민주주의'를 발전시키는 일이었다. 야당의 집권으로 여야 간 권력 게임은 제도화되었다. 하지만 사회의 다양한 이익과 열정을 공익으로 전환하는 '정당 다원주의'(party pluralism)의 길은 아직 열리지 않았다. 바로 이 단계에서 한국 정치가 계속해서 길을 잃고 있다.

정치는 '다원화'가 아니라 '양극화'로 퇴행했다. 대통령들이 이를 주도했다. 이명박 대통령은 '입법 100일 작전'의 예에서 보듯 국회를 다수의 힘으로 밀어붙였다. 박근혜 대통령은 '좌익 정권 10년 적폐청산'을 내걸었다. 국정교과서 정책처럼 역사를 정치화하는 잘못된 일로 사회를 분열시켰다. 급기야 직접 민주주의 방식으로 국회를 압박해 개혁을 추진하겠다고 국민서명운동에 참여한 최초의 대통령이 되었다. 과거청산 정치와 직접 민주주의 정치는 문재인 대통령도 심화시켰다.

민주주의를 국민 참여로 착각하는 사람이 많다. 대통령들이 특히 그런 잘못을 주도했다. 민주주의는 '지지자만의 참여'가 아니라 '만민에 평등한 참여'에 기초를 둔 체제다. 평등한 참여는 대표의 포괄성, 즉 사회의 다양한 요구들이 더 넓게 대표되는 것에 비례해 확대된다. 대표의 질이 좋아야 참여의 질도 좋다. 그렇지 않고 좁은 대표의 문제를 그대로 둔 채 '국민 참여'만 강조하면 민주주의는 목소리 큰 소수의 지배로 전락한다. 권력자가 국민 참여를 주도하면 민주정치는 특히나 더 위험에 처한다. 여론 동원 정치로의 퇴락은 막을 길이 없게 된다.

정치가 권력투쟁에서 승자가 될 상위 두 정당 사이의 극단적 다툼이 되는 것도 순식간이다. 그러면 민주주의는 함부로 운영되기 시작한다. 상대를 동료 시민이나 동료 정치인으로 여기기보다 공격해야 할 대상으로 몰아붙인다. 그런 것이 관행이 될 때쯤이면 민주주의는 '스트롱맨'들의 게임으로 퇴락한다. '정치하는 정치인'은 힘을 쓸 수가 없게 된다. 증오 없는 경쟁을 특징으로 한 민주정치 대신 적대와 복수를 앞세우는 사람이 대통령이 되는 시대가 도래한다. 그런 대통령을 지지하는 사람들의 마음 상태 또한 편협해질 수밖에 없다.

언제까지 대통령에게 의존하는 민주주의, 대통령을 두고 열광과 혐오를 주고받는 정치를 계속할 것인지, 생각해야 한다. 서로 다른 대통령을 지지했던 시민들 사이에 복수심을 갖게 한 '한국식' 대통령제는 개선되어야 한다. 대통령을 둘러싼 과도한 열정의 정치가 반복되면서 시민과 사회는 계속해서 멎들어 왔는데도, 또 때가 되면 대통령 뽑기를 둘러싼 권력투쟁으로 우리 사회의 모든 에너지가 소진되는 악순환은 멈춰야 한다.

'대통령을 내 손으로'의 과제는 오래전 마무리되었다. 대통령을 국민 손으로 뽑자는 확고한 합의 덕분에 민주화가 이루어졌다. 헌법 개정을 통해 새로운 공화국이 수립됨으로써 그 과제는 대체로 잘 완결되었다. 이후에도 몇 번의 촛불집회가 상징하듯, 권위주의로의 회귀나 민주적 한계선을 넘는 통치 행위는 용납될 수 없는 정도로 민주화는 안착되었다. 정치학자들의 표현을 빌리면, 군부 쿠데타나 민주혁명 성공 가능성이 없다는 점에서 '민주적 공고화'는 이루어졌다. 이제는 내가 찍은 후보가 대통령이 되느냐 아니냐를 넘어, '좋은 정당 - 좋은 정부 - 좋은 정치'를 이끌 수 있느냐가 중시되는, 민주화의 다음 단계 과제에 집중해야 할 때가 아닌가 한다.

대통령(A President)부터 그런 방향을 향한 한국 대통령제(presidential system)의 발전에 책임성을 가져야 한다. 헌법의 조항을 바꾸는 '입헌적 개헌' 이전에 대통령의 현명한 선택, 즉 '정치적 개헌'이 선행되어야 한다. 민주주의에서 개헌(改憲)이란 헌법을 고쳐 작성하는 것 이전에, 기대되고 요구되는 변화의 방향에 맞게 헌법을 달리 해석하고 달리 실천하는 긴 정치적 노력이 뒷받침될 때 가치를 갖는다. 그래야 개헌에 필요한 여론의 형성도 가능하고 정치세력 간 성숙한 합의도 실현될 수 있다. 개헌은 헌법학자나 정치학자가 아니라 시민의 적법한 대표인 정치가가 한다.

## 참고문헌

- 강원택, 2022, 『의외로 사람들이 잘 모르는 정치』, 북멘토
- 로버트 달 지음, 2016, 『미국 헌법과 민주주의』, 박수형, 박상훈 옮김, 후마니타스
- 박상훈 지음, 2018, 『청와대 정부: 민주 정부란 무엇인가를 생각한다』, 후마니타스
- 박상훈, 2020, “양극화된 정치, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닐까”, 국회미래연구원, 연구보고서 2.3.3
- 박상훈, 2022, “국가와 ‘국민’을 줄여 써야 할 국회”, 국회미래연구원 『국가미래전략 Insight』, 5월 2일자
- 박상훈, 2022, 『정치적 말의 힘』 후마니타스 (근간)
- 박찬표, 2021, “제임스 매디슨의 대의민주주의론: 민주주의의 문제점에 대한 민주적 해결책”, 서울대학교 한국정치연구소 『韓國 政治 研究』, Vol.30 No.2
- 안용훈, 2018, “대통령제에서의 다수정부, 소수정부 및 연립정부의 정치·경제적 수행력 연구,” 국회운영위원회 정책연구용역과제
- 알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이 지음, 2019, 『페더럴리스트』, 박찬표 옮김, 후마니타스
- 양자오 지음, 2018, 『미국 헌법을 읽다 - 우리의 헌법을 더 잘 이해하기 위하여』, 박다짐 옮김, 유유
- 앨런 라이언 지음, 2017, 『정치사상사』, 남경태·이광일 옮김, 문학동네
- 조지형 지음, 2008, 『대통령의 탄생 - 대통령 제도는 어떻게 생겨났는가』, 살림
- 최장집, 박찬표, 서복경, 박상훈 지음, 2017, 『양손잡이 민주주의 - 한 손에는 촛불, 다른 손에는 정치를 들다』, 후마니타스
- 최장집, 2017, “제퍼슨, 매디슨과 미국 민주주의” <네이버 열린연단> 9월 16일자 강연문  
(출처: [https://openlectures.naver.com/text\\_viewer?module\\_id=871&contents\\_id=132112#nfullscreen](https://openlectures.naver.com/text_viewer?module_id=871&contents_id=132112#nfullscreen))
- 홍제우, 김형철, 조성대, 2012, “대통령제와 연립정부: 제도적 한계의 제도적 해결” 『한국정치학회보』, 46집, 1호
- Graber, Mark A., 2018, “Separation of powers.” Karen Orren and John W. Compton. The Cambridge Companion to the United States Constitution, Cambridge University Press.
- Howell, William G., & Moe, Terry M., 2017 Relic : How our Constitution undermines effective government, And why we need a more powerful Presidency, Basic Books.
- Loewenstein, Karl, 1949, “The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions,” The Journal of Politics, Vol. 11, No. 3.

- Manin. Bernard, 1994. "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787". Biancamaria Fontana. ed. The invention of the modern republic. Cambridge University Press,
- Wood. B. Dan, 2011, "Congress and the Executive Branch: Delegation and Presidential Dominance". Eric Schickler and Frances E. Lee. eds. The Oxford Handbook of The American Congress, Oxford Handbooks.

## 국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20.
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장그룹장)	2020.9.3.
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17.
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스그룹장)	2020.10.15.
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12.
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19.
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26.
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10.
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24.
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질그룹장)	2021.1.7.
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21.
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18.
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDEL트를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4.
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18.
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1.
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15.
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29.
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13.
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27.
20	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10.
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24.
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스그룹장) 외 4인	2021.7.8.
23	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22.
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5.
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의질그룹장)	2021.8.19.
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3.
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16.
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스그룹장)	2021.10.7.
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21.
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4.

vol	제목	작성자	발행일
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18.
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9.
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16.
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경(삶의질그룹장)	2021.12.23.
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30.
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10.
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년 : '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.1.24.
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의질데이터센터장)	2022.2.7.
39	대한민국의 미래와 교육 : 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21.
40	타협의 정치와 갈등 관리 : 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석(거버넌스그룹장)	2022.3.7.
41	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.3.21.
42	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.4.4.
43	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠다	김은아(혁신성장그룹장)	2022.4.18.
44	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈(거버넌스그룹 연구위원) 문지혜(거버넌스그룹 연구행정원) 황희정(혁신성장그룹 연구행정원)	2022.5.2.
45	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원(혁신성장그룹 연구위원)	2022.5.16.
46	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.5.30.
47	생애주기별 사회적 위험 분석 : 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2022.6.13.
48	1인 가구의 행복 분석	민보경(삶의질그룹장)	2022.7.11.
49	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.7.25.
50	한국인의 분배 인식 : '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.8.8.
51	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.8.22.
52	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수(국회미래연구원 연구지원실장) 우해봉(한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장)	2022.9.5.
53	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈(前 국회미래연구원 연구위원)	2022.9.19.
54	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈(거버넌스그룹 연구위원)	2022.10.17.

• 이 자료는 국회미래연구원 홈페이지([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및  
열린국회정보([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

