

# 한국 국회의원의 국무위원 겸직제도에 대한 비판적 검토\*

최 선 | 조선대학교

## | 국문요약 |

이 본 연구는 한국 대통령제 하에서 국회의원과 국무위원 겸직을 허용하는 제도가 가지는 문제를 비판적으로 검토하고 그 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 권력융합적 성격을 가지는 국회의원의 국무위원 겸직제도가 권력분립 원리와 민주적 정통성의 이원화를 바탕으로 하는 대통령제의 기본 원리들과 충돌할 수 있음을 지적하고, 주요 해외 국가들의 사례와 비교 검토한다. 이후 한국에서 국회의원의 국무위원 겸직제도가 형성되고 변화되어온 역사와 과정을 살펴보고, 민주화 이후 1993년 김영삼 정부에서부터 2017년 박근혜 정부까지 5개 정부의 국회의원과 국무위원 겸직 현황을 분석하여 그 특징을 살펴본다. 이를 바탕으로 국회의원의 국무위원 겸직제도가 가지는 문제를 진단하고 제도적 대안을 모색한다.

주제어 | 국회의원, 국무총리, 국무위원, 겸직, 권력분립, 민주적 정통성, 헌법개정

\* 이 논문은 2019학년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

## 1. 서론

현직 국회의원이 국무총리나 국무위원을 겸하는 것을 허용하는 제도는 한국의 대통령제가 가지는 대표적인 의원내각제적 요소로서, 다른 대통령제나 이원정부제 국가에서는 흔히 발견되지 않는 제도이다. 이러한 국회의원과 국무위원 겸직 제도는 한국의 대통령과 국회의 관계에서 대통령의 권한을 강화시키는 대표적인 제도 중 하나로 평가된다. 대통령이 현직 국회의원을 국무총리나 장관 등의 국무위원으로 임명할 수 있는 이 제도는 국회에 대한 대통령의 영향력을 강화시키는 반면, 국회의 행정부 견제 기능을 약화시킬 수 있다는 문제가 지적되어 왔다(정만희 2009, 64; 정한기 2012, 435; 홍완식 2006, 441).

하지만 이러한 우려에도 불구하고 역대 정부에서 대통령들은 예외 없이 현직 국회의원을 국무위원으로 임명하곤 했다. 현직 국회의원이 국무총리나 국무위원을 겸직하는 것은 정부와 국회의 소통을 보다 원활히 할 수 있고, 여당의 지원을 보다 잘 받을 수 있으며, 겸직 의원이 국회를 보다 적극적으로 설득하여 입법적 지원을 받음으로써 정부의 주요 정책을 효과적으로 추진할 수 있다는 점에서 긍정적 측면이 있다. 이러한 이유에서 우리는 1948년 제헌 이후 현재까지 일부 특정 시기를 제외하고는 줄곧 국회의원의 국무위원 겸직을 허용해왔다.

그러나 이러한 장점에도 불구하고 국회의원의 국무위원 겸직은 대통령제의 권력구조와 원리적으로 충돌하는 문제를 가지고 있다. 대통령제는 행정부의 수장인 대통령을 의회 선거와는 분리된 별도의 선거를 통하여 국민들이 직접 선출하는 것이 핵심이다. 이는 입법부와 분리된 행정부를 구성함으로써 입법권과 행정권을 분리하여 권력이 어느 한쪽으로 쏠리는 것을 방지하기 위한 제도적 장치이다. 따라서 민주적 정통성(democratic legitimacy)이 이원화되어 있는 대통령제에서 국회의 구성원인 국회의원이 행정부의 주요 책임자의 역할을 동시에 수행하는 것은 권력분립 원리에 위배될 수 있다. 이는 특히 정부를 견제하는 국회의원의 역할을 소홀히 할 수 있으며, 국회의원 업무 수행의 공정성을 저해할 수 있다

는 점에서 문제로 지적된다(조한상·신희성 2014, 110).

또한 국회의원과 국무위원이라는 두 직책을 동시에 수행하기 어려운 여건이 자주 발생함으로써 어느 한쪽의 직책에 대한 책무를 다하지 못할 수 있다는 문제가 있다. 국무위원을 겸직하는 의원의 국회 상임위원회 출석률이 낮게 나타나거나(바른사회시민회의 제19대 국회평가단 2015, 7-8), 국무위원 겸직의원의 대표 법안 발의 및 가결 건수가 낮게 나타나기도 하는 등(김인태 2019, 62), 국회의원의 업무를 총리나 부총리, 장관 등의 정부 부처 수장의 업무와 동시에 수행하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 그 결과 겸직하는 직위의 어느 한쪽의 책무를 다하지 못하는 결과를 가져올 수밖에 없는 것이다. 뿐만 아니라, 국회의원 선거가 다가오면 예외 없이 개각설이 흘러나오고, 그중에는 국무위원 겸직 의원의 선거 출마를 위한 교체설이 포함된다. 그리고 일부는 실제 국회의원 선거 출마를 위해 국무위원직을 사퇴하기도 한다. 이처럼 국회의원과 국무위원을 겸직하는 것은 제도 공학의 원리적 문제와 상충하는 동시에, 현실적으로 두 직책을 동시에 수행하기 어려운 한계를 가질 수밖에 없다.

상황이 이러하다 보니, 국회의원의 국무위원 겸직을 금지하도록 제도를 개혁하자는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다(박찬욱 2004; 정진민 2004; 조재현 2008; 조한상·신희성 2014). 심지어 이러한 문제에 공감하여 국회 스스로도 겸직 금지를 위한 자정노력을 시도하기에 이르렀다(연합뉴스 13/01/06). 그 결과 2013년 8월 13일 국회의원의 겸직 금지를 강화하는 내용의 국회법 개정이 이루어졌다. 하지만, 개정 내용에서 의원의 국무총리나 국무위원 겸직에 관한 사항을 금지의 대상으로 규정하지 않고, 오히려 겸직금지의 예외로 허용하도록 명시적으로 조문을 개정했다. 따라서 이후에도 국회의원의 국무위원 겸직은 지속되고 있으며 이에 대한 논란 역시 그치지 않고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 한국 대통령제가 허용하는 국회의원과 국무위원 겸직제도의 문제를 비판적으로 검토하고 그 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 글의 구성은, 먼저 국회의원과 국무위원의 겸직이 대통령제의 기본 원리와

충돌할 수 있다는 점을 이론적 논의와 해외 국가들의 사례검토를 통해 살펴보고, 한국에서 검직이 허용된 역사적 맥락과 민주화 이후 검직 현황을 분석한다. 그리고 이러한 검직이 가져올 수 있는 정치적 문제와 문제 해결을 위한 대안을 검토한다.

## II. 대통령제의 기본 원리와 경험적 사례

### 1. 권력분립 원리

대통령제는 권력분립 원리를 바탕으로 한다(Sartori 1997). 대통령제를 창안한 미국의 건국자들은 영국식 의원내각제에서 나타나는 의회우월주의를 비판적으로 생각했다. 그들은 의회가 모든 것을 결정하는 것은 권력의 독점이나 남용의 우려가 있다고 판단했다(조지형 2007, 44-46). 이러한 이유에서 그들은 국가권력을 어느 하나의 기관에 온전히 부여하지 않고, 서로 다른 국가 기관에 나누어 분산시킴으로써 권력의 남용을 예방하고 안정적으로 지속 가능한 정치체제를 만들었고, 그것이 현대 대통령제의 기원이 된 것이다.

이러한 권력분립 원리는 입법권과 행정권의 분할을 강조한 로크(J. Locke)에 이어, 몽테스키외(C. Montesquieu)에 의해 체계화되었다. 몽테스키외는 권력분립이 개인의 자유와 직결되는 문제로 인식하고, 입법권과 행정권이 한 사람이나 일부 집단에게 장악될 경우 자유를 보장받기 어렵고, 또한 사법권이 입법권이나 행정권과 분리되지 않을 경우 역시 자유를 보장받을 수 없다고 주장했다(몽테스키외 2007, 179). 따라서 국가의 권력을 입법권, 행정권, 사법권으로 분산시켜 남용의 가능성을 제한함으로써 개인의 자유와 권리를 보장해야 한다는 것이다.

이러한 사상의 영향으로 대통령제에서는 국가권력이 입법권, 행정권, 사법권으로 나뉘어 입법부, 행정부, 사법부의 세 권력기관이 각각의 고유한 권한을 나

누어 받음으로써 분리된 정부형태가 만들어진 것이다(해밀턴 외 1995, 294-319). 따라서 세 기관은 해당 기관이 부여받은 고유의 권한을 행사하게 되었고, 하나의 기관이 부여받은 권한은 다른 기관에 의해 직접적으로 혹은 완전하게 행사되어서는 안 된다. 즉, 권력분립 원리 하에서는 어떤 기관도 다른 기관에 대해서 지배적인 영향력을 가질 수 없다는 것이다. 그러므로 각 기관들은 서로 독립하여 대등한 관계에서 권한을 행사하게 되는 것이다.

하지만 권력기관의 분리가 서로 간의 영향이나 간섭을 완전히 배제하는 절대적 분리를 뜻하지는 않는다는 점에 주의해야 한다(Marshall 1971, 100; Masterman 2011, 12). 오히려 권력분립을 유지하기 위해서는 각 기관이 다른 기관에 대한 적절한 간섭과 견제가 가능하도록 서로 연결되어야만 한다(해밀턴 외 1995, 302). 즉 권한이 완전히 분리된 경우에는 한 기관이 다른 기관을 감시하고 견제할 적절한 수단이 마땅치 않으므로, 기관 간에 적절한 권력의 공유를 통하여 감시와 견제를 가능케 한다는 것이다. 따라서 기관들은 부분적으로 나누어 받은 권한을 바탕으로 다른 기관이 권한을 남용하거나 요용하는 것을 견제할 수 있게 된다. 대통령제에서 대통령이 법률안 거부권과 사면권 등의 권한을 바탕으로 입법부와 사법부를 견제하거나, 입법부가 임명동의권이나 탄핵소추권, 조약체결비준권 등을 바탕으로 행정부를 견제하고, 사법부가 위헌법률심판권이나 권한쟁의심판권 등을 바탕으로 다른 기관을 견제하는 것 등은 부분적인 권력 공유에 의해 가능한 것이다. 이처럼 권력분립 원리 하에서 모든 권력기관은 다른 기관의 감시와 견제를 받으면서 자신에게 부여된 고유한 권한을 행사하게 되는 것이다. 그 과정에서 세 권한 간의 분명한 분리를 통해 권력이 어느 한쪽으로 과도하게 집중되는 것을 예방하면서 안정적인 정치체제를 유지하게 되는 것이다.

## 2. 민주적 정통성의 이원화

대통령제는 민주적 정통성(democratic legitimacy)이 이원화된 구조이다. 민주

적 정통성은 모든 권력기관이 구성되거나 권한을 행사하는 데 있어서 민주적으로 정당화되어야 함을 의미하는 것으로서, “국가의 지배가 모두 그 행사에 있어서 국민으로부터 도출되어야 하며, 그 내용에 있어서 국민에 의하여 결정되어야 하고 통제받아야 한다”는 것을 의미한다(뵘켄회르데 2003, 218). 따라서 국민주권 원리에 기반한 현대 민주주의 국가에서 권력기관은 그 구성과 권한 행사가 민주적 정통성에 합당한 방식으로 이루어져야 한다는 것이다.

민주적 정통성에 관해서는 그 수준과 분리 여부 등의 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 우선 민주적 정통성의 수준에 관해서는 기관의 구성방식에 따라 국민의 직접 구성방식과 간접 구성방식으로 나누어진다. 이 경우 국민이 직접 구성하는 기관이 상대적으로 가장 높은 수준의 민주적 권위를 형성하지만, 그렇다고 해서 간접 방식으로 구성되는 기관의 민주적 정통성이 취약한 것만은 아니다(뵘켄회르데 2003, 220-221). 다만, 국민에 의해 직접 구성되지 않고 간접 구성되는 기관의 경우에는 민주적 정통성이 직접 구성된 기관보다 상대적으로 낮은 수준에 있다고 할 수 있다.

다음은 국가기관을 구성하는 민주적 정통성이 하나로 통합되어 있는지, 아니면 둘 이상으로 분리되어 있는지에 관한 것이다. 이는 국민들이 참여하는 한 번의 선거로 입법부와 행정부가 모두 구성되는 경우와, 입법부와 행정부가 별도의 선거로 구성되는 경우로 나누어진다. 국민선거에 의해서 구성된 입법부가 행정부를 구성한다면 민주적 정통성이 일원화된 것이고, 입법부를 구성하는 선거와는 별개의 국민선거로 행정부의 수반이 선출되거나, 또는 행정부 수반 선출을 위한 선거인단을 국민이 선거로 구성한다면 민주적 정통성이 이원화된 것이다(Linz 1994, 6).

의원내각제는 민주적 정통성이 일원화된 대표적인 경우로서, 국민들이 한 차례의 선거로 입법부를 구성하면 입법부에서 행정부의 수반과 내각을 구성하는 방식이다. 이는 입법부와 행정부의 권력융합을 특징으로 하는 정부형태로서 수상과 내각의 대부분은 의회의 의원이고, 의회에서 구성된 수상과 내각은 자신을

만들어 준 의회에 책임을 진다. 이와는 달리, 대통령제에서는 행정부를 구성하는 선거와 입법부를 구성하는 선거가 별개로 진행된다. 따라서 입법부와 행정부는 서로 융합되지 않고 분리되어 견제하는 구조를 가지며, 행정수반인 대통령은 의회로부터 독립하여 정해진 임기를 가지고 의회에 책임지는 것이 아니라 국민에게 책임을 지게 된다. 따라서 권력분립 원리를 전제로 하고 민주적 정통성이 이원화된 대통령제에서 국회와 행정부는 서로 협력하는 관계보다는 견제와 대립의 관계가 형성되는 것이다. 따라서 권력분립 원리는 민주적 정통성의 이원화를 통해 현실에서 구체화 된다.

### 3. 해외 주요 국가의 사례

이처럼 권력분립 원리를 기초로 하여 민주적 정통성이 이원화되어 있는 정부 형태에서는 일반적으로 권력융합적 성격을 가지는 국회의원과 국무위원의 겸직이 허용될 수 없다. 이는 원리적 충돌의 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 원리를 전제하는 대통령제와 이원정부제 국가에서는 일반적으로 국회의원과 국무위원의 겸직을 허용하지 않는다. 이를 구체적으로 살펴보기 위해서 본 연구는 미국, 멕시코, 필리핀 등의 대통령제 국가와, 프랑스, 오스트리아, 포르투갈 등의 의원내각제 국가의 국회의원 겸직 관련 제도를 검토하였다.

대통령제의 대표적인 국가인 미국은 의원의 겸직 금지를 헌법에 명시적으로 규정하고 있다. 미국 헌법은 제1조(입법부) 제6항에서 연방의원의 특권과 겸임의 금지에 대해 규정하는데, “상원의원 또는 하원의원은 재임 기간 중에 신설되거나 봉급이 인상된 어떠한 합중국 공직에도 임명될 수 없다. 합중국의 어떠한 공직에 있는 자라도 재직 중에 양원 중 어느 원의 의원도 될 수 없다.”라고 함으로써 의원이 다른 공직을 겸하는 것을 금지하고 있다.<sup>1)</sup>

1) 미국 헌법 제1조 제6항에서 “No Senator or Representative shall, during the Time for which he was elected, be appointed to any civil Office under the Authority of the United States, which shall have been created, or the Emoluments whereof shall have been

남미의 주요 대통령제 국가 중 하나인 멕시코 역시 겸직을 금지하고 있다. 헌법 제62조는 “정식 하원의원과 상원의원은 임기 중에 소속 원의 사전 동의 없이 연방이나 주의 다른 유급직을 맡을 수 없고, 새 직무를 수행하는 동안에는 그들의 대표 권한이 정지된다.”라고 규정함으로써 원칙적으로 겸직을 금지하고 있다.<sup>2)</sup> 다만, 다른 소속된 의회의 사전 동의하에 다른 직을 맡을 경우에는 해당 기간 동안 의원으로서의 권한이 정지되는 것으로 규정하고 있다. 따라서 의원직과 국무위원직을 동시에 수행할 수 없도록 했다.

아시아의 대통령제 국가 중 하나인 필리핀에서도 의원의 국무위원 겸직은 금지된다. 필리핀은 헌법 제6장 제13조에서 “어떠한 상원의원이나 하원의원도, 임기 동안 의원직의 상실 없이, 정부, 지방정부, 관청, 정부 소유 또는 정부 통제하의 기업이나 자회사를 포함한 그 산하기관 내에서 다른 공직 또는 고용관계를 가질 수 없다.”라고 규정함으로써, 의원이 임기 동안 국무위원 등의 공직을 겸임하지 못하도록 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

한편, 이원정부제에서도 의원의 국무위원 겸직을 금지하는 경향이 확인된다.

---

creased during such time; and no Person holding any Office under the United States, shall be a Member of either House during his Continuance in Office.”라고 규정하고 있다.

- 2) 멕시코 헌법 제62조에서 “During his term in office, no incumbent deputy or senator shall hold any other commission or employment of the Federation or the States for which a salary is paid, without previous authorization from his respective House; but his functions as representative shall thereupon cease during the term he holds the new office. The same rule shall apply to alternate deputies and senators when serving as incumbents. Failure to comply with this provision shall be punishable by removal from the office of deputy or senator.”라고 규정하고 있다.
- 3) 필리핀 헌법 제6장 제13조에서 “No Senator or Member of the House of Representatives may hold any other office or employment in the Government, or any subdivision, agency, or instrumentality thereof, including government-owned or controlled corporations or their subsidiaries, during his term without forfeiting his seat. Neither shall he be appointed to any office which may have been created or the emoluments thereof increased during the term for which he was elected.”라고 규정하고 있다.

이원정부제는 대통령제와 의원내각제의 중간적 형태로 평가된다. 이원정부제는 대통령과 의회를 국민이 별개의 선거로 각각 구성함으로써 대통령제와 마찬가지로 민주적 정통성이 이원화되어 있는 구조를 가진다. 하지만 대통령제에서는 내각을 대통령이 주도적으로 구성하는데 반해, 이원정부제에서는 총리와 내각을 의회가 주도하여 구성한다. 그리고 의회가 내각 불신임권을 가지고 있어서 총리와 내각은 대통령에게 책임지는 것이 아니라 의회에게 책임을 진다. 따라서 행정부가 대통령과 총리로 이원화되고, 내각과 의회는 부분적으로 융합되는 구조를 가질 수 있는 것이다. 하지만 이러한 이원정부제에서도 의원의 국무위원 겸직은 금지되는 것이 보통이다.

프랑스는 이원정부제의 대표적인 국가이다. 프랑스는 헌법 제23조에서 “국무위원은 의회의원직·전국적인 직능 대표·공직·직업 활동을 겸할 수 없다.”라고 규정하여 의원의 국무위원 겸직을 금지하고 있다.<sup>4)</sup> 오스트리아 역시 의원의 국무위원 겸직을 금지하고 있다. 오스트리아 헌법은 제70조에서 “연방정부의 구성원은 국민회의에 속해서는 안 된다.”고 규정함으로써 의원이 국무위원을 겸직하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다.<sup>5)</sup> 포르투갈도 이원정부제적 형태를 가지고 있다. 포르투갈은 헌법 제154조에서 “내각에 임명된 의원들은 내각에서 사퇴할 때까지 의원직을 수행해서는 안 되며 전조의 규정에 따라 그들을 대신할 임시 대리인을 임명한다.”라고 규정하여, 의원의 국무위원 겸직을 금지하고 있다.<sup>6)</sup> 다만,

4) 프랑스 헌법은 제23조에서 “(1) Membership of the Government shall be incompatible with the holding of any Parliamentary office, any position of professional representation at national level, any public employment or any professional activity. (2) An Institutional Act shall determine the manner in which the holders of such offices, positions or employment shall be replaced.”라고 규정하고 있다.

5) 오스트리아 헌법은 제70조에서 “Only persons eligible for the National Council can be appointed Federal Chancellor, Vice-Chancellor, or Federal Minister; members of the Federal Government need not belong to the National Council.”이라고 규정하고 있다.

6) 포르투갈 헌법은 제154조에서 “Members of the Assembly of the Republic who are appointed to be members of the Government may not exercise their mandate until the latter functions end, and shall be substituted in accordance with the previous Article.”이

프랑스와 마찬가지로 의원 중에서 국무위원으로 임명된 경우에는 해당 임기를 마칠 때까지 의원직이 정지되고, 해당 의원을 대신할 대리인을 임명하도록 하는 규정을 두고 있다.

이처럼 권력분립 원리와 민주적 정통성이 이원화되어 있는 정부형태를 채택한 국가들은 일반적으로 현직 국회의원의 국무위원 겸직을 금지하고 있음을 알 수 있다. 경우에 따라서 겸직을 허용하더라도 국무위원의 임기를 수행하는 동안에는 국회의원의 자격을 정지시킴으로써 동시에 두 가지 공직을 한 사람이 수행하는 것을 원천적으로 금하고 있는 것이다. 이는 권력분립 원리에 입각하여 입법부와 행정부의 요직을 동일한 사람이 겸함으로써 사실상의 권력융합적 성격이 나타나는 원리적 충돌 문제를 해결하기 위한 제도적 처방이라고 할 수 있다.

### III. 겸직제도의 한국적 맥락과 현황

#### 1. 한국의 혼합적 권력구조와 겸직제도

한국의 대통령제는 미국식 대통령제의 전형(prototype)과는 거리가 있다. 우리는 의원내각제적 요소를 포함하는 소위 ‘혼합적(hybrid)’ 대통령제라는 권력구조를 특징으로 하기 때문이다. 한국에서 나타나는 혼합적 권력구조의 주요 내용으로 흔히 지적되는 것은 정부의 법률안 제출권, 국무총리제도, 국회의원의 국무총리 및 국무위원 겸직 허용, 대통령의 국회출석발언권, 국회의 국무총리 및 국무위원 해임건의권 등이다(정만희 2009). 이러한 제도들은 의원내각제에서 나타나는 권력융합적 특징을 나타내는 대표적인 사례들이며, 동시에 대통령제에서는 쉽게 찾아보기 어려운 제도들이다. 물론, 이들 중에는 대통령제하에서도 의회와의 원활한 관계를 위해서 필요한 제도가 있을 수 있다. 그리고 경우에 따라서는 국무

---

라고 규정하고 있다.

총리제도와 같이, 직함은 유사하지만 실질적인 기능의 차이가 있으므로 의원내각제의 국무총리제도와는 근본적으로 다른 것이라는 주장도 가능하다(김하열 2011, 149). 그러나 이러한 논란에도 불구하고 위의 제도들은 대통령제보다는 의원내각제와 친화성을 가지는 제도라는 인식이 중론이다.

한국에서 나타나는 혼합적 권력구조는 헌법 개정을 통해 현행 헌법이 완성된 1987년에 새롭게 만들어진 것이 아니다. 이들 중 대부분은 1948년 제헌국회의 헌법 제정 과정에서 이루어진 정치적 타협의 결과물로 만들어진 후 현재까지 제도적 관성을 가지고 지속되어 온 것이다. 1948년 5월 구성된 제헌국회는 헌법기초위원회를 구성하여 헌법 초안을 마련하는 작업에 착수했다. 당시 한국민주당이 주도하는 헌법기초위원회는 큰 논란 없이 의원내각제를 정부형태로 선택하고 논의를 마무리하는 단계에 접어들었다. 그러나 당시 국회의장이자 유력한 대통령 후보자였던 이승만의 반대압력을 이기지 못하고 이승만의 요구를 수용하여 의원내각제적 헌법안을 대통령제로 번안했다. 그 결과 의원내각제의 요소를 포함하는 대통령제라는 혼합적 형태의 권력구조가 탄생하게 된 것이다(유진오 1980, 58-80). 즉 제헌국회에서 만들어진 우리 헌법의 혼합적 특징은 의원내각제를 희망하는 한민당과 대통령제를 원하는 이승만의 정치적 타협의 산물이었던 것이다. 그 결과 대한민국헌법은 “대통령의 간접선출, 대통령과 국무총리의 모호한 관계, 국무원의 강력한 권한, 국회의원의 국무위원 겸직, 국무위원의 국회출석 발언권” 등의 의원내각제적 요소를 포함한 혼합적 성격의 대통령제가 완성되었다(김성호·최선 2009, 183-185).

이렇게 형성된 한국의 혼합적 권력구조는 미국식에 가까운 순수한 형태의 대통령제라기보다는 의원내각제적 요소를 다수 포함한 대통령제의 형태를 가지는 것이었다. 그리고 혼합적 형태의 권력구조를 규정한 제헌헌법은 현재까지 9차례의 헌법 개정 과정에서 변화를 거듭하며 지속되어 왔다. 매 개헌마다 변화의 정도와 크기는 달리했지만 의원내각제적 요소가 완전히 삭제되지는 않았던 것이다. 1987년 6월 민주항쟁의 결과 새롭게 시작되는 민주주의 시대를 디자인하는

헌법 개정의 과정에서도 의원내각제적 요소에 대한 원리적 문제는 깊이 논의되지 못했다. 대통령 직선제를 부활시키는 과정에서 대통령제의 기본적인 원리에 대한 검토나, 대통령제의 제도적 효과를 최대한 발현시키기 위한 제도정합성 등의 논의는 충분히 이루어지지 못한 채, 대통령 직선제 도입을 중심으로 개헌 작업이 이루어졌다. 그 결과 제도의 원리적 충돌의 문제가 해소되지 못한 채 지속되는 것이다. 결국 현행 헌법의 권력구조를 특징짓는 의원내각제적 요소는 1948년 헌법에서부터 제도적 경로의존(path-dependence)성을 가지고 현재까지 지속되는 것이다.

한국의 대통령제가 포함하는 의원내각제적 요소 중에서 가장 논란이 되는 것 중의 하나가 국회의원의 국무위원 겸직 허용이다. 우리 헌법은 제43조에서 “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.”라고 규정하여 국회의원의 겸직 금지 원칙을 명시하고 있다. 그러나 이에 근거한 국회법은 제29조에서 “의원은 국무총리 또는 국무위원의 직 이외의 다른 직을 겸할 수 없다.”라고 규정함으로써, 국회의원이 국무총리나 국무위원을 예외적으로 겸할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 헌법은 원칙적으로 국회의원의 겸직을 금하지만, 국회법의 규정에 의하여 국회의원의 국무총리나 국무위원 겸직이 허용되고 있는 것이다.

국회의원의 겸직은 1948년 혼합적 대통령제의 정부형태를 구축한 이후 현재까지 제3공화국의 일부시기(1963년~69년)를 제외하고는 줄곧 허용되었다. 1948년 제정된 제1공화국 헌법은 제48조에서 “국회의원은 지방의회의 의원을 겸할 수 없다.”고 규정하고, 국회법 제10조에서 “의원은 그 임기중 국무위원 기타 법률로 허용되고 있는 경우를 제하고 국가 또는 지방공공단체의 공무원을 겸할 수 없다.”고 규정함으로써, 국회의원의 겸직을 금지하는데 있어서 국무위원은 예외로 인정하여 겸직을 허용했다. 이후 의원내각제 헌법으로 개정된 1960년 제2공화국에서도 겸직이 허용되다가, 1963년 대통령제로 바뀐 제3공화국에서 일시적으로 겸직이 금지되었다. 제3공화국 헌법은 제39조에서 “국회의원은 대통령·국무총리·국무위원·지방의회의원 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.”

라고 명시함으로써 겸직을 금지했다. 하지만 1969년 개헌에서 다시 해당 조항을 “국회의원은 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.”라고 개정하고, 국회법에서 겸직을 허용함으로써 다시 의원의 국무위원 겸직이 허용되었다. 이후 관련 조항의 근본적인 변화 없이 현재까지 겸직이 지속적으로 허용되고 있는 것이다.<sup>7)</sup>

## 2. 민주화 이후 역대 정부별 겸직 현황 및 특징

1993년 김영삼 문민정부에서부터 현재까지 역대 대통령들은 현직 국회의원을 국무총리나 장관 등의 국무위원으로 임명해왔다. 김영삼 정부에서는 황인성 국무총리를 포함한 19명의 현직 국회의원을 20개 직의 국무위원으로 임명했다. 5년 임기 동안 임명된 전체 115직의 국무위원 중에서 20개 직인 약 17.4%가 현직 의원으로 채워졌다. 1998년 임기를 시작한 김대중 정부에서는 김종필, 박태준, 이한동 등 세 명의 국무총리를 비롯하여 15개의 국무위원 직에 현직 의원을 임명함으로써 전체 99개 직의 국무위원 중에서 15개 직인 약 15.2%를 현직 의원이

7) 한국의 역대 헌법에서 국회의원 겸직에 관한 조항은 아래 표와 같다.

헌법(제·개정 년도)	조항	조 문
제1공화국헌법(1948)	제48조	국회의원은 지방의회의 의원을 겸할 수 없다.
제2공화국헌법(1960)	제48조	국회의원은 지방의회의 의원을 겸할 수 없다.
제3공화국헌법(1962)	제39조	<b>국회의원은 통령·국무총리·국무위원·지방의회의원 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.</b>
제3공화국헌법(1969)	제39조	국회의원은 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.
제4공화국헌법(1972)	제78조	국회의원은 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.
제5공화국헌법(1980)	제79조	국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.
제6공화국헌법(1987)	제43조	국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.

차지했다. 2003년 임기를 시작한 노무현 정부에서는 이해찬, 한명숙 등 두 명의 국무총리를 비롯하여 8개의 국무위원 직에 현직 국회의원을 임명하여 전체 79개의 국무위원 직 중에서 8개 직인 약 10%가 현직 의원으로 채워졌다. 2008년 임기를 시작한 이명박 정부에서는 9개의 국무위원 직에 현직 의원을 임명하여 전체 52개 직의 국무위원 중에서 9개 직인 약 17.3%가 현직 의원으로 채워졌다. 그리고 2013년 임기를 시작한 박근혜 정부에서는 2017년 6월까지 이완구 국무총리를 비롯하여 10개의 국무위원 직에 현직 국회의원을 임명하여 전체 46개의 직 중에서 10개 직인 약 21.7%가 현직 의원 중에서 임명되었다.

정부별 비율을 비교해보면, 노무현 정부가 전체 국무위원에서 국회의원을 겸직하는 국무위원이 차지하는 비율이 10%로 상대적으로 가장 낮게 나타난 반면, 박근혜 정부에서 21.7%로 가장 높게 나타났으며, 김영삼 정부와 이명박 정부가 각각 17.4%와 17.3%로 유사하게 나타났다. 김대중 정부는 약 15.2% 정도로 의원을 겸직하는 국무위원의 비율이 나타났다. 다만, 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 경우 의원 겸직 국무위원의 수가 9개 안팎으로 유사함에도 불구하고 비율의 차이가 상대적으로 많이 나타나는 이유는 전체 국무위원 수의 차이에 기인한다. 정부에 따라서 국무위원을 임명한 전체 수가 상이하게 나타나기 때문이다.

김영삼 정부에서부터 박근혜 정부까지 역대 다섯 정부의 평균 의원겸직 국무위원은 전체 국무위원 391개 직 중에서 62개 직으로 대략 15.9%에 이른다. 1993년 김영삼 정부에서부터 2017년 박근혜 정부까지 5개의 정부를 거치는 동안 전체 임명된 국무위원 직의 약 15.9%에 해당하는 국무위원이 현직 국회의원을 겸했다는 것이다.

〈표 1〉 역대 정부별 국회의원 겸직 국무위원의 비율<sup>8)</sup>

정부	전체 국무위원 수	의원겸직 국무위원 수			의원겸직 국무위원 비율
		총리겸직	장관겸직	합계	
김영삼 정부	115	1	19	20	17.4%
김대중 정부	99	3	12	15	15.2%
노무현 정부	79	2	6	8	10.0%
이명박 정부	52	0	9	9	17.3%
박근혜 정부	46	1	9	10	21.7%
계	391	7	55	62	15.9%

다음으로, 국회의원을 겸직하는 국무위원의 평균 재임기간을 분석했다. 국회의원을 겸하는 국무위원의 임기와 그렇지 않은 국무위원의 임기를 비교할 때, 평균 임기의 차이가 있는지 여부를 통계적 방법론을 이용하여 분석했다. 김영삼 정부시기 임명된 국무위원 115개 직 중에서 국회의원을 겸하지 않은 국무위원 95개 직의 평균 재임기간은 약 11.3개월이고, 국회의원을 겸한 국무위원 20개

8) 국무총리와 국무위원을 겸직한 정부별 국회의원의 명부는 아래와 같다. 다만, 김영삼 정부시기 나용배 의원과 박근혜 정부시기 유일호 의원은 서로 다른 국무위원을 2회 역임하였다.

정부	총리 겸직 의원	장관 겸직 의원
김영삼 정부	황인성	강경식, 강현욱, 김덕룡, 김용태, 김중위, 나용배(2), 박희태, 손학규, 서정화, 신경식, 신상우, 이민섭, 이성호, 이인제, 이해구, 최형우, 한승수, 홍사덕
김대중 정부	김종필, 박태준, 이한동	강창희, 김기재, 김선길, 김원길, 박상천, 오장섭, 유용태, 이정무, 이해찬, 장재식, 정우택, 한승수
노무현 정부	이해찬, 한명숙	김근태, 김진표, 유시민, 정동채, 정세균, 천정배
이명박 정부		고홍길, 유정복, 이재오, 임태희, 전재희, 정병국, 주호영, 진수희, 최경환
박근혜 정부	이완구	김희정, 유기준, 유일호(2), 유정복, 이주영, 진영, 최경환, 황우여

직의 평균 재임기간은 9.1개월로 나타났다. 국회의원을 겸한 경우가 그렇지 않은 경우보다 평균 재임기간이 약 2.2개월 짧게 나타났으며, 이러한 차이는 90% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

김대중 정부는 전체 국무위원 99개 직 중에서 국회의원을 겸하지 않은 국무위원 84개 직의 평균 재임기간은 약 10.8개월이고, 국회의원을 겸한 국무위원 15개 직의 평균 재임기간은 10.9개월로 나타났다. 국회의원을 겸한 경우와 그렇지 않은 경우의 차이가 거의 나타나지 않았다. 노무현 정부 시기에는 국무위원 79개 직 중에서 국회의원을 겸하지 않은 국무위원 71개 직의 평균 재임기간은 약 14.1개월이고, 국회의원을 겸한 국무위원 8개의 직의 평균 재임기간은 15.1개월로 나타났다. 국회의원을 겸한 경우가 그렇지 않은 경우보다 평균 재임기간이 약 1개월 정도 길게 나타났다. 김대중 정부와 노무현 정부의 평균 임기의 차이는 유의한 결과를 나타내지 않았다.

한편, 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 양자의 임기 차이가 분명하게 나타났다. 이명박 정부는 전체 국무위원 52개 직 중에서 국회의원을 겸하지 않은 43개 직의 평균 재임기간은 약 20개월이고, 국회의원을 겸한 국무위원 15개 직의 평균 재임기간은 12.4개월로 나타났다. 국회의원을 겸한 경우가 그렇지 않은 경우보다 평균 재임기간이 약 7개월 이상 짧게 나타났으며, 이러한 차이는 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 박근혜 정부에서는 전체 국무위원 46개 직 중에서 국회의원을 겸하지 않은 36개 직의 평균 재임기간이 약 21개월이고, 국회의원을 겸한 국무위원 10개 직의 평균 재임기간은 10.9개월로 나타났다. 국회의원을 겸한 경우가 그렇지 않은 경우보다 평균 재임기간이 약 10.1개월 짧게 나타났으며, 이러한 차이는 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

마지막으로, 5개 정부를 전체적으로 비교해볼 경우에는, 5개 정부 전체 국무위원 391개 직 중에서 국회의원을 겸하지 않은 329개 직의 평균 재임기간은 약 14개월이고, 국회의원을 겸한 국무위원 62개 직의 평균 재임기간은 11.1개월로

나타났다. 국회의원을 겸한 경우가 그렇지 않은 경우보다 평균 재임기간이 약 2.9개월 짧게 나타났다. 그리고 이러한 차이는 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

결과적으로 김영삼 정부에서 박근혜 정부까지 5개 정부에서 개별 정부마다 국회의원을 겸직한 국무위원과 그렇지 않은 국무위원 간에 평균 임기의 차이는 김대중 정부와 노무현 정부를 제외한 3개의 정부에서 통계적으로 유의한 결과가 나왔으며, 전체 기간을 종합한 경우 역시 양자 간의 평균 임기의 차이가 약 3개월로 유의하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 국회의원을 겸하는 국무위원의 경우에 상대적으로 국무위원 직을 짧게 마치고 퇴임한다는 것을 의미한다. 위 5개 정부 전체 국무위원의 평균 임기가 13.5개월로 해외 주요 국가의 국무위원의 임기와 비교하여 상대적으로 짧다는 점을 고려한다면, 국정 운영의 안정적 운영이나 정책의 일관성 등에 저해될 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

---

9) 성시영의 연구에 의하면, 1948년 8월부터 2013년 1월까지 미국의 역대 정부에서 장관을 지낸 259명의 평균 임기는 35.9개월로 나타났다. 가장 짧은 1개월의 임기를 지낸 장관부터 가장 긴 96개월의 임기를 지낸 장관까지 다양하게 나타났다(성시영 2014, 103-104).

〈표 2〉 역대 정부별 검직여부에 따른 국무위원의 평균 임기 차이

정 부	구 분	인원(명)	평균임기(개월)	표준편차	t-value	유의확률
김영삼 정부	국무위원	95	11.3	6.84	1.807*	0.078
	검직 국무위원	20	9.1	4.58		
김대중 정부	국무위원	84	10.8	7.09	-0.083	0.934
	검직 국무위원	15	10.9	5.49		
노무현 정부	국무위원	71	14.1	7.60	-0.385	0.702
	검직 국무위원	8	15.1	4.09		
이명박 정부	국무위원	43	20.0	8.73	2.498**	0.016
	검직 국무위원	9	12.4	5.023		
박근혜 정부	국무위원	36	21.0	10.82	2.834***	0.007
	검직 국무위원	10	10.9	5.53		
총 합	국무위원	329	14.0	8.70	3.541***	0.001
	검직 국무위원	62	11.1	5.17		

\*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01

## IV. 검직제도의 문제와 대안

### 1. 검직제도의 이론적·현실적 문제

대통령제에서 의회는 입법권, 예산권, 정부 감시 및 견제권 등을 핵심적인 권한으로 삼는다. 이는 민주주의의 안정적 작동을 위해서 의회가 행사해야 하는 권한이다. 이들 중 어느 하나가 행정부로 이관되면 행정부에 과도한 권한이 집중되고, 이는 권력의 오용과 남용의 가능성을 키우게 되며, 궁극에는 민주주의의 안정적 지속을 저해할 수 있다. 따라서 집행권과 사법권을 의회에게 부여하지

않는 것과 같이, 입법권과 예산권, 정부 감시 및 견제권은 입법부의 주도적인 역할이 필수적이다.

일반적으로 대통령제에서 입법부는 국정감사나 국정조사권을 바탕으로 정부의 정책집행이나 국정 전반을 일상적으로 감시하고 특정 사안에 대한 조사를 수행할 수 있다. 또한 대통령이 행사하는 정부의 고위 공직자에 대한 인사권을 견제하는 권한을 가지고 있으며, 대통령을 탄핵할 수 있는 권한 역시 보유하고 있다. 이러한 제도적 장치들은 의회가 정부를 감시하고 견제하는 역할과 기능을 수행할 수 있게 한다. 한국 국회 역시 이러한 권한을 가지고 있다. 국회는 국정감사권과 국정조사권을 가지고(헌법 제61조), 국무총리 임명동의권을 비롯하여(헌법 제86조) 인사청문회권을 가지며(인사청문회법), 대통령이나 국무총리, 국무위원 등의 고위 공직자들에 대한 탄핵소추권을 가지고 있다(헌법 제65조). 이러한 제도적 권한을 바탕으로 국회는 정부를 감시하고 견제하는 중요한 임무를 수행하는 것이다.

여기서 문제는 국회의 정부 견제 기능이 국회의원의 국무위원 겸직과 쉽게 조응하기 어렵다는 것이다. 국회의 구성원인 국회의원이 정부의 주요 정책결정자인 국무위원을 동시에 수행하는 것은 자신이 스스로를 감시하는 형국이 되어 국회의 정부 감시 기능이 제대로 작동하기 어려운 구조가 되기 때문이다. 이 경우 정부를 감시하고 견제하는 국회의원 직의 공정성이 위태롭게 된다(조한상·신희성 2014, 110). 이는 겸직이 주는 장점에도 불구하고, 보다 근본적으로 국민이 별개의 두 차례 선거를 통해서 구성한 대표기관의 조직구성의 원리에 위배될 수 있는 문제를 가진다. 의회와 정부가 구성적 측면에서 서로 공유하는 것이 심화되면 권력분립 원리와 배치될 수 있기 때문이다.

물론 국회는 정부 감시만을 위한 기관은 아니다. 경우에 따라서는 정부가 추진하는 정책에 적극 호응하여 지원하는 것 역시 국회의 역할이다. 특히, 여당의 경우에는 대통령을 배출하고 정부를 구성한 정당으로서 대통령과 함께 국정운영을 주도하고 정부를 지원해야 하는 의무와 권리가 있다. 여당이 대통령 선거가 끝난

이후에 이러한 책임을 도외시키고 정부를 지원하지 않는 것은 분명 여당으로서의 도리를 다하지 못하는 것이다. 하지만 다른 한편으로 여당은 의회의 구성원으로서 정부를 감시하고 견제해야 하는 역할도 동시에 수행해야 한다. 그리고 이 두 측면이 충돌하는 경우에 대통령제의 기본 원리인 권력분립 원리와 민주적 정통성의 이원화를 우선 고려하지 않을 수 없게 되는 것이다. 그렇지 않으면 가치의 혼란이 불가피하고 정부와 의회가 야합하는 가능성을 높이는 결과로 이어질 수 있으며, 심지어 의회가 정부에 종속될 수 있다(정한기 2012, 435). 그러므로 대통령제는 권력분립 원리에 근거한다는 점을 상기할 필요가 있다.

한편, 원리적 문제뿐만 아니라 현실적인 문제 역시 간과할 수 없다. 무엇보다 국회의원과 국무위원의 업무를 동시에 수행하기 어렵다는 점이다. 국회의원이거나 국무위원은 각각 국민을 대표하거나 정부기관을 대표하는 역할을 담당하는 직위로서 이를 온전히 수행하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하다. 그런데 이러한 직위를 한 사람이 동시에 제대로 수행한다는 것은 물리적으로 불가능에 가까우며, 따라서 불가피하게 어느 한쪽에 소홀할 수밖에 없게 된다. 다시 말해서, 국회의원이거나 국무위원의 직무전념성이 위태롭게 된다는 것이다.

예를 들면, 국무위원을 겸직하는 국회의원들의 경우 국회의 회의 출석률이 낮게 나타나는 것이 대표적인 사례이다. 한 시민단체의 모니터링 결과에 의하면, 2012년에 임기를 시작한 제19대 국회의 경우, 2015년 9월까지 국회 상임위원회 출석률 분석 결과 전체 평균 출석률이 78.3%로 나타나고 있다. 그런데 임기 중 국무위원을 겸직했거나 겸직하고 있는 의원들 중 황우여 교육부총리(20.3%), 최경환 경제부총리(42.4%), 이주영 해양수산부장관(54.1%), 진영 보건복지부장관(61.7%) 등 4명이 낮은 출석률을 보이며 출석률 하위 20위에 포함되었다(바른사회시민회의 제19대 국회평가단 2015, 7-8). 또한 17대에서 20대 국회까지 국무위원을 겸직한 국회의원의 입법활동을 분석한 연구는 국무위원 겸직 의원이 그렇지 않은 의원보다 법률안 대표발의 건수와 가결률 모두 낮게 나타났음을 강조한다(김인태 2019, 62).

또한, 국무위원을 겸직하는 국회의원의 경우 국무위원 직을 온전히 마무리하지 못하는 문제가 자주 발생한다. 국무위원을 겸직하는 의원들 중에는 다음 선거에 출마하기 위해서 국무위원 임기 중도에 사임하는 경우가 흔히 나타나고 있는데, 이 역시 국가부처의 수장으로서의 책무를 다하지 못한다는 비판에서 자유로울 수 없다.<sup>10)</sup> 공직선거법은 제53조에서 국무위원을 겸직하는 의원이 다음 선거에 출마하기 위해서는 선거일 90일 전까지 국무위원 직을 사퇴해야 한다고 규정하고 있기 때문에, 총선에 재출마하기 위해서는 국회의원을 겸하는 국무위원의 경우 국무위원 직을 사전에 사임해야 한다. 하지만 의원을 겸직하는 국무위원이 총선에 출마하기 위한 이유로 국무위원직을 사퇴한다면, 이 역시 정부 부처 대표자로서의 책무를 다했다고 보기 어렵다. 국무위원의 직무전념성이 위태한 상황이 되는 것이다. 특히, 앞에서 살펴본 바와 같이, 국회의원 겸직 국무위원이 그렇지 않은 국무위원보다 평균 임기가 짧게 나타나는 상황에서는 더욱 문제가 될 수 있다. 결국 원리적 문제뿐만 아니라 현실적으로도 국가적으로 중요한 두 가지 직책을 동시에 겸직하는 것은 양자의 역할 모두를 충실히 수행하기 어려울 수 있다.

국회의원의 국무위원 겸직이 가져올 수 있는 또 다른 부작용은 국무위원을 겸직하는 의원이 많아질수록 여당이 의회의 본연의 임무에 집중하기 어려워지는 문제가 나타날 수 있다는 점이다. 즉 국회의 공정성이 위태로워지고 심지어 국가 행정부에 종속되는 현상이 나타날 수 있다(조한상·신희성 2014, 110). 대통령이 국무총리나 장관직에 현직 국회의원 기용을 늘이면, 현직 여당 의원들은 자신들에게도 장관 진출의 기회가 올 수 있을 것이라는 기대감이 증가하게 된다. 국

10) 지난 2012년 제18대 총선을 앞둔 시점에서 당시 이명박 정부에서 국무위원을 겸직하던 유정복, 이재오, 정병국, 진수희 등의 국회의원이 총선 출마를 위해 국무위원직을 사퇴했고, 2016년 제20대 총선을 앞둔 시점에서 박근혜 정부에서 부총리와 장관을 겸직하던 김희정, 유기준, 최경환, 황우여 등의 국회의원이 총선 출마를 위해 국무위원직에서 사퇴했다. 현 문재인 정부에서도 국무위원을 겸직하던 이개호, 진선미 등의 국회의원이 최근 개각 후 국회로 돌아가 총선을 준비하고 있거나, 연말 경 김현미, 박영선, 유은혜, 진영 등의 국무위원 겸직 의원들의 거취가 추가로 정해질 것으로 예측되고 있다.

무위원은 정부 부처의 수장으로서 집행권을 확보하여 자신의 정책을 추진할 수 있는 자리이기 때문에 여러 국회의원들이 선망한다. 따라서 현역 의원들이 의원직을 유지하면서 내각에 진출하는 기회가 많아지면 자연스럽게 의원들은 이를 의식하지 않을 수 없게 되는 것이다. 앞으로 있을지도 모르는 내각 진출의 기회를 위해서라도 임명권자의 의중을 의식하지 않을 수 없고, 그렇게 되면 국회의원으로서는 정부를 감시하고 견제하는 역할에 상대적으로 소극적이 될 가능성이 커지는 것이다. 특히 당대표나 원내대표 등 여당의 리더들을 총리나 부총리 등 정부 요직에 자주 기용하게 되면 여당의 지도부가 대통령과 정부의 대변인이자 대리인 역할을 하는 상황으로까지 갈 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 의원의 내각 진출이 활발해지면 여당이 의회의 구성원으로서 정부를 감시하고 견제하기보다는 오히려 정부를 의회 내에서 대변하는 역할을 수행함으로써 의회의 정부 견제 기능이 제한되고, 심지어 의회가 정부에 종속되는 현상까지 나타날 수 있다. 이러한 상황에서는 국회 내에서 여당과 야당이 설득과 타협보다는 대립과 갈등이 지속되는 결과를 낳기 쉽게 된다.

## 2. 대안 검토

대통령제 하에서 국회의원의 국무위원 겸직이 가져오는 부작용을 해결하는 방안은 제도 운용의 측면과 제도 개선의 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 제도 운용의 측면에서는 헌법이나 법률 개정의 절차를 거치지 않더라도 결정권을 가진 행위자들이 허용된 범위 안에서 권한을 행사함으로써 제도변화의 효과를 가져오는 것이다. 예를 들면, 임명권을 가진 대통령이 국무총리나 국무위원을 임명하는 데 있어서 현직 의원을 배제하는 것이다. 이는 임명권자의 자유재량에 의한 것이므로 법적으로 문제 될 이유가 없다. 따라서 대통령이 현직 의원을 국무총리나 국무위원으로 기용하지 않는다면 문제가 쉽게 해소될 수 있을 것이다. 하지만 국정을 이끌어가는 대통령의 입장에서 이는 결코 쉬운 선택이 아니다.

현직 의원을 국무위원으로 기용함으로써 정부와 의회 간의 관계를 원활히 하고 정책을 입법화하거나 입법 완료된 정책을 추진하는데 높은 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 결국 제도적으로 보장되는 의원의 장관 겸직은 대통령이 국정을 효율적으로 운영하기 위해 사용할 수 있는 강력한 카드 중 하나라고 할 수 있고, 이러한 이유에서 대통령의 제도 운용에서 겸직 문제의 대안을 찾는 것은 한계가 명확하다고 하겠다.

그렇다면 국회의원이 스스로 거부하는 것을 대안으로 고려해 볼 수 있다. 대통령으로부터 국무위원직을 제안 받은 국회의원 당사자가 대통령의 제안을 거절함으로써 겸직을 피하는 것이다. 이는 국회의원의 직무전념성을 높일 수 있는 대안이 된다. 국회 스스로 국무위원 겸직에 대한 국민적 비판과 전문가들의 문제제기를 수용하여 겸직을 사양하는 문화를 만들어 가는 것이다. 하지만 이 역시 국회의원 개인의 자율적 판단에 맡길 수밖에 없어 실현가능성이 낮다고 하겠다.

따라서 보다 현실적인 대안은 제도를 개선하는 것이다. 관련 규정을 바꾸어 현직 국회의원이 국무위원을 겸직하지 못하도록 제한하는 것이다. 의원의 장관 겸직을 허용하는 현행 제도는 크게 두 차원에서 개선이 가능하다. 먼저 헌법을 개정하는 것이다. 권력분립 원리와 충돌할 수 있는 의원의 국무위원 겸직의 가능성을 헌법적 수준에서 금지하도록 규정하는 것이다. 이는 1962년 개정된 제3공화국 헌법에서 경험한 바와 같이, 국회의원이 국무총리나 국무위원을 겸할 수 없도록 헌법에 명시함으로써 입법부와 행정부 간의 권력분립을 보다 명확히 실현하도록 하는 것이다. 이처럼 헌법을 개정하여 겸직을 금지하는 것은 현행 제도의 겸직 허용이 권력분립 원리와 충돌하는 근본적 문제를 해소하는 가장 높은 수준의 제도 개선 방안이라고 할 수 있다. 하지만 개헌이라는 방법을 동원하는 것은 절차적으로 복잡하고 어려운 것이 사실이다. 지난 2018년 대통령이 발의한 대한민국헌법 개정안은 제46조에서 “국회의원은 법률로 정하는 직(職)을 겸할 수 없다.”라고 규정함으로써, 현행 헌법 제43조가 규정하는 “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다.”라는 규정과 근본적인 차이가 없었다. 즉, 대통령 개

헌안을 마련하는 과정에서 국회의원의 국무위원 겸직 문제에 관한 깊이 있는 논의가 이루어지지 못했던 것이다. 더욱이, 대통령이 제출한 개헌안은 국회에서 논의되지 못하고 폐기되었다.

결국, 개헌보다 현실적인 대안은 국회법의 관련 조항을 개정하는 것이다. 현재 국회의원의 국무위원 겸직을 허용하는 법적 근거는 국회법이다. 국회법에서 국무총리와 국무위원을 의원의 겸직금지에서 예외로 규정함으로써 의원이 국무총리와 국무위원을 겸직할 수 있도록 허용하고 있기 때문이다. 따라서 관련 조항인 국회법 제29조 1항을 개정하여 국회의원의 국무총리 및 국무위원 겸직에 대한 내용을 삭제하는 것만으로도 의원의 국무위원 겸직을 제한할 수 있다. 그리고 무엇보다 국회법의 개정은 국회의 통상적인 입법 절차로 해결할 수 있다는 점에서 실현 가능성이 매우 높은 방법이다. 헌법 개정이라는 복잡하고 어려운 과정을 거치지 않고서도 겸직의 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 것이다. 따라서 여당과 야당 등의 주요 정치세력이 이 문제에 공감하여 합의하면 쉽게 해결할 수 있다. 다만, 그들이 자신들의 개인적 혹은 정파적 이해를 넘어서 국가적 수준에서 정치체제의 제도정합성 문제를 인식하고, 이를 개선하기 위한 합의를 이끌어 낼 수 있을지가 문제 해결의 관건이 될 것이다.

## V. 결론 및 함의

현직 국회의원이 국무위원을 겸직하도록 허용하는 제도는 대통령제나 이원정부제 국가에서 일반적으로 나타나는 특징은 아니다. 하지만 문제의 핵심은 특수한 제도를 가지고 있다는 것 자체가 아니라, 특수한 제도가 긍정적 효과보다는 부정적 결과를 더욱 많이 가져오고 있다는 데에 있다. 대통령제가 권력분립 원리를 바탕으로 하는 이유는 국가권력 상호 간에 감시와 견제를 통해 권력이 어느 한 쪽으로 집중되어 남용되는 것을 예방함으로써 정치체제의 안정적인 지속을

도모하기 위함이다. 그런데 대통령제 하에서 입법부와 행정부의 융합이 강하게 나타나고, 그것이 상호 간의 감시와 견제를 통한 균형이 아니라 어느 한쪽으로 권력을 쏠리게 하는 역할을 하고 있다면 이는 체제의 안정적 지속의 측면에서 매우 심각한 문제가 될 수 있다.

이러한 상황에서 우선 필요한 작업은 국회의 권리 찾기라고 할 수 있다. 국회는 입법권 및 예산권과 더불어 견제권을 기본적인 권한으로 하는 국가 기관이다. 그런데 국회가 정부와 소통하고 협력하는 수준을 넘어서 정부에 끌려가는 것은 정부를 견제하는 국회의 기본 권리를 확보하지 못한 것으로 볼 수밖에 없다. 따라서 국회는 헌법이 부여하는 기본적인 권한을 회복하는 것이 필요하고, 이를 위해서 우선시 되는 작업 중 하나가 국회의원과 국무위원 겸직을 제한하는 것이다. 무엇보다 국회의원의 국무위원 겸직을 제도적으로 제한하는 것은 헌법을 개정해야 하는 정도의 어려운 작업이 아니라 국회법을 개정하는 통상적인 입법절차로 완성 가능한 수준의 작업이라는 점에서 실현 가능성이 높다. 입법권을 가지는 국회가 스스로의 의지에 따라서 논의하고 결정할 수 있는 문제이기 때문이다. 그리고 이는 국회가 정부를 감시하고 견제할 수 있는 여건을 확보하게 함으로써 스스로의 권리를 회복할 수 있는 방법이 되기도 한다.

국회의원의 국무위원 겸직을 제한함으로써 기대되는 또 다른 편익은 정부가 안정적이고 장기적인 정책추진을 도모할 수 있으며, 동시에 국회 역시 대결과 갈등의 정치가 아닌 토론과 화합의 정치로 나아갈 수 있다는 점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 민주화 이후 5개 정부의 국무위원 평균 임기는 약 13.5개월 정도이다. 이는 다른 국가들과 비교할 때 상대적으로 짧은 장관의 임기를 기록하고 있는 것이다. 그런데 문제는 이러한 한국의 상황에서 의원을 겸직한 국무위원들이 그렇지 않은 국무위원들보다 평균 임기가 약 3개월 정도 더 짧게 나타남으로써 정부 안정성을 저해할 수 있는 요인이 될 수 있다는 것이다. 따라서 겸직을 제한할 경우 장관의 평균 임기가 길어짐으로써 상대적으로 장기적인 안목에서 정책추진이 가능하고, 그만큼 정부의 안정적 운영을 기대할 수 있게 되는 것이다.

한편, 국회의 경우에는 검직이 허용되어 여당 의원들이 국무위원을 겸하게 되면 해당 의원이나 여당이 정부의 입장을 대변하는 경향이 나타나게 된다. 국회에서 여당이 정부 감시와 견제를 등한시하고 오히려 정부를 대변하게 되면, 야당은 이에 반발하여 더욱 정부와 여당의 정책에 반대하려고 함으로써 국회에서 대립과 갈등이 심화될 수 있다. 하지만 검직을 금지하게 되면 여당 의원들은 상대적으로 국회의원으로로서의 역할에 충실할 수 있고, 나아가 국회 내부에서 여당과 야당이 협력할 수 있는 가능성이 높아질 수 있다. 그리고 이는 민주적 정통성이 이원화되어 있는 대통령제에서 국회에 우선적으로 요구되는 책무이기도 하다.

## 참고문헌

- 김성호·최선. 2009. “1948년 건국헌법에 나타난 혼합적 권력구조의 기원: 미군정기와 제헌국회의 헌법안 및 헌법논의를 중심으로.” 『헌법학연구』 15권 2호, 153-196.
- 김인태. 2019. “현직 국회의원의 국무총리·국무위원 겸직이 입법활동에 미치는 영향: 제17~20대 국회의원을 중심으로.” 『입법과 정책』 11권 2호, 39-70.
- 김하열. 2011. “현행 헌법의 의원내각제적 요소에 대한 평가.” 『강원법학』 32호, 131-162.
- 몽테스키외. 2007. 『법의 정신』. 하재홍 역. 서울: 동서문화사.
- 바른사회시민회의 제19대 국회평가단. 2015. 『제19대 국회 평가: 입법활동 종합평가편(2)』. 바른사회.
- 박찬욱. 2004. “대통령제의 정상적 작동을 위한 개헌론.” 진영재 편. 『한국 권력구조의 이해』. 나남출판. 171-123.
- 뵈켄회르데, 에른스트-볼프강 저·김효전·정태호 역. 2003. 『헌법과 민주주의: 헌법이론과 헌법에 관한 연구』. 서울: 법문사.
- 성시영. 2014. “장관 재임기간에 영향을 미치는 요인, 1948-2013: 한국과 미국의 비교연구.” 서울대학교 박사학위논문.
- 연합뉴스. 2013. “여야, 정치쇄신특위 1월 임시국회서 가동할 듯.”  
<http://www.yonhapnews.co.kr/vote2012/2013/01/06/2901180000AKR20130106043400001.HTML>(검색일: 2015. 10. 13).
- 유진오. 1980. 『헌법기초회고록』, 일조각, 1980, 58-80.
- 이공주. 2015. “사회적 요구가 큰 헌법조항의 개정논의에 관한 검토: 영장주의, 겸직금지, 불체포특권, 사면권을 중심으로.” 『법학연구』 59호, 331-354.
- 이시원·민병익. 2002. “우리나라 역대정부 장관의 재임기간 및 배경분석.” 『한국행정연구』 11권 3호, 53-82.
- 장용근. 2012. “선출직 공직자의 겸직금지규정에 대한 헌법적 검토.” 『홍익법학』 13권 1호, 257-283.

- 전진영. 2012. “국회의원 겸직제도의 쟁점과 해외사례.” 『이슈와 논점』 485호. 서울: 국회입법조사처.
- 정만희. 2009. “헌법헌법상 정부형태의 의원내각제적 요소에 대한 검토.” 『동아법학』 44호, 37-78.
- 정진민. 2004. “한국 대통령제의 문제점과 극복방안: 정부형태와 정치제도의 조응성을 중심으로.” 『한국정당학회보』 3권 1호, 279-304.
- 정한기. 2012. “국회의원의 겸직금지와 법적 책임에 관한 비교법적 고찰.” 『일감법학』 23호, 417-444.
- 조재현. 2008. “정부형태에 관한 헌법개정논의.” 『법학연구』 18권 4호, 225-258.
- 조지형. 2007. 『헌법에 비친 역사』. 서울: 푸른역사.
- 조한상·신희성. 2014. “개정 국회법상 국회의원 겸직제한 제도에 관한 고찰.” 『의정연구』 20권 1호, 88-115.
- 해밀턴, 알렉산더·제임스 매디슨·존 제이. 1995. 『페더럴리스트 페이퍼』. 김동영 역. 서울: 한울.
- 홍완식. 2006. “헌법개정에 있어서 국회분야 논점.” 『헌법학연구』 12권 4호, 421-450.
- Aberbach, J. D. 2009. "The appointments process and the administrative presidency." *Presidential Studies Quarterly* 39, 38-59.
- Bertelli, A., & Feldmann, S. 2006. "Strategic appointments." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, 19-38.
- Gerhardt, M. J. 2000. *The Federal appointment process: A constitutional and historical analysis*. Durham, NC: Duke University Press.
- Giovanni Sartori. 1997. *Comparative constitutional engineering : an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. 2nd ed. New York University Press.
- Lijphart, Arend. 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: theoretical Observations." in J. J. Linz and A. Valenzuela(eds). *The Failure of Presidential Democracy*.

- Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 91-105.
- Linz, Juan. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference." in J. J. Linz and A. Valenzuela(eds). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 3-87.
- Marshall, Geoffrey. 1971. *Constitutional Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- Masterman, Roger. 2011. *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Nixon, D. C. 2004. "Separation of Powers and Appointee Ideology." *The Journal of Law, Economics and Organization* 20, 438-457.
- Parsneau, Kevin. 2012. "Politicizing Priority Departments: Presidential Priorities and Subcabinet Experience and Loyalty." *American Politics Research* 41(3), 443-470.
- Shugart, Matthew Soberg. and Carey, John M. 1992. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verney, Douglas V. 1992. "Parliamentary Government and Presidential Government." in Arend Lijphart(eds). *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.

투고일: 2019.10.15	심사일: 2019.12.01.	게재확정일: 2019.12.03.
-----------------	------------------	--------------------

# Critical Review of the Dual Office Holding between the National Assembly and the Executive in South Korea

Choi, Sun | Chosun University

The purpose of this study is to critically review a peculiar facet of the South Korean presidential system in which an individual may concurrently hold office both as a member of the National Assembly and a state minister. To this end, this study points out that the dual office holding system between the Assembly and the executive, which has a power-convergent nature, may conflict with the basic principles of the presidential system based on the principle of separation of power and duality of democratic legitimacy. In addition to the history of dual office holding system, this paper analyzes the current status of the system in five governments from the Kim Young-sam administration in 1993 to the Park Geun-hye administration in 2017. On the basis of this, this study examines the problems of the system and suggests the institutional alternatives.

---

**Key Words** | Member of the National Assembly, Prime Minister, Dual Office Holding, Separation of Powers, Democratic Legitimacy, Constitutional Amendment