

한국 정치제도와 설계방향: 이론적 접근*

문우진 | 아주대학교

| 국문요약 |

본 논문은 한국 정치제도 설계방향에 대한 두 가지 방향을 제시하였다. 첫째, 새로운 정치 제도는 변화된 시민들의 선호에 조응해야 하며, 이러한 변화를 반영하는 한국 정치제도 개혁은 정치제도의 합의를 위한 요소를 확대하는 것이다. 둘째, 정치제도들의 상호 조응성을 고려해야 한다. 본 논문은 2012년 국회선진화법이 초래한 정치적 교착을 비조응적 정치제도들이 초래한 결과로 해석하고, 이를 타개하기 위한 제도적 방안을 제시한다. 본 논문은 두 대안 체제들(양당 대통령제와 다당 의회제)을 제시하고, 이들의 장단점을 논의하고, 이들의 실현을 위한 조건들을 제안한다.

주제어 | 정치제도 설계, 집합적 의사결정 비용, 거부권행사자, 제도적 조응성, 다수제 대 합의제, 대통령제 대 의회제

1) 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A3A2044032). 이 논문에 유익한 지적을 해주신 익명의 심사위원들께 감사의 말씀을 드린다.

I. 서론

기존 연구들은 한국 정치제도와 개혁 방안에 대한 문제를 경험적, 국지적, 처방적, 규범적 시각으로 접근하였다. 예컨대, 지역주의와 같은 정치병리학적 문제들을 해결하기 위한 해법으로 다양한 선거제도 개혁이 제시되었다(신명순 외 2000; 정준표 2014; 정준표 외 2005; 홍완식 2015). 또는 제왕적 대통령제 해소를 위한 처방적인 시각에서 다양한 정부형태 개혁방안이 제시되었다(강원택 2005; 김 옥 2002; 박찬욱 2004; 장 훈 2001; 정진민 2004; 최진욱 1996; 황태연 2005).¹⁾ 규범적 시각에서, 한국 국회의 입법과정에 대한 연구들은 입법적 교착해소 및 국회의 입법생산성 제고를 위한 방안들을 제시하였다(곽진영 2003; 김용호 2002; 임성호 2003). 기존 연구들은 한국정치의 다양한 문제점들을 이해하고 대안을 제시하는데 일정한 공헌을 하였으나, 한국 정치제도의 특성과 문제점을 파악할 수 있는 이론적 시각을 제시하지는 않았다.

이 글은 정치제도 설계를 위한 이론적 시각을 제시하고, 이를 근거로 한국 정치제도를 분석하고, 제도 설계방향을 제시한다. 이러한 이론적 시각을 제시하기 위해 이 글은 다음과 같은 질문들을 던진다. 정치제도는 시민사회의 선호와 변화를 어떻게 반영해야 하는가? 정치제도들은 어떻게 서로 조응하며 어떤 제도들을 조합해야 하는가? 이 글은 이러한 문제의식들을 바탕으로 한국 정치제도들을 이론적으로 조망하고 한국 정치제도 설계를 위한 종합적인 시각을 제시한다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. II장은 정치제도 설계에 대한 이론적 시각을 제시하고, 정치제도와 시민사회의 선호 및 정치제도 간의 조응성에 대해서 논의한다. III장은 한국의 정치제도를 다수제 모형과 합의제 모형의 연속선상에서 분석하고 시민사회의 선호와 부합하는가에 대한 논의를 전개한다. IV장은 한국정치제도 사이의 조응성을 논의한다. 이 장에서는 특히 국회선진화법을 둘러싸고 벌어지는 정치적 교착의 근본적인 원인이 정치제도들의 비조응적 조합에

1) 이 밖에도 다양한 국내 연구들이 한국 권력구조에 대한 분석들을 제시하였다. 최근 한국 권력구조 연구동향에 대한 정리는 홍재우 외(2012) 참조.

놓여있다고 주장하고 정치적 교착을 타개하기 위한 제도적 방안을 제시한다. V 장은 한국 정치제도 설계 방향에 대해서 논의하고 현행 제도에 대한 두 대안으로 양당제하의 순수한 대통령제와의 조합 또는 온건한 다원체제와 의회제의 조합을 제시한다. VI장은 논문의 내용을 정리한다.

II. 정치제도 설계를 위한 분석틀

1. 의사결정 비용, 시민사회의 선호 및 정치제도

이스턴(Easton 1965)에 의하면, 정치는 사회의 희소한 가치들을 권위적으로 배분하는 것이다. 가치배분에 있어서 가장 이상적인 결과는 모든 사람이 합의하는 결과일 것이다. 그러나 국민 각각의 선호가 일치하지 않는 이상, 의사결정은 타협과 교섭이 필요하고 최종적인 의사결정을 선호하는 사람과 반대하는 사람으로 나누어진다. 따라서 모든 의사결정은 두 가지 비용을 초래한다. 최종적인 결과를 도출하는데 필요한 거래비용과, 이 결과를 수용해야 하기 때문에 치러야 하는 순응비용이다. 더 많은 구성원의 입장을 반영하는 의사결정 규칙일수록 거래비용은 증가하는 반면, 순응비용은 감소한다. 집합적 의사결정 규칙은 순응비용과 거래비용의 합, 즉 집합적 의사결정 비용에 영향을 미친다.

뷰캐넌과 툴락(Buchanan & Tullock 1962)에 의하면, 집합적 의사결정 비용을 최소화 시키는 정치제도가 가장 이상적이다. 최종적인 결정을 위해 동의를 필요로 하는 사람들 즉 거부권행사자의 수가 증가할수록, 거래비용은 증가하는 반면 순응비용은 감소한다. 거부권행사자가 증가하면 의사결정 효율성은 감소하나 소수의 입장을 반영하는 의사결정을 도출할 수 있다. 따라서 이상적인 의사결정 규칙을 설계하는 문제는 최적한 수의 거부권행사자들을 산출하는 정치제도들을 조합하는 것이다(문우진 2007). 집합적 의사결정 비용은 의사결정 사안에 따라 변한다. 인간의 기본권을 침해할 수 있는 중요한 결정은 막대한 순응비용을 초래하므로 거래비용을 줄이는 것에 비해 순응비용을 줄이는 것이 더 중요하다. 따라

서 인간의 기본권을 명시한 헌법을 개정하는 것은 더 까다로운 의사결정 조건을 요구한다.

집합적 의사결정 비용에 영향을 미치는 다른 변수는 의사결정자들의 선호이다. 의사결정자들의 선호와 의사결정 규칙과의 관계는 다음과 같은 분석을 통해 이해될 수 있다. 먼저 의사결정자의 효용은 의사결정 결과가 자신의 선호로부터 멀어질수록 감소한다고 가정하자. 이러한 가정을 반영하는 간단한 효용함수는 아래와 같다.

$$u_i = -(x_i - p)^2$$

위에서 x_i 는 i 가 가장 선호하는 입장이고 p 는 집합적 의사결정(정책)결과이다. i 의 효용은 x_i 와 p 가 일치할 때 극대화된다. p 가 x_i 로부터 멀어질수록 효용은 감소하며 따라서 이에 해당하는 순응비용을 치르게 된다. 따라서 i 의 순응비용 함수는 다음과 같다.

$$c_i = (x_i - p)^2$$

그렇다면, n 명으로 구성된 집합적 의사결정자들의 순응비용의 합은 다음과 같다.

$$CC = \sum_{i=1}^n (x_i - p)^2$$

다음은 의사결정 규칙에 따라 어떠한 입장이 채택되는가를 가정할 필요가 있다. 만약 의사결정이 일인에 의해서 이루어지면 이 일인의 입장이 채택될 것이다. 만약 의사결정이 둘 이상에 의해 이루어진다면, 의사결정권자들 또는 거부권행사자들의 중간입장이 채택된다고 가정한다.²⁾ 예컨대, -4에서 4까지의 정수의 입장을 각각 선호하는 9인의 시민들을 가정해보자. 만약 1과 2가 거부권행사자일

경우 이들은 1.5에 있는 입장을 채택한다. 만약 1, 2, 3이 거부권행사자라면, 이들은 2의 입장을 채택한다.

다음은 거래비용에 대한 가정이 필요하다. 거래비용은 의사결정 규칙이 더 많은 거부권행사자들을 필요로 할수록 증가한다고 가정한다. 이러한 가정을 충족시키는 간단한 수식은 아래와 같다.³⁾ 여기에서 v 는 거부권행사자의 수를 의미한다. a 는 상수로서 거부권행사자가 일인인 경우($v=1$) 치루는 거래비용을 의미한다.⁴⁾

$$TC = a + (1 - v)^b$$

집합적 의사결정비용은 아래와 같은 순응비용과 거래비용의 합으로 표시된다.

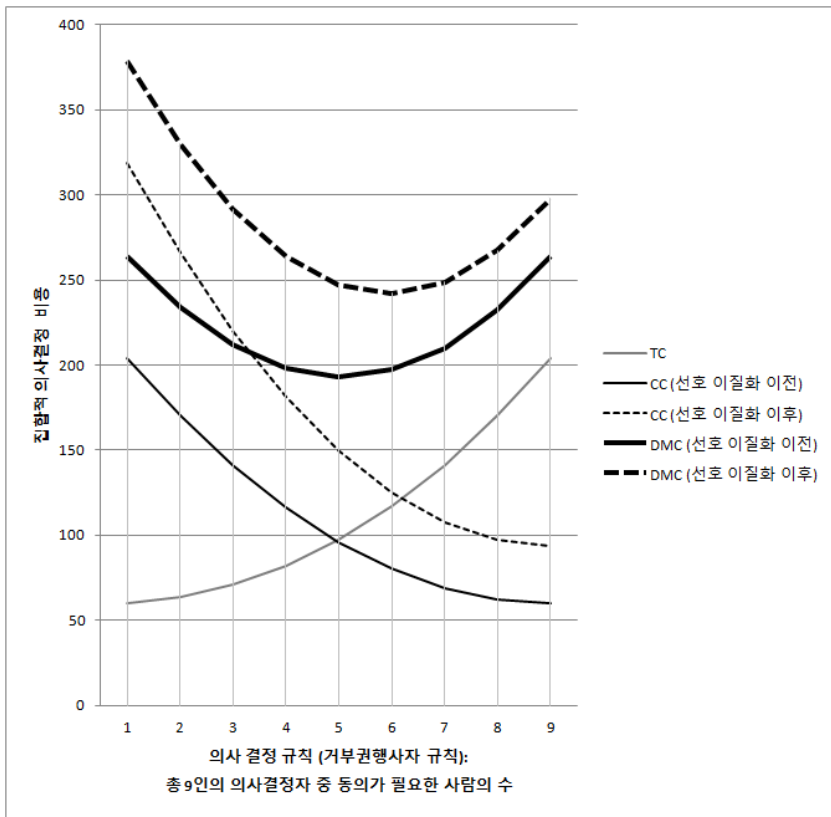
$$DMC = CC + TC$$

이처럼 순응비용, 거래비용, 집합적 의사결정 비용을 정의할 경우, 시민들의 선호의 이질성의 증가가 어떻게 집합적 의사결정 비용을 변화시키며, 이에 따른 최적한 의사결정 규칙이 무엇인가를 분석할 수 있다. 먼저 9인의 시민들이 각각 -4에서 4의 입장을 선호하는 경우를 생각해보자. 그렇다면, 의사결정 규칙이 더 많은 거부권행사자들을 포함시킬수록(일인 결정에서 만장일치 결정으로 변할 때) 순응비용이 어떻게 변화하는가를 분석할 수 있다. 먼저 1에 있는 시민이 독자적인 거부권행사자인 경우에서 1과 근접한 의사결정자들을 한명씩 거부권행사자로 추가시킨 경우, 순응비용의 변화를 분석해보자.

<그림 1>의 가느다란 직은 실선은 이럴 경우의 순응비용(선호 이질화 이전)

-
- 2) 중위투표자는 일 대 일 경쟁에서 다른 어떠한 대안에도 승리할 수 있는 콘도세이(Condorcet) 승자이다.
 - 3) 더 간단한 관계는 거부권행사자의 수에 따라서 거래비용이 선형적으로 증가하는 관계일 것이다. 이 논문에서는 순응비용을 비선형적으로 가정했으므로 이에 일관되게 이차함수적인(quadratic) 관계를 가정하였다.
 - 4) 거부권행사자가 독재자인 경우 a 값이 0이 될 수도 있다. 반면 민주적인 거부권행사자의 경우 다른 시민들에게 자신의 결정을 설득하는 비용을 부담할 수도 있다.

을 나타낸다. <그림 1>은 의사결정 규칙이 더 많은 거부권행사자를 필요로 할 수록, 순응비용은 감소한다는 사실을 보여준다. <그림 1>의 가느다란 열은 색 실선은 거부권행사자 증가에 따라 같이 증가하는 거래비용의 변화를 보여준다.⁵⁾ 이 두 비용의 합(집합적 의사결정 비용)은 굵은 실선에 의해서 표시되었다. <그림 1>은 집합적 의사결정 비용은 거부권행사자의 수가 5인인 경우 최소화 되며, 따라서 과반수제도가 가장 최적한 제도라는 사실을 보여준다.



<그림 1> 시민 선호의 이질성에 따른 집합적 의사결정 비용의 변화

5) 순응비용 곡선과 거래비용 곡선이 가능한 대칭적이도록 a 와 v 값을 조정하였다.

다음은 시민들의 선호가 이질화된 경우, 순응비용의 변화를 분석해보자. 이를 위해 전술한 시민들의 입장이 0을 중심으로 0.25만큼 더 멀어져서 이들의 선호가 각각 -5에서 5사이에 입장에 배열해 있다고 가정해보자. <그림 1>의 가느다란 짙은 점선은 이럴 경우의 순응비용(선호 이질화 이후)을 나타낸다. <그림 1>은 거부권행사자들의 선호가 이질적으로 될수록 의사결정 방식과 상관없이 순응비용은 증가한다는 사실을 보여준다. <그림 1>의 굵은 점선은 시민들의 선호가 이질화된 경우 집합적 의사결정 비용을 보여준다. <그림 1>의 굵은 점선은 거부권행사자의 수가 6인인 경우 집합적 의사결정 비용이 최소화 된다는 사실을 보여준다. 이는 거부권행사자들의 선호가 이질적으로 될수록, 더 많은 거부권행사자를 필요로 하는 의사결정 규칙이 집합적 의사결정 비용을 감소시킬 수 있다는 사실을 보여준다.

위의 분석 결과와 부합하는 경험적인 사례들은 쉽게 발견할 수 있다. 유럽대륙 국가들의 경우, 비례대표성이 높은 선거제도를 통해 정파적 거부권행사자(정당)을 증가시켰다. 미국의 경우 견제와 균형을 강조하는 정치제도 설계를 통해 제도적 거부권행사자(양원제, 연방제, 대통령제)를 증가시켰다. 이들 국가들이 많은 거부권행사자들을 산출하는 제도를 채택한 것은 이들 국가의 국민들이 이질적(다인종, 다언어, 다민족, 다종교)이기 때문이다. 이러한 국가에서는 다수의 결정 때문에 소수가 치러야 하는 순응비용이 증가하므로 국가통합을 위해 합의제적인 정치제도가 필요했던 것이다.

2. 정치제도의 상호 조율성

정치제도는 서로 조율해야 한다. 예컨대, 권력구조는 이에 조율하는 제도들이 있다. 행정부, 입법부, 사법부가 서로 견제하는 대통령제의 삼권분립 제도는 사후적 방식으로 대리인 문제를 해결하는 방식이다(Strøm 2000). 대리인들의 사후적 견제가 제대로 작동하기 위해서는 이들이 자율적이어야 한다. 만약 입법부 의원들이 대통령에게 반대 입장을 피력하지 못한다면, 사후적 견제를 통한 대리인 문제 해결을 도모하기 어렵다. 따라서 대통령제에서는 대리인들이 상호 독립

적이어야 하며, 대통령제는 대리인의 자율성과 독립성을 보장하는 제도들과 조응한다. 의회제에서는 행정부와 입법부가 자신들의 생존을 서로 의존한다. 의회 다수는 행정부를 형성하고, 행정부는 이들을 대변하는 권한을 위임받는다. 행정부가 이러한 임무를 제대로 수행하지 않을 경우, 의회는 행정부에 대한 불신임을 통해 행정부를 실각시키고 자신도 해산된다. 따라서 의회제에서 행정부와 의회가 공멸을 피하기 위해서는, 의회 다수는 자신의 입장을 충실히 수행할 수 있는 행정부를 구성해야 하며, 자신들의 대리인을 결속력 있게 지지해야 한다. 따라서 의회제에는 결속적인 정당을 유지하는 것이 중요하고, 의원들을 결속시킬 수 있는 제도들과 조응한다.

입법제도 역시 이에 조응하는 제도들이 있다. 예컨대, 초다수제 입법제도(의사 진행 방해 중결을 위한 3/5 초다수 및 대통령 거부권 기각을 위한 2/3 초다수)하에서는 입법을 위해서 초다수가 필요하므로, 강한 정당규율성 때문에 의원들이 자율적으로 초당적인 입법연합을 할 수 없다면 입법적 교착이 불가피하다. 입법적 의제설정권과 예산편성권이 의회에 주어지는 미국의 약한 대통령제에서는 대통령이 여당의원들을 통제할 수 있는 제도적 무기들이 약하다. 즉 초다수제 입법 절차는 의원자율성을 보장해야 하며, 이를 보장할 수 있는 약한 대통령제와 조응한다. 반면, 다수결 입법제도를 채택한 의회제에서는 다수여당이 결속적으로 법안을 통과시키는 것 가장 효율적인 입법방법이다. 따라서 의회제의 다수결 입법 제도는 강한 정당규율성 그리고 이를 뒷받침하는 제도들이 서로 조응한다.

III. 한국의 정치제도와 시민사회 선호와의 조응성

레이파르트(Lijphart 1999)는 민주주의 국가들의 정치제도를 다수제 모형과 합의제 모형으로 나누고, 이 모형을 결정짓는 열 가지 차원의 제도들을 제시하였다. 이러한 제도들은 (1)정당체제(양당제 대 다당제), (2)행정부 권력집중 정도(단독정부 대 연정), (3)행정부-입법부 관계(상호의존 대 독립), (4)선거제도(다수대표 대

비례대표), (5)이익집단(다원주의 대 조합주의), (6)지방분권화(단방정부 대 연방정부), (7)의회구조(단원제 대 양원제), (8)헌법개정기의 유연성(연성헌법 대 경성헌법), (9)사법적 검토(의회 대 사법부), (10)중앙은행의 행정부로부터의 독립성(종속적 대 독립적)을 포함한다.⁶⁾

강신구(2012)는 레이파트가 제시한 열 가지 정치제도 측면에서 한국의 정치제도가 어떤 모형에 더 가까운가를 평가하였다. 강신구는 먼저 “행정부-정당” 차원을 구성하는 위의 (1)에서 (5)에 해당하는 정치제도를 평가하였다. 레이파트가 제시한 측정방법을 이용해서 강신구는 5종류의 지표 모두 36개 민주주의 국가의 평균보다 한국이 더 다수제적이라는 사실을 발견하였다. 강신구는 또한 “연방적-단방적” 차원에 해당하는 위의 (6)에서 (10)에 해당하는 정치제도를 측정한 결과, (6)과 (7)은 다수제적인 반면 (8), (9), (10)은 합의제적이라는 사실을 발견하였다.

강신구의 평가를 요약하면, “행정부-정당” 차원에서 한국의 정치체제는 영국을 제외한 OECD 국가 중 가장 다수제적이다. 반면 한국은 “연방적-단방적” 차원에서는 합의제적인 요소를 가지고 있었다. 강신구는 이러한 분석결과가 한국이 다수제와 합의제 혼합의 원형이라는 사실을 의미하는 것은 아닐 수도 있다는 점을 지적했다. 강신구는 특히 연방적-단방적 차원 변수들의 측정타당성에 문제가 있을 가능성을 제기하였다(2012, 54). 강신구의 이러한 지적은 “사법적 검토” 변수와 “중앙은행 독립성” 변수 측정에 관한 한 타당한 지적으로 사료된다. 따라서 아래에서 이 두 제도들을 재평가한다.

1. 사법부의 위헌심사

사법부가 다수의 결정에 대한 위헌심사를 할 수 있는 국가에서는 소수의 영향력이 증가한다. 따라서 위헌심사 권한을 가진 독립적인 사법부는 합의제 시각과 부합하는 제도이다(Lijphart 1999). 사법부의 독립성은 사법부의 구성제도에 의해

6) 최근의 연구들은 다수제와 합의제의 이분법적 시각으로 보기 힘든 제도들에 대한 분석을 제시하였다. 이러한 연구들에 대한 정리는 홍재우 외(2012) 참조.

영향을 받는다. 대통령은 자신과 정치적으로 유사한 성향을 가진 대법관을 임명하려고 하나, 사법부의 독립성을 증진시키기 위한 다양한 제도들이 있다. 미국의 경우, 대통령이 상원의 동의를 얻어야 하며 대법관은 종신의 임기를 가진다. 미국 대통령은 9명의 대법관 중 평균적으로 두 명 정도를 임기 중에 임명하였다. 나머지 7명은 전임 대통령들이 임명한 법관들이다.

한국은 9명으로 구성된 헌법재판소가 위헌심사를 한다. 대통령은 대법원장이 지명한 3인, 국회에서 선출된 3인, 그리고 자신이 선택한 3인을 국회의 동의를 얻어 임명한다. 국회가 임명하는 헌법재판관의 경우, 여당과 야당이 각각 선택한 1인과 여야공동으로 선택한 1인을 선출한다. 대법원장이 임명하는 헌법재판관의 경우, 대법원장을 대통령이 임명하므로 대통령의 성향과 비슷할 가능성이 높다. 따라서 대통령이 선택한 3인, 대법관이 지명한 3인, 국회에서 선출된 1인은 행정부의 입장을 지지할 가능성이 높다. 이는 한국 헌법재판소가 행정부로부터 독립적이기 어렵다고 볼 수 있는 근거를 제시한다. 따라서 한국 헌법재판소 구성제도는 다수제에 가깝다. 헌법재판소의 독립성에 영향을 미치는 다른 중요한 제도는 헌법재판관의 임기이다. 대통령의 임기는 5년인 반면 헌법재판관 임기는 6년으로, 임기가 서로 일치하지는 않는다. 따라서 헌법재판소가 전임대통령이 임명한 재판관들로 구성될 수도 있다.

<표 1>은 민주화 이후 헌법재판소의 구성, 접수사건 추세 및 헌법재판관들의 이념 성향을 보여준다.⁷⁾ 대통령과 헌법재판관의 임기가 비슷하기 때문에 헌법재판관의 이념성향이 대통령의 이념성향과 비슷할 경우가 많다. 노태우 대통령은 자신의 임기 시작과 동시에 8명의 헌법재판관을 보수적인 재판관들로 임명했고, 김영삼 대통령은 8명의 보수적인 재판관을 자신의 임기 초에 임명하였다. 반면 김대중 대통령은 자신의 임기가 2년이 지난 후에야 이전 정권보다 진보적인 재판관들을 임명할 수 있었다. 노무현 대통령은 자신의 임기 후반인 2006년 9월부

7) <표 1>의 공란은 공석상태. 2011. 7. 10. 조대현 재판관 퇴임 이후 후임으로 인사청문을 한 조용환 변호사는 천안함 사건에 대한 발언 문제로 선출이 되지 않아 1년 2개월 이상 9인의 헌법재판소가 구성되지 못했다. 2012년 9월에도 약 한 달 간 여야간 정쟁으로 헌법재판관 4인이 임명되지 못해 헌법재판관 9인 중 총 5인이 공석이 되는 위헌적인 사태가 발생했다.

터 자신에게 할당된 3명의 재판관을 임명할 수 있었다. 그러나 이때는 이미 권력 누수가 진행되고 있었다. 2006년 9월에 노무현 대통령은 김대중 대통령이 임명한 재판관들보다 더 보수적인 재판관을 임명하게 되었고 전효숙 헌법재판소장의 임명동의안은 상정되지도 못하고 무산되었다.

이명박 대통령은 임기 후반기에 진보적인 재판관들을 대체할 수 있었다. 반면 박근혜 정부가 구성한 5기 헌법재판관들은 소장을 포함한 9명의 재판관 전원이 이명박·박근혜 정부에서 임명된 판·검사 출신으로 채워져 대부분 보수 성향이 강하다고 볼 수 있다. 헌법재판 소장은 그동안 1기를 제외하고 2~4기 모두 대법관 출신이었으나, 박근혜 대통령이 처음으로公安검찰 출신인 박한철 헌법재판관을 지명했다. 나머지 재판관들도 변호사 출신은 한명도 없이 검사(안창호) 출신과 나머지 재판관은 모두 고위 판사로만 채워졌다. 노무현 정부 때 임명됐던 송두환 전 재판관이 퇴임하면서 재야 변호사 출신 재판관은 한 명도 남아있지 않다. <표 1>의 내용을 정리하면, 김대중 대통령과 이명박 대통령은 이념성향이 다른 전임 대통령이 구성한 헌법재판관들을 물려받았으나, 나머지 대통령은 자신의 이념과 부합하는 헌법재판관들을 물려받거나 구성할 수 있었다.

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
야당추천 국회선출	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
	9	9	9	9	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	
	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	
야당추천 국회선출	변정수	-0.083							조승형	-0.091																					
									권성	0.490																					
야당추천 국회선출	김진우	0.767							신창언	0.682																					
									김효종	0.460																					
									이동흡	0.492																					
									목영준	0.492																					

출처: 헌법재판소. 헌법재판관의 이념 출처는 박재형(2009a, 2009b).

참고: 박재형(2009a)은 각 사건에 대한 개혁적 의견은 -1, 보수적 의견은 +1, 중도적 의견은 0으로 기록하여 재판관별 평균을 계산하였음. 이명박 정부의 점수권수는 2009년까지. *는 박한철(2011.12.01~2013.04.11), **는 이상경(2004.2.18. ~ 2005.6.6) (0.333).

헌법재판소의 판례를 보면 정부 여당의 입장을 거스르거나 국회 다수의 결정을 헌법재판소가 기각한 경우는 매우 드물다. 2003년 12월 여당인 열린우리당과 야당인 한나라당이 통과시킨 신행정수도법에 대해 2004년 10월에 헌법재판소가 위헌판정을 내렸다. 헌법재판소는 또한 대부분의 경우 재임 대통령의 뜻에 부합하는 정치적인 결정을 내려왔다. 헌법재판소는 국회가 2004년 3월에 제출한 노무현 대통령 탄핵소추안을 5월에 기각하는 결정을 내렸다. 2006년 12월에 접수된 참여정부의 종합부동산세에 대한 위헌결정은 사건 접수한 날로부터 180일 이내에 결정한다는 규정이 있음에도 불구하고, 정권 교체 후인 2008년 11월에야 나왔다.

헌법재판소는 또한 노무현 대통령이 자신의 열린우리당 지지발언에 대한 탄핵이 자신의 표현의 자유를 침해했다고 제출한 헌법소원에 대해 이명박 후보가 당선된 이후 기각 결정을 내렸다. 2009년 11월 헌법재판소는 여당인 한나라당이 통과시킨 미디어법의 본회의 가결과정에 문제가 있다는 해석을 내렸음에도 불구하고 유효하다는 판결을 내렸다. 2014년 12월 19일 정부가 청구한 통합진보당 해산심판 및 정당활동 정지 가처분 신청사건에서 헌법재판소는 8 대 1의 의견으로 통합진보당 해산결정을 내렸다. 전술한 논의를 정리하면, 한국의 사법부의 행정부나 의회다수에 대한 견제기능은 약하다고 볼 수 있다. 따라서 사법적 검토(독립적 위헌 심판기관의 존재 및 활동성) 변수에 대한 레이파트의 측정방법은 한국의 사법부 독립성을 지나치게 합의제적으로 평가한 것으로 보인다.

2. 중앙은행 독립성

레이파트(Lijphart 1999)는 행정부로부터 독립된 중앙은행을 합의제에 부합하는 제도로 제시하였다. 독립적인 중앙은행의 전형적인 예는 미국의 연방 준비제도 이사회(Federal Reserve Bureau)이다. 행정부로부터 헌법적으로 독립된 FRB의 이사들은 상원의 인준을 통해 대통령이 임명하고 14년의 임기를 가진다. FRB는 통화정책, 금융감독 및 지급결제제도 운영과 관련된 광범위한 권한을 가지고 있다. 역사적으로 한국은행은 권위정부 하의 개발금융 체제에서 정부정책 의지를

관철시키는 도구나 마찬가지로였다(정운찬 1995). 이 당시는 정책결정기구인 금융통화 위원회(금통위) 의장을 재무부 장관이 맡도록 하고, 한국은행은 정부주도의 경제개발을 뒷받침하는 기관의 역할을 담당하였다.

현행법에 의하면, 한국은행은 헌법기관이 아니라 무자본 특수법인이다. 한국은행은 주로 통화정책을 관장하며 금융 감독권한은 금융감독원에 놓여있어 한국은행의 금융정책 권한은 매우 제한적이다. 한국은행 총재의 임기는 4년이고 부총재는 3년으로 각각 1차에 한하여 연임할 수 있고, 이러한 짧은 임기 때문에 금통위 의원들은 재임 대통령에 의해서 임명될 가능성이 높다. 금통위 위원들은 한국은행 총재 및 부총재를 포함한 총 7명으로 구성돼 있다. 나머지 5인은 각각 기획재정부 장관, 한국은행 총재, 금융위원회 위원장, 대한상공회의소 회장, 전국은행연합회 회장 등의 추천을 받아 대통령이 임명한다. 금통위 의장을 한국은행 총재가 맡도록 했으나 의장을 대통령이 국회 동의 없이 임명하므로, 한국은행이 정부정책으로부터 자유로울 수 없다. 뿐만 아니라, 미국, 영국, 독일, 프랑스 같은 선진국의 중앙은행의 의사결정기구에서는 정부 측 인사가 배제되어 있으나, 금통위 위원은 정부 측 인사가 포함되어 있다.

전술한 내용을 정리하면, 한국의 중앙은행은 제한적인 금융정책 권한, 한국은행 총재의 짧은 임기, 금통위 의원들의 임명절차들은 한국은행이 행정부에 의존적일 수밖에 없는 요소들이다. 따라서 레이파트의 방법에 의해 합의제적으로 측정된 중앙은행의 독립성이 타당하지 않다고 볼 수 있다.

3. 한국 정치제도의 다수제적 요소와 합의제적 요소

강신구의 평가와 본 논문의 평가를 종합하면, 레이파트가 제시한 열 종류의 정치제도들 중, 8개의 정치제도는 다수제적이고, 사법부의 위헌심사는 합의제와 다수제의 중간정도로 평가되며, 헌법개정의 유연성만 합의제적인 것으로 평가된다. 즉 레이파트가 제시한 10개의 정치제도들을 종합적으로 평가하면, 한국은 다수가 소수를 지배하기 유리한 매우 다수제적인 정치제도를 가졌다고 볼 수 있다.

그러나 한국 정치제도들에 다수 견제할 장치가 전무한 것은 아니다. 첫째, 1/6

정도의 국회의원을 비례대표로 뽑는 한국의 병립형 선거제도는 단순다수제에 비해서 한 정당이 다수를 확보하는 것을 어렵게 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 비례대표 의석의 비율이 너무 낮기 때문에 한국의 선거제도는 다수제에 가깝다. 따라서 비례대표 의석의 확대는 합의제적 성격을 더 강화시킬 것이다. 이에 더하여 한국의 지역주의는 양당제의 형성을 어렵게 하는 비제도적인 요인으로 작동한다. 둘째, 한국은 만약 여소야대의 국회구성이 이루어거나 대통령이 다수여당을 장악할 수 없다면 입법부는 행정부를 견제할 수 있다. 셋째, 헌법재판관과 대통령의 임기가 일치하지 않으므로, 헌법재판관이 야당이 선호하는 재판관으로 구성된 경우는 합의제적인 사법부 위헌심사 환경이 조성될 수 있다.

이러한 제도적 요소와 더불어, 레이파트가 제시하지 않은 원구성 제도는 합의제적인 요소를 가지고 있다. 파웰(Powell 2000)은 정치체제를 다수제와 비례제 분류할 수 있는 제도들 중 하나로 의회제도를 제시하였다. 파웰은 의회제도 평가를 위한 세 가지 기준을 제시하였다. 첫 번째 기준은 의회가 10개 이상의 상임위원회를 가지고 있는가이다. 행정부에 대응할 수 있는 상임위원회가 전문화되어 있을수록 국회의 자율성과 전문성은 보장된다. 두 번째 기준은 야당에게도 상임위원장을 배분하는가이다. 세 번째 기준은 정부가 의회의 의제를 통제할 수 있거나 위원회 법안수정에 제한을 가할 수 있는가의 여부다.

한국은 6대 국회부터 상임위원회 중심주의를 채택하고 있으며, 국회법 37조의 규정에 따라 16개의 상임위원회를 둔다. 상임위원장은 개회 및 산회를 선포하고 발언을 허가하며 위원장을 대리할 간사를 지정할 권한을 가지고 있다. 상임위원장은 법안, 예산 등 각종 안건과 관련한 의사진행 일정의 최종 결정권을 쥐고 있다는 점에서 그 힘은 제한적이지 않다. 과거 상임위원장은 여야 지도부가 막후에서 만들어 보낸 합의안에 따라 안건 처리만 하면 되었으나, 정당 지도부의 당내 장악력이 떨어지고 여야 간 협상도 어려워지면서 상임위원장들의 자율적인 판단이 중요해졌다. 한국은 상임위원장직 배분에 관한 명문의 규정은 없으나, 13대 국회 초반부터 20석 이상의 의석을 확보한 교섭단체들의 의석비율을 고려하여 여당뿐만 아니라 야당에게도 위원장직을 배분하고 있다. 이러한 상임위원장 배분은 파웰이 의회 제도를 비례제로 분류하는 특성이다.

실제로 야당 의원이 상임위원장을 맡은 상임위원회가 법안 처리를 지연시킨

경우가 있다. 예컨대 18대 국회에서 교육과학기술위, 환경노동위, 법제사법위원회 등 민주당 상임위원장은 여당이 조속한 처리를 원하는 예산안과 주요 법안 등의 처리를 지연시켰다. 뿐만 아니라, 야당에게 배정되는 법제사법위원회는 법률의 자구나 형식 심사 권한을 이용해서 상임위를 통과한 법안의 처리를 지연시킬 수 있으므로, 본회의로 통하는 수문장(gate keeper)의 역할을 한다. 예컨대, 2004년 11월에는 정무위를 통과한 공정거래법을 비롯하여 국가보안법 폐지안 등 열린우리당의 주요 입법안을 야당인 한나라당이 국회 법제사법위원회에서 거부하겠다는 방침을 정했다. 이 밖에도 17대 국회에서 법안의 본회의 상정 저지를 위해 야당이 법제사법위원회를 점거한 사례가 몇 차례 있었다. 이러한 논의는 한국의 원구성 제도가 합의제 요소를 가지고 있다는 것을 의미한다.

2012년 5월 02일 통과된 국회선진화법은 한국의 정치제도에 합의제적인 요소를 상당히 강화시킨 제도이다. 이 제도는 여야가 대립하는 쟁점 법안의 경우 재적의원 5분의 3 이상이 동의해야 본회의 상정이 가능하도록 하였다. 정당규율성이 강한 한국의 정당환경에서, 국회선진화법은 재적의원 5분의 3 이상의 찬성이 없으면 사실상 법안 처리를 어렵게 만든다. 따라서 국회선진화법은 한국 입법제도에 강력한 합의제적인 요소를 도입한 중요한 제도로 평가될 수 있다. 그러나 국회선진화법의 도입은 입법적 교착과 국회파행을 초래할 가능성을 증가시켰다. 국회선진화법의 이러한 문제점은 다른 제도들과의 부조응성이라는 시각에서 이해될 수 있다. 따라서 다음 장에서는 정치제도의 조응성 문제를 국회선진화법의 사례를 통해서 논의한다.

IV. 한국 정치제도의 상호 조응성과 국회선진화법

III장에서 분석한 한국 정치제도들은 현행 1987년 헌법에 기초한 것이다. 1987년 헌법은 한국이 민주화되면서 강력한 대통령제를 표방한 제 4공화국(유신체제) 헌법을 수정한 것이다. 1987년 헌법은 권위주의와 민주주의 세력의 정치적 타협

의 결과물로서, 이론적이고 종합적인 논의를 통해서 탄생한 것이 아니다.⁸⁾ 1987년 헌법은 대통령제를 채택했으면서도 다양한 의회제적 요소를 유지시켜 행정부의 제도적 권한을 존속시켰다.⁹⁾ 이처럼 행정부의 권한을 강화시키는 제도들은 제왕적 대통령 권한에서 기인되는 병리적 문제들을 초래하였다.

의회제적 요소와 대통령제 요소가 혼재된 현행헌법은 서로 상충될 가능성이 있는 비조응적인 정치제도들을 포함하고 있다.¹⁰⁾ 현행헌법의 가장 대표적인 부조응성은 막강한 대통령 권한에서 비롯된다. 순수한 대통령제에서는 입법부의 의제설정권을 가졌다. 그러나 한국의 대통령제에서는 여당을 장악할 수 있을 정도의 강력한 대통령의 권한과 행정부도 법안을 발의할 수 있는 권한이 조합되어, 대통령제에서 행정부 수반이 입법적 의제를 지배하는 독특한 의회제적 입법지형을 형성시켰다. 이처럼 복수의 의제설정자가 경쟁하는 특이한 이원적 권력구조는 반복적인 여야간의 충돌로 인한 입법적 교착과 파행적 국회를 초래하였다.

이처럼 반복되는 갈등국면에 봉착해서, 국회는 여야간 몸싸움 등 폭력을 없애고 합의를 통해 국정을 잘 운영하자는 것을 근본 취지로 2012년 5월 02일 국회선진화법을 통과시켰다. 이 법안은 여야가 대립하는 쟁점법안의 경우 재적의원 5분의 3 이상이 동의해야 본회의 상정이 가능하도록 하였다. 국회선진화법의 초다수 의사결정 제도는 여당과 행정부의 의제설정권을 축소하는 결과를 가져왔고, 여야 갈등은 국회의 파행을 초래하였다. 국회는 2014년 5월부터 9월 말까지 한 건의 법안도 처리하지 못했고, 2000년 이후 가장 긴 기간의 식물국회라는 입

8) 정치제도는 대부분 공학적 목적에 따라 형성되는 것은 아니다. 예컨대, 한국 헌법은 권위주의 세력과 민주세력 간의 타협의 산물이라고 할 수 있다. 특히 대통령의 국회 해산권의 말소와 대통령 직선제 도입은 민주세력이 가장 강력하게 요구하는 사안이었다. 미국 헌법 역시 다양한 정치세력 간의 타협에 의한 역사적 산물이나, 다수의 횡포로부터 소수를 보호하기 위한 목적을 달성하기 위한 공학적 고려가 상당히 반영된 결과물로 볼 수 있다. 한국의 향후 정치제도 설계방안 역시 미국과 같이 이론적이고 공학적인 시각을 고려할 필요가 있다.

9) 현행헌법을 통해 한국 대통령 권한을 측정한 문우진(2013)은 한국 대통령의 입법적·비입법적 권한보다 강한 권한을 가진 국가는 1988년 헌법체계의 브라질과 파라과이밖에 없다는 사실을 발견하였다.

10) 본 논문과 다른 시각에서 한국 대통령제의 제도적 특성과 다른 정치제도와와의 부조응성을 연구한 논문으로 강원택(2005), 박기덕(2007), 박찬욱(2004), 장훈(2001), 정진민(2004) 참조.

법적 공백상태가 유지되었다.¹¹⁾ 이후 2015년 6월에 대통령 시행령에 대해 국회가 수정·변경을 요청할 수 있는 국회법 개정안이 통과하였다. 이에 맞서 청와대는 6월 25일 거부권을 행사하면서, 국회법 개정안 통과에 협조한 유승민 원내대표의 사퇴를 압박하였다. 대통령의 이러한 강력한 반발에 직면한 여당은 국회법 개정안에 대한 재의결을 포기하였고 야당은 국회일정 참여를 전면 거부하였다.

이러한 일련의 사태는 여야간의 갈등 또는 여당의 당내갈등으로 볼 수도 있지만, 더 원천적이고 구조적인 이유는 한국 헌법이 대통령제를 채택했음에도 불구하고 국회뿐만 아니라 행정부도 실질적인 의제설정권을 행사할 수 있는 이원적 의제설정 제도를 채택했기 때문이다. 이러한 제도적 환경에서는 다수여당을 장악한 대통령이 의회제의 다수정부 수상처럼 의제를 자신의 뜻대로 실현할 수 있다. 그러나 초다수제적인 국회선진화법의 도입으로 야당이 동의하지 않으면 입법적 교착이 일어나게 되었다. 대통령 권한이 약한 미국에서는 의원들이 자율적으로 초당적인 입법연합을 형성할 수 있기 때문에 초다수제 입법제도에서도 입법적인 교착을 면할 수 있다.¹²⁾ 이에 반해, 대통령이 여당을 장악할 수 있는 권한들을 가지고 있는 한국의 제도적 현실에서 여당의원들이 쟁점법안에 자율적인 표결을 하는 것은 거의 불가능하다.

초다수제적인 국회선진화법은 교섭양상을 변화시켰다. 과거에는 주로 다수당이 지지하는 법안에 대한 소수당이 극렬한 저항 때문에 입법적 교착이 발생하였다. 다수결적인 입법제도에서는 소수당의 제도적 교섭력이 제한되었기 때문에, 물리적인 저항이 행정부와 여당의 독주를 방어하는 방법이었다. 그러나 초다수제적 제도에서는 소수야당도 교섭력이 생기고 다수여당도 자신의 입법의제를 실현하려면 소수당에 협조하고 양보할 수밖에 없다. 이러한 변화된 환경에서, 여야

11) 식물국회 사례는 2006년 사학법 개정논란(2개월), 2008년 미국산 소고기 파동(3개월), 2011년 한미 FTA강행처리 사건(1개월), 2014년 세월호특별법 대립(5개월), 2015년 국회법 개정안 거부권 행사로 국회선진화법이 통과된 후의 국정공백이 가장 길다.

12) 국회선진화법 제정 이후 발생 가능한 입법교착을 해소하기 위해 원내 의원들의 자율성 강화와 행정부-입법부의 협력정치의 강화가 필요하다는 정진민(2015)의 지적은 타당하다. 그러나 의원들의 자율성 강화는 대통령의 권한을 강화시키는 다양한 제도적 장치들에 대한 개혁을 필요로 한다.

간의 빅딜에 의한 법안 연계처리라는 입법방안이 효과적인 교섭전략이 되었다. 이러한 연계처리를 통한 법안통과는 한동안 여야 타협과 교섭과정에서 소수 여당의 목소리를 정책에 반영시켜 합의적인 입법결과를 도출할 수 있다는 긍정적인 결과를 초래하였다.

이는 국회선진화법이 여당이 입법을 통제하는 다수제 입법환경을 여야 타협을 통해 입법을 하는 합의제 입법환경으로 전환시킬 수도 있다는 사실을 의미한다. 이러한 새로운 제도에서 여야는 타협과 교섭을 통한 빅딜로 한동안 다수의 법안들을 통과시켰다. 예컨대, 2014년에 통과된 외국인투자촉진법은 예산안과 특검법안과, 기초연금법은 민생법안들과, 방송법은 단말기 유통법등 132개 법안과 연계시켜서 통과되었다. 이후에도 여야는 지방재정법 개정안 처리와 목적예비비 집행을, 아시아문화중심도시조성 특별법과 영유아 보육법을, 관광진흥법과 최저임금법의 처리를 연계하기로 합의했다. 또한 2015년 5월 29일 국회는 공무원 연금법과 국회법 개정안을 연계해서 본회의에서 처리했다. 이러한 교섭양상의 변화는 한동안 처리법안의 증가를 초래하였다. 2010년 384개, 2011년 945개, 2012년에 258개이던 처리법안이 국회선진화 법 제정이후인 2013년에 764개, 2014년에 697개로 증가하였다. 국회선진화법 통과 이후 19대 국회 전반기까지의 입법결과를 관찰한 일부 연구들은 국회선진화법 때문에 쟁점법안의 입법지연이나 입법교착이 발생한 증거를 발견하지 못하였다고 주장하였다(이상신 2015, 정진영2015).

그러나 이러한 사실이 국회선진화법이 입법효율성을 증진시키는 효과가 있다는 것을 의미하는 것이 아니다. 이는 왜냐하면, 초다수제의 도입은 중핵(core)이라 불리는 입법적 교착영역, 또는 거부권행사자들이 교체할 수 없는 법들의 영역을 증가시키기 때문이다(문우진 2014). 따라서 초다수적 입법환경에서 자신의 의제를 실현시키기 어려운 행정부 또는 여당은 야당이 원하는 다른 법안과 연계해서 자신의 의제를 실현시킬 수밖에 없는 것이다. 그러나 상대 정당에 연계를 허용하는 법안들은 여야가 모두 동의하는 민생법안일 가능성이 높다. 이러한 법안들은 여야 모두 현행법(sq)보다 더 선호하는(중핵 밖에 있는) 민생법안들이다.

입법적 교착은 이러한 민생법안들을 두고 벌어지는 것이 아니다. 예컨대, 박근혜 대통령은 서비스산업 발전 기본법안, 관광 진흥법, 의료법, 산업재해 보상보험법을 청년일자리 창출과 관련된 민생법안으로 연계시켜 통과시키려 하였다.

그러나 대통령의 이러한 입장에 대해, 야당은 서비스산업 발전 기본법안은 일자리 창출과 상관없이 서비스 관련 규제를 대폭 철폐하는 것으로 보았다. 야당은 이 법안이 의료 영리화를 위한 발판을 삼기 위한 것으로 보고 연계처리를 거부하였다. 이러한 사례는 정부·여당은 야당이 동의하지 않는 쟁점법안의 경우, 다수 여당은 자신이 원하는 법을 통과시킬 수 없다는 사실을 보여준다.

이현출(2015)이 주장한 바와 같이, “다수당이 우선순위를 두고 적극적으로 지지하는 법안임에도 불구하고 소수당의 극렬한 저항으로 합의에 이르지 못하거나, 소수당이 자신의 입법의제를 관철시키기 위하여 다른 의사일정을 파행으로 몰아가는 상황”에서 입법적 교착이 발생하는 것이다. 따라서 처리된 법안의 수가 증가한다고 해서 국회선진화법이 효율적인 입법제도라고 말할 수는 없다. 국회선진화법의 도입은 결국 심각한 입법적 교착과 국회파행을 초래하였다. 국회선진화법의 초다수적 의사결정 제도는 여당과 행정부의 의제설정권을 축소하는 결과를 가져왔고, 여야 갈등은 국회의 파행을 초래하였다. 국회는 2014년 5월부터 9월 말까지 한 건의 법안도 처리하지 못했고, 2000년 이후 가장 긴 기간의 식물국회라는 입법적 공백상태가 유지되었다.¹³⁾ 19대예의 법안 처리율은 이전 국회보다 현저히 떨어졌다. 17대와 18대의 국회의 법안처리율은 각각 50.28%와 44.8%인 반면, 19대 국회는 약 32.2%의 법안이 처리되었다.¹⁴⁾

전술한 바와 같이, 거부권 정국에 이르기까지의 일련의 사태는 대통령이 여당을 규율시킬 수 있는 제왕적 대통령제와 초다수제 국회선진화법의 부조응성 때문에 발생하는 것이다. 다수결 입법제도에서 대통령이 여당을 장악할 수 있으면 대통령은 단점정부에서 제왕적 입법권을 행사할 수 있다. 그러나 국회선진화법의 도입은 대통령이 입법의제 통제능력을 무력화시키면서 입법적·정치적 교착 국면이 초래될 가능성을 증가시킨다. 그렇다면 이러한 교착상황을 어떻게 타개

13) 식물국회 사례는 2006년 사학법 개정논란(2개월), 2008년 미국산 소고기 파동(3개월), 2011년 한미 FTA강행처리 사건(1개월), 2014년 세월호특별법 대립(5개월), 2015년 국회법 개정안 거부권 행사(진행중)으로 국회선진화법이 통과된 후의 국정공백이 가장 길다.

14) 17대에는 총 7138건의 법안이 접수되어 3589건이 통과되었고, 18대 국회에서는 1만 3212건이 접수되어 5920건 통과되었다. 19대에서는 총 1만 7309건 중 5566건을 처리하였다.

할 것인가? 새누리당은 국회선진화법이 위헌적이라면서 폐지를 주장하나,¹⁵⁾ 국회선진화법을 폐지하면 과거와 같이 행정부와 다수여당이 독점적인 입법권을 행사하게 되고, 입법과정에서 소외된 야당의 물리적인 저항과 국회파행이 되풀이될 것이다.

국회선진화법은 여야 타협을 통해 소수의 의견을 국정에 반영할 수 있는 합의 제적 가능성을 열어준 반면, 입법적 교착의 가능성을 증대시켰다. 국회선진화법이 초래하는 이러한 입법적 교착 문제를 해소하는 방안은 현행헌법을 대통령제에 조응하는 제도들로 교체하는 것이다. 미국 대통령제의 중요한 원리는 다수횡포의 방지를 위한 견제와 균형, 소수보호를 위한 초다수제이다(문우진 2014). 따라서 순수한 대통령제의 초다수제 원리와 조응하지 않는 제약적 대통령제를 개혁하여 의원자율성을 높이는 것이 한국 국회의 고질적인 문제인 여야간의 정치적 교착을 타개하는 방안이다. 이는 왜냐하면, 국회선진화법 같은 초다수제도가 초래하는 입법적 교착은 의원자율성에 의해서 어느 정도 해소되기 때문이다(문우진 2014).

V. 한국 정치제도 설계 방향

문우진(2007)은 한국 정치제도 설계방향에 대한 몇 가지 이론적 방향을 제시하였다. 첫째, 한국의 정치제도 설계는 순응비용과 거래비용의 합의 최소화라는 시각에서 종합적으로 접근되어야 한다. 제약적 대통령제나 지역주의 해소와 같은 정치 병리적 문제에 대한 처방적인 접근은 병리적 문제의 원인으로 판단되는 특정 정치제도의 개혁에만 천착하게 하여, 종합적인 시각을 결여하게 만든다. 거

15) 새누리당이 위헌이라 주장하는 국회선진화법은 사실 새누리당의 주도로 만들어진 것이다. 법 제정 당시 새누리당 비상대책위원장이었던 이상돈 교수는 새누리당은 4.11 총선에서 이명박 대통령의 실정으로 총선에서 과반 의석을 차지하지 못할 것으로 예상하여 법제정을 주도했다고 폭로하였다.

거부권행사자 이론은 종합적인 정치제도 설계를 위한 분석적 시각을 제공한다(문우진 2007). 예컨대, 권력구조와 같은 특정한 정치제도의 개혁이 거부권행사자의 수를 증가(감소)시킨다면, 선거제도와 같은 다른 정치제도의 개혁을 통해 거부권행사자의 수를 감소(증가)시킬 할 필요가 있다. 즉 정치제도 설계는 다양한 정치제도들이 거부권행사자의 수에 미치는 영향을 서로 상쇄하여 거부권행사자의 수에 적절한 균형을 이룰 수 있도록 해야 한다(2007, 18).

둘째, 한국 정치제도 설계는 대리인 문제(agency problem)를 해결할 수 있도록 추진되어야 한다(문우진 2007, 13-14). 대리인 문제는 주인(국민)이 자신의 이해를 대변하지 않는 대리인(정치인)을 선발하거나, 대리인이 자신의 이익을 추구함에도 불구하고 통제할 수 없을 때 발생한다. 스트롬(Strøm 2000)에 의하면, 의회제와 대통령제는 구조적으로 서로 다른 방식으로 주인이 대리인에 권한을 위임한다. 의회제의 권한 위임구조는 간접적, 다층적, 직렬적인 반면, 대통령제는 직접적, 다면적, 병렬적이다(Strøm 2000). 의회제는 사전적 선발 방법이 대리인 문제 해결에 더 적합한 반면, 대통령제는 사후적 감시 방법이 더 적합하다.¹⁶⁾

대리인의 사전적 선발이 성공적인 경우, 의회제의 다층적이고 직렬적인 위임구조는 대리인들이 상충된 요구들에 대한 갈등 없이 위임업무를 효율적으로 수행할 수 있게 한다(Strøm 2000). 의회제에서 사전적 방법이 성공적이기 위해서는 대리인을 선정하는 역할을 담당하는 정당이 발달해야 한다. 다양한 사회집단의 이익을 대변하는 정당이 잘 정비되어 있을수록 내부에서 신뢰할 수 있는 대리인을 사전적으로 선정하는 방법이 더 효과적이다. 반면 주인의 이해를 대변하지 않는 대리인을 선발했을 경우, 또는 권한 위임과정의 중간 단계에서 왜곡이 일어날 경우, 직렬적인 의회제는 이를 해결할 수 있는 장치가 부재하다(Strøm 2000). 따라서 성공적인 사전적 선발 기능을 담당할 정당이 미비하고 대리인과 주인의 이해관계가 유동적인 국가에서는 대통령제가 적합하다(Strøm 2000). 대통령은 한 쪽에서 왜곡될 수 있는 주인-대리인의 관계를 다른 쪽에서 회복시켜 주는 병

16) 스트롬(Strøm 2000)은 대리인 문제 해결을 위한 두 종류의 방법을 제시하였다. 이들은 가치를 공유하거나 신뢰할 수 있는 대리인을 엄밀한 심사를 통해 선정하는 사전적(ex ante) 방법과 대리인이 임무수행을 제대로 하는가를 감시 감독하는 사후적(ex post) 방법이다.

렬적인 위임구조를 가지고 있다. 미국 대통령제의 견제와 균형(check and balance) 체제는 서로 다른 제도적 대리인들의 상호견제를 통해 대리인 문제를 해결하려는 제도이다.

한국 정치제도 설계를 위한 문우진(2007)의 이러한 제안과 더불어, 본 논문은 위에서 제시한 두 가지 설계 방향을 제시한다. 첫째, 한국 정치제도 설계는 시민 사회의 변화에 조응해야 한다. II장의 이론적 논의는 시민들의 선호가 이질적일 수록 합의제적인 정치제도가 더 적합하다는 사실을 보여주었다. 한국의 다수제 편향적인 정치제도는 인종적·언어적·문화적 동질성이 유지되고 경제적 양극화가 심화되지 않은 과거 한국 사회에 조응할 수 있다. 그러나 한국 시민사회는 점점 경제적으로 양극화되고 있고, 지역적·세대간 갈등의 심화를 경험하고 있다. 박찬욱(2013)은 한국사회의 갈등이 다양한 영역에서 심화되고 있다는 사실에 주목하였다. 박찬욱에 의하면, 1987년 민주화 이후 지역갈등이 대두되었고, 1997년 외환위기 이후 소득과 부의 양극화로 인한 계층갈등이 확대되었다. 이와 동시에 2002년 16대 대선부터 유권자의 진보와 보수 이념갈등이 부각되었고 세대균열이 부상하게 되었다(박찬욱 2013). 뿐만 아니라, 다문화 가정의 증가로 인한 문화적 다변화는 한국 사회의 이질성을 심화시키고 있다.

한국의 시민사회가 이와 같은 변화를 겪고 있다면, 한국 정치제도 설계의 첫 번째 방향은 다수제적인 요소가 지배적인 기존의 정치제도에 합의제적인 요소를 확대시키는 것이다. 본 논문의 문제의식과 비슷한 시각에서, 강신구(2012)는 한국 국민의 의식 역시 합의제적 가치체계를 형성시키고 있다는 사실을 발견하였다. 합의제적 요소를 강화시키는 설계방향은 제왕적 대통령제라는 병리적 문제의 해결을 필요로 하는 한국 정치의 현실과도 부합한다. 둘째, 한국 정치제도 설계는 정치제도들의 상호 조응성을 고려해야 한다. IV장의 논의는 국회선진화법 같은 초다수제 입법제도와 강력한 대통령제는 서로 부조용하고, 이러한 부조용성이 입법적 교착과 국회파행의 원인이 될 수 있다는 사실을 보여주었다.

정리하면, 정치제도는 의사결정 비용, 거부권행사자의 수, 제도 간의 상호 조응성, 그리고 대리인 문제를 통합적으로 고려해야 한다. 한국의 현행헌법이 창출한 정치제도는 지나치게 다수제적이고, 다변화하는 한국 시민사회를 반영하지 못하며, 정치제도들의 상호 조응성을 충족시키지 못한다. 그렇다면 1) 순응비용

과 거래비용의 합을 최소화시키면서, 2) 한국 시민사회의 특징과 다변화에 조응하면서, 3) 정치제도들끼리 서로 조응하고, 4) 대리인 문제를 해결할 수 있는 정치제도로 어떤 대안을 선택할 수 있는가? 우선 합의제 성격을 강화시키는 정치제도의 채택은 조건 1), 2)를 충족시킬 수 있다. 한국 사회의 다변화는 더 이질적인 시민사회의 선호를 형성했고, 기존의 다수제적 정치체제는 순응비용의 증가를 초래한다. 따라서 거부권행사자의 수를 증가시켜 소수가 지불하는 순응비용을 감소시킬 필요가 있다.

그렇다면, 새로운 정치체제에서는 합의제적 요소가 어느 정도로 강화되어야 하는가? 즉 거부권행사자의 수를 어느 정도 증가시켜야 하는가? 거부권행사자의 수가 미치는 정치·사회·경제적 효과에 대한 학자들의 시각은 일치하지 않는다. 파월은 선진국가의 23정부들을 분석하여 비례제 시각을 따르는 정부가 중위 투표자의 입장을 더 잘 반영한다는 사실을 보여주었다. 레이파트는 36개 민주주의 국가들을 분석하여, 합의제 국가가 다수제 국가에 비해 대부분의 측면(물가상승, 실업률, 수입불평등, 민주주의 수준 등)에서 우월하다는 사실을 발견하였다. 이 두 학자들은 다수의 거부권행사자를 가진 합의제 또는 비례제 국가들이 정치·경제·사회적으로 더 좋은 결과를 초래한다는 사실을 보여주었다.

그러나 이러한 선진 민주주의 국가들과는 달리 권위주의 국가에서 거부권행사자의 증가는 부정적인 정치적인 효과를 미친다는 연구들이 제시되었다. 이들 연구는 남미 권위주의 국가들처럼 대통령제와 다당제를 조합한 정치체제가 가장 불안하다는 사실을 발견하였다(Mainwaring 1993; Stepan & Skach 1993). 이는 왜냐하면 이러한 조합은 지나치게 많은 거부권행사자를 산출하여 입법교착을 유발하고, 따라서 사회에서 발생하는 갈등에 대한 입법적 해소가 어렵기 때문이다(Tsebelis 2002). 즉, 갈등적인 국면을 타개하기 위해 기존정책에 대한 신속한 개정이 필요함에도 불구하고, 지나치게 많은 거부권행사자들을 가진 국가에서는 효율적인 입법이 불가능하므로 정치 불안정이 초래된다(Tsebelis 2002).¹⁷⁾

그렇다면 순수한 대통령제와 양당제를 창출하는 단순다수 선거제도의 조합이

17) 심사자가 지적한 바와 같이, 중남미 민주주의가 안정화되고 있기 때문에 다수의 거부권 행사자의 수를 가진 정치제도에 대한 부정적인 시각도 수정될 필요가 있다.

하나의 대안이 될 수 있다. 이러한 조합은 현행 정치제도가 가지고 있는 제도적 비조응성을 해소할 수 있으면서, 효과적인 대리인의 선정 기능이 미비한 정당을 가진 한국의 현실에 부합하는 정치체제라 할 수 있다. 그러나 순수한 대통령제와 단순다수 선거제도를 조합시킨 미국식 정치체제는 대리인 문제 해결이라는 측면에서 몇 가지 취약한 문제를 안고 있다. 무엇보다도 사후적으로 대리인 문제를 해결하는 방식은 사전적인 선발방식에 비해 한계가 있다. 대리인이 주인보다 더 많은 정보를 가지고 있을 때, 대리인을 감독하기 어렵고 대리인을 교체하는 것도 제도적 제약에 부딪힐 수 있다.

다음은 단순다수제와 대통령제가 안고 있는 책임성 문제이다. 단순다수 소선거구 제도는 양당제를 창출하므로 국정운영에 대한 책임성을 강화시킬 수도 있으나, 정책대결이 부재한 한국과 같은 국가에서는 선거경쟁을 정책대결이 아닌 인물대결로 이끈다. 이러한 인물중심의 선거경쟁은 유권자들이 자신의 입장을 정책적으로 대변하지 않는 후보에게 투표할 가능성을 높인다. 또한 자본중심적인 캠페인 중심의 선거경쟁을 촉진하여 수의 힘(power of the number)이 아닌 지갑의 힘(power of the purse)이 선거결과를 결정할 수도 있다. 뿐만 아니라, 권력분산을 근간으로 하는 대통령제에 초다수제 입법제도가 조합되면, 국정에 대한 책임성 소재는 더 불분명해진다. 또한 의원자율성은 정당을 약화시켜 정당정치 근간을 흔든다. 이러한 정당의 약화는 책임정치의 약화를 통한 대리인 문제의 악화를 의미한다.¹⁸⁾ 따라서 미국식 제도는 현행 한국의 정치제도에 대한 차선책으로 고려될 수 있으나, 궁극적으로는 미국식 정치체제의 단점들을 해소할 수 있는 정치제도를 추구해야 한다.

대리인 문제를 더 효과적으로 해결하면서 전술한 네 가지 조건을 모두 충족시킬 수 있는 제도는 소수의 제도적 거부권행사자를 지닌 의회제와 다수의 정파적 거부권행사자 수를 산출하는 비례대표제를 조합한 체제일 것이다. 전술한 바와

18) 소선거구 선거제도가 가지고 있는 이러한 부정적인 측면 때문에, 만약 다당제와 대통령제의 조합이 기존 연구가 우려한 정치불안정을 초래하지 않는다면, 양당제와 대통령제의 조합보다 다당제와 대통령제의 조합이 더 나을 수도 있다. 다당제를 선출하는 비례대표제는 대표성을 높이고 정당의 결속력을 강화시키고 정당간의 정책대결을 촉진할 수도 있다.

같이, 이러한 다당 의회제 정치체제보다 미국식 정치체제가 한국의 현실에 더 적합한 주요 이유는 한국정당이 효과적인 대리인 사전적 선발제도를 가지고 있지 않기 때문이다. 한국의 공천제도는 최고통치자의 권력을 유지 강화시키려는 목적에서 도입되었으며, 이러한 하향식 공천제도는 권위주의 시대를 거쳐 민주화 이후에도 기본적인 틀이 유지되었다(김용호 2003; 심지연·김민진 2006; 최준영 2012). 한국 정당들이 투표를 통한 후보 경선방식을 도입한 후에도 이러한 하향식 공천방식이 주를 이루었다(전용주 2005).

만약 한국정당이 민주적이고 상향식의 대리인 선발을 효과적으로 할 수 있다면, 전술한 네 가지 조건을 모두 충족시키는 가장 이상적인 체제는 다당 의회제라고 할 수 있을 것이다. 즉 주인과 가치와 이해를 공유하는 대리인을 사전적으로 선발하는 제도를 고안하는 것이 다당 의회제 정치체제 도입의 전제조건이다. 그렇다면 주인의 이해를 대변하는 대리인을 선발할 수 있는 능력이 미비한 한국 정당 체제에서 어떻게 대리인 문제를 해결할 수 있을까? 한국 정당은 지역을 대표하는 지역구 의원과 직능을 대표하는 비례대표 의원이라는 두 종류의 대리인을 선발을 한다. 그러나 대부분 정치엘리트들로 구성된 지역구 의원들이 비례대표 의원의 5배에 달한다. 지역구에서의 선거는 주로 정책대결보다는 인물대결로 이루어진다. 따라서 지역구민들은 자신의 이익을 대변하는 후보를 지지하기보다, 후보의 혈연·학연·지연, 후보의 신상이나 이미지를 보고 투표한다. 이러한 대리인 선발 방식은 지역구민의 이해와 무관한 후보들을 선택할 가능성을 높인다. 따라서 새로 도입될 비례대표제에서는 지역구 의원과 비례대표 의원의 비율을 최소한 동등하게 하거나 직능대표만 선발하는 방식이 대리인 문제 해결에 적합한 방식이다.

그러나 직능대표의 비율을 늘린다고 대리인 문제가 해결되는 것은 아니다. 전술한 바와 같이, 이론적으로 가장 효과적인 대리인 선발 방식은 주인과 이해를 같이하는 대리인을 선발하는 것이다. 이러한 대리인 선발을 충족시키는 방안은 각종 사회단체(직능단체, 이익단체, 시민단체)의 가치와 이해를 대표하는 대리인을 이들 단체내부에서 자체적으로 선발하는 것이다. 그러나 한국 정당은 대부분의 직능대표를 사회단체 내부에서 선발하는 것이 아니라 정당이 선택을 한다. 즉, 주인(사회단체)의 대리인을 주인이 아닌 대리인(정당)이 선발하는 것이다. 그

러나 대리인을 선발할 권한을 사회단체에 돌려준다면, 이처럼 대리인이 대리인을 선발하는 문제를 해결할 수 있을 것이다. 이러한 새로운 제도에서 선결되어야 할 과제는 각종 사회단체들이 자신의 대리인을 효과적으로 선발 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 선거 당시에만 동원된 단체들은 구성원들의 이해를 지속적으로 수렴하고 대변할 동기가 없을 것이다. 따라서 투명하고 민주적인 의사결정 제도를 구비하고 지속적으로 집단구성원들의 이해를 수렴하는 사회단체에게만 정당을 통해 자신의 이해를 대변할 권리를 주는 제도를 마련해야 한다. 달리 말하면, 상향식 민주절차에 의해 지속적이고 운영되는 사회단체들에게 대리인 조달 권한을 허용한다.

이러한 단체들은 법으로 규정된 민주적인 방식을 거쳐 단체 내부에서 대리인을 선발하거나 외부의 법적 대리인을 스스로 선정한다. 이들 단체는 자신들이 확보한 소속원의 명단을 공개하고 자신들이 민주적으로 선택한 정당에 소속원의 지지를 약속하는 대신 정당이 자신들의 대리인을 공천해줄 것을 제안한다. 정당들은 자신들의 이념이나 정책선호와 부합하는 단체를 선택한다. 정당들은 자신을 지지하는 단체들의 구성원의 수에 따라 비례적으로 후보직을 배분하고, 후보직을 배분받은 단체 구성원은 자신의 단체가 선택한 정당에 표를 던진다. 이러한 방식으로 선발된 대리인들은 소속 단체의 규모에 따른 교섭력과 영향력을 정당에서 행사한다. 국회에 진입한 대리인들은 주기적으로 열리는 소속단체의 회합에서 중요한 입법의제를 구성원들에 전달하고 자신의 의정활동 내용을 공개한다. 이 회합에서 단체 구성원들은 중요한 입법의제에 대한 자신들의 입장을 민주적으로 결정하고, 자신들의 입장을 대리인에 전달한다.

이러한 방안은 대리인 선발이 전적으로 상향식으로 이루어지기 때문에, 정당 정체성이 희석되고 정당규율성을 약화시킬 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 그러나 단체들과 정당들은 자신들의 이념 또는 정책적 선호와 부합하는 상대를 선택하므로 정체성을 유지할 수 있다. 또한 단체들이 스스로 대리인을 선발한다고 해서 정당규율성을 약화시키는 것도 아니다. 정당은 구성원들이 정당전체의 이익보다 자신의 이익을 추구하는 집단행위(collective action)의 문제를 해결해야 된다. 개개 의원들이 자신을 위해 당론과 위배되는 결정을 할 때, 정당은 공공의 이익을 얻을 수 없게 된다. 따라서 당 전체의 이익을 창출하기 위한 제도적 방안

으로 의원들은 스스로 자신을 처벌할 강력한 권한을 당 지도부에 위임한다(Cox and McCubbins 1993). 동시에 당의 이익을 추구하는 것이 지도부에게도 이익이 될 수 있도록, 지도부에 보상적 동기를 부여하여 개개 의원들을 통제할 수 있도록 한다. 따라서 당이 민주적으로 결정한 사항에는 지배적인 권위를 인정하고 이를 위배하는 의원에게 강한 처벌을 내리면, 민주적인 정당도 규율적으로 운영할 수 있다.

한국에서 비례대표제를 채택할 때 다음으로 고려해야 할 점은 어느 수준의 비례대표성을 허용할 것인가이다. 선거제도가 비례대표적일 수록 더 많은 군소정당이 진입할 수 있다. 국민들이 매우 이질적인(다인종, 다언어, 다민족, 다종교) 국가는 국가통합을 위해 소수 집단들의 입장을 반영시키는 것이 중요하다. 따라서 이러한 국가는 소수 집단들을 보호하기 위해 높은 비례대표성을 지닌 선거제도를 채택하거나 헌법적 보호 장치를 마련한다. 그러나 단일민족으로 구성된 한국은 문화적 이질성이 심각한 수준은 아니다. 따라서 지나치게 높은 비례대표성 또는 지나치게 낮은 선거 진입장벽을 마련할 필요는 없다. 뿐만 아니라, 한국의 유권자들은 정책뿐만 아니라 혈연, 학연, 지연에 의한 투표를 하므로, 너무 낮은 진입장벽은 인물중심의 정당, 또는 소지역주의 군소정당을 출몰을 초래할 가능성을 높인다. 따라서 독일처럼 5% 또는 그 이상의 정당득표율을 선거 진입장벽으로 설정할 필요가 있다. 이와 동시에, 소지역주의 정당의 출현을 방지하기 위해, 전국적으로 일정한 지지를 못 얻는 정당에게는 의석을 배분하지 않는 방안을 마련할 필요가 있다.

이러한 선거제도는 군소정당들의 원내진입을 차단하여 사르토리(Sartori 1976)가 온건한 다원체제(moderate pluralism)이라 명명한 3-5당 체제를 형성시킬 것이다. 양당체제에서는 두 정당이 과반수 의석을 위해 이념적으로 구심적인 경쟁을 하며, 어느 한 정당이 과반수 획득에 성공하여 단독정권을 형성하고 정책을 지배한다. 이에 반해, 5당 이상의 정당들이 형성하는 양극적 다원체제(Polarized Pluralism)에서는 정당들이 특정집단으로부터 집중된 지지를 얻으려 하고 이념적으로 원심적인 경쟁을 한다. 이 체제는 또한 정부형성에 대한 예측이 어렵고 책임소재가 분산되어 있어서 정당들의 책임회피 동기가 강하다. 따라서 정당들은 타협과 교섭보다는 자신들의 이익을 배타적으로 추구할 가능성이 높다. 특히 타

협의 문화와 경험이 부족한 한국의 경우, 의회제에서 갖은 정부교체를 초래할 수도 있다. 반면 온건한 다원체제(moderate pluralism)에서는 입법연합을 위한 정당간의 협조가능성이 양당체제에 비해서 높으면서도 형성될 정부에 대한 파악 가능성이 비교적 높다. 이 체제에서는 연정참가 정당들의 타협 및 교체를 통해 다수뿐만 아니라 소수의 의견도 정책에 반영된다.

VI 결론

본 논문은 한국정치제도를 다수제적이라고 평가하고 헌법설계 방향을 제시하였다. 이러한 방향은 합의제적 요소를 강화시키면서 대리인 문제를 해결하는 것이다. 본 논문은 또한 한국의 입법적·정치적 교착의 구조적인 원인은 현행헌법이 가지고 있는 정치제도들의 비조응성 때문이라고 진단하였다. 현행헌법이 창출한 제왕적 대통령제와 다른 정치제도들의 비조응성은 현행헌법의 개혁을 필요로 한다. 본 논문은 현행 정치체제에 대한 대안으로서 순수한 대통령제와 다당 의회제를 제안하였다. 본 논문은 하향식 정당구조를 가진 한국의 현실에 순수한 대통령제가 의회제에 비해 더 부합하는 제도이나 대리인 문제해결에 취약한 단점이 있다는 점을 지적하였다. 본 논문은 대리인 문제를 해결하기 위한 제도적 방안을 제시하고, 한국이 궁극적으로 추구해야할 정치체제로 온건한 다원체제와 의회제의 조합을 제시하였다.

한국의 승자독식형 다수제적 정치체제와 제왕적 대통령제의 조합은 병리적 문제들(비타협적인 입법교착과 국회파행, 흑색선전이 난무하는 무한 선거경쟁, 지역주의, 부정부패 등)을 초래했다. 지역적 분열과 세대간 갈등이 심화되고, 사회문화적으로 다원화되고, 경제적 양극화가 심화되는 한국사회에서 필요한 정치체제는 타협과 양보를 통해 다수뿐만 아니라 소수의 의견도 반영하는 정치체제를 필요로 한다. 의회제하의 온건한 다원체제는 한국의 이러한 문제들을 극복할 수 있도록 하는 궁극적인 대안이 될 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 강신구. 2012. "어떤 민주주의인가?: 제도와 가치체계의 조응을 통해 바라 본 한국 민주주의의 발전방향 모색." 『한국정당학회보』 11권 3호. 39-67.
- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』 서울: 인간사랑.
- 곽진영. 2003. "국회-행정부-정당 관계의 재정립: 분정정부 운영의 거버넌스" 『의정연구』 9권 2호. 161-185.
- 김용호. 2002. "한국의 민주화 이후 단점·분점정부에 대한 평가." 『한국정당학회보』 1권 1호. 89-114.
- _____. 2003. "한국 정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화." 『의정연구』 9권 1호. 6-28.
- 김 욱. 2002. "대통령-의회관계와 정당의 역할." 『의정연구』 8권 2호. 6-31.
- 문우진. 2007. "대의민주주의의 최적화 문제와 헌법 설계." 『한국정치학회보』 41집 3호. 5-32.
- _____. 2013. "한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과." 『한국정치학회보』 47집 1호. 75-101.
- _____. 2014. "대통령-의회관계, 입법제도 및 입법효율성: 거부권행사자 이론 및 13대-18대 입법자료 경험분석." 『한국정치학회보』 48집 5호., 67-95.
- 박기덕. 2007. "한국의 정부형태 및 권력구조 논쟁: 쟁점의 본질과 효율적 대안" 『한국정치연구』 6집 1호. 111-140.
- 박재형. 2009a. "헌법재판소의 정치적 성격: 주요 판례와 재판관 구성을 중심으로." 외국어대학교 박사학위 논문.
- _____. 2009b. "헌법재판소의 정치적 성격: 주요 판례와 재판관 구성을 중심으로." 『세계지역연구논총』 27권 3호. 65-96.
- 박찬욱. 2004. "한국 통치구조의 변경에 관한 논의: 대통령제의 정상적 작동을 위하여." 『한국정치연구』 13집 1호. 83-126.
- _____. 2013. "사회통합의 방향 : 한국정치의 과제." 『저스티스』 134-2호. 61-93.
- 신명순, 김재호, 정상화. 2000. "시뮬레이션(Simulation)분석을 통한 한국의 선거제도 개선 방안." 『한국정치학회보』 33집 4호. 165-183.
- 심지연 · 김민전. 2006. 『한국 정치제도의 진화경로: 선거 · 정당 · 정치자금제도』 서울: 백산서당.
- 장 훈. 2001. "한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적·사회적·정치적 기

- 원." 『한국정치학회보』 35집, 4호. 107-127.
- 이상신. 2015. "국회선진화법과 입법교착." 『미래정치연구』 5권 1호. 69-85.
- 이현출. 2015. "국회선진화법 도입 이후의 국회운영 평가." 『현대정치연구』 8권 1호. 5-34.
- 임성호. 2003. "원내정당화와 정치개혁: 의회민주주의 적실성의 회복을 위한 소고" 『의정연구』 9권 1호. 133-166.
- 정운찬. 1995. "한국은행의 독립성." 『저스티스』 28권 1호. 177-196.
- 정진민. 2004. "한국 대통령제의 문제점과 극복 방안 :정부형태와 정치제도의 조응성을 중심으로." 『한국정당학회보』 제3권 제1호. 279-304.
- _____. 2015. "국회선진화법과 19대 국회의 과제: 국회 운영방식과 대통령-국회 관계의 변화를 중심으로." 『현대정치연구』 8권 1호. 5-29.
- 정준표. 2014. "독일선거제도 : 작동 원리와 한국선거에의 적용 가능성." 『한국정치학회보』 48권 2호. 29-56.
- _____. 정영재. 2005. "선거제도의 정치적 효과: 제6대-제17대 국회의원 선거를 중심으로." 『한국정당학회보』 4권 2호. 5-42.
- 정진영. 2015. "국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?" 『현대정치연구』 8권 1호. 99-125.
- 최진욱. 1996. "통일시대를 대비한 새로운 권력구조의 모색." 『한국정치학회보』 29집 2호. 273-293.
- 최준영. 2012. "한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제." 『한국정당학회보』 11권 1호. 59-85.
- 황태연. 2005. "유럽 분권형 대통령제에 관한 고찰." 『한국정치학회보』 39집 2호. 45-63.
- 홍완식. 2015. "선거제도 개편에 관한 연구: 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로." 『법학연구』 59호. 305-329.
- 홍재우 · 김형철 · 조성대. 2012. "대통령제와 연립정부." 『한국정치학회보』 46집 1호. 89-112.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ:

Prentice-Hall, Inc.

Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Mainwaring, Scott P. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26: 198-228.

Powell, G. B. Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stephan, Alfred, and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentaryism versus Presidentialism." *World Politics* 46: 1-22.

Strom, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies." *European Journal of Political Research* 37: 261-89.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York and Princeton: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.

투고일: 2016.02.26. 심사일: 2016.03.04. 게재확정일: 2016.04.06.
--

Political Institutions in Korea and Directions for Their Reform

Moon, Woojin | Ajou University

This article offers two directions for institutional reforms in Korea. First, new political institutions need to be congruent to changes in the preferences of citizens. The institutional reform reflecting the changes is to expand consensual elements of the political institutions. Second, the reforms need to take congruence among political institutions into consideration. This article, interpreting political stalemates caused by the National Assembly Advancement Act of 2012 as a result from incongruent political institutions, offers institutional measures to resolve such stalemates. This article offers two types of alternative political systems(two party presidentialism and multi-party parliamentarism), discusses their pro and cons, and proposes the conditions for their realization.

Key Words | Institutional Design, Collective Decision Making Costs, Veto Players, Institutional Congruence, Majoritarian Model vs. Consensus Model, Presidentialism vs. Parliamentarism