

헌법의 권력구조

정치학입문 7주 강의

1. 헌법적 권력구조 : 개념 및 정의

"국가 통치권력 소유기관들이 국민들로부터 권력을 수권하는 형식" 및 "통치권력 소유기관들 간의 권한 여부"가 민주주의 수행과 관련해 어떠한 정치적 기능과 결과를 가져오는가를 다루는 분야임.

1) 국민들로부터 권력을 수권하는 형식: 정당성 부여 방식

-> 지역구 대표자가 권력을 위임받아 국가 통치, 별도 국가대표자를 선출해 국가운영

2) "통치권력 소유기관들 간의 권한 여부"

ex) 법을 만드는 권한, 집행하는 권한, 서로 견제하는 권한, 독립성의 문제.

2) 권력구조: 정부형태 또는 통치구조

()
X vs
2가 1가

-> 권력구조의 유형은 **대통령제, 의원내각제**, 의회주권제, 집정부제, 의원집정부제 등

-> 대통령제와 의원내각제가 가장 보편적임.

가) 대통령제: 미국에서 비롯된 제도

a) 행정부수반 선거(대통령) + 입법부 선거(국회, 의회선거): 정당성 획득.

b) 의회의 권력으로부터 행정부의 권력을 분리하여 보호하며, 견제와 균형.

c) 정권의 안정성: 임기보장

나) 의원내각제 : 영국의 정치제도

a) 입법부 선거 한번으로 입법부가 행정부(내각 구성)

b) 의회가 국민의 대표기구로 모든 권한 위임.

c) 영국은 양당제(보수당과 노동당)

d) 의회에서 승리한 정당이 국정운영 책임, 내각구성(수상)

: 국정운영에 막강한 권력행사

=> 수상과 내각은 의회의 신임과 불신임의 대상이 됨(임기가 보장 안됨)

다) 의회주권제: 영국모델인 의회주권론(의원내각제)과 차이가 있고, 의회독립제와 비슷(슈가트나 캐리 제시한 모델)

a) 의회가 그 밖의 모든 기관들로부터 절대적으로 우월하며, 행정부도 의회의 한 분파기구에 속함.

b) 수상이나 내각은 막강한 권력을 소유하지 못함, 의회표결에 종속됨.

라) **집정부제 (Collegial system)** : 스위스의 정치제도 ↔ 의회주권론

- a) 스위스의 경우 미국처럼 연방정부형태를 띠고 있으나, 미국의 대통령제나 삼권분립과 같은 개념과는 차별화되는 협의체제 구성.
- b) 행정부격인 '연방집행부' 입법부격인 '연방의회' 존재
- c) 연방집행부는 내각책임제(의원내각제)와는 대조적으로 임기가 보장된 내각으로서
법안을 사전에 준비하고 의회에 국가정책운영의 방향성을 제시함
- d) 내각책임제의 아류 : 내각의 권한이 의회에서 독립되면서, 동시에 보다 강한 형태를 띠게 되는 것

(5) 이원집정부제 (Semi-Presidentialism): 프랑스의 정치제도

- a) 행정부와 입법부 선거를 분리(대통령제의 특징) + 대통령이 임명한 총리와 내각이 입법부로부터 신임과 불신임의 대상(의원내각제의 특징)

b) 듀베르제 : 이원집정부제를 대통령과 총리가 권한을 나누어 갖는 제도로 묘사하기 보다는 여대야소 정국인지, 여소야대 정국인지에 따라서 대통령제, 내각제가 번갈아 나타나는 제도로 묘사

가) 대통령의 정당이 행정부와 입법부를 모두 장악한 경우: 여대야소

: 대통령의 의지가 강력하게 국정에 반영되어 대통령제처럼 기능

나) 야당이 입법부를 장악한 경우: 여소야대

: 대통령은 입법부의 신임, 불신임의 대상이 되는 총리를 야당위원으로 지명

• 실제 한국의 경우 이원집정부제에 가까울 수도 있음(단 여소야대가 되어도 국무총리는 여당에서 청문회 등을 거쳐 제시함, 야당대표가 되는 경우는 거의 없음)

(6) 린쯔가 제시한 의원과 내각제와 대통령제의 가장 큰 특징: 책임성 여부(안정성 문제)

가) 대통령제: 책임의 소재가 명확함(대통령의 1인 단일체제), 안정성(정해진 임기)

나) 의원내각제: 책임소재는 명확하지만 불안정성(내각불신임이나 의회해산으로 인해 정해진 임기가 없음)

7 . 권력의 기능적 배분

- 권력의 분산, 집중하는 방법에 따라

1) 의회제 (의원내각제, 내각책임제)

- 내각 권한 (영국)이 막강한 경우와 의회 권한

(19세기 영국, 3. 4 공화국)과 수상의 권한 (서독)형, 여러 가지 있으나, 여기서는 영국식 중심

: 1688년 명예혁명 이후 실시

: 거의 모든 서구 국가와 영국 식민지들 채택

- 의원내각제 특징

a) 의회와 행정부는 밀접한 융화관계

: 내각수반은 의회에서 선출

: 내각은 법률제출권, 수상과 각원은 의회 출석, 발언

: 의회는 내각 불신임

: 빈번한 정권교체

b) 행정권의 이원적 구조

: 국가의 원수직과 정부의 수반직 구분

: 세습왕이 국가 원수인 경우 제외하고는 보통 간선으로 선출

* 장점

- 책임정치 (특히 양당제인 국가)
- 밀접한 의회와 행정부 관계 --> 국정 of 통일적 능률적 운영
- 국정에 초연한 국가원수가 양부 대립시 조정 역할

**단점

- 군소정당 난립시 정국 혼란
- 의회는 정권획득을 위한 정쟁의 마당화
- 내각이 지나치게 의회 눈치보면 강력한 정치 못할 수도

2) 대통령제

- 고전적 대통령제는 18세기 말에 미국에서 탄생

: 엄격한 권력 분립제

a) 대통령은 국회로부터 책임추궁 면제

b) **각료도 국회에 책임 없음**

c) 국회도 대통령에 의한 해산 없음

d) 대통령과 국회는 국민에 대해서만 책임

e) 행정권의 일원성

- 대통령이 국가의 원수이자 행정수반

- 내각은 편의적으로 두는 일종의 보좌기관

f) **행정부와 의회의 독립 --> 의원검직 금지**

- 행정부 법률안 제출권 없음, 각료의 국회출석, 발언권 없음

g) 3부 상호 견제

*** 장점**

- 국회추궁 없음 --> 정국안정
- 대통령의 법률안 거부권 행사 --> 국회 다수당의 횡포 막음

****단점**

- 대통령의 독재화 경향 (특히 민도가 낮을 때)
- 엄격한 권력 분립 --> 능률적인 기능 수행 곤란
- 의회와 행정부의 대립 충돌 시 조정 곤란

*** 외형상 미국식 대통령제를 채택하나 대통령이 다른 모든 국가기관 보다 우월적인 남미식을 신대통령제 (new-presidentialism)(<--Karl Loewenstein).

3) 한국

- 순수한 대통령제에다 내각제적 요소 가미한 변형된 대통령제

: 제도 좋으나 운영 미숙으로 많은 문제 야기

: 대통령의 전횡이나 독주 막기 위해 정부 차원에서 견제

: 대통령과 내각의 권한과 책임 강화

a) 집권당이 의회에서 절대 다수 차지할 때 **제왕적 대통령화**

b) 국무위원들의 국회출석 발언은 정부의 독단과 전횡을 변호, 합리화의 기회

c) **의원의 각료 겸직(의원내각제)**. 의회와 정부의 견제와 균형이 아니라 의회의 행정부 시녀화 가능성

- 내각: 임기 정해져 있음, 의회해산권 없음. 내각 불신임 없음.

d) 의회에서의 여당은 대통령의 지시 및 통제로 정부 옹호 및 야당 공격의 수비역할

f) **여소야대의 상황 되면 국정 운영 마비 가능성**

- 임기제한: 단임제, 중임제, 연임제(3선금지)

- 중임제 \geq 연임제

생각해보기

1. 권력구조의 형태 중 어떠한 권력구조의 형태가 민주주의 수행하는데 우월한가
:미국의 대통령제가 이상적 형태인가? 영국의 의원내각제가 이상적 형태인가?