

프랑스 대의제민주주의와 의회의 위상과 역할

홍태영
국방대학교

◆ 논문 요약 ◆

본 연구에서는 프랑스 혁명이후 프랑스 대의제 민주주의의 발달 속에서 의회가 갖는 위상과 역할을 추적하면서 현재 프랑스 이원정부제의 의미를 이해하고자 하였다. 프랑스 혁명과 함께 민주주의에 대한 근대적 문제제기들이 이루어지기 시작하면서 그 형식과 내용에 대한 실험과 시행착오들이 오랫동안 진행되었다. 프랑스 민주주의 역사에서 특징 중의 하나는 입법부의 강력함과 그에 대한 제어의 문제이다. 프랑스 혁명이 제기했던 다양한 정치적, 이데올로기적 문제들을 해결하면서 안정된 정치체제를 구현해 나가기 시작한 제 3공화국과 그것을 그대로 뒤이은 제 4공화국은 분명 의회공화국이었다. 비록 행정부의 견제 기능이 명시되었다 하더라도, 그리고 그들의 기능을 확대하려는 다양한 시도들이 있었다 하더라도 의회의 우위와 그로 인한 의원내각제의 폐해는 분명 존재하였다. 의회의 강한 견제에 따른 잦은 내각의 교체는 19세기 후반 이후 등장한 다양한 사회경제적 문제들에 대해 적극적으로 대처하지 못하게 하였고, 양차대전 동안에 역시 효율성을 발휘하지 못하였다. 제4공화국에서 알제리 사태에 대해 제

대로 해결책을 내놓지 못함으로써 결국 드골이라는 강력한 대통령을 불러올 수 밖에 없었다. 그러한 의미에서 본다면 제5공화국에서 채택한 이원정부제의 형태는 강력한 의회를 원칙적으로 갈망했던 프랑스 역사의 요구와 효율성을 필요로 하는 현실의 요구를 적절히 타협하려는 시도로 볼 수 있다. 최근 들어 현대 민주주의는 특히 국민국가의 단일성에 의해 억압되었던 다양한 차이들의 문제에 대해 새로운 고민을 하고 있다. 이러한 문제들은 사회적 통합이라는 기존의 국가의 역할과 어떻게 조화를 이룰 것인가의 문제를 제기한다. 나아가 국가의 역할 및 대의제 자체의 전환이 요구되었고, 그러한 과정을 통해 국가 및 대의제 개념이 풍부해진다. 본 연구에서는 이러한 대의제와 국가에 대한 새로운 이해들과 그 개념들이 풍부해지는 과정을 살펴보고, 나아가 의회가 그러한 전환의 과정에서 어떠한 위상을 가졌고 어떠한 변화를 겪었는지 알아보도록 하겠다.

※ 주제어: 대의제, 민주주의, 프랑스혁명, 이원정부제, 국민국가

I. 들어가는 말

프랑스 혁명과 함께 민주주의에 대한 근대적 문제제기들이 이루어지기 시작하면서 그 형식과 내용에 대한 실험과 시행착오들이 오랫동안 진행되었다. 이와 관련하여 19세기 동안에 주요한 쟁점이 되었던 문제 중의 하나가 대의제와 민주주의의 관계이다. 이 기간 동안 프랑스에서 대의제와 민주주의는 기본적인 대립적인 관계였다. 최근 문제되고 있는 직접민주주의와 대의제민주주의 - 혹은 간접민주주의 - 라는 대립구도보다는 대의제와 민주주의의 대립이 프랑스의 정치지형에서는 중요한 쟁점이었다. 프랑스 혁명과 함께 민주주의가 부활되었고, 그 때의 민주주의는 고대민주주의의 부활이었다. 루소가 말하였듯이 “영국인은 선거때만 자유롭고 선거가 끝나면 노예가 된다”는 사실은 혁명 당시 많은 프랑스인들에게 당연하게 받아들여졌다.

프랑스혁명 시기 불가피하게 받아들여진 대의제 속에서 선거의 과정을 통해 어떠한 대표자를 선출해야 하는 문제가 제기되었다. 여기에서도 역시 루소의 영향은 지대하였다. 우선 일반의지에 대한 관념이다. 루소는 입법의 정당성을 일반의지에서 찾았으며, 그 일반의지는 항상 옳은 것이었다. 입법활동은 이러한 일반의지를 법률로서 만드는 작업이다. 그렇다면 입법활동에 참여하는 국민의 대표를 뽑는다는 것은 어떠한 사람이어야 하는가? 프랑스 혁명 시기 다양한 논의 속에서 우세를 보인 입장은 대표자는 일반의지를 잘 인식할 수 있는 뛰어난(excellent) 사람이어야 한다는 것이다. 따라서 선거의 과정은 일정한 엘리트층을 선출하는 과정으로 인식되었다. 이 경우 대표되는 사람들 즉 국민은 일정한 단일성(unity) 및 동일성(identity)을 가지고 있어야 한다. 프랑스 혁명 이래 이러한 단일성과 동일성을 확보하기 위해 국가권력은 이성 혹은 덕성을 구성원들에게 확산시키고자 하였고, 구체적인 국민교육 및 다양한 정치, 사회적 그리고 문화적 활동을 통한 노력을 실행하였다. 그 과정은 국가권력이 이해하기에 이질적인 것으로 간주된 것들에 대한 배제와 억압을 수반하는 것이었다. 이 과정이 19세기의 역사였고, 달리 말하면 대의제에 의한 민주주의의 억압과 제어의 과정이었다.

프랑스 민주주의 역사에서 또 다른 특징 중의 하나는 입법부의 강력함과 그에 대한 제어의 역사라는 사실이다. 프랑스 혁명에서 루소의 강력한 영향이 드러나면서 보여주듯이 일반의지를 구현하는 입법부로서 의회는 다른 정부기관에 대해 절대적 우위를 가졌다. 프랑스혁명 초기 근대적 정치제도를 확립하면서 행정부는 의회의 법률을 실행하는 집행부의 역할에 한정되었고, 의회에 대해 어떠한 견제의 역할을 하지 못하였다. 물론 이후 역사는 그러한 입법부의 절대적 우위가 가져온 공포정치

의 경험을 말하면서 의회를 견제하려 하였지만, 원칙적인 수준에서 의회의 절대적 우위라는 사고를 건드리기는 쉽지 않았다.

프랑스 혁명이 제기했던 다양한 정치적, 이데올로기적 문제들을 해결하면서 안 정된 정치체제를 구현해 나기 시작한 제 3공화국과 그것을 그대로 뒤이은 제 4공화국은 분명 의회공화국이었다. 비록 행정부의 견제기능이 명시되었다 하더라도, 그리고 그들의 기능을 확대하려는 다양한 시도들이 있었다 하더라도 의회의 우위와 그로 인한 의원내각제의 폐해는 분명 존재하였다. 의회의 강한 견제에 따른 잦은 내각의 교체는 19세기 후반 이후 등장한 다양한 사회경제적 문제들에 대해 적극적으로 대처하지 못하게 하였고, 양차대전 동안에 역시 효율성을 발휘하지 못하였다. 제4공화국에서 알제리 사태에 대해 제대로 해결책을 내놓지 못함으로써 결국 드골이라는 강력한 대통령을 불러올 수 밖에 없었다. 그러한 의미에서 본다면 제5공화국에서 채택한 의원정부제의 형태는 강력한 의회를 원칙적으로 갈망했던 프랑스 역사의 요구와 효율성을 필요로 하는 현실의 요구를 적절히 타협하려는 시도로 볼 수 있다. 하지만 시간이 흐를수록 대통령으로 표상되는 행정부의 힘이 강해지고 있는 것이 현실이며, 또한 현실적인 요구이기도 하다.

행정부와 의회의 권력의 배분과 균형 혹은 견제의 체계들의 역사는 국가가 해결해야 하는 현실적인 문제들과 결합되어 존재한다. 최근 들어 현대 민주주의는 특히 국민국가의 단일성에 의해 억압되었던 다양한 차이들의 문제에 대해 새로운 고민을 하고 있다. 특히 1968년 전세계를 휩쓸었던 혁명의 물결에서 근본적으로 제기했던 것 중의 하나가 기존의 권위와 제도에 대한 거부였다. 그와 함께 '대표(representation)'의 위기가 제기되었다. 그러한 계기를 통해 사회적으로도 다양한 분화가 발생하면서 기존의 인식틀 및 제도적 틀 속에 포섭되지 않는 다양한 사회적 소수자들과 소수의견들이 분출되었다. 기존의 대표기구가 그것들을 인식하고 대표를 하는데 일정한 한계들이 발생한 것도 사실이다. 또한 이러한 문제들은 사회적 통합이라는 기존의 국가의 역할과 어떻게 조화를 이룰 것인가의 문제를 제기한다. 나아가 국가의 역할 및 대의제 자체의 전환이 요구되었고, 그러한 과정을 통해 국가 및 대의제 개념이 풍부해진다. 본 연구에서는 이러한 대의제와 국가에 대한 새로운 이해들과 그 개념들이 풍부해지는 과정을 살펴보고, 나아가 의회가 그러한 전환의 과정에서 어떠한 위상을 가졌고 어떠한 변화를 겪었는지 알아보도록 하겠다.

II. 의회민주주의의 정착과 전환

1. 정당정치의 형성

1875년에 선언된 프랑스 제 3공화국은 프랑스 혁명 이후 대립하였던 자유주의와 민주주의의 대립을 제도적으로 그리고 이데올로기적으로 타협하고 해결하였다. 따라서 대의제와 민주주의의 대립 역시 일정한 방식으로 타협점을 찾았다. 이른바 대의제민주주의가 정착하기 시작한 것이다. 우선 그것은 의회주의의 정착이라고 할 수 있다. 유일한 대표기관이자 동시에 일반의지의 실현기관으로 인식된 의회는 행정부에 대해 절대적인 우위를 점하였다. 행정부는 의회를 통해 결집된 국민의 일반의지를 실행하는 역할에 한정되었다. 1789년 프랑스혁명 시기 '봉기'의 정치로 표상되는 '민주주의'와 '대표'의 정치 사이의 대립을 지양하고 갈등을 봉합하기 위한 노력 속에 이루어진 타협이었다.

19세기 말에 대의제가 민주주의와 타협점을 찾을 수 있었던 가장 중요한 계기는 정당정치의 체계화였다. 당시 르봉(G. Le Bon) 등이 표현한 군중에 대한 우려 속에서 정당은 갓 자리를 잡기 시작하는 자유민주주의 체제에서 새로운 엘리트의 총원구조이자 여론의 형성자로서 등장하였다. "민주정부가 발달하고 정치적 삶이 복잡해짐에 따라 정치 세력들 간의 자유로운 경쟁 또한 발달"하는 상황 속에서 정당들의 활동은 "시민들의 감성과 의지를 분출시키는 통로 역할을 하"였다.¹⁾ 보통선거가 그 실질적 의미를 획득하고 정치체제 형성에 결정적인 영향을 미치기 시작하고 그에 따라 의회주의가 자리를 잡기 시작하면서 정당은 전국적인 조직화 경향을 드러내고, 동시에 사회 속에서 존재하는 분열의 양태를 반영한다. 대의제 민주주의의 정착 속에서 정당은 시민과 국가권력을 매개하는 역할을 한다. 정당의 형성에 의해 19세기 후반 자유주의 사회에 고유한 공론장의 쇠퇴가 뚜렷해진 것이다. 이제 여론은 정당을 중심으로 형성되기 시작하였다.²⁾ 19세기 동안에 다양한 형태로 존재해 왔던 정치세력들은 3공화국에 들어서 자유민주주의의 대의제 체제가 만들어진 공간에서의 활동을 위해 정당의 형태로 구체화되고 정치적 색깔을 분명히 하였다. 따라서 정치세력들의 이데올로기적 색채는 정당조직의 형성 속에서 보다 분명하게 드러났고, 또한 대중의 힘을 결집할 수도 있었다. 민주주의를 부정하지 않으면서 동시에 민주주의에 근거하여 민주주의를 통제할 수 있는 방식이 정당체계였

1) M. Ostrogorski. *La démocratie et les partis politiques*. (Paris: Fayard, 1993), 34-35.

2) J. Habermas. *L'espace public* (Paris: Payot, 1992), 210-213.

던 것이다.³⁾

제3공화국은 의회주의적 원칙을 정착시켜 가기 시작하였다. 정당들이 자리를 잡기 시작하면서 명망가가 맡았던 총리를 다수당 혹은 다수 연합의 대표가 맡게 되었다. 1898-1902년에 걸쳐 의회 내에 상임위원회 제도가 확립되면서 법안을 심사하고 상정하는 역할을 맡기 시작하였다. 이전까지 존재해 왔던 국민전체의 대표자로서 그리고 전능한 연설가로서 의원의 이미지는 탈각하고 전문적인 입법가로서의 지위를 만들어가기 시작한 것이다. 실제 의원들의 충원을 살펴보다도 변호사, 의사, 기업인 등 전문적인 역할을 하는 사람들이 다수 의회에 진입하기 시작하였다.⁴⁾ 그것은 행정부의 역할변화와도 맞물려 있다. 정부의 부처에 있어서 노동부, 보건부 등 구체적인 문제들을 다루는 전문적인 부처들이 생겨나고 그에 따른 전문가들이 필요로 하였다. 그리고 그것은 곧 국가의 역할이 19세기 동안 이해되었던 야경국가로서가 아니라 적극적으로 사회의 문제를 인식하고 해결하는 역할로 변화하였음을 의미하였다.

또한 그것은 정당정치 발전과도 맞물려 있다. 19세기말 보통선거가 안정적으로 정착하고 시민들의 적극적인 역할이 주어짐에 따라 정당들 역시 체계화되기 시작한다. 그리고 정당들의 정치적, 이데올로기적 스펙트럼 역시 다양해진다. 제3공화국에서 상이한 이데올로기들과 그것을 통해 결집한 정당과 집단들은 프랑스 혁명이 만들어낸 근대적 합리적인 개인들에 근거한 의회주의 정치체제에 대해 근본적인 문제제기 - 우로부터는 네이션의 설정에 대해, 좌로부터는 개인보다는 계급이라는 문제설정을 통해 - 를 하였다. 새로운 문제제기를 통해 정당들이 요구하는 민주주의의 내용은 상이하였고, 제3공화국은 공화주의를 통해 그러한 갈등을 해결하고자 하였다. 제3공화국의 공화주의는 열린 민족 개념에 기반하면서 보다 많은 계급을 포괄하는 모두의 공화국을 만들고자 하였다. 따라서 그 국가는 국민 개개인의 삶을 조직하고 포괄하는 총체적인 국가로 확대되어 갔다. 제3공화국의 자유민주주의의 체제는 이제 '사회적 민주주의' 혹은 '경제적 민주주의'라는 용어를 만들어내면서 민주주의 자체의 전환을 모색하였다. 그것은 곧 국민국가 자체의 전환과정이었다.

3) 미헬스의 지적처럼 민주적이라고 주장하였던 좌파정당 역시 관료제와 과두제의 철칙을 벗어날 수 없다는 점은 민주주의와 대표 사이의 긴장을 그대로 드러내는 것이라고 할 수 있다. R. 미헬스, 김학이 역, 『정당사회학 - 근대민주주의의 과두적 경향에 관한 연구』 (서울: 한길사, 2004).

4) L. Murard & P. Zylberman. *L'hygiène dans la République* (Paris: Fayard, 1996).

2. 대의제 개념의 전환과 국가지평의 확대

민주주의 체제의 확립 속에서 광범위한 노동자 조직이 발생하고 그에 따른 노동자 정당의 출현은 대의제(représentation) 개념 자체에 대해 심각한 문제를 제기하였다. 19세기말 20세기 초 프랑스의 많은 헌법학자들 사이에서 전개된 논쟁은 '이익들의 대표'라는 문제 즉 투표함 앞에서 한 표를 행사하는 평등한 시민 혹은 개인의 이익이 아닌 특정한 집단들의 특수 이익들을 대표과정에서 어떻게 설정하고 이해할 것인가를 둘러싸고 진행되었다. 헌법학자들은 대중민주주의의 시대 그리고 1914년 전쟁 이후 국가의 역할에 대한 새로운 문제제기를 주도하였다. 특히 뒤기(L. Duguit)는 뒤르카임의 사회학을 법학에 적용하면서 국가 내에 '직업대표제(représentation professionnelle)'를 제안하였다.⁵⁾ 그들은 대중민주주의의 시대 대표는 개인에서 출발하는 것뿐만 아니라 직업집단, 조합 등을 대표의 단위로 설정해야 할 필요성을 제기하였다. 생디칼리즘은 대표의 형태를 확대시킴으로써 국가와 사회의 관계를 다원화시키고 보다 원활한 통치의 형태를 만들어내면서 개인들의 사회에 새로운 조직화의 원칙으로 제시되었다.⁶⁾ '이익 대표체제(représentation des intérêts)'의 인정은 투표함 앞에서 평등을 원칙으로 하는 국민대표에 근거한 주권 개념과의 단절을 의미하였다.

극우 정치세력들은 의회주의가 단지 이해관계들의 각축장으로 변질되어 국가의 이익을 희생시킨다고 비난하면서 강한 행정부 국가를 원하였고, 노동조합 등 다양한 직업조합들은 자신들의 독자적인 이익을 대표하지 못하는 의회 체제에 대해 비판하였다. 좌우 양측으로부터 대의제민주주의의 자체에 대한 재고의 요구가 분출되었던 것이다. 대의제민주주의는 19세기말 정착과 함께 곧바로 '위기'라는 말 속에서 개혁의 대상이 되었다. 이 시기의 다양한 개혁의 노력들은 국가 개념 및 국가체계의 재정립으로 귀결되었다. 국민주권의 이상에 근거한 입법부의 절대적인 우위라는 프랑스 공화주의의 전통은 일정하게 문제제기를 받고 행정부의 위상을 강화하려는 시도로 이어졌다. 국민의 일반의지를 실현하는 입법부로서 의회의 절대적 우위는 프랑스 대의제민주주의의 원칙으로서, 대표의 기관은 의회라는 사고로 나타났다. 하지만 전쟁의 과정을 통해 국가의 결정을 신속하게 처리해야 한다는 현실적

5) C. Laborde. "Pluralism, syndicalism and corporation: Léon Duguit and the crisis of the State(1900-1925)". *History of European Ideas*. No. 3, 1996; C. Didry, "De l'Etat aux groupes professionnels. Les itinéraires croisés de Léon Duguit et d'Emile Durkheim au tournant siècle (1880-1900)". *Genèses*, 2, 1990.

6) P. Rosanvallon. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France* (Paris: Gallimard, 1998), 244.

필요성이 대두되면서 의회주의의 효율성에 대해서도 의문이 제기되었다. 이러한 상황에서 당시 국가의 개혁과 관련한 의제로서 제시된 것은 행정부의 강화의 필요성과 그에 따른 입법부의 위상에 대한 재정립이었다.⁷⁾ 이제 행정부 역시 사회의 이익체계에 대한 대표의 기능을 부여받음으로써 행정부의 기능과 역할, 나아가 그 권한의 확대를 추구하였다. 물론 이러한 노력은 이미 세기의 전환 직전부터 이루어지기 시작하였다. 사회의 다양한 이익들의 목소리가 행정부를 통하여 드러나야 한다는 주장과 함께, 1890년 프랑스 정부는 노동자의 대표가 참여하는 '노동위원회(Conseil supérieur du travail)'를 설치하였다. 그리고 이것은 이후 1906년 노동부(Ministère du Travail)로 재편되었다. 그것은 대표의 유일한 기관으로서 의회라는 원칙과 집단이 아닌 시민에 근거한 대표체계의 원칙 모두와 일정한 단절을 의미하는 상징적인 조치였다.

하지만 이것은 시작에 불과하였고, 이후 행정부 내의 각 부처에는 다양한 형태의 자문위원회들이 설치되었다. 보통선거를 통해 정당성을 확보한 의회 그리고 의회에 의한 대표의 기능과 일반의지의 독점은 이제 행정부의 개혁 속에서 그 의미를 잃게 되었다. 행정부에 의해 구성된 다양한 장치들은 기술적 노력과 특화된 분야의 경험을 토대로 의회와 구별되는 대표의 기능을 수행하고 동시에 그러한 실천을 통해 자신의 정당성을 확보해 나갔다. 나아가 행정부에 대한 사회 내의 이익체계의 대표 기능의 수행은 의회에 의한 대표의 기능이 기존에 소극적인 반영의 의미만을 가졌다는 비판과 함께 사회에 존재하는 이익체계에 대한 적극적인 인식의 과정으로 이해되었다. 행정부 내에 설치된 각종 위원회들은 단순한 자문의 역할을 넘어서 사회의 이익체계에 대한 대표의 기능을 수행하도록 하였다. 사회에 대한 반영으로서 국가가 아니라 사회와의 적극적인 대화자로서 국가의 상(像)을 정립하려는 것이 행정부의 대표에 대한 이해였다. 제 3공화국에서는 만들어진 위원회는 총 78개에 달하였으며, 그것은 거의 모든 공적 영역을 포괄하는 것으로 평가되었다. 당시 법학자 오리우는 이러한 행정부를 '자문하는 행정(administration consultative)'이라고 칭하였고, 최근 한 역사가는 당시 정립된 국가를 '자문국가(État consultative)'라고 칭하기도 한다.⁸⁾ 이러한 새로운 대표기능을 위한 위원회 형성의 절정은 1916년에 제안되어 설치된 '국가경제위원회(Conseil d'Etat économique)'의 설치였다. 국가경제위원회 설치의 이미 '노동총동맹'이 프루동의 구상에서 출발하여 제안하였던 것이었다. '작업장(atelier)이 정부를 사라지게 할 것이다'라는 프루동의 제안

7) N. Rousselier. "La contestation modèle républicain dans les années 30: La réforme de l'Etat". S. Berstein et O. Rudelle. ed. *Le modèle républicain* (Paris: Puf, 1992, 326-329).

8) P. Rosanvallon. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. ch. VII 참조.

에서 출발하여 노동총동맹은 '경제·노동위원회'의 설치를 통해 국가 경제의 지도 역할을 할 것을 제안하여 왔다.⁹⁾ 국가경제위원회는 의회와 달리 대표체계를 위해 6개 범주 즉 '농업, 공업, 분배, 은행과 신용, 교통과 공공서비스 그리고 37개 직업집단'으로 구분하여 대표체계를 형성함으로써 '나라의 경제활동에 보다 충실한 대표'로서 등장하였다.¹⁰⁾

이러한 활동들은 1930년대 경제적 공황이라는 시기와 맞물리면서 더욱 탄력을 받았다. 그리고 구체적으로 1934년 '국가개혁위원회'를 설치하여 공화국 자체의 개혁을 모색하였다. 당시에 등장한 다양한 제안들을 살펴보면, 행정부의 의회 해산권을 통해 입법부와 행정부의 권력 균형 회복, 국민투표제의 도입을 통한 행정부의 활동에 정당성 부여, 상원을 대신하여 노동조합과 직업에 기반한 새로운 '경제의회'의 설립, 비례대표제 도입을 통한 대표 개념의 정밀화 등이었다. 이러한 제안들은 1789년 프랑스 혁명 이래 형성되어 온 공화주의적 원칙에 대한 문제제기들로서 의회주의의 위기로부터 도출된 것이었고, 그에 대해 다양한 방식과 형태를 통한 대표 개념의 확대의 필요성을 제시한 것이었다. 이 시기 프랑스는 복지국가 체제를 정비하고 위에서 제기한 문제제기들을 수용한 이른바 '코포라티스트 국가(État corporatif)'로 전환을 시도하고 있었다.¹¹⁾

이러한 제안들은 2차대전 때문에 잠시 중단되지만, 1945년 이후 프랑스 제 4공화국에서는 '경제위원회'라는 이름으로, 제5공화국에서는 '경제사회위원회(Conseil économique et social)'라는 이름으로 탄생된다. 다양한 직업집단들의 대표들로 구성된 '경제사회위원회'는 의사결정 기관으로서의 기능을 갖지는 못하지만, 정부의 요구나 자체적인 판단에 의해 정부 정책에 대해 독자적인 의견을 제시할 수 있는 자문기관의 역할을 수행하고 있다. 경제사회위원회는 '세번째 의회' 혹은 '경

9) A. Chatriot *La démocratie sociale à la française*. (Paris: La Découverte. 2002), 29.

10) A. Chatriot *La démocratie sociale à la française*, 77.

11) 1929년 대공황의 여파로 인한 이후 6년 동안 산업생산의 20% 감소, 50만 이상의 실업자의 발생 등 경제여건의 악화 그리고 1934년 2월 6일 파시스트들의 폭동과 유럽의 파시스트 물결의 강화 등은 1936년 총선에서 급진공화당, 사회당, 공산당의 연대 - 인민전선 정부 형성을 가능케 하였다. 5월의 선거에서 인민전선 측은 우파의 220석에 대해 378석을 얻으면서 승리하였다. 인민전선 정부는 '사회적 민주주의(démocratie sociale)'의 제도적, 법률적 틀을 마련하고 인간권리의 확대를 가져왔다는 점에서 프랑스 민주주의에서 하나의 전환점을 형성하였다. E. Gout, P. Juvigny, M. Mousel, "La politique du Front populaire". P. Renouvin et R. Rémond, dir. *Léon Blum: chef de gouvernement 1936-1937* (Paris: Presses de FNSP, 1981), 270. 인민전선 정부는 노동자 대표와 고용주 대표간의 '노동에 관한 집단적 계약'을 위한 제도적 장치를 마련하여 노동계약이 최소임금, 안전, 위생, 여성, 아동노동 등을 포괄하도록 하였다. 그리고 노동시간의 단축 - 주 40시간 노동 - 과 유급휴가(년 2주)의 인정 등을 통해 노동자들에게 '휴식과 레저의 권리'를 인정하였다.

제적 의회'라고 불릴 만큼 국민들의 경제생활을 정치적으로 대변하는 기능을 하지만, 상원이나 하원과 달리 법률의 입안이나 결정에서 배제되어 있는 것이 현실이다.

Ⅲ. 프랑스의 이원정부제와 의회민주주의

프랑스가 현재 채택하고 있는 정부형태는 독특한 방식으로 인식되는 이원정부제이다. 이러한 정부형태는 제5공화국에 들어서면서 3, 4공화국 시기 의원내각제가 가졌던 효율성과 비상대처능력 - 1950년대 알제리사태에 대한 무능한 대처가 가져온 위기 - 에 문제점이 드러나면서 도입되었다. 1958년 의회에 의해 대통령으로 취임한 드골은 1962년 헌법 개정을 통해 대통령을 직선제에 의한 국민의 선출로 바꾸었다. 이러한 전환은 국민의 일반의지가 의회라는 입법부에 의해 표현되고 또한 최고의 권력을 갖는다는 프랑스의 정치적 전통과 단절하는 것이었다. 원칙적인 수준에서 이원정부제의 가장 큰 특징은 국민으로부터 직접적으로 정당성을 부여받는 두 개의 권력 기관이 존재한다는 사실이다. 이원정부제는 그 운용의 과정에서 다양한 형태의 권력구조를 보여줄 수 있으며, 그에 따라 의회와 행정부 간의 권력관계 역시 상이한 모습을 띠고 등장한다. 분명한 것은 행정부의 권력이 다양한 사회적 요구들 속에서 경향적으로 커져 가고 있다는 사실이다.

1. 이원정부제의 특성

프랑스 제3공화국은 여러 가지 측면에서 프랑스 현대 정치의 틀을 마련하였다. 제3공화국은 1789년 프랑스 혁명이 제기한 민주주의와 자유주의의 문제들을 이념적으로 그리고 정치제도의 틀 속에서 안정적으로 해결하였다. 왕정복고가 현실적으로 불가능하다는 점이 인식되었고, 프랑스에 적합한 정치체제로서 공화국이 인정되었다. 그리고 이후 제3공화국의 발전 속에서 다양한 공화주의적 원칙들이 확립되었다.¹²⁾ 예를 들어 정교분리의 원칙, 무상·의무·세속화의 원칙에 근거한 교육제도, 국민의 일반의지의 실현체로서 하원의 상원에 대한 절대적 우위 등이 그것이다. 그리고 제3공화국은 서서히 좌우 정당정치의 틀을 갖추어나가기 시작하였다. 제3공화국은 프랑스 근대정치의 안정적 실현이었고, 지금까지도 그 원칙들은

12) 제3공화국에서 프랑스 공화주의 원칙의 제도적 확립 등에 대해서는 홍태영, 『국민국가의 정치학』 (서울: 후마니타스, 2008) 참조.

수용되고 있다. 이러한 사실들에 의해 2차 대전이 끝난 후 제4공화국은 제3공화국의 틀을 크게 변화시키지 않은 상태로 정치체도를 수립하였다.

하지만 제3, 4공화국 모두 안정적인 정치체제를 유지하였다고 할 수 없었다. 의원내각제가 갖는 정치적 불안정, 즉 잦은 내각의 교체가 발생하였고, 특히나 정치사회적으로 큰 문제가 발생 시 일어난 정치적 불안정 속에서 제4공화국은 문제해결 능력을 상실한 것으로 보였다. 1950년대 알제리 사태가 발생하고 제4공화국은 그에 대한 문제해결 능력의 부재를 드러냈다. 이러한 위기상황을 극복하기 위해 드골에게 전권이 부여되면서 제5공화국이 탄생하였다. 제5공화국의 기본적인 특성은 모든 정치의 중심에 있었던 의회를 정치체제의 주변적 위치로 밀어내고 이른바 선출된 제왕인 대통령을 중심으로 정치적 안정을 추구하겠다는 것이었다.¹³⁾ 프랑스 근대 정치사에서 의회의 위상은 분명 특별하다고 할 수 있다. 1789년 프랑스 혁명 이래 루소주의적 전통은 일반의지를 표현하는 의회의 절대적인 우위를 원칙으로 삼았고, 행정부는 그러한 의지를 집행하는 기관에 불과한 것으로 간주하였다. 제3, 4공화국이 그러한 원칙을 실현하는 정부형태를 갖추고자 하였지만, 그 반대급부는 정치적 불안정이었다. 즉 잦은 내각의 교체가 가져오는 정치적 불안정이 문제였다. 제4공화국의 경우 1946-1958년 12년 동안 22차례의 내각이 성립되고 교체되었다. 그리고 국가적 위기 시기에 적절하게 대처하지 못한 비효율성을 보였다.

1958년 대통령제를 도입하고 1962년 직선에 의한 대통령 선거로 전환함으로써 프랑스 정치체제의 큰 변화를 가져왔다. 이러한 변화가 당시의 정치적 불안정을 해결하기 위한 방안으로 이해할 수 있지만 프랑스의 정치전통과는 맞지 않은 것이 사실이었다. 역사적으로 행정부의 권력이 강했던 경우 그 귀결점은 제정이었다. 제1공화국의 끝은 나폴레옹1세의 제정이었고, 그의 조카는 제2공화국 막바지에 쿠데타를 통해 제2제정을 열었다. 1848년 제2공화국 당시 남성 보통선거권이 선언되고 새로운 헌법을 준비하는 과정에서 제헌위원이었던 토크빌은 직선에 의한 대통령과 의회가 구성되는 것은 대립하는 두개의 정통성이 대립하여 결국은 파국에 이를 것이라고 예언하였고, 그것은 현실로 나타났었다. 1851년 루이 나폴레옹은 쿠데타를 통해 그 대립을 종결지웠고, 제2제정으로의 길에 들어섰다. 토크빌은 대통령과 의회라는 두개의 정통성이 존재하는 미국의 경우 연방제라는 장치 즉 발달된 지방분권화가 그 제어장치가 될 수 있지만, 중앙집권화된 프랑스의 경우 그 충돌이 불가피할 것으로 보았다. 이러한 경험들은 프랑스로 하여금 강력한 정부에 대한

13) 장훈, "프랑스 정치체도와 정치과정", 유럽정치연구회, 『유럽정치론』(서울: 백산서당, 2004), 144.

거부감을 갖게 하였고, 제3공화국에서는 행정부의 의회로의 절대적 종속을 원칙으로 하였다.

의회의 절대적 우위가 가져온 정치적 불안정과 함께 제4공화국이 오래 지속되지 못하고 정치적 무능력 속에서 무너졌던 또 다른 요인 중의 하나는 지나치게 과거의 명사들(notables)에 의존하면서 전후 급속한 경제부흥기 속에서 부상한 새로운 엘리트들을 현실정치 속에 흡수하지 못하였다는 점이다.¹⁴⁾ 그와 함께 1930년대 경제 위기 때부터 서서히 제기되기 시작한 다양한 사회적 이해관계들 간의 갈등, 구체적인 시민들의 필요에 대한 대응 등 구체적인 민주주의가 요구되었다.¹⁵⁾ 변화하는 상황에 대해 제4공화국은 기존의 정치적 관행만을 지속하고 있었던 것이고, 그것은 체제의 불안정만을 반복하게 하였다.

이러한 상황에서 커다란 정치적 임무를 맡은 드골은 우선 프랑스 국민들의 의사가 정당에 의해서 왜곡되어 왔다고 인식하고, 국가를 진정으로 사랑하고 정파적인 이익에 얽매이지 않는 지도자가 국민과 호흡을 같이하면서 국정을 주도해 나가야 한다고 믿었다.¹⁶⁾ 따라서 국민의 의지의 표현의 통로를 의회와 대통령이라는 두가지 통로로 이원화하였던 것이다. 사실 제3, 4공화국과 비교할 때, 대통령의 헌법상의 권한은 특별히 강화된 것은 없다. 대통령의 수상임명권과 정부각료 및 고위 공무원 임명권은 기존에도 이미 존재하고 있었던 것을 유지하는 방식이다. 근본적인 차이점은 대통령의 선출방식에서 기존에 의회에서 선출하는 방식에서 국민들이 선출한 선거인단을 통한 간선 그리고 곧 이은 헌법개정(1962)을 통해 대통령직선에 의한 대통령의 선출이라는 점이다. 하지만 대통령의 선출방식의 변화는 자연스럽게 대통령의 실질적인 권한을 강화하였다. 대통령은 이제 국민으로부터 직접적으로 정통성을 받게 되었다. 이렇게 프랑스 제 5공화국은 이원정부제라는 통치구조를 가지고서 탄생한 것이다.¹⁷⁾

제5공화국 헌법의 특성은 대통령이라는 행정부 권력의 강화와 의회 권력의 약화이다. 제5공화국 헌법은 의회 합리화라는 이름으로 의회의 권한을 약화시켰다. 우

14) J. Julliard. *La Quatrième République* (Paris: Calmann-Lévy, 1968).

15) G. Burdeau. *La démocratie* (Paris: Seuil, 1966)

16) 조홍식. "헌법공학의 성공사례: 프랑스 제5공화국", 박기덕 편, 『민주주의와 정치 - 체제수행능력을 중심으로』(서울: 세종연구소, 1998), 275; R. Rémond. *Les Droites en France* (Paris: Aubier, 1982).

17) 이원정부제(dual executive system)라는 명칭은 강원택 교수의 용어를 채택한 것이다. 이원정부제는 준대통령제(semi-presidential system - Duverger, Sartori), 쌍두정부(two-headed executive - Finer), 총리형 대통령제(premier-presidential system) 등 다양하게 불린다. 한국에서는 '이원집정부제'로 흔히 불리지만, executive를 집행부라고 부르는 것이 일상적이지 않기 때문에 '이원정부제'라고 부르는 것이 낫다고 강원택 교수는 말하고 있다. 강원택, 『대통령제, 내각제와 이원정부제』(서울: 인간사랑, 2006), 168.

선 의회의 고유권한 이라고 할 수 있는 입법기능과 관련하여 의회가 법률로서 규정할 수 있는 분야를 한정시켰다. 즉 헌법 34조는 의회가 입법할 수 있는 사항을 다음과 같은 분야에 한정하였다: 시민의 권리, 국방을 위한 시민의 의무와 부담, 국적, 신분, 혼인, 상속, 형벌, 법원의 신설과 재판관의 신분, 과세, 통화 발행, 선거제도, 공공법인의 창설, 공무원의 대우, 국유화, 세입과 세출 등이다. 그 외 모든 분야에서 정부의 법제권, 즉 대통령과 행정부의 규칙, 명령사항으로 규정함으로써 입법에 있어서도 행정부의 권한이 주된 원칙이 되고 의회의 권한은 부차적인 것이 되도록 한 것이다. 특히 헌법은 정부가 의회의 투표없이도 법안을 채택할 수 있는 길을 열어놓았다. 헌법 49조 3항에 따르면, 정부는 특정법안을 의회에 상정하고 48시간 이내에 내각불신임안이 통과되지 않으면, 법안이 채택된 것으로 간주할 수 있다. 또 의회의 내각불신임권은 재적의원 과반수 이상이 찬성해야 통과되기 때문에 의원들이 무책임하게 법안에 반대하는 것이 제약되고 있다.

또한 의회의 전문적 활동을 보장하기 위해 존재하였던 상임위원회의 수를 대폭 축소하였다. 헌법은 상임위원회 수를 6개로 제한하였는데(43조 2항), 그것은 제4공화국 헌법에서 상임위원회 수를 제한하지 않았기 때문에 양원은 행정부의 부처수대로 상임위를 구성하였으며, 이것이 지나친 행정 통제를 초래한 이유라고 판단했기 때문이다. 그 외에도 의회의 회기를 제한한다거나 의사일정 등에 대해서도 행정부의 통제권한이 주어짐으로써 전통적인 약한 행정부와 강한 의회라는 도식이 역전된 것이다.

반면에 대통령은 “국가독립 및 영토보존의 수호자”이며, “헌법의 엄정성”과 “국가의 영속성”을 보장하는 책임을 지게 되었다(헌법 5조). 이러한 역할은 상징적인 것이 아니라 제16조 비상대권, 제 12조 의회해산권, 제 11조 특정한 정치적 문제에 대해 의회에 회부하지 않고 직접 국민투표에 부칠 수 있는 권한을 부여함으로써 실질적인 의미를 가지도록 하였다. 그리고 해외파병의 권한, 헌법위원회에 위헌법을 심사를 요청할 수 있는 권한 등은 대통령으로서의 고유한 권한으로 인정되었다. 사실상 훨씬 더 중요한 대통령의 권한은 총리를 임명하고 내각을 구상하며 국무회의를 주재하는 권한이다.

하지만 여기에 내각제의 요소를 가미하여 대통령제와 다른 의미를 갖게 한 것이 이원정부제 헌법의 특성이다. 외교, 안보문제에 대해서는 대통령에게 권한이 주어져 있지만, 국가의 정책결정과 집행은 총리를 중심으로 한 내각이 총괄하는 것으로 명시하고 있다(헌법 20, 21조). 또한 대통령의 권한 행사는 원칙적으로 총리의 부서를 수반해야 한다. 즉 부서를 통해 권한 책임의 소재가 명확히 규정된다. 대통령의 모든 통치 권한은 총리의 부서를 수반하고, 총리의 부서가 없는 경우 해당 사안에 책임있는 장관이 부서하도록 하고 있다. 총리는 부서를 통하여 책임을 지기 때

문에 역설적으로 설명하면 대통령의 권한은 부서에 의해 상대적으로 위축된다고 설명할 수 있다. 하지만 이러한 내각제의 요소에 의해 대통령의 권한이 제한받기는 하지만, 실제적인 운용에 있어서는 반드시 그렇다고 볼 수 없다.

이러한 의미에서 이원정부제는 특징은 프랑스의 정치문화와 역사적 특수성 등을 고려한 정치적 관행에 의해 운용되어 온 측면이 있다. 그리고 그것에 의해 대통령의 권력과 내각 혹은 의회의 권력이 충돌하여 극단으로 치닫지 않고 운용되어 왔다. 즉 대통령은 총리와 각료들을 자기의 뜻에 따라 임명하고 국무회의도 주재한다. 내각의 구성원들에 대한 인사권이 대통령에 있는 상황에서 대통령의 권한이 제한받기는 쉽지 않다. 특히 대통령이 자신의 소속 정당에서 확고한 위치를 차지하고 있는 정당의 지도자인 경우 더욱 그러하다. 대통령은 총리를 지명하고 내각의 구성에 개입한다는 점에서 내각은 대통령의 내각과 다름없으며 대통령은 총리에 비해 명백히 우월한 지위에 있다. 하지만 대통령은 총리를 임명할 수 있지만, 그를 해임할 수는 없다. 즉 내각제와 같이 하원만이 정부를 불신임할 수 있으며, 총리의 해임 역시 “그가 사직서를 제출할 때”라는 단서조항을 가지고 있다(헌법 8조). 하지만 5공화국이 지속되는 현재까지 대통령은 자신의 뜻에 따라 총리를 임명하였고, 또한 총리로 하여금 자진사퇴하도록 하였다. 그것은 헌법의 문제가 아니라 실질적인 운용의 문제였다.¹⁸⁾

2. 의회민주주의의 실질적 작동

5공화국이 들어서 드골과 포피두 대통령 시기는 강력한 대통령 중심의 국정 운영이 이루어졌다. 하지만 자유주의적 성향을 지닌 지스카르 데스탱(1974-1981)은 하원 다수당(우파연합)의 지도급 인사를 총리에 임명함으로써 그때까지 기능적 기구에 지나지 않았던 내각에 실질적 역할과 다소간의 자치권을 부여하고자 하였다. 그리고 의회의 기능을 회복하기 위한 노력이 시작되었고, 이후 대통령과 총리들 역시 그러한 노력을 지속하였다. 지스카르 데스탱 대통령은 제 5공화국 헌법에 대한 내각제적 해석을 시도하면서 대통령과 총리간의 실질적인 권한 배분을 요구한 시락 수상(1974-1976)의 주장을 상당부분 수용했다. 1974년 법률안에 대한

18) 최근(2008년 7월 21일) 프랑스는 개헌을 단행하였다. 가장 큰 특징은 대통령이 필요하다고 판단할 경우 언제든지 의회에 출석하여 정부정책에 대해 의원들에게 설명할 수 있도록 허용한 점이다. 이와 함께 의회 권한 역시 강화된 측면이 있다. 대통령의 연임을 1회 중임으로 제한하였고, 대통령이 지명한 장관에 대해 거부권을 행사할 수 있으며, 4개월 이상 파병 시 의회의 승인을 받도록 하였다. 전반적으로 대통령과 의회의 정치적 기능을 강화했다고 볼 수 있다.

위헌제소권을 소수의 의원(상원 또는 하원의원 60인 이상)에게도 인정하기 위한 헌법 개정하였다. 이것은 야당에게도 의사표현의 기회를 실질적으로 제공하는 것으로서 여야 간의 정치적 화합을 위한 긴장완화 조치로 간주되었다. 또한 내각신임투표를 활성화하여 정부가 하원에 '정책계획'을 제출하면서 하원으로 하여금 이에 대한 '신임투표'를 실시하도록 요청할 수 있게 하였다. 그리고 의회에 상임위원회 및 조사, 통제 위원회의 행정통제 기능 개선하기 위한 노력도 진행되었다.

하지만 데스탱 대통령 이후 들어선 미테랑 대통령은 대통령 중심의 통치 구조를 강화하려 한 대통령이었다. 미테랑 대통령은 당선 직후 좌파 다수당에 기반하여 정부는 제출한 법안에 대해 일괄표결 요청을 하거나 '정부의 책임'을 연계하여 법안 자체에 대한 심의없이 정부에 대한 신임만으로 자동통과를 유도하게 되었으며, '법률명령 제정권'을 너무 자주 사용함으로써 의회의 법안 심사 기능을 무력화하였고, 1974년 제도개혁으로 일부 회복되었던 의회의 대정부 통제기능까지도 마비시키기에 이른다. 하지만 미테랑 역시 두 번째 집권기에 들어서 의회의 활동을 확대할 수 있는 기능들을 부여하기 위한 제도 개선을 시도하였다. 1991년 조사 통제 위원회 활동 보장을 위한 제도 개선, 1994년 법안심사에 있어서 위원회 중요성 제고하고, 본회의 효율적 의사진행 도모하기 위한 제도 개선, 1995년 단일회기제 도입을 통한 의회활동의 활성화 등을 시도하였다.

물론 이러한 제도적 개선에도 불구하고 대통령의 실질적인 권한이 강한 것이 사실이다. 대통령의 강한 권력은 일종의 정치적 관행과도 결부되면서 실질적으로 인정되는 듯 하였다. 그 대표적인 예가 총리의 해임을 둘러싼 갈등과 해결의 방식이다. 내각은 의회에 대해 정치적 책임을 지지만, 대통령에 대해서는 책임을 지지 않는다. 그와 관련하여 대통령은 수상을 임명한 권한을 갖지만, 그를 해임할 수 있는 권한은 없다. 이러한 조항과 관련하여 한편으로는 대통령의 권력이 남용될 가능성이 있고, 실질적으로 그러한 예들이 있다. 몇가지 예를 들어 본다면, 드골 대통령은 드브레(M. Debré) 총리에 대해 해임을 단행하겠다고 암시했지만, 드브레는 자신에 대한 해임을 단행하기 전에 사표를 제출하였다. 또한 미테랑 대통령이 로까르(M. Rocard) 총리를 파면한 것 등 이러한 것들은 사실상 위헌이었다. 그럼에도 불구하고 대통령에 의해 총리가 바뀌게 되는 사실에 대해 일종의 정치적 관행으로 인정되는 듯 하였다.¹⁹⁾ 그것은 특히 미테랑 대통령 시기 대통령이 적절한 시기에 총리를 임명하고 해임하는 정치력을 발휘하면서 정치적 위기들을 넘겼다는 사실과도 관련이 있다. 해임의 과정 역시 형식적으로는 총리의 해임권한이 존재하지 않지만,

19) 다니엘 각시. "정치적 메카니즘에서 본 프랑스 5공화국 정치제도", 이창훈 편. 『한국과 프랑스의 권력구조』(서울: 아셈연구원, 한국프랑스정치학회, 2004), 122.

대통령의 의중을 알림으로써 총리가 자진하여 사퇴하게끔 하였다. 이것은 일종의 정치적 관행이다. 어느 곳에서도 총리가 대통령의 뜻에 따라 진퇴를 결정한다는 것을 명시하고 있지 않지만, 총리는 대통령의 의중에 따라 움직인 것이다.

또 한편으로 미테랑 대통령은 당시 총리 임명을 통해 사회당 내 존재하는 계파들을 고려하여 정책의 운용의 묘미를 더하였다. 이것은 미테랑 대통령이 사회당 내에서 가장 강한 계파의 수장으로서 오랫동안 사회당을 이끌어 왔다는 사실과도 관련이 있다. 프랑스 사회당의 경우 1971년 에피네(Epinay) 전당대회를 계기로 공산당을 제외하는 좌파 사회주의 계열의 정당을 연합하여 현재의 사회당을 이루었다.²⁰⁾ 따라서 수개 적어도 4개의 커다란 분파들로 구성되어 있다. 그들 간에는 정책적 스펙트럼에서 약간의 차별성들이 존재하며 당 내에서는 그러한 분파 활동에 대해서는 용인하고 있다. 미테랑이 대통령이 된 후 그는 총리를 임명할 때 이러한 계파들을 고려하였고, 그것은 단지 권력의 안배의 차원이 아니라 정책의 전환과도 맞물려 있었다. 초기 사회주의적 정책을 펴기 위해서 당내 좌파 인사들을 등용하였다. 하지만 2년 후 자유주의적 전환을 위해 당내 우파인 로카르를 총리로 기용하였다. 이와 같이 미테랑 대통령은 당내 분파들을 적절하게 기용하면서 정책적 변화를 꾀하였고, 그에 대한 책임은 내각에 부과함으로써 정치적 위기들을 극복하였다.

이런 사실들을 본다면 제5공화국에서 의회의 권한 대폭 축소된 것은 사실이지만, 그 반대급부로 정당의 역할이 강화되었다고 할 수 있다. 정당을 장악한 대통령에 의해 정당을 중심으로 정치를 전개해 나갔던 것이다. 그러한 의미에서 제5공화국을 정당정부제가 형성되었다고 보는 견해도 있다. 즉 제4공화국까지와 달리 정당지도부가 개별의원들에게 실질적인 통제를 행사할 수 있는 체제가 형성되었다는 것이다.²¹⁾ 제3, 4공화국 시기 프랑스 의원내각제는 의회를 중심으로 이루어졌다고 할 수 있다. 하지만 제5공화국에 들어서 정당이 기율을 갖추면서 정치의 중심으로 등장한다.

1958년 이전까지 투표기율이 있었던 정당은 공산당 하나뿐이었다. 사회당이나 인민기독교운동(MRP) 역시 전체적으로는 투표기율이 있었지만, 몇몇 중요한 법률 안에서 의견이 나누어졌다. 많은 연정에서 중심축이었던 중도 혹은 중도우파적 작은 정당들은 투표기율없이 독립적인 의원들로 구성되어 있었다.²²⁾ 투표기율과 안정적인 기반을 가진 다수연정이 5공화국에 들어오면서 나타날 수 있었던 것은 1958년 있었던 투표방식의 변화와 소선거구 절대다수대표제라는 선거방식의 변화

20) A. Bergounioux et G. Grunberg, *Le long remords du pouvoir* (Paris: Fayard, 1992).

21) 에즈라 쉐리만, "프랑스 대통령제와 정치안정", 린쯔, 바렌주엘라 편, 『대통령제와 내각제』 (서울: 나남, 1995), 293.

22) 다니엘 각시, "정치적 메카니즘에서 본 프랑스 5공화국 정치제도", 112.

와 관련이 있다. 제4공화국 시기는 비례대표제였는데, 이를 소선거구 결선투표제로 바꾸었던 것이다.²³⁾ 이러한 선거제도의 변화 등과 맞물려 5공화국 정치체제는 잘 조직되고 규율이 강한 정당들로 만들어졌다.²⁴⁾ 대통령제는 정당체제를 양당제로 만드는 경향이 있다. 특히 대통령 선거에서도 결선투표제를 선택하고 있기 때문에 결국은 좌우대립구도로 귀결되고 정당체제 역시 그러한 틀을 갖게 된다. 그리고 정당은 대통령 후보를 지명하고 지지하고 당선되도록 돕는 중요한 정치기구가 되었다. 또한 역으로 의회선거는 대통령 선거 구도의 영향을 강하게 받는 구도가 된다. 하지만 프랑스가 양당제로 쉽게 귀결되지 않는 것은 오랜 내각제의 전통과 정당들 간의 정책적, 이념적 차이가 뚜렷하기 때문이다. 전반적으로 결선투표제가 반체제 정당이나 과격한 주장을 하는 정당에 불리하고 체제순응적이거나 중도적인 정당에 유리함을 주는 것이 사실이다. 1981년 미테랑이 대통령이 된 이후 사회당은 급격히 성장하고 반면에 공산당은 거의 몰락의 길을 걸었다. 따라서 좌파는 사회당을 중심으로 결집하는 양상이고, 우파는 드골주의적 공화파를 중심으로 결집되고 있다. 이렇듯 사회당이나 공화파 정당은 단일정당으로 의회 내 다수파를 형성하지는 못한다. 이럴 경우 좌우 주요정당들은 자신들을 중심으로 연립정부를 구성하여 왔다.

이렇게 형성된 연립정부는 상대적으로 안정적이다. 헌법 제49조와 제50조에 의해 의회의 내각불신임권이 명문화돼 있지만, 제5공화국 하에서 아직 이 권한이 발동된 적은 없다. 내각제의 특징 중의 하나가 의회에 의한 내각의 잦은 불신임권의 발동이다. 따라서 나라에 따라 이러한 정치적 불안정을 막기 위한 방안들을 두고 있는 것이 사실이다.²⁵⁾ 영국의 경우 단수다수투표제이기 때문에 득표는 과반을 넘지 못다 하더라도 의회다수당이 형성되기 때문에 불신임의 경우는 거의 불가능하다. 독일의 경우 바이마르 시기 잦은 내각교체의 경험과 그에 따른 민주주의의 파국을 경험했기 때문에 '건설적 불신임제'를 두고 있다. 즉 신임 투표를 하기 위해서는 불신임투표가 통과될 경우를 대비하여 후임 수상을 미리 선정하여 제출하도록 규정하고 있다. 이 제도는 후임 수상의 선출이라는 '적극적 일치'가 쉽지 않은 의회의 각 정당들이 단지 정부의 퇴진만을 목적으로 때때로 우연히 이루어지는 '소극적 일치'에 의해 대안없이 내각을 실각시킴으로써 정치적 안정을 해쳤던 '파

23) 소선거구 결선투표제는 당선을 위해서 50% 이상의 득표를 필요로 하고 1차 투표에서 과반수 득표가 없는 경우 낮은 득표율의 후보를 탈락시키고 일부 후보 - 현재는 12.5% 이상 득표자 - 만을 결선투표 실시하는 방식이다. 대통령 선거 역시 이와 같은 결선투표제를 실시하고 있다.

24) 에즈라 설리만, "프랑스 대통령제와 정치안정", 301.

25) 강원택, 『대통령제, 내각제와 이원정부제』.

과적 불신임투표제'에 대한 반성에서 창안된 것이다. 프랑스의 경우 의회의 다수는 연립을 통해 구성되는 것이 현실이다. 하지만 대통령제의 특성처럼 양당제 경향성이 있다고도 볼 수 있다. 따라서 연립정부가 불안정하게 형성되는 경우는 드물며 안정적 형태를 유지하고 있다.

대통령과 의회 다수연합의 성격이 같을 경우 대통령이 권력을 장악하면서 정국을 주도하게 된다. 그것은 단순히 강력한 대통령제 이상의 효과를 갖는 것이 사실이다. 즉 내각제의 묘미를 일정하게 흡수하면서 정치를 수행한다고 할 수 있다. 문제는 대통령과 의회 다수연합의 성격이 다를 경우에 발생한다. 실제로 좌우동거정부라는 형태로 1980년대 이후 수차례 발생하였다. 미테랑 대통령의 7년 임기가 끝나기 전 5년 임기의 의회가 끝나고 치러진 선거에서 사회당이 패하고 우파연합이 의회권력을 장악한 것이다. 이때 총리의 임명권한을 가지고 있는 미테랑 대통령의 선택이 중요하게 부각된 것이다. 헌법 상 대통령이 총리를 임명할 때 의회와 무관하게 자의적으로 총리를 정할 수 있다. 극단적으로 의회 밖에서 총리를 영입해 온다고 하더라도 헌법상으로 아무런 문제가 없다. 하지만, 대통령은 의회주의 전통에 따라 의회 신임을 얻지 못할 총리를 자의적으로 임명하지 않는다. 미테랑 대통령은 의회 다수파를 형성된 공화당 다수 시락을 총리로 임명하고 그에게 내각을 구성하도록 하였다. 5공화국 최초의 좌우 동거정부가 형성되었던 것이다. 그 후 2년 뒤 대통령 선거에서 재선에 성공한 미테랑은 대통령으로서 의회해산권을 발휘하였다. 그리고 새롭게 구성된 의회는 미테랑의 사회당이 다수의석을 차지하였다. 하지만 의회 5년 임기 말에 동일한 현상이 반복되었고, 다시 좌우 동거정부가 형성되었다.

좌우 동거정부 시기 대통령은 헌법이 규정한대로 외교와 국방을 담당하고, 총리는 내정에 대해 책임을 지고 임무를 수행하였다. 예를 들어 G7과 같은 정상회담이 있을 경우 대통령과 총리를 나란히 참석하였고, 각자가 담당한 분야에 맞는 회담에 참석하였다. 자신들의 정치적 입장에 맞는 정책을 전개하기 위한 방식일 수 있었다. 그럼에도 불구하고 그들은 프랑스의 국가이익이라는 나름대로의 합의하에 움직였다고 평가되었다. 내부적으로도 국무회의를 대통령이 주재하지만, 자신과는 다른 정당의 내각 구성원들과 회의를 같이 할 수밖에 없는 것이 현실이었다. 분명 사회당이 대통령과 내각 모두를 장악하던 시기와 내각을 우파에게 내주었을 때는 국내정책에 있어서 차이가 드러났다. 더구나 1980-90년대 신자유주의적 개혁이 진행되던 시점이었기에 그 차이는 더욱 두드러졌다. 미테랑은 우파내각과의 회의 도중이나 회의가 끝난 후 언론을 통해 자신의 입장을 개진하는 방식을 통해 대통령으로서의 권위가 위상을 지키려 하였다. 그는 직접적으로 자신의 당파성을 드러내기 보다는 대통령으로서 중재적 위치를 담당하고자 하였다. 시락 대통령은 자신의 첫 번째 임기 7년 중 뒤의 5년을 조스팽 사회당 총리와 동거하였다. 그는 누구보다

도 헌법적 규범을 잘 지키려고 노력한 인물로 평가된다. 그리고 그 틀 내에서 자신의 정치적 목소리를 내기도 하였다.²⁶⁾

사실 미국의 경우도 빈번하게 동거정부가 발생한다.²⁷⁾ 즉 대통령과 다른 정당이 의회를 장악하는 경우가 발생한 것이다. 1956년 이후 현재까지 동거정부가 6번 발생하였지만 프랑스만큼 큰 지각변동이 있는 것은 아니다. 미국의 경우 대통령의 권한은 의회로부터 훨씬 덜 구속을 받는다. 미국 대통령은 의회해산권도 없으며, 입법활동에 관여할 수도 없다. 앞서 언급했듯이 미국의 의원들은 정당으로부터 훨씬 자유롭다. 미국 정당들의 경우 정당의 규율, 정당투표의 규율성이 취약하기 때문에 교차투표(cross-voting)이 가능하고 활성화되어 있다. 반면에 프랑스는 정당의 규율이 강한 정당이다. 그들의 계급계층적 성향이나 정책적 성향에서 차별성이 뚜렷한 성격의 정당들이다. 하지만 이제 프랑스에서도 동거정부가 등장할 가능성이 아주 희박해졌다. 미테랑 대통령 시기 14년 임기 중 마지막 각 2년이 우파내각이 들어선 경험과 시락 대통령 시기 시락의 정치적 판단 실수에 의해 의회 해산 후 5년간 조스팽 사회당 내각과 동거정부를 가진 경험이 있다. 이후 시락 대통령은 헌법 개정을 통해 대통령 임기를 5년으로 낮추었고, 대통령 선거 직후 의회 선거를 치르게 됨으로써 대통령과 같은 정당이 총선에서 승리할 가능성을 높였다. 그래도 동거정부보다는 동일정당에서 대통령과 내각을 장악하는 것이 정치적 안정성과 효율성의 측면에서 낫다고 평가했기 때문이다. 이번 사르코지 대통령의 경우가 그 첫 번째이다. 따라서 동거정부의 가능성의 거의 전무하다고 할 수 있으며, 대통령의 강력한 권한에 기반한 강력한 대통령제가 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 대통령제와 내각제를 결합한 이원정부적 특성이 완전히 사라지는 않을 것이다.²⁸⁾

이러한 대통령 임기의 변화 이전에 프랑스 정부형태에 대해서 이원정부제라는 점 즉 대통령제와 의원내각제가 공존한다기 보다는 대통령제와 내각제가 교체된다는 보았던 것이 지배적인 견해였다.²⁹⁾ 하지만 실질적인 운용의 측면을 들여다 본다면 그렇다고 볼 수 없다. 대통령의 소속정당과 의회의 집권당이 같을 경우 강력

26) 시락 대통령은 1996년 징병제 폐지를 내각이나 국회와 미리 상의하지 않은 채 일방적으로 발표하면서 대통령의 고유권한이 무엇인지 보여주었다. 김태수, 김태수, 2007. "프랑스 대통령제의 특징, 변천 그리고 운영의 메카니즘", 『유럽연구』, 25권 3호, 2007.

27) 백창재, "여소야대와 정부의 통치능력: 미국경험의 교훈", 『국가전략』, 4권 2호, 1998.

28) 최근 2008년 7월 22일 프랑스는 헌법개정안을 통과시켰다. 주요내용은 대통령의 의회출석 및 연설권한 보장, 대통령 임기 5년 1회에 한해 연임 가능, 대통령 해외파병 시 의회에 통보, 4개월 이상 파병시 의회 승인 필요, 주요공직자 임명 때 의회 동의 필요, 정부의 입법권 제한, 야당과 소수정당에 더 큰 권한 부여 등을 담고 있다. 좀 더 들여다 보아야겠지만, 우선은 의회의 역할을 일정하게 확대한 것으로 보인다.

29) 모리스 뒤베르제, 『프랑스헌법과 정치사상』(서울: 해성, 2003).

한 대통령제가 등장할 수 있는 조건인 것도 사실이지만, 그것을 대통령제로 환원할 수 없는 측면 - 내각에 의한 책임성과 당과 대통령의 관계 등 - 이 있으며, 반대의 경우 동거정부 시기에도 내각제로 환원될 수 없는 측면 - 대통령의 정치적 행위 등 - 이 있다. 그리고 정당체제나 연립정부의 방식 등에서도 내각제나 대통령제와는 다른 측면들이 존재한다. 그러한 의미에서 이원정부제는 '대통령제도 내각제도 아닌' 제 3의 통치형태라고 볼 수 있다.³⁰⁾

Ⅳ. 프랑스의 공화주의 국가 원칙

1789년 프랑스 혁명 이후 100여년 간 다양한 방식의 정치적 실험과 혁명 등을 거치면서 제3공화국 이후는 안정적인 타협적 정치질서를 만들었다. 그럼에도 불구하고 3, 4공화국에서의 의원내각제는 내각의 잦은 교체를 가져왔다. 그리고 5공화국의 이원정부제는 그나마 안정적인 체제와 내각을 유지했다고 볼 수 있다. 물론 80년대 이후에는 좌우 정당 간의 정권의 교체가 잦은 편이었다. 하지만 이러한 잦은 정권교체와 다양한 격변에도 불구하고 프랑스 정치사회 질서의 안정성은 유지되고 있다. 그거에는 다양한 요인들이 존재할 것이다.

우선은 80년대 이후 신자유주의 세계화 물결이 강하게 밀어 오면서 그에 대응하여 자국 프랑스의 이익을 보호해야 한다는 원칙이 좌우 정당 모두에게 공유되고 있다는 점이다. 그리고 일정하게 프랑스 내에서 성장한 관료집단들이 그 정책의 연속성을 담보해 주고 있다. 특히 70년대 이후 국립행정학교(ENA) 출신의 관료집단은 80년대 신자유주의적 세계화에 적응하면서 프랑스의 국익을 지켜내는데 핵심적인 역할을 한 것으로 평가된다. 예를 들어 1984년 사회당의 자유주의적 정책으로의 전환 이후 좌우를 막론하고 정책의 일관성이 어느 정도 존재한다고 보여진다. 그것은 무엇보다도 일련의 정책을 입안하고 실행하는 과정이 동일한 엘리트 집단에 의해 수행되었다는 점이 주목된다. 특히 정책의 실무를 담당한 집단이 전후 풍요의 시대에 성장하여 1970년대 국립행정학교(ENA)를 졸업한 집단이라는 동질성을 갖고 있다는 것이다.³¹⁾ 그들이 신자유주의적 세계화를 일정하게 수용하면서

30) 조반니 사르토리. "대통령제도 내각제도 아니다", 린프, 바렌주엘라 편. 『대통령제와 내각제』(서울: 나남, 1995).

31) B. Théret. "Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 41, n° 3, 1991; B. Jobert et B. Théret. "France: La consécration républicaine du néo-libéralisme", B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe* (Paris: L' Harmattan, 1994)

동시에 프랑스의 국가이익을 보호하려 한다는 점이 인정되고 있다.

또한 프랑스 혁명 이후 시작되고 제3공화국(1875-1940)을 거치면서 정착한 프랑스 공화주의 원칙과 모델이 좌우 세력 모두에게 공유된다는 사실이다. 앞서 언급한 프랑스 관료제 의해 보호되는 프랑스 공화국의 이익과 공화주의 모델은 양날의 칼 역할을 하고 있는 것이 최근 상황이다. 우선 긍정적인 측면에서 본다면 1988년 사회적 적응수당(RMI- Revenu minimum d'insertion)의 예이다. 이 사회적 안전망을 제정할 당시 좌우를 막론하고 만장일치로 통과된 예이다. 이것은 아직 취업을 하지 못한 젊은 층의 경우 실업보험을 가입한 적이 없기 때문에 실업수당을 받지 못하는 등 사회적 안전망의 사각지대에 있기 때문에 그들에 대한 사회적 보호장치를 마련하는 것이었다. 이것은 '공화주의적 연대'라는 이름으로 좌우 모든 정치세력으로부터 환영을 받고 통과되었다.³²⁾

하지만 다른 한편으로 프랑스의 공화주의에 대한 강조는 공화주의를 통한 통합을 강조하면서 프랑스에 거주하는 모든 이들에게 이 원칙을 적용되기를 기대하고 또한 그렇게 하고자 적극적인 노력을 행한다. 즉 공화주의적 원칙이 지나치게 강조되면서 오히려 소수자에 대한 억압으로 나타난다. 그 예는 이슬람 여학생의 히잡 착용과 관련한 사건이다. '히잡' 착용이 처음으로 문제가 되었던 1989년의 경우 당시 교육부장관이었던 사회당의 조스팽은 세속주의 원칙은 존중되어야 하지만 학생들의 학업을 위해 퇴학을 반대하였다. 그리고 1989년 11월 27일 결정을 통해 최고행정재판소(le Conseil d'Etat)는 "종교적 신념을 나타낸다고 믿는 기호들 착용하는 것이 세속주의 원칙에 위배되는 것은 아니며", 선동 등의 목적이 있지 않은 한 학생들을 퇴학시킬 수 없다고 판결하였다.³³⁾ 하지만 2004년 3월 15일의 법은 가시적인 종교적 상징의 착용만으로도 퇴학을 시킬 수 있는 요건으로 인정한 것이다. 종교적 상징을 착용했다는 것이 가시적으로 드러났을 때 제재의 대상이 된다는 것이, 그러한 행위들은 '파행적인 공동체주의를 강화시킬 수 있'으므로 공화국의 정교분리의 원칙을 심각하게 위배하는 것이 된다고 판단한 것이다.³⁴⁾ 이 법안에 녹색당과 공산당의 일부를 제외한 우파 정당들과 사회당까지도 모두 찬성표를 던진 것은 사회적 분위기의 명백한 전환을 반영한 것이라고 할 것이다. 그러한 공화주의적 상징성을 갖는 학교에서 종교적 표현에 해당하는 '히잡'을 착용하는 것에 대해 프랑스의 공화주의자들 - 좌우를 막론하고 - 은 거부감을 드러낸 것이다.

32) 김수행, 정병기, 홍태영, 『제3의 길과 신자유주의』, 제1개정판(서울: 서울대출판부, 2006)

33) 김남국, "영국과 프랑스에서 정치와 종교: 루시디 사건과 헤드스카프 논쟁을 중심으로", 『국제정치논총』 44집 4호, 2004.

34) 박단, "프랑스 공화국과 무슬림 여학생의 교내 히잡(헤드스카프) 착용금지", 『역사학보』 185집, 2005.

프랑스 공화국 그리고 공화주의라는 원칙적 차원의 동의 속에서 정치적, 이데올로기적 편차에 기반한 정책적 자율성을 발휘하는 것이 프랑스 정치의 특성이다. 영국과 같이 의회주의가 발달한 경우 의회를 중심으로 정치가 전개된다면, 프랑스는 정당에 기반하면서 권력을 장악한 정당이 행정부를 중심으로 정책을 전개한다. 하지만 정당정치는 다당제와 함께 당내의 분파를 이용한 타협과 정책전환의 효과를 가지면서 운용된다.

유럽의 많은 국가들은 사회 혹은 국가적 수준에서의 코퍼러티즘이 발달한 경우가 많다. 그것은 근대정치의 기본적인 구도와도 맞물려 있다. 자본주의의 발달에 따른 노동자 정당 및 노동조합의 발달이 사용자 측과의 대화의 상대가 되고 국가가 일정하게 중재 역할을 하는 형식을 갖추었던 것이다. 특히 코퍼러티즘 체제는 북유럽이나 네덜란드, 덴마크 등 이른바 강소국이라 불리는 국가들에서 발달하였다. 반면에 프랑스는 코퍼러티즘적 체제를 통한 사회적 대화가 잘 진행되지 않고 있다. 여러 가지 이유들이 있겠지만, 작은 나라와 달리 많은 인구와 다양한 직종 등의 배경적 요인과 낮은 노조가입율과 노조조직의 세분화 등의 요인이 존재한다. 최근 사르코지 대통령이 들어선 이후 조직된 '프랑스 성장촉진 위원회'가 제출한 보고서에 따르면, 프랑스 역시 사회적 대화의 필요성을 강하게 제기하면서 노동조합과 사용자단체의 대표성을 제고시키기 위한 방안들을 제시하고 있다.³⁵⁾ 이와 같은 다양한 사회적 대화 채널을 확대하고자 하는 노력은 대의제의 역할과 의미를 단지 의회에 한정시키지 않음을 의미한다.

프랑스 혁명과 함께 근대적으로 재편된 대의제 개념은 민주주의의 형성, 발전과 맞물리면서 그 개념의 폭이 확대되고 나아가 주권의 개념 역시 전환된다. 국가와 시민사회의 관계 설정의 방식 역시 새롭게 정립된다. 유일한 대표의 기관으로서 자처하면서 대표의 기능을 독점하였던 의회는 원칙적으로 1인 1표 체제에 근거한 시민들의 정치적 권리의 행사에 기반하여 대표체제를 확립하였다. 정당은 잠재적인 국가권력 집단이라는 특성 때문에 초월적인 '일반이익'이라는 개념을 내던져버릴 수 없지만 동시에 계급정당이라는 성격을 통해 보다 구체적인 이익대표체제의 역할을 모색하였다. 행정부는 과거와 같이 입법부의 일반의지를 실행하는 데 그치지 않고 적극적으로 '사회적인 것'을 조직화하면서 대표 행위를 수행한다. 국가 자체가 국

35) '아탈리 위원회(Commission Attali)'라고 불리는 대통령 직속의 '프랑스 성장촉진 위원회'는 2008년 1월 334쪽 316개의 제안을 담은 보고서를 제시하였다. 사회적 대화의 필요성과 관련하여, 이 위원회는 대표성을 인정받는 5개 노조 이외 대표성을 강화할 수 있는 방안을 강구하도록 하였고, 노동시장으로부터 소외된 자 역시 노조 조직에 편입하도록 유도하고 있다. "Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française" <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000041/index.shtml>

민의 일반이익 혹은 국가의 이익이라는 이름으로 적극적으로 행위하게 된다.

V. 글을 나가며

프랑스 민주주의는 다양한 이익대표체제, 비례대표제 등 제도개선을 위한 노력들을 통해 20세기 대의제민주주의를 발전시켰다. 경제적으로 2차 대전 이후의 활황기를 맞았고 사회적으로는 복지국가 모델을 통해 안정적인 길을 걸었다. 하지만 68년 5월은 이러한 모든 것들에 대한 근본적인 문제제기의 계기였다. 즉 대의제민주주의 뿐만 아니라 근대정치 자체에 대해 근본적인 문제제기가 이루어졌다. 68혁명이 근대성에 대한 근본적인 문제제기의 성격을 지남에 따라 근대정치 자체에 대한 비판이 이루어지고 그에 대한 대안의 모색도 이루어진다.³⁶⁾ 크게는 두가지 방식으로 정리될 수 있다. 우선은 프랑스에서 출발된 것으로 포스트모더니즘이라는 이름으로 이루어지는 근대 철학에 대한 근본적 문제제기와 더불어 새로운 민주주의의 모색이다. 다른 한편으로 영미권의 정치학에서는 대의제민주주의에 대한 비판과 그것의 풍부화를 위한 민주주의의 새로운 모색들이 진행된다.

영미권의 정치학에서 제기된 대의제민주주의에 대한 비판과 대안의 제시는 프랑스 정치지형과는 구별된다. 대의제민주주의의 위기를 제기하면서 대안적으로 제안되는 민주주의의 형태들을 보면, '참여민주주의' 혹은 '심의민주주의' 등이다. 이러한 대안들은 자신이 속한 정치공동체의 공동의 업무에 대한 참여와 심의를 통해 시민들은 시민적 덕성을 기르고 집단적인 의사결정 과정에 개입하여 공공선을 형성시켜 나갈 것을 강조한다. 하지만 대의제민주주의를 비판하면서 새롭게 제안되고 있는 시민적 덕성의 문제나, 참여, 심의 등의 다양한 논의들이 새로운 것이라고 보기는 어렵다. 자세히 들여다 본다면 역사적으로 그러한 문제들이 가장 쟁점이 되었던 프랑스 혁명 시기 다양한 논의들 속에서 이미 제기되거나 실험되었으며, 또한 다양한 이유에서 극단적인 경향을 낳기도 했던 것들이다. 그러한 과정을 거치면서 대의제민주주의라는 이름을 통해 그 내용과 그 범위가 설정되었던 것이다. 시에이 예스에서 로베스피에르에 이르기까지 그리고 콩스땅과 기조의 논의들 그리고 19세기에 있었던 다양한 실험들을 다시 회고한다면 현대의 논의들은 그들의 틀을 벗어나지 않는다. 그들의 논의와 실제적 경험들을 통해 현대의 대의제민주주의가 자신의 외연과 내포를 확정지었다. 하지만 그러한 경험에도 불구하고 과거에 제기되

36) 68혁명에 대한 이후의 역사 속에서의 이해와 현재성에 대해서는 홍태영, "프랑스 68혁명 이 계기와 한국의 2008", 『경제와 사회』, 2008. 겨울호 참조.

었던 문제들을 비록 새로운 상황이지만 다시 제기되고 있다. 하지만 단순한 반복은 아니겠지만, 지금의 시점에서는 문제의 근본을 사고할 필요가 있다.

의회민주주의로 대표되는 대의제민주주의를 보완하고 그 대안을 찾으려는 현대 정치철학자들의 노력은 분명 현실주의적 성격을 가지고 있다. 그것의 한계에도 불구하고 보다 더 현실적인 유의미성을 갖고 있는 것도 사실이다. 이론과 사상은 직접적으로는 아니더라도 현실적인 운동과의 관계 속에서 유의미성을 갖는다. 현대의 민주주의를 교정하려는 다양한 현실의 운동 - 환경운동, 여성운동, 그 외 다양한 소수자운동 등 주요하게는 NGO를 중심으로 조직되는 운동들 - 이 존재한다. 오히려 이러한 현실의 운동이 다양한 사고들을 발전시키도록 추동하고 있다. 현실의 운동과 제도의 변화 및 발전이라는 민주주의의 측면들은 서로 대립하면서 또한 서로를 규정한다. 두가지 경향은 항상 고정적이진 않았다. 그것들은 서로에게로의 전이의 경향을 가지고 있다. 그러한 가운데서 서로는 반대의 경향성을 흡수하면서 하나의 방향으로 극단화되는 경향을 제어하려 해 왔다. 어느 한편으로 그 경향이 극단화될 때 그 반대의 경향은 역으로 폭발할 수 밖에 없다.

〈참고 문헌〉

- 각시, 다니엘. 2004. "정치적 메카니즘에서 본 프랑스 5공화국 정치제도", 이창훈 편. 『한국과 프랑스의 권력구조』. 서울: 아셈연구원, 한국프랑스정치학회.
- 강원택. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』. 서울: 인간사랑.
- 김태수. 2007. "프랑스 대통령제의 특징, 변천 그리고 운영의 메카니즘", 『유럽연구』, 25권 3호.
- 김남국. 2004. "영국과 프랑스에서 정치와 종교: 루시디 사건과 헤드스카프 논쟁을 중심으로", 『국제정치논총』 44집 4호.
- 김수행, 정병기, 홍태영. 2006. 『제3의 길과 신자유주의』. 제1개정판. 서울: 서울대출판부.
- 뒤베르제, 모리스, 2003. 『프랑스헌법과 정치사상』. 서울: 해성.
- 미헬스, R. 2004. 『정당사회학 - 근대민주주의의 과도적 경향에 관한 연구』. 김학이 역, 서울: 한길사.
- 박경철. 2004. "통치형태원리로서 직접민주주의와 대의민주주의", 연대법학연구소, 『법학연구』, 14권 2호.
- 박단. 2005. "프랑스 공화국과 무슬림 여학생의 교내 히잡(헤드스카프) 착용금지", 『역사학보』 185집.
- 백창재. 1998. "여소야대와 정부의 통치능력: 미국경험의 교훈", 『국가전략』, 4권 2호.
- 사르토리, 조반니. 1995. "대통령제도 내각제도 아니다", 린쯔, 바렌주엘라 편. 『대통령제와 내각제』. 서울: 나남.
- 셀리반, 에즈라. 1995. "프랑스 대통령제와 정치안정", 린쯔, 바렌주엘라 편. 『대통령제와 내각제』. 서울: 나남.
- 장훈. 2004. "프랑스 정치체도와 정치과정", 유럽정치연구회. 『유럽정치론』. 서울: 백산서당.
- 정규호. 2005. "심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의", 『시민사회와 NGO』, 3권 1호.
- 조홍식. 1998. "헌법공학의 성공사례: 프랑스 제5공화국", 박기덕 편. 『민주주의와 정치제도 - 체제수행능력을 중심으로』. 서울: 세종연구소.
- 홍태영. 2008. 『국민국가의 정치학』. 서울: 후마니타스.
- 홍태영. 2008. "프랑스 68혁명이 계기와 한국의 2008", 『경제와 사회』, 2008. 겨울호.

- Barber, B. 1984. *Strong democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bergounioux, A. et Grunberg, G. 1992. *Le long remords du pouvoir*. Paris: Fayard.
- Burdeau, G. 1966. *La démocratie*. Paris: Seuil.
- Chatriot, A. 2002. *La démocratie sociale à la française*. Paris: La Découverte.
- Commission Attali. "Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française" (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000041/index.shtml>)
- Didry, C. 1990. "De l'Etat aux groupes professionnels. Les itinéraires croisés de Léon Duguit et d'Emile Durkheim au tournant siècle (1880-1900)". *Genèses*, 2.
- Gout, E. Juvigny, P. Mousel, M. "La politique du Front populaire". P. Renouvin et R. Rémond, dir. *Léon Blum: chef de gouvernement 1936-1937*. Paris: Presses de FNSP.
- Habermas, J. 1992. *L'espace public*. Paris: Payot.
- Jobert, B. et Théret, B. 1994, "France: La consécration républicaine du néo-libéralisme", B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Julliard, J., 1968. *La Quatrième République*. Paris: Calmann-Lévy
- Laborde, C. 1996. "Pluralism, syndicalism and corporation: Léon Duguit and the crisis of the State(1900-1925)". *History of European Ideas*. No. 3.
- Murard, L. & Zylberman, P. *L'hygiène dans la République*. Paris: Fayard, 1996.
- Ostrogorski, M., 1993. *La démocratie et les partis politiques*. Paris: Fayard. (초판 1903).
- Rémond, R. 1982. *Les Droites en France*. Paris: Aubier.
- Rosanvallon, P. 1998. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.
- Roussellier, N. 1992. "La contestation modèle républicain dans les années 30: La réforme de l'Etat". S. Berstein et O. Rudelle. ed. *Le modèle républicain*. Paris: Puf.
- Théret, B. 1991, "Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 41, n° 3.

Representative Democracy and the position and role of Parliament in France

Hong, Tai-Young

This study tried to comprehend significances of dual executive system in France, en examining the position and role of parliament in the history of representative democracy after the French Revolution. With the 1789 Revolution, problematics of modern democracy have risen and experienced in the tries and errors of modern democracy. One of the characters of French democracy is the strong legislative and its control. The 3rd Republic, which formed liberal democracy en solving political and ideological problems since 1789 Revolution, was parliamentary republic. Although she had functions of control over parliament, powers of parliament was almost absolute and made bad effects. Frequent changes of cabinets could not mange sociopolitical crisis, and didn't show their efficiencies during double World War. The 4th Republic, which was parliamentary system, couldn't solve Affaire of Algerie and was changed in the 5th Republic, which was leaded by strong president de Gaule. The 5th Republic, which has dual executive system, reconcile French historical demand, which wants strong legislative, and real demand, so-called efficiencies. Contemporary democracy has problems of differences, which have been suppressed by national unity. These problems raise new roles of state, which must harmonize social integration and social justice. Therefore, modern democracy should be demanded its transformation for representation of differences. This study examines new comprehension of representation and state, and their transformation of positions.

Key Words: representation, democracy, French Revolution, dual executive system, nation-state.