

왜 우리는 의원내각제를 제외하는가?

86. 8. 12

목 차

1. 왜 우리는 개헌에 나서고 있는가?

4.30 청와대회동의 정신	 1
평화적 정권교체의 토대를 굳히기 위해	 2
국론분열에 따른 국가의 위기를 막기 위해	 5
다원화된 우리사회의 효율적 관리를 위해	 10
5대 개헌골격	 11

2. 왜 직선제는 안되는가?

직선제의 장점	 13
대통령중심제의 문제점	 14
직선제의 문제점	 18
직선제의 현실적 부적합성과 위험성	 21

3. 왜 우리는 의원내각제를 제외하는가?

의원내각제의 본질	 26
의원내각제의 문제점과 그 보완책	 27
의원내각제의 장점	 35

4. 내각책임제로 민주주의를 꽃피우자

.... 42

왜 우리는 의원내각제를 제외하는가?

우리 민주정의당은 「나라의 진정한 민주화」를 구현함으로써 국민 화합과 국가발전의 가속화(加速化)시키고 민족통일을 앞당길 뿐만 아니라 21세기를 우리 겨레가 웅비(雄飛)하는 도약의 전환점으로 만들고자 한다. 이러한 이상(理想)을 구체적으로 실천해 나가기 위한 정부의 형태로 우리당은 의원내각제를 제외하는 것이다.

1. 왜 우리는 개헌에 나서고 있는가?

4.30 청와대 회동의 정신

여.야 합의를 지향하는 오늘날의 이른바 「개헌정국」은 지난 4월 30일 청와대에서 있었던 전두환 대통령과 김대중 민정-신민-국민 3당 대표의 오찬 회동에 의해 전개된 것이다. 여기서 대통령과 김대중 의원은 자신의 임기 이전에 국회에서 여.야가 합의한다면 현행 헌법을 고쳐도 좋다는 입장을 분명하게 밝히며, 여.야 「대타협」의 길을 연 것이다.

이에 따라 1백 30회 임시국회가 열려 6월 24일 여·야 만장일치로 헌법개정특별위원회 구성안을 통과시켰으며, 마침내 7월 31일 국회 헌특위가 발족했다. 이로써 우리 헌정사상 처음으로 여·야 합의 개헌을 성취시키려는 역사적 협상이 시작됐다.

이러한 정치발전 추세에 발맞추어 우리 민주정의당은 그 사이 전국적으로 열렸던 개헌에 관한 간담회 등에서 나타난 다양한 여론과 당의 자체 연구를 바탕으로 의원내각제 개헌안을 확정했다. 그러면 우리당은 왜 의원내각제 개헌안을 제의하는가? 이 물음에 대답하기에 앞서 우리당이 개헌에 나선 이유를 먼저 설명하기로 한다.

평화적 정권교체의 토대를 굳히기 위해

우리 민주정의당이 지난날 호헌의 입장을 취했던 근본 동기는 대통령 단임제 관철로써 평화적 정권교체를 반드시 실현하려는 데 있었다.

우리나라는 지난 40년 가까운 헌정사에서 불행히도 한차례의 평화적 정권교체도 경험하지 못했다. 왜냐하면 집권자가 국민이 맡겨준 권력을 임기만료와 더불어 내놓지 않고 장기집권을 꾀하기 위해 헌법을 고쳤다 때문이다.

그 결과 체제와 반체제 사이에 극한적인 대결이 벌어져 나라 안팎이
시끄러웠고 마침내는 유혈혁명이거나 무력정변이 일어났던 것이다.
그리하여 우리의 헌정사에는 대통령의 취임일은 있어도 퇴임일은
없는 부끄러운 형편이었다.

바로 이러한 배경에서 제5공화국이 출범할 당시의 국민적 합의는
어느 무엇보다도 평화적 정권교체의 전통을 반드시 세워 민주발전의
향한 중요한 돌파구를 열자는 것이었다.

본 단국 가이면서 개발도상국가라는 2중적 멍에를 지고 있는 우리의
상황에서 서구식 민주주의가 하루 아침에 실현될 수 없다는 냉엄한
현실을 솔직히 받아들일 때, 대통령의 단임제 관철로써 1인 장기집권의
폐해만 막끔히 씻어도 역사의 큰 발전이라는 인식이 보편적이었다.

제5공화국 정부와 우리 민주정의당은 이러한 국민적 비원을 어느
무엇보다 존중하기로 다짐했다. 그리하여 대통령의 단임제를 규정한
헌행 헌법을 성실히 지켜 평화적 정권교체를 이룩하는 과제를 자신이
성취해야 할 역사적 사명으로 엄숙히 받아들였다.

야당은 우리 민주정의당의 단임제 의지를 오랜동안 의심했다.
만일 전두환 대통령이 단임제를 지키고 물러난다면 분명히 민족의
영웅이 될 것이라는 말로써 단임제 실현이 지닌 시대적 의미를
인정하면서도, 정권을 제 손으로 내놓는 집권자를 보았느냐.

개헌을 해서 집권을 연장할 것이니 두고 보라』는 식으로, 근거없는 소문을 조직적으로 퍼뜨리기도 했다.

그뿐 아니라 어느 재야(在野)정치인은 1984년 4월 10일 미국에서 발표한 글에서 『제5공화국 정부가 대통령 직선제 개헌을 피하고 있다』고 모함했다. 그리고는 『대통령 직선제가 반드시 민주주의는 아니다. 대통령 직선제는 중남미에서처럼 독재로 가게 되므로 반대해야 한다』고까지 비난했었다.

이러한 모함속에서도 제5공화국 정부가 대통령의 단임제를 관철할 것이라는 전망은 시간이 지남수록 뚜렷해졌다. 그러자 야당은 지난해 그때까지의 태도를 바꿔 이번에는 개헌을 공식으로 들고 나왔다. 야당의 한 지도자는 『개헌을 하지 않으면 유혈폭동이나 군사정변이 일어나 국가가 파국에 치할 것』이라고 위협하기조차 했다. 오히려 들어와서는 「개헌 국민 서명운동」이라는 이름아래 국회 밖에서의 이른바 「장외(場外)투쟁」을 전국적으로 벌여 나갔다.

야당의 「장외투쟁」은 운동권(運動圈) 또는 재야의 극한투쟁의 무대가 되었다. 더욱이 원내 야당이 재야에 끌려 다니 야당의 정치활동 자체가 정당권에서 벗어나 정당정치와 의회정치외 한 모퉁이가 무너져 버린 것 같은 불안감을 국민들에게 심어 주었다.

그럼에도 불구하고 야당-재야는 개헌을 내걸고 무한정으로
국한투쟁을 계속하여 국민의 일상생활을 위협했다. 그뿐 아니라 이러한
V 상황이 지속된다면 '86서울 아시안 게임은 물론 1988년 2월 24일로
예정된 평화적 정권교체마저 위협될 것으로 우려됐다. 폭력적
소요사태가 국민의 생활과 국가의 대사(大事)를 흔들려는 마당에
우리 거래가 한 차례도 경험해보지 못한 그 어려운 평화적 정권
교체가 어떻게 실현될 수 있겠는가.

여기서 우리 민주정의당은 중대한 대국적 판단을 내렸다.
헌정사의 과제이자 국민적 합의인 평화적 정권교체를 반드시 실현해야
함 1차적 책임을 지고 있는 우리당이 야당을 장외로부터 장내로 끌어
V 들이고 여.야의 화합을 이룩하기 위해서는 야당의 개헌 주장을 과감히
수용하자는 것이다.
여.야의 「대타협」으로써 단일 개헌안을 마련해 새 헌법의 절차에 따라
평화적으로 정권교체를 실현하자는 것이다.

국론분열에 따른 국가의 위기를 막기 위해

우리 민주정의당이 개헌을 지지한 또 하나의 이유는 호헌과 개헌을
둘러싼 국론의 분열을 막자는 데 있다.

돌이켜 보건대, 지난 해 12대 국회가 구성되면서 야당이 원내외를 가리지 않고 개헌투쟁을 벌임으로써 온 나라가 호헌과 개헌의 얽기에 빠져 들었다. 여기에 더하여, 이른바 「장외투쟁」이 벌어지고 부르는 5. 3 인천사태에서 뚜렷하게 나타났듯이 내란상태를 연상하게 하는 조직적 소요마저 터져 나왔다.

우리나라의 형편이 이러한 정치·사회적 불안은 계속 끌고 안고 나갈 만큼 여유가 있는가? 나라 살림을 책임맡은 집권당의 입장에서 곰곰이 따져 볼 때 결코 그렇지 못하다.

무엇보다 크게 염려되는 문제가 북한의 군사적·정치적 동향이다. 국내외의 군사 분석기관들과 전문가들의 연구를 종합해 보면, '86 아시안게임으로부터 '88서울 올림픽까지의 2년동안이 우리의 국가발전과 안보에서 가장 중요한 고비이다. 이 시기에 헌정사상 처음으로 평화적 정권교체를 실현해 민주정치외 뿌리를 내리고 양대 국제행사를 성공적으로 치러내는 경우, 조국 선진화의 전망과 북한에 대한 우리 대한민국의 우위는 확고해진다.

그러므로 김일성은 어떻게 해서든지 평화적 정권교체를 깨뜨리려고 획책하고 양대국제제전(祭典)도 파탄내려고 시도하는 것이다.

실제로 북한은 최근 소련으로부터 50대 가까운 미그 23기와 장거리 미사일 및 신형 탱크를 비롯해 많은 고성능 무기들을 얻어와 전쟁 능력이 급격히 컸다. 그뿐 아니라 선제공격을 겨냥한 정예부대와 전차부대를 휴전선 일대에 진진배치시켰고, 우리 후방에 침투해 들어와 테러를 자행할 특수부대의 규모를 확대해 왔다.

이러한 중대한 상황에, 호헌·개헌으로 온 나라가 시끄러울 뿐만 아니라 학원과 재야 일각에서는 개헌운동에 편승하여 용공적이고 반미적인 구호가 난무하고 「미제(美帝) 축출」 운동마저 벌어지고 있으니 김일성의 환상은 점점 커졌을 것이다. 대한민국의 기본 국가집서를 「보수 반동」으로까지 규정하고 이외 타도를 외치는 소수 대학생들, 그리고 평양의 대남(對南) 폭력선전마저 그대로 옮기면서 「민중혁명」을 선동하는 일부 재야의 반체제 운동이 「개헌 = 민주화」 운동과 한 덩어리가 되어 굴러가면, 한국 정부는 「강경조치」를 취하게 될 것이고 그러한 「힘의 충돌」 속에 한국 사회 전체의 겹겹력은 약화되어 마침내는 「남조선 공산화」의 분위기는 익어갈 것이며, 따라서 혼란이 극도에 이르렀을 때 무력도발을 시도할 수 있겠다는 미몽(迷夢)을 키워 갔을 것이다.

실제로 김일성은 야당이 개헌안을 내놓고 정부가 호헌으로 맞서 우리 국회와 온 나라가 반년 가까이 시끌벅적한 데다가, 「미군 철수 자주통일」을 부르짖던 세력이 1950년 5. 30 총선거에서 국회로 대거 진출한 것을 보자, 1950년 5월 25일 기습 남침해 왔었다.

김일성은 한-미간이 이간되고 어.야 대립이 격심했던 때를 언제나 호기로 보는 것이다.

그리하여 김일성은 올 해 들어와 지난 해만 해도 활발하던 남북 대화의 모든 통로들을 끊었다. 그러면서 「군 사회담」을 새로이 제의해 위장 평화 공세를 취하는 한편, 지난 봄에는 쿠바의 카스트로 수상을 만난 자리에서 「'88서울 올림픽을 결코 방관하지 않겠다」고 공개적으로 위협했다.

이러한 자료들을 종합해 볼 때, 미국의 유력지 「크리스천 사이언스 모니터」가 지난 8월 5일 「북한이 소련의 부추김을 받아 전쟁을 일으키려는 조짐이 여러 면에서 나타나고 있다」고 보도한 것은 결코 가볍게 넘길 일이 아니다. 일본 방위청도 북한이 단독으로 전쟁을 수행할 수 있게 됐다고 우려하고 있다.

한편 우리나라의 전통적인 우방인 미국과 일본의 동향도 낙관할 수만은 없다.

미국은 제5공화국 출범이후 몇차례의 정상외교 겹쳐서 1970년대와는 달리 정치·안보면에서는 많은 협력을 아끼지 않는다. 그러나 미국 정부도 어쩔 수 없는 통상·무역면에서는 자기나라 기업들의 이익을 내세워 다른 나라들에 대해서와 마찬가지로 우리나라에 대해서도 상당한 요구와 제약을 가해오고 있다.

자국의 국가이익을 무자비하게 추구하는 국제경제외 큰 흐름 속에 일본도 새로운 국가주의의 경향을 두드러지게 보인다. 그리하여 세계는 바야흐로 새로운 형태의 세계대전 즉 군사력이 아니라 경제력으로 맞붙어 사생결단을 내리는 무역전쟁의 위험한 시기로 접어들고 있다.

이처럼 북한의 군사동향이 심상하지 않고 우방과의 무역전쟁마저 벌어지려는 중대한 시점에 우리는 살고 있다. 그래도 우리가 국민적 단합속에 지혜롭게 대처하면 북한도 대화노선으로 돌아 섭 것이고 우리나라는 선진국으로 발돋움하는 기반을 다지게 된다. 그러나 폭력적 대결로 국력을 소진해 버리면 국민 모두가 땀흘려 이룩한 중진국·신흥공업국의 지위보존은 커녕 후진국으로 전락할 함정마저 도사리고 있다. 아니, 무엇보다 「제2회 6.25」라는 비극이 재연될 위험성이 우리를 기다리고 있다.

여기서 국가의 안전과 민생을 책임지고 21세기의 용비(雄飛)를 이끌어 나갈 우리 민주정의당은 야당의 개헌 주장을 받아들임으로써 야의 극한대결이 국가적 위기로까지 치달리는 위험성을 막고자 한 것이다.

다원화된 우리 사회의 효율적 관리(管理)를 위해

이와 더불어 우리 민주정의당은 산업화로 막미암은 우리 사회의 변화들에 주목하게 되었다.

우리 사회가 농경사회로부터 산업사회로 탈바꿈해 가면서, 국민들의 욕구는 다양해졌고 사회는 다원화(多元化)와 전문화를 계속 하였으며, 국제사회와의 관련이 넓어졌다. 그리하여 국민들의 자신감은 높아져 민족의 자존에 대한 인식이 커졌으며 자연히 통일에 대한 의지를 드높여 주고 있다. 한마디로 말해, 우리 사회는 「성숙하고 있는 사회」의 모습을 보이고 있다.

그러나 반면에 산업화의 업매를 둘러싼 계층간·지역간의 대립도 점점 심각해지고 있다. 세대간의 인식 차이도 점점 커지고 있어서, 때로는 민족생존과 국가발전의 기본방향에 대해서마저 기성세대와 후세대 사이에 너무나 거리가 먼 시각이 구체적으로 표명화되고 있다. 여기에 집단적인 항의운동이 자주 일어나고 때로는 폭력 사태로까지 번져 우리 삶의 터전을 흔들기조차 한다.

이러한 우리 사회를 물리적 충돌없이 이끌어 나가려면, 기성 세대의 경륜과 후계세대의 정열이 화합될 수 있으려면, 우리사회의 변화를 수용할 수 있는 새로운 그릇을 마련해야 한다. 권력구조에 치우친 기존의 정치적 발상이나 기존의 정치적 틀에서 벗어나 보다 더 포괄적이며 미래지향적인 내용을 담은 헌법으로써 산업화되고 다원화된 우리사회를 화해롭고 효율적으로 관리하자는 것이다.

5대 개헌골격

여.야 합의개헌의 원칙을 세우면서, 우리 민주정의당은 헌정사상 처음으로 시도되는 이 합의개헌을 통해 「나라의 진정한 민주화」를 이룩할 것을 제의했다.

노태우 대표위원은 1백30회 임시국회에서 대표연설을 통해 정치·경제·사회·문화 등 여러부문에서의 민주화를 강조했고 그 원칙아래서 이루어져야 할 합의개헌의 구체적 내용으로 다음의 다섯가지를 제시했다.

첫째, 공정하고 자유로운 선거가 민주정치의 출발점이라는 원칙아래 어떤 제도라도 허심탄회하게 연구하고 토론한다.

둘째, 개헌을 통해 국민의 정치참여의 폭을 넓히고 국가의 권력을 분산시킴으로써 국민의 기본권을 최대한 보장한다.

세째, 자유경제체제의 원칙을 확고히 지켜나가면서도 사회정의를
보다 과감하게 실현한다.

네째, 국회와 정당을 활성화시키고 그밖의 주요한 모든 민주제도들의
기능을 강화한다.

다섯째, 국가안보와 민족생존의 보장기능을 우선시킨다.

우리 민주정의당이 제시한 개헌 5원칙에 대해 국민과 도하의 모든
언론은 뜨거운 성원을 보냈다. 권력장악의 방식을 맴돌던 개헌논쟁이
「나라의 진정한 민주화」라는 한 단계 높은 차원에서 전개되는 중요한
계기가 되었다고 격려를 아끼지 않았다.

2. 왜 직선제는 안 되는가?

우리 민주정의당의 개헌철학인 「나라의 진정한 민주화」라는 대국(大局)에서 정부형태를 선택할 때 가장 적합한 것은 의원내각제이다. 그러나 의원내각제에 대한 우리당의 입장을 설명하기에 앞서 야당이 제의해 온 직선대통령제를 검토해 본다.

직선제의 장점

직선대통령제는 그 나름대로 상당한 장점을 갖고 있다. 국정의 최고책임자를 국민의 직접투표에 의해 뽑는다는 점에서 「내 손으로 대통령을 뽑았다」는 주권자로서의 만족감을 줄 수 있으며, 정부의 정통성을 보다 더 높일 수 있다. 특히 유신체제 이후 세 차례에 걸쳐 간선제로 대통령을 뽑았기 때문에 그 반발로 직선제의 호소력이 클 수밖에 없다는 점도 충분히 인정된다.

그뿐 아니라, 야당이 주장하는대로 우리 국민들에게는 단명으로 끝난 제2공화국 시절의 내각책임제보다도 사실상 헌정사를 일관해 온 대통령제가 익숙하다. 물론 초대 대통령을 국회에서 간선했고 유신헌법 아래서는 통일주체국민회의에서 뽑았으며 제5공화국에서는 선거인단에서 뽑았으므로, 국민들에게 익숙한 대통령제가 반드시

직선 대통령제였던 것은 아니다. 그러나 대통령제라고 하면 으레 직선 대통령제를 연상할 가능성이 크며, 따라서 심정적인 공감을 쉽게 불러 일으킬 것이다.

○ 직선 대통령제는 또한 강력한 정부와 안정된 정치지도력의 바탕이 될 수 있다. 그렇기 때문에 우리나라의 안보상황과 남북대치 상황을 고려할 때, 그리고 지속적인 경제성장과 수출신장을 이끌어 나가기 위해서는 직선 대통령 아래 힘있는 정부를 형성하는 것이 바람직 하기도 하다.

대통령중심제의 문제점

그러나 직선대통령중심제는 그 장점보다 훨씬 많은 문제점을 갖고 있다.

우선 대통령중심제의 문제점부터 생각해 보자. 대통령중심제는 미국에서 처음 채택한 제도로 오늘날까지 서구 선진민주주의 국가들 가운데 대통령중심제를 실시하는 나라는 미국 하나뿐이다. 프랑스가 대통령제를 실시하는 것 같지만, 그것은 대통령과 수상의 2원 집정부제이다.

그러면 미국은 왜 대통령제를 채택했는가?

미국은 원래 영국의 식민지로 있다가 독립을 했기 때문에 정치 제도의 대부분을 영국에서 받아들였다. 그러나 영국에 한 사람 밖에 없는 왕을 미국에 수입해 올 수 없었으며, 따라서 영국의 국왕에 맞먹는 국가원수로 대통령이란 직위를 구상해 냈고, 그 결과 대통령제를 채택하게 되었다.

그러나 여기에 주목해야 할 점은 미국은 처음부터 대통령을 직선하지 않고 간선했다는 사실이다. 미국이 대통령을 간선하게 된 이유는 여러 가지이다. 영토는 너무 넓은데 교통·통신 시설은 발달되어 있지 않아서 투표 결과를 전국적으로 집계해 당선자를 결정하는 과정이 오래 걸리기 때문에 직선을 하지 못한 점도 있다.

그러나 가장 중요한 이유는 두 가지였다.

첫째는 직선제로 대통령을 뽑으면 선동 정치인이 일시적 대중 인기에 영합해 당선될 위험성이 있다는 점이었다. 이때, 즉 미국 헌법을 만들 당시에 이 문제와 관련해 조지 워싱턴과 토마스 제퍼슨 사이에 무척 흥미있는 논쟁이 벌어졌다. 조지 워싱턴은 미국의 초대 대통령으로 뽑히게 되고, 토마스 제퍼슨은 3대 대통령으로 뽑히게 되는데, 이 논쟁에서 워싱턴은 간접 민주주의를 옹호했고 제퍼슨은 직접 민주주의를 지지했다. 이때 차(茶)가 들어왔다.

차가 너무 뜨거워 제퍼슨은 옆에 있던 빈 잔에 옮겨 어느 정도 식한 다음에 마셨다. 그것을 보고 워싱턴은 「제퍼슨 군! 자네는 직접 민주주의를 지지하면서 차(茶)를 간접적으로 마시는군. 정치란 원래 뜨거운 거인데, 그러므로 한번쯤은 그 뜨거움을 식여야 하는 법일세」라고 말했다.

일시적인 열기를 한번 식히고 냉정하고 침착한 입장에서 국정의 최고책임자를 선출 하자는 워싱턴의 주장에 제퍼슨도 그대로 승복했다. 그리하여 미국은 대통령중심제를 채택하되 간선제를 받아들인 것이다.

미국이 간선제를 채택한 두번째 이유는 직선에 의한 대통령은 독재자로 바뀌기 쉽다는 걱정 때문이었다. 대통령중심제 아래서는 그렇지 않아도 대통령 한사람에게 권력이 집중되기 쉬운데, 그에게 직선제라는 날개마저 달아주면 문제 그대로 「선출된 황제」로 변모할 위험성이 있다고 판단한 것이다.

여기서 미국 헌법의 기초자들, 이른바 「건국의 아버지들」은 대통령이 「선출된 황제」로 독재화하지 못하도록 견제하는 방안을 간선제에서 찾았다. 바꿔 말해, 미국 헌법의 중심이념인 「균형과 견제의 원칙」을 행정부—입법부—사법부 사이에만 적용한 것이 아니라, 대통령직 그 자체에도 적용해 직선이 아니라 간선을 시킨 것이다.

미국의 대통령중심제는 이처럼 사려깊고 정교한 견제 장치 위에서 출발했으며, 또 그러했기 때문에 성공할 수 있었다. 그러나 이 점에 대한 신중한 인식없이 미국의 대통령중심제를 직선제의 형태로 받아들이는 나라들, 예컨대 중남미의 대부분의 나라들에서는 거의 예외없이 「신(新)대통령제」라는 독재체제로 전락하고 말았다. 인도네시아의 수카르노, 필리핀의 마르코스는 물론 이거니와 우리나라의 이승만 대통령과 박정희 대통령이 모두 직선 대통령중심제 위에서 독재화의 길을 걸었다. 미국의 세계적 헌법학자인 칼 리벤슈타인 교수가 「민주 헌정의 역사가 짧은 나라들이 직선 대통령제를 채택하는 경우, 그것은 민주주의에 대한 죽음의 키스를 의미한다」라고 까지 경고한 것은 바로 그러한 실례 때문이다.

미국 이외의 다른 나라에서 대통령중심제가—특히 직선제와 겹부 났을 때—독재화의 길을 열어 준 중요한 요인은 대통령중심제가 갖는 독식성(獨食性)이다.

「대통령중심제는 승자(勝者)가 모든 것을 쥐는 관행을 보여왔다. 각료직을 모두 대통령이 임명하며, 미국처럼 사법부의 위위를 강조하는 나라에서도 대법원 판사와 전원을 대통령이 임명한다. 대통령중심제에서는 국무회의가 의결기관이 아니라 대통령에 대한 자문기관이기 때문에 대통령이 국무회의를 지배한다.

민주주의의 아버지로 불리는 링컨 대통령조차 국무회의에서 어떤 정책을 놓고 논란이 일어나면 『당신들 전원이 반대해도 내 제의는 채택된다』는 선언으로 회의를 끝내곤 했다.

다른 나라에서와 마찬가지로 우리나라에서도 대통령중심제는 항상 대통령직을 확보한 세력의 「독식주의」로 말미암아 많은 피해를 낳았다. 물론 건국초기에는 국기(國基)를 다지기 위해, 그리고 60-70년대에는 정부의 강력한 지도력으로써 근대화를 이룩하기 위해 대통령중심제가 바람직한 정부형태였다고 말할 수 있다. 그러나 대통령이 재임에 3임-4임까지 하다보니, 자연히 「권력의 사인화(私人化)」현상이 나타났고, 주요한 관직과 공직의 상당한 부분을 집권당이 독점하게 되어 여·야 사이에 화합이 이루어질 수 없었으며 국민적 단합을 위해서도 좋지않은 일들이 벌어졌다. 『우리나라에서는 대통령이 바뀌면 시청 청소부까지 바뀐다』는 말이 실감있게 들리듯이 막강한 권력을 행사하는 대통령중심제 아래서는 권력의 본산이나 균형과 견제는 생각할 수 없는 일이었다.

직선제의 문제점

바로 이러한 까닭에 우리 나라에서는 대통령 직선이 언제나 「죽기 아니면 살기」식의 「전쟁」과 같은 형태로 나타났다.

『이기면 모든 것을 다 얻고, 지면 모든 것을 다 잃는다』는 강박관념 때문에 대통령 직선의 선거전은 문자 그대로 사생결단의 혈전이 되었다.

그 결과 대통령 직선제는 다음과 같은 부작용을 낳는다.

○ 실현 불가능한 공약의 남발과 선동정치에의 폐해

대통령후보자는 선거에서 당선되고 보자는 항진 심리가 발동되어 실현 불가능한 공약을 남발하게 되며, 전국적인 범위에서 선동적인 선풍을 일으키려고 하기 때문에 심지어는 국가를 동요시키는 언동마저도 하게 되어 나라의 진로를 오도할 위험마저 있다.

이것은 다시말해, 직선 대통령중심제 아래서는 야당이 자체 수권능력 여부와 관계없이 카리스마적인 선동 후보 한 사람만 있으면 직선을 통해 집권이 가능할 수 있음을 의미한다.

물론 직선제에서 일단 권력을 쟁취하고 나면 각 분야의 인재들이 저절로 확보되어 통치능력을 갖추 수 있다는 듯한 태도를 야당은 보이지만, 그것은 현실을 모르거나 호도하는 것일 뿐이다. 왜냐하면 당선자 주변 세력이 관직을 「전리품」처럼 경쟁적으로 차지할 것이며 공무원 사회의 강한 반발을 불러 일으켜 행정이 난맥상태에 빠질 것이기 때문이다.

○ 과다한 국력소모

막대한 선거비 지출, 행정기관과 국영기업체 등의 선거개입 현상과 그것에 따른 장기적인 행정공백과 국정운영의 차질, 선거분위기에 편승한 사회기강의 해이 등으로 국력소모 현상이 극심하게 나타난다. 1971년 대통령 선거전을 예로 들면, 유세회수가 공화당이 115회이고 신민당이 240회가 되었으며 실제 사용된 선거비용이 1985년 화폐가치로 환산하면 1천 9백억원에서 2천 3백억원이 되었다. 이와같은 선거자금의 과다한 지출로 말미암아 통화증가율이 42.6%로 나타나 「선거망국론」이 대두되기도 하였다.

○ 국회의 시너화와 선동장화

직선에 의한 대통령은 국회에 대해 책임을 지지 아니하므로 대통령이 속한 정파의 이해관계에 따라서 비타협적으로 국정을 운영하는 경향이 많다. 그러므로 직선대통령중심제 아래서의 국회는 쟁점별로 타협하면서 문제를 해결해 나가는 대화의 광장이 되지 못하고 폭로와 선동을 위한 대결의 장소가 되기 쉽다.

○ 민주화 수준 높이기의 어려움

직선 대통령중심제의 경우 국가권력의 핵심이 자연히 대통령에게 집중되므로 사법부의 독립성과 언론의 자율성 등을 침해할 위험성이 있으며 민주적인 지방자치제의 실시도 제약받기 쉽다. 따라서 시대적 여망인 사회 전반의 민주화 수준을 높이기가 사실상 어려워진다.

직선제의 현실적 부적합성과 위험성

그러나 어느 무엇보다 오놓낱 우리 국내정치외 현실을 고려할 때 직선제가 참으로 많은 문제점과 위험성을 지니고 있다는 점이 적시되어야 한다.

○ 격화될 지역적 대결의식

그렇지 않아도 대통령직선제는 지역감정을 악화시켜 왔다. 1971년 대통령 선거때 급격히 고조된 지역감정이 마침내는 1980년 5월 광주 사태의 원인으로까지 연결되었음을 부인할 수 있지 않을까?

이러한 상황에 대통령 후보자가 자신의 출신지역에서 몰표를
노리게 되어 흑색선전을 하게 되면 그 결과 유언비어가 난무하게
된다. 그리하여 망국병이라고까지 할 수 있는 지역감정을 극단적
수준으로 조장할 것이다. 프로야구 경기장에서조차 볼상사가 자주
일어나는데, 한 맏친 대권이 걸린 정치대결장에서야 말할 것도
없을 것이다. 심할 경우, 갑(甲)지역에서 그 지역이 기피하는
을(乙)지역 후보는 유세조차 어려울 것이며, 그렇게 되면 갑지역
후보는 을지역에서 역시 유세를 하기 어려울 것이다.

이처럼 격화된 지역감정과 날카로워진 대결의식 속에, 무엇보다
선거자체가 순조롭게 평화적으로 치러질 수 있을 것인가 하는 회의가
제기된다. 유세장은 50만—1백만명의 인파로 뒤덮일 것이고 후보자에
대한 야유와 함성으로 연설이 제대로 들지도 의문이지만 연설이 끝난
뒤 청중들이나 이에 편승한 세력들이 집서를 유지해 주겠느냐는 점을
정치인들조차 몹시 걱정한다.

이러한 걱정이 겹쳐 기우(杞憂)가 아님은 지난 5월 3일의
인천사태가 말해 주었다. 원내 제1야당이 주관한 집회가 운동권
또는 재야 가운데 급진 과격세력에 의해 장악되자 집회는 일거에
대규모 소요로 변모되고 「노동자 해방구(解放区)」가 선포되는 등
일대 혼란 속에 빠져 들었다.

이처럼 불순한 목적을 가진 세력이 과열된 선거분위기에 불을 붙여 극도의 혼란상태를 촉발시킬 가능성이 지극히 높은 것이다. 간단히 말해 대통령 직선제 아래서는 사실상의 「내란상태」가 빚어질 위험성이 크다.

예컨대, 과열된 분위기 속에서 어떤 후보자에 대해 테러라도 발생한다면 그에 따른 극심한 혼란은 정상집서를 하루 아침에 파괴해 버릴 것이다. 계획적이든 순간적 감정이든, 또는 북한외 소행이든간에 유세장에서 특정후보에 불상사라도 일어난다면 그 즉시 국가적 혼란과 무정부상태가 발생해 수습 자체가 어려워질 것이다.

여기서 생각할 수 있는 「악몽의 시나리오」는 북한이 과열된 선거분위기를 악용해 「제2의 아웅산 사건」을 일으키는 것이다. 북한의 공작원이 유세장의 평범한 청중으로 위장해 어느 특정 후보에 폭탄 테러를 가한다면 전국이 곧바로 폭동으로 뒤덮일 것이며, 이러한 우리의 대혼란-대공황 상태를 틈타 북한은 「제2의 6.25」를 시도할 위험성이 깔려있는 것이다.

이 위험 하나만으로도 직선제는 그 장점을 모두 상쇄하게 될 것이다.

◦ 정통성 시비의 만성적 제박

설령 이러한 모험을 극복하여 선거가 무사히 치러졌다고 해도
위험이 해소되는 것은 아니다.

「전부냐 전무(全無)냐」를 건 일대 협전 끝에 여당이 승리했을 때
지금까지의 예로 보아 야당이 그 겹과에 승복해 정권의 정통성을
인정하고 정국안정에 협조할 것인지 의문시된다. 직선제를 정부의
정통성 확보에 지금같이 라고 주장하는 이들도 7회에 걸친 지난날의
직선제 선거 겹과에 야당이 단 한차례도 승복해 정통성을 인정한
전례가 없었음을 지적한다.

우리나라 정치집단의 생리로 보아 선거가 끝난 뒤에도 겹과에
승복하지 않고 불신평조를 펴뜨리며 상대방을 모략할 위험성이 크다.
그렇게 되면 국민이 양분되어 자기가 투표하지 않은 당선자에
적대감을 품게 되므로 정통성 시비가 가일되어 국기(國基)를
위태롭게 하는 사태가 일어날 수가 있다.

◦ 심각한 후유증

이것은 직선제 선거의 후유증이 심각하다는 점을 말해 준
서부극의 결투처럼 단 한판에 모든 것을 건 직선제 협투는 후보자

몇 사람에게만 그치지 않고 국론을 동(東)과 서(西)로 가르고, 당선자는 체제의 구심점으로, 패자는 반체제의 중심으로 갈라서는 것이 상례였다. 이 유산은 시일을 거치며 풀지 못할 한(恨)으로 까지 심화되어 민족간에 큰 벽을 쌓게 되었다. 따라서 이 벽을 잉태시켰던 정치세력들이 정치현장의 선두에 실존해 있는 이 시점에서 직선제는 벽을 헐기보다 더 두터운 벽을 쌓게 될 것이다.

○ 타협안으로 부적합

이것은 결국 여.야간의 협조와 타협이 앞으로도 계속 해서 불가능할 거임을 예고한다. 이러한 상황은 선진국으로의 도약을 위해 절실히 요청되는 국민화합을 지해하게 된다.

3. 왜 우리는 의원내각제를 제의하는가?

위에서 살폈듯이 직선 대통령제는 민주발전을 지향하는 오늘날의 역사발전 단계에 비추거나 또는 국가의 안보 및 경제에 미치는 영향을 생각해서거나 현 시점에서는 채택하기 어렵다.

우리 민주정의당이 표방하고 있는 「나라의 진정한 민주화」를 실현하기 위해서는 의원내각제를 채택하는 것이 순리적인 것이다.

의원내각제의 본질

의원내각제의 본질은 의회정치와 정당정치를 활성화시켜 민외에 따라 책임정치를 구현하는 데 있다. 대통령제가 대통령과 행정부에의 권력집중을 통해 하향식으로 나라 살림을 운영하는 제도라면, 의원내각제는 원내 제1야당은 물론 소수당의 의견까지도 충분히 고려하면서 국회와 정당들이 행정부와 미리를 맞대고 나라 살림을 끌어 가는 훨씬 더 민주적인 제도이다.

대통령제에도 장점과 단점이 함께 있듯이, 의원내각제에도 장점과 단점이 함께 있다.

의원내각제의 문제점과 그 보완책

○ 정당이 취약해 의원내각제가 어렵다는 주장

의원내각제의 단점을 강조하는 논자들은 우리나라에는 의원내각제의 선행조건인 정당의 구조가 취약하다는 점을 내세운다. 서구 선진민주주의 국가에는 오랜 역사를 가진 정당들이 적지 않으며, 이처럼 국민들 사이에 뿌리내린 정당들이 많기에 의원내각제가 발전할 수 있었음에 비해, 우리나라는 정당정치 역사가 짧은 데다가 잦은 정변을 겪은 탓에 정당이 국민들 가운데 자리잡지 못해 의원내각제의 실시가 어렵다는 것이다.

그러나 의원내각제를 실시하지 않고는, 정당의 발전은 참으로 어렵다는 사실 역시 시인되어야 한다. 의원내각제의 발전을 통해 정당정치도 성장하는 것이고, 정당정치의 성장을 통해 의원내각제도 발전하는 법이다. 즉 정당의 발전과 의원내각제의 발전 사이에는, 서로 영향을 주면서 서로 도와 주는 「상호 보완성」이 있는 것이다. 그러므로 『우리나라에는 정당의 구조가 취약하니 의원내각제의 실시가 시기상조(時期尙早)』라는 주장은 『우리나라는 정당의 발전이 늦은 만큼 민주주의의 실시도 시기상조』라는 주장과 다를 바가 없다.

○ 의원내각제는 정국의 불안정을 낳는다는 주장

의원내각제를 지지하기 어렵다는 사람들은 의원내각제가 정국의 불안정성을 가져올 수 있다는 점을 지적한다. 국회의원의 임기가 보장되어 있는 것도 아니고, 행정부의 수반인 국무총리 또는 수상외 임기가 보장되어 있는 것도 아니어서 국회도 짧은 기간 안에 해산될 수 있고 내각의 교체도 잦을 수 있으므로, 이처럼 변화가 잦은 상황에서 정국이 안정될 수 없다는 것이다.

그 실례로 프랑스의 제3-제4공화정을 지적하기도 하고, 구태여 다른 나라의 예를 들 것 없이, 우리 제2공화국 즉 민주당 정권을 꼽기도 한다. 객관적으로 보아, 남북대치 상황이 첨예하고 따라서 국가안보를 최우선시해야 할 뿐만 아니라, 경제성장을 지속적으로 유지해 나가기 위해서 정국의 안정과 정부의 안정이 반드시 확보되어야 할 우리나라의 형편에는 의원내각제가 맞지 않는다는 주장에도 일리가 있다.

그러나 이러한 주장에는 피상적인 관찰이 많다. 우리나라는 40년 가까이 대통령중심제를 실시해 왔으나, 국회 해산도 대통령제 아래서 일어났고 정변도 대통령제 아래서 빈번했다. 대통령제 아래서도 정국은 대체로 불안정했던 것이며, 6.25남침마저 겪어야 했던 것이다.

제2공화국 때 내각책임제가 실패하지 않았으냐고 말한다. 그러나 그때는 제1공화국이 학생의거에 의해 급격히 붕괴된 직후 학생들에 업혀 집권한 데다가 집권층 자체가 4분 5입된 상황에서 내각책임제를 실시했기 때문에 갑작스럽게 분출되는 각계각층의 산적한 요구를 수용할 여가가 없었던 점이 실패의 가장 큰 요인이었다.

민주당이 대통령제를 채택했다고 해도, 민주당의 투쟁에 의해 제1공화국이 붕괴되지 않은 이상, 민주당 정권은 혁명세력의 혁명적 열기를 감당하기 어려웠을 것이다.

더구나 오늘날의 의원내각제는 1950-60년대의 내각책임제와 다르다. 의원내각제가 정국의 불안정을 낳지 않도록 많은 제도적 장치들을 발전시켜 온 것이다.

예컨대, 영국에서는 내각과 수상의 권한을 키워 주었다. 그리하여 오늘날 영국의 의원내각제는 「수상제 정부」라고 까지 불리고 있다. 서독의 경우에는 「건설적 불신임안제」를 도입했다. 즉 국회는 다음 내각을 구성할 수 있는 뚜렷한 집권세력이나 후임 수상이 존재하지 않을 때는 내각을 불신임할 수 있게 만들어 놓았다.

뉴질랜드의 경우는 원내 제1당이 안정세력을 얻지 못하면
비례대표제에서 특혜를 주어 안정세력을 확보하게 만들어 주기까지
한다. 그 밖에도 서구의 대부분의 의원내각제 국가에서는 정부가
국회를 해산할 수 있는 시기를 제한하여 국회의 안정성을 뒷받침해
주고, 그 대신 국회의 정부 불신임을 훨씬 어렵게 만들어 내각의
안정성을 뒷받침해 주고 있다.

그러므로 오늘날에는 내각책임제가 무척 안정된 정부 형태로
정착했다. 서구 선진민주국가들이 거의 예외없이 의원내각제
아래 정치적 안정과 경제적 번영을 누리고 있는 현상이 이 점을
증명한다.

○ 장기적 정책의 추진이 어렵다는 주장

학자들에 따라서는 의원내각제 아래서는 정당과 정치인이
선거만을 의식해 지나치게 시류(時流)에 영합하려 하며 그렇기
때문에 장기적인 안목의 정책이나 국가의 백년대계(百年大計)는
뒷전으로 처지기 쉽다는 점을 강조한다.

그러나 이러한 비판은 단견(短見)이라고 하겠다. 우선 지방자치제가 실시될 것이므로 유권자의 생활 편리에 직접된 행정적 문제들은 대개 지방의회에서 논의되기 때문에 중앙정계는 국가의 중심적 과제들을 주로 다루게 될 것이다. 또 우리 국민의 정치의식 수준이 선진국 수준에 와 있기 때문에 입시적 시류에 영합하려는 선동과 진정으로 국利民복(國利民福)에 부합하는 정책을 지혜롭게 가려낼 것이다.

◦ 공무원의 사기(士氣)를 떨어뜨린다는 주장

의원내각제의 문제점으로 그것이 공무원의 사기를 떨어뜨릴 수 있다는 점이 지적된다.

의원내각제는 국회의원을 중심으로 내각을 구성하게 되므로 국회의원들이 장관직을 많이 차지하게 되고 또 차관직도 정무차관과 사무차관으로 양분해서 정무차관직을 차지하게 되기 때문이라는 것이다.

그러나 이러한 지적에 대해서는 강한 반론이 있다. 민의에 의한 책임정치를 구현하고 권위주의적인 관료행정의 폐해를 방지하려면 국민들의 접접선거에 의해 선출된 국회의원이 각료직을 맡는 것이 오히려 당연하다는 이론이다.

그렇다고 해도, 의원내각제가 직업공무원 제도에 좋지 않은 영향을 주어서는 국정의 원만한 운영을 위해 바람직스럽지 못하다. 그러므로 의원내각제를 실시하면서도 그것이 공무원 사회의 분위기를 좋은 방향으로 유도되도록 많은 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

우선 직업공무원제를 확립해 공무원의 직업적 중립성과 신분을 철저히 보장해 주어야 할 것이다. 국회의원의 장관 겸직은 어느 일정 범위에 머물게 하는 방법도 고려되어야 할 것이다.

정무차관직은 두지 않게 하고, 이 경우 차관직을 직업관료가 맡게 할 수 있다. 설령 정무차관직을 둔다고 해도, 그 책임은 담당 행정부서와 의회정당과의 관계 조정에 그치게 해야 할 것이다.

한편 장관이나 정무차관은 부내 직업공무원의 인사에 관여하지 못하게 하는 것도 바람직하다. 그리하여 국회의원이 장·차관이 되었을 때 자신의 선거운동원을 공무원으로 끌어 들이던 지난 날의 병폐를 제도적으로 봉쇄할 수 있을 것이다.

○ 국무위원의 잦은 국회출석을 우려하는 주장

의원내각제 아래서는 국무총리와 국무위원을 국회에 수시로 불러내 국정질의를 벌이게 되므로 내각이 착실히 입합 시간적 여유가 모자랄 것을 걱정하는 이들도 있다. 그러나 영국에서처럼 질문 시간을 정례화하여 불필요한 시간적 소모를 충분히 막을 수 있다. 그뿐 아니라 민의를 존중하고 책임정치를 구현하자면 마당에 국무위원의 국회 출석을 시간낭비로 보는 시각 자체가 구시대적이며 관료 편의적인 것이다.

○ 군(軍)통수권 확립에 대한 우려

의원내각제의 문제점으로 군의 통수권을 둘러싼 대통령과 국무총리의 미묘한 갈등을 지적하는 이들도 있다. 대통령중심제 아래서는 대통령이 국군통수권을 장악하고 있어서 문제가 없으나 의원내각제 아래서는 그렇지 않을 수도 있지 않겠느냐는 것이다.

이 문제는 물론 남북대치 상황에서 국가안보의 일선을 담당하고 있는 군(軍)의 지위를 고려할 때 무척 신중히 다뤄져야 한다. 구체적으로 말해, 대통령과 국무총리 사이에 어떠한 의견대립도 발생할 소지가 없게끔, 그리하여 군의 명령지휘 체계가 확고하도록 제도화되어야 할 것이다.

○ 의원내각제 선거에서는 여당이 유리하다는 주장

야당은 대통령 직선제는 야당에게 유리하나 의원내각제 선거는 여당에게 유리하다고 주장한다. 즉 여당이 농촌 선거구에서 많은 의석을 차지해 원내 1당이 될 수 있다는 계산 아래 의원내각제를 제의한다고 비난한다.

그러나 이 비난은 우리나라 투표 행태(行態)의 동향을 무시하거나 왜곡한 것이다. 최근의 투표 행태를 보면, 여촌야도(与村野都)의 경향은 거의 사라지고 있다. 그뿐 아니라 전국적으로 도시 인구가 점점 증대일로(增大一路)에 있어서, 여촌야도의 경향이려면 오히려 여당에게 위험부담이 크다.

그러한 위험부담을 안고서라도 여당인 우리 민주정의당이 의원내각제를 제의하는 것은 우리의 제의가 결코 정략적인 계산에서 나온 것이 아님을 말해 준다.

의원내각제의 장점

이상에서 살펴듯이 의원내각제의 단점은 얼마든지 제도적 보완이 가능하다. 그뿐 아니라 의원내각제는 우리의 시대적 과제에 비추어 단점보다도 장점을 더 많이 갖고 있다.

○ 독재화의 방지

첫째, 권력의 분산, 그리고 의회정치와 정당정치의 활성화를 통해 1인 장기집권과 독재화를 막을 수 있다.

우리 헌정사를 되돌아볼 때, 민주주의의 발전을 가로 막아 온 가장 큰 요인은 1인의 장기집권과 독재였다. 바로 이 점 때문에 평화적 정권교체가 이뤄질 수 없어서 반체제 운동이 격렬하게 일어났으며 결국 집권자는 정변에 의해 쫓겨 나가나 목숨을 잃기까지 했다.

그러므로 이러한 역사적 비극이 되풀이되는 것을 피하고 나라의 진정한 민주화를 성취하려면 우리는 어느 무엇보다 1인의 장기집권과 독재의 방지에 힘써야 한다. 바로 이러한 시대적 인식에서 우리 민주정의당은 내각책임제를 제의하는 것이다.

○ 민주 정치의 기본 단위들을 활성화시켜

둘째, 민주 정치의 기본 단위들이 활성화된다. 의원내각제 아래 정당들은 정책경쟁과 지지획득 경쟁을 보다 더 본격적이며 상시적(常時的)으로 벌여야 한다. 그러므로 불가피하게 각종 연구기관들과 이익단체들을 포함한 중간집단들과 끊임없이 접촉해서 그들의 지혜를 빌리고 욕구를 반영해야 한다. 여론의 선도기관인 언론의 기능은 훨씬 더 중요해지며 지식인들의 지도적 역할은 훨씬 더 높아진다.

즉 의원내각제 아래 우리 사회 각 부문들의 자율성이 커지며 자생력이 높아진다. 이에 따라 민주 정치의 기초는 굳게 다져진다고 할 수 있다.

○ 대화 정치의 촉진

셋째, 국회가 정치의 중심무대가 됨으로써 「장내(場內) 정치」와 「장외(場外) 정치」의 구별이 없어짐으로써 여.야 대결이 크게 완화된 대화 정치가 촉진된다.

대통령제 아래 한 개인에 집중됐던 권력이 국회라는 무대로 옮겨짐에 따라, 여당이든 야당이든 권력에 접근하고자 하는 사람은 일단 원내로 들어와야 하며, 들어온 사람은 참여의 기회를 가질 수 있다. 수상 또는 국무총리도 동료의원 가운데 1인에 지나지 않을 뿐 「신격화」된 존재는 아니다. 이렇게 될 때 대통령제 아래서 서로 사이의 만남 자체마저 몹시 어렵게 보이는 여.야의 실력자들이 모두 원내로 들어와 함께 회의를 하고 협상하면서 합의에 도달할 때 민주정치는 발전되는 것이다.

○ 야당 발언권의 강화

네째, 야당의 발언권이 크게 강화된다.

내각책임제 아래서는 대통령중심제때와는 달리 국회에서 외.야 대립이 곧 집권에 의한 직접적인 타격으로 이어질 위험성이 있기 때문에 다수당이 제1야당은 물론 이거니와 제2야당 및 소수.당에 대해서도 배려하지 않으면 안된다.

그뿐 아니라 내각책임제 아래서는 야당 보호원칙이 강조되게 마련이다. 그리하여 야당이 의회라는 통로를 통해 국정운영에 직.간접적으로 참여할 수 있는 폭은 확대된다.

○ 야당 수권능력의 배양

다섯째, 바로 그러한 이유 때문에 야당의 수권능력도 커지고 따라서 집권 가능성도 높아난다.

대통령제 아래서 야당은 통치의 메커니즘을 껴본 집합 기회마저 거의 없지만 내각책임제 아래서는 권력의 주체가 국회의원인 만큼 항상 권력의 실체와 그 흐름을 지켜보면서 수권능력을 키울 수 있다. 바꿔 말해, 야당이 수권능력을 배양하고 과시하는 데 있어, 내각책임제가 대통령제보다 훨씬 유리한 제도인 것이다.

○ 순조롭고 용이한 정권교체

여섯째, 앞에서 지적한 장점들을 종합해 볼 때, 내각책임제 아래서는 정권교체가 훨씬 쉬워진다.

여.야의 지도자들이 국회라는 정치의 무대에서 늘 얼굴을 맞대고 국정을 논하면서 타협을 추구하기 때문에 여.야가 서로의 형편을 충분히 이해하며 따라서 「전부 아니면 전무」라는 사생결단적인 적대意識이 없다. 따라서 여당은 야당이 되는 것을 두려워하지 않고 야당은 조급하게 집권을 서두르지 않기 때문에 정권교체가 평화적이며 순조롭게 이뤄질 수 있는 것이다.

○ 공존공생의 보장

일곱째, 이것은 결국 내각책임제가 모든 정치세력의 공존공생을 보장해 주는 가장 적합한 정치제도임을 말해주며, 바로 이 점에 내각책임제가 갖는 시대적 의미가 있다.

오늘날 우리는 국민화합의 바탕 위에서 평화적 정권교체를 실현하여 민주주의의 뿌리를 굳게 내리야 할 중대한 역사의 전환점에서 있다.

이 과업은 어느 한 세력의 완승(完勝)과 그 반대세력의 완패(完敗)라는 형태로는 결코 성취될 수 없다.

바꿔말해, 민주발전의 과정 자체가 화합적이어야 하며, 그것은 모든 정치세력의 공존공생을 제도적으로 뒷받침해 주지 않고는 현실적으로 매우 어렵다. 그러한 현실인식에서 우리 민주정의당은 내각책임제를 제의하는 것이다.

○ 다원사회에 적합

여덟째, 내각책임제는 우리 사회의 발전 단계에 부합된다.

오늘날 우리 사회는 1960년대 이후 꾸준히 진행되어 온 경제 발전과 근대화의 열매로 산업사회에 들어섰으며, 이에 따라 다원화와 전문화의 경향이 높아졌다. 이러한 사회를 종전처럼 중앙집권적이며, 위로부터 아래로 명령이 일방적으로 내려가는 중앙지시적 방식으로 이끌어 가기는 사실상 불가능하다.

오히려 각계각층의 여론과 정책적 구상이 아래로부터 자발적으로 제기되어 위로 올라가면서 서로 타협하고 접촉하는 상향식 방식이 바람직하다. 우리 사회의 큰 문제로 제기되어 온 운동권도 제도적 통로를 통해 발언권을 행사할 수 있어야 하며, 혁신세력도 정당을 통한 의회진출로써 자신의 지지 계층을 대변할 수 있어야 한다.

이것이 다원화 시대의 민주정치의 모습인데, 여기에 가장 걸맞는 정부형태는 내각책임제이다. 앞에서 설명했듯이, 내각책임제는 여러 정치세력들의 공존공생과 그 바탕 위에서의 타협과 조화를 보장하기 때문이다.

◦ 책임정치의 구현

아홉째, 내각책임제는 민의의 추이에 민감하며 따라서 책임정치의 구현에 가장 효과적이다. 여론이 정부의 퇴진을 강력히 요구하게 되면 그 요구는 즉각 국회에 반영되며 따라서 잘못이 인정된 내각은 책임을 지고 퇴진하지 않을 수 없는 것이다.