

체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구

김정현 · 김래영 · 이상경 · 임지봉



체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구

A Study on the Legislation of National Organization in the
Transition Countries

연구책임자 : 김정현(전북대학교 일반사회교육과 교수, 전 연구위원)
Kim, Jung-Hyun

공동연구자 : 김래영(단국대학교 법과대학 교수)
Kim, Rae-Young
이상경(서울시립대 법학전문대학원 교수)
Lee, Sangkyung
임지봉(서강대학교 법학전문대학원 교수)
Im, Ji-Bong

2017. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ **향후 통일과정에 있어서 북한이 체제전환을 어떠한 방식으로 할 것이냐는 중요한 과제**

- 체제전환은 1989년 베를린 장벽 붕괴 후 동유럽 국가들에서 시작
 - 체제전환의 시초라고 할 수 있는 동유럽국가들의 체제전환과정에서 어떻게 법제도를 설계하고, 발전시켰는지를 살펴보고자 함

▶ **체제전환은 자유화 단계·민주화단계·안정화 단계를 거침**

- 체제전환의 시초라고 할 수 있는 동유럽국가들의 체제전환과정에서 어떻게 법제도를 설계하고, 발전시켰는지를 살펴보고자 함
- 자유화단계와 민주화단계를 거치면서 신헌법을 제정하고 민주적 선거제도를 도입하여 국민의 권리와 자유를 보장하게 된 체제전환과정에 대한 연구를 통해 향후 북한의 체제전환이 어떠한 방식으로 이루어져야 할지에 대해 전망하고자 함

II. 주요 내용

▶ **체제전환과정의 공통점**

- 체제전환 국가들은 구소련의 붕괴 이후 민주화과정을 경험했다는 점에서 공통적
 - 대중매체의 혁명적 발전, 공산주의 체제의 정통성 문제, 경제위기, 종교적 요인은 체제전환의 원인

▶ 체제전환과정의 차이점

- 헝가리의 1956년의 부다페스트 혁명, 폴란드의 1956년 · 1968년 · 1970년 · 1976년 · 1980-1981년 발생한 노동자 파업과 시위는 공산주의 체제 붕괴의 시작
 - 반공산주의를 표방하는 재야 세력이 나타나기 시작
- 체코슬로바키아의 1968년 프라하의 봄의 실패
 - 민주주의를 갈망하던 인사들에 대한 극심한 탄압
- 공산당의 정통성 상실 여부
 - 폴란드는 1980년 전반부터 공산당 정통성 상실했으나, 헝가리는 1986년 경제 위기 이후 정통성 상실 시작됨
- 반면에 체코슬로바키아에서는 민주화의 과정이 급격하게 이루어짐

▶ 정부형태

- 헝가리는 의원내각제를 채택
- 폴란드 · 체코 · 슬로바키아 세 국가는 대통령을 직선으로 선출하며 직선대통령이 상당한 권한을 보유

▶ 의 회

- 헝가리는 단원제를 채택
- 폴란드 · 체코 · 슬로바키아 세 국가는 양원제를 채택

▶ 사법부

- 법원과 헌법재판소로 이원화된 시스템을 구축

Ⅲ. 기대효과

- 동유럽국가들의 체제전환은 내외부요인이 결합되어 이루어졌음
 - 외부적 요인으로는 구소련의 붕괴로 대변되는 공산주의의 몰락과 공산주의 시스템에서 비롯된 경제위기
 - 내부요인으로는 자생적으로 발생한 재야세력의 지속적인 민주화요구
- 북한은 체제전환의 내적 요인이 결합되어 있으므로, 외부적 요인이 있어야 체제전환이 가능할 것으로 보임
- 체제전환국가들의 민주화 과정에 대한 연구는 향후 통일헌법 제정시 신헌법 제정과 정치제도 마련의 기초자료가 될 수 있음

▶ 주제어 : 체제전환, 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 민주화

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ The question of how North Korea will behave in a way that will change the regime in the future
 - The transition started in 1989 in Eastern Europe after the collapse of the Berlin Wall.
 - Let's look at how we designed and developed laws in the process of transforming the regime of Eastern European countries, which are the beginning of the transition system.

- ▶ The transformation of a system has moved through phases of liberalization, democratization steps, and stabilization steps
 - How to design and evolve the legal system in the process of transforming the system in Eastern Europe, which is the beginning of the transition system.
 - Based on the establishment of a new constitution and democratization, the establishment of a new constitution and democratic election system by adopting a democratic election system and adopting a democratic election system should be looked upon in the future.

II. Major Content

▶ Common System-Conversion Process

- The transition states that the regime experienced democratization after the collapse of the Soviet Union.
 - The revolutionary development of the media, the legitimacy of the communist regime, the economic crisis, and the religious factors cause the transformation of the system.

▶ Differences between system transformation

- The Labor Revolution of Hungary in Hungary, 1956, 1968, 1968, 1968, 1980, 1992-1991, the Labor Revolution of the communist regime began the start of the communist regime.
 - Opposition to anti-Communism is beginning to emerge.
- Prague's fall in Prague in 1968.
 - The intense oppression of those who yearned for democracy.
- Whether the Communist Party loses its legitimacy or not.
 - Poland has lost its legitimacy since 1980, but Hungary has begun to lose its legitimacy since the 1986 economic crisis.
- On the other hand, the process of democratization is rapidly occurring in Czechoslovakia.

▶ Form of government

- Hungary adopted a parliamentary cabinet system.
- Poland, Czech Republic, Slovakia has considerable authority and understood there is a president elected president by a straight line in three countries.

▶ Parliament

- Hungary adopted a member of the group.
- Three countries, Poland, Czech, and Slovakia, adopt bicameral system.

▶ the Department of Justice

- Implementation of a dual system system with the courts and the Constitutional Court.

III. Expected Effects

- The transition from eastern European countries to those with internal and external factors has been combined.
 - External factors include the collapse of communism in the collapse of the Soviet Union and the economic crisis stemming from communism.
 - Internal forces demand continued democratization of non-governmental forces.
- Since North Korea lacks internal factors in the system conversion, it is likely that there will be a need for external factors to be switched on.

KLRI

- The establishment of a transition process for the transformation of the system into the system can be a foundation for the establishment of new constitution and establishment of a new constitution in the future.

▶ **Key Words** : Transformation of the system, Hungary, Poland, Czech, Slovakia, Democratization

요약문	3
Abstract	7

제1장 서론 / 15

제1절 연구 필요성과 목적	17
제2절 연구범위와 방법	18

제2장 체제전환국가의 민주주의 확대의 과정 / 21

제1절 체제전환과 민주주의의 확대	23
제2절 헝가리	24
I. 헝가리 민주화의 역사적 과정	24
II. 헝가리 민주화와 경제체제의 전환	31
III. 헝가리 민주화의 특징	40
제3절 폴란드	41
I. 폴란드 민주화의 역사적 과정	41
II. 헌법의 제정	43
III. 폴란드 체제전환의 특징	44
제4절 체코	46
I. 체제전환과정의 특징	46
II. 체코의 체제전환 과정	53
III. 체코의 정치체제의 변화	68
제5절 슬로바키아	79
I. 체제전환과정의 특징	79
II. 슬로바키아의 체제전환과정	81

제3장 체제전환국가의 국가조직과 관련법제의 주요내용 / 93

제1절 헝가리	95
I. 정부형태	95
II. 의회제도	96
III. 사법부	101
IV. 기본권의 보장	107
제2절 폴란드	113
I. 정부형태	113
II. 의회제도	122
III. 사법부	128
IV. 감사원	132
V. 지방자치	133
VI. 기본권의 보장	134
제3절 체코	136
I. 정부형태	136
II. 의회제도	148
III. 사법부 및 헌법재판소	160
IV. 감사원	167
V. 지방자치	167
VI. 기본권의 보장	168
제4절 슬로바키아	168
I. 정부형태	168
II. 의회제도	173
III. 대통령	185
IV. 정부(Government)와 지방자치 등	195
V. 사법부와 기타 국가기관	202
VI. 기본권	219

제4장 체제전환과정 및 제도 비교 / 231

제1절 체제전환과정의 공통점과 차이점	233
I. 공통점	233
II. 차이점	236
제2절 국가별 국가조직 비교	237
I. 정부형태	237
II. 의회제도	240
III. 사법부	241
IV. 정당제도	243
제3절 시사점	244
I. 헝가리	244
II. 폴란드	246
III. 체코	248
IV. 슬로바키아	249

제5장 결 론 / 253

참고문헌	257
------------	-----

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구 필요성과 목적

제2절 연구범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구 필요성과 목적

체제전환은 권위주의적 독재체제와 계획경제체제를 채택하고 있는 국가가 자유민주주의에 기반한 시장경제체제로 이행하는 것을 의미한다. 대표적인 공산주의 국가였던 러시아를 비롯하여 구소비에트연합국가·동유럽국가·중국 등 과거 사회주의 또는 공산주의에 기반했던 국가들이 체제전환을 했거나 그 과정에 있는 상태이다. 향후 통일과정에 있어서 북한이 체제전환을 어떠한 방식으로 할 것이냐는 중요한 과제이다.

체제전환은 1989년 베를린 장벽 붕괴 후 동유럽 국가들에서 시작되었다. 체제전환은 정치적으로는 민주주의체제로의 이행을 의미하고, 경제적으로는 자본주의 시장경제체제로의 전환을 뜻한다. 양자는 불가분의 관계이기 때문에 동시에 또는 순차적으로 일어난다. 이러한 체제전환에 대해서는 단계론적 접근이 이루어지기도 한다. 단기간에 일시적으로 이루어질 수 없기 때문이다. 1단계 자유화(liberalization) 단계·제2단계는 민주화(democratization) 단계·3단계는 안정화(consolidation) 단계로 보는 입장¹⁾과 준비단계·출발 및 자유화단계·조정단계로 보는 입장 등이 있다.²⁾

전자의 분류에 따르면, 제1단계는 자유화단계로 기존의 구체제가 붕괴되는 시기를 뜻하고, 기존 사회주의체제들이 붕괴함으로써 종료된다. 북한은 아직 자유화단계에 진입을

1) 이규영, “현실사회주의 체제전환 : 사례와 시사점”, 통일교육원 강의자료집, 2007. 8, 2면.

2) 강석준, “사회주의국가의 체제전환에 대한 모형 분석”, 나라경제 1994년 4월호, 104면.

하지 못하고 있다. 제2단계는 민주화단계인데, 정치적으로 새로운 헌법과 선거제도를 채택하는 과정이다. 민주주의체제에 입각하여 사회가 작동하게 되면서, 개인의 자유와 사유 재산권이 보장된다. 이에 바탕하여 경제적으로 변혁이 시작된다. 3단계는 안정화단계로 자유민주주의와 시장경제체제가 발전하고 성숙하는 과정을 뜻한다.³⁾

이 연구는 체제전환의 시초라고 할 수 있는 동유럽 국가들이 체제전환과정에서 어떻게 법제도를 설계하고, 발전시켰는지를 살펴보고자 한다. 이 연구는 장기연구과제의 일부이므로 체제전환과정 중 2단계인 민주화단계까지를 중점적으로 검토할 예정이다. 자유화단계와 민주화단계를 거치면서 신헌법을 제정하고 민주적 선거제도를 도입하여 국민의 권리와 자유를 보장하게 된 체제전환과정에 대한 연구를 통해 향후 북한이 통일과정에서 민주주의와 법치주의 확립을 어떻게 이루어 가야 할지에 대해 전망하고자 한다.

제2절 연구범위와 방법

이 연구는 한국법제연구원 통일법제지원사업이 수행하는 체제전환국가를 연구하는 장과제의 2년차 연구과제이다. 2016년부터 2019년까지 체제전환국가 연구가 계획되어 있다. 2016년에는 대표적인 체제전환국가들의 법의식정착과 법교육 연구를 진행한 바 있다. 이 연구는 동유럽 국가들의 체제전환과정을 연구대상으로 설정하고 있으나, 시장경제체제 도입에 따른 경제체제의 변화와 관련법제 연구는 추후의 연구대상으로 하고자 한다. 그러므로 동유럽 국가들의 민주화과정을 중점적으로 살펴봄으로써 북한이 향후 체제전환과정에서 민주적 제도의 도입을 어떻게 안정적으로 도입하고 정착시켜야 할지에 대한 방향을 제시하고자 한다.

따라서 이 연구는 동유럽 국가들이 체제전환과정에서의 국가조직과 관련법제를 어떻게 설계했는지를 연구대상으로 하고 있다. 연구대상 국가는 민주체제로 비교적 성공적으

3) 이규영, 앞의 글, 2면 참조.

로 이행하고 있는 헝가리·폴란드·체코·슬로바키아 4개 국가를 선정하였다. 이후 2018년에는 구소비에트연방국가의 체제전환과정에서 법제도 변천 연구, 2019년에는 체제전환국가의 시장경제체제 도입에 따른 민사법 분야를 연구할 예정이다.

본 연구의 연구범위는 2017년 통일법제연구지원사업이 행정관계법제를 중점 연구대상으로 하는 것과 밀접한 연관성이 있다. 그리고 이 연구는 공동연구로 다음과 같이 연구범위를 분담하였다. 제2장 제1절과 제3장 제1절은 임지봉(서강대학교 법학전문대학원 교수), 제2장 제3절과 제3장 제3절은 이상경(서울시립대학교 법학전문대학원 교수), 제2장 제4절과 제3장 제4절은 김래영(단국대학교 법과대학 교수), 제2장 제2절과 제3장 제2절 및 제4장, 제5장은 김정현(전북대학교 일반사회교육과 교수)이 각각 맡아서 저술하였다.

연구진들은 체제전환국가의 국가조직과 관련법제에 대해서 지속적인 의견교환을 하였으나, 해당부분의 저술은 연구진 개인의 의견일 뿐, 공동연구진의 합의된 결론이 아님을 밝힌다. 아울러 연구방법은 문헌연구와 비교법연구에 중점을 두고 진행하였다.

제2장 체제전환국가의 민주주의 확대의 과정

제1절 체제전환과 민주주의의 확대

제2절 헝가리

제3절 폴란드

제4절 체코

제5절 슬로바키아

제2장

체제전환국가의 민주주의 확대의 과정

제1절 체제전환과 민주주의의 확대

공산주의 체제 붕괴 후 동유럽국가들은 자유민주주의체제 및 시장경제체제로의 전환을 모색했다. 1989년은 동유럽 국가들이 변혁을 하는 시발점이었다. 공고하게 자리 잡고 있던 공산당 일당체제가 붕괴되면서 헌법의 제정과 민주적 선거제도의 도입이 필요했고, 더 이상의 국가주도의 계획경제체제는 존립이 불가능해졌다.

새로운 체제의 도입은 새로운 법질서의 창조를 수반한다. 체제전환국가에서 법치국가의 건설은 체제전환의 성공을 가늠하는 중요한 요소이기 때문에 법과 제도의 개혁은 필수적이다.⁴⁾ 공산주의 체제의 한계는 국민들의 자유를 보장하지 않음으로써 개인의 역량과 창의성을 발휘하지 못하는 데서 비롯되었다. 자유가 없는 개인은 역동성이 없다. 이러한 개인이 구성하는 사회는 활력이 없고, 생산성을 확보하기 어렵다.

결국 정치와 경제는 맞물려 있다. 국민의 자유와 권리가 보장되어야 경제성장이 가능해진다. 민주주의와 시장경제의 발전은 반드시 정비례 관계라고 단정하기는 어렵지만, 양자는 선순환구조에 놓여있다고 할 수 있다. 민주주의와 시장경제는 다원성을 보장하는 자유를 근간으로 하기 때문이다. 민주주의는 법이라는 제도의 틀 안에서 보장되어야 지속될 수 있다. 구호와 열정만으로는 지키지 못한다. 그러므로 민주주의와 법치주의는 함께 해야 한다.

4) 윤대규, “사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구”, 윤대규외, 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구』한울, 2008, 9면.

그렇다면 민주주의와 법치주의가 기반이 되는 국가를 건설하기 위해서 우선적으로 요구되는 것은 무엇일까? 정치체제의 근본적인 개혁이다. 1989년 이후 동유럽 국가들이 체제전환과정에서 가장 먼저 단행한 것은 신헌법을 제정하고, 정치체제를 바꾼 것이었다. 헝가리·폴란드·체코·슬로바키아 네 개 국가들은 동유럽의 공산주의 국가 중에서 가장 먼저 민주화과정을 경험했고, 상대적으로 높은 수준의 민주주의를 이룩했다.⁵⁾ 이 점에서 이들 국가들에 대한 연구는 향후 북한의 민주화 경험에 시사점을 줄 수 있다고 본다. 따라서 이 연구는 동유럽 국가들이 민주주의를 발전시키기 위하여 새로운 헌법을 제정하고 정치개혁을 하는 과정을 연구함으로써 향후 통일과정에서 북한의 민주적 제도 도입을 위한 발전적 방안을 모색하고자 한다.

제2절 헝가리

I. 헝가리 민주화의 역사적 과정

헝가리는 오스트리아에 인접해 있는 나라로서 이 나라가 우리의 관심을 끄는 것은 이 나라의 독특한 역사적 경험 때문이다. 헝가리는 러시아나 동독과는 달리 1960년대부터 시장경제를 상당히 많이 수용하였다. 이 때문에 국민경제 내에서 사적 부분이 다른 사회주의국가에서보다 훨씬 더 발달해 있었고 자본주의국가들과의 교류도 많았다. 즉 헝가리에서는 자본주의적 질서가 상당히 일찍부터 발달해 온 것이다. 이런 배경 때문에 헝가리는 다른 동유럽 나라들에 비해 훨씬 더 신속하고 무리 없이 체제전환이 이루어질 수 있을 것으로 기대가 되었다.⁶⁾

헝가리는 동유럽 지역에서 정치적 민주화와 시장경제 도입의 면에서 폴란드와 더불어 가장 성공한 예로 거론된다. 헝가리의 본격적인 민주화는 1989년에 이루어진다. 1993년

5) 장승진, “체제전환 이후 공산당 계승정당에 대한 지지=동유럽 비셰그라드(Visegrád) 4국 사례를 중심으로”, 서강대학교 현대정치연구소, 현대정치연구 제9권 제1호, 2016, 118면.

6) 이상수, “사회주의 국유기업의 사유화에 관한 연구” 서울대학교 법학박사학위 논문, 1996년 8월. 137면

에 의회 진출 장벽을 기존의 4%에서 5%로 높인 것 이외에는 1989년 이후 중요한 헌법 개정도 없었다.

헝가리의 체제 전환은 무(無)에서 시작된 것이 아니라 이전까지의 역사적 경로로부터 많은 영향을 받으며 진행되었다. 특히 헝가리 민주화 과정에서 헝가리 공산당은 많은 변화를 보인다. 따라서 헝가리 민주화의 역사적 과정은 헝가리 공산당의 변천사와 깊은 관련을 맺고 있다.

헝가리 봉건 제후들의 권력이 무너진 후 20세기 초의 헝가리는 반(反)권위주의 체제였으며 보통선거권이 보장되고 복수 정당간의 경쟁이 허용되었다. 제1차 세계대전 후에 부다페스트에 사회주의 공화국이 수립되었다. 하지만 빈농정책에 실패해 반혁명세력에 의해 물러났다. 이 후에 공산주의는 헝가리 도시지역에 고립된 존재로 명맥만 유지했다. 제2차 세계대전 후반에는 독일 나치의 후원 하에 파시스트 정부가 들어섰다. 1930년대와 1940년대 헝가리 정부는 파시스트 국가로부터 정치적 동원의 기술을 습득했으나 이를 성공으로 연결시키는 데에 까지 이르지 못했다. 이 때까지만 해도 사회주의 세력은 헝가리 정부의 억압 하에서 다시 강력한 세력으로 성장하지는 못하고 있었다. 1945년과 1947년의 선거에서 중산계급과 농민이 연대해서 헝가리 공산당을 물리쳤다. 헝가리에서 공산정부 수립이 가능했던 것은 오직 소련의 물리적 지원 덕분이었다.

헝가리에서 1953년에서 1956년에 걸쳐 발생했던 반(反)스탈린 저항운동은 헝가리 공산당의 취약성을 강하게 드러냈다. 특히 1956년은 헝가리 민주화의 역사에서 결정적 국면이었다. 소련군의 대대적 지원을 등에 업은 카다르(Kadar) 공산당 정부는 이러한 헝가리 국민들의 저항운동을 누르는데 급급했다. 그 후에도 헝가리 공산당 정부는 여러 차례의 위기를 맞았으나 소련의 지원으로 지탱할 수 있었고 소련이 방관할 때에는 다시 헝가리에서의 민주화가 진행될 수 있었다.

그러다가 1988년 5월에 헝가리 공산당인 사회주의노동자당은 궁정쿠데타를 겪게 된다. 이 궁정쿠데타를 통해 헝가리를 31년간 통치했던 카다르(Kadar)가 실각하고 연합세력이

당권을 차지하게 된다. 카롤리(Karoly), 그로츠(Grosz), 포츠게이(Pozsgay), 베레츠(Berecz) 등이 실제로 등장해 1956년 이후에 형성되고 유지되어 온 카다르 세력을 몰아낸 것이다. 특히 그로츠와 베레츠의 목표는 경제개혁과 다당제 도입 등으로 제한적이었다. 그러나 이들의 개혁은 의도와는 달리 변화의 길을 열었고 공산당 자체의 몰락을 초래했다. 그 후 헝가리 공산당은 포츠게이가 이끄는 개혁파와 그로츠가 이끄는 강경파로 나누어졌다. 체제 전파 과정에서 대세는 개혁파에게 돌아가 그로츠가 이끄는 강경파 보수파는 점점 세력을 잃었다. 1989년 1월에는 헝가리 의회가 자유연대법을 통과시켜 정당 수립과 활동이 허용되었다. 같은 해 2월 공산당 중앙위원회가 다당제를 결의했다. 1989년 6월에는 강경 보수파의 핵심인 그로츠가 물러나고 포츠게이를 중심으로 한 개혁파가 권력을 장악한 후 1980년대에 등장하기 시작했던 개혁보수세력과 체제 전환을 위한 협상을 벌였다. 이 협상의 목표는 자유선거의 도입과 민주적 선거제도의 형성이었다. 이렇듯 공산당 개혁자가 대결전략으로부터 경쟁전략으로 전환하게 된 것은 여기서 오는 기회, 인센티브, 잇점 등을 간파했기 때문이었다.

이렇듯 헝가리에서는 본격적인 체제 전환에 앞서서 이미 정치적 다원주의가 출발했었다. ‘사회주의노동자당’이라는 당명의 헝가리 공산당은 1956년 이후에 장기 집권을 한 카다르가 공산당의 명예 총재로 퇴진하고 새 서기장으로 그로츠가 취임했는데, 그로츠는 난국 타개를 위해 제한적 자유화 정책을 발표했다. 카다르 세력은 저항운동 재발을 우려해 정치적 자유의 확대보다는 경제자유화와 소비자 요구 충족 정책의 강화 등 사회적 합의전략에 의존했다. 특히 카다르 공산정부의 제한적 자유화는 다당제가 정착하는데 결정적 역할을 했다. 이러한 정치적 자유화는 1980년대 헝가리의 경제적 어려움과 외채 증대로 카다르 정부의 정통성이 침해되었기 때문에 가능했다. 공산당 정부는 국민들의 불만 폭증 때문에 반대세력과의 유화정책을 강화하였다.

헝가리에서 탈공산화 이행을 둘러싼 협상은 공산당, 민주 진영, 노조를 포함한 시민단체 등이 참여한 가운데 1989년 6월에서 9월 사이에 개최되었다. 그러나 실제 협상은 1987년부터 1990년 겨울까지 계속되었다. 개혁은 전면적이기보다는 부분적이었다. 협상의 핵

심의제는 선거제도와 정부형태였다. 민주화를 위한 노력들은 국민들의 지지를 받았고 헝가리 공산당과 공산당을 계승한 후속정당들은 이를 기반으로 국민적 신뢰를 얻었다.

헝가리 구 공산당이 개혁을 지지하고 실시하면서 자유세력 정당은 민족적, 기독교적, 포퓰리즘적 지지에 주력하게 되었다. 대표적으로 헝가리 민주포럼은 민족적 측면을 강조하고 호소함으로써 선거에 승리하며 제1당으로 부상할 수 있었다. 민주포럼의 경제정책은 점진적 시장개혁을 내걸고 있었고 다른 정당과 별 차별성이 없었다.

헝가리 공산당은 외적 환경 변화를 극복하고 생존하기 위해 변하지 않으면 안 됐다. 1980년대에 동유럽 전반에는 개혁의 분위기가 흐르고 있었고 헝가리에도 공산당 일당 체제에 반대하는 시민운동이 존재했다. 여기에 1980년대 동안 사회주의 경제에 위기가 찾아오면서 개혁의 목소리는 더 커져갔다.

개혁 초기에 이러한 개혁을 주도한 것은 지식인 집단이었다. 지식인 집단은 1985년에 처음으로 모노(Monor)에서 모임을 갖고 사회적 책임을 통감하면서 나라의 운명을 걱정했다. 모노 회의에 중요한 시민단체는 모두 초청되었고, 1956년에 반(反)소비에트 저항운동을 주도했던 ‘1956년 세대,’ 작가, 공산 정부를 반대하는 민주 진영도 참가하였다. 모노 회의는 자유롭고 개방적인 공론의 허용, 자유노조, 제한된 정치적 다원주의를 주장했다. 이러한 요구는 ‘애국인민전선’이라는 조직이 회의에서 논의됐다. 그리고 1988년 5월 헝가리 공산당 회의에서 당시기장 카다르 일파가 실각함으로써 32년의 헝가리 공산당 장기집권이 막을 내렸다.

헝가리에서의 민주화 세력은 다른 동유럽 국가들에 비해 강력하지 않았고 수적으로도 적었다. 민주화 세력들은 거대한 희생을 필요로 하는 공산체제 전복보다는 자율적 시민사회의 구축과 인권 존중을 위해 국가 권력을 제한하는데 집중했다. 1987년 여름에 민주진영은 기관지 ‘스피커’를 통해 자신의 요구를 담은 사회적 계약이라는 프로그램을 발표했다. 여기서 구 엘리트들은 물러나고 광범위한 정치적 개혁이 필요하다는 인식이 확산되었다. 새로운 체제는 구 공산당이 참여하는 상원과 자유비밀선거를 통해 선출된 하원으로

구성된 헌정인 ‘당-왕정’으로 정의되었다.

1987년에서 1989년을 통해 상황이 급변하면서 민주진영에게는 새로운 기회가 되었다. 헝가리 민주진영은 새로운 기회를 맞아 더욱 과격해졌고 타협책으로 민주적 헌정체제의 도입을 제안함으로써 정치체제의 완전한 이행을 요구하였다. 1987년 9월 27일에 민주진영은 대규모 모임을 갖고 헝가리 민주포럼(MDF)을 출범시킨다.

한편 대학생운동은 국가의 독점적 권력은 붕괴되어야 한다고 생각하고 대안적 권력을 구축하려고 노력하였다. 이러한 노력이 결실을 보아 대학생운동은 1988년 3월 30일에 청년민주연합(FIDESZ)을 출범시켰다. 1989년 가을에 자유민주연합이 정당으로 발전했으며 민주포럼도 뒤를 이었다. 같은 해에 농민당(KPFG), 기민당(KDNP) 등이 다시 등장하였다. 민주진영이 이렇게 속속 정당의 형태를 갖추자 구 공산당(MSZMP)은 스스로 해산한 뒤 사회당(MSZP)으로 당명을 개명했다.

이러한 헝가리 민주진영은 협상테이블회의를 통해 통합 세력을 구축하였다. 동유럽의 다른 나라들과는 달리 협의를 위해 구성된 협의체가 최초의 선거에서 하나의 거대 세력으로 선거에 참여하지 않고 각각의 독립된 조직으로 참여한 것은 선거 이후에 거대연합이 내분을 일으킴으로써 불안정해지는 데 비해 정치적으로는 더 안정에 기여한다. 또한 민주진영이 하나의 구심점을 통해 공산당과 전환을 협의한 것은 정치적 경험이 빈약한 민주세력이 인적 자원을 얻는데 중요한 역할을 하였다.

헝가리의 민주화는 1989년 1월에 국내적으로 1956년 저항운동을 기념하는 행사를 통해 대전환을 맞는다. 해외 방문 중이었던 그로츠를 대신해 포츠게이가 당 조사위원회 위원장으로 1956년의 저항운동을 민중봉기로 선언하였다. 한편 강경파는 1956년의 봉기를 여전히 반혁명적으로 규정하고 있었다. 이로써 공산당의 내분은 더욱 격화됐고 민주진영은 이 기회를 발판으로 정치적 도약을 시도했다. 1989년 2월 10일과 11일 이틀에 걸쳐 열린 당 중앙위원회는 자유선거를 통해 평화롭게 의회민주주의로 이행할 것을 결정하였다. 이 결정은 체제 전환을 공산당 주로도 이행하려는 공산당 온건파의 전략의 일환이었다.

위에서 보았듯이 헝가리의 체제 전환은 협의를 통한 이행이었다. 이것은 이웃나라 폴란드에서 발생한 ‘협의를 통한 이행’으로부터 많은 영향을 받았다. 폴란드의 전환 협약이 끝난 지 약 두 달 후인 1989년 2월 17일에 헝가리의 반대정당과 연대세력이 폴란드가 수용한 다당제와 정치적 다원주의를 환영하고 헝가리 공산당(MSZMP) 지도부를 향해 같은 개혁을 추진하도록 요구했다. 그러나 폴란드와 다른 점은 헝가리는 새로운 의회를 구성하여 헌정질서를 만들지 않고 기존의 의회가 협의를 통과시켰다는 점에서 점진적 이행이었다는 사실이다.

헝가리에서 민주진영은 권력의 분리와 민주주의로의 평화로운 이행을 주장했다. 이에 공산당은 처음에는 주저하면서 자유진영 각각의 정파와 별개의 논의를 전개했다. 당시에 헝가리 공산당은 자유선거가 실시될 경우에 공산당이 3분의 1의 지지를, 민주연합이 13%의 지지를, 자유민주연합이 6%의 지지를 받는다는 여론조사결과를 믿었다. 당시의 여론 조사는 공산당에 이름이 널리 알려진 정치인 후보가 많은데 이들이 선거에서 유리할 것이라는 발표도 했다. 공산당이 아직 여론을 장악하고 있었던 시점이어서 민주진영은 이제 본격적인 투쟁에 나서야 한다는 점을 분명히 인식하게 되었다.

민주진영은 1989년 3월 22일에 공산당이 주도하는 개혁에 대항하기 위해 부타페스트 법대에서 야권협상회의(KEA)를 조직할 것에 합의하였다. 야권협상회의는 원래 1988년 11월 5일에 출범한 독립변호사회의(FJF)의 제안으로 출범했는데 그 참여는 변호사회의 초청의 형식을 취했다. 민주진영의 핵심조직이라 할 수 있던 민주포럼과 청년민주연합이 참여하였고 그 외에도 농민당, 자유노조연합, 민족주의적 성향의 인민당이 초청되었다.

헝가리 민주진영은 공산당이 여전히 국가권력을 쥐고 있는 상황에서 힘을 합치지 않으면 안 된다는 점을 잘 알고 있었다. 이에 1989년 6월 13일에 국가정당과 민주진영 사이에 이행문제에 대한 협상이 시작되었다. 협상의 의제 중 핵심은 의회민주주의로의 전환과 협의를 통한 새로운 헌정의 준비였다. 공산당과 민주진영의 합의는 의회에서의 개혁 중지 와 의회는 협의 내용을 일체의 변경 없이 입법화한다는 점에 이르렀다. 그래서 다음과 같은 합의에 도달했다.

첫째, 헝가리는 대통령제가 아니라 의회중심제 민주주의이다. 공산당은 정치적 안정을 명문으로 약한 대통령과 의원이 직접 선출되는 강력한 의회제의 결합을 선호했다. 반면에 민주세력은 이행기의 상황에서 폴란드처럼 대통령제를 택할 경우 전제적인 대통령으로 변하기 쉽고 반대세력에 불리하게 하는 등 정치적 경쟁을 왜곡시킬 수 있다고 보고 반대하였다. 헝가리 민주연합은 대안으로 초대 대통령에 한해 직선제로 선출할 것을 제한하였다. 둘째, 합의는 정당 활동의 법적 규제에 관한 것이다. 헝가리는 오랜 독재를 경험했기 때문에 독일처럼 중립적 국가를 만드는 것과 헌법은 정치적 독점의 반대를 보장하는 것이 필요하다는데 합의하였다. 셋째, 합의는 탈공산화 상황에서 실시될 선거법에 관한 것이다. 역사적 정당들은 비례대표제를 선호한 반면에 자유민주연합과 공산당은 각각 다른 이유에서 소선거구제나 단순다수제를 주장했다. 결국 현행의 혼합선거제는 헝가리 민주연합이 중재한 것으로 비례대표제와 다수제의 장단점을 모두 포함한다.

이러한 협의과정에서 민주진영의 통일은 무너졌으며 공산당은 처음에는 반발했으나 포츠гей의 지도력으로 결국 합의에 참가하였다. 반대진영 가운데 헝가리시민연합, 자유민주연합, 자유노조연합은 협상이 끝난 후 공개적으로 합의에 도달하지 못한 네 가지 중요 쟁점을 공개하였다. 헝가리 의회는 1989년 10월 23일 임시의장의 사회로 협상에서 만들어진 합의를 법으로 통과시켰다. 그 후에 네메스(Nemeth) 정부는 합의에 이르지 못한 사항 중에 노동민병대와 정당 규제 부분을 1989년 10월 30일에 다시 발의하여 법으로 통과시켰다.

이처럼 1989년 혼란의 과정 속에서 상대적으로 온건했던 온건파들이 이끌던 헝가리 공산당은 ‘반(反)공산 자유주의 운동’과 협상을 하면서 사민주의 정당을 표방했다. 또한 자체 개혁을 시도하고 이에 성공했다. 그러자 당의 명칭을 사회당으로 개명했다. 헝가리 공산당 정부는 1989년 12월에 의회를 해산하고 1990년 3월 16일의 총선을 결정했다. 이 총선에는 50개 이상의 정당이 도전했고 12개 정당이 전국적인 경쟁에 참여했다. 이들 정당 가운데에는 당시 공산당을 계승한 사회당 이외에 반(反)공산체제운동을 주도했던 헝가리민주포럼(MDF), 자유민주연합(SZDSZ), 농민당(KFGP)이 특히 두드러졌다. 헝가리 민주포럼 등 반(反)공산주의 정당들은 주로 헝가리 민족주의를 표방하면서 지지를 호소

했다. 즉 헝가리 민주화 과정에서 민족주의가 역할을 했음을 알 수 있는 대목이다. 그러나 이러한 반공산주의 정당들도 각론에 들어가면 적지 않은 차이를 보였다. 경제 분야에 있어서 헝가리민주포럼은 신중한 사유화를 주장한 반면에 자유민주연합은 과감한 개혁을 주장했다. 외교분야에 있어서도 헝가리민주포럼은 점진적으로 비동맹 외교를 강화할 것을 주장한 반면에 자유민주연합은 서방과의 긴밀한 외교를 실시할 것을 강조했다.

이제 헝가리 공산당은 정부 정책에 대한 통제권을 포기했으며 이것은 1989년 10월 18일의 헌법에 반영되었다. 이 헌법은 탈공산화 당시의 조건을 반영했다. 정부에 대한 불신은 강력한 행정부에 대한 두려움을 야기했기 때문에 이를 의식해 대통령의 권력은 약화되었고 의회가 대통령의 약화된 비토권을 무효화할 수 있는 등 ‘의회 우위’가 규정되었다. 인민주권을 강조해 국민투표제도 헌법에 도입되었다. 재정, 조세, 외교정책을 제외한 모든 문제는 국민투표로 결정할 수 있게 되었다. 선거제도는 개별 지역구에서 의원을 뽑는 지역구 의원들과 정당명부를 통해 의원을 뽑는 비례대표제가 병용되었다.

그 후 1994년 선거에서 의회에 진출한 정당은 6개로 줄어들고 그 이후 약간의 변화를 제외하면 그러한 골격이 유지되고 있다.

II. 헝가리 민주화와 경제체제의 전환

원래 헝가리의 사회주의적 색채는 헝가리 헌법에서 잘 드러났다. 헝가리에서 소련형 경제체제의 도입을 선언한 최초의 헌법은 1949년 헌법이었다. 이 헌법은 소련의 1936년 스탈린 헌법을 모델로 삼고 있었으며 산업의 전반적 국유화와 계획경제, 일당독재를 채택하고 있었다. 이후의 1972년과 1983년의 헝가리 개정헌법도 1949년 체제를 기본으로 하면서 그 한도 내에서 최대한의 구조 개선을 도모하는 것이었는데, 특이한 것은 헝가리의 경우에 일찍부터 시장메커니즘을 도입했지만 대다수 생산수단의 국유화와 일당독재는 오랜 기간 유지하였다는 점이다.⁷⁾

7) 이상수, 앞의 글, 137면

그러나 1980년대 후반에는 이완된 정치분위기 속에서 보다 근본적인 개혁의 필요성이 제기되었고 헝가리 헌법상에서도 근본적 혁신이 추진되었다. 그러한 혁신이 반영된 것이 1989년 10월 18일 개정헌법이었는데 이 1989년 헌법은 제2조에서 당의 지도적 역할을 포기했고 대신 제3조에서 민주적 법치국가로서 정당의 자유로운 결성과 활동을 보장하였다. 경제체제에서도 큰 변화를 암시했는데 제9조 제1항에서 헝가리 경제가 시장경제임을 선언했으며, 사회적 소유와 사적인 소유가 평등한 보호를 받는다고 규정하였다. 제9조 제2항에서는 헝가리 공화국이 영업활동의 권리와 경쟁의 자유를 보장함을 규정했고, 제11조에서는 국유기업 및 경영조직도 자립적으로 운영된다고 규정하였다. 즉 개정된 헝가리 헌법들에 의하면 헝가리는 더 이상 소련식 경제체제가 아니었으며, 시장적 질서에서 사적 경제주체와 국유기업이 서로 경쟁하면서 운영되는 체제를 기본적 경제체제로 상정하고 있었다. 이들 개정헌법이 명시적으로 국유기업의 해체를 규정하고 있지만 않았지만 이 정도의 변화만으로도 사유화를 위한 헌법적 기초는 마련되었다고 볼 수 있었다. 이러한 변화된 헌법질서 덕분에 헝가리에서 사유화가 합법적으로 가능하게 되었고 이에 따라 1990년도 이후에는 사유화가 본격화하게 되었다.⁸⁾

이 시기 헝가리 사유화는 처음에는 자본주의방식으로 추진되었지만, 차츰 헝가리의 사회적 특성을 반영하는 방식으로 이행되었다. 1980년대말부터 헝가리에서 사유화가 시작되었는데 이 시기의 사유화는 소위 ‘자발적 사유화’로 불려진다. 상급 감독기관이나 중앙정부의 승인절차 없이 국유기업 경영자의 자발성에 의해 추진되었기 때문에 ‘자발적 사유화’라고 불리는 것이다. 물론 이 ‘자발적 사유화’는 법률용어는 아니다. 그렇지만 ‘자발적 사유화’는 헝가리 국유기업 사회화의 특징이라고 할 수 있고 1990년대 이후 헝가리 국유기업의 사유화방식을 규정한 선행적 사건이어서 우리에게 시사하는 바가 적지 않다.⁹⁾

헝가리에서 최초의 사유화는 포괄적인 사유화법이나 사유화국가기구의 정비가 이루어지기 전인 1980년대말에 시작되었다. 헝가리의 국유기업은 상세한 계획지표가 국가계획

8) 이상수, 위의 글, 137-138면

9) 이상수, 위의 글, 138면

기관에 의해 기업에 부과되고 기업은 사실상 자산을 물리적으로 점유하고 생산활동을 했지만 독립적인 경제적 실체는 아니라는 점에서 처음에는 소련의 국유기업과 유사했다. 그러나 1980년대말의 각종 입법은 헝가리 특유의 사유화의 시작에 토대가 되었다. ‘신경제구조(New Economic Mechanism)’라고 불려진 헝가리의 경제개혁은 1968년에 시작되는데 이것은 소유관계를 변화시키지 않으면서 사회주의적 시장경제를 도입하려는 것이었다. 기업의 자율성 강화를 비롯해 유연한 가격 체계, 노동유인 제공적인 임금체계, 은행체계 등의 도입을 골자로 하였다. 이 때문에 기업은 더 이상 행정체계의 하부기관이 아니고 자율적인 경제단위가 되게 되었으며, 기업에 대한 법적 규제는 기업에게 금지된 것 이외에는 기업이 모든 것을 할 수 있게 된 ‘소극적 규제체계’로 변화되어 국가는 예외적인 경우에만 기업의 활동에 개입할 수 있었다.¹⁰⁾

1980년대에 기업의 자율권은 더 강화되어 기업은 기업자산에 대한 통제권을 갖게 되었다. 소유권을 사용권, 수익권, 처분권으로 볼 때 1980년대 이전의 개혁은 사용권과 수익권을 기업에 주는 것이었다면 1980년대 이후의 개혁은 사용권, 수익권과 함께 처분권도 기업에 주는 것이었다. 그러나 이러한 헝가리 기업의 통제권 강화는 종업원의 권한을 강화하는 것이 아니라 경영자의 권한을 강화하는 것이었다. 이러한 변화는 경영자 주도의 자발적 사유화를 가능하게 하였다.¹¹⁾

헝가리에는 사유화를 가능하게 하는 시장이 발달해 있었다. 시장경제의 조기 도입과 함께 사적 부문이 경제에서 차지하는 비중도 다른 주변 사회주의국가들에 비해 높았다. 이와 같이 헝가리에서는 경제개혁이 본격화되기 이전에 이미 시장이 상당히 발달해 있었고 사적 저축이 축적되어 있었다. 이러한 배경이 헝가리에서 자발적 사유화를 가능하게 하는 한 조건이 되었다. 1980년대 이전의 사회주의적 시장경제를 지향하는 법제에서는 국유생산 수단을 사적 경제주체에 처분할 수 없었다. 그러나 1980년대 후반의 경제개혁은 ‘사회주의적’이라는 수식어가 없는 시장경제를 지향하는 것이 되었고 이러한 변화는

10) 이상수, 위의 글, 138-139면

11) 이상수, 위의 글, 139면

각종의 개혁 입법을 통해 드러났다. 이러한 개혁의 법적 토대가 된 것은 1980년대말에 제정되거나 개정된 일련의 기업관계 개정법률들, 즉 회사법의 제정, 국유기업법의 개정, 전환법의 제정이었다.¹²⁾

첫째, 회사법의 제정이다. 회사법은 1988년 1월에 사회주의 헝가리 역사상 처음으로 제정되었다. 313개의 조항으로 이루어진 이 법은 회사의 설립, 조직, 각 기관의 활동, 사원의 권리·의무·책임, 회사의 해산 등 회사에 관한 일반적인 내용을 담고 있었다. 이 법에 의하면 헝가리에서 설립될 수 있는 회사의 종류에는 법인격 없는 회사로서 합명회사와 합자회사가 있었고, 법인격 있는 회사로서 연합·공동기업, 유한회사 그리고 주식회사가 있었다. 이들 회사는 사실상 자본주의에서 일반적으로 볼 수 있는 것과 비슷한 것이었다. 또한 이 법은 제4조 제1항에서 외국인도 회사의 설립에 참여할 수 있다고 규정하였으며, 다만 제8조 제1항에서 외자의 비율이 50% 이상인 경우에는 재무부장관과 상공부장관의 허가를 요하게 했다. 제9조에서는 외국인의 지분은 완전한 보호와 안전을 보장받으며, 외국인의 이익분이나 소유지분은 투자 당시의 통화로 외환거래당국의 허가 없이 자유로이 국외로 송금할 수 있게 하였다. 이로 인해 약간의 제약이 있기는 하지만 외국인도 헝가리에서 안전을 보장받으면서 기업을 설립할 수 있게 되었다. ‘자발적 사유화’는 구국유기업의 자산을 이용하여 회사를 설립하거나 국유기업 자체를 회사형태로 재구성하면서 기업을 국가로부터 완전히 분리 독립시키려는 시도라 할 수 있는데, 이 회사법의 제정으로 국유기업의 재산으로 회사를 설립할 수 있는 법적 토대가 마련되었다. 또한 이 법은 외국자본과 결합한 회사의 설립도 가능하게 함으로써 외자유입의 토대도 마련했다.¹³⁾

둘째, 국유기업법의 제정이다. 헝가리에는 이미 1977년에 제정된 국유기업법이 있었다. 그러나 이 법은 시장경제가 아니라 계획경제에 입각해 국유기업을 규율하는 법이었다. 그런데 1980년대 후반에 시장경제가 강화되면서 국유기업도 그에 맞추어 적절한 개편이 요구되었고 이에 따라 1989년에 국유기업법이 개정된 것이다. 개정의 핵심내용은 기업이

12) 이상수, 위의 글, 139-140면

13) 이상수, 위의 글, 140-141면

시장적 조건에서 적절히 대응하면서 경영될 수 있도록 자율적 경영의 토대를 마련해주는 것이었다. 개정된 국유기업법은 기업에 완전한 자율성을 부여하였다. 이 법 제22조에 따르면, 국유기업은 위탁된 재산 및 고용된 노동자를 각종 법률의 범위 내에서 독립적으로 사용하고, 국유기업은 경제적 조건에 상응하는 책임있는 자주적 사업에 의해 자기의 책임 하에 기업과 사회의 제 이익의 실현, 사회적 제 요구를 충족시키기 위해 노력하며, 경영사업, 즉 국유기업에 위탁된 재산의 관리의 범위 내에서 법령에 의해 명시적으로 금지되지 않은 모든 권리를 국유기업에 귀속시켰다. 이 개정된 국유기업법으로 인해 국유재산을 사실상 처분하는 것이 가능해지고, 이를 토대로 앞에서 본 회사법에 따라 새로운 사법상의 회사를 설립할 수 있게 되었다. ‘자발적 사유화’는 불안정하나마 이런 법적 토대에서 전개되는 사유화이다. 국유기업법에 기초한 자발적 사유화는 국유기업이 그 구성부분으로 회사법상의 회사를 설립해서 국유재산의 일부를 국가의 통제로부터 거의 완전히 분리하는 것을 의미하였다.¹⁴⁾

셋째, 1989년의 전환법의 제정이다. 이 법은 단지 국유기업을 회사형태로 전환하는 것 뿐만 아니라 협동조합을 회사 형태로 전환하는 것, 합명회사, 합자회사, 주식회사, 유한회사 등 다양한 기업유형 상호간의 조직변경에 대해서도 규정하고 있었다. 주목할 점은 국유기업을 회사형태로 전환하는 것이다. 전환법으로 인해 국유기업은 시장적 조건에 적합한 기업적 편제로, 즉 회사형태로 전환될 수 있게 되었다. 전환법에 의하면 국유기업은 협동조합이나 회사형태의 기업으로 전환할 수 있었다. 따라서 전환되면 사법상의 회사로서 회사법의 규율을 받게 되기 때문에 국유기업법상의 국유기업보다 더 완전한 자율권을 갖는다. 헝가리에서 전환법에 기한 전환은 사실상 사유화와 유사한 외관과 내실을 갖게 되었고, 따라서 이러한 전환 자체가 사유화로 간주되었다.¹⁵⁾

자발적 사유화는 대부분의 헝가리 국유기업에서 이루어졌다. 그 결과 당시 헝가리에서 회사를 신설하지 않은 국유기업을 찾기 어려울 정도였다. 이런 사실은 1980년대 후반에

14) 이상수, 위의 글, 141-143면

15) 이상수, 위의 글, 144-145면

주식회사와 유한회사가 급증했다는 점에서도 확인할 수 있다. 1987년에서 1989년에 걸쳐 유한회사가 137개에서 무려 4,500개로 증가했으며 1989년 말에 300개의 주식회사가 등장하였다. 물론 이들 기업이 모두 국유기업에서 분리된 것은 아니고 상당수는 사적 자본에 의해 설립되었다. 그러나 전체공장이 회사로 전환된 경우는 드물었다. 오히려 대부분의 경우에는 국유기업이 잔존하고 그 기업의 일부가 분리하여 새로운 기업을 설립하는 식으로 전환이 이루어진 경우가 많았다.¹⁶⁾

헝가리 전역에 걸쳐 자유총선거가 1990년 5월에 실시되었다. 의회에 진출한 모든 정당들은 사소유에 기초한 시장경제로의 전환에 거의 합의했다. 새 정권은 자발전 사유화의 한계를 극복하고 날로 심각해지는 경제사정을 고려해 신속하게 사유화를 추진하는 쪽으로 방향을 선회했다.¹⁷⁾ 이러한 헝가리에서의 사유화의 본격화는 다음과 같은 것들을 핵심내용으로 추진되었다.

첫째, 사유화를 위한 법제의 정비가 있었다. 우선 국유재산청의 설립이 있었다. 자발적 사유화의 문제점을 극복하려는 최초의 작업은 국유기업에 대한 국가의 통제를 회복하는 것이었으며 이것은 총선거가 있기 직전인 1990년 3월 「국유재산청설립에 관한 법」에 근거한 국유재산청의 설립으로 나타났다. 원래 국유재산청의 역할은 탈국유화의 통제와 사유화의 억제에 위한 것이었으나 자유총선거 이후의 국면에서 국유재산의 관리보다는 사유화를 위한 기구로 변신하였다.¹⁸⁾

둘째, 각종 사유화프로그램들이 발표되었다. 국유재산청은 독자적으로 사유화정책을 개발하여 집행하였는데, 이러한 사유화정책은 주로 ‘사유화프로그램’ 형식으로 정치되어 표명됨으로써 자발적 사유화에서 나타난 개별성을 극복하려는 노력을 보였다. 투자가주도 사유화 프로그램, 종업원 주주 프로그램, 소액투자자 주식구입 프로그램 등이 대표적인 예들이다.¹⁹⁾

16) 이상수, 위의 글, 145-146면

17) 이상수, 위의 글, 149면

18) 이상수, 위의 글, 150면

19) 이상수, 위의 글, 150-151면

셋째, 사유화법의 종합화가 이루어졌다. 헝가리에서 사유화법이 종합적이고 체계적으로 정비된 것은 1992년 6월에 ‘일시적 국유자산관리법’과 ‘영구적 국유자산관리법’이, 그리고 같은 해 8월에 ‘국유자산정책지침’이 의회의 승인을 얻은 후부터라고 할 수 있다. 이에 따라 국유재산은 2개의 기관에 의해 관리되게 되었는데, 단기적으로 사유화가 예정된 기업은 기존의 국유재산청이 관리하면서 사유화를 추진하고, 국가가 지속적으로 관리해야 할 기업은 국가지주회사를 설립해서 관리하였다. 국가지주회사는 전기, 통신, 가스, 은행, 제약, 기타 전략적으로 중요성을 갖는 대기업 등을 관리하는 기관이었다.²⁰⁾

이러한 자발적 사유화는 대상기업과 인수자간의 개별적인 거래에 의해 가격이 결정되는 수의계약방식으로 진행되었다. 정부에 의해 추진된 사유화는 보다 엄정한 방식을 추구했다. 유형별로 본다면, 대기업의 사유화는 대상기업을 자본회사로 전환한 후 매각하는 방식을 취했고, 소기업의 사유화는 경매방식에 의존했다. 그러나 실제로 추진된 사유화 과정은 하나의 전형적인 사유화방식이 아니라 상당히 복잡하고 다양한 방식을 취했다.²¹⁾

첫째, 상업화로의 전환방식이다. 대기업의 경우는 상업화하지 않고는 사유화되기가 어려웠다. 헝가리에서 상업화는 법률에 의해 ‘전환’으로 표현되었다. 전환은 기존의 전환법에 의거해 진행되었으며 전환법은 국유재산청의 설립과 더불어 두 차례에 걸쳐 개정되었다. 1990년 3월의 개정은 국유재산청의 설립과 동시에 이루어졌다. 국유기업의 전환 시에 국유재산청이 개입하였다. 즉, 개정된 전환법 제13조에 의해 일정한 경우에 국유재산청이 전환을 거부할 수 있도록 했으며 다만 공공의 이익이나 국가경제에 명백하게 반하는 경우에만 전환은 저지될 수 있었기 때문에 기업의 자발성은 상당히 유지될 수 있었다. 더욱이 국유재산청이 부당하게 전환을 저지하는 경우, 이에 이의가 있는 경영자는 소송을 통하여 그 부당성을 다룰 수 있었다. 1990년 7월의 전환법 개정은 국유재산청의 권한을 한층 더 강화하는 것이었다. 국유재산청의 승인에 의해서만 모든 전환이 집행될 수 있게 되었기 때문이었다. 국유재산청은 소유자로 간주되었으며, 기업은 국가의 소유물로서 매

20) 이상수, 위의 글, 151면

21) 이상수, 위의 글, 151-152면

각의 대상일 뿐이고 전환의 주체일 수 없다는 사고가 법 개정에 반영되었다. 이 개정으로 기업은 소송을 통해서 국유재산청의 결정에 대해 이의를 제기할 수 없게 되었다. 자주관 리기업의 경우에 요구되었던 외부투자자의 출자조건도 폐지되었다. 국유재산청은 의회 관하에서 정부 관할로 이관되었다. 국유재산청은 11명의 이사로 운영되었는데, 그 중 7명은 행정관료이고 4명은 외부에서 초빙된 전문가들이었으며, 이사회 의장은 수상에 의해 임명되었다. 이런 변화는 행정부가 전권을 장악하고 사유화를 추진하겠다는 의도를 드러 낸 것이었다. 이런 중앙집권적 사유화는 경영자들의 저항으로 의도대로 관철되지 못했고 많은 비판을 받아야만 했다.²²⁾

둘째, 국유재산청의 적극적인 관여 하에 추진된 ‘적극적 사유화’의 방식이다. 1991년에 발표된 제1차 사유화프로그램은 비교적 우량한 20개 기업에 대해 외국의 자문회사로부터 자문을 얻어 이것을 주식회사로 전환하고 그 주식을 주식시장에서 매각하는 것을 기본모 델로 삼았다. 이를 통해 헝가리 정부는 국유기업 사유화의 가능성을 보여주고 사유화의 성과를 과시하였다. 이런 방식으로 대기업을 사유화하는 것은 전형적인 자본주의적 사유 화 방식이라고 할 수 있었다. 그러나 이러한 사유화는 애초의 의도에 비춰본다면 거의 실패라고 할 수 있을 정도로 비효율적이고 완만하게 진행되는데 그쳤다.²³⁾

셋째, 예비사유화이다. 대기업을 사유화와는 별도로 1990년 소규모 사유화를 추진하기 위해 예비사유화법이 마련되었다. 이 소규모 사유화를 통해 국유재산청은 대기업을 보유하고 있는 소매점,接客서비스업, 소비자서비스분야를 개인영업자에게 매각하여 소규모 민간영업의 활성화를 도모하였다.²⁴⁾

넷째, 투자가주도 사유화이다. 1992년 1월에는 국유재산청이 적극 주도한 제1차 및 제2 차 사유화의 실패로 투자가주도 사유화 프로그램이 도입되었다. 이 프로그램이 제시한 방법은 내국인 투자자나 외국인 투자자가 주도적으로 사유화 대상 기업을 정하고 사유화

22) 이상수, 위의 글, 152-153면

23) 이상수, 위의 글, 153-154면

24) 이상수, 위의 글, 154-155면

안을 마련한 후에 국유재산청의 승인 하에 사유화를 진행하는 것이었다. 투자자 주도의 사유화는 국영기업의 평의회나 경영자가 사유화를 반대하는 경우에도 외부 투자자가 국유기업의 자산관리청과 협상해서 기업을 매입할 수 있게 되는 것을 의미했다. 이 방식에 의하는 경우 국유재산청의 입장에서는 사유화에 따른 업무 부담을 줄일 수 있으며, 투자자의 입장에서는 원하는 대상을 선택해서 주도적으로 사유화에 참여할 수 있었다. 그러나 경영자의 영향력이 절대적인 헝가리에서는 현실적으로 투자자들의 제안은 자산 일부의 구매에서 주식의 다수 구입에 이르기 까지 기업경영청의 협조가 없을 경우에 이러한 주도권 행사는 별 소용이 없는 경우가 많았다.²⁵⁾

다섯째, 사유화관리회사를 통한 사유화이다. 국유재산청이 주도하는 사유화가 별 뚜렷한 성과를 보이지 않는 와중에 헝가리 정부는 1991년 7월에 사유화를 추진할 민간기구인 사유화관리회사를 설립하여 민간이 주도하는 사유화를 추진하였다. 중앙 정부의 업무 과다, 중앙적 사유화의 비효율성에 따르는 정부 주도의 사유화의 한계를 탈집권적 사유화를 통해 극복해보자는 것이 원래 의도였다. 이것은 사유화 업무 자체를 서로 경쟁하는 다수의 민간 기업체에 맡겨서 추진한다는 획기적인 것이었다. 이 경우에도 기업의 자발성은 상당히 존중되었다. 사유화를 하려는 기업은 스스로 일정한 사유화 전망을 가지고 사유화관리회사를 선택할 수 있었다. 이런 점에서 사유화관리회사를 통한 사유화는 국유재산청에 의해 ‘자기사유화’로 지칭되었다. 시업의 자발성이 많이 존중된다는 점에서 자발적 사유화오 유사한 측면을 갖는다. 이 점은 사유화관리회사가 실제 운영과정에서 사유화를 통제하기보다는 승인하기에 급급했다는 점을 고려하면 더욱 타당한 지적이다.²⁶⁾

여섯째, 종업원 및 경영자 주도의 사유화이다. 1992년 6월에 종업원지주 프로그램이 의회의 승인을 얻게 되는데, 이것은 국유기업 내 종업원의 사유화 참여를 적극 독려하기 위해 고안된 제도로서 기업종업원의 과반수 동의로 사유화가 발의되면 기본적으로는 추자가주도의 사유화방식과 비슷하게 진행되었고 사유화관리회사를 이용할 수도 있었다.

25) 이상수, 위의 글, 155면

26) 이상수, 위의 글, 155-156면

이런 방식으로 사유화된 기업의 수는 상당히 많았다. 그 이유는 이 프로그램에 부과되어 있는 특혜들 때문이다. 해당기업 매입자와의 합의를 기초로 종업원에게 최고 15%의 주식을 할당함과 동시에 낮은 이자율의 여신을 제공하고 이 여신액의 분할상환도 가능하게 하였다. 종업원소유제로 가는 것은 사유화에 따른 갈등을 줄일 수 있는 장점을 가지고 있었다.²⁷⁾

이러한 헝가리의 사유화는 예비사유화 등의 진전에 힘입어 상당히 신속하게 진전되었다고 볼 수도 있지만, 러시아나 동독과 비교하면 완만하게 진행되었다. 그렇지만 사적 부문의 자생적 성장과 비공식적 사유화를 통해 경제 전체에서 사적부문의 비중은 상당히 비대하게 되었으며, 1994년말 현재 헝가리 GDP의 65%가 사적 부문에서 생산되게 되었다.²⁸⁾

Ⅲ. 헝가리 민주화의 특징

헝가리의 체제전환은 ‘소련형’과 ‘동부유럽형’과 ‘중부유럽형’으로 나누어 봤을 때, ‘중부유럽형’에 속한다. 중부유럽형의 국가들은 기존의 지배엘리트와 시민세력 사이의 협상과 타협에 의해 체제전환이 진행된 국가들이다. 소련의 강압에 의해 사회주의 체제가 수용되기는 했지만 이미 서구적 정치문화에 익숙해 있었기 때문에 당의 엘리트들의 정치기반이 확고하지 못해 사회주의 체제가 뿌리를 내리지 못하고 체제불안정 요소가 유지되었다.²⁹⁾ 즉, 다른 유형의 체제전환국들에 비해 다원적 정치문화가 강했으며 1970년대부터 시민사회가 조직화 되었고 당과 시민세력과의 협상을 통해 힘의 재분배가 이루어지면서 민주적 선거를 통한 체제전환이 가능했다.³⁰⁾

당은 중앙집권적 계획경제체제에서 벗어나기 위해 1968년에 신경제메카니즘(NEM)정책을 시도했고, 1980년대 이후에는 국유기업을 해체하고 사경제 형태의 소기업을 장려하

27) 이상수, 위의 글, 156-158면

28) 이상수, 위의 글, 163면

29) 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조” 『통일문제연구』통권 제46호, 평화문제연구소, 2006, 245쪽

30) 위의 글, 246쪽

는 사회주의 시장경제체제로 나아갔다. 1980년대 중반에 이르러 정치체제의 개혁없는 경제개혁의 노력은 결국 실패로 돌아가고 만다. 늘어나는 국가부채와 산업 구조의 문제 및 위기의 여러 증후군들이 나타나면서 사회주의 시장경제가 파탄을 맞은 것이다. 정치와 법제의 기본구조에 대해 근본적 개혁 없는 경제개혁은 성공할 수 없다는 사실이 이 때 입증된 것이다.³¹⁾

그러자 1988년 5월에 헝가리사회주의노동당은 경제 위기 타파를 위한 정치개혁조치를 단행하여, 다음 해 1월에 복수정당제를 합법화했고 2월에 공산당의 영도적 지위를 폐지했다. 이를 통해 헝가리는 헌법, 경제법, 정치관계법, 형사법 등의 영역에서 체제전환의 법적 토대를 마련하기 위한 입법작업을 본격적으로 진행했다.³²⁾

제3절 폴란드

I. 폴란드 민주화의 역사적 과정

966년 미에슈코 1세(Mieszko I)가 폴란드의 모든 종족을 통합하여 국가를 만들었다. 피아스트(Piast) 왕조는 폴란드 최초의 왕조이었다.³³⁾ 이후 폴란드는 16세기 말 북으로는 발트해, 남으로는 흑해까지 영토를 확장하여 유럽 최대의 왕국이 되었다.³⁴⁾ 하지만 1795년 러시아, 프러시아, 오스트리아 세 나라가 폴란드의 국토를 분할함으로써 1918년까지 123년 동안 국가가 소멸하였다. 세 국가가 번갈아가면서 국토를 분할하였는데, 1772년 1차 분할(러시아, 프러시아, 오스트리아), 1793년 2차 분할(러시아, 프러시아), 1795년 3차 분할(러시아, 프러시아, 오스트리아)을 겪으며 이들 국가의 역학관계에 따라 영토의 확정이 좌지우지되었다.³⁵⁾

31) Id.

32) Id.

33) 두산백과 표제어 “폴란드” (최종접속 2017. 9. 15)

34) 두산백과 표제어 “야기에오 왕조시대의 폴란드” (최종접속 2017. 9. 15)

35) 두산백과 표제어 “폴란드” (최종접속 2017. 9. 15)

1919년 6월 폴란드는 미국 윌슨 대통령의 민족자결주의 원칙에 따라 독립하였고, 이때부터 1939년까지 독립국으로서의 지위를 갖는다. 하지만 제2차 세계대전 기간 동안인 1939년-1941년 동안 독일과 소련에 의해 다시 양분되었다가 1945년까지 독일이 단독으로 지배하였다. 종전 후 여타의 국가들처럼 독립을 하는데, 폴란드 동부지역은 소련에 편입되고, 독일 북동부 및 서부지역은 폴란드의 영토가 되었다. 이후 1947년 실시된 의원총선거에서 인민전선이 압승함으로써 공산당 정부가 수립하였다.³⁶⁾ 1948년 공산주의자들은 폴란드통일노동자당을 창당함으로써 공산주의 체제를 완성하였다.

이러한 공산주의체제는 1989년부터 붕괴되었다. 외부의 요인이 체제 붕괴에 영향을 미치기도 했지만, 내부적 요인도 중요하게 작용하였다. 폴란드에서는 1980년과 1981년 국민들의 민주화 요구가 강하게 분출하였지만, 1981년 12월 13일 계엄령으로 진압한 바 있다. 1988년 대규모 파업은 민주화에 대한 국민적 열망이 여전히 강렬하다는 것을 보여준 사건이었다.³⁷⁾

공산당은 국민들의 민주화 요구를 물리적 강제력만으로 진압하는 데 한계가 있다는 것을 깨달았고, 1989년 2월 자유노조(Solidarity, Solidarność)³⁸⁾가 중심이 된 시민세력과 원탁회의를 개최하였다. 원탁회의는 폴란드 민주화의 시발점이라고 할 수 있다. 시민세력의 지도자는 레흐 바웬사(Lech Walesa)였고, 바웬사는 폴란드 민주화의 상징적 인물로 자리매김하게 되었다. 1980년 7-8월의 파업이 자유화 운동 확산의 결정적 단초가 되었고, 이듬해 9월 바웬사가 자유노조 의장에 취임한 후 공산당은 1981년 12월 자유노조의 활동을 금지하고 바웬사 등 자유노조 지도자를 구금한 바 있었다. 이처럼 바웬사와 자유노조는 민주화운동의 구심점이었기에 원탁회의에서 공산당의 카운터파트너가 되었다.

1989년 4월 1일 공산당과 자유노조는 원탁회의에서 자유노조를 비롯한 반국가단체의 합법화, 100석의 상원 신설과 단원제에서 양원제로의 변화, 상하원합동국민회의에서 선

36) 두산백과 표제어 “폴란드 독립과 제2차 세계대전” (최종접속 2017. 9. 15)

37) 신명순, “폴란드에서의 선거와 민주주의로의 이행”. 국제정치논총, 34(2), 1995, 405면.

38) 1980년 발족하여 레흐 바웬사(Lech Walesa)가 이끈 노동조합으로 폴란드의 민주화과정을 주도하였다.

출하는 대통령제의 도입 등에 대하여 합의하였다.³⁹⁾ 합의내용을 구체적으로 보면, 100석의 상원은 자유선거로 선출하고, 하원 4460석 중 65%인 299석은 공산당에게 할당하되, 나머지 35%인 161석만 자유선거로 선출하기로 하였다. 일종의 단계적 민주화를 추진한 셈이다. 이를 통해 공산당이 다수당으로서의 지위를 유지할 수 있도록 보장했기 때문에 공산당과 자유노조가 합의를 도출할 수 있었다. 반면에 재야세력은 합법화 외에도 신문·라디오·TV 등 언론매체의 소유를 보장받았으므로 상당한 성과를 얻은 셈이었다. 그리고 원탁회의의 합의에 따라 1989년 의원총선거가 실시되었고, 이는 민주주의로 체제로 전환이 시작되었음을 의미한다.

II. 신헌법의 제정

1989년 6월 의원총선거에서 공산당은 적극적인 선거운동을 하지 않았다. 40년 동안 권력을 장악하기도 했지만, 공산당에게 하원의석 3분의 2가 이미 보장되어 있었기 때문이다. 다만 공산당후보자들은 자신의 이력을 내세우기보다는 과거의 경력을 감추고자 했다. 가령, 라코브스키(Rakowski) 총리는 선거과정에서 역사학자인 점만 밝혔다. 자유노조 계열 후보자가 자유선거로 선출하기로 한 하원 161석 전부를 차지하고, 상원 100석 중 99석에 당선되는 선거결과가 일어났다. 라코브스키(Rakowski) 총리조차 낙선했다.⁴⁰⁾

여전히 공산당은 하원의 3분의 2 이상을 차지하고, 상하원합동회의에서 선출된 대통령 야루젤스키(Wojciech Witold Jaruzelski)도 공산당계였지만,⁴¹⁾ 선거결과는 공산당의 패배라고 할 수 있다. 야루젤스키는 대통령선거에 단독출마하였고, 총560명의 상하원의원 중 537명이 투표했으나, 찬성 270표·반대 233표·기권 34표로 과반수 269표에 단 1표차이로 당선될 수 있었다. 공산당 입장에서는 간선 선출이었음에도 불구하고, 가까스로 대통

39) Stanislaw Gebethner, "Political Institutions in the Process of Transition to a Postsocialist Formation : Polish and Comparative Perspectives", in Walter Conner/Piotr Ploszajski(eds.). *Escape from socialism : The Polish Route* (Warsaw : IFiS Publishers, 1992), pp. 235-236.

40) 신명순, 앞의 글, 405면.

41) 앞의 글, 406면.

령에 당선될 수 있었기 때문에 정치적 타격이 컸다.

의원선거의 실제 투표결과도 공산당의 완패였기 때문에 정국의 주도권은 공산당에서 자유노조로 넘어가게 된다. 자유노조측이 총리를 맡는 것을 조건으로 공산당과 자유노조는 연립정부를 구성한다.⁴²⁾ 이로써 공산주의 세력이 민주적 절차와 그 결과에 따라 권력을 이양하게 된 것이다.

1989년 12월 폴란드 하원은 헌법개정을 단행하였다. 우선, 폴란드공화국으로 국명을 바꾸고, 헌법개정을 단행하여 공산주의와 관련한 조항들을 삭제하고, 자유시장경제조항을 수용하였다. “사회 정의 원칙을 실현시키는 민주 법치 국가”를 추가하였다. 소련 및 공산주의 국가들과의 연맹 등과 같은 이데올로기적 조항이 헌법 전문에서 삭제됐다. 공산당의 지도적 역할에 관한 조항은 모든 정당으로 대체되었다. 공산주의와 관련한 조항들을 삭제하고, 자유시장경제조항을 수용하였다.⁴³⁾ 그리고 대통령직선제를 도입하였다.

1990년 1월 공산당은 자진해산하고, 그 해 12월 대통령선거에서 바웬사가 당선됨으로써 공산당 체제는 종식되었다. 이후 폴란드는 1999년 3월 12일 북대서양 조약기구(NATO)에 체코 및 헝가리와 함께 가입하고, 2004년 5월 1일 유럽연합에 가입함으로써 체제전환을 마무리 짓는다.⁴⁴⁾

III. 폴란드 체제전환의 특징

폴란드 체제전환의 특징은 첫째, 지배세력이 구체제와 자발적 단절을 시도했다는 점이다.⁴⁵⁾ 폴란드에서는 공산당이 재야세력인 자유노조와 원탁회의를 통해 민주화의 여정을

42) 앞의 글, 406면.

43) 김용덕, “폴란드 체제 전환 연구: 원탁회의에서 대화와 타협으로 이룬 폴란드 체제 전환”, 한국법제연구원, 『체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구 제2차 워크숍 자료집』, 2017, 42면.

44) 유진일, “좌우 정권교체에 나타난 중부유럽의 정치문화 갈등”, 동유럽발칸학 제6권 제1호, 2004, 358면은 유럽연합 가입을 체제전환의 완전한 종결이라고 평가하고 있다.

45) 김용덕, “중동부유럽의 체제 전환 연구 - 새뮤얼 헌팅턴의 이론으로 폴란드, 체코, 헝가리를 중심으로-”, 동유럽 연구 제18권, 2007, 239면.

시작한다. 지배세력과 반대세력이 체제전환에 대한 타협을 하기 위한 공식적인 협의체를 구성했다는 점은 대단히 이례적인 사건이라고 할 수 있다. 실제 원탁회의는 단지 회의에 그친 것이 아니라, 체제전환의 첫 단추를 끼우는 역할을 수행한다. 앞서 설명한 선거제도와 의회제도의 변경·대통령제 도입 등에 대하여 공산당과 자유노조가 합의함으로써 무혈혁명을 이룬 셈이다.

둘째, 내부에서 시작된 민주주의라는 점이 특징적이다. 제2차 세계 대전 이후 폴란드 공산주의자들은 소련식 일당 독재체제와 중앙계획경제체제를 도입하였으나, 소련과 역사 및 문화 등이 전혀 다른 폴란드에서는 공산당에 대한 강한 반감만을 불러일으켰다.⁴⁶⁾ 폴란드 국민들은 삼국분할 시대 및 독일과 소련의 지배 등을 받았던 역사적 경험으로 말미암아 저항정신이 강한 특성을 갖고 있다.

게다가 1980년대 이후부터 경제정책의 실패 등으로 말미암아 국가적 위기상황이 닥쳐오자, 공산당 정부는 점점 더 국민적 지지를 잃게 되었다.⁴⁷⁾ 이로 인해 1950년대부터 시작되었던 민주화 운동이 1980년 자유노조 운동으로 본격화되었다.⁴⁸⁾

셋째, 외부적 요인도 무시할 수 없는 계기가 되었다. 위성국가를 강하게 통제했던 소련의 지도자가 고르바초프로 바뀌면서 소련의 대외정책에 큰 변화가 있었다. 고르바초프에 의한 페레스트로이카는 소련의 경제정책 변화만을 의미하는 것이 아니었다. 외교정책에 있어서는 탈이데올로기와 탈군사화를 의미하는데, 이는 소련의 국가이익우선주의를 뜻한다. 즉, 다른 국가에 군사개입을 하기 위해 군사력을 증강하기 보다는 국내경제의 발전을 도모하겠다는 것이다. 소련은 1968년 체코슬로바키아에 군사개입을 했던 것과 달리 폴란드에서 공산주의 체제가 종식되고 있었음에도 아무런 개입을 하지 않았다. 그리고 폴란드 출신 요한바오로 2세의 등장은 폴란드의 민주화에 불을 지폈다. 요한바오로 2세의 지속적인 민주화 메시지는 폴란드 국민들의 민주화 요구를 강하게 이끌었다.

46) 김종석, “체제전환 이후 폴란드 정치 변동 : 1997-2001”, 국제지역연구 제8권 제3호, 2004, 249면.

47) 김종석, 앞의 글, 249면.

48) 앞의 글, 249-250면.

넷째, 민주화에 있어서 선거의 역할이다. 폴란드에서 무혈혁명이 가능했던 것은 지배세력과 반대세력이 자유선거를 보장하는 데 합의를 했기 때문이었다. 제도화를 통한 민주화였다고 볼 수 있다. 물론 가장 첫 번째 실시된 1989년 6월의 의원총선거는 완전한 의미의 민주적 선거라고 보기는 어렵다. 공산당에게 하원의석의 65%를 보장했기 때문이다. 하지만 이후 실시된 선거에서는 어떠한 규제 없이 자유가 보장되었다. 1989년 6월의 의원총선거가 미완의 민주적 선거이기는 했지만, 그 의미는 상당하다. 이 선거가 성공적으로 실시됨으로써 민주주의로 평화적 이행이 가능해졌다. 한편, 1993년 9월의 의원총선거에서는 자유노조에 대한 국민적 지지가 감소하자 공산당의 후신인 좌파정당의 의석이 전체 3분의 2이상을 차지하게 된다. 4년 만에 사실상 정권교체가 일어난 것이다.⁴⁹⁾

이처럼 4년의 기간 동안 정권교체를 두 차례 경험하면서 폴란드 국민들과 정치인들은 민주주의에 대한 학습을 절실하게 하게 되었다. 민의에 따라 언제든지 정권이 변할 수 있음을 알게 된 것이다. 이 과정이 평화적인 절차에 따랐다는 것도 중요한 부분이다.

제4절 체코

I. 체제전환과정의 특징

1. 체코·슬로바키아의 성립과정

1914년 6월 28일 보스니아의 사라예보에서 발생한 오스트리아-헝가리 제국의 왕위 계승자 페르디난트 황태자에 대한 저격으로 촉발된 제1차 세계대전이 진행되는 동안 체코 민족과 슬로바키아 민족은 오스트리아-헝가리 제국으로부터의 독립운동을 전개하였다. 전쟁의 발발로 체코 민족과 그 지도자들은 선택의 기로에 서지 않을 수 없었다. 즉, 친오스트리아 정책으로 전후 체코민족의 평등권 확보와 연방화에 기여할 것인지, 아니면 연합국의 승리로 오스트리아-헝가리 제국이 붕괴된 뒤 체코슬로바키아라는 신생 독립국가를

49) 신명윤, 앞의 글, 419-420면.

탄생시킬 수 있는 여건을 마련할 것인지 고민하였다. 체코 사회민주당, 카톨릭당은 전자의 정책을 지지하였다. 마사리크는 당시 대부분의 체코 정치인들과 달리 후자를 구상하고 있었다. 그는 1914년 12월 체코를 떠나 해외에서 동지 규합에 들어갔다. 프랑스, 영국, 러시아, 미국에는 체코와 슬로바키아 동포들이 많이 거주하고 있었다. 그들은 체코와 슬로바키아를 결합하여 체코슬로바키아를 탄생시킨다는 구상에 찬성을 보임과 동시에 이후 체코슬로바키아 군단의 전신이 되는 군사조직에 착수하였다. 또한 마사리크가 주도하는 민족위원회(National Committee)에 적극적으로 참여하였다. 마사리크는 1915년 7월 6일 제네바에서 오스트리아-헝가리 제국에 대한 항전을 공식적으로 선언하였다. 9월에는 체코에서 망명해온 베네시(Beneš, Edward), 당시 파리에 체재하고 있던 슬로바키아 출신의 슈테파니크(Štefánik, Milan Rastislav)와 함께 민족위원회를 체코슬로바키아 민족회의(Czechoslovak National Council)로 발전시켰다. 그 회의의 의장은 마사리크가, 서기는 베네시가 담당하였다.⁵⁰⁾ 전쟁기간 중 민족회의는 체코슬로바키아의 독립을 위하여 외교활동 등 많은 노력을 하였다. 그 결과로 독립 이후, 마사리크는 초대 대통령에 취임하게 되었고, 베네시는 외무부장관을, 슈테파니크는 국방부장관(minister of war)을 담당하게 되었다. 그러나 수상직은 마사리크의 오랜 정적이었던 크라마르시(Kramář, K.)가 담당하게 되었다. 제1차 세계대전이 막바지를 향해 치닫고 있던 1918년 여름, 체코 민족과 슬로바키아 민족은 독립을 위한 구체적 준비를 진행해 나가기 시작하였다. 7월 13일에 프라하에서는 민족위원회(National Committee)가 소집되었다. 이 위원회에서는 기존의 친오스트리아 정책을 완전히 포기하고 독립국가의 창설을 위한 준비에 들어갔다. 체코의 영향력 있는 모든 정당의 참여로 구성된 민족위원회는 대외적으로 파리에 있는 체코슬로바키아 민족회의와 긴밀한 연락을 취하고 대내적으로는 각 시·군의 민족위원회와 결속을 공고히 하였다. 7월에는 파리에 있던 체코슬로바키아 민족회의가 프랑스 정부로부터 체코슬로바키아 민족대표기구로 인정받았다. 1918년 10월 1일에 베네시는 체코슬로바키아 민족회의를 체코슬로바키아 임시정부로 개편한다고 연합국 측에 통보하였다.⁵¹⁾ 10월 18일에

50) 권재일, 체코슬로바키아사(서울: 大韓教科書株式會社, 1995), 240-241쪽 참조.

51) 권재일, 앞의 책, 244쪽.

체코슬로바키아 민족회의는 파리에서 독립을 선언하였다. 이 독립선언서는 체코슬로바키아의 최초의 헌법에 해당하는 것으로서 상당히 진보적인 내용(군주주권 거부, 보통선거 실시, 남녀평등, 비례대표를 통한 소수자 보호 등)을 담고 있었다.⁵²⁾ 10월 28일 프라하에서는 오스트리아-헝가리 제국의 항복소식을 전해들은 시민들이 꺾기 하였고, 체코 민족위원회는 보헤미아에 있던 민정과 군정을 인수하였다. 같은 날 오후에는 오스트리아-헝가리 제국으로부터의 공식적 독립이 선언되었다.⁵³⁾ 한편 10월 30일에 투르치안스키 성 마르틴에서는 슬로바키아 민족회의(Slovak National Council)가 소집되었다. 이 회의에서는 슬로바키아와 체코의 민족적 통합을 지지하는 슬로바키아 민족선언이 채택되었다. 슬로바키아의 정치대표들은 이들 전 프라하에서 있었던 체코슬로바키아 독립선언에 대하여 알지 못한 상태에서 자신들의 순수한 의지에 따라 체코와의 공동 국가창설을 선언하게 된 것이었다. 1918년 11월 13일 민족위원회에서는 임시헌법을 공포하였다. 임시헌법에는 민족회의를 확대·보강하여 256석의 임시국민의회로 전환한다는 내용이 포함되어 있었다. 임시국민의회 의원은 총선거를 통한 방식이 아니라, 1911년 오스트리아 제국의회(Reichsrat)에서 선출되었던 의원들의 수에 비례하여 각 정당별로 배분되었다. 임시헌법에 따르면, 임시국민의회 의원은 입법과 행정통제였지만, (정식)헌법을 제정하는 임무도 가진 것으로 이해되었다. 11월 14일에는 임시헌법에 따라 민족회의가 임시국민의회로 전환되었다. 임시국민의회는 프라하에서 첫 회의를 개최하였다. 회의는 체코의 젊은 지도자 크라마르시가 개최하였다. 이날 회의에서는 많은 안건이 처리되었다. 첫째, 체코슬로바키아가 공화국가임이 선포되었다. 둘째, 오랫동안 체코슬로바키아의 독립을 위해 해외에서 활동하였던 마시리크가 체코슬로바키아공화국의 초대 대통령에 만장일치로 선출되었다. 셋째, 귀족칭호를 폐지하고 하루 8시간을 노동하는 법안을 가결하였다. 넷째, 수상으로 크라마르시가 선임되었고, 우파와 좌파 정당으로부터 각료들이 임명되었다.⁵⁴⁾ 이상의 과

52) Howard Lee McBain · Lindsay Rogers, THE NEW CONSTITUTIONS OF EUROPE (Garden City, New York: Doubleday, Page & Company, 1922), 309쪽(김수용, 1920년 체코슬로바키아공화국 헌법에 관한 연구, 공법연구 제36집 제2호(2007), 각주 10)에서 재인용)

53) 김수용, 앞의 논문 158쪽.

54) 김수용, 앞의 논문 159쪽.

정을 통하여 탄생된 신생 체코슬로바키아공화국에는 민족문제, 소수자 보호문제, 언어문제 등 해결해야 할 많은 과제가 남아 있었다. 이러한 문제에 대한 해결은 국가통합을 위하여 중요한 사항이었고 헌법의 제정자들은 이것들을 의식하지 않을 수 없었다. 임시국민의회에서 제정된 체코슬로바키아공화국 헌법은 1920년 2월 29일에 공포되었다. 체코슬로바키아공화국 헌법은 프랑스의 인간과 시민의 권리선언, 제3공화국 헌법, 미국헌법, 합스부르크 군주국하의 오스트리아와 체코헌법 등으로부터 영향을 받았다.⁵⁵⁾ 4월 18일에는 이 헌법에 따라 총선거가 시행되었고 새로운 국민의회가 구성되었다.

2. 체제전환 과정의 특징

1990년을 전후한 동구권 사회주의 진영의 붕괴로부터 시작된 동유럽 국가의 체제전환은 20세기말의 최대사건이다. 거대한 사회주의의 붕괴와 몰락으로 등장한 동유럽 각국의 민주정부는 법치국가이념과 시장경제에 기초한 새로운 사회질서의 확립을 당면과제로 설정하였고 그 기본전제로서 헌법과 법률 및 각종 제도를 정비하였다.⁵⁶⁾ 체코의 경우는 특히 체코슬로바키아 공화국 건립 후 체제 내 여러 문제가 아래와 같이 상존하고 있었다.

(1) 민족적 분열 양상

체코슬로바키아가 독립하면서 나타난 가장 첨예한 갈등요소는 민족문제였다. 1919년 생-제르망-앙레 조약과 1920년 트리아농 조약에 의해 독립이 결정된 이후, 체코슬로바키아가 개별적인 민족 정체성을 지니고 있었던 체코인, 슬로바키아인, 독일인, 헝가리인, 루테니아인, 폴란드인 등을 포함한 다민족국가로 탄생되었기 때문에 이 시기 가장 두드러진 갈등의 요소는 민족을 둘러싼 주도민족-소수민족으로 나뉜 민족의 경계선에 있었다. 제1공화국 시기의 민족균열은 특히 체코슬로바키아의 국가유지와 통일성을 저해하는 가장 중요한 측면이었는데, 1920년 1월 오스트리아 미국대사관의 공식 보고서에서는 이질

55) 권재일, 앞의 책 251쪽.

56) 윤대규, 김근식, 체제전환 국가의 기본법 원칙의 구현 및 집행에 관한 연구, 통일문제연구 2007년 상반기(통권 제47호), 6면 이하 참조.

적 민족구성으로 체코슬로바키아가 곧 해체될 것으로 전망하기도 했다.⁵⁷⁾ 1921년 인구조사에 의하면, 전체인구 1,360만명 중 체코와 슬로바키아인 876만명, 독일인 321만명, 헝가리인 74만5천명, 루테니아인 46만2천명, 유대인 35만4천명, 폴란드인과 기타 소수집단인 집시가 10만명 정도였다고 한다. 이 중에서 주도민족인 체코와 슬로바키아인을 제외하면, 소수민족 중에서 독일인이 차지하는 인구비율은 전체의 23.5%에 이를 정도의 규모였고 더욱 심각한 측면은 독일인들이 국가건국 이전의 주도민족의 지위를 상실한 이후에도 고유어와 전통 그리고 체코와 독일의 국경지대에 群居함으로 써 민족 정체성을 그대로 보유하고 있었다는 점이다. 더욱이 독일인들은 국가건국 초기 국가 자체를 인정하지 않으므로써 국가의 통합성을 위협했다. 일부 독일인들이 독일인 집단 거주지역인 수데텐 지역의 분리 및 오스트리아나 독일로의 편입을 요구하며 조직적 활동을 전개하기도 했고 또 다른 일부는 정당을 조직함으로써 독일인 지역의 자치권을 요구하기도 했다. 이후 1930년대 초반까지 대다수의 독일인들이 국가의 정통성을 받아들이고 독일계 정당들이 연립 내각에 참여하면서 독일의 민족주의와 분리주의가 사라진 것으로 보였으나, 1930년대 경제위기와 그 이후 1935년 독일 지역의 분리와 독일로의 편입을 주장하는 수데텐 독일당에 의해 양 민족의 평화공존은 사라졌다. 민족균열의 두번째 측면은 주도민족을 구성하는 체코인과 슬로바키아의 갈등관계에 있었다. 체코와 슬로바키아를 단일민족으로 당연시하는 체코측과 일부 슬로바키아 정치 지도자들의 견해는 대다수 슬로바키아인들의 정서와는 괴리되어 있었으며, 이러한 괴리감은 체코중심으로 운용되는 각종 정책과 프라하 중심주의 그리고 체코의 비종교적 정서와 맞물리게 되면서 결국 1920년대 말 슬로바키아의 자치 확대 및 궁극적으로는 국가의 분리를 요구하는 정치세력으로 결집되었다. 건국초기 정치, 경제, 사회적으로 낙후되어 있던 슬로바키아의 거의 모든 분야에서 체코인들의 참여가 일반화되었다. 슬로바키아에 진출한 체코인들이 단일민족 사상에 근거하고 있었던 반면, 슬로바키아인들은 슬로바키아 전체인구의 2.4%에 불과한 체코인들을 마치 정복자로 인식했다.⁵⁸⁾ 민족

57) 김신규, 제1공화국(1918~1938년)시기 체코슬로바키아의 민주주의와 정당체계, 『동유럽발칸학』 제5권 1호 (2003), 280쪽.

58) 김신규, 앞의 글(제1공화국(1918~1938년)시기 체코슬로바키아의 민주주의와 정당체계), 282쪽 각주 10)에서 인용.

균열의 세번째 측면은 슬로바키아와 헝가리의 국경지대에 집단 거주하는 74.5만명의 헝가리인과 슬로바키아의 관계에서 나타났다. 슬로바키아전체인구의 21%를 차지하는 헝가리인들 역시 체코내의 독일인들과 마찬가지로 1918년 이전의 주도민족의 위치에서 이제 소수민족으로 전락했으며, 이에 저항하여 국가의 정통성을 인정하지 않았다. 헝가리인들은 1920년 헌법에서 보장한 ‘소수 언어’에 관한 시민으로서의 권리(헌법에서는 소수민족의 평등한 정치적, 시민적 권리를 보장했으며, 소수민족이 20% 이상 거주하는 지역에서는 소수민족의 토착어 사용을 공식 인정한다는 내용을 포함하고 있었음)에도 불구하고 차별대우를 당하고 있다고 주장함으로써 궁극적으로는 헝가리로의 귀속을 요구하며 정치조직화 했다. 루테니아인의 경우 소수민족 중에서 수적으로 비교적 다수였음에도 불구하고 두드러진 민족 균열구조를 만들어내지 못했는데 그것은 이들이 1918년 체코슬로바키아에 포함될 당시 정치적, 경제적, 문화적 모든 영역에서 독립국가로 혹은 독자적인 정체성을 지닌 독립민족으로 생존할 수 없을 정도로 낙후되어 있었기 때문이었다.⁵⁹⁾

(2) 종교적 분열 양상

이 시기에 두드러졌던 또 다른 균열양상은 종교를 둘러싼 균열이었다. 실질적으로 교회와 국가의 충돌을 야기하는 분쟁적 형태의 균열은 아니었지만, 사회의 각 부분을 구획하고 종교를 둘러싼 정체성 발현을 시도하는 구획적, 조직적 균열로 존재했고 조직되었다. 이러한 종교균열은 복잡한 민족구성과 맞물려 민족별로 종교가 구분되었기 때문에 민족을 축으로한 균열구조와 일치되어 나타났다. 특히 체코에서 프로테스탄트와 가톨릭 간의 대립, 체코의 프로테스탄트, 무신론적 입장과 슬로바키아 가톨릭의 갈등구조가 대표적인 형태였다. 1918년 건국 직후 정치 지도자들의 의도적인 반가톨릭 정책으로 가톨릭과 개신교간의 갈등도 표면화되기 시작했다. 한편 슬로바키아에서는 가톨릭교회가 과거 헝가리화(Magyarization)에 대항해 민족 정체성을 유지시키는 중심체 역할을 했으며, 건국 이후 이런 측면은 체코의 반가톨릭적, 무신론적 정책에 저항하는 역할로 전환되었다. 특히 슬로바키아에서는 ‘단일민족 사상’을 주창하는 자들이 주로 반가톨릭적 정서를 바탕

59) 김신규, 앞의 글(제1공화국(1918~1938년)시기 체코슬로바키아의 민주주의와 정당체계), 282쪽.

으로 하고 있다는 점이 문제되었으며, 결국 슬로바키아의 자치권과 정체성 확립을 위해서는 반체코, 반프라하 중심주의, 친가톨릭의 조직화가 필요하다고 인식했다. 이러한 사실은 1920년대 중반 이후 슬로바키아의 정치상황에 반영되었으며, 흘린카(A. Hlinka)와 티소(J. Tiso) 등을 중심으로 한 가톨릭 성직자 주축의 종교적, 민족주의적 세력이 슬로바키아 최대정치조직으로 등장하게 되는 요인이 되었다.⁶⁰⁾

(3) 계급간 대립 및 분열 양상

1900년대 초반 산업혁명 이후 중·동유럽에서 가장 발전된 산업지역이었던 체코에서는 자본-노동균열이 두드러진 균열구조로 발현되지는 않았다. 그것은 무엇보다도 자본가와 노동계급이 모두 독일 자본에 대한 민족자본의 육성이라는 공통된 이해관계를 지니고 있었기 때문이었다. 그러나 전체인구의 40% 이상을 차지하는 노동자들의 비율은 노동계급에 기반한 정치조직의 형성에 기여했는데, 온건좌익 경향과 극단좌익 경향으로 양분되어 정치조직으로 연결되었다. 그렇지만 전반적으로 당시 소유층에 걸쳐 만연되고 있었던 사회주의 사상의 유입에도 불구하고 자본가와 노동계급 모두는 극단적인 충돌을 피하고자 했으며, 이로 인해 자본-노동계급간의 첨예한 충돌은 나타나지 않았다. 반면 1920년대 말에서 1930년대에 이르는 경제위기의 상황 속에서 극단적 좌익경향의 득세와 이들로 인한 충돌적인 양상이 두드러졌다. 한편 슬로바키아의 상황은 체코와는 여러 면에서 상이했다. 전통적인 농업지역인 슬로바키아는 농업위주의 산업구조로 노동계급의 정치의식 형성이 뒤늦었으며, 헝가리화를 거치면서 민족자본이 말살되어 있었고 독립 이후에도 이런 상황과 경제구조가 지속되었다. 따라서 슬로바키아에서 노동-자본균열은 나타나지 않았고, 그러한 균열구조가 나타난 경우에도 그것은 슬로바키아내 체코인과 헝가리인에 대한 민족균열로 이어졌다.⁶¹⁾

60) 김신규, 앞의 글(제1공화국(1918~1938년)시기 체코슬로바키아의 민주주의와 정당체계), 283쪽.

61) 김신규, 앞의 글(제1공화국(1918~1938년)시기 체코슬로바키아의 민주주의와 정당체계), 284쪽.

(4) 도농 분열 양상

도시-농촌간 균열구조 역시 첨예한 충돌양상은 아니었지만, 농촌에 기반한 정치조직의 등장을 유도했다. 농촌의 인구가 가톨릭에 기반한 부분과 가톨릭에 반대하는 부분으로 분리되어 있었고 제1공화국 당시 체코의 농민층이 일반적 농민의 상황과는 달리 대체로 중산층으로 분류되었다는 점에서 이들을 대표하는 정치조직 역시 농민과 농촌에 대한 배타성만을 고집하지는 않았다. 또한 농촌인구가 각기 상이한 민족 정체성에 기반 하여 분화되어 있었기 때문에 이들의 통일적인 조직화는 불가능했고 개별민족에 기반한 분산된 정치조직화로 인해 도시-농촌의 균열이 전면적이고 포괄적인 형태로 나타나지는 않았다. 이상을 통해 볼 때 이 시기에는 무엇보다도 민족성을 둘러싼 균열구조가 가장 두드러진 측면이었으며, 이를 바탕으로 나머지 세가지의 균열요소가 중첩되어 있는 복잡한 양상을 띠었다. 각각의 정치조직들이 모두 이러한 균열구조의 어느 한편에 기반하여 등장했고 국가의 안정성이 지속되면서 기존의 경계선을 넘어서고자 하는 현상도 나타났었지만, 국가의 위기가 고조되면서 다시 상이한 균열구조의 한 축에 의지하는 경향을 보였다.⁶²⁾

II. 체코의 체제전환 과정

1. 체제전환의 단계

체제전환의 단계적 분석의 제1단계는 자유화(liberalization) 단계, 즉 구 체제의 붕괴시기까지 해당되므로 자유화 단계는 구 체제로부터 해방을 의미한다. 그러나 체코의 경우는 폴란드, 헝가리와 달리 체코 공산 지배 권력의 강경한 태도로 말미암아 쉽게 체제 개방이나 정치의 자유화도 허용하지 않았다. 이러한 태도는 기본 체제에 반대하는 지식인, 학자, 문화예술인 등을 위협하는 탄압에서 잘 드러난다. 그러나 체코 공산 지배 권력의 강경한 태도는 오히려 1988년 가을부터 급속히 국민 불안을 야기 시켰다. 폴란드와 헝가리 사태가 의심의 여지없이 체코 국민들에게 반체제 감정을 격화시켜, 1989년 여름과 가을 체코

62) 김신규, 앞의 글(제1공화국(1918~1938년)시기 체코슬로바키아의 민주주의와 정당체계), 284쪽.

대도시에는 수많은 단체들이 파업과 시위에 참여함으로써 절정에 달했다. 이런 상황에서도 이미 정통성을 상실한 공산지배권력은 국민의 체제불만은 묵살하고 종전의 탄압방식의 강경한 태도를 유지하였다.⁶³⁾ 동유럽 국가 가운데 가장 경직된 체제를 유지하였던 체코슬로바키아에서의 반전 국면은 1989년 11월의 소위 ‘Velvet 혁명’에 단초를 둔다. 1989년 11월 24일 체코 공산당 중앙위원회 총회에서 야케시(M. Jakeš), 후사크(G. Husák), 아다메츠(L. Adamec)를 주축으로 하는 당내 보수파가 퇴진하고, 우르바넥(K. Urbanek)이 신임 사무총장에 임명되었다. 새로운 정권이 강경 노선을 변경하여 역진 정치를 시작하면서 체코슬로바키아에서는 드디어 민주주의 체제로의 전환 과정이 시작되었다. 이러한 과정은 신속이 진행되어 1989년 12월 초 · 중순경에 지배권력과 재야 세력 사이에 선거협상이 시작되었다. 그 결과 공산 지배권력이 붕괴하고 민주주의 체제로 전환하는 다음 국면이 시작되었다. 찰파(M. Čalfa)를 수상으로 하는 민족 화합정부가 12월 10일 탄생하였고, 1968년 체코 프라하의 봄의 주역이었던 둠체크(A. Dubček)가 새로운 국민회의 의장이 선출되었다. 1989년 12월 29일 바츨라프 하벨(V. Havel)이 새로운 대통령에 당선되었다. 1990년 6월 8일 체코슬로바키아에서 최초로 보통선거가 치러졌고, 이 총선에서 하벨이 이끌던 시민포럼(OF)과 슬로바키아 폭력에 반대하는 시민단체(VPN)의 양대 야권 진영이 과반수이상 득표하였다.⁶⁴⁾ 선거 결과는 재야 세력에 의한 권력의 교체였고, 새로운 정권이 민주화의 체제 전환에 관한 모든 권력을 넘겨받게 된 것이며, 이후 민주주의적 시장경제로 순조롭게 체제전환을 시작하였다. 1989년 이후 체코 국민들이 적극적인 개혁을 요구하는 가운데, 공산주의 국가 중에서 전체주의의 성격이 가장 강했고 공산정권의 강압적인 통치가 마지막 순간까지도 지속되었던 체코(슬로바키아)에서는 인접한 탈공산주의 국가들보다 뒤늦게 민주화 과정이 시작되었다. 또한 공산당 내부의 개혁파가 상대적으로 약했고, 반체제운동의 성장도 뒤늦었으며 일반대중과 반체제운동간의 연계가 부족했다는 측면도 민주화가 뒤늦게 시작되었던 요인이었다.

63) 김용덕, *중동부유럽의 체제 전환 연구*, 동유럽연구 제18권 (2007), 241쪽 참조.

64) 김용덕, 앞의 글, 242쪽 참조.

공산당 내부에 개혁파가 없었고 시민사회가 취약했던 원인은 무엇보다도 1968년 ‘프라하의 봄’이 실패한 이후 시행된 ‘정상화’ 정책 때문이었다. 정상화는 한마디로 공산당에 서뿐만 아니라 국가 전체에서 개혁주의 인사를 숙청하고 민주화, 자유화를 완전히 제거하려는 전략이었다. 정상화 기간 중에 공산당에서 33만 명의 당원이 숙청되었고, 노동조합에서 20%, 국영기업에서 40% 이상의 인력이 해고되었고 500만 명에 이르는 일반대중들이 조사를 받았다.⁶⁵⁾ 이로써 프라하의 봄이 제기했던 ‘인간의 얼굴을 한 사회주의 (socialismus s lidskou tváří)’는 완전히 사라졌고, 1968년 이전의 ‘정상적’인 전체주의 질서가 다시 들어섰다.

1977년에 설립된 ‘77헌장’은 체코(슬로바키아)에서도 시민사회가 등장할 수 있는 가능성을 보여주었다. 그러나 현실적으로 77헌장은 소수의 지식인 중심으로 인권과 같은 비정치적 분야에 한정되어 활동했기 때문에 본격적인 민주화의 기반이 되지는 못했다.⁶⁶⁾ 따라서 1968년 프라하의 봄이 무산된 이후 1980년대 후반까지 약 20여년 동안 체코(슬로바키아)에서는 어떤 형태의 개혁도 나타나지 않았고 그러한 개혁을 요구할 수 있는 세력도 존재하지 않았다.

이러한 상황에서 1989년 1월 소련군의 침공에 항의해 분신했던 팔라흐(J. Palach) 사망 20주년을 기념한 추도식이 반정부 시위로 돌변했고 이 시위를 주도한 77헌장 대변인 하벨(V. Havel) 등이 투옥되었다. 이 사건이 민주이행으로 직접 연결되지는 못했지만, 이를 계기로 그동안 분산되어 있던 여러 반체제 세력이 행동을 통일함으로써 일반대중들과의 연대 가능성을 제시해 주었다.⁶⁷⁾

65) Vladimír V. Kusín (1982), “Husak’s Czechoslovakia and Economic Stagnation,” *Problems of Communism*, Vol. 31, No. 2, pp. 29-30.

66) 77헌장은 설립문을 통해 “..다양한 신념, 종교, 직업을 가진 사람들의 자유롭고 평화로운 비공식 사회그룹이다... 77헌장은 정치적 반대를 위해 대중들을 동원하지 않으며... 정치적, 사회적 개혁을 위한 강령이나 급진적 변화를 계획하지 않는다. 대신 시민권과 인권침해 사안에 주목하면서, 정치 권위체 및 국가와 건설적인 대화를 추진한다. 77헌장은 권리침해를 감독하고 그 해결책을 제시하며, 동시에 시민들의 권리가 존중될 수 있도록 노력한다”고 밝혔다. Vilém Prečan (1990), *Charta 77: Od Morální k Demokratické Revoluci* (Praha: Středisko Nezávislé Literatury), pp. 9-13; Milan Otahál (1994), *Opozice, Moc, Společnost* (Praha: Maxdorf), pp. 31-48.

67) 이 시위에는 77헌장을 비롯해 체코청년단, 레논 평화클럽, 미국연맹, 평화주의 독립연맹 등의 반체제 단체가 참여했다. 이 시위에 대한 비밀경찰의 과잉진압은 대중들의 반발은 물론이거니와 공산당의 위성정당으로 명맥을

반체제운동과 시민들의 연대가 본격적으로 나타난 계기는 1989년 6월 77헌장이 ‘몇 문단(Několik Vět)’이라는 제하의 청원서를 발표하면서부터였다. 여기에서 77헌장은 그동안의 비정치적 입장에서 벗어나 민주주의와 다원주의의 필요성을 공개적으로 주장함으로써 기존의 모든 반체제 세력을 결집시킬 수 있는 대의를 제시했다. 특히 이 청원서를 통해 반체제운동과 시민들의 연대가 이루어졌다는 점은 그동안 이들 사이의 상호불신이 팽배했었던 체코슬로바키아에서는 대단히 중요한 사건이었다. 특히 77헌장은 여기에서 정치적 자유, 정치범 석방, 검열폐지, 결사와 집회의 자유를 요구하는 등 당시까지의 공개적인 문서와 어떤 사미즈다트(samizdat) 보다도 더 직설적인 정치적 요구사항을 제기했다.

지식인 중심의 반체제운동과 일반대중들의 연대가 이루어졌음에도 불구하고, 공산정권은 이들의 주장을 묵살했고 개혁요구를 받아들이지 않았다. 8월말까지 계속해서 시위가 이어졌지만,⁶⁸⁾ 공산정권은 원탁협상을 요구하는 반대파가 대표성이 없다는 이유를 들어 이들의 요구를 받아들이지 않았다.⁶⁹⁾

본격적인 변화는 11월에 들어서 시작되었다. 11월 이후의 변화는 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 11월 17일 시위에서부터 11월 27일 총파업이 시작된 시점까지이다. 11월 17일 오플레탈(J. Opletal) 사망 60주기 추모행사가 시발점이 되었다. 이 행사에 참여한 시민들이 반정부 시위대로 돌변했고, 경찰과 비밀경찰은 시위대를 무력으로 진압했다. 학생들과 노동자들은 경찰의 과잉진압에 대한 항의로 1주일간의 총파업을 결

유지하고 있던 기존 정당들의 반발을 불러일으켰다. 당시까지 공산당에 종속되어 있던 인민당과 사회당은 집회의 자유를 인정하는 법안을 의회에 상정함으로써 공산당의 위성정당에서 벗어나는 계기를 마련했다. William H. Luers (1990), “Czechoslovakia: Road to Revolution,” *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2, p. 93.

68) 이미 1988년 초부터 시위가 계속해서 이어졌고, 1989년 8월 이후 시위 발생 빈도와 시위 참여자의 수가 점차 증가했다. 이는 그동안 소극적 침묵으로 일관하던 대중들과 노동자들이 반체제 지식인들과 학생들에 이어 정권에 대해 공개적인 반대사를 표출한 것으로 볼 수 있다. 시위에는 특히 육체노동자들(39.6%)과 일반 노동자들(24%)이 가장 많은 비율을 차지했고, 연령별로 볼 때 25세까지의 젊은 층이 전체 시위자의 45% 이상을 차지했다. Otahál, op. cit., pp. 61-62.

69) 공산당은 “현재 우리에게 원탁협상을 요구하는 측은 어떠한 사회적 대표권도 없다. 그들은 다만 자신들의 개인적 이익이나 외세의 이익만을 대변할 뿐이다. 매국적이며, 반동적, 보수적 이해를 대표하기 때문에 그들이 요구하는 바는 인민의 이해와는 괴리되어 있다”는 공식입장을 밝혔다. Rudé Pravo (Říjen 10 1989); Marek Bankowicz (1991), “Czechoslovakia: From Masaryk to Havel,” in Stern Berglund and Jan Åke Dellenbrant (eds.), *The New Democracies in Eastern Europe: Party Systems and Political Cleavages* (Vermont: Edward Elgar), p. 151.

정했고 이를 계기로 시위는 더욱 확대되었으며, 전국적인 규모의 시위가 연이어 이어졌다.

이들 뒤 전면적인 개혁과 공산당 지도부의 퇴진을 요구하는 시위가 다시 발생했다. 이런 상황에서 77헌장 주도의 포괄적 반정부 단체인 시민포럼(Občanské Forum)이 결성되었고, 슬로바키아에서는 시민포럼에 동조하는 반폭력대중(Verejnosť Protí Nasíli)이 결성되었다.⁷⁰⁾ 이들 두 단체는 각각 체코와 슬로바키아에 기반을 두는 반정부 단체로 향후의 시위를 주도하고, 사회대표의 자격으로 정부와의 원탁협상에 참가했다. 계속되는 시위 속에서 결국 공산당 지도부는 집권 의지를 상실했고 반정부 단체가 요구하는 당내 강경론자의 퇴진과 원탁협상을 받아들였다. 그럼에도 불구하고 시위대는 점점 더 불어났다. 대규모 시위대는 당과 정부가 발표한 ‘사회주의 혁신’ 약속을 거부하고 일당독재 폐지와 자유선거를 요구했다.

이를 계기로 벨벳혁명의 두 번째 과정이 시작되었으며 이 단계에서 시민포럼 주도의 반정부 단체와 정부의 공개적인 원탁협상이 시작되었다. 27일 전국적인 총파업이 시작되었고, 수십만 명의 노동자들은 정치적 자유를 요구했다. 결국 우르바넵도 사임하고 뒤를 이은 개혁성향의 아다메츠(L. Adamec)가 ‘공산당의 주도적 역할’을 포기하고 비공산계 인사 5명이 참여하는 새로운 내각명단을 발표했다. 그러나 시민포럼은 공산당 주도의 내각구성과 전면적인 개혁을 유보하는 공산당의 조치에 반대했으며, 전면적인 개혁을 추진하지 않을 경우 또다시 대중을 동원하겠다고 압박했다.

결국 공산당은 총리를 맡는다는 조건하에 비공산계가 내각의 다수를 차지하는 정부구성에 동의할 수밖에 없었다. 12월 10일 후삭은 대통령직마저 사임하면서 공산당의 찰파(M. Čalfa)를 총리로 하고 비공산계가 다수를 차지하는 임시내각의 구성을 승인했다. 임시내각 21명의 각료 중 공산당 소속이 10명으로 가장 많았지만, 시민포럼과 반폭력대중

70) 시민포럼에는 77헌장, 민주이니셔티브, 체코슬로바키아 헬싱키위원회, 시민자유운동, 사회주의재생클럽(Obrada), 불공정하게 처벌된 이들을 위한 위원회(VONS), 독립평화위원회, 독립지식인서클, 독립학생단, 아트포럼(ARTFORUM), 열린 대화(Otevřený Dialog), 체코슬로바키아 펜클럽중앙회를 비롯한 반체제 독립단체들과 사회당과 인민당의 의원들, 기타 여러 연맹 출신인사, 옛 공산당원 그리고 민주적 사상을 지니고 있는 일반시민들이 참여했다. Milan Otahál and Zdeněk Sládek (1990), *Deset Pražských Dnů: Dokumentace* (Praha: Academia), pp. 47-48.

에서 7명 그리고 사회당과 인민당 소속 인사 4명이 내각에 참여해 공산당의 독재가 무너졌다.

1989년 12월 28일에는 ‘프라하의 봄’의 주역이었던 두브체크가 연방의회 의장으로 그리고 77헌장을 주도했던 하벨이 대통령으로 선출되면서 탈공산화 과정이 마무리되고 민주주의 체제로의 전환이 시작되었다. 이 시점에서 임시내각을 이끌던 찰파와 코마렉(A. Komarek), 들로우히(J. Dlouhý) 등 공산계 주요 인사들이 공산당을 탈당하면서 권력의 중심은 하벨 대통령과 시민포럼으로 이전되었다. 그러나 1990년 총선 이전까지는 의회를 구성하고 있던 공산당과 기존의 공산당 위성정당 그리고 시민포럼과 반폭력대중 모두가 합법적인 자유, 경쟁선거를 통해 선출되지 않았기 때문에 집권의 정당성을 주장할 수 없었고 시민들의 개별적 이해나 사회적 균열을 대표하지도 못했다.⁷¹⁾

1990년 3월 개헌을 통해서도 헌법에 명시되어 있던 공산당의 ‘주도적 역할’ 조항이 삭제되면서 공산당의 일당독재 근거가 완전히 사라졌다. 체코의 ‘벨벳혁명’은 고전적 의미의 혁명과는 상이했지만 그럼에도 불구하고 정권뿐만 아니라 체제자체가 완전히 변화되었다는 측면에서는 혁명이었다. 체코에서의 혁명은 인접한 다른 동유럽 국가의 경우와는 상이했지만,⁷²⁾ 훨씬 더 빠른 속도로 탈공산화가 마무리되었는데 그것은 무엇보다도 정권 자체의 취약성 때문이었다. 이런 상황에서 뒤늦게 구성된 시민포럼과 반폭력대중이 이후의 반정부 시위를 조정하고 대중들을 동원함으로써 정권과의 협상을 유리하게 끌고 나갈 수 있었다. 이들이 전폭적인 대중 지지를 바탕으로 등장한 것은 아니었지만, 1969년 이후의 ‘정상화된’ 상황에서 다른 독자적인 대안세력이 부재한 가운데 탈공산화 과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있었던 유일한 대표기구였기 때문에 공산당에 반대하는 모든 세력을 아우르는 포괄정당의 성격을 띠고 있었다.

71) V. Dvořáková and A. Gerloch (1996), *Krystalizace Struktury Politických Stran v České republice po roce 1989* (Praha: Česká společnost pro politické vědy), p. 160.

72) 헝가리에서는 이미 1980년대 중반 이후 공산당에서 추진한 개혁정책을 통해 반대파 엘리트와의 원탁협상을 거쳐 당내 개혁파 주도로 민주화가 시작되었으며, 폴란드는 1980년 자유노조로 대표되는 반정부운동과 1,000만 명에 이르는 노동자들의 연대를 통해 직-간접적으로 정권에 민주화 압력을 가했고, 결국 원탁협상을 통해 민주화가 시작되었다. J. F. Brown (1990), *Surge to Freedom: The End of Communist Rule in Eastern Europe* (L.A.: Adamantine Press), pp. 71-124.

따라서 체코(슬로바키아) 민주이행의 유형은 ‘아래로부터의 민주화’와 ‘타협을 통한 민주화’가 혼재되어 나타났다고 볼 수 있다.⁷³⁾ 원탁협상을 통해 공산당이 물러나고 새로운 민주정부가 들어섰다는 점에서는 타협을 통한 민주화로 분류가 타당해 보이지만 원탁협상이 정부와 반정부단체 사이의 협상과 타협의 장이 아니라 공산정권의 퇴장을 일방적으로 결정한 장이었기 때문에 원탁협상 개최를 타협을 통한 민주화의 기준으로 판단할 수는 없다. 탈공산화 이후 최초의 자유선거 실시가 공산정권이 퇴장한지 7개월 만에 치러진 것은 원탁협상을 통한 정권과 반정부세력의 협상과 타협의 산물이었다기보다는 일방적인 반정부단체의 결정이었다. 탈공산화 이후 최초의 선거에서는 폴란드의 경우처럼 공산정권과의 협상을 통해 하원의 의석 65%가 미리 공산당에 할당된 것도 아니었고, 헝가리처럼 공산당과의 타협으로 선거방식과 의회구성방식이 결정된 것도 아니었다. 이와 더불어 공산정권에서 원탁협상을 받아들인 시점이 대중들의 시위가 최고조에 이르렀던 시점이었기 때문에 아래로부터의 압력을 민주화 발생의 직접적인 원인으로도 볼 수 있다.

한편 정부내 개혁파와 반정부내 온건파 사이의 협상도 없었고 정부내 개혁파가 보수 강경파를 통제하지도 못했으며, 반정부 세력의 온건파 역시 강경파를 통제하지 못했다. 더군다나 반정부 세력들은 대중들의 동원을 통제할 수조차 없었다.⁷⁴⁾ 따라서 벨벳혁명을 보다 구체적으로 분석하기 위해서는 다른 탈공산주의 국가에 적용되는 행위자 상호작용과 각 행위자들의 전략적 선택을 강조하는 접근방법⁷⁵⁾보다는 민주화가 시작될 수 있었던 조건에 대한 논의가 더 적절하다.

73) 헌팅턴과 린츠, 마인워링과 쉐어 등은 각각 민주이행을 ‘위로부터의 민주화’, ‘아래로부터의 민주화’, ‘타협을 통한 민주화’로 세분하고 체코슬로바키아의 탈공산주의 민주이행을 타협을 통한 민주화로 분류했으며, 반면 문크와 레프는 민주화를 위로부터의 민주화, 거래를 통한 민주화 그리고 이탈을 통한 민주화, 단절을 통한 민주화로 세분하고, 체코슬로바키아를 단절을 통한 민주화로 분류했다. Samuel P. Huntington (1991), *The Third Wave: Democratization in the late twenties century* (Norman: Univ. of Oklahoma Press), p. 227.

74) 실제로 벨벳혁명의 과정은 행위자들의 일정한 정치적 전략이 없이 전개되었는데, 평화적인 시위에 대한 경찰의 과잉진압이 오히려 역효과를 가져왔고, 당시까지 대중들과 연계되어 있지 않았던 지식인 중심의 시민포럼이 이를 이용해 공산정권을 퇴장시킬 수 있었다. East, op. cit., pp. 38-62.

75) 쉐보르스키에 따르면 옛정권의 퇴장은 오직 정부 내의 개혁파와 반정부 세력 내 온건파의 상호이해로부터 나온다고 했다. 특히 그는 옛정권의 퇴장이 가능하려면 개혁파와 온건파간의 향후 제도에 관한 합의가 이루어져야 하고, 개혁파는 강경파의 동의를 이끌어 내거나 혹은 중립화시켜야 하며, 온건파는 급진파를 통제해야 한다고 파악했다. Adam Przeworski (1991), *Democracy and The Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge Univ. Press), p. 96.

폴란드, 헝가리, 체코(슬로바키아) 3개국의 민주화 발생 조건을 살펴볼 때, 체코슬로바키아 민주이행의 조건은 상대적으로 다른 두 국가에 비해 취약했다. 다만 경제침체와 지식인들의 이반 그리고 변화에 대한 기대가 상대적으로 높았으며, 전체적으로는 ‘외부효과’가 민주화의 전제조건으로 작용했다. 이를 부연하면 첫째, 외부의 영향을 민주이행 발생의 요인으로 들 수 있다. 1985년 고르바초프(M. Gorbachev)의 등장이 여타 동유럽 국가의 민주이행에 직접적인 영향을 끼쳤던 반면 체코슬로바키아의 경우에는 고르바초프의 영향이 직접적으로 민주이행으로 연결되지는 않았다. 오히려 체코슬로바키아의 경우는 다른 탈공산주의 국가의 민주화 과정에 더 많은 영향을 받았다고 볼 수 있다. 1989년 폴란드에서 비공산계가 참여하는 정부가 구성되고 선거에서 자유노조가 압승을 거두었을 때 소련은 군사개입을 하지 않았으며, 9월 동독에서 냉전의 상징인 베를린 장벽이 무너지고 호네커(E. Honeker)가 물러났음에도 불구하고 소련은 여기에 아무런 대응도 하지 않았다. 이에 따라 체코슬로바키아 공산당 내부의 강경파는 자신들의 지지기반이었던 소련에 의존할 수 없음을 인식했고 시민들 역시 외부의 군사개입이 없을 것임을 확신하게 되었다.⁷⁶⁾ 이러한 인식으로 인해 대중들의 시위는 확대되었고, 정권의 통치신념은 더욱 약화되었다.

둘째, 지식인들의 이반은 크게 두 가지 형태로 나타났다. 정부와 반체제 단체 사이에서 완충역할을 해왔던 친정부 지식인들의 이반과 기존에 소극적 저항에 머물러 있었던 반체제 지식인들의 적극적인 저항이 동시에 나타났다. 1989년 11월 이전까지 77현장이나 시민클럽(KAN), 정치범클럽(K-231) 등 비정치 영역에서 정부의 정책에 반대했던 지식인들이 존재했었으나, 이들은 일반대중들과 연계되지 못했다. 따라서 지식인들의 이반이 민주이행에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 일반대중들 그리고 노동자들과의 연대가 이루어져야 했고 체코슬로바키아에서 이런 상황이 충족된 것은 1989년 11월 19일 시민포럼이 등장하면서부터였다.

셋째, 1980년대 말에 체코슬로바키아의 경제위기가 심화되었지만, 다른 동유럽 국가에 비해서는 그리 심각한 수준이 아니었다. 정부의 재정적자나 외채도 온건한 수준이었다.

76) Jürg Steiner (1998), *European Democracies* (New York: Longman), p. 204.

다만 긴축재정 기조를 유지하면서 기존의 차별화된 생활수준을 유지할 수 없었다는 문제가 있었다. 따라서 경제침체가 시위로 이어지게 된 것은 경제침체 자체 때문이 아니라 긴축재정과 대외부채 최소화 정책을 통한 사회보장 축소, 식량이나 생필품 부족, 생활수준 하락 때문이었다.

이러한 상태에서 정부와 반체제운동은 두 가지 선택이 가능했다. 먼저 반대파 지식인과 노동자 그리고 학생들의 입장에서는 시위에 참여할 것인가의 여부 그리고 정권에서는 시위가 발생한다면 이를 무력으로 진압할 것인가의 여부가 그것이었다. 결국 반체제 단체와 학생들로부터 반정부 시위가 시작되자 정권은 무력진압을 결정했고 이 과정에서 노동자와 일반시민들은 무력진압에 대한 반발로 더욱 거세게 저항했다.⁷⁷⁾

요컨대, 체코(슬로바키아) 민주이행의 시발점이 된 벨벳혁명은 반체제운동과 함께 시위참여를 결정한 학생과 노동자에 의한 단순시위가 정권의 무력진압으로 일반대중을 포함하는 전면적인 반정부 시위로 발전했던 혁명이었다. 이 과정에서 기존의 분산된 반체제 단체를 결집시키고 일반대중들과의 연계에 성공한 시민포럼이 대안적인 세력으로 등장해 공산정권을 퇴장시킬 수 있었다. 공산당 서기장인 Milkos Jakes가 주도하는 개혁정치도 그 속도를 더해갔다.

2. 민주화 과정

공산주의 국가 중에서 전체주의의 성격이 가장 강했고 공산정권의 강압적인 통치가 마지막 순간까지도 지속되었던 체코(슬로바키아)에서는 인접한 탈공산주의 국가들보다 뒤늦게 민주화 과정이 시작되었다. 또한 공산당 내부의 개혁파가 상대적으로 약했고, 반체제운동의 성장도 뒤늦었으며 일반대중과 반체제운동간의 연계가 부족했다는 측면도 민주화가 뒤늦게 시작되었던 요인이었다. 공산당 내부에 개혁파가 없었고 시민사회가 취약했던 원인은 무엇보다도 1968년 ‘프라하의 봄’이 실패한 이후 시행된 ‘정상화’ 정책

77) Rasma Karklins and Poger Petersen (1993), “Decision Calculus of Protesters and Regimes: Eastern Europe 1989”, *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 2, pp. 588-614.

때문이었다. 정상화는 한마디로 공산당에서뿐만 아니라 국가 전체에서 개혁주의 인사를 숙청하고 민주화, 자유화를 완전히 제거하려는 전략이었다. 정상화 기간 중에 공산당에서 33만 명의 당원이 숙청되었고, 노동조합에서 20%, 국영기업에서 40% 이상의 인력이 해고되었고 500만 명에 이르는 일반대중들이 조사를 받았다.⁷⁸⁾ 이로써 프라하의 봄이 제기했던 ‘인간의 얼굴을 한 사회주의(socialismus s lidskou tvář)’는 완전히 사라졌고, 1968년 이전의 ‘정상적’인 전체주의 질서가 다시 들어섰다. 1977년에 설립된 ‘77헌장’은 체코(슬로바키아)에서도 시민사회가 등장할 수 있는 가능성을 보여주었다. 그러나 현실적으로 77헌장은 소수의 지식인 중심으로 인권과 같은 비정치적 분야에 한정되어 활동했기 때문에 본격적인 민주화의 기반이 되지는 못했다.⁷⁹⁾ 따라서 1968년 프라하의 봄이 무산된 이후 1980년대 후반까지 약 20여년 동안 체코(슬로바키아)에서는 어떤 형태의 개혁도 나타나지 않았고 그러한 개혁을 요구할 수 있는 세력도 존재하지 않았다. 이러한 상황에서 1989년 1월 소련군의 침공에 항의해 분신했던 팔라흐(J. Palach) 사망 20주년을 기념한 추도식이 반정부 시위로 돌변했고 이 시위를 주도한 77헌장 대변인 하벨(V. Havel) 등이 투옥되었다. 이 사건이 민주이행으로 직접 연결되지는 못했지만, 이를 계기로 그동안 분산되어 있던 여러 반체제 세력이 행동을 통일함으로써 일반대중들과의 연대 가능성을 제시해 주었다.⁸⁰⁾ 반체제운동과 시민들의 연대가 본격적으로 나타난 계기는 1989년 6월 77헌장이 ‘몇 문단(Několik Vět)’이라는 제하의 청원서를 발표하면서부터였다. 여기에서 77헌장은 그동안의 비정치적 입장에서 벗어나 민주주의와 다원주의의 필요성을 공개적

78) Vladimír V. Kusin (1982), “Husak's Czechoslovakia and Economic Stagnation”, *Problems of Communism*, Vol. 31, No. 2, pp. 29-30.

79) 77헌장은 설립문을 통해 “..다양한 신념, 종교, 직업을 가진 사람들의 자유롭고 평화로운 비공식 사회그룹이다... 77헌장은 정치적 반대를 위해 대중들을 동원하지 않으며... 정치적, 사회적 개혁을 위한 강령이나 급진적 변화를 계획하지 않는다. 대신 시민권과 인권침해 사안에 주목하면서, 정치 권위체 및 국가와 건설적인 대화를 추진한다. 77헌장은 권리침해를 감독하고 그 해결책을 제시하며, 동시에 시민들의 권리가 존중될 수 있도록 노력한다”고 밝혔다. Vilém Prečan (1990), *Charta 77: Od Morální k Demokratické Revoluci* (Praha: Středisko Nezávislé Literatury), pp. 9-13; Milan Otahál (1994), *Opozice, Moc, Společnost* (Praha: Maxdorf), pp. 31-48.

80) 이 시위에는 77헌장을 비롯해 체코청년단, 레네 평화클럽, 미국연맹, 평화주의 독립연맹 등의 반체제 단체가 참여했다. 이 시위에 대한 비밀경찰의 과잉진압은 대중들의 반발은 물론이거니와 공산당의 위성정당으로 명맥을 유지하고 있던 기존 정당들의 반발을 불러일으켰다. 당시까지 공산당에 종속되어 있던 인민당과 사회당은 집회의 자유를 인정하는 법안을 의회에 상정함으로써 공산당의 위성정당에서 벗어나는 계기를 마련했다. William H. Luers (1990), “Czechoslovakia: Road to Revolution”, *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2, p. 93.

으로 주장함으로써 기존의 모든 반체제 세력을 결집시킬 수 있는 대의를 제시했다. 특히 이 청원서를 통해 반체제운동과 시민들의 연대가 이루어졌다는 점은 그동안 이들 사이의 상호불신이 팽배했었던 체코슬로바키아에서는 대단히 중요한 사건이었다. 특히 77현장은 여기에서 정치적 자유, 정치범 석방, 검열폐지, 결사와 집회의 자유를 요구하는 등 당시까지의 공개적인 문서와 어떤 사미즈다트(samizdat) 보다도 더 직설적인 정치적 요구사항을 제기했다. 지식인 중심의 반체제운동과 일반대중들의 연대가 이루어졌음에도 불구하고, 공산정권은 이들의 주장을 묵살했고 개혁요구를 받아들이지 않았다. 8월말까지 계속해서 시위가 이어졌지만,⁸¹⁾ 공산정권은 원탁협상을 요구하는 반대파가 대표성이 없다는 이유를 들어 이들의 요구를 받아들이지 않았다.⁸²⁾ 본격적인 변화는 11월에 들어서 시작되었다. 11월 이후의 변화는 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 11월 17일 시위에서부터 11월 27일 총파업이 시작된 시점까지이다. 11월 17일 오플레탈(J. Opletal) 사망 60주기 추모행사가 시발점이 되었다. 이 행사에 참여한 시민들이 반정부 시위대로 돌변했고, 경찰과 비밀경찰은 시위대를 무력으로 진압했다. 학생들과 노동자들은 경찰의 과잉진압에 대한 항의로 1주일간의 총파업을 결정했고 이를 계기로 시위는 더욱 확대되었으며, 전국적인 규모의 시위가 연이어 이어졌다. 이를 뒤 전면적인 개혁과 공산당 지도부의 퇴진을 요구하는 시위가 다시 발생했다. 이런 상황에서 77현장 주도의 포괄적 반정부 단체인 시민포럼(Občanské Forum)이 결성되었고, 슬로바키아에서는 시민포럼에 동조하는 반폭력대중(Verejnost Protí Nasíli)이 결성되었다.⁸³⁾ 이들 두 단체는 각각 체코와 슬

81) 이미 1988년 초부터 시위가 계속해서 이어졌고, 1989년 8월 이후 시위 발생 빈도와 시위 참여자의 수가 점차 증가했다. 이는 그동안 소극적 침묵으로 일관하던 대중들과 노동자들이 반체제 지식인들과 학생들에 이어 정권에 대해 공개적인 반대의를 표출한 것으로 볼 수 있다. 시위에는 특히 육체노동자들(39.6%)과 일반 노동자들(24%)이 가장 많은 비율을 차지했고, 연령별로 볼 때 25세까지의 젊은 층이 전체 시위자의 45% 이상을 차지했다. Otahál, op. cit., pp. 61-62.

82) 공산당은 “현재 우리에게 원탁협상을 요구하는 측은 어떠한 사회적 대표권도 없다. 그들은 다만 자신들의 개인적 이익이나 외세의 이익만을 대변할 뿐이다. 매국적이며, 반동적, 보수적 이해를 대표하기 때문에 그들이 요구하는 바는 인민의 이해와는 괴리되어 있다”는 공식 입장을 밝혔다. Rudé Pravo (Říjen 10 1989); Marek Bankowicz (1991), “Czechoslovakia: From Masaryk to Havel,” in Stern Berglund and Jan Åke Dellenbrant (eds.), *The New Democracies in Eastern Europe: Party Systems and Political Cleavages* (Vermont: Edward Elgar), p. 151.

83) 시민포럼에는 77현장, 민주이니셔티브, 체코슬로바키아 헬싱키위원회, 시민자유운동, 사회주의재생클럽(Obrada), 불공정하게 처벌된 이들을 위한 위원회(VONS), 독립평화위원회, 독립지식인서클, 독립학생단, 아트포럼(ARTFORUM), 열린 대화(Otevřený Dialog), 체코슬로바키아 펜클럽중앙회를 비롯한 반체제 독립단체들과 사회당과 인민당의

로바키아에 기반을 두는 반정부 단체로 향후의 시위를 주도하고, 사회대표의 자격으로 정부와의 원탁협상에 참가했다. 계속되는 시위 속에서 결국 공산당 지도부는 집권 의지를 상실했고 반정부 단체가 요구하는 당내 강경론자의 퇴진과 원탁협상을 받아들였다. 그럼에도 불구하고 시위대는 점점 더 불어났다. 대규모 시위대는 당과 정부가 발표한 ‘사회주의 혁신’ 약속을 거부하고 일당독재 폐지와 자유선거를 요구했다. 이를 계기로 벨벳혁명의 두 번째 과정이 시작되었으며 이 단계에서 시민포럼 주도의 반정부 단체와 정부의 공개적인 원탁협상이 시작되었다. 27일 전국적인 총파업이 시작되었고, 수십만 명의 노동자들은 정치적 자유를 요구했다. 결국 우르바넥도 사임하고 뒤를 이은 개혁성향의 아다메츠(L. Adamec)가 ‘공산당의 주도적 역할’을 포기하고 비공산계 인사 5명이 참여하는 새로운 내각명단을 발표했다. 그러나 시민포럼은 공산당 주도의 내각구성과 전면적인 개혁을 유보하는 공산당의 조치에 반대했으며, 전면적인 개혁을 추진하지 않을 경우 또다시 대중을 동원하겠다고 압박했다. 결국 공산당은 총리를 맡는다는 조건하에 비공산계가 내각의 다수를 차지하는 정부구성에 동의할 수밖에 없었다. 12월 10일 후삭은 대통령직마저 사임하면서 공산당의 찰파(M. Čalfa)를 총리로 하고 비공산계가 다수를 차지하는 임시내각의 구성을 승인했다. 임시내각 21명의 각료 중 공산당 소속이 10명으로 가장 많았지만, 시민포럼과 반폭력대중에서 7명 그리고 사회당과 인민당 소속 인사 4명이 내각에 참여해 공산당의 독재가 무너졌다. 1989년 12월 28일에는 ‘프라하의 봄’의 주역이었던 두브체크가 연방의회 의장으로 그리고 77헌장을 주도했던 하벨이 대통령으로 선출되면서 탈공산화 과정이 마무리되고 민주주의 체제로의 전환이 시작되었다. 이 시점에서 임시내각을 이끌던 찰파와 코마렉(A. Komarek), 들로우히(J. Dlouhý) 등 공산계 주요 인사들이 공산당을 탈당하면서 권력의 중심은 하벨 대통령과 시민포럼으로 이전되었다. 그러나 1990년 총선 이전까지는 의회를 구성하고 있던 공산당과 기존의 공산당 위성정당 그리고 시민포럼과 반폭력대중 모두가 합법적인 자유, 경쟁선거를 통해 선출되지 않았기 때문에 집권의 정당성을 주장할 수 없었고 시민들의 개별적 이해나 사회적 균열을 대표하지도

의원들, 기타 여러 연맹 출신인사, 옛 공산당원 그리고 민주적 사상을 지니고 있는 일반시민들이 참여했다. Milan Otahál and Zdeněk Sládek (1990), *Deset Pražských Dnů: Dokumentace* (Praha: Academia), pp. 47-48.

못했다.⁸⁴⁾ 1990년 3월 개헌을 통해서도 헌법에 명시되어 있던 공산당의 ‘주도적 역할’ 조항이 삭제되면서 공산당의 일당독재 근거가 완전히 사라졌다. 체코의 ‘벨벳혁명’은 고전적 의미의 혁명과는 상이했지만 그럼에도 불구하고 정권뿐만 아니라 체제자체가 완전히 변화되었다는 측면에서는 혁명이었다. 체코에서의 혁명은 인접한 다른 동유럽 국가의 경우와는 상이했지만,⁸⁵⁾ 훨씬 더 빠른 속도로 탈공산화가 마무리되었는데 그것은 무엇보다도 정권자체의 취약성 때문이었다. 이런 상황에서 뒤늦게 구성된 시민포럼과 반폭력대중이 이후의 반정부 시위를 조정하고 대중들을 동원함으로써 정권과의 협상을 유리하게 끌고 나갈 수 있었다. 이들이 전폭적인 대중 지지를 바탕으로 등장한 것은 아니었지만, 1969년 이후의 ‘정상화된’ 상황에서 다른 독자적인 대안세력이 부재한 가운데 탈공산화 과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있었던 유일한 대표기구였기 때문에 공산당에 반대하는 모든 세력을 아우르는 포괄정당의 성격을 띠고 있었다. 따라서 체코(슬로바키아) 민주 이행의 유형은 ‘아래로부터의 민주화’와 ‘타협을 통한 민주화’가 혼재되어 나타났다고 볼 수 있다.⁸⁶⁾ 원탁협상을 통해 공산당이 물러나고 새로운 민주정부가 들어섰다는 점에서는 타협을 통한 민주화로 분류가 타당해 보이지만 원탁협상이 정부와 반정부단체 사이의 협상과 타협의 장이 아니라 공산정권의 퇴장을 일방적으로 결정한 장이었기 때문에 원탁협상 개최를 타협을 통한 민주화의 기준으로 판단할 수는 없다. 탈공산화 이후 최초의 자유선거 실시가 공산정권이 퇴장한지 7개월 만에 치러진 것은 원탁협상을 통한 정권과 반정부세력의 협상과 타협의 산물이었다기보다는 일방적인 반정부단체의 결정이었다. 탈

84) V. Dvořákova and A. Gerloch (1996), *Krystalizace Struktury Politických Stran v České republice po roce 1989* (Praha: Česká společnost pro politické vědy), p. 160.

85) 헝가리에서는 이미 1980년대 중반 이후 공산당에서 추진한 개혁정책을 통해 반대파 엘리트와의 원탁협상을 거쳐 당내 개혁파 주도로 민주화가 시작되었으며, 폴란드는 1980년 자유노조로 대표되는 반정부운동과 1,000만 명에 이르는 노동자들의 연대를 통해 직-간접적으로 정권에 민주화 압력을 가했고, 결국 원탁협상을 통해 민주화가 시작되었다. J. F. Brown (1990), *Surge to Freedom: The End of Communist Rule in Eastern Europe* (L.A.: Adamantine Press), pp. 71-124.

86) 헌팅턴과 린즈, 마인워링과 쉐어 등은 각각 민주이행을 ‘위로부터의 민주화’ ‘아래로부터의 민주화’, ‘타협을 통한 민주화’로 세분하고 체코슬로바키아의 탈공산주의 민주이행을 타협을 통한 민주화로 분류했으며, 반면 문크와 레프는 민주화를 위로부터의 민주화, 거래를 통한 민주화 그리고 이탈을 통한 민주화, 단절을 통한 민주화로 세분하고, 체코슬로바키아를 단절을 통한 민주화로 분류했다. Samuel P. Huntington (1991), *The Third Wave: Democratization in the late twenties century* (Norman: Univ. of Oklahoma Press), p. 227.

공산화 이후 최초의 선거에서는 폴란드의 경우처럼 공산정권과의 협상을 통해 하원의 의석 65%가 미리 공산당에 할당된 것도 아니었고, 헝가리처럼 공산당과의 타협으로 선거 방식과 의회구성방식이 결정된 것도 아니었다. 이와 더불어 공산정권에서 원탁협상을 받아들인 시점이 대중들의 시위가 최고조에 이르렀던 시점이었기 때문에 아래로부터의 압력을 민주화 발생의 직접적인 원인으로도 볼 수 있다. 한편 정부내 개혁파와 반정부내 온건파 사이의 협상도 없었고 정부내 개혁파가 보수 강경파를 통제하지도 못했으며, 반정부 세력의 온건파 역시 강경파를 통제하지 못했다. 더군다나 반정부 세력들은 대중들의 동원을 통제할 수조차 없었다.⁸⁷⁾ 따라서 벨벳혁명을 보다 구체적으로 분석하기 위해서는 다른 탈공산주의 국가에 적용되는 행위자 상호작용과 각 행위자들의 전략적 선택을 강조하는 접근방법⁸⁸⁾보다는 민주화가 시작될 수 있었던 조건에 대한 논의가 더 적절하다. 폴란드, 헝가리, 체코(슬로바키아) 3개국의 민주화 발생 조건을 살펴볼 때, 체코슬로바키아 민주이행의 조건은 상대적으로 다른 두 국가에 비해 취약했다. 다만 경제침체와 지식인들의 이반 그리고 변화에 대한 기대가 상대적으로 높았으며, 전체적으로는 ‘외부효과’가 민주화의 전제조건으로 작용했다. 이를 부연하면 첫째, 외부의 영향을 민주이행 발생의 요인으로 들 수 있다. 1985년 고르바초프(M. Gorbachev)의 등장이 여타 동유럽 국가의 민주이행에 직접적인 영향을 끼쳤던 반면 체코슬로바키아의 경우에는 고르바초프의 영향이 직접적으로 민주이행으로 연결되지는 않았다. 오히려 체코슬로바키아의 경우는 다른 탈공산주의 국가의 민주화 과정에 더 많은 영향을 받았다고 볼 수 있다. 1989년 폴란드에서 비공산계가 참여하는 정부가 구성되고 선거에서 자유노조가 압승을 거두었을 때 소련은 군사개입을 하지 않았으며, 9월 동독에서 냉전의 상징인 베를린 장벽이 무너지고 호네커(E. Honeker)가 물러났음에도 불구하고 소련은 여기에 아무런 대응도 하지 않았다. 이에

87) 실제로 벨벳혁명의 과정은 행위자들의 일정한 정치적 전략이 없이 전개되었는데, 평화적인 시위에 대한 경찰의 과잉진압이 오히려 역효과를 가져왔고, 당시까지 대중들과 연계되어 있지 않았던 지식인 중심의 시민포럼이 이를 이용해 공산정권을 퇴장시킬 수 있었다. East, op. cit., pp. 38-62.

88) 웨보르스키에 따르면 옛정권의 퇴장은 오직 정부 내의 개혁파와 반정부 세력 내 온건파의 상호이해로부터 나온다고 했다. 특히 그는 옛정권의 퇴장이 가능하려면 개혁파와 온건파간의 향후 제도에 관한 합의가 이루어져야 하고, 개혁파는 강경파의 동의를 이끌어 내거나 혹은 중립화시켜야 하며, 온건파는 급진파를 통제해야 한다고 파악했다. Adam Przeworski (1991), *Democracy and The Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge Univ. Press), p. 96.

따라 체코슬로바키아 공산당 내부의 강경파는 자신들의 지지기반이었던 소련에 의존할 수 없음을 인식했고 시민들 역시 외부의 군사개입이 없을 것임을 확신하게 되었다.⁸⁹⁾ 이러한 인식으로 인해 대중들의 시위는 확대되었고, 정권의 통치신념은 더욱 약화되었다. 둘째, 지식인들의 이반은 크게 두 가지 형태로 나타났다. 정부와 반체제 단체 사이에서 완충역할을 해왔던 친정부 지식인들의 이반과 기존에 소극적 저항에 머물러 있었던 반체제 지식인들의 적극적인 저항이 동시에 나타났다. 1989년 11월 이전까지 77헌장이나 시민클럽(KAN), 정치범클럽(K-231) 등 비정치 영역에서 정부의 정책에 반대했던 지식인들이 존재했었으나, 이들은 일반대중들과 연계되지 못했다. 따라서 지식인들의 이반이 민주이행에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 일반대중들 그리고 노동자들과의 연대가 이루어져야 했고 체코슬로바키아에서 이런 상황이 충족된 것은 1989년 11월 19일 시민포럼이 등장하면서부터였다. 셋째, 1980년대 말에 체코슬로바키아의 경제위기가 심화되었지만, 다른 동유럽 국가에 비해서는 그리 심각한 수준이 아니었다. 정부의 재정적자나 외채도 온건한 수준이었다. 다만 긴축재정 기조를 유지하면서 기존의 차별화된 생활수준을 유지할 수 없었다는 문제가 있었다. 따라서 경제침체가 시위로 이어지게 된 것은 경제침체 자체 때문이 아니라 긴축재정과 대외부채 최소화 정책을 통한 사회보장 축소, 식량이나 생필품 부족, 생활수준 하락 때문이었다. 이러한 상태에서 정부와 반체제운동은 두 가지 선택이 가능했다. 먼저 반대파 지식인과 노동자 그리고 학생들의 입장에서는 시위에 참여할 것인가의 여부 그리고 정권에서는 시위가 발생한다면 이를 무력으로 진압할 것인지의 여부가 그것이었다. 결국 반체제 단체와 학생들로부터 반정부 시위가 시작되자 정권은 무력진압을 결정했고 이 과정에서 노동자와 일반시민들은 무력진압에 대한 반발로 더욱 거세게 저항했다.⁹⁰⁾ 요컨대, 체코(슬로바키아) 민주이행의 시발점이 된 벨벳혁명은 반체제운동과 함께 시위참여를 결정한 학생과 노동자에 의한 단순시위가 정권의 무력진압으로 일반대중을 포함하는 전면적인 반정부 시위로 발전했던 혁명이었다. 이 과정에서

89) Jürg Steiner (1998), *European Democracies* (New York: Longman), p. 204.

90) Rasma Karklins and Poger Petersen (1993), "Decision Calculus of Protesters and Regimes: Eastern Europe 1989," *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 2, pp. 588-614.

기존의 분산된 반체제 단체를 결집시키고 일반대중들과의 연계에 성공한 시민포럼이 대안적인 세력으로 등장해 공산정권을 퇴장시킬 수 있었다.

표 1 체코슬로바키아 민주화 발생 조건

조건 / 시기	체코슬로바키아	
	88. 9	89. 11
1. 경제침체	3	3
2. 새로운 그룹의 체제내 동원	2	2
3. 지식인들의 이반	4	4
4. 정부의 비효율성과 부패만연	3	3
5. 정부에 대한 신뢰상실	3	3
6. 당-국가의 파벌화 및 통치자신감 상실	3	3.5
7. 부적절한 무력의 사용	0	0
8. 변화에 대한 기대	2	4
민주화 발생조건	2.5	2.8

수치: 5=조건충족⁹¹⁾

III. 체코의 정치체제의 변화

1. 민주화 초기 단계의 경쟁의 양극화

1989년 혁명 이후 1990년 선거가 치러지기 직전까지 체코와 슬로바키아를 구획하는 균열은 공산당 대 반공산당이라는 거대 담론이었다. 당시 존재하고 또 새로이 나타난 여러 가지 균열은 종속적인 측면에서만 의미를 지니고 있었고, 사회를 구분하고 또 정치적으로 의미있는 균열은 다만 공산당과 반공산당을 가르는 선이었다. 이 시기 체코와 슬로바키아의 균열구조는 개별적 이해나 특정이슈에 따라 조직된 것이 아닌 주로 도덕·비도덕의 기준으로, 시민포럼(Občanské Forum) 대 공산당의 양축으로 구분된 소위 ‘상징의 정치’에 기반을 두고 있었다. 이런 상황에서 반공산주의 세력은 정당으로 결집되기보다는 개방적

91) 출처: Sabrina P. Ramet (1991), *Social Currents in Eastern Europe: The Sources and Meaning of the Great Transformation* (Durham: Duke Univ. Press), pp. 3-34 재구성.

이고 느슨한 사회운동의 형태를 한 포럼을 형성함으로써 반공산주의, 반공산당의 측에 그리고 다른 극단에는 공산당을 위치시키는 양극화된 구도를 만들어냈다. 따라서 1990년 6월 탈공산화 과정에서 최초의 선거를 전후한 시기에는 다만 ‘민주주의 대 공산주의’라는 상징을 둘러싼 새로운 유형의 균열이 각각 반공산당 결집세력과 공산당으로 조직되었다. 이런 배경을 두고 치러진 1990년의 의회선거의 결과는 예상과 다르지 않았다. 비례대표제를 기반으로 치러진 1990년 선거는 예상했던 대로 수많은 정당이 난립했고 정당으로서의 조직이나 목적을 갖추지 못한 많은 정치조직들이 선거에 참여함으로써 파편화되고 원자화된 혼란스러운 상황을 만들었다. 그러나 정당의 난립현상에도 불구하고 이들 간의 정책 차이나 이데올로기 간극 그리고 지지기반에서의 차이는 두드러지지 않았으며, 다수의 정치조직들은 의미 있는 행위자로 등장하지 못했다. 무엇보다도 옛 공산정권에 대한 심판의 의미를 지니는 선거를 앞두고, 다른 경쟁의 축이 등장할 여지가 없었기 때문이었으며, 대부분 급조된 정당들로 짧은 기간 동안 다른 정당과 차별화된 정책을 제시하거나 안정된 지지기반을 확보할 수 없었기 때문이었다. 결국 선거정당의 수가 과도하게 많았음에도 불구하고 이들의 원내진출은 어려웠으며, 일부는 원내 진입을 위해 시민포럼과 반폭력대중(Verëjnost Protí Nasíli) 등의 포럼정당에 속해 선거에 참여했다. 1990년 3월 내무부에 등록된 정당은 모두 66개에 이르렀으나, 6월 선거에는 22개 정당만이 참여했고, 선거를 거치면서 원내에 진입한 정당의 수는 10개(11개)에 불과했다. 선거결과 연방의회 수준과 지방의회에서 모두 반공산주의 세력이 승리했다. 연방의회의 경우 체코에서는 시민포럼이 상·하원 각각에서 53.1%와 50%의 지지를 얻어 과반수 이상의 의석을 확보했다. 그러나 슬로바키아의 경우에는 반공산당 결집세력인 반폭력대중이 상대적으로 약했으며, 오히려 기독교민주운동이 선전했다. 지방의회의 경우에도 체코에서는 시민포럼이 49.3%의 지지를 얻어 전체 200석 중에서 127석을 차지했으나, 슬로바키아의 경우에는 반폭력대중이 150석 중에서 48석을 차지했을 뿐이었다. 이러한 상이한 선거결과에도 불구하고 결국, 1990년 선거는 상이한 이슈영역을 둘러싼 정당간의 정상적인 경쟁이 아니라, 민주주의에 대한 찬반투표의 성격이 강했다. 당시 대통령이었던 하벨(V. Havel)이 언급한 대로 1990년 선거를 전후한 체코와 슬로바키아의 정치과정은 이해관계를 둘러싼 정상적인 경쟁이

라고는 할 수 없었다. 선거에서의 정당들간의 경쟁은 민주주의 국가에서는 제도화된, 사회 각 부문의 이해(interests)를 대표하는 정당간 경쟁이었다기 보다는 향후 민주이행에 관한 국민적 합의를 도출하기 위한 성격이 강했다. 요컨대, 1989년 민주이행의 시작에서부터 1990년 선거를 전후한 이 시기 정당정치의 특징은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 정당이 불신 받았고 대다수 유권자들은 자신들의 정치적 의지가 포괄적인 시민운동에 의해 대표될 것으로 기대했다. 이러한 측면은 정당정치에 대한 부정적인 반응이며, 정당이 특정 이데올로기나 혹은 이슈영역, 균열구조에 기반하는 정상적인 정치과정과는 거리가 먼 것이었다. 둘째, 이 시기 원내정당들은 공산당을 제외하고는 혁명 이후 새롭게 등장한 세력이거나 혹은 여러 이해의 결집체였다. 따라서 정당의 조직이나 구조 그리고 그 역할이 민주주의 국가에서의 그것과는 상이했다. 셋째, 비정상적 정치조직의 등장인데, 협소한 이슈에 기반한 조직이 정당이라는 명칭을 사용하며 선거에 참가했다. 그러나 결국 이러한 비정상적 정당들은 원내 진입에 실패했고 곧 사라졌다.

2. 민주화 초기 단계의 정당체계의 변화 양상

1992년 선거결과는 1990년과는 여러 측면에서 상이했으며, 정상적인 민주국가의 상황에 근접하고 안정적인 정치구조로 전환하게 되는 계기가 되었는데, 무엇보다도 이 시기의 두드러진 특징은 상징에 기반한 정치에서 ‘이해에 기반한 정치’로 전환되었다는 점이다. 각 정당은 민주화 초기단계의 주요 특징이었던 반공산주의라는 상징에서 벗어나 개별적인 사회의 이해를 결집시키는 기능을 수행해 나갔다. 서구 민주주의 정착과정에서 정당의 역할이 특히 시장에 의해 촉발된 이해를 결집시키고 이를 정책에 반영했던 것과 같이, 체코와 슬로바키아에서도 정당이 그와 유사한 기능을 담당하기 시작했다. 다시 말해 1990년 선거에서 반공산주의라는 상징과 보편적 도덕관에 기반한 정당 간 경쟁이 1992년에는 실질적인 문제해결 과정에서 나타난 경제적 이해에 기반한 경쟁으로 변화된 것이다. 이 시기의 또 다른 특징은 포럼정당이 경쟁적 정당과 이익단체로 전환되었다는 점이다. 1990년 선거 당시 주요 행위자였던 포럼형태의 우산조직은 정책적으로 특화되어 있지 않았었고 조직력도 미약했으며, 당 전통과 안정된 지지기반이 없었기 때문에 주로 지도자

개인에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 1992년 선거를 거치면서 각 정당은 조직력과 정체성을 갖추고 사회적 이해를 결집시켰으며 유권자들에게 정책대안을 제시함으로써 비교적 확고한 지지기반을 갖는 정당으로 변모되었다. 이로써 탈공산주의 민주이행을 주도한 옛반체제 인사들이 퇴장하고 기능적으로 상이한 정치인들이 등장하게 되었다.⁹²⁾ 이 시기의 또 다른 특징은 적어도 체코에서는 반공산주의, 친민주주의 찬반투표 혹은국민투표의 성격을 띤 선거가 정상적인 경쟁선거로 전환되었다는 사실이다. 이 과정에서 각 정당은 사회적 이해를 기반으로 경쟁했고 특히 대중들을 재동원하려는 인민주의나 극단적인 민족주의를 내세우는 정당 그리고 편협한 이슈를 기반으로 하는 정당들의 세력이 약화되었다.⁹³⁾ 1990년과 1992년 두 번의 선거를 치루면서 체코와 슬로바키아는 민주화 과정에 본격적으로 동참하게 되었다. 1990년의 선거로 형성된 정당체계의 모습은 민주화된 국가의 모습과는 상당한 거리를 두고 있었지만, 1992년의 선거를 거치면서 이제 정당, 정당체계가 본래의 특성을 찾아가면서 사회 각 분야의 이해관계를 대변하고 또 정권을 위해 경쟁하는 정상적인 정치과정이 나타나게 된 것이다. 이를 시기별로 구분해 살펴보면 다음과 같다. 우선 1990년 선거결과를 토대로 정당체계를 분류하기 위해서 수적인 측면을 살펴보면, 1990년 연방의회에는 전국수준의 공산당과 체코에 한정되는 시민포럼, 기독교민주연맹, 자치민주주의운동-모라비아·슬레지아 그리고 슬로바키아에 한정되는 반폭력대중, 기독교민주운동, 민족당과 공화당 등 모두 8개의 정당이 포함되었다. 이를 통해볼 때, 1990년 당시 체코슬로바키아의 정당체계는 사토리(G. Sartori)의 정당체계 유형에서 분도 그리고 경쟁의 중심축을 고려한다면 첫째, 이 시기 경쟁의 중심축은 공산주의 대 민주결집세력간의 ‘가치와 도덕’이었다. 비록 공산당이 새로운 경쟁의 구조를 받아들이고 민주적 경쟁만이 유일한 규칙임을 인정했음에도 불구하고 실질적인 정당간의 경쟁은 공산당과 반공산당으로 양극화된 형태를 띠었다. 공산당과 반공산당 결집세력간의 경쟁 이외에도 체코에서 종교에 기반한 기독교민주연맹과 지역자치를 내세우는 자치민주주의운동-모라비

92) Jan Pakulski, “Mass Movements and Plebiscitary Democracy: Political Change in Central Eastern Europe,” *International Sociology*, Vol. 10, No. 4 (Dec. 1995), pp. 418-420 [김신규, 민주화 초기 단계(1990~1996) 정당체계의 변화-체코와 슬로바키아의 사례연구, 국제지역연구 제8권 제2호(2004년), 229쪽 각주 28]번에서 재인용].

93) 김신규, 앞의 글(민주화 초기 단계(1990~1996) 정당체계의 변화- 체코와 슬로바키아의 사례연구), 230쪽.

아·슬레지아 그리고 슬로바키아에서는 종교 및 민족주의와 소수민족에 기반한 정당이 원내정당이 되었다. 또한 그 지지율면에서 체코보다 더 분산되어 있었고 개별정당에 대한 지지율은 높았다. 이런 측면은 슬로바키아에서 반폭력대중을 제외하고 전통적인 종교, 민족 등의 균열에 기반한 정당이 체코에 비해 상대적으로 성공적이었다는 사실을 나타낸다.³¹⁾ 따라서 공산당 대 반공산당으로 양극화된 경쟁구도에 기타 전통적인 균열구조가 미약하기는 하지만 소수정당들에게는 경쟁의 축이 되었기 때문에, 정당체계의 속성은 다차원적 경쟁이 나타나는 다극적인 성격이었다. 또한 두 지역을 따로 분리시켜서 정당의 수와 경쟁의 축 그리고 강도를 살펴보면, 체코에서는 4개의 정당만이 경쟁했으며 그 중 시민포럼이 50% 이상의 과반수 지지를 확보했기 때문에 시민포럼이라는 우위정당이 존재하고 기타 정당의 존재와 자유로운 경쟁이 허용되는 일당우위정당체계의 속성을 갖는다. 슬로바키아의 경우에는 5개의 정당이 존재하며 그 각자가 상이한 사회적 이해에 기반해 분산된 지지를 받고 있다는 측면에서 온건한 다당체계의 속성을 나타내고 있지만, 반면 ‘반체제 쌍두야당’은 아니라 하더라도 극좌와 극우의 정당이 존재함으로써 이들 간의 이데올로기 거리가 최대이고 경쟁이 원심적이며 극화되어 있는 분극적 다당 체계의 속성을 보이고 있다. 한편 원내정당을 균열과 이데올로기에 따라 재분류하면 시민포럼과 반폭력대중을 반공산당 결집세력군으로, 기독교민중운동과 기독교민중연맹을 종교정당으로, 자치민주주의운동-모라비아·슬레지아, 슬로바키아 민족당, 공존당을 민족주의 정당에 포함시킬 수 있으며, 여기에 공산당이 이들과 경쟁하는 보다 단순화된 정당경쟁의 구도로 축소시킬 수 있다. 이렇게 본다면 결국 정당은 넷으로 그리고 이들 중 체계를 부정하고 체제전환을 극적인 다당체계에 해당된다. 그러나 여기에 개별정당의 이데올로기와 그 거리 및 강목표로 하는 정당이 존재하지 않으며, 공산당과 반공산당 결집세력간의 이데올로기 거리와 그 강도가 최대임에도 불구하고 반공산당 결집세력이 원내 과반수 확보가 가능했던 정당체계의 특징을 지닌다. 따라서 이 시기의 정당체계는 온건한 다당체계의 속성도 갖추고 있다. 이 시기에 활동했던 시민포럼과 반폭력대중을 하나의 정당으로 그리고 공산당을 적어도 반친체계(半親體系) 정당으로 간주하며, 이때 체코슬로바키아의 정당체계는 실질적인 경쟁세력인 공산당 대 반공산당 결집세력으로 양극화되어 있으며 동시에 기타

다른 정당이 종교, 민족 등에 기반해 여기에 포함되어 있는 ‘분극화된 정당체계’로 유형화시킬 수 있다.⁹⁴⁾ 한편 1992년 선거결과에 따른 체코슬로바키아 정당체계의 유형화는 앞선 1990년의 경우보다 더 복잡해진다. 우선 수적인 측면에서 이 시기에는 전국수준의 정당이 모두 원내진입에 실패했고, 그나마 공산당도 체코에만 한정되는 체코공산당과 슬로바키아에만 한정되는 민주좌파로 분리됨으로써 개별공화국 수준으로 분리된 이원화된 정당체계가 나타났기 때문이다. 체코에서는 시민포럼의 해체로 나타난 시민민주당과 공산당, 민주좌익당이 결합한 좌익블록, 사회민주당, 공화당, 기독교민주연맹-인민당, 자유민주연맹 등 모두 6개 정당이 그리고 슬로바키아에서는 민주슬로바키아운동, 공산당의 후신인 민주좌파, 민족당, 기독교민주운동, 공존당과 사회민주당 등 6개의 정당이 원내정당이 었다. 이렇게 볼 때, 체코슬로바키아 전체적으로는 12개의 정당이 존재하는 원자화된 정당체계의 유형이 된다. 이는 수적인 측면을 제외하더라도, 활동 중인 정당 중 어느 정당도 독자적으로 정부를 구성할 수 없는 상황이며, 정당들이 모두 각자의 이데올로기와 균열을 바탕으로 존재하기 때문에 원자화된 유형에 포함시킬 수 있다. 한편 12개의 정당을 다시 급진이행을 주장하는 정당군과 온건이행을 주장하는 정당군 그리고 둘 사이의 중도적 입장을 취하는 정당군으로 대별한다면 훨씬 더 단순한 정당간 경쟁의 축과 그 강도를 파악할 수 있다. 즉, 체코의 시민민주당과 기독교민주당, 기독교-인민당 등 연립정부를 구성한 3개의 정당은 급진적인 경제전환과 국가의 경제개입 축소를 주장했고, 좌익블록은 사회주의 경제의 유지와 국가개입의 확대를, 사회민주당은 중도적 입장에서 혼합경제를 내세웠다. 다른 이슈영역에서의 차이에도 불구하고 경제전환의 방법과 그 속도에서의 차이가 이들 정당을 분류하는 일차적인 근거가 된다. 한편 슬로바키아의 정당들은 대부분 경제전환에는 체코의 우익정당과 입장이 같지만, 그 방법과 속도, 규모 면에서는 이견을 보였다. 특히 연립정부에 참여한 민주슬로바키아운동의 경우에는 반공산당 결집세력인 반폭력대중을 계승한 정당이었음에도 불구하고 슬로바키아의 민족주의, 자치주의를 내세워 급진 경제전환에 반대했다. 따라서 이러한 측면에서의 정당간 차이는 크게 체코의 급진전환 찬성

94) 김신규, “체코슬로바키아 정당체계의 형성과 특성연구 - 1990년 토대선거를 전후한 시기를 중심으로”, 『슬라브 연구』, 제19권, 제2호 (2003), 158-159쪽.

정당군과 반대하는 정당으로 그리고 슬로바키아의 급진전환 반대정당군으로 분류된다. 그러나 12개의 정당을 단순히 경제정책이라는 하나의 기준으로 묶을 수 없고 체코와 슬로바키아로 양분된 정당체계의 특성상 체코의 정당체계와 슬로바키아의 정당체계로 분리해 각각의 속성을 파악할 필요가 있다. 이때 체코와 슬로바키아 각각에서는 6개씩의 정당이 존재하며, 각각 극좌의 정당과 극우의 정당이 포함되어 둘 사이의 이데올로기 거리가 최대인 상층야당을 형성했고 대체연합의 구축이 불가능한 상황이 나타났다. 이런 점에서 볼 때, 체코와 슬로바키아 정당체계 각각은 모두 분극적 다당체계에 해당된다. 체코의 정당체계에는 좌익블록-사회민주당-소수의 중도정당-시민민주당-공화당 순으로 좌익에서 우익까지의 정당이 정당 스펙트럼에 위치해 있고, 중도우익의 연립정부가 스펙트럼의 중앙을 점한 상태에서 극좌의 좌익블록과 극우의 공산당간의 이데올로기 거리는 최대이며, 중도로의 접근이 가로막힌 상황에서 원심적 경쟁이 나타났고 두 상층 야당간의 대체연합 형성은 불가능했다. 슬로바키아 정당체계는 체코의 경우와는 여러 면에서 상이했다. 민족당과 공존당이 민족주의 정당이었고 나머지 정당간의 이데올로기 거리는 크지 않았으며, 공산당을 계승한 민주좌파 역시 이미 공산당과는 달리 반체제 정당이 아니었다. 그러나 슬로바키아에서도 중도의 민주슬로바키아운동을 제외한 나머지 야당들이 상층적 성격을 띠었기 때문에 체코와 마찬가지로 분극적 다당체제로 유형화시킬 수 있다.⁹⁵⁾

3. 1990년 정당법과 선거법

공산정권을 몰아내는 탈공산화 과정이 끝나가면서, 새로운 헌법이 필요하다는 목소리가 높아졌다. 따라서 새로운 헌법을 제정하기 위한 제헌의회를 구성해야만 했다. 제헌의회를 구성하기 위해서는 우선 총선을 실시해야 했고 총선을 실시하기 위해서는 새로운 정당법과 선거법이 필요했다. 이를 위해 임시의회가 1990년 1월 23일 정당법 그리고 2월 27일에는 비례대표제를 기반으로 하는 선거법을 개정했다. 정당법에 따라 기존의 공산당과 사회당, 인민당, 자유당 그리고 시민포럼과 반폭력대중이 정당으로 인정되었고, 여타

95) 김신규, 앞의 글(민주화 초기 단계(1990~1996) 정당체계의 변화- 체코와 슬로바키아의 사례연구), 232쪽.

의 신생정당들은 정당등록을 위해 최소 1,000명 이상의 당원을 보유해야 했으며, 이들이 선거에 후보자 명부를 제출하기 위해서는 최소 10,000명 이상의 지지 서명을 받아야 했다. 새로운 선거법에 따라서 원내 의석을 차지하기 위해서는 연방의회 선거에서 5% 이상을 득표해야 한다는 봉쇄조항(threshold)이 도입되었다. 봉쇄조항은 개별 공화국 의회에도 적용되었는데, 체코 의회는 5%를 슬로바키아 의회는 3%로 설정했다.⁹⁶⁾

기존의 4개 정당과 시민포럼, 반폭력대중이 참여하는 임시내각이 명부식 비례대표제의 도입을 결정한 것은 무엇보다도 제1공화국 시기에 경험했던 의회민주주의 모델이 체코슬로바키아의 탈공산주의 상황에 적합하다는 판단 때문이었는데,⁹⁷⁾ 다수제(winner-take-all)를 도입할 경우 나타나게 될 시민포럼(과 반폭력대중)과 공산당의 극단적인 양자 대결구도를 피하고자 하는 의도에서였다. 동시에 비례대표제는 다양한 이해를 대변하고 체코슬로바키아의 대표적인 균열인 민족균열을 반영할 수 있다는 장점도 있었다. 반면 대통령 하벨은 비례대표제를 도입할 경우 제1공화국 시기에 나타났던 심각한 정당체제 파편화 현상이 재현될 것이고 정치 불안정이 초래되어 당시처럼 외세의 도전에 취약해질 것이라며 비례대표제에 부정적이었다. 결국 조정위원회에서는 정당법 강화와 5% 봉쇄조항을 통해 비례대표제에서의 정당난립 현상이 완화되리라 기대했다.⁹⁸⁾

12개 행정구역에 따라 체코에 8개 슬로바키아에 4개의 선거구가 정해졌다. 개별정당들이 연방의회에 진출하기 위해서는 양 공화국중 적어도 한 곳에서 5% 이상을 득표하면 되었기 때문에, 전국정당의 등장이 위축되고 개별공화국에 한정되는 정당이 난립했으며,

96) Gronsky and Hřebejk, op. cit., pp. 89-109.

97) 명부식 비례대표제의 도입은 벨벳혁명 이후의 체코슬로바키아가 제1공화국의 의회민주주의 전통을 계승한다는 의미를 지니고 있었다. 체코슬로바키아는 1938년 뮌헨협정과 히틀러의 원조를 받은 슬로바키아의 분리 독립 이전까지 중·동유럽에서 유일한 의회민주주의 국가였기 때문에 비례대표제에 기반을 둔 선거제도의 도입은 제1공화국의 의회민주주의를 계승한다는 의미가 있었다.

98) 여타 탈공산주의 국가의 공산당과 공산당을 계승한 정당들은 상대적으로 강력한 조직력을 갖추고 있어 유권자들을 동원하는데 유리하리라는 판단에서 다수제를 선호했던 반면, 체코슬로바키아 공산당은 스스로가 수세에 있다고 생각했기 때문에 민주계 정당들이 요구하는 비례대표제를 받아들였다. 모순적이게도 공산당은 선거직전 까지도 75만 명 이상의 당원을 보유한 최대정당이였다. Mitchell Orenstein (1998), "A Genealogy of Communist Successor Parties in East-Central Europe and the Determinants of their Success", *East European Politics and Societies*, Vol. 12, No. 3, p. 485.

민족주의나 지역주의 정당이 나타나는 원인이 되었다. 정당의 난립현상에도 불구하고 이들 사이의 차별성이나 이데올로기 간극 그리고 지지기반에서의 차이는 두드러지지 않았다.⁹⁹⁾ 무엇보다도 옛 공산정권에 대한 심판의 의미를 지니는 선거를 앞두고, 다른 경쟁의 축이 등장할 여지가 없었기 때문이었으며, 대부분 급조된 정당들로 짧은 시간 내에 다른 정당과 차별화된 정책을 제시하거나 안정된 지지기반을 확보할 수 없었기 때문이었다. 결국 선거정당의 수가 과도하게 많았음에도 불구하고 엄격한 정당법과 선거법으로 인해 원내에 진출한 정당의 수는 많지 않았으며, 일부는 원내 의석을 차지하기 위해 시민포럼과 반폭력대중과 같은 포럼에 속해 선거에 참여했다. 1990년 3월 내무부에 공식 등록된 정당은 모두 66개에 이르렀으나, 6월 선거에는 22개 정당만이 참여했고, 선거를 거치면서 원내에 진입한 정당의 수는 10개(11개)로 줄어들었다.¹⁰⁰⁾

4. 1992년 정당법과 선거법

1992년 선거에서는 앞선 선거에서의 정당난립 현상과 정당들의 무질서한 선거연립을 막고자 정당설립과 원내진출을 규제하는 보다 강력한 법안이 도입되었다. 1992년 2월 양법안의 개정에서는 이전과 마찬가지로 명부식 비례대표제를 유지했지만, 새로운 정당의 등장과 원내 진출에 대해서는 더욱 까다로운 조항을 첨가했다. 1990년 선거법에서 설정했던 개별정당에 대한 5% 봉쇄조항은 유지되었지만, 두 정당이 연립할 경우에는 7%, 세 정당은 9% 그리고 넷 이상의 정당이 연립할 경우에는 11%의 봉쇄조항을 두어 선거연립의 난립을 막고자 했다.¹⁰¹⁾ 그러나 체코슬로바키아의 선거법이 여타 중·동유럽 국가의

99) 정당의 난립현상과 난립하는 정당의 차별성이 부족했던 가장 큰 원인은 1989년 탈공산화와 그 이후의 이행과정에서 등장한 대부분의 정치조직이 대중적 기반을 갖추지 못하고 인물위주로 조직되었기 때문이었다. 여기에는 도덕적 기반을 둔 옛 반체제 세력, 역사적인 배경을 강조하는 공산화 이전의 인물 혹은 이들을 계승한 인물들과 혼란스런 상황을 이용하려는 기회주의적 행위자들이 포함된다. Attila Agh (1996), "From Nomenklatura to Clientura: The Emergence of New Political Elite in East-Central Europe", in Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis (eds.), *Stabilising Fragile Democracies: Comparing new Party Systems in Southern and Eastern Europe* (London: Routledge), pp. 46-50.

100) 1990년 체코 내무부에 공식등록한 정당의 수는 35개였고, 체코슬로바키아 전체적으로 볼 때는 66개의 정당과 정치운동이 등장했다. 한편 1989년에서 1990년 사이 총 85개의 정당과 정치운동이 생겨났다. Dvořáková a Gerloch, op. cit., p. 57.

101) Lubomir Brokl and Zdenka Mansfeldova (1993), "Czechoslovakia", *European Journal of Political Research*,

선거체제보다 더 강력한 봉쇄조항을 설정했음에도 불구하고, 민주화 초기단계에서 정당 난립을 막을 수 없었던 것은 제도상의 문제라기보다는 유권자와 행위자의 성숙되지 못한 민주적 정치문화와 의식의 문제라고 볼 수 있다.¹⁰²⁾

개정된 선거법에서는 일반대중들의 반공산주의 정서를 수용하고 옛 비밀경찰의 권력 남용을 문제 삼아 모든 입후보자들에게 비밀경찰과 협력한 전력이 없음을 공개적으로 증명하도록 했으며, 1990년 정당법에서 규정했던 10,000명 이상의 정당지지 서명조항을 10,000명 이상의 당원으로 수정함으로써 신생정당의 난립을 막으려 했고, 선거과열을 우려해 선거유세 기간을 40일에서 23일로 축소시켰다.¹⁰³⁾

한편 의회를 협상과 타협이 이루어지는 곳이자 정책결정과 민주주의 제도화의 중심 장이라 할 때,¹⁰⁴⁾ 체코슬로바키아 의회는 민주이행의 초기단계에서 정상적인 기능을 수행하지 못했다. 당시 의회는 정책을 결정하고 심의하는 장이라기보다는 단지 어떠한 결정을 승인하는 형식적인 기구에 불과했으며, 민주주의 정착에 있어 중추적인 역할을 담당하지도 못했다.

연방의회는 구조상 양원제였지만, 실제로는 단원제에 가까웠고 중요한 사안에 대해서는 삼원제의 성격을 띠었다. 우선 연방의회의 상, 하원이 동등한 권한을 지니고 있었기 때문에 어느 쪽을 상원으로 그리고 어느 쪽을 하원으로 규정할 수 없는 단원제의 성격이 었다. 양원 모두 독자적으로는 내각을 불신임할 수 없었고 합동회기를 통해서만 대통령을 선출할 수 있었다. 이처럼 중요사안은 물론 모든 법안도 양원 모두를 통과해야 했다. 반면 의회의 삼원제적 특성은 상원내의 ‘이중다수결(double-majority)’ 원칙에 기반을 둔다. 모든 법안에 대해서 인구비례에 따른 하원뿐만 아니라 공화국별 동수로 이루어진 상원의

Vol. 24, No. 4, p. 404.

102) 폴란드에서는 1991년 총선에서 제한규정이 없었고 헝가리에서는 1990년 총선에서 4% 제한규정을 두었다. Olga Shvetsova (1999), “A Survey of Post-Communist Electoral Institutions 1990-1998”, *Electoral Studies*, Vol. 18, No. 3, pp. 400-401.

103) Gronský, op. cit., p. 306.

104) Ulrike Liebert and Maurizio Cotta (1990), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe* (London: Pinter Publisher), p. 8.

체코 의원과 슬로바키아 의원 각각에서 다수결이 필요했고 3/5 개헌선 역시 체코 의원 3/5의 동의와 슬로바키아 의원 3/5의 동의가 동시에 필요했다.

이처럼 의회가 각 공화국별로 운용되고 선거법과 선거구 역시 개별공화국으로 제한되어 있어 개별공화국에 한정된 정당이 등장하고 전국정당은 사라졌다. 1990년 선거에서는 두 공화국의 최대 정당 사이의 협력에 따라 이러한 이원화된 구조가 큰 문제가 되지 않았지만 1992년에는 양측 최대 정당 사이의 협력관계가 무너지면서 국가가 분리되는 요인으로 작용했다.

1990년 선거 이후 시민포럼, 반폭력대중이 해체되고 새로운 정당이 다수 등장함에 따라 1992년 선거는 더욱 복잡한 양상을 띠었다. 새로이 등장한 정당들은 이제 공산주의에 반대하고 민주주의를 지지한다는 추상적인 상징만으로는 유권자들의 지지를 얻을 수 없었기 때문에 이전 선거보다 더욱 명확한 강령과 조직을 갖추고자 노력했다. 동시에 소규모 정당들은 1992년 정당법과 선거법으로 원내진입이 더욱 어렵게 되자 각자의 정책과 이념에 따라 합당과 분당 그리고 선거연합을 구축하는 등 이합집산의 과정을 반복했다.

5. 새 헌법의 제정

1990-1991년 시기의 정치과정은 1969년에 제정된 헌법의 틀 내에서 전개되었다. 탈공산화 과정이 기존 헌법을 통해 진행되었다는 점은 몇 가지 측면에서 부정적인 결과를 낳았다. 첫째, 1969년 헌법은 체코와 슬로바키아의 연방화를 규정하고 있었다. 엄밀한 의미에서 연방화는 양 공화국의 권력 분립을 완전히 인정한 것이 아니었지만, 그럼에도 불구하고 양 공화국은 두 개의 국가처럼 구성되어 있었다. 새로운 헌법 제정을 논의하면서, 체코와 슬로바키아는 연방정부, 의회, 대통령 사이의 권력관계에 대한 합의에 도달하지 못했을 뿐만 아니라, 연방정부와 두 개의 개별 공화국 정부의 권력관계를 명확하게 규정하지도 못했다. 이 와중에 슬로바키아는 1992년 7월 자치를 선언했고, 9월에는 슬로바키아의 독자적 헌법을 발표했다. 같은 달 체코 역시 새로운 헌법 초안을 마련했다. 체코의 새로운 헌법은 기본적으로는 1920년 제정된 제1공화국 헌법을 기초로 작성되었다. 헌법

의 주요 골자는 다음과 같았다. 양원제, 하원선거는 비례대표, 대통령은 간선제, 대통령은 행정수반이 아님, 개헌을 위해서는 하원 재적의원의 3/5 찬성 등의 내용을 담고 있었다. 이러한 내용의 헌법은 국가분리 며칠 전인 1992년 12월 6일에 가서야 제정되었다.

둘째, 공산주의 시기의 헌법을 기초로 탈공산화 과정이 진행되면서, 공산당에 대한 문제는 뒷전이였다. 사실상 체코가 헌법 제정을 서둘렀다면, 현재의 공산당은 존재하지 않았을 것이다. 폴란드, 헝가리 등 인접한 국가의 탈공산화 과정이 공산당과 반체제 혹은 야당과의 타협을 통한 과정이었다면, 체코는 사실상 공산당이 타협할 만한 위치에 있지도 않았다. 오히려 타협을 제안한 측은 반체제 단체였다. 만일 반체제 단체가 공산당에게 타협의 손을 내밀지 않았다 하더라도 탈공산화 과정에서 공산당은 별다른 반발을 하지 못했을 것이다. 그렇게 되었다면 체코에서는 공산당과 공산주의 유산에 대한 보다 완전한 청산이 이루어졌을 수도 있었을 것이다. 애커만(B. Ackerman)은 바로 이 시점에서 (공산주의 유산을 완전히 청산할) “기회의 창이 팽 하고 닫혔다”라고 언급했다. 다시 말해 민주화를 주도한 반체제 세력이 스스로가 공산당과 공산주의 유산에 정당성을 부여해 줌으로써 과거와의 완전한 단절 기회를 스스로 걷어차 버린 셈이었다. 결국 공산당이 자유민주주의 체제에서 정상적인 행위자로 활동하도록 허용되면서 공산당은 스스로가 개혁되어야 할 필요를 느끼지 못했다. 이렇게 해서 공산당은 일부 개혁과 내부의 권력투쟁을 거치면서 약간의 민주적 요소를 도입했지만 기본적으로는 과거의 속성을 그대로 유지해 나갈 수 있었다.

제5절 슬로바키아

I. 체제전환과정의 특징

구 체코슬로바키아도 1989년부터 시작된 동유럽 국가들의 체제 전환의 거대한 물결을 비켜가지 못하였다. 슬로바키아는 1992년의 국민투표를 통하여 1993. 1. 1.자로 체코와 분리하여 독립 공화국으로 존속하고 있다. 2004년 유럽연합(EU)에 가입하였고, 2016년

하반기에는 EU 의장국을 맡기도 하였다.

본 연구는 서론에 설명되어 있듯이 슬로바키아를 포함한 동유럽의 체제전환국가들의 정치체제 등을 연구하여 향후 점진적 통일과정에서 북한의 체제전환모델을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

그러나 슬로바키아의 정부형태 혹은 정치체제, 사법제도의 운용이나 기본권 보호의 정도 등에 대하여는 우리나라에 거의 알려진 바가 없다. 헝가리, 폴란드, 체코에 관한 연구 문헌은 슬로바키아에 비하여 상대적으로 많으나, 슬로바키아에 관한 연구는 체제전환과정에서의 공산당 승계 정당의 역할이나 민주주의의 공고화 정도 등을 분석하는데 초점이 맞춰져 있었고, 민족 갈등 문제를 다루는 소수의 글이 있었을 따름이다. 따라서 본 연구의 주요 내용인 슬로바키아 정부형태, 의회제도, 사법부, 기본권 보호 등에 관한 연구는 전무하다고 하여도 과언이 아니다.¹⁰⁵⁾

따라서 기존의 연구 문헌에서 일부 인용할 수 있는 것들은 인용하면서, 슬로바키아 헌법전을 중심으로 정부형태와 사법부의 구성 및 기본권 조항을 살펴보고자 한다. 다만 그에 앞서 어느 나라의 정부형태, 의회제도, 사법부의 권한과 기능의 실제, 기본권 보장의 정도 등을 종합하여 보면 그 나라의 민주화의 정도 내지는 ‘민주주의의 공고화(demo-

105) 슬로바키아의 체제전환과정에서의 민주화 정도 등에 대한 개괄적 고찰로는 다음의 문헌을 참고할 것. 권만학, “탈국가사회주의의 여러 길과 북한”, 한국정치학회보 35집 4호, 2002, 247쪽 이하; 김성진, “동유럽의 포퓰리즘”, 동유럽발칸연구 제39권 4호, 2015, 153쪽 이하; 김수용, “1920년 체코슬로바키아공화국 헌법에 관한 연구”, 공법연구 제36집 제2호, 2007, 153쪽 이하; 김신규, “민주화 초기 단계(1990-1996) 정당체계의 변화-체코와 슬로바키아의 사례 연구”, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 국제지역연구 제8권 제2호, 2004, 213쪽 이하; 김신규, “슬로바키아와 체코의 대통령 직선제 개헌: 대통령의 권한과 정치적 함의”, 세계지역연구논총 31집 1호, 2013, 263쪽 이하; 김용덕, “중동부유럽의 체제 전환 연구-새뮤얼 헌팅턴의 이론으로 폴란드, 체코, 헝가리를 중심으로-”, 동유럽연구 18권, 2007, 231쪽 이하; 박경미, “공산당 계승정당의 정치적 생존과 민주주의의 공고화”, 비교민주주의연구 제8집 2호, 2012, 37쪽 이하; 유영수, 서창록, “체제 전환 과정의 제도, 선호, 그리고 인권 보호”, 고려대학교 일민국제관계연구원, 국제관계연구 제20권 제2호, 2015, 5쪽 이하; 유진일, “좌우 정권교체에 나타난 중부 유럽의 정치문화 갈등”, 동유럽발칸학 제6권 1호, 357쪽 이하; 이규영, 김경미, “체제전환 이후 동유럽 극우주의의 발흥과 극우정당의 발전에 관한 연구”, 유럽연구 제30권 1호, 2012, 47쪽 이하; 장승진, “체제전환 이후 공산당 계승정당에 대한 지지=동유럽 비셰그라드(Visegrád) 4국 사례를 중심으로”, 서강대학교 현대정치연구소, 현대정치연구 제9권 제1호, 2016, 115쪽 이하; 장원석, “탈공산주의 국가의 인적 청산과정 연구-체코슬로바키아의 정법화 논쟁을 중심으로”, 대한정치학회보 21집 3호, 2013, 241쪽 이하; 정중재, “체제전환과정에서 나타난 체코아 슬로바키아의 민족갈등에 관한 연구”, 비교경제연구 7권 2호, 2000, 195쪽 이하.

cratic consolidation, 또는 consolidation of democracy)’의¹⁰⁶⁾ 정도를 알 수 있기 때문에 각 분야별 검토에 앞서 총론 혹은 원론적으로 슬로바키아의 체제전환 과정 내지는 민주화 과정에 관하여 간단히 살펴보기로 한다.

II. 슬로바키아의 체제전환과정

1. 민주화 과정¹⁰⁷⁾

1980년대 소련 공산당 서기장 고르바초프의 개혁·개방 정책으로 1989년부터 동유럽에도 혁명의 기운이 일어났다. 체코슬로바키아도 혁명의 거대한 물결을 비켜가지 못하였다. 1989년 소위 ‘벨벳혁명(반체제혁명)’을 주도한 바츨라프 하벨(Václav Havel)이 대통령으로 선출되면서 공산주의 체제가 붕괴하였다. 슬로바키아에서는 당시 정국을 주도하였던 메치아르(Mečiar) 중심의 민주슬로바키아운동당은 중앙집권적 연방정부에 반발하였고, 체코 쪽과 정치적 타협을 거쳐 체코슬로바키아 연방의 해체에 합의하였다. 1993. 1. 1. 슬로바키아공화국은 체코 공화국과 분리되어 신생 독립국으로 탄생하였다.

여기서 주목할 점은 슬로바키아가 체코와의 연방에서 분리·독립하면서 연방제 하의 슬로바키아 의회가 그대로 슬로바키아의 제헌의회가 되었다는 점이다. 이미 연방제를 통하여 상당 부분 자치권을 획득한 상태였기 때문에 새로이 제헌의회를 소집하는 등의 필요성을 느끼지 못하였던 것이 크게 작용하였던 것으로 판단된다. 시간적 제약 탓인지 슬로바키아 의회는 1928년 체코슬로바키아 헌법을 상당 부분 차용한 것으로 평가된다.

106) 민주주의의 공고화에 대한 일반적인 설명은 Alfred Stephan & Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation”, 1993, pp.1-22 참조

107) 이 부분은 위 주1)의 여러 문헌들 중 주로 김신규이 두 문헌과 KOTRA(대한투자무역진흥공사), KOTRA국가정보(슬로바키아공화국), 2016. 2. 15(정보수정).를 참고하였다.

http://125.131.31.47/Solars7DMME/004/2015_KOTRA%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%A0%95%EB%B3%B4_%EC%8A%AC%EB%A1%9C%EB%B0%94%ED%82%A4%EC%95%84.pdf, 2017. 7. 31. 최종 방문

그런데 초대 메치아르 총리는 권위적인 통치스타일, 정실인사, 부정부패, 폐쇄적인 경제정책, 러시아 중심의 외교정책, 소수민족 억압정책 등 서구 유럽의 일반적인 정책과 정반대의 정책을 추진함으로써 EU 및 NATO에 가입하지 못하여 유럽에서 고립되었다. 이러한 결과로(혹은 메치아르 정부가 의도하였던 것일 수도 있겠지만), 시장경제체제로의 전환은 매우 더디었고, 약 18%의 높은 실업률을 기록하는 등 대내외적으로 어려움에 처하였다.

1998년 총리에 오른 주린다는 서구친화적 정책을 펼치며 EU 및 NATO 가입에 성공하였고, 적극적인 경제정책으로 해외투자를 유치하여 경제발전의 기반을 마련하였다. 뒤에서 살펴볼 대통령 직선제 개헌도 이 시기에 이루어졌다. 그러나 연정(聯政)의 분열, 급진적 개혁에 대한 민심 이반 등으로 2006년의 총선에서 Smer-SD(방향-사회민주당)¹⁰⁸⁾이 승리하여 그 지도자인 피초(R.Pico)가 ĽS-HZDS(민주슬로바키아운동)와 SNS(슬로바키아민족당)과 연정을 구성하여 집권하였다. 피초는 국민의 높은 지지도와 국회 다수석을 배경으로 정치적 안정을 이루었고, 사회복지정책을 추진하고 있다.

2012년 3월 실시된 조기총선 결과, 피초가 이끄는 Smer-SD당이 국회에서 절대다수의 석(총 150석 중 83석)을 차지하여 단독정부를 수립하였다. 피초는 외국인 투자유치를 통한 경제성장 및 EU 통합을 지향하는 기본 정책을 유지하면서, 노동자의 권리 강화, 건강보험의 국영화 등을 중점적으로 추진하고 있다.¹⁰⁹⁾

2016년 4월 실시된 총선에서는 파초의 Smer-SD당이 승리하기는 하였으나, 28.28%의 지지도를 얻는데 그쳐 전체 의석 150석의 3분의 1에도 미치지 못하는 49석 밖에 확보하지 못하였다. 피초의 Smer-SD(방향-사회민주당)은 다른 두 정당(국회 내 의석 15석의 SNS(슬로바키아민족당)와 11석의 MOIST-HHÍD(헝가리연합))과 연합정권을 이루고 있다.¹¹⁰⁾

108) 공산당을 승계한 정당이라고 한다.

109) 이는 피초의 사회민주당이 공산당을 승계한 정당이라는 점에서 어찌보면 당연한 것일지도 모른다. 다만 피초의 노동법, 세법 개정 등으로 인하여 슬로바키아의 기업투자 및 영업 환경이 다소 나빠졌다는 비판이 제기되고 있다고 한다. KOTRA 국가정보(슬로바키아), 9쪽

110) 2016년 총선 결과에 따른 정치 지형에 대하여는 아래의 프리덤하우스의 분석, 보고를 인용하고자 한다.

2016년 제7대 총선 결과에 따른 정치지형을 프리덤 하우스는 다음과 같이 분석하고 있다. 이전까지 집권당인 Smer-SD가 절대다수의석(outright majority)을¹¹¹⁾ 잃어 SNS, MOIST-HHÍD, SIEŤ와 연합정권을 이루었는데,¹¹²⁾ LSNS는 신나찌주의자인 Marian Kotleba가 이끌고 있다.¹¹³⁾ 탈세 혐의로 기소될 예정인 사업가와 연루되었다는 이유로 부패혐의를 받고 있는 내무장관 칼리나크(Robert Kaliňák)와 피초에 대한 불신임결의안이 발의되었으나 부결되었다. 이는 정치적 불안정이 조금씩 증가하고 있음을 의미한다고 한다.¹¹⁴⁾

2. 민주화 혹은 자유화의 단계

슬로바키아는 1997년 12월의 유럽연합 회의에서도 민주주의 국가로 인정받지 못하였다.¹¹⁵⁾ 반면, 현재는 슬로바키아가 민주주의가 공고화된 나라로 분류하는데 주저하는 학자나 국제기구는 발견할 수 없다. 슬로바키아가 이렇듯 급속도로 민주화를 이룰 수 있었던 가장 큰 이유는 1998년의 반-메치아르 연합의 총선 승리와 대통령 직선제 개헌을 들 수 있다. 좀 더 상세히 말하면 첫째, 대통령을 국민이 직접 뽑게 됨으로써 국민을 상대로 선거운동을 하여야 하고 이는 정치적 대립 세력들을 (어느 정도) 통합하게 만들었으며, 둘째, 반-메치아르 연합 세력은 개헌을 위한 분위기 조성을 위하여 대중동원에 의존하였고, 이는 정치세력과 국민들과의 거리를 좁혀 민주주의 의식 함양에 기여할 수밖에 없었으며,¹¹⁶⁾ 셋째, 반-메치아르 연합은 총선에서 승리함으로써 직선제를 하지 않고서도 그들이 원하는 대통령을 내세울 수 있었으나 직선제 공약이라는 국민들과의 약속을 지키면서 또한 대통령의 권한을 다소 확대함으로써 권력분립을 실현하자는 타협안에 많은 정치세

111) 아래에서 보는 바와 같이 총의석 150석 중 83석을 차지하고 있었다.

112) SIEŤ는 후에 분열하여 의석을 잃었고, 2016년 8월 연합정권에서 퇴출되었다.

113) 위에서 살펴보는 바와 같이 SNS는 8%의 득표를 하였다.

114) <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/slovakia>

115) Robert Elgie & Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2008, p. 180

116) 물론 이로 인하여 우파, 좌파 양 진영에 기반을 둔 포퓰리즘 정당이 상당한 정도의 득세를 한 것은 이에 대한 반작용으로 분석된다. 이에 대한 상세한 논의는 강혜련, “체제의 포스트공산주의로부터의 탈피, 연세대학교 유럽사회문화연구소, 유럽사회문화 제9호, 2012, 237쪽 이하 참조. 강혜련은 2006년 선거 이후 2010년 선거까지의 사회민주당(Smer-SD), 민족당(SNS), 민주슬로바키아당(HZDS) 집권연합에 의한 정부구성 시기를 포퓰리즘이 가장 극적으로 표출된 시기라고 하고 있다. 그 이후에도 포퓰리즘 국면으로부터 근본적으로 탈피했는가라는 측면에는 다소 의문이 제기될 수 있다고 한다.

력을 동의하고 이를 수용하였기 때문이라고 한다.¹¹⁷⁾

슬로바키아의 민주화 정도를 세계적 인권단체인 프리덤하우스의 지표를 통하여 살펴 보기로 한다.¹¹⁸⁾

프리덤하우스는 2017년 슬로바키아의 자유지수의 총점을 100점 만점에 89점을 부여하면서 조사대상 195개국에서 다른 86개 국가와 함께 자유로운(free) 국가로 분류하고 있다. 표현의 자유도 자유로운 국가로 분류하고 있다.

정치적 권리(political rights)와 시민적 자유(civil liberties)의 보장 정도는 각 7등급 중 1등급으로 분류하고 있다.¹¹⁹⁾ 그러나 프리덤하우스는 시민적 자유가 일반적으로 보호받고 있지만, 최근 민주적 기관과 제도가¹²⁰⁾ 평가르기와 정치적 부패, 소수민족에 대한 차별, 이민자, 특히 이민자들에 대한 적대감 등으로 인하여 우익민족주의자들이 성장할 수 있는 토양을 만들고 있다고 덧붙였다.¹²¹⁾

정치적 권리는 총체적으로 40점 만점에서 36점을 기록하였다.

우선 선거과정 부문에서는 12점 만점에 12점을 기록하였다. 선거과정에서의 지표를 산정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 정부의 수반이 다른 국가기관이 자유롭고 공정한 선거를 통하여 선출되는가, 둘째, 국회의원이 자유롭고 공정한 선거를 통하여 선출되는가, 셋째, 선거법과 선거와 관련한 법제와 구조가 공정한가.

정치적 다양성과 참여 부문에서는 16점 만점에 15점을 기록하였다. 이 부문에서의 지표를 산정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 국민들이 다양한 정당 혹은 정치단체를 그들의

117) Robert Elgie & Sophia Moestrup, op. cit., pp. 180-181

118) 이하의 내용은 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/slovakia>에 상세히 나타나 있다.

119) 1등급이 가장 자유롭고(most free), 7등급이 가장 자유롭지 않다(least free).

120) 원문에는 영어로 'institutions'라고만 되어 있다. 그런데 뒤에서 보는 바와 같이 가령 의회가 헌법재판소의 결정을 따르지 않겠다고 선언한 경우, 헌법재판소라는 기관과 헌법재판제도 모두가 침해되는 결과가 되기 때문에 institutions를 기관과 제도라고 번역하였다.

121) 오히려 프리덤하우스의 개요(overview)에는 민주적이고 자유롭다는 것보다는 위 본문과 같은 염려에 대한 기술이 더 많은 분량을 차지하고 있다.

선택에 따라 만들 수 있는가, 또한 정당이나 정치단체의 성장과 몰락이 선거결과에 따라 좌우되는 개방 시스템을 갖고 있는가, 둘째, 선거를 통하여 집권하거나 연합정권에 참여하는 기회를 가질 수 있는가, 셋째, 국민의 정치적 선택이 군부(military), 외국 세력(foreign power), 전체주의 정당(totalitarian parties), 종교적 권위(religious hierarchies), 금권과두(金權寡頭, economic oligarchies) 또는 다른 정치 세력들의 영향으로부터 자유로운가, 넷째, 문화적, 종교적, 민족적 기타 다른 소수 그룹이 선거의 기회와 정치적 권리를 충분히 누리고 있는가.

정부의 기능 부문에서는 위 두 경우보다는 다소 부진한 12점 만점에 9점을 받았다. 이 부문에서의 지표를 산정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 자유롭게 선출된 정부의 수반과 국회의원들이 정부의 정책을 결정하는가, 둘째, 정부의 만연한 부패로부터 자유로운가, 셋째, 정부는 선거와 선거 사이에 유권자들에게 책임을 지는가, 넷째, 정부가 투명하고 공개적으로 기능하는가.

시민적 자유와 관련하여서는 총점 60점 중 53점을 획득하였다.¹²²⁾

우선 신앙과 표현의 자유 부문에서는 16점 만점에 15점을 기록하였다. 이 부문에서의 지표를 산정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 자유롭게 독립적인 언론과 기타 다른 형태의 문화적 표현이 존재하는가, 둘째, 종교기관이나 공동체가 공적으로나 사적으로나 그들의 종교의식을 거행하고 종교적 신념을 밝힐 수 있는가, 셋째, 학문의 자유가 있고, 교육체계가 광범한 ‘정치적 교의(political doctrinations)’로부터 자유로운가, 넷째, 공개되고 자유로운 사적인 토론이 존재하는가.

다음으로 결사의 자유 부문에서는 12점 만점에 12점을 기록하였다. 이 부문에서의 지표를 산정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 집회·시위 및 공개된 공적 토론의 자유가 있는가, 둘째, 비정부단체(nongovernment organization)의 자유가 있는가. 셋째, 노동조합과 농

122) 이 부분은 뒤의 기본권 부분에서 기술할 수도 있으나, 민주화 혹은 자유화의 정도를 살펴보는 의미에서 여기서 먼저 기술하고 뒤의 기본권 부분에서는 보장 지수에 대한 부분은 생략하고 헌법 텍스트에 치중하여 기술한다.

민단체 혹은 이에 유사한 단체가 존재하고, 효과적인 단체협상이 가능한가, 넷째, 직업별 혹은 다른 사적인 조직을 자유롭게 만들 수 있는가.

법치주의 혹은 법의 지배(rule of law) 부문에서는 16점 만점에 12점을 받았다. 이 부문에서의 지표를 산정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 독립적인 사법부가 존재하는가, 둘째, 법치주의가 민사와 형사 분야에서 잘 적용되고 있고, 경찰은 ‘직접적인 민간의 통제(direct civilian control)’를 받는가, 셋째, 체제에 찬성 혹은 부정하는 세력들에 의한 정치적 테러, 부당한 구금, 추방, 고문으로부터 보호받고 있고, 전쟁과 폭동으로부터 자유로운가, 넷째, 법, 정책, 관습이 국민의 평등과 다양한 분파(segments)를 보장하는가.

자기결정권(personal autonomy)과 개인적 권리(individual rights) 부문에서는 16점 만점에 14점을 받았다. 이 부문에서의 지표를 산정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 개인은 여행의 자유와 거주이전의 자유, 고용과 고등교육을 받을 권리를 누리는가, 둘째, 개인은 재산권과 기업설립의 자유(right to establish private business)를 누리고, 기업활동이 정부 관료, 군대나 경찰, 정당이나 정치단체 또는 범죄단체로부터 부당하게 간섭받는가, 셋째, ‘개인의 사회적 자유(individual social freedoms)’, 가령 성평등(gender equality, 배우자 선택(choice of marriage prtners), 가족 규모(size of family)의¹²³⁾ 자유, 넷째, 기회의 평등이 있고, 경제적 착취는 없는가.

위에서 살펴본 자유 지수를 이해의 편의를 돕기 위하여 우리나라의 그것과 비교하여 살펴보도록 하겠다. 물론 두 나라 모두 2017년의 지수이다.

표 2 우리나라와 슬로바키아의 프리덤하우스 자유 지수(2017년) 비교

항목 \ 나라	한 국	슬로바키아
총 점	82/100(자유)	89/100(자유)
표현의 자유 정도	부분적 자유(partly free)	자유(free)

123) 이에 대하여 아무런 설명이 없으나, 1인 가구(single-person household)도 포함하는 것으로 해석하여야 할 것이다.

항목 \ 나라	한 국	슬로바키아
인터넷에서의 자유 정도	부분적 자유(partly free)	이 부분 기재는 없음. ¹²⁴⁾
정치적 권리 등급과 지수	2/7(1이 가장 좋음), 32/40	1/7, 36/40
시민적 자유 등급과 지수	2/7(1이 가장 좋음), 50/60	1/7
선거과정	11/12	12/12
정치적 다양성과 참여	13/16	15/16
정부의 기능	8/12(-2) ¹²⁵⁾	9/12
신앙과 표현의 자유	13/16(+1)	15/16
결사의 자유	11/12	12/12
법치주의 혹은 법의 지배	13/16	12/16
자기결정권과 개인적 권리	13/16	14/16

프리덤하우스는 언론의 자유 지수만을 따로이 산정하고 있는데, 2017년 언론의 자유 지수에서 슬로바키아는 지수 26을 기록하여 34를 기록한 대한민국보다 언론의 자유가 더 많이 보장된 것으로 나타났다.¹²⁶⁾ 대한민국과 슬로바키아의 언론의 자유 지수와 법률, 정치, 경제환경 지수를 비교하면 다음과 같다.¹²⁷⁾

표 3 언론의 자유와 법률 등 환경 지수 비교

	슬로바키아		대한민국	
	2016년	21017년	2016년	2017년
언론의 자유	24/100	26/100	33/100	34/100
법률환경	7/30	8/30	10/30	11/30

124) 슬로바키아는 헌법재판소와 대법원에서 판결문도 아직 제공되지 않고 있다. 인터넷을 비롯한 사회관계망의 기반이 아직 우리나라보다 훨씬 덜 조성된 것으로 보인다.

125) 여기서 (-)는 그 이전 연도와 비교와 지수의 감소, 즉 자유의 축소를, (+)는 지수의 상승, 즉 자유의 확대를 의미한다. 정부의 기능이 후퇴한 것으로 평가받은 큰 이유는 최순실의 국정농단에 기인한 것이라고 프리덤하우스는 설명하고 있다.

126) 개별적 항목 분석은 생략한다. 이에 대한 상세한 논의는 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017>

127) 지수가 0인 경우가 가장 자유로운 상태이고, 각 분야별로 100점, 40점, 30점이 최악의 상태이다.

<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press>.

	슬로바키아		대한민국	
	2016년	21017년	2016년	2017년
정치환경	9/40	9/40	14/40	14/40
경제환경	8/30	9/40	9/30	9/40

위 표를 살펴보면 법치주의 분야를 제외하고는 모든 부문에서 슬로바키아의 자유 지수가 우리나라의 그것보다 높은 것을 알 수 있다.¹²⁸⁾ 그만큼 슬로바키아는 짧은 시간 내에 민주화와 자유화를 이룬 국가로 볼 수 있다. 가장 주목을 끄는 것은 법률환경이 우리나라의 그것보다 슬로바키아가 더 좋다는 점이다. 공산주의국가로부터 체제전환한 지가 상대적으로 얼마 되지 않아 법학과 법률 실무 등 법관련 모든 분야에서 다른 서구국가나 일본, 우리나라보다는 뒤질 것이라 생각하는게 일반적일 것이다. 또한 법의 지배 혹은 법치주의에서는 우리나라가 다소 앞서고 있는데도 불구하고 법률환경이 우리나라보다 슬로바키아가 더 좋은 것으로 나온다는 것은 이해하기 어렵다.¹²⁹⁾

3. 다른 중동부유럽 국가들과의 비교

중동부유럽의 체제전환 국가 중 EU 가입을 성공적으로 한 국가 상당수는¹³⁰⁾ 외형적으로는 정치적 민주주의를 달성하였다고 평가할 수 있으나, 절차적 민주주의나 정책 결정 과정에서는 비민주적 요소가 늘어나고 있다고 한다. 가령 선거의 공정성 문제가 그 예라고 한다.¹³¹⁾ 한편으로 체제전환국가 중 체코만이 완전한 민주주의에 도달한 것으로 평가하면서 불가리아와 헝가리는 결손민주주의의 유형으로 분류된다고 하는 견해도 있다.¹³²⁾

128) 아마도 슬로바키아의 헌법을 비롯한 모든 실정법의 애매모호함 때문에 기인한 것일 수도 있다.

129) 슬로바키아의 경험으로부터 진정한 시사점을 얻기 위하여는 사회학자들의 정밀한 분석이 필요한 분야라고 생각된다.

130) 위에서 본 바와 같이 슬로바키아는 1992년 국민투표로 1993. 1. 1.자로 체코슬로바키아 연방에서 독립한 후, 2004년에 유럽연합에 가입하였다.

131) 김성진, “동유럽의 포퓰리즘”, 동유럽발간연구 제39권 4호, 2015, 155쪽; 김성진은 동유럽 체제전환국가에서의 민주주의의 왜곡 문제 중 주요한 것으로 루프닉(Jacque Rupnik)의 견해를 인용하면서 체제전환과정에서 발생한 엘리트 계층의 도덕적, 정치경제적 부패현상에서 기인한 민주주의 피로현상으로 포퓰리즘이 급속도로 확산되고 있다는 점을 지적하고 있다.

132) 박경미, 위의 책, 41쪽; 박경미는 슬로바키아는 어떤 유형으로 분류될 수 있는지에 대하여는 언급하고 있지 않다.

메르켈은 민주주의 공고화 모델을 적용하여 동유럽 18개국의 민주주의 공고화 정도를 측정하였는데, 폴란드, 체코, 헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 리투아니아가 거의 서유럽 수준에 도달하였고, 이들 국가에서 민주주의는 안정적 궤도에 올라 있다고 한다.¹³³⁾ 반면 바이헬트는 자신의 민주주의체제 유형을 동유럽에 적용한 결과 슬로바키아는 폴란드, 체코, 헝가리와 마찬가지로 형식적 민주주의 체제를 유지하고 있다고 본다.¹³⁴⁾

미국의 여론조사기관인 Pew Global이 2009년 체제전환국가들의 국민들을 대상으로 “1. 다당제에 동의하는가?, 2. 시장경제로의 전환에 동의하는가?”에 대한 여론조사를 실시한 결과 슬로바키아는 1991년 70%의 찬성율에서 2009년 71%의 찬성율을 보여주고 있다.¹³⁵⁾ 동독의 85%나 체코의 80% 보다는 낮은 수치이지만, 우크라이나의 30%나 불가리아의 52%보다는 월등히 높은 수치이다. 이는 슬로바키아에 민주주의가 어느 정도 정착하였다고 볼 수 있는 근거로 활용될 수도 있을 것이다. 민주주의의 가장 기본은 다양한 정치적 의사를 자유롭게 표현할 수 있는 것이고, 다당제는 이러한 다양한 정치적 의사 표현이 가능하다는 가장 유력한 증거가 되기 때문이다.

133) Wolfgang Merkel, “Gegen alle Theorie?-Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa”, Uwe Backes, Jaskulowski & Abel Polese (eds.), *Totalitarismus und Transformation: Defizite der Demokratiekonsolidierung in Mittel- und Osteuropa* (Göttingen: Hubert & Co., 2009), p.42; 이규영, 김경미, 위의 책, 56쪽에서 재인용; 메르켈은 민주주의의 공고화 과정을 다음의 네 단계로 분류한다. 제1단계는 헌법질서의 공고화로써 국가수장, 행정 및 의회제도, 사법체제와 선거제도 등 민주주의의 핵심 정치제도의 틀이 헌법에 규정되는 단계. 제2단계는 대의제도의 공고화로써 지역과 직능에 따른 이익대변에 관한 것인데, 정당과 이익집단의 제도적 공고화. 제3단계는 행위의 공고화로 비공식적 집단들인 군부, 대자본가, 기업, 급진운동집단과 같은 잠재적 정치행위자가 자신들의 이익과 주장을 제1, 2 단계에서 공고화된 민주주의적 규범과 제도 내에서 혹은 밖에서 추구하든가 혹은 더 나아가 제도에 대항해서 추구하는 단계. 제4단계는 민주주의의 사회문화적 토대로써 민주시민적 정치문화의 형성, 즉 시민사회의 공고화.

134) 바이헬트는 동유럽 민주주의 형성과정을 권위주의체제, 최소민주주의 체제, 형식적 민주주의 체제, 완성된 자유민주주의체제로 분류하고 있다. 다만 바이헬트는 형식적 민주주의체제와 완성된 자유민주주의체제 모두 자유민주주의에 속한다고 보고 있다; Timm Beicheit, “Die Rolle der politischen Institutionen im Prozess der Demokratiekonsolidierung in Mittel- und Osteuropa, Uwe Backes, Jaskulowski & Abel Polese (eds.), *Totalitarismus und Transformation: Defizite der Demokratiekonsolidierung in Mittel- und Osteuropa* (Göttingen: Hubert & Co., 2009), pp.50-53; 이규영, 김경미, 위의 책, 55-56쪽에서 재인용

135) 위 조사에서 동독이 1991년 91%, 2009년 85%를 기록하여 다당제에 대한 지지도 1위 국가로 기록되었고, 체코가 두 해 모두 80%로 2위로 기록되었다. 폴란드가 66%, 70%로 4위, 헝가리가 74%, 56%로 5위, 리투아니아가 75%, 55%로 6위, 러시아가 61%, 53%로 7위, 불가리아가 76%, 52%로 8위, 우크라이나가 72%, 30%로 9위를 기록하였다; 김성진 위의 책 163쪽

또 다른 견해에 의하더라도 슬로바키아는 체코와 더불어 중·동유럽 탈공산주의 국가 중에서 가장 빠른 속도로 민주화를 추진하고 있으며 안정된 정당체계를 구축한 것으로 평가받고 있다.¹³⁶⁾

따라서 슬로바키아의 민주화에 대한 평가는 다음과 같이 설명되어도 큰 무리는 없을 듯하다.

슬로바키아는 체코와의 분리 직후 적극적인 유럽화, 민주화 정책을 시행하였으나, 1994년부터 1998년까지 지속된 2차 메치아르(Mečiar) 정부는 정보기관을 동원하여 야당 지도자들과 그 가족들에게까지도 위해를 가하고, 의회와 사법부의 결정을 무시하면서 언론을 탄압하는 등 민주주의와 인권을 억압하는 등 유럽화에 반대되는 정치를 하였다.¹³⁷⁾

유럽연합의 회원국 가입 자격박탈에 대한 염포가 지속되자, 유럽연합 가입을 원하는 반 메치아르 세력은 1998년 선거에서 메치아르 연립정부를 붕괴시키고 주린다(Dzurinda), 를 수반으로 하는 내 내각을 형성했다. 새 정부는 유럽연합 및 나토(NATO, 북서대서양조약기구)와의 관계를 복원하기 위하여 노력했고, 무엇보다도 코펜하겐회의에서 정한 유럽연합 회원국 가입 기준에 맞는 자격을 갖추기 위하여 애썼다. 슬로바키아의 이러한 노력이 유럽연합 회원국이 되는 데 큰 전환점이 되었고, 이후 슬로바키아는 민주주의 체제를 유지하게 되었다.¹³⁸⁾

한편으로 위와 같은 학자들의 문헌에 따라 슬로바키아를 유럽화된 민주주의국가로 분류하는데 이의가 있을 수 있다. 슬로바키아 국민들이 느끼는 실제의 기본권 보장 정도가 민주주의의 지표 중 가장 중요한 요소가 되어야 함에 반대하는 이도 없을 것이다. 이에 대한 자료는 현재로서는 구하기 어렵다.

136) 김신규, 위의 책1, 215쪽

137) Ivo Samson, "Slovakia Misreading the Western Message" in Jan Ziolanka and Alex Pravda(eds.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe Vol. 2: International and Transitional Factors* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 363-365; 유영수, 서창록, 위의 책, 23쪽에서 재인용

138) Steven Levitsky & Lucan Way, "Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change", *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 4, 2006, pp. 390-391; 유영수, 서창록, 위의 책, 24쪽에서 재인용

다만 전 세계적으로 민주주의 및 자유의 정도에 대한 최고의 평가기관으로 인정되고 있는 프리덤하우스의 보고에 따르면 슬로바키아는 우리나라보다 오히려 민주주의와 표현의 자유의 지수가 앞서는 것으로 나타나 있다. 프리덤하우스가 가장 최근인 2016년과 2017년에 발표한 자료에 따르면 슬로바키아가 표현의 자유 평가에 있어서 ‘자유(free)’국가로 평가받고 있는 반면, 우리나라는 ‘부분적 자유((partly free)’국가로 평가받은 점에 비추어 보더라도 슬로바키아의 민주주의는 거의(혹은 완전히) 완성되었다고 보더라도 아무런 문제가 없을 듯하다.¹³⁹⁾

4. 소 결

1989년 벨벳 혁명 이후 체코슬로바키아의 민주화의 물결을 타고, 1992년 체코와 슬로바키아는 분리, 독립하기로 하였다. 슬로바키아는 1992년 새로운 헌법을 채택하고 1993년 1월 1일 공식적으로 독립국가로 출발하였다.

이후 메치아르의 집권으로 민주주의가 안착되지 못하고, 포퓰리즘과 반민주주의 정책이 시행되었으나, 반-메치아르 정치세력이 국민들과 적절히 소통하여 선거를 통한 정권교체를 이루어내고, 직선제 개헌을 통하여 민주주의를 안착시키는, 혹은 공고화하는 계기를 마련하였다.

공산주의에 대한 향수, 포퓰리즘, 이들과 혼합된 민족주의 등 다양한 정치세력이 공존하여, 5%라는 매우 높은 봉쇄조항에도 불구하고 정당제가 일상화된 정치지형이 되었다.

그러나 위에서 살펴본 여러 가지 지수들은 슬로바키아의 민주화 내지 자유화는 안정된 것으로 평가될 수 있다. 무엇보다도 정치적 갈등을 무력이나 폭력으로 해결하지 않고, 선거 혹은 정치투쟁으로¹⁴⁰⁾ 해결하고 있다는 점에서 슬로바키아는 비교적 짧은 기간에 민주주의를 공고화하였다고 볼 수 있을 것이다.

139) 다만 공산주의 계열 정당의 활동이나 득표율 등의 지지도 등은 슬로바키아의 민주주의 정도를 평가하는데 아무런 저해요소가 되지 않을 것으로 판단된다. 오히려 사상의 자유, 정치적 표현의 자유가 더욱 더 많이 보장되는 지표로 활용될 수 있는 것으로 평가하여야 할 것이다.

140) 물론 뒤에서 살펴보는 바와 같이 대통령이나 기타 정치세력들이 의회나 헌법재판소의 결정을 무시하는 행태는 민주주의에 역행하는 것으로 지양되어야 할 것이나, 이마저도 더욱 확고한 민주주의의 정착을 위한 시행착오로 선해(善解)할 수 있다.

제3장 체제전환국가의 국가조직과 관련법제의 주요내용

제1절 헝가리

제2절 폴란드

제3절 체코

제4절 슬로바키아

제3장

체제전환국가의 국가조직과 관련법제의 주요내용

제1절 헝가리

헝가리는 1980년대 후반의 법제 전환을 통해 시장경제체제와 법치국가이념을 헌법에 규정했고 사적 소유, 국유기업의 민영화, 개인의 권리 보장을 위한 각종 법률의 정비를 추진했다. 이러한 헝가리의 법제 전환이 다른 체제전환국과 보이는 차이는 신구체제간의 법제 연속성과 기존 사회주의체제의 합법성이 유지되면서 법제 전환이 이루어졌다는 점이다. 즉, 구법도 개정을 전제로 효력을 계속 유지할 수 있었으므로 당시의 헌법 개정 전후에 제정되거나 개정된 법률 간에 적어도 형식상 효력의 차이는 없었던 것이다. 헌법의 차원에 있어서도 헝가리는 구헌법을 폐지하고 새로운 헌법을 제정한 다른 동유럽의 체제전환국들과는 달리 헌법의 제정이 아니라 헌법의 개정을 통해 기존 체제의 합법성을 유지하면서 이를 신 체제의 합법성과 결합하여 국가의 기본원칙을 확립해 나갔다.¹⁴¹⁾

헝가리가 본격적으로 체제 전환을 추진한 1989년부터 2002년까지 헝가리에서는 모두 20차례의 헌법 개정이 있었다.

I. 정부형태

헝가리는 동유럽에서 가장 먼저 의회주의를 수용한 나라다. 1848년의 혁명 이후 1949년에 구가사회주의 헌법이 제정되기까지 정부는 의회에 책임을 지는 의회주의의 권력구

141) 민경배, 앞의 글, 247쪽

조를 갖추고 있었다. 1848년 혁명의 실패로 인해 근대적 의회주의는 좌절되었고 1967년 오스트리아와 헝가리의 타협은 선거규제가 비민주적인 제한적 의회주의를 낳았다. 1867년에서 1918년까지 자본주의가 발전하는 과정에서 근대적 의회주의가 발전했으나 극도로 보수적이어서 민주적인 선거제도는 형성되지 못했다. 제2차 세계대전 이후 비민주적인 장애물이 제거되자 비례대표제가 도입되어 근대적 의회주의를 지향하였다. 1949년 헌법은 의회중심주의와 약한 대통령제를 두었으나, 근대적 의회주의는 국가사회주의가 본격화되면서 외형만 남은 상황이었다.

1990년 헌법 개정을 통해 수상에 대한 불신임투표제를 도입했고, 이와 함께 지방자치제도 새로이 도입하였다.¹⁴²⁾ 1993년과 1995년에는 대통령의 긴급사태와 비상사태 선포, 헌법개정의 요건, 지방자치제도 등을 보완하는 헌법개정이 있었다.¹⁴³⁾

II. 의회제도

1. 헝가리 의회의 지위와 조직

(1) 헝가리 의회의 국민 대표성

헝가리의 의회의 의원들은 국민의 보통선거로 선출된다. 의회는 단원제이다. 이러한 의회의 단원제 체제는 1945년 이전에 존재했던 헝가리 의회주의 전통이나 다른 유럽국가의 모형과 비교했을 때 이례적인 것이다. 1945년에 귀족과 성직자 중심제도가 사라지고 교회 등의 역사적 기관들이 약화되었으며 헝가리에는 연방주의가 존재하지 않았기 때문에 1989년부터 1990년에 걸쳐 일어났던 헝가리의 헌정개혁에서 상원제도는 부활하지 않았던 것이다. 각종 이익집단, 노동조합, 헌법학자들과 정치학자들, 헝가리 학술원 등이 조합주의 원칙으로 근본으로 상원 설립을 주장했지만 받아들여지지 않았다.¹⁴⁴⁾

142) 민경배, 앞의 글, 247쪽

143) 민경배, 앞의 글, 247쪽

144) 언드라쉬 피뢰시니 저, 『헝가리 현대정치론: 전환기의 동유럽 정치』(김대순 역음), 신평문화사, 271면

총 386석의 의석이 있으며, 이 가운데 176석은 소선거구제 선거를 통한 지역구대표로 채워지고 210석은 정당명부에 대한 국민투표를 통해 탄생한 비례대표로 채워졌다.

(2) 헝가리 단원제 의회의 조직과 운영

헝가리 의회에서 국회의장이 의회를 책임지고 있는 수장이며 행정부 다수정당 출신이 국회의장이 된다. 국회의장은 국회 안건들을 설정하고, 비준을 위해 총회 운명을 조정하면서 각각의 안건들을 심도 있게 다루는 위원회들을 조정하기도 한다. 또한 국회의장은 의회 내 정당들의 원내대표로 구성된 ‘의회위원회’(House Committee)를 총괄한다. 의회위원회 이외에 의회 내에는 12개의 위원회가 있으며 위원회는 위원회와 관련 있는 안건들을 심도 있게 다룬다. 일부 위원회들은 위원회 내에 소위원회(sub-committee)를 둔다. 의회의 총회는 매주 월요일 오후와 화요일에 개최한다. 위원회는 매주 수요일과 목요일에 소집되고 지역구 출신의 의원들은 매주 금요일마다 자신들의 지역 선거구 업무에 종사한다.¹⁴⁵⁾

2. 헝가리 의회의 권한과 의회 의원의 권한 및 의무

(1) 헝가리 의회의 권한

헝가리 의회는 헌법 제19조에¹⁴⁶⁾ 기해서 헌법의 채택, 법령의 가결, 사회경제정책의

145) 언드라쉬 피티시니, 위의 책, 272-273면

146) 헝가리 헌법 제19조는 “① 헝가리공화국에서 국회는 국가 권력의 최고 기구이며 민의를 대표한다. ② 국민주권에 근거한 그 권리를 행사할 때 국회는 사회의 헌정 질서를 보장하고 정부의 구성, 방침 및 조건을 정의해야 한다. ③ 이러한 권한의 범위 내에서 국회는 1. 헝가리공화국 헌법을 채택한다. 2. 법령을 가결한다. 3. 국가의 사회경제정책을 정한다. 4. 국가 재정의 균형을 도모하고 국가 예산 수립 및 집행에 승인한다. 5. 정부의 정책을 결정한다. 6. 헝가리공화국의 외교관계에 중요한 국제조약을 체결한다. 7. 선전포고와 평화조약 체결을 결정한다. 8. 전쟁이 발발할 경우 또는 전쟁 위험이 임박할 경우 국가 위기상황을 선언하고 국가방위위원회를 설립한다. 9. 헌정질서를 뒤집거나 공권력의 독점적 통제력 획득을 목적으로 하는 군사 행동이 일어날 경우, 많은 사람들의 삶과 재산을 심각하게 위협하는 군대 또는 무장단체의 폭력행위가 발생할 경우, 그리고 자연재해 또는 산업재해가 발생할 경우 비상사태를 선포한다. 10. 헌법에 규정된 예외사항을 제외하고, 국외 및 국내에서의 헝가리 군대의 이용, 헝가리에 외국군대의 배치 또는 헝가리 영토에서 다른 국가로 외국 군대 배치, 평화유지 임무에 헝가리 군대 참여, 외국군의 현장에서 인도주의적인 작전 수행, 그리고 헝가리 군대의 외국 구준 또는 외국 군대의 헝가리 주둔에 대해 결정한다. 11. 공화국 대통령, 국무총리, 헌법재판소 재판관, 국회 음부즈맨, 감사원 원장과 부원장, 대법원장과 검찰총장을 선출한다. 12. 정부의 권고에 따라 헌법재판소에 먼저 제출하여 검토를 받은 다음 위헌적인 행위를 저지른 것으로 판정된 지방정부 대표 단체들을 해산하고 주의 영역과 명칭 및 위치를 결정하며 주에 상당하는 권리를 지닌 도시들을 선언하고 수도의 행정구들을 설정한다. 13. 일반 사면권을 행사한다. 14. 군대의 침략이 임박한 경우 또는 동맹에 따른 국가의 약속과 관련하여 필요할 경우 예방적 긴급 방위상태를

수립, 국가예산안 가결 및 집행 승인, 조약의 체결, 외국군대 주둔 결정, 위헌적인 지방정부의 해산, 대통령·국무총리·헌법재판소 재판관·국회 옴부즈맨·감사원장 및 부원장·대법원장 및 검찰총장의 선출과 일반적 사면권을 행사한다.¹⁴⁷⁾

(2) 헝가리 국회의원의 권한 및 의무

헝가리의 국회의원들은 헌법 제20조 제3항에¹⁴⁸⁾ 의한 면책특권, 헌법 제20조 제4항의¹⁴⁹⁾ 보수 수령 및 경비변제권, 헌법 제25조의¹⁵⁰⁾ 법안 발의권, 헌법 제27조의¹⁵¹⁾ 정부 각료들에 대한 질의권 등의 특권 및 권한을 가진다. 또한 헌법 제20조 제3항의¹⁵²⁾ 겸직 금지 의무와 같은 의무도 부담한다.

3. 헝가리 의회에서의 법안 및 결의안의 통과 절차

(1) 법안의 제안과 안건의 설정

헝가리에서는 법안의 제안을 국회의원이나 의회위원회 이외에 행정부도 할 수 있다. 그리고 실제로 행정부가 제안한 법안이 국회의원이나 의회위원회가 발의한 것보다 통과될 확률이 더 높다. 헝가리 의회에서 도입된 발의안 가운데 3분의 1, 의회에서 통과된

선언하고 정부에게 필요한 조치를 취할 권한을 부여한다. ④ 제3항 제7호, 제8호, 제9호에 명시된 경우에는 국회의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다. ⑤ 삭제 ⑥ 제3항 제10호, 제14호에 명시된 경우에는 국회 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 필요하다.

147) 국회도서관, 『세계의 헌법 II』, 근아인쇄, 2010, 677면

148) 헝가리 헌법 제20조 제3항은 “국회의원은 국회의원의 법적 지위를 정의하는 법률에 따라 국회 면책특권이 부여된다.”고 규정하고 있다.

149) 헝가리 헌법 제20조 제4항은 “국회의원은 독립성을 보장하기 위해 적절한 보수, 지정된 수당 및 경비 변제를 받을 자격이 있다. 보수, 경비 변제 및 수당의 금액에 대한 법률을 승인하려면 국회 출석의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.

150) 헝가리 헌법 제25조는 “① 법률은 공화국 대통령, 정부, 모든 국회 위원회 및 국회의원에 의해 발의될 수 있다. ② 입법권은 국회에 귀속된다. ③ 국회의장은 국회가 제정한 법률에 서명하고 공화국 대통령에게 그 법률을 송부한다.”고 규정하고 있다.

151) 헝가리 헌법 제27조는 “국회의원은 민권 옴부즈맨과 소수집단 및 소수인종의 권리 옴부즈맨, 감사원장, 헝가리 국립은행장, 정부 또는 정부 각료 및 검찰총장에게 각각의 권한 범위에 해당하는 문제에 대한 질의를 할 수 있다.”고 규정하고 있다.

152) 헝가리 헌법 제20조 제3항은 “국회의원은 국회의원의 법적 지위를 정의하는 법률에 따라 국회 면책특권이 부여된다.”고 규정하고 있다.

법안의 3분의 2는 행정부에서 발의된 것이다. 행정부가 발의한 법안의 성공비율은 80% 이상으로서 이것은 국회의원이거나 의회위원회가 제안한 비율보다 훨씬 높은 수치였다. 이렇듯 행정부의 역할과 비중이 클 수 있는 것은 의회 본회의에서의 토론에서 행정부가 유리한 입지를 확보하고 있기 때문이다. 즉 의회의 토론에 참여하는 행정부 임원들은 의회의 다수로서 참여하는 것이 아니라 개인적인 신분으로 참여하기 때문에 의회 토론 중 어느 때나 발언을 할 수 있고, 투표에서도 상당한 역할을 할 수 있다. 모든 제안된 법안은 본회의 표결에 회부되기 전에 해당 장관에게 먼저 보내진다. 장관으로 하여금 그 법안을 행정부가 지원하는지 여부를 물어보기 위해서이다. 의회에서의 토론을 위해 행정부 임원이나 행정부 임원 대리인은 의회위원회에도 참여할 수 있다. 따라서 헝가리 헌법에서 규정하고 있는 행정부는 의회에서 통과시킨 법안에 대해 단순히 집행기능만을 담당한다고 볼 수 없으며, 행정부는 오히려 의회보다 더 우위의 통치기관이라고 할 수 있다.¹⁵³⁾

물론 헝가리 의회는 헌법에 의해 부여받은 고유권한도 가진다. 헝가리 의회는 법안 제정에서 영향력을 행사할 수 있을 뿐만 아니라 그렇게 만들어진 법을 집행하는 행정부를 감독할 수도 있다.¹⁵⁴⁾

(2) 상임위원회

헝가리 의회에는 여러 상임위원회들이 있다. 행정부의 감독, 국회의원과 국회 내부사항에 관한 문제들을 분야별로 전문적이고 심층적인 토론을 통해 처리한다. 상임위원회의 위원은 의회의 정당 구조를 반영하여 행정부를 구성한 여당이 상임위원회 위원의 다수를 차지한다. 상임위원회 내에는 소위원회의 설치도 가능하다. 조사위원회와 인사상수위원회도 있는데 상임위원회와는 다르게 개개의 원내정당들이 같은 비율로 대표를 구성한다. 조사위원회는 구체적인 하나의 사안과 관련해 행정부를 감독한다. 한시적으로 존속하고 활동하는 임시위원회도 구성할 수 있다.¹⁵⁵⁾

153) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 276-278면

154) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 278면

155) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 279면

상임위원회는 법안을 발의하고 법안에 대한 의견을 제시할 수 있는 독립적인 권한을 지니며 일부의 경우에는 의사결정도 할 수 있는 등, 입법과정에서 폭넓은 권한과 큰 정치적 비중을 가진다. 또한 상임위원회의 구조는 행정부 부서의 구조를 따른다. 따라서 상임위원회도 전문화된 위원회 체제를 갖추며 위원회 보직을 배분하는데 있어서도 각 정당은 ‘전문화의 원칙’(professional principle)을 활용한다. 예를 들어 경제위원회의 임원은 주로 경제학자이고, 헌정과 인권위원회 임원은 주로 변호사이며, 문화와 교육임원은 인문·사회 분야와 관련해 배경지식이 있는 사람들이고, 농림위원회는 주로 농업에 전문지식이 있는 사람들로 구성된다.¹⁵⁶⁾

다음으로 상임위원회의 권한을 보자. 상임위원회의 권한과 역할은 안전화된 법안이 최초로 논의되는 장(場)이 의회의 본회의가 아니라 상임위원회라는 의회 의사규정에 따라 더욱 강화되었다. 구체적으로 보면, 상임위원회는 법안에 대해 거부권을 행사할 수 있다. 제안된 법안을 전문가의 의견 제시로 검토할 수 있는데 본회의 개최 전에 반드시 의견을 제출해야 한다. 만일 사전적 의견 수렴을 위해 관련 상임위원회에 보낸 제안서에 문제가 있으면, 제안서는 법안 작성자에게 수정을 위해 반려되거나 철회된다. 1994년 의회 의사규정 개정으로 인해, 개개 국회의원이 제안한 법안이 의회에 상정되기 위해서는 반드시 위원회의 지지를 확보하게 하는 규정을 둬으로써 상임위원회의 역할과 권한이 더더욱 강화되었다.¹⁵⁷⁾

상임위원회는 제안된 법안을 검토만 하는 것이 아니라 수정할 수 있는 권한도 가진다. 즉 위원회는 법안에 대해 의견을 표명하고 국회의원이 제안한 법안을 수정할 수 있으며 자신들의 개정안을 제안할 수도 있다. 제안된 법안에 대한 상임위원회의 의견은 후에 행정부와 행정부 다수가 의회 본회의 토론에서 그들이 법안을 지지할 것인지 여부를 결정하는데 있어서 상당한 영향력을 행사한다. 물론 위원회는 행정부가 제안한 법안을 대폭 개정할 수 있는 권한도 가진다.¹⁵⁸⁾

156) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 280면

157) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 281면

158) Id.

(3) 총 회

의원내각제 정부형태를 채택하고 있는 헝가리에서 의회의 총회는 아주 중요하다. 헝가리에서 법안이 통과될 때 모든 국회의원들이 법안에 대해 심의하고 토론하며 행정부가 행정부로서의 기능을 제대로 행사할 수 있도록 신임을 부여하는 곳이 총회이다. 총회에서 법안에 대해 토론을 하면서 의원은 자신의 의견을 표명할 수 있고 동시에 제안된 법안에 대한 수용이나 거부를 투표로 결정한다. 총회에서 야당은 행정부를 비판하고 난해한 질문을 할 수도 있고 야당은 행정부가 제안한 법안에 대해 대안을 제시할 수도 있다. 총회에서 국가적으로 중요한 영향을 미칠 수 있는 법안이나 그 수정안을 통과시킬 수도 있고 부결시킬 수도 있다. 총회의 이러한 역할 때문에 헝가리 정치에서 헝가리 의회의 총회는 대중들의 관심의 중심에 서 있다. 그러나 실제적으로 봤을 때 입법과정에서 총회는 법안에 대해 독립적인 기능은 거의 수행하지 못하고 주로 비준의 기능을 수행한다. 즉 일반적으로 총회는 행정부, 정당, 혹은 위원회에서 제안한 법안에 대해 신임을 부여하는 역할을 할 뿐이다.¹⁵⁹⁾

III. 사법부

헝가리에서 사법기능은 법원이 담당한다. 법원의 구성은 대법원, 항소법원, 부다페스트 시 법원, 주 법원, 지방 및 노동법원으로 이루어져 있다.¹⁶⁰⁾ 법원의 운영에서 재판은 헌법 제46조에¹⁶¹⁾ 의해 평의회를 통해 운영하고 법원의 운영은 헌법 제50조 제4항에¹⁶²⁾ 의해

159) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 278-279쪽

160) 헝가리 헌법 제45조는 “① 헝가리 공화국에서 사법부는 헝가리공화국 대법원, 항소법원, 부다페스트 시 법원, 주법원, 지방 및 노동법원에 의해 관리된다. ② 특정사건들을 위한 특별법원이 법률에 의해 설치될 수 있다.”고 규정하고 있다.

161) 헝가리 헌법 제46조는 “① 법원은 법률에 의해 달리 규정된 경우를 제외하고 평의회를 통해 재판을 운영한다. ② 비전문 판사도 법률에 의해 규정된 방식으로 사건에 참여할 수 있다. ③ 전문 판사만 단독 판사와 평의회 의장을 맡을 수 있다.”고 규정하고 있다.

162) 헝가리 헌법 제50조 제4항은 “④ 법원의 운영은 국가사법위언회가 담당한다. 판사를 대표하는 자치 기구도 법원의 운영에 참여할 수 있다.”고 규정하고 있다.

국가사법위원회가 담당한다. 위에서 본 헌법 제46조에 의해 단독판사 및 평의회 재판장은 판사만 할 수 있지만, 판사가 아닌 비전문 판사도 사건 재판에 참여할 수 있다. 정당 및 정치활동은 금지된다.

대법원은 헌법 제47조에¹⁶³⁾ 의해 사법부의 최고기관이며 재판운영의 통일성 보장, 모든 법원에 대해 구속력을 가진다. 대법원장은 헌법 제48조에¹⁶⁴⁾ 의해 대통령의 추천에 의해 국회 재적의원 3분의2 이상의 찬성으로 국회가 선출하며, 전문판사는 대통령이 임명한다.

특이한 점은 헝가리 헌법은 검찰청에 관해서도 헌법 제51조를¹⁶⁵⁾ 비롯해 3개의 헌법상의 명문규정들을 두고 있다는 점이다. 헌법 제52조에¹⁶⁶⁾ 의해 검찰총장은 대통령의 추천에 의해 국회가 선출하며, 검찰총장은 국회의 질문에 답변하고 보고서를 제출할 의무를 부담한다. 헌법 제53조에¹⁶⁷⁾ 의해 검사는 검찰총장이 임명하고 검사는 정당 가입 및 정치활동이 금지된다.

헝가리는 대법원을 정점으로 하는 일반법원 이외에 헌법해석을 위해 별도로 헌법재판소를 두고 있다. 헝가리는 양차 세계대전 사이에 독재를 경험했으며 제2차 세계대전 이후

163) 헝가리 헌법 제47조는 “① 대법원은 헝가리공화국 사법부의 최고사법기관이다. ② 대법원은 범우너에 의한 재판 운영의 통일성을 보장해야 하고 통일성에 대한 대법원의 결의는 모든 법원에 대해 구속력을 가진다.”고 규정하고 있다.

164) 헝가리 헌법 제48조는 “① 국회는 공화국 대통령의 추천에 근거해서 대법원장을 선출해야 한다. 공화국 대통령은 대법원장의 추천에 근거해서 대법원 부원장을 선임해야 한다. 대법원장 선출에는 국회의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다. ② 공화국 대통령은 법률에 명시된 방식으로 전문판사를 임명해야 한다. ③ 판사는 법률에 명시된 근거와 절차에 의해서만 해임될 수 있다.”고 규정하고 있다.

165) 헝가리 헌법 제51조는 “① 헝가리공화국 검찰총장과 검찰청은 자연인, 법인 및 비법인 조직의 권리를 보호하고 헌정질서를 유지하며 국가의 안전과 독립을 침범하거나 위태롭게 만드는 모든 행위를 법률에 따라 엄중하게 기소해야 한다. ② 검찰청은 조사와 관련하여 법률에 의해 명시된 권리를 행사하고 범원소송 절차에서 기소 측을 대표하며 형벌의 적법성을 감독할 책임을 진다. ③ 검찰청은 모든 사람이 법률을 준수하도록 보장하는 일을 지원해야 한다. 법률 위반 행위가 발생할 경우 검찰청은 법률에 의거하여 법을 수호해야 한다.”고 규정하고 있다.

166) 헝가리 헌법 제52조는 “① 국회는 공화국대통령의 추천에 따라 검찰총장 후보를 선출해야 한다. 공화국대통령은 검찰총장의 추천을 근거로 검찰부총장들을 선임해야 한다. ② 검찰총장은 국회의 질문에 답변하고 자신의 활동에 대한 보고서를 제출해야 한다.”고 규정하고 있다.

167) 헝가리 헌법 제53조는 “① 검사는 헝가리공화국의 검찰총장이 임명한다. ② 검사는 정당에 소속되어서는 안 되며 정치활동에 참여해서도 안 된다. ③ 검찰청은 검찰총장의 지시를 받는다. ④ 검찰청에 관한 법규는 법률에 의해 결정되어야 한다.”고 규정하고 있다.

민주주의를 재건하는 과정에서 헌정국가 확립의 필요성이 강하게 대두하였다. 이러한 역사적 배경을 가진 헝가리는 공산주의 붕괴 이후 강한 권한을 가진 헌법재판소를 설립하였다. 따라서 헝가리 사법부 중에서도 헝가리 헌법재판소가 가지는 위상과 정치적 역할이 매우 중요하다. 특히 민주 체제전환 과정에서 법치주의와 자유주의가 지배적인 사고였으며, 그 결과 헝가리 헌법재판소는 정치체제에서 핵심기관으로 자리를 잡아갔고 의회와 행정부 사이에서 균형자의 역할을 수행해왔다. 다음에서 이러한 헝가리 헌법재판소에 대해 자세히 알아본다.

헝가리 헌법재판소의 기능과 권한은 매우 강한 편이다 헌법재판소는 헝가리 헌법 제 32/A조에¹⁶⁸⁾ 의해 국회에서 선출된 11명의 재판관으로 구성된다. 헌법재판소 재판관의 정당 및 정치활동은 금지된다.¹⁶⁹⁾

1. 헝가리 헌법재판소 재판관의 자격요건

헝가리 헌법에 의해 헌법재판소 재판관은 연령상 45세 이상이어야 하고 법학 학위가 있어야 하며 법률 이론가, 대학교수, 또는 최소 20년의 법조경험이 있는 판사, 변호사 혹은 검사이어야 한다. 최근 4년간 행정부 공무원이었거나 정당의 임원이었던 사람은 헌법재판소 재판관으로 임명될 수 없다.

실제로 헝가리에서는 헌법재판관에 임명되지 전에 판사, 검사, 변호사의 법률실무직에 종사하던 사람보다는 법학 교수나 법률이론을 다루는 업무에 종사했던 사람들이 많다. 예를 들어 1989년부터 1997년에 걸쳐 선출된 14명의 헌법재판소 재판관 가운데 8명은 대학 교수나 법률 이론을 다루는 업무에 종사하던 사람들이었고, 2명은 판사, 1명은 변호

168) 헝가리 헌법 제32/A조는 “① 헌법재판소는 법률의 합헌성을 검토하고 법률에 의해 규정된 사항을 관장한다. ② 헌법재판소는 위헌적이라고 결정한 법률을 폐지해야 한다. ③ 누구든지 법률에 의해 명시된 경우에 헌법재판소의 심판을 청구할 수 있다. ④ 헌법재판소는 국회에 의해 선출된 11명의 재판관으로 구성된다. 헌법재판소 재판관은 국회 각 정당 소속 의원 1명씩으로 구성된 후보선정위원회에 의해 지명된다. 헌법재판소 재판관 선출에는 국회의원 3분의2 이상의 득표가 필요하다. ⑤ 헌법재판소 재판관은 정당에 소속되어서는 안 되며 헌법재판소의 관할권 범위 내에서 발생하는 책임을 벗어나는 정치활동에 참여할 수 없다. ⑥ 헌법재판소의 조직과 운영에 대한 법률을 제정하려면 국회 출석의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.

169) 국회도서관, 앞의 책, 679면

사, 그리고 나머지 3명은 법실무가였다가 법률이론가가 된 혼합된 경력을 지닌 사람들이었다. 헝가리 헌법재판소 재판관에 임명된 사람들 14명 중 2명만이 판사였다는 점이 특징적이다.¹⁷⁰⁾

2. 헌법재판소 재판관의 선출

헝가리 헌법재판소 재판관이 되기 위해 재판관 후보자는 각 정당 교섭단체를 대표하는 대표자들로 구성된 의회위원회에서 선출되며, 헌법재판소 재판관으로 임명되기 위해서는 의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다. 즉 헝가리에서 헌법재판소 구성은 주로 정당의 주도로 이루어진다.

3. 헌법재판소 재판관의 임기와 정치적 중립성 보장

헝가리 헌법재판소 재판관의 임기는 9년이다. 헝가리 헌법재판소 재판관은 임기 중에 해임할 수 없다. 이 9년은 2번의 의회 회기보다도 길다. 헌법재판소 재판관을 정치적인 집단이나 이익집단에서 배제시키고 정치적 독립성을 보장해주기 위해서이다.

헝가리 헌법재판소 재판관은 모두 동시에 임명되지 않는다는 점에 특색이 있다. 재판관 임명은 3번의 의회 회기를 걸쳐서 진행된다. 헝가리에서 헌법재판소 재판관의 선출 절차는 정당정치 협상이 관여된 형태로 의회에서 선출된다. 따라서 헝가리에서도 헌법재판소 재판관 선출이 정당정치의 문제로 변모하였다.¹⁷¹⁾

헝가리 헌법재판소 재판관은 정당의 당원일 수 없고 정치활동에 관여할 수 없다. 당적을 가지고 있더라도 한번 헌법재판소 재판관으로 임명되면 당적을 포기해야 하고 정치활동을 중단해야 한다. 헝가리 헌법재판소의 정치적 중립성 확보를 위한 장치이다. 실제로 있어 헝가리 헌법재판소 재판관의 상당수는 이전에 정치활동에 관여했던 정당의 임원들인 경우가 많다. 헌법재판소 재판관을 지명하고 선출하는 기관이 정당 정치인들로 구성되

170) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 311쪽

171) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 310-311쪽

어 있다는 사실과 무관하지 않은 대목이다. 따라서 헌법재판소 재판관 선출과정에 있어서 정치적 연계는 재판관으로 임명될 수 있는가의 여부에 큰 영향을 준다. 각 정당들은 자신들의 정당 이념에 가깝고 정치적으로나 개인적으로 자신들에 가까운 사람을 헌법재판소 재판관으로 지명하고 선출하려 할 것이기 때문이다. 따라서 적지 않은 경우에 헌법재판소 재판관으로 선출된 사람들은 정당정치와 연계된 사람이거나 정당 임원이었던 사람이다.

4. 헝가리 헌법재판소의 권한

헝가리 헌재는 상당히 광범위한 권한을 가지고 있다. 특히 구체적 규범통제 이외에도 추상적 규범통제권을 가지며, 추상적 규범통제권 중에서도 사전적인 추상적 규범통제권은 헌법재판소가 헝가리에서 강력한 정치적 역할을 수행할 수 있게 하고 있다. 그결과 다른 곳에서 해소할 수 없는 거의 모든 갈등은 헌법재판소에 제소되고 헌법재판소에서 갈등이 해결된다. 헝가리 헌법재판소는 정치 갈등의 최종적인 중재자이며, 이러한 역할을 통해 정치과정에서 핵심적인 참여자로 변모할 수 있게 된다.¹⁷²⁾

(1) 구체적 규범통제권

헝가리 헌법재판소는 구체적 규범통제권을 통해, 구체적 사건 재판에서 어떤 법률조항 등의 위헌 여부가 재판의 전제가 되었을 때 법원의 제청에 의해 그 법률조항의 위헌 여부에 대한 심사권을 가진다. 구체적 규범통제권은 세계의 모든 헌법재판소가 가지는 기본적인 권한으로서 ‘협회의 헌법재판관’이라고 했을 때 바로 이 구체적 규범통제권을 일컫는다.

(2) 추상적 규범통제권

헝가리 헌법재판소는 추상적 규범통제권을 가지는데, 헝가리 헌법재판소는 사후적인 추상적 규범통제권과 함께 사전적인 추상적 규범통제권을 가진다는 점에서 특색을 띤다.

172) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 309-310쪽

사후적인 추상적 규범통제권부터 보자. 헝가리 헌법재판소는 이미 공포되고 시행 중인 법률 등에 대해 구체적 사건을 매개로 하지 않고 다른 국가기관의 제소에 의해 그 법률의 위헌 여부에 대해 판단해주는 ‘사후적’인 추상적 규범통제권을 가진다. 이 때 ‘사후적’의 의미는 이미 의회를 통과해 공포·시행 중인 법률임을 의미한다. 그리고 이 때 ‘다른 국가기관’이란 대통령, 행정부, 개별 장관, 국립감사원장, 대법원장, 검찰총장 그리고 국회의원 50명 이상을 말한다. 많은 유럽국가들의 헌법재판소가 가지고 있는 추상적 규범통제권은 바로 이 사후적인 추상적 규범통제권이다.

헝가리 헌법재판소는 이에 더해 사전적인 추상적 규범통제권도 가진다. 헝가리 헌법재판소가 가장 강력한 권한을 가지고 정치적 기능을 수행하는 경우가 바로 이 사전적인 추상적 규범통제권을 행사할 때이다. 여기서 ‘사전적’의 의미는 헝가리 헌법재판소가 아직 의회를 통과하지 않았거나 공포되지 않은 법안에 대해 그 위헌 여부를 심사할 수 있는 권한을 말한다. 프랑스 헌법재판소도 이 사전적인 추상적 규범통제권을 가진다.

(3) 헌법소원 심판권

헝가리 헌법재판소는 국민 개인의 권리가 국가 공권력의 행사나 불행사로 침해 받았을 때 그 국민이 제기하는 헌법소원에 대해 심판할 수 있는 헌법소원 심판권을 가진다. 그러나 헝가리에서의 헌법소원심판 제기는 제한적이다. 헌법상 보장된 국민의 권리가 ‘행정기관’의 공권력 행사나 불행사로 침해되었을 때는 헌법소원을 제기할 수 없기 때문이다. 따라서 헝가리에서는 헌법재판소에 접수된 사건 중 헌법소원사건은 단지 1%에 그친다.

5. 헝가리 헌법재판소의 적극적 역할

헝가리 헌법재판소는 결정문을 통해 스스로를 ‘헌정 국가 혁명의 신탁위임자’로 정의하였다. 여기에서도 알 수 있듯이 헝가리 헌법재판소는 성문헌법과는 달리 헌법해석을 통해 헌정국가 원칙에 입각한 보이지 않는 헌법 성립을 추구하고 있다. 헝가리 헌법재판소는 기본권과 관련된 헌법해석에서도 적극적인 태도를 취하지만, 국가기관의 발전을 위해서도 상당히 적극적인 태도를 취한다. 민주 체제 전환 당시에 대폭 개정된 헝가리 헌법

은 정통성이 부족했고, 이런 상황에서 헝가리 헌법재판소는 당시 개정된 헌법을 완성된 형태의 성문헌법으로 보지 않고 과도기 헌법으로 간주하였다. 따라서 헝가리 헌법재판소에 의한 헌법의 해석과 적용은 단순히 성문헌법에 따라서 발생하는 것이 아니라 헌정주의 원칙과 보이지 않는 헌법개념을 적용하는 헌법재판소의 판결과 헌법해석에 따라 성립된다고 볼 수 있다. 예를 들어 사형제도와 생명권의 충돌문제와 같이 절대적인 헌법해석은 없고 상호 배타적인 개념간의 선택이 이루어져야 할 경우 헌법재판소는 결정에 있어 넓은 재량권을 가지며 스스로의 헌법정신을 판결에 적용할 수 있다. 대부분의 헝가리 헌법재판관들이 그들 자신의 역할을 단순 헌법해석이 아니라 이렇듯 적극적이고 능동적인 태도로 바라본다는 점에서, 헝가리 헌법재판소는 상당히 ‘정치화된’ 기관이라고 평가할 수 있다.¹⁷³⁾

이렇기 때문에 헝가리 헌법재판소 결정은 대중들 간에, 그리고 정치인들 간에 널리 토론된다. 즉 헝가리에서는 정치화된 헌법재판소의 결정이 헝가리 국민들 사이에서도 정치적 토론과 고려의 대상이 되고 있는 것이다. 또한 헝가리 헌법재판소 재판관들도 그들 자신의 판결을 법적 관점이 아닌 정치적 관점으로 정당화하기도 한다. 이런 주장은 헌법재판소에 부여된 허용된 범위의 정치적 역할이며, 이러한 정치적 역할을 통해 헝가리 헌법재판소는 국가의 정치·경제적 체제 전환을 고려하면서도 현실 상태를 유지하는 법적 안정성을 이끌어낸다.¹⁷⁴⁾

IV. 기본권의 보장

1990년 헌법 개정을 통해 시장경제원칙의 명확한 확립을 위해 사적 소유권의 보장을 명시하였다.¹⁷⁵⁾

173) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 312쪽

174) 언드라쉬 피뢰시니, 위의 책, 313쪽

175) 민경배, 앞의 글, 247쪽

헝가리 헌법 제13조 제1항은 소유권 보장 규정을 두고 있다. 그러면서 제2항은 이러한 소유권 제한이 공익의 범위 안에서 법률로 규정된 경우에 한해 완전하고 무조건적이며 즉각적인 보상을 전제로 할 때에만 허용된다고 규정하고 있다. 또한 헝가리 헌법 제9조 제2항은 “헝가리 공화국은 영업을 할 권리 및 경제의 자유를 승인하고 이를 지원한다.”고 규정함으로써 기업활동의 권리와 경쟁의 자유를 명문화하여 경제활동의 자유를 보장하고 있다.¹⁷⁶⁾

경제 관련 법제에서 헝가리는 이러한 헌법상의 시장경제원칙과 자유경쟁원칙에 근거해 국가소유에서 혼합소유 형태로 소유구조를 전환하기 위해 1989년에 ‘경제조직과 경제회사의 조직변경에 관한 법률’을 제정하였다. 이를 통해 사유화의 법적 근거가 마련되었고, 국유기업과 집체기업이 유한회사와 주식회사로 조직변경을 할 수 있는 발판이 제공되었다. 또한 같은 해에 국내 축적 자본이 턱없이 부족한 상황에서 민영화를 효율적으로 진행하기 위해 외국자본의 적극적 유치가 필요해 ‘외국인투자법’이 제정되었다.¹⁷⁷⁾

헝가리는 이미 1959년 민법 개정을 통해 계획경제의 요소를 없애고 민사관계와 상행위에 대한 계약자유 원칙 등을 전반적으로 수용한 바 있었는데, 1980년대 후반 이후에 시장경제체제의 급격한 수용으로 인해 경제적 이윤 추구를 위한 여러 범죄행위들이 나타나자 이러한 문제들에 대처하기 위한 경제형법의 개정 필요성이 대두해 1994년까지 각종 경제범죄를 억제해 신속한 경제 체제 전환을 도모할 목적으로 수차례 관련 형법규정들을 개정하였다.¹⁷⁸⁾

정치관련 법제에서도 1989년의 ‘결사법’ 제정으로 공산당의 독점적 지위가 사라지고 정당설립의 자유가 허용되게 되었다. 같은 해에 ‘집회법’이 제정되고 ‘선거법’이 개정되면서 정치체제 개혁의 토대가 마련되었다.¹⁷⁹⁾

176) 윤대규, 김근식, “체제전환 국가의 기본법 원칙의 구현 및 집행에 관한 연구” 『통일문제연구』 통권47호, 평화문제연구소, 2007, 9쪽

177) 민경배, 앞의 글, 248쪽

178) 민경배, 앞의 글, 248쪽

179) 민경배, 앞의 글, 247쪽

헝가리는 유럽의 다른 체제전환국들에 비해 일찍 체제 전환을 위한 기본적 법제를 확립했지만 과거 사회주의 정치체제 하에서 민주주의 전통을 경험해 보지 못해 법치국가의 원칙과 서구적 법문화에 대한 이해 부족이 법과 현실 사이의 괴리를 키우게 되고 정국 불안이 이어져 법제 전환이 신속히 이루어지는데 방해요소로 작용했다. 그러나 2004년 5월 1일에 정식으로 유럽연합(EU)의 회원국이 헝가리의 국내 법제가 단계적으로 EU법으로 통합되면서 헝가리의 법제 전환이 이제는 완성단계에 도달해가고 있다.¹⁸⁰⁾

헝가리 현행헌법상의 기본권 보장 규정들을 살펴보면 다음과 같다.¹⁸¹⁾

첫째, 공권력의 강제적 행사와 취득에 저항할 권리와 의무를 헌법 제2조에¹⁸²⁾ 명시하고 있다.

둘째, 기본적 인권에 대한 보호와 존중이 국가의 우선적 의무임을 헌법 제8조에¹⁸³⁾ 규정하고 있다.

셋째, 헌법 제13조에서¹⁸⁴⁾ 재산권을, 헌법 제14조에서¹⁸⁵⁾ 상속권을 보장함으로써 자본주의적 권리들을 헌법상의 기본권으로 규정하고 있다.

넷째, 헌법 18조에서는¹⁸⁶⁾ 사회권의 하나로 환경권도 규정하고 있다. ⑤⑥

180) 민경배, 앞의 글, 248쪽

181) 국회도서관, 앞의 책, 677면

182) 헝가리 헌법 제2조는 “① 헝가리공화국은 독립적이고 민주적인 법치국가이다. ② 헝가리공화국에서 주권은 국민에게 있으며 국민은 직접 또는 선출된 대표자를 통해 주권을 행사한다. ③ 누구도 공권력을 강제적으로 취득 또는 행사하거나 공권력을 배타적으로 소유하려고 하는 행위를 할 수 없다. 누구든지 그런 행위를 법에 의해 허용된 방식으로 저항할 권리와 의무를 가진다.”고 규정하고 있다.

183) 헝가리 헌법 제8조는 “① 헝가리공화국은 불가침, 불가양의 기본적 인권을 인정한다. 이러한 인권의 존중과 보호는 국가의 일차적인 의무이다. ② 헝가리공화국에서 기본권과 기본 의무에 관한 법규는 법률에 의해 결정된다 그러나 그 법률은 기본권의 근본적인 의미와 내용을 제한할 수 없다. ③ 삭제 ④ 국가 위기, 긴급 또는 위험 상황에서 기본권의 행사는 중지되거나 제한될 수 있다. 단, 제54조 내지 제56조, 제57조 제2항 내지 제4항, 제60조, 제66조 내지 제69조, 제70/E조에 명시된 기본권은 예외이다.”라고 규정하고 있다.

184) 헝가리 헌법 제13조는 “① 헝가리공화국은 재산권을 보장한다. ② 강제수용은 공공의 이익을 위한 경우에 한하여 법률로써 가능하고 완전한 보상이 필요하다.”고 규정하고 있다.

185) 헝가리 헌법 제14조는 “헌법은 상속권을 보장한다.”고 규정하고 있다.

186) 헝가리 헌법 제18조는 “헝가리공화국은 건강한 환경에 대한 개인의 권리를 인정하며 이를 구현해야 한다.”고 규정하고 있다.

다섯째, 헌법 제12장에서 기본적인 인권들에 대해 자세한 목록을 두고 있다. 헌법 제54조의¹⁸⁷⁾ 인간의 존엄성에 대한 불가침성 규정, 헌법 제55조의¹⁸⁸⁾ 신체의 자유, 헌법 제57조의¹⁸⁹⁾ 재판청구권, 헌법 제58조의¹⁹⁰⁾ 거주·이전의 자유, 헌법 제59조의¹⁹¹⁾ 사생활의 자유, 헌법 제60조의¹⁹²⁾ 양심 및 종교의 자유, 헌법 제61조의¹⁹³⁾ 표현의 자유, 헌법 제62

-
- 187) 헝가리 헌법 제54조는 “① 헝가리공화국에서는 누구나 생명 및 인간의 존엄성에 대한 고유한 권리를 가진다. 누구도 이러한 권리를 자의적으로 부정할 수 없다. ② 누구도 고문 또는 잔인하거나 비인간적이거나 모욕적인 처우나 처벌을 받아서는 안 된다 누구도 어떤 상황에서든 본인의 사전 동의 없이 의료 또는 과학 실험대상이 될 수 없다.”고 규정하고 있다.
- 188) 헝가리 헌법 제55조는 “① 헝가리공화국에서는 누구든지 자유와 개인의 안전에 대한 권리를 가진다. 법률에 명시된 근거와 절차에 따르지 않고는 누구도 자신의 자유를 박탈하지 아니한다. ② 형사 범죄 피의자로 구급된 자는 가능한 한 빠른 시일 내에 석방되거나 재판 절차에 회부되어야 한다. 재판관은 심리 기회를 보장해야 하며 피의자 구속의 적부 여부를 신속하게 서면 판결해야 한다. ③ 불법적인 체포나 구금을 당한 사람은 보상을 받을 권리가 있다.”고 규정하고 있다.
- 189) 헝가리 헌법 제57조는 “① 헝가리공화국에서는 누구든지 법 앞에 평등하며, 법적 소송 절차에서 자신에 대한 고소를 공중하고 공개적인 재판에서 법률에 의해 설립된 독립적이고 공평한 법원에 의해 판결을 받을 권리가 있다. ② 헝가리공화국에서 모든 피의자는 최종 유죄 판결이 내려지기 전까지 무죄로 추정된다. ③ 형사소송 중의 피고인은 모든 재판절차 상에 있어 변호인의 조력을 받을 권리가 있다. 변호인은 변호 과정에서 표현한 의견에 대해서 책임을 지지 않는다. ④ 누구도 위법행위를 범한 시점에 헝가리 법률 또는 진보적인 자유, 안보 및 정의의 지역의 확립에 참여하는 국가의 법률에 따라 범죄가 아닌 위법행위에 대해 유죄판결을 받고 처벌을 받아서는 안 된다. 또한 판결에 대한 상호 인정의 관점에서 관련 유럽위원회 법률에 규정된 범위까지 주요 기본권의 제한이 없어야 한다. ⑤ 헝가리공화국에서는 누구든지 자신의 권리 또는 합당한 이익을 침해하는 사법, 행정 또는 기타 공적 결정에 대해 법률의 규정에 따라 법적 구제를 추구할 수 있다. 국회출석의원 3분의2의 찬성에 의해 제정된 법률은 합리적인 시간 안에 법적 분쟁의 판결을 위해 또는 그에 준하여 법적 구제를 받을 권리를 제한할 수 있다.”고 규정하고 있다.
- 190) 헝가리 헌법 제58조는 “① 법률에 의해 정해진 경우를 제외하고 헝가리공화국 영토 안에 합법적으로 체류하거나 거주하는 사람은 누구든지 자신의 거주지를 떠나거나 출국할 권리를 포함하여 자유롭게 이동하고 거주지를 선택할 권리를 가진다. ② 헝가리공화국 영토에 합법적으로 거주하는 외국인인은 법률에 준한 결의에 근거해서만 국외로 추방할 수 있다. ③ 이동과 거주에 대한 법률을 승인하려면 국회출석의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.
- 191) 헝가리 헌법 제59조는 “① 헝가리공화국에서는 누구든지 자신의 명예, 가정의 사생활, 그리고 사적인 일과 개인 정보를 보호받을 권리가 있다. ② 개인정보 기밀성 관련 법률을 승인하려면 국회출석의원 3분의2의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.
- 192) 헝가리 헌법 제60조는 “① 헝가리공화국에서는 누구든지 사상의 자유, 양심의 자유 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. ② 이 권리에는 종교나 신념의 자유로운 선택이나 수용, 그리고 공적 또는 사적으로 표현하거나 표현을 거부할 자유, 개인 또는 단체로 종교적 행위, 의식 또는 기타 방식을 통해 종교 및 신념을 실천하고 가르칠 자유가 포함된다. ③ 헝가리공화국에서 교회와 국가는 분리되어 운영된다. ④ 신념과 종교의 자유에 대한 법률을 승인하려면 국회출석의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다.
- 193) 헝가리 헌법 제61조는 “① 헝가리공화국에서는 누구든지 자신의 의견을 자유롭게 표현할 권리와 공익 관련 정보에 접근하고 이를 널리 알릴 권리를 가진다. ② 헝가리공화국은 언론의 자유를 인정하고 존중한다. ③ 공익정보에 대한 일반인의 접근에 관한 법률과 언론 자유에 대한 법률을 승인하려면 국회출석의원 3분의2의 찬성이 필요하다. ④ 공공 라디오, TV 및 공공 통신사의 감독, 그리고 그 감독자의 임명, 상업 라디오 및 TV의 허가, 그리고 언론부문의 독점 금지에 관한 법률을 승인하려면 국회출석의원 3분의2의 찬성이 필요하다.”고 규정하고

조의¹⁹⁴) 집회의 자유, 헌법 제64조의¹⁹⁵) 청원권, 헌법 제65조의¹⁹⁶) 외국인의 망명권, 헌법 제66조와¹⁹⁷) 제70/A조의¹⁹⁸) 평등권, 헌법 제67조의¹⁹⁹) 아동과 청소년의 보호, 헌법 제70조의²⁰⁰) 선거권 및 피선거권, 국민투표권, 공무담임권, 헌법 제70/B조의²⁰¹) 직업선택

있다.

- 194) 헝가리 헌법 제62조는 “① 헝가리공화국은 평화 집회의 권리를 인정하고 그 권리의 자유로운 행사를 보장한다. ② 집회 권리에 대한 법률을 승인하려면 국회출석의원 3분의2의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.
- 195) 헝가리 헌법 제64조는 “헝가리공화국에서는 누구든지 개인적으로 또는 다른 사람들과 함께 관련 청원서나 항의서를 공공기관에 제출할 권리를 가진다.”고 규정하고 있다.
- 196) 헝가리 헌법 제65조는 “① 법률에 의해 설정된 조건에 따라 헝가리공화국은 고국이나 거주 국가에서 인종이나 국적, 특정 사회단체 가입, 종교적 또는 정치적 신념을 근거로 기소를 당하거나 기소에 대한 두려움이 근거가 있는 외국인으로서 고국이나 다른 국가에서 보호를 제공하지 않는 외국인에게 망명권을 확대 적용해야 한다. ② 망명권에 대한 법률을 제정하려면 국회출석의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.
- 197) 헝가리 헌법 제66조는 “① 헝가리공화국은 모든 시민, 정치, 경제 사회 및 문화적 권리에 있어서 남성과 여성의 평등을 보장해야 한다. ② 헝가리공화국에서 산모는 특별히 아동의 탄생 전후에 지원과 보호를 받아야 한다. ③ 직장의 여성과 청소년은 특별히 보호해야 한다.”고 규정하고 있다.
- 198) 헝가리 헌법 제70/A조는 “① 헝가리공화국은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 및 기타 의견, 출신 국가 또는 사회, 재정적 상황, 태생 또는 기타 다른 근거에 의한 차별 없이 국내에 있는 모든 사람들의 인권을 존중해야 한다. ② 법률은 제1항에 근거한 차별행위에 대해 엄격한 처벌을 규정해야 한다. ③ 공화국 대통령은 모든 사람에게 공평한 기회를 주는 조치를 통해 모든 사람의 평등한 권리를 실현하기 위해 노력해야 한다.”고 규정하고 있다.
- 199) 헝가리 헌법 제67조는 “① 헝가리공화국에서 모든 아동은 충분한 신체적, 정신적, 및 도덕적 발전에 필요한 가족, 국가 및 사회의 보호와 보살핌을 받을 권리를 가진다. ② 부모는 자신의 자녀가 받을 교육의 형태를 선택할 권리를 가진다. ③ 국가는 가정과 청소년의 상황을 특별히 보호해야 한다.”고 규정하고 있다.
- 200) 헝가리 헌법 제70조는 “① 헝가리공화국 영토에 거주하는 모든 성인 헝가리 국민은 국회의원 선거에서 피선거권과 선거권을 가지며, 또한 국민투표나 국민발의에 참여할 권리를 가진다. ② 헝가리 영토 내에 거주하는 모든 성인 헝가리 국민과 헝가리공화국 영토 내에 거주하는 다른 유럽연합 회원국의 모든 성인 국민은 선거일 또는 투표일에 공화국 영토 안에 있을 경우 지방정부 대표 선거 및 시장선거에서 피선거권과 선거권을 가지며, 또한 주민선거 및 국민발의에 참여할 권리를 가진다. 헝가리 국민만이 모든 지방정부 및 부다페스트 시의 시장직 선거에서 피선거권을 가질 수 있다. ③ 헝가리공화국 영토 안에서 망명자, 이민자 또는 영주권자로 거주하는 모든 성인은 선거일 또는 투표일에 공화국 영토 안에 있을 경우 지방정부 대표 선거 및 시장선거에서 선거권을 가지며, 또한 주민선거 및 국민발의에 참여할 권리를 가진다. ④ 헝가리 영토 내에 거주하는 모든 성인 헝가리 국민과 헝가리공화국 영토 내에 거주하는 다른 유럽연합 회원국의 모든 성인 국민은 유럽의회 선거에서 피선거권과 투표권을 가진다. ⑤ 보호 또는 관리 하에 있는 사람, 공적인 일에 참여하는 것을 금지하는 최종 사법판결을 받은 사람, 또는 최종 사법판결에 의해 투옥되거나 형사소송에서 최종 사법판결을 받고 정신병원에서 치료를 받고 있는 사람에게는 투표권을 부여하지 않는다. 또한 헝가리 영토 내에 거주하는 다른 유럽연합 회원국의 성인 국민으로서 국적을 가진 자국의 법률에 의해 또는 사법 또는 기타 공적 판결에 의해 피선거권이 박탈된 사람은 피선거권이 없다. ⑥ 모든 헝가리 국민은 자신의 적성, 교육 및 전문적 능력에 따라 공직에 취임할 권리를 가진다.”고 규정하고 있다.
- 201) 헝가리 헌법 제70/B조는 “① 헝가리공화국에서는 누구나 일하고 직업을 자유롭게 선택할 권리를 가진다. ② 누구나 어떤 차별도 없이 동등한 일에 대해 동등한 보수를 받을 권리를 가진다. ③ 일하는 사람은 누구나 자신이 수행하는 일의 양과 질에 상당하는 수입에 대한 권리를 가진다. ④ 누구든지 여가 시간, 자유 시간 및 정기 유급휴가에 대한 권리를 가진다.”고 규정하고 있다.

의 자유, 헌법 제70/D조의²⁰²⁾ 건강권, 헌법 제70/E조의²⁰³⁾ 사회보장권, 헌법 제70/F조의²⁰⁴⁾ 교육받을 권리, 헌법 제70/G조의²⁰⁵⁾ 학문·예술의 자유가 그 예들이다.

여섯째, 같은 제12장에서 국민의 기본적 의무에 관한 조항들도 두고 있다. 헌법 제70/H조의²⁰⁶⁾ 국방의 의무, 헌법 제70/I조의²⁰⁷⁾ 납세의무, 헌법 제70/J조의²⁰⁸⁾ 교육보장의무 조항들이 그것이다.

일곱째, 소수집단 및 소수인종의 보호를 위한 규정도 헌법상의 기본권조항에 두고 있다. 헝가리 헌법 제68조는²⁰⁹⁾ 국민 주권에 참여, 공적 업무에 참여, 문화의 육성, 고유 언어로 교육 및 고유 언어 보장, 자치기구 구성권을 규정하고 있다.

202) 헝가리 헌법 제70/D조는 “① 헝가리공화국 영토 안에 사는 사람은 누구나 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 누릴 권리를 가진다. ② 헝가리공화국은 이 권리를 노동, 안전 및 보건 기관, 의료 기관 및 정기적인 체육활동 기회, 그리고 도시 및 자연환경 보호를 통해 실현해야 한다.”고 규정하고 있다.

203) 헝가리 헌법 제70/E조는 “① 헝가리공화국 국민은 사회보장에 대한 권리를 가진다. 그들은 노년, 질병, 장애, 배우자와 사별 또는 부모를 잃은 경우 및 자신의 잘못으로 인하지 않은 실직의 경우 생활에 필요한 지원을 받을 권리가 있다. ② 헝가리공화국은 사회보장 시스템과 사회제도를 통해 사회적 지원에 대한 권리를 실현해야 한다.”고 규정하고 있다.

204) 헝가리 헌법 제70/F조는 “① 헝가리공화국은 국민에게 교육권을 보장한다. ② 헝가리공화국은 문화에 대한 보급 및 일반적인 접근, 자유로운 초등학교 의무교육, 능력에 따라 모든 사람에게 제공하는 초등 및 고등 교육, 그리고 학생에 대한 재정적 지원을 통해 이 권리를 실현한다.”고 규정하고 있다.

205) 헝가리 헌법 제70/G조는 “① 헝가리공화국은 과학 및 예술적 표현의 자유와 학습 및 교육의 자유를 존중한다. ② 과학자들만 과학적 진실의 문제와 연구의 과학적 가치를 결정할 권리를 가진다.”고 규정하고 있다.

206) 헝가리 헌법 제70/H조는 “① 헝가리공화국의 모든 국민은 국방의 의무를 진다. ② 비상사태 중 또는 국가가 예방적 긴급방위 상태에서 국회출석의원 3분의2의 찬성에 의해 결정했을 경우, 법정 연령에 도달하고 헝가리공화국 영토 내에 거주하는 헝가리 국적을 가진 모든 남성은 법률의 규정에 따라 징집될 수 있다. 종교적 근거로 군복무에서 면제 받고자 하는 사람은 소집되어 공무를 수행해야 한다. ③ 헝가리공화국 영토 내에서 거주하는 법정연령에 도달한 헝가리 국민은 법률에 의해 민방위에 참여하도록 강제될 수 있으며 비상사태에서는 군사적 의무를 수행하도록 강제될 수 있다. ④ 자연인과 법인 및 법인격이 없는 단체는 경제적 및 물질적 봉사를 수행하도록 강제될 수 있다. ⑤ 병역의무에 대한 법률을 제정하려면 국회출석의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.

207) 헝가리 헌법 제70/I조는 “모든 자연인, 법인 및 비법인 조직은 수입 및 재산에 근거하여 공공 세입에 기여할 의무를 가진다.”고 규정하고 있다.

208) 헝가리 헌법 제70/J조는 “헝가리공화국에서 부모와 보호자는 어린 자녀의 교육을 보장할 의무를 진다.”고 규정하고 있다.

209) 헝가리 헌법 제68조는 “① 헝가리공화국에 사는 소수집단 및 소수인종은 국민의 주권에 참여한다. 그들은 국가의 구성원이다. ② 헝가리공화국은 소수집단 및 소수인종을 보호하고 공적 업무에 집단 참여, 문화의 육성, 고유 언어의 사용, 고유 언어로 교육 및 고유 언어로 지어진 이름의 사용을 보장해야 한다. ③ 헝가리공화국의 법률은 헝가리 내에 거주하는 소수집단 및 소수인종의 이익을 대변해야 한다. ④ 소수집단 및 소수인종은 자치를 위해 지방 및 전국 기구를 구성할 권리를 가진다. ⑤ 소수집단 및 소수인종의 권리에 대한 법률을 제정하려면 국회출석의원 3분의2 이상의 찬성이 필요하다.”고 규정하고 있다.

제2절 폴란드

현재의 폴란드 헌법은 1997년 4월 2일 상·하원 연석회의를 통해 발의되어 같은 해 5월 25일 국민투표에 의해 확정되었다. 1997년 7월 16일 알렉산데르 크바시니에프스키(Aleksander Kwaśniewski) 대통령의 인가로 1997년 10월 17일부터 지금까지 그 효력을 발생하고 있다.

1990년부터 1997년 사이에는 1952년 헌법에서 규정했던 공산주의와 관련한 조항들을 개정하였던 일명 ‘소헌법(Mała Konstytucja)’이 존재했었다.

I. 정부형태

대통령제와 의원내각제적 요소가 혼합된 혼합정부제에 가깝다. 국민들은 국가 원수인 대통령을 직선제로 선출하고, 실질적 국정운영은 하원 다수당에서 선출된 총리가 수행한다. 일반적으로 하원 총선에서 승리한 정당의 당수가 총리로 선출되며, 여당이 의석의 과반수를 획득하지 못할 경우 정권의 안정을 위해 연립내각을 구성하는 것이 일반적이다.

1. 대통령

(1) 지 위

폴란드 대통령은 국가원수로서의 지위를 갖고, 국가 계속성을 보장하는 자이다(헌법 제126조 제1항). 대통령은 헌법을 준수하고 국가의 주권과 안보 및 그 영토의 불가침과 완전성을 수호한다(동조 제2항). 대통령은 헌법과 법률로 정한 원칙과 범위에 따라 직무를 수행한다(동조 제3항).

(2) 선출과 임기

1) 결선투표제

폴란드 대통령은 국민의 직선에 의해 선출된다. 대통령은 비밀·보통·평등·직접선거에서 국민에 의해 선출된다(제127조 제1항). 대통령은 5년 임기로 선출되며 1차에 한하여 재선될 수 있다(동조 제2항). 선거일 35세 이상인 완전한 하원의원 선거권을 가진 폴란드 국민은 대통령의 피선거권이 있다. 대통령 후보자는 하원선거권을 가진 100,000명 이상 국민의 지지서명을 받아야 한다(동조 제3항).

대통령 선출방식에 있어서는 상대다수대표제가 아닌 결선투표제를 채택하고 있다. 유효투표의 과반수를 획득한 후보는 대통령 단서자로 간주된다. 후보자중 누구도 필요한 다수를 획득하지 못한 경우 재투표가 최초의 투표 이후 14일째 되는 날 실시된다(제4항). 최초의 투표에서 최다 득표를 한 두 후보가 재투표에 참가한다. 그러한 두 명의 후보 중 1인이 그의 입후보 동의를 철회하거나 선거권을 상실하거나, 사망한 경우, 재투표에서는 최초의 투표에서 차 순위를 득표한 후보로 대체된다. 그러한 경우에 재투표일자는 14일 더 연장된다(동조 제5항). 재투표에서 다수득표자가 대통령 당선자가 된다(동조 제6항).

그리고 후보지명, 선거 실시, 대통령 선거에 적합한 사항에 관한 원칙과 절차는 법률로 정한다(동조 제7항).

2) 임기의 개시

이러한 대통령의 임기는 취임일에 개시된다(제128조 제1항). 대통령의 선거는 하원의장 명령에 의하여, 공화국 헌식대통령의 임기종료 전 100일에서 75일내에, 공화국 대통령이 궐위된 경우는 궐위 이후 14일 내에 선거를 명한 날로부터 60일 이내인 공휴일로 선거일을 정하여 실시되어야 한다(동조 제2항).

대통령은 국회에 출석하여 다음의 선서를 함으로써 취임한다. “국민의 뜻에 따라 폴란드공화국 대통령에 취임하면서 나는 헌법규정에 충실할 것을 엄숙히 맹세한다. 나는 국가

의 존엄 및 국가의 독립과 안전을 확고히 수호할 것과 또한 조국의 가치와 국민의 번영이 영원한 나의 최고의 의무임을 서약한다.” 헌서에는 다음과 같은 말을 부가할 수 있다. “신이시여, 저를 도우소서.”(헌법 제130조).

3) 대통령선거소송

대통령선거의 유효 여부가 문제되는 경우 최종결정권은 대법원이 갖는다(제129조 제1항). 선거권자는 법률로 정한 원칙에 따라 대통령 선거의 유효성 여부에 관한 이의를 대법원에 제기할 권리를 가진다(동조 제2항). 대통령 선거가 무효로 결정된 경우 새로운 선거가 대통령의 궐위에 관한 128조 제2항에 규정된 원칙에 따라 실시되어야 한다(동조 제3항).

4) 권한대행

대통령은 직무수행이 일시적으로 불가능하게 된 경우, 이 사실을 하원의장에게 통보하여야 하고 하원의장이 대통령의 직무를 일시적으로 수행한다. 대통령이 하원의장에게 그 직무를 수행할 수 없음을 통보할 수 없는 사정이 있는 경우, 헌법재판소가 하원의장의 청구에 따라 대통령에 의한 직무의 수행에 장애가 존재하는지 여부를 결정한다. 헌법재판소가 그렇다고 판단하는 경우, 헌법재판소는 하원의장에게 대통령의 직무를 일시적으로 수행할 것을 요구하여야 한다(헌법 제131조 제1항).

하원의장은 새로운 대통령의 선출 시까지 일시적으로 다음과 같은 대통령의 직무를 수행한다. 1) 대통령의 사망, 2) 대통령의 사임, 3) 사법부에 의한 대통령선거의 무효선언 또는 선거 이후에 취임이 불가능하게 된 기타 사유, 4) 건강상태에 기인하여 대통령의 직무수행이 영구적으로 불가능하게 되었다는 국회의 선언, 그러한 선언은 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 결의를 요한다, 5) 탄핵재판소의 판결에 의한 대통령의 파면(동조 제2항).

하원의장이 대통령의 직무를 수행할 수 없는 경우, 상원의장이 그러한 직무를 수행한다(동조 제3항). 대통령의 직무를 대행하는 자는 하원의 임기를 단축하지 못한다(동조 제4항).

(3) 권 한

1) 외교권

대통령은 대외적으로 국가의 대표로서 다음을 하여야 한다. 1) 국제협약을 비준·폐기 하며 하원과 상원에 통지, 2) 외국과 국제기구에 대하여 폴란드공화국의 전권 대표를 임명·소환, 3) 파견된 외국과 국제기구의 외교대표의 신임장을 접수하고 소환 명령을 수령(헌법 제133조 제1항). 대통령은 국제협약을 비준하기 전에 합헌성 여부에 관하여 결정해 줄 것을 요구하면서 헌법재판소에 국제협약을 회부할 수 있다(동조 제2항).

대통령은 외교정책에 관하여 수상 및 관계 장관과 협력하여야 한다(동조 제3항)고 규정하여 외교권에 일정한 제약을 가하고 있다.

2) 군통수권

대통령은 폴란드공화국 군대의 최고사령관이다(헌법 제134조 제1항). 대통령은 평화 시에는 국방장관을 통하여 국군 통수권을 행사한다(동조 제2항). 대통령은 일정한 기간을 정하여 군대의 참모총장과 각 군 사령관을 임명한다. 임기 및 임기 종료 전 해임의 절차와 조건은 법률로 정한다(동조 제3항). 대통령은 전시에는 수상의 요청에 의하여 통합사령관을 임명한다. 대통령은 동일한 절차로 통합 사령관을 해임할 수 있다. 통합 사령관의 권한 및 폴란드공화국 헌법기관에의 종속 원칙은 법률로 정한다(동조 제4항). 대통령은 국방장관의 요청에 따라 법률이 정한 대로 계급을 수여한다(동조 제5항). 군통수권에 관한 대통령의 권한은 법률로 상세히 정한다(동조 제6항).

국가의 대내적·대외적 안보에 관한 대통령의 자문기관은 국가 안전보장위원회이다(헌법 제135조). 국가에 대한 직접적인 외부 위협이 있는 경우 대통령은 수상의 요청에 따라 폴란드공화국의 방어를 위해 군대의 전부 또는 일부의 동원 및 배치를 명한다(헌법 제136조). 대통령은 군통수권에 있어서 군대배치의 경우 수상의 요청에 따라야 하므로, 일정한 제약이 있다.

3) 명령공포권

대통령은 제92조와 제93조에 정한 원칙에 따라 명령과 집행명령을 공포한다(헌법 제142조 제1항). 대통령은 자신의 기타 권한의 수행 범위 내에서 결정 권한을 갖는다(동조 제2항).

대통령은 자신의 헌법상·법률상 권한을 행사함에 있어서 직무명령을 공포한다(헌법 제144조 제1항). 대통령의 직무명령이 효력을 갖기 위해서는 수상의 서명을 요하며 수상은 서명을 통하여 하원에 대하여 직무명령에 대한 책임을 진다(제2항).

그러나 다음의 경우에는 수상의 서명이 필요 없다. 1) 하원과 상원의 선거 실시 명령, 2) 새로 선출된 하원과 상원의 최초 회의의 소집, 3) 헌법에 정하여진 경우의 하원의 임기 단축, 4) 법률안 제출, 5) 전국적 국민투표 실시 명령, 6) 법률안에 대한 서명 또는 서명의 거부, 7) 폴란드공화국관보에 법률 또는 국제협약의 공포 명령, 8) 하원과 상원 또는 국회에의 교서 전달, 9) 헌법재판소에의 회부, 10) 감사원에 대한 회계감사 실시 요구, 11) 수상의 지명과 임명, 12) 국무위원 사임의 수락과 일시적 직무 계속 수행의 강제, 13) 하원에 대한 국무위원의 탄핵재판소에의 제소 요구, 14) 하원이 불신임안을 가결한 장관의 해임, 15) 각료회의의 소집, 16) 훈장과 영전 수여, 17) 법관 임명, 18) 사면권 행사, 19) 폴란드 국적 부여와 폴란드 국적 포기의 동의, 20) 수석대법원장의 임명, 21) 헌법재판소의 소장과 부소장의 임명, 22) 최고행정법원장 임명, 23) 대법원장들과 최고행정법원의 부원장들의 임명, 24) 하원에 대한 폴란드국립은행장 임명 요구, 25) 통화정책위원회위원의 임명, 26) 국가안보위원회위원의 임명, 27) 라디오방송 및 TV 방송국가위원회 위원 임명, 28) 대통령사무처 사무규칙 제정과 대통령사무, 29) 제93조에 정한 원칙에 따른 행정 명령의 발표, 30) 대통령의 사임(동조 제3항).

4) 기 타

대통령은 사면권을 가진다. 사면권은 탄핵재판소에서 유죄로 인정된 자에게는 미칠 수 없다(헌법 제139조). 대통령은 폴란드공화국의 국적을 부여하고 폴란드 국적의 포기에

대하여 동의한다(헌법 제137조).

대통령은 훈장과 영전을 수여한다(헌법 제138조). 대통령은 하원, 상원 국회에 교서를 보낼 수 있다. 그러한 교서는 토론의 대상이 되지 아니한다(헌법 제140조).

대통령은 특정한 사안에 관하여 각료회의를 소집할 수 있다. 각료회의는 대통령이 토론을 주재하는 국무회의로 구성된다(헌법 제141조 제1항). 각료회의는 국무회의의 권한을 가지지 못한다(동조 제2항). 각료회의와 국무회의는 구분되며, 각료회의는 국무회의와 같은 권한이 없다는 점이 특징적이다.

2. 행정부

(1) 수 상

1) 지위 및 권한

수상은 다음과 같은 지위 및 권한을 갖는다. 1. 국무회의를 대표한다, 2. 국무회의의 업무를 지휘한다, 3. 법규명령을 공포한다, 4. 국무회의에서 채택된 정책의 집행의 보장 및 그 집행 방식을 확정한다, 5. 국무회의 구성원의 업무를 조정·통제한다, 6. 헌법과 법률로 정한 한계 내에서 헌법과 법률로 정한 수단에 의한 지방자치정부를 감독한다, 7. 행정부의 최고위 공직자이다(헌법 제146조).

2) 임명절차

대통령은 수상을 지명하고, 수상은 국무회의의 구성을 제청하다. 대통령은 하원의 최초 회의일 또는 이전 국무회의의 사임 수락일 14일 이내에 수상과 다음 국무위원을 동시에 임명하고 새로 임명된 국무위원의 취임 선서를 받는다(헌법 제154조 제1항). 수상은 대통령에 의한 임명일로부터 14일 이내에 국무회의의 신임투표를 요구하는 동의안과 함께 그 활동계획을 하원에 제출하며 하원의원 재적의원 2분의 1 이상의 출석과 과반수의 찬성으로 신임투표를 통과시킨다(동조 제2항).

국무위원이 제1항에 따라 임명되지 못하거나 제2항에 따른 신임투표가 부결된 경우, 하원은 제1항과 제2항에 정한 기간의 종료 후 14일 이내에 수상 및 그거 제청한 국무위원을 재적의원 과반수의 출석과 과반수의 찬성으로 선출한다. 대통령은 선출된 수상 및 국무위원을 임명하고 취임선서를 받는다(동조 제3항).

국무회의가 제154조 제3항의 규정에 따라 임명되지 못한 경우 대통령은 14일 이내에 수사와 수상의 제청을 받아 국무위원을 임명한다. 하원은 대통령이 국무위원 임명일로부터 14일 이내에 재적의원 2분의 1 이상의 출석으로 그에 대한 신임투표를 실시한다(헌법 제155조 제1항). 대통령은 제1항에 따라 국무회의의 신임 투표가 부결된 경우 하원의 임기를 단축하고 선거를 실시할 것을 명령한다(동조 제2항).

수상, 부수상, 장관은 대통령의 앞에서 다음의 선서를 한다. “수상(부수상, 장관)직에 취임함에 있어서 나는 폴란드공화국의 헌법, 기타 법규의 규정에 충실하고 조국의 가치와 국민의 번영이 영원히 나의 최고의 의무일 것을 엄숙히 선서한다.” 선서에는 다음과 같은 말을 부가할 수 있다. “신이여, 저를 도우소서.”(헌법 제151조)

(2) 국무위원과 장관

장관들은 행정각부를 지휘하거나 수상으로부터 그들에게 배정된 업무를 수행한다. 행정각부를 지휘하는 장관의 활동범위는 법률로 정한다(헌법 제149조 제1항). 행정각부를 지휘하는 장관은 법규명령을 공포한다. 국무회의는 수상의 요청에 따라서 장관의 법규명령 또는 집행명령을 폐지할 수 있다(동조 제2항). 행정각부를 지휘하는 장관에 적용되는 규정은 제147조 제4항의 위원회의 의장에게도 준용된다(동조 제3항). 국무위원은 자신의 공적의무를 양립할 수 없는 활동을 하지 못한다(헌법 제150조).

(3) 국무회의

국무회의는 국무회의의장(수상)과 장관들로 구성된다.(헌법 제147조 제1항). 국무회의의 부의장들(부수상들)은 국무회의 내에서 임명될 수 있다(동조 제2항). 수상과 부수상들은 장관의 기능을 수행할 수도 있다(동조 제3항). 법률로 정한 위원회 의장들은 국무회의

의 구성원으로 임명될 수도 있다(동조 제4항).

국무회의는 폴란드공화국의 국내문제와 외교정책을 처리한다(헌법 제146조 제1항). 국무회의는 다른 국가기관이나 지방정부에 유보되지 아니한 국사를 처리한다(동조 제2항). 국무회의는 정부행정을 지휘한다(동조 제3항). 헌법과 법률로 정한 범위와 원칙에 따라 국무회의는 특히 다음 각 호를 행한다. 1) 법률시행의 보장, 2) 법규명령의 발포, 3) 국가행정기관 업무의 조정·감독, 4) 국고이익 보호, 5) 국가예산안 작성, 6) 국가예산집행의 감독과 국가결산에 관한 결의 및 예산 집행에 관한 보고, 7) 국가의 국내 안전 및 공공질서의 보장, 8) 대외적국가안보의 보장, 9) 외국과 국제기구와 관계 분야에 있어서의 일반적인 규제사안, 10) 비준을 필요로 하는 국제협약 체결 및 기타 국제협약의 승인 및 폐기, 11) 국방 분야에서의 일반적인 규제사안과 매년 필요한 현역 군인의 수를 확정, 12) 조직과 운영 방식을 결정(동조 제4항).

3. 행정부와 의회의 관계

(1) 의회의 탄핵소추

의회는 대통령과 국무위원에 대한 탄핵소추권을 갖는다.

대통령은 헌법·법률 위반 또는 범죄행위에 대하여 탄핵재판소에 제소당할 수 있다(헌법 제145조 제1항). 대통령에 대한 제소는 국회의원 140명 이상의 발의와 국회 재적의원 3분의 2 이상의 다수로 통과 된 국회 결의에 의하여 이루어진다(동조 제2항). 탄핵재판소에 의한 심문을 받기 위하여 대통령에 대하여 탄핵제소가 행해진 날, 대통령은 모든 직무 수행으로부터 배제된다. 제131조의 규정은 준용된다(동조 제3항).

국무위원은 헌법 또는 법률위반이나 또는 직무 관련 범죄를 이유로, 탄핵재판소에 소추된다(헌법 제156조 제1항). 국무회의의 위원을 탄핵재판소에 소추하는 결의는 대통령 또는 115명 이상의 하원의원이 발의하고, 재적의원 5분의 3의 결의로 하원에서 통과되어야 한다(동조 제2항).

(2) 의회해산권과 행정부불신임권

국무위원은 국무회의의 활동에 대하여 하원에 연대하여 책임을 진다(헌법 제157조 제1항). 국무위원들은 자신의 권한 내의 사항 또는 수상에 의해서 배정된 사항들에 관하여 하원에 개별적으로 책임을 진다(동조 제2항).

하원은, 46명 이상의 하원의원이 발의하고 수상 후보자의 성명을 적시한 불신임 동의안이 제출되면, 재적의원 과반수의 찬성으로 불신임 투표를 결의한다. 불신임 결의안이 하원에서 통과된 경우 대통령은 국무회의의 위원들을 임명하고 취임선서를 받는다(제158조 제1항). 제1항의 불신임 결의를 위한 동의안은 제출 후 빨라도 17일 후에 부쳐질 수 있다. 유사한 종류의 다음 동의안은 이전의 동의안이 제출된 날로부터 빨라도 3개월이 경과된 후에야 제출될 수 있다. 다만, 동의안이 115명 이상의 하원의원에 의해 제출된 경우, 다음 동의안은 3개월이 경과되기 전이라도 제출될 수 있다(동조 제2항).

하원은 각부 장관에 대한 불신임 동의안을 통과시킬 수 있다. 불신임 동의안은 69명 이상의 하원의원에 의하여 제출될 수 있다. 제158조 제2항의 규정이 준용된다(헌법 제159조 제1항). 대통령은 하원에서 재적의원 과반수의 찬성으로 불신임안이 통과된 장관을 해임하여야 한다(동조 제2항).

수상은 국무회의에 대한 신임투표를 요구하는 동의안을 하원에 제출할 수 있다. 국무회의에 대한 신임투표는 하원의원 재적의원 2분의 1 이상의 출석의원과 과반수의 찬성으로 결정된다(제160조). 대통령은 수상의 요청에 따라 새로운 국무회의를 구성할 수 있다(제161조).

수상은 새로 선출된 하원의 최초의 회의에 국무회의의 해산안을 제출한다(제162조 제1항). 수상은 다음 각 호의 경우에 국무회의의 해산안을 제출하여야 한다. 1) 국무회의에 대한 신임투표가 하원에서 통과 되지 아니한 경우, 2) 국무회의에 대한 불신임투표가 통과된 경우, 3) 수상 스스로 사임한 경우, 4) 대통령이 국무회의의 해산을 승인하는 경우 새로운 국무회의가 임명될 때까지 그의 직무를 계속 수행하도록 명하여야 한다, 5) 대

령은 제2항과 제3호의 경우에 국무회의의 해산 승인을 거부할 수 있다(동조 제2항).

II. 의회제도

1. 개 관

선거제도는 비례대표제를 채택하고 있어서 각 정당은 선거구별로 다수를 공천하여 후보 명단을 작성하면, 유권자는 정당 및 특정후보에 투표한다. 선거구별/정당별 득표순위에 따라 해당 선거구 의석을 정당간 배분한다. 정당 내부에서는 다수 득점자 순위로 당선되고, 전국적으로 5% 미만 득표 정당은 원내 진출이 불가능하다. 공석 발생시 하원은 해당 선거구 차석 득표자가 당선되며, 상원은 보궐선거를 실시한다.

의회제도는 양원제이고(헌법 제95조), 상원의 의석수는 100명이고, 임기는 4년이다. 소선거구(100개 선거구)로 하원과 동시에 선거한다. 하원(Sejm)의 의석수는 460명이고, 임기는 마찬가지로 4년이다. 선거는 중선거구제에 따른다. 41개 선거구를 두고 있다.

2. 선거와 임기

1) 선거방식

하원은 460명의 하원의원으로 구성된다(헌법 제96조 제1항). 하원의원 선거는 보통·평등·직접 및 비례선거이고 비밀투표로 행해진다(동조 제2항). 상원은 100명의 상원의원으로 구성된다(동법 제97조 제1항). 상원의원 선거는 보통·평등·직접 및 비례선거이고 비밀투표로 행해진다(동조 제2항).

하원과 상원은 4년 임기로 선출된다. 하원과 상원의 임기는 하원이 첫 회의를 위해 집회한 날에 시작하고 차기 하원의 집회 전일까지 계속된다(헌법 제98조 제1항). 하원과 상원의원 선거는 하원과 상원의 임기 개시와 함께 시작된 4년 기간의 만료 전 늦어도 90일 이전에 대통령이 그 실시를 명하며 4년 임기 만료 전 30일의 기간 내의 공휴일에

실시할 것을 명한다(동조 제2항).

2) 임기단축의 결의

하원은 재적의원 3분의 2의 다수로 통과된 의결에 의해 임기를 단축할 수 있다. 하원의 임기단축은 동시에 상원의 임기단축을 의미한다. 제5항의 규정이 준용된다(동조 제3항). 대통령은 하원의 의장과 상원의장의 의견을 들은 후, 헌법에 정하여진 경우에 하원의 임기단축을 명할 수 있다. 하원의 임기가 단축된 경우 언제나 상원의 임기도 단축된다(동조 제4항). 대통령은 하원의 임기단축을 명할 때 동시에 하원과 상원의 선거를 명하되, 하원의 임기단축을 명하는 공포일로부터 늦어도 45일의 기간 내에 실시되도록 하여야 한다. 대통령은 선거 실시일 이후 늦어도 15일 이내에 새로이 선출된 하원의 최초 회의를 소집한다(동조 제5항). 하원 임기단축의 경우 제1항의 규정이 준용된다(동조 제6항).

3) 선거권 및 피선거권

선거권을 가진 선거일에 21세 이상의 모든 국민은 하원의원 피선거권이 있다(제99조 제1항). 선거권을 가진 선거일에 30세 이상의 모든 국민은 상원의원 피선거권이 있다(동조 제2항). 상원 또는 하원의원의 후보자는 고의범에 관한 기소로 최종 판결을 받을 때까지 구금되지 않는다(동조 제3항).

하원의원과 상원의원의 후보자들은 정당과 선거인들에 의해 지명 된다(헌법 제100조 제1항). 누구도 동시에 하원과 상원 선거에 입후보할 수 없다(동조 제2항). 후보자의 지명 및 선거 실시의 원칙과 절차, 선거의 유효조건들은 법률로 정한다(동조 제3항).

4) 선거소송

대법원은 하원과 상원 선거의 유효성에 대하여 결정한다(헌법 제101조 제1항). 선거인은 법률로 정한 원칙에 따라서 선거의 유효성에 대한 이의를 대법원에 제기할 권리를 가진다(동조 제2항).

3. 의원의 자격과 권한

누구도 하원의원과 상원의원을 겸직할 수 없다(헌법 제102조). 상하원의원의 직은 폴란드국립은행장, 감사원장, 국민권리감독관(옴부즈만), 아동권리감독관(옴부즈만) 또는 그 대리인들, 통화정책위원회 위원, 라디오·TV 방송 국가위원회위원, 대사의 직을 겸직하지 못하고 하원의 사무처, 상원 사무처, 대통령 사무처에 고용되지 못하며 행정부에 고용되지 못한다. 이러한 금지는 국무회의의 구성원과 행정부장관들에게는 적용되지 아니한다(헌법 제103조 제1항). 판사·검사·행정공무원·복무중인 군인·경찰공무원 또는 국가방위기구 공무원은 상하원의원이 될 수 없다(동조 제2항). 상하원의원의 직을 가지는 것을 금지하거나 다른 공직을 겸하는 것을 금지하는 기타의 경우는 법률로 정할 수 있다(동조 제3항).

상하원의원은 국민의 대표이다. 상하원의원은 선거구민의 지시에 구속되지 아니한다(헌법 제104조 제1항). 상하원의원은 임기 개시 이전에 하원에 출석하여 다음의 선서를 하여야 한다. “나는 국가에 대한 나의 의무를 성실하고 양심적으로 수행할 것이며 국가의 주권과 이익을 수호하고 조국의 번영과 국민의 복리를 위하여 나의 전력을 다하고 폴란드공화국의 헌법 및 기타법규를 준수할 것을 엄숙하게 맹세합니다.”(동조 제2항). 선서에는 다음과 같은 말을 부가할 수 있다. “신이시여, 저를 도우소서.” 선거의 거부는 의원직 포기로 간주된다(동조 제3항).

상하원의원은 그 임기 동안 또는 임기 종료 후에도 하원의원의 직무 범위 내에서 수행한 활동에 대하여 책임을 지지 아니한다. 그러한 활동에 관하여 상하원의원은 오직 상하원에 대하여 책임질 수 있고, 상하원의원이 제3자의 권리를 침해한 경우에는 상하원의 동의하에 법원에 제소될 수 있다(헌법 제105조 제1항).

선거결과와 공표일로부터 임기종료일까지 상하원의원은 하원의 동의 없이 형사책임을 지지 아니한다(동조 제2항). 상하원의원으로 선출된 날 이전에 개시된 형사절차는 상하원의 요구에 따라서 임기 종료 시까지 정지된다. 그러한 경우 형사절차에 대한 공소시효는

동일한 기간만큼 연장된다(동조 제3항). 상하원의원은 자신이 형사책임을 지는데 동의할 수 있다 그러한 경우 제2항과 제3항의 규정은 적용되지 아니한다(동조 제4항).

상하원의원은 현행범으로 체포되거나 그의 구속이 형사절차의 적절한 진행을 확보하기 위하여 필요한 경우를 제외하고는 하원의 동의 없이 체포되거나 구속되지 아니한다. 의원이 구속되는 경우에는 하원의장에게 지체 없이 통지 되어야 하고 의장은 하원의원의 즉각적인 석방을 명할 수 있다(동조 제5항). 상하원의원의 형사책임에 관한 세부 원칙과 절차는 법률로 정한다(동조 제6항).

하원의원이 효과적으로 직무를 이행하고 권한수행에서 비롯한 하원의원의 권리를 보호하기 위한 적절한 조건은 법률로 정한다(헌법 제106조). 하원의원은 법률이 정한 범위에서 국고 또는 지방정부의 재산으로부터 나오는 수익을 수반하는 영리활동을 하여서는 안 되고 그러한 재산을 취득하여서는 아니 된다(헌법 제107조 제1항). 제1항의 금지에 대한 위반에 관하여 하원의원은 하원의장이 제의하고 하원이 채택한 결의에 따라 탄핵재판소에 소추되고 탄핵재판소는 의원직 박탈여부를 결정한다(동조 제2항).

4. 조직과 기능

(1) 조 직

하원과 상원은 회의를 진행함에 있어서 토론을 하여야 한다(헌법 제109조 제1항). 하원과 상원의 최초 회의는 제98조 제3항과 제5항에 정한 경우를 제외하고는 대통령에 의하여 선거일 이후 30일 이내에 개최하도록 소집되어야 한다(동조 제2항).

하원은 의원 중에서 의장과 부의장을 선출한다(헌법 제110조 제1항). 하원의 의장은 하원의 토론을 주재하고 하원의 권리를 수호하며 대외적으로 하원을 대표한다(동조 제2항). 하원은 상임위원회를 임명하고 특별위원회도 임명할 수 있다(동조 제3항).

하원은 특정한 사항을 조사하기 위하여 조사위원회를 구성할 수 있다(헌법 제111조 제1항). 조사위원회의 업무절차는 법률로 정한다(동조 제2항).

하원의 내부조직과 업무수행, 그 기관의 구성과 행동절차 및 하원과 관련된 국가기관의 헌법적·법률적 의무의 수행방식은 하원에 의해 채택된 절차규칙으로 정한다(헌법 제112조).

하원의 회의는 공개된다. 국가이익을 위하여 하원은 재적의원 2분의 1 이상의 출석과 과반수 찬성으로 토론을 비공개로 할 것을 결의할 수 있다(헌법 제113조).

헌법으로 정한 경우에 하원의장이 주재하는 또는 하원의장이 부재중인 경우 상원의장이 주재하는, 하원과 상원의 합동회의는 국회로서 기능한다(헌법 제114조 제1항). 국회는 국회 의사규칙을 정한다(동조 제2항).

(2) 권 한

1) 대정부질문권

수상 기타 국무위원은 21일 이내에 대정부 질문 및 하원의원의 질문에 답하여야 한다(헌법 제115조 제1항). 수상 기타 국무위원은 하원의 각 회위 중에 제기된 사안에 대해 답한다(동조 제2항).

2) 외교관련 권한

하원은 폴란드공화국의 이름으로 선전포고를 하고 강화조약을 체결한다(헌법 제116조 제1항). 하원은 폴란드공화국 영토에 대한 무장공격의 경우에만 또는 침략에 대한 공동방위 의무가 국제협약에 의하여 발생한 경우에만 선전포고 결의안을 채택할 수 있다. 만일 하원의 집회가 불가능한 경우에는 대통령이 선전포고를 할 수 있다(동조 제2항).

폴란드공화국의 국경 밖으로의 군대파견을 위한 원칙은 비준된 국제협약 또는 법률로 정한다. 폴란드공화국 영토 내에서 외국군대의 주둔을 위한 원칙과 폴란드공화국 영토 내에서 외국 군대의 이동을 위한 원칙은 비준된 협약 또는 법률로 정한다(제117조).

3) 입법절차

법률안 제출권은 하원의원, 상원의원, 대통령 및 국무회의에 있다(헌법 제118조 제1항). 법률안 제출권은 하원선거권을 가진 100,000명 이상의 국민에게도 있다. 그 절차는 법률로 정한다(동조 제2항). 법률안 제출자는 하원에 법률안을 제출할 때 그 집행에 따른 재정적 부담을 밝혀야 한다(동조 제3항).

하원은 3회의 독회를 통하여 법안을 심사한다(헌법 제119조 제1항). 하원에 의한 법안 심사과정에서 수정안을 제출할 권리는 법률안 제출자, 하원의원, 국무회의에 있다(2항). 하원의장은 사전에 의원회에 제출되지 않았던 수정안에 대한 표결을 거부할 수 있다(3항). 법률안 제출자는 하원의 입법절차가 진행되는 동안에도 제2 독회 종료 이전까지는 법률안을 철회할 수 있다(4항).

하원은 헌법이 별도의 정족수를 규정하고 있지 않는 한 재적의원 2분의 1 이상의 출석과 단순다수의 찬성으로 법률안을 통과시킨다. 법률이나 하원의 결의가 달리 규정하지 않는 한 동일한 절차가 하원의 결의안 채택에도 적용된다(제120조).

하원에서 통과된 법률안은 하원의장에 의하여 상원에 제출된다(제121조 제1항). 상원은 법률안 제출 30일 이내에 그것을 수정 없이 채택할 수도 있고, 수정안을 채택하거나 전면 거부의 결의를 할 수도 있다. 법률안 제출 후 30일 이내에 상원이 적절한 결의안을 채택하지 못하면 법률안은 하원에 의해 제출된 문구 그대로 채택된 것으로 간주한다(제2항). 법률안을 거부하는 상원의 결의 또는 상원의 결의로 제안된 수정안은 하원이 재적의원 2분의 1 이상의 출석과 과반수의 찬성으로 거부하지 않는 한 승인된 것으로 간주된다(제3항).

제121조에 정한 절차가 종료된 후 하원의장은 채택된 법률안을 대통령에게 서명을 위하여 송부한다(제122조 제1항). 대통령은 송부된 지 21일 이내에 법률안에서명하고 관보에의 공포를 명한다(제2항). 대통령은 법률안에 서명하기 전 합헌 여부를 결정하도록 헌법재판소에 이를 회부할 수 있다. 대통령은 헌법재판소가 합헌으로 결정한 법률안에 서명하

는 것을 거부할 수 없다(제3항). 대통령은 헌법재판소가 헌법에 합치하지 않는 것으로 결정한 법률안에 대하여 서명을 거부하여야 한다. 그러나 헌법 불합치성이 법률안의 특정 조항에만 관련 있고 헌법재판소가 그 조항들이 전체 법안과 불가분적으로 연관되어 있다고 결정하지 않은 경우, 대통령은 하원의장의 의견을 들은 후 위헌으로 결정된 조항을 삭제하고 법률안에 서명하거나 그러한 위헌성을 제거하기 위하여 법률안을 하원에 환부하여야 한다(제4항).

대통령이 제3항에 따라 헌법재판소에의 회부를 하지 않은 경우, 법률안의 재심사를 위해 하원에 이유를 붙여 회부할 수 있다. 그 법률안이 하원에서 재적위원 2분의 1 이상의 출석과 5분의 3의 찬성으로 재의결된 경우 대통령은 7일 이내에 서명하고 관보에의 공포를 명하여야 한다. 당해 법률안이 하원에 의하여 재의결된 경우 대통령은 제3항에 정한 절차에 따른 헌법재판소에 회부할 권리를 가지지 아니한다(제5항). 법률의 합헌성 여부의 결정을 위한 대통령의 헌법재판소에의 회부 또는 법률안 재심사요청은 제2항에서 정한 서명기간을 유예한다(제6항).

국무회의는 조세법안, 대통령·하원·상원·지방정부기관의 선거에 관한 법안, 공공기관의 구성과 관할에 관한 법안과 법전 편찬의 경우를 제외하고는 자신이 채택한 법안을 긴급한 것으로 분류할 수 있다(헌법 제123조 제1항). 법률안이 긴급한 것으로 분류된 경우, 하원의 의사절차규칙과 상원의 의사절차규칙은 입법절차를 수정한다(동조 제2항). 긴급한 것으로 분류된 법률안의 입법절차에 있어서 상원에 의한 심사기간은 14일이고 대통령에 의한 서명기간은 7일이다(동조 제3항).

III. 사법부

폴란드의 사법부는 법원과 재판소로 분리되어 있으며, 각각 다른 권한을 갖고 있다. 법원은 사법권을 가지며, 재판소는 헌법재판소와 탄핵재판소로 나뉜다.

1. 법 원

(1) 법원의 조직

사법권은 대법원, 일반법원, 군사법원, 행정법원이 갖는다(헌법 제175조 제1항). 법원의 심급절차는 적어도 두 개의 심급으로 이루어져야 한다(헌법 제176조 제1항)고 함으로써 최소한 2심제를 보장하고 있다.

대법원장의 임기는 6년이다(헌법 제183조 제3항). 대법원장은 대법관전원회의에서 추천된 후보자 중 대통령이 임명한다(헌법 제183조 제2항). 일반법원은 지방법원(1심, 321개)·주법원(특별 1.5심, 45개)·고등법원(2심, 11개)으로 구성된다. 일반법원은 형사, 민사, 노동, 경제, 가정법원이 있다. 행정법원은 행정법원(1심, 주 위치)과 고등행정법원(Supreme Administrative Court, 2심, 수도 위치)으로 구성된다.

(2) 법원 및 법관의 독립성 보장

국가사법위원회(KRS, National Council of the Judiciary)는 법원과 법관의 독립성을 수호하기 위한 헌법기관이다(헌법 제186조 제1항). 국가사법위원회는 법원과 법관의 독립성과 관련된 범위에서 법규의 합헌성에 관하여 헌법재판소에 제소할 수 있다(동조 제2항).

국가사법위원회는 (i) 대법원장, 법무부장관, 고등행정법원장과 대통령이 임명하는 자, (ii) 대법원, 일반법원, 행정법원 및 군사법원의 법관 가운데서 선출된 15인의 법관들 (iii) 하원의원 중 4인과 상원의원 중 2인으로 구성된다. 그리고 의장 1인과 부의장 2인을 선출하고, 위원의 임기는 4년이다(헌법 제187조).

2. 헌법재판소

(1) 권 한

헌법재판소는 법률과 조약의 합헌성, 조약의 비준에 있어서 법률로 부여되는 사전동의를 요하는 비준된 조약의 합헌성, 국가기관이 공포한 법규범의 합헌성 및 비준된 국제조

약의 법률에의 합치성, 정당의 목적 또는 활동의 합헌성, 기본권침해에 대한 헌법소원을 관장한다(헌법 제188조).

공포 및 비준 전 위헌여부 심판(사전적 통제)은 전원재판부에서 판결한다. 법률 및 비준된 조약의 위헌여부심판(사후적 통제), 법률의 비준된 조약에의 합치여부심판은 5인 재판부에서 판결한다. 기타 법규명령의 헌법, 비준된 조약 및 법률에의 합치여부심판과 헌법소원심판은 3인 재판부에서 판결한다.

사후적 규범통제도 특히 복잡한 사안, 예산법에 규정이 없는 재정지출과 관련된 경우, 재판부가 이전의 전원재판부가 내린 결정을 변경하고자 하는 경우에는 전원재판부가 선고한다.

심판사건은 재판관 다수결로 결정하고, 변론은 헌법재판소장 또는 부소장이 주재하나, 불가능한 사유가 경우에는 재판관 중 연장자가 주재한다. 헌법재판소장이 주심재판관을 지명한다. 헌법재판소 결정이 공개적으로 선고된 이후에 결정문 전체(반대의견 포함한다)가 헌법재판소의 공식 판례집에 공시된다.

헌법재판소 결정은 모든 당사자들에 대한 구속력을 가지고 최종적이어서 소송의 대상이 되지 않는다. 헌법재판소 결정은 공시된 날로부터 효력을 발생하고, 헌법재판소가 효력발생일을 달리 정할 수 있으나 법률에 대해서는 18개월, 기타 법규에 대하여는 12개월을 넘지 않는다.

한정위헌결정 및 해석결정(위헌성 확인 및 가능한 해석들 중 적용되어야 하는 해석제시)이 가능하다. 법규명령의 헌법·조약 및 법률에의 합치여부에 관한 헌법재판소 결정은 이미 종료된 법적절차를 재개하거나 이전의 결정 또는 합의를 파기하는 근거가 될 수 있다.

법이 정하는 심판비용은 국고에서 충당하고, 헌법소원이 인용된 경우, 헌법재판소는 부수적 결정을 통하여 헌법소원의 대상이 되는 규범행위를 행했던 기관에게 청구인의

소송절차비용 상환을 명할 수 있다(헌법재판소법 제24조).

(2) 구 성

헌법재판소 조직 및 재판절차는 법률(헌법재판소법)로 정한다. 헌법재판소장(President) 1인, 부소장(Vice-President) 1인 포함 15인의 재판관으로 구성된다. 재판관은 하원 최소 50인 이상 또는 국회사무국의 추천으로 후보자를 선출하고, 재적 과반수 출석, 출석 과반수 찬성으로 임명한다(헌법 제194조 제1항, 헌법재판소법 제5조 제4항).

헌법재판소장과 부소장의 임기만료 전 최소 3개월 전에 헌법재판소의 재판관전체회의(Assemblée generale des juges)에서 추천한 후보자들(각 2명) 중 차기 헌법재판소장과 부소장을 대통령이 임명한다(헌법 제194조 제2항, 헌법재판소법 제15조).

재판관의 임기는 9년이며, 중임 불가이다(헌법 제194조). 헌법재판소법이 규정하는 경우를 제외하고는 임기 중 면직되지 않는다.

(3) 재판관의 권리 및 의무

직무수행의 독립성이 보장되고, 형사상 면책특권 및 불체포특권(재판관전체회의가 결의안을 채택하여 동의하는 경우 제외된다)을 갖는다. 또한 다른 공직취임 금지, 정당 및 노동조합 가입 금지, ‘재판소 및 재판관 독립의 원칙’과 양립할 수 없는 공적 활동이 금지된다(헌법 제195조).

재판관 자격은 대법관이나 행정법원장이 될 자격을 갖춘 자이어야 한다(헌법재판소법 제5조).

3. 탄핵재판소

탄핵재판소는 공직자의 헌법 또는 법률위반에 대하여 판단한다(헌법 제198조). 탄핵재판소는 1인의 소장과 2인의 부소장, 하원의원이나 상원의원이 아닌 자 가운데 하원의 임기동안 하원에서 선출된 16인의 재판관으로 구성된다. 탄핵재판소 부소장과 재판관의

2분의 1 이상은 법관의 자격을 가져야 한다(헌법 제199조).

IV. 감사원

감사원은 최고 국가 회계감사기관이다. 감사원은 하원에 속한다. 감사원은 합의제기관이다(헌법 제202조). 감사원은 행정부, 폴란드국립은행, 국가법인 기타 정부기관 운영의 적법성, 경제적 신중성, 효율성 및 성실성에 대하여 감사한다. 감사원은 지방자치단체 기관, 자치단체법인기타 자치단체 조직단위의 활동 적법성, 경제적 신중성 및 성실성에 대하여 감시한다. 감사원은 다른 조직단위 및 경제 주체가 국가 또는 지방 자치단체의 재산 또는 자원을 활용하거나 국가에 대한 재정적 의무를 충족시키는 범위 내에서 운영의 적법성 및 경제적 신중성에 대하여 감사할 수 있다(헌법 제203조).

감사원은 다음 각 호를 하원에 제출한다. 1) 국가예산집행과 통화정책 목표의 분석, 2) 국무회의가 제출한 직전 회계연도의 결산안을 승인하기 위한 투표에 관한 의견, 3) 법률로 정한 회계감사의 결과, 결론 및 제출에 관한 자료(헌법 제204조 제1항) 감사원은 매년도 활동보고서를 하원에 제출한다(동조 제2항).

감사원장은 상원의 동의를 받아 하원에 의하여 6년 임기로 지명되고 1차에 한하여 연임할 수 있다. 감사원장은 고등교육기관의 교수직을 제외한 다른 직을 보유하거나 다른 직업 활동을 수행하지 못한다. 감사원장은 정당 및 노동조합에 가입하지 못하며 그 직의 품위와 양립될 수 없는 공적인 활동을 하지 못한다(헌법 제205조).

감사원장은 하원의 사전 동의 없이는 형사책임을 지거나 자유를 박탈당하지 않는다. 감사원장은 현행범으로 체포되거나 그의 구속이 형사절차의 적절한 진행을 확보하기 위하여 필요한 경우를 제외하고는 체포되거나 구속되지 아니한다. 하원의장은 그러한 구속을 즉시 통지받아야 하며 구속된 자의 지체 없는 석방을 명할 수 있다(헌법 제206조).

V. 지방자치

지방자치단체는 헌법 또는 법률에 의하여 다른 공공기관에 유보되지 아니한 공공업무를 수행한다(헌법 제163조). 코문(gmina)은 지방자치의 기초단위이다. 광역자치와 지방자치의 다른 단위는 법률로 정한다. 코문은 다른 지방자치 단위에 유보되지 아니한 모든 지방자치업무를 수행한다(헌법 164조).

지방자치단체는 법인으로 한다. 지방자치단체는 소유권 기타 재산권을 가진다. 지방자치의 자치권은 법원에 의하여 보호된다(헌법 제165조). 지방자치 단체의 수요를 충족하기 위한 공적 의무는 각 지방자치단체의 직접적인 책임 하에 수행된다. 국가의 기본적 수요가 필요 하는 경우 법률로 각 지방자치단체에게 그 밖의 공적의무를 수행하도록 정할 수 있다. 위임 방법과 부여된 의무 수행 방식은 법률로 정한다. 각 지방자치단체와 정부행정 단위 간의 관할분쟁은 행정법원이 담당한다(헌법 제166조).

지방자치단체에게는 그들에게 배정된 의무를 수행하기에 적절한 공적 자금이 보장되어야 한다. 지방자치단체 수입은 자체 수입과 국가예산으로부터의 일반적 보조금과 특별교부금으로 구성된다. 지방자치단체의 재정은 법률로 정한다. 지방자치단체 의무와 권한의 범위에 대한 변경은 공적 수입에 있어서의 그들의 할당분의 적절한 변경과 함께 이루어져야 한다(헌법 제167조). 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 지방세와 부담금의 수준을 정할 권리를 가진다(헌법 제168조).

지방자치단체는 의결기관과 집행기관을 통하여 그들의 직무를 수행한다. 지방의회선거는 보통·직접·평등선거여야하고, 비밀투표로 실시되어야 한다. 입후보 및 선거 실시를 위한 원칙과 절차 및 선거의 유효조건은 법률로 정한다. 지방자치단체의 집행기관 선출과 해임의 원칙과 절차는 법률로 정한다. 지방자치단체의 내부조직은 법률로 정한 한계 내에서 지방의회에서 정한다(헌법 제169조). 자치단체주민은 주민투표를 통하여 직접 선거에 의하여 선출된 지방자치기관의 해임을 포함한 그 자치단체에 관한 사항을 결정한다.

주민투표 실시의 원칙과 절차는 법률로 정한다(제170조).

지방자치단체 활동의 적법성은 감사의 대상이 된다. 지방자치단체의 활동에 대한 감사 기관은 수상과 관선주지사(voivode)이고 재정문제에 관하여는 지방회계 감사원이다. 지방의회가 헌법이나 법률을 명확하게 위반한 경우 하원은 수상의 발의에 따라 지방의회를 해산할 수 있다(헌법 제171조).

지방자치단체는 결사의 권리를 갖는다. 지방자치단체는 지방자치단체와 광역자치단체의 국제적 결사에 가입할 권리를 가지며 외국의 지방자치단체와 협력할 권리를 가진다. 각 지방자치단체는 제1항과 제2항의 권리를 규율하는 원칙을 법률로 정한다(헌법 제172조).

VI. 기본권의 보장

폴란드 헌법은 국민의 기본권을 보장한다. 국가가 인간의 존엄과 가치를 지켜야 함을 천명하고 있다(헌법 제30조). 그리고 개인의 자유는 법적 보호를 받는다(헌법 제31조). 모든 사람은 타인의 자유와 권리를 존중해야 한다. 누구도 법에 의해 요구되지 아니하는 것을 강요당하지 않는다(헌법 제31조 제2항). 헌법적 자유와 권리는 국가의 안정보장과 공공질서를 위하여 민주국가에서 필요한 경우에만, 또는 자연 환경과 국민보건, 공중도덕 또는 타인의 자유와 권리를 보호하기 위하여서만 법률로써 제한할 수 있다. 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없다(동조 제3항).

헌법은 평등권을 규정하고 있는데, 이에 따르면, 모든 인간은 법 앞에 평등하다. 모든 인간은 공공기관에 의하여 평등하게 대우받을 권리를 가진다. 폴란드의 모든 국민이 정치적·사회적·경제적 생활에 있어서 차별받지 않는다(헌법 제32조). 남성과 여성은 가족, 정치사회 및 경제생활에 있어서 동등한 권리를 가진다. 남성과 여성은 특히 교육, 고용, 승진에 있어서 동등한 권리를 가지고, 동일한 가치의 노동에 대해서 동등한 보상을 받을 권리, 사회보장을 받을 권리, 공직에 취임할 권리, 공적인 영전과 훈장을 받을 권리를 가진다(헌법 제33조).

국적은 폴란드 국민인 부모로부터의 출생에 의하여 취득된다. 국적을 취득하는 세부사항은 법률로 정한다. 국민은 국적을 포기하는 경우를 제외하고는 국적을 상실하지 아니한다(헌법 제34조).

폴란드공화국은 민족적 또는 인종적 소수에 속하는 폴란드 국민들에게 그들 자신의 언어를 유지하고 발전시킬 자유, 관습과 전통을 유지할 자유, 그리고 그들 자신의 문화를 발전시킬 자유를 보장한다. 소수민족과 소수인종은 문화적 정체성과 연관된 문제를 결정하는데 참여하고, 종교적 정체성을 보호하기 위하여 교육·문화 기구를 설립할 권리를 가진다(헌법 제35조).

폴란드 국민은 해외에 체류하는 동안 폴란드 국가에 의해 보호받을 권리를 가진다(헌법 제36조). 폴란드 국가의 주권 하에서는 누구든지 헌법에 보장된 자유와 권리를 향유한다(헌법 제37조).

그리고 주거의 자유, 양심과 종교의 자유, 공정한 재판을 받을 자유(판결이 확정될 때까지는 무죄 추정의 원칙), 신체의 자유를 보장한다.

헌법은 또한 사생활과 통신의 자유를 보장하며, 스스로의 견해를 표명할 수 있는 자유, 언어의 자유, 평화적인 집회 결사의 자유, 공무 부담권과 선거권, 공적 기관의 활동에 대해 알 권리를 보장한다.

헌법은 또한 사적 재산에 대한 권리 및 유증에 관한 권리를 보호하며, 직업 선택과 직업의 자유, 안전한 근로를 보장받을 권리를 보호하며, 최저임금을 보장하고 국민 건강을 보호하고 복지 증진을 위해 노력할 의무를 가지며 교육에 대한 권리(의무 교육은 18세까지)를 보장한다. 법령으로 또한 예술, 학문적 연구 및 전달에 대한 자유, 문화적 자산에 대한 이용의 권리를 보장한다. 헌법은 또한 가족과 어린이의 권리를 특별히 보장하고 있다.

폴란드 법은 또한 폴란드 국민의 국가에 대한 의무를 규정한다. 기본적인 의무는 폴란드 국가에 충성할 것과 공공의 이익을 위해 노력할 것이다. 국가의 모든 기관들은 헌법이

보장하는 권리를 지키기 위해 만들어진 것이지만, 법령의 합헌성을 심판하는 기관은 헌법 재판소이다. 폴란드 국민은 헌법의 침해에 대한 사항을 헌법 재판소에 청구하거나 제청할 수 있다.

제3절 체코

I. 정부형태

체코는 기본적으로 의원내각제 국가이다. 체코는 전형적인 내각제 국가이지만, 2012년 대통령 직선제 개헌 이후 대통령의 권한을 줄이려던 당초의 의도와는 반대로 직선 대통령이 점차 일상의 정치에 개입하는 사례가 증가하고 있다. 대통령은 국가의 수반으로 대내외적으로 국가를 대표하지만, 행정의 수반은 총리이며, 총리가 국내외 정책에 대한 아젠다 설정권을 가지고 있다. 총리의 추천을 통해 대통령이 각료를 임명한다. 내각은 현재 16부, 6청, 13위원회로 구성되어 있다. 6청은 통계청, 인구국토조사청, 특허청, 공정거래청, 국토안보청, 통신청이며, 13개의 위원회는 안보위원회, 입법위원회, 인권위원회, 개발위원회, EU 위원회 등이 있다. 전통적으로 대통령과 총리 사이의 갈등관계가 체코 정치체제의 주요한 특징으로 남아있다. 제도적으로는 대통령이 명목대표, 총리와 내각이 주인인 명목대표/주인 모델(*figurehead/principal model*)에 해당되지만, 역사적으로는 대통령이 초정파적인 관리자 모델을 지향했으며, 직선제 개헌 이후에는 대통령이 일상 정치에도 적극적으로 참여하려는 경향을 보이고 있다.²¹⁰⁾ 직선의 대통령이 존재하지만 국회해산이 인정되는 등 다분히 의원내각제적 민주주의를 구현하고 있다. 다만 이를 소위 “준 대통령제”²¹¹⁾라고 부르는 견해도 있다. 준 대통령제는 국민에 의해 직접 선출된 고정된 임기를 보유한 대통령과 의회에 책임을 지는 총리와 내각이 함께 존재하는 정부형태라고 정의될

210) R. Stacey (2014), “Semi-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context,” *The Center for Constitutional Transitions Meeting the Challenges of Emerging Constitutional Democracy Working Paper Series*.

211) 준 대통령제라는 표현은 듀베르제(M. Duverger)에 의해서 처음으로 사용되었다.

수 있다. 체코는 2012년 대통령 직선제 개헌을 통해 준 대통령제 국가가 되었다고 평가된다.²¹²⁾ 다만, 직선제개헌 이후 대통령의 권한이 민주적 정당성의 크기만큼 확대된 것이 아니기 때문에 결국 의회주의를 강화하기 위한 것이었다는 평가가 주목된다.²¹³⁾ 특히 가장 경직되어 있던 국가조직의 변화와 이에 따른 민주주의화의 과정과 관련 법제를 살펴보는 것은 대단히 의미 있는 작업이다.

(1) 대통령

1) 대통령선거제도의 변화와 대통령 권한의 변화 추이

① 2012년 직선제 개헌

2012년 개헌 이전까지는 하원(200명)과 상원(81명) 합동회기를 통해 대통령을 선출하는 간선제였다. 우선 대통령으로 입후보하기 위해서는 하원의원 혹은 상원의원 10명 이상의 추천을 받아야 했다. 어떤 후보자가 양원의 1차 표결에서 하원 재적 과반(최소 101표)와 상원 재적 과반(최소 42표)를 동시에 얻을 경우 대통령으로 선출된다. 그러나 이런 조건을 충족시키는 후보자가 없을 경우에는 하원 최고 득표자와 상원 최고 득표자 2인이 2차 표결을 하고, 2차 표결에서는 하원 재적 과반과 상원 재적 과반의 지지를 동시에 얻는 후보가 대통령으로 당선된다. 그러나 2차 표결에서도 대통령을 선출하지 못하면, 3차 표결을 진행한다. 3차 표결에서는 상, 하원 재적 과반(142명)을 얻은 후보자가 대통령으로 선출된다. 그러나 만약 3차에서도 대통령을 선출하지 못하면, 14일 이내에 2차 선거를 실시하고 2차 선거 역시 1차와 동일한 방법으로 대통령 선출을 시도한다. 만약 2차에서도 대통령 선출을 실패하면, 14일 이내 3차 선거를 실시하고 3차 선거에서도 대통령을 선출하지 못하면 대통령 선거를 처음부터 다시 시작한다.²¹⁴⁾

212) 이에 대한 자세한 논의는, 김신규, 슬로바키아와 체코의 대통령 직선제 개헌: 대통령의 권한과 정치적 함의, 세계지역연구논총 제31집 제1호 (2013년), 264쪽 이하 참조.

213) 김신규, 앞의 글, 281~282쪽 참조.

214) Ústava České republiky 1999: Čl. 54 a 58.

이러한 선출 방식으로는 하원과 상원에서 동시에 과반 이상의 지지를 얻는 후보가 없을 경우 대통령을 선출하지 못하는 결과를 낳는다. 실제로 2008년 대통령 선거에서는 2차 선거의 3차 표결 끝에 대통령을 선출했고 그 전인 2003년에는 3차 선거의 3차 표결에 가서야 겨우 대통령을 선출할 수 있었다. 이 두 경우도 사실은 상, 하원 지도부가 국가수반의 공식 기간이 길어질 것을 피하고자 막후 협상을 벌여 대통령을 선출한 것이었다. 이러한 이유에서 정치권에서는 대통령 직선제 개헌을 추진했고, 2012년 개정된 헌법 54조에서는 국가수반인 대통령은 국민에 의해서 직접 선출되며, 56조에서는 (1) 대통령 선거는 보통, 평등, 비밀투표를 통해 치러진다고 규정했다. 또한 과반을 득표한 후보자가 대통령으로 당선되지만, 1차 선거에서 그러한 조건을 충족시키지 못하는 후보가 없을 경우 14일 이내 1차 선거의 상위 1, 2위 후보자를 대상으로 결선투표를 실시하도록 했다.²¹⁵⁾ 헌법 56조에서는 대통령 후보자가 되기 위해서는 대통령 선거권이 있는 유권자 5만명 이상의 추천을 받거나, 하원의원 20인 이상 혹은 상원의원 10인 이상의 추천을 받아야 한다고 규정했다²¹⁶⁾ 2013년 1월에 실시된 최초의 대통령 직선에서 원외정당인 시민권리(SPOZ)의 제만(M. Zeman)이 대통령으로 당선되었다. 제만은 1차에서 24.21%를 득표해 2위 슈바르첸베르그(K. Schwarzenberg)와 결선을 치렀다. 결선에서는 제만이 54.8%를 득표해 첫 직선 대통령으로 선출되었다.²¹⁷⁾

② 대통령의 권한변화 추이

2012년 대통령 직선제 개헌을 통해 대통령의 헌법적 권한도 일부 바뀌었다. 헌법 62조에서는 대통령은 (a) 총리와 여타 각료를 임명하며, (b) 하원 회기에 참석할 수 있고, (c) 하원을 해산할 수 있으며, (d) 내각이 해산될 경우 새로운 내각이 임명될 때까지 임시내각을 임명할 수 있다. 또한 대통령은 (e) 헌법재판소 판사를 임명하고, (f) 대법원 판사를 임명한다. 대통령은 (g) 법원이 부당한 판결을 사면하거나 혹은 경감할 수 있고, (h) 헌법

215) Ústava České republiky 2012: Čl. 56.

216) Ústava České republiky 1999: Čl. 58. 이전 헌법에서는 대통령 후보자가 되기 위해서는 상원의원 최소 10명 혹은 하원의원 중 최소 10명의 추천을 받아야 했다.

217) Czech Statistical Office 2013.

안을 제외하고 의회를 통과한 입법안에 거부권을 행사할 수 있다. 또한 대통령은 (i) 입법안에 서명하고, (j) 감사원장과 부원장을 임명하며, (k) 중앙은행의 금융위원을 임명할 수 있다. 헌법 62조에서 2012년 개헌으로 변경된 내용은 (g) 항목인데, 이전 헌법에서는 대통령의 형사재판 중지 명령권을 적시했었지만, 새로운 헌법에서는 이 조항을 삭제하고 이를 63조 (1)로 옮겼다. 이는 단순히 조항의 위치를 변경한 것이 아니었다. 헌법 62조는 대통령이 단독으로 행사할 수 있는 권한인 반면 63조는 총리나 관련 각료의 부서가 필요한 내용이기 때문에 실질적으로 대통령의 권한이 줄어든 것으로 파악할 수 있다.²¹⁸⁾

표 4 2012년 개헌을 통한 대통령의 권한 변화

정치적 권한	→		임명권	→		의전적·상징적 권한	→	
군통수권	○	○	총리	●	●	서훈권	○	○
법안 거부권	○	○	총리가 제안한 각료	●	●	국가수반	●	●
헌법안 거부권	X	X	헌법재판소	○	○	의회 개회권	X	X
입법안 발의권	X	X	대법원	○	○	특사령	X	X
대통령령	X	X	판사	○	○	사면권	○	○
개헌 발의	X	X	검찰총장	X	X	시민권부여	X	X
의회 특별회기 요청	○	○	중앙은행장	○	○	망명권부여	X	X
비상 대권 행사	X	X	안보위원회	X	X	기소중지권	●	○
의회 회기 참석	X	X	경찰인사	○	○	아그레망 부여	○	○
의회연설 혹은 전달	○	○	군부인사	○	○	법안 서명	●	●
내각회의 소집	●	●	대사임명권	○	○	법안 공포	X	X
내각 회의 참석	X	X				의회 해산	○	○
정부 보고서 요청	●	●				국민투표 요청	X	X
						선거 요청	●	○
						의회 비준 조약 체결	○	○
						공직자 선서 수용	○	X
						임시내각임명	○	○

● 헌법상의 권한 / ○ 조건적 혹은 총리(각료) 부서가 필요한 권한 / X 권한 없음

218) Ústava České republiky (1999), Čl. 62; Ústava České republiky (2012), Čl. 62.

헌법 63조의 대통령 권한은 상기한 것처럼 총리나 관련 각료의 부서가 필요한 혹은 제한적인 권한을 의미한다. 헌법 63조 1항에서는 대통령의 권한을 다음과 같이 제시하고 있다. (a) 다른 국가들과의 관계에서 국가를 대표한다. (b) 국제조약을 협상하고 비준한다. 대통령은 내각에 국제조약 협상을 위임하거나 혹은 내각의 동의로 개별 각료에게 이를 위임한다. (c) 군통수권자이다. (d) 외국대사에 아그레망을 부여한다. (e) 대사를 임명한다. (f) 상원과 하원 선거 실시를 공고한다. (g) 장성을 임명하고 승진시킨다. (h) 수훈권을 갖는다. (i) 판사를 임명한다. (j) 사면권을 갖는다.²¹⁹⁾ 결국 헌법 63조에서 언급한 대통령의 권한은 무제한적인 권한이 아니라 제한적인 권한이다. 이러한 권한 행사의 최종 책임은 대통령이 아니라 총리나 관련 각료들에게 있기 때문에, 실질적인 권력 행사의 주체는 총리와 각료가 된다.

또한 개정 헌법에서는 대통령의 위상에 대한 부분을 조정했다. 개정 헌법 65조에서는 (1) 대통령은 구금되지 않고 형사 처벌되지 않으며, 공직에 있는 동안 경범죄 혹은 다른 행정적인 위반으로 처벌되지 않는다. (2) 상원은 하원의 동의로 대통령을 반역죄, 헌법 파괴 혹은 헌법조항 위반 등의 혐의로 헌법재판소에 헌법적인 판단을 제기할 수 있다. 반역죄는 대통령이 주권과 국가통합에 위배되는 행동을 한 경우 그리고 국가의 민주적 질서에 반하는 행동을 한 경우로 본다. (3) 탄핵을 위해서는 상원 재적 3/5의 동의가 필요하다. 하원이 상원의 탄핵에 동의하기 위해서는 재적 3/5 이상이 찬성해야 한다.²²⁰⁾ 이러한 내용은 기존 헌법과는 다른데, 기존 헌법 65조는 (1) 대통령은 구금되지 않고, 위법 혹은 다른 행정적 위법으로 형사재판을 받거나 처벌되지 않는다. (2) 대통령은 상원의 요청에 따라 헌법재판소에서 최고반역죄로 탄핵될 수 있다. 탄핵된 대통령은 대통령에 선출될 수 없다. (3) 대통령이 대통령직을 수행하는 동안 자행한 위법에 대해서는 형사 처벌하지 않는다고 명시하고 있었다.²²¹⁾ 결국 개정 헌법에서는 대통령의 처벌에 대한 부분을 강화함으로써 실질적으로 대통령의 위상을 약화시킨 셈이었다.

219) Ústava České republiky, (2012), Čl. 63. (3) a (4).

220) Ústava České republiky (2012), Čl. 65.

221) Ústava České republiky (1999), Čl. 65.

③ 대통령-총리 충돌

2012년 개헌을 통해 대통령의 선출 방식이 바뀌었지만 권한은 크게 바뀌지 않았다. 대통령의 권한 중 가장 중요한 것은 역시 총리와 내각 임면권 그리고 외교정책에 대한 대통령의 권한이다. 그러나 총리와 내각 임면권은 대통령의 자의가 아니라 하원의 구성과 의지에 따라서 결정되며, 대통령은 다만 그러한 결정에 따라 총리와 내각을 임명하도록 되어 있다. 문제는 총리를 임명하는 방식에 대해서 구체적인 설명이 없다는 점이다. 헌법에서는 내각이 최고 행정기구이며 의회에 책임을 지고, 총리는 대통령에 의해서 그리고 각료는 총리의 제안에 따라서 대통령이 임명하도록 되어 있다.²²²⁾ 그러나 누구를 총리로 임명해야 하는지에 대한 명확한 규정은 없다.

일반적으로 대통령은 하원 선거 이후 30일 이내에 하원 제1당 대표에게 내각구성을 요청하는 것이 관례이다. 내각구성을 요청받은 정당의 대표는 다시 30일 이내에 내각을 구성해 의회에 제출하고 이에 대한 인준을 받는다.²²³⁾ 따라서 대통령이 반드시 하원 제1당 대표에게 내각구성을 요청할 필요는 없다. 대통령이 내각구성을 요청하는 대상은 하원의 인준을 통과할 것으로 예상되는 정당인데, 이런 측면에서 제1당이 이외의 다른 정당에게 내각구성을 요청할 수도 있다. 또한 대통령의 요청을 받은 정당이 내각구성에 실패했다고 해서 대통령은 그 다음 순위 정당대표에게 내각구성을 요청하지 않을 수도 있다. 예를 들어 2004년 클라우스 대통령이 선택한 시민민주당 주도의 토폴라넵(M. Topolanek) 내각이 의회의 인준투표를 통과하지 못하자 대통령은 제2당인 사회민주당의 파로우벡(J. Paroubek)이 아니라 다시 토폴라넵에게 재차 내각구성을 요청했었다.

222) Ústava České republiky (2012), Čl. 67. 68.

223) 인준을 통과하기 위해서는 재석 과반의 지지가 필요하다. 하원 최소 정족수가 재석의 1/3이기 때문에, 이론적으로 새로운 총리와 내각이 인준을 통과하기 위해서는 34명의 지지만으로도 충분하다. 그러나 실제로는 그보다 많은 의원들이 인준투표에 참여하고, 과반을 얻지 못해 총리와 내각이 붕괴되는 사례도 있다. 예를 들어 2006년 6월 총선 이후 시민민주당의 토폴라넵(M. Topolanek) 내각은 선거 이후 120일 만에 내각을 구성해 의회의 인준투표를 받았지만, 재석 195명 중에서 96명의 지지를 얻는데 그쳐 인준을 통과하지 못하고 불과 8일 만에 붕괴되었다. Ústava České republiky (2012), Čl. 68; Robert Zbiral (2011), "The Rules and Practice of the Investiture Vote in the Czech Republic", Prepared for the ECPR Conference in Reykjavik (August), pp. 1-23.

대통령의 공식 권한은 다분히 상징적, 의전적이지만, 일부 헌법 조항에 대해서는 그것이 대통령의 권한인지 아닌지가 모호하게 규정되어 있다. 예를 들어 헌법 63조 1항에서는 대통령이 다른 국가와의 관계(대외관계)에서 국가를 대표하며, 국제조약을 협상하고 비준할 권한을 갖고 있다고 규정하고 있다. 즉, 헌법에서는 대통령에게 외교적 공식 권한을 부여하고 있다. 이런 공식 권한을 활용해 지난 2009년 체코의 <리스본조약> 비준 과정에서 클라우스 대통령은 자신의 헌법적 권한을 주장하면서 조약의 비준을 거부했었다. 이에 대해 총리와 내각 그리고 EU는 클라우스가 문서상의 대통령 권한을 악용하고 있다고 비판했었다.²²⁴⁾ 문제는 대통령의 외교적 권한을 규정했음에도 불구하고 헌법 63조에서는 이 권한에 총리나 관련 각료의 부서를 요구하고 있다는 점이다.²²⁵⁾ 2009년 클라우스의 행동은 헌법에 따른 대통령의 권한을 행사하려 했던 것이지만, 그동안 국제관계나 국제조약 비준에 대해서 대통령이 권한을 총리나 내각에 양도해왔던 관례에 비추어 볼 때, 클라우스의 권한 주장은 파격 그 자체였다. 대통령은 자신의 권한을 행사하기 위해 헌법재판소까지 문제를 가져갔지만, 헌법재판소는 국제조약 비준에 대한 대통령의 권한은 무제한적 권한이 아니라 총리나 각료의 부서가 필요한 제한적 권한이라고 결정함으로써 대통령의 권한 행사를 막았다.

순수한 의회제 국가로 분류되는 체코에서 대통령과 총리가 권한을 둘러싸고 잦은 갈등을 빚고 있는 것은 개인적인 정치적 야망만으로는 설명할 수 없다. 전통적으로 체코 대통령은 관리자 혹은 중재자 역할을 하면서 막후에서 영향력을 행사했던 사실에 비추어 볼 때, 향후 직선 대통령들은 직선으로 정당성을 부여받음으로써 더욱 이런 역할을 행사하려 할 것으로 보인다.

224) Český rozhlas (3. listopadu 2009).

225) 폴란드와 슬로바키아에서도 이와 유사한 대통령-총리 갈등이 있었는데, 이들 국가 모두 헌법에서 대통령이 대외적으로 국가를 대표하며, 국제조약을 협상하고 비준한다고 되어 있다. 일부에서는 이러한 헌법조항을 그대로 적용해 대외정책에서 대통령의 배타적인 권한을 주장하기도 하지만, 일반적으로 의회제 국가에서는 대통령이 그러한 권한을 총리나 내각에게 위임하는 것이 보통이다. 따라서 헌법에서 총리나 내각의 부서요구가 명시되지 않았을 경우 전통을 무시하여 대통령이 직접 외교정책에 관여하여 총리와 갈등을 일으키는 경우가 생길 수 있다.

2) 현행 헌법상의 권한과 책임

① 대통령의 지위·임기·취임·사임

대통령은 국가원수이며, 국민투표에 의해 직접 선출된다(헌법 제54조). 대통령은 그 직무의 수행에 관하여 책임을 진다(헌법 제54조). 대통령은 선거에 의하여 직무에 임하며, 임기는 5년으로 하고, 선거한 날로부터 시작한다(헌법 제55조). 의회 상원의장은 양원합동회의에서 대통령 당선자의 취임 선서를 진행하여야 한다(헌법 제59조 제1항). 대통령은 다음과 같이 선거하여야 한다; “본인은 체코공화국에 충성을 다할 것을 선서합니다. 본인은 체코공화국의 헌법과 법률을 준수할 것을 선서합니다. 본인은 모든 국민의 이익을 위하여 본인의 지식과 양심에 따라 명예를 걸고 직무를 수행할 것을 선서합니다.”(헌법 제59조 제2항). 대통령 당선자가 취임 선서를 거부하거나 조건부로 취임 선서를 하는 경우에는 대통령에 선출되지 아니한 것으로 본다(헌법 제60조). 대통령은 상원의장에게 사임서를 제출함으로써 그 직을 사임할 수 있다(헌법 제61조).

② 대통령의 선출

대통령 선거는 보통, 평등 및 직접 선거에 기초하여 비밀투표로 실시하여야 한다(헌법 제56조 제1항). 상원의원 피선거권이 있는 모든 국민은 대통령으로 선출될 수 있으며, 대통령은 2회 이상 연임할 수 없다(헌법 제57조 (1) (2)항). 대통령 후보자의 세부 선출절차, 선거의 공표 및 시행, 선거결과의 공표, 사법심사 등 대통령 선거에 있어서 투표권의 행사에 관한 기타 조건은 법률로 정한다(헌법 제58조).

③ 대통령의 권한과 특권

체코공화국 대통령은 다음 각 호의 권한을 갖는다(제62조). a) 총리와 나머지 정부위원의 임면·사임 수락·내각 해임·사퇴를 수락한다. b) 하원의 의회를 소집한다. c) 하원을 해산할 수 있다. d) 새로운 내각이 임명될 때까지 대통령이 사임을 승인하였거나 해임한 내각에 대하여 일시적인 직무의 수행을 위임할 수 있다. e) 헌법재판소 재판관, 헌법재판소장 및 헌법재판소 부소장을 임명한다. f) 재판관 중에서 대법원장과 부대법원장을 임명한다. g) 법원이 부과한 형벌을 사면 또는 감형하고, 형사기록의 삭제를 명한다. h) 헌법

를 제외하고 의회가 채택한 법률을 의회에 환부할 권리가 있다. i) 법률에 서명한다. j) 감사원장과 부감사원장을 임명한다. k) 체코은행의 이사회 구성원을 임명한다. 또한 대통령은 다음 각 호의 권한을 갖는다(제63조). a) 대외적으로 국가를 대표한다. b) 국제협약을 교섭하고 비준한다. 대통령은 정부 또는 정부의 동의를 받아 정부의 개별 구성원에게 국제협약의 교섭을 위임할 수 있다. c) 국군의 최고통수권자이다. d) 외국의 재외공관장을 접견한다. e) 재외공관장을 임명한다. f) 하원 및 상원에 선거를 요청한다. g) 장군을 임명하고 진급시킨다. h) 국가의 훈장을 수여한다. 다른 기관에 위임한 경우를 제외한다. i) 재판관을 임명한다. j) 형사소송절차를 개시하지 아니하거나 개시된 때에는 중단할 것을 명령한다. k) 사면권을 갖는다. 이 외에도 대통령은 법률이 규정하는 경우에는 헌법적 법률에 명시적으로 열거되지 아니한 권한도 행사할 수 있다. 대통령은 양원의 회의와 양원의 위원회 및 심의회의 회의에 참석할 권리가 있다. 대통령은 요청에 따라 발언권을 갖는다. 대통령은 정부의 회의에 참석하고, 정부 또는 정부위원에 대하여 보고를 요청하고, 정부 또는 정부위원의 소관 사안을 정부 또는 정부위원과 협의할 권리가 있다(제64조). 대통령은 재임 중에는 경범죄 또는 기타 국정수행에 따른 불법행위로 인하여 구금되거나 형사 소추되지 아니한다. 의회의 상원은 하원의 동의를 얻어 반역죄, 헌법 또는 기타 헌법적 명령의 중대한 위반을 이유로 대통령을 헌법재판소에 제소할 수 있다. 반역죄는 공화국의 주권 및 완전성과 공화국의 민주질서에 반하는 대통령의 행위를 말한다. 헌법소송에 근거하여 헌법재판소는 대통령직의 상실과 대통령직에 복귀할 수 있는 자격의 박탈을 선고할 수 있다. 상원은 상원 출석의원 5분의 3의 동의를 얻어 헌법소송을 승인할 수 있다. 하원은 하원 재적의원 5분의 3의 동의를 얻어 헌법소송의 제기에 동의할 수 있다. 상원이 동의를 요청한 날로부터 3개월 이내에 하원이 동의하지 아니한 경우에는 동의하지 아니한 것으로 본다(제65조).

④ 대통령의 결위

제66조 대통령직 결위시, 신임 대통령이 당선되지 아니하였거나 취임 선서를 하지 아니한 경우와 같이 대통령이 중대한 사유로 인하여 그 직무를 수행할 수 없고 하원 및 상원이 이러한 뜻의 결의를 채택하는 경우에는 제63조 제1항 제a)호 및 제h)호까지와 제

63조 제a)호부터 제e)호 및 제k)호와 제63조 제1항 제f)호에 따른 직무가 상원 선거의 공표와 관련된 경우에는 해당 직무는 하원의장이 대행한다. 하원이 해산된 기간 동안 대통령직 궐위인 경우에 해당 직무가 하원 선거의 공표와 관련된 경우에는 해당 직무는 총리가 제63조 제1항 제f)호에 따른 대통령의 지정된 직무를 대행하는 기간에 상원의장이 직무를 대행한다.

(2) 정 부

정부는 행정권의 최고기관이며, 정부는 총리, 부총리 및 장관으로 구성한다(제67조). 정부는 하원에 대하여 책임을 진다. 대통령은 총리를 임명하고, 총리의 제청에 따라 정부위원을 임명하며, 해당 정부위원에게 각 부처 또는 기타 기관의 관리를 위임한다. 정부는 임명일로부터 30일 이내에 하원에 출석하여 신임투표를 요청하여야 한다. 새로 임명된 정부가 하원의 신임을 받지 못하는 경우에는 제2항 및 제3항에 규정하는 절차를 따른다. 전단의 규정에 따라 임명된 정부가 하원의 신임을 받지 못하는 경우에는 대통령은 하원의장의 제청에 따라 총리를 임명한다. 기타의 경우에는 대통령은 총리의 제청에 따라 다른 정부위원을 임명하고 해당 정부위원에게 각 부처 또는 기타 기관의 감독을 위임한다. (제68조). 정부위원은 대통령이 주재하는 취임 선서를 하여야 한다. 정부위원은 다음과 같이 선서한다; “본인은 체코공화국에 충성할 것을 선서합니다. 본인은 공화국의 헌법과 법률을 수호하고 준수할 것을 선서합니다. 본인은 명예를 걸고 본인의 직무를 성실히 수행하고 직위를 남용하지 않을 것을 선서합니다.”(제69조). 정부위원은 직무 수행에 반하는 활동에 관여해서는 아니 된다. 세부규정은 법률로 정한다(제70조). 정부는 하원에 신임투표를 요청할 수 있다(제71조). 하원은 정부에 대하여 불신임 결의를 채택할 수 있다. 하원은 50명 이상의 하원의원이 서면으로 제출한 경우에 한하여 정부에 대한 불신임 결의를 심의할 수 있다. 결의안의 채택은 하원 재적의원의 과반수가 동의하여야 한다(제72조). 총리는 대통령에게 사임서를 제출한다. 다른 정부위원은 총리를 통하여 대통령에게 사임서를 제출한다. 하원이 신임투표 요청을 거부하거나 불신임 결의를 채택한 경우에는 정부는 항상 새로 선출된 하원의 구성회의 후에 사임하여야 한다. 정부가 사임하는 경우에는 대통령은 이를 수락하여야 한다(제73조). 대통령은 총리가 제정하는 경우에는 정부

위원을 해임하여야 한다(제74조). 대통령은 사퇴 요구에도 불구하고 사퇴하지 아니한 정부를 해임하여야 한다(제75조). 정부는 전체로서 의사를 결정해야 하며, 정부 재적위원의 과반수가 동의한 경우에 결정을 채택할 수 있다(제76조). 총리는 정부의 조직을 조직하고 내각회의를 주재하며 정부의 이름으로 직무를 수행하고, 헌법 또는 기타 법률에 의하여 총리에게 위임된 기타 활동을 수행하여야 한다. 부총리 또는 위임된 정부위원은 총리를 대리한다(제77조). 정부는 권한 범위 내에서 시행령을 발할 수 있다. 해당 정부령은 총리와 정부위원이 서명하여야 한다(제78조). 법률에 의해서만 부처 및 기타 행정기관을 설치할 수 있고 권한을 규정할 수 있다. 부처 및 기타 행정기관 내 국가공무원의 법적 지위는 법률로 정한다. 부처, 기타 행정기관 및 지방자치단체는 법률의 위임을 받은 경우 법률의 범위 내에서 부령을 제정할 수 있다(제79조).

정부는 다음 각 호에 관한 사항에 있어서 60일 이내에 체코공화국 군대의 해외파병과 체코공화국 영토 내 외국 군대의 주둔을 결정할 수 있다(헌법 제43조 제4항). i) 공격에 대한 공동방위와 관련된 조약상 의무의 이행 ii) 체코공화국이 가입한 국제기구의 결정에 따른 평화유지활동 참가. 다만, 대상국가가 동의하여야 한다. iii) 자연재해, 산업재해 또는 환경재해의 경우에 구조 활동 참가. 또한 정부는 다음 각 호의 사항을 의결해야 한다(헌법 제43조 제5항). i) 다른 국가 군대의 체코공화국 영토 통과 및 영공의 비행 ii) 체코공화국 군대의 해외 군사훈련 참가 및 체코공화국 영토 내 군사훈련에 대한 외국 군대의 참가.

정부는 제4항 및 제5항에 따라 정부가 결정한 사안을 즉시 의회의 양원에 통보하여야 한다. 의회는 재적위원의 과반수가 채택한 하원 또는 상원의 반대 결의를 통하여 정부결정을 취소할 수 있다.

검사를 형사절차에서 검찰당국을 대표한다. 검찰청은 법률이 규정하는 다른 직무도 수행하여야 한다. 검사의 지위와 권한은 법률로 정한다(제80조).

1) 정부의 법률안에 대한 의견 표명권

정부는 모든 법률안에 대하여 그 의견을 표명할 권리가 있다(헌법 제44조 제1항). 정부가 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 의견을 표명하지 아니하는 경우에는 해당 법률안에 동의한 것으로 본다(헌법 제44조 제2항). 정부가 정부법률안과 신임투표의 요청을 결부한 때에는 정부는 하원에 대하여 해당 법률안을 제출한 날로부터 3개월 이내에 해당 법률안에 대한 심의를 종료할 것을 요구할 수 있다.

2) 대통령의 법률안 거부권

대통령은 헌법률을 제외하고는 대통령에게 법률이 제출된 날로부터 15일 이내에 환부 사유를 명시하여 환부할 권리가 있다(헌법 제50조 제1항). 하원은 환부된 법률에 대하여 다시 표결하여야 하며, 개정안은 허용되지 아니한다. 하원이 하원 재적의원의 과반수에 의하여 해당 법률의 승인을 재결의한 때에는 해당 법률을 공포하여야 한다. 기타의 경우에는 법률은 채택되지 아니한 것으로 본다(헌법 제50조 제2항).

그림 1 체코의 정치체제(출처: Wikipedia)

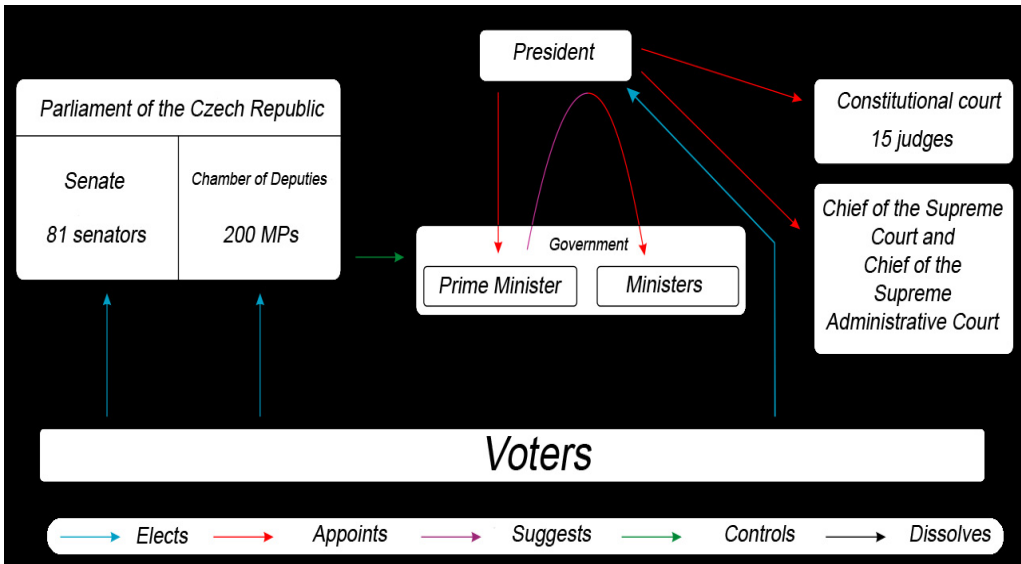


표 5 체코의 정부부처와 각료 (2017년 8월 3일 현재)

부 처	각 료	소속 정당
총리	보후슬라프 소보트카	사회민주당
외무부	루보미르 자오라렉	사회민주당
환경부/제1부총리	리하르트 브라베츠	ANO
과학연구혁신부/부총리	파벨 벨로브라텍	기독-인민당
재무부	이반 필르니	ANO
국방부	마르틴 스트로프니츠키	ANO
내무부	밀란 호바네츠	사회민주당
산업통상부	이르지 하블리첵	사회민주당
법무부	호베르트 펠리칸	ANO 추천
노동사회부	미하엘라 마르크소바	사회민주당
교통부	단 톡	ANO
농무부	마리안 유레츠키	기독-인민당
보건부	밀로슬라프 루드빅	사회민주당
교육청소년스포츠부	스타니슬라프 스테흐	사회민주당 추천
지역개발부	카를라 슐레호토바	ANO 추천
문화부	다니엘 헤르만	기독-인민당
인권평등부	얀 흐보이카	사회민주당

II. 의회제도

1. 의회제도 개관

(1) 하원(Poslanecké Sněmovny)

체코 하원은 1990년 선거법 제정 이후 거의 매번의 선거마다 상이한 선거제도를 통해 선거를 실시하고 있다. 그중 가장 큰 변화는 지난 2000년 선거법 개정을 통해 나타났다. 이를 통해 의석배분 방식을 기존 하겐바흐-비숍식에서 동트식으로 바꾸었다. 기존 하겐바

흐-비숍식에서는 각 정당의 전체 득표수를 의석+1로 나눈 할당기수를 사용해, 의석을 배분했고 여기에 잔여 의석이 있을 경우 헤어방식을 사용해 나머지 의석을 할당하는 방식이었다.²²⁶⁾ 2000년 이후의 동트식은 정당들이 한 의석 당 필요한 ‘최고평균’ 득표를 얻으면 모든 의석이 할당될 때까지 순차적으로 의석을 배분하는 방식으로 어느 정당이 의석을 얻을 때마다 그 정당의 평균치가 낮아지는데, 평균치는 (1, 2, 3, 4, 5...)와 같은 제수에 의해 정해진다. 의석배분 방식이 하겐바흐-비숍식에서 동트식으로 바뀐에 따라 자연스럽게 의석할당의 횟수도 1번으로 줄어들었다. 기존 하겐바흐-비숍식에서는 1차에서 8개 선거구 수준에서 의석을 배분했고 2차에서 남은 의석을 전국 규모로 산출해 헤어방식을 통해 배분했다. 이는 하겐바흐-비숍식의 특성상 한 선거구에 배정된 모든 의석을 배분할 수 없기 때문에 의석할당에 사용되지 않은 표가 남을 수밖에 없어 잔여 의석과 남은 표를 전국 규모로 이전하여 헤어방식을 통해 잔여 의석을 할당하는 방식을 사용할 수밖에 없었다. 2000년 동트식에서는 의석배분의 차수가 1회로 줄어들었다. 기존의 하겐바흐-비숍 쿼타와는 달리 동트 제수는 모든 의석을 원래의 선거구(14개 선거구) 수준에서 모두 배분하기 때문에 사실상 2차 의석할당을 할 필요가 없었기 때문이었다. 선거구의 수도 바뀌었는데, 기존 하겐바흐-비숍식에서 8개의 선거구가 동트식에서는 14개의 선거구로 늘어났다. 1998년 이전의 8개 선거구는 8개의 행정구역에 따른 구분이었다. 당시 선거구당 평균 의석수, 즉 선거구의 규모는 25였는데, 1996년과 1998년 선거에서 규모가 가장 작았던 선거구는 남부보헤미아 선거구로 의석이 14석이었고, 규모가 가장 큰 곳은 남부모라비아 선거구로 41석이였다. 2000년 이후에는 행정구역 개편에 따라 선거구의 수를 8개에서 14개로 늘렸다. 새로운 선거구 중 프라하와 중부 보헤미아, 남부 모라비아, 모라비아-슬레시아 선거구의 규모가 가장 커서 23에서 25까지의 규모였다. 가장 규모가 작은 카를로비바리 선거구는 규모가 5에 불과했으며, 리베레츠 선거구 역시 규모가 8명에 불과했다. 나머지 8개의 선거구는 10에서 14까지 그 규모가 다양했다. 프라하를 비롯한 4개의 최대 규모 선거구는 2000년 이전 선거구의 규모와 일치하기 때문에 선거제도 전체에 영향을 끼치거나 정당의 불균형 비례성에 영향을 주지 않지만, 선거구의 규모가 이전 선거제도에 비해

226) Zákon č. 54/1990sb.

작아진 경우에는 불균형 비례성이 높아져 소수정당의 대표성이 막히는 경우도 나타났다.

표 6 1996~2013년 체코의 선거제도 변화

		1996	1998	2002	2006	2010~
선거제도	의석배분	하겐바흐-비숍	←	동트	←	←
	배분차수	2(헤어)	←	1	←	←
	선거구	8	←	14	←	←
	의회규모	200	←	←	←	←
	봉쇄조항	5%*	←	5%**	←	←
	선호투표횟수	4	←	2	←	4
	선호투표내용	①정당투표 중 10% 이상 선호 투표 경우 ②후보자가 이중 50% 이상 득표	① ← ②후보자가 선호투표 15% 이상 득표	① ← ②후보자가 선호투표 10% 이상 득표	①후보자가 선호투표 7% 이상 득표	①후보자가 선호투표 5%이상 득표

* 두 정당이 선거연합을 구성할 경우 7%, 세 정당은 9%, 넷 이상의 정당은 11%

** 두 정당이 선거연합을 구성할 경우 10%, 세 정당은 15%, 네 정당은 20%

(←) 표시는 좌 동일

봉쇄조항의 경우 2000년 선거법에서는 기존 개별정당에 부과한 5% 제한선 규정을 그대로 유지했다. 그러나 기존에 적용되었던 두 정당 7%, 세 정당 9%, 넷 이상의 정당 11% 규정을 더욱 엄격하게 조정했다. 새로운 선거제도에서는 ‘누적 쿼터제’를 도입해 소수정당들이 제한선을 통과하기 위해 무분별한 선거연합을 하지 못하도록 했는데, 두 정당이 연합할 경우 그 수치는 10%, 세 정당의 경우는 15% 그리고 네 정당은 20%로 각각 그 제한선을 높였다.

그러나 기술적인 측면에서 볼 때는 이렇게 봉쇄조항을 엄격하게 적용했다고 해서 그것이 직접적으로 선거결과에 반영되지는 않았다. 이미 기존 선거제도의 봉쇄조항을 통과한 소수정당의 선거연합이 없었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 개정된 누적 쿼터제는 유권자들에게 심리적인 영향을 주어 소수정당보다는 다수정당에게 표를 던지는 경향을 더욱

뚜렷하게 만들어 주었다. 이전까지 비교적 활발히 진행되었던 선거 직전의 미소정당들의 선거연립 현상이 사라진 것이 바로 이러한 봉쇄조항의 강화 때문이었다. 결과적으로 봉쇄조항의 강화는 유권자들 사이의 ‘사표방지’ 심리를 자극했는데, 1992년 선거에서 의석으로 전환되지 못한 표가 전체투표의 19.11%에 이르렀으나, 2006년에는 이것이 5.98%로 줄어들었다는 사실에서 그러한 심리적인 효과를 확인할 수 있다.²²⁷⁾

무엇보다도 체코 선거법에서 가장 빈번히 바뀐 부분은 선호투표이다. 선호투표 자체는 선거제도의 변화를 유도하는 변수가 아니기 때문에 선거제도의 변화로 볼 수는 없지만, 선호투표를 강화시킴으로써 명부식 비례대표제에서 유권자와 후보자 사이의 괴리현상을 일정부분 줄일 수 있는 효과가 있다.

표 7 1986-1996년 하원선거 결과

정당과 의석	1986		1990		1992		1996	
	%	의 석	%	의 석	%	의 석	%	의 석
공산당*	100	200	13.24	33	14.05	35	10.33	22
시민포럼			49.5	124				
모라비아자치운동			10.03	23				
기독교민주연합			8.42	20				
시민민주당					29.73	76	29.62	68
사회민주당					6.53	16	26.44	61
기독교-인민당					6.52	16	8.08	18
공화당					5.98	15	8.01	18
시민민주연합					5.87	14	6.36	13

* 국민전선(공산당, 사회당, 인민당, 무소속)

227) Jiří Malíř (2005), *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v Českých zemích a Československu 1861-2004* (Brno: Doplněk), pp. 97-100.

표 8 1998-2013년 하원선거 결과

정당과 의석	1998년		2002년		2006년		2010년		2013년	
	%	의석	%	의석	%	의석	%	의석	%	의석
사회민주당	32.32	74	30.20	70	32.32	74	22.08	56	20.46	50
시민민주당	27.74	63	24.47	58	35.38	81	20.22	53	7.73	16
공산당	11.03	24	18.51	41	12.81	26	11.27	26	14.91	33
기독교 -인민당	9.00	20	-	(22)	7.22	13			6.78	14
녹색당	-	-	-	-	6.29	6				
2당연합	-	-	14.27	31	-	-				
자유연합	8.60	19	-	(9)	-	-				
TOP09							16.70	41	12.00	26
공공당							10.88	24		
ANO2011									18.66	47
여명									6.89	14
투표율 (%)	74.03		58.0		64.47		62.60		59.48	
참여정당	13		28		26		27		23	

출처: Czech Statistical Office (2013), http://www.volby.cz/index_en.htm

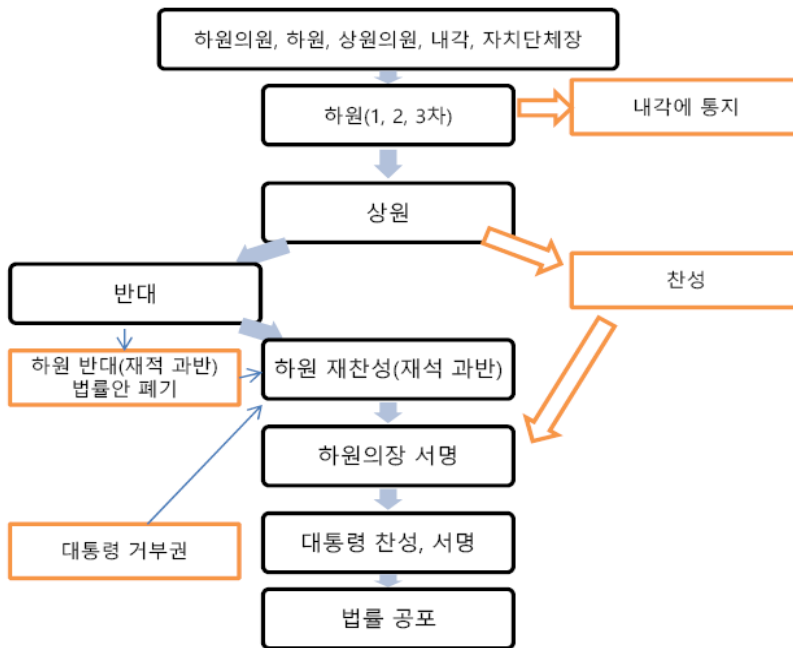
2000년 선거법에서는 선호투표의 횟수를 4번에서 2번으로 줄였지만, 2007년 선거법 개정으로 다시 선호투표의 횟수를 4회로 늘렸다. 이 조항이 적용된 2010년 선거에서는 전체 유권자 중 370만명이 선호투표에 참여했는데, 일각에서는 이를 ‘2010년의 창문투척 사건’이라고 표현하기도 했다.²²⁸⁾ 특히 당내 입지는 강하지만 각종 스캔들에 연루되어 언론에 자주 오르내리던 정치인들이 선호투표를 통해 대거 창문으로 투척당했다.

228) 창문투척사건은 반대파가 기독교층을 창문으로 던져버린다는 체코의 역사적 사실에서 따온 은유적인 표현이다. 15세기 후스전쟁, 17세기 30년 전쟁 당시 반대파가 기존의 정권에 반발하면서 이들을 창문 밖으로 던진 사건이 있었고 이것이 도화선이 되어 전쟁이 발발했었다. Jan Richter(6 Jan 2010), “Preferential votes turn party ballots upside down.”

(2) 상원(Senat)

6년 임기의 상원 선거는 매 2년마다 전체 규모의 1/3인 27명을 선출하는 방식으로 치러진다. 선거구는 전국을 81개의 소선거구로 나누어 다수제를 적용해 선거를 치르는데, 1차 투표에서 과반을 득표한 후보는 자동 선출되며, 과반을 차지한 후보가 없을 경우 상위 2인이 결선 투표를 치러 다수 득표자가 당선된다.²²⁹⁾ 2017년 현재 ANO 2011이 7석, 사회민주당이 25석, 시민민주당이 9석, 기독-민주당이 14석을 차지하고 있다. 상원은 1993년 국가분리 이전 연방의회를 이전시킨 것으로, 헌법재판관 추천, 직선제 개헌 이전 하원과 의 합동회기를 통한 대통령 선출권, 하원을 통과한 법안에 대한 거부권을 지니고 있지만, 사실상 자문역할을 하는 ‘원로원’에 불과해 존폐에 대한 논의가 끊이지 않고 있다.

그림 2 입법 절차



229) Zákon č. 247/1995sb.

(3) 지방의회(Regional)와 지역의회(Kraj)

지방의회와 지역의회 선거도 실시되는데, 지방의회 선거는 의회선거와 마찬가지로 동트식을 사용하지만 1.42, 2, 3, 4, 5 ...를 제수로 사용한다.²³⁰⁾ 지역의회도 5% 봉쇄조항을 두고 있으며, 역시 동트식을 사용하는데, 2001년까지는 1, 3, 5, 7 등의 소수를 적용했지만, 2001년부터는 1, 2, 3, 4, 등의 제수를 사용하고 있다.²³¹⁾

(4) 유럽의회

유럽의회 선거는 동트식을 적용해 의원을 선출하며, 5% 봉쇄조항도 적용된다.²³²⁾ 가장 최근에 치러진 21석 규모의 2014년 유럽의회 선거에서는 ANO 2011이 4석, TOP 09가 3석, 사회민주당 4석, 공산당 3석, 기독교-인민당 3석, 시민민주당 2석, 자유당 1석을 차지하고 있다.

2. 양원제 의회

(1) 상하 양원의 구성과 임기 등

체코는 의원내각제 정부형태를 취하고 있다. 체코의 입법권은 의회에 있으며, 의회는 하원과 상원으로 이루어진 양원으로 구성된다(헌법 제15조). 하원은 4년을 임기로 선출되는 200명의 하원의원으로 구성되며, 상원은 6년을 임기로 선출되는 81명의 상원으로 구성되고, 매 2년마다 상원 재적의원의 3분의 1을 선거로 선출한다(헌법 16조). 양원의 선거는 양원의 임기 만료일 30일 전에 시작하여 만료일까지 실시하며, 하원이 해산되는 경우에는 해산일로부터 60일 이내에 선거를 실시하여야 한다(헌법 제17조). 하원의원의 선거는 비례대표의 원칙에 따라 보통·평등·직접선거에 기초한 비밀투표로 실시하며, 상원의 선거는 다수결의 원칙에 따라 보통·평등·직접선거에 기초한 비밀투표로 실시한다

230) Zákon č. 152/1994sb; č. 130/2000sb.

231) Zákon č. 368/1990sb; č. 491/2001sb.

232) Zákon č. 62/2003sb.

(헌법 제18조 제1항 및 제2항). 선거권은 18세 이상의 국민이 갖는다(헌법 제18조 제3항). 하원의원 피선거권은 선거권이 있는 21세 이상의 모든 국민에게 부여되며, 상원의원 피선거권은 선거권이 있는 40세 이상의 모든 국민에게 부여된다(헌법 제9조 제1항 및 제2항). 하원의원과 상원의원의 직무는 선출과 동시에 부여한다(헌법 제19조 제3항). 양원의 원선거권의 행사에 관한 추가 조건, 선거의 조직 및 사법심의 범위는 법률로 정한다(헌법 제20조). 양원의 회의는 공개하여야 하며, 법률에 정하는 조건에 따른 경우에 한하여 배제될 수 있다(헌법 제36조). 양원합동회의는 하원의장이 소집하며, 양원합동회의는 하원 의사규칙에 따른다(헌법 제37조).

(2) 상하 양원의 회기 · 겸직금지의무 · 선서 · 사임

1) 회 기

양원은 상시 개회한다. 하원의 회기는 선거일로부터 30일 이내에 대통령이 소집한다. 대통령이 하원을 소집하지 아니하는 때에는 하원은 선거일로부터 30일째 회의를 소집하여야 한다(헌법 제34조 제1항). 양원의 회기는 의결을 통해 휴회할 수 있으며, 회기를 휴회할 수 있는 총 일수는 120일을 초과하여서는 아니된다(헌법 제34조 제2항). 회기가 휴회 중인 동안, 하원 또는 상원 의장은 정해진 휴회기간 전에 각 원의 회의를 소집할 수 있다. 의장은 대통령, 정부 또는 해당 원의 구성원 중 5분의 1 이상이 요청하는 경우에는 항상 각 원의 회의를 소집하여야 한다(헌법 제34조 제3항). 하원의 회기는 임기의 만료 또는 해산에 의하여 종료한다(헌법 제34조 제4항).

2) 겸직금지의무 · 선서 · 사임

의회 양원에 대한 겸직은 금지한다(헌법 제21조). 하원의원 또는 상원의원은 대통령, 판사 및 법률이 정하는 기타 직무를 겸할 수 없으며, 하원의원 또는 상원의원이 대통령, 재판관 또는 하원 또는 상원의원의 직무와 겸할 수 없는 기타 직무를 맡은 날에 하원 또는 상원의원의 직을 상실한다(헌법 제22조). 하원의원과 상원의원은 다음과 같이 선서한다; “본인은 체코공화국에 충성할 것을 선서합니다. 본인은 공화국의 헌법과 법률을 준수할 것을 선서합니다. 본인은 모든 국민의 이익을 위하여 본인의 지식과 양심에 따라

명예를 걸고 의원직을 수행할 것을 선서합니다.”(헌법 제23조). 하원의원 및 상원의원은 각자가 소속된 원의 회의에서 개인적인 성명을 통해 의원직을 사임할 수 있다. 중대한 사정으로 인하여 절차를 따를 수 없는 때에는 법률이 정하는 바에 따른다(헌법 제24조). 하원의원과 상원의원은 각자의 선서에 따라 직무를 직접 수행하고, 어떠한 지시에도 구속되지 아니한다(헌법 제26조).

(3) 의원의 권한 및 책임

1) 법률제정권 등

법률안은 하원에 제출되어야 한다(헌법 제41조 제1항). 법률안은 하원의원, 하원의원단체, 상원, 정부 또는 광역지방자치단체의 대표기관이 제출할 수 있다(헌법 제41조 제2항). 하원은 법률 제정이 필요한 사항에 관한 법안을 채택할 권한이 있다(헌법 제33조 제1항). 상원은 헌법, 국가예산, 최종 국가예산설명서, 선거법 또는 제10조에 따른 국제조약에 관한 법안을 채택할 권한은 인정되지 아니한다(헌법 제33조 제2항). 법률안은 정부만이 상원에 제출할 수 있으며, 상원의 법률안은 상원 의장, 대통령 및 총리가 서명하여야 한다. 법률안은 법률과 동일한 방식으로 공포되어야 한다(헌법 제33조 제3항 및 제4항). 상원의 법률안은 하원의 첫 번째 회의에서 하원의 승인을 받아야 하며, 하원이 승인하지 아니하는 때에는 해당 법률안은 그 효력을 상실한다(헌법 제33조 제5항). 선거법, 양원 간 내·외부 교류 및 관계의 원칙에 관한 법률 또는 상원 의사규칙을 정하는 법률은 하원과 상원 모두의 승인을 받아야 한다(헌법 제40조). 각 원은 재적의원의 3분의 1 이상이 출석하는 경우에 정족수를 충족한다(헌법 제39조 제1항). 헌법이 달리 규정하는 경우를 제외하고는 양원의 결의안 채택은 하원 또는 상원 출석의원 과반수가 찬성하여야 한다(헌법 제39조 제2항). 하원은 법안을 가결한 때에는 즉시 상원에 이첩된다(헌법 제45조). 상원은 제45조의 제출일로부터 30일 이내에 해당 법률안을 심의·의결하여야 한다(헌법 제46조 제1항). 상원은 해당 법률안을 채택, 부결하거나 개정안과 함께 하원에 이첩하거나 해당 법률안을 처리하지 아니하는 의견을 표명할 수 있다(헌법 제46조 제2항). 제1항에 정하는 기간 내에 의견을 표명하지 아니하는 경우에는 법률안이 채택된 것으로 본다(헌법 제46조 제3

항). 상원이 법률안을 기각한 경우에는 하원은 법률안에 대하여 다시 표결하여야 한다. 전체 하원 재적의원의 과반수가 승인한 때에는 해당 법률안은 채택된다(헌법 제47조 제1항). 상원이 법률안을 개정안과 함께 하원에 반환하는 경우에는 하원은 상원이 승인한 법률안에 대한 표결을 실시하여야 한다. 해당 법률안은 하원의 결의로써 채택된다(헌법 제47조 제2항). 하원이 상원에서 채택한 법률안을 승인하지 아니하는 경우에는 하원은 상원에 제출한 법률안에 대하여 다시 표결하여야 하며, 하원 재적의원 과반수가 승인한 때에는 해당 법률안이 채택된다(헌법 제47조 제3항). 하원은 부결되거나 반환된 법률안에 관한 심의 과정에서 수정안을 제출할 수 없다(헌법 제47조 제4항). 상원이 법률안을 처리하지 아니하는 뜻을 표명한 경우에는 그 결정으로써 해당 법률안은 채택된다(헌법 제48조). 채택된 법률은 하원 의장, 대통령 및 총리가 서명하여야 한다(헌법 제51조). 이러한 법률이 발효되기 위해서는 반드시 공포되어야 하며, 법률과 국제협정의 공포방법은 법률로 정한다(헌법 제52조 제1항 및 제2항).

2) 예산안의 심의·의결권 및 기타 주요 사항의 동의권·결의권·질의권

정부는 국가예산안 및 최종 국가예산설명서 초안을 제출하여야 하며, 초안은 하원이 공개회의를 통해 심의·의결한다(헌법 제42조 제1항 및 제2항).

의회는 체코공화국이 공격을 받거나 집단방위에 관한 국제조약상의 의무를 이행하기 위하여 필요한 때에는 전쟁상태를 선언할 수 있다(헌법 제43조 제1항). 의회는 체코공화국이 가입한 국제기구의 방위체제에 대한 체코공화국의 참여를 결정한다(헌법 제43조 제2항). 체코공화국 군대의 해외 파병 및 체코공화국 영토 내 다른 외국 군대의 주둔(해당 결의가 정부에 유보되는 경우를 제외)에 대한 사항은 의회가 결의한다. 체코공화국 군대의 해외파병과 체코공화국 영토 내 외국 군대의 주둔에 관한 사항 중 일부는 정부가 결정할 수 있다(헌법 제43조 제4항). 이에 대해서는 정부편에서 후술한다.

선전포고 또는 체코공화국 군대의 해외파병 또는 체코공화국 영토 내 외국 군대의 주둔의 승인에 관한 결의, 체코공화국이 가입한 국제기구의 방위체제에 대한 체코공화국의 참여에 관한 결의의 채택은 하원 재적의원 과반수와 상원 재적의원 과반수가 찬성하여야

한다(헌법 제39조 제3항). 헌법률의 채택 또는 제10조a 제1항에 명시된 국제협정의 비준에 대한 승인은 하원 재적의원 5분의 3과 상원 출석의원 5분의 3이 찬성하여야 한다. 모든 하원의원은 소관사안과 관련하여 정부 또는 정부위원에게 질의할 권리가 있으며, 질의를 받은 정부위원은 질의를 받은 날로부터 30일 이내에 답변하여야 한다(헌법 제53조 제1항 및 제2항).

또한 다음 각 호에 해당하는 국제협정의 비준은 의회 양원의 승인을 받아야 한다(헌법 제49조). I) 국민의 권리 또는 의무에 영향을 미치는 국제협정; ii) 동맹, 평화 또는 기타 정치적 성격의 국제협정; iii) 체코공화국이 국제기구에 가입하는 국제협정; iv) 일반적인 경제적 성격의 국제협정; v) 그 규제를 법률에 유보하는 기타 사항에 관한 국제협정.

3) 면책특권 · 불소추 특권 · 증언거부권 등

하원의원 또는 상원의원은 하원, 상원 또는 원내단체에서 행한 표결에 관하여 책임을 지지 아니하며, 하원, 상원 또는 원내 기관에서 행한 발언에 관하여 형사 소추되지 아니한다. 하원의원 및 상원의원은 그 속하는 원의 재판권에 따른다(헌법 제27조 제1항 및 제2항). 경범죄에 관해서는 하원의원 및 상원의원은 법률이 달리 규정하지 아니하는 한, 그 속하는 원의 재판권에 따른다. 하원의원 및 상원의원은 속하는 원의 동의 없이 형사소추되지 아니한다. 속하는 원이 동의를 거부하는 때에는 형사 소추는 영구히 배제한다(헌법 제27조 제3항 및 제4항). 하원의원 및 상원의원은 현행범이거나 그 직후에 체포된 경우에 한하여 구금될 수 있다. 관할기관은 즉시 구금자가 속한 원의 의장에게 구금사실을 통보하여야 한다. 해당 원의 의장이 구금자를 법원에 인도하는 것에 대하여 구금 시점으로부터 24시간 이내에 동의하지 아니하는 때에는 관할기관은 구금자를 석방하여야 한다. 이후 첫 번째 회의에서 형사소추의 허용여부에 관한 최종결정을 하여야 한다(헌법 제27조). 하원의원 및 상원의원은 그 지위를 상실한 후에도 자신의 직무수행과 관련하여 알게 된 사실에 관하여 증언을 거부할 권리를 갖는다(헌법 제28조).

(4) 의회의 조직·기구·위원회

하원은 공공의 이익에 관한 사안을 조사할 목적으로, 하원 재적의원의 5분의 1 이상이 발의할 경우에는 조사위원회를 설치할 수 있다. 조사위원회의 의사규칙은 법률로 정한다(헌법 제30조). 양원은 각 원내단체로서 위원회 및 심의회를 설치하여야 하며, 위원회 및 심의회의 활동은 법률로 정한다(헌법 제31조). 정부위원인 하원의원 또는 상원의원은 상원 또는 하원의 의장 또는 부의장이 되거나 의회의 위원회, 조사위원회 또는 심의회의 구성원이 될 수 없다(헌법 제32조). 모든 정부위원은 양원, 양원 위원회 또는 심의회에 출석할 권리가 있으며, 정부위원은 요청에 따라 회의에서 발언권을 갖는다(헌법 제38조 제1항). 정부위원은 하원이 결의하는 때에는 하원의 회의에 출석하여야 한다. 이 규정은 정부위원이 대리인 또는 다른 정부위원을 출석시킬 수 있다고 하더라도, 본인의 출석이 명시적으로 요구되지 아니하는 경우가 아니며 위원회, 심의회 또는 조사위원회의 회의에 대해서도 적용한다(헌법 제38조 제2항).

(5) 의원의 임기 종료·해산

1) 임기의 종료

하원의원 또는 상원의원은 다음 각 호에 해당하는 경우에 임기를 종료한다(헌법 제25조). i) 선거를 거부하거나 조건부로 선서하는 경우; ii) 임기가 만료하는 경우; iii) 의원직을 사임하는 경우; iv) 피선거 자격을 상실한 경우; v) 하원의원의 경우, 하원이 해산한 경우; vi) 헌법 제22조에 따른 겸직금지에 해당하는 경우 등이다.

2) 의회의 해산

대통령은 다음 각 호에 해당하는 경우에는 하원을 해산할 수 있다(헌법 제35조 제1항). i) 하원이 하원의장의 제안에 기초하여 대통령이 임명한 총리의 새로운 정부에 대한 신임 결의를 채택하지 아니하는 경우; ii) 하원의 정부가 신임문제와 관련하여 상정한 정부법안에 대하여 3개월 이내에 결의를 하지 아니하는 경우; iii) 하원의 회기가 허용되는 기간을 초과하여 휴회하고 있는 경우; iv) 하원의 회기가 휴회되지 아니하고 3개월 이상의 기간

동안 반복적으로 회의를 소집하였음에도 불구하고, 해당 기간 동안 하원이 정족수를 확보하지 아니한 경우 등이다. 만일 하원의 재적의원 5분의 3 이상이 승인한 결과로써 해산을 요구한 경우에는 대통령은 하원을 해산하여야 하며, 하원은 임기의 만료 전 3개월의 기간 동안에는 해산할 수 없다(헌법 제35조 제2항 및 제3항).

Ⅲ. 사법부 및 헌법재판소

1. 개 관

사법제도는 일반법원(민사, 형사), 행정법원, 헌법재판소로 구성되어 있으며, 일반법원은 대법원(nejvyšší soudy), 2곳의 고등법원(vrchní soud), 8곳의 지방법원(krajské soudy), 86곳의 지역법원(okresní soudy)으로 구성되어 있다. 지방법원과 지역법원이 1심을, 지방법원과 고등법원이 2심을, 대법원이 3심을 담당한다. 일반적으로 지역법원이 1심을 담당하지만, 사안이 중대할 경우(형사재판의 경우 5년형 이상의 구형이 예상되는 사건)는 지방법원이 1심을 담당한다. 행정법원은 1심을 담당하는 지방의 일반행정법원과 최고행정법원으로 구성되어 있다. 행정법원은 선거, 정당관련 사안과 정부부처의 권한 문제 등과 같은 행정 문제를 다룬다. 헌법재판소는 위헌 여부에 대한 결정이나 인권과 자유와 같은 헌법상의 문제를 다룬다. 헌재는 임기 10년(연임가능)의 15명의 판사로 구성되어 있으며, 헌재 판사와 소장은 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 체코의 사법제도는 사법관료제(career judiciary)이며, 배심원 제도는 운영되지 않는다. 종신제인 판사는 법무부 장관이 추천하여 대통령이 임명하며 총리의 부서가 필요하다. 판사의 자격은 30세 이상, 로스쿨 졸업자, 무범죄, 3년간의 법원 연수자 등으로 규정되어 있다. 사법부는 독립기구임으로 판사에 대한 제재는 최고행정법원이 담당한다. 변호사는 법학석사학위 취득자, 사법시험을 통과한 후 3년간의 사법연수원을 수료한 자들로 변호사 협회에 등록해야 법률 서비스를 제공할 수 있다.

2. 사법부

(1) 법 원

사법권은 독립적인 법원에 의하여 공화국의 이름으로 행사되어야 한다(헌법 제81조). 판사는 그 직무의 수행에 있어서 독립적이어야 한다. 판사의 공평성을 위협할 수 없다. 판사는 본인의 의사에 반하여 해임되거나 다른 법원으로 전보될 수 없다. 특히 징계책임에 기인하는 예외는 법률로 정한다. 판사는 대통령, 양원의원의 직무와 공공기관의 다른 직무를 겸임할 수 없다. 판사의 직무에 반하는 기타의 활동은 법률로 정한다(제82조). 법원은 무엇보다도 법률에 따라 권리를 보호하여야 한다. 법원만이 범죄에 대하여 유죄를 선고하고 양형을 결정할 수 있다(제90조). 법원제도는 대법원, 최고행정법원, 고등법원 및 지방법원으로 구성된다. 법률은 해당 법원에 대하여 다른 명칭을 정할 수 있다. 법원의 권한과 조직은 법률로 정한다(제91조). 대법원은 헌법재판소 또는 최고행정법원의 관할권에 관한 문제를 제외하고는 법원의 관할에 속하는 사건에 대한 최고사법기관이다(제92조).

(2) 법 관

판사는 대통령에 의하여 종신직으로 임명한다. 판사는 선서를 함으로써 그 직무를 맡는다. 전과가 없고 로스쿨을 졸업한 모든 시민은 재판관에 임명될 수 있다. 기타 조건과 절차는 법률로 정한다.

(3) 법원의 재판 등

합의부가 재판하는 사건과 합의부의 구성은 법률로 정한다. 기타의 사건은 단독 판사가 판결한다. 판사 이외의 국민이 재판에 참여하는 사건과 방법은 법률로 정한다(제94조). 판사는 판결을 함에 있어서 법률과 법질서의 일부를 구성하는 국제협정에 구속된다. 판사는 법률 이외의 명령이 법률 또는 해당 국제협약과 합치하는지 여부를 판단할 권한이 있다. 법원이 사건의 판결에 적용되어야 하는 법률이 헌법질서에 위배된다는 결론에 이른 경우에는 법원은 해당 사건을 헌법재판소에 회부하여야 한다(제95조). 모든 소송당사자

는 법정에서 평등한 권리를 갖는다. 법률에 의해 예외로 규정된 경우를 제외하고는 공판은 구술에 의하고 공개한다. 판결은 항상 공개적으로 선고되어야 한다(제96조).

3. 헌법재판소²³³⁾

체코의 헌법재판소는 헌법을 수호할 책임이 있는 사법기관이다(제83조).

(1) 연혁

- 1989. 10. 체코슬로바키아연방 헌법 개정 - 헌법재판소 설치 규정
- 1991. 체코슬로바키아연방 헌법재판소법 제정
- 1992. 1. 체코슬로바키아연방 헌법재판소 설립
- 1992. 12. 16. 체코 공화국 헌법 제정
- 1993. 6. 16. 헌법재판소법 제정
- 1993. 7. 15. 헌법재판소 설립
- 1993. 12. 21. 전원재판부 최초 판결
- 2002년 헌법 개정

(2) 헌법재판소의 구성

헌법재판소는 10년의 임기의 15명의 재판관으로 구성한다. 헌법재판소 재판관은 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 전과가 없고, 상원의원의 피선거권이 있고, 로스쿨 졸업생으로 법조계에서 10년 이상 종사한 모든 국민이 헌법재판소 재판관으로 임명될 수 있다(제84조). 헌법재판소 재판관은 대통령이 주재하는 취임선서를 함으로써 그 직무를 맡는다. (2)헌법재판소 재판관은 다음과 같이 선서한다. “본인은 명예와 양심을 걸고 인간의 자연권과 시민권의 불가침성을 수호하고헌법률을 준수하며독립적으로 공명정대하게 본인의 신념에 따라 판결할 것을 선서합니다.” (3)재판관이 선서를 거부하거나 조건부로 선서를 하는 경우에는 해당 재판관은 임명되지 아니한 것으로 본다(제85조).

233) <http://www.concourt.cz/> (최종접속 2017.9.15.)

(3) 헌법재판관의 특권 등

헌법재판소 재판관은 상원의 동의 없이 형사소추의 대상이 되지 아니한다. 상원이 그 동의를 거부하는 경우에는 해당 형사소추는 영구히 배제된다. 헌법재판소 재판관은 현행 범 또는 그 직후에 체포된 경우에 한하여 구금될 수 있다. 체포기관은 즉시 체포사실을 상원의장에게 통보하여야 한다. 상원의장이 구금 후 24시간 이내에 구금자의 법원 이송에 대하여 동의하지 아니하는 경우에는 체포기관은 피구금인을 석방하여야 한다. 상원은 이후 열리는 첫 번째 회의에서 형사소추의 허용 여부에 관하여 결정을 하여야 한다. 헌법재판소 재판관은 직무의 수행과 관련하여 알게 된 사실에 관하여 헌법재판소 재판관을 사임한 후라도 증언을 거부할 권리가 있다(제86조).

- 헌법재판소는 헌법재판소장(Chairman), 부소장(Vice-Chairman) 2인을 포함한 15인의 재판관(Justice)으로 구성²³⁴⁾
- 재판관은 모두 국회 상원(Senate)의 동의를 얻어 대통령이 임명
- 재판관의 임기는 10년으로 연임 가능
- 헌법재판소장과 부소장은 재판관 중에서 대통령이 임명 - 상원 동의 필요 없음

234) 체코공화국 헌법재판소 재판관 현황(2015년 10월 현재) (이름 직위 임기 순)

- * Pavel Rychetsky 헌법재판소장 2003. 8. 6. - 2013. 8. 6. 헌법재판소장 2013. 8. 7. - 현재 헌법재판소장
- * Milada Tomkova(여성) 헌법재판소부소장 2013. 5. 3. - 현재
- * Jaroslav Fenyk 헌법재판소부소장 2013. 8. 7. - 현재
- * Jan Musil 재판관 2003. 11. 27. - 2013. 11. 27. 2014. 1. 20. - 현재
- * Vladimír Kurka 재판관 2005. 12. 15. - 현재
- * Jan Filip 재판관 2013. 5. 3. - 현재
- * Vladimír Sládeček 재판관 2013. 6. 4. - 현재
- * Ludvík David 재판관 2013. 8. 7. - 현재
- * Katerina Sima.kova(여성) 재판관 2013. 8. 7. - 현재
- * Radovan Suchanek 재판관 2013. 11. 26. - 현재
- * Ing. Jiri Zemanek 재판관 2014. 1. 20. - 현재
- * Vojtěch Šimicek 재판관 2014. 6. 12. - 현재
- * Tomáš Lichovník 재판관 2013. 6. 19. - 현재
- * David Uhlir 재판관 2014. 12. 10. - 현재
- * Ivo Pospíšil 사무총장 2013. 3. 1. - 현재

- 재판관 자격 : 상원의원 피선거권(40세 이상의 투표권을 가진 자)이 있는 자로서 법과대학을 이수하고 10년 이상 법률업무에 종사한 자
- 재판관은 상원 동의없이 형사소추의 대상이 될 수 없고 상원이 헌법재판소 재판관의 형사소추에 대한 동의를 거부할 경우, 해당 재판관에 대한 형사소추는 금지됨(헌법 제86조)
- 헌법재판소의 재판관은 현행범인 경우에만 구금될 수 있음
- 헌법재판소의 재판관은 본인의 직무를 수행하는 것과 관련해 본인이 직접 습득한 제반 사실에 대한 증거의 제시는 사임한 후에도 거부할 수 있음

(4) 헌법재판소의 관장사항 등

헌법재판소는 다음 사항을 관장한다. a)헌법질서에 위배되는 법률 또는 그 개별 조항의 폐지; b)헌법질서 또는 법률에 위배되는 기타 명령 또는 개별 조항의 폐지; c)국가에 의한 불법적 개입에 대한 광역자치단체 대표기관의 헌법소원; d)헌법상 보장되는 기본권 및 자유를 침해하는 공공기관의 최종 결정 또는 기타 개입에 대한 헌법소원; e)하원의원 또는 상원의원 선거의 유효성에 관한 결정에 대한 구제소송; f)하원의원 또는 상원의원의 직무 수행에 관한 자격의 상실 또는 하원의원 또는 상원의원의 직위로 한 기타 직위 또는 활동의 제25조에 따른 겸직 금지에 관하여 의심이 있는 경우; g)제65조 제2항에 따라 대통령에 대하여 상원이 제기한 탄핵심판; h)제66조에 따라 하원과 상원의 공동결의에 관한 철회를 청구하는 대통령의 청원 심리; i)달리 시행될 수 없는 경우에 체코공화국에 대하여 구속력이 있는 국제재판소의 판결을 이행하기 위하여 필요한 조치의 결정; j)정당 해산 또는 활동에 관한 결정이 헌법적 법률 또는 기타 법률을 준수하는지 여부에 관한 결정; k)국가 기관과 지방자치단체 기관 간 관할권 분쟁의 해결. 다만, 법률이 다른 기관에 해당 분쟁을 해결할 권한을 부여하는 경우를 제외한다. 또한 헌법재판소는 제10a조 또는 제49조에 따른 조약의 비준에 앞서 해당 조약이 헌법질서와 합치하는지 여부에 대하여 결정할 권한을 갖는다. 헌법재판소가 판결하기 전에는 국제협정 비준할 수 없다.

특히 법률은 다음 각 호에 대하여 헌법재판소를 대신하여 최고행정법원에 관할권이 있음을 규정할 수 있다. a)법률에 위배되는 경우에 법률 이외의 명령 또는 그 개별 조항의 폐지; b)국가 기관과 지방자치단체 기관 간 관할권 분쟁의 해결. 다만, 법률이 다른 기관에 해당 분쟁을 해결할 권한을 부여하는 경우를 제외한다(제87조).

체코 헌법재판소의 구체적 권한을 요약하자면 다음과 같다.

- 규범통제 ① 추상적 규범통제 - 대통령, 하원의원 41인 이상 또는 상원의원 17인 이상의 청구에 의하여 법률의 위헌여부심판 - 하원의원 25인 이상, 상원의원 10인 이상 또는 행정기관의 청구에 의하여 명령·규칙의 위헌여부심판 ② 구체적 규범통제 - 사건을 심리하는 일반법원, 헌법소원을 심리하는 헌법재판소 지정재판부, 헌법소원을 제기한 당사자의 청구에 따라 법률, 명령·규칙의 위헌여부심판 ③ 비준 전 국제조약의 위헌여부심판(사전통제) : 헌법재판소는 헌법 제10조의 a 및 제49조에 의거한 국제협정 비준에 앞서 체코공화국의 헌정질서를 준수하는지 여부에 대해 확인, 이 경우 헌법재판소의 결정이 있을 때까지 국제협정은 비준될 수 없음(헌법 제87조)
- 대통령 탄핵심판 및 직무수행불능 확인
- 정당해산심판
- 헌법소원심판
 - 공권력에 의한 중국결정 내지 처분에 대한 헌법소원
 - 법령헌법소원은 원칙적으로 금지되나 법령이 직접적으로 권리를 침해한 경우에는 가능
 - 중앙정부가 지방정부의 권한을 침해한 경우 지방의회 또는 자치단체장에 의한 헌법소원
 - 정부의 정당해산결정이나 정당 활동에 관한 결정이 헌법이나 법률을 위반한 경우에 대한 헌법소원

- 국회의원 선거소송 및 자격심사
- 중앙정부와 지방정부간의 권한쟁의심판

(5) 심리 및 결정

- 재판관 전원으로 구성되는 전원재판부(Plenum)와 재판관 3인으로 구성되는 지정재판부(Panel) 4개가 있음
- 전원재판부는 규범통제, 대통령 탄핵심판 및 정당해산심판을 관장
 - 의사정족수는 10인이며, 참석한 재판관의 다수결로 결정. 단, 법률 및 국제조약의 위헌결정과 대통령 탄핵결정, 헌법재판소의 판례변경은 재판관 9인의 찬성이 필요
- 지정재판부는 헌법소원심판, 국회의원 선거소송 및 권한쟁의심판을 관장
 - 소속 재판관 전원이 참석하여 다수결로 결정
- 헌법재판소의 결정은 법률에 정하는 방식으로 공표된 즉시 집행할 수 있다. 다만, 헌법재판소가 집행에 관하여 달리 판결하는 경우를 제외한다. 헌법재판소의 확정 결정은 모든 기관과 개인에 대하여 구속력을 갖는다. 헌법에 따라 헌정질서에 대한 국제협정의 불합치를 선언한 헌법재판소의 결정도 이에 해당한다(제89조). 법령의 위헌결정은 헌법재판소가 달리 규정하는 경우를 제외하고는 법령관보(Collection of Laws)에 공고된 날로부터 폐지
- 대통령 탄핵 또는 직무수행불능 확인결정, 국회의원 선거소송 또는 자격심사에 관한 결정은 선고한 날로부터 효력발생
- 기타결정은 결정서 사본이 당사자에게 송달된 날로부터 효력발생

(6) 헌법재판소 규칙 제정권 등

법률은 헌법재판소에 제소할 수 있는 주체와 제반 조건 및 절차 규정을 정하여야 한다. 헌법재판소 재판관은 판결과정에서 헌정질서 및 제1항에 규정하는 법률에만 구속된다(제88조).

IV. 감사원

감사원은 독립기관이다. 감사원은 국가재산의 관리 및 국가예산의 집행을 감독한다. 감사원장 및 부감사원장은 하원의 제청에 따라 대통령이 임명한다.) 감사원의 법적 지위, 권한 및 조직구성과 기타 세부 사항은 법률로 정한다(제97조).

V. 지방자치

체코공화국은 기초지방자치단위인 지방자치단체와 상위자치단위인 광역지방자치단체로 분할된다(제99조). 지방자치단체는 자치권이 있는 국민의 지역공동체이다. 해당 지방자치단체가 행정구역을 구성하는 요건은 법률로 정한다. 기초지방자치단체는 항상 광역지방자치단체의 일부를 구성한다. 광역자치단체는 헌법률에 의한 경우에 한하여 설치 또는 폐지할 수 있다(제100조). 지방자치단체는 시의회가 독립적으로 운영한다. 광역자치단체는 지방의회가 독립적으로 운영한다. 기초지방자치단체는 지자체 재산을 소유하고 지자체 예산에 따라 업무를 관리하는 공법상 법인이다. 정부는 법률의 보호를 위하여 필요하고 법률로 정하는 방식에 따르는 경우에 한하여 기초지방자치단체의 활동에 개입할 수 있다(101조). 시의원 또는 지방의원은 보통평등 및 직접 선거권에 기초한 비밀투표로 선출된다. 시의회 또는 지방의회의 임기는 4년으로 한다. 법률은 임기 만료 전에 차기 시의회 또는 지방의회의 선거를 요구하는 조건은 법률로 정한다(제102조). 시의회 또는 지방의회의 권한은 법률로만 규정한다. 시의회는 지방의회에 위임되는 사안을 제외하고는 기초지방자치단체의 제반 사안에 대하여 의결해야 한다. 시의회 또는 지방의회는 관할권의 범위 내에서 일반적인 구속력이 있는 지방조례를 제정할 수 있다(제104조). 또한 법률로 규정하는 경우에 한하여 국정의 수행을 지방자치단체에 위임할 수 있다(제105조).

VI. 기본권의 보장

체코헌법에는 개별적 기본권의 보장에 관한 규정은 없고 아래와 같은 일반적인 규정만 있다. 체코공화국은 인간과 국민의 권리 및 자유에 대한 존중에 기초한 주권국가, 단일 국가 및 민주적 법치국가이다(제1조). 기본권 및 자유헌장은 체코공화국의 헌법적 질서의 일부를 구성한다(제3조). 기본권 자유는 사법부의 보호를 받는다(제4조).

제4절 슬로바키아

I. 정부형태

순수한 의회제 국가였던 슬로바키아는 1998년 대통령 직선제 개헌을 통하여 준대통령제 국가가 되었다고 평가되는데, 대통령이 직선으로 선출된다고 해서 과연 준대통령제 국가로 구분할 수 있을지에 대하여 의문을 제기하는 견해가 있다. 이 견해는 슬로바키아의 정부형태는 일반적으로 의원내각제로 알려져 있다고 평가하기도 한다.²³⁵⁾

그러나 정부형태를 양분하고 있는 대통령제와 의원내각제를 구분하는 가장 특징적인 점이 ‘성립과 존속의 독립성’이라고 볼 때, 개헌을 통하여 대통령 직선제를 채택한 슬로바키아를 의원내각제 국가로 아무런 의문 없이 분류할 수 있을지는 두고 볼 일이다. 후술하는 바와 같이 대통령(President, President)의 권한이 의례적인 것에 그치기는 하지만 총

235) 김신규, 위의 책 2, 264쪽; 김신규는 ‘준대통령제(semi-Presidentialism)’를 일반적으로 ‘국민에 의해 직접 선출된 고정 임기를 가진 대통령과 의회에 책임을 지는 총리와 내각이 함께 존재하는 정부형태’라고 정의된다고 하면서, 준대통령제의 가장 확실한 특징은 “국민에 의해 직접 선출된 대통령과 총리가 행정권을 양분하지만, 입법부에 책임을 지는 총리와 내각이 행정을 맡고 있는 정부형태”라고 한다. 한편 김신규가 말하는 ‘의회제’는 글 전체를 읽어보면 의원내각제(좀 더 정확히 표현하자면 영국식 내각책임제)를 말하는 것을 알 수 있다. 한편 KOTRA(대한투자무역진흥공사) 보고서에도 슬로바키아의 정부형태를 내각책임제로 규정하고 있다. 코트라국가정보(슬로바키아공화국), 2016. 2. 15., http://125.131.31.47/Solars7DMME/004/2015_KOTRA%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%A0%95%EB%B3%B4_%EC%8A%AC%EB%A1%9C%EB%B0%94%ED%82%A4%EC%95%84.pdf, 2017. 7. 31. 최종 방문

리와의 치열한 정치투쟁을 거치면서 대통령의 권한이 확대되고 있다는 외신 보도도 있다.

대통령이 가지고 있는 다음과 같은 권한(대외적으로 국가 대표, 외국과의 조약체결 및 비준, 외교사절의 파견 및 접수 국회 개회 요구권, 일정 요건 충족하는 경우 국회 해산권, 법령 서명 및 거부권, 총리 및 주요 정부인사 임면권, 사면권, 국군통수권, 국회 결정에 따른 전쟁 선포권, 국민투표(레퍼런덤) 실시, 헌법법원 판사 임명권, 일반법원 판사 및 검사 임면권)을 이유로 실질적 권한을 갖고 있는 이원정부제의 한 축으로 대통령을 평가할 수도 있을 것이다.

아래에서는 우선 슬로바키아의 헌법전에 규정된 의회, 대통령과 총리(및 내각)의 권한을 살펴보면서 슬로바키아의 정부형태를 어떻게 분류할 수 있는지에 대하여 살펴보도록 한다. 국회가 내각을 구성하기는 하지만 의원내각제인가, 준대통령제인가는 내각의 수반, 즉 제1당의 당수(혹은 실질적 지도자)와 대통령과의 관계를 살펴보는 것으로 충분하지 않을까 한다.²³⁶⁾

아래에서는 지방자치와 국민투표에 관한 규정도 함께 살펴보기로 한다.

1. 슬로바키아의 정부형태: 의원내각제인가 준대통령제인가?

어느 국가의 정부형태를 분류함에 있어서 우선 결정하여야 할 사항이 정치현실(political practice)을 먼저 고려할 것인가, 아니면 헌법 규정(text of a constitution)을 우선 고려할 것인가 하는 점이다. 학자들마다 견해가 다를 수 있지만 정치현실을 중심으로 한다면, 가령 대통령과 수상이 권력다툼을 하고 있는 국가에서 현실정치에서 수상이 우월적 지위에 있다면 그 국가를 의원내각제 혹은 내각책임제 국가로 분류하였다가, 얼마 후 대통령이 현실정치에서 우위를 점하고 있다면 대통령제 혹은 준-대통령제 국가로 분류하여

236) 독립 이후의 의회 선거와 대통령 직선제 개헌 이후의 대통령 선거의 과정은 대통령과 의회 항목에서 기술하기로 한다. 다만 슬로바키아가 현재 준대통령제라고 하나 그 이전에는 의원내각제 국가로 분류되었고, 대통령 역시 다당제하에서의 정치세력들간의 타협으로 입후보되는 것으로 볼 때, 역시 의회선거의 추이를 살펴보는 것이 선행되어야 할 것이다.

야 한다면 이는 이미 규범적 분석을 떠난 것으로서 현실정치학의 관점에서는 몰라도 헌법학에서는 이미 논의의 대상조차 되지 않는다고 하여야 한다. 결국 규범적 분석을 위해서는 헌법 규정을 중심으로 정부형태를 분류할 수밖에 없을 것이다.²³⁷⁾

연역적 분석은 아니지만 귀납적 분석에 의하면 체제전환국가를 비롯한 권위주의나 독재를 경험한 국가들의 민주화 과정에서는 준대통령제가 일반적으로 인기가 좋다고 한다.²³⁸⁾

슬로바키아도 1992년 헌법채택과 1993년 1월 1일부터의 체코와의 분리, 독립 이후 1999년 대통령 직선제 개헌을 하기 전까지는 의원내각제(Parliamentary System) 국가로 분류되었다. 그러나 대통령 직선제 개헌 이후의 슬로바키아가 여전히 의원내각제냐 아니면 준대통령제(semi-Presidentialism)냐에 대하여는 의견 대립이 있다.

준대통령제라는 용어는 듀베르제가 처음 사용한 것으로 알려지고 있다.²³⁹⁾ 듀베르제는 그의 논문에서 i) 국민의 보통·직접선거에 의한 대통령 선출, ii) 대통령은 ‘상당한 권한(quite considerable powers)’을 갖고 있을 것, iii) 집행권을 가지고 있는 수상과 내각이 있고, 이들이 국회에 대하여 책임을 지는 정부형태를 준대통령제라고 불렀다.²⁴⁰⁾

그런데 듀베르제가 말하는, 준대통령제로 분류될 수 있도록 하는 요건 중의 하나인 대통령의 ‘상당한 권한’이 과연 무엇을 의미하는지에 대하여는 학자들의 수만큼이나 다양할 수도 있다. 이에 따라서 준대통령제로 분류되는 나라도 상이하다. 극단적으로 보면 Stephan과 Skach는 준대통령제로 분류할 수 있는 나라로 단 2개국만을 들고 있다. 프랑스와 포르투갈이 이에 해당한다.²⁴¹⁾ 그러나 Shugart에 따르면 26개국을 준대통령제로 분류할 수 있고, 보다 더 범위를 넓히면 이보다 더 많은 국가를 준대통령제로 분류할 수 있다고 하였다.²⁴²⁾

237) Robert Elgie & Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2008, pp. 1-2

238) id.

239) 듀베르제의 정부형태 분류에 관한 상세한 논의는 양 건, *헌법강의 제6판*, 법문사, 2016, 1031-1032쪽 참조

240) Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, vol.8, no.2, 1980

241) Alfred Stephan & Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation”, 1993, p. 9

242) Matthew Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, Graduate School

김신규 교수나 외국의 일부 학자들이 슬로바키아의 정부형태를 의원내각제로 분류하는 것은 슬로바키아의 대통령이 여전히 명목상의 지위에 있다는 점을 들고 있다.²⁴³⁾

그러나 다음과 같은 점에서 슬로바키아의 정부형태를 의원내각제로 분류할 수는 없고, 오히려 준대통령제로 보는 것이 타당하다고 하겠다.

- i) 의원내각제와 구분되는 대통령제의 가장 큰 특징이 대통령의 선출과 존속이 의회로부터 독립되어있는지 여부이다.²⁴⁴⁾ 이를 달리 표현하면 대통령이 ‘고정된 임기(a fixed term)’을 갖고 있는지 여부이다.
- ii) 집행권을 가지고 있는 수상과 각료가 있고, 이들이 의회에 대하여 책임을 진다.
- iii) 규범적으로 보았을 때 대통령의 권한을 형식적인 것으로만 볼 수도 없고, 또한 뒤에 기술하는 헌법재판관 공석 사태와 관련하여 현실 정치에서 슬로바키아의 대통령이 과연 의전적, 상징적인 지위에 머무르고 있는지도 의문이다.
- iv) 의원내각제 역시 수상이 대통령제 국가의 대통령 못지않은 권력(혹은 권한)을 갖고 있는 ‘대통령제형 의원내각제(presidential-like parliamentarism)’라 불리는 영국의 경우가 있는가 하면, 슬로바키아는 (김신규 교수 등의 주장에 따른다고 하더라도) ‘의원내각제형 준대통령제(parliamentary-like semi-presidentialism)’으로 분류할 수 있기 때문이다.²⁴⁵⁾
- v) 헌법 텍스트 상으로는 1992년 헌법도 대통령의 권한이 어느 정도 강했지만, 단지 그가 행사를 하지 않은 것뿐이다. 즉 당시 슬로바키아 대통령의 권한은 의회와 비

of Pacific Studies and International Relations working Paper, University of California, 2005; Robert Elgie & Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2008. p. 3에서 재인용

243) 2017. 8. 11. 있었던 ‘체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구 제2차 워크숍’에서는 참석 교수들 사이에 대통령에게는 우리나라의 위임명령이나 집행명령에 해당하는 대통령령을 발할 수 있는 권한이 없고, 오히려 이러한 행정명령을 발할 수 있는 권한은 수상에게 있기 때문에 슬로바키아의 정부형태를 의원내각제로 분류하여도 별 무리가 없을 것 같기도 하다는 의견이 있었다.

244) 양 건, 위의 책, 1036-1038쪽 참조

245) Robert Elgie & Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2008. pp. 3-4; 린즈(Linz)의 의전상의 대통령만 있는 의원내각제형 준대통령제(parliamentary-like semi-presidentialism)를 선호하였던 것과는 별개로, 린즈 역시 준대통령제에 매우 다양한 유형이 있음을 인정하고 있다. Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, 1994, pp. 48-59

교하여 약했을 뿐이고, 내각(government)에 비해서는 상대적으로 강하였다.²⁴⁶⁾ 가령, 내각 회의를 주재한다든가, 내각이나 개별 장관으로부터 정책보고서를 요청하는 등의 ‘중요한 형식적 권한(important formal powers)’을 행사하지 않았던 것뿐이다.

vi) 대통령 기소사유로 ‘헌법위반’(violating constitution, not ordinary laws)과 반역죄(treason)를 규정하였을 뿐만 아니라, 국회의원 5분의 3 이상의 동의로 대통령 소환 국민투표안을 의결한 후, 유권자총수의 과반이 찬성하여야만 소환되는 것으로 규정하여 대통령의 지위를 매우 강건하게 보장하고 있다. 반면 대통령은 의회를 해산할 수 있다. 이 점 역시 슬로바키아의 정부형태를 준대통령제로 분류할 수 있는 이유라 할 것이다.

또한 뒤에서 보는 바와 같이 역대 대통령 선거에서는 피초와 메치아르 등 제1정당의 당수들 혹은 정치 실세들이 대통령 선거에 입후보하였음을 알 수 있다. 만일 대통령의 지위가 의전상의, 형식상의 그것에 불과하다면 실세 정치인들이 대통령직에 입후보하지는 않을 것이다. 아무리 양보하더라도, 즉 규범적으로는 의원내각제에 가깝다고 평가하는 이들의 견해를 들어준다고 하더라도, 정치현실상, 혹은 정치투쟁을 통하여 대통령의 권한을 실질적인 것으로 전환할 수 있는 헌법텍스트상의 장치가 보장되어 있기 때문에 이들이 대통령직에 입후보하였다고 볼 수밖에 없다.

위에서 논한 여러 가지 논거들로 인하여 슬로바키아의 정부형태는 의원내각제보다는 대통령제, 조금 더 양보하면 의원내각제형 준대통령제(parliamentary-like semi-presidentialism)’로 분류할 수 있을 것이다.

246) Robert Elgie & Sophia Moestrup, op. cit., p. 181

II. 의회제도

1. 독립 이후의 의회 선거 개괄

슬로바키아는 1994년의 첫 번째 총선이 실시된 때로부터 지금까지 다당제를 유지하고 있다. 아래에서 보는 바와 같이 5%, 7%, 10%의 봉쇄조항이 있음에도 불구하고²⁴⁷⁾ 현재까지 6 내지 8개의 정당이 의회에 진출하고 있다. 가장 최근인 2016년 제7대 총선에서는 무려 9개의 정당이 의회 내 의석을 차지하였다.²⁴⁸⁾

2016년 제7대 총선까지²⁴⁹⁾ 제1당이 과반의석을 차지한 것은 단 1회 뿐이다. 2012년 제6대 총선에서 Smer-SD가 44.41%의 득표율로 83석을 차지한 것이 그것이다. 2010년 제5대 총선에서 Smer-SD가 34.79%의 득표율로 62석을 차지하였고, 2006년 제4대 총선은 Smer-SD가 29.1%의 득표율로 50석을 차지하는데 그쳤다.

역대 총선에서의 정당 득표율을 살펴보면 다음과 같다.²⁵⁰⁾ 각 정당의 정치적 성향, 추구하는 이념은 정당의 이름 자체에서 추론할 수 있으므로 각 정당의 역대 총선에서의 득표율을 살펴보는 것은 슬로바키아 국민의식의 변화 및 민주주의의 이행과정을 이해하는데 중요한 시사점을 준다고 볼 수 있다.

247) 한 정당이 독자적으로 선거에 참여한 경우는 5%, 2-3 정당이 연합하여 선거에 참여한 경우는 7%, 4개 정당이 연합한 경우는 10%의 봉쇄조항이 있다. 봉쇄조항 혹은 지지조항은 정치적 안정을 유지하기 위한 장치로 일정 득표율 미만의 득표를 한 정당에게는 의석을 배분하지 않는 제도이다.

248) 물론 위에서 살펴본 바와 같이 선거 이후 연립정부를 구성하였던 SIEĽ의 붕괴로 그 이후의 의석분포는 달라졌다.

249) 2012년은 국회 해산으로 인하여 조기 총선(earlier election)이 이루어져 현재 2016년 제7대 국회 임기(7th Electoral Term) 중이다.

250) History of NC SR-National Council of the Slovak Republic, <https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/historia> 2017. 7. 31. 최종 방문

표 9 1994년 제1대 총선

정 당	득표율(%)	의석수
HZDS(민주슬로바키아당)	35.0	61
voľba(공동선택)	10.4	18
Koalícia(헝가리연합)	10.2	17
KDH(좌익당)	10.1	17
DúS(기독교민주연합)	8.6	15
ZRS(노동자연합)	7.3	13
SNS(민족당)	5.4	9

표 10 1998년 제2대 총선

정 당	득표율(%)	의석수
HZDS(민주슬로바키아당)	27	43
SDK(기독교민주연합)	26.3	42
SDĽ(민주좌파)	14.7	23
SMK(헝가리연합)	9.1	15
SNS(민족당)	9.1	14
SOP(시민이해)	8	13

표 11 2002년 제3대 총선

정 당	득표율(%)	의석수
HZDS(민주슬로바키아당)	19.5	36
SDKÚ(기독교민주연합)	15.1	28
Smer(방향사회민주당)	13.5	25
SMK(헝가리연합)	11.2	20
KDH(기독교민주당)	8.3	15
ANO(새시민)	8	15
KSS(공산당)	6.3	11

표 12 2006년 제4대 총선

정 당	득표율(%)	의석수
Smer-SD(방향사회민주당)	19.5	36
SDKÚ-DS(기독교민주연합)	15.1	28
SNS(민족당)	13.5	25
SMK(헝가리연합)	11.2	20
ES-HZDS(인민민주당)	8.3	15
KDH(기독교민주당)	8	15

표 13 2010년 제5대 총선

정 당	득표율(%)	의석수
Smer-SD(방향사회민주당)	34.79	62
SDKÚ-DS(기독교민주연합)	15.42	28
SaS(자유연대)	12.4	22
KDH(기독교민주당)	8.52	15
Most-Híd(헝가리연합)	8.12	14
SNS(민족당)	5.07	9

표 14 2012년 제6대 조기 총선(earlier election)

정 당	득표율(%)	의석수
Smer-SD(방향사회민주당)	44.41	83
KDH(기독교민주당)	8.82	16
OEANO(새시민)	8.55	16
Most-Híd(헝가리연합)	6.89	13
SDKÚ-DS(기독교민주연합)	6.09	11
SaS(자유연대)	5.88	11

표 15 2016년 제7대 총선

정 당	득표율(%)	의석수
Smer-SD(방향사회민주당)	28.28	49
SaS(자유연대)	12.10	21
OLANO(새시민)	11.02	19
SNS(민족당)	8.64	15
LS Naše Slovensko(코들레바인민) ²⁵¹⁾	8.04	14
SME Rodina(자유연대)	6.62	11
Most-Híd(헝가리연합)	6.50	11
SIEŤ(시에티)	5.60	10

인구 약 540 만명의 조그만 국가에서 5%의 봉쇄조항이 있음에도 불구하고 이렇듯 많은 근소정당들이 선거 때마다 등장하는 이유는 무엇일까? 문헌적 고찰만에 의해서는 그 원인을 정확히 파악할 수는 없다. 그러나 체제전환과정에서의 포퓰리즘과 공산주의에의 향수 등이 그 한 원인이 되었음을 부정할 수는 없다.

물론 정치일상으로 자리잡은 다당제가 정당명부식 비례대표를 채택하고 있는 선거제도에서 기인한 바가 가장 크다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 위에서 언급한 공산주의에의 향수나 포퓰리즘이 소선거구 다수대표제 하에서도 여전히 영향력을 발휘할 것이라고 단정할 수 있는 사람 역시 없을 것이기 때문이다.²⁵²⁾ 이는 비례대표제가 체제전환국가에서 정치적 안정을²⁵³⁾ 위해서는 그다지 바람직한 제도라고 볼 수는 없다는 점을 의미하지 않을까 한다.²⁵⁴⁾

251) 프리덤하우스에서는 LSNS로 표기하고 있다.

252) 만일 단정한다면 이는 그의 추정적 가정에 불과하고, 어떠한 의미 있는 사회과학적 조사나 논증한 자료는 보이지 않는다.

253) 양당제가 다당제에 비하여 반드시 정치적 안정성이 높다고 말할 수 있는 근거도 없고, 그렇게 말하는 사람도 없다. 그러나 슬로바키아와 같은 정도의 다당제(예컨대, 2016년 제7대 총선에서는 5%의 봉쇄조항에도 불구하고 9개의 정당이 의회에 진출하였다)라면 민주주의의 공고화와는 구별되는 정치적 안정(political stableness) 혹은 안정된 다수(stable majority)와는 어느 정도 거리가 있다고 볼 수밖에 없다.

254) 연방에서 분리, 독립한 국가인 슬로바키아보다 분단된 국가에서 하나로 통합 혹은 통일(국가연합, 연방제, 혹은 지방자치인지는 불문하고 넓은 의미에서의 통합 혹은 통일을 의미함) 예정인 북한에게는 통일 후 체제전환

2. 의회제도 개관

슬로바키아 의회(Národná rada Slovenskej republiky, National Council of the Slovak Republic)는 단원제(unicameral)이고 의원의 임기는 4년이다.²⁵⁵⁾

선거제도는 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있고, 의석할당방식(Seat Distribution Method)은 하겐바흐-비숍 최대잔류 방식을 채택하고 있다.²⁵⁶⁾ 슬로바키아는 또한 정당의 의회진출은 득표율 5% 이상인 정당만 가능하도록 하는 봉쇄조항을 두고 있다. 1개의 정당이 단독으로 후보자명부를 제출한 경우에 위 5% 봉쇄조항이 적용되고, 2-3정당이 선거에서 연합(coalition)한 경우에는 7%, 4개의 정당이 연합한 경우에는 10%의 봉쇄조항이 적용된다.

의회의 권한은 다음과 같다. 헌법, 법률 채택 및 이행 감독, 조약 승인, 국민투표 회부 결정, 정부정책 토의·감시 및 정부에 대한 불신임 결의한 채택, 정부예산 승인, 국내·국제 경제·사회정책 관련 토론, 감사원장 선출 및 해임, 전쟁선포 결정(침략적 전쟁은 부인됨).

2016년 총선거에서 사회민주주의당(Smer - sociálna demokracia, Smer-SD)이 49석을 획득하여 제1당이 되었다. 자유와 단결(21석), 평범한 사람과 독립적인 인격(19석) 등이 그

과정에서 (다당제를 유발할 수밖에 없는) 비례대표제보다는 정치적 안정을 위한 소선거구제 다수대표제가 더 필요하지 않을까 생각한다.

255) 국회도서관 발행의 위 책에는 국회 또는 의회를 국가평의회로 번역하고 있다. ‘National Council’이라는 단어에 충실한 번역이겠으나, 슬로바키아의 유일한 입법기구인 점에 착안하면 단순히 의회 또는 국회로 번역하는 것이 더 좋을 듯하다.

256) 정당명부식 비례대표제의 의석할당방식은 크게 나눔수식(Divisor method)과 쿼터식(QUota method)로 구분할 수 있다. 나눔수식이란 일련의 나눔수로 각 정당의 득표수를 나누어 몫이 큰 순서대로 의석을 배분하는 방식으로 나눔수가 1, 2, 3, 4...인 동트식(D’Hondt method)과 생트-라귀식(Sainte-Laguë method)가 있다. 이에 반하여 쿼터식이란 1석을 배정받는데 필요한 득표수(쿼터)를 산출한 후, 각 정당의 득표수를 쿼터로 나누어 그 몫을 의석수를 정하는 방식이다. 쿼터식에는 헤어식(Hare method)과 드롭쿼터식(Droop Quota method)이 있다. 극히 적은 부분에 차이가 있다고 하는 견해도 있으나 하겐바흐-비숍 방식은 드롭쿼터식과 동일한 방식으로 간주된다고 한다. 그 쿼터는 ‘득표수/(선출의원+1)’이다. 정당명부식 비례대표제의 의석할당방식에 관한 상세한 논의는 음선필, 비례대표선거제론, 홍익대학교출판부, 2007, 39-41쪽, 김종갑, “국회의원 비례대표선거 개방형 명부제의 특징과 시사점”, 국회입법조사처, 현안보고서 Vol. 296, 2016. 8. 2. 참조

뒤를 잇고 있다. 현재는 사회민주당이 슬로바키아국민당(15석), 모스트-히드(15석)와 연립내각을 구성하여 정부를 운용하고 있다.

아래에서는 헌법 조문을 중심으로 대통령과 정부를 포괄하는 넓은 의미의 행정부와 국회와의 관계, 정부의 구성이나 해임에 관한 의회의 권한, 정부나 대통령은 할 수 없는 의회의 독자적 권한으로 무엇이 있는지를 살펴보도록 한다.

3. 의회의 구성, 선거 등

국회는 슬로바키아공화국의 유일한 헌법 및 입법기관이다.²⁵⁷⁾ 국회는 4년을 임기로 선출된 150명의 국회의원으로 구성된다. 국회의원은 국민의 대표자이다. 국회의원은 자신의 양심에 따라 독립적으로 자신의 권한을 행사하며 어떠한 명령에도 구속되지 아니한다.²⁵⁸⁾

국회의원은 보통, 평등, 직접 선거의 방식으로 비밀투표를 통하여 선출된다.²⁵⁹⁾ 선거일 현재 21세에 달하고, 슬로바키아공화국 영토에 영구히 거주하는 국민은 국회의원 피선거권이 있다. 기타 국회의원 선거에 관한 상세한 사항은 법률로 정한다.

국회의원은 그가 참석하는 국회의 첫 회의에서 다음과 같은 선서문을 낭독한다. 이러한 선서를 거부 또는 유보할 경우에는 국회의원직을 상실한다.

“나는 나의 명예와 양심에 따라 슬로바키아공화국에 충성할 것을 선서한다. 나는 국민을 위하여 나의 의무를 이행할 것이다. 나는 헌법과 법률을 수호하고 생활에 이를 구현하도록 노력할 것이다.”

257) 헌법 제72조; 여기서의 헌법기관은 우리 헌법상 권한쟁의 등에서 말하는 ‘헌법에 의하여 설치된 기관’이라는 의미가 아니고 ‘헌법을 제정(기안)할 수 있는’이라는 의미이다.

258) 이른바 ‘무기속 위임’을 규정한 것이다.

259) 우리나라가 ‘보통·평등·직접·비밀선거’를 규정하고 있는 것과 달리, 슬로바키아는 전3자는 선거의 방식이고 ‘비밀’은 선거가 아닌 ‘투표’의 방식임을 명확히 인식하고 있음을 보여준다. 물론 우리나라 하급심 판례도 ‘비밀선거’는 곧 ‘투표의 비밀’을 의미한다고 판시한 바 있다.

국회의원 선거의 유효성은 국회가 검증한다.²⁶⁰⁾ 헌법 제101조 제9항이 대통령선거의 합헌성과 합법성 심사는 헌법재판소에서 하도록 한 것과 대비되는 것으로 의회의 대통령이나 정부에 대한 우위를 나타내는 조항이라고 보아도 무방하다. 그러나 민주적 정당성을 완전히 확보하기 위해서는 ‘누구나 자신의 경기에 심판이 될 수 없다’는 원칙에 충실하여야 할 것이다. 의회의 자율권이라는 것은 국회 내에서의 회의나 국회의원의 자격, 징계에 관하여 자율적으로 결정할 수 있다는 것을 말하고, 국회의 구성을 위한 이전 단계인 국회의원 선거에서의 부정 등의 유효성 심사까지 국회 스스로 맡아서 할 수 있다는 의미의 자율권은 아니다.

4. 국회의원의 지위, 특권

국회의원은 판사, 검사, 권리보호관, 군인, 무장기관 구성원, 유럽연합의회 의원의 직을 겸임할 수 없다. 국회의원이 슬로바키아 정부의 각료로 임명될 경우 국회의원으로서의 권한은 그가 장관직을 수행하는 동안 중단되는 것은 아니나 그 직을 행사할 수는 없다.²⁶¹⁾

국회의원은 국회 또는 위원회 등 국회 내에서의 투표를 이유로 기소될 수 없다. 이는 임기가 만료된 이후에도 적용된다. 국회의원으로서의 직책을 수행하는 과정에서 국회 또는 산하 위원회에서 행한 발언에 대하여 국회의원은 형사상 기소되지 아니한다. 이 규정 역시 임기가 종료된 후에도 적용된다. 국회의원은 국회의 징계권에는 종속된다.

어떠한 형사상 소추절차나 징계절차는 국회의원을 대상으로 제기될 수 없으며, 국회의원은 국회의 동의 없이 구속되지 않는다. 국회가 동의하지 않는 경우 형사상 기소 또는 구속은 국회의원의 임기 동안 배제된다. 이러한 경우 공소시효의 진행은 중단된다. 국회

260) 헌법 제76조; 우리나라의 ‘국회의 자율권’과 유사한 것으로 볼 수는 있으나, 그 범위가 확연히 다르다. 우리나라는 국회의원의 피선거권 유무에 대한 심사 이외의 선거나 당선에 관한 소송은 대법원 관할이다. 공직선거법 제222조, 제223조

261) 헌법 제77조 제2항; 우리나라의 경우 국회의원인 장관이 국회의원의 자격으로 각종 의안이나 인사에 관한 투표에 참여하는 것을 볼 수 있다. 옳고 그름의 문제는 아니라고 판단되나, 내각책임제 국가로 평가되는 슬로바키아에서도 겸직하는 동안에는 권한행사를 정지시키는데, 대통령제인 우리나라에서는 이 제도를 더욱 더 받아들여야 할 것으로 생각된다.

의원이 현행범으로 체포되어 구금된 경우, 관련기관은 이를 국회의장에게 즉시 보고하여야 한다. 국회의 ‘위임 및 면책위원회(Mandate and Immunity Committee)’가 구금에 동의하지 않는 한 구금된 국회의원은 즉시 석방된다. 국회의원이 구속될 경우 그의 국회의원으로서의 권한은 중단되지는 않으나, 행사할 수 없다.²⁶²⁾

국회의원은 공무를 수행하는 과정에서 취득한 사안에 대하여 임기 만료 후에도 증언을 거부할 수 있다.

국회의원은 슬로바키아공화국 정부, 정부각료 또는 그 관할권 내의 사건과 관련된 다른 국가 중앙행정기관의 장에게 질의를 할 있다. 국가행정기관의 장은 30일 이내에 답변을 하여야 한다. 질의에 대한 답변 후 동 주제에 관하여 국회에서 토론이 진행되며, 이는 신임투표와 연계될 수 있다.

국회의원은 슬로바키아공화국 국회 회기에 사임할 수 있다. 중대한 상황으로 인하여 개인 연설을 할 수 없는 경우에는 국회의장에게 서면으로 의원직을 포기할 수 있으며, 이 경우 국회의원으로서의 권한은 서면진술서가 국회의장에게 전달된 날에 종료된다.

국회의원의 권한은 다음의 경우에 종료된다.

- a) 임기만료 시
- b) 권한 포기 시
- c) 피선거권 상실 시
- d) 국회가 해산되는 경우
- e) 헌법 제77조 제1항에 규정된 검임 불가능이 발생할 경우
- f) 고의에 의한 범죄행위로 국회의원에게 실형을 선고한 법원 판결이 확정된 경우, 또는 일반 범죄행위에 대하여 집행유예 없는 실형을 선고한 법원 판결이 확정되는 경우

262) 이 조항 역시 검직 조항과 마찬가지로 우리나라 개헌시 도입할 만 것으로 평가된다.

5. 국회의 회의

국회의 개원집회는²⁶³⁾ 선거 결과 발표 후 30일 이내에 슬로바키아공화국 대통령이 소집한다. 대통령이 이를 할 수 없는 경우 국회는 선거결과가 발표된 후 30일이 되는 날에 소집된다.

국회의 회기는 상설로 한다. 국회는 그 결의로 회기를 중단할 수 있다. 중단 기간은 연간 4개월을 초과할 수 없다. 휴회 기간 중이라도 국회의장, 부의장, 위원회는 그 권한을 행사한다. 회기가 중단되는 동안, 국회의장은 정해진 날짜 이전에도 국회의 회의를 소집할 수 있다. 정부 또는 국회의원 5분의 1의 요구가 있는 경우 국회의장은 회의를 소집하여야 한다.²⁶⁴⁾ 국회의 회기는 임기 만료 또는 해산으로 종료한다.

국회의 회의는 공개한다. 법률에 규정이 있는 경우 또는 국회의원 재적 5분의 3 이상의 찬성이 있는 경우 회의를 비공개로 할 수 있다.

국회는 국회의원 과반수의 출석으로 개최한다. 국회의 결의는 헌법에 다른 규정이 없는 경우 출석의원 과반수의 찬성으로 한다. 헌법 제7조 제3항과 제4항에 규정된 국제조약을 승인하고, 제102조 제1항 제6호에 의거한 슬로바키아공화국 대통령이 거부한 법안을 재의결하기 위해서는 국회 재적의원 과반수의 찬성을 요한다. 헌법과 헌법률을 통과시키거나 개정하는 경우, 또는 헌법 제7조 제2항에 규정된 국제조약을 승인하거나, 슬로바키아공화국 대통령 탄핵을 위한 국민투표의 실시를 결의하거나, 또는 대통령에 대한 소송을 제기하거나 다른 국가에 대하여 전쟁을 선포하기 위해서는 국회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성을 요한다.

263) 국회도서관은 ‘the constituent meeting’을 ‘구성회의’로 번역하였으나, 우리 헌법 규정과 유사하게 개원집회 혹은 개원회의가 더 어울릴 듯하다.

264) 헌법 제82조 제4항; 이 내용은 제83조 제2항에 다시 규정되어 있는데, 다만 ‘이 경우 국회의장은 7일 이내에 회의를 소집하여야 한다’는 규정이 추가되어 있을 뿐이다.

국회 또는 산하 위원회는 정부 각료 또는 국가행정기관의 장에게 그 회의에 참석할 것을 요구할 수 있고, 이들은 동 회의에 참석하여야 한다.

6. 국회의 권한

국회의 권한은 다음과 같다.

- a) 헌법과 헌법적 법률²⁶⁵⁾ 및 다른 법률의 결정과 헌법 및 법률에 대한 준수 통제
- b) 헌법률을 통한 슬로바키아공화국과 다른 국가와의 연합 체결 조약 승인 및 이러한 조약 탈퇴 승인
- c) 국민투표 실시안 결정
- d) 비준 전 인권과 기본적 자유에 관한 국제조약, 국제 정치 조약, 군사적 성격의 국제 조약, 국제기구 내 슬로바키아공화국의 회원가입에 관한 국제조약, 일반적 성격의 국제 경제 조약, 그 집행에 법률의 제정이 요구되는 국제조약, 자연인 또는 법인의 권리와 의무를 직접 결정하는 국제조약에 대한 동의 및 헌법 제7조 제5항에 규정된 국제조약이 있는지 여부에 대한 판단
- e) 법률을 통한 정부부처와 기타 국가 행정기관 설립
- f) 슬로바키아공화국 정부의 정책 설명서 심의, 정부의 활동 통제, 정부 또는 그 구성원의 신임투표 통과
- g) 국가 예산 승인, 그 이행 점검, 국가 결산 계정 승인
- h) 국내, 국제, 경제, 사회 및 기타 정치적 사안 토론
- I) 슬로바키아공화국 최고 감사원 원장, 부원장 및 슬로바키아 사법위원회 위원 3인의 임면권
- j) 슬로바키아공화국이 공격을 받을 경우 또는 공동방위조약의 이행에 따른 전쟁선포 결정 및 전후 평화협정 결정

265) 헌법적 법률은 헌법재판소법, 종교자유법, 국회의원선거법, 대통령선거법 등의 법률을 말한다. 헌법재판소, 슬로바키아 헌법재판소, 2013, 2쪽 각주2)

k) 제119조 제6호에 규정되어 있는 경우가 아닌 한, 슬로바키아공화국 영토 외부에 군대를 파견하는데 대한 동의

l) 외국 군대의 슬로바키아공화국 영토 내 주둔에 관한 동의

법률안은 슬로바키아공화국 국회 산하 위원회, 국회의원, 정부가 제출할 수 있다. 대통령이 의견을 붙여 통과된 법률안을 환부한 경우 국회는 헌법 또는 기타 법률을 재의결한 경우 해당 법률은 공포되어야 한다. 법률은 대통령, 국회의장, 총리가 서명한다. 국회가 (대통령의 거부권 행사에 따라) 법률안을 재의결하고, 대통령이 해당 법률에 서명하지 않을 경우에는 해당 법률은 대통령의 서명 없이 공포된다. 법률은 공포와 함께 효력을 가진다. 법률, 국제조약, 헌법 제7조 제2항에 따라 법적으로 구속력을 갖는 국제기구의 법령의 공포에 관한 상세한 규정은 법률로 정한다.

정부 또는 개별 각료에 대한 불신임은 국회 재적의원 5분의 1 이상의 찬성으로 발의되고, 재적의원 과반수의 찬성으로 의결된다.

7. 국회의장, 부의장, 위원회

(1) 국회의장(Speaker of Parliament)²⁶⁶⁾

국회의장은 국회에서 재적 과반수의 찬성으로 비밀투표를 통하여 선출되고 해임된다. 국회의장은 오직 국회에 대하여만 책임을 진다. 국회의장은 선거기간이 만료된 후에도 국회가 새로운 의장을 선출할 때까지 의장직을 수행한다.²⁶⁷⁾

국회의장은 다음의 권한을 갖는다.

- a) 국회의 회의를 소집하고 주재한다.
- b) 헌법, 헌법적 법률, 기타 법률에 서명한다.
- c) 국회의원들의 선서를 받는다.

266) 현재 국회의장은 Andrej Danko이다.

267) 헌법 제89조 제3항

- d) 국회의원선거, 대통령 선거, 지방자치 선거를 공고한다.
- e) 대통령 소환 국민투표를 공고한다.
- f) 법률에 규정된 기타 업무

(2) 국회부의장(Deputy Speakers)²⁶⁸⁾

국회부의장은 국회의장을 대행한다. 부의장은 국회에서 재적 과반수의 찬성으로 비밀투표를 통하여 선출되고 해임된다. 국회 부의장은 국회에 대해 책임을 진다. 제89조 제3항은 국회 부의장에게도 적용된다.

(3) 위원회

국회는 의안을 발의하고 통제하는 역할을 하는 국회 기관으로서의 위원회를 구성한다. 국회 및 산하 위원회의 토의에 관하여는 법률로 정한다.

국회에는 19개의 위원회가 있다.²⁶⁹⁾ 그 종류는 다음과 같다.²⁷⁰⁾

운영윤리위원회(Mandate and Immunity Committee),²⁷¹⁾ 이해충돌위원회(Incompatibility of Functions Committee),²⁷²⁾ 유럽위원회(European Affairs Committee), 법제사법위원회(Constitutional and Legal Affairs Committee),²⁷³⁾ 재정예산위원회(Financial and Budgetary

268) 현재 4명의 국회부의장을 두고 있다. MOST-HÍD 소속의 Ing. Béla Bugár, SMER - sociálna demokracia 소속의 Martin Glváč, #SIEŤ 소속의 Andrej Hrnčia, Sloboda a Solidarita 소속의 Lucia Ďuriš Nicholsonová 4인이 그들이다. 다만 SIEŤ가 연립정권 출범 이후 붕괴하여 현재는 존재하지 않는 정당임을 이미 기술한 바 있으나, 슬로바키아 의회의 국회부의장 카테고리(<https://www.nrsr.sk/web/?sid=podpredsedovia>)에는 본 보고서 최종심사본 제출 마감일인 2017. 10. 24. 현재에도 여전히 SIEŤ 소속으로 기재되어 있어 그냥 이에 따르기로 한다.

269) 15개의 일반위원회와 4개의 특별위원회가 있다.

270) <https://www.nrsr.sk/web/?sid=vybory/zoznam>; 위원회 명칭은 직역보다 우리나라의 위원회와 비교하여 편의상 위 본문과 같이 번역하였다. 가령 헌법및법률위원회라고 하기 보다는 법제사법위원회라고 한 것이다. 또한 우리나라 국회가 여러 업무를 중첩적으로 하는 위원회의 경우 띄어쓰기를 하지 않기 때문에 이에 따랐다.

271) 다른 위원회는 그 영어 명칭으로 대략적 권한을 설정할 수 있으나, 운영윤리위원회의 영어 명칭인 Mandate and Immunity Committee만 보아서는 그 권한범위를 설정할 수 없다. 동 위원회는 국회의원의 자격심사, 체포동의 및 석방 요구, 징계, 겸직 관련, 사임 등의 사안을 다룬다. 상세한 업무 분장은 <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=134> 참조

272) 그 기능은 우리나라 공무원행동강령상의 이해충돌방지와 거의 동일하다.

273) 헌법 및 법률위원회라고 직역하지 않고 우리나라의 법제의 명칭을 따랐다.

Committee), 경제위원회(Economic Affairs Committee), 농업환경위원회(Agricultural and Environmental Committee), 공공행정지역발전위원회(Public Administration and Regional Development Committee), 사회위원회(Committee on Social Affairs), 건강위원회(Committee on Health Care), 안보위원회(Defence and Security Committee), 외무위원회(Foreign Affairs Committee), 교육청소년과학체육위원회(Education, Youth, Science and Sports Committee), 문화언론위원회(Culture and Media Committee), 인권소수민족위원회(Human Rights and Ethnic Minorities Committee), 국가안보당국감독특별위원회(National Security Authority Oversight Special Committee), 국가정보국감독특별위원회(Slovak Intelligence Service Oversight Special Committee), 군정보국감독특별위원회(Military Intelligence Service Oversight Special Committee), 국가안보당국결정심사위원회(Committee for the Review of Decisions of the National Security Authority).

위원회의 위원수는 평균 12인이고, 국회의원은 최대 2개의 위원회에 소속될 수 있다.

III. 대통령

1. 대통령 직선제 개헌 개괄²⁷⁴⁾

체코와 분리된 슬로바키아의 첫 헌법인 1992년 헌법하에서는 대통령 후보자가 대통령으로 선출되기 위해서는 의회 재적 5분의 3 이상의 지지가 필요하였다.²⁷⁵⁾ 그러나 1차 표결에서 의회 재적의원 5분의 3 이상을 득표한 후보자가 없는 경우 득표수 상위 2인을

274) 본 항목은 주로 Darina Malová & Marek Rybář, “Slovakia’s presidency: consolidating democracy by curbing ambiguous powers”, 2008과 Robert Elgie · Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2008과 김신규, “슬로바키아와 체코이 대통령 직선제 개헌: 대통령의 권한과 정치적 함의”, *세계지역연구논총* 31집 1호, 2014, 263쪽 이하와 김신규, “슬로바키아의 체제전환, 정치제도 변화”, *한국법제연구원, 체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구 제2차 워크숍 자료*, 2017. 8. 11.를 주로 참고하였다.

275) 단원제인 슬로바키아 의회 정원이 150명이니 대통령 당선을 위한 최소지지 의원수는 90명이었다. 김신규의 위 워크숍 자료 10쪽은 ‘의회 재적 3/5를 초과하는 지지’가 아닌 ‘의회 재적 3/5의 지지’라고 하면서 ‘91명의 지지가 필요하였다’고 기술하고 있다. 그러나 1992년 헌법 제101조에는 “at least a three-fifths majority of all Members of Parliament required”라고 하여 5분의 3을 넘을 필요는 없고 5분의 3인 90명의 지지만 있으면 대통령으로 당선될 수 있다.

대상으로 2차 표결이 진행되고, 2차 표결에서도 이러한 요건을 충족하는 후보자가 없는 경우 이러한 과정을 계속 되풀이한다.

1993년 2월 대통령 선거에서 3차 표결을 통하여 코바치(M.Kováč)가 106표를 얻어 슬로바키아 초대 대통령으로 선출되었다. 당시 코바치를 후보로 내세운 제1당인 민주슬로바키아운동(HZDS)의 의석이 74석 밖에 되지 않아 HZDS는 1, 2차 투표에서 독자 후보를 내세웠던 슬로바키아민족당(SNS)과 민주좌익당(SDL)에 연정 파트너를 제안하여 3차 표결에서 이들의 지지를 이끌어내었다. SNS와 SDL은 코바치 대통령 후보지지 및 연정 파트너 제안 수락의 전제 조건으로 대통령 취임 이후 코바치의 당적 정리와 일상 정치에 대한 불개입을 조건으로 내걸었다.

코바치는 대통령으로 당선된 이후 약속에 따라 HZDS에서 탈당했고, 이후 총리인 메치아르(V. Mečiar)와 심각한 갈등관계를 빚었다. 코바치는 대통령의 권한을 약화시키려는 메치아르를 국영기업 및 재산의 사유화와 관련된 부패의혹을 제기하면서 비판하였고, 메치아르는 자신에게 민주적 정당성이 있다며 맞받아쳤다. 의회는 대통령 탄핵을 상정하였으나, 탄핵요건은 의회 재적 의석수 5분의 3을 얻는데 실패하였다.

대통령과 총리의 갈등은 슬로바키아 헌법에 명기된 대통령의 권한과 총리의 권한이 상당히 모호하였기 때문인데, 특히 대통령의 권한행사에 총리나 개별 장관들의 부서를 요구하지 않았던 것이 그 근본원인이었다고 한다.²⁷⁶⁾

메치아르가 집권하였던 1994년부터 1998년까지 이어진 여야의 심각한 갈등으로 인하여 차기 대통령을 선출하지 못하는 사태가 벌어졌다. 1998년에 7개월 동안 5차례에 걸쳐 대통령 선출을 시도하였으나 모두 실패하였다. 결국 슬로바키아 의회는 국가수반의 공석 기간이 길어지고, 갈등의 해결 내지는 봉합을 요구하는 국민의 목소리가 커 여야 합의로 대통령 직선제 개헌을 통과시켰다. 1998년 9월 총선에서 반(反) 메치아르 연대가 93석을

276) S. Zifcak, "The Battle over Presidential Power in Slovakia", *European Constitutional Review*, vol.3, no.3, 1995. pp. 61-65

차지하여 국회에서 대통령을 선출하는 간선제를 통하여서도 자신들이 지지하는 후보를 대통령으로 선출할 수 있었으나, 당시의 국민적 열망을 무시할 수 없어 이들도 대통령 직선제 개헌에 적극 찬성하였다.

직선제 개헌 이후 대통령 선거 결과에 관하여는 아래에서의 표를 간단히 살펴보는 것으로 족하다.

표 16 1999년 이후 대통령 선거 결과²⁷⁷⁾

1999년(%)			2004년(%)			2009년(%)			2014년(%)		
후보자	1차	결 선	후보자	1차	결 선	후보자	1차	결 선	후보자	1차	결 선
슈스터	47.37	57.18	메치아르	32.73	40.08	가슈파로비치	46.71	55.53	피초	28.0	40.61
메치아르	37.23	42.81	가슈파로비치	22.28	59.61	라디초바	38.05	44.47	키스카	24.0	59.38
바샤리오바	6.60		쿠칸			마클로슈코			프로하스카	21.2	
프야르탄	3.59		슈스터			마르티노바			그나즈코	12.9	

위 대통령 선거에 입후보한 정치인들을 살펴보면 흥미로운 점을 알 수 있다. 슬로바키아의 정부형태론에서 이미 간단하게 살펴보았지만, 슬로바키아의 정부형태를 의원내각제로 부르든, 의원내각제형 준-대통령제(parliamentary semi-presidentialism)로 부르든 제1정당의 지도자들이 수상의 지위에 있으면서, 대통령직에 입후보하였던 것이다. 메치아르와 피초 모두 수상이었다.

이러한 사실은 슬로바키아를 의원내각제 정부형태가 아닌 준대통령제 정부형태를 지닌 국가로 분류하여도 아무런 무리가 없다는 점을 보여주는 것이라 하지 않을 수 없다.

277) 김선규, “슬로바키아의 체제전환, 정치제도 변화”, 한국법제연구원, 체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구 제2차 워크숍 자료, 2017. 8. 11., 11-12쪽에서 옮긴 것이다.

2. 대통령의 지위

슬로바키아의 대통령은 슬로바키아 공화국의 수장이고, 대외적으로 슬로바키아공화국을 대표한다.²⁷⁸⁾

슬로바키아 대통령이 의전상의 지위에 머무르고만 있지 않다는 점은 헌법 텍스트상의 체제에도 나타나 있다. 슬로바키아 헌법 제6장의 표제는 ‘행정권’인데, 제1절이 ‘슬로바키아 대통령’이다. 제2절은 ‘정부(Government)’이다. 이는 권한 분배의 문제는 차치하고, 대통령이 실질적으로 행정권을 행사하는 현실적인 정치 혹은 행정의 주체임을 헌법이 천명하고 있으므로, 슬로바키아의 정부형태를 의원내각제로 도저히 볼 수 없다고 할 것이다.²⁷⁹⁾

3. 대통령 선거²⁸⁰⁾

(1) 입후보와 당선자 결정

슬로바키아 대통령은 슬로바키아공화국 국민에 의해 직접, 비밀선거를 통하여 5년 임기로 선출된다. 슬로바키아공화국 국회의원 선거권을 가지고 있는 모든 국민은 대통령 선거권을 가진다. 대통령 후보자는 15,000명 이상의 국민의 추천을 받거나 국회의원 15인 이상의 추천을 받아야 한다.

대통령선거에서 유권자의 유효투표 총수의 과반수를 얻은 후보자가 대통령으로 선출된다.²⁸¹⁾ 어느 후보도 1차 투표에서 과반수를 얻지 못한 경우, 최다 득표자 2인이 후보자

278) 헌법 제101조. 우리 헌법상의 국가원수에 해당한다.

279) 2004년 대통령 궁의 인력은 모두 82명이었고, 2005년에도 90명에 불과하였는데, 이는 단순 노무직이나 기술직이 포함되어 있는 것이므로, 대통령이 어떤 정책에 대해 보다 전문적인 정보를 통해 총리와 내각과 경쟁하기는 사실상 불가능하다고 한다. 현재 슬로바키아 정부부처의 각 인력은 모두 100명을 넘는다고 한다. 김신규, 위워크샵 자료, 14쪽; 그러나 이러한 사실만으로 슬로바키아의 정부형태가 의원내각제라고 할 수는 없다.

280) 헌법 제101조 제2항부터 10항까지에 규정되어 있다.

281) 국회도서관, 세계의 헌법Ⅱ, 2010, 691쪽에는 “유권자의 모든 유효투표 총수의 2분의 1 이상을 얻은 후보”라고 서술하고 있으나, 슬로바키아 의회나 정부의 홈페이지 영문헌법 편에는 “The candidate who gets more than one-half of all valid votes of eligible voters is elected President”라고 기술하고 있으므로 2분의 1 이상이 아닌 과반수라고 번역하여야 한다.

가 되는 2차 투표가 14일 이내에 실시된다. 2차 투표에서는 유효투표 중 최다득표를 한 자가 대통령으로 선출된다. 1차 투표에서의 최다득표자 2인 중 어느 한 명이 2차 투표 이전에 피선거권을 상실하거나 2차 투표를 포기한 경우 1차 투표에서 3위를 차지한 자가 2차 투표에 진출한다. 2차 투표에 진출할 2후보가 없을 경우, 2차 투표는 실시되지 않으며, 이 경우에는 국회의장이 그 사유가 발생한 날로부터 7일 이내에 새로운 선거를 공고하여야 하고, 새로운 선거는 공고일로부터 60일 이내에 실시되어야 한다. 대통령직에 1인만이 입후보한 경우, 유효 투표의 과반수를 얻은 경우 대통령으로 선출된다.

선출된 후보자는 선서를 함으로써 대통령직에 취임한다.²⁸²⁾ 대통령당선자가 선서를 거부하거나 유보할 경우 대통령선거는 무효가 된다.²⁸³⁾ 대통령의 임기는 전임 대통령의 임기가 종료되는 날 오후에 국회 앞에서 헌법재판소장에게 선서함으로써 개시된다. 대통령 선거가 보궐선거나 재선거인 경우, 선출된 후보자는 선거결과 발표 후 다음날 오후에 선서를 하고 대통령직에 취임한다. 대통령선거의 합헌성과 합법성은 헌법재판소가 심판한다.²⁸⁴⁾ 기타 대통령 선거에 관한 상세한 사항은 법률로 정한다.

(2) 피선거권, 겸직 및 사임 관련²⁸⁵⁾

선거일 현재 40세에 달한 슬로바키아 공화국 국민은 대통령 피선거권이 있다. 대통령은 1회에 한하여 연임할 수 있다.²⁸⁶⁾ 국회의원, 정부 구성원, 검찰, 군대 또는 무장기관의 구성원 또는 최고감사원 원장 또는 부원장이 대통령으로 선출된 경우, 당선자는 선거일로

282) 헌법 제104조 제1항에 기술되어 있는 선서의 내용은 다음과 같다. “나는 명예와 양심에 따라 슬로바키아공화국에 충성할 것을 맹세한다. 나는 슬로바키아내에 거주하는 슬로바키아 민족과 소수 민족이나 인종의 변역을 위해 헌신할 것이다. 나는 국민을 위해 나의 의무를 이행할 것이며 헌법과 법률을 준수하고 수호할 것이다.”

283) 슬로바키아공화국 헌법 제104조 제2항

284) 헌법 제101조 제9항

285) 한편 피선거권과 관련한 제103조에서 생뚱맞게 제2항의 선거 공고와 관련한 규정을 두고 있다. 동조항은 “대통령 선거는 현재 대통령의 임기 종료 60일 내에 1차 투표가 실시되는 방식으로 국회의장이 공고한다. 대통령직이 임기 종료 전에 결위된 경우, 국회의장은 1차 투표가 선거공고일부터 60일 내 실시되도록 사유발생일로부터 7일 이내에 선거를 공고하여야 한다”는 내용이다.

286) 국회도서관 발행의 위 책 693쪽에는 “동일인이 연속하여 2회 이상의 선거에서 대통령으로 선출될 수 없다”라고 기술되어 있으나, 위 홈페이지 영문헌법 편에는 “The same can be elected President in no more than two consecutive electoral period.”라고 규정하고 있으므로 이 역시 오역이 분명하다.

부터 이전 직에서 사퇴한다. 대통령은 다른 유급 직업 또는 기업활동을 수행할 수 없으며, 기업활동을 하는 법인의 구성원이 될 수 없다.²⁸⁷⁾

대통령은 언제든지 사임할 수 있다. 사임은 사임의사를 담은 통지서가 슬로바키아 공화국 헌법재판소장에서 도달되는 날 효력이 발생한다. 헌법재판소장은 국회의장에게 대통령이 사임하였음을 서면으로 통지하여야 한다.

4. 대통령의 권한²⁸⁸⁾

- a) 대외적으로 슬로바키아공화국을 대표하고 국제조약을 체결·비준한다. 대통령은 슬로바키아 공화국 정부에게 또는 정부의 동의하에,²⁸⁹⁾ 슬로바키아공화국 정부의 장관에게 국제조약 체결권을 위임할 수 있다.
- b) 국회의 동의를 얻은 국제조약이 헌법 또는 헌법적 법률(Constitutional Law)^{dp} 합치되는지 여부의 심판청구를 헌법재판소에 할 수 있다.
- c) 외교사절을 신임하고 소환한다.²⁹⁰⁾
- d) 국회의 개원회의를 소집한다.
- e) 대통령은 다음의 경우에 국회를 해산할 수 있다.²⁹¹⁾ 슬로바키아공화국 정부의 ‘정책서(policy statement)’가 6개월 이내에 국회의 승인을 얻지 못할 경우, 국회가 3개월

287) 여기서 말하는 구성원이 사단법인의 사원(社員, 주식회사의 경우에는 주주)를 말하는 것으로 판단되지는 않고, 이사나 감사 혹은 일반 직원을 말하는 것으로 이해하여야 할 것이다.

288) 아래에서는 대통령의 권한을 슬로바키아공화국 헌법전에 표기된 대로 a), b), c) 등 알파벳 순서 그대로 기재된다. 이는 아래에서 보는 바와 같이 슬로바키아공화국 헌법전 내에서 몇 조 몇 항 a), b), c) 호 등으로 그대로 인용하고 있기 때문이다.

289) 여기서 정부는 ‘government’ 표기되어 있는데, 여기서의 정부는 총리를 수반으로 하는 ‘내각’을 의미한다. 아래에서도 동일하다.

290) 편의상 외교사절이라 번역하였으나 ‘대사급’을 의미한다. 영문헌법에는 ‘chiefs of diplomatic missions’라 규정되어 있다.

291) 국회도서관 발행의 위 책 692쪽에는 ‘해산하여야 한다’고 기술되어 있다. 그러나 원문에는 ‘will dissolve the National Council’이라고 기술되어 있다. 용어 그대로 해석하면 필자와 같이 해산할 수 있다고 해석하는 편이 옳을 것이다. 슬로바키아 영문 헌법전에는 의미상 혹은 통치구조원리상 ‘하여야 한다’고 번역하여야 하는 경우에도 ‘shall’ 대신 ‘will’을 사용하는 경우가 상당수 있다. 따라서 규범적 구속력을 지니지 않는 ‘will’이라고 고집할 것은 아니라고 생각된다.

이내에 정부가 신임투표와 결부시킨 정부 법안(government draft law)을 통과시키지 않은 경우, 국회가 그 회기 중이거나 반복하여 계속 소집되고 있음에도 불구하고 3개월 이상 결정을 하지 못한 경우,²⁹²⁾ 또는 국회의 회기가 헌법에 따라 허용된 기간 보다 오랫동안 중단된 경우.

- f) 법률(안)에 서명한다.
- g) 총리와 장관을 임면하고, 이들에게 부처 관리를 위임하며, 사임을 수용한다. 제115조 및 제116조에 열거된 사유가²⁹³⁾ 발생한 경우 장관을 해임한다.
- h) 중앙행정기관의 장, 국가 고위 공무원, 대학총장 및 다른 법률에 규정된 공무원의 임면권을 갖는다. 대학교수를 임명하고 장군을 임명 및 승진시킨다.²⁹⁴⁾
- l) 대통령이 다른 기관에게 그 권한을 위임하지 않은 경우 공적(功績)을 수여한다.
- j) 사면, 특사, 복권, 감형권이 있다.²⁹⁵⁾
- k) 군대의 최고 통수권자이다.
- l) 슬로바키아가 공격을 받거나 공동바위조약에 기인하여, 슬로바키아공화국 국회의 결정을 기초로 전쟁을 선포하고 평화협약을 체결한다.
- m) 정부의 제청에 따라 군대의 이동을 명하고, 전시를 선포하거나 계엄령을 선포하고 계엄령의 종료를 선포한다.
- n) 국민투표를 발의한다.
- o) 법안이 국회를 통과하여 대통령에 이송된 후 15일 이내에 의견을 붙여 국회에 환부할 수 있다.
- p) 슬로바키아공화국의 상태와 중요 정치 사안에 대한 보고서를 국회에 제출한다.

292) 여기서 무엇을 결정하지 못하였는지는 원문에도 나타나 있지 않아 정확히 알 수는 없다. 만일 신임투표와 결부된 정부안이라면 전단의 경우는 표결하였으나 부결한 경우를 말하고, 후단은 아예 표결 자체를 하지 못한 경우를 말하는 것으로 보아야 할 것이다.

293) 제115조와 제116조는 대통령이 내각을 불신임하는 경우와 총리가 장과 해임안을 대통령에게 제출한 경우이다.

294) 이 조항이 슬로바키아 헌법의 특징이라고 볼 수 있다. 즉 일부 공무원에 대하여는 임면권(appoint and recall), 교수에 대하여는 임명권(appoint)만을, 장군에 대하여는 임명 및 승진권(appoint and promote)을 가진다고 규정하고 있다.

295) 사면은 특사와 구별되는 일반사면을 의미한다고 보아야 할 것이다.

- r) 그 업무를 수행하는데 필요한 보고서를 정부와 장관에게 요구할 수 있는 권한을 가진다.²⁹⁶⁾
- s) 헌법재판소 소장, 부소장, 재판관의 임면권을 갖는다. 헌법재판소 재판관과 검찰총장의 선서를 받는다.²⁹⁷⁾
- t) 대법원장, 부원장, 검찰총장, 사법위원회 3인을 임면한다. 판사의 선서를 받는다.²⁹⁸⁾

위 c)호, 사면과 관련한 j)호 및 k)호에 따라 공포된 대통령의 결정은 슬로바키아공화국 총리 또는 총리가 권한을 부여한 장관이 부서한 후에만 효력을 갖는다, 이 경우 슬로바키아공화국 정부는 대통령 결정에 대하여 책임을 져야 한다.

전쟁, 전시, 계엄령, 비상사태 선포 조건과 전시, 비상사태 선포 후 공권력의 집행 방법은 헌법적 법률로 정한다. 위 각 대통령의 권한의 집행에 관한 상세한 사항은 법률로 정한다.

아래는 1998년 직선제 개헌 직후인 1999년부터 2000년까지의 헌법상의 대통령의 권한과 2001년 이후부터 현재까지의 대통령의 권한을 비교한 것이다.

표 17 대통령의 권한, 1999-2000과 2001- 비교²⁹⁹⁾

		1999-2000	2001
입법권	전부거부	0	1
	일부거부	0	0
	대통령령발령권	0	0
	배타적 법률안발의권 (exclusive introduction of legislation)	0	0

296) q)호는 영문법령 원문이나, 국회도서관의 번역서 모두에 비어 있다.

297) 대통령이 헌법재판관의 선서를 받는다는 이 조항은 중요하다. 뒤에서 보는 바와 같이 대통령이 신임 헌법재판관의 선서를 받기를 거부하는 경우 헌법재판관의 임기가 개시되지 않기 때문에 해당 헌법재판관은 공석이 된다. 이는 대통령과 의회의 정치투쟁 양상으로 전개된다.

298) s), t)호에서 볼 수 있듯이 임면과 선서의 대상이 혼재되어 있다. 슬로바키아 헌법 자체가 완결되어 있는 것은 아닌 것으로 판단된다. 앞서 언급한 바와 같이 will과 shall도 그런 의미에서 우리가 단어에 얽매일 것이 아니라 문맥에 따라 독자적으로 이해하여야 할 것이다.

299) 이 표는 Robert Elgie & Sophia Moestrup, op. cit., 185를 옮긴 것이다.

		1999-2000	2001
	예산편성권	0	0
	국민투표발의권	0	0
입법권 소계		0	1
입법권 외의 권한	조각권(組閣權)	1	1
	내각 해임권	0	0
	견책권(Censure) ³⁰⁰⁾	0	0
	의회해산권	1	1
입법권 외의 권한 소계		2	2
총 계		2	3

5. 대통령 권한 대행³⁰¹⁾

대통령이 선출되지 않거나, 새로운 대통령이 선출되기 전에 또는 새로 선출된 대통령이 선서를 하기 전에 대통령직이 공석이 되는 경우, 또는 중대한 사유로 대통령이 그 직을 수행할 수 없는 경우, 제102조 제1항 a, b, c, n, o호에 따른 대통령의 권한은 정부에 인계된다.

대통령이 6개월 이상 그 직능을 수행하지 못할 경우 헌법재판소는 대통령직이 공석임을 선포하여야 한다. 현 대통령의 임기는 선포일로부터 중단된다.

6. 대통령 소환과 자격 상실³⁰²⁾

슬로바키아 대통령은 국민투표로 임기 종료 전에 소환될 수 있다. 대통령 소환에 관한 국민투표는 슬로바키아공화국 국회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 국회의장이 공고

300) ‘censure’가 무엇을 의미하는지는 정확하지 않으나, 미연방 상원의 홈페이지에는 ‘censure’는 제명 혹은 추방(expulsion)보다는 약한 의미로 사용되는데 ‘비난(condemnation 또는 denouncement)’의 의미로 사용되기도 한다고 한다. 그러나 이는 강력한 심리적 효과를 갖는 공식적인 의사표현이라고 한다. 미국 역사상 1834년 상원이 앤드류 잭슨 대통령을 ‘censure’한 것이 유일한 예라고 한다.

https://www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Censure_vrd.htm, 2017. 7. 31. 최종 방문

301) 헌법 제105조

302) 헌법 제106조, 제107조

한다. 의장은 대통령 소환 국민투표안이 국회를 통과한 날로부터 30일 이내에 공고하되, 공고일로부터 60일 이내에 국민투표가 실시되도록 하여야 한다.

대통령 소환 국민투표에서 총 유권자의 과반수가 찬성할 경우 대통령은 소환된다.³⁰³⁾

대통령이 국민투표에서 소환되지 않을 경우 대통령은 투표결과 발표일로부터 30일 이내에 국회를 해산할 수 있다.³⁰⁴⁾ 이 경우 대통령의 임기는 새로이 시작된다.³⁰⁵⁾ 국회의장은 해산일로부터 7일 이내에 국회 선거를 요청하여야 한다.³⁰⁶⁾ 소환절차에 관한 상세한 사항은 법률로 정한다.

대통령은 ‘고의적 헌법 위반(deliberate violation of the Constitution)’이나 ‘중대한 반역(high treason)’의 경우에만 기소될 수 있다. 대통령의 기소에 관한 결정은 국회의원 5분의 3 이상의 찬성이 있는 경우에만 가능하다. 대통령에 대한 기소는 국회가 헌법재판소에 하고, 헌법재판소는 전원합의체(plenary meeting)에서 판결한다. 헌법재판소의 유죄 판결은 대통령직 상실 및 대통령직에 대한 재출마 자격 상실을 의미한다.

문제는 대통령에 대한 기소사유로 규정된 고의적 헌법 위반과 중대한 반역에 있다. 헌법적 법률(constitutional law)나 일반 법률(ordinary law) 위반으로는 슬로바키아 대통령을 기소할 수 없다. 헌법규범의 강한 정치성, 강한 추상성, 강한 개방성 등으로 인하여 과연 대통령의 어떠한 행위가 헌법위반이라고 선언할 수 있는지는 의문이다. 가령, 대통령에게 의회가 2배수로 추천한 헌법재판관 후보자 중 1명을 후보자로 지명하는 대신, 추천받은

303) 국회도서관의 위의 책 693쪽은 2분의 1 이상이라고 기술하고 있으나, 앞서 언급한 바와 같은 완전히 동일한 이유로 과반수로 번역하여야 한다.

304) 슬로바키아의 영문법령은 ‘will’이라는 단어를 사용하고 있고, 우리 국회도서관은 이를 ‘해산해야 한다’로 번역하고 있다. 의원내각제나 신대통령제에서 인정되고 있는 국회해산권은 대부분 임의규정이고, 대통령이 총리와 의 파외계임에서 이겼다고 하더라도 국회를 반드시 해산하여야 하는 것으로 규정하여야 할 아무런 이유가 없고, 오히려 통합정치를 지향한다는 측면에서는 국회를 그대로 놔두어야 할 필요도 있으므로 이때는 ‘will’이라는 단어의 본래 뜻에 충실하여 ‘해산할 수 있다’로 번역함이 옳다고 생각한다.

305) 바로 이 조항 때문에 국회를 해산하여야 한다고 번역하는 견해가 힘을 얻을 수도 있다. 대통령의 임기를 새로이 늘려주는 정치적 모험에서 패배하였고, 대통령은 승자이기 때문에 새로운 국회와 임기를 시작하라는 헌법적 명령으로 읽을 수도 있기 때문이다.

306) 이 조항도 의문이다. 국회가 해산되었으면 당연히 국회의장도 공석이 됨은 당연하다.

자 모두 부적격자라고 하여 그 임명을 거부할 권한이 있는지에 대한 헌법해석은 대통령과 의회가 당연히 다를 것이고, 이를 헌법재판소가 그 권한 내에서 헌법해석으로 해결할 수 있는지, 나아가 헌법재판소가 대통령에게는 그러한 권한이 없다고 결정하였는데, 대통령이 헌법재판소의 결정에 승복할 수 없다고 하면서 정치투쟁을 하는 경우에³⁰⁷⁾ 과연 대통령을 기소할 수 있을지는 의문이다. 또한 일반 반역죄가 아닌 중대한 반역죄도 무엇을 의미하는지 알 수 없고, 대통령이 부패하거나 무능력할 수는 있어도 반역을 꾀한다는 것은 생각하기 어려우므로 사실상 대통령에 대한 기소는 불가능하고, 따라서 국민투표로 소환되는 외에는 ‘고정된 임기(a fixed term)’가 보장되어 있다고 보아야 할 것이다.³⁰⁸⁾

IV. 정부(Government)와 지방자치 등

1. 서 언

정부 혹은 내각은 행정권의 최고 기관이다.³⁰⁹⁾ 바로 이 규정 때문에 슬로바키아의 정부 형태를 내각책임제로 분류하여야 한다는 견해가 힘을 얻고 있음을 부인할 수는 없다. 대통령이 국가 원수이고, 대외적으로 국가를 대표한다고 하지만, 그것은 어디까지나 형식적, 의전에 불과하다고 생각할 수도 있을 것이다. 그렇다면 실질적 행정권이 있는 총리가 대통령에 우선한다고 보아 슬로바키아의 정부형태는 내각책임제라고 볼 수 있는지에 대하여는 부정적인 결론이 도출될 수밖에 없음을 여러 번 강조하였다.

2. 정부의 구성과 각료의 임면

정부는 총리, 부총리, 장관으로 구성된다. 이 조항에 의하여 대통령은 정부의 구성원이 아니다. 정부라는 개념과는 분리되는 행정권의 또 다른 한 담당자인 기관으로서의 대통령

307) 물론 순전히 정치적 사유만을 주장하면서 헌법재판소 결정에 불복하는 것은 불가능하다고 해야 된다. 헌법재판소의 결정이 적법절차에 의한 것이 아니라든지, 원칙적 결정 형식을 벗어났다든지(가령, 이러한 결정을 주문(主文)으로 않고, 방론(攷論)으로 실시한 경우) 한 경우에는 이러한 법적 주장과 함께 정치적 투쟁이 가능할 것이다.

308) 여러 차례 강조하지만, 이 조항 역시 슬로바키아의 정부형태를 준대통령제로 분류할 수 있는 훌륭한 논거가 된다고 하겠다.

309) 헌법 제108조

이 존재하는 것이다.

총리는 대통령이 임면권을 갖는다. 그러나 대통령이 자기 마음대로 총리를 임명할 수 있는 것이 총선결과에 따라 1당이 된 당의 당수를 총리를 지명할 수밖에 없는 것이 슬로바키아의 현실이라고 한다. 국회의원 피선거권이 있는 국민은 모두 총리로 임명될 수 있다.

대통령은 총리의 제청과 건의에 따라 부총리와 각 부 장관을 임명한다.³¹⁰⁾ 국회의원 피선거권이 있는 국민은 모두 부총리나 각 부 장관에 임명될 수 있다.

정부 각료는³¹¹⁾ 대통령에게 다음과 같은 취임 선서를 한다. “나는 내 명예와 양심에 따라 슬로바키아 공화국에 충성할 것을 맹세한다. 나는 국민을 위해 내 의무를 이행할 것이다. 나는 헌법과 기타 법률을 수호하고 생활에 이를 구현하도록 노력할 것이다”

정부 임명 후 30일 이내에³¹²⁾ 정부는 국가에 출석하여 정책을 제출하고 신임의사를 물어야 한다.³¹³⁾

정부는 국회에 대하여 그 직무의 집행을 책임지며, 국회는 언제든지 정부를 불신임할 수 있다. 정부 역시 국회에게 언제든지 정부 신임 여부를 물을 수 있다. 또한 정부는 법률이나 다른 정책에 대한 투표를 정부 신임 투표와 연계시킬 수 있다.³¹⁴⁾

310) 영문법령 원문은 “At the proposal of prime Minister, the President....appoints and recalls....”라고 되어 있다. may나 will이라는 단어가 사용되지 않았고, 통상 내각책임제로 분류되고 있는 슬로바키아의 정치현실에 비추어 총리의 제청이나 건의는 구속력을 갖는 것으로 보아야 할 것이다.

311) 영문법령에는 “Members of the Government....”라고 기술되어 있어, ‘정부구성원’이라는 단어가 더 정확하다고 하겠다. 일반적으로 각료라고 하면 총리를 제외하는 각 부 장관을 의미하는 것으로 받아들여지기 때문이다. 다만 이는 법적 차이가 있는 것은 아니기 때문에 국회도서관의 번역에 따라 단순히 ‘각료’라고 한다. 다시 한번 말하지만 여기서의 각료에는 총리도 포함된다.

312) 영문법령에 “Within 30 days after its appointment, the Government....”이라고 기술되어 있어 이 글에서도 국회도서관의 세계의 헌법과 같이 ‘임명 후 30일 이내에’라고 옮겼으나, 정확히 표현하자면 ‘정부 구성 후’가 될 것이다. 헌법 다른 조문에 장관의 임명시기에 관한 규정이 따로이 있지는 않다. 슬로바키아는 내각제를 기본으로 하고 있기 때문에 우리나라와 같이 대통령이 장관을 임명하는 시기가 각 부처마다 다르지 않고, 총리가 총선 직후 곧바로 모든 부처 장관을 지명하고, 대통령의 추인을 받는 형태이므로 임명이나 정부 구성 후나 어느 단어를 쓰는 의미전달에는 차이가 없다고 하겠다.

313) 헌법 제113조

314) 헌법 제114조; 바로 이 조항 때문에 슬로바키아의 정부형태가 내각책임제라고 보는 견해가 많은 것도 사실이다. 그러나 내각이 국회에 대하여 책임을 진다는 것과 국회에 대하여 책임을 지지 않는 대통령이 얼마만큼의 권

대통령은 국회가 정부 불신임투표를 통과시키거나 또는 국회가 정부의 신임 여부 요청을 기각할 경우에 정부를 해산하여야 한다.³¹⁵⁾ 대통령이 내각총사퇴를 수용할 경우 대통령은 새로운 정부가 구성될 때까지는 현 정부에 현재 업무 집행을 위임할 수 있다.

정부 각료는 국회에 대해 그 직무의 집행을 책임져야 한다. 정부 각료는 사임서를 대통령에게 제출할 수 있다. 각료는 사임서를 대통령에게 제출할 수 있다. 국회는 개별 각료에 대한 불신임을 결의할 수 있다. 각료 해임안은 총리에 의해 대통령에게 제출될 수 있다, 총리가 사임할 경우 내각은 연대하여 사임하여야 한다. 국회가 총리 불신임을 결의할 경우, 대통령은 그의 권한을 중지시켜야 한다. 총리 해임은 내각 해임을 포함한다.

정부는 항상 새로이 선출된 국회 개원 회의 이후에 사임하여야 한다. 그러나 정부는 새로운 정부가 구성될 때까지 그 직무를 수행하여야 한다.

3. 업무집행 등

정부는 각료의 과반수가 출석한 경우 의사정족수를 갖춘다. 정부의 결의를 통과시키기 위해서는 정부 각료의 과반수의 동기가 필요하다.³¹⁶⁾

정부는 다음의 사항을 결정한다.³¹⁷⁾

a) 법안

b) 정부 명령(government ordinance); 정부 명령을 대통령이 아닌 정부가 발한다는 점에서 슬로바키아의 정부형태를 이원집정제나 준대통령제로 볼 수 없고 내각책임제로

한을 갖고 있는가 하는 점이 내각제인가 혹은 준대통령제 혹은 이원집정제인가를 구별하는 기준이 되어야 할 것이다.

315) 국회도서관 발행의 위의 책 695쪽에는 “...정부 기능을 중단시킬 수 있다”고 기술되어 있다. 그러나 영문법령에는 “...shall recall the Government...”라고 기술되어 개별 장관(각료)을 해임하는 것이 아닌 총리를 포함한 정부 각료 모두에 대한 해임(우리 제2공화국 헌법상의 국무원 불신임제도)을 의미하는 것으로 이해되어야 한다. 이러한 의미에서 필자는 ‘정부의 해산’이라는 용어를 선택하였다.

316) 여러 번 언급한 바와 같이 국회도서관 발행 책의 2분의 1 이상은 오역이다.

317) 헌법 제119조

보아야 한다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 명령(ordinance)은 법률의 위임이 있는 경우, 혹은 위임이 없다고 하더라도 법률의 범위 내에서만 발할 수 있으므로 이러한 발령권만을 근거로 하여 슬로바키아의 정부형태를 의원내각제로 볼 수는 없다.

- c) 정부 정책의 입안과 그 이행
- d) 슬로바키아 공화국 경제 및 사회 정책과 관련한 주요 조치
- e) 국가 예산안 및 국가 결산 계정
- f) 대통령이 정부에게로 협상, 체결권을 위임한 슬로바키아 공화국의 국제 조약
- g) 제102조 제1항 제a호에 따른 국제조약 협상, 체결권의 장관에게로의 위임
- h) 슬로바키아공화국 헌법재판소에 국회의 승인을 받은 국제조약안이 헌법 및 헌법률 (constitutional law)에 위반되는지 여부의 심판청구
- I) 국내 및 외교 정책의 주요 사안
- j) 법안 또는 일반 국민에 대한 중요한 조치의 제출³¹⁸⁾
- k) 신임투표 통과 요청
- l) 경범죄자 사면
- m) 슬로바키아공화국 사법위원회 위원 3인과 법률로 정한 경우 다른 국가공무원과 임면
- n) 전시 선언, 군대 이동 명령, 계엄령 선포, 비상사태 선포 및 종료 제안
- o) 인도주의적 지원, 군사 작전 또는 평화 유지 업무를 목적으로 슬로바키아공화국 영토 이외에 군대 파견, 인도주의적 지원, 군사 작전 또는 평화 유지 업무를 목적으로 외국 군대의 슬로바키아공화국 영토 내 주둔에 대한 동의, 외국 군대의 슬로바키아 공화국 영토 통과에 대한 동의
- p) 공동방위에 관한 국제조약의 이행에 따라 60일 기간 이내에 슬로바키아공화국 영토 이외로 군대 파견(정부는 국회에 이러한 결정을 즉시 통지하여야 한다)
- r) 법률로 규정되어 있는 다른 사안

318) 이 조항 역시 문제이다. 정부가 결정할 사안으로 a)호에서 ‘법안(draft laws)’이라고 규정한 마당에 다시 j)호에서 ‘법안의 제출(submitting a draft law)’를 규정할 아무런 이유를 찾을 수 없다.

정부는 법률의 범위 내에서 법률의 집행을 위하여 명령을 제정할 수 있다.³¹⁹⁾ 법률에 규정된 경우 정부는 유럽공동체 및 그 회원국을 일방 당사자로 하고 슬로바키아 공화국을 타방 당사자로 하는 두 당사자간의 합의를 이행하기 위하여, 그리고 제7조 제2항에 명시된 국제조약을 집행하기 위하여 명령을 제정할 수 있다. 정부 명령에는 총리가 서명한다. 정부명령은 법률에 규정된 방법으로 공포되어야 한다. 각료와 국가 행정기간은 법률의 위임이 있는 경우 법률의 범위 내에서 일반적 구속력을 가지는 규칙을 제정할 수 있다. 규칙의 공포방식은 법률로 정한다.

1993년 이후의 슬로바키아 총리를 살펴보기로 한다.

1993. 1. 12. V. 메치아르, 1994. 3. 16. J. 모라브칙, 1994. 12. 12. V. 메치아르, 1998. 10. 30. M. 슈린다, 2006. 7. 4. R. 피초, 2010. 7. 8. I. 라디초바, 2012. 4. 4.~ 현재 R. 피초 (Smer-SD).

2017년 8월 현재의 슬로바키아 연립 정부 구성은 다음과 같다.

표 18 2017년 8월 현재 슬로바키아 연립 정부 구성³²⁰⁾

부 처	각 료	소속정당
부총리 겸 투자정보화부	P. 펠레그리니	Smer-SD
부총리 겸 내무부	R. 칼리냐	Smer-SD
부총리 겸 법무부	L. 지트냐스카	Smer-SD
재무부	P. 카쉬미르	Most-Hid
외무부	M. 라이착	Smer-SD
경제부	P. 쥐가	무소속(Smer-SD 추천)
교통건설지역개발부	R. 브레첼리	Smer-SD
농무농촌개발	G. 마테취나	무소속(SNS 추천)

319) 헌법 제120조 제1항; 이 조항 역시 제119조 제b호의 ‘정부명령(government ordinance)’과 아무런 차이 없이 단지 ‘명령을 발할 수 있다(may issue ordinances)’고 규정하고 있을 따름이다. 그나마 국제조약 집행명령에 관하여 규정한 동조 제2항은 역지로나마 그 존재의의는 찾을 수 있으나, 제1항은 불필요한 조항이라고 할 수밖에 없다. 정부의 경범죄자 사면권도 제119조 1)호에 규정되어 있으나, 제121조에 다시 규정되어 있다.

320) 이 표는 김신규, 위 워크숍 자료를 전재하는 것이다.

부 처	각 료	소속정당
국방부	P. 가이도쉬	무소속(SNS 추천)
노동사회가족부	J. 리흐터	Most-Hid
환경부	L. 솔리모스	Smer-SD
교육과학개발스포츠부	P. 플라브찬	무소속(SNS 추천)
문화부	M. 마자리츠	Smer-SD
보건부	T. 드루츠키	무소속(Smer-SD 추천)

4. 국민투표³²¹⁾

국민투표는 다른 국가와의 연합 체결 또는 탈퇴에 관한 헌법적 법률(constitutional law)을 승인하기 위하여 실시한다. 또한 그 밖의 다른 주요 공익 사안을 결정하기 위하여 실시될 수 있으나, 기본적 권리와 자유, 세금 징수, 국가예산에 관해서는 국민투표를 실시할 수 없다.³²²⁾

국회의원 선거권을 가지고 있는 모든 국민은 국민투표에 참여할 수 있다.

국민투표는 최소 35만명의 국민이 서명한 청원서를 통하여 요구하거나 국회의 동의를 얻은 후 대통령이 요구하거나, 국회가 직접 국민투표를 결의한 후 30일 이내에 공고된다.³²³⁾

대통령은 국민투표를 발의하기에 앞서 헌법재판소에 국민의 청원 또는 국회의 결의로 실시되는 국민투표의 주요 내용이 헌법 또는 헌법적 법률에 합치되는지 여부의 심판을 청구할 수 있다. 이 경우 대통령이 심판청구서를 제출한 날부터 헌법재판소의 결정이 있을 때까지의 기간은 위 공고일 계산이 되는 30일에 포함하지 않는다. 대통령의 이러한 국민투표의 합헌성 심사권은 국회를 견제할 수 있는 매우 중요한 도구로 쓰일 수 있다. 또한 국민이 주도하는 국민투표의 합헌성 심사도 대통령의 권한이기 때문에 슬로바키아

321) 슬로바키아공화국 헌법은 제5장의 표제를 입법권이라 하고 제1절에서 국회, 제2절(제93조 내지 제100조)에서 국민투표를 규정하고 있다.

322) 헌법 제93조

323) 헌법 제95조 제1항

의 국민투표는 정치적 갈등의 해소를 위한 수단이라기보다는 ‘지지자들을 동원하는 수단 (a way of mobilising their supporters)’으로 사용되기도 하였다.³²⁴⁾

국회의원 또는 정부는 국회에 국민투표안을 제출할 수 있다. 국민투표는 대통령이 공고한 날로부터 90일 이내에 실시되어야 한다. 국민투표는 국회의원 선거 전 90일 이내에는 실시될 수 없으나, 국회의원 선거일 당일에는 실시될 수 있다.

국민투표는 유권자 과반수가 참여하고, 투표자의 과반수의 찬성으로 확정된다. 국민투표에서 채택된 안은 국회가 법률을 공포하는 방식과 동일한 방식으로 국회가 공포한다.

국회는 국민투표 결과가 효력을 갖게 된 지 3년이 지난 후에야 헌법적 법률을 통하여 국민투표의 결과를 개정하거나 폐기할 수 있다. 동일한 사안에 대한 국민투표는 첫 국민투표가 실시된 날로부터 3년이 경과하여야 이를 실시할 수 있다. 국민투표를 실시하는 방법에 대하여는 법률로 정한다.

5. 지방자치

슬로바키아 헌법 제64조는 지방자치단체가 지방자치의 기본 요소임을 천명하면서 제 64a조에서 지방자치단체는 독립된 지역 및 행정기관임을 명시하고 있다.

지방자치단체는 광역단체와 기초단체로 나뉜다고 규정하고 있다.

지방자치단체는 법률의 범위 내에서 자체 재산을 가지고 독립적인 재정을 운영할 수 있는 권한을 가진다. 지방자치단체는 자체 세입과 국가 보조금에서 우선적으로 그 수요에 대한 재정을 충당한다. 법률은 어떤 세금과 수수료 등이 지자체 세입이고, 어떤 세금이 상급 지역기관의 세입인지를 결정하여야 한다.

국가보조금은 법률로써만 제한할 수 있다.

324) Robert Elgie & Sophia Moestrup, op. cit., pp.197-198

기초자치단체는 공동이해 사안을 해결하기 위하여 다른 지방자치단체와 연합할 수 있는 권리를 갖는다. 광역자치단체 역시 동일한 권리를 갖는다.

지방자치단체의 통합과 분리에 관한 사항은 법률로 정한다.

지방자치단체는 주민의 집회를 통하여 지역주민투표 또는 광역자치단체 내 주민투표나 자치단체의 기관을 통하여 행사된다. 주민투표에 관한 사항은 법률로 정한다.

지방자치의 이행과 관련한 의무와 제한은 법률 또는 헌법 제7조 제5항에 따른 국제조약을 근거로 부과된다.

국가는 법률에 규정된 방법으로만 지방자치단체의 사무에 관여할 수 있다.

지방자치단체는 지방의회와 지방자치단체장으로 구성된다. 지방의회는 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 의원으로 구성된다. 지방의회의원의 임기는 4년이다. 지방자치단체장 역시 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된다. 임기는 4년이다. 지방자치단체장이 지방자치단체의 행정기관을 구성한다. 지방자치단체장은 지방자치단체의 행정을 집행하고 대외적으로 지방자치단체를 대표한다. 임기만료 전 지방자치단체의 해임의 사유와 방법은 법률로 정한다.

V. 사법부와 기타 국가기관

1. 서 언

슬로바키아공화국 헌법은 제7장에서 사법권이라는 표제 하에 제1절에서 헌법재판소, 제2절에서 법원에 관한 규정을 두고 있다. 즉 슬로바키아의 사법부는 헌법재판소(Ústavný súd Slovenskej republiky, Constitutional Court)와 대법원(Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, Supreme Court)이 별도로 독립된 기관이다.³²⁵⁾

325) 헌법 제124조는 “헌법재판소는 헌법 보호를 담당하는 독립적인 사법기관이다”라고 명시하고 있다.

대법원에는 45개의 지방 법원(district court), 8개의 고등법원(Regional Court)이 있다. 3개 군사법원(military district court)과 1개의 고등군사법원(Higher military court)도 있다.

헌법재판소는 임기 12년의 13명의 재판관으로 구성된다. 헌법재판소는 헌법문제만 다루고 있다. 헌법재판소 재판관은 국회의 제청에 의하여 대통령이 임명한다.

슬로바키아 헌법은 법원의 장에서 사법위원회(Súdna rada Slovenskej republiky, Judiciary Council)를 같이 규정하고 있다. 의장은 대법원장이고, 총 17명의 위원으로 구성되며, 절대과반수로 의사를 결정한다. 임기5년이고 연임이 가능하다.

사법위원회의 권한은 다음과 같다. 대통령에 판사 후보 상신, 대법원 판사 임명 제청, 판사 전보, 국제재판소 판사 후보 선출, 징계위원회 위원 임명, 법원예산안에 대한 의견 제시.

이상으로 슬로바키아 사법부의 대강을 살펴보았다. 아래에서는 슬로바키아 헌법의 체제에 따라 헌법재판소, 법원, 사법위원회를 차례로 살펴보도록 하겠다. 또한 슬로바키아 공화국 헌법은 제8장에서 검찰청 및 국민권리보호관이라는 표제 하에 이에 대한 규정을 두고 있으므로 이에 대하여서도 본 항목에서 같이 살펴보도록 하겠다.

2. 헌법재판소

(1) 구성 및 헌법재판관

헌법재판소는 재판소장(president) 1인과 부소장(Vice-President) 1인을 포함한 13명의 재판관(Justice)으로 구성된다. 헌법재판소 재판관은 국회가 2배수로 추천한 자 중 대통령이 임명한다.³²⁶⁾ 재판관의 임기는 12년이다. 중임은 불가능하다.

326) 헌법 제139조는 헌법재판소 재판관이 사임하거나 해임된 경우에도 국회가 2배수의 후보자를 추천하면 대통령이 그 중 1인을 선택하여 새로운 헌법재판관으로 임명한다고 규정하고 있다.

국회의원 피선거권이 있고 40세 이상이며 로스쿨을 졸업하였고 최소 15년간 법률 업무에 종사한 슬로바키아 국민은 헌법재판소 재판관으로 임명될 수 있다. 재판관의 연임은 허용되지 아니한다. 헌법재판소 재판관은 슬로바키아공화국 대통령에게 다음과 같이 선서한다.

“나는 명예와 양심에 따라 인간의 자연권 및 시민적 권리의 불가침성을 보호하고, 법의 지배(rule of law)의 원칙에 따르는 국가원칙을 보호하며, 헌법과 헌법률, 헌법에 따라 체결·공포된 국제조약을 준수하며, 최선의 양심에 따라 독립적이고 공평하게 판결할 것을 맹세한다.”

헌법재판소 재판관은 선서함으로써 그 직에 취임한다.

헌법재판소는 재판소장을 수장으로 하며 부소장이 소장을 대행할 수 있다. 재판소장과 부소장은 헌법재판소 재판관 중에서 슬로바키아공화국 대통령이 임명한다.

헌법재판소 재판관은 국회의원과 동일한 면책권을 갖는다. 헌법재판소 재판관에 대한 형사상 기소 또는 구금은 헌법재판소의 동의가 있어야 한다. 헌법재판소는 판사, 검찰총장의 형사상 기소 또는 구금에 동의할 권한이 있다. 헌법재판소가 동의를 거부할 경우 헌법재판소 재판관, 판사, 검찰총장에 대하여는 그 임기 동안에는 형사상 기소 또는 구금을 할 수 없다. 헌법재판소는 대법원 부대법원장, 대법원 판사 및 검찰총장에 대한 징계절차를 집행한다.

헌법재판소 재판관으로 임명된 자는 정당 또는 정치단체의 일원인 경우 선서에 앞서 그 정당이나 단체에서 탈퇴하여야 한다. 헌법재판소는 재판관은 전문적으로 그 직을 수행하여야 한다. 그 직의 수행은 다른 공공기관이나 국가기관의 직, 고용이나 이와 유사한 관계, 기업활동, 기업활동을 하는 법인의 경영이나 이사회나 감사의 직 기타 경제적 또는 영리활동을 겸할 수 없다. 다만 자신의 자산관리와 과학, 교육, 문학, 예술 활동의 경우에는 예외로 한다. 국회의원이거나 정부각료가 헌법재판소 재판관에 취임하는 경우 그 날로부터 이전 직의 자격은 소멸한다.

헌법재판소 재판관은 서면으로 헌법재판소 소장에게 통지하여 그 직을 사임할 수 있다. 위 서면통지가 헌법재판소장에게 도달한 달의 말일에 사직의 효력이 발생한다.

슬로바키아공화국 대통령은 다음의 경우에 헌법재판소 재판관을 해임한다.

- a) 재판관에게 고의에 의한 범죄행위로 유효한 유죄 판결이 선고되거나, 재판관에게 범죄행위에 대하여 그 집행을 유예하지 않은 유죄판결이 선고된 경우; 이 조항에 대하여는 논란이 있을 수 있다. 전단에서 말하는 유효한(effective) 선고가 있는 경우가 유죄판결이 확정된 경우를 말하는 것인지, 아니면 단순한 적법절차에 따른 적법한 법원의 선고가 있는 경우를 말하는 것인지 명확하지 않다. 헌법재판소 재판관의 경우, 최고도의 신분보장이 이루어져야 함은 사법권 독립의 원칙상 더 말할 필요도 없으므로 유죄판결이 확정된 경우를 말한다고 해석하여야 함은 당연하다. 그러나 후단의 경우는 (전단의 고의의 범죄행위라는 제한 설정 없이) 모든 범죄에 대하여 집행유예 없는 형벌이 선고된 경우(후단은 유효한 판결이 선고된 경우로 제한되지 않는다!)에 헌법재판소 재판관의 자격이 박탈된다는 것은 어불성설이다. 이에 대하여는 추가적 조사, 연구가 필요하다.
- b) 헌법재판소 재판관 직의 수행과 양립할 수 없는 행동으로 인하여 가결된 헌법재판소의 징계 결정
- c) 헌법재판소가 당해 재판관이 헌법재판소 심판 절차에 1년 이상 참여하지 않았다고 선언하는 경우
- d) 재판관이 국회의원 피선거권을 상실한 경우

(2) 헌법재판소의 권한

1) 위헌법령심사

- a) 법률이 헌법, 헌법률 및 국회의가 동의하였고 법률로 정한 방법으로 체결, 비준되어 공표된 국제조약에 합치되는지 여부

- b) 정부 명령, 각 부 및 국가 중앙행정기관이 제정한 일반적으로 구속력을 갖는 규칙³²⁷⁾ 헌법, 헌법률 및 국회의가 동의하였고 법률로 정한 방법으로 체결, 비준되어 공표된 국제조약에 합치되는지 여부
- c) 다른 법원이 이에 대하여 판결하고 있지 않는 한, 헌법 제68조에 의거한 일반적으로 구속력을 갖는 명령이 헌법, 헌법률 및 국회의가 동의하였고 법률로 정한 방법으로 체결, 비준되어 공표된 국제조약에 합치되는지 여부
- d) 다른 법원이 이에 대하여 판결하고 있지 않는 한, 각주의 행정기관이 제정한 일반적으로 구속력을 갖는 명령과 헌법 제71조 제2항에 따라 지방자치단체의 기구가 발표한 일반적으로 구속력을 갖는 명령이 헌법, 헌법률 및 국회가 동의하였고 법률로 정한 방법으로 체결, 비준되어 공표된 국제조약에 합치되는지 여부

헌법재판소의 심판기준으로 헌법과 헌법적 법률뿐만 아니라 국제조약을 명시한 것이 특징이다. 우리나라의 경우는 국제조약은 위헌법률심판의 대상이 될 수 있을지언정 위헌 법률심판의 심사기준이 될 수는 없다는 점과 비교된다.

헌법재판소가 위 관장사항에 대한 심판청구를 접수한 경우, 헌법재판소는 심판대상의 계속 적용이 국민의 기본적인 자유와 권리를 침해할 수 있거나 실질적인 경제적 피해의 위협이 있거나 또는 다른 중대한 회복할 수 없는 피해가 발생할 경우 문제된 ‘법령’³²⁸⁾ 또는 그 일부분이나 특정 조항의 조항을 중지시킬 수 있다.

헌법재판소의 심판대상이 된 법령이 헌법, 헌법적 법률, 또는 국회의가 동의하였고 법률로 정한 방법으로 체결, 비준되어 공표된 국제조약에 합치되지 않는다고 선언할 경우, 심판대상이 된 법령이나 그 일부분, 또는 특정 조항은 그 효력을 상실한다. 이러한 법령을 제정한 기관은 헌법재판소의 결정 공표 후 6개월 이내에 헌법, 헌법적 법률 및 법률에 규정된 방법으로 공표된 국제조약에 합치하는 내용으로 심판대상 법령을 개정하여야 한다.

327) ‘legal regulations’를 ‘규칙’으로 번역하였다.

328) 이 조항에서도 적용중지의 대상을 ‘legal regulations’으로 표현하고 있다. 그러나 여기서의 ‘legal regulations’은 법률, 명령, 규칙을 통칭하는 의미이므로 ‘법령’이라는 용어를 선택하였다.

심판대상이 된 법령 또는 그 일부분이나 특정조항의 적용을 잠정적으로 중지하는 결정은 ‘해당 법령 제정의 기초가 된 이유’가³²⁹⁾ 사라졌다는 이유로 헌법재판소가 그 잠정결정을 취소하지 않는 한, 헌법재판소의 본안 결정이 있으면 그 효력을 상실한다.

헌법재판소의 결정은 법률의 공포에 관한 방법으로 공포되어야 한다. 헌법재판소의 최종 결정은 일반적으로 구속력을 갖는다. 원문은 “A final decision of the Constitutional Court is generally binding”인데, 일반적 구속력 혹은 법규적 효력은 법규범에 대한 헌법재판소의 위헌결정이 일반국민에게도 그 효력을 미치는 것을 말한다고 풀이된다.³³⁰⁾ 가령 간통죄의 위헌결정은 본안 형사사건의 당사자에게만 효력이 있는 것이 아니라 모든 국민에 대하여 당해 조항이 폐지된 것이 된다는 것이다. 그러나 슬로바키아 헌법에서 말하는 일반적 구속력이 우리 헌법재판소가 헌법재판소 결정의 효력 중 하나로 설명하고 있는 일반적 구속력만을 의미하는 것으로 해석되지 않는다. 헌법재판소 결정의 실효성 확보를 위하여서라도 우리 헌법재판소법에서 말하는 구속력³³¹⁾ 포함하는 것으로 해석하여야 할 것이다.

슬로바키아 헌법 제133조는 “헌법재판소의 판결에 반하는 어떠한 법적 구제수단(recourse)도 존재하지 아니한다”고 규정하여, 헌법재판소 결정에 확정력이 있음과 동시에 재심이 불허됨을 명시하고 있다.

헌법재판소는 그 체결에 국회의 동의를 요구되는 국제조약이 헌법 및 헌법적 법률에 합치되는지 여부도 심사하는데, 이러한 심판청구는 대통령 또는 정부가 국제조약 심의를 위한 국회제출에 앞서 헌법재판소에 한다. 헌법재판소는 법률로 규정된 기간 내에 이에 대한 판단을 하여야 한다. 헌법재판소가 해당 조약이 헌법 또는 헌법률에 합치되지 아니한다고 판단할 경우 해당 국제조약은 비준될 수 없다.

329) 우리 헌법재판소가 사용하고 있는 ‘입법적 사실(legislative facts)’와 동일한 의미이다.

330) 헌법재판소, 헌법재판실무제요(제2개정판), 2016, 103-104쪽

331) 우리 헌법재판소법 제47조 제1항은 “법률의 위헌결정은 법원 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속한다”고 규정하고 있다.

2) 국민투표 안건의 합헌성 심사

헌법재판소는 국민의 청원이나 헌법 제95조 제1항에 따른 국회의 의결로 요청된 국민투표 안건이 헌법 또는 헌법적 법률에 위반되는지 여부를 판단한다. 이러한 심판청구는 대통령이 그 위헌여부에 대하여 의심이 있는 경우 헌법재판소에 청구한다.³³²⁾

이와 관련하여, 대통령은 위헌여부에 대하여 의심이 없는 경우에는 헌법재판소에 그 합헌성 심사를 요청하지 않을 수 있는지 논의가 있을 수 있다. 의심이 있는 경우에만 헌법재판소에 위헌성 심사를 요청하여야 함은 당연하겠지만, 우리나라의 위헌법률심판제도에서도 법원이 합헌이라고 판단하면 그냥 재판을 진행하는 것에 비추어 대통령에게도 국민투표의 안건이 합헌임을 실질적으로 심사할 수 있는 권한이 있다고 할 것이다.

다음으로 대통령이 헌법재판소에 국민투표 사안의 위헌성 심사를 요청하기에 적합한 ‘의심의 정도’는 어느 정도여야 하는가가 문제된다. 이에 대한 판례나 이론은 전무한 듯하다. 비교법적으로 살펴보면 대 헌히들 설명하듯이, 단순한 의심과 독일의 확신 및 우리나라에서의 합리적 의심 중에서 선택할 문제이다.

헌법재판소는 심판청구가 접수된 날로부터 60일 이내에 심판청구에 대한 결정을 하여야 한다.³³³⁾ 60일이라는 기간이 강행규정인지, 훈시규정인지는 아직 알려진 바 없다. 그러나 위헌법률심사에서는 재판의 특질상 위 기간이 (있다면) 훈시규정이라 해석할 여지가 많겠지만, 국민투표임을 감안하면 그 사유의 위헌성을 결정하는데 60일이라는 기간이 그다지 짧은 기간이라 할 수도 없을 터이니 강행규정이라 해석하여도 큰 무리가 없을 듯하다.

헌법재판소가 결정에서 문제된 국민투표의 주요 사안이 헌법 또는 헌법적 법률에 합치되지 않는다고 판단하는 경우 국민투표는 공고되지 않는다.³³⁴⁾

332) 영문법령에는 “...in compliance with the Constitution or a constitutional act”라고 기술되어 있는데, 헌법적 법률(관습법을 포함하는?)과 구별되는 ‘실정(statutory) 헌법적 법률’을 의미하는 것인지는 명확하지 않다.

333) 이 규정이 훈시규정인지 효력규정인지는 아직까지 밝혀진 바 없다.

334) 영문 법령에는 “referendum may not be called”라고 기술되어 있는데, 이때의 may(재량)은 shall(의무, 기속)으로 해석되어야 할 것이다.

3) 권한쟁의심판

헌법재판소는 다른 법률이 다른 국가기관에 의하여 결정되어야 한다고 규정하고 있지 않는 한, 국가기관 간의 권한쟁의를 관할한다. 또한 최고감사원의 통제권과 관련한 분쟁도 관장한다. 그러나 지방자치단체와 국가기관 사이의 권한쟁의는 이를 인정하는 명문의 규정이 없으므로 불가능하다.

4) 헌법소원심판³³⁵⁾

다른 법원의 기본권과 자유의 보호에 관한 판결이 있는 경우가 아닌 한, 헌법재판소는 기본권 및 자유의 침해 또는 헌법에 의하여 체결, 공포된 국제조약에 의하여 보장되는 기본권이 침해되었다고 주장하는 자연인이나 법인의 헌법소원심판청구를 관장한다.

헌법재판소가 헌법소원심판청구를 인용하는 경우, 헌법재판소는 그 결정문에 심판대상이 된 국가기관의 최종 결정, 조치 또는 기타 법령이 국민의 권리 또는 자유를 침해하였다고 명시하여야 하며, 해당 결정, 조치 또는 법령을 무효라고 선언하여야 한다.³³⁶⁾

기본권이나 자유의 침해가 국가기관의 부작위로 인한 것이라고 판단될 때에는 헌법재판소는 해당 국가기관에게 그 직무(작위의무)의 이행을 명할 수 있다. 동시에 헌법재판소는 헌법소원을 인용하는 경우 그 권리를 침해받은 자에게 적절한 재정적 보상을 명할 수 있다.³³⁷⁾ 권리 또는 자유를 침해한 국가기관의 민사적 책임이 헌법재판소 결정으로 면제되지는 않는다.

335) 헌법 제127조와 127a조에 규정되어 있다.

336) 영문 법령에는 이때에도 'will'을 사용하고 있으나, 이 경우는 헌법재판소 결정의 효력이라는 점을 감안하면 반드시 'shall'이라는 의미로 이해되어야 한다.

337) 이 조항 역시 매우 특징적인 것으로서, 우리 헌법이 본받을 만한 것이다. 소송경제의 이념에 따라 위헌성은 헌법재판소에서, 금전적 손해배상청구는 일반법원에 다시 청구하여야 한다는 점도 그렇고, 위헌성과 금전적 배상이, 즉 헌법재판소의 판단과 법원의 판단이 반드시 일치한다고 볼 수 없기 때문에 당사자의 구제에 만전을 기할 수 없다는 점에 착안하면 슬로바키아 헌법의 이 조항은 적극적 도입이 요구된다고 하지 않을 수 없다.

5) 헌법해석

헌법재판소는 분쟁이 있는 경우 헌법 또는 헌법률을 해석할 권한을 갖는다. 헌법 또는 헌법률의 해석에 관한 헌법재판소의 결정은 법률 공포에 관하여 규정된 방법으로 공포된다. 헌법재판소의 헌법 또는 헌법률에 대한 해석은 공포된 날로부터 일반적 구속력을 가진다.

영문법령에는 ‘분쟁이 있는 경우’를 ‘in disputed matters’라고 기술하고 있다. 그런데 이 분쟁이 우리나라 헌법재판제도에 말하는 구체적 규범통제, 즉 본안 사건이 계속중인 경우를 말하는 것인지, 아니면 추상적 규범통제 혹은 행정기관이 업무집행과 관련하여 헌법해석상의 문제가 있다고 판단하는 경우와 같이 구체적 본안 사건의 제쟁을 요건으로 하지 않는 것으로 볼 수도 있을 것이다.

추상적 규범통제나 구체적 규범통제나 하는 것은 개별 국가들의 선호도에 따른 것이지, 법리적으로 어느 것이 국민의 기본권 보장에 더 유리하다고 할 수 있는 것은 아니다. 따라서 어느 입장을 취하더라도 그 이론이 옳지 않다고 할 수는 없다. 그러나 ‘분쟁이 있는 경우’라는 문언에 충실한 해석을 하자면 이는 구체적 분쟁을 뜻하는 것이고, 따라서 구체적 규범통제를 채택하고 있다고 보는 것이 더 타당하지 않을까 한다.

6) 국회와 선거에 관련한 사항

헌법재판소는 이와 관련하여 다음의 사항을 관장한다.

- i) 국회의원의 권한을 확인하는 심판청구
- ii) 국회의원선거, 지방자치단체선거 및 유럽연합의회의원선거의 합헌성³³⁸⁾
- iii) 대통령 소환에 관한 국민투표의 결과에 대한 이의신청
- iv) 정당이나 정치단체의 활동의 해산 또는 활동 정지 결정이 헌법, 헌법률, 기타 법률에 위반되는지 여부

338) 원문에는 ‘legitimacy’라고 기술되어 있어 ‘정당성’이라고 번역하여야 할 것이나, 헌법 전체의 체계상 합헌성이라 해석하는 것이 타당하다고 생각된다.

- v) 국회가 대통령에 대하여 중대한 반역죄 혐의 또는 의도적인 헌법 위반 혐의가 있다고 제소한 경우
- vi) 계엄령 또는 비상사태 선포 명령 및 이와 관련한 다른 명령이 헌법 또는 헌법률에 따라 발포되었는지 여부

위 항목들에 대한 헌법재판소 결정은 그 결정과 관련된 모든 공공기관, 자연인 또는 법인에 대하여 구속력을 갖는다. 각 공공기관은 지체 없이 헌법재판소 결정에 따른 집행을 하여야 한다. 상세한 규정은 법률로 정한다.³³⁹⁾

(3) 심판절차³⁴⁰⁾

헌법재판소는 재판관 전원으로 구성되는 전원재판부(Plenary meeting)와 재판관 3인으로 구성되는 지정재판부(Senate)가 있는데, 대부분의 경우 전원재판부에서 심판한다. 전원재판부는 재판관 7인 이상의 참석으로 심리·결정하고, 재판관 전원의 과반수로 결정한다.

지정재판부 재판관은 전원재판부에서 1년 임기로 선출하며, 불참시에는 헌법재판소장이 임명한 재판관이 대리한다.

헌법재판소장은 전원재판부와 지정재판부의 심리진행의 준비를 위하여 주심재판관(Rapporteur)을 임명한다.

지정재판부의 결론이 헌법재판소의 전원재판부나 다른 지정재판부의 선례와 다른 경우에는 전원재판부의 결정에 따른다.

법률 및 명령의 위헌여부 심판, 조약안의 위헌여부 심판, 국민투표안건의 위헌여부심판, 헌법해석, 선거 및 국민투표 소송, 정당과 정치결사의 해산 및 정치활동 금지결정의

339) ‘슬로바키아 헌법재판소 구조 및 절차, 재판관의 지위에 관한 1993. 1. 20. 법률’(헌법재판소법)이 있다. 헌법재판소, 슬로바키아헌법재판소, 2013, 4쪽 각주3)

340) 이 항목은 id., at 4-5를 주로 참고하였다. 슬로바키아 헌법 제131조와 헌법재판소법 제2조 내지 제6조의 규정을 정리한 내용이다.

위헌여부심판, 대통령 소환 국민투표 결과에 대한 이의신청,³⁴¹⁾ 국가비상사태 선포행위와 그에 수반한 부수적 행위의 위헌여부 심판, 대통령 궐위 확인 등은 전원재판부에서 결정한다.

(4) 헌법재판소 재판관 임명을 둘러싼 최근의 정치적 논쟁

최근 헌법재판소 재판관 임명을 둘러싸고 의회와 대통령 사이에 정치적 힘겨루기가 있었고, 이에 헌법재판소도 이러한 힘겨루기의 한 당사자가 되어 정치투쟁을 헌법해석의 문제까지 확대한 사건이 있어 이에 소개하기로 한다. 이 사건은 슬로바키아의 정부형태가 단순한 내각제가 아니라는 강력한 증거가 될 뿐만 아니라 헌법해석 및 헌법재판소 결정의 효력과도 밀접한 관련이 있어 반드시 살펴보아야 할 문제라고 생각된다.³⁴²⁾ 우리나라 헌법재판소 재판관, 특히 헌법재판소장의 장기 궐원 문제에 대한 시사점 또한 크다고 생각된다.

정치투쟁의 발단을 살펴보기에 앞서 그 논의의 전제로 헌법재판소 재판관 임명에 관한 슬로바키아 헌법 규정을 다시 한 번 살펴보아야 한다. 슬로바키아 헌법 제134조는 국회가 헌법재판소 재판관 후보자를 2배수로 추천하면 이 중에서 대통령이 임명하도록 규정하고 있다. 헌법재판관의 임기는 12년이고 연임은 불가능하다. 헌법재판관은 대통령에게 선서함으로써 취임한다.

2014년 7월 4일에 헌법재판소 재판관 13명 중 3명의 임기가 종료될 예정이었다. Smer-SD가 다수의석을 차지하고 있던 국회는 위 임기 만료일 2개월 전에 퇴임 예정 헌법재판관의 2배수에 해당하는 6명의 후보자를 추천하였다. 그런데 Smer-SD의 당수이자 현직 총리였던 R. 피초는 그 해 치러진 대통령 선거 1차 투표에서 1등을 하였지만, 2차 투표

341) 헌법재판소의 위 소책자에는 ‘대통령 탄핵심판’이라고 기술하고 있다. 그러나 슬로바키아에는 대통령 탄핵제도는 존재하지 않고, 국민소환만이 인정된다. 국회가 발의하고 국민투표로 확정되는 소환을 하원이 소추하고 상원이 심판하거나, 국회가 소추하고 헌법재판소 등의 기관(국민 이외의)이 결정하는 탄핵과는 전혀 다르다.

342) 이에 관한 상세한 소개는 Tomáš Lalík, *Constitutional Court Crisis in Slovakia; still far away from resolution* Int'l J. Const. L. Blog, 2016. 8. 5., <http://www.icconnectblog.com/2016/08/constitutional-court-crisis-in-slovakia-still-far-away-from-resolution>

에서 2위를 하고 말았다. 안드레이 키스카가 2차 투표에서 유효투표 총수의 과반을 획득하여 대통령에 당선되었는데, 그의 취임일은 2014년 6월 15일이었다. 새로이 취임할 예정인 대통령은 헌법재판관의 선서를 받지 않을 수도 있으니 국회는 새로운 헌법재판관 후보자를 추천하라는 정치투쟁을 시작하였다.

이에 슬로바키아 법무부 장관은 베니스 위원회(Venice Commission)에 의견을 구하였다.³⁴³⁾ 베니스 위원회는 다음과 같은 의견을 피력하였다. 퇴임예정(outgoing)인 대통령이 헌법재판관 후보자를 임명할지에 대하여는 취임예정(incoming)인 대통령당선자와 상의하는 것이 바람직하지만 퇴임예정인 이는 퇴임예정 대통령의 권한에 속하고 취임예정인 대통령(A. 키스카)은 그가 취임한 이후에 전직 대통령(L. 기슈파로비치)이 임명한 헌법재판소 재판관의 임기개시를 위한 선서를 거부할 수 없다.³⁴⁴⁾ 그러나 기슈파로비치는 국회가 2배수로 추천한 후보자들 중에서 헌법재판관을 선택하여 임명하지 않고 퇴임하였다.³⁴⁵⁾

키스카는 헌법재판관 1명만을 임명하고 5명의 후보자에 대하여는 선택을 거부하였는데, 그 이유를 다음과 같이 설명하였다. i) 후보자들의 CV(Curriculum Vitae)가³⁴⁶⁾ 헌법과의 관련성을 보여주지 않고 있다, ii) 헌법재판소 재판관에 적합한 이론적, 실무적 능력을 결하였다, iii) 대통령 자신이 구성한 위원회가 그들 헌법재판관 후보자들을 추천한 적이 없다.

위 대통령의 결정은 국회가 추천한 검찰총장 지명을 대통령이 거부할 수 있는 광범위한 재량이 있다고 한 헌법재판소의 2012년 결정(PL. ÚS 4/2012)에 근거한 것이었다.

343) 베니스 위원회는 세계 헌법재판기관협의체이다. 유럽 평의회의 산하기구로서 헌법 분야 전문가들로 구성되어 있고, 헌법적 지원, 헌법적 정의, 선거 문제 등의 3분야에 대한 법률적 자문을 제공한다. 베니스 위원회의 공식 명칭은 법을 통한 민주주의 유럽위원회(European Commission for Democracy through Law)이지만, 1년에 네 번 이탈리아 베니스에서 개최하기 때문에 모임 장소에 따라 흔히 ‘베니스 위원회’로 불린다.
<https://ko.wikipedia.org/wiki/베니스위원회>, 2017. 7. 31. 최종 방문

344) 위 Tomáš Lalík의 원문에는 기술되어 있지 않지만, 새로운 헌법재판관 후보자를 임명하는 것은 현 헌법재판관의 임기만료일 이전에도 가능하고, 선서(oath)는 단지 취임 혹은 임기개시의 조건일 뿐이라는 것이 전제되어 있다.

345) 3명의 헌법재판관의 퇴임예정일은 2014. 7. 4., 대통령의 취임예정일은 같은 해 6. 15.이기 때문에 전직 대통령이 헌법재판관을 임명할 지는 전적으로 그의 재량으로 보아야 한다.

346) 번역상으로는 Resume와 동일하게 ‘이력서’이나, CV는 직무수행이력서를 뜻한다.

헌법재판관으로 지명이 거부된 5명의 후보자들은 헌법재판소에 대통령의 위 결정이 자신들의 공무담임권을 침해하는 것인지를 문의하였다. 체코슬로바키아 헌법재판소 제3지정재판부(The Third Senate)는 2015. 3. 17. 키스카 대통령의 위 결정은 헌법재판소 재판관 지명자들의 권리를 침해하였다는 의견을 밝혔다(issued its judgment). 헌법재판소 제3지정재판부의 결정의 주된 이유는 검찰총장과 헌법재판관은 헌법상의 지위와 임명절차가 다르고(검찰총장은 1명의 후보자만을 추천하지만, 헌법재판관 후보자는 2배수를 추천한다! 또한 헌법재판관의 자격요건이 좀 더 엄격하다), 견제와 균형(check and balance)라고 하는 헌법재판소에 의한 사법심사의 계속성(continuity of judicial review)³⁴⁷⁾ 중요하다는 것이었다.³⁴⁸⁾

키스카 대통령은 위와 같은 헌법재판소의 의견에 승복하지 않고 정치투쟁을 시작하였다. 대통령의 입장은 다음과 같은 것이었다. 제3지정재판부는 위와 같은 결정을 선고하면서(delivering the oral judgment), 위의 검찰총장 선례는 여기서도 적용된다고 암시하였는데, 그 후에 문서로 나온 결정에는(in the written version) 그 선례가 적용되지 않는다고 하였기 때문에 결정 선고의 최종성에 위반된다는 것이었다.

키스카 대통령은 헌법재판소 전원재판부에, 위 제3지정재판부의 결정은 위법하고, 자신의 결정은 정당하다는 유권해석을 내려줄 것을 요청하였다. 헌법재판소는 2015. 10. 28. 대통령의 청구를 기각하였다(PL. ÚS 45/2015). 현 상황에 대한 해답은 이미 헌법재판소 제3지정재판부가 내렸기 때문에 전원재판부에서 결정할 사항이 아니라는 이유를 달았다. 키스카 대통령은 헌법재판소의 결정에 구속되지 않는다는 성명을 발표하면서 신속히 대응하였다. 이는 2016년 총선에서 자신의 당이 제1당이 될 수도 있다는 자신감에 근거한 것이기도 하였다. 그 사이에 1명의 헌법재판관의 임기가 만료하여 헌법재판관은 13명의 정원 중 10명만 재직하게 되었다.

347) 사법심사의 계속성은 헌법재판관의 결원이 있는 경우 7인의 위헌결정 정속수로 인하여 헌법재판을 충실히 할 수 없으므로(13명 중에 7인의 동의를 얻는 것과 10명 중 7인의 동의를 얻는 것은 차이가 매우 크다). 헌법재판관의 공백이 있어서는 안 된다는 의미로 받아들여지면 될 것이다.

348) III. ÚS 571/2014

그러나 총선은 대통령에 반대하는 세력이 승리하였다. Smer-SD가 제1당이 되어 다른 3개의 정당과 연합정권을 꾸리게 되었다. 그런데도 대통령은 여전히 새로운 헌법재판관 후보자의 추천을 요구하면서 위 5명의 헌법재판관 후보자 중에서 헌법재판관을 임명하지 않고 있다. 그런데 문제는 국회 역시 새로운 헌법재판관 후보자를 추천하는데 별로 관심이 없다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 13명의 재판관 중에서 7명이 동의하면 자신들이 만든 법률이 위헌무효로 되고, 자신들의 결정이 위헌으로 침해되거나 자신들의 권한이 축소되는 것으로 해석될 가능성이 높은 반면, 현재와 같은 상황, 즉 10명의 재판관만이 있는 경우라면 자신들의 권한이 축소될 수 있는 7명의 동의를 얻기는 훨씬 어렵기 때문에 현상을 유지하는 것이 집권세력에 부정적인 것만은 아니라고 판단하였기 때문이다. 또한 대통령이 헌법재판관 임명을 거부하는 것은 정치적 투쟁일 뿐이라고 하면서 현 사태에 대한 모든 책임을 대통령에게 돌릴 수 있는 상황이기 때문이다.³⁴⁹⁾

위에서 살펴본 일련의 사태는 우리에게 무엇을 시사하는가? 헌법기관 구성에 관한 헌법 규정은 조금이라도 모호한 것이어서는 안 된다는 것이다.³⁵⁰⁾ 헌법재판관 공백 사태는 슬로바키아의 예에서도 보듯이 어느 한 정치세력에게는 유리하고, 반대되는 세력에게는 그만큼 불리한 제로섬(zero-sum) 게임이 아니기 때문에, 모든 정치세력이 헌법재판관 결원으로 인한 ‘질름발이 헌법재판소(a crippled Constitutional Court)’를 정치적으로 이용하고자 하는 경향이 있음을 슬로바키아 사태는 여실히 보여주고 있다.³⁵¹⁾

3. 법원 및 사법위원회

(1) 법 원

슬로바키아공화국의 재판은 독립적이고 공정한 법원에 의해 집행된다. 모든 심급의 재판은 다른 국가기관과 독립하여 진행된다. 법원은 대법원과 각급 법원으로 구성된다. 법

349) 헌법재판소의 결정이나 헌법 텍스트의 문언적 해석은 국회의 손을 들어주어 대통령의 정치적, 법적 입장과는 정반대되는 것이기 때문이다.

350) 물론 필자의 생각으로는 슬로바키아의 헌법재판관 임명절차에 관한 규정은 전혀 모호하지 않다.

351) 우리나라에서의 헌법재판관 임명이나 연임 등에 관한 법개정 문제는 이 글의 연구범위가 아니므로 이 정도에서 마치고자 한다.

원의 권한과 조직, 사법절차에 관한 상세한 사항은 법률로 정한다. 사법 자치 행정기관은 법률이 정하는 범위 내에서 법원을 관리하고 행정에 참여한다.

법원은 민사 및 형사사건을 판결한다. 법률에 규정되어 있는 경우, 행정기관의 결정, 조치 및 기타 법령의 적법성을 판단한다. 법원의 판결은 법률이 해당 사안은 단독 판사가 판결한다고 특별히 규정하고 있지 않는 한 합의부가 한다. 어떤 사건이 국민참여재판에 의하여 진행되는지,³⁵²⁾ 어떤 사건이 판사가 승인한 법원 직원이 대행하여 판결할 수 있는지는 법률로 정한다. 판사가 승인한 법원 직원에 의하여 이루어진 판결에 대하여는 이의 신청이 허용되며, 이 경우 항상 판사가 심리, 판결하여야 한다. 판결은 슬로바키아공화국의 이름으로 공포되며, 판결은 항상 공개된다.

판사는 그 직무집행에 있어서 독립적이며, 오로지 헌법, 헌법률, 헌법에 의하여 체결, 공포된 국제조약과 법률에만 구속된다. 법원이 일반적 구속력을 갖는 법규 또는 그 일부 규정이 헌법, 헌법률, 헌법에 의하여 체결, 공포된 국제조약에 저촉된다는 판단을 한 경우, 법원은 심리를 중단하고 제125조 제1항에³⁵³⁾ 따른 절차를 개시한다고 선언하여야 한다.³⁵⁴⁾

판사는 사법위원회의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. 판사의 임기에는 제한이 없다. 국회의원 피선거권이 있고, 30세에 달하였고, 법률교육을 수료한³⁵⁵⁾ 슬로바키아 국민은 판사로 임명될 수 있다. 판사직 임명 및 승진에 관한 그 밖의 조건과 면책특권의 범위는 법률로 정한다.³⁵⁶⁾

352) 영문법령에 “which cases decisions by panels of judges are attended by accessory judges from the ranks of citizens”라고 기술되어 있다. 이에 따라 우리나라 제도상의 국민참여재판이라는 용어를 선택하였다. 큰 무리는 없을 듯하다.

353) 헌법재판소의 위헌법령심사를 말한다.

354) 위 규정 뒤에 생뚱맞게도 “헌법재판소 결정은 모든 법원에 대하여 구속력을 가진다”라고 규정되어 있다. 헌법 제144조 제2항

355) ‘completed legal education’이라고만 규정하고 있어, 사실 기관에서의 법학 교육을 수료한 경우도 포함하는지 의문이 있을 수 있다. 아래의 주83) 참조

356) 이 규정 뿐 만 아니라 슬로바키아 헌법 전체에서 말하는 면책특권(Immunity)은 우리나라 국회의원의 면책특권, 불체포특권이나 대통령의 형사상 불소추특권을 모두 합하여 그 내용 혹은 효력을 일부 제한한 것으로 보이면 큰 무리가 없다. 다만 용어선택에 있어 면책특권이 가장 무난하다고 판단된다.

대법원의 대법원장과 부대법원장은 사법위원회가 대법관 중에서 추천하고 대통령이 임명한다. 임기는 각 5년이다. 대법원장, 부대법원장, 대법관은 1회에 한하여 연임할 수 있다.³⁵⁷⁾

판사는 대통령에게 다음과 같이 선서한 후, 취임한다.

“나는 명예와 양심에 따라 헌법, 헌법을 및 헌법에 의하여 체결, 공포된 국제조약, 법률을 준수하며, 최선의 양심에 따라 법률을 해석하고 독립적이고 공평하게 판결할 것을 선서한다.”

(2) 사법위원회

슬로바키아공화국 사법위원회 의장은 대법원장이다. 사법위원회의 다른 위원은 다음과 같다.

- a) 슬로바키아공화국 판사들이 임면하는 8인의 판사
- b) 국회가 임면하는 3명의 위원
- c) 대통령이 임면하는 3인의 위원
- d) 정부가 임면하는 3인의 위원

대학 법률 교육을 수료하고³⁵⁸⁾ 15년 이상 법률업무에 종사한 자는 사법위원회 위원이 될 수 있다. 사법위원회 위원의 임기는 5년이다. 1회에 한하여 연임할 수 있다.

슬로바키아 공화국 사법위원회의 권한은 다음과 같다.

- a) 대통령에게 판사 후보자 추천과 판사 해임 요청

357) 국회도서관 발행의 위 의 책 702쪽은 ‘최대 2회 연임하여 임명될 수 있다’고 기술하고 있으나, 이는 오역이다. 영문법령에는 ‘for a maximum of two consecutive terms’라고 규정되어 있다. 연속하여 두 임기를 채울 수 있으므로 이는 1회 연임에 해당한다.

358) 사법위원회의 위원이 될 수 있는 자격으로서의 대학 법률 교육 수료는 ‘completed a university law education’인데 반하여, 헌법재판소 재판관이 자격인 로스쿨 졸업은 ‘a law school graduate’라고 규정하여 양자의 법학교육 조건을 달리 규정하고 있다. 양자가 같은 것을 의미하는지는 조사, 연구가 더 필요하다.

- b) 판사의 배정 및 전출에 대한 결정
- c) 대통령에게 대법원장 및 부대법원장의 추천 및 해임 요청
- d) 정부에 국제 사법기구에서 슬로바키아공화국을 대표하는 재판관 후보의 추천
- e) 판사 징계위원회 위원장 및 위원의 선출과 해임
- f) 국가 예산 작성 과정에서 법원의 의견 제시
- g) 법률에 규정된 그 밖의 권한

사법위원회는 재적 위원 과반수의 동의로 의결한다. 사법위원회 위원의 구성과 그 권한, 조직 및 법원 행정기관과³⁵⁹⁾ 사법자치 행정기관과의³⁶⁰⁾ 관계에 관한 상세한 사항은 법률로 정한다.

우리나라 국회에서 마련한 헌법개정안에는 법원행정처를 폐지하거나 그 권한을 대폭 축소하고, 대부분의 권한을 사법위원회에 이관하는 내용이 담겨져 있다고 한다. 슬로바키아의 사법위원회도 한 번쯤 참고할 만하다.

4. 검찰청 및 국민권리보호관

슬로바키아 헌법은 제8장에서 ‘검찰청 및 국민권리보호관³⁶¹⁾’을 따로 규정하고 있다. 그러나 조문은 제149조부터 151a조까지 몇 개 되지 않는다. 그 내용은 다음과 같다.

슬로바키아공화국 검찰청은 자연인, 법인 및 국가의 권리와 이익을 보호한다고 명시한다고 규정하고 있다. 검찰청은 국회의 추천으로 대통령이 임명하는 검찰총장을 수반으로 한다. 검사의 임면, 권리와 의무 및 검찰청의 조직에 관한 상세한 사항은 법률로 정한다.

옴부즈만은 법률의 범위 내에서 공공행정기관 기타 공공기관의 행위, 의사결정 또는 부작위가 법질서와 충돌하는 경우, 동 기관의 업무처리 시 국민의 기본권과 자유를 보호

359) 우리나라의 대법원 산하 법원행정처 정도로 인식할 수 있다.

360) 각급 법원의 법원행정담당기구로 볼 수 있다.

361) 영문 법령에는 ‘Public Protector of Rights’라고 명명되어 있다. 우리나라에서의 옴부즈만을 의미한다.

하는 독립기관이다. 법률에 규정된 경우, 옴부즈만은 공공기관에서 근무하는 자가 국민의 기본권을 침해한 경우 해당 근무자에게 책임을 지우는 업무에 참여할 수 있다. 모든 공공기관은 옴부즈만에게 필요한 지원을 하여야 한다.

일반적 구속력을 갖는 법령이 국민에게 허용된 기본적 인권이나 자유를 침해하고 있는 경우 옴부즈만은 헌법재판소에 제125조에 의거한 헌법재판을 청구할 수 있다.

옴부즈만은 최소 15명의 국회의원이 제안한 후보 중에서 의회가 선출한다. 그 임기는 5년이다. 국회의원 피선거권이 있고, 선거일 현재 35세 이상인 자는 국민권리보호관으로 선출될 수 있다. 국민권리보호관은 정당 또는 정치단체에 적을 둘 수 없다.

옴부즈만은 고의에 의한 범죄행위에 대하여 유죄판결을 받거나, 범죄행위에 대하여 유죄판결을 선고받고 해당 사건에서 징역형의 조건부 집행유예를 선고하지 않은 법원 판결이 확정되면 그 자격을 잃는다.

국회는 옴부즈만이 그/그녀의 건강상태로 인하여 최소 3개월 이상의 기간 동안 그 직무를 적절히 수행하지 못한다고 판단되는 경우 해당 옴부즈만을 해임할 수 있다. 국민권리보호관의 선출, 소환, 그 권한, 그 직의 수행, 국민의 권리 보호를 위한 직무의 이행 방법 등에 관한 상세한 규정은 법률로 정한다.

VI. 기본권

1. 서 언

슬로바키아 헌법은 제2장에서 기본적 권리와 자유(Basic rights and freedoms)를 규정하고 있다. 제1절은 총론 규정인데 인간의 존엄성과 가치, 평등권 및 국민의 의무 등을 규정하고 있다. 제2절에서는 일반적 개념으로서의 자유권적 기본권에 해당하는 기본적 인권(Basic Human Rights and Freedoms) 규정을 두고 있다. 여기에는 거주이전의 자유, 프라이버시, 재산권 등이 규정되어 있는데, 사형금지가 명시되어 있다. 이하 제3절 이하에 정

치적 권리, 경제 사회 문화적 권리, 소수민족의 권리, 환경 보호와 문화 유산에 관한 권리, 청구권(재판청구권 위주로 구성되어 있다)을 규정하고 있다.

슬로바키아 헌법상 기본권 조항의 특색은 동일한 내용의 기본권 보장 규정이 여러 차례 반복되고, 여러 자유를 한 조항에 묶어 체계적이지 못하다는 점이다. 또한 기본권 제한과 관련하여서는 일반적 법률유보 조항과 개별적 법률유보 조항 모두를 갖고 있다는 점이 특색이라고 할 수 있다.

아래에서는 슬로바키아 헌법 조문 순서대로 기본권 규정을 살펴보기로 한다.³⁶²⁾

2. 총 칙

모든 국민은 인간의 존엄을 갖고 권리는 자유롭고 평등하다. 기본적 권리와 자유는 양도할 수 없고 법률로 이를 부정할 수 없다. 기본적 권리와 자유는 성, 인종, 피부색, 언어, 신념 및 종교, 정치적 또는 그 밖의 사상, 국가적 또는 사회적 출신(신분), 국적 혹은 어떤 국가와의 관련, 재산, 혈통 등과 관계없이 모든 사람에게 보장된다. 누구든지 이를 이유로 차별받지 아니한다.

모든 국민은 국적선택의 자유를 가진다.

기본권은 헌법에 규정된 기본권 제한의 원칙에 부합하는 법률로써만 제한할 수 있다. 기본권을 제한하는 경우에도 그 본질적 내용은 제한할 수 없다.

모든 국민은 법률에 의하여 또는 법률에 근거한, 혹은 헌법 제7조 제4항에 의거한 국제 조약에 의한, 제120조 제2항에 따른 법규명령에 의한 의무를 진다.

362) 슬로바키아의 기본권 규정의 해석이나 판례에 대하여는 알려진 바 없다. 헌법재판소와 대법원도 아직까지 인터넷상으로 판결문을 제공하지 않고 있으며, 필요한 경우 직접 방문하여 서면으로 신청하면 판결문을 제공할 있다고 한다. 따라서 현재로서는 헌법 조문을 살펴보고 이에 대한 약간의 자체 해석을 하는 것으로 만족하여야 할 것이다.

아래의 각주 156)에 기재된 바와 같이 기본적 권리와 자유 마지막 조문에(이는 정치적 권리 바로 앞 조문이다) 다시 국방의 의무를 규정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 모든 국민은 국방의 의무를 지고, 의무복무의 범위는 법률로 정한다. 군복무가 개인의 양심이나 종교적 신념에 반할 경우 누구도 군복무를 수행하도록 강요받지 아니한다.³⁶³⁾

3. 기본적 인권과 자유

(1) 생명권

모든 국민은 생명권을 갖는다. 인간 생명은 출생 이전에 이미 보호받을 가치가 있다.³⁶⁴⁾ 사형은 금지된다. 단, 법률에 의하는 경우 생명권은 박탈될 수 있다.

(2) 프라이버시와 잔혹한 형벌 금지

모든 국민은 사생활의 자유를 가진다. 그 제한은 법률로만 가능하다.

모든 국민은 고문 또는 잔인하고 비인간적이거나 부당한 대우 또는 처벌을 받지 아니한다.³⁶⁵⁾

(3) 신체의 자유

누구든지 법률에 의하지 아니하고는 기소되거나 자유를 박탈당하지 아니한다. 누구든지 계약의무 이행능력이 없다는 이유로 자유를 박탈당하지 아니한다.

범죄행위를 저질렀다고 의심받는 자는 법률에 규정된 경우에 한하여 구속될 수 있다. 구속된 자에게는 즉시 구속사유를 알리고 심문을 하여야 하며, 늦어도 48시간 내에 석방

363) 헌법 제25조

364) 헌법 제15조 제1항 제2문; 그러나 이 조항이 태아의 생명권을 인정하는 것에서 나아가 배아(胚芽)의 생명권까지 인정하는 것으로 볼 수 있을지는 불명확하다.

365) 제16조는 사생활의 자유와 잔혹한 형벌 금지를 함께 규정하고 있다. 우리 헌법 체계에 의하면 선뜻 이해하기 어려운 조문 배치이다. 이러한 우리 헌법과 전혀 상이한 조문 배치는 기본권 곳곳에서 나타날 뿐만 아니라, 통치기관 조항에서도 그대로 나타난다. 가령 헌법재판관의 임기나 해임을 규정한 조항에서 헌법재판소의 권한까지 함께 규정하고, 이미 규정되어 있는 내용을 다시 규정하기도 한다.

하거나 법원에 그 신병을 인도하여야 한다. 판사는 구속된 자를 심문하여야 하며 늦어도 48시간 이내에 구속된 자를 석방하거나 계속 구속할지 여부를 결정하여야 한다. 중범죄로 구속된 자에 대하여는 72시간 내에 구속 계속이나 석방을 결정할 수 있다.

범죄행위를 이유로 체포할 경우에는 체포 사유를 명시하여야 한다. 영장은 판사가 발부한다. 체포된 자는 24시간 이내에 법원에 그 신병이 인도되어야 한다. 판사는 체포된 자를 심문하여야 하며 늦어도 48시간 이내에 체포된 자를 석방하거나 계속 구속할지 여부를 결정하여야 한다. 중범죄자에 대하여는 72시간 이내에 동일한 결정을 할 수 있다.

법률에 규정이 있는 경우 개인의 동의 없이 공공의료기관에 수용 또는 구금할 수 있다. 법원은 해당 조치가 취해졌음을 24시간 이내에 통지받아야 하며, 그 감금의 적법성을 판단하여야 한다.³⁶⁶⁾ 범죄행위로 기소된 자의 정신상태에 대한 검사는 오로지 서면으로 작성된 법원의 명령에 의해서만 가능하다.

누구든지 강제노역이나 봉사를 강요당하지 아니한다. 이에 대한 예외는 다음과 같다. i) 법률에 따라 징역형을 복무하거나 징역형을 대체한 사회봉사명령을 이행하는 자에게 주어진 작업, ii) 의무 군복무, 또는 이를 대체하는 법률에 규정된 다른 의무, iii) 자연재해, 사고 또는 생명, 건강 또는 중대한 가치를 가지는 재산에 위해를 가하는 위험 발생 시 법률에 근거하여 요구되는 봉사, iv) 생명, 건강 또는 타인의 권리를 보호하기 위하여 법률에 규정된 활동, v) 법률에 근거한 소규모 지역사회봉사.

(4) 인격권

슬로바키아 헌법이 인격권과 관련하여 규정하고 있는 자유는 다음과 같다.

인간의 존엄과 명예를 보호할 권리, 사생활 및 가족생활의 자유, 개인정보의 불법적 수집, 공개 또는 그 밖의 오남용으로부터 보호받을 권리.

366) 헌법 제17조 제6항은 법원이 보고받아야 하는 시간적 제한만 규정하고 있을 뿐, 수용의 적법성 여부 판단 기간에 대한 제한은 하지 않고 있다. 개인의 권리 보장의 측면에서 본다면 ‘즉시’ 결정하여야 한다고 해석하여야 할 것이다. 그러나 위에서 살펴본 구속이나 체포시와의 형평을 고려하면 48시간, 72시간의 기준이 의료기관에의 수용이나 구금에도 그대로 적용될 수 있으리라 본다.

(5) 재산권

모든 국민은 사유재산을 보유할 권리를 가진다. 개별 소유자권자의 재산권은 동일한 의미를 가지며 동일한 보호를 누린다. 상속권도 보장된다.

소유권에는 의무가 부과된다. 소유권은 타인의 권리를 침해하거나 법적으로 보호되는 공공의 이익에 반하여 행사할 수 없다. 재산권은 법률에 규정된 범위를 넘어 건강, 자어나 문화 유적, 환경을 해하는 방식으로 행사할 수 없다.

재산권의 수용, 사용 또는 제한은 오직 필요한 범위 내에서 그리고 공익에 따라 법률을 근거로 하고, 또한 ‘적절한 보상(adequate compensation)’을 통해서만 허용된다.

(6) 주거의 자유

모든 국민은 주거의 자유를 가진다. 주거자의 동의 없이 그 주거가 침해될 수는 없다.³⁶⁷⁾ 가택수색 시에는 오로지 판사가 발급한 수색사유를 명시한 영장을 제시하여야 한다. 그 목적은 형사소송절차에 한정된다. 가택수색 방법은 법률로 정한다.

주거의 불가침성에 대한 제한은 오로지 민주사회에서 개인의 생명과 건강을 보호하거나 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 또는 공공질서에 대한 중대한 위협을 예방하기 위하여 그 침범이 필요한 경우에 한하여 법률로만 할 수 있다. 또한 공공행정의무를 이행하는데 필요한 경우에도 주거의 자유에 대한 제한이 허용된다.

(7) 통신의 자유

서신의 비밀보장, 우편 및 기타 서면에 의한 통신 비밀, 개인정보보호는 보장된다.

367) 이 조항은 주거의 자유의 보호범위를 주거의 평온으로 보지 않고, 혹은 이와 함께 주거권으로 보고 있는 조항으로 생각된다. 슬로바키아 헌법 제21조 제1항 제2문이 주거는 주거권자의 동의없이 침해될 수 없는 것으로 규정하고 있기 때문에 주거권자가 수인 있는 경우 어느 1인의 주거권이 침해된 경우에도 주거침입죄를 구성하는 것으로 해석되는 것이다. 가령 간통죄가 존재하는 국가의 경우, 어느 일방 배우자와 간통을 목적으로 그 주거에 들어간 경우, 타방 배우자에 대하여는 주거침입죄가 간통죄와는 별개의 경합범으로 성립한다는 것이다.

법률로 정한 경우를 제외하고는 서신과 서면에 의한 문서 및 기록을 사적(私的)으로 보관하거나 또는 우편이나 그 밖의 방법으로 전달하는 경우라도 프라이버시와 기타 문서의 비밀을 침해해서는 안된다. 전화, 전보 또는 기타 유사한 장치를 통하여 전달하는 통신의 비밀보호도 같은 방법으로 보호된다.

(8) 거주이전의 자유

거주이전의 자유는 보장된다. 슬로바키아공화국 내에 합법적으로 거주하는 자는 그 영토를 자유롭게 떠날 수 있는 권리를 가진다. 거주이전의 자유는 국가안전보장, 공공질서 유지, 타인의 건강과 권리 및 자유의 보호를 위하여 법률로 제한할 수 있고, 환경보호를 위하여도 제한된 구역 내에서 법률로 제한할 수 있다.

모든 국민은 출입국의 자유를 가진다. 국민은 고국을 떠나도록 강요받지 아니하며 추방되지 아니한다. 외국인은 법률로 정한 경우에 한하여 추방될 수 있다.³⁶⁸⁾

(9) 양심과 종교의 자유

사상, 양심, 종교의 자유는 보장된다. 이러한 권리에는 자신의 종교적 믿음이나 신념을 바꿀 수 있는 권리가 포함된다. 국민은 종교를 가지지 않을 권리가 있다. 국민은 공개적으로 자신의 사상을 표현할 권리가 있다.

국민의 자신의 종교 또는 신념을 혼자 또는 타인과 함께 예배나 의식 등을 통하여 자유롭게 표현할 권리를 가진다.

교회와 종교단체는 자체 업무를 관장한다. 이들은 독립적으로 자체 기관을 설립하고 성직자를 임명한다. 양심, 신앙과 종교의 자유는 민주사회에서 공공질서, 건강, 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요한 경우에 한하여 오직 법률으로써만 제한할 수 있다.

368) 외국인의 자유를 명시한 조항으로 볼 수 있다. 따라서 본 조에서의 모든 국민은 외국인을 포함한 모든 사람으로 해석되어야 할 것이다.

4. 정치적 권리

(1) 표현의 자유

표현의 자유와 정보에 접근할 권리가 보장된다. 국민은 자신의 견해를 말, 글, 인쇄, 그림 또는 그 밖의 수단으로 표현할 권리를 가지며 국경에 관계없이 사상과 정보를 자유롭게 주고받으며 전파할 권리를 가진다. 신문발행은 승인을 요하지 않는다. 라디오 및 텔레비전 방송기업은 국가의 승인을 받아야 한다. 그 조건은 법률로 정한다.

표현에 대한 검열은 금지된다. 표현의 자유와 정보 추구 및 전파의 권리는 민주사회에서 타인의 권리와 자유 보호, 국가안전보장, 공공질서, 공공의 건강 및 도덕에 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다.

공공기관은 해당 기관의 활동에 대한 정보를 적절한 방법과 언어로 제공하여야 할 의무가 있다. 이러한 의무이행의 조건과 방법은 법률로 정한다.

(2) 청원권

모든 국민은 청원할 권리를 가진다. 청원은 개인적 또는 집단적으로 공공 또는 공동 이해와 관련한 사항에 대하여 국가 또는 지방자치단체에 할 수 있다. 타인의 권리와 자유의 침해나, 법원의 독립성을 침해하는 내용의 청원은 이를 할 수 없다.

(3) 집회 및 결사의 자유

결사와 평화적 집회의 권리는 보장된다.

공공장소에서의 집회의 자유는 민주사회에서 타인의 권리와 자유 보호, 국가안전보장, 공공질서, 공공의 건강 및 도덕에 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다.

모든 국민은 정당과 정치운동단체를 조직할 권리와 이에 가입할 권리를 가진다. 결사의 자유 제한은 민주사회에서 국가안전보장, 공공질서, 범죄의 예방 또는 타인의 권리와

자유 보호를 이유로 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다.

(4) 참정권

모든 국민은 직접 또는 선거를 통하여 공공업무나 공행정에 참여할 권리를 가진다. 슬로바키아 영토 내에서 영구히 거주하는 외국인은 선거권과 지자체 및 상위지역 단위의 자치정부기관 선거에서의 피선거권을 가진다.³⁶⁹⁾

선거는 법률이 정한 주기적인 선거기간 내에 시행되어야 한다. 선거는 보통, 평등, 직접 선거 원칙에 따라 비밀 투표용지를 통해 행사한다. 모든 국민은 선출직 또는 기타 공직에 동등하게 접근할 수 있는 권리가 있다.

(5) 정치적 경쟁 보호 및 저항권

정치적 권리와 자유에 대한 법적 규제와 그 해석, 적용은 민주사회에서 정치세력의 경쟁을 가능하게 하고 이를 보호하는 방식으로 이행되어야 한다.

국민은 헌법기관의 효과적 조치나 법적 구제조치 사용이 더 이상 가능하지 않을 경우, 본 헌법을 통하여 규정된 기본적 인권과 자유, 민주적 기본질서를 파괴하고자 하는 자에 저항할 권리를 가진다.

5. 소수민족·인종의 권리

모든 사람은 소수민족이나 소수인종에 속한다는 이유로 불이익을 받지 아니한다. 슬로바키아 공화국 내 소수민족이나 인종에 속하는 국민의 광범위한 발전이 보장된다. 특히 소수민족이나 인종은 그들의 고유문화를 발전시킬 권리, 공식 대화에 고유 언어를 사용할 권리, 고유 언어로 정보를 전파 및 수신할 권리, 소수민족 결사체에 가입할 권리, 소수민족과 관련된 사안의 결정에 참여할 권리, 소수민족 교육 및 문화기관을 설립하고 운영할 권리를 가진다.

369) 국회의원과 대통령 선거에서의 피선거권을 외국인에게 부여하는 나라는 없다. 지방자치단체의 장이나 지방의 회의원 선거에서의 피선거권을 외국인에게 부여하는 나라도 슬로바키아 외에 거의 없다고 생각된다. 우리나라도 지방선거에서 외국인에게 일정한 조건을 충족하는 경우 선거권만을 부여하고 있을 뿐이다.

소수 민족이나 인종에 속하는 국민의 권리행사는 슬로바키아공화국의 주권과 영토의 보전을 위협하거나 다른 거주자에 대한 차별하여서는 아니된다.

6. 경제·사회·문화적 권리

(1) 직업선택의 자유 등³⁷⁰⁾

모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다. 직업선택의 자유에는 직업을 위한 교육을 받을 권리와 상업적 또는 경제적 활동에 참여할 권리가 포함된다. 직업선택의 자유나 직업 수행의 자유의 제한은 법률로 정한다.

모든 국민은 일할 권리를 가진다. 국가는 자신의 잘못에 기인하지 않고 이러한 권리를 행사할 수 없는 국민에게 적절한 수준의 물질적 보호를 제공하여야 한다. 이러한 조건은 법률로 정한다.

본 조에서의 자유는 외국인에게는 달리 정할 수 있다.³⁷¹⁾

(2) 노동자의 권리

노동자는 공정하고 만족스러운 근로조건에 대한 권리를 가진다. 법률은 다음의 사항을 보장하여야 한다.

- i) 노동자에게 인간다운 생활수준을 보장하기에 충분한 노동에 대한 보수를 받을 권리,
- ii) 부당해고 및 작업장 내에서의 차별로부터의 보호, iii) 노동 안전 및 작업 시 건강 보호,
- iv) 노동 시간 제한, v) 노동 후 적절한 휴식, vi) 최소 유급 휴가 기간, vii) 단체교섭권.

여성 청소년, 약자는 작업장 내에서 자신의 건강에 대한 보호 강화 및 특수 노동 조건에 대한 권리를 가진다. 청소년과 약자는 노동관계에서 특별한 보호를 받을 권리를 가지

370) 이 조항에서도 직업선택의 자유, 일할 권리, 국민의 최저생활 보장 의무를 함께 규정하고 있어 슬로바키아 헌법의 특색으로 평가될 수도, 체제상의 혼란으로 평가될 수도 있다.

371) 외국인에 대한 이러한 명시적 차별 내지는 제한 규정이 없는 한(가령 지방자치단체에서의 피선거권 규정), 슬로바키아는 외국인에게도 내국인과 동일한 권리를 가진다고 보아야 할 것이다.

며 직업교육에서 지원을 받을 권리를 가진다.

(3) 결사의 자유

모든 국민은 자신의 경제적, 사회적 이익을 보호하기 위하여 타인과 자유롭게 결사할 수 있는 권리를 가진다. 노동조합은 국가로부터 독립적으로 설립된다. 복수노조는 허용되며 어느 단체도 특정 기업이나 산업부문에서 우대받지 아니한다. 노동조합의 활동과 경제적, 사회적 이익을 보호하기 위한 유사한 결사체의 설립 및 활동은 민주사회에서 국가안보, 공공질서, 타인의 자유와 권리를 보장하기 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써만 제한할 수 있다. 단체행동권은 보장된다. 판사, 검사, 군대, 경찰, 소방 및 기타 구조단체 직원은 단체행동권을 갖지 못한다.

(4) 사회보장

국민은 노동이 불가능한 경우, 부양자를 상실한 경우, 노후에 적절한 물질적 부양을 받을 권리를 가진다. 물질적 곤란을 겪는 국민은 그 생활수준을 보장하는데 필요한 지원을 받을 권리를 가진다. 이에 관한 상세한 규정은 법률로 정한다.³⁷²⁾

국민은 건강보호의 권리를 가진다. 공공보험을 토대로 국민은 무상의료보호를 받을 권리를 가지며, 법률이 정한 범위 내에서 의료지원을 받을 권리를 가진다.

(5) 가족과 부모성 보호

결혼, 부모성(父母性, parenthood)³⁷³⁾ 및 가정은 법률의 보호를 받는다. 어린이와 청소년에게는 특별한 보호가 제공된다. 임산부는 특별한 관심, 노동관계에서의 보호 및 적절한 노동조건을 보장받는다.

372) 우리나라에서 인간다운 생활을 할 권리의 보장에 있어서 최소한의 생활수준이 물질적 수준이나, 문화적 수준이나에 대한 논의가 있는 바, 슬로바키아는 물질적 수준임을 헌법에서 명시하고 있다.

373) 우리 헌법 제36조 제2항이 '모성(母性, motherhood)' 보호를 규정하고 있는 것과 대비된다.

혼인 및 혼외로 태어난 아이는 동일한 권리를 누린다. 어린이 보호 및 양육은 부모의 권리이다. 오직 법률에 근거한 법원의 결정에 의해서만 부모의 권리가 제한될 수 있으며, 청소년은 부모의 의사에 반하여 부모의 구속으로부터 벗어날 수 있다. 어린이를 양육하는 부모는 국가의 지원을 받을 권리가 있다.

(6) 교육을 받을 권리

국민은 교육을 받을 권리를 가진다. 학교출석은 의무사항이다. 의무교육기간과 연령 제한은 법률로 정한다. 모든 국민은 무상의 초등 및 중등교육을 받을 권리를 가지며, 능력과 사회적 지원에 따라 고등교육을 받을 권리를 가진다. 사립학교는 법률의 범위 내에서 설립할 수 있다. 국민이 교육 기간 동안 정부의 지원을 받을 권리는 법률로 정한다.

(7) 예술의 자유, 지적재산권 등

과학적 연구와 예술의 자유가 보장된다. 창조적 지적활동의 결과물에 대한 권리는 법률로 보호된다. 국가 문화 유산에 대한 접근권은 법률의 범위 내에서 보장된다.³⁷⁴⁾

7. 환경 및 문화유산 보호 권리

국민은 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다. 국민은 환경과 문화유산을 보호하고 발전시킬 의무가 있다. 누구라도 환경, 천연자원, 문화유산을 법률이 허용하는 범위를 넘어 위태롭게 하거나 손상시킬 수 없다. 국가는 천연자원의 신중한 사용, 생태계 균형, 환경보존에 노력하여야 하며, 지정된 야생 동식물 보호를 지원하여야 한다.

8. 사법(司法) 기타 절차적 기본권

모든 국민은 독립적이고 공정한 법원에서 법률로 정한 절차에 따라 재판을 받을 권리를 가진다. 행정기관의 결정에 의해 권리가 침해당했다고 주장하는 자는 다른 법률의 규

374) 슬로바키아 헌법 제43조 제2항은 국가문화유산접근권을 규정하면서 아래의 제6절의 제목을 환경 및 문화유산 보호 권리라 명명하고 있어 체계상의 혼란을 준다. 제6절에서는 문화유산을 손상시킬 수 없다는 문구 이외에는 문화유산에 대한 다른 언급이 없다.

정이 없는 한 법원에서 행정재판을 받을 권리가 있다. 그러나 기본권과 자유와 관련한 처분은 법원의 사법심사 대상에서 배제될 수 없다. 모든 국민은 국가기관 또는 공공기관의 위법한 결정이나 부적절한 절차로 인하여 야기된 피해에 대하여 보상을 받을 권리를 가진다.

모든 국민은 증언을 함으로써 자신 또는 ‘그와 가까운 자(close person)’³⁷⁵⁾ 유죄가 될 경우 해당 증언을 거부할 권리를 가진다. 모든 국민은 사법절차 또는 구가기관이나 행정기관에서 진행되는 절차의 초기단계부터 법률이 정한 조건 하에 변호사의 조력을 받을 권리를 가진다. 위 절차에서 진행되는 언어의 의미를 이해하지 못한다고 주장하는 자는 통역사를 둘 권리를 가진다.

375) 어느 정도 가까운 관계가 있어야 여기에 해당하는지는 불분명하나, 문언상 반드시 혈연관계가 없더라도 가까운 자에 해당될 수 있다는 점에 이의를 달수는 없을 것이다.

제4장 체제전환과정 및 제도 비교

제1절 체제전환과정의 공통점과 차이점

제2절 국가별 국가조직 비교

제3절 시사점

제4장

체제전환과정 및 제도 비교

제1절 체제전환과정의 공통점과 차이점

I. 공통점

체제전환의 일반적 유형은 다음과 같이 분류된다. 첫째, ‘민주적 시장경제 체제전환국’이다. 정치체제와 경제체제의 전환을 동시에 이룬 경우로 구소련과 동유럽 공산주의 국가들이 해당한다. 둘째, ‘사회주의 시장경제 체제전환국’이다. 정치체제의 변화는 거부하고, 경제체제의 전환에만 집중하는 경우로 중국과 베트남이 대표적이다. 셋째, ‘체제전환 지역국’이다. 극히 제한된 영역에서만 부분적인 변화만을 시도하는 경우로 북한과 쿠바가 해당한다.³⁷⁶⁾

동일한 유형으로 분류될 수 있는 헝가리·폴란드·체코슬로바키아 세 국가는 구소련의 붕괴 이후 민주화과정을 경험했다는 점에서 공통적이다. 또한 이들 국가의 체제전환과정은 아래로부터의 혁명이었다. 또한 체제전환은 20세기 후반에 대중매체가 혁명적으로 발전한 덕분이기도 하다. 당시 광범위하게 퍼져 있던 지하세계의 출판이 제공하던 정보 외에도 라디오, TV, 팩스, 위성 방송, 컴퓨터 망과 같은 최신 기기와 대중매체 덕분에 공산당이 중심이 된 지배계층이 정보 유통을 차단하는 데 한계가 있을 수밖에 없었다.³⁷⁷⁾

376) 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조”, 윤대규(편), 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구』 한울, 2008, 62면.

377) 김용덕, “중동부유럽의 체제 전환 연구-새뮤얼 헌팅턴의 이론으로 폴란드, 체코, 헝가리를 중심으로-”, 동유럽 연구 제18권, 2007, 235면.

체제전환의 원인은 그 외에도 몇 가지가 있다. 우선, 공산주의 체제의 정통성 문제이다. 제2차 세계대전이 끝난 후 동유럽 국가들의 지배세력은 정권의 정통성을 유지하기 위해 공산주의 이데올로기를 사용했다. 하지만 생산력의 감소로 필연적으로 찾아온 경제위기는 이데올로기의 정통성을 위협했다.³⁷⁸⁾

게다가 이들 동유럽 국가들은 과거에 민주주의를 제한적이거나 경험했고, 공산주의가 외부에서 강제로 유입되었었기에 체제의 위기는 더욱 확대되었다. 헝가리의 1956년의 부다페스트 혁명, 폴란드의 1956년 · 1968년 · 1970년 · 1976년 · 1980-1981년 발생한 노동자 파업과 시위, 체코슬로바키아의 1968년 프라하의 봄은 공산주의 체제가 서서히 붕괴되고 있음을 알려주는 서막이었다.³⁷⁹⁾

이러한 일련의 과정을 거치며 헝가리와 폴란드에서는 반공산주의를 표방하는 재야 세력이 나타나기 시작했다. 이와 달리 1968년 미완의 혁명을 맞본 체코슬로바키아에서는 민주주의를 갈망하던 인사들에 대한 극심한 탄압이 일어났다. 헝가리나 폴란드와 달리 체코슬로바키아에서는 재야세력이 등장하지 못한 것이다.³⁸⁰⁾ 반체제 운동이 지속되자 헝가리와 폴란드에서는 지배층이 생각을 바꾸기 시작했다. 헝가리의 그로스나 폴란드의 야루젤스키(W. Jaruzelski)같은 인물들이 체제전환을 주도하고자 했다. 반면에 체코슬로바키아에서는 민주주의를 지향하는 인사들에 대한 억압이 이어졌다.³⁸¹⁾

경제위기는 또 다른 체제전환의 원인이었다. 사유재산을 부정하고, 생산수단을 국유화하는 것을 특징으로 하는 공산주의체제에서 생산력의 감소와 개인의 창의력 부재는 필연적일 수밖에 없다. 경제발전의 초기단계에서는 국가주도의 계획경제가 경제성장의 견인차 역할을 일정 부분 할 수 있지만, 경제의 규모가 일정 수준을 넘어섰을 때에는 국가주도의 계획경제는 한계를 드러낸다. 경제주체의 자발적 참여와 적극적인 성취동기가 있어

378) 앞의 글, 235면.

379) 앞의 글, 235면.

380) 앞의 글, 235-236면.

381) 앞의 글, 236면.

야 지속적인 발전이 가능한데, 공산주의 체제에서는 동기부여가 이루어지기 어렵다. 결국 체제전환은 인간의 욕구와 욕망을 해결하기 위해 시작되었다고 볼 수 있다.

끝으로 외부적 요인이 있는데, 하나는 종교적 요인이 있다. 특히 헝가리와 폴란드는 가톨릭 국가여서 폴란드 출신 요한 바오로 2세의 교황 취임은 격변기의 두 나라가 체제를 전환하는 데 영향을 미쳤다. 서구의 지원을 받은 요한 바오로 2세가 이끄는 교황청 주도의 정책들은 독실한 가톨릭 신자들이 많은 두 나라 국민들의 민심을 뒤흔들었다.

다른 하나는 소련의 고르바초프의 등장이다. 고르바초프는 위성 국가의 국내 문제에 개입하지 않겠다는 원칙을 천명했다. 공산주의 진영의 어느 나라가 생존에 위협이 있을 경우에는 공산주의 진영 전체에 대한 위협이기 때문에 다른 국가가 개입할 권리를 갖는 것을 의미하는 소위, ‘브레즈네프 독트린(Brezhnev Doctrine)’을 폐기한 것이다. 브레즈네프 독트린은 소련이 다른 공산주의 국가에 군사적 개입을 할 수 있다는 것을 정당화하는 논리로 실제 1968년 소련은 체코슬로바키아에 군사개입을 하기도 했다.

고르바초프는 단지 타국가의 국내 문제에 개입하지 않는 것에 그친 것이 아니라, 소련 국내 정치의 민주화에 기여하는 한편, 다른 국가의 개혁을 지지하는 입장을 적극적으로 피력하기도 했다.³⁸²⁾

이러한 요인들이 결합하여 세 국가들은 공산주의 체제에서 자본주의 체제로의 변화를 모색했고, 공통적으로 그 과정에서 무력이 사용되지 않았다. 세 나라 국민 모두가 역사적 경험(1956년 부다페스트 혁명, 1968년 프라하의 봄, 1981년 폴란드 계엄령)으로 무력 사용에 부정적이었던 것이다. 그리고 이들 국가 모두 체제전환 이후 구공산당의 위치를 재야세력이 대체했다. 특히 체제전환 과정에서 헝가리와 폴란드는 의회 선서 실시와 함께 공산당 개혁파들이 주도했던 구체제와의 자발적인 단절 과정이 끝났다는 점에서 공통적 이기도 하다.³⁸³⁾

382) 김용택, 앞의 글, 237면.

383) 앞의 글, 240면.

II. 차이점

체제전환과정의 시기를 살펴보자면, 폴란드 → 헝가리 → 동독 → 체코슬로바키아 → 루마니아 → 불가리아 순으로 이어지는 과정을 겪게 되는데, 세 국가의 체제전환과정은 다른 변화 양상을 보여줬다. 폴란드가 전환의 길에 들어선 최초의 국가였고 그로 인해 가장 많은 희생을 치렀다.³⁸⁴⁾ 헝가리와 폴란드의 차이점은 폴란드에서는 정치개혁이 우선적으로 이루어졌다면, 헝가리에서는 정치개혁보다 시장경제체제로 전환하기 위한 경제개혁이 시기적으로 먼저 진행되었다는 점이다.³⁸⁵⁾ 세 나라 중 체코슬로바키아는 마지막으로 체제전환을 시도했기 때문에 폴란드와 헝가리의 경험을 가장 많이 참고했다.

1980년대 전반에 헝가리와 폴란드에서 나타난 차이점은 공산당의 정통성 상실 여부이다. 폴란드는 이미 그 시점에서 공산당이 정통성을 상실해 갔지만, 헝가리에서는 공산당이 정통성을 경제 성장으로 인한 인기로 대체해 갔다. 헝가리 국민들은 생활수준만 개선된다면 공산당 통치를 허용할 수 있다고 봤던 것이다. 하지만 1986년 이후 경제난을 겪게 되면서 헝가리 공산당의 정통성이 흔들리게 되었다. 그리고 자유노조로 대표되는 노동조합이 중심이 되어 민주화를 이끌었던 폴란드와 달리 헝가리에서는 다양한 재야세력들이 민주화의 견인차가 되고자 했다. 그러다 보니 폴란드에서는 재야 단체가 노조를 중심으로 단일 대오를 형성했다면 헝가리의 재야 단체들은 각양각색이었다.³⁸⁶⁾

이는 민주화 이후 폴란드와 헝가리의 정당체제의 차이점으로 이어진다. 노조 중심의 폴란드에서는 정당체제가 더디게 발전했던 반면에, 헝가리에서는 다양한 재야세력이 다원화된 정당체제를 만들어갔다.

반면에 체코슬로바키아에서는 민주화의 과정이 급격하게 이루어졌다. 체코슬로바키아에서는 공산당 지배층이 체제의 개방과 자유화를 받아들일 생각이 전혀 없었다. 기존체제

384) 김용덕, 앞의 글, 235면.

385) 허만 외, 『동유럽의 개혁과 시장경제의 도입』 집문당, 1993, 88면.

386) 앞의 글, 239면.

에 반대하던 세력에 대한 강경한 탄압이 그 방증이다. 하지만 1988년부터 시작된 시위가 점차 급격해짐에 따라 지배층이 이를 막는 데 한계를 보이게 된다. 결국 1989년 11월 24일 체코슬로바키아 공산당 중앙위원회 총회에서 당내 보수파가 퇴진하면서 민주주의 체제로 전환하기 시작하는 계기를 마련하게 된다.³⁸⁷⁾ 체코슬로바키아도 선거를 통한 민주화를 이뤘다는 점에서는 헝가리 및 폴란드와 유사하지만, 선거를 실시하기 위한 과정까지 국민들의 시위와 격렬한 저항이 있었다는 점에서 다른 두 국가와는 차이점이 있다.

제2절 국가별 국가조직 비교

I. 정부형태

체제전환국가를 비롯한 권위주의나 독재를 경험한 국가들의 민주화 과정에서는 이원정부제가 일반적으로 선호되는 경향이 있다. 그렇다보니 정부형태를 연구하는 학자들의 중요 관심사는 이원정부제 또는 준대통령제가 정치적 안정성에 얼마나 기여하고 있는가이다.³⁸⁸⁾ 헝가리를 제외한 나머지 세 국가는 이원정부제 또는 준대통령제를 채택하고 있다고 볼 수 있다.

헝가리는 대통령을 간선으로 선출하므로, 의원내각제로 보는 것이 타당하지만, 폴란드·체코·슬로바키아 세 국가는 대통령을 직선으로 선출하며 직선대통령이 상당한 권한을 보유한다.

체코는 2012년 개헌으로 슬로바키아는 1998년 개헌으로 간선제를 직선제로 바꾸면서 대통령이 적극적으로 정치에 개입하는 양상을 보이고 있다. 과거와 달라지고 있는 주요한 헌정상의 변화이다. 2012년 대통령 직선제 개헌으로 체코대통령의 헌법적 권한도 상당부분 수정되었다. 헌법62조에서는 대통령은 (a)총리와 여타각료를 임면하며, (b)하원회기에

387) 앞의 글, 241-242면.

388) 김연규, “프랑스, 러시아, 폴란드의 이원집정부제 비교”, 한국정치학회보 38집 제2호, 2004, 380면.

참석할 수 있고, (c)하원을 해산할 수 있으며, (d)내각이 해산될 경우 새로운 내각이 임명될 때까지 임시내각을 임명할 수 있다. 또한 대통령은 (e)헌법재판소 판사를 임명하고, 헌법재판소장과 부소장을 임명할 수 있으며, (f)대법원판사 중에서 대법원장과 부원장을 임명한다. 대통령은 (g)법원이 부과한 판결을 사면하거나 혹은 경감할 수 있고, (h)헌법안을 제외하고 의회를 통과한 입법안에 거부권을 행사할 수 있다. 또한 대통령은 (i)입법안에 서명을 하고, (j)감사원장과 부원장을 임명 그리고 (k)체코중앙은행금융위원을 임명할 수 있다고 되어있다.

이러한 동유럽국가들의 정부형태는 우리에게 시사하는 바가 크다. 통일 이후 국가구조를 설계함에 있어서 어떠한 정부형태를 도입할지는 주요한 쟁점이다. 통일 이후의 바람직한 정부형태는 남북통일 후 예상되는 갈등을 어떻게 해결할지에 주안점을 둘 수밖에 없다고 본다. 현재 북한의 권력구조는 민주적 정치제도가 아니므로, 통일한국의 권력구조가 될 수는 없다. 따라서 대통령제 · 의원내각제 · 이원정부제가 선택의 대상이 될 수밖에 없다.

통일이후의 정부형태 도입과 관련해서 할 때 가장 우선적으로 고려해야 할 점은 현행 헌법상의 대통령제에서 드러난 문제점을 해결할 수 있는 제도적 대안이 될 수 있는냐는 점이다. 각각의 정부형태에 대해서 검토하고자 한다.

첫째, 4년 중임제를 전제로 한 정 · 부통령제에 대해 검토해보기로 한다. 남북한 통일 이후 남북한출신이 상호간에 정부통령 후보자가 될 경우 남북한의 화합에 기여할 수도 있다는 논거에 입각해 부통령제의 도입이 필요하다는 주장이 있을 수 있다. 특히 기존의 국무총리제도가 유명무실했을 뿐만 아니라 국무총리의 경질이 대통령의 실정을 면피하기 위한 수단으로 악용되었던 점은 국무총리제도의 약점이기도 하다. 따라서 부통령제를 적절하게 활용할 경우 남북한 통합요인으로 작용할 수 있다는 점에서 타당성이 있을 수 있다. 그러나 부통령제 도입은 신중할 필요가 있다.

우선, 우리 헌정사를 살펴보면 대통령과 부통령의 갈등 사례를 찾아볼 수 있다. 이미 제1공화국에서 대통령과 부통령의 갈등을 경험했다. 초대 부통령 이시영은 이승만의 비민주적 통치 방식에 반대하여 1951년 5월 9일 부통령직을 사임하였다. 이시영의 사표로 국회가 선출한 제2대 부통령 김성수의 취임으로 정계는 대통령 지지파와 부통령 지지파로 대립하는 형국을 보이기도 했다.³⁸⁹⁾ 짧은 기간이지만 대통령 이승만-부통령 장면의 갈등도 있었다. 당시 제1공화국에서의 부통령은 대통령과 별도로 선출했기 때문에 소속 정당이 다를 수 있는 구조여서 양자 간의 갈등이 발생했다는 반론이 있을 수 있다.

그렇다면 미국처럼 러닝메이트 방식은 과연 합당한가? 러닝메이트 방식일 경우 대통령 후보자가 부통령후보자를 지명할 때 가장 우선적으로 고려할 요소는 부통령 후보자가 자신의 당선가능성을 높일 수 있는지 여부가 될 것이다. 그동안 우리나라의 투표행태가 지역투표적인 특성이 강했다는 점을 감안하면, 출신지역은 후보자 지명을 하는 데 있어서 중요한 요인이 될 것이다.

앞서 본 논거처럼 남북한출신이 정부통령 후보자가 될 경우 남북한의 화합에 기여할 수도 있겠지만, 후보자를 배출하지 못한 지역이 느끼는 박탈감이 심각한 문제가 될 수도 있다. 더욱 중요한 문제는 선거승리라는 요소를 중시하다가, 자질과 능력이 없는 부통령이 등장할 수도 있다는 점이다.

다음으로는 의원내각제를 검토해보기로 한다. 의원내각제는 협치를 기본으로 하기 때문에 권력의 공유와 국정 의 분담을 통해 합의와 협력을 도출할 수 있다는 점이 장점이다. 통일 이후 남북한의 갈등과 협력을 해소하는 데 긍정적인 효과를 나타낼 수 있다. 하지만 임기가 보장되지 않는 의원내각제에서 정국이 불안정할 수 있다는 점을 유념해야 한다. 통일 이후 정치상황이 불안정할 가능성이 높는데, 권력구조 자체에서 발생하는 불안정성이 겹쳐지면 국가적 위기상황에 직면할 수 있다. 빈번한 선거 실시로 인한 국론의 분열은 통일 이후의 혼란을 더욱 심화시킬 수 있다.

389) 김현우, 『한국정당통합운동사』(서울: 을유문화사, 2000), 262-263면.

또한 제2공화국의 의원내각제 실패 경험은 우리 국민에게 이 제도에 대한 부정적 인식을 갖게 하고 있다는 점도 무시해서는 안 된다. 제2공화국에서의 대통령 윤보선과 총리 장면의 갈등은³⁹⁰⁾ 의원내각제를 채택할 경우 대통령과 총리의 갈등이 심각한 문제가 될 수 있다는 점을 보여주는 사례이기도 하다.

완벽한 정부형태는 없다. 다만, 통일 이후의 사회통합을 위한 최선의 정부형태를 찾는 것이 필요한데, 폴란드·체코·슬로바키아 등 동유럽의 체제전환 국가들이 이원정부제를 채택하고 있는 점을 참고할 만하다. 총리제도를 적극적으로 활용할 경우 남북한 통합에 긍정적 효과를 낼 소지가 높다. 대통령의 임기가 보장되기 때문에 정국의 불안정성은 막을 수 있다. 사회적 비용과 노력을 소모해가며, 완전하게 새로운 제도를 도입하기 보다는 기존의 제도를 보완하는 선에서 대안을 모색하는 것이 바람직하다. 따라서 현행헌법상 총리제도를 적극적으로 활용하는 방식의 분권형 대통령제 또는 혼합정부제를 통일 이후의 정부형태로 고려하는 것이 타당하다고 본다.

II. 의회제도

헝가리는 단원제를 채택하고 있지만, 폴란드·체코·슬로바키아 세 국가는 양원제를 채택하고 있다. 남북한이 통일된 이후에 국회와 그 구성방법은 분명하게 할 필요가 있다. 이는 통일국가의 조직과 권력작용에 있어서 민주적 정당성을 확보하고 통일헌법의 개정을 포함한 헌정운영을 주도할 정치권력체를 형성해야 하기 때문이다. 통일국회와 관련하여 가장 중점적으로 논의되는 사항은 양원제의 도입이다.³⁹¹⁾

390) 제2공화국에서 민주당내의 정치적 대립과 갈등에 대해 자세한 논의는 백영철, “제2공화국의 의회정치: 갈등 처리과정을 중심으로”, 백영철 편, 『제2공화국과 한국민주주의』(서울: 나남), 1996, 128-135면. ; 김수진, “공화국의 정당과 정당정치”, 같은 책, 176-181면.

391) 양원제를 지지하는 연구로는 류시조, “헌법개정의 논의방향”, 『공법학연구』, 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2006, 140~141면, 정영화, “의회개혁과 국가경쟁력: 양원제 도입의 논거로서 13-17대 총선거의 실증분석”, 『세계헌법연구』제11권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2006, 37~42면, 도회근, “통일헌법의 권력구조”, 『공법연구』 제40집 제2호, 한국공법학회, 2011, 46면.

통일의회로 양원제가 단원제에 비해 갖는 제도적 우위성은 소외되기 쉬운 북한지역의 정치적·경제적 이해를 반영할 수 있기에 보다 더 적합하다는 점이다. 양원제를 구성하는 방식은 국가에 따라 다양하지만, 만약 통일합의서에서 양원제를 상정할 경우에는 하원은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거로 인구비례에 따라 선출하고, 상원은 남북의 동질성을 확보하기 위하여 인구비례보다는 남북의 특수성을 고려하여 선출하는 방식을 고려하는 것이 타당하다.

통일의회는 남북한의 통합과정에서 발생하는 다양한 분야의 입법수요에 대응하기 위해 입법의 필요성 및 그 파급효과를 사전에 대비할 수 있는 준비를 할 수 있는 조직이 되어야 한다. 즉, 막대한 양의 입법수요를 충족시키는 한편, 수준 높은 통일한국의 입법을 책임질 수 있는 역량을 갖추는 필요가 있다. 양원제가 단원제보다 신속성이라는 측면에서는 비교우위를 갖기 어렵지만, 균형감각을 갖춘 의회가 국정운영의 갈등을 조정하고, 북한지역의 입법수요에 대응하는 점이 절실하다는 점을 고려하면 적실성 있는 제도일 수 있다.

III. 사법부

네 국가는 사법부의 구성에 있어서 법원과 헌법재판소로 이원화된 구조를 갖고 있다. 이들 국가의 헌법재판소 제도를 비교하면 다음과 같다.

표 19 동유럽국가의 헌법재판소 제도 비교³⁹²⁾

체제전환국가	헝가리	폴란드	체코	슬로바키아
추상적 심사	yes, 하원의원 50명, 대통령, 정부, 의회 위원회	yes, 대통령, Sejm과 상원의 사법관, 국무총리, 50 하원의원과 30	yes, 헌법에 확정되어지지 않음.	yes, 1/5 하원의원, 대통령, 정부, 법원, 법무장관

392) 류길재·민경배, “체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구”, 공법학연구 제7권 제4호, 2006, 110-111면.

체제전환국가	헝가리	폴란드	체코	슬로바키아
		상원의원, 대법원장과 법무장관, 통제국장, 옴부즈만, 활동 정도에 따른 다른 기관		
예방적 심사	대통령이 공포 이전에 법정에 법령을 제출할 수 있음.	대통령은 공포 전에 헌법상 법원에 항의를 제출할 수 있음, 폐지 이전에 헌법과 국제 협정의 일치를 심사할 권리	no	no
중앙집권적 심사	yes, 단독 법정에 확보됨.	yes, 한 헌법상 법원	yes, 단독 법정에 확보됨.	yes, 한 헌법상 법원
명백한 심사	yes, 상반된 모든 법정과 다른 헌법상 법정에 실행 법의 합법성을 심사할 것을 요청할 수 있음.	yes, 모든 법원이 헌법상 법원에 법원의 재판에 기반이 되는 법의 합법성을 심사할 것을 요청할 수 있음.	yes, 모든 법정은 헌법상 법정에 법의 합법성을 심사할 것을 요청할 수 있음.	yes, 모든 법원이 헌법상 법원에 법원의 재판에 기반이 되는 법의 합법성을 심사할 것을 요청할 수 있음.
법정의 선출	의회	의회	대통령이 상원의 동 의와 함께 임명 주체임.	대통령이 의회에 의해 지명된 입후보자들에서 재판관을 임명함.
필요 이상의 재판 최종	yes, 판정이 최종이고 구속력을 지님.	(1997년 이후) yes, 판정이 최종이고 구속력을 지님, 1997년까지 하위 법정 법령에 대한 판정만이 최종이었음.	yes, 판정이 최종이고 구속력을 지님.	헌법상 법원에 의해 6개월간 법령을 다른 법과 조화를 이루도록 인정받은 법령을 발행한 기관
개인 항소 진술을 들을 권리	yes	yes(1997년 이후)	yes	yes

체제전환국가	헝가리	폴란드	체코	슬로바키아
헌법과 법규의 해석	yes, 대통령, 정부, 의회 위원회, 대법원장, 총장, 통제국장의 요청 하에	no (이 권리는 1997년 헌법에 의해 제외되었음)	no	헌법에 명시되지 않음.
중앙정부와 지방정부 사이의 분쟁 판결		yes		yes, 법에 의한 다른 사법관 아래 분쟁이 해결되지 않은 경우
탄핵 과정참여		no		yes
정당을 불법화할 권리		yes		yes

IV. 정당제도

헝가리·폴란드·체코·슬로바키아 네 개 국가는 다당제에 기반한 자유선거를 도입하였다. 이를 통해 약 50년 동안 권위주의 체제에서 민주주의 체제로 변화하고 있다. 이 과정에서 공산당은 독점적으로 누렸던 정치권력을 상실했다. 다만, 흥미로운 점은 네 국가의 공산당은 모두 계승정당의 형태로 남아 있다는 것이다.

우선, 헝가리의 경우 공산당은 헝가리사회당(Hungarian Socialist Party; MSZP)으로 변화하였다. 폴란드의 경우 사회민주당(Social Democracy of the Republic of Poland; SdRP)과 민주좌파연합(Democratic Left Alliance; SLD)으로 이어졌다. 슬로바키아의 경우 민주좌파당(Party of the Democratic Left; SDL) 및 사회민주당(Direction-Social Democracy; Smer-SD)으로 명맥을 유지하고 있다. 이들 정당들은 기존의 공산주의 강령을 포기하고, 사회민주주의를 지향하는 중도 좌파 정당으로 변신을 꾀하였다. 체코의 경우 체코 공산당(Communist Party of Bohemia and Moravia; KSCM)으로 민주화 이후에도 기존의 당명과

강령, 조직을 거의 그대로 유지하고 있다는 점이 특징적이다.³⁹³⁾

이들 정당들은 모두 민주화 직후 실시된 선거에서 패배를 경험하고 우파 정당에게 권력을 넘겨줬다는 점에서 공통적이다. 이는 공산당 1당 독재 체제에 대한 반발과 구소련의 공산주의 체제의 강요라는 외부적 요인에서 벗어나 진정한 주권을 가진 독립국이 되고자 하는 욕구가 합쳐진 것이다. 반면에 헝가리와 폴란드의 2차 선거에서 좌파가 집권한 것은 경제적 요인의 영향이 크다.³⁹⁴⁾ 폴란드와 헝가리의 정당들은 2000년대 이후에도 집권과 재집권을 반복하고 있다. 슬로바키아의 민주좌파당(SDL)의 경우에는 1999년에 분리된 방향당(Smer)과 2005년 사회민주당(Smer-SD)이라는 이름으로 재통합한 이후에는 두 번에 걸쳐 집권하였다. 체코 공산당(KSCM)의 경우에는 아직까지 집권 경험은 없지만, 민주화 이후 지금까지 지속적으로 10%대의 득표율을 기록하고 있다.³⁹⁵⁾

한편, 공산당 1당체제가 붕괴되고 민주적 다당제로 변화할 경우에 체코와 슬로바키아처럼 비교적 ‘안정지향형’ 정권 교체 양상과 낮은 ‘좌우 정권 교체 변동률’을 보여주며 비교적 짧은 기간 안에 정당 정치가 공고화될 수도 있지만, 폴란드나 헝가리처럼 ‘변화지향형’ 정권 교체 양상과 높은 ‘좌우 정권 교체 변동률’을 나타내며 정치적 또는 이념적 문화 갈등을 겪을 수도 있다.³⁹⁶⁾ 이 점은 통일 이후 정당정치의 변화 양상에 시사하는 바가 크다.

제3절 시사점

I. 헝가리

헝가리의 체제전환과정은 다음과 같은 시사점을 갖는다. 첫째, 헝가리에서의 민주화 세력은 다른 동유럽 국가들에 비해 강력하지 않았고 수적으로도 적었지만, 헝가리의 민주

393) 장승진, “체제전환 이후 공산당 계승정당에 대한지지”, 현대정치연구 제9권 제1호, 2016, 116면.

394) 유진일, 앞의 글, 372면.

395) 앞의 글, 117-118면.

396) 유진일, 앞의 글, 375면.

화 세력들은 거대한 희생을 필요로 하는 공산체제 전복보다는 자율적 시민사회의 구축과 인권 존중을 위해 국가 권력을 제한하는데 집중하여 점진적인 민주화를 이룩해 내었고 이것이 1989년 헝가리공화국 헌법의 대대적인 개정으로 나타났다.

둘째, 헝가리의 체제 전환은 이웃나라 폴란드처럼 ‘협약’을 통한 이행이었다. 그러나 폴란드와 다른 점은 헝가리는 새로운 의회를 구성하여 헌정질서를 만들지 않고 기존의 의회가 협의를 통과시켰다는 점에서 점진적 이행이었다는 점이다.

셋째, 헝가리의 민주화는 사회주의 계획경제에 시장경제 요소를 과감하게 도입하는 경제체제의 전환과 함께 진전되었다. 헝가리는 중앙집권적 계획경제체제에서 벗어나기 위해 1968년에 신경제메카니즘(NEM)정책을 시도했고, 1980년대 이후에는 국유기업을 해체하고 사경제 형태의 소기업을 장려하는 사회주의 시장경제체제로 나아갔다. 특히 1980년대말부터 헝가리에서 상급 감독기관이나 중앙정부의 승인절차 없이 국유기업 경영자의 자발성에 의해 추진된 ‘자발적 사유화’가 시작되었으며 이것이 헝가리 경제체제의 전환과 정치적 민주화의 중요한 단초가 되었다.

한편, 헝가리의 제도는 다음과 같은 시사점을 갖는다. 첫째, 헝가리에서는 신규체제간의 법제 연속성과 기존 사회주의체제의 합법성이 유지되면서 법제 전환이 이루어졌다. 즉, 구법도 개정을 전제로 효력을 계속 유지할 수 있었으므로 당시의 헌법 개정 전후에 제정되거나 개정된 법률 간에 적어도 형식상 효력의 차이는 없었던 것이다. 헌법의 차원에 있어서도 헝가리는 구헌법을 폐지하고 새로운 헌법을 제정한 다른 동유럽의 체제전환국들과는 달리 헌법의 제정이 아니라 헌법의 개정을 통해 기존 체제의 합법성을 유지하면서 이를 신 체제의 합법성과 결합하여 국가의 기본원칙을 확립해 나가는 방식을 택했다.

둘째, 헝가리는 대법원을 정점으로 하는 일반법원 이외에 헌법해석을 위해 별도로 강한 권한을 가지는 헌법재판소를 두고 있다. 헝가리 사법부 중에서도 헝가리 헌법재판소가 가지는 위상과 정치적 역할이 매우 중요하다. 특히 민주 체제전환 과정에서 법치주의와 자유주의가 지배적인 사고였으며, 그 결과 헝가리 헌법재판소는 정치체제에서 핵심기관

으로 자리를 잡아갔고 의회와 행정부 사이에서 균형자의 역할을 수행해왔다. 특히 헝가리 헌법재판소 결정은 국민들 간에, 그리고 정치인들 간에 널리 토론된다. 즉 헝가리에서는 정치화된 헌법재판소의 결정이 헝가리 국민들 사이에서도 정치적 토론과 고려의 대상이 되고 있는 것이다. 또한 헝가리 헌법재판소 재판관들도 그들 자신의 판결을 법적 관점이 아닌 정치적 관점으로 정당화하기도 한다. 이런 주장은 헌법재판소에 부여된 허용된 범위의 정치적 역할이며, 이러한 정치적 역할을 통해 헝가리 헌법재판소는 국가의 정치·경제적 체제 전환을 고려하면서도 현실 상태를 유지하는 법적 안정성을 이끌어내는 중요한 역할을 수행한다.

II. 폴란드

폴란드의 체제전환과정에서 가장 주목할 점은 공산당이 민주적인 선거를 통해 평화적으로 권력을 이양했다는 것이다. 다만, 이 과정에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 대통령과 정당의 역학관계이다. 폴란드의 정당체제는 정당간의 이합집산도 심하지만, 정당의 출현과 소멸이 단기간에 이루어지는 이른바 ‘포말 정당’이 많다.³⁹⁷⁾ 폴란드의 대통령 제도는 정당조직과 체제를 안정화시키는 데 기여했다. 기존의 소규모 정당들이 각자의 이념색을 버리고 대형 정당으로 재편되어 여당과 야당의 두축으로 재편될 수 있었다.³⁹⁸⁾ 이는 대통령의 존재 자체에서 비롯된 것이라면, 정당의 공고화가 이루어지면서

397) 유진일, 앞의 글, 361면은 폴란드의 포말정당에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. “중도좌파 영역의 대표적 정치 세력으로 민주좌파동맹(Sojusz Lewicy Demokratycznej, 이하 SLD)을 들 수 있다. 이는 폴란드 공산당의 후신인 폴란드사회민주당의(Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej, 이하 SdRP)와 공산주의 체제하 관영 노조의 후신인 폴란드총노조연맹(Ogólnopolskie PorozumienieZwiązków Zawodowych, 이하 OPZZ)을 중심으로 연합한 세력으로 점진적인 민영화와 경제에서의 보다 강력한 국가 개입을 옹호하고 공공 생활에서 가톨릭교회와 종교의 역할축소를 주장한다. 중도우파 영역은 폴란드 정치의 가장 복잡하고 유동적인 정치 공간이며 수많은 정당들에 의해 점유되고 있다. 이들 중 상당수가 솔리대리티 운동에 뿌리를 두고 있으며 때때로 ‘기독교-민족주의’ 진영으로 불리기도 한다. 일부 학자들은 자유민주연합(Unia Wolności, 이하 UW)을 중도파에 포함시키기도 하지만, UW의 원조인 UD가 원래 중도우파 성향을 지닌 솔리대리티의 한 분파였다는 점과 중도우파 성향의 AWS의 연정 파트너였다는 점을 들어 본 필자는 중도우파에 포함시켰다. 우파 정치 영역은 3-4 개의 군소 정당으로 구성되어 있다. 그중 대표적인 독립폴란드연합(Konfederacja PolskiNiepodległej, 이하 KPN)은 매우 보수적이며 민족주의적인 색채가 짙은 정당이지만 체코의 SPR-RSČP나 헝가리 MIÉ와 같은 극우 정당에 비해 온건한 편이다. 이렇게 볼 때 결국 폴란드 정당은 중도좌파를 중심으로 하는 축과 중도우파를 중심으로 하는 두 개의 큰 축으로 이루어져 있다.”

398) 김연규, 앞의 글, 384면.

대통령 권한의 축소가 진행됐다는 점은 눈여겨 볼 필요가 있다.

폴란드에서는 우파 정당의 공고화가 늦어졌는데, 이는 자유노조 세력의 분열에 기인한다. 1991년 의원총선거에서는 총 111개 정당이 참여하여 29개의 정당이 하원에 진출할 수 있었다. 이후 1993년부터 2001년 의원총선거까지 평균 6-7개의 정당이 하원에 진출하게 되면서 정당체제가 안정화되어갔다. 이로써 대통령의 권한 축소가 논의되었고, 1997년 개헌에서는 대통령 권한을 축소하기에 이르렀다.³⁹⁹⁾ 정당이 지나치게 양산되던 시기에는 대통령의 존재 자체가 정당의 공고화에 기여했다면, 정당체제가 안정화되자 대통령의 권한을 축소함으로써 분권화된 헌정체제로 변화해 간 부분은 통일 이후의 권력구조 설계에 있어서 참고할 부분이다.

둘째, 체제전환과정에서 공산당의 계승정당들이 얼마든지 권력을 다시 찾을 수 있다는 점이다. 이는 민주적 선거제도를 보장하고 있는 이상 충분히 가능한 일이다. 체제전환과정에서 실시된 선거결과 중 흥미롭게 보아야 할 것은 1993년의 의원총선거이다. 공산당으로부터 자유노조로 넘어갔던 정권이 다시 공산당의 계승정당인 좌파연합으로 돌아가게 된 선거이다. 우파 진영의 정권유지 실패는 경제적 요인이 가장 컸지만, 부차적인 요인으로는 다음과 같은 것들이 있다.

우선, 공산당 잔재청산의 실패이다. 초기에 자유노조가 공산당의 잔재 청산에 적극적으로 못하기도 했지만, 이후 반대세력에 의해 공산당 잔재청산은 실패하게 된다. 계승정당은 구 공산당원뿐만 아니라, 실업자 및 노년층들을 대상으로 지지기반을 확장해 갔다. 다음으로 자유노조 진영의 분열이다. 자유노조 내의 권력투쟁은 국민들에게 많은 실망감을 주었다. 그리고 시장경제체제 전환에 적응하지 못한 연금생활자·노약자·실업자들이 과거 공산주의체제에 향수를 갖게 되었다. 끝으로 이전 선거에 적극적으로 참여했던 교회가 1993년 선거에서는 참여를 자제했다.⁴⁰⁰⁾ 민주적 선거제도가 보장되는 이상 정치권력의 교체는 얼마든지 자유롭게 이루어질 수 있다는 점은 체제전환과정에서 중시해야 할 지점이다.

399) 김연규, 앞의 글, 392면.

400) 신명순, 앞의 글, 418면.

III. 체 코

체제전환을 거치면서 체코는 그 이전 시기와 비교해 여러 가지 긍정적인 결과를 도출했다. 경제성장과 정치적인 안정, 국제적인 역할 등으로 체코는 이제 시장경제를 바탕으로 하는 안정된 의회민주주의 국가로 평가되고 있다. 체코의 체제전환에서 중요한 역할을 담당한 것은 정치인들이었다. 예컨대 하벨이 공산정권에서 민주정권으로 이행하는 과정에서 결정적인 역할을 했다면, 클라우스는 탈공산화 직후의 체코에 발전방향성을 부여해 준 지식인의 역할을 수행했다. 따라서 체코의 공산주의 붕괴와 민주주의 이행과정에서 지식인들의 역할은 매우 중요했다. 시민포럼을 비롯한 공산정권에 반대한 조직의 대부분이 지식인 중심이었고, 이들은 민주혁명을 통해 정치인으로 변모하였다. 정치인으로 변모한 지식인들이 택한 전략은 고도의 기능적이고도 구조적인 정치적 수단을 택한 것이 아니라 공산정권에 대항할 수 있는 대안적 방법을 찾는 방법을 취했고, 그것은 도덕적이고도 문화적인 가치를 추구하는 방법이었다. 소위 ‘반정치의 정치’라고 하는 새로운 정치인들은 기존의 정당정치를 거부하고, 도덕정치를 표방함으로써 정당들 간의 비정상적이고 비경쟁적인 투쟁 상황을 인정하지 않았다. 따라서 정치인으로 변모한 지식인들이 정상권적인 권력쟁취의 수단으로 채택한 것은 대중들을 선동하고 이해관계나 계급이론 등에 기초하기보다는 전체 국민들의 의사를 대변하는 방법을 취했다는 점에 주목해야 한다. 물론 민주주의를 위한 제도가 구축되고 시장경제가 도입되면서, 이들 지식인 중심의 대중운동방법은 또 다른 극복의 대상이 되었음에 유의해야 한다. 지식인들의 ‘반정치의 정치’는 기존의 공산주의 정권을 극복하는 점에 있어서는 효과적이었지만, 안정된 정부를 구축하고 정상적인 정당경쟁의 방향으로 나감에 있어서는 오히려 장애물이 되었다고 평가된다. 따라서 민주화가 진행되고 시장경제가 도입된 이후에는 공산정권의 유산을 극복하는 것뿐만 아니라 공산정권을 무너뜨린 장본인들이 기존 지식인들의 행태에 대한 극복이 체코의 중요한 화두가 되었다. 결국 공산정권으로부터 물려받은 오래된 부정적 유산의 극복 문제와 기존 지식인들의 행태의 극복이라는 문제를 체코의 체제전환기의 중요한 쟁점으로 우리는 인식해야 한다.

IV. 슬로바키아

위에서 살펴본 슬로바키아의 선거과정, 정부형태의 고찰이 통일 이후의 우리나라가 대비하여야 하는 것이 무엇인지에 대하여 명쾌한 시사점을 주고 있지는 않다. 슬로바키아는 북한과 같이 공산주의 체제 국가였다는 점만 동일할 뿐, 슬로바키아는 체코와는 민족 구성이 다르고 또한 체제 붕괴 후 체코와 분리, 독립하였기 때문에, 체제 붕괴 후 우리나라와 통일 혹은 통합(그것이 독립국가연합, 연방제, 지방자치의 어느 형태이든 간에)하여야 하는 북한은 슬로바키아와 정반대의 입장에 있다고 할 수도 있다.

그러나 통일 후의 한국이 독립국가연합, 연방제, 지방자치의 어느 형태를 취하든 간에 북한 지역에 상당한 자치권을 보장하여야 하는 것은 틀림없는 사실이기 때문에 슬로바키아의 일련의 선거과정이나 선거시스템에 관한 법제 고찰, 정부형태에 대한 논쟁이 전혀 무의미한 것으로 치부할 수도 없다. 특히 매우 짧은 기간 내에 민주주의를 공고히 한 점은⁴⁰¹⁾ 북한과의 물리적 통합을 넘어 화학적 통합을 이루는 필수적인 조건에 해당한다고 볼 수 있기 때문에 슬로바키아의 민주주의 공고화 과정에 대한 연구는 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있다. 정치학이나 지역학적인 관점에서 이에 대한 연구는 어느 정도 이루어져 있다. 서론의 각주에서 언급한 각종 자료들이 그 결과물이다. 그러나 헌법학적 관점에서 슬로바키아의 선거와, 정당과 관련한 연구는 전무하다.

이 연구는 이러한 헌법학적 관점에서 슬로바키아의 선거, 정당에 관한 연구의 첫걸음에 해당한다고 볼 수도 없다. 자료를 구할 수 없다는 점을 변명하여야 한다. 가령 슬로바키아의 헌법재판소 홈페이지는 결정문을 공개하지 않는다고 하고 있다. 결정문을 구하고자 하는 사람은 헌법재판소를 방문하여 신청서를 제출하면 검토하여 결정문을 받을 수 있다고 한다. 그럼에도 불구하고 구할 수 있었던 범위 내에서의 자료들을 분석하여 단기간에 민주주의의 공고화를 이룬 슬로바키아의 선거과정을 중심으로 정부형태 및 대통령

401) 프리덤하우스의 자유나 민주주의 지표는 우리나라의 것보다 더 높다. 특히 언론의 자유가 슬로바키아는 자유국이고 우리나라는 부분자유국이다.

과 의회의 관계 등을 살펴보고 헌법전을 중심으로 기본권 조항도 간단하게나마 살펴보았다.

연구의 결과 혹은 슬로바키아의 민주화 과정에 대한 연구가 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다.

i) 우선 슬로바키아가 체코와 분리, 독립한 이후 정권을 잡은 메치아르를 주목할 필요가 있다. 메치아르 개인에 대한 평가나 분석이 필요한 것은 아니다. 민주주의와 자유에 대한 열망이 매우 높은 시기인 분리, 독립 직후의 첫 선거에서 반(反) 민주주의자인 메치아르가 초대 총리가 되었다는 점이다. 반민주주의, 반자유주의 세력을 견제하기 위해서는⁴⁰²⁾ 북한주민에 대한 꾸준한 계몽, 특히 인터넷 등 표현의 자유를 특히 촉진하는 물질 토대를 시급히 구축할 필요가 있다.

ii) 슬로바키아는 분리, 독립 후의 첫 선거에서부터 지금까지 아주 많은 수의 정당이 산재하여 있고, 특히 2016년 총선에서 국회에 진출한 정당은 9개나 된다. 이러한 원인은 다양한 관점에서 분석할 수 있지만, 비례대표제를 채택한 것이 가장 큰 원인이라고 하더라도 달리 반박할 수는 없겠다. 공산주의에 대한 향수, 포퓰리즘, 특히 반이슬람을 모토로 내건 극단주의 세력 등을 감안한다고 하더라도, 5%의 봉쇄조항이 있는데도 불구하고 9개나 되는 정당이 국회에 진출한 것은 국민의 다양한 이해를 대변한다는 장점보다는 국민의 통합 저해, 정치적 불안정이라는 단점을 훨씬 더 크게 부각시키고 있다.

그렇다면 통일 후의 북한에서의 선거는 어떤 대표제를 채택하여야 할까? 물론 슬로바키아에 한정된 연구이지만,⁴⁰³⁾ 빠른 시간 내에 남북한의 화학적 통합을 위하여는 북한 지역에서의 정치적 안정은 필수적이다. 그렇다면 정치적 안정과는 정반대로 현실 정치에서 작동하고 있는 비례대표제는 지양하고, 정치적 안정과 가장 가까깝다고 하는 소선거구 다수대표제를 채택하는 것을 고려하여야 한다. 물론 소선거구 다수대표제에서도 다당제

402) 이들이 범법행위를 하거나 민주적 기본질서를 부정하지 않는 이상, 민주주의에 반대하는 자라도 이를 제지할 수는 없는 것이 민주주의이다.

403) 헝가리, 폴란드, 체코를 연구하는 다른 세 분의 연구결과, 나아가 이들 나라 이외의 다른 체제전환국가들에서는 필자의 주장과 다른 정치현실이 있을 수 있다.

의 형태가 나타날 수 있으나, 메이저 1, 2 정당 이외에는 모두 유의미한 정치세력이라고 볼 수 있는 정당은 거의 없기 때문에, 통일 후 북한 지역에서의 선거는 소선거구 다수대표제를 채택하여야 할 것이다. 물론 2017년 현재의 우리나라에서는 제3당과 제4당은 매우 의미 있는 정당인데,⁴⁰⁴⁾ 다만 이를 일반화할 수는 없다는 점과 북한과 남한이 진정한 통합을 이루기 전까지의 과도기적 상황에서의 선거에 국한된다는 점은 당연한 전제이다.⁴⁰⁵⁾

iii) 정부형태와 관련한 논의이다. 슬로바키아는 여러 번 언급한 바와 같이 의원내각제가 아니고 준대통령제 국가이다. 의회가 슬로바키아의 최고 기관이라고 명시되어 있는 것은 의회민주주의 국가에서 어찌 보면 당연한 것이고, 그 조항으로 인하여 슬로바키아의 정부형태가 의원내각제로 분류되는 것은 아니다. 슬로바키아 대통령은 국민의 직접선거로 선출되고 고정된 임기를 보장받고, 또한 의회의 절대 다수인 5분의 3 이상의 찬성으로 대통령 소환 국민투표가 발의되면 전체 유권자의 과반수의 찬성이 있을 때에만 소환되는 매우 가중된 임기보장 조항이 있다. 나아가 대통령은 행정권의 한 축으로 헌법에 명시되어 있고,⁴⁰⁶⁾ 국회에 대하여 책임을 지는 자는 대통령이 아닌 내각(Government)이기 때문에 결국 슬로바키아의 정부형태는 준대통령제라고 하여야 할 것이다.

슬로바키아는 1998년 대통령 직선제 개헌을 하였는데 같은 해 있었던 총선에서 반-메치아르 세력이 승리하여 연합정부를 구성하였다. 따라서 그들은 간선제에 의하더라도 그들이 원하는 대통령을 선출할 수 있었는데도 국민들의 열망에 따라 대통령 직선제 개헌을 완수하였다.

이는 민주주의 국가에서 국민과의 소통이 가장 중요하다는 점을 여실히 보여주는 것이다. 눈앞의 정파적 이익이 아닌, 거시적인 국가이익을 위하여 대통령 직선제 개헌을 한

404) 제3당은 사안마다 캐스팅 보트를 행사하고 있고, 여당에서는 연정제외도 하였다고 한다. 제4당은 진보를 표방하고 있고, 일관된 정책을 펼치면서 2017년 대통령 선거에서도 상당한 득표를 하여 진보세력의 성장을 견인하는 의미에서 매우 의미 있는 정당이다.

405) 남북한의 화학적 통합이 이루어진 후의 선거제도는 그 세대의 정치적 선택이지, 당·부당의 문제가 될 수는 없다.

406) 그가 실질적 행정권을 행사하는지는 그의 재량이다!

결과, (극단적으로 말하면) 의전상의 혹은 형식적인 지위에 불과하다고 하는 대통령이 의회나 정부의 견제세력으로서, 나아가 헌법재판소 결정도 수용하지 않고 정치투쟁을 할 만큼 성장한 것은 준대통령제든, 대통령제이든, 혹은 이원집정제이든, 국민의 직접 선거로 뽑고, 고정된 임기를 가지면서 오로지 국민에 의해서만 해임이 가능한 대통령제를 선택한 것에서 비롯된 것이다.

한편 대통령이 국회와 헌법재판소와 대립각을 세우면서 정치투쟁 및 헌법해석 논란을 불러일으킨 것은 한층 더 성숙한 민주주의로의 발전을 위한 진통으로 보아야 할 것이다.

이렇듯 논쟁의 여지가 다소 있을 수 있지만, 한 번의 예외를 제외하고는 다당제 하에서 모두 연립정권을 구성한 의회와 정부에 대하여 5년 임기가 고정된 대통령이 다양한 혹은 분열된 국민의 목소리를 하나로 모으는 것도 매우 중요한 일이라고 하지 않을 수 없다. 통일 한국에서의 북한 지역에 이러한 대통령 역할을 할 수 있는 기관이 존재하여야 함은 두 말 할 나위 없을 것이다.

iv) 헌법재판소를 포함한 광의의 사법부의 역할이다. 슬로바키아 헌법재판소와 법원에서 자료 접근이 제한되어 있어 헌법재판소가 일련의 정치투쟁 과정에서 한 역할을 구체적으로 파악할 수는 없다. 그러나 헌법재판관 임명 논란의 예에서 보듯이, 비록 슬로바키아 대통령이 헌법재판소의 결정을 따르지 않고 정치투쟁에 나서기는 하였지만, 헌법재판소가 정치과정에서 매우 중요한 역할을 하고 있다는 사실 자체는 부인할 수 없다. 따라서 규범력이 강력하게 발휘할 수 있도록 헌법 텍스트가 모호하지 작성되어야 하고, 모든 정치세력들이 헌법재판소의 결정을 따르도록 하는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다. 헌법재판소 결정에 집행력을 부여하는 방안도 하나의 방법일 것이다.⁴⁰⁷⁾

407) 우리나라의 경우 헌법재판소법 제60조에서 정당해산심판결정에 대해서만 집행력을 인정하는 규정이 있다.

korea
legislation
research
institute

제5장 결론

제5장

결론

1980년대 후반 생활수준을 급격히 하락시켰던 경제 위기는 공산주의 체제 붕괴로 이어졌다. 또한 소련 정치무대에 고르바초프가 등장하여 경제체제의 전환을 시도하고, 위성 국가에 대한 군사개입을 포기한 것은 동유럽국가들이 체제 전환을 하는데 가장 결정적인 요소로 작용했다. 동유럽 국가에서 자생적으로 민주화에 대한 요구가 지속적으로 강해져 왔음은 물론이다. 또한 이들 국가들은 주요 정치 세력들이 대화와 협상 및 타협을 유지한 덕분에 무력 충돌이나 내란을 피하고 점진적이며 평화적인 체제전환을 이룰 수 있었다. 협상을 통해 공산당의 점진적인 퇴로를 보장해 주었던 셈이다. 그리고 이들 국가 모두 체제전환 이후 선거라는 민주적 절차를 통하여 재야세력이 구공산당의 위치와 역할을 대체했다.

체제전환 이후 이들 국가들은 민주화과정을 경험했고, 그 과정에서 새롭게 제정하거나 개정한 헌법이 큰 기여를 했음은 물론이다. 이들 국가들은 대통령의 권한 정도와 직선유무에 있어서 혼합정부제(준대통령제) 혹은 의원내각제로 각각 정부형태는 다르지만, 대통령과 총리가 권한을 분배하여 갖는 분권형 권력구조를 채택하고 있다는 점에서는 공통적이다.

동유럽국가들의 체제전환은 내외부요인이 결합되어 이루어졌다. 외부적 요인으로는 구소련의 붕괴로 대변되는 공산주의의 몰락과 공산주의 시스템에서 비롯된 경제위기였다. 내부요인으로는 자생적으로 발생한 재야세력의 지속적인 민주화요구였다. 이러한 동유럽의 체제전환요인이 북한에도 그대로 적용될 수 있을지는 미지수이다. 공산주의의 붕괴와 경제위기는 북한체제에도 통용될 수 있겠으나, 북한체제는 자체적인 경제구조를 갖 추기 위해 노력하고 있다. 장마당 등이 대표적 예이다. 그 결과 북한체제는 3대 세습을 공고히 해가고 있는 중이다.

또한 동유럽 국가들과 비교했을 때, 북한에는 민주화를 이끄는 견인차 역할을 한 재야세력이 존재하지 않는다. 체제전환의 내적 요인이 결여되어 있는 셈이다. 즉, 북한은 새로운 외부적 요인이 작용하지 않는다면, 단기간 내에 체제전환과정을 겪지 않을 가능성이 있다.

하지만 급변사태 등을 통한 체제붕괴를 가정하지 않을 수 없기에 체제전환에 대비하는 자세는 필요하다. 동유럽 국가들이 민주화체제로 비교적 성공적으로 이행할 수 있었던 배경에는 새로운 정치체제를 구축하는 데 기반이 된 헌법의 역할이 있었다.

이들 국가들은 공통적으로 민주적 선거제도에 기반하여 다당제 체제로 전환하였는데, 정당체제가 민주적으로 공고화하는 데 있어서 분권형 권력구조는 긍정적인 작용을 했다고 볼 수 있다. 특히 대통령제도는 정치세력간의 갈등을 조정하는 역할을 수행할 수도 있고, 민주화과정에서 발생할 수 있는 파편화된 정당을 안정화시키는 요인이 될 수도 있다. 강력한 대통령제도는 이질적인 정치세력간의 공존을 방해할 수 있지만, 조정자로서의 지위를 갖는 대통령은 정치통합의 순기능을 담당할 수도 있다.

그리고 의회제에 있어서는 헝가리를 제외한 나머지 국가들이 양원제를 채택하였다. 양원제는 연방제국가의 의회제도에서는 필요불가결하다. 설사 국가형태가 단일국가라 할지라도, 단원제에 비해 양원제는 다양한 정치세력의 입장을 반영하는 데 적절할 수 있다. 가령, 폴란드에서는 단계적 민주화를 위하여 기존의 하원 외에 상원제도를 신설하였다. 하원의 65% 의석은 공산당에게 보장하되, 자유선거를 통해 선출하는 상원을 도입했던 것이다. 이를 통해 양측의 입장을 조율했다.

사법부는 네 개 국가 모두 법원과 헌법재판소로 이원화된 시스템을 구축하고 있다. 법원과 헌법재판소의 역할 분담과 상호견제는 민주적 사법질서를 만들어 가는 데 밑거름이 될 수 있다.

동유럽 네 개 국가들은 민주화 과정에서 평화적 권력이양을 했다는 공통점을 갖고 있지만, 국가조직과 관련법제에 있어서도 분권적 권력구조 및 의회제도·사법제도를 채택하고 있다는 점에서 유사한 측면이 있다. 이러한 헌정시스템은 향후 통일헌법 제정시 참조할 부분이 있다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 강석준. (1994). 사회주의국가의 체제전환에 대한 모형 분석, 나라경제, 4.
- 국회도서관. (2010). 세계의 헌법 II, 근아인쇄.
- 권만학. (2002). 탈국가사회주의의 여러 길과 북한, 한국정치학회보, 35(4).
- 권재일. (1995). 체코슬로바키아史, 서울: 大韓教科書株式會社.
- 김수용. (2007). 1920년 체코슬로바키아공화국 헌법에 관한 연구, 공법연구 36(2).
- 김성진. (2015). 동유럽의 포퓰리즘, 동유럽발칸연구, 39(4).
- 김수용. (2007). 1920년 체코슬로바키아공화국 헌법에 관한 연구, 공법연구, 36(2).
- 김수진, “공화국의 정당과 정당정치”, 제2공화국과 한국민주주의, 서울: 나남.
- 김신규. (2017). 슬로바키아의 체제전환, 정치제도 변화, 한국법제연구원 체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구 제2차 워크숍 자료.
- 김신규. (2013). 슬로바키아와 체코의 대통령 직선제 개헌: 대통령의 권한과 정치적 함의, 세계지역연구논총, 31(1).
- 김신규. (2004). 민주화 초기 단계(1990~1996) 정당체계의 변화- 체코와 슬로바키아의 사례연구, 국제지역연구, 8(2).
- 김신규. (2003). 제1공화국(1918~1938년)시기 체코슬로바키아의 민주주의와 정당체계, 동유럽발칸학, 5(1).

- 김신규. (2003). 체코슬로바키아 정당체계의 형성과 특성연구 - 1990년 토대선거를 전후한 시기를 중심으로, 슬라브연구, 19(2).
- 김연규. (2004). 프랑스, 러시아, 폴란드의 이원집정부제 비교, 한국정치학회보, 38(2).
- 김용덕. (2017). 폴란드 체제 전환 연구: 원탁회의에서 대화와 타협으로 이룬 폴란드 체제 전환, 한국법제연구원 체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구 제2차 워크숍 자료집, 42.
- 김용덕. (2007). 중동부유럽의 체제 전환 연구-새뮤얼 헌팅턴의 이론으로 폴란드, 체코, 헝가리를 중심으로-, 동유럽연구 18.
- 김종갑. (2016). 국회의원 비례대표선거 개방형 명부제의 특징과 시사점, 국회입법조사처 현안보고서, 296.
- 김종석. (2004). 체제전환 이후 폴란드 정치 변동 : 1997-2001, 국제지역연구 8(3).
- 김현우. (2000). 한국정당통합운동사, 서울: 을유문화사.
- 도회근. (2011). 통일헌법의 권력구조, 한국공법학회 공법연구, 40(2).
- 류길재, 민경배. (2006). 체제전환 국가의 법제의 기본원칙 변화에 관한 연구, 공법학연구, 7(4).
- 류시조. (2006). 헌법개정의 논의방향, 한국비교공법학회 공법학연구, 7(3).
- 민경배. (2006). 체제전환국 법제의 특징과 구조, 평화문제연구소 통일문제연구, 46.
- 박경미. (2012). 공산당 계승정당의 정치적 생존과 민주주의 공고화, 비교민주주의연구, 8(2).
- 백영철. (1996). 제2공화국의 의회정치: 갈등처리과정을 중심으로, 백영철 편, 제2공화국과 한국민주주의, 서울: 나남.

- 신명순. (2007). 폴란드에서의 선거와 민주주의로의 이행, 국제정치논총, 34(2).
- 언드라쉬 피퇴시니. (2014). 헝가리 현대정치론: 전환기의 동유럽 정치(김대순 엮음), 신광문화사.
- 윤대규. (2008). 사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구, 한울, 9.
- 윤대규, 김근식. (2007). 체제전환 국가의 기본법 원칙의 구현 및 집행에 관한 연구, 통일문제연구, 47.
- 유영수, 서창록. (2015). 체제 전환 과정의 제도, 선호, 그리고 인권 보호, 고려대학교 일민국제관계연구원 국제관계연구, 20(2).
- 유진일. (2007). 좌우 정권교체에 나타난 중부유럽의 정치문화 갈등, 동유럽발칸학 6(1).
- 음선필. (2007). 비례대표선거제론, 홍익대학교출판부.
- 이규영. (2007). 현실사회주의 체제전환 : 사례와 시사점, 통일교육원 강의자료집, 2007(8), 2.
- 이규영, 김경미. (2012). 체제전환 이후 동유럽 극우주의의 발흥과 극우정당의 발전에 관한 연구, 유럽연구, 30(1).
- 이상수. (1996). 사회주의 국유기업의 사유화에 관한 연구, 서울대학교 법학박사학위논문, 1996(8).
- 장승진. (2016). 체제전환 이후 공산당 계승정당에 대한지지=동유럽 비셰그라드(Visegrád) 4국 사례를 중심으로, 서강대학교 현대정치연구소 현대정치연구, 9(1).
- 장원석. (2013). 탈공산주의 국가의 인적 청산과정 연구-체코슬로바키아의 정법화 논쟁을 중심으로-, 대한정치학회보, 21(3).

- 정영화. (2006). 의회개혁과 국가경쟁력: 양원제 도입의 논거로서 13-17대 총선거의 실증분석, 국제헌법학회 한국학회 세계헌법연구, 11(1).
- 정중재. (2000). 체제전환과정에서 나타난 체코아 슬로바키아의 민족갈등에 관한 연구”, 비교경제연구, 7(2).
- 허 만 외. (1993). 동유럽의 개혁과 시장경제의 도입, 집문당.
- 헌법재판소. (2013). 슬로바키아 헌법재판소.
- Adam Przeworski, *Democracy and The Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge Univ. Press), 1991.
- Alfred Stephan & Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation”, 1993.
- Attila Agh, “From Nomenklatura to Clientura: The Emergence of New Political Elite in East-Central Europe,” in Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis (eds.), *Stabilising Fragile Democracies: Comparing new Party Systems in Southern and Eastern Europe* (London: Routledge), 1996.
- Howard Lee McBain · Lindsay Rogers, *THE NEW CONSTITUTIONS OF EUROPE*, Garden City, New York: Doubleday, Page & Company, 1922.
- Ivo Samson, “Slovakia Misreading the Western Message” in Jan Ziolkonka and Alex Pravda(eds.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe Vol. 2: International and Transitional Factors*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- J. F. Brown, *Surge to Freedom: The End of Communist Rule in Eastern Europe* (L.A.: Adamantine Press), 1990.

- Jan Richter, "Preferential votes turn party ballots upside down.", 2010.
- Jan Pakulski, "Mass Movements and Plebiscitary Democracy: Political Change in Central Eastern Europe," *International Sociology*, Vol. 10, No. 4(DEC.), 1995.
- Jiří Malíř, *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v Českých zemích a Československu 1861-2004* (Brno: Doplněk), 2005.
- Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?," *Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, 1994.
- Jürg Steiner, *European Democracies* (New York: Longman), 1998.
- Lubomir Brokl and Zdenka Mansfeldova, "Czechoslovakia," *European Journal of Political Research*, Vol. 24, No. 4, 1996.
- Marek Bankowicz, "Czechoslovakia: From Masaryk to Havel," in Stern Berglund and Jan Åke Dellenbrant (eds.), *The New Democracies in Eastern Europe: Party Systems and Political Cleavages* (Vermont: Edward Elgar), 1991.
- Matthew Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", Graduate School of Pacific Studies and International Relations working Paper, University of California, 2005.
- Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, vol.8, no.2, 1980.
- Milan Otahál, *Opozice, Moc, Společnost* (Praha: Maxdorf), 1994.

- Milan Otašal and Zdeněk Sladek, *Deset Pražských Dnů: Dokumentace* (Praha: Academia), 1990.
- Mitchell Orenstein, "A Genealogy of Communist Successor Parties in East-Central Europe and the Determinants of their Success," *East European Politics and Societies*, Vol. 12, No. 3, 1998.
- Olga Shvetsova, "A Survey of Post-Communist Electoral Institutions 1990-1998," *Electoral Studies*, Vol. 18, No. 3, 1999.
- R. Stacey, "Semi-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context", The Center for Constitutional Transitions Meeting the Challenges of Emerging Constitutional Democracy Working Paper Series, 2014.
- Rasma Karklins and Poger Petersen, "Decision Calculus of Protesters and Regimes: Eastern Europe 1989", *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 2, 1993.
- Robert Elgie & Sophia Moestrup, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, 2008.
- Robert Zbiral, "The Rules and Practice of the Investiture Vote in the Czech Republic", Prepared for the ECPR Conference in Reykjavik (August), 2011.
- Rudé Pravo (Říjen 10 1989); Marek Bankowicz, "Czechoslovakia: From Masaryk to Havel," in Stern Berglund and Jan Åke Dellenbrant (eds.), *The New Democracies in Eastern Europe: Party Systems and Political Cleavages* (Vermont: Edward Elgar), 1991.
- S. Zifcak, "The Battle over Presidential Power in Slovakia", *European Constitutional Review*, vol.3, no.3, 1995.

- Sabrina P. Ramet, *Social Currents in Eastern Europe: The Sources and Meaning of the Great Transformation* (Durham: Duke Univ. Press), 1991.
- Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late twenties century* (Norman: Univ. of Oklahoma Press), 1991.
- Stanislaw Gebethner, "Political Institutions in the Process of Transition to a Postsocialist Formation : Polish and Comparative Perspectives", in Walter Conner/Piotr Ploszajski(eds.). *Escape from socialism : The Polish Route*, Warsaw : IFiS Publishers, 1992.
- Steven Levitsky & Lucan Way, "Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Ghange", *Comparatine Politics*, Vol. 38, No. 4, 2006.
- Timm Beicheit, "Die Rolle der politischen Institutionen im Prozess der Demokratie-konsolidierung in Mittel- und Osteuropa, Uwe Backes, Jaskulowski & Abel Polese (eds.), *Totalitarismus und Transformation: Defizite der DemoKratiekonsolidierung in Mittel- und Osteuropa*, Göttingen: Hubert & Co., 2009.
- Ulrike Liebert and Maurizio Cotta, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe* (London: Pinter Publisher), 1990.
- V. Dvořáková and A. Gerloch, *Krystalizace Struktury Politických Stran v České republice po roce 1989* (Praha: Česká společnost pro politické vědy), 1996.
- Vladimir V. Kusin, "Husak's Czechoslovakia and Economic Stagnation", *Problems of Communism*, Vol. 31, 1982.
- Vilém Prečan, *Charta 77: Od Morální k Demokratické Revoluci* (Praha: Středisko Nezávislé Literatury), 1990.

William H. Luers, "Czechoslovakia: Road to Revolution," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2, 1990.

Wolfgang Merkel, "Gegen alle Theorie?-Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa", Uwe Backes, Jaskulowski & Abel Polese (eds.), *Totalitarismus und Transformation: Defizite der Demokratiekonsolidierung in Mittel- und Osteuropa*, Göttingen: Hubert & Co., 2009.

통일법제 연구 17-19-④
체제전환국가의 국가조직 및 관련법제 연구

2017년 10월 29일 印刷

2017년 10월 31일 發行

發行人 이 익 현

發行處 **한국법제연구원**

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

값 10,000원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-808-9 93360



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

