

독일 이원정부제에 대한 법정책적 조명*

A law-political Review of the Dual Executive System in Germany

이 부 하**
Lee, Boo-Ha

목 차

- I. 서 언
- II. 독일 바이마르 공화국의 탄생과 바이마르 헌법 제정
- III. 독일 바이마르 헌법상 이원정부제
- IV. 결 어 : 우리나라 이원정부제 도입에 대한 관견

국문초록

바이마르 공화국(Weimar Republic)의 건설은 전쟁과 혁명의 와중에 무너진 제국을 계승하려는 시도였으며, 독일 역사상 처음으로 합법적인 절차에 의해 공화정과 민주주의를 실시했다는 점에서 획기적인 사건이었다. 바이마르 헌법의 기초자들과 바이마르 공화국의 지도자들은 현실정치라는 틀 안에 이상적인 헌법을 제정하고자 하였다. 바이마르 공화국의 건설은 군주정에서 공화정으로, 관료제 국가에서 의회민주주의 국가로, 독일어권 영방(領邦)국가의 연합에서 하나의 단일국가로 이행되는 의미를 가진다.

바이마르 헌법에 있어서 이원정부제는 막스 베버(Max Weber)와 로베르트

논문접수일 : 2015. 06. 23.

심사완료일 : 2015. 07. 22.

게재확정일 : 2015. 07. 23.

* 이 논문은 2014. 6. 18.에 있었던 한국헌법학회 학술대회의 발표문을 수정·보완한 것임.

** 법학박사·영남대학교 법학전문대학원 교수

레즈로브(Rovert Redslob)의 영향을 받아 바이마르 헌법 초안이 작성되었다.

바이마르 헌법의 제정자들은 이원정부제의 운영을 통해 평상시에는 의원내각제 형태로 운영하고, 비상시에는 대통령을 중심으로 한 강력한 권한행사를 계획하였다. 그러나 실제로는 평상시에 군소정당들의 난립으로 정권 교체가 잦아졌고 내각의 정치적 불안정이 야기되었으며, 비상시에 대통령의 독재로 인하여 바이마르 공화국은 몰락하게 되었다.

바이마르 헌법상 제국 의회의 의원은 비례대표제 선거로 선출되었고, 정당의 의회 진입장벽을 규정하지 않았기 때문에, 결과적으로 수많은 정당이 의회에 난립하게 되었다. 하나의 정당의 의석 점유율이 압도적이지 않았기 때문에 타 정당과의 연정이 필수적이었으나, 이해관계가 상이한 정당들의 난립으로 정권 교체가 잦아졌고 정치적 불안정이 야기되었다. 독일 바이마르 공화국의 붕괴는 이원정부제라는 제도의 문제라기보다는 그 제도를 운영한 사람의 잘못된 생각이 주요한 원인이었다.

독일 이원정부제는 전통적인 의원내각제에 기반하여 대통령제를 가미한 것으로 의원내각제가 발전된 국가에서 발전된 것이다. 또한 정당제가 안정적으로 발전한 독일에서만 실험가능한 것이다. 그런데 우리나라의 경우는 대통령제가 오랫동안 운영되어 왔고, 정당제도 안정적으로 운영되지 못하였다. 따라서 우리나라가 이원정부제를 도입할 경우 어떠한 정부형태를 취할 것인지에 대한 심층적인 논의가 필요하리라 본다.

주제어 : 이원정부제, 바이마르 공화국, 바이마르 헌법, 반대통령제, 바이마르 공화국의 붕괴

1. 서 언

우리나라 현행 헌법에서 취하고 있는 정부형태는 대통령제이다. 이러한 대통령제가 권력의 집중과 남용으로 위험성이 크기 때문에 행정부의 의원화와 실질적 권력분점을 내용으로 하는 권력분산형 정부형태가 주장되고 있다.¹⁾

대통령제의 새로운 대안으로 제시되는 이원정부제는 1919년에 제정된 독일 바이마르 헌법이 그 최초의 모델이었다.²⁾ 이러한 이원정부제는 프랑스 제3공화국 헌법과 제4공화국 헌법 등 유럽 여러 국가에서 운영하고 있는 정부형태이다.³⁾ 그런데 우리가 논의하는 이원정부제가 유럽의 이원정부제와 동일한 정부형태 인지는 여러 변수가 있어 명확히 말하기는 힘들다. 더욱이 유럽의 이원정부제를 채택하는 국가들도 개별 헌법에서 구체적으로 상이한 권력구조를 규정하고 있기 때문에, 우리가 지향하는 이원정부제가 이들 중 어느 형태로 접근할 이원정부제인지는 추가적 연구가 필요하다. 또한 뉘베르제는 프랑스 제5공화국 헌법의 이원정부제를 반대통령제(semi-presidentialism)라고 주장하고 있어⁴⁾ 개념상 혼란이 가중되고 있다.

본고에서 독일 이원정부제에 대한 고찰은 독일 이원정부제의 법제도를 기본적으로 충실히 이해하는데 초점을 맞춘다. 독일의 선거제도나 정당제도에 대한 이해를 바탕으로 하여 이원정부제 정부형태를 분석해야 그 의미가 명확해진다.⁵⁾ 또한 우리 헌법이 이원정부제로의 개정이 추진된다면 독일 바이마르 공화국의 이원정부제의 법제도 내지 운영상 문제점과 이를 극복할 수 있는 시사점을 얻는 기회로 삼고자 한다.

본 연구는 먼저 독일 바이마르 공화국이 어떠한 과정을 통해 성립하였고, 바이마르 헌법의 구체적인 제정과정과 바이마르 헌법에 이원정부제의 내용들을 살펴본다(이하 II). 또한 독일 바이마르 헌법상의 이원정부제에서 각 국가기관의 구조를 연구해 보고 바이마르 헌법의 정부형태를 평가해 본다(이하 III). 마지막으로 이원정부제에 대한 헌법적 평가를 통해 이원정부제로부터 시사점과 새로운 정부형태에 대한 고민을 해 본다(이하 IV).

1) 국회헌법연구자문위원회, 「헌법연구자문위원회 결과보고서」, 2009. 8. 204면 이하.

2) 한태연, 「헌법학」, 법문사, 1985, 436면.

3) 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, 동아법학 제52호, 2011, 145면.

4) Maurice Duverger(sous la direction de), Les régimes semi-présidentiels, PUF, 1986, p. 367 (성낙인, “권력분점형 정부형태로서의 이원정부제(반대통령제)”, 참조)

5) 독일의 선거제도에 관해서는 이부하·장지연, “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토”, 법과정책 제19집 제2호, 2013. 8. 307면 이하 참조.

II. 독일 바이마르 공화국의 탄생과 바이마르 헌법 제정

1. 바이마르 공화국의 성립

제1차 세계대전이 초기 예상과 달리 장기전으로 접어들고, 경제난이 해결되지 않음으로 인해 독일 내 소요가 확산되자, 독일 황제와 정부는 보다 큰 군사적 승리를 거둬 국내를 안정시킬 필요를 느꼈다. 노선갈등으로 인해 내분에 시달리고 있던 좌파는 견제세력이 되지 못했고, 독일 조국당(Vaterlands Partei)의 지지를 받고 있던 군부는 서유럽 열강들과의 휴전을 거부한 채 볼셰비키 혁명에 직면한 러시아의 차르와 1918년 3월 3일 브레스트-리토프스크(Brest-Litovsk) 조약을 통해 강화조약을 맺었다. 이에 서유럽 국가들은 이에 반발하며 독일과 소련에 적대적인 자세를 취했고, 1918년 여름 전쟁의 패배가 점차 가시화되어가고 있을 때, 독일 군부는 민간 행정부에 권력을 넘길 것을 고려하기 시작했다. 군부는 독일 내의 유대인과 공산주의자들로 인해 전쟁에서 패배했다는 '등 뒤의 비수' 신화를 유포시키고, 더불어 국내의 불안을 잠재우기 위해 막스 폰 바덴(Max von Baden) 내각 하에서 개혁을 시도했다. 그러나 때늦은 개혁 시도는 오히려 혁명세력을 자극하는 결과를 초래했고, 결국 종전을 바로 앞두고 독일 전체에서 일어난 병사와 노동자들의 혁명에 의해 제국은 막을 내리게 되었다.

막스 폰 바덴 수상은 황제의 폐위를 단호하게 요구했고, 사회민주당(SPD) 당수인 프리드리히 에버트(Friedrich Ebert)를 수상으로 지명하고 황제의 퇴위를 선언했다. 이는 본래 황제가 지명하던 수상을 황제의 부재로 인해 수상이 직접 후임자를 지명하게 된 '비헌법적' 사태였다. 그 날 밤 빌헬름 2세는 네덜란드로 피신했다. 1918년 11월 9일 오후 우파 사회민주당의 필립 샤이데만(Philipp Scheidemann: 1865-1939)은 독일 공화국을 선포했다.⁶⁾

공화국 선포를 주도하였던 사회민주당의 샤이데만과 신임 수상 에버트는

6) Christian-Friedrich Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975, S. 166.

정국 안정을 위해서라도 군부의 지지를 획득하는 것이 중요했다. 에버트는 1918년 11월 12일 사회민주당(SPD)의 다른 급진적인 정파들을 포괄하는 민족대표자회의(Rat der Volksbeauftragten)를 구성함으로써 새로운 정부를 구성하기 위한 작업을 시작했다. 이미 만연한 파업과 시위를 조정하고 전후 재건을 주도할 정부가 필요했기에 국가건설을 위임받은 사회민주당(SPD)과 중도파들은 각 정파의 이익을 절충할 필요가 있다는 점에 동의했지만, 러시아의 볼셰비키 혁명에 고무된 급진파가 군대 개혁, 생산수단의 사회화 등 '혁명적' 조치를 주장함에 따라 사회민주당(SPD)은 군부를 비롯한 구 엘리트층과 연합하며 급진파를 배제했다. 군부의 새로운 지도자로 등장한 그뢰너(Wilhelm Groener)도 혁명이 더 이상 확대되는 것을 막기 위해 에버트(Ebert)의 제안을 받아들였다(에버트·그뢰너 협약). 에버트가 주장한 의회 민주주의적 혁명의 완성을 위한 제헌 의회의 구성이 시급한 문제였으나, 사회민주당(SPD)은 보다 광범위한 개혁을 요구하였다. 그 과정에서 급진적인 스파르타쿠스단(Spartakusbund)이 사회민주당(SPD) 주도의 개혁에 반대하는 봉기를 일으켰다. 결국 1918년 12월 정부군은 스파르타쿠스단(Spartakusbund)이 주동한 시위를 무력으로 진압하게 되었고, 이것은 스파르타쿠스단으로 하여금 더욱 급진적인 행동을 하도록 만들었다. 스파르타쿠스단은 1919년 1월 1일에 사회민주당에서 분리하여 독일 공산당을 창당하고 베를린에서 폭동을 일으켰다. 스파르타쿠스단의 반란은 사회 민주당의 노스케(Gustav Noske)가 이끄는 의용단에 의해 철저히 진압되었다. 이 과정에서 공산당 지도자인 칼 리프크네히트(Karl Liebknecht)와 로자 룩셈부르크(Rosa Luxemburg)가 체포되고 암살되는 상황이 발생하였다.⁷⁾ 이로써 의회 민주주의를 기초로 한 공화국을 수립하려는 에버트(Ebert)의 구상이 실현될 수 있게 되었다.

1919년 2월 6일 새로운 헌법을 제정하기 위한 국민회의(Nationalversammlung) 의원 선거를 치루어 사민당(SPD) 약 40%, 중앙당(Zentrum) 19%, 독일 민주당(DDP) 18%로 연정세력이 전체 투표의 77%를 차지하였다. 이러한 연정(Koalition)은 뒤에 바이마르 연정의 기초를 형성하였다.⁸⁾

7) Andreas Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Bern 2008, S. 191.

전쟁에 승리한 연합국은 패전국 독일에게 강화조약을 요구하였다. 이 조약이 일명 베르사이유 조약⁹⁾(Treaty of Versailles)이다(1919년 6월 28일 서명, 1920년 1월 10일 발효). 바이마르 공화국의 새로운 정치 주도세력으로 등장한 민주적 정치가들은 전쟁의 책임을 군부와 옛 지도층에게 돌렸다. 그러나 새로운 정치 주도세력들은 베르사이유 조약에 직접 서명해야 하는 책임을 떠맡아야 했으며, 이는 군부와 옛 지도층을 독일 내부에서 증오의 대상으로 만들게 했다. 이렇듯 바이마르 공화국은 내부의 분열이 극심하였다.

바이마르 공화국(Weimar Republik)의 건설은 전쟁과 혁명의 와중에 무너진 제국을 계승하려는 시도였으며, 독일 역사상 처음으로 합법적인 절차에 의해 공화정과 민주주의를 실시했다는 점에서 획기적인 사건이었다. 바이마르 헌법의 기초자들과 바이마르 공화국의 지도자들은 현실정치라는 틀 안에 이상적인 헌법을 제정하고자 하였다. 바이마르 공화국의 건설은 군주정에서 공화정으로, 관료제 국가에서 의회민주주의 국가로, 독일어권 영방(領邦)국가의 연합에서 하나의 단일국가로 이행되는 의미를 가진다.

2. 바이마르 헌법의 제정

(1) 바이마르 헌법의 제정과정

바이마르 헌법의 초안을 작성한 사람들은 제국에 대한 항수, 경제난, 전쟁의 패배, 실업 속에서 구심점을 잃은 신생 공화국의 상황을 고려하여 '제국'이라는 이름을 유지했다. 또한, 의회민주주의(의원내각제) 제도를 도입하면서도 대통령을 국민의 직접선거로 선출하는 이원정부제적 성격을 가미하여, 대통령이 황제를 대신하는 자(Ersatz-Kaiser)로서 역할을 수행하게 하였다.¹⁰⁾

8) Christian-Friedrich Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975, S. 168.

9) 베르사이유 조약의 문제점에 관해서는 김백유, "헌법과 헌법현실", 헌법학연구 제2집, 1996, 11, 134-136면 참조.

10) Robert Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Gestalt, 1918, S. 8 ff.

바이마르 헌법에 있어서 이원정부제는 막스 베버(Max Weber)와 로베르트 레즈로브(Robert Redslob)의 견해를 그 이론적 배경으로 했다. 그 당시 독일에 있어서 의회와 함께 대통령의 직접 선거를 주장한 사람은 막스 베버였다. 베버는 그 당시 독일의 상황을 정당제의 미비, 불가피한 연방제, 그리고 정치적 지도 인물의 결여라고 판단했다. 따라서 이러한 상황에서 신생국가는 그 국가적 과제의 실천을 위해 일반적인 행위능력과 결단능력을 가진 정부가 필요하며, 따라서 대통령이 국민의 직선에 의해 선출되는 정부일 것을 요청했다. 이는 국민의 직선에 의해 정당성을 대표한 대통령이야말로 국민의 선출로 구성된 의회의 권위를 상회할 수 있기 때문이었다. 대통령의 이러한 권위는 의회해산권과 국민투표부의권에 의해 더욱 가세되어야 하며, 대통령 직선제, 대통령의 의회해산권, 국민투표부의권과 같은 직접민주제의 3개의 기둥이야말로 이원정부제의 결정적 요소가 아닐 수 없다고 생각했다.¹¹⁾ 막스 베버의 이러한 대통령 직선제 사상은 바이마르 헌법을 기초한 후고 프로이스(Hugo Preuß)에게 지대한 영향을 주었다.

또한 프로이스(Hugo Preuß)의 바이마르 헌법 초안에 결정적인 영향을 끼친 사람은 로베르트 레즈로브(Robert Redslob)였다. 레즈로브는 의원내각제의 본질을 입법권과 집행권간의 “권력의 균형”에 두었다. 레즈로브는 입법권과 집행권간의 권력 균형에 있어서 결정적 요소로서, 첫째, 국가원수에 의한 의회의 해산권을 들었다. 국가원수가 중립적 지위에서 정부와 의회간의 분쟁시에 의회해산권을 행사함으로써 국민의 심판에 따르게 할 경우에만 양자간의 권력의 균형은 유지된다. 둘째, 국가원수는 그 지위에 있어서 독자성을 가져야 한다. 이를 위해서 국가원수는 국민에 의해 직접 선출되어야 한다.¹²⁾

막스 베버의 이러한 대통령 직선제 사상과 레즈로브의 권력균형이론에 지대한 영향을 받은 프로이스(Preuß)는 바이마르 헌법을 기초함에 있어서 국가원수의 국민에 의한 직선제, 내각의 의회에의 정치적 책임, 국가원수에 의한

11) Max Weber, Deutschlands zukünftige Staatsform, in Gesammelte politische Schriften, 1958, S. 457 (한태연, 「헌법학」, 법문사, 1985, 436-437면 재인용).

12) Robert Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Gestalt, 1918, S. 118 (한태연, 「헌법학」, 법문사, 1985, 438면 재인용).

수상의 임명과 의회의 해산과 같은 이원정부제, 즉 “최초의 의회주의적 대통령제의 권력구조”¹³⁾를 제정하였다.¹⁴⁾ 이처럼 바이마르 헌법은 대통령 직선제와 같은 “직접민주제적 원리”와 의회에 의한 “대의제적 원리”를 결합한 이중적 대표제를 형성하고 있었다.¹⁵⁾

바이마르 헌법의 정부 초안은 국법학자 후고 프로이스(Hugo Preuß)가 주도적으로 준비하였다.¹⁶⁾ 프로이스는 개별 기본권조항에 특별한 의미를 부여하지 않던 당시의 주류 헌법학자(엘리네크 또는 안슈츠) 이론에 근거하여 자세한 기본권조항은 바람직하지 않다고 보았다. 그러나 프로이스가 주도한 헌법 초안에 대해 에버트(Friedrich Ebert)는 2차 초안에 12개의 기본권조항을 명시적으로 규정하였다. 3차 정부초안은 이후 독일 국가의 대표회의를 거치면서 최종적인 정부초안으로 다듬어져서 헌법제정회의에 제출되었다. 모두 118개 조항으로 이루어진 정부초안에는 13개의 기본권조항이 포함되어 있었다. 이러한 기본권들의 대부분은 평등권, 양심의 자유, 학문과 예술의 자유, 표현의 자유 등 19세기 입헌주의적 자유권들을 규정하고 있었다.¹⁷⁾

헌법제정회의는 28인의 의원이 참여하는 헌법위원회를 구성하여 정부초안의 심의를 맡도록 하였다. 헌법위원회는 1919년 3월부터 6월까지 활동하면서 특히 기본권 부분에 전면적인 수정을 가하였다. 13개의 기본권조항을 둔 정부초안이 최종적으로 57개의 조항으로 증가되었다. 헌법위원회는 정부의 헌법초안을 재구성할 ‘소위원회’를 구성하기로 하였다. 14인으로 구성된 소위원회를 주도했던 것은 뮌헨대학의 교수이자 바이에른 국민당 소속이던 바이얼(Konrad Beyerle) 의원이었다. 소위원회에서의 논의 이후, 기본권(안)은 헌법위원회에서 다시 논의되었고 본회의에서의 수정을 거쳐 확정되었다.¹⁸⁾ 헌법제정회의가 1919년 7월 31일 바이마르에서 개최된 국민회의(Nationalversammlung)에서는 찬성 262표, 반대 75표로 바이마르헌법을 가결하고, 에버트 대통령이 1919년 8월 11

13) Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, 1981, S. 45.

14) 한태연, 「헌법학」, 법문사, 1985, 438면.

15) Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 38.

16) Eike Wolgast, Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte, Stuttgart 2009, S. 178.

17) 송석운, “바이마르헌법과 경제민주화”, 「헌법학연구」 제19권 제2호, 2013. 6, 42면.

18) 송석운, “바이마르헌법과 경제민주화”, 「헌법학연구」 제19권 제2호, 44-46면.

일에 서명하였으며, 1919년 8월 14일 바이마르헌법은 효력을 발휘하게 되었다.¹⁹⁾ 사민당의 필립 샤이데만(Philipp Scheidemann)이 수상이 되고, 프리드리히 에버트(Friedrich Ebert)는 국민회의에서 대통령으로 선출되었다.

(2) 바이마르 헌법상 이원정부제 관련 내용

바이마르 헌법 제1장은 "독일 제국의 구성과 권한"이라는 제목하에 국가의 구성과 권한에 관하여 7개의 절로 구성되어 있다. "제1절 독일 제국과 각주"(제1조~제19조)에서는 정체와 국가권력, 영토, 국기, 국제법규의 효력, 입법권 등을 규정하고 있다. "제2절 제국 의회"(제20조~제40조의a)에서는 의회의 조직, 의원의 지위, 의원 선거, 임기, 정기회의 집회, 의회해산, 선거심사, 조사위원회, 상임위원회, 면책특권, 불체포특권 등을 규정하고 있다. "제3절 제국 대통령과 제국 정부"(제41조~제59조)에서는 대통령 선거, 대통령 선서, 임기·해직, 국제법상 대표, 임명권과 해임권, 최고명령권, 안전과 질서 방해에 대한 조치들, 수상 임면권 등을 규정하고 있다. "제4절 제국 참의회"(제60조~제67조)에서는 주의 대표, 선거, 위원회, 대표자 등을 규정하고 있다. "제5절 제국 입법"(제68조~제77조)에서는 법률안의 제출, 법률의 작성·공포, 효력 발생, 국민표결, 국민발안, 헌법개정 등을 규정하고 있다. "제6절 제국 행정"(제78조~제101조)에서는 대외사항, 국방·병역제도, 식민지통치, 단일 관세 및 통상구역, 공과금, 예산안, 결산심사, 국채, 우편과 전신제도, 철도 등을 규정하고 있다. "제7절 제국 사법"(제102조~제108조)에서는 법관의 독립, 제국 법원·주 법원, 특별재판소의 금지, 군법회의, 행정재판소, 국사재판소 등을 규정하고 있다.

독일 바이마르 헌법상 이원정부제에 관해서는, 제국 대통령이 제국 수상 임면권을 부여받고 있고, 제국 정부의 국무위원도 제국 수상의 제청으로 제국 대통령이 임명하도록 규정되어 있었다(헌법 제53조). 또한 제국 대통령은 제국 의회를 해산할 수 있는 권한을 지녔다(헌법 제25조).

19) R. Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1995, S. 125.

제국 수상과 국무위원은 그 직무 수행에 있어서 제국 의회의 신임을 얻어야 한다. 제국 의회가 명시적인 결의로써 불신임을 표시한 경우에는 제국 수상과 국무위원은 사직하여야 한다(헌법 제54조).

바이마르 공화국의 국민회의는 헌법 제정과정에서 안정적인 정부를 유지하기 위해 의원내각제의 정부형태를 채택하였다.²⁰⁾ 헌법의 기초자들은 의회 다수의 절대적 권한을 제한함으로써 내각의 의회에 대한 종속을 방지하려고 하였다. 그러한 이유에서 국민에 의해 직접 선출되는 강력한 권한을 가진 대통령을 두게 되었다.

제국 대통령은 전(全) 독일 국민에 의한 직접선거로 선출되었다(헌법 제41조 1항). 제국 대통령 피선거권과 관련하여, 만 35세 이상의 모든 독일인은 대통령 선거의 피선거권을 가지게 되었다(헌법 제41조 2항).

바이마르 헌법은 간접민주제를 원칙으로 하는 대의제를 취하면서도, 직접민주제적 요소를 헌법에 가미하는 형태를 띠었다. 대통령이 필요하다고 인정하는 경우 제국 의회가 의결한 법률을 공포함에 앞서 국민표결에 붙여 최종적으로 결정하도록 하였다(헌법 제73조 1항). 또한 국민이 필요하다고 생각하는 경우 유권자 10분의 1의 요청에 의해 직접 법률안을 발의할 수 있는 국민발안(Volksbegehren) 제도가 있었다(헌법 제73조 3항).

또한 직접민주제적 요소로서, 대통령 임기 만료전에 제국 의회 3분의 2 이상의 발의로 국민투표에 의해 대통령을 파면할 수 있었다(헌법 제43조 2항).

III. 독일 바이마르 헌법상 이원정부제

1. 이원정부제의 개념

이원정부제는 집행부가 대통령과 내각(수상)의 두 국가기관에 의해 구성되고 대통령과 내각이 행정에 관한 실질적 권한을 분할하여 지니는 정부형태를 의미한다.²¹⁾ 이러한 정부형태를 뢰벤스타인은 “이원정부제”(dualistische Executive)

20) 김백유, “헌법과 헌법현실”, 헌법학연구 제2집, 1996. 11, 100면.

라고 명명했다.²²⁾ 즉, 이원정부제는 의원내각제 요소와 대통령제 요소가 혼합된 정부형태이므로 “혼합형 의회주의제”(hybrid parliamentarism)라고 할 수 있다.²³⁾ 반면, 뒤베르제는 프랑스 제5공화국 헌법의 이원정부제를 반대통령제(semi-presidentialism)라고 설명한다.²⁴⁾ 뒤베르제에 의하면, 프랑스 제5공화국 헌법의 정부형태는 “의원내각제와 대통령제의 중간형의 제도라기보다는 의회의 다수파가 대통령을 지지하느냐 않느냐에 따라 대통령제와 의원내각제의 국면을 교대하는 정부형태”라고 한다.²⁵⁾

이원정부제의 특색을 살펴보면, ① 집행부가 대통령과 수상으로 이원적으로 구성되어 있다. ② 대통령은 국민에 의해 직접 선출되어 그 자신의 고유한 권한을 가지고 의회에 대해 정치적 책임을 지지 않고 독립적으로 권한을 행사한다. ③ 내각은 의회에 대하여 책임을 지며 의회는 내각 불신임권을 행사한다.²⁶⁾ ④ 국가긴급시에 대통령은 수상과 국무위원의 부서 없이도 행정권을 행사할 수 있으며, 대통령은 수상을 해임할 수 있다.²⁷⁾

2. 독일 바이마르 헌법상 이원정부제

독일 바이마르 헌법은 4개의 제국 기관을 규정하고 있었다. 즉, 제국 의회, 제국 참의회, 제국 정부, 제국 대통령이다.²⁸⁾

제국 의회는 전통적인 의회의 전권(입법권과 예산권)을 지니고 있었다. 제국 의회 의원은 4년 임기로 만 20세 이상의 국민에 의해 보통선거, 평등선거, 직

21) K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, 1959, S. 86 f.

22) K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, 1959, S. 86.

23) K. Loewenstein, *Political power and the governmental process*, 1957, p. 95.

24) Maurice Duverger(sous la direction de), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, p. 367 (성낙인, 권력분점형 정부형태로서의 이원정부제(반대통령제), 참조)

25) Matthew Soberg Shugart & John M. Carey, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992, p. 23 (정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, *동아법학* 제52호, 2011, 147-148면 재인용).

26) 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, 『*동아법학*』 제52호, 2011, 148면; 전학선, “프랑스의 정부형태”, 『*세계헌법연구*』 제12권 제1호, 2006, 37면.

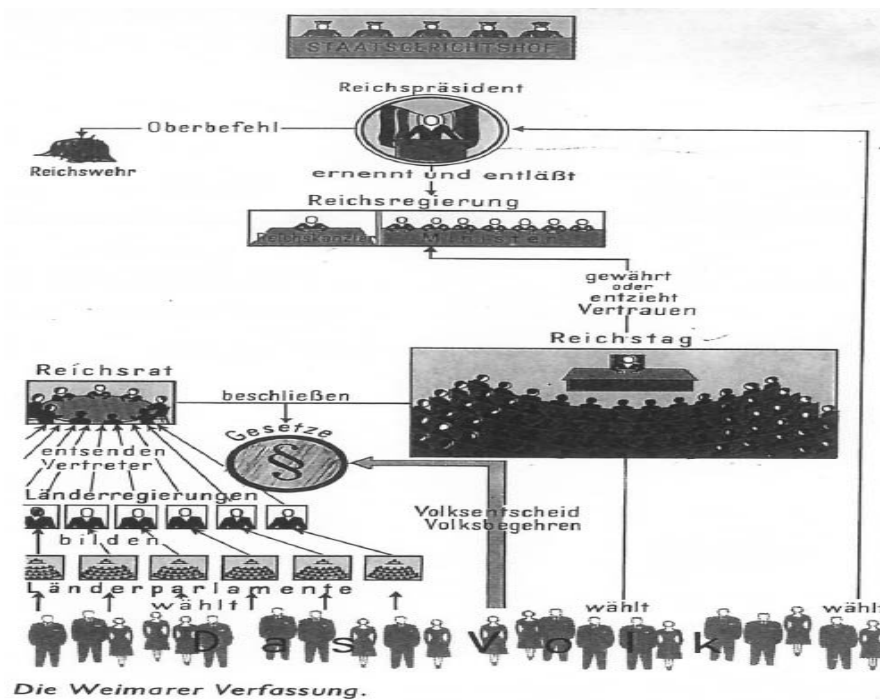
27) 김철수, 『*헌법학원론*』, 박영사, 2006, 1050면.

28) Frotzcher/Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, 1999, Rn. 487.

접선거, 비밀선거로 비례대표선거원칙에 따라 선출되었다.²⁹⁾ 국민은 제국 의회가 제정한 법률을 국민표결(Volksentscheid)에 의해 무효화할 수 있었다. 국민표결에 의해 제국 의회가 의결한 법률을 무효로 함에 있어서는 유권자의 과반수가 투표에 참가하여야 한다(헌법 제75조). 또한 국민발안제도가 있어 유권자의 10분의 1의 요청에 의해 직접 법률안을 발의할 수 있었다(헌법 제73조 3항).

제국 참의회는 주들의 대표자로 구성되어 제국 참의회의 정치적 권한은 제한되어 있었다. 제국 참의회는 제국 의회의 의결한 법률을 거부할 수 있었으나, 제국 의회가 3분의 2 이상의 결의로서 자신들의 입법을 관철시킬 수 있었다(헌법 제74조 3항).

【독일 바이마르 공화국의 정부형태】³⁰⁾



29) Christian-Friedrich Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975, S. 170.

30) Eugen Kaiser (Hrsg.), Grundzüge der Geschichte, Frankfurt am Main 1977, S. 107.

제국 정부(내각)는 제국 수상과 국무위원으로 구성된다(헌법 제52조). 제국 정부의 구성은 제국 대통령의 손에 달려 있었다. 제국 정부의 직무는 제국 의회의 신임을 필요로 하며, 제국 의회에 책임을 지고 있었다(헌법 제54조).

국가의 수장으로서 제국 대통령은 강력한 권한을 지니고 있었다. 독일 바이마르 헌법에서는 의원내각제를 정부형태로 하면서도 대통령을 국민이 직접선거로 선출하는 이원정부제적 성격을 지녔다. 대통령에게 황제를 대신하는 역할(Ersatz-Kaiser)을 맡게 하였다. 대통령에게는 수상임면권(헌법 제53조)과 의회해산권(제25조)이 부여되었다.

바이마르 헌법은 국민으로부터 직접 선출되는 대통령을 기존의 황제를 대신하는 자(Ersatz-Kaiser)로 두고, 수상은 대통령과 의회 사이에서 양자간의 관계를 원활히 유지되도록 “가동성(可動性)있는 연결고리”의 역할을 하는 독일식 의원내각제를 창설하였다. 이것이 독일 바이마르 공화국의 이원정부제(이원적 의원내각제)이다.³¹⁾

바이마르 헌법에서 의회민주주의가 자유주의의 제도화를 위한 것이었다면, 연방을 중앙집권화하고 대통령에게 강력한 권한을 부여한 것은 통일국가 독일의 정치적 단일성을 획득하는 계기가 되었다. 바이마르 헌법 기초자들은 개별국가의 연합이 아니라, 중앙집권적 연방국가 체제를 선택하여 이를 역사적 상황과 통일국가의 이상이 만나는 접점으로 삼고자 했다. 바이마르 헌법은 기존 헌법의 연방제적 성격을 계승하여, 연방과 각 주의 관계를 설정함에 있어 외교, 이민, 국방, 화폐, 관세, 우편 등 전신 등은 연방이 관할하고 그 외의 영역은 각 주가 관할하도록 하였다. 연방은 대통령과 의회의 이중적인 권력구조를 갖고 있었다. 대통령은 7년 임기로 재선이 가능했고 내각 임면권이 있었으며, 바이마르 헌법 제48조로 보장된 ‘비상조치권’을 행사할 수 있었다. 의회는 양원제로 구성되었는데, 바이마르 공화국에서도 하원의 이름은 ‘제국 의회’(Reichstag)로 유지되었다. 제국 의회의 의원은 전 연방을 대표하는 자리로 20세 이상의 남녀의 의한 보통, 평등, 직접, 비밀의 비례대표선거제에 따라 선출되었다. 그러나 바이마르 헌법상 제국 의회의 의원은 비례대표제 선거로 선

31) 김백유, “독일 바이마르공화국의 탄생과 의원내각제 헌법논쟁”, 공법연구 제29집 제2호, 2001, 229면.

출되었고, 정당의 의회 진입장벽을 규정하지 않았기 때문에, 결과적으로 수많은 정당이 의회에 난립하게 되었다.³²⁾ 하나의 정당의 의석 점유율이 압도적이지 않았기 때문에 타 정당과의 연정이 필수적이었으나, 이해관계가 상이한 정당들의 난립으로 정권 교체가 잦아졌고 정치적 불안정이 야기되었다.

3. 바이마르 공화국 이원정부제의 실제

독일 바이마르 공화국의 이원정부제 성패 여부는 다당제하에서 비례대표선거제에 따른 의회주의적 대통령제의 정치적 과정이 어떻게 운영되는가에 좌우되었다. 바이마르 공화국의 경우 그 운영과정이 대통령 우위에 의한 반대통령제(semi-presidentialism)로 막을 내렸다. 바이마르 공화국은 패전의 부담, 천문학적 인플레이션, 세계 대공황, 이데올로기적 정당간 극단적 대립 등 정치적·현실적 문제가 산적해 있었다. 그리고 비례대표제에 따른 의석배분으로 다당제의 결과 연립정부 형태로 출발하였다. 초대 대통령이자 강력한 지도자인 프리드리히 에버트(Friedrich Ebert)가 통치할 때에는 에버트의 권위와 개인적 영향력 때문에 이원정부제는 그다지 큰 문제가 없었다. 그러나 1924년 대통령의 의사에 반하는 사회민주당 주동에 의한 슈트레제만(Stresemann) 내각에 대한 의회의 불신임을 계기로 대통령의 의회 해산이 있었다.³³⁾

의원내각제가 성공적으로 운영되기 위해서는 내각과 의회 내 정당간의 긴밀한 협조관계가 필수적인데, 이 당시 내각의 국무위원들이 제국의회 의원을 겸직하는 수가 적었기 때문에 내각과 의회 내 정당간의 관계가 소원해질 수밖에 없었다. 즉, 정당의 지지를 받지 못했던 내각은 그 존립이 어렵게 되었다.³⁴⁾ 군소정당이나 무당파 출신의 수상이 선출되기도 하였다.

1925년 힌덴부르크(Hindenburg) 대통령의 등장으로 이원정부제는 반대통령제로 이전되기 시작했고, 헤르만 뮐러(Hermann Müller) 내각을 고비로 연립

32) Christian-Friedrich Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975, S. 170.

33) 한태연, 「헌법학」, 법문사, 1985, 443면.

34) 김백유, “헌법과 헌법현실”, 헌법학연구 제2집, 1996. 11, 132면.

내각의 구성은 점차로 어려워졌다. 세계 대공황과 함께, 1929년에는 이른바 '의회주의의 위기'가 나타났다.³⁵⁾ 대공황 후 독일에서는 심각한 불황이 닥쳤고, 따라서 실업률이 급증하였다. 그러나 의회는 경제불황에 대응하는 법률 제정을 하지 못하게 되자, 대통령은 바이마르 헌법상 이미 존재하는 권력인 내각의 임명, 의회 해산, 긴급명령의 발포 등을 하였다.

1931년부터 의회의 개회 여부와 관계없이 수많은 긴급명령이 발포되었다. 힌덴부르크(Hindenburg) 대통령과 브뤼닝(Brüning) 수상간의 대립이 격화되면서 브뤼닝(Brüning) 내각이 해임된 이후, 의회의 다수와 관계없는 대통령 내각(Präsidentenkabinett)이 출현되었다.³⁶⁾

파울 폰 힌덴부르크(Paul von Hindenburg) 대통령은 의회의 입법권을 무시하고, 바이마르 헌법 제48조에서 규정하고 있던 비상조치권을 활용하면서 국가를 운영하였다. 힌덴부르크 대통령 치하에서 수립된 이러한 권위주의 체제는 의회 민주주의에 실망하고 있던 대중의 지지를 받지 못했다. 이러한 일련의 상황하에서 이미 전권위임법(수권법)이 제정되기 전부터 반(反) 의회주의적 여론이 형성되고 있었다. 힌덴부르크 대통령 재임하에 1933년 1월 30일에 성립된 히틀러(Hitler) 내각은 2월 27일 베를린에 소재한 독일 국회의사당 방화 사건을 겪게 된다. 그 후, 정부는 대통령 긴급명령을 포고하면서 정치적 적들을 몰아냈다. 1933년 3월 5일 제국의회 선거에서 독일 노동자당(NSDAP)이 44%의 의석을 차지하였다. 독일 노동자당(NSDAP)은 독일국가인민당(DNVP)과 함께 제국의회 전체 의석 중 52%의 절대 다수를 차지하게 되었다.³⁷⁾

독일 노동자당(NSDAP)은 1933년 3월 23일 '민족과 국가의 위기를 극복하기 위한 법률안'(이른바 '전권위임법'(수권법))의 의회 심의를 요구하였고, 3월 24일 제국 정부에 의해 전권위임법은 발효되었다. 법률안은 독일 노동자당(NSDAP)과 독일국가인민당(DNVP)의 공동 제출이라는 형식을 취했지만, 이 법률안은 사실상 히틀러의 복안이었다. 수권법을 발의할 당시 나치의 돌격대

35) Werner Kaltefleiter, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, 1970, S. 163 (한태연, 「헌법학」, 법문사, 1985, 442-443면).

36) 한태연, 「헌법학」, 법문사, 1985, 443면.

37) R. Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1995, S. 135.

(SA)는 독일 의회를 둘러싸고 있었고, 공산당 의원들과 일부 사회민주당 의원들은 이미 감금되거나 체포 격리된 상태였다. 수권법은 출석한 사회민주당 의원들의 격렬한 반대에도 불구하고 444대 94로 가결되었다. 이러한 수권법에 의해 바이마르 공화국은 결국 붕괴하게 되었다.

독일 바이마르 헌법이 채택한 이원정부제는 평상시에는 의원내각제 구조로 운영되어 수상이 의회에 대해 정치적 책임을 지지만, 비상시에는 대통령이 집행권을 전적으로 행사하는 이원적 체제이다. 독일 바이마르 헌법에서 국민에 의해 직접 선출하는 대통령제를 도입한 것은 대통령에게 강력한 권한을 부여하여 통일국가 독일의 형성을 위해 강력한 지도자가 필요했기 때문이다. 그러나 대통령의 존재는 의회와의 엄격한 권력분립을 지향한 것이 아니라, 의회민주주의하에서 통일국가를 건설하고자 하는 의도였다. 이러한 점에서 독일 바이마르 헌법상 정부형태는 미국의 대통령제와는 명확히 구별되고, 프랑스 제3공화국과 제4공화국처럼 “강한 의회, 약한 정부” 형식의 정부형태도 아니다. 독일 바이마르의 이원정부제는 미국 대통령제와 프랑스 제3, 4공화국의 이원정부제 사이의 중간 정도의 정부형태라 할 수 있다.³⁸⁾

바이마르 헌법의 제정자들은 이원정부제를 통해 평상시에는 의원내각제 형태로 운영하고, 비상시에는 대통령을 중심으로 한 강력한 권한행사를 계획하였다. 그러나 실제로는 평상시에 군소정당들의 난립으로 정권 교체가 잦아졌고 내각의 정치적 불안정이 야기되었으며, 비상시에 대통령의 독재로 바이마르 공화국의 몰락을 초래하였다.³⁹⁾

4. 독일 바이마르 공화국의 이원정부제 붕괴 원인

독일 바이마르 공화국은 바이마르 헌법 때문에 붕괴된 것이 아니다. 바이마르 헌법은 다른 국가의 헌법과 마찬가지로 결함도 있었고 불완전하기도 하였다. 중요한 점은 바이마르 공화국 시대에 민주주의가 성장할 수 없었다는 것이다. 왜냐하면, 확고한 신념을 가진 민주주의자가 매우 적었기 때문이다. 독

38) 정만희, 「비교헌법강의」, 제2판, 세종출판사, 2009, 314-315면.

39) 장영수, 「헌법학」, 제3판, 홍문사, 2008, 1083면.

일 바이마르 공화국의 붕괴는 이원정부제라는 제도의 문제라기보다는 그 제도를 운영한 사람의 잘못된 생각이 주요한 원인이었다.

독일 바이마르 공화국이 시도한 이원정부제가 실패하고 공화국이 붕괴한 이유는 상황적 원인과 법제도적 원인에서 찾을 수 있다. 상황적 원인으로, 독일 국민은 오랜 기간 동안 군주국가에서 살았다. 바이마르 공화국의 탄생은 전쟁 패배 끝에 임시방편의 결과였다. 더욱이 전승국들은 패배한 독일에게 어떠한 재할 보조금이나 경제지원을 위한 자금을 제공해 주지 않았다. 오히려 전승국은 독일에게 높은 배상금을 부담시켰다. 더욱이 대내외적으로 정치적 위기는 바이마르 공화국의 능력에 대한 심각한 의구심을 불러일으켰다.

법제도적 원인으로, 바이마르 헌법에서는 안정적인 정부(내각)를 유지하기 위한 법제도적 장치가 미흡했다. 제국 의회의 의석을 비례대표제에 의해 분배했고, 저지규정이 존재하지 않았기 때문에 수많은 정당이 의회에 난립하게 되었으며, 정당간 이합집산으로 인해 정당간 연정이 필수적이었다. 내각이 다수 정당의 지지를 받지 못하는 상황이 빈번했고, 정치적 불안정으로 정권 교체가 잦았다. 결국 상황적·법제도적 원인과 더불어 독일 국민의 민주주의에 대한 신념이 박약한 것도 바이마르 공화국의 붕괴 원인이 되었다.

IV. 결 어 : 우리나라 이원정부제 도입에 대한 관견

1. 이원정부제 정부형태로의 개헌 주장

우리나라 제5공화국 헌법의 심의과정에서 이원정부제가 상당히 논란이 되었다.⁴⁰⁾ 이원정부제란 헌법상 행정권이 대통령과 내각에 양분되어 있는 정부 형태를 말한다. 프랑스 제3·4공화국이 이와 같은 체제를 가지고 있다. 그러나 실제로는 이원정부제는 명목상에 지나지 않았다. 그 당시 프랑스 제3·4공화국의 대통령은 전적으로 수상의 그늘에 가려 힘을 발휘할 수 없었다.⁴¹⁾

40) 문홍주, 「제5공화국 한국헌법」, 해암사, 1981, 376-377면.

41) K. Loewenstein, Verfassungslehre, 1959, S. 87.

첫째, 현행 대통령제에서는 대통령의 권력집중으로 인한 폐해가 많고 이를 극복하기 위해 권력분산형 정부형태로의 개헌이 필요하다는 것이다.⁴²⁾

둘째, 이원정부제는 평상시에는 의원내각제처럼 운영되기에 입법부와 행정부의 대립에서 비롯되는 마찰과 국정 파행을 방지할 수 있으며, 의원내각제와 같이 책임정치의 실현이 가능하다는 것이다.⁴³⁾

셋째, 국가 비상시에는 대통령이 직접 통치를 함으로써 신속하고 안정된 국정운영을 가능하게 할 수 있다는 것이다.⁴⁴⁾

넷째, 통일을 대비하는데 있어서 적합한 분권형 대통령제로서 이원정부제가 바람직하다는 것이다. 통일 한국의 실정에 맞고 우리 사회의 다양한 욕구와 구조적 한계를 수용할 수 있는 정부형태가 이원정부제라는 것이다.⁴⁵⁾

2. 이원정부제 운영상 문제점

이원정부제는 의원내각제적 운영을 기반으로 하여 입법부와 집행부간의 유기적 협조와 공화관계가 형성되고 책임정치를 실현할 수 있다는 장점이 있다. 또한 정치적 불안이 야기되는 상황에서는 대통령의 강력한 리더십에 의해 안정된 국정 운영이 가능할 수 있다.

반면, 이원정부제에서 대통령이 강력한 권한을 행사하는 경우 대통령이 의회해산권과 내각해임권을 행사하여 의회와 내각의 권한이 약화되고, 대통령의 독재화 가능성이 존재한다. 또한 위기시에 대통령의 리더십이 부족할 경우 정국 불안정이 초래될 수 있다.

실질적 권한을 갖는 국민 직선의 대통령과 의원내각제에서 수상간의 권력 행사간의 갈등이 야기될 수 있다. 또한 대통령과 수상간의 책임 소재가 불분명하게 되는 경우 양자간의 갈등이 유발되며, 이러한 이원정부제의 운영은 대통령 개인의 능력에 좌우되는 한계에 부딪히게 된다.⁴⁶⁾

42) 국회헌법연구자문위원회, 「헌법연구자문위원회 결과보고서」, 2009. 8. 5면.

43) 전학선, 「프랑스의 정부형태」, 「세계헌법연구」 제12권 제1호, 2006, 37면.

44) 전학선, 「프랑스의 정부형태」, 「세계헌법연구」 제12권 제1호, 2006, 37-38면.

45) 장성호, 「통일시대의 대한민국헌법 권력구조모색」, 「국민과 함께하는 개헌 이야기」(2권), 2010, 263-265면.

이원정부제를 운영하는 실제에 있어서 그 국가의 구체적 상황과 정당간의 세력균형의 여하에 따라 대통령제처럼 운영되든지 아니면 의원내각제처럼 운영된다.⁴⁶⁾ 이원정부제라 하여도 대통령과 수상이 상황에 따라 양자가 집행부를 통치하는 형태로 운영되지 않는다는 것이다.

이원정부제로 운영하는 대부분의 국가는 그 정부형태가 근본적으로 의원내각제를 기반으로 한 대통령제의 가미 형태를 띠고 있다. 따라서 안정되고 전통적인 정당제도를 갖추고 있고, 의원내각제의 운영이 역사적으로 오래되었다. 그런데 우리나라의 경우 전통적으로 대통령제 정부형태를 띠고 있고, 의원내각제 운영의 경험이 일천하여 이원정부제가 도입되었을 때 초래될 수 있는 부작용이 클 가능성이 있다. 이원정부제 도입에 신중을 기할 필요가 있다.

참고문헌

- 김백유, “헌법과 헌법현실”, 『헌법학연구』 제2집, 1996. 11, 98면 이하.
- 김백유, “독일 바이마르공화국의 탄생과 의원내각제 헌법논쟁”, 『공법연구』 제29집 제2호, 2001, 213면 이하.
- 김철수, 『헌법학원론』, 박영사, 2006.
- 국회헌법연구자문위원회, 『헌법연구자문위원회 결과보고서』, 2009. 8.
- 문홍주, 『제5공화국 한국헌법』, 해암사, 1981.
- 송석윤, “바이마르헌법과 경제민주화”, 『헌법학연구』 제19권 제2호, 2013. 6, 29면 이하.
- 이부하·장지연, “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토”, 『법과정책』 제19집 제2호, 2013. 8, 307면 이하.
- 장영수, 『헌법학』, 제3판, 홍문사, 2008.
- 전학선, “프랑스의 정부형태”, 『세계헌법연구』 제12권 제1호, 2006, 35면 이하.
- 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, 『동아법학』 제52호, 2011, 143면 이하.

46) 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, 동아법학 제52호, 2011, 157면.

47) 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, 동아법학 제52호, 2011, 156면.

- 정만희, 『비교헌법강의』, 제2판, 세종출판사, 2009.
한태연, 『헌법학』, 법문사, 1985.
Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, 1999.
Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, 1981.
Eugen Kaiser (Hrsg.), Grundzüge der Geschichte, Frankfurt am Main 1977.
Andreas Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Bern 2008.
Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959.
Karl Loewenstein, Political power and the governmental process, Chicago 1957.
Christian-Friedrich Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe 1975.
Robert Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Gestalt, 1918.
Eike Wolgast, Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte, Stuttgart 2009.
R. Zippelius, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1995.

[Abstract]

A law-political Review of the Dual Executive System in Germany

Lee, Boo-Ha

Professor, Law School, Yeungnam University

Weimar Republic is built by inheriting the empire in the midst of war and revolution. It was a milestone in that it carried out the first time in history a legitimate procedure in Germany. The draftsman of the Weimar

Republic was to establish an ideal constitution within the framework of realpolitik. Construction of the Weimar Republic is implemented monarchy to republic and bureaucratic state to parliamentary democracy.

The dual executive system in the Weimar Constitution is under the influence of Max Weber and Robert Redslob. Senator of Reichstag in the Weimar Constitution was elected as proportional representation election. The Weimar Constitution and the election law did not regulate the threshold clause for political parties distributing seats in the Parliament. As a result, a number of political parties were scrambling to Parliament. Because a political party did not take up the overwhelming share of seats, it was essential that coalition with other parties. The interests of other parties were co-exist and political instability has been caused frequent regime change.

The collapse of the Weimar Republic was a major cause of the misconception of who operates the system, rather than a matter of the dual executive system. The introduction of the dual executive system in Korea is likely to fail in the lack of cooperation of the issues and the lack of parliamentary political system.

As introduced in the dual executive system of the Germany it prerequisites that Cabinet is to be at a stable and the political party should build development. But because South Korea has been traditionally operated a presidential system, it is unclear uncertain whether the dual executive system can succeed.

Key words : the dual executive system, Weimar Republic, the Weimar Constitution, semi-presidentialism, Collapse of Weimar Republic