

몽골 권력구조의 불확실성의 기원

박영환* 바트צע게르 투멩뎀베렐** 소가르후 테물렝***

| 목 차 |

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 헌정의 실제 운영 사례 분석 |
| II. 제도주의와 헌정 체제 연구 | V. 결론 |
| III. 몽골 권력구조의 헌법 설계 | |

| 논문요약 |

본고는 몽골 권력구조의 불확실성의 기원을 제도주의적 관점에서 추적한다. 헌법 설계에서 정부 기관에 대한 모호한 권한 배분과 책임 설정은 각 기관들의 과도한 권한 행사와 견제를 낳아 헌정 체제의 안정성을 떨어뜨린다. 몽골 헌정 체제에서 격렬하게 충돌하였던 1996-2000년 기간을 분석한 결과 몽골 권력 분립의 실제 구현방식은 다음과 같이 나타났다. 헌법상 불명확한 규범성 아래 각 권력 주체기관들은 몽골 정치의 주도권을 놓고 권한을 최대한 행사하여 정치의 주도권을 확보하려 한다. 이는 헌정 정신, 역사, 문화, 전통 등의 비공식적 제도 요인들이 제도와 상호작용을 방해하는 환경 아래에서 통치권의 최종적 귀속을 더욱 모호한 채로 남게 함으로써 소모적인 권력 경쟁만 지속시키고 체제의 안정성을 위협받게 하고 있다. 몽골의 헌정 체제 운영을 통해서 한국의 바람직한 권력구조 개헌 방안을 모색하면 다음과 같다. 각 권력기관에 대한 명확한 권한 설정, 권한 남용을 견제할 수 있는 제도적 장치, 행정부의 책임성을 강화시킬 수 있는 제도적 규정, 권력구조 운영에서 국민들의 직접참여의 기회 확대가 필요하다.

▪ 주제어: 권력구조, 정부형태, 제도주의, 공식적 제도 요인, 이원정부제

* 제1저자: 영남대학교 정치외교학과 강사

** 공동저자: 영남대학교 정치외교학과 박사과정·글로벌리더십대학교 로스쿨 교수

*** 공동저자: 영남대학교 정치외교학과 석사 졸업

I. 서론

본고는 몽골의 권력구조¹⁾의 모호성이 어디에서 기원하는지를 밝히는 데 그 연구목적이 있다. 비교정치학에서 권력구조는 고전적인 연구대상으로 정치체제의 안정성과 관련하여 많이 연구되고 있는 주제이다(Horowitz 1990; Lijphart 1999; Linz 1990, 1994; Mainwaring 1993; Samuels & Shugart 2010; Shugart & Carey 1992; Tsebelis 1995, etc.).

오늘날 몽골의 민주주의는 절차적 측면에서 괄목할만한 성과를 거두었지만, 실질적 측면에서는 그 한계를 보이고 있다. 사회에 부패가 만연하고 있고, 체제의 거버넌스는 약화되고 있고, 민주주의 가치는 시민들의 의식 속에서 체화되지 못하고 있고, 미디어의 자유는 제한적이고, 정부의 신뢰도는 낮다. 이는 체제의 불안정성으로 이어져 몽골 민주주의 전망을 어둡게 만들고 있다.

몽골은 체제 전환과정에서 폭력적 충돌 없이 평화적으로 민주주의를 이행한 것으로 평가되고 있다(박철휘·박경철 2022; 송병구 2013; 양길현 1998; 이정진 2009; 정태일·어녕 2014; 정홍모 2022; Namnansuren 2013). 몽골은 민주화 과정에서 정치지도자들과 시민세력 간 합의를 통해 사회주의체제 하 일당제와 중앙계획경제를 포기하고, 다당제와 자유선거, 시장경제, 사유재산권을 도입하는 조치를 취하였고, 1992년 헌법 제정을 통해 평화적인 민주주의 이행을 완성하였다.

1992년 헌법 제정 이후 현재까지 9번의 국회의원선거, 8번의 대통령선거를 큰 문제 없이 치른 몽골은 형식적 및 절차적 관점에서 민주주의에 대한 평가는 긍정적이다. 이는 공신력 있는 국제적 기관의 민주주의 평가에서도 잘 드러나고 있다. 프리덤하우스(Freedom House)의 세계 각국의 민주주의 수준 측정 지표(2023년 기준)에 따르면 몽골은 100점 만점에 84점[정치적 권리(40점) 36점, 시민적 자유(60점) 48점]으로 ‘자유국가’로 분류되고 있다.²⁾

1) 본고에서는 권력구조와 정부형태를 선행연구에 따라 상호 동일한 개념으로 간주한다. 굳이 개념적으로 구분한다면 권력구조가 더 포괄적인 개념으로 정부형태는 권력구조에 포함되는 하위개념이라 할 수 있다. 권력구조는 행정부와 의회, 또는 행정부 내에서 권력이 분배되는 절차와 방식을 결정하는 헌법적인 제도로 정의할 수 있다(이중찬 1997, 15-59).

2) 프리덤하우스, <https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world/2024>. (2025)

그리고 또 다른 민주주의 지수인 영국의 이코노미스트 산하 EIU(The Economist Intelligence Unit) 민주주의 지수(2023년 기준)에서 몽골은 조사대상 167개국 중 59위로 시민의 자유와 권리, 정치참여가 자유로우며 민주주의 정치체제가 작동하는 데 큰 문제가 없는 것으로 평가되고 있다.³⁾

그러나 외형상 보이는 민주주의 진전과 달리, 몽골 민주주의의 실질적 측면 내지 거버넌스의 관점에서 보면 문제점이 조금씩 드러난다. 몽골 국민들의 정부기관에 대한 신뢰도는 낮고 사회에 부정부패가 만연하고 있는 것으로 보고되고 있다(정홍모 2022). 그리고 민주주의 가치들이 몽골 사회에 단지 선언적인 수준에 머물러 있을 뿐 시민들이 실질적으로 숙지하고 내면화하는 데 어려움을 겪고 있다(Munkhtsetseg 2010; Namnansuren 2013, 70 재인용). 몽골 민주주의 정치체제의 거버넌스 능력도 점차 약화되고 있다. 세계거버넌스 지수(Worldwide Governance Indicators: WGI)에 의하면, 1996-2023년 동안 몽골의 부패, 정부 효율성, 정치적 안정, 규제, 법의 지배, 참여와 미디어의 자유는 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다.⁴⁾

이와 같이 몽골의 민주주의에서 볼 수 있는 외형적·형식적 측면과 실질적·내용적 측면에서의 모순은 어디에서 비롯되는가? 이에 대한 가능한 대답들 중 하나는 몽골의 헌법 설계에서 권력 기관들 사이의 권한 경계가 모호하게 설정되어 각 권력 주체들 간 권력 경쟁 또는 불균형이 발생하고 있다는 점이다. 이는 정치적 불안정을 낳고 체제의 거버넌스 능력을 떨어뜨려 결국 민주주의의 괴리 현상으로 이어질 수 있다.

몽골은 1992년 신헌법 제정 이후부터 누가 몽골을 통치하는가에 대한 물음이 끊임없이 제기되어 왔다(박철휘·박경철 2022; 정홍모 2022; Egshiglen 2024; Munkh-Erdene 2010; Namnansuren 2013). 3차례의 헌법개정이 있었지만 여전히 권력 주체들 간 명료한 권한 배분은 해결되지 못하고 있다. 신헌법은 의회제 중심의 정치체제를 설계하였지만 이와 동시에 대통령을 직선제로 선출하여 대통령에 강력한 정당성을 부여함으로써 몽골 정부형태의 모

년 1월 20일 검색)

3) The Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023>. (2025년 1월 20일 검색)

4) 세계은행, <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>. (2025년 1월 20일 검색) 몽골 거버넌스의 세부 항목에 대한 구체적인 지수는 부록을 참조할 것.

호성을 가중시키고 있다(Лүндээжанцан 2015). 이러한 권력구조의 불확실성은 체제의 불안정으로 이어져 정부의 거버넌스 약화를 초래하고 민주주의 질적 심화를 방해하는 것으로 나타난다.⁵⁾

본고는 몽골 권력구조의 모호성을 설명하기 위해 헌법에 설계된 권한 배분의 제도적 규범에 먼저 주목한다. 체제 내 불명확한 제도 규범이 권력 주체들 간 권한 충돌의 가능성을 내재하면서 권력 주체들 사이에 권력 경쟁과 권한 남용이 발생하는 것이다. 이것이 체제의 불안정성을 낳고 결과적으로 몽골 민주주의의 괴리 현상을 발생시키는 것으로 본다.

정리하면, 본고는 몽골 민주주의의 절차적 관점과 실질적 관점에서 괴리는 권력구조의 불확정성에서 기인하는 것으로 보고, 이런 불확정성의 기원을 탐구하기 위해 제도주의적 관점을 적용한다. 몽골 권력구조의 특이성은 제도 자체의 불확정성과 주어진 법적 권한을 과도하게 행사하려는 행위자의 이해관계가 복합적으로 충돌하면서 권력구조의 모호성이 더욱 가중되고 있는 측면이 있다.

이하 II장에서는 제도주의적 관점에서 헌정 체제 작동의 이론적 틀을 소개한다. III장에서는 몽골 헌법에 설계된 각 권력 주체의 권한 범위 및 내용, 그리고 헌법상 권력 기관들의 권한 충돌 지점을 서술한다. IV장에서는 몽골의 외부 환경과 사회적 맥락이 동일한 가치체계로 수렴하는 헌정 체제 수립을 방해하긴 하지만 보다 결정적으로 헌정 구조의 제도적 결함과 모호성, 그리고 행위자들의 법적 권한의 극단적인 사용이 헌정을 유지하는 데 필요한 관습적 토대를 무너뜨려 몽골 정치체제를 불안정하게 만들고 있음을 실제 정치사례 분석을 통해 밝힌다. V장에서는 몽골 정부 기관들의 권한 충돌과 체제의 안정성 문제가 현재 한국 사회에서 논쟁이 되고 있는 권력구조 문제에 어떤 함의를 가지는지를 논의한다.

5) 세계 각국들을 대상으로 한 경험적 연구에서 체제의 안정성과 시민참여, 미디어의 자유, 관료 부패는 상호 관련성이 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 스미스(Smith 2009)는 볼리비아 사례를 통해 체제의 안정성이 시민참여와 관련이 있음을 보고하고 있다. 그리고 팰 등(Pat et al. 2013)은 1994-2005년 동안 138개국을 대상으로 한 패널자료를 통해 체제 안정성과 미디어의 자유가 연관성이 있음을 보고하고 있다. 한편 사비르 등(2016)은 8개 중동 국가를 비교분석한 결과 체제가 안정될수록 관료 부패가 감소하고 있음을 발견하였다.

II. 제도주의와 헌정 체제 연구

헌법은 국가의 기본법으로 정치제도의 조직구성과 정부형태를 규정하고 있다. 민주 국가들은 헌법을 제정하고 헌정 체제를 선택할 때 일반적으로 대통령제, 의원내각제, 이원정부제 중 하나를 선택한다. 그런데 헌법에서 규정된 체제와 체제의 실제 운영은 다를 수가 있다. 그것은 국가가 처한 환경, 역사, 전통, 문화 등의 상황에 맞게 조정되기 때문이다. 몽골에서 목격할 수 있는 제도 규범과 실제 헌정 운영의 차이가 바로 여기서 연유한다. 몽골이 민주화 이후 헌법에서 선택한 정부형태는 의회제 중심의 정치체제였지만, 실제 정치과정은 역사적 전통과 사회적 맥락에 제약을 받은 정치 엘리트의 상호작용에 의해 이원정부제에 가까운 체제가 운영되었다. 일반적으로 정부 형태의 헌법적 규범과 헌정의 실제 운영을 탐구하는 데 있어 대통령, 의회, 행정부(총리) 간 권력 운영 관계와 권한 책임 귀속 문제를 제도주의 관점에서 분석하면 각 권력 주체 간 권력 상호작용의 본질을 예리하게 규명할 수 있다.

정치학 또는 사회과학에서 제도주의는 19세기 후반에 등장하여 오늘날까지 유행하고 있는 연구접근법으로, 주로 공식적인 제도와 규범이 그 연구대상이다. 제도주의는 국가의 정치적 과정과 구조를 이해하는 데 있어 제도의 역할을 강조하는 연구방법으로서 제도의 기원과 변화 과정을 추적하는 데 유용한 방법론이다. 특히 제도주의의 하위 유형으로 역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의는 헌정 체제 연구에 상당히 유용하다. 역사적 제도주의는 경로 의존성이라는 개념을 중심으로 제도가 형성되고 시간이 흐르면서 어떻게 발전해 나가는지에 초점을 맞추면서 초기의 제도적 선택이 후속 결과에 어떤 영향을 미치는지를 설득력 있게 분석을 한다(March & Olsen 1984; North 1991). 헌정 체제 연구에서 역사적 제도주의는 정치체제의 설계, 권한의 설정 및 배분 등이 사회 변화의 맥락에서 어떤 지속성과 변화를 보이는지를 분석하는 데 유용하다.

한편 합리적 선택 제도주의는 개인 행위자들의 전략적 선택과 행동이 제도의 형성과 변화에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하는 접근방법이다(March & Olsen 1984; North 1991). 합리적 선택 제도주의에 의하면, 개인

이나 집단은 자신의 이익을 극대화하기 위해 행동을 하는데 이 과정에서 제도는 이들의 선택을 제약하거나 촉진하는 구조로 간주되고, 제도의 변화는 개인의 전략적 상호작용의 결과로 이해한다. 헌정 체제 연구에서 합리적 선택 제도주의는 헌법에 규정된 권한을 사용하는 정치 행위자들의 선택과 행동이 헌법에 규정된 권한과 책임에 어떻게 제약을 받고 있고, 행위자들의 전략적 상호작용이 헌정 체제 변화에 어떤 영향을 미치는지를 이해하는 데 유용한 분석접근이다.

본고는 몽골 헌정 체제의 연구에 제도주의의 하위 유형인 역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의의 주요 논지를 적용한다. 특히 몽골처럼 역동적이고 복잡한 헌정 체제를 연구하기 위해서는 제도주의 접근이 유용할 수 있다. 한 국가의 헌정 체제를 분석하기 위해서는 헌법에 규정된 국가 권력 구조의 조항들을 먼저 살펴보는 것이 당연한 순서이다. 특히 입법권과 행정권의 권력 분립이 어떻게 이루어져 있고, 헌법 설계에서 각 권력 주체 간 견제와 균형이 잘 이루어져 있는지를 분석해야 할 것이다. 또 각 권력 기관들의 권한과 책임이 명확히 규정되어 있는지를 조사를 해야 할 것이다. 이런 공식적인 제도 규범 연구를 통해 권력구조의 안정성, 효율성, 민주성에 대한 예비 평가를 내릴 수 있을 것이다.

그러나 본격적인 헌정 체제 연구는 이런 제도 규범 연구에 더해 헌정의 실제 운영에 대한 분석이 더 중요하다. 왜냐하면 헌법에 규정된 이상적인 원칙과 조항은 실제 헌정 체제를 운영해 나가는 과정에서 행위자의 상호작용에 의해 새롭게 해석되고 적용되기 때문이다. 앞서 합리적 선택 제도주의 접근에서 설명하였듯이, 제도는 행위자의 선택과 행동을 제약하지만 행위자들의 상호작용에 의해 제도의 변화가 발생하기 때문이다. 그러므로 정치과정에서 행위자들의 행동과 선택에 제약을 가하는 규범과 함께 헌정 체제의 동적인 부분, 즉 개인의 상호작용에 의해 새롭게 해석되는 제도의 변화가 중요해지는 것이다. 그러므로 한 국가의 권력구조 분석은 헌법에 설계된 공식적인 규범 조항에 대한 분석 및 평가와 함께 정치적·사회적 맥락, 외부 환경 하에서 입법부와 행정부의 상호작용, 그리고 권력 분립의 실제 구현 방식을 조사하는 것이 중요하다.

몽골은 1992년 신헌법 이후 현 헌법까지 국회를 최고 권력기구로 두면서

도 실제 헌정 체제의 운영은 이원정부제의 형태로, 헌법의 규정과 공식적 제도 요소를 통해 막강한 권한을 부여받은 대통령이 의회와 총리를 견제하는 체제의 성격을 띠고 있다. 왜 이런 현상이 발생하는 것인가? 본고는 제도주의 관점에서 몽골 권력구조의 본질을 재탐색하면서 이에 대한 답을 구하고자 한다.

Ⅲ. 몽골 권력구조의 헌법 설계

이 장에서는 몽골 헌법 규정에 각 권력기관의 권한 배분과 책임 귀속이 어떻게 설정되어 있는지를 살펴보고, 1992년 신헌법 제정 이후 헌법개정 주요 내용을 정리한다. 그리고 헌법에 설계된 각 권력기관의 권한 충돌 지점의 가능성에 대해 논의한다.

사회주의체제 몰락 후 몽골은 의회제 정부 수립을 목표로 내걸었으나 실제 작동 중인 정부형태는 이원정부제에 가까운 정부형태를 띠고 있다(박정철·박경철 2022; 정홍모 2022; Egshiglen 2024; Namnansuren 2013; Мөнхсай хан et al. 2021).⁶⁾ 헌법에 규정된 권력구조의 기본골격은 의회 중심 체제에서 양두 권력(대통령과 총리)이 존재하는 권력 견제와 균형의 복잡한 정부형태라 할 수 있다. 처음에는 대통령 권력이 강했으나 점차 이를 제한하는 방향으로 헌법개정이 이루어져 총리의 권한이 점차 강화되고 있는 추세이다.

몽골 헌법에 따르면 몽골 최고 권력기관은 국회(국가최고회의)이다. 헌법 제20조는 국회를 몽골 최고의 권력기관이라 규정하고 있다. 이 조항에 따라 일단의 학자들은 몽골의 정부형태를 의원내각제로 분류하기도 한다(Амандьх 2018; Гангабаатар 2016; Чимид 2008; Энхбаатар et al. 2016). 이에 맞게 국회가 갖는 권한은 막강하다. 헌법 제25조 제1항에는 국회의 기본적인 권한을 다음과 같이 나열하고 있다: 국회는 입법 제정 및 개정, 국내외 정책

6) 몽골의 정부형태가 이원정부제에 가까운 이유는 국민의 직접적 선출을 통한 대통령이 존재하고, 헌법상 대통령은 상당한 권한을 가지고 있고, 집행권이 이원화되어 총리와 대통령이 권력을 공유하기 때문이다. 이는 뉘베르제가 제시한 준대통령제(이원정부제)의 요건에 부합한다(Duverger 1980).

마련, 국회에 책임을 지는 국가기관의 구성 및 변경 권한, 대통령 탄핵권, 국회에 책임지는 국가기관의 구성원 임명·해임권, 국가 예산 승인 및 예산 집행 보고서 승인, 국경 확정, 국가안보회의 조직 및 구성권, 몽골 정부가 서명한 국제협약에 관한 법 제정, 국제협약 효력의 정지, 외국과의 외교관계 수립 및 단절 등. 또 국회는 비상사태 선포권(제25조 제2항), 법률 공포권(제26조 제3항) 등을 가지며, 재적의원 4분의 3 이상의 찬성으로 헌법을 개정할 권한(제69조 제1항)과 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 헌법개정안을 국민투표에 회부할 권한을 갖고 있다.

몽골 대통령의 권한 또한 의회 못지않게 강력하다. 몽골 대통령은 국가의 수반이자 국민통합의 전형이며(제30조 제1항), 군 통수권자이며(제33조 제2항), 법률안을 발의할 수 있다(제26조 제1항). 대통령은 국민들의 직선에 의해 6년 임기의 단임제로 선출된다.⁷⁾ 헌법 제33조 제1항은 대통령이 갖는 기본적 권한을 나열하고 있다: 법률안 거부권, 외교관계에서 국가 대표권 및 국제조약 체결권, 재외 전권 대사 임명·해임권, 외국 대사의 신임장 및 소환장 접수, 국가 고위직 및 군 장성 임명·서훈권, 사면권, 국가안보회의 주재권, 군사 동원령 선포권, 비상사태 선포권, 선전포고권 등. 그리고 대통령은 법률에서 위임받은 사항이나 법률을 집행하기 위해 필요한 사항에 관하여 명령권을 발동할 수 있다(제34조 제1항). 또 대통령은 총리 선출 및 내각구성에 관한 협상권(제39조 제2항, 제3항)과 헌법재판관 3인 임명제안권(제65조 제2항)을 가진다. 이상을 놓고 봤을 때, 몽골의 대통령은 대통령제의 대통령에 버금가는 막강한 권한을 갖고 있다.

한편 몽골 행정부는 행정에 관한 실질적인 권한을 갖고 있다. 행정부는 국가의 최고 집행기관으로서(제38조 제1항) 헌법과 법률을 집행하고, 국가 예산 및 재정 계획을 작성하고, 중앙 정부 행정기관을 통할하고, 지방 행정을 감독하고, 경제 및 사회발전 지침을 마련하고, 과학 기술 관련 종합 정책과 지역발전 관련 대책을 수립하고, 공공질서 강화 및 범죄 예방·대책을 수립하고, 국가 외교정책을 실행하고, 국회와 협의 하에 국제조약 체결 및 파기를 할 수 있다(제38조 제2항). 또 정부는 법률에 정한 바에 따라 명령권을 발동할 수 있다

7) 2019년 헌법개정 때 대통령의 임기가 6년 단임제로 바뀌었다. 그 이전에는 4년 중임제였다.

(제45조 제1항). 총리는 정부의 수반으로 정책을 통할하며(제41조 제1항), 장관 임명·해임권을 가진다(제39조 제4항). 이처럼 실질적인 행정권을 갖고 있는 정부와 정책을 통할하는 총리가 몽골 정부형태의 한 축을 이룬다.

이상과 같이 몽골 헌법은 삼권분립에 기초하여 각 권력기관에 상당한 권한을 부여한 것으로 보이는데, 문제는 신헌법 설계자들의 의도와는 달리 정부 기관마다 경쟁적인 권한 설정과 책임 귀속 규정, 그리고 상호 권력기관에 대한 복잡한 견제 장치의 설계 등으로 인해 기관들 사이에 과도한 권한 행사와 권한 충돌의 문제가 발생하고, 권력기관 간 경계의 모호성을 유발할 수 있다는 점이다. 대표적으로 헌법상 각 권력기관 사이에 권한이 충돌하는 지점을 살펴보면 먼저 대통령과 총리 간 권한 중첩을 들 수 있다. 몽골 헌법에 따르면, 대통령은 국가의 수반으로서 외교, 국방을 대표하며 국내 및 대외 정책에 관해 국회에서 보고하거나 제안할 수 있다. 한편 총리는 내정 및 경제 정책 등 국가 운영 전반을 책임지며 국가의 외교정책을 실행한다. 외교 및 안보 정책과 관련하여 대통령과 총리 간 의견 대립이 발생할 수 있으며 특히 정책의 우선순위를 놓고 양측의 충돌이 불가피해질 수 있다. 이런 문제는 권력을 공유하는 동거정부(cohabitation)일 때 더욱 심각해진다.

다음으로 대통령과 국회 사이의 긴장을 들 수 있다. 두 가지 측면에서 권한 충돌이 발생할 수 있는데, 첫째는 대통령의 법률안 거부권이다. 국회가 통과시킨 법률안에 대해 대통령이 거부권을 행사하면 국회와 갈등이 발생할 수 있으며, 대통령의 거부권을 국회가 3분의 2 이상의 찬성으로 무효화시키면 정국 교착이 불가피해진다. 둘째는 임명권에 관한 것이다. 대통령은 주요 공직자에 대해 국회에 추천하거나 국회와 협의를 통해 임명할 수 있다. 특히 총리 후보에 대해 대통령은 후보를 선별하는 협상권을 행사하여 사실상 총리 임명의 사전 승인권을 행사할 수 있다. 이 과정에서 대통령이 국회가 추천하는 총리 후보를 거부하거나 또는 국회와 협의 불발로 공직자를 임명하지 못할 경우 정치적 교착 상태가 발생할 수 있다.

마지막으로 입법부와 행정부 간 권한 충돌 및 책임 귀속 문제를 들 수 있다. 몽골 헌법에 의하면 총리 임명권은 국회가 가지고 있고, 총리 불신임권, 그리고 총리 불신임 의결 시 내각 총사퇴권 모두 국회가 갖고 있다. 만약 총리가 국회의 신임을 잃을 경우, 총리는 해임되고 내각은 해산되어 정국 불안

정이 초래될 수 있다. 또 의원의 내각 겸직 문제는 책임 귀속 문제가 발생하는 바, 겸직을 금지하면 정부의 정치적 책임성이 약화될 수 있다. 하지만 겸직을 허용하면 입법부의 행정부 통제 현상이 발생하면서 권력 집중의 문제가 발생할 수 있다.

이처럼 신헌법에 내재된 권력기관 간 권한 중첩과 충돌 문제, 책임 귀속 문제는 헌법적 불비(不備)에 의한 것으로 몽골 정치권은 헌법개정을 통해 권한 조정 및 재배분을 통해 이를 시정하려 하였다. 그러나 상세히 후술하겠지만, 이 문제는 근본적으로 몽골에서 최종적으로 누가 통치하는가의 문제와 연결되어 정부형태의 논쟁으로 귀결되었다. 신헌법 제정 이후 3차례의 헌법개정에 대해 간단히 요약하면 다음과 같다.

2000년 1차 헌법개정은 정부형태를 둘러싸고 국회, 내각, 대통령의 헌법적 권한의 재배분과 관련된 것이다(박철휘·박경철 2022; 정홍모 2022). 2000년 헌법개정의 주요 사항은 다음과 같다. 의원의 총리 및 각료 겸직 허용(제29조 제1항), 대통령의 총리 임명제청권 행사기간을 5일로 제한(제33조 제1항 제2호), 내각의 각료 임명에 대해 총리가 7일 이내 대통령과 의견일치를 못 이룰 경우, 총리의 즉각적인 조각안 국회 제출(39조 제2항), 국회에서 45일 이내 총리를 임명하지 못할 경우, 대통령의 의회 해산권 부여(제22조 제2항), 국회의장과 부의장 선출에 국회의원들의 공개투표제 도입(헌법 제24조 제1항), 국회 의사정족수는 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결(제27조 제6항) 등이다. 전반적으로 2000년 헌법개정은 신헌법에서 대통령에 비해 약했던 총리의 권한을 강화시킨 특징이 있다. 의회의 내각 구성권 인정, 대통령의 총리 임명권 자의적 행사 방지, 내각 조직에서 총리의 권한 강화 등이 그 예이다. 하지만 총리의 권한이 강화되었다고 하여 상대적으로 대통령의 권한이 위축되었다고 볼 수는 없다. 여전히 신헌법에서 규정된 대통령의 상당한 권한들은 유지되고 있고, 헌법개정에서도 대통령의 제한적 의회 해산권이 인정되고 있기 때문이다. 그러므로 권한이 강화된 총리와 여전히 권한이 막강한 대통령이 공존하는 이원정부제가 그대로 유지되고 있다고 봐야 할 것이다.

2차 헌법개정은 2019년에 이루어졌다. 2차 헌법개정의 주요 동인은 1차 헌법개정으로 총리 및 국회의 권한이 비대해지면서 입법부와 행정부 간 균

형이 무너졌다는 비판이 일면서다. 특히 총리는 정당의 리더로서 당내, 국회, 정부에 막강한 권한을 행사할 수 있게 되었는데 1차 헌법개정이 정당 지도부에 전제를 가능하게 하여 국가 권력기관의 견제와 균형 원칙을 위반하였다는 비판이 제기되었다. 이에 대해 의회 중심의 민주주의를 주장하는 국회의장의 반박이 나왔다. 이런 과정 속에서 2차 헌법개정이 이루어졌는데 그 주요 내용을 보면, 내각 겸직 의원수를 4명으로 줄이고(제39조 제1항), 총리의 장관 임명·해임권을 보장하고(제39조 제4항), 대통령의 총리 불신임 제안권을 삭제하였다. 또 대통령 임기를 6년 단임으로 하고(제30조 제2항), 국회의 회기를 연장하고(제19조 제1항), 대통령은 헌법에 규정된 범위 내에서 법률에 의해서만 권한을 행사할 수 있게 하였다(제33조 제4항). 2차 헌법개정으로 몽골의 권력구조는 대통령의 권한이 약화되고 총리의 권한은 더 강화되어 총리 중심의 이원정부제로 재편되었다고 볼 수 있다.

최근 2023년에 3차 헌법개정이 있었는데 이 헌법개정은 권력기관의 권한 배분 문제보다는 국민의 대의기관으로서 국회의 구성방식에 초점이 맞추어졌다. 대표적인 개정사항으로 국회의 의석 정수 확대를 들 수 있는데, 정수는 126석으로 하고 그중 78석은 다수대표제, 나머지 48석은 비례대표제를 통해 선출하는 것이다(제21조 제1항). 그 외 헌법의 인권보호 강화, 헌법재판소 재판관 구성 사항 등이 포함되어 있다.

이상을 통해 각 권력기관의 권한 배분에 있어 몽골 헌법은 권한을 중첩적으로 규정하고 있거나 각 기관에 경쟁적으로 권한을 부여함으로써 권한 충돌의 가능성을 잠재하고 있다는 점이다. 이것은 다음 장에서 살펴볼 실제 헌정 체제의 운영에서 행위자들의 상호작용을 복잡하게 함으로써 권력구조의 성격을 더 모호하게 만들고 있다.

IV. 헌정의 실제 운영 사례 분석

이 장에서는 동일한 가치체계의 헌정 체제로 수렴하는 데 일정 정도 방해 요소로 작용하는 몽골의 비공식적 제도 요소들(몽골의 역사, 전통, 문화, 환경, 헌정 정신 등)을 먼저 살펴본다. 그러나 몽골의 권력구조의 모호성을 설

명하는 결정적 요인은 헌법의 권력구조 설계에 있어 불확정성, 그리고 주어진 법적 권한을 극단적으로 활용하여 헌정을 유지하는 데 필요한 정치세력들 사이의 암묵적 약속, 즉 관습적 토대를 무너뜨린 권력 경쟁이 중요한 요인임을 미리 지적해 두고자 한다.⁸⁾ 이런 결정적 요인이 실제 몽골의 헌정 운영 과정에서 어떻게 작동하여 몽골 정치체제의 특이성을 구조화시키는지 사례 분석을 통해 살펴본다.

몽골의 불확정적인 권력구조 형성에 제한적으로 영향을 미칠 수 있는 비공식적 제도 요소들로 우선 지도자의 카리스마를 들 수 있다. 몽골의 역사에서 지도자의 카리스마는 몽골 사회에 큰 영향을 미쳤다. 역사를 거슬러 올라가면 1200년대 초 몽골 대제국을 건설한 전설적 인물 칭기즈칸이 있다. 칭기즈칸의 강력한 카리스마는 국민들을 통합하고 부족들을 단결시켜 국가의 번영을 이끌어내어 대제국 건설의 원동력이 되었다. 그리고 근대로 넘어와서 1920-30년대 인민혁명의 봉기를 주도하고 몽골의 사회주의체제 수립에 결정적 영향을 미친 초이발산의 리더십(허만호 2016, 227, 230), 그리고 초이발산을 계승하여 몽골 사회의 소비에트화를 심화시킨 체덴발의 지도력(허만호 2016, 232), 마지막으로 민주화 시위 과정에서 무력 사용을 거부하고 평화적으로 민주적 대의를 받아들여 민주주의를 성공적으로 이행시킨 바트몽흐의 온건한 리더십(허만호 2016, 236, 243)이 있다. 몽골 역사에서 이런 지도자들의 리더십은 현대 몽골의 국가통합과 국가적 정체성을 형성하는 데 영향을 미쳤다. 몽골 헌법에서 국회가 최고의 권력기관으로 설계되었지만 대통령에게 국가통합의 상징을 부여하고 막강한 권한 행사를 가능하게 한 이유가 바로 이런 역사적 전통과 무관하지 않다.

유목사회 전통은 몽골의 오랜 역사 속에서 형성된 생활방식으로 공산주의체제 하에서도 비공산화 영역으로 남아 몽골인들의 의식과 일상생활을 지배해왔다(허만호 2016, 238). 유목적 전통은 공산주의 체제 동원력을 약화시켜 민주화 과정에서 체제의 유연한 전환을 가져오는 데 일조한 것으로 평가되고 있다(허만호 2016, 238). 이와 같은 유목적 전통은 환경의 변화에 유연하게 대응하게 함으로써 정치적 의사 형성에 다양한 의견을 수용하고, 이해

8) 몽골 권력구조의 불확정성을 설명하는 데 있어 비공식적 제도 요인보다 공식적 제도 요인이 더 중요할 수도 있다는 점을 지적해주신 심사위원님의 의견에 감사드립니다.

관계가 상충하는 외부 조건에 적응하는 능력을 길러준다. 이는 몽골의 권력 구조가 각 기관의 권력 공유가 특징인 이원정부제 형태로 운영되고, 또 헌법 개정을 통해 권력 재배분을 시도한 것에 대한 이유를 설명하는 데 도움이 된다.

한편 몽골의 대자연과 자연에 순응하는 태도 역시 몽골의 정치 실체에 영향을 미치는 요소로 들 수 있다. 몽골의 광활한 대자연은 사람들을 환경에 순응하는 생활방식을 형성하여 공동체 가치와 문화를 중시하는 태도로 전승된다. 이는 정치적 과정에서 사회적 통합을 우선시하는 경향으로 나타나 권한을 여러 기관에 배분하였지만 이원정부제라는 권력 공유의 정치적 틀을 합의하는 데 영향을 미쳤다.

마지막 비공식적 제도 요소로 헌정 정신을 들 수 있다. 민주주의 이행 과정에서 몽골 사회는 정부형태를 두고 논쟁이 벌어졌다. 일부 세력은 체제 전환 이후 몽골의 신속한 민주적 개혁을 완성하기 위해서는 강력하면서 단일의 리더십을 갖춘 대통령제가 유리하다고 보았고, 다른 세력은 과거 전체주의체제의 경험과 대통령제가 독재로 빠질 수 있는 위험성을 경고하면서 의원내각제를 선호하였다(Namnansuren 2013). 결국 양 세력 간 타협을 통해 대통령제와 의원내각제를 절충한 이원정부제적 정부형태가 몽골의 권력 구조로 정해졌다(Namnansuren 2013).⁹⁾ 요컨대 민주화 시기 권력구조를 정하는 과정에서 시대정신은 권력의 분산과 견제, 협치를 상위의 가치로 설정하고 이를 제도적으로 보장할 수 있는 권력구조, 즉 이원정부제적 성격의 정부형태의 모색이었다고 할 수 있다.

그러나 헌법에 담긴 헌정 정신은 이것이 전부는 아니었다. 1992년 신헌법 제정자들이 중요하게 여긴 원칙 중 하나는 특정 정당이나 파벌의 이해관계를 넘어서 몽골의 국가이익을 대표하는 진정한 주권국가를 설립하는 것이었다(Munkh-Erdene 2010, 313). 이에 근거하여 제정자들은 국가의 수반이면서 국민통합의 상징으로 국민이 직접 선출하는 대통령을 고려하였던 것이다(Munkh-Erdene 2010, 313). 그러면서 대통령의 주요 권한으로 총리 선출에

9) 논쟁이 있는 이원정부제는 몽골의 민주화 완성에서 긍정적 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 혼합적 권력구조의 설계로 인해 권한 설정과 배분에서 모호성이 있기는 하지만 어느 정부 기관도 주도권을 잡을 수 없게 함으로써 몽골의 체제 전환이 성공적으로 귀결되었다는 것이다(Fish 1998).

대한 협상권을 부여하였다(Munkh-Erdene 2010, 313). 그러나 동시에 제정자들은 헌법에서 국회를 최고 권력기관으로 규정하고 국회에 무제한적 입법권을 부여하였으며(Munkh-Erdene 2010, 313), 국회에 총리 임명과 내각 구성권을 부여하였다. 이런 일견 상호모순적인 권한 배분이 동시에 신헌법에 포함된 것을 어떻게 보아야 하는 것인가? 헌정 체제 운영의 시작부터 몽골의 정치 구조는 비공식적 제도 요소들(헌정 정신, 역사, 문화, 전통 등)에 가로 놓이게 되었고 행위자들의 선택과 행동은 제약받았다. 결과는 권력기관의 권한이 중첩적으로 설계된 신헌법이었다. 몽골 권력구조의 불확실성은 헌법에서 권력기관에 대한 모호한 경계 설정으로 이미 예고된 것인지도 모른다.

지도자의 카리스마, 유목적 전통, 대자연에 대한 순응, 헌정 정신의 비공식적 제도 요소들은 하나의 동일한 가치체계를 지닌 헌정 체제로 수렴하는 것을 방해하였고, 향후 헌정의 실제 운영 과정에서 누가 몽골을 통치하는가의 문제로 몽골 사회는 극심한 논쟁을 겪게 되었다. 이하에서는 헌법적 불비(不備)와 공식적 제도 요소들이 헌정 체제와 행위자의 관계를 제약하면서 몽골 정치체제의 주도권 논쟁을 불러일으켜 권력구조의 특이성을 확인시켜 주는 대표적 사례로 1996년에서 2000년 시기 동안의 몽골의 정치과정을 분석한다. 분석은 내각 구성 권한을 누가 갖고 있는가에 초점을 맞춘다. 왜냐하면 내각의 기원과 존속을 결정할 권한을 누가 갖고 있는지 여부가 정부형태를 결정짓는 요인이기 때문이다. 몽골 정치에서 1996년은 민주화 이후 두 번째 총선이 있었던 해로써 이때 처음으로 야당 연합인 민주연합이 승리를 거두어 의회 권력이 교체됐던 시기였다. 그러나 이듬해 1997년 대선에서 몽골인민혁명당의 바가반디가 대통령으로 당선됨으로써 대통령 권력이 교체되는 일이 발생하였다. 따라서 서로 다른 정당의 총리와 대통령이 서로 권력을 공유하는 이른바 동거정부(cohabitation)가 형성되었고 다음 총선이 있는 2000년까지 동거정부는 지속되었다. 이 기간 동안 대통령과 의회는 총리 임명 문제와 의원 내각 겸직 문제를 놓고 첨예하게 대립하였고 누가 몽골을 통치하는가의 문제가 몽골 헌정 체제의 전면에 등장하였다. 이 점에서 1996-2000년 시기는 1992년 신헌법 제정 이후 실제 정치 운영 과정에서 전 에 볼 수 없었던 내각 구성권의 문제가 몽골 권력구조에서 뜨거운 쟁점이

되었다는 의미가 있다. 앞으로 몽골 권력구조의 향방을 결정짓는 바로미터로 작용하였던 점을 고려할 때 이 시기는 본고의 연구 분석대상으로 적절하다고 판단된다.

1992년 헌법은 총리 선출과 내각 구성에서 대통령에 지명권과 협상권을 부여함으로써(제33조 제2항) 잠재적으로 대통령의 총리 임명권 및 내각 구성권을 인정하였다. 이에 따라 대통령은 총리 후보 지명에 대해 국회 다수당과 협상할 수 있었고, 다수당의 총리 후보를 거부할 수 있는 권한을 잠재적으로 갖게 되었다. 대통령의 총리 후보 거부권은 국회의 임명권을 마비시켜 정국 혼란을 불러올 수 있었고, 이런 정치적 교착 상태의 초래 원인이 헌법에 내재하고 있었던 것이다(Munkh-Erdene 2010, 314). 대통령의 사전 승인 없이 국회가 총리를 임명할 수 없다는 것은 행정부를 구성하는 데 있어 국회보다 대통령에게 유리한 구조라 할 수 있다(Munkh-Erdene 2010, 314). 물론 헌법에 의하면 총리와 장관의 임명 및 해임 권한은 최종적으로 국회에 있었다(제25조 제6항). 그렇지만 국회의 총리 임명권 행사에 앞서 총리나 장관을 선택할 때 국회 다수당은 대통령의 의견을 구하고 수용할 수밖에 없었다는 것이 문제다. 이는 의회제 중심의 권력구조를 지향하는 몽골 국회에 있어서 딜레마였다. 1993년 국회는 회의를 열어 대통령이 다수당 총리 후보 지명을 계속 거부할 경우 대통령의 협상권을 제한하는 조치를 취하는 결의안을 통과시켰다(Munkh-Erdene 2010, 316). 그 내용에 의하면 대통령은 후보를 두 번만 거부할 수 있으며, 그 다음에는 다수당이 지명한 후보를 수용해야 한다는 것으로(Munkh-Erdene 2010, 314), 국회가 인식하는 몽골의 권력구조가 의회 중심임을 천명한 것이다. 그러나 국회는 이런 내용을 헌법개정이나 관련 법에 반영하지 않음으로써 대통령과 국회 간 권력 경쟁 및 몽골 정치체제의 주도권에 대한 논란을 자초하였다(Munkh-Erdene 2010, 314).

실제 몽골 헌정 체제에서 권력구조의 모호성이 본격적으로 표면화하기 시작한 것은 1996년 6월 30일 총선 직후이다. 이 총선에서 야당 선거연합인 민주연합¹⁰⁾은 총 76석 중 50석을 차지하여 공산주의체제부터 75년간 연속적으로 이어 온 몽골인민혁명당의 집권을 종식시켰다. 국회의 다수당이 된

10) 1996년 총선 당시 야당의 선거연합인 민주연합에 몽골민족민주당, 몽골사회민주당, 몽골녹색당, 몽골종교민주당이 참여하였다.

민주연합은 선거연합의 의장이자 연합의 주도 정당인 몽골민족민주당의 대표 엘벡도르지를 총리 후보로 내세우고 내각 구성을 준비하던 중 1996년 7월 16일 헌법재판소의 의원의 총리 및 장관 겸직 위헌 판결을 받았다.¹¹⁾ 이로써 1996-2000년 회기 동안 몽골 권력구조의 불확정성이 표면화되었다. 헌법적 불비(不備)와 비공식적 제도 요인들이 정치 행위자들의 선택과 행동을 제약하고 몽골 정치체제의 특이성을 구조화시킨 것이다.

일단 헌법재판소의 판결을 수용한 민주연합은 과도기적 체제를 구상하고 현직 의원이 아닌 앵호사이한¹²⁾을 총리로 선출하고 비의원들로 내각을 구성하였다. 그러다가 1998년 1월 15일 국회는 의원의 총리 및 장관 겸직을 무제한 허용하는 법안을 통과시켰다. 그리고 민주연합 지도부는 1998년 4월 앵호사이한 총리와 내각의 사임을 이끌어내고 애초에 계획한 대로 엘벡도르지와 민주연합 의원들로 구성된 내각이 출범하기에 이른다. 그러나 헌법재판소와 국회의 갈등은 이제 국회 내 다수당과 소수당의 갈등으로 전이되고, 결국에는 다수당 국회와 대통령의 갈등으로 전선이 확대된다. 이는 본질적으로 제도 규범의 불확정성이 정치를 구조화하는 가운데서 이해 관계자들이 헌법상 권한 해석과 적용을 놓고 빚어진 권한 남용의 결과라 볼 수 있다. 사건의 발단은 소수당인 몽골인민혁명당이 권력 교체를 인정하지 않고 정국의 주도권을 쥐려는데 있었다. 몽골인민혁명당은 민주연합의 진정한 정부인 엘벡도르지 내각의 정책집행을 방해하기 위해 국회의 의사정족수 파괴전략을 시도한다(Munkh-Erdene 2010, 318). 당시 국회의 의결에 필요한 정족수는 51명의 출석이었는데 집권 민주연합의 의석은 50석이었다. 몽골인민혁명당은 의사정족수 미달을 이용하여 각종 법안에 대한 의결을 막으면서 엘벡도르지 정부의 국정 운영을 빈번히 방해하였다.

결국 1998년 7월 엘벡도르지 내각은 국회의 원활한 운영에 야당의 협조를 약속받고 사퇴하기로 결정하였다. 그런데 권력기관의 권한 배분 갈등은 여기서 그치지 않았다. 체제의 정체성을 놓고 누가 몽골의 정치를 주도하는지에 대한 경쟁이 본격화된 것이다. 몽골인민혁명당 소속 바가반디 대통령은

11) 헌법재판소의 위헌 판결의 근거는 헌법 제29조 제1항의 규정에 의한 것이다: “국회 의원은 임기 중 국가 예산에서 임금을 받으며, 법에 의해 지정된 직업 외에 다른 직업을 겸할 수 없다.”

12) 앵호사이한은 1996년 총선에서 민주연합의 선거운동과 관리를 담당했던 인물이었다.

자신의 총리 임명제청권을 활용하여 민주연합의 총리후보 지명을 무력화시켜 나갔다. 민주연합이 지명한 총 11명의 총리 후보들은 바가반디 대통령의 협상권에 막혀 모두 거부당하는 운명을 맞이하였다. 그동안 몽골 헌정 체제는 다수당에 의한 11번의 총리 지명과 대통령의 협상권을 통해 번번이 지명이 좌절되는 소모전을 해결할 기능을 갖고 있지 못했다. 제도 규범의 미비와 사회적 상호작용이 정치를 구조화하는 상황에서 정치의 주도권을 되찾으려는 몽골인민혁명당의 전략이 낳은 결과이다.

대통령의 거듭된 거부권 행사 과정에서 야당인 몽골인민혁명당은 대통령에 대한 강력한 지지를 표명하며 국회 해산을 요구하였다. 반복되는 총리 후보 지명 철회는 집권연합 세력인 민주연합의 내부에 균열을 가져왔다. 민주연합의 또 다른 한 축인 몽골사회민주당은 자신들이 지지하는 사람을 총리 후보로 내세울 자격이 있다고 주장하면서 만약 몽골민족민주당이 이를 거부할 경우 몽골민족민주당이 추천하는 후보에 반대표를 던지겠다고 위협을 하였다. 사태가 복잡화되는 가운데 바가반디 대통령은 사태를 타개할 방안으로 총리 후보로 고려될 수 있는 6명의 민주연합 계열의 후보 명단을 작성하여 그들 중에서 선택하라고 민주연합을 압박하였다. 그런데 이 와중에 1998년 11월 24일 헌법재판소가 다시 의원의 총리 및 내각 겸직을 허용한 국회법을 무효화하는 판결을 내렸다. 이에 바가반디 대통령은 1998년 12월 1일 헌법재판소의 판결을 강조하며 “민주연합에 헌법재판소의 판결에 따라 대통령에게 총리 후보 지명을 즉각 제출하고 법 위반을 즉시 중단하라”는 내용이 담긴 서한을 민주연합에 전달한다(Munkh-Erdene 2010, 320). 결국 대통령의 압박으로 민주연합은 울란바타르 시장인 나란차차랄트¹³⁾를 총리 후보로 지명하였고 국회 표결로 임명안이 통과되었다. 이후에도 바가반디 대통령은 총리가 제안한 장관 후보들을 여러 차례 거부권을 행사하는 등 내각 구성에 있어 대통령의 협상권을 발휘하였다.

1998년 7월부터 12월까지 몽골 헌정 체제에서 벌어졌던 난맥상은 몽골 권력구조의 불확실성을 여과없이 잘 드러내주는 대표적인 사례라 할 수 있다. 5개월간 권력기관들의 싸움에서 대통령이 승리하였다. 이는 헌법 제정자들이 의도하지 않은 결과라 할 수 있다. 신헌법에서 국민들에 의해 선출된 대

13) 나란차차랄트는 바가반디 대통령의 총리 후보 명단에 포함되어 있었다.

통령과 국회가 행정권을 공유하면서 권력 분립을 지향했던 이원정부제의 모습은 온데간데없고, 대통령이 협상 능력을 통해 자신이 원하는 내각을 구성하고 (정파가 다른 다수파가 지배하는) 국회를 견제하는 힘을 보여주었던 것이다. 더불어 (이원정부제 하에서) 다수당이 입법과 행정을 지배하지 못하거나, 헌법재판소가 정부 구성에 있어 필요 이상으로 월권하는 행위 등은 몽골 헌정 체제의 제도적 결함을 여실히 보여주는 것이라 할 수 있다. 이런 모든 것들이 가능했던 이유는 헌법 설계에서 권한 배분의 모호성, 각 기관에 대한 경쟁적 권한 보장, 비공식적 제도의 제약 등이 정치를 구조화하여 권력 주체기관들 간 권력 경쟁을 조장하였기 때문이다. 특히 대통령의 총리 임명에 있어 협상권을 제한하는 논의가 국회 안에서만 끝이 나고 이를 제도적으로 뒷받침하지 못한 것은 제도 규범의 미비를 드러내는 또 하나의 사례라 할 수 있다. 그러나 그 결과는 몽골 권력구조의 불확정성을 구조화하는 것이었다.

총리 후보 선출에 있어 각 권력 기관들 사이의 소모적인 논쟁은 몽골 사회를 헌법개정의 국면으로 전환시켰다. 특히 권력 분립을 지향하는 헌정 정신에서 대통령의 비대칭적 권력은 문제가 되었다. 헌법개정에 대해 의회의 다수파, 소수파뿐만 아니라 전 사회 구성원들이 제도 개선의 대의명분에 공감하였다.

당시의 헌정 체제의 근원적인 문제점은 의회의 다수당이 선거 결과로 정당하게 얻은 승리를 제도적으로 보장받지 못하는 제도적 결함이라 할 수 있다. 이 체제의 결정적인 특징은 “국회의 총리 후보 선택을 대통령의 초기 심사를 통과할 수 있는 사람으로 제한”(Munkh-Erdene 2010, 321)함으로써 헌법에 보장하고 있는 국회의 내각 구성권이 실질적으로 대통령에게 있다는 점이다. 총리 후보에 대한 대통령의 사전 승인은 내각의 기원과 존속이 대통령에게 달려 있다고 대부분의 정치 행위자들이 인식하였다. 이는 신헌법에서 설계된 정치체제와 거리가 먼 것으로 헌법개정에 대한 정당성의 근거가 되었다. 따라서 의회 다수당이 정부를 구성할 수 있는 권한을 제도적으로 보장하기 위해서는 대통령의 협상권을 헌법개정을 통해 폐지하는 길밖에 없었다. 이 문제에 대해 소수당인 몽골인민혁명당 역시 공감하고 있었다. 대통령의 총리 임명에 있어 사전 승인권이 미래에 자신들에게도 위협이 될 수

있다는 것을 인식하고 있었기 때문이다. 1998년 11월 13일부터 시작된 협상에서 민주연합과 몽골인민혁명당은 헌법개정안의 주요 사항에 대해 합의에 이르게 된다(Munkh-Erdene 2010, 323). 주요 사항은 대통령의 내각 구성에 있어 협상권 제한, 의원의 내각 겸직 허용, 국회 표결에서 공개투표로 변경, 의사정족수 요건 완화 등이다.

여기서 의원의 내각 겸직 허용은 다수당의 지도자가 내각과 정당을 보다 효과적으로 통제할 수 있는 조치일뿐만 아니라 몽골 헌정 구조의 관점에서 행정과 입법을 융합시켜 정책의 효율성과 책임성을 증진시킬 수 있는 측면에서 주요 논의사항이었다. 따라서 의회제 정부를 지향하는 정당들에 있어 의원의 내각 겸직 문제는 헌법개정 협상에서 주요 의제가 되었다. 다음으로 공개투표제가 헌법개정에서 주요 의제로 등장한 이유는 정당의 규율과 관련해서이다. 특히 공개투표제는 민주연합에서 중요한 문제였는데 주지하다시피 민주연합은 1996년 선거에서 4개의 정당이 선거연합을 구축하여 만든 정당이다. 그런데 민주연합의 의원들 중 소수와 의원들이 종종 비밀투표 방식을 이용해 지도부가 추진하는 정책에 반대표를 던지곤 하였던 것이다(Munkh-Erdene 2010). 몽골인민혁명당도 공개투표를 전향적으로 인식하고 있었다. 몽골인민혁명당의 새 지도부는 당의 전 지도자이자 영향력이 강한 바가반디 대통령의 당내 영향력을 차단하기 위해서 공개투표가 유용한 수단이 될 것임을 알고 있었다(Munkh-Erdene 2010). 따라서 정당의 규율 차원에서 국회의 공개투표제는 헌법개정 협상에서 주요 의제였다. 마지막으로 의사정족수 문제는 국회 운영에서 교착을 막기 위한 주요 의제로 협상에서 논의사항이 되었다. 전술한 바와 같이 몽골 국회는 51명 의원의 출석으로 의결 요건이 충족되는데 다수당인 민주연합의 의석은 50석에 불과하여 몽골인민혁명당의 협조 없이는 국회 의결조차 성립하기 어려웠다. 소수당은 이런 제도적 조건을 무기로 엘벡도르지 내각의 사퇴를 이끌어내었다. 그러므로 다수당의 입장에서 국회의 효율적인 운영과 정책의 책임성을 위해 의사정족수 요건의 완화가 절실하였다.

협상이 막바지에 이르면서 몽골인민혁명당은 헌법개정에 의해 다수당이 즉각적으로 강화되는 것에 대해 우려를 표명하며 개정안 채택을 다음 총선(2000년에 실시) 이후에 미룰 것을 요구하였다(Munkh-Erdene 2010). 결국

민주연합은 몽골인민혁명당의 요구를 받아들였고 1999년 12월 24일 국회에서 헌법개정안이 통과되었다. 개정안의 통과로 내각 구성 과정에서 대통령의 협상권이 거의 제거되고 총리의 실질적인 권한이 강화되는 권력구조로 재탄생하였다.

그러나 1차 헌법개정이 몽골 헌법이 지향하는 권력기관 간 견제와 균형의 원칙을 무너트리는 결과를 가져왔다는 비판이 몽골 사회에서 제기되었다. 정당과 시민단체를 중심으로 1차 헌법개정에 대한 거센 반발이 일어났는데, 이들은 헌법개정이 의회에 상당한 권한을 부여함으로써 헌정 구조에서 설계된 권력 분립이 무너졌다고 비판하면서 2000년 이전의 정치체제로 돌아갈 것을 요구하였다(Munkh-Erdene 2010). 2019년 2차 헌법개정의 본격적인 신호탄은 2007년 1월 26일 신헌법 제정 15주년을 기념한 직후, 당시 국회부의장인 룬데잔찬이 의원들의 장관 겸직 수를 축소하는 국회법 개정을 제안하면서부터다(Munkh-Erdene 2010). 의원의 내각 겸직 무제한 허용은 1차 헌법개정의 주 개정사항으로 룬데잔찬의 제안은 정당 지도부의 전체적 권력행사라는 부작용이 발생한 데 따른 것이다. 의원의 내각 겸직 허용이 행정부에 대한 입법부의 우월을 가져왔고 정당 지도부의 막강한 영향력이 행사되면서 몽골 권력구조가 총리 중심의 이원정부제로 변하고 있다는 우려가 다시 헌법개정의 동인으로 작용하였던 것이다. 결국 2019년 2차 헌법개정이 이루어졌고 내각을 겸직하는 의원의 수는 4명으로 줄었다. 대통령의 강력한 권한이 문제가 되어 입법부와 총리의 권한 강화를 모색했던 1차 헌법개정이 이제는 반대로 의회와 총리의 지나친 권한 확대로 이어져 행정부의 독립성을 저해하는 결과가 발생하면서 2차 헌법개정이 이루어진 것이다. 이 결과 역시 몽골 권력구조의 불확실성의 한 단면을 보여주는 것이라 할 수 있겠다.

이상으로 몽골의 실제 헌정 체제 운영 과정에서 몽골 권력구조의 모호성과 그것이 낳은 체제의 불안정성을 살펴보았다. 몽골 권력구조의 특이성은 헌법적 불비(不備)와 함께 사회적 맥락과 환경이 각 권력기관의 상호작용을 제약하는 가운데 몽골 통치의 주도권을 놓고 권한을 경쟁적으로 행사한 결과 상호모순적인 권력구조의 성격이 구조화된 것이다. 특히 정치체제에서 정치 주도권의 주요 대상인 내각 구성권을 놓고 대통령과 의회가 벌인 권한 경쟁은 몽골 헌정 구조의 취약성을 보여주는 것으로 현재까지도 체제의 불

안정을 발생시키는 문제로 남아 있다. 1996년에서 2000년 동안 몽골 정치는 내각 구성권을 놓고 체제의 정체성을 시험하였다. 제도 규범과 헌정 정신, 역사와 전통의 비공식적 제도 요소들은 행위자들의 행동과 선택을 제약함으로써 반복되는 권력구조의 불확정성을 결과시켰던 것이다. 몽골의 헌정 체제의 경험을 통해서 얻을 수 있는 사실은 권력구조의 불확실성은 정치 행위자들의 권력 경쟁을 낳고 체제의 불안정성을 발생시킨다는 것이다.

V. 결론

본고는 민주화 이후 역사적 맥락에서 제도의 형성, 제도의 제약을 받는 행위자의 선택과 행동, 행위자들의 전략적 상호작용의 결과에 따른 제도 변화의 관점에서 몽골 권력구조의 불확실성의 기원을 추적하였다. 분석 결과에 따라 몽골의 권력 분립의 실제 구현 방식을 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 비공식적 제도 요소들(역사, 문화, 전통, 헌정 정신 등)의 제한적 영향력과 함께 보다 결정적으로 헌법상 불명확한 규범성 아래 각 권력 주체기관들이 몽골 정치의 주도권을 놓고 권한을 최대한 행사하여 정치의 주도권을 확보하려 한 결과 통치권의 최종적 귀속은 여전히 모호한 채로 남게 되고 소모적인 권력 경쟁만 지속됨으로써 체제의 안정성은 위협받고 있다.

이와 같은 몽골의 권력구조의 불확실성은 오늘날 한국 사회에서 관심이 커지고 있는 권력구조의 개헌에 어떤 의미를 가지는가? 현재 한국의 권력구조 논쟁은 대통령 1인에게 권력이 집중되는 제왕적 대통령의 문제점과 함께 출탄핵과 입법권 남용을 불사하는 제왕적 국회의 문제점이 동시에 터져 나오고 있다. 몽골의 권력구조에서 나타나는 모호성의 사례에서 한국 권력구조의 문제점을 해결하기 위한 제도적 개선방안은 과연 무엇인가?

권력구조와 관련하여 헌법개정의 큰 방향은 권력의 집중을 막고 각 권력기관 간 특히 대통령과 의회 사이에 균형이 확보될 수 있는 민주적 체도를 수립하는 것이다. 이를 위해 첫째, 헌법에서 각 권력기관에 대한 명확한 권한 설정의 규정이 필요하다. 대통령은 외교, 국방과 같은 국가 주요 정책을 주도하고 책임지는 것을 맡고, 국회는 입법과 행정부를 견제하는 본연의 역

할에 충실한 임무를 담당하여야 한다. 그리고 총리는 내정을 통할하는 역할을 실질적으로 담당하여야 한다.

둘째, 권한의 남용을 막을 수 있는 보다 강화된 헌법개정이 필요하다. 국회는 대통령의 권한 남용을 견제하는 제도적 권한을 가져야 하며, 대통령에게는 국회의 무리한 입법과 권한 남용을 막을 수 있는 제도적 장치가 보장되어야 한다.

셋째, 행정부의 정치적 책임성을 강화시키는 방안들을 헌법에 규정하여야 한다. 입법의 고유권한은 국회에 있지만 정책의 실질적 집행은 행정부에 있음을 보장하는 헌법적 조항이 필요하다. 더불어 국가 주요 정책에 대해서는 국회의 동의를 필수적으로 요하고, 행정부에 의해 수행된 정책이 적법하게 이루어졌는지에 대한 감시와 견제를 보장하는 헌법개정이 필요하다.

마지막으로 정책결정 과정에 국민들의 참여 기회를 실질적으로 보장할 수 있는 규정을 헌법에 두어야 한다. 국민의 의사가 정책결정과 권력구조의 운영에 직접적으로 반영할 수 있는 헌법개정이 이루어져야 한다.

이상은 시론적 차원에서 제안하는 헌법개정의 방안들이다. 본고는 몽골의 사례가 일반화하기에는 한계가 있다는 점을 인정하면서 향후 몽골의 권력 분립 구현의 방식을 분석한 방법론을 다른 국가들에도 확대 적용하여 보편적으로 적용할 수 있는 권력 분립의 헌법적 설계 방안을 찾는 데 노력하겠다.

| 부 록 |

몽골 거버넌스 지수(1996-2023년)¹⁴⁾

(단위: %)

	부패 통제	정부 효율성	정치 안정성	규제의 질	법의 지배	참여와 책임성
1996	60.8	42.6	71.8	48.9	58.3	63.0
1998	58.8	47.0	59.6	46.7	59.5	65.2
2000	46.3	45.9	75.7	43.5	51.7	59.7
2002	57.7	53.0	88.4	50.8	58.2	59.2
2003	49.2	49.7	80.9	33.5	61.2	59.2
2004	47.8	45.3	73.8	33.3	57.7	57.2
2005	33.7	43.6	75.2	36.3	45.9	54.3
2006	33.7	37.6	65.7	43.1	45.9	54.8
2007	32.0	35.4	69.6	46.6	45.5	57.2
2008	30.6	36.9	64.4	42.2	44.7	56.3
2009	24.4	31.1	67.8	43.1	46.4	53.1
2010	24.8	36.4	66.4	44.0	43.1	51.7
2011	25.1	34.1	65.9	44.5	48.4	51.6
2012	35.1	31.8	62.1	46.0	43.2	52.1
2013	38.9	35.1	63.5	40.8	43.7	53.5
2014	38.5	37.5	73.3	43.3	43.3	56.7
2015	37.1	35.7	68.6	41.0	41.9	56.2
2016	36.2	48.6	72.4	50.0	45.7	56.7
2017	41.0	41.4	73.8	48.1	41.9	56.2
2018	39.5	44.8	73.6	54.3	43.8	56.3
2019	37.1	41.4	67.9	53.8	45.2	57.5
2020	34.3	37.1	71.2	48.1	44.3	58.5
2021	33.3	33.3	68.4	43.8	44.8	57.5
2022	32.5	34.9	62.7	42.5	45.8	56.0
2023	35.4	34.0	67.3	45.8	43.9	56.4

14) 세계은행, <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.
(2025년 1월 20일 검색)

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 빛쟁깬 밧사이항·박경철 (2022). “몽골 권력구조의 문제점과 개선방안: 국가최고회의, 대통령 및 내각간의 견제와 균형을 중심으로.” 『세계헌법연구』. 제28권. 제2호, pp. 85-126.
- 송병구 (2013). “민주화 이후 몽골 정치의 변화와 전망: 총선과 대선을 중심으로.” 『평화학연구』. 제14권. 제1호, pp. 195-217.
- 양길현 (1998). “몽골 민주화의 추동요인과 진전과정: 1990년 총선과 1992년 총선을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제38권. 제2호, pp. 313-328.
- 이정진 (2009). “몽골의 민주주의 정착과 외교정책 방향.” 『신아세아』. 제16권. 제3호, pp. 200-225.
- 이종찬 (1997). “한국 권력구조 개편논의의 허상과 실상: 제도화의 방향.” 『한국의 권력구조 논쟁』. 국제평화전략연구원 엮음. 도서출판 풀빛, pp. 15-59.
- 정태일·어녕 (2014). “몽골 민주화 이행과정의 분석.” 『유라시아연구』. 제11권. 제4호, pp. 97-119.
- 정홍모 (2022). “몽골의 정치발전: 몽골 민주주의의 예외성을 중심으로.” 『평화학연구』. 제35집, pp. 55-90.
- 허만호 (2016). “몽골의 정치변동과 근대적 정체 형성: 역사·문화론적 접근에 대한 비판적 수용.” 『몽골학』. 제44호, pp. 214-253.
- Egshiglen, Shijimaran (2024). “몽골 체제전환 이후 정치체제 발전과 전망: 헌법개정 중심으로.” 『동북아법연구』. 제18권. 제1호, pp. 91-124.
- Namnansuren, Luvsan (2013). “몽골의 민주주의: 이행과 정책을 중심으로.” 『사회과학연구』. 제52집. 제1호, pp. 65-121.
- Duverger, Maurice (1980). “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research*. Vol. 8. No. 2, pp. 165-187.
- Fish, Steven M. (1998). “Mongolia: Democracy without Prerequisites.” *Journal of Democracy*. Vol. 9. No. 3, pp. 127-141.
- Horowitz, Donald L. (1990). “Comparing Democratic Systems.” *Journal of Democracy*. Vol. 1. No. 4, pp. 73-79.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six countries*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Linz, Juan J. (1990). "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy*. Vol. 1. No. 1, pp. 51-69.
- _____ (1994). "Presidential Democracy or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: John Hopkins University, pp. 3-87.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies*. Vol. 26. No. 2, pp. 198-228.
- March, James G. and John P. Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *The American Political Science Review*. Vol. 78. No. 3, pp. 734-749.
- Munkhtsetseg, T. S. (2010). *Politainment Buyu Tsengeent Uls Tör* [Politainment or Political Entertainment]. Ulaanbaatar: Soyombo Printing.
- North, Douglass C. (1991). "Institutions." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5. No. 1, pp. 97 - 112.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart (2010). *Presidents, Parties, Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shabbir, Ghulam, Mumtaz Anwar and Shahid Adil (2016). "Corruption, Political Stability and Economic Growth." *The Pakistan Development Review*. Vol. 55. No. 4, pp. 689-702.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Amy Erica (2009). "Legitimate Grievances: Preferences for Democracy, System Support, and Political Participation in Bolivia." *Latin American Research Review*. Vol. 44. No. 3, pp.102-126.
- Tsebelis, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multiparties." *British Journal of Political Science*. Vol. 25. No. 3, pp. 289-325.
- Б.Чимид (2008). *Үндсэн хуулийн мэдлэг*. БНМАУ: Улаанбаатар.
- Д.Гангабаатар (2016). *ндсэн хуулийн эрх зүй*. БНМАУ: МУИС пресс хэвлэл.
- Д.Лүндээжанцан (2015). "Үндсэн хуулийн хэрэгжилтээс үүдэн гарч буй

эрхүй н үр дагавар, боловсронгуй болгох үндэслэл, шаардлага.”
Монгол Улсын Үндсэн хууль-25 жил эрдэм шинжилгээний хурлын
эмхэтгэл. БНМАУ: Улаанбаатар хот, 120-145 тал.

Ч.Энхбаатар, П.Амаржаргал, М.Багчимэг, О.Мөнхсай хан, Д.Солонго (2016). *МУ
-ын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн
шинжилгээ*. БНМАУ: Хөх Монгол Принтинг.

2. 기타

- 세계은행. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.
(2025년 1월 20일 검색)
- 프리덤하우스. <https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world/2024>. (2025
년 1월 20일 검색)
- Pal, Sudeshna, Nabamita Dutta and Sanjukta Roy (2013). “Media Freedom, Socio-
Political Stability and Investment.” <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2206640>.
(2025년 3월 15일 검색)
- The Economist Intelligence Unit. [https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-
index-2023](https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023). (2025년 1월 20일 검색)
- О.Мөнхсай хан, Э.Гэрэлт-Од and Н.Соёлгэрэл (2021). “Судлаачид Монгол
Улсыг ‘хагас Ерөнхий лөгчийн засаглалтай’ гэдэг.” [https://gogo.
mn/r/91yn5](https://gogo.mn/r/91yn5). (2025년 1월 15일 검색)
- Бахыгын Амандых (2018). “Үндсэн хуулийн байгуулал ба төрийн удир
длагын тулгамдсан асуудал.” <https://legaldata.mn/b/304>. (2025년 3월
30일 검색)

| 논문투고일 : 2025년 02월 17일 |

| 논문심사일 : 2025년 02월 20일 |

| 게재확정일 : 2025년 03월 21일 |

| ABSTRACT |

The Origins of Uncertainty in Mongolia's Governance Structure

Young Hwan Park

(Dept. of Political Science, Yeungnam University)

Battsengel Tumendemberel

(Dept. of Political Science, Yeungnam University &
Law School, Global Leadership University)

Sugarkhuu Temuulen

(Dept. of Political Science, Yeungnam University)

This paper traces the origins of uncertainty in Mongolia's governance structure in terms of the institutionalism. In constitutional design, the ambiguous allocation of powers and responsibilities to government institutions results in excessive exercise of power and checks, thereby undermining the stability of the constitutional system. An analysis of the period from 1996 to 2000, when intense conflicts occurred within the Mongolian constitutional system, reveals the actual implementation of Mongolia's separation of powers as follows: Under the constitutional ambiguity, each governing body in Mongolia strives to maximize its authority and secure political leadership. This situation leaves the ultimate attribution of governance more ambiguous, as unofficial institutional factors such as constitutional spirit, history, culture, and tradition interfere with the interaction between institutions. Consequently, this leads to continuous and exhausting power struggles, thereby threatening the stability of the system. By examining the operation of Mongolia's constitutional system, this article explores desirable

constitutional amendments for Korea's governance structure as follows: clear delineation of authority for each institution, institutional mechanisms to check the abuse of power, regulations to enhance the accountability of the executive branch, and the increase of opportunities for direct public participation in the operation of the governance structure.

- Key words: Governance Structure, Government Type, Institutionalism, Formal Institution Factor, Semi-presidential System