

統一韓國의 權力構造

1994. 12

崔 鎮 旭(政策研究室 責任研究員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

후 야

본 연구의 목적은 통일 이후 남북한의 권력구조 재편과정에서 발생할 것으로 예견되는 葛藤要因과 통일한국이 당면하게 될 문제를 분석하여, 통일 이후의 정치적 상황에 가장 적합한 권력구조에 대한 구체적인 방안을 제시하고 이에 대비한 우리의 개선방안을 준비하는 것이다. 본 연구에서 다루는 권력구조는 立法府, 司法府, 行政府에 관한 헌법상의 규정보다는 現實的인 권력관계에 관한 것이다. 즉 본 연구에서는 통일한국의 정부형태와 의회제도 및 중앙과 지방의 권력배분에 대한 방안이 제시된다.

통일한국의 권력구조는 國民的 合意에 바탕을 둔 民主的이고 正統性있는 권력구조가 되어야 할 것이다. 또한 통일한국은 국민의 정치적 참여가 보장되고 확대될 수 있는 권력구조를 창출하여야 하며, 多元主義的 社會를 지향하여야 할 것이다.

따라서 통일한국의 통치기구 조직원리로서 다원주의를 배격하는 사회주의의 민주적 중앙집권제나 일당제는 배제되어야 하며, 자유민주주의의 통치기구 조직원리인 국민주권의 원리, 대의제의 원리, 권력분립의 원리 등이 통일한국의 통치기구 조직원리가 되어야 한다. 또한 국민의 基本權 보장을 위한 法治主義 등이 통일한국의 권력구조의 기본 바탕이 되어야 할 것이다.

아울러 통일한국의 권력구조는 통일한국의 理念에 부합되어야 한다. 1994년 8.15경축사에서 밝힌 바와 같이 우리는 자유민주주의가 통일의 기본철학임과, 통일국가의 미래상은 자유, 복지, 인간존엄성이 보장되는 민족공동체임을 명백히 하고 있다. 통일한국의 권력구조 역시 자유민주주의의 원칙에 입각해서 현재 西歐民主主義체제에서 운영되고 있는 제도 중에서 고려될 수 밖에 없다.

통일한국의 권력구조가 자유민주주의체제의 틀속에서 창출된다고 하더라도 우리는 다음과 같은 점들을 기준으로 삼아야 할 것이다. 우선 통일한국의 권력구조는 남북한간의 地域的葛藤을 해소할 수 있는 화합적 권력구조가 되어야 한다. 둘째, 통일한국의 권력구조는 통일후 직면하게 될 산적한 문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 효율적인 권력구조가 되어야 한다.

통일한국의 권력구조를 구상하는 데 있어서 화합성·효율성과 함께 결코 간과할 수 없는 것은 통일한국의 권력구조가 남북한을 통한 전국적인 지지를 받을 수 있는 정통성을 확보해야 한다는 것이며, '民主的 成熟性'을 반영하는 것이어야 하겠다. 장기적인 측면에서 민주적 체제의 정착이야말로 정부의 효율성을 높이고 남북한간의 이질성을 극복하여 和合的인 통일국가를 이루는 길일 것이다.

통일을 국민통합의 실현이라는 측면에서 볼 때 통일한국의 권력구조는 다수의 의사에 따르는 다수결모델(majoritarian

model)보다는 소수의 거부권이 인정되는 합의모델(consensus model)이 바람직할 것이다. 즉 동질적인 사회에서는 반대정파간에 정책과 지지기반에 있어서 큰 차이가 없고 권력이 동도 비교적 쉽게 이루어지기 때문에 다수결에 의한 권력의 독점이 허용되는 다수결모델이 가능하다. 그러나 통일한국과 같이 이질적인 두체제가 결합하였을 경우, 사회균열구조가 多次元的(이념적, 지역적, 계층적)으로 발생할 것이고, 소외집단의 출현 역시 불가피할 것이다. 또한 이질적인 사회에서는 정파간의 이념 및 정책의 차이가 크고 정권의 이양도 그다지 용이하지 않기 때문에, 이런 경우는 다수결모델보다는 합의모델이 적합하다.

즉 정책결정에 있어서 소수의 의사를 전적으로 무시하는 다수결원칙보다는 합의에 의한 정책결정을 모색하고, 사회적 龜裂構造를 반영할 수 있는 정당체계가 유지되어야 하며, 정당들은 득표수에 비례해서 의회의 의석을 차지할 수 있어야 하고, 지방자치제와 양원제의 상원을 통하여 지역적 소외감을 해소하도록 하여야 한다. 정부형태에 있어서 대통령제보다는 의원내각제가 바람직하나 남아프리카공화국식의 대통령제는 고려될 수 있을 것이다. 즉 의회에서 대통령과 두명 이상의 부통령을 간접선출하는 방식을 택함으로써 의회의 다수파가 권력을 잡게하되, 한 정파의 權力獨占을 방지하고 여러 정파간의 합의에 의한 권력창출을 유도한다.

그러나 통일한국의 정치적 상황이 합의모델이 적용되기에

너무 불안정하다면 통일 이후 短期的으로 다수결모델을 채택해야 할 것이다. 즉 이 경우 暫定的으로 화합적인 권력구조보다는 효율적인 권력구조가 요구된다. 구체적으로 현 남북한의 상황과 통일 이후를 고려할 때 통일한국의 정부형태는 대통령제를 택해야 할 것이다. 그러나 화합의 측면을 고려하여 부통령제를 두는 것을 고려할 수 있으며, 중앙집권형을 기본으로 하되 제한적인 범위내에서 분권화 정책을 시행할 수 있을 것이다. 그러나 양원제는 상당한 정치적 위험을 감수하지 않아도 되기 때문에 바로 실시할 수 있을 것이다.

통일한국의 권력구조를 구상하는 문제는 통일한국의 권력구조를 제시하는 것으로 끝나서는 안될 것이다. 통일한국의 권력구조를 제시하는 것은 우리가 그 권력구조를 바탕으로 한 새로운 政治體制 속에서 통일후 보다 나은 삶을 영위하고자 함이다. 따라서 통일한국의 권력구조를 창출하는 데 있어서 우리는 다음과 같은 사항을 염두에 두어야 한다. 첫째, 우리는 통일한국의 권력구조에 대한 일방적 제시보다는 國民的 合意를 통한 선택을 추진하는 것이 바람직하다. 둘째, 통일한국의 권력구조가 결정되면 남한내에서부터 그 방향으로 나아가는 노력을 경주해야 한다. 셋째, 북한의 변화를 유도하여 남북한이 통일 이전까지 새로운 체제에 가능한한 접근할 수 있도록 노력하여야 한다.

즉 우리는 남한내에서부터 統一韓國의 모습에 접근할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 통일한국은 현재의 연속이며, 통

일 이후의 모습과 현재의 모습이 전혀 다른 모습이 될 것이라는 생각은 환상에 지나지 않는다. 따라서 우리가 통일한국의 권력구조를 결정하였다면, 이에 대한 남한내의 합의가 이루어져야 되며 이에 대한 우리의 經驗이 축적되어야 할 것이다. 특히 통일한국의 권력구조로서 의원내각제를 택해야 한다고 가정하면 우리는 대통령제의 경우보다는 이에 대한 많은 준비를 해야할 것이다.

마지막으로 우리가 설정해 놓은 정치체제에 북한이 가능한 근접해 올 수 있도록 북한의 변화를 유도하도록 하여야 할 것이다. 통일 이후 남북한간의 갈등구조는 統一政府가 짚어질 가장 어려운 문제로서 우리는 지금부터 남북한 동질화를 위한 노력을 경주하여야 할 것이다. 이를 위해서 경제·문화 등 각 분야에서 남북한간의 교류·협력을 강화시켜나가야 할 것이다.

目 次

第 I 章 序 論	1
1. 研究의 目的	1
2. 研究의 方法과 構成	6
第 II 章 權力構造에 대한 理論的 考察	9
1. 統治機構의 構成原理	9
가. 自由民主主義	9
나. 社會主義	13
다. 評 價	20
2. 政府形態	21
가. 議院內閣制	22
나. 大統領制	25
다. 二元政府制	27
3. 議會制度	28
가. 兩院制	31
나. 單院制	34
4. 地域的 權力配分問題	35
가. 中央集權	36
나. 地方分權	38
第 III 章 南北韓 權力構造의 現況 및 變化展望	42
1. 南 韓	43

가. 現 況	43
나. 變化展望	55
2. 北 韓	59
가. 現 況	59
나. 變化展望	69
第 IV 章 統一韓國의 權力構造	72
1. 統一韓國의 政治的 狀況과 權力構造를 위한 考慮事項	72
2. 統一韓國의 權力構造	80
가. 政府形態	81
나. 議會制度	85
다. 中央·地方關係	87
3. 우리의 對策	91
第 V 章 結 論	97
參考文獻	103

第 I 章 序 論

1. 研究의 目的

통일연구는 分斷管理에 관한 연구, 統一過程에 관한 연구, 그리고 통일 이후를 대비한 연구 등 크게 3가지로 나눌 수 있다. 이 중 우리의 통일연구는 앞의 두가지에 치중하여 왔던 것이 사실이나, 이제 통일이 실현가능한 현실로 다가온 시점에 있어서 통일을 대비한 연구는 매우 절실하고도 불가피하다고 하겠다.

냉전종식 이후 한국과 같이 분단국이었던 독일과 예멘이 통일되었으나 이 나라들은 통일 이후 여러가지 후유증으로 어려움을 겪고 있으며 베트남의 경우도 예외는 아니다. 이 나라들의 문제점은 대부분 오랜 세월 분단상태에 있으면서 심화된 異質化로 인하여 제도적 통일은 이루었으나 진정한 國民統合 (nation-building)을 이루는 데 있어서의 어려움이라고 할 수 있다. 이들 나라보다 이질화가 더 심화된 한국이 통일 이후 겪게될 문제점은 결코 적지 않을 것이다.

통일은 우리의 의사와 관계없이 언제, 어떤 방식으로 우리에게 피할 수 없이 닥칠 지 모르기 때문에, 통일이 반드시 지금보다 더 바람직한 상태를 보장한다고 말할 수 없다. 따라서 통일후유증을 최소화하고 統一費用을 절감하며 궁극적으로 통일이 분단보다는 더 바람직한 상태가 되도록 하기 위해서 우

리는 통일을 대비하여 정치·경제·사회 각 분야에서 준비를 해야 할 것이다.

통일한국의 이념, 경제체제, 사회복지정책 등 통일을 대비한 여러분야의 준비가 대개 그러하겠지만, 특히 통일한국의 權力構造에 대한 준비는 통일의 方法과 時期에 많은 영향을 받을 것이다. 즉 통일이 2~3년내에 되느냐 혹은 20~30년 후에 되느냐에 따라서, 통일의 방식이 흡수통일이나 혹은 합의에 의한 통일이나에 따라서, 흡수통일 중에서도 평화적인 흡수통일이나 혹은 무력에 의한 흡수통일이나에 따라서 통일 이후의 권력구조는 달라질 수 있을 것이다.

그러나 우리는 남북한 권력구조의 변화방향과 통일 이후의 상황에 대한 전반적인 인식하에서 통일한국의 권력구조를 위한 최소한의 기준은 마련할 수 있을 것이며, 그 기준에 따라 권력구조를 구상해 볼 수 있다. 따라서 통일의 방법과 시기가 통일 이후의 권력구조에 영향을 미치는 것은 사실이나, 통일의 방법과 시기가 반드시 권력구조의 절대적 기준이 되는 것은 아니다.

즉 합의에 의한 통일과 남한주도의 통일이 반드시 二分法的으로 두개의 다른 권력구조를 의미하지는 않는다. 합의에 의한 통일이라 하더라도 통일한국의 권력구조를 창출함에 있어서 자유민주주의의 이념이나 이에 바탕을 둔 권력구조라는 큰 틀은 우리가 결코 양보할 수 없는 부분이다. 한편 남한주도의 통일이라 하더라도 통일 이후의 갈등구조를 해소할 수 있는 화합적 정치체제를 만들기 위해서 우리는 북한에 대한

지역적 배려를 결코 소홀히 할 수 없으며, 효율적인 정치체제가 되기 위해서는 북한출신 인사에 대한 무조건적인 배제도 어려운 것이다.

독일이나 베트남의 예를 들어 일방이 주도하는 통일의 경우 그것이 평화적인 방법이든 비평화적인 방법이든 통일 이후의 권력구조는 주도권을 갖고 있는 일방의 權力構造가 그대로 유지될 수 밖에 없다는 주장도 있으나,¹⁾ 베트남이나 독일의 전례를 우리가 반드시 따라야 할 이유는 없는 것이다. 더욱이 이들 나라의 통일후유증을 고려할 때 통일 이후의 권력구조는 통일 이후의 상황에 적합하게 變化되어야 할 것이다.

본 연구는 통일한국의 권력구조를 구상함에 있어서 연방제가 아닌 單一國家를 전제로 한다. 북한이 주장하는 연방제가 아닌 순수한 연방제는 분명 통일한국의 권력구조로서 고려의 대상이 될 수 있으나,²⁾ 본 연구는 현상태에서 대세로 볼 수

1) 양동안, 「통일한국의 권력구조와 정치과정」, 한국정신문화연구원 편, 「통일한국의 미래상과 삶의 양식」 (성남: 한국정신문화연구원, 1991), p. 63.

2) 북한이 통일방안으로서 1960년대부터 줄기차게 주장해온 연방제는 연방제 자체의 타당성보다는 북한의 연방제 제안에 내포되어 있는 駐韓美軍撤收와 平和協定締結 주장 등으로 인해 북한의 남조선혁명전략의 일환으로 의심받았고, 결과적으로 남한내에서 진지하게 논의되지는 못하였다. 최근 들어서 북한은 연방제에 대한 수정을 가하여 국가연합단계를 연방제의 전단계로 제시하였다. 1991년 신년사에서 김일성은 “고려민주련방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위해서는 잠정적으로는 련방공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성”하여야 할 것이라고 주장하고 있다. 북한의 이러한 제안은 적어도 외형상 당분간은 연방제에 의한 통일을 배제하고 있다. 「로동신문」, 1991년 1월 1일.

있는 南韓主導의 통일을 가정하고 있다. 통일과정이 남북 양측의 합의에 의한 통일이 아니라, 일방이 주도하는 통일이라면 통일의 지연 내지 방해의 가능성이 있는 연방제를 굳이 택할 필요가 있는가 하는 의문이 제기된다. 또한 單一民族의 유구한 역사를 갖고 있으며 영토가 협소하고, 연방제의 경험조차 없는 한국의 상황에서 연방제는 바람직한 선택이라고 볼 수 없으며,³⁾ 남한의 「민족공동체 통일방안」에서도 연방제는 고려되고 있지 않다.

정부가 추진하는 「민족공동체 통일방안」은 남북한이 평화공존 상태를 이루고 다각적인 교류·협력을 증대시켜 나가면 정치통합으로 발전될 것이라는 機能主義 통합방식에 이론적 근거를 두고 있다.⁴⁾ 즉 「민족공동체 통일방안」은 사회·문화공동체와 경제공동체의 형성을 통한 정치공동체의 형성을 추구하고 있으며, 구체적으로 화해·협력단계와 남북연합단계를 거쳐 1민족1국가의 통일국가를 이룬다는 것이다. 「민족공동체 통일방안」은 통일을 이루기 위한 過程을 중요시하고 있으나, 통일 이후 정치체제의 구체적 모습에 대해서는 언급하지 않고 있다.

3) 한백연구실, “통일한국이 풀어야 할 숙제: 정치,” 「포럼21」 (1993, 여름), p. 28.

4) 「민족공동체 통일방안」의 공식적인 명칭은 「민족공동체 형성을 위한 3단계 통일방안」으로서 1994년 8.15경축사에서 처음 등장하였다. 「민족공동체 통일방안」은 자유민주주의를 통일의 기본철학으로 내세우고 자유·평화·민주의 통일 3원칙을 제시하는 등 과거와 다소 차이가 있으나, 주된 골격은 1989년 발표된 「한민족공동체통일방안」을 따르고 있다. 통일원, 「8.15대통령경축사 해설자료」 (서울: 통일원, 1994); 박순성·최진욱, 「통일논의의 변천과정 1945~1993」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 131~135.

남북한통일에 있어서 실질적으로 가장 큰 장애요인 중의 하나이며 통일후에 있어서도 논쟁의 가능성이 가장 큰 것은 권력구조의 문제일 것이다. 구체적으로 통일한국의 政府形態를 비롯하여 代議制度, 선거제도, 공직제도, 헌법재판제도, 지방자치제도 등의 문제는 다분히 논란의 소지가 있는 분야들이다.⁵⁾ 특히 정부형태와 의회제도 및 中央과 地方의 권력배분 문제는 권력구조의 가장 중요한 부분들로서 통일을 대비하여 이에 대한 구체적인 방안을 마련해 둘 필요가 있다.

통일 이후 남북한의 권력구조 재편과정에서 발생할 것으로 예견되는 葛藤要因과 통일한국이 당면하게 될 문제를 분석하여, 통일 이후의 정치적 상황에 가장 적합한 권력구조에 대한 구체적인 방안을 제시하고 이에 대비한 우리의 개선방안을 준비하는 것이 본 연구의 목적이다. 즉 본 연구는 통일한국의 정부형태와 의회제도 및 중앙과 지방의 권력배분에 대한 구체적인 방안을 제시함으로써 통일한국의 미래상 정립에 기여할 수 있을 것이다.

통일한국의 권력구조에 대한 모습이 제시되면 우선 우리는 이에 대한 국민적 합의를 도출해내는 노력을 기울여야 할 것이며, 우리 내부에서부터 이러한 모습에 접근할 수 있도록 준

5) 권력분립의 원칙을 조직적·구조적으로 실현시킨 정부형태가 권력구조의 가장 중심적인 좌표를 차지하나, 한나라의 권력구조란 정부형태 뿐만 아니라 대의제도, 선거제도, 공직제도, 지방자치제도 등 모든 통치기관의 구성원리를 복합적이고 종합적으로 실현시킨 통치권행사의 제도적인 틀이라고 할 수 있다. 허영, 「한국헌법론」(서울: 박영사, 1994), pp. 674~675.

비하여야 할 것이다. 끝으로 북한 역시 이에 근접한 모습이 될 수 있도록 북한의 변화를 誘導하는 데 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 研究의 方法과 構成

본 연구에서 다루는 권력구조는 立法府, 司法府, 行政府에 관한 헌법상의 규정보다는 現實的인 권력관계에 관한 것이다. 즉 통일한국의 정부형태로 의원내각제를 택할 것인가, 대통령제를 택할 것인가, 의회제도는 양원제와 단원제 중 어느 것이 적합한가, 중앙과 지방의 권력배분은 어떻게 조정할 것인가 등 권력의 현실적 관계에 관한 분석이 되겠다.

통일한국의 권력구조에 대한 연구는 여타 통일분야 연구에 비해 매우 부진한 상태이다. 통일한국의 권력구조에 대한 연구는 1990년대 들어서 비로소 시작되었는데, 이들 연구는 주로 憲法學者들에 의해서 주도되었다. 이들 연구는 방법론 상에 있어서 주로 法的·制度的 측면에 치중하였고, 남북한의 현 권력구조에 대한 비교·분석을 바탕으로 통일한국의 권력구조를 제시하였다.⁶⁾ 또한 이 시기 들어 몇 개의 통일한국 憲法(草案)이 제시되기도 하였고,⁷⁾ 설문조사를 통해 국민이 원하

6) 이러한 종류의 연구로는 최용기, “통일헌법상의 권력구조에 관한 연구,” 통일원 학술용역보고서 (1992); 김동한, “통일한국의 법과 권력구조,” 「포럼21」, 제6집 (1993) 등이 있다.

7) 대표적인 통일헌법연구로는 향린교회, 「통일공화국헌법(초안)」(서울: 향린교

는 통일한국의 권력구조가 무엇인지를 밝히려는 시도도 있었다.⁸⁾ 이들 기존 연구들의 특징은 통일한국의 권력구조에 대한 연구가 主觀的일 수 밖에 없음을 들어 특정한 방법론을 제시하지 않은 채 권력구조를 제시하고 있다.⁹⁾

본 연구는 물론 법적·제도적 접근법의 유용성을 간과하고 있지는 않지만, 통일한국의 권력구조를 위한 몇가지 기준을 설정함으로써 실현가능한 통일한국의 권력구조에 최대한 접근하고자 한다.

본 연구는 권력구조의 一般的 理論과 한국의 特殊 性格을 분석한 후, 한국적 상황에 적합한 권력구조에 대한 방안을 綜合的으로 제시한다. 즉 본 연구는 권력구조의 구성원리와 함께 정부형태, 의회제도, 중앙과 지방관계 등 권력구조에 대한 이론을 검토한다. 그리고 남북한 권력구조의 현황 및 전망에 대한 분석을 한 후, 마지막으로 통일한국의 정치적 상황과 이에 대비하여 통일한국의 권력구조 구성시 고려사항을 검토한

회, 1993)이 있으며, 최용기, “통일헌법상의 권력구조에 관한 연구” 역시 통일헌법을 만들기 위한 연구에 포함될 수 있다.

8) 여론조사를 통한 통일한국의 권력구조연구로는 한백연구실, “통일한국이 풀어야 할 숙제: 정치,” 「포럼21」이 있다.

9) 1990년대 들어서 등장한 통일한국의 권력구조에 관한 여타의 연구들로는 다음과 같은 논문들이 있다. 권영성, “남북통합과 국가형태 국가체제문제,” 「공법연구」, 제21집 (1993); 변해철, “남북한 통합과 통치구조문제,” 「공법연구」, 제21집 (1993); 박원순, “통일공화국헌법초안에 대한 몇가지 논평: 기본권과 통치구조부분을 중심으로,” 「통일헌법심포지움 자료집」 (서울: 향린교회, 1993); 김철수, “한국통일과 통일헌법제정문제,” 「헌법논총」, 제3집 (1993); 이봉철, “통일헌법의 이념적 기초와 통치구조,” 「북한·통일연구논문집: (1) 정치분야」 (서울: 통일원, 1990).

다. 이러한 틀 속에서 통일한국의 권력구조가 구상될 것이다.

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 다섯 章으로 구성되어 있다. 第Ⅰ章에서는 연구의 목적과 방법을 다루고 통일한국의 권력구조에 대한 기존의 연구에 대하여 개괄적으로 살펴 보았다. 第Ⅱ章은 권력구조에 대한 이론을 다룬다. 즉 자유민주주의체제와 사회주의체제의 통치기구 구성원리를 비교·분석한 후, 통일한국의 통치기구 구성원리를 제시한다. 또한 정부 형태, 의회제도, 그리고 중앙과 지방의 권력배분문제에 대한 이론적 장단점을 비교·분석한다. 第Ⅲ章에서는 남북한 권력구조의 현황과 변화전망을 분석한다. 第Ⅳ章에서는 통일한국의 정치상황에 대하여 전망하고 통일한국의 권력구조 구상시 고려하여야 할 점들에 대해서 분석한 후, 第Ⅱ章과 第Ⅲ章의 분석을 바탕으로 통일한국의 권력구조를 제시한다. 또한 이 章에서는 통일한국의 권력구조가 결정되었을 경우 통일시까지 우리가 해야 할 일을 점검해 본다. 끝으로 第Ⅴ章은 結論이다.

第 II 章 權力構造에 대한 理論的 考察

통일한국의 권력구조를 제시하기 위한 준비작업으로 본 장에서는 권력구조에 대한 이론을 고찰한다. 우선 自由民主主義에 있어서 統治機構의 構成原理를 사회주의의 통치기구 구성 원리와 비교·분석하여, 통일한국의 정치체제로서 자유민주주의체제의 채택 타당성을 밝혀내도록 한다. 또한 통일한국의 권력구조를 창출함에 있어서 참고해야 할 그 밖의 이념적 기준들을 검토한다. 그리고 정부형태, 의회제도, 지역적 권력배분문제에 대한 이론적 장단점을 비교·분석한다. 즉 정부형태로서 대통령제, 의원내각제, 이원정부제를 검토하고, 의회제도의 단원제와 양원제에 대한 이론적 검토를 한다. 마지막으로 중앙집권과 지방분권에 대하여 살펴본다.

1. 統治機構의 構成原理

가. 自由民主主義

자유민주주의에서 통치기구의 조직원리로는 國民主權의 원리, 代議制의 원리, 權力分立의 원리를 들 수 있다.

(1) 國民主權

국민주권의 원리는 자유민주주의 통치의 근간으로서 국가의사를 최종적으로 결정할 수 있는 최고권력의 擔當者가 국민임

을 의미한다. 즉 국민주권의 원리는 국가권력의 源泉이 국민이며, 모든 국가권력은 국민으로부터 나온다는 것을 말한다.¹⁾

국민주권의 원리에 있어서 主權의 主體는 그 인격이 擬制된 ‘전체국민’을 의미하고, 전체국민이라는 추상성으로 말미암아 그 주권은 대표에 의해서 행사될 수 밖에 없으며 그 대표는 그를 선출한 국민의 지시나 명령을 따르지 아니하는 무기속위임의 대의제를 본질로 한다.²⁾ 이러한 이유로 국민주권의 원리에서는 권력의 남용을 방지하기 위한 權力分立이 필수적이다.

즉 국민주권의 원리는 국민이 직접 ‘국가기관’으로서 統治權을 행사한다는 것을 의미하는 것은 아니고, 단지 국가의 주권이 국민에게 있으며 모든 권력이 국민으로부터 나온다는 것을 의미한다. 국민주권의 원리는 ‘주권의 소재’와 ‘통치권의 담당자’가 동일할 것을 요구하는 것이 아니라, ‘통치권의 담당자’가 국민의 의사에 의해서 결정되어야 하고 그를 통한 국가권력의 행사가 궁극적으로 국민의 의사에 의해 정당화될 것을 요구하는 것이다.³⁾ 예를 들면 주권자로서의 국민은 選舉權을 통해서 국가권력을 창조하고, 國民投票 등을 통해서 국가의 의사결정에 참가함으로써 국가정책에 민주적 정당성을 부여한

1) 권영성, 「헌법학원론」 (서울: 법문사, 1992), p. 581.

2) 위의 책, p. 583.

3) 허영, 「한국헌법론」 (서울: 박영사, 1994), p. 617.

다.⁴⁾ 즉 국민은 대의기관의 통치권행사를 여론 내지 주기적인 선거를 통하여 통제·감시함으로써 정당성을 부여하고 이를 통하여 국민주권이 실현되는 것이다.

(2) 代議制

주권의 주체인 전체국민의 추상성으로 말미암아 대의제도는 治者와 被治者의 구별을 그 전제조건으로 한다. 즉 주권의 주체인 국민이 직접 주권을 행사하는 것이 아니라, 주권을 행사할 代議機關을 선거하여 대의기관으로 하여금 통치권을 행사하게 하는 것을 의미한다. 대의제도는 모든 국민이 정치적인 자결력을 갖추지 못하고, 넓은 국토와 다양한 기능의 수행으로 직접민주주의가 불가능한 현대국가에서 현실상 불가피한 제도이다.⁵⁾

또한 대의기관에 의해서 내려지는 여러가지 의사결정이 국민전체를 기속한다는 대의제의 이념적 기초는 대의기관의 의사결정과 국민의사가 반드시 일치한다는 것을 전제로 하는 것은 아니다. 국민의사와 다른 국가의사는 항상 존재할 수 있고, 이러한 국가의사라 하더라도 국민에 대한 기속력은 갖고 있다. 즉 대의기관은 국민의 위임사항만을 집행하는 명령적 위임관계가 아닌 自由委任關係를 그 본질로 하며, 대의기관의 구성원은 국민의 의사를 대변하는 代理者가 아니라 국민으로

4) 위의 책.

5) 위의 책, p. 619.

부터 부여받은 민주적 정당성에 입각해서 독자적인 의사결정을 하는 것이다. 다만 국민은 국민의 의사와 일치하지 않는 國家意思에 대해서 선거를 통하여 책임을 물을 수 있지만, 그 때까지 국가의사는 국민을 기속하고 국민의 추정적인 同意가 있는 것으로 간주되는 것이다. 대의기관이 국민으로부터 완전히 독립하여 정책을 결정한다는 대의제의 자유위임관계로 인해 주권자인 국민은 선거시에만 주권자이고 선거후에는 국사의 결정에서 완전히 소외되는 극단적인 대의제도가 등장할 수 있다.⁶⁾

(3) 權力分立

무기속위임을 본질로 하는 대의제도는 권력의 남용을 방지하기 위하여 정치권력의 상호 牽制와 均衡이 필수적이다. 권력분립의 원칙은 국가권력을 여러 국가기관에 분산시킴으로써 권력 상호간의 견제와 균형을 통하여 권력의 집중과 자의적 권력행사를 방지하고 대의제를 통한 국민주권의 올바른 실천을 보장하며 궁극적으로 국민의 자유와 권리를 보호하기 위한 통치의 원리이다.

국민주권은 單一·不可分の 권력으로서 그 위임은 불가능하나, 헌법상의 권력은 입법, 행정, 사법의 각 기관에 기능적으로 委任이 가능한 可分の 권력이다. 즉 권력분립의 원칙이 국민주권의 원칙과 조화되기 위해서는 권력의 분립이 권력 그 자

6) 이러한 대의제의 극단적인 예로는 쉐에즈의 영향을 받은 프랑스 대혁명이후의 국민회의를 들 수 있다. 위의 책, p. 630.

체의 분립이 아닌 기능의 분립만을 의미하지 않을 수 없다.⁷⁾ 또한 권력분립은 권력의 마비로 인한 專制化를 초래할 우려가 있는 ‘권력의 孤立(isolation)’을 의미하는 것이 아니라, 기능의 분할과 국가적 기관의 분립만을 의미할 뿐이다.⁸⁾ 즉 권력분립의 원리는 ‘권력의 共和(collaboration)’를 의미하는 것으로서 권력의 각 기관은 獨立性을 유지하나 그 기능에 있어서 상호 협조한다는 것을 의미한다.⁹⁾

오늘날 현대국가에서 권력분립의 원리는 몽테스키외(Montesquieu)의 고전적인 삼권분립 뿐만 아니라 복수정당제도, 직업공무원제도, 지방자치제도, 헌법재판제도, 선거관리제도 등 권력의 통제를 통해서도 실현되고 있다.¹⁰⁾

나. 社會主義

사회주의의 통치기구 구성원리는 프로레타리아獨裁, 民主的中央集權制 및 黨의 支配 등을 그 특징으로 하고 있다.

(1) 프로레타리아獨裁

사회주의에 있어서 국가란 역사적으로 소유계급이 비소유계

7) 한태연, 「헌법과 정치체제」 (서울: 법문사, 1987), pp. 20~21.

8) 뢰벤슈타인(K. Loewenstein)은 국가권력의 분립이란 것은 국가기능의 분배를 의미하는 것이므로 권력분립보다는 기능분리라는 개념을 사용하여야 할 것이라고 주장한다. 권영성, 「헌법학원론」, p. 604.

9) 한태연, 「헌법과 정치체제」, p. 22.

10) 허영, 「한국헌법론」, p. 672.

급을 착취하기 위한 정치적 도구이며 계급투쟁의 산물이기 때문에, 私的 所有가 폐지되면 계급투쟁이 사라지고 국가도 枯死할 것이라고 보고 있다. 그러나 사회주의 혁명의 결과로 계급투쟁이 즉시 사라지는 것이 아니라 계급투쟁의 완전한 소멸과 국가의 고사를 위해서는 더욱 강력한 國家가 필요하다.

계급없는 공산주의 사회를 건설하기 위해서 필요한 이 국가는 역설적으로 프로레타리아의 革命的 獨裁를 필요로 한다. 프로레타리아독재에 있어서 국가는 자유의 이익을 수호하기 위함이 아니라 반대계급인 부르조아의 완전한 抑壓을 위하여 존재하는 것이다. 즉 국가는 자본주의 계급의 反動을 억압하고 계급투쟁을 종식시키기 위한 계급투쟁의 유용한 도구인 것이다.

프로레타리아獨裁論은 최초의 사회주의헌법인 1918년 「소비에트연방사회주의공화국헌법」에서부터 유래한다. 이 헌법은 프로레타리아독재의 수립, 계급적 분열의 폐지, 사적 소유의 금지 등을 강조하고 있다. 1918년 헌법은 1936년 일명 「스탈린헌법」이라 불리는 「소비에트사회주의공화국연방헌법」으로 개정되었다. 그러나 「스탈린헌법」은 사회주의국가의 완결을 확인하기 위한 헌법으로서 부르조아계급의 완전한 소멸을 천명하고 있음에도 불구하고 “자본주의의 포위”에 대한 대항으로서 社會主義祖國의 強化, 즉 소련에서 프로레타리아 독재의 지속을 강조하고 있다.¹¹⁾

11) 한태연, 「헌법과 정치체제」, pp. 336~343.

그러나 스탈린의 사망, 사회주의 경제의 급속한 성장, 제2차세계대전에서의 승리로 “資本主義의 包圍”는 그 설득력을 상실하게 되었다. 이와 같은 상황변화에 대한 대응으로 1977년에 제정된 소위 「브레즈네프헌법」은 소련사회를 “발전된 사회주의사회(developed socialist society)”로 규정하고, 소비에트國家가 프로레타리아獨裁의 목표를 달성함으로써 프로레타리아독재로서의 국가는 전체인민의 국가로 그 성격이 변화되었음을 천명하였다.¹²⁾

즉 노동자·농민동맹의 착취계급에 대한 투쟁, 농민의 재교육, 농업경영의 사회주의적 변혁 등이 완수되고, 부르조아계급이 소멸되어 사회가 계급적 동질성을 이루었기 때문에 소련은 전체인민의 국가로 전환되었다는 것이다. 그러나 중국은 자본주의로부터 공산주의로 이행하는 過渡期의 전기간에 걸쳐 프로레타리아독재가 존재한다고 주장하면서, 전체인민의 국가를 마르크스-레닌주의에 대한 修正이라고 비난하였다.¹³⁾

사회주의에서 프로레타리아독재에 대한 또 다른 예외는 人民民主主義이다. 전체인민의 국가가 프로레타리아독재의 다음 단계에서 출현한 데 반해서 인민민주주의는 프로레타리아독재의 전단계에서 출현하였다. 제2차세계대전 이후 동구에 등장한 사회주의국가들에서는 공산주의자들과 비공산주의자들이

12) 도희근, “사회주의 국가의 헌법질서에 관한 연구: 소련헌법의 체계와 구조를 중심으로” (서울대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 1984), pp. 14~16.

13) 위의 글, p. 49.

권력을 공유하였으며, 대기업의 國有化와 같은 사회주의적 정책이 추진되는 가운데 중소기업의 사영 및 자작농의 토지사용이 허용되는 등 자본주의적 요소가 잔존하였다. 이와 같이 자본주의에서 사회주의로 이행하는 과도기 단계에서 프로레타리아 독재라고 할 수 없는 동구의 혼재된 상태를 인민민주주의라고 칭하였다. 그러나 정통 마르크스-레닌주의 입장에서 볼 때 전체인민의 국가나 인민민주주의는 過渡期의 過渡期일 뿐 사회주의의 진정한 정치체제라고 할 수 없다. 레닌은 〈국가와 혁명〉에서 자본주의에서 공산주의로 전환되는 과도기를 사회주의라고 하고 이 시기의 정치체제는 “오직 하나 프로레타리아 獨裁”라고 하였다.¹⁴⁾

(2) 民主的 中央集權制

사회주의에 있어서 헌법상 권력구조의 조직원리는 民主的 中央集權制에 근거한다. 人民主權論에 기초를 둔 민주적 중앙집권제는 국민주권의 원리에 기초한 대의제·권력분립의 원리와 대립하고 있다.¹⁵⁾ 국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 추상적인 전체국민을 의미하고 이런 이유로 자유위임을 본질로 하는 대의제가 채택되고 있으나, 인민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 현실적이며 구체적인 개개인의 집단, 즉

14) Vladimir I. Lenin, *State and Revolution* (New York: International Publishers, 1974), p. 71.

15) 사회주의의 인민주권론은 루소의 사상적 영향을 받은 것이다.

유권적 시민의 총체이므로 개개인으로서의 국민이 직접 주권을 행사하는 직접민주제를 그 理想으로 한다.¹⁶⁾

인민주권의 원리에 의하면 경험적인 국민의사와 잠재적인 국민의사가 항상 일치한다고 가정하고, 一般意思(volonté générale)는 공동이익을 추구하는 데 있어서 국민의 이익이 일치함으로써 사회의 성립을 가능하게 하는 국민의사로서 이는 모든 사람에게 타당하며 오류가 있을 수 없다.¹⁷⁾ 이런 이유로 국민의 일반의사는 대표될 수 없으며 전체국민이 헌법제정에서부터 법률제정에 이르기까지 직접 담당하여야 한다고 주장한다. 즉 主權의 主體와 主權의 行使者가 일치하는 인민주권의 원리에 있어서 대표는 그를 선출한 주권자의 지시와 통제에 따르는 기속위임을 그 본질로 한다.¹⁸⁾

자유민주주의에서는 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가권력의 분립이 필수적이지만, 사회주의에서는 민주적 중앙집권제의 원리에 의하여 대표기관에 권력이 集中된다. 사회주의의 통치이론에 의하면 자유민주주의의 대의제에서 대의기관이 국민으로부터 독립하여 기속받지 않고 주권을 행사하는 것은 국

16) 권영성, 「헌법학원론」, p. 583.

17) 정인홍, 「서구정치사상사」(서울: 박영사, 1991), p. 270.

18) 치자와 피치자의 구별을 부인하는 인민주권론에 의하면 국민의 의사를 절대시하여 일반의사(volonté générale)로 표현되는 국민의 의사의 무오류성을 주장하고 있으나, 이는 국민의 의사를 내세운 전체의 위험이 있다. 주권의 統一性, 不可分性, 不可讓說을 주장하여 직접민주주의를 주장하나 국민주권론은 견제와 균형이 필요하다. 허영, 「한국헌법론」, p. 621.

민의 이름을 빌려 부르조아 지배를 관찰하는 것에 지나지 않으며, 三權分立은 의회가 국가권력을 행정부·사법부와 함께 나누어 가짐으로써 의회의 권한 뿐만 아니라 국민의 주권자체를 제약하고 있다.¹⁹⁾

민주적 중앙집권제의 원리에 의하면 주권은 讓渡할 수 없는 것으로 대표기관은 인민의 의지와 이익의 구체적 실현기관으로서 인민의 의지에 충실히 복종할 뿐이다. 즉 사회주의에서 중앙의 대표기관은 모든 국가기관의 존립의 근원이 되고 모든 국가기관은 대표기관에 책임을 지며, 最高國家權力機關으로서 다른 국가기관보다 우위에 서게 된다. 따라서 법원에 의한 위헌입법심사제도나 행정부에 의한 대표기관의 해산과 같은 규정은 사회주의체제에서 생각할 수 없는 제도이며, 행정부는 최고권력기관의 집행기관에 불과할 뿐이다.²⁰⁾

민주적 중앙집권제는 모든 국가기관이 대표기관에 종속되는 것 뿐만 아니라, 地方은 中央에 복종한다는 것을 의미한다. 사회주의에서는 地方分權主義를 배격하고 국가의 통일성, 안정성, 사회주의계획경제의 수행을 보장하기 위하여 중앙이 강력한 지도력을 행사한다.²¹⁾ 민주적 중앙집권제의 원리 이외에

19) 小林孝輔·星野安上郎 編, 尹龍熙·柳在坤 共譯, 「각국의회정치론」(서울: 대왕사, 1994), p. 154.

20) 위의 책, p. 161.

21) 그러나 사회주의의 민주적 중앙집권제는 단순한 중앙집권제와는 달리 지방이 창의성과 자주성을 발휘할 수 있게 한다고 레닌은 주장하였다. —예로 지방 정부는 중앙정부에 의해서 조직되는 것이 아니라 지방의 대표기관에 의해서 선출된다. 위의 책, p. 164.

도 強力한 國家의 필요성을 강조하는 사회주의 국가에서 프로레타리아 권력의 제한은 사회주의 건설을 위한 국가 최고의 목적에 위배되며, 오히려 수단의 강화를 위하여 권력의 분립 보다는 통일이 강조된다.

(3) 黨의 支配

사회주의에서 권력의 분립이 부정되고 대표기관이 헌법상 국가최고권력기관의 위치를 차지하고 있지만, 실질적으로는 당이 최고의 권력기관으로서 당의 지배가 이루어지고 있다. 사회주의에 있어서 共產黨은 프로레타리아의 階級鬭爭과 獨裁의 도구를 의미하며, 프로레타리아의 단일 정당만이 인정된다. 제2차세계대전후 출현한 사회주의국가들에서 복수정당이 허용되기도 하였으나, 이들 나라에서는 해방투쟁과정에서 노동자·농민 뿐 아니라 민족자본가·소부르조아들도 참가함으로써 統一前線이 형성되었기 때문에 공산당 이외 다른 당의 존립이 허용되기도 하였다. 그러나 사회주의국가의 본질은 프로레타리아독재이다. 즉 노동자계급은 공산당을 통해서만 계급의 주도권을 실현하며 다른 계급과 권력을 공유하지 않는다. 따라서 사회주의체제에서 복수정당의 존립이란 자유민주주의에서의 多黨制(multi-party system)와는 본질적인 차이가 있으며, 이는 공산당의 권력독점을 전제로 한 一黨支配에서 결코 벗어나지 않는다.

즉 사회주의 건설을 위한 공산당의 정치적 결정은 헌법이

나 국가의 결정보다 우위에 있다. 공산당은 사회주의 혁명을 위한 투쟁과 사회주의 건설에 있어서 지도적 위치를 차지하며, 노동계급의 계급적 이익을 위한 前衛를 의미한다. 여기에서 공산당의 지도적 지위와 단일정당에 대한 當爲性이 나오는 것이다.

다. 評 價

통일한국의 권력구조는 國民的 合意에 바탕을 둔 民主的이고 正統性있는 권력구조가 되어야 할 것이다. 또한 통일한국은 국민의 정치적 참여가 보장되고 확대될 수 있는 권력구조를 창출하여야 하며, 多元主義的 사회를 지향하여야 할 것이다.

따라서 통일한국의 통치기구 조직원리로서 다원주의를 배격하는 사회주의의 민주적 중앙집권제나 일당제는 배제되어야 할 것이며, 자유민주주의의 통치기구 조직원리인 국민주권의 원리, 대의제의 원리, 권력분립의 원리 등이 통일한국의 통치기구 조직원리가 되어야 할 것이다. 또한 국민의 基本權 보장을 위한 法治主義 등이 통일한국의 권력구조의 기본 바탕이 되어야 할 것이다.

아울러 통일한국의 권력구조는 통일한국의 理念에 부합되어야 할 것이다. 김영삼 대통령의 1994년 8.15경축사에서도 나타난 바와 같이 우리는 자유민주주의가 통일의 기본철학임과, 통일국가의 미래상은 자유, 복지, 인간존엄성이 보장되는 민

죽공동체임을 명백히 하고 있다.²²⁾

통일한국의 권력구조 역시 자유민주주의의 원칙에 입각해서 현재 西歐民主主義체제에서 운영되고 있는 제도 중에서 고려될 수 밖에 없을 것이다. 따라서 본 章에서는 서구민주주의에서 일반적으로 채택되고 있는 대통령제·의원내각제·의원정부제 政府形態, 단원제·양원제 議會制度, 그리고 중앙집권과 지방분권에 대한 이론을 고찰해 보겠다.

2. 政府形態

정부형태는 의미하는 바에 따라서 최광의설, 광의설, 협의설, 최협의설 등 여러가지로 사용된다.²³⁾ 오늘날 모든 정부는 권력분립의 이론에 따라서 국가권력을 立法府, 行政府, 司法府에 기능적으로 배분하고 있는데, 最廣義의 정부형태는 이들 3府가 국가권력을 어떻게 행사하며 이들 상호간의 관계가 어떠한가 하는 것을 말한다. 즉 최광의의 정부형태란 국가권력 구조를 의미하는 것으로 국가권력이 “견제와 균형”의 원칙에 따라 분립되어 있는 경우 민주주의 정부형태라고 말하고, “견제와 균형”이 깨진 상태에서 국가권력이 집중된 경우 專制主義라고 말한다.²⁴⁾ 한편 廣義의 정부형태는 3府 중 司法府를 제외한 立法府와 行政府간의 권력배분과 상호관계를 의미하는

22) 통일원, 「8.15 대통령 경축사 해설자료」(서울: 통일원, 1994).

23) 김철수, 「헌법학신론」(서울: 박영사, 1993), p. 447.

24) 위의 책, p. 448; 구영록 외, 「정치학개론」(서울: 박영사, 1992), p. 120.

것으로 광의의 정부형태는 대통령책임제, 의원내각제, 혼합형 정부 등으로 나뉘어진다.²⁵⁾ 狹義의 정부형태는 行政府 또는 執行部만을 의미하며, 最狹義의 정부형태는 대통령을 제외한 순수한 행정부의 형태만을 의미한다. 이 글에서 사용되는 정부형태는 광의의 정부형태로, 여기서는 대통령제, 의원내각제, 혼합형정부제의 특징과 장단점을 살펴본다. 한가지 주의할 것은 여기서 언급되는 각 정부형태의 장단점은 제도적으로 그러한 속성을 갖고 있다는 것을 의미할 뿐, 실제 운영면에서는 여러가지 변수에 의해서 다른 상황이 일어날 수 있으며, 심지어 반대현상도 얼마든지 일어날 수 있다.

가. 議院內閣制

의원내각제는 英國에서 그 유래를 찾을 수 있으며, 다음과 같은 특징을 갖고 있다.²⁶⁾ 첫째, 행정부는 입법부에 의해서 구성되며 입법부의 신임을 그 존립의 요건으로 한다. 내각은 일정한 임기를 보장받지 못하며, 내각이 제출한 信任投票가 의회에 의해서 부결되거나 의회가 제안한 불신임안이 가결될 경우 내각은 총사퇴하게 된다. 둘째, 수상은 내각의 각료를 언제나 경질할 권한을 갖고 있으나, 기본적으로 내각은 의회에 대해서 연대책임을 진다. 셋째, 내각은 의회의 임기와 관계없이 언제라도 의회를 해산할 수 있다. 넷째, 閣員은 의원

25) 권영성, 「비교헌법학」(서울: 법문사, 1981), p. 100.

26) 구영록 외, 「정치학개론」, pp. 121~124.

에 한정된다. 다섯째, 수상은 국민에 의한 직접선거에 의해서가 아니라 의회에서 간접적으로 선출된다. 여섯째, 國家元首와 行政의 首班이 구분되며, 국가원수는 의례적 권력만을 갖고 임기를 보장받는 데 반해서, 행정의 수반인 수상은 실질적인 권력을 행사하나 임기는 보장받지 못한다.

의원내각제의 장점은 의회와 행정부가 일체적이기 때문에 상호 협조하에 신속하고 능률적인 국정운영이 가능하며, 행정부의 입법부에 대한 책임으로 責任政治가 용이하다.²⁷⁾ 한편 의원내각제의 단점은 한 정당이 의회의 절대 다수를 차지하여 행정부와 입법부를 독점할 경우 권력집중현상을 견제할 수단이 없으며, 정당이 난립하게 될 경우는 내각의 잦은 교체로 정국이 불안정해질 우려가 있다.²⁸⁾

政黨亂立에 의한 정국의 불안정은 불란서의 제3, 4공화국에서 경험된 바 있는데, 이후 잦은 내각불신임으로 인한 정국의 불안정을 방지하기 위하여 여러가지 개선책이 나왔다. 예를 들면 불신임 동의안의 발의부터 표결까지 冷却器를 두거나,²⁹⁾ 불신임 동의안의 가결선을 單純過半數 이상으로 높이거나,³⁰⁾ 의회가 신임수상을 선출할 때까지 불신임당한 내각을 유지시

27) 김철수, 「헌법학신론」, p. 454.

28) 위의 책.

29) 불란서와 터키는 5일, 이탈리아와 모로코는 3일, 우간다는 14일간의 냉각기를 둔다.

30) 우간다는 2/3이상의 찬성을 요구하며, 불란서는 기권을 반대로 간주한다.

키는 방법이 있다.³¹⁾

의원내각제의 성패는 입법부와 행정부간의 均衡이 얼마나 잘 이루어져 있느냐에 달려있다. 따라서 의회의 내각불신임에 대한 방지책과 함께 내각의 의회해산에 대한 방지책도 아울러 중요하다. 즉 내각의 잦은 의회해산으로부터 의회를 보호하기 위한 방책으로 의회해산의 회수를 년 1~2회로 제한하든지 의회 임기 시작후 몇개월과 종료 몇달전에는 해산할 수 없다는 규정 등을 둘 수 있다.³²⁾ 議會解散權과 內閣不信任權 중 어느 하나만 보장된다면 입법부와 행정부간의 균형은 깨질 것이다. 즉 의회해산권만이 보장되면 강한 정부와 약한 의회를 초래하고, 내각불신임권만 보장된다면 강한 의회와 약한 정부를 만들 것이다.

내각의 안정성을 보장하기 위한 여러가지 방안에도 불구하고 의원내각제에서는 내각의 존재가 의회의 신임에 의존한다는 근본적인 성격으로 인하여 의회우위가 일반적인 현상으로 나타나고 있으며, 이는 責任政治 구현이라는 의원내각제의 장점을 가리우고 있다. 의회우위현상과 정부약화현상은 내각불신임권의 유무와 관계가 있지만, 경험적으로 정당제도와 선거제도에도 큰 영향을 받는다. 즉 정부약화현상은 정당이 난립

31) 독일연방공화국 基本法 제67조 1항에 의하면 “聯邦議會는 그 議員의 過半數로 後任者를 選出하고 聯邦大統領에게 聯邦首相의 解任을 건의하는 방법으로 서만 연방수상에 대한 不信任을 표명할 수 있다”고 규정하고 있다.

32) 구영록 외, 「정치학개론」, p. 123.

하여 연립정부가 구성되었을 때 특히 심각하게 나타나며, 정당의 난립은 比例代表制와 많은 연관이 있는 것으로 나타난다.³³⁾ 한편 양당제의 확립은 정부의 안정성에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으며, 양당제는 소선거구제와 밀접한 연관이 있는 것으로 나타나고 있다.

나. 大統領制

대통령제는 18세기 말 미국이 영국으로부터 독립하면서 최초로 시작된 정부형태로서 다음과 같은 특징을 갖고 있다.³⁴⁾ 첫째, 의원내각제에서 대통령이나 군주는 국가원수로서의 의례적이고 형식적인 존재인 데 반해서 대통령제에서 대통령은 國家의 元首인 동시에 行政府의 首班으로서 국가를 대표함과 동시에 혼자서 의사대로 내각을 任免한다.

둘째, 입법부와 행정부는 분리되며 의원과 閣員은 상호간에 겸직하지 않는다. 의원내각제에서는 국민의 위임을 받은 의회에 의해서 행정부가 구성되는 데 반해서, 대통령제에서는 대통령과 의회가 국민으로부터 개별적으로 권력을 위임받는다. 따라서 대통령은 국민의 직접 투표에 의하여 선출되든 의회나 선거인단에 의해 간접적으로 선출되든 국민에 대하여 직접 책임을 지고 일정한 임기를 보장받으며, 행정부 역시 대통령의

33) Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Cambridge, UK: Methuen & Co. Ltd, 1978).

34) 구영록 외, 「정치학개론」, pp. 124~126.

임기내에서 一貫性을 갖고 일할 수 있다.

셋째, 내각은 대통령에 대해서 개별적으로 책임을 지나 의회에 대해서 連帶責任을 지지 않는다. 의회는 불신임투표에 의해 내각 전체에 대한 책임을 물을 수 없으며, 각료들은 대통령을 통해서만 국민에게 책임을 진다.

넷째, 대통령의 소속당이 원내 소수당이거나, 대통령이 소속당의 신임을 잃거나, 심지어 대통령의 소속당이 없을지라도 대통령은 일정한 任期를 보장받는다.

대통령제의 장점은 대통령이 의회의 신임 여부와 관계없이 임기가 보장되므로 임기동안 행정부가 안정되어 政策의 繼續性이 유지될 수 있으며, 의회가 다수파의 횡포로 졸속입법을 할 경우 대통령이 法律拒否權을 행사하여 이를 방지할 수 있다는 점이다.³⁵⁾ 한편 대통령제의 단점으로는 대통령에게 권력이 집중되어 있고 국회에 대하여 책임을 지지 않기 때문에 정부가 독재화할 가능성이 있고, 대통령의 소속당이 의회의 다수를 점하고 있지 못할 경우 국정의 통일적 수행이 어려우며 행정부와 의회의 對立을 調整할 방법이 없다는 점이다.³⁶⁾

대통령제가 독재화한 경우는 제2차세계대전 이후 많은 신생국에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 나세르의 이집트, 이승만의 한국, 장계석의 대만과 “대통령제”를 택한 중남미 국가들

35) 김철수, 「헌법학신론」, p. 451.

36) 위의 책, p. 452.

에서는 대통령이 국가의 다른 기관보다 우월한 정치권력을 바탕으로 獨裁政治를 하였다.³⁷⁾

다. 二元政府制

이상에서 살펴본 것과 같이 권력분립의 원리가 국가권력구조에 어떻게 적용되는가에 따라서 정부형태는 대통령제와 의원내각제로 분리된다. 대통령제의 경우 입법부와 행정부간의 권력분립이 엄격한 硬性的 分立을 기초로 하고 있고, 의원내각제의 경우 권력의 共和를 내용으로 한 軟性的 分立을 바탕으로 하고 있다.³⁸⁾ 그러나 대통령제의 요소와 의원내각제의 요소가 혼합되어 엄격한 의미에서 대통령제나 의원내각제로 분류되기 어려운 정부형태가 많이 있다.

대통령제와 의원내각제의 요소가 혼합된 여러가지 정부형태 중 二元政府制가 있는데, 그 대표적인 예가 프랑스 제5공화국의 정부형태이다. 이원정부제에서 대통령은 국민의 직접선거에 의해서 선출되며 의회로부터 독립되어 의회에 대하여 책임을 지지 않는다.³⁹⁾ 대통령은 수상을 임명하고 의회를 해산하는 권력을 갖고 있으며, 국가긴급시에는 직접 행정권을 행사

37) 뢰벤슈타인은 이들 나라의 정치체제를 신대통령제(neo-presidentialism)라고 불렀다. Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process* (Chicago: University of Chicago Press, 1957), 구영록, 「정치학개론」, p. 126에서 재인용.

38) 한태연, 「헌법과 정치체제」, p. 116.

39) 김철수, 「헌법학신론」, p. 455.

한다. 그러나 대통령은 법률거부권을 갖고 있지 못하며 의회는 내각불신임권과 수상인준권을 갖고 있다. 또한 내각은 의회에 대하여 연대책임을 지나, 의회에 대한 법률거부권을 갖고 있지 못하다.

이원정부제의 장점은 평시에는 의원내각제로 운영되어 의회와 행정부간의 협조로 國政의 運營을 원활히 할 수 있고, 비상시에는 대통령의 직접통치로 위기에 효과적으로 대처할 수 있다. 이원정부제의 단점으로는 대통령의 소속당이 의회의 다수당이 아닐 경우 대통령과 수상이 다른 당의 소속이 됨으로써 정부내 마찰의 가능성이 있다. 또한 국가위기를 빙자한 대통령의 非常權限 濫用으로 정부가 독재화할 우려가 있다.

3. 議會制度

近代 民主政治는 국민이 직접 정치에 관여하는 것이 아니라, 그들의 대표자를 선출하여 대표자를 통한 간접정치를 근간으로 한다. 즉 근대 민주정치는 대의제도를 의미하며 이는 의회를 통하여 이루어진다. 의회는 국민의 선거에 의해서 선출된 대표자로 구성되며 합의 혹은 多數決의 原理에 의해서 국가의 중요 정책을 결정하고 법을 제정하는 기구이다. 따라서 국민주권주의 하에서 의회는 국민의 대표기관인 동시에 헌법상 최고권력기관으로 존재한다.

의회의 두가지 핵심기능은 국민대표기능과 합의기능이라

고 할 수 있다. 의회의 국민대표기능은 선거민 뿐만 아니라 全體國民을 대표하는 기능을 의미한다. 의회의 이러한 기능이 원만히 이루어지기 위해서는 국민의 적극적인 참여하에 자유로운 선거가 실시되어 의원선출이 국민 多數의 意思를 반영할 수 있어야 하며, 선거가 일정기간을 두고 반복적으로 실시되어야 하고, 언론과 집회 및 결사의 자유가 보장되며 정당이 발달하고 複數政黨制가 보장되어야 한다.⁴⁰⁾

의회의 합의기능은 의회가 토론과 타협을 통해 다양한 의견을 조정·통합함으로써 국가의사를 결정하는 기능을 의미하는 것으로, 조정과 통합이 실패할 경우 다수결의 방법으로 결정을 하게 된다. 의회의 합의제가 성립하기 위해서는 무엇보다 각 의견이 평등한 가치를 가진다고 인정해야 하며 정권의 交替可能性이 있어야 한다.⁴¹⁾

의회의 대표기능과 합의기능을 위협하는 요소로는 부정선거, 금권선거, 게리맨더링과 같은 선거법의 불공정성, 언론의 불공정성, 평화적 정권교체의 불가능성 등을 들 수 있다. 이와 같은 요소들은 원내 다수파의 권위실추와 소수파에 의한 議事妨害, 심지어 원외투쟁으로 이어짐으로써 의회제 자체의 위기를 야기시킬 수 있다.⁴²⁾

이와 같이 의회의 기능을 약화시키는 비민주적 요소 이외

40) 위의 책, pp. 475~476.

41) 위의 책, p. 476.

42) 위의 책, p. 477.

에도 오늘날 의회주의의 퇴조는 전세계적인 일반적 현상으로 나타나고 있다. 비민주적 정치체제에서는 물론이고 서구의 민주적 정치체제에서조차 의회가 국정운영의 중심적 역할을 수행하지 못하고 있는데, 이러한 의회주의의 퇴조에는 몇가지 근본적인 이유가 있다. 우선 政黨政治가 점차 강화됨에 따라 중요정책은 정당간부에 의해서 사전에 결정되며,⁴³⁾ 의회는 이에 대한 형식적인 추인기관으로 지위가 약화되었다. 더욱이 의원들은 의회표결시 소속당의 의사에 반하는 행동을 삼가함으로써 정당의 공식적인 정책만이 의회의 토의 대상이 될 수 있으며, 다수당의 정책은 議會의 형식적 통과가 보장된다.⁴⁴⁾

의회주의 퇴조의 두번째 이유로는 國家的 課題의 增加를 들 수 있다. 오늘날 국가의 정책적 과제는 경제·사회·과학·환경 등의 여러분야에서 급속히 증가하고 세분화되어 고도의 전문성이 요구되고 있다. 합의체 의사결정기관으로서의 의회는 능률과 전문성의 결여로 전문관료들에 의한 효율적 정책결정이 가능한 행정부와 경쟁하는 데 한계를 느끼게 되었다. 이외에도 의회기능을 약화시키는 원인으로 선거제도의 결함으로 인한 의원의 質低下와 의회운영방식과 의사절차의 비효율성

43) 미헬스(R. Michels)는 독일사회민주당(German Social Democratic Party) 내부의 정책결정과정에 당원들의 의사가 소외된 채 소수 지도부에 의해서 정책결정이 독점되고 있는 현상을 지적하면서, 이를 정책결정에 있어서 과두제의 철칙(iron rule of oligarchy)이라고 하였다. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: The Free Press, 1962) 참조.

44) 허영, 「한국헌법론」, p. 831.

등을 들 수 있다.⁴⁵⁾

의회제의 위기를 극복하기 위한 수단으로 오늘날 다양한 개선책이 시행되고 있다. 국민투표제, 국민발안제, 국민소환제와 같은 직접민주제의 시행을 통하여 의회의 부패와 무능력 및 국가기관 상호간의 마찰로 인한 의사결정 지연을 방지함으로써 대의제를 보완할 수 있다.⁴⁶⁾ 또한 職能代表制의 도입으로 전문인의 의회진출을 넓히거나 의회내 전문위원회의 기능을 강화시킴으로써 의회의 전문성을 제고하기도 하며, 비례대표제의 도입과 같은 선거제도의 개선을 통한 의회의 대표기능 강화 등이 이루어지고 있다.⁴⁷⁾

의회제도에는 양원제와 단원제가 있다. 모든 제도가 그렇지만 의회제도는 특히 歷史的 背景과 政治的 狀況에 큰 영향을 받는다. 즉 양원제를 택할 것인가, 단원제를 택할 것인가의 문제는 제도의 이론적 장단점보다는 그 나라의 特殊한 상황이 중요한 역할을 한다.

가. 兩院制

의회제도의 기원은 중세의 等族會議로 부터 시작된다. 등족회의는 승려, 귀족, 시민계급의 대표들로 구성되어 三部會라고도 불리웠는데, 의결기구라기 보다는 조세와 법률제정에 관

45) 위의 책, pp. 832~833.

46) 권영성, 「헌법학원론」, pp. 594~595.

47) 김철수, 「헌법학신론」, pp. 477~478.

한 군주의 자문기구였으며, 의원들은 계급이나 지방단체의 대표자로 인식되었다. 등족회의는 귀족원과 서민원의 양원제로 발전되어, 법률안발안권과 조세의결권을 갖게 되었다. 의원들은 계급대표성이나 지방단체의 대표자가 아닌 전국적 대표성을 갖게 됨으로써 오늘날의 의회제 모습으로 변화되었다.⁴⁸⁾

18세기 영국에서 시작된 최초의 근대적 의회제는 양원제로서, 상원(House of Lords)은 특권계급을 대표하는 세습제 혹은 임명제의 의원으로 구성되고, 하원(House of Commons)은 민선의원으로 구성되었다. 영국이 양원제를 오늘날까지 유지하게 된 가장 큰 이유는 영국사회의 階級的 傳統에 기인한다고 할 수 있다. 영국의회는 초기에 군주의 권한에 대항하여 귀족계급의 이익을 보호하기 위한 조직으로 시작되었으나 參政權이 점차 확대되어 민주적 대의제의 성격이 강화됨에 따라 상하원으로 구분되어 귀족의 이익을 대표하는 상원과 민의를 대변하는 하원으로 정착하게 되었다.

의회제가 영국에서 양원제로서 처음 시작되어 전세계적으로 수출되었으나, 그 형태는 영국의 양원제와 반드시 일치하지 않는다. 영국의 양원제는 귀족의 이익에 대한 고려가 중요시된 반면, 미국이나 독일과 같은 연방국가의 양원제는 支邦을 대표하는 상원과 국민을 대표하는 하원으로 구성되었으며 미국의 경우 상원(Senate)이 하원(House of Representati-

48) 위의 책, p. 473.

ves)에 비해 강력한 권한을 행사한다. 일본은 계급적 전통에 대한 고려나 연방제가 아닌 상황에서, 상하 양원 모두 민선의 원으로 구성되는데, 이는 단지 민주적 절차에 대한 고려가 중요시 된 것이다. 또한 독일 바이에른(Bayern) 지방의 경우 상원은 지역대표가 아닌 직능대표로 구성된다.⁴⁹⁾

양원제라고 하더라도 나라마다 양원의 선거방법, 의원수, 의원의 임기 등과 같은 구성원칙이나 양원의 권한문제에 있어서 차이가 있다. 하원은 대부분 민선의원으로 구성되나, 상원의 경우 특권계층, 支邦, 국민 혹은 職能을 대표한다. 양원의 권한문제에 있어서도 의원내각제를 채택하고 있는 대부분의 국가에서는 예산의결권과 내각구성권 및 내각불신임권을 갖는 하원이 상원에 대해 우월적 지위를 차지하는 반면, 미국의 경우는 상원이 하원에 비해서 우월적 지위를 갖고, 스위스의 경우 상하원은 同等한 權限을 갖는다.

그러나 일반적으로 양원제에서는 상하원의 조직이 독립되어 있고 양원은 각기 독자적인 의사결정을 하나 필요한 경우 양원의 합동회의에서 의사결정이 이루어진다. 양원제의 이와 같은 원칙을 ‘조직독립의 원칙,’ ‘의결독립의 원칙,’ ‘의사병행의 원칙’이라고 한다.

양원제의 장점은 국민을 대표하는 하원과 함께 상원이 연방국가에서 지방의 이익을 옹호하거나, 직능적 이익을 대표할

49) 위의 책, p. 480.

수 있다. 또한 상원은 하원의 경솔한 의사결정 및 급진적 개혁을 방지하고 하원과 정부의 충돌을 조정하는 역할을 통하여 國政의 安定을 도모할 수 있다. 한편 양원제의 단점으로는 의회의 의사결정이 遲延되거나, 國家豫算에 부담이 되고, 상원의 견제작용으로 하원의 대정부 견제기능이 약화될 수 있다. 또한 연방제의 경우 상원의 지방이익 옹호기능이 자칫 국민의 의사에 반하게 작용함으로써 의회의 대의기능을 손상시킬 수 있다.⁵⁰⁾ 오늘날에는 양원제를 택하는 나라가 감소하는 추세인데, 이는 정당제의 강화로 인하여 상원의원의 정당기속성이 증대함으로써 하원과의 차이가 감소하였고, 행정부의 비대화로 인한 의회제도의 전반적인 弱化에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

나. 單院制

단원제는 일반적으로 民選議員들로 구성되는 하나의 합의체 기구로 된 의회제를 말하는데, 그 기원은 프랑스 혁명 이후 의회구성시 쉬에즈(Sieyès)의 양원제에 대한 비판에서 시작한다. 쉬에즈는 양원제에서 “제2원이 제1원과 같은 결정을 한다면 제2원은 무용한 존재이고, 반대로 제2원이 제1원과 다른 결정을 한다면 제2원은 유해한 존재이다”라고 지적하면서 의회는 단원으로 구성할 것을 주장하였다.⁵¹⁾ 쉬에즈 사상의 영

50) 위의 책, p. 479.

51) 허영, 「한국헌법론」, p. 842.

향으로 프랑스는 단원제 의회를 구성하였고, 이것이 최초의 단원제 의회가 되었다. 또한 국민주권의 원리에 비추어 볼때, 국민의 單一·不可分한 주권은 二元的으로 대표될 수 없다는 주장도 제기될 수 있다.⁵²⁾

단원제는 국정의 신속한 처리가 가능하며 의회의 경비를 절감할 수 있다는 장점이 있는 반면, 국정심의회가 경솔할 수 있고 하원의 정부에 대한 횡포를 방지할 수 없다는 단점이 있다.⁵³⁾

4. 地域的 權力配分問題

통일한국의 권력구조를 구상함에 있어서 본 연구는 연방제를 배제하고 단일국가를 전제하고 있지만, 우리는 여전히 권력의 지역적 배분문제의 또 다른 측면인 중앙집권과 지방분권의 문제에 직면하게 된다. 행정조직의 階層構造에 있어서 의사결정권이 상부에 집중되어 있으면 집권이라고 하고 하부에 분산되어 있으면 분권이라고 한다. 즉 집권과 분권은 정부안의 상하 행정기관 사이 혹은 같은 기관내의 상하계층 사이 등 권력배분이 있는 곳에서는 모두 사용될 수 있는 개념이며, 권력배분관계가 중앙기관과 지방기관간의 地域的 차원으로 나타날 때 중앙집권과 지방분권이라고 부른다.

52) 권력분립의 이론과 마찬가지로 양원제가 국민주권원리의 단일·불가분성을 침해하지 않는다는 주장도 있다.

53) 김철수, 「헌법학신론」, p. 485.

중앙집권은 의사결정권이 중앙기관에 집중되어 있는 것을 의미하며 지방분권은 지방정부에 意思決定權이 분산되어 자주성이 높은 경우를 의미한다. 그러나 중앙집권과 지방분권은 절대적인 개념이 아니라 相對的인 개념으로서, 의사결정권이 완전히 중앙에 집중되어 있다든지 완전히 지방에 분산되어 있는 것은 아니다. 상대적으로 어느 편에 권력이 集中 혹은 分散되어 있는가에 따라서 중앙집권과 지방분권으로 나누어 진다.⁵⁴⁾

가. 中央集權

중앙집권은 국가의 統治權과 행정권이 중앙정부에 집중되어 있는 경우로서, 중앙정부의 계층적 하부기관인 지방행정기관을 통하여 중앙정부가 직접 지방의 행정사무를 처리한다. 지방행정기관은 중앙정부에 의해서 구성되며 지방주민에 대하여 책임을 지는 것이 아니라, 중앙정부에 대하여 책임을 진다.

중앙집권이 바람직하다는 주장에 의하면 ① 오늘날 교통·통신의 발달 등으로 생활권이 확대되어 주민의 전통적인 鄉土愛가 약화되어 지방분권의 정신적 기초가 무너졌고, ② 행정사무가 양적인 팽창과 질적인 복잡성을 띠고 있을 뿐만 아니라 노동·보건·환경문제 등 지방의 차원을 넘는 전국적인 문제가 증가하였으며, ③ 부의 불균형적 배분, 恐慌, 지역간 불

54) 안병만, 「한국정부론」 제2판 (서울: 다산출판사, 1992), p. 233; 최창호, 「지방자치제도론」 (서울: 삼영사, 1994), pp. 40~41.

균형 등 국가전체의 입장에서 기획·조정을 필요로 하는 문제들이 대두되었고, ④ 국가안전보장의 목적상 군사력 증강 뿐만 아니라 인적·물적 자원을 효과적으로 動員할 수 있는 필요성이 증가하였다.⁵⁵⁾

이러한 이유때문에 중앙집권의 필요성이 있으며, 중앙집권제 하에서는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 중앙집권에서는 전국을 하나의 대상으로 한 행정이 계획되고 집행될 수 있기 때문에 행정의 통일성이 보장되며 일단 계획된 사업을 일관되게 추진할 수 있다.⁵⁶⁾

둘째, 중앙집권은 지방에서 있을 수 있는 소수 혹은 다수의 專制를 방지할 수 있다. 지방의 사회·경제적 권력이 계층적으로 형성되어 있는 지방에서는 지방권력이 기득권층에 의해 독점되어 있어서 지방주민의 참여와 요구가 제대로 받아 들여지지 않을 위험이 높다. 특히 주민의 참여와 관심이 부족한 지방에서는 비민주성이 더 커질 수 있으며 주민의 자유와 권리가 안전하게 보호받지 못하는 경우가 있다. 또한 중앙집권제는 지방에서 발생 가능한 다수집단의 횡포로부터 소수 소외계층을 보호할 수 있다.⁵⁷⁾

셋째, 중앙집권제에서는 규모의 법칙, 수급의 彈力性, 행정의 전문성 등의 이점을 살려 효율성을 높일 수 있다.⁵⁸⁾ 호

55) 안병만, 「한국정부론」, pp. 247~49.

56) 최창호, 「지방자치제도론」, p. 45.

57) 안병만, 「한국정부론」, pp. 236~37.

58) 최창호, 「지방자치제도론」, p. 46.

을적인 행정은 정치적 요구로부터 자유로운 훈련된 관료조직으로부터 나오는 것이 용이하고, 주민의 참여확대는 자칫 이익집단간의 摩擦이나 정치적 이해관계로 소신있는 행정에 장애가 될 수 있다.

나. 地方分權

중앙집권이 중앙정부의 방침을 지방 말단에까지 劃一的으로 침투시킴으로써 능률적으로 행정사무를 실행해 나가는 데 효과적인 방법이라면, 지방분권은 주민의 생활과 관계가 있는 문제를 주민의 참여속에서 주민의 욕망과 지방의 실정에 따라 처리해 나감으로써 궁극적으로 자유를 희구하는 인간의 본성을 충족시키고 주민참여이라는 민주주의 정신을 구현시키는 것이라 할 수 있다.⁵⁹⁾ 즉 지방분권은 지방의 주민이 獨自的인 자치기구를 설치하여 지방의 정치와 행정을 중앙정부로부터 독립하여 처리함으로써 구현될 수 있는 것이며, 이를 우리는 지방자치라고 한다.

그러나 국가의 의사로부터 완전히 독립한 지방자치라는 것은 있을 수 없고, 지방자치단체의 자치권은 국가적 범질서의 테두리 안에서만 인정되며 이는 지방행정의 수행과정에 항상 중앙정부의 監視와 統制가 수반됨을 의미한다.⁶⁰⁾ 중앙과 지방

59) 구병삭, 「지방자치법」(서울: 박영사, 1991), p. 6.

60) 지방자치의 본질을 이와 같이 보는 것을 자치위임설이라고 하며, 이는 지방자치를 국가성립 이전부터의 지역주민의 고유한 권능이라고 보는 자치고유권

간 권력의 배분문제에 있어서 완전한 중앙집권과 완전한 지방분권은 있을 수 없으나, 지방자치제는 중앙과 지방의 권력배분에 있어서 中央集權보다는 地方分權을 전제로 한 제도라고 할 수 있다.

지방자치의 필요성은 다음 몇가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 권력의 腐敗를 방지하고 인간의 자유와 권리를 보호하기 위하여 권력의 분립이 필요하듯이, 행정권이 비대해 짐에 따라 水平的 삼권분립 뿐만 아니라 垂直的인 지방분권도 필요한 것이다. 주민의 지지를 받는 지방자치단체가 중앙정부를 견제함으로써 중앙정부가 국민의 의사에 위배되는 정책을 수행하는 것을 방지할 수 있다.⁶¹⁾

둘째, 민주주의는 국민의 적극적인 政治參與가 있어야만 제대로 작동되는 체제로서 국민의 정치참여는 중앙정치에서 뿐만 아니라 지방정치에서도 실현되어야 하며, 이를 위해서 지방자치제가 필요하다.⁶²⁾ 중앙정치에 비하여 지방정치는 가깝고 이해하기 쉽기 때문에 일반국민은 중앙정치보다는 지방정치에 참여하기가 용이하다. 또한 정치참여를 통해 국민은 民主市民으로서의 자질을 향상시키게 된다.

셋째, 지방자치제는 행정의 공정성을 위하여도 필요하다. 지방자치행정은 직접적인 이해관계로 인해 주민들의 關心이

설과 대립하고 있다. 권영성, 「헌법학원론」, p. 212; 구병삭, 「지방자치법」, pp. 15~22.

61) 조창현, 「지방자치론」 (서울: 박영사, 1993), p. 9.

62) 구병삭, 「지방자치법」, p. 10.

높고, 중앙의 행정에 비하여 지방의회, 언론, 주민 등의 감시가 많기 때문에 행정의 집행이 公正하게 이루어진다.⁶³⁾

넷째, 지방자치제가 중앙집권적 행정처리에 비하여 반드시 비능률적인 것은 아니다. 능률을 최소의 노력으로 최대의 효과를 얻는 것이라는 기계적 효율의 측면으로 이해할 경우 지방자치행정은 중앙집권적 처리에 비하면 비능률적인 면이 있다는 주장이 있을 수 있으나, 행정은 기업과 달리 이윤만이 최고의 목적은 아니며 多元的 가치의 충족을 실현시켜야 한다.⁶⁴⁾ 더욱이 중앙집권제하에서는 문제의 발생지와 정책결정 지점간의 행정거리가 멀기 때문에 行政의 現地性이 무시된 채 정부의 획일적이고 경직된 정책결정으로 행정수요를 시의적절하게 수용할 수 없다. 반면에 지방자치는 그 지역사회에 사는 주민의 대표들에 의해서 지역정책을 결정하기 때문에 제한된 자원을 가장 효율적으로 배분할 수 있다.⁶⁵⁾

그 밖에 지방자치제는 독재의 방지, 정부의 惡政이 전국적으로 확산되는 것을 방지하는 기능도 있을 수 있고, 사회가 고도로 발달됨에 따라 정치와 행정에 전문적 지식과 경험이 요구되고 있는 상황에서 미래의 정치가들을 지방자치를 통해서 사전에 양성할 수 있다.⁶⁶⁾

63) 위의 책, p. 11.

64) 위의 책.

65) 조창현, 「지방자치론」, p. 74.

66) 위의 책, p. 11.

이상에서 지방자치의 장점으로 열거한 권력분립, 정치참여의 확대, 민주적 시민교육, 행정의 공정성 및 효율성 등은 政治發展의 주요한 지표들로서 지방자치는 정치발전에 필수적이라고 할 수 있다.

第 Ⅲ 章 南北韓 權力構造의 現況 및 變化展望

통일한국의 권력구조는 統一時點의 남북한(특히 남한) 권력구조에 많은 영향을 받을 것이다. 따라서 현행 남북한 권력구조와 통일시점까지 남북한 권력구조의 變化展望에 대한 분석은 통일한국의 권력구조를 구상함에 있어서 유용한 示唆點을 제공할 수 있을 것이다. 즉 통일시점에 있어서 남북한의 권력구조에 대하여 전망해 본 후, 통일 이후의 정치적 상황을 분석해 봄으로써 통일시점의 권력구조가 통일 이후의 정치적 상황에 얼마나 적합한지를 밝힐 수 있을 것이다.

남북한 권력구조의 변화전망은 물론 통일의 시기에 따라서 달라질 수 있으나, 본 논문에서는 통일이 당장 이루어지는 것도 아니고 막연히 먼 미래의 일도 아니라는 가정하에 남북한 권력구조의 변화전망을 분석할 것이다.¹⁾

즉 통일시점에 있어서 남북한 권력구조의 정확한 상황은 밝힐 수 없을 지라도 변화의 방향은 전망해 볼 수 있을 것이다.

1) 민족통일연구원의 설문조사에 의하면 전체 응답자의 60.9%가 20년 이내에 통일이 가능하다고 대답하고 있다. 민족통일연구원, 「1993년도 통일문제 국민 여론조사 결과」(서울: 민족통일연구원, 1993).

1. 南 韓

가. 現 況

(1) 統治機構 構成原理

남한의 권력구조는 자유민주주의의 통치기구 구성원리에 입각하여 국민주권, 대의제, 권력분립의 원리에 기초를 두고 있으며, 대통령제 정부형태와 단원제 의회제도를 채택하고 있다. 地域的 권력배분문제에 있어서는 1995년에 시행될 4대 지방선거를 계기로 부분적이거나 권력의 地方分權化가 이루어질 것으로 보인다.

대한민국헌법 제1조 2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 규정하고 있다. 이는 주권은 국민에게 있다는 국민주권의 원리와 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 代議制를 천명하고 있는 것이다. 이때 주권자인 국민은 투표권을 행사하는 유권자 뿐만 아니라 인격이 擬制된 전체국민을 의미하며, 따라서 주권의 소재와 통치권의 행사자가 반드시 一致하는 것은 아니다.

현행헌법은 헌법개정에 대한 국민투표(제130조 2항)와 중요정책에 대한 국민투표(제72조)를 인정하여 直接民主政治를 약간 가미하고는 있으나, 통치기구 구성의 원리는 분명히 대의제를 원칙으로 하고 있다.²⁾ 대의제의 원리에 따라서 국민의

2) 1972년의 소위 유신헌법은 「대한민국의 주권은 국민에게 있고, 국민은 그 대

보통·평등·직접·비밀선거에 의해서 선출된 의원으로 구성되는 국회와 대통령이 각각 입법권과 행정권을 담당한다. 이때 대의제는 무기속위임(자유위임)의 대의제를 의미하는 것으로서 현행헌법은 이에 대한 규정을 두고 있다. 즉 「국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 수행한다」는 헌법 제 46조 2항을 비롯하여 국회의원의 청렴의무에 관한 규정(제46조 1항), 국회의원의 지위남용금지에 관한 규정(제43조), 국회의 자율권에 관한 규정(제64조) 등은 대의제의 自由委任을 보장하기 위한 규정들이라고 할 수 있다.³⁾

1948년의 제헌헌법부터 역대헌법들은 권력분립의 원칙을 규정하고 있으나, 권력분립의 程度와 內容은 변화를 거듭하여 왔다. 역대헌법들을 개괄적으로 보면, 1960년 헌법과 1962년 헌법은 비교적 균형있는 권력분립제를 취하였고, 제헌헌법과 1980년 헌법은 행정부우위의 權力分立을 규정하였다.⁴⁾ 특히 1972년 헌법은 권력분립의 원리가 크게 손상되어 대통령의 권한이 절대적 우위에 있었고, 입법, 사법, 행정부는 대통령의 下位機關으로 전락하였다.⁵⁾

권력분립의 원리는 삼권분립을 통한 권력기관간의 상호 견제와 균형 뿐만 아니라 권력의 통제를 포괄하는 내용이어야

표자나 국민투표에 의하여 주권을 행사한다」(제1조 2항)고 함으로써 대의제의 원리와 국민투표제도를 동시에 규정하고 있다.

3) 허영, 「한국헌법론」(서울: 박영사, 1994), p. 647.

4) 권영성, 「헌법학원론」(서울: 법문사, 1992), pp. 633~639.

5) 김철수, 「헌법학신론」(서울: 박영사, 1993), p. 445.

한다. 1987년에 제정된 현행헌법은 삼권분립의 원리에 따라서 입법권은 국회에(제40조), 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에(제66조 4항), 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다(제101조 1항)는 규정을 명시하고 있다.

또한 현행헌법은 권력분립의 원리가 권력간의 엄격한 분립이 아닌 機能的 분리가 되게 하기 위하여 권력상호간의 牽制와 均衡에 관한 규정을 두고 있다. 예컨대 대통령의 대법원장, 헌법재판소장, 대법관, 국무총리, 감사원장의 임명에 대하여 국회의 동의를 요구하고(제86조 1항, 제104조 1,2항, 제98조 2항), 헌법재판소와 중앙선거관리위원회의 구성권을 국회, 대통령, 대법원장에게 분산시키고 있으며(제111조 2,3항, 제114조 2항), 법원의 설치·조직에 관한 법률을 국회로 하여금 제정하게 하고 있다(제102조 3항). 이와 같은 규정들은 기관구성시부터 견제와 균형을 실현시키기 위함이다.

기관구성후 각기관의 권력행사에 견제와 균형을 실현시키기 위한 규정들로는 국회의 국무총리·국무위원 등에 대한 국회출석 요구권(제62조 2항), 국회의 정부 및 법원에 대한 예산심의권(제54조), 중요한 외교·군사행위에 대한 국회의 동의권(제60조), 대통령의 임시국회소집요구권(제47조), 정부의 행정입법권(제75조, 95조), 대통령의 사면·감형·복권에 관한 권한(제79조 1항), 헌법재판소의 탄핵심판과 법률의 위헌심사권(제111조 1항) 등이 있다. 또한 권력기관간의 견제와 균형을 위한 제도적 장치로서 헌법개정에 있어서 국민투표제(제130

조 2항), 복수정당제(제8조 1항), 직업공무원제(제7조), 국군의 정치적 중립성(제5조 2항), 지방자치제(제117조, 제118조) 등이 있다.

(2) 政府形態

대한민국의 역대 정부형태는 제2공화국의 의원내각제를 제외하고는 大統領中心制이나, 그 내용과 성격에 있어서는 많은 차이를 보이고 있다. 즉 제1공화국의 초기 대통령제는 대통령과 부통령이 국회에서 선출되는 간선제를 택하였으며, 대통령이 임명하는 국무총리와 국무위원으로 구성되는 국무원이 중요 국책을 의결하였다. 이승만은 국회의 주요 세력인 韓民黨의 도움으로 초대 대통령에 당선되었으나, 한민당과의 권력공유를 거부함으로써 한민당과 불화를 자초하였다.

1952년 임기가 만료되는 이승만은 거듭된 失政과 국회내 지지세력의 취약으로 재선을 기대할 수 없게 되자 대통령직선제 개헌을 시도하였다. 한편 국회내 야당세력은 이 개헌안을 부결시키고 내각책임제 개헌안을 제출함으로써 정부와 국회는 첨예한 대립을 하기에 이르렀다. 이승만은 전쟁이라는 상황을 최대한 이용하여 피난수도 부산에 非常戒嚴을 선포하고 야당 의원을 위협하여 공포분위기 속에서 소위 발췌개헌안을 통과시켰다.

1952년의 발췌개헌으로 대통령과 부통령은 국민의 직접선거에 의해서 선출되도록 하였고, 국무위원은 국무총리의 제청

에 의해서 대통령이 任命토록 하였다. 또한 국무총리와 국무위원의 개별책임 뿐만 아니라 連帶責任을 제도화함으로써 행정부를 이원화하였다.

國民直選에 의해서 대통령에 재선된 이승만은 대통령의 3차 중임을 금지한 헌법규정을 초대 대통령에 한해서 배제한다는 것을 골자로 한 소위 四捨五入개헌안을 1954년 통과시켰다. 이 개헌안은 국무총리제를 폐지하고 국회의 국무원에 대한 연대책임제를 폐지하는 등 의원내각제의 요소를 상당히 제거하였다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 말해서 제1공화국의 대통령제는 국무위원의 의원겸직을 허용하고, 대통령의 國務에 관한 행위는 국무총리와 관계국무위원의 副署를 받게하는 등 의원내각제의 성격을 가미한 행정부우위의 대통령제라고 할 수 있다.

이승만 정부가 마침내 4.19혁명에 의해서 무너지자 독재정권하에서 內閣責任制만이 민주주의를 실현할 수 있는 길이라고 주장하여 왔던 민주당은 내각제 개헌을 단행하였다. 제2공화국 헌법은 역대헌법 중 유일하게 의원내각제 정부형태를 규정한 헌법으로서, 내각의 연대책임과 내각의 국회해산권 뿐만 아니라, 집행부의 의회해산권을 인정하는 등 古典的 의원내각제를 채택하였다.

민주당정부를 무너트린 5.16 주도세력은 제2공화국에서 의원내각제의 혼란상에 대한 反省으로 대통령제를 골간으로 하는 헌법을 제정하였다. 제3공화국 헌법은 대통령제를 채택하

고 있으나 부통령제를 두지 않고 국무총리를 돕으로써 의원내각제의 요소를 가미하였다. 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 국무총리는 대통령의 명을 받아 행정각부를 總括하였으나, 국무총리와 국무위원의 국회의원 兼職은 허용되지 않았다. 1969년의 개헌은 대통령의 4년 중임제를 개정하여 대통령의 3선을 허용하는 동시에, 국무총리와 국무위원의 겸직을 허용함으로써 의원내각제의 색채를 보다 강화하였다.

3선개헌을 이룬 박정희 정부는 1972년 대통령의 중임제한을 삭제하고 강력한 대통령제를 특징으로 하는 헌법개정을 단행하였다. 제4공화국 헌법에서 대통령은 6년의 임기로 통일주체국민회의에서 간선으로 선출되며, 대통령에 대한 국회의 不信任權이 인정되지 아니하며, 국무회의도 단순한 정책심의기관에 지나지 않는다. 또한 대통령은 언제든지 국회를 해산시킬 수 있으며 자신이 의장인 統一主體國民會議에 국회의원의 1/3을 추천하여 당선시킬 수 있는 권한이 있다. 강력한 대통령제적 성격에도 불구하고, 제4공화국 헌법은 의원내각제의 요소를 가미하고 있다. 즉 국무총리임명에 대한 국회의 동의권, 국무총리와 국무위원에 대한 국회의 해임결의권, 국회의원의 국무위원 겸직허용 등은 의원내각제의 요소라고 할 수 있다.

집권과정에서 심각한 정통성의 문제를 안고 출범한 제5공화국은 유신정권의 장기집권에 대한 국민들의 반감을 의식해서 대통령제를 유지하되 단임제를 채택하였고 대통령의 권한

에 약간의 제한을 두고 있다. 즉 대통령은 대통령선거인단에 의해서 간접선출되나 7년 단임으로 규정하고 있고, 대통령의 國會關與權과 法院關與權을 폐지하였다. 그러나 제5공화국헌법은 제4공화국헌법이 갖고 있는 의원내각제의 요소를 포함하는 강력한 대통령제를 기본으로 하고 있다.

1987년 개정된 현행헌법은 당시의 정치적 이해관계의 산물이다. 즉 대통령 출마의지를 갖고 있던 노태우, 김영삼, 김대중 3인 중 어느 누구도 선거에서의 승리를 확신하지 못하였기 때문에 또한번의 출마기회를 갖을 수 있도록 5년단임제에 합의하였다. 현행헌법에 의하면 대통령은 국민에 의해서 선출되며, 그 임기 중 국회의 彈劾訴追를 받지 않는 한 아무런 정치적 책임도 지지 않는다(제66조 1,4항, 제67조 1항, 제70조, 제65조). 대통령은 국가원수로서 국가를 대표하는 동시에 행정수반으로서 집행권에 관한 최고의 권한과 최종적인 책임을 진다. 대통령은 임기 동안 탄핵의 경우를 제외하고는 국회에 대하여 책임을 지지 않으며, 국회도 대통령에 대하여 불신임을 결의할 수 없다.

이와 같은 규정들은 현행헌법이 대통령제임을 분명히 하고 있으나, 한편으로는 의원내각제의 요소들도 포함하고 있다고 볼 수 있다. 즉 현행헌법에서는 대통령, 국무총리, 국무위원으로 구성되는 국무회의를 두어 최고의 國政審議機關으로 하고 있으며,⁶⁾ 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 국무총리

6) 그러나 국무회의는 의결기관이 아니라 대통령의 자문기관에 불과하다.

는 대통령을 보좌하며 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 총괄한다(제86조 1, 2항). 또한 대통령의 국법상 행위에는 국무총리와 관계국무위원의 副署가 있어야 하고, 국무위원은 국회의원직을 겸직할 수 있으며 대통령은 국회회산권이 없다.

그러나 현행 남한의 권력구조가 의원내각제의 요소를 갖고 있음에도 불구하고 대통령제 정부형태라는 것은 의심의 여지가 없다. 우선 의원내각제의 가장 중요한 기준인 의회의 行政府不信任權과 행정부의 의회해산권에 관한 규정이 없으며, 국무회의제나 국무총리와 국무위원에 대한 해임건의제 등은 의원내각제의 기능을 수행하는 것이 아니라 대통령의 권한행사에 대한 牽制 내지 統制의 기능으로 이해되어야 할 것이다.⁷⁾

(3) 議會制度

권력구조의 또다른 구성요소인 의회제도에 있어서 남한은 제2공화국의 짧은 시기를 제외하고는 전통적으로 單院制를 채택하고 있다. 대한민국 최초의 의회제는 산적한 의안을 신속하게 처리하기 위하여 단원제로 시작하였으나, 1952년 개헌에서 양원제로 바뀌었다. 그러나 1952년의 개정안은 헌법의 문헌상에 그쳤고, 실제로 양원제 의회가 작동된 것은 1960년 제2공화국에 와서였다.

7) 권영성, 「헌법학원론」, pp. 641~642.

제2공화국 의회는 하원인 民議院과 상원인 參議院으로 구성되었으며, 민의원과 참의원은 각각 233명과 58명으로 구성되었다. 민의원은 한 선거구에서 한명씩 4년임기로 선출되었으며, 참의원은 도단위의 선거구에서 6년의 임기로 선출되었다. 민의원은 국무총리선출권, 내각불신임결의권, 법률안 및 예산안 심의권 등 거의 모든 권한을 보유하였으며, 민의원의 의견이 참의원과 상충될 경우는 민의원이 재의결함으로써 국회의 의결이 되었다.

1962년 제3공화국에 와서 의회제는 다시 단원제로 복귀되었으며, 국회는 지역구출신의원과 정당명부에 의한 全國區의원으로 구성되었다. 1972년 헌법도 단원제의회를 채택하였으나, 전체 국회의원의 2/3만이 한 선거구당 두명씩 국민의 투표에 의해서 선출되었으며, 나머지 1/3은 대통령의 추천에 따라 통일주체국민회의에 의해서 선출되었다. 지역구원의 임기는 6년이었으며 統一主體國民會議 선출의원의 임기는 3년이었다. 1980년 제5공화국은 단원제의회를 유지하였으나 대통령의 국회의원선출권을 폐지하였다. 국회의원 정원의 2/3는 한선거구에서 두명씩 선출되었으나, 1/3은 정당명부에 따라 전국구비례대표제에 의해서 선출되었다.

현행헌법은 299명으로 구성되는 단원제의회를 채택하고 있다. 국회정원의 2/3는 국민의 투표에 의해서 한선거구당 한명씩 선출되며, 나머지 1/3은 정당추천명부에 따라 비례대표제에 의하여 선출된다.

(4) 中央·地方關係

남한에서 地方分權과 中央集權의 문제는 우여곡절을 거친 끝에 1992년 지방의회가 구성되었으며 1995년에 시행될 지방자치단체장선거를 포함한 4대선거를 계기로 본격적인 지방자치시대가 열리게 되었다. 해방 이후 50년의 역사를 권력의 지역적 배분의 차원에서 살펴보면, 제1, 2공화국은 지방분권의 모색기, 5.16이후 제3, 4, 5공화국은 중앙집권의 시기, 1988년 이후는 지방분권에 대한 再試圖期로 볼 수 있다.⁸⁾

남한에서 최초의 지방자치법이 제정된 것은 1949년의 일이었으나, 지방의회가 구성된 것은 1952년에 와서였다.⁹⁾ 1949년에 제정된 지방자치법에 따르면 지방자치단체의 종류를 道와 서울特別市 및 市·邑·面으로 하여, 道에서는 2層制의 지방자치를 실시하였으며, 서울特別市에서는 단층제의 지방자치를 실시하였다. 한편 자치단체장의 선거에 있어서 市·邑·面의 長은 각기 市·邑·面 의회에서 선출하였으며, 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하였다. 그러나 道와 市의 행정상 하부조직으로 설치된 郡과 區의 郡守와 區廳長은 국가공무원으로 임명하였으며, 市·邑·面의 하부조직인 洞·리의 洞長과 里長은 洞·리의 주민이 선거하도록 하였다. 제1공화국 기간동안

8) 최창호, 「지방자치제도론」(서울: 삼영사, 1994), pp. 121~122.

9) 지방자치에 관한 규정은 건국헌법에서부터 모든 헌법에 일관되게 포함되고 있으나, 그 조직과 운영 및 선거 등에 관한 규정은 별도의 법률에 따르도록 하고 있다.

1952년과 1956년 두번씩 도의회선거와 市·邑·面 의회선거가 치루어졌으며 서울특별시의회선거는 1956년 한차례 치루어졌다.

1961년 제2공화국은 지방자치법을 대폭 개정하여 적극적인 지방분권화를 추진하였다. 그 주요 골자는 과거 洞長과 里長의 선거에만 국한되었던 지방자치단체장의 주민에 의한 직접 선거를 서울특별시장, 도지사, 市·邑·面長의 선거에까지 확대하였다.¹⁰⁾ 새로운 지방자치법에 따라 1960년 12월 서울특별시, 도, 市·邑·面의 의회와 단체장 선거가 치루어짐으로써 본격적인 지방자치의 시대를 맞게 되었다. 그러나 제2공화국의 과감한 지방분권화 정책은 5.16혁명으로 軌道에도 오르기 전에 좌절되고 말았다.

제1, 2공화국을 거쳐 추진되었던 지방분권화는 5.16이후 중앙집권으로 전환되었다. 5.16직후 혁명위원회는 포고 제4호를 발표하여 전국의 지방의회를 해산하였고, 1961년 9월 지방자치 임시조치법을 제정하여 지방의회의 권한을 상급기관이 대행하도록 하였으며 지방자치단체장을 임명제로 전환하였다. 그 밖에 邑·面자치제를 郡자치제로 전환하여 군수를 국가공무원으로 임명하게 하였으며, 서울특별시를 국무총리 직속화하였다.¹¹⁾

10) 이는 1960년 11월 민주당정부의 지방자치법 제4차개정에 의해서 이루어졌다.

11) 무엇보다 1962년 헌법의 부칙 제7조에 “이 헌법에 의한 최초의 지방 의회의 구성시기에 관하여는 법률로 정한다”고 규정함으로써 지방자치 자체를 유예하였다.

남한 권력구조의 중앙집권적 경향은 제4공화국에서 더욱 深化되었다. 제4공화국에서는 “이 헌법에 의한 지방자치는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다”는 헌법의 부칙 제10조에 의해서 지방자치를 전면 중단하였다. 한편 제5공화국에서는 부칙 제10조에 의해서 “이 헌법에 의한 지방자치는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다”고 규정함으로써 지방자치단체의 구성에 있어서 다소 柔軟性을 보이기 시작하였다. 1984년 11월에는 여야합의에 의해서 국회에서 새로운 지방자치제에 대한 준비작업에 착수하였다.

그러나 지방자치에 대한 본격적인 준비작업은 1980년대 후반에서야 비로소 착수되었다. 1987년 헌법에서 지방자치의 유예에 대한 부칙규정이 削除되어 지방자치의 조속한 실시가 허용된 데 이어, 제6공화국 들어서 몇차례의 지방자치법 개정을 거치면서 현재의 지방자치법이 마련되었다. 현행 지방자치법에 의하면 지방자치단체를 서울特別市·5개의 直轄市·道와 市·郡·區의 2계층으로 분류하였으며, 지방의회 및 지방자치단체장의 임기를 4년으로 하고 있다. 새로운 지방자치법에 따라 1991년 기초자치단체의 의회가 구성되었으며, 1992년에는 광역자치단체의 의회가 구성되었다. 1995년에는 기초 및 광역지방자치단체의 의회와 단체장에 대한 선거가 동시에 이루어짐으로써 본격적인 지방자치시대가 열리게 될 것으로 전망된다.

나. 變化展望

자유민주주의체제를 현재 뿐만 아니라 통일 이후의 이념으로까지 천명하고 있는 남한에서 통치기구의 구성원리로서 자유민주주의체제가 변화할 가능성은 없다. 그러나 권력구조에 있어서는 변화의 가능성을 排除할 수 없다. 특히 정부형태의 경우 현 대통령중심제의 여러가지 문제점이 지적되고 있다.¹²⁾ 우선 대통령선거방법에 있어서 양당제가 정착되지 못한 현실에서 多數代表制를 채택하고 있기 때문에 대통령이 과반수에 훨씬 못미치는 득표로 당선되는 문제점이 있다.¹³⁾ 이는 정권 자체의 정통성과도 연결되는 문제로서 향후 이에 대한 개선책으로 과반수를 획득한 후보가 없을 경우 상위 두후보간에 決選投票方式을 도입할 수 있을 것이다.

대통령의 임기를 5년 단임으로 규정하고 있는 현행 헌법은 국민으로 하여금 국민이 선출한 정부의 업적에 대하여 다음 선거를 통하여 정치적 심판을 할 수 있는 기회를 박탈하고 있으며, 權力漏水現狀이 너무 빨리 오기 때문에 제대로 일할 수 있는 기간이 별로 되지 않는다. 대통령 궤위시 승계문제에 있어서도 국민에 의해서 선출되지 않은 국무총리가 대통령직을 承繼한다는 것은 민주적 정당성의 문제점으로 지적되고 있

12) 허영, 「한국헌법론」, pp. 721~722.

13) 1992년 14대 대통령선거에서 김영삼후보는 42%의 득표로 대통령에 당선되었으며, 1987년 13대 대통령선거에서 노태우후보는 불과 36.6%의 득표로 대통령이 되었다.

다. 향후 이에 대한 개선책으로 부통령제의 신설을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 국무총리의 권한 한계가 불분명하여 이로 인한 대통령과 국무총리의 마찰 가능성이 상존하고 있다는 점도 현행 권력구조의 문제점이라고 할 수 있다.

무엇보다 큰 문제는 대통령제가 지역간 갈등을 심화시키고 있으며, 우리의 현 정치상황을 볼 때 유효투표의 과반수 이상을 득표하는 대통령을 기대하기는 매우 힘들다는 것이다. 이는 정권의 정통성을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 더욱이 제6공화국 초기와 같이 대통령의 소속당이 국회의 다수를 차지하지 못하거나, 현정부와 같이 비록 습黨에 의해서 국회의 다수를 차지한다 하더라도 실제로 정부에 대한 당의 지지가 약하다면 대통령의 국정수행이 어려움을 겪을 수 있을 것이다.

한편 대통령의 소속당이 의회의 多數를 차지할 경우 대통령은 막강한 권한을 행사할 수 있다. 비록 권력의 삼권분립의 원칙이 있다 하더라도 대통령은 다수당의 總裁로서 국회의장을 포함한 국회직에 대한 실질적 임명권을 행사함으로써 국회에 대한 영향력을 행사할 수 있다.

또한 사법부에 대해서도 대통령은 대법원장 및 대법관에 대한 임명권을 갖고 있다. 헌법재판소와 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출되는 3인, 대법원장이 지명하는 3인으로 구성되나, 대통령은 대통령으로서의 3인에 대한 임명권 뿐만 아니라 국회에서 선출된 3석에 대해서

도 多數黨의 총재로서 실질적인 임명권을 행사할 수 있다. 더욱이 대통령은 軍의 最高統帥權者로서의 지위를 갖고 있다. 이와 같이 대통령에게 부여된 막강한 권한은 항상 권력남용과 부패의 가능성을 내포하고 있다고 할 수 있다.

이러한 문제점들을 감안할 때, 향후 정부형태는 국회의 다수당이나 다수를 구성하는 연립세력이 정부를 구성할 수 있는 의원내각제로의 개편이 가능하다. 의원내각제개헌은 정치권에 항상 잠복해 있는 이슈로서 일정한 계기가 오면 표출될 가능성이 있다. 이는 뚜렷하게 부각되는 차기 대통령후보가 현 정치권에 없다는 점과 여권내 여러 정파들간 권력유지에 대한 공통의 이해로 의외로 쉽게 합의될 수도 있다.

권력의 지역적 배분문제는 권력구조에 있어서 가장 변화의 가능성이 많은 부분이다. 우선 내년의 지방자치단체선거는 정부형태나 의회제도의 변화에 못지 않게 권력구조에 중대한 영향을 미치게 될 것이다. 선거결과에 따라서는 권력구조가 자연스럽게 改編될 가능성도 있다.

또한 현 지방자치제는 분권화의 정도가 너무 미흡하기 때문에 내년의 지방자치단체 선거 이후 각 지방의회와 자치단체장들은 분권화를 위한 노력을 경주할 것으로 전망된다. 현행 자치제에서 중앙과 지방의 업무분담을 보면 전체의 75%가 중앙의 업무에 속하는 데 반해서, 25%만이 자치단체의 업무로 분류되어 있다. 그나마 자치단체의 업무 중 약 50%는 機關委任事務로서 중앙정부가 필요시 언제든지 회수할 수 있는

업무이며, 나머지 50%만이 비교적 자치단체의 자율성이 보장되는 團體委任事務이다.¹⁴⁾ 즉 자치단체에게 실질적으로 주어진 업무는 전체 국가업무의 약 12~13%에 불과한 것이다.

또한 현 지방자치법은 중앙정부의 자치단체에 대한 광범위한 지도·감독권을 인정하여 중앙과 지방간의 엄격한 상하관계를 규정함으로써 지방자치단체의 자율성을 상당히 제한하고 있다. 예를 들면 지방자치법 제9장은 국가의 지도·감독에 관한 규정들로서 제155조는 중앙행정기관의 長 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있도록 규정하고 있다. 나아가 제156조는 지방자치단체의 事務에 관한 그 長의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이를 시행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있도록 하고 있다. 이 밖에 제158조는 지방자치단체의 사무에 대한 중앙정부의 業務 및 會計監査를 인정하고 있으며, 제159조는 지방의회의 의결에 대한 재의와 제소를 규정하고 있다. 이와 같은 규정들은 지방분권의 활성화를 저해하는 것으로서 향후 이러한 규정들의 개정을 포함한 분권화의 활성화 노력이 전개될 전망이다.¹⁵⁾

14) 총무처, 「중앙-지방 사무총람」 (서울: 총무처, 1994. 1) 참조.

15) 김병준, “통일한국의 바람직한 중앙·지방관계” (민족통일연구원 주최 워크숍 발표논문, 1994. 10. 18).

자치단체의 계층구조는 단층보다는 현재의 2층 구조가 유지될 가능성이 높으나, 계층간의 관계는 현재의 엄격한 수직적 상하관계가 점진적으로 완화될 것이다. 또한 현행 자치구역은 거의 백년동안 유지되어 왔기 때문에 생활권과 행정권의 乖離現狀이 나타나고 있고, 도시화와 산업화로 인하여 농촌형 자치단체와 도시형 자치단체간의 불균형 현상이 나타나고 있다.¹⁶⁾ 이러한 문제들로 인해서 자치구역의 개편논의가 끊이지 않고 있다. 예를 들면 현재 서울 분할론, 직할시 폐지론, 都農統合論 등이 꾸준히 제기되고 있으며, 정치·경제적인 이해관계까지 얽혀서 경기도 분할론, 울산시의 직할시 승격문제도 등장하였다. 이 중에서 都農統合論은 도시형자치단체와 농촌형자치단체의 지역간 균형발전을 도모하고, 농촌지역의 여유 토지를 이용할 수 있으며 생활권과 행정권의 일치라는 측면에서 긍정적으로 검토되고 있다.¹⁷⁾

2. 北 韓

가. 現 況

(1) 1948年 憲法과 集團指導體制

북한은 1948년 헌법제정 이후 1972년과 1992년 두차례의

16) 김병준, 「한국지방자치론: 지방자치, 자치행정, 자치경영」 (서울: 법문사, 1994), p. 67.

17) 위의 책.

변화를 거쳐 현행헌법에 이르고 있다. 1948년 조선민주주의인민공화국헌법은 1936년의 「스탈린헌법」을 模倣한 것으로 권력구조에 있어서 사회주의의 전형적인 지배방식인 집단지도체제를 채택하고 있다.

김일성은 북한정권수립부터 그가 사망할 때까지 내각의 수장과 노동당의 총서기로서 권력의 一人者였음에는 틀림이 없으나, 1950년대까지만 해도 김일성은 당내 반대파들과 共存하면서 集團指導體制를 유지하고 있었다. 그러나 50~60년대를 통하여 김일성은 반대파들을 숙청해가면서 개인적 권력을 공고화해 나갔다.

1946년 노동당창립대회 때만 해도 연안파가 수적으로 가장 우세했고, 김일성과, 소련파, 남로당파가 거의 대등하였으나, 1961년 제4차 당대회에 이르러 다른 파벌들은 거의 소멸된 채 김일성이 절대권력의 자리를 굳혔다. 이 과정에서 김일성은 제2차 당대회에서 오기섭을 종파주의자로 숙청하였으며, 1953년 이승엽 등을 정권전복 음모죄로, 그리고 1955년에는 박헌영 등을 각각 숙청하였다. 이어 1956년에는 국가반란 음모죄로 최창옥이, 1958년에는 김두봉이 숙청되었으며 1967년에는 박금철, 이효순이 숙청되었다.¹⁸⁾ 반대파제거로 개인적 權力基盤을 다진 김일성은 1970년대 들어서는 마침내 헌법개정을 통하여 일인지배체제를 구축하였다. 즉 1972년 조선민주

18) 신정현, “권력구조의 변화,” 고성준의 편, 「전환기의 북한 사회주의」(서울: 대왕사, 1992), pp. 187~188.

주의 인민공화국 사회주의헌법은 主體思想을 공식적인 지도이념으로 내세우고 主席制와 중앙인민위원회를 신설하는 등 권력의 集中化를 이루었다.

(2) 1972年 憲法과 一人支配體制

1972년 이후 북한의 권력구조는 근본적으로 사회주의의 통치기구 구성원리에 그 이론적 바탕을 두고 있으면서도 북한식으로 變形된 독창적 권력구조를 채택하고 있다. 즉 북한은 민주적 중앙집권제, 黨의 지배 등과 같은 사회주의 통치기구의 일반적 구성원리와 함께 주체사상과 ‘수령의 유일적 지도제’에 그 이론적 바탕을 둔 북한 固有의 권력구조를 유지하고 있다.

조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법(1972년)에 의하면 “조선민주주의 인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다”(제9조). 民主的 中央集權制의 원칙에 따라 최고국가권력기관인 최고인민회의와 지방권력기관인 인민회의는 인민의 선거에 의해서 구성되고, 여타의 모든 국가권력기관은 이러한 국가권력기관에 의해 구성되며 그에 대해 책임을 진다. 따라서 국가권력기관은 궁극적으로 최고권력기관에 집중되고 상급기관의 결정은 하급기관을 구속하며, 각 기관내부에서 소수는 다수에 복종하고 地方은 中央에 복종한다.¹⁹⁾

19) 장명봉, “북한헌법상의 권력구조,” 최종고 편, 「북한의 법과 법이론」(서울: 경남대학교극동문제연구소, 1988), p. 123; 이계만, 「북한국가기관론」(서울: 대영문화사, 1992), p. 17.

북한의 권력구조가 외형상 3권분립의 원칙을 채택하여 최고인민회의, 주석·중앙인민위원회·정무원, 중앙재판소·중앙검찰소로 분립된 것 처럼 보이나, 이는 자유민주주의체제에서의 권력상호간 견제와 균형이라는 취지가 아니라 권력의 기능적 분리에 불과한 것이다.²⁰⁾ 즉 북한에서 모든 권력은 최고인민회의로부터 나오며, 국가주석, 중앙인민위원회, 중앙재판소, 중앙검찰소는 최고인민회의에 의해서 구성된다. 그러나 이것은 어디까지나 理論上의 권력구조형성에 국한될 뿐이며 최고주권기관인 최고인민회의는 실제로 당의 지배하에 있기 때문에 黨이 최고의 권력기관이 된다.

북한의 정치체제는 사회주의국가의 전형인 黨·國家體制로서 오직 하나의 당인 공산당(조선노동당)을 근간으로 하는 일당 지배국가체제이다.²¹⁾ 사회주의헌법 제4조는 “조선민주주의인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지도적지침으로 삼는다”고 규정함으로써, 국가에 대한 당의 지도·감독을 명백히 하고 있다. 즉 당의 권력구조가 국가의 권력구조이며, 당은 모든 국가기관의 임무를 조정하고 활동을 지도하며, 모든

20) 장명봉, “북한헌법상의 권력구조,” p. 123.

21) 북한헌법 제67조 (1972년 헌법의 제53조)는 “국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다”고 규정함으로써 형식적으로는 복수정당제를 인정하고 있으며, 실제로 조선사회민주당, 천도교청우당과 같은 ‘정당’들이 존재한다. 그러나 노동당 이외의 ‘정당’들은 정당이라기 보다는 노동당의 우당 혹은 외곽단체에 불과하며 그 정치적 의미는 전무하다고 할 수 있다.

국가기관에서의 직위를 獨占한다. 결국, 국가 기관은 당의 결정을 집행하는 역할을 수행할 뿐이다.

북한이 그들의 권력구조를 獨創的이라고 하는 주장의 핵심은 ‘수령의 유일적 영도제’라고 할 수 있다. 즉 북한에서는 “사회주의 국가기관의 구성과 임무, 활동원칙을 정확히 설정하는 데서 나서는 기본방향은 무엇보다도 먼저 노동계급의 수령의 유일적 영도밑에 모든 국가기관들이 조직되고 운영되며 그의 활동이 실현되도록 규정하는 것”이며, “수령의 유일적 영도는 국가기관의 기능과 역할을 높이기 위한 결정적 담보”라고 주장하고 있다.²²⁾ 이러한 원칙에 입각하여 북한의 권력구조는 수령의 유일적 영도가 확고히 보장될 수 있도록 만들어져 있다.

‘수령의 유일적 영도제’는 1972년 제정된 사회주의헌법에서 국가주석제를 신설함으로써 실현되고 있으며, 국가주석은 국가원수 및 국가주권의 대표자로서 모든 권력의 中心에 위치하게 되었다.²³⁾ 구체적으로 주석은 중앙인민위원회를 직접 지도하며, 정무원회의를 소집하고 지도한다. 또한 주석은 전반적 무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘·통솔한다. 물론 김일성은 1972년의 사회주의헌법

22) 「주체의 사회주의 헌법이론」 (평양: 사회과학출판사, 1977).

23) 서대숙 교수는 1972년 헌법은 권력이 당에서 정부로 이전됨을 의미하는 것이라고 주장한다. 즉 공화국 주석의 자리와 중앙인민위원회의 설치로 당과 정부의 기능이 분명하게 나누어졌으며 당 정치국과 중앙위원회의 정치적 영향력이 약화되었다는 것이다. 서대숙, “당·정관계 변화,” 전인영 편, 「북한의 정치」 (서울: 을유문화사, 1990), pp. 273~280.

제정 이전에도 실질적으로 모든 권력을 장악하고 있었으나, 구헌법상 최고인민회의의 法上 하위에 있었던 내각의 수상으로서 권력을 행사함으로써 헌법규범과 현실간의 괴리를 초래하였다. 따라서 1972년의 사회주의헌법은 이러한 헌법규범과 현실간의 괴리를 해소하고, 김일성 ‘일인지도제’를 公式化한 것으로 볼 수 있다.²⁴⁾

1972년 헌법에서 주석제와 함께 신설된 중앙인민위원회는 국가주권의 최고지도기관으로서 주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 위원들로 구성되며, 首位는 조선민주주의인민공화국 주석이다. 중앙인민위원회는 국가의 대내외 정책을 세우고, 정무원과 지방인민위원회의 사업을 지도하며, 사법·검찰 기관 사업을 지도한다(제103조).

(3) 1992年 憲法과 承繼體制

1972년 헌법이 김일성의 일인지배체제를 법적으로 규정하기 위한 국가주석제와 중앙인민위원회의 신설을 특징으로 한다면, 1992년 개정헌법은 김정일 후계체제 확립을 위한 법적 장치를 마련하기 위한 것이라고 할 수 있다. 즉 1992년 헌법의 가장 큰 특징은 주석의 권한약화라고 할 수 있다.

예를 들면 1972년 헌법에서 최고인민회의는 주석을 선거하는 데 그쳤으나, 개정헌법에 의하면 최고인민회의가 주석을

24) 장명봉, “북한헌법상의 권력구조,” p. 111.

선거 또는 소환한다고 되어있으며, 주석의 조약비준 및 폐기 권한이 최고인민회의로 넘어가는 등 최고인민회의의 권한이 강화되었다. 또한 1972년 헌법에서 국가주석은 “전반적 무력의 최고 사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체무력을 지휘통솔한다”고 되어 있었으나(제93조), 1992년 헌법에 의하면 주석이 자동적으로 국방위원회 위원장이 될 수 없으며 국방위원회가 국가주권의 최고군사지도기관으로서 승격되어 최고인민회의가 선출하는 국방위원장이 “일체 무력을 지휘통솔한다”고 되어 있다(제113조).²⁵⁾

이는 김정일의 승계작업을 위한 법적 사전포석으로서, 실제로 김정일은 1993년 4월 9일 최고인민회의 제9기 5차회의에서 국방위원장에 선출됨으로써 명실상부하게 군부를 장악하게 되었다. 이는 1980년 노동당 제6차 당대회에서 김정일의 후계체제가 공식화된 이후 국방위원회 제1부위원장(1990.5), 군 최고사령관(1991.12.24)을 거쳐 이루어진 것이다.

1980년대 후반 이후 소련과 동구의 몰락을 지켜본 북한은 ‘우리식 사회주의’를 강조하기 시작하였다. 김정일은 이미 헌법개정 이전부터 “인민대중의 우리식 사회주의는 필승불패이다”라는 담화(1991.5.5)와 “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선”(1992.1.3)이라는 담화 등을 통하여 ‘우리식

25) 주석의 권한약화에도 불구하고 북한의 권력구조는 주석의 1인지배체제를 위하여 구성된 것으로, 주석은 여전히 국가의 수반으로서 그 밑에 중앙인민위원회와 국방위원회를 두고 중앙인민위원회 사업을 지도하며 정무원회의를 소집·지도하는 권한을 갖고 있다.

사회주의'를 이론화하였다. '우리식 사회주의'는 김정일 지도 노선의 핵심으로서 1992년 개정헌법에도 나타나 있다.

즉 “맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”는 1972년 헌법 제4조를 대신하여 개정헌법 제3조에서는 “조선민주주의 인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 하고 있다. 개정헌법은 주체사상의 이론적 근거였던 맑스-레닌주의를 削除함으로써 主體思想의 獨創性을 강조하고 있는 것이다.²⁶⁾

'우리식 사회주의'에 대한 개정헌법상의 규정은 제8조에서도 나타나 있다. 즉 “조선민주주의 인민공화국의 사회제도는 근로인민대중이 모든 것의 주인으로 되고 있으며 사회의 모든 것이 근로인민대중을 위하여 복무하는 사람중심의 사회제도이다.”

사회주의권의 붕괴원인을 黨의 指導機能 약화로 파악한 북한은 개정헌법에서 黨의 領導條項을 신설하여 黨의 지도기능을 강조하고 있다.²⁷⁾ 즉 제11조에 의하면 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정함으로써 노동당의 지도적 지위를 명시하고 있다. 노동당

26) 장명봉, “북한헌법과 김정일 후계체제의 포석-「수령」의 승계와 관련하여,” 「통일한국」 (1994. 11), p. 51.

27) 위의 글.

의 핵심기구는 정치국, 비서국, 중앙군사위원회로서 김일성은 그가 사망할 때까지 비서국의 총비서, 정치국 상무위원회의 상무위원,²⁸⁾ 중앙군사위원회의 위원장으로서 黨權을 장악하고 있었으나, 김정일은 이들 조직에서 二人者의 자리를 차지함으로써 후계체제를 확고히 하고 있었다.

요약하면 헌법상 북한의 권력구조는 초기 集團指導體制에서 1972년 一人支配體制로 변화되었으며 1992년에는 後繼體制의 완비로 특징지을 수 있다. 그리고 북한 권력구조의 핵심적 특징은 黨·國家體制라고 할 수 있다.

1972년 헌법에서 국가주석과 중앙인민위원회의 창설이 김일성 일인지배체제를 위한 법적 장치 마련이라는 점은 분명하나, 이를 권력의 축이 당에서 정부로 이전한 것으로 해석하는 것은 무리가 있다. 주석제와 중앙인민위원회의 설치가 행정부의 권한을 크게 강화시킨 것은 사실이나, 중앙인민위원회의 구성원들은 모두가 핵심 당 간부들로서 이들은 정부 요인들이기에 앞서 주요 당간부이며 이는 당의 국가에 대한 확실한 장악을 의미한다고 할 수 있다.²⁹⁾

최고인민회의는 헌법상 북한의 최고주권기관으로서 헌법 및 법령을 채택 또는 수정하며 국가의 대내외 정책의 기본원칙을 세운다. 또한 국가주석을 선거하고, 주석의 제의에 의해 부주

28) 상무위원은 김일성 이외에 김정일과 오진우로 구성되었다.

29) 전인영, “조선노동당: 북한사회의 지도세력,” 전인영 편, 「북한의 정치」, p. 243.

석, 중앙인민위원회 서기장과 위원, 중앙재판소 소장 등에 대한 선출권 및 소환권을 보유한다. 이 밖에 최고인민회의는 국가예산을 승인하고 전쟁과 평화에 관한 문제를 결정하는 권한을 보유하고 있다. 이와 같은 막대한 권한에도 불구하고 최고인민회의의 대의원들은 거의 노동당 간부들로 구성되어 있기 때문에, 최고인민회의는 노동당의 절대적인 지배하에 놓여있다. 따라서 주요사항은 최고인민회의에서 심의·토론되기 전에 노동당의 정치국과 중앙위원회에서 결정되며, 최고인민회의는 조선노동당의 결정을 형식적으로 추인하는 ‘당의 시녀’에 불과하다.³⁰⁾

정무원은 최고주권기관의 행정적 집행기관으로서 그 권한이 縮小되어 있으며, 주석과 중앙인민위원회의 지도하에 있는 하위조직으로 되어있다. 인민무력부는 정무원이 아닌 국방위원회의 하부기관으로 되어있기 때문에 정무원의 위상은 더욱 축소될 수 밖에 없다. 북한의 권력구조는 형식적으로나 이론상으로나 삼권분립에 의한 권력상호간의 견제와 균형을 배제하고 中央權力集中型의 一人指導體制라고 할 수 있다.³¹⁾

30) 양성철, 「북한정치연구」(서울: 박영사, 1993), p. 60.

31) 위의 책, p. 67.

나. 變化展望

북한체제의 장래에 대한 전망은 북한이 곧 崩壞할 것이라는 견해와 북한이 상당히 存續할 것이라는 견해가 팽팽히 대립되고 있다. 붕괴론에 의하면 사회주의권의 몰락 이후 경제적 위기를 포함한 총체적 위기를 맞고 있는 북한이 조만간 붕괴할 수 밖에 없다고 주장하고 있다.³²⁾ 한편 생존론에 의하면 북한이 현재 여러가지 위기에 직면해 있는 것은 사실이나 북한체제의 특성상 북한은 ‘우리식 사회주의’를 유지하면서 지속될 것이라는 주장이다. 즉 북한은 정예화된 백만의 軍, 전체국민의 17%에 달하는 노동당원, 남한과 미국에 대한 적대감을 이용한 내부결속, 반체제 인사 내지 조직의 부재, 강력한 사회통제력, 지리적 고립, 중국의 지원 등으로 生存 자체에 어려움이 크지 않다는 것이다.

북한체제의 장래에 대한 전망은 김일성사후에도 여전히 논쟁거리로 남아 있으나, 북한이 적어도 현재의 상태를 계속 유지하지는 못할 것이며 어떠한 형태이든지 변화할 가능성은 매우 높다.³³⁾ 북한이 변화한다면 북한의 變化類型은 다음의 4가

32) 포스터-카터(Aidan Foster-Carter)는 하버마스(Jurgen Habermas)의 ‘위기이론’을 북한에 적용하여 북한은 경제적 위기 뿐만 아니라 정당성의 위기, 합리성의 위기, 동기유발의 위기 등으로 1995년까지 붕괴할 것이라고 단언한다. 에이든 포스터-카터, “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스 위기이론의 적용,” 민족통일연구원 편, 「북한체제의 변화: 현황과 전망」(서울: 민족통일연구원, 1991).

33) 양성철, 「북한정치연구」, pp. 370~371.

지 가운데 하나가 될 것이다.³⁴⁾ ① 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등과 같이 多元主義體制로의 전환, ② 루마니아식의 급격한 체제붕괴, ③ 소련식의 위로부터의 개혁에 의한 체제 전환, ④ 중국, 베트남 등과 같이 정치적 권위주의체제는 유지하면서 경제부문에서의 제한적인 개혁·개방 등이 가능하다. 이 중에서 북한은 중국이나 베트남과 같이 정치체제는 社會主義體制를 유지하면서 경제적인 개혁만을 추진할 가능성이 가장 높을 것으로 전망된다.

북한은 1970년대초부터 김정일승계작업에 착수하여 왔으며, 1980년 제6차 노동당대회를 기점으로 黨·政·軍에서 세대교체를 이루기 시작하였다. 이 과정에서 이념지향적인 혁명1세대를 대신하여 대외개방적인 실용주의적 기술관료들이 김정일 주위에 대거 포진되었다.³⁵⁾ 이들은 김정일의 주요한 지지세력으로서 김정일의 승계를 뒷받침할 뿐만 아니라, 동시에 김정일정권의 정책노선에 실용주의적 색채를 강화시킬 展望이다. 또한 김정일은 김일성이 갖고 있던 카리스마에 대한 부족을 매우기 위해서라도 실무적으로 업적을 쌓으려고 노력할 것이며, 김정일의 실무적 통치스타일은 북한의 개방을 촉진시키는 요인이 될 것이다.³⁶⁾ 따라서 북한의 개방·개혁에 관한 의문은

34) 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1993), p. 117.

35) 김정일의 승계과정과 권력기반에 대해서는 민족통일연구원, 「북한체제의 실상과 변화전망」(서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 115~186을 참조.

36) 조혜인, “북한 통치체제의 변화전망”(민족통일연구원 주최 워크샵 발표논문, 1994. 10. 20).

개방 여부보다는 개방의 程度가 될 것이다.

북한은 개방을 어디까지나 體制維持에 도움이 되는 선에서 추진할 것이며, 따라서 북한의 개방·개혁은 매우 제한적일 수밖에 없을 것이다. 북한은 성급한 개혁·개방이 체제붕괴로 연결된 소련이나 동구의 예에서 이미 충분한 교훈을 배웠기 때문이다. 이러한 점을 염두에 두고 북한은 경제특구와 같이 특정지역만을 개방의 대상으로 하는 등 외부의 영향이 유입되는 것을 최대한 沮止하려는 노력을 하고 있는 것이다.³⁷⁾

그럼에도 불구하고 북한의 제한적인 개혁·개방은 궁극적으로 체제변화의 중요한 요인으로 작용할 것이다. 즉 북한은 脫 권위주의체제와 제한적 다원주의체제를 거쳐 장기적으로는 다원주의체제에 접근해 나갈 것이며, 이 과정에서 북한은 이데올로기의 退潮現狀, 노동당의 역할감소와 多黨制의 도입, 사회부문의 自律性 증가 등을 경험하게 될 것으로 전망된다.

37) 은만금, “북한 체제의 변화전망과 이에 따른 대응책 모색” (민족통일연구원 주최 워크숍 발표논문, 1994. 10. 20).

38) 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」, pp. 119~124.

第Ⅳ章 統一韓國의 權力構造

1. 統一韓國의 政治的 狀況과 權力構造를 위한 考慮事項

통일한국의 정치적 상황에 대한 분석은 통일한국의 권력구조를 구상함에 있어서 유용한 기준을 제공해 줄 수 있을 것이다. 즉 통일 이후의 정치적 상황을 분석해 봄으로써 통일 이후 발생가능한 문제점을 點檢해 볼 수 있고, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 어떠한 권력구조가 적합한지 分析할 수 있는 기준이 마련될 수 있을 것이다.

통일한국의 정치적 상황을 지금 豫測하기는 매우 어려우나 기존의 통일사례나 현 상황에 대한 인식을 바탕으로 다음의 몇가지 상황이 발생할 것이라는 것은 전망해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 통일은 異質的인 남북한 두체제의 통합으로 통일한국에서는 무엇보다 남북한간의 地域葛藤이 노출될 것이다. 남북한간의 갈등은 두지역의 경제적 격차에 따른 불균형과 계층간의 갈등으로 나타날 것이며, 오랜기간 閉鎖體制에 살았던 북한주민들은 급작스러운 개방으로 심리적 동요를 겪게될 것이다.

또한 남한의 기존엘리트가 통일 이후에도 계속 기득권을 유지할 가능성과 북한 엘리트들은 대부분 정치적으로 疎外될 가능성이 높기 때문에, 통일 이후 물적·인적배분에 있어서 남북한간의 갈등이 심화될 것이다. 더욱이 북한 주민들의 대량

失職事態와 낮은 생활수준, 그리고 북한에 대한 부정적 認識 등으로 인하여 남한주민들이 북한주민에 대한 우월감을 갖고 북한주민들을 '이등시민'으로 대할 가능성도 있다.¹⁾ 즉 동일한 국에서는 남북한간의 이질성으로 인하여 경제·사회·심리적인 다양한 葛藤構造가 발생될 것이다.

둘째, 남북한간 지역적 갈등과 함께 남한내에서 통일과정이 국민적 합의없이 이루어지거나 국민이 배제된 상태에서 既得權勢力의 독점하에 이루어진다면, 기득권세력과 국민들간의 기존의 갈등은 통일 이후에 더욱 增幅될 것이다.²⁾

셋째, 통일한국은 막대한 統一費用으로 경제적 어려움을 겪을 수도 있으며 북한주민들의 대량남하와 대량실업사태 등으로 사회적 혼란이 증대되어, 체제능력이 순간적이거나 약화될 가능성도 있다.

넷째, 통일 이후 국민들은 통일이 가져다 줄 惠澤에 대한 높은 기대로 여러가지 통일후유증에 대해서 매우 批判的일 것이며 통일 이후에는 국민의 참여욕구가 더욱 커질 것이다.

이러한 점들을 고려할 때 통일한국의 권력구조를 창출하는데 있어서는 다음과 같은 점들이 기준이 되어야 할 것이다. 우선 통일한국의 권력구조는 남북한간의 地域的 葛藤을 해소할 수 있는 화합적 권력구조가 되어야 할 것이다. 지역적 갈등해소를 위해서는 통일후 남북한의 균형적 발전과 북한주민

1) 박광주, "통일한국의 정치적 갈등구조," 한국정치학회 편, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」(서울: 한국정치학회, 1993), p. 48.

2) 위의 글, pp. 45~47.

들의 정치참여가 적극적으로 장려되어야 할 것이다. 또한 북한 엘리트들에게도 새로운 정치체제에서 公職에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소할 수 있을 것이다. 그러나 과거 노동당이나 국가보위부 등의 핵심적 인물과 자유민주주의 체제를 부정하는 자는 공직에서 제외되어야 할 것이다.³⁾

통일한국의 권력구조는 남한지역 출신인사에 의한 권력독점을 가급적 피함으로써 북한지역출신들의 소외감을 해소하도록 구성되어야 할 것이다. 베트남의 경우는 통일 이후 북베트남에 의한 지나친 권력독점이 통합에 저해요인이 된 좋은 예라고 할 수 있다.⁴⁾

둘째, 통일한국의 권력구조는 통일후 직면하게 될 산적인

3) 통일 이전 구동독에서 근무했던 공무원 중 인도주의와 법치국가적 기본원칙에 위배된 행정행위 집행에 종사한 자, Stasi 등 국가보위기구에 종사한 자, 구 동독 공산당과 대중 외곽기구에서 體制守護를 위하여 적극적으로 봉사한 자 등은 통일 이후 재임용 과정에서 우선적으로 탈락되었다. 통일원, 「통독이후 분야별 실태」(서울: 통일원, 1991), p. 5.

4) 베트남은 통일후 남부의 민족해방전선과 당조직을 흡수하여 통치기반을 확보하고 남북총선거를 통해 전국적인 대표성을 갖는 최고인민회의를 구성하여 통일을 선포함으로써 통일의 正當性을 확보하였으나, 통일베트남의 권력구조는 북베트남의 권력구조의 연장선상에 있었으며 북베트남의 정치엘리트들은 그들의 地位를 통일후에도 유지·강화시킬 수 있었다. 남부의 당조직은 대부분 북부에서 파견된 당요원들에 의해서 관리되어, 지역사정에 어둡고 전문성도 결여된 북부 출신 간부들은 남북간 사회·문화적 통합을 효과적으로 수행할 수 있는 당조직 구축에 실패하였다. 더욱이 이들은 남부지역에 대한 統制強化를 이유로 強硬政策을 일삼아 갈등을 심화시켰다. 결국 1982년 제5차 당대회에서 이들의 무능과 무경험을 이유로 현직관료의 1/3이 문책사퇴당하게 되었다. 김도태, 「베트남 통합사례 연구」(서울: 민족통일연구원, 1993), p. 57.

문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 효율적인 권력구조가 되어야 할 것이다. 體制能力을 제고하기 위해서는 관료조직에 있어서 북한출신들에 의한 지역 안배식 인사나 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위내에서 화합적인 조직이 이루어지도록 하여야 할 것이다.⁵⁾ 그러나 군·경찰과 같은 물리적 기구는 철저한 指揮系統하에 유지되어야 한다.

독일통일과 예멘통일을 각각 성공과 실패로 갈라 놓았던 중요한 요인도 바로 군에 대한 처리에 있었다. 통일 이후 독일정부는 군 통합작업에 착수하여 구동독군에서 근무하였던 대부분을 사임시키고 나머지는 재교육결과에 따라 재임용을 결정하였다. 독일정부는 1990년 8월 25일 舊東獨地域에 서독 연방군 東部司令部를 창설하여, 통일직후부터 9개월간 구동독 인민군의 지휘권 인수를 비롯하여 구동독지역 군행정관할, 구동독인민군 해체 및 개편, 인민군 장비및 시설 관리, 주독 소련군 철수 지원 등을 담당하게 하였다. 이 중 구동독 人民軍의 지휘권 접수를 위하여 서독에서 2,500명의 將校가 파견·배치되었다. 동부사령부는 구동독 인민군 9만명 중 4만명을 전역조치시키고, 나머지 5만명은 일단 獨逸聯邦軍에 편입시켰으나 재교육과 2년간의 시보기간을 거친후 재임용 여부를 판정

5) 독일의 경우 공산당원들이 대부분 차지하고 있던 국장급 이상 전원을 포함하여 구동독 전체 공무원 200만명 중 140만명이 해임되었고, 잔류한 60만명도 再教育을 거쳐 재임용 여부를 판정받도록 하였다. 통일원, 「통독2주년 보고서」 (서울: 통일원, 1992), p. 3.

받게 하였다.⁶⁾

통일당시 약 495,000명의 서독연방군은 구동독인민군을 흡수한 후 약 550,000명에 달하였다. 그러나 1990년 8월 31일 통합조약에서 콜 수상과 고르바초프 사이에 1994년말까지 소련군이 철수를 완료하고 통일독일군의 병력을 37만명으로 減縮할 것에 합의함으로써 독일군의 대규모 감원이 불가피하며, 이 과정에서 구동독 인민군 출신이 대거 轉役措置될 가능성이 높다.

한편 예멘의 경우는 지나친 지역안배식 권력구조로 인하여 합의에 의한 통일이 실패하고 내전을 겪게된 예이다. 남북예멘은 1990년 5월 22일 통일을 선언하고 30개월의 한시적 過渡政府를 출범시켰다. 남북예멘이 통일에 합의할 수 있었던 것은 여러가지 이유가 있었지만,⁷⁾ 남북예멘간 균등한 權力配

6) 동독인민군은 1988년까지 120,000명의 육군, 16,000명의 해군, 37,000명의 공군과 47,000명의 국경수비대 등을 합하여 210,000명의 병력을 보유하고 있었으나, 베를린 장벽 붕괴 이후 軍紀解弛로 인한 사병들의 병역기피 현상과 통독조약에 따른 모든 장군과 제독, 정치장교, 55세이상의 병사에 대한 강제퇴역조치, 대다수 하사관의 자진퇴역, 통일과 함께 국경수비대의 해체 등으로 와해위기를 맞으면서 통일당시 90,000명으로 감소되었다. 또한 동독은 통일 이전 정규군 이외에 400,000명의 민병대와 450,000명의 민방위대를 보유하고 있었다. 주독대사관, 「독일의 군사통합,」 「통독관련 연구자료」 군사분야(번역) 200-6 (주독대사관, 1991); 통일원, 「통독 2주년 보고서」, p. 22.

7) 예멘이 통일을 달성할 수 있었던 것은 고르바초프의 개혁·개방정책에 영향을 받아 남북예멘이 개혁·개방정책을 추진하였고, 남북예멘 국경지역에서 석유가 개발됨으로써 통일이 가져올 막대한 경제적 이익에 대한 기대가 높았으며, 남북예멘 주민들간의 이질화와 적대감이 비교적 심하지 않았고, 남북예멘의 군사력이 소규모로 유지된 채 일방이 타방을 압도할 만큼 우세하지 않았으며, 사우디아라비아와 소련의 개입이 줄어들어 예멘인들의 통일논의에 대한 외세의 반대가 없었기 때문이다. 김국신, 「예멘 통합 사례연구」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 85~90.

분을 보장하는 권력구조에 합의할 수 있었던 것이 통일의 주요한 촉진요인이라고 할 수 있다. 북예멘은 남예멘과 비교해서 여러면에서 우위를 보이고 있었으나, 권력배분시 남예멘의 균등한 권력배분요구에 응함으로써 통일을 이룰 수 있었던 것이다.⁸⁾

남북예멘의 “一對一” 통합원칙은 최고 권력기관인 대통령 평의회부터 의회, 내각, 그리고 각 행정부처에 이르기까지 철저히 적용되었으며,⁹⁾ 지휘체계가 엄격해야 할 軍마저 이런 원칙에서 벗어나지 못하고 國防長官은 남예멘출신, 參謀總長은 북예멘출신이었다. 더욱이 형식적 통합에도 불구하고 軍은 여전히 통일 이전의 지휘체계 하에 있었다.

8) 인구에 있어서 북예멘은 950만명으로 남예멘의 250만명에 비해 4배, 무역량은 19억달러로 남예멘의 7억달러에 비해 2.7배, 일인당 GNP는 682달러로 남예멘의 420달러에 비해 1.5배에 달하였다. 통일원, 「예멘 統一過程과 部門別 統合實態」(서울: 통일원, 1991), p. 3.

9) 통일예멘의 권력구조는 대통령, 대통령평의회, 각료평의회 등으로 구성되는데, 최고의사결정기구인 대통령평의회는 5인으로 구성되어 통치권을 행사한다. 대통령평의회 의장은 대통령으로서 북예멘의 대통령인 알리 압둘라 살레(Ali Abdullah Saleh)가 맡았고, 부의장인 부통령은 남예멘의 예멘사회당 서기장인 알베드(Ali Salim al-Baydh)가 맡았다. 대통령평의회 나머지 3인중 2인은 북예멘의 국회의장인 알아라시(Quadi Abdul Karim al-Arashi)와 총리인 가니(Abdul Aziz Ghani)가 임명되었고 1인은 예멘사회당 부서기장인 모하메드(Salem Saleh Mohamed)가 임명되었다. 내각(Council Minister)의 경우首相은 남예멘 출신이 맡았고 부수상 4명은 남북에 각각 2명씩 분배되었으며, 閣僚는 18명이 북예멘 출신이고 16명이 남예멘 출신이었다. 의회는 북예멘의원 159명과 남예멘의원 111명을 모두 포함하였고 추가로 대통령이 임명하는 31명의 부족대표를 포함하여 모두 301명으로 구성되었다. 의장직은 남예멘의 總理가 맡았고, 부의장직 3석은 북예멘議員들에게 돌아갔다. 각 행정부처에도 장관이 북출신이면, 次官은 남출신, 局長은 북출신, 課長은 남출신으로 보임되었다.

이와 같이 철저히 남북예멘 정치엘리트와 관료들의 既得權을 침해하지 않는 권력안배가 통일을 촉진시킨 결정적 요인이었음을 부인할 수 없으나, 결과적으로 기계적이고 형식적인 통합은 중앙정부의 행정조직을 사실상 二元化시킴으로써 행정의 肥大化와 非效率性을 초래하였다.¹⁰⁾ 또한 정치적 통합은 중앙행정조직에 국한되었을 뿐 부족사회와 지방행정조직은 여전히 통일 이전의 상태에 머물러 있었다.¹¹⁾ 특히 통일정부가 軍, 警察 등 물리력을 통일적으로 장악하지 못한 채 이들 조직이 여전히 과거 남북예멘의 지휘체계 하에서 각기 움직이고 있었기 때문에 남북예멘간의 물리적 충돌 가능성은 항상 존재하고 있었다.¹²⁾

북예멘과 남예멘을 각기 대표하는 국민회의와 예멘사회당이 지속적으로 협조할 수 있다면 통합은 지속될 수 있지만, 양측이 갈등관계에 들어간다면 이를 해결할 수 있는 방법이 없으며, 통합상태에서의 갈등이란 통합 이전과는 달리 양측 지도자들에게는 제로-섬 게임(zero-sum game)이 됨으로써 더욱 치열한 權力鬭爭을 불가피하게 만들 수 밖에 없다.

과도기가 終了되면서 북예멘이 주도한 새로운 권력구조가 남예멘의 기득권을 크게 위축시키는 방향으로 나아가자 남예멘은 새로운 권력구조에 참여하기를 거부하고 분단상태로 복

10) 김국신, 「예멘 통합 사례연구」, p. 124.

11) 유지호, “예멘통일이후 문제점,” 민족통일연구원, 「예멘통일의 문제점」(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 3.

12) 김국신, 「예멘 통합 사례연구」, p. 110.

귀하기를 희망하게 되었다.¹³⁾ 북예멘은 남예멘의 통일국가로부터의 탈퇴를 인정하지 않고 남예멘을 武力으로 굴복시킴으로써 예멘통일은 결국 합의에 실패하고 內戰으로 결말을 맺고 말았다.

예멘사례를 통해서 얻을 수 있는 교훈은 엘리트간의 機械的인 權力配分과 성급한 통합이 능사가 아니라는 것이다. 권력안배를 고려한 권력구조는 통일의 촉진제가 될 수는 있지만, 장기적으로 보아서 산적한 문제를 효율적으로 해결할 행정개편 문제, 권력구조의 制度化問題 등이 제기될 경우 첨예한 이해의 대립이 야기되고 이를 해결할 방법이 없으므로 정치적 혼란을 초래할 가능성이 높다. 더욱이 물리력에 대한 통일된 指揮體系가 없다면 정치적 이해갈등이 내전으로 발전되는 것을 방지할 수 없는 것이다.

13) 통일예멘은 1993년 4월 27일 過渡期를 청산하고 신정부를 출범시키기 위한 총선거를 실시하였다. 선거결과 의회의 총 301석 중 북예멘의 국민회의당은 121석을 차지한 반면, 예멘사회당은 56석에 머물러 62석을 차지한 이슬람 개혁당에 이어 3당으로 전락하고 말았다. 過渡政府에서 '一對一'통합원칙에 따라 국민회의당과 함께 권력을 양분했던 예멘사회당은 총선후 정치적 위기를 맞게 되었다. 우선 2당으로 부상한 이슬람 개혁당이 각료직을 요구함에 따라 신정부는 각료직을 정당의 세력별로 배분하여 총 29개의 각료직 중 국민회의당 11, 예멘사회당 9, 이슬람개혁당이 6자리를 차지하였다. 또한 국민회의당은 집단지도체제인 대통령평의회를 대신하여 대통령중심제로 개헌을 원하였으며, 예멘사회당은 현 대통령평의회 하에서 과거와 동등한 권리를 유지하길 원하였다. 우여곡절 끝에 3당은 대통령 평의회를 유지한 채 국민회의당이 위원장을 포함한 2석, 예멘사회당이 부위원장을 포함한 2석, 그리고 이슬람 개혁당이 1석을 차지하는 것으로 결론을 맺었다. 그러나 예멘사회당은 이슬람 개혁당의 대통령평의회 참여에 강력히 반발하였으며, 무엇보다도 국민회의당의 軍統合 추진에 대하여 예멘사회당은 결사반대하였다.

통일한국의 권력구조를 구상하는 데 있어서 화합성, 효율성과 함께 결코 간과할 수 없는 것은 통일한국의 권력구조가 남북한을 통해 전국적인 지지를 받을 수 있는 정통성을 확보해야 한다는 것이며, '民主的 成熟性'을 반영하는 것이어야 한다는 것이다. 장기적인 측면에서 민주적 체제의 정착이야말로 정부의 효율성을 높이고 남북한간의 이질성을 극복하여 和合的인 통일국가를 이루는 길일 것이다.

2. 統一韓國의 權力構造

앞에서 살펴본 바와 같이 통일한국의 권력구조를 구상하는 데 있어서 핵심적인 고려사항은 自由民主主義체제라는 기본틀 안에서 效率性和 和合성을 어떻게 조화시키느냐는 것이다. 효율성과 화합성 중 어느 것을 더 고려하여야 할 것인가 하는 문제는 통일한국의 정치적 狀況에 따라 좌우될 것이며, 효율성과 화합성의 고려 정도에 따라서 상이한 權力構造가 나올 것이다. 즉 통일과정에서 북한내부에 극심한 혼란사태가 초래된다든지, 統一費用이 통일국가에 과도한 부담이 된다든지, 통일을 대비하여 남한내부의 체제정비가 충분치 않다든지 할 경우는 화합적인 권력구조보다는 당면한 문제를 시급히 해결하기 위하여 효율적인 권력구조가 요구된다고 할 수 있다.

한편 통일국가의 체제 자체가 통일을 대비하여 어느 정도 정비되어 있고 통일 이후 사회불안 요인이 체제를 위협할 정도의 심각한 문제가 아니라면 장기적인 차원에서 통일한국의

권력구조는 갈등구조 해소를 위하여 화합성에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 화합적인 권력구조를 통하여 통일 이후 여러 가지 葛藤構造가 점차 부각되어 정치적 안정성과 효율성을 침해할 정도로 발전되는 것을 방지하고, 궁극적으로 국민통합이라는 진정한 통일의 의미를 찾을 수 있을 것이다.

가. 政府形態

통일한국의 정부형태로서 대통령제를 택할 경우, 대통령제의 일반적인 장점대로 의회의 신임여부와 관계없이 대통령의 임기가 보장되어 정국의 안정을 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 대통령이 강력한 리더십을 발휘하여 통일 이후의 여러가지 갈등해소에도 효과적으로 대처할 수 있다. 이 제도는 남한에서 오랜 경험을 통해서 우리에게 익숙해져 있고, 평화적 정권교체도 경험했던 터라 어느 정도 定着段階에 와 있다고 할 수 있다. 또한 대통령이 남북한통합의 상징으로서 공정하면서도 강력한 지도력을 발휘한다면 의원내각제 못지않게 화합에 긍정적일 수도 있다.

그러나 대통령제가 통일한국의 권력구조로서 채택될 경우, 남한에 의한 권력의 독점현상과 북한의 소외감이 우려된다. 이와 같은 문제점을 방지하기 위해서 4~5명으로 구성되는 大統領委員會를 설치하여 集團的으로 국가수반이자 정부수반을 담당하고 이중 한명의 의장을 선출하는 방법이 있다. 즉 집단 지도체제를 통해서 최고지도부에 북한출신 인사의 진출을 허

용함으로써 정치권력에 대한 지역적 갈등을 해소할 수 있다. 또 다른 방법으로는 부통령제를 두어 대통령과 부통령이 남북한에 지역적으로 배분될 수 있는 기회를 제공함으로써 지역적 소외감을 해소할 수도 있다. 그러나 이 경우 대통령과 부통령의 권한 배분문제가 대두되며, 이러한 문제를 사전에 예방하기 위해서 부통령의 권한을 명목상의 위치로 縮小시킬 경우 과연 부통령직이 地域的 情緒를 얼마나 대변할 수 있느냐 하는 의문이 제기된다.

또한 대통령이 의회 다수파의 지지를 획득하지 못하는 소위 ‘與小野大’의 상황이 되면 정국이 매우 불안정해 질 수도 있다.¹⁴⁾ 또한 국민이 국가의 수반이자 정부의 수반인 대통령을 직접 선출한다는 장점이 우리의 경험에서는 지역감정을 유발시키는 단점으로 작용하기도 했다.

무엇보다 대통령제를 택할 경우 일방에 의한 권력독점으로 남북화합을 저해할 수 있으며, 자칫 獨裁化할 위험성도 내포하고 있다. 또한 대통령 선거시 후보가 전국적인 유세를 하는데 있어서 어려움이 있을 수 있으며, 국민의 의사를 반영하는데도 미흡하다.¹⁵⁾

한편 의원내각제를 통일한국의 정부형태로 택할 경우 우선 의원내각제 정부형태의 장점대로 의회의 다수당에 의해 정부

14) 우리나라 제6공화국 초기에 바로 이런 현상이 일어났다.

15) 장명봉, “통일국가의 권력구조(정부형태)에 관한 구상” (민족통일연구원 주최 워크샵 발표논문, 1994. 6. 21).

가 구성되고 多數黨은 국민의 신임을 확보하기 위하여 노력함으로써 책임정치와 민주정치가 체질화될 수 있다.¹⁶⁾ 즉 의원내각제는 선거결과에 따라 국민의 의사가 정확히 반영되고 責任政治가 가능하기 때문에 국민에 의한 통치라는 이념에 부합되는 것이다.

의원내각제에서는 권력을 획득하기 위하여 정당간, 파벌간의 화합이 자연스러운 현상으로서, 대통령제의 제로-섬 게임과 같은 극한 투쟁양상이 나타나지 않는다. 즉 의회에서 다수파와 소수파의 정치적 타협이 가능하여 이질적 요소의 융화에 기여할 수 있으며,¹⁷⁾ 여러 정파에 의한 화합적 정부가 구성될 수 있다는 장점이 있다. 또한 입법부와 행정부간에 상호 共和的 관계가 형성되기 때문에 정치세력간의 공존공생이 가능하며, 대통령선거에서와 같이 지역감정유발의 가능성이 적기 때문에 통일후의 화합적 정부형태로서 적합하다. 그 밖에 현재의 다원화된 사회에서 다양한 욕구를 수렴하는 경우에도 의원내각제는 정부와 의회간의 긴밀한 협조관계를 통해 이에 신속히 대처할 수 있다.¹⁸⁾

의원내각제는 정부와 의회의 협력관계가 원활하여 국정효율성 면에서도 대통령제에 비해 결코 뒤떨어진다고 할 수

16) 김현, 「의원내각제: 이론과 실제」 (서울: 은하출판사, 1994), pp. 105~106.

17) 장명봉, “통일국가의 권력구조(정부형태)에 관한 구상.”

18) 김현, 「의원내각제: 이론과 실제」, p. 106.

없지만,¹⁹⁾ 정당이 난립할 경우 의원내각제의 단점인 정국의 불안정이 초래될 위험성이 있다. 그러나 정당난립으로 인한 정국의 불안문제는 小선거구제나 다수대표제와 같은 選舉法이나 政黨法 등을 통한 제도적 장치로서 어느 정도 방지할 수 있다.

또한 의회의 내각불신임으로 인한 빈번한 정권교체를 방지하고 정부의 안전성을 도모하기 위해서 독일식 혹은 불란서식 안전책을 고려해 볼 수 있다. 즉 독일의 경우 의회에서 後任首相을 과반수로 선출할 때까지 前任首相을 해임시킬 수 없으며, 불란서의 경우 불신임 동의안을 발의한 후 5일이 經過된 후에야 불신임안을 표결에 부치게 함으로써 정치적 갈등을 냉각시키는 효과를 노리고 있다.

결론적으로 통일한국의 정부형태로서 대통령제와 의원내각제가 고려될 수 있는데, 이 중 어떠한 제도를 선택하느냐의 문제는 통일한국의 정치적 상황에 의존한다. 대통령제는 통일한국의 정치적 상황이 화합성보다는 효율성이 중시될 때 보다 더 고려될 수 있는 정부형태이며, 이 경우 현행 남한의 대통령제보다는 화합적인 측면을 다소 고려할 수 있도록 부통령제를 두는 미국식의 대통령제를 채택하는 것이 바람직 할 것이다. 한편 의원내각제는 통일한국의 정치적 상황이 위급하지 않으며, 효율성보다는 화합성을 요구할 때 적절한 정부형태라

19) 영국의 처칠정부나 대처정부, 독일의 콜정부 등은 의원내각제로서 강력하고 효율적인 정부를 이끌었다.

고 할 수 있다. 단지 의원내각제의 경우 정국의 혼란에 대한 대비책으로 선거법이나 정당법과 같은 제도적 정비를 반드시 병행하여야 할 것이다. 요컨대 정부형태의 선택은 통일한국의 정치적 성숙도와 밀접하게 관련된다고 할 수 있다.

통일한국의 정부형태로서 二元政府制는 가급적 고려 대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 이는 이원정부제가 내포하고 있는 문제점이 그 동안 많이 지적되었을 뿐만 아니라, 혼합형 정부형태의 경우 불분명한 권한배분문제로 인하여 문제의 소지가 있기 때문이다. 통일한국의 권력구조는 복잡한 이해관계의 산물일 것이기 때문에 해석상 오해의 소지가 있는 복잡한 제도보다는 단순하고도 분명한 제도가 바람직하다고 보여진다.

나. 議會制度

본 연구가 전제로 하고 있는 바와 같이 일방이 주도하는 통일방식하에서 통일후 양원제가 아닌 단원제를 택하는 것은 합리적일 수도 있다. 단원제 의회를 택함으로써 양원제에서 올 수 있는 上下院間 갈등이나 국정의 지연 등을 방지할 수 있으며, 의회운영경비의 감축과 의사일정의 신속성 및 효율성 등의 장점이 있다. 특히 통일한국이 연방제가 아닌 단방제의 형태를 가정하고 있으며, 영토가 협소하고 민족적 단일성을 유지하고 있는 한국의 사정에 비추어 볼 때 효율성 면에서 유리한 단원제가 합리적일 수 있다.²⁰⁾

20) 한백연구실, “통일한국이 풀어야할 숙제: 정치,” 「포럼21」 (1993, 여름), p. 30.

그러나 단원제 의회는 人口比例에 의한 원구성으로 인하여 의회에서 남한지역을 過多代表(overrepresent)하고 북한지역을 과소대표함으로써 남북한간의 지역적 불균형을 해소시키는데 어려움이 있을 것이다. 불균등한 권력배분은 사회적·정치적 불안정을 초래할 수 있으며, 단원제 의회는 민주발전이라는 측면에서도 부족한 점이 있다.

한편 양원제를 택할 경우 인구비례에 의한 하원과 지역 대표성을 갖는 상원으로 구성되는 의회를 통해서 남북한 화합을 추구할 수 있다는 장점이 있다. 즉 남북 동수의 대표로 구성되는 상원을 통하여 인구비례에 의한 하원이 남한을 과다대표하는 것을 완화시키고, 상원의 기능을 지역적 문제에 초점을 맞추도록 하여 통일 이후의 남북한간 葛藤構造를 완화시키는 노력을 기울일 수 있다. 상원에서의 균등한 권력배분은 남북한간의 이질성에서 비롯되는 갈등을 조정하는 역할을 하고 정치적 안정에도 기여할 것이다. 또한 행정부와 하원의 충돌시 상원이 이를 調整하는 역할을 담당할 수 있다는 장점이 있다. 지역을 대표하는 상원의 선출방법은 남북한을 각기 하나의 광역 선거구로 하여 각 선거구로부터 동수의 의원을 선출하는 방법과, 남북한으로부터 동수의 의원을 선출하되 남북한을 보다 細分化된 선거구(예컨대 道단위)로 나누어 각 선거구에서 동수의 의원을 선출하는 방법이 고려될 수 있다.

그러나 양원제를 택할 경우 상하원의 권한배분문제 등이 대두되어 오히려 갈등의 요인이 될 수도 있다. 상원의 권한

을 하원과 동등 혹은 우월하게 한다면 민의의 대변을 최고의 목적으로 하는 의회의 원리에 위배될 수 있고, 상원의 권한을 하원보다 제한한다면 양원제의 의미가 희석된 채 豫算濫用과 議事遲延 등의 부작용만 나타날 수도 있다.

요약하면 통일한국의 의회제도로서 작고 효율적인 정부를 구성한다는 점에 있어서는 단원제도 나름대로의 장점이 있으나, 화합이라는 차원에서 양원제가 바람직하다고 할 수 있다.

정부형태의 경우는 의원내각제가 대통령제보다 안정성 및 효율성 측면에서 위험을 수반할 수 있는 데 반해서, 의회제도의 경우는 양원제가 단원제에 비해서 정부의 안정성에 큰 威脅이 되는 것은 아니다. 따라서 통일한국의 의회제도로서 양원제를 택함으로써 안정성에 대한 심각한 위협없이 화합성에 기여할 수 있을 것이다.

다. 中央·地方關係

통일한국의 권력구조로서 중앙집권제는 전국을 하나의 대상 지역으로 하여 통일적이고 강력한 행정이 가능하고, 부처별로 전문인력을 통한 행정의 전문화와 효율화를 기할 수 있으며, 특히 여러 지역에 걸쳐서 이루어지는 大規模 事業에 적합하다.²¹⁾

통일 이후 사회혼란과 경제침체 등 통일후유증이 심각하게

21) 최창호, 「지방자치제도론」(서울: 삼영사, 1994), pp. 45~46.

대두될 경우는 이에 대처하는 데 있어서 중앙정부의 적극적인 역할이 기대되며, 남북한간의 이질성을 조속히 극복하는 데 있어서도 전국을 하나의 단위로 하는 행정체계가 긍정적인 면도 있다. 또한 북한지역의 財政自立度나 政治意識 水準 등을 고려할 때 지방자치제가 통일 이후 곧바로 실시되는 데는 어려움이 있을 수 있다.

그러나 남북한의 이질성을 고려할 경우 중앙집권제는 지역적 특성을 감안한 행정을 수행하는 데에는 부적절하다고 할 수 있다. 정치체제내에서 이질적 요소를 등한시하지 않고 행정의 효율성을 증대시키기 위해서는 각지역의 特殊性에 맞는 행정이 필요하고, 이를 위해서는 중앙정부에 의한 통일적·획일적 관료행정보다는 지방정부에 의한 개별적 행정이 필요하다. 그 밖에 남한에서도 그 동안 중앙집권제로 인한 지역의 불균형적인 발전을 경험하였고, 통일을 이루는 데 있어서도 북한지역의 자치권을 인정하지 않을 경우 통일자체가 어려워질 수도 있다.

한편 통일한국이 지방분권제를 채택한다면 남한주도의 통일이 가져올 북한주민의 衝擊을 완화할 수 있고 북한주민들의 민주주의 敎育과 새로운 체제에의 적응에도 도움이 될 것이다.²²⁾ 지방자치는 오랜기간 동안 북한의 정치·행정제도와 문화에 익숙해 있는 북한주민이 새로운 환경에 적응할 수 있는

22) 한백연구실, “통일한국이 풀어야 할 숙제: 정치,” pp. 27~28.

완충적 작용을 수행할 수 있다는 점에서도 필요할 것이다.²³⁾

또한 자치제는 통일 이후 북한지역에서 일어나게 될 각종 이해관계의 충돌을 자치정부가 일차적으로 담당하게 함으로써 중앙정부를 보호할 수 있을 것이다.²⁴⁾ 특히 자치제를 시행함으로써 중앙에서의 정치변동이 지방에 미치는 파급효과가 작기 때문에 통일후 급변하는 정치상황 속에서 지방정치의 安定性을 유지하는 데 적합할 것이다. 또한 북한지역출신 엘리트가 지방행정에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 지역실정에 적합한 행정의 구현과 함께 지역엘리트의 체제참여에도 기여할 수 있을 것이다.

베트남의 경우는 지방분권이 아닌 중앙집권제를 추진한 결과 정권의 안정성과 효율성, 나아가서 정통성마저 손상을 입은 좋은 예이다. 무력에 의해 통일을 이룬 북베트남 당국은 통일후 새로운 정치체제의 구축에 있어서 남부주민들의 저항에 대비하여 통제체제의 강화에 집착한 나머지 정부의 中央集權的 성격이 강화되었고, 형식적인 제도통합에 머무른 채 실질적인 국민통합을 달성하는 데 어려움을 겪었다. 북베트남은 남부지역에 대한 지배강화와 효율적인 통제를 목적으로 남부지역의 행정조직을 독점하였으나, 남부사정에 어둡고 비전문

23) 경우에 따라서는 자치법상의 특례를 두어 북한지역에 남한지역보다 더 큰 자치권을 부여하는 것을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 김병준, “통일한국의 바람직한 중앙·지방관계” (민족통일연구원 주최 워크샵 발표논문, 1994. 10. 18).

24) 위의 글.

적인 북베트남 출신의 관리들은 無能과 無經驗으로 통일 이후 사회통합을 효과적으로 수행하지 못하였다.²⁵⁾

북부출신에 의한 政治와 行政의 獨占으로 남부에서는 엘리트와 주민간의 괴리감이 컸고 남부주민의 의사는 제대로 대표될 수 없었으며, 남부주민은 단지 통제의 대상으로만 인식될 뿐 정치참여가 극히 제한적이었다. 남부주민들의 의사가 정치 과정에 적절히 收斂되지 못함으로써 정치체제의 動脈硬化현상이 나타났고, 형식적인 제도통합은 이루어졌으나 사회통합은 지연될 수 밖에 없었다. 이는 결과적으로 정부의 효율성도 얻지 못한 채 민주성과 정통성만을 침해하였으며, 나아가 정권의 안정을 저해하는 요인이 되었다. 베트남의 경우 武力에 의한 통일이었기에 권력의 독점이 초기에는 어느 정도 불가피하였을지 모르지만 이것이 장기화됨으로써 결과적으로 남북간 통합이 遲延되게 되었다.

요약하면 권력의 지역적 배분에 있어서 집권과 분권은 相對的인 개념으로 완전한 중앙집권과 완전한 지방분권은 있을 수 없는 것이다. 그러나 일반적으로 말해서 집권화의 경향이 커지면 효율성과 안정성은 높아지고, 분권화의 경향이 커지면 화합성의 측면에 유리할 것이다.

통일한국의 지역적 권력배분에 관한 문제는 정부형태가 결정되고 난후 신속성있게 조절할 수 있는 것으로서, 통일 이후

25) 사이공의 경우 주민의 1/3이 북베트남에서 파견된 통제요원 및 그 가족들이었다.

初期에는 중앙정부의 개입이 필요한 부문이 많을 것이나 점차 分權化의 방향으로 나아가야 할 것이다. 즉 장기적으로 통일 한국의 안정성을 침해하지 않는 한도내에서 남북한간의 지역 갈등을 해소할 수 있는 화합성이라는 측면과 민주발전이라는 측면에서 보았을 때, 지방분권제를 실시함이 타당할 것이다. 다만 지방자치제가 실시된다고 하더라도 국가차원의 통일행정이 요구되는 환경·안보·복지 등과 같은 분야는 중앙정부의 통제하에 놓여야 할 것이다.

3. 우리의 對策

정부의 效率性和 和合性은 통일한국의 정치적 안정과 발전을 위해서는 모두 다 중요한 것이다. 그러나 통일한국 사회가 화합과 안정을 유지하지 못하면 정부의 효율성도 결코 기대할 수 없기 때문에, 통일한국의 권력구조 구성에 있어서 화합성이 보다 더 중시되어야 할 것이다. 장기적인 관점에서 볼 때 통일은 제도의 통일로서 끝나는 것이 아니라 국민의 통합인 것이다.²⁶⁾ 따라서 통일한국의 권력구조는 통일 이후의 갈등구조를 해소하는 데 중점을 두면서도 효율적인 것이 되어야 하겠으나, 보다 중요한 것은 國民統合을 달성하기 위해서 正統

26) 통일을 광의로 보는 시각은 그 개념을 전사회로 확대하여 정치통합 뿐만 아니라 생활공간의 통합, 경제체제의 통합, 문화통합, 의식통합까지 모두 이루어진 상태로 본다. 이상우, “남북한 정치통합: 전망과 과제,” 「남북한 통합과 21세기의 한국」 제5차 미래정책 공개토론회 (서울: 대통령자문 21세기위원회, 1992).

性있고 民主的인 정치체제가 정착되어야 한다는 것이다. 참다운 민주주의는 국민들의 정치참여가 보장되고 사회의 다원적 이익을 수렴할 수 있는 정치체제하에서 가능한 것이다. 이러한 취지에서 통일한국의 권력구조를 구상한다면 의원내각제, 양원제, 그리고 지방분권제를 선택하는 것이 바람직할 것이다.²⁷⁾

그러나 다른 한편으로 통일 이후 사회적 혼란, 경제적 부담 등 제반 후유증이 노출될 경우 권력구조로서 의원내각제와 전면적인 지방분권제의 실시가 어려울 수도 있다. 즉 통일 이후의 갈등해소라는 차원에서 안정과 효율에 큰 영향을 미치지 않을 양원제만 우선적으로 실시하고, 통일한국의 효율적 발전을 위하여 대통령제와 중앙집권제를 실시하는 것이다. 그러나 중앙집권제의 경우는 중앙정부에 의한 완전한 획일적 행정보다는 가능한 범위내에서 부분적으로 지방정부에 자율권을 부여함으로써 보완적인 역할을 할 수 있을 것이다. 즉 통일 이후 여러가지 문제점이 심각하게 대두되어 화합성보다는 효율성이 요구될 경우 권력구조로서 대통령제, 양원제, 제한적 중

27) 양원제 의회가 대통령제와 결합하는 경우보다 의원내각제와 결합하는 경우 그 결합이 더 커질 수 있다. 의원내각제에서 정부의 운명은 의회가 결정하는데, 의회가 이원화되어 있는 경우 의회와 정부의 관계가 매우 복잡해질 수 있다. 물론 대부분의 국가에서 전통적으로 하원이 정부구성권을 갖고 있으나, 하원과 상원의 의견충돌시 兩院合同會議가 열리게 되어 있으며 통일 이후 이러한 권력구조의 복잡성은 정국의 불안으로 이어질 가능성이 있다. 정국의 불안정시 양원제도에서 상원은 妥協과 調整의 역할보다는 야합과 음모의 장이 될 수도 있으며, 의원내각제의 발전을 저해할 수도 있다. 崔曉煥, 「의회제도의 이론과 실제」(서울: 박영사, 1994), p. 55.

양집권제를 바람직한 형태로 선택할 수 있는 것이다. 이러한 상황은 통일시점의 남한내 통일준비가 미진하고 여러가지 통일후유증으로 정국이 불안정한 경우로서, 통일의 시기가 빠르면 빠를수록 그 가능성은 더 클 것이다.

통일한국의 권력구조를 구상하는 문제는 통일한국의 권력구조를 제시하는 것으로 끝나서는 안될 것이다. 통일한국의 권력구조를 제시하는 것은 우리가 그 권력구조를 바탕으로 새로운 政治體制 속에서 통일후 보다 나은 삶을 영위하고자 함이다. 따라서 통일한국의 권력구조를 창출하는 데 있어서 우리는 다음과 같은 사항을 염두에 두어야 한다. 첫째, 통일한국의 권력구조에 대한 일방적 제시보다는 國民的 合意를 통한 선택을 유도해야 한다. 둘째, 통일한국의 권력구조가 결정되면 남한내에서부터 그 방향으로 나아가는 노력을 경주해야 한다. 셋째, 북한의 변화를 유도하여 남북한이 통일 이전까지 새로운 체제에 가능한한 접근할 수 있도록 노력하여야 한다.

통일한국의 권력구조를 무엇으로 하든지 그 제도가 통일한국의 모든 문제를 해결해 주는 것은 물론 아니다. 이는 같은 제도라 하더라도 각 나라의 사정에 따라서 제각기 다르게 기능할 수 있기 때문이다. 따라서 우리는 어떠한 특정제도가 통일 이후 잘 作動될 수 있도록 하기 위해서 이에 대한 노력을 지금부터 시작해 나가야 한다.

우선 우리는 남한내에서부터 통일한국의 모습에 접근할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 통일한국은 현재의 연속이며, 통

일 이후의 모습과 현재의 모습이 전혀 다른 모습이 될 것이라는 생각은 幻想에 지나지 않는다.²⁸⁾ 따라서 우리가 통일한국의 권력구조를 결정하였다면, 이에 대한 남한내의 합의가 이루어져야 되며 이에 대한 우리의 經驗이 축적되어야 할 것이다.

우리가 통일한국의 권력구조로서 자유민주주의체제를 根幹으로 하여 지역간·계층간 갈등을 해소하고, 효율적이며, 민주적 정통성을 지닌 지방분권적 권력구조를 창출하려 한다면 남한내에서 이에 대한 준비가 선행되어야 할 것이다. 즉 남한내 현존하는 여러가지 葛藤要因을 해소하려는 노력을 기울여야 하며, 자유민주주의체제의 우월성에 대한 신념을 가져야 할 것이다. 또한 지방자치제의 정착을 위해서 국민의 성숙한 民主市民意識을 고양시켜야 할 것이다.

특히 통일한국의 권력구조로서 의원내각제를 택해야 한다고 가정하면 우리는 대통령제의 경우보다는 이에 대한 많은 준비를 해야 할 것이다. 우선 선거법이나 정당법의 정비를 통해서 政黨의 亂立을 방지하고 이에 대한 政治文化를 창조하는 데 필요한 노력을 기울여야 한다. 또한 새로운 권력구조에 대비하여 남한에서 의원내각제의 정부형태를 구성해 볼 수도 있을 것이다.

한편 통일한국의 권력구조로서 대통령제를 택할 경우 의원

28) 노재봉, “통일한국의 미래상(종합분야),” 「통일한국의 미래상」(서울: 국토 통일원, 1987), p. 5.

내각제의 경우만큼 많은 준비가 필요하지 않을 것이나, 현재와 같은 대통령제가 통일 이후에도 합당한 제도인지 검토해 볼 필요가 있다. 즉 대통령제의 안정성이라는 장점과 함께 화합적인 측면을 가미할 수 있도록 국무총리제를 없애는 대신 부통령제를 신설한다든지, 대통령선거제도에 결선투표제의 도입 등 제도적 차원의 개선점에 대한 고려는 물론 실질적 운영의 차원에서 성숙된 대통령제를 정착시켜야 할 것이다.

그러나 통일한국의 정부형태로서 대통령제와 의원내각제를 반드시 상호 배타적인 개념으로 파악해서는 안될 것이다. 의원내각제의 경우 화합성과 함께 안정성에 대한 고려로 독일식 의원내각제를 고려할 수 있으며, 대통령제의 경우 안정성과 함께 화합성에 대한 고려로 부통령제를 포함한 미국식 대통령제를 채택할 수 있는 것이다.

우리의 대내외적 환경을 고려할 때 통일을 대비한 우리의 준비기간은 그렇게 여유있는 것은 아니다.²⁹⁾ 따라서 우리는 조속히 통일한국의 권력구조를 선택하고 이에 따른 준비작업

29) 많은 전문가들이 김일성사후 김정일체제의 출범과 지속성을 전망하면서도 김정일체제의 돌연한 붕괴가능성을 배제하지 않고 있다. 이들은 김정일 체제의 붕괴원인으로 북한의 경제난, 외교적 고립, 권력투쟁 등을 들고 있다. 허문영 외, 「김정일 정권의 등장과 정책 전망」(서울: 민족통일연구원, 1994); 양성철, 「북한의 권력구조와 김정일 주변엘리트」, 「북한의 권력구조와 김일성 이후 정책방향 전망」 개원 1주년 기념 국내학술회의 발표논문집(서울: 민족통일연구원, 1992); 민족통일연구원의 조사에 의하면 실제로 통일이 10년내에 이루어 진다고 믿는 사람이 45%로 나타났다. 민족통일연구원, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 74~76.

에 착수하여야 할 것이다. 우리가 경험을 통해서 改善點을 찾은 것과 통일후 새로운 제도를 처음부터 시작하는 것은 많은 차이가 있을 것이고, 통일후 제도적인 문제에 시간을 낭비하기에는 너무 많은 대가를 치루어야 될지도 모르는 것이다.

마지막으로 우리가 설정해 놓은 정치체제에 북한이 가능한 한 근접해 올 수 있도록 북한의 변화를 誘導하도록 하여야 한다. 통일 이후 남북한간의 갈등구조는 통일정부가 쏠어질 가장 어려운 문제로서 우리는 지금부터 남북한 동질화를 위한 노력을 경주하여야 한다. 이를 위해서 경제·문화 등 각 분야에서 남북한간의 교류·협력을 강화시켜 나가야 할 것이다.

第 V 章 結 論

통일한국의 권력구조에 관한 본 연구는 남북통일이 실현가능한 현실로 다가온 시점에서 통일을 대비하여 통일한국의 미래상을 정립하는 일환으로 이루어졌다. 통일의 方法과 時期가 아직 可變的이기는 하지만 통일에 대한 준비는 이제 더 이상 미룰수 없는 불가피한 것이 되었다.

통일한국의 권력구조를 창설하는 데 있어서 대통령제를 채택해야 할 것인가 혹은 의원내각제를 채택해야 할 것인가, 단원제를 채택해야 할 것인가 혹은 양원제를 채택해야 할 것인가, 그리고 중앙집권제를 채택해야 할 것인가 혹은 지방분권제를 채택해야 할 것인가의 문제는 다분히 主觀的인 문제일 수 있으나, 우리는 몇가지 基準을 설정함으로써 논의의 폭을 좁힐 수 있을 것이다. 즉 통일한국의 이념, 각 제도의 이론적 장단점에 대한 비교·분석, 현행 남북한 권력구조의 변화전망, 그리고 통일한국의 정치적 상황에 대한 전망 등은 우리에게 어떠한 권력구조가 바람직한 지를 판단할 수 있는 기준을 제공해 줄 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 自由民主主義 통치기구의 구성원리인 국민주권의 원리, 대의제의 원리, 권력분립의 원리를 살펴보고, 정부형태로서 대통령제, 의원내각제 그리고 이원정부제를, 의회제도로서 양원제 의회와 단원제의회를, 그리고 중앙집권제

와 지방분권제의 이론적 장단점을 각기 비교·분석하였다. 또한 남북한 권력구조의 현황과 변화전망을 분석함으로써 통일의 시점에서 남북한이 처할 권력구조를 전망하였다.

끝으로 통일한국의 정치적 상황을 전망해 봄으로써 통일한국의 권력구조 형성시 고려하여야 할 점들이 무엇인지를 분석해 보았다. 즉 통일한국의 권력구조는 남북한 지역의 균형적 발전과 남북한주민의 동등한 정치참여를 보장할 수 있으며, 북한 출신 정치엘리트들의 疎外感 해소문제 등 여러가지 葛藤要因을 해결할 수 있는 화합적인 권력구조라야 하겠다. 아울러 통일한국의 권력구조는 통일한국의 다양한 문제를 효율적으로 해결할 수 있는 권력구조가 되어야 할 것이다. 효율성과 화합성은 통일한국의 권력구조 구성시 모두 중요한 기준이나, 화합이 보장되지 않는다면 장기적으로 정부의 효율성도 기대하기 어려운 것이다.

무엇보다 통일한국의 권력구조는 民主發展의 계기가 될 수 있도록 국민의 정치적 참여가 확대되고 사회의 다원적 이익이 수렴될 수 있는 민주적인 권력구조가 되어야 하겠다. 이는 통일이 단순히 제도통일을 넘어서 진정한 國民統合이 되어야 하기 때문이며, 또한 그것이 장기적으로 통일한국이 효율적이고 화합적이며 정통성을 갖춘 정치체제를 정착시키는 길이기도 하다.

통일을 국민통합의 실현이라는 측면에서 볼 때 통일한국의 권력구조는 다수의 의사에 따르는 다수결모델(majoritarian

model)보다는 소수의 거부권이 인정되는 합의모델(consensus model)이 바람직하다.¹⁾ 즉 동질적인 사회에서는 반대정파간에 정책과 지지기반에 있어서 큰 차이가 없고 권력이동도 비교적 쉽게 이루어지기 때문에 다수결에 의한 권력의 독점이 허용되는 다수결모델이 가능하다. 그러나 통일한국과 같이 이질적인 두체제가 결합하였을 경우 사회균열구조가 다차원적(이념적, 지역적, 계층적)으로 발생할 것이고, 소외집단의 출현 역시 불가피할 것이다. 또한 이질적인 사회에서는 정파간의 이념 및 정책의 차이가 크고 정권의 이양도 그다지 용이하지 않기 때문에, 이런 경우는 다수결모델보다는 합의모델이 적합하다.²⁾

즉 정책결정에 있어서 소수의 의사를 전적으로 무시하는 다수결 원칙보다는 합의에 의한 정책결정을 모색하고, 사회적 龜裂構造를 반영할 수 있는 정당체계가 유지되어야 하며, 정

1) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984).

2) 통일 한국의 권력구조가 리파르트(A. Lijphart)가 제시한 합의제 모델에 완벽하게 일치할 수는 없을 것이나, 적어도 권력구조 구성의 근본적인 기조는 이에 맞추어져야 할 것이다. 리파르트가 제시한 전형적인 합의제 모델은 다음의 특징을 갖고 있다. 첫째, 행정권이 하나의 당에 의해서 독점되기 보다는 2개 이상의 당에 의해서 공유된다. 둘째, 입법부와 사법부간 권력의 융합보다는 분리가 이루어져 있다. 셋째, 의회제는 단원제보다는 양원제이며, 양원이 균형을 이루고 상원은 소수를 대표한다. 넷째, 정당체제는 다당제이다. 다섯째, 다당제는 사회의 다차원적인 균열구조에 의해서 형성된다. 여섯째, 정당들은 획득한 표에 비례해서 의회의 의석을 차지한다. 일곱째, 지방분권화가 이루어져 있다. 여덟째, 소수파의 거부권이 인정된다. Ibid., pp. 23~30.

당들은 득표수에 비례해서 의회의 의석을 차지할 수 있어야 하며, 지방자치제와 양원제의 상원을 통하여 지역적 소외감을 해소하도록 하여야 한다. 정부형태에 있어서 대통령제보다는 의원내각제가 바람직하나 남아프리카공화국식의 대통령제는 고려될 수 있을 것이다. 즉 의회에서 대통령과 두명 이상의 부통령을 간접선출하는 방식을 택함으로써 의회의 다수파가 권력을 잡게하되, 한 정파의 權力獨占을 방지하고 여러 정파간의 합의에 의한 권력창출을 유도한다.

특히 통일한국의 국민통합을 위해서 정당의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 예멘과 베트남의 경우와 달리 통일 이후 독일이 비교적 안정적 권력구조를 유지할 수 있었던 것은 政黨統攝이 이루어졌기 때문이다. 독일은 통일 이전 이미 동독지역에 서독의 자매정당들이 등장하였고, 통일 이후 이들 정당들이 자연스럽게 통합됨으로써 동독엘리트들의 制度圈 유입이 순조로웠다. 이는 통독후 과거 동독의 군, 행정기관 종사자들이 대거 해임되었음에도 불구하고 통일독일이 국민통합을 비교적 효율적으로 수행할 수 있었던 중요한 요인이 된다.

그러나 통일한국의 정치적 상황이 합의모델이 적용되기에 너무 불안정하다면 통일 이후 短期的으로 다수결모델을 채택해야 할 것이다. 즉 이 경우 暫定的으로 화합적인 권력구조보다는 안정적인 권력구조가 요구될 것이다. 구체적으로 현 남북한의 상황과 통일 이후를 고려할 때 통일한국의 정부형태는 대통령제를 택해야 할 것이다. 그러나 화합의 측면을 고려

하여 부통령제를 두는 것을 고려할 수 있으며, 중앙집권형을 기본으로 하되 제한적인 범위내에서 분권화 정책을 시행할 수 있을 것이다. 한편 양원제는 상당한 정치적 위험을 감수하지 않아도 되기 때문에 바로 실시할 수 있을 것이다. 즉 통일한국의 권력구조를 창출함에 있어서 화합성과 안정성은 모두 다 중요하고 國民統合이라는 우리의 통일정책에 비추어서 화합성이 더욱 중요한 것이다. 그러나 통일 이후 초기에 정치적 상황이 불안하여 체제위협요인을 많이 내포하고 있다면 이에 대한 고려가 선행되어야 한다는 것이다.

본 연구에서 분석한 통일한국의 권력구조는 결국 북한의 변화를 전제로 한 것이다. 북한이 변화하지 않고 지금과 같이 勞動黨이 지배하는 폐쇄적인 정치체제를 유지한다면 우리의 점진적 통일정책은 의도대로 진행될 수 없을 것이다. 따라서 북한의 변화를 위해서 우리가 무엇을 해야 할 것인가 하는 문제는 통일을 위하여 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다.

북한은 앞으로 개방·개혁정책을 수행할 것으로 전망되나, 북한 스스로 개방이 물고을 체제내부의 동요 위험성을 충분히 알고 있기 때문에 개방을 하더라도 매우 제한적으로 이루어질 것이다. 따라서 우리는 북한의 태도변화를 유도할 수 있도록 북한에게 우호적인 자세를 취해야 한다. 그 길만이 북한주민에게 더 많은 개방화의 자극을 줄 것이고 북한의 변화를 유도하는 압력수단이 될 것이다. 반면에 우리의 대북 적대정책은 북한이 폐쇄적인 체제를 유지하는 구실을 제공할 뿐이

다.³⁾ 우리가 우호적인 자세를 보일 때 마다 북한이 오히려 적대적인 모습을 보인 것을 봐서도 북한의 개방에 대한 경계심을 알 수 있다.

끝으로 우리의 통일정책에 따라 각분야에서 북한과의 교류·협력을 일관되고 과감하게 대폭적으로 추진해야 할 것이다. 이 때 우리의 교류·협력정책은 상호주의나 이윤추구와는 무관한 것이어야 한다. 그것이 궁극적으로 북한의 변화를 유도하는 가장 효과적인 방법이 될 것이다.

3) 조혜인, “북한 통치체제의 변화전망” (민족통일연구원 주최 워크숍 발표논문, 1994. 10. 20).

參 考 文 獻

1. 單行本

- 구병삭. 「지방자치법」. 서울: 박영사, 1991.
- 구영록 외. 「정치학 개론」. 서울: 박영사, 1992.
- 권영성. 「헌법학원론」. 서울: 법문사, 1992.
- _____. 「비교헌법학」. 서울: 법문사, 1981.
- 김국신. 「예멘 통합 사례연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 김도태. 「베트남 통합사례 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 김병준. 「한국지방자치론: 지방자치, 자치행정, 자치경영」. 서울: 법문사, 1994.
- 김철수. 「헌법학신론」. 서울: 박영사, 1993.
- 김 현. 「의원내각제: 이론과 실제」. 서울: 은하출판사, 1994.
- 민족통일연구원. 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- _____. 「북한체제의 실상과 변화전망」. 서울: 민족통일연구원, 1991.
- 박순성·최진욱. 「통일논의의 변천과정 1945~1993」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 박영호·박종철. 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.

- 안병만. 「한국정부론」 제2판. 서울: 다산출판사, 1992.
- 양성철. 「북한정치연구」. 서울: 박영사, 1993.
- 이계만. 「북한국가기관론」. 서울: 대영문화사, 1992.
- 정인홍. 「서구정치사상사」. 서울: 박영사, 1991.
- 조창현. 「지방자치론」. 서울: 박영사, 1993.
- 총무처. 「중앙-지방 사무총람」. 서울: 총무처, 1994. 1.
- 최요환. 「의회제도의 이론과 실제」. 서울: 박영사, 1994.
- 최창호. 「지방자치제도론」. 서울: 삼영사, 1994.
- 통일원. 「예멘 통일과정과 부문별 통합실태」. 서울: 통일원, 1991.
- . 「8.15대통령경축사 해설자료」. 서울: 통일원, 1994.
- . 「통독2주년 보고서」. 서울: 통일원, 1992.
- . 「통일이후 분야별 실태」. 서울: 통일원, 1991.
- 한태연. 「헌법과 정치체제」. 서울: 법문사, 1987.
- 허문영 외. 「김정일 정권의 등장과 정책 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 허 영. 「한국헌법론」. 서울: 박영사, 1994.
- 향린교회. 「통일공화국헌법(초안)」. 서울: 향린교회, 1993.
- 小林孝輔·星野安上郎 編, 尹龍熙·柳在坤 共譯. 「각국의회정치론」. 서울: 대왕사, 1994.
- Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Cambridge, UK: Methuen & Co. Ltd. 1978.

Lenin, Vladimir I. *State and Revolution*. New York: International Publishers, 1974.

Loewenstein, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: University of Chicago Press, 1957.

Michels, Robert. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press, 1962.

2. 論 文

권영성. “남북통합과 국가형태·국가체제문제.” 「공법연구」, 제21집 (1993).

김동한. “통일한국의 법과 권력구조.” 「포럼21」, 제6집 (1993).

김병준. “통일한국의 바람직한 중앙·지방관계” (민족통일연구원 워크샵, 1994. 10. 18).

김철수. “한국통일과 통일헌법제정문제.” 「헌법논총」, 제3집 (1993).

노재봉. “통일한국의 미래상(종합분야).” 국토통일원 편. 「통일한국의 미래상」, 서울: 국토통일원, 1987.

도희근. “사회주의 국가의 헌법질서에 관한 연구: 소련헌법의 체계와 구조를 중심으로” (서울대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 1984).

- 박광주. “통일한국의 정치적 갈등구조.” 한국정치학회 편. 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」. 서울: 한국정치학회, 1993.
- 박원순. “통일공화국헌법초안에 대한 몇가지 논평: 기본권과 통치구조부분을 중심으로.” 「통일헌법심포지움 자료집」. 서울: 향린교회, 1993.
- 변해철. “남북한 통합과 통치구조문제.” 「공법연구」, 제21집 (1993).
- 서대숙. “당·정관계 변화.” 전인영 편. 「북한의 정치」. 서울: 을유문화사, 1990.
- 신정현. “권력구조의 변화.” 고성준 외 편. 「전환기의 북한 사회주의」. 서울: 대왕사, 1992.
- 양동안. “통일한국의 권력구조와 정치과정.” 한국정신문화연구원 편. 「통일한국의 미래상과 삶의 양식」. 성남: 한국정신문화연구원, 1991.
- 양성철. “북한의 권력구조와 김정일 주변엘리트,” 「북한의 권력구조와 김일성 이후 정책방향 전망」 개원 1주년 기념 국내학술회의 발표논문집, 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 에이든 포스터-카터. “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스 위기이론의 적용.” 민족통일연구원 편. 「북한 체제의 변화: 현황과 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1991.

- 은만금. “북한 체제의 변화전망과 이에 따른 대응책 모색” (민족통일연구원 주최 워크숍 발표논문, 1994. 10. 20).
- 유지호. “예멘통일이후 문제점.” 「예멘통일의 문제점」. 국내 학술회의 발표논문집, 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 이봉철. “통일헌법의 이념적 기초와 통치구조.” 「북한·통일연구논문집: (1)정치분야」. 서울: 통일원, 1990.
- 이상우. “남북한 정치통합: 전망과 과제.” 「남북한 통합과 21세기의 한국」 제5차 미래정책 공개토론회, 서울: 대통령자문 21세기위원회, 1992.
- 장명봉. “통일국가의 권력구조(정부형태)에 관한 구상” (민족통일연구원 주최 워크숍 발표논문, 1994. 6. 21).
- _____. “남북예멘통일헌법에 관한 연구.” 「공법연구」, 제21집 (1993).
- _____. “북한헌법상의 권력구조.” 최종고 편. 「북한의 법과 법이론」. 서울: 경남대학교극동문제연구소, 1988.
- 전인영. “조선노동당: 북한사회의 지도세력.” 전인영 편. 「북한의 정치」. 서울: 을유문화사, 1990.
- 조혜인. “북한 통치체제의 변화전망” (민족통일연구원 주최 워크숍 발표논문, 1994. 10. 20).
- 주독대사관. “독일의 군사통합.” 「통독관련 연구자료」 군사분야(번역) 200-6. 주독대사관, 1991.
- 최용기. “통일헌법상의 권력구조에 관한 연구.” 통일원 학술

용역보고서 (1992).

한백연구실. “통일한국이 풀어야할 숙제: 정치.” 「포럼21」
(1993, 여름).

3. 기 타

「로동신문」.

「주체의 사회주의 헌법이론」. 평양: 사회과학출판사, 1977.

◎發刊資料目錄 案內◎

〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の東北亞秩序와 南北韓關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓關係 現況 및 94年 情勢展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案
- 94-05 統一문화와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로

- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상 회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅰ)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題 를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅱ)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心

- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會·文化的 同質性 增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序：1990年代 東北亞 秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化：1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍備統制方案 研究：유럽 軍備統制條約의 示唆點과 관련하여

- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分
析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 主體思想의 內面化 實態
- 94-06 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-07 金正日 리더십 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 權力基盤 研究
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向

- 94-11 中國과 日本의 軍事力增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度和 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制的 對南政策 方向과 南北關係 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 政勢認識: 對南觀·對外觀
- 94-17 北韓의 對外經濟 開放政策 現況과 展望
- 94-18 北韓 住民의 價値意識 變化研究
- 94-19 1994年 統一問題 國民輿論調查 結果
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議과 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의 비
교연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變
화와 關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化
對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望

- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘진의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影
響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島
安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北
韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制
度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心
으로

- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본 亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策—北韓 核問題와 美·北 關係改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망—외자유치 관련법 제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓 核問題에 대한 中國의 立場과 우리의 對中政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日 韓·中 頂上會談 結果 分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994. 1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果 分析
- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 脫北者 發生 背景 分析

- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994. 4. ~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994. 7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 金正日政權의 變化展望
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)
- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)
- 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)
- 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1~1994. 3. 31)
- 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1~1994. 6. 30)
- 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1~1994. 9. 30)
- 94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1~1994. 12. 31)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992
 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
 94-01 北韓 核問題斗 南北關係
 94-02 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995

〈論叢〉

- 統一研究論叢 創刊號(1992. 6)
 統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)
 統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)
 統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)
 統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 9)
 統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 1(1992)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 2(1993)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 special edition(1993)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 3(1994)
 THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 special edition(1994)
 한독 WORKSHOP: ECONOMIC PROBLEMS OF NA-
 TIONAL UNIFICATION(1993)

統一韓國의 權力構造

研究報告書 94-31

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1994년 12월 일

發行日 1994년 12월 일
