

## 통일헌법상 기본원리와 정부형태

### Basic Principles of Constitution and Government System in the Korean Reunification

이 부 하\*  
Lee, Boo-Ha

#### 목 차

- I. 서 론
- II. 통일헌법상 기본원리
- III. 통일헌법상 정부형태
- IV. 결 론

#### 국문초록

통일헌법의 기본원리로서 ‘자유민주적 기본질서’, ‘사회국가원리’, ‘법치국가원리’, ‘연방국가원리’에 입각하여 통일헌법을 제정할 것을 제안해 본다. 통일헌법의 기본원리로 ‘자유민주적 기본질서’를 취한다는 것은 핵심적 원리인 ‘인간의 존엄성’, ‘민주주의원리’, ‘법치국가원리’ 등을 포함한다는 의미이다. ‘자유민주적 기본질서’에는 사회국가원리 내지 복지국가원리가 포함되는 것으로 이해함이 타당해 보인다. ‘사회국가원리’를 통일헌법에 채택한다는 것은 종래의 자유민주적 법치국가에서 사회적 법치국가로의 기능 변화를 의미한다. 이는 북한주민의 생존배려가 국가의 우선적 과제로 설정되어야 하며, 한국민 전체의 통합과 동화를

논문접수일 : 2018.06.21.

심사완료일 : 2018.07.26.

게재확정일 : 2018.07.26.

\* 법학박사 · 영남대학교 법학전문대학원 교수

도모하기 위한 것이다. 또한 통일한국에서 ‘법치국가원리’에 근거한다는 것은 기본권 보장의 조건으로서 국민에게 국가작용에 대한 예측가능성을 보장한다는 의미이다. ‘연방국가원리’는 서로 상이한 문화와 전통을 가진 남북한을 하나의 국가법질서로 편입할 수 있는 국가의 구성원리이자, 하나의 헌법질서 내에서 각 지방국들의 독자성을 존중하는 구성원리이기도 하다. 연방국가원리를 채택하게 되면, 국회는 ‘양원제’로 구성함이 적절하다. 양원은 지방국의 이익을 대변하는 의원(지역대표)으로 이루어진 ‘상원’과 전국을 대상으로 ‘민주주의 원리’를 반영하여 인구비례로 선출된 의원(국민대표)으로 이루어진 ‘하원’으로 구성함이 타당해 보인다.

통일한국의 정부형태로 대통령제, 의원내각제, 이원정부제를 생각할 수 있다. 첫째, 대통령제가 필요하다는 입장에서는, 대통령이 국가통합에 적합하다는 것이다. 또한 통일한국에서는 하나의 국가의사로 결집하기 위해서 대통령에게 집중된 집행권을 부여하여 대통령이 강력한 리더십을 발휘할 수 있게 해야 한다는 것이다. 대통령에 의해 신속하고 효율적인 국가정책 수립과 집행이 가능하다는 것이다. 둘째, 의원내각제를 채택하자는 입장에서는 기존 남북한의 지역감정을 타파할 수 있고, 북한지역의 정치세력이 의회에서 자신의 의사를 반영할 수 있고, 책임정치를 구현할 수 있는 정부형태라는 것이다. 셋째, 이원정부제를 채택하자는 입장에서는, 대통령제에서의 대통령의 권력집중과 의원내각제의 정국 불안정을 방지할 수 있다는 것이다. 이원정부제는 권력분점이 가능하며, 통일국가의 상징으로서 대통령이 기능하기 때문에 통일 초기의 갈등 해결과 사회통합에 기여할 수 있다는 것이다.

통일한국의 정부형태로는 대통령제가 적절하다고 생각된다. 통일 초기에 안정적이고 중요한 국가정책을 일관성 있고 효율성 있게 수행하기 위해서는 대통령에게 실질적이고 집중적인 권한을 부여해야 한다. 의원내각제나 이원정부제는 안정된 정당정치와 선거제도가 갖추어진 토대위에서만 가능하다.

**주제어** : 통일헌법, 통일한국, 자유민주적 기본질서, 사회국가원리, 연방국가원리, 정부형태

## 1. 서론

남북한 통일은 민족의 사명이자 운명이며, 통일한국의 미래를 위한 희망이다. 우리가 달성해야 할 남북한 통일은 남과 북이 단순히 결합하는 수준의 재통일(reunification)에 머물지 않고, 새로운 국가로의 통일(new unification)을 이룩해야 한다.<sup>1)</sup> 현행 대한민국 헌법 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하”도록 규정되어 있다. 통일(統一)의 ‘정의’(定義)와 관련하여, “통일은 인식할 수 있는 두 실체와 그 실체 상호간 이질적이라는 요소를 하나의 실체로 통합하는 것”<sup>2)</sup>이라고 정의하거나, “통일은 하나의 정치적 통일체 형성뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화의 통합을 포함하는 개념”<sup>3)</sup>이라고 정의하기도 한다.

우리가 예상할 수 있는 남북한 통일의 방식은 합의에 의한 ‘점진통일’과 급변 사태에 의한 ‘급진통일’로 크게 나눌 수 있다. ‘점진통일’은 남북한이 공식적으로 내세운 통일방안에 입각하여 진행되는 통일 방식이며, ‘급진통일’은 북한의 예측하기 어려운 변수가 발생하여 촉발되는 통일 방식이라 할 수 있다. 예를 들면, 북한에서 쿠데타나 정변, 체제붕괴 등이 발생하여 외부의 개입이 불가피한 상황에서 발생하는 통일은 ‘급진통일’이라 할 수 있다. 반면, ‘점진통일’은 남북한의 통일에 관한 대화와 협력을 바탕으로 서서히 진행되는 통일이다.

남북한 통일과정에서 통일합의서와 통일헌법의 제정이 필요하다. 통일합의서는 남북한 통일의 지침이 되며, 통일 이후 법질서의 통합과 통일헌법의 제·개정 등에 있어서 기준을 제공한다. 통일합의서는 통일 이후에 전개될 핵심적인 헌법 사항과 그 밖에 여러 부수적 사항들을 사전에 규율하여 가이드라인을 제공해주는 기능을 한다.<sup>4)</sup> 통일합의서의 법적 성격은 ‘조약’에 해당된다. 통일합의서에 기초해서 통일헌법의 제정은 이루어진다.<sup>5)</sup>

1) 류지성 외 4인, 「통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구」, 한국법제연구원, 2017. 11, 45-46면.

2) 표명환, “헌법상 통일조항의 통일헌법에서의 의미와 기능”, 『동북아법연구』 제8권 제1호, 2014. 5, 162면.

3) 권형돈, 헌법재판소 창립 제25주년 기념 학술대회 “통일과정의 헌법적 문제”, 2013. 9, 45면.

4) 안동인, “통일합의서의 발효 및 시행에 관한 試論”, 『행정법연구』 제52호, 2018. 2, 191-193면.

남북한의 통일을 위한 준비의 일환으로서 가장 필요한 것 중 하나는 통일헌법을 제정하는 일이다.<sup>6)</sup> 흡수통일<sup>7)</sup>이든 남북한이 동등한 지위에서 하는 합의통일이든 통일헌법의 제정은 필수적이다.<sup>8)</sup> 통일 이후 남북한 주민의 통합을 위해 새로운 통일헌법을 제정하는 작업이 필요하다.<sup>9)</sup> 남북한 통일에 있어서 발생하는 문제를 해결하기 위해 통일헌법이 제정되어서는 안 되며, 통일한국이 추구해야 할 미래의 지향점에 도달할 수 있는 기본원리에 입각하여 통일헌법이 제정되어야 한다. 통일헌법은 미래지향적이고 발전적인 헌법적 가치로서 헌법상 기본원리에 입각하여 통일한국의 미래상을 밝게 만들기 위한 방향으로 제정되어야 한다.

국가의 조직과 작용에 관한 기본법의 성격을 지니는 ‘헌법’은 그 국가적 조직과 작용의 준칙으로서의 ‘기본원리’ 또는 ‘지도원리’(Leitprinzip)에 입각하여야 한다.<sup>10)</sup> 헌법전(憲法典) 스스로가 ‘헌법상 기본원리’라는 조항을 설치하여 이를 명기하는 사례는 보기 어려우므로, 통일헌법의 기본원리는 주로 헌법학자들의 이론과 해석을 통해 제시되어야 한다.

본 논문에서는 먼저 ‘통일헌법상 지향해야 할 기본원리’를 연구해 본다. 자유민주적 기본질서, 사회국가원리, 법치국가원리, 연방국가원리 등을 다루어 본다(이하 II). 그 다음으로 ‘통일헌법상 정부형태’를 모색해 본다. 대통령제, 의원내각제, 이원정부제를 중심으로 다루기로 한다(이하 III). 마지막으로 이상의 내용을 정리하도록 한다(이하 IV).

5) 조재현, “통일의 과정과 통일합의서에 관한 연구”, 『동아법학』 제66호, 2015. 2, 267면.

6) 장영수, “통일헌법 제정의 기본방향”, 『유럽헌법연구』 제21호, 2016. 8, 408면.

7) 흡수통일시에 통일헌법 제정에 관해서는 도회근, “통일헌법의 권력구조”, 『공법연구』 제40집 제2호, 2011. 12, 37-38면. 문제는 흡수통일은 현행 대한민국 헌법의 통일원칙에 부합하지 않는다(이효원, “통일헌법의 제정 방법과 국가조직”, 『서울대학교 법학』 제55권 제3호, 2014. 9, 37면).

8) 성낙인, “통일헌법의 기본원리 소고”, 『서울대학교 법학』 제53권 제1호, 2012. 3, 421면.

9) 장영수, “통일헌법 제정의 기본방향”, 『유럽헌법연구』 제21호, 2016. 8, 409면.

10) 헷세(Konrad Hesse)는 “공동체의 법적 기본질서로서의 헌법은 정치적 통일체가 준수하며 또한 그에 따라 국가적 임무를 수행하게 되는 지도원리를 정해놓는다.”고 설명하고 있다. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl, 1995, S. 55.

## II. 통일헌법상 기본원리

헌법이론상 헌법‘원칙’과 헌법‘원리’를 구별하고자 한다. 헌법‘원칙’은 헌법재판에서 기본권 침해 여부를 판단하는 심사원칙을 말한다. 헌법원칙에는 법률유보원칙, 포괄위임입법금지원칙 등 ‘형식적 헌법원칙’<sup>11)</sup>과 비례성 원칙,<sup>12)</sup> 명확성원칙,<sup>13)</sup> 과소보호금지원칙,<sup>14)</sup> 신뢰보호원칙<sup>15)</sup> 등 ‘실질적 헌법원칙’이 있다. 이에 반해 헌법원리는 국가나 헌법이 운영되는 시스템 내지 지침이라 할 수 있다. 통일헌법상의 기본‘원리’로서 ‘자유민주적 기본질서’<sup>16)</sup>, ‘사회국가원리’, ‘법치국가원리’, ‘연방국가원리’를 제안하고자 한다. 이러한 헌법원리에 입각하여 통일헌법을 제정할 필요가 있다.

- 11) 김해원, “수권법률에 대한 수권방식통제로서 포괄위임금지원칙 - 기본권심사를 중심으로 -”, 『헌법학연구』 제21권 제2호, 2015, 167면.
- 12) 이준일, “헌법상 비례성원칙”, 『공법연구』 제37집 제4호, 2009. 6, 25면 이하; 김대환, “비례성원칙의 심사강도 - 비교법적 검토를 포함하여 -”, 『헌법학연구』 제18권 제2호, 2012. 6, 301면 이하; 이부하, “비례성원칙과 과소보호금지원칙”, 『헌법학연구』 제13권 제2호, 2007. 6, 275면 이하.
- 13) 이부하, “법적 안정성의 의미에서 명확성의 원칙”, 『세계헌법연구』 제20권 제1호, 2014. 4, 1면 이하.
- 14) 정태호, “기본권보호의무”, 『인권과 정의』 제252호, 대한변호사협회, 1997. 8, 108면 이하; 표명환, “기본권보호의무의 이론적 기초”, 『헌법학연구』 제8권 제1호, 2002. 4, 132면 이하; 이부하, “헌법영역에서 기본권보호의무”, 『공법학연구』 제8권 제3호, 한국비교공법학회, 2007. 8, 123면 이하; 이부하, “국가의 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 『법학연구』 제17집 제2호, 2014. 6, 40면 이하; 이부하, “생명에 대한 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 『동아법학』 제62호, 2014. 2, 1면 이하; 이부하, “국가의 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 『법학연구』 제17집 제2호, 2014. 6, 39면 이하; 이부하, “보장국가에서 국민의 안전보호와 관련한 헌법이론”, 『헌법학연구』 제22권 제1호, 2016. 3, 217면 이하; 표명환, “기본권보호 청구권의 구조와 체계에 관한 고찰”, 『법학연구』 제45집, 2012. 2, 23면 이하; 정혜영, “기본권보호의무와 재산권”, 『헌법학연구』 제19권 제4호, 2013. 12, 241면 이하.
- 15) 이부하, “헌법상 신뢰보호원칙에 대한 고찰”, 『한양법학』 제21권 제4집, 2010. 11, 147면 이하; 이부하, “헌법재판소의 신뢰보호원칙 심사기준에 대한 평가”, 『법학논고』 제48집, 2014. 11, 145면 이하; 이부하, “헌법상 신뢰보호원칙의 재정립”, 『법학연구』 제20집 제2호, 2018. 6, 129면 이하.
- 16) 표명환, “한반도 통일과 통일조항의 해석방향”, 『토지공법연구』 제59집, 2012. 11, 596면.

## 1. 자유민주적 기본질서

우리나라 헌법재판소는 “자유민주적 기본질서에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것이고, 이를 보다 구체적으로 말하면 기본적인 권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부 체제를 파괴·변형시키려는 것으로 풀이할 수 있을 것이다.”라고 판시하여 왔다.<sup>17)</sup>

‘방어적 민주주의’로부터 도출된 헌법 원리로서 ‘자유민주적 기본질서’<sup>18)</sup> (freiheitliche demokratische Grundordnung)가 있다. 자유민주적 기본질서는 기본권 행사에 있어서 헌법적 한계를 설정한다. 구체적으로 독일 기본법 제10조 제2항<sup>19)</sup>, 제11조 제2항<sup>20)</sup>, 제87a조 제4항<sup>21)</sup>, 제91조 제1항<sup>22)</sup> 등에서 ‘자유민

17) 헌재 1990. 4. 2. 89헌가113, 판례집 2, 49, 64; 헌재 1999. 4. 29. 98헌바66, 공보 제34호, 397, 398; 헌재 2008. 5. 29. 2005헌마1173, 판례집 20-1하, 216, 230; 헌재 2015. 4. 30. 2012헌바95 등, 판례집 27-1상, 453, 471.

18) ‘자유민주적 기본질서’의 개념에 관하여는 김명재, “헌법상의 자유민주적 기본질서의 개념”, 『법률행정논총』 제23집 제1호, 2003. 6, 67면 이하.

19) 독일 기본법 제10조 제2항은 “그 제한은 오로지 법률에 근거하여서만 행해질 수 있다. 그 제한이 자유민주적 기본질서나 연방 또는 어느 지방의 존립이나 안전의 보호에 도움이 될 때에는 그 제한을 관계자에게 통지하지 않는다는 것과 쟁송수단 대신 의회가 임명하는 기관과 보조기관으로 하여금 심사하게 하는 것을 법률이 정할 수 있다.”

20) 독일 기본법 제11조 제2항은 “이 권리는 충분한 생활근거가 없고 이로 말미암아 일반에게 특별한 부담을 지우는 경우나, 연방 또는 어느 지방의 존립이나 자유민주적 기본질서를 위협하는 위협의 방지를 위하여, 전염병의 위협이나 자연재해 또는 특별히 중대한 사고를 극복하기 위하여, 소년을 방치로부터 보호하기 위하여, 또는 범죄행위의 예방을 위하여 필요한 경우 법률에 의해서만 또는 법률에 근거하여서만 제한될 수 있다.”

21) 독일 기본법 제87a조 제4항은 “연방 또는 지방의 존립이나 자유민주적 기본질서를 위협하는 위협의 방지를 위하여 연방정부는 제91조 제2항의 요건이 존재하고 경찰력과 연방국경수비대만으로 불충분한 경우에는 민간인·민간재산을 보호하기 위하여 또한 조직되어 군사적으로 무장된 폭도들과 투쟁하는 경찰과 연방국경수비대를 지원하기 위하여 군대를 투입할 수 있다. 군대의 투입은 연방의회나 연방참사원의 요구가 있으면 중지하여야 한다.”

22) 독일 기본법 제91조 제1항은 “연방 또는 지방의 존립이나 자유민주적 기본질서를 위협하는 위협의 방지를 위하여 지방은 다른 지방의 경찰력과 다른 행정청 및 연방국경수비대의 전력과 시설을 요청할 수 있다.”

주적 기본질서'를 규정하고 있다.

독일에서 '자유민주적 기본질서'의 기원은 바람직하지 못한 정치체제나 정치이론에 대한 일종의 단절 형태로서 출발하였다. 이러한 방어적 민주주의는 민주주의의 다원적 개방성에 대한 가치 '기속'성에 의해 그 한계를 설정하였다. 방어적 민주주의 사상에 기초하여 어떠한 국가행위도 헌법상 비례성 원칙을 준수하여야만 합헌이 될 수 있다. 민주주의의 생명력은 강력한 공권력 실현에 의한 기본권 보장에 있다고 보기 보다는, 기본권 제한에 있어서도 국가행위에 대한 정당하고 합리적인 헌법적 논거를 제시할 수 있어야 한다.<sup>23)</sup>

통일헌법의 제정과 관련하여, 통일헌법에 '자유민주적 기본질서'를 어떻게 용해해 넣을 것인가를 고민해야 한다. 통일헌법에 '자유민주적 기본질서'를 취할 경우, 통일헌법에서 가치지향적인 핵심원리인 '인간의 존엄성', '민주주의원리', '법치국가원리'<sup>24)</sup> 등이 포함되는 것으로 해석·적용하는 관행을 미리 마련해야 한다.<sup>25)</sup>

'자유민주적 기본질서'의 해석 문제와 관련하여, 민주적 기본질서에 자유민주적 기본질서와 사회민주적 기본질서를 포함하는 개념으로 이해하여 '자유민주적 기본질서'와 '사회민주적 기본질서'가 구별된다고 보는 입장<sup>26)</sup>에서는 통일헌법에 '자유민주적 기본질서'로 규정하게 되면 사회국가원리가 포함되지 않는다고 본다. 반면, '자유민주적 기본질서'가 '민주적 기본질서'라고 보는 입장에서는 통일헌법에 자유민주적 기본질서를 규정하게 되면, 사회국가원리를 포함하는 개념으로 이해하게 된다.<sup>27)</sup> 생각건대, '자유민주적 기본질서'는 사회국가원리 내지 복지국가원리를 포함되는 개념으로 이해함이 타당해 보인다.<sup>28)</sup>

23) 이부하, "독일 기본법상 헌법충실과 헌법재판", 『세계헌법연구』 제13권 제2호, 2007. 12, 106-107면.

24) 장영수, "통일헌법 제정의 기본방향", 『유럽헌법연구』 제21호, 2016. 8, 407면.

25) 김선택, "자유민주적 기본질서와 통일", 『통일법연구』 제3권, 2017. 10, 27면.

26) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, 199면.

27) 표명환, "헌법상 통일조항의 통일헌법에서의 의미와 기능", 『동북아법연구』 제8권 제1호, 2014. 5, 166-167면.

28) 같은 생각: 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2016, 146면.

## 2. 사회국가원리

독일 통일은 ‘형식적 통일’과 ‘실질적 통일’로 구분할 수 있다. 독일연방공화국(서독) 기본법 제23조에 의해 독일민주공화국(동독)이 독일 연방에 가입함으로써 ‘형식적 통일’이 이루어졌으며, 양 독일의 실질적인 생활의 균등한 여건에 도달하는 상황이 되어야 ‘실질적 통일’을 달성했다고 볼 수 있다.

통일한국은 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 ‘자유시장경제질서’<sup>29)</sup>에 국한되지 않고 특히 북한주민의 생존권 보장을 위해 국가의 광범위한 경제적 개입과 지원이 필요하다. 또한 통일한국은 통일한국민의 생활과 밀접한 관련이 있는 경제 부문에 대한 규제와 조정을 강하게 할 수 있어야 한다. ‘사회국가원리’에 의거하게 되면, 자본의 이윤 추구도 인간의 존엄성과 국민 삶의 질 향상이라는 국가목표 하에 놓이게 된다.<sup>30)</sup> 공공성의 확대는 자유와 평등의 실질적인 보장을 추구하는 ‘사회국가원리’와 밀접한 관계에 있다.<sup>31)</sup>

‘사회국가원리’는 통일헌법에 실질적으로 구현되어야 하는 헌법원리이다. 이는 전체 통일한국민과 통일정부의 부담을 가능한 한 덜고, 법적 분쟁의 여지를 감소시킴과 동시에 북한지역의 주민의 생존권 보장을 위한 배려를 반영한 원리이다. 통일 후 우리나라 경제질서는 종래의 ‘자유주의적 법치국가’로부터 ‘사회적 법치국가’로의 기능 변화가 되어야 하고, 북한주민의 생존배려가 국가의 우선적 과제로 설정되어야 한다. 이러한 사회국가원리의 추구는 통일한국 전체의

29) 헌재 1998. 5. 28. 96헌가4등, 판례집 10-1, 522, 533-534; 헌재 1998. 8. 27. 96헌가22등, 판례집 10-2, 339, 355; 헌재 2006. 3. 30. 2005헌마349, 판례집 18-1상, 427, 435; 헌재 2007. 10. 25. 2005헌바96, 판례집 19-2, 467, 474; 헌재 2008. 7. 31. 2006헌바110, 공보 제142호, 1064, 1067; 헌재 2008. 12. 26. 2005헌바34, 판례집 20-2하, 594, 610; 헌재 2009. 5. 28. 2006헌바86, 판례집 21-1하, 503, 524; 헌재 2009. 9. 24. 2007헌바108, 판례집 21-2상, 546, 560; 헌재 2011. 2. 24. 2008헌바87, 판례집 23-1상, 24, 31; 헌재 2014. 3. 27. 2013헌바198, 판례집 26-1상, 480, 493; 헌재 2015. 3. 26. 2014헌바202, 판례집 27-1상, 287, 292; 헌재 2015. 12. 23. 2013헌바117, 판례집 27-2하, 499, 506; 헌재 2016. 4. 28. 2015헌바230, 3 (“헌법 제119조 제1항은 우리나라의 경제질서가 개인과 기업의 경제상의 자유, 사유재산제도 및 사적자치에 기초한 자유시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있다.”).

30) E. Stein/G. Frank, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010. S. 234.

31) 박병섭, “사회국가원리의 역사적 전개와 법적 의미”, 「민주법학」 제54호, 2014. 3, 203면.

통합과 동화를 도모하기 위한 것이다.<sup>32)</sup>

### 3. 법치국가원리

헌법의 기본원리 중에서 가장 핵심적인 원리는 ‘법치국가원리’<sup>33)</sup>라 할 수 있다. 포르스트호프(Ernst Forsthoff)는 헌법은 “법률적 자유를 보장하기 위한 법기술적 기교의 체계”<sup>34)</sup>에 지나지 않는 것으로 보았다. 또한 칼 슈미트(Carl Schmitt)는 헌법의 내용을 ‘정치적 구성부분’과 ‘법치국가적 구성부분’으로 나누고, 후자(後者)를 전자(前者)에 대한 제한원리로 보았다.<sup>35)</sup> 그러나 법치국가원리가 가지는 헌법상 의미는 개인의 권리 보장과 이를 위한 국가권력의 제한에 그치지 않는다.

법치국가원리는 이미 형성되어 있는 정치적 통일체로서의 국가를 전제하고 그에 대해 어떠한 제한을 가하는 것을 목적으로 하는 것이 아니라, 장차 형성 되게 될 국가적 통일체에 적용될 원칙과 절차를 정해 놓는 것이며 이러한 실현을 통해 국가가 비로소 구체적이고도 역사적인 형체를 획득하게 되는 것이라 할 수 있다. 특히 집행권과 사법권의 기능이나 권한을 정해 놓음으로써 국가기관이 국가행위를 할 수 있도록 제도를 마련해주는 것이 헌법상 ‘법치국가원리’라 할 수 있다.<sup>36)</sup> 즉, 법치국가를 하나의 ‘헌법구조’ 또는 ‘형태’로 볼 때 ‘국가적 권력의 제한 형태’는 법치국가의 여러 가지 헌법 형태 중 일면에 불과하다. 법치국가원리는 국가의 계속성을 유지하는 형태 및 국가적 생활을 합리화해 주는 형태로서 그 의의를 가진다.<sup>37)</sup>

32) 이부하, “북한의 토지법제와 통일 후 북한 토지소유권의 해결”, 『홍익법학』 제13권 제3호, 2012, 79-80면.

33) ‘법치국가’란 말을 처음 사용한 사람은 Adam Müller이고, 학문상에 처음 도입된 것은 R. Mohl에 의해서이다. Ulrich Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: Ernst Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, (Darmstadt, 1968), S. 461.

34) Ernst Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, 1959, S. 61.

35) C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, Neudruck 1954, S. 200 f.

36) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, S. 85.

37) 이명구, “헌법상의 법치국가의 원리”, 『고시연구』, 1977. 5, 15면.

통일헌법에서는 ‘법치국가원리’에 근거하여 기본권 보장의 조건으로서 국민에게 국가작용에 대한 예측가능성을 보장해 주어야 한다. 특히, 통일한국 초기에 북한 지역 주민들은 자신의 생존이나 개성신장을 위해 국가가 제공하는 급부 등에 의존하는 비율이 높기 때문에, 국가작용에 대한 예측가능성이 보장될 때에만 통일한국민의 기본권은 제대로 실현될 수 있다. 이러한 이유에서 통일한국에서 법적 안정성의 요청을 포함한 법치국가원리의 실현은 더욱 중요한 의미를 지니게 된다.<sup>38)</sup>

#### 4. 연방국가원리

연방국가(federal state)는 복수의 지방국으로 구성되는 국가로서, 중앙정부만이 완전한 국제적 인격체를 이루고 국제법상 능력을 가지며, 지방국들은 국제적 인격과 능력이 제한을 받는 복합적 국가체제를 의미한다.<sup>39)</sup> 연방국가는 하나의 중앙정부를 가지며, 연방정부에 의해 지방국 및 지방국 주민에 대하여 통치권을 행사한다.<sup>40)</sup> 연방국가의 주권은 단일하다는 점에서, 중앙정부가 없는 상태에서 대외적으로 공동보조를 취하기 위해 기능적으로 결합하는 ‘국가연합’과 구별된다.<sup>41)</sup> 단일국가에서 중앙정부와 지방정부 간의 문제는 법률적 차원의 문제이지만, 연방국가에서 중앙정부와 지방정부의 문제는 통치권의 배분이라는 헌법적 차원의 문제이다.<sup>42)</sup>

연방국가원리는 서로 상이한 문화와 전통을 가진 사회집단을 하나의 국가법 질서에 편입할 수 있는 국가의 구성원리이자, 하나의 헌법질서 하에서 각 지방국들의 독자성을 존중하는 구성원리이기도 하다.<sup>43)</sup> 연방국가의 징표로는 ① 연

38) 이부하, “법적 안정성의 의미에서 명확성의 원칙”, 『세계헌법연구』 제20권 제1호, 2014. 4, 2면.

39) Ivan Bernier, *International Legal Aspects of Federalism*, Longman Group Limited Group, 1973, p.13; James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, 1979, p.291; Gerhard von Glahn, *Law Among Nations*, 4th ed., Macmillan Publishing Company, 1981, pp. 63, 65.

40) 김명기, 「남북한 연방제통일론」, 탐구원, 1991, 23-24면.

41) 제성호, “남측 연합제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 비교: 국제법적 시각에서”, 『국제법학회 논총』 제46권 제1호, 2001. 6, 258-262면; 정 철, “통일헌법의 권력구조”, 『법학논총』 제25권 제2호, 2012. 9, 177면.

42) 정 철, “통일헌법의 권력구조”, 178면.

방(중앙정부)과 지방(지방정부) 간의 권한 배분, ② 헌법상 권한배분을 제도적으로 보장하는 수단의 존재, ③ 연방(중앙정부)과 지방(지방정부) 간 일정한 독자성 인정, ④ 중앙정부, 지방정부와 지방주민에 대한 연방의 직접적인 권력행사 등이다.<sup>44)</sup> “연방법은 주법에 우선한다.”<sup>45)</sup> 또는 “연방법률과 주법률 간에 충돌하는 경우, 연방헌법 조항에 의거해 연방법률이 우선한다.”<sup>46)</sup>는 원칙이 적용된다. 지방국이 연방법에 충성하지 않을 경우, 법원칙에 따라 연방강제(Bundeszwang)의 수단이 발동되게 된다.<sup>47)</sup>

연방국가는 국민들간의 다양성을 존중하면서도 파괴할 수 없는 통합성을 취하는 국가형태이다.<sup>48)</sup> 통일한국은 국가통합 내지 사회통합을 이루어야 하는 막대한 사명을 지니고 있기 때문에, 연방국가에서 연방과 지방 간의 이해관계를 조정하고 연방과 지방 간의 긴밀한 연결고리로 통합체계를 제도화하는 것이 관건이다.

통일헌법에서 연방국가원리를 취해야 하는 이유는 통일국가의 남북간 갈등과 혼란을 최소화할 수 있고, 통일국가에서 광범위한 자치원리와 국가통합원리를 실현할 수 있는 법제도적 기반이기 때문이다. 또한 남북통일 후 중앙집권적인 단일국가체제로는 수십 년간 분단된 현실을 반영할 수 없으므로 연방국가체제가 현실적이다.<sup>49)</sup>

통일한국이 연방국가의 형태를 취할 경우, 지방국 수(數)를 결정해야 한다. 남북한을 6-7개의 지방국으로 나누어 연방을 구성하는 방안을 제안하고자 한다. 연방국가의 경우 연방국뿐만 아니라 지방국도 자체의 헌법을 갖는다. 이에 따라 연방국은 전 국가영역에 대해, 지방국은 해당 관할영역에 대해 효력을 갖는 입법권을 행사한다. 즉, 연방정부는 연방헌법과 연방법률에 의해, 그리고 지

43) 이승우, “남북통일에 대비한 헌법개정의 필요성과 방향”, 『공법연구』 제39집 제2호, 2010. 12, 239면.

44) 제성호, 「남북한관계론」, 집문당, 2010, 190면.

45) 독일 기본법 제31조 (연방법의 우위)

46) 이부하, 「인권보장을 위한 비교헌법론」, 법영사, 2014, 117면.

47) 김철수, 「비교헌법론(상)」, 박영사, 1980, 312면; 제성호, “대한민국 헌법 하에서 북한식 연방제 통일의 위험성”, 『법학논문집』 제40집 제2호, 2016. 8, 213-214면.

48) 정 철, “통일헌법의 권력구조”, 178면.

49) 이효원, “통일헌법의 제정 방법과 국가조직”, 『서울대학교 법학』 제55권 제3호, 2014. 9, 54면.

방국은 지방 헌법과 법률에 의해 통치권을 행사한다. 연방국가원리를 취하는 국가에서는 통치권 행사의 이원화(二元化)라는 특징을 지닌다.<sup>50)</sup>

연방국과 지방국 간에 통치권 배분은 다음과 같이 적용할 수 있다. 첫째, 연방국은 외교, 국방, 외교, 통화 등을 관할하고, 지방국은 주민 복지, 교육, 문화, 사법, 경찰 등을 관할한다. 조세제도는 연방세와 주세 등을 연방세로 하여, 지방국의 재정능력의 격차 해소를 위해 지방국에 배분해 주는 시스템을 갖출 필요가 있다. 둘째, 연방헌법상 기본권은 각 지방국 주민에게 직접적인 효력이 미치게 해야 한다. 연방국과 지방국의 권한이나 기본권 수준 등은 연방국 우선원칙을 통해 해결한다.<sup>51)</sup> 셋째, 국회는 ‘양원제’로 구성하여, 지방국의 이익을 대변하는 의원(지역대표)으로 이루어진 ‘상원’과 전국을 대상으로 ‘민주주의 원리’를 반영하여 인구비례로 선출된 의원으로 이루어진 ‘하원’으로 구성함이 타당해 보인다.<sup>52)</sup> 상원의원 정수를 정함에 있어서 남북한 지역을 동일한 비율로 하여 1/2씩 정수로 정할 필요가 있다. 이는 인구비례상 남한과 북한이 2:1이라는 점에서 하원의원 정수는 남한 지역에서 2/3를 차지하기 때문에 이러한 남북한 통합과 갈등 조정의 측면에서 상원의원 수는 남북한 지역 동수로 정함이 타당해 보인다. 또한 상원과 하원의 의원 정수는 1:2로 함이 적절해 보인다.<sup>53)</sup> 예를 들어, 통일한국의 국회의원 총수를 450인으로 한다면, 상원의원 총수는 150인으로 하고, 하원의원 총수는 300인으로 정하면 될 것이다.

### III. 통일헌법상 정부형태

통일한국의 정부형태로는 대통령제, 의원내각제, 이원정부제 이외에 스위스의 집정부제, 예멘의 대통령평의회, 남아프리카공화국의 잠정적 권력공유제 등이 주장되었다.<sup>54)</sup> 여기서는 대통령제, 의원내각제, 이원정부제를 중심으로 다루

50) 제성호, “연방제도의 기본원리와 운영사례에 관한 일고찰”, 「국제법학회논총」 제38권 제1호, 1993. 6, 140-141면.

51) 김승대, “헌법개정과 남북한 통일”, 「공법연구」 제39집 제2호, 2010. 12, 146면.

52) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008, 113면.

53) 도회근, “통일헌법의 권력구조”, 「공법연구」 제40집 제2호, 2011. 12, 48면.

기로 한다.

## 1. 대통령제

통일한국의 정부형태로 대통령제를 주장하는 입장에서는 첫째, 통일한국을 대외적으로 상징할 대표로서 대통령이 필요하다는 것이다. 통일한국의 대표성을 지닌 대통령이 국가통합에 적합하다는 것이다. 둘째, 기존의 남북 주민들은 의원내각제나 이원정부제에 익숙하지 않고, 1인 통치자에 의한 통치인 대통령제가 친숙한 제도라는 것이다.<sup>54)</sup> 셋째, 남북통일의 결과, 다양한 정치적 성향을 갖는 정치세력들에 의한 정부 구성으로 인해 정국불안이 발생할 가능성이 높다는 것이다. 통일한국에서 하나의 국가의사로 결집하기 위해서는 대통령에게 집중된 집행권을 부여하여 대통령이 강력한 리더십을 발휘할 수 있게 해야 한다는 것이다. 대통령제에서는 대통령이 신속하고 효율적으로 국가정책을 수립하고 집행할 수 있다는 것이다. 이로 인해 정국 안정을 이룰 수 있다.<sup>55)</sup>

어떠한 정부형태가 통일한국의 이상적 국가상(像)에 부합하겠느냐에 대한 답으로서 대통령제는 상당한 유인책이 된다. 대통령제를 채택하게 되면, 대통령이 주도하는 집행부가 강력한 국정 운영이 가능하며, 국정의 효율적 집행이 가능하다. 그러나 대통령의 독자적인 정책 수행으로 인한 대통령의 권력 남용에 대한 통제 문제가 남는다.

대통령제의 단점으로는, 대통령에게 권한이 집중되게 되어 독재의 가능성이 상존하게 된다. 대통령제에서 자주 발생하는 대통령과 의회 간의 충돌·대립이 극심할 경우, 이를 해결할 법제도적 장치가 없다는 점이다. 또한 강력한 리더십을 가진 대통령이 선출되지 못할 경우, 정치적 혼란과 위기가 초래되어 국가통합에 오히려 저해가 될 수 있다. 더욱이 대통령이 지나치게 지방에 간섭하는 경우에는 지방의 독자성이나 지방분권을 해칠 수도 있다.

54) 박정원, “통일헌법에 관한 골격구상”, 『공법연구』 제27집 제1호, 1998, 322-326면.

55) 김병록, “통일헌법의 국가형태에 관한 연구”, 『공법연구』 제25집 제4호, 1997. 6, 649-650면; 변해철, “남북한 통합과 통치구조 문제”, 『공법연구』 제21집, 1993, 84-85면.

56) 이효원, “통일헌법의 제정 방법과 국가조직”, 『서울대학교 법학』 제55권 제3호, 2014. 9, 56면.

## 2. 의원내각제

의원내각제는 입법부와 집행부의 공화와 협력에 의한 국정운영, 책임정치의 실현 등을 그 특징으로 한다. 의원내각제는 첫째, 기존 남북한의 지역감정을 타파할 수 있다. 북한지역의 정치세력이 의회 등에서 자신의 의사를 반영할 수 있는 정부형태이다.<sup>57)</sup> 통일한국에서는 지역의 주민의사가 반영되는 지역정당이 다수 출현할 것이므로, 책임정치를 구현할 수 있는 의원내각제가 적절하다는 것이다.<sup>58)</sup> 둘째, 통일한국에서는 대통령의 권력집중을 방지하고, 북한주민의 의사가 국정에 충실히 반영될 수 있는 의원내각제가 바람직하다는 것이다.<sup>59)</sup> 셋째, 통일한국 헌법에서 대통령제를 취할 경우, 기존 남한 인구수가 많기 때문에 남한 출신의 대통령이 당선되고 결국 지역감정이 유발되고 북한 주민의 의사가 무시될 가능성이 높다는 것이다.<sup>60)</sup>

통일 한국의 정부형태를 의원내각제로 할 경우, 연방의회와 연방정부의 권력융합을 통한 책임정치가 가능하고, 연방국과 지방국 간에 권력분립<sup>61)</sup>이 가능하다. 의원내각제는 의회와 내각(정부)의 협력을 통해 효율적인 국정운영과 책임정치가 가능한 정부형태이다. 소수의 정치세력도 의회에 참여할 기회를 가질 수 있어서 국가통합에 일정 부분 기여할 수 있다. 그러나 통일헌법에서 의원내각제를 채택하여, 극단적 일당 정당정치가 이루어질 경우 견제장치가 없다는 점, 군소정당이 난립할 경우 정국이 불안정해진다는 점, 약한 내각이 구성되면 효율적인 정책 수행이 어려워진다는 점 등이 단점이다.

안정적인 의원내각제 운영은 그 하부구조인 정당제도와 선거제도가 건설해야 가능하다. 의원내각제가 제대로 운영되는 국가들은 역사적으로 안정된 정당들이 정강에 의한 책임정치를 구현하고 있으며, 민주적 선거제도가 마련되어 국민의

57) 박수혁, “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구”, 『통일과 법률』, 2010, 42-43면.

58) 이승우, “책임정치를 실현할 수 있는 정부형태로서의 의원내각제”, 『공법연구』 제37집 제1-2호, 2008. 10, 119-120면.

59) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, 나남, 2011, 160-164면.

60) 김철수, “통일헌법의 제정방향”, 『고시계』 통권 제490호, 1997. 12, 106면.

61) 권력분립 중 ‘수직적 통제’에 속하는 것으로 연방국가에서 중앙정부와 지방정부 간 권력통제가 있다.

의사가 국정에 제대로 반영되는 정치적 기반을 갖고 있다.<sup>62)</sup> 통일한국의 경우에는 이념적 스펙트럼(Spectrum)이 다양한 정치세력이 등장할 가능성이 높다. 또한 특정 지역을 대표하는 개별적인 이해관계를 지닌 정당들이 난립할 가능성도 많다. 이는 안정적인 다수당의 정부(내각) 구성이 어려워져 불안정한 연립정부가 상설화될 가능성이 높다.<sup>63)</sup> 결국 국가통합과 효율적인 국정 운영이 불가능하게 된다. 다당제와 행정부에 다양한 정치세력이 혼재되어 있을 경우, 강력한 국정 운영이 어려워진다. 의회내 소수 정당이 난립할 경우, 통일한국의 국가통합과 효율적인 국정 운영은 어려워진다.<sup>64)</sup>

### 3. 이원정부제

이원정부제는 집행부가 대통령과 내각(수상)의 두 국가기관에 의해 구성되고 대통령과 내각이 행정에 관한 실질적 권한을 분할하여 지니는 정부형태를 말한다.<sup>65)</sup> 이러한 정부형태를 뢰벤스타인(K. Loewenstein)은 “이원정부제”(dualistische Executive)라 불렀다.<sup>66)</sup> 이원정부제는 의원내각제 요소와 대통령제 요소가 혼합된 정부형태이므로 “혼합형 의회주의제”(hybrid parliamentarism)라고도 한다.<sup>67)</sup>

이원정부제의 특징<sup>68)</sup>을 살펴보면, 첫째, 집행권은 대통령과 수상, 즉 이원적으로 구성되어 있다. 둘째, 대통령은 국민에 의해 직접 선출되어 그 자신의 고유한 권한을 가지고, 의회에 대해 정치적 책임을 지지 않고 독립적으로 권한을 행사한다. 대통령은 국민투표부인권, 의회해산권, 비상대권을 지닌다.<sup>69)</sup> 셋째, 내각은 의회에 대하여 책임을 지며, 의회는 내각 불신임권을 행사한다.<sup>70)</sup> 넷째,

62) 이부하, 「민주적 선거를 위한 선거제도 개편」, 피앤씨미디어, 2015, 158면.

63) 정 철, “통일헌법의 권력구조”, 188면.

64) 강현철, “남북한 통일헌법상의 정부형태에 관한 연구”, 「유럽헌법연구」 제16호, 2014. 12, 87면.

65) K. Loewenstein, Verfassungslehre, 1959, S. 86 f.

66) K. Loewenstein, Verfassungslehre, 1959, S. 86.

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

68) 이부하, “독일 이원정부제에 대한 법정정책적 조명”, 「법과 정책」 제21집 제2호, 2015. 8, 279면.

69) 강장석, “통일헌법의 구성 원리와 통치구조: 이원정부제를 중심으로”, 「한국의회학회보」 창간호, 2012. 5, 14면.

70) 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, 「동아법학」 제52호, 2011, 148면; 전학선, “프랑스의

국가 비상사태시 대통령은 수상과 국무위원의 부서 없이도 행정권을 행사할 수 있으며, 대통령은 수상을 해임할 수 있다.<sup>71)</sup>

이원정부제에서는 대통령과 수상이 각각 고유한 집행권을 행사한다. 평상시에 수상은 경제, 사회 등 국내문제에 관한 집행권과 일반행정에 관한 사항을 관장한다. 비상시에 대통령은 외교·국방 등 국가안보에 관한 사항을 관할한다. 대통령은 수상임면권과 의회해산권 등을 행사할 수 있는 반면, 의회는 내각에 대해서만 불신임의결권을 행사할 수 있으며 국민에 의해 직접 선출된 대통령에 대해서는 불신임의결권을 행사할 수 없다.<sup>72)</sup>

통일한국의 정부형태로 이원정부제를 채택하게 되면, 대통령제에서의 대통령의 권력집중과 의원내각제의 정국 불안정을 방지할 수 있다는 것이다. 이원정부제는 권력분점이 가능하며, 통일국가의 상징으로서 대통령이 존재하기 때문에 통일 초기의 갈등 해결과 사회통합에 기여할 수 있다는 것이다.<sup>73)</sup> 통일한국의 정부형태로 이원정부제는 다원적·입체적 권력분립의 형태를 띠며,<sup>74)</sup> 평상시에 의원내각제처럼 운영되고 비상시에는 강력한 대통령제로 운영되는 시스템을 취하게 된다. 문제는 평상시에 의원내각제의 문제점이 발생하면 통일한국의 통합이 저해되게 된다. 또한 비상시에 강력한 대통령제에서 대통령의 권한 남용이 발생하면, 독재의 길로 들어설 수 있다. 대통령과 의회라는 민주적 정당성의 2 개축은 균형을 달성하기 어렵다.

## IV. 결 론

남북한 통일을 위해서는 철저한 준비가 필요하다. 그 중에서 법규범적 차원

---

정부형태”, 「세계헌법연구」 제12권 제1호, 2006, 37면.

71) 김철수, 「헌법학원론」, 박영사, 2006, 1050면.

72) 류지성 외 4인, 「통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구」, 한국법제연구원, 2017, 11, 73면.

73) 성낙인, “통일헌법상 권력구조에 관한 연구”, 「공법연구」 제36집 제1호, 2007. 10, 478면.

74) 강장석, “통일헌법의 구성 원리와 통치구조: 이원정부제를 중심으로”, 「한국의회학회보」 창간호, 2012. 5, 26면.

의 준비가 제대로 되지 않으면, 불안전하고 혼란스러운 통일이 될 가능성이 높다. 이러한 의미에서 통일한국의 통일헌법은 헌법상 ‘기본원리’에 입각하여 제정되어야 한다. 통일헌법의 기본원리에는 자유민주적 기본질서, 사회국가원리, 법치국가원리, 연방국가원리 등을 생각할 수 있다. 이러한 헌법원리의 기저에는 북한 주민의 기본권 보장에 초점을 두어야 한다. 헌법상 기본원리에 입각한 북한 주민의 기본권 보장은 통일한국의 ‘통합’에 중요한 역할을 할 것이다.

첫째, 자유민주적 기본질서는 ‘인간의 존엄성’, ‘민주주의원리’, ‘법치국가원리’ 뿐만 아니라, 사회국가원리 내지 복지국가원리가 포함되는 개념으로 이해함이 타당하다. 둘째, 사회국가원리이다. 사회국가원리는 전체 통일한국민과 통일정부의 부담을 가능한 한 덜고, 법적 분쟁의 여지를 감소시킴과 동시에 북한지역의 주민의 생존권 보장을 위한 배려를 반영한 원리이다. 셋째, 법치국가원리이다. 통일한국은 법치국가원리에 근거하여 기본권 보장의 조건으로서 국민에게 국가작용에 대한 예측가능성을 보장해 줄 것이다. 넷째, 연방국가원리이다. 통일헌법에서 연방국가원리를 취해야 하는 이유는 통일국가의 갈등과 혼란을 최소화할 수 있고, 통일국가에서 광범위한 자치원리와 국가통합원리를 실현할 수 있기 때문이다.

통일한국의 정부형태로 대통령제, 의원내각제, 이원정부제를 살펴보았다. 먼저 통일헌법에서 정부형태로서 의원내각제를 채택할 경우, 극단적 일당 정당정치가 이루어지면 견제장치가 없다는 점, 군소정당이 난립할 경우 정국이 불안정해진다는 점, 약한 내각이 구성되면 정책 수행이 어렵다는 점, 우리나라와 같이 정당제도와 선거제도가 안정되지 못한 경우 실패가능성이 높다는 점 등이 단점이다. 또한 통일한국의 정부형태로 이원정부제를 채택할 경우, 평상시에는 의원내각제처럼 운영되고 비상시에는 강력한 대통령제로 운영되는 시스템이다. 문제는 평상시에 의원내각제의 문제점이 발생하면 정국 불안정과 통일한국의 통합저해가 발생하게 되고, 비상시에 강력한 대통령의 권력 남용이 발생하면 독재의 길로 들어설 수 있다.

통일한국의 정부형태로는 대통령제가 적절하다고 생각된다. 통일 초기에 안정적이고 중요한 국가정책을 일관성 있고 효율성 있게 수행하기 위해서는 대통령에게 실질적이고 집중적인 권한을 부여해야 한다. 의원내각제나 이원정부제는

안정된 정당정치와 선거제도가 갖추어진 토대위에서만 가능하다. 또한 통일한국의 대통령 임기는 6년으로 하는 것이 통일 초기에 안정적 국정운영을 위해 필요하리라 본다.

## 참고문헌

- 강원택, 「통일 이후의 한국 민주주의」, 나남, 2011.
- 강장석, “통일헌법의 구성 원리와 통치구조: 이원정부제를 중심으로”, 「한국의 회학회보」 창간호, 2012. 5.
- 강현철, “남북한 통일헌법상의 정부형태에 관한 연구”, 「유럽헌법연구」 제16호, 2014. 12.
- 권형돈, 헌법재판소 창립 제25주년 기념 학술대회 “통일과정의 헌법적 문제”, 2013. 9.
- 김대환, “비례성원칙의 심사강도 - 비교법적 검토를 포함하여 -”, 「헌법학연구」 제18권 제2호, 2012. 6.
- 김명기, 「남북한 연방제통일론」, 탐구원, 1991.
- 김명재, “헌법상의 자유민주적 기본질서의 개념”, 「법률행정논총」 제23집 제1호, 2003. 6.
- 김병록, “통일헌법의 국가형태에 관한 연구”, 「공법연구」 제25집 제4호, 1997. 6.
- 김선택, “자유민주적 기본질서와 통일”, 「통일법연구」 제3권, 2017. 10.
- 김승대, “헌법개정과 남북한 통일”, 「공법연구」 제39집 제2호, 2010. 12.
- 김철수, “통일헌법의 제정방향”, 「고시계」 통권 제490호, 1997. 12.
- 김해원, “수권법률에 대한 수권방식통제로서 포괄위임금지원칙 - 기본권심사를 중심으로 -”, 「헌법학연구」 제21권 제2호, 2015.
- 도회근, “통일헌법의 권력구조”, 「공법연구」 제40집 제2호, 2011. 12.
- 박병섭, “사회국가원리의 역사적 전개와 법적 의미”, 「민주법학」 제54호, 2014. 3.
- 박수혁, “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구”, 「통일과 법률」, 2010.

- 박정원, “통일헌법에 관한 골격구상”, 「공법연구」 제27집 제1호, 1998.
- 변해철, “남북한 통합과 통치구조 문제”, 「공법연구」 제21집, 1993.
- 성낙인, “통일헌법의 기본원리 소고”, 「서울대학교 법학」 제53권 제1호, 2012. 3.
- 성낙인, “통일헌법상 권력구조에 관한 연구”, 「공법연구」 제36집 제1호, 2007. 10.
- 안동인, “통일합의서의 발효 및 시행에 관한 試論”, 「행정법연구」 제52호, 2018. 2.
- 이명구, “헌법상의 법치국가의 원리”, 「고시연구」, 1977. 5.
- 이부하, “독일 기본법상 헌법충실과 헌법재판”, 「세계헌법연구」 제13권 제2호, 2007. 12.
- 이부하, “북한의 토지법제와 통일 후 북한 토지소유권의 해결”, 「홍익법학」 제13권 제3호, 2012. 10.
- 이부하, “독일 이원정부제에 대한 법정정책적 조명”, 「법과 정책」 제21집 제2호, 2015. 8.
- 이부하, “법적 안정성의 의미에서 명확성의 원칙”, 「세계헌법연구」 제20권 제1호, 2014. 4.
- 이부하, “헌법상 신뢰보호원칙에 대한 고찰”, 「한양법학」 제21권 제4집, 2010. 11.
- 이부하, “헌법재판소의 신뢰보호원칙 심사기준에 대한 평가”, 「법학논고」 제48집, 2014. 11.
- 이부하, “헌법영역에서 기본권보호의무”, 「공법학연구」 제8권 제3호, 한국비교공법학회, 2007. 8.
- 이부하, “비례성원칙과 과소보호금지원칙”, 「헌법학연구」 제13권 제2호, 2007. 6.
- 이부하, “국가의 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 「법학연구」 제17집 제2호, 2014. 6.
- 이부하, “생명에 대한 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 「동아법학」 제62호, 2014. 2.
- 이부하, “국가의 기본권보호의무와 과소보호금지원칙”, 「법학연구」 제17집 제2호, 2014. 6.
- 이부하, “보장국가에서 국민의 안전보호와 관련한 헌법이론”, 「헌법학연구」 제22권 제1호, 2016. 3.
- 이부하, “헌법상 신뢰보호원칙의 재정립”, 「법학연구」 제20집 제2호, 2018. 6.

- 이부하, 「인권보장을 위한 비교헌법론」, 법영사, 2014.
- 이부하, 「민주적 선거를 위한 선거제도 개편」, 피앤씨미디어, 2015.
- 이승우, “남북통일에 대비한 헌법개정의 필요성과 방향”, 「공법연구」 제39집 제2호, 2010. 12.
- 이승우, “책임정치를 실현할 수 있는 정부형태로서의 의원내각제”, 「공법연구」 제37집 제1-2호, 2008. 10.
- 이준일, “헌법상 비례성원칙”, 「공법연구」 제37집 제4호, 2009. 6.
- 이효원, “통일헌법의 제정 방법과 국가조직”, 「서울대학교 법학」 제55권 제3호, 2014. 9.
- 장영수, “통일헌법 제정의 기본방향”, 「유럽헌법연구」 제21호, 2016. 8.
- 전학선, “프랑스의 정부형태”, 「세계헌법연구」 제12권 제1호, 2006.
- 정만희, “이원정부제 정부형태의 검토”, 「동아법학」 제52호, 2011.
- 정 철, “통일헌법의 권력구조”, 「법학논총」 제25권 제2호, 2012. 9.
- 정태호, “기본권보호의무”, 「인권과 정의」 제252호, 대한변호사협회, 1997. 8.
- 정혜영, “기본권보호의무와 재산권”, 「헌법학연구」 제19권 제4호, 2013. 12.
- 제성호, “남측 연합제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 비교: 국제법적 시각에서”, 「국제법학회논총」 제46권 제1호, 2001. 6.
- 제성호, “대한민국 헌법 하에서 북한식 연방제 통일의 위헌성”, 「법학논문집」 제40집 제2호, 2016. 8.
- 제성호, “연방제도의 기본원리와 운영사례에 관한 일고찰”, 「국제법학회논총」 제38권 제1호, 1993. 6.
- 제성호, 「남북한관계론」, 집문당, 2010.
- 조재현, “통일의 과정과 통일합의서에 관한 연구”, 「동아법학」 제66호, 2015. 2.
- 표명환, “헌법상 통일조항의 통일헌법에서의 의미와 기능”, 「동북아법연구」 제8권 제1호, 2014. 5.
- 표명환, “한반도 통일과 통일조항의 해석방향”, 「토지공법연구」 제59집, 2012. 11.
- 표명환, “기본권보호의무의 이론적 기초”, 「헌법학연구」 제8권 제1호, 2002. 4.
- 표명환, “기본권보호청구권의 구조와 체계에 관한 고찰”, 「법학연구」 제45집, 2012. 2.

K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland,  
20. Aufl., 1995.  
Ekkehart Stein/Götz Frank, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010.

[Abstract]

## Basic Principles of Constitution and Government System in the Korean Reunification

Lee, Boo-Ha

*Professor, Yeungnam University Law School*

I propose to establish the reunification constitution based on 'Liberal democratic basic order', 'Social state principle', 'Legal state principle' and 'Federal state principle'. The adoption of the 'liberal democratic basic order' as the basic principle of the reunification constitution implies the core principles of 'human dignity', 'democratic principle' and 'rule of law' principle. It seems reasonable to understand that the 'liberal democratic basic order' includes the social state principle or the welfare state principle. The adoption of the 'social state principle' in the reunification constitution implies a change in the functioning of the social rule of law in the traditional liberal democratic law. The fact that it is based on the principle of 'rule of law' in Korea means that it guarantees the predictability of state action to the people as a condition of guaranteeing fundamental rights. The 'principle of the federal state' is the constitutional principle of a nation that can incorporate the two Koreas with different cultures and traditions into one national legal system.

It is possible to think of the presidential system, the parliamentary cabinet

system, and the dual executive system as the form of government of the reunification Korea. In the sense that the presidential system is needed, the president is fit for national integration. In addition, in the reunified Korea, the president should be given a concentrated executive power so that the president can show strong leadership in order to mobilize as a national will.

The adoption of the parliamentary cabinet system is a form of government that can overcome the regional feelings of North and South Korea and enable the political forces of North Korea to reflect their opinions in the parliament and implement responsible politics. Third, from the viewpoint of adopting the dual executive system, it is possible to prevent the president from concentrating power in the presidential system and the instability of the government of the cabinet.

In the form of government in the reunified Korea, I think the presidential system is appropriate. In order to carry out stable and important national policies in a consistent and efficient manner at the beginning of the reunification, the president should be given practical and intensive authority.

**Key words** : Industrial Accident Compensation Insurance Act, social fundamental rights, the principle of equality, control density, minimum guarantee