

정치통합 방안

최진욱

- 목 차 -

- I. 서론
- II. 정치통합의 원칙과 방법
 - 1. 정치통합의 원칙
 - 2. 일대일 합의 통일의 가능성
- III. 권력구조의 이론적 검토 및 현행 정치체제의 문제점과 개선방안
 - 1. 정부형태
 - 2. 의회제도
 - 3. 현행 권력구조의 문제점
- IV. 통합체제에서 정부형태 및 의회제도
 - 1. 정부형태
 - 2. 의회제도
- V. 결론

제I장 서론

통일한국의 이념, 경제체제, 사회복지정책 등 통일을 대비한 여러분야의 준비가 대개 그러하겠지만, 특히 정치체제에 대한 준비는 통일의 방법과 시기에 많은 영향을 받을 것이다. 즉 통일이 수년내에 되느냐 혹은 수십년 후에 되느냐에 따라서, 통일의 방식이 흡수통일이냐 혹은 합의에 의한 통일이냐에 따라서, 흡수통일 중에서도 평화적인 흡수통일이냐 혹은 무력에 의한 흡수통일이냐에 따라서 통일이후의 권력구조는 달라질 수 있을 것이다.

그러나 통일의 방법과 시기가 반드시 권력구조의 절대적 기준이 되는 것은 아니다. 즉 합의에 의한 통일과 남한주도의 통일이 반드시 이분법적으로 두개의 다른 권력구조를 의미하는 것은 아니다. 합의에 의한 통일이라 하더라도 통일한국의 권력구조를 창출함에 있어서 자유민주주의의 이념이나 이에 바탕을 둔 권력구조라는 큰 틀은 우리가 결코 양보할 수 없는 부분인 것이다. 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.

이와 같이 통일의 방법과 시기가 절대적 기준이 되는 것은 아님에도 불구하고, 통일한국의 권력구조를 구상함에 있어서 통일의 방법과 시기에 대한 논의가 선행되어야 함은 불가피한 일이 아닐 수 없다. 본고에서 가정하는 통일의 방법은 남한이 주도하는 합의통일로, 현 북한체제에 근본적 변화(transformation)가 있어야 합의통일이라는 것을 생각해 볼 수 있는 것이다. 과거 예멘식의 합의통일이 실패한 것은 진정한 의미의 일대일 통일이 얼마나 어려운 것인지를 보여주는 예이다. 새로운 북한체제는 주체사상에 입각한 노동당이 지배하는 전체주의체제가 아니라 다원주의와 시장경제를 지향하는 체제가 되어야 할 것이다. 다시 말해서 이는 ‘우리식 사회주의’체제가 붕괴된 상태를 의미하는 것이다. 본고는 이와 같은 북한체제의 변화가 향후 수년내에 있을 것으로 가정하며, 체제변화 후 다시 수년간의 과도기를 거쳐 통일이 될 것이라는 가정 하에 출발한다.

본 고는 통일한국의 권력구조를 제시하는 것이다. 이를 위해 몇가지 정치통합의 조건과 권력구조의 형태를 제시한다. 우선 정치통합의 전제조건으로서 정치통합의 원칙과 방향을 제시한다. 본고는 남한주도의 합의 통일을 전제로 하고 있지만 일대일 합의 통일의 가능성도 검토한다. 일대일 합의 통일은 2000년 남북정상회담시 남북한 통일방안의 공통점을 부각시키면서 제기된 바 있다. 또한 권력구조를 구성하는 각 제도에 대한 이론적 장단점을 비교·분석한 후, 현행 권력구조의 문제점과 개선방안을 검토해 본다. 끝으로 통합체제에서 정부형태와 의회제도를 제시한다.

II. 정치통합의 원칙과 방법

1. 정치통합의 원칙

통일한국의 정치적 상황은 독일의 예에서 볼 수 있듯이 대단히 혼란스럽고 여러 가지 문제가 발생할 것이다. 이는 무엇보다 오랜 기간 분단의 결과 이질화된 두 체제가 통합됨으로써 발생하는 불가피한 현상일 것이다. 우선 예상할 수 있는 문제는 지역갈등문제이다. 남북한간의 갈등은 두지역의 경제적 격차에 따른 불균형과 계층간의 갈등으로 나타날 것이며, 오랜기간 폐쇄체제에 살았던 북한주민들은 급작스러운 개방으로 심리적 동요를 겪게될 것이다.

또한 남한주도의 통일의 경우, 남한의 기존엘리트가 통일 이후에도 계속 기득권을 유지할 가능성과 북한 엘리트들은 대부분 정치적으로 소외될 가능성이 높기 때문에, 통일 이후 물질·인적배분에 있어서 남북한간의 갈등이 심화될 것이다. 더욱이 북한 주민들의 대량 실직사태와 낮은 생활수준, 그리고 북한에 대한 부정적 인식 등으로 인하여 남한주민들이 북한주민에 대한 우월감을 갖고 북한주민들을 ‘이등시민’으로 대할 가능성도 있다.^{1b} 즉 통일한국에서는 남북한간의 이질성으로 인하여 경제·사회·심리적인 다양한 갈등구조가 발생될 것이다.

또한 통일한국은 막대한 통일비용으로 경제적 어려움을 겪을 수도 있으며 북한주민들의 대량난파와 대량실업사태 등으로 사회적 혼란이 증대되어, 체제능력이 순간적이거나 약화될 가능성도 있다. 특히 통일 이후 국민들은 통일이 가져다 줄 혜택에 대한 높은 기대로 여러가지 통일후유증에 대해서 매우 비판적일 것이며 통일 이후에는 국민의 참여욕구가 더욱 커질 것이다. 특히 남한내에서 통일과정이 국민적 합의없이 이루어 지거나 국민이 배제된 상태에서 기득권세력의 독점하에 이루어진다면, 기득권세력과 국민들간의 기존의 갈등은 통일 이후에 더욱 증폭될 것이다.^{2b}

이러한 점들을 고려할 때 통일한국의 권력구조는 남북한간의 지역적 갈등을 해소할 수 있는 화합적 권력구조가 되어야 할 것이다. 지역적 갈등해소를 위해서는 통일후 남북의 균형적 발전과 북한주민들의 정치참여가 적극적으로 장려되어야 할 것이다. 또한 북한 엘리트들에게도 새로운 정치체제에서 공직에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소할 수 있을 것이다. 즉 통일한국의 권력구조는 남한지역 출신인사에 의한 권력독점을 가급적 피함으로써 북한지역출신들의 소외감을 해소하도록 구성되어야 할 것이다.

베트남의 경우는 통일 이후 북베트남에 의한 지나친 권력독점이 통합에 저해요인

1b 박광주, “통일한국의 정치적 갈등구조,” 한국정치학회 편, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993), p. 48.

2b 위의 글, pp. 45~47.

이 된 좋은 예라고 할 수 있다. 베트남은 통일후 남부의 민족해방전선과 당조직을 흡수하여 통치기반을 확보하고 남북총선거를 통해 전국적인 대표성을 갖는 최고인민회의를 구성하여 통일을 선포함으로써 통일의 정당성을 확보하였으나, 통일베트남의 권력구조는 북베트남의 권력구조의 연장선상에 있었으며 북베트남의 정치엘리트들은 그들의 지위를 통일후에도 유지·강화시킬 수 있었다. 남부의 당조직은 대부분 북부에서 파견된 당요원들에 의해서 관리되어, 지역사정에 어둡고 전문성도 결여된 북부출신 간부들은 남북간 사회·문화적통합을 효과적으로 수행할 수 있는 당조직 구축에 실패하였다. 더욱이 이들은 남부지역에 대한 통제강화를 이유로 강경정책을 일삼아 갈등을 심화시켰다. 결국 1982년 제5차 당대회에서 이들의 무능과 무경험을 이유로 현직관료의 1/3이 문책사퇴당하게 되었다^{3b}

물론 국민통합의 정신에 입각하여 북한엘리트들의 정치참여를 허용할지라도 통일 이전 북한체제를 유지하는 데 핵심적 역할을 했던 인물들과 자유민주주의체제를 부정하는 자는 공직에서 제외되어야 할 것이다. 독일의 경우 통일 이전 구동독에서 근무했던 공무원 중 인도주의와 법치국가적 기본원칙에 위배된 행정행위 집행에 종사한 자, 비밀경찰(Stasi) 등 국가보위기구에 종사한 자, 구동독 공산당과 대중 외곽기구에서 체제수호를 위하여 적극적으로 봉사한 자 등은 통일 이후 재임용 과정에서 우선적으로 탈락되었다.^{4b}

통일한국의 권력구조가 화합적 권력구조가 되는 것 못지 않게 중요한 것이 효율적 권력구조가 되어야 한다는 것이다. 통일후 직면하게 될 산적한 문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 권력구조가 되어야 할 것이다. 체제능력을 제고하기 위해서는 관료조직에 있어서 북한출신들에 의한 지역안배식 인사나 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위내에서 화합적인 조직이 이루어지도록 하여야 할 것이다.^{5b} 특히 현지실정에 대한 이해가 필수적인 자리에는 가급적 현지인을 채용하도록 하여야 할 것이다. 그러나 군·경찰과 같은 물리적 기구는 철저한 지휘계통하에 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 구동독지역에 서독연방군 동부사령부를 창설하여, 통일직후부터 9개월간 구동독인민군의 지휘권 인수를 비롯하여 구동독지역 군

3b 김도태, 『베트남 통합사례 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 57.

4b 통일원, 『통독이후 분야별 실태』 (서울: 통일원, 1991), p. 5.

5b 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.

행정관할, 구동독인민군 해체 및 개편, 인민군 장비 및 시설 관리, 주독 소련군 철수 지원 등을 담당하게 하였다. 이 중 구동독 인민군의 지휘권 접수를 위하여 서독에서 2,500명의 장교가 파견배치되었다. 동부사령부는 구동독 인민군 9만명 중 4만명을 전역조치시키고, 나머지 5만명은 일단 독일연방군에 편입시켰으나 재교육과 2년간의 시보기간을 거친후 재임용 여부를 판정받게 하였다.^{6b}

통일당시 약 49만 5천명의 서독연방군은 구동독인민군을 흡수한 후 약 55만에 달하였다. 그러나 1990년 8월 31일 통합조약에서 콜수상과 브레즈네프사이에 1994년 말까지 소련군이 철수를 완료하고 통일독일군의 병력을 37만으로 감축할 것에 합의함으로써 독일군의 대규모 감원이 불가피하며, 이 과정에서 구동독 인민군 출신이 대거 전역조치될 가능성이 높다.

한편 예멘의 경우는 지나친 지역안배식 권력구조로 인하여 합의에 의한 통일이 실패하고 내전을 겪게된 예이다. 남북예멘은 1990년 5월 22일 통일을 선언하고 30개월의 한시적 과도정부를 출범시켰다. 남북예멘이 통일에 합의할 수 있었던 것은 여러가지 이유가 있었지만,^{7b} 남북예멘간 균등한 권력배분을 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.^{8b}

남북예멘의 “일대일” 통합원칙은 최고 권력기관인 대통령평의회부터 의회, 내각, 그리고 각 행정부처에 이르기까지 철저히 적용되었다. 즉 통일예멘의 권력구조는 대통령, 대통령평의회, 각료평의회 등으로 구성되는데, 최고의사결정기구인 대통령평의회는 5인으로 구성되어 통치권을 행사하였다. 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. 대

6b 동독인민군은 1988년까지 120,000의 육군, 16,000의 해군, 37,000의 공군과 47,000의 국경수비대 등을 합하여 210,000의 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 400,000의 민병대와 450,000의 민방위대를 보유하고 있었다. 주독대사관, “독일의 군사통합,” 『통독관련 연구자료』 군사분야(번역) 200-6 (주독대사관, 1991); 통일원, 『통독 2주년 보고서』, p. 22.

7b 예멘이 통일을 달성할 수 있었던 것은 고르바초프의 개혁·개방정책에 영향을 받아 남예멘이 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.

8b 인구에 있어서 북예멘은 950만으로 남예멘의 250만에 비해 4배, 무역량은 19억달러로 남예멘의 7억달러에 비해 2.7배, 일인당 GNP는 682달러로 남예멘의 420달러에 비해 1.5배에 달하였다. 통일원, 『예멘 통일과정과 부문별 통합실태』 (서울: 통일원, 1991), p. 3.

통령평의회의 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, 각료는 18명이 북예멘 출신이고 16명이 남예멘 출신이었다. 의회는 북예멘의원 159명과 남예멘의원 111명을 모두 포함하였고 추가로 대통령이 임명하는 31명의 부족대표를 포함하여 모두 301명으로 구성되었다. 의장직은 남예멘의 총리가 맡았고, 부의장직 3석은 북예멘의원들에게 돌아갔다. 각 행정부처에도 장관이 북출신이면, 차관은 남출신, 국장은 북출신, 과장은 남출신으로 보임되었다. 지휘체계가 엄격해야 할 군마저 이런 원칙에서 벗어나지 못하고 국방장관은 남예멘출신, 참모총장은 북예멘출신이었다. 더욱이 형식적 통합에도 불구하고 군은 여전히 통일이전의 지휘체계 하에 있었다.

이와 같이 철저히 남북예멘 정치엘리트와 관료들의 기득권을 침해하지 않는 권력안배가 통일을 촉진시킨 결정적 요인이었음을 부인할 수 없으나, 결과적으로 기계적이고 형식적인 통합은 중앙정부의 행정조직을 사실상 이원화시킴으로써 행정의 비대화와 비효율성을 초래하였다.^{9b} 또한 정치적 통합은 중앙행정조직에 국한되었을 뿐 부족사회와 지방행정조직은 여전히 통일 이전의 상태에 머물러 있었다.^{10b} 특히 통일정부가 군, 경찰 등 물리력을 통일적으로 장악하지 못한 채 이들 조직이 여전히 과거 남북예멘의 지휘체계 하에서 각기 움직이고 있었기 때문에 남북예멘간의 물리적 충돌 가능성은 항상 존재하고 있었다.^{11b}

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 권력투쟁을 불가피하게 만들 수 밖에 없다.

과도기가 종료되면서 북예멘이 주도한 새로운 권력구조가 남예멘의 기득권을 크게 위축시키는 방향으로 나아가자 남예멘은 새로운 권력구조에 참여하기를 거부하고 분단상태로 복귀하기를 희망하게 되었다.^{12b} 북예멘은 남예멘의 통일국가로부터

9b 김국신, 『예멘통합 사례연구』, p. 124.

10b 유지호, “예멘통일이후 문제점,” 민족통일연구원, 『예멘통일의 문제점』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 3.

11b 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, p. 110.

12b 통일예멘은 1993년 4월 27일 과도기를 청산하고 신정부를 출범시키기 위한 총선거를 실시하였다. 선거결과 의회의 총301석 중 북예멘의 국민회의당은 121석을 차지한 반면,

의 탈퇴를 인정하지 않고 남예멘을 무력으로 굴복시킴으로써 예멘통일은 결국 합의에 실패하고 내전으로 결말을 맺고 말았다.

예멘사례를 통해서 얻을 수 있는 교훈은 엘리트간의 기계적인 권력배분과 성급한 통합이 능사가 아니라는 것이다. 권력안배를 고려한 권력구조는 통일의 촉진제가 될 수는 있지만, 장기적으로 보아서 산적한 문제를 효율적으로 해결할 행정개편 문제, 권력구조의 제도화문제 등이 제기될 경우 첨예한 이해의 대립이 야기되고 이를 해결할 방법이 없으므로 정치적 혼란을 초래할 가능성이 높다. 더욱이 물리력에 대한 통일된 지휘체계가 없다면 정치적 이해갈등이 내전으로 발전되는 것을 방지할 수 없는 것이다.

끝으로 통일한국의 권력구조는 남북한을 통해 전국적인 지지를 받을 수 있는 정통성을 확보해야 한다는 것이며, ‘민주적 성숙성’을 반영하는 것이어야 하겠다. 장기적인 측면에서 민주적 체제의 정착이야말로 정부의 효율성을 높이고 남북한간의 이질성을 극복하여 화합적인 통일국가를 이루는 길일 것이다.

요약하면 통일한국의 통치기구의 조직원리로서 다원주의를 배격하는 사회주의의 민주적 중앙집권제나 일당제는 배제되어야 할 것이며, 자유민주주의 통치기구의 조직원리인 국민주권의 원리, 대의제의 원리, 권력분립의 원리 등이 통일한국의 통치기구의 조직원리가 되어야 할 것이다. 또한 국민의 기본권 보장을 위한 법치주의 등이 통일한국의 권력구조의 기본 바탕이 되어야 할 것이다. 따라서 통일한국의 권력구조는 자유민주주의의 원칙에 입각해서 현재 서구민주주의체제에서 운영되고 있는 제도 중에서 고려될 수 밖에 없을 것이다.

2. 일대일 합의 통일의 가능성

합의 통일에는 일대일 합의 통일과 남한주도의 합의통일이 있다. 6.15 공동선언에서 남북한이 “남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로”(2항) 합의함으로써 합의 통일에

예멘사회당은 56석에 머물러 62석을 차지한 이슬람 개혁당에 이어 3당으로 전락하고 말았다. 과도정부에서 ‘일대일’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 군통합 추진에 대하여 예멘사회당은 결사반대하였다.

대한 논의가 본격화된 바 있다. 통일의 원칙을 유지하기 위해서는 남한주도의 통일이
어야 하겠으나, 일대일 합의통일의 경우 몇가지 전제조건을 충족시켜야 할 것이다. 여
기서는 남북한 통일방안을 비교분석하고 일대일 합의통일의 전제조건을 검토해 보겠
다.

1) ‘낮은 단계’의 연방제와 「민족공동체 통일방안」

북한은 이미 1988년 1월 1일 김일성 신년사에서 “조국통일문제는 누가 누구를
먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는
문제도” 아니라고 주장하는 등 남북공존을 수시로 강조하여 왔다.^{13b} 김일성은 연방제
의 실현이 궁극적인 목표이지만 남북한 지역자치정부의 권한에 대한 문제를 신축적으
로 수정 제의하였다고 할 수 있다. “민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으
로 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능
을 더욱더 높여나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용
의가 있다”고 발표하였다.^{14b} 이러한 수정 제의에 근거하여 북한은 외교 및 군사에 관
한 권한을 지역자치정부가 가질 수 있다고 설명하였다.^{15b}

6·15 공동선언문에서의 ‘낮은 단계’의 연방제는 이와 같이 점진적·단계적인 방법
으로 연방을 이룬다는 것으로 해석할 수 있다. 연방제를 낮은 수준과 높은 수준으로
구분하여 초기에는 연방중앙정부가 단지 상징적인 중심 역할만 하고 지역정부에서 경
제·문화뿐만 아니라 군사권·외교권까지 보유하게 되며, 이같은 과도적 단계를 거쳐 점
진적으로 연방중앙정부의 권능을 강화시키는 방법으로 연방제를 이룬다는 것이다.

13b 북한 김일성은 1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 대회에서 “북과 남이 서로 상대
방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하
게 참가하는 민족통일정부”를 창립해야 한다고 주장하면서 「고려민주연방공화국안」
(Democratic Confederal Republic of Koryo)을 제안하였다. 동 안에서 남북한 동수
대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방국가의 통일정부인 「최고민족연방회의」를 구
성하고, 「최고민족연방회의」의 상설기구인 「연방상설위원회」는 정치, 외교, 군사를 관장
하며, 연방정부의 지도하에 사상 및 제도가 상이한 남북의 지역정부들이 독자적으로 정
책을 추진할 것을 제시하였다.

14b 김일성, 「신년사」, 1991.1.1

15b 1991년 4월 28일 국제의원연맹(IPU) 총회에 참가한 한국대표단을 만수대의사당에 초청
한 자리에서 윤기복 당시 최고인민회의 통일정책심의위원장은 “북과 남의 제도를 그대로
두고 연방통일국가를 세우자. 그러나 잠정적으로 지역자치정부에 더 많은 권한, 즉 외교
권, 군사권 및 내정권 등을 줄 수도 있다”고 부연 설명하였다.

김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 않자는 것이다”며, “서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대들에게 맡겨도 된다”며 통일의 과도단계로서 연방제를 제시한 것이다.

연방제통일의 전제조건으로서 ① 외세의존정책 포기, ② 남조선에서 미군철수의지 표명, ③ 외국군대와외 합동군사훈련 영구중지, ④ 미국의 핵우산 포기를 주장하며, “범민족통일국가는 북과 남의 두 지역정부가 동등하게 참가하는 연방국가로 되어야 하며 어느 대국에도 기울지 않는 자주적이고 평화적이며 뿔럭불가담적인 중립국가로 되어야 한다”고 주장하였다.^{16b} 요컨대, 북한의 연방제는 남북한이 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부”를 구성하는 것으로, 연방제에 의한 통일방안은 ① 남북한 당국·정당 및 사회단체 대표를 중심으로 「민족통일정치협상회의」 개최 → ② 통일방안 협의·결정 → ③ 고려민주연방공화국 선포 등의 수순으로 추진하는 것이다. 북한의 ‘낮은 단계’ 연방제안은 실질적으로 ‘연방’보다는 ‘연합’의 성격이 강하나, ‘낮은 단계’의 연방제가 국가연합적 성격을 지닌다고 해서 이를 곧 국가연합이라고 단정지을 수는 없다. 비록 느슨한 연방제라 하더라도 하나의 국가를 지향하고 있다.

2) 남북연합제

남한의 연합제안이란 정부의 「민족공동체 통일방안」의 두 번째 단계인 ‘남북연합’을 지칭하는 것으로, 「민족공동체 통일방안」에서는 ① 화해협력단계 → ② 남북연합단계 → ③ 통일국가단계의 3단계 통일과정을 상정하고 있다. 1단계인 화해·협력 단계에서는 남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류·협력을 통해 상호 적대감과 불신감을 해소하는 단계이다.

2단계인 남북연합(Korea Commonwealth) 단계에서는 화해·협력을 바탕으로 단일 국가 건설을 위한 중간과정으로서, 민족공동체(특히 경제·사회공동체)를 형성하고 남북한간 특수한 기능적 연합체를 결성한다. 이단계에서는 남북한이 각각 외교, 경제, 국방권을 보유하는 실질적 2개 국가이면서도 특수한 관계로 인해 남북연합이라는 기구를 통해 현안문제를 협의·해결한다. 최고결기구인 남북정상회의, 남북 정부대표가 동등한 자격으로 참여하는 남북각료회의, 남북 동수의 국회의원으로 구성되는 남북평의회를 둔다. 이 밖에도 남북각료회의와 남북평의회의 업무를 지원하고 실무를 처리할 공동사무처를 둔다. 남북연합단계에서 제도적 기구의 구성과 동시에 경제·사회공동체를 실현하고 민족공동생활권을 구축함으로써 통일을 준비한다.

16b 1993년 4월 6일 김일성은 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령」을 발표했으나, 강성산 정무원총리의 최고인민회의 제9기 5차회의 보고(1993.4.7)

3단계인 통일국가 단계에서는 남북평의회가 통일헌법을 만들고 이에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완성된 단일 통일국가를 이룬다.

「민족공동체통일방안」은 남북한이 화해와 협력을 통하여 민족공동체를 회복하면서 그 파급효과를 바탕으로 정치적 통합의 여건을 성숙시켜 나가는 기능주의적 통합 방안으로, 1단계인 화해·협력이 가장 실질적이면서도 중요한 과정으로 여겨져 왔다. 또한, 남북연합은 완전한 통일의 과도적 단계로서 민족내부의 특수관계를 염두에 둔 사실상의 국가연합이다. 따라서 남북한은 군사, 외교권을 보유한 국제법상 두개의 국가로 존재하는 동시에, 비정치 분야의 국제사회에서 단일국가를 표방하고 활동할 수 있다. 이 점에서 남북연합은 순수한 연방제와는 괴리가 있고, 국가연합적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 무엇보다 통일의 미래상으로서 자유민주주의 체제를 표방함으로써 실질적인 흡수통합의 의미를 지니고 있다.

3) 남북연합으로의 진입조건

‘낮은 단계’의 연방제안과 남북연합안은 모두 통일을 향한 과도기적 단계를 설정하고 있으며, 남북 지역정부가 동등한 자격으로 연방 혹은 남북연합에 참가하는 것을 가정하는 등 공통점을 갖고 있다. 그러나 북한의 연방제 통일방안은 「1민족 1국가 2제도 2정부」이나 민족공동체통일방안은 「1민족 1국가 1체제 1정부」를 목표로 하고 있다. 특히, 우리의 민족공동체 통일방안은 화해·협력단계를 장기간 거치면서 이질감을 해소하는 파급효과(spill-over effect)를 가정하고 있으나, 북한의 연방제는 단지 정치문제를 우선적으로 해결해야 한다는 데 변함이 없다. 또한 연방제는 뿔럭불가담의 중립국가를 목표로 하지만, 남한의 남북연합은 자유민주주의 체제의 통일을 지향하고 있으며, 연방제는 미군철수, 보안법 철폐 등 전제조건을 달고 있다. 남북한간에 경제사회 교류협력의 신뢰가 쌓이고 군사부문에서 협력한다면 남북연합을 구성하여 상징적 통일을 이루는 데 의외로 시간이 단축될 수도 있다.

그러나 연합정부의 구성과 운용은 몇 차례의 정상회담을 거치면서 성숙의 시기를 기다리는 것이 바람직하다. 연합정부의 조급한 설치의 남북한관계에 지나친 정치우선성의 원리가 지배하게 만들어 남북한 국민들의 정서적 통합과 민간차원의 교류, 특히 인도주의적 지원 등이 퇴색할 우려가 있다. 또한 국가의 역할이 상대적으로 축소되고 민간부분의 역할이 강조되는 글로벌 시대에 특수하면서도 실질적인 국가간의 연합에서 과도하게 정치권의 주도적 행사는 NGO의 활동에 제한을 가할 가능성이 있다.

따라서 이러한 차이점을 극복하기 위해서는 다음과 같은 몇가지 남북연합 진입조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 남북간의 화해협력을 통해 정치적 신뢰를 구축하여야 한다. 상호 체제의 인정과 존중, 상호비방과 중상 금지, 일체의 파괴활동이나 내정간섭

행위가 중단되어야 한다. 둘째, 남북간 군사적 신뢰를 구축하고 축소지향적 군사력 균형을 달성함으로써 평화공존의 기틀을 다져야 한다. 예컨대, 휴전선에 밀집한 공격용 무기와 부대의 전진배치를 방어위주로 재편하고, 군축을 실시하며, 상호감시 및 검증 체제가 확립되어야 한다. 아울러, 동북아 다자간 안보협력체제의 실현을 통한 국제적 보장장치가 마련되어야 한다. 이 밖에도 민족경제공동체를 건설함으로써 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전을 도모할 필요가 있다.

기존의 「민족공동체통일방안」은 ‘남북연합’단계에 진입하기 위해 ‘화해·협력’단계를 거쳐야 하는 바, 화해협력단계에서는 경제사회교류협력에 보다 많은 비중을 두고 있으나, 남북한의 통일방안이 보다 현실적으로 접근하기 위해서는 화해협력과 제도적 남북연합을 동시에 추진하는 것을 고려할 수 있다.

제III장 권력구조의 이론적 검토 및 현행 권력구조의 개선방안

통일한국의 권력구조를 제시하기 위한 준비작업으로 본 장에서는 권력구조에 대한 이론을 검토하고 우리 정치체제의 문제점과 개선방안을 분석한다. 즉 정부형태, 의회제도에 대한 이론적 장단점을 비교·분석한다. 정부형태로서 대통령제, 의원내각제, 이원정부제를 검토하고, 의회제도의 단원제와 양원제에 대한 이론적 검토를 한다.

1. 정부 형태

정부형태는 의미하는 바에 따라서 최광의설, 광의설, 협의설, 최협의설 등 여러가지로 사용된다.^{17b} 오늘날 모든 정부는 권력분립의 이론에 따라서 국가권력을 입법부, 행정부, 사법부에 기능적으로 배분하고 있는데, 최광의의 정부형태는 이들 3부가 국가권력을 어떻게 행사하며 이들 상호간의 관계가 어떠한가 하는 것을 말한다. 즉 최광의의 정부형태란 국가권력구조를 의미하는 것으로 국가권력이 “견제와 균형”의 원칙에 따라 분립되어 있는 경우 민주주의 정부형태라고 말하고, “견제와 균형”이 깨진 상태에서 국가권력이 집중된 경우 전제주의라고 말한다.^{18b} 한편 광의의 정부형태는 3부 중 사법부를 제외한 입법부와 행정부간의 권력배분과 상호관계를 의미하는 것으로 광의의 정부형태는 대통령책임제, 의원내각제, 혼합형정부 등으로 나뉘어진다.^{19b} 협의의 정부형태는 행정부 또는 집행부만을 의미하며, 최협의의 정부형태는 대통령을

17b 김철수, 『헌법학신론』 (서울: 박영사, 1993), p. 447.

18b 위의 책, p. 448; 구영록 외, 『정치학 개론』 (서울: 박영사, 1992), p. 120.

제외한 순수한 행정부의 형태만을 의미한다. 이 글에서 사용되는 정부형태는 광의의 정부형태로, 여기서는 대통령제, 의원내각제, 혼합형정부제의 일반적 특징과 장단점을 살펴본다.

의원내각제는 영국에서 그 유래를 찾을 수 있으며, 다음과 같은 일반적 특징을 갖고 있다.^{20b} 첫째, 행정부는 입법부에 의해서 구성되며 입법부의 신임을 그 존립의 요건으로 한다. 내각은 일정한 임기를 보장받지 못하며, 내각이 제출한 신임투표가 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, 각원은 의원에 한정된다. 다섯째, 수상은 국민에 의한 직접선거에 의해서가 아니라 의회에서 간접적으로 선출된다. 여섯째, 국가원수와 행정의 수반이 구분되며, 국가원수는 의례적 권력만을 갖고 임기를 보장받는 데 반해서, 행정의 수반인 수상은 실질적인 권력을 행사하나 임기는 보장받지 못한다.

의원내각제의 성패는 입법부와 행정부간의 균형이 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 두고 있다.^{21b} 의회해산권과 내각불신임권 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.

의원내각제의 장점은 의회와 행정부가 일체적이기 때문에 상호협조하에 신속하고 능률적인 국정운영이 가능하며, 행정부의 입법부에 대한 책임으로 책임정치가 용이하다.^{22b} 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.^{23b}

그러나 정당난립의 문제점은 의원내각제 자체의 문제라기 보다는 사회구조에 기인하는 문제로서, 선거법, 정당법 등으로 개선되어야 할 문제들이다. 예컨대 소선거구제

19b 권영성, 『비교헌법학』 (서울: 법문사, 1981), p. 100.

20b 구영록 외, 『정치학 개론』 (서울: 박영사, 1992), pp. 121-124.

21b 위의 책, p. 123.

22b 김철수, 『헌법학 신론』 (서울: 박영사, 1993), p. 454.

23b 위의 책.

를 도입하거나, 비례대표제의 경우에도 일정비율의 득표율을 획득하지 못한 정당은 의석배분에서 배제하는 조치들은 정당체제의 안정에 효과적인 제도들이다. 또한 정책 부재, 이념부재, 당리당락추구, 빈번한 이합집산 등 정당정치의 난맥상이 의원내각제 도입의 문제점으로 점으로 지적되고 있으나, 이러한 문제점은 의원내각제에 기인하는 것이 아닐 뿐만 아니라 대통령제가 오히려 정당정치의 정착을 저해하는 요인으로 지적될 수 있다.^{24b} 대통령선거에서 패한 정당은 정국운영에 아무런 책임도 없으며, 이들은 오로지 정부의 실정을 비난하며 당파적 이익과 지지세력의 지엽적 이익에 몰두할 뿐이다. 정국의 운영과 안정은 오로지 대통령의 몫이 되는 것이다.

한편 의원내각제에서는 의회가 정부불신임권을 행사하기 때문에 모든 정당들이 국정운영에 일정부분 책임감을 갖게 되며, 정부 역시 책임정치가 가능하다. 더욱이 의원내각제에서는 혼란 없이 지도부의 교체가 용이하여 안정적인 정국의 운영이라는 면에서 대통령제보다 유리한 측면이 있다.

한편 대통령제는 18세기 말 미국이 영국으로부터 독립하면서 최초로 시작된 정부형태로서 다음과 같은 일반적 특징을 갖고 있다.^{25b} 첫째, 의원내각제에서 대통령이나 군주는 국가원수로서의 의례적이고 형식적인 존재인 데 반해서 대통령제에서 대통령은 국가의 원수인 동시에 행정부의 수반으로서 국가를 대표함과 동시에 혼자의 의사대로 내각을 임명한다.

둘째, 입법부와 행정부는 분리되며 의원과 각원은 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 지며 일정한 임기를 보장받으며, 행정부 역시 대통령의 임기내에서 일관성을 갖고 일할 수 있다.

셋째, 내각은 대통령에 대해서 개별적으로 책임을 지나 의회에 대해서 연대책임을 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 임기를 보장받는다.

대통령제의 장점은 대통령이 의회의 신임 여부와 관계없이 임기가 보장되므로 임기동안 행정부가 안정되어 정책의 계속성이 유지될 수 있으며, 의회가 다수파의 횡포로 졸속입법을 할 경우 대통령이 법률거부권을 행사하여 이를 방지할 수 있다^{26b}. 대

24b Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference," Juan Linz and Arturo Valezuela eds. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Baltimore: John's Hopkins University, 1994), p. 63.

25b 구영록, 『정치학 개론』, pp. 124-126.

통령제의 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 대립을 조정할 방법이 없다.^{27b} 대통령제가 독재화한 경우는 제2차세계대전 이후 많은 신생국에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 나세르의 이집트, 이승만의 한국, 장계석의 대만과 “대통령제”를 택한 중남미 국가들에서는 대통령이 국가의 다른 기관보다 우월한 정치권력을 바탕으로 독재정치를 하였다.^{28b}

대통령제가 의원내각제와 가장 두드러진 차이점은 대통령과 의회가 국민으로부터 각각 정통성을 부여받는 다는 점과, 대통령의 임기가 의회의 신임과 무관하게 보장된다는 것이다. 이러한 대통령제의 특징은 일반적으로 장점으로 평가되지만, 오히려 약점으로 작용하기도 할 수 있다. 즉 대통령과 의회는 국민으로부터 각각 독립적으로 권위를 부여받기 때문에 대통령과 의회의 갈등이 늘 잠재해 있고, 갈등이 표면화 되었을 때 누가 국민의 의사를 더 정확히 반영하고 있는지 판단할 수 있는 민주적인 해결원칙이 없다.^{29b} 또한 대통령의 임기가 의회의 신임과 관계없이 고정되어 있다는 것이 정책의 일관성을 보장해 주는 장점이 되는 반면, 정권과 정권간에는 정책의 차이가 더 커질 수 있으며 대통령의 급작스러운 유고시에 이러한 문제는 더욱 두드러질 수 있다.^{30b}

이밖에도 대통령제의 장점으로 인식되는 특징중에서 오히려 오늘날 현실적으로는 단점으로 작용하는 점들이 지적된다.^{31b} 첫째, 대통령후보가 반드시 직업 정치인일 필요가 없기 때문에 정치권 밖에서 영입되어 잘 알려지지 않고 검증되지 않은 인사가 대통령이 될 가능성이 있다.

둘째, 대통령의 임기가 보장되어 정책의 일관성이 보장되는 측면이 있는 반면, 대부분 대통령의 임기가 제한되어 있기 때문에 임기내에 정책의 입안과 완성에 대한 지나친 집착으로 정책이 졸속집행될 우려가 있다.^{32b} 더욱이 임기말이 다가오면서 레임

26b 김철수, 『헌법학 신론』, p. 451.

27b 위의 책, p. 452.

28b 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.

29b Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy," p. 7.

30b 위의 글, p. 9.

31b 위의 글, pp. 10-87.

32b 의원내각제의 경우는 수상이 물러나더라도 그가 소속한 당이 계속 집권한다면 정책을

덕 현상이 발생하여 대통령의 지도력이 저하되며, 대통령은 이의 방지를 위하여 가장 능력있고 적합한 후계자보다는 자신의 뜻에 가장 충실하며 자신의 임기후를 가장 잘 보장해 줄 수 있는 사람을 중용하는 경향이 있다.^{33b}

셋째, 대통령선거시 후보가 난립하면 과반수에 훨씬 못 미치는 후보가 대통령에 당선될 수도 있고 이의 개선책으로 상위 두후보간의 결선투표제가 사용되기도 하지만 이것 역시 동질적인 표의 결집이라고 볼 수 없다.

넷째, 대통령은 그를 당선시켜준 정파의 수장이며 정부의 수반인 동시에 국가의 수반이 된다. 그럼에도 불구하고 대통령은 종종 정파의 수장으로서 행동함으로써 반대파를 소외시키는 경향이 있다.

다섯째, 직업정치인이 아닌 인사가 강력한 정당의 지지없이 국민적 인기에 의존하여 대통령이 될 수 있으며, 이 경우 대통령의 국정수행능력은 미지수일 수 밖에 없다. 이러한 현상은 정당체제가 불안정한 경우에 그 가능성이 더욱 증대된다.

여섯째, 대통령의 유고시 부통령의 승계에 문제점이 있다. 종종 부통령은 대통령과 다른 지역, 다른 세대, 다른 이익을 대표하는 경우가 많이 있으며, 이 경우 대통령을 선출한 사람들이 부통령을 대통령으로 받아들이는 데 어려움이 있다.

일곱째, 대통령제에서는 일반적으로 대통령에게 막강한 권한이 부여되지만 대통령의 강력한 권한도 의회에 의해 적절히 견제될 수 있기 때문에 대통령이 의회의 다수파를 확보하고 있지 못할 경우 대통령의 지도력은 기대하기 어렵다. 따라서 대통령은 가급적 정당의 약화에 관심이 있으며 종종 정당은 개인주의 경향을 띠는 경우가 많다. 또한 대통령제에서는 보통 몇명의 강력한 대통령후보를 제외하고는 폭넓은 지도자군이 형성되어 있지 않다.

여덟째, 대통령제의 장점으로 국가통합의 상징으로서 대통령의 존재가 거론되고 있다. 그러나 인종적, 종교적, 지역적으로 매우 이질적인 사회의 경우 어느 특정지역이나 집단의 절대적 지지하에 대통령이 될 수 있으며, 이는 일부지역이나 집단을 상대적으로 소외시키는 결과를 초래할 수 있다.^{34b}

위에서 살펴본 주장은 단정적이라기 보다는 확률적이지만 대통령제의 장점으로 인식되고 있는 점들이 미국이외의 나라에서는 제대로 그 기능을 발휘하고 있지 않다는 사실에 유의할 필요가 있다.

이상에서 본바와 같이 권력분립의 원리가 국가권력구조에 어떻게 적용되는가에 따

일관성있게 추진해 나갈 수 있다.

33b 의원내각제에서는 수상에서 퇴임하더라도 의원직을 유지하면서 일정한 영향력을 행사할 수 있고, 다시 수상이 될 수 있는 가능성도 충분히 있기 때문에 퇴임후에 대한 염려가 대통령제 만큼 크지는 않다.

34b 대통령이 전국적인 지지를 확보해야 한다는 취지에서 나이지리아는 적어도 2/3의 주에서 25%의 득표를 대통령당선의 조건으로 하고 있다.

라서 정부형태는 대통령제와 의원내각제로 분리된다. 대통령제의 경우 입법부와 행정부간의 권력분립이 엄격한 경성적 분립을 기초로 하고 있고, 의원내각제의 경우 권력의 공화를 내용으로 한 연성적 분립을 바탕으로 하고 있다.^{35b} 그러나 대통령제의 요소와 의원내각제의 요소가 혼합되어 엄격한 의미에서 대통령제나 의원내각제로 분류되기 어려운 정부형태가 많이 있다.

대통령제와 의원내각제의 요소가 혼합된 여러가지 정부형태 중 이원정부제가 있는데, 그 대표적인 예가 프랑스 제5공화국의 정부형태이다. 이원정부제에서 대통령은 국민의 직접선거에 의해서 선출되며 의회로부터 독립되어 의회에 대하여 책임을 지지 않는다^{36b}. 대통령은 수상을 임명하고 의회를 해산하는 권력을 갖고 있으며, 국가긴급시에는 직접 행정권을 행사한다. 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 행정부 간의 협조로 국정의 운영이 원활할 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 빚자한 대통령의 비상권한 남용으로 정부가 독재화할 우려가 있다.

2. 의회제도

의회제도에는 양원제와 단원제가 있다. 모든 제도가 그렇지만 의회제도는 특히 역사적 배경과 정치적 상황에 큰 영향을 받는다. 즉 양원제를 택할 것인가, 단원제를 택할 것인가의 문제는 제도의 이론적 장단점보다는 그 나라의 특수한 상황이 중요한 역할을 한다.

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 계급적 전통에 기인한다고 할 수 있다. 영국의회는 초기에 군주의 권한에 대항하여 귀족계급의 이익을 보호하기 위한 조직으로 시작되었으나 참정권이 점차 확대되어 민주적 대의제의 성격이 강화됨에 따라 상하원의

35b한태연, 『헌법과 정치체제』 (서울: 법문사, 1987), p. 116.

36b 김철수, 『헌법학 신론』, p. 455.

로 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 지방을 대표하는 상원과 국민을 대표하는 하원으로 구성되었으며 미국의 경우 상원(Senate)이 하원(House of Representatives)에 비해 강력한 권한을 행사한다. 일본은 계급적 전통에 대한 고려나 연방제가 아닌 상황에서, 상하 양원 모두 민선의원으로 구성되는데, 이는 단지 민주적 절차에 대한 고려가 중요시 된 것이다. 또한 독일 바이에른(Bayrne) 지방의 경우 상원은 지역대표가 아닌 직능대표로 구성된다.^{37b}

양원제라고 하더라도 나라마다 양원의 선거방법, 의원수, 의원의 임기 등과 같은 구성원칙이나 양원의 권한문제에 있어서 차이가 있다. 하원은 대부분 민선의원으로 구성되나, 상원의 경우 특권계층, 지방, 국민 혹은 직능을 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 동등한 권한을 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 수 있다. 또한 상원은 하원의 경솔한 의사결정 및 급진적 개혁을 방지하고 하원과 정부의 충돌을 조정하는 역할을 통하여 국정의 안정을 도모할 수 있다. 한편 양원제의 단점으로는 의회의 의사결정이 지연되거나, 국가예산에 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.^{38b} 오늘날에는 양원제를 택하는 나라가 감소하는 추세인데, 이는 정당제의 강화로 인하여 상원의원의 정당기속성이 증대함으로써 하원과의 차이가 감소하였고, 행정부의 비대화로 인한 의회제도의 전반적인 약화에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

한편 단원제는 일반적으로 민선의원들로 구성되는 하나의 합의체기구로 된 의회제

37b 위의 책, p. 480.

38b 위의 책, p. 479.

를 말하는데, 그 기원은 프랑스 혁명 이후 의회구성시 쉬에즈(Sieyes)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.^{39b} 쉬에즈 사상의 영향으로 프랑스는 단원제 의회를 구성하였고, 이것이 최초의 단원제 의회가 되었다. 또한 국민주권의 원리에 비추어 볼 때, 국민의 단일·불가분한 주권은 이원적으로 대표될 수 없다는 주장도 제기될 수 있다.^{40b}

단원제는 국정 처리의 신속한 처리가 가능하며 의회의 경비를 절감할 수 있다는 장점이 있는 반면, 국정심의가 경솔할 수 있고 하원의 정부에 대한 횡포를 방지할 수 없다는 단점이 있다.^{41b}

3. 현행 권력구조의 문제점

자유민주주의체제를 현재 뿐만 아니라 통일 이후의 이념으로까지 천명하고 있는 남한에서 통치기구의 구성원리로서 자유민주주의체제가 변화할 가능성은 없다. 그러나 정부형태의 경우 현 대통령중심제의 여러 가지 문제점이 지적되고 있다.^{42b} 우선 대통령선거방법에 있어서 양당제가 정착되지 못한 현실에서 다수대표제를 채택하고 있기 때문에 대통령이 과반수에 훨씬 못미치는 득표로 당선되는 문제점이 있다. 1987년 직선제 이후 노무현 대통령이 48.9%의 득표율로 역대 최대 득표율을 기록했지만, 1992년 14대 대통령선거에서 김영삼 후보는 42%, 97년 15대 김대중 대통령, 40.3%, 1987년 13대 대통령선거에서 노태우후보는 불과 36.6%의 득표로 대통령이 되었다. 이는 정권자체의 정통성과도 연결되는 문제로서 향후 이에 대한 개선책으로 과반수를 획득한 후보가 없을 경우 상위 두후보간에 결선투표방식을 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, 권력누수현상이 너무 빨리 오기 때문에 제대로 일할 수 있는 기간이 별로 되지 않는다. 대통령 궐위시 승계문제에 있어서도 국민에 의해서 선출되지 않은 국무총리가 대통령직을 승계한다는 것은 민주적 정당성의 문제점으

39b 허영, 『한국헌법론』, p. 842.

40b 권력분립의 이론과 마찬가지로 양원제가 국민주권원리의 단일 불가분성을 침해하지 않는다는 주장도 있다.

41b 김철수, 『헌법학신론』, p. 485.

42b 허영, 『한국헌법론』, pp. 721~22.

로 지적되고 있다. 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, 이와 같은 상황에서 유효투표의 과반수 이상을 득표하는 대통령을 기대하기는 매우 힘들다는 것이다. 이는 정권의 정통성을 약화시키는 요인이 될 수 있다. 특히, 이미 경험한 바 있는 여소야대 상황이 대통령제의 장점인 정국의 안정과 정부의 효율성을 얼마나 손상시키는지 알 수 있다. 17대 총선에서 열린우리당이 152석을 획득함으로써 가까스로 여소야대 상황이 되었으나, 열린우리당의 득표율이 38.2%로 과반수에 훨씬 미치지 못하였다. 과거 여소야대 상황의 인위적 극복노력이 정국의 경색을 초래하고 선거의 의미마저 퇴색시키는 결과를 초래하였음을 목격한 바 있다. 6공화국 초기 여소야대를 극복하기 위한 3당 합당이나 15, 16대 총선 이후 여당의 야당과 무소속 당선자에 대한 영입작업은 앞으로도 얼마든지 재현될 가능성이 높다.

한편, 현 참여정부에서 권력의 분산을 위해 다각적인 노력을 하고 있으나, 이는 운영의 방법에 의존 하는 것이지, 제도적으로는 얼마든지 과거 ‘제왕적 대통령제’가 불활할 가능성은 상존한다. 예컨대 대통령의 소속당이 의회의 다수를 차지할 경우 대통령은 막강한 권한을 행사할 수 있다. 비록 권력의 삼권분립의 원칙이 있다 하더라도 대통령은 다수당의 총재로서 국회의장을 포함한 국회직에 대한 실질적 임명권을 행사함으로써 국회에 대한 영향력을 행사하여 왔다.

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 대해서도 다수당의 총재로서 실질적인 임명권을 행사할 수 있다. 더욱이 대통령은 군의 최고통수권자로서의 지위를 갖고 있다. 이와 같이 대통령에게 부여된 막강한 권한은 항상 권력남용과 부패의 가능성을 내포하고 있다고 할 수 있다.

IV. 통합체제에서 정부형태 및 의회제도

앞에서 살펴본 바와 같이 통일한국의 권력구조를 구상하는 데 있어서 핵심적인 고려사항은 자유민주주의체제라는 기본틀 안에서 효율성과 화합성을 어떻게 조화시키느냐는 것이다. 효율성과 화합성 중 어느 것을 더 고려하여야 할 것인가 하는 문제는 통일한국의 정치적 상황에 따라 좌우될 것이며, 효율성과 화합성의 고려 정도에 따라서 상이한 권력구조가 나올 것이다. 즉 통일과정에서 북한내부에 극심한 혼란사태가 초래된다든지, 통일비용이 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 여러가지 갈등구조가 점차 부각되어 정치적 안정성과 효율성을 침해할 정도로 발전되는 것을 방지하고, 궁극적으로 국민통합이라는 진정한 통일의 의미를 찾을 수 있을 것이다.

1. 정부형태

통일한국의 정부형태로서 대통령제를 택할 경우, 대통령제의 일반적인 장점으로 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 정착단계에 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 대통령위원회를 설치하여 집단적으로 국가수반이자 정부수반을 담당하고 이중 한명의 의장을 선출하는 방법이 있다. 즉 집단지도체제를 통해서 최고지도부에 북한출신 인사의 진출을 허용함으로써 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 축소시킬 경우 과연 부

통령직이 지역적 정서를 얼마나 대변할 수 있는냐 하는 의문이 제기된다.

또한 대통령이 의회 다수파의 지지를 획득하지 못하는 소위 ‘여소야대’의 상황이 되면 정국이 매우 불안정해 질 수도 있다.^{43b} 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 독재화할 위험성도 내포하고 있다. 또한 대통령 선거시 후보가 전국적인 유세를 하는 데 있어서 어려움이 있을 수 있으며, 국민의 의사를 반영하는 데도 미흡하다.^{44b}

한편 의원내각제를 통일한국의 정부형태로 택할 경우 우선 의원내각제 정부형태의 장점으로 의회의 다수당에 의해 정부가 구성되고 다수당은 국민의 신임을 확보하기 위하여 노력함으로써 책임정치와 민주정치가 체질화될 수 있다.^{45b} 즉 의원내각제는 선거결과에 따라 국민의 의사가 정확히 반영되고 책임정치가 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,^{46b} 여러 정파에 의한 화합적 정부가 구성될 수 있다는 장점이 있다. 또한 입법부와 행정부간에 상호 공화적 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.^{47b}

의원내각제는 정부와 의회의 협력관계가 원활하여 국정효율성 면에서도 대통령제에 비해 결코 뒤떨어진다고 할 수 없지만,^{48b} 정당이 난립할 경우 의원내각제의

43b 우리나라 노태우정부 초기와 현재의 김대중정부가 바로 이러한 문제를 겪었다.

44b 장명봉, “통일국가의 권력구조(정부형태)에 관한 구상” (민족통일연구원 주최 워크숍 발표논문, 1994. 6. 21).

45b 김헌, 『의원내각제: 이론과 실제』 (서울: 은하출판사, 1994), pp. 105~106.

46b 장명봉, “통일국가의 권력구조(정부형태)에 관한 구상,”.

47b 김헌, 『의원내각제』, p. 106.

48b 영국의 처칠정부나 대처정부, 독일의 콜정부 등은 의원내각제로서 강력하고 효율적인 정부를 이끌었다.

단점인 정국의 불안정이 초래될 위험성이 있다. 그러나 정당난립으로 인한 정국의 불안문제는 소선거구제나 다수대표제와 같은 선거법이나 정당법 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 후임수상을 과반수로 선출할 때까지 전임수상을 해임시킬 수 없으며, 불란서의 경우 불신임 동의안을 발의한 후 5일이 경과된 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 정부형태라고 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 이원정부제는 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.

2. 의회제도

본 연구가 전제로 하고 있는 바와 같이 일방이 주도하는 일대일 통일방식 하에서 통일후 양원제가 아닌 단원제를 택하는 것은 합리적일 수도 있다. 단원제 의회를 택함으로써 양원제에서 올 수 있는 상하원간 갈등이나 국정지연 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.^{49b}

49b 한백연구실, “통일한국이 풀어야 할 숙제: 정치,” 『포럼21』 (1993, 여름), p. 30.

그러나 단원제 의회는 인구비례에 의한 원구성으로 인하여 의회에서 남한지역을 과다대표(overrepresent)하고 북한지역을 과소대표함으로써 남북한간의 지역적 불균형을 해소시키는 데 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 갈등구조를 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 조정하는 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 세분화된 선거구(예컨대 도단위)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 권한을 하원과 동등 혹은 우월하게 한다면 민의의 대변을 최고의 목적으로 하는 의회의 원리에 위배될 수 있고, 상원의 권한을 하원보다 제한한다면 양원제의 의미가 희석된 채 예산남용과 의사지연 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 위협이 되는 것은 아니다. 따라서 통일한국의 의회제도로서 양원제를 택함으로써 안정성에 대한 심각한 위협 없이 화합성에 기여할 수 있다.

제 V장 결 론

통일한국의 권력구조는 민주발전의 계기가 될 수 있도록 국민의 정치적 참여가 확대되고 사회의 다원적 이익이 수렴될 수 있는 민주적인 권력구조가 되어야 하겠다. 이는 통일이 단순히 제도통일을 넘어서 진정한 국민통합이 되어야 하기 때문이며, 또한 그것이 장기적으로 통일한국이 효율적이고 화합적이며 정통성을 갖춘 정

치체제를 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.^{50b} 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 다수결 모델보다는 합의모델이 적합하다.^{51b}

즉 정책결정에 있어서 소수의 의사를 전적으로 무시하는 다수결 원칙보다는 합의에 의한 정책결정을 모색하고, 사회적 균열구조를 반영할 수 있는 정당체계가 유지되어야 하며, 정당들은 득표수에 비례해서 의회의 의석을 차지할 수 있어야 하며, 지방자치제와 양원제의 상원을 통하여 지역적 소외감을 해소하도록 하여야 한다. 정부형태에 있어서 대통령제 보다는 의원내각제가 바람직하나 남아프리카공화국식의 대통령제는 고려될 수 있을 것이다. 즉 의회에서 대통령과 두명 이상의 부통령을 간접선출하는 방식을 택함으로써 의회의 다수파가 권력을 잡게하되, 한 정파의 권력독점을 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 정당통합이 이루어졌기 때문이다. 독일은 통일 이전 이미 동독지역에 서독의 자매정당들이 등장하였고, 통일 이후 이들 정당들이 자연스럽게 통합됨으로써 동독엘리트들의 제도권 유입이 순조로웠다. 이는 통독후 과거 동독의 군, 행

50b Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984).

51b 통일한국의 권력구조가 리파르트(A. Lijphart)가 제시한 합의제 모델에 완벽하게 일치할 수는 없을 것이나, 적어도 권력구조 구성의 근본적인 기초는 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, 정당체계는 다당제이다. 다섯째, 다당제는 사회의 다차원적인 균열구조에 의해서 형성된다. 여섯째, 정당들은 획득한 표에 비례해서 의회의 의석을 차지한다. 일곱째, 지방분권화가 이루어져 있다. 여덟째, 소수파의 거부권이 인정된다. 위의 책, pp. 23 ~ 30.

정기관 종사자들이 대거 해임되었음에도 불구하고 통일독일이 국민통합을 비교적 효율적으로 수행할 수 있었던 중요한 요인이 된다.

그러나 통일한국의 정치적 상황이 합의모델이 적용되기에 너무 불안정하다면 통일 이후 단기적으로 다수결모델을 채택해야 할 것이다. 즉 이 경우 잠정적으로 화합적인 권력구조 보다는 안정적인 권력구조가 요구될 것이다. 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. 한편 양원제는 상당한 정치적 위험을 감수하지 않아도 되기 때문에 바로 실시할 수 있을 것이다.

즉 통일한국의 권력구조를 창출함에 있어서 화합성과 안정성은 모두 다 중요하고 국민통합이라는 우리의 통일정책에 비추어서 화합성이 더욱 중요한 것이다. 그러나 통일 이후 초기에 정치적 상황이 불안하여 체제위협요인을 많이 내포하고 있다면 이에 대한 고려가 선행되어야 한다는 것이다.