

〈논문〉

## 통일헌법의 제정 방법과 국가조직\*

李孝元\*\*

### 요약

통일한국은 남북한 주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고, 자유롭고 평등하게 행복을 추구할 수 있는 국가공동체가 되어야 한다. 통일한국의 헌법적 가치와 이를 실현하는 제도적 장치는 통일한국의 헌법을 통해 제시될 것이다. 통일헌법은 절차적으로는 통일한국의 구성원인 남북한 전체 주민의 주권적 의사에 의하여 결정되어야 하고, 내용적으로는 통일한국의 헌법적 가치를 실현하는 것이어야 한다.

통일헌법은 신헌법을 제정하는 방법과 남한헌법을 개정하는 방법을 통해 마련될 수 있다. 이것은 통일방식과 밀접한 관련을 갖지만, 반드시 통일헌법을 제정하는 방법이 규범적으로 제한되지는 않는다. 따라서 남북한은 남북한 주민의 의사에 따른 평화통일인 이상, 통일과정에서 역사적인 현실에 기초한 통일여건에 따라서 가장 최적이라고 판단되는 통일방식을 선택할 수 있다. 또한, 통일헌법은 통일합의서의 방식과 내용에 따라서 다르게 규정될 것이다.

통일한국의 국가조직은 헌법적 가치와 직접적으로 관련되지 않고, 역사적인 정치 문화, 정당제도, 선거풍토 등 환경에 따라서 다양한 형태로 결정된다. 현재의 관점에서는 통일한국의 국가형태는 단일국가로, 국회의 구성은 양원제를 각각 채택하는 것을 원칙으로 하여 준비하는 것이 타당하다고 생각한다. 다만, 정부형태에 대해서는 제도적으로는 의원내각제가 우월하지만 통일상황에서의 역사적 현실과 남북관계의 특수성을 고려하여 최종적으로 선택할 수 있을 것이다.

주제어: 통일헌법, 통일방식, 통일합의서, 단일국가, 정부형태, 양원제

\* 이 논문은 2014년 5월 12일 헌법재판연구원이 개최한 ‘통일과 법, 현재와 미래’ 통일 심포지엄에서 발표한 글을 수정·보완한 것이며, 서울대학교 법학발전재단 출연 법학 연구소 기금의 2014학년도 학술연구비 지원을 받은 것이다.

\*\* 서울대학교 법과대학/법학대학원 교수.

## I. 서 론

통일이 필요한가, 왜 필요한가, 통일국가의 미래상은 무엇인가, 그리고 어떻게 통일을 달성할 것인가. 우리 사회에서는 이에 대해 국민적 합의가 마련되지 않은 상태이다. 남북통일의 필요성에 대해서는 다양한 의견이 있지만, 현실적인 이유에 앞서 남북통일은 우리 헌법에서 명시하고 있는 헌법적 의무에 해당한다. 통일한국을 달성하는 방식과 절차는 통일한국의 미래상을 어떻게 설정할 것인지에 따라 구체적으로 결정될 것이다. 통일한국의 미래상은 절차적으로는 통일한국의 구성원인 남북한 전체 주민의 주권적 의사에 의하여 결정되어야 하고, 내용적으로는 통일한국의 헌법적 가치를 실현하는 것이어야 한다.

남북통일은 어떠한 내용이라도 남북한이 정치적 통일체를 형성하기만 하면 된다는 통일지상주의를 기초로 하는 것이 아니다. 오히려 남북통일은 통일한국의 헌법적 가치에 종속되며, 통일한국의 헌법적 가치는 남북한 주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고, 자유롭고 평등하게 행복을 추구할 수 있는 국가공동체를 창조하는 것이라고 요약할 수 있다. 통일한국의 헌법적 가치와 이를 실현하는 제도적 장치는 통일한국의 헌법을 통해 제시될 것이며, 어떠한 방식으로 통일이 되든지 통일에 기초한 통일헌법의 탄생은 불가피하다고 하겠다.<sup>1)</sup>

통일한국에서 헌법주의(constitutionalism)를 실현하기 위해서는 통일헌법이 잘 만들어져야 한다. 통일헌법을 마련하는 작업은 시기를 기준으로 남북분단의 현실에서 통일을 대비하기 위해 헌법규정을 개정하는 것과 통일을 달성하는 과정에서 통일헌법을 만드는 것으로 구분할 수 있다. 통일 이후에 남북한의 사회심리적 통합을 완성하기 위해 통일헌법을 개정하는 것도 예상할 수 있지만, 이는 완성된 통일헌법을 전제로 하는 것이다. 이 글에서는 통일한국의 미래상을 실현할 수 있는 헌법적 원리를 바탕으로 통일과정에서 통일헌법을 만드는 방법을 검토하고자 한다. 또한, 통일헌법의 내용으로서 가장 쟁점이 될 수 있는 국가제도의 모델에 대해 기존의 연구성과를 종합하여 통일한국을 준비하는 과제로 제시하고자 한다. 통일과정에서 통일한국의 미래상과 헌법적 가치를 확정하는 것은 비록 시기적으로는 가장 후순위에 속하지만, 규범적으로는 가장 선순위에 해당된다. 통일한국의 미래상과 헌법적 가치는 통일과정은 물론 남북분단의 상황에서도 통일과 남북관계를 규

1) 성낙인, “통일헌법의 기본원리 소고”, **서울대학교 법학**, 제53권 제1호(2012. 3), 421면.

올하는 규범적 기준이 되기 때문이다.

## II. 통일헌법의 형식과 절차

### 1. 남북한 헌법 규정

남한헌법은 통일헌법에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 1948년 제정된 건국헌법은 통일 자체에 대해서도 아무런 규정을 두지 않았으며, 제4조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하였다. 1972년 헌법은 전문에서 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여”라고 규정하였으며, 대통령에게 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 부과하고(제43조 제3항), 통일을 추진하기 위한 주권적 수입기관으로 통일주체국민회의를 헌법기관으로 설치하기도 하였다. 1987년 개정된 현행헌법은 조국의 평화통일에 대한 종전의 규정을 그대로 유지하면서 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”는 규정을 신설하였다.

1948년 제정된 북한헌법도 남북관계와 통일에 대해 아무런 규정을 두지 않았고, 제103조에서 “조선민주주의인민공화국의 수부는 서울시다”고 규정하였다. 1972년 헌법은 제5조에서 조국의 평화적 통일과 완전한 민족적 독립을 국가목표로 명시하였으며, 제149조를 개정하여 “조선민주주의인민공화국의 수도는 평양이다”라고 규정하였다. 한편, 1998년 헌법은 서문에서 조국통일의 과업을 제시한 김일성의 뜻을 받들어 통일을 달성할 것을 다짐하는 내용을 추가하였다. 2012년 개정된 현행 북한헌법도 통일에 관한 규정을 그대로 유지하고 있으며, 통일헌법에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다.<sup>2)</sup>

남한과 북한은 규범적으로 통일헌법에 대해서 개방적인 태도를 취하고 있는 것으로 보이지만, 각자 통일에 대한 의미를 다르게 해석하고 있어 실질적으로는 자신의 헌법체제를 유지하고 이에 기초하여 통일헌법을 마련하는 것을 예정하고 있다고 판단된다. 즉, 남한은 자유민주주의, 법치주의, 국제평화주의에 바탕을 둔 평화통일을 지향하면서 통일을 통해 민족공동체를 형성하는 목적으로 하고 있다. 이에 반하여, 북한은 통일을 한반도에서의 사회주의 혁명을 완성하는 과정에서 달성

2) 남북한 헌법에서 남북관계와 통일에 대해 규정한 내용의 역사와 그 평가에 대해서는 이효원, **통일법의 이해**, 박영사(2014) 참조.

하여야 할 조건이자 결과물로 이해하고 있다. 따라서 남북한 헌법으로부터 통일헌법을 마련하는 규범적 기준을 공통적으로 도출할 수는 없으며, 통일한국의 미래상과 헌법적 가치를 기준으로 하여 통일헌법의 기본원리를 추출할 수밖에 없다고 판단된다.

## 2. 통일헌법의 기본원리

남북통일은 남북한 주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고, 자유롭고 평등하게 행복을 추구할 수 있는 국가공동체를 창조하는 것이다. 이것은 우리의 남한헌법이 지향하는 헌법적 가치이기도 하다. 남한헌법은 이러한 헌법적 가치를 실현하기 위하여 국민주권주의, 국민의 기본권 보장, 자유민주주의와 사회복지국가 원리, 법치주의와 권력분립 원칙, 국제평화주의, 문화국가원리 등을 헌법의 기본원리로 제시하고 있다. 남한헌법의 기본원리는 원칙적으로 통일헌법에서도 기본원리로 기능해야 한다. 이것은 단순히 통일헌법을 통해 북한을 배제하고 남한의 정치체제를 북한지역에도 확장하는 것을 의미하는 것이 아니다. 통일헌법은 남북분단을 극복하고 새로운 국가공동체를 형성하면서 그 헌법적 가치를 실현하는데 유효하고도 적절한 기본원리를 채택해야 한다.<sup>3)</sup> 그것이 남한헌법의 기본원리와 동일하다면 당연히 통일헌법에서도 채택해야 한다는 것이다. 통일헌법에서는 다음과 같은 기본원리가 특히 강조되어야 한다.

첫째, 국민주권주의에 기초해야 한다. 통일한국의 미래상과 헌법적 가치를 실현하는 구체적인 내용은 주권자인 남북한 전체 주민에 의해 선택되고 결정되어야 한다. 남한은 헌법 제1조에서 국민주권주의를 선언하고 이를 실현시켜 왔다. 그러나 북한은 헌법에서 인민공화국을 주장하고 있으나, 헌법 제4조에서 주권은 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민에게 있다고 규정하여 주권자의 범위를 제한하고 있다. 또한, 북한은 김정은 국방위원회 제1위원장을 정점으로 조선노동당 일당독재를 실시하고 있어 주권자로 규정된 근로인민도 주권을 제대로 행사할 수도 없는 것이 현실이다. 통일국가를 건설하고 통일헌법을 마련하는 과정에서는 북한주민이 자신들의 주권적 의사를 형성, 표현하고 실현할 수 있도록 정치적 기본권이 보장되어야 한다.<sup>4)</sup>

3) 도회근, “통일헌법의 권력구조 — 의회제도를 중심으로 —”, **공법연구**, 제40집 제2호 (2011. 12), 50-51면.

4) 김영추, “통일헌법의 제정과 내용”, **경성대학교 논문집**, 제19집 제2권(1998), 248면.

둘째, 자유민주주의를 지향한다. 남북통일은 헌법 제4조에서 규정하는 바와 같이 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하며, 이에 위배되는 통일은 허용되지 않는다. 자유민주주의의 개념과 범위에 대해서는 논란이 있지만, 자본주의와 시장경제질서의 부작용을 해소하는 사회복지국가 또는 사회민주주의를 포함하고, 정치적 다원주의를 부정하는 전체주의와 북한이 채택하고 있는 인민민주주의에 기초한 조선노동당 독재체제는 배제한다고 하겠다.<sup>5)</sup> 우리 헌법재판소도 “헌법상 통일 관련 규정들은 통일의 달성이 우리의 국민적·국가적 과제요 사명임을 밝힘과 동시에 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일원칙을 천명하고 있는 것이다. 따라서 우리 헌법에서 지향하는 통일은 대한민국의 존립과 안전을 부정하는 것이 아니고, 또 자유민주적 기본질서에 위해를 주는 것이 아니라 그것에 바탕을 둔 통일인 것이다”고 밝히고 있다.<sup>6)</sup>

셋째, 국제평화주의를 추구한다. 통일한국은 세계평화에 기여해야 하며, 미국과 중국을 비롯하여 남북통일에 이해관계를 갖는 국가들에게 도움이 된다는 인식을 심어줘야 한다. 평화주의는 통일헌법에서뿐만 아니라 통일헌법을 마련하는 과정에서도 중요한 의미를 갖는다. 우리 헌법은 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하고”, 제72조에서 “통일 기타 국가안위에 관한 중요정책”을 각각 규정하고 있다. 이는 국가목표로서의 통일과 국민투표의 대상인 통일의 수단과 방식에 대하여는 아무런 제한을 받지 않는 개방적 통일을 의미하는 것으로 해석될 수도 있다. 그러나 전문에서는 “평화적 통일”, 제4조에서는 “평화적 통일정책”, 제66조의 대통령의 의무와 제69조의 대통령취임선서서에서는 “조국의 평화적 통일”, 그리고 제92조에서도 “평화통일정책”이라고 규정하고 있다. 특히, 제5조의 “국제평화의 유지”와 “침략적 전쟁의 부인”의 규정을 고려할 때, 통일이란 평화통일을 의미한다고 해석된다. 따라서 평화주의는 통일여건에 따라서 임의로 선택할 수 있는 다양한 수단과 방법의 하나가 아니라 통일의 구성요건적 개념요소라고 할 수 있다. 한편, 북한헌법도 평화통일을 통일의 기본원칙으로 채택하고 있으나, 실질적으로는 남한에서 미군을 철수하는 것을 의미하고 있어 남한헌법과는 차이가 있다.

5) 성낙인, **헌법학**(법문사, 2014), 144면. 한편, “통일헌법에서의 자유민주주의는 폭력적 지배를 배제하는 헌법과 법률에 입각한 인민민주주의적인 공산당까지 허용하는 자유민주주의여야 한다”는 주장도 있으나(성낙인, 앞의 논문, 427면), “폭력적 지배를 배제하는 헌법과 법률에 입각한” 인민민주주의라면 북한에서 채택하고 있는 인민민주주의와는 다르다고 하겠다.

6) 헌법재판소 1990. 4. 2. 선고 89헌가113 결정; 2000. 7. 20. 선고 98헌바63 결정.

넷째, 남북한 주민이 ‘한(韓)민족’이라는 민족주의를 활용해야 한다. 민족주의는 분단을 극복하고 통일을 달성해야 한다는 정당성과 정통성을 부여하고 있다. 남북 통일은 역사적으로 한반도에 한(韓)민족이 단일국가를 형성하고 유지하였으나 현재는 남북으로 분단되어 각각 국가의 실체를 가진 통치질서가 병존하고 있다는 것을 전제로 한다. 민족주의는 본질적으로 배타적이고 폐쇄적인 성격으로 인하여 정치적 이데올로기로 왜곡될 수 있어 위험하다. 그러나 민족주의는 남북통일에 있어서는 남북관계의 특수성과 통일의 정당성을 이념적으로 뒷받침하는 것으로서 평화 통일을 달성하는 유용한 수단이라고 하겠다. 다만, 통일헌법의 기본원리인 민족주의는 단편 민족주의가 아니라 열린 민족주의로서 인간의 존엄과 가치를 존중하고, 국제평화주의와도 조화롭게 발현되어야 한다. 한편, 통일헌법이 지향하는 민주주의는 민족적 민주주의가 아니라 인류의 보편적 가치에 입각한 민주주의를 추구해야 하므로 민족적 민주주의 시대는 마감하는 것이 타당하다는 주장도 있다.<sup>7)</sup> 그러나 이것은 통일한국을 완성하고 난 이후에 헌법현실을 고려하여 헌법정책적으로 결정할 수 있으며, 열린 민족주의는 통일한국을 완성하는 과정에서 통일헌법의 기본원리로 채택하는 것이 타당하다고 생각한다.

통일헌법의 기본원리는 통일헌법에서뿐만 아니라 통일헌법을 마련하는 데 있어서 그 내용, 형식과 절차를 규율하는 규범적 기준이 된다. 따라서 통일헌법은 이와 같은 기본원리에 따라서 마련되어야 할 것이다.

### 3. 통일방식과 통일헌법

#### 가. 통일헌법의 제정 방식

통일헌법을 마련하는 것은 통일방식과 밀접한 관련이 있을 것으로 예상되므로 그 관계를 검토할 필요가 있다. 통일헌법을 마련하는 방식과 절차에 대하여는 현실적으로 신헌법을 제정하는 방식과 남한헌법을 개정하는 방식을 고려할 수 있다. 남한헌법을 개정하는 것에 대해서는 현재의 남한헌법이 완성헌법이므로 개정할 필요가 없다는 의견도 있으나, 현행 남한헌법은 규범적으로도 남북한의 분단과 통일에 대하여 규정하고 있으므로 통일한국에서 그대로 적용될 수는 없다고 할 것이다. 이외에도 키프로스의 사례와 같이 유엔 등 국제기구에서 통일헌법안을 마련하

7) 성낙인, 앞의 논문, 433면.

고, 남북한이 국민투표 등을 통해 이를 수용하는 방식도 가능하다. 키프로스의 경우에는 민족적·종교적 분쟁을 이유로 분단되었으며 헌법이념과 체제가 근본적으로 다르지 않은 상황에서 제3자인 유엔이 개입한 것이다. 하지만, 남북한은 민족주의에 기초하고 있고, 서로 헌법이념과 체제를 달리하고 있어 현재로서는 이와 같은 방식을 고려할 필요성도 없고, 현실적으로 가능하지도 않다고 판단된다. 따라서 이 글에서는 신헌법을 제정하는 방식과 남한헌법을 개정하는 방식을 중심으로 통일방식과의 관계를 검토하기로 한다.

#### 나. 합의통일과 흡수통일

남북통일의 방식은 그 구별기준에 따라서 다양하게 구분될 수 있다. 일반적으로는 합의통일과 흡수통일로 구분하는데, 이는 남북한이 자율적 의사에 따라 합의하느냐, 아니면 북한이 남한에 타율적으로 흡수되느냐를 기준으로 구분한 것이다. 이때 흡수통일에 대해서는 의사결정의 방식이 아니라 통일내용을 기준으로 사용하기도 하여 그 용례에 혼란이 있기도 하다. 즉, 흡수통일을 북한의 타율적 의사에 따른 통일이 아니라 남한이 북한을 남한체제로 편입시키거나 북한이 남한체제를 수용하고 편입되는 것을 의미하기도 한다. 특히, 동서독의 사례는 서독이 동독을 타율적으로 흡수한 것이 아니라 동독이 자율적 의사에 따라 서독에 편입한 것이므로 흡수통일로 규정하는 것은 적당하지 않다는 지적도 있다. 통일의 방식을 구분하는 분류로서 합의통일에 대응하는 것은 타율적인 흡수통일이라고 하는 것이 논리적이라고 하겠다. 통일내용을 기준으로 흡수통일을 정의할 경우에는 자율적 합의에 의하든지 타율적 흡수에 따르든지 모두 남한이 북한을 흡수통일하는 것이라고 할 수 밖에 없다. 통일한국의 헌법적 가치를 남북한의 헌법체제와 비교할 경우에 통일한국의 헌법체제는 기본적으로 남한의 헌법체제와 동일하며, 북한의 헌법체제는 수용할 수 없기 때문이다.<sup>8)</sup>

흡수통일을 이와 같이 남한이 타율적으로 북한을 통일하는 것으로 이해하는 한, 흡수통일은 남한헌법의 통일원칙이나 통일헌법의 기본원리와 부합하지 않는다. 북한주민의 주권적 의사를 무시한 타율적인 통일은 실질적으로 폭력에 의한 병합에 지나지 않는다. 이때 북한의 자율적 의사의 여부는 김정을 비롯한 권력집단의 의사가 아니라 북한주민의 주권적 의사를 기준으로 판단해야 한다. 다만, 북한이

<sup>8)</sup> 이승우, “남북통일을 대비한 헌법개정의 필요성과 방향”, **공법연구**, 제39집 제2호 (2010. 12), 236면.

이른바 ‘급변사태’와 같이 정권의 붕괴 등으로 국가기능이 마비되는 경우에는 북한주민의 주권적 의사를 현실적으로 확인하기 어려울 수도 있다. 따라서 흡수통일을 급변사태와 같은 상황을 전제로 하여 남한헌법의 규범력이 북한지역에 확장되는 경우로 이해하는 경우에는 흡수통일도 통일헌법의 기본원리에 부합하므로 현실적으로 선택할 수 있다고 생각한다.<sup>9)</sup>

합의통일을 전제로 하더라도 통일헌법을 제정하는 방법은 남북한이 합의하는 바에 따라서 신헌법을 제정할 수도 있고, 남한헌법을 개정할 수도 있을 것이다. 즉, 합의통일의 경우에는 신헌법을 제정하고, 흡수통일의 경우에는 남한헌법을 개정하는 것이라고 이분법적으로 설명할 수는 없다고 판단된다.<sup>10)</sup> 다만, 흡수통일의 개념을 남한의 헌법체제가 통일한국에서 그대로 수용되는 것으로 설정할 경우에는 흡수통일은 남한헌법을 개정하는 방법을 채택하게 될 가능성이 크다고 할 수 있다.

#### 다. 평화통일과 비평화통일

우리 헌법은 앞에서 검토한 바와 같이 통일의 방식에 대해서는 평화통일만 인정하고 있다. 따라서 신헌법을 제정하든지 남한헌법을 개정하든지 반드시 평화적인 방법으로 통일헌법을 마련해야 한다. 그러나 남한헌법에서 규정하는 평화통일이나 통일헌법의 기본원리인 평화주의가 통일헌법을 마련하는 구체적인 방법을 제시하는 것은 아니다. 남북통일은 평화통일인 이상 단계적·점진적 통일과 일회적·완결적 통일을 모두 수용한다. 다만, 현실적으로 평화통일은 단계적·점진적 통일에 보다 친화적이라고 할 수 있다. 통일헌법도 평화적으로 제정되어야 한다는 제한이 있을 뿐이므로 신헌법을 제정하는 방법이나 남한헌법을 개정하는 방법이 모두 가능하다.

#### 라. 단계적·점진적 통일과 일회적·완결적 통일

남북통일의 방식은 단계적·점진적 통일과 일회적·완결적 통일로 구분할 수도 있다. 단계적·점진적 통일은 남북한이 통일국가를 달성하는 과정에서 시간적 여유를 가지고 교류협력을 확대하면서 잠정적 상태로 국가연합 또는 연방국가의 형태를 거친 이후에 완전한 통일국가를 달성하는 것이다. 한편, 일회적·완결적 통일은 북한의 급변사태에 직면하거나 남북한이 전격적으로 합의하는 등 정치적 결단

9) 김철수, “통일헌법의 제정방향”, **고시계**, 통권 제490호(1997. 12), 112면.

10) 도회근, 앞의 논문, 37-38면.



을 통해 일시에 통일국가를 달성하는 것이다. 남한헌법의 통일원칙이나 통일헌법의 기본원리는 단계적·점진적 통일과 일회적·완결적 통일을 모두 수용하고 있으므로 통일의 상황에서 정책적으로 선택할 수 있다. 그러나 남한의 통일방안인 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’은 통일과정을 화해협력, 남북연합, 통일국가로 구분하여 점진적으로 통일국가를 완성하는 것을 내용으로 하고 있어 단계적·점진적 통일을 전제로 하고 있다.

이러한 통일방식이 통일헌법을 제정하는 방법과 논리필연적으로 연계되는 것은 아니다. 즉, 단계적·점진적 통일의 경우는 신헌법을 제정하는 것이고, 일회적·완결적 통일의 경우에는 남한헌법을 개정하는 것이 아니다. 다만, 단계적·점진적 통일의 경우에는 남북한이 합의하여 신헌법을 제정할 가능성이 크고, 일회적·완결적 통일의 경우에는 남북한이 통일헌법을 제정하기 위해 타협할 시간적 여유가 없을 것이므로 남한헌법을 개정함으로써 통일헌법을 제정할 가능성이 크다고 판단된다. 결국 통일헌법을 제정하는 방법은 통일을 맞이하는 구체적인 상황에서 국제사회의 여건, 남북관계의 변화, 그리고 북한의 내부상황 등에 따라서 결정될 것으로 보인다.

#### 마. 단일국가 통일과 연방국가 통일

남북통일의 방식에 대하여 통일한국에서 채택하게 되는 국가형태를 기준으로 단일국가 방식과 연방국가 방식이 제시되고 있다. 통일헌법의 기본원리는 통일한국에서의 국가형태에 대해 국민주권주의에 기초한 공화국인 이상 단일국가 또는 연방국가로 제한하지 않고 있다. 그러나 통일한국의 국가형태에 있어서는 현실적으로 남북한의 통일방안에서 큰 차이가 있다. 남한의 통일방안인 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’은 최종적인 통일국가의 형태에 대하여는 명확하게 규정하지는 않고 있으나, 1민족, 1국가, 1체제, 1정부를 선언하고 있어 단일국가를 전제로 하고 있는 것으로 해석된다. 한편, 북한은 1980년 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 통해 통일국가의 국가형태로서 연방국가를 제시한 이후 기본입장을 그대로 유지하고 있다. 다만, 남북한은 2000년 6.15남북공동선언을 통해 남한의 국가연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제의 공통성을 인정한 바가 있다.

통일헌법을 제정하는 방법은 통일한국의 국가형태를 단일국가로 할 것인지 또는 연방국가로 할 것인지에 따라 달라지는 것이 아니다. 단일국가를 채택하더라도 신헌법을 제정할 수 있고, 연방국가를 채택하더라도 남한헌법을 개정할 수 있다고

하겠다. 다만, 연방국가를 채택할 경우에는 신헌법을 제정하는 것이 남한헌법을 개정하는 것보다 친화적이다. 이때 남한헌법을 개정하는 방법으로 연방국가를 채택할 수 있는지가 문제될 수 있다. 이는 헌법개정의 한계에 관한 것으로서 단일국가를 채택하고 있는 남한헌법이 헌법개정의 방법으로 연방국가를 채택할 수 있는지가 쟁점이다. 독일기본법의 경우에는 국가형태로서 연방주의를 헌법개정의 한계사항으로 규정하여 헌법개정을 통해 연방국가를 단일국가로 바꿀 수 없다고 규정하고 있다. 하지만, 우리 헌법은 특정한 국가형태를 헌법개정의 한계로 규정하지 않고 있으며, 국민주권주의와 법치주의에 기초한 ‘민주공화국’의 국가형태를 유지하는 이상 단일국가 또는 연방국가를 채택할 수 있다고 해석된다. 따라서 남한헌법을 개정하는 방식으로도 통일한국의 국가형태를 연방국가로 선택할 수 있다고 판단된다.

#### 4. 통일합의서와의 관계

가. 통일합의서에 규정되는 헌법사항

남북통일이 어떠한 방식으로 추진되더라도 통일과정에서 통일합의서를 체결하는 것이 필요할 것으로 예상된다. 신헌법을 제정한 예멘은 물론 서독기본법을 개정하는 방법으로 통일헌법을 마련한 독일도 모두 통일과정에서 통일합의서 또는 통일조약을 체결하였다. 통일합의서는 남북한이 단일한 정치공동체를 창설하는 것을 목적으로 하므로 기본적인 헌법사항을 규정할 것으로 예상된다. 통일헌법을 제정하는 방법은 남북한이 통일과정에서 통일합의서를 채택하는지 여부, 통일합의서에서 규정하는 헌법사항의 내용에 따라서 다르게 결정될 것이다. 따라서 통일헌법을 제정하는 방법을 결정하기 위해서는 통일합의서에서 규정하게 될 통일헌법에 관한 내용을 검토하는 것이 필요하다.

통일합의서에서는 전문이나 총강에서 통일국가의 이념, 헌법적 가치, 기본원리 등을 규정할 필요가 있다. 통일의 시기도 통일과정에서 발생할 수 있는 혼란을 예방하고, 통일과 관련된 법률관계의 효력범위를 명확하게 하기 위해 규정되어야 한다. 이것은 통일헌법을 제정하는 경우에 필요한 과도기적 조치와 경과규정을 결정하는 기준이 될 수 있다. 또한, 통일방식에 대해서도 규정될 것인데, 남북한이 새로운 국가공동체를 형성하는 방식과 남한헌법을 북한지역에 확장하는 방식을 고려할 수 있다. 전자의 경우에는 신헌법을 제정할 것이지만, 후자의 경우에는 남한헌

법을 개정하여 통일헌법을 마련할 가능성이 크다. 통일한국의 국호, 국기, 국어, 국가(國歌)도 통일합의서에 규정할 수 있을 것이다. 이는 새로운 국가공동체를 창설한다는 의미에서 정치적으로나 규범적으로 중요한 의미를 갖는다. 국가정체성을 확립하는 것은 통일헌법을 제정하는 기초가 되는데, 이들을 통일합의서에 규정함으로써 통일헌법에 반영하도록 할 수 있을 것이다. 한편, 이들을 통일합의서에 규정하지 않고 통일한국의 국회에서 결정하도록 하는 것도 가능한데, 이때에는 독일이나 예멘의 사례와 같이 통일국회에 유보한다는 것을 통일합의서에 규정하는 것이 필요할 것이다. 독일은 통일조약 제2조 제1항에서 통일국가의 수도를 베를린으로 정하고, 의회와 행정부의 소재지는 통일독일에서 결정하기로 규정하였고, 국호는 서독의 독일연방공화국을 그대로 사용하는 것으로 하였다. 예멘은 ‘예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서’ 제7조에서 대통령평의회의 첫 회의에서 예멘 공화국의 국장·국기·국가에 관하여 법적 효력을 지니는 결의안을 발표하도록 위임하였다. 국가정체성에 관한 기본사항은 통일헌법을 제정하는 방법과도 관련되는데, 통일한국에서 신헌법을 제정할 경우에는 국호, 국기, 국가에 대해 새롭게 규정할 것이다.<sup>11)</sup> 한편, 남한헌법을 개정할 경우에는 “통일국가의 국호는 대한민국으로 한다”, “통일국가의 국어, 국기와 국가(國歌)는 현재 대한민국의 국기와 국가(國歌)를 사용한다”고 규정할 수 있을 것이다.

통일국가의 수도는 남북한의 정치·경제·사회통합을 위해 매우 중요한 사안으로서 한반도에 있어서 대한민국의 정통성과도 밀접한 관련이 있다. 남한의 경우에는 1948년 건국헌법에서부터 수도에 대하여는 아무런 규정을 두지 않았으나, 헌법재판소는 대한민국의 수도가 서울이라는 것을 관습헌법으로 인정하여 헌법사항으로 판단하였다.<sup>12)</sup> 한편, 북한은 1948년 헌법 제103조에서 “조선민주주의인민공화국의 수부는 서울이다”고 규정하였다가 1972년 헌법 제149조에서 “조선민주주의인민공화국의 수도는 평양이다”고 개정하였다. 이러한 점을 고려할 때 통일헌법을 제정할 경우에는 통일합의서에 남북한이 합의하는 수도를 규정할 수도 있고, 통일헌법에 직접 규정할 수도 있을 것이다. 한편, 남한헌법을 개정할 경우에는 통일합의서에 “통일국가의 수도는 서울로 한다”고 규정하거나 헌법에 통일국가의 수도를 서울로 규정할 수 있을 것이다.

11) 이 경우에도 통일한국의 국기와 국가(歌)는 남한의 태극기와 애국가를 채택해야 한다는 주장이 있다. 성낙인, 앞의 논문, 438-440면.

12) 헌법재판소 2004. 10. 21. 선고 2004헌마554,566(병합) 결정.

#### 나. 통일헌법에 대한 규정

통일합의서는 남북한이 단일한 정치공동체를 창설하는 것을 내용으로 하므로 통일국가의 헌법에 대한 내용이 포함될 것으로 예상된다. 통일합의서에서는 통일헌법을 제정하는 방법에 따라서 그 내용을 달리 규정할 것이다. 통일헌법을 새롭게 제정한 예멘의 경우에는 1989년 아덴에서 개최된 정상회담에서 1981년에 기초한 통일헌법안을 승인하고, 이를 6개월 이내에 양측 의회의 비준을 받아 국민투표를 실시하기로 확정하였다. 남북예멘은 1990년 ‘예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서’를 체결하여 제10조에서 북예멘의 슈라의회와 남예멘의 최고인민회의가 위 합의서와 예멘공화국 헌법에 대하여 동의할 경우에는 남북예멘의 헌법은 폐지되는 것으로 간주한다고 규정하였다. 한편, 독일의 경우에는 동서독은 통일조약 제4조에서 서독기본법을 동독지역에 확대적용하는 것으로 규정하고, 동독인민회의가 1990년 8월 23일 “서독기본법 제23조에 따라 1990년 10월 3일부터 동독이 서독기본법의 적용지역으로 가입한다”는 내용을 의결하여 서독기본법을 그대로 유지하면서 동독지역으로 확대하여 적용하는 방식을 채택하였다.

남북한이 통일합의서를 체결할 경우는 통일헌법의 제정에 대해 구체적으로 규정할 것이 예상된다. 통일한국의 신헌법을 제정할 경우에는 통일헌법의 기본원리, 제헌회의의 소집, 국민투표, 통일헌법을 제정하는 일정, 남북한 기존 헌법과의 관계, 경과규정 등이 포함될 수 있을 것이다. 한편, 남한헌법을 개정하는 경우에는 독일의 경우와 같이 남한헌법이 그대로 북한지역에 확장하여 적용하는 것을 규정하고, 남한헌법에서 규정하고 있는 통일에 관한 규정을 삭제하는 것을 포함하여 통일헌법의 기본원리, 헌법개정의 일정, 경과규정 등을 포함하여야 할 것이다. 이때에는 남한헌법의 개정절차에 따라야 할 것인데, 통일헌법을 제정하기 위한 헌법개정절차에 요구하는 국회는 남한의 국회가 아니라 통일국회를 의미하고, 국민투표에 있어서는 북한주민도 참여해야 한다는 것을 명확하게 규정할 필요가 있을 것이다.

#### 다. 통일합의서의 체계정합성

통일합의서는 헌법사항을 포함하게 되는데, 그 법적 효력과 관련하여 신헌법의 제정 또는 남한헌법의 개정과의 체계정합성이 문제될 수 있다. 즉, 통일합의서가 헌법적 효력을 가지는 경우에는 신법우선의 원칙에 따라 그 내용이 신헌법의 제정이나 남한헌법의 개정을 강제할 수 있다. 한편, 통일합의서가 법률적 효력만 가지는 경우에는 헌법사항을 포함하더라도 신헌법의 제정이나 남한헌법의 개정을 강제

할 수 없고, 오히려 헌법위반이 될 수도 있다. 통일합의서에도 불구하고 신헌법 또는 남한헌법이 통일합의서에서 규정하는 내용으로 제정 또는 개정되지 않는 경우에는 법의 충돌과 모순이 발생할 수 있다. 통일합의서에 따라서 통일헌법이 제정될 경우에는 통일합의서가 통일 이후 존속하게 되는 새로운 국가 또는 남한에 대해 법적 구속력을 가질 수 있는지도 문제될 수 있다.

통일합의서를 체결하는 것은 정치적 사실의 영역과 헌법적 규범의 영역에 걸치는 것인데, 헌법과 마찬가지로 남북한의 정치적 결단을 통해 형성된 통일합의서는 실질적으로 남북한을 구속하는 최고규범으로 기능하게 된다. 우리 헌법은 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 갖는다”고 규정하고 있다. 남북한이 체결하는 통일합의서는 국내법이 아닌 것이 명백하고, 일반적으로 승인된 국제법규에도 해당되지 않는다. 따라서 통일합의서는 조약으로서의 성격을 가지는 경우에만 법적 효력을 보유하게 되는데, 헌법 제60조 제1항에 따라 국회의 비준동의를 받은 때에는 법률적 효력을 갖게 된다. 통일합의서를 조약으로 인정할 경우에는 헌법과 조약과의 관계에 따라 통일합의서의 규범력이 결정된다. 우리 헌법은 국제법과 국내법의 관계에 대하여 명확하게 일원론을 채택하고 있지는 않지만, 다수설과 판례는 헌법 제6조 제1항에서 규정하는 국내법에는 헌법을 제외한 법률과 명령만을 포함된다고 해석하여 헌법이 조약의 상위법이라고 판단하고 있다.<sup>13)</sup> 이는 조약의 효력이 헌법에 의하여 부여되고 있고, 헌법부칙 제5조에서 “이 헌법 시행 당시의 법령과 조약은 이 헌법에 위배되지 아니하는 한 그 효력을 지속한다”고 규정하고 있으며, 헌법개정을 위해서는 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 요구하는 특별의결정족수와 국민투표를 요구하고 있다는 것을 근거로 제시하고 있다.

통일합의서가 헌법사항을 포함하고 있으면서도 통일헌법에 그 내용을 반영할 수 없고, 오히려 위헌법률로 인정된다면 통일국가를 건설하는 데 치명적인 장애가 될 것이다. 따라서 통일합의서가 헌법사항을 규정하는 경우에는 헌법적 효력을 부여하도록 해야 한다. 이를 위해서는 대통령이 통일합의서를 체결하고 국회가 비준동 의하는 것만으로는 헌법적 효력을 부여하기가 곤란하다. 통일합의서가 체계정합성을 유지하기 위해서는 헌법적 효력을 가지는 통일합의서에 대해서는 최소한 헌법 개정을 하는 경우에 필요한 정도 이상의 민주적 정당성이 확보되어야 할 것이다.

13) 성낙인, 앞의 책, 309면; 정중섭, **헌법학원론**(박영사, 2014), 260면; 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 99헌가13 결정; 2001. 9. 27. 선고 2000헌바20 결정 등.

현재의 법률체계에서는 헌법 제72조에 따라 국민투표를 실시하는 방안, 제130조 제2항에 따라 헌법개정을 위한 국민투표를 실시하는 방안, 남북관계발전에 관한 법률을 개정하여 통일합의서에 대하여는 헌법개정과 같은 절차를 규정하는 방안 등이 고려될 수 있다. 이 방안들은 모두 체계정합성의 측면에서 문제가 있다. 즉, 제72조에 따라 국민투표를 실시하는 것은 대통령의 자유재량행위에 속하여 대통령이 실시하지 않을 수가 있고, 제130조 제2항에 따라 헌법개정의 국민투표를 실시하는 것은 헌법개정이 아닌 사항에 대해 이 규정을 적용하는 것이며, 남북관계 발전에 관한 법률을 개정하는 것은 법률로써 헌법적 효력을 부여한다는 문제점이 있다. 따라서 통일합의서 자체에 헌법적 효력을 부여할 수 있도록 민주적 정당성을 강화할 수 있는 절차를 직접 규정하는 것이 보다 명확하다고 판단된다.

통일합의서가 헌법적 효력을 가진다고 할 경우에는 통일헌법의 제정이나 남한헌법의 개정을 강제할 수 있고, 통일헌법이 그에 따르지 않은 경우에도 통일합의서가 위헌법률인 것은 아니다. 또한, 통일합의서는 통일헌법이 제정되어 남북한이 소멸하거나 남한헌법이 개정되어 북한만 소멸하게 되는 경우에도 새로운 국가 또는 남한에 대해 법적 구속력을 가진다고 해석해야 한다. 통일합의서를 통해 통일헌법을 안정적으로 제정하기 위해서는 통일합의서의 법적 효력에 대해서도 통일합의서에 명확하게 규정하는 것도 필요할 것이다.

### Ⅲ. 통일헌법을 제정하는 구체적인 방법

#### 1. 통일헌법을 제정하는 기준

통일헌법은 남북한의 헌법체제를 통합하여 새로운 국가공동체를 형성하는 기본법이다. 통일헌법이 어떠한 내용을 포함해야 하는지에 대해서는 통일한국의 헌법적 가치를 반영해야 한다는 것에는 논란이 없을 것이다. 다만, 통일한국의 헌법적 가치를 누가, 어떠한 방법으로 결정하고, 어떠한 내용으로 구체화되어야 하는지에 대해서는 통일헌법을 마련하는 방법을 둘러싸고 다양한 의견이 제시될 수 있다.

통일헌법을 제정할 경우에는 통일한국의 주권자인 남북한 주민의 주권적 의사가 반영되는 방법과 절차에 따라서 통일헌법을 제정하여야 한다. 이때 통일헌법의 내용을 제한하는 헌법원리가 있는지 여부를 검토해야 한다. 특히, 신헌법을 제정하는 경우에는 남북한의 헌법체제를 초월하여 새로운 헌법을 만드는 것이므로 그 절차

에 있어서 주권자의 의사에 따라야 한다는 제한만 있을 뿐, 그 내용에는 아무런 제한이 없다고 할 수도 있다. 이에 따르면 통일헌법은 남한헌법의 헌법원리에 의해 기속되지 않으므로 자유민주적 기본질서와 평화통일이라는 헌법적 기준은 통일헌법을 기속하지 않는다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 그러나 통일헌법을 제정하더라도 당시에 보편적인 헌법원리에 의해 제한되어야 하며, 통일한국의 헌법적 가치는 남한헌법의 기본원리와 동일하므로 통일헌법에도 반영되어야 한다. 이것은 북한의 헌법체제를 배제해야 하거나 남한의 헌법체제가기 때문에 당연히 통일한국에도 적용해야 한다는 의미가 아니다. 한편, 남한헌법을 개정하는 경우에도 헌법의 동일성이 유지되어야 할 뿐만 아니라 통일헌법의 기본원리에도 기속되어야 한다. 따라서 신헌법을 제정하든지 남한헌법을 개정하든지 통일헌법은 자유민주주의와 평화주의를 포함한 통일헌법의 기본원리에 의해 제한된다고 하겠다. 한편, 북한헌법이 기본원리로 채택하고 있는 계급적 인민민주주의의 독재, 주체사상과 선군사상, 민주적 중앙집권제와 집단주의는 통일한국의 헌법적 가치로 수용할 수는 없다고 하겠다.<sup>15)</sup>

통일헌법을 제정하기 위한 구체적인 방법을 선택하기 위해서는 다음과 같은 기준에 따라 최적의 방법을 선택하는 것이 바람직하다. 첫째, 규범적으로 통일한국의 헌법적 가치에 부합해야 한다. 둘째, 남북관계의 현실을 고려할 때 실현가능해야 한다. 셋째, 남북한의 사회통합에 기여하고, 통일과정을 효율적이고 안정적으로 관리해야 한다.

## 2. 신헌법의 제정

헌법을 제정하는 것은 국가의 새로운 기본적 규범을 만드는 것이다. 헌법제정은 헌법제정권력자가 누구인지에 따라서 그 방식이 달라질 것이지만, 통일헌법의 경우에는 국민주권주의를 전제로 하므로 주권자인 남북한 주민의 의사에 따라서 제정되어야 한다. 신헌법을 제정하는 방법으로는 대의제에 따라 헌법제정의회를 구성하여 신헌법을 제정하는 방안, 직접민주주의에 따라 주권자가 국민투표를 통해 제정하는 방안, 그리고 헌법제정의회에서 헌법안을 작성하고 이를 국민투표를 통해 확정하는 방안을 고려할 수 있다. 국민투표를 실시할 경우에는 그 대상이 되는

14) 도희근, 앞의 논문, 38-40면. 하지만 이 견해도 통일헌법을 새로 제정하는 경우에도 남북한의 헌법질서를 넘어서는 제3의 헌법질서를 상상할 수 없으며, 현재로서는 북한의 헌법질서를 수용할 수 없다고 밝히고 있다.

15) 김승태, “헌법개정과 남북한통일”, **공법연구**, 제39집 제2호(2010), 139면.

헌법안은 국민발안을 통하거나 헌법제정기구 또는 헌법제정의회에서 마련할 수 있을 것이다. 통일헌법의 경우에는 주권자로서 헌법제정권력을 행사하는 남북한 전체 국민의 의사가 충실하게 반영되는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 헌법제정의회에서 헌법안을 작성하고 이를 국민투표를 통해 확정하는 방안이 가장 바람직하다고 생각한다.<sup>16)</sup> 이때 남북한 주민이 헌법제정에 대해 주권적 의사를 실효적으로 반영하는지 여부는 헌법제정의회를 어떻게 구성할 것인지, 국민투표를 어떠한 방법으로 실시할 것인지에 좌우될 것이다. 통일한국의 사회통합을 위해서 헌법제정의회는 남북한 주민의 대표가 동일한 수로 선출되어 구성되어야 하고, 국민투표도 남한과 북한이 각각 실시하여 남북한 모두로부터 승인을 받도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 방법은 비록 시간이 많이 걸리고 복잡하여 신속하고 안정적인 통일을 달성하지 못하게 된다는 비판이 있을 수 있다. 하지만 신헌법을 제정할 방법을 채택할 경우에는, 남북한의 실질적인 사회통합을 위해서 민주주의 원칙에 충실하게 하는 것이 안전하고 효과적이라고 하겠다.<sup>17)</sup>

신헌법을 제정하는 경우에는 통일방식에 따라서 그 구체적인 절차가 달라질 수 있다. 점진적·단계적 통일을 할 경우에는 남북한이 합의하여 결정할 수 있으나, 일회적·완결적 통일을 할 경우에는 북한주민의 의사가 제대로 반영될 수 있도록 유의해야 한다. 이때에는 통일합의서를 통해 남북한 대표기관이 통일헌법안을 마련하고, 국민투표를 통해 남북한 주민의 의사를 확인하는 것이 필요할 것이다. 또한, 통일한국의 국가형태로 연방국가를 채택할 경우에는 남북한 각각의 국회에서 의결하거나 각각의 지역에서 국민투표를 실시할 수도 있을 것이다. 신헌법을 제정하는 방법은 통일한국의 헌법적 가치에 부합하며, 단계적·점진적 통일을 전제로 하는 남한의 통일방안에도 친화적이다.

신헌법을 제정하는 방법은 남한헌법을 개정하는 방법과 비교하여 다음과 같은 장점을 가진다. 첫째, 남북한의 헌법체제의 한계를 극복할 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 이것은 분단의 과거를 극복하고 새로운 국가공동체로 새롭게 출발하는 것으로서 통일한국의 사회통합에 기여할 수 있다. 둘째, 통일헌법을 제정하는 과정에서 북한주민의 주권적 의사를 적극적으로 보장함으로써 1948년 남한헌법을 제

16) 김철수, 앞의 논문, 113-114면.

17) 통일과정과 헌법적 논의에 있어서는 북한주민의 의사형성이 매우 중요하다. 김병기, “대한민국의 북한지역 관할권 확보의 법적 타당성과 남북한 법제통합의 기초”, **저스티스**, 통권 제121호(2010), 129-134면.



정할 당시에 북한주민의 주권적 의사가 반영되지 않았다는 한계도 극복할 수 있다.<sup>18)</sup> 셋째, 남북한의 통일방안에도 부합하여 통일헌법을 제정하는 방법에 대해 북한의 협조와 동의를 쉽게 얻을 수 있어 남북한이 쉽게 합의할 수 있다.<sup>19)</sup>

한편, 신헌법을 제정하는 방법에는 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 남한헌법의 정통성과 합법성을 유지할 수 없다. 통일헌법을 제정하는 것은 남한헌법과 단절되는 것을 의미하므로 남한헌법의 정통성과 법통성을 부정하는 결과를 초래할 수 있다. 둘째, 통일헌법을 제정하는 규범적 기준이 명확하지 않다. 일반적으로 헌법을 제정함에 있어서는 절차적으로 주권자의 의사가 반영될 수 있어야 한다는 것과 내용적으로 자연법적 원리에 따라야 한다는 제한이 있을 뿐, 이를 규율하는 실질적 규범이 있을 수 없다는 한계가 있다. 셋째, 남북통일을 신속하고 안정적으로 달성하는 데 장애가 될 우려가 있다. 통일과정에서는 국내외의 여건에 따라서 정치적 불안이나 사회경제적 혼란이 발생할 수 있으므로 통일헌법을 신속하고 효율적으로 제정하여 통일한국을 안정적으로 정착시켜야 한다. 그러나 신헌법을 제정하는 것은 절차적으로 복잡하고, 장시간이 소요될 가능성이 있어 통일한국을 달성하는 데 비효율적이고 장애가 될 수 있다.

### 3. 남한헌법의 개정

남한헌법의 개정을 통해 통일헌법을 제정하는 방법은 그 구체적인 절차를 남한헌법에서 규정하고 있으므로 그에 따라야 할 것이다. 헌법개정은 기존 헌법의 동일성을 유지하면서 그 헌법에서 규정한 절차에 따라서 헌법의 일부 조항을 수정·추가·삭제하는 것을 의미한다. 따라서 남한헌법을 개정할 경우에는 실제법적으로는 헌법의 동일성을 유지하여야 하는 한계가 있으며, 절차법적으로는 주권자의 의사가 반영될 수 있도록 헌법 제10장에서 규정하는 개정절차에 따라야 한다는 한계가 있다. 남한헌법은 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 개정사항에 대한 효력범위를 제한하고 있을 뿐, 헌법개정의 한계를 직접적으로 규정하지 않고 있다. 그러나 헌법개정은 헌법의 동일성을 유지해야 하는 것이므로 남한헌법의 본질적 내용에 해당하는 국민주권주의, 법치주의, 자유민주주의, 평화주의는 개정을 통해 수정할 수 없다고 하겠다.<sup>20)</sup> 통일헌법은 이와 같은 남한헌법의 기본원리와 충돌되지

18) 정철, “통일헌법의 권력구조”, **법학논총**, 제26권 제2호, 170면.

19) 김철수, 앞의 논문, 113면; 성낙인, “통일헌법상 권력구조에 관한 연구”, **공법연구**, 제36집 제1호(2007. 10), 456면.

나 모순되는 것이 아니므로 남한헌법의 개정한계를 준수하면서 헌법을 개정하는 방법으로 통일헌법을 마련하는 것은 헌법규범적으로 문제되지 않는다. 특히, 남한의 현행헌법은 규범적으로는 분단국가의 헌법이 아닌 완성국가의 헌법으로서 남북한 전체에 효력을 미치는 것이므로 남한헌법을 개정하더라도 헌법의 동일성을 그대로 유지할 수 있다고 해석된다.

다만, 절차적 측면에서는 통일국가의 주권자인 남북한 전체 주민의 주권적 의사가 반영될 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 한다. 헌법개정을 발의하고 의결하는 국회에는 북한의 대표성이 배제되어 있으며, 헌법개정을 위하여 현행 국회의 원선거법에 따라 국회를 구성하는 경우에는 인구가 다수인 남한이 주도하는 국회가 구성된다. 또한, 헌법개정을 확정하는 국민투표에도 남한주민뿐만 아니라 북한주민도 포함되어야 할 것인데, 이때에도 인구수의 차이로 인하여 남한주민의 의사만 일방적으로 반영될 가능성이 크다. 따라서 남북통일을 달성하기 위해서는 북한주민의 의사가 실질적으로 반영될 수 있도록 제도적 시스템을 보완해야 할 것이다. 구체적으로는 통일국가의 의회구성을 양원제로 하는 것을 전제로 북한주민의 의사를 대표하는 국회를 구성하고, 상원과 하원의 의결을 모두 거치거나 양원합동회의에서 의결하는 방안을 생각할 수 있다. 또한, 국민투표의 경우에도 남북한에서 각각 국민투표를 실시하여 찬성을 얻도록 할 수도 있을 것이다. 이러한 제도를 도입할 경우에는 미리 남한헌법을 개정하여 통일헌법으로 개정하는 절차를 규정하거나 통일합의서에 구체적인 절차를 규정하는 것이 바람직하다.

남한헌법을 개정하는 경우에도 신헌법을 제정하는 경우와 마찬가지로 통일방식에 따라 구체적인 절차가 달라질 수 있는데, 일회적·완결적 통일을 할 경우에는 북한주민의 주권적 의사를 반영할 수 있는 기회가 적을 것으로 예상된다. 이때에는 통일합의서를 체결하는 것도 불가능할 수 있으므로 미리 남한헌법을 개정하여 북한주민의 의사를 대표하는 기구를 조직하여 그 기구에서의 의결을 남한의 국회의 의결과 동일한 효력을 부여하고, 국민투표에 있어서도 북한주민의 국민투표를 남한주민의 국민투표와 동일하게 평가할 수 있도록 조정하는 것이 필요할 것이다. 한편, 통일에 관한 정책과 개헌은 고도의 정치적 판단과 신속성을 요하므로 국민투표의 절차에 의해 지연되거나 국론의 분열이 초래되어서는 안 된다는 주장도 있으나,<sup>21)</sup> 국민투표를 통해 국민의 주권적 의사를 확인하는 것이 바람직하다고 하겠다.

20) 성낙인, 앞의 책, 56면.

21) 김승대, 앞의 논문, 148면.

남한헌법을 개정하는 방법은 남한헌법의 동일성을 유지하여 통일헌법의 기본원리를 기초로 하므로 통일한국의 헌법적 가치에 부합한다고 하겠다. 앞에서 검토한 바와 같이 남한의 통일방안은 신헌법을 제정하는 방법과 더 친화적이지만, 남한헌법을 개정하는 방법이 남한의 통일방안과 모순되는 것은 아니다. 따라서 통일의 구체적인 상황에서는 남한헌법을 개정하는 방법으로 통일헌법을 제정할 수도 있을 것이다. 다만, 이 방법은 북한의 통일방안에는 부합하지 않아 북한의 협조와 동의를 얻기가 힘들 것으로 예상된다.

남한헌법을 개정하는 방법은 통일헌법을 제정하는 방법과 비교하여 다음과 같은 장점을 가진다. 첫째, 남한헌법의 정통성과 법통성을 그대로 유지할 수 있다. 남한헌법은 3.1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 이어받아 대한민국이 자유민주국가로 성장하는 기본법으로 기능하였다. 이러한 방법은 통일헌법이 남한과 통일한국의 헌법적 가치를 일탈하지 않도록 한계를 설정하게 되므로 통일한국의 미래상을 안정적으로 확정할 수 있다. 둘째, 통일헌법을 마련하는 방식과 절차에 대한 규범적 기준이 명확하다. 남한헌법은 제10장에서 헌법개정의 절차에 대하여 구체적으로 규정하고 있으며, 남한헌법을 개정하더라도 북한주민의 의사를 반영하는 장치만 보완하면 된다. 셋째, 통일과정을 안정적으로 관리할 수 있다. 통일헌법을 신속하고 간편하게 마련할 수 있고, 통일헌법을 제정하는 과정에서 발생할 수 있는 갈등과 비용을 최소화할 수 있다.<sup>22)</sup>

한편, 남한헌법을 개정하는 방법에는 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 남한의 헌법체제만 유지하고 북한의 헌법체제를 배제하게 되어 북한주민과의 사회심리적 통합에 장애가 될 수 있다. 둘째, 현재 남한헌법의 헌법개정절차에 따르면 북한주민의 주권적 참여를 보장하기에 미흡할 수 있다. 셋째, 남한헌법을 개정하는 방법에 대해서는 북한이 동의할 가능성이 매우 낮아 점진적·단계적 통일방안을 채택할 경우에는 현실성이 떨어진다.

#### 4. 통일헌법의 준비

통일한국을 달성하는 과정에서 통일헌법을 제정하는 방법은 헌법정책적 관점에서 선택할 수 있는 사항이지 헌법규범적 기준에 따라서 결정되어 있는 것이 아니다. 통일헌법을 제정하는 것은 기본적으로 미래의 일이고, 통일의 상황은 당시의

22) 김승대, **헌법학 강론**(법문사, 2012), 67면.

역사적 조건에 따라서 달라지게 된다. 따라서 통일헌법을 준비하는 것은 현재의 관점에서 바람직하고 개연성 있는 통일상황을 전제로 하여 통일헌법의 내용과 절차를 마련할 수밖에 없는 한계를 가진다. 통일헌법을 제정하는 방법으로 현실적으로 제기되는 것은 신헌법을 제정하거나 남한헌법을 개정하는 것이다. 이들 방법은 모두 통일한국의 헌법적 가치에 부합하므로 규범적으로는 문제가 없다. 다만, 남북한의 통일방식과 관련해서는 점진적·단계적 통일방안을 전제로 하는 경우에는 신헌법을 제정하는 것이 보다 친화적이라고 할 수 있다. 그러나 통일방안은 역사적 조건에 따라서 변화할 수 있는 상대적인 것이며, 통일헌법을 제정하는 방법을 선택하는 결정적인 기준이 되는 것도 아니다. 따라서 이들 방법 가운데 앞에서 제시한 규범적 기준과 현실적 가능성을 고려하여 다음과 같이 우선순위를 결정하여 통일헌법을 준비해야 할 것이다.

신헌법을 제정하는 방법은 여러 가지 장점을 가지고 있음에도 불구하고 북한이 헌법체제를 개혁하지 않는 이상 현실적으로 불가능하다는 치명적 한계가 있다. 신헌법을 제정하기 위해서는 남북한이 통일한국의 헌법적 가치를 공유할 것이 반드시 필요한데, 이를 위해서는 북한이 헌법체제를 개혁해야 한다. 북한이 전체주의 독재국가를 유지하고 있는 한, 통일한국의 헌법적 가치를 실현하는 신헌법을 제정하는 것은 불가능하다. 남북한이 평화적 합의통일을 할 경우에는 북한의 동의가 필수적으로 요구되는데, 북한이 체제전환을 하지 않는 상황에서 합의가 될 가능성이 거의 없다.<sup>23)</sup> 신헌법을 제정하는 방법과 친화적인 점진적·단계적 통일도 실제로 남북한이 교류협력을 확대하면서 단계적으로 남북관계를 발전시켜야 하는데, 북한이 변화하지 않는 이상 이것도 한계가 있는 것이 현실이다.<sup>24)</sup> 한편, 남북한이 일회적·완결적 통일방식을 채택할 경우에는 통일한국의 헌법적 가치는 남한의 그것과 기본적으로 동일하므로 남한헌법을 개정하는 것으로 충분하고, 통일헌법을 새롭게 제정할 필요성이 크지 않다.

한편, 남한헌법을 개정하는 방법에는 여러 가지 단점이 있지만, 이것은 남한헌법을 개정하는 과정에서 북한주민의 주권적 의사가 충실하게 반영될 수 있는 장치를 마련함으로써 해결될 수 있다고 생각한다. 특히, 북한이 체제개혁을 하지 않고 있

23) 통일헌법의 제정은 규범적으로는 신헌법을 제정하는 방법이 타당하지만, 현실적으로는 남북한 합의통일의 가능성이 별로 없고, 통일헌법의 제정은 결국 남한헌법의 개정에 지나지 않는다는 입장도 있다. 도회근, 앞의 논문, 51면.

24) 이승우, 앞의 논문, 238면. 다만, 남북통일을 대비한 헌법개정은 합의에 의한 평화통일의 방식을 전제로 해야 한다고 주장한다.

는 현재의 남북관계에서 남북통일이 일회적·완결적으로 추진될 경우에는 남한헌법을 개정하는 방법만이 현실적으로 가능하다고 판단된다. 따라서 현재의 남북관계를 기준으로 할 경우에는 남한헌법을 개정하는 방법을 우선적으로 준비해야 하는 것이 현실적이라고 판단된다. 다만, 향후 북한이 체제전환을 통해 헌법개혁을 할 경우에는 신헌법을 제정하는 것을 원칙적인 방법으로 채택하는 것이 타당하다고 생각한다. 또한 통일의 상황에서는 여러 가지 예상하지 못했던 요인들이 작용하여 신헌법을 제정하는 방법을 채택할 수도 있으므로 이에 대한 준비도 필요하다고 판단된다. 따라서 현재의 관점에서 통일헌법을 준비하기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 과제를 해결해야 할 것이다.

첫째, 남한헌법을 개정하여 통일헌법을 제정하는 절차를 규정해야 한다. 남한헌법을 개정하는 방법을 채택하더라도 앞에서 지적한 바와 같이 북한주민의 주권적 의사가 남한주민의 그것과 동등하게 반영될 수 있도록 조정해야 한다. 이와 동시에 서독기본법이 통일헌법을 제정하는 절차를 규정하였던 것을 참고하여 신헌법을 제정할 것을 대비하여 통일헌법을 제정하는 절차도 규정할 필요가 있다. 이때 통일헌법의 절차에 관한 규정 이외에도 통일헌법의 이념, 가치, 그리고 기본원리도 함께 규정하여 통일헌법의 기본방향을 제시할 수도 있을 것이다. 한편, 통일을 대비하여 헌법을 개정할 경우에 통일합의서의 체결절차를 명확하게 규정하자는 주장도 있다.<sup>25)</sup> 그러나 남한헌법에서 통일합의서의 체결절차를 규정할 경우에는 통일방식을 헌법규범적으로 기속하는 의미가 있으므로 신중하게 결정해야 할 것이다.

둘째, 통일합의서를 구체적으로 준비해야 한다. 남북통일이 어떠한 통일방식으로 진행되든지 현실적으로는 남북한이 통일합의서를 체결하는 과정을 거칠 것이 예상된다. 따라서 통일합의서에서 통일헌법을 제정하는 구체적인 절차를 마련하여 북한주민의 주권적 의사가 제대로 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 동시에 북한이 헌법체제를 개혁하거나 통일의 상황에서 남한헌법을 개정하기가 곤란한 경우에는 신헌법을 제정하는 방법을 선택할 수도 있다는 것을 유의하여 예비적으로 신헌법을 제정하는 방법과 관련하여 구체적인 규정안도 별도로 준비할 필요가 있다.

25) 김승대, 앞의 논문, 147-149면.

## IV. 통일한국의 국가조직

### 1. 규범적 기준

통일한국은 남북한 주민 모두가 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고, 자유롭고 평등하게 행복을 추구할 수 있는 국가공동체가 되어야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 통일헌법은 국민의 기본권 목록을 확인하고, 국가기관의 조직과 운영에 관한 통치질서를 정비해야 한다. 통일헌법에서 규정해야 하는 기본권에 대해서는 세계적으로 보편적 기준이 확립되어 있고, 남한헌법에도 비교적 잘 정비되어 있다. 따라서 최근에 새롭게 정비된 유럽공동체 인권헌장을 참고하여 기본권을 체계화시키는 것으로 충분할 것이다. 통일헌법을 마련하는 과정에서 가장 쟁점이 되는 부분은 국가형태와 국가기관의 조직에 관한 통치질서라고 할 수 있다.

통일한국에서의 통치질서에 대해서는 소련을 비롯한 사회주의 국가가 붕괴한 이후인 1990년부터 연구되기 시작하였다. 그동안은 주로 대통령제와 의원내각제를 중심으로 정부형태에 대한 연구가 진행되었으며, 최근에는 연방국가 모델에 대해서도 연구되고 있다. 통일헌법에서 규정하는 통치질서에 대한 구체적인 내용은 국민주권주의에 따라서 주권자인 남북한 주민의 의사에 따라서 최종적으로 결정될 것이다. 현재의 관점에서 통일한국의 통치질서 가운데 쟁점이 되는 것은 국가형태, 정부형태, 그리고 의회의 구성원리라고 할 수 있다. 통일헌법의 국가조직을 어떻게 규정할 것인지 결정하는 규범적 기준으로는 다음 사항을 제시할 수 있다.

첫째, 통일한국의 미래상을 제대로 실현할 수 있어야 한다. 통일한국의 미래상은 통일헌법의 기본원리로 구체화되고, 이와 동시에 그 기본원리에 의해 제한을 받는다. 통일헌법의 기본원리로는 국민주권주의, 자유민주주의, 법치주의, 사회복지국가원리, 국제평화주의를 제시할 수 있다. 통일한국의 국가조직은 통일국가의 미래상을 실현하는 데 적합하여야 하며, 통일헌법의 기본원리에도 부합하여야 한다.

둘째, 통일한국의 사회심리적 통합을 신속하게 달성하는 데 실효적으로 기여해야 한다. 남북한은 분단된 이후 상이한 헌법체제를 구축하였으며, 사회심리적으로도 이질화가 심화되었다. 1990년 이후 한반도 분단의 원인이었던 국제적 냉전구도는 해체되었으나, 남북한의 분단상황은 근본적으로 개선되지 않고 있다. 남북한은 시민사회의 근대국가를 형성하지 못하여 통일국가의 헌법적 가치를 공유한 경험도 없다. 따라서 통일한국의 통치질서는 남북한의 정치적 통일은 물론 사회심리적 통합을 효과적으로 달성할 수 있는 유효적절한 수단이 되어야 한다.

셋째, 남북한이 지나 온 역사적 현실에 기초해야 한다. 남북통일은 무에서 유를 창조하는 것이 아니다. 이것은 역사적으로 엄연히 존재한 남북한 분단의 현실을 수용하면서 이를 전제로 새로운 국가공동체를 형성하는 것이다. 따라서 통일한국의 통치질서는 분단 이후 60년 이상 남북한이 경험한 헌법체제를 사실로서 인정하고, 이를 기초로 구상되어야 한다. 이것은 남북한의 헌법체제를 적당히 타협하여 수용하지는 것이 아니라 남북한이 역사적으로 경험한 헌법체제의 성과와 실패를 교훈으로 삼아 통일한국의 미래상을 실현하는 데 도움이 되는 통치질서를 만들어야 한다는 것이다.

통일한국의 국가조직을 구상함에 있어서 통일헌법에서 규정해야 하는 국가제도는 국가형태를 비롯하여 정부형태, 의회의 구성, 사법제도, 선거제도와 정당제도, 지방자치제도 등 다양하다. 이 논문에서는 통일헌법에서 가장 우선적으로 검토해야 할 사항으로 연방제도, 정부형태, 의회의 구성원리에 대해서만 그 범위를 한정하여 분석하고, 그에 관한 일반이론에 대해서는 남북관계와 통일이라는 특수성을 적용하는 범위에서만 비교하여 평가하기로 한다.

## 2. 국가형태

남북한은 분단된 이후 상이한 헌법체제를 운영하면서 단일국가의 국가형태를 유지하여 왔다. 현재 남한의 통일방안도 단일국가를 전제로 하고 있는 것으로 해석되고 있으며, 통일한국의 정부형태에 대한 연구도 대부분 단일국가를 전제로 하고 진행되었다. 다만, 북한은 1980년 ‘고려연방민주공화국 창립방안’을 공식적으로 채택한 이후 연방제 통일방안을 주장하고 있으며, 2000년 6.15남북공동선언에서는 남한의 국가연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제가 서로 공통성이 있다고 인정하기도 하였다. 그 이후 남한에서도 통일방안으로서 연방제가 제시되기도 하였다. 통일헌법의 기본원리는 특정한 국가형태를 전제로 하지 않고 있어 남북한 주민의 주권적 의사에 따라서 단일국가 또는 연방국가를 선택할 수 있다. 따라서 어떠한 국가형태를 선택할 것인지는 통일한국의 헌법적 가치를 보다 잘 실현할 수 있는지를 기준으로 하여 남북한 사회통합에 기여하고 통일한국을 유효하고 적절하게 실현할 수 있는 국가형태를 선택해야 할 것이다.

통일한국을 연방국가로 하자는 입장은 다음 사항을 근거로 제시하고 있다. 첫째, 남북한 사회통합을 달성할 수 있다. 남북한은 60년 이상 분단국가로 지내오면서 자유민주주의와 인민민주주의라는 상이한 정치체제를 유지하였으므로 현재의 상

태를 인정함으로써 장기간 상호 분리된 사회가 재통합할 때 지불해야 할 갈등과 혼란을 최소화할 수 있다.<sup>26)</sup> 둘째, 통일한국의 미래상을 실현할 수 있다. 현재 남북한의 정치체제는 지나치게 중앙집권화되어 있어서 민주주의를 실현하는 데 한계가 있으므로 통일국가에서 광범위한 자치원리와 국가적 통합의 원리를 실현하기 위해서는 연방국가가 타당하다. 또한, 연방국가로의 통일은 주변국들의 한반도 통일에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 기능도 있다.<sup>27)</sup> 셋째, 통일을 달성하는 현실적인 방안이다. 남북한이 평화적으로 합의통일을 하기 위해서는 상대방을 존중해야 하므로 연방국가로 통일할 수밖에 없다. 남북통일을 통해 남북한을 단일한 정치이념과 경제체제로 통합한다는 것은 현실적으로 불가능하므로 남북분단의 현실을 인정하고 수용해야 한다.<sup>28)</sup> 넷째, 통일 이후에 북한지역은 당분간 주민이 직접 선출한 대표자에 의한 통치를 통해 생활의 이질감을 극복할 수 있고, 북한주민을 정치적으로 교육할 수 있는 효과도 있다. 남북한의 경제상태나 생활수준을 남한과 같이 끌어올리려면 막대한 비용과 시간이 들 것이므로 연방제를 통해 이를 해결할 수 있다.<sup>29)</sup>

통일한국의 국가형태를 단일국가로 하자는 입장은 다음 사항을 근거로 제시한다. 첫째, 연방국가를 채택할 필요성이 없다. 남북한은 오랫동안 단일민족으로 지내왔을 뿐만 아니라 통일한국은 민족동일성을 회복하여 단일한 민족공동체를 실현하는 작업이다. 통일과정에서 국가연합 또는 체제연합의 단계를 거쳐 민족동일성을 회복할 수 있으므로 연방국가를 채택할 필요가 없다.<sup>30)</sup> 둘째, 남북한 모두 연방국가를 경험한 적이 없다. 통일과정에서는 다양한 형태의 이해관계와 갈등이 발생할 수 있는데, 남북한 모두가 경험하지 않은 상태에서 연방국가를 시험으로 도입하는 것은 비효율과 부작용만 초래할 뿐이다. 셋째, 통일한국의 실현에 장애가 된다. 남북한이 연방국가를 채택하더라도 정치이념과 사회통합이 전제되지 않으면 연방이 해체되거나 분리독립되어 재분단의 위험성이 크다.<sup>31)</sup>

26) 강원택, **통일 이후의 한국 민주주의**(나남, 2011), 109-117면.

27) 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인”, **아세아연구**, 통권 제101호(1996), 319-326면; 정철, 앞의 논문, 177-184면.

28) 이승우, 앞의 논문, 239면; 김형성, “한반도통일의 헌법적 과제”, **헌법학연구**, 제4집 제2호(1996), 359-383면.

29) 김철수, 앞의 논문, 104면.

30) 변해철, “남북한 통합과 통치구조 문제”, **공법연구**, 제21집(1993), 81-82면; 김병록, “통일헌법의 국가형태에 관한 연구”, **공법연구**, 제25집 제4호(1997), 647면; 강현철, “남북한 통일헌법상의 정부형태에 관한 연구”, **외법논집**, 제9집(2000. 12), 501면.



이외에도 통일한국은 최종적으로는 단일국가로 되어야 한다는 것을 인정하면서도 현실적으로는 국가연합 또는 연방국가로부터 출발해야 한다는 입장도 있다. 이는 합의통일의 경우에도 민족의 이질성을 극복하기 위해서 통일을 준비하는 단계에서는 국가연합을 채택하고, 통일헌법의 국가형태로는 연방국가를 채택해야 한다는 것이다. 이때 연방국가의 형태는 다원화된 연방제도가 아니라 남과 북의 2지방으로 구성되는 연방제가 적절하다고 한다.<sup>32)</sup>

통일 한국의 국가형태는 통일 한국의 헌법적 가치나 통일 헌법의 기본원리에 기초하여 남북한 주민이 최종적으로 결정할 수 있으며, 단일국가나 연방국가는 모두 통일 한국의 헌법적 가치에 위반하지 않는다. 다만, 연방국가는 남한의 통일방안에 부합하지 않는 측면이 있지만, 통일방안은 남북관계의 변화에 따라 변경될 수 있으므로 국가형태를 결정하는 절대적인 기준이 될 수는 없다. 따라서 통일 한국의 미래상을 실현하고 사회심리적 통합을 달성하는 데 도움이 된다면 단일국가이든 연방국가이든 선택할 수 있다고 판단된다. 그러나 현재의 관점에서 남북관계의 역사적 현실을 고려할 때 통일 한국의 국가형태는 단일국가를 전제로 준비하는 것이 타당하다고 생각한다. 연방국가는 구성원인 지방이 최소한 동일한 헌법적 가치와 정치이념을 공유해야 실현할 수 있는 것인데, 북한 헌법체제의 현실을 고려할 때 이와 같은 전제조건을 구비하기 어렵다고 판단된다.<sup>33)</sup> 특히, 통일 한국의 헌법적 가치를 기초로 할 경우에는 남북한 모두 국민주권주의, 자유민주주의, 법치주의를 확립해야 한다. 그렇지 않으면 연방국가를 실현하더라도 남북한의 갈등과 내분으로 통일 한국을 유지할 수 없게 된다.<sup>34)</sup> 또한 북한이 체제전환을 통해 남북한이 헌법적 가치를 공유하게 되는 경우에도 굳이 연방국가를 채택할 필요성이 없어지게 되므로 단일국가를 채택하는 것이 타당하다고 판단된다. 다만, 통일과정에서 역사적 현실과 조건에 의하여 통일 한국의 국가형태를 연방국가로 결정할 수도 있으며

31) 변해철, 앞의 논문, 82면.

32) 성낙인, “통일헌법상 권력구조에 관한 연구”, 472-474면. 한편, 통일과정에서 연방제를 선택할 경우에 남한 5개 지방과 북한 3개 지방의 독일식 연방국가를 제시하거나(김철수, 앞의 논문, 104면), 남북한 총 4~5개 지방의 연방국가를 제시하기도 한다(최대권, **헌법학**(박영사, 1989), 417면).

33) 도회근, 앞의 논문, 39면.

34) 연방국가를 주장하는 의견도 연방제도는 기본적으로 법의 지배가 확립되고, 입헌주의적 전통이 바로 선 자유민주주의 국가에서만 성공할 수 있는 제도라고 하면서, 연방제도의 필수적 조건을 갖추지 않은 채 연방제 통일을 주장하는 북한의 주장은 위험하다고 평가하고 있다. 정철, 앞의 논문, 182-183면.

로 이에 대해서도 준비할 필요가 있을 것이다.<sup>35)</sup>

### 3. 정부형태

#### 가. 대통령제

남한은 분단 이후 대부분 대통령제를 중심으로 정부형태를 유지하였으며, 북한은 인민민주주의에 따라 민주적 중앙집권제에 기초한 회의정부제를 정부형태로 유지하였다. 통일한국의 정부형태는 통일한국의 기본원리에 의해 제한되는데, 자유민주주의는 권력분립을 전제로 하고, 정부형태는 권력분립의 원칙이 구체적으로 조직화되어 나타나는 것이다. 따라서 통일한국에서의 정부형태는 권력분립의 원칙에 따라서 현실적으로 대통령제, 의원내각제, 이원정부제를 중심으로 논의되고 있다.<sup>36)</sup> 대통령제는 그 운영형태에 따라 나라마다 다양한 특성을 나타내고 있는데, 통일한국의 정부형태로서는 기본적으로 국민으로부터 직접 선출된 대통령이 국정 운영의 중심축으로서 국회에 대해 책임을 지지 않는 제도를 전제로 한다. 통일한국의 정부형태로 대통령제를 주장하는 입장은 다음 사항을 근거로 제시하고 있다.

첫째, 남북통일의 상황을 안정적으로 관리할 수 있다. 통일과정에서는 다양한 이해관계의 대립과 갈등이 발생할 가능성이 크고, 통일 이후에도 여러 가지로 해결해야 할 과제가 많을 것이다. 이를 효율적으로 해결하기 위해서는 강력한 리더십을 바탕으로 신속하게 정책을 수립하고 집행해야 하며, 위기상황에 대해 신속성 있고 효과적으로 대응해야 한다.<sup>37)</sup>

둘째, 통일한국을 대내외적으로 상징할 수 있는 대표적 지도자를 통해 사회통합을 달성할 수 있다. 남북한의 갈등을 치유하고 통합하기 위해서는 대통령과 부통령의 연합을 통해 남북한의 정치세력 간의 타협을 꾀할 수도 있다. 대통령은 국민으로부터 강력한 민주적 정당성을 확보하고 있으므로 임기가 보장되는 동안에는

35) 연방제도의 도입 여부는 통일을 신속히 실현한 이후 세심한 상황분석과 충분한 논의를 거쳐 국민적 의견 수렴을 통해 신중하게 결정해야 한다는 견해도 있다. 김승대, 앞의 논문, 143면.

36) 이러한 정부형태는 자유민주적 정부형태로서 특별히 통일한국에 더 적합한 모델이 존재한다고 볼 수 없으며, 일반적인 헌법개정시의 권력구조 결정에 관한 논의와 별반 다름없게 된다는 견해도 있다. 이 견해도 통일헌법의 정부형태에 대해서는 정부통령제의 대통령중심제를 선호한다고 밝히고 있다. 도회근, 앞의 논문, 44면.

37) 양건, “대통령제냐, 의원내각제냐: 개헌을 어떻게 볼 것인가”, 나라정책연구회(편), **정책연구 아젠다 10**(백산서당, 1995), 181면.

안정적으로 통일의 과업을 달성할 수 있다.<sup>38)</sup>

셋째, 남북한에게 익숙한 제도로서 통일을 달성하기 쉽다. 남한은 분단 이후 대부분 대통령제를 경험하였고, 북한도 1인 독재의 중앙집권체제를 경험하였으므로 그동안의 경험을 활용하기 위해서도 대통령제가 통일한국에 보다 친화적이다. 특히, 통일과정에서는 북한이라는 특별한 대상을 통일협상으로 삼아야 하므로 서로에게 친숙한 제도를 선택하는 것이 효율적이고 안정적으로 통일을 달성하는 것에 도움이 된다.<sup>39)</sup>

넷째, 의원내각제를 채택할 경우에는 그 성공조건이 구비되지 못하여 정국의 혼란이 초래되기 쉽다. 남북한은 독일과 같은 정당제도가 민주적으로 착근되지 않은 상태여서 의원내각제를 실시하기 어렵다. 통일상황에서는 다양한 이해관계의 갈등과 대립으로 군소정당이 난립할 것이 예상되고, 특정 정파가 의회와 내각을 장악할 경우에는 남북한 일방이 정치권력에서 소외되는 결과를 초래한다.<sup>40)</sup>

#### 나. 의원내각제

통일한국의 정부형태로 의원내각제를 주장하는 입장은 다음 사항을 근거로 제시하고 있다.

첫째, 남북한의 민족통합과 지역감정을 타파할 수 있다. 의원내각제는 의회와 정부의 권력공화를 통해 책임정치와 권력분점을 실현할 수 있어 북한지역에서 등장하는 정치세력의 의사를 안정적으로 반영할 수 있다.<sup>41)</sup> 통일한국에서의 정당제도는 지역정당화에 따라 다당제로 발전할 것이 예상되므로 통합의 정치를 실현하는 것이 중요하고, 그에 대한 정치적 책임을 물을 수 있는 의원내각제가 적실성을 가진다.<sup>42)</sup>

둘째, 남한의 제왕적 대통령제의 단점을 극복하고, 통일한국의 합의제 민주주의를 실현할 수 있다. 통일한국에서는 대통령의 과도한 권력집중을 막아야 하고, 북한주민의 의사와 이익이 국정에 충실하게 반영될 수 있도록 해야 한다.<sup>43)</sup> 독일의

38) 변해철, 앞의 논문, 84면.

39) 권영설, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제”, **공법연구**, 제27집 제3호(1999. 6), 47면; 김병록, 앞의 논문 650면.

40) 권영설, 앞의 논문, 45면.

41) 박수혁, “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구”, **통일과 법률**(2010), 42-43면; 이승우, 앞의 논문, 244-245면.

42) 이승우, “책임정치를 실현할 수 있는 정부형태로서의 의원내각제”, **공법연구**, 제37집 제1-2호(2008. 10), 119-120면.

경우도 의원내각제를 통해 동독주민이 정치에 참여할 수 있는 제도적 장치를 보장함으로써 성공적으로 통일을 달성하였다는 것도 유의해야 한다.<sup>44)</sup>

셋째, 남북한의 통일협상과 합의를 쉽게 할 수 있다. 통일과정이나 통일 이후의 통합과정에서 남북한은 서로 자신이 대통령을 낼 수 있다는 자신이 있을 때만 통일협상을 할 것이다.<sup>45)</sup> 의원내각제는 국회에서의 정당별 의석수에 따라 연정 등을 통해 집권이 가능하므로 북한이 통일협상에 쉽게 응할 수 있을 것이다. 특히, 연방 국가를 채택할 경우에는 대통령제와 조화를 이루기 어려운 측면이 있다.<sup>46)</sup>

넷째, 대통령제를 채택할 경우에는 남한이 인구수에 따라 권력을 독점할 가능성이 커서 사회통합에 장애가 된다. 대통령을 선출하는 과정에서 지역감정을 유발할 수 있고, 소수인 북한주민의 의견과 이익이 무시될 가능성이 크다.<sup>47)</sup> 의원내각제에서의 대통령은 정치적 분쟁에 직접적으로 휘말리지 않고 남북통합의 상징으로 권위를 계속적이고 안정적으로 유지할 수 있다.

#### 다. 이원정부제

이원정부제는 그 개념이 다의적이고, 나라마다 다양한 형태로 운용되고 있으므로 먼저 개념적 요소를 명확하게 제시할 필요가 있다. 이원정부제는 행정권을 실질적으로 이원화하여 대통령과 국무총리가 나누어 가질 것, 대통령은 국민의 직접 선거에 의해 선출됨으로써 민주적 정당성을 획득할 것, 그리고 국무총리를 수반으로 하는 내각은 의회에 의하여 구성되고 의회에 대해 책임을 질 것을 핵심적 요소로 하는 정부형태이다.<sup>48)</sup> 통일한국의 정부형태로 이원정부제를 주장하는 입장은 다음 사항을 근거로 제시하고 있다.

첫째, 이원정부제는 대통령의 권력집중과 의원내각제의 혼란을 방지할 수 있다. 이원정부제는 권력분점의 다양한 변용이 가능하여 통일국가의 국가통합에 유리할 수 있고, 통일국가의 상징 또는 구심점인 대통령을 중심으로 통일국가 초기의 갈

43) 강원택, 앞의 책, 160-164면.

44) 현재 남북한은 의원내각제를 성공적으로 운영하기 위한 전제조건이 갖추지 못하고 있다고 평가하고, 그 전제조건이 갖추어지는 것을 조건으로 남북한의 사회통합과 균형 발전을 위해서 의원내각제가 대통령제보다 바람직하다는 의견도 있다. 장영수, “독일의 통일과정과 의원내각제 정부형태”, **유럽헌법학회연구논집**, 제2호(2007. 12), 40면.

45) 허경, “내각제 개헌의 당위성”, **공법연구**, 제27집 제3호(1996. 6), 23면.

46) 정철, 앞의 논문, 187면.

47) 김철수, 앞의 논문, 106면.

48) 성낙인, 앞의 책, 374면.

등을 조정하고 중재하여 혼란을 해소할 수 있다. 이원정부제는 의원내각제의 요소인 대의제를 기초로 하여 남북한의 갈등을 제도권 내부로 흡수하여 안정적으로 국정을 운영할 수 있다.<sup>49)</sup>

둘째, 통일과정에서 남북한이 쉽게 합의할 수 있다. 남북한의 인구수의 차이로 인하여 통일과정에서 남한은 대통령제나 의원내각제를 선호할 것이고, 북한은 회의정부제를 선호할 것으로 예상된다. 이원정부제를 채택할 경우에는 남북한이 권력을 분점할 수 있으므로 보다 쉽게 절충하여 통일에 합의할 수 있다.

이원정부제를 채택하는 방안에 대해서는 대통령과 의회의 구성에 따라서 장점과 단점이 나타날 수 있는 불안정한 제도이기 때문에 대통령제와 의원내각제 양자의 단점이 나타날 수 있다는 비판이 있다. 즉, 대통령과 다수파가 동일한 경우에는 다수파의 권력집중으로 소수파가 소외되고, 대통령과 다수파가 상이할 경우에는 정국의 혼란과 마비가 우려된다. 또한 남북한이 모두 이원정부제를 실시한 경험이 없으므로 통일과정에서 발생하는 사회적 갈등과 혼란에 적절하게 대처할 수가 없다는 지적도 있다.<sup>50)</sup>

#### 라. 기타

통일한국의 정부형태로 스위스의 회의정부제나 예멘의 대통령평의회와 같은 집단지도체제를 제시하는 견해도 있다. 이 입장은, 대통령제는 권력집중과 권력투쟁의 우려가 있고, 의원내각제는 민주적 정당제도의 미비와 경험의 미숙으로 정국의 혼란을 초래할 수 있어 통일한국에는 적합하지 않다고 한다. 그 대신 위와 같은 집단지도체제는 통일한국의 화합과 통합을 달성할 수 있고, 남북한을 대표하는 엘리트들의 내부결속을 강화하고 자율성을 확대할 수 있으므로 이러한 정부형태를 모색해야 한다는 것이다.<sup>51)</sup>

이에 대해서는 스위스와 예멘의 특유한 전통에 기인한 것으로 통일한국에 적합하지 않고, 남북한이 경험한 적도 없어 우리 현실에서 검증되지 않는 제도라는 비판이 있다. 즉, 스위스의 집정부제는 작은 규모의 영세중립국가의 특성상 국방부분에 대한 업무가 적어 성공적으로 운영되는 것이며, 이 제도는 보편성이 떨어지고

49) 성낙인, 앞의 논문, 478면; 강현철, **통일헌법 연구**(한국학술정보(주), 2006), 195-199면; 임혁백, 앞의 논문, 325면.

50) 박수혁, “통일 한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구”, **통일과 법률**, 통권 제2호(2010. 5), 40면.

51) 박정원, “통일헌법의 골격구상”, **공법연구**, 제27집 제1호(1998), 326-328면.

대통령의 약한 권위로 인하여 통일국가의 안정과 발전을 꾀할 수 없다고 한다. 또한, 예멘의 대통령평의회는 북예멘의 공화국평의회와 남예멘의 대통령평의회를 제도적으로 수용한 것으로서 권력상충부를 인위적으로 통합함으로써 전체주의로 흐를 가능성이 크다고 한다.<sup>52)</sup>

#### 4. 국회의 구성

남한은 1952년 헌법에서 양원제를 도입하였지만 상원이 구성되지 않았고, 1960년 헌법에서 양원제를 실시하였지만 5.16 군사쿠데타로 인하여 10개월도 운영되지 못하고 중단되고 말았다. 남한은 이러한 경우를 제외하고 지금까지 단원제를 운영하였으며, 북한도 인민민주주의에 기초한 민주적 중앙집권제에 따라 최고인민회의라는 단일한 의회를 운영하고 있다.

통일한국의 국회에 대해서는 양원제를 채택하자는 의견과 단원제를 채택하자는 의견이 대립되고 있다. 양원제를 채택하자는 입장은 북한주민의 의사를 실효적으로 반영하고 사회통합을 달성하기 위해서는 양원제가 필요하다고 한다. 단원제를 채택하게 되면, 남북한 인구수의 차이로 인하여 남한이 국회를 일방적인 주도하게 되므로 북한주민의 의사는 소외된다는 것이다. 구체적으로 하원은 전국을 대상으로 인구수에 비례하여 보통·평등·직접·비밀·자유선거에 의하여 구성하고, 상원은 지역대표성을 고려하여 남북한의 대표가 동등한 수로 참여할 수 있도록 구성하자는 것이다.<sup>53)</sup> 통일한국의 국가형태를 연방국가로 하자는 입장에서도 양원제를 찬성하고 있다. 양원제를 채택하게 되면, 남한이 지배할 가능성이 큰 하원에서 입법절차의 적법성을 보장할 수 있고, 상원과 하원, 그리고 남북한의 합리적인 타협을 이끌어 낼 수 있으며, 통일한국에서 강화될 것으로 예상되는 행정부에 대해서도 효율적인 견제할 수 있다고 한다.<sup>54)</sup>

한편, 단원제를 채택하자는 입장은 통일한국에서 양원제를 채택할 필요성이 없고, 전체 국민의 의사를 정확하게 반영하는 것이 필요하다고 한다. 즉, 남북한 전체를 한 단위로 한 총선거를 통해 국회를 구성해야 전체 국민들의 정치적 의사가

52) 도회근, 앞의 논문, 45면; 정철, 앞의 논문, 191면.

53) 김철수, 앞의 논문, 108면; 변해철, 앞의 논문, 83면; 강현철, 앞의 책, 217-220면 이승우, “남북통일을 대비한 헌법개정의 필요성과 방향”, 246-247면; 김병록, 앞의 논문, 648-649면; 임혁백, 앞의 논문, 326면; 박수혁, 앞의 논문, 41면; 도회근, 앞의 논문, 45-47면; 박정원, 앞의 논문, 329면.

54) 성낙인, 앞의 논문, 482-484면; 강원택, 앞의 책, 129면; 정철, 앞의 논문, 192-193면.

왜곡되지 않고 정확하게 반영된다고 한다. 또한, 남북한 모두 양원제를 제대로 경험하지 않은 상태에서 통일한국을 시험장으로 삼아 양원제를 실시하는 것은 위험하고, 양원제를 채택할 경우에는 비효율과 낭비만 초래하게 된다고 한다.<sup>55)</sup> 하지만, 통일한국에서 양원제는 북한주민의 박탈감과 소외감을 완화하고 남북한의 사회적 갈등을 조정할 수 있는 적절한 제도로서 남북한의 사회통합을 신속하고 안정적으로 달성할 수 있는 장점이 있다고 판단된다. 양원제를 채택할 경우에는 상원과 하원의 권한과 역할에 따라서 다양한 형태를 구상할 수 있을 것인데, 구체적인 권한배분은 통일을 맞이하는 역사적인 여건을 고려하여 결정할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

통일한국은 통일헌법을 통해 민주적 정당성을 확보할 수 있다. 이와 동시에 통일헌법은 통일한국에서 국가권력의 내용과 절차를 규율함으로써 헌법주의를 실현하게 된다. 통일헌법은 통일 한국의 미래상과 헌법적 가치에 의해 도출되는 기본원리에 기초하여 제정되어야 한다. 통일헌법을 제정함에 있어서는 국민주권주의, 자유민주주의, 국제평화주의, 민족주의가 중요한 기본원리가 된다. 통일헌법은 통일 방식과 밀접한 관련을 갖는데, 우리 헌법은 합의통일과 평화통일만 허용하고 있으며, 이른바 ‘급변사태’와 같은 상황에서만 흡수통일을 인정하고 있다. 단계적·점진적 통일이나 일회적·완결적 통일, 또는 단일국가 통일이나 연방국가 통일은 헌법규범적으로 제한되지 않는다. 따라서 남북한은 남북한 주민의 의사에 반하지 않는 평화통일인 이상, 통일과정에서 역사적인 현실에 기초한 통일여건에 따라서 가장 최적이라고 판단되는 통일방식을 선택할 수 있다.

통일헌법은 현실적으로 신헌법을 제정하는 방법과 남한헌법을 개정하는 방법을 통해 마련될 수 있다. 통일합의서를 체결할 경우에는, 통일헌법의 방식과 내용은 통일합의서의 내용에 따라서 규율될 것이다. 통일헌법을 제정하는 방법은 헌법규범적 기준에 의해 제한되지 않으므로 통일과정에서 남북통일을 현실적으로 가능하게 하고, 사회심리적 통합에 기여하는 방법을 선택해야 할 것이다. 현재의 관점에서는 남한의 헌법을 개정하는 방법을 통해 통일헌법을 마련하는 것을 원칙적으로

55) 김승대, 앞의 책, 66면; 최용기, “통일헌법상의 입법부”, **헌법학연구**, 제2권(1996), 280-281면.

준비하고, 신헌법을 제정하는 방법도 대비해야 할 것이다. 또한, 남한헌법을 개정하여 통일헌법을 제정하는 절차를 규정하여야 하고, 통일합의서를 준비하여 통일헌법을 제정하는 규범적 기준을 마련하는 것도 필요할 것이다.

통일한국의 국가조직으로서 쟁점이 될 것으로 예상되는 국가형태, 정부형태, 의회의 구성원리는 원칙적으로 통일한국의 헌법적 가치와 직접적으로 관련되지 않는다. 국가조직에 관한 구성원리는 일반적인 장단점을 가지고 있고, 그 나라의 역사적인 정치문화, 정당제도, 선거풍토 등 환경에 따라서 다양한 형태로 적용된다. 따라서 원칙적으로는 통일을 맞이하게 되는 구체적인 여건, 즉 남북한의 이질감 해소와 사회통합, 북한지역의 자유민주체제 정착과 경제부흥, 통일국가의 행정수요 등에 따라서 통일한국의 헌법적 가치를 실현하는 데 가장 유효하고도 적절한 제도를 선택해야 할 것이다. 다만, 통일을 준비하는 현재의 관점에서는 남북관계의 변화를 예상하여 가장 실현가능한 것부터 우선순위를 정하여 제도화하는 방안을 마련해야 할 것이다. 이러한 의미에서 통일한국의 국가형태는 단일국가를, 국회의 구성은 양원제를 각각 채택하는 것을 원칙으로 하여 이에 대하여 우선적으로 준비하는 것이 타당하다고 생각한다. 한편, 정부형태에 대하여는 권력분립과 합의제 민주주의를 실현한다는 관점에서는 의원내각제가 보다 통일한국을 달성함에 있어서 유용한 측면이 있다. 하지만 남북통일은 통일을 맞이하게 되는 역사적인 현실과 남북관계의 특수성이 강하게 반영될 것이므로 현재로서는 특정한 정부형태를 우선적으로 준비해야 한다고 평가하기는 어렵다. 현재 남한에서는 정부형태에 대한 헌법 개정도 논의되고 있는 상황이므로 이에 대한 연구성과를 축적하여 통일의 상황에서 적절하게 활용할 수 있도록 준비하는 것이 타당하다고 생각한다.

투고일 2014. 7. 8	심사완료일 2014. 8. 22	게재확정일 2014. 8. 29
----------------	-------------------	-------------------



## 참고문헌

- 강원택, **통일 이후의 한국 민주주의**(나남, 2011).
- 강현철, “남북한 통일헌법상의 정부형태에 관한 연구”, **외법논집**, 제9집(2000. 12).  
 ———, **통일헌법연구**(한국학술정보(주), 2006).
- 권영철, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제”, **공법연구**, 제27집 제3호(1999. 6).
- 김병기, “대한민국의 북한지역 관할권 확보의 법적 타당성과 남북한 법제통합의 기초”, **저스티스**, 통권 제121호(2010).
- 김병록, “통일헌법의 국가형태에 관한 연구”, **공법연구**, 제25집 제4호(1997).
- 김승대, “헌법개정과 남북한통일”, **공법연구**, 제39집 제2호(2010).  
 ———, **헌법학 강론**(법문사, 2012).
- 김영추, “통일헌법의 제정과 내용”, **경성대학교 논문집**, 제19집 제2권(1998).
- 김철수, “통일헌법의 제정방향”, **고시계**, 통권 제490호(1997. 12).
- 김형성, “한반도통일의 헌법적 과제”, **헌법학연구**, 제4집 제2호(1996).
- 도회근, “통일헌법의 권력구조 — 의회제도를 중심으로 —”, **공법연구**, 제40집 제2호(2011. 12).
- 박수혁, “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구”, **통일과 법률**, 통권 제2호(2010. 5).
- 박정원, “통일헌법의 골격구상”, **공법연구**, 제27집 제1호(1998).
- 변해철, “남북한 통합과 통치구조”, **공법연구**, 제21집(1993).
- 성낙인, “통일헌법상 권력구조에 관한 연구”, **공법연구**, 제36집 제1호(2007. 10).  
 ———, “통일헌법의 기본원리 소고”, **서울대학교 법학**, 제53권 제1호(2012. 3).  
 ———, **헌법학**(법문사, 2014).
- 양 건, “대통령제냐, 의원내각제냐: 개헌을 어떻게 볼 것인가”, **나라정책연구회(편), 정책연구 아젠다 10**(백산서당, 1995).
- 이승우, “책임정치를 실현할 수 있는 정부형태로서의 의원내각제”, **공법연구**, 제37집 제1-2호(2008. 10).  
 ———, “남북통일을 대비한 헌법개정의 필요성과 방향”, **공법연구**, 제39집 제2호(2010. 12).
- 이효원, **통일법의 이해**(박영사, 2014).
- 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인”, **아세아연구**, 통권 제101호(1996).

장영수, “독일의 통일과정과 의원내각제 정부형태”, **유럽헌법학회연구논집**, 제2호 (2007. 12).

정중섭, **헌법학원론**(박영사, 2014).

정 철, “통일헌법의 권력구조”, **법학논총**, 제26권 제2호.

최대권, **헌법학**(박영사, 1989).

최용기, “통일헌법상의 입법부”, **헌법학연구**, 제2권.

허 경, “내각제 개헌의 당위성”, **공법연구**, 제27집 제3호(1996. 6).

<Abstract>

## Process for Enacting a Constitutional Law and Organizations in the Unified Korea

Lee, Hyo-Won\*

The unified Korea should be a national community in which all the people in Korean Peninsular have dignity and value as human being and can pursue happiness with freedom and equality. The constitutional value and system for that would be represented through the constitutional law of the unified Korea. The constitutional law of the unified Korea should be enacted according to the will of all the people in Korean Peninsular, and could realize the constitutional value of the unified Korea.

The method enacting a constitutional law of the unified Korea can be considered either establishing a new constitutional law or revising constitutional law of South Korea. The method enacting a constitutional law of the unified Korea will be related to the method realizing the unified Korea, but will not be confined according to normative principle. The South and North Korea can select an appropriate formula of the constitutional law of the unified Korea in a peaceful way considering various conditions related to the unification. The constitutional law of the unified Korea would be prescribed in various contents according to the agreement between two Koreas.

The national structure of the unified Korea would be finally determined as a result of historical political cultures, system of party and election etc. It will be required to prepare unitary state (non-federation), bicameral system in prospect at present. On the other hand, the form of government would be finally selected among parliamentarism, presidentialism, semi-presidentialism in considering merits and demerits of respective systems and special relations between two Koreas.

---

\* Professor, College of Law/School of Law, Seoul National University.

Keywords: the constitutional law of the unified Korea, method realizing the unified Korea, agreement between two Koreas, unitary state, form of government, bicameral system