

## 통일을 대비하는 미래 국가운영체계에 관한 연구 -입법, 행정, 사법체계의 연계개편 필요성을 중심으로-

문현철<sup>1)</sup>

### ◁ 목차 ▷

- I. 문제의 제기
- II. 국회 구조의 검토와 개편방안: 단원제 검토와 양원제  
필요성
- III. 정부 형태의 검토와 개편방안: 대통령제와 의원내각제
- IV. 중앙과 지방 행정제도의 검토와 개편방안: 중앙집권과 연방제
- V. 사법체계의 검토와 개편방안: 헌법재판소의 탄핵심판권
- VI. 결론

---

1) 초당대학교 경찰행정학과 교수, 외교부 자체평가위원, 행안부 정책자문위원

<Abstract>

**A Study on the Future National Operating System Preparing for Unification: Focusing on The Necessity of Reorganizing the Linkage of Legislative, Judicial and Administrative Systems**

Moon, Hyeoncheol

The purpose of this paper is to solve the problems of the national operating system caused by changes in politics, economy, society, etc. and to design a future national operating system to prepare for unification. The research method used a literary methodology that analyzes and diagnoses the current constitutional regulations and related laws. The contents of the research included a comprehensive analysis of the issues concerning the legislature, the administration, and the judiciary stipulated in the Constitution and related laws, and proposed measures to improve them. Research suggests that the legislature's National Assembly should be established as a platform for a bicameral parliamentary system, the administration's presidential and vice president system, the administrative federal system, and the judiciary's transfer of the right of impeachment against the president to the National Assembly. In terms of implications, it is expected to be used to establish policies on reforming the future state management system in preparation for unification and to revise the Constitution and related laws.

**Key Words**

unification, future state operating system, platform, bicameral system,  
vice president system, federal system

## I. 문제의 제기

인류적 감염병 재난인 ‘코로나19(COVID-19)’의 대응에 대하여 전 세계 각국의 국가운영체제와 그 시스템을 작동시키는 지도자의 리더십에 대한 평가가 큰 대조를 이루고 있다. 아시아에서는 우리나라, 유럽에서는 독일이 높은 평가를 받고 있다. 국가운영시스템의 작동성 여부는 ‘코로나 19’와 같은 거대 복합 재난 발생시 위기관리시스템의 작동을 통하여 측정될 수 있다는 점을 인식하게 한다.

지금까지는 주로 지진, 태풍,홍수 등 짧은 기간 동안 피해를 주는 자연 재해 중심 특정 지역의 국가위기관리시스템 가동이었다. 반면에 ‘코로나 19’는 봉쇄와 격리, 차단 등을 동반한 100일 이상의 장기간 계속되면서, 전세계의 모든 지역이 동시에 비슷한 피해를 장기간 겪고 있다는 점이 특징적이라 할 수있다.

포스트 코로나 시대의 대비와 함께 통일을 준비해야 하는 한국은 미래 국가운영체제의 모델이 무엇인가에 대한 준비가 절실한 시기에 와 있다. ‘코로나19’는 미래 국가운영체제의 준비의 절실함을 체험하게 만든 귀중한 메시지라고 평가된다. 독일은 2차세계대전 전범국가로서 연합군에 의하여 패망한 이후 동서독이 분단되었다. 당시 서독은 헌법과 수도를 정함에 있어서, 철저히 통일을 염두해 두고 헌법(Constitutional Law)이라는 명칭보다는 기본법(Basic Law )이라는 명칭을 사용하였고, 통일 후 수도를 베를린으로 다시 옮길 것을 염두해 둔채, 서독의 임시 수도를 프랑크푸르트와 본 중에서 본(Bonn)을 임시수도로 결정하여 운영하였다. 이처럼 독일은 국가운영 시스템을 분단 당시부터 통일을 고려하는 국가 운영시스템을 설계하여 작동시켰다는 점은 우리나라에게 시사하는 바가

매우 크다고 평가된다.

현행 국가운영체제는 개헌에 의하여 1987년에 설계되어 시행되고 있다. 30년이 넘는 이 시점에서 그 효율성에 대하여 심각한 논의가 필요하다고 진단된다. 1987년 당시는 남북 냉전체제와 국내적으로 민주화운동의 시기에 설계된 국가운영 체제이다. 입법, 사법, 행정 등의 주요 국가 운영시스템에 어떤 문제들이 있는지 진단하고 헌법과 관련 규정을 검토한 후 선진 외국의 사례들을 토대로 효율성의 제고 및 통일대비 측면의 미래 국가운영체제의 핵심 플랫폼을 제시해 보고자 한다.

지금까지의 연구들은 국회구성, 정부형태, 사법제도 등이 하나의 테마로서 각각 따로따로 연구되었다. 특히 정부형태론적 측면에서는 의원내각제인가? 대통령 중심제 인가? 중임여부, 임기문제 등에 대한 논의 중심이었고, 연방제와 관련해서는 남북 연방제라는 단순한 통일에 대한 정치학적 측면의 논의가 그 중심이었다(김병록, 2001). 국회의 운영체제에 대하여는 주로 의원수, 선거구, 정당제도, 비례대표에 관한 국회법 개정의 중점을 둔 직업정치인들의 관심과 이해관계에 대한 논의가 중심이었으며, 헌법재판제도의 개선점에 대하여는 2번의 대통령 탄핵소추가 있었음에도 그다지 섬세한 논의가 없었다고 진단된다. 총괄적으로 분석하자면 국가운영의 효율성을 중심 관점으로 고찰된 연구는 거의 없는 것이 현실이라고 진단된다.

그러나 이러한 미시적, 단편적 연구방법은 잘못되었다고 본다. 왜냐하면, 현행 헌법은 그 시행 운용에 33년의 시간적 경험을 가지고 있으므로 입법, 사법, 행정이 각각 깊은 연관을 가지고 있다는 것을 경험하였다. 입법, 사법, 행정 등의 핵심 국가운영 체도를 함께 묶어서 동시에 그 문제점 진단과 개선방안을 함께 논의 해야 하는 이유는 핵심 국가운영시스템이 기어가 서로 맞물리듯이 체계 정합성의 플랫폼으로서 작동되기 때문이다. 마치 자동차가 엔진과 동력전달장치인 변속기, 전기, 전자 시스템 등이 서로 연계되어 하나의 플랫폼으로 작동되듯이 행정부인 정부 형태와 정치구조는 국회, 사법의 핵심체도가 따로따로 그 기능과 역할을 하는 것이 아니라 하나의 플랫폼으로 작동된다는 것이다. 그러므로 본

연구에서는 국가운영 핵심제도를 입법부, 행정부, 사법부 간 체계정합성 차원의 플랫폼으로 보고(강승우, 2018), 동시에 분석과 개선방안을 제시하고자 한다.

국가운영체계가 독일식인지 영미식인지에 대한 고찰보다도 어떠한 맞물림 구성이 우리나라의 역사와 문화, 정치 현실에 맞는 것인지 검토가 필요하며 선진 대한민국 방식의 국가운영체계 구축이 절실하다고 본다. 그것은 국가운영의 효율성을 제고하기 위한 점과 향후 통일을 대비하는 대안도 될 것이라고 본다.

본 연구는 정치학적, 사회학적, 행정학적 외침이 아닌, 현실적 국가운영 설계도라고 할 수 있는 헌법, 행정법학적 대안 제시로서 향후 개헌과 관련 법률들의 개선 입법안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

## II. 국회, 정치구조의 검토와 그 개편방안: 현행 단원제 국회의 문제점과 양원제의 필요성

### 1. 양원제의 의의와 논의의 필요성

현대 선진 민주국가는 국민주권의 원리를 실현하는 구체적인 제도로서 대의제, 그리고 권력분립원리의 실현으로서 의회제도의 채택이 필수적이다(정종섭, 2018). 이러한 의회의 구성방식은 보통 단원제나 양원제를 실시하고 있다.

단원제(The unicameral system)란 의회의 구성이 국민에 의하여 선출된 단일한 합의체 조직으로서 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거로 선출된 의원들로만 구성된 경우를 말하며 하나의 원을 두고 있다(김우진, 2011). 우리나라가 OECD 국가중 유일하게 단원제를 채택하고 있고 인구 5천만 명 이상, 국민소득 3만달러 이상의 국가들로 구성된 '3050 국가' 중 유일하게 단원제 국회를 채택하고 있다.

양원제(A bicameral system)란 의회를 상원(The Senate)과 하원(The House of Representatives)이라는 두 개의 합의체인 양원을 조직하여 의회의 권한을 나누어 가지는 서로를 견제하도록 하는 ‘의회의 기능적 권력분립’이 실현되도록 하는 의회 운영방식을 말한다(전광석, 2015). OECD 회원국가들과 ‘3050 국가’들인 미국, 영국, 독일 등 선진민주주의가 정착된 나라들이 대부분 채택하고 있는 의회 운영방식이다. 이러한 양원제는 민주주의가 고도화된 선진민주국가에서 필수적인 방식이며(이경준, 2016), 장점으로는 의안처리에 신중을 기할 수 있고, 하원의 입법부담 분담, 의회 기능적 권력분립 실현, 다수의 횡포방지, 효율적 국정통제, 양원 중 어느 하나가 집행부와 대립할 때 중재역할 가능, 연방국가적 성격의 집행부를 의회가 그 보조를 맞출 수 있는 의회 구성이 가능한 점 등이 양원제의 장점이라고 평가된다(김우진, 2011).

민주주의가 고도화 된 우리나라의 미래 국가운용시스템의 개선 방안으로서 그리고 통일 대비 국가운용 시스템의 방안으로서 우선적으로 손질해야 할 의회제도 개선의 대안에 해당된다고 진단된다(이준일, 2014).

민주화, 산업화 과정을 거치면서 우리나라는 민주화와 산업화를 모두 성공시킨 부러움의 대상이 되고 있다. 민주주의가 고도화되어 가는 과정에서 현재의 국회 운영시스템이 과연 현재와 미래 특히 통일 후의 더욱 복잡해진 정치적 이해관계를 풀어가며 국론을 결정하고 조정하는 담론의 장으로서 기능을 수행할 수 있을 것인가에 대한 진단이 필요해지고 있다(우평균, 2018).

현재의 입법부 운영방식인 단원제, 비례대표제 국회제도가 한계성을 나타내고 있다(전광석, 2015). 여당과 야당의 극한 대립, 진영논리, 정치적 당론 수호를 위한 장외투쟁의 격화, 예산심의 입법의 지연 문제, 도시화가 70%가 넘어서면서 수도권에 인구가 절반 이상 집중되고 비수도권 지역의 경우 광역시, 시 단위에 인구가 집중되는 점, 외국인 거주자, 탈북자, 재외국민 등의 증가 등이 또 하나의 사회변화의 특징으로 나타나고 있다. 이러한 변화에 이어 통일을 염두해 두고 통일을 대비하는 정치시스템을 어떤 식으로든 구축해야 하는 상황에 직면해 있다. 현재의 국

회 운영시스템으로는 이러한 사회변화와 통일대비 미래 국가운영 시스템 으로서는 적합하지 않다는 진단이 곳곳에서 발견되고 있다(이달곤, 2018).

특히 남한의 인구가 북한보다 두 배가 넘는 인구 분포에서 현행 국회 운영 제도인 인구비례에 따른 소선거구제로 지역구 국회의원을 선출한다면 통일후 국회는 남한이 주도하면서 남한 위주의 입법과 정책 중심으로 의결하게 될 가능성이 높아지고, 경제적으로도 뒤쳐진 북한은 소외될 가능성이 높아지며 반발감으로 인하여 영호남 지역감정과는 차원이 다른 강도 높은 남북한 지역감정이 심화 될 가능성 커진다. 반대로 어떤 방식 이든 남북한 인구차이에도 불구하고 남북 동수의 의원수를 확보하는 방안을 시행하게 된다면 인구가 2배인 남한의 투표가치는 북한의 절반에 불과하게 되는 북한주민 들에게 혜택을 준다고 남한 주민들은 인식하게 된다(김우진, 2011). 이점은 헌법상 평등선거의 원칙을 위반하게 된다(전광석, 2015).

결국, 현행 국회의원 선거방식이나 국회 운영시스템인 단원제 국회제도로는 대한민국에 내재된 다원화된 사회상을 반영하지 못한 문제점과 통일대비 남북한 통일국가의 국회 구성에도 심각한 문제점을 노정하고 있다고 진단된다(정석보, 2018). 반드시 개선안을 구축해야 할 절박한 시점에 와 있다고 평가된다.

## 2. 현행 헌법과 국회법 규정과 정치구조의 문제점

헌법 제8조의 규정에 의하면 정당의 설립자유와 복수정당제, 정 당에 대한 국가의 보호, 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서 에 위배되면, 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소하고, 헌법재판 소의 심판에 의하여 해산된다(전광석, 2015).

현행 헌법은 제41조에서 국회의 구성에 대하여 보통,평등,,직접,

비밀 등의 선거방법과 국회의원의 수를 200인 이상으로 하고 선거구와 비례대표 등 기타 선거에 관한 사항은 국회법으로 정하도록 하고 있다(정종섭, 2018).

정치구조의 문제점으로는 진영논리로 국정 의 발목, 여야의 극명한 대립과 갈등, 행정부 구성에 대한 참여한 대립과 국력 낭비, 정치구조의 개편에 당리당락의 우선 등이 심각한 문제로 진단된다. 연동형 비례대표제도는 4.15 총선을 통해서 그 심각한 문제점을 확인되었다.

### 3. 선진 외국의 제도와 양원제 국회의 개편 방안

#### 1) 선진 외국의 국회 운영 사례와 양원제의 필요성

독일은 명목상 국가원수로서 대통령을 선출해 두고, 의회에서 선출된 연방총리가 국정을 운영하는 의원내각제와, 양원제, 연방제를 토대로 국가가 운영되는 나라이다(박형준, 2018). 반면 미국은 대통령 중심제와 부통령제, 양원제, 연방제를 실시하고 있고(김병록, 2009), 최근에 우리나라에 도입된 연동형 비례대표제를 실시하지 않고 있다. 우리나라에 도입된 연동형 비례대표제도가 단원제 국회, 대통령 중심제, 중앙집권적 지방자치제를 운영하는 우리나라에 적합한 것인지 깊은 성찰과 진단이 필요하다고 본다.

#### 2) 양원제 국회의 필요성

우리나라 헌정사에서 볼 때 제2공화국 헌법에서 양원제를 채택하여 실시하였다(정종섭, 2018). 민주주의 경험이 없는 우리나라의 경우 반드시 격어야 할 혼란이었고, 이러한 혼란의 경험은 양원제에 대한 부정적 인식이 자리잡게 되었다. 양원제를 혼란과 비효율

의 상징으로 잘못 인식되게 하여 양원제에 대한 구체적인 논의의 가로막는 원인이 되기도 하였다(김영호, 2019).

그러나 지금은 2공화국이 태동하던 1950년대 당시와 비교되지 않을 정도의 국민소득과 세계적인 민주주의가 정착되어 지구촌의 부러움의 대상이 되는 선진 민주국가가 되었다. 촛불 혁명으로 대통령을 탄핵할 정도의 민주국가가 된 것이다. 그러므로 양원제에 대한 과거의 부정적 경험의 콤플렉스에서 해방되어 통일과 미래 국가 운영체제 개선이라는 관점에서 양원제 국회 구성에 대하여 논의를 해야 할 것이다(구자홍, 2017).

현재의 비례대표제도의 비용이면 정쟁을 방지하고, 수도권 인구 밀집으로 인구비례 선거제도에 집중된 국회의원수의 과다와 농산 어촌 지역 인구 희소지역의 의원 수 과소문제는 국가의 균형발전을 저해하는 심각한 문제점이 된다.

효율적 국가운영과 통일대비 국가운영을 위해서는 양원제도가 절대적으로 필요한 시기에 와있다(김영호, 2019). OECD 국가 중에서 사회주의 국가를 제외하고 유일하게 단원제(The unicameral system) 국회 구조를 가지고 있는 나라가 우리나라이다.

하원(House of Representatives)에서는 보다 강화된 민주주적 대표성을 추구하고, 상원(Senate)에서는 지역대표, 직능대표, 및 소수자 대표의 기능을 결합한 이해관계의 다양성을 추구 할수 있는 양원제의 도입 필요성이 제기된다(송석윤, 2008).

인구수에 2배 차이가 나는 남북한의 실상은 국회의 운영방식과 선거방식에 큰 개선으로서의 양원제 도입이 그 대안이 된다고 본다. 양원제는 국회를 상원과 하원으로 나누어 구성하는 것을 의미한다(김우진, 2011). 현재 세계 여러 나라들이 양원제를 실시하고 있다. 양원제 운영방식은 크게 입헌군주제를 실시하는 나라의 양원제와 순수한 공화제를 실시하는 나라의 양원제로 나누어 고찰해 볼 수 있다고 본다.

영국, 유럽, 일본 등의 입헌군주제를 실시하는 나라의 양원제 보

다는 미국, 프랑스 등의 공화제 대통령 중심제를 실시하는 국가의 양원제가 더 우리나라의 양원제 도입에 좋은 모델이 된다고 본다.

우리나라의 양원제 도입의 모델은 미국식 양원제가 가장 적합하다고 평가된다. 미국의 경우처럼 하원은 인구비례 소선거구제를 통하여 선출하고, 상원은 남북한 모두 공평하게 각 광역자치단체 별로 일정한 수의 상원의원을 선출하는 방식이다. 미국은 인구수에 상관없이 각주마다 2명씩 50개 주에서 모두 100명의 상원의원을 선출하여 의회를 운영하고 있다. 가장 인구가 많은 캘리포니아는 인구가 4천만 명이고 가장 인구가 적은 델라웨어 주는 56만명이지만, 인구에 상관없이 공히 상원의원을 각주마다 2명씩 선출하는 시스템으로서 인구 불평등문제를 해소하는 연방의회를 운영하고 있다.

### 3) 양원제 국회의 선출, 운영방식과 권한의 배분

양원제 국회 제도는 일반적으로 하원의 경우 선진민주국가의 대부분이 인구비례에 기반한 소선거구 제도를 운영하고 있으며, 현재 우리나라 국회 선출과 운영방식이 대체적으로 이러한 방법이다(김우진, 2011).

문제는 상원을 어떻게 선출하고 상원에게 어떠한 권한을 부여하느냐가 양원제 국회의 운영방식의 핵심이라고 본다. 상원의 선출방식은 미국의 경우처럼 광역행정구역인 특별시, 광역시, 도 단위로 2명의 상원의원을 국민의 직접 선거를 통해 선출하고, 임기는 하원의원의 임기가 중반에 접어들었을 때 5년의 임기로 선출하는 것이 바람직하다고 본다. 이 경우 하원의원과 달리 상원의원은 정당공천제를 적용하지 않는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 북한은 남한과 달리 복수정당제가 아닌 '조선노동당' 단일정당체제라는 특수성과 통일 이후 복수정당제의 정착에는 혼란의 시간이 경험하여야 할 것이고 남한의 경우도 남한의 정치제도에 내재된

문제점들 해소시키는데는 정당공천제의 폐해를 단절하기 위한 필요성이 있다고 본다.

상원의 권한에 대하여 하원과 어떻게 국회의 권한을 나누어 가질 것인가? 칼 뢰벤슈타인의 기능적 입법부 권력분립을 구현할 것인가에 대한 고민이 필요하다고 본다(허영, 1995).

헌법과 법률안의 개정, 입법권에 대하여 헌법개정안 의결권, 남북한 통일 관련 국가 미래 정책의 법률 제정 개정안 의결권, 일반 법률안 재의권, 탄핵심판의결권, 조약체결 비준권, 대법원장, 헌법재판소장 선출권, 광역지자체장 추천권, 예산 결산 확정권 등을 상원의 권한으로 지정하여야 할 것이다.

미국의 경우 부통령이 상원의장직을 겸직하도록 하고 있는 점은 우리나라의 입법부 양원제 구축에 많은 시사점을 부여한다고 평가된다(김도협, 2017). 하원과 달리 상원의장은 국가 전체를 조망하는 입법 사법 행정 모두를 바라볼 리더의 역할이 필요하다고 본다. 그러므로, 우리나라의 경우도 현재의 행정부 운용시스템을 개선하여 부통령제를 실시하여야 한다고 보여지며(전광석, 2015), 이렇게 하여 미국의 경우처럼 부통령이 상원의장을 맡도록 하는 것이 좋은 대안이라고 평가된다.

### III. 정부형태의 검토와 그 개편방안: 대통령제와 의원내각제 그리고 국무총리제와 부통령제의 검토

#### 1. 대통령 중심제인가? 의원내각제인가?

한국의 헌정사에서 지금까지 헌법개정의 주요 논의 내용은 민주주의 도입 정착시기에는 정부형태인 대통령제인가 의원내각제인가의 문제(허영, 1995)와 민주화 투쟁 과정 단계에서는 주로 대

통령의 선출방식에 초점이 맞추어져 논의 되어 왔다(최희수, 2018).

그러나 민주화가 완성되어 선진국의 대열에 들어선 지금 헌법 개정의 논의는 국가의 효율적 운용의 관점에서 논의 되어야 할 것이다. 지금까지의 정부형태를 운용해본 결과 무엇이 문제인지? 어떤 정부형태가 미래국가 형태가 될 것인지에 대하여 진단과 대안 제시가 필요하다고 본다(이기우, 2018).

이러한 관점에서 대통령제와 의원내각제의 장단점을 몇 가지로 진단해 볼 수 있다(전광석, 2015). 첫째 대통령제는 권력분립에 충실한 견제와 균형의 원리를 잘 실현하는 반면 의원내각제는 행정부와 입법부의 융합현상으로 정책의 효율적 집행이 용이하다(김병록, 1999). 둘째 대통령제는 철저한 권력분립으로 인하여 행정부와 입법부간의 갈등이 발생한 경우 대립상태가 지속되며, 의원내각제에서는 의회가 집행부간의 협력관계가 잘 형성된다(김병록, 2009). 셋째, 대통령제에서는 고정된 임기로 인하여 집행부의 안정성이 보장되지만 대통령 등의 탄핵으로 중간에 사임시키는 것이 쉽지 않으나, 의원내각제에서는 불신임투표라는 비정기적인 선거를 통하여 정부의 재편성으로 내각의 교체가 가능하여 정치적 유연성을 발휘 할 수 있다(정중섭, 2018). 넷째 대통령제에서는 한명의 후보자와 하나의 정당만이 승리하는 승자독식의 원칙이 적용되어 대통령에게 권력이 집중되나, 의원내각제의 경우 과반수를 차지하지 못한 정당의 경우 다른 정당과 연합하는 연합정부를 구성할 수 있다(김계동, 2017).

이러한 정부형태의 장단점에 대하여 유럽의 많은 나라들은 정부형태의 장단점을 융합하는 혼합형 정부형태가 증가하고 있는 점 등은 많은 시사점을 준다고 진단된다(최희수, 2018).

## 2. 현행 정부형태에 관한 헌법과 관련법령 검토

현행 헌법은 제66조에서부터 제85조까지 대통령의 선출방법과 임기, 의무, 중요정책 국민투표 부의권, 조약체결 비준권, 국군통수권, 행정입법권, 긴급명령 발령권, 계엄선포권, 공무원 임명권, 사면복권, 훈장, 영전수여권, 국회출석 발언권 등의 권한 등에 대하여 규정하고 있다(정종섭, 2018).

헌법 제86조에서부터 제88조까지의 규정에서 대통령은 국회의 동의를 얻어 국무총리를 임명하고, 국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다, 대통령은 국무회의 의장이 되고 국무총리는 부의장이 된다(전광석, 2015).

이러한 현행 헌법의 규정으로 볼 때 국가운영체계에서 국무총리제도의 검토가 필요하다고 본다. 국가운영체계의 효율성을 평가하여 볼 때 국무총리제도와 대통령의 5년 단임제는 많은 문제점을 발생시키고 있다(김도협, 2017). 그러나 5년 단임의 문제에 대한 개선의 문제는 노무현 대통령 시기에 개선의 논의가 있었으나, 국무총리제도의 개선에 대하여는 구체적인 논의가 없었다는 점은 아이러니가 아닐 수 없다. 그 이유는 국가의 운영과 작동은 마치 거대한 항공기의 운항에 비유되는데, 엔진과 날개 동체 등이 하나의 거대 플랫폼으로서 작동되어야 함에도 임기, 중임여부, 정부형태 등의 각각의 미시적 부분에 논의가 치중되다 보니 국무총리제도의 문제점에 대하여는 간과하였다고 진단된다(김도협, 2017). 국정운영에 있어서 현행 국무총리제도는 대통령 권위시 권한대행과 국정통할권에 대한 민주적 정당성의 문제(전광석, 2015), 국가위기관리와 행정의 효율적 통할문제, 국무총리가 위원장인 각종 위원회의 작동성 문제 등 많은 문제점을 내포하고 있으므로 근본적 개선이 필요하다고 진단된다.

### 3. 부통령제의 도입 필요성

우리나라 헌정사에서 부통령 제도는 건국 제헌 헌법에서 도입되었다가

제2공화국 헌법에서는 사라진 제도이다(강승우, 2018). 대통령중심제 정부형태를 채택하면서도 의원내각제적 요소인 국무총리제를 가미하고 있는 현행 헌법상의 국가운영 시스템은 집행부 단일성의 원칙과 대통령 궐위시 국민에 의하여 선출되지 아니한 국무총리로 하여금 권한을 대행하게 하는 것은 민주적 정당성에 반한다는 논란이 있어왔다(김명식, 2014). 현대사회의 다원화, 다양화가 극격히 진행되는 사회현실을 반영, 대응할 수 있는 행정시스템 구축 측면(김도협, 2017)과 국가의 효율적 운용이라는 측면에서도 국무총리제도의 문제점과 개선의 필요성이 제기되고 있다.

대통령중심제를 채택하고 있는 나라에서 국무총리제를 실시하고 있는 헌법은 외국의 사례에서 찾아보기 어려운 입법체라고 분석된다. 대통령이 행정부 수반으로서 행정권을 일관되게 행사하는 대통령제 정부형태의 헌법과는 체계정합성이 맞지 않는다고 평가된다(강승우, 2018).

현행 헌법상 행정부를 통할하는 권한을 가진 국무총리제도는 일선 행정현장에서 그 역할과 작동성 측면에서 문제점들이 관찰된다. 국무총리가 위원장인 많은 유형의 행정총괄적 위원회는 유명무실하거나 잘 작동되지 않는 경우가 행정현장에서 많이 관찰된다.

정부형태의 한 부분이면서도 행정 시스템의 개편 대안으로서 국무총리제도를 부통령제도로 바꾸어야 하며(김영진, 2017), ‘행정연방제’를 도입하여야 한다고 본다.

본고에서는 국가의 효율적 운용을 위한 미래 국가운영 체계의 개념으로 연방제 개념을 선명하게 하기 위하여 기존의 남북연합정부라는 통일 이후의 정치체계 중심의 용어로서의 연방제와 구별하기 위하여 ‘행정연방제’라는 개념을 사용하고자 한다. 행정연방제는 중앙집권적 지방자치제도의 문제점을 근본적으로 개선하기 위한 국가행정시스템의 용어로서, 효율적 국가운영 체계의 대안으로서 제시된 혁신적 행정조직법 개념이다. 중앙 집권국가인 우리나라에서는 중앙행정기관에 대하여는 ‘정부조직법’이 규정하고 있고, 지방자치 행정기관에 대하여는 ‘지방자치법’이 규정하고 있으나, 행정연방제가 실시된다면 연방법 차원에서 연방정부 행정

기관의 종류와 권한, 주와의 관계 설정을 규율하고, 각 주법에서 주의 권한과 하위 행정기관의 종류와 권한을 규정하게 될 것이다.

미국의 경우 연방대통령은 외교 국방에 전념하고, 내치에 해당하는 각종 내무행정들은 각주의 주지사가 전적으로 책임을 지고 주 단위로 국가가 운영된다(최희수, 2018). 각주가 스스로 해결하기 어려운 위기상황 등이 발생한 경우 연방정부는 지원해주는 역할을 수행하다(김병록, 2009).

미국의 연방 부통령은 그 선출에 있어서도 대통령과 러닝메이트로서 국민에 의하여 선출되며(김도협, 2017) 임기내에 해임되지 아니하며, 연방의회에서 상원의장을 겸직하도록 하여 의회와 매개역할을 수행하는 등 대통령제 정부형태에 있어서 대통령 궐위시 권한대행, 행정 각부 통할에 대한 민주적 정당성의 문제, 국가위기관리 작동성과 행정의 효율성 제고를 위하여 좋은 대안이 된다고 본다(김명식, 2014).

이러한 부통령제 실시의 비용과 관련하여 현재의 국무총리제도에 소요되는 비용으로 부통령 제도 운영이 충분하다고 분석되며, 아울러 현재의 지방자치제도에 소요되는 비용으로 행정연방제도의 운영에 충분하다고 분석된다.

#### IV. 중앙, 지방행정제도의 검토와 그 개편방안: 중앙집권제와 지방자치제의 문제점과 행정연방제 도입의 필요성

##### 1. 연방제 도입 필요성에 대한 논의의 순서 고찰

국가의 행정체계는 크게 중앙행정기관과 지방행정기관으로 대별하여(김춘환, 2006), 중앙과 지방간의 관계 설정과 권한의 설계를 어떻게 하느냐에 따라 중앙집권적 단일국가와 연방국가로 나누어 진다(박형준,

2018).

중앙집권적 단일국가(Einheitsstaat)란 주권이 하나밖에 없는 국가로서 국가의 하부 행정조직이 지방자치단체이거나 하나의 행정구역인 경우를 말하며, 연방국가(Bundesstaat)란 연방정부 아래의 지분국인 각 주(州)가 하나의 각각 국가적 성격을 보유하면서 서로 결합하여 국가를 형성하는 것으로서(김철수, 1994), 연방정부에도 헌법이 있고, 지분 국인 주 정부에도 헌법이 존재하는 국가 운영체계를 말한다(정중섭, 2018).

연방제의 핵심은 연방정부와 주정부간의 권력분산을 통한 다층적 거버넌스로서 다수가 하나를 가능하게 하고, 작은 정부와 큰 정부의 장점이 잘 발휘될 수 있도록 한다(김병록, 2009), 그러므로 연방제 국가에서는 대내외적으로는 위기에 대처할 수 있는 초광역적 행정기능을 수행하는 강력한 연방정부와 국민에게 근접한 거주지에서 작동되는 생활행정 등은 기능성 지역-지방정부의 장점을 극대화하는 것을 목표로 한다(박형준, 2018).

중앙집권적 단방제는 우리나라, 일본, 프랑스, 영국 등이 있고(박형준, 2018), 미국, 독일, 호주, 스위스, 벨기에, 캐나다 등이 안정된 연방제를 실시하고 있다(이옥연, 2015).

그동안 한국에서의 연방국가에 대한 논의 방향은 주로 통일을 어떠한 방식으로 할 것인가에 대한 과정(한정석, 2018)에서 진보와 보수의 극심한 대립 논리로 부각되는 경우가 대부분이었다(김병록, 2001).

그러나 연방국가의 도입 여부는 그 논의 순서를 수정하여야 한다고 본다. 우선 국가의 효율적 운용을 위하여 현재의 지방행정 시스템이 잘 작동되는가에 대한 냉정한 진단을 토대로 논의를 하여야 할 것이다. 행정학 분야에서는 지방분권이 많이 논의 되지만, 근본적 문제점을 도외시한 지극히 강학적, 연구적 공허한 논의라는 점이 행정현장을 관찰해보면 발견된다(윤종진, 2018).

헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제3절에서 지방자치단체의 종류별 사무 배분기준을 제시하고 있다. 법령이 정한 전체 사무의 수는 4만6005개 중 중앙정부가 담당하는 국가사무가 3만 1,161개 지방사무가 1만 4천

844개로서 중앙행정기관사무대 지자체 자치사무의 비율이 67.7% : 32.3%로 분석된다. 중앙정부가 많은 사무를 담당하고 있으나 이중 상당부분은 다시 지자체에 위임하여 집행하는 위임사무로서 결국은 지자체가 담당하여 처리하게 된다(윤종진, 2018). 243개 지방자치단체별 행정여건에 맞게 사무를 규정하는 법령 정비와 패러다임 전환이 필요하다고 하나 이는 미봉책에 불과하다고 진단된다.

결국 공치(共治)와 자치(自治)의 균형점을 찾는 효율적 국가행정 시스템 구축을 위해서는 지방분권 차원을 넘어 연방제 실시가 근본적 대안이 된다고 평가된다(이옥연, 2015). 이처럼 우선적으로 국가의 효율적 운용시스템 구축을 논의한 이후, 통일을 대비하는 남북이 하나의 국가를 이룰 수 있는 가장 지혜로운 국가운영 시스템이 무엇인가를 찾는 것이 그 순서라고 진단된다(최양근, 2014). 치안, 복지, 안전, 교육 등 각종 국가 행정시스템은 지방행정 시스템에 탑재되어 있고 국가의 작동은 결국 지방행정시스템의 작동성에 의존하고 있기 때문이다.

## 2. 현행 헌법과 정부조직법, 지방자치법의 규정검토

중앙행정에 대하여 현행 헌법은 제66조에서부터 제85조까지 대통령의 권한에 대하여 규정하고 있고, 제86조에서부터 제100조까지 국무총리, 국무위원, 국무회의, 행정각부, 감사원 등에 대하여 규정하고 있고(전광석, 2015), 구체적인 내용은 정부조직법의 개별법에서 규정하고 있다. 지방행정에 대하여 헌법은 제117조, 제118조에서 지방자치단체를 규정하고 그 종류, 선거방법, 조직과 운영에 관하여는 지방자치법 등에서 규정하도록 하고 있다(정중섭, 2018).

헌법과 정부조직법, 지방자치법 등 행정조직법을 검토 종합하면 우리나라의 국가운영체제는 중앙집권제에 지방자치제도를 채택하고 있다(전광석, 2015). 그러나 국가운영체계의 효율성과 미래국가운영시스템의 구

축 및 통일을 대비하는 측면에서 검토해 보면 많은 문제점을 내포하고 있다. 새로운 정부가 시작될 때마다 이러한 문제점을 해결하고자 지방분권과 행정구역 개편 등을 제시하고 있으나, 현재 우리나라의 국가운영체계는 이와 같은 해결책으로는 근본적 문제점이 개선되지 못한다고 진단된다(성낙인, 2014). 그렇다면 근본적 국가운영체계의 개편 대안이 무엇인가에 대하여 디테일한 디자인이 필요하다고 본다. 특히 지방행정제도는 교육, 보건, 복지, 건축, 환경, 에너지, 치안, 소방, 재난관리 등 수많은 현장행정 시스템이 탑재되기 때문에 근본적 개선책이 제시되어야 할 것이다.

### 3. 중앙행정과 지방자치제도의 문제점

자치분권의 출발은 자치단체의 사무 범위내로 중앙행정기관의 권한을 지방자치단체에 이양하는 것으로 시작된다(윤종진, 2018). 지방분권의 목소리가 커지는 것은 현재의 행정구조가 심각하게 고장이 나 있다는 것을 반증한다. 크게 두가지로 분석된다. 하나는 중앙정부의 업무과중의 문제와 위임행정의 증가로서(김춘환, 2006), 결국은 지자체를 통하여 업무가 추진된다는 점이며, 이것은 정부 예산의 65% 이상이 지방자치단체를 통하여 지출된다는 점이다.

즉 중앙집권제를 유지하는 사실상의 시스템은 위임행정과 지방자치단체에 지급하는 교부세에 의지하고 있다고 해도 과언이 아니다. 사무의 배분의 적정성, 중앙행정기관의 관여 적정성, 자주재정, 자치권 침해 등의 근본적 문제들은 중앙집권체제에서의 자치분권적 틀에서는 문제의 해결이 어렵다고 진단된다(윤종진, 2018). 또한, 이러한 문제들은 지자체의 역동적 적극행정이 이루어지기 어렵고 중앙정부의 지시와 지원만 바라보는 지극히 소극적인 행정이 이루어지는 문제점을 야기한다.

위임행정을 감독하기 위하여 ‘정부업무평가기본법’에 의하여 행정안전부를 통하여 전국 광역지자체에 대한 정부합동평가를 실시하고 있으나,

평가제도가 모든 제도를 완벽히 관리 감독하기에는 한계가 노정되어 있다

아울러 각종 사업을 통하여 지자체에 교부세가 지원되나, 예산지원을 토대로한 지자체의 업무유지와 그 동기 부여를 하는 것에도 한계가 발견된다. 결국 위임행정과 지방에 지급하는 교부세 지급의 방식에 의존한 현행 지방자치제도의 운용은 마치 엔진용량이 부족한 자동차를 그때 그때 필요에 따라 견인차를 이용하여 끌어 주는 정도의 효과에 불과하다고 본다. 자동차 용량에 맞는 출력을 내는 엔진을 탑재하여 스스로 힘으로 평지와 경사로를 주행하도록 하는 지방행정 개편이 근본적 대책이 된다고 진단된다.

다음은 지방자치단체의 구조와 업무의 효율성에 심각한 문제가 있다는 점이다(이기우, 2014). 중앙-광역-기초-읍면동 체계의 지방자체단체의 운영구조는 비효율적인 구조로 진단된다. 특히 광역지자체의 역할이 모호하다는 점이다. 중앙부처의 위임행정을 광역자치단체에서 전달받아서 관할 기초지자체에 하달하고, 다시 수합하여 중앙부처에 보고하는 이른바 ‘중간도매상’ 역할을 수행한다. 이 경우 중앙부처가 243개의 지자체를 직접 상대하는 것보다 17개 광역지자체를 상대하는 것이 효율적 일 수 있다. 행정업무의 추진은 물론 위임행정에 대한 중앙부처가 지급하는 예산 수령도 광역지자체가 수령하여 기초지자체에 지급하는 방식이 사용된다. 기초지자체의 입장에서 보면, 여러 중앙부처의 관리감독 하달, 광역지자체의 관리감독 하달 등 관리감독에 시달리는 문제, 읍면동 실무자가 여러 중앙부처의 업무를 혼자서 처리해야 하는 최일선 행정현장의 과중한 업무 문제 등이 행정의 효율성을 심각하게 저하 시키는 문제점이 진단된다. 특히 국민보호 위기관리 행정의 경우 극명하게 이러한 문제점이 드러난다.

#### 4. ‘행정 연방제’, ‘부통령제’ 실시의 필요성

### 1) 행정의 효율성 제고 방안으로서의 필요성

OECD 국가 중 의원내각제 이든 대통령 중심제 국가이든 연방제를 실시하지 않고 중앙집권적 행정구조를 가진 나라는 영국, 프랑스와 일본 그리고 우리나라이다(박형준, 2018). 그런데 프랑스와 일본은 국회를 양원제를 운영하고 있고, 일본은 행정체계가 우리나라의 경우와 달리 2단계 행정체계를 운영하고 있으며, 프랑스는 특유의 제도를 통해 중앙집권 국가의 비효율성을 극복하고 있다.

인허가 업무는 물론 지역경제, 교육, 보건 의료, 치안, 재난관리, 안전, 환경 등 주민의 삶의 질과 밀접한 사무 등을 체계화한 내무행정 시스템을 지방에 체계적으로 이양해 주어야 지역주민 주도의 지방자치 제도가 제 역할을 할 것이다(윤종진, 2018). 이렇게 하기 위해서는 중앙행정기관을 통괄하는 시스템의 개편과 지방행정은 지방분권차원이 아닌 패러다임을 바꾸어 ‘행정연방제’를 실시해야 근본적 문제점을 해결할 수 있다고 진단된다.

즉 우리나라 행정 시스템의 개편 대안으로서 중앙행정기관의 행정업무 통괄 시스템인 국무총리제도를 부통령제도로 바꾸어야 하며(전광석, 2015), ‘행정연방제’를 도입하여야 한다. 미국의 경우 연방대통령은 외교 국방에 전념하고, 내치에 해당하는 각종 행정들은 각주의 업무로 정하여 주지사가 전적으로 책임을 지고 주 단위로 국가가 운영된다. 각주가 스스로 해결하기 어려운 위기상황 등이 발생한 경우 연방정부는 지원해주는 역할을 수행하다(김병록, 2001).

현재의 국무총리제도에 소요되는 비용으로 부통령 제도 운영이 충분하다고 분석되며(전광석, 2015), 현재의 지방자치제도에 소요되는 비용으로 ‘행정연방제도’의 운영에 충분하다고 분석된다.

### 2) 통일 한국의 국가운영 시스템으로서 필요성

현행 헌법의 기본원리는 국민주권의 원리, 자유민주적 기본질서, 사회

국가원리, 법치국가원리, 국제평화주의 등이 중심축을 이루고 있다(정중섭, 2018)). 통일 한국의 국가운영 시스템의 문제는 통일 헌법의 기본원리 등을 어떻게 수정하고 국가운영시스템을 어떻게 구축하여 탑재할 것인가의 문제에 귀결된다고 할 수 있다(이부하, 2018).

통일 한국 헌법의 기본원리에는 연방국가원리가 추가하여 채택되어야 한다고 본다(허영, 1995). 연방국가원리는 서로 상이한 정치시스템과 국가운영체계, 문화와 전통을 가진 남한과 북한이 하나의 헌법질서내로 편입이 될 수 있는 플랫폼을 구축하는 헌법 원리이자 남북한의 독자성을 존중하는 구성원리가 될 수 있다(이부하, 2018). 이는 국회 구성을 상원과 하원의 양원제와 대통령 중심제 및 부통령제 도입에 대한 체계정합성으로서(강승우, 2018), 플랫폼 구축 기능을 한다고 본다(우평근, 2018).

## V. 사법체계의 검토와 개편방안: 헌법재판소의 대통령 탄핵심판권 검토

### 1. 문제의 제기

국가운영시스템에 있어서 사법체계의 문제점은 크게 행정부와 입법부의 개선과 연계된 헌법재판소와 대법원의 기관구성권 문제와 탄핵심판제도의 정비 및 헌법재판소와 대법원의 권한 조정 문제가 그 핵심이라고 본다. 자동차에 비유한다면 엔진과 트랜스미션의 개선으로 인한 바퀴의 크기 문제 즉 엔진 출력이 최적화된 바퀴의 크기 조정의 문제에 비유된다고 평가된다. 효율적인 동력의 활용은 연비의 개선으로 연결되므로 입법부와 행정부의 개선 조정은 사법부의 기관구성과 권한의 조정으로 연결된다고 본다. 개선된 국가운영시스템에 의하여 대법원과 헌법재판소의 기관구성, 권한의 문제, 특히 탄핵심판권에 대하여 집중적으로 검토해 보기로 한다.

## 2. 헌법과 헌법재판소법, 법원조직법의 규정 검토

현행 헌법은 제101조에서부터 제110조까지 법원에 대하여 규정하고 있고, 제111조에서부터 제113조까지 헌법재판소에 대하여 규정하고 있다(정종섭, 2018).

대법원장과 대법관, 헌법재판소장과 헌법재판관 등의 선출문제와 양자의 권한과 관련하여 조율이 필요한 점이 국가운영시스템상의 분석 결과이다. 특히 대통령의 탄핵에 대하여 현재의 시스템이 적절한 것인지는 미국과 영국 그리고 일본 등의 탄핵제도 운용의 사례를 비교 검토가 필요하다고 진단된다.

## 3. 대통령 탄핵심판에 대한 사법시스템의 문제점

대통령 탄핵심판제도는 국민에 대하여 정치적 책임을 지는 대통령에 대하여 법치주의에 따라 합헌적, 적법한 권한을 행사하도록 하는 기능과 국회를 통제하는 기능을 수행한다(박진우, 2009).

헌정사상 노무현, 박근혜 대통령 등에 대하여 두 번의 탄핵소추 시도가 있었고, 헌법재판소에서 한번의 기각과 한번의 인용 심판이 있었다. 노무현 전 대통령에 대한 탄핵심판은 정치적 중립의무, 헌법수호의무, 재신임 투표행위가 쟁점이었고, 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵심판은 공무원 임면권 남용, 생명권 보호의무 등이 쟁점이었다(최인화, 2018).

정치적 책임 추궁의 성격이 짙은 대통령 탄핵심판제도에 대하여 헌법재판소에서 심판하도록 하는 점은 헌법재판소를 정치적 논쟁의 한 가운데로 끌어들이어 정치적 판단을 하게 하는 것이며, 국민들로 하여금 직접 선출하게 하지 않고 대통령, 국회, 대법원에서 각각 3인씩 추천하여 대통령이 임명하도록 한 헌법재판소장과 재판관들이 국민이 직접 선출한 대통령의 정치적 책임에 대하여 탄핵심판을 하여 파면하게 하는 것은 민주

적 정당의 문제의 제기가 발생된다(전광석, 2015). 즉 헌법재판소 재판관들에 대한 민주적 정당성의 문제와 국론 분열의 문제가 제기된다. 대법원의 경우도 헌법재판소와의 관계문제와 관할의 문제 등도 검토해 보아야 할 것이다.

#### 4. 선진 외국의 탄핵소추와 심판에 대한 권한 개편 방안

연방제도를 실시하는 미국과 독일의 경우, 중앙집권적 국가운영시스템인 프랑스와 일본, 영국은 어떠한 제도를 운영하고 있는가? 독일을 제외하고는 헌법재판제도가 운영되고 있지 않다는 것이다.

독일은 왜 헌법재판제도를 운영하고 있는가? 당연 그들의 국가운영시스템, 헌정사와 깊은 관련을 가지고 있다. 미국, 영국, 프랑스, 일본은 왜 헌법재판제도를 운영하고 있지 않는가? 역시 국가운영시스템과 헌정사와 깊은 관련을 가지고 있다.

일본은 메이지 유신으로 근대 국가를 구축할 때 독일을 모델로 삼았음에도 헌법재판제도를 도입하지 않은 점이 관찰된다.. 의원내각제인 영국과 대통령 중심제인 미국, 프랑스는 헌법재판소를 별도로 운영하고 있지 않다.

우리나라 정치 시스템과 비슷한 점이 많은 프랑스의 경우 대통령의 탄핵은 상원, 하원 각각 10명 이상이 소추 발의 가능하고 탄핵 결정은 하원 의장이 주재하는 고등탄핵재판소에서 이루어진다(강명원, 2018).

미국의 경우 탄핵소추와 심판을 의회에 두고 있는 점과 위헌법률심판과 헌법소원심판, 권한쟁의 심판 등은 모두 대법원에서 관할 하고 있다. 우리나라의 탄핵심판제도에 대한 개선방안으로서 현행 헌법상 헌법재판소의 권한인 탄핵심판권을 두 가지로 분리하여 대통령에 대한 탄핵심판은 국회에서 담당하는 것이 바람직 하다고 본다. 구체적으로는 양원제를 실시하는 국회가 구성될 경우 미국의 경우처럼 하원에서 탄핵을 소추하

고 상원에서 심판하는 것이 바람직하다. 대통령 이외의 고위 공직자에 대한 탄핵은 국회 하원에서 소추 하도록 하고, 심판은 대법원에서 담당하는 것이 바람직할 것이다. 결국 미국의 제도에 근접하는 대안이라고 평가될 수 있을 것이다.

## VI. 결론

본고에서는 입법부인 국회 의원입법 과정을 자문, 지원하는 입법지원 위원 경험과 행정부인 외교부, 행정안전부, 국방부, 합동참모본부, 해양수산부, 인사혁신처, 산림청, 병무청 등을 비롯한 중앙행정기관의 행정업무 평가 경험, 서울특별시를 비롯한 다수의 광역지자체와 기초지자체 등의 행정업무 등의 평가 경험을 통하여 ‘국가운영체계’의 중요성을 절감하여, 행정의 효율성(능율성) 측면을 중요 관점으로 검토하였다. 이러한 경험적 관점을 토대로 후손들에게 물려줄 통일 선진 대한민국의 디자인인 미래 국가운영체계의 핵심 모델을 검토 제시하였다. 즉 헌법상의 통치구조 개편, 국회법, 정부조직법, 지방자치법, 법원조직법, 헌법재판소법 등이 어떻게 개편되어야 할 것인가에 대안을 제시하였다.

이것은 통일을 대비하고, 국가를 더욱 효율적으로 운영하며, 기본권보장에 충실할 매카니즘을 구축하는 것이다. 통일을 대비하는 미래국가운영 모델에 대한 논의는 결국 헌법을 어떻게 개정할 것인가에 대한 논의라고 진단된다(이부하, 2018). 국가의 핵심 운영 시스템은 헌법에 탑재되어 있기 때문이다. 문재인 대통령이 제안한 헌법개정안에는 여전히 제왕적 대통령제를 유지하고 국무총리제를 고수하고 있는점, 4년 연임안을 제시한점, 대법원, 헌법재판소 등의 헌법기관 구성권을 그대로 유지하는 점 등은 국가운영 시스템의 효율성을 고려하지 않고 통일을 대비한 효율적 시스템 구축의 고민이 담겨져 있지 않은 헌법개정안이라고 평가된다(박경철, 2018).

미래국가운영체계의 문제는 헌법 개정의 문제이며, 헌법 개정의 중요

통일을 대비하는 미래 국가운영체계에 관한 연구: 입법, 행정, 사법체계의 251  
연계개편 필요성을 중심으로: 문현철

쟁점에 포함되어야 한다. 본 연구에서는 미래 국가운영체계의 파워 트레  
인인 입법부, 행정부, 사법부가 하나의 플랫폼으로 체계정합성(강승우,  
2018)이 작동될 대안제시를 시도하였다.

결론적으로 의회인 국회의 구성은 양원제와 행정부의 정부 형태는 대  
통령제와, 부통령제, 중앙과 지방행정제도는 행정연방제, 사법체계는 헌  
법재판제도 중 대통령 탄핵심판제도는 양원제 채택 이후 상원인 국회로  
이관하는 등의 입법부, 사법부, 행정부에 대한 플랫폼적 연계 개편이 필  
요하다고 본다.

## 주요어

미래국가운영체계, 양원제, 부통령제, 연방제, 행정연방제, 탄핵심판

## <참고문헌>

- 강명원(2018). 탄핵에 관한 한국과 프랑스 헌법의 비교고찰. *외법논집* 42.1.  
297-316.
- 강승우(2018). 헌법상 부통령제 도입의 과거와 미래-건국헌법상 부통령제 도입의  
의미를 중심으로. *원광법학* 34.4. 243-276.
- 구자홍(2017). 국회를 상·하양원제로 개편: 국회 개헌특위 논의. *주간동아* 1095.  
10-12.
- 김계동(2017). 대통령제와 의원내각제. 무엇이 다른가?. *프레시안*(4월 3일)
- 김도협(2017). 현행 대통령제의 개정 필요성과 합리적 방안에 관한 연구. *세계헌  
법연구* 23.2. 39-65.
- 김병록(1999). 정부형태 바꾸어야 하는가?. *공법연구* 27.3. 263-279
- 김병록(2001). 헌법과 통일문제. *통일문제연구* 17. 119-134.
- 김병록(2009). 미국헌법 제정시기의 권력분립론. *미국헌법연구* 15.1. 79-107.
- 김영진(2017). 국가권력기관의 권한남용에 대한 통제와 헌법수호—헌 정부의 대  
통령제 운용상 문제점의 원인 및 헌법상 제도 개선방안을 중심으로. *법학  
논집* 21.3. 89-113.

- 김영호(2019). 한국의 양원제 경험과 채택 논점들: 입법내 권력분산을 중심으로. 연세대학교 석사학위논문.
- 김명식(2014). 미연방 부통령직의 독립성에 관한 소고. *미국헌법연구* 25.2. 35-63.
- 김용복(2018). 남북통일과 지방분권:쟁점과 과제. *한국과 국제정치* 100. 141-170.
- 김우진(2011). 한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구. *통일과 법률* 6. 153-189.
- 김장민(2010). *코리아의 항구적 연방제 도입에 대한 검토*. 서울: 새세상연구소.
- 김장민(2018). *연방제 통일과 새로운 공화국*. 서울: 공생공락.
- 김철수(1994). *헌법학개론*. 서울: 박영사.
- 김춘환(2006). *행정법2*. 광주: 조선대학교 출판부.
- 박경철(2018). 문재인 대통령발의 헌법개정안에 대한 헌법학적 검토. *강원법학* 57. 27-58.
- 박진우(2009). 탄핵제도에 대한 입법론적 연구. *공법연구* 38.1-2. 87-117.
- 박형준(2018). 연방제국가의 중앙-지방관계 고찰과 시사점. *지방행정* 77.2. 28-31.
- 성경룡·윤황(2012). 통일코리아의 국가목표와 국가형태에 관한 연구. *평화학연구* 13.4. 43-72.
- 성낙인(2014). 통일시대 대비한 헌법과 통일법의 과제. *세계헌법연구* 20.2. 1-19.
- 송석운(2008). 양원제의 도입방안에 관한 연구. *헌법학연구* 14.4. 313-348
- 양현모(2014). 독일 국정운영의 기본 이념: 분권과 합의 정신. *세계지역연구논총* 52.4. 111-137.
- 우평균(2018). 통일한국의 헌정체계 구상:이념과 제도. *평화연구* 26.1. 321-360.
- 유형철(2012). 국무총리제의 폐지와 부통령제 도입은 필수적인가?. *사회과학교육* 51.3. 123-124.
- 이경준(2016). 양원제 개혁의 필요성에 관한 연구. 서강대학교 대학원 석사학위논문.
- 이기우(2014). *분권적 국가개조론:스위스에서 정치를 본다*. 과주: 한국학술정보.
- 이기우(2018). 연방제와 단방제의 자치분권 차이점. *지방행정* 77.2. 36-39.
- 이달곤(2018). 양원제를 도입할때다. *더리더* 48. 24-26.
- 이부하(2018). 통일헌법상 기본원리와 정부형태. *법과정책* 24.2. 195-216.
- 이옥연(2015). 연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 합의. *한국정치연구* 24.1. 55-81.
- 이준일(2014). 통일 후의 의회 형태로서 양원제—양원제에 관한 비교법적 검토와

통일을 대비하는 미래 국가운영체계에 관한 연구: 입법, 행정, 사법체계의 연계개편 필요성을 중심으로: 문현철 253

함께. *세계헌법연구* 20.1. 93-125.

이형근(2016). 통일한국의 연방제 통합조건 분석. 경남대학교 대학원 박사학위논문.

임중훈(2018). 탄핵심판제도에 대한 평가. *공법연구* 46.1. 57-86.

윤종진(2018). 내 삶을 바꾸는 지방분권 중앙권한의 지방이양이 출발점이다. *지방자치* 535. 130-131.

진광석(2015). *한국헌법론*. 서울: 집현재.

정성보(2018). 양원제 의회제도 도입방안에 관한 연구. 울산대학교 석사학위논문.

정중섭(2018). *헌법학원론*. 서울: 박영사.

조성재(2010). 미국 연방제의 역사적 변화에 관한 연구. *비교민주주의연구* 6.2. 69-99.

최양근(2014). *한반도 통일연방국가 연구-동북아를 넘어 유라시아로*. 서울: 선인.

최용환(2014). *미국 지방자치단체의 구조와 지방분권*. 청주: 충북발전연구원.

최우용(2017). 지방분권형 헌법개정에 관한 연구. *한국지방자치법연구* 55. 3-32.

최인화(2018). 대통령 탄핵심판제도의 문제점과 개선방안. *서강법률논총* 7.1. 145-182.

최희수(2018). 통치구조 어떻게 바꿀 것인가?. *강원법학* 55. 325-352.

한정석(2018). 위기의 대한민국. 남북연방이 오고 있다. *미래한국* 576. 8-14.

허영(1995). *헌법이론과 헌법*. 박영사.

Name	Moon, Hyuncheol
Belong	Dpt. of Police Administration, Chodang University
E-mail	gistmoon@naver.com

투고일	2020/05/19	심사일	2020/06/07
게재확정일	2020/06/11		