南北聯合 形成 및 運營 方案研究

1994. 11

金 國 新(政策研究室 責任研究員)

民族統一研究院

○ 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.

○ 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

요 약

第 I 章 序　論

본 연구는 남북한의 현실을 고려하여 남북한이 화해·협력 단계를 거쳐 남북연합단계에 진입할 수 있는 가능성을 논의하는 한편, 統合理論과 통합사례 분석을 통하여 남북연합의 성격, 구성기구, 운영체계 등을 규정하는 것을 목적으로 한다. 남북연합의 형성과 운영 방안연구는 남북한이 장기간 공존하면서 북한이 개방·개혁정책을 실시하여 남북한간 경제·사회·문화 분야의 협력을 심화시킨다는 전제하에서 통일의 中·長期的 對策을 마련하는 데 의의가 있다.

第 II 章　統合理論 및 事例研究

1. 統合理論의 槪觀

가. 多元主義 理論

다원주의 이론가들에 의하면 정치란 기본적으로 외교·전략적 분야에 관한 활동이고, 통합을 결정하는 데 있어 정치논리가 경제논리보다 더 큰 비중을 차지하게 된다. 다원주의 이론가들은 民族國家들이 독립과 주권을 유지하는 한편 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다고 주장한다. 따라서 통합의 최종목표인 國家間의 共同體가 형성된 상태는 국가간의 전쟁이 제거된 상태를 의미하는 것이지

개별 국가의 主權이 소멸된 상태를 의미하지 않는다. 오히려 개별 국가들이 국제환경에 대한 정보처리능력과 타국의 행위에 대한 상호 대응능력을 발전시키는 것이 통합을 촉진시키기 위한 주요 변수가 된다.

나. 機能主義 理論

기능주의 이론은 통합 요인으로서 국가의 역할을 중요시하는 다원주의 이론과는 달리 영토로 분할되어 있는 민족국가를 인류의 복지 향상을 위한 합리적인 조직화에 장애가 되는 요소로 취급한다. 기술과 경제적 변화가 국제관계의 구조적 변화를 초래하게 된다고 생각하는 기능주의자들은 국경을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창은 국가의 영토보전과 排他的 主權을 보호하는 본질적 기능을 상실하게 만든다고 주장한다. 통합이 진행되는 과정에서 국가의 주권은 국가간 기능적 업무를 수행하는 공동체 기구에 점진적으로 이양되어 최종적으로는 국경을 초월하는 다수의 기능별 국제기구의 행정망이 확립되어 평화로운 世界共同體가 창설된다는 것이다.

다. 新機能主義 理論

신기능주의는 기능적인 통합행위를 통하여 점진적 통합을 추구한다는 점에서 기능주의적이나, 經濟·技術 決定論의 입장을 거부하며 政治權力과 경제·복지 문제는 명확하게 분리될 수 있는 것이 아니라고 주장한다. 그리고 신기능주의 이론은

이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조하는 점에서 기능주의와 판이하게 다르다. 신기능주의자들은 서구 선진산업국가들간의 관계에서는 경제적 이슈가 정치적 통합을 유도해내는 파급효과가 제일 크다고 주장한다. 그러나 이들은 기능주의자들과 달리 한 기능적 영역에서 협력한 경험이 다른 기능적 영역에 자동적으로 확산되는 것을 부인할 뿐만 아니라, 경제·기술적 협력이 필연적으로 정치적 협력으로 확산된다는 주장도 부정한다.

라. 聯邦主義 理論

연방주의 이론은 다원주의 이론과 같이 통합이 국가의 주권, 권력분배 그리고 정치엘리트의 행태와 직접적으로 연관된 정치적 현상이라고 간주하고 있다. 그러나 다원주의 이론과는 달리 통합이 정치엘리트간의 價値統合을 통하여 달성된다고 보지 않고 공식적인 협정이나 헌법을 작성하고 이에 입각한 초국가적인 제도를 창설함으로써 달성된다고 주장한다. 연방주의 이론은 통합을 지향하는 정치 지도자의 의지, 능력 및 결단력을 중요시하며, 경제·기술적 영역에서부터 달성되는 점진적인 통합보다 급격한 政治的 妥結을 강조하는데 이는 연방주의 이론이 엘리트주의적 경향을 지니고 있음을 보여주는 것이다.

2. 統合事例 研究

가. 유럽共同體

유럽공동체는 집행위원회, 유럽이사회, 각료이사회, 유럽의회, 유럽재판소 등 5개의 상설기구를 구성하였다. 회원국에 대한 유럽공동체 기구의 권한은 시간이 흐름에 따라 강화되어 왔다. 그러나 아직 유럽공동체를 조직하는 정책결정과 유럽공동체내의 입법과정에서 회원국 정부를 대표하는 유럽이사회와 각료이사회가 超國家的 制度인 집행위원회나 유럽의회보다 더욱 강력한 힘을 행사하고 있다.

유럽 공동시장이 완성되어 가는 한편, 동서독이 통일을 달성하고 동구 사회주의권이 붕괴되어 가자 EC 頂上들은 1991년 12월 마스트리히트에서 회담을 갖고 유럽동맹조약을 체결하였다. 마스트리히트조약이 순조롭게 이행되어 나가면 유럽인들은 금세기 말까지 경제통합은 물론 政治的 統合까지 이룩할 수 있을 것이다. 그러나 평화적 합의에 의한 유럽통합의 근본적인 문제는 통합을 통해 얻어질 장기적인 공동의 이익과 短期的으로 손해를 볼 수도 있는 개별 국가의 이익을 어떻게 조화시켜 나가느냐 하는 점이다.

나. 統一아랍共和國

1958년 2월 1일 이집트와 시리아는 양국이 통일아랍공화국이라는 명칭하에 하나의 국가로 결합할 것을 공식 선언하였

다. 1958년부터 3년간 시리아인들은 생활수준이 저하되고 정치활동의 자유가 제한되는 것을 느끼고 있었지만 나세르는 통합을 革命과 동일시하고 1960년 중반부터 시리아 경제를 사회화하기 위한 조치를 강화하였다. 이에 상인과 기업인들 일부는 재산을 해외로 도피시키고 있었으며 일부는 지주층과 결합하여 나세르의 개혁에 대한 불만을 토로하였다.

대다수 시리아인들이 統合에 대해 회의를 느끼자, 이집트 군인들의 要職獨占과 군림하는 태도에 반감을 가지고 있던 시리아 장교들은 1961년 9월 28일 군사쿠테타를 단행하였다. 쿠테타를 일으킨 군인들은 새로운 정부를 결성하고 시리아의 통일아랍공화국 탈퇴를 선언하였다. 이에 나세르는 유혈사태를 통하여 통합을 유지하는 것은 아랍통합의 장래를 위해 좋지 않다는 판단하에 무력사용을 자제하고 새정부를 승인하였다.

다. 예멘共和國

남북예멘 지도층은 1990년 5월 22일 통일을 선포하였다. 예멘의 통합방식은 남북예멘 정부를 1:1의 동등한 비중을 주고 통합한 것으로 對等統合이라고 말할 수 있다. 통일정부는 30개월의 과도 기간이 종료되는 1992년 11월 22일 이전에 선거를 치르고 新政府를 출범시키겠다고 약속하였다. 그러나 총선은 정치적 불안정으로 1993년 4월 27일에야 실시되었다. 총선 후 신정부의 權力構造와 정책방향에 대해 남북예멘 정치인들 간에 견해차이가 커지면서 예멘 정국은 더욱 혼란해졌다.

남예멘 지도층의 非妥協的인 태도에 지친 살레는 통일이 아니면 죽음이라는 구호를 내걸고 예멘사회당을 강압으로 복종시키려 하자 남북예멘 군대가 충돌하게 되었다. 1994년 5월 5일부터 2개월간의 전면적인 내전을 겪고 북예멘군이 7월 7일 아덴을 함락시킴으로써 재분단의 위기는 극복되었다. 결국 예멘의 합의통일은 무력대결로 귀착되고 통일은 힘의 논리에 의해 완결된 것이다.

3. 統合理論 및 事例의 示唆點

통합사례에 비추어 이론의 適實性을 평가해 볼 때 연방주의 접근법은 남북한 통일방안으로서 적합하지 않다는 것이 분명해졌다. 그러나 외교, 국방 또는 권력투쟁 등 現實政治의 핵심적인 문제점들에 대한 적절한 설명을 결여하고 있는 신기능주의 이론 또한 군사적으로 첨예하게 대립되어 있는 남북한 통일방안의 기초가 되기에는 한계가 있다. 따라서 남북한은 신기능주의 이론에 입각하여 점진적으로 통일을 추구하는 것을 원칙으로 하되 정치·군사적인 문제점에 관해서는 엘리트간의 커뮤니케이션의 중요성을 강조하는 다원주의적 시각을 보완하여 頂上會談을 활성화하는 등의 조치를 취해 통일정책을 신축적으로 운영하여야 한다.

第 Ⅲ 章　南北聯合의 性格과 形成條件

1. 南北聯合의 性格

남북연합은 남북한이 화해·협력단계에서 이룩된 상호신뢰를 바탕으로 과도적 結合體制를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화 각 부문의 통합과정을 안정적으로 관리하는 단계이다. 남북연합단계에서 남북한은 대외적으로 각자의 외교·군사력을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 대내적으로는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 가지게 되는 것이다. 남북연합은 남북한이 국가간의 관계가 아닌 民族內部의 特殊關係가 된다는 점에서 국제법상의 國家 類型論에 나오는 국가연합이나 연방국가와는 그 성격을 달리한다.

2. 南北聯合의 形成條件

가. 體制共存과 安全保障

남북대화가 활성화되기 위해서는 북한 지도층이 체제생존과 安保에 어느정도 자신감을 가져야 한다. 북한 안보문제의 핵심이 남한에 대한 군사력의 열세에 있는 것이 아니기 때문에, 對美關係가 정상화되고 남북한간 평화체제가 구축되면 북한의 군사적 차원의 안보에 대한 불안은 해소될 것이다. 미국과 일본은 북한이 핵개발을 포기하면 동북아 질서의 안정을

위하여 북한에 대한 경제지원을 할 용의가 있음을 표명하고 있기 때문에, 핵문제가 원만히 타결되면 북한은 이들의 지원으로 점차 경제적 차원의 안보문제도 해결할 수 있을 것이다.

나. 南北韓 共同利益의 擴大

남한이 북한과 협상을 통하여 남북연합단계에 진입하기 위한 합의점을 찾으려면 남북연합이라는 새로운 관계를 정립함으로써 얻는 공동이익의 영역이 평화공존 상태를 現狀維持함으로써 얻는 공동이익의 영역보다 훨씬 크다는 것을 북한측에 설득시켜야 한다. 그러나 경제부문의 공동이익은 무한정 확대될 수 없는 한계점을 지닌 반면, 경제적 효용으로 표시되지 않은 민족의 공동이익이란 認識하기에 따라 커다란 차이를 보이는 것이다. 따라서 북한이 사회주의 실험이 실패로 끝났음을 인정하고 자유민주주의를 수용하는 방향으로 체제이념을 수정하지 않는 이상 남북한은 단순히 협상만을 반복하여 남북연합을 형성할 가능성은 희박한 것이다.

다. 南北韓 相互 認識의 變化

남북한이 체제연합에 합의하기 위해서는 무엇보다 먼저 양측 지도층이 상대방을 同伴者로 인식하여 화해·협력을 위한 정책을 일관성있게 추진해야 한다. 그리고 화해·협력이 심화되는 과정에서 북한 지도층과 주민들의 신념체계와 가치관이

자유민주주의 이념을 수용하는 방향으로 점차 변해야 한다. 그러나 남북한이 상대방의 체제변화를 前提로 한 상태에서는 협상을 시작할 수 없을 것이다. 따라서 남한이 현시점에서 실천할 수 있는 일은 앞에서 지적한 바와 같이 북한체제의 생존과 안보를 보장해주고 공동의 이익을 증진하는 방향으로 대화를 계속하는 것이다.

第 Ⅳ 章　南北聯合 形成方案

1. 經濟交流·協力의 擴大

남북한 경제교류·협력은 남북한 경제를 상호보완적으로 발전시킨다는 목표하에 직교역 및 賃加工貿易 확대, 합작투자 실시 등의 순서로 실현가능한 것에서부터 단계적으로 추진해 가야 한다. 상품교류와 합작사업이 순조롭게 진행되면 남북한은 關稅同盟을 위한 협상을 진행함과 동시에 석탄, 철강, 원자력 등 특정부문에 대해서는 部門別 統合을 시도할 필요가 있다. 부문별 통합은 통합의 범위가 협소하지만 특정 부문에서 회원국의 經濟主權을 제한할 수 있다는 점에서 超國家的인 성격을 지니고 있기 때문에 「남북한석탄·철강공동체」와 「남북한원자력공동체」 형성은 관세동맹과 함께 남북한이 정치통합을 논의할 수 있는 계기를 제공하는 것이다.

2. 軍事的 信賴構築

남북고위급회담을 통해 합의된 전체적인 남북한간 군비통제 안을 분석해 보면, 한반도의 非核地帶化, 비무장지대의 비무장화, 상호불가침, 그리고 위기극복을 위한 고위 군사당국자간의 직통전화 설치 등에는 의견의 일치를 보고 있다. 남북한은 군사적 신뢰구축을 위하여 기존의 합의사항 이외에 국방예산, 전력수준, 군수생산 및 군부대 이동 등에 관한 정보를 상호 교환하고 검증할 수 있는 조치를 취해야 한다. 남북한은 군사적 신뢰구축 조치가 실시되면 군인사의 상호방문 및 교류를 정례화하여 남북한 군지도층의 안보에 관한 견해차이를 좁히도록 노력한다.

3. 平和體制 構築

한반도의 평화체제는 남북한 상호보장에 의해 自主的으로 유지되는 것을 원칙으로 해야 하지만 평화협정이 체결되면, 유엔군사령부는 그 존속의 의미를 상실하고 해체되어 휴전선에서 유엔군이 철수될 것이므로 평화체제의 國際的 保障問題는 중요성을 띠게 된다. 따라서 남북한이 당사자가 되어 체결한 평화조약을 한국전쟁에 참가한 미국과 중국이 우선적으로 보장한 후 남북한과 미국·일본·중국·소련을 포함한 동아시아 지역 多者間安保會議를 개최하여 이를 재보장하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

第 Ⅴ 章　南北聯合機構의 構成 및 發展方向

1. 南北聯合機構의 構成

가. 南北頂上會議

남북정상회의는 남북한의 頂上이 정례적으로 만나는 것으로, 最高意思決定機構이다. 남북정상회담은 구체적으로 다음과 같은 임무를 수행하게 될 것이다. 남북한각료회의에서 합의된 사항을 最終承認하며, 각료회의에서 해결하지 못한 중요한 문제들에 대해서는 협의하여 政治的 決斷을 내린다. 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등의 업무를 조정하고 감독한다. 남북한 정부의 통일합의 사항에 대한 집행 및 추진상황을 파악하고 합의사항 이행에 장애가 되는 난관을 제거하기 위한 지시를 하달한다.

나. 南北閣僚會議

남북각료회의는 남북한 쌍방의 총리를 공동의장으로 하여 각기 10명 안팎의 長官級 위원으로 구성한다. 각료회의 안에는 이산가족 재회와 같은 인도적인 문제를 다루는 분과위원회를 비롯하여 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 등 5개 상임위원회가 운영되게 된다. 남북각료회의의 임무는 총괄적으로 말하자면 남북한간 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 부문의 문제들을 구체적으로 협의·조정하며, 합의된 공동사업 및 남

북정상회담으로부터 위임된 직무를 집행·감독하는 것이 된다.

다. 南北評議會

한민족공동체통일방안에 의하면 南北評議會는 양측의 국회 의원중에서 같은 수를 뽑아 총 100명 내외로 구성하는 것으로 되어 있다. 남북평의회 임무는 남북각료회의가 요구하는 자문에 응하면서, 앞으로 세워질 통일국가의 헌법초안을 작성하고 통일을 구체적으로 실현할 방안과 절차를 서로 의논하여 마련하는 일을 맡게 된다. 남북평의회는 민족전체를 대표하는 일종의 代議機構로서의 성격을 갖지만 남북한 정부를 초월한 입법권이 부여되어 있지 않다.

라. 共同事務處

한민족공동체통일방안은 남북각료회의와 남북평의회의 업무를 지원하고, 이들이 합의·결정한 사항을 실행하는 등 행정적인 문제를 처리해 나가는 실무기구로서 공동사무처를 두자고 제안하고 있다. 공동사무처의 임무를 구체화시켜 보면 다음과 같다. 남북정상회의, 남북각료회의 및 남북평의회의 회의를 준비하고 이들의 회의 의사록을 작성·보관하며 합의된 안건은 남북한 각각의 관계기관에 통보하는 역할을 수행한다. 그리고 남북연합기구들과 남북한의 관계기관들간의 업무를 조정한다.

2. 南北聯合機構의 發展方向

남북연합기구의 권한을 강화하는 데 있어 가장 핵심적인 문제는 남북평의회를 명실상부한 입법기구로 만들어 남북한 協議體 성격을 지닌 남북각료회의의 권한을 능가하도록 만드는 것이다. 이를 위해서 먼저 남북평의회 의원들을 주민 직선에 의하여 선출하여 남북평의회의 民族共同體的 代表性을 향상시켜야 한다. 남북평의회 의원선거는 출신국가별로 선출하지 않고 소속정당별로 선출하고 있는 유럽의회의 선거제도를 모방하여 政黨代表制로 하는 것이 바람직하다.

第 Ⅵ 章 南北聯合體制의 政策的 課題

1. 南北韓 共同市場 形成

남북한은 공동시장의 실현을 위해 먼저 자유로운 투자와 기술협력에 장애가 되는 물리적, 기술적, 稅制的 障壁을 제거해야 한다. 물리적 장벽의 제거를 위해 상품의 남북한 경계선 통과시 요구되는 복잡한 행정절차나 人的 移動을 위한 제도가 간소화되어야 한다. 세제적 장벽의 제거를 위해 공통 부가가치세와 공통 소비세율이 설정되어야 할 것이다. 그리고 기술표준화, 시험검사제의 단일화, 기술규제의 단일화가 시행되어야 한다.

2. 社會·文化的 同質性 增進

북한이 새로운 경제를 원활히 운영하기 위해서는 먼저 주민들이 시장경제의 운영원리와 자본주의 사회의 윤리관에 익숙해져야 한다. 북한은 경영인, 금융전문가, 산업기술자 등 경제산업분야를 이끌어 갈 管理者層을 육성해야 하는 한편, 북한지역 노동자들은 경쟁적 근로의식을 확립하여 새로운 운임체계 및 노사관계에 익숙해져야 한다. 한편 남한은 소득분배의 불균형이 심한 현재의 자본주의체제로는 북한의 변화를 유도하는 데 한계가 있으므로 社會的 衡平을 향상시키는 방향으로 구조적 개혁을 단행하고, 복지사회의 기반을 구축하여야 한다.

3. 軍事·政治的 協力

남북한은 군사력의 구조적 통제조치로서 국방예산, 무기체계, 병력수준의 감축을 논의하게 될 것이다. 병력감축은 상호同數保有原則에 입각하여 상비병력과 예비병력 및 유사 군조직을 동시에 축소하는 방안을 마련하여야 한다. 그런데 통일된 한국이 주권국으로서 최소한의 안정을 지킬 수 있을 정도의 군사력을 갖추기 위해서는 남북한이 각각 30만 병력을 보유한 상태에서 균형을 유지하는 것이 바람직할 것이다.

북한에서 시장경제가 정착되어 사회가 다원화되고, 남북한간 군사적 협력이 증대되어 전쟁의 불안감에서 벗어나게 되면

북한은 정치체제를 다양한 사회집단의 이익을 반영할 수 있도록 개선하게 될 것이다. 이 시점에서 남북한의 이념적 성향이 유사한 정당들은 서로 자매결연을 맺고 유대를 강화하며 북한 주민들이 다원주의적 정치체제에 적응할 수 있도록 협조하게 될 것이다.

第Ⅶ章 結 論

남북한은 한국전쟁 이후 쌓인 不信의 골이 너무 깊어서 남북연합을 실시하기까지에는 많은 험난한 과정을 겪게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 남북한이 평화적 통일을 포기하지 않는 한 다음과 같은 자세로 화해·협력을 지속적으로 추구해 나가야 한다. 첫째, 상대방의 실체를 인정하고 존중하며 남북한 공동이익의 영역을 확대해 나간다. 둘째, 경제·사회분야의 기능적 협력관계와 병행하여 정치·군사적 협력을 강화시킨다. 마지막으로, 북한이 세계사의 보편적 조류인 자유민주주의체제로 수렴해 올 수 있도록 북한의 개방·개혁을 적극적으로 지원한다.

目　次

第 Ⅰ 章　序　　論 …… 1

第 Ⅱ 章　統合理論 및 事例研究 …… 6

1. 統合理論의 槪觀 …… 6

가. 多元主義 理論 …… 7

나. 機能主義 理論 …… 9

다. 新機能主義 理論 …… 11

라. 聯邦主義 理論 …… 15

2. 統合事例 硏究 …… 18

가. 유럽共同體 …… 18

나. 統一아랍共和國 …… 25

다. 예멘共和國 …… 34

3. 統合理論 및 事例의 示唆點 …… 42

第 Ⅲ 章　南北聯合의 性格과 形成條件 …… 47

1. 南北聯合의 性格 …… 47

2. 南北聯合의 形成條件 …… 51

가. 體制共存과 安全保障 …… 52

나. 南北韓 共同利益의 擴大 …… 54

다. 南北韓 相互 認識의 變化 …… 57

第 Ⅳ 章 南北聯合 形成方案 …… 60
1. 經濟交流·協力 擴大 …… 60
2. 軍事的 信賴構築 …… 64
3. 平和體制 構築 …… 69

第 Ⅴ 章 南北聯合機構의 構成 및 發展方向 …… 73
1. 南北聯合機構의 構成 …… 74
가. 南北頂上會議 …… 74
나. 南北閣僚會議 …… 75
다. 南北評議會 …… 77
라. 共同事務處 …… 78
2. 南北聯合機構의 發展方向 …… 80

第 Ⅵ 章 南北聯合體制의 政策的 課題 …… 85
1. 南北韓 共同市場 形成 …… 85
2. 社會·文化的 同質性 增進 …… 90
3. 軍事·政治的 協力 …… 93

第 Ⅶ 章 結 論 …… 97

參 考 文 獻 …… 100

第Ⅰ章 序 論

한국전쟁 이후 남북한은 군비경쟁을 강화하였지만 어느 일방의 승리에 의한 무력통일이 사실상 불가능하다는 인식하에 각기 다른 평화적 통일방안을 제시하였다. 북한은 1960년 이래 聯邦主義 논리를 통일의 기본방침으로 상정하고 정치·군사 분야에서의 일괄타결이 선행되면 다른 분야의 문제는 저절로 해결된다는 입장을 고수하고 있다. 한편 남한은 機能主義的 接近法을 기반으로 삼고 남북한이 非政治分野에서의 교류와 협력을 통하여 상호신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 정치분야의 통합을 이룬다는 점진적 통일정책을 주장하고 있다.

1989년 9월 11일 노태우 대통령은 제147회 정기국회 개회사에서 「한민족공동체통일방안」을 제시하였다. 「한민족공동체통일방안」은 남북한이 이질화된 민족사회를 그대로 두고 하나의 국가를 만들 수 없기 때문에 통일로 가는 중간단계로서 異質的인 두 체제를 상호 인정하고 공존공영을 추구하는 南北聯合이란 잠정적 결합체제를 구축하자고 제시하고 있다. 남북한은 통일과도기간 동안 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 등 南北聯合體制를 운영하는 기구를 설립하고 교류·협력을 통하여 「사회·문화·경제공동체」를 형성한 후 정치적 통합여건이 성숙되면 통일국가를 완성하는 것으로 상정되어 있다.

한민족공동체통일방안이 선포된지 1년후 남북한은 1990년

9월 4일 서울에서 제1차 남북고위급회담을 개최하게 되었다. 1991년 9월 17일 남북한은 유엔에 동시에 가입하였으며, 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 양측대표는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(以下 南北基本合議書)에 서명하였다. 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 남북한은 「남북기본합의서」, 「남북고위급회담 분과위 구성·운영에 관한 합의서」 및 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 발효시켰다. 이에 따라 남북한은 지금까지의 對決構造를 청산하고 새로운 협력시대를 전개하는 듯 했으나 북한의 핵개발 의혹이 해소되지 않음으로써 남북한 관계는 다시 冷却狀態로 빠져들었다.

김영삼 대통령은 1993년 5월 24일 제 26차 태평양 경제협의회 기조연설과 同年 7월 6일 제6기 민주평화통일자문회의 개회사 등을 통해 한민족공동체통일방안을 수정·보완한 3단계 통일방안을 제시하였다. 3단계 통일방안은 평화적이고 단계적 통일을 강조한 것인데 통일단계를 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계로 나뉘어 있다. 和解·協力段階에서 남북한은 적대감과 불신을 줄이기 위해 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나간다. 남북연합단계는 화해·협력단계에서 이룩된 상호신뢰와 평화정착을 바탕으로 남북한이 暫定的 結合體制인 남북연합을 구성하여 통합과정을 안정적으로 관리하면서 민족사회의 통합을 촉진시켜 나가는 단계이다. 統一國家段階에서는 남북한이 정치통합을 이룩하여 1민족 1국가의 통일을 완

수한다.

1994년 8월 15일 49주년 광복절 경축사에서 김영삼 대통령은 자주, 평화, 민주의 3원칙을 골자로 한 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(약칭 민족공동체통일방안 또는 공동체통일방안)을 제시했다. 민족공동체통일방안은 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계 등 3단계를 거쳐 하나의 民族共同體를 건설하겠다는 점에서 기존의 통일방안과 내용상의 큰 차이는 없다. 그러나 민족공동체 통일방안은 정부의 통일정책에 일관성을 부여하고 時代精神에 비추어 통일의 목표와 통일된 한반도의 未來像을 명백히 밝혔다는 데 의의가 있다.

김영삼 대통령은 자유민주주의와 사회주의간의 理念競爭이 동구사회주의권의 몰락으로 그 승패가 결정났으며 한반도도 그 예외가 아니라고 선언하였다. 따라서 통일은 인간중심의 自由民主主義가 바탕이 되어야 하는 것이다. 그러나 민족공동체통일방안 또한 기존의 통일방안과 같이 남북한이 대화를 통하여 점진적으로 통일을 달성하는 것이 가장 이상적인 통일방식으로 상정하고 있는 바, 남북한이 통일과정에서 단계별로 추진해야 할 방안들을 역사적 현실과 남북한의 정치·경제·사회적 여건에 부합되는 방향으로 계속 구체화시켜 나가야 하는 것이다.

본 연구는 남북한의 현실을 고려하여 남북한이 화해·협력단계를 거쳐 남북연합단계에 진입할 수 있는 가능성을 논의하

는 한편 統合理論과 통합사례 분석을 통하여 남북연합의 성격, 구성기구, 운영체계 등을 규정하는 것을 목적으로 한다. 그런데 통일업무를 관장해 나갈 잠정적 결합체로서의 남북연합은 성격이나 개념을 定義하는데 매우 난해한 측면을 포함하고 있다. 그리고 이질체제간에 통합을 체계적으로 설명할 수 있는 이론적 분석틀이 없고 역사상 異質的인 體制들이 공동체를 형성하여 통일을 달성한 사례가 없는 바, 남북연합의 형성과 운영방안은 단일한 이론이나 사례에 의존하여 서술될 수 없다. 따라서 이 논문은 다양한 통합이론과 유럽공동체, 통일아랍공화국, 예멘공화국 등의 통합사례 분석을 통하여 얻은 示唆點을 남북한 관계에 적용하여 남북연합의 실현 가능성을 논의하고 운영방식을 제시하려고 한다.

남북연합은 남북한 兩體制가 추구하는 정치이념 및 경제제도의 차이와 군사적 대립의 잔재가 해소되지 않고 있는 현 상태로서는 이룩하기 힘든 과제이다. 남북연합은 북한이 장기적으로 生存을 유지하면서 남북대화를 지속해 나갈 때에 형성될 수 있는 것이다. 현재 남북관계는 북한의 核開發疑惑으로 인하여 단절되어 있고, 북한의 장래가 권력승계 문제와 경제난 등으로 인하여 불확실하기 때문에 현 상황에서 남북연합을 논하는 것은 부적절한 것으로 보인다. 특히 북한체제가 급격히 崩壞되어 통일이 예상보다 훨씬 빠르게 이루어질 가능성이 크다는 예측이 대두되고 있는 실정에서 더욱 그렇다. 그러나 북한이 급격히 붕괴되리라는 것을 증명할 수도 없고 또한 북

한체제의 급속한 붕괴에 따른 吸收統一은 통일비용만 증대시키게 되어 바람직하지 않다고 평가되고 있기 때문에 북한과의 장기적인 공존을 상정하고 점진적 통일방안을 구체화할 필요가 있다. 이와 같이 남북연합의 형성과 운영 방안연구는 남북한이 장기간 공존하면서 북한이 개방·개혁정책을 실시하여 남북한간 경제·사회·문화 분야의 협력을 심화시킨다는 전제하에서 통일의 中·長期的 對策을 마련하는 데 의의가 있다.

第 II 章 統合理論 및 事例研究

1. 統合理論의 槪觀

통합이론은 사회집단이나 국가들이 평화적인 방법에 의해서 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정 및 결과에 관한 이론이다. 統合方式에 관해서 학자들에 따라 다양한 이론이 제시되고 있는데, 아직까지 통일된 이론체계가 확립되지 못하고 있다. 펜트란드(Charles Pentland)는 통합에 대한 다양한 接近方法을 통합에 대한 가치, 가설, 통합과정, 통합목표 등을 기준으로 하여 4가지 유형으로 분류하였다.[1)]

		통합목표	
		국가 - 모델	공동체 - 모델
통합과정	직접적 (정치적 변수)	연방주의	다원주의
	간접적 (사회·경제적 변수)	신기능주의	기능주의

出處: Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (London: Faber and Faber Ltd., 1973), p. 23.

펜트란드에 의하면 통합이론은 다원주의, 기능주의, 신기능

1) Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (London: Faber and Faber Ltd., 1973), pp. 21~23.

주의, 연방주의로 분류된다. 각 통합이론의 특징에 대해서는 많은 국내 학자들이 자세히 설명하였으므로[2] 여기서는 통합 과정에서의 정치적 영역과 경제적 영역과의 관계 및 초국가적 정책결정기구의 권한과 회원국의 主權 問題에 초점을 맞추어 각 이론의 특징을 간단히 요약하고자 한다.

가. 多元主義 理論

多元主義 理論(Pluralist Approach)에 의하면 政治統合은 국가간의 평화와 안전을 유지하는 것을 목표로 하며, 상이한 국민과 정부를 하나의 단위로 합병하는 것을 필연적인 목표로 하지 않는다. 다원주의 이론의 대표적인 주창자인 도이치(Karl W. Deutsch)는 統合을 "일정한 영역내에서 한 집단의 사람들이 역내 문제들에 관하여 평화적 해결이 가능하다는 신뢰성을 띤 기대를 장기간 동안 충분히 확신시키는 공동체 의식과 기구 및 관행을 달성하는 상태"[3]로 정의하였다. 도이치에 의하면 비폭력적인 갈등해결, 평화적인 사회변화가 기대되는 다원주의적 사회가 정치적으로 통합된 상태인 것이다.

도이치는 통합된 사람들의 집단을 安全共同體(Security

2) 李相禹, 「國際關係理論」 (서울: 博英社, 1991); 조정원, 「남북한 통합론」 (서울: 희성출판사, 1989); 李文奎, "南北韓 統合의 理論的 摸索," 「統一研究論叢」, 8권 1호 (1988), pp. 9~62; 全雄, 「地域統合理論과 ASEAN」 (서울: 진명출판사, 1979) 참조.

3) Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 5.

Community)라고 정의하고 정책결정의 중심이 하나인가 혹은 둘 이상인가에 따라 안전공동체를 複合的 安全共同體(Pluralistic Security Community)와 融合的 安全共同體(Amalgamated Security Community)의 두 가지로 나누고 있다. 복합적 안전공동체는 국가들이 주권과 독립을 유지하며 결합하여 비폭력적인 분쟁해결과 평화적인 사회변화를 기대할 수 있는 상태를 의미한다. 도이치에 의하면 미국과 캐나다 관계 및 2차대전 후의 독일과 프랑스 관계는 복합적 안전공동체를 형성하고 있는 상태이다. 융합적 안전공동체는 두개 이상의 독립적 조직들이 결합하여 共同政府를 가진 하나의 단위체로 합쳐지는 것을 말한다. 이런 공동정부는 단일정부나 연방정부 형태를 지닌다. 따라서 미국연방정부는 독립된 州政府가 모여 하나의 융합적 안전공동체를 구성한 것이다.

다원주의 이론은 국제관계의 핵심요소가 권력투쟁과 국가간의 이익갈등이라는 現實主義 理論과 맥을 같이하고 있다. 다원주의 이론가들에 의하면 정치란 기본적으로 외교·전략적 분야에 관한 활동이고, 통합을 결정하는 데 있어 정치논리가 경제논리보다 더 큰 비중을 차지하게 된다. 다원주의 이론가들은 사회·경제·문화·기술 부문의 상호작용은 점진적으로 安全共同體를 형성해 가는 기반이 되지만 이들 영역은 下位政治(low politics) 영역으로 국방·안보·외교 분야를 다루는 高位政治(high politics)영역과 직접적인 연계는 없다고 주장한다.[4]

4) Pentland, *International Theory and European Integration*, pp. 34~35.

다원주의 이론은 국가간의 政治統合이 개별 국가에서 정책결정자의 인식과 행동에 의해서 영향을 받을 뿐만 아니라 다른 국가의 정치엘리트간의 정치적·사회적 가치의 공유에 의해서 영향을 받는다고 주장한다. 도이치는 통합을 위한 조건으로서 정치엘리트의 가치 양립성, 정치적 태도의 상호대응성과 예측가능성, 일반대중을 지도할 수 있는 능력을 지적하고 있다. 이 같이 다원주의 이론에 있어서 정치엘리트와 대중의 정치적 태도와 행위의 변화가 政治統合을 이루는 주요 변수가 되지만 경제통합은 큰 의미를 지니지 못한다.

다원주의 통합이론가들은 民族國家들이 독립과 주권을 유지하는 한편 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다고 주장한다. 따라서 통합의 최종목표인 國家間의 共同體(community of states)가 형성된 상태는 국가간의 전쟁이 제거된 상태를 의미하는 것이지 개별 국가의 主權이 소멸된 상태를 의미하지 않는다. 오히려 개별 국가들이 국제환경에 대한 정보처리능력과 타국의 행위에 대한 상호 대응능력을 발전시키는 것이 통합을 촉진시키기 위한 주요 변수가 된다. 즉 다원주의 이론에서는 국가의 발전이 국제통합을 증진시키는 원동력이 되는 것이다.

나. 機能主義 理論

인간이 합리적으로 행동하게 되면 정치적 행위은 불필요하게 된다는 理想主義的 思考에 바탕을 둔 기능주의 이론은 국

가의 강제력, 정부 제도, 국가 안보 및 주권 등에 관련된 政治的 葛藤은 인간의 불합리한 감정에서 유래된 것으로 간주한다. 따라서 기능주의 이론(Functionalism)은 통합 요인으로서 국가의 역할을 중요시하는 다원주의 이론과는 달리 영토로 분할되어 있는 민족국가를 인류의 복지 향상을 위한 합리적인 조직화에 장애가 되는 요소로 취급한다.

대표적인 이론가인 미트라니(David Mitrany)는 현대 사회의 기술적·경제적 상호의존성의 증대는 국제협력과 통합을 촉진시키는 한편 국가중심적 국제질서를 침식시키고 있다고 주장한다.[5] 미트라니는 경제·기술적인 영역과 정치적인 영역은 분리가 가능하다는 가정하에서 한 기술분야에서의 협력은 다른 기술분야에서의 협력을 유발한다는 分枝理論(ramification theory)을 제시한다.[6] 즉 보건, 통신, 개발, 수송 등의 영역에서의 협력이 다른 機能的 領域의 협력을 촉진시키게 되고, 이는 궁극적으로 정치영역의 협력을 증진시키게 된다는 것이다. 따라서 기능주의자들은 국가의 主權에 대한 직접적인 도전을 피하고 논쟁의 소지가 비교적 적은 사회·경제·기술적인 영역에서 협력을 증대시키고, 기능적 통합의 필요가 생길 때마다 새로운 기구를 만들 것을 강조한다.

---

5) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); 李文奎, "南北韓 統合의 理論的 摸索," pp. 26~29 참조.

6) James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York: Harper & Row, 1981); 崔昌潤 譯, 「國際政治論」(서울: 博英社, 1982), pp. 375~376 참조.

기술과 경제적 변화가 국제관계의 구조적 변화를 초래하게 된다고 생각하는 기능주의자들은 국경을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창은 국가의 영토보전과 排他的 主權을 보호하는 본질적 기능을 상실하게 만든다고 주장한다. 통합이 진행되는 과정에서 국가의 주권은 국가간 기능적 업무를 수행하는 공동체 기구에 점진적으로 이양되어 최종적으로는 국경을 초월하는 다수의 기능별 국제기구의 행정망이 확립되어 평화로운 世界共同體가 창설된다는 것이다. 그리고 이러한 세계공동체는 공동의 이익에 헌신하는 기술자와 행정 전문가에 의해서 운영될 것으로 기대한다. 이와 같이 經濟·技術 決定論의 입장을 취하고 있는 기능주의 이론은 국제관계에서 관심의 초점을 논쟁의 소지가 많은 정치적 문제로부터 비논쟁적인 기술적 문제로 이전시켰다고 볼 수 있다.

다. 新機能主義 理論

신기능주의(Neo-Functionalism)는 기능적인 통합행위를 통하여 점진적 통합을 추구한다는 점에서 기능주의적이나, 經濟·技術 決定論의 입장을 거부하며 政治權力과 경제·복지 문제는 명확하게 분리될 수 있는 것이 아니라고 주장한다. 그리고 신기능주의 이론은 이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조하는 점에서 기능주의와 판이하게 다르다. 기본적으로 신기능주의자들은 기능주의자의 옷을 입고 기능적 수단을 통하여 연방적 목적을 추구하는 聯

邦主義者들이다. 신기능주의자들은 기능적 요구가 생겨난 후 이에 따라 기구가 생겨난다고 하는 기능주의자들과 달리 통합을 촉진하는 기구의 창설을 의도적으로 시도한다. 그러나 성급하게 연방적 기구를 요구하지 않는다는 점에서 연방주의자들과 다르다.

신기능주의자들은 대부분 통합을 하나의 상태가 아니라 궁극적으로 정치공동체를 향해 나아가는 변화의 과정이라고 정의하였다. 하아스(Ernst B. Haas)는 통합을 "몇개의 서로 다른 국가의 정치행위자들이 그들의 충성심과 기대 및 정치활동을 새로운 中央體系로 이행시키도록 설득되어지고, 그 중앙체계는 기존의 民族國家를 초월하는 관할권을 가지게 되거나 요구하게 되는 과정"[7]이라고 정의하였다. 또한 린드버그(Leon N. Lindberg)는 통합을 "국가들이 각각 독자적으로 그들의 外交政策이나 기타 주요 정책을 행사하려는 의욕이나 능력을 배제하고, 그 대신 합동으로 정책을 수립하거나 새로운 中心機構에 의사결정과정을 위탁하게 되는 과정"[8]으로 정의하였다.

하아스의 이론에서 중심이 되는 개념은 미트라니가 「分枝」(ramification)라고 부르는 것과 유사한 「波及」(spillover) 개념인데, 파급이란 한가지 영역에서 배운 협력의 경험이 다

7) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958), p. 16.

8) Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963), p. 6; 李相禹, 「國際關係理論」, p. 318 참조.

른 영역으로 확대되어 감으로써 공동의 이익이 고양되는 것을 의미한다. 신기능주의자들은 서구 선진산업국가들간의 관계에서는 경제적 이슈가 정치적 통합을 유도해 내는 파급효과가 제일 크다고 주장한다. 그러나 이들은 기능주의자들과 달리 한 기능적 영역에서 협력한 경험이 다른 기능적 영역에 자동적으로 확산되는 것을 부인할 뿐만 아니라, 경제·기술적 협력이 필연적으로 정치적 협력으로 확산된다는 주장도 부정한다.

신기능주의 이론에 의하면 波及效果는 행위자가 그들의 이익에 보탬이 된다는 인식하에서 한가지 영역에서 배운 통합의 교훈을 새로운 상황에 적용시키려고 노력할 때 발생한다. 따라서 경제·기술적 영역에서의 협력이 정치적 통합으로 확대되는 파급효과는 사회·문화적인 同質性을 가진 국가간의 정치엘리트들이 공동의 이익에 대한 인식을 공유할 때 발생한다는 것이다. 즉 정치통합은 기능적 필요나 기술적 혁신에 의해 저절로 달성되는 것이 아니라 이익단체, 정당, 정부, 국제기구에서 일하는 정치엘리트들이 그들의 이익을 위해 상호협력하는 것으로부터 시작된다는 것이다.

신기능주의 이론은 정치적 역할을 강조하는 점에서 다원주의와 유사하고 共同體 機構의 중요성을 강조하는 점에서 연방주의 이론에 접근하였지만 신기능주의 이론에서 말하는 정치는 다른 통합이론에서 말하는 정치와 다른 개념인 것이다. 즉 다원주의자, 기능주의자 그리고 연방주의자들은 政治活動을 국방, 외교 또는 권력투쟁과 연결된 구체적인 활동으로 간주

한다. 한편 신기능주의자들은 국가를 單一體로 보지 않고 이익과 이슈들이 얽혀 있는 정치체제(Political System)로 간주하며 정치활동을 공동체에서 가치의 權威的 分配를 둘러싼 갈등과 정책결정과정이라고 추상적으로 생각한다.[9] 그리고 국제적 영역에서의 정치활동과 국내적 영역에서의 정치활동을 구분하지 않는다.

국내 정치문제를 다루는 비교정치학의 체제이론(System Theory)을 국제적 수준에 적용하여 국가간의 통합을 설명하려고 하는 신기능주의자들에게는 國際政治體制란 유치한 수준의 국내정치체제와 유사한 것이 된다. 따라서 국가간의 통합이론은 사실상 新生國家의 정치발전을 다루는 이론과 같은 성격을 지닌 것이 된다.[10] 즉 신생국에서 정치엘리트들이 中央政府의 권한과 능력을 강화함으로써 국가발전을 도모하듯이, 국가간의 통합도 각국의 정치엘리트들이 초국가적인 정책결정기구를 수립하고 개별 국가의 주권을 점차적으로 초국가적 기구에 이양함으로써 달성된다고 간주한다. 그러나 신기능주의 이론은 국가라는 개념 대신 體制라는 개념을 사용하는 한편 국제정치영역을 국가간의 권력투쟁의 장으로 보는 것이 아니라 유치한 수준의 국내정치체제와 유사하게 봄으로써 사실상 國家主權에 대한 직접적인 언급을 회피하고 있는 것이다.

---

9) Pentland, *International Theory and European Integration*, pp. 107~111.
10) Ibid., p. 116.

라. 聯邦主義 理論

국가간 통합이론으로서 연방주의 이론(Federalist Theory)의 핵심은 무정부 상태인 국제정치체제에 국가간의 권력투쟁을 통제할 수 있는 超國家的 中央政府를 설립하여 평화와 안전을 보장해야 한다는 것이다. 연방주의 이론은 다원주의 이론과 같이 통합이 국가의 주권, 권력분배 그리고 정치엘리트의 행태와 직접적으로 연관된 정치적 현상이라고 간주하고 있다. 그러나 다원주의 이론과는 달리 통합이 정치엘리트간의 價値統合을 통하여 달성된다고 보지 않고 공식적인 협정이나 헌법을 작성하고 이에 입각한 초국가적인 제도를 창설함으로써 달성된다고 주장한다.

통합에 대한 연방주의적 사고방식은 역사상 오래된 것으로 古典的 聯邦主義 理論은 새로운 공동체를 형성하기 위한 헌법작성과 연방정부와 지방정부간의 권력배분 문제 등 제도적 장치 구성에 특별한 관심을 쏟았다. 이 이론에 의하면 연방국가들은 일반적으로 成文憲法을 채택하고 양원제 의회를 구성하며 연방정부와 지방정부간의 권력배분을 유지하는 특성을 지니고 있다.[11] 고전적 연방주의이론은 헌법의회 소집 등의 극적인 정치적 타결을 통하여 개별 국가의 주권을 제한함으로써

11) 金明基, 「南北韓 聯邦制 統一論」 (서울: 探究苑, 1988); Daniel J. Elazar, "Federalism," in *International Encyclopedia of the Social Sciences,* vol. 5, Reprint editions (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1972), pp. 353~365.

지금까지 국제적인 정치문제가 국내 문제로 급속히 환원된다는 것을 가정하고 있을 뿐, 장기적 변화과정에 대한 설명을 결여하고 있다.

최근 연방주의 측면에서 통합과정의 역동성을 설명하려고 노력한 대표적인 학자는 에치오니(Amitai Etzioni)이다. 에치오니는 자신을 연방주의 이론가라고 명백히 밝히고 있지 않았음에도 불구하고 政治共同體에 대한 그의 정의와 분석은 연방주의 이론의 특성을 잘 보여주고 있다. 에치오니는 폭력수단의 사용에 대한 효과적인 통제권을 가지고 있고, 자원과 보상의 분배에 결정적인 영향력을 행사하고, 정치의식이 있는 대다수 시민들이 政治的 一體感을 형성한 상태를 정치공동체로 간주하는데 이와 같이 에치오니가 지적한 정치공동체의 세 가지 결합요소는 연방주의 이론이 특별히 관심을 기울이는 요소들이다.[12]

에치오니는 통합의 발단으로부터 성숙에 이르는 과정을 통일이전의 상태, 통합과정, 종결상태로 분류하고 통합과정을 다시 통합추진력과 통합부문의 두 단계로 나누어 통합추진력과 통합현상의 部門간 파급효과를 각기 개별적으로 분석하였다. 에치오니에 의하면, 통일 이전의 상태에서 문화적 동질성, 경제적 상호의존성, 지역적 인접성 등이 통일을 촉진시키

12) Amitai Etzioni, *Political Unification* (New York: Rinehart and Winston, 1966), p. 329; 崔昌潤, 「國際政治論」, pp. 377~390 참조.

며, 통합의 초기단계에서는 종종 외부엘리트가 중요한 역할을 담당하게 된다는 것이다. 통일과정에서는 강제력, 經濟的 利益, 또는 일체감이 통합의 추진력이 되는데 이 단계에서부터 체제내의 엘리트가 외부엘리트보다 더욱 중요한 역할을 맡게 된다. 통합과정에서 국가간 인적·물적 교류와 커뮤니케이션이 증가함에 따라 한 부문에서의 통합이 다른 부문으로 파급되는데 에치오니는 이러한 현상이 연방국가가 수립될 때까지 연속적으로 확대된다고 주장한다.

연방주의 이론은 통합을 지향하는 정치 지도자의 의지, 능력 및 결단력을 중요시하며, 경제·기술적 영역에서부터 달성되는 점진적인 통합보다 급격한 政治的 妥結을 강조하는데 이는 연방주의 이론이 엘리트주의적 경향을 지니고 있음을 보여주는 것이다. 에치오니는 선진 산업국가들간의 통합이 저개발국가들간의 통합보다 달성되기 쉽고, 엘리트 단위의 수가 많은 경우보다 적은 경우에 聯邦을 성립할 가능성이 높아진다고 주장한다. 연방주의 이론가들은 일반적으로 연방국가의 형성이 선진민주주의국가에서 쉽게 이루어진다고 기술하고 있으나, 엘리트주의적 경향을 지니고 있는 연방주의 이론은 연방국가의 창설이 사실상 權威主義的 國家에서 더 쉽게 이루어질 수 있다는 점을 함축하고 있다.[13] 이는 개별 국가들이 주권을 포기하고 새로운 공동체 형성을 위해서는 통합을 지향하는 정

13) Pentland, *International Theory and European Integration*, pp. 167~168.

치지도자들은 그들 손에 권력을 집중하여 現狀維持를 원하는 사회 기득권층의 반발을 억압할 필요가 있는데 이러한 결정은 민주주의 국가에서보다 권위주의 국가에서 더 쉽게 이루어 지기 때문이다.

2. 統合事例 硏究

가. 유럽共同體

제2차 세계대전 직후 유럽은 황폐되었고 국제질서는 미국과 소련을 중심으로 재편성되고 있었다. 국가중심적인 정치질서로 인하여 두차례에 걸친 세계대전을 경험하였다는 점에 대한 반성과 함께 국수주의적 나치 독일의 잔악행위에 대한 기억은 많은 유럽 지식인들로 하여금 유럽이 聯邦國家를 형성하면 전쟁을 방지하고 영구적인 평화를 유지할 수 있다는 생각이 들게 하였다. 이 같은 지적 풍토와 더불어 전후 재건을 위한 경제협력의 필요성은 유럽통합을 촉진시켰다.

유럽공동체의 기원이 된 것은 프랑스 외상 슈만(Robert Schuman)이 계획하고 유럽연방주의자[14]들이 적극적으로 지지하여 1951년 서독·프랑스·이탈리아·네델란드·벨기에·룩셈

14) 연방주의자들은 1947년 유럽연방주의자연맹(Union of European Federalist)을 창설하여 통합운동을 전개하였다. 이들의 활동은 유럽대륙의 지식층과 대중으로부터 많은 지지를 받았지만, 영국인들과 유럽대륙국가의 관료들은 연방주의 통합방식에 거부감을 보였다. John Pinder, *European Community: The Building of a Union* (Oxford: Oxford University Press, 1991), p. 2.

부르크 등 6개국이 창설한 유럽석탄·철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)이다. ECSC가 형성되자 유럽합중국 수립을 주장하는 聯邦主義者들은 유럽통합군 창설을 추진하였고, 이에 ESCS 6개국은 1952년 「유럽방위공동체」 조약을 조인하였다. ECSC에 활동하고 있던 연방주의자들은 1953년에는 「유럽정치공동체」의 설립을 추진하였다. 그러나 政治共同體의 핵심부분이라 할 수 있는 유럽군대의 설립에 대해 프랑스 의회가 국가의 주권을 침해한다는 이유로 비준을 거부하자 유럽통합을 위한 연방주의적 방안은 좌절되었다. 그후 연방주의자들은 유럽에서 정치통합을 실현하기 위한 여건이 아직 성숙되지 않았다고 판단하고 통합방법을 신기능주의 접근법으로 선회하여 경제부문의 통합[15]부터 추진하게 되었다.

1957년 6개국 外相들은 「로마조약」을 체결하여 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)를 창설함과 동시에 핵에너지의 공동개발 및 공동사용을 목표로 한 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community: EURATOM)를 설립하였다. EEC의 창설 취지는 경제 전분야에 걸친 共同市場을 형성하여 회원국간의 지속적·균형적인 경제

15) 발라사는 經濟統合을 내부결속도에 따라 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전경제통합 등 5단계로 구분하고 있는데 유럽의 경제통합과정도 대체로 이와 같은 과정을 밟아 발전해 오고 있다. Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961), pp. 1~7.

성장 및 생활수준의 향상을 도모하자는 것이었다. EEC는 商品移動의 自由化를 실현하는 기간을 12년으로 설정하고 이 기간 동안 역내 관세의 완전철폐, 역외 공동관세율 채택, 그리고 비관세 장벽중 數量制限의 철폐 등을 단계적으로 실시하였다. 그 결과 12년의 준비기간을 1년 6개월 앞당긴 1968년 7월 EEC는 關稅同盟을 완성시켰다.

1967년 관세동맹이 완성단계에 이르자 EEC 6개 회원국은 共同市場 형성을 촉진시키기 위해 EEC, ECSC, EURATOM을 하나의 기구로 통합하여 유럽공동체(European Community: EC)를 발족시키고 그때까지 독자적으로 운영되었던 집행위원회, 각료이사회, 유럽의회 및 재판소 등의 기구를 單一化하였다. 1973년 석유파동을 계기로 유럽 국가들은 세계적인 정치·경제 여건의 변화로 인해 발생하는 경제불황을 政治的 協力없이 극복하기 힘들다는 것을 절감하게 되었다. 이에 EC는 회원국의 이해대립으로 흔들리는 유럽통합에 새로운 활력을 부여하고 EC 운영에 합리화를 꾀하기 위해 1975년부터 정상회담을 유럽이사회(European Council)라는 명칭으로 상설 기구화하고 매년 2회 이상 개최하기로 하였다.

유럽공동체는 이와 같은 과정을 거쳐 집행위원회, 유럽이사회, 각료이사회, 유럽의회, 유럽재판소 등 5개의 상설기구를 구성하게 되었는데 각 기구의 특성은 다음과 같다.[16]

---

16) 沈翊燮, 「유럽공동체」 (인천: 仁荷大學校出版部, 1990), pp. 118~168 참조.

집행위원회는 회원국 정부의 합의에 따라 연임이 가능한 임기 4년으로 임명된 17명의 위원으로 구성된다. 위원들은 자국을 대표하는 것이 아니라 전체로서의 유럽이익을 위해 일해야 한다. 집행위원회는 공동체의 정책과 立法에 관해 제안하고 회원국들의 유럽공동체법 준수를 감독하며 유럽이사회의 결정을 집행하는 등 세가지 주된 업무를 수행하는데 意思決定은 다수결로 한다.

유럽이사회는 국가 및 정부수반들이 外相을 수반하여 모이는데 집행위원회 의장도 참석하여 전체 구성원은 13명이 된다. 유럽이사회는 최소 6개월마다 한번씩 모이게 되어 있는데 유럽공동체의 基本指針을 결의하는 역할을 한다.

각료이사회는 一般理事會와 전문이사회로 구분되는데 일반이사회는 회원국 외상들로 구성되고 전문이사회는 관계분야 각료들이 모인다. 각료이사회 회장은 6개월씩 각 회원국이 돌아가면서 맡게 된다. 각료이사회는 유럽공동체 전반에 걸친 구조적 문제들을 논의하고 집행위원회가 제안한 안건을 결정하는 역할을 한다. 의결은 대체로 실력비례제(weighted voting)을 따르는데 예외로서 위생, 환경, 세금 등 특정사항은 滿場一致制를 택하고 있다.

유럽의회는 1979년 직접선거 전까지는 각 회원국 의회에서 지명한 의원들로 구성되었으나 현재 5년 임기로 각 회원국에서 직접 선출된 518명의 의원으로 구성되어 있다. 유럽의회의 교섭단체는 국가별로 조직되지 않고 汎유럽 政黨別로 구성된

다. 표결은 절대 다수 즉 260표의 다수결로 결정한다. 유럽의회는 의회라는 명칭의 사용에도 불구하고 입법권은 극히 미약한 반면 유럽공동체 예산의 준비 및 채택, 각료이사회와 집행위원회에 대한 자문 및 감독 기능을 수행한다.

유럽재판소는 6년 임기의 13명의 재판관과 6명의 법률고문으로 구성되어 있는데 유럽공동체 입법안의 해석과 집행이 합법적인가 그리고 공동체 법안과 회원국 법안의 충돌이 있는가 등을 고찰해서 해결하는 역할을 수행한다. 법정의 결정은 주로 다수결원칙을 따르는데 일단 결정된 사항은 그대로 시행되며 再審議가 허용되지 않는다.

회원국에 대한 유럽공동체 기구의 권한은 시간이 흐름에 따라 강화되어 왔다. 그러나 아직 유럽공동체를 조직하는 정책결정과 유럽공동체내의 입법과정에서 회원국 정부를 대표하는 유럽이사회와 각료이사회가 超國家的 制度인 집행위원회나 유럽의회보다 더욱 강력한 힘을 행사하고 있다. 특히 독일, 프랑스, 영국[17] 등 주요 국가간 협상이 공동체의 정책결정과정에서 가장 중요한 변수가 된다. 이같이 유럽공동체의 정책은 민족국가적 遠心力과 초국가적인 求心力이 상호작용하는 가운데 결정되는데 초국가적 제도의 정책결정능력이 실질적으로 共同市場에 관한 政策 以上을 넘어서지 못하고 있다.

1978년 EC 회원국은 기존의 통화체제를 개선한 유럽통화

17) 영국은 1973년 1월 덴마크, 아일랜드와 함께 EC의 정식 회원국이 되었다.

제도(European Monetary System: EMS)를 설립하기 위해 서독과 벨기에에서 각각 정상회담을 개최하였다. 두차례의 정상회담에서 서독과 프랑스는 새로운 通貨體制의 설립을 적극 지지하였으나, 영국은 EMS에 가입하면 국가의 고유권한인 金融政策權을 부분적으로 공동체에 양도하여야 된다는 문제 때문에 반대 입장을 표명하였다. EC 8개국은 영국이 참여를 거부한 상태에서 정치적 타협에 의해 1979년 1월 1일부터 기존의 통화체제를 개선한 EMS를 정식 출범시키기로 결정하였다. EMS가 EC집행위원회 행정관료들과 각국의 기술관료들의 합의에 의해 결정된 것이 아니고 각국 정상들의 정치적 타협에 의해 설립되었다는 사실은 關稅同盟을 넘어서는 경제통합을 추진하기 위해서는 경제·기술적 협력보다는 정치적 의지와 결단이 더욱 중요하다는 것을 입증하였다.[18]

1981년 그리스에 이어 1986년 스페인과 포루투갈이 가입함으로써 EC는 12개 회원국으로 늘어났다. EC가 확대되면서 회원국간의 경제적 불균형과 사회적 이질감이 더욱 커졌다. 이에 EC 12개 회원국은 지금까지 부진하였던 經濟統合을 보다 적극적으로 추진하는 한편 유럽국가들의 균형있는 발전을 위해서는 공동체의 정책결정권한과 회원국간의 정치적 협력을 강화하여야 한다는 인식을 공유하게 되었다. 이러한 상황에

18) Lothar Späth, *Der Traum von Europa* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1989); 홍순도·김경숙 역 「유럽의 꿈」 (서울: 동아출판사, 1991), pp. 49~54.

대한 인식과 市場統合에 대한 법적·제도적 장치를 마련할 필요성 때문에 EC 회원국은 1987년 7월 「로마조약」을 개정한 단일유럽협정(Single European Act)을 체결하였다.

단일유럽협정은 共同市場 완성 시한을 1992년까지로 규정하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 전략을 제시하였다.[19] 단일유럽협정은 유럽이사회를 정식 법적기관으로 명문화하고 그때까지 EC 영역 밖에서 추진되어 오던 정치·외교분야의 협력을 유럽정치협력(European Political Cooperation: EPC)이라는 법적 기구로 제도화시킨 것이다. 그 결과 EPC는 유럽이사회를 통하여 EC와 실질적으로 연결되어 ECSC나 EURATOM 같은 위상을 차지하게 되었다.

유럽 공동시장이 완성되어 가는 한편, 동서독이 통일을 달성하고 동구 사회주의권이 붕괴되어 가자 EC 頂上들은 1991년 12월 마스트리히트(Maastricht)에서 회담을 갖고 유럽의 정치통합을 촉진하기 위해 유럽동맹조약(Treaty on European Union, 일명 「마스트리히트조약」)을 체결하였다. 마스트리히트조약은 단일유럽협정에 이어 두번째로 로마조약을 수정한 것으로 2000년까지 유럽합중국을 건설한다는 목표하에 EC가 취해야 할 기본적인 사항들을 명시하고 있다. 마스트리히트조약은 通貨 單一化 및 유럽 中央銀行 창설을 3단계에 걸쳐 추진할 것을 규정한 「경제·통화동맹」과 유럽의회의 권

19) 沈翊燮, 「유럽공동체」, pp. 403~410 참조.

한 강화 및 공동 외교·안보정책 수립 등을 골자로 하는 「정치동맹」으로 구성되어 있다.[20]

EC는 1993년 10월 29일 브뤼셀에서 특별정상회담을 개최하고 11월 1일자로 마스트리히트조약을 발효시켰다. 마스트리히트조약의 체결로 유럽통합운동은 보다 높은 차원의 공동체를 향해 한 걸음 진전되었다. 그러나 EC 회원국들은 通貨統合의 결과로 자국의 主權이 제한을 받게 되는 것을 우려하고 있기 때문에 유럽통합의 움직임은 마스트리히트조약이 체결되었던 당시의 낙관적인 기대와는 달리 표류하고 있다. 마스트리히트조약이 순조롭게 이행되어 나가면 유럽인들은 금세기 말까지 경제통합은 물론 政治的 統合까지 이룩할 수 있을 것이다. 그러나 평화적 합의에 의한 유럽통합의 근본적인 문제는 통합을 통해 얻어질 장기적인 공동의 이익과 短期的으로 손해를 볼 수도 있는 개별국가의 이익을 어떻게 조화시켜 나가느냐 하는 점이다.

나. 統一아랍共和國

1952년 7월 23일 나세르(Gamal Abdul Nasser)는 군사혁명을 일으켜 이집트 王政을 붕괴시키고 공화국을 수립하였다. 나세르가 주도한 군사혁명정부는 권력을 장악한 후 사회개혁과 토지개혁을 실시하여 지주, 귀족 등 전통적 지배계층의 경

20) 유럽통합운동의 연방주의적 목표에 관해서는 Pinder, *European Community: The Building of a Union*, pp. 206~208 참조.

제적 기반을 붕괴시켰다. 군사혁명정부는 사회적 지지기반을 강화하기 위해 1956년 국민연맹(National Union)이라는 汎國民的 單一政黨의 성격을 지닌 정치기구를 설립하고 이를 통해 地方有志들을 정권에 포섭하였다. 국민연맹은 대통령에 의해 임명된 의회의 통제를 받게 되어 있기 때문에 이집트의 정치집단은 대부분 자율성을 상실하고 무기력해졌다.

나세르는 1956년 국민연맹을 설립한 후 權威主義的으로 통치하였지만 아랍인들은 그의 개혁지향적인 정치이념, 즉 사회주의, 비동맹주의, 아랍주의를 적극 지지하였다.[21] 나세르가 주장하는 사회주의는 일종의 사회개혁사상으로서 경제적으로는 사유재산영역과 공공산업이 공존하되 국가가 경제발전을 주도하며 경제계획이 公共分野의 발전에 치중하는 것을 의미하였다. 아랍사회주의는 일반적으로 맑스의 唯物論과 계급투쟁이론을 부인하고 오히려 사회계층간의 단합을 강조하는 특징을 보이고 있는데, 아랍사회주의 이념을 추구하는 나세르는 國內 共産黨을 철저히 탄압하였다.

나세르는 1956년 수에즈運河를 국유화하였다. 수웨즈운하 국유화조치로 이집트는 영국과 프랑스와 외교관계가 악화되는 가운데 이스라엘과 전쟁을 치르게 되었다. 이스라엘軍에 대항하여 이집트, 시리아, 요르단은 1956년 10월 25일 연합군사령

21) Tareq Y. Ismael, *Governments and Politics of the Contemporary Middle East* (Illinois: The Dorsey Press, 1970), pp. 321~324.

부를 설치하여 군사 협력을 강화하였다. 이스라엘과 전쟁에서 이집트군은 패배하였지만 나세르는 정치·외교적으로 승리하여 수에즈 운하를 확보하게 되었다. 이러한 과정에서 이집트는 소련과 밀착하게 되었고, 나세르는 아랍민족의 자주권을 회복시킨 지도자로 부각되었다.

나세르의 지도하에서 이집트는 강력한 中央執權的 國家를 유지한데 반해 시리아는 1946년 4월 17일 프랑스 식민통치로부터 독립한 이래 사회집단의 세력이 강력한 반면 정부는 항상 취약한 상태에 놓여 있었다. 시리아 사회는 독립과 더불어 급격한 변화를 겪게 되었지만, 전통적 정치인들이 주도한 정부는 부패하고 무능력하여 국내의 정치·경제적 문제를 제대로 해결하지 못하였다. 1948년 팔레스타인 사람들의 生存權 문제로 이스라엘과 전쟁을 겪고 이에 패배하자 시리아 정부의 권위는 실추되었다. 한편 이스라엘과 전쟁을 통하여 시리아인들은 安保와 경제적 발전을 위해서는 다른 아랍국가들과의 統合이 필수적이라는 점을 절감하게 되었다.[22]

1949년 세차례의 쿠테타를 겪는 과정에서 전통적 정치지도자들의 권위는 몰락하게 되었고 대신 軍事政權이 수립되어 시리아를 통치하였다. 1954년 군부독재정권이 붕괴되고 헌법체제가 복귀되자 중산층의 지지를 받고 새로이 등장하게 된 바아스(Baath: 아랍부흥단)黨은 아랍사회당을 병합하여 세력을

22) George Lenczowski, *The Middle East in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press, Fourth Edition, 1980), p. 327.

확장한 후 기업가와 지주로 형성된 保守政黨 및 노동자들의 지지를 받는 共産黨과 정권을 경합하게 되었다. 당시 바아스당은 의회의 총 142석중 20석을 차지하여 소수당에 불과하였다. 그러나 조직력이 강한 바아스당은 정치무대에 강력한 영향력을 행사하고 있던 군부의 지원을 받아 시리아 정국을 주도하게 되었다.

바아스당은 대학교육을 받은 지식인들이 주축이 되어 형성된 조직으로서 아랍통합, 사회주의, 민주주의를 정치이념으로 내세우고 있었다.[23] 바아스당원들은 자신들의 정치이념이 나세르의 非同盟 社會主義路線과 유사하다고 생각하였다. 따라서 바아스당과 바아스당의 이념에 동조하고 있던 군부는 1955년 이스라엘과 또 한차례의 무력충돌을 겪은 후 이집트와 긴밀한 협력관계를 형성하였다. 1956년 수에즈운하 문제로 이스라엘과 전쟁이 재발하자 시리아와 이집트군은 聯合司令部를 설치하고 공동보조를 취하였다. 이같이 양국의 군부가 긴밀한 협력체제를 구축한 가운데 아랍민족주의 운동의 지도자로서 나세르의 위상이 더욱 높아지자 시리아인들은 이집트와 통합을 서두르게 되었다.

1957년 시리아와 이집트가 經濟統合條約을 체결한 후 바아스당은 나세르와 정치적 통합을 위한 협상을 시작하였다. 당시 시리아의 정치적 상황은 多黨制하에서 지주, 상인, 종교집

23) 柳正烈, 「中東政治와 그 現實」 (서울: 語文閣, 1985), pp. 58~59 참조.

단, 部族勢力, 노동조합 등이 각기 정치 활동을 전개하여 분열적인 양상을 보이는 가운데 공산당이 세력을 확장해 나가고 있었다. 따라서 바아스당과 군부는 이집트와 통합이 그들의 정치적 이상을 실현할 수 있는 계기를 마련해줄 뿐만 아니라 政治的 立地를 강화하는 데도 도움이 될 것으로 생각하였다.[24] 시리아 국민들도 대부분 아랍통합을 아랍민족의 至上課題로 생각하고 있었기 때문에 바아스당의 통합노력을 적극 지지하였다. 일부 중산층 보수주의자들은 내심으로 나세르의 사회주의정책에 대해 우려하였지만 공산당에 의해 국가권력이 장악되는 것보다 이집트와 통합을 달성하는 것이 바람직하다고 생각하였다.

바아스당은 이집트와의 통합을 서둘렀지만 통일국가의 형태로는 立憲代議制度를 유지하는 연방제를 주장하였다. 즉 시리아인들은 느슨한 연방제하에서 국방과 외교문제는 이집트와 시리아가 공동으로 결정하지만 다른 문제들에 관해서는 독자적인 결정권을 갖기를 원한 것이다.[25] 한편 나세르는 이집트와 시리아가 정치통합을 달성하기에 아직 정치·경제·사회적 여건이 성숙하지 않았다고 판단하고 시리아인들의 요구에 즉각 동의하지 않았다. 이집트와 시리아가 경제통합조약을 체결하였지만 이를 실천하기 위한 실질적인 조치들이 취해지지 못한 반면 시리아와 이집트는 정치체제가 판이하기 때문에 나세

24) Lenczowski, *The Middle East in World Affairs*, pp. 344~345.
25) Etzioni, *Political Unification*, p. 105.

르는 段階的인 절차를 밟아 점진적으로 통합하는 것이 바람직하다고 생각한 것이다. 나세르는 시리아가 모든 政黨을 解體하고 통합국가는 연방국가가 아닌 단일국가가 되어야 한다는 조건을 내세웠으나 자신의 요구조건이 시리아인들에 의해 전면 수용되자 통합에 합의하였다.

1958년 2월 1일 이집트의 나세르 대통령과 시리아의 쿠와틀리(Shukrial-Kuwatli) 수상은 이집트의 수도 카이로에서 정상회담을 개최하고 양국이 통일아랍공화국(The United Arab Republic)이라는 명칭하에 하나의 국가로 결합할 것을 공식 선언하였다. 이집트 국회와 시리아 의회는 나세르 대통령과 쿠와틀리 대통령이 기초한 統合計劃案을 만장일치로 승인하였다. 2월 21일 국민투표에서 양측 국민은 통합을 절대적으로 지지함을 표시하였다. 통합후 시리아는 國家名稱을 상실하고 통일아랍공화국의 北部地域으로 불리게 되었지만 대부분 시리아인들은 통합을 열렬히 지지하였다. 그러나 사실 이집트와 시리아의 통합은 나세르가 우려한 대로 통합조건이 성숙되지 않은 상태에서 급속히 결속된 것이었다.

이집트와 시리아는 같은 아랍민족으로서 언어와 종교를 공유하였지만 지리적으로 멀리 떨어져 국경이 접해 있지도 않고 정치적 조건이 相異하였다. 양측 경제는 모두 목화, 사탕수수 재배 등 수출작물생산이 주가 되었으며 산업은 섬유산업이 주가 되어 경제구조가 상호보완적이라기 보다는 競爭的인 양상을 띠고 있었다. 이집트는 인구와 총체적 국력에서 시리아보

다 훨씬 우세하였지만 인구가 과밀한 반면 경작지가 부족하여 1인당 GNP는 시리아보다 낮았다.[26] 이러한 상태에서 통일아랍공화국은 지도층의 共通된 정치이념만으로 통합을 지속하기 어려운 여러가지 문제들이 점차 발생하였다.

1958년 3월 5일 통일아랍공화국은 사회는 연대감과 사회정의를 실현하기 위한 계획경제에 의해 조직한다는 臨時憲法을 선포하였다. 임시헌법에 의하면 통일아랍공화국은 대통령, 부통령, 내각, 이집트와 시리아 양지역의 執行委員會 등으로 구성된다. 정치조직으로는 국민연맹이 있고 이는 대통령의 임명에 의해 조직된 국회의 통제를 받게 되었다.

통일아랍공화국의 초대 대통령으로 나세르가 임명되었고 부통령 4명중 2명은 시리아인이 임명되었다. 국회의원의 상당수는 前시리아議員으로 충원되었고 시리아地域 집행위원회 위원직은 바아스당 당원이 대부분 차지하였다. 그리고 이집트 관료와 장교들을 시리아에 배치하고 시리아 관료와 장교들을 이집트에 배치하는 등 상호 인사교류를 실시하였다. 그러나 사실 정치통합은 이집트의 정치체제를 시리아에 移植시키는 형태로 진행되었으며 정책결정권한은 나세르를 중심으로 한 소수의 이집트인들이 독점하고 있었다.

---

26) 1960년대 초 이집트의 인구는 2천8백만, 1인당 GNP는 140달러 정도가 되었으며 시리아의 인구는 5백만, 1인당 GNP는 164달러에 달했다. Bahgat Korany et. al., *The Foreign Policies of Arab States* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 62~64.

통일국가의 권력개편이 완료된 1958년 後半期부터 시리아 지역에서 토지개혁 등 사회개혁 조치들이 실시되었다. 통합초기 나세르는 시리아 旣得權層의 반발을 우려하여 사회개혁을 서서히 추진하였다. 그러나 통합 이후 발생한 문제점들에 대한 불만으로 시리아인들은 바아스당에 대한 지지를 점차 철회하게 되었다. 1959년 7월 국민연맹 대의원선거에서 바아스당은 9,485석중 250석을 차지하여 국민들의 지지를 상실했음을 보여주었다.[27] 선거후 시리아 保守主義者들의 불평이 증대하자 나세르는 이를 무마하기 위해 부통령을 비롯한 바아스당 원로들을 내각에서 해임시켰다. 이같이 나세르는 바아스당과 제휴를 종결지으면서 이집트 육군 원수 아미르(Abd al-Hakim Amer)를 1959년 10월 시리아 총독으로 임명하였다. 그 후 나세르는 아미르와 시리아인 내무장관 사라즈(Abdul Hamid Sarraj)를 통해 시리아를 직접 통치하였다. 아미르는 보수주의자들의 반발을 무마하기 위해 일시적으로 토지개혁을 완화하고 몰수한 토지에 대해 보상조치를 취했다. 그러나 실질적으로 아미르와 사라즈는 시리아인들의 정치활동을 억압하기 위해 비밀경찰의 감시활동을 강화하였다.

1958년부터 3년간 시리아는 가뭄으로 시달렸다. 한편 통일아랍공화국과 이라크, 사우디 아라비아 등 保守아랍國家들과의 갈등은 이 나라들에 대한 시리아 지역의 수출을 감소시켰

27) Etzioni, *Political Unification*, pp. 111~112.

다. 그 결과 시리아의 경제사정은 악화되고 실업자가 증대하였다. 시리아인들은 정치적 자유가 억압되고 생활수준이 저하되는 것을 느끼고 있었지만 나세르는 통합을 革命과 동일시하고 1960년 중반부터 시리아 경제를 사회화하기 위한 조치를 강화하였다. 이에 시리아인들은 통합의 환상에서 깨어나기 시작하였다. 상인과 기업인들 일부는 재산을 해외로 도피시키고 있었으며 일부는 지주층과 결합하여 나세르의 개혁에 대한 불만을 토로하였다. 시리아인 관료와 장교들도 이집트인이 정부와 군의 要職을 차지하고 정책결정과정에서 자신들을 배제하자 통합정책에 대한 불만을 토로하기 시작하였다.

1961년 7월 나세르는 은행, 보험회사 및 대규모 기업을 국유화하고 정부의 金利統制權을 강화하며, 누진세율을 적용하여 세금을 인상하는 등 통일아랍공화국의 경제를 사회화하는 조치를 발표하였다.[28] 그리고 1961년 8월에는 시리아 지역의 집행위원회를 폐지하여 內閣制度를 단일화한다는 성명과 함께 이집트와 시리아의 화폐통합을 선언하였다. 이러한 혁명적인 개혁에 대한 반발로 시리아 보수주의자들은 통합 자체에 대한 반대를 표명하게 되었다.

대다수 시리아인들이 統合에 대해 회의를 느끼자 이집트 군인들의 要職獨占과 군림하는 태도에 반감을 가지고 있던 시리아 장교들은 1961년 9월 28일 군사쿠데타를 단행하였다. 쿠

28) Lenczowski, *The Middle East in World Affairs*, p. 547.

테타를 일으킨 군인들은 새로운 정부를 결성하고 시리아의 통일아랍공화국 탈퇴를 선언하였다. 이에 나세르는 시리아에 주둔한 이집트군을 동원하여 쿠테타 세력을 진압할 수도 있었으나 유혈사태를 통하여 통합을 유지하는 것은 아랍통합의 장래를 위해 좋지 않다는 판단하에 무력사용을 자제하고 새정부를 승인하였다. 통일아랍공화국이 解體됨에 따라 이집트인 장교, 교사, 관리들은 이집트로 복귀하고 시리아는 자율적인 市場經濟體制를 회복하였다. 이집트와 시리아의 통합이 무산된 이후 현재까지 시리아인들은 아랍통합의 정당성을 확고하게 믿고 있다. 단지 對等한 위치에서 결합은 계속 지지하지만 한쪽이 다른 한쪽을 군림하는 형태의 통합은 받아들일 수 없다는 태도를 취하고 있는 것이다.

다. 예멘共和國

예멘은 16세기 초부터 오토만 터키의 지배를 받게 되었는데, 19세기 중반에는 아덴을 중심으로 한 남예멘지역이 영국에게 점령당함으로써 남북으로 분단되어 각기 다른 국가의 식민통치를 받았다.[29] 북예멘은 오토만 터키가 제1차 세계대전에서 패배하자 1918년 回教君主國을 수립하였다. 북예멘은 이맘 정부의 봉건적 통치하에서 정치·경제적 후진성을 탈피하지

29) 남북예멘 분단의 역사적 배경에 관해서는 Robin Bidwell, *The Two Yemens* (Boulder: Westview Press, 1983); 金國新, 「예멘 統合 事例研究」(서울: 民族統一研究院, 1993) 참조.

못하고 있었는데 1962년 자유주의를 신봉하는 젊은 장교들이 군사혁명을 일으켜 공화국을 선포하였다. 북예멘 공화정부 수립을 계기로 남예멘 좌파계열 지식인들은 민족해방전선을 결성하고 독립운동을 전개하였다. 민족해방전선은 1967년 11월 30일 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인민공화국을 수립하였다.

남예멘 독립 직후 남북예멘은 통일협상을 전개하였으나 쉽게 합의점을 찾지 못하고 이념의 차이가 벌어짐에 따라 무력대결을 겪게 되었다. 1970년 공화파와 왕정파가 연립정부를 수립한 후 북예멘은 남예멘 사회주의 정권을 전복시키기 위해 남예멘 출신들을 중심으로 한 武裝集團을 지원하였다. 이들 무장집단의 활동으로 인하여 남북예멘간에 적대감이 고조되어 1972년 9월 대규모 국경충돌이 발생하였다. 리비아 등 아랍연맹이 휴전을 중재하자 남북예멘은 곧 이들의 권유를 받아들여 1972년 11월 26~28일 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하고 統一原則에 합의하였다.[30] 그러나 북예멘의 部族長과 종교 지도자들은 트리폴리 협정의 비준을 거부하는 한편 사우디 아라비아는 부족장과 군장교들을 사주하여 統一反對運動을 전개하게 하였다. 북예멘에서 정치적 혼란이 거듭됨에

30) 트리폴리 정상회담에서 합의된 내용의 특징은 남예멘이 이슬람교를 통일국가의 國教가 되는 조항을 받아들이고, 대신 북예멘은 社會主義와 民主主義를 국가이념으로 채택할 것에 동의한 것이다. 國土統一院, 「예멘 統一關係 資料集」(서울: 國土統一院, 1990), pp. 21~31 참조.

따라 통일에 대한 합의사항은 백지화되었다.

1979년 2월 남북예멘간에 國境紛爭이 재발되자 시리아와 이라크 등은 양국이 평화협정을 체결할 것을 종용하였다. 아랍연맹의 주선으로 북예멘의 살레 대통령과 남예멘의 지도자 이스마일은 1979년 3월 28~30일 쿠웨이트에서 정상회담을 개최하여 휴전협정을 체결하고 1972년에 체결한 통일원칙을 재확인하였다.[31]

1980년 남예멘에서 알리 나셀 정권이 들어선 이후 남북예멘 정부는 평화공존 정책을 추구하였다. 1981년 11월 30일~12월 2일 남북예멘 정상은 아덴에서 회담을 개최하고 「남북예멘間 調整 및 相互協力에 관한 合意書」를 체택하였다.[32] 이 합의서에 의해 남북예멘은 예멘최고평의회, 공동각료위원회, 사무국 등의 협의기구를 설립하고 경제, 교육, 문화, 정보 분야의 협력을 추진하였다.

남북예멘의 공동정책을 결정하는 기구인 예멘最高評議會는 남북예멘의 대통령으로 구성되는데 매 6개월마다 정기적으로 회의를 개최하며 필요한 경우에 언제든지 회의를 개최할 수 있게 하였다. 한편 공동각료위원회는 양국의 총리 또는 부총리, 외무장관, 내무장관, 경제부처장관, 교육부장관, 軍總司令官 등으로 구성되는데 매 3개월마다 회의를 개최하고 필요한 경우에는 언제든지 회의를 개최할 수 있게 하였다. 예멘최고

31) 쿠웨이트에서 발표된 共同聲明의 자세한 내용은 위의 책, pp. 52~55 참조.
32) 위의 책, pp. 108~114 참조.

평의회와 공동각료위원회의 실무를 담당하는 事務局은 6명의 인원으로 구성되며 그 임명은 남북예멘 양국에서 이루어진다. 공동정책결정기구를 형성한 후 남북예멘은 1982년 9월에서 1985년 12월 사이에 4차에 걸친 최고평의회, 3차에 걸친 공동각료회의, 12차에 걸친 최고평의회 사무국회의를 개최하여 양국의 공동 관심사를 논의하였다.

5년간의 평화공존기간 동안 살레는 정치적 안정을 유지하며 경제성장을 추구한 반면, 알리 나셀은 침체된 경제를 회복시키지 못하고 1986년 1월 내전에 패배하여 북예멘으로 망명하였다. 1986년 7월 북예멘 살레와 남예멘 알아타스는 정상회담을 개최하고 통일논의를 계속할 것을 합의하였다. 그러나 1988년 초까지 남북예멘간 대화의 초점은 통일이 아니라 亡命者들의 귀환과 권리보장에 관한 것이었다.

20여년간 전쟁과 타협을 반복해 온 남북예멘이 통일에 관한 실질적인 합의점을 찾게 된 것은 석유발굴로 인한 예멘인들의 心理的 變化와 고르바쵸프의 새로운 외교정책으로 세계적으로 냉전체제가 붕괴되었기 때문이었다.[33]

남북예멘에서 1985년부터 석유가 발굴되기 시작하였는데, 예멘의 석유매장량은 북예멘 지역에 10억배럴, 남예멘 지역에 35억배럴, 남북예멘의 국경지대에 50억배럴이 있는 것으로 추

33) Charles Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics, and Prospects," *The Middle East Journal*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), pp. 456~476.

정되었다. 남북예멘 국경지역에서 석유의 발견은 예멘인들의 통일에 대한 認識을 변화시켰다. 석유개발로 인하여 남북예멘은 통일을 이루면 양측 모두 경제적 번영을 누릴 수 있다는 확신을 갖게 되었다.

1988년 5월 3~4일 살레 대통령과 예멘사회당 서기장 알비드는 사나에서 頂上會談을 개최하여 예멘최고평의회와 공동각료위원회의 업무를 재개하고 국경지대의 석유를 공동으로 개발할 것에 합의하였다. 1989년 초 소련은 고르바초프의 개방·개혁정책에 따라 남예멘 정부에 개혁을 실시할 것을 요구하며 경제원조와 군사원조를 감축한다는 통보를 하였다. 소련이 군사·경제 원조를 줄이자 남예멘으로서는 서방진영 및 북예멘과 경제협력을 추구하는 방향으로 대대적인 정책전환을 하지 않을 수 없었다. 東西 冷戰構造가 와해되고 남예멘이 사회주의 이념을 포기하게 되자 사우디 아라비아도 남북예멘의 통일협상에 대한 개입을 자제하게 되었다.

국내외 환경이 통일을 촉진시키는 방향으로 변해가자 북예멘 살레 대통령은 아덴을 방문하여 1989년 11월 29~30일 정상회담을 개최하였다. 아덴 정상회담의 합의 사항에 따라 남북예멘 지도층은 1990년 4월 19~22일 사나에서 회동하여 예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서에 서명하였다. 이 합의서에서 남북예멘은 1990년 5월 26일자로 양국을 완전히 통일하고, 통일선포 후 30개월간의 과도기를 거쳐 총선거를 실시하여 單一國家를 수립하기로 하였다. 그러나 일부 정

치집단이 통일을 반대하는 움직임을 보이자 이를 사전에 봉쇄하기 위해 남북예멘 지도층은 원래 예정일보다 빠른 1990년 5월 22일 남예멘 수도 아덴에서 통일을 선포하였다.

예멘의 정치통합 방식은 남북예멘 정부를 1:1의 동등한 비중을 주고 통합한 것으로 對等統合이라고 말할 수 있다.

통일국가의 최고통치기관인 대통령 평의회는 북예멘 출신 3인과 남예멘 출신 2인으로 구성하고 대통령직은 북예멘 대통령 살레가 맡고 있으며 부통령직은 예멘사회당 서기장 알비드가 맡았다. 過渡政府의 의회는 북예멘 국회의원 출신 159명, 남예멘 최고인민회의 대의원 출신 111명, 그리고 각 정치단체 대표 31명으로 구성되었다. 과도정부의 內閣은 총리 1명, 부총리 4명, 장관 34명으로 구성되었는데 남예멘 최고인민회의 간부회의 의장 알아타스가 총리에 임명되었고, 남북예멘 출신 각각 2명이 부총리에 임명되었다. 長官職은 북예멘 출신 19명, 남예멘 출신 15명에게 배분되었다.

과도정부하에서 살레 대통령이 통합군 사령관을 겸직하였지만 국방장관과 참모장직은 남예멘 국방장관과 북예멘 참모장이 각각 차지하고 국방부와 통합군 사령부의 요직을 남북예멘 출신에게 절반씩 안배하였다. 남북예멘 지역의 野戰軍은 제도상으로는 통합된 국방부와 사령부의 지휘·감독을 받게 되어 있었으나 사실상 통일 이전의 지휘계통을 따라 움직였다. 남북예멘의 군대들은 현지에 계속 주둔하며 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 軍統合은 완결되지 못한 반면 部族勢力은

독자적으로 무장집단을 거느리고 있어 통일정부는 빈번하게 발생하는 정치적 폭력을 효과적으로 규제할 수 없었다.[34]

통일정부는 30개월의 과도 기간이 종료되는 1992년 11월 22일 이전에 선거를 치르고 新政府를 출범시키겠다고 약속하였다. 그러나 총선은 정치적 불안정으로 1993년 4월 27일에야 실시되었다. 개표 결과 議席數는 국민회의 121석, 예멘사회당 56석, 이슬람개혁당이 62석을 차지하고 나머지는 중소정당과 무소속 출마자들이 차지하였다. 총선 후 신정부는 각료직을 정당별로 안배하여 국민회의 11명, 예멘사회당 9명, 이슬람개혁당 6명, 바아스당 2명, 나세르당 1명 등 총 29명의 장관으로 내각을 구성하였다.[35]

총선후 신정부의 權力構造와 정책방향에 대해 남북예멘 정치인들간에 견해차이가 커지면서 예멘 정국은 더욱 혼란해졌다. 국민회의는 대통령평의회를 폐지하고 대통령 중심제로 憲法을 개정할 것을 주장한 반면 예멘사회당은 대통령평의회를 존속시킬 것을 주장하며 改憲보다는 지도층 내부 개혁의 필요성을 강조하였다. 개헌을 주장하는 국민회의와 前과 같이 동등한 발언권을 주장하는 예멘사회당간의 대립이 심화되고 해결책이 보이지 않자 알비드 부통령은 7월 아덴으로 돌아가

---

34) "Yemen: Mystery Killers," *The Economist* (October 10, 1992), p. 46; Eric Watkins, "Yemen Perseveres with Democracy," *The Middle East* (May 1992), pp. 20~21.

35) 柳志鎬, 「예멘 統一이 韓國에 주는 教訓」(公館長 歸國 報告 시리즈 93-8, 서울: 외교안보연구원, 1993), pp. 26~27.

일체의 공무를 거부하였다.

남북예멘 정치인들간의 不和가 장기화되자 후세인 요르단 국왕과 야세르 아라파트 팔레스타인해방기구 의장 등이 화해를 중재하였다. 이에 살레 대통령과 알비드 부통령 등 남북예멘 지도자들은 1994년 2월 20일 요르단의 수도 암만에서 회동하여, 대통령의 안보와 재정분야에서의 권한을 축소하는 한편 부통령의 남예멘 유전지대에 대한 통제권을 축소하는 改革案이 담긴 和解協定에 서명하였다. 화해협정의 타결로 재분단의 위기는 일단 종식된 것으로 간주되었으나, 화해협정을 서명한 직후 남북예멘 군대는 탱크까지 동원한 대규모 무력충돌을 벌이게 되었다.

남예멘 지도층의 非妥協的인 태도에 지친 살레는 통일이 아니면 죽음이라는 구호를 내걸고 예멘사회당을 강압으로 복종시키려 하자 1994년 4월 27~28일 사나 북부에 있는 합동군사기지에서 남북예멘 군대가 충돌하여 약 800명 정도의 사망자를 내게 되었다. 5월 5일 살레 대통령은 30일간의 비상사태를 선포하고 북예멘軍으로 하여금 아덴 진격을 명령하였다. 2개월간의 전면적인 내전을 겪고 북예멘군이 7월 7일 아덴을 함락시킴으로써 재분단의 위기는 극복되었다. 결국 예멘의 합의통일은 무력대결로 귀착되고 통일은 힘의 논리에 의해 완결된 것이다.

3. 統合理論 및 事例의 示唆點

통합이론은 비교적 同質的인 국가들이 평화적인 방법에 의해서 하나로 결합되는 방법을 설명하기 위해 개발된 이론이다. 따라서 통합이론은 남북한 같이 이념적으로 분단되어 군사적 대치상태에 있는 분단국의 통일문제를 이론적으로 설명하기에는 한계가 있다. 그러나 분단국가의 통일문제를 다루는 이론이 따로 있는 것도 아니기 때문에 국제정치학에서 다루는 기존의 통합이론과 통합사례에 대한 연구를 통하여 남북한이 평화적으로 통일을 이룩해 가는 방법을 모색할 수밖에 없는 것이다. 따라서 먼저 통합이론을 유럽공동체, 통일아랍공화국 및 예멘의 통합사례에 비추어 그 적실성을 평가해 본 후 각 통합사례가 주는 개별적인 示唆點을 제시한다.

북한은 정치적 일괄타결에 의해 일시에 남북한 聯邦國家를 수립할 것을 주장하고 있고, 남한은 점진적이고 機能主義的인 통합방법을 선호하고 있다. 남북한의 통일방안이 이론적으로 기초하고 있는 연방주의 통합이론과 신기능주의 통합이론의 유용성과 한계를 지적하자면 다음과 같다.

첫째, 40년 이상 장기간에 걸쳐 점진적으로 추진되어 온 유럽통합의 示唆點은 무엇보다도 먼저 북한이 주장하는 정치적 일괄타결에 의한 연방제 통일방안이 非現實的이라는 점이다. 유럽공동체 형성 초기에 연방주의적 접근법을 선호하는 유럽 지식인들은 일시에 정치적 통합을 달성하려고 노력하였으나

1952년 유럽정치공동체 설립운동이 실패하자 신기능주의 접근법을 따라 경제통합부터 점진적으로 추진해 가는 것이 합리적이라는 것을 깨닫게 되었다. 사회적 이질성이 해소되지 않은 상태에서는 정치적 타결에 의해 일시에 통합을 달성하더라도 쉽게 再分裂의 위기를 겪게 된다는 것을 통일아랍공화국과 예멘의 통일사례가 보여주고 있다.

둘째, 유럽통합사례는 경제영역부터 漸進的 統合이 바람직하다는 것을 보여주고 있지만 순수한 경제·기술적 영역만의 협력에 의해서는 정치통합은 물론 經濟統合도 심화시켜 나가기 어렵다는 점을 예시하고 있다. 기능주의 이론은 한 부문에서의 협력이 자동적으로 다른 부문의 협력으로 파급된다는 것을 전제로 하는데 유럽의 경우 기능적 波及效果는 제한된 부문에서만 발생하였다. 유럽공동체는 통합의 초기단계인 관세동맹을 완결하는 과정에서도 국가간의 이해대립으로 위기를 겪게 되었다. 남북예멘의 경우 경제·사회·문화 등 비정치적 영역의 협력관계는 정치적 관계의 변화에 따라 증대되거나 위축되었다. 예멘사례는 異質體制間의 비정치적 영역의 협력은 정치영역의 협력이 증대되어야 기능주의 통합이론이 상정하고 있는 바와 같은 확대현상이 발행한다는 것을 보여 주고 있다.

셋째, 신기능주의자들은 政治權力과 경제·복지 문제는 확연히 구분될 수 없다고 주장하며 정치엘리트들의 역할을 강조하였다. 신기능주의 이론은 정치엘리트들이 經濟的 利益을 위해 접촉하고 공동정책을 추진하는 가운데 공동체 정책결정기구의

권한이 확대될 것이라고 가정하였다. 그러나 1970년대 석유파동 이후 유럽통합사례는 경제불황이 시작되면 회원국들이 자국의 단기적인 이익에 몰두하게 되어 공동정책에 대한 합의점을 찾기 힘들다는 점을 보여 주었다. 그리고 1979년 유럽통화제도의 창설이 공동체 정책결정기구에 의해서가 아니라 회원국가들의 政治的 妥協에 의해서 결정되었다는 점을 고려해 볼 때, 공동정책의 추진이 공동체의 정책결정권한을 자동적으로 증진시킨다는 신기능주의 이론의 가정이 성립되지 않음을 알 수 있다.

통합사례에 비추어 이론의 適實性을 평가해 볼 때 연방주의 접근법은 남북한 통일방안으로서 적합하지 않다는 것이 분명해졌다. 그러나 외교, 국방 또는 권력투쟁 등 現實政治의 핵심적인 문제점들에 대한 적절한 설명을 결여하고 있는 신기능주의 이론 또한 군사적으로 첨예하게 대립되어 있는 남북한 통일방안의 기초가 되기에는 한계가 있다. 경제적 문제에 큰 비중을 두는 신기능주의 이론과 달리 多元主義 理論은 사회·경제·문화·기술 부문은 下位政治 영역으로 국방·안보·외교 부문은 高位政治 영역으로 나누어 생각하며, 통합을 위한 조건으로서 정치엘리트의 가치 양립성, 정치적 태도의 상호대응성 등의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 남북한은 신기능주의 이론에 입각하여 점진적으로 통일을 추구하는 것을 원칙으로 하되 정치·군사적인 문제점에 관해서는 엘리트간의 커뮤니케이션의 중요성을 강조하는 다원주의적 시각을 보완하여 頂

上會談을 활성화하는 등의 조치를 취해 통일정책을 신축적으로 운영하여야 한다.

이와 같은 통일방안 전반에 관한 시사점 이외에 유럽공동체, 통일아랍공화국, 예멘공화국 통합사례들이 남북한 통합과정에 주는 시사점들은 다음과 같다.

첫째, 남북예멘의 장기간의 통일협상과정은 남북한이 평화적 통일을 달성하기 위해서는 상대방의 實體를 인정하고 상대방 체제에 대한 분열전략을 추구해서는 안된다는 것을 보여준다.

둘째, 남북한이 평화공존을 유지하게 되면 유럽과 같이 경제공동체를 형성하여 共同利益을 확대하고 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장 그리고 경제동맹의 단계를 밟아 실천하기 쉬운 것부터 점진적으로 통합을 추구하는 것이 바람직하다.

셋째, 국경선도 접해 있지 않은 이집트와 시리아가 통합에 합의하게 된 것은 양측 지도층의 理念的 性向이 유사하였기 때문이다. 한편 남북예멘간 통일에 대한 합의사항은 남예멘이 개방·개혁을 실시하여 체제간 이질성이 해소됨으로써 실질적인 결실을 맺게 되었다. 따라서 남북한도 합의통일을 달성하기 위해서는 북한의 개방·개혁을 촉구할 수 있는 다각적 방안을 모색해야 한다.

넷째, 남북한도 통합과정에서 경제가 침체되면 정치·경제적 利害對立이 첨예화되어 통합과정이 지체될 가능성이 있다. 따라서 남북한은 경제적 협력과 아울러 政治的 信賴를 구축하는

데 많은 노력을 기울여야 하며, 공동정책을 수립하는 정책결정기구의 권한과 民族的 代表性을 강화하는 방안을 모색하여야 한다. 그러나 남북한의 공동기구는 12개 국가가 단체 회원을 구성하고 있는 유럽공동체와 달리 雙務 當事者 기구이므로 비교적 단순한 형태를 띠게 될 것이다.

마지막으로, 이념대립이 해소되어도 權力配分과 富의 分配에 관한 적절한 합의점을 찾지 못하면 연합체제는 계속 유지되기 어렵다. 통일아랍공화국과 예멘의 합의통일 실패사례는 남북한이 합의에 의해 연합체제를 형성하여도 경제적 자원과 같은 체제유지 수단이 결핍되거나 통합방식과 통일국가상 등 장래 목표에 대한 民族的 合意를 도출하지 못할 경우 연합체제는 불안정한 상태에 놓이게 되어 언제라도 解體될 수 있다는 것을 시사해주고 있다.

第 Ⅲ 章　南北聯合의 性格과 形成條件

한민족공동체 통일방안에 의하면 남북연합의 기구설치와 운영에 관한 구체적인 사항들은 남북정상회의에서 채택할 民族共同體憲章에 포함되도록 되어 있다. 따라서 남북연합기구의 구체적인 성격 및 운영체계는 남북연합을 형성할 당시 남북한 간에 협의하여 결정할 사항이다. 그런데 남북한이 남북연합의 구체적인 형태를 협상하게 된다는 것은 사실상 북한이 민족공동체통일방안이 연방제통일방안보다 합리적이라는 것을 인식하고 민족공동체통일방안의 논리를 적극적으로 수용하게 되는 것을 의미하므로 남북한이 합의하게 될 남북연합의 특성은 현재 남한 정부가 제시하고 있는 것과 큰 차이를 보이지 않을 것이다. 그러므로 여기서는 먼저 정부가 제시하고 있는 남북연합의 특징을 바탕으로 하여 성격을 규명한 후, 남북연합체제를 형성하기 위해 필요한 條件들을 살펴본다.

1. 南北聯合의 性格

남북연합은 남북한이 화해·협력단계에서 이룩된 상호신뢰를 바탕으로 과도적 結合體制를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화 각 부문의 통합과정을 안정적으로 관리하는 단계이다. 「統一白書」(1992)에 의하면, 남북연합단계에서 남북한은 대외적으로 각자의 외교, 군사력을 보유한 주권국가로 남게 되지

만, 대내적으로는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 가지게 되는 것이다.[36] 남북연합은 남북한이 국가간의 관계가 아닌 民族內部의 特殊關係가 된다는 점에서 국제법상의 國家 類型論에 나오는 국가연합이나 연방국가와는 그 성격을 달리한다. 따라서 정부는 남북연합을 영문으로 The Korean Commonwealth라고 표기하고 그 성격은 기능적 측면에서 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향하는 유럽공동체나 노르딕연합체와 유사한 것이라고 규정짓고 있다.

서로 다른 체제로 분리된 단일민족이 재결합을 모색하는 과정에서 형성하게 되는 결합형태는 일견 대내외적으로 모순되는 것 같은 이중적인 성격을 지닐 수밖에 없는 것이다. 그러한 의미에서 정부가 남북연합의 성격을 二元論的으로 규정하는 것은 불가피하다. 그러나 상이한 이념과 체제로 분단된 단일민족이 잠정적 결합체를 형성하고 단계적으로 통일을 달성한 역사적 先例를 찾기 어렵기 때문에 남북연합에 대한 인식에 있어 혼란이 없지 않다. 따라서 먼저 연방국가와 국가연합의 특징을 살펴본 다음 이같은 기존의 學術的 槪念에 대비하여 남북연합의 성격을 규명할 필요가 있다.

聯邦國家는 다수의 국가의 통합에 의하여 형성된 연방조직

---

36) 통일원, 「통일백서」 (서울: 統一院, 1992), pp. 85~86 참조.

37) 李洪九, "한민족공동체 통일방안의 政策基調와 實踐方向," 「한民族共同體 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向」 (서울: 國土統一院, 1990), pp. 23~24 참조.

의 국가로서 연방정부가 국제법상 주체가 되며 완전한 외교능력을 갖는다.[38] 연방국가의 구성국은 내부적으로 국가적 성격을 보유하지만 대외적으로는 국제법상의 주체성을 갖지 않는 것이 보통이다. 연방구성국의 시민은 연방의 시민으로서 공통의 국적을 가지며, 연방정부의 권력은 구성국의 시민에게 직접적으로 영향을 미친다. 또한 구성국 상호간의 무력충돌은 內戰이 되며 국가간의 전쟁으로 취급되지 않는다. 한편 國家聯合은 복수의 주권국가들이 특정의 공통목적을 위해 국가간 조약에 따라 결합된 형태로서, 새로운 중앙정부를 창설하지 않는다. 구성국들의 대표로 구성되는 협의체나 연맹 등 공동기구는 조약에 규정된 일정 범위내에서 외교적 권한을 행사한다. 국가연합 자체는 국제법상 주체가 아니며, 구성국들이 행정권과 군대를 보유하며 대내외적 독립성을 유지한다. 구성국의 시민은 국가연합 공통의 국적을 갖는 것이 아니라 해당된 구성국의 국적을 가진다.

남북연합은 남북한이 상호 대등한 관계에서 공동의 목적을 위해 條約에 의해 결합하여 대외적으로 독립성을 유지한다는 점에서 국가연합과 유사하다. 그러나 남북한을 국가로 인정하지 않고 남북연합이 국내법에 준하는 법적 유대를 가지고 정치적 통합을 지향한다는 점에서 국가연합보다 통합수준이 높

38) 金明基, 「南北韓 聯邦制 統一論」 (서울: 探究苑, 1991); 張明奉, "「國家聯合」 (Confederation)에 관한 硏究: 우리의 統一方案의 발전과 관련하여," 「國際法學會論叢」, 第33券 2號 (通卷 第64號, 1988年 12月), pp. 27~49 참조.

은 것이다. 이러한 문제 때문에 학자들은 남북연합의 성격에 대해 다양한 견해를 제시하고 있다. 일부 학자들은 남북연합을 體制聯合으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장[39]을 택하고 있는 반면, 일부 학자들은 체제연합이라는 개념을 수용하지만 이를 국가연합과 동일시하는 입장[40]을 취하고 있다. 또 다른 일부 학자들은 체제연합이라는 개념 자체를 회의적으로 보고 남북연합을 국가연합과 동일시하거나[41] 남북연합 자체를 회의적으로 보고 이에 대한 성격규정을 무의미한 것으로 간주하고 있다.[42]

실제로 남북연합의 성격을 규정짓기 어려운 점은 남북한이 남북연합단계에서 통일국가로 진입하는데 필요한 준비를 하게 됨으로써 統合水準이 계속 강화되는 방향으로 변해 간다는 점에 있다. 즉 남북연합은 일종의 국가연합의 성격을 지니고 출

39) 金學俊. "民族共同體와 南北韓 體制聯合 研究: 第6共和政 「한민족共同體 統一方案」의 背景," 「통일문제연구」, 제1권 3호 (1989년 가을), pp. 28~32 참조.

40) 장명봉 교수는 남북연합이 국가연합으로서 실제적으로는 영국연방과 같은 결합형태로 분석한다. 張明奉, "「國家聯合」(Confederation)에 관한 研究: 우리의 統一方案의 발전과 관련하여," 「國際法學會論叢」, 第33券 2號 (通卷 第64號, 1988年 12月), pp. 27~49 참조.

41) 具宗書, "한민족공동체 形成에 관한 理論構造," 통일원, 「한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究」 (서울: 통일원, 1990), p. 36 참조.

42) 崔大權 교수는 남북한 兩體制를 수렴 포섭하는 제3의 體制는 없기 때문에 合意에 의한 통일이 어려울 것으로 평가하고 있다. 崔大權, "統一論議의 法的 分析: 한민족공동체 統一方案을 중심으로," 統一院, 「한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究」 (서울: 統一院, 1990), pp. 129~131 참조.

발하지만 정태적인 국가연합의 개념규정에 한정되지 않고 유럽공동체와 같이 부분적으로 연방적인 성격을 함유한 상태에서 단일국가를 향해 변화해 가는 과정인 것이다. 따라서 남북연합을 통합수준에서 국가연합과 연방국가 또는 국가연합과 통일된 단일국가 사이에 위치하는 것으로 간주하고 국가연합과 차별화하는 것이 바람직하다. 남북한은 기본합의서에서 상호 체제를 존중하고 「쌍방의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐」한다고 합의하고 있기 때문에 남북연합을 체제연합으로 定義하는 것은 타당한 근거를 갖고 있는 것이다.

2. 南北聯合의 形成條件

남북한은 1991년 12월 13일에 채택된 南北基本合意書만 충실히 이행하여도 남북연합단계에 진입할 수 있다. 그러나 남북한은 기본합의서가 발효된 이후에도 상호불신을 떨치지 못하였고, 결국 북한의 핵무기 개발의혹으로 인하여 대화마저 단절된 상태에 이르렀다. 남북한간 장기간 지속되어 온 敵對的 共存關係는 동서 냉전구조가 와해되면서 해소될 것으로 기대하였으나 북한이 고립된 국제환경과 경제적 위기 속에 體制生存에 집착하게 됨으로써 남북관계 개선은 단순히 대화만을 통하여 진전될 수 없게 되었다. 남북기본합의서가 死文化된

현실은 이를 잘 입증해주고 있는 것이다.

식량의 부족 등 경제난으로 인해 체제붕괴의 위기의식을 느낀 북한 정권은 남북관계 개선이 결국 남한에 吸收統合되는 결과를 초래할 것이라는 불안감을 떨치지 못하고 있다. 이러한 상태에서 남북연합은 형성될 수 없는 것이다. 남북연합이 형성될 수 있는 조건은 북한이 붕괴되지 않고 장기간 유지되면서 남한과 협력을 통해 보다 합리적인 상태로 체제를 전환시켜나가야만이 가능한 것이다. 따라서 남북연합의 형성조건으로 남북한체제의 장기적인 공존과 안전보장, 남북간의 대화를 통한 共同利益의 확대, 남북한의 상대방에 대한 認識의 變化 및 북한체제의 개혁을 들 수 있다.

가. 體制共存과 安全保障

자신의 체제가 안정되지 않으면 결코 상대방과 협력관계에 임하지 않는 것이 이념적으로 대치된 東西關係의 가장 큰 특징이다.[43] 더욱이 군사적으로 첨예하게 대립된 남북한 관계에서 체제의 존립에 불안을 느끼고 있는 북한이 주민들의 의식변화를 초래할 수도 있는 남한과의 협력관계를 확대할 이유가 없는 것이다. 따라서 남북대화가 활성화되기 위해서는 북한 지도층이 체제생존과 安保에 어느 정도 자신감을 가져야 한

43) 曺龍男, "統一의 前段階로서 安保共同體 形成論議: 西獨 社民黨 제2의 東方政策 內容 檢討를 中心으로," 國土統一院, 「民族統一의 摸索」(서울: 國土統一院, 1990), p. 119 참조.

다.[44] 현재 북한이 핵개발에 집착하는 것도 소련의 붕괴와 중국의 개방화로 군사적 지원과 핵우산을 상실했기 때문이다. 그러나 북한 안보문제의 핵심이 남한에 대한 군사력의 열세 또는 남한측의 무력도발에 있는 것이 아니기 때문에 對美關係가 정상화되고 남북한간 평화체제를 구축하게 되면 북한의 군사적 차원의 안보에 대한 불안은 저절로 해소될 것이다.

소련과 동구권의 몰락을 통하여 강한 군사력을 유지하여도 경제적 안정을 이루지 못하면 국가의 안전보장을 확보할 수 없다는 것을 절실하게 느끼고 있는 북한은 核協商을 통하여 유리한 입장에서 對美·對日關係를 정상화하고 이들로부터 경제지원을 받기를 원하고 있다. 그리고 미국과 일본 또한 북한이 핵개발을 포기하면 동북아 질서의 안정을 위하여 북한에 대한 경제지원을 할 용의가 있음을 표명하고 있기 때문에 핵문제가 원만히 타결되면 북한은 조만간 이들의 지원으로 경제성장을 추구할 수 있을 것이다. 북한은 특히 일본으로부터 자본과 기술을 공급받기를 희망하고 있는데, 외교관계가 정상화되는 시기를 전후하여 북한은 일본으로부터 40억달러~100억달러 정도의 戰後 補償金을 받게 될 것이다.[45] 미국과 일본으

---

44) Abraham Maslow의 動機化 理論에 입각하여 남북한의 생존과 안보에 대한 욕구충족이 남북연합 형성의 필수조건임을 잘 설명하고 있는 논문으로는 Lee, Hun Kyung, *North-South Korean Reunification Policies (1988~1991), Options and Models* (Ph. D. dissertation, University of Hawaii, 1992) 참조.

45) 「시사저널」 (1994. 11. 3), pp. 18~20 참조.

로부터 경제지원을 받게 되고 기타 선진국들과 경제협력을 증대해 가면 북한경제는 점차 회복되어 경제적 차원의 체제생존 문제는 해결될 것이다.

북한이 대외협력을 확대해 가는 과정에서 남한은 북한의 경수로 건설을 지원하게 될 것이지만 남한경제의 우월성이 북한주민에게 알려지는 등 남북경협의 社會的 副作用을 우려하여 남한과의 직접적 협력은 가능한한 억제하려 들 것이다. 현재 북한 주민들의 개인소득은 남한 주민들의 1/8정도[46]에 해당하는데 북한이 경제성장을 통하여 남북한 주민들의 所得隔差가 1/2정도로 줄어들면 어느 정도 자신감을 회복하여 남한과의 경제협력에 보다 적극적인 자세를 보이게 될 것이다.[47] 그러나 남북한 경제협력의 사회적 파급효과를 우려하는 북한 당국은 남북연합단계에 진입할 때까지 인적 교류와 사회·문화 교류는 여전히 소극적 자세로 임할 것으로 판단된다.[48]

나. 南北韓 共同利益의 擴大

북한이 체제생존과 안보에 확신을 갖게 되면 남한과의 경제교류·협력에 보다 적극적으로 임하게 될 것이다. 그러나 남

---

46) 1993년 현재 남한의 국민총생산(GNP)은 북한보다 16배, 1인당 국민소득은 8배 이상 높은 것으로 추정되고 있다. 韓國銀行, 「보도자료: 1993年 北韓 GNP 推定結果」(1994. 6. 10), p. 2 참조.

47) 民族統一研究院, 「南北聯合을 위한 基本方案」 (서울: 民族統一研究院, 1993), p. 131 참조.

48) 위의 책, p. 130 참조

북한간 경제협력이 북한당국의 정책적 고려에 의해 통제를 받기 때문에 기능주의자들이 기대한 바와 같은 한 부문에서 機能的 協力이 다른 부문으로 자동적으로 파급되는 효과는 발생하기 어려울 것이다. 따라서 이때 남북한이 화해·협력을 제도화하여 남북연합을 형성할 수 있는 기반을 구축할 수 있느냐 하는 문제는 일단 현재 남북한이 보여주는 바와 같은 어렵고 지루한 協商의 문제로 집약된다.[49]

남북간의 협상에는 민족통일이라는 큰 목표가 내재되어 있으나 남북한 지도층이 공통의 價値觀을 공유하기 이전까지는 남한과 북한의 개별적인 이익추구가 주된 목표가 될 것이다. 남북한 모두 경제적 이익만을 협상의 주요 목표로 한다면 공동이익의 영역은 일정 수준에 도달하면 더 이상 크게 증대되기 어려울 것이다. 그러나 남북한의 경우 협상을 통해 얻는 利益이 단순히 시장경제적인 효용성의 증대로 표현될 수 없는 면이 있다. 남한에 흡수통합되는 것을 피하려고 하는 북한의 경우 남북협력이 주는 이익을 체제생존을 위한 안보증진 및 경제성장과 동일시하는 경향이 있지만 남한측이 계산하는 이익은 경제·안보적 차원에 국한된 것이 아니다. 남한도 북한과의 협력을 통해 우선적으로 군사비 절감과 국가안보의 증진을 기대한다. 그러나 남한은 경제적 손해를 보면서도 남북협력을

49) 金宗林, "南北韓關係改善 및 平和統一展望: 一般協商理論의 視覺," 國土統一院, 「韓半島 統一環境과 南北韓 平和體制」 (서울: 國土統一院, 1988), p. 275 참조.

증진시키려고 노력하는데 그 이유는 남북한의 경제적 격차를 생각할 때 통일이 되면 결국 그 비용의 대부분 남한측이 부담해야 될 것으로 생각하고 있기 때문이다. 즉 남한은 북한에 대한 투자가 단기적으로 손실을 가져오더라도 장기적으로는 統一費用을 감소시키는 효과를 가져올 것으로 기대하고 있는 것이다.

남한 정부가 남북한 문제를 민족통일이라는 큰 틀에서 바라보는 단기적인 경제적 손실을 감수하면서까지 共同利益 영역을 확대할 용의를 표명하고 있기 때문에 남북한이 합의할 수 있는 영역은 일정 한도내에서 점차 확대되어 갈 것이다. 그러나 남한이 무한정 경제적 희생을 감수하며 북한경제의 성장을 지원할 수 없는 반면, 북한이 경제성장을 달성해 감에 따라 남한이 제공하는 경제적 지원의 效用은 遞減될 것이기 때문에 공동이익의 영역은 남북한의 平和共存을 보장하는 수준에 도달하면 더 이상 급격히 확장되기 어려울 것이다. 이러한 상황에서 남한 정부가 협력관계를 한 次元 높여 연합체제를 형성하는 것이 민족의 공동이익을 확대하는 것이라고 주장한다면, 북한 지도층은 가치관을 바꾸지 않는 이상 남한이 제시하는 민족의 공동이익이란 남한의 偏向된 價値觀을 반영하는 것으로 평가할 것이며, 결국 남북연합이란 북한을 흡수통일하기 위한 전략적 수단으로 밖에 보지 않을 것이다.

남한이 북한과 협상을 통하여 남북연합단계에 진입하기 위한 합의점을 찾으려면 남북연합이라는 새로운 관계를 정립함

으로써 얻는 공동이익의 영역이 평화공존 상태를 現狀維持함으로써 얻는 공동이익의 영역보다 훨씬 크다는 것을 북한측에 설득시켜야 한다. 그러나 위에서 지적한 바와 같이 경제부문의 공동이익은 무한정 확대될 수 없는 한계점을 지닌 반면, 경제적 효용으로 표시되지 않은 민족의 공동이익이란 認識하기에 따라 커다란 차이를 보이는 것이다. 더욱이 평화공존을 지향하는 화해·협력단계에서 성립된 공동이익이란 그 속성상 남북한의 현상유지를 강화하는 방향으로 작용할 것인 바, 현상타파를 지향하는 남북연합단계에 진입하기 위한 충분조건이 되지 못한다. 따라서 북한이 사회주의 실험이 실패로 끝났음을 인정하고 세계사적 조류인 자유민주주의를 최소한 부분적으로라도 수용하는 방향으로 체제이념을 수정하지 않는 이상 남북한은 단순히 협상만을 반복하여 남북연합을 형성할 가능성은 희박한 것이다.

다. 南北韓 相互 認識의 變化

남북한이 체제연합에 합의하기 위해서는 무엇보다 먼저 양측 지도층이 상대방을 同伴者로 인식하여 화해·협력을 위한 정책을 일관성있게 추진해야 한다. 그리고 화해·협력이 심화되는 과정에서 북한 지도층과 주민들의 신념체계와 가치관이 자유민주주의 이념을 수용하는 방향으로 점차 변해야 한다.[50]

남북한 지도층과 주민들간에 가치관이 어느 정도 동질화되

50) 李相禹 교수는 남북한이 우호적 관계를 발전시켜 공존관계를 안정화시킬 가

지 못하면 남북한 관계는 國際市場에서의 互惠的 去來[51] 이상의 의미를 갖지 못할 것이며 화해·협력관계가 그 이상의 수준을 넘어 남북연합단계로 발전하기 불가능한 것이다.

유럽공동체와 통일아랍공화국의 경우 처음부터 구성국가들의 정치이념이 大同小異하였고 통합형태에 대한 구성국 지도층의 이해가 일치되어 있었기 때문에 통합이 가능했다. 예멘의 경우에는 남예멘측이 정치·경제적 개혁을 단행하여 양측 체제의 理念對立이 해소되었기 때문에 통합에 합의할 수 있었다. 그러나 예멘과 통일아랍공화국은 통합후 이해대립으로 再分斷의 위기를 겪게 되어, 예멘은 내전을 통하여 통일을 완결지은 반면 통일아랍공화국은 결국 해체되었다. 이러한 통합사례들은 이념적 갈등이 해소되고 지도층의 가치관이 양립되지 않으면 통합에 합의하기 어렵고, 최소한의 선결조건이 충족되어 통합에 합의하여도 이해대립이 발생하면 연합은 언제든지 깨어지기 쉽다는 것을 보여준다.

통합이론과 사례에 비추어 볼 때 남북한이 화해·협력단계를 넘어 사회·문화·경제공동체를 형성하기 위해서는 남북한체

능성은 높지만, 현재 남북한 체제의 相剋性을 감안한다면 남북한이 합의에 의해 하나의 정부를 만드는 정치통일을 이룰 가능성은 아주 낮다고 평가하고 있다. 따라서 북한이 자유민주주의 이념을 적극적으로 수용하여 남북한 체제간의 相應性(compatibility)을 높이지 않는 이상 남북연합은 형성·유지되기 어려울 것이다. 이상우, 「함께 사는 통일」(서울: 나남, 1993), pp. 17~26, 59, 187~201 참조.

51) 金宗林, "南北韓統一을 위한 民族共同體 形成 理論," 「한民族共同體 統一 方案의 理論的 基礎와 政策方向」(서울: 國土統一院, 1990), pp. 58~63 참조.

제의 변화가 전제되어야 한다는 것은 당연한 사실이다. 먼저 남한은 부의 공정한 분배가 이루어지고 社會正義가 확립되는 방향으로 체제를 개선해야 한다. 남북한의 합의통일을 위해서는 남한 체제가 북한 주민을 수용할 수 있는 방향으로 개선되는 것도 중요하지만 자유민주주의 이념이 인류의 보편적인 가치로 부각되고 있는 현 시점에서는 북한이 남한보다 체제변화의 부담을 훨씬 더 안고 있는 것이다. 따라서 북한은 폐쇄적 고립을 정당화하는 주체사상을 버리고 최소한 實用主義 路線에 입각한 정치·경제개혁을 추진하여야 남북한간 체제연합이 가능하다. 즉 북한은 정당제도를 多黨制로 개편하는 등 민주화조치를 단행하는 한편 價格自由化 등 시장원리를 도입하는 경제개혁을 실시하여야 남북연합이 형성·유지되고 경제·사회·문화공동체가 구축될 수 있는 것이다.

소련과 동유럽 사회주의 정권의 붕괴나 최근 중국에서 일어나고 있는 경제적 변화는 북한에서도 조만간 體制變化가 불가피하다는 것을 보여주고 있다. 그러나 남북한이 상대방의 체제변화를 前提로 한 상태에서는 협상을 시작할 수 없을 것이다. 따라서 쌍방의 체제와 지도층의 가치관이 어느 정도 동질성을 갖고 있어야 성립될 수 있는 남북연합을 현시점에서 곧바로 추진할 수 없다. 남한이 현시점에서 실천할 수 있는 일은 앞에서 지적한 바와 같이 북한체제의 생존과 안보를 보장해주고 공동의 이익을 증진하는 방향으로 대화를 계속하는 것이다.

第 Ⅳ 章　南北聯合 形成方案

남북연합 형성을 위한 방안을 강구하자면 먼저 화해·협력 단계의 성공적인 실현이 前提되어야 한다. 남북한간 화해·협력의 추진방향은 남북기본합의서에 명시되어 있는 바와 같이 상호체제를 인정하고 존중하는 바탕위에서 교류·협력을 성실하게 추진하는 것을 기본으로 한다. 따라서 남북한은 먼저 고위급회담을 재개하고 기본합의서의 실천기구인 화해, 군사, 교류·협력, 핵통제 부문의 4개 공동위원회 활동을 정상화시키고 頂上會談을 개최하여 이를 정례화해야 한다. 그러나 북한은 인적 교류와 체육, 학술, 예술, 언론 교류 등 경제적 실익을 내포하지 않으면서 사회적 부작용을 초래할 우려가 있는 사회·문화부문의 교류·협력은 가능한한 억제할 것인 바, 화해·협력단계에서의 남북한관계는 사실상 경제교류·협력과 군사적 신뢰구축 조치에 초점이 두어질 것이다. 따라서 남북연합의 基盤造成을 위한 조치들을 경제교류·협력과 군사적 신뢰구축 그리고 정치적 협상을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 經濟交流·協力의 擴大

남북한 경제교류·협력은 남북한 경제를 상호보완적으로 발전시킨다는 목표하에 직교역 및 賃加工貿易 확대, 합작투자 실시 등의 순서로 실현가능한 것에서부터 단계적으로 추진해

가야 한다.

현재 남북한간 경제관계는 홍콩, 일본, 중국, 싱가폴 등을 통한 間接交易이 주종을 이루고 있는데 남북한은 간접교역을 통하여 많은 운송비와 중간상인에 대한 거래비용을 지급하고 있다. 따라서 간접교역에 따른 불필요한 경비를 줄이기 위해서도 직교역을 확대해야 하는데 직교역을 확대하기 위해서는 북한의 수출입 상품구조, 생산단가 등을 참고하여 교역가능한 품목[52]을 확대해야 하며 去來方式을 개선하여야 한다. 거래방식의 개선은 먼저 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서에 명시된 청산거래방식을 조속히 가동해야 한다. 이와 아울러 남북한은 通商協定을 체결하여 상품의 통관 검사 과정에서 발생할 수 있는 행정적인 문제점들을 해결할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

남북한의 교역형태중 남한기업이 북한에 原·副資材를 공급하고 북한에서 가공된 완제품을 들여오는 임가공무역이 급증할 가능성을 내포하고 있다. 이는 물자 및 외환 부족으로 교역에 한계를 느끼고 있는 북한이 임가공무역에 관심을 기울이고 있기 때문이며, 남한 기업은 북한의 低賃金 勞動力에 매력을 느끼고 있기 때문이다. 지금까지 남한기업은 의류, 섬유제품, 봉제가공 부문의 원·부자재만을 북한에 공급하였으나 남북관계가 원활하게 되면 원·부자재의 반출이 家電製品, 전자

52) 자세한 내용은 韓國貿易協會, 「南北韓 交易有望 品目」(서울: 한국무역협회, 1991), pp. 6~14 참조.

부문, 정밀기계 등으로 확대될 것이다. 대상업종의 확대와 더불어 남한 기업이 북한에 자본·설비 등 機資材도 공급하는 방향으로 임가공교역이 확대될 것인데 북한은 合作法(1992. 10. 5 제정)에서 기자재 공급형 임가공무역을 합작사업으로 규정하고 있는 바, 임가공교역의 확대는 남북한이 실질적으로 경제협력을 추진하게 되는 것을 의미한다.

남북한의 경제협력은 산업구조의 차이를 고려할 때 대부분의 경우 남한이 자본과 기술을 제공하고 북한이 노동력과 자원을 제공하는 형태가 될 것이다. 남북한 合作投資 분야는 북한이 1990년 7월 유엔공업개발기구(UNIDO)에 제시한 11개 부문, 83개의 투자 희망대상을 우선적으로 고려하여 추진될 것이다.[53] 합작투자를 위한 입지는 생산요소의 공급이 최소의 비용으로 원활하게 이루어질 수 있고, 기존의 사회간접시설을 이용하기 쉬운 곳을 선정하는 것이 바람직하다. 그러나 북한은 개방으로 인한 사회적 부작용을 최소화하기 위해 지리적으로 고립되어 있는 두만강유역 개발을 선호하고 있다. 북한 당국은 1991년 12월 28일 두만강 개발계획 지역에 포함되어 있는 나진·선봉 일대를 自由經濟貿易地帶로 지정하고 청진을 자유무역항으로 개발한다고 발표하였다. 그런데 두만강 유역 및 나진·선봉 지역은 사회간접자본 시설이 낙후되어 이 지역에

53) United Nations Industrial Development Organization Investment Promotion Service, *List of Profile from the Democratic People's Republic of Korea* (1990. 7); 연하청, 「북한의 경제개방과 남북한 경제협력」(서울: 대통령자문 21세기위원회, 1991), p. 30 참조.

대한 남한의 투자는 상당 기간동안 사회간접자본 시설을 확충하는데 지원하는 성격을 띠게 될 것이다.

두만강유역 개발은 장기간에 걸친 막대한 투자가 선행되어야 하기 때문에 단기간에 수익성을 올릴 수 있는 입지로서 부적절한 반면, 북한이 제시한 남포합작공단 지대는 수익성을 높이기 위한 투자여건이 좋다. 남포는 인구 80만의 북한 제2의 도시로서 평양에서 48km 떨어져 있는 무역항이며 산업도시이다. 북한이 평양과 인접한 도시를 합작공단으로 개발하고자 하는 이유는, 남포는 사회간접자본이 갖추어져 외국인 投資誘致에 유리하면서도 軍事都市의 특성을 지니고 있어 외부와의 왕래를 통제할 수 있는 장점이 있기 때문이다.[54] 남포 이외에 합작공단 설립에 유리한 지역은 해주와 원산을 들 수 있다. 이 지역들에 대한 합작투자를 촉진시키기 위해 남한은 투자보험제도를 마련하여 기업의 對北投資를 유도하는 한편, 북한과 투자보장, 이중과세 방지, 果實送金, 왕래자 신변보장 등의 사항을 규정하는 협정을 체결해야 한다.

자유무역지대를 통한 상품교류와 남북한의 합작사업이 순조롭게 진행되면 남북한은 關稅同盟을 위한 협상을 진행함과 동시에 석탄, 철강, 원자력 등 특정 부문에 대해서는 部門別 統合을 시도할 필요가 있다. 유럽공동체도 석탄, 철강, 원자력 부문에 대한 통합에서부터 발전되어 왔는데 군사력 증강과도

54) 「시사저널」 (1992년 8월호), pp. 56~57 참조.

깊은 관련이 있는 이 부문의 통합은 남북한 군비통제에도 기여할 것이다. 남북한이 「유럽석탄·철강공동체」와 「유럽원자력공동체」와 유사한 성격의 「남북한석탄·철강공동체」와 「남북한원자력공동체」를 형성하여 생산·수출입·소비에 대한 정보를 상호교환하고 공동개발을 추진하면 남북한 경제공동체의 초기형태가 시작되었다고 말할 수 있다. 이같은 부문별 통합은 통합의 범위가 협소하지만 특정 부문에서 회원국의 經濟主權을 제한할 수 있다는 점에서 超國家的인 성격을 지니고 있기 때문에 「남북한석탄·철강공동체」와 「남북한원자력공동체」 형성은 관세동맹[55]과 함께 남북한이 정치통합을 논의할 수 있는 계기를 제공하는 것이다. 따라서 남북한간 관세동맹과 부문별 통합을 위한 協商時期는 정치적 통합을 목적으로 하는 남북연합의 형성시기와 일치할 수밖에 없다. 관세동맹과 부문별 통합의 실행은 남북연합 형성 이후가 될 수도 있으나 그 협상의 진행상태는 남북연합의 형성 가능성을 타진하게 되는 試金石이 되는 것이다.

2. 軍事的 信賴構築

남북한이 경제협력을 추진하는 과정에서 共同利益이 확대되

55) 關稅同盟은 가맹국의 경제적 主權을 제약하게 되므로 정치적 협력을 요구하게 되고 궁극적으로 관세동맹의 완결은 경제적·정치적 통합으로 연결되지 않을 수 없다. 金世源, 「EC의 經濟·市場 統合」 (서울: 韓國經濟新聞社, 1990), pp. 35~37 참조.

어 가면 북한체제의 개방의 폭은 점차 넓혀질 것이다. 그러나 북한 지도층이 安保에 관한 불안감을 해소하지 못한 이상 남북한간 경제·기술 영역에서의 협력이 정치적 협력으로 자동적으로 파급되지 않을 것이다. 따라서 남북한은 경제협력을 심화시키면서 동시에 상호 군사적 위협을 해소하는 방안을 강구하여야 한다. 남북한의 안보를 보장하는 군사적 신뢰구축은 생존을 보장해주는 경제협력 못지않게 남북연합의 기반을 조성하는데 중요한 과제이다.

남북한은 한국전쟁 이후 첨예한 군사적 대립을 지속하였다. 최악의 상태를 염두에 두고 상대방의 위협을 힘으로 제압한다는 抑止戰略을 국방정책의 기조로 채택한 남북한은 상호 예측가능한 정보의 부재속에 끊임없이 군비경쟁을 확대하였는데 그 결과 양측의 국가안보가 오히려 더 취약해졌다. 남한은 현재 GNP의 약 4%, 북한은 22% 정도를 군사비에 충당하고 있는데,[56] 경제력이 튼튼한 남한은 군사비 지출에 큰 부담을 느끼지 않는데 반해 북한은 막대한 군사비 지출로 인해 경제위기를 가중시켜 국가안보를 더욱 위태롭게 만들었다. 국제적 고립과 경제적 위기를 맞게 된 북한은 체제생존의 수단으로 核開發을 서두르게 됨으로써 남한은 북한으로부터 핵무

56) 軍事費로 북한은 1990년 49.6억달러, 1991년 55.6억달러를 지출한 반면, 남한은 1990년 96.8억달러, 1991년 105.9억달러를 지출하였다. 그러나 남북한의 경제력 차이로 인하여 군사비/GNP 비율은 북한은 21.5%, 남한은 4% 정도에 이른다. 공보처, 「도표로 본 북한의 오늘」(서울: 공보처, 1993), p. 50 참조.

기 공격을 받게 될지도 모른다는 불안감에 싸이게 되었다. 이와 같이 안보를 강화하기 위한 군비증강이 오히려 안보상태를 취약하게 만드는 결과를 초래하게 되자 남북한은 안보딜렘마를 해소하기 위해서는 공동노력이 필요하다는 것을 절감하게 되었다.

현재 진행중인 北·美會談을 통하여 북한핵문제 해결의 돌파구가 마련되면 남북한은 핵문제의 완전한 해결과 군사적 신뢰구축을 위한 협상을 재개하게 될 것이다. 군비통제 문제에 관해 북한측은 미군철수와 軍縮부터 우선적으로 논의할 것을 주장해 온 반면 남한측은 군사적 신뢰구축 조치부터 시작할 것을 주장하고 있기 때문에 군비통제협상은 초기에 난항을 거듭할 것으로 예상된다. 그러나 남북한 협상의제 가운데 주한미군 문제는 점차 비중이 작아질 것이다. 미국은 범세계적 차원의 군축의 일환으로 주한미군 감축계획을 3단계로 나눠 단계적으로 실행하고자 계획[57]하고 있는 한편, 북미간에 핵문제

57) 美國防部가 발표한 1990년대 주한미군 3단계 감축 계획안에 따르면, 제1단계(1년~3년)는 1992년까지 종전의 주한미군 43,000명중 총 7,000명의 감축을 단행하고, 제2단계(3년~5년)인 1993년 이후의 감축은, 남북한의 관계전전과 戰力水準을 검토하면서 진행하기로 했으나 북한이 핵무기 개발을 완전히 중단할 때까지 유보하기로 했다. 북한 핵개발 의혹이 완전히 해소되어 미군철수가 계획대로 진행된다면 제3단계(5년~10년)에 와선 海空軍을 제외한 대부분의 지상군은 철수할 것으로 보인다. U. S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (Washington, D. C. : Department of Defense, April 18, 1990); 곽태환, "주한미군의 감축과 남북한 평화정착," 함택영 공저, 「남북한 군비경쟁과 군축」(서울 : 경남대학교 극동문제연구소, 1992), pp. 278~279 참조.

관한 협상이 타결되어 연락사무소가 설립되면 韓美軍事同盟의 성격에도 변화가 일어나 한국방위의 주된 책임이 한국군에 완전히 이전되어 주한미군의 역할은 보조적 위치로 전환될 수밖에 없기 때문에 북한지도층이 북·미관계 개선에 따르는 이와 같은 안보환경의 변화를 인식하게 되면 주한미군 문제는 더이상 남북한 군사협상의 장애요인이 되지 않을 것이다. 한편 군축문제는 군사적 신뢰조치가 선행되지 않은 상태에서 논의하기 어려운 문제이지만 북한측이 강조하고 있으므로 남북회담의 원활한 진행을 위해서는 남북한간 경제적 협력관계가 심화되어 가면 군사적 신뢰구축 협상과 병행하여 군축협상을 진행시켜야 할 것이다.[58]

남북고위급회담을 통해 합의된 전체적인 남북한간 군비통제안을 분석해 보면, 한반도의 非核地帶化, 비무장지대의 비무장화, 상호불가침, 그리고 위기극복을 위한 고위 군사당국자간의 직통전화 설치 등에는 의견의 일치를 보고 있다. 남북한은 군사적 신뢰구축을 위하여 기존의 합의사항 이외에 다음과 같은 사항에 관해 구체적으로 합의하고 실천해야 한다.

첫째, 국방예산, 전력수준, 군수생산 등 각종 군사정보를 상호교환하고 검증할 수 있는 조치를 취한다.[59] 둘째, 특정규

---

58) 先 信賴構築 後 軍備縮小 원칙은 비교적 합리적인 것이라 할 수 있지만, 유럽의 경우 신뢰구축에 대한 협상은 실제로 구조적 통제에 대한 협상과 연계되지 않으면 실효성을 갖기 어려웠다는 점에서 재고될 필요가 있다. 文廣健, "南北韓 信賴構築의 問題點과 發展方向," 「週刊國防論壇」 (1994. 4. 25) 참조.

59) 군비통제 이론과 검증에 관한 자세한 논의는 全星勳, 「軍備統制 檢證 硏究」

모 이상의 군부대 이동 및 군사훈련에 관해서 사전통보한다. 군사훈련시 상대방의 참관단을 초청하여 군사활동의 투명성을 증대시키고 기동훈련의 규모와 범위를 단계적으로 제한한다. 셋째, 남북한의 국방장관 및 야전군 사령관급의 직통전화를 가설하여 오해로 인해 발생한 군사적 긴장을 해소한다. 아울러 共同危機管理센터, 비무장지대의 조기경보 감지체계 등을 설치하여 우발적 충돌사태를 방지하기 위한 장치를 제도화한다.

남북한은 군사적 신뢰구축 조치가 실시되면 군인사의 상호방문 및 교류를 정례화하여 남북한 군지도층의 안보에 관한 견해차이를 좁히도록 노력한다. 즉 남북한은 國防戰略을 힘에 의한 억지전략에서 순수한 방어위주의 전략으로 전환함과 동시에 안보에 대한 개념을 군사위주에서 정치·경제·사회적 측면을 포괄하는 多次元的인 것으로 확대해야 한다.[60] 남북한 군부의 지도층이 軍事力 위주의 안보관을 민족의 공존공영을 지향하는 다차원적인 공동안보관으로 발상을 전환시키지 않는다면 남북한연합은 형성되기 어려울 것이며 일시적으로 형성되어도 곧 불안한 상태에 빠지게 될 것이다. 그런데 이러한 군지도층의 가치관 전환은 정치적 환경의 변화없이 군사적 협력이 심화됨에 따라 자발적으로 발생될 수 있는 문제가 아니

(서울: 民族統一研究院, 1992); 全星勳, 「韓半島 軍備統制 方案 研究」(서울: 民族統一研究院, 1993) 참조.

60) 曺龍男, "統一의 前段階로서 安保共同體 形成論議: 西獨 社民黨 제2의 東方政策 內容 檢討를 中心으로," pp. 144~145 참조.

므로 남북한은 군사적 신뢰구축 조치와 함께 정치적 협력관계를 성숙시켜야 한다.

3. 平和體制 構築

남북합의서에 따라 경제협력과 군사적 신뢰구축조치들이 심화되어 가면 남북한은 정치이념상의 대립을 완화하고 정상회담을 정례화하여 남북연합체제를 출범시키기 위한 협상을 진행하여야 한다.

남북연합을 형성하기 위해서는 남북한 지도층의 태도가 상호협력하는 방향으로 변해야 할 뿐 아니라 쌍방이 對決構造를 전제로 하여 만들었던 제반 법적·제도적 장치를 재조정하거나 폐지하여야 한다. 예를 들면 남한의 경우 領土條項과 관련된 헌법과 보안법에 관련된 국내법의 검토·수정이 요구된다.[61]

이러한 법적 개정 문제는 남한측에서 먼저 일방적으로 실시하고 북한에 동일한 조치를 취할 것을 촉구할 수도 있으나, 체제간 相互 對應性을 고양하기 위해 북한측에 유사한 조치를 동시에 실시할 것을 요구하는 것이 바람직하다. 즉 헌법의 영토조항 개정은 북한 조선로동당 규약에 명시되어 있는 로동당의 목표가 민족해방과 인민민주주의 혁명의 완수라는 강령의 변화와 연계시키고, 국가보안법의 폐지는 북한이 1974년과

61) 헌법 제3조에 따르면 대한민국은 한반도와 그 附屬島嶼 전역에 걸친 唯一合法政府이다. 이 조항의 연장선 위에서, 북한은 조선민주주의인민공화국이라는 反國家團體가 불법적으로 점거한 지역으로 해석되고 있다.

1987년에 개정하여 공포하지 않고 실시하고 있는 新刑法[62]의 철폐와 연계시켜 동시수정을 추구하는 것이 바람직하다.

남북연합을 형성하자면 남북한 관계가 먼저 평화체제로 전환되어야 한다. 남북한 지도층이 기본합의서와 不可侵에 관한 부속합의서의 합의사항을 성실히 실천할 의지를 갖고 있다면 남북한은 평화체제를 정착시키기 위해서 새로운 협정을 체결할 필요는 없다. 현대 국제법적 해석의 일반적 경향에 따르면 전쟁원인은 해결되지 않았지만 전쟁을 계속할 능력이 없고 休戰協定下에서 오랫동안 평화상태가 지속되면 휴전협정 자체만으로도 전쟁이 법적으로 종료되므로 남북한이 구태여 평화협정을 따로 체결할 필요는 없는 것이다.[63] 그러나 북한은 휴전협정은 전쟁의 일시적 중지를 규정한 것이기 때문에 전쟁을 완결시키고 평화상태로 전화하기 위해서는 반드시 휴전협정을 평화협정으로 대체해야 한다고 주장하고 있다. 그리고 휴전협정 체결에 공산측은 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령관이 당사자로 참여한 반면 자유진영측은 유엔군총사령관이 참여하였는데, 유엔軍司令部의 실체는 미국이기 때문에 미국이 평화협정의 당사자라는 입장을 취하고 있다. 북한측은 남한과는 불가침협정을 맺고 평화협정은 미국과 체결해야 한

62) 북한의 신형법은 사회주의제도를 반대하는 것을 反革命犯罪로 규정하고 일반범죄와 다른 형법의 원리를 적용하고 있다. 法制處 編著, 「北韓法制概要」(서울: 한국법제연구원, 1992), pp. 159~184 참조.

63) 柳炳華, "統一指向的 南北韓關係의 法理論 硏究" 「한민족공동체 통일방안의 實踐과 制度化 硏究」(서울: 統一院, 1990), pp. 182~184 참조.

다고 주장하고 있으나 남한은 한국전쟁의 실질적인 交戰者였으며 남한을 배제시키면 휴전협정은 유지될 수 없다는 점을 감안해 볼 때 남북한이 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 것은 당연한 논리이다.

평화협정은 반드시 남북한간에 체결되어야 實效를 발휘할 수 있는 것이다. 그러나 북한의 주장과 평화체제의 국제적 보장문제를 감안하여 남북한은 휴전체제를 평화체제로 전환하는 과정에서 남한·북한·미국 3자회담이나 남한·북한·미국·중국의 4자회담을 개최하여 미국과 중국이 남북한간에 체결한 평화조약을 보장하는 방식을 채택할 수 있을 것이다.[64] 한반도의 평화체제는 남북한 상호보장에 의해 自主的으로 유지되는 것을 원칙으로 해야 하지만 평화협정이 체결되면 유엔군사령부는 그 존속의 의미를 상실하고 해체되어 휴전선에서 유엔군이 철수될 것이므로 평화체제의 國際的 保障問題는 중요성을 띠게 된다. 따라서 남북한이 당사자가 되어 체결한 평화조약을 한국전쟁에 참가한 미국과 중국이 우선적으로 보장한 후 남북한과 미국·일본·중국·소련을 포함한 동아시아지역 多者間 安保會議를 개최하여 이를 재보장하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.[65]

---

64) 金明基, 「한반도평화조약의 체결」 (서울: 국제법출판사, 1994), pp. 124~128 참조.

65) 東北亞 地域에서 다자안보협력기구가 구성되어 남북한이 外國의 도움에 의해 통일을 달성할 경우 중국·러시아·일본 등 한반도와 國境을 접하고 있는 국가들이 領土문제를 둘러싸고 통일한국에 무리한 요구를 해 올 수도 있다. 다

남북한간 정치·군사적 신뢰구축 조치가 성실히 준수되어 평화체제를 구축하게 되고 경제협력이 성숙되어 관세동맹을 형성할 단계에 이르면 남북한 지도층은 남북연합을 형성하기 위한 구체적인 협상을 전개하게 될 것이다. 이 시점에 이르면 북한은 생존과 안보에 대한 기본적 문제들을 상당히 해소하게 될 것이며 남북한간 공동이익의 영역 또한 확대되었을 것이다. 그러나 북한의 경제·안보적 이익에 직접적으로 기여하지 못하는 남북한간 人的 交流 및 사회·문화교류는 최소한의 수준으로 억제되어 있을 것이다. 즉 남북연합에 진입하는 단계에서 남북한간 부문별 교류·협력은 不均衡한 성장상태를 보이고 있을 가능성이 높다.

자간안보협력에 부수되는 이러한 否定的 側面에 대해서도 고려할 것을 강조하는 논문으로는 全光錫·朴基甲, "東西獨 統一條約에 나타난 國家承繼 條項 分析에 비추어 본 南北韓간 可能한 國家承繼 形態와 그 體制에 관한 研究," 「'93 北韓·統一研究 論文集(Ⅰ)」(서울: 統一院, 1993), p. 403 참조.

第 V 章 南北聯合機構의 構成 및 發展方向

국가연합에서는 연합의회를 두되 행정기관과 사법기관은 설치하지 않는 것이 일반적이다.[66] 그러나 남북연합은 민족내부의 특수관계를 관리하며 통일을 준비하기 위한 體制聯合이므로 국가연합의 일반적 관행을 따르지 않고 民族的 代表性과 통합수준을 높일 수 있는 기구를 독창적으로 설정하는 것이 바람직하다. 유럽이사회, 각료이사회, 집행위원회, 유럽재판소, 유럽의회 등 유럽공동체의 기구들은 일반국가에서의 입법·사법·행정부와 직접적으로 대비될 수 있는 역할을 수행하고 있지는 않지만 이와 비슷하게 권한을 분산하여 민주적 대표성을 높이는 한편, 국가연합기구보다 훨씬 높은 통합수준을 유지하고 있다. 따라서 민족공동체 통일방안은 남북연합을 관리하기 위한 기구로서 유럽공동체 기구들과 역할이 유사하지만 독특한 기능을 수행하게 될 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 네개의 기구를 상정하고 이들을 비무장지대내의 平和區域에 설치할 것을 제안하고 있다. 그런데 민족공동체 통일방안에 기술된 남북연합의 조직과 역할은 매우 개괄적이고 총체적인 면에 그치고 있다. 따라서 이를 보다 구체화하고, 남북한 정부와의 관계를 고려하여 남북연합기구

66) 金明基, "南北聯合의 制度的 實踐的 課題," 國土統一院, 「한民族共同體 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向」(서울: 國土統一院, 1990), p. 162 참조.

의 발전방향을 제시하자면 다음과 같다.

1. 南北聯合機構의 構成

가. 南北頂上會議

남북정상회의는 남북한의 頂上이 정례적으로 만나는 것으로, 最高意思決定機構이다. 남북정상회의에서는 남북한간의 문제 전반을 다루게 되지만 주로 대외정책의 협력문제와 남북한간 고도의 정치적인 해결을 요하는 문제들을 담당하게 된다. 정상회담에서 합의된 사항은 남북각료회의에서 구체화될 것이다. 민족공동체 통일방안에 의하면 남북정상회담에서 민족내부의 특수관계를 구체적으로 설정하게 될 民族共同體憲章을 채택하도록 되어 있는데 여기서 채택된 민족공동체헌장은 국가와 국가간의 관계를 규율하는 條約과 달리 남북한에 대한 법적 구속력이 있는 합의가 될 것이다.[67]

남북정상회담은 매 6개월마다 서울과 평양 또는 평화구역 등 제3의 장소에서 번갈아 가며 定期會議를 개최하고 필요한 경우에 언제든지 임시회의를 개최할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.[68]

남북정상회담을 예멘最高評議會에 비추어 보면 구체적으로

67) 金明基, 위의 책, pp. 155~159 참조.

68) 國土統一院, 「國家聯合 形態 統一以後의 國家像」(서울: 國土統一院, 1987), p. 13 참조.

다음과 같은 임무를 수행하게 될 것이다.[69] 남북한각료회의에서 합의된 사항을 最終承認하며, 승인된 사항에 대한 시행지침을 하달하며, 각료회의에서 해결하지 못한 중요한 문제들에 대해서는 협의하여 政治的 決斷을 내린다. 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 통일문제 담당기관들의 업무를 조정하고 감독한다. 남북한 정부의 통일합의 사항에 대한 집행 및 추진상황을 파악하고 합의사항 이행에 장애가 되는 난관을 제거하기 위한 지시를 하달한다.

나. 南北閣僚會議

남북각료회의는 남북한 쌍방의 총리를 공동의장으로 하여 각기 10명 안팎의 長官級 위원으로 구성한다. 각료회의 안에는 이산가족 재회와 같은 인도적인 문제를 다루는 분과위원회를 비롯하여 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 등 5개 상임위원회가 운영되게 된다. 1989년 9월 11일 노태우 대통령이 발표한 한민족공동체 통일방안에 의하면 각 상임위원회는 이산가족들의 재결합문제, 정치적 대결상황 완화문제, 국제사회에서의 민족역량 낭비방지 및 해외동포의 권익신장 문제, 남북한 사회의 개방과 다각적인 교류·교역·협력 추진문제, 민족문화의 창달문제, 공동번영을 위한 경제권 형성문제, 군사적 신뢰구축과 군비통제문제, 휴전협정체제의 평화체제로의 대체

69) 國土統一院, 「예멘 統一關係 資料集」, pp. 108~109 참조.

문제 등과 같은 남북간에 해결되어야 할 모든 문제들과 민족 고유문화의 계승발전 방안과 같은 민족공동의 과제들을 협의·조정하고 그 실행을 추진한다고 되어 있다. 그런데 이 당시 제시한 남북간의 문제들은 대부분 1991년 12월 13일에 체결한 基本合議書에 명시되어 있는 바, 남북한이 화해·협력단계에 기본합의서를 성실히 이행하게 되면 남북연합단계에서는 이러한 문제들에 대한 협력을 공고히하고 협력과정에서 발생하는 구체적 문제들에 대한 협의조정이 초점이 될 것이다.

남북한각료회의는 매 3개월마다 定期會議를 서울과 평양 또는 평화구역 등에서 개최하며 필요한 경우에는 언제든지 임시회의를 개최할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

남북각료회의의 임무는 총괄적으로 말하자면 위에서 지적한 바와 같이 남북한간 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화부문의 문제들을 구체적으로 협의·조정하며, 합의된 공동사업 및 남북정상회담으로부터 위임된 직무를 집행·감독하는 것이 된다. 그런데 정부가 제시한 남북각료회의는 총리와 10여명 안팎의 장관급 위원이 일시에 회합하게 되어 있는데 이러한 총체적인 회합은 임무 수행을 비효율적으로 만들 우려가 있다. 따라서 一般理事會와 專門理事會의 이원적으로 구성된 유럽공동체의 각료이사회 또는 각 부처장관이 각기 별개의 각료위원회를 구성한 예멘공동각료위원회의를 참조하여 사안별로 별개의 각료회의를 개최할 수 있게 南北閣僚會議 운영에 신축성을 기할 필요가 있다.

다. 南北評議會

한민족공동체통일방안에 의하면 南北評議會는 양측의 국회 의원중에서 같은 수를 뽑아 총 100명 내외로 구성하는 것으로 되어 있다. 남북평의회 임무는 남북각료회의가 요구하는 자문에 응하면서, 앞으로 세워질 통일국가의 헌법초안을 작성하고 통일을 구체적으로 실현할 방안과 절차를 서로 의논하여 마련하는 일을 맡게 된다. 그러나 한민족공동체통일방안에는 남북평의회의 운영방안, 통일헌법의 내용 및 확정 절차 등이 구체적으로 명시되어 있지 않으므로 이러한 문제들은 다음과 같이 구체화시킬 필요가 있다.

남북평의회는 남북한 共同議長制下에 구성하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 통일헌법을 작성할 경우 남북한은 각기 구상하는 통일헌법의 草案을 남북평의회에 내놓고 합리적인 단일안을 만든다. 통일헌법의 합의과정에서 남북한 의원대표들은 통일국가의 정치이념, 국호, 국가형태 등을 논의하고 대내외 정책의 기본방향이나 정부형태는 물론, 국회구성을 위한 총선거의 방법, 시기, 절차 등을 토의하여 합의할 것이다. 남북평의회에서 마련된 통일헌법 초안은 남북한의 국회에서 각각 비준되고 國民投票를 거쳐 확정되어야 한다.

남북평의회는 남북각료회의와 긴밀한 협조체제를 유지하기 위해 매 3개월마다 동일한 시기와 장소에서 정기회의를 개최하고 어느 일방의 요청에 의해 수시로 임시회의를 개최하게 한다.

남북평의회는 민족전체를 대표하는 일종의 代議機構로서의 성격을 갖지만 남북한 정부를 초월한 입법권은 부여되어 있지 않다. 유럽공동체의 경우 집행위원회와 유럽의회가 공동체 전체이익을 대표하는 기관이지만 집행위원회의 超國家的 權限은 제한되어 있고 유럽의회는 입법권이 고유하게 부여되지 않은 상태에서 하나의 회합의 범주를 크게 벗어나지 못하고 있다. 남북평의회도 유럽공동체 전체의 이익을 대표하는 유럽의회와 같이 민족공동체 전체의 이익을 대표하는 象徵性을 지니지만 남북연합의 초기단계에는 남북정상회담 및 남북각료회의에 대해 자문하고 감독하는 것 이상의 기능을 행사하기 어려울 것이다. 그러나 통합의 수준이 강화된 남북연합의 후기에 이르면 남북평의회는 남북한 주민전체의 여론을 수렴하여 통일헌법을 작성해야 하는 바, 남북한 정부를 구속할 수 있는 실질적 입법권을 갖는 형태로 조직이 변화되어야 한다. 즉 남북평의회는 남북한 정부를 대표하는 남북정상회의나 남북각료회의와는 성격을 달리하는 民族共同體 全體의 이익을 대표하는 기구로 성격을 변화시켜야 한다. 이와 같은 문제는 남북평의회 내부 운영에 관한 문제가 아니라 남북연합기구와 남북한 정부을 총괄하는 문제이므로 다음 남북연합기구의 발전방향을 논하는 부분에서 구체적으로 언급하게 될 것이다.

라. 共同事務處

한민족공동체통일방안은 남북각료회의와 남북평의회의 업무

를 지원하고, 이들이 합의·결정한 사항을 실행하는 등 행정적인 문제를 처리해 나가는 실무기구로서 공동사무처를 두며, 서울과 평양에 상주연락대표를 파견하여 각기 중앙정부와의 사이에 필요한 사항을 연락하도록 하자고 제안하고 있다. 공동사무처 운영문제는 다음과 같이 구체화시키는 것이 바람직하다.

공동사무처 직원은 남북평의회의 경우와 같이 남북 양측의 同數로 구성하며 남북한이 각기 추천한 인원중에서 공동선출하는 것이 바람직하다. 남북한 常駐連絡代表部는 남북관계의 발전단계에 비추어 보면 화해·협력단계에 이미 설립되어 있을 것으로 간주된다. 남북관계가 국가관계가 아니기 때문에 상주연락대표부는 외교공관이 될 수 없지만 外國公館과 같은 기능을 수행하게 될 것이다. 따라서 상주연락대표부는 남북한 쌍방이 임명하는 閣僚級全權代表하에 외무부, 통일원, 상공부, 보사부 등 관계부처 직원이 파견되는데 이들에게는 외교관에 준하는 면책특권을 부여하여야 한다.[70] 남북연합기구가 제도화되고 공동사무처가 설립되면 공동사무처 직원도 상주연락대표부에 파견되어 남북연합기구와 남북한 정부간의 업무를 조정하게 될 것이다.

多數의 國家間의 관계를 취급하는 유럽공동체의 경우 업무관계의 복잡성으로 인해 유럽이사회, 유럽각료회의, 유럽의회

70) 國土統一院, 「國家聯合 形態 統一以後의 國家像」, p. 14 참조.

등 각 기관은 독자적으로 사무직원을 갖고 있으나, 남북한의 경우에는 雙務關係로서 업무조정이 비교적 단순하므로 각 기구들이 개별적으로 사무국을 갖는 경우 오히려 업무의 비효율성이 증대될 우려가 있다. 따라서 공동사무처는 단일조직체계하에 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 및 상주연락대표부 등에 대응하는 부서를 구성하고 남북한 출신 직원들이 단일의 사무총장하에 통일된 업무체계를 갖추어야 한다. 그리고 공동사무처 사무총장은 남북한출신이 輪番制로 매년 교대하는 것이 바람직하다.

공동사무처의 임무를 예멘事務局의 경우에 비추어 구체화시켜 보면 다음과 같다.[71] 남북정상회의, 남북각료회의 및 남북평의회의 회의를 준비하고 이들의 회의 의사록을 작성·보관하며 합의된 안건은 남북한 각각의 관계기관에 통보하는 역할을 수행한다. 그리고 남북연합기구들과 남북한의 관계기관들간의 업무를 조정한다.

2. 南北聯合機構의 發展方向

남북연합을 형성한 후에도 남북한은 이전과 같이 각각 獨立된 憲法을 갖게 되며 남북연합기구의 권한은 남북한 정부가 위임한 사항에 한정될 것이다.[72] 남북한 정부가 실권을 보유

71) 國土統一院, 「예멘 統一關係 資料集」, pp. 115~117 참조.

72) 金德重, "南北聯合의 制度化 方案," 「統一問題研究」, 第5券 3號 (通卷 第19號, 1993년 가을), p. 82 참조.

한 상태에서 남북한 전반에 걸친 문제에 대한 정책결정은 주로 남북한정부를 대표하는 남북정상회담과 남북각료회의에서 결정될 것이다. 이론상 남북평의회는 남북한 정부의 協議體 성격을 벗어나 민족전체를 대표할 수 있으나 현재 제시되고 있는 방법대로 구성된다면 이는 사실상 불가능한 일이다. 남한의 國會와 달리 북한의 最高人民會議는 대의기관적 기능이 전무한 실정인데 단순히 입법기관이라는 이유로 북한의 최고인민회의 의원과 남한의 국회의원을 동수로 하여 남북평의회를 구성한다면 남북평의회는 民族全體의 代表라는 상징성마저 갖기 어렵기 때문이다.[73] 이와 같은 상태에서 남북정상회담에서 체택한 조약이 남북한 각각의 헌법과 상충되거나 또는 남북한 정부의 이해가 직접적으로 대립하게 되는 경우 남북평의회는 화해를 조정하는 기능을 행하지 못하고 오히려 남북대결의 선전장으로 전락될 가능성을 내포하고 있다.

유럽의 통합사례는 구성국들의 이해관계가 대립하는 경우 유럽공동체 전체의 이익을 대표하는 집행위원회나 유럽의회가 통합수준을 향상시키기 위한 조치들을 추진할 수 없다는 것을 보여주고 있다. 통일아랍공화국의 경우 이집트와 시리아의 지도층의 가치관이 유사하였지만 대립되는 이해관계를 조정할 만한 의회제도를 갖추지 못하고 결국 재분열되었다. 예멘의

73) 남북평의회의 문제점과 발전방향에 대한 자세한 논의는 최봉수, "南北評議會의 機能 模型과 發展方向에 관한 硏究," 統一院, 「北韓·統一硏究論文集: 南北韓 統合 및 統一政策 分野」(서울: 統一院, 1991), pp. 247~293 참조.

경우 통일과도기 의회가 남북예멘 지도층의 권위를 초월할 만한 권한을 갖지 못하여 和解·調停에 실패하고 결국 무력대결을 겪게 되었다. 이와 같은 통합사례는 공동체기구를 형성한 상태 또는 통일을 달성한 후에도 공동체 전체를 대표하는 統合·機構가 구성국 또는 구성집단의 권한을 초월하지 못하면 통합체제의 존립여부는 불투명한 상태가 되며 더욱이 정치 지도자간의 이해대립이 첨예화되면 공동체 자체를 해체하게 되는 遠心力이 작동하게 된다는 것을 보여주고 있다.

유럽통합의 遲延性, 통일아랍공화국의 재분열, 예멘의 무력대결 등에 비추어 볼 때 남북연합은 일단 형성되어도 유지되고 성숙되기에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 남북한은 경제적 상호의존도와 사회·문화적 동질성을 높여 남북연합체제를 유지하기 위한 求心力을 강화하는 한편, 남북연합기구와 남북한 정부의 관계를 재조정해야 한다.

남북연합기구의 권한을 강화하는 데 있어 가장 핵심적인 문제는 남북평의회를 명실상부한 입법기구로 만들어 남북한 協議體 성격을 지닌 남북각료회의의 권한을 능가하도록 만드는 것이다. 이를 위해서 먼저 남북평의회 의원들은 주민 직선에 의하여 선출하여 남북평의회의 民族共同體的 代表性을 향상시켜야 한다. 남북평의회 의원선거는 출신국가별로 선출하지 않고 소속정당별로 선출하고 있는 유럽의회의 선거제도를 모방하여 政黨代表制로 하는 것이 바람직하다.[74] 그 이유는

74) 최봉수, "南北平議會의 機能 模型과 發展發向에 관한 硏究, pp. 285~290 참조.

현재 남한 인구가 북한 인구보다 압도적으로 많으므로 人口比例에 의한 지역선거는 북한측이 원칙적으로 반대할 것이기 때문이다. 만약 남북한이 동수의 대표를 뽑을 경우 북한측이 찬성할 수도 있을 것이나 이러한 선거는 선거구역을 불균등한 인구비례에 의해 재편성하는 부당한 사례를 남기게 되므로 장기적 안목에서 바람직하지 않다.

남한과 북한지역의 선출인원을 동등하게 하는 가운데 정당별로 의석을 배분하여 남북평의회를 구성하게 되면 남북평의회의 기능을 활성화하기 위하여 분야별 상임위원회제도를 도입한다. 이같이 새로 구성된 남북평의회 전체회의가 多數決原則에 의해 원만히 진행되면 남북한 정부에 남북연합의 결정사항을 집행하기 위한 담당부서를 설립하여 남북연합기구와 남북한 정부의 관계를 더욱 긴밀하게 연계시켜야 한다. 남북한 정부내에 신설되는 남북연합 전담부서는 남북한 정부가 남북연합기구의 결정사항을 再評價하는 사태를 방지하는 한편, 남북연합기구와 남북한 주민들을 직접적으로 연결시키는 매개체로서의 역할을 수행하게 될 것이다.

남북평의회는 實效性 있는 권한을 확보하게 되면 실질적으로 통일과도기의 임시의회 역할을 수행하게 되는 것이다. 남북평의회는 남북정상회의에서 집권자의 인기상승을 위해 졸속히 결정된 사항을 철회시킬 수 있을 것이며 또는 예멘사례에서 보는 바와 같은 상호 기득권층의 이익을 보장하기 위한 비밀협상을 견제하는 역할을 수행하게 될 것이다. 그리고 남

북각료회의의 결정사항에 대해 심의·감독권을 행사하게 될 것이다. 이와 같이 남북연합기구들의 역할이 견제와 균형을 이룬 상태로 변화하고 남북한 체제의 제도적 상이성이 해소되어 정치통합의 여건이 성숙되면, 남북평의회는 남북한 주민들의 의견을 수렴하여 民族的 合意를 이룰 수 있는 헌법초안을 작성하게 될 것이다.

第 Ⅵ 章　南北聯合體制의 政策的 課題

남북연합기간 동안 남북한은 화해·협력단계에서 진행되어 온 협력관계를 더욱 성숙시켜 사회·문화·경제공동체를 이루고 政治統合의 기반을 조성하는 과제를 안게 된다. 먼저 경제적인 면에서 남북한은 화해·협력단계에서 진행되어 온 관세동맹을 완결짓고 남북한 共同市場을 형성하며 경제동맹을 준비한다. 그런데 남북한 공동시장 형성은 단순히 경제논리에 의해 해결될 수 있는 것이 아니다. 남북한간 사회·문화적 이질성이 상존해 있으면 공동시장의 형성은 불가능한 일이다. 따라서 남북한은 경제협력의 성숙과 함께 社會·文化的 同質性 증대에 노력해야 한다. 남북연합기 동안 사회·경제적 협력의 심화는 정치·군사적 협력의 심화와 병행될 것이다. 군사적인 면에서 남북한은 그 동안 다져 온 신뢰구축의 기반위에 방어위주로 군사전략 및 무기체계를 전환시키고 군비축소를 시행하여야 한다. 그리고 북한은 다원주의체제로 정치제도를 변화시켜 自由民主主義體制下하에서 남한과 통합할 수 있는 준비를 갖추어야 한다. 남북한이 공동으로 해결해야 할 이러한 과제들을 경제, 사회, 군사, 정치 분야의 순서로 살펴보면 다음과 같다.

1. 南北韓 共同市場 形成

남북한간 경제교류·협력이 원활히 진행되고 경제특구가 활

성화되면 북한지역에 대한 외국자본과 기술의 투자가 급증할 것이다. 이때 남북한은 상호 자유무역을 보장하는 한편 외국에 대해 공동관세를 부과하는 관세동맹을 체결하여 民族經濟를 보호할 수 있는 조치를 취해야 한다. 그리고 남북한 상호 보완적 경제성장을 위해 남북한 산업구조를 조정해 가야 한다. 즉 남한은 노동집약적 산업을 북한으로 이전하고 高附加價値의 기술집약적 산업을 육성하며, 북한은 낙후된 시설을 정리하고 새로 도입된 노동집약적 산업을 중심으로 생산성과 국제경쟁력을 높여야 한다.[75] 남북한간 산업구조 조정에 관련된 산업부문 선정과 구체적 방법 그리고 사양산업의 이전 및 폐기에 따른 문제 등은 남북한각료회의에서 구체적으로 논의될 것이다.

남북한은 산업구조를 보완적으로 조정해 가는 한편, 한반도 전체를 유기적으로 연결할 수 있는 수송·통신망 등 사회간접자본의 확충을 위해 협력해야 한다. 남북한간 陸上運送體系는 신의주 – 평양 – 개성 – 서울 – 대전 – 광주를 잇는 종축과 평양 – 원산간의 동서 연결축 및 서울 – 부산을 잇는 종축을 기반으로 확대해 나갈 것이다.[76]

남북한을 연결하는 도로·항만·철도 등 사회간접시설이 확장되고 산업이 보완적으로 성장하면 북한경제는 도약할 수 있

75) 韓國産業銀行, 「南北産業技術 現況과 協力方案」 (1992), pp. 3~10 참조.

76) 류우익, "대륙과 해양을 잇는 K자형 발전축으로," 대통령자문 21세기 위원회, 「2000년에 열리는 통일시대」 (서울: 東亞日報社, 1993), pp. 248~272 참조.

는 전환점에 들어서게 된다. 그러나 경제성장은 市場經濟를 지지하는 정치·사회제도와 인적 자원의 뒷받침없이 단순히 자본과 시설투자의 증대만으로는 이룩될 수 없는 것이다. 따라서 북한은 경제의 지속적 성장을 위해 사회제도를 합리적인 방향으로 개선하고 경제체제를 시장경제를 수용하는 방향으로 전환시켜야 한다. 이 단계에서 북한은 최소한 중국식 實用主義 路線으로 경제체제를 개혁해야 한다.

경제개혁은 먼저 價格自由化 조치를 실시하여 유통구조를 개선하는 방향으로 전개될 것이다. 이러한 과정에서 북한은 물가폭등, 실업율 증대 등 체제개혁에 따른 부작용에 시달리게 될 것으로 예상되므로 남한은 북한 주민들에게 생활필수품 등의 물자를 무상지원할 수 있는 준비를 갖추어야 한다. 이후 북한의 가격체제가 안정세를 회복하게 되면 남북한은 남북각료회의하에 양측의 중앙은행총재를 중심으로 한 금융통화조정위원회를 설치하여 남북한 통화의 운용지침을 설정하고 화폐의 교환비율을 결정하여야 한다.[77]

이때 남북한간의 換率은 북한의 생산성 수준을 반영하는 수준에서 균형을 이루도록 설정한다. 북한 주민들의 일시적 만족을 위해 북한 화폐의 가치를 지나치게 높게 설정하면 북한산 상품의 가격이 상승하여 경쟁력을 상실한 북한지역 기업

77) 李柱烈, "南北經濟交流 지원과 通貨統合 構想," 韓國開發研究院, 「南北韓 經濟關係發展을 위한 部門別 課題研究」 (서울: 韓國開發研究院, 1991), pp. 661~667 참조.

들이 도산하는 사태가 발생할 우려가 있기 때문이다.

가격자유화 조치가 성공적으로 실시되면 북한은 비효율적이고 과도한 재정부담의 원인이 되는 국영기업의 民營化 措置를 취하게 될 것이다. 이때 남북각료회의는 민영화되는 기업의 자산과 자생력 등에 관한 정보를 교환하고 남한 기업들이 민영화 과정에 참여할 수 있는 방안을 협의해야 한다. 그리고 남한 정부는 민영화 기업에 투자하는 업체나 개인에 관해서 자금지원 또는 세무경감 등의 혜택을 부과한다. 민영화된 기업이 재정적 기반을 확보하고 경영혁신을 기하면 생산을 재개할 수 있을 것이다. 그러나 소련이나 동유럽 국가들의 체제전환 사례는 민영화 과정에서 많은 기업들이 도산하고 대규모 실업사태가 발생한다는 것을 보여주고 있다. 북한 경제가 이러한 사태를 겪지 않기 위해서는 막대한 자금이 투자되어야 하는데 이러한 재정적 문제는 북한이 단독으로 해결할 수 없을 것이다. 따라서 남한은 남한 기업의 적극적 참여를 장려하는 한편 북한이 IMF나 세계은행 등으로부터 자금을 끌어들일 수 있도록 협력하여야 한다. 그러나 이 과정에서 북한경제가 外國資本에 從屬되는 현상이 발생하지 않도록 세심한 배려를 하여야 한다.

북한이 가격자유화 조치와 민영화 조치를 취하여 남북한 경제제도가 어느 정도 유사해지면 남북한은 공동시장[78]을 형

78) 자유무역지대나 관세동맹이 그 대상을 대체로 商品에만 국한시키는 데 반하여 共同市場(Common Market)은 상품 뿐만 아니라 자본·노동·기술 등 生

성한다. 남북한은 공동시장의 실현을 위해 먼저 자유로운 투자와 기술협력에 장애가 되는 물리적, 기술적, 稅制的 障壁을 제거해야 한다.[79] 물리적 장벽의 제거를 위해 상품의 남북한 경계선 통과시 요구되는 복잡한 행정절차나 人的 移動을 위한 제도가 간소화되어야 한다. 세제적 장벽의 제거를 위해 공통 부가가치세와 공통 소비세율이 설정되어야 할 것이다. 그리고 기술표준화, 시험검사제의 단일화, 기술규제의 단일화가 시행되어야 한다. 남북한 공동시장 형성의 장애요인들이 제거되면 남북한은 경제정책 방향에 대해 긴밀하게 협력하고 예산·통화·금리정책 등을 상호 조정해야 할 것이다.

북한이 시장경제체제를 수용하여 남북한이 공동시장을 추진해 가게 되면, 남북한간의 경제협력은 좁은 의미의 經濟領域에 국한되지 않는다. 공동시장의 실현은 노동이동의 자유화를 의미하므로 남북한은 경제·사회분야 전반에 걸쳐 협력관계를 유지해야 한다. 즉 남북한은 공동시장 형성단계에서 노동자들에 대한 직업훈련, 사회보장제도 등을 정비하고 노동조합을 만들 수 있는 구체적인 규정을 마련해야 한다. 이러한 의미에서 공동시장은 남북한의 사회·문화적 동질성의 증진과 사회정

産要素의 자유이동을 보장한다. 남북한의 경우 공동시장이 형성되어도 노동인력의 자유로운 이동은 어느 정도 제한될 수밖에 없을 것이다.

79) 유럽공동체 집행위원회는 1985년 6월 「域內 市場統合 白書」를 발표하였는데, 同 白書는 역내 국가간 자유로운 상품, 서비스 및 생산요소의 이동을 저해하는 요인들을 물리적, 기술적, 세제적 장벽의 세가지 유형으로 구분하고 이를 제거하기 위한 구체적인 실행계획을 제시하고 있다.

책의 협력을 전제조건으로 하여 형성되는 것이라고 할 수 있다.

2. 社會·文化的 同質性 增進

북한사회는 현재 병영과 같이 획일적으로 조직화되어 있지만 경제적 위기에서 탈피하고자 개방·개혁정책을 추구하게 되면 사회·문화적 변화가 불가피하게 수반될 것이다. 경제성장을 추구하는 과정에서 經濟特區 및 산업도시로 인구의 집중현상이 발생할 것이다. 산업기반의 확장과 함께 교통·통신 수단이 발달하고 서비스업 등 3차산업에 종사하는 사람의 수가 증대하게 된다.[80]

경제성장과 함께 주민들의 생활수준이 향상되면 사회계층구조의 새로운 분화현상이 발생하게 된다. 특히 자영업을 기반으로 발생한 新中産層이 양적으로 팽창하게 될 것이다. 합리적 사고방식을 갖게 된 신중산층은 점차 自律的인 社會集團을 형성하고 정치적으로는 이익단체의 역할을 수행할 것이다. 이러한 사회적 변화는 지역적으로 경제특구에서부터 발생하여 인근 도시로 확산되는 양상을 보이게 될 것이다.

북한 당국은 산업화와 함께 사회적 긴장과 일탈행위가 증대되면 이념교육을 강화하는 등의 조치를 통해 사회통제를 강

80) 洪澤基, "南北韓 經濟統合과 産業構造 調整," 韓國開發研究院, 「南北韓 經濟關係發展을 위한 部門別 課題研究」(서울: 韓國開發研究院, 1991), pp. 29~31 참조.

화할 것이다. 그러나 경제성장을 위해서는 일정수준의 사회적 변화가 불가피하다는 것을 자각한 북한 지도층으로서는 사회적 변화의 대세를 차단하기 보다는 변화속에 균형을 유지하려고 노력할 것이다. 북한사회가 점진적으로 構造的 變化를 보이고 북한 당국도 변화에 적응하기 위해 실용주의 정책을 택하게 되면 남북한은 사회·문화적 동질성을 증대하기 위한 방안을 마련해야 한다. 즉 남북한은 사회·문화적 동질성 증진을 위해 학문·예술·체육분야에서 공동활동을 전개하고 언론과 방송분야에서 공동제작을 하는 등 다양한 방안을 모색할 수 있다.[81] 그러나 남북연합기에는 무엇보다도 북한 주민들이 새로운 경제활동에 쉽게 적응할 수 있도록 지원하는 것을 사회·문화 협력사업의 중점과제로 인식해야 한다.

시장경제의 원활한 운영은 이에 참가하는 행위자의 교육과 意識構造 등에 의해 결정적인 영향을 받게 된다. 따라서 북한이 새로운 경제를 원활히 운영하기 위해서는 먼저 주민들이 시장경제의 운영원리와 자본주의 사회의 윤리관에 익숙해져야 한다. 그리고 북한은 경영인, 금융전문가, 산업기술자 등 경제산업분야를 이끌어 갈 管理者層을 육성해야 하는 한편, 북한지역 노동자들은 경쟁적 근로의식을 확립하여 새로운 운임체계 및 노사관계에 익숙해져야 한다. 시장체제로 전환하는 과정에서 발생하게 될 失業問題를 대처하기 위해서는 북한 각

81) 尹德熙·金道泰, 「南北韓 社會·文化共同體 形成方案」(서울: 民族統一研究院, 1992) 참조.

지에 직업훈련교육소를 설치해야 할 것인 바,[82] 남한은 북한 주민의 직업훈련 및 재교육과정에 적극적으로 인적·물적 자원을 지원해야 한다. 그리고 남북한은 통일후 북한지역 주민들이 시장경제체제하에서 남한 주민들과 일체감을 갖고 맡은 바 역할을 다할 수 있도록 하기 위한 중장기적인 교육대책을 마련해야 할 것이다.

소련과 동유럽에서 공산당 독재체제는 붕괴되고 세계 경제는 하나의 자본주의체제로 통합되는 전환기에 접어듦에 따라 남북연합기에 북한은 시장경제체제로의 전환과 적응이라는 문제점을 안게 되었다. 한편 남한은 소득분배의 불균형이 심한 현재의 자본주의체제로는 북한의 변화를 유도하는데 한계가 있으므로 社會的 衡平을 향상시키는 방향으로 구조적 개혁을 단행하고, 복지사회의 기반을 구축하여야 한다. 구체적으로 지적하자면 먼저 노사관계가 협력적인 방향으로 발전하도록 제도적 개선을 단행하고 근로자의 經營參與 기회를 확대하여야 한다. 대기업 중심의 경제구조의 병폐를 해소하고, 중소기업을 적극적으로 육성할 필요가 있다. 그리고 低所得層의 생계안정을 도모하기 위하여 사회복지를 확대하는 방향으로 사회정책을 개선해 가야 한다.

---

82) 金秀坤, "北韓의 潛在人力開發과 活用에 관한 硏究," 한우리 정경연구원, 「북한경제실상과 남북경제협력방안의 모색」(제4회 정기학술대회 발표논문, 1992), pp. 28~35 참조.

3. 軍事·政治的 協力

북한이 시장경제체제를 수용하고 남북한간 경제·사회·문화적 협력이 심화되면 정치·군사적인 면에서도 상호신뢰가 증진될 것이다. 이 단계에 이르면 남북한은 운용적 군비통제의 수준을 넘어 構造的 軍備統制를 위한 협상을 본격적으로 개최하게 될 것이다.

남북한은 군사력의 구조적 통제조치로서 국방예산, 무기체계, 병력수준의 감축을 논의하게 될 것이다. 국방비 상한선에 관한 협상에서 남한은 비율을 북한은 총액 통제를 주장할 가능성이 큰데 남북한은 일단 투자비 총액수준에서 균형을 맞추고 국방비 전체합계를 조정하는 작업을 추진하는 것이 바람직하다.[83] 武器體系의 감축에 관해서는 먼저 핵무기 및 화생방무기의 완전제거에 관해 합의를 보고 재래식 무기의 제한협상을 시작해야 한다. 재래식 무기의 제한은 남북한의 戰力構造를 공격형에서 방어형으로 전환시키기 위해 전차 등 공격형 무기의 우선 감축부터 시작한다. 이를 위해 남북한은 공격형 무기에 대한 규정과 그 무기체계의 재원에 대해 합의를 보고 육군, 공군, 해군 등 국방 전분야에 걸쳐 이를 단계적으로 실시한다.

병력감축은 상호 同數保有原則에 입각하여 상비병력과 예비병력 및 유사 군조직을 동시에 축소하는 방안을 마련하여야

83) 백종천·이민룡, 「한반도 공동안보론」 (서울: 일신사, 1993), p. 271 참조.

한다. 그런데 통일된 한국이 주권국으로서 최소한의 안정을 지킬 수 있을 정도의 군사력을 갖추기 위해서는 통일한국 인구의 1%인 60만명 정도의 병력이 필요하므로,[84] 남북한이 각각 30만 병력을 보유한 상태에서 균형을 유지하는 것이 바람직할 것이다. 군비제한과 병력감축의 한계가 합의되면 이의 이행여부를 확인하기 위한 공동검증단과 상주감시단을 구성·운영하여야 한다. 이때 남북한은 감시제도에 미·일·중·소 주변 4강의 고문단을 참여하도록 하여 양측의 군비통제 시행에 국제적 확인을 받도록 할 필요가 있다. 이와 같은 군축협상과 실천은 제한된 책임과 권한을 가진 남북각료회의만으로 완전히 통제할 수 없으므로 남북정상회담 직속의 軍縮特別委員會를 설치하여 남북정상이 직접 감독하는 것이 바람직하다.

북한에서 시장경제가 정착되어 사회가 다원화되고, 남북한간 군사적 협력이 증대되어 전쟁의 불안감에서 벗어나게 되면 북한은 정치체제를 다양한 사회집단의 이익을 반영할 수 있도록 개선하게 될 것이다.[85]

즉 일당독제체제를 폐기하여 정당설립의 자유를 보장하고 집권당과 행정부의 관계를 多黨制 정치체제에 적합하도록 재조정할 것이다. 북한이 다당제에 입각한 선거를 실시하여 새로운 입법부를 구성하게 되면 남북한은 남북평의회의를 명실

84) 車榮九, "軍事的 側面에서 본 國內·外的 統一의 條件과 樣相," (국민대학교 사회과학연구소 주최 학술세미나, 1992. 6. 19), p. 11 참조.

85) 朴英鎬·朴種喆, 「南北韓 政治共同體 形成方案 硏究」 (서울: 民族統一硏究院, 1993) 참조.

상부한 민족공동체의 대표기구로 개편하여야 한다. 앞에서 논의한 바와 같이 남북평의회를 주민들의 직접선거에 의해 선출된 정당대표로 구성하게 되면 남북평의회는 民族全體를 대표하는 실질적 입법기구가 될 것이다. 이 시점에서 남북한의 이념적 성향이 유사한 정당들은 서로 자매결연을 맺고 유대를 강화하며 북한주민들이 다원주의적 정치체제에 적응할 수 있도록 협조하게 될 것이다.

북한이 개방·개혁을 실시한 후 정치체제를 다원화할 때까지[86] 政變이 발생하지 않고 모든 과정이 순조롭게 진행된다면 다당제 선거를 실시한 이후에도 조선로동당이 집권당의 위치를 확보하고 있을 것이다. 그러나 이 시점에 이르면 조선로동당은 이미 당의 이념과 강령을 개방적인 사회에 적합한 형태로 변경시켰을 것이다. 즉 조선로동당은 김일성의 주체사상을 폐기하고 民主社會主義를 표방하는 방향으로 당의 이념을 개조하여 기존의 사회동원력을 바탕으로 개방된 사회에서 당의 생존력과 적응력을 향상시키려고 노력할 것이다. 이러한 상황하에서 남북평의회 선거가 실시되면 대다수 의원은 남한의 집권당과 제일야당 그리고 북한의 조선로동당 출신이 될 것이다. 그리고 이러한 勢力版圖下에서 통일헌법이 작성되면 통일헌법은 정치적인 측면에서 자유민주주의의 기본질서를 유지하

86) 통일문제 전문가들에 대한 여론조사 결과에 의하면, 북한은 늦어도 서기2010년까지는 시장경제체제와 다원주의적 정치체제를 도입할 것으로 전망된다. 이상우, 「함께 사는 통일」, p. 193 참조.

지만 지방자치제가 강화되고, 사회·경제적인 측면에서는 시장경제원리를 수용하지만 사회보장제도를 강화하는 형태로 합의될 가능성이 높다.

남북한은 통일헌법을 작성함과 동시에 정치·경제·사회·문화 전부문의 통합을 구체적으로 준비해야 한다. 먼저 경제부문에서는 남북한은 단일중앙은행 설립과 화폐단일화 등 금융통합과 재정 및 산업정책의 통합을 위한 經濟同盟을 체결해야 한다. 사회·문화통합을 위해서는 교육제도와 언론기관을 통합하며 사회정책의 단일화를 추구한다. 군사적 측면에서는 남북한 군대의 단일명령체계하에 통합을 준비한다. 정치적 측면에서는 남북한간 政黨의 統合을 진행시켜야 한다. 이와 같이 남북한이 통일의 최종 관문인 경제동맹, 사회·문화정책 단일화, 軍統合, 정당통합 등의 문제를 해결해야 하는 시점에 이르면 남북한 지도층은 政治的 大決斷을 내려야 한다. 이러한 사항들은 모두 국가 존립의 핵심적인 문제로서 더이상 분리된 상태에서 단계적으로 해결할 수 있는 것이 아니다.

第 Ⅶ 章 結 論

남북연합은 남북한이 民族內部의 特殊關係를 규율하기 위해 잠정적으로 구축하는 체제연합으로서 유럽공동체나 노르딕연합체와 유사한 성격을 지니고 있다. 이러한 체제연합은 남북한이 상호 체제의 생존을 보장하고 공동이익을 확대하며 상대방에 대한 적대적 인식에서 탈피하여 협력자로 파악하게 될 때 형성될 수 있는 것이다. 구체적으로 남북한이 경제교류·협력을 확대하고 군사적 신뢰조치를 실시하여 화해·협력단계가 완성되면 형성될 수 있는 것이다.

남북연합기간 동안 남북한은 관세동맹을 완결짓고 남북한 共同市場을 형성한다. 이와 같이 경제협력이 심화되는 과정에서 남북한은 사회·문화적 동질성을 증대시킨다. 그리고 경제·사회적 협력의 심화는 정치·군사적 협력과 병행될 것이다. 남북한은 군사적인 측면에서 軍備縮小를 단행하고 정치적 측면에서 多元主義體制로 수렴해 간다.

민족공동체 통일방안은 남북연합을 관리하기 위한 기구로서 유럽공동체 기구들과 역할이 유사하지만 독특한 기능을 수행하게 될 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 네개의 기구를 상정하고 있다. 南北聯合機構를 설립한 후에도 남북한은 이전과 같이 각각 獨立된 主權을 가지며 남북한 정부는 내정불간섭의 원칙에 의해 각각 독점적 통치권을

행사하게 된다. 이러한 상태에서 남북연합기구가 남북정상회담과 남북각료회의를 중심으로 운영된다면 남북연합은 남북한 정부의 단순한 협의체 성격을 탈피하기 어려울 것이다.

남북연합기구의 民族共同體的 代表性과 권한을 강화하자면 남북평의회 의원이 남북한 주민들의 직접선거에 의해 선출되어 남북평의회의 위상이 강화되어야 한다. 그런데 남북평의회가 민족전체를 대표하여 실질적 입법권을 행사하게 되려면 남북한 체제가 상당한 정도 동질화되어야 한다. 따라서 남북연합기구가 명실상부한 민족전체의 이익을 대표하려면 북한이 다원주의체제로 전환한 남북연합 後期에나 가능할 것이다.

남북한이 합의에 의해 평화적 통일을 달성하려면 남북연합 단계를 거쳐 점진적으로 통일을 완결짓는 것이 가장 合理的이다. 그런데 북한이 남한이 제시하는 통일방안을 수용할 태도를 보이지 않고 있기 때문에 남북연합에 대한 논의는 아직까지 주관적인 제안의 성격을 탈피하지 못하고 있다. 그러나 북한은 국제적 고립과 경제위기 속에 체제의 생존과 안보를 보장받기 위해서 남한과 교류·협력을 강화하지 않을 수 없기 때문에 북한체제가 급격히 붕괴하지 않는다면 남북연합 시기는 반드시 도래할 것이다.

남북한은 한국전쟁 이후 쌓인 不信의 골이 너무 깊어서 남북연합을 실시하기까지에는 많은 험난한 과정을 겪게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 남북한이 평화적 통일을 포기하지 않는 한 다음과 같은 자세로 화해·협력을 지속적으로 추구해

나가야 한다. 첫째, 상대방의 실체를 인정하고 존중하며 남북한 공동이익의 영역을 확대해 나간다. 둘째, 경제·사회분야의 기능적 협력관계와 병행하여 정치·군사적 협력을 강화시킨다. 마지막으로, 북한이 세계사의 보편적 조류인 자유민주주의체제로 수렴해 올 수 있도록 북한의 개방·개혁을 적극적으로 지원한다. 남북한의 평화적 통일을 위해서는 이와 같이 북한의 변화를 유도함과 동시에 남한은 보다 민주적이고 사회정의가 실현되는 福祉國家를 건설해야 한다.

參考文獻

1. 單行本

國土統一院.「國家聯合 事例研究」. 서울: 國土統一院, 1986.

_____.「國家聯合 形態 統一以後의 國家像」. 서울: 國土統一院, 1987.

_____.「南北韓 關係改善 및 平和制度化 研究」. 서울: 國土統一院, 1988.

_____.「'90년대 동북아 새질서와 한민족공동체 형성」. 서울: 國土統一院, 1990.

_____.「한민족공동체 形成의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

_____.「民族統一의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

_____.「예멘 統一關係 資料集」. (國統政 90-10-69). 서울: 國土統一院, 1990.

金國新.「南北韓 經濟共同體 形成方案」. 서울: 民族統一研究院, 1992.

_____.「예멘 統合 事例研究」. 서울: 民族統一研究院, 1993.

金明基.「南北韓 聯邦制 統一論」. 서울: 探究苑, 1991.

_____.「한반도평화조약의 체결」. 서울: 국제법출판사, 1994.

金世源.「EC의 經濟·市場 統合」. 서울: 韓國經濟新聞社, 1990.

대통령자문 21세기 위원회. 「2000년에 열리는 통일시대」. 서울: 東亞日報社, 1993.

民族統一研究院. 「南北聯合을 위한 基本方案」. 서울: 民族統一研究院, 1993.

朴淳成·崔鎭旭. 「統一論議의 變遷過程 1945~1985」. 서울: 民族統一研究院, 1993.

朴英鎬·朴種喆. 「南北韓 政治共同體 形成方案 研究」. 서울: 民族統一研究院, 1993.

백종천·이민룡. 「한반도 공동안보론」. 서울: 일신사, 1993.

法制處 編著. 「北韓法制概要」. 서울: 한국법제연구원, 1992.

沈翊燮. 「유럽공동체」. 인천: 인하대학교 출판부, 1990.

柳正烈. 「中東政治와 그 現實」. 서울: 語文閣, 1985.

柳志鎬. 「예멘 統一이 韓國에 주는 教訓」. (公館長 歸國 報告 시리즈 93-8). 서울: 외교안보연구원, 1993.

尹德熙·金道泰. 「南北韓 社會·文化共同體 形成方案」. 서울: 民族統一研究院, 1992.

李相禹 編著. 「統一韓國의 摸索」. 서울: 博英社, 1987.

_____. 「國際關係理論」. 서울: 博英社, 1991.

_____. 「함께 사는 통일」. 서울: 나남, 1993.

全星勳. 「軍備統制 檢證 研究」. 서울: 民族統一研究院, 1992.

_____. 「韓半島 軍備統制 方案 研究」. 서울: 民族統一研究院, 1993.

조정원. 「남북한 통합이론」. 서울: 희성출판사, 1989.

統一院.「예멘 統一關係 資料集 Ⅱ」.(統政 91-12-79). 서울: 統一院, 1991.

_____.「예멘 統一過程과 部門別 統合實態」.(南北統合對備計劃 參考資料 II). 서울: 統一院, 1991.

_____.「한민족공동체 統一方案의 實踐을 위한 摸索」. 서울: 統一院, 1991.

_____.「통일백서」. 서울: 統一院, 1992.

_____.「통일백서」. 서울: 統一院, 1993.

韓國開發研究院.「南北韓 經濟關係發展을 위한 部門別 課題研究」. 서울: 韓國開發研究院, 1991.

함택영 공저.「남북한 군비경쟁과 군축」. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992.

Bidwell, Robin. *The Two Yemens.* Boulder: Westview Press, 1983.

Deutsch, Karl W. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience.* Princeton: Princeton University Press, 1957.

Etzioni, Amitai. *Political Unification.* New York: Rinehart and Winston, 1966.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe.* Stanford: Stanford University Press, 1958.

Hall, Siobhan. *Yemen: The Politics of Unity.* London:

Gulf Centre for Strategic Studies, Gulf Report Special Issue, 1991.

Ismael, Tareq Y. *Governments and Politics of the Contemporary Middle East.* Illinois: The Dorsey Press, 1970.

Korany, Bahgat et. al. *The Foreign Policies of Arab States.* Boulder: Westview Press, 1991.

Lee, Hun Kyung. *North-South Korean Reunification Policies(1988-1991), Options and Models.* Ph. D. dissertation, University of Hawaii, 1992.

Lenczowski, George. *The Middle East in World Affairs.* Ithaca: Cornell University Press, Fourth Edition, 1980.

Pentland, Charles. *International Theory and European Integration.* London: Faber and Faber Ltd. , 1973.

Pridham, B. R. *Contemporary Yemen: Politics and Historical Background.* London: Croom Helm, 1984.

2. 論文

高秉喆. "한민족공동체 統一方案과 高麗聯邦制方案." 國土統一院. 「한민족공동체 形成의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

具宗書. "한민족공동체 形成에 관한 理論構造." 統一院. 「한

민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究」. 서울: 統一院, 1990.

吉榮煥. "구라파共同體와 한민족공동체." 國土統一院. 「한민족공동체 形成의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

金德重. "南北聯合의 制度化 方案."「統一問題研究」. 第5券 3號 (通卷 第19號, 1993년 가을).

金明基."分斷韓國의 政治問題의 法的 當事者."「國際法學會論叢」. 第33券 2號 (通卷 第64號, 1988年 12月).

_____. "南北聯合의 制度的·實踐的 課題." 國土統一院. 「한민족공동체 통일방안 (논집 I)」. 서울: 國土統一院, 1989.

_____. "南北聯合의 制度的·實踐的 課題." 國土統一院. 「한民族共同體 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向」. 서울: 國土統一院, 1990.

金秀坤. "北韓의 潛在人力開發과 活用에 관한 研究." 한우리정경연구원. 「북한경제실상과 남북경제협력방안의 모색」. 제4회 정기학술대회 발표논문, 1992.

金宗林. "南北韓關係改善 및 平和統一展望: 一般協商理論의 視覺." 國土統一院. 「韓半島 統一環境과 南北韓 平和體制」. 서울: 國土統一院, 1988.

_____. "民族共同體의 理論 構造." 國土統一院. 「한민족공동체 形成의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

_____. "南北韓統一을 위한 民族共同體 形成 理論." 國土統

一院.「한民族共同體 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向」. 서울: 國土統一院, 1990.

金學俊. "民族共同體와 南北韓 體制聯合 研究: 第6共和政「한민족共同體 統一方案」의 背景."「통일문제연구」. 제1권 3호 (1989년 가을).

文廣健. "南北韓 信賴構築의 問題點과 發展方向."「週刊國防論壇」. 1994. 4. 25.

文正仁. "南北韓의 軍事的 信賴構築方案." 國土統一院.「한민족공동체 形成의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

박준영. "남북연합의 조건과 접근방안." 한국정치학회.「제4회 한국정치 세계학술대회」. 발표논문. 1994. 7. 19~20.

朴漢植. "한민족공동체 形成의 基盤造成." 國土統一院.「한민족공동체 形成의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

申正鉉. "한민족공동체의 實現方案:「南北聯合」을 中心으로." 統一院.「한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究」. (統一方案 論文集 第2輯). 서울: 統一院, 1991.

_____. "한민족공동체의 實現方案." 國土統一院.「한민족공동체 形成의 摸索」. 서울: 國土統一院, 1990.

柳炳華. "韓國統一에 관련된 몇가지 國際法的 問題."「國際法學會論叢」. 第33券 2號 (通卷 第64號, 1988年 12月).

_____. "統一指向的 南北韓關係의 法理論 研究."「한민족공동체 통일방안의 實踐과 制度化 研究」. 서울: 統一院,

⊙發刊資料目錄 案內⊙

〈세미나시리즈〉

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

〈硏究報告書〉

91－01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
91－02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
91－03 美國聯邦制 硏究: 歷史的 發展過程을 中心으로
91－08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
91－09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상회담과 기본조약체결 사례 중심

91－10 國際的 平和保障 事例研究
91－11 在野統一案 研究
91－12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅰ)
91－13 北韓體制의 實相과 變化展望
91－14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
92－01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
92－02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
92－03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를 중심으로
92－04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅱ)
92－05 1992年度 統一問題 國民輿論調査 結果
92－06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
92－07 北韓住民의 人性研究
92－08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
92－09 日本의 對韓半島政策
92－10 러시아聯邦의 對韓半島政策
92－11 東北亞 經濟協力의 發展方向
92－12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心
92－13 南北韓 國力趨勢 比較研究
92－14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的 同質性 增大方案 中心

92－15 北韓의 權力엘리트 硏究
92－16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
92－17 南北韓 經濟共同體 形成方案
93－01 1993年度 統一問題 國民輿論調査 結果
93－02 金日成著作 解題
93－03 日本의 對北韓政策
93－04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞 秩序 豫測(Ⅳ)
93－05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
93－06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅲ)
93－07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
93－08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 硏究
93－09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 硏究
93－10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
93－11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
93－12 北韓의 人權實態 硏究
93－14 베트남 統合事例 硏究
93－15 金正日著作 解題
93－16 韓半島 軍備統制方案 硏究: 유럽 軍備統制條約의 示唆點과 관련하여
93－17 北韓 家族政策의 變化
93－18 主體思想의 理論的 變化
93－19 예멘 統合事例 硏究

93－20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
93－21 북한의 에너지 수급실태 연구
93－22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
93－23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
93－24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
93－25 「한민족공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
93－26 日本의 核政策
93－27 東北亞의 新經濟秩序
93－28 러시아聯邦의 對北韓政策
93－29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
93－30 統一論議의 變遷過程 1945～1993
94－01 북한 관료부패 연구
94－02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北關係
94－03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
94－04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
94－05 主體思想의 內面化 實態
94－06 北韓의 社會間接資本 實態分析
94－07 金正日 리더쉽 研究
94－08 北韓 民族主義 研究
94－09 金正日의 權力基盤 研究
94－10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
94－11 中國과 日本의 軍事力增強이 韓半島安保에 미칠 影響
94－12 統一韓國의 政黨制度와 選擧制度
94－13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究

〈統一情勢分析〉

91－01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로

91－02 고르바쵸프 權力의 現況과 展望

91－03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로

91－04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析

91－05 中·蘇 頂上會談 結果分析

91－06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策

91－07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望

91－08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向

91－09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機

91－10 中國의 對韓政策 展望

91－11 옐찐의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析

91－12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性

91－13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析

91－14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島 安保에 미치는 影響

92－01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北韓關係와 관련하여

92－02 豆滿江地域開發計劃 發展方向

92－03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響

92－04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望

92－05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期

92－06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
92－07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度 中心
93－01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
93－02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
93－03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1～6)
93－04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南政策
93－05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
93－06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7～9)
93－07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
93－08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본 亞·太地域 協力의 發展方向
93－09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果 分析
94－01 美國의 對韓半島 政策－北韓 核問題와 美·北 關係改善을 中心으로
94－02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
94－03 북한의 대외개방 현황과 전망－외자유치 관련법 제정을 중심으로
94－04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
94－05 北韓 核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向

94－06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
94－07 韓·日 韓·中 頂上會談 結果 分析
94－08 北韓의 對南動向 分析(1994. 1～3)
94－09 北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果 分析
94－10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
94－11 脫北者 發生 背景 分析
94－12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
94－13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
94－14 北韓의 對南動向 分析(1994.4.～6)
94－15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
94－16 北韓의 對南動向 分析(1994.7～9)
94－17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向
94－18 美國의 中間選擧 以後 對韓半島政策 變化展望
94－19 金正日政權의 變化展望

〈世界主要事件日誌〉

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

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

〈年例情勢報告書〉

91 統一環境과 南北韓 關係: 1991～1992
92 統一環境과 南北韓 關係: 1992～1993
93 統一環境과 南北韓 關係: 1993～1994
94－01 北韓 核問題와 南北關係

〈論 叢〉

統一硏究論叢 創刊號(1992. 6)
統一硏究論叢 第1卷 2號(1992. 12)
統一硏究論叢 第2卷 1號(1993. 7)
統一硏究論叢 第2卷 2號(1993. 12)
統一硏究論叢 第3卷 1號(1994. 9)
THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION vol. 1(1992)
THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION vol. 2(1993)
THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION special edition(1993)
THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION special edition(1994)

한독 WORKSHOP: ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL UNIFICATION(1993)

〈資 料〉

92-01 統一 및 北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 및 北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書

93-02 藏書目錄: 特殊資料

93-03 獨逸統一條約 批准法律

94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)

南北聯合 形成 및 運營 方案研究

研究報告書 94-13

發行處 民 族 統 一 研 究 院
編輯人 民族統一研究院 政策研究室
서울 중구 장충동 2가 산 5-19
전화 : 232-4726, FAX : 232-5341
印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956
印刷日 1994년 11월 일
發行日 1994년 11월 일