

인문사회연구회  
협동연구총서 2001-11



## 남북연합의 정부·행정체제 구축방안

양현모(한국행정연구원)  
이준호(동국대학교)

통일연구원

본 보고서는 「인문사회연구회 2001년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 요약

# 요 약

이 연구는 2000년 6월 15일 남북공동선언에서 남북한이 통일의 원칙으로 합의하였던 남한의 ‘남북연합’과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’를 보다 구체화하는 의미로서 남북연합의 정부·행정체계 구축에 관하여 제시하고자 한다.

먼저 제2장에서는 남북한에 통일방안에서 적용되었던 국가연합과 연방제의 개념을 결합방식, 국제법상 주체, 구성원이 가지는 국적, 법질서, 중앙정부, 군·경찰 통제권을 주요 항목으로 비교함으로써 국가연합과 연방제가 가지고 있는 특성을 살펴보았다. 또한 국가연합과 연방제가 각 국가들에 어떻게 적용되어졌는지를 정부구성기구들을 중심으로 검토함으로써 향후 남북한의 공동체 구성에 주는 함의를 찾고자 하였다.

국가연합의 경우 유럽연합, 독립국가연합, 러시아·벨로루시 국가연합, 영연방의 사례를 검토하였으며 연방제는 미국연방, 독일연방, 소련연방을 중심으로 검토하였다. 이와 같은 국가연합과 연방제의 사례들에서는 공통적으로 안정적인 공동체의 구성과 지속을 위하여 집행기관의 역할을 강화한다는 특징을 보여주었으며 남북한에게 공동체 내 구성국들간 마찰과 갈등을 상쇄시키는 조정자로서의 역할이 중요함을 교훈으로 주고 있다.

다음으로 제3장에서는 분단국의 통일방안으로서 국가연합을 제시하였던 예멘의 사례와 독일의 사례를 검토하였다.

예멘과 독일의 국가연합안은 통일국가건설을 전개하는데 있어서 제 역할과 기능을 수행하지는 못하였다. 그러나 예멘과 독일의 국가연합안은 남북공동선언을 통하여 국가연합적 통일원칙을 합의한 남북한에게 단계적 통일과정의 중요성과 함께 단계의 이행과정 속에서 상호간 이해관계를 조정하고 전구성원이 동의하는 통일국가를 구성해야 한다는 과제를 남북한에게 제시하고 있다.

다음으로 제4장에서는 국가연합과 연방제가 남북한이 분단 이후 제시하여왔던 통일방안들 속에서 구체화된 과정들에 대하여 검토하였다.

국가연합을 통일방안으로서 상정하고 있는 남한의 경우 6공화국의 ‘한

민족공동체통일방안, 김영삼 정부의 ‘민족공동체 통일방안’, 그리고 현 정부인 김대중 대통령의 ‘3단계통일론’ 각 방안들이 공통적으로 상정하고 있는 남북연합의 성격을 검토하였다. 또한 남북연합을 구성형태가 유사한 유럽연합과 비교함으로써 그 특징을 살펴보았다.

연방제를 통일방안으로 상정하고 있는 북한의 경우 1960년의 ‘남북련 방제창설제안’을 시작으로 하여 1973년의 ‘고려련방공화국 창설안’, 1980년의 ‘고려민주련방공화국 창설안’, 1990년의 ‘고려민주련방공화국 창립방안’을 통일방안으로 제시하였는데 북한 통일방안은 공동체 구상과 관련하여 연방제를 그 중심개념으로 제시하였다. 그러나 북한은 완성된 형태로의 연방제국가 건설을 통일방안으로 제시하였던 데에서 1990년대 이후 수정적인 태도를 보이게 된다. 북한은 ‘느슨한 단계의 연방’이라는 과도체제의 필요성을 제기하면서 연방제에 대한 수정적인 입장을 견지하였는데 이는 남북한이 공동선언에서 국가연합으로의 통일원칙을 합의할 수 있었던 근거가 되었다.

다음의 제5장에서는 남북연합의 정부·행정 체제 설계를 위하여 남북한 정부·행정체제를 비교함으로써 공동정부 구성시 합일점을 갖기 위한 접근을 시도하였다. 남북한 정부·행정체제의 비교는 정부조직의 기본원리, 중앙행정조직, 행정환경으로서 정치체제와 사법제도를 주요 변수로서 비교하였는데 이를 통하여 도출되는 남북한 정부의 조직구조와 기능 및 행정과정은 남북연합 기구의 구조와 기능결정에 중요한 의미로서 영향을 미치게 될 것이다.

마지막으로 제6장에서는 남북한의 공동체로서 인식하고 있는 과도체제로서 남북연합의 정부·행정체제를 설계하는 데 있어서 그 과제로 상호간 신뢰의 회복, 부문별 과제로 법·제도의 정비, 경제교류의 활성화, 군사적 신뢰구축, 남북한 주민간 갈등의 최소화, 국제관계에서의 협력을 제시하였다. 또한 남북연합의 적합한 기구를 구성하기 위한 방안으로서 행정수요를 예측하는 것과 관련하여 부문별로 경제, 지방자치, 산업자원, 정보통신, 군사·국방, 건설·교통, 농림수산, 교육·문화, 환경의 9개 부문으로 세분화하여 제시하였다. 본 연구에서는 이와 같은 부문별 과제와 행정수요의 검토를 통하여 공동기구는 최고의사결정기관으로서 남북정상회

의, 집행기구로서 남북각료회의, 입법기구로서 남북평의회, 사법부로서 남북연합재판소를 제시하였다. 또한 남북연합 공동기구 설계에서는 그 부속기구로서 남북정상회의에는 비서실, 군사위원회, 통화위원회를 제시하였으며 남북각료회의에서는 상임위원회, 사무총국을 제시하는 것으로 보다 구체화하였다.

한편 남북연합 구성을 위한 남한 행정체제의 조직 구축과 관련하여 4개안의 구상을 제시하였다. 제1안은 국무회의와 동등한 권한을 가지는 통일정책회의를 신설하는 방안이며 제2안은 대통령이 관장하는 민족통일기획원을 설치하는 안이다. 제3안과 제4안에서는 기존 남한 정부조직내에서 통일기구를 신설하는 방안을 제시하였는데 제3안은 행정각부에 북한 담당부서를 신설하는 방안이며 제4안은 기존의 통일부를 공동정부의 창구 역할로 이용하는 방안을 구상하였다.

본 연구의 남북연합 정부·행정체제 검토는 분단 이후 심화되어온 남북한에 공존하는 구성원들의 이질화를 해소하고 동질성을 회복하는 의미로서 매우 중요한 사안일 것이며 남북한은 남북공동선언의 합의정신에 입각하여 통일방안을 보다 구체화하는데 노력하여야 할 것이다.

# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구의 내용 및 방법 .....	2
II. 「국가연합」에 대한 고찰 .....	4
1. 국가연합과 연방제의 개념 및 비교 .....	4
가. 국가연합(Confederation) .....	4
나. 연방제 (Federation) .....	6
다. 국가연합과 연방제의 개념 비교 .....	8
2. 국가연합과 연방제의 주요사례 .....	10
가. 국가연합사례 .....	10
나. 연방국가사례 .....	28
3. 국가연합과 연방제 사례가 남북연합에 주는 함의 .....	41
III. 분단국 통일방안으로의 국가연합 .....	43
1. 예멘의 사례 .....	43
가. 남북예멘의 분단과 통일의 배경 .....	43
나. 남북예멘 통일의 주요과정 .....	44
다. 남북예멘간 협력 및 조정에 관한 협정 .....	47
라. 예멘 통일과정에서의 시사점 .....	49
2. 독일의 사례 .....	50
가. ‘독일국가연합조약 초안’의 작성 배경 .....	51
나. ‘독일국가연합조약 초안’에서의 정부·행정체계 .....	52
다. ‘독일국가연합조약 초안’의 남북연합에 주는 시사점 .....	54

**IV. 한반도 통일방안으로서의 국가연합 ..... 56**

- 1. 남북연합의 형성배경 및 내용 ..... 56
  - 가. 6공화국의 ‘한민족공동체통일방안’ ..... 56
  - 나. 김영삼정부의 ‘민족공동체 통일방안’ ..... 58
  - 다. 김대중 대통령의 ‘3단계 통일론’ ..... 59
- 2. 남북연합의 성격 및 특징 ..... 61
  - 가. 남북연합의 성격 ..... 61
  - 나. 남북연합과 유럽연합의 비교 ..... 63
- 3. 북한의 ‘낮은단계의 연방제’ 형성배경 및 내용 ..... 66
  - 가. 1960년의 연방제 통일방안 : 국가연합적 개념의 연방제 ..... 66
  - 나. 1973년 ‘고려련방공화국’통일방안 : 연방제 개념 확대 ..... 67
  - 다. 1980년의 ‘고려민주련방공화국’통일방안 : 연방제안의 구체화 ... 68
  - 라. 1990년대 초 연방제안의 수정 : 연방제의 국가연합적 의미포함 ..... 70
- 4. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’의 공통점 및 과제 ..... 72
  - 가. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’의 공통점 및 그 함의 ..... 73
  - 나. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계 연방제’의 추진상의 과제 ..... 74

**V. 남북한 정부 · 행정체제의 비교 ..... 76**

- 1. 남한의 정부행정체제 ..... 76
  - 가. 정부조직의 기본원리 ..... 76
  - 나. 정부조직구조 ..... 80
  - 다. 남한 행정의 환경 ..... 81
- 2. 북한의 정부 · 행정체제 ..... 83
  - 가. 정부조직의 기본원리 ..... 83
  - 나. 중앙행정조직 ..... 85
  - 다. 북한의 행정환경 ..... 87
- 3. 남북한 정부 · 행정체제의 비교 ..... 89



VI. 남북연합의 정부·행정체제의 설계 .....	92
1. 남북연합의 목표 .....	92
2. 남북연합 정부·행정체제의 과제 및 행정수요 .....	93
가. 남북연합 정부·행정체제의 과제 .....	93
나. 남북연합체제의 행정수요 .....	98
3. 남북연합의 공동기구 .....	100
가. 공동기구 설계의 기본논리 .....	101
나. 환경적 요인 .....	106
다. 공동기구의 설계 .....	108
4. 남한 행정조직체제의 재구축 .....	116
가. 국가과제·국가목표와 행정조직체제 .....	116
나. 남한 행정조직체제의 재구축방안 .....	118
 VI. 결    론 .....	 125
 참 고 문 헌 .....	 128

## 표 차례

<표 II-1> 국가연합과 연방제의 비교 .....	10
<표 IV-1> 남한 정부의 역대 ‘남북연합’ 통일방안 .....	61
<표 IV-2> 북한의 역대 연방제통일방안 .....	72
<표 V-1> 남북한 정부·행정체제의 비교 .....	91
<표 VI-1> 남북연합의 부문별 행정수요 .....	100

## 그림 차례

<그림 V-1> 남한의 정부조직도 .....	81
<그림 V-2> 북한의 중앙행정기구 .....	86
<그림 V-3> 북한의 정치·행정체제 .....	88
<그림 VI-1> 공동정부와 남북한 정부와의 관계 .....	105
<그림 VI-2> 남북연합의 공동정부 조직구성 .....	116
<그림 VI-3> (가칭)통일정책회의 신설안 .....	119
<그림 VI-4> (가칭)민족통일기획원 설치안 .....	121
<그림 VI-5> 행정각부에 북한 담당부서의 신설안 .....	122
<그림 VI-6> 통일부를 중심기구로 한 정부조직 구조 .....	124

## I. 서 론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

남북한은 50년이 넘게 계속된 분단구조 속에서 상호 이질적인 이념과 체제를 유지해 왔을 뿐만 아니라, 통일방안과 관련해서도 서로 다른 형태의 방안을 제시해 왔다. 뿐만 아니라 남북한은 1972년 7.4 공동선언 또는 1992년 남북기본합의서를 통하여 통일방안에 대해 원칙적 합의를 이룬 적도 있지만, 갈등과 긴장이 계속되는 한반도의 상황 속에서 마련된 통일방안은 곧 시문서화 되고 말았다.

그러나 2000년 6월 15일 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 ‘남북 공동선언’을 통해 남북한 화해협력력을 천명하는 한편, 남한이 주장했던 ‘남북연합’의 통일방안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’案이 서로 공통점이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향으로 통일을 지향해 나가기로 합의하였다. 남북한이 통일방안에 대해서 공통점을 찾았다는 것은 분단 이래 항상 일방적인 자기 정당화 또는 선전에 머물렀던 통일방안을 가지고 이제 서로 허심탄회하게 논의할 수 있게 되었다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 하겠다.

따라서 이제 남북 양측은 ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’의 공통점은 무엇이며, 향후 수립시켜야 할 차이점은 무엇인지, 그리고 통일방안과 통일정부의 구성은 어떻게 하여야 할 것인지 등에 대해서 논의하여야 한다. 즉 남북한은 함께 수용할 수 있고 서로에게 도움이 될 수 있는 相生적인 통일방안을 마련하여야 한다.

그러나 「남북연합」과 「낮은 단계의 연방제」의 공통점과 차이점과, 남북한 공이 인정할 수 있는 「한반도 통일방안」이 제시되기 위해서는 6공화국 이후 줄곧 우리의 통일방안으로 제시되어 왔던 남북연합에 대한 좀 더 구체적인 방안이 정립되어야 한다. 즉, 남북연합 단계의 법적, 제도적 장치는 물론, 남북한이 공동으로 구성하는 기구에서 국가통합을 위한 여러 방안들이 논의되어야 할 것이다.

## 2 남북연합의 정부·행정체제 구축방안

1989년부터 한국 정부의 공식적인 통일방안으로 제시되어온 ‘(한)민족 공동체통일방안’에서는 기본적으로 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처의 상설화를 제시하고 있으나 아직까지 이 문제들에 대해 구체적인 후속 연구가 부족한 형편이다. 한 예로 남북한 공동정부의 조직 및 기능, 남북한의 정부 임무의 변화 및 이에 따르는 정부 조직의 변화 및 그 기능에 대한 연구는 거의 찾아 볼 수가 없다.

이 연구는 우리의 통일방안이며 국가연합의 한 형태인「남북연합」을 실천에 옮길 경우 정부형태 및 행정체제에 대한 구상으로, 남북연합 공동정부의 조직과 운영체제에 대한 구상을 목적으로 하고 있다. 즉, 남북연합이 실현될 시 남북 ‘공동정부’의 정치·행정체제의 구축방안 및 그 운영체제에 대한 구상은 물론 정치·군사·경제·사회통합을 위한 협의체의 구성 및 그 운영체제, 그리고 구성국의 하나인 남한정부의 역할, 정부형태의 변화 등에 관한 연구이다.

### 2. 연구의 내용 및 방법

본 논문에서는 남북한의 남북연합 정부조직 구상에 앞서 남북한이 통일방안으로 상정하였던 국가연합과 연방제의 개념, 남북한의 통일방안의 전개 등에 대해서 논의하고자 한다. 또한 남북연합의 주요 특징과 정부조직을 대표적인 국가연합체인 EU, 독립국가연합의 정부조직, 미국, 독일 등 연방제 국가들의 정부조직, 독일과 예멘의 공동정부 구성안 등과 비교·검토하여 향후 남북연합의 정부·행정조직 개편 방향에 접근하고자 한다.

다음은 본 연구의 구체적 내용이다.

첫째, 국가연합과 연방제의 개념 및 특징을 규명하고 주요한 사례를 검토한다. 특히 대표적인 국가결합사례로 유럽연합(EU), 독립국가연합, 영연방제도의 정부조직과 그 운영실태를 파악한다. 연방제의 경우 대표적인 사례로 미국연방제, 독일의 연방제, 구 소련의 연방제에 대한 정부조직과 그 운영실태를 파악하기로 한다.

둘째, 분단국이었던 예멘과 독일의 통일과정에서 나타난 국가연합 통일논의를 검토한다. 남북예멘의 경우 양국이 정상회담을 통해 통일원칙에

합의한 후, 꾸준히 그 원칙을 지향하였으며 그 과정에서 국가연합방식의 양국간 협력 및 교류를 시행하였다. 독일의 경우도 1990년 통일을 앞두고 서독을 중심으로 국가연합에 대한 다양한 논의가 있었다. 예멘과 독일의 경우 국가연합 방식으로 통일되지는 않았지만 통일과정에서 국가연합적 방식을 도출되었다는 점에서 이에 대한 검토는 많은 시사점을 제공하고 있다.

셋째, 남한의 통일방안인 남북연합을 논의하되, 남북연합단계의 설정 배경을 중심으로 살피고 남북연합의 의의와 성격에 관해 고찰한다.

넷째, 북한의 낮은 단계의 연방제를 분석하기 위해서는 북한의 통일방안인 고려연방제에 관한 검토가 있어야 한다. 특히 북한의 환경변화에 따른 고려연방제의 수정론을 중심으로 남북연합과 북한의 연방제가 접합될 가능성을 모색해 본다.

다섯째, 남북연합의 정부·행정체제의 제시를 위해서는 남북한 행정체제에 대한 기본적인 분석이 필요하다. 따라서 여기에서는 남한과 북한의 행정체제를 비교·분석한다.

여섯째, 남북연합에 관한 이론적 연구를 토대로 남북연합의 제도화에 관해 구체안을 제시한다. 여기서는 ‘민족공동체통일방안’에서 제시된 원칙을 고려하여 남북연합 형성을 위한 절차, 그 공동기구의 기능과 역할·구성 및 운영 등에 대한 세부안을 모색한다. 이밖에 이 연구에서는 ‘민족공동체통일방안’에서 제시되지 않았지만 남북연합 구축시 반드시 추가가 필요한 제도 및 기구를 제시하고 이의 운영방안을 설명한다.

일곱째, 남북연합이 성사된다는 것은 국정운영에 있어 커다란 변화를 의미한다. 따라서 남북연합 단계에 들어가면 현재 남한의 정부조직도 재구축될 필요가 있다. 따라서 여기서는 남북연합 구축시 남한 정부의 정부조직 및 행정기구의 재구축에 관한 논의와 함께 그 구체적인 대안을 제시하고자 한다.

본 연구는 주로 국가연합과 남북연합에 관한 국내외 자료의 수집·분석을 통해 진행된다. 또한 본 연구에서는 문헌 연구와 병행하여 남북 문제의 전문가 및 행정관료를 대상으로 심층 면접을 실시하여 그 결과를 활용할 것이다.

## II. 「국가연합」에 대한 고찰

### 1. 국가연합과 연방제의 개념 및 비교

#### 가. 국가연합(Confederation)

‘국가연합’이란 복수의 국가가 공동의 이익을 위하여 국제법상 독립국가  
의 자격을 보유하면서 상호 대등한 지위에서 결합하고, 공동의 기구를 통  
해 외교, 기타 일정한 사항을 협의하여 그에 관한 기능을 공동으로 행사  
하는 국가결합 형태이다.<sup>1)</sup>

즉, 국가연합은 다수의 구성국들이 느슨한 관계로 연합되어진 형태를  
의미하는 것으로서, 구성국들의 대외적 독립성이 보장되며 통치권한의 측  
면에서 공동정부는 구성국들 공동의 이익과 문제에 한정된 권한만을 갖는  
다. 구성국에 대한 통치권은 구성국 정부에 주어진다.

국가연합은 우선 국제법상 조약에 기초하는 방식을 취함으로써 국내법  
인 연방헌법에 기초하는 연방(federation, Bundesstaat)과 구별된  
다. 또한 국가연합은 연관 개념인 연방, 행정연합(administrative  
union, Internationale Verwaltungsverein), 동맹 등과도 구별되  
는 특징을 가진다. 행정연합의 기원은 원래 국제하천의 공동관리를 위해  
19세기말 생성되었으며 비정치적 조약에 의해 조직된 국가결합을 의미한  
다. 행정연합의 대부분은 경제·행정기구·행정협정·관세동맹 등의 과제  
를 다루는 기구들과 UN의 틀 안에서 인권보장의 목적을 실현하는 기능  
을 담당하는 기구들을 의미한다.

따라서 행정연합은 기술·경제·교통·통신 등 일반적으로 비정치적 분  
야를 다루고 있다는 데에서 국가연합과는 구별된다. 예컨대 1815년 비인  
(Wien)회의에서는 항해에 관한 공동협정을 체결하였다. 또한 1919년 베  
르사이유 조약은 라인(Rhein)강 중앙공동관리위원회의 구성을 골자로 한

1) 김정균, “분단국의 통일형태에 관한 연구”, 『국제법학논총』, 제28권 1호(대  
한국제법학회, 1983, p.94 ; 유병화, 『국제법총론』, 일조각, 1985, pp.23  
1~232 ; 이병조·이중범, 『국제법신강』, 일조각, 1989, p.165.

것이었다. 그밖에 행정연합의 예로는 ITU(1865), UPU(1874), WMO(1973), GATT(1949), ICO(1944)등을 들 수 있다.<sup>2)</sup>

다음으로 국가연합은 동맹(Allianz)과도 구별된다. 동맹은 조약을 통한 국제법적 결합이며, 일반적으로 그 결합목적은 정치적, 특히 군사적 협력에 중점을 둔 것으로 2개이상의 독립국 사이의 합의에 따라서 창립된다. 이런 특징으로서 동맹은 상설기관이 없으며, 대개 시간적 한계를 설정하고 있다는 점에서 국가연합과 구별된다.<sup>3)</sup>

국가연합을 보다 잘 이해하기 위해서는 국가연합 형성 요인에 대한 고찰과 함께 국가연합 형성 이후의 중앙정부와 구성국 사이의 역할·권한을 살펴볼 필요가 있다.

국가연합의 형성 이유로 6가지가 제기되어지는데 첫째, 군사적 불안감을 해소하거나 동맹의 필요성, 둘째, 외세로부터의 정치적 독립 욕구, 셋째, 경제적 이익, 넷째, 지리적 인접성, 다섯째, 인종·종교·문화 등의 유사성, 마지막으로 의사소통 범위의 증대 등이다.<sup>4)</sup>

국가연합을 이해하는데 있어서 중앙정부와 구성국 정부의 역할과 권한을 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연합의 각 구성국은 제3국과 별개의 단위(국가)로서 외교관계를 설정하거나 국제기구에 가입하며, 또한 조약을 체결할 수 있는 능력이 인정되는 것이 원칙이다.

둘째, 국가연합에서는 구성국들이 연합의 공동국적을 가지지 않는다. 따라서 개인은 각 구성국의 국민일 뿐이며 그들은 국가연합이란 연합체에 소속되지 않는다.<sup>5)</sup>

셋째, 국가연합 자체는 구성국에 대하여 명령·지배권을 가지지 않고

2) Felix Ermacora, "Confederation and Other Unions of States", *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 10. *States · Responsibility of States · International Law and Municipal Law*, Amsterdam : North-Holland Pub, 1987, p.62.

3) Felix Ermacora, *op. cit.*, pp.62~63.

4) 조 민, "남북연합 형성과 추진과제", 2001 협동연구 1차 워크샵 발표문, p.7.

5) Hans Kelsen, *Law and Peace in International Relations*, Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1948, p.134.

그 권한은 직접 구성국에 대한 관계에서 인정되며 구성국의 국민에게는 미치지 않는다.

넷째, 국가연합의 공동기구는 구성국 정부가 임명하는 대표로 구성되는 협의체로서 보통 전쟁권·조약체결권·사절권 등을 행사하며 구성국의 만장일치로 의사를 결정하는 것이 일반적이다.

다섯째, 국가연합은 고유의 병력을 보유하지 않는다. 국가연합은 구성국 이외의 제3국과 전쟁을 할 필요가 있을 경우 각 구성국이 연합에 필요한 무력을 제공하여야 한다. 연합이 구성국에 대하여 무력제재를 할 경우에도 자체 병력이 존재하지 않기 때문에 연합의 다른 구성국이 제공하는 병력으로써 무력제재가 가능하다.

국가연합의 사례로 대표적인 것은 유럽연합(EU)과 구 소련 붕괴 이후의 독립국가연합이 대표적이며, 유럽연합과 독립국가연합 구성 이전에도 미국·독일·스위스 등에서 국가연합으로의 체제가 존재하였다. EU의 경우에 후술하겠지만 서유럽국가들이 중심이 되어 국가연합으로 출범하였던 것이 정치(유럽의회)·경제적인 통합(단일통화제)이후 점차 연방제적인 특징을 확대해 나가고 있다. EU의 연방제적 특징으로는 기구들 사이의 권력분립, 유럽위원 선거에 도입된 보통선거제, 국내법에 비해 공동체법의 상위, 공동체 규정의 회원국에 대한 직접적 적용, 그리고 의회 내에서 교섭단체 구성에 있어서 국적별이 아닌 정당별 기준 등이 거론될 수 있는데 이는 EU의 연방제적 성격을 대변하는 것이다.<sup>6)</sup>

## 나. 연방제 (Federation)

연방(federation)이란 고정적인 의미를 가진 개념이 아니며, 연구자가 특정연구들에서 개인관점에 따라 제각기 다른 의미로 정의하였다.<sup>7)</sup> 따라서 그 개념은 매우 다양하게 정의되었다. 한 예로 사회주의권 국가에서

6) 김연기, “유럽연합 기구의 조직 및 기능에 대한 고찰”, 『국제정치논총』 제33집 2호, 1993, p.21.

7) A. H. Birch, “Approaches to the Study of Federalism”, *Political Studies*, Vol.XIV, No. 1, 1966, p. 15.



정의하는 연방주의는 과도기적 연방제 정권형태로서, 세계혁명을 염두에 두면서 소수 민족문제의 해결과 공산화의 목적으로 연방주의가 강조되었다.

반면 자유민주주의 국가에서 연방제의 핵심적 요소는 비중앙집권화<sup>8)</sup>와 권력의 지역적 분배에 있었다. 가령 미국의 연방제도의 핵심은 국가권력이 중앙정부와 지방정부에 분배되어 있는 점으로서, 중앙정부가 지방정부에 분배된 지방의 권력을 일방적으로 다시 이양 받을 수 없는 형태이다. 권력의 지역적 분배라는 것은 미국에서 ‘영토적 민주주의’라고 통칭되는데, 이것은 권력과 지역을 기초로 하여 분배한다는 의미이다. 이러한 지역에 기초한 권력의 분배는 각기 상이한 지역집단의 대표에 대해 중립과 평등을 확보하고 지방자치를 보장하는 기능을 한다.

이렇듯 연방제는 많은 나라들에서 각기 다른 형태로 실시되고 있지만 대체로 연방제를 구성하는 데에 있어서 어느 정도의 보편적인 요소들을 가지고 있다고 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

연방제는 느슨한 결합형태<sup>10)</sup>인 국가연합에 비해 중앙정부의 권한이 확대된 형태로서 중앙정부 하에 각 지방정부가 서로 밀접하게 결합된 특징을 보여준다. 연방관계는 국민, 중앙정부(연방)와 각 구성국(지방정부)들에 관련된 지속적이고 일원적인 계약을 토대로 이루어지며, 이 계약은 권력 분산 및 공유를 규정하고 있는 성문법의 형태로 구체화된다.<sup>11)</sup>

8) 비중앙집권화는 탈중앙집권화와는 구별된다. 탈중앙집권화는 중앙정부가 지방정부에게 특정의 권력을 이양하고 있되, 중앙정부가 이양한 권력을 일방적으로 철회할 수 있는 조건부적 이양을 한 권력의 분권화를 말한다. 그러나 비중앙집권화는 일방적으로 이를 철회할 수 없는 지방정부에 대한 권력의 분배를 말한다. 김명기, 『남북한 통일론』, 서울 : 국제문제연구소, 1995, p. 128.

9) “연방제 국가가 발생하게 된 역사적 배경으로서 그 기원이 되는 것은 1789년의 미합중국이다. 그 후 1848년의 스위스 연방, 1949년의 현 독일연방공화국 그리고 공산화 이후의 구 소련 등을 들 수 있다. 이러한 연방제 국가의 성립은 대개 분산된 정치권력을 통합시킴으로써 민족적 통합 내지는 정치적 일원체를 형성한다는 목적과 필요성 때문이었다.”

정용길, “통합의 사례와 한반도 모델의 모색”, 『한국통일포럼 국내학술회의 I』, 2000년 7월 15일, pp.8~9 참조.

10) 지방정부에게 보다 많은 권한이 부여된 형태를 의미함.

11) 조민, 위의 논문, p.5.

연방의 중앙정부와 지방정부들은 각각 별개의 입법·행정기관을 포함한 독립적인 통치기구를 구성하는데, 헌법의 범위 내에서 자체적으로 통치기구를 수정할 수 있는 권한을 가진다. 한 예로서 미국의 경우 국방 및 외교정책은 중앙정부에 의해 수립·시행되어지는데, 지방정부는 극히 제한된 범위 내에서 예외적으로 국제법상 능력을 인정받게 되며 중앙정부만이 전쟁선포권, 정치·군사적 문제와 관련된 국제협약을 체결할 수 있다. 즉, 연방에 있어서는 연방 자체가 국제법상 권리능력과 행위능력의 주체이며 그 구성국은 내부적으로는 국가적 성격을 보유하나 대외적으로는 국가로서의 주체적 역할이 제한되어져 있음을 의미한다.<sup>12)</sup> 연방 구성국 시민과 관련하여서도 연방 구성국내 시민은 공통의 국적을 가지며, 중앙정부의 권력은 구성국의 시민에게 직접적 영향을 미침으로써 구성국내 시민에 대한 지방정부의 권한이 제한되어져 있다.

#### 다. 국가연합과 연방제의 개념 비교

앞 절에서 살펴본 국가연합과 연방제의 구별되는 차이점은 외교권 및 군 통수권 등이 중앙조직(중앙정부)또는 구성국(지방정부) 어디에 귀속되어 있느냐에 따라 구분되는 것으로서 자유로운 탈퇴 여부도 국가연합과 연방을 구별하는 차이점이다. 즉, 국가연합은 그 구성국의 필요에 따라 탈퇴할 수 있으나 연방에 속한 지방정부가 독립 혹은 탈퇴하고자 할 때에는, 중앙정부(연방정부)의 승인 아래 법적 절차를 밟아야 하는 제한이 뒤따른다.

전술한 국가연합과 연방제는 그 개념상에 상이한 부분들을 보여주고 있는데 그 차이점은 다음과 같다.

첫째, 국가연합은 주권을 가지는 구성국이 국제법상 조약에 의해 결합하고 있음으로 해서 법적 절차상에 커다란 어려움 없이 그 결합을 해체할 수 있는데 반하여, 연방국가에서의 구성국들은 헌법상의 근거에 의하여 결합하고 있기 때문에 구성국은 오직 연방헌법의 개정에 의해서만, 즉 연

12) 장명봉, “국가연합에 관한 연구”, 『국제법학논총』 33권 3호, 대한국제법학회, 1990, pp.12~13 참조.

방기관의 승인에 의해서만 연방결합(Bundesverband)으로부터 분리될 수 있다.

둘째, 국가연합 구성국은 국가로서 국제법상 주체성을 갖는다. 그러나 연방은 연방주체가 국제법상의 권리능력과 행위능력을 갖는 국제법상 주체이며 그 구성국은 내부적으로는 국가적 성격을 보유하지만 대외적으로는 국제법상 주체로서의 지위를 갖지 않는다.

셋째, 국가연합 구성국의 국민은 국가연합 공통의 국적을 갖는 것이 아니고 자신이 소속된 구성국의 국적을 가진다. 따라서 그들에 대한 외교적 보호권은 구성국이 갖는다. 그러나 연방 구성국의 시민은 연방의 시민으로서 연방 공통의 국적을 가지며 동시에 연방 중앙정부의 통치가 구성국과 그 시민에게 직접적으로 미친다. 연방에 소속된 구성국 시민에 대한 국가의 외교적 보호권은 연방정부만이 행사한다는 것이다.

넷째, 국가연합을 조직하는 법질서의 중앙규범은 우선 구성국가별로 의무를 부과하고 권리를 주며, 개인은 그의 소속국가 법질서를 통해서 간접적으로만 영향을 받는다. 그러므로 이러한 국가연합의 법질서는 국내법 질서가 아니라 국제법 질서라 할 수 있다. 그러나 연방국가 법질서의 중앙규범은 직접 개인에게 의무를 부과하고 권리를 부여하기 때문에 이 질서는 국제법 질서가 아니라 국내법 질서라 할 수 있다.

다섯째, 국가연합의 공동기구(공동기구)는 구성국 대표로 구성되는 합의체로서 보통 선전·강화권·조약체결권 및 사절권 등을 행사한다. 그러나 국가연합의 공동기구는 구성국의 국민에게 직접 권력을 행사하는 중앙 권력기관이 아니다. 그에 반하여 연방의 중앙정부는 구성국의 국민을 직접 통치하는 중앙 권력기관으로서 외교, 군사 및 국적에 관한 사항은 물론 경제사항 특히 관세 및 통화에 관한 권한을 가진다.

여섯째, 국가연합은 중앙정부가 자체의 경찰·군대를 갖지 않으며, 국가연합내 구성국 상호간의 무력충돌은 국제법상의 전쟁으로 간주된다. 그러나 연방제에서의 중앙정부는 자체의 병력을 보유하며, 구성국 상호간의 무력충돌은 내란으로서 국제법상의 전쟁으로 간주되지 않는다.

〈표Ⅱ-1〉은 국가연합과 연방제의 차이점을 표로 요약한 것이다.

### <표 II-1> 국가연합과 연방제의 비교

	국가연합	연방제
결합방식	조약에 의한 결합	헌법에 의한 결합
국제법상 주체	구성국	연방주체
국 적	구성국	연 방
법질서	국제법 질서	국내법 질서
중앙정부	중앙권력기관이 아님	중앙권력기관임
군·경찰	중앙정부 자체가 보유하지 않음	중앙정부 자체가 보유함

## 2. 국가연합과 연방제의 주요사례

### 가. 국가연합사례

#### (1) EU(유럽연합)

유럽석탄철강공동체가 모체가 된 EU(유럽연합)는 현재 15개 회원국으로 구성되어 있다. EU는 단일시장의 완성과 함께 향후 30여 개국으로 회원국을 확대하려 한다는 측면에서 가까운 장래에 전 유럽을 총괄하는 조직체로 자리잡을 것으로 예측된다. 여러 징후들에서 연합의 의미보다는 연방의 의미를 확대해 나가고 있는 EU의 정부조직과 그 기능에 대한 검토는 남북연합의 정부·행정체제구축방안을 마련하는 데에 중요한 비교 잣대로의 역할과 함께 시사점을 준다.

EU의 정부조직은 5개의 주요기관과 그 외에 다수의 조직체들로 구성되어 있다. 5개의 주요기관으로는 유럽이사회, 각료이사회, 유럽의회, 유럽집행위원회, 그리고 EU사법법원이며, 그 외의 주요 조직체들로는 유럽회계감사법원, 경제사회이사회, 지역위원회, 유럽중앙은행, 유럽투자은행, 유럽음부즈만 등이 있다.

## (가) EU의 5개 주요 정부기구

## ① 유럽이사회(European Council)

유럽이사회는 회원국 정상들의 모임으로서, 유럽국가의 대통령과 수상들이 회합하며 유럽통합을 위한 중요정책과 정책방향을 결정하기 때문에 유럽정상회의로도 불린다. 1974년 파리회의에서 공식화된 유럽이사회는 1987년 법제화를 통하여 연 2회 이상 회의를 개최하도록 하였다.

유럽이사회는 1990년대에 유럽건설에 있어서 중요한 역할을 하였으며, 유럽연합이 조직확대를 위한 준비, 유럽통화동맹, 1996~1997년 정부간 협의회에서 논의된 제도개혁안들에 대해서 결정적인 역할을 하였다. 또한 초국가간 및 정부간 유럽연합 활동의 모든 영역에서 유럽의사회가 최고 정점의 위치에 있음을 연합조약조항에 삽입하였다.

유럽이사회는 대체로 의장국의 임기가 만료되는 6월과 12월에 의장국 내의 지역에서 개최된다. 유럽이사회의 의장직은 조약에 정해진 순서에 따라 6개월씩 회원국 정부 수반이 차례로 담당한다.

## ② 각료이사회(Council of Ministers)

유럽 12개국 연합회원국들의 장관들로 구성되는 각료이사회는 EU의 실질적인 정치력이 집중된 기관이다. 각료이사회의 회의는 그 의장 및 구성원 또는 유럽위원회의 요구로서 개최되며, 단일 기구로서의 각료이사회는 내부적으로 일반이사회와 전문이사회로 구성된다. 일반이사회의 경우 회원국의 외무장관들로 구성되는데, 상업정책과 함께 제3국과의 관계 등을 취급하며 8월을 제외한 매달 정기적인 모임을 가진다. 일반이사회를 제외한 나머지 이사회를 전문이사회로 통칭하는데, 전문이사회에는 정기적인 모임(1달에 1번)을 개최하는 농업장관회의, 재무장관회의와 중요한 사안 발생시 비정기적인 모임을 갖는 산업장관회의, 에너지장관회의 교통장관회의 등이 있다.

각료이사회는 다양한 법률적 형태로서 결정을 취하는데, 다음 5가지 정도의 결정형태로 구분할 수 있다.

- ㄱ. 건 의 : 강제적 결과를 수반하는 결정은 아니다.
- ㄴ. 결 의 안 : 정치적 중요성을 내포하고 있는 사안에 대한 결정 형태이다.
- ㄷ. 판 정 : 개별적 수준의 일들을 결정하는 형태로서 각료이사회 의 직원 임명 또는 유럽위원회의 구성원 임명시에 결정하는 형태로 사용된다.
- ㄹ. 규 제 : 각료이사회에 의해 결정된 입법적 성격의 문서로서 이 결정은 모든 회원국에 직접적으로 적용되며 회원국내에서 재 입법화되어지는 절차를 통해 적용되어진다.
- ㅁ. 협상위임 : 각료이사회는 상업영역에서 유럽위원회를 대신해 협상 위임을 결정할 수 있다. 그러나 유럽위원회만이 제3국과 협상할 수 있기 때문에 유럽위원회의 동의를 얻어야만 협상을 진행할 수 있다.

각료이사회는 유럽연합의 입법권을 보유하며 집행위원회가 제안한 안들을 최종적으로 의결한다. 의결방식은 만장일치제의 방식을 취하였지만, 1987년 단일유럽법이 발효된 이후 가중다수결방식이 주요 의결방식이 되었다. 그러나 아직도 조약의 개정, 새 회원국 영입, 조세, 산업, 문화, 사회·지역기금, 기술개발·연구 프로그램, 공동외교안보정책, 내무·사법 문제에 대한 협력에 대한 의결에는 만장일치제가 사용된다. 이밖에 통합 단일시장과 관련된 여러 공동체 법률조항, 소비자 보호, 유럽차원의 교통망건설 등의 사안에 대해서는 각료이사회와 유럽의회가 공동으로 결정하도록 되어 있다.<sup>13)</sup>

각료이사회 의결권은 독일·프랑스·이탈리아·영국 각 10표, 스페인 8표, 벨기에·그리스·네덜란드·포르투갈 각 5표, 오스트리아·스웨덴 각 4표, 덴마크·핀란드·아일랜드 각 3표, 룩셈부르크 2표로 총 87표이다. 의안의 채택되기 위해서는 62표 이상의 찬성이 있어야 하며, 가중다수결의 경우 62표 이상이면서 최소한 10개 회원국 이상의 찬성이 있어야 한다.<sup>14)</sup>

---

13) 장 흥, 『유럽연합의 새로운 이해』, 서울 : 고원, 1998, pp.88~89.

## ※ 각료이사회의 보조기구

- ㄱ. 상주대표회의 : 집행위원회가 소재하는 브뤼셀의 각국 대사·부대사 및 외교관으로 구성된 상주대표부는 본국과 연락기능을 수행하면서 매주 1회 상주대표자회의를 개최한다. 상주대표자회의에서는 각료이사회가 위임한 업무를 처리하고 이사회에 상정할 안건을 최종적으로 검토한다. 각료이사회가 바쁜 회원국 정부 각료들이 논의중인 사안의 기술적인 상세한 면들을 효율적으로 다룰 수 없는 상황에서 행정적 준비를 위한 상설기구의 필요성이 제기된 후 조직되었다.

상주대표자회의는 副大使회의와 大使회의로 구분된다. 부대사회의는 매주 수요일에 개최되어 교육·환경·에너지·과학기술, 단일시장 완성, 교통·사회 문제 등 보다 실무적인 안건을 검토한다. 대사회의는 목요일에 개최되어 정치적으로 민감한 사안을 검토하는데 외무이사회·재무이사회·예산이사회에 회부되는 안건은 대사회의를 거치는 것으로 규정하고 있다.

- ㄴ. 업무반 : 상주대표자회의 내부조직으로 이사회에 보다 높은 수준에 심의될 많은 사안들의 수를 줄이는 것을 목표로 가능한 많은 안건에 대해 일반적이고 기술적인 문제들을 포함한 합의도달을 시도한다. 업무반의 심의결과는 상주대표부회의에 전달되는데 보고서에는 합의에 도달한 부분과 회원국들의 다양한 입장과 관심을 표명한 부분들을 명시한다.
- ㄷ. 사무국 : 이사회에 주요 업무들에 대하여 지원업무를 수행하는 사무국은 이사회 업무를 지속적으로 보장하고, 회의가 적절하고 효율적으로 조직·진행되게 하는 역할을 수행한다. 사무국은 매년 100개 이상의 부처와 200개 하위부처의 회의업무를 조직하고 문서화한다.

14) 김병오, 『민족통일과 남북연합』, 서울 : 여강출판사, 2001, p.233.

- 르. 의장직 : 이사회에서 의장이 가지는 역할은 첫째로 회의를 주재하고 운영하는 것이며, 둘째로 국가의 입장을 대변하는 역할을 수행하는 것이다. 각 회원 국 대표는 소속국가의 규모에 상관없이 사전 결정된 순환제에 따라 6개월간 의장직을 수행한다.

### ③ 유럽의회(European Parliament)

유럽의회는 1951년 파리 조약에 의해 창설된 유럽석탄철강공동체 내의 공동의회로부터 시작되었으며, 1962년 유럽의회로 명칭이 변경되었다.

유럽의회는 자문 및 감독기능을 기본 권한으로 하고 있으며 실제적 권한으로서 예산권, 각료이사회와 유럽위원회에 대한 감독권한 및 EU입법 과정에의 참여권을 행사한다. 그러나 유럽의회는 예산권과 입법권 행사에 있어서 법률제정과 세금의 인상과 같은 권한을 행사하지는 못한다. 유럽의회는 주요 권한인 자문권과 예산권, 그리고 감독권의 내용은 다음과 같다.

- ㄱ. 자문권 : 유럽의회는 각료이사회와 유럽위원회에 대한 자문의 권한을 갖는 데, 이 기구들은 유럽의회에 대하여 복종할 의무는 가지지 않는다. 그러나 1986년의 유럽단일협정은 유럽의회에 대한 협의절차를 개선하여 협력절차를 도입함으로써 유럽의회 의 권한을 좀 더 강화시켰다. 협력절차는 유럽위원회가 유럽의회 의원들에게 의해 결정된 수정안을 받아들이지 않을 경우 그 이유에 대하여 명백히 밝혀야 함을 의미하는 것이었다.
- ㄴ. 예산권 : 예산권은 유럽의회는 실질적인 권한으로서 유럽위원회에 의해 편성되고 각료이사회에 확정되어진 예산을 승인하거나 거부할 수 있는 권한이다. 유럽의회는 가결된 예산안을 승인하거나 거부할 수 있지만, 그 예산권은 의무적 경비에 대해서는 수정안을 제안할 수 있는 것으로 한정되어 있기도 하다.
- ㄷ. 감독권 : 유럽의회는 몇 가지의 권한을 행사하는데 서면·구두질문권, 유럽위원회의 연차보고서에 대한 토의 그리고 전체로서 유



럽위원회에 대한 불신임 투표권 등이다. 이외에 감독권한으로서 유럽의회는 법률집행행위에 대한 위반혐의조사 권한을 가지며 집행위원회의 원장과 위원들의 임명동의권한 등의 권한을 가지고 있다.

유럽의회는 자문권, 예산권, 감독권의 3권을 가지고 다음의 3가지의 역할을 주요 업무로써 수행한다.

첫째, 유럽의회는 조약들과 부속조항 및 연합기구들간의 관계 범주 내에서 관례 등에 의하여 부여된 권한을 행사한다.

둘째, 유럽의회는 유럽연합 내뿐만 아니라 대외적으로도 대표의 역할을 수행한다.

셋째, 유럽의회는 유럽통합과정을 자극하는 역할을 수행한다. 유럽의회 위원들은 한편으로 각자의 정치적 종파들의 이념적 전통을 지니면서도, 유럽 정신의 공통적 경향을 공유함으로써 유럽연합의 문제 해결에 있어서 자국의 이익에 우선해서 업무를 수행한다.

유럽의회는 2000년 현재 15개국에 가입되어 있으며 유럽의회 본부는 프랑스 스트라스부르에, 사무국은 룩셈부르크에 소재하고 있다. 1979년 선거를 통하여 최초로 위원을 선출한 유럽의회는 회원국 정부간에 협정을 맺어 회원국 국민들이 직접·보통선거로 위원을 선출한다.

유럽의회 의석의 회원국별 배정에는 회원국의 인구수가 기준이 되지만, 이는 부분적인 참고사항일 뿐이며 실제 의석배분 면에서는 소규모 회원국이 큰 회원국에 비해 상대적으로 유리하게 대표되어 있다. 현재 총622명 중 독일 99명, 프랑스·이탈리아·영국 각 87명, 스페인 64명, 네덜란드 31명, 그리스·벨기에·포르투갈 각 25명, 스웨덴 22명, 오스트리아 21명, 덴마크·핀란드 각 16명, 아일랜드 15명, 룩셈부르크 6명으로 구성되어 있다.<sup>15)</sup>

유럽의회 조직으로는 운영을 담당하는 사무국과 전문위원회들이 있

---

15) 김병오, 위의 책, p.243.

다. 사무국에는 위원들이 선출한 의장1명과 부의장 14명이 있고 임기는 30개월이며 전문위원회는 총 19개가 있다. 또한 교섭단체별로 위원회 의원과 좌석을 배정하는데 현재 사회주의그룹 등을 비롯하여 10개 교섭단체와 1개 무소속 그룹이 있으며 회원국에는 프랑스·독일·영국·이탈리아의 수가 압도적이다. 본회의는 1주일간 부분회기로 1년에 12회 열리는 데 주로 벨기에 브뤼셀이나 프랑스 스트라스부르에서 개최된다.

#### ④ 유럽집행위원회(European Commission)

유럽집행위원회는 각료이사회가 결정을 할 수 있도록 안건을 준비하고, 각료이사회에 결정을 집행함으로써 유럽연합의 행정부역할을 수행한다. 즉, 유럽집행위원회는 대외적으로 유럽연합을 대표하고 정책을 이행한다.<sup>16)</sup>

유럽집행위원회는 EU 초기에 초국가적인 정부로서의 역할을 수행하도록 규정되어 있었지만 그러한 방향으로 발전하지는 못하였으며, 현실적으로 EU내의 행정부 기능은 유럽집행위원회와 각료이사회 사이에 분산되어있다.

유럽집행위원회의 위원수는 각료이사회에서 만장일치로 변경할 수 있

---

16) 유럽집행위원회의 역할을 보다 세분화하면 다음과 같다.

첫째, 유럽집행위원회의 역할은 규제 및 지령, 판정, 건의 등과 같은 형태로 각료이사회에 제출할 제안들을 완성하는 것이다. 또한 유럽집행위원회는 상황에 따라 혹은 조약의 집행과정에 있어서 그들에게 유용하다고 판단되면 그에 관련된 제안들을 마련한다.

둘째, 유럽집행위원회는 각료이사회에서 결정된 사항을 집행하는 역할을 하는데 이 기능은 EU내에서 고전적 의미로서의 행정부 기능을 의미한다.

셋째, 유럽집행위원회는 공동농업정책, 지역기금, 사회기금 또는 로마협정과 같은 공동정책을 관리하며 EU회원국이 EU법규정을 준수하도록 하는 역할을 수행한다. 구체적으로 유럽집행위원회는 회원국 개인 및 기업에 의한 EU법의 위반에 대해 심사, 증거의 평가 및 벌금을 부과할 수 있으며 유럽집행위원회의 이러한 권한은 사법적인 성격이 아닌 행정적인 성격을 가진다. 또한 유럽집행위원회는 주요한 국제기구나 주요한 제3국에 대표부를 파견하는 결정권을 갖는데 의사결정방법으로는 EU위원들이 함께 작업함으로써 연대책임을 진다.

다. 또한 유럽집행위원회의 집행관들은 회원국들의 공동승인하에 임명되는데 집행관들은 각국 정부의 대표자들이 아니라, 정부로부터 독립하여 전체로서의 EU이익을 위해 임무를 수행한다. 집행관들의 선출은 4년마다 이루어지며 임기 2년의 재선이 가능한 위원장 1인과 6명의 부위원장을 포함한다. 유럽집행위원회의 부속기관으로 전문국, 사무국 그리고 법무부서가 있다.

- ㄱ. 전문국 : 유럽집행위원회에는 23개의 전문국이 설치되어 있으며, 집행위원회의 모든 위원들은 하나 또는 그 이상의 업무를 관장하게 된다. 이와 같이 위원들이 이상의 다수의 전문국 업무를 수행하는 것은 EU정책들이 어느 특정 전문국의 독자적인 업무영역에 속하지 않기 때문이다. 또한 한 분야의 정책수립에 있어서 여러 전문국들이 개입하게 되는데 이들 전문국 사이의 원만한 타협을 통하여 일관된 정책이 수립될 수 있기 때문이다.
- ㄴ. 사무국 : 사무국은 유럽집행위원회의 행정적 준비에 대한 사무를 담당한다.
- ㄷ. 법무부서 : 유럽집행위원회와 부속기관에 대하여 독립적인 법적 자문역할을 수행한다.

##### ⑤ EU사법법원(Court of Justice)

EU사법법원은 유럽재판소로서의 역할을 수행하는 기구로서 조직과 역할은 국제사법기관(헤이그 국제사법재판소), 독일, 미국 등의 연방헌법재판소 모델에 영향을 받았다. 이 기구는 EU법의 해석과 적용에 대한 판결을 내린다. 사법법원의 판결은 판결이 내려진 날부터 회원국에 대해 구속력을 가지며 EU관련 조약들에 따라 회원국 국내법에 우선한다.

EU사법법원은 각 회원국의 국적을 가진 임기 6년으로 하는 15명의 법관으로 구성되는데, 임기 3년의 연임이 가능한 법원장은 판사들의 비밀투표에 의해 선출된다. 유럽연합조약에 따르면 “독립성에 대한 철저한 보장이 있는 자로서 자국에서 최고의 판사직에 임용될 수 있는 자격요건을 갖

추였거나 아주 탁월한 재능을 지닌 법조인”인 자를 법관으로 선출해야 한다고 명시하고 있다.<sup>17)</sup>

대부분의 경우 EU재판소는 유럽위원회의 재소에 따라 활동을 개시하나 경우에 따라서는 각료이사회나 회원국들의 재소에 따라 활동을 개시하기도 한다.

#### (나) EU의 기타 정부기구들

##### ① 유럽회계감사원(Court of Auditors)

유럽의회의 예산권 강화와 더불어 1977년에 룩셈부르크에서 창설된 이 기구는 유럽위원회에 의한 예산의 집행 및 EU에 의해 지급된 기금에 대한 회원국들의 집행을 통제한다. 유럽회계감사원은 15개국에서 1명씩 총 15명의 감사위원으로 구성되며 임기는 6년이다. 감사위원들은 3년마다 유럽회계감사원의 원장을 선출하도록 규정되어 있다.

유럽회계감사원의 맡고 있는 임무는 EU예산집행에 대한 유럽의회의 통제를 보조하는 역할을 수행한다.

##### ② 경제사회이사회(Economic and Social Committee)

경제사회이사회는 로마조약에 근거하여 1957년 로마에서 창설되었으며 EU기구들의 부문별 이익을 대표하는 자문기관이다. 222명<sup>18)</sup>으로 구성되는 경제사회이사회는 사용자(Group I), 노동조합(Group II) 및 소비자 등의 제 이익단체의 대표들(Group III)로 구성된다. 각료이사회 또는 유럽위원회는 농업, 노동이동, 교통 등 EU조약이 요구하는 사항에 대한

---

17) 김병오, 위의 책, p.252.

18) 경제사회이사회 구성원은 오스트리아 12명, 벨기에 12명, 덴마크 9명, 핀란드 9명, 프랑스 24명, 독일 24명, 그리스 12명, 아일랜드 9명, 이태리 24명, 룩셈부르크 6명, 네덜란드 12명, 포르투갈 12명, 스페인 21명, 스웨덴 12명, 영국 24명 등 총 222명으로 구성되어 있다.

입법과정에서 경제사회이사회의 협의를 거쳐야 한다. 경제사회이사회의 보고서는 비록 자문기능을 갖는데 불과하지만 유럽의회의 토론과정이나 각료이사회의 결정과정에서 중요한 자료가 될 수 있다.

③ 유럽중앙은행(European Central Bank)

1998년 설립된 유럽중앙은행은 독일 프랑크푸르트에 소재하고 있으며 약 770명의 인원으로 구성되어 있다. 유럽중앙은행의 핵심 기구는 최고 의사결정기관인 관리위원회와 집행기구로 총재, 부총재를 포함한 총 6명으로 구성되어 있는 집행위원회 그리고 자문의 역할과 유럽지역의 확대를 위한 준비를 하는 일반위원회 3대 기구이다. 유럽중앙은행은 유럽금융 정책을 수립하고 집행하는 역할을 수행하며 또한 유럽과 세계의 외환문제를 다루고 있다.

④ 지역위원회(Committee of the Regions)

지역위원회는 지역이나 지방적 특성에 대한 활동을 한다. 또한 위원회는 지역정책이나 환경, 교육과 안전에 대해 자문을 한다. 이 위원회는 지역, 지방의 대표자들로 구성된다.

⑤ 유럽투자은행(European Investment Bank)

유럽투자은행은 유럽연합의 재정(금융)제도이다. 유럽투자은행은 균형적 발전에 기여하는 사업에 대해 융자를 한다.

⑥ 유럽옴부즈만(European Ombudsman)

유럽연합 내에 거주하는 모든 개인과 단체(조직이나 회사)들은 EU기관이나 제도의 잘못된 집행에 의해 피해를 입었다고 생각되면 옴부즈만(고충처리위원회)을 활용할 수 있다.<sup>19)</sup>

## (2) 독립국가연합(CIS)

소연방 해체가 임박할 무렵인 1991년 12월 8일 러시아, 우크라이나, 벨로루시 3국은 벨로루시공화국 브레스트에서 회담 후 소연방의 해체를 선언함과 동시에 3개의 공화국에서 새롭게 독립국가연합을 창설한다는 협정에 조인하였다. 여기서 3국의 공화국 정상들은 각 공화국들의 자체적인 경제개혁추진의 확인과 함께 소연방을 해체하고 독립국가연합을 창설한다는 원칙을 마련함으로써 새로운 연합체인 독립국가연합이 등장하게 된다. 현재 12개국이 참가하고 있다.

독립국가연합은 모든 구성국들이 주권평등의 원칙을 가지는 국가연합체임을 천명하였으며, 구성국은 국제법상으로 독립적이고 평등한 주체로서 선언되었다. 느슨한 국가연합체로 규정되는 독립국가연합은 그 성격 규정에 있어 외교적으로는 영연방과 같은 형태이며, 경제에 있어서는 유럽연합과 유사한 형태를 취하고 있으며, 군사에 있어서는 북대서양조약기구(NATO)와 같은 형태를 취하였다.

### (가) 독립국가연합(CIS)현장

독립국가연합은 1992년 후반부터 러시아를 비롯한 구성국간의 협력의 필요성이 증대함에 따라 출발하였으며, 1993년 1월 22일 민스크에서 개최된 독립국가연합 정상회의에서 독립국가연합(CIS)현장을 채택하게 된다.

독립국가연합(CIS)현장은 모든 구성국이 주도, 평등원칙 하에 창설되었으며 구성국은 국제법상 독립적이고 평등한 주체라고 밝혔다. 그러나 한편 독립국가연합은 그 자체가 국가가 아니며 초국가적인 권력을 갖지 못한다고 규정하고 있다.

---

19) <http://europa.eu.int/inst-en.htm>

(나) 독립국가연합(CIS)의 주요 정부기구<sup>20)</sup>

독립국가연합(CIS)헌장은 독립국가연합의 기관으로서 국가정상회의, 정부수반회의, 외무장관회의, 조정협의회의, 국방장관회의, 합동군최고사령관회의, 국경경비사령관회의, 경제재판소, 인권위원회 및 분야별 협력 기관 등을 둔다고 밝히고 있으며, 소재지를 민스크로 지정하였다.

① 국가정상회의(국가원수평의회)

가맹국이 최고위층 대표를 보내는 국가정상회의는 가맹국의 공동 관심사에 대한 원칙적인 문제를 토의하고 해결한다. 국가정상회의는 1년에 2회 개최하며 同평의회는 가맹국 중 한 나라의 제안으로 소집할 수 있다. (독립국가공동체 헌정 제21조)

② 정부수반회의(정부수뇌평의회)

정부수반회의는 독립국가연합의 가장 중요한 기구의 하나로서 독립국가연합 구성국의 공동이익과 관련된 주요 관심사에 대하여 토의하고, 만장일치로서 결정한다. 그러나 어떤 사안에 대하여 관심을 철회한 국가는 만장일치의 당사자에서 제외되는데, 이 조항으로 인하여 지금까지 채택된 협정 및 문서 중 극히 적은 사항만이 독립국가연합 전체 구성국의 만장일치에 의해 채택되었다.

정부수반회의는 경제, 사회 그 밖의 이익이 일치되는 분야에서 가맹국 집행권력 기관의 협력을 조정한다. 정부수반회의는 1년에 4회 개최되며 同수반회의는 가맹국 중 한 나라의 제안으로 소집할 수 있다. (제22조) ⇒ 1991년 12월 21일 알마아타 회의에서 구성되어 동년 12월 30일 채택한 임시협정과 1992년 5월 15일 채택한 임시운영협정에 의해 운영되고 있다.

---

20) 독립국가연합의 주요 정부기구는 한국법제연구원에서 펴낸 “독립국가공동체헌장(CIS)의 조항들을 바탕으로 하여 기술하였다.  
문준조, “독립국가공동체(CIS)헌장”, 서울 : 한국법제연구원, 1993.

국가정상회의와 정부수반회의는 각각 매년 2회와 4회 개최되는데 일국의 요청에 의하여 특별회의를 개최할 수 있다. 회의는 독립국가연합의 소재지인 민스크에서 열리며, 회의의 의장은 구성국 이름의 러시아어 알파벳 순서에 의하기로 규정되어 있다.

### ③ 외무장관회의

외무장관회의는 국가수반회의와 정부수반회의의 결정에 근거하여 가맹국의 대외정책을 조정하고 상호 이익에 관계되는 세계 정책상의 문제에 대해 협의를 실시한다. 외무장관회의는 국가수반회의가 승인한 규정에 의해서만 활동이 가능하다.

### ④ 조정협의회의

조정협의회의는 공동체의 상설 집행·조정기관이다. 국가정상회의와 정부수반 회의 결정사항을 집행하기 위해 同회의는, 첫째 공동체기구 내에서의 협력문제, 사회경제관계의 발전문제에 정책제안을 한다. 둘째 경제상호관계의 구체적인 분야에 관한 합의의 실현을 촉진한다. 셋째, 국가정상회의와 정부수반회의에 제출되는 문서의 초안을 준비하기 위해 대표자와 전문가 회의를 개최하는 역할을 수행한다.

이와 같은 조정협의회의는 각 공동체 가맹국이 각각 2인씩 파견한 권한을 보유하는 상임대표와 국가수반회의에서 임명되는 위원회의 조정자로 구성된다. 또한 조정협의회의에서는 각 기관의 활동을 조직적, 기술적으로 보증하기 위해 조정협의회의 부의장을 지도자로 하는 서기국이 설치된다. 조정협의회의는 국가수반회의가 승인한 규정에 따라 활동하며 민스크시에 소재하고 있다. (同법령 28조, 29조)

### ⑤ 국방장관회의, 합동군 총사령부

국방장관회의는 가맹국의 군사정책 및 군건설 문제에 관한 국가수반회



의의 기관이다. 합동군 총사령부는 합동군 및 공동체의 군사옵서버의 역할을 수행하며, 평화유지군을 관리한다. (同법령30조)

⑥ 국경경비군 사령관평의회

국경경비군 사령관회의는 대외국경 경비문제 및 대외 국경 보장문제에 관한 군 수뇌회의이다.(同법령31조)

⑦ 경제법원

경제법원은 공동체의 구조 속에서 경제상의 의무 이행을 보증하기 위해 활동하며, 관할권에 있어서 경제상의 의무이행에서 발생할 분쟁을 해결하는 역할을 수행한다. 또한 경제법원은 경제문제에 관한 공동체협정 및 그 밖의 법령에 있는 규정을 해석할 권한을 가진다.(同법령32조)

⑧ 인권위원회

인권위원회는 공동체의 협의기관이며 공동체기구 내에서 가맹국이 수용한 인권상의 의무이행을 감독한다. 인권위원회는 공동체 가맹국의 대표에 의해서 구성되며 국가수반회의가 승인한 규정에 따라 활동한다. (同법령 33조)

⑨ 부문별 협력기관

부문별 협력기관(평의회, 위원회)은 해당부문에서 협력문제를 다국간 차원에서 검토하고 해결하는 것을 보증하는 역할을 수행한다. 부문별 협력기관의 구성에는 당해 가맹국 권력집행기관의 지도자가 포함된다.(同헌정 34조)

(3) 러시아·벨로루시 국가연합

구 소련의 붕괴와 함께 러시아를 중심으로 구성된 독립국가연합은 러시아와 구성국들간의 마찰과 대립 속에서 실질적인 국가연합체로의 발전을 이루지 못하였다.

이러한 상황에서 러시아는 새로운 전략으로서 1994년 이후 벨로루시와 통합을 추진하였으며 그 결과 2000년 1월 26일에 ‘러·벨로루시 연합국가 창설 조약’을 통한 국가연합체 구성에 합의하였다. 러·벨로루시 국가연합은 독립국가연합 구성 당시 구성국들간에 잦은 마찰을 빚었던 것과는 달리 러시아와 벨로루시와 이해관계가 잘 맞아떨어진 결과로서 국가연합체 구성이 신속하게 이루어졌다. 러시아가 벨로루시와의 국가연합을 추진하게 된 것은 유명무실하게 된 독립국가연합을 대신하여 우호국을 중심으로 한 새로운 결성체를 구성함으로써 향후 국가연합체의 확대를 위한 준비과정을 갖고자 하는 의도를 가지고 있었기 때문이다. 벨로루시도 구 소련 붕괴 이후 급격한 통일의 과정 속에서 여러 위기상황을 타개하는 위해서 러시아와의 국가연합이 필요하였다.

러시아와 벨로루시의 ‘연합국가건설조약’은 정부기구 구성에 있어서 조약에 제3장에 각료회의, 제4장에 연합국가 법원, 제5장에 감사원 등 3장에 걸쳐 정부기구에 대하여 기술하고 있는데, 그 세부내용은 다음과 같다.

(가) 러시아·벨로루시 국가연합의 정부기구

① 최고국가협의회(The Supreme State Council)

최고국가협의회는 러·벨로루시국가연합의 최고기구로서 러시아와 벨로루시의 국가수반, 정부수반 및 가맹국 의회 의원들의 지도자들로 구성된다. 최고국가협의회는 연합국가의 기구를 구성하며 예산과 국제조약, 국가상징을 비준하고 연합국가 기구들의 소재지를 결정하는 등의 업무를 수행한다. 최고국가협의회의 의장은 가맹국 국가수반 중 1인이 윤번제로 맡

게되는데 최고국가협의회 의장은 연합국가의 수반으로서 대외적으로 러-벨로루시국가연합을 대표하는 역할을 맡게 된다.

### ② 연합국가 의회(The Parliament of the Union State)

연합국가 의회는 러·벨로루시 국가연합의 대의기구로서 상원과 하원의 양원으로 구성된다. 상원의 경우 러시아연방 연방의회와 벨로루시공화국 국민의회에 각각 선출된 36명의 의원으로 구성된다. 또한 하원의 경우에는 의원선출에 있어서 보통선거에 의해 선출되는데 러시아 75명과 벨로루시 28명의 의원으로 구성된다. 의원의 임기는 상·하원이 동일하게 4년으로 규정하고 있다. 연합국가 의회는 관할권 내의 문제들에 대하여 입법원칙과 함께 연합국가의 다른 법률을 채택하며 또한 예산을 채택하며 그 집행을 감시하는 역할을 수행한다. 연합국가 의회내의 합의와 동의는 의회 전체 구성원의 2/3이상의 찬성으로 이루어지며, 연합국가의 법률 또한 양원 전체구성원의 다수 투표에 의하여 채택된다.

### ③ 각료회의(The Council Ministers)

러·벨로루시 국가연합의 집행기구인 각료회의는 각료회의 의장, 국무장관, 구성국들의 정부수반, 외무장관, 경제와 재무장관 및 연합국가 행정기구의 지도자들로 구성된다. 각료회의 의장은 최고국가협의회에 의해 임명되고 윤번제에 의해 가맹국 중 일국의 정부수반이 그 임무를 수행한다. 각료회의는 연합국가 발전 문제에 대한 공동정책의 기본방향을 정하고 의회에 연합법안을 제출하며, 본 조약과 연합국가 법령·규정들의 집행에 관한 업무를 수행한다. 또한 연합국가의 예산을 입안하여 의회에 이를 제출하고 의회에 예산집행에 대한 보고서를 연 2회 제출한다. 각료회의는 부여된 임무를 수행하는데 있어서 국무장관에 의해 지도되는 상임위원회에 의존한다. 상임위원회는 연합국가 기구들의 업무와 가맹국 국가기구들과의 상호관계를 조정하고, 각료회의에 연합기구들의 활동 분야에서 업무상황을 통보하며 진행중인 과제의 고문 역할도 수행한다. 상임위원회

의 구성원들은 구성국 정부가 후보자를 추천하고 각료회의가 후보자들을 심사하여 임명된다.

#### ④ 연합국가 법원(The Court of the Union State)

연합국가 법원은 구성국의 균등한 통합 및 본 조약과 연합국가 법령의 확립을 위해 설치된 기구이다. 법원의 구성은 최고국가협회의 의회로 의회에 의해 임명되는 9명의 법관으로 구성된다. 법관은 6년 임기로 임명되는데 한 구성국의 법관이 6명을 초과할 수 없으며, 법원 구성원의 1/3이 매 2년마다 교체된다. 법원은 법관들 중에서 1인의 법원장과 부원장을 선출하는데 임기는 3년에 재임명이 가능하며, 법원장과 부원장은 동일한 구성국 중에서 선출될 수 없다.

연합 구성국들과 연합국가 기구들은 연합국가 법령의 해석과 적용에 관련된 문제들의 심의를 위해 법원에 의뢰할 수 있으며, 법원의 결정은 강제적인 법적 구속력을 가진다.

#### ⑤ 감사원(The Audit Chamber)

감사원은 감사기구들에서 업무경험을 갖고 있고 전문성과 양심이 의문 시되지 않는 가맹국 시민들 중에서 6년 임기로 임명된 11명으로 구성된다. 감사원 위원들은 각료회의의 의회로 연합국가 의회에 의해 임명되고, 동일한 가맹국에서 7명 이상을 선출될 수 없다. 감사원장과 부원장은 감사원 위원들에 의해 선출되어지며 2년 임기로 재임이 가능하다. 감사원은 완전한 독립기관으로서 감사원 위원들은 연합국가의 이익을 위해 행동한다. 감사원은 연합국가 예산의 수입과 지출 집행에 통제를 행하며 감사원은 회계결과를 토대로 하여 각료회의와 의회에 연례보고서를 제출한다.

#### (4) 영연방 (Commonwealth of Nations)

영연방은 1926년 발포아(Balfore)선언에 따라 영국식민지에서 독립한

국가들이 경제적인 공동이해관계를 바탕으로 결합한 것으로서, 정치적 목적보다는 비정치적인 협력체 성격이 강하다. 또한 영연방은 각 구성국이 광범위한 지역에 분산되어 있는 지역적 특성과 서로 다른 국가특성과 역사적 발전단계를 지닌 채 결합되어 있는 특징에 비추어 볼 때, 국제법상 특정한 부류의 국가결합형태에도 속해지지 않는 독특한 결합형태로 형성되어 있는 특징을 보여주고 있다.

영연방의 성립은 1931년 12월 11일 웨스터민스터헌장의 채택으로 성립되었는데 그 구성은 영본국, 독립국, 자치령, 속령을 포함한 36개국(유럽 3, 미주 7, 아프리카 14, 아시아 5, 대양주 7)으로 최초 구성되었다.

1999년 현재 영국연방 회원국들은 54개국으로 확대되었으나 공화국이 33개국, 군주국이 5개국이며, 나머지 16개국만이 엘리자베스 2세 여왕을 공식 국가원수로 인정하고 있다.<sup>21)</sup>

영연방은 구성국이 영국국왕을 자유로운 결합의 상징으로 하여 동등한 지위로 결합한 자치적 공동체이며, 그 목적은 구성국의 협력과 이해의 증진, 특히 경제적인 공동이해관계를 바탕으로 하는 협력관계를 유지하는 데에 있다.

영연방은 구성국간에 형성관계에 있어서 독특한 관계를 맺고 있는 특징을 보여준다. 영연방에는 구성국들을 결합하는 조약도 존재하지 않으며 일정한 중임기구도 없이 결합되어있는 형태로의 특징을 가지고 있다.

다음은 영연방의 주요 기구들인 영연방회의와 영연방사무국의 역할과 구성국들의 수장인 총독의 역할을 기술한 것이다.

### ① 영연방회의

영연방회의는 1947년부터 기존의 제국회의의 명칭을 변경한 것이다. 이 회의는 구성국 수상들로 구성되며, 의장은 18개월을 임기로 돌아가면서 담당하도록 되어 있다. 영연방회의에서는 연합공통 문제에 관해 협의한다.

21) <http://www.britannica.co.kr/> 브리태니커 세계연감 참조.

## ② 영연방사무국

영연방사무국은 1966년 이후 설치되었으며, 영연방회의를 위한 협정사무를 관장한다. 사무총장은 집행역할을 수행하지 않고 정보전달의 역할만을 수행한다.

## ③ 총독

총독은 자치령에서의 영국국왕을 대표한다. 즉, 공적 업무의 관리에 관하여 영국국왕과 같은 지위를 가진다. 그러나 영국내의 정부기관을 대표할 수 없으며 영국 국왕 정부와 자치령 국왕 정부 사이의 의사소통 역할을 수행한다. 영국과 자치령 정부는 총독에게 중요문서를 제공하고 내각 업무와 공공문제에 관해 충분한 보고를 하도록 되어있다.

## 나. 연방국가사례

### (1) 미국의 연방제

미국 연방제의 역사는 영국에 대한 적대감과 미국 독립의 필요성에 대한 공감대가 식민지 국민 사이에서 퍼지면서 1776년 7월 2일 13개 주 중 12개 주가 독립을 선언하는 것으로 시작되었다. 이어서 1787년 5월 14일 로드아일랜드를 제외한 12개 주의 대표 55명이 필라델피아에서 개최된 제헌회의에서 연방헌법을 작성하였으며, 마침내 1787년 9월 17일 헌법이 승인되어 헌법이 규정하는 바에 따라서 현대적 의미의 연방 의회가 창설되게 된다. 헌법 초안 작성에서는 첫째 연방제로 하느냐의 여부, 둘째, 연방과 각 州간 권한의 분배, 셋째, 입법권의 연방의회 내지 연방 의회의 귀속여부, 마지막으로 대주(大州)와 소주(小州)와의 문제 등이 거론되었다.<sup>22)</sup> 최초의 연방정부 의회는 1789년 3월 4일에 뉴욕시 연방청

22) 정용길, “통합의 사례와 한반도 모델의 모색” 『한국통일포럼 국내학술회의 I』, p.9.

사에서 개척되었고 당시 구성원수는 상원 위원 20명 하원위원 59명이었다.

### (가) 연방의회(입법부)

상하원 양원제로 구성되어진 미국 연방의회의 상하원 구성수는 상원의 경우 각 주의 인구에 관계없이 2명씩 파견된다. 그러나 하원은 상원과 달리 각 주의 인구수에 비례하여 파견하고 있다.

상원의원의 임기는 6년으로 2년마다 정원의 1/3씩을 선거로 뽑아 일시에 선거로 인한 혼란을 최소화하고 있으며, 하원은 상원보다 짧은 2년을 임기로 하고 선거도 2년마다 일시에 실시하고 있다.

연방상하원은 공통적으로 세금부과, 해외 및 각주 사이의 통상관련 규제, 화폐주조, 우체국과 우편 운송도로설치, 연방 대법원 이하의 고등법원·지방법원설치, 선전포고, 육·해군의 징병과 유지, 반란·침입을 진압할 시민군의 소집, 헌법이 부여한 모든 권한을 수행하는 데 필요한 법의 제·개정 등의 권한을 가진다.

그러나 연방의회는 사권 박탈법이나 소급 법안은 통과시킬 수 없으며, 특정 항구에 우선권을 주거나 누구에게도 귀족의 작위를 수여할 수 없다.

#### ① 상원의 조직 구성 및 권한

연방 상원의 의장은 부통령이 당연직 의장으로 되어 있으며, 부재시에 는 상원에서 선출하거나 또는 의장이 지명한 의장대리가 직무를 대신한다.

연방상원은 원내총무, 사무총장, 상원경비대장으로 구성되어 있으며, 그 고유권한은 다음 3가지로 분류될 수 있다.

ㄱ. 조연과 동의 : 대통령의 정부 고위직 공무원에 대한 임명동의 또는 거부하는 권한을 가진다.

ㄴ. 조약의 체결 : 외국과의 조약체결을 위해서는 상원 2/3 이상의

동의를 얻어야 한다.

- ㉔. 공무원 탄핵 : 대통령, 부통령, 기타 상원에서 인준하는 고위직 공무원에 대하여 하원에서 탄핵 결정이 있는 경우 이를 최종 심리하는 권한을 가지고 있으며 효력을 발생하기 위해서는 재적의원 2/3이상의 찬성이 있어야 한다.

## ② 하원의 조직 구성 및 권한

연방하원 의장은 상원과 달리 하원에서 의원들이 선거로 선출하며, 의장 부재시에는 의장이 하원 의원 중에서 1명을 지명하여 직무를 대리토록 하고 있다. 조직 구성원의 경우 원내총무, 사무총장, 총무국장, 하원 경비 대장으로 구성되어있다.

연방하원의 고유권한은 2가지로 분류될 수 있다.

- ㉑. 정부의 세입을 증가시키는 각종 법안의 제·개정 권한을 가진다.
- ㉒. 공무원 탄핵 : 대통령, 부통령, 기타 상원에서 인준하는 고위직 공무원이 직권 남용 등 불법행위가 있는 경우 탄핵을 결정하는 권한을 가지고 있으며 이를 위해서는 과반수 이상의 찬성을 얻어야 한다.

## ③ 위원회

의회의 법안 준비 및 심사업무는 주로 위원회를 중심으로 이루어지며, 1998년 현재 상임위원회는 상원이 16개, 하원이 19개로 구성되어있다. 그리고 특별한 사안과 내용을 조사하기 위한 특별위원회와 상호 협의와 조언을 위한 위원회, 양원 협동위원회 등을 설치하고 있다. 의원들의 위원회 선정은 당의 간부회의에서 결정하며 보통 상원은 5~8개 위원회에, 하원은 1~4개 위원회에 소속될 수 있고, 위원회의 기한은 하원 위원의 임기 2년을 감안하여 상·하원 똑같이 2년으로 하고 있다.



## (나) 연방법원(연방사법부)

미국연방 헌법은 연방법원과 관련한 규정에서 “미합중국의 사법권은 하나의 대법원과 필요에 따라 의회가 설립하는 법원들에 부여된다”라고 명시함으로써 대법원만이 확고한 존재근거를 가지고 있다. 이와 같이 연방 대법원은 사법부의 최고법원이며 하부 조직으로 13개의 연방 상소법원 및 연방 군사 상소법원이 있다. 그 다음 하부조직으로는 94개의 지방법원을 비롯하여 연방 세급법원, 연방 청구법원, 연방 재향군인 상소법원, 연방 국제무역법원 등의 특별법원이 있다.

### ① 연방 대법원

연방대법원 판사들은 대통령이 지명 추천하여 상원의 조언과 동의를 거친 후 임명된 9명의 종신직 대법관들로 구성되어 있다. 이들 중에서 1명이 대법원장으로 임명되어 대법원을 비롯한 연방 법원조직 전체에 관련된 행정 업무를 추가로 담당하게 된다. 각 대법관들은 비상 사태에 대처하기 위한 목적으로 상소법원 중 한곳을 맡고 있다.

연방대법원이 관할하는 사법영역으로는 미국 헌법에 따라 발생하는 법과 형평에 관련된 모든 사건, 이미 체결된 조약이나 앞으로 체결될 조약과 관련된 판결, 연방공무원(대사를 비롯한 장관, 외교관)에 영향을 미치는 모든 사건 등이며, 기타 연방내부의 분쟁 및 외국과의 분쟁 등에 관련된 사건 등에 고유 재판관할권을 가진다.

### ② 연방 상소법원

연방상소법원은 항소사건을 심리하는 중간 단계의 법정으로 연방 예심법원에서 판결한 사건들의 모든 항소사건을 연방 대법원이 심사해야 하는 부담을 덜어 주는 역할을 한다. 연방상소법원은 지방법원이 내리는 최종 혹은 중간 판결과 연방 행정부 기관에서 발효시키는 행정명령을 심사할 권한이 부여되어 있으며, 또한 연방의 상소법원 판결은 연방 대법원의 자세한 심의가 요구되는 경우를 제외하고 최종적인 역할을 한다.

### ③ 연방 지구법원

연방 지구법원은 연방정부의 일방적인 사법관할권에서 예심법원의 역할을 하는 것으로 각 주는 최소한 1개의 지구법원을 보유하고 있으며 규모가 큰 주는 4개까지도 있는 등 미국 50개주와 자치령에 걸쳐 94개의 지구법원이 있다.

#### (다) 연방행정부

연방 대통령 산하의 행정기관은 직속기구인 비서실을 포함하여 12개의 기관이 있고 행정부처로 14개의 기관이 있다. 그리고 독립행정기관, 위원회, 연방공사 등 200여 기관이 있다. 이들 기관의 책임자는 의회의 인준을 받아 대통령이 임명하는 1인 체제도 있으나 상당수의 기관은 3~7명의 위원으로 구성된 위원회 형태도 많다. 위원회 형태의 경우에도 위원장 및 위원은 대통령이 의회의 승인을 받아 임명한다.

#### ① 연방 대통령

연방의 최고통수권자인 대통령은 미국 태생으로 미국에서 14년 이상 거주하여야만 대통령이 될 자격이 있다. 대통령의 임기는 4년으로 2회까지 연임하여 8년 동안 재직할 수 있다. 그러나 부통령이 잔여 임기를 재직하는 경우에는 총 10년까지 재직할 수 있다. 대통령의 권한으로는 공무원 임면권, 의회소집권, 조약 체결권, 거부권, 국군 통수권, 사면권 등이 있다. 대통령의 권한에 대한 견제 장치로는 탄핵제도가 있으며 대통령은 반역, 뇌물수수, 기타 중범죄가 인정될 경우에만 탄핵 절차를 거쳐 의회가 해임한다고 규정되어 있다.

#### ② 연방 부통령

연방 부통령은 헌법 제2조 1항에 근거하여 상원 의장직을 맡고 헌법

제2조의 20, 25항에 의거하여 대통령직을 승계할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 그리고 행정 임무로서는 각료회의 참여와 법이 정한대로 국가안보회의 및 스미소니언재단 이사회의 구성원의 된다. 대통령제의 특징상 부통령에게는 특별한 고유 역할이 없었으나, 카터 정부 이후 그 지위와 권한의 상대적으로 강화되었다.

### ③ 연방 대통령 직속기관 및 산하기관

연방 대통령의 직속기관인 대통령실에는 백악관 사무국을 비롯하여 부통령실, 경제자문회의, 환경위원회, 국가안전보장회의, 행정관리실, 관리예산처, 국립마약통제정책실, 정책개발실, 과학기술정책실, 미무역대표부 등 11개부처가 소속되어 있다.

또한 대통령산하의 행정부처로는 농무부, 상무부, 국방부, 교육부, 에너지부, 보건·복지부, 주택·도시개발부, 내무부, 법무부, 노동부, 국무부, 교통부, 재무부, 재향군인부 등 14개의 부처가 각자 부문의 장관을 수장으로 하여 역할을 수행하고 있다.

## (2) 독일의 연방제

1866년 비스마르크는 프로이센·오스트리아 전쟁에서 승리함으로써 프로이센을 맹주로 하는 북독일동맹이 결성하며, 프랑스와의 1870년 전쟁을 승리함으로써 프랑스의 간섭을 받던 남독일의 연방까지 총괄함으로써 프로이센국왕을 황제로 하는 연방국가로 독일통일을 완성하였다. 그러나 독일제국은 군국주의적 색채가 뚜렷한 국가체제였으며 보통선거에 의한 양원제 연방의회는 명목상의 존재에 불과하였다. 이러한 독일의 연방제적 국가형태는 2차세계대전 이후 연합국에 의해 더욱 공고화되어지는데, 더 이상 강한 독일정부를 원하지 않았던 연합국은 약화된 독일정부를 보증하는 제도로서 연방제를 발달시켰다.

동서독 통일 이후의 독일은 비교적 중앙집권화된 연방정부를 갖고 있다. 또한 입법분야에서 연방의 입법주도권이 점점 커지고 있는 것은 물

론, 정책·사법분야에 이르기까지 연방의 기능적 비중이 크게 증대되고 있다.

다음은 독일연방의 주요기구와 그 역할에 대하여 살펴본다.

### ① 연방대통령

연방대통령은 기본법상 독일의 국가원수이며 따라서 연방대통령은 외국에 대해서 독일을 대표한다. 그러나 연방대통령은 정치를 초월한 상징적 의미의 존재로서 실질적인 권한은 수상에 비해 작다.

연방대통령은 연방의회의원과 동수의 각 州의회에서 선출되는 대표자로 구성되는 연방회의에서 선출되며 임기는 5년으로 1회에 한하여 재선이 가능하다.

### ② 연방의회(Bundestag)

독일연방의회는 독일연방공화국의 국민대표기관으로서 연방위원은 국민의 직접선거를 통해 선출되며 임기는 4년이다. 연방의회의 중요한 임무 및 기능은 법안의 심의 및 통과(입법기능), 연방수상 선출, 정부활동의 감독기능이다. 입법기능은 연방의회의의 가장 중요한 기능으로서 모든 연방 정부의 법안은 반드시 연방의회를 통과해야만 한다. 연방의회에 상정된 법안은 보통 세 번에 걸쳐 심의하게 되는데 첫 번째 단계에서는 법안에 대한 기초심사로서 본 회의에서 이루어진다. 두 번째 심의단계는 가장 중요한 과정으로 상임위원회에 배정되어 검토된다. 마지막 세 번째 단계는 다시 본 회의과정으로 두 번의 심의를 거친 법안이 통과되는 과정이다.

### ③ 연방참의회(Bundesrat)

연방참의회는 연방제의 산물로서 연방법률 제정과 행정의 집행에 있어서 州정부의 입장이 전달되는 곳이다. 독일의 연방참의회는 연방의회와 더불어 독일의 의회정치에 있어서 중요한 역할을 담당하기는 하지만 연방

제를 실시하고 있는 국가인 미국과 스위스 상원과는 구별되는 성격을 지닌다. 독일의 연방참의회는 미국과 스위스의 상원과는 달리 국민에 의해 선출된 사람이 아니고 각 州정부에서 수상을 포함한 고위 관료 또는 그들에 의해 임명된 사람들로 구성된다. 즉 국민대표기관인 연방의회와는 달리 州의 대표기관으로 성격을 가진다. 의원수는 각 州의 인구수에 비례하여 배분되는데, 최소 3석이며 인구가 7백만 이상인 비교적 큰 州에는 6석이 배당된다.

연방참의회는 입법기관으로서 연방의회와 거의 비슷한 권한을 가지는데 연방의회에서 통과된 법안은 반드시 연방참의회에 다시 이송되어 검토를 받아야 하며, 외교 및 국방 등에 관한 연방정부의 고유 정책영역에 속하는 법안을 제외하고는 모두 승인을 받아야 한다. 특히 州정부의 재정·행정 정책영역에 속하는 법안에 대해서는 연방참의회의 승인이 필수적이다. 헌법상 연방대통령에 이어 국가서열 2위인 연방참의회 의장은 한 州의 수상이 맡게 되는데 의장의 임기는 1년이며 주의 인구수 서열에 따라 순번제로 맡게된다.

#### ④ 연방정부

독일연방정부는 내각책임제를 채택하여 연방수상과 연방장관들로 구성된다. 기본법 65조에 의하면 연방정부의 정책은 1)연방수상원칙, 2)내각원칙, 3)부서원칙에 따라 결정된다. 연방수상의 원칙이란 수상이 정책의 기본노선을 정하고 이에 대한 기본적이고 전반적인 책임을 지는 원칙이며, 내각원칙이란 모든 법안이나 주요원칙은 내각의 심의와 결정을 거쳐야 한다는 원칙이다. 마지막으로 부서의 원칙이란 연방수상의 기본정책노선과 내각의 결정 테두리 내에서 각 부 장관들은 자신의 권리를 재량껏 발휘하고 이에 책임을 지는 원칙이다. 대외정책도 이러한 원칙에 따라 기본정책노선은 연방수상에 의해서 결정되고, 주요사항은 내각회의를 통하여 심의·결정되며, 각 정책사항에 따라 주무부서의 장관의 책임 하에 입안되고 집행된다.

### ⑤ 연방헌법재판소

연방헌법재판소는 기본법을 수호하는 기관으로서 법률이 헌법 취지와 일치성 여부를 검토하고, 연방과 州정부간의 분쟁을 조정하며, 국민의 기본권을 보호하는 기능을 수행한다. 이밖에 이 기관은 자유민주적인 헌법 질서를 위반하는 정당에 대한 심사 및 정당해사의 명령을 내릴 수 있으며 선거 소송에 관한 심판을 담당한다. 특히 연방헌법재판소는 일반 법원과는 달리 행정적으로 독립기관으로서 독자적인 예산권과 인사권을 가지고 있다.

헌법재판소 재판관은 16인으로 연방의회와 연방참의회에서 8명씩 선출되는데 재판관은 특별한 직권남용시 대통령에 의해 해임될 수는 있으나 의회의 탄핵대상은 아니다.

### ⑥ 연방수상

연방대통령이 상징적 국가원수라면 연방수상은 독일정치의 책임자로서 실질적인 정치적 권한을 갖는다. 연방수상은 연방정부의 업무를 총괄하며 의회와 국민에 대해 국내 및 대외정책에 책임을 진다. 연방수상이 헌법상 가지는 권한으로는 1)국정에 대한 권한, 2)장관 및 공무원 인사권, 3)행정조직권, 4)국가경영권 등이 있다.

연방수상이 수반이 되는 연방행정부(내각)는 연방수상의 직속기관으로 직접 보좌하는 수상비서실, 對인론업무를 담당하는 참모실 이외에 정부의 공식부서인 연방수상실, 연방공보처, 연방정보국이 있다.

또한 연방수상을 수반으로 하는 연방행정부는 산하부처로 총 14개의 부서로 조직되어 있다.<sup>23)</sup>

23) 연방외무부, 연방내무부, 연방법무부, 연방재무부, 연방경제·기술부, 연방소비자보호·영양·농업부, 연방노동·사회부, 연방국방부, 연방가정·노인·여성·청소년부, 연방보건부, 연방교통·건설·주택부, 연방환경·자연보호·핵안전부, 연방교육·학술연구부, 연방경제협력·개발부 등 14개 부처임.

### (3) 소련의 연방제

소연방(정식 명칭은 소비에트 사회주의 공화국연방(Union of Soviet Socialist Republics: USSR)은 구 사회주의권을 대표하는 국가였으며 러시아공화국을 중심으로 우크라이나·벨로루시·우즈베크·카자흐·아제르바이잔·몰다비아·키르기스·타지크·아르메니아·투르크멘·그루지아·에스토니아·라트비아·리투아니아의 15개 공화국으로 구성된 연방국가였다. 그러나 구 사회주의권의 붕괴 여파 속에서 1991년 공산주의 포기 와 공산당 해체를 계기로 구성국들이 독립을 강행함으로써 소연방은 붕괴되어졌다.

소련의 연방방안은 1918년 제3차 소비에트대회(제1차 소연방대회)의 「러시아 제 민족의 권리선언」, 「러시아공화국의 연방제도에 관한 결의」의 채택으로 시작되었으며, 뒤이어 1918년 러시아 공화국 헌법초안의 과정에서 구체화되기 시작하였다. 이 헌법 8조에서는 소비에트 민족공화국의 연방으로서 민족원칙, 연방가입의 자유보장을 명시하고 있다. 그러나 실질적으로 자치공화국은 러시아공화국에 의해 일방적으로 형성된 것이며, 단지 한정된 자치권을 부여받은 자치지역에 불과한 것이었다.

이후 러시연방공화국은 군사·행정부간의 일부를 합동으로 처리하는 동맹조약을 체결한 뒤, 1922년 12월 30일 제10차 전 러시아소비에트대회(제1차 소연방대회로 인정)에서 ‘소비에트사회주의 공화국연방의 결성에 관한 선언’을 발표함으로써 4개의 구성공화국(러시아공화국, 우크라이나공화국, 백러시아공화국, 트랜스 까프까즈공화국)으로 형성된 최초의 사회주의 연방국가가 탄생하게 되었다. 그러나 연방의 결성과정은 연방 구성체의 자발적인 의사보다는 러시아정부의 일방적인 결정에 의해 이루어졌던 것이며, 민족자결권 옹호와 연방 가입여부의 자유를 보장한다는 볼셰비키의 공약은 구호에 그친 것이었다.

#### (가) 소연방의 주요 정부기구

소연방의 정부기구는 연방헌법의 개정에 따라서 변화하였는데, 초기 인

민민주주의 헌법단계에서는 최고권력기구인 소비에트대회와 입법 및 행정 기능을 담당하는 중앙집행위원회를 두고 그 집행기관인 인민위원회의와 중앙집행위원회의 회기 사이에 입법·행정기능을 담당하는 간부회를 두었다. 그러나 이러한 통치기구는 사회주의 헌법단계에서 이전의 소비에트대회가 폐지되고 중앙집행위원회가 폐지되면서 입법기능은 최고소비에트로, 집행기능은 인민위원회로 분리되어 다소간의 권력분립이 이루어졌다.

### ① 최고소비에트(최고회의)

최고회의는 소련 국가권력의 최고기관이며 공화국 및 하부 연방단위의 대표로 구성되는 민족회의를 둬으로써 양원제를 유지하고 있다.

최고회의는 국가의 최고기관으로서 입법권 이외에도 예산·결산에 관한 권한, 조약체결에 관한 권한, 헌법제정·개정권을 가지는 등 강력한 권한을 행사한다. 또한 집행상설기관인 간부회나 최고행정기관인 각료회의의 대표를 선출하고, 그 외에도 사법부의 최고책임자를 임명할 권한을 가지는 등 대부분의 국가기관을 조직할 수 있는 권한을 가짐으로써 헌법상 최고기구임이 보장되어 있다. 그러나 실질적으로 의회의 회기는 단시일이며 실제권력은 간부회나 집행위원회가 장악하고 있기 때문에 의회는 형식적인 기구에 불과하다. 또한 모든 의안의 경우 100퍼센트에 가까운 찬성으로 끝나기 때문에 최고회의와 공화국의회 의견일 불일치할 시에 조정을 담당하는 헌법상의 제도적 장치는 무의미한 규정이 되었다. 따라서 최고회의 헌법상으로 명시된 강력한 권한을 행사하는 기구임에도 불구하고 당의 정책을 공식적으로 인정함으로써 일종의 합법성을 대외적으로 표방하는 상징적 기구로서의 성격을 가질 뿐이다.

### ② 간부회

간부회는 소련 연방의회의 집행상설기관으로서 의회의 개회 중에 의회의 모든 권한을 행사하고 행정기능 이외에도 입법기능을 지닌다. 또한 간부회는 각료회의를 비롯한 국가기관들을 지휘, 감독할 권한을 가지고 있다.



이러한 간부회는 형식적으로 연방의회의 책임을 지고, 이에 보고할 의무를 가지고 있지만 사실상 의회가 비상설기관이라는 점에서 실질적인 최고권력기관의 권한을 가졌다고 볼 수 있다.

### ③ 각료회의

각료회의는 국가권력의 최고집행기관이며 최고행정기관이다. 따라서 각료회의는 서구 국가들의 행정부에 해당한다고 할 수 있으나, 실제로 전적으로 의회에 책임을 지면서도 의회를 견제할 권한을 가지고 있지 않기 때문에 의원내각제나 대통령제의 정부와는 성격을 달리한다.

각료회의는 행정권을 담당하는 최고기관이므로 연방관할 내에 속하는 경제·사회발전의 국가계획 및 예산의 편성과 집행, 외교적 업무 및 국내의 행정사무와 행정입법권을 행사한다. 그러나 각료회의의 활동은 간부회의 활동과 충돌할 수 없으며 또한 최고회의에 책임을 지고 보고할 의무를 가졌다.

각료회의는 행정사무의 처리를 위하여 하부조직으로서 위원회 및 부와 그 밖의 행정사무국을 두며 이들을 통하여 연방의 하부조직의 행정활동을 통제하였다.

## (나) 소연방의 하부기구

### ① 구성공화국

구성공화국은 소련의 연방제도에서 가장 큰 하부단위로서 소련의 경우 15개의 구성공화국으로 이루어졌다. 각 구성공화국은 민족단위로 구성되어진 특징을 가졌는데, 이는 연방 형성과정상 소련의 민족정책에서 연유한다. 이들 각 구성공화국들은 헌법상 주권을 보장받았으며 자체헌법 및 입법·행정·사법기관을 보유하였다.

구성공화국의 정부기구는 소연방의 정부기구를 그대로 받아들여 동일한 형태를 취하고 있었는데 입법기관으로서 공화국의회의는 소연방최고회의와

달리 단원으로 이루어졌다. 또한 공화국의회 상설기관으로서 간부회와 공화국의 최고 행정기관으로서 공화국 각료회의가 있었으며, 사법기관으로 공화국 의회에서 선출되는 최고재판소와 연방 검찰총장에 의해 임명되는 검찰이 있었다.

## ② 자치공화국

자치공화국은 구성공화국 내에서 다수민족을 차지하고 있는 자치단체를 대표하는 국가로서 자체의 헌법 및 입법·행정·사법기관을 가지고 있다. 그러나 구성공화국과 달리 대외적인 독립권(예를 들어 탈퇴권이나 외국과의 관계교섭권)을 가지고 있지는 않다.

자치공화국은 연방에 종속될 뿐만 아니라 구성공화국에도 종속되어지는데 구성공화국은 자치공화국의 헌법을 승인할 권한을 가지고 있으며, 자치공화국의 법률이 구성공화국의 법률과 불일치할 경우 구성공화국의 법률이 우선한다. 또한 구성공화국은 자신의 영역 내에서 새로운 자치공화국을 형성시킬 필요가 있을 때 연방최고 회의에 그 승인을 요구할 권한을 가지고 있으며, 자치공화국의 경계 및 행정지역의 구분을 결정할 수 있다.

한편, 자치공화국은 구성공화국 간부회 내의 부의장 중 최소한 1인을 선출하며, 구성공화국 간부회는 자치공화국 각료회의의 결정과 명령을 무효화시킬 수 있고, 구성공화국 각료회의는 자치공화국 각료회의를 지도하며 그 결정과 명령을 정지시킬 권한을 가지고 있다.

## ③ 자치주

연방의 하부조직 단위인 자치주의 경우 구성공화국 및 자치공화국과 달리 국가가 아니며, 따라서 주권 및 자체헌법을 가지고 있지 않다. 이러한 자치주들은 민족적 특징이 뚜렷한 지역에서 성립되었는데, 소속공화국에 종속되면서 일정부분의 자치권을 행사한다. 자치주의 권력기구로서는 의회와 그 집행기관인 집행위원회, 주 재판소등이 있다.

#### ④ 자치구

자치구는 민족을 기초로 한 또 하나의 자치단체이다. 자치구는 민족을 기초로 한 행정조직이라는 측면과 또한 국가가 아니라는 점에서 자치주와 공통성을 가지나 2가지 측면에서 차이점을 보인다.

첫째, 자치구는 그 내부 행정조직을 공화국의 승인 하에 스스로 결정할 수 있으나, 자치구는 “자치구에 관한 법률”에 따라서 결정된다. 그러므로 자치구는 자체 지역내의 행정 하부조직을 결정할 수 없으며 자치구의 숫자와 명칭은 법률의 개정으로 가능하게 된다.

둘째, 자치구는 자치주들과 구성국사이의 상호관계처럼 복잡한 관계가 아니라 매우 수직적인 구조로 되어 있다는 것이 자치주와 다른 점이다.

### 3. 국가연합과 연방제 사례가 남북연합에 주는 함의

언급한 국가연합과 연방제 사례는 분단을 극복하는 의미로의 공동체 구성을 모색하고 있는 남북한과는 통합의 배경과 성격을 달리한다. 그럼에도 불구하고 통일방안 속에서 통일의 중간단계로서 과도체제로의 국가연합을 모색하고 있는 남북한에게 주는 함의는 다음과 같은 몇 가지 사항으로 요약되어 진다.

첫째, 국가연합이나 연방국가는 전술한 바와 같이 다양한 통합방식을 달리하고 있으나, 그 대부분이 구성국들의 이해관계에 따라 자발적으로 통합된 사례들이 대부분이다. 그러나 소비에트연방의 구성과 독립국가연합 구성의 경우 러시아공화국이 중심이 되어져 강압적인 공동체를 구성한 경우였다. 이러한 강압적인 공동체 구성은 구성국들의 불만이 누적되어져 공동체가 해체되는 과정을 겪게 된다. 반면 구성국들간의 이해관계를 절충하여 통합하였던 유럽연합이나 미국의 경우에는 통합방식의 상이함에도 불구하고 정부기구가 실질적인 권한을 가지는 조정자 역할을 가짐으로써 구성국들간의 이해관계를 지속적으로 절충해 나간다는 의미에서 안정적인 체제로 이행을 하였으며 이는 남북한에게 시사하는 바가 크다.

남북한 역시 국가연합의 모색에 있어서 남북한의 이해관계를 해결해 나

갈 수 있는 조정의 역할을 무엇보다 중요한 것이며, 이를 위한 공동정부의 조직체계확립은 통일의 과정에 있어서 가장 중요한 사안일 것이다.

둘째, 유럽연합의 예에서 볼 수 있듯이 장기간에 걸쳐 단계적인 통합이 결국 안정적인 통합체를 보장한다는 것이다. 안정적인 통합체로서 유지되고 있는 유럽연합의 경우 1951년 석탄공동체를 모태로 하여 1958년 경제공동체를 구성한 후 30여 년이 지난 1991년에 완전한 유럽연합의 구성을 이루었다. 유럽연합의 이와 같은 장기적 차원의 단계적 통합절차를 거침으로 최근 연방형태로 전개되는 또 다른 형태의 통합체로 발전하고 있다.

남북한도 통일의 원칙 합의시점에서 성급한 통일달성에 몰두하기보다는 보다 안정적인 통일국가건설을 위한 단계적인 협의과정을 거쳐야 할 것이다.

셋째, 국가연합이나 연방제의 구성시 행정부로서의 중앙기구 설치 및 확립은 중앙정부의 구성국들에 대한 조정자로서의 역할을 강화하는 방편인 동시에 안정적인 공동체 유지를 위한 목적을 가지고 있었다는 점이다. 한 예로 중앙정부의 권한이 연방제에 비해서 미비했던 국가연합 공동체인 유럽연합은 점차 구성국들에 대한 조정자로서의 역할에서 벗어나 「유럽연방」의 성격을 띠기 시작했으며, 이 과정에서 연합정부에게 보다 강력한 권한을 부여할 수 있는 집행기관을 설치하였으며, 집행기관에게 실질적인 권한을 부여하였다. 남북한의 경우에도 통일국가건설이라는 공동체 구성에 있어서 초기 정부의 역할은 주로 구성국간의 조정역할에 중점을 두겠지만, 점차 연방제 성격이 나타나고, 이 과정에서 정부의 역할과 권한은 증대될 것이다.

### Ⅲ. 분단국 통일방안으로의 국가연합

#### 1. 예멘의 사례

남북한간 통일합의와 통일국가건설에 있어서 정책의 결정과 집행역할을 수행하게 될 공동기구의 구성은 실질적인 통일국가건설의 핵심과제이다. 공동기구 구성과 관련하여 통일과정 상에서의 남북예멘 국가연합 구성사례는 분단국가의 공동정부기구 구성이었다는 점에서 같은 조건하에 처한 남북한에게 중요한 사례가 된다.

남북예멘은 통일협의 과정 속에서 1981년 12월 ‘남북예멘간 협력 및 조정에 관한 협정’을 체결하여 양국 정상으로 구성되는 ‘예멘최고평의회’, 양국의 각료들로 구성된 ‘공동각료위원회’, 실무행정을 처리하는 ‘예멘최고평의회 사무국’등을 남북의 합의하에 구성하였다. 남북예멘은 이들 공동기구를 통하여 통일업무를 처리하였으며, 결국 이러한 공동기구 구성은 예멘통일을 완성하는데 중요한 촉매제로의 기능을 수행하였다.

#### 가. 남북예멘의 분단과 통일의 배경

예멘은 일찍부터 전략요충지라는 지정학적 중요성으로 인해 세계열강의 각축장이었으며 분단상황도 이러한 주변환경 속에서 기인한 것이었다.<sup>24)</sup>

예멘은 6세기초 이디오피아에 정복된 이래 1583년부터 오스만 터어키의 지배를 받아오다가 1839년 영국이 아덴항을 점령하면서부터 영토적 분단이 시작되었다.

북예멘 지역은 1918년 터어키군이 제1차대전에서의 패배로 철수하자 예멘의 전통을 계승한 야흐야 이맘이 회교 군주국을 수립하였다. 이후 1960년대 들어와 이맘 정권의 전제적 통치에 염증을 느낀 민중들이 반정

24) 홍순남, “남북예멘의 통일정책과 UN”, 『통일문제연구』, 제3권 3호(통일원, 1991, 가을), pp.107~108.

부 시위를 전개하자 젊은 장교들이 쿠데타를 일으켜 왕정을 붕괴하여 1970년 12월 ‘예멘아랍공화국’헌법을 선포함으로써 새로운 공화국이 탄생하였다.

이에 비해 남예멘지역은 아랍민주주의와 식민지독립운동의 영향으로 1967년 영국으로부터 독립하였는데, 독립운동과정에서 ‘점령하남예멘해방전선’과 ‘민족해방전선’이 주도권 싸움을 하였고 최종적으로 소련과 중국의 지원하에 NLF(National Liberation Front of Occupied South Yemen)의 사비 서기장에 의하여 ‘남예멘인민공화국’이 수립되었다. 이렇게 출범한 남예멘은 중동 유일의 마르크스-레닌주의적 사회주의체제를 표방함으로써 비동맹중립노선 회교국의 입장을 고수하던 당시의 북예멘과는 필연적으로 이데올로기적 대립을 초래하여 양국간 분단과 대결의 시대가 시작되었다.

분단으로 인한 대결구도의 상황하에서도 남북예멘은 단일민족성을 바탕으로 동일한 역사적·종교적 배경을 바탕으로 꾸준히 통일노력을 기울였다. 그 결과 남북예멘은 1972년의 카이로 협정 및 트리폴리성명에서 통일의 방법 및 기본원칙과 통일헌법의 기본원리에 합의할 수 있었다. 남북예멘은 합의 이후에도 대내외적 환경요인에 따른 정치적 불안의 가중 속에서 무력충돌 등 시련을 겪었지만, 양국 국민들의 통일열망과 양국 정치지도자들의 통일노력으로 통일헌법안을 마련해 마침내 1990년 통일헌법에 의거한 통일국가를 이룩할 수 있었다. 이러한 과정을 통하여 1990년 5월 22일 남북예멘은 통일을 선포하고 ‘예멘공화국’이란 단일국가를 수립하게 되었다.

#### 나. 남북예멘 통일의 주요과정

남북예멘은 1972년 9월 26일 최초의 무력투쟁이 있는 후, 아랍연맹의 중재에 따른 카이로협정(1972.10.28)에서 남북예멘은 단일국가로의 통일에 합의하고 통일을 위한 기본원칙을 정하였다. 또한 헌법위원회를 비롯한 8개의 공동전문위원회의 설치에 합의하였다. 그리고 뒤이어 트리폴리정상회담(1972.11.28)결과 발표된 트리폴리성명에서 통일국가의 국

명·국기·수도·국교·국어의 통합체제를 정하고, 단일정치조직의 기본 제도를 정하기 위한 공동위원회를 구성하였다. 트리폴리회담에서는 국명을「예멘공화국」(The Yemeni Republic)으로 하고, 수도는 사나(San'aa)로, 국교는 이슬람교로, 아랍어를 공용어로, 국가이념은 공화주의-민족주의-민주주의로, 행정부·의회·사법부의 3권 분립을 할 것과, 8개 분과위원회의 위원을 임명하는 데 합의하였다,

그러나 이러한 남북예멘의 합의에도 불구하고 양국의 내부적 혼란상황은 가속화되었으며 1979년에 2월 하순에는 4천여명의 사상자를 낸 국경 분쟁이 발생하는 등의 불안정 상황이 지속되었다. 그러나 남북예멘은 아랍연맹의 적극적인 중재로 쿠웨이트 정상회담(1979.3.30)을 개최하고 공동성명을 발표하였다. 공동성명에서는 총 6개항에 대하여 합의하였다.

- ① 헌법위원회는 4개월 이내에 통일국가 헌법 안을 마련한다.
- ② 헌법위원회가 그 임무를 종료하면 양국 대통령은 항구적인 헌법 안의 최종결정을 위해 회담을 개최하며, 그후 최종 결정된 헌법체계에 대한 동의를 구하기 위하여 상호합의한 기간 내에 남북예멘 각 국민 회의를 소집한다.
- ③ 남북예멘 대통령은 통일국가의 단원입법부 선출과 헌법 안에 대한 국민투표 감독의무를 관장하는 각료위원회를 구성하고 구성일로부터 늦어도 6개월 이내에 국민투표를 완료한다.
- ④ 양국 대통령은 카이로 협정과 트리폴리 성명, 아랍연맹 결의안에 언급되어 있는 규정과 내용 및 각 통일위원회가 제출한 결의안과 권고안을 엄숙히 준수하고 집행을 의무화한다.
- ⑤ 남북예멘 양국 국가원수는 남북예멘에서 개최되는 정기회담 등을 통하여 정해진 일정표에 따른 헌법위원회의 업무달성 여부 및 타 위원회의 업무결과 등을 감독한다.<sup>25)</sup>

1980년대에 들어서 남북예멘은 양국민 교류에 관한 내무장관협정

25) 정지웅, 서울대 정치외교학과 박사학위논문, p.65

(1980. 6. 10)을 조인한데 이어서 공보·문화·교육분야 업무조정 및 예멘 관광주식회사, 예멘육해상운송주식회사 등의 설립에 합의(1980.6.12)하였고, 또한 천연자원의 공동개발에 관해서도 정부간 협정(1982.1.23)에 합의하였다.

남북예멘은 1981년 12월 2일 「남북예멘간 조정 및 협력에 관한 협정」을 체결하여 ‘예멘최고평의회’와 ‘공동각료위원회’를 구성하고 경제·교육·문화·공보·상호거래 그리고 외교정책분야의 협력에 관한 세부규정을 정하였다. 이에 따라 ‘예멘최고평의회 사무국’의 조직과 업무에 관해서도 정하였다. 그리고 1981년 12월 30일 헌법위원회는 13차회의에서 통일헌법 초안을 완성하고 이를 채택하였다. 이후 남북예멘은 1982년 9월부터 12월까지 4차례의 예멘최고평의회, 3차례의 공동각료위원회, 12차에 걸친 예멘최고평의회 사무국 회의를 개최하여 통일국가로의 기반을 다졌다. 특히 예멘최고회의의 결정(1983.8.18)에 따라 1985년도부터 남북예멘 단일역사교과서를 채택하여 이를 모든 학교에서 교육함으로써 사회통합의 중요한 계기를 마련하였다.

이후 남북예멘은 1988년 5월 4일 양국민 교류에 관한 통행협정을 체결하여 양국검문소를 철거한 후 공동검문소를 설치하고 동년 6월 1일부터 신분증 확인만으로 자유왕래를 허용하였다. 또한 경제통합의 실천사업으로서 양국간 전력체계를 통합하고 1988년 11월 19일 ‘남북예멘간 공동지역개발에 관한 합의서’에 따라 양국이 공동투자(1,000만불)하여 ‘예멘석유광물개발주식회사’를 설립함으로써 경제부문에 있어서 실질적인 통일의 길로 접어들게 된다. 통일요인으로서 또 하나의 계기는 급변한 남예멘 사회의 변화도 한 요인이었다. 남예멘은 유럽 사회주의국가들의 개혁에 영향을 받아, 1989년 11월 집권예멘사회당은 소련식 정치체제의 종식을 선언하고, 일당통치의 독재체제를 완화하여 정부통제의 언론에 토론과 비판기사의 출판을 허용하는 등의 개혁정책을 추진하였다. 이러한 남예멘에서의 개혁정책 추진은 결과적으로 남북예멘의 통일환경을 개선시키는 요인이었던 동시에 통일을 촉진시키는 요인으로 작용하였다.



## 다. 남북예멘간 협력 및 조정에 관한 협정

남북예멘간 자유왕래와 문화·교육분야 등 교류·협력의 실천적 조치를 마련한 타이즈 합의서채택(1981.9.15)은 1988년 4월 17일 양국정상회담 이전까지 통일을 촉진하는 계기를 마련하였다. 뒤이어 ‘남북예멘 협력 및 조정에 관한 협정’(1981.12. 2)에 의해서 양국간 제 분야에서의 교류·협력을 확대하였으며 통일의 체계적 추진을 위한 공동기구<sup>26)</sup>의 협정에 따른 구성상에서의 특징과 기능에 비추어 볼 때 이 시점이 남북예멘의 국가통합과정을 국가연합의 특수한 사례로 평가되어지고 있다.<sup>27)</sup>

북예멘대통령이 남예멘을 방문하여 이루어진 아덴정상회담(1981. 11. 30~12. 2.)에서 남북예멘 정상은 ‘남북예멘간 협력 및 조정에 관한 협정’을 채택하였다. 이 협정은 예멘영토와 국민의 통일에 있어서 국민의 최대 이익실현을 위해 모든 분야에서 양국간의 협력과 조정을 확대하는 것이 목적이었다. 또한 이 협정은 카이로 협정과 트리폴리성명에서 통일원칙과 함께 통일헌법의 기본방향을 제시한 이래 예멘통일을 위한 노력의 최대 결과물로서 큰 의미를 지닌다. 양국은 이 협정을 통해 경제·교육·문화·공보, 국민왕래, 외교정책분야에서 이미 합의된 내용을 확인하고 이들 분야에서의 협력원칙을 정하여 통일의 발판을 마련하였다.

이 협정에서 남북예멘은 다음의 기구를 구성하고 그 운영과 임무에 대해서도 상세하게 정하였다.<sup>28)</sup>

### ① 예멘최고평의회

예멘최고평의회는 남북예멘정상으로 구성되며 북예멘의 사나와 남예멘의 아덴에서 6개월마다 정기회의 또는 임시회의를 개최하고, 각 통일위원회를 감독한다. 또한 예멘최고평의회 통일위원회의 의결사안을 승인·감독한다.

26) ‘예멘최고평의회’, ‘공동각료위원회’, ‘사무국’등

27) 장명봉 위의 논문, pp.29~30 참조.

28) 장명봉, 『국가연합 사례연구』, pp.25~27 참조, 서울 : 국토통일원, 1986.

② 공동각료위원회

공동각료위원회는 양국의 총리, 외무·내무·기획·군사령관으로 구성되며, 3개월마다 회의를 개최하고 의장은 양국이 교대로 담당한다. 여기서는 양국간 공동사업의 집행감독, 경제·사회발전계획조정 등의 임무를 수행한다.

③ 사무국

사무국은 6명의 공동대표로 구성되며 예멘최고평의회와 공동각료위원회의 행정기능 및 남북예멘의 관료기구들간의 조정업무를 수행한다. 예멘은 이와 같은 사무국을 통하여 통일을 향한 양국간의 협력과 조정을 이루어 나갔으며 양국간의 합의원칙을 바탕으로 이를 구체화시켰다.

④ 양국연합공사

양국연합공사는 남북예멘 양국의 경제 및 사회개발계획을 조정하는 역할을 수행하며 지질 및 수자원 분야의 공동조사와 개발을 주력 업무로서 추진한다.

⑤ 문화·정보위원회

문화·정보위원회는 사회교육에 관한 교과내용을 마련하고 교육과목을 통일하였으며, 라디오, 텔레비전의 프로그램을 공동 제작하여 동시 방영하는 등 교육, 문화차원에서의 양국의 이질성을 극복해 나가는 데에 주력하였다.

이러한 통합노력과 추진에 힘입어 1981년 12월 30일 남북예멘의 헌법위원회는 통일헌법안을 완성하였고 1990년 통일을 선포하게 되었다. 결과적으로 남북예멘은 이 「협력 및 조정에 관한 협정」을 통해 양국의 신

리를 조성하고 교류 및 협력을 확대하였으며 또한 국가통합의 기반을 다져나감으로써 통일을 이룩할 수 있었던 것이다. 즉, 예멘통일은 통일헌법에 의해 단기간에 이루어진 것이 아니라 그 과정상에서 통일을 이룩하기까지 착실한 기반을 조성하여 단계적인 발전단계로 추진되었던 것이었다.

#### 라. 예멘 통일과정에서의 시사점

예멘통일은 통일헌법을 제정하고 이 헌법에 따라 통일국가를 수립함으로써 규범적인 방식에 의한 평화적인 합의통일을 이루었다. 예멘의 통일은 또한 행정체계를 남과 북, 1:1의 평등원칙에 의한 대등한 관계로 통합하는 것이었으며 분단국 통일사례로서는 유례없이 대등한 통합이었다는 데에서 의의를 가진다. 다시 말하면 기존의 남북예멘의 모든 기구를 그대로 둔 채 중앙기구만을 만들어 국가연합형식으로 관리하는 형태로의 통일이었다. 그러나 통일국가로서 예멘공화국은 통일정부의 정파간 이해 대립에 의한 정치적 마찰, 경제적 낙후, 기존 남북예멘 주민간의 사회적·심리적 대립, 군부통합실패 등의 문제에 의하여 완전한 통합을 이루지 못하고 급기야 남북예멘의 기존 정치세력간의 무력투쟁을 초래하고 말았다. 따라서 예멘공화국은 무력투쟁을 진압한 기존 북예멘 정치세력에 의해 새로운 국가재편을 맞게 되었다.

예멘의 통일이 남북한에 주는 교훈은 대등한 통합으로의 통일국가를 완성하기까지 전개과정상에서 단계적 절차를 거쳤다는 점이다. 또한 남북예멘간 국가연합적 통합의 실천과정은 궁극적으로 예멘통일의 기초를 마련하는 것이었다. 즉, 남북예멘간 제 분야에서의 협력 및 조정을 위한 협정과 공동기구의 설정은 그 자체로 예멘 통일국가체제의 준비단계로서의 성격을 이루는 것이었다는 점에서 '남북연합'과 '낮은 단계의 연방'의 합일점을 통한 준비기구를 모색하고 있는 남북한에게 시사점을 준다.

예멘의 사례와 같이 남북한이 단계적인 통일접근방식을 통일정책기조로 삼는 것은 '단기적인 통일'보다 '점진적인 통일'을 추구하는 것을 의미한다. 또한 통일까지의 중간단계인 과도체제를 중시하여 합의통일을 이루는 것

을 전제로 한 것임을 의미한다.<sup>29)</sup> 그런 면에서 단계적 통일과정을 거치고, 그 과정 속에서 국가연합적 성격의 공동기구를 통해 통합을 구체화함으로써 중국에 통일헌법을 통한 합의 통일을 성공적으로 이루어 낸 것이다.

예멘의 통일은 그러나 단계적인 절차를 거친 대등한 통합이었음에도 불구하고 통일이후 정치적 혼란 상황에 증대로 인한 심각한 체제위기를 겪었다는 점에서 통일 이후 체제이행의 과정이 그리 쉽지 않다는 점을 말해주고 있다. 예멘의 사례와 같이 정치적 타협에 의한 대등한 통합을 이룰 경우 정치적 혼란을 방지하기 위한 여러 대책이 필수적일 것이다. 통일로 인한 정치적 혼란상황을 방지하기 위해서는 국가연합단계에서 남북한의 국민적 합의를 위한 공동정부의 홍보와 정보공개가 필수적이다. 또한 국가연합단계에서의 정부기구들은 실질적인 역할을 수행하기 위한 보다 효율적인 정부체제의 구축이 필수적이라는 점도 예멘의 사례의 교훈으로 얻을 수 있다. 또한 통일에 따른 부작용을 방지하기 위하여 신속한 정치통합과정을 통한 단일국가로서의 통일국가 건설에 박차를 가하여야 한다는 교훈을 예멘의 사례는 남북한에게 주고 있다.

## 2. 독일의 사례

분단된 동서독에서 국가연합사례가 제시된 것은 1956년 구 동독에 의해 제의되었던 것이 최초의 사례였다. 그러나 이때는 동서독 양국이 통일보다는 체제구축에 관심으로 가지고 있을 때였다. 따라서 동독의 국가연합 제의는 통일의 염원에서보다는 동독체제의 우월성 강조, 국제사회의 관심 유도 등 일련의 계산된 정치적 의도에서 출발하였다고 볼 수 있다.

국가연합으로의 통일논의가 독일에서 보다 본격화되어지며 완전한 통일 방안으로서 구성되어졌던 것은 독일 통일 직전인 1990년 동서독의 법학자들에 의해 작성되어진 ‘독일국가연합조약 초안’이었다. ‘독일국가연합조약 초안’은 소련과 동구권의 몰락과정과 급변한 독일내 상황 속에서 동서

29) 장명봉, “한민족공동체 통일방안의 법적 구조에 관한 고찰”, 『통일문제연구』 제1권 4호, pp.237~239.

독 대등한 통합을 위하여 동서독 정부가 주도해서 마련하였다. 국가연합으로의 통합을 위하여 정부·행정체계 기구에 대한 세부사항을 기술하고 있기 때문에 한반도 국가연합의 사례연구로 적합하다고 할 수 있다.

### 가. ‘독일국가연합조약 초안’의 작성 배경

1980년대 후반 국제정세의 변화, 특히 구 소련 및 동구 사회주의국가들의 변혁은 분단상황하에 놓여있던 동서독의 통일논의를 고조시키는 계기가 되었다. 또한 이러한 통일열기의 고조는 그 후속조치로서 동서독 정부가 통일관련 조항을 발표하는 결과를 초래했다. 먼저 서독정부의 콜(Helmut Kohl)총리는 1989년 11월 28일 베를린 장벽의 붕괴와 동독 주민의 서독으로의 자유왕래 실현, 동서독주민들의 통일에 대한 열망에 따른 사태를 수습하기 위한 방안으로서 ‘통일 10개 프로그램’<sup>30)</sup>을 제안하였다.

‘통일 10개 프로그램’은 서독정부가 당시 독일정세의 급격한 변화상황하에서 최초로 밝힌 입장이었으며, 독일인들의 통일의지를 국제사회에 천명하는 동시에 동서독의 통일을 기정사실화 한다는 목적을 가지고 있었다.

이러한 서독정부의 10개안 가운데 국가연합과 관련된 언급이 있는 것은 제4항과 제5항인데 “서독은 동독과 경제·교통·환경보호·학문과 기술·보건과 문화분야에서 협력해 나갈 것이다”라고 기술한 제4항과 “서독은 연방제를 목표로 독일내 양 국가 사이에 국가연합 구조를 발전시키고자 한다”고 기술한 제5항이 그것이다. 서독이 국가연합으로의 통일방안을

30) ‘통일 10개 프로그램’의 10개 항목의 주요내용은 다음과 같다.

① 동독국민에 대한 통화공급 및 양독간 여행자유화, ② 양독간 철도·전화망 가설, ③ 동독내 자유·평등·비밀선거 실시 및 공산당의 권력독점 입장, ④ 동서독 사회단체간 교통확대, ⑤ 동서독간 연방체제를 목표로 우선 동서독간 국가연합구조 설정, ⑥ 동서독 관계개선은 유럽평화질서유지와 보조, ⑦ 유럽공동체 국가간의 유대 강화 및 동독의 유럽공동체 참여, ⑧ 유럽안보협력회의의 활동강화, ⑨ 동·서유럽 및 균축조치, ⑩ 독일인은 자결권을 통해 통일성취 등으로 요약된다. (백경춘, 위의 논문, p.118.)

제의하였던 데에는 급격한 통일에서 오는 사회 전반에 걸친 혼란과 경제적 어려움을 극복하는 동시에, 대외적으로도 독일통일에 대하여 경계하는 주변국가들을 의식하는 조치였다.

서독의 ‘통일 10개 프로그램’에 대하여 동독의 모드로프 총리도 1989년 11월 17일 계약공동체의 개념에 입각한 단계적 통일방안을 제시하였다.

이와 같은 동서독의 통일과정에 대한 적극적인 통일방안 제시는 동서독 주민들에게 커다란 지지를 얻음으로써 통일열기가 점차적으로 고조되기 시작하였다. 동서독 통일방안은 공통적으로 통일과정에 있어서 단계적 절차를 밟을 것을 강조하고 있는데, 주민들의 지지와 함께 연구자들에 의해 더욱 구체화되었으며, 1990년 2월 5일 ‘독일국가연합’의 창설을 위한 조약초안이 마련되기도 했다.

‘독일국가연합조약 초안’은 비록 동서독 통일이 급격하게 이루어진 관계로 실질적인 통일방안으로 채택되어지지는 못하였지만, 동서독이 통일국가의 모델로서 ‘국가연합’이라는 통일의 중간단계에 합의하였다는 데에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

## 나. ‘독일국가연합조약 초안’에서의 정부·행정체제

‘독일국가연합조약 초안’은 전문과 6개 절로 구성되어 있는데 독일국가연합의 정부기구와 관련하여서는 제3장, 독일국가연합기구의 독립장에 제13조부터 21조 까지 9개 조항을 통하여 설명하고 있다.

조약 초안에서는 독일국가연합의 3대 기구로서 연합의회, 연합집행위원회, 국가연합의 법원을 제시하고 있는데 각 기구별 권한과 역할은 다음과 같다.

### ① 연합의회

연합의회는 서독의 연방회의와 동독의 인민회의 의원이 아닌 각각 50명씩의 인물들로 구성된다. 연합의회 구성원들은 서독의 연방의회와 동독

의 인민회의의 정당에서 그 정당의 비중에 따라 추천되며 투표로 결정된다. 또한 각주는 그 인구수에 상응하여 3명 내지 6명의 대표를 연합의회에 파견하는데 대표는 주 의회에서 정당의 비중에 비례하여 비밀투표로 결정된다.

연합의회가 가지는 권한은 ‘독일국가연합조약 초안’에 5가지로 제시되고 있는데 첫째, 조약의 원칙과 자치적인 의사규칙에 따라 연합기구를 통제하는 권한, 둘째, 중대한 사항에 관한 독일인의 의사를 법제화하는 권한, 셋째, 연합기구가 사용할 수 있는 예산에 관한 권한, 넷째, 연합집행위원회와 전문각료회의에 대하여 의안제출권을 가지며 연합기구의 의안을 심의 확정한다. 마지막으로 조약 초안에서는 연합의회는 동독의 인민회의와 서독의 연방회의가 그들의 권한 내에서 결정한 사안을 존중한다고 규정하고 있다.(조약 14조 ~ 15조)

## ② 연방집행위원회

연방집행 대위원회는 조약당사자인 동서독 정부의 수반으로 구성되는데 조약당사자의 수상은 연방집행위원회에서 3개월마다 교대로 위원장의 직무를 수행한다.

연방집행위원회는 독일내에서 동등한 경제·사회적 생활조건을 조성하는데 기여할 조치를 결정하고 조정하는데 연합군의 권리해지를 위한 4대 강국과 협상할 권한을 가진다고 규정하고 있다.

또한 연방집행위원회는 연합의회, 연방회의 및 인민회의의 결정을 존중해야 한다고 조약은 규정하고 있는데, 연방집행위원회의 구성원은 연합의회에 보고 의무를 가지며 연합의회에 발의를 심의하고 이에 대하여 보고하여 할 의무를 가진다. 독일의 국가연합에서는 집행위원회의 권한을 강화하고 국가연합에 연방제적 요소를 가미하고 있는 특징을 가지고 있다.

연방집행위원회가 수행하는 또 하나의 역할은 전문각료회의의 구성인데 전문각료회의는 독일의 전 영역을 포괄하는 기구로서 8개의 전문분야로 나누어 구성한다고 규정하고 있다. (제16조 ~ 제20조)

### ③ 국가연합의 법원

‘독일국가연합조약 초안’상의 법원은 모든 조약의 적용과 해석을 위하여 법원이 설치된다고 규정하고 있는데, 법원은 연합기구 직무활동의 법적 권한통제와 기구분쟁에 대한 판결을 전담한다. 국가연합의 법원은 판결의 독립성을 보장받으며 구성에 있어서는 조약 체결 당사국인 동서독 각각 6명씩 연방의회의 3분의 2 다수결에 의한 선거에 의하여 선출되어진다. (제21조)

#### 다. ‘독일국가연합조약 초안’의 남북연합에 주는 시사점

동서독이 합의하였던 ‘독일국가연합조약 초안’은 독일통일의 과정이 급속도로 진행됨으로써 현실화되지는 못하였다. 그러나 ‘독일국가연합조약 초안’은 동서독의 통일과정에서 국가연합의 형태로 통합을 이루려는 구체적인 통일방안이었다는 점에서 남북연합의 형성과 관련하여 많은 시사점을 준다.

첫째, ‘독일국가연합조약 초안’은 비록 통일방안으로서 관철되어지지는 못하였지만 동서독 양국가와 국민이 합의를 이룬 토대 안에서 구체화되어졌다는 데에서 의의를 가진다. 특히 이 초안은 동서독 대학 등지에서 동서독 시민들과의 공개토론 과정을 거침으로써 국가와 국민이 합의하는 형태를 취하였다는 특징을 가진다. 이러한 ‘독일국가연합조약 초안’의 특징은 분단 이후 남북한의 통일논의가 정부의 주도로 진행되었던 우리에게 시사하는 바가 크다. 남북한 통일논의가 통일과 통합의 실질적 당사자인 남북한 주민들을 외면한 채 정부주도의 논의를 향후 계속적으로 진행할 경우 남북한 국민적 갈등의 소지를 안고 있다는 점에서 독일의 사례와 같은 방식의 공동여론 조성을 위한 노력이 반드시 필요할 것이다.

둘째, ‘독일국가연합조약 초안’은 제7항에서 기본권 보장에 관한 규정과 함께 민주법치국가의 원칙을 연합국가질서의 토대로 삼는다고 규정함으로써 통일국가의 목표가 민주국가로 명확히 하고 있다. 한반도의 경우 이와 똑같은 통일국가의 목표설정은 이데올로기적 대결구도의 상황과 조건하러



는 점을 염두에 둘 때 매우 어려울 것이다. 그러나 남북한의 환경과 조건은 급속도로 변화되어지는 대내외적 변화에 따라 신속하게 전환될 소지를 가지고 있기 때문에 남한은 기본적으로 ‘민주주의’에 대한 뚜렷한 정의 및 전제를 규정하고, 북한과 협상하여 공통분모를 찾아가는 노력을 하여야 할 것이다. 셋째, ‘독일국가 연합조약 초안’은 새로운 권리개념을 반영하고 있는데, 제11조에서 사회 및 생태학적인 이념에 기초한 시장경제질서를 공동경제질서로 규정하고 있다. 특히 조약 초안에서는 환경문제를 경제질서의 기본개념으로 삼고 있다는 데에서 매우 발전적인 조치였다. 남북한 역시 통일논의 과정 속에서 실질적인 통일방안을 마련하는 데에서도 양국의 이해관계에 결부된 현실 문제에만 치중할 것이 아니라 환경문제에 대한 새로운 개념 도입은 물론 통일된 한반도가 국제세계에 기여할 수 있는 합의가 통일방안 마련에서 중요한 의제로서 다루어져야 할 것이다.

## IV. 한반도 통일방안으로서의 국가연합

본 장에서는 앞장에서 언급된 국가연합과 연방제의 개념이 남북한의 통일방안 속에서 어떻게 전개되어왔는가의 과정을 구체적인 사례들을 중심으로 하여 검토한다. 아울러 남북한 통일방안으로서의 남북연합과 낮은 단계 연방제의 특징과 공통점을 검토해봄으로써 향후 통일국가건설을 위한 남북한 통일방안의 과제를 모색하고자 한다.

본 장에서는 먼저 남한 통일방안의 경우 국가연합 개념이 도입되어진 노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’, 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’, 현 대통령인 김대중의 ‘3단계통일방안’의 통일원칙과 특징을 살펴본다. 그리고 남한의 통일방안인 남북연합의 특징을 국가연합과 비교하여 살펴본다.

다음으로 북한 통일방안의 경우 1960년 이후 국가주석인 김일성에 의해 제시된 ‘연방제 통일방안’의 원칙과 그 성격변화에 대하여 살펴보고, 1990년 이후 연방제의 수정모색과 관련하여 김일성이 1991년 신년사에 제기한 ‘느슨한 단계의 연방’을 중심으로 검토하기로 한다.

### 1. 남북연합의 형성배경 및 내용

#### 가. 6공화국의 ‘한민족공동체통일방안’

남한정부가 통일의 과도체제로서 남북연합을 처음으로 상정하였던 것은 6공화국의 ‘한민족공동체통일방안’이었다. ‘한민족공동체통일방안’은 이전 남한정부들의 통일방안들이 북한에 대한 공세적인 입장으로 통일방안을 수립하였던 데에서 전환하여, 향상된 국력을 바탕으로 실질적인 통일방안을 마련하려 하였으며, 그 결과 통일의 중간과정으로서 남북연합을 처음으로 제시하였다.<sup>31)</sup>

31) 「한민족공동체 통일방안」은 통일의 원칙으로서 <자주>, <평화>, <민주>의 3원칙을 제시하였고, 통일의 중간과정으로서의 남북연합상정 그리고 통일국가의 수립절차 및 정책기조, 남북정상회담의 과제 등 이전 통일정책 보다 상세한 기술을 하고 있다.

‘한민족공동체통일방안’은 통일의 3단계로 남북대화·남북연합·민족국가(통일민주공화국)의 3단계로 설정하고 있는데 이 중 남북연합은 두 번째로 단계로 설정되어있다.<sup>32)</sup>

‘한민족공동체통일방안’에서의 남북연합은 통일의 중간과정이자 과도적 단계로서 통일국가의 최종형태가 아니다. 즉 앞에서 언급된 국제법상의 국가연합이나 연방의 고전적 개념을 초월하여 통일을 지향한 제3의 결합형태로 상정하고 있다. 또한 ‘한민족공동체통일방안’은 남과 북이 민족공동체라는 하나의 공영권에서 국제법상 국가관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 유지한다는 것이다. 이는 남북연합이 ‘2국가 2체제’의 국가연합에 민족의 동일성을 포함한 ‘1민족 2국가 2체제’의 연합형태를 상정하고 있는 것을 의미한다.<sup>33)</sup>

‘한민족공동체통일방안’의 의의는 첫째, 북한에 대한 인식의 측면에 있어서 과거 정부들과는 다른 태도를 보여주었다는 데에 있다. 즉, ‘한민족공동체통일방안’에서는 북한을 민족의 일부로 구성된 정치적 실체로서, 상호 신뢰와 화해 및 협력을 바탕으로 공동번영을 추구하는 민족공동체 형성의 동반자로 인식하고 있다. 또한 통일국가를 실현하는 과정에서도 남북한은 평화적 공존의 수용을 전제로 한 동반자적 관계로의 공동대표원칙을 제시하였다.<sup>34)</sup>

둘째, ‘한민족공동체통일방안’은 분단극복을 위한 실질적이면서도 실천 가능한 방향을 제시하였다는 의의를 가진다. 과거 정부들에서의 통일방안들이 실천을 목표로 했던 것이 아닌 북한과의 대치상황 속에서 선전적인 목적을 가지고 있었던 반면에 ‘한민족공동체통일방안’은 민족공동체의 회복·발전을 통한 통일에의 접근을 기초로 하는 새로운 통일방안을 제시함으로써 이전 통일방안에 비해 진일보한 의의를 가진다. 이념과 체제의 차이로 인한 남북간의 대치상황을 인식하고 통일국가로 나아가는 실천적 방향을 제시한 것이라고 할 수 있다.

32) 김병오, 위의 책, p.340.

33) 양영식, 『통일정책론』, 1997, 서울 : 박영사, p.278 참조.

34) 김성관, 『연방주의에 기초한 남북한 통일방안에 관한 연구』, 서울대 국민윤리교육학과 석사학위논문, 2000, pp.66~69.

### 나. 김영삼정부의 ‘민족공동체 통일방안’

군사정권의 통치가 종결된 직후 수립된 김영삼 정부는 문민정부를 표방하며 대북정책에 있어서도 의욕적인 자세로서 통일방안을 구체화하였다. 김영삼 대통령은 1993년 7월 6일 민주평통 제6기 출범회의 개회사에 ‘3단계 3기조 통일정책’을 천명하였으며, 1년 1개월 후인 1994년 8월 15일 제49주년 광복절 대통령 경축사를 통해 ‘민족공동체통일방안’<sup>35)</sup>을 제시하였다.<sup>36)</sup>

‘민족공동체통일방안’은 우선 남북한 지역과 해외에 거주하는 7천만 한민족의 전 구성원이 통일의 주체임을 명시하고 있다. 또한 통일의 원칙으로서 ‘한민족공동체 통일방안’의 기본원칙인 ‘자주, 평화, 민주’를 승계하고 있는데, 우리 민족의 뜻에 따라 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 통일국가를 완성한다는 것이다. 또한 통일에 있어서 전쟁이나 상대방에 대한 전복의 과정이 아닌 평화적으로 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통합으로의 3원칙을 제시하였다.<sup>37)</sup>

이밖에 ‘민족공동체통일방안’에서는 통일과정의 3단계로서 1단계인 ‘화해·협력단계’, 2단계인 ‘남북연합단계’ 마지막으로 3단계인 ‘통일국가단계’를 설정하면서 1단계에는 ‘화해·협력’ 단계로서 남북연합에 이르는 이전 과정 속에서 ‘화해·협력’을 강조하고 있다. 1단계 과정을 통하여 남북간 교류협력이 활성화되고 정착되면서 상호신뢰가 쌓이게 되면 남북관계는 평화를 제도화하여 통일을 본격적으로 준비하는 남북연합단계로 발전하며 2단계인 남북연합단계에서 경제·사회 공동체 실현과 민족공동생활권을 구축하여 3단계인 통일국가를 달성한다고 제시하고 있다. 통일국가 단계에서는 정치공동체 실현과 단일민족 국가로의 통일을 달성함으로써 통일

35) 공식명칭은「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」이며 약칭은「민족공동체 통일방안」또는「공동체 통일방안」

36) 양영식, 위의 책, p.363.

37) 제성호, “남북한의 통일방안 비교”, 「민족공동체 통일방안의 이론체제와 실천방향」, 민족통일연구원, 1994, pp.190~191 참조.

된 한반도를 이룩한다고 제시하고 있다.<sup>38)</sup>

다시 말하면 ‘민족공동체통일방안’은 통일의 과도체제로서 남북연합을 상정하고 있다는 점에서 ‘한민족공동체통일방안’과 공통점을 보여주고 있지만, ‘한민족공동체통일방안’이 통일의 첫 번째 단계로서 ‘남북대화’를 설정하였던 반면에 ‘민족공동체통일방안’에서는 남북의 ‘화해·협력’을 통일의 3단계 중 첫 단계로 제시하고 있다는 데에서 차이점을 보여주고 있다. 이는 남북협약과정의 최우선적인 사항으로 1단계에 화해·협력을 강조함으로써 북한과의 통일논의 방법을 명확히 하였으며 통일과정상의 목표와 발전방향 그리고 실천적인 문제들까지 통일논의의 범위를 확대시킨 것이었다.

‘민족공동체통일방안’은 ‘한민족 공동체 통일방안’과 마찬가지로 민족공동생활권의 형성이라는 ‘1민족·2국가·2체제’의 과도체제를 설정함으로써 국가연합의 ‘2국가·2체제’ 연합과는 차이점을 분명히 하고 있으며, 남북한이 공동으로 구성하는 기구에서 통일국가 상정을 위한 협의를 할 것이라고 제시하였다.<sup>39)</sup>

‘민족공동체통일방안’이 ‘한민족공동체통일방안’과 구별되는 특징은 통일방안으로서 통일철학과 원칙, 미래상을 설계하는 것에만 머문 것이 아니라 ‘민족발전 공동계획’사업을 구체적으로 예시함으로써 통일방안으로의 틀을 보다 확실히 하였음은 물론 남북한이 통일전개과정상에서 공존공영의 실천 사례를 제시하였다는 데에서 그 의의를 가진다.<sup>40)</sup>

#### 다. 김대중 대통령의 ‘3단계 통일론’

김대중 대통령의 ‘3단계통일론’은 1970년대 이후 줄곧 주장해왔던 통일방안으로서 현 정부의 ‘대북포용정책’과 같은 맥락으로 이해될 수 있다. 김대중 대통령의 ‘3단계통일론’ 또한 이전 정부들의 통일원칙과 마찬가지로

38) 제성호, 위의 논문, pp.195~196 참조 ; 통일백서, 통일원, 1997, p.62. 참조.

39) 통일원, 위의 책, p.63.

40) 양영식, 위의 책, p.498, 재인용.

로 ‘자주·평화·민주’의 3원칙을 기조로 남북연합을 상정하고 있다는 데에서 공통점이 있지만 단계별에 있어서는 과거 정부들의 통일방안과는 다름과 같은 차별성을 가지고 있다.

첫째, ‘3단계통일론’은 1단계에 남북연합을 제시함으로써 이전 정부 통일방안인 중간단계로서의 남북연합과는 구별되는 특징을 보여준다. ‘3단계통일론’에서는 남북연합 단계를 10년으로 상정하였으며, 이 기간 내에 남북협력을 제도화하여 통일 과정을 효율적으로 관리하려는 것을 그 목적으로 설정하는 동시에 남북한의 독립성을 보장하는 차원에서 민족동질성 회복을 목표로 제시하였다.<sup>41)</sup>

둘째, ‘3단계통일론’ 2단계로 국가연합 개념인 남북연합 보다 결합력이 강한 과도정부로의 연방제를 제시하고 있는데, 이는 ‘1민족·1국가·1연방정부·2지역정부’로 구성된다. 이 단계에서는 하나의 체제 아래 외교·국방 그리고 주요 내정을 중앙정부가 관장하고, 그 밖의 내정은 2개의 자치정부가 담당하게 된다. 아울러 통일헌법에 따라 연방대통령을 선출하고 연방의회를 구성한다고 제시하였다.

셋째, ‘3단계통일론’은 ‘김영삼 정부’ 통일방안의 1단계인 ‘화해·협력단계’는 하나의 단계 설정과정을 통해서 실천되어지는 것이 아니라, 통일의 과정 속에서 신뢰회복을 위하여 지속적으로 확대되어나가야 한다고 설명하고 있다. 또한 이전 통일방안의 중간단계인 남북연합에서 통일국가로 이행하기에는 서로 다른 체제로 50년이 넘게 전개되어온 남북한 체제에 있어서 많은 부작용과 혼란이 야기될 것으로 예견하면서, 이러한 부작용과 혼란을 방지하는 완충 역할로서의 연방제가 필요함을 역설하였다.

‘3단계통일론’의 연방제는 ‘1민족·1국가·1연방정부·2지역정부’로 구성되는데 연방제의 개념을 그대로 적용하여 외교·국방 주요 내정은 중앙정부가 맡으며 그 밖의 내정은 지역자치정부가 맡는 원칙을 제시하였다. ‘3단계통일론’의 연방제에서는 또한 “통일헌법과 연방의회를 구성하여 연방대통령을 선출함으로써 국제법상 하나의 국가를 이루게 된다”고 명시하였다.<sup>42)</sup>

41) 김대중, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』, 서울: 아태평화출판사, 1995, pp.31~48 참조.

<표 IV-1> 남한 정부의 역대 ‘남북연합’ 통일방안<sup>43)</sup>

	통일론	남북연합의 단계설정	남북연합의 성격	군사·외교권	진입방법 / 달성기간
노태우	한민족 공동체 통일방안	제2단계: 남북대화→남북연합→통일민주공화국	1민족 2체제	남북한이 각각 보유	언급없음
김영삼	민족 공동체 통일방안	제2단계: 화해·협력→남북연합→통일국가	1민족 2국가	남북한이 각각 보유	남북한이 ‘남북연합헌장’을 채택하고 각각 국내법 절차에 의해 비준발효/임기말인 1998년에 남북연합 실현목표
김대중	3단계 통일론	제1단계: 남북연합→연합방제→통일국가	1민족2국가 2체제2독립 정부1연합	남북한이 각각 보유	남북한간 정치적 신뢰를 바탕으로 결단에 의해 진입/10년간 지속후 연방제 진입

## 2. 남북연합의 성격 및 특징

### 가. 남북연합의 성격

남한정부들이 제시한 ‘남북연합’은 각 정부들의 통일방안에 있어서 공통적으로 명시하고 있는 개념으로, 남북한이 각각 독립적인 상태를 유지하면서 긴밀한 협력관계를 형성하는 통일을 위한 중간단계의 과정을 의미하는 것이다. 다시 말해 ‘남북연합’은 남북한이 독립성과 상이한 이념 및 정치체제를 유지한 채 양국간의 활발한 교류를 확대하여 남북한간 평화를 정착시키고, 통일을 준비하는 단계로서 설명되어진다. 따라서 남북연합은 앞에서 살펴본 유럽연합, 독립국가연합 등 국가연합의 기본적 특성을 유지한 형태라고 말할 수 있다.

그러나 남북연합이 국가연합의 개념만을 적용한 형태로 평가될 수 없을

42) 김대중, 위의 책, p.53.

43) 김병오, 위의 책, p.345 참조.

것이며 국가연합제적 개념과는 구별되는 특징을 가지고 있다.

즉 남북연합은 대외적으로는 독립적인 국가연합이고 대내적으로는 단일 민족으로서의 공동체적 성격을 취하고 있다는 데에서 기존의 국가연합 형태와는 다르며 한반도라는 특수한 상황조건이 고려된 결합형태인 것이다.

남한정부에 의해 제시된 ‘남북연합’의 성격과 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 남한정부에 의해 제시되었던 ‘남북연합’은 통일의 최종적 단계가 아닌 통일과정 상에서 존재하는 남북공동체 기구로서의 특징을 가지고 있다. 전술한 바와 같이 남북연합은 단계설정과 남북연합 이후 연방제로의 발전 등에서 각 정부의 통일방안에서 그 차이점을 보이고 있지만, 남북연합을 통일국가 이전의 과도단계로 설정하고 있다는 공통점을 가진다.

둘째, 남북연합 집행을 추구해 나가기 위한 제도적 장치인 남북연합의 기본헌장과 그 이행을 담당하는 기구 설명에 있어서 국가연합에서는 존재하지 않는 집행기구를 가진다고 명시하고 있는 특징을 보여준다. 이는 유럽연합의 사례나 독일의 ‘독일국가연합조약 초안’에서도 발견되는 것으로 남북연합은 그 구성기구로서 남북연합의 기본원칙을 정하는 ‘헌장’, 최고 의결기구인 ‘남북정상회의’, 의결기관인 ‘남북의회’와 함께 집행기구로서 ‘남북각료회의’를 명시하고 있다.

셋째, 남북연합은 앞서서도 언급한 바와 같이 각각의 국가들이 국제법상 독립적인 형태로 연합하는 국가연합의 형태와는 구별되어진다. 즉, 남북연합에서는 남북한의 관계규정에 있어서 내부적으로는 국가간의 관계가 아닌 단일민족으로서 민족 내부의 특수관계로 규정하고 있는 반면에 그 외에 외교나 군사권에 있어서는 독립적 관계를 유지하고 있는 특징을 보여준다.

넷째, 남한 통일방안에서의 남북연합은 통일의 최종단계가 아닌 통일과정상에 있는 준비단계로서 남북한 화해와 협력을 통해 정전체제를 평화체제로 전환하는 평화적 통일을 목표로 하고 있다.



## 나. 남북연합과 유럽연합의 비교

남북한과 유럽연합과의 공통점과 차이점을 살펴봄으로써 남북연합 고유의 특징을 파악할 수 있을 것이다.

먼저 남북한과 유럽연합의 공통점은 다음과 같다.

첫째, 남북한과 유럽연합은 지리적인 인접성과 문화적 동질성이라는 공통점을 가진다. 유럽연합에 소속된 국가들은 역사와 종교·언어 등이 상이하나, 이를 포괄적으로 보면 공통적인 측면을 가진다. 문화적 측면으로서 그리스-로마 문명, 종교적 측면으로서 기독교 계통의 종교, 언어적 측면으로서 인도-유럽어족의 언어사용 등이 공통점이라 할 수 있을 것이다. 남북한의 경우에는 오히려 유럽연합보다 더욱 친밀한 단일민족으로서 동일한 언어, 역사, 문화를 공유함으로써 유럽연합에 비해 동질성 측면에서 매우 높다.

둘째, 남북한과 유럽연합 내 회원국들은 전쟁을 경험한 공통점을 가진다. 유럽지역은 근대국가 형성 이후 2차 세계대전에 이르는 시기까지 평화를 10년 이상 유지한 적이 없을 정도로, 종교·민족·이념의 차이로 인한 양국 혹은 다국간 전쟁의 혼란상황을 경험하였다. 특히 피해 규모가 가장 컸던 제2차 세계대전에서는 소련 2천만명, 독일·폴란드 각각 600만명, 프랑스 60만명 등 총 5천만명 이상의 사상자가 발생하였다. 남북한 또한 한국전쟁에서 남북한을 합쳐서 약 240만명의 희생자가 나왔고 분단으로 인한 1천만명이 넘는 이산가족이 생기는 막대한 피해를 경험하였다. 전쟁의 피해와 아픔을 겪었던 유럽지역의 국가들이 유럽연합을 통한 평화구축을 희망하고 있듯이 남북한 역시 통일국가 건설을 통한 평화체제구축이 역사적인 과제이다.

셋째, 유럽연합과 남북한은 공통적으로 평화적인 공동체 모색을 추구하고 있다는 점이다. 앞에서 언급된 바와 같이 유럽에서의 전쟁피해와 참상은 유럽 각 국가들에게 평화의 중요성을 인식시키는 계기가 되었다. 유럽연합의 모태가 된 1951년 석탄철강공동체 조약(파리조약)체결 이후 유럽 국가들은 화해와 협력을 통해 평화와 경제적인 번영 추구를 지속적으로 발전시켰으며 그 일환으로서 유럽공동체의 확대를 모색하여 왔다.

남북한도 한국전쟁의 종전 이후 첨예한 갈등상황 속에서도 1972년 7·4 공동선언을 통해 평화통일에 관한 공동선언을 발표하였다. 그 이후 1991년 남북 기본합의에서도 무력 불사용과 교류협력을 천명하였다. 이 기간 동안 남북한은 평화통일원칙에 합의를 하고 이를 다시 확인까지 했으나, 상호신뢰와 긴장완화를 위한 구체적인 실천을 하지 못했다. 실천적인 측면에서 남북한의 경우 합의는 하였으면서도 이행을 하지 못했다는 점에서 유럽연합의 평화적 통합의 실천과는 차이가 있다. 그러나 남북정상간의 2000년 6·15 공동선언은 평화통일을 위한 실천에 새로운 전기를 마련하는 계기가 되었다.

넷째, 남북한과 유럽연합 모두 세계적 이념대립의 완화가 통합에 유리한 조건으로 작용했다는 공통점이다. 유럽연합의 경우 동서독의 통일과 소련을 비롯한 동구 사회주의권의 민주화를 통한 이데올로기 완화는 유럽의 평화정착은 물론 국방비 부담을 낮추고 경제협력을 위한 노력에 매진할 수 있도록 해주었다. 1990년 독일 통일 후 동독이, 1995년 영세중립국인 오스트리아가 큰 저항이 없이 유럽연합에 가입하게 되는 원인 중 하나는 바로 이데올로기 대립의 완화의 결과였다. 이는 또한 현재 추진중인 헝가리, 폴란드 등 동유럽국가와 구 소비에트연방 해체 이후 신생독립국들이 유럽연합의 가입신청에도 영향을 미치고 있다.

남북정상의 승인으로 개최된 1972년 남북적십자회담은 미국과 중국의 외교관계수립의 직접적인 결과였으며, 1991년 12월 남북기본합의서 또한 소련의 붕괴 이후에 남북간의 적극적인 협의의 결과로 도출되었다. 2000년 남북정상회담과 남북교류협력의 확대 또한 국제 이념 대립의 약화에 영향을 받았다고 말할 수 있다.

다섯째, 유럽연합과 남북한은 통합의 방식으로서 점진적·단계적인 통합 또는 통일방식을 추진하고 있다는 공통점이다. 유럽연합의 모태가 된 1951년 유럽석탄철강공동체조약은 당시 주요 전략물자인 석탄과 철강의 판매를 공동관리 함으로써 독일과 프랑스간의 분쟁과 전쟁의 재발 가능성을 차단하고 유럽평화의 기반을 조성하기 위해 체결되었다. 이후 1957년 유럽경제공동체는 관세를 단일화하고 역내교역의 활성화를 위해 체결되었으며, 1986년 유럽단일법의 체결로 인한 유럽공동체는 모든 비관세장벽

의 철폐뿐만 아니라 사회·노동·환경정책에까지 영역을 확대하였다. 1992년 유럽연합조약 체결로 비록 제한적이기는 하지만 외교와 안보 및 내무·사법에 이르기까지 공동체의 영역을 확대하여 국가연합으로 발전하는 기틀을 마련했다.

남북한은 통합모색에 있어서 유럽연합에 훨씬 미치지 못하고 있지만 2000년 6. 15 남북공동선언을 통하여 단계적 통일로의 목표설정을 분명히 하였다. 남북공동선언에서는 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 했다”고 발표했다. 이와 같은 남북한의 단계적인 통일방안을 지향하는데 합의하는 데에는 북한의 1990년 이후 연방제에 대한 변화된 입장표명이 결정적인 요인으로서 작용하였다. 북한은 1990년 이후 기존의 즉각적인 연방제로의 이행을 목표로 하는 ‘고려련방제’를 완화하여 ‘느슨한 단계의 련방’에 대한 입장을 제시한바있다. 남북공동선언에서 ‘남측의 연합제안’과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’의 공통점으로서의 두 가지 방안은 모두 통일의 첫 번째 단계로서 과도기를 둔다는 데에 합의한 것이다.

이같은 공통점에도 불구하고 남북한과 유럽연합은 여러 측면들에서 차이점을 가지고 있다.

첫째, 남북한은 동일한 언어를 사용하는 단일 민족이지만, 유럽연합은 공식언어만도 11개 언어이며, 소수언어를 포함하면 더욱 많다. 또한 민족도 라틴계, 켈트족, 게르만족, 앵글로-색슨족 등 매우 다양하다. 남북한간의 이러한 강한 동질인식은 통일의 의무론 혹은 당위론을 당연시하는 요인이 된다.

둘째, 유럽연합은 이데올로기적 측면에 있어서 정치적 민주주의를 허용한다는 측면에서 동질적이나, 남북한의 경우 상반된 이데올로기적 구조하에 대립하고 있다는 데에서 유럽연합의 경우와는 그 차이점이 분명하다.

셋째, 유럽연합은 그 회원국을 6개국으로 시작하여 15개국으로 확대하면서 연합했기 때문에 회원국들의 이해관계에 따라 합의에 도달하는데 많은 시간이 소요되며 회원국간 분쟁해소가 쉽지 않다는 단점이 있다. 이에

반해 남북한의 경우 당사자간의 협의가 상대적으로 수월하다는 장점을 가지고 있지만, 갈등이 있을 경우 조정 혹은 완충의 역할을 할 제3자가 존재하지 않는다는 약점 또한 가지고 있다.

넷째, 유럽연합은 자본주의적 시장경제 혹은 자본주의와 사회주의가 혼합된 혼합경제체제를 채택하고 있으나 본질적으로 회원국 모두 시장의 기능을 인정하는 데에 반해서, 남북한은 각각 자본주의적 시장경제와 사회주의적 계획경제를 본질로 하고 있음으로서 경제교류협력에 어려운 점이 있다.

다섯째, 유럽연합과 남북한이 체결한 조약 또는 합의서의 성격이 다르다. 먼저 유럽연합은 회원국 상호간 조약의 체결과 국내적으로 의회의 비준을 받아야 효력이 발생하며 법적으로 회원국을 구속한다. 남북한간에 체결된 1991년 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’는 남북 당국의 정치적 합의로 법적인 구속력이 없다는 점에서 차이가 있다. 동 합의서 전문에 “쌍방 사이의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계”로 규정하고 있어서 국제법적 구속력이나 이행력이 없는 ‘정치적 합의’ 혹은 ‘신사협정’에 준 하는 성격을 가진다.

또한 유럽연합 내의 물자이동은 회원국간에 체결된 조약에 의해 관세나 비관세를 철폐한 국가간의 교역이지만, 남북한간의 물자교역은 ‘민족내부의 거래’로 남북간의 관계가 국가와 국가간의 관계가 아니라 민족자결권을 바탕으로 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 특수관계이며, 2000년 12월 16일 체결한 남북경제협력 관련 4개 합의서 에도 이러한 원칙을 재확인하고 이러한 조항을 명시한 바 있다.

### 3. 북한의 ‘낮은단계의 연방제’ 형성배경 및 내용

#### 가. 1960년의 연방제 통일방안 : 국가연합적 개념의 연방제

북한이 연방제를 처음으로 제시하였던 것은 김일성이 1960년 8·15해방 15주년 경축대회에서 한 연설에서였다.<sup>44)</sup> 김일성은 남북한의 연방제

를 제의하면서 연방제는 남북한의 현재 정치제도와 남북한 정부의 독립성을 보장하면서 두 정부의 대표들로 구성되는 ‘최고민족회의’를 조직하여 남북한의 경제·문화 발전을 통일적으로 조절할 것을 주장하였다.<sup>45)</sup>

김일성의 이러한 ‘남북련방제’ 제시는 그 내용적인 측면에 있어서 연방제의 성격보다는 국가연합적 성격을 띠는 것으로 평가된다. 김일성은 통일방안으로서의 ‘남북련방제’ 제시에 있어서 남북한 정치제도와 남북한 정부의 독립성을 보장하여야 한다고 주장하였는데 이는 국가연합적 개념을 적용한 것이었다. 또한 김일성은 정부기구와 관련해서도 남북연방제에서 제시한 남북한 정부의 대표들로 구성되는 ‘최고민족회의’의 역할에 있어서도 통일적·국가적 지도의 역할이 아닌 경제·문화 교류의 조정자 역할을 제시함으로써 ‘최고민족회의’는 연방제개념의 중앙정부권한에는 권한이 미치지 못하는 것이었다. 즉, 중앙정부격인 ‘최고민족회의’는 ‘남북 접촉과 협상의 보장’·‘상호이해와 협조 가능’·‘불신해소’·‘경제·문화교류’와 직결된 현실적인 조절기능을 하는 기구를 의미하는 것으로서, 이후 북한이 주장한 통일방안에서의 정치·외교·군사권의 단일화와는 정면으로 배치되는 것이었다.

#### 나. 1973년 ‘고려련방공화국’통일방안 : 연방제 개념 확대

북한의 연방제 통일논의는 1970년대 국제환경의 대탕트 분위기와 남북관계의 개선 분위기에 편승하여 1960년대 보다 활발하게 이루어졌다. 김일성은 1973년 6월 23일 ‘체코당 및 정부 대표단장 『후사크』환영 평양시 군중대회’에서 한 연설에서 평화통일 5대 강령을 제시하면서 ‘고려련방공화국’이라는 국호로의 통일방안을 발표하였다.<sup>46)</sup> 평화통일 5대 강령 중에서 특히 제4항과 제5항은 북한의 국가연합적 통일방안에서 연방제적 특징을 강화하는 것으로 평가할 수 있다.

44) 서동만, “고려민주연방공화국 통일방안에 관하여”, 한국통일포럼학술회의, p.1 ; 양영식, 위의 책, p.517.

45) 이 한 위음, 『북한의 통일정책변천사』, 온누리, p.112.

46) 이 한, 위의 책, p.400.

김일성은 제4항에서 국호를 ‘고려련방공화국’으로 하는 단일국호로 할 것을 제시함으로써 1국가 2체제를 의미하는 연방제적 의미를 강화하였으며, 5항에서도 UN가입을 비롯한 외교적 사항들에 있어서도 단일국가로의 가입 등의 외교적 활동을 할 것을 주장함으로써 연방제적 의미를 확대하는 방안을 제시하였다.<sup>47)</sup> 이러한 연방제의미가 확대된 북한의 통일방안이 이전 방안과 가지는 구체적인 차이점은 다음과 같다.

첫째, 1960년대 통일방안에서의 중앙기구였던 ‘최고민족회의’ 명칭이 사라지고 이를 대신하여 군중집회 형식의 ‘대민족회의’가 등장하였다. 이전 방안의 ‘최고민족회의’가 경제·문화 분야에 국한된 역할을 수행한다고 규정하였던 반면에 ‘대민족회의’의 경우 경제·문화 분야뿐만 아니라 대외관계의 공동보조를 비롯한 정치·군사·외교분야 전반의 중요한 역할을 담당하고 있어, 결국 연방제 개념을 확대하였다.

둘째, 1960년대 통일방안과 비교하여 ‘평화통일 5대 강령’에서는 ‘고려련방공화국’이라는 단일 국호를 부각시키면서 이어서 단일국호로의 UN가입을 주장함으로써 외교적 측면에 있어서 연방제적 성격을 한층 강화하는 특징을 보여주었다.

#### 다. 1980년의 ‘고려민주련방공화국’통일방안 : 연방제안의 구체화

북한이 1960년 이후 통일방안의 원칙으로 제시하였던 연방제 통일방안은 1980년 김일성이 조선로동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고에서 10대 시정 방침을 통한 ‘고려민주련방국창설안’<sup>48)</sup>을 제시함으로써 보다 체계화되었다.

‘고려민주련방국창설안’에서는 연방제 기구들에 대하여 구체적으로 설정함으로써 이전의 북한이 제시하였던 연방제 통일방안보다 발전되어진 통

47) 김일성의 이와 같은 연방제적 의미 강화는 총 5개항에서 중앙정부의 권한명시를 하고 있지 않는 등 실질적인 연방제적 의미를 투영하고 있지는 않지만 단일국호의 1국가 제시와 외교활동까지도 단일국가로서 활동할 것을 제시한 데에서 연방제적 의미의 확대라고 평가할 수 있을 것이다. ; 이 한, 위의 책, p.405.

48) 본 들에서는 이하 ‘고려련방제’로 통칭함.

일방안이였다.<sup>49)</sup>

‘고려련방제’에서는 연방기구로서 남북한 정부와 해외동포를 총괄하는 ‘최고민족련방회의’와 그 상임기구인 ‘련방상설위원회’가 정치문제, 군사문제, 대외관계를 비롯한 나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동의 문제들을 토의·결정한다고 명시하였다.<sup>50)</sup> ‘최고민족련방회의’는 최고의사결정기구로서 존재하며 ‘련방상설위원회’는 연방국가의 통일정부의 형태로서 공정한 원칙에서 공동의 문제를 토의·결정하며 전반적 사업을 추진하게 되는 형태를 갖추었다.<sup>51)</sup>

김일성은 이후 1983년 9월 9일 북한정권수립 제35주년 기념연설에서 ‘고려련방공화국안’에 추가적으로 ‘최고민족련방회의’의 공동의장과 ‘련방상설위원회’의 공동의장을 남북이 각각 선출하여 윤번제로 운영할 것을 제의하였다.<sup>52)</sup>

북한의 이러한 ‘고려민주련방공화국통일방안’은 연방제 개념에서 중앙정부의 기구 권한을 명시함으로써 ‘고려련방제’의 연방제적 개념을 구체화한 것이었다. 10대 시정방침 중 1항에서는 ‘고려민주련방공화국’ 1국으로서의 자주성확립 언급, 7항의 ‘민족련합군’조직을 통한 군사적 통합제, 9항에서의 두 지역정부 대외활동의 통일적 조절언급 등 연방제 개념의 중앙정부의 역할을 구체적으로 명시함으로써 이전의 연방제적 통일안 보다 구체화되어진 통일방안을 제시하였다.

또한 ‘고려민주련방공화국통일방안’은 연방이전과 이후의 단계에 대해서는 언급하지 않은 채 통일의 완성단계로서 연방을 제시하였으며 연방구성 이후 교류·협력의 확대를 시정방침으로 제시함으로써 통일 이전 단계로서 교류·협력을 강조하고 있는 남한의 통일방안들과는 대치되는 것이었다.

결론적으로 ‘고려민주련방공화국통일방안’으로 상징되는 북한의 1980년대 통일방안이 이전의 통일방안과 가지는 차이점은 첫째, 연방제안을 보

49) 서동만, 위의 논문, p.5.

50) 이 한, 위의 책, p.621.

51) 김성관, 위의 논문, p.43.

52) 로동신문, 1983년 9월 10일자.

다 구체화시키고 확고히 하였다는 점이다. ‘고려민주련방공화국통일방안’에서는 이전 통일방안에서의 연방개념을 보다 확고히 하여 ‘하나의 통일국가·통일정부’를 통일방안에 명시함으로써 연방제로의 통일중립국가 이미지를 부각시키는 데에 주력하였다.

둘째, ‘고려민주련방공화국통일방안’에서는 연방국가를 최종적인 통일완성형 국가로 설정함과 동시에 연방국가내 정부기구를 명시함으로써 완전한 형태의 정부기구구성은 아니지만 이전 통일방안 보다는 구체적인 연방제 통일안을 추진하고 있다는 특징을 보여주었다.

#### 라. 1990년대 초 연방제안의 수정 : 연방제의 국가연합적 의미포함

1980년 김일성에 의해 제시된 ‘고려련방제통일방안’은 1960년 이후 북한이 통일방안으로서 제시하였던 연방제 통일방안의 결정체였으며 발표 이후에 북한이 현재까지 통일방안의 기본원칙으로 상정하고 있다.

그러나 북한의 ‘고려연방제통일방안’은 1980년대 말 이후 사회주의권의 붕괴와 경제적 위기상황에 따른 체제위기돌파의 의도 그리고 남한 통일운동의 확대 속에서 북한 연방제통일방안의 현실성 부족을 비판하는 남한 상황과 맞물려 연방제의 수정을 모색하게 된다.<sup>53)</sup>

연방제 통일방안의 수정적 변화는 1991년 신년사에서 드러나고 있는데 김일성은 “우리는 고려민주련방공화국창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 련방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있습니다”라고 밝힘으로써 연방제에 국가연합적 의미를 포함하는 방안으로 회귀하게 된다.

북한의 1990년대 통일방안으로 대변되는 『고려민주련방공화국 창립방안』의 가장 큰 특징은 1980년대 통일방안의 완성된 방식의 연방국가에서 통일방식에 있어서 국가연합제적 개념으로 회귀하는 특징을 보여준다.

53) 서동만, 위의 논문, p.8.



‘고려민주련방공화국 창립방안’에서는 첫째, 연방제적 통일방식은 완전한 형태의 통일국가형태가 아니라고 설명하면서 연방제 통일방식을 완성된 제도통일방식과 구별하고 있는데, 이는 북한지도부가 1980년대 말부터 극심하게 겪게 된 대내외적 체제위기 속에서 완성형 연방제적 통일방식이 불가능하다는 것을 시인하였음을 의미하는 것이다.

둘째, ‘고려민주련방공화국 창립방안’이 가지는 특징은 앞서 언급한 바와 같이 북한이 이전 통일방안과는 달리 중앙정부의 권한강화가 아닌 지역정부의 강화를 제시하였다는 점이다. 북한이 김일성의 1991년 신년사를 통하여 전례없이 ‘제도통일’의 위험성을 강조하면서 ‘후대들’의 시대에 가서야 합의·해결될 미래의 과제가 된다고 주장한 것은 체제위기 속에서 통일방안 역시 위기돌파전략으로 인식했음을 의미한다.

물론 북한은 김일성의 1991년 신년사에서 여전히 통일원칙으로서 “하나의 민족, 하나의 국가, 두개의 제도, 두개의 정부에 기초한 련방제방식으로 통일하는것”을 주장하였지만, 북한이 통일방안에 국가연합의 요소의 강화한 것은 2000년 6월 15일의 ‘남북정상회담’에서 통일논의 시 합의점을 찾을 수 있었던 중요한 계기였다고 볼 수 있다.

&lt;표 IV-2&gt; 북한의 역대 연방제통일방안

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
통일방안명칭	‘남북연방제창설 제안’	‘고려연방공화국창설안’	‘고려민주연방공화국창설안’	‘고려민주연방공화국창립방안’
정부기구	최고민족회의 (정치·군사문제 논의는 제외)	대민족회의	최고민족연방회의 연방상설위원회	최고민족연방회의 연방상설위원회
주요특징	2제도 2정부의 형태로 지역 정부의 독립성 인정 최고민족회의는 경제·문화교류와 직결된 현실적인 조절을 하는 기구로 정의함	대외관계의 공동보조와 함께 정치·군사·외교분야의 남북합작을 강조하는 1국 2체제의 연방제 개념을 강화함,	1국 2지역정부의 연방제에 정부 기구로서 최고민족연방회의와 연방상설위원회, 연방군대로서 민족연합군을 제시함	1국 2지역정부는 인정하되 연방정부가 아닌 지역 정부에 더 많은 권한을 부여할 것을 제시함.

#### 4. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’의 공통점 및 과제

남북이 「6.15 남북공동선언」에서 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’안과 남한의 ‘남북연합제’안 사이의 공통점을 인정하였다는 것은 분단 이후 전개해온 남북한의 통일방안에 있어서 상호간 괴리점을 상쇄시켰다는 역사적 의미를 가진다. 아울러 남북한정부는 통일방안으로서 상호간 국가연합적 성격의 통일방안으로의 합의점을 모색한다는 것을 의미한다.

이러한 합의 배경에는 남북한 모두가 일시에 ‘완전한 통일’을 이룰 수 없다는 현실 인식 속에서 통일의 중간단계로서 남북한 정부의 독자성을 그대로 유지하는 공동의 정부를 구성하여야 한다는 필요성이 남북한에 제기되어진 데에 있다.<sup>54)</sup> 그러나 남북연합제안과 낮은 단계의 연방제안은

54) 장명봉, “새로운 남북통일방안의 모색”, 『한국통일포럼 학술회의』, 2000년 7월 15일, p.11.

현실적으로 선언적 의미에 머무르는 것으로 추진 과정상의 극복해 나가야 실질적인 과제를 수반하고 있다.

본 절에서는 이와 같은 남북한 통일방안 공통점과 통일방안 추진시 극복하여야 할 과제에 대해서 살펴본다.

### 가. '남북연합'과 '낮은 단계의 연방제'의 공통점 및 그 함의

남북한이 제시해온 통일방안은 거시적인 관점에서 다음과 같은 공통적 요소를 가지고 있다.

첫째, 남북한의 통일방안은 서로 상대방의 체제와 이념을 인정하는 것에서부터 출발하고 있다는 공통점을 가진다. 남한의 '남북연합'은 한반도에 서로 다른 두 체제가 공존하고 있다는 현실적 인식을 바탕으로 서로를 인정하고 공존·공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 추진하자고 제안하고 있다. 이는 북한의 '고려민주련방공화국 창립방안' 역시 첫 머리에서 남북한의 사상과 제도를 그대로 두고 하나의 연방국가를 형성하는 것이라고 명시하고 있는 것에서 잘 나타나고 있다.

결과적으로 남북한의 통일방안은 장기적인 측면으로 볼 때 분권적인 국가연합에서 중앙집권적 연방으로 가는 과정으로 상정할 수 있을 것이다. 또한 남한의 '남북연합'과 북한의 '고려민주련방공화국 창립방안' 모두 '자국내 자율성'의 원칙을 견지하고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있다.

둘째, 남북한 모두 양쪽의 체제를 유지하면서 남북한간의 협력을 제도화하려는 의도를 가지고 있다는 점이다. 또한 지역정부가 외교권, 국방권, 내정권을 가진다는 것은 사실상 주권을 행사한다는 의미이고 자치의 범위가 주권국가의 권한과 일치하는 셈이다. 이런 측면에서 1991년 신년사에서 김일성이 언급한 연방제 수정안은 남한이 통일방안의 방식으로 견지해온 남북연합과 중요한 공통점을 가지게 한다. 따라서 북한이 보다 현실적이고 실리적인 대남정책으로 전환할 경우, '남북연합안'과 '고려민주련방공화국 창립방안'은 타협과 절충의 가능성이 더욱 높아질 것이다.

셋째, 남북한의 통일방안에서 제시되고 있는 정부기구들은 아직 세부적으로 제시되어지고 있지 않다는 데에서 상호 수용될 수 있는 여지가 있으

며, 통일방안 협의시 확대 발전을 모색할 수 있다는 점이다. 남한은 한민족공동체통일방안에서 남북연합 기구로서 ‘남북정상회의’, ‘남북각료회의’, ‘남북평의회’, ‘공동사무처’를 제시하고 있다. 북한은 ‘고려연방제 창설안’에서 제시한 ‘최고민족련방회의’, ‘련방상설위원회’ 등을 제시하고 있는데 남북이 제시하고 있는 정부기구들은 국가연합의 연락기구로서 내지 공동협의기구로 서로 충분한 타협의 가능성이 있다. 먼저 북한의 ‘최고민족련방회의’는 남한이 상정하고 있는 남북한 의회대표들의 모임인 ‘남북평의회’와 체제가 상이하며 기구의 대표성 등과 관련하여 상이한 측면을 가지고 있고 구조적으로 유사한 면을 발견할 수 있다. 또한 ‘련방상설위원회’와 ‘남북각료회의’도 비슷한 기능을 하고 있으므로 남북한이 정치적 의지를 보인다면 타협이 가능할 것이다.

#### 나. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계 연방제’의 추진상의 과제

남한의 ‘남북연합’과 북한의 ‘낮은 단계 연방제’는 전술한 바와 같이 남북정상회담을 통하여 통일을 위한 중간단계 설정이라는 합의에 이르렀다. 그러나 남북한이 제시하고 있는 ‘남북연합’과 ‘낮은 단계 연방제’는 연합정부 기구와 통일추진 절차에 대하여 거시적인 접점 이외에는 구체적 내용을 가지고 있지 못하며 이에 대한 의견조율 또한 전무한 실정이다.<sup>55)</sup>

전술한 예멘의 사례에서도 알 수 있듯이 신속한 중간단계 이행을 위한 준비기구의 구성과 구성된 기구들의 실질적인 통일준비기구로서의 역할은 그 자체가 통일과정을 앞당기는 결과로 작용한다는 측면에서 매우 중요한 문제이다. 그러므로 남북한에게 있어서도 합의된 원칙을 중심으로 한 통일준비기구의 구성과 이들 기구의 실질적인 활동영역의 설정은 매우 중요한 과제라 할 수 있을 것이다. 그러나 예멘의 경우와 달리 남북한은 한국

55) ‘남북연합’의 경우 최고의사결정기관으로서 남북정상회의, 집행기관으로서 남북각료회의, 의결기관으로서 남북평의회등만이 제시되었으며 북한의 경우에도 연방정부의 기구로서 ‘최고민족련방회의’와 상임기구인 ‘연방상설위원’만이 제시되어졌을 뿐 남북한 의견조율을 위한 정부기구들의 세부방안은 전무한 실정이다.

전쟁 이후 적대적 대치관계로 각각 체제유지를 지속했던 현실적 상황 속에서 준비기구의 설치와 활동의 문제는 논란의 소지가 많음으로서, 이 경우에 남북한의 새로운 갈등이 등장할 것이 우려된다.

특히 남한의 '남북연합'과 북한의 '낮은단계 연방제'는 단계적 절차를 거친다는 데에 원칙적인 의견일치를 보이고 있을 뿐 통일국가의 구체적인 성격과 특징에 대한 상정을 하지 않음으로써 향후 구체적인 통일방안 협의시 상당한 대립과 갈등이 예견된다. 독일의 경우 동서독이 '국가연합조약초안'에서 가장 먼저 동서독 국가연합의 국가목표로서 민주국가건설이라는 데 합의하고 있다. 남북한 통일방안의 경우 통일방안의 전개과정 속에서 상정되어 있는 국가성격과 목표가 남북한이 상이하었다는 데에서 향후 논란의 소지가 예상된다.

'남북연합'과 '낮은단계 연방제'를 통하여 통일논의를 전개할 남북한 정부가 가지는 또 다른 과제는 통일논의에 있어서 비단 양 정부의 합의뿐 아니라 남북한 국민들에게 통일방안을 공론화하고 범국민적 합의하에 통일논의를 추진해 나가야 한다는 것이다. 동서독이 통합한 독일의 경우에 급진적인 통일과정 속에서 국가연합 공동체 구성이 실패로 돌아갔지만 '국가연합조약 초안'의 작성과정 속에서 동서독 대학 연구진들의 공동연구와 세미나 등을 통하여 동서독 주민들에게 적극 홍보한 결과로서 조약초안 마련에 커다란 어려움이 없었다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

## V. 남북한 정부·행정체제의 비교

남북연합의 단계에 들어서면 남북연합의 정부기구와 남·북한 각 정부의 기구는 거시적 관점에서 보면, 느슨하지만 유기적으로 연결된 체제(system)이라고 할 수 있다. 따라서 남북연합의 정부·행정체제가 남·북한의 각 정부들 사이에 조화로운 통합이 이루어지기 위해서는 남북연합의 정부기구를 설계할 때 남·북한 정부행정체제의 기본적인 기제(mechanism)에 적합성을 떨 수 있도록 구성하는 것이 바람직하다. 다시 말하면, 남·북한 정부의 조직구조와 기능 및 행정과정은 이에 연결되는 남북연합 기구의 구조와 기능 결정에 중요한 영향을 미치게 된다는 것이다..

이러한 의미에서, 이 장에서는 남북한 각 정부의 구조와 운영체제에 관하여 살펴보기 위하여 먼저 행정체제와 행정의 주요 환경을 이루는 정치체제와 사법제도를 살펴보고 여기서 나타난 각 정부의 주요특성을 중심으로 양 정부의 체제를 비교해 보기로 한다.

### 1. 남한의 정부행정체제

#### 가. 정부조직의 기본원리

남·북한 정부조직의 기본원리는 양 체제의 제도적 기본 틀을 정하고 있는 헌법을 통하여 살펴볼 수 있다. 헌법에 나타나는 주요한 남한 정부조직의 기본원리는 다음과 같다.

##### (1) 국민주권의 원리

대한민국 헌법 제1장 1조에서 “대한민국 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 하여 국민주권의 원리를 천명하고 있다. 이는 국가의 최고의사를 결정할 수 있는 원동력인 주권을 국민이 가진다

는 것과 모든 국가권력의 정당성의 근거가 국민에게 있다는 것을 말한다. 이러한 국민주권의 원리는 국가 기본 틀에 중요한 의미를 내포한다.<sup>56)</sup>

첫째, 국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 관념적이고 추상적인 전체국민을 의미하며, 이로 말미암아 그 주권이 대표에 의해 행사될 수밖에 없는 대의제(간접민주제)를 그 이상으로 한다. 즉, 국민주권의 원리는 국민이 직접 ‘국가기관’으로서 통치권을 행사한다는 것을 의미하는 것은 아니고, 단지 국가의 주권이 국민에게 있으며 모든 권력이 국민으로부터 나온다는 것을 의미한다. 국민주권의 원리는 ‘주권의 소재’와 ‘통치권의 담당자’가 동일할 것을 요구하는 것이 아니라, ‘통치권의 담당자’가 국민의 의사에 의해서 결정되어야 하고 그를 통한 국가권력의 행사가 궁극적으로 국민의 의사에 의해 정당화될 것을 요구하는 것이다.<sup>57)</sup> 이에 따라 의회주의와 선거에 의하여 선출된 국민의 대표기관인 대통령과 국회의원들로 하여금 국민을 대신하여 국가적 의사와 정책을 결정하게 된다.

둘째, 국민주권의 원리에 있어서 대의제는 권력분립을 필수적인 전제로 한다. 권력분립이라 함은 국가권력의 집중과 남용을 방지함으로써 국민의 자유와 권리를 확보할 목적으로 국가작용을 입법, 행정, 사법으로 분할하고, 이들 작용을 각각 분리·독립된 별개의 기관에게 담당시킴으로써 기관 상호간에 억제와 균형을 유지하게 하기 위한 통치구조의 기본원리를 말한다.

기구 구성면에서 대법원장, 헌법재판소장, 대법관, 국무총리, 감사원장의 임명에 국회의 동의를 얻게 하고 있고, 헌법재판소와 중앙선거관리위원회의 구성에 국회, 대통령, 대법원장의 합동행위에 의하게 하고 있으며, 정부조직법과 헌법재판소 및 법원의 설치·조직에 관한 법률을 국회로 하여금 제정하게 하고 있다. 또한 기능면에서는 국회에 의한 정부 및 법원의 예산심의권, 정부 재정행위에 대한 의결권, 정부의 행정입법권 등이 권력분립의 원리에 기초한 현행 제도라 할 수 있다. 그러나 권력분립은 권력의 마비로 인한 전제화(專制化)를 초래할 우려가 있는 ‘권력의 고립’을 의미하는 것이 아니라, 기능의 분할과 국가적 기관의 분립만을 의미하

56) 권영성, 『헌법학원론』, 서울: 법문사, 1994, pp.148-153.

57) 허영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 1994, p.617.

는 것이다. 즉 권력분립의 원리는 ‘권력의 共和(collaboraton)’를 의미하는 것으로서 권력의 각 기관은 독립성을 유지하나 그 기능에 있어서 상호 협조한다는 것을 의미한다.<sup>58)</sup>

### (2) 행정의 정치적 중립

정치적 중립은 정치에 대한 불간섭·불가담이란 소극적 의미를 지닌다. 그 내용으로는 첫째, 공무원을 외부의 정치적 간섭으로부터 보호하기 위하여 공무원의 충원과 인사에 정치적 영향력이 미치지 못하게 할뿐만 아니라 공무원의 신분보장을 법적으로 하는 것, 둘째, 정치적 중립을 보장하는 필요한 한도에서 공무원의 정치적 자유를 제한하는 규정을 들 수 있다.

그러나 행정의 정치적 중립성이 반드시 행정과 정치를 완전히 분리한다는 것을 의미하지는 않는다. 행정은 정치와 단절적일 수 없으며, 오히려 정치적으로 민감하다고 할 수 있다. 즉, 행정활동은 정치지원과 협력 없이는 사실상 불가능하다. 다만 여기서 말하는 정치적 중립성이란 행정이 특정 정치세력에 의해 좌지우지되는 상황을 금하는 것이며, 국민전체를 위하여 봉사하여야 한다는 것이다.<sup>59)</sup>

### (3) 지방자치제의 실시

남한은 1995년부터 본격적인 지방자치제를 실시하고 있다. 지방자치제라 함은 일정한 지역을 기초로 하는 단체나 일정한 지역의 주민이 지방적 사무를 자신의 책임 하에 자신이 선출한 기관을 통하여 처리하는 제도를 말한다.<sup>60)</sup>

헌법 제117조는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고

58) 한태연, 『헌법과 정치체제』, 서울: 법문사, 1987, p.22.

59) 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한체제 통합에 주는 교훈』, 서울 : 한국행정연구원, 1998, p.89.

60) 권영성, 위의 책, p.260.



재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하고 있으며, “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”고 하여 지방자치단체의 권능, 종류의 법정주의를 규정하고 있다. 또한 제118조에서는 “지방자치단체에 의회를 둔다”, “지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.”라고 하여 지방자치단체의 기구와 구성방법을 규정하고 있다. 이러한 지방자치에 관한 일반법으로는 지방자치법이 있다.

## 나. 정부조직구조

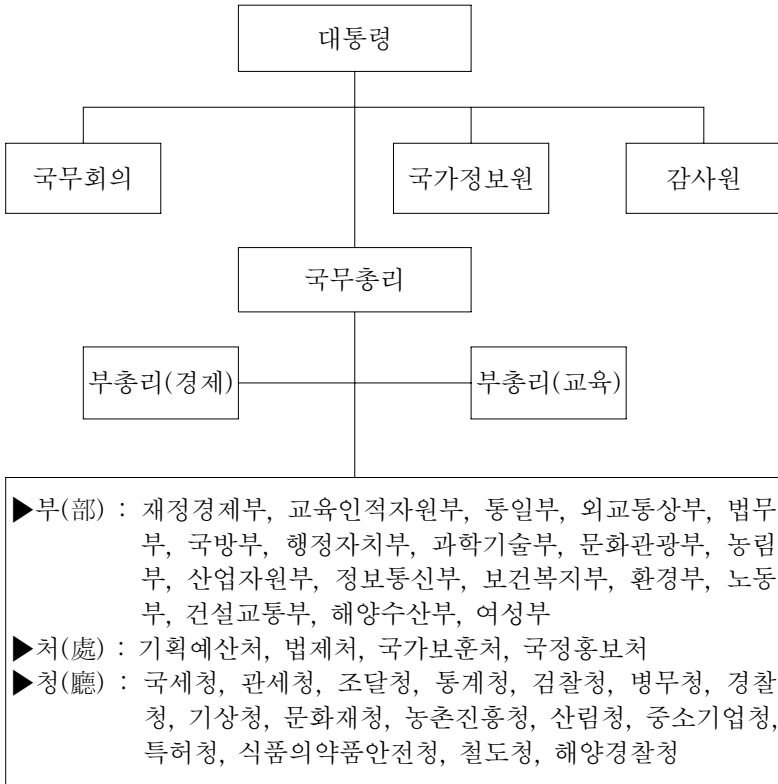
남한의 정부는 대통령을 포함한 집행부(협의의 정부)로서 대통령을 정점으로 하여 국무총리·국무위원·행정각부 및 감사원, 국가정보원으로 구성되고, 집행에 관한 정책을 심의하는 기구로 국무회의를 두고 있다. 헌법상 대통령은 국가원수, 국정의 최고책임자, 행정부의 수반, 대의기관, 기본권 보호기관 등의 지위를 갖고 있다. 그리고 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위한 기관으로 국가안전보장회의를 설치하고, 그 밖에도 각종 자문회의를 둘 수 있다.

남한의 중앙행정체제의 주요 특징 중에 하나는 대통령을 행정의 수반으로 하면서도 국무총리제를 두어 집행부를 이원화하고 있다는 것이다. 국무총리는 대통령의 포괄적 보좌기관이며 집행부의 제2인자로서 국무회의의 부의장이 되며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다. 또한 국무위원은 행정각부의 장으로서 특정한 행정업무를 담당하고, 국무회의의 구성원이 되어 대통령을 보좌한다. 국무회의는 집행부의 최고 정책심의기관이다. 그러나 집행에 관한 실질적인 권한은 대통령 1인에게 집중되어 있고, 국무총리·국무위원·행정부처의 장은 단지 대통령을 보좌하기 위한 기관에 지나지 않는다.

2000년 12월 27일 국회를 통과한 정부조직법에 따르면, 중앙행정기관은 총리, 2명의 부총리, 18부, 4처 16청으로 구성·운영된다. 18부는 재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부, 여성부이고, 이 중 재정경제부장관과 교육인적자원부장관은 부총리를 겸임한다. 4처는 기획예산처, 법제처, 국가보훈처, 국정홍보처이다. 16청은 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 경찰청, 기상청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 철도청, 해양경찰청이다.

이상과 같은 남한 정부의 조직도를 그림으로 나타내면 <그림 V-1>과 같다.

<그림 V-1> 남한의 정부조직도



다. 남한 행정의 환경

행정을 둘러싸고 상호관계를 갖는 행정환경은 여러 방면으로 논의될 수 있지만, 여기서는 특히 중요한 정치체제와 사법제도를 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 정치체제

정당정치와 관련하여 남한의 경우 헌법 제1장 8조에서 “정당의 설립은

자유이며, 복수정당제는 보장된다.”고 하여 복수정당제를 보장하고 있다. 그러므로 어떠한 형태로든 1당제는 인정되지 아니하고, 모든 정당에 대한 기회의 균등이 보장된다. 이와 같은 복수정당제 하에서 정권을 획득한 집권당은 당정협의회를 통하여 행정부와 정책조정을 할 수 있으며, 실제적으로 정책과정에 커다란 영향을 미칠 수 있다.

국민의 대표기관으로서 정치과정을 담당하는 국회는 행정부와 관련하여 주로 입법기능과 통제기능을 수행하고 있다.<sup>61)</sup> 먼저 입법기능으로서 법률안 처리과정을 보면, 법률안은 국회와 행정부에 의해 발의되는데, 의원 발의 보다는 행정부 발의가 훨씬 많은 것으로 나타나고 있다. 일단 발의된 법률안은 국회에서 심의·의결함으로써 확정지으며, 확정된 법은 대통령이 공포함으로써 효력을 발생하게 된다.

둘째, 국회는 행정부의 활동에 대해서 감시 및 통제하는 외부통제장치의 역할을 수행한다. 이러한 국회의 행정부에 대한 통제기능으로서는 예산 및 결산심의권, 고위관료 임용동의권, 국정감사 및 조사권 등이 있다.

## (2) 사법제도

남한은 3권 분립의 원칙에 따라 사법부의 독립이 보장된다. 이는 형식적 의미에서 사법부를 입법부와 행정부로부터 조직상 및 운영상 분리·독립하게 한다는 원리를 의미할 뿐만 아니라 실질적 의미에서 사법권을 행사하는 법관이 구체적인 사건을 재판함에 있어 누구의 지시나 명령에도 구속당하지 않고 독자적으로 심판한다는 것이다.

사법기관의 체제는 대법원, 고등법원, 지방법원과 같이 3급으로 구성되어 있으며, 그밖에 군사법원을 두고 이와는 별도로 법률의 위헌여부를 심판하는 헌법재판소를 두고 있다. 재판은 3심제를 원칙으로 하며, 재판의 심리와 판결은 공개한다.

61) 안병만, 『한국정부론』, 서울: 다산출판사, 1999, pp.351-352.

## 2. 북한의 정부·행정체제

### 가. 정부조직의 기본원리

#### (1) ‘인민주권’의 원리

북한은 사회주의헌법 제1장 4조에서 “조선민주주의인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 근로인테리와 모든 근로인민에게 있다”고 하여 인민주권의 원리를 천명하고 있다.

국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 추상적인 전체국민을 의미하고 이런 이유로 자유위임을 본질로 하는 대의제가 채택되고 있으나, 인민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 현실적이며 구체적인 개개인의 집단, 즉 유권적 시민의 총체이므로 개개인으로서의 국민이 직접 주권을 행사하는 직접민주제를 그 이상으로 한다.<sup>62)</sup> 인민주권의 원리에 의하면 경험적인 국민의사와 잠재적인 국민의사가 항상 일치한다고 가정하고, 일반의사는 공동이익을 추구하는데 있어서 국민의 이익이 일치함으로써 사회의 성립을 가능하게 하는 국민의사로서 이는 모든 사람에게 타당하며 오류가 있을 수 없다.<sup>63)</sup> 이런 이유로 국민의 일반의사는 대표될 수 없으며 전체국민이 헌법제정에서부터 법률제정에 이르기까지 직접 담당하여야 한다고 주장한다. 그러나 불가피한 이유로 타인으로 하여금 이를 행사하게 하는 경우에, 인민은 대표자에게 지시나 명령을 할 수 있고 대표자를 소환할 수 있으므로 대표는 그를 선출한 주권자의 지시와 통제에 따르는 기속위임을 그 본질로 한다.

한편 자유민주주의에서는 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가권력의

62) 인민주권론은 행동의 통일체로서 현실적으로 정치적·헌법적 결단을 내리는 유권적 시민의 총체(유권자집단)를 바로 주권의 주체로 보아야 한다고 한다. 그리고 유권적 시민의 총체가 주권적 결단과 더불어 헌법개정이나 국가기관 구성을 위하여 투표권을 행사하게 되는 것은, 유권적 시민의 총체는 주권자인 동시에 유권자집단의 구성원이라는 이중적 지위(Doppelstatus)를 가지기 때문이라고 한다: 권영성, 위의 책, p.138.

63) 정인홍, 『서구정치사상사』, 서울 : 박영사, 1991, p.270.

분립이 필수적이지만, 인민주권의 원리에서는 직접민주제로 말미암아 권력분립의 원리가 거부되고 오히려 권력집중이 요구된다. 즉, 사회주의에서는 민주적 중앙집권제의 원리에 의하여 대표기관에 권력이 집중된다. 민주적 중앙집권제의 원리에 의하면 주권은 양도할 수 없는 것으로 대표기관은 인민의 의지와 이익의 구체적 실현기관으로서 인민의 의지에 충실히 복종할 뿐이다. 즉, 중앙의 대표기관은 모든 국가기관의 존립의 근원인 되고 모든 국가기관은 대표기관에 책임을 지며, 최고국가권력기관으로서 다른 국가기관보다 우위에 서게 된다. 따라서 법원에 의한 위헌입법심사제도나 행정부에 의한 대표기관의 해산과 같은 규정은 북한에서 생각할 수 없는 제도이며, 행정부는 최고권력기관의 집행기관에 불과할 뿐이다.

## (2) 당-국가체제

남한의 경우 행정의 중립성이 보장되어 있는 것과 달리 북한은 기본적으로 조선노동당을 중심으로 한 당-국가체제이다. 따라서 국가행정기관과 당과의 관계에서 원칙적으로 당 우선의 원칙에 따라 국가행정기관의 활동이 결정된다고 볼 수 있다. 또한 당 중앙위원회는 정무원의 각 부서에 전문부서를 설치하여 정무원의 행정기능을 통제 및 감시한다. 국가의 권력구조가 당 중심으로 조직됨으로써 북한의 행정기관은 당에 의해 결정된 노선과 정책에 대한 집행자로서의 역할만을 수행한다.<sup>64)</sup>

## (3) '민주주의 중앙집권제'

북한의 사회주의헌법 제5조는 "조선민주주의인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제의 원칙에 의하여 조직되며 운영된다."고 규정함으로써 민주주의 중앙집권제가 국가기관의 조직과 활동에 있어 지도원칙임을 명시하고 있다.

민주주의 중앙집권제는 모든 국가기관의 대표기관에 종속되는 것뿐만

64) 양현모, 위의 책, p.93.

아니라, 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다. 사회주의에서는 지방 분권주의를 배격하고 국가의 통일성, 안정성, 사회주의계획경제의 수행을 보장하기 위하여 중앙이 강력한 지도력을 행사한다. 민주적 중앙집권제의 원리 이외에도 강력한 국가의 필요성을 강조하는 사회주의 국가에서 프로레타리아 권력의 제한은 사회주의 건설을 위한 국가 최고의 목적에 위배되며, 오히려 수단의 강화를 위하여 권력의 분립보다는 통일이 강조된다. 이러한 민주주의의 중앙집권제는 광범위한 대중의 의사에 기초하고 있으며, 인민대중의 지혜와 지방의 창발성은 중앙의 통일적이며 계획적인 지도에 의해서만 실현 가능하다는 논리를 제시하고 있다.<sup>65)</sup>

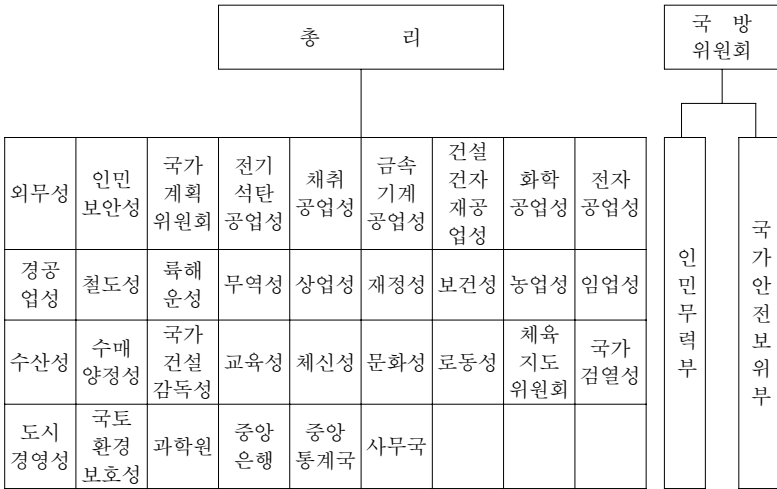
#### 나. 중앙행정조직

북한의 중앙행정조직은 내각이 집행권을 보유하고 있는 가운데, 국방에 관해서는 국방위원회가 권한을 갖는 것을 특징으로 하고 있다. 중앙행정기관인 내각은 최고주권기관인 최고인민회의의 「행정적 집행기관」이며, 「전반적 국가관리기관」이다. 따라서 내각은 최고인민회의에만 형식적인 책임을 지도록 되어 있다. 또한 내각의 총리는 정부를 대표하는 권한을 갖게 되어 있다.

내각은 총리, 부총리, 위원장 그 밖의 필요한 성원들로 구성되며 임기는 5년이다. 내각은 사업집행을 위하여 전원회의와 상무회의를 두고 있다. 전원회의는 내각 성원 전원으로 구성되며, 국가관리사업에 관해 새롭고 중요한 문제들을 토의·결정한다. 한편 상무회의는 총리, 부총리 및 그밖에 총리가 임명하는 내각 성원들로 구성되며 전원회의에서 위임한 문제들을 토의·결정한다. 현재 북한의 내각은 2위원회, 27성, 1원, 1은행, 2국 등 33개 부서로 조직되어 있으며, 자기사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회중 최고인민회의 상임위원회에 책임을 진다. 또한 내각은 자기 사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있다. 이와 같은 북한의 중앙행정기구는 <그림 V-2>와 같이 요약될 수 있다.

65) 김공열, 『북한관료제론』, 서울: 대영문화사, 1993, p.51.

<그림 V-2> 북한의 중앙행정기구



내각총리는 최고인민회의에서 선출되어 내각사업을 조직·지도하며 정부를 대표한다. 아울러 내각총리는 부총리와 위원장, 상, 그밖에 내각성원의 임면 제의권을 가지며, 새로 선출된 내각총리는 내각 성원들을 대표하여 최고인민회의에서 선서한다. 부총리의 임무와 권한에 관해서는 특별한 규정은 없으나, 부총리는 다수의 성을 통할·조정하는 권한을 가지며, 이러한 조정작용을 통해 총리를 보좌하는 역할을 한다. 각 위원회·성은 내각의 부문별 집행기관이며, 중앙의 부문별 관리기관이다. 각 위원회·성은 내각의 지도하에 해당부문의 사업을 장악·지도·관리하고, 위원회·성 회의와 간부회의를 운영하며, 회의에서는 내각결정, 지시 집행대책 등을 토의 결정한다.

한편 헌법 100조는 “국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관이다”고 규정하고 있으며, 102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝히고 있다. 이는 국방위원장이 실질적 최고권력자임을 나타내는 것이라 할 수 있다. 또한 인민무력부와 국가안전보위부는 국방위원회에 소속되어 있다.



## 다. 북한의 행정환경

### (1) 정치체제

북한의 권력구조에서 당은 정책결정 기능을, 정권기관은 정책집행 기능을 담당한다. 따라서 확고한 당의 영도 하에 사회전반에 대한 통일적 지도를 하는 것이 북한 정권기관의 기본기능이다. 이러한 정권기관의 기본체제도 1998년 9월 개정헌법에서는 상당한 변화를 보이고 있다.

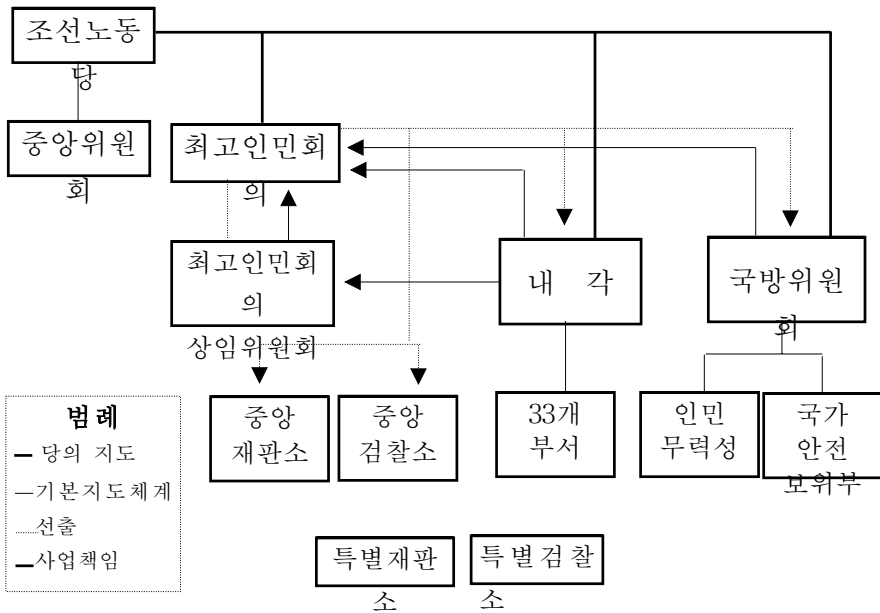
현재 북한의 국가기구는 98년 9월 5일에 개최된 최고인민회의의 10기 1차 회의에서 개정된 헌법에 근거를 두고 구성되었다. 개정헌법의 특징은 주석제와 중앙인민위원회가 폐지되고, 그 권한의 대부분이 최고인민회의 상임위원회로 이관되었다는 것이다. 또한 국방위원회의 위상과 권한이 강화되고, 정무원은 위상이 강화된 내각으로 대체되었다.

헌법상 최고인민회의의는 입법권을 행사하는 최고주권기관이며, 최고인민회의의 휴회 중에는 최고인민회의의 상임위원회가 입법권을 행사한다. 최고인민회의의의 권한을 살펴보면, 헌법을 수정·보충하고 법령을 제정 또는 수정·보충하며, 국가의 대내외 정책의 기본원칙을 세우도록 규정되어 있다. 또한 최고인민회의의는 국방위원장, 최고인민회의의 상임위원장, 내각총리를 선거·소환하며, 국방위원회 위원장의 제의에 의해 국방위원회 부위원장·위원의 선거·소환, 최고인민회의의 상임위원회 부위원장·명예부위원장·서기장·위원의 선거·소환, 내각총리의 제의에 의해 부총리·위원장·상과 그밖의 내각성원의 임명, 중앙검찰소장의 임명·해임, 중앙재판소장의 선거·소환, 최고인민회의의 부문위원회의의 위원장·부위원장, 위원을 선거·소환한다. 그밖에도 최고인민회의의는 인민경제발전과 국가예산에 대해 심의·승인하며, 필요에 따라 내각과 중앙기관들의 사업정형을 보고 받고 대책을 세울 수 있다. 이밖에 조약의 비준·폐기에 대한 결정권도 갖는다. 그러나 헌법에 보장된 광범위한 권한과는 달리 실제로 최고인민회의의는 당의 결정을 추인하는 형식적 거수기에 불과하다. 최고인민회의의는 1년에 한차례 정도 열리며 한번에 2-3일을 넘기지 않기 때문에 여기서 실질적인 심의가 이루어지기를 기대하기란 불가능한 일이다. 또한 최고인

민회의 산하에 법제위원회와 예산위원회와 같은 부문별 위원회를 두고 있으나, 실질적인 국정 심의기관으로서 기능하지 못하고 있다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의의 휴회 중 최고주권기관이며, 상임위원장은 국가를 대표한다.

<그림 V-3> 북한의 정치·행정체제

(1999. 12. 31 현재)



이와 같이 대표기관이 헌법상 국가최고권력기관의 위치를 차지하고 있지만, 실질적으로 북한의 정치체제는 기본적으로 당·국가체제 (party-state system)로서 모든 국가기관에 대한 당의 통제와 지도를 특징으로 한다. 북한의 정치체제에서 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 북한헌법(11조)도 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정함으로써, 당적 지도를 명시하고 있다.

당의 기구로서 최고지도기관은 당대회이다. 당대회는 5년에 한번 개최하는 것으로 되어 있다. 당대회와 당대회 사이에는 당중앙위원회가 최고지도기관의 역할을 한다. 당중앙위원회는 6개월에 1회 이상 전원회의를 개최하는 것으로 되어 있으며, 전원회의가 개최되지 않는 기간에는 당 정치국과 당 정치국 상무위원회가 당의 모든 사업을 조직·지도하는 것으로 되어 있다.

당중앙위원회 전원회의는 해당 시기에 당이 직면한 문제 등을 토의·결정하며, 당 총비서, 당 정치국 위원과 정치국 상무위원회 위원 및 당중앙위원을 선거하고 당 비서국과 당 중앙군사위원회를 조직한다. 특히 당 비서국은 필요시 당인사 및 당면과제 등 당내 문제를 토의·결정하며 그 결정의 집행을 조직·지도하는 핵심부서이다.

## (2) 사법제도

북한의 사법기구는 당의 정책을 실현하는 수단으로서 행정부의 1개 부서의 역할을 수행하는 정도에 불과하다. 즉, 북한에서의 사법 및 검찰기관은 당과 국가의 사법정책을 집행하는 프롤레타리아 독재의 무기로 정의되며, 그 임무로서 계급적 원수들과의 투쟁을 규정하고 있다.<sup>66)</sup>

북한의 재판소는 중앙재판소를 정점으로 그 밑에 도(직할시)재판소, 지방의 인민재판소로 구성되는데 이와 별도로 특별재판소인 군사재판소와 철도재판소가 있다. 재판은 3급심제를 원칙으로 판사1명, 인민참심원 2명이 수행한다. 중앙재판소장은 최고인민회의에서, 각급재판소는 지방인민회의에서 선출된다. 그리고 재판업무는 중앙재판소의 감독 하에 수행되므로 재판의 독립성이 보장되지 않는다.

## 3. 남북한 정부·행정체제의 비교

앞서 살펴본 남·북한의 정부·행정체제를 중심으로 양 체제를 비교해

66) 통일원, 『북한개요』, 서울: 통일원정보분석실, 1992, p.92.

보면 다음과 같이 정리 할 수 있다.

첫째, 정부조직의 기본원리에 있어서 남한은 국민주권주의를 채택하여 간접민주제(대의제)를 채택하고 3권이 동등한 위치에서 상호 견제와 균형을 이루는 삼권분립에 기초하고 있는 데에 반하여 북한은 인민주권주의에 입각하여 직접민주제를 이상으로 하며, 외형상 입법, 사법, 행정의 3 권으로 나뉘어져 있으나, 최고인민회의가 권력구조의 정점에서 사법부나 행정부를 구성하고 통제·감독하는 권한을 갖는다.

또한 남한에서는 행정의 정치적 중립을 보장하고 있지만, 북한의 경우는 당-국가체제로서 실질적으로 당이 행정을 주도하고 있으며, 남한은 지방자치제가 시행되고 있는 반면 북한은 민주주의 중앙집권제의 원칙에 따라 중앙이 지방에 대하여 강력한 지도력을 행사한다.

둘째, 중앙행정조직의 구성을 살펴보면, 남한에서는 국무회의가 정책을 결정하고 집행하는 역할을 수행하나, 북한의 내각은 최고주권기간인 최고인민회의의 행정적 집행기관에 불과하다. 또한 남한은 대통령이 국가의 수반이며 행정의 수반이나, 북한은 총리가 행정의 수반이며 국가수반은 최고인민회의 상임위원장이 맡고 있다. 그러나 현재 북한의 실질적 권력은 국방위원장에게 집중되어 있다.

남한에서는 국방부, 경찰청은 행정부에 소속되어 행정의 책임자인 대통령의 명령을 받게 되어 있으나, 북한에서는 인민보안성만 내각에 소속되어 있을 뿐, 인민무력성, 국가안전보위부 등 무력기관은 국방위원회 소속이다.

또한 남북한은 중앙행정부처의 수에 있어서 많은 차이가 있다. 북한의 내각은 33개의 부서로 구성되어 있는 반면, 남한의 중앙행정부처는 18부 4처로 총 22개이다. 북한의 중앙부서가 많은 것은 경제부서 특히 공업관련 부서가 세분화 된 것에 기인하는 데, 이는 북한 정부가 기업체로서의 기능까지도 담당하기 때문인 것으로 보인다.<sup>67)</sup>

셋째, 남·북한 행정환경으로서 정치체제는 남한의 경우 복수정당제의 원칙에 따라 여당이 직접 정부를 지도·감독하지는 않으며 행정부가 독자

67) 한국행정학회 조직학연구회편, 『정부조직구조연구』, 서울: 대영문화사, 1999, p.57.

적으로 정책을 집행하는 반면 당·국가체제인 북한에서는 당이 모든 국가 기관과 사회단체의 지도적 핵심으로서 모든 정책의 결정과 집행이 철저하게 당의 통제·감독 하에 이루어진다. 내각의 33개 부서들의 업무에 대해서 중앙당의 20여 개 부서들이 업무별로 지도·감독을 하며, 내각의 성들은 중앙당의 부들에 비해서 권한과 위상이 낮다.

사법제도의 경우에도 남한은 삼권분립에 따라 법원의 독립성이 보장되는 반면 북한에서는 재판의 독립성이 보장되지 않고 있다.

이와 같은 남·북한의 정부·행정체제를 정리하면 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 남북한 정부·행정체제의

		남한	북한
정부조직의 기본원리		- 국민주권주의 · 간접민주제 (대의제) 무기속위임 · 삼권분립 - 행정의 정치적 중립 - 지방자치제	- 인민주권주의 · 직접민주제를 이상으로 함 (기속위임) · 일당체제 - 노동당 지도체제 - 중앙집권제
중앙행정조직		- 국무회의 · 정책결정·집행 - 18부 4처 - 행정부 소속의 국방부	- 내각 · 최고인민회의의 집행기능 - 33개부서 - 국방위원회 소속의 인민무력부
비교	행정환경	- 복수정당제 여당은 직접 정부를 지도·감독하지 않음	- 일당독재 정책결정과 집행을 당이 주도
	사법제도	- 사법부 독립	- 사법부 비 독립

## VI. 남북연합의 정부·행정체제의 설계

본 장에서는 남북연합의 성격을 규명하고 여기서 발생할 행정수요의 예측을 통하여 이에 적절히 대응할 수 있는 공동정부의 형태를 제시하고자 한다. 아울러 이와 같은 남북연합의 공동기구와 보조를 맞추기 위해 요구되는 남한정부체제의 개편방안에 대하여 논의한다.

### 1. 남북연합의 목표

완전통일의 중간단계 또는 과도적 단계로 상정되는 남북연합을 어떻게 규정하는가에 따라 공동정부의 형태 및 역할·과제 등이 결정되므로, 이에 대한 성격규정은 남북연합의 정부·행정체제에 대한 논의의 출발점이라 할 수 있다.

앞서 논의한 바와 같이 남북연합체제의 목표는 한반도의 통일국가 형성에 이르기까지 남북한간의 동질성 회복을 통한 민족공동체 형성을 목표로 한다. 이러한 점진적 통일에 대한 접근은 기본적으로 신기능주의(neo-functionalism)에 입각한 것으로 볼 수 있으며,<sup>68)</sup> 따라서 경제교류를 중심으로 남북교류·협력을 추진함과 동시에 통합에서 정치적 역할을 적극 활용하여 화해·협력단계의 구축을 위한 정치적 협상을 이끄는 접근방법의 채택이라 볼 수 있다.

이러한 남북연합체제는 대외적으로 제3국과의 관계에서 완전한 주권성을 갖지 않으며, 남북한 각기 주권을 가지고 정치·외교·군사권 등을 독자적으로 행사하는 2체제 2정부를 유지하게 된다. 그러나 대내적으로 남북한간에는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관

68) 1970년대초 이후 오늘날까지 남한의 통일정책이론의 틀로 원용되어온 통합이론으로서의 기능주의 이론은 신기능주의 이론과 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 첫째, 기능주의에서는 정치적 간섭을 회피할 수 있는 방법을 택하지만 신기능주의는 의식적으로 정치적 결단이 필요하다는 점을 지적한다. 둘째, 신기능주의는 기구의 창설에 대해 의식적으로 기능주의보다 적극적이라 볼 수 있다; 황인태, 『통일정책론』, 서울: 조명출판사, 1995, pp.255-258.

계를 가지게 되는 것이다. 이와 같이 서로 다른 체제로 분리된 단일민족이 재결합을 모색하는 과정에서 구상된 남북연합이라는 결합형태는 대내외적으로 모순되는 것 같은 이중적인 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

이와 같은 남북연합이라는 과도적 체제는 통일을 위하여 추구하여야 할 한민족 공동체를 구축하기 위한 하나의 수단이다. 따라서 남북연합은 단기적으로는 평화공존, 장기적으로는 평화통일을 지향한다. 그러나 이러한 목표를 달성하려면 해결하여야 할 어려운 정치적 과제가 산적해 있다. 또한 남북한간 통일에 대한 합의를 이루어 가는 과정에서 지금까지는 정치적 결단이 위주가 되어 왔으나, 정치적 결정에 따른 실제적 실천을 위한 행정수요가 크게 증대될 것이다. 따라서 이러한 과제와 행정수요에 적절히 대응할 수 있는 정부·행정체제가 요구된다.<sup>69)</sup>

요컨대, 남북연합은 완전통일을 준비하는 과도적 단계로서 주권을 갖는 남북의 각 지역정부가 공동으로 협력하기 위한 체제이며, 통일에 대비한 과제수행과 행정수요에의 대응을 위하여 체계적인 공동정부가 구성되어야 할 필요성이 제기되는 것이다.

## 2. 남북연합 정부·행정체제의 과제 및 행정수요

### 가. 남북연합 정부·행정체제의 과제

#### (1) 기본과제

남북연합단계에서 무엇보다도 기본적인 전제로서 요구되는 것은 남북간 상호신뢰의 구축이다. 남북 양 체제는 체제통합 이후의 변화에서 자신이 불리한 위치에 놓이지 않으려는 데에 노력을 집중하게 될 것이고, 따라서 한쪽에서 비협조적 또는 일방적 태도를 보일 경우 남북연합 정부의 임무달성은 불가능해질 것이다. 결국 남북연합정부가 제대로 목적달성을 하기

69) 명칭 및 구성방법에 있어서 어느 정도 차이가 있지만 남북간 통일을 준비하고 협력을 실천하기 위한 공동기구의 설치에는 남북간에 일치하고 있는 것으로 보인다.

위해서는 남북간 신뢰구축이 필수적인 전제가 된다.

이와 같은 남북간 신뢰구축을 위해서는 첫째, 상호 공동 번영하는 방향을 모색하여야 한다. 즉, 통일지향적 협력관계를 발전시키고 남북이 모두 번영할 수 있는 win-win 전략이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 정치적 분야보다는 경제·기술적 협력에서 시작되는 것이 바람직하다.

둘째, 분단상황의 평화적 관리이다. 남북한간에는 이미 한 차례의 전쟁을 치르고 지속적인 군사적 충돌의 위기속에 있어왔다. 남북간 이해갈등은 무력충돌로 이어질 우려가 있으며, 이러한 군사적 충돌에 대한 방지가 남북간 신뢰구축에 무엇보다도 중요한 요소라고 할 수 있다. 이와 같은 신뢰구축을 위해서는 현재의 정전협정을 대체하는 평화협정을 체결하는 것이 항구적인 평화체제를 구축하는 것이 필요하다. 또한 남북연합의 정부·행정체제에서는 지금의 분단상황을 평화적으로 관리할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 전쟁방지를 위한 남북간 국제적 협약을 도출하여야 하며, 긴장완화 및 군비통제의 방안을 마련하여야 한다.

셋째, 국민형성을 이루어지도록 하여야 한다. 50여년이란 오랜 기간 동안의 분단으로 인하여 이념과 체제를 달리해온 남·북한 주민간 이질감은 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 걸쳐서 심각한 수준에 있으며, 이러한 상태로 통일이 되었을 경우 심각한 사회적 갈등을 낳을 우려가 있다. 따라서 남·북한 주민간의 민족적 동질성의 회복을 위하여 이념 및 가치의 공감대를 확산시켜 나가야 한다.

## (2) 부문별 과제

### (가) 법·제도의 정비

남북연합체제에서 통일과업을 완수하기 위한 가장 중요한 기틀의 확립은 무엇보다도 통일헌법의 기초를 수립하는 것이라 할 수 있다. 헌법은 한 국가의 국체와 정체를 결정짓는 최고의 정치적 결단을 요한다는 점에서 단시간에 이루어질 수는 없겠지만, 남북연합단계에서 지속적인 통합과정을 통해 중국적으로는 반드시 도출해 내야하는 중요한 과제라 할 수



있다.

또한 남북 양체제가 가지고 있는 이질적인 법·제도를 정비하여 통합하는 작업이 필요한데,<sup>70)</sup> 이는 남북한의 대표들로 구성된 협의체를 구성하여 지속적인 합의도출과정을 통하여 서서히 접근해 나가야 할 것이다. 여기서 합의되어야 할 내용은 즉각적인 구속력을 갖는 법안이라기보다는 원칙적으로 통일 후를 대비하는 분야별 기본지침이 될 것이며, 이와 같은 지침은 개별 법·제도의 타당성뿐만 아니라 전체적 법체제의 조화를 가져올 수 있는 방향을 제시할 수 있어야 한다.

#### (나) 경제교류의 활성화

남북 경제협력을 통하여 민족경제공동체 건설을 추진하는 것은 남북 통합과정의 일부분에 속하지만, 경제적 통합의 성과는 확산영향(spillover impact)이 커서 남북통일의 속도를 급진전시킬 수 있는 추진력을 제공할 가능성이 높으며, 또한 실제로 공동의 이익을 실현시키는 합의도출이 가장 수월한 부분이기 때문에 남북연합단계에서 실제적 노력을 크게 기울일 분야라 할 수 있다.

그러나 이러한 남북경제교류 및 종국적인 경제통합에는 무수한 문제점과 장애요소가 있다. 첫째, 북한의 경우 자본 소유의 형태가 국가관리체제라는 것이다. 따라서 시장을 중심으로 한 자유로운 교역에 어려움을 갖게 된다. 둘째, 남북한간의 경제력 격차가 매우 크다는 점이다. 1999년을 기준으로 할 때 무역총액에서 남북이 북한 보다 무려 178배이며, 국민총소득은 남한이 4,021억 달러, 북한이 158억 달러로 남한이 북한의 25.5배로 나타나고 있다. 산업구조적인 측면에서도 총인구 중 농가인구가 차지하는 비율이 남한의 경우 9%인데 대하여 북한은 36.7%로 북한

70) Nye는 국가통합을 위하여 요구되는 선행조건으로 다음과 같은 것을 들고 있다. 첫째, 부분적이거나 제도적 통합이 있어야 한다. 둘째, 상호 정책적 통합이 있어야 한다. 셋째, 상대방의 실체를 인정하고 수용하는 태도의 통합이 있어야 한다. 넷째, 서로가 폭력을 사용하지 않는 상태가 되어야 한다; Josephs Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston: Little Brown and Company, 1971.

인구 100명중 37명은 농가인구인 셈이다.<sup>71)</sup> 셋째, 북한의 경제실패로 인하여 외환사정이 악화일로에 있기 때문에 교역에 있어서 결제수단이 부족하며 따라서 외환에 의한 결제보다는 바터제에 의한 결제 가능성이 높다는 점이다.

이와 같은 문제점을 감안하여 남북경제교류를 활성화시키기 위한 과제는 첫째, 공동투자와 합작생산체제를 형성하는 것이다. 남한이 자본과 기술을 제공하고 북한에서 생산지와 인력을 제공하여 상품을 개발하고 북한을 국제교역시장으로 유인하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 자연자원의 공동개발과 공동국토건설을 모색하여야 한다. 금강산, 백두산, 설악산 등과 같은 관광지개발에서부터 하천정비, 철도·운하, 댐 건설 등에 이르기까지 남북한이 협력할 수 있어야 한다.<sup>72)</sup>

셋째, 자유교역지역을 지정하고 상품교류와 남북한 합작사업이 순조롭게 진행되기 위한 관세동맹이 요구된다. 또한 남북한 경제교류를 감독하고 도와줄 수 있는 남북한이 공동으로 참여하는 상설기구의 설립이 필요하다.

다섯째, 화폐의 통합문제이다. 남·북한이 각각 다른 화폐를 사용하고 있으며, 화폐의 가치는 매우 다르다. 유럽의 통합에서 가장 진전된 부분이 경제적 통합이라는 점은 유로(euro)라는 단일통화를 이루어낸 데에 있다고 할 수 있다. 따라서 역내교역에서 외환보유고의 부담을 줄일 수 있고 이로 인해 결국 역내교역을 보다 더 활성화시킬 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

71) 『서울경제신문』, 2000. 12. 22.

72) 독일의 경우를 보면 통일 이전에 여러부문에 걸쳐서 공동건설을 추진하고 있었다. 경계선지역 하천정비와 확장에 관한 협정(1973. 9), 홍수방지용 저수지 설치·운영에 관한 협정(1978. 11), 철도복선·운하·고속도로 건설에 관한 협정(1980. 4); 통일원, 『10년간의 독일정책: 1969-1979년간 동서독 관계발전 중심』, 통일원, 1992.

## (다) 군사적 신뢰구축

군대의 통합에 선행되어야 할 점은 상호 준비축소 및 군사적 신뢰의 구축이 있어야 한다. 예멘의 사례에서 볼 수 있듯이 군대통합의 문제는 통일과정에서 대단히 중요하다. 즉, 군대통합이 원활히 이루어지지 않은 상태에서의 통일은 통일이후에서 서로 다른 명령체제에 따른 내전의 위험성을 안고 있다는 것이다.

남북한간 군사적 신뢰구축을 위해서는 첫째, 국방예산, 전력수준, 군수생산각종 군사정보를 상호교환하고 검증할 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

둘째, 군인사의 상호방문 및 교류를 정례화하여 남북한 군지도부의 안보에 관한 견해 차이를 좁히도록 노력한다. 즉, 남북한은 국방전략을 힘에 의한 억지전략에서 순수한 방어위주의 전략으로 전환함과 동시에, 안보에 대한 개념을 군사위주에서 정치·경제·사회적 측면을 포괄하는 다차원적인 것으로 확대해야 한다.<sup>73)</sup>

## (라) 남북 주민간 갈등의 최소화

남북연합단계에서 남북한 주민들의 상호 교류·왕래가 빈번해질 것이고, 이를 통해 서로의 사회적 환경의 차이가 심각한 갈등으로 대두될 수 있다. 주로 나타나게 될 문제들은 집단적 사회갈등문제, 사회체제적응문제, 이산가족의 재결합문제 등이다. 이와 같은 사회적 문화들에 대한 대비책으로서 급격한 변화보다는 남북간의 사회적 이질감을 완충하는 제도와 장치를 마련해야 한다.

## (마) 국제관계에서의 협력

한반도의 통일을 이루기 위한 주변국 및 국제적 환경조성에 상호 협력

73) 조용남, “통일의 전단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로”, 『민족통일의 모색』, 서울: 국토통일원, 1990.

할 수 있어야 한다. 미국과 중국을 비롯한 러시아와 일본 등 한반도 통일과 관련하여 밀접한 관계를 갖는 국가들뿐만 아니라 국제연합 등 각종 국제기구의 활동을 통하여 세계적으로 한반도 통일의 분위기를 조성해 나가는 데에 공동의 노력을 기울여야 할 것이다.

## 나. 남북연합체제의 행정수요

남북연합의 정부·행정체제를 구상함에 있어서 남북연합단계에서 발생할 것으로 예상되는 정치·경제·사회문제를 토대로 행정수요를 예측하는 것은 기능적 필요성에 적합한 기구 구성을 위해서 중요하다. 그러나 이러한 수요를 총체적으로 파악하기는 어렵기 때문에 본 연구에서는 앞서 제시한 남북연합의 기본과제에 따른 구체적·실천적 과제를 중심으로 남북연합의 행정수요를 예측하여 제시하고자 한다.

먼저 경제부문에서는 ① 상품교역과 합작생산 등을 위하여 경제특구를 설치·운영하게 될 것이다. ② 공동시장을 실현시키기 위해서 공동세율과 같은 세제에 관한 협정을 이끌어내는 것이 필요하다. ③ 국가표준에 관한 통일을 이루어야 한다. 국가표준은 경제개발의 핵심적 하부구조이기 때문에 북한의 경제활성화와 생활수준의 향상을 위해서 선결과제라고 할 수 있다. ④ 통화단일화인데, 앞서도 언급한 바와 같이 통화단일화를 통한 경제적 교류 활성화의 영향이 지대할 것이라는 점에서 필수적인 과제라고 할 수 있다. 이러한 통화단일화는 단시간에 이를 수 있는 것이 아니기 때문에 특정기구를 통하여 지속적인 노력을 기울일 필요가 있는 것이다.

둘째, 지방자치부문에서는 현재 차이를 나타내고 있는 남북한간의 지방제도와 행정체제를 통합하기 위한 제도적 준비를 위하여 남북간에 충분한 협의를 가져야 할 것이며, 이를 지속적으로 협의할 수 있는 남북한 관계자간의 협의체가 필요하다. 또한 도시간 자매결연 등도 남북한의 지방자치단체들과 시민들 및 관련기관 사이에서 민족연대의식을 실현시킬 수 있는 장을 제공한다는 점에서 지역간 이질감을 줄이는 데에 커다란 도움이 될 것이다.

셋째, 산업자원부문에서는 산업단지를 조성하여, 남북간 교역을 용이하

도록 산업구조를 재편하는 것이 필요하다. 또한 전력 및 에너지 관리 등도 북한이 심각한 에너지난을 겪고 있다는 점에서 공동으로 해결하여야 할 중대한 행정수요 요인이라고 할 수 있다.

넷째, 정보통신부문에서는 남북한 이산가족은 물론 주민간 전화통화 및 우편교환을 할 수 있도록 하고, 남북한 양측의 TV, 라디오 수신이 가능하도록 통일하는 것이 요구된다.

다섯째, 군사부문에 있어서 남북한은 구조적 통제조치로서 국방예산, 무기체제, 병력수준의 감축을 논의하게 될 것이다.

여섯째, 건설 교통부문에 있어서는 남북한은 한반도를 유기적으로 연결할 수 있는 수송, 통신망 등 사회간접자본의 확충을 위해 상호 협력하여야 하며, 또한 휴전선지역을 공동개발하고, 이 지역에서의 화재, 홍수, 산사태, 전염병, 병충해, 지뢰제거 등에 대하여 공동으로 협조하여야 할 것이다.

일곱째, 농림수산부문에 있어서는 쌀을 비롯한 곡류와 비료 등의 유통을 비롯하여 공동의 치산치수와 어업자원의 개발 등 어업협력을 들 수 있다.

여덟째, 남북한은 사회·문화적 동질성 증진을 위해 학술·문화교류, 관광개방, 체육교류 등에서 공동활동을 전개하고 언론이나 방송 등에서 공동제작을 하는 등 다양한 방법을 모색할 수 있다.

아홉째, 환경부문에서는 남북간의 환경보호와 자연보호를 연계적으로 가져갈 수 있다는 점에서 협력이 요구되는 부문이라고 할 수 있다. 휴전선의 생태보호나 접경의 수계관리 등이 여기에 포함될 수 있을 것이다. 또한 원자로의 안전과 같은 것도 공동으로 협력하여 대처하여야 할 사항이라 할 수 있다.

이와 같은 논의를 바탕으로 남북연합단계에서의 행정수요를 부문별로 정리하면 <표 VI-1>과 같다.

&lt;표 VI-1&gt; 남북연합의 부문별 행정수요

부문	행정수요
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제특구의 설치·운영</li> <li>· 공동세율 및 관세협정</li> <li>· 표준화</li> <li>· 통화단일화</li> </ul>
지방자치	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시간 자매결연</li> <li>· 지방자치체제의 정비</li> </ul>
산업자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업구조개편</li> <li>· 산업단지조성</li> <li>· 전력 및 각종 자원개발</li> </ul>
정보통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공중과 형식 통일</li> <li>· 남북간 전화·우편 단일화</li> </ul>
군사·국방	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 군비축소</li> <li>· 병력 및 무기감축</li> </ul>
건설·교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 철도·도로 부설</li> <li>· 평화도시건설</li> </ul>
농림수산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동치산치수</li> <li>· 어업협력</li> </ul>
교육·문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학술·문화교류</li> <li>· 관광개방</li> <li>· 체육교류</li> </ul>
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동환경보호 및 자연보호</li> <li>· 원자로의 안전</li> </ul>

### 3. 남북연합의 공동기구

남북연합이 국가연합과 구별되는 특징은 앞서서도 잠시 언급하였던 바와 같이 남북한이 국가간의 관계가 아닌 민족 내부의 특수관계로 설명함으로써 국제법상의 국가 유형론에 나오는 국가연합이나 연방국가와는 그 성격을 달리하고 있는 특징을 보인다.<sup>74)</sup>

남북연합체제에서는 중요한 과제의 수행과 다양한 행정수요는 이에 대

74) 김국신, 『남북연합 형성 및 방안연구』, 서울: 민족통일연구원, 1994, pp.23-32.

응한 실효성 있는 정부·행정체제를 요구한다. 통일 이후의 준비라는 과제의 중대성뿐만 아니라 단순한 구상이나 계획이 아닌 실질적 역할이 전개되어야 하는 만큼 남북연합의 공동기구에는 주어진 기능을 충분히 수행할 수 있는 효과적인 조직설계가 이루어져야 한다.

## 가. 공동기구 설계의 기본논리

### (1) 조직설계의 기초이론

조직설계에 있어서 가장 기초적으로 고려하여야 할 요인은 분화와 조정의 문제라고 할 수 있다. 이 중 분화의 문제를 설명하는 대표적인 이론이 부성화의 원리이며, 분화된 부문간의 조정의 문제에 대해서는 조정의 원리를 적용할 수 있다.

#### (가) 부성화의 원리

조직편성이나 조직구성의 원리나 기준으로 제시된 부성화(부문화)의 원리는 Gulick의 견해가 가장 많이 원용되고 있는데 이것을 부문화의 원리라고도 한다. 부성화의 원리는 동질적이거나 서로 연관된 업무를 묶어 조직단위를 구성해야 한다는 원리이다. 동질성(homogeneity)의 원리는 부성화의 기준을 명시해준다. 이 원리는 각 조직단위가 같은 종류의 활동만으로 구성되게 해야 한다는 원리이다. 즉 부성화는 분업의 결과를 유사한 직무에 따라 수평적으로 집단화한다는 것이다.<sup>75)</sup>

Gulick이 제시한 것은 목적, 과정, 고객 그리고 장소를 제시하고 있는데, 이 같은 견해에 대해서 기준의 모호성에 있어서 비판이 없는 것은 아니나, 조직설계에 있어서 기초를 제공하는 데에 있어서 유용하게 적용될 수 있다. 즉, 이와 같은 부문화는 업무 또는 과제가 부문별로 분업화됨으로써 효율성을 기할 수 있고, 전문화가 이루어지며, 업무를 단절 없이 원

75) 민진, “정부조직기능분화에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제27권 3호, 1993, p.795.

활하게 수행할 수 있다.

남북연합의 정부·행정체제의 설계에 있어서도 동일한 목적과 기능에 따라 또는 과정에 따라 부문화가 이루어지도록 설계되는 것이 원활한 업무수행에 도움을 줄 것이다. 예를 들어 부성화의 원리를 무시한 조직편성을 하였을 때, 즉, 남북경제협력에 있어서 경제협력이라는 목적에 따른 업무를 묶어 두지 않으면, 식량분야는 농림, 에너지는 산업자원, 관광은 문화관광, 경제특구건설은 건설교통 등으로 나누어 업무의 연계나 효율성을 기하기 어렵게 될 수 있다.

#### (나) 조정의 원리

조직은 목표를 달성하기 위해 수직적으로 계층화하고 수평적으로 업무를 분화시킨다. 그런데 이렇게 분화된 조직단위의 활동은 조직전체의 목표를 달성하는 데에 맞추어져야만 그 의미를 가질 수 있는 것이다. 이와 같이 분화된 조직을 목표달성을 위하여 통합시키고 일치시키는 것이 조정인 것이다.

이와 같은 조정의 문제를 분업과 별도로 논의해야 하는 이유는 조직의 업무가 아무리 잘 배분되어 있다고 하더라도 인간능력의 한계성 때문에 구조적으로 완전하게 업무와 업무가 연결되도록 배분될 수 없을 뿐만 아니라, 조직활동은 환경적 요소에 의해 영향을 받아 끊임없이 변화하고, 심리적 존재인 인간이 조직구조에 따라 기계적으로 행동하지 않기 때문에 조정의 필요성이 제기되는 것이다.<sup>76)</sup>

남북연합기구의 경우 특히 조정의 문제가 중요하게 제기될 수 있다. 남북통합의 정책을 추진함에 있어서 부문간의 일관성이 요구되기 때문이다. 예를 들어 경제특구가 지정된다고 가정할 때 단지 투자나 교역의 문제뿐만 아니라 교통·건설문제, 세제문제 등 여러 부문이 동시에 해결되어야 하기 때문이다.

76) 윤우곤, 『조직관리학』, 서울: 다산출판사, 1999, p.292.



## (다) 조직간 협력체제 구축

보다 거시적인 차원에서의 조직과 조직간의 조정문제가 조직간 협력체제이다. 조직간 네트워크체제는 잠재적 갈등요소를 가지고 있기 때문에 네트워크화된 조직체제에서 현재의 지원기술로는 이러한 위험들을 관리하는 데에는 한계가 있다. 그래서 문화횡단적인 체제에서 갈등을 조정하고 해결하는 데에는 비공식적, 인간에 근거한 매카니즘에 의존할 수밖에 없다.

조정이란 상호의존적 단위들 사이에서 행동의 조화를 이루기 위해 설계된 규약, 업무, 의사결정 매카니즘으로 구성된다.<sup>77)</sup> 의사결정론에서 과업구조란 관념은 이러한 사고를 좀 더 세심하게 이용한다.<sup>78)</sup> “과업의 잠재적 구조수준은 절차, 전산화와 분석유형, 이용되는 정보를 미리 규정하는 것이다.”<sup>79)</sup>

조직간 동태관리전략이란 조직간 업무수행이 잘 될 수 있는 전략으로 상호작용의 필요성, 정보교환의 필요성, 통합의 필요성이 적은 조직간의 상호작용에는 조정의 필요성이 적으며 상호작용, 정보교환 통합의 필요성이 많은 조직간의 상호작용에는 조정의 필요성이 많다고 했다. 이에 맞추어 조정의 필요성이 적은 조직간에 관리전략으로부터 많은 관리전략으로 구분하여 보면 규칙과 절차, 계층권한, 기획, 연결고리 역할, 특수과제 집단, 팀구성, 통합부서의 일곱 가지를 검토할 수 있다.<sup>80)</sup>

77) J. D. Thompson, *Organizations in Action*, McGraw-Hill Inc., 1967, p.67.

78) 이러한 관념들은 조직간 관계에서 이용되는 역할, 의무, 권리, 절차, 정보의 흐름, 자료, 분석과 전산화 방법 등의 명세 수준에 따라 조직간 관계의 구조를 규정하기 위하여 통합되어진다. 이러한 조정국면을 미리 규정한 수준이 높을수록 관계에 있어서의 초기구조의 규모가 더 커진다.

79) P. G. W. Keen and Scott Morton, *Decision Supporting Systems: An Organizational Perspective*, MA.: Addison Wesley, Reading, 1978, p.86.

80) J. Galbraith, *Organizational Design*, Addison Wesley, Reading, MA, 1977, p.15.

① 규칙과 절차

조직간의 업무를 관리하는데 가장 기초적인 방법은 규칙과 절차를 통하여 집단구성원의 활동과 행태를 사전에 규정하여 명백히 하는 것이다.<sup>81)</sup>

② 계층권한

규칙과 절차의 방법으로 조직간의 행태를 효과적으로 관리할 수 없을 때 일차적으로 흔히 사용되는 방법으로 상급기관을 이용하는 것이다.

③ 연결고리역

조직간에 상호작용과 정보의 흐름이 많아지게 되면 그것을 효과적으로 처리할 전문역할담당자를 둘 필요가 있다. 그 역할을 연결고리역(internal boundary spanner)라 한다.

④ 특수과제집단

상호작용이 더 복잡해지고 조직의 수가 많아질 때에는 조정과 의사결정에 대한 연결고리역의 부담이 너무 많아지므로 이 경우에는 상호 조직 구성원을 차출하여 특수과제를 수행토록 한다.

⑤ 통합부서

이상의 방법으로 처리할 수 있는 정도를 초과할 때에는 조직을 좀더 영구적이며 공식적 권한에 바탕을 둔 統合부서를 마련하는 방법이다. 이 방법은 조직간의 관계를 관리하는데 조직이 취할 수 있는 가장 고차원적이고 공식적인 구조적 장치이다.

---

81) J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, (New York: John Wesley and Sons, 1958), p.44.

⑥ 조직간 동태의 조정

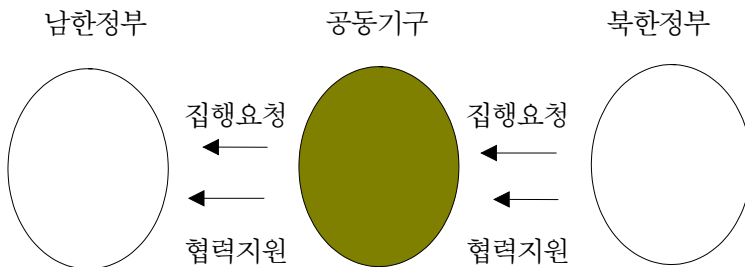
모험조직개념상 기업의 성질을 가지고 있으며, 본질적으로 신상품이나 서비스로써 성장의 기회를 찾는 임무를 띠고 여러 조직에서 차출된 숙련된 전문가나 관리자로 구성된 공식적인 특수과제집단이다.

⑦ 위원회

조직간의 동태원리에 입각하지 않고 고위 기관장의 자문기구와 같은 성질을 띠게된다.

아래 <그림 VI-1>에서 나타나는 바와 같이 이러한 조직간 협력체제는 남북연합의 공동기구가 설치될 경우 여러 공동기구간에 연계 및 협력체제가 이루어져야 할뿐만 아니라 남·북의 각 지역정부와도 네트워크화가 이루어져야 한다. 즉 조직간에 연결되어 정보를 교환하고 공동의사결정을 하며 협력적 집행체제가 이루어져야 한다는 것이다. 따라서 조직간 상호작용의 조정과 협력이라는 측면에서 위에서 제시한 7가지 관리전략은 남북연합의 기구설계에서 중요하게 고려되어야 할 것이다.

<그림 VI-1> 공동정부와 남북한 정부와의 관계



## 나. 환경적 요인

조직이론의 현대적 경향을 보면 조직의 환경이 조직구조형성에 커다란 영향을 미치는 것으로 논의되고 있다. 즉, 환경과의 적합성에 따라 조직을 설계해야만 조직의 효과성을 극대화할 수 있다는 것이 현대적 조직설계의 핵심이다.<sup>82)</sup> 1960년대 초 Burns와 Stalker의 기계적 조직과 유기적 조직, 체제이론, Lawrence와 Lorsch의 상황적응이론 등은 모두 조직구조의 환경에 대한 적합성을 핵심개념으로 하고 있다.

먼저 구조적 상황이론(structural contingency theory)에서는 조직화에 있어서 최선의 방법은 특정조직이 관계를 가져야만 하는 환경의 성질에 달려있다고 한다. 즉 이 가정은 조직설계의 결정이 환경조건에 의존한다는 사실을 강조하고 있다.<sup>83)</sup>

이와 같은 이론구축에 있어서 일반론과 특수론을 다같이 배격하는 이론으로서 상황·조직관리 관련변수 및 조직성과와의 기능적 관계를 분석하는 데에 초점을 두어 상황에 적합한 조직구조의 설계라는 문제를 다루게 된다. 즉, 환경, 기술, 규모 등과 같은 상황변수에 적합하게 설계되어야 조직의 효과성이 제고된다는 점을 강조한 것인데,<sup>84)</sup> 예를 들어, 기업조직의 혁신은 새로운 상품을 개발하기 위해 다른 기업들과 경쟁하게 되는 환경을 반영하는 것이며, 조직규모가 작고 조직구성원의 수가 적은 경우에는 계층의 수가 적은 계층제가 효과적이라는 것이다.<sup>85)</sup>

82) 박우순, 『현대조직론』, 서울: 범문사, 1996, p.113.

83) Jay R. Galbraith, *Designing Complex Organizations*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1973), p.2; 이창순, 『조직이론: 사회조직의 체관점』, 서울: 박영사, 1994, p.143.

84) Fred Luthans and Todd Stewart, "The Reality or Illusion of a General Contingency Theory of Management : A Response to the Longenecker and Pringle Critique," *Academy of Management Review*, Vol. 3. No. 4. 1978, pp. 684-687.

85) Lex Donaldson, "The Normal Science of Structural Contingency Theory", in Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Walter R. Nord(eds.), *Handbook of Organization Studies*, (California : Thousand Oaks, SAGE Publication Inc., 1996), p.61.

한편 차일드에 의해 제시된 전략적 선택이론은 구조적 상황이론이 환경과의 유연한 관계와 관리자에 의한 전략적 선택의 중요성을 무시하고 있다는 점을 지적하면서 대두되었다.<sup>86)</sup> 전략적 선택이론은 조직관리자와 환경간의 관계에 관심을 가지며, 전략을 선택하는 의사결정자로서의 능력은 기대하는 조직성과를 달성하면서 얼마나 자율성을 보전할 수 있는가에 달려있다고 하겠다. 여기에서 전략이라는 것은 환경과의 상호작용에서 목표달성을 추구하는 방법을 의미하는 것이다.<sup>87)</sup>

전략적 선택이론은 조직설계의 문제가 단순히 상황적응의 문제가 아니라 창조적 행위자로서의 조직관리자의 자유재량에 의한 의사결정의 산물 내지는 조직내에서 권력을 가지고 있는 관리자 등의 이해관계나 가치를 반영하는 정치적 과정의 산물로서 파악한다. 이에 따라 조직과 환경의 연결 역할을 하는 관리자의 전향적 역할이 강조되며, 이는 전략이 환경과 조직구조의 관계를 매개하는 역할을 한다는 전략경영론적 관점과 그 맥락을 같이 하고 있다.<sup>88)</sup>

그러나 조직과 환경이 밀접하게 맞물려 있는 것이 아니라 느슨하게 연결되어 있으며, 조직설계보다도 오히려 관리자층이 자신의 지배와 권력획득을 위해 보다 관심이 많으므로 조직과 환경의 매개 역할을 하는 관리자의 역할을 강조하는 것으로 환경이 선택을 제한하며 선택을 하더라도 그 결과는 다시 환경의 영향을 받게 되기 때문에 구조적 상황이론과 상호 배타적인 관계가 아니라 상호 보완적인 관계로 인식되어야 할 것이다.

구조적 상황론의 관점에서 불안정한 환경 하에 있을 남북연합은 기계적 관료구조 보다는 보다 유연한 유기적 조직구조를 띠는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 어쨌든 남북한의 국가·정부체제, 통일의 준비라는 상황,

86) John Child, "Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice", *Sociology*, Vol. 6, No.1(1972.1), pp.1-12.

87) Arndt Sorge & Malcolm Warner(eds.), *Organizational Behavior*, Boston: International Thompson Business Press, 1997, p.147.

88) Danney Miller, "Relating Porter's Business Strategies to Environment and Structure ; Analysis and Performance Implication," *Academy of Management Journal*, Vol. 31, No. 2, 1988, pp.280-308.

남북한 권력자들의 전략, 주변국가들의 영향력 등이 주요 요인으로 작용할 것이다. 전략적 선택이론의 접근에서 볼 때 관리자, 즉 남북한의 권력자들간의 정치적 맥락도 중요히 고려되어야할 것으로 생각된다.

현재의 상황적 여건을 중심으로 볼 때, 남북연합은 국가간 연합의 형태를 띠면서도 민족공동체의 특수성에 근거하고 있다는 점에서 국력이나 인구수 등에 따르기보다는 상호 대등한 관계에서 구성·운영되는 것이 바람직하다. 예멘의 경우를 볼 때 통일에 합의할 수 있었던 것은 여러 가지 이유가 있었지만, 남북예멘간 균등한 권력배분을 보장하는 권력구조에 합의할 수 있었던 것이 통일의 주요한 촉진요인이라고 할 수 있다. 북예멘은 남예멘과 비교해서 여러 면에서 우위를 보이고 있었으나, 권력배분시 남예멘의 균등한 권력배분요구에 응함으로써 통일을 이룰 수 있었던 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.<sup>89)</sup>

#### 다. 공동기구의 설계

남북연합은 앞에서 살펴보았던 남한정부들에서 공히 통일의 중간단계로서 상정하고 있다. 따라서 민족적 특수관계라 할 수 있는 남북연합체제에서 남북한이 정치·경제·사회·문화 각 부문의 통합과정을 안정적으로 관리하기 위한 공동정부기구가 요구된다. 따라서 남북연합의 기구와 조직은 남북연합에 대한 논의에서 가장 중요한 부분을 구성한다.

앞서 언급하였던 바와 같이 남북연합의 이론적 기초는 신기능주의라 할 수 있으며, 따라서 통합의 추진요소는 사회경제적 요소이지만, 하나의 국가를 지향하게 된다. 이러한 신기능주의의 특징은 다른 통합모델과는 달리 공동체의 이익을 대변하는 강력한 중심조직을 갖고 있는 것이 특징이며, 이 강력한 중심조직이 확산효과(spillover effect)를 가지고 전체 공동체를 이끌어 간다는 것이다.

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

이러한 맥락에서 남북연합의 정부기구의 목표는 남북 양체제를 완전한 통합으로 이끌 수 있도록 동질화시키는 것에 맞추어질 것이며, 남북통일이 되었을 때 목표를 다하게 되는 것이다. 남북연합단계의 공동정부기구는 상당한 통일행정수요를 감당하여야 하며, 시간이 흐를수록 더 증대될 것으로 생각된다. 완전한 통일을 이루기 위한 무수한 과제와 역할을 부여 받을 공동정부기구는 이러한 점에 비추어 실질적 기능을 발휘할 수 있는 규모와 권한을 가져야 할 것이다.

그러나 노태우 정부의 1989년 9월 11일 「한민족공동체통일방안」에서 기본골격을 제시하고 있는 남북연합의 조직과 역할은 매우 개괄적이고 총체적인 면에 그치고 있다. 따라서 본 연구에서는 남북한 정부와의 관계를 고려하여 남북연합의 기구구성과 운영체제를 발전적으로 구상하여 본다.

### (1) 남북정상회의

#### (가) 구성 및 운영체제

남북정상회의는 남북한의 정상이 정례적으로 만나는 기구로서 남북연합에서 최고의사결정기구이다.<sup>90)</sup> 정상회의는 모든 국제기구의 초기에는 중요한 추진체의 역할을 해 왔다. 유럽연합의 경우 초기 회원국 정상들의 모임을 통하여 기구발족이 가능하였으며, 동서독의 경우에도 어려운 시기가 있을 때마다 정상회의가 그 실마리를 풀어주는 데에 중요한 역할을 했다.<sup>91)</sup>

우리의 경우 남북정상회의는 특히 독립된 국가로서의 개별적 연합체가 아닌 민족내부의 특수관계로서 연합을 이룬다는 원칙 하에 향후 통일을 완성해 나가는 중추적 역할을 남북정상회의가 할 것임을 의미하는 것이다. 즉, 북한의 정치·행정체제가 국가원수를 중심으로 한 강력한 중앙집권적 형태를 띠는 점에서 주요 정치적 타협에 있어서의 남북정상회담의 중요성은 크게 작용할 것이다.

90) 김국신, 상계논문, p.6.

91) 민주평화통일자문회의사무처, 위의 책, p.86.

남북정상회의는 정기적으로 개최되는 정례회의와 긴급현안이 있을 때 열리는 임시회의가 있다. 정례회의는 년 4회 3개월마다 개최함 적절할 것으로 생각되며, 긴급현안이 발생하면 남북 중 어느 한 측에서 제의하고 다른 측에서 수락함으로써 서울, 평양, 혹은 기타 구역에서 개최할 수 있다.

남북정상회의에서는 남북각료회의에서 합의된 사항을 최종 승인하며, 승인된 사항에 대한 시행지침을 하달하고, 각료회의에서 해결하지 못한 중요한 문제들에 대해서는 협의하여 정치적 결단을 내린다. 또한 이와는 별도로 군사위원회의 주요 사안들을 심의하고 중요한 결정을 내린다.

즉, 정상회의에서는 민족문제, 통일문제, 그리고 남북관계를 통일 지향적으로 발전시키기 위한 주요 현안문제에 대한 정치적 결단을 내리는 역할을 수행하게 된다. 또한 구성될 남북평의회의의 의결사항을 심의하고, 이의 수요여부를 결정함에 있어서 거부권을 행사하며, 남북각료회의의 합의 사항을 승인함으로써 그 집행여부를 감독한다.<sup>92)</sup>

#### (나) 부속기구

##### ① 비서실(국)(가칭)

이와 같은 남북정상회의의 효율적인 운영을 위하여 비서실 또는 비서국과 같은 보조 행정기구를 두어 서류준비, 일정조정 등을 담당하게 하여야 할 것이다. 그러나 이 기구는 지나치게 규모가 클 필요는 없을 것으로 생각되는데, 그 이유는 정책분석·조언과 같은 참모진의 역할은 남북 각 측의 기존의 비서실과 보좌진이 담당하는 것이 실정에 맞기 때문에 남북정상회의의 보조기구로서 비서실 또는 비서국은 행정적인 보조의 역할만을 담당하는 것이 바람직 할 것이다.

##### ② 군사위원회(가칭)

---

92) 유석렬, 상계 논문, p.11.



통일을 위한 과제 중에서 실제적으로 대단히 중요한 분야가 군대통합이라고 할 수 있다. 예멘의 경우 군에 대한 통수권이 완전한 통합을 이루지 못한 채 이원화되어 있었기 때문에 내부적 권력 등이 내전으로 확대된 사례에서 볼 수 있듯이 군 지휘권의 통합은 평화적 통일에 초석이 된다고 할 수 있다.

따라서 군사 국방의 부문은 행정·집행을 담당할 각료회의와는 분리시켜 남북정상회의의 산하에 두는 것이 바람직 할 것으로 생각된다. 이는 그동안의 남북한 대치상황에서 군사적 대결이 첨예했고, 북한의 경우는 실제 체제유지에 근간을 군이 담당하고 있다는 측면에서 쉽게 군대통합의 문제가 타협을 이루기는 어려울 것이기 때문이다. 또한 조직구성상의 측면에서도 북한 행정조직에서는 내각과 별도로 국방위원회를 설치·운영하고 있다는 점도 들 수 있다. 이와 같은 측면에서 남북각료회의의 한 분과로 두기보다는 남북한 양체제에서 각각 군의 최고통수권자인 남북정상의 직속에 둬으로써 발전적인 타협을 이끌어내는 데에 보다 더 용이할 것으로 생각된다.

### ③ 통화위원회(가칭)

남북한 양체제의 통합에서 가장 협력이 용이한 부문이 경제협력부문일 것이다. 그런데 이와 같은 경제협력을 실효성 있게 하기 위해서 경제질서의 통합이 이루어져야겠지만 그 중에서도 남북간 통화의 단일화가 선행되어야만 한다. 유럽연합의 경우에도 유럽의 단일통화를 이루어내었고 이를 관리하기 위한 통화위원회를 두고 있다.

통화위원회는 통화의 발행과 관리 등을 담당하게 될 것이므로 형식적으로는 정상회의 직속으로 두되, 실질적으로 독립기관의 형태를 띠는 것이 바람직 할 것이다.

## (2) 남북각료회의

## (가) 구성 및 운영체제

유럽연합의 경우를 살펴보면, 오랜 기간에 걸쳐 통합이 진행되어 오면서 그 때 그 때의 필요에 따라 설치된 다양한 기구들이 혼재되어 있고, 이 기구들은 혼합적 기능을 수행하여 기능분화를 이루지 못한 채 운영되고 있다. 즉, 하나의 집행기구가 준입법, 준사법적 기능까지 담당하는 경우가 많다는 것이다. 예를 들어 유럽연합의 집행위원회는 회원국가가 유럽연합의 정책을 위반하였을 경우 조사를 벌이고 EU사법법원에 제소여부를 재량으로 결정하기 때문에 집행위원회의 실질적 역할이 대단히 크다.<sup>93)</sup> 그러나 남북연합의 공동정부의 형태는 민주주의 원칙에 따라 3권 분립체제를 형성하는 것이 바람직하며, 이러한 측면에서 남북각료회의는 실질적인 집행기능을 담당하는 행정부의 역할을 하여야 한다.

앞서 언급한 바와 같이 남북각료회의는 개별국가의 행정부의 기능을 담당할 수 있는 조직으로 편성되어야 한다. 유럽연합의 집행위원회의 경우 집행위원회를 구성하는 집행위원들이 각각 소관업무를 갖고 그 소관업무를 담당하는 총국(the directorate general) - 국(directorate) - 과(unit) 등을 두어 전형적인 행정조직인 계서적 조직유형을 띠고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때 남북연합의 집행기구로서 남북각료회의도 실질적 집행업무를 담당할 수 있는 조직의 규모가 커지게 되면 조정이란 측면에서 계서적 관료제 형태가 바람직 할 것으로 생각되지만, 그렇지 않을 경우에는 그 때 그 때 주어지는 목표에 따라 프로젝트팀 형태로 구성·운영되는 것이 조직의 동태적 관리에 보다 더 유리할 것으로 생각된다.

남북각료회의의 구성은 남북의 총리를 공동의장으로 하여 각각 10명 내외의 각료급 위원으로 구성하여 각 부문별 정책사안 또는 입법제청 등을 심의하는 기구로 편성되어야 한다. 현재 남한의 국무회의와 유사하게 편성·운영되어지는 방법을 생각할 수 있다.

93) 임도빈, “유럽연합의 정책결정에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제6권 제1호, 1996, p.241.

남북각료회의는 남북간의 모든 현안과 민족문제를 협의·조정하고 그 실행을 보장하는 집행기구로서의 역할을 수행하게 된다. 각료회의의 개최 시기는 남북정상회의의 일정에 따라 정해질 필요가 있다. 즉, 정상회의가 열리는 매 3개월 중간에 각료회의를 개최하여 합의사항에 대한 승인 또는 해결되지 못한 사항에 대한 협의를 안건으로 정상회의가 개최되는 것이 의사진행의 합리성을 높이는 것이라 생각된다.

남북각료회의의 심의사항은 개별 상임위원회에서 검토하여 보고한 안건을 중심으로 하며, 심의·의결은 만장일치제를 채택하는 것이 바람직할 것이다.

상임위원회의 개최는 안건이 있을 때마다 개최하는 것을 원칙으로 하며, 소관업무에 관한 심의사항을 협의하여 각료회의에 제출하는 것과 소관 사무국의 집행상황을 지시하고 감독하는 역할을 담당한다.

## (나) 산하기관

### ① 상임위원회

상임위원회는 행정부처에 해당하는 기능을 수행하도록 하며, 상임위원회의 수는 소관업무에 따라 구성을 원칙으로 하되, 남북 양측을 비교하여 볼 때, 특히 남한은 18부 4처로 총 22개 부처로 구성된 데에 비해 북한은 33개의 부서로 세분화되어 있어 부문별 범주로 묶을 필요가 있다. 즉, 상임위 수를 지나치게 적게 하여도 전문성에 문제가 있지만, 지나치게 많을 경우 조정의 문제를 야기할 것이기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 제시해보면 정치, 외교, 법제, 경제, 지방자치, 사회·문화, 교육, 정보통신, 건설교통, 산업자원, 환경에 관한 11개 부문정도에 상임위원회를 둘 수 있을 것으로 생각된다. 또한 양측의 각료회의 위원이 상임위원회 공동위원장이 되어 일관성 있는 정책입안 및 집행을 다룰 수 있게 한다.

이러한 상임위원회는 쌍방에서 각각 임명하는 1명의 공동위원장 및 1명의 공동부위원장과 동수의 위원으로 구성되는 것을 원칙으로 하며, 합의제 형식에 따른다.

## ② 사무총국(가칭)

한민족공동체통일방안에서는 공동사무처는 남북각료회의와 남북평의회  
의 업무를 지원하고 이들이 합의·결정한 사항을 실행하는 행정적인 기구  
로서 서울과 평양에 상주 연락대표부를 설치하며 각기 중앙정부와의 사  
이에 필요한 사항을 연락하는 역할을 수행하게 한다고 하고 있으나, 사무  
국은 업무의 특성상 독립적 기관이 아닌 행정·집행기구의 성격을 띠고  
있기 때문에 남북각료회의 산하에 있는 것이 바람직하다고 생각된다. 즉,  
업무의 일관성이 요구되며, 기존의 남북한 행정부와 연계성을 갖기 위해  
서도 조직체제상 부성화의 원리에도 부합한다고 할 수 있다.

남북각료회의 산하에 사무총국을 두고 각 상임위원회별로 사무국을 두  
어 남북한이 동수의 사무요원을 파견하여 각 행정부처와 같이 소관사무를  
관장하게 한다. 조직구성은 기본적으로는 계서적 관료제 형태로 국 밑에  
과로 세분화하되, 업무특성에 따라 과 규모의 프로젝트팀을 혼용하는 것  
이 효율적일 것으로 생각된다.

사무국은 소관업무에 관한 정책을 분석하여 보고하며, 정책을 입안하  
고, 결정된 사항을 집행하는 역할을 담당한다. 사무국은 상설적으로 운영  
되어야 하며, 평화구역과 같이 남북이 서로 왕래하기 용이한 곳에 설치하  
는 방안이 필요하다.

## (3) 남북평의회

### (가) 구성

남북평의회는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북국회의원으로  
구성하는 것을 원칙으로 하며 인구별 위원선출이 아닌 지역대표성에 의거  
한 동수의 위원선출을 명시하고 있는데, 이는 남북연합의 의미를 살리는  
것으로서 평가된다. 남북평의회는 구성에 있어서도 의사진행을 원활히 하  
기 위해서 분과위원회를 구성할 필요가 있으며, 또한 지원·보조기관으로  
서 사무처를 둘 수 있다. 여기서 분과 위원회의 경우 심의의 전문성을 위

하여 각료회의의 상임위원회와 유사하게 구성되는 것이 바람직하다.

남북평의회는 남북연합 상정 시 초기에는 남북각료회의의 자문역할을 수행하며 향후 통일국가 건설 시 입법기관으로의 역할로서 통일국가의 헌법초안을 작성하고 통일을 구체적으로 실현할 방안에 대한 논의가 이루어져야 한다고 제시하고 있다.

남북평의회는 대의기관의 성격을 지니는 바 입법적 성격의 남북간의 합의에 대한 동의나 승인, 의결의 권한도 고려해 볼 수 있으며, 한편으로는 남북공동정부의 재정운용에 대한 예산권을 행사할 수 있어야 한다.

남북평의회 역시 남북각료회의와 긴밀한 협조를 위해 3개월마다 정기회의를 동일한 시기와 장소에 개최하며 일방에 요구에 따라서 임시회의를 수시로 개최할 수 있도록 명시하였다.

#### (4) 남북연합재판소(가칭)

남북연합에서의 사법기관으로서의 역할을 담당할 남북연합재판소를 둔다. 남북연합재판소는 일반민·형사사건을 담당하는 것이 아니라 남북연합현장 정신에 따른 규정·결정, 지침 등의 해석, 기관간의 권한다툼과 같은 사건을 심판하는 기관이다.

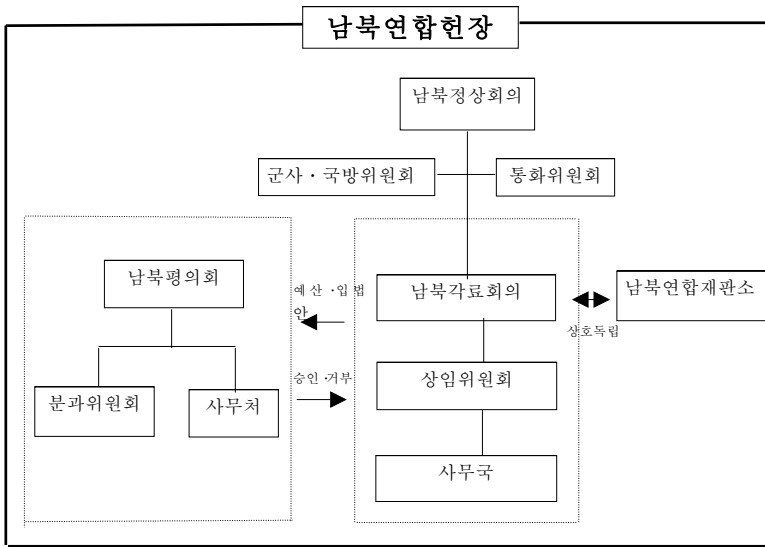
남북연합재판소의 구성은 남북 각 정부의 법관을 동수로 구성하여 남북연합재판소법관회의와 같은 합의심으로 결정하게 한다. 재판소장 역시 남북 공동재판소장으로 각 1인씩 2인으로 구성한다.

남북재판소의 주된 법원(法源)은 남북연합헌장, 남북기본합의서, 6.15 남북공동선언과 그 외의 합의서 등이 된다.<sup>94)</sup>

---

94) 김병오, 위의 책, p.379.

<그림 VI-2> 남북연합의 공동정부 조직구성



#### 4. 남한 행정조직체제의 재구축

##### 가. 국가과제·국가목표와 행정조직체제

국가과제와 국가목표<sup>95)</sup>를 실천하기 위한 집행장치로서의 행정체제는 국정운영체제(governing system)의 핵심적 요소라 할 수 있다. 그런데 국가과제와 국가목표는 항상 고정적으로 주어지는 것이 아니라 시대적 상황이나 환경에 따라 계속적으로 변화하며, 따라서 국정운영체제도 이러한 변화에 따라 적절한 대응체제를 가져야만 한다.

95) 국가과제는 국가의 지위를 갖는 정치체제가 직면하고 있는 해결과제로서 국가의 정책과제(national policy agenda), 사회문제의 정책화된 의제(policy agenda of social problem) 등에 정부의 행정적 실천행동이 필연적으로 요구되거나 수반되는 과제를 말하며, 국가목표는 상당히 구체적이고 해결지향적이기 때문에 국가과제 해결을 위한 구체적인 정책을 말한다; 황윤원, “21세기 국정운영시스템의 변화와 방향”, 『국정운영시스템의 변화와 전망』, 한국행정연구원 개원 10주년기념 학술행사 발표논문집, 2001, pp.154-172.

우리의 경우 남북연합을 이루어 낼 경우 남북교류 및 통일이라는 국가비전의 구체화에 따른 국가과제·목표가 변화할 것이고, 이렇게 변화된 국가과제·목표를 달성하기 위한 적절한 국정운영체제가 갖추어져야 한다. 남한의 행정조직체제의 재구축은 이러한 의미에서 논의의 중요성을 갖는 것이다.

국정운영체제를 어떠한 형태로 구축하느냐를 결정짓는 가장 중요한 요소가 국가과제와 국가목표이므로 국가과제·목표의 명확한 파악은 국정운영체제의 재구축에 기본전제가 된다. 이러한 전제조건이 충족되면 이에 걸맞는 하위시스템을 구축하여야 한다. 하위시스템이 적절히 구축되지 않으면 문제의 해결이 부문별 시스템간, 계층별 시스템간 및 구체적 내용의 하위시스템의 상충현상을 빚게 되어 전체적 시스템의 장애를 일으키게 될 수 있기 때문이다.<sup>96)</sup> 따라서 남한의 기존 행정부의 조직구조와 기능에 대하여 시스템적 차원에서 전체적으로 재점검하고, 국가목표 실천에 적합한 체제를 갖도록 재구축하여야 할 것이다.

통일을 준비하는 단계로서 점진적으로 추진되는 남북연합의 형태에서는 초기부터 급격한 행정수요가 발생하지는 않을 것이다. 그러나 남북간의 제도 및 체제의 이질성이 심각한 상황에서 완전한 통일을 이루기 위해서는 철저한 준비가 필요하고 앞서 논의한 바와 같은 과제와 행정수요를 해결할 수 있어야 한다.

국가과제·목표에 대응하는 행정체제의 재구축에서 주안점은 크게 세 가지로 제시할 수 있다.

그 하나는 국정운영체제가 국가과제 수행을 위한 강력한 체제를 갖추어야 한다. 우리에게 있어 통일이라는 과제는 국가과제 중에서도 민족의 염원이라는 차원에서 그 중요성이 심대하다. 따라서 그러한 국가과제의 비중에 걸맞게 강력한 추진력을 발동할 수 있는 권한과 책임이 부여되는 형태를 띠는 것이 바람직 할 것이다.

둘째, 소관업무의 전문성이다. 즉, 기존 업무에 북한에 대한 전문성을 요구한다는 점이다. 남북연합체제에서 북한과의 관계를 점차 확대되어 갈

96) 황윤원, 위의 글, p.157.

것으로 예상되며, 효과적인 집행을 위해서는 분야별 전문성도 요구되지만 북한체제에 대한 지식과 전문성이 요구될 것이기 때문이다.

셋째로는 전체적인 시스템은 하위시스템간의 조화와 통합이 이루어질 때 효과를 높일 수 있는 것이다. 즉, 남한정부내의 하위체제 뿐만 아니라 남북연합의 공동정부기구와도 협력·연계체제가 이루어질 것이 요구된다. 예를 들어 공동정부의 기능인 양체제의 동질화와 협력사업 등에 있어서 행정부의 인력·예산·정보 등의 자원의 지원과 협력체제가 필요할 것이다.

## 나. 남한 행정조직체제의 재구축방안

### (1) 제 1 안 : (가칭)통일정책회의 신설

남북연합체제에서는 통일이라는 민족숙원을 이루어야 하는 지상최대의 국가과제에 당면하게 된다. 따라서 앞서 논의한 바와 같이 국가과제·목표를 강력히 추진할 수 있는 비상적(非常的) 국정운영체제를 구축하는 것을 생각해 볼 수 있다.

이를 위해서 국무총리 외에 통일총리 1인을 신설하여 국정운영체제를 이원적으로 운영하여 국무총리는 주로 국내적 문제를 다루게 하고, 통일총리는 통일과 대외정책분야를 맡게 하는 방안이다. 이 경우 국무회의에 준하여 대통령을 의장으로, 통일총리를 부의장으로 국무총리와 국무위원이 참석하는 통일정책회의를 구성한다. 또한 현재의 통일부 장관은 부총리로 하고, 국무총리 직속의 국무조정실과 마찬가지로 통일문제에 관한 각 부처의 정책조정을 위하여 통일정책조정실을 두며 통일정책조정실장은 장관급으로 한다.

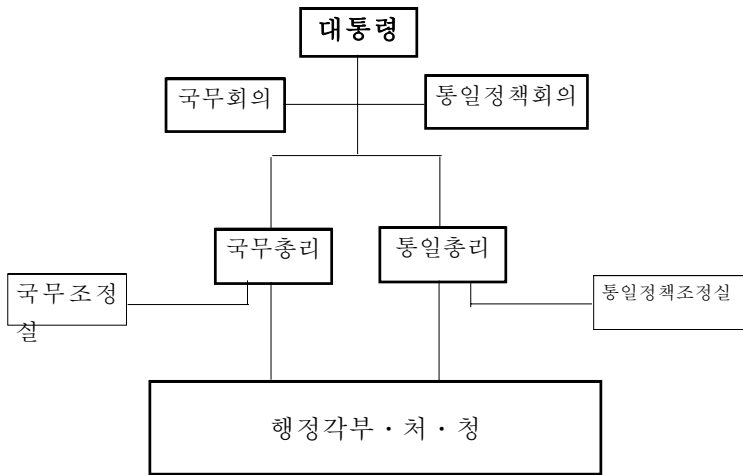
현재 행정조직의 기본 틀은 대통령을 의장으로 하고 국무총리를 부의장으로 하는 국무회의가 정책결정기능을 담당하고 행정각부는 그 집행을 담당하는 체제이다. 여기서 국무총리는 대통령제의 능률을 극대화하기 위해서 국정전반에 관하여 대통령을 보좌하고 행정각부를 통할하는 권한을 갖는다. 통일정책회의 신설안은 대통령을 정점으로 현행 국무총리를 중심으



로 한 국무회의는 국내적 문제에 집중할 수 있게 하고 통일과제에 대해서는 통일총리를 중심으로 하게 함으로써 국정운영체제를 보다 효율성있게 가져갈 수 있을 것으로 생각된다.

이에 대한 체계를 그림으로 나타내면 <그림 VI-3>와 같다.

<그림 VI-3> (가칭)통일정책회의 신설안



(2) 제 2 안 : 대통령직속 (가칭)민족통일기획원 설치

우리나라는 1960년대이래 국가발전과 경제성장이라는 국가목표를 실천하기 위한 시스템으로 구축되어 국가목표의 설계에 따른 경제개발 5개년 계획을 매우 효율적으로 달성한 바 있다. 그 시스템의 대표적인 요소가 경제기획원이라는 기구였고, 그러한 기구에 경제분야의 모든 정책을 관장할 수 있는 권한과 책임을 부여되어 있었던 것이 주요 성공요인이라 할 수 있다.

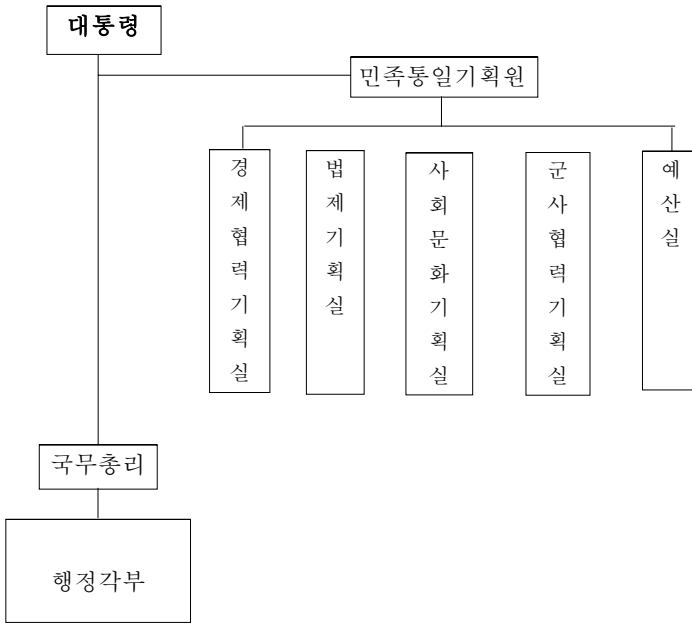
이러한 관점에서 남북연합체제로 갈 경우 모든 정책분야에서 중장기적인 종합정책의 수립과 조직간에 효율적인 공조를 위해서 하나의 중심기구를 통하여 통일문제에 관한 모든 정책을 총괄하게 하는 방안으로 제시하

고자 하는 것이 최고통치자가 직접 관장하는 민족통일기획원을 발족하는 방안이다. 또 민족통일기획원장은 부총리로 하여 기획·조정 기능을 원활히 수행할 수 있도록 위상을 맞추어야 할 것이다.

이 경우 기존의 통일부는 완전히 해체된다. 해체된 통일부의 인원은 이 기구에 흡수하고 또 기능별로 전문성을 고려하여 각 부처에서 인원을 충원한다. 주요 기능은 남북관계 및 통일관련 대외관계의 큰 틀을 짜고 정상회의의 준비, 남북간 기본협정의 검토, 남북각료회의의 조정 등을 담당하게 한다. 즉, 민족통일기획원은 총체적 관점에서 수행되어야 할 통일관련 종합기획과 조정에 역점을 두게 하는 것이다.

민족통일기획원은 조직구성은 주요 기능별로 경제협력기획실, 법제기획실, 사회문화기획실 군사협력기획실, 예산실 등으로 구성하며, 각 실의 실장은 차관급으로 구성한다. 분야별 국가목표를 설정하는 각 기획실을 뒷받침해 주기 위하여 예산실을 두어 예산상의 차질없이 통일정책을 수행하게 하는 것이 요구된다.

<그림 VI-4> (가칭)민족통일기획원 설치안



(3) 제 3 안 : 행정각부처에 북한 담당 정책국의 신설

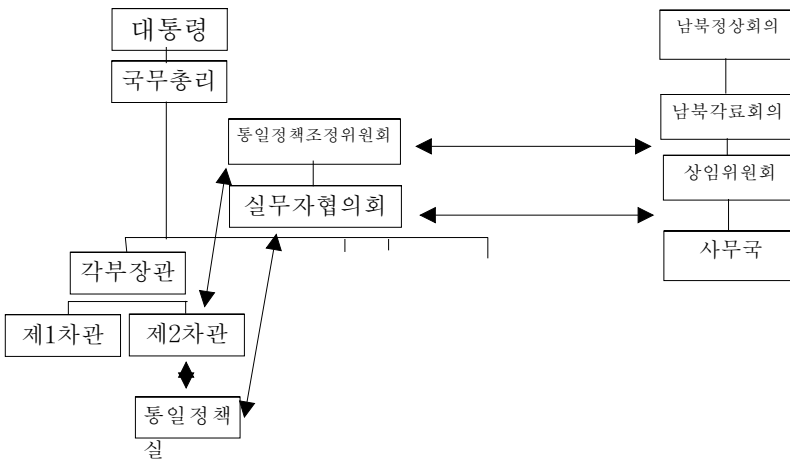
현재의 통일부를 해체하고 그 인력을 각 부처로 흡수하는 방법이다. 각 부처별로 북한담당 정책실을 두어 각 부처 소관의 통일관련업무를 총괄하게 한다. 여기서는 각 부처별 통일담당정책실이 조정매카니즘으로서 경제관리자의 역할을 하며, 통일부가 집중적으로 조정역할을 관리했던 것과는 달리 분산형의 방식으로 운영되게 된다.

따라서 통합적인 조정이 원활하지 않을 가능성이 있으며, 이에 대한 대안으로 각 부처별로 북한담당 제2차관을 두고 이와 같은 제2차관들로 구성되는 통일정책조정위원회를 총리실 산하에 구성하는 것도 생각해 볼 수 있다.

구체적으로 논의하면, 남북연합단계에서는 현재 행정부의 모든 부처에서 통일관련 정책과 유관업무가 발생할 것이고, 이는 시간이 흐를수록 점

차 증가할 것이다. 따라서 각 부처별로 통일관련 업무의 총괄부서를 두는 방안이다 이러한 총괄부서의 위상은 실이나 국 정도의 수준을 생각해 볼 수 있는데, 대상업무의 중요성과 예상행정수요의 증대를 감안할 때 실규모가 적당할 것으로 생각된다. 또한 보다 더 강력한 추진을 위해서 각부처에 제2차관을 신설하는 것도 고려해 볼 수 있다.

<그림 VI-5> 행정각부에 복한 담당부서의 신설안



이 같이 각 부처별로 북한담당정책실을 둘 경우 전체적인 남한정부의 통일관련업무가 행정각부처로 분산되게 되어 업무기능별 전문성은 높아질 수 있겠으나, 전체적인 조정에는 어려움이 있을 것으로 생각된다. 따라서 국무총리실에 국무조정실장을 위원장으로 하고, 각 부처 제2차관을 위원으로 하는 통일정책조정위원회를 두는 것이 필요하다고 할 수 있다. 그리고 집행상의 실무자들간 업무 협력·조정을 위해서 실무자 협의회를 운영하여야 할 것이다.

## (4) 제 4 안 : 통일부를 중심기구로 할 경우

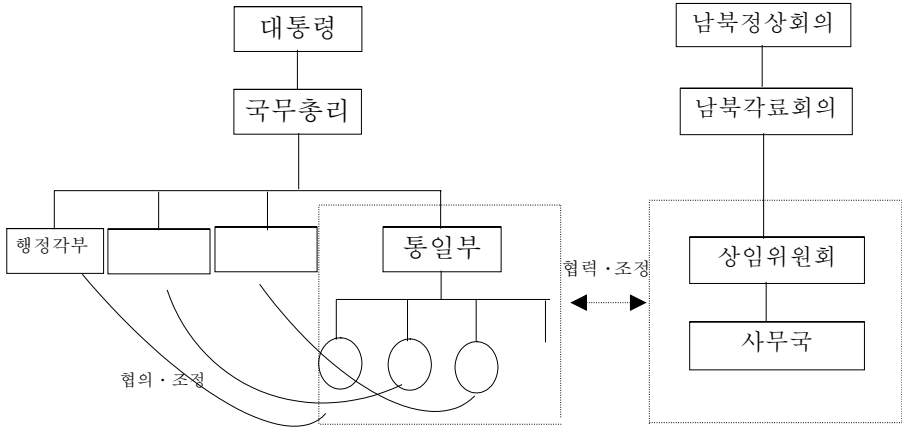
현재의 통일부의 관장업무로 볼 때 통일 이후에는 존속할 의미가 없지만, 준비단계로서의 남북연합형태에서는 통일의 중심기구의 역할이 요구된다는 점에서 존속할 필요가 있는 것이다. 이 경우 한편으로는 기존의 북한관련 업무의 노하우를 살려 북한 또는 통일관련 제반업무를 각 행정부처와 협의하고, 다른 한편으로는 공동정부기구의 정책사항을 협의하며 공동기구와 남한 행정부를 연계하는 창구의 역할을 담당하게 될 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 조직간 협력체제에서 원활한 조정매카니즘으로서 연결고리역을 기존의 통일부가 담당하게 될 것이다.

따라서 이러한 역할을 수행하기 위한 통일부의 조직개편은 불가피하다. 즉, 남북간의 행정적 통합을 위해 기능별로 부서를 구성하도록 하여야 할 것이다. 이 경우 재정경제국, 산업자원국, 교육국, 문화관광국 등 분야별로 담당 부서가 편제되어야 한다.

<그림 VI-6>에서 나타나는 바와 같이 실무적 행정에서 남북연합의 공동정부와 남한정부 사이의 연결·조정하는 창구 역할을 통일부가 담당하게 된다. 남북연합 공동정부의 집행은 남한정부의 특정 행정부처 하나에만 관련되는 것이 아니라 대체로 여러 부처의 업무와 관련되는 경우가 많을 것이다. 따라서 전체적인 협력·조정이 미흡할 경우 업무의 중복이나 갈등으로 인해 집행상의 비효율을 가져올 수 있다.

이러한 맥락에서 남한정부의 대북정책을 하나의 중심부처가 총괄하여 행정부내의 전체적인 정책을 조정하고 집행상의 연계를 담당하게 할 필요가 있는 것이다. 이러한 역할을 지금까지 대북 정책에 대한 전문성을 갖고 있는 통일부에 부여함으로써 한편으로는 남한정부의 관계부처와 협의·조정을 하고 다른 한편으로는 공동정부의 각종 정책집행 및 공동사업수립·추진에 협력·조정하도록 하는 것이다. 이 방법에 의할 때, 통일부는 각 부처의 조정권한을 갖는 중심부로서의 위상을 갖게 되며, 보다 강력한 통일관련 정책을 추진할 수 있을 것으로 생각된다.

<그림 VI-6> 통일부를 중심기구로 한 정부조직 구조



(5) 기타

현행 남한 정부조직에서 남북연합의 단계에서 조직구조와 기능에서 개편되어야 할 기구의 대표적인 것이 국가정보원이다. 남과 북이 상호간에 대치와 대결구도에서 화해·협력의 체제로 나가는 새로운 장(場)으로서의 남북연합체제에서는 적대적 관계에서의 산물인 국가정보원의 대공담당분야는 자연적으로 폐지되어야 할 것으로 생각된다.

현재 국가정보원은 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부 전복·방첩·대테러 및 국제 범죄조직)의 수집·작성·배포, 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설·지역에 대한 보안업무, 국가안보관련 범죄수사(내란·외환·반란죄, 군사기밀보호법·국가보안법 위반범죄), 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄수사, 정보 및 보안업무의 기획조정 등에 관한 업무를 관장하고 있다.

그러나 남북연합체제에서는 대공분야의 폐지 대신 새롭게 중요성을 인정받고 있는 대테러분야와 국내의 산업정보보호, 국외의 정보활동 등을 중심으로 기구의 대대적인 재편을 할 것이 요청된다고 하겠다.

## VI. 결 론

2000년 6. 15 남북공동선언은 분단 이후 최초의 남북정상간에 만남이 있던 동시에 통일방안에 있어 원칙적 합의를 하였다는 점에서 의미를 가진다. 공동선언문에서의 통일방안에 대한 원칙적 합의는 남북한이 남북연합과 낮은단계의 연방제간에 공통점이 있다는 것을 인식한 것이며 이는 통일원칙으로서 국가연합적 개념이 공존하고 있다는 것에 합의한 것을 의미한다.

이러한 남북한의 통일방안에 대한 원칙적 합의는 국가연합 개념으로서의 남북연합에 대한 연구와 고찰의 필요성을 더욱 강화시키는 動因이었고 본 연구에서의 남북연합 정부·행정체제에 관한 검토도 이러한 차원에서 이루어진 것이다.

남북연합 정부·행정체제 구축과 관련하여 본 연구에서는 국가연합과 연방제, 또한 분단통일국가들의 사례를 정부기구를 중심으로 하여 검토하였다.

국가연합과 연방제 구성 국가들의 공동체구성과 주요 정부기구들의 사례 검토를 통하여 본 연구에서는 정부체계 구축과 확립의 문제가 공동체 구성과 유지를 위한 매개체로서 매우 중요한 문제였다는 것을 확인하였다. 이는 남북한이 통일국가로의 공동체 구성과정에서도 중요한 문제로 제기되는 것이며 동시에 남북한이 이를 위한 구체적인 검토와 방안 마련이 필요하다는 것을 의미하는 것이다.

물론 남북한의 내부적 상황은 남북정상회담 이후 현재 대내외적 환경요인에 따라 고착상황에 처해 있으며 이로 인하여 통일방안에 대한 구체화가 아직까지는 시기상조 일수도 있다. 그러나 전술한 국가연합과 연방제 사례들의 검토에서는 공동체 구상을 위한 정부·행정체제 구축 방안이 장기적인 차원에서 구상되어지고 단계적이면서도 점진적인 과정을 거친 후에 구축되어졌을때 안정적인 공동체를 구성하고 유지하고 있다는 교훈을 남북한에게 주고 있다.

본 연구는 각 사례들이 남북연합 정부·행정체제에 주는 함의를 통하여

정부·행정체제 검토에서 가장 중요한 사안을 제기함으로써 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 남북한간 통일 논의시 정부·행정체제의 협의에 앞서 선행되어야 할 문제로서 남북한간 신뢰회복이 필요하다는 것이다.

예멘의 사례에서는 오랜 협의과정을 통하여 통일국가를 건설하였음에도 상호간 신뢰회복의 미비는 국가 건설 이후에 계속적인 부작용이 심화되어져 중국에는 통일국가가 붕괴된다는 교훈을 준다. 신뢰회복의 문제는 남북한이 한국전쟁이후 50년이 넘는 기간 동안 적대적 대립관계를 지속해옴으로써 상호간 不信이 크다는 점에서 평화체제구축이라는 목표 아래 신뢰회복의 문제를 최우선 과제로 논의하여야 할 것이다. 또한 남북한 신뢰회복의 해결책으로서 상호간 이해관계 문제의 해결을 위하여 남북한이 함께 노력하여야 한다.

둘째, 남북한은 남북연합이라는 통일국가의 과도체제가 전개되기 이전에 남북교류협력을 강화하여야 하며, 이를 위해서 정치·사회·경제·문화통합 기구들을 출발시켜야 한다.

이러한 각 부문 기구들의 확립은 공동체 구성의 유지와 지속이라는 측면에서 핵심적인 사안이다. 구성기구들을 구체화하는 방안으로 부문별로 실질적인 역할과 권한을 부여하고 이들 기구의 활동을 보장함으로써 원활한 공동체 유지와 지속이 가능할 것이다. 또한 본문에서 전술한 바와 같이 점차 중앙정부의 권한을 확대하여 견고한 공동체를 유지하는 조건으로서 집행기관에 대한 중점적인 검토가 이루어져야한다.

셋째, 남북연합 정부·행정 체제의 설계에서는 실무를 담당하는 전문요원에 대한 수요확충과 역할 분담을 위한 전문 교육과정이 필요하다.

통일국가의 건설은 독일의 사례에서와 같이 신속하게 이루어질 수도 있다는 전제하에 정부·행정체제의 설계에서는 각 부문에서 역할을 담당할 전문요원의 수요를 예측하고 이들이 담당할 업무의 전문성을 강화시키는 데에 중점적인 검토가 필요하다. 통일업무에 대한 전문성 강화의 방안으로서 북한체제와 행정에 대한 사전 교육의 과정을 통하여 북한행정 전문가를 양성하는 프로그램이 필수적이며 이를 공동정부 기구에 적용하여 부문별 전문교육과정으로 확대해 나가야 할 것이다.



넷째, 남북연합 정부·행정체제의 설계는 공동체의 주체가 되는 구성원들간 이질성을 해결하는데 역점을 두어야 한다. 이를 통하여 구성원들이 일체감을 가지는 실질적인 통일을 위한 매개체 역할을 하여야 할 것이다. 이를 위하여 공동정부 구성시 그 중심이 되는 기구를 명확하게 제시하고 지휘체계를 일원화함으로써 효율성을 극대화하여야 한다.

남북한의 50여 년이 넘는 대치상황은 분단이 고착화되는 결과로서 남북한 구성원들간 이질성을 심화시켰으며 이는 공동체 구성에 있어서도 막대한 장애요인이 될 수 있을 것이다. 남북연합의 정부·행정체제는 공동체 구성의 장애요인을 극복하는 차원으로서 남북한 구성원들의 이질성을 극복하고 동질성을 회복할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이러한 방안으로는 공동정부 내 담당기구를 확립하고 지휘체계를 일원화하여 관리하는 방법 등이 검토되어야 한다.

분단 이후 전개되어온 남북한의 통일논의의 과정은 많은 어려움과 난관이 있으며 상호간의 의견차이를 극복하는데 오랜 시일이 필요하다. 그러나 남북한은 향후 통일논의와 공동체 설계를 위한 구상에 있어서 위에서 제기된 방안에 대한 면밀한 검토와 함께 장기적인 차원에서의 전략적 사고를 바탕으로 통일국가 건설을 위하여 노력하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 고재남, 『CIS 통합운동의 동향 및 전망 - 러시아의 대CIS 통합정책을 중심으로』, 서울 : 외교안보연구원, 2001.
- 권영성, 『헌법학원론』, 서울: 법문사, 1994.
- 김공열, 『북한관료제론』, 서울: 대영문화사, 1993.
- 김국신, 『남북연합 형성 및 방안연구』, 서울 :민족통일연구원, 1994.
- , 『예멘 통합 사례연구』, 서울 : 민족통일연구원, 1993.
- 김대중, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』, 서울 : 아태평화출판사, 1995.
- 김명기, 『남북한 통일론』, 서울 : 국제문제연구소, 1995.
- 김병기, “연방국가, 국가연합, 체제연합 비교 연구”, 민병천 편, 『전환기의 통일문제』, 서울 : 대왕사, 1990
- 김병오, 『민족통일과 남북연합』, 서울 : 여강출판사, 2001.
- 김연기, “유련연합 기구의 조직 및 기능에 대한 고찰”, 『국제정치논총』제 33집 2호, 1993.
- 김웅기, 『미국의 지방자치』, 서울 : 대영문화사, 1999.
- 김일무, 『독일통일과 남북한통일』, 서울 : 대왕사, 1995.
- 김정균, 성재호, 『국제법』, 서울 : 박영사, 1995.
- 김정균, “분단국의 통일형태에 관한 연구”, 『국제법학논총』, 제28권 1호, 대한국제법학회, 1983.
- 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합연구”, 『통일문제연구』, 제1권 3호, 1989 가을.
- 남궁영, “남북한 통일방안의 재고찰 : 연합제와 낮은 단계의 연방제”
- 문준조, “독립국가공동체(CIS)현장”, 서울 : 한국법제연구원, 1993.
- 민주평화통일자문회의사무처, 『남북연합형성방안』, 민주평화통일자문회의사무처, 1994.

- 민 진, “정부조직기능분화에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제27권 3호, 1993.
- 박우순, 『현대조직론』, 서울: 법문사, 1996
- 백경춘, 『‘민족공동체 통일방안’에서 ‘남북연합’의 제도화에 관한 연구』국민대 법학과 박사학위논문, 1995
- 서동만, “고려민주연방공화국 통일방안에 관하여”, 한국통일포럼학술회의
- 성정엽, “소련 연방제도의 법적 구조 : 사회주의 연방원리의 시론적 고찰”, 『중소연구』통권 38호, 서울 : 한양대 중소기업연구소, 1988.
- 안병만, 『한국정부론』, 서울 : 다산출판사, 1999.
- 양영식, 『통일정책론』, 서울 : 박영사, 1997.
- 양현모, 『독일의 정부조직』, 서울 : 한국행정연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈』, 서울 : 한국행정연구원, 1998.
- 옥태환, 『미국연방제연구』, 서울 : 민족통일연구원, 1991.
- 유병화, 『국제법총론』, 서울 : 일조각, 1985.
- 유석렬 “남북연합 개념 및 추진방안”, 2001년 협동연구 제1차 워크샵
- 윤우곤, 『조직관리학』, 서울: 다산출판사, 1999.
- 이만기, 『국제법강의』, 서울 : 박영사, 1983.
- 이병조·이중범, 『국제법신강』, 서울 : 일조각, 1989.
- 이장희, “남북연합의 형성방안에 관한 연구”, 1994년 정책과제개발보고서, 민주평화통일자문회의, 1994. 10. 14.
- 이창순, 『조직이론: 사회조직의 제관점』, 서울 : 박영사, 1994.
- 이 한 위음, 『북한의 통일정책변천사』, 서울 : 온누리, 1989.
- 임도빈, “유럽연합의 정책결정에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제6권 제1호, 1996.
- 장명봉, 『국가연합 사례연구』, 서울 : 국토통일원, 1986. 11.
- \_\_\_\_\_, “한민족공동체 통일방안의 법적 구조에 관한 고찰”, 『통일문제연구』제1권 4호, 1989년 겨울.
- 장명봉, “국가연합에 관한 연구”, 『국제법학논총』33권 3호, 대한국제법학회, 1990.

- \_\_\_\_\_, “새로운 남북통일방안의 모색”, 『한국통일포럼 학술회의』2000년 7월 15일
- 장윤수, “남북연합운영체계에 관한 연구”, 통일원, 『한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색』, 서울 : 통일원, 1992.
- 장 흥, 『유럽연합의 새로운 이해』, 서울 : 고원, 1998.
- 제성호, “남북한의 통일방안 비교”, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』, 민족통일연구원, 1994
- 정용길, “통합의 사례와 한반도 모델의 모색”, 『한국통일포럼 국내학술회의 I』, 2000년 7월 15일.
- 정인홍, 『서구정치사상사』, 서울 : 박영사, 1991.
- 조 민, “남북연합 형성과 추진과제”, 2001년 인문사회연구회 협동연구 제1차 워크샵 자료
- 조용남, “통일의 전단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로”, 『민족통일의 모색』, 서울 : 국토 통일원, 1990.
- 통일원, 『예멘 통일과정과 부문별 통합실태』, 서울 : 통일원, 1991.
- 통일원, 『통일백서 1992』, 서울 : 통일원, 1992.
- 통일원, 『10년간의 독일정책 : 1969-1979년간 동서독관계발전 중심』, 서울 : 통일원, 1992.
- 통일원, 『북한개요』, 서울: 통일원정보분석실, 1992.
- 한태연, 『헌법과 정치체제』, 서울 : 법문사, 1993.
- 허 영, 『한국헌법론』, 서울 : 박영사, 1994.
- 홍준현·조진래, 『미국의 연방정부조직』, 한국행정연구원, 1997.
- 황인태, 『통일정책론』, 서울 : 조명출판사, 1995.
- 『서울경제신문』, 2000. 12. 22.
- 한국행정연구원 개원 10주년기념 학술행사 발표논문집, 2001.
- 한국행정학회 조직학연구회 편, 『정부조직구조연구』, 서울 : 대영문화사, 1999.

- A. H. Birch, "Approaches to the Study of Federalism", *Political Studies*, Vol.XIV, No. 1, 1966.
- Child, John, "Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice", *Sociology*, Vol. 6, No.1(1972.1).
- Donaldson, Lex, "The Normal Science of Structural Contingency Theory," in Clegg, Stewart R., Cynthia Hardy, Walter R. Nord(eds.), *Handbook of Organization Studies*, (California : Thousand Oaks, SAGE Publication Inc., 1996).
- Flix Ermaccora, "Confederations and Other Unions of States", *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 10. *States · Responsibility of States · Internatiol Law and Municipal Law*, Amsterdam : North- Holland Pub, 1987.
- Galbraith, J., *Organizational Design*, Addison Wesley, Reading, MA, 1977.
- Hans Kelsen, *Law and Peace in International Relations*, Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1948.
- Ignaz Seidl-Hohenveldern(Hrsg.), *Lexikon des Rechts : Volkerrecht*, Luchterhand, 1985.
- Jay R. Galbraith, *Designing Complex Organizations*, (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1973
- Jennings. R. & A. Watt(ed.), *Oppenheim's International Law*, 9th ed. Vol. 1. Peace , Longman, 1992.
- J. Galbraith, *Organizational Design*, Addison Wesley, Reading, MA, 1977
- J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, (New York: John Wesley and Sons, 1958

- Lex Donaldson, “*The Normal Science of Structural Contingency Theory*,” in Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Walter R. Nord(eds.), *Handbook of Organization Studies*, California : Thousand Oaks, SAGE Publication Inc., 1996
- Luthans, Fred and Todd Stewart, “The Reality or Illusion of a General Contingency Theory of Management : A Response to the Longenecker and Pringle Critique,” *Academy of Management Review*, Vol. 3. No. 4. 1978.
- March, J. G. and H. A. Simon, *Organizations*, (New York: John Wesley and Sons, 1958).
- Miller, Danney, “Relating Porter’s Business Strategies to Environment and Structure ; Analysis and Performance Implication,” *Academy of Management Journal*, Vol. 31, No. 2, 1988.
- Nye, Josephs, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*(Boston: Little Brown and Company, 1971).
- Rudolf Walter, “Federal States”, *Encyclopedia International Public International Law*, Vol, 10, 1987
- P. G. W. Keen and Scott Morton, *Decision Supporting Systems: An Organizational Perspective*, (MA.: Addison Wesley, Reading, 1978)
- Sorge, Arndt & Malcolm Warner(eds.), *Organizational Behavior*, (Boston: International Thompson Business Press, 1997).
- Thompson, J. D., *Organizations in Action*, McGraw-Hill., Inc., 1967.

<http://www.britannica.co.kr/>

<http://europa.eu.int/>

<http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?86H86/H866.htm>