第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例

1991. 6.

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

序 文

1990年代 國際政治는 脫冷戰·脫理念의 趨勢가 深化되고, 民主化와 自由化의 擴散, 集團安保 追求등 平和와 繁榮의 共同目的을 達成하려는 새로운 國際秩序의 創出을 指向할 것으로 展望된다. 獨逸 統一을 가져온 이와 같은 國際情勢의 變化는, 冷戰의 마지막 遺産인 南北韓의 平和的 統一에도 긍정적으로 作用할 것으로 예상된다.

韓國은 이와 같은 國際情勢 變化에 능동적으로 對應하는 北方外交의 수행으로 韓·蘇 修交, 韓·中 關係 改善 등 韓半島의 平和 定着을 위한 國際的인 努力을 계속하면서 南北關係 改善을 圖謀하므로써 統一問題에 대한 우리민족의 自決權 領域을 확대하여 왔다. 최근에는 北韓의 UN 加入申請 決定을 유도하므로써 平和的 統一을 위한 統一環境 造成에 주요한 轉機를 마련하였다.

우리 民族統一硏究院은 이러한 統一環境의 變化에 竝行하여 高揚되어온 國民의 統一熱望에 副應하기 위하여 設立되었다. 따라서 本 硏究院은 民族共同體 回復 및 發展과 統一에 관한 諸問題를 硏究·分析하므로써 政府의 統一政策 樹立에 이바지하는 것을 그 任務로 하고 있다.

이러한 役割을 賦與받고 設立된 本 硏究院은 政策代案 硏究 및 開發을 통하여 統一政策 樹立에 寄與하고자 一聯의 中·長期 統一政策 硏究를 推進하고 있는 바, 앞으로 그 結果를 「硏究報告書시리즈」로 發刊할 계획이다. 이제 그 첫 結實로 「第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例」를 내놓게 되었다.

지난 30年에 걸쳐 北韓은 南北韓 統一方案으로서 '聯邦制'를 主張해 왔는바, 최근에는 地域政府에 보다 많은 自治權을 부여하는 聯合型 聯邦制를 擧論하고 있다. 이러한 時點에 있어 北韓이 主張하는 聯邦制 統一方案에 대한 충분한 理解와 적절한 對應策 樹立은 무엇보다도 중요한 일이다. 따라서 이번에 發表되는 「第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例」에 관한 硏究는 매우 時宜適切한 硏究課題라 믿으며, 本 硏究院 硏究陣의 努力과 斯界 專門家들의 諮問에 힘입은 結果임을 밝혀 둔다.

이 硏究結果가 우리나라의 統一政策을 立案·推進하는데 參考가 되고 관련 實務者들과 관심있는 學者들에게도 널리 活用되기를 期待한다.

1991. 6

民族統一硏究院 政策硏究室

目　次

序　文

Ⅰ. 序 論 ····· 1

Ⅱ. 聯邦制度의 歷史的 背景 ····· 2

1. 古代의 聯邦制度

2. 近代의 聯邦制度

3. 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度

Ⅲ. 聯邦制度 採擇過程 ····· 4

1. 社會主義 聯邦制度의 採擇過程

2. 自由主義 聯邦制度의 採擇過程

Ⅳ. 社會主義 聯邦制度와 自由主義 聯邦制度의 比較 ··· 12

1. 聯邦制度의 基本原理

2. 聯邦制度의 權力構造

3. 社會主義 聯邦制度와 自由主義 聯邦制度의
類似點과 差異點

Ⅴ. 新生國家 聯邦制度 運營의 分析 및 評價 ····· 26

1. 社會主義 聯邦制度 運營

2. 自由主義 聯邦制度 運營

Ⅵ. 最近 社會主義 聯邦國家의 情勢와 聯邦制度 …… 38

1. 소련

2. 체코

3. 유고

4. 미얀마

Ⅶ. 結 論 …… 46

1. 聯邦制度의 現況

2. 聯邦制度의 評價 및 展望

※ 參 考 文 獻 …… 49

I. 序 論

○ 지금까지 북한의 聯邦制 統一方案에 대한 비판적 검토는 대부분 自由主義 聯邦制度에 대한 분석을 기초로 하여 이루어져 왔는 바, 이러한 방법은 하나의 비판으로서는 가능할지 모르나 북한의 聯邦制案에 대한 정확한 성격규명과 그 배경 및 발전방향을 예측하기에는 한계가 있음.

○ 북한의 聯邦制案에 대한 설득력있는 비판과 대응을 위해서는 聯邦制度를 택하고 있는 社會主義 國家들과 自由主義 國家[1]들의 구체적인 運營事例와 문제점 등에 관한 체계적인 연구가 필요함.

○ 본 연구에서는 第2次大戰後에 聯邦制度를 채택한 新生國家 중 정치이념과 제도, 지역적 특성과 경제발전 수준 등을 고려하여 선정한 7개 국과 아울러 社會主義 聯邦制度의 先驅를 이룬 소련의 사례를 분석하고자 함.

  - 社會主義 聯邦國家 : 소련 (1924－), 체코 (1968－), 유고 (1963－), 미얀마 (1974－88)

---

1) '社會主義'와 '自由主義'가 완전히 對稱되는 槪念은 아니나, 본 연구에서는 憲法學者들이 政府形態로서 聯邦制度를 논할 때 '社會主義 聯邦制度'와 '自由主義 聯邦制度'로 나누는 通例에 따라 '社會主義'와 '自由主義'를 對稱槪念으로 사용하기로 함.

- 自由主義 聯邦國家 : 독일 (1949-), 말레이지아 (1963-), 인도 (1950-), 나이지리아 (1960-83)

○ 본 연구는 新生 社會主義 및 自由主義 國家들의 聯邦憲法, 특히 聯邦制度의 基本構造와 機能, 運營過程에서의 문제점을 相互 比較하여 공통원리를 추출해 냄으로써 聯邦制度의 본질과 특성에 대한 체계적 이해에 기여하고자 함.

II. 聯邦制度의 歷史的 背景

1. 古代의 聯邦制度

○ 古代 聯邦制度의 起源 : B.C. 13세기 이스라엘의 12支派들의 部族的인 결합에서 출발하여 B.C. 5세기경 그리스 도시국가들간의 「아케아연맹(Achean League)」으로 제도화되었음(Sympoliteia).

○ 古代 聯邦制度 採擇動機 : 構成國들이 주변 강대국의 위협에 공동 대처하고 상호협력을 통해 공동이익을 추구하고자 聯邦을 구성하였음.

○ 古代 聯邦制度의 權力配分 : 聯邦政府는 外交 및 軍事權을

보유하고 기타 권한은 構成國에 위임하였음.

○ 古代 聯邦制度의 崩壞要因: 교통·통신의 未發達로 인한 강력한 統合機構의 不在와 주변 강대국의 침략으로 聯邦制度가 붕괴되었음.

2. 近代의 聯邦制度

○ 近代國家의 聯邦制度는 國家聯合의 형태로 출발하였음 (예:미국, 카나다, 스위스 등).

○ 미국은 1787년 聯邦憲法을 채택한 이래 오늘날까지 聯邦制度를 성공적으로 운영하고 있어, 聯邦制度의 전형으로 간주되고 있음.

3. 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度

○ 聯邦制度를 실시하여 多民族 구성으로 인한 사회, 문화, 종교적 갈등을 극복하고 국가통합을 달성

○ 社會主義國家들은 社會主義革命의 성공적 수행을 위해서 -예컨대 資本主義에서 社會主義로 이행하는 과도적 조치로써, 나아가 社會主義革命의 국제화를 위한 가장 적절한 방법으로써- 聯邦制度를 채택함.

- 레닌의 명제 : "민족내에 있는 공산주의적 요소가 민족

사회를 지배할 수 있는 통일된 세력이 되기까지의 과도적 정치제도로서 연방제가 필요하다"(1920. 7. 28 제2차 코민테른 대회).

○ 自由主義國家들은 국가안보와 경제자립을 위하여 자발적으로 또는 식민 종주국의 권유에 의해 聯邦制度를 채택함.

- 서독의 경우, 히틀러時代의 權力集中에 따른 全體主義的 獨裁의 폐해를 인식한 바 있어 연합국의 慫慂과 서독 국민들의 요구로 權力分散型 聯邦制度를 채택하였음.
- 新生國家들은 독립하는 과정에서 과거 植民宗主國의 권유로 聯邦制度를 채택함 (인도, 말레이지아, 나이지리아).

Ⅲ. 聯邦制度 採擇過程

1. 社會主義 聯邦制度의 採擇過程

가. 소련

○ 볼세비키들은 革命前인 1917년 9월 키에프에서 열린 러시아 諸民族會議에서 러시아를 하나의 聯邦共和國으로 재편성하기로 합의하였고, 革命後인 1918년 7월 9일 「러시아

소비에트 社會主義聯邦共和國(RSFSR)」을 수립하였음.

- 「러시아 소비에트 社會主義聯邦共和國」은 독립된 국가가 결합하여 형성된 聯邦이 아니라 同 국가내에서 단지 한정된 自治權을 부여받은 자치지역의 聯邦에 불과하여 보편적 의미의 聯邦國家는 아니었음.

○ 우크라이나共和國(1917. 12. 15 수립), 백러시아共和國(1919. 1. 1. 수립), 트란스코카서스共和國(1922. 12. 13 수립)은 각각의 共和國 소비에트大會에서 「러시아 소비에트 社會主義聯邦共和國」과의 聯邦結成에 관한 決議案을 채택하였음(1922. 12. 13－14)

- 上記 3개 共和國 소비에트大會에서 채택된 聯邦結成決議案은 1922년 12월 26일의 제10차 全러시아 소비에트大會에서 모두 認准되었음.

○ 1922년 12월 30일 제1차 소련 소비에트聯邦大會에서 上記 3개 共和國은 「러시아 소비에트 社會主義聯邦共和國」과 軍事·外交·經濟 및 財政 部門을 합동으로 처리하는 聯邦條約을 체결하고, 같은 날 國際 資本主義勢力의 침략에 대한 防禦와 소비에트 社會主義 世界共和國 건설을 위한 堡壘로서 "自由와 同等權"에 기초한 「소비에트 社會主義共和國聯邦(USSR)」의 결성을 宣言하였음.

- 聯邦制度의 법적 근거가 되는 聯邦憲法은 聯邦條約에

기초하여 1924년 制定되었음(레닌憲法).

- 「先 聯邦條約 締結, 後 聯邦憲法 制定」방식은 自由主義 聯邦國家에서는 類例를 찾아볼 수 없음.

○ 1924년 레닌憲法에서부터 聯邦制度가 法的으로 비로소 明文化되었으며, 1936년 스탈린憲法에서 11개 共和國, 1940년 改正憲法에서 16개 共和國으로 확대되었다가, 第2次大戰 이후 15개 共和國으로 조정되었음.

나. 체코

○ 제1차대전후 체코 중심의 통합정책은 체코人과 슬로바키아人들간의 反目을 심화시켜 왔으며 1939년에는 슬로바키아의 分離主義運動이 있었음.

○ 第2次大戰後 체코슬로바키아는 人民民主主義共和國을 수립하면서 聯邦制度를 채택하지 않고 체코 중심의 통합정책을 지속하였음. 그 결과 1968년의 民主化 改革過程('프라하의 봄')에서 슬로바키아人들이 경제적 평등과 정치적 자율권의 확대를 강력히 요구하고 나섰음.

○ 슬로바키아人들의 개혁요구를 무마하기 위하여 1968년 10월 聯邦憲法을 채택하고 1969년 1월 체코共和國과 슬로바키아共和國으로 구성된 「체코슬로바키아 聯邦共和國」을 宣布하였음.

다. 유고

○ 共産政權 수립 이전 세르비아 중심의 중앙집권적 통치는 構成民族들간의 갈등을 심화시켜 각 민족의 分離主義運動을 초래하였음.

○ 티토는 共産政權 수립 후 國家統合을 목표로 1945년 11월 「유고슬라비아 聯邦人民共和國」을 宣布하고, 1946년 1월 스탈린憲法을 모방한 聯邦憲法을 制定하였음.

- 유고의 경우, 먼저 聯邦共和國 수립을 宣布한 후 聯邦憲法을 制定하여 聯邦國家의 結合根據를 마련하였는 바, 이는 소련의 聯邦 構成節次를 모방한 것으로 보임.

- 1963년 國名을 「유고슬라비아 社會主義聯邦共和國」으로 改稱하였음.

라. 미얀마[2)]

○ 1947년 영국으로부터 독립할 당시 버마人과 소수민족들이 聯邦制度를 실시하기로 합의하였음(1947. 2. 7－2. 12간의 「팡롱會議」).

- 미얀마는 邊方 소수민족들을 통합하는 과정에서 영국의

2) 버마는 1990년부터 國名을 미얀마로 改稱하였는 바, 본 연구에서는 種族名('버마인')이나 固有名詞化한 경우('버마식 社會主義')외에는 미얀마로 통일하여 사용함.

지원하에 영국식 議院內閣制(上院은 民族代表, 下院은 人口比例代表)에 기초한 聯邦制度를 채택함.

- 聯邦憲法은 카친族과 샨族에게 自治共和國 설립을 허용하고, 샨族과 카렌族에는 聯邦脫退權을 부여하였음.

○ 聯邦制度 실시 과정에서 聯邦政府에 권력이 집중되는 한편, 政治·經濟權도 절대 다수를 점하는 버마人들에게 偏重되었음. 또한, 佛教를 國教로 制定(1961)하는 등 소수민족들에 대한 차별이 심화되었음.

○ 이에 따라 소수민족들의 分離主義運動이 지속되었고, 執權黨인 「反파시스트 人民自由聯盟」內의 派閥對立마저 심화되므로써 軍部의 정치개입을 초래하여, 1962년 네윈 軍事政府가 집권하기에 이르렀음.

○ 네윈 軍事政府는 1974년 社會主義 聯邦制度를 모방하여 「버마 社會主義聯邦共和國」을 수립하고 「버마 社會主義計劃黨」과 聯邦政府의 권력을 강화시켰음. 또한, 國教를 不許하고 소수민족에 대해서는 문화적 자치만을 인정할 뿐 기타 분야에서의 자치는 허용하지 않았음.

2. 自由主義 聯邦制度의 採擇過程

가. 독일

○ 독일은 역사적으로 神聖로마帝國(962－1806), 라인同盟(1806 －1815), 독일聯邦(1815－1871), 비스마르크의 第2帝國 (1871－1918)을 거치는 동안 聯邦主義的 전통과 경험을 축적하였음.

○ 聯合國들은 第2次大戰의 戰後處理를 위한 회담과정에서 독일을 약화시키기 위하여 독일을 분할 점령함과 아울러 서독지역에 地方分權化된 聯邦國家 수립을 계획하였음.

○ 第2次大戰後 다수의 서독人들도 강력한 中央集權的 單一國家였던 나찌의 第3帝國(1934－1945)에 대한 혐오때문에 單一國家보다는 聯邦國家를 選好하였음.

나. 인도

○ 다양한 종교적 배경을 가진 다수의 인종 및 部族으로 구성된 인도는 이를 이용한 영국의 植民政策, 특히 分離統治의 遺産으로 地方分權化의 경향이 현저하였음.

○ 독립후 일부 지도자들이 강력한 中央集權制를 주장하였으나 지방지도층의 완강한 반발에 직면하여 영국의 권유에 따라 聯邦制度를 國家統合의 방법으로 채택하였음.

- 1948년 영국의 애틀리內閣이 인도의 독립을 선언할 당시 마운드 배튼 인도 總督이 종교갈등 해소책으로서 聯邦制度를 제의하자 힌두교와 이슬람교의 宗教指導者들이 이를 지지하였음. 이후 인도는 파키스탄의 分離獨立에도 불구하고 聯邦制度를 固守함.

○ 힌두와 이슬람의 종교대립 撫摩를 위한 대책으로 영국 植民政府는 1935년 聯邦憲法 성격의 「白書 (The White Paper)」를 발표하였는 바, 이 「白書」는 後日 인도 聯邦憲法의 母胎가 되었음.

다. 말레이지아

○ 말레이지아聯邦(1963－)은 그 前身이라 할 수 있는 말라야聯邦(1948. 2 － 1963. 8)이 확대된 것임. 말라야聯邦은 植民宗主國이었던 영국이 각 지방의 王들을 연합시키려는 정치적 방편으로 植民時代인 1948년 2월에 구성되었음.

○ 1957년 8월 영국으로부터 독립한 말라야聯邦은 共産黨의 계속되는 공세에 적극적으로 대응하기 위하여 1963년 8월 北部보르네오의 2개 州와 싱가포르를 聯邦構成國으로 가입시키고 말레이지아聯邦을 구성하였음.

- 華僑가 다수를 차지하는 싱가포르와 말레이系가 다수를 차지하는 말레이지아 聯邦政府 사이의 反目으로 싱가포르는 1965년 聯邦에서 脫退하였음.

라. 나이지리아

○ 나이지리아는 1960년 독립당시 영국식 議院內閣制 聯邦憲法을 채택함.

- 나이지리아의 聯邦憲法의 母胎는 영국이 1954년 制定한 「나이지리아令」으로서, 이는 植民時代에 영국이 나이지리아를 西部, 東部, 北部 및 라고스 首都圈 4지역으로 분할 통치한 방식을 제도화한 것임.

○ 독립을 前後해서 이질성을 띤 3개 政黨이 생겨나 政治主導權을 둘러싼 離合集散이 되풀이되므로써 政局의 불안정이 지속됨.

○ 30개월간의 비아프라內戰(1967. 7 - 1970. 1)과 1966년 이래 잦은 쿠데타를 겪은 후 나이지리아는 1978년 정치적 혼란과 部族間의 대립을 줄이기 위하여 大統領制를 골자로 한 미국식 聯邦制 憲法을 채택함.

Ⅳ. 社會主義 聯邦制度와 自由主義 聯邦制度의 比較

1. 聯邦制度의 基本原理

가. 社會主義 聯邦制度

(1) 民主的 中央集中制(Democratic Centralism)

○ 社會主義 聯邦制度에서는 聯邦과 構成國의 상호관계에서 聯邦政府가 절대적인 권한을 보유함.

- 構成國政府의 각 기관들은 該當 소비에트(체코의 경우 民族評議會)에 책임을 지며(水平的 從屬), 동시에 각기 대응하는 聯邦의 기관에도 책임을 짐(垂直的 從屬).

(2) 協同的 聯邦主義

○ 체코와 유고의 경우 聯邦制度는 聯邦과 構成國間의 垂直的 協同과 構成共和國 상호간의 水平的 協同을 강조함.

○ 소련도 각 構成國間의 상호협동을 강조하면서도 構成國의 이익이 다른 構成國과 聯邦의 이익을 침해할 수 없다고 규정하고 있음.

(3) 少數民族의 自治權 認定

○ 소련, 체코, 유고의 경우, 소수민족 중심의 聯邦構成國 또

는 그 以下 單位(自治共和國, 自治州, 自治區 등)에 대해 일정한 自治權을 인정하므로써 소수민족의 分離主義를 예방함.

- 특히 소련의 경우, 聯邦憲法에 構成國의 脫退權이 名目上으로는 인정되고 있음.

○ 미얀마의 경우, 構成國들의 自治權은 극히 제한되어 있으며 分離·獨立은 엄격히 금지되어 있음.

나. 自由主義 聯邦制度

(1) 權力의 分散

○ 聯邦政府의 권력을 제도적으로 分散시킴은 물론 聯邦과 構成國間에도 권력을 배분하므로써 권력의 집중을 방지하고 構成國의 독자성 다양성 및 각 構成國의 이익을 존중·보장함.

(2) 民主主義 原理

○ 構成國에게 광범위한 自治權을 부여하며 국민들의 정치참여 및 개인의 自由와 人權을 보장하므로써 민주주의의 실현을 촉진함.

2. 聯邦制度의 權力構造

가. 聯邦政府의 權力構造

○ 社會主義 聯邦國家와 自由主義 聯邦國家는 共히 聯邦制度의 구성요건인 成文憲法을 가지고 있음.

○ 國民代表機關인 聯邦議會는 대부분 兩院制를 채택하고 있음.

- 地域代表와 人口比例에 의한 國民代表.
- 단, 미얀마는 單院制였음.

○ 政府形態

- 大統領制 : 나이지리아, 미얀마, 체코.
- 議院內閣制 : 말레이지아, 독일, 인도.
- 소비에트制 : 소련(1990. 3 이후 大統領職 新設).
- 委員會制 : 유고.

○ 違憲法律審査, 構成國과 聯邦 및 構成國間 紛爭處理機關

- 聯邦憲法裁判所 : 독일.
- 聯邦最高裁判所 : 소련(1988. 12 이후 憲法監督委員會로 代替).
- 聯邦憲法裁判所, 大統領 및 聯邦最高會議 : 체코, 유고.

- 人民司法委員會 : 미얀마.
- 聯邦大法院 : 인도, 말레이지아, 나이지리아.

※ 社會主義 聯邦國家와 自由主義 聯邦國家의 權力構造에 대한 보다 자세한 내용과 相互 比較는 다음의 〈표 1〉을 참조.

〈표 1〉 聯邦國家의 權力構造 比較

국가 / 항목		사회주의 연방국가			
		소련	체코	유고	미얀마
연방헌법유무		유	유	유	유
정부형태		○대통령제	○대통령제	○위원회제	○대통령제
의회제도	연방	○양원제 －연방회의 －민족회의	○양원제 －인민의회 －민족의회	○양원제 －연방원 －지역원	○단원제
	구성국	○단원제 －공화국최고회의 ○공화국인민대의원회의 신설(1990.3)	○단원제 －민족평의회	○단원제 －공화국·자치주의회	○단원제
위헌법률심사, 연방과 구성국 및 구성국 상호간 분쟁처리기구		○연방최고재판소(1988. 12 이후 헌법감독위원회)	○연방최고재판소 ○대통령 ○공산당 상임간부회의	○연방헌법재판소 ○연방간부회의 ○공산당 상임간부회의	○인민사법위원회

자 유 주 의 연 방 국 가			
독 일	인 도	말레이지아	나이지리아
유	유	유	유
○의원내각제	○의원내각제	○의원내각제	○대통령제
○양원제 －상원 －하원	○양원제 －상원 －하원	○양원제 －상원 －하원	○양원제 －상원 －하원
○단원제	○주에 따라 단원제 또는 양원제	○단원제	○단원제
○연방헌법재판소	○연방대법원	○연방대법원	○연방대법원

나. 聯邦과 構成國間의 權限關係

(1) 社會主義 聯邦制度

○ 聯邦政府는 國防, 外交, 通貨, 構成國間의 활동조정, 聯邦豫算案 提出 및 政策의 執行, 기타 聯邦固有의 行政事務를 담당하며, 기타의 권한은 構成國政府에 위임하고 있음.

- 단 유고의 경우, 經濟計劃, 對外貿易, 外換, 關稅, 金融, 通貨, 聯邦 豫算의 분담 등에 관해서는 聯邦政府가 共和國 및 自治州와 협의하므로써 공동이익 확보를 위하여 노력할 것을 義務條項으로 규정하고 있음.

- 미얀마의 경우, 聯邦政府가 構成國의 行政事務까지도 직접 管掌함.

○ 聯邦議會는 聯邦憲法 및 聯邦法律制定權, 經濟開發 計劃樹立權, 條約의 批准同意權, 豫算案 審議 및 確定權, 聯邦機關의 組織構成權을 가지며 지방적인 사항에 대해서는 構成國議會에 立法權을 위임함.

- 체코와 미얀마의 경우, 聯邦議會는 大統領 選出權, 政府不信任權을 가짐.

○ 그러나 共産黨이 唯一黨으로서 民主的 中央集中制 원칙하에 국가를 운영하기 때문에 이와 같은 聯邦과 構成國間의 권한관계는 사실상 무의미함.

(2) 自由主義 聯邦制度

○ 聯邦政府는 聯邦의 기본 政策路線을 결정하고 그 범위 내에서 所管業務를 집행하며, 構成國政府는 內務, 法務, 地方經濟 및 交通, 勞動, 社會福祉, 文化 등의 분야에서 폭넓은 권한을 행사함.

○ 聯邦議會는 聯邦의 豫算案 審議 및 確定權, 聯邦法律制定權을 가지며, 構成國議會는 構成國의 法律制定權을 가짐.

※ 社會主義 聯邦國家 및 自由主義 聯邦國家에서의 聯邦과 構成國間의 權限配分에 대한 보다 자세한 내용과 相互 比較에 관해서는 다음의 〈표 2〉를 참조.

〈표 2〉 聯邦國家의 權限配分 比較

국가 / 항목	사회주의 국가		연방 국가	
	소련	체코	유고	미얀마
연방정부	○경제계획 수립 ○예산안 제출 및 집행 ○국방, 외교 등 제반 행정	○국방, 외교 ○통화, 대외무역 ○경제발전계획 수립 및 집행	○국방, 외교 ○연방예산안 제출 및 집행	○국방, 외교 ○예산안 제출 및 집행 ○경제발전계획 수립 및 집행
구성국 정부	○외교 ○경제계획 ○구성국 예산작성 기타 복지정책 수립 및 시행	○문화, 교육, 보건, 상업, 사회발전행정 —단, 경제, 복지행정은 연방정부와 주정부의 공동 관할 사항	○체코와 유사 —단, 연방과 구성국의 공동 관할 사항에 관해 구성국정부는 비토권 보유	○지방행정담당
연방의회	○각료회의의장 및 각료 임명동의 ○조약의 비준, 법률제정,	○헌법 및 법률제정 ○대통령 선출 및 해임 ○정부불신임 ○국가경제	○헌법개정안 확정 ○대내외 기본정책제안 ○예산안 심의 및 확정	○입법권 ○경제계획수립과 예산안 심의 ○세금관계법 심의

자 유 주 의 연 방 국 가			
독 일	인 도	말레이지아	나이지리아
○국방, 외교 등 전반적인 연방의 행정권 행사	○국방, 외교 ○사면, 긴급조치	○국방, 외교 ○금융, 외환, 통상, 예산안 제출 및 집행 ○교육문제 관할	○국방, 외교, 사면 ○통화, 연방회계 관리 및 배분
○경제, 교통, 농업, 노동, 사회복지부문의 행정 집행 ○행정협정 체결	○구성국의회가 입법권을 갖는 사항 집행	○이슬람교리 문제 ○지방적인 관습 문제 관할	○연방법률과 구성국법률 시행 -독자적인 경찰을 보유하지 못함
○연방법률의 제정 ○수상 선출 ○대통령 탄핵소추 ○국정조사	○연방 예산안의 심의확정(하원 우위) ○법률제정	○법률제정과 예산안의 심의 확정은 하원이 단독처리	○각료지명 ○대사 및 감사원장 임명동의

국가 / 항목	사회주의 국가		연방 국가	
	소련	체코	유고	미얀마
연방의회	전쟁선포, 해외파병동의 ○국방회의 구성 ○소련군 최고사령관 임명	및 연방 예산안 승인 및 감사 ※양원은 동등한 권한을 가짐	○연방기관의 조직구성 (연방원) ○금융통화, 외환제도, 해외무역, 국제수지에 관한 법률제정 (공화국·자치주원) ○조약비준동의	○전쟁선언
구성국의회	○구성국헌법 및 법률제정 ○구성국 예산승인	○구성국헌법 및 법률제정 ○구성국의 경제계획과 예산 승인 ○국민위원회 활동심의	○구성국, 자치주의 법률제정	○행정담당관 선출

자 유 주 의 연 방 국 가			
독 일	인 도	말레이지아	나이지리아
○헌법재판소 판사선출			
○구성국의 관할사항에 대한 법률제정 ○지방소비세 및 물품세에 대한 법률제정 ○구성국의 연방정책집행, 관세 및 재정, 전매에 관한 사항은 연방의회와 구성국의회가 공동입법	○구성국 세금 부과, 폐지, 감액, 변경, 금전차입 및 보증	○구성국법률 제정	○구성국법률 제정 ○공공세입의 분배 ○공공유적의 선정 ○조세징수 ○전력산업개발 ○과학기술연구는 연방의회 및 공화국의회가 공동입법

3. 社會主義 聯邦制度와 自由主義 聯邦制度의 類似點과 差異點

가. 類似點

○ 일반적으로 聯邦制度는 民族, 種族, 言語, 宗教, 文化面에서 相異한 배경을 가진 국가들이 통합을 통해서 共通의 理念 및 體制아래 安保와 經濟發展 등 현실적 이익을 추구하기 위한 國家形態임.

○ 國家聯合과는 달리 聯邦憲法이 존재하며 複數의 主權이 존재하되, 構成國主權에 대한 聯邦主權의 優越性이 憲法에 의해 보장됨.

- 聯邦과 構成國은 各自 憲法을 가지며, 聯邦은 全國家領域에 대해, 構成國은 각각의 該當 管轄領域에 대해 효력을 갖는 法律制定權을 가짐.

- 동일한 領土와 주민에 대해 聯邦政府와 構成國政府가 2元的으로 統治權을 행사함.

- 聯邦의 議會制度는 대체로 地域代表와 人口比例에 의한 國民代表로 構成되는 兩院制임.

○ 構成國 憲法 및 法律의 聯邦憲法에 대한 違憲與否 判斷과 聯邦과 構成國 또는 構成國 相互間의 紛爭處理를 위한 기관(예:憲法裁判所)을 별도로 설치함.

나. 差異點

○ 自由主義 聯邦制度에서는 국가결합의 성격이 永久的인데 反해 社會主義 聯邦制度에서는 프롤레타리아독재 과정에서 공산주의 사회에 도달하기 이전에 나타나는 過渡的 국가결합의 형태로 설명되고 있음.

○ 社會主義 聯邦制度의 경우 聯邦形成의 주된 목표는 國家統合을 통해 주변 資本主義圈의 위협으로부터 국가를 防禦하는 데 있음.

- 초기에는 資本主義體制 打倒, 후기에는 社會主義體制의 유지 및 강화.

○ 社會主義 聯邦國家의 憲法에서는 權力分立이 구현되어 있지 않으며 일반적으로 權力集中 현상이 나타남.

○ 社會主義 聯邦國家의 憲法에는 複數政黨制가 보장되어 있지 않았으며 唯一黨인 共産黨의 국가에 대한 優位性이 憲法에 明文化되어 있었음.

- 단, 체코슬로바키아의 聯邦憲法은 名目上 共産黨 이외의 정치조직을 인정하고 있음.

- 1990년 3월에 改正된 소련 聯邦憲法에서는 共産黨의 國家指導原則을 포기하고 複數政黨制를 허용하고 있음.

○ 社會主義 聯邦國家의 憲法에서는 違憲法律審査, 聯邦과 構成國 또는 構成國間 권한분쟁의 해결을 聯邦憲法裁判所가 담당하나, 유고슬라비아와 체코슬로바키아의 경우에는 最高會議 내지 大統領도 이와 유사한 권한을 가짐.

V. 新生國家 聯邦制度 運營의 分析 및 評價

1. 社會主義 聯邦制度 運營

가. 政治面

(1) 順機能

○ 社會主義 聯邦制度는 일정한도의 自治를 허용하는 방식으로 주변국 및 소수민족을 社會主義體制下에 통합하는 효과적인 수단이었음.

- 소련의 경우, 聯邦制度를 통해 영토확장, 인적·물적 자원 및 시장의 확보 등 超強大國으로 浮上할 수 있는 기반을 마련하였음.

- 체코의 경우, 聯邦制度 채택 후 슬로바키아 출신의 후사크가 슬로바키아人들의 정치적 불만을 다소 감소시켰음.

- 유고의 경우, 聯邦制度로 인한 構成國들의 정치적 참여 확대는 脫蘇過程에서 국가의 단합을 공고히 하는데 기여하였음.

- 미얀마의 경우, 聯邦制度가 土着 共產勢力 및 소수민족의 分離主義運動을 억제하므로써 國家統合에 기여한 면이 있음.

(2) 逆機能

○ 실제 운영상 聯邦政府가 정치권력을 독점함.

- 소련, 체코, 미얀마의 경우 聯邦政府의 절대우위로 構成國政府의 實權 약화를 초래함.

- 특히 소련의 경우, 제도적으로는 構成國의 外交權, 軍事權(1944－1977) 및 聯邦脫退權 등을 보장하고 있으나 실제 운영상 聯邦政府의 同意 없이는 同 권한의 행사가 불가능함.

- 미얀마의 경우, 명목상 聯邦制度일 뿐 실제로는 單邦制度로서 권력이 聯邦에 집중되어 聯邦이 構成國을 직접 통치함.

○ 聯邦政府의 權力 肥大化로 官僚主義的 병폐와 권력부패 및 국정 운영의 非效率性이 초래됨.

- 構成國의 권력이 상대적으로 강력한 유고의 경우에도

構成國政府의 官僚化에 따른 폐단은 他 社會主義 聯邦國家의 경우와 같음.

○ 社會主義 실현을 이유로 出版物 檢閱이 강화되고, 選擧權 등 국민의 정치적 기본권이 많은 제약을 받고 있음.

- 構成國에게 제한적인 文化的 自治權 외에 政治的 自律權은 인정하지 않는 경향임. 소수민족의 獨自性을 원칙적으로 배제하는 吸收統合政策을 추진하고 있음.

나. 經濟面

(1) 順機能

○ 社會主義 聯邦制度는 일정기간 동안 인적·물적 자원의 동원, 국가경제 규모의 확대 등을 가능케 하였음.

- 소련의 경우, 第2次大戰後 경제건설 과정에서 인적·물적 자원의 동원을 용이케 하므로써 급속한 산업화와 外延的 經濟成長에 기여하였음.

- 체코의 경우, 聯邦制度 이후 슬로바키아에 대한 경제적 지원이 증가하므로써 構成國間의 경제적 균형을 어느 정도 이룰 수 있었음.

- 유고의 경우, 聯邦制度를 통해 낙후된 構成國(보스니아·헤르체고비나共和國, 코소보自治州)에 대한 집중적인

경제적 지원을 시도하였음.

- 미얀마의 경우, 聯邦政府가 변방지역의 경제적 낙후성을 극복하고자 노력하였음.

(2) 逆機能

○ 소련, 체코, 미얀마의 경우, 생산수단의 국가소유와 중앙통제 계획경제로 聯邦政府가 모든 經濟權을 독점하여 構成國들이 경제적 實權을 보유하지 못하므로써 경제여건이 서로 다른 각 構成國에 적합한 경제개발의 추진이 어려울 뿐만 아니라 국가 전체의 경제발전도 지장을 받고 있음.

- 단 유고의 경우, 共和國들이 대외경제교류의 권리를 독자적으로 행사하므로써 聯邦經濟圈이 오히려 분열될 위기에 직면하고 있음.

○ 構成國間 經濟的 不均衡이 심화됨.

- 構成國의 이익을 등한시한 聯邦政府의 豫算配分과 構成國間 경제교류의 제약으로 構成國間 균형있는 경제발전이 저해되고 있음.

- 전통적으로 分離獨立 지향적인 構成國에 대해 聯邦政府가 경제적 지원에 있어서 차별대우를 하는 경우도 있음 (예: 유고).

- 지배적인 構成國 중심의 경제발전이 이루어짐(예:소련의 경우 러시아共和國, 유고의 경우 세르비아共和國, 미얀마의 경우 버마人 중심의 7개 區).

다. 社會·文化面

(1) 順機能

○ 聯邦制度의 채택·실시로 폭넓은 문화적 자치를 허용하여 국가통합에 기여함.

- 소련의 경우, 문화적인 自治權을 광범위하게 인정하였고 특히 公用語로서 러시아어를 전파시킴과 아울러 소수민족의 언어를 병용케 하므로써 構成國의 교육 및 문화수준의 향상에 기여함.

- 체코의 경우, 聯邦制度 채택후 構成國의 문화적 자치가 확대되고, 특히 종교적 자유가 폭넓게 보장됨.

- 유고의 경우, 公用語(세르비아·크로아티아어)의 제정으로 언어 통일을 도모하므로써 國家統合에 이바지함.

- 미얀마의 경우, 과거 佛教를 國教로 지정(1961)한 데 따른 소수민족의 반발을 감안하여 國教를 인정치 않고 소수민족들의 종교 및 문화적 자치를 제도적으로 보장함.

(2) 逆機能

○ 聯邦政府에의 權力集中으로 인하여 諸民族間 균등한 이익 배분이 보장되지 못하므로써 민족갈등이 표면화됨.

— 소련의 경우, 발트 3국 등 6개 構成國의 聯邦脫退 움직임 또는 기타 構成國 및 소수민족들의 自治權 확대요구로 나타남.

— 체코의 경우 슬로바키아人, 유고의 경우 크로아티아人 슬로베니아人 코소보지방민, 미얀마의 경우 샨族 카렌族의 分離主義運動을 야기함.

○ 종교적·문화적 갈등이 심했던 多民族國家의 경우, 聯邦制度의 실시로 해소되리라고 기대된 갈등이 정치적 통제의 완화로 인하여 더욱 악화된 경우도 있음.

— 체코의 경우 改新教와 카톨릭, 유고의 경우 그리스正教, 카톨릭 및 이슬람教의 대립이 심화됨.

2. 自由主義 聯邦制度 運營

가. 政治面

(1) 順機能

○ 聯邦制度를 채택하므로써 국가안보의 공고화, 국력의 신장

및 민주주의의 발전을 이룩하였음.

- 독일의 경우, 權力分散型 聯邦制度를 충실하게 시행하여 대외적으로는 西歐 국가들의 지원을 유도하였고, 대내적으로는 국민의 참여 및 지지를 확보하므로써 과거의 全體主義的 정치문화 유산을 청산하고 민주주의를 정착시키는 데 성공하였음.

- 독일에 있어서의 聯邦制度의 성공적 운영은, 基礎民主主義의 정착 및 地方自治團體와 構成國 엘리트의 聯邦政治舞臺로의 원활한 진출, 과거 히틀러시대의 全體主義에 대한 정치지도자 및 지식인들의 철저한 반성과 정치교육 등에 기초하고 있음.

- 나이지리아의 경우, 聯邦制度의 채택으로 黑아프리카내 최강대국의 지위를 유지할 수 있었고, 주변의 프랑스 舊식민지 국가들의 위협에 대해 효과적으로 대응할 수 있었음.

- 말레이지아의 경우, 聯邦制度에 의한 國家統合을 통해 대외적으로는 인접 강대국들의 견제에 효과적으로 대처할 수 있었음. 한편 대내적으로는 1963-65년 말레이·싱가포르·北部보르네오의 聯邦制度(말레이지아연방) 실시는 공산당의 퇴치에 결정적으로 공헌하였으며, 1970년 이후 각 민족지도층이 國民聯合戰線을 결성하여

현 聯邦制度하에서의 정치적 공존에 합의하므로써 聯邦制度를 원만하게 운영하고 있음.

(2) 逆機能

○ 다양한 민족 또는 部族으로 구성된 聯邦國家의 경우 권력배분의 불균형은 정치적 대립의 요인이 되고 있음.

- 나이지리아의 경우, 北部 하우자族·플라니族의 정치권력 독점, 군부내 部族間의 갈등은 東部 이보族의 反聯邦制度 運動을 초래하였고, 그 결과 비아프라內戰을 야기한 경험이 있음. 정치적 불안을 타개하고 聯邦政府의 권한을 강화하기 위하여 영국식 議院內閣制에서 1978년 미국식 大統領制로 전환하였음.

- 또한 1978년 憲法으로 강력한 構成國을 약화시키기 위하여 이를 분할하여 構成國의 수를 늘리고 聯邦政府의 권한강화를 시도하였으나, 構成國들의 分離主義 경향을 막지는 못했음. 그 후 계속되는 정치부패와 部族間의 갈등으로 정치혼란이 가중되어 1983년 軍部쿠데타가 발발, 聯邦制度가 정지되고 현재까지 軍政이 실시되고 있음.

- 인도의 경우, 힌두系와 이슬람系間(잠무 - 카시미르지역), 힌두系와 共産主義勢力間(아루나찰 프라데쉬지역),

시이크系와 힌두系間(펀잡지역)의 정치적·종교적 갈등 심화와 南部 타밀族의 分離主義運動 등으로 정치적 암살이 자행된 바 있음(1984년 인디라 간디 총리 암살, 1991년 라지브 간디 前총리 암살).

- 말레이지아의 경우, 영국으로부터 독립 후 말레이, 싱가포르, 북부보르네오로 구성된 聯邦制度(말레이지아연방)를 채택하였으나, 정치적 이념의 차이, 권력배분 및 種族構成의 불균형을 이유로 싱가포르가 分離獨立(1965)한 역사적 경험을 가지고 있음.

○ 聯邦과 構成國間, 構成國 상호간에 支配政黨이 상이한 경우 효율적인 정책조정이 곤란함.

○ 構成國이나 地方自治團體가 자신의 경제구조 개선 등 주요정책 결정시 聯邦의 행정기관들도 이에 참여하므로써 절차 및 협상과정이 복잡함.

나. 經濟面

(1) 順機能

○ 聯邦政府가 構成國間 경제적 불균형을 是正하고자 노력하고 있음.

- 독일의 경우, 聯邦과 構成國間의 財政이 원칙상 분리되어 있으나 聯邦이 전반적인 國家財政을 총괄 조정하므

로써 構成國間 생활수준의 균형적인 향상이 이루어지고 있음.

- 말레이지아의 경우, 1980년대 이래 聯邦政府의 輸出主導型 經濟政策은 성공리에 수행되고 있으며, 민족간의 경제적 불균형(華僑에의 경제력偏重)이 완화되고 있는 추세임.

- 나이지리아의 경우, 聯邦政府가 構成國間 富와 資源의 균형적인 재분배에 노력하므로써 경제적인 요인에 의한 分離主義 경향을 억제함.

- 인도의 경우, 構成國間 경제 불균형을 해소하기 위하여 聯邦政府가 構成國의 재정을 지원하고 있음. 아울러 소규모 構成國들의 경제활성화를 위하여 대규모 기간산업을 제외한 여타의 산업분야(특히 綿花紡績, 紡織産業)에서는 소규모 부락단위 중심의 산업개발 정책을 추진하고 있음.

(2) 逆機能

○ 構成國의 경제적 이익 보장 미흡으로 聯邦과 構成國間의 갈등이 노정됨.

- 나이지리아의 경우, 北部 하우자族·플라니族이 정치권력을 독점한 결과 자원관리 및 분배에서 他構成國들이

차별을 받고 있음. 예컨대 1967년에 발생한 비아프라內戰은 석유자원을 독점하기 위한 東部 이보族의 分離主義運動의 일환으로 일어남. 또한 1980년대 이래 國際油價의 하락으로 경제난이 악화되자 聯邦政府는 經濟權 강화를 시도하고 있는 바, 이 과정에서 마찰이 심화되고 있음.

- 인도의 경우, 北部 地域中心의 경제발전으로 南·北地域間의 격차가 심화되었을 뿐만 아니라 經濟權이 聯邦政府에 집중되어 構成國의 聯邦에 대한 經濟的 依存度가 증대하였음.

- 말레이지아의 경우, 말레이系에 대한 優待를 법적으로 보장하므로써 商權을 장악하고 있는 華僑와 말레이系간 사회적·경제적 평등을 실현하려 하고 있으나, 소기의 성과를 거두지 못함. 또한, 北部 보르네오 2개 構成國에 대한 경제지원은 聯邦 형성시의 약속이었으나, 이들 2개 構成國의 경제적 낙후성은 시정되지 않고 있음.

다. 社會·文化面

(1) 順機能

○ 聯邦制度가 構成國間에 균등한 수준의 문화혜택을 보장함.

- 독일의 경우, 構成國들은 비교적 균등한 수준의 사회·

문화 · 복지혜택을 누리고 있음. 예컨대, 聯邦政府는 高等教育의 義務教育化를 위하여 構成國을 財政的으로 지원하며, 모든 국민에 대하여 대학교육을 개방하고 있음.

- 나이지리아의 경우, 다양한 종교의 자유를 허용하면서도 構成國의 分離主義運動 요인으로 작용할 수 있는 주변국의 급진적인 종교(이슬람原理主義)의 침투를 저지하고 있음.
- 인도의 경우, 사회 · 문화적 측면에서 소수민족 및 疏外階級을 위한 법제도적 장치는 비교적 양호함. 예컨대, 각 構成國은 公用語 채택에 있어 聯邦公用語인 힌두語와 함께 方言을 복수로 택할 수 있으며 (현재 州公用語는 15개에 달함), 주민보건을 위한 책임이 일차적으로 構成國政府에 있으나 실제로는 聯邦政府가 財政的 支援을 하고 있음.

(2) 逆機能

○ 지역간에 慣習과 종교적 차이가 상존하므로써 異質性을 극복하고 국가적 통합을 이루는 데 隘路를 겪고 있음.

- 말레이지아의 경우, 聯邦制度 실시 초기부터의 현상인 말레이系의 농촌偏在와 華僑의 도시집중으로 인하여 華僑는 양질의 교육혜택을 접할 기회가 말레이系에 비해 상대적으로 높았음. 그 결과 華僑가 經濟 및 專門職種

에서 다수를 점하고 있음.

- 인도의 경우, 힌두敎徒 이슬람敎徒 佛敎徒들간의 갈등이 여전히 잔존함. 주민교육의 책임이 構成國에 있으므로 교육의 내용과 수준의 차이가 國家統合을 어렵게 함.

- 나이지리아의 경우, 교육수준이 낮은 北部의 이슬람敎徒와 교육수준이 높은 東·西部의 基督敎徒간의 갈등이 있음.

VI. 最近 社會主義 聯邦國家의 情勢와 聯邦制度

1. 소련

가. 최근 情勢變化

○ 최근 소련은 페레스트로이카와 글라스노스트를 통해 스탈린식의 官僚的 社會主義를 극복하고 "인간의 얼굴을 한 社會主義"를 실현하기 위하여 政治, 經濟, 社會, 軍事 및 外交面에서 과거와는 근본적으로 상이한 정책들을 추진하고 있음.

- 특히 고르바초프가 對 社會主義圈 정책에 있어서 브레

즈네프 독트린을 포기하고 각 국가의 독자노선을 인정하므로써 東歐諸國도 체제면에서 대변혁을 겪고 있음.

○ 소련은 그동안 당면한 경제, 사회, 민족문제를 해결하기 위하여 直選制에 의한 人民代議員會議를 신설하고 大統領制를 도입하는 등 당과 정부 및 의회의 기능 분화작업을 추진하여 왔음.

○ 이와 같은 정치개혁의 핵심은 정치, 행정기능을 장악해 온 共產黨의 권한을 정부와 의회로 移管하고 대통령이 통치권의 바탕을 黨이 아닌 人民에 두며 확고한 권력기반을 바탕으로 경제개혁을 효율적으로 가속화하려는데 있음.

나. 聯邦政府의 權力構造 改編

(1) 大統領制 導入

○ 1990년 3월 憲法改正으로 大統領職을 신설하고 初代 대통령에 고르바초프 共產黨 書記長을 선출함.

○ 任期 및 選出方法 : 5년으로 1차에 한해 重任 가능하며 人民의 直接選擧로 선출함.

— 단, 初代 대통령은 聯邦人民代議員會議에서 선출.

○ 權限 : 法律案 署名權, 軍 統帥權, 국가요직에 대한 任免權, 戰爭 宣布權, 戒嚴 및 非常事態 宣布權 등.

(2) 大統領委員會(Presidential Council) 設置

○ 性格 : 1990년 3월 改正된 憲法에 의해 신설된 大統領 直屬 政策議決機關으로서 從前 共產黨 政治局의 기능을 대행, 核心 閣僚會議의 역할을 수행함.

○ 構成 : 首相(當然職) 및 대통령에 의해 임명된 위원(16명)으로 구성됨.

○ 權限 : 對內外政策의 基本方向 設定, 國家安保政策 樹立, 經濟政策 審議 · 調整.

(3) 聯邦委員會(Federation Council) 設置

○ 性格 : 1990년 3월 大統領委員會와 함께 신설되었으며 大統領 直屬 諮問機關임.

○ 構成 : 構成共和國의 最高會議 議長들로 構成됨.

○ 權限 : 聯邦條約의 遵守問題 審議, 聯邦政府의 民族政策 施行方案 立案, 構成共和國間 活動 調整.

(4) 聯邦人民代議員會議(Congress of People's Deputies) 設置

○ 性格 : 名目上 最高 國家權力機關임.

○ 構成 : 人口比例에 의한 地域代表(750명), 民族代表(750명), 社會團體代表(750명) 등 총 2,250명으로 구성됨.

○ 任期 및 運營 : 任期 5년, 매년 1회 개최.

○ 權限 : 憲法制定 및 改正, 長期 國家計劃, 聯邦經濟 및 社會發展 綱領 承認, 最高會議 議長 및 委員 選出, 閣僚會議 議長(首相) 任命 同意.

다. 聯邦과 構成國間 關係調整

○ 1991년 3월 마련되어 構成國의 批准을 기다리고 있는 소련의 新聯邦條約案의 주요 내용은 다음과 같음.

- 소비에트最高會議를 共和國最高會議(上院)와 聯邦最高會議(下院)의 兩院制로 개편함.
- 構成共和國政府의 지도자는 聯邦閣僚會議(內閣)에 참가, 표결에 참여할 수 있음.
- 聯邦의 國境變更에는 該當 構成共和國의 同意를 얻도록 함.
- 現行 憲法上 聯邦이 對外貿易을 독점하고 對外經濟活動을 管轄하게 되어 있으나, 新聯邦條約案에서는 構成共和國도 외국과 직접 교역할 수 있음.
- 現行 憲法上 聯邦이 課稅權과 豫算編成權을 보유하나, 新聯邦條約案에서는 構成共和國이 共和國內 課稅權 및 豫算編成權을 보유함.

○ 1991년 3월 17일 聯邦存續에 대한 國民投票가 실시되었는바, 80% 투표에 76%의 찬성을 얻었음. 新聯邦條約案은 형식상 構成共和國들의 聯邦脫退를 보장하고 있으나, 실질적으로는 脫退節次를 까다롭게 하고 있어 발트 3共和國 등 6개 共和國은 투표를 거부하였음. 그러나 소련聯邦政府는 國民投票結果를 모든 共和國에 강제 적용시키기로 결정하였음.

- 고르바초프대통령과 9개 共和國 지도자들은 1991년 4월 23일 발표한 共同聲明에서 향후 6개월 안에 新聯邦憲法을 제정하기로 합의함.

2. 체코

가. 최근 情勢變化

○ 1989년 11월 民主化 示威로 후사크 共產政權이 몰락한 뒤 1990년 하벨을 중심으로 하는 재야 민주세력(「시민포럼」)이 집권하여 정치적 민주화와 시장경제로의 전환을 추진함.

○ 민주화과정에서 슬로바키아共和國의 자율권 확대 요구가 분출함. 슬로바키아 分離主義者들은 슬로바키아 執權黨(「非暴力大衆運動」: PAV)의 親聯邦政策과 급진적 경제개혁조치에 불만을 품고 조직적인 分離主義運動을 전개하고

있음.

나. 聯邦과 構成國間의 關係調整

○ 聯邦制度와 관련하여 聯邦政府內 權力構造上의 변화는 없으나, 하벨 대통령은 1990년 12월 聯邦憲法을 改正하지 않고 사실상 각 共和國에 國防, 外交, 財政을 제외한 대폭적인 自治權을 부여하였음.

○ 체코共和國과 슬로바키아共和國間의 느슨한 聯邦 또는 聯合을 희망하는 체코슬로바키아人들의 요구로 슬로바키아의 분리를 허용하는 憲法改正案에 대한 國民投票를 1991년 6월에 실시할 예정임.

3. 유고

가. 최근 情勢變化

○ 경제개혁으로 構成國間의 경제적 차이가 더욱 심화됨.

○ 構成國間에 정치, 경제, 이념, 연방유지 등의 문제에 관해 시각차가 노정되고 있으며, 슬로베니아와 크로아티아의 分離主義運動이 격렬해지고 있음.

- 세르비아共和國 : 온건개혁노선 표방, 연방유지 희망, 금속·섬유산업 노동자 파업실시, 세금인상 반대, 임금투쟁격화 등의 양상을 보이고 있음.

- 슬로베니아共和國 및 크로아티아共和國 : 자유시장경제 선호, 國家聯合으로 전환 희망.

- 코소보自治州 : 코소보自治州의 다수민족(80%)인 알바니아人들이 自治州로부터 共和國으로의 승격을 요구하고 있음.

- 특히, 크로아티아共和國에서는 크로아티아 政府 警察兵力과 聯邦脫退를 거부하는 크로아티아 居住 세르비아人 民兵隊間의 流血衝突이 빈발함.

나. 聯邦 解體 危機에 直面

○ 構成國間 의견대립으로 인하여 1991년 5월 聯邦幹部會議에서 大統領 선출에 실패하므로써 聯邦政府의 권력이 사실상 공백상태에 이름. 그러나 아직까지 聯邦制度 權力構造上의 변화는 없음.

○ 각 構成國은 일방적인 構成國 憲法의 改正과 國民投票를 통해 聯邦으로부터의 分離·獨立을 보장하는 自律權을 規定하였음.

- 슬로베니아共和國은 1991년 6월 獨立을 宣布할 예정이며 크로아티아共和國도 이를 뒤따를 것으로 예상됨.

4. 미얀마

가. 최근 情勢變化

○ 社會主義 經濟 運營의 非效率性으로 인하여 經濟難이 심화되고 소수민족(샨, 카렌, 키윈族 등)들의 反政府活動으로 인하여 정치불안이 계속되어 왔음.

- 연 20% 이상의 인플레, 60~70%의 外債 償還率.

나. 聯邦制度의 停止

○ 1988년 9월 소몽장군이 군사 쿠데타를 단행하여 社會主義 聯邦憲法을 정지시킴과 동시에 네윈체제의 권력기관인 人民議會 大統領 國家評議會 閣僚會議 등을 해체하고, 國家法秩序回復委員會(State Law and Order Restoration Council : SLORC)를 설치하여 全權을 장악함.

- 國家法秩序回復委員會는 9인으로 구성되어 있으며(장군 8명, 민간인 1명), 소몽장군이 首相, 外務長官 및 國防長官職을 겸직하고 있음.

다. 聯邦制度 復歸 不透明

○ 미얀마 軍事政府는 1990년 5월 總選擧에서 軍事政府가 지원한 「國家同盟黨(National Unity Party, 前 버마 社會主義計劃黨)」이 패배한 후 總選 以後로 약속한 民政移讓을 행하지 않고 있는 바, 聯邦制度로의 復歸 또한 不透明함.

Ⅶ. 結 論

1. 聯邦制度의 現況

가. 社會主義 聯邦制度

○ 社會主義 聯邦制度는 革命初期에는 일정 한도의 自治權 부여를 통해서 構成國 및 소수민족을 흡수 통합하고, 革命後에는 연방에의 權力集中으로 사회주의 체제의 유지·강화를 위하여 이용되었음.

○ 형식적으로는 構成國들의 광범위한 自治權을 부여하고 있으나 실제 운영에 있어서는 문화적 자치만이 허용되고 있으며 聯邦이 構成國의 희생위에서 국가의 목적을 달성하는 결과를 초래하였음.

○ 名目上의 정치적 자치로 소수민족의 불만을 초래하여 構成國의 分離主義運動을 야기하였으며 黨과 聯邦政府에의 權力集中 및 中央統制 計劃經濟에 따른 부패와 非效率性이 노정되고 있음. 결국 社會主義 聯邦制度의 경우 順機能보다 逆機能이 더 많은 것으로 나타남.

나. 自由主義 聯邦制度

○ 自由主義 聯邦制度는 國家統合을 통해서 經濟自立 및 공

동의 安保를 확보하였으며, 權力分散을 통하여 民主化를 이룩하였음.

○ 自由主義 聯邦制度는 構成國의 문화적 자치를 상당히 인정하고 있으며, 특히 社會主義 聯邦制度와는 달리 종교적 자치를 크게 보장하고 있음.

○ 그러나 다양한 民族 또는 部族으로 구성된 聯邦國家의 경우, 권력배분의 불균형, 경제적 이해 충돌 및 문화적 異質性 등은 정치불안의 요인으로 작용하고 있음.

2. 聯邦制度의 評價 및 展望

○ 일반적으로 聯邦制度는 다양한 민족을 정치적으로 통합하는데 이상적인 國家形態로 看做되고 있으나, 다양한 민족의 異質性을 극복하고 통일된 국민감정을 창출하는 데는 限界가 있음.

— 특히, 民主主義가 制度化되어 있지 않은 聯邦制度下에서는 민족간의 대립과 갈등이 폭발할 수 있는 內在的인 脆弱性을 안고 있어 정치불안의 요인으로 작용하고 있음.

○ 社會主義 聯邦制度이든 自由主義 聯邦制度이든 相異한 이념과 체제를 가지고 있는 政治單位들이 政治協商과 合意에 의해서 聯邦制度로 통합된 사례는 발견되지 않음.

○ 현대국가 체제하에서 經濟發展, 人口增加, 國民福祉 및 環境汚染 등의 제 문제를 해결하면서 國家發展을 추구하기 위하여 政府의 權限이 강화되는 경향을 보이고 있으며, 自由主義 聯邦制度를 채택한 新生國家의 경우에는 聯邦政府의 權限이 초기부터 강력하게 행사되는 경향이 나타나고 있는 바, 이러한 趨勢는 당분간 계속될 것으로 보임.

— 聯邦政府의 權限強化가 構成國政府의 權限弱化를 반드시 수반하지는 않는 바, 이는 構成國과는 별개로 聯邦次元에서 대처해야 할 새로운 문제들이 제기되기 때문임.

○ 최근 社會主義圈에서 전개되고 있는 체제개혁과 민주화 과정에서 聯邦構成國들의 자치확대 요구가 증대되고 分離主義運動이 격화되고 있으나 社會主義 聯邦制度가 완전히 붕괴될 가능성은 적음.

— 소련 및 체코의 경우, 社會主義 聯邦制度는 構成國들의 자치를 대폭 허용하는 느슨한 聯邦制度로 변화하고, 유고의 경우 國家聯合 형태로 전환될 가능성이 큰 것으로 전망됨.

參 考 文 獻

(I)

1. 國際問題調査研究所, 『各國憲法典』(서울: 國際問題調査研究所, 1980).
2. 국회도서관, 『共産諸國의 憲法(I)』 해외자료 제1집(서울: 국회도서관 해외자료국, 1973).
3. 김영수編, 『사회주의 국가헌법』(서울: 도서출판 인간사랑, 1989).
4. Bach, D. C., ed. *Le Nigeria* (Paris: Karthala, 1988).
5. Bunge, Frederica M., *Burma: A Country Study* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1983).
6. *Czechoslovakia: A Country Study* (Washington D. C. : U.S. Government Printing Office, 1989).
7. Jelavish, Barbara., *History of the Balkans : 20th Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).
8. *The Draft Treaty of the Union of Sovereign Republics* (Izvestia, March 9, 1991).
9. Vreeland, Neva et al., *Area Handbook for Malaysia*, 3rd ed. (Washington D. C. : U.S. Government Printing Office, 1977).
10. *Yougoslavia: A Country Study* (Washington D. C. : U.S. Government Printing Office, 1982).

(Ⅱ)

1. 가브리엘, 랄프 H. 編, 金成福 譯, 『聯邦主義論』(서울: 乙酉文化社, 1960).
2. 엘르, 발레리 著, 朴在圭 譯, 『聯邦主義論』(서울: 慶南大學校極東問題硏究所, 1974).
3. 페인소드, 멀 著, 金俊燁 譯, 『蘇聯統治史』(서울: 育法社, 1981).
4. 崔大權, 『憲法學－法社會學的 接近』(서울: 博英社, 1989).
5. 許營, 『憲法理論과 憲法(上)』(서울: 博英社, 1983).
6. Beyme, Klaus Von., *Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland* (München: R. Piper und Co. Verlag, 1979).
7. Brock, Peter., *The Slovak National Awakening* (Toronto: University of Toronto Press, 1976).
8. Hicks, Ursula K., *Federalism: Failure and Success—A Comparative Study* (London: Macmillan Press Ltd., 1978).
9. Koch, Hans., ed. *Theorie Taktik Technik des Weltkommunismus. Eine Zitatensammlung von Marx bis Chruschtschow* (Pfaffenhofen/Ilm : Ilmgauverlag, 1962)
10. Ramet, Pedor., *Nationalism and Federalism in Yougoslavia, 1963~1983* (Bloomington: Indiana University Press, 1984).
11. Rudzio, Wolfgang., *Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland* (Leverkusen: Leske Verlag+Budrich Gembh, 1987).

(Ⅲ)

1. 姜聲允, "聯邦主義 聯合理論에 관한 硏究," 『東國大學校 行政論集』, 第13輯, 1983.
2. 權寧星, "蘇聯邦의 憲法制度에 관한 硏究 : 특히 1977년의 브레즈네프憲法을 中心으로." 『韓國放送通信大學 論文集』 第1輯, 1983. 5.
3. 裵載湜, "國家의 類型에 관한 硏究," 『서울대학교 法學』,제 26권 1호(1985).
4. 裵載湜, "南北韓의 法的 關係와 統一方案의 比較考察－聯邦制에 관한 小考," 『現代公法의 理論』(서울:學硏社, 1982).
5. 徐正甲, "東歐諸國의 맑스주의의 受容과 民族主義," 『共產國家에 있어서 政策 및 政治過程의 比較硏究』, 第5輯(延世大學校 東西問題硏究院, 1982).
6. Blaha, Jaroslave., "Les Principale Minorités Nationales en Europe de *l'*Est," *La Documentation Française, l'URSS et l' Europe de l'Est* (Paris, 1985).
7. Brown, J.F., "Nationalism in Eastern Europe," in G. Schőpflin., ed. *Handbooks to the Modern World: The Soviet Union and Eastern Europe* (New York: Facts on File).
8. Mabogunje, Akin L., "Nigeria", *Africa South of the Sahara* (Europa Publication Ltd., 1990).
9. Schőpflin, George., "National Minorities in Eastern Europe,"

in G.Schöpflin., ed. *Handbooks to the Modern World: The Soviet Union and Eastern Europe* (New York : Facts on File).

10. Shoup, Paul., "The National Question and the Political Systems of Eastern Europe," in S. Sinanian., ed. *Eastern Europe in the 1970's* (New York : Praeger Publishers, 1972).
11. Singh, Mahendra Prasad., "The Crisis of the Indian State: From Quiet Developmentalism to Noisy Democracy," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 2(1990).
12. Sisson, Richard., "India in 1980 : A Year of Elections in a Culture of Change," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 2(1990).
13. Sisson, Richard and Majmandar, Munira., "India in 1990 : Political Polarization," *Asian Survey*, Vol. 31, No. 2(1991).
14. Wariavwalla, Bharat., "India in 1987:Democracy on Trial," *Asian Survey*, Vol. 28, No. 2(1988).

(Ⅲ)

1. 姜聲允, "聯邦主義 聯合理論에 관한 硏究," 『東國大學校 行政論集』, 第13輯, 1983.
2. 權寧星, "蘇聯邦의 憲法制度에 관한 硏究 : 특히 1977년의 브레즈네프憲法을 中心으로." 『韓國放送通信大學 論文集』 第1輯, 1983. 5.
3. 裵載湜, "國家의 類型에 관한 硏究," 『서울대학교 法學』,제 26권 1호(1985).
4. 裵載湜, "南北韓의 法的 關係와 統一方案의 比較考察－聯邦制에 관한 小考," 『現代公法의 理論』(서울:學硏社, 1982).
5. 徐正甲, "東歐諸國의 맑스주의의 受容과 民族主義," 『共產國家에 있어서 政策 및 政治過程의 比較硏究』, 第5輯(延世大學校 東西問題硏究院, 1982).
6. Blaha, Jaroslave., "Les Principale Minorités Nationales en Europe de *l'*Est," *La Documentation Française, l'URSS et l' Europe de l'Est* (Paris, 1985).
7. Brown, J.F., "Nationalism in Eastern Europe," in G. Schőpflin., ed. *Handbooks to the Modern World: The Soviet Union and Eastern Europe* (New York: Facts on File).
8. Mabogunje, Akin L., "Nigeria", *Africa South of the Sahara* (Europa Publication Ltd., 1990).
9. Schőpflin, George., "National Minorities in Eastern Europe,"

in G.Schőpflin., ed. *Handbooks to the Modern World: The Soviet Union and Eastern Europe* (New York : Facts on File).

10. Shoup, Paul., "The National Question and the Political Systems of Eastern Europe," in S. Sinanian., ed. *Eastern Europe in the 1970's* (New York : Praeger Publishers, 1972).
11. Singh, Mahendra Prasad., "The Crisis of the Indian State: From Quiet Developmentalism to Noisy Democracy," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 2(1990).
12. Sisson, Richard., "India in 1980 : A Year of Elections in a Culture of Change," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 2(1990).
13. Sisson, Richard and Majmandar, Munira., "India in 1990 : Political Polarization," *Asian Survey*, Vol. 31, No. 2(1991).
14. Wariavwalla, Bharat., "India in 1987:Democracy on Trial," *Asian Survey*, Vol. 28, No. 2(1988).