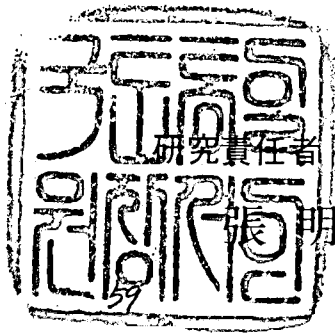


한민족공동체 統一方案 그 法的體系化研究

1989



奉 (國民大 教授)

國土統一院

여기에 收錄된 內容은 當院의 見解와 반드시 一致하는
것은 아님을 밝혀둡니다.

目 次

I. 序 言	7
II. ‘한민족공동체 통일방안’의 法的 構造	12
1. 統一의 中間段階 設定의 必要性 (過程으로서의 統一方案의 必要性)	12
2. ‘한민족공동체 통일방안’의 意義·內容·過渡機構	15
(1) ‘한민족공동체 통일방안’의 意義	15
(2) ‘한민족공동체 통일방안’의 內容	16
(3) ‘한민족공동체 통일방안’에서의 南北聯合機構(過渡機構)	18
1) ‘南北頂上會議’	18
2) ‘南北閣僚會議’	18
3) ‘南北評議會’	19
4) ‘共同事務處’	19
3. ‘民族共同體’의 意義와 性格	19
4. ‘南北聯合’의 意義와 性格	24
(1) ‘南北聯合’의 意義	24
(2) ‘南北聯合’의 法的 性格	25
1) ‘南北聯合’과 國家聯合 및 聯邦과의 比較	26
2) 國家聯合과 聯邦의 概念上 比較	27
3) 英聯合(The Commonwealth of Nations)의 法的 關係	33
5. ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 關係	35

III. ‘南北聯合’의 法的 關係와 類似的 國家結合의 形態 — 英聯合	
(The Commonwealth of Nations)	38
1. 英聯合의 概觀·法的 地位·沿革	38
(1) 英聯合의 概觀	38
(2) 英聯合의 法的 地位	39
1) 對外的 地位	39
2) 對內的 地位	40
(가) 英本國과 構成國과의 關係	40
(나) 英聯合 構成國 相互間的 關係	41
(3) 英聯合의 沿革	43
2. 英聯合의 共同機構	45
(1) 英聯合會議(Commonwealth Conference)	45
(2) 英聯合事務局(Commonwealth Secretariat)	45
(3) 總 督(Governors General)	47
IV. ‘南北聯合’과 機能上 類似的 國家結合의 形態 — 유럽共同體와	
노르딕協力體	48
1. 유럽共同體(European Communities : EC)	48
(1) 유럽共同體의 概觀	48
(2) 單一유럽協定(Single European Act)과 유럽聯合	
(European Union)	50
(3) 유럽共同體의 共同機構	51
1) 理事會(Council of the European Communities)	52
2) 委員會(Commission of the European	
Communities)	53

3) 유럽議會 (European Parliament)	54
4) 유럽司法裁判所 (European Court of Justice)	55
2. 노르딕協力體 (Nordic Cooperation)	56
(1) 노르딕協力體의 概觀	56
(2) 노르딕協力體의 機構	57
1) 노르딕理事會 (Nordic Council)	57
2) 노르딕閣僚理事會 (Nordic Council of Ministers)	58
V. 새 統一政策에 따른 法的 問題	60
1. 새 統一方案과 唯一合法性의 問題	60
(1) ‘ 7·7 宣言 ’ 以前의 唯一合法性 問題	60
(2) 第 6 共和國의 統一政策과 唯一合法性 問題	63
2. 統一政策과 憲法問題	66
(1) 憲法規範과 統一政策의 乖離	66
(2) 統一政策에 따른 憲法問題의 解釋	70
1) 理念的·政策的인 면에서의 統一條項의 優越的 效力	71
2) 領土條項과 憲法の 變遷	73
3) 憲法前文의 ‘ 平和的 統一의 使命 ’	74
3. ‘ 7·7 宣言 ’ 과 關係法律의 乖離問題	77
(1) ‘ 7·7 宣言 ’ 國家保安法の 矛盾狀況	77
(2) ‘ 7·7 宣言 ’ 國家保安法の 矛盾의 解決方向	81
VI. 結 語	83

I. 序 言

우리 憲法은 前文에서 “祖國의 民主改革과 平和的 統一의 使命에 입각하여” 第6共和國이 출범하였음을 밝히고 있다. 따라서 民主化의 착실한 실현과 더불어 統一意志의 적극적 실천이야말로 第6共和國에 부여된 時代的 課題라 할 수 있다. 게다가 第6共和國 憲法은 總綱에 독립된 平和統一條項을 新設하여 統一에의 강력한 意志를 표명하였다. 즉, 第4條는 “大韓民國은 統一을 指向하며… 平和的 統一政策을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하였다. 이처럼 우리 憲法은 오늘의 歷史的 段階에서 平和統一 指向을 그 理念으로 하고 있다.

무릇 憲法은 일정한 理念과 價値體系의 표현이다. 憲法은 각기 그 時代의 理念과 價値秩序를 그 內容으로 한다. 다시 말해 憲法은 歷史的 發展段階에 相應하는 理念과 價値를 그 內容으로 하는 것이다. 憲法이 그 特性으로서 理念性和 歷史性을 가지는 것도 바로 그 때문이다. 우리의 現行 憲法이 平和統一 指向을 그 理念과 價値로 하고 있는 것도 그러한 면을 보여 주는 것이다. 이는 바로 우리 憲法의 歷史的 發展方向을 반영한 것이다.

이와같이 平和統一의 理念과 價値를 지향하는 우리 憲法에서는 平和統一 실현을 憲法政策의 目標로 하고 있으며, 이에 따라 적극적인 統一政策의 수립과 추진은 國家的 責務이며 課題가 되는 것이다. 그리하여 우리 憲法은 大統領에게 祖國의 平和的 統一을 위한 성실한 義務를 지웠고 (第66條 3項), 동시에 大統領의 就任宣誓 條項에서 祖國의 平和的 統一을 위하여 大統領으로서의 職責을 성실히 수행할 것을 宣誓하도록 하였다(第

69條). 또한 平和統一政策 수립에 관한 大統領의 諮問에 응하기 위하여 民主平和統一諮問會議를 둘 수 있도록 하였다(第92條).

여기서 알 수 있듯이 第6共和國은 적극적인 平和統一政策을 수립하고 추진해야 할 歷史的 使命을 부여받고 있다. 그런데 現段階에서 적극적인 平和統一政策을 마련함에 있어서는 現實적이고 合理的인 統一方案을 모색하지 않으면 안된다. 그러기 위해서는 統一問題를 보는 우리의 視角도 과거의 冷戰이데올로기적 思考에서 벗어나 統一問題에 대한 새롭고 진지한 接近姿勢가 요망됨은 물론이다.

우리가 모색하고자 하는 統一方案이 現實적인 것이 되기 위해서는 우리의 統一問題에 대한 現實적인 接近姿勢가 요구된다. 統一問題에 대한 現實적인 接近은 먼저 ‘分斷現實의 認定’에서부터 출발하지 않으면 안된다. 만일 우리가 ‘分斷의 現實’을 부인하는 입장에서 統一을 추구한다면, 우리 統一問題는 統一概念과 統一條件의 乖離 때문에 애매모호한 民族至上課業은 될 수 있어도 現實性 있는 實踐課業으로 具體化되지는 못할 것이다. 그러므로 현재 韓半島에는 相異한 두 分斷體制가 엄연히 존재한다는 歷史的 事實을 전제로 우리는 統一問題를 풀어나가야 한다. 換言하면, 우리의 統一問題에 대한 接近은 ‘1民族 2體制’의 現實認定에 기초해야 한다. 그렇지 않고 종래와 같은 唯一合法政府論을 표방하는 冷戰論理的 思考의 틀에 머물러 있는 한 統一論議는 한낱 觀念적이고 虛構적인 것에 불과하게 된다.

우리가 추구하는 진정한 平和統一은 南北 쌍방의 合意에 의하여 敵對적인 두 개의 分斷體制가 平和적이고 協力的인 分斷體制로 나아가고 다시 완전한 統合體로 발전하는 것을 의미한다. 그러므로 완전한 統一은 南北

韓關係의 平和的이고 協力的인 關係에로의 전환과 이러한 바탕위에서 다시 統合을 이루는 연속적인 과정이라 할 수 있다. 여기서 우리의 統一은 단번에 완전한 統一國家로 뛰어넘을 수는 없는 것이고 中間的 段階를 거쳐야 하는 것임을 알 수 있다. 이처럼 완전한 統一國家 형성까지의 過渡的인 中間段階를 상징하는 것은 統一問題에 대한 現實的 接近方法이라 할 수 있다.

그간 統一方案으로서 제의된 北韓의 ‘高麗民主聯邦共和國案’이나 南韓의 ‘民族和合 民主統一方案’은 統一의 最終段階의 形態를 指向하고 있어 그 前段階의 過程으로서 具體的인 方案이나 中間的 節次가 缺如되어 있다. 北韓의 高麗聯邦制 統一方案은 聯邦을 韓半島 統一로 가는 하나의 過程이 아니라 統一의 최종적인 完結形態라고 하고 있다. 이에 의하면, 지금 당장에 사실상의 單一國家인 聯邦을 구성하여 聯邦政府(最高民族聯邦會議과 聯邦常設委員會)가 中央政府로서 주로 外交·軍事·政治問題를 관장하며, 현재의 南北 兩政府는 聯邦政府의 指揮·監督下에 놓이는 地域政府로 된다. 이는 40여년의 分斷에서 오는 異質的인 體制와 理念의 差異와 극단적인 對立關係를 무시한 것으로 실현 가능성이 희박한 案이라고 하지 않을 수 없다. 즉, 지금 일시에 統一政府로서의 聯邦政府를 구성하고 南北韓의 軍事力을 統合하여 民族聯合軍을 창설하며 單一外交體制를 수립한다는 것은 어느 모로 보나 실행되기 어려운 일이다.¹⁾

한편 南韓의 ‘民族和合 民主統一方案’도 그 이전의 統一方案에 비해서

註1) 張明奉, “「國家聯合」(Confederation)에 관한 研究 — 우리의 統一方案의 發展과 關於하여”, 「國際法學會論叢」, 第33卷 2號(大韓國際法學會, 1988), pp. 47~48.

는 포괄성을 띤 것이었지만, 역시 문제점을 내포하고 있었다. 이 方案은 北韓의 ‘高麗民主聯邦共和國案’과 마찬가지로 統一政策目標에 있어서 最終段階를 지향하고 있어 中間段階의 過程이 결여되어 있었다. 그래서 이 방안은 南北韓關係의 現實을 감안할 때 非現實의인 方案이라는 지적을 받아왔다. 또한 이 方案은 결과적으로 北韓의 統一方案에 비해 消極的·抽象的이며 分斷指向的이란 인상을 주고 있었다. 그리고 統一國家가 실현해야 할 理念이나 價値들의 理解에 있어서 南北韓간에 격차가 크며, 韓半島의 緊張緩和와 軍事的 對峙狀態解消를 주장하면서 현존 休戰體制를 그대로 유지하겠다는 自體矛盾도 안고 있는 것으로 지적되었다. 이렇듯 ‘民族和合 民主統一方案’은 現實性和 合理性의 측면에서 脆弱點을 안고 있었다.²⁾

그리하여 第6共和國에 들어와서 ‘7·7宣言’이 발표된데 이어 새로운 統一方案으로서 ‘한민족공동체 통일방안’이 나오게 되었다. 새 統一方案에서는 統一의 中間段階로서의 ‘南北聯合’을 核心的 要素로 하고 있다. 그러나 새 統一方案의 中心內容을 이루는 ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 概念과 性格의 模糊性은 새 統一方案을 理解하는데 어려움을 주고 있다. 따라서 本稿에서는 새 統一方案에서 제시된 ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 概念과 性格의 究明을 爲主로 하여 이 방안을 法的 側面에서 論究하려고 한다.

本 研究에서는 먼저 ‘한민족공동체 통일방안’의 法的 構造에 관하여 고찰하되, 여기서는 ㉠ 統一의 中間段階 設定의 必要性, ㉡ ‘한민족공동체 통일방안’의 意義·內容·過渡機構, ㉢ ‘民族共同體’의 意義와 性格,

註2) 張明奉, “새 統一方案: 「體制聯合」이나 「國家聯合」이나”, 「新東亞」, 1989. 2月號, p156.

㉔ ‘南北聯合’의 意義와 性格, ㉕ ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 關係에 관하여 살펴보기로 한다.

두번째로 ‘南北聯合’의 法的 性格을 파악함에 도움을 주고자 ‘南北聯合’의 法的 關係와 類似한, 특수한 國家結合의 形態인 ‘英聯合’(The Commonwealth of Nations)에 관하여 고찰한다. 여기서는 ㉖ 英聯合의 概觀, ㉗ 英聯合의 法的 地位, ㉘ 英聯合의 沿革, ㉙ 英聯合의 共同機構에 관하여 살펴본다.

세번째로 ‘南北聯合’과 機能上 類似한 역시 특수한 國家結合의 形態인 ‘유럽共同體’(European Communities)와 ‘노르딕協力體’(Nordic Cooperation)에 관하여 고찰한다. 여기서는 ㉚ 유럽共同體의 概觀, ㉛ 유럽共同體의 ‘單一유럽協定’(Single European Act)과 ‘유럽聯合’(European Union), ㉜ 유럽共同體의 共同機構, ㉝ 노르딕協力體의 概觀, ㉞ 노르딕協力體의 共同機構에 관하여 살펴본다.

네번째로 새로운 統一政策에 따른 法的 問題에 관하여 고찰하되, 여기서는 ㉟ 새 統一方案과 唯一合法性 問題, ㊱ 統一政策과 憲法問題, ㊲ ‘7·7宣言’과 關係法律간의 矛盾問題 및 解決方向에 관하여 論及한다.

本 研究는 ‘한민족공동체 통일방안’을 法的인 측면에서 論究하여, 이 方案을 法理論的인 면에서 뒷받침함으로써 統一政策이 法的 問題로 위축되는 것을 방지하고 보다 적극적으로 政策推進을 할 수 있도록 하고자 하는데 그 目的이 있다.

Ⅱ. '한민족공동체 통일방안'의 法的 構造

1. 統一의 中間段階 設定의 必要性 (過程으로서의 統一方案의 必要性)

새 統一方案이 나오기까지 政治圈에서는 물론 統一問題 專門家들에 의해서 '結果로서의 統一' 보다는 '過程으로서의 統一'의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 最終統一로 가는 中間段階의 必要性이 논의되어 왔다.³⁾ 특히 지난번 國會統一特委의 公聽會에서도 비록 각계각층의 統一方案에 있어 그 명칭과 구성절차에 관해서는 차이를 보였지만, 현실적인 段階論的 입장에서 統一의 中間段階로서 暫定的 結合形態의 設定이라는 原則과 內容에 있어서는 공통적인 의견을 보였다.⁴⁾

統一論議에 있어서 中間段階 設定의 必要性에 대한 몇가지 理由를 다음에 보기로 한다.

첫째, 장기간의 分斷에 의한 南北韓간의 상이한 理念과 體制로 인하여 異質化되어 온 南北韓社會가 民族同質性 회복을 위한 中間段階를 거치지 않고 政治的 統一의 길로 간다는 것은 當爲論的인 意味를 가질 수는 있을지 모르나, 그것은 매우 非現實的 접근이라 할 수 있다.⁵⁾

둘째, 南北韓의 體制發展의 차이로 인하여 南北韓의 平和的 共存이라는

註3) 「東亞日報」, 1989년 1월 31일, p.1.

註4) 「統一政策에 관한 公聽會」(國會統一政策特別委員會, 1989. 8.31~9.1), pp.9~171 각 陳述內容; 정대화, “국회통일공청회의 본질적 한계”, 「사회와 사상」, 1989. 10월號, p.135; 「東亞日報」, 1989년 9월 2일, p.1.

註5) 鄭用吉, “통일로 가는 과도체제의 제형태”, 統一問題特別심포지움 發表文(韓國政治學會, 1989. 2.1~2.2), p.8.

過程을 거치지 않으면 하나의 統一國家의 形成을 이룩할 수 없다는 현실을 인식하여야 한다. 새로운 平和的인 南北韓關係의 확립은 分斷固定化로 인식되어서는 안되며, 그것은 分斷現實을 인정함으로써 分斷現狀 打破를 위한 새로운 현실을 창조해 나가는 統一의 過程으로 인식되어야 한다.

셋째, 過程으로서의 統一을 강조하는 요한 갈통(Johan Galtung) 教授의 이른바 ‘融合理論’(theory of association)은 많은 示唆點을 주고 있다.⁶⁾ 이는 南北韓이 동등한 입장에서 統一이 두 개의 國家로부터 하나의 國家로 뛰어 넘어서 이루어 질 수 없음을 전제로 하여 여러가지 中間的 段階(many stages in-between)를 거쳐야 한다는 견해이다. 統一을 하나의 過程으로 파악하는 갈통教授는 이 中間段階의 設定方案을 뒷받침하는 論據로 다음을 들고 있다.

① 이 방식이야말로 唯一한 現實的 接近方式(realistic approach)이라는 것이다. 南北韓이 서로 상이한 體制이므로 同種 體制간보다도 서로 상대방에게 溶化되기가 어려운 현실에 있기 때문이다.

② 이 방식은 融通性 있는 방식(flexible approach)이다. 統一過程에는 여러가지 난관이 존재하는데 당장 全面的인 統一을 하자는 絕對的 接近方式은 世界現實에 비추어 오히려 破局을 초래할 위험이 있는 融通性 없는 方案이라고 보아야 할 것이다.

③ 이 방식은 2개의 상이한 體制가 새로운 形態의 國家를 형성, 共存할 수 있는 多元論的 接近方式(pluralistic approach)이다. 民族的 單一性만의 문제에서 이제는 體制의 多樣性이 첨가되어 복잡한 문제로

註 6) Johan Galtung, “聯合的 交互作用으로서의 統一-接近方法”, 「分斷國家統合理論研究」(國土統一院, 1986), pp.240~245, p.257.

발전된 南北韓 狀況에서 하나의 國家안에서 民族的 同一性을 보존하면서 동시에 2개의 體制를 共存시킬 수 있는 새로운 公式을 안출할 필요가 있다.

이러한 論據를 중심으로 하는 갈통教授의 融合理論은 吸收論(absorptive method)과 구별되며 交流(exchange)와 協力(cooperation)의 交互作用을 전제로 하고 있다. 여기에서의 交流와 協力を 특히 ‘融合的 交互作用’(associative interaction)이라 부르고, 이를 더욱 具體化하여, ㉠ 相互依存的 혹은 共生的(interdependent or symbiotic)인 作用(一方에 대한 타격이 他方에도 타격이 될 정도의 相互依存關係가 成立할 것), ㉡ 均衡的 혹은 衡平的(symmetric or equitable)인 作用(交互作用에서 쌍방이 얻는 利益이 비슷할 것), ㉢ 機關形成 혹은 機關超越的(institution-building or transcendence)인 作用(특정 一方만이 아니라 쌍방 모두에 속하는 機關을 형성하는 作用일 것) 등을 들고 있다.

갈통教授는, 이러한 過程은 새로운 것으로서, 이를 통한 南北韓의 統一國家 형성은 相異한 두 社會·經濟體制를 수용하는 유일한 나라가 될 것임을 시사하고 있다. 그리고 南北韓은, 相異한 두 體制가 새로운 形態의 統一國家를 어떻게 형성할 수 있는가를 보여줌으로써 世界史에 공헌할 수 있을 것임을 강조하고 있다.

무릇 우리가 추구하는 완전한 統一의 형태는 분명히 單一國家로의 結合이지만, 현재의 南北韓關係에서 보면 統一의 最終段階의 형태를 지향하는 統一方案보다는 그 前段階의 過程으로서의 統一方案을 강구하는 것이 보다 現實的이고 合理的인 것임을 알 수 있다.

2. ‘한민족공동체 통일방안’의 意義·內容·過渡機構

(1) ‘한민족공동체 통일방안’의 意義

第6共和國 政府의 ‘7·7宣言’은 北韓에 대한 基本認識에 있어 一대 轉換點을 마련하는 것이었다. 즉, 南北韓關係의 法的 性格을 대외적으로는 독립의 國家로 보지만 대내적으로는 하나의 民族概念으로 보아 南北韓에는 ‘1民族 2體制’가 있다는 것을 明示的으로 선언함으로써 分斷國 特有的 二元的 特殊關係를 인정하고 있음을 보여 주었다. 그리고 盧 大統領의 제 44회 光復節 慶祝辭에서는 自主·平和·民主를 統一原則으로 제시하면서 單一統一國家의 실현을 위한 中間段階로서 民族共同體回復 概念이 처음으로 도입되었다. 이 慶祝辭에서는 統一이 단순한 國土의 統合이 아니라 民族의 和解와 同質性을 回復하는 데 있다는 認識을 토대로 하고 있음을 밝혔다.

이러한 過程을 거쳐 결국 ‘한민족공동체 통일방안’이 천명되었다. 새 統一方案의 기본내용은 統一을, ‘南北聯合’을 통하여 統一國家를 지향하면서 平和를 정착시키고 民族同質性을 회복하여 民族共同生活圈을 형성하는 過程을 밟아나감으로써 社會的·文化的·經濟的 共同體를 이루고, 나아가 政治的 共同體를 이루어 單一民族國家를 형성하는 것으로 설정하고 있다.

첫째로 새 統一方案을 ‘民族和合 民主統一方案’과 비교하여 보면, 統一의 中間段階로서 南北韓의 同質性 회복을 위한 ‘南北聯合’을 구성하고, 그 運營機構와 內容을 구체화하고 있다는 점에서 보다 진전된 면모를 보여주고 있다. 이것은 곧 民族同質性을 회복함으로써 먼저 社會統合을 이룬 뒤에 統一國家를 형성해 나가는 段階的 統一論을 명확히 한 것이다.

둘째로 새 統一方案은 北韓의 입장을 고려하여 ‘南北聯合’ 내의 모든 機構를 南北의 동등한 代表性에 기초하고 있고, 政治·軍事問題도 過渡的 統一體制 안에서 協議·解決해 나갈 수 있도록 制度的 裝置를 강구하고 있다는 점에서 종전보다 발전된 내용을 담고 있다.

셋째로 새 統一方案에 있어서 ‘南北評議會’는 기존의 ‘民族統一協議會議’를 발전시킨 것이며, 過渡的 措置로서 ‘民族共同體憲章’을 南北韓 協議下에 채택토록 한 것은 ‘南北韓基本關係에 관한 暫定協定’ 締結과 맥락을 같이하는 것이라 할 수 있다. 이와 함께 서울과 평양에의 常駐連絡代表 파견과 總選舉에 의한 統一國會 및 統一政府 構成의 제시는 ‘民族和合 民主統一方案’의 受容이라 할 것이다.⁷⁾

여기서 보듯이 새 統一方案은 한마디로 統一政策基調의 일관성을 유지하면서 종전의 ‘民族和合 民主統一方案’을 補完·發展시킨 것이라 할 수 있다.

(2) ‘한민족공동체 통일방안’의 內容

새 統一方案은 統一의 過程으로 共存共營의 바탕위에서 南北韓이 聯合하여 單一民族社會를 지향하며, 궁극적으로 單一民族國家인 統一民主共和國를 건설한다는 構圖로 되어 있다.

새 統一方案에서 그 核心을 이루는 ‘南北聯合’은, 南北頂上會談에서 ‘民族共同體憲章’을 合意·採擇함으로써 출범하게 된다. ‘民族共同體憲章’은 統一憲法에 의해 統一國家를 이룩할 때까지 南北關係를 규율하게 되는 基

註 7) 金學俊, “한민족공동체 통일방안”, 「한국논단」, 1989. 10月號, p.176; 정운중, “한민족공동체 통일방안을 평가한다”, 「同和」, 1989, 10月號, p.77.

本章典의 기능을 수행한다. 따라서 이 憲章은 統一에 이르는 南北간의 暫定的인 內的 特殊關係를 구체적으로 설정한 것으로서, 國家와 國家간의 關係를 규율하는 條約과는 그 性格을 달리한다. 이 憲章에는 平和와 統一을 위한 基本方案과 相互不可侵에 관한 事項, 그리고 ‘南北聯合’의 結成 및 運營 등에 관한 포괄적 合意를 규정하게 된다.

‘南北聯合’의 機構로서는 ‘南北頂上會議’ 및 그 산하에 ‘南北關係會議’와 ‘南北評議會’ 그리고 ‘共同事務處’를 설치하도록 되어 있다.

統一國家樹立의 節次로서는, ‘南北聯合’의 中間段階를 거쳐 ‘南北評議會’에서 起草한 統一憲法案을 民主的 方法과 節次에 의해 確定·公布하고, 統一憲法이 정하는 바에 따라 總選舉를 실시하여 統一國會와 統一政府를 구성하도록 되어 있다.

統一國家의 國家形態는 單一國家(unitary state)로서의 民主共和國이며, 國會는 兩院制를 채택하도록 되어 있다. 이밖에 統一國家의 國號, 政治理念, 政府形態, 對內外政策의 基本方向, 統一政府와 國會의 구성을 위한 節次와 方法 등은 南北韓 兩側이 1대1의 協議로 결정할 수 있도록 餘白으로 남겨두고 있다.

요컨대 새 統一方案은 統一에 이르는 合理的인 過程과 그 具體的인 未來像을 제시한 것으로서 먼저 南北韓의 相互認定에서 출발하여 ‘民族共同體’ 형성을 거쳐 최종적으로 民主體制下的 單邦制統一國家(a unified state under a unitary system)를 樹立한다는 것이다.⁸⁾

새 統一方案은 지금까지의 統一方案이 ‘統一 아니면 分斷’이라는 흑백

註8) 金學俊, 上揭論文, p.176.

논리에 의해 敵對的 分斷과 窮極的 統一간의 中間狀態는 언급치 않고 있었는데 비하여 다른점을 보이고 있다.⁹⁾ 즉, 分斷國家의 ‘現實’과 完全統一의 ‘理想’ 사이의 過程을 구체적으로 제시하여 단순한 領土統合의 空間的 概念에 ‘民族共同體’를 회복한다는 時間的 概念을 포함하여 統一을 總體的 過程으로 파악하고 있다는데 그 특색을 찾을 수 있다.

(3) ‘한민족공동체 통일방안’에서의 南北聯合機構(過渡機構)

‘民族共同體憲章’에 의해서 발족되는 ‘南北聯合’에는 4개의 過渡機構를 두고 있다.

1) ‘南北頂上會議’

‘南北頂上會議’는 南北韓頂上으로 구성되며 ‘南北聯合’의 最高決定機構의 性格을 가진다.

2) ‘南北閣僚會議’

‘南北閣僚會議’는 ‘南北聯合’의 執行機構의 性格과 機能을 가진다. 南北韓의 總理가 共同議長이 되며, 南北韓 각기 10명 내외의 閣僚級으로 구성된다. 이 會議에서는 南北韓간의 모든 懸案과 民族問題에 대한 協議·調整 및 그 實行을 담당하고 이를 保障한다. 그리고 ‘南北閣僚會議’에 5개 常任委員會(人道, 政治·外交, 經濟, 軍事, 社會·文化分野)를 설치하여 離散家族 再結合, 政治的 對決狀況 緩和, 國際社會에서의 民族力量 浪費防止 및 海外同胞의 權益伸張, 南北社會開放과 多각적인 交流·交易·協

註9) “새 統一方案 특징과 전망”(對談), 「中央日報」, 1989년 9월 11일, p.3 ; “새 統一案 진단”(對談), 「朝鮮日報」, 1989년 9월 16일, p.4.

力推進, 民族文化의 暢達, 共同繁榮의 經濟圈形成, 軍事的 信賴構築과 軍備統制, 現 休戰協定體制의 平和體制로의 代替 등의 問題들을 다룬다.

3) '南北評議會'

'南北評議會'는 '南北聯合'의 代議機構로서 100명 내외로 甞방을 대표하는 同數의 南北 國會議員으로 構成된다. 이 機構는 '南北閣僚會議'에 대해 諮問하고, 특히 統一國家 樹立을 위한 準備會議의 역할을 擔當하게 된다. 즉, 南北 甞방의 統一憲法草案을 토대로 하여 統一憲法을 起草하는 등의 統一實現의 方法과 節次를 마련하는 역할을 한다. 曄曄할 點은 '南北評議會'의 구성을 人口比例에 의하지 않고 同等性을 기초로 南北同數로 하고 있다는 點이다.

4) '共同事務處'

'共同事務處'는 '南北閣僚會議'와 '南北評議會'의 業務를 支援하는 동시에 南北韓의 合意事項의 履行을 비롯한 實務的 問題들을 曄曄하게 된다. 그리고 서울과 浬양에 常駐連絡代表를 각기 曄曄하여 甞방 政府와의 사이에 浬요한 連絡業務를 曄曄하도록 한다.

이상의 '南北聯合'의 機構들은 非武裝地洈안에 平和區域을 曄曄하여 曄曄치·曄曄함으로써 民族共同體를 曄曄하는 示範地洈으로 曄曄하도록 할 수 있을 것이다. 그렇게 될 때 平和區域은 曄曄 '統一平和市'(Unification - Peace City)로 曄曄될 것으로 曄曄된다.

3. '民族共同體'의 意義와 性格

共同體洈 曄曄적으로 地洈性과 共同體感情에 曄曄하면서 人間의 共同生活

이 행해지고 있는 일정한 地域社會를 말한다. 共同體를 構造的 側面에서 定義할 때 하나의 人間集團이 共同體로 형성되기 위해서는 文化的 同質性, 集團內 상호간의 直接·多面性의 유지, 그리고 그 接觸의 互惠關係의 存在를 들고 있다.¹⁰⁾ 이러한 共同體가 ‘하나의 民族’이라는 自我意識에 기초해서 형성될 때 ‘民族共同體’라 불리어진다.

한 民族이라 할 때 社會學的 意味의 共同體形成의 特性으로는 血緣 및 地緣, 言語의 共通性을 客觀的 基準으로 삼고 있다. 이점에서 韓民族은 굳이 共同體란 말을 쓰지 않아도 民族에 共同體의 意味는 포함되어 있는 것이다.¹¹⁾ 그러나 統一政策과 관련하여 民族共同體를 강조하는 것은, 온전해야 할 民族共同體가 分斷으로 훼손되어 있는 상태에서 南北韓은 하나의 民族이어야 한다는 當爲性에서 출발하는 것이다. 이와 함께 民族間 消耗的 對決의 止揚과 民族自尊의 提高라는 現實的 必要性이 뒤따른다.

다음에 民族共同體와 統一問題와의 聯關性에 관하여 盧在鳳 博士가 설명하는 바를 살펴보기로 한다.¹²⁾

個人은 어떠한 形態로든지 集團을 이루며 個人으로서 살아가는데, 集團에는 크게 두가지 種類가 있다. 하나는 어떤 共同目的으로 존재하는 ‘結社’이고, 다른 하나는 그 自體가 사실로 존재하는 ‘共同體’이다. 이를 統一問題와 연결시켜 보면, 政治的 結社와 民族的 共同體라는 두가지 범주

註 10) 金宗林, “民族共同體와 統一問題”, 「民族共同體와 統一問題」(國土統一院, 1989), pp. 255~256.

註 11) 「民族共同體形成을 통한 統一로의 前進」(李洪九 國土統一院長官 講論集, 國土統一院, 1989), p. 88.

註 12) 盧在鳳, “統一韓國의 未來像”(綜合分野), 「統一韓國의 未來像」(國土統一院, 1986), pp. 12~14.

가 성립된다. 우리의 상황은 政治的 結社에 의하여 民族的 共同體의 單一性이 위협되고 있는 것이다. 이러한 民族的 共同體는 우리의 경우 이미 3·1 運動을 계기로 하여 확고히 성립되어 있다. 그러나 현재 韓民族의 경우는 民族的 共同體가 있으나 아직 그에 합당한 政治的 表現을 具有하고 있지 못한 것에 해당한다. 따라서 民族共同體를 어떻게 政治體(즉, 나라)로 승화시키느냐 하는 것이 바로 統一問題의 진수라고 할 수 있다. 이렇게 본다면, 統一問題는 民族的 共同體의 再確認問題를 기초로 하는 것이어서 政治的 次元을 뛰어 넘으며 동시에 그 基盤에의 再照明을 필요로 하는 것이다. 南北韓의 分斷은 民族의 共同體의 意志에도 불구하고 그것에 대응되는 政治的 意志가 分斷되어 있는 경우이다. 이러한 性質의 分斷이 역사적으로 장기화되면, 共同體의 要因이 異質化되어 統一의 意味를 喪失할지도 모른다.

盧博士는 이어 統一國家의 未來像과 관련하여 그 未來像의 基準問題에 대하여 다음과 같이 설명한다.

첫째로 個人을 基準單位로 하는 것은 統一問題라고 하는 現實問題와 아무런 관련이 없다. 둘째로 階級을 基準으로 보는 것은 그간의 歷史가 말해주듯이 民族을 초월하는 현실적 基準으로서의 妥當性을 상실하였다. 階級도 民族內의 階級이라는 意味를 갖게 되었을 뿐이다. 셋째로 政權을 基準으로 삼는다면, 그것은 다른 權力單位간의 征服이라는 의미밖에 남지 않는다. 權力單位가 統一에 문제 안되는 바 아니지만, 그것은 民族的 共同體의 政治的 表現意志가 前提되어 비로소 문제되는 것이다. 그렇다면 넷째로 남는 것은 民族이라는 基準 뿐이다. 民族이 基準이 되고, 이 基準에 설 때 비로소 未來像의 設定根據를 찾을 수 있는 것이다. 統一問

題는 진정한 의미에서 民族의 統一이 아니라 統一體를 이미 형성하고 있는 民族의 共同體의 재확인이며 發展의 문제인 것이다.

이처럼 盧博士는 民族的 共同體를 統一國家의 未來像의 設定基準으로 삼으면서, 우리는 그 具體的 內容을 民族史의 흐름에서 찾아야 할 것이라고 한다. 그 이유는 두말할 것도 없이 統一韓國의 未來像이 곧 民族史의 未來像을 말하는 것과 같은 것이기 때문이라고 한다. 이렇게 보는 경우에, 民族史의 흐름에서 본 未來像의 첫째 課題가 곧 民族國家形成의 要求라고 한다.

새 統一方案에서의 ‘民族共同體’(National Community)는 分斷의 장벽을 허물고 적극적인 交流·開放·協力을 통하여 社會·文化·經濟部門에서 하나의 共同體로 統合해 가는 것이며, 이를 바탕으로 政治的 共同體까지 만들어 統一을 이룬다는 統一理念을 내포하고 있다. 즉, 民族共同體를 生活共同體라고 한다면 먼저 南北韓의 生活共同體를 회복하고 이를 바탕으로 統一된 單一國家를 형성하여야 한다는 理念을 담고 있는 것이다.¹³⁾ 바로 民族共同體를 統一과 관련시켜 볼 때, 民族共同體 형성이 그 內容에 있어서 社會的·文化的·經濟的·政治的 측면의 네가지 共同體로 완성된다면, 그것이 바로 統一이라 할 수 있다. 그 중 궁극적인 것은 政治的 共同體의 형성인 것이다.¹⁴⁾ 따라서 한민족共同體 形成은 統一의 中間段階인 동시에 우리가 이룩하려는 最終의 段階도 되는 것이다.

金學俊 博士에 의하면, 民族共同體의 概念을 일반적인 것과 특징적인 것

註 13) 김달술, “대등한 위치로 북한 끌어올린 민족합의적 통일방안”, 「월간 통일」, 1989. 10月號, p. 17.

註 14) 「民族共同體形成을 통한 統一로의 前進」, 前揭書, p. 89.

으로 나누어 파악하고 있다. 먼저 그 일반적인 概念은 種族共同體, 文化共同體, 利益共同體, 政治共同體 또는 安保共同體 등을 의미하는 것으로, 統一方案에서의 民族共同體의 의미는 民族全體가 하나의 共同生活圈을 형성함으로써 진정한 單一民族 民主國家를 창조할 수 있다는 발상에서 출발하고 있음을 볼 때 일반적이라고 이해한다. 그리고 특징적인 것으로는 統一論議上 나타난 例로서 李洪九 博士의 ‘韓國福祉共同體’ (The Korean Commonwealth)의 수립제안, 安秉俊 教授 등의 ‘民族共榮體’의 형성방안, 統一民主黨의 ‘韓民族共同體’案, 그리고 金洛中氏의 ‘統一獨立高麗共同體’案 등을 들고 있다.¹⁵⁾

한편 民族共同體로써 統一問題를 구체화하는데 대한 批判論도 없지 않다. 즉, 民族共同體의 概念과 그 性格의 不明確性 때문에 그 실상이 聯邦, 國家聯合, 유럽共同體型, 혹은 Commonwealth型이냐의 정확한 概念의 도출이 어려워 民族共同體의 設定이 南北의 協力體 정도의 性格을 가질 뿐이라는 견해가 있다.¹⁶⁾ 또한 南北韓의 民族的 同質性을 갖는 것은 常識임에도 불구하고 이를 강조하는 것은 論理的으로 反復的 誤謬에 빠지는 것이고, 北韓을 民族共同體의 일부로 認識을 전환하는 것이라면 理念과 體制가 상이한 南北韓 現實을 무시하는 非現實的인 가설이라는 견해도 있다.¹⁷⁾

註 15) 金學俊, “民族共同體와 南北韓體制聯合研究: 第6共和國 한민족共同體統一方案의 背景”, 「統一問題研究」, 第1卷 3號(國土統一院, 1989 가을호), pp. 24~28.

註 16) 金浩鎭, 國土統一院의 ‘第3回 統一問題綜合심포지움’에서의 綜合討論, 「南北和解와 民族共同體形成의 비전」(國土統一院, 1988), pp. 67~69.

註 17) 梁性喆, “南北韓關係를 보는 새로운 視角”, 「展望」, 1989. 6月號, pp. 118~119.

이러한 批判的 견해에도 불구하고 民族共同體理念에서 統一問題에 접근하려는 것은 肯定的 意味를 지닌다고 할 것이다. 南北韓의 分斷狀況下에서 南北韓이 民族意識의 共有라는 점을 제외하면 民族共同體는 未完成인 것이기 때문에 이를 보다 發展시켜 나가는 것이 統一을 위한 民族共同體 形成의 積極적 의미인 것이다.¹⁸⁾ 또한 統一政策에 있어서 南韓은 機能主義를, 北韓은 一括主義를 표방한 가운데 두 입장사이에서 調和를 이룰 수 있는 것은 民族主義의 發見이며, 그 契機는 民族共同體를 형성하는 길인 것이다.¹⁹⁾

실제에 있어서 統一을 추구하는 과정은 共同體를 형성하는 것이며, 統一의 내용이란 共同體가 형성된 것을 의미한다. 따라서 民族共同體란 統一을 향한 하나의 過程에서 형성되는 것으로서, 곧 民族統攝의 過程인 동시에 統一의 내용인 것이다.

4. '南北聯合'의 意義와 性格

(1) '南北聯合'의 意義

'한민족공동체 통일방안'에서 統一에 이르는 中間段階의 方案으로서 제시된 것이 바로 '南北聯合' (The Korean Commonwealth)이다. 따라서 '南北聯合'은 그 自體로서 統一國家의 最終形態가 아니며, 南北韓間 相互協力과 共存共榮關係의 도모와 統一基盤의 조성을 위한 過渡的 統一體

註 18) 金宗林, 前揭論文, p.256.

註 19) 安秉俊, "통일정책의 기초와 과제", 統一問題特別심포지움 發表文 (韓國政治學會, 1989. 2.1~2.2), p.30.

制로서 暫定的으로 特殊하게 결합하는 형태이다.²⁰⁾ ‘南北聯合은 民族共同體라는 하나의 지붕밑에 聯合의 형태로 연계됨으로써 暫定的으로 國家간의 관계가 아닌 民族内部的 特殊關係로 형성되는 것이다.

‘南北聯合’에서는 南北韓의 統一에 필요한 일들, 예를 들면 民族共同體意識의 회복, 相互交流와 交易을 통한 共同生活圈의 형성, 統一國家建設을 위한 統一憲法의 起草 등의 일을 수행하기 위하여 필요한 組織과 機能을 가지는 하나의 協議體를 뜻하는 것이라 할 수 있다.²¹⁾

따라서 ‘南北聯合’은 統一國家 실현의 中間過程으로서 民族의 共存共榮, 民族社會의 同質化, 民族共同生活圈 形成이라는 主要機能을 가지게 되는 것이다. 이 段階에서 社會·文化·經濟的 분야에서 民族共同體를 형성함으로써 民族的 紐帶를 증대시키고 政治的 統合의 與件을 성숙시켜 나가는 것이다. 다시 말하면 政治的 統一의 전제로서의 民族統合을 추구한다는 입장에서 過渡體制로 설정된 ‘南北聯合’은 統一指向的 共存過程을 制度化하기 위한 過渡的 機構로 볼 수 있다.²²⁾

‘南北聯合’은 國家聯合이나 聯邦制같은 國際法上的 어떠한 國家結合形態에도 속하지 않는다. 다만, 客觀的인 法的 性格을 본다면, ‘南北聯合’은 英聯合과 類似性을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 이것은 어디까지나 分斷狀況下의 南北韓關係에 적용되는 특수한 結合形態인 것이다.

(2) ‘南北聯合’의 法的 性格

註 20) 「한민족공동체 통일방안: 기본해설자료」(國土統一院, 1989. 9), pp. 24~25.

註 21) 「한민족공동체 통일방안: 통일정책해설자료」(國土統一院, 1989), p. 38.

註 22) 金南植, “한민족공동체 통일방안과 북한의 반응”, 「展望」, 1989. 11月號, pp. 32~33.

1) '南北聯合'과 國家聯合 및 聯邦과의 比較

'南北聯合'의 法的 性格은 國家聯合 및 聯邦과의 比較를 통하여 이들과는 다른 特殊한 結合形態임을 파악해 볼 수 있다. 먼저 國家聯合이 2 國家의 論理이고, 聯邦制가 1 民族 2 地域政府의 論理라면, '南北聯合'은 1 民族 2 體制의 論理에서 출발한다. '南北聯合'은 기본적으로 南北韓이 對外的으로는 각기 主權을 보유하고 國際法上 主體로서 존재하지만, 對內的으로는 民族內部的 特殊關係를 이루는 것이다. '南北聯合'이 가지는 特性은, 南北韓이 상이한 理念과 體制를 가지고 존재한다는 현실을 인정하는 바탕위에서 완전한 統一國家의 실현 때까지 두개의 다른 體制사이에 유기적 관계를 발전시켜 나가면서 民族共同體를 回復·發展시켜 나간다는데 있다. 이처럼 '南北聯合'은 統一指向의 이라는데 특색이 있다.²³⁾

이에 비하여 國家聯合은 統一指向의 名分論理가 미약하고, 聯邦制는 統一指向의 名分은 강하지만 南北現實狀況과는 거리가 있다. '南北聯合'을 國家聯合과 聯邦制와 概念上 比較해 볼 때, 聯邦制 보다는 國家聯合쪽에 가까운 것은 사실이다. 그러나 '南北聯合'은 分斷狀況下에서 統一을 추구하는 暫定的 關係라는 점에서 特殊한 結合形態로서 民族內部的 잠정적인 特殊關係를 뜻하는 것이다.

統一政策의 樹立에 있어서 國家聯合은 南北韓의 分斷을 고정화시키는 制度的 裝置로 오해될 수 있는 소지 때문에, 그리고 聯邦制는 이를 상당한 정도의 統一의 완성으로 볼 수 있고 현재의 南北韓關係에서 聯邦政府의 樹立은 單一國家樹立만큼이나 어려운 일이기 때문에 國家聯合은 물론 聯邦

註 23) 金學俊, "民族共同體와 南北韓體制聯合研究", 前揭論文, p. 30.

제도 統一의 過度體制로 設定하는 것은 적절치 못한 것이다.²⁴⁾ 따라서 南北韓關係의 政治的·法的 調和의 문제에 있어서, 傳統的 意味의 國家聯合이나 聯邦制로서의 國家結合方式과는 다른 극히 特殊한 형태의 國家結合方式이 摸索되어졌고, 그것이 바로 ‘南北聯合’이다. ‘南北聯合’의 法的 性格은 對外的으로는 각각 獨立의 國際法主體로서 존재하면서도 對內的으로는 서로 國家와 國家간의 關係가 아닌 分斷國 特有의 二元的 關係를 制度化한 것이라 할 수 있다.²⁵⁾

이점과 관련하여 ‘南北聯合’의 概念을 보다 명확히 하기 위하여 國家聯合과 聯邦과의 比較를 해볼 필요가 있다. 또한 ‘南北聯合’의 法的 性格을 구체화하기 위하여 英聯合의 法的 關係를 考察해 보는 것이 좋을 것이다.

2) 國家聯合과 聯邦의 概念上 比較

‘國家聯合’(confederation, Staatenbund)이란 複數의 國家가 國際法上 國家의 資格을 保持하면서 상호대등한 地位에서 共通의 利益을 위하여 條約에 의하여 結合하고 公同의 機構를 통해 外交, 기타 일정한 사항을 協議하여 그에 관한 機能을 公同으로 행사하는 國家結合이라 할 수 있다.²⁶⁾ 보다 간결히 말하면, 國家結合이란 複數의 國家가 개별적인

註 24) 鄭用吉, 前揭論文, p. 7.

註 25) 梁 建, “南北韓關係의 새로운 方案提示와 法的 問題”, 「國際法學會論叢」, 第 26 卷 2 號(大韓國際法學會, 1982), pp.102~106 參照.

註 26) 襄載湜, “國家의 類型에 관한 研究”, 「法學」, 第 26 卷 1 號(서울大 法學研究所, 1985), p.100; 金正均, “分斷國의 統一形態에 관한 研究”, 「國際法學會論叢」, 第 28 卷 1 號(大韓國際法學會, 1983), p.94; 柳炳華, 「國際法總論」(一潮閣, 1985), pp.231~232; 宮澤俊義, 「聯邦制度概說」(東京: 中華民國法制研究會, 1939), pp.26~27; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. (Hermann Gentner, 1960), SS. 762~769 參照.

國際的 人格 (international personality) 을 유지하면서 特정한 權限을 보유하는 聯合機構를 가지고 새로운 法的 實體 (juridical entity) 를 구성하는 國家의 結合이다.²⁷⁾

國家聯合은 國家結合 (union of states, Staatenverbindung) 을 분류하는 基準에서 보면, 그 結合根據를 國際條約으로 하는 國際法上的 國家結合이며, 結合主體는 완전한 國際法人格을 갖는 國家와 國家의 結合이고, 結合國 상호간의 地位는 상호대등한 並列的 關係에 있는 경우이다. 그리고 結合國의 國際法上的 權利能力과 行爲能力 면에서 보면, 國家聯合은 國家結合을 형성한 結合國에 權利能力과 行爲能力은 있으나, 그 結合條約에 규정된 바에 따라 그 行爲能力이 제한되는 경우이다.²⁸⁾

國家聯合은 國際法上的 國家結合이므로 聯邦 (federation, Bundesstaat) 및 從屬關係와 구별되고, 國家와 國家간의 結合이므로 宗主國과 從屬國간의 附庸關係 (suzerainty, Staatenstaat) 및 保護國과 被保護國간의 保護關係 (protectorate, Protektorat) 와는 다른 것이다. 또한 構成國간의 대등한 並列的 結合이므로 從屬的 國家結合과 구별된다.

國家聯合은, 並列的 國家結合 중 國家結合을 형성하는 構成國에 國際法上 權利能力과 行爲能力이 없고 國家結合 自體에 權利能力과 行爲能力이 있는

註 27) J. H. W. Verzijl, International Law in Historical Perspective, Vol. 2 (Leyden, the Netherlands : Sijthoff, 1969), p.159.

註 28) Hans Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. (Albert Nauck & Co., 1949), S. 177 ; 柳炳華, 前掲書, pp.231~232 ; 田畑茂二郎, 「國際法講義」〈上〉(東京:有信堂, 1984), p.101 ; 田岡良一, 「國際法講義」〈上〉(東京:有斐閣, 1955), p.168 參照.

경우인 ‘聯邦’과 다르며, 構成國에 國際法上 완전한 權利能力과 行爲能力이 있는 國家結合인 人的 同君聯合(personal union)과 國際機構(international organization) 등과 구별된다. 物的 同君聯合(real union)은 國家聯合과 상당히 類似하지만, 이는 君主國간의 結合體로서 國際關係에서는 單一體로 행동한다는 점에서 國家聯合과 차이가 난다.

國家聯合은 각 構成國이 독자적으로 國際法上的 主權國家로 행동한다는 점에서 併合(annexation, Annexion) 및 合併(amalgamation, Staatenunion)과 구별된다. 그리고 構成國간에 共同的 常設機構를 설치한다는 점에서 同盟(alliance, Bündnis)과 구별된다.

國家聯合은 각 構成國이 상호대등한 關係에서 公동의 目的을 國家간의 條約에 의하여 結合하는 國家形態이다. 國家聯合은 다만 ‘새로운 法律關係’(neues Rechtsverhältnis)를 형성하는 것 뿐이며, ‘새로운 法主體’(neues Rechtssubjekt)를 創設하는 것은 아니다.²⁹⁾ 聯合 構成國은 共同目的을 달성하기 위해 共同機構를 설치하고 이를 통하여 對外的 機能을 공동으로 행사한다. 國家聯合의 構成國은 각자의 國際法人格을 유지하나, 그 對外的인 權能의 일부를 聯合에 移讓하고 있으므로 聯合이 존속하는 한 완전한 主權國家라고 볼 수 없는 면이 있는가 하면, 聯合 자체도 約定된 한도내에서 外交能力을 가질 뿐이므로 國際法上的 완전한 人格主體로 될 수 없는 면도 있다.³⁰⁾ 아무튼 國家聯合 構成國은 對

註 29) Hans Helfritz, a. a. O., S. 177.

註 30) 金正均, 「國際法」(螢雪出版社, 1980), p. 130; 李漢基, 「國際法講義」(博英社, 1983), p. 121.

內外關係에서 독자적으로 행동하며 構成國간에 합의된 사항에 한해서 行爲能力이 제한될 뿐이다.

다음에 國家聯合의 一般原理로서 주요한 몇가지를 살펴보기로 한다.

①聯合의 각 構成國은 제 3국과 별개의 單位(國家)로서 外交關係를 설정하거나 國際機構에 加入하며, 또한 條約을 체결할 수 있는 能力(資格)이 인정되는 것이 原則이다.³¹⁾ 즉, 聯邦構成國은 國際法主體로서의 地位를 여전히 가지며 이에 따라 國家의 國際責任은 각 構成國이 지게 된다.

②國家聯合에서는 聯合의 共通國籍은 없다. 따라서 個人은 각 構成國의 國民일 뿐이며 그들은 國家聯合이란 結合體에 속하지 않는다.³²⁾ 때문에 聯合構成國 國民에 대한 外交的 保護權도 構成國 자신이 가지는 것이다.

③國家聯合憲法은 構成國간의 合意(條約 또는 規約 등)에 의해 이루어지며, 여기서는 聯合의 中央政府가 構成國政府에 從屬하는 특징을 가진다.³³⁾ 國家聯合 자체는 構成國에 대하여 命令·支配權을 가지지 않고, 그 權限은 직접 構成國에 대한 관계에서 인정되며 構成國의 國民에게는 미치지 않는다.³⁴⁾ 이는 國際法の 典型的인 特徵으로서 國家聯合의 內部關係는 國際法秩序에 속하는 것이다.

④國家聯合의 共同機構는 構成國政府가 임명하는 代表로 구성되는 合議體로서 보통 戰爭權·條約締結權·使節權 등을 행사하며 構成國의 滿場一致로

註 31) 裴載湜, 前掲論文, p.100.

註 32) Hans Kelsen, Law and Peace in International Relations(Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948), p.134.

註 33) K.C. Wheare, Federal Government, 3rd ed. (London: Oxford University Press, 1953), p.15.

註 34) 田畑茂二郎, 前掲書, p.102.

意思를 決定하는 것이 一般的이다. 聯合의 共同機構의 決議는 國家聯合을 구성하고 있는 각 國家의 國民을 직접 구속하지 못하고, 각 國家가 聯合의 共同決議를 수락하여 立法措置를 취한 때에 한해서 國家聯合 構成國의 國民을 구속할 수 있는 것이다.³⁵⁾

⑤國家聯合은 自己의 兵力을 가지지 않는다. 國家聯合이 構成國 이외의 제 3國과 戰爭을 할 필요가 있을 경우 각 構成國은 聯合에 필요한 武力을 제공하여야 하며, 聯合이 構成國에 대하여 武力制裁를 할 경우에도 다른 構成國이 제공하는 武力으로써만 가능한 것이다. 이 때 制裁의 집행은 共同體안에 있어서 戰爭을 의미한다.³⁶⁾

다음 國家聯合의 概念을 더욱 명확히 하기 위해서는 聯邦과의 比較를 통하여 알아 볼 필요가 있다.

원래 聯邦(federation)이란 고정적인 의미를 가진 概念이 아니고, 研究者가 特定研究에서 원하는 바에 따라 제각기 다른 意味로 쓰여지고 있다.³⁷⁾ 聯邦에 있어서는 聯邦 자체가 國際法上 權利能力과 行爲能力을 갖는 法人格(主權國家—國際法主體)이며, 그 構成國(州, 支邦 등)은 내부적으로는 國家的 性格을 보유하나 대외적으로는 國家로서 法人格을 갖지 않는 것이 原則이다.³⁸⁾ 聯邦의 原理에 필수적인 것은, 中央政府와 支邦政府가 직접 통치하는 것뿐만 아니라 각 政府의 자기의 고유한 領域이 한

註 35) 金箕範, “聯邦制國家의 特徵 및 諸態樣”, 「考試界」(1958.2.3月號), p.42.

註 36) Hans Kelsen, op. cit., p.134.

註 37) A.H. Birch, “Approaches to the Study of Federalism”, Political Studies, Vol.XIV, No.1(1966), p.15.

註 38) 裴載湜, 前揭論文, p.100.

정되어야 하고 그 領域內에서는 각 政府가 독립적이어야 한다는 것이다.³⁹⁾ 그리고 聯邦의 結合根據는 國內法の 形式에 속하는 聯邦憲法에 기초하여 새로운 統一的인 國家를 형성한다.⁴⁰⁾ 聯邦을 國家聯合과 비교하여 몇가지 差異點을 살펴본다.

① 聯邦國家에서는 全體國家와 支分國은 憲法上의 根據에 의하여 結合하고 있기 때문에 支分國은 오직 聯邦憲法の 改正에 의해서만, 즉 聯邦機關의 承認에 의해서만 聯邦結合(Bundesverband)으로부터 分離할 수 있다.⁴¹⁾

② 聯邦構成國의 市民은 聯邦의 市民으로서의 聯邦 公同의 國籍을 가지며, 동시에 聯邦의 中央權力은 構成國과 그 市民에게 직접적으로 미친다. 따라서 어느 聯邦構成國의 市民에 대한 國家의 外交的 保護權은 聯邦政府만이 행사할 수 있다.⁴²⁾

③ 聯邦國家의 法秩序의 中央規範은 직접 개인에게 義務를 과하고 權利를 부여한다는 사실로 미루어 이 秩序는 國際法秩序가 아니라 國內法秩序라고 할 수 있다.⁴³⁾

④ 聯邦의 中央政府는 構成國의 國民을 직접 統治하는 中央權力機關으로서 外交, 軍事 및 國籍에 관한 사항은 물론 經濟事項, 특히 關稅 및 通貨에 관한 權限을 가진다.⁴⁴⁾

註 39) K.C. Wheare, op.cit., p.15.

註 40) 小林義峯, “聯邦制度に關する概論的考察”, 京都大學憲法研究會 編, 「世界各國の憲法制度」〈大石義雄博士還曆記念論文集〉(東京:有信堂, 1966), p.34.

註 41) Günter Küchenhoff u. Erich Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre (1951), SS. 165 ~ 166; 小森義峯, 上揭論文, p. 35.

註 42) 裴載湜, 前揭論文, p.100; 李漢基, 前揭書, p.121.

註 43) Hans Kelsen, op.cit., p.135.

註 44) Ibid., pp.134 ~ 135; 裴載湜, 前揭論文, pp.100 ~ 101.

⑤聯邦政府는 自體의 兵力을 보유하며, 構成國 상호간의 武力衝突은 內亂으로 되어 國際法上的 戰爭으로 看做되지 않는다. 45)

3) 英聯合(The Commonwealth of Nations)의 法的 關係

英聯合의 成立過程과 動機는 ‘南北聯合’의 그것과는 매우 다른 性格을 지니지만, 객관적인 法的 關係만을 볼 때 英聯合과 ‘南北聯合’에는 類似點을 찾아볼 수가 있다. 英聯合의 法的 關係는, 英聯合의 構成國家는 大외적으로 完전한 獨立國家로서 國際法 主體性을 가지지만, 構成國 상호간에는 통상적인 國家關係와 다른 특수한 內的 關係를 형성하고 있다.

英聯合國家들은 大외적으로 獨自的 外交能力을 가지나 英國王冠의 象徴下에 결합하여 그 相互關係는 國內法으로 규율되고 國際法의 규율을 받지 않는다. 따라서 英聯合構成國간의 關係는 國際法上的 어떠한 國家結合의 類型에도 속하지 않는 특수한 形態를 보여주고 있다. 이러한 특징은 英聯合 構成國간의 특수한 關係를 살펴보면 보다 명확해진다. 46)

첫째, 英聯合構成國은 對外關係에 있어서 독립된 資格이 부여되어 자기의 權限으로서 外交使節을 파견·접수하고 條約을 체결하며 UN의 加盟國으로서의 地位를 가진다. 그러나 構成國 상호간에는 통상의 獨立國家 상호간에서 볼 수 없는 特殊한 關係를 형성하고 있다.

註 45) Hans Kelsen, *Ibid.*, p.133 ; 金正均, 前揭論文, p.100.

이와 관련하여 聯邦主義의 本質·原理·性格에 관해서는 Ursula K. Hicks, *Federalism: Failure and Success* (London: Macmillan, 1978), pp.3~19 ; K. C. Wheare, *op. cit.*, pp.1~15 ; William S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change* (Oxford: Clarendon Press, 1956), pp.1~15 參照.

註 46) 李漢基, 前揭書, p.121 ; 梁建, 前揭論文, p.107.

둘째, 英聯合構成國이 條約을 체결할 때에는 사전에 다른 構成國에 通告할 義務가 있다. 이는 條約에 의해 영향을 받는 다른 構成國에게 의견을 말할 기회를 주어 構成國간에 利害를 調整하기 위한 것이다.

셋째, 構成國 상호간에는 통상적인 外交使節을 교환하지 않고 이른바 高等辦務官(High Commissioner)이 파견된다. 현재에는 이들에게도 外交特權이 부여되어 있다.

넷째, 構成國 상호간의 紛爭은 일반적으로 통상의 國際紛爭과 구별되어 國際裁判機關에 부탁하지 않는 것으로 되어 있다. 그러나 構成國간 체결된 條約 중의 特定事項에 관하여 國際司法裁判所의 管轄權을 인정한 예와 構成國 상호간의 紛爭이 UN에 부탁되는 예에서처럼 제 2 차 대전 이후에는 이 原則은 점차 붕괴되어 가고 있다.

다섯째, 英聯合國이 제 3 국과 通商·航海에 관한 條約締結時 最惠國民待遇 條項을 設定할 때 붙이는 留保는 英聯合構成國간에 인정되는 特惠關係에는 영향을 미치지 않는다.

여섯째, 英聯合構成國의 모든 國民은 英聯合市民(Commonwealth Citizen)으로서의 特權的 地位가 공통적으로 인정된다. 오늘날에는 英聯合 構成國도 각각 별개의 國籍法을 가지고 있으나, 英聯合市民에 대하여는 단순한 外國人과 다른 특별한 法的 대우가 주어진다. 그 내용은 각 構成國의 國內法에 의해 규정된다. 그러나 英聯合市民이라는 지위는 國際法的 意味를 갖는 것은 아니며, 外交的 保護를 행하는 權限은 각 構成國에 있다.

일곱째, 英聯合會議(Commonwealth Conference)는 각 構成國의 首相들로 구성되며 英聯合 公同의 문제를 협의한다. 1965년 이후에 英聯合事務局(Commonwealth Secretariat)이 설치되어, 여기서는 會議나

會合을 組織하고, 情報을 수집하고 전달하며, 집단적인 결정들을 집행한다.

여덟째, 1949년 4월의 英聯合會議에서의 커뮤니케에 의하여 英國의國王은 “英聯合의 독립한 構成國家들의 자유로운 結合의 象徴이며, 또 그러한 地位에서 英聯合의 首長”으로서 그 지위가 부여되고 있다.

이상에서 본것처럼 英聯合 構成國간에는 독특한 關係를 형성하고 있다. 構成國을 結合하는 條約도 없고 일정한 中樞機構도 없이 結合되어 있는 英聯合은 國際法上 전통적 의미의 國家結合의 類型인 國家聯合도 聯邦도 아닌 특수한 結合形態를 보여주고 있다.

5. ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 關係

統一政策에 있어서 統一國家의 完成이 最終目標임이 분명하지만 民族分斷을 극복하기 위해서는 民族構成員 상호간의 敵對關係를 해소하고 平和로운 ‘民族共同體’의 回復을 실현하지 않으면 안된다.⁴⁷⁾ 이런 점에서 ‘民族共同體’의 概念說定은 統一까지의 中間段階를 受容하는 하나의 契機가 되는 것이다. 그리고 韓半島에 있어서 ‘民族共同體’의 구축은 種族共同體로서의 範圍를 넘어서서 최소한 生存共同體, 理念共同體의 형태를 갖추으로써 統一體制의 완성에 보다 접근하게 될 것이다.⁴⁸⁾ 共同體形成의 過程에서 社會·文化的 共同體, 經濟的 共同體 등의 複數民族共同體들이 확고히 構成·運營되어 진정한 ‘民族共同體’가 형성되는 단계에 이르면 理念의

註 47) 「南北和解와 民族共同體形成의 비전」, 前掲書, p. 81.

註 48) 河英善, “統一接近過程으로서의 民族共同體形成 摸索”, 「統一問題研究」, 第 1 卷 1 號 (國土統一院, 1989 봄號), pp. 86~87.

接近도 가능하게 되어 政治的 共同體(즉, 그것이 聯邦이든 國家聯合이든 또는 單一國家이든간에)를 형성할 수 있게 되는 것이다.⁴⁹⁾

한편 새 統一方案에서의 ‘南北聯合’은 南北韓간의 民族共同體意識의 回復, 共同生活圈의 形成, 統一國家形成을 위한 組織과 機能을 가지는 過渡的인 하나의 協議體制의 性格을 갖는다. 다시 말해, 이는 곧 韓半島에 南韓과 北韓이라는 두 體制의 存在를 인정하는 바탕위에서 두 體制의 關係를 平和的으로 유지하는 가운데 ‘民族共同體’를 회복·발전시킴으로써 마침내는 統一을 성취하려는 것이다. 이러한 民族共同體 形成을 위한 ‘南北聯合’의 설정은 새 統一方案에서 中心內容을 이루고 있다. 따라서 ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 關係를 이해하는 것은 새 統一方案의 本質을 파악할 수 있는 길이 된다.

말할 것도 없이 우리의 民族至上課業은 平和的 統一을 이룩하여 南北韓이 하나의 生活共同體를 형성하여 自由와 民主, 平和와 人權이 보장되는 統一民主共和國를 이룩하는 일이다. ‘民族共同體’를 生活共同體라고 한다면 韓民族生活共同體 形成은 統一의 中間段階인 동시에 우리가 이룩하려는 最終의 段階가 된다. 보다 구체적으로 말하면, 우리가 이룩하려는 ‘韓民族共同體’는 社會的 共同體, 文化的 共同體, 經濟的 共同體가 형성되어 韓民族으로서의 民族同質性이 회복되고, 나아가 政治的 共同體가 형성됨으로써 완성된다고 할 수 있다.

다음에 ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 關係를 정리하여 보기로 한다.

註 49) 韓點洙, “聯邦制와 民族共同體”, 「統一政策의 諸問題」(大旺社, 1989), p. 143.

첫째, ‘南北聯合’은 社會的·文化的·經濟的 共同體를 형성해 가는 ‘民族共同體’의 回復段階로서 民族共同體의 未完의 狀態라면, 진정한 ‘民族共同體’는 그 回復段階를 지나 政治的 共同體가 형성됨으로써 비로소 完成된다.

둘째, ‘南北聯合’은 한마디로 ‘民族共同體’를 만들어가는 過程이라고 정의되고 있듯이, 최종단계의 ‘民族共同體’(즉, 政治的 共同體)를 지향해 나가는 過渡的 統一體制로서 機能하는 것이며, ‘民族共同體’의 완성은 統一의 궁극적 목표가 되는 것이다. 결국 ‘南北聯合’은 ‘民族共同體’를 구체적으로 具現 내지 制度化하는 것으로서 그 手段的 意味를 가진다고 할 것이다.

셋째, ‘民族共同體’는 統一國家의 완성으로 끝나는 것이 아니라 우리 民族의 過去와 現在는 물론 未來에 있어서도 연결되는 概念으로 파악됨으로써 포괄적인 意味를 지닌다고 할 수 있다. 따라서 ‘南北聯合’이 統一國家建設 때까지 南北韓이 相互協力하고 共存共榮하면서 暫定的으로 特殊하게 結合하는 형태로서 中間段階의 統一體制라면, ‘民族共同體’는 統一의 最終段階일 뿐만 아니라 우리 民族의 영원한 未來의 것이라고 할 수 있다.

Ⅲ. ‘南北聯合’의 法的 關係와 類似한 특수한 國家結合의 形態 — 英聯合 (The Commonwealth of Nations)

1. 英聯合의 概觀 · 法的 地位 · 沿革

(1) 英聯合의 概觀

英聯合 (The Commonwealth of Nations)은 諸構成國이 英國 國王을 자유로운 結合의 象徴으로 하여 동등한 地位로 결합한 自治的 共同體로서 構成國간에 協力과 理解의 增進, 특히 經濟的인 共同利害關係를 바탕으로 協力關係를 유지·발전시키는데 그 目的을 두고 있다. 英聯合은 國際法上 條約形態의 結合을 이루고 있지 않고, 일정한 中樞機關을 갖고 있지 않다. 그리고 構成國 相互간에 동등한 地位를 가지면서 對內外的으로 완전한 獨立國으로 活動한다. 따라서 英聯合 總體로서는 國家聯合과 같은 일정한 中心機構와 獨立的 外交能力을 갖지 않는다.

英聯合의 特徵은, 構成國이 主權國家로서의 地位를 누리면서 相互 協力を 통해 經濟·技術分野 등의 발전을 도모한다는 점, 그리고 英國 國王을 象徴적으로 받드는 외에는 특별한 責任을 지지 않으며 英聯合에서 자유롭게 脫退하는 것도 가능하다는 점에 있다. 즉, 英聯合은 中央에서 權力을 行使할 수 있는 制度的 裝置가 마련되어 있지 않고, 構成國 모두에게 동등한 權利와 脫退할 수 있는 융통성을 부여하고 있다.⁵⁰⁾ 따라서 英聯合 構成國

註 50) 全寅永, “한민족공동체 統一方案의 理念的 側面 — 南北韓의 視角 및 認知比較”, 한민족공동체 통일방안 발표기념세미나 주제발표논문(國土統一院, 1989. 12. 1), p. 121.

간의 關係는 國際法上 어떠한 部類의 國家結合形態에도 속하지 않는 特殊한 體制를 형성하고 있다.⁵¹⁾

英聯合의 특수한 결합형태를 보다 명확히 하기 위하여 英聯合의 法的 地位에 관하여 考察해 볼 필요가 있다. 英聯合의 法的 關係에 관하여 이미 앞에서 간략히 언급하였지만, 여기서는 英聯合의 對外的 關係와 對內的 關係로 나누어 살펴 보기로 한다.

(2) 英聯合의 法的 地位

1) 對外的 地位

英聯合 構成國은 원칙적으로 對外的인 關係에서는 거의 獨立國으로서의 地位를 가지고 있다. 그 具體的 內容을 보면 다음과 같다.

첫째, 英聯合 構成國은 對外的 關係에서 각각 獨自的으로 條約을 締結할 수 있다. 즉, 英聯合의 母國인 英國이 國際會議 등에서 英聯合을 代表하여 條約에 署名하는 것이 아니고 構成國 各자가 條約에 서명한다.

둘째, 英聯合 構成國은 自國의 外交使節 및 領事를 독자적으로 派遣·接受할 權利를 갖고 있다.

셋째, 英聯合 構成國은 宣戰布告와 終戰의 決定을 自主的으로 할 수 있다. 構成國의 參戰이 곧 英聯合 全體가 戰爭에 참가하는 것을 의미하는 것은 아니다.

넷째, 國際組織에의 加入과 脫退, 外交政策의 遂行 등을 構成國이 독자적으로 결정한다.

註 51) 李漢基, 前掲書, pp. 121 ~ 122.

2) 對內的 地位

英聯合의 對內的 關係는 英本國과 構成國과의 關係와 英聯合 構成國 相互간의 關係로 나누어 살펴볼 수 있다.

(가) 英本國과 構成國과의 關係

兩者의 關係는 원칙적으로 對等한 地位에 있다.

첫째, 兩者의 對等關係를 正式으로 인정하게 된 것은 이른바 ‘발포아 報告書’ (Balfour Report)에서였다. 이것은 1926년의 英帝國會議에서 채택된 帝國間 關係委員會의 報告書이다. 여기에서 英國과 自治領의 地位에 대하여 규정하고 있는 내용을 보면, “自治領은 大英帝國內의 自治的 共同體로서 同等한 地位를 가지며, 國王에 대한 共同的 忠誠 (common allegiance to the Crown)에 의해 結合하기는 하지만, 그 對內·對外的인 어떤 面에서도 서로 從屬되는 것이 아니며, 英聯合 構成國으로서 자유로이 結合하는 것이다”라고 선언하였다.⁵²⁾ 이것으로써 그 地位의 平等性은 大英帝國內의 內部關係를 규율하는 基本的인 原則이 되었다. 2次大戰 이후에는 英聯合 構成國의 獨立性이 強調되어 왔고, 1949년의 英聯合會議에서는 ‘國王에 대한 共同的 忠誠’ (common allegiance to the Crown)이라는 觀念 대신에 독립된 諸構成國의 ‘자유로운 結合의 象徴으로서의 國王’ (The Crown is the symbol of the free association)이라는 觀念이 사용되게 되었다.

註 52) Imperial Conference 1926의 Report of Inter - Imperial Relations Committee의 구체적 내용은 Amos J. Peaslee, International Governmental Organizations Constitutional Documents, Vol. 1 (The Hague : Martinus Nijhoff, 1956), pp.300~311.

둘째, 英聯合 構成國이 제정한 法律은 英本國이 制定한 法律에 抵觸이 되더라도 그 效力을 잃지 않는다. 이는 英本國과 英聯合 構成國과의 法律效力의 相互 獨立性を 나타내는 것으로서 構成國 議會는 自國에서 시행되는 英本國 法律의 效力을 停止시킬 수 있는 權限을 가지고 있으며, 自國에서 同意하지 않는 한 英本國 法律이 構成國內에서 적용되지 않는다.⁵³⁾ 그러나 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등의 憲法改正은 英本國 議會의 立法을 통해 認定된다.⁵⁴⁾

(나) 英聯合 構成國 相互간의 關係

英聯合 構成國 相互간의 關係는 통상의 獨立國간의 關係와는 다른 特殊한 關係를 나타내고 있다. 각 構成國은 英國 王冠의 象徴下에 結合하며 그 相互關係는 國內法으로 규율되고 國際法의 規律을 받지 않는다. 그 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 英聯合 構成國은 英聯合 構成國이 아닌 他國과 條約을 締結할 때 事前에 그 內容을 다른 英聯合 構成國에 通告할 義務를 진다. 이것은 特定條約의 締結로 影響을 받는 構成國에게 意思陳述의 機會를 줌으로써 英聯合 諸國의 利害를 調整하기 위한 것이다.

註 53) 웨스터민스터憲章(The Statute of Westminster, 1931) 第2條~ 第4條. 이 憲章의 全文은 Amos J. Peaslee, International Governmental Organizations Constitutional Documents, 3rd ed., Part 1, General and Regional, Political - Economic - Social, Legal - Defence (2 Vols.)(The Hague : Martinus Nijhoff, 1974), pp. 287 ~ 289.

註 54) 웨스터민스터憲章 第7條, 第8條, 캐나다憲法 第12條, 오스트레일리아憲法 第1條, 뉴질랜드의 웨스터민스터憲章採擇法(Statute of Westminster Adoption Act, 1947) 參照.

둘째, 英聯合 構成國 相互간에는 他國과 通商·航海에 관한 條約을 체결하여 最惠國待遇를 약속할 때 붙이는 留保는 構成國간에 인정되는 特惠關係에는 영향을 미치지 않는다. 즉, 構成國 相互간에는 通商·貿易에 관하여 ‘英聯合條項’(Commonwealth Clause)이 삽입되어 最惠國待遇를 받는다.

셋째, 英聯合 構成國간에는 통상적인 外交使節이 交換되지 않는 대신에 高等辦務官(High Commissioner)이 派遣된다. 高等辦務官은 構成國의 首都에 거주하며, 처음에는 外交官名簿에 記載되지 않았고 課稅의 免除 이외의 外交特權이 인정되지 않았으나 1952년의 ‘外交免除法’(Diplomatic Immunities Act)에 의하여 外交使節의 일반적인 外交特權이 認定되었다.

넷째, 英聯合 構成國간의 紛爭은 통상적 의미의 國際紛爭과는 구별되며, 그 解決方法에 있어서도 國際裁判機關에 付託되지 않는다. 따라서 ICJ 規程의 選擇條項을 受諾할 때 受諾自體는 各國別로 하지만, 英聯合 諸國간의 紛爭解決의 付託은 裁判付託의 義務로부터 除外한다는 留保를 붙이는 것이 보통이다. 그러나 第2次大戰 이후에는 이 原則이 점점 붕괴되어 가고 있다. 構成國 相互간의 協定에 의해 ICJ의 管轄權을 인정한 例가 상당히 나타나고 있기 때문이다.

다섯째, 英聯合 構成國의 國民 전부에게는 英聯合 市民(Commonwealth Citizen)으로서의 地位를 公통으로 인정한다. 英聯合 市民은 자기 自國의 國籍을 取得하고 있으나 다른 英聯合 構成國에서는 단순한 外國人과는 다른 특별한 대우를 받는다. 그러나 英聯合 市民이 가지는 地位는 國際法上的의 意味는 없으며, 外交的 保護權은 國籍이 속하는 當該國家에 있다.

(3) 英聯合의 沿革

英聯合 (Commonwealth) 이라는 用語는 英國, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카共和國, 뉴펀들랜드 등이 하나의 國際的 結合體 (international association) 를 형성하려는 구상을 한 1917년에 처음 公式的으로 사용되었다. 더 앞서서는 그 起原을 캐나다에 관한 1839년의 Durham 報告書 (The Durham Report of 1839) 에 두는 것이 通例的이다.⁵⁵⁾

英聯合의 成立 및 發展에 관하여 주요내용을 살펴보면, 우선 英聯合의 시초는 大英帝國下의 植民地들이 自治領이나 獨立國으로 발전되는 과정에서 찾을 수 있을 것이다. 1917년 4월 16일의 '帝國戰爭會議' (Imperial War Conference) 에서 帝國 構成國에 대한 憲法的 關係의 再調整이 요구되었다. 그리고 英聯合 發展의 중요한 단계로서 1926년의 帝國會議의 帝國間關係委員會 (Inter-Imperial Relations Committee) 의 報告書를 들 수 있다. 이 報告書는 이른바 '발포아宣言' (Balfour Declaration) 이라고 한다. 이 宣言에 따라 英聯合 成立의 基礎를 형성하였고, 英國과 自治領 및 英帝國간 關係를 설정하였다. 즉, 英聯合 構成國은 相互 同等한 地位로 자유로이 結合하며, 自治的인 協力を 바탕으로 平和·安全·發展을 期待하며, 특히 構成國간 相互 同等한 地位는 大英帝國의 內部關係規律의 基本原則을 形成하게 되었다. 1930년에는 自動的 交戰狀態 (Automatic Belligerency) 의 理論을 채택하여 戰爭에 관한 긴급한 政治問題는 相互 協議토록 하였다.

註 55) Amos J. Peaslee, International Governmental Organizations Constitutional Document, 3rd ed., Part 1, op. cit., p.284.

이러한 과정을 거쳐 1931년 12월 11일 ‘웨스터민스터憲章’ (The Statute of Westminster)으로 英聯合(The British Commonwealth of Nations)이 공식화되었다. 이 때의 英聯合國은 英本國과 獨立國, 自治領, 屬領을 포함한 36개국이었다. 이 憲章은 1926년, 1930년의 帝國會議의 決議를 인정하는 것이었다. 그리고 여기에서 大英帝國 構成國의 獨立的인 立法權이 認定되었고, 英聯合 構成國의 憲法的地位는 聯合構成國의 自由로운 結合의 象徴이며 英國王室에 대한 忠誠으로 결합되어 있음을 밝혔다.

1949년 4월 28일 英聯合會議의 共同宣言으로 ‘The British Commonwealth of Nations’라는 名稱을 ‘The Commonwealth of Nations’로 정하였다. 같은 해에 인도가 共和國이 되면서 英聯合의 象徴으로서만 英國王冠을 수락한다는 입장을 선언하게 되고, 다른 나라들도 같은 立場을 취하게 되었다. 1951년에 캐나다는 自治領(Dominion)이라는 用語를 排除하였으며, 1952년의 英聯合會議에서 王의 稱號(Royal Style and Title)에 대한 決定으로 英聯合 構成國은 固有目的에 따른 稱號의 使用을 認定받게 되었다.

英聯合은 그 構成國이 地域적으로 分散되어 있고, 각기 國家特性和 歷史的 發展段階를 지나면서 英國王冠을 公同의 象徴으로 結合한 國際法上 特殊한 結合形態로서 독자적인 國家結合의 모습을 나타내고 있다. 현재 47個國이 加入되어 있고 2개의 特別構成國이 추가되고 있다.⁵⁶⁾

註 56) 全寅永, 前揭論文, p. 20.

2. 英聯合의 共同機構

(1) 英聯合會議 (Commonwealth Conference)

英聯合會議는 1947년부터 帝國會議 (Imperial Conference)에서 명칭이 변경되었으며, 英聯合 構成國의 首相들로 構成된다. 議長은 18개월을 任期로 돌아가면서 맡는다. 이 會議에서는 聯合 共通의 問題를 協議한다.

(2) 英聯合 事務局 (Commonwealth Secretariat)

英聯合 事務局은 1964년 7월 ‘英聯合首相會議’ (Commonwealth Prime Ministers' Meeting)의 決議에 따라 設立되었으며, 1965년 6월의 同 會議에서의 合意覺書 (Agreed Memorandum)에서 具體化되었다.⁵⁷⁾ 合意覺書에서 英聯合은 公式的인 機構는 아니며, 각 構成國들에게 共同決定 (collective decisions)의 도출이나 혹은 통일된 行動을 취할 것을 요구하지 않고 있음을 언급하고 있다.⁵⁸⁾ ‘協議는 英聯合 結合의 活力의 根源’ (Consultation is the life blood of the Commonwealth Association)이며, 事務局은 多方面에 관한 충분한 의견 교환을 위한 代理者가 되어야 한다.⁵⁹⁾

註 57) Agreed Memorandum on the Commonwealth Secretariat의 全文은 Amos J. Peaslee, International Governmental Organizations Constitutional Documents, 3rd ed., Part 1, op. cit., pp. 290 ~ 299.

註 58) 合意覺書 第 4 條

註 59) 合意覺書 第 9 條

事務局的 主要機能과 權限을 살펴보면, 먼저 事務局은 總括하여 英聯合 國家들의 公僕이 된다.⁶⁰⁾ 事務局은 自體의 執行機能을 침해함이 없이 다른 內部 英聯合機構와의 關係를 발전시켜야 한다.⁶¹⁾ 그리고 事務局은 共同關心事에 관한 실제적인 情報를 전달한다.⁶²⁾ 따라서 事務局은 情報와 經濟開發問題에 關하여 機能하며, 또한 情報를 제공하는 會議를 구성하는 英聯合 經濟機構와의 연락의 창구로서 機能한다.⁶³⁾ 아울러 事務局의 主要機能으로 英聯合 政府首腦會議 (Meeting of Commonwealth Heads of Government) 및 기타 英聯合會議의 用役業務와 事務業務를 擔當하게 된다.⁶⁴⁾ 事務局은 例外的 경우를 제외하고는 法人格을 가지며, 訴訟과 法的 令狀으로부터의 免除特權을 享有한다.⁶⁵⁾

事務局의 機關으로는 事務總長 (Secretary-General) 과 副事務總長 (Deputy Secretary-General), 그리고 事務局 職員이 있다. 事務總長은 英聯合 政府首腦들에 의해서 共同으로 任命되며, 首席高等辦務官 (Senior High Commissioner) 과 동등한 지위를 갖게 된다.⁶⁶⁾ 副事務總長은 런던에 있는 英聯合 政府首腦들의 代理人을 통하여 英聯合 政府首腦들에 의해서 任命된다.⁶⁷⁾ 事務局 職員은 事務總長에 대해서만 責

註 60) 合意覺書 第 5 條
 註 61) 合意覺書 第 6 條
 註 62) 合意覺書 第 12 條
 註 63) 合意覺書 第 15 條 ~ 第 22 條
 註 64) 合意覺書 第 27 條 ~ 第 30 條
 註 65) 合意覺書 附屬書 A.
 註 66) 合意覺書 第 33 條
 註 67) 合意覺書 第 34 條

任을 진다. 68)

英國政府는 事務局을 위하여 施設을 準備하고, 英國法下에서 事務局의 法的 性格을 부여하였다. 事務局에 대한 寄附金의 할당량에서 英國을 비롯한 오스트레일리아와 캐나다가 전체의 60% 이상을 차지하고 있다. 69) 事務局의 本部는 런던 Marlborough House에 있다.

合意覺書 第28條에 의하면, 英聯合의 常設的 機構로서 英聯合經濟協議理事會(Commonwealth Economic Consultative Council), 英聯合連絡委員會(Commonwealth Liaison Committee)가 있고, 그밖에 特別機構들로서 英聯合教育會議(Commonwealth Education Conference), 英聯合教育連絡委員會(Commonwealth Education Liaison Committee), 또는 英聯合遠距離通信委員會(Commonwealth Telecommunications Board) 등이 있음을 알 수 있다.

(3) 總督(Governors General)

總督은 自治領에서 英國 國王을 代表하며 公的 業務의 管理에 관하여 英國國王과 같은 地位를 갖는다. 그러나 總督은 英國內의 政府機關을 代表하는 것은 아니다. 總督은 英國에 있어서의 國王의 政府와 自治領에 있어서의 國王의 政府사이의 意思傳達의 公式機關으로서의 역할을 담당한다. 따라서 總督에게는 重要文書의 寫本이 제공되며, 內閣業務와 公的 問題에 관한 충분한 情報가 제공되어진다.

註 68) 合意覺書 附屬書 A, 2.

註 69) 合意覺書 第39條, 附屬書 B.

IV. '南北聯合' 과 機能上 類似한 國家結合의 形態 - 유럽共同體와 노르딕協力體

1. 유럽共同體 (European Communities : EC)

(1) 유럽共同體의 概觀

유럽共同體의 形成과 發展은 國際社會發展의 모델로서 중요한 意味를 가지고 있다. 유럽共同體는 궁극적으로 하나의 聯邦을 추구하는 '超國家的' 機構(supranational organization)로 평가됨으로써 國際法上 一般 國家機構로 분류되지 않고 있다. 이는 통상적인 國際機構(public international organization) 혹은 政府間 機構(intergovernmental organization)의 特性이 대체로 그들이 立法府 및 司法府와 는 대립되는 좁은 의미에서의 政府相互間의 國際的 모임이라는데 비하여, 유럽共同體는 다음과 같은 特性을 보이고 있기 때문이다.

첫째, 유럽共同體는 構成國의 行政府 뿐만 아니라 立法府 및 司法府, 그리고 構成國 國民과도 직접적인 關係를 맺고 있다.

둘째, 유럽共同體는 執行機關의 議決事項이 構成國 政府의 개입없이 직접 構成國 國民을 拘束할 수 있는 상당히 實效性 있는 制度的 裝置를 갖추고 있다.

셋째, 構成國의 일방적인 脫退는 許容되지 않는다는 것이 共同體內的 法的 혹은 政治的 분위기가 되어 가고 있다. 이런 점에서 유럽共同體의 聯邦的 혹은 準聯邦的 要素를 고려해 볼 때 유럽共同體를 통상적

인 國際機構의 範疇에 넣을 수는 없는 것이다.⁷⁰⁾

일반적으로 유럽共同體라고 할 때 單一共同體를 연상하게 되지만, 法的 側面에서는 여전히 세 共同體(즉, 유럽石炭鐵鋼共同體: ECSC, 유럽經濟共同體: EEC, 유럽原子力共同體: EURATOM 또는 EAEC)가 서로 별개의 機構로서 존재하고 있다. 세 共同體는 機能的 側面에서 統合을 본지 오래 되었지만, 아직은 각 機構가 行使할 수 있는 權限은 共同體別로 分散되어 있다. 그러나 이른바 '로마條約'과 '統合條約'에 의하여 유럽共同體가 單一理事會와 單一委員會를 갖게 된 후부터 이들 각각의 單一機構가 세 共同體의 業務를 管掌하고 있어 실제에 있어 European Community 라는 單數表現이 一般化되어 가고 있다.⁷¹⁾

유럽共同體는 經濟的 統合을 바탕으로 유럽의 政治的 統合을 실현함으로써 궁극적인 유럽 統合을 추진하고 있다. 이것은 유럽共同體가 超國家的 機構로서 '聯邦的' 要素를 강화시켜 나가고 있다는 점에서 알 수 있다. 그러나 유럽共同體를 기존의 聯邦國家의 모델과 비교할 때 본질적인 弱點을 가지고 있다.

첫째, 유럽共同體는 자신의 고유한 領土를 가지고 있지 않다. 構成國의 領土를 結合하여 생기는 共同體의 域內活動 무대는 國際法과 國內法의 次元에서 모두 여전히 構成國의 領土일 뿐이다. 둘째, 유럽共同體가 主權的 혹

註 70) Henry G. Schermers, International Institutional Law (Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Sijhoff & Nordhoff, 1980), pp. 30~31; 金大淳, "유럽共同體의 聯邦的 構造(II)", 「考試界」, 1988. 11月號, pp. 193~194.

註 71) 金大淳, 「유럽共同體法」(法文社, 1988), p. 3.

은 聯邦的 權限을 行使할 수 있는 分野는 현재로서는 經濟에 국한되어 있다. 72) 그러나 共同體의 主權的 權限이 中央 (유럽共同體)과 構成 國간에 分散되어 가고 있으며, '單一유럽協定' (Single European Act) 73)에서 이른바 '유럽政治協力' (European Political Cooperation)을 制度化함과 동시에 共同體理事會의 최상급 모임인 유럽理事會 (European Council)가 유럽共同體와 유럽政治協力的 正점에 서서 兩者를 統合케 함으로써 앞으로 外交·安保 分野에서의 統合의 基礎를 마련하고 있다. 74) 유럽共同體는 현재 유럽인의 理解와 調整을 통하여 '하나의 유럽'으로 나아가고 있다.

(2) 單一유럽協定 (Single European Act)과 유럽聯合 (European Union)

EC 構成國간의 利害의 相衡, 歷史的·文化的 차이 등은 EC 制度運營의 장애가 되었다. 따라서 이를 극복하지 않고는 EC 統合이 어렵게 되자 유럽理事會의 滿場一致制度를 特別多數決 (qualified majority)로 바꾸는 문제, 委員會의 權限強化, 그리고 유럽議會의 活性化方案 등이 論議되었

註 72) 金大淳, 前揭論文, p.194.

註 73) 單一유럽協定の 全文은 International Legal Materials, Volume XXV, No. 3, May 1986, pp.506~518 . 이 協定은 1987년 7월 1일에 發効되었다.

註 74) 單一유럽協定 第3部 第30條 參照.

다. 1981년 11월 17일 Gensher - Colombo案으로 유럽協定(Euro-pean Act)의 제정이 提議되었고, 1983년 6월 17~19일의 Stutt-gart 理事會에서는 유럽聯合의 교섭을 전개하겠다는 宣言이 채택되면서 EC 制度改善과 政策改革을 目的으로 유럽統合의 구체적 方案들이 마련되었다. 그래서 1986년 2월 17일 Luxembourg에서 '유럽聯合'(European Union)을 결성하여 나가는 '單一유럽協定'이 체결되었다. 이 協定の 內容은, 첫째로 政治·外交的 次元에서도 統合을 이루기 위하여 共同體 밖에서 進행되어 온 '유럽政治協力'(European Political Cooperation)을 共同體와는 별개의 法的 機構로 制度化시킨다는 것이다. 둘째로 로마條約을 改正·補完하는 것으로서 1992년까지의 域內市場(internal market)을 완성시킨다는 것과 下級審 유럽裁判所를 설치한다는 것 등이다.⁷⁵⁾ 아무튼 單一유럽協定으로 1992년까지 유럽聯合을 완성하기로 한 것은 커다란 進전으로 평가되고, 이 協定은 EC設立條約의 최초의 改正으로 유럽統合의 새로운 도약을 뜻하는 制度改革이 이루어진 것으로 여겨진다.⁷⁶⁾

(3) 유럽共同體의 共同機構

유럽共同體의 共同機構를 考察할 때 유의할 것은 理事會(Council), 委員會(Commission), 유럽議會(Assembly 또는 European Parliament), 유럽司法裁判所(European Court of Justice)등 主要 4 機構에 대해서만 'Institution'(機構)이란 用語를 쓰고 있기 때

註 75) 金大淳, 前揭書, p.9.

註 76) 柳炳華, 「國際法 I」(鎭成社, 1988), p.538.

문에 이 4 機構에 대해서만 기술적·법적의미에서의 概念이 국한되어 고유한 의미의 共同體機構로 보아야 한다는 점이다.77)

1) 理事會 (Council of the European Communities)

ECSC, EEC, EURATOM이 최초 設立時에는 立法 및 執行機能을 委員會와 理事會가 協力하여 遂行하며, 議會 (Assembly)는 매우 제한된 監督機能을 수행함으로써 그 구성이나 운영이 制度化되지 못하였다. 그러나 統合條約에 의하여 理事會의 구성과 운영을 정비하여 非公式的인 頂上會議를 발전시켰다. 즉, 1974년 12월 10일의 Paris會議에서부터 國家首班이나 政府首班이 모이는 理事會를 유럽理事會 (European Council : 일명 EC頂上會議)로 公式化하였으며, 보통 理事會는 閣僚理事會 (Council of Ministers)가 되었다. 閣僚理事會는 각국 外相으로 구성되는 '一般理事會' (General Council)와 關係長官들로 구성되는 '專門理事會' (Specilized or Technical Council)로 구분된다.

유럽理事會는 EC條約상의 理事會機能 이외에도 EC國家들의 政治協力問題를 協議하는 外交上の 機能을 포함하고, 單一유럽協定에 의하여 設立條約상의 제도로 발전하여 EC의 最高決定機關이 되었으며, 1년에 2회 이상 개최하도록 되어 있다.78)

理事會의 議決節次는 본질적으로 중요한 問題는 滿場一致로, 대부분의 重要문제는 加重多數決方式으로, 별도의 규정이 없는 경우에는 單純多數決에 의해 결정한다.79) 특히 單一유럽協定에 의하여 대폭 滿場一致制에서 加重

註 77) EEC條約 第4條 1項, EURATOM條約 第3條 1項, ECSC條約 第7條.

註 78) 單一유럽協定 第2條.

註 79) EEC條約 第148條 1, 2項, EURATOM條約 第118條 1, 2項, ECSC條約 第28條.

多數決方式을 채택하고 있어 유럽統合의 觀點에서 큰 발전을 이루었다는 평가를 받고 있다.⁸⁰⁾

2) 委員會 (Commission of the European Communities)

委員會는 構成國 代表가 아닌 넓은 의미의 國際公務員으로 구성되는 國際機構이며, 委員은 構成國 合意에 의하여 選出되며, 任期는 4년으로 連任될 수 있다.⁸¹⁾ 委員은 構成國 國民으로 出身國으로부터 독립하여 EC 전체를 위하여 일하며, 同一國籍의 委員을 3명 이상 둘 수 없고, 현재는 17명으로 구성되어 있다.⁸²⁾ 委員會는 Bruxelles에 있으며 20여개의 專門部署로 나뉘어 있다.

1965년의 統合條約 제 9조에 의하면 委員會는 共同體 利益의 守護者로서 의도되어 있으며, 共同體의 超國家的 측면을 반영하고 있다. 委員會의 機能과 權限은 다양하지만 機能의 性格에 따라 EC 政策의 提案 및 調整者, 執行機關, 그리고 EC 條約의 守護者로서 機能한다.⁸³⁾ 또한 委員會는 合議制的 機構 (collegial organ) 여서 委員會行爲에 대하여 集團的으로 責任진다. 委員들은 어느 정도 專門的으로 業務를 分擔하여 많은 분야에서 사실상 委員會를 대표한다.

委員會의 議事 및 議決定足數는 在籍議員의 過半數로 決定된다. 다만 書

註 80) 加重多數決方式의 구체적 내용은 柳炳華, 「國際法 I」, 前掲書, p. 556; 金大淳, 前掲書, p. 18 參照.

註 81) 金大淳, 上掲書, p. 9.

註 82) 統合條約 第 11 條.

註 83) 統合條約 第 10 條 1 項.

面節次 (written procedure)가 이용되기도 하며⁸⁴⁾, 理事會가 委員會에 權限을 위임한 경우에 '運營委員會'와 '規制委員會'의 형식이 도입되는데, 여기에서는 加重多數決方式에 따라 總 76 票 중 54 票의 찬성이 필요하다.⁸⁵⁾

3) 유럽議會(European Parliament)

처음 명칭은 Assembly이었으나, 1962년 3월 20일 議會의 決議로 European Parliament로 決定하였고, 單一유럽協定에서는 정식으로 '유럽議會'(European Parliament)로 규정하고 있다.⁸⁶⁾ 유럽議會는 일종의 監督機構로 1957년 로마條約에 의해 3개 共同體로 分離되어 있던 것을 統合하였다. 유럽議會의 構成은 각 構成國에서 直接·普通選舉로 選출된 518명의 議員으로 構成된다. 현재의 選舉制度는 각 構成國의 人口比例에 따라 5년 任期로 各國의 選舉法에 委任되어 있으나 장차 共同體 單一方式으로 統一될 전망이다. 유럽議會 構成의 特色은 議員들이 國家別 代表團으로 構成되지 않고 政治그룹別로 構成되어 있다는 점이다. 즉, 英國代表團, 프랑스代表團식의 구성이 아니라 社會黨系統, 保守黨系統式으로 構成되는 것을 말한다. 이러한 特色은 EC의 超國家的 統合機構로서의 性格을 더욱 뚜렷하게 나타내 주고 있다.⁸⁷⁾ 유럽議會는 18개의 專門分野別 委員會

註 84) 柳炳華, 「國際法 I」, 前掲書, pp. 549 ~ 552.

註 85) 上掲書, p. 549 ; 金大淳, 前掲書, p. 13.

註 86) 金大淳, 上掲書, pp. 13 ~ 15.

註 87) 柳炳華, 「國際法 I」, 前掲書, p. 558.

를 설치하고 있고, 議事堂은 프랑스의 Strasbourg에 있고 事務局은 Luxembourg에 있다.

유럽議會는 監督과 諮問機關에서 점차 立法에 參與하는 기관으로 발전되어 가고 있다. 單一유럽協定은 이른바 ‘協力節次’(Cooperation procedure)를 도입하여 立法過程에서 유럽議會의 權限을 강화하고 있다.⁸⁸⁾ 유럽議會는 委員會에 대하여 質問權, 年次報告書에 대한 討議, 그리고 不信任投票權을 가지고 監督과 諮問機能을 수행한다. 또한 유럽議會는 諮問的·監督的 權限이상의 실질적인 豫算權을 가지고 있다. 單一유럽協定에서 EEC의 加入과 準會員協定締結에 있어 유럽議會의 拒否權을 인정하고 있다. 議事決定은 특별한 경우를 제외하고는 投票者의 過半數에 의하고, 議事定足數는 在籍議員 1/3로 되어 있다.⁸⁹⁾

4) 유럽司法裁判所(European Court of Justice)

유럽司法裁判所는 共同體設立條約의 解釋과 適用에 있어서 法遵守의 확보를 任務로 하고, 單一유럽協定에서는 法人 또는 自然人이 共同體를 상대로 하는 訴訟에 관한 한 기존의 裁判所에 下級審裁判所를 新設할 것을 규정하였다. 裁判所는 현재 13명의 裁判官과 6명의 法律顧問(Advocate General)으로 구성되어 있다. 裁判官은 構成國에서 最高裁判官으로 임명될 자격이 있는 法律專門家 중에서 構成國의 合意에 의해 選出된다. 任期는 6년이고 連任도 가능하지만, 3년마다 時差制로 부분적인 交替를 한다.

註 88) 單一유럽協定 第5條.

註 89) EEC條約 第141條, EURATOM條約 第111條.

유럽 司法裁判所는 管轄範圍가 넓어서 國際·憲法·行政·普通·勞動裁判所로 나뉘어서 紛爭解決, 條約解釋 및 機關權限의 定義, 契約違反과 不法行爲 등에 관하여 判決한다. 司法裁判所의 管轄權은 상당히 制度化되어 있으며, 個人이나 法人도 일정한 條件下에서 EC機關을 상대로 訴訟을 제기하는 當事者能力을 갖는다는 점에 특성이 있다.⁹⁰⁾ 司法裁判所는 7명 이상의 法官으로 구성되는 全員裁判廷과 3~5명의 法官으로 구성되는 特別裁判廷으로 구분된다. 司法裁判所의 管轄權은 直接 訴訟과 先決的 付託節次로 나뉘는데, 前者는 訴訟이 유럽 司法裁判所에서 시작하여 終了하는 것이며, 後者は 構成國의 國內訴訟을 도와주는 制度이다.⁹¹⁾ 判決은 당사국에 대하여 拘束力이 있고, 構成國內에서 執行力이 있다.

2. 노르딕協力體 (Nordic Cooperation)

(1) 노르딕協力體의 概觀

노르딕協力體는 덴마크와 그 屬領인 파로群島와 그린랜드, 핀란드와 그 屬領인 알란드, 아이슬랜드, 노르웨이, 그리고 스웨덴으로 구성되어, 노르딕地域을 單一實體로 이야기할 만큼 그 協力を 점진적으로 增進시켜 왔다. 노르딕協力體 構成國들은 고유한 自決權을 희생시키지 않으면서 安保政策에 있어서는 각기 다른 입장에 서고 있다. 덴마크, 아이슬랜드, 노르웨이가 NATO

註 90) 柳炳華, 「國際法 I」, 前掲書, p. 563.

註 91) 金大淳, 前掲書, pp. 278~279.

에 가입하고, 스웨덴은平時에는 非加盟國으로 戰時에는 中立政策을 택하고 있으며, 핀란드는 中立政策을 추구하면서도 蘇聯과 友好 및 相互援助條約을 체결하고 있다. 노르딕協力體의 유지의 요체는 構成國간의 文化的 類似性과 法律 및 政府制度에 있어서의 見解의 一致와 상호 經濟的 利點 및 共同 資源의 效率的인 利用의 利點에 있다.⁹²⁾

노르딕協力體는 2次大戰 이후에 급속한 발전을 이루었고, 특히 공식적인 協定없이 발전하여 왔음이 特徵이다. 또한 協力關係機關들이 業務問題로 직접 接觸할 수 있는 權利를 부여받았다는 것은 중요한 사항이다. 노르딕協力體는 1962년의 이른바 ‘헬싱키條約’으로 형식적인 構造를 형성하였고, 法律·文化·社會·經濟分野, 그리고 通商과 環境에 관해서 보다 긴밀한 協力を 유지·발전시킬 것을 약속하였다. 여기에서 주목되는 것은 構成國들의 對外 및 安保政策에 관한 問題들은 노르딕協力體의 公式的 機構의 討議對象에서 제외되어 있다는 점이다.

(2) 노르딕協力體의 機構

1) 노르딕理事會(Nordic Council)

노르딕理事會는 78명의 選出된 議員들로 構成되며, 構成國別로 議員數가, 달리 할당되어 있다. 즉, 選舉에 의해 選出된 各國 議會議員들만이 노르딕

註 92) 「노르딕諸國間 協力協定文(集)」(國土統一院, 1983), 머리말.

理事會의 構成員이 될 수 있다.⁹³⁾ 노르딕理事會는 노르딕國家들의 議會와 政府간 協力問題에 대하여 諮問하는 機構이다. 이 理事會에는 總會는 (Plenary Assembly), 幹部會議(Presidium), 委員會(Committees) 그리고 事務局(Secretariat)을 두고 있으며⁹⁴⁾, 總會는 年 1 회 1 회의 定例會議를 개최하며 臨時會議는 總會 혹은 幹部會議의 決定, 또는 2 個國 이상의 政府나 25 명 이상의 選出된 議員의 要請時에 개최된다.⁹⁵⁾ 幹部會議는 議長 1 人과 副議長 4 人으로 總會에서 임명된다. 委員會의 數와 活動分野도 總會에서 결정된다.⁹⁶⁾ 노르딕理事會 議員은 投票權을 가지고, 노르딕理事會에 제출된 노르딕協力에 관한 事項에 대하여 특정 政府나 노르딕關係理事會에 대한 質問權을 가진다. 그리고 提案에 기초한 建議案을 採擇한다.⁹⁷⁾

2) 노르딕關係理事會(Nordic Council of Ministers)

노르딕國家들은 노르딕關係理事會에서 協力하며 노르딕國家간의 協定 限界내에서 모든 決定을 한다. 關係理事會는 '公務員委員會'(Committees of Officials)와 그 事務局의 業務支援을 받는다. 關係理事會에서 各國은

註 93) 協力條約(Treaty of Cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden) 第 47 條. 이 條約의 全文은 Louis B. Sohn 外, International Organization and Integration, Vol. II. B-II, 2nd ed. (The Hague: Martinus Nijhoff, 1983), II. B. 4. b.

註 94) 協力條約 第 50 條.

註 95) 協力條約 第 51 條.

註 96) 協力條約 第 53 條.

註 97) 協力條約 第 56 條~第 57 條.

하나의 投票權을 가지며, 決定은 滿場一致制이지만 節次問題는 單純過半數로 이루어지고, 議長의 決定投票權이 인정된다. 閣僚理事會는 全노르딕 國家가 參席할 때에만 決定을 내릴 수 있다. 그러나 特定國家에 국한된 問題에 관해서는 해당국가만 參與하면 된다. 閣僚理事會는 노르딕理事會에 報告書를 제출하여야 한다.⁹⁸⁾

註 98) 協力條約 第 61 條~第 65 條.

V. 새 統一政策에 따른 法的 問題

1. 새 統一方案과 唯一合法性의 問題

(1) ‘7·7 宣言’ 以前의 唯一合法性 問題

南北韓의 國際法上 地位의 問題는 統一政策의 推進과 관련하여 先決되어야 할 課題중 하나이다. 統一方案의 構想에 있어서 北韓의 法的 地位에 대한 현재의 南韓의 法的 制度와 認識은 統一政策의 遂行上 矛盾을 낳고 있다. 南北韓은 分斷初期부터 서로 상대방의 存在를 부정해 왔는데, 南韓은 憲法上 領土條項으로 北韓에 대한 失地回復論을 주장하고, 國家保安法에서 北韓을 反國家團體로 규정함으로써 南韓의 唯一合法性을 주장해 오고 있다. 이에 대하여 南韓의 唯一合法性을 뒷받침하는 國內法體系가 國際社會에서 그대로 受容되지 않고 있다. 다시 말하면, 國內的으로는 南韓의 唯一合法性을 公式적으로 유지하면서, 對外的으로는 南北韓의 對等성을 事實上 또는 法的으로 인정하는 國際社會의 認識을 受容한다는 것은 南韓의 平和的 統一의 推進과는 論理的 矛盾을 안게 되는 것이다.⁹⁹⁾

어떻든 現實的으로는 1960년도 후반부터 唯一合法性論은 緩和되고 南韓의 正統성을 내세우면서도 北韓政權에 대한 絶對的인 否定論은 修正되기 시작하였다.¹⁰⁰⁾

註 99) 金學俊, “民族共同體와 南北韓體制聯合 研究”, 前掲論文, p.16.

註 100) 金明基, 「南北韓聯邦制 統一論」(探究苑, 1988), p.83.

새 統一方案을 중심으로 그 以前에 나타난 統一政策의 遂行過程을 통하여 그러한 현상을 다음에 살펴 보기로 한다.

첫째, '7·4 共同聲明'과 '6·23 宣言' 이후에 北韓을 善意的 競爭者關係로 그 實體를 認定하였다. '7·4 共同聲明'에서 闡明된 平和統一原則은 失地回復論을 배제하는 것이며, 北韓을 對話의 相對者로 인정하는 것이었다. 즉, 이 宣言으로 사실상 南北韓 스스로가 南北韓의 對等性を 前提한 것으로 풀이되어 國際社會에서는 南韓이 주장하는 韓半島의 唯一代表權이 받아들여지지 않는 경향이 커지게 되었다.¹⁰¹⁾ 또한 '6·23 宣言'에서의 相互內政不干涉, UN 同時加入 등과 같은 政策들은 사실상 北韓을 國家로 承認하는 法的 效果까지 지닌 것으로 해석할 수도 있었다.¹⁰²⁾

비록 '7·4 共同聲明'과 '6·23 宣言'에서 北韓의 法的 地位에 관한 명시적인 留保를 붙임으로써 南韓의 唯一合法性을 강조하였지만, '6·23 宣言'을 통해서 볼 때 對外的 關係에 있어서는 北韓의 國際法主體性を 인정하고 있고, 對內的 關係에 있어서는 北韓의 國家性を 否認하고 있음은 北韓을 南韓의 '合法政府'(de jure government)에 대한 '地方的 事實上의 政府'(local de facto government)로서 默示的으로 承認한 것이다.¹⁰³⁾

註 101) 金學俊, "民族共同體와 南北韓體制聯合 研究", 前掲論文, p. 16.

註 102) 이영희, "남북긴장완화와 통일논리", 「통일문제의 이해」(한얼, 1989), pp. 31 ~ 32; 李長熙, "北方政策의 國內法上, 國際法上 問題點", 國際法學術세미나 發表文(大韓國際法學會, 1989. 9. 21), pp. 10 ~ 11.

註 103) 裴載湜, "南北韓의 法的 關係와 統一方案의 比較考察", 「現代公法의 理解」, 牧村金道稔博士華甲紀念論文集(學研社, 1982), p. 28.

둘째, ‘民族和合 民主統一方案’의 추진과정에서 北韓의 公式名稱使用, 南北韓頂上會談의 提議 등은 ‘6·23宣言’의 法的 意味를 내포한 것으로 ‘事實 이상의’ 法的 意味를 배제하지 않고 있다는 점이다.¹⁰⁴⁾

셋째, 南韓의 唯一合法政府論의 根據인 1948년 12월 12일의 UN總會決議 第195號 III 第2項의 效力이 南韓政府의 唯一代表權을 반드시 뒷받침하지는 않는 것으로 解釋될 수도 있다는 점이 상기되어야 한다. 이 決議文은, ①大韓民國이 韓半島의 唯一合法政府가 아니라고 宣言하지는 않았으나, ②그렇다고 하여 大韓民國이 韓半島의 唯一合法政府라고 宣言하지도 않았고, ③다만 大韓民國은 事實상 南韓에서 唯一合法政府라고 선언된 것으로 풀이된다는 해석이 있을 수 있다.¹⁰⁵⁾ 그리고 이와 관련하여 南北韓의 UN加入이 실현되는 경우에 이 決議案은 그 效力을 상실하게 되어 南韓의 唯一合法性의 理論的 基礎는 깨지게 될 것이다.¹⁰⁶⁾

넷째, 일련의 統一政策 推進過程에서 南北韓의 唯一合法性問題는 純粹理論的으로 구성되는 것이 아니라 政治現實을 통해서 決定되어짐을 알 수 있다.¹⁰⁷⁾ 이와 관련하여 한 憲法教授는 統一政策上의 일련의 特別宣言이나 會談 등은 大韓民國憲法의 最高의 憲法的 價値인 唯一한 合法政府性 내지

註 104) 上揭論文, p. 30.

註 105) 金學俊, “民族共同體와 南北韓體制聯合 研究”, 前揭論文, pp. 15~16; 이영희, 前揭論文, pp. 31~32.

註 106) 金明基, “南北 同時 國際聯合加入과 國際法上 諸問題”, 「考試界」, 1988. 12月號, pp. 112~113.

註 107) 金明基, 前揭書, pp. 81~83, p. 154.

正統性을 정면으로 부인하는 것이라고 하고 있다.¹⁰⁸⁾

(2) 第6共和國의 統一政策과 唯一合法性 問題

第6共和國에 들어와서 추진되고 있는 統一政策은 과거의 그것보다는 전진적인 姿勢를 보이고 있다. 南北韓간의 斷絶과 對峙의 現實을 克服하고 民族自尊과 統一繁榮으로 나가기 위한 對北韓 認識과 政策의 轉換이 필요하다는 判斷에서 ‘7·7宣言’이 발표되었고, 새 統一方案은 ‘7·7宣言’의 精神을 基本으로 하여 構想되었다. 새 統一方案에서 分斷現實을 認定함으로써 相對方의 存在를 인정하고 있고, 南北韓의 同等性을 바탕으로 하는 ‘南北聯合’을 결성코자 한 것은 기본적으로 南韓의 唯一合法性이나 唯一代表權 主張의 撤回을 뜻하는 것으로 보여진다.

첫째, ‘7·7宣言’은 北韓을 競爭·對決·敵對하는 대상으로서가 아니라 民族의 일부로 포용하여 相互信賴·和解·協力을 바탕으로 共同繁榮을 追求하는 民族共同體의 一員으로 認識하게 됨으로써 對北韓觀에 있어서 일대 轉換을 가져왔다. 이 宣言의 根本趣旨는 하나의 民族的 共同體 아래 南과 北에 2개의 體制가 있다는 사실을 전제로 北韓의 現實的 存在를 인정하고 民族統合을 지향해 나가자는 것이다., 그래서 北韓을 ‘敵對關係’에서 ‘善意的 同伴者 關係’로 규정하고 있다. 다시 말하면, 南北韓關係를 獨立된 國家간의 關係가 아닌, 統一이 될 때까지의 暫定的 關係로서 한 民族共同體內的 特殊關係로 보고자 한 것이다.¹⁰⁹⁾

註 108) 權寧星, “統治行爲의 本質과 그 限界”, 「司法行政」, 1989, 5月號, p.18.

註 109) 「남북대화」, 제 45 호(國土統一院, 1988), pp.13~15.

특히 ‘7·7宣言’에서는 ‘7·4共同聲明’에서와 같이 “北韓에 대한 어떤 法的地位의 認定을 의미하는 것이 아니라는 것”을 言明한다든지, ‘6·23宣言’에서와 같이 “民族的 統一의 罫원에 비추어 北韓을 하나의 國家로 인정하는 것이 아니다”라고 附言한다든지 하는 北韓의 法的地位에 관한 明示的인 留保를 하지 않고 있다.

이 宣言은 1988년 10월 18일의 盧大統領의 UN總會演說¹¹⁰⁾과 1989년 제 44회 光復節 慶祝辭¹¹¹⁾에서 재삼 확인되었다. 결국 ‘7·7宣言’의 意志는 唯一合法性 내지 唯一代表權의 撤回을 의미하는 것으로 풀이되고 있다.

둘째, 現實에 있어서 이른바 朝鮮民主主義人民共和國을 否認할 수는 없다. 北韓의 統治實體를 否認하는 것은 平和統一을 否認하는 것과 마찬가지로기 때문이다.

여기서 北韓을 否認하지 않으면서도 南韓의 최소한의 價値를 存續시킬 수 있는 테두리 안에서 平和統一을 추구할 수 있는 現實的 方案에 대하여 두 가지 原則을 想定해 볼 수 있다. 하나는 ① 南北韓의 同等性의 原則이고, 다른 하나는 ②南北韓의 差等性의 原則이다. 만약에 前者에 合意하고 이에 따라 南北韓이 각자의 國內法 體系를 포함한 內部秩序를 再定立한다면, 平和統一을 향한 制度的 裝置의 마련은 훨씬 쉬워질 것이다. 그러나 後者は 예상되는 統合體 안에서 南韓의 地位를 多數派로, 北韓의 地

註 110) 「7·7특별선언 1년: 통일정책보고」(國土統一院, 1989), pp. 74~86.

註 111) 「朝鮮日報」, 1989년 8월 16일, p. 2;

「京鄉新聞」, 1989년 8월 15일, p. 3.

位를 少數派로 想定하는 것으로 北韓의 철저한 反對가 예상되고 國際社會에서도 同意를 구하기 어렵다.¹¹²⁾

이러한 이유에서 결국 南北韓 同等性의 原則은 받아들여져야 할 것이다. 이것은 곧 다음의 의미를 함축하게 되는 것이다. ①南北韓은 각기 吸收統一이나 併合統一의 方式을 포기하는 것으로, 相對方의 存在를 있는 그대로 認定하고, 하나의 統一體를 平和的으로 형성해 나간다는 것이다. ②南北韓은 각각 자신들이 표명해온 唯一代表權 主張을 撤回해야 한다는 뜻이다.¹¹³⁾

셋째, 우리가 統一政策의 樹立과 統一方案을 마련하는데 있어서 平和統一의 原則이 그 출발점이 되어야 하는 것이다. 平和的 統一의 原則이 배제되는 統一政策은 상상할 수 없는 일이다. 따라서 平和的 統一을 실현하기 위한 前提로서 北韓의 統治實體를 인정하여야 하며, 그에 따르는 具體的 措置가 이루어져야 한다. 그것은 결국 唯一合法性和 唯一代表權의 撤回로 귀결되어 진다.¹¹⁴⁾

넷째, 새 統一方案에서는 ‘民族共同體’의 概念을 도입함으로써 南北韓의 統一은 곧 民族共同體의 回復·發展을 의미하고 있다. 또한 民族共同體를 이루어 나아가기 위한 過程으로서 그 中間段階인 ‘南北聯合’을 設定하고 있다. 이 점에서 참다운 ‘民族共同體’를 형성하고 民族同質性을 갖기 위해서는 唯一合法性이나 唯一代表權이 자기에게만 있다는 主張은 서로에게 無

註 112) 金學俊, “民族共同體와 南北韓體制聯合 研究”, 前揭論文, pp. 22 ~ 23.

註 113) 上揭論文, p. 23.

註 114) 上揭論文, p. 24.

意味한 것이다.¹¹⁵⁾ 論理的으로도 새 統一方案에서 北韓을 民族共同體의 一員으로서 同伴者關係로 규정하면서 南韓만의 韓半島에서의 唯一合法性 내지 唯一代表權을 주장하는 것은 二律背反的이라 할 수 있다. 따라서 民族共同體의 回復·發展의 概念을 설정하고 그를 推進하는 過程에 있어서 唯一合法性 내지 唯一代表權 주장은 철회되어야 할 것이다. 그러나 現實적으로 唯一合法性이 唯一代表權을 撤回하는 具體的 措施를 취한다는 것은 政治的인 負擔을 초래하게 된다는 분석이 있다. 따라서 現實적인 見地에서 南北韓 각자는 당분간 자신의 主權이 실질적으로 行使되고 있는 領域안에서는 종전의 主張을 되풀이 하되, 南北韓간의 關係는 相互 認定과 同等性的의 原則 아래 設定한다는데 合意하는 것으로 충분할 수 있을 것이다.¹¹⁶⁾

결국 前述한 論據와 함께 北韓이 실제로 國際社會에서 그 法的 地位를 公고히 하여 國家로써 活動하고 있는 현실을 고려한다면, 오늘날 唯一合法性 내지 唯一代表權의 問題는 法的으로 명백하게 규정되지는 않고 있지만 사실상 그에 대한 절대적인 主張은 拋棄되었다고 볼 수 있다.

2. 統一政策과 憲法問題

(1) 憲法規範과 統一政策의 乖離

우리 憲法은 第3條에서 “大韓民國의 領土는 韓半島와 그 附屬島嶼로

註 115) 李鍾殷, “自由民主主義와 階級民主主義”, 統一問題特別심포지움 發表文(韓國 政治學會, 1989. 2. 1~2. 2), p. 89.

註 116) 金學俊, “民族共同體와 南北韓體制聯合 研究”, 前揭論文, p. 24.

한다”고 하여 憲法の效力이 韓半島 全域에 미치는 것으로 규정하고 있다. 이 領土條項은 南北韓의 分斷狀況에서 大韓民國의 憲法이 大韓帝國 이래 北韓地域을 포함한 우리나라 고유의 領土 全體에 시행되는 것을 憲法에 명시한다는 의미에서 필요하였던 것이라 할 수 있다. 그러나 領土條項이 聯邦國家 또는 屬領을 가지는 國家에서 聯邦과 支分國의 關係, 本國과 屬領과의 關係를 명확히 하기 위하여 필요하다는 점에서 우리나라와 같은 單一國의 경우에는 必要하지 않다는 견해도 있다.¹¹⁷⁾

西獨基本法은 그 前文에서 獨逸國家의 統一努力을 규정하고, 第23條에서 基本法의 效力範圍를 11개 Land에 국한시키고, 基本法 第146條에서 統一憲法の 制定과 함께 基本法의 失效를 규정하여, 西獨이 ‘暫定國家’(Provisorium)임을 전제로 하고 있다. 따라서 西獨 基本法은 西獨領域內에서만 效力을 가진다. 그러나 大韓民國憲法은 完成國家를 前提로 하고 있어 西獨 基本法하고는 그 構造에 있어서 差異가 있다.¹¹⁸⁾

註 117) 制憲憲法起草의 주요역할을 담당하였던 俞鎮午박사는 “憲法에 領土에 관한 규정을 설치하는 것은 聯邦國家에서 특히 필요한 것인데 우리나라는 聯邦國家도 아니고 우리나라의 領土는 歷史上 명료하므로 憲法에 그에 관한 規定을 설치할 필요가 없다는 주장도 일리가 있다고 할 수 있다. 그러나 大韓民國憲法은 결코 南韓에서만 시행되는 것이 아니고 우리나라 고유의 領土全體에 시행되는 것이라는 것을 明示하기 위하여 특히 本條를 설치한 것이다”라고 설명하고 있다. 俞鎮午, 「憲法解義」(明世堂, 1949), p.22~23.

制憲憲法案의 審議時 국회에서의 영토조항에 관한 논의는 「憲法制定會議錄(制憲議會)」, 憲政史資料 第1輯(國會圖書館, 1967), pp.113~134 參照.
註 118) 金哲洙, 「憲法學概論」(博英社, 1988), pp.101~101.

우리의 領土條項은 大韓民國의 領域의 限界를 규정한 것일 뿐만 아니라 韓半島問題와 관련하여 示唆的인 意味를 가진다. 大韓民國의 統治權은 현재 休戰線 以南에서만 實效的으로 행사할 수 있고, 그 以北에는 미치지 못하고 있다. 그럼에도 領土條項을 두고 있는 것은 大韓民國이 舊韓國時代의 國家領域 위에 건립되었다는 것과 大韓民國이 韓半島의 唯一合法政府이며, 休戰線 以北地域은 北韓이 不法的으로 점거하고 있는 ‘未收復地域’이라는 것을 의미한다.¹¹⁹⁾ 大法院의 判例에서도 “北韓地域은 大韓民國의 領土에 속하는 韓半島의 일부를 이루는 것이므로 이 地域에는 大韓民國의 主權이 미칠 뿐 大韓民國의 主權과 부딪치는 어떠한 主權의 政治도 法理上 인정될 수 없다”고 하여 이러한 立場을 명백히 하고 있다.¹²⁰⁾

이러한 憲法規定과 判例에 의하여 法論理上 大韓民國의 憲法과 法律은 北韓地域에도 적용되게 된다. 그래서 소위 ‘朝鮮民主主義人民共和國’의 支配體制를 찬양하거나 지지하는 者는 國家保安法에 抵觸되어 處罰된다. 곧 領土條項이 北韓을 ‘反國家團體’로 규정한 國家保安法の 根據가 되고 있다.¹²¹⁾

이러한 領土條項에 따른 우리 憲法の 完成國家的 特徵으로 인하여 그 가능한 統一方案은 결국 大韓民國憲法이 存續하는 가운데 北韓政權이 소멸되어 스스로 南韓 政府의 지배하에 들어오는 것 이외에 다른 방법의 여지

註 119) 權寧星, 「憲法學原論」(法文社, 1988), p.143.

註 120) 大判 1961. 9.28, 4292 行上 48.

註 121) 金哲洙, 前揭書, p.101.

가 없음을 나타내고 있다. 그렇지만 이러한 統一方案은 南韓의 唯一合法政府論에 입각한 冷戰 이데올로기하의 反共統一觀에 따른 觀念的이고 虛構的인 것으로서, 이는 南北韓의 現實狀況에서 不可能한 것이고, 또 統一政策의 實際推進過程에도 부합되지 않는 것이다.

그동안의 우리 政府의 統一政策을 살펴 볼 때, 反共至上主義에 입각하여 武力統一에 의한 併合政策으로서 北進統一論을 주창한 第1共和國에서의 統一政策과 당시 憲法の 領土條項은 矛盾되지 않고 일치될 수 있었다. 그러나 第2共和國에서는 平和統一論이 주장되기 시작하였고, 1970 년대에 들어와서 自主·平和·民族大團結이란 祖國統一 3大原則에 合意한 ‘7·4 共同聲明’이 발표되기에 이르렀다. 第4共和國에 와서는 ‘6·23 宣言’이 나왔으며, 이어 ‘南北韓相互不可侵協定’체결을 提議하게 되었다. 第5共和國에 와서는 이른바 ‘民族和合 民主統一方案’이 제시되었고, 아울러 暫定的 措置로 ‘南北韓 基本關係에 관한 暫定協定’체결을 提議하게 되었다.

그리고 第6共和國에 와서는 ‘7·7 宣言’이 천명된데 이어 ‘한민족공동체 통일방안’이 나오게 되었다. 이 統一方案은 완전한 統一에 이르는 中間段階의 방안으로서, 南北이 우선 서로가 서로를 인정하는 바탕위에서 共存共榮하면서 開放과 交流, 協力을 통해 民族共同體를 회복·발전시켜 나간다는 내용으로 되어 있다.¹²²⁾ 法的인 觀點에서 보아 이 統一方案은 南北韓이 서로 상대방의 實體를 인정하기 때문에 內部的으로는 民族共同體라는 特殊關係로 규정되지만, 對外的으로는 ‘國家聯合’의 性格을 띠어 外交·國

註 122) 각 日刊紙, 1989년 9월 11일 參照

防權을 獨自的으로 행사하게 되며 UN 등 國際機構 등에도 개별 가입토
록 되어 있다.¹²³⁾ 요컨대 이 方案은 南北韓의 法的 關係에 있어서의 특
수한 二元的 關係를 受容한 것이라 할 수 있다.

그러나 第6共和國의 統一方案에 있어서도 憲法의 領土條項과는 여전히
調和되지 못하고 있다. 이렇듯 政府가 추진하는 實際的 統一政策과 領土條
項과의 矛盾은 종래의 唯一合法政府論을 더 이상 유지하지 않은 ‘6.23
宣言’에서부터 北韓을 民族共同體의 일원으로 간주한 ‘7.7宣言’과 이에
기초한 ‘한민족공동체 통일방안’에 이르기까지 아직도 解消되지 못하고
있다. 결국 領土條項은 統一政策의 實際와 憲法規範과의 乖離를 가져오게
함으로써 결국 憲法規範과 憲法現實간에 罅를 노정하게 되었다. 뿐만 아니
라 領土條項은 第6共和國憲法에 新設된, “大韓民國은 統一을 指向하며, ...
平和的 統一政策을 수립하고 이를 추진한다”는 統一條項(第4條)과도 論
理的으로 相衝됨으로써 憲法規範간에 矛盾이 생기게 되었다. 따라서 統一政
策에 따르는 憲法問題에 대한 解決策의 강구는 이제 회피할 수 없는 懸
案이 되고 있다.

(2) 統一政策에 따른 憲法問題의 解釋

우리 憲法에서 領土條項과 統一條項이 相反된 憲法原理를 가지고 있어서
두 規範은 相衝되고 있으며, 특히 領土條項은 憲法規範과 統一政策의 現實
사이의 乖離現象을 가져오게 하고 있다. 따라서 이러한 矛盾現象은 궁극적

註 123) 「京鄉新聞」, 1989년 9월 2일, p. 1.

으로 憲法改正을 통하여 解消하는 것이 좋겠으나, 憲法改正의 方法은 현실적으로 이루어지기 어려운 狀況이므로 統一政策에 따르는 憲法問題의 解決은 결국 憲法解釋의 方法에서 摸索되어져 할 것이다.

1) 理念的·政策的인 면에서의 統一條項의 優越的 效力

第6共和國憲法은 第4條에서 統一條項을 신설하여 祖國의 平和的 統一의 意志를 강조하고 있고, 현재는 비록 南北分斷의 狀態이지만 장차 南北統一이라는 國家目標을 달성하기 위하여 韓國이 계속 노력한다는 意志를 밝히고 있다. 그러나 韓半島의 統一을 國家的·國民的 課題로 統一條項은 규정하고 있지만, 이 조항은 制憲憲法에서부터 계속 규정되어 온 領土條項(第3條)과는 憲法理念的으로 矛盾된다. 여기서 현실적으로 名目化되어버린¹²⁴⁾ 領土條項과의 矛盾을 解決하는 方法으로 두 가지 면에서의 考察을 해 볼 수 있다.

첫째는 憲法規範의 理念的인 면에서의 解釋에 의한 것이다. 憲法規範의 特性과 관련하여 憲法規範간 憲法的 效力의 上下關係를 인정하는 理論이 있다.

註 124) 權寧星교수는 國家保安法이 근거하고 있는 憲法 第3條는 國際法 大原則上 國家의 領土는 國家權力이 미치는 데서 끝난다고 되어 있는데, 현실적으로 우리의 休戰線 北方地域에는 大韓民國의 國家權力이 못미치고 있는 獰연한 事實에서 北韓地域이 우리의 領土라고 주장하는 것은 명목적인 것이어서 規範力이 없다고 한다. “文益煥목사 訪北, 左右대결 구실 안된다”(對談), 「新東亞」, 1989. 5月號, p.137.

憲法解釋의 問題에 있어서 憲法이 서로 相衝되는 規範 내지는 原則을 내포하고 있는 경우에, 두 規範 또는 原則에 의해서 표현되는 價値 및 法益을 比較較量해서 보다 큰 價値 및 法益을 가지는 憲法規範 또는 原則에 優先的 效力을 인정하는 것이다. 憲法解釋에 있어서 法益較量의 原則은 한 指針이며, 憲法規範 內에도 規範의 段階構造가 존재하는 것을 전제로 上位憲法規範은 下位規範의 效力을 정지시키는 힘을 가진다는 思想과 合致한다.¹²⁵⁾

現行憲法은 前文에서 民主的 改革과 함께 平和的 統一을 憲法이 지향하는 理念으로 삼고, 이를 실현하는 것이 國家的 使命임을 밝히고 있다. 특히 現行 憲法에서 平和的 統一에 대한 강한 意志의 표명으로 統一條項을 신설하였다. 따라서 統一條項과 領土條項의 相衝에 대하여 統一條項은 領土條項보다 憲法理念上 優越하여야 하며, 憲法規範의 段階構造의 理論으로 이를 解釋하는 경우에 理念上 우월한 統一條項은 領土條項보다 優越的인 效力을 가져야 한다.

둘째로는 憲法政策的인 면에서 統一條項과 領土條項과의 關係에 대한 解釋이 고려되어야 한다. 平和的 統一은 우리 憲法이 지향하는 理念이며, 이는 大韓民國이 추진하는 統一政策의 基本性格을 명시한 것이다. 우리가 추진하는 統一은 南北韓이 하나의 民族이라는 共通意識을 토대로 우리 民族의 自主的 意思에 따라 武力 또는 暴力을 배제한 平和的 方法으로 統一國

註 125) 상세한 憲法解釋學의 方法論에 대하여는 許營, 「憲法理論과 憲法」〈上〉(博英社, 1986), pp. 102~104; 權寧星, “憲法解釋學의 方法論에 관한 연구”, 「憲法研究」, 第3輯(韓國憲法學會, 1975), pp. 29~52 參照.

를 건설하는 것이다. 이러한 統一政策의 추진은 國家的 責務이며 課題이다. 따라서 國家的 課題인 平和의 統一政策의 수행은 領土條項과 相衝된다고 하여 경시될 수 없다. 그러므로 憲法政策目標의 견지에서 統一條項은 領土條項에 우선하는 效力을 갖는다고 하여야 할 것이다.

2) 領土條項과 憲法の 變遷

時代와 狀況에 따라서 우리의 統一政策은 많은 變化를 겪어 왔지만, 領土條項은 制憲憲法에서부터 그대로 답습되어 규정됨으로써 統一政策과 領土條項은 調和되지 못하고 있다. 領土條項에서 그 意味와 內容은 실질적으로 40年 이상의 分斷現實에서 南北韓의 統一政策을 통하여 最初의 價値와 規範의 意味는 변하고 말았다. 이것은 憲法現實이 憲法規範을 離脫하게 되어 憲法規範을 변경하겠다는 직접적인 意思없이 憲法規範을 달리 적용함으로써 憲法에 실질적 變化現象이 생기는 ‘憲法の 變遷’(Verfassungswandlung)을 가져왔다고 볼 수 있다.

憲法變遷의 例를 日本憲法에서 보면, 平和條項이라 일컫는 第9條를 들 수 있다. 1946년에 制定된 日本憲法은 第9條에서 “日本國民은 正義와 秩序를 基調로 하는 國際平和를 성실히 希求하며 國權의 發動인 戰爭과 武力에 의한 威脅, 또는 武力의 行使는 國際紛爭을 해결하는 手段으로서는 영구히 이를 포기한다. 前項의 目的을 달성하기 위하여 陸·海·空 기타의 戰力を 保有하지 않는다”고 규정하고 있다. 그러나 40여년이 지난 오늘날 日本에서는 自衛隊라는 명목으로 陸·海·空의 戰力を 유지하고 있다. 이에 대하여 日本國民들은 違憲이라는 意識을 별로 갖고 있지 않음으로써 憲法 第9條의 憲法規範의 意味·內容의 變化에 대하여 肯定的 評價를 내리고

있다.

憲法變遷의 價値評價에 대하여는, 憲法變遷을 憲法改正에 준하는 憲法規範의 變遷으로 보고 이것을 인정할 것인가에 관하여 肯定說과 否定說이 대립하고 있다. 우리나라의 유력한 견해에 의하면, 憲法の 變遷을 그 動機와 內容에 따라서 평가할 문제이지 그것을 일률적으로 긍정 또는 부정할 것이 아니라고 하여, 憲法變遷의 動機가 憲法の 理念 내지 基本原理를 尊重하기 위한 것이고 그 內容이 憲法規範의 歷史的 發展法則에 순응하기 위한 것이라면 긍정되어야 한다고 하고 있다.¹²⁶⁾ 이러한 견해에 따른다면, 우리의 統一政策에 대한 憲法的 價値評價에 있어서도 憲法の 變遷으로서 肯定的인 방향에서 유도되어질 수 있다.¹²⁷⁾ 참고로 權寧星 教授는, 현실적으로 休戰線 北方地域에는 大韓民國의 國家權力이 못미치는 엄연한 사실에도 불구하고 憲法 第3條에서 北韓地域이 우리의 領土라고 주장하는 것은 名目的일 뿐이라고 보고 있다.¹²⁸⁾

3) 憲法前文의 ‘平和的 統一의 使命’

憲法은 前文에서 祖國의 ‘平和的 統一의 使命’에 입각하고 있음을 선언하여, 祖國의 平和的 統一이라는 民族의 大課業의 성취를 위한 歷史的 使命을 國家와 國民에게 부여하고 있다. 이러한 前文 規定의 法的 性格은, 西

註 126) 權寧星, 前掲書, p. 61 ; 金哲洙교수도 同旨의 견해를 보이고 있다. 金哲洙, 前掲書, pp. 934 ~ 935.

註 127) 梁 建, 前掲論文, p. 109.

註 128) “文益煥목사 訪北, 左右대결 구실 안된다”(對談), 前掲書, p. 137.

獨 基本法 前文의 統一命題의 法的 性格에 대한 西獨의 學說과 西獨聯邦 憲法裁判所의 判決에서와 같이 政治的 意義는 물론 法的 意義도 가지는 것으로 볼 수 있다.¹²⁹⁾ 따라서 國家機關이 統一을 法的으로 방해하거나 사실상 불가능하게 하는 行爲를 禁止하는 것이라고 볼 수 있다.

우리 憲法 前文의 ‘平和的 統一의 使命’ 규정의 法的 性格에 관해서는 西獨基本法 前文의 統一命題에 대한 學說과 西獨聯邦裁判所의 判決이 示唆的인 意味를 가진다. 西獨基本法 前文에서 “전독일국민이 자유로운 自己決定으로 獨逸의 統一과 自由를 성취할 것”을 선언한 것은 ‘獨逸再統一의 命題’(Wiedervereinigungsgebot)를 규정한 것이라고 보고 있다. 그 根據로서 첫째로 基本法 前文은 民族的·國家的 統一을 유지하려는 決意에 차서 이 基本法을 制定하였음을 표명함으로써 民族的·國家的 統一維持義務를 강조했고, 둘째로 全獨逸國民은 자유로운 自己決定으로 獨逸의 統一과 自由를 성취할 것을 요청받고 있음을 들고 있다.¹³⁰⁾

특히 西獨 基本法 前文의 統一命題의 法的 性格은 東西獨基本條約의 合憲性問題와 關連하여 중요한 政治的·法的 問題를 일으켰다. 이에 대하여 西獨의 學說과 判例는 積極的인 見解를 가지고 있음을 알 수 있다. 첫째, Th.Maunz는 이 前文의 統一命題에서 직접적으로 분할된 獨逸을 統一하는데 노력하고 獨逸統一을 法的으로 저해하거나 사실상 불가능하게 만드는 것을 禁止

註 129) BVerfGE 5, 85, KPD - Verbot Urteil, BVerfGE 36, 1; 金哲洙, “分析國憲法과 統一問題”, 「法學」, 제 18 권 1 호(서울大法學研究所, 1977), p. 48.

註 130) 上揭論文, p. 47.

하는 法的 義務가 모든 國家機關에게 부과되어 있다고 본다.¹³¹⁾ 둘째, 聯邦憲法裁判所는 東西獨基本條約의 判決에서 西獨基本法 前文의 統一命題에 관하여 西獨의 어떤 憲法機關도 政治的 目的으로서 政治的 統一의 再現을 拋棄해서는 안되며, 모든 憲法機關은 그 政策遂行에 있어서 이 目的의 達成을 위하여 協力하여야 하며, 再統一을 불가능하게 하는 모든 行爲를 중지하여야 한다고 하였다.¹³²⁾

이러한 西獨의 學說과 判例에 비추어 우리 憲法에 있어서도 그 前文의 ‘平和的 統一의 使命’ 규정에서 보면, ①統一指向의 理念과 相衝되는 法制度를 創設하여서는 안되며, ②또한 이 理念에 저촉되는 法制度는 改善되어야 하는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 憲法前文의 統一指向의 理念에 矛盾되고 統一推進에 저해되는 國家保安法은 改廢되어야 하며, 南北關係 改善을 도모할 수 있는 새로운 法制度의 創設이 요구된다.

우리 憲法 前文의 ‘平和的 統一의 使命’ 규정에 관한 이러한 解釋을 통하여 統一條項과 領土條項과의 相衝 및 統一政策의 實際와 領土條項과의 乖離의 問題도 극복할 수 있을 것이다.

註 131) 上揭論文, p. 49.

註 132) BVerfGE, 36, 1 ; 上揭論文, p. 49.

3. '7.7 宣言'과 關係法律의 乖離問題

(1) '7.7 宣言'과 國家保安法の 矛盾狀況

'7.7 宣言'에서는 北韓을 同伴者로 인정하는 반면에 國家保安法에서는 北韓을 反國家團體인 敵으로 규정하고 있어서 兩者는 相互 矛盾되고 있다. 이와 관련하여 '7.7 宣言' 이후에 일어난 文益煥牧師, 徐敬元議員, 林秀卿양, 文奎鉉神父 등의 訪北事件은 社會的인 충격과 함께 南北交流에 대한 法的 論爭을 불러 일으켰다.

이들의 訪北을 계기로 北韓과의 敵對關係를 전제하여 國家保安法の 改廢가 아니라 오히려 國家保安法の 存續과 그 法이 強化되어야 한다는 주장이 나타났다. 이 주장에 의거한 일련의 訪北事件에 대한 政府의 이른바 公安政局의 對應은 '7.7 宣言'의 精神에서 보면 엄청난 退步現象을 보여 주는 것이다. 즉, '7.7 宣言'에 따른 實定法的 後續措置를 강구할 것임을 政府當局者가 강조해 왔다는 점과 '7.7 宣言'이 國民의 뜨거운 統一熱氣와 統一運動에 바탕한 國民的 合意에 의하고 있다는 점에서 이 주장은 同意를 구할 수 없다. 다시 舊時代의 彈壓의 道具였던 國家保安法으로 각계의 統一熱望을 가혹하게 억누르는 현실은 民主化라는 歷史的 使命과 함께 統一에 대한 國民的 合意에 정면으로 배치되는 것이다.¹³³⁾

그러므로 國家保安法은 '7.7 宣言'의 基本精神과 相衝되고 있고, 그 制定初期의 適時性은 현실적으로 상실되어 正當性과 規範力을 잃고 있다는

註 133) 「한겨레신문」, 1989년 7월 5일, p. 3.

면에서, 더욱이 統一論議의 開放과 統一에 대한 實踐意志를 具體化하는 意味에서도 改廢되어야 한다. 무엇보다 國家保安法의 基本概念인 反國家團體는 唯一合法政府論에 입각하여 北韓을 北進統一의 對象으로 여길때의 概念이었지만, 이제 이것은 北韓의 地位를 民族共同體의 同伴者關係로 규정한 '7.7 宣言'에 비추어 政府의 統一政策의 方向과 矛盾되고 있어서 그 存立基盤을 상실하고 있다.

그동안의 南北交流가 어떠한 法的 根據를 가지고 이루어져 온 것은 아니었고, 이른바 統治行爲 次元에서 制限的으로 許用되어 왔기 때문에 政府의 일방적이고 無原則한 南北交流의 推進은 일련의 訪北事件에서 나타난 바와 같은 혼란을 일으키게 되었다. 특히 鄭周永 現代그룹 名譽會長의 訪北과 文益煥牧師의 訪北을 比較하면서 法執行의 恣意性에 대한 論爭이 일어났다.

지금까지 南北統一이 國家的·國民的 課題라는 觀點에서 憲法이나 國家保安法에 위반하여도 南北接觸交流가 政府나 그의 承認下에 이루어지는 것이면 부득이한 일이라는 國民的 共感帶와 함께 일종의 超法的 事由로 받아들여졌다. 대표적인 예로 1972년 '7.4 共同聲明'의 合意過程에서 당시의 中央情報部長의 對北接觸行爲는 憲法과 國家保安法에 違反되지만 이를 統治行爲의 理論으로 설명하였다.

統治行爲란 고도로 政治的인 意味를 가진 國家行爲 내지 國家的 利害에 직접 관계되는 사항을 對象으로 하는 國家行爲라고 하여 法院의 合法性審查에서 除外되는 行爲를 말한다.¹³⁴⁾ 그러나 政府의 주장은 마치 大統領이

註 134) 金哲洙, 前揭書, p. 907.

政治的인 行爲를 했을 경우 모든 것이 統治行爲이고 그것은 언제나 司法的 處理의 對象이 되지 않는다는 論理이지만, 憲法學에서는 大統領의 政治的 行爲라도 憲法解釋論上 司法的 審査의 對象이 되다고 보고 있다.¹³⁵⁾ 다만 法院이 統治行爲에 해당하는 행위에 대해서 司法的 審査를 할 경우에는 法院의 政治的 中立性을 위협받을 가능성이 있기 때문에 統治行爲에 대한 司法的 判斷을 自制해 왔던 것이다. 그리고 모든 國家行爲는 國民의 裁判 請求의 對象이 되고 우리 憲法에서 憲法裁判所를 설치하고 있으므로 어떠한 政治的 行爲도 憲法裁判의 對象이 된다.¹³⁶⁾ 그러므로 統治行爲는 우리 憲法 第11條에 규정된 바의 “모든 國民은 法 앞에 平等하다”는 憲法의 絕對原理를 理念으로 하는 法治國家에서는 누구도 憲法과 實定法을 違反하여서는 안되며 統治行爲으로써 이를 合法化할 수는 없는 것이다. 우리 憲法을 보더라도 現職 大統領일지라도 內亂 또는 外患의 罪를 犯한 경우에는 在職 중에도 訴追된다고 하는 규정(第84條)에서 “大統領은 法律로부터 자유롭다”는 論理는 성립될 수 없다.¹³⁷⁾

동시에 鄭會長과 文牧師의 訪北에 대한 法適用에 있어서 政府와의 事前協議나 承認의 與否에 따라 適法과 違法行爲의 與否가 決定되는 論理는 合當하지 않다. 法治國家에서 行政機關의 承認與否에 따라서 實定法을 違反한 犯罪行爲가 適法行爲로 바뀔 수는 없다. 鄭會長의 訪北에 대하여, 그것은

註 135) 上揭書, p.910 ; 權寧星, 前揭書, pp.677~684.

註 136) “南北交流協力에 관한 特別法案에 대한 意見書”, 「大韓辯護士協會誌」, 통권 第151號, 1989. 3月號, p.136.

註 137) 權寧星, “統治行爲의 本質과 그 限界”, 「前揭論文」, pp.17~19 ; 許營, “統治行爲와 法治主義”, 「法律新聞」, 1989년 4월 20일, p.3.

統一政策의 推進主體인 政府와 事前協議를 거쳐 이루어진 行爲로 그 節次, 動機, 目的, 結果 등이 憲法上の 原則에 合致되고 國民의 건전한 法感情이라고 표현할 수 있는 社會常規에도 반하지 않아 刑法上 正當行爲에 해당하여 違法性이 阻却되어 處罰할 수 없다고 하지만, 社會常規가 政府의 승인이나 양해에 기초한다는점에 의문이 있고 政府가 構成要件에 해당하는 犯罪行爲에 대해서 事前에 승인할 權利는 가질 수 없다고 할 것이다.¹³⁸⁾

그러므로 文牧師의 訪北이 處罰되어야 한다면, 政府의 承認으로 免責될 수 없는 鄭會長의 訪北은 물론 지금까지의 平和統一政策들은 ‘7·7 宣言’까지도 憲法の 領土條項에 근거한 唯一合法政府性을 정면으로 부인하고 領土條項을 侵害하고 있다는 사실에서 處罰對象이 되어야 한다는 논리가 나온다. 따라서 鄭會長과 文牧師의 訪北에 대한 分離된 法適用은 法の 衡平을 무시하는 처사이며, 이는 南北關係에 대한 國民의 信賴나 同意를 얻기 어렵게 만드는 일이다.¹³⁹⁾

이와 관련하여 한 憲法教授는 憲法 前文에 나타난 祖國의 平和的 統一에 대한 全國民的 使命賦與나 大統領이 平和統一을 위해 성실히 노력해야 한다는 선서조항은 休戰線 北方地域에 있는 적의 領土는 우리 領土가 아니 다라는 것을 사실상 전제함을 의미하고, 따라서 憲法的 次元에서는 統一에 도움이 되는 行爲를 하기 위하여 休戰線 北方地域을 왕래하는 것을 금할

註 138) 「한국일보」, 1989년 4월 5일, p.3.

註 139) 「한겨레신문」, 1989년 4월 28일, p.6.

수는 없다는 견해를 피력하기도 한다.¹⁴⁰⁾

(2) '7·7宣言' 과 國家保安法の 矛盾의 解決方向

그간 政府에서는 南北交流에 대한 法的 根據를 마련하고 이를 통해 對北交流協力政策을 적극적으로 推進하기 위하여 '南北交流協力에 관한 特別法'을 成案하였다. 그러나 이 特別法은 國家保安法을 그대로 두고 反國家團體와의 交流·協力を 許用한다는 것으로, 實質적으로 國家保安法을 廢止하는 것과 같은 결과를 가져오면서 두 法體系의 混亂만을 초래하는 것이었다.¹⁴¹⁾ '7·7宣言'에 기초하여 北韓에 대하여 同伴者概念을 담고 있는 이 特別法은 國家保安法과의 관계에서 基本的으로 法體系上 矛盾이 생기는 二重構造的 性格을 갖는 것으로 지적되고 있다. 이러한 法體系의 矛盾으로 國會에서의 法案通過가 미루어지고 있는 상황에서 政府는 '南北交流協力에 관한 基本指針'을 마련하여 施行하고 있다.¹⁴²⁾ 이 指針은 南北韓간의 人的·物的 交流와 諸般協力事業의 추진을 뒷받침하기 위한 것이지만, 실제적으로 北方政策의 部分的인 退行現象과 함께 北方交流를 政府가 '창구단일화'라는 명목으로 獨점하려는 의도를 보이고, 그 細部政策에 있어서는 그 概念이 뚜렷하지 않아 對北接觸許用 與否의 恣意性을 排除할 수는 없다. 그

註 140) 權寧星교수의 견해. "文益煥목사 訪北, 左右대결 구실 안된다"(對談), 前揭誌, p.137.

註 141) "南北交流協力에 관한 特別法案에 대한 意見書", 前揭誌, p.136.

註 142) 이 指針은 1989년 5월 27일 國務總理訓令 第232號로 發令되고, 6월 12일 大統領特別指示로 施行되고 있다.

리고 이 指針에 대하여 法律이 아닌 政府의 指針으로 國家保安法の 적용을 배제할 수 없다는 論理의 違法論이 제기되고 있다.¹⁴³⁾

이처럼 南北交流의 問題를 部分的이고 臨時特例의인 立法上の 기교와 行政措置만으로 解決하려는 것은 미봉책은 될 수 있을지 모르나 南北問題의 解決을 위한 기본적인 措置는 될 수 없는 것이다.

결국 國家保安法이 存置하는 가운데 南北交流에 관한 法的 뒷받침으로 南北交流協力에 관한 立法 그 自體도 필요한 것이나, 우선 國家保安法과의 矛盾을 해결하지 않으면 안된다. 그러지 못할 때 오히려 法體系上 심각한 矛盾과 混亂을 일으킬 수밖에 없다. 따라서 南北交流協力에 관한 法的 뒷받침 문제는 國家保安法과의 法理的 矛盾을 해결하는 데서 출발하여야 한다. 즉, 國家保安法の 근거가 되는 憲法 第3條가 오늘날 아무런 規範力을 갖지 못하고 있는 만큼, '7·7宣言'에 표명되고 있는 統一政策의 方向과도 모순되는 國家保安法은 改廢되어야 할 것이다. 더욱이 盧大統領이 1989년 8·15 慶祝辭에서 '7·7宣言' 이후에 對北關係의 혼란이 있었음에도 불구하고 南北對話의 재개와 '7·7宣言'의 政策들을 계속 추진해 나아갈 것을 표명하고 있다는 점에서도 統一政策에 矛盾되는 國家保安法은 改廢되어야 할 것이다. 반면에 南北交流協力에 따르는 法的 正當性を 확보하기 위해서도 南北交流協力에 관한 基本法の 制定이 절실히 요구된다.

註143) 「中央日報」, 1989년 6월 15일, p. 3.

VI. 結 語

① ‘한민족공동체 통일방안’에 대하여 否定的인 評價도 없지는 않지만¹⁴⁴⁾ 이 方案은 妥當性, 實現可能性, 國民的 合意라는 原則 아래 마련되었고, 統一까지의 段階別 過程을 명확히 하여 論理性을 확보한 점과 北韓의 立場도 受容하려 했다는 점에서 肯定的 評價를 받고 있다.¹⁴⁵⁾

새 統一方案에 대하여 美國을 비롯한 西方國家들은 支持를 표명하였고¹⁴⁶⁾ 蘇聯도 ‘어느 정도 建設的’ 提案이라고 評價하였다.¹⁴⁷⁾ 北韓은 金永南 外交

註 144) 예컨대 김낙중, “한민족공동체 통일방안을 비판한다”, 「월간 말」, 1989. 11月號, pp. 70~73; 같은 筆者, “한민족공동체 통일방안과 연방제 통일방안의 비판적 검토”, 「사회와 사상」, 1989년 11月號, pp. 120~130 參照.

註 145) “새 統一方案 특징과 전망” (긴급대담), 「中央日報」, 1989년 9월 11일, p. 3; “李洪九장관이 말하는 새 統一方案 의미”, 「東亞日報」, 1989년 9월 22일, p. 5; “한민족공동체 統一方案 내용과 의미”, 「한국일보」, 1989년 9월 12일, p. 3; 金甲喆, “한민족공동체 統一方案의 政策的 側面”, 한민족공동체통일방안 발표기념세미나 주제발표논문(國土統一院, 1989. 12. 1), pp. 11~12.

註 146) 「東亞日報」, 1989년 9월 12일, p. 2.

註 147) 蘇聯관영 모스크바 放送은 「한민족공동체 통일방안」에 대하여 「소비에트 러시아」紙의 “평양의 입장을 고려하는 요구들도 가지고 있으며, 어느 정도 건설적”이라는 論評을 인용하여 보도하였다. 그리고 이 統一方案이 北韓과의 대결정책을 포기하고 쌍방간의 폭넓은 대화를 발전시킬 것이라고 한 지난해의 「7·7 宣言」과 맥을 같이 하고 있다고 소개하고, “이 구상은 조선이 내놓은 提案들에 좋은 대답이라 생각된다”고 하였다. 「朝鮮日報」, 1989년 10월 12일, p. 1.

部長을 통하여 “高麗聯邦制案이 우리 民族이 선택할 수 있는 최선의 統一方案으로 된다고 확신하지만, 서로 和解하고 尊重하며 讓步하는 입장에서 다른 統一方案에 대해서도 허심하게 대하고 진지하게 協議할 것이며, 統一에 도움이 되는 것이라면 누구의 것이라도 폭넓게 受容할 것”¹⁴⁸⁾이라면서 이른바 ‘民族統一協商會議’를 열어 “南北韓에서 제각기 統一方案을 내놓고 있는 現時點에서 서로 協議하고 合意點을 찾아 하나의 統一方案을 定立해야 할 것”¹⁴⁹⁾이라고 밝혔다. 北韓의 이 提議가 물론 高麗聯邦制만이 유일한 統一方案임을 전제하고 있지만, ‘한민족공동체 통일방안’을 전면적으로 부인하지 않고 있음은 기존에 없었던 宥和的·伸縮的인 姿勢를 보여준 것이라 볼 수 있다. 게다가 北韓을 방문했던 개스틴 시거(前 美國務部 東亞太擔當次官補)는 “北韓의 高位當局者들은 ‘한민족공동체 통일방안’을 전면적으로 부정하지 않았으며, 北韓의 聯邦制統一方案과 妥協可能性도 배제하지 않았다”¹⁵⁰⁾고 言明하였다. 이러한 北韓의 조짐들은 우리들에게 고무적인 것으로 받아들여지는 만큼, 政府도 이에 대하여 肯定的 意味를 부여해야 할 것이다.

② 새 統一方案이 발표되기 전에 國會統一特委에서 統一政策에 관한 公聽會가 개최되었는데, 이 公聽會가 가지는 의미는 자못 큰 것이었다. 첫째는

註 148) 「中央日報」, 1989년 9월 29일, p. 1.

註 149) 上揭新聞, 같은 면.

註 150) 「韓國日報」, 1989년 11월 2일, p. 2.

우리나라 憲政史上 처음으로 國會에서 統一政策과 관련한 다양한 見解들이 表出되었다는 사실이고, 둘째는 公聽會를 통하여 우리 社會內部에서 統一에 대한 基本的인 認識에 있어서 커다란 差異를 가지고 있다는 사실을 알 수 있었다는 것이다.¹⁵¹⁾ 公聽會에서 開陳된 意見 가운데 南北韓 相互實體의 認定을 바탕으로 한 中間段階의 設定과 같은 原則的인 內容에 관해서는 共通點을 찾을 수 있었다. 반면에 北韓의 法的 地位, 統一의 主體, 平和定着의 方案 등에 관한 具體的 內容에 있어서는 이른바 保守와 革新간의 見解差가 극명하게 드러났다.¹⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 國會公聽會가 끝난지 10일만에 새 統一方案이 發表된 것은 輿論收斂의 형식적인 斷面을 보여 준 것이며, 官主導的인 側面이 강하다는 異議가 제기되기도 하였다.¹⁵³⁾

무릇 새 統一方案이 명실상부한 의미를 가지려면 광범위한 國內的인 支持를 기반으로 하여 對外的인 代表性이 확보되어야 할 것이다. 또한 南北韓간 信賴와 和解의 분위기가 造成되어 協商의 狀況이 유도되어야 할 것이다. 第6共和國에 들어와 나타난 統一問題에 대한 認識의 差異는, 그것이 단순히 統一의 方法에 대한 見解差라기 보다는 우리의 現代史와 民族의

註 151) 徐鎮英, “統一論議와 國民的 合意 基礎의 擴充”, 한민족공동체 통일방안 발표기념세미나 주제발표논문(國土統一院, 1989. 12. 1), p. 10.

註 152) 4個 政黨 과 7個 社會團體 및 2名의 言論人의 陳述內容은 「政黨·社會團體 등의 統一論議 - 統一政策에 관한 公聽會陳述內容」(國會統一政策特別委員會, 1989)을 參照.

註 153) 김덕룡, “통일로 가는 중간단계 설정한 한민족공동체 통일방안”, 「週刊한국」, 1981년 10월 1일, p. 32; 정대화, “前揭論文, p. 135; “한민족 統一方案 내용과 문제점”(특별좌담), 「東亞日報」, 1989년 9월 11일, p. 5.

장래에 대한 근본적인 認識의 差異를 그대로 반영하고 있다는 점에서 社會의 龜裂構造를 표출하고 있다. 따라서 統一問題에 대한 國民的 合意는 절실한 時代的 課題로 부각되고 있다.¹⁵⁴⁾

이러한 점에서 統一方案에 대한 國民參與의 範圍가 더욱 구체화되어야 하고 統一論議도 보다 擴大되어야 할 필요가 있다. 현재 새 統一方案에 대한 國民的 合意는 여전히 課題로 남아 있음으로써 새 統一方案부터가 國民的 討論의 對象이 되어야 한다는 主張이 나오고 있다.¹⁵⁵⁾ 다양한 統一論議를 收斂하기 위한 方法으로 統一問題에 대한 國會의 機能과 役割을 擴大·強化할 필요가 있다고 생각된다. 앞으로 政治圈의 積極적 活動에 의하여 統一政策의 正當性을 강화하고, 國會次元에서 統一政策의 基本方向이 제시되는 것이 國民的 合意의 도출이라는 관점에서 바람직하다고 할 수 있다.¹⁵⁶⁾

새 統一方案의 推進과 관련하여 李洪九 統一院長官은, 國會의 對政府質問에 대한 答辯에서 “새 統一方案은 南北問題를 풀어나가기 위한 우리쪽의 생각을 밝힌 것 뿐”¹⁵⁷⁾이며, “이는 對話의 前提條件이 아니고 南北協商過程에서 양보될 수도 있는 것”¹⁵⁸⁾이라고 하였다. 또한 李長官이 새 統

註 154) 徐鎮英, 前揭論文, p. 10.

註 155) “한민족統一方案 내용과 문제점”(특별좌담), 前揭新聞, p. 5; “새 통일방안을 국민적 토론에 부치자”(사설), 「한겨레신문」, 1989년 9월 13일, p. 6.

註 156) 徐鎮英, 前揭論文, p. 14.

註 157) 「世界日報」, 1989년 10월 15일, p. 1.

註 158) 上揭新聞, 같은면.

一方案의 基本骨格은 지속적으로 유지하면서도 狀況에 따라 修正될 수도 있다는 見解¹⁵⁹⁾를 밝히고 있는 점은 示唆的이다. 따라서 새 統一方案은 流動的인 것으로 앞으로 더욱 改善·補完되어 發展되어 나가야 할 것이다.

③ 새 統一方案에 대한 評價가 方案 自體보다는 國內外的 狀況展開에 따라서 그 意味가 점차 부여되어지는 것이라면, 國內外的 統一方案에 대한 批判을 受容하는 과감한 후속조치가 필요하고, 새 統一方案을 실천하는 對內的인 措處가 뒤따라야 한다. 그것은 統一政策의 認識과 思考의 轉換에 부응하는 구체적인 法的·制度的 뒷받침이 되어야 할 것이다. 특히 南北韓간에는 分斷으로부터 발생한 法的 問題들로 인하여 統一政策의 樹立과 推進過程에서 法理上의 矛盾을 야기함으로써 統一政策上 혼란을 초래하는 경우가 많았다. 그래서 統一政策의 合法性을 확보하고, 統一政策에 관련된 法理的 矛盾을 解決하는 것은 要緊한 課題로 남아 있다. 지금까지 統一政策과 그 關係法의 乖離現象으로 인하여 統一政策의 法的 問題에 대한 解決努力에 있어서 消極的인 姿勢가 강요되어 왔음은 사실이다.

그러나 이제는 統一政策에 있어서도 法的 正當性이 確保되어야 하며, 그러기 위해서는 統一政策과 憲法規範 및 關係法律의 乖離現象을 解消하여야 한다. 統一政策과 關係法의 乖離現象에 대하여 憲法の 次元과 關係法律의 次元으로 나누어서 살펴볼 수 있는데, 前者는 解釋論을 통하여, 後者는 立法

註 159) “우리는 어디로 가고 있나”(외무·통일원長官 특별인터뷰), 「中央日報」, 1989년 9월 22일, p.18.

論을 통하여, 그 解決策을 摸索해 볼 수 있을 것이다.

이를 다시 요약해 본다면, 첫째로 憲法規範간(領土條項과 統一條項)의 相衝問題와 憲法規範(領土條項)과 統一政策 사이의 乖離現象에 대해서는 현실상황에서 立法論的 解決이 어려운 만큼, 새로운 解釋論을 통하여 問題解決을 시도하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

둘째로 '7·7宣言' 및 이를 기초로 하는 새 統一方案과 關係法律과의 矛盾에 대해서는 '7·7宣言'과 새 統一方案에 부응되도록 法制度를 整備함으로써 立法論的으로 解決을 시도하는 것이 요망된다. 특히 統一政策의 추진과 관련하여 國家保安法의 適用問題에 있어서는 많은 法理的 矛盾을 낳고 있다는 점에서 그 問題解決은 시급한 懸案이 되어 왔다.

현실적으로 唯一合法政府論에 입각하여 北韓의 地位를 反國家團體로 규정 한 國家保安法은, 北韓의 地位를 民族共同體의 同伴者關係로 규정 한 '7·7宣言'과 南北韓의 對等性을 기본으로 하고 있는 새 統一方案과 모순되어 그 存立基盤을 상실하고 있다. 실제로 鄭周永 會長과 文益煥 牧師의 訪北을 두고 恣意的인 法執行과 分離된 法適用은 法理的 論爭을 일으켰다. 그러나 이러한 法執行은 法執行의 衡平에 위배되며 國民의 信賴나 同意를 구하기 어렵다.

政府는 '南北交流協力에 관한 特別法'을 成案하였지만 國家保安法과의 二重構造的 法體系上的 矛盾을 노정 한 채 法案通過가 미루어지고 있는 상황에서 '南北交流協力에 관한 基本指針'을 마련하여 시행하고 있다. 그러나 南北交流의 問題를 臨時特例的인 立法上的 技巧과 行政措置로 解決하려는 것은 彌縫策일 뿐이다. 따라서 南北交流에 관한 法的 뒷받침의 문제는 國家保安法과의 法理的 矛盾을 해결하는데서 출발하여 한다.

이점에 관하여 國會 外務·統一委員會의 國政監査 때에도 새 統一方案의 推進과 國家保安法과의 問題點이 지적되었다. 즉, 새 統一方案이 현실의 北韓體制를 認定하는 기초위에 선다면 바로 새 統一方案에서 제시한 ‘南北聯合’의 概念이 容共이 된다는 論理에서 볼 때, 國家保安法이 存置하는 가운데 새 統一方案의 실현이 가능한 것이나라는 質疑가 있었다. 이에 대하여 統一院長官은 北韓을 사실상의 實體로는 보지만 그 國家性은 否認하고 있고, 統一政策과 관련한 法體系의 合理的인 調整問題에 대해서는 國會와 政府의 共同的 努力이 요구된다는 점을 강조하였다.¹⁶⁰⁾

오늘날 國家保安法の의 根據인 憲法の 領土條項은 規範力을 상실하였고, ‘7·7宣言’ 및 새 統一方案에 표명되고 있는 統一政策의 方向에 모순되는 國家保安法은 改廢되어야 할 것이다. 반면에 南北交流協力에 따르는 法的 正當性을 확보하기 위해서도 南北交流協力에 관한 基本法の 制定이 필요한 것이다.

④ 本稿에서는 統一政策이 일관성을 維持하면서 적극적으로 推進되려면 統一政策에 대한 法理論的 뒷받침이 필요하다는 점에서 새 統一方案에서 제시하고 있는 ‘民族共同體’와 ‘南北聯合’의 概念과 法的 性格을 究明해 보았다. 이와함께 ‘南北聯合’의 法的 性格을 알아보기 위하여 英聯合의 法的 關係를 검토하였고, ‘南北聯合’의 機能과 類似性을 지니고 있는 유럽共同體와 노르딕協力體에 관해서도 考察해 보았다. 그리고 統一政策上 안고 있는 法的 問題에 관하여 唯一合法性의 問題를 論究하고, 統一

註 160) 「朝鮮日報」, 1989년 9월 21일, p.3.

에 관한 憲法規範 상호간의 相衝問題 및 統一政策의 實際와 憲法規範간에
노정된 乖離現象을 現憲法下에서 적극적으로 해결하기 위하여 새로운 憲法
解釋을 시도해 보았다. 그리고 統一政策과 關係法律과의 矛盾現象과 그
解決方向에 대해서도 살펴보았다. 그럼으로써 統一政策이 法的 問題로 위
촉되는 것을 방지하고 적극적인 政策推進을 할 수 있도록 하고자 하였다.

새 統一方案도 앞으로 더욱 補完되고 發展되어 나가야 할 것이다. 그러
기 위해서는 統一에 대한 적극적 意志와 恣勢가 절실히 요구된다. 진정한
統一意志는 統一의 理想과 分斷의 現實 사이의 矛盾을 극복하는 요체가
되는 것이다.

한민족공동체 統一方案 그 法的 體系化 研究

1989년 12월 29일 인쇄

1989년 12월 30일 발행

발행처 국 토 통 일 원

인쇄처 정문사문화주식회사

國統政 89-12-167

