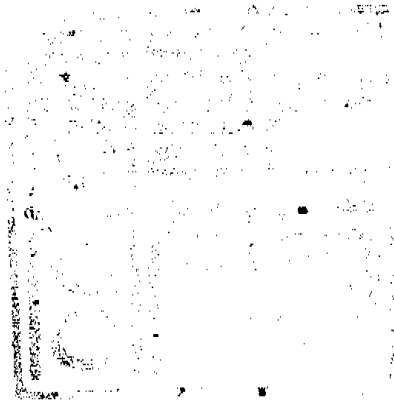


統分 91-11-57

北韓·統一研究論文集 (I)

— 南北韓 統合 및 統一政策 分野 —

1991



統 一 院

이 論文集은 當院이 年例事業으로 推進하고 있는 北韓 및 統一問題에 관한 新進學者들의 '91年度 研究 結果를 綜合한 것입니다.

금년에는 45個의 課題를 設定하여 研究委囑을 하였는바 便宜上 報告書를 ① 南北韓 統合 및 統一政策 ② 南北交流協力 ③ 北韓의 體制變化 ④ 北韓의 政策 및 社會 變化 趨勢 ⑤ 韓半島 軍事問題 및 北韓의 行政·法制 ⑥ 北韓의 經濟·社會·人權實態 分野 등 6卷으로 나누어 發刊하였습니다.

여기에 收錄된 論文들은 斬新한 아이디어와 銳利한 論證 등 力作들이 많았다고 評價되나 그 內容들이 모두 當院의 見解와 一致되는 것은 아닙니다.

이 冊子가 北韓 및 統一問題를 理解하고 研究하거나 政策을 樹立하는데 參考資料로 널리 活用되기를 바랍니다.

1991年 12月

統 一 院 情 報 分 析 室

目 次

◆ 南北韓 統合모델에 關한 연구 —收斂論的 視角을 中心으로—

禹 性 大

〈要約文〉	11
I. 序 論	14
II. 收斂論의 再認識	21
III. 東西 兩體制의 收斂的 變化	32
1. 先進 資本主義 체제의 수렴적 변화	33
2. 共產主義 체제의 수렴적 변화	37
IV. 南北韓의 收斂的 變化에 對한 展望	41
1. 南韓의 체제개혁에 대한 전망	43
2. 北韓의 체제개혁에 대한 전망	48
V. 收斂論的 統一모델	56
VI. 結 論	64

◆ 東西獨 統合의 한반도 適用 可能性 研究 —CSCE를 모델로 한 韓半島 平和 구상—

李 昌 訓

〈要約文〉	73
I. 問題의 提起	77
II. 獨逸統一과 CSCE	80
1. CSCE의 발족배경과 성장	82

2. 독일통일과 CSCE	94
3. 독일통일과 CSCE의 미래	102
Ⅲ. 아시아·태평양공동체와 韓半島의 統一	104
1. 아시아·태평양공동체 구상의 연혁	107
2. 아시아·태평양기구와 한반도	113
3. 아시아·태평양공동체가 나아가야 할 길과 문제점	116
Ⅳ. 結 論	122

◆ 獨逸 統一過程의 分析과 韓半島의 통일전망

최 수 경

〈要約文〉	129
I. 序 論	134
Ⅱ. 獨逸의 통일과정과 統一의 成功要因	134
1. 東·西獨의 통일정책	135
2. 東·西獨관계	139
3. 獨逸의 통일과정과 그 성공요인	145
Ⅲ. 南·北韓의 統一政策과 周邊情勢	151
1. 南·北韓의 통일정책	151
2. 南·北韓 관계	157
3. 한반도의 주변정세	160
Ⅳ. 한반도의 統一 가능성에 대한 展望	170

◆ 統一憲法の 基礎에 관한 연구

— 남·북한의 權利·義務의 承繼조항문제를 중심으로 —

朴 瑢 炫

〈要約文〉	175
I. 序 論	182
II. 國家承繼에 관한 國際法規	183
1. 國家承繼의 概念	183
2. 條約의 承繼	184
3. 國家財産과 公文書 및 外債의 承繼	188
III. 南·北韓 關係의 國際法 適用可能性 問題	190
1. 南北韓의 法的地位	190
2. 南北韓 關係에의 國際法 適用可能性	195
IV. 統一憲法上의 南北韓 權利·義務의 承繼條項 問題	197
1. 承繼條項의 必要性	197
2. 先例	198
V. 結 論	201

◆ 한민족공동체통일방안의 「남북연합」 운영체계에 관한 연구

張 崙 洙

〈要約文〉	203
I. 서 論	206
II. 민족공동체헌장의 성격 및 기본 내용	208
1. 민족공동체헌장의 의의	208
2. 민족공동체헌장의 성격	212
3. 민족공동체헌장의 내용	216
III. 남북연합의 성격	222
1. 남북한의 법적 지위	222

2. 국가연합과 연방국가	225
3. 남북연합의 국가연합적 성격	231
IV. 남북연합의 구성기구와 운영체제	235
1. 남북연합의 공동구성기구	235
2. 남북연합의 운영체제	239
V. 결론-남북연합의 현실화 방안	241

◆ 「南北評議會」의 機能模型과 發展方向에 관한 研究

崔 鳳 秀

〈要約文〉	247
I. 序 論	251
1. 問題의 提起	251
2. 研究의 內容 및 方法	253
3. 研究의 限界	255
II. 「南北聯合」의 特性과 「南北評議會」의 機能模型	256
1. 「南北聯合」의 特性	256
2. 機能의 特性	261
3. 「南北評議會」의 機能의 模型	264
4. 比較와 評價	317
III. 「南北評議會」의 構成背景 分析	268
1. 國會와 最高人民會議의 制度的 比較	268
2. 國會와 最高人民會議의 機能의 比較	271
IV. 「南北評議會」의 機能의 問題點 分析	280
1. 象徵的 機能의 問題點	280
2. 實務的 機能上의 問題點	282
V. 「南北評議會」의 發展代案	285
1. 代案의 條件	285
2. 問題點 改善을 위한 代案	285

3. 代案의 評價와 發展方向	287
VI. 結 論	290

◆ 90년대 南北韓關係와 統一政策에 따른 南北韓 社會政策의 比較와 展望

吳 正 受

〈要約文〉	297
I. 序 論	300
1. 問題提起와 研究目的	300
2. 1990年代 南北韓關係와 統一政策의 展望에 따른 社會政策 改革의 當爲性	302
II. 南北韓 社會政策의 發展과 評價	307
1. 南韓의 社會政策	307
2. 北韓의 社會政策	312
3. 比較와 評價	317
III. 南北韓 社會政策의 現況：比較와 評價	319
1. 社會保障體系	319
2. 所得保障	320
3. 醫療保障	323
4. 住宅保障	325
5. 社會福祉 서비스	326
6. 總體的 比較와 評價	328
IV. 體制統合에 對備한 社會政策의 方向과 展望	329
1. 社會政策 改革의 方向	329
2. 體制統合에 따라 社會政策상의 豫想되는 問題와 展望	331

◆ 우리나라 統一政策의 信賴性에 影響을 미치는 要因과 信賴性 提高方案

朴 喜 緒

〈要約文〉	335
I. 序 論	338
1. 研究目的	338
2. 研究 範圍 및 方法	339
II. 政策信賴에 관한 理論的 背景	339
1. 政策信賴 研究의 發展	339
2. 政策信賴의 概念	343
3. 政策信賴에 影響을 미치는 要因	346
III. 統一政策信賴研究를 위한 研究模型 및 假說의 設定	350
1. 研究模型의 設定	350
2. 假說의 設定	351
IV. 變數의 操作化 및 測定	353
1. 統一政策에 대한 信賴性	353
2. 統一政策의 信賴性에 影響을 미치는 要因	353
V. 資料의 蒐集 및 分析	355
1. 資料의 蒐集	355
2. 資料의 分析	356
VI. 統一政策의 信賴性 提高方案	364
1. 政策過程에 있어서 參與의 擴大	365
2. 政策內容의 現實性 및 一貫性 維持	365
3. 政策擔當者의 能力開發과 倫理確立	366
4. 政策開發의 活性化	368
5. 適切한 政策弘報	368
VII. 結 論	369
◇ 집필자 소개	371

◆ 南北韓 統合모델에 關한 연구 - 收斂論的 視角을 中心으로 -

우 성 대(목포대)

〈要 約 文〉

韓半島의 분단은 여타 분단국들의 경우와 마찬가지로 東西冷戰體制의 부산물이다. 따라서 우리의 통일문제는 ‘1民族 2國家 2體制’의 분단현실에서 어떻게 체제간의 문제를 극복하고 하나의 국가를 이루어 내느냐 하는 것으로 귀결된다.

이러한 問題에 대해 우선 손쉽게 얻을 수 있는 해답은 북의 체제 또는 남의 체제 어느 일방에 의한 吸收統合 방식일 것이다. 그러나 南北韓의 현실을 고려할 때 어느 일방에 의한 단기적인 吸收統合은 그 가능성이 희박한 것은 물론 결코 바람직스럽지도 못하다. 그러므로 그 다음에 얻을 수 있는 해답은 南北兩體制를 그대로 인정하면서 정치적 통합을 이루는 共存型 統一形態인데, 그 대표적인 경우가 ‘1民族 1國家 2自治政府 2體制’ 방식의 통일을 주장하는 北韓의 연방제 통일형태이다. 그러나 체제(계급)와 국가간의 관계에서 국가의 ‘絶對的인 自律性’을 인정할 수 없는 限 體制를 초월해서 작동할 수 있는 國家란 본질적으로 불가능한 것이기 때문에 異質的인 이념과 체제가 단일의 주권국가로 안정적인 통합을 이루는 것은 불가능하다.

그러면 일방적인 吸收統合이 바람직하지 않으며, 또한 연방식의 共存型 統一方案도 실효성이 의문시된다면 어떠한 통일방안이 適實性있는 통일방안으로 고려될 수 있다는 말인가? 필자가 보기에 는 장기간의 分斷狀況으로 인해 심화된 民族的 異質感과 체제간의 상극적인 對立關係를 해소하고 정치적 결합을 이룩하기 위해서는 남북간에 體制補完的 相互收斂을 통한 단계적인 통일에의 諸

과정을 설정할 수 밖에 없다고 생각된다. 즉 남북이 서로 상호보완적 체제수렴을 통해 ‘構造的 相應性’(structural compatability)을 증대시키는 한편, 이러한 ‘構造的 相應性’의 증대정도에 부응하여 단계적인 정치통합을 모색해야 한다는 말이다.

이에 필자는 收斂理論을 한반도의 현실에 맞게 창조적으로 수용함으로써 남북의 긴장완화 및 평화통일에 기여할 수 있는 「收斂論的 統一모델」을 개발하고자 했다. 그런데 이처럼 收斂理論을 한반도에 적용하여 통일모델을 구축하려할 때 연속적으로 제기되는 의문이 몇 가지가 있다.

첫째는, 수렴이론을 한반도에 적용한다고 하는데 그 收斂理論의 구체적인 내용이 무엇이며, 그것이 한반도의 통일문제해결에 어떠한 도움을 줄 수 있느냐 하는 것이다. 이에 관해서는 「2장」과 「3장」에서 다루어 보았는데, 필자는 東西兩體制가 상호수렴을 통해 混合體制로 갈 것임을 주장하는 정통적인 수렴론자들의 주장을 중심으로 收斂論을 재구성한 후 이러한 수렴론의 주장이 理論的, 經濟的 차원에서 많은 비판이 있음에도 불구하고 여전히 지지될 수 있으며 또한 南北韓간의 平和體制를 정착시키고 나아가 政治的 統合을 추진하는데 있어 이론적 토대가 될 수 있음을 규명해 보았다.

둘째는, 수렴론적 통일론은 남북양체제의 相互收斂을 전제로 하는데 그러한 體制收斂이 과연 가능하냐 하는 것이다. 이에 관해서는 「4장」에서 다루어 보았는데, 필자는 이것이 단기적으로는 悲觀的이지만 장기적으로는 樂觀的임을 論證해 보았으며, 이러한 가능성을 앞당기기 위해서 남한내의 進歩政黨을 성장시키고 이를 통해 북의 변화를 유도하는 등 다각적인 실천적 노력이 필요함을 규명해 보았다.

셋째는, 한반도에도 南北兩體제의 수렴이 가능하다면 이러한 체제수렴정도에 相應하여 어떠한 방식으로 政治的 統合을 이룩할 것인가 하는 문제이다. 이에 대해서는 「5장」에서 다루어 보았는데, 필자는 南北韓간의 體制收斂을 통해 ‘構造的 同質性’이 증대되면 이에 상응하여 초보적인 平和定着을 거쳐 ‘1民族 1聯合國(1상징적 中央政府) 2政府 2體制’ 형태의 國家聯合→‘1民族 1聯邦國(1中央政府) 2自治政府 2體制’ 형태의 聯合性 聯邦→‘1民族 1國家 1政府 1體制’ 형태의 聯邦(또는 單邦)의 단계로 정치통합을 이룰 수 있다고 본다.

그런데 이러한 단계론적 통일방안은 이상과 같은 체제수렴론의 논거를 통해 설득력을 가질 수 있겠지만, 이러한 統合方式에 설득력을 더해주는 것은 현실적 권력을 지닌 남북 양당사자의 통일방안들의 타협을 도모할 수 있기 때문이다. 즉 平和共存 또는 國家聯合은 6공화국의 「한민족 共同體 統一方案」에서 제시한 ‘南北聯合’의 주장과 흡사한 것이며, 연합성연방 또는 연방은 북한의 「高麗民主聯邦制 統一方案」의 주장과 같은 것이기 때문에, 남한당국이 북한의 통일방안을 중장기 통일방안으로 수용하고 북한이 남한의 통일방안을 단기적 統一戰略으로 받아들인다면 상호간의 일보양보를 통해 대타협이 가능할 수 있으며, 그리하여 남의 현실주의와 북의 이상주의가 辨證法的 통합을 이룩할 수 있다는 말이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 통일은 본질적으로 남북간에 존재하는 체제와 이념의 차이를 相互收斂을 통해 극복할 것을 전제로 한다. 그러나 분단한국의 현실에 입각할 때 빠른 시일내에 남북이 각기 體制改革을 통해 체제와 이념의 차이를 해소하기를 기대하기란 어려운 실정이다. 따라서 조만간에 남북한이 통일을 이룰 가능성에 대해 悲觀的이라는 생각을 떨쳐버릴 수 없다.

그렇지만 장기적인 관점에서 보면 한반도의 統一問題가 반드시 비관적인 것만은 아니다. 이제 脫冷戰時代를 맞이하여 한국과 북한 모두를 그들의 냉전구도속의 양극단적 지위에서 탈피하여 중앙으로 접근할 것을 국내외의 다양한 변수들이 촉진하고 있으며, 한국민들은 어떠한 난관을 뚫고서라도 통일을 이룰려는 강한 욕구와 의지를 지니고 있기 때문이다. 따라서 7천만 국민 모두가 민족적 슬기를 모아 남북한의 冷戰的 對決構造를 청산하고 평화적인 남북통일을 조속히 실현해야 하는데, 이러한 목적에 활용할 수 있는 통일모델이 바로 이 논문에서 필자가 제시하는 「收斂論的 統一모델」인 것이다.

I. 序 論

東西 冷戰體制 구축 과정에서 強大國의 편의에 의해 分割된 한반도는 냉전 체제의 지속과 함께 동서간의 冷戰的 對決構造를 固着시켜 왔다. 따라서 한반도의 分斷은 단순히 外勢에 의해 강요된 外在的인 狀況이 아니라 이미 우리사회 내부에 일정하게 內面化된 현실적인 分斷構造로서 그 모습을 드러내고 있으며, 이러한 冷戰型 分斷構造가 한민족의 비극적인 삶을 總體的으로 規定짓고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 한반도의 統一은 單純히 分斷前의 原狀回復을 뜻하는 復古的인 統一일 수 없으며, 또한 分斷을 胚胎시킨 外勢的 요인만을 중시하는 反外勢的 解放論理에 입각해서 成就될 수 있는 것도 아니다. 그러한 방식으로서는 理念과 體制의 冷戰型 대립을 根幹으로 하는 韓半島의 分斷構造와 이로 인해 심화된 민족적 이질화를 해소할 수 없기 때문이다.

따라서 冷戰的 分斷구조의 속성상 統一問題는 국가와 민족 그리고 체제(이념)라는 3가지 차원의 문제에 총체적으로 접근하는 자세가 필요한데, 우선 분석적 편의를 위해 각 차원에서의 統合의 概念을 정리하면 다음과 같다.”

첫째로, 국가차원에서 본 政治的 統合은 하나의 憲法 밑에 하나의 政府가 韓半島에 수립되어 대내외적 主權을 행사하는 상태라고 할 수 있다.

둘째로, 民族次元에서 본 민족적 통합은 分斷過程을 통해 심화되어 온 민족적 異質性을 해소하고 民族的 同質性을 회복, 발전시킴으로써 민족적 의식(national consciousness)을 공유하는 하나의 民族共同體가 형성된 상태라 할 수 있다.

셋째로, 體制次元에서 본 체제적 통합은 南北間의 상극적인 理念과 體制의 대립을 해소함으로써 동질적인(또는 공존 가능한) 체제가 형성된 상태라 할

1) 통일문제의 본질을 이처럼 국가, 민족, 체제의 3가지 차원의 문제로 접근한 글로는 金玟泰, “南北韓 統一政策”, 「民族統一論」(국토통일원 통일연수원, 1990), pp.23~4 참조. 그러나 김교수는 이 글에서 통일문제를 궁극적으로 민족통합의 문제로 환원시키고 있으며 체제문제의 통합을 주요한 변수로 고려하고 있지 못하다.

수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리의 통일문제는 政治的 統合, 民族的 統合, 體制的 統合의 3가지 차원에서 접근할 수 있는데 이상의 3가지가 三位一體의 상태로 통합을 이루었을 때, 즉 '1民族 1國家 1體制'의 상태를 이루었을 때, 가장 이상적인 상태의 통일을 달성했다고 할 수 있다.

그러나 統一問題의 核心은 역시 하나의 主權國家 즉 '統一國家'(A Unified State)를 세우는 問題이다. 따라서 체제의 통합, 민족의 통합은 통일된 국가가 이루어지기 전까지는 統一이 완성되었다고 볼 수 없다. 그리고 民族的 統合과 體制的 統合이 완전히 이루어지기 전이라도 단일의 主權國家로 정치적 통합이 이루어질 수 있다면 완성된 형태는 아니라고 하더라도 일단 統一을 달성했다고 할 수 있는데, 복수의 민족과 복수의 체제가 하나의 국가 아래 존재하는 共存型 통일형태가 그것이다.

그러므로 우리는 複數의 民族과 複數의 體制가 하나의 주권국가로 통합된 상태를 가정할 수 있으며, 따라서 韓半島에도 이러한 모형에 따라 민족과 체제의 이질성을 극복하여 정치적 통합을 이룩한 統一韓國의 모습을 상정해 볼 수 있을 것이다.

그런데 문제는 복수의 민족, 복수의 체제를 하나의 主權國家로 통합하는 것이 실제로 가능하냐 하는 것인데, 우선 필자가 보기에 하나의 주권국가 밑에 복수의 민족을 통합시키는 것은 핵심적인 문제는 아니라고 본다. 비록 분단과정에서 南北間에 민족적 이질화가 심화된 것은 사실이지만, 그것이 국가의 分裂을 초래할 정도로 악화된 것은 아니기 때문이며, 만약 남북이 서로를 같은 민족으로 생각하지 않는다면 統一問題가 아예 제기되지도 않았을 것이기 때문이다. 물론 분단이 長期化되고 이에 따라 敵對的인 체제가 구조화됨에 따라 반만년의 민족사와 1300여년의 통일사를 면면히 이어온 민족적 동질성이 상당한 정도로 파괴된 것은 숨길수 없는 사실이다.²⁾ 그러나 민족을 구성하는 주

2) 남북한의 사회구조적 차이가 표층문화에서 이질화를 진행시키고 있으나 심층문화에서의 이질화는 아직도 심각하지 않다고 지적한 글로는 高永復, "文化和 性格構造의 異質化", 「南北韓의 異質化」(서울; 국토통일원, 1977), pp. 65-66.

객관적 요소를 총체적으로 고려할 때, 그 深層的 부문에 있어서의 민족적 감정은 여전히 지속되고 있으며, 이것이 남북을 끊임없이 통일의 길로 나아가게 하는 공동의 情緒的 源泉으로 작용하고 있는 것이다.

이렇게 볼 때 우리에게 당면한 문제는 복수의 체제를 어떻게 하나의 주권국가로 통합시키느냐 하는 것인데, 이를 韓半島의 분단 현실에 대입해 볼 때 결국은 남북간에 서로 상극적인 두개의 체제를 하나의 국가로 統合시키는 문제로 귀결된다 하겠다. 다시말해 '1民族 2國家 2體制'의 분단 현실에서 어떻게 체제간의 문제를 극복하고 하나의 국가를 이루어 내느냐 하는 것이다.

우선 손쉽게 얻을수 있는 해답은 북의 체제 또는 남의 체제 어느 일방에 의한 吸收統合의 방식일 것이다. 그러나 어느 일방에 의한 단기적인 흡수통합은 그 가능성 여부는 차치하더라도-물론 그 가능성이 극히 희박한 것이 사실이지만- 결코 바람직스럽지 못하다. 양측 모두 吸收統合의 충격을 흡수하고 그 후유증을 소화해낼만한 體制力量을 갖추고 있지 못하고 있기 때문이다.³⁾

그 다음에 제기되는 해결책은 남북 양체제를 그대로 인정하면서 정치적 통합을 이루는 공존형 통일형태인데 그 대표적인 예는 北韓이 주장하는 연방제 통일형태이다. 즉 '1民族 1國家 2自治政府 2體制' 방안이 그것이다. 이방안은 남북 양측의 체제를 그대로 인정하는 相互共存의 論理에 입각하고 있다는 점에서, 그리고 체제의 상이성에도 불구하고 조속한 통일을 기약한다는 점에서, 일단 정서적 차원에서 강한 호소력을 발휘하고 있으며 따라서 대내외적으로 상당한 지지자를 확보하고 있다. 그런데 핵심적인 문제는, 남북한간에 존재하는 극단적인 불신감의 問題를 접어 두더라도, 상당한 體制의 차이가 엄존하는 상태에서 과연 이와같은 연방형태의 통일국가가 실현가능한 것이냐 하는 점이다. 결론적으로 말해 資本主義 체제와 社會主義 체제, 自由主義 국가와 共產

3) 최근의 보도에 따르면, 남한당국은 통일이 이루어질 경우 남북경제통합의 비용이 최소한 2천억~4천억 달러에 이를 것이며, 독일식 단기 흡수통합일 경우 그 비용이 천문학적인 수준으로 늘어날 수지가 있다고 한다. 따라서 통일이 남한의 경제에 미치는 충격을 최대한 줄이려면 독일식의 단기적인 흡수통합보다는 남북경제교류확대 등으로 북한의 경제력을 일정수준까지 단계적으로 끌어올린 후에 경제통합을 모색하는 것이 바람직하다는 쪽으로 의견을 모으고 있다고 한다. 「조선일보」, 1991.8.5.p.1.

主義 국가가 단일의 主權國家로 안정적인 통합을 이루는 것은 불가능하다. 국가의 '절대적인 자율성'을 인정할 수 없는 한, 체제를 초월해서 작동할 수 있는 국가란 본질적으로 불가능한 것이기 때문이다.⁴⁾ 물론 연방형 통일을 주장하는 자들은 국가의 모든 기능을 연방국가에 할양하도록 주장하는 것은 아니며, 自治政府에 상당한 권한(대체로 軍事, 外交權을 제외한 권한)을 부여할 것을 전제하고 있기는 하다. 그러나 이는 단지 '權力의 地域的 배분' 문제에 해당되는 것일 뿐, 남북간의 理念과 體制의 차이를 민족적 결속력을 통해 초월할 수 있다는 명제는 여전히 관철되고 있다. 그렇지만 民族이란 결코 階級을 대치할 수 있는 초계급적 개념이 아니며, 민족주의가 체제와 이념의 차이를 초월할 수 있는 이념도 되지 못한다. 민족주의는, 흔히 '貞節없는 女人'에 비유되듯이, 어느 이념과도 결합될 수 있는 속성을 지닌 이념으로서 계급문제를 은폐할 수는 있으나 본질적으로 階級問題를 해소할 수 있는 이념은 못되기 때문이다.⁵⁾ 따라서 聯邦型 통일방안은 남북간에 상당한 정도의 '構造的 同質性'이 존재한다는 것이 전제되어야만 고려될 수 있는 방안에 불과한 것이며, 그것도 '體制的 異質性'이 잔존하는 한 대단히 불안정한 형태가 될 수 밖에 없을 것이다.

그러면 일방적인 吸收統合이 바람직하지 않으며, 또한 연방식의 공존형 통일방안도 실효성이 의문시된다면 어떠한 통일방안이 적실성있는 통일방안으로 고려될 수 있다는 말인가? 필자가 보기에는 장기간의 分斷狀況으로 인해 심화된 민족적 이질감과 체제간의 상극적인 대립관계를 해소하고 정치적 통합을 이룩하기 위해서는 남북간에 體制補完的 相互收斂을 통한 단계적인 통일에

4) 현대국가, 특히 자본주의 국가가 정통 마르크스주의자들의 주장처럼 지배계급의 이해를 대변하는 단순한 도구는 아니지만, 그렇다고 계급관계로부터 절대적으로 자율적인 것은 아니며 단지 상대적으로 자율성을 지닌 국가에 불과하다는 것이 Neo-Marxist들의 공통된 견해인데, 이에 대한 개설적 수준의 소개서 중 대표적인것은 박상섭, 「자본주의 국가론」(한울, 1985), 마틴 카노이「국가와 정치이론」, 이재덕 外 譯, (한울, 1985)

5) N.Poulantzas에 따르면, 민족은 영토, 전통 그리고 언어와 더불어 자본주의적 생산에 의해 계급으로 분할된 사람들을 새로운 공간, 시간개념으로 통합시킨 형태로서 피지배계급으로 하여금 그들의 실체를 납득하지 못하도록 방해한다고 한다. N.Poulantzas, State, Power, Socialism(London; Left Books, 1980), pp.80-110참조.

의諸과정을 설정할 수밖에 없다고 생각된다. 즉 남북이 서로 상호보완적 체제수렴을 통해 '構造的 相應性' (structural compatability)을 增進시키는 한편, 이러한 '構造的 相應性'의 증대정도에 부응하여 단계적인 정치통합을 모색해야 한다는 말이다.

물론 이와같은 체제수렴 과정을 통해 이룩된 統一國家의 이념과 체제는 단순히 남의 체제와 북의 체제의 산술적인 중간항일 수 없으며 또한 그렇게 되어서도 안된다. 그것은 세계사의 보편적 추세에 부응하는 것이어야 하며, 남북한의 體制가 건설적인 相互競爭을 통해 보다 차원높은 만남을 기약하는 것이어야 하기 때문이다. 이렇게 볼 때 한반도의 통일은 분단된 국가의 재결합을 의미하는 '再統一' (Reunification)인 동시에 東西間의 체제대립을 본질로 하는 분단구조를 새로운 시대적 요구에 부합하도록 승화시키는 '새로운통일' (New Unification)이며, 따라서 그 통일국가는 '새국가, 새로운 통일국가' (New State, Newly Unified State)⁶⁾의 모습으로 탄생하게 될 것이다. 요컨대 한반도의 통일은 동서간의 冷戰構造를 보다 차원높은 방식으로 해결해 줄 수 있는 창조적인 과업이며 세계사의 進運과 軌를 같이 할 미래 지향적인 과업인 것이다. 이러한 문제의식에 입각해서 한반도의 통일문제에 접근할 때 우리의 문제 해결에 도움을 줄 수 있는 이론이 바로 '收斂理論' (Convergence Theory)이다. 수렴이론은 동서 양체제의 最適體制로의 수렴 및 이로인한 동서간의 긴장완화를 세계사적 관점에서 논증한 이론으로서, 동서 냉전구조를 그 본질로 하는 남북한의 분단구조를 타파하고 양체제를 평화적인 통합으로 이끌 수 있는 이론적 토대가 될 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 동서 체제의 收斂문제를 다룬 수렴이론은 한반도의 현실에 맞게 창조적으로 수용될 수 있다면 체제문제를 회피하거나 소홀히 다루고 있는 남북 양측의 통일방안 모두를 지양할 수 있는

6) 우리의 통일을 '새로운 통일' (New Unification), '새로운 한국건설' (New Korea Building)로 생각해야 한다는 주장에 관해서는 Young-II Lee, "Perspective on Korean Unification in the 1980's", Unification Policy Quarterly, Vol. VI, No. I. (1980), pp30~31. 丁世鉉, "통일과정에 영향을 미치는 남북한의 대내적 요인과 문제점", 「한반도의 통일 전망」(서울:경남대 극동문제연구소, 1986), p.75참조.

적실성 있는 論理的 根據가 될 수 있을 것이다.⁷⁾

이에 필자는 여기서 동서 양체제간의 收斂問題를 한반도의 통일문제와 관련 지어 살펴보려고 하는데, 그 과정에서 특히 유념하고 있는 바는 다음과 같다.

첫째로, 고르바초프의 페레스트로이카 정책으로 상징되는 세계사적 전환의 조류 및 상호공존의 조류가 收斂論의 主張을 강화시켜주고 있다는 것이며, 이러한 사실을 토대로 할 때 동서간의 緊張緩和가 수렴이론에 근거하여 이루어 질 수 있거나 심지어는 그것이 가교되어야만 가능할 수 있다는 論據가 성립된다는 것이다.

둘째로, 수렴이론의 架橋를 통해 동서간의 긴장완화 및 공존이 모색될 수 있다면, 이러한 이론이 이념적 양극단을 치닫고 있는 남북 양체제 내의 체제개혁을 유도함으로써 남북의 緊張緩和 및 平和共存에 기여하며 나아가 남북의 평화적 統一을 모색할 수 있는 중요한 이론적 근거로 활용될 수 있다는 것이다.

셋째로, 이처럼 수렴이론이 남북간의 평화공존을 가능케 하고 나아가 남북한을 평화적인 통일로 이끌 수 있는 이론적 논거로 활용될 수 있다면, 여전히 冷戰的 對決狀態에서 헤어나지 못하는 우리로서는 수렴이론을 한국의 현실에 창조적으로 적용함으로써 평화적인 남북통일을 가능토록 하는 [收斂論的 統一 모델]을 개발해야 한다는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 남북한간에 평화적인 통일이 가능하기 위해서는 남북 양체제를 進步的으로 改革(革命이 아닌)함으로써 상호보완적 체제수렴으로 이끌 수 있고 이를 토대로 양극의 統一論議를 진보적으로 수렴할 수 있는 [收斂論的 統一 모델]이 요구되는데, 이 글의 目的은 바로 이러한 [收斂論的 統一 모델]을 구축해보려는 것이다. 그런데 이처럼 收斂理論을 한반도에 적

7) 남북한 모두 자신의 체제의 연장이나 확대를 통일의 목표로 삼고있는 것이 사실이다. 그러나 북한측의 통일방안은 양체제를 초월해서 통일국가를 이룰 수 있다고 주장하고 있으며, 남측의 통일방안은 양측이 합의에 의해 체제문제를 해결할 수 있다고 주장하고 있는데, 이점에서 양측모두는 체제문제 해결을 소홀히 다루거나(북한) 회피하고 있다(남한)고 할 수 있다. 따라서 필자의 입장은 체제통합의 문제를 수렴론적 시각에서 본격적으로 다루고 있다는 점에서 북의 '체제 초월론', 남의 '체제 회피론'의 입장과 대비해 '체제 통합론'에 해당된다고 할 수 있다.

용하여 통일모델을 구축하려 할 때 당연히 규명되어야 할 것이 몇가지가 있다.

무엇보다도 먼저 규명되어야 할 것은, 수렴이론을 韓半島에 적용한다고 하는데, 그 수렴이론의 구체적인 내용이 무엇이며 理論的, 經驗的 次元에서 문제점은 없는것이나, 그리고 그러한 수렴이론이 한반도의 분단문제를 해결하는데 어떤 有用性을 갖느냐 하는문제에 관한 것인데, 필자는 이러한 문제들을 [2장]에서 다루어 보겠다.

두번째로, 동서 양체제는 실제로 어떻게 변모해 왔으며, 이러한 사실에 입각할 때 과연 수렴론은 經驗的 妥當性을 지니는가, 그렇다면 동서 양 체제는 앞으로 어떻게 진행되어 갈 것인가 하는 문제인데, 이러한 문제들에 관해서는 [3장]에서 다루어 보겠다.

이어서 세번째로 규명되어야 할 것은, 수렴론적 통일론은 남북 양체제의 상호수렴을 전제로 하는데 그러한 체제 수렴이 과연 가능한 것이나, 그리고 이러한 體制收斂을 촉진하기 위해서는 어떠한 實踐的 努力이 요구되는가 하는 것인데, 이에 관해서는 [4장]에서 다루어 보겠다.

이상의 문제에 이어서 네번째로 규명해야 할 것은, 韓半島에도 남북 양 체제의 수렴이 가능하다면, 이러한 體制收斂 정도에 상응하여 어떠한 방식으로 정치적 통합을 모색할 것인가 하는 문제인데, 이에 관해서는 [5장]에서 다루어 볼 것이다. 마지막으로 규명되어야 할 것은, 이와같은 방식으로 남북한의 통일모델을 구축했을 때 그것이 안고있는 문제점은 무엇이며 또한 더욱 연구되어야 할 부분은 무엇인가 하는 것인데, 이에 관해서는 [결론]부분에서 다루어 보도록 하겠다.

II. 收斂論의 再認識

資本主義體制와 社會主義體制, 西와 東의 兩體制는 시간이 지남에 따라 더욱 離散化할 것인가, 아니면 오히려 체제접근의 방향으로 收斂化할 것인가? 이러한 의문은 양체제가 각각 거대한 국가군을 이루면서 대결상태를 지속해온 이래 끊임없이 제기되어온 문제로서, 그 해답은 보는 입장에 따라 다양하지만 2차 대전 이후의 현대사를 概括적으로 眺望해볼 때 양 체제간의 관계변천과 함께 부침을 계속해 왔다고 할 수 있다.

제2차 세계대전 후 미·소간의 冷戰體制가 시작되자 동서 양체제는 각각 원리를 달리하여 서로 양립하지 못하고 결국은 한편의 지배와 다른 한편의 崩壞에 이른다는 주장이 지배적이었다. 離散論, 體制非兩立論, 또는 資本主義 崩壞論, 社會主義 崩壞論 등으로 불리어지는 것이 바로 그것들이다.

그러나 1956년 소련 제20차 공산당대회에서의 스탈린비판 이후 후루시초프가 '東西共存論'을 제기하면서 양체제가 '冷戰'으로부터 소위 '解氷' 상태로 들어서자, 두개의 체제가 공존한다는 '平和共存論'이 나오고 더 나아가서 '接近'과 '收斂'이 언급되기에 이르렀다. '體制收斂論'(Convergence Theory)이 등장한 것이다. 양체제의 수렴인가, 아니면 한편의 다른 편으로의 이행인가 하는 수렴논쟁이 본격적으로 제기되기 시작한 것이 바로 이때이다.

그렇지만 후루시초프가 실각하고 이어서 동유럽 국가들의 체제개혁이 소련의 간섭으로 참담한 실패로 끝나는 등 또다시 동서 냉전체제로 접어들자 체제의 本質的 差別性이 강조되면서 수렴이론은 점차 그 威勢를 상실해 왔다. 그러나 1985년 고르바초프의 등장 이래 소련에서 페레스트로이카 정책이 추진되고 미·소간에 새로운 공존이 모색되면서 또다시 수렴이론이 부각되고 있으며 이를 둘러싸고 새로운 논쟁이 불붙고 있는 바 이에 대한 이론적 洞察이 요망되고 있다.

그런데 분단국가 속에서 살고 있는 필자로서는 이상과 같은 동서 양체제의

수렴문제가 단순한 지적 호기심의 대상일 수만은 없다. 분단상황 자체가 동서 냉전과 그에 따른 이데올로기적 兩極化過程의 산물이므로 양체제의 변화문제는 곧바로 분단국의 현재와 미래에 영향을 미칠 수밖에 없는 것이기 때문이다. 따라서 필자는 본 논문에서 동서 양체제간의 수렴문제를 韓半島의 통일문제와 관련지어 고찰해보려고 하는데, 본장(2장)에서는 이러한 작업의 일환으로서 우선 동서 양체제간의 수렴문제를 다룬 수렴이론의 內容 및 그 論爭點을 조명해 보고, 그러한 수렴이론이 韓半島의 분단문제를 해결하는데 과연 어떠한 有用性을 갖는지를 살펴보도록 하겠다.

수렴이론은 선진자본주의권 내의 政治學, 行政學, 經濟學, 社會學 등의 제분야에서 광범위하게 주장되어 왔다. 그 대표적인 주창자는 브레진스키(Z. Brzezinski), 헌팅톤(S.P. Huntington), 뒤베르제(Maurice Duverger), 도이처(Issac Deutscher), 마이어(A.G. Meyer) 등의 政治, 行政學者와 틴버겐(Jan Tinbergen)과 그의 제자 도울(V.D. Doel), 로스토우(W.W. Rostow), 갈브레이스(J.K. Galbraith), 빌레스(Peter Wiles) 등의 經濟學者, 그리고 소로킨(P.A. Sorokin), 아롱(Raymond Aron), 잉켈스(Alex Inkeles) 등의 社會學者들이다. 그러나 그동안 사회주의권 내에서도 오타 식크(O.Sik)와 같은 동구의 개혁사회주의자들, 사하로프(A.D.Sakharov) 등과 같은 소련의 반체제인사들에 의해서도 주장되어왔으며, 최근에는 암바르추모프, 시모니아 등 소련내의 선진적인 개혁론자들도 이러한 입장을 취하고 있다.⁸⁾

그러므로 수렴론은 그 主唱者의 동기와 내용, 추정하는 논리에 따라 다양한 형태를 보이고 있으며 또한 분석자의 관점에 따라 다양하게 분류되고 있다. 그런데 소련의 온건개혁론자인 쉬시코프(I.D. Shishkov)에 따르면 수렴이론은 크게 3가지 類型으로 분류된다고 한다.⁹⁾ 첫째는 로스토우(W. Rostow) 등과

8) 수렴이론의 광범위한 문헌에 관해서는 K.Kerr, 「산업사회의 장래」, 최재현譯 (서울; 매일경제신문사, 1983), pp.219-221, 공산권의 문헌에 관해서는 G.F.Kohler, *Convergence of Communism and Capitalism; The Soviet View*(Miami; University of Miami, 1973) 참조.

9) I.V.Shishkov, "Perestroika and the Phantom of Convergence", *The Problem of Economics* (November, 1989), pp.9-13.

같이 산업화가 진전함에 따라 궁극적으로 사회주의가 자본주의로 전환될 것으로 주장하는 공격적인 입장이며, 둘째는 소로킨(P. Sorokin), 틴버겐(J. Tinbergen) 등과 같이 동서 양체제의 相互接近을 통한 '混合體制'로의 수렴을 주장하는 정통적인 입장이며, 셋째는 갈브레이스(J. K. Galbraith), 아롱(R. Aron) 등과 같이 양체제가 '混合體制'로 간다는 확언을 피하면서 양체제의 수렴적 경향만을 언급하는 신중한 입장이 그것이다.

그런데 필자가 보기에는 W. Rostow의 견해와 같이 사회주의가 자본주의로 전환될 것을 주장하는 첫번째 유형은 엄밀히 말해 수렴론의 範疇에 포함될 수 없다. 그것은 경제성장이 고도화됨에 따라 사회주의가 자본주의로 수렴된다고 주장하는 것으로 실제에 있어 兩體制의 相互收斂이 아니라 자본주의의 궁극적인 勝利를 主張하고 있기 때문이다. 따라서 두번째와 세번째 유형만이 수렴론의 範疇에 포함된다고 할 수 있는데, 필자는 기본적으로 두번째 입장을 지지하기 때문에 이러한 정통적인 수렴론의 입장에 따라 수렴론의 핵심적인 논리를 필자 나름대로 재구성해보면 다음과 같다.

첫째, 現代社會는 그 이데올로기적 偏差에도 불구하고 산업화의 목표를 추구한다는 점에서 공통된다. 즉 資本體制든 共產體制든 현대사회는 본질적으로 과학과 기술로 특징지어진 산업화과정에 있다는 점에서 일치한다는 것이다. 그러므로 수렴이론과 産業社會論(또는 後期産業社會論)은 논리적 전제에 있어 밀접한 관련성을 갖는다.

둘째, 과학과 기술로 특징지어진 산업화는 그 過程이 진전함에 따라 동서 양체제 모두에게 필연적으로 인간의 思考와 行爲, 體制와 理念의 내용과 형식에 있어 同質化, 類同化의 경향을 증진시킨다. 즉 과학과 기술의 발전을 '토대'-수렴론의 대표자들은 대부분 이렇게 표현하는데 - 로 하는 산업화는 가치지향적인 이데올로기적 요구보다는 가치중립적이고 실용주의적인 '舍目的性', '效率性'의 요구와 부응하게 되며 그럼으로써 동서 양체제의 사회와 정치의 '상부구조'가 접근하게 된다는 것이다. 그러므로 이는 脫이데올로기론, 이데올로기 종언론, 나아가 體制 共存論과 일정한 관련을 갖는다.

셋째, 그 접근의 결과 양체제는 결국은 무엇인가 중간의 가장 적합한 혼합체제 즉 最適混合體制로 수렴되어 간다. 즉 양체제는 자기보다 앞선 체제를

Hegel적 관점에서 지양해가는, 곧 제거하면서 統合하는 가운데 하나의 새로운 체제, '단일적이며 현대적인 산업사회', '자본주의와 사회주의의 最適混合體制'로 변증법적 통일을 이루어간다는 것이다. 이렇게 볼 때 수렴이론은 '混合體制論'과 밀접한 관련을 갖게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 수렴이론은 동서 양체제가 산업화과정을 통해서로 긍정적인 영향을 미침으로써 궁극적으로 최적 혼합체제로 수렴될 것임을 주장하는데, 이러한 수렴론의 주장에 대해서 그동안 다양한 입장에서 다양한 비판이 제기되어 왔다. 그러나 收斂論에 대한 비판은 크게 나누어 두가지로 집약될 수 있는데, 그 하나는 양체제의 현실적 동향에 비추어 볼 때 수렴이론의 주장이 현실에 부합하느냐 하는 사실확인과 관련된 것이며, 다른 하나는 수렴이론이 원리적으로 합당한 것이냐 하는 이론적 논거와 관련된 것이다.

우선 수렴론의 事實確認과 관련된 비판 중 대표적인 것은, 양체제의 일반적인 수렴현상보다는 오히려 다원적인 현상이 지배적이라는 '多元主義的 産業社會論'인데, 이러한 입장은 1960년대 초 탈하임(T.C. Thalheim)에 의해서 수렴론비판의 유력한 논거로 제시된 이래¹⁰⁾ 신중한 입장을 취하는 여러 학자들에 의해서 옹호되어 왔다. 물론 이들은 양진영의 동향에서 수렴론이 지적하는 바와 같은 일정한 동질화가 나타나고 있다는 것을 반드시 부정하지는 않는다. 그러나 이들은 이와함께 多樣化, 分岐化현상도 나타나고 있다는 사실에 주목하면서, 수렴명제를 지지할만한 확실한 추세는 감지할 수 없으며 오히려 다양한 현실에 주목하는 것이 보다 과학적인 학문적 자세라고 주장한다. '多元的 産業社會論'의 대표적인 주장자인 클라크 커(K. Kerr)가 주장하듯이,¹¹⁾ 사회체제는 본질적으로 유동적이고 항상 변화하는 것이기 때문에 결코 하나의 체제로 환원될 수 없는 다양한 산업형태가 존재할 수 밖에 없다는 것이다.

10) 탈하임은 1960년대 중반 턴버젠과의 고전적인 논쟁에서 공산권도 이제는 전부 똑같은 모습을 갖고 있는 것은 아니므로 공산권의 동향에 대해 획일적인 판단을 내릴 수는 없다고 주장한다. T.C. Thalheim, *Der Osten auf dem Wege zur Marktwirtschaft?* (Berlin, 1967); 野尻武敏, "體制收斂說과 收斂論爭", 조용범(편저), 「경제체제론」(서울; 한울, 1987). p.269.

11) K.Kerr, 앞의 글, pp.38-42.

그렇지만 收斂理論이 그와같이 수렴적 추세에 부합하지 않는 예를 무시하는 것은 결코 아니며 다양한 현실을 부정하는 것도 아니다. 예컨대 北韓이나 쿠바 등과 같은 社會主義國家에서는 이러한 개혁조짐이 거의 보이지않고 있으며, 베트남, 중국 등은 부분적인 개방정책을 펴고 있음에도 불구하고 여전히 사회주의원칙의 고수를 위해 노력하고 있다. 그리고 '福祉國家의 危機'에 편승하여 영·미 등 자본주의국가 내에서도 신보수주의적 편향이 득세하고 있는 것이 숨길수 없는 현실이다. 그러나 전체적인 경향과 그것의 관철형태와는 구분되어야 한다. 복잡한 상쇄요인들의 작용 속에서 그 관철의 구체적 형태는 다양한 모습을 띠도 있지만, 이러한 복잡한 현실 속에서도 여전히 수렴론적 경향이 관철되고 있다는 말이다. 그러므로 다원적인 사회현실과 여러가지 예외적인 현상에도 불구하고 여전히 수렴적 추세는 貫徹되고 있다고 할 수 있다.

그렇지만 수렴이론의 근거에 대한 原理的 批判이 이론적으로는 보다 중요한데, 그 중심적인 논거는 대체로 다음의 2가지로 요약할 수 있다. 우선, 수렴이론은 양체제의 평화공존과 최적체제로의 수렴을 희망하는데서 나온 것으로서 다분히 낙관적이고 규범적인 성격을 지닌 非科學的 思考라는 것이다. 둘째로, 수렴이론의 전제를 집약해 볼 때 이는 '産業社會論的 決定論' 또는 '技術的·經濟的 決定論'에 입각하고 있다는 것이다. 그러면 이제 이상의 2가지 주장을 보다 자세히 관찰한 후 이에 대한 논쟁점을 조명해 보고 필자의 견해를 간략히 밝혀보도록 하겠다.

첫째로, 수렴이론은 자본주의체제와 사회주의체제간의 낙관적인 미래상태를 가상하는 것으로서 과학적 이론이라기 보다는 歷史哲學的 성격을 갖는다는 것이다. 그러므로 이는 양체제의 미래에 대한 규범론적 색조가 짙은 것이며, "양체제의 긴장완화와 상호공존을 기대하는 '所望的 思考' (wishful thinking)의 발로¹²⁾" 라는 것이다.

이 점에서 수렴론은 양체제의 본질적 差別性과 非兩立性을 주창하는 극좌, 극우의 입장으로부터 끊임없는 도전에 직면해왔다. 즉 좌익진영의 정통적인

12) T.V.Shishkov, 1989, 앞의 글, p26.

마르크스-레닌주의자나 우익진영의 新自由主義者들(그리고 이에 대립하는 파씨스트들)은 모두 '生産手段의 所有方式'에 있어서의 사유와 공유, '經濟過程의 管理方式'에 있어서의 시장과 계획의 양자 내지 어느 한편에 주목하면서, 양자는 본질적으로 차별성을 가지고 있기 때문에 양자간의 양립은 본질적으로 불가능하며 따라서 양자간에 한편의 어느 한편으로의 이행은 가능할지언정 양체제간에 최적혼합체제로의 수렴은 원칙적으로 불가능하다고 주장한다. 따라서 양체제간의 접근과 수렴을 주장하는 것은 '本質'을 무시하고 '現象'에 집착하는 것으로서 비과학적이고 유토피아주의적인 것이거나 특정의 이념적 사고에 집착한 규범론적 사고라는 것이다. 그러나 Prybila가 지적하듯이, "수렴은 적절이 형식화되는 경우 규범적 관련성은 배제될 수 있다. 즉 수렴이론은 일원적인 프로그래밍을 역사에 귀속시키는 역사철학적 장치의 援助없이도 동서경제의 발전경향을 분석할 수 있는 것으로서 본질적으로 분석적이고 실용적인 것이다. 그러므로 수렴이란 체제나 구조의 객관적인 발전경향이나 추세를 말하는 것이지 개념 그 자체속에 어떤 철학적 내지 규범적 의미를 지니고 있는 것은 아니다."¹³⁾

또한 필자는 하나의 이론이나 가설이 규범적이거나 낙관적인 요소가 있다고 해서 그것의 설득력이 약화되거나 과학적인 성격이 침식되는 것은 아니라고 본다. 오히려 문제가 되는 것은 그것의 낙관성이 무조건적이고 空虛한 것이나, 그 이론의 규범성이 현실성과 변증법적 통일을 이루고 있느냐 하는 점일 것이다. 따라서 수렴론의 낙관성과 규범성을 비과학적이라고 예단함으로써 양체제의 혼합가능성이나 '제3의 길'을 선형적으로 배제하는 것은 객관적인 현실의 變化推移를 무시한 교조주의적인 태도일 수 있음을 경고한다.

둘째로, 수렴이론이 지닌 '技術的·經濟的·決定論'에 관한 것이다.¹⁴⁾ 즉 생

13) J.S.Prybila, "The convergence of Western and Communist Economic Systems: A Critical Estimate", Morris Bornstein (ed.), Comparative Economic Systems (Homewood: Richard O.Irwin, 1969), p.444.

14) 수렴이론이 기술적, 경제적 결정론의 성격을 갖는다는 지적은 앞의 글, pp.270-277.

산력을 정치체제의 일차적 결정요인으로 보고 중립적인 도구인 과학과 기술의 발전으로 인해 결국 공통의 단일산업관리형태가 형성되어 상부구조로서의 사회 정치형태가 유사하게 수립될 것으로 보는 일종의 기술결정론 또는 기계론의 입장이라는 것이다.

이점 또한 左·右진영 모두 기술론이 체제론일 수 없다는 점에서 비판하고 있지만 공산주의진영의 비판자들의 주장이 보다 치열하고 논리적이다.

마르크스주의에 입각한 사회주의진영의 논자에 따르면, 이러한 기술론적 접근 방식은 생산력-생산관계의 상호작용에 대한 마르크스주의의 원칙에서 볼때 수립론의 치명적인 결함을 이루고 있다고 한다.¹⁵⁾ 技術이나 生産諸力의 동질화로부터 체제수립을 도출하는 것은 체제문제에서 결정적인 생산관계의 문제를 무시하는 것을 의미하기 때문이다. 즉 과학기술이라는 생산력의 이용과 그것의 사회적 효과는 과학기술의 수준이나 내용에 의존하는 것이 아니라 전적으로 생산관계에 달려있다는 것이다.

그러나 우편향, 카우츠키적 수정주의 등으로 비판받고 있지만 사실 사회변화와 사회혁명의 원인이 생산력의 발달이라는 기술결정론적 편향은 실제에 있어 마르크스주의 내에서 19세기부터 계속 나타나고 있는 중요한 조류중의 하나임을 주목하지 않을 수 없다.¹⁶⁾ 그리고 '科學技術革命'이 사회주의는 물론 자본주의세계의 사회구조 및 생산관계에 심대한 변화를 초래하고 있다는 것은 오늘날 공산권 내의 개혁파들 모두가 동의하고 있으며 새로운 동서공존을 모색 하고 있는 고르바초프의 '新思考' (New Thinking)는 사실상 이러한 인식의

15) Shishkov에 따르면, 생산력과 생산관계의 상호관계를 총체적이고도 변증법적으로 이해하는 마르크스주의적 방법론과는 달리 수립론은 양자의 관계를 단순하고도 일방적으로 이해하는 것으로서 본질적으로 방법론적 결함을 안고 있다고 한다. 이에 관해서는 Shishkov, 앞의 글, pp.12-13.

16) Marxism을 기술결정주의로 보는 입장은 David Dickson, *Alternative Technology and the politics of Technical Change* (Glasgow, 1974), N.Rosenberg, "Marxism as a Student of Technology", *Monthly Review* 28(1986). 이에 대한 비판적 입장은 W.H.Shaw, "The Handmill Gives You the Feudal Lord; Marx's Technological Determinism", *History and Theory* 18 (1979).

변화에 근거한 것임을 볼 때¹⁷⁾ 과학기술혁명을 통한 생산력의 질적 변화가 생산관계에 미친 증대한 변화를 회피하거나 애써 縮小시키려 하는 것 또한 비과학적이고 교조주의적인 태도임을 지적하지 않을 수 없다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 수렴론에 대한 비판적인 지적은 치명적인 것이라고는 볼 수 없다. 물론 理想과 現實은 구별되어야 한다. 그리고 포퍼(Karl Popper)가 올바르게 지적했듯이¹⁸⁾ '歷史主義'의 위험 즉 하나의 '法則'으로부터 장기적인 미래예측을 시도하는 위험은 경계하는 것이 마땅하다. 그러나 모든 세대는, 특히 전환기에 처해있는 세대는, 각 세대에 특유한 문제해결의 틀을 설정할 권리 뿐만 아니라 의무도 가지고 있다. 그것은 문제에 대한 해결의 '必要性'이 저마다 절박하기 때문이다. 중요한 것은 이와 같은 '必要性'이 합리적이며 또한 공정한 방법으로 채워지느냐의 여부일 것이며, 과학적인 근거를 토대로한 것이냐의 여부일 것이다. 따라서 통일이라는 절박한 민족사적 과제를 안고 있는 분단한국의 국민으로서, Gordon이 지적했듯이, "경제사회가 어떻게 진화해왔는가 그리고 어디로 향해가고 있는가를 계속 추구하는 일은 결코 두려워할 대상이 아닌 것이다."¹⁹⁾

따라서 필자는 수렴론을 미래의 가능성을 예측하는 하나의 假說的 次元으로 전제하면서, 그것이 한국의 분단문제를 해결하는데 갖는 유용성을 중심으로 논의를 전개하려고 한다. 이러한 문제의식을 통해서 볼 때 수렴이론은 다음과 같은 2가지 특징을 지니고 있다.

-
- 17) 신사고와 과학기술혁명의 관계에 대해서는 M.고르바초프, "사회주의 사상과 혁명적 페레스트로이카", (「프라우다」, 1989.11.26) 「사회주의 대개혁의 논리」 (풀빛, 1990), pp.21-46. 홍성욱, "과학, 기술 그리고 과학기술혁명", 「사상 문예운동」 제 4호 (1990, 여름), pp.80-103. 박형순, 이미숙, "새로운 사고의 세계인식과 변혁론", 「동향과 전망」 제6호(1989), pp50-66. R.리흐타카, 「현대자본주의와 과학기술혁명」, 김동석(번역) (동녘 1990).
- 18) K.Popper, The Open Society and It's Enemies, vol. 2, The high Tide of Prophecy: Hegel, Marx and the Aftermath (Lodon:Routledge & Kegan Paul, 1945), pp254-6. 그리고 K.Popper, The Poverty of Historicism (Boston:Beacon Press, 1957).
- 19) R.A.Gordon, "Institutional Elements en Contemporary Economics", in Institutional Economics; Veblen, Commons, and Mitchell Reconsidered (Berkeley:University of California Press, 1964), p.149.

첫번째는 정치적 실천에 있어서의 위상과 관련해서 수렴론이 지니는 진보적 측면에 관한 것이다.²⁰⁾

물론 자본주의세계 내의 급진적 마르크스-레닌주의자들이 볼 때 동서 양 체제를 혼합하려는 것은 개량주의적이고 보수 반동적인 것으로 보일 것이다. 그러나 수렴론이 대체로 사회민주주의적 수렴을 주장하고 스웨덴류의 모델을 중시한다고 볼 때 신보수주의, 파시즘 등 右翼陣營의 입장에서는 대단히 혁신적인 것으로 평가될 것이다. 예컨대 대표적인 수렴론자인 갈브레이스(J.K. Galbraith), 틴버겐(J. Tinbergen) 등은 자유세계에서는 비교적 혁신파에 속하는 인물들이며 수렴이론을 공식적인 교의로 삼았던 독일의 사회민주당도 자유세계에서는 進歩的인 位置에 속하는 정당인 것이다. 또한 사회주의 진영 내에서도 1960년대 혁신파의 침단을 걸던 오타 시크(O. Sik) 등 개혁파 사회주의자들이 이러한 입장에 있었으며, 오늘날 급진개혁파인 엘친, 암브로츠크모프 등이 명백히 이러한 경향을 나타내고 있다고 보여지며²¹⁾ 온건개혁파인 고르바초프 또한 이를 공개적으로는 排擊하면서도 은연중에 이를 수용하고 있음을 어렵지 않게 간파할 수 있다. 이렇게 볼 때 수렴설비판, 특히 가장 격렬한 비판을 제기한 고전적인 마르크스-레닌주의와 신보수주의 양측의 비판론이 차지하는 실천상의 위치는 특별히 지목할 필요도 없을 것이다. 前者를 사회주의진영에서, 後者는 자본주의진영에서 각각 완고한 보수파의 주장과 결부되어 왔다. 특히 사회주의 진영에서 수렴설은 정부와 당의 공식문서에서 격렬한 비판을 받아왔는데 이것 또한 당연한 것이다. 필자는 이와같은 수렴론의 진보적 위상은 남한사회의 極右偏向, 北韓社會의 極左偏向이라는 냉전적 상황에 비추어 볼 때 좌우 양극단의 사상을 중화시키고 남북한 관계를 개선한 수 있는 가교가 될 수 있으리라 믿는다.

두번째는 이념과 체제가 대립되는 국가간의 '平和共存' 문제에 있어서 수렴론이 지니는 함축적 의미에 관한 것이다.

20) 수렴론이 지니는 진보적 위상에 관해서는 野尻武敏, 앞의 글, pp.275-7.

21) 소련의 선진개혁론자들의 견해에 대해서는 西村可明, "사회주의 경제구상의 페레스트로이카", 「현실과 과학」, 제6권(1990. 7), pp.336-347.

수렴론의 논지에 따르면 체제개혁을 통한 수렴과 공존은 밀접한 '親和性'(affinity)을 지니고 있다. 즉 서로 대립하는 2개의 극을 중심으로 이념과 체제가 집중한다면 상호간에 적대적인 대결과 상호파멸은 피할 수 없는 것이다. 그러나 양체제가 상호간에 긍정적 요소를 빌려와 체제가 수렴하고 서로간에 협조관계가 증진된다면 상호간에 破壞的인 競爭은 지양할 수 있으며 대량학살 무기에 의한 전세계적 차원에서의 재앙도 회피할 수 있다고 한다. 요컨대, 수렴론자인 사하로프가 굳게 믿었듯이, "共存과 收斂은 현대세계의 생존을 위한 필수조건이다"²²⁾ 라는 것이다.

물론 수렴과 평화공존을 등식화시키는 것은 지나치게 낙관적인 생각이라 아니할 수 없다. 체제와 이념이 유사한 국가간에도 종교갈등, 인종갈등, 경제갈등 등 무수한 갈등요소가 남아있기 때문이며, 따라서 실제로 "지금까지의 대다수의 전쟁이 社會的·政治的 構造가 유사한 국가사이에서 벌어졌었다"²³⁾ 는 것 또한 숨길 수 없는 사실이기 때문이다. 그러나 2차대전 이후 동서 냉전시대의 대결과 갈등이 무엇보다도 양체제의 相剋的인 對立과 이로인한 이데올로기적 투쟁의 產物이었음을 고려할 때 수렴을 통한 상호간의 평화공존 또는 일정한 공존체제의 확립을 통한 수렴의 증진이라는 명제는 분명히 타당성을 갖는 것이다. 그리고 이점은 후루시초프의 개혁과 60년대의 동구권개혁, 최근의 蘇·동구권의 개혁 등이 모두 냉전의 해빙 및 평화공존의 시대와 맞물려 있다는 점에서 역사적으로도 검증되고 있다.

필자는 이상과 같은 체제수렴과 평화공존의 상호관계를 '累積的 因果모델'(Cumulative Causation Model)²⁴⁾로 정식화하고자 한다. 즉 양체제의 상호수렴은

22) Andre D.Sakharov, Sakharov Speaks, (ed.), H.E.Salisbury(New York:Vintage Books, 1974), p.97.

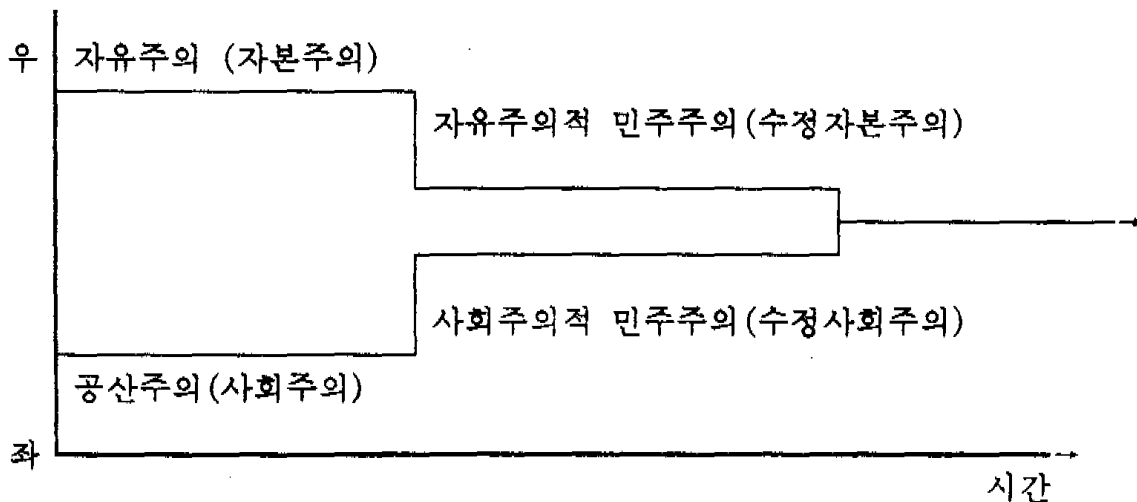
23) Zbigniew Brzezinski and Samuel P.Huntington, Political Power, USA/USSR(New York: Viking, 1964), p.429.

24) 이 개념은 Myrdal이 [An American Dilemma, (1944)]에서 흑인의 빈곤상황과 백인의 편견간의 상호작용을 설명하기 위해 개발된 이론이다. 이러한 '누적적 인과작용'에 대해 논한 글로는 D.D. 라파엘, 「현대도덕철학」, 김영철, 김은역(울진), (서광사, 1988), pp.206-8.

평화적인 공존관계를 가능케 하며, 또한 평화적인 공존관계를 통한 상호협조 및 건설적인 경쟁은 수렴과정을 가속화시킨다는 것이다. 그리고 필자는 이 체제수렴과 평화공존사이의 '累積的 因果모델'이 무엇보다도 남북한관계에 적실성을 갖는다고 확신한다. 즉 남북사이에 통일방안이 상충되고 적대적인 대결상태가 지속되는 것은 근본적으로 체제와 이념의 상극성에서 연원하므로, 이 문제의 해결은 체제와 이념의 상호개혁을 통한 접근과 이를 통한 평화적인 공존관계의 모색, 또는 일정한 공존체제의 정착을 통한 체제개혁의 모색으로부터 돌출구를 채울 수 밖에 없다는 것이다.

Ⅲ. 東西 兩體制의 收斂的 變化

收斂論者들에 따르면 자본주의와 사회주의는 산업사회를 모체로 해서 태어난 雙生兒와 같다. 따라서 양체제는 산업화를 추진함에 있어 서로 경쟁관계에 들어서게 되며, 그러한 경쟁과정에서 양체제는 자기보다 앞선 체제를 지양해 가는 가운데 자본주의와 사회주의의 '最適混合體制'로 변증법적 통일을 이루어가게 된다. 즉 고전적 자본주의는 국가적 차원의 경제계획과 규제를 통하여 사회주의에 접근하고 사회주의는 분권화와 시장경제적 요인의 도입을 통하여 자본주의에 접근하며, 공산주의 정권은 무엇보다도 참여의 위기의 해결을, 자유주의 정권은 배분의 위기의 극복을 통하여 서로의 장점을 지향한 개혁이 추진된다. 그리하여 양자는 궁극적으로 混合經濟體制, 政治的 多元主義를 근간으로 하는 민주주의적 사회주의체제로 수렴하게 되는데 이를 도표화하면 아래와 같다.



그러나 이러한 양체제의 수렴적 변화는 兩體制의 相互間 同時接近의 형태로 서보다는 동생이 형을 쫓아가는 형태, 즉 후발산업사회로서의 사회주의가 선

진자본주의사회를 따라잡는 ‘캐치업적 수렴’ (catch-up convergence)²⁵⁾의 형태를 띠게 된다. 그러므로 여기서는 (1) 선진자본주의체제의 변화과정을 수렴론적 시각을 통해 간략히 조명해본 후, (2) 후발산업사회로서의 공산주의체제가 어떻게 수렴적 체제변화를 겪고 있는가를 오늘날의 소·동구권의 변혁과정을 중심으로 살펴보려 한다.

1. 先進 資本主義體制의 收斂的 變化

생산수단의 사적 소유와 시장을 통한 경제관리방식을 토대로 하는 전통적인 의미의 자본주의는 노동과 자본의 계급타협 및 복지국가 이념을 통한 국가개입의 증대로 이미 ‘福祉資本主義’ (welfare capitalism) 형태로 변모했다. 그리고 신흥 부르조아의 과두적 지배를 본질로 하는 고전적 의미의 자유주의는 보통 선거제의 도입, 의회제적 국가형태의 정착 등을 통해 민주적 요소를 도입함으로써 자유민주주의체제로 변모하였으며, 나아가 노동자계급에게 철차적 민주주의를 통한 국가권력 장악의 기회를 허용함으로써 자유민주주의 체제의 가장 진보적 형태인 社會民主主義 이념을 보편화시켰다.

그리하여 자유시장과 사유재산을 核心的 支柱로 하는 고전적 자본주의는 국가적 차원의 경제계획과 규제를 통하여 사회주의 경제체제에 접근하였으며, 부르조아적 과두지배의 형태인 고전적 자유민주주의는 정치적, 시민적 권리의 보장 및 사회경제적 권리의 확대를 통해 ‘自由主義的 社會主義’ (liberal socialism) 형태라 할 수 있는 ‘社會民主主義’ (Social Democracy) 이념으로 진전하였다.

그런데 이상과 같은 선진 자본주의사회의 수렴적 변화추세에 대해 강력한 반론이 제기되는데, 그것은 선진자본주의사회를 과연 민주주의체제라고 할 수 있느냐 하는 것이다.

이러한 비판은 ‘民主主義=自由民主主義’라는 등식에 익숙한 서구적 견해에 의하면 의아하게 들릴 것이다. 그러나 서구의 자유민주주의 (Liberal Demo-

25) 이러한 ‘캐치업적 수렴’의 주장은 선진개혁론자인 시모니아의 주장과 같다. 시모니아의 견해에 대해서는 西村可明, 앞의 글, p.337.

cracy)는 그 내용과 역사적 뿌리에 있어서 서로 구분되는 '自由主義' (Liberalism) 와 '民主主義' (Democracy) 라는 두개의 정치이념이 자본주의의 특정 발전단계에서 결합됨으로써 성립된 정치이념이다. 다시말해 선진 자본주의사회의 정상적인 국가형태라 할 수 있는 자유민주주의는 자유주의를 토대로 하여 성장한 민주주의로서, 민주주의 그 자체가 아니라 민주주의의 역사적 한 형태에 불과한 것이다.

이렇게 볼 때 자유민주주의를 민주주의와 단순히 동치시키는 것은 정당화될 수 없으며 따라서 서구사회의 특수한 자유민주주의를 일반적인 민주주의의 관점에서 비판하는 것은 일단 정당한 문제제기라고 할 수 있다. 그런데 보다 중요한 문제는 西歐 先進 資本主義社會의 정치형태인 자유민주주의를 판단하는 기준이 될 일반적인 민주주의가 도대체 무엇이나 하는 것이다.

여기서 우리는 민주주의의 개념화 문제에 봉착하게 되는데, 민주주의의 의미에 대한 이론적 합의가 부재한 상황에서 일단 민주주의의 원형이라고 할 수 있는 희랍의 민주주의에 관해 고찰해 보는 것이 필요하다. 민주주의는 근대 부르주아사회의 성장과 함께 생성, 발전되어 온 자유민주주의와는 달리, 그 기원이 古代 그리스에까지 거슬러 올라가는 오랜 傳統을 지닌 政治理念이기 때문이다.

그리스시대에 민주주의는, 지배자의 수를 기준으로 君主政 (Monarchy), 貴族政 (Aristocracy), 民主政 (Democracy) 으로 구분한 Herodotus의 분류가 보여주듯이,²⁶⁾ 어원 그대로 Demos(인민)의 Kratos(지배)를 의미했다. 즉 지배자 또는 국가권력의 성격과 내용에 따라 1인 또는 소수의 지배와 달리 다수민중이 지배하는 정치체제를 민주정으로 이해한 것이다. 그러면 폭력적 방식으로 執權하거나 또는 獨裁的인 방식으로 집권하더라도 그 정권이 다수 민중이 지배하는 정권이라면 여전히 민주정이라고 할 수 있는가? 그렇지 않다. '支配者

26) 흔히 헤로도투스는 '민주주의'를 최초로 언급한 저술가로 전해진다. (History, bk. III, pp.80-83), 그러나 사르토리(G.Sartori)에 따르면 사실 그 용어는 그의 저술이 아니라 그것의 번역판에서 나타난다고 한다. G.Sartori, the Theory of Democracy Revisited, (New Jersey:Chathan House Publishers, 1987), P.292.

의 數' 와 함께 '法律의 遵守與否'를 양대 기준으로 삼아 군주정과 참주정 (Tyranny), 귀족정과 과두정 (Oligarchy), 민주정과 폭민정 (Ochlocracy)으로 구분한 Platon의 보다 세련된 분류법이 보여주듯이,²⁷⁾ '다수민중의 지배' 라는 권력의 성격 뿐만 아니라 '合法的인 支配' 라는 권력의 적법한 행사방식도 갖추어야 민주정이라고 할 수 있는 것이다. 즉 회랍시대에 민주정 또는 민주주의는 단순히 '누가 支配하느냐'의 문제 뿐 아니라 '어떻게 지배하느냐'의 문제. 즉 권력의 실질적인 내용 뿐 아니라 권력행사의 절차 내지 형식적인 측면까지 총체적으로 파악한 것이었다.

따라서 우리는 회랍의 민주주의를 그 뿌리로 하여 가지를 쳐온 다양한 형태의 민주주의를 판별할 기준을 설정할 수 있는데, 權力의 內容 및 그 形式이라는 양대 기준이 그것이다. 다시말해 다수 民衆의 지배 뿐만이 아니라 합헌적 지배, 또는 그 역으로 합헌적 지배 뿐 아니라 다수의 지배라는 2가지 요건을 모두 갖추었을 때 민주주의라고 판정을 내릴 수 있다는 것이다.

물론 현실정치에 있어 형식과 내용은 밀접한 聯關을 지니는 것이므로 [形式的 民主主義나 아니면 實質的 民主主義나] 하는 양자택일적 문제설정은 본질적으로 그릇된 문제제기이다. 그러나 분석적 편의를 위해 양자의 관계를 형식논리적으로 분류해 보면 다음과 같은 4가지 경우를 가정해 볼 수 있다.

- | | | | |
|--------|---|-----|------|
| 1) 절차성 | ○ | 내용성 | ○ |
| 2) 절차성 | ○ | 내용성 | ○ |
| 3) 절차성 | ○ | 내용성 | ×(△) |
| 4) 절차성 | × | 내용성 | × |

“民主政이란 제로對 1백퍼센트의 문제가 아니고 많은 경우 정도의 문제일 수 있다는 점에서 위의 가정적 유형에 현존하는 제 사회들을 分類시키는데에는 어려움이 따르고 또한 많은 논쟁을 유발시킬 수 있다. 그러나 다소 과잉 단순화의 위험을 무릅쓰고 굳이 분류를 해 본다면 제 3세계의 경우 대부분 4)

27) The Republic of Plato, Trans. by F.M. Cornford (New York:Oxford University Press, 1963), pt.IV 참조.

의 유형에 속한다고 할 수 있다.”²⁸⁾ 그리고 自由民主主義를 부르조아적 과두제를 내용으로 하는 공허한 형식적, 절차적 민주주의로 단정한 후 절차적, 형식적 측면을 도외시함으로써 궁극적으로는 그 내용에 있어서 全體主義的 獨裁를 행사해온 현존 사회주의 국가들도 4)의 유형에 포함된다고 할 수 있다. 즉 프롤레타리아 독재(소수의 부르조아에 대한 다수의 프롤레타리아의 독재)라는 미명하에 ‘프롤레타리아에 대한 一黨獨裁’를 행해온 현실 사회주의 국가들은 형식을 외면함으로써 궁극적으로 내용까지도 저버린 결과를 초래한 것이다.

그러면 이 글의 초점이 되는 선진자본주의의 국가형태는 어떠한가? 우선 절차적인 측면에서 볼 때 선진 資本主義社會의 自由民主主義는 상당한 수준에 올라있다고 볼 수 있다. 즉 시민적·정치적 자유·법적·형식적 평등, 입헌주의 등을 특징으로 하는 자유민주주의는 절차적, 형식적 측면에서 상당한 진보를 이룬 것은 사실이다. 그러나 “이들 사회의 정치체제는 아무리 절차적으로 민주적이라 할지라도 그것이 資本主義國家의 한 형태이며 따라서 자본가계급의 계급권력과 헤게모니의 한 貫徹形態라는 한계, 즉 형식적 평등뒤에 은폐된 실질적 불평등과 다수민중의 정치권력으로부터의 소외라는 문제는 계속 남고, 진정한 의미의 ‘民衆의 支配’(실질적 민주주의)와는 상당한 거리가 있는 것이 사실이다.”²⁹⁾

그렇다면 정통 마르크스주의자들이 주장하듯이, 자유민주주의는 부르조아적 민주주의요 자본주의적 민주주의이기때문에 그 형식적인 민주성에도 불구하고 실제에 있어 부르조아독재체제이며, 따라서 기만적인(Facade) 민주주의, 사이비 민주주의에 불과한 것인가?

그러므로 國家 또는 資本主義 國家는 Lenin의 주장처럼³⁰⁾ 진정한 民主主義를

28) 손호철, “세계질서개편의 정치경제학과 민주주의”, 제2회 한국정치학술대회 발표논문, p.10.

29) 앞의 글, p.12. 이러한 좌파적 입장에 대한 비판적 평가 또는 Michael Levin, Marx, Engels and Liberal Democracy (London:Macmillan press, 1989).

30) 레닌의 입장에 동조하는 콜레티(L.Colletti)는 「국가와 혁명」에 있는 레닌의 국가 및 민주주의에 대한 입장을 해석하면서, 레닌 이론의 요점은 국가의 파괴에 있다고 주장한다. 즉 부르조아 국가는 대중으로부터 권력의 ‘소외’와 ‘분리’에 의존하고 있기 때문에 구(舊)국가 기구는 파괴되어야만 한다는 것이다. 이러한 콜레티의 주장은 L.Colletti, From Rousseau to Lenin; Studies in Ideology and Society (New York: Monthly Review Press), pp.220-227 참조.

이루기 위해서는 반드시 파괴되어야 할 대상인가? 필자는 이러한 견해에 결코 동의할 수 없다. 물론 자본주의사회의 대외제 국가는 그것이 궁극적으로 부르조아사회의 재생산에 기여하는 한 제한적인 것임에 틀림이 없으며 따라서 先進資本主義의 民主主義는 위에서 분류한 4가지 유형 중 3번째에 포함된다. 따라서 그것이 社會領域, 經濟領域으로 더욱 확대되어야 할 것이다.

그러나 Bobbio가 잘 지적했듯이³¹⁾ 자본주의사회의 민주주의라해도 그것은 노동자계급이 투쟁을 통해 획득한 소중한 자산이며 투쟁의 결과이다. 즉 부르조아국가는 정통마르크스주의자들이 주장하듯이 더이상 단순한 억압기구가 아니며, 부르조아지의 억압적 이데올로기적 도구도 아니다. 그것은 비록 부르조아지들에 의해 지배되는 것이지만 전적으로 支配階級의 이익에 봉사하는 '道具'로서의 부르조아국가(Bourgeois State)가 아니다. 그것은 노동자계급이 '爭取한' 유력한 정치참여의 한 형태이며 불완전한 것이지만 어디까지나 민주주의이다. 따라서 부르조아국가의 대외제 민주주의는 비록 제한된 것이지만 결코 파괴되어야 할 대상은 아니며, 보다 民主性을 신장시키는데 있어 출발점이나 초석이 되어야 하는 것이다.

2. 共產主義체제의 收斂的 變化

생산수단의 사회적 소유(구체적으로는 국가적 소유라는 형태의 전인민적 소유)에 기초한 중앙집중적 계획경제를 토대로 하는 古典的 社會主義는 소유 형태의 다변화와 시장경제적 요인을 도입함으로써 자본주의에 접근하고 있으며, 프롤레타리아 독재와 민주집중제 그리고 1당독재를 고수하던 공산주의 정치체제는 부르조아사회의 法治主義, 市民社會, 議會制(다당제, 권력분립) 등의 메카니즘을 수용함으로써 자유민주주의체제에 접근하고 있다.

31) 레닌의 부르조아국가 파괴론에 대한 플레타의 옹호에 대항해서 보비오(N. Bobbio)는 자본주의 사회의 대외제 민주주의가 민주사회주의의 출발점이 되어야 한다고 주장하는데, 이러한 보비오의 입장을 잘 요약한 글로는 M. Carnoy, *The State & Political Theory* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), pp.158-163.

물론 이러한 수렴적 추세는 '現實社會主義'의 등장이라 자체내의 모순을 지양해 나가는 장기적인 과정으로 이해해야 하지만, 그러한 변화는 1985년 고르바초프체제의 등장 이후 보다 극적으로 진행되고 있다.

우선 폴란드, 헝가리, 체코, 불가리아 등 공산당 1당독재를 포기하고 政治的多元主義를 선언한 동구권국가들이 명백한 수렴적 경향을 보여주고 있다. 즉 이들 국가들은 국명 자체에서 고전적인 마르크스-레닌주의 냄새를 풍기는 '人民', '社會主義' 등의 개념을 삭제했으며 공산당 스스로가 사회민주당, 민주사회당 등으로 개명한 바 있다. 그리고 자유선거 결과 의회민주주의, 시장경제, 사적 소유로의 전환을 지향하는 서구적인 사회민주주의 계열의 정당들이 압도적인 표차로 승리함으로써 그동안 가설로서 존재해 왔던 수렴론의 適實性을 입증해주고 있다.

그리고 지금까지 마르크스-레닌주의와의 이데올로기적 연속성을 부단히 강조하며 매우 신중한 입장을 보여온 소련공산당의 개혁파가 개혁을 진행해가면서 점차 수렴론적 편향을 노골적으로 보여주고 있다. 예컨대 이들은 자본주의의 붕괴를 필연화함으로써 세계혁명론의 이론적 기초가 되었던 '資本主義의 一般的 危機論'을 포기하는 동시에 기존의 平和共存論(즉 계급논리에 환원되는 전술적인 평화공존론)과 구별되는 새로운 평화공존론(계급이익과 전인류적 이익의 辯證法的 統一로서의 전략적인 평화공존론)을 선언함으로써 '資本主義에서 社會主義로의 移行論'을 비과학적이고 근거없는 신화로 치부하고 있다. 그와 동시에 이들은 경제적 효율성의 제고를 위해서 그동안 자본주의의 본질적 요소로 보았던 시장메카니즘을 상당부분 도입하고 있으며 생산수단의 국가소유를 포기하고 집단적 소유 원칙을 파괴하지 않는 범위 내에서 그 소유방식을 다변화하고 있다.

또한 이들은 하부구조의 개혁에 그치지 않고 그동안 共產主義 政治體制의 핵심적 교리였던 '프롤레타리아 獨裁', '黨의 指導的 役割' 등에 의문을 제기하고 부르조아민주주의 제도를 대폭 수용, 발전시키고 있다. 명령적 통제가 배제된 새로운 경제모델이 효과적으로 기능하기 위해서는 관료적인 행정시스템을 포함한 정치체도를 광범위하게 민주화하는 일이 필요하기 때문이다. 그리하여 이들은 '글라스노스트(개방)'라는 이름하에 사회 전범위에 걸쳐 자유

화운동을 펼쳐가는 한편 레닌의 ‘民主集中制’ 교리를 심각하게 재고하고 있으며 사회주의라는 내용이 민주주의적 형식을 토대로 해서만 가능한 것임을 천명하고 있다. 이처럼 심각하게 재검토되고 있으며 나아가 폐기되어야 할 것으로 주장되고 있는 것이 그동안 사회주의의 核心的 원리로 간주되어 온 국가 소유와 계획경제, 프롤레타리아 독재와 당의 지도적 역할 등이란데 문제의 심각성이 있는 것이다.

물론 그렇다고 해서 이들이 부르조아사회의 構造的, 體制的 特徵들의 무조건적 수용을 전제하는 것은 아니며, 또한 처음부터 서구적 의미의 사회민주주의를 지향했다고도 볼 수 없다. 페레스트로이카는 공산주의의 포기나 서구적 의미의 사회민주주의라기 보다는 ‘社會主義的 民主主義’ (Socialist Democracy) 로의 길, ‘人間的인 얼굴을 한 社會主義’ 로의 길을 지향하며 출발한 것이었기 때문이다.

그러나 애초에 적극적인 목표와 프로그램을 갖고 추진되었다기 보다는 자체 내의 모순을 해결하기 위해서 推進된 것이기 때문에 페레스트로이카는 實用主義的, 折衷主義的 性向을 띠게 되며 그렇기 때문에 이러한 사회주의적 원칙의 고수가 제대로 지켜질 수 있을 것인지는 여전히 미지수이다. 그리고 개혁이 국민들에게 흡족할만한 보상을 제공해주지 못하고 있는 현실속에서 개혁자체가 사민주의적 편향을 지닌 急進論者들에 의해서 견인되어가고 있는 것이 숨길 수 없는 사실이다.

그렇지만 소, 동구권의 미래를 서구적 형태의 사민주의와 직접적으로 동일시한다면 이는 지나치게 단순한 생각일 것이다.³²⁾ 이들의 사민주의적 노선은 서구의 그것과는 전혀 다른 출발조건과 환경에서 만들어진 것이기 때문이다.

따라서 이들의 사민주의는 서구적 형태의 사민주의의 蘇·동구식 變種이라고 보는 것이 옳을 것이다. 그리고 이들의 社民主義 노선이 하나의 독자적인 사회세력으로서 성공을 거둘 수 있을지도 여전히 불투명하다. 이들에게는 서구 사민주의가 성공을 거둘수 있었던 제조건, 즉 자유주의적 정치문화, 계급

32) 소, 동구권의 미래를 사민주의와 동일시하는 것에 대해 경계한 글로는 이해영, “소련과 동유럽은 사회민주주의로 가고 있는가”, 『사회평론』, 창간호(1991.5), pp.64-75.

타협의 물적 토대 등이 결여되어있기 때문이다. 그 결과 일각에서는 현존 사회주의의 단점과 자본주의의 단점을 결합시킨 '最惡의 組合'으로 '否定的인 收斂'(negative convergence)을 할 우려도 제기되고 있다.³³⁾ 따라서 이들이 국가로부터 구별되는 시민사회의 독자적 영역을 확보해내지 못하고 계급타협의 기반이 되는 광범위한 물적토대를 이룩해내지 못한다면 그 전망이 반드시 낙관적인 것만은 아닐 것이다.

그러나 여하튼간에 蘇·동구권이 세계적 규모의 시장경제체제에 편입됨으로써 혼합경제체제와 정치적 다원주의를 특징으로하는 사민주의로의 길은 돌이킬 수 없는 것으로 보이는데, 이러한 수렴적 경향은 바로 페레스트로이카의 지도자인 고르바초프의 입을 통해서도 천명되고 있다. 즉, "우리는 獨占資本主義로 불리는 단계와 社會主義로 불리는 단계사이에는 어떠한 중간구조도 존재하지 않는다는 레닌의 잘 알려진 명제에 대해서 새로운 방식으로 바라보아야 한다.....자본주의에든 사회주의에든 결국은 현대적 생산력의 발전과 과학기술의 진보로 인해 생겨나는 지극히 유사한 過程이 존재한다는 것은 분명하다."³⁴⁾ 이것이 바로 수렴론의 공개적인 인정이 아니고 무엇이겠는가? 이러한 사실들을 앞에 두고도 계속해서 '自由世界와 共產世界 사이의 화해하기 어려운 심연'을 강조하고 완강하게 자기의 입장을 고집할 수 있는 사람은, 갈브레이스가 주장하듯이, "이데올로기에 철저히 세뇌된 사람이든가 아니면 열렬한 선동가일 뿐일 것이다."³⁵⁾

33) Boris Kagalisky, "Importance of Being Marxist", New Left Review, No. 178, [1989], p.33.

34) M.고르바초프, 앞의 글, pp.34-5.

35) J.K. 갈브레이드, 崔冕烈 譯, 「새로운 산업사회」(서울:홍성사, 1981), pp.447-8.

IV. 南北韓의 收斂的 變化에 對한 展望

앞장(3장)에서 살펴 본 수렴적 추세를 보편적 경향으로 인정할 때 이것이 통일조국의 미래상에 시사하는 바는 명백하다. 즉 統一祖國의 國家理念은 남과 북의 相剋的인 이념과 가치를 상호보완적 체제접근을 통해 수렴적으로 통합한 사회민주주의 이념이어야 한다는 것이다.

그러나 이는 어디까지나 長期的인 展望에 근거한 통일국가의 미래상일뿐 그것이 한국민의 의지와 무관한 자연사적 필연성을 의미하는 것은 아니며, 더구나 특수한 분단현실 및 남북 양측의 구체적인 歷史的, 社會的 條件을 무시하고 기계적으로 도입될 수 있는 것은 결코 아니다. 따라서 분단모순에 의해 매개된 남북의 분단현실을 과학적으로 해명하고 이를 토대로 양체제의 점진적인 개혁을 도모함으로써 사회민주주의로 접근하는 자세, 즉 한반도의 토양에 맞는 '社民主義의 創造的 受容'의 자세가 요망된다.

그런데 사회민주주의의 한국적 수용을 논함에 있어 우선 전제되어야 할 것은 그것의 必要性和 實現可能性을 구별하는 일이다.³⁶⁾ 韓半島의 문제를 해결함에 있어 사회민주주의가 얼마나 필요한가 하는 당위적인 요청의 문제와 그것이 실현가능한 사회경제적, 정치적 조건을 갖추었는가 하는 문제는 원칙상 별개의 문제이기 때문이다. 따라서 여기서는 우선 南韓과 北韓의 수렴적체제개혁의 필요성을 총체적으로 조명해 본 후, 그것의 실현가능성에 관해 남한과 북한의 순으로 살펴보도록 하겠다.

그러면 먼저 남북의 수렴적 체제개혁의 필요성에 관해 살펴보자. 우선 남한의 경우 政治, 經濟, 社會體制간의 부조화와 구조적인 모순을 해결하기 위해

36) 진보적인 정당의 필요성과 가능성을 구분해서 논한 글로는 김승훈, "혁신정당의 필요성과 가능성", 한국정치학회(편), 「한국정치의 민주화와 통일방안」(울유문화사, 1991), pp.63-84.

서는 진보적인 이념인 사회민주주의를 수용하는 것이 필요하다. 그동안 한국의 사회구조는 공업화의 결과로 상당히 분화되고 다원화된 구조로 변화되었으며 이에 따라 국민의 사회의식에 있어서도 상당한 변화가 일어나고 있다.³⁷⁾ 그러나 그와같은 사회구조와는 달리 정치구조와 경제구조는 권위주의적이고 보수적인 특성을 아직도 벗어나지 못하고 있다. 따라서 계급타협을 통한 자본주의체제의 안정적 성장을 위해서라도 체제개혁 및 복지국가이념의 수용이 요구되는 시점에 도달한 것이다.

그리고 北韓의 경우, 산업화의 진전에 따라 나타나는 구조적인 모순을 해결하기 위해서 체제개혁과 개방의 필요성이 절박하게 요구되고 있다. 그동안 북한의 사회구조는 공업화의 결과로 제한적이거나 구조적인 분화가 촉진되었으며³⁸⁾ 이에 따라 실용주의적 전문집단의 비중이 증대하는 한편 인민들의 욕구도 다양화되었다. 그러나 북한은 그동안 김일성 主體思想을 앞세운 정경일치, 자력갱생의 원리를 기초로 한 자립경제, 중공업 우선정책 등을 기초로 한 국가주도의 계획경제체제를 유지해 오으로써 構造的인 矛盾이 심화되고 있으며 남한과의 경제적인 격차가 증대하고 있다. 따라서 한계에 직면한 '外延的 成長'(extensive growth)을 탈피해 생산요소의 생산성 향상을 통한 '內包的 成長'(intensive growth)의 길로 나아가기 위해서는 사회주의 일반에서 진행되고 있는 개혁과 개방에의 길이 불가피한 국면에 도달해 있는 것이다.

그리고 남북한에서 각자 상호개혁을 통해 사회민주주의 이념을 표방하는 진보적이고도 민주적인 정당이 출현 발전한다면, 그것은 남북 모두 대외적인 이미지 개선은 물론 각자의 국가이익 증진에도 큰 기여를 하게 될 것임을 지적

37) 한국사회의 계급구조와 사회의식의 변화를 논한 것은, 임희섭, "공업화의 결과로서의 사회적 불평등; 계급구조와 사회의식의 변화를 중심으로", 아세아문제연구소(편), 「한국산업사회의 문제점. 上」(나남, 1990), 서관모 「한국산업사회의 계급구성과 계급분화」(한울, 1984), 구해근, "현대 한국의 계급구조에 관한 시론", 「한국사회의 재인식 I」(한울, 1985), 김영모, "한국의 계급구조와 그 변화", 「한국 사회학」, 제 19집(1985), pp.153-160.

38) 북한사회의 구조와 그 변화에 대해 논한 글로는 고현옥外, 「북한사회의 구조와 변화」(서울:경남대 출판부, 1987).

해 들 필요가 있다. 즉 한국에서 進歩政黨이 발전하면, 그것은 선진민주국가를 거의 다 포함하고 있는 세계 60여개국의 기구인 '社會主義 인터내셔널'(Social International)에의 가입을 통해 우익독재국가로서의 불명예를 탈피함으로써 국제적으로 한국의 위상을 높이는 기회가 될 것이며 또한 외교채널의 다변화를 통해 국가이익을 증진하는데 큰 기여를 하게 될 것이다. 그리고 북한에서 체제개혁을 통해 民主的인 改革政黨이 탄생한다면 그것은 全體主義的 獨裁國家, 絶對王朝, 凍土의 王國 등으로 특징지어지던 부정적 이미지를 개선할 수 있게 될 것이며, 그리하여 美·日 등 西方國家와의 관계개선을 통해 국익을 도모하려는 북한당국에게 중요한 채널을 제공하게 될 것이다.

그런데 필자가 강조하고자 하는 바는 이상과 같이 남북의 수렴적인 체제개혁을 통한 사민주의로의 길은 각체제의 구조적인 모순을 해결하고 각자의 국익을 도모하기 위해서 필요한 것이지만 보다 중요한 것은 남북한의 분단모순을 해소하고 민족의 영원인 통일국가를 이루기 위해서도 불가피하다는 점이다. 相剋的인 理念과 體制의 수렴이 전제되지 않는다면 남북간에 평화적인 통일은 물론 평화적 공존도 불가능한데 양극단의 이념과 가치를 수렴적으로 접합시킬 수 있는 부분이 바로 社會民主主義이기 때문이다.³⁹⁾ 따라서 남북 모두는 그동안의 적대적인 체제경쟁에서 보여왔던 흑백논리를 지양하고 상대방의 긍정적인 요소를 상호 수용하는 성숙된 자세로 전환해야 하며, 그리하여 각기 부단한 자기혁신을 통해 남북통일의 기반을 조성해야 할 것이다.

1. 南韓의 體制改革에 對한 展望

自由民主主義는 기본적으로 資本家階級의 헤게모니와 이러한 헤게모니를 가능케 하는 물질 토대 내지 조건이 전제되어야만 가능한 체제이다. 즉 자유민주주의는 자본가계급이 이같은 물질 토대와 헤게모니를 기초로 하여 노동자계급 등 민중부문을 체제내에 포섭하고, '同意'와 '強制力'이라는 두개의 통치기제

39) 남북체제를 사회민주주의로 통합시킬 수 있다고 주장한 글로는, 김석준, 「한국자본주의 국가위기관」(풀빛, 1991), pp.563-583.

중 동의를 주된 통치기제로 하여 자본주의적 질서를 유지하고 재생산시킬수 있을 때 가능한 체제이다. 그러므로 自由民主主義가 정착하면 노동과 자본의 대립은 일반적으로 체제내적 대립과 투쟁의 형태로 전개된다. 이렇게 볼 때 자유민주주의 체제의 가장 진보적 형태라 할수있는 사회민주주의의 이념 및 실천은 결국 부르조아들이 勞動者계급을 물적인 토대를 통해 이들을 타협으로 유도하고 개량으로 이끌어냈다는 것을 의미한다.

하지만 이러한 자유민주주의체제는 다른 측면에서 볼 때 노동자계급의 투쟁의 산물이며, 부르조아의 헤게모니에 못지않게 노동자계급의 勝利의 결과이기도 하다.⁴⁰⁾ 따라서 부르조아민주주의의 그 전체 또는 이것의 진보적 형태인 사민주의는 부르조아의 헤게모니가 아니라 일정한 대항헤게모니(counter-hegemony)의 성격을 내포하고 있는 것이며, 資本主義 社會關係의 해체에 일정부분 기여를 하는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 사회민주주의의 發生과 成長은 현대 서구의 산업사회라는 일정한 시간과 공간을 배경으로 하는 현상이다. 따라서 그것이 거둔 일정한 정치적 성공은 그것을 가능하게 한 구체적인 歷史的 社會的 條件을 전제로 하는 것인데, 이는 다음의 2가지로 집약할 수 있다.

무엇보다도 우선 사민주의는 自由主義 또는 自由民主主義의 정착을 전제로 하는 것이다. 즉 社民主義는 勞動과 資本의 모순을 본질로 하는 자본주의 내에서 노동자의 집단적 이익을 법률적 테두리 내에서 개량적 방식으로 관철할 것을 전제로 하는데, 이것이 가능하기 위해서는 타협과 양보를 중시하는 민주적 절차가 사회적 정치적 관행으로서 정착되어야 하는 것이다. 그런데 이는 현대국가의 2가지 통치기제인 '同意'와 '強制力' 중 동의를 주된 통치기제로 하여 체제가 작동하고 있다는 것을 의미하는바, 결국 사민주의는 강제력의 전횡을 방지할 수 있는 자유주의적 정치문화와 정치제도의 발전을 전제로 하는 것이며 국가로부터 독립된 강력한 시민사회의 존재를 전제로 하는 것이다.

둘째로 사민주의는 개량을 가능케하는 物的 土臺를 前提로 하는 것이다. 즉

40) 이러한 입장은 기본적으로 보비오(Bobbio)의 견해와 궤를 같이하는 것인데, 보비오의 견해에 대해서는 M.Carnoy, 앞의 글, pp.158-163 참조.

노동자계급이 개량적 방식으로 자신의 이익을 관철시키는 것을 가능토록 하기 위해서는 계급대립을 완화시킬 수 있을 정도의 물질적 조건이 필요한 것이다. 만약 妥協과 讓步를 가능토록하는 물질 조건이 마련되지 못한다면, 그것은 80년대 이후 서구에서 부상한 신보수주의와 같이 복지와 民主主義의 축소로 귀결될 가능성이 높으며, 자유주의적 정치문화와 정치기제가 토착화 되지 못했을 경우 혁명적 사회주의세력과 반혁명적 파씨즘 세력간의 첨예한 갈등을 초래할 蓋然性이 증대될 것이다.

그러나 자본주의국가 내에서 사민주의의 독자적인 정치세력화의 가능성이 객관적인 조건에만 달려있는것은 아니며 사민주의의 미래가 사회구조변화의 단순한 반영일 수는 없다. 그것은 그간 산업혁명의 過程에서 탄생한 노동자계급을 독자적인 노동자집단으로 형성시키고 나아가 여타계급과 어떻게 계급연합을 이루느냐 하는 主體的인 力量의 문제이기 때문이다. 따라서 사민주의의 성장 가능성을 논함에 있어서 뒤에서 살펴본 객관적인 조건 못지않게 노동자집단의 주체적인 역량결집도 중요하다는 것을 명심해야 한다.⁴¹⁾

이와같이 사민주의를 가능케한 主·客觀的 요인들을 염두에둘 때, 제3세계 일반에서 왜 사민주의집단이 유력한 정치세력으로 성장해오지 못했으며, 자유민주주의는커녕 우익 군사독재 내지 종속적 파씨즘이 정상적인 국가형태가 되어왔는가를 어렵지않게 간파할 수 있다. 즉 中心國으로부터 끊임없이 초과이윤을 수탈당함으로써 빚어지는 물질 토대의 취약성과 이로인한 계급갈등의 첨예화, 노동자집단의 분열및 지도력의 不在, 전통적인 權威主義 문화의 유산과 시민사회의 취약성등의 구조적 한계로 인해 제3세계에서 사민주의의 가능성은 극히 제한되어 있을 수밖에 없는 것이다.

그러면 한국의 경우는 어떠한가? 단적으로 말해 짧은 시간내에 사민주의가 유력한 세력으로 성장하기를 기대하기는 어려운 실정이다. 分斷狀況으로 인한 국민들의 냉전적 사고방식, 뿌리깊은 권위주의적 정치문화와 건전한 시민의식

41) 이처럼 사민주의의 형성가능성을 계급구조→계급형성→계급동맹의 순으로 논하고 있는 것은, 에스핑-앤더슨, "사회민주주의:이론과 실천", 「사회민주주의 연구1」, 까칼리츠키외 지음, 이성형(역음), (새물결, 1991), pp.397-412.

의 결여, 첨예화된 지역감정과 集團利己主義, 개량을 위한 물질토대의 취약성 등 구조적 제약요인이 너무 강하기 때문이다.⁴²⁾

그러나 좀더 시간을 두고 볼때 그 展望이 반드시 悲觀的인 것만은 아니다. 우선, 그동안 만주화투쟁의 결과 진보세력이 진출할 수 있는 合法的 공간이 열리기 시작했으며 민주화의 진전과 함께 정치체제가 보혁구도로 전개될 가능성이 증대되고 있다.

그리고 최근 탈냉전의 국제적 潮流, 한국의 북방관계개선 및 북한의 남방정책시도, 남북한의 UN동시가입 등으로 국민들의 의식속에 내제해 있던 조잡한 좌우 양분법적 인식이 상당히 탈각되어 가고있다. 또한 최근의 '中進 資本主義論'⁴³⁾ 등이 시사해 주듯이 계급타협의 물질토대로 어느정도 담보되고 있는것이 사실이다. 따라서 중장기적으로는 '新重商主義的 福祉國家 모델'⁴⁴⁾ 을 통해서독식의 복지국가로 진전될 가능성은 열려있다고 할 수 있다.

물론 앞에서도 살펴본 바와같이 사민주의의 성장가능성이 客觀的인 條件에 만 달려있는 것은 결코 아니다. 주어진 조건하에서 자본가들의 헤게모니에 대

42) 13대 선거시 민중의당은 0.3%의 득표율을 보였으며, 정당의 지원에 의해 치러진 6.20 광역의회선거에서 민중의 당 후보들은 0.8%의 득표율에 머물렀다.

43) '중진자본주의론' 또는 '중위자본주의론'은 '페레스트로이카의 정치경제학'에 있어서 NICs의 설명모델로서 새롭게 부각되고 있는 이론이다. 이 이론은 NICs의 사회성격을 세계적 차원에서 볼 때 그 발전수준이 중위수준에 이른 중위자본주의로 규정하고 있으며, 이 국가들은 개도국에 대해 亞제국주의적 입장을 확립하는 한편, 선진국과의 관계에서도 이미 중속의 단계를 극복하여 '대비칭적 상호의존'의 단계에 이르렀다고 주장한다. 이 이론은 이같은 시각에서 NICs가 앞으로 불균등 발전법칙에 의해 빠른 속도로 경제발전을 지속함으로써 선진화, 자립화(자립형 국가독점자본주의)를 이룰 것으로 낙관하고 있다. 이상의 내용에 대해서는 손호철, "신흥공업국(NICs)의 국제정치경제학", 경남대 극동문제연구소, 「한국과 국제정치」, 제6권 1호, (1990. 봄), "페레스트로이카와 제3세계혁명의 전망", 「사상문예운동, 제2호 (1988, 겨울), p.302. E.프리마코프, "상호결합된 세계에서의 자본주의", 김석민 편, 「신식민지 국가독점자본주의 논쟁」(새길, 1989), 한국정치연구회, "사회주의 개혁과 한반도", (한울, 1990), pp.559-564. 안병직, "중진자본주의로서의 한국경제", 「사상문예운동」 제2호(1989, 가을), pp.8-29.

44) '신중상주의적 복지국가'(neo-mercantile security state)란 세계경제체제 내에서는 신중상주의적 무역국가로 경제적 권력을 추구하고, 국내사회적으로는 다양한 사회계층에 대해 부를 분배하고 복지를 공급하는 복지국가로 행세하는 국가를 말한다. 이에 관해서는 김석준, 앞의 책, pp.573-577.

항하여 노동자들을 결집시키고 스스로 유력한 政治集團으로 성장하고자 하는 주체적 역량 또한 절대적으로 필요한 것이기 때문이다. 따라서 우리에게 필요한 것은 객관적인 현실을 인정하는 토대위에서 어떻게 사민주의의 '可能態'를 '現實態'로 전화시키느냐 하는 지혜를 모으고 이를 실천에 옮긴 구체적인 전략을 짜는 일일 것인데, 이를 위해 몇가지 제안을 하면 다음과 같다. 첫째로, 일단 남한내에 자유민주주의를 정착시켜야 한다. 자유민주주의가 정착되어 국가로부터 독립적인 시민사회가 성숙되어야만 權威主義的 통치기제를 무력화시키고 반동적인 독재체제의 등장을 예방할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 진보집단은 보수야당을 비롯한 모든 민주세력과 연대하여 민주화가 순조롭게 진행되도록 힘을 結集시켜야 할 것이다. 그리하여 민주주의가 정착되면 민주·반민주의 대결구도가 자연스럽게 保守·革新의 대결구도로 전환되어 사민주의세력에게 유리한 정치지형이 형성될 수 있을 것이다.

둘째로, 한반도 분단구조의 속성상 사민주의의 성장을 위해서는 남한내의 민주화노력과 함께 남북간의 평화정착 및 통일에의 노력을 병진하는 것이 필요하다. 그동안 權威主義政權은 국가의 안보문제를 명분으로 통일운동을 가로막아 왔다. 따라서 안보를 정권유지의 도구로 악용하지 않으며 진실로 민중의 편에 서서 통일정책을 펴나갈 수 있는 민주정부가 出現해야만 통일이 실질적으로 진척될 수 있을 것이다. 그러나 冷戰的 分斷狀況 속에서 현상타파를 그 본질로 하는 통일운동이 남북한 쌍방 모두에게 국가적 안보문제를 야기하는 것은 사실이며, 이러한 안보적 불안의식이 남북 모두에게 경직된 체제를 일정부 분 강요해온 것 또한 숨길 수 없는 사실이다. 따라서 끊임없이 軍事對決과 안보위협을 촉발하고 그럼으로써 남북한 쌍방 모두에게 경직된 정치체제를 유발하는 분단적 대결구조가 종식되지 않는한 한반도에서 민주화의 실현은 극히 어려울 것임을 알 수 있다. 따라서 한국적 분단현실의 본질상 통일은 민주화에 의해서만 실현될 수 있으며 또한 민주화는 統一에 의해서만 완결될 수 있다. 韓半島의 경우 民主化와 통일은 별개의 것이 아니라 상호보완관계에 있는 것이기 때문이다. 그러므로 우리는 민주화운동을 통해 통일을 앞당겨야 할 것이며 동시에 통일운동을 통해 민주화를 실현해야 할 것이다.

셋째로, 사민주의자들의 主體的인 力量結集 및 自己刷新이 필요하다. 즉 사

민주의자들은 한편으로 진보진영내의 고질적인 分裂性, 政治理念의 편협성과 교조성을 극복하고 지도력을 장악해야하며, 다른한편 보수집단에 대응할 수 있는 대항 헤게모니(anti-hegemony)를 형성하여 국민들에게 진보적 의식을 확산시키도록 노력해야 할 것이다. 그러기 위해서는 우선 사민주의자들이 시대적 조류와 국민적 情緒에 합치하도록 보다 온건하고 유연한 노선을 취하여야 하며, 이를 통해 비판적인 중산층의 지지를 유도함은 물론 보다 넓은 대중성을 확보하도록 노력해야 할 것이다.

넷째로, 사민주의정당이 의회에 진출할 수 있도록 政治制度가 改善되어야 한다. 현재의 선거제도는 신인이나 신당의 진출이 매우 어렵게 되어있다.

그 첫째는 선거가 돈이 많이드는 선거, 금권선거의 양상을 띠기 때문이며, 선거자금도 제도권의 갈라먹기식 배분형식을 띠기 때문이다. 따라서 선거제도와 선거풍토가 돈이 안드는 선거, 철저한 공영제선거로 轉換되어야 하며 선거자금도 군소정당에게 일장한 몫이 돌아가도록 정책적으로 배분되어야 할 것이다. 두번째는 현재의 선거구제도가 소선거구제이기 때문이다. 1구 1인제의 小選舉區制는 1등만이 유효한 선거구제이다. 따라서 소선거구제는 과열선거의 양상을 빚게되며 신인이나 군소정당이 진출을 어렵게 만든다.

그러므로 진보정당의 후보가 1등으로 당선되기가 어려운 현실을 감안할 때 선거구제는 중선거구제로 전환되는것이 바람직할 것이며, 이와함께 철저한 비례대표제를 도입함으로써 군소정당도 합당한 자기몫을 차지할 수 있어야 할 것이다.

2. 北韓의 體制改革에 對한 展望

1960년대 초까지 공산권연구의 중심적 理論模型은 全體主義 (totalitarianism) 모형이었다. 그러나 이 모형은 共產主義를 냉전적 시각으로 접근하고 있다는 점, 초기의 혁명정권 이후에 나타나는 세변화를 제대로 설명해주지 못한다는 점 등에 의해 비판을 받아왔다. 따라서 全體主義 모형의 이데올로기성, 역사적 한계성 및 정태성을 탈피하고 共產主義社會를 보다 객관적인 시각에서 動態的으로 다루기 위한 이론들이 등장했는데 그중 대표적인 것이 近代化 모델

(Modernization Model) 또는 産業社會 모델 (Industrial-Society Model)이다. 근대화 모델은 공산주의사회가 近代化 또는 工業化함에 따라 근대사회의 특성인 높은 문자해독율, 도시화, 노동의 分化, 세속화, 합리화, 脫이데올로기화, 대중참여의 증가등을 초래하게되며, 이러한 근대성은 점진적이거나 政治發展을 초래하게 될 것이라는 낙관적인 예측에 크게 의존한다. 효율성의 고려 때문에 공산국가는 分權化와 多元化를 채택하지 않을 수 없으며, 그렇지 않을경우 정체와 소멸을 면치못할 것이라고 주장한다.

그런데 이러한 근대화모델 또는 산업사회모델은 본 논문의 이론적 토대가 되는 '收斂理論'과 밀접한 관련을 지닌다. 수렴이론은 제 2장에서 살펴보았듯이, 資本主義와 社會主義는 모두 산업화의 목표를 추구한다는 점에서 共通되는데, 이러한 산업화의 과정속에서 양자는 산업사회의 합리성과 효율성의 요구에 부응하게 되며 그 결과 '단일적이며 현대적인 산업사회', '資本主義와 社會主義의 최적 혼합체제'로 수렴되어 갈 것임을 가정하는 것이기 때문이다.

이처럼 收斂理論 또는 産業社會모델은 산업화를 핵심적인 변수로 하여 체제변동을 설명하고 있는데, 이를 북한사회에 적용해 볼 때⁴⁵⁾ 한가지 중대한 문제가 제기된다. "북한이 공업화를 통해 경제성장을 經驗하였고 또한 이것은 북한사회체제에 변동요인을 제공했음에도 불구하고, 왜 오늘날 북한은 여전히 가장 폐쇄적인 전체주의 동원체제에 머물고 있는가 하는 疑問이다."⁴⁶⁾

사실 북한의 경우 소련 및 동구권식의 개혁과 개방으로의 분명한 조짐은 거의 감지되고 있지 않으며, 오히려 이른바 '체제문제'라고 불리는 정치체제의 개혁문제에 관해서는 완강한 저항감도 보이고 있다.⁴⁷⁾ 따라서 북한사회는 '전형적인 레닌적 全體主義體制' 또는 '김일성의 唯一思想에 의해 지배되는 神政

45) 북한사회에 산업사회모델을 적용한 대표적인 글로는, 고현욱, "경제성장과 사회변동", 경남대 극동문제연구소, 「북한사회의 구조와 변화」(경남대출판부, 1987), pp.135-160.

46) 앞의 글, p.160.

47) 사회주의개혁에 대해 북한이 강한 저항감을 보인 대표적인 글로는, "제국주의자들의 도전을 물리치고 사회주의의 길로 나아가자", 「로동신문」 1990.12.22사설.

體制'로 분류되고 있으며,⁴⁸⁾ 그결과 개혁과 개방의 가능성에 대해 비관적인 전망이 지배적인 것이 현실이다.

그러면 도대체 무엇이 그토록 북한사회의 체제변동요인을 억제해왔단 말인가? 이에대한 해답은 蘇聯이나 동구권의 社會主義 일반에서 나타나는 개혁, 개방의 보편적 추세를 제어하는 북한사회의 特殊性이 무엇이나 하는 질문에 대한 답변을 구하는 과정에서 얻어질 수 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 동구권 국가들과 북한은 政治文化에 있어 상당한 차이가 있다. 동구권 국가들은 蘇聯에 의해 소비에트체제를 강요받기 이전에는 서구의 자유주의 문화와 民主主義的 전통을 지니고 있었으며 상당한 정도의 기독교적 전통을 지닌 국가들이었다. 따라서 이들 국가들에는 공산주의체제가 지배하는 중에도 여전히 그 저변에는 자유주의 문화, 개인주의적 요소가 잠재하고 있었으며, 서구 국가들과의 지정학적 인접성으로인해 지속적으로 自由主義문화의 영향을 받지않을 수 없었다. 그러나 북한은 여타 아세아권 社會主義국가들 보다는 훨씬 더 '동양적 전제정치'(oriental decpotic regime)의 유산을 강하게 이어받고 있으며 따라서 집단주의 내지는 권위주의 정치문화에 익숙해있다. 따라서 북한에는 원천적으로 자유주의전통, 개인주의문화가 부재하며 東洋的인 王道政治의 이상이 가미된 통치Ideology가 지배하고 있다.

그러므로 북한체제는 현대적인 全體主義的 獨裁體制라기보다는 지도자의 천부적인 神性에서 정통성의 근원을 구하는 동양적인 군주정치에 가깝다고 할 수 있는데, 이는 '主體思想의 김일성주의화', '수령의 유일적 領導體制', '父子간의 권력세습' 등에서 확인할 수 있다.⁴⁹⁾ 이러한 사실에 비추어 볼 때 소, 동구권의 개혁과 개방은 북한에게는 본질적으로 이질적인 것이다.

따라서 이러한 사실은 북한에서 조만간에 蘇·동구권식의 체제개혁이 이루

48) 북한을 이처럼 '전체주의체제', '신정체제'로 분류하는 것이 북한에 대한 남한측 접근법의 주류를 이루고 있는데, 이 중 대표적인 것은, 이정수, 「북한의 정치체제에 관한연구-전체주의적 성격을 중심으로」, 서울대 박사학위 논문, (1991). 이상우, "김일성체제의 특질", (울유문화사, 1989), pp.11-30.

49) 이상우, 앞의 글, pp.24-26.

어질 가능성이 희박하다는 것을 보여주는 동시에 북한에서의 체제개혁 여부가 궁극적으로는 김일성 개인의 생사문제와 밀접한 관련성을 지닐 것임을 말해주는 것이다. 또한 이와함께 이러한 사실은 만약 북한에서 체제개혁이 이루어진다면 이는 '위로부터의 방식'에 의해 매우 점진적으로 이루어질 것임을 시사해 주는 것이기도 하다.

둘째로, 동구의 사회주의는 본질적으로 非自主的인 社會主義國家들이었다. 동구라파국가들의 사회주의는 2차대전의 전후 처리과정에서 소련의 강요에 의해 이식된 것으로 그 발전모델도 스탈린식 모델을 그대로 수용할 수 밖에 없었다. 그리고 경제와 군사분야에서도 자신의 독자적인 노선과 정책이 부재했으며 소련의 절대적인 영향하에서 運營되어 왔다. 이처럼 비자주적인 사회주의국가들이었기 때문에 소련의 페레스트로이카라는 정책변화에 이들 나라들은 필연적으로 영향을 받을수 밖에 없었으며, 도미노 이론에 걸맞는 急激한 변화를 가져오게 된 것이다. 그러나 北韓의 경우는 동구의 오늘날 변화를 야기시킨 대내외적인 상황과는 근본적인 차이가 있다.⁵⁰⁾ 즉 북한은 그동안 社會主義建設과 革命에 대한 새로운 이론을 개발하고, 사회주의 건설의 독자적인 발전 모델을 창조해 왔다. 특히 '民族主義的 共產主義 理念'이라고 할 수 있는 '主體思想'을 창조해 전주민을 사상적으로 요새화 했으며, 이를 토대로 대내외적인 문제를 극복해 나가고 있다. 이는 蘇聯및 동구권의 외부적인 영향을 자주적으로 극복해나갈 수 있는 자생력이 조성되고 있다는 것을 말해주는 징표이며, 또한 동구에대한 소련의 영향력 행사와 같은 것이 북한에게는 극도로 제한될 수밖에 없다는 것을 말해주는 것이다.

이러한 관점에서 본다면, '우리식대로 살자'는 북한의 독자적인 사회주의 건설은 소련 동구와 같은 외적 변화에 직접적인 영향을 받지않는다는 것을 쉽게 예견할 수 있다. 따라서 동구개혁에 대한 대응은 수령중심의 지도체제의

50) 동구의 사회주의와는 달리 자주적이고 독자적인 건설모델에 입각하고 있는 북한의 '주체형 사회주의'는 소련 동구권의 개혁에 직접적인 영향을 받지 않으면서 주체사상의 틀 내에서 자신의 사회주의를 강화, 발전시킬것으로 전망한 글로는, 김남식, "동구의 충격, '주체사상' 변할것인가", 「사회주의 개혁과 북한」, 서울대 사회주의 연구팀 편, (형상사, 1991), pp53-70.

유지 또는 당의 領導的 역할의 보장, 主體思想이라는 이데올로기 우선정책의 견지라는 그러한 한도 내에서 점진적이고 신축성있게 추진될 것으로 보인다.

셋째로, 蘇聯·동구권국가에서 개혁이 추진될 수 있었던 것은 國民들과 정치지도자들간에 구체제에 대한 개혁의 필요성과 긴박성에 대한 共同的 認識이 있었으며, 구체제로부터 자유로운 새로운 改革指向的인 리더쉽이 등장했으며, 오랜 역사를 갖는 개혁운동 및 그 시도가 있었기 때문이다.⁵¹⁾ 그러나 북한은 한번도 정권교체를 경험한적이 없으며, 이데올로기적 대항이나 파벌이 허용될 수 없는 '唯一的 主體體制'를 수립하였다. 따라서 이와같은 상황에서 개혁을 주도할 수 있는 체계적이고 독립적인 리더쉽의 등장을 기대할 수 없는 형편이다. 그리고 북한내에는 기존체제에 대한 조직적인 불만세력이 있다고 판단할 수 있는 의미있는 증거는 찾아볼 수 없다. 물론 북한의 指導層은 북한체제가 여러가지 대내외적 문제에 봉착하고 있다는 것을 잘 인식하고 있다. 그러나 이들에게는 이러한 문제들이 주체체제가 안고있는 구조적이고 본질적인 문제라는 인식이 결여되어 있는 것 같다. 비록, 현재 북한체제가 안고있는 經濟的, 政治的 난제를 해결하기 위해서는 주체사상을 보다 유연하게 解釋해야할 필요가 있다는 점을 인정하지만, 주체체제에 대한 근본적인 의문을 제기하는데까지는 미치지 못하고 있다는 말이다. 따라서 북한에서 나타나고 있는 여러가지 정책변화의 조짐은 蘇聯이나 동구권의 改革과는 본질적으로 성격을 달리하는 것이며 증공식의 改革·開放路線과도 상당한 거리가 있는 것이다.

넷째로, 북한은 소련 및 동구권 국가와는 달리 分斷國家이다. 북한에서 볼 때 남한은 단순한 資本主義國家이기 이전에 끊임없이 체제경쟁을 벌여야 하는 경쟁국가이며, 美國을 등에 업고 북한의 안보를 위협하는 적대적인 국가인 것이다. 따라서 체제경쟁을 벌여야 하는 북한의 입장에서는 체제의 본질을 건드리는 改革은 곧바로 경쟁상대자인 남한에게 패배를 자인하는 것으로 생각될 수

51) 소련, 동구권 및 중국에서 체제개혁이 가능했던 것은 구체제의 개혁에 대한 공동인식, 새로운 리더쉽의 등장, 개혁운동의 역사가 있었기 때문이며, 따라서 이러한 요소가 부재한 북한에서는 개혁이 극히 어려울 수밖에 없다는 것을 지적한 글로는 서진영, "주체사상과 북한 사회주의:북한은 변할 것인가", 「전환기의 북한」, 유세희, 이정식 편(대한교과서 주식회사, 1991), pp.19-38.

있는데, 이점이 북한에게 체제변화에 대한 알레르기적 반응을 보이도록 강요하고 있다. 또한 지금까지의 社會主義體制改革이 現實的으로는 體制를 활성화시키기는 커녕 오히려 社會主義의 崩壞로 이어지는 것을 실제로 목격해 왔다. 그러므로 이러한 사회주의체제개혁의 불투명한 전도는 북한으로 하여금 기존의 노선에 더욱 집착케 하고 있으며 비타협적인 태도를 강요하고 있다. 더욱이 북한은 동독이 서독에 의해 흡수통합되는 것을 충격적으로 지켜보았으며, 실제로 미제국주의자의 사주에 의해 남한당국이 吸收統合을 시도하는 것으로 생각하고 있다. 따라서 北韓은 현재 過去보다 더욱 심각한 안보상의 위협을 느끼고있으며, 이것이 북한으로 하여금 의미있는 변화를 시도하지 못하게 하는 족쇄로 작용하고 있는 것이며, 또한 革命的 동원체제를 더욱 강화시키는 촉진요인이 되고있는 것이다.

이상에서 살펴본 바와같이 북한에는 體制改革을 제약하는 요인들이 강하게 작용하고 있다. 따라서 북한에게 蘇聯·동구권식의 개혁을 바란다는것은 우물에서 승능을 구하는것과 마찬가지로 일 것이다. 그러므로 北韓社會를 전형적인 레닌적 전체주의체제의 유형으로 간주하는 것도 무리는 아니다. 그러나 이러한 시각은 체제변화의 억제요인을 중심으로 해서 북한사회의 폐쇄적이고 정태적인 현실을 설명해 줄 수는 있으나, 공업화로인한 北韓社會의 체제변동요인 및 이의 累積的 結果에 따른 변화가능성을 전망하는데에는 일정한 한계를 갖고있는 것이 사실이다. 사실 北韓은 革命以後에 나타나는 여러 중후들, 이를테면 이데올로기의 중요성 감퇴와 경제적 복지, 정치적 다원주의에 대한 점증하는 대중적 욕구의 문제에 곧 직면하게 될 것이라는 데에는 의문의 여지가 없으며, 또한 현재 북한은 주체사상에 입각한 北韓式 社會主義體制의 변화를 요구하는 대외의 압력을 받고 있는 것이 명백하다. 그리고 실제로 북한은 수령의 유일지도체제에 첨예하게 배치되고 있는 소·동구권의 제반 정치적 개혁에 대해서는 단호하게 저항하면서도 경제분야, 특히 경제관리방식의 개혁에 있어서는 비교적 順應的인 자세를 보여왔으며,⁵²⁾ 최근의 UN가입문제, 통일방

52) 물론 생산수단의 소유문제에 관해서는 여전히 기존의 입장을 고수하고 있는데, 이에 관해서는 김일성, "사회주의의 완전한 승리를 위하여", 「로동신문」, 1986.12.31. 그러나 경제개방이나 생산단위의 민주화, 자주관리, 노동생산의 향상, 인간의 창발성 발휘 등이 보장되는 경제관리방식의 채택에 대해서는 비교적 순응적인 자세를 취하고 있다. 이에 대해서는, 이종석, "북한정치경제의 현실과 변화의 조건", 「사상문예운동」, 제3호(1990. 봄), pp.342-4.

안문제, 핵사찰문제, 對美, 일 외교등에서 보여주듯이, 비록 수세적 입장의 탈피라는 측면이 있는것은 사실이지만, 주요정책에 있어서 수정가능성을 보여주고 있다.

따라서 우리에게 필요한 것은 북한의 냉엄한 現實을 인정하는 토대위에서 어떻게 변화의 '可能態'를 '現實態'로 전화시키느냐 하는 지혜를 모으고 이를 실천에 옮길 구체적인 전략을 짜는 일일 것인데, 이를 위해서는 우선 산업사회모델을 북한에 적용하는것이 유용할 것이다. 물론 앞에서도 살펴보았듯이 산업사회이론 또는 近代化이론을 북한에 적용하는 것이 상당한 무리가 있는 것이 사실이다. 단적으로 말해 북한은 경제에 대한 정치우위의 사회이기 때문이다. 그러나 최근의 사회주의권의 개혁이 보편적인 세계사적 의의를 지닌 것임을 명심하는 것이 필요하다. 北韓 또한 社會主義圈 일반이 안고있는 구조적인 모순을 내포하고 있으며, 따라서 개혁·개방노선을 취하지 않고서는 그러한 모순을 본원적으로 解決할 수 없는 것이다. 그리고 그간의 공업화의 결과로 일정부문의 체제변동요인이 엄연히 잠재하고 있다. 다만 북한사회가 처한 특수한 사정에 의해 그러한 체제변동요인이 억제되고 있을뿐인 것이다. 따라서 남북관계와 對美, 일관계가 어느정도 개선된다면 멀지않아 북한이 中共式의 改革과 開放을 시도할 가능성이 크며, 최근의 사회주의권의 개혁이 상당부분 보편적인 세계사적 의의를 지닌 것이라고 보았을 때 장기적으로는 蘇·동구권식의 개혁으로 진전될 가능성도 배제할 수 없다. 그러므로 우리에게 필요한 과제는 자명해진다. 그것은 北韓에 체제변동요인이 증가하도록 가급적 工業化·産業化를 도우는 일이며, 이와 동시에 체제변동 요인이 정치적 요인에 의해 억제되지 않도록 분위기를 조성하는 일이다.

이를위해 우선 필요한 것은 북한에게 危機意識을 탈피하도록 도우는 일이다. 주지하듯이 최근에 북한은 여러가지 대내외적 難關에 봉착해 있다. 사회주의권의 붕괴와 남한당국의 北方政策으로 인해 외교적 고립상태에 처해있으며, 구조적인 모순의 심화로 심각한 경제적 침체에 빠져있다. 북한은 朝日 수교추진, 對美관계개선시도, 남북간 高位級會談試圖, 유엔동시가입결정, 聯邦制統一方案 수정시사 등 꾸준히 자신의 입장을 수정해왔음에 반해, 韓美 당국은 지속적인 대규모 군사훈련, 군사비의 증액, 군축문제의 외면, 고립적 북방정

책의 시도 등 유리한 국제환경과 경제력을 바탕으로 거의 양보없이 북한에 대해 일방적인 양보만을 고집해 왔다고 생각한다. 더우기 북한은 동독이 서독에 의해 吸收統合되는 것을 비통한 심정으로 지켜보았으며, 실제로 미제국주의자의 사주에 의해 남한당국이 흡수통합을 시도하는 것으로 생각하고 있다. 북한은 현재 前代未聞의 위기상태에 처해있는 것이다. 이처럼 북한이 자신의 체제에 대해 위기의식을 느끼는만큼 기존체제의 고수에 집착할 것이며 이는 장기적으로 볼 때 남한측에도 결코 이로운 것이 없다. 따라서 남한측의 北方政策과 對北政策은 진실로 동반자적 관계에 입각하여 보다 사려깊게, 그리고 大乘的으로 추진되어야 할 것이며, 남한당국은 군축문제 및 평화체제 정착문제에 보다 성의있는 자세로 임해야 할 것이다. 물론 북한의 위기의식은 남한의 안보문제와 마찬가지로 본질적으로는 남북간의 냉전적 대결구조에서 기인하는 것이다. 따라서 남북관계가 개선되지 않는다면, 남북모두 安保問題에 있어서의 의미있는 진전이란 있을수 없는 것이다. 그러나 최근의 사태는 북한에게 대단히 불리하게 돌아가고 있는 것이 사실이다. 따라서 남한당국이 보다 유연한 자세로 대북관계에 임함으로써, 북한의 경제적 부흥을 제고시키고 이를통해 북한을 自由化·民主化로 인도하는 大乘的 자세가 요구되는 시점에 이른 것이다. 그 다음에 필요한 것은 북한이 産業化·工業化를 순조롭게 추진할 수 있도록 다각적으로 노력하는 일이다. 이를 위해서는 기존에 진행되고 있는 朝日수교, 朝美관계개선을 간접지원함으로써 결과적으로 서방의 資本과 技術이 북에 유입되도록 하는 방법이 있을 것이며, 또한 북한의 과중한 군사부담을 줄일수 있도록 군축문제의 해결에 보다 적극적인 입장으로 임하는 것이 필요할 것이다.

셋째로 필요한 것은 남한체제에 대한 페레스트로이카를 추진하는 일이다. 남한사회 내에 부정의와 부조리가 만연해 갈등과 긴장이 계속되는 한 북한측이 共產統一의 꿈을 포기하지 않을 것이며 따라서 자신의 체제개혁문제를 상대적으로 소홀히할 것이기 때문이다. 따라서 우리는 북한의 페레스트로이카를 요구하기에 앞서 우선 우리자신의 페레스트로이카로 體制安定을 도모해야 하며, 이를통해 북한의 대남노선을 보다 현실적이고 實用主義的인 노선으로 유도해야 할 것이다.

V. 收斂論的 統一모델

앞에서 살펴본 바와 같이 이제 收斂論은 하나의 가설적 차원을 넘어 다분히 20세기 말기의 시대정신을 반영하고 있는 것으로 보인다. 그러면 이러한 수렴적 경향이 한반도의 變革運動이나 統一運動에 시사하는 바는 무엇인가? 우선, 북한의 체제개혁 문제에는 눈을 감은 채 남한만의 급진적인 변혁을 주장하는 PD진영, NL(그리고 북한)진영의 변혁론이나 통일론은 그 偏頗的인시각으로 인해, 그리고 세계사적 조류를 무시하는 時代錯誤的, 教條主義的 논리로 인해 비난을 면키 어렵다.⁵³⁾ 그리고 사회주의권의 체제변혁을 자유주의의 승리로 단정한 후 자신의 체제개혁을 외면한 채 自由主義的 패러다임에 입각한 機能主義的 統合論을 한국적 현실에 무비판적으로 수용하는 우익진영의 안보적 통일논리 또한 올바른 태도라고 할 수 없다. 비정치적 부문의 교류를 통해 상호의존관계를 도모하고 이를 확산시켜 궁극적으로 국가간의 통합을 도모하는 '機能主義的 統合論'은 다원주의적 자유세계를 준거로 한 이론으로서 이념과 체제를 달리하는 동·서간의 통합은 물론 남북간의 통일이론에 있어 명백한 한계가 있는 것이기 때문이다.⁵⁴⁾

53) NL의 통일론에 대해서는, 허종호, 「주체사상에 기초한 '남조선 혁명'과 '조국통일 리론」(평양:사회과학출판사, 1975), 조국통일사, 「남조선 혁명과 조국통일에 관한 위대한 수령 김일성의 사상」(평양:조국통일사, 1972), 이한(편), 「북한의 통일정책 변천사(상), (하)」(청주:온누리, 1989), 한편 PD의 통일론에 대해서는 한민승, 「북한의 '남조선 혁명론'과 '조국통일론'에 대하여」, 「NL론 비판」(서울:벼리, 1988), 이진경(편), 「주체사상비판(2)」(서울:벼리, 1989). NL과 PD의 변혁론과 통일론을 종합한 글로는, 이철희, 「민중통일론에 관한 일 연구-통일과 변혁/이행의 상관성을 중심으로」, 고대 대학원 석사논문(1990.7), 조형제, 「국가론의 관점에서 본 분단과 통일의 문제」, 「경제와 사회」, 창간호, (1988, 서울), pp.43-70.

54) 기능주의적 통합이론(또는 신기능주의적 통합이론)은 서유럽의 통합과정에서 개발된 이론으로서 남한의 학자들에 의해 남북통합의 이론적 근거로서 많이 활용되고 있으며 사실상 남한측 통일이론의 주류를 이루고 있는 이론이기도 하다. 그 대표적인 예로는, 이문규, 「남북한 통합의 이론적 모색」, 「통일연구논총」 제8권 제1호 (1988), 이상우, 「기능주의 통합이론과 남북관계 개선방안 연구」(국토통일원, 1986), 조정원, 「남북한 통합론」(화성출판사, 1989), 그러나 이 이론은 본질적으로 서구적인 다원사회를 전제로 한 이론으로서 서구와 다른 사회구조를 갖는 국가에는 제한적인 적용성 밖에는 갖지 못하는 것은 물론 체제와 이념이 다른 동서체제의 문제를 해결하는데는 적절치 못한 것으로 평가되고 있다. 이점에 대해서는, 구영록, 「통합이론에 관한 연구:통합의 유형과 갈등」, 「국제정치논총」, 제13, 14집, (1974), pp.29-30. 게르하르트 베티히, 「동서진영의 갈등과 협력」, 남현욱(옮김), (고려원, 1988), pp.74-88.

그렇다면 한국사회에 있어 바람직한 民主變革論 및 統一論은 무엇이어야 하는가? 필자가 보기에 그것은 남북 양체제를 進步的으로 改革할 수 있고 양국의 통일논의를 진보적으로 수렴할 수 있는 [收斂論的 統一論]이어야 한다고 생각하는데 그것의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

[收斂論的 統一論]은 우선 남북 양체제가 각각 내부의 체제개혁을 통해 일정한 정도로 수렴되어야 한다는 명제로부터 출발한다. 즉 남한체제가 보다 인간적인 얼굴을 한 자본주의로 변화되고, 북한체제 역시 보다 인간적인 얼굴을 한 社會主義로 변화됨으로써 양체제가 수렴적인 방향으로 변화되어야 한다는 것이다. 물론 양체제간의 극단적인 대결로 치달아온 남북간의 冷戰的 상황으로 미루어볼 때 이러한 개혁이 쉽게 이루어질 수 있는 것은 결코 아닐 것이다. 그러나 남북의 통일방안 모두가 자신의 이념과 체제에 뿌리를 두고 있다고 볼 때 통일방안의 수렴이 가능하기 위해서는 우선 이념과 체제의 수렴이 전제되어야 한다는 것은 지극히 常識的인 논리라 아니할 수 없다. 따라서 남북 모두 양체제의 상호수렴을 통해 이질성을 축소해감으로써 '構造的 相應性' (structural compatability)을 높이는 방향으로 진전되어야 하며 그러한 '構造的 相應性'의 정도에 부응하여 남북간의 통합이 단계적으로 모색되어야 하는데, 이제 이러한 통합의 내용을 단계별로 살펴보도록 하겠다.

그런데 이와같은 단계적인 과정을 통해 통일목표를 추구함에 있어 반드시 염두에 두어야 할 것이 있는데, 그것은 바로 '國家安保' (national security)의 문제이다. 사실 한나라의 안보는 그 국가가 主權獨立國家로서 존립하고 그 발전을 도모하는데 있어 충족되어야 할 필수조건이며 필요최소한의 요청이다. 따라서 분단 당사자로서의 남한과 북한도 각각 자신의 안보를 해치지 않는 범위내에서 통일목표를 추구해 왔다.

이렇게 볼 때 한반도 통일문제의 딜레마는 어떻게 하면 궁극적 목표로서의 통일을 성취할 수 있는나의 문제라기 보다는, 오히려 어떻게 하면 安保라는 일차적 목표를 위협하지 않는 방향에서 통일을 추구할 수 있을가의 문제였다. 그렇다면 이러한 딜레마를 어떻게 해결해 나갈 것인가? 이를 해결하는 유일한 방식은 우선 남북한이 서로의 최소한의 前提條件을 인정하고 통일이라는 최대목표를 공존을 기초로 하여 풀어나가는 것이다. 즉 종래의 파괴적이고 소

모적인 적대관계를 지양하고 건설적인 競爭關係, 平和的 共存관계를 정착시켜 이를 통해 통일문제에 접근하는 방식이다. 남북분단의 냉엄한 현실을 인정할 때 안보와 통일간의 모든관계는 평화공존의 제도화를 통해서만 극복될 수 있다는 말이다.

물론 남북간의 평화공존의 제도화를 '分斷의 合法化', '分斷의 固着化'로 우려하는 사람들이 있다. 통일없는 평화는 安保至上主義로 귀결되어 정권안보의 논리에 귀착될 뿐이라는 것이다. 그러나 남북한의 냉엄한 분단현실을 인정하고 상호의 안보를 존중한다면, 그리고 남북한간의 '즉각적인 통일'이 현실적으로 불가능하다는 것을 받아들일 수 있다면, 그 다음의 가장 바람직한 선택은 역시 '平和共存'이 아닐수 없다. 따라서 문제는 평화공존의단계 그 자체라기보다는 어떻게 건설적이고도 생산적인 평화공존의 단계를 정착시킬 것이냐, 그리고 어떻게 이러한 공존단계의 장기화를 예방해서 통일을 앞당길 것이냐 하는 문제로 귀결된다. 평화없는 통일, 안보가 배제된 통일은 무모하고 위험한 것이지만, 동시에 통일없는 평화, 통일이 배제된 안보는 空虛한 것이기 때문이다. 그러면 이제 이러한 점을 염두에 두면서 남북간의 통합의 내용을 단계별로 살펴 보도록 하자.

제1단계는 남북간의 제한적인 체제개혁을 토대로 하는 初步的인 平和共存의 단계이다. 즉 남한이 權威主義體制에서 탈피해 시민적 권리와 자유가 보장되는 자유민주주의체제로 변모하고 北韓이 中共의 開放과 유사한 共產主義的 개방체제를 지향하게 되면, 이러한 체제개혁에 상응하여 남북은 적대적이고도 파괴적인 경쟁관계에서 탈피해 건설적인 경쟁을 벌이는 平和共存의 단계에 들어서게 된다.

물론 이 단계에서도 체제개혁의 한계로인해 남북 모두 보수세력의 헤게모니가 관철될 것이며, 양체제의 골간은 그대로 유지될 것이다. 그러나 이러한 조건하에서도 남북 모두 정통성을 갖는 정부가 탄생할 것이므로 이를 토대로 서로간에 실체를 인정하는 평화공존체제에 돌입할 수 있을 것이다. 따라서 이 단계에서 남북한당국은 평화를 定着시키는 제과제를 떠맡게 되는데, 그것의 구체적 내용은 不可侵宣言과 平和協定の 체결, 북의 核査察과 남의 核무기의 撤收, 미군의 단계적 철수 및 作戰指揮權의 移讓, 相互軍縮, 상호간의 악법개

폐, UN동시가입 등이 될 것이다.

그 결과 한반도에는 '1民族 2國家 2體制'의 형태가 제도화될 것이다. 물론 'One Korea Policy'를 고수하는 북측으로서는 이것이 분단의 고착화, 영구분단의 확대로 비취질 것이므로 처음부터 강한 저항감을 보일 것이다. 그러나 이는 어디까지나 분단현실을 극복하기 위하여 현실을 인정한 것이며 통일을 위한 기초작업으로서 韓半島에 안정적인 체제를 구축하는 것이므로 대내외적으로 강한 호소력을 가질 것이며, 따라서 북한의 對美日관계가 개선되고 이를 통해 서방의 기술과 자본이 유입된다면 조만간에 이것이 현실화될 가능성이 적지 않다. 그러므로 이 단계가 실현되기 위해서는 남한측이 우선 自由民主主義체제를 정착시킴으로써 진실로 국민을 대표할 수 있는 정통성있는 정권을 탄생시켜야 하며, 남한의 평화공존정책 또는 'Two Korea Policy'가 永久分斷의 확대로 비취지지 않도록 보다 적극적이고도 구체적인 통일에의 전망을 제시해야 할 것이다. 다시말해 남한내에 보다 자주적이고 민주적인 정권이 탄생하여 한반도 정책을 단순한 '2개의 韓國政策'이 아닌 '統一韓國을 위한 過渡的 方案'으로서의 2개의 韓國政策'(One Korea Policy by way of Two Koreas)으로 轉換시켜야 한다는 것이다. 그리고 그와 동시에 북한의 자존심을 건드리지 않는 범위 내에서 북한의 對西方정책을 간접 후원함으로써 북한내에 서방의 자본과 기술이 유입될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

그 다음은 初步的인 平和共存, 制限的인 體制收斂을 기초로 양측의 통일방안을 수렴하고 이를 통해 政治的 統合을 推進하는 단계인데, 그 첫번째 단계는 남북간에 화해와 협력을 통해 공존 공영을 모색하는 [國家聯合](Confederation)의 단계이다. 이 단계는 남북을 상징적으로 대표할 중앙정부를 두되 여전히 남북 쌍방당국이 독자적인 軍事·外交權을 보유하는 '1民族 1聯合國(1상징적 중앙정부) 2政府 2體制'가 될 것이다. 그 결과 중앙정부는 제한된 외교권과 상징적인 대표권만을 지니므로 국가의 성격은 실제에 있어 2개의 주권 국가간의 연합형태인 '國家聯合'의 성격을 지니게 되며, 따라서 UN 등 국제기구에서 남북은 여전히 독자적인 외교권을 행사하게 될 것이다.

그러나 남북은 서로간의 利害關係를 초월해서 긴밀히 협조하고 화합하는 우호적 공존의 관계, 성숙된 평화공존의 단계, 동반자적 관계(二人三脚 관계)

가 될 것이므로 실제로 대외적 행동에 있어 동일보조를 취하게 될 것이다.

하지만 문제는 엄청난 체제의 차이가 상존하는 상태에서 이와같은 동반자적 관계가 명실상부하게 지속될 수 있느냐 하는 것이다. 사실 現代社會의 외교는 정치의 연장이며 국내의 사회경제적 構造를 반영하는 것이다. 따라서 실제에 있어 중앙정부의 외교권의 토대는 지극히 狹小할 수밖에 없으며 양측이 대외적으로 공동보조를 취하기는 쉽지 않을 것이다. 그리고 계급간의 이해관계가 상충하는 상태에서 남북간에 대내적인 협조관계를 지속하기도 용이하지 않을 것이다. 그러므로 이단계는 각각 남북 내부에 그리고 남북 雙方사이에 긴장과 갈등이 연속될 것이며 따라서 역사속에 존재했던 국가연합의 사례들이 보여주듯이 잠정적이고도 불안정한 형태가 될 수밖에 없을 것이다.⁵⁵⁾ 그러므로 이 단계가 가능하기 위해서는 남북 모두 수렴적 체제개혁이 진행되어 상당한 '구조적 상용성'이 존재해야 한다. 즉 北側이 경제적인 개방은 물론 정치적인 개혁도 추진함으로써 개혁세력과 보수세력이 공존하는 사회주의적 민주주의체제로 변모해야 하며, 남측에도 進歩的인 自由民主主義 세력이라고 할 수 있는 사회민주주의 세력이 보수적인 세력과 경합할 수 있을 정도로 성장해야 한다.

그러나 3장에서 살펴보았듯이 북한체제의 성격상 북한이 조만간에 蘇·동구 권식의 개혁으로 진전될 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다. 그러므로 이 단계가 실현되기 위해서는 우선 남한내의 보수세력을 견제하고 남북의 가교역할을 성실히 수행할 수 있을만큼 進歩勢力이 성숙되어야 할 것이다. 그러면 이들이

55) 국가연합의 사례로는 일반적으로 1781-1789년의 북미연합, 1815-1848년의 스위스 연합, 1815-1866년의 독일연합 등을 들 수 있으며 최근의 서유럽, 소련 등이 국가연합을 지향하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 국가연합은 본질적으로 불안정한 상태이므로, 과거의 사례들이 보여주듯이, 연방국가로 통합하든지 아니면 원상태로 분열하든지 하는 양자택일의 길을 걸게 된다. 이러한 국가연합에 관해 논한 대표적인 글로는 장명봉, 「국가연합사례연구」(국토통일원, 1987), 국토통일원, 「국가연합이론 검토보고서」, (1986.2), D.J.Elazar, "The Role of Federalism in Political Integration", D.J.Elazar(ed.), Federalism And Political Integration, (University Press of America, 1979), pp.17-28.

북한을 개혁과 개방으로 이끄는 지렛대의 역할, 즉 ‘接近을 통한 變化’⁵⁶⁾ (Wandeldurch Annäherung) 를 유도하는 역할을 수행하여 멀지않아 북을 체제 개혁으로 이끌어낼 수 있을 것이며 이를 토대로 남북간에 정치통합이 추진될 수 있을 것이다. 그 다음 단계는 하나의 국가로 통합하면서도 상당한 체제의 차이를 고려하는 방법으로 [準聯邦制] 또는 [聯合性 聯邦制]가 적용될 수 있을 것이다.

즉 국가연합하의 상징적 中央政府에 비해 보다 많은 권한 (군사권, 외교권 등)이 중앙정부에 집중되지만 여전히 남북의 자치정부가 여타의 권한을 행사하는 경우로서 ‘1民族 1聯邦國 (1중앙정부) 2自治政府 2體制’ 방안이 그것인데, 이는 남북이 공존을 하면서도 통합을 이룬 共存型 統一段階라 할 수 있을 것이다.

그러므로 이 단계에서의 국가형태는 국가연합과 연방국가의 절충적 성격을 띠며 중앙정부와 자치정부의 권한배분 형태에 따라 국가연합에 가까운 형태에서 연방국가에 가까운 형태까지 다양한 편차를 보일 것이다. 그러나 여하튼 중앙정부의 권한은 국민투표에 의해 확정될 憲法事項이므로 원칙적으로 중앙정부는 자치정부와는 별개의 독립적인 권한을 보유하게 되는데, 일반적으로 중앙정부는 대외적 주권의 핵심영역인 외교권과 군사권을 지니는 것으로 상정할 수 있다. 따라서 이 단계에서는 남북이 대외적으로 명실상부하게 하나의 국가로 행사할 수 있으며 중앙정부의 지시에 의해 UN 등 국제기구에서 완전히 단일티켓으로 활동하게 된다. 그리고 중앙정부가 통수권을 갖는 연방상비군이 創設됨으로서 자치정부가 맺은 군사동맹은 저절로 효력을 상실하게 된다.

그런데 문제는 여전히 체제의 이질성이 남아있는 상태에서 중앙정부의 이러

56) ‘접근을 통한 변화’는 브란트 수상의 측근자이며 동방정책을 직접 주도했던 에곤 바(Egon Bahr)가 창시한 개념으로서, 분단의 현실을 극복하기 위해서는 현실을 인정하는 토대 위에서 상호간의 꾸준한 접촉을 통해 궁극적으로 소, 동구권의 변화를 유발해내야 한다는 현실주의적 접근방식을 말한다. 이에 관해서는 Boris Meissner, die deutsche Ostpolitik(1961-1979), Kontinuitat und Wandel, (Köln, 1970), s.46-6. Der Spiegel, (9. Feb. 1970), s. 28. 이영기, 「빌리브란트의 동방정책」(형상사, 1970), pp.20-6.

한 권한이 제대로 작동할 수 있느냐 하는 점이다. 주지하듯이 국가란 계급구조의 응축적 표현이며 계급적대의 비화해성의 산물이다. 따라서 국가는 기존의 지배적인 사회관계를 재생산하는데 핵심적인 기능을 담당함으로써 결과적으로 지배계급의 이익을 보장해주는 상부구조적 존재이다.⁵⁷⁾ 그리고 현대국가에서의 군대는 이러한 지배계급의 이익을 실제적으로 뒷받침해주는 힘의 원천이다. 이렇게 볼 때 체제와 분리되는 정권, “체제와 이념의 차이를 초월하여 민족적 대단결”⁵⁸⁾을 모색할 수 있는 국가란 본질적으로 불가능하다. 그러므로 양자치정부로부터 독립적인 중앙정부의 권한이 확보되고 작동할 수 있으려면 최소한 양측의 體制와 理念이 수렴되어 상당한 정도로 동질성을 확보한 경우라야 가능할 것이다. 즉 남측에서 체제개혁이 진행되어 自由民主主義의 進歩的 勢力인 사민주의세력이 헤게모니를 장악하고, 북측에서도 體制改革이 진행되어 사회주의적 民主主義 내의 급진개혁파가 헤게모니를 장악함으로써 양자가 연합세력을 형성한 경우가 그것이다. 따라서 이 단계는 체제의 이질성이 잔존하는 한 극도의 긴장이 고조되는 대단히 불안정한 단계가 될 것이며 양측 모두 체제의 위기, 흡수통합의 위기를 감수해야 하는 ‘危機의 段階’가 될 것이다. 그러나 위기란 다른 측면에서 볼 때 기회를 의미하기도 한다. 따라서 체제와 이념이 다른 남북한이 평화적인 통일을 이룩하려한다면 이러한 연합성 연방 형태는 공존형 통일을 실현할 수 있는 유력한 대안이 될 수 있을 것이다.

그 다음 단계는 완전한 체제수렴을 전제로하는 통일민족국가의 완성단계로서 그 통일국가는 ‘1민족 1국가 1정부 1체제’의 형태를 띠는 것이다. 따라서 그 국가는 권력이 지역적으로 배분되는 ‘聯邦國家’ (Federal Government)의 형태를

57) 국가론을 통해 통일문제에 접근한 글로는, 조형제, 앞의 글, pp.43-70.

58) “사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족적 대단결을 도모하여야 한다”는 것은 1972년 7.4 남북공동성명에서 남북이 합의한 바 있는 통일 3원칙중 3번째의 것이다. 그러나 민족이란 결코 계급을 대치할 수 있는 초계급적 개념이 아니며, 민족주의가 이념과 제도의 차이를 초월할 수 있는 이념도 못된다. 따라서 이 원칙은 북한의 남조선 혁명전략에는 도움이 될지언정 남북한의 평화적인 통일에 기여할 수 있는 원칙이라고 볼 수 없다. 이러한 관점에서 NL(그리고 북한)의 통일론을 비판한 글로는, 임정국, “북한의 조국통일론 비판”, 이진경 (역음) 「주체사상비판2」 (벼리, 1989), pp.193-243.

떨 수도 있으며, 권력이 중앙에 집중되는 '單邦國家' (Unitary Government)의 형태를 떨 수도 있을 것이다. 그러나 여하튼 이 단계는 양측의 이념과 체제가 완전히 수렴된 상태일 것이므로 대단히 안정적인 성격을 지닐 것인데, 그 수렴된 체제는 세계사의 보편적 추세에 비추어 볼 때 혼합경제와 정치적 다원주의를 골간으로 하는 '민주사회주의적 복지국가' 형태가 될 것이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 한민족의 평화적 통일은 남북의 체제수렴에 상응하여 단계적으로 추진되어야 하는데, 그것은 초보적인 평화정착을 거쳐 국가연합→연합성연방→연방(또는 단방)으로 政治統合을 이룰 것이다. 그런데 이러한 단계론적 통일방안은 이상과 같은 體制收斂論의 論據를 통해 설득력을 가질 수 있겠지만, 이러한 통합방식에 설득력을 더해 주는 것은 현실적 권력을 지닌 남북 양당사자의 통일방안들의 타협을 모색할 수 있기 때문이다. 즉 평화공존 또는 국가연합은 6공화국의 [한민족공동체통일방안]의 주장과 흡사한 것이며 연합성연방 또는 연방은 남한의 급진적 재야인사들 및 북한의 [고려민주연방제 통일방안]의 주장이기 때문에, 남한 당국이 북한의 통일방안을 중장기 통일방안으로 수용하고 북한이 남한의 통일방안을 단기적 통일전략으로 받아들인다면 상호간의 일보양보를 통해 대타협이 가능할 수 있으며 그리하여 남의 현실주의와 북의 이상주의가 변증법적 통합을 이룩할 수 있다는 말이다. 물론 이상에서 논한 제단계는 수렴론의 논거에 따른 단계적인 통합을 전제로한 '理想型' (Ideal Types)에 불과하다. 따라서 그 구체적인 형태가 반드시 앞에서 논한 내용을 따를 필요는 없으며, 또한 그러한 단계를 모두 거칠 필요도 없다. 그러나 안보와 통일의 딜레마를 평화정착을 통해 해결할 수 밖에 없는 분단한국의 현실을 고려할 때, 그리고 상극적인 이념과 체제의 대립을 어느 일방에 의한 흡수통합에 의해 해소한다는 것이, 그것이 바람직하나의 여부는 차치하더라도, 그다지 가능성이 없다는 현실을 고려할 때, 그리고 평화적인 방식으로 민족통일을 이룩하는 것은 물론 그 통일국가가 평화를 담보할 수 있는 내용을 지녀야 한다는 점을 고려할 때, 나아가 통일국가의 미래상이 세계사의 보편적 추세에 부응하는 동시에 자유와 평등(정의)이 조화를 이룬 체제여야 한다는 점을 염두에 둘 때, 필자는 수렴론의 논거에 따른 단계적인 통합방식이야말로 분단한국의 문제를 해결하는데 있어 실현가능성과 規範的 妥當性을 동시에 지닌 適實性있는 統一모델이라고 확신한다.

VI. 結論：知性的 悲觀主義，意志의 樂觀主義

남북의 분단은 다른 분단국가들의 예가 그러하듯이 2차대전 이후 나타난 東西 冷戰體制의 副産物이다. 따라서 국제정치적 냉전구조가 해결되지 않는 한 한반도의 통일문제는 무망하다고 해도 과언이 아니다. 그러나 다행히도 최근의 국제정세는 냉전체제에서 데탕트체제로 전환하고 있다. 그리고 한반도를 둘러싼 강대국들의 관계는 그 어느 때 보다도 우호적인 분위기가 성숙되고 있으며 이러한 동북아 국제정세는 남북한 평화정착과 남북화해의 계기를 조성하고 있다. 그렇지만 불행하게도 남북한 당국은 이러한 호조건을 평화정착과 통일의 계기로 승화시키지 못하고 있는 실정이며, 남북통일을 이루려는 공식적인 정책과 언질에도 불구하고 남북한 당국은 남북통일문제의 정치적 해결에 필수적인 相互讓步와 妥協을 거부하고 있다.

물론 앞에서도 살펴본 바 있듯이 통일은 남북한 당국자간의 문제라기 보다는 칠천만 전국민의 문제이며 본질적으로는 양극적인 체제와 이념을 해소하는 문제이다. 그리고 이 양극적인 체제와 이념이 그 갭을 좁히지 못하는 한 남북의 통일반안은 평행선을 그을 수 밖에 없을 것이다. 따라서 우리의 統一問題는 '1民族 2國家 2體制'의 分斷現實에서 어떻게 체제간의 문제를 극복하고 하나의 國家를 이루어 내느냐 하는 것으로 귀결된다. 이러한 問題에 대해 우선 손쉽게 얻을 수 있는 解答은 北의 體制 또는 南의 體制 어느 一方에 의한 吸收統合의 방식일 것이다. 그러나 南北韓의 現實을 고려할때, 어느 一方에 의한 短期的인 吸收統合은 그 가능성이 희박한 것은 물론 결코 바람직스럽지도 못하다. 그러므로 그 다음에 얻을 수 있는 解答은 南北兩體制를 그대로 인정하면서 政治的 統合을 이루는 共存型 統一形態인데, 그 대표적인 경우가 '1民族 1國家 2自治政府 2體制' 방식의 統一을 주장하는 北韓의 聯邦制 統一形態이다. 그러나 體制(계급)와 國家間的 關係에서 국가의 '絶對的인 自律性'을 인정할 수 없는 한 體制를 초월해서 작동할 수 있는 국가란 본질적으로 불가

능한 것이기 때문에 異質的인 理念과 體制가 單一의 主權國家로 安定的인 統合을 이루는 것은 불가능하다.

그러면 一方的인 吸收統合이 바람직하지 않으며, 또한 연방식의 共存型 統一方案도 實效性이 의문시 된다면, 어떠한 통일방안이 적실성있는 통일방안으로 고려될 수 있다는 말인가? 필자가 보기에는 장기간의 분단상황으로 인해 심화된 민족적 이질감과 체제간의 相剋的인 대립관계를 해소하고 정치적 통합을 이룩하기 위해서는 남북간에 體制補完的 상호수렴을 통한 단계적인 통일에의 諸과정을 설정할 수 밖에 없다고 생각된다. 즉 남북이 서로 상호보완적 체제수렴을 통해 '構造的 相應性' (structural compatability)을 증대시키는 한편, 이러한 '구조적 상응성'의 증대정도에 부응하여 단계적인 정치통합을 모색해야 한다는 말이다.

이에 필자는 收斂理論을 한반도의 현실에 맞게 창조적으로 수용함으로써 남북의 긴장완화 및 평화통일에 기여할 수 있는 [수렴론적 통일모델]을 개발하고자 했다. 그런데 이처럼 수렴이론을 한반도에 적용하여 統一모델을 구축하려 할 때 연속적으로 제기되는 의문이 몇가지가 있는데, 이에 관해서는 앞에서 해명한 바 있다.

첫째는, 수렴이론을 한반도에 적용한다고 하는데 그 수렴이론의 구체적인 내용이 무엇이며, 그것이 한반도의 統一問題解決에 어떠한 도움을 줄 수 있는냐 하는 것이다. 이에 관해서는 [2장]과 [3장]에서 다루어 보았는데, 필자는 동서 양체제가 상호수렴을 통해 混合體制로 갈 것임을 주장하는 정통적인 수렴론자들의 주장을 중심으로 수렴론을 再構成한 후, 이러한 수렴론의 주장이 理論的, 經驗的 차원에서 많은 비판이 있음에도 불구하고 여전히 지지될 수 있으며 또한 남북한간에 平和體制를 정착시키고 나아가 정치적 통합을 추진하는데 있어 이론적 토대가 될 수 있음을 규명해 보았다.

둘째는, 수렴론적 통일론은 남북 양체제의 상호수렴을 전제로 하는데, 그러한 체제수렴이 과연 가능하냐 하는 것이다. 이에 관해서는 [4장]에서 다루어 보았는데, 필자는 이것이 단기적으로는 悲觀的이지만 장기적으로는 樂觀的임을 논증해 보았으며, 이러한 가능성을 앞당기기 위해서 남한내의 進歩政黨을 성장시키고 이를 통해 북의 변화를 유도하는 등 다각적인 실천적노력이 필요

함을 규명해 보았다.

셋째는, 한반도에도 남북양체제의 수렴이 가능하다면 이러한 체제수렴정도에 상응하여 어떠한 방식으로 정치적 통합을 이룩할 것인가 하는 문제이다.

이에 대해서는 [5장]에서 다루어 보았는데, 필자는 남북한간의 체제수렴을 통해 '構造的 同質性'이 증대되면 이에 상응하여 초보적인 평화정착을 거쳐 '1민족 1연합국(1상징적 중앙정부) 2정부 2체제' 형태의 國家聯合→'1민족 1연방국(1중앙정부) 2자치정부 2체제' 형태의 聯合性聯邦→'1민족 1국가 1정부 1체제' 형태의 聯邦(또는 單邦)의 단계로 政治統合을 이룰 수 있다고 본다.

이상에서 살펴본 바와 같이 統一은 본질적으로 남북간에 존재하는 體制와 理念의 차이를 상호수렴을 통해 극복할 것을 前提로한다.

그러나 분단한국의 현실에 입각할 때 빠른 시일내에 남북이 각기 體制改革을 통해 體制와 理念의 차이를 해소하기를 기대하기란 어려운 실정이다. 따라서 조만간에 남북한이 통일을 이룰 가능성에 대해 悲觀的이라는 생각을 떨쳐버릴 수 없다.

그러나 장기적인 관점에서 보면 한반도의 통일문제가 반드시 비관적인 것만은 아니다. 한반도의 분단은 한민족의 의사와는 상관없이 외세에 의해 강요된 것이며 결코 한민족이 원해서 된 것은 아니다. 따라서 한국민들은 한반도의 통일을 이룩할 권리와 정당성을 가지고 있으며 어떠한 난관을 뚫고서라도 통일을 이룰려는 강한 욕구와 의지를 지니고 있다. 그리고 또다시 남북간에 전쟁이 일어난다면 그것은 일방적인 승리가 아닌 상호파멸로 치달게 될 것이라는 것을 남북한 모두가 잘 인식하고 있다. 또한 그동안 세계적인 냉전구조하에서 南과北이 타의에 의해 冷戰體制의 양극에서 서로 상반된 입장을 지켜왔으나, 이제 한국과 북한 모두를 그들의 냉전구도 속의 양극단적 지위에서 탈피하여 중앙으로 접근할 것을 국내외의 다양한 변수들이 촉진하고 있다.

이러한 사실들은 한반도의 통일을 위해 매우 상서로운 조짐이 아닐 수 없다. 다만 문제는 남북 7천만 국민 모두가 민족적 슬기를 모아 그러한 조짐을 최대한 활용함으로써 남북의 대결구조를 창조적인 相互作用의 계기로 승화시킬 수 있는지의 여부에 달려있는데, 이러한 목적에 활용할 수 있는 統一모델이 바로 이 논문에서 필자가 제시한 바 있는 [收斂論的 統一모델]인 것이다.

이에 필자는 이러한 수렴적 모델을 중심으로 통일과업을 꾸준히 추진해간다면 세계역사의 보편적인 추세에 비추어볼 때 멀지않은 장래에 통일과업이 완수될 수 있으리라는 것을 믿어 의심치 않는다. 그러나 앞서서도 강조한 바와 같이 이러한 수렴적 추세가 결코 인간의 의지와 무관한 자연사적 필연성을 의미하는 것은 아니다.

따라서 통일은 남북한 체제간의 체제수렴정도에 의해 영향을 받는 동시에 남북한 민중들의 통일외지에 의해 크게 좌우될 것이며, 궁극적으로는 남북한 민중들의 統一意志를 취합해 통일의 가능성을 현실성으로 전화시킬 수 있는 뛰어난 政治的 指導者, 즉 마키아벨리가 말하는 Virtu의 화신인 한국판 Prince의 指導力에 의해 결판날 것이다. 그런데 여기서 말하는 한국판 Prince는 어떤 특정의 개인을 지칭하는 것은 결코 아니다. Gramsci가 일찌기 주장했듯이⁵⁹⁾ 현대의 Prince는 어떤 일개인일 수 없으며 그것은 특정의 이념에 의해 결집된 정당이어야하기 때문이다.

그렇다면 한국판 Prince는 어떤 정당이어야 하는가? 우선 그것은 시대적 조류에 합치하는 것이어야 하며, 남북한 모두의 이념과 체제를 결집시킬 수 있는 것이어야 하며, 자유와 정의와 평화가 보장되는 조직이어야 한다. 그렇다면 그것은 남한의 체제를 진보적으로 변혁시킬 수 있고 남북간의 가교역할을 할 수 있으며 그리하여 북측의 긍정적인 변화를 유도하는 지렛대의 역할을 할 수 있는 政黨, 즉 한국의 현실에 맞게 창조적으로 수용된 민주주의적 政黨이어야 할 것이다. 남한내에 이러한 進歩政黨을 어떻게 창조적으로 육성하고 受容하는가가 필자가 결론적으로 주장하고자 하는 바이다.

59) Gramsci는 그의 「옥중수고」(Prison Notebook)에서 다음과 같이 말하고 있다. “현대의 군주 즉, 신화적 군주는 실제적 인간, 다시말해서 구체적 개인일 수 없다. 이미 이해되고 어느정도는 행동으로 자신을 들어낸 집단의지가 구체적 형태를 갖기 시작하는 것은 하나의 조직체나 사회의 하나의 복잡한 요소에서 뿐이다. 역사는 이미 이 조직체를 제공하였는데 그것은 정당이다.” A. Gramsci, Selections from the Prison Notebooks, Q. Hoare and G. Nowell Smith(eds. and trans.), (London:Lawrence and Wishart, 1971), p.129.

〈 참고 문헌 〉

- 고 성국, “진보적 대중정당의 가능성과 현실성,” 「사상과 정책」 Vol. 7. No. 2, 1990. 여름.
- 고 세훈, “복지국가위기론과 사회민주적 대응의 성격과 한계,” 제2회 한국 정치세계 학술대회, 1991.7.
- 고 현욱 외, 「북한사회의 구조와 변화」, 경남대 출판부, 1987.
- 김 강녕, “수렴이론의 문제점과 적용문제,” 민병천 편, 「전환기의 통일문제」, 대왕사, 1990.
- 김 부겸, “진보정당 출현은 역사의 필연이다,” 「신동아」, 1989.2.
- 김 일평, 「북한정치경제입문」, 한울, 1987.
- 김 학준, “세계 질서의 구조적 개편과 한국정치,” 한국정치학회 하계 학술대회, 1990. 6.
- 김 한교 외, 「한반도의 통일전망」, 경남대 출판부, 1986.
- 국토통일원 편, 「북한 개요」, 국토통일원, 1983, 1985.
- 남 현욱 역, 「동서진영의 갈등과 협력」, 고려원, 1988.
- 데이비스 스케이스, 「체제비교 사회학」, 한상진 역, 느티나무, 1990.
- 동국대 안보연구소, “한반도의 통일 기초조성으로서의 집중이론의 적용가능성 여부,” 국토 통일원, 1972.
- 민 병천, 「전환기의 통일문제」, 대왕사, 1990.
「민족 통일론」, 고려원, 1985.
“북한의 통일전략을 감안한 수렴이론의 한반도 적용방안,” 국토통일원 편, 「분단국가 통합이론 연구」, 국토통일원, 1986.
- 박 호성 편역, 「사회민주주의와 민주사회주의」, 청람, 1991.
- 손 호철, “세계질서 개편의 정치 경제학과 민주주의,” 제2회 한국정치세계 학술대회 1971. 7.
- 신 정현 편, 「북한의 통일정책」, 을유문화사, 1989.
- 서울대 사회주의 연구팀, 「사회주의 개혁과 북한」, 형상사, 1991.
- 서울대 한국정치연구소 편, 「북한은 변하고 있는가」, 어문각, 1990.

- 아세아 문제연구소 편, 「한국산업화의 문제점」, 아세아 문제연구소, 나남, 1990.
- 野尻武敏, “체제수렴설과 수렴논쟁,” 조용범 편저, 「경제 체제론」, 한울, 1987.
- 유 세희, 이정식 편, 「전환기의 북한」, 대한교과서 주식회사, 1990.
- 윤 형섭, 「한국 정치론」, 박영사, 1988.
- 윤 흥근, 「민주주의의 미래」, 보비오 지음, 인간사랑, 1989.
- 이 강호, “산업사회와 진보정당의 가능성,” 「산업사회와 한국정치의 과제」 한국정치학회 하계 학술대회 논문집, 1990.
- 이 계희, “소련 정치체제에 관한 일고,” 서울대 정치학 석사학위논문, 1975.
- 이 국영, “한국 민주화의 사회경제적 조건,” 제 2회 한국정치 세계 학술대회, 1991. 7.
- 이 명식, “소련 정치체제의 변화와 그 전망,” 이명식의 편, 「현대 공산주의 체제의 비교분석」, 일신사, 1987.
- 이 상우 외, 「북한 40년」, 울유 문화사, 1989.
- 이 성형 위음, 「사회민주주의 연구」, 새물결, 1991.
- 이 영기, 「빌리브란트의 동방정책」, 형상사, 1990.
- 이 호재 편, 「한반도 평화론」, 법문사, 1989.
- 이 홍구 외, 「분단, 통일, 그리고 민족주의」, 박영사, 1984.
- 이 홍구, 스칼라피노, 「북한과 오늘의 세계」, 법문사, 1986.
- 염 홍철, 「북한사회의 구조와 변화」, 극동문제연구소, 1987.
- 장 명봉, 「국가연합 사례연구」, 국토통일원, 1987.
- 정 상환 역, 「자본주의, 공산주의, 그리고 공존」, 서당, 1989.
- 전 인영 편, 「북한의 정치」, 울유 문화사, 1990.
- 전 용, 「제 3 이데올로기」, 전예원, 1980.
- 최 장집 외, 「평화 강좌」, 한길사, 1990.
- 클라크 커, 「산업사회의 장래 : 수렴인가 확산인가」 매일경제신문사, 1986.
- 통일 연수원, 「민주 통일론」, 통일연수원, 1991.
- 플빛 편집부 편, 「사회주의 대개혁의 논리」, 플빛, 1990.

학술단체 협의회 편, 「사회주의 개혁과 한반도」, 한울, 1990.

한 승조, 「한국정치 : 오늘과 내일」, 일념, 1989.

Aron, R., *The Industrial Society*, New York; F.A. Praeger, 1967.

Bornstein, M. (ed.), *Comparative Economic Systems*, Homewood; Irwin, 1969.

Brzezinski Z. and Huntington. S.P., *Political Power, USA/USSR*, New York ; Viking, 1964.

Etzioni, A., *Political Unification*, New York ; Holt and Winston, 1965.

Elazar, D.J. (ed.), *Federalism And Political Intergration*, University Press of America, 1979.

Ellman, Michael, "Against Convergence," *Camnridge Journal of Economics*, Sepember 1980.

Galbraith, J.K., *The New Industrial State*, Boston ; Houghton Mifflin, 1967.

Galtung, J., "A Structural Theory of Integration," *Journal of Peace Research*, V. 1968.

Gramsci, A., *Selections from the Prisin Notebooks*, Q. Hoare and G. Nowell Smith (eds. and trans.) London : Lawrence and Wishart, 1971.

Goure Leon, Foy D. Kohler, Richard Soll, *Convergence of Communism and Capitalism ; The Soviet View*, Miami ; Center for Advanced International Studies, University of Miami, 1973.

Shishkov, Iu. V. "Perestroika and the Phantom of Convergence," *The Problem of Economics* November. 1989.

Lee, Young-II, "Perspective on Korean Unification in the 1980's," *Unification Policy Quarterly*, Vol VI, No. I. 1980.

Lauterbach, Albert, "The 'Convergence' Controversy Revisited," *Kyklos*, 1976.

Meyer, John W., "Convergence and Divergence in Development," *Annual Review of Sociology*, 1975.

- Meyer, A., "Theories of Convergence," Johnson (ed.), *Changes in Communist Systems*, Stanford; Stanford Univ. Press, 1970.
- Mitrany, D., *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1965.
- Meissner, *die deutsche Ostpolitik (1961-1979); Kontinuitat and Wandel*, Koln, 1970.
- Nye, J., "Comparative Regional Integration; Concept and Measurement," *International Organization*, XX II, Aug. 1968, New Jersey, Chatham House. 1987.
- Popper, K. *The Open Society and Its Enemies*, vol. 2, London ; Routledge and Kegan Paul, 1945. *The Poverty of Historicism*, Boston; Beacon Press, 1957.
- przeworski, A., *Capitalism and Social Dmocracy*, New York; Cambridge University Press, 1985.
- Spulber, Nicholas and Ira Horowitz, "Convergence Theories and Optimal Systems," Chapter 18 of *Quantatative Econmic Control*, New York; W. W. Norton, 1976.
- Sorokin, P.A. *The Basic Trends in Our Times*. New Haven, 1964
- Sik, O, *The Third Way ; Marxist-Leninist Theory and Modern Industrial Society*, Marian Sling (trans.), New York; Interantional Art and Sciences Press, 1976.
- Salisbury, H.E. (ed.), *Sakharov Speaks*, New York ; Vintage Books, 1974.
- Sartori, G., *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House, 1987.
- Tinvergen, A., "Do Communist and Free Economics Show a Converging Pattern ?" Bornstein (ed.), *Comparative Economic System* Homewood ; Irwin, 1969.
- Waxman, Chaim I., (ed.), *The End of Ideology Debate*, New York ; Funk and Wagnalls, 1968.

◆ 東西獨 統合의 한반도 適用가능성 研究 —CSCE를 모델로 한 韓半島 平和 구상—

이 창 훈(한남대)

〈要 約 文〉

제 2 차대전 이후 國際政治의 구조와 역학을 설명하는데 있어서 가장 유용한 개념은 power politics 혹은 bipolar system, cold war 등이었다. 즉 전쟁상태(state of war)로서 국제정치 현상들을 설명하고 이에 따라 국방 및 국제관계에서의 방향을 틀지워 나갔다. 그러나, 1980년 이후의 국제사회의 커다란 변화는 기존의 개념으로는 설명할 수 없는 것이었다. 고르바초프 등장 이후의 new thinking에 의한 외교정책, 동유럽의 민주화 파고, 1990년 독일통일, 1991년 코메콘 바르샤바 체제붕괴, 1992년 유럽공동체 단일시장 형성 등 일련의 변혁을 설명하는데 있어서는 새로운 분석의 틀이 요구되었다. 그 새로운 paradigm은 바로 상호의존(Interdependence) 혹은, 통합 paradigm(the integration paradigm)이다.

이러한 새로운 국제정치의 움직임의 가장 중심에 서있던 이가 소련의 고르바초프임은 주지의 사실이다. 그러나 고르바초프도 예견치 못할 정도의 빠른 속도로 세계가 변모해 갔으며 미국 및 서방국가들도 역시 자신들의 정책에 대한 전면적인 재정비에 직면하고 있다. 구질서는 확실히 붕괴했지만 신질서는 아직 제자리를 잡지 못한 채로 불안정한 상태가 지속되고 있다. 제 2 차 세계대전 직후의 세계정치에서 찾아볼 수 있었던 미래에 대한 기대와 불안을 1991년이 중반으로 접어든 시점에서 거의 동일하게 감지할 수 있었다는 사실은 전환기적 국제정치가 갖는 특성이라고 할 것이다.

이러한 과정속에서 독일이 통일되었다. 세계가 엄청난 변화를 겪는 와중에서 그야말로 너무 잠깐 사이에 통일이 되어버린 것이다. 그러나, 독일통일의 과정

을 찬찬히 살펴보면 그것이 한꺼번에 쉽게 이루어진 過程이 아니라는 것을 알 수 있다. 기존 냉전구도에서 동서로 분단된 독일은 양블록의 접합점으로서 유럽정치의 핵이었다. 유럽정치가 겪은 일련의 변화는 독일문제에서 기인한다 하리만큼 독일문제는 유럽적 특성을 담고 있다. 무엇보다도 유럽의 중심부에 자리잡고 있는 독일의 지정학적, 전략적 지위때문에 독일통일 문제가 독일민족 자신의 역사적운명을 결정하는 민족문제인 동시에 미·소·영·불 4대 전승국의 총체적 이해와 직결되어 있는 국제문제라는 양면성을 지니게 되었다는 것이다.

이러한 여건 속에서 독일이 통일을 위한 가장 좋은 발판으로 삼은 것이 바로 “국제기구 또는 국제협약체”의 이용이다. 양 독일이 통일되는 것을 원하지 않는 주변국들의 우려를 불식시키고 국제적인 인정하에서 독일이 상호교류하기 위해 국제기구란 중요한 역할을 수행한 것이다. 따라서 독일은 헬싱키선언부터 많은 외교적 노력을 기울여 왔다. 즉, 헬싱키선언에서는 소련의 양보를 얻어내기 위해 막대한 경제적 특혜를 소련에 공여하기도 하였다. 그리하여 헬싱키선언에서 공식적으로 양독교역을 승인받았고 이것이 결국은 독일통일의 커다란 동력으로 작용하였다. 또한 1990년 11월에 있었던 CSCE파리회담에서는 독일통일의 형식적인 국제인준을 받기 위해 독일은 모든 외교적 수단을 동원, 그의 의지를 성취하였다. 물론 이때도 소련의 양보를 얻어내기 위해 소련에 막대한 경제원조를하기로 결정했음은 물론이다. 이처럼 독일의 가장 취약한 국제여건을 호조건으로 만들기 위해 독일은 국제기구, 특히 CSCE와의 연관성을 중심으로 한반도에도 이러한 형태가 가능한지, 또 그 과정이 주는 시사점은 무엇인지를 보고자 하는 것이다.

한반도의 분단 역시 독일통일과 마찬가지로 冷戰의 산물이자 주변강대국의 利害가 첨예하게 교차되는 지역이기 때문에 이루어진 것이었다. 따라서 한반도의 통일 역시 주변강대국의 의지와 합의가 그 전제조건으로 되는 것이다. 한반도도 독일의 경우처럼 국제기구 또는 협약체를 통해서 통일로 한걸음 전진할 수 있을까?

1980년대 이후 국제정치의 커다란 화해조류에 맞춰 아시아·태평양지역(이후 아·태지역으로 칭함)에서도 새로운 움직임들이 일어나고 있다. 만약 아·태

지역의 기구가 결성된다면 한반도 통일을 위해서는 어떠한 조건을 창출할 것인가? 亞·太협력기구는 한반도에 어떤 긍정적인 영향을 줄 것인가? 일단 한반도 통일의 열쇠는 북한이 쥐고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 北韓은 계속적인 남한측의 대화제의를 번번히 거부를 해왔고 동유럽의 변모에도 불구하고 아직까지 그 체제를 고수하고 있다. 이러한 북한을 협상의 자리에 거부감 없이 이끌어 낼 수 있다면 그것은 통일에 크게 기여할 것이다. 더구나, 북한은 현재 내부적인 경제문제 및 외부적인 개방압력에 크게 시달리고 있다. 이러한 상황에서 북한에게 어느 정도의 자존심을 지켜주면서도 대화에 임하게하기 위해서는 공동기구 및 협의체가 큰 역할을 할 것으로 보인다. 요즘 한반도의 핵사찰 문제와 핵보유문제가 국제적으로 이슈화되어 등장하고 있다. 그렇다면 현재 아·태지역의 기구 및 협의체의 결성 움직임은 어떤 상태에 위치해 있는가?

아·태지역에서의 기구 결성의 움직임은 그 연원이 깊다. 아·태지역의 기구의 연원을 보면 아·태지역 기구 및 협의체는 유럽의 경우와는 달리 경제를 위한 기구는 있었지만 안보를 위한 기구는 없었다는 특징을 갖고 있다. 세계정치의 주변부적 성격을 담지하고 있다는 원인도 있지만 그만큼 이 지역이 안보, 군사문제에 관해서는 참여한 지역이라는 것에도 원인이 있다. 즉, 아·태지역에서의 기구 및 협의체 구성을 위한 노력이 계속되어 왔음에도 불구하고 또 신데탕트의 세계사적인 움직임에도 불구하고 아·태지역에서의 긴장은 완화되는 것처럼 보이지 않는다.

이에 대한 원인규명을 위해서는 美·日의 안보전략을 중심으로 검토해 보았다. 왜냐하면 중·소는 그 내부적 경제문제 및 국제사회에서의 위상정립을 위해 데탕트공세를 취할 수 밖에 없다. 따라서 미·일의 안보 및 군사전략이 아·태지역의 데탕트에 중요한 기능을 담지하게 되었기 때문이다. 미·일은 아직 이렇다 할 뚜렷한 전략적 전환을 보이고 있지 않다. 그것은 소련에 대한 의구심을 떨쳐버리지 못했기 때문이다. 또한 미국은 아·태지역에 대한 방위라는 자신의 역할을 일본에게 부담시키려 하고 있고 일본은 이를 이용하여 일본의 군사력을 키우고 있는 실정이다. 이러한 미·일관계로 인해 아시아에는 아직 뚜렷한 데탕트 추세가 보이지 않고 오히려 주변국에게 일본에 대한 경계심만을 부추기고 있는 형편이다. 따라서 한반도 안정 및 아·태지역의 데탕트는 미·

일의 혁신적인 사고전환이 함께 진행되어야 한다는 것이다.

그러나 이러한 국제정치적 여건조성보다도 더 중요한 것은 한반도 문제해결을 위한 한반도 자신의 대담한 발상과 체질전환이라는 것이다. 독일통일이 동독의 호네커정권의 붕괴가 아니었던들 가능하지 못했고, 서독의 경제적 잠재력이 없었던들 통일은 불가능했다. 따라서 한반도의 南北韓의 정치책임자 및 전 국민의 통일을 위한 意志, 통일론의 인식전환 등이 먼저 선행되어야 한다는 것이 보고의 결론이다.

I. 問題의提起

1989년, 베를린 장벽이 무너지는 것을 보면서 세계는 ‘냉전은 종식되었다’고 외쳤다. 戰後 세계질서를 틀지어 왔던 얄타 체제는 끝났다. 지난 40여년간 유럽은 분단되어 있었고, 소련은 여전히 동구를 지배하고 있었다. 미국은 나토와 아시아에서 초강국의 책임을 지고 대공산권 방어의 버팀목으로 기능해 왔다. 그러나 1989년까지의 주요 사건들—소련 내부에서의 자유화와 개혁, 동유럽의 민주화, 서유럽의 통합에로의 가속적 추진, 독일 통일 등은 지난 40년간 형성된 국제정치 질서를 뿌리채 흔들어 놓았다. 이제는 국제 사회를 움직일 새로운 사고의 형성을 요구하고 있다. 언제부터인가 세계는 그것을 ‘통합 혹은 협력’이라고 부르기 시작했다.

고르바췌프는 ‘사건을 만드는 사람(Event making man)’이라고 할 수 있다. 그는 ‘협력’이라는 이름으로 역사를 변화시키고 있다. 미행정부는 1947년 이래 최고로 외교 정책에 대한 전면적인 재정비에 직면하고 있다. 유럽은 ‘통합의 기치’하에 발빠른 움직임을 보이고 있다. 우리는 이제 간단한 용어 ‘協力’이라는 것이 얼마나 포괄적이고 총체적인 의미를 갖고 있는가에 대한 새로운 인식이 필요하다. 「협력」은 단순히 교역량, 투자량의 증대로 압축되어서는 안된다. 균축과 경제교류라는 두가지 공식에 사로잡혀 있었던 재래식 국제관계론적 접근을 지양하고 기술, 지식이전, 환경, 공해, 보건, 의료, 교통, 통신뿐만 아니라 개인간, 단체간, 문화간에서 대화 협력하는 제문제를 포함하는 새로운 국제관계론에 관한 인식이 시급하다. 무엇보다도 국가는 친구를 갖지 않고 이익만을 추구한다는 파라다임을 바꾸어야 한다.

「통합」역시 단순한 국가간의 협동이 아니며 성원을 이루는 개별국가들이 초국가적 기구에 주권 또는 전통적인 국가권능의 일부를 양도하는 것이다.¹⁾ 그러

1) 라종일, 유럽의 통합의 정치와 경제, 경희대학교 인류사회제건연구원, 서구통합의 정치와 경제, 1990. 3. pp. 8-9.

나 이 운동의 참여주체는 개별민족국가들이다. 이 統合의 과정은 우선 통합의 원칙과 개별국가의 고유권능을 지키려는 주권의 원칙사이에 갈등이 야기될 수 있다. 그 외에도 국가간의 협력을 통한 상호이득도모의 원칙과 충돌도 불가피한 것이다.

그럼에도 불구하고 유럽인들의 오랜 전통속에서 다져온 통합의 역사는 현재를 구속하고 있으며 각 나라의 이해관계를 조정하고 있다. 그리하여 유럽인들은 ‘유럽연방’이나 ‘유럽합중국’이라는 표현까지도 서슴치 않는다. 이러한 유럽통합으로의 움직임속에 독일통일은 완성된 것이다.

유럽의 분단질서가 독일분단으로 인해 제기되었던 문제였던 만큼 독일통일이 유럽의 새로운 통일행보에 핵심변수가 되는 것은 당연한 일이었다. 한편 독일통일은 주변국에 불안의 요소로 작용하고 있다. 유럽의 세력균형을 깨뜨릴 수 있다는 초조감 때문이다. 이에 서독의 볼수상은 1990년 1월 17일 파리에서 행한 연설에서 독일의 지리적 위치는 독일의 역사를 결정짓게 만들었다며 독일과 유럽은 운명공동체(Schicksalsgemeinschaft)라고 하였다. 또한 서독의 쾰른 외무장관은 동년 1월 31일 Tutzing의 「die Evangelische Akademie」에서 “두 독일국가는 민족 통일 뒤에 다만 하나의 독일을 위해서가 아니라 하나의 유럽을 위해 노력해야 할 책임이 있다. 이것이 유럽이 독일에게 부과하는 일이다. 그것은 독일의 역사에서, 독일의 지리적 위치에서 그리고 유럽의 장래발전을 위한 독일의 지위에서 비롯될 것이다”라고 말하였다. 이는 독일의 통일이 단순히 동독과 서독의 문제만으로 남지 않고 유럽의 변화와 밀접한 관계를 지니고 있음을 보여주는 것이다.

이것은 독일이 분단되던 시점을 거슬러 올라가 보아도 알 수 있다. 제 2 차대전 이후에 독일이 「東과 西, 두개의 독일」로 분단되었지만, 그것은 독일이 패전국이라는 그 이유만으로 분단되었다기보다는 동서냉전이 시작되었던 그 시점에서의 냉전의 결과물로 분단된 것이다. 1945년 5월 7일부터 5월 9일 사이의 독일의 무조건적 군사항복 이후 전독일의 “최고 통치권”은 미·소·영·불 정부에 이관되었다. 무조건 항복에 뒤따라 국제법상 전례가 없었던 국가-정치적 항복이 1945년 6월 5일부터(독일 패전에 관하여) 4개 연합국 군사정부 사령관의 베를린 선언 형태로 주요 전승국들에 의해 일방적으로 선언되었음은 주지의

사실이다. 그 이후 독일의 역사는 본질적으로 戰勝國들의 정치적 의사에 따라서, 그들의 복잡다기한 권력의 이해관계와 상이한 이데올로기적, 사회적, 정치적 목표 설정에 따라서, 특히 그들 상호간에 여러차례 변화하는 “협력”과 “대립”의 정도에 따라서 결정되었다.²⁾

독일분단 당시의 냉전적 상황과 더불어 유럽분단의 기초가 된 것은 동서양진영에 성립된 군사, 경제기구였다. 그것은 NATO와 바르샤바 조약기구 그리고 OEEC와 COMECON이었다. 따라서 통합에 있어서도 가장 걸림돌이 되는 것은 역시 군사적 문제와 경제적 문제였다. 특히 동독이 서독에 합병형식으로 통일되었기 때문에 그에 따른 EC와 NATO의 변화는 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 1990년 8월 31일에 체결된 동서독 「통일조약」에서 10월 3일 독일통일 후 서독이 EC와 체결한 조약과 합의사항들은 즉시 동독지역이었던 곳에서도 발효된다는 내용과, 9월 12일 모스크바에서 열린 「2+4회담」에서 통일독일의 NATO 잔류문제가 쟁점화 되었던 것은 독일통일과 EC 그리고 NATO 관계가 매우 밀접함을 잘 말해주고 있는 것이다.

그렇다면, 독일통일에 대한 유럽의 불안 등 산적한 제반 문제를 어떻게 풀어 나갔는가? 이에 「콜」수상은 주변국의 불안감을 鎮火하기 위하여 「독일통일은 CSCE(CSCE : 유럽협력안보회의 : The Conference on Security and Cooperation in Europe)를 축으로 한 유럽통일의 한 과정일 뿐이다」라고까지 강조하는 등 CSCE를 최대로 이용하려 하였다. 형식적이지만 독일통일이 CSCE라는 다자간 협의체를 통하여 유럽의 모든 권력에 의해 승인된 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. CSCE는 아직 그 모습을 확연히 드러내지 못하고 있다. 그러한 CSCE를 통일에 효율적으로 이용한 독일의 지혜는 돋보인다.

독일의 경우와 같이 제 2 차대전과 냉전 그리고 분단국가라는 형태는 전후의 세계에 있어서 독일에서만 볼 수 있는 현상이 아니다. 중화인민공화국과 대만에서도 볼 수 있으며, 그리고 한반도의 분단에서도 동일하게 보여지는 현상

2) Andreas Hillgruber, *Geschichte 1945-1986*. Die "Deutsche Frage" in der Weltpolitik, W.Koh: haammer GmbH, Stuttgart 1989.

손상하(역), 독일현대사 1984-86, 까치, 1991. p.9

이다. 그러므로 독일의 분단에서 통일로 이어지는 역사적인 궤도가 아직 분단 국인 한반도에도 하나의 시사점을 지니는 것이다. 현재, 동아시아지역에도 전 세계적인 조류로서의 '협력과 통합'이 계속 거론되고 있다. 유럽의 CSCE에 대해 각 국가들의 입장이 상이했던 것처럼, 아시아·태평양공동체에 대한 입장 역시 상이하며 어떠한 합의도 아직 도출해 내지 못하고 있다. 그러나 '필요'라는 명제에는 합의하고 있으며, 그것이 조만간 합의도출과정을 통하여 그 윤곽을 잡아 나갈 것으로 예상된다. 이때 한반도는 이러한 시대사조와 더불어 창출될 아시아·태평양공동체를 어떻게 한반도에 유리하게 전개시켜 나갈 것인가가 관건이 된다.

따라서 본 글의 구성은 첫째, 독일통일과 CSCE는 어떠한 연관하에 있는지를 조명해보고자 한다. 여기서는 CSCE의 역사적인 기원부터 시작하여 CSCE가 정착되기까지의 과정에서 보여지는 독일의 통일로의 노력도 검토될 것이다. 또한 독일 통일이후의 유럽질서와 CSCE의 미래에 대해서 간단히 정리하고자 한다. 둘째, 아시아·태평양공동체구상에 대한 논의와 실현가능성, 또 이에 대한 주요국의 입장에 대해서 알아보고 이러한 구상이 한반도에는 어떠한 영향을 미치고, 한반도의 통일에는 과연 기여할 수 있을까를 알아본다. 마지막으로 지금까지 여러가지의 아시아·태평양공동체 구상에도 불구하고 그것이 아직 그 모습을 드러내지 못하는 원인은 무엇인지를 고찰해 보기로 한다. 이러한 검토과정을 통해서 한반도의 평화정착과 신뢰구축을 위해서 남북한이 가져야 할 새로운 인식과 역할 그리고 주변강대국들의 바람직한 방향은 무엇인지를 알아보려는 것이 본고의 목적이다.

II. 獨逸統一과 CSCE

1990년 11월 19일 프랑스의 수도 파리에서 유럽안보협력회의(CSCE : The Conference on Security and Cooperation in Europe)가 개최되었다. 21일까지 사흘간 열린 이회의에서는 알바니아를 제외한 전유럽 국가와 미국, 캐나다를 포함한 34개국의 국가원수 또는 정부수반이 참석한 전후 최대의 정상회담이

이다. 그러므로 독일의 분단에서 통일로 이어지는 역사적인 궤도가 아직 분단 국인 한반도에도 하나의 시사점을 지니는 것이다. 현재, 동아시아지역에도 전 세계적인 조류로서의 '협력과 통합'이 계속 거론되고 있다. 유럽의 CSCE에 대해 각 국가들의 입장이 상이했던 것처럼, 아시아·태평양공동체에 대한 입장 역시 상이하며 어떠한 합의도 아직 도출해 내지 못하고 있다. 그러나 '필요'라는 명제에는 합의하고 있으며, 그것이 조만간 합의도출과정을 통하여 그 윤곽을 잡아 나갈 것으로 예상된다. 이때 한반도는 이러한 시대사조와 더불어 창출될 아시아·태평양공동체를 어떻게 한반도에 유리하게 전개시켜 나갈 것인가가 관건이 된다.

따라서 본 글의 구성은 첫째, 독일통일과 CSCE는 어떠한 연관하에 있는지를 조명해보고자 한다. 여기서는 CSCE의 역사적인 기원부터 시작하여 CSCE가 정착되기까지의 과정에서 보여지는 독일의 통일로의 노력도 검토될 것이다. 또한 독일 통일이후의 유럽질서와 CSCE의 미래에 대해서 간단히 정리하고자 한다. 둘째, 아시아·태평양공동체구상에 대한 논의와 실현가능성, 또 이에 대한 주요국의 입장에 대해서 알아보고 이러한 구상이 한반도에는 어떠한 영향을 미치고, 한반도의 통일에는 과연 기여할 수 있을까를 알아본다. 마지막으로 지금까지 여러가지의 아시아·태평양공동체 구상에도 불구하고 그것이 아직 그 모습을 드러내지 못하는 원인은 무엇인지를 고찰해 보기로 한다. 이러한 검토과정을 통해서 한반도의 평화정착과 신뢰구축을 위해서 남북한이 가져야 할 새로운 인식과 역할 그리고 주변강대국들의 바람직한 방향은 무엇인지를 알아보려는 것이 본고의 목적이다.

II. 獨逸統一과 CSCE

1990년 11월 19일 프랑스의 수도 파리에서 유럽안보협력회의(CSCE : The Conference on Security and Cooperation in Europe)가 개최되었다. 21일까지 사흘간 열린 이회의에서는 알바니아를 제외한 전유럽 국가와 미국, 캐나다를 포함한 34개국의 국가원수 또는 정부수반이 참석한 전후 최대의 정상회담이

었다.³⁾ 정상회담 개막 1시간전에는 북대서양조약기구(NATO) 가맹 22개국 정상들이 따로 모여 상호불가침선언과 동서의 재래식 무기를 거의 절반으로 감축하는 유럽재래식무기(CFE)조약에 조인하였다. 또한 최종일인 21일에는 自由와 公正한 선거를 바탕으로한 민주주의와 시장경제체제의 두 원리를 천명한 「파리헌장」을 채택하였다. 이 헌장에서는 대결과 분단, 과거의 유산으로부터 유럽의 해방을 천명하고 유럽인의 인권과 기본적 자유존중, 그리고 市場經濟를 통한 번영과 사회정의 추구하에서의 국가간 상호존중과 협력의 시대를 제창하였다. 이는 실로 40년 이상 진행돼 온 유럽의 분단과 대립의 역사에 공식적인 종지부를 찍고 새로운 유럽은 적이 없는 동반자의 시대임을 천명한 것으로 CSCE가 「유럽건설」을 위한 획기적인 도약대입을 세계에 알린 것이다.

그러나 CSCE는 거대한 몸체만 받았을 뿐, 아직 기능과 임무를 부여받지 못하였다. EC와의 관계를 어떻게 설정할지도, NATO가 어떻게 進化할지도 모르는 현상 상황에서 CSCE가 이들을 대체할 집단안보체제로 변화할 수 있을지는 아직 예측할 수 없다. 파리회담시 미국의 「부시」대통령이 말한 바, 「유럽은 미지의 바다로 빠져들고 있다」는 예측불능의 결과에 대한 지적처럼 현재로서는 아무도 새로운 유럽질서가 무엇이 될지 정의하지 못한다.

그것은 전후 45년동안 체제를 달리했던 동유럽 국가들이 체제변혁과 더불어 유럽건설의 일원으로서 참가하게 됨에 따라 군사, 경제, 문화, 민족 등 각양의 동태성을 띠게 되었기 때문이다. 아울러 CSCE가 구속력을 갖고 있는 기구가 아니라 일종의 지역모임체라는 것 또한 커다란 한계이다. CSCE에서는 참가국 모두가 거부권을 갖고 있어 각국의 주권을 일부 양도하여 만든 초국가적 기구인 EC의 통합추진력에 오히려 걸림돌로 작용할 우려도 있다. 따라서 EC는 「유럽건설」의 축으로서 EC자체에 가해지는 책임을 수행하는 과정에서 CSCE와의 관계설정에 극도의 신중을 기해야만 할 것이다.⁴⁾

3) 알바니아는 파리 CSCE에 옵서버 자격으로 참가했다. 파리의회의 개최일로부터 6개월 이전인 1990년 5월 참가의향을 표명한 알바니아는 곧 바로 옵저버 자격은 획득하였으나 회원국이 되지는 못했다. 그러나 다음 CSCE에는 알바니아도 정식회원국으로 참가하게 된다.

4) 이창훈, CSCE와 동아시아, 경희대학교 인류사회세진연구원 한국유럽연구협회, CSCE(유럽안보협력회의)에 관한 세미나, 1991. 6. pp. 38-39.

이러한 여러가지 한계와 CSCE의 불명확성에도 불구하고 CSCE의 도전에 의미를 부여하고 미래를 기약하는 이유는 무엇인가? 이것을 크게 두가지면에서 설명할 수 있다. 첫째는, CSCE가 유럽건설의 전통에서 있기 때문이다. 즉, CSCE를 지탱하는 理念은 유럽의 사상과 문화를 관통하여 흐르는 유럽건설의 가치관속에서 찾아야만 한다는 것이다. 이것은 중세 이후 수세기에 걸쳐 형성되어 온 「유럽은 하나다」라는 의식으로서, 특색있는 유럽적 Identity이다. 「파리헌장」의 의미도 바로 여기서 그 뿌리를 찾아 볼 수 있다. 둘째는, CSCE가 갖는 현실적 의미에서의 중요성이다. 앞서서도 잠깐 언급한 바처럼, 유럽의 냉전구조는 상징으로서 독일분단이, 기초는 NATO와 WTO, EC와 COMECON이었다. 그러나 이제 그 기초를 이루던 독일이 통일되었고 WTO는 그 기능을 상실하였다. COMECON도 역시 마찬가지다. 따라서 NATO의 성격변화는 예정된 수순이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 그 기능의 일부를 혹은 전부를 총괄적으로 담당할 기구로서의 CSCE의 중요성이 부각되고 있는 것이다. 더구나 독일은 CSCE를 통해서 통일을 공식적으로 인정받았으며 이제 CSCE의 한 일원으로서 활동하게 되었기 때문이다.

따라서, 먼저 CSCE가 갖는 역사적 의의를 평가하기 위해서 EC의 통합과정을 살펴보기로 한다. 다음으로는 CSCE의 동인과 현재에 이르기까지의 과정을 살펴본 후 독일통일과 CSCE의 관계를 살펴보기로 한다.

1. CSCE의 발족배경과 성장

(1) 유럽건설의 전통과 CSCE의 성립배경

가. 유럽건설의 전통

「유럽건설」이란 번영을 약속하는 유럽의 통합을 의미하는데, 중세 이후 국민국가(Nation State)의 발전과 함께 유럽인들 사이에는 「유럽은 하나다」라는 생각이 널리 퍼지기 시작하였다. 이는 19세기에는 프랑스의 사상가 「생 시몽」과 「푸르동」뿐만 아니라 문호 「빅토르 위고」에 의해 주장되었으며 이탈리아의 정치가 「마치니」는 「젊은 유럽」운동을 전개하기도 하였다. 제 1차세계대전이 끝난 1923년, 오스트리아의 「구덴호프 켈리지」백작은 「범유럽운동」을 폈으며,

1923년에는 프랑스의 내각수반 「브리앙」이 국제연맹에서 「유럽연합안」을 제기하였다.

그러나 이와 같은 「유럽건설」의 발상이 구체화되어 현실로 나타나게 된 것은 제 2차 세계대전이 끝난 후의 일이었다. 이는 항구적인 평화를 구축하려는 의지와 전쟁으로 거의 황폐화된 유럽전역을 유럽인 공동의 노력으로 재건해야 한다는 공감대가 확산된 것과 함께, 전후 미·소 주도로 말미암아 국제사회에서 추락된 유럽의 정치적 영향력과 경제력을 되살리고자 하는 의욕 등이 거의 동시에 작용한 결과였다.⁵⁾

유럽건설의 요체인 統合은 국가간의 단순한 협동에 머무는 것이 아니며 성원을 이루는 개별국가들이 초국가적인 기구에 주권 또는 전통적인 국가권능의 일부를 양도하는 것을 의미한다. 그런데 EC통합운동의 참여주체는 서유럽 12개의 민족국가의 고유권능을 지키려는 주권의 원칙 사이에 처음부터 갈등을 안고 있는 채로 통합이 추진되어 갔다. 또한 통합의 원칙에 관한 의견 및 입장의 차이는 통합을 저해하는 불씨로 남아 있었다.

그러나 국가간의 상호작용, 상호침투, 상호의존이 다양한 형태로 급속히 진전되는 오늘날의 국제 사회가 갖는 성격에 힘입어, 유럽에는 개별국가의 주권이란 낡은 개념이며 중요한 문제들은 국가간의 협동과 협조를 통하여 해결되지 않으면 안된다는 현실적인 생각이 널리 퍼지고 있다. 사실상 지금까지 시도된 EC의 여러 실험들은 국가간의 주권은 절대적인 것이 아니라 조절되고 제한될 수 있다는 것을 보여주고 있으며, 적어도 역내의 여러 나라들이 평화로운 경쟁과 협조를 통하여 함께 번영할 수 있다는 것을 현실적인 성취로서 보여주었다.⁶⁾

EC는 애시당초 두 갈래의 통합목표를 향하여 출발했다. 그 하나는 그동안 수차례에 걸쳐 체결된 조약상에도 잘 나타나 있듯이 경제적인 측면이고 다른 하나는 정치적인 측면이다. 제 2차대전 직후 세계정치에서 추락된 정치적 위상

5) Christian Hen, Jacques Leonard, L'Europe, pp 11-15, Editions La Decouverte, Paris, 1989. 유럽건설의 발상에 대한 기본서로는 다음을 참조. J.-B. Duroselle, L'idee D'Europe dans l'histoire, Denoel, Paris, 1965; D.de Rougemont, Vingt-huit siecles d'Eroupe, La conscience a travers'les siecles, payot, Paris, 1961.

6) 라종일, 앞의 논문. pp. 8-9, p. 3.

을 되찾으려는 유럽인들의 노력이 현실에서 유럽통합과 전혀 무관하거나 아무런 성과를 거두지 못한 것은 아니었을지라도, 당장 고등정치(High Politics)의 분야에서 여러나라들 사이에서 일사분란한 행동이나 협조를 기대하기는 어려웠다. 그래서 1949년의 정치적 통합(유럽의회)이나 1952년의 군사적 통합(유럽방위공동체)을 지향했던 노력들은 바로 좌절되고 말았다.⁷⁾ 반면에 「유럽건설」의 선구적 주창자인 프랑스의 「장 모네」(Jean Monnet)가 결정적인 역할을 한 유럽석탄, 철강공동체(1951년)를 현실타개의 구체적인 시발점으로 하여 EC는 低次元 정치(Low Politics), 즉 기능적인 면에서 착실한 성과를 거두었고, 이를 통하여 본래의 정치적인 목표를 점차 구현해 나가고 있었다.⁸⁾

EC의 기능적인 통합의 이미는 어려운 고등정치의 영역을 피하여 새로운 방식으로 유럽이 세계에서 그 위상을 확립하고 변혁에 참여할 수 있는 가능성의 길을 열었다는 데에 있다. 유럽인들이 추구한 이와 같은 독특한 방식은 실제로 상당한 성과를 거두었으며 이 과정에서 유럽적인 특색을 구현했다고 볼 수 있다. 따라서 유럽적인 Identity를 역사적인 기원이나 문화적인 업적에서 살피는 것도 중요하지만, 그보다는 20세기 후반에 힘차게 펼쳐지는 「유럽건설」의 전개과정에서 찾아야 마땅할 것이다.

지난 1951년에 체결된 파리조약에 의거하여 출범한 EC는 성공과 실패, 분류와 조정의 과정을 거치면서 조금씩 새로운 단계로 접어들었다. EC는 출범한지 30년만인 1986년에 단일유럽법안을 채택함으로써 새로운 도약대를 마련하였는 바, 이를 「유럽건설」을 위한 커다란 발전으로 볼 수 있지만 냉혹한 현실의 요구에 순응했음을 우선적으로 지적해야 할 것이다. 즉, EC는 70년대의 경기침체를 거치는 동안 첨단산업분야에서는 미·일에 뒤지고 전통산업분야에서는 신흥공업국(NICS)에 추격당하는 웅색한 위치에 처하게 된 까닭에 로마조약에 근거한 역내 시장체제로는 더이상 만족할 수 없는 형편이었다. 따라서 1992년 12월 31일까지 제도적 장치를 보완하여 공동시장에 새로운 활력을 불어일으키고자 이와같은 극적인 조치가 필수불가결한 상태였다.⁹⁾

7) J.-B. Duroselle, L'Europe de 1815 a nos jours, p. 221. puf, Paris, 1975.

8) 라종일, 앞의 논문, pp.15.

단일유럽법안은 로마 조약과는 달리 정치협력의 기본틀을 아예 명시해 놓음으로써 단일유럽법안이 공동체 발전과 상호 떨어질 수 없게 하고 맡았다. 유럽은 이제부터 국제무대에서 한 목소리로 통일하여 말하기 시작했다. 단일유럽법안이 그 강도에 있어서는 아직 궁극적인 정치통합의 기대에 훨씬 미치지 못 할지라도 유럽인들의 가슴에 「유럽건설」을 위한 정치적 결속의 공감대를 확산시켰다는 데에 그 의의를 찾아야 할 것이다. 「유럽건설」의 기치를 걸고 온 유럽이 1989년 내내 뜨겁게 달아올랐던 것만 보아도 그렇다.¹⁰⁾

나. CSCE의 성립배경

유럽건설의 모체로서의 EC가 두 갈래 통합목표를 향해서 출발했는데, 그 중의 하나가 經濟的인 측면이고 다른 하나는 정치, 군사적 즉 安保的인 측면이었음은 위에서 이미 기술하였다. CSCE는 1954년 이 두 측면중 후자의 성격에서 비롯 출발하였다.

CSCE는 1954년 미국, 영국, 프랑스, 소련 4국의 외상회의에 있어서 몰로토프 소련 외무부상관이 구주의 안전보장에 관한 국제회의를 제창한 것에서 시작한다. 제 2 차대전중, 미·영은 자국의 영토를 확장해서는 안된다는 ‘영토불확장대원칙’을 내놓았으나(1941년 영·미 공동선언, 1943년 카이로 대선언 등) 소련은 위성국의 형태로서 동구권 국가들의 영토를 획득하였다. 소련은 획득한 영토를 해당국에서는 조약을 통해 법적인 승인을 받았으나, 서방측을 포함한 전유럽적 승인을 획득해야 한다는 필요성을 느꼈다. 특히 소련은 독일로부터 동프로이센의 북반구를 획득하였고, 폴란드에게는 독일의 영토인 오더-나이세(Oder-Neisse)선 동쪽을 부여 받았기 때문에 이에 대한 것 역시 전유럽적 승인을 얻으려 하였다.¹¹⁾

9) 이종원, 유럽통합의 문제와 전망, 서구통합의 정치와 경제 p. 90, 경희대학교 인류사회재건연구원, 1990.

10) 이창훈, 유럽정치통합의 갈등과 대응(1), 서구통합의 정치와 경제, p. 26, p. 33, 경희대학교 인류사회재건연구원, 1990.

11) 桂 誠, CSCEパリ首脳會談について、國防, 11月號, 通卷 第453號, 平成2年, pp. 29-31.

이를 위해 소련측에서 제의되었던 것이 CSCE의 맹이라고 할 수 있다. 이 제의는 무산되고 말았다. 왜냐하면 전유럽회의에 미국과 캐나다의 참석을 소련이 반대했기 때문이다. 유럽지역에서 미국의 영향력을 배제하려는 소련의 노력은 구주지역에 대한 오랫동안 소련의 외교목표 중의 하나이다.

그러나 CSCE가 정식으로 논의되기 시작한 1970년 이후 지금까지 CSCE를 주도해 온 서유럽국가들은 'CSCE가 미·소 초강대국의 노력없이 효과적으로 운용될 수 없으나 두 국가가 유럽의 문제를 해결할 수도 없다'¹²⁾ 라는 딜레마에 봉착했다. 이러한 문제는 동유럽 및 중립국들로부터 지속적으로 제기되었으며, 지난 15여년간 CSCE발전을 위한 다자간 교섭과정중 미·소 역할에서도 잘 나타나고 있다. 미·소간의 대립 혹은 긴장완화 국면, 두 초강대국의 유럽지역에 대한 특수한 목적과 정책 등은 유럽국가들의 국내외 정치에 제한요인 혹은 유도요인으로 작용했으며 동서유럽간의 관계발전과 CSCE협상과정에 직접적인 영향을 미쳐왔기 때문이다.

제 2 차세계대전 이래 미국이 국가안보와 이익을 위해 NATO를 기본틀로 서유럽 국가들과의 결속을 유지해 온 반면 소련은 집단적인 전유럽안보체제를 위한 개념화를 추구하고 이를 서유럽국가와 접목시키고자 노력했다. 그러나 동유럽의 단결과 서유럽의 해체를 목적으로 한 소련의 의도는 NATO와 WTO로 대변되는 군사적 긴장관계가 그대로 유지되는 한 성취될 수 없는 한계를 지니고 있었다. 결국 1960년대말 소련은 미국과 캐나다를 유럽안보협력회의의 참가국으로 받아들였다. 이러한 소련의 방향전환은 유럽에서의 정치적, 군사적 현상유지를 바탕으로 한 서유럽국가들과의 화해를 위한 '서방정책(West Politik)'의 재정립을 의미하는 것이었다.¹³⁾

1966년 7월에 부다페스트에서 열린 바르샤바조약기구 정치자문위원회가 제창한 '구주의 평화와 안전의 강화에 관한 선언'을 통해서 구체적인 개최구상이 모색되었다. 이 선언은 전유럽 諸國에 대하여 평화공존정책에 입각한 선린 관

12) Karl E. Birnbaum and Ingo Peters, "The CSCE A Reassessment of Its Role in the 1980s" *Review of International Studies*, Vol. 116, 1990. p. 306.

13) *ibid.*, p. 307

계를 발전시키도록 외국 군사기지의 철수, 원자력잠수함의 기항 반대(기항), 서독의 핵무기에의 접근 반대 등을 호소하여 구주국경의 현상의 확인, 두개의 독일 현상 승인을 주장하고, 구주안전보장회의의 소집을 제창한 것이었다. 그 뒤 NATO측이 MBFR(동서상호균형병력감축 : Mutual and Balanced Force Reductions 또는 MRFA : Mutual Reduction of Force and Armaments)을 제창하자, 70년 6월에 열린 바르샤바조약기구의 부다페스트회의는 MBFR은 외국군대의 감축, 철수를 대상으로 하며, 어디까지나 全유럽 安保會議의 개최가 전제라는 태도를 취했으나 71년 5월 브레즈네프 소련서기장이 토리비시의 연설에서 MBFR의 회의에 응할 의지가 있음을 표명하고, 또, 서독이 취한 일련의 동방정책이 진전된 것, 미·소수뇌회담이 성공한 일 등에 의하여 동서유럽에만 긴장완화 무드가 확대되었다. 이러한 국제환경은 전유럽안보회의의 개최와 MBFR회담을 촉진시키는 결과가 되었다.¹⁴⁾

72년 5월의 NATO각료이사회는 유럽안보협력회의(CSCE)에 동의함과 아울러 MBFR에 관한 다각적인 타진을 가능한 한 조속하게 실시하도록 제안하였다. NATO측으로서는 당초 유럽안보협력회의와 MBFR을 될 수 있으면 동시에 열도록 제안하였다. 소련측은 이 두 개의 회의를 분리하고자 주장했다. 동년 9월 20일, 브뤼셀에서 열린 NATO제국의 회의는 73년 1월말까지 MBFR 회담을 열 것을 조건으로, 72년 11월의 유럽안보협력준비회의 개최에 동의했다. MBFR은 미국이 CSCE의 성공으로 NATO가 해체될 경우의 대안을 제안한 것으로 소련과 미국이 각각 서로의 의견을 좁혀 CSCE와 MBFR이 그 모습을 갖추게 된 것이다.¹⁵⁾ 이로써 CSCE의 준비회담은 1972년 9월 헬싱키에서, 군축회담은 1973년 1월 Wien에서 각각 열기로 합의했다.¹⁶⁾

그런데 이와같은 소련의 CSCE와 미국의 MBFR에 대한 상호접근은 서독 브란트 수상의 동방정책에 힘입은 바 크다. 브란트 수상은 1969년 11월 25일 폴란드에게 「오더-나이세」 국경문제에 대한 회담개최를 제의했고, 또 같은해 11월

14) 국제문제연구소 방위연감. 1990-1991. p. 435.

15) Harold Russel, The Helsinki Declaration : Brobingnag or Lilloput?, in *AJIL*, Vol. 70. 1976. p.

244

16) *ibid.*

핵확산금지조약에 조인함으로써¹⁷⁾, 소련과 동구의 서독에 대한 핵공포증을 해소시켜 주고, 이를 계기로 독·소 불가침조약(1970.8.12), 독·폴란드불가침조약(1970.12.7)을 거쳐¹⁸⁾ 1972년 12월 12일 동서독기본조약을 체결했다.¹⁹⁾ 특히 「브란트」수상의 동방정책 중에는 동서독이 함께 CSCE와 UN에 참가하는 계획이 들어 있었다.

(2) 헬싱키선언과 이후의 CSCE의 진행추이

가. 헬싱키선언

1972년 9월, 헬싱키에서 첫 회담을 시작으로, 헬싱키 선언(1975.9)이 있기까지는 장장 3년이라는 세월이 소요되었다. 1975년 CSCE에 대한 최종법안을 마련하는 과정에 이르기까지 소련의 기본적인 목적은 부분적으로 성취되었다. 소련과 동유럽국가들의 관심은 자본과 기술이전을 포함한 동서간의 경제교류의 확대와 증진을 CSCE의 조항에 구체화시키는 것이었다. 이때 소련의 1970년대 이래 악화되고 있는 정치, 경제적 위기 국면을 타개하기 위해 서유럽국가들과의 협력과 유럽의 군사적 긴장완화 및 군비통제를 위한 중요한 메카니즘으로 CSCE를 간주했다.²⁰⁾ 한편 이에 대한 미국의 반응은 매우 신중했다. 미국은 소련의 의도가 유럽의 중립화와 자신의 영향력 약화에 있다고 간주했기 때문이다.²¹⁾

그러나 시간이 지나는 동안 CSCE에 대한 동서의 입장은 점차 바뀌었다. 소련은 CSCE에 대해 초기의 적극적인 입장에서 소극적으로 변해 CSCE의 정기적 재검토회의를 달가와 하지 않았다. 그 반면 서방측은 종전과 달리 CSCE회의를 지지하고 나섰다.²²⁾ 왜냐하면, 회의를 진행시켜나가는 과정에서 서방측이

17) Chronic der Deutschen, chronic Verlag, Dortmund, 1983. p. 1044.

18) ibid., p. 1049

19) ibid., p. 1060

20) Karl E. Birnbaum and Ingo Peters, op. cit., p. 307.

21) 김성주, 1990년대 소련의 대한반도 정책결정과 대응방향, 국제문제조사 연구소, 정책연구 통권 3, 1990. p. 350

22) Berndt von Staden, Von Madrid nach wien, Der KSZE-ProzeB, in: *Aussen Politik (1986)*, 37. Jahrgang 1986, p. 350

CSCE를 효과적으로 활용, 독일 문제 및 유럽 안보에 대해 형식적이지만 몇몇 문구를 삽입함으로써 소련을 어느 정도 통제할 수 있을 것이라는 희망을 가졌고 소련측에서는 소련이 원하는 조항을 위해서 서구가 원하는 바를 들어줄 경우 내부적으로 딜레마에 빠지게 되었기 때문이다.²³⁾

CSCE는 1972년 9월부터 1975년 9월 최종분서 합의까지 3년동안의 주요의제를 크게 4부로 나누어서 진행하였다. 첫째, 유럽안보에 관한 제문제(Questions relating to Security in Europe), 둘째, 경제, 과학, 기술, 환경 분야에서의 협력(Cooperation in the field of Economics, of Science and Technology and of the Environment) 셋째, 人道 및 기타 분야에 관한 협력(Cooperation in Humanitarian and other field), 넷째, 회의 결과의 실행에 대한 검토조치(Follow-up to the conference)로 구성되었다.

이상의 4대부분에서 소련은 유럽의 현상고착과 국경불가침을 정한 제 1부와 경제교류를 다룬 제 2부에 흥미가 있었다. 반면 서방측은 제 1부의 내용중 인권존중과 자결원칙, 제 3부의 인도적 협력 내용에 중점을 둔 상호교류에 역점을 두었다. 소련은 애시당초 CSCE의 의사일정이나 최종결의 선언에서 인권에 비중이 부여될 것이라고는 생각지도 않았다. 제 1부의 인권과 기본적 자유존중의 원칙과 人道的 교류협력에 관한 제 3부의 서방측과 소련측의 해석차이는 상호접근이 어렵고, 불가능하기도 했다. 소련은 제 3부를 「트로이목마」, 「판도라의 상자」라고까지 비난하면서 양보를 거절하였으나 소련이 원하는 바를 위해서 할 수 없이 양보하고 말았다.²⁴⁾

즉, 소련은 2부를 통해서 서방의 자본과 기술을 가지고 자기들의 경제적 난관을 극복하기 위해 큰 관심을 갖고 있었다. 더구나 1955년 이미 서독과 상호경제적 협력에서 좋은 성과를 거둔 경험을 갖고 있었다. 특히 소련은 서방으로부터 최혜국 특혜를 보장받으려고 안간힘을 썼다.²⁵⁾ 또한 소련은 제 1부에서 「국

23) Ieuan G. John, The Helsinki-Belgrade Connection, in : *Intertational Realations*, November 1977, Vol. 5. p. 140.

24) Ieuan G. John. *ibid.* p. 147.

25) Geoffrey Edwards, The Conference on Security and Cooperation in Europe After Ten Years, in : *International Relations*, Vol VIII, No. 4. November 1985. p. 402

경불가침」과 「자결권의 인정」 문제에 가장 신경전을 벌였다. 소련은 이번 CSCE를 통해서 2차대전 이후 그들이 얻은 성과, 즉, 동구권의 사회주의체제와 그들의 국경, 그리고 두개의 독일을 인정받으려 했던 것이다. 그러나 소련의 의도는 미래의 통일을 꿈꾸는 서독의 의사와는 상반된 것이었다. 그래서 서독은 국경의 평화로운 변경을 가져올 수 있다는 문구를 성명서에 넣을 것을 주장했다. 다른 서방국가들도 서독의 이러한 태도에 상당히 동정적이었다. 소련은 이러한 문구가 국경불가침원칙안에 삽입되는 것을 한사코 반대했으나, 결국 「참가국들은 그들의 국경이 협약과 평화적 수단에 의해 국제법에 일치하는 경우에만 변경될 수 있다는 점을 고려한다」는 문구를 넣는데 동의하고 말았다.²⁶⁾ 비록 국경 변경을 위해서는 협약, 평화적 수단, 국제법이라는 3가지 조건을 갖추어야 하기 때문에 국경변경이 사실상 불가능하다는 점을 서독도 인정하고 있지만, 이 문구의 삽입을 위해 서독은 최선의 노력을 다했다.²⁷⁾ 또 서방국가들은 이 불가침원칙과 국경의 평화적 변경간의 균형을 맞추고, 소련이 불가침원칙을 CSCE를 가장 중요한 성과로 꼽는 것을 예방하기 위해 이 명제의 모든 원칙은 똑같이 중요하다는 마지막 문구를 덧붙였다.²⁸⁾

自決원칙의 인정 또한 서독에게는 동서독 통일의 길을 열어놓을 수 있는 필수 불가결한 원칙이었다. 또한 이는 민족 자결의 원칙을 통일원칙으로 하는 서독 기본권의 전문의 구체적 인정을 의미한다.²⁹⁾ 소련은 전통적으로 자결권이 식민지 국민들이 그들의 독립을 쟁취하기 위해 행사했던 권리라는 점을 들어 이 원칙의 삽입을 반대했다. 그리고 이 원칙을 잘못 적용하면 소련과 같은 이민족으로 이루어진 연방국가들의 소수민족들이 이 자결권을 합법적으로 이용, 결국 연방국가의 해체를 가져올 수 있다는 우려도 있었다.³⁰⁾ 그러므로 이 원칙은 서독, 소련 등 관련국가들간의 어려운 협상끝에 국가들의 領土高權과 관련된 국

26) H.Russel, op. cit., p. 252.

27) ibid. p. 253.

28) ibid.

29) ibid.

30) H.Russel. op. cit., p. 142.

제법을 위반하지 않는 범위내에서 수용된다는 점을 완곡어법을 사용 삼입되었다. 이러한 제 1 부의 내용이 소련이 요구하는 현상 고착화를 받아들였기 때문에, 일부학자들은 헬싱키 선언을 소련의 일방적인 승리라고 혹평했다. 그러나 서방측은 이러한 혹평에도 불구하고 「사상, 양심, 종교, 신념의 자유의 인권존중에 관한 원칙」도 삼입했음을 지적하고, 이를 통한 자유화의 바람이 언젠가 사회주의사회에 부지불식간에 파고들 것이라는 희망을 걸었다.³¹⁾

한편 서독은 소련이 원하는 경제적 요구를 가능한한 수용함으로써 이를 통해 동독과의 경제적 특혜 부여를 반드시 인적 교류 및 동독내의 인권 보장과 연계시켜 통일을 향한 민족 동질성 회복을 다져나갔다³²⁾ 또한 서독은 제 3 부의 인도적 분야에 주민의 인권보장을 요구했다. 사실 동독은 CSCE의 국제적 약속때문에 인권과 인적교류에 협조적으로 완화된 신속한 조치를 취해왔다. 이에 소련은 앞에서도 잠깐 언급했던 것처럼 제 3 부에 대해서 맹렬한 비난을 가했지만 어쩔 수 없이 협의해야만 했다. 그러나 이로 인해 다른 사회체제를 가진 국가들과 정상적인 국제관계를 유지하는 한편, 내부적으로는 그들의 사회 체제에 도전하는 세력들을 예방하고 무마해야 하는 딜레마에 빠지게 되었다. 그래서 소련은 다른 동구 동맹국들의 이탈을 막고, 결속을 다지기 위해 불간섭의 원칙을 강조하고, 이를 가능한 넓게 해석했다. 그리고 이를 통해 서방과의 협력형태 및 범위를 제한하고 동구의 사회체제와 국가안보 및 안정을 개별적인 인권존중이라는 수단을 사용한 면밀한 음모라는 비판까지 가하였다.

이후 소련과 서방과의 의견차이는, 소련의 CSCE에 대한 소극적인 태도로 인해 번번히 개막 당일부터 폐회까지 혼란을 빚었을 뿐 아니라 1983년까지는 계속 난항이 계속되었으며, 한때는 무기한 연상이 결정되어 CSCE자체가 무산되지 않을까 하는 위기도 있었다. 즉, 인권 조항들이 東西歐間에 참여한 대립을 빚으면서 삼입되었기 때문에 인권조항을 중간전문가모임 및 재검토회의에서 그 구체적 실현을 둘러싸고, 계속 논의의 초점이 되었다. 또한 유럽안보군축회의의 개최와 신뢰안전조성조치(CSBM : Conference and Security Build-

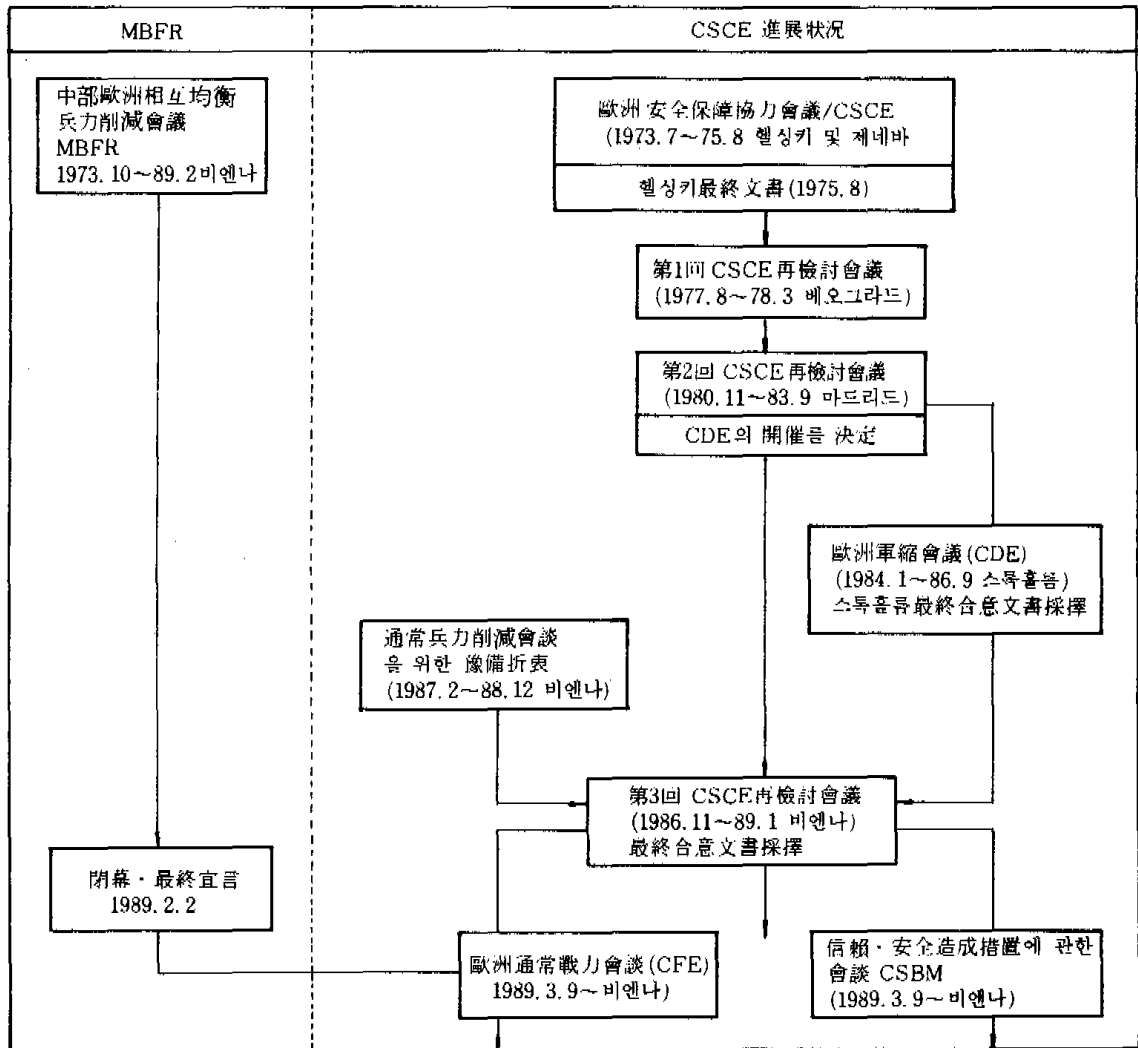
31) Jean G. John, op. cit., p. 142.

32) Geoffrey Edwards, op. cit., p. 402.

ing Measures) 역시 난항의 문제요소가 되기도 했다.³³⁾

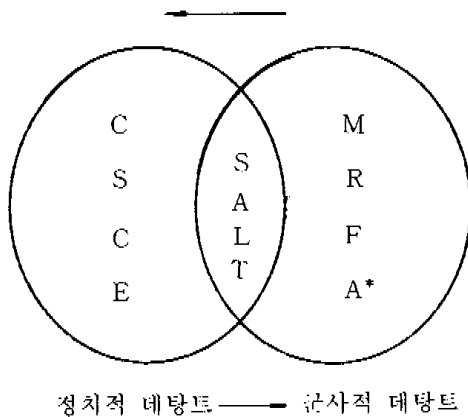
나. CSCE의 진행추이

먼저, CSCE의 진전상황을 도식으로 정리해보기로 한다.



33) Ieuan G. John, op. cit., p. 140.

이를 다시 圖式化하면 다음과 같은 구도를 가지고 있다.



* NATO측은 교섭제안 초기 상호균형병력감축(Mutual and Balanced Force Reductions : MBFR)의 용어를 사용하였으나 WTO측에서는 병력 및 군비의 상호감축(Mutual Reduction of Forces and Armaments in europe)의 용어를 사용하였다. 이후 교섭과정에서 최종확정된 명칭은 「중부구주에 있어서 병력, 군비의 상호감축에 관한 조치」(Mutual Reduction of Forces and Armaments and associated measures in central europe : MRFA)이다. MBFR이란 용어는 1973년 10월까지 사용되었다. 따라서 정식명칭은 MRFA로 해야 할 것이다.

* 자료 : 山本武彦, 東西ユーロフパの安全保障, デタントと
戰略的相互依存, 相互依存の理論と現實, 有信堂, 1990

위의 도식에서 볼 수 있는 것처럼 CSCE라는 정치적 데탕트가 퇴조하는 경향을 보이면 SALT회담이나 MRFA의 정체 혹은 추진동결이라는 군사적 데탕트의 퇴조기가 왔다. 이후의 CSCE회담의 추이를 보면, SALT I의 회담이 난항을 보였던 1977년 5월을 정점으로 한 포괄적 데탕트의 하강화에 따라서 1980년 중반까지 CSCE회담도 지지부진했다는 점이다. 특히 CSBM에 관해서는 1982년 11월까지 휴회를 할 정도로 심각한 위기를 맞게 되었다. 애시당초, CSCE는 MRFA(혹은 MBFR)와는 무관하게 진행하겠다는 것이 그 의도였으나, CSCE회담과 군축문제는 분리될 수 없는 사안이었고 유럽의 안보와 직결되는 문제이기도 하였던 것이다. 이후 CSCE에서의 군축문제는 1986년 11월에 비엔나에서 개최된 제 3회 유럽안전보장회의(CSCE)에서 비로소 협의되기 시

작했고 1989년 1월 1일에 이르러서야 최종문서를 채택할 수 있었다.

그러나 최종문서의 합의에 따라 유럽에 있어서의 통상전력에 관한 군비관리, 군축회담은 CSCE의 테두리 안에서 유럽통상전력회담(Negotiation on conventional armed forces in Europe)과 '신뢰, 안전 조성조치에 관한 회담'(CSBM) 두 가지로 나누어 1989년 3월 9일부터 회담을 갖게 되었다. 이에 따라 1973년부터 15년간에 걸친 MRFA는 CFE에 흡수되었다.

CFE는 1987년 2월부터 MRFA회담과 별도로 유럽통상전력삭감 가능성을 토의하기 위해 동서간에 비공식 준비회의를 갖기로 합의하고, 이어서 1986년 12월 1989년 1월까지 비엔나에서 개최된 제 3 회 CSCE검토회의는 1989년 3월 9일부터 23개국이 참가하는 유럽통상전력회담(CFE)을 개시키로 하는 CSCE 최종문서에 합의함으로써 새로이 CFE가 개최되게 되었다.³⁴⁾ CFE의 구체적인 협상은 각국 대표의 실무자급에서 이루어지고 있으나 실은 CSCE외상회담에서 결정된 NATO의 정책지침 및 소련의 지침이 이를 좌우하고 있으며, 이는 NATO 및 WTO의 각각 회담의 출발점이 된다. 따라서 CSCE회담의 진전속도 및 CSCE의 발전여부가 NATO의 성격과 기능에 영향을 미치고 있다.

2. 독일통일과 CSCE

(1) 헬싱키 선언과 독일통일

1975년의 헬싱키 인권 선언과정과 독일통일과의 연관성을 잠깐 살펴보았다. 즉, CSCE란 독일의 통일을 원치않는 소련이 제 2 차 세계대전 이후 그들이 얻은 성과, 즉 동구권의 사회주의체제와 두개의 독일을 인정받기 위해 1954년부터 꾸준히 추진해온 작품이다. 그러나, 독일은 이를 역이용하여 독일 통일에 유리한 고지를 점하고자 노력해 왔다. 브란트외상의 성공적인 외교정책이 바로 그것이다. 그의 외교정책의 기본노선은 유럽의 평화유지 정책으로서 군사적 분쟁을 제거하기 위해 군비제한을 통한 긴장완화, 집단안전보장, 세력균형에 주안점을 두고, 동서간의 상호 무력 포기과 현상유지에 대한 상호존중으로 유럽

34) 방위연감. 1990-1991. pp.443-445.

안보체제의 안정을 유지하는 것이었다. 동측과 서측의 사회, 정치적인 요인에 근거하여 나토와 바르샤바조약기구간의 군사적 대결을 협력적인 군비제한의 조치로 바꾸고 정치, 경제 협력의 강화로 유럽의 긴장을 완화하는 것이 유럽안보체제의 질서 형성의 목표였다.³⁵⁾ 이것은 전유럽의 현상유지 보장정책이었다.

이러한 브란트의 외교정책의 성공으로 나토각료이사회는 1969년 12월에 “현재 유럽에서 긴장의 핵이 되는 독일문제 해결없이 유럽의 궁극적인 안정이나 규정이 불가능하다”³⁶⁾라고 하였다. 또한 1970년 8월 독·소 조약에서는 미·소의 정책에도 브란트의 외교노선이 나타나고 있다. (1) 유럽의 현상을 출발점으로 하여 유럽정세의 정상화 및 유럽여러나라들의 평화적 관계의 촉진을 위한 노력, (2) 분쟁의 평화적 해결과 무력에 의한 위협과 무력행사의 포기, (3) 현재 유럽의 전국경을 침범하지 않고 현재의 국경에서 영토보전을 무조건 존중하는 의무가 그 내용이었다.³⁷⁾

1975년의 헬싱키선언에서는 최종문서에 이르기까지 소련과의 마찰이 있었지만 유럽분단 인정, 오더-나이제의 폴란드와 동독국경선과 두 독일국경선 승인이라는 현상 고정에 이름으로서 동·서 테탕트의 상징이 되었다. 언뜻보기에는 독일 국경선의 승인이 분단의 영구화를 고착화시키는 것으로 보이지만, CSCE는 “양독 관계에서 양독일의 국내정치 사정에 따라 심하게 진동할 수 있는 상호관계를 국제적으로 조정하고 보장해주는 다자간들의 역할을 했다.”³⁸⁾ CSCE는 창설자체가 동서독간 정상화의 길을 터 준 1972년 기본조약의 체결에 미·소를 적극 협조케한 계기가 됐으며, 이로서 동서독은 실질적 생활권의 통일을 이룰 수 있었다.

그리고 1986년 5월 6일에는 文化協定을 체결하여, 명실공히 생활공동체에서 문화공동체로 발전하였다. 또 이 문화협정의 성과의 여파로 1987년 9월 과학기술협정, 환경보호협정, 원자력의 평화적 이용에 관한 협정 등 3가지 문제에

35) Wichard Woyke *Handwörterbuch Internationaler Politik* Oplanden, 1977, p. 87

36) Helga Haftendorn (ed.), *Theorie der Internationalern politik*, Hamburg, 1975, p. 183

37) Fridrich Berber (ed.), *Volkerrechtliche Verträge*, München 1973, pp. 372-373.

38) Ekkehard Eickhoff, op. cit. p. 396.

대한 협정이 체결되었다. 이 4가지 협정의 전문은 한결같이 CSCE의 정신에서 출발하고 있음을 명문화 하고 있어, 동서독 교류에 있어서의 CSCE의 공헌을 말해준다. 동독은 CSCE의 회원국으로서 CSCE의 협정사항을 존속하기 위해서 독의 교류제안에 협조하지 않을 수 없었다. 그 구체적 예로 1981년 CSCE의 Madrid결의가 있은후 동독은 그들 국민과 외국인 사이의 결혼식과 이산가족의 재결합을 인정하는 법령을 즉시 공포했고, 또 최근 CSCE의 결의에 부응한 많은 국내법을 제정하였다.³⁹⁾

이와 같이 서독은 CSCE를 통한 교류확대로 양독국민에게 민족의식을 고취 시킴으로써 민족자결의 원칙에 의해 평화적 국경선 변경을 하는 미래 통일의 꿈을 키워던 것이다.

(2) 파리헌장과 독일통일

기존 냉전구도에서 동서로 분할된 독일은 양블록의 접합점으로서 유럽정치의 핵이었다. 복잡한 유럽문제의 전개과정을 들여다보면 그동안 유럽정치가 겪은 일련의 변화는 독일문제에서 기인한다 하리만큼 독일문제는 유럽적 특성을 안고 있다. 무엇보다도 유럽의 중심부에 자리잡고 있는 독일의 지정학적, 전략적 지위 때문에 독일통일문제가 독일민족 자신의 역사적 운명을 결정하는 民族 문제인 동시에 미·소·영·불 4대 전승국의 총체적 이해관계 및 유럽제국가들의 문제와 직결되어 있는 國際문제라는 양면성을 갖게 되었다는 것은 널리 알려진 바와 같다. 즉, 이러한 독일통일문제의 2중적 성격때문에 독일은 세계의 강대국의 이해는 물론 독일 주변국가의 이해를 고려한 합리적이고 적절한 유럽 평화질서 테두리 안에서 自決에 입각한 권리를 실현하는 길을 찾아야 한다는 과제에 직면해 있었다.

이때, 독일에게 비친 한가닥 서광은 바로 고르바초프의 신사고(new thinking)였다. 고르바초프는 소련을 현대적 국가로 개혁하기 위한 「페레스트로이카」정책을 성공시키기 위해 사력을 다하고 있는데, 더욱이 소련의 개혁정

39) Informationen, BIB (Hrsg.), Nr. 24, 23. 12. 1988. p. 3

Informationen, BIB (Hrsg.), Nr. 7, 14. 4. 1989. pl.

치를 성공하기 위해서는 서독과 같은 세계적인 경제적 대국의 협력이 절실했다. 다시 말해 소련의 경제개혁을 위해서는 절대적으로 필요한 것이 소련의 국민경제에 대한 막대한 지원, 예를 들면 서방식 경제의 산업지식(know how)과 산업을 재건하기 위한 막대한 자금이 필요했다. 소련의 고르바초프 대통령은 이런 경제적인 문제를 동서독 국민들이 열망하고 있는 정치적 분제, 다시 말해 분단된 동서독의 통일을 협력하여 주는 댓가로 서독으로부터 경제적 원조를 받자는 것이다.⁴⁰⁾

예를 들면, (1) 1990년 2월 12일 서독 콜 수상과 소련 「고르바초프」대통령간에는 그동안 소련이 동독과의 국제무역을 통하여 소련이 보던 이익들, 예컨대 50 내지 60억달러에 달하는 교역의 총액과 경제적인 특혜, 즉 소련이 동독을 통하여 수입하던 서방의 산업적인 지식 등을 서독이 보상해 주기로 비밀회담에서 합의불 보았으며⁴¹⁾ (2) 1990년 5월 5일에는 서독이 독일통일에 주동독 소련군 유지 내지는 철수준비로써 연간 3억마르크, 즉 1억 8천만 달러를 부담해 주기로 합의를 보았으며⁴²⁾ (3) 1990년 7월 15일에는 서독 콜수상이 소련 고르바초프의 초청으로 소련을 방문하여 양국 정상회담을 개최하게 되었다. 그때 가장 중요한 안건은 소련이 그때까지 반대불 하고 있던 통일된 독일이 나토회원국으로 남아 있을 것이라는 원칙이었는데, 이 원칙도 소련이 경제개혁, 시장 경제를 재건하기 위해서는 절대로 필요한 자금을 서독 정부가 차관형식으로 제공한다는 조건하에서 소련이 양보를 하게 되었으며, 소련이 서독으로부터 제공을 받게 될 경제차관의 총액은 250억 내지는 300억 마르크가 될 것이라는 것이다.

이와 같은 서독과 소련의 경제적 요구성이 소련으로 하여금 독일의 통일을 묵인케 하는 결과를 가져왔다. 그러나 이러한 것이 독일통일을 보장한 것은 아니다. 국제사회의 첨예한 이익 대립속에서 국제사회의 승인없이 통일은 불가능하기 때문이다. 소련이 국제사회에서도 독일 통일의 큰몫을 한 것은 바로 CSCE에서의 역할이다.

40) 김윤수, 동서독 통일과정에서 노정된 현안문제 및 해결실태, 독일통합연구자료집, 1990, p. 95.

41) Der Spiegel(Hambrug), 1990. 2. 19.

42) ibid, 1990. 5. 21.

파리 CSCE의 개최를 강력하게 주장한 것은 고르바초프 소련대통령이었다. 소련은 동유럽국가들과의 응집력을 벌써 회의적인 시각으로 바라보고 있었다. 어제까지의 동맹관계에서 지금은 상호불신과 반목으로까지 발전될 징후가 뚜렷한 현 시점에서 CSCE는 소련을 서유럽에 연계시키는 훌륭한 기구라고 고르바초프는 판단하였다. 또한 유럽국가들은 유럽국가 나름대로 유럽의 재부활을 꿈꾸어 왔다. 주지하다시피, 미·소를 축으로 하는 블럭정치는 제 2차 세계대전 이래 세계 및 지역질서를 규정하는 지렛대로 작용하여 왔다. 그러나 1980년대 국제환경의 변화는 군사, 전략적 측면에서 국제정치를 조명했던 시대가 서서히 쇠퇴함을 의미했다. 정치·경제적인 상호 의존관계에 대한 국제적 비중이 점고하면서 미·소간의 국제적 대립체제의 종식을 위한 노력들이 나타나기 시작했다. 특히 1970년대 이래 미국이 경제력에 도전하는 새로운 경쟁국들(EC국가, 일본등)의 등장은 미국의 상대적 지위약화와 다중심적인 힘의 분산을 예고했다. 그러므로 이러한 국제적 조건의 호기를 이용, 구라파 제국가들도 실추된 유럽의 명예를 되찾고자 유럽통합운동을 활발히 벌였다.

미국의 입장은 어떠했는가? 1990년 5월 31일 워싱턴에서 개최된 제 2차 미소정상회담에서 양국은 전략무기감축협상(START)과 정체된 CFE회의를 통해 감축을 전제로 한 원칙적 입장에 동의하였다. 그러나 부시대통령은 미국내 일부 여론의 진보적 비판에도 불구하고 소련의 대외정책변화가 NATO를 중심으로 한 서방국가들의 동맹을 균열시키는데 그 목적이 있다고 보았다. 즉, 고르바초프의 '전유럽개념'은 유럽의 非核化와 中立主義로 연결되며 미국이 구축해 놓은 유럽에서의 군사, 정치적 동맹을 해체시킬 수도 있다는 것이다.⁴³⁾ 결국 미국의 입장은 CSCE의 활성화가 유럽에서의 미국의 영향력 감소를 가져오고 소련의 정치력을 강화시켜 미국의 이익이 도전을 받을 것으로 보고 있었다.

이렇듯 CSCE에 대한 각국의 입장이 상이한 양태를 보이고 있었던 와중에서도 이를 가장 잘 활용한 국가가 바로 독일이었다. 어느 국가도 독일의 통일을 원치 않았다. 독일통일문제는 CSCE를 통한 '전유럽안보체제'의 제도화를 위해 매우 미묘한 사안이다. 유럽사에서 독일이 차지하고 있는 비중뿐만이 아니

43) 민족연륜운동협의회, 말, 36호, 1986. 6. p. 63.

라 막강한 경제력과 군사력을 지닌 독일의 실체때문에 유럽의 국제정치환경과 독일통일을 어떻게 조화시키느냐 하는 문제는 유럽 각국의 이해와 직결되어 있기 때문이다. 유럽 한가운데에 막강한 경제력의 독일이 다시 등장함으로써 유럽의 세력균형을 깨뜨릴 수 있다는 초조감도 그 원인이다. 프랑스 미테랑 대통령은 독일이 CSCE에서 중심적 역할을 맡을 것을 우려한 나머지 유럽의 새질서를 찬미하는 화려한 개막연설을 뒤로한 채 소극적 대응으로 일관했다. 영국의 대처총리도 독일통일은 소련을 비롯한 동구국가들의 민주화 과정이 끝난 후에야 통일문제는 협의가 가능하다는 입장을 개진하였다. 또한 EC중앙정부를 구성하는데 결코 동의하지 않겠다고 하여 독일과 프랑스가 EC에서 주도적인 역할을 수행하게 될지도 모를 가능성을 미리 봉쇄하였다.⁴⁴⁾

그러나 독일은 통일되었다. 역사의 수순을 아무도 역류시킬 수는 없었다. 미·소·영·프 분단 4개국은 독일통일과 관련하여 개념상으로 다른 두 측면을 고려해내야만 했다. NATO와 관련된 안보, 방위문제와 EC의 한계에 따른 정치, 경제적 문제가 그것이다. 독일통일이 이루어지면 총인구 7천9백만명에 약 3십5만7천km의 영토를 갖고 서독의 자본과 기술, 그리고 동독의 숙련된 노동력이 합한 사실상의 유럽 최강국이 되는 독일에 대한 불안을 느끼지 않을 수 없는 것이다.⁴⁵⁾ 따라서 독일통일을 조화시키기 위한 도구로서 CSCE가 다시 부상하게 되었다.

진후 두개의 독일 꿈이 사라진 프랑스는 독일을 정치적으로 유럽통합과 안보 측면에서 CSCE체제에 묶어두는 것이 유럽의 안정조건이고 군사적으로 역사가 반복될 위험이 없을 것이라고 간주하여 새로운 CSCE를 바랬다. 영국 역시 독일통일에 대응으로 유럽안전보장을 NATO골격내에서 유지하기를 바랬으며, CSCE에 대하여 정치적 역할을 기대하였다. 동유럽국가들은 그들의 경제 및 정치 개혁을 통해 본래 유럽의 자리로 복귀하는데 필수조건으로서 새로운 CSCE를 원했다. 이에 미국은 3가지의 안보체제를 가정하였다. (1) CSCE에 독일흡수, (2) 유럽방위공동체(EDC : European Defence Community)회원국

44) 정용진, 독일통일과 새로운 유럽질서, 국제문제, 1990. 12. p. 46.

45) 정용진, *ibid.*, p. 44.

으로서의 독일, (3) NATO모델의 발전이 그것이다.⁴⁶⁾ 이 중에서 미국은 제 3의 모델을 선호하고 있다. CSCE에 독일을 효과적으로 묶어두는 것이 불안하고 불가능하다고 보았기 때문이며 EDC속에서의 독일의 활동을 바라지 않는 유럽제국들의 요구를 충족시키기 위해서는 NATO라는 다국적 틀에 묶어두어야 한다고 생각했다. 따라서 미국은 CSCE라는 추상적 체제보다는 NATO체제를 보완, 유지시키려 하였다.

이에 콜수상은 과거 헬싱키선언에서도 독일통일을 위한 제조건창출에 CSCE를 심분활용하려 했던 것처럼, 이번 파리선언에 이르는 과정에서도 독일에 유리한 국제환경을 만들기 위해 CSCE에 독일통일의 위협을 전가하려 노력하였다. NATO문제를 가지고 가장 침예하게 대립하여 있을때 소련에게는 소련에 대한 경제지원이라는 명목으로 NATO에 대한 포기를 얻어내었고 미국에게는 독일이 유럽내의 일원으로 남겠다는 의지를 담은 「독일통일최종조약」을 통해서 문제의 핵심을 아직 그 위상이 잡히지 않은 CSCE로 이양시킨 것이다. 더구나, 미국은 소련의 적극적인 평화공세에 국제사회에 대한 전략을 바꾸어야만 했다. 베이커국무장관은 1990년 12월 프레스 클럽에서 행한 연설에서 “냉전 이후 유럽내의 미국”에 대해서 언급했다. 그것은 NATO의 강화를 추구하면서 미국은 유럽의 세력으로 남을 것이라는 내용이었으며 베이커는 다시 베를린에서 “북미는 나토를 통하여 유럽과 최우선동맹을 유지할 것”이라고 나토의 새로운 기능을 제안했다. 그러나, 나토를 중심으로한 신대서양주의에 기반을 둔 새로운 유럽에 관한 베이커의 구상은 나토를 민주국가들의 다목적 동맹으로 발전시킨다는 것인데 유럽인들의 커다란 반대에 직면하고 있다.⁴⁷⁾ 따라서 미국은 소련의 적극적 공세에 대해서는 CFE조약의 중요성을 인식했고, 유럽에 대해서는 페르시아만 위기에 대처하기 위한 유럽동맹국의 지지를 확보해야만 했다. 따라서 원하던 원치않던간에 NATO에 대한 재정립을 위한 CSCE에 매달려야만 했다.

46) 백경남, CSCE와 유럽안보환경의 변화, 경희대학교 인류사회재건연구소, CSCE에 관한 세미나, p. 30.

47) 진 커트패트릭, 냉전의 시대를 넘어서, 국제정세, 1990.8. 통권 제14호.

이러한 각 나라의 입장을 잘 고려하고 있던 독일은 1990년 11월의 「CSCE파리정상회담」에 커다란 기대를 걸었다. 실질적인 통일을 이룬 독일이 주권을 완전히 회복하기 위해서는 戰勝 4개국(미·영·불·소)과 교섭하여 이들로부터 독일에 대한 특별한 제재를 종언시키고 법적인 권리를 회복받아야 했다. 더구나 주변국의 독일통일에 대한 경계감들을 진화시키기 위해서도 외교적으로 유럽적규모의 승인이라는 “축복”을 위한 교섭을 개시하였다.

이에 콜수상은 1990년 CSCE이전에 있었던 정상회담의 대표연설에서 먼저 통일에 대한 지원에 감사를 표한 후, 독일의 역사와 그의 도의적, 정치적 책임을 느끼고 있음을 강조했다. 그리고 유럽의 평화적 질서유지 요구에 맞춰 독일 땅에서도 평화가 있어야 함을 강조하면서 현재 국경의 부변성과 더불어 승인을, 그리고 군비관리와 감축에 있어서도 3~4년내에 육·해·공군을 합해 37만 명의 병력으로까지 감축할 것임을 약속하였다.⁴⁸⁾ 이는 독일이 유럽이라는 틀내에서 안정세력으로 기능할 것임을 약속한 것이다. 따라서 독일의 병력문제에 대한 공식적인 해결 및 「대립종언」이라는 정치적 데탕트의 구체적인 군비관리 조치를 위해서 CSCE수뇌회담 이전에 CSCE협정이 먼저 선행되었던 것이다. 그래서 1990년 11월 19일 유럽안보협력회의(CSCE) 정상회담 개막에 앞서 나토와 바르샤바 조약기구의 무력불사용 공동선언을 비롯 독일권 병력규모에 관한 독일 정부선언, 해군작전기 규제에 대한 선언, 병력에 관한 협정 참가국 등의 선언 등이 채택되었다.⁴⁹⁾

1990년 11월 21일 폐막에 앞서 CSCE 34개국 정상회담에서의 결과물인 신유럽을 위한 “파리헌장”이 정식조인되었다. 여기에서 독일은 공식적인 “축복”을 받을 수 있었다. 헌장에는 다음과 같이 선언되었다. “우리는 CSCE의 원칙과 우방과의 완전한 협조아래 이루어진 독일통일을 존경과 만족하는 마음으로 환영한다. 단일 독일국가수립은 안전, 평화, 협력에 대한 책임에 입각, 추진되고 있는 민주적으로 통합된 유럽의 정의롭고 영구적인 질서구축에 기여할 것이다.” 결국 독일의 외교적 승리요, 이로써 독일은 국제적인 축복까지 얻어낸

48) 桂 誠, *ibid.*, p. 33.

49) 한겨레신문, 1990.11.21.

완전한 통일을 이룩할 수 있었다.

3. 독일통일과 CSCE의 미래

CSCE는 앞서도 매차 강조했지만 “예측불가능의 모형”이며 “미지의 목적지를 향한 여행”이다.⁵⁰⁾ CSCE의 현재 位相은, 향후의 유럽건설을 한 채의 가옥으로 비유한다면 안전을 유지해 주는 기둥은 아직 NATO로 구성되어 있다고 할 수 있다. 즉, CSCE의 안보기능은 정치적인 것에 불과하고 실질적인 군사력을 뒷받침해 주고 있는 NATO의 중요성이 더욱 증가할 것이다. 눈, 비를 막아주는 지붕에 해당하는 것이 EC이다. 진창에 빠진 소련과 동유럽 국가들에게 EC는 구원의 기반을 마련해야 할 것이다. NATO와 EC의 존속위에 새로 단 간판에 해당하는 것이 CSCE이다. 이 간판에는 「파리헌장」이란 이념이 쓰여져 있다.⁵¹⁾ 이러한 CSCE의 기능을 통일에 효율적으로 사용한 독일의 지혜가 분단국인 한국에 주는 의의는 무엇인가? 他山之石의 지혜를 발휘할 때라고 본다.

그러면 새롭게 태동하는 유럽의 모습을 미국의 입장, 동서의 경제격차, 그리고 파리헌장의 세가지 관점에서 분석하여 보기로 한다. 앞서 언급한 바와 같이 CSCE가 NATO를 대신한 안전보장기구로 되는 것을 계속 반대할 것이다. 「부시」미대통령은 파리헌장 조인 직후의 연설에서 CSCE의 역할은 동유럽의 민주주의 강화에 있다고 강조했다. 그렇지만 동유럽의 민주화를 촉진시킬 경제원조가 현재의 미국으로서는 부담스럽다. 긴급식량과 물자원조를 애절한 「고르바초프」와의 정상회담에서도 부시는 원조문제를 간단히 대답할 수 없었다.

한편, 군사적 긴장을 상실한 미국과 서유럽 국가간의 이익대립이 표면화되고 있다. 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT), 우루과이라운드(UR) 협상하에

50) 라종일, 유럽통합의 정치와 경제, 경희대학교 인류사회재건연구원, 서구통합의 정치와 경제, 1990. 3. p. 11.

51) 이창훈, CSCE와 동아시아, CSCE에 관한 세미나, p. 45. 경희대학교 인류사회재건연구원, 한국유럽연구협회, 1991. 6

서 미국과 EC간에 농업보조금문제를 두고 공방이 치열한 것은 널리 알려진 바와 같다. CSCE 파리회의에서는 미국, 캐나다, EC간의 협력을 고무할 「대서양 선언」도 동시에 조인될 것이다. 당초의 약속과는 달리 합의발표에 머물렀으며 조인은 연기되었다. 그러나 향후 미국과 유럽국가간에 때때로 정치, 경제적 긴장이 야기될지라도 근본적인 대결은 없을 것으로 전망된다. 왜냐하면 「유럽건설」을 위해서 미국의 존재가 지금처럼 필요한 때도 드물기 때문이다. 유럽 주둔 미군의 감소는 기정사실이다. 그러나 유럽에서 전반적인 미국의 힘이 단시간에 약화되리라고는 생각되지 않는다. 미국은 페르시아만 위기를 하루 빨리 종결시키고 새로운 유럽안보와 비·유럽관계 구축에 적극적인 역할을 담당할 것이다.

다음으로 동서의 경제격차에 대해 살펴보자. CSCE 이틀째인 20일 동유럽국가들의 정상들은 앞을 다투어 경제원조를 호소했다. 그러나 이에 대한 「들로르」 EC위원장의 연설은 페르시아만 위기에 관련한 동서에너지 교류와 관리를 제창한 것 이외에는 구체적인 동유럽 지원책이나 동유럽국가들의 EC가입 가능성에 대해서는 발언을 회피하였다.

CSCE를 통하여 유럽의 화해 완성을 기대했던 동유럽국가들은 서유럽의 경제협력이 미진한 것에 불만을 토로했다. 「마조비에츠키」 전 폴란드 수상은 「유럽이 A급 유럽(서유럽)과 B급 유럽(동유럽)으로 분단된다면 새질서의 안정은 금이 갈 것」이라고 발언했다. 자유와 시장경제를 서유럽의 기초로 한다고 선언한 「파리헌장」은 사유재산제, 기업활동의 자유, 시장경제 도입을 필요조건으로 하며 동유럽과의 경제협력 일정을 밝힌 금년 4월의 「경제협력에 관한 본(Bonn)회의문서」에 대해 언급했다. 그러나 통일독일의 일부가 된 구동독을 제외한다면 동유럽은 이같은 필요조건 달성의 대전제가 되는 통화의 태환성 실현 여부부터 걸림돌에 걸리고 말 것이다.

또, 경제관계 법률을 폐지하거나 바꾸는 과정에서 불공평의 확대와 사회보장의 축소는 불가피할 것인데 이러한 현상은 민주화로 고양된 국민의식에 오히려 역행될 것이다. 민족문제와 함께 동서의 경제격차는 「유럽건설」을 위한 최대의 장애임에 틀림없다. 구동독의 부흥을 최우선 과제로 하는 독일을 위시하여 서방측이 소련과 동유럽에 줄 수 있는 원조의 자원이 무진장하게 있는 것은 아

니다. 따라서 앞으로 얼마동안은 전략적인 차원에서 원조의 생색을 낼 뿐이지 원조의 공평분배란 감히 상상할 수도 없는 불가능한 것이다.⁵²⁾

「파리헌장」은 그 폐허에서 세워졌지만 너무도 성급하고 인위적인 출생전의 출생신고에 비교할 수 있다. 신생 파리CSCE체제를 받쳐주는 이념을 서유럽의 사상과 문화를 관통하는 가치관에서 밖에 찾을 수 없는 까닭은 서유럽의 가치가 이제 유럽의 보편적 가치로 받아 들여졌기 때문이다. 급하고 인위적인 출생신고인 까닭에 군사, 경제, 문화, 민족 등 각 방면에 걸쳐 복잡한 문제들을 포함하고 있으나 중세 이래의 유럽은 하나다라는 유럽인의 의식은 살아있는 것이다. 이 의식이 유럽건설에 지혜를 발휘한다면 현실적 난관을 타개하는 어려움을 회의적으로만 바라볼 수 없을 것이다.

Ⅲ. 아시아, 태평양 공동체와 韓半島의 統一

80년대 세계는 그 어느 시기보다도 극적인 변화를 경험하였다. 고르바초프의 놀랄만한 유연하고 포용력있는 신사고(New Thinking), 혁명적인 동구권 국가들의 민주화 개혁, 그리고 동서독의 통일... 이러한 평화로의 움직임은 한반도에 희망과 더불어 “그러면 우리는 어떻게 해야 하는가”라는 질문을 던지게 하였다. 유일하게 분단된 국가로 남아 있으며 아직도 냉전적, 군사적 대치상태에 남아 있는 한반도를 어떻게 통일시킬 수 있는가? 유럽에서의 평화체제 정착과 유럽재래식무기감축협정(CFE)과 관련하여 미국무부의 솔로몬 동아시아 태평양 담당 차관보는 다음 차례는 한반도를 포함한 아시아가 군축의 대상이 될 것이라고 내다봤다.⁵³⁾ 특히 그는 미, 일, 중, 소 한반도 주변 강대국들의 대립이 해소돼가고 있고 한·소 수교, 한·중 관계개선, 일·북한간의 교섭이 진행되어 긴장완화의 조짐이 두드러지고 소련은 이미 아시아에 새로운 안보구상을 제시하고 있다고 말하였다. 그러면 아시아에도 유럽과 같은 공동체를 결성할

52) 이창훈, CSCE와 동아시아, op. cit. pp. 45~46.

53) 毎日新聞, 1990. 11. 19

니다. 따라서 앞으로 얼마동안은 전략적인 차원에서 원조의 생색을 낼 뿐이지 원조의 공평분배란 감히 상상할 수도 없는 불가능한 것이다.⁵²⁾

「파리헌장」은 그 폐허에서 세워졌지만 너무도 성급하고 인위적인 출생전의 출생신고에 비교할 수 있다. 신생 파리CSCE체제를 받쳐주는 이념을 서유럽의 사상과 문화를 관통하는 가치관에서 밖에 찾을 수 없는 까닭은 서유럽의 가치가 이제 유럽의 보편적 가치로 받아 들여졌기 때문이다. 급하고 인위적인 출생신고인 까닭에 군사, 경제, 문화, 민족 등 각 방면에 걸쳐 복잡한 문제들을 포함하고 있으나 중세 이래의 유럽은 하나다라는 유럽인의 의식은 살아있는 것이다. 이 의식이 유럽건설에 지혜를 발휘한다면 현실적 난관을 타개하는 어려움을 회의적으로만 바라볼 수 없을 것이다.

Ⅲ. 아시아, 태평양 공동체와 韓半島의 統一

80년대 세계는 그 어느 시기보다도 극적인 변화를 경험하였다. 고르바초프의 놀랄만한 유연하고 포용력있는 신사고(New Thinking), 혁명적인 동구권 국가들의 민주화 개혁, 그리고 동서독의 통일... 이러한 평화로의 움직임은 한반도에 희망과 더불어 “그러면 우리는 어떻게 해야 하는가”라는 질문을 던지게 하였다. 유일하게 분단된 국가로 남아 있으며 아직도 냉전적, 군사적 대치상태에 남아 있는 한반도를 어떻게 통일시킬 수 있는가? 유럽에서의 평화체제 정착과 유럽재래식무기감축협정(CFE)과 관련하여 미국무부의 솔로몬 동아시아 태평양 담당 차관보는 다음 차례는 한반도를 포함한 아시아가 군축의 대상이 될 것이라고 내다봤다.⁵³⁾ 특히 그는 미, 일, 중, 소 한반도 주변 강대국들의 대립이 해소돼가고 있고 한·소 수교, 한·중 관계개선, 일·북한간의 교섭이 진행되어 긴장완화의 조짐이 두드러지고 소련은 이미 아시아에 새로운 안보구상을 제의하고 있다고 말하였다. 그러면 아시아에도 유럽과 같은 공동체를 결성할

52) 이창훈, CSCE와 동아시아, op. cit. pp. 45~46.

53) 毎日新聞, 1990. 11. 19

수 있는가? 그 공동체를 통해서 안보 및 군축 더 나아가 한반도의 통일을 향한 일보는 내딛을 수 있는가?

동아시아에서는 여러 형태로 사실상의 군비 통제가 진행되고 있었으며 경제 협력체가 결성되어 왔다. 아시아·태평양 경제협력은 1960년대부터 태평양경제협력회(PBEC), 태평양무역개발회의(PAFTAD), 태평양경제협력회의(PECC) 등 민간차원의 협의체가 결성되어 있다. 최근에 지금까지 민간차원에서 추진되어 온 협의구조를 정부차원의 공식적인 정책협의체로 발전시키려는 움직임들이 일고 있다. 군비통제만 보더라도 중국은 1980년대 후반에 1백만의 병력을 감축한 바 있다. 소련 또한 극동에 있는 병력중 20만이 감축중에 있다고 선언하였다. 이에 덧붙여서 소련은 이 지역에 주둔하고 있는 군함을 몇년전의 최전성기의 숫자로부터 20%이상을 줄이겠다는 선언을 하였다. 또한 소련은 베트남과 몽고로부터 군대를 철수하고 있다. 베트남은 1989년 9월 캄보디아로부터의 군대를 철수하였고 철수시킨 부대의 대부분을 해체시키고 있다.⁵⁴⁾ 이와 같이 신데탕트의 물결속에서 아시아에서는 유럽에서 합의된 어느 것보다도 실제적인 군비축소가 비공식 또는 공식적인 협정아래 진행되고 있다. 이러한 경제협력체의 존재 및 군비통제의 전반적인 개선에도 불구하고 동아시아 자체내에서 실효성 있는 기구결성의 움직임, 나아가 동아시아를 둘러싼 강대국간의 긴장구도는 완화되는 것처럼 보이지 않는다. 이는 이 지역이 가지고 있는 주변부적 특성과 다자간 세력균형 양태와 관련한 복잡한 4대 강국의 전략차이에서 오는 것이라고 할 수 있다.

소련은 미·일동맹이 주축으로 된—이 지역에서의 전략적 우위를 유지하고 이 지역에서의 그들의 활동을 방해하기 위해 애쓰는—서방군사력과 그들이 대결하고 있다고 보고 있다. 일부 소련 관측통들은 지역발전의 불안요소로서 한·미·일 삼각군사협력 증대에 특별한 관심을 표명하고 있다.⁵⁵⁾

54) 제럴드시먼, 동아시아 군비통제의 발전, 국제정세, 1991.1월호, 통권 19회, p.146.

55) W. 워리프, 태평양공동안보에 대한 유럽에서의 또 다른 시각, 국제정세, 1991.5월호, 통권 11호, p.117.

이창훈, CSCE와 동아시아, 경희대학교 인류사회재건연구원, 한국유럽협회, CSCE에 관한 세미나, p.47.

中國은 이 지역에서의 군비경쟁이 자국의 전략태세를 불안하게 하고 있다고 판단한다. 중국은 특히 일본의 방위정책이 1980년대 중반이래 이룩한 군비증강에 대해 비판적이다. 또한 중국으로서는 당면한 경제발전을 위해서 주변국가 모두와 화해적으로 안정된 관계를 수립해야만 한다.⁵⁶⁾

北韓은 남한의 활발한 경제성장과 정치적 변화에 도전받고 있다. 그들은 남한에서의 미국의 핵무기 및 통상 군사력의 존재가 그들의 안보에 직접적 위협을 주는 것으로 간주하고 있다. 이 지역 일부국가의 안보개념에는 반공이라는 전통적 편견과 독선도 상당한 역할을 하고 있다. 이는 냉전시대까지 거슬러 올라가는 지역적 갈등 및 긴장상황과 밀접히 연관되어 있다.

美國은 이 지역 안보문제를 대체로 세계전략과 대소 관계, 대외경제이익 및 동맹국들에 대한 공약 등의 한 측면에서 간주한다. 그들은 이 지역내 군사우위를 필수불가결한 것으로 보고있다. 따라서 동아시아에서의 소련의 안보에 관한 어떠한 시도도 미국에게는 자국의 군사활동과 군사우위에 대한 도전으로 비쳐진다. 이같은 미국의 태도는 소련을 동아시아 국가들의 정치적 동반자의 지위로 끌어 올릴 수 있는 어떠한 지역적 공동안보의 개념도 불신하는 것과 연계되어 있다.⁵⁷⁾

日本은 동아시아에서의 소련의 군사적 능력이 그들의 국가안보에 대한 주된 잠재적 위협이라고 판단하고 있다. 이같은 논리를 근간으로 하여 일본정부는 그들의 방위정책과 아울러 미국과의 군사협력 및 부분적 통합을 국내적으로 정당화한다. 일본은 종종 지역적 공동안보에 대한 제안들을 그들이 이 지역에서의 경제통합과 정치적 협력을 선도적으로 추구하는데 방해가 된다고 생각한다.⁵⁸⁾

이처럼 다양하고 복잡한 각국의 이해관계와 전략적 차이로 인하여 동아시아 지역의 문제해결은 큰 진전이 없음에도 불구하고, 유럽지역에서 이루어진 관계

56) W. 윌러프, 앞의 글, pp.118-119.

프랑스와 주와이요(이창훈 번역), 중국의 대외정책, 탐구포세즈문고 20, 탐구당, 1989 참조.

57) W. 윌러프, 앞의 글, pp.118-119. 이창훈, 앞의 논문.

58) W. 윌러프, p.118. 이창훈, 앞의 논문.

진전이 간접적으로 동아시아에 영향을 주고 있다.⁵⁹⁾ 첫째, 군사문제의 중요성이 감소한 반면 經濟的 측면이 이 지역정세의 전면으로 부상되고 있다. 즉, 중·소양국은 국내문제로 인하여 대외정치와 군사적 공약을 감소시키면서 오히려 외교적 유연성을 증대시키고 미, 일, 아시아신흥공업국 그리고 ASEAN 국가들과의 경제협력 관계에 관심을 표명하고 있다. 둘째로, 정치적 양극화와 대결구도에서 다극화와 유연한 4강간의 관계로 신속히 전환되고 있다. 그 결과 1980년대 후반에 들어 동아시아 지역에서의 공동안보를 증진시키는 적극적 발전이 일어났다. 게다가 미·소 관계는 더욱 안정되고 예측 가능한 것이 되었다. 특히 1989년 5월의 중소관계 정상화는 지역안보의 안정화를 향한 한단계 진전으로 널리 인정되고 있다.⁶⁰⁾

미·소, 중·일 관계의 진전은 이 지역에서의 군사적 수단이 과거처럼 정치적으로 크게 인정받지 못한다는 함의를 도출해 낼 수 있을 것이다. 강대국들은 엄청난 비용이 드는 군사력을 통해 자신들의 지역적 이익을 계속 추구하는 것이 불필요하거나 어쩌면 역효과를 낼지도 모른다는 인식을 갖게 될 것이다. 이렇게 되면 군비축소나 다른 형태의 군사적 안보 또는 신뢰구축에 대한 관심이 증대될 것이다.

그러면, 본 장에서는 아시아, 태평양지역공동체 구상안의 역사적인 전개 및 그 기본구상을 검토한 후, 각 나라에서 제안한 태평양공동체에 관한 몇개의 안을 검토하면서 아시아·태평양공동체 구상의 성격은 무엇이고 그 실현 가능성은 어떠한가를 고찰해본다. 또한 이러한 태평양공동체의 가능성이 아시아·태평양안보에는 어떤 영향을 미치며 동시에 한반도의 안보 및 통일에는 어떤 효과를 미치는가를 알아보기로 한다.

1. 아시아, 태평양 공동체 구상의 연혁

오늘날의 아시아·태평양 지역협력기구 구상(이하 아·태기구 구상 혹은

59) 일렉세이 아르바토프, 한반도의 화해-동북아안보체제의 문제점과 전망, 국제정세, 1990.12월 호. 통권 18호, pp.102-104, 이장훈, 앞의 논문.

60) W. 윌러브, 앞의 글, p.120.

아·태기구로 약칭함)의 원류를 제 2 차세계대전 이전에 일본이 주창했던 「大東亞共榮」구상까지 거슬러 올라가 있다는 의견도 없지는 않으나 이는 지나친 논리의 비약이라고 볼 수 있다. 또, 후자는 논의의 시발을 중심으로, 60년대 EC의 발족을 계기로 이루어진 태평양경제위원회(PBEC)와 태평양무역개발회의(PAFTAD)에서 찾기도 한다. 전자는 財界 및 實業人의 모임이고 후자는 경제학자의 모임이다.⁶¹⁾ 또한 주창자 차원의 “주창자”를 연원으로 한다면, 태평양협력체가 유럽공동체처럼 아직 형성되지 못했고 유럽통합의 모체가 되었던 유럽석탄, 철강공동체의 창설자인 Robert Schuman과 Jean Mannel처럼 뚜렷한 인물을 태평양공동체의 주창자라고 지칭하기는 힘든 일이다. 따라서 본 장에서는, 논의전개의 목적에 맞게 국제정치적 관점에서 세계사적인 인식을 함께 고려하면서 연원을 찾아야 한다고 본다.

그런데 여기서, 잠깐 아·태기구구상의 연혁에 관한 논의에 앞서 그 논의 전개가 가지고 있는 독특성을 언급하고자 한다. 그것은 경제협력논의와 방위협력 및 군축에 관한 논의는 철저히 분리되어서 시행되어 왔다는 점이다. 지금까지 아시아에는 다방면의 기구가 결성되어 왔고 지속되어 왔다. 그러나 안보와 군축을 위한 이렇다할 기구체의 결성이 없었음은 주목할 만한 것이다. 이는 앞서서도 잠깐 언급한 바, 주변부적 성격과 더불어 이 지역에 미, 소, 중, 일 등 소위 세계 4대강대국들이 참여한 전략적, 경제적 이해관계를 갖고 복잡한 상호작용관계를 유지하고 있다는 것이다. 이러한 이유로 방위문제는 참여한 문제일 수 밖에 없고 그에 대한 논의는 항상 진전을 보지 못하였다는 점이다. 본장에서는 경제적 협력기구에 대한 논의는 지면상 생략하기로 한다. 왜냐하면 조·일 회담에서도 ‘핵사찰문제’가 커다란 이슈로 부각되리만큼 아시아의 협력문제는 군비축소문제가 가장 핵을 이룬다고 보기 때문이다. 한반도의 통일문제도 같은 선상에서 논의되어야 한다고 본다.

(1) 70년대의 구상

아·태지역에서의 안보 및 군축문제를 위한 협의체 구상은 소련에 의해 처음

61) 전창환, 아시아태평양지역협력의 현황과 그 한계, 한국사회연구소, 월간동향, 91.5월, p. 27.

으로 제기되었다. 소련이 아시아集團安保體制를 공식적으로 제의한 것은 1969년 모스크바세계공산당대회에서의 브레즈네프의 연설중 아시아에서도 집단안보문제를 토의해 볼 필요가 있다는 짧은 성명에서였다. 소련의 이러한 제의는 위에서 말한 서구와의 데탕트 이외에도 70년대이후 영국군의 수에즈이동지방으로부터의 철수로 생기는 『힘의 공백상태』에 중공의 진출가능성에 대한 억지책이 기본이었다. 그러나 73년이후 인지반도에서 미군철수와 공산화에의 가능과 더불어 동남아제국의 친중국경향이 점차 뚜렷해지자, 소련은 이러한 아시아제국의 친중국적 경향을 억제하기 위해서도 아시아집단안보체제안을 적극화하기 시작했다. 1975년 8월 27일 소련정부기관지 「이스베스차」는 『아시아안전보장의제문제』란 제목에서 『유럽안보협력회의(CSCE)의 최종문서에 나타난 제원칙(헬싱키원칙)은 아시아에도 보편적이다』라고 하여 아시아집단안보체제의 필요성을 강조하였다.

이러한 아시아집단안보론에 입각한 소련의 아시아정책은 다음과 같은 세가지 방향에 치중하고 있었다. 즉, 첫째는 일·소관계의 개선촉진으로 일본의 대소이해를 아시아안보정책 성취의 중대한 초석의 하나이다. 둘째는 인도와의 결속강화와 중공세력확대를 견제하는 방파제로서의 역할이 아시아집단안보구상의 또 하나의 지주이다. 셋째로 아시아국가들에 대한 개별적인 접촉과 안보와 경제원조를 통해 소련의 영향력을 계속 확대하는 한편, 아시아의 안보체제의 실현이 아시아의 안전과 발전을 위해 유익하다는 것을 선전한다.

이러한 소련의 아시아집단안보정책에 대해 미국은 아시아에서 소련을 견제하는데는 중국과 같은 입장을 취하고 있었다. 미국이 월남을 적화시키면서까지 데탕트라는 명분하에서 중공과 화해를 했던 것도 사실상 소련을 견제하기 위한 것이었다고 해도 과언이 아니다. 즉, 미국은 72년 상해공동성명에서나, 75년 10월 신태평양독트린에서 소련을 반대하는 반패권주의에 동의하고 있을뿐 아니라, 심지어는 슐레진저 전미국방장관이 중국과 미국은 준동맹관계에 있다고 할 정도로 대소억제면에서 중공과 공동보조를 취하고 있었다.

일본 역시 소련의 아시아집단안보에 중공이 찬성하지 않는다는 이유로 부정적인 태도를 취하고 있었으며, 더욱이 집단안보론이 담지하고 있는 현상동결정책에는 반대하고 있었다. 즉, 일본은 2차대전후 빼앗긴 북방 4개도서의 반환을

소련과의 평화조약체결의 전제조건으로 제시하고 또한 소련의 강력한 반대에도 일·중국 평화우호조약에 반패권조항의 삽입을 결정, 타결을 서두르던 실정이었다. 이처럼 일본을 포함한 대부분의 동남아정책은 물론, 미국까지도 중공의 반소정책의 상징인 반패권에는 일치감을 보이고 있었다.

이러한 반응에 대해 소련은 중공방문 뒤 발표된 포드 미대통령의 신태평양독트린을 아·태지역에서의 정치, 군사블력의 조성이라고 비난하였으며, 또한 76년 7월 20일 「이스베스차」지에서도 미·일안보조약에 따라 설치된 신방위협의기관이 중국과 관련되어 운영되고 있으며, 미·중국관계를 전제로 한 미·일안보협약기구라고 비평했다.⁶²⁾ 이러한 의미에서 소련의 아시아집단안보론은 서구에 있어서 헬싱키안보론처럼 해결되기에는 많은 장애에 직면하고 있다고 할 수 있다.

(2) 1980년대의 구상

1986년 7월 블라디보스톡에서 소련의 고르바초프대통령에 의해 ‘아시아판 헬싱키회담’이 다시 주창되었다. 그는 소련도 ‘아시아태평양국가’라고 주장하면서 헬싱키회담이 유럽에서 무력충돌의 가능성을 줄이고 안정을 가져오는데 큰 역할을 수행했음을 전제하면서 소련이 ‘전아시아태평양안보’의 구성부분으로서 담당해야 할 역할을 충실히 수행하겠다고 말했다. 그리고 아시아태평양지역의 평화는 궁극적으로 이 지역의 모든 국가를 포괄하는 집단안보체제를 구축함으로써 달성될 수 있다고 말했다.⁶³⁾ 1988년 9월의 크라스노야르스크연설에서는 블라디보스톡연설에서 제안한 아시아태평양지역에서의 평화구축방안을 새로운 7개항의 제안으로 발전시켰다. 나아가 1989년 5월의 북경연설을 통해서도 집단안보체제의 필요성과 더불어 그에 이르는 ‘전아시아적 과정(All Asiatic Processes)’을 제기하였다. 그는 아시아태평양지역에 아직까지도 대화체계와 정기적인 다자간협의기구(The mechanism for multilateral consultations)가

62) 윤수남, 헬싱키회의와 소련의 아시아집단안보정책, 입법조사원보, 1977.1. pp.95-97.

63) Donald s. Zagoria. Soviet Policy in East-Asia A New Begining. *Foreign Affairs*. '88/89. Vol.68, No.1. pp.120-138.

부재하다고 전제하면서, 유럽의 협조와 지지하에 아시아의 모든 유관국가가 노력하여 문제해결을 위한 ‘전아시아적 과정’을 모색할 시점에 와 있다고 주장하였다. 이러한 소련의 고르바초프의 생각은 1990년 9월 4일 블라디보스톡에서의 “세바르드나제” 소련외상의 “범아시아 포럼(Pan-Asian Forum)”으로서 구체화되어 나왔다.⁶⁴⁾

소련의 제안은 당장 다양한 반응을 불러 일으켰다. 그같은 제안의 결과, 집단안보와 협력에 관한 지역내 논쟁이 가열되었다. 소련의 제안에 대한 부정적 태도는 미국과 일본에 의해 나타났다. 그들은 소련이 1975년 헬싱키에서의 CSCE구조를 아시아, 태평양지역에 기계적으로 적용하려 한다는 것이다. 그러나 미·일의 이러한 입장은 전후 아·태지역에서 거의 독점적으로 향유해온 미·일의 기득권에 대한 소련의 도전으로 간주함에서 오는 불안감이 주원인이다.

사실 아시아·태평양지역에서 소련의 새로운 평화공세는 중국을 미, 중, 일 「三角共調體制」로부터 이탈시키고, 미국과의 안보문제협약과 일본과의 경제교류증진을 통하여 「NATO의 동방지부」라고 할 수 있는 한, 미, 일 삼각안보 결속을 약화시킴으로써 반소전선형성을 저지하는데 있다. 이럴 경우 삼각공조체제하에 안주하였던 일본은 대륙정책을 신중하게 재조정해야하며 서태평양지역에서의 군사비 부담을 줄여져야 할 입장이다. 미국 또한 소련의 적극적인 아시아·태평양지역에의 평화정책 기반이 조성되어 감에 따라 이 지역의 비핵지대화, 평화지대화 구성, 핵무기 철거운동 등을 소련이 측면지원 또는 주도함으로써 역내의 우세한 미국세력은 약화될 것이 자명하다.⁶⁵⁾

이에 대한 입장을 국가별로 살펴보면 다음과 같다. 美國은 공식적으로는 유럽식 집단안보협력체제를 아시아·태평양지역에 도입하는 것은 시기상조라는 이

64) FBSI(Foreign Broadcast Information Service)-Soviet-90-172, Wednesday, 5. Sep.1990. pp. 3-10.

65) 김성주, 90년대 소련의 대한만도 정책 전망과 대응방향, 정책연구 1990.3호, 통권 100호, 국제문제조사연구소, pp. 124-125.

유로 반대 입장을 표명하고 있다.⁶⁶⁾ 특히 한반도와 캄보디아 등 지역분쟁과 일·소간의 영토문제 등 지역불안 요인이 해결되지 않은 상태에서 소지역(sub-regional)단위의 협의가 좀더 현실적이라고 논평하였다. 그러나 미국이 소련측 제안에 대해 부정적인 입장을 보이는 것은, 아시아지역에서 집단안보협력체제가 구체화될 경우에는 미국이 한국이나 일본 등과 맺고 있는 양자간 동맹관계가 약화됨으로써 미국의 기득권이 침해당할 수 있다는 우려에서 연유한다. 동시에 태평양에서 군사적 우위를 확보하고 있는 미국으로서는 「범아시아 포럼」이 실현될 경우 군축분위기도 고조되어 자국의 태평양 해군력이 약화될 것을 우려하지 않을 수 없는 것이다.

日本도 부정적인 입장을 표명하였는데, 아시아·태평양지역은 지정학적으로나 사회, 문화적 배경이 유럽과 상이하기 때문에 군축과 지역분쟁 등을 협의하기 위한 특정기구를 신설하는 것은 바람직하지 않다는 의견상의 이유를 내놓았다. 그러나 실제 일본이 소련의 제안에 대해 반대하는 이유는 「범아시아적 포럼」을 일본의 팽창을 정치적, 경제적으로 견제하려는 의도로 파악하고 있기 때문이다. 세계적인 경제대국인 일본은 이에 상응하는 국제정치적 역할의 증대를 모색하고 있으며 특히 아시아지역 내에서의 주도적 역할을 추구해 왔는데, 아시아태평양지역에 소련을 비롯하여 미국, 중국 등 세계강대국들이 참가하는 집단안보체제가 수립될 경우 자국의 영향력이 상대적으로 위축될 것을 우려하고 있다.⁶⁷⁾ 동시에 일본은 ‘북방 4개섬’의 영토반환문제를 해결하여 일소평화조약을 체결하는 것이 소련과의 관계개선을 위한 선결문제라고 인식하고 있기 때문에, 소련의 제안에 대해서 일본이 부정적인 입장을 표명하였던 것이다. 그러나, 이후 일본의 입장에 서서히 변화가 오기 시작하는데, 그것은 페르시아만 사태 이후 일본내에서의 공동체 구상에 대한 인식의 전환에서 비롯된다.

중공은 이에 대해 공식적인 논평을 유보하였는데, 이는 조심스러운 거부반응

66) Richard H. Solomon, *Asian Security in the 1990 : Intergration in Economics : Diversity in Defense.* (1990. 10. 30. California Univ. 에서의 연설문 참조)

67) Edward J. Lincoln, *Japan's Role in Asia-Pacific Cooperation : Dimensions, Prospects and Problems,* *Journal of Northeast Asian Studies,* Vol. VIII. No. 4, Winter '89, pp. 5-23 참조.

으로 간주될 수 있다.⁶⁸⁾ 중공이 신중한 반응을 보이고 있는 이유는, 「범아시아 포럼」도 미·소의 주도 아래 아시아 태평양의 지역문제를 해결하려는 구태의 연한 미·소의 세계 공동관리 계획이라고 판단하기 때문이다. 탈냉전시대를 맞아 미국과 소련의 영향력이 약화되고 국제정치에서도 다극화 양상이 전개되고 있지만 중국은 미·소의 세력경쟁은 지속되고 있다고 보고 있기 때문에, 소련이 제안한 범아시아 포럼이 중국을 미·소의 군축협상에 개입하게 강제함으로써 중국의 대미, 대소 관계에 부정적인 결과를 초래할 수 있다고 우려하고 있다. 중국은 이러한 상황이 도래할 경우 중국의 안보와 현대화계획에는 부정적인 영향을 줄 것이라고 이해하고 있으며 동시에 지역경제협력도 미·소의 주도보다는 자국의 주도하에 이루어지기를 바라고 있다.

중국과 마찬가지로 북한도 「범아시아 포럼」의 실현 가능성에 대한 의문을 제기하고 있는데 특히 북한의 경우에는 아시아 외상회의가 북한에 대한 개방압력을 가중할 수 있다는 점을 우려하고 있다.⁶⁹⁾

그러면 「아·태구상」이 한반도에는 어떠한 의미를 갖는 것인가? 이 문제에 대해서 다음 장에서 고찰하도록 한다.

2. 아시아·태평양기구와 한반도

1988년 10월 유엔총회 연설을 통해 한국의 노태우대통령은 “한반도의 항구적 평화는 동북아시아 지역의 대결구도라는 특수성으로 인하여 주변국가들과의 관계를 떠나 생각할 수 없다”⁷⁰⁾는 현실인식에 기초해서 남북한 관계의 정상화와 동북아시아 지역의 평화 정착을 위해 미·소·중·일과 남북한이 참여하는 ‘동북아 6자 평화협의회’를 제안하였다. 이러한 구상은 지난 91년 7월에 있었던 노 대통령의 미국방문에서도 제기되었으며, 7월의 이상옥 외무장관의 동남아시아

68) Cuo Changlin, *The New International Environment and Northeast Asia*. (KHS주최 제19차 국제학술회의 발표논문, 서울, 1990.9.3-4.)

69) 한국일보, 1990.9.6.

70) 외교, 제(7, 8호, 서울, 한국외교협회, 1988.12, pp.110-124.

아 국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) 확대 외무장관 회담참석의 의미 역시 아·태각료회의 상설기구화에 대한 각국의 입장을 타진하는 것이었다.⁷¹⁾

이처럼 한국에서 아·태구상에 희망을 거는 것에는 크게 두가지로 요약될 수 있다. 첫째, CSCE와 독일통일에서 보여지는 바, 주변국 국가에 주는 시사점이 그것이고 둘째는 이와 동일하게 한반도의 통일여건 조성을 위해서 아·태구상을 심분 활용할 수 있을 것이라는 기대때문이다.

다시말하면 첫째, CSCE가 아·태지역에 주는 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다. ① 유럽지역 뿐만 아니라 세계 모든 지역에서 신뢰구축 방안을 마련하는 것은 평화를 위한 기본전략이라 할 것이다.⁷²⁾ 그런 의미에서 유럽의 경험인 CSCE는 특히 군사적 신뢰와 공개성을 구축함으로써 동아시아에서의 집단안보를 달성하는 데 유용할 수 있다. 그러나 다음과 같은 점은 유의해야 할 것이다. 지역안보는 점점 더 불가분의 것이 되고 있으며, 이는 이익의 균형이라는 원칙위에 공동으로 수립되어야 한다. 즉 모든 견해나 제안은 다른 관련자 모두의 이익을 고려하거나 최소한 심각하게 논의할 기회를 안고 있을때에만 생산적이라는 것이다.

② CSCE가 NATO와 EC의 존속위에 새로 단 간판에 불과할지라도 그 과정에서 정치적 및 군사적 신뢰에 대한 폭넓은 합의가 도출되었던 것에 비추어 볼 때, 동아시아 국제기구 또는 협의체도 아·태지역에서의 쌍무적 및 다변적 합의의 도출에 크게 기여할 것으로 본다. 다시말하면 CSCE에 참석한 34개국 정상들은 장래에 더욱 많은 화합을 가지게 될 것이다. 1년에 두차례에 걸친 고위급회담과 적어도 1년에 한 차례의 외무장관회담, 2년에 한 차례씩의 정상회담을 갖게 된다. 이러한 만남과 토의과정을 통하여 CSCE 참가국들은 軍縮 뿐만 아니라 상호간의 理解 및 協力에 대한 폭넓은 합의를 도출해낼 것이다. 이와 마찬가지로 동아시아에서도 상호간의 만남과 토의를 통해 상호이해와 합의를 이루게 될 것이고 이것은 안보에도 크게 기여할 것이라는 점이다.

71) 한겨레신문, 1991. 7. 19.

72) 씨셀라 복(박상섭 역), 평화를 위한 전략, 인간사랑, 1991. p. 156.

③ CSCE가 구속력을 갖고 있는 기구가 아니라 일종의 지역모임체인 협의체라는 한계가 오히려 약소국가들로 하여금 독자적이고 자주적인 역할의 수행을 허락하여 지역안보에 대한 민주적 토의를 보장할 수 있게 하였다. 이 또한 동아시아 지역의 특성상 시사적이라고 볼 수 있다.

두번째 이유로, 세바르드나제가 제안한 「범아시아 포럼」구상은 한반도의 긴장완화와 평화정책에 긍정적인 기여를 할 것으로 평가할 수 있다. 우선 제안의 내용자체가 아시아·태평양 지역의 탈냉전화와 평화정착을 가속화하기 위하여 안보와 협력을 위한 대화와 협상을 시작해 나가자는 것이며 지역안보협력체제의 추진과정도 단계적으로 개방적으로 대다수의 국가가 참가하는데 무리가 없기 때문에 한국으로서는 이를 부정할 특별한 이유가 없다. 더욱이 地域間 협의에 의한 평화정착이라는 취지면에서 노대통령의 ‘동북아 6자 평화회의’ 제안과 일맥상통하고 있으며, 한반도에서 평화체제를 구축하기 위해서는 유관국가간의 협력이 필수적이기 때문에, 한국의 통일·안보외교정책의 목표와 「범아시아 포럼」제안은 부합하고 있는 것이다.

뿐만 아니라 「범아시아 포럼」의 구상이 실현될 경우 한반도 문제가 주요의제로 상정될 것은 자명하며 이 기회를 통하여 남북한의 관계개선과 한반도의 平和定着을 위한 국제적 관심을 증대시키고 나아가 평화적 통일을 위한 유리한 국제적 여건을 조성할 수 있다. 동시에 지역내 국가간의 다각적인 교류와 협력을 촉진하는 차원에서 북한을 개방으로 유도할 수 있을 것이며, 나아가 이는 북한의 개혁을 앞당길 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다.

북한의 사정을 보아도, 사회주의 국가들 자체가 내부적인 큰 변혁 과정을 걷고 있고, 대외적으로 과감한 개방과 협력을 모색하고 있는 상황에서 북한만이 예외적일 수 없었을 것이다. 이런 상황에서 북한에 직접적인 자극을 준 것은 한·소관계의 정상화이다. 북한은 소련의 대한접근에 불만을 가질 수는 있다. 그러나 소련 자체가 탈냉전 세계의 구축에 앞장서고 있고, 그리고 국내 경제개발 등 내부적인 개혁과 발전에 필요한 대외적 환경을 조성하고 있는 이상 한·소관계의 진전을 기정사실로 받아들이지 않을 수 없게 되었다. 소련의 세바르드나제외상이 9월 초에 평양을 방문한 것이나 그 후 북한의 김일성이 중국을 방문한 것은 변화하는 국제관계의 현실에 대한 북한 지도층의 인식에 중요한 영

향을 미친 계기가 되었을 것이다. 따라서 북한 역시 개방을 위한 구실을 찾아야만 하는 절박함에 직면해 있다. 그런 시점에서 아·태기구는 좋은 창구역할을 할 것이다.

3. 아시아·태평양공동체가 나가야 할 길과 문제점

아·태지역에는 아직도 冷戰構造가 자리잡고 있다. 아·태지역에서의 데탕트는 요원한 것인가? 최근 국제적인 긴장완화 추세에도 불구하고 일본, 동남아시아 지역에서는 군비강화 움직임이 일고 있다. 캄보디아로부터 베트남군의 철수가 진행됨에 따라 동남아시아의 정치지역의 정치적 긴장이 현격히 줄어들고 있으나 동남아 국가연합에 속해 있는 이들 국가들은 특히 국내의 반군 게릴라 움직임이 최근들어 속속 진정되자 지금부터는 대외 영향력 확대를 노려 군사현대화에 국가적 노력을 기울이고 있는 양상이다. 다시말해 국제적 긴장해소와 내우 종식을 통해 얻어진 「평화배당금」을 군비로 전용하고 있다.⁷³⁾ 이러한 현상은 무엇을 의미하고 있는가? 소련과 중국은 국내문제 해결이 선결이기 때문에 국제정세에 있어서는 수세를 취하고 있는 형편이며 오히려 미·일 등 선진 자본주의 국가와의 군비경쟁을 억제하기 위해 데탕트를 원하고 있다. 그러면 적어도 문제의 수준이 미·일로 좁혀진다고 할 수 있다. 따라서 여기서는 미국과 일본의 방위 정책 및 미·일 관계를 중심으로 논의를 정리해 나가고자 한다.

한반도는 세계 5대 강국 중 미·소·중·일 등 4국이 접하고 상호작용하는 동북아에서 가장 위험한 화약고로 남아있다. 유럽에서의 냉전종식을 한반도에까지 외연시키기 위해서는 한반도와 관련된 기존의 가정과 공약들을 재검토하고 평화구축의 새로운 경로를 구상해야 한다. 그러나, 미국의 공식문건 및 안보정책의 주요 정책결정자들의 아·태지역에 안보정세분석과 대한 안보정책발언 등을 보면 아·태지역에 대한 미국의 전략은 데탕트 이전의 정책과 크게 다를 바 없다.

73) 조선일보, 1990. 5. 11.

첫째, 21세기를 지향한 아·태지역의 전략적 틀(제니 미국방장관의 의회보고, 1990. 4. 1)을 보자.⁷⁴⁾

비록 소련의 위협이 감소되고 있다 할지라도, 역대의 군사력 현시(military presence)가 지역적 균형자의 역할, 정직한 중재자(honest broker), 궁극적인 안보보증자 등으로서의 상대적인 중요성은 더욱 커질 수 밖에 없을 것이다.

둘째, 미국의 동아시아 정책(리처드 솔로몬 미국차관보의 USIA)에서 가진 회견, 1990. 5. 20)⁷⁵⁾

한반도는 4강의 이해관계와 지역안정의 의미에 중요한 영향을 끼쳐왔다. 주한미군의 존재목적은 북한으로부터의 위협에 대처해 있다. 미국은 한국의 안보를 확고히 공약하고 있고, 북한으로부터의 위협이 감소되지 않고 있기 때문에 한국과의 주한미군 철수에 따른 합의 및 조정의 관건은 계획된 속도로 계속될 것이다. 미·일관계에는 두 가지 길이 있다. 하나는 미·일 양측에서 양국민을 이롭게 하는 방법으로 미·일경제관계의 구조적 불균형을 조정하는 노력이다. 미·일 양국은 공동의 복적의식을 가져야 하며, 환경에 관한 것이건, 세계 무역체계를 개방하여 유지하는 일이건, 개도국들의 외채처리 문제를 돕는 일이건, 미·일 양국이 상호협력에서 이익을 보고 있다는 것은 명백한 사실이다. 따라서 세계적인 동반자관계에 속한다고 보는 어떤 분야에 있어서건 미국과 일본이 모두 득을 보고 있으며, 양국이 각기 노력의 조정수준을 개선할 수 있는 방법의 모색이 필요하다.

셋째, 동아시아·태평양 지역에서의 90년대 미국의 안보전략(폴윌포워츠 미국방성정책담당 차관의 미국방대학에서 행한 연설 1990. 2. 20)⁷⁶⁾

비록 소련의 위협이 항구적으로 살아진다할지라도, 미국의 힘은 안정장치 구실을 하는 존재로서 필요할 것이고, 또 많은 나라들에 의해 요망되고 있다.

따라서 미국은 아시아·태평양 지역에서도 다음 10년간 상존하는 소련의 위협과 도전속에서 전 세계에 걸친 이해관계를 가진 강대국으로 계속 머무르리라

74) 이선호, 아·태지역의 안보정세와 전략환경 변화전망, 안전보장, 1990. 5. 통권233호 p. 33.

75) 이선호, 앞의글, p. 34.

76) 이선호, 앞의글, p. 34.

는 것은 확실하다. 미국의 잠재적 적대국들보다 결정적으로 우세하다는 것을 확실히 보여주고, 절대적으로 필요한 한도를 넘지 않는 범위내에서 무력을 행사할 수 있도록 대비해야 할 것이다.

위에서 알 수 있는 바는 미국의 아·태지역 및 對韓政策에 가지는 연속성은 아마도 “고장나지 않았다면 수리하지 말라”는 오래된 미국 속담에서 유래하고 있는 것처럼 보인다. 이와같이 탈냉전시대에도 이 지역에서 구질서를 유지하고자 하는 미국의 결의는 어떻게 설명되어야 하는가? 더구나, ‘신세계질서’라는 이름아래 걸프사태를 해결한 미국의 방식은 제3세계에 있어서 시사하는 바가 크다. 즉 미국의 ‘전쟁’결정은 재정분담이라는 측면에서의 새로운 형태만을 제외하고는 놀라울 정도로 구세계질서와 유사하다. 미국은 탈냉전시대에서 미국 중심의 평화(Pax Americana)II를 구축하기 위한 비용을 일본을 포함, 한국 등의 동맹국들에게 분담시키면서도 여전히 자신의 주장을 관철하고 있는 것이다. 세계질서의 시각에서 본다면 신세계질서의 기본적 규범들을 창조하는 중요한 실험이라고 볼 수 있는 유엔안보이사회에서 진정한 패배자는 유엔이 후원한(미국의 전쟁을 위해 선제 제압되어 버린) 경제제재와(미국의 패권부활에 의해 때 이르게 거부된) 유엔 평화유지였다고 말할 수도 있다.⁷⁷⁾ 즉, 걸프전쟁에서 보여준 미국의 막강한 군사력은 세계정치에 있어서 미국의 영향력을 가장 극단적인 방법으로 시사해주고 있으며, 앞으로 이와 유사한 사태가 발생할 때 미국은 필요하다면 언제든지 자신의 탁월한 군사력을 사용할 수 있는 의지를 과시할 것이다.

그러나, 현재 미국의 능력은 어떠한가? 미국이 2차대전 이후 냉전에서 승리한 것이라면 이는 희생이 너무 큰 승리를 의미하는 것이기도 하다. 왜냐하면 바로 이 勝利가 미국 패권의 경제적 기반을 잠식한 것으로 보이기 때문이다. 미국의 세계적 패권에 대한 비싼 비용은—동아시아에서 냉전체제 유지를 위해서 든 비용은 더욱 과도한 것이다.—미국 국력의 경제적 그리고 당위적 기저를 심각하게 잠식했다. 세계 정치경제의 무게중심이 끊임없이 대서양에서 아·태지역으

77) 세뮤얼 김, 다자간 협력의 불속에서 방향잡는 미국의 대한정책, 한국논단, 1991.3. 통권 제19호, p. 34.

로 이동한 것은 기존의 냉전적 태평양동맹체제를 충실히 유지하려고 하던 미국의 줄기찬 결의에 상당부분 기인한다.

일본, 대만, 한국은 미국의 1989년 무역적자 1천900억 달러 중 거의 3분의 2를 차지했는데 이 해는 미국이 일본과의 양국무역에서 21년째 적자를 기록한 해이다. 소위 '방위분담'은 미국이 만성적 적자와 싸우는 하나의 방법이 되었으며 또한 그러한 싸움을 지칭하는 대명사가 되었다.

점증하는 미국 무역적자의 -1991년도 미국 무역적자는 걸프전쟁이 시작되기 전에 이미 3천억달러 즉 GNP의 6%를 쉽게 상회할 것으로 전망되고 있다-잠재적 영향은 하락하는 경쟁력, 완만한 성장, 정부예산 중 부채상환 관련비용이 차지하는 비율의 꾸준한 증가, 그리고 힘의 공유없는 마찰성 방위비분담 요구 등에서 찾아진다.

패만위기에서 미국은 유엔의 최대 기여국으로서(현재 지불이 지체되고 있는 미국의 유엔 부담금은 7억5천만달러에 이른다.) 노출되는 동시에 재무장관으로 하여금 세계일주에 나서게 하는 등 곤혹스러운 입장에 처해있다. 실로 미국은 패권국의 부침 사이클에서 탄탄대로를 지나 하강기에 접어들고 있음을 알리는 증거들-리더쉽(패권)에 따르는 점증하는 대외부담, 소비증대와 저축감소의 국내경향 그리고 테크놀로지의 국제화 등-이 점차 늘고 있다. 더구나 1980년대 중반 일본은 미국의 주요 경제동맹국으로서 서독을 대체했을 뿐 아니라 더욱 중요하게는 미 재무부 연방채권에의 투자를 통해 미국 패권을 보조함으로써 미국의 경제적 쇠퇴를 은폐시켜 주었다. 세계 최대 채권국으로서의 일본은 잉여자본 문제를 해결하기 위해 해외에서 투자대상을 찾아야 했으며, 로버트 길핀의 표현대로 "일본의 신공영권은 태평양 너머 로널드 레이건의 미국에 위치지워져야 했다."⁷⁸⁾

이와같은 사실에서 알 수 있는 점은, 미국이 그 자신의 "미국중심의 평화"라는 꿈을 만족시키면서도 방위부담을 전가시키기 위한 선택은 결국 일본이다. 위의 문건, "미국의 동아시아 정책"에서도 알 수 있는 바 처럼, 미국은 ① 미·일 동맹관계를 유지하고 '동북아에서 지역적 안정과 억지력에 있어서 불가결

78) 새뮤얼 김, 앞의 글, pp. 33-34.

한' 재일미군기지도 유지하겠다는 것이다. ② 일본의 방위책임의 확대와 탈냉전기 미국 주도의 세계질서구축에 일본이 보다 적극적으로 할것을 요구하고 있다. 즉, '미국과 서방동맹제국에 의한 정치적 안정유지를 위한 정치적 노력'과 '지역의 조정기능'에의 지원에 일본을 더욱 긴밀히 결집시킬 것을 지적하고 있다.⁷⁹⁾ ③ 일본의 이러한 역할 증대는 어디까지나 미·일안보체제내의 틀에서 이루어져야 한다는 것이다.⁸⁰⁾

日本은 한국 및 아·태지역의 안보에 어느 정도의 기여를 할 수 있을까? 한국의 안보에 대한 카드가 미국에서 일본으로 자연스럽게 이양되는 것이 한국의 통일에 기여하는 것일까? 고르바초프 소련대통령이 91년 4월 일본을 방문했을 때 고르바초프 대통령의 아시아지역의 군축 및 집단안보체제의 구축을 제안하였지만 이에 대한 일본의 반응은 냉담한 것이었다. 그런데, 지난 7월 동남아국가연합(ASEAN)확대 외무장관회담에 참석 중인 일본의 나카야마 다로 외무장관이 22일 아·태지역의 새안보 협의체 창설을 제안했다.⁸¹⁾ 일본의 이러한 행동의 변화는 일본의 신안보체제와 어떠한 연관이 있는 것인가?

일본은 걸프전 이후 신국제질서 형성의 틈바구니를 이용하여 국제사회에서 경제력에 어울리는 정치적, 군사적 발언력을 확보하려고 전력투구하고 있다. 이것은 탈냉전기에 신질서 구축에 대한 일본의 기여 확대를 요구하는 미국의 압력을 일본이 적극 이용한 것이기도 하다. 이미 지난 4월26일 일본은 페르시아만으로 해상자위대의 부대를 파견함으로써 종전 후 첫 해외파병의 길을 열었다. 이어 지난 5월 가이후 총리는 아세안 5개국 순방에서도 자위대의 역할을 확대할 것을 선언했고, 또한 캄보디아에 유엔 평화유지단(PKO)이 파견되면 일본도 이에 참여하겠다는 것을 의미한다. 더구나 아시아를 포함한 개발도상국들에 대한 정부개발원조(ODA)액수에서 미국을 제치고 세계1위가 된 일본은 이에 상응하는 정치적 발언권을 행사하려는 것이다.⁸²⁾

79) 朝日新聞, 90.4.20.

80) 박찬균, 탈냉전기 일본의 안보전략: 전후 안보정책의 전개와 탈냉전기 일본의 선택, 국회도서관, 계간입법자료분석, 1991.6. 제3권 제2호, 통권 7호, pp.25-26.

81) 한겨레신문, 1991.7.24.

82) 박찬균, 앞의글, p.27.

그런데 政府開發援助(ODA : Official Development Assistance) program이란 무엇인가? ODA란 일본의 해외원조 프로그램의 일환으로서 50년대 중반 동남아 제국에 대한 전후 배상에서 출발, 최근 급격히 확대되어 왔다. 그 액수는 1977년대는 14억\$에 이르렀으며, 1988년 캐나다 경제정상회담에서는 향후 5년간 500억\$ 일괄 대외원조계획을 공표, 세계 최고원조제공국으로 부상하였다. ODA Program은 잠깐 언급했지만 초기에는 전후배상문제 때문에 만들어졌다. 그러나 60년대를 지나 현재에 이르는 동안 그 프로그램의 목적이 점점 달라지고 있으며 ODA의 목적과 그것의 급격한 팽창의 근거가 의문시 되고 있다.

일본이 군사적 측면에서는 일본 헌법 제 9 조에 의해 그 행동이 제한되어 있음은 주지의 사실이다. 이러한 상황은 일본에게 경제적인 대국으로 갈 수 있는 '방위의 무임승차(freerider)'의 역할을 제공하기도 했지만 반면, 일본이 아·태지역에 미칠 수 있는 영향력을 제한하는 것이기도 했다. 이러한 입장에서 일본의 경제지원조란 미·소가 행사하는 군사력 만큼이나 중요한 외교적인 의미를 지니는 것이다.⁸³⁾ 일본의 입장에서 볼 때 경제원조란 구태여 군사력의 증강없이도 경제원조 등을 통한 경제력의 발휘가 쉽사리 정치적 영향력을 행사하려는 기능이 되는 것이며 이러한 기능을 실제 수행한다면 소위 정부개발원조 program의 의의를 과소평가할 수는 없는 것이다.

일본은 현재 미국과의 관계에서 경제적인 측면에서 충동을 받고 있다. 일본의 외무성 정보분석조사기획국-이케다의 "미·일간 무역역조가 지속되는 한 각종 사안을 둘러싼 쟁점에 대한 미국의 불만은 여전할 것"이라는 표현이 잘 말해주고 있는 바, 일본은 대미의존도에 대해서 우려하고 있다. 따라서 이를 피하기 위한 노력은 세계시장확대 추구를 통한 시장다변화정책으로 나타나게 된다. 특히 이러한 세계시장확대, 시장다변화에의 아시아지역은 일본의 주된 관심사라고 할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 경제원조는 개도국의 구매력을 확보해내며 궁극적으로는 미국과의 무역마찰을 감소시키는 수단으로서의 기능을 수행한다 할 것이다. 이를 1987-88년 방위백서에서는 "수평적 분업"이라고 규

83) Xiaoming Zhou. Japan's Official Development Assistance Program-Pressures to Expand. *Asian Survey*. Vol. XXXI. No. April. 1991.

정하고 있는데 이를위한 구상이 바로 아·태 협력체구상이다.

결국 정부개발원조는 경제안보확보(보장)이라는 일본의 외교정책목표 달성에 기여하고 국제정치에서 일본의 목적이 효과적으로 달성되기 위한 수단이라고 할 수 있다. 즉, ODA program의 증액은 “국제환경에 대한 일본의 주도면밀한 고려에서 나온것”이라고 할 수 있다.⁸⁴⁾

냉전이후 새로운 국제질서 속에서 일본의 역할이 지금보다 증대되리라는 것은 분명하다. 단지 그것이 기존의 미일 안보체제 속에서 제한적으로 수행될지 아니면 일본 독자적 역할의 강화로 나타날지는 불분명하다. 그러나 어느 경우건 일본의 군사적 팽창이 아시아 주변국에 피해를 끼쳤던 역사적 경험을 되돌아 보면서 일본의 군사력 팽창에 대한 의구심을 한번쯤 가져보아야 한다고 본다. 더구나, 아·태지역협력체에 통일의 꿈을 꾸는 한반도에 과연 미·일의 군사전략이 軍縮을 가져오고 統一에 도움이 되는 것인지 생각해보아야 할 것이다. “미국과 일본은 우리에게 진정한 우방인가?”

IV. 結 論

오늘날 세계는 분명히 냉전시대를 종식시키고 세계평화와 인류의 안전을 유지하기 위하여 새로운 세계질서를 추구하고 나가고 있다. 이러한 세계평화와 질서를 추구하고 유지하기 위해서는 새로운 패러다임(paradigm)의 설정이 필요하다. 이러한 새로운 패러다임의 확고한 설정없이는 새로운 평화도 질서도 상상누각에 불과할 것이다.

패러다임은 일반적으로 「개념의 틀」, 「모델」, 「접근방법」을 뜻한다. 적어도 「패러다임」속에는 합의된 또는 공유하고 있는 가치관, 세계관 이론과 방법 그리고 수단이 있어 이들의 작용을 통해서 문제해결을 시도한다.⁸⁵⁾ 다시 말해서

84) Tadashi Ikeda, Japan's International Contribution. *International Affairs*. Spring-Summer. 1989. p. 6.

85) Thomas S. Kuhn. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago Univ. 1962. p. 42

정하고 있는데 이를위한 구상이 바로 아·태 협력체구상이다.

결국 정부개발원조는 경제안보확보(보장)이라는 일본의 외교정책목표 달성에 기여하고 국제정치에서 일본의 목적이 효과적으로 달성되기 위한 수단이라고 할 수 있다. 즉, ODA program의 증액은 “국제환경에 대한 일본의 주도면밀한 고려에서 나온것”이라고 할 수 있다.⁸⁴⁾

냉전이후 새로운 국제질서 속에서 일본의 역할이 지금보다 증대되리라는 것은 분명하다. 단지 그것이 기존의 미일 안보체제 속에서 제한적으로 수행될지 아니면 일본 독자적 역할의 강화로 나타날지는 불분명하다. 그러나 어느 경우건 일본의 군사적 팽창이 아시아 주변국에 피해를 끼쳤던 역사적 경험을 되돌아 보면서 일본의 군사력 팽창에 대한 의구심을 한번쯤 가져보아야 한다고 본다. 더구나, 아·태지역협력체에 통일의 꿈을 꾸는 한반도에 과연 미·일의 군사전략이 軍縮을 가져오고 統一에 도움이 되는 것인지 생각해보아야 할 것이다. “미국과 일본은 우리에게 진정한 우방인가?”

IV. 結 論

오늘날 세계는 분명히 냉전시대를 종식시키고 세계평화와 인류의 안전을 유지하기 위하여 새로운 세계질서를 추구하고 나가고 있다. 이러한 세계평화와 질서를 추구하고 유지하기 위해서는 새로운 패러다임(paradigm)의 설정이 필요하다. 이러한 새로운 패러다임의 확고한 설정없이는 새로운 평화도 질서도 상상누각에 불과할 것이다.

패러다임은 일반적으로 「개념의 틀」, 「모델」, 「접근방법」을 뜻한다. 적어도 「패러다임」속에는 합의된 또는 공유하고 있는 가치관, 세계관 이론과 방법 그리고 수단이 있어 이들의 작용을 통해서 문제해결을 시도한다.⁸⁵⁾ 다시 말해서

84) Tadashi Ikeda, Japan's International Contribution. *International Affairs*. Spring-Summer. 1989. p. 6.

85) Thomas S. Kuhn. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago Univ. 1962. p. 42

새로운 패러다임이 선택되었을 때는 새로운 가치관 세계관과 새로운 역할과 변화가 있고 문제를 해결하기 위하여 새로운 방법과 수단의 적용을 필요로 하는 것이다. 이런 논리적 입장에서 이제 냉전시대를 지배해왔던 이념적-군사전략적 패러다임(ideological, military-strategic paradigm)의 적실성은 和解體制(detente system)시대에 크게 상실된 것 같다. 세계분쟁과 군축문제 그리고 경쟁위험으로부터 해방되고 인구폭발과 식량부족문제, 경제발전과 자원고갈의 문제 그리고 환경오염의 문제를 평화적으로 해결하기 위하여 세계는 더 상호의존적 협력관계를 중요시하게 되었다. 또한 세계공동체(the global community)적 의식이 실현될 수 있는 세계질서모형(the World Order Models)들이 여러가지로 통합주의 학자들의 통합 패러다임(the integration paradigm)에 의하여 추구되어 왔었다.⁸⁶⁾ 오늘날의 화해체제에 있어서는 high-politics보다는 low-politics의 접근방법을 더 중요시하고 있으며 따라서 대립과 갈등을 기조로하는 이념적, 정치적, 경제적, 군사적 양극화 논리에 의하여 더 이상 해결될 것은 없다.

본고는 지금까지 1980년 후반 국제정치사회를 이끌어 왔던 '統合'으로의 행보를 유럽과 아·태지역으로 나누어서 살펴보았다. '군비보다는 상호협력을 통한 안보문제 해결'이라는 새로운 인식하에 행해진 노력들이 유럽의 평화체제 구축에 중요한 밑거름이 되었고, 무엇보다도 중요하게 독일의 통일을 가져왔다. 유럽에서의 통합의 상징은 '독일통일'이다. 한반도보다 먼저 통일이 될 것이라고는 아무도 예측하지 못하였다. 그러나, 주변국 및 당사자 조차도 예견치 못한 통합으로 급격한 변화가 통일을 가져왔다. 이러한 독일통일에 유럽통합으로의 움직임과 그 상징으로서의 CSCE가 어떠한 역할을 수행하였는가는 앞에서 살펴보았다.

소련에서는 「범아시아 포럼」이라는 형태를 제기했다. 헬싱키체제를 염두에 두고 만든 新 평화구상이다. 또한 아·태지역에는 이제는 군축으로의 움직임이 가시화될 것이라고 기대하고 있다. 실제 아·태지역의 4강들도 새로운 형태의

86) Chales W. Kegley, Jr., and Eugene R. Wittkopf. *World Politics Trend A and Transformation* (NewYork: St, Martin's Press. 1981) pp. 3-32.

우호관계를 모색하고 있다. 이러한 아·태지역의 움직임이 폐쇄되어 있는 북한을 자극하여 개방으로 유도할 수 있을 것이라는 신념이 한반도에 퍼져 나가고 있다. 또한 경제블록화 추세에 맞춰 아·태지역에 경제공동체를 창설, UR등 선진국의 압력에 대비하거나 무역마찰을 줄여나갈 것을 구상하고 있다. 그러나, 경제, 정치적 대탕트가 군사안보적 대탕트의 뒷받침없이 진행된다는 것은 웃고 있는 사람의 뒷모습에 칼이 숨겨져 있는 형상과 같다. 유럽에서도 START, CFE등의 실질적인 군비축소하에서 진정한 대탕트가 진행되었던 것이다.

마찬가지로, 아·태지역 역시 실질적인 군비축소를 위한 회담이나 아·태안보기구가 창설되어야만 대탕트가 비로소 그 힘을 갖게 되는 것이다. 이런 측면에서 볼 때 아·태지역의 냉전은 아직 종식되지 않았다고 말해도 과언은 아닐 것이다. 그러나, 무엇보다도 중요한것은 韓半島의 평화와 통일의 주체는 남북한이라는 점이다. 화해적 다극체제에서 주변국의 역할은 더욱 중요하며, 아·태지역의 주변부적 성격과 4강 이해관계의 첨예화라는 특수성으로 인해 강대국의 화해움직임도 중요하다. 그러나 독일은 자신의 의지가 아닌 채 분단되었지만 적어도 그대로 두었던들 감히 통일을 상상할 수 있었을까? 그러므로 한반도 문제의 가장 중요한 고리는 바로 한반도 자신이 쥐고 있다 할 것이다. 남북한 책임자 역시 '화해', '통합'으로의 새로운 패러다임의 전환이 있어야 할 것이다. 따라서 새로운 통합이라는 패러다임에 입각해서 한반도 통일조성을 위한 정책마련 및 우리 정부의 확고한 입장 정립이 있어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- Andreas Hillgruber, *Geschichte 1945-86*. Die "Deutsche Frage" in Der Weltpolitik. W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart. 1989.
손상하(역), 독일현대사 1945-1986, 까치, 1991.
- Helga Haftendorn(ed.) *Theorie der Internationalen Politik*, Hamburg. 1975.
- Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: The Univ. of Chicago Press. 1962.
- Wichard Woyke, *Handwörterbuch Internationalen Politik*, Hamburg, 1975.
- Charles W. Kegley, Jr., and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend A and Transformation*(New York: St. Martin's Press) 1981.
- Christian Hen, Jacques Leonard, *L'Europe*, pp. 11-15, Editions La Decouverte, Paris, 1989.
- Harold Russel, The Helsinki Declaration: Brobingnag or Lilliput?, in: AJIL. Vol. 70, 1976.
- Karl E. Brnbaum and Ingo Peters, The CSCE: A Reasement of Its Role in the 1980' s, *Review in International Studies*. Vol. 16. 1990.
- Geoffrey Edgars, The Coference on Security and Cooperation in Europe After Ten Years, in: *International Relations*. Vol VIII, No. 4. November. 1985.
- Ieuan G. John. The Helsinki-Belgrade Connection, in: *International Relations*, November 1977. Vol. 5.
- Donal S. Zagoria. Soviet Policy in East-Asia A New Begining?, *Foreign Affairs*, '88-89, Vol. 68. No. 1.
- Rechar H. Solimon, Asian Security in the 1990: Intergration in Economics: Diversity in Defense, 1990. 10-30 in California Univ.
- Edward J. Lincoln, Japan's Role in Asia-Pacific Cooperation:

- Dimensions, Prospects and Problems, *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. VIII, NO. 4.
- Cuo Changlin, The New International Environment and Northeast Asia. (KHS 주최 제19차 국제학술회의 발표논문, 서울. 1990. p. 3-4)
- Xiaoming Zhou, Japan's Official Development Assistance Program- Pressures to Expand, *Asian Survey*, Vol XXXi. No. 4. April. 1991.
- Wu Shiguo, Current Trend of Regional Intergration in the world Economy, *World Economy*, Vol. 2. 1989.
- Tadashi Ikeda, Japan's International Contribution, *International Affairs*, Spring-Summer. 1990.
- Morinosuke Kajima, The Road to Pan-Asia, *Tokyo: The Japan Times*, Ltd, 1973.
- 桂誠, CSCE 파리首腦會談について, 國防, 11月號, 通卷 第453號, 平成 2 年
- 武彦. 山本吉宣(編), 相互依存の理論と現實, 有信堂, 1990.
- 衛藤藩吉. 渡辺昭夫. 公文後平. 平野建一郎(共著), 國際關係論(第2版) 東京大學出版會, 1989.
- 川田, 國際關係の政治經濟學, 日本放送出版協會, 1989.
- 이선희, 아·태지역 안보정세와 전략환경 변화전망, 안전보장, 1990.5 통권 233호.
- 새뮤얼 김. 다자간 협력의 틀속에서 방향잡는 미국의 대한정책. 한국논단. 1991.3. 통권 제19호
- 박찬균. 탈냉전기 일본의 안보전략: 전후 안보정책의 전개와 탈냉전기 일본의 선택, 국회도서관, 계간 입법자료분석, 1991.6. 제 3 권, 제 2 호, 통권 7 호.
- 경희대학교 인류사회재건연구원, 서구통합의 정치와 경제, 1990.3월.
- 라종일, 유럽통합의 정치와 경제.
- 이종원, 유럽통합의 문제와 전망.
- 이창훈, 유럽정치의 통합의 갈등과 대응,

- 김윤수, 동서독 통일과정에서 노정된 현안문제 및 해결실태, 통일원, 독일통합연구자료집, 1990.
- 이원명, 독일통일과 유럽신평화질서, 통일원, 독일통합연구자료집, 1990.
- 정용길, 독일통일과 새로운 유럽질서, 국제문제, 1990.12.
- 백경남, CSCE와 유럽안보환경의 변화, 경희대학교 인류사회재건연구회, CSCE에 관한 세미나, 1991.6.8.
- 방위연감, 1990-1991. 국제문제연구소.
- 민족언론운동협의회, 말, 36호, . 1986년 6월
- 진 커트패트릭, 냉전의 시대를 넘어서, 국제정세, 통권 제14호. 1990.8.
- Chronik der Deutschen, Chronik Verlag, Dortmund, 1983.
- Informationen, BIB(Hrsg.), Nr. 24. 23. 12. 1988.
- Informationen, BIB(Hrsg), Nr. 7. 14. 4. 1989.
- Der Spiegel(Hamburg), 1990.2.19.
- Der Spiegel(Hamburg), 1990.5.21.
- Der Spiegel(Hamburg), 1990.6.25.
- Die Welt(Bonn), 1990.7.16.
- FBIS(Foreign Broadcast Information Service)-Soviet-90-172, Wednesday. 5. Sep. 1990.
- 毎日新聞, 1990.11.19.
- 朝日新聞, 1990.4.20.
- 한겨레신문, 1990.11.21.
- 한국일보, 1990.9.6.

◆ 獨逸 統一過程의 分析과 韓半島의 統一展望

최 수 경(충남대)

〈要 約 文〉

I. 東·西獨의 統一過程과 統一의 성공요인

1. 東·西獨의 통일정책

제 2 차 세계대전 이후 아데나워(Adenauer)시대 (1949-63)에 있어서 西獨은 자유민주주의 체제에 의한 통일이라는 목표를 추구했다. 西獨은 서독정부의 유일한 正統性을 강조하면서 東獨의 존재를 부인했고 東獨을 승인한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는다는 할슈타인(Hallstein) 원칙을 채택했다. 에르하르트(Erhard)시대는 아데나워의 統獨 정책을 계승하면서 美·蘇의 긴장완화 추세에 맞추어 對東歐 관계개선을 추구하면서 東獨의 고립화를 추구했다.

그후 大聯政 시대(1966-69)에 西獨은 동구국가들과의 국교수립과 동독과의 관계개선을 추구했다. 브란트(Brandt) 시대(1969-1974)는 적극적인 東方정책을 통해 對동구권과의 관계개선을 추구하면서 할슈타인 원칙을 폐지하고 東獨의 존재를 인정했다. 슈미트(Schmidt) 정권(1974-82)은 브란트 내각의 통일정책을 계승하면서 東·西獨간의 실질적인 협력기반의 강화에 주력하게 되었다.

東獨은 1954년부터 1960년대 말까지 하나의 독일민족, 두 독일국가라는 입장을 견지했으며 서독이 사회주의화 하면 독일의 통일은 이루어질 것을 기대했다. 그러나 이러한 희망은 西獨에서 1966년 사민당이 기민당과 함께 연립정

부를 구성함으로써 사라지게 되었다. 1970년 이래 東獨은 동·서독이 아무런 관련이 없는 상이한 민족이라고 생각하게 되었다.

1974년 東獨은 헌법을 개정했는데 독일의 통일에 대한 언급은 모두 삭제했다. 베를린 장벽 붕괴 이전에 東獨은 독일의 통일보다는 분단의 지속을 더 원했다.

2. 東·西獨 관계

東·西獨은 1970년대에 1,2차 정상회담을 개최했는데 직접적인 성과는 가져오지 못했으나 그 이후 四大國 베를린 협정, 東·西獨 기본조약 체결로 발전하게 되었다. 1973년 9월 동·서독은 UN에 동시 가입했으며 1979년에 자유 통행 협정, 1985년 동·서독 경제협정, 86년에는 문화협정을 체결했다. 분단 이후 東·西獨은 인적 교류를 비롯하여 경제, 문화, 체육, 통신, 학술, 언론·방송 분야의 교류를 꾸준히 추진해 왔는데 이러한 교류는 1972년 동·서독 기본조약 체결 이후 더욱 활성화 되었다.

3. 獨逸의 통일과정과 그 成功要因

독일의 통일과정은 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 개방되면서 시작되었다. 동독 주민의 대규모 서독이주 사태가 있었고 동독 주민들은 자유선거와 공산당의 종식을 요구하는 시위를 계속함으로써 호네커(Honecker) 실각이후 정권을 이어받은 크렌츠(Krenz)는 퇴진하게 되었고 개혁운동파인 모드로(Modrow) 총리가 취임하여 새로운 선거법 제정을 약속했다. 모드로 수상은 1990년 1월 4단계 統獨방안을 발표했는데 이는 독일 통일에 반대해온 동독 지도부의 획기적인 자세 전환이었다는 점에서 서독은 이를 환영했으나 모드로 수상이 제안한 중립화 통일방안은 거부했다. 1990년 3월 18일 東獨에서 자유선거가 실시됨으로써 동독 기민당을 중심으로한 독일 연맹이 승리함으로써 서독의 기본법 23조에 의한 통일 추진의 기틀이 마련되었다.

東·西獨은 1990년 5월 18일 제 1 차 화폐, 경제, 사회 통합에 관한 국가 조약을 조인하게 되었고 1990년 8월 31일에는 통합조약에 서명했으며 10월 3일 獨逸의 통일을 이룩했다. 이러한 통일추진 과정에서 전후 독일문제를 종결짓

기 위해 東·西獨과 전승 4개국—美, 英, 佛, 蘇—의 『2+4』회담이 1990년 5월부터 네차례에 걸쳐 개최되었다. 『2+4』회담에서 가장 큰 장애는 통일독일의 북대서양 조약기구(NATO) 가입 문제였다. 1990년 7월 14일~16일에 개최된 獨·蘇 정상회담에서 소련의 양보로 통독의 NATO 잔류문제가 합의됨으로써 통일독일의 외적인 문제는 해결되었다.

이러한 독일 통일의 成功要因으로는 여러가지를 들 수 있는데 우선 유럽에서의 東·西 진영간의 정치 군사적 신뢰 구축과 평화공존 체제의 정착, 교류와 협력의 확대, 고르바초프의 개혁, 개방정책, 동독주민에 대한 헝가리 국경 개방 등을 들 수 있다.

內的인 성공요인으로는 생산력의 저하로 인한 사회주의 경제체제의 실패, 동독주민의 민주화 요구와 서독으로의 대 이주사태, 그리고 西獨의 정치적 안정, 사회적 시장경제의 성공, 사회보장제도의 확립 등을 들 수 있다. 또한 西獨이 점진적인 동독과의 교류와 협력을 통해 東獨의 존재를 인정하고 민족의 동질성을 유지하려고 한 노력이라고 할 수 있다. 西獨은 東獨에게 경제적 지원과 함께 동독이 스스로 변하도록 개혁과 개방을 유도했다고 볼 수 있다.

II. 南·北韓의 통일정책과 주변정세

1. 南·北韓의 통일정책

南韓은 1982년 1월 22일 「민족화합민족 통일방안」을 발표했는데 이는 그때까지의 南韓의 통일정책을 종합체계화 한 것이었다. 이 제안은 통일헌법 마련을 위한 민족 통일 협의체의 구성, 남·북한 기본관계에 관한 잠정 협정 체결, 남북 당국 최고책임자 회담 예비회담 개최를 제시했으나 이는 통일의 중간 과정의 실정이 미흡하다는 지적이 있었다. 이를 보완하여 1989년 9월 11일 南韓에서는 「한민족공동체 통일방안」이 천명되었는데 이는 남북 정상회담을 통해 민족공동체 헌장 채택, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화를 추구하는 과도적 통일체제인 남북연합을 거쳐 통일 헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일민주 공화국을 수립하는 것으로 제시되었다.

北韓의 통일정책은 한반도를 공산화하는데 아직도 그 목표를 두고 있다. 이

목표를 위해 3대혁명 역량강화라는 것을 대남 혁명 추진의 기초로 삼고 있다. 즉 북한의 사회주의 건설과 혁명기지 강화, 남한의 혁명역량 강화, 국제 혁명 역량과의 단결강화를 의미한다. 또한 北韓은 통일방안으로서 고려민주연방 공화국의 창설을 1960년 8월 부터 몇차례에 걸쳐 제안했는데 이를 위한 선결조건으로서 주한 미군 철수, 남한 정부의 인민정권화 등을 제시했다. 北韓은 이와 같이 先남조선 혁명, 後적화통일이라는 통일정책을 견지하고 있다.

2. 南·北韓 관계와 주변정세

北韓은 1971년 8월 南韓의 이산가족 재회를 위한 南北회담 개최의 제안을 수락함으로써 南·北韓간의 협상이 시작되었다. 1972년 7월 4일 南北 공동성명이 발표되었고, 1973년 7월에는 제 7 차 본회담이 평양에서 개최되었다. 그러나 1973년 8월 北韓은 김대중 납치사건을 구실로 南北대화의 중단을 선언했다. 그후 1985년 12년만에 제 8 차 본회담이 서울에서 개최되었고 곧이어 제 9 차, 10차 본회담이 평양과 서울에서 개최되었다. 제11차 본회담을 1986년 2월 평양에서 개최하기로 합의했으나 Team Spirit 훈련을 구실로 北韓은 남북대화를 중단한다는 성명을 발표했다.

1990년 세차례에 걸쳐 남북 고위급 회담이 서울과 평양에서 개최되었으나 구체적인 성과는 없었다. 현재 제 4 차 고위급 회담을 北韓은 연기하고 있다.

이제까지의 南北韓의 정치적 회담은 별로 발전하지 못했으나 非정치적 분야의 교류는 부분적으로나마 이루어지고 있다. 이는 인적교류를 비롯하여 예술, 체육, 경제교류 등이 다양하게 추진되고 있다.

南北韓의 긴장완화와 통일을 위한 한반도의 주변정세는 유리하게 전개되고 있다. 1990년 9월에 이루어졌던 韓·蘇 외교관계 수립과 1991년 9월 17일에 있을 UN총회에서의 南北韓 회원국 가입 최종 승인은 南北韓의 긴장완화와 평화공존을 촉진시키고 더 나아가 평화적 통일에 기여할 것이다.

최근에 있었던 韓·蘇 정상회담과 외교관계 수립은 한반도의 평화와 안정에 대한 소련의 지지와 협조를 확보하는데 도움이 되었다. 韓·中 관계도 최근 발전하여 1990년 10월 한국은 중국과 영사 기능을 부여한 무역사무소 설치에 합의 서명했으며 中國은 南北韓이 UN에 정식으로 가입하는데로 한국과 외교관

계를 수립할 것으로 알려졌다.

北韓도 최근 美·日과의 개선을 모색하고 있다. 1991년 8월 美國정부는 북한이 국제원자력 기구의 핵사찰 협정에 조인하면 뉴욕에서 고위급 관리 접촉을 고려할 것이라고 밝혔다. 이제까지 네번째에 걸쳐서 북한·일본간의 국교 정상화 회담이 개최되었는데 이 회담에서 日本은 北韓에서 국제원자력 기구의 핵사찰을 수락할 것을 촉구했다.

Ⅲ. 한반도의 통일 가능성에 대한 展望

한반도의 평화와 통일을 위한 외적 여건은 유리한데에 비해 내적여건 즉, 南·北韓의 관계는 통일에 대한 가능성을 어렵게 해주고 있다. 北韓이 한·소 수교 등으로 인한 주변상황의 변화와 이에 따른 북한의 국제적 고립에서 탈피하고자 美·日과의 관계개선을 하고 있으나 아직까지 北韓의 혁명노선에 있어서는 본질적인 변화가 일어나지 않고 있다.

그러나 앞으로 北韓의 권력 승계와 관련한 정치적 상황의 변화가 개방, 개혁으로 이어질 가능성도 배제할 수는 없다. 北韓을 개방의 길로 유도하기 위해서는 南·北韓간의 경제교류가 계속 추진되어야 하고 특히 언론, 통신 분야의 개방이 요구된다.

북한이 개방되는 시대를 대비하여 남한은 정치적, 경제적 안정을 이룩하여 한반도의 평화롭고 민주적인 통일을 이루는데 기여해야 될 것이라고 본다.

I. 序 論

이 논문은 獨逸의 통일과정과 그 성공요인을 분석하고 韓半島의 통일정책과 주변정세, 한반도의 통일 가능성에 대해 연구하고자 한다. 분단국인 獨逸이 통일됨으로써 한반도의 통일 가능성에 대한 논의가 활성화 되고 있다.

獨逸통일 과정의 분석을 위하여 분단이후의 東·西獨의 통일정책과 西獨의 동방정책(Ostpolitik)을 설명하고 東·西獨의 기본조약 체결과 그 이후의 東·西獨 관계의 발전과정을 연구하고자 한다. 또한 베를린 장벽 개방이후의 獨逸의 통일과정의 내부적, 외부적 측면을 연구하고자 獨逸통일의 성공요인을 분석하고자 한다.

이 논문 뒷부분에는 분단이후의 南·北韓의 통일정책의 변천과정을 연구하고 최근 南·北韓의 통일에 대한 제안을 분석한다. 또한 남·북 공동성명과 南·北對話의 진전과정, 南·北韓의 정치적 교류를 논의한다. 한반도의 주변정세와 관련하여 최근의 南韓의 북방정책과 北韓의 美·日 관계의 발전과정을 연구하고 이러한 南·北韓과 강대국의 관계가 한반도의 긴장완화와 평화적 통일에 기여할 수 있는지에 대해 논의하겠다. 마지막으로 獨逸의 통일을 가능하게 해 준 요인이 한반도의 통일과 관련하여 어떻게 작용하고 있으며 한반도의 통일여건과 獨逸의 통일여건의 유사점과 차이점을 연구함으로써 한반도의 통일 가능성에 대해 논의하겠다.

II. 獨逸의 통일과정과 統一의 成功要因

분단이후의 東·西獨의 통일정책과 東·西獨 관계, 獨逸통일의 과정과 그 성공요인을 설명하겠다.

I. 序 論

이 논문은 獨逸의 통일과정과 그 성공요인을 분석하고 韓半島의 통일정책과 주변정세, 한반도의 통일 가능성에 대해 연구하고자 한다. 분단국인 獨逸이 통일됨으로써 한반도의 통일 가능성에 대한 논의가 활성화 되고 있다.

獨逸통일 과정의 분석을 위하여 분단이후의 東·西獨의 통일정책과 西獨의 동방정책(Ostpolitik)을 설명하고 東·西獨의 기본조약 체결과 그 이후의 東·西獨 관계의 발전과정을 연구하고자 한다. 또한 베를린 장벽 개방이후의 獨逸의 통일과정의 내부적, 외부적 측면을 연구하고자 獨逸통일의 성공요인을 분석하고자 한다.

이 논문 뒷부분에는 분단이후의 南·北韓의 통일정책의 변천과정을 연구하고 최근 南·北韓의 통일에 대한 제안을 분석한다. 또한 남·북 공동성명과 南·北對話의 진전과정, 南·北韓의 정치적 교류를 논의한다. 한반도의 주변정세와 관련하여 최근의 南韓의 북방정책과 北韓의 美·日 관계의 발전과정을 연구하고 이러한 南·北韓과 강대국의 관계가 한반도의 긴장완화와 평화적 통일에 기여할 수 있는지에 대해 논의하겠다. 마지막으로 獨逸의 통일을 가능하게 해 준 요인이 한반도의 통일과 관련하여 어떻게 작용하고 있으며 한반도의 통일여건과 獨逸의 통일여건의 유사점과 차이점을 연구함으로써 한반도의 통일 가능성에 대해 논의하겠다.

II. 獨逸의 통일과정과 統一의 成功要因

분단이후의 東·西獨의 통일정책과 東·西獨 관계, 獨逸통일의 과정과 그 성공요인을 설명하겠다.

1. 東·西獨의 통일정책

(1) 西獨의 통일정책

1949년 獨逸연방공화국이 수립된 이후 西獨의 아데나우워(Adenauer)정권(1949.9-1963.10)은 獨逸의 통일을 외교정책목표의 하나로 추구하고 UN 감시하에 전 獨逸국민의 총선거에 의한 통일 정부를 수립하는 것을 통일정책의 기본으로 삼았다. 西獨은 美國과 蘇聯이 獨逸통일문제 해결의 열쇠를 쥐고 있다고 판단했고 獨逸의 통일은 미·소의 승인을 필요로 하고 있으며 시간이 지남에 따라 美國 등 서방세력의 지원으로 힘의 우위를 확보하여 蘇聯이 서방측 요구에 동의케 하는 정책을 추진했다.¹⁾

西獨은 東獨의 존재를 부인하고 西獨정부가 전 獨逸의 유일한 합법적인 대표권을 갖고 있음을 강조했다. 이러한 西獨 정부의 유일한 합법성의 주장과 함께 西獨은 할슈타인 원칙(Hallstein Doktrin)을 채택하여 東獨을 승인한 국가와는 외교관계를 수립하지 않거나 단절했다. 그 예로 西獨은 1957년 유고슬라비아 정부가 東獨이 공사관을 설치하는 것을 허용하자 유고와의 관계를 단절했다. 또한 西獨은 쿠바가 東獨을 승인하자 쿠바와 외교관계를 단절했다.²⁾

1955년 西獨은 NATO에 가입했고 東獨은 바르샤바조약의 회원국이 되었다. 에어하르트(Erhard)시대(1963.10-1966.1)에는 미·소의 데탕트와 유럽에서의 긴장완화에 따라 西獨은 바르샤바, 부다페스트, 소피아, 부카레스트에 무역대표부를 설치했으나 할슈타인 원칙은 포기하지 않았다. 西獨은 동유럽국가들과의 관계개선을 통해 東獨을 고립시키고자 했다. 1966년에 이르러 西獨의 기민당(CDU)과 사민당(SPD)은 大聯政을 이루었는데 西獨은 동유럽국가들과의 우호관계를 수립하고자 했다. 이와같은 西獨의 제의에 대해 동유럽의 몇 국가들은 호의적인 반응을 보였다. 1967년에 西獨은 루마니아와 외교관계를 수립했고 1968년에 유고슬라비아와 외교관계를 재개했다. 이로 인해 西獨은 실제로

1) Wolfram F. Hanrieder and Graeme P. Auton, *The Foreign Policies of West Germany, France, and Britain*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980), P.51.

2) Hans Speier, "The Hallstein Doctrine", *Survey*, No. 61 (October, 1966), p. 98.

할슈타인 원칙을 포기하게 되었다. 그러나 東유럽 접근을 시도하고 있는 西獨의 정책은 체코, 헝가리, 폴란드에서는 많은 저항을 받았다.³⁾ 西獨은 체코와 무역협정을 맺고 프라하에 무역대표부를 설치하는 정도까지만 성공하게 되었다. 브란트(Brandt)시대(1969.10-74.3)에 있어서는 동유럽에 보다 적극적인 정책을 추진했다. 1969년 10월 28일 西獨정부의 동방정책(Ostpolitik)의 발표가 있었는데 西獨은 獨逸내에 2국가의 존재를 인정하나 이는 東獨에 대한 국제법상의 승인이 아니며 다만 국내법상의 승인임을 강조했고 西獨은 상호 외국이 아니라 특수관계라고 설명했다.⁴⁾ 그러나 東獨과 일반적인 국가간 관계에 입각하여 불가침 조약을 체결할 용의가 있음을 밝혔다. 동방정책에서 西獨은 獨逸에 대한 四大強國의 권리와 의무를 존중하며 兩獨간의 경제, 문화 부분의 상호 협력과 폴란드와 蘇聯에 대해 무력사용 포기를 위한 협상을 제의했다. 또한 西獨이 할슈타인 원칙을 공식적으로 폐기하며 폴란드와 오데르·니세이(Oder-Neisse)線에 관한 국경협상을 전개할 것을 제시했다. 이는 西獨이 긴장상태로부터 평화정책으로의 전환을 의미했고 東·西의 교류와 협력을 증진시켜 공동 번영과 獨逸민족의 공동체 의식을 확산시키겠다는 의지를 표명한 것으로 해석된다.

동방정책의 추진 결과 1970년에는 2회에 걸쳐서 東·西獨 정상회담이 개최되었는데 두 차례의 정상회담이 東獨의 국제법상의 승인 문제로 결렬되자 브란트 수상은 “東獨의 맹방들을 西獨에 끌어들이므로써 종국적으로 東獨을 끌어낸다”는 전략을 세우고 蘇聯과 폴란드에 외교적 접근을 시도했다.⁵⁾ 그리하여 獨·蘇조약과 獨·波조약을 체결하면서 주변여건을 조성하여 베를린에 관한 西大國협정과 東·西獨간의 기본조약 체결에 성공했다. 이어 1973년 9월 東·西獨은 UN에 동시 가입하게 되었다. 1970년 8월에 모스크바에서 체결된 獨·蘇 불가침 조약은 유럽의 평화유지, 분쟁의 평화적 해결, 무력행사의 포기, 오데르·니이세線을 포함한 현재의 국경선존중, 獨逸民族의 자결권에 의한 통일

3) Peter H. Merkl, "The German Janus: from Westpolitik to Ostpolitik", *Political Science Quarterly*, (Winter, 1974-75), pp.807-809.

4) 국토통일원 통일연수원, 「분단국 통일문제」, (1990), pp.16-17

5) 위의 책, pp.20-22.

의지를 존중한다는 내용으로 요약이 되는데 西獨은 蘇聯에게 민족자결에 의한 獨逸 재통일 가능성을 재확인시켰고 이를 蘇聯도 수락하게 되었다.⁶⁾ 獨·波 우호조약은 1970년 12월 7일에 체결되었는데 폴란드와 西獨은 현존하는 국경선 존중, 각기 영토권 존중, 무력사용의 포기, 경제·과학·기술·문화 관계의 정상화 등을 강조했다. 이 두 조약의 체결로써 그동안 西獨의 對 東歐외교 및 東獨과의 기본협정 체결에 관한 蘇聯의 거부요인이 제거되었고 베를린 협정의 추진이 용이하게 되었다.

1972년 6월에 체결된 四大國의 베를린 협정에서는 西獨과 서베를린간의 자유통행이 보장되며, 西베를린은 西獨영토의 일부가 아니며 西獨에 의해 통치되지 않으나 西獨과 서베를린의 연결이 유지되고, 西獨은 蘇聯과 東歐지역을 여행하는 西베를린 시민의 영사보호국이 되며 국제적으로 西獨의 西베를린 대표권을 인정됨이 강조되었다.⁷⁾ 또한 西베를린에 蘇聯의 영사관이 설치되며, 西獨의 법률은 西베를린에 적용되나 西獨의 연방의회는 西베를린에서 회합을 가질 수 없다는 것이 합의되었다. 이 베를린협정은 東·西獨 관계개선을 도모하는 역할을 하게 되었다. 이에 1972년 12월에 東·西獨 基本條約이 체결되었다. 이 조약에 의해 西獨은 처음으로 東獨을 승인했으나 西獨은 이를 국제법적 승인이 아니라 국내법적으로 승인하는 東·西獨간의 특수관계임을 강조했다.⁸⁾ 西獨은 이 조약을 통일로 가는 과도적 삼정협정으로 해석했고 통일의 가능성을 배제하지 않는 분단의 고통을 완화시키는 제도적 장치로 간주했다. 1973년 9월 제28차 UN총회에서 東·西獨의 UN 동시 가입안이 가결되었다. 東·西獨은 기본조약의 체결과 제반협정의 체결, UN가입 등으로 대결의 시대에서 교류 협력의 시대로 대전환을 이루게 되었다. 그 이후 1973년 12월 西獨은 체코, 헝가리, 불가리아와 외교관계를 수립하게 되었다. 슈미트(Schmidt)정권(1974.5-82.10)은 브란트 내각의 동방정책, 통일정책을 계승하여 東·西獨간 자유통행협정(1979.10)을 체결했고 제3차 정상회담(1981.12) 개최 등으로 東·西獨간의

6) 위의 책, pp.20-22.

7) 위의 책, pp.22-23.

8) 위의 책, pp.23-26.

실질적 협력기반을 조성, 강화하게 되었다.⁹⁾ 콜(Kohl)정권(1982.10-)은 아데나우워의 親서방정책과 사민/기민 聯政의 東獨 및 동구와의 교류·협력정책을 계승하여 이를 발전시키게 되었다. 콜 수상은 東獨과의 관계개선을 위해 東獨에게 차관을 제공했고 東·西獨 경제협정(1985.7)과 문화협정(1986.6)을 체결함으로써 교류의 폭을 확대시켰다.

(2) 東獨의 통일정책

東獨의 통일정책은 3단계로 나누어서 생각할 수 있다. 첫 단계는 분단이후 東獨이 전 獨逸의 단독대표권과 정통성을 주장하던 시대로 1949년 10월 東獨헌법이 제정되었는데 제 1 조 1항에 「獨逸은 분단될 수 없는 민주공화국」이며 4항에 「獨逸국적은 오직 하나이다.」라고 명시되었다. 東獨은 전 獨逸을 대표하는 단독대표권이 있음을 강조하면서 전 獨逸 자유 총선거 실시를 주장했다.¹⁰⁾

그러나 1952년 5월 서방 전승국인 美·英·佛은 西獨을 주권국가로 인정해 주면서 獨逸통일과 베를린 문제는 전승국의 동의 없이는 해결될 수 없다는 단서조항을 붙였다. 蘇聯도 1954년 3월 東獨을 주권국가로 인정해 주었다. 두 번째 단계는 東獨이 1민족 2국가 이론을 주장하던 시대로 1953년 9월 울브리히트(Ulbricht)는 처음으로 「獨逸내 사실상의 두 국가의 존재」를 제시했다. 특히 1955년 이래 東獨은 두개의 獨逸 국가의 실질적 존재를 지적하고 두 獨逸에 대해 승인을 요청했다.¹¹⁾ 獨逸에 대한 1민족 2국가론의 견해를 가지고 獨逸은 西獨만이 유일하게 전 獨逸의 대표권을 가지고 있다는 주장에 대해 반대했고 또한 西獨의 할슈타인 원칙의 적용에 대해서도 저항했다. 東獨은 상이한 사회체제를 가지고 있는 국가들과의 평화공존 원칙에 따라 자본주의 국가들과의 외교 관계를 수립하고자 했고 중립국이나 非동맹국가들은 두 獨逸과 동등한 관계를 수립해야 된다고 생각했다.¹²⁾ 그러나 1966년까지 東獨은 西獨이 할슈타인 원칙

9) 국토통일원 남북대화사무국, 「동서독관계발전과정」, (1987), p. 27.

10) 정용길, 「분단국 통일론」, (서울: 고려원, 1988), p. 149.

11) Kurt Sontheimer and Wilhelm Bleck, *The Government and Politics of East Germany*, (New York: St. Martin's Press, 1975), pp. 170-171.

12) Ibid, pp. 170-171.

을 적용함에 따라 중국·몽고·北韓 등을 포함한 공산주의 국가와만 외교관계를 수립하게 되었다. 1960년대 초 東獨은 西獨이 사회주의화 됨으로써 두 獨逸이 통일되리라는 기대를 가지고 1민족 2국가론을 고수했다. 그러나 이러한 기대는 1966년 12월 西獨의 사민당이 기민당과 聯政을 수립함으로써 사라지게 되었다. 이러한 大聯政에 대해 東獨은 西獨의 사민당이 제국주의적 부르주아지와 생각과 행동을 같이 하는 것이라고 비판했다.¹³⁾

1968년 東獨은 憲法을 개정했다. 1968년의 헌법은 아직도 東獨을 “獨逸민족의 사회주의국가”라고 언급했다. 그러나 곧 東獨은 獨逸민족에 대한 견해를 수정하게 되었다. 3단계는 1970년대 이르러 東獨이 獨逸에는 사회주의 獨逸민족과 자본주의 민족이라는 2민족 2국가론에 근거하여 울브리히트의 뒤를 이은 호네커 서기장은 1971년 6월에 개최된 SED 제 8차 전당대회에서 東獨과 西獨사이에는 특별한 내적인 관계가 있을 수 없으며 東·西獨에는 두개의 서로 다른 사회주의 민족과 자본주의 민족이 형성되었다고 주장했다.¹⁴⁾ 1972년 東·西獨 기본조약이 체결된 이후 1974년 10월에 개정된 東獨헌법에서는 통일문제가 언급되지 않았다. 東獨은 1973년 2월 영국과 프랑스 등 서방 국가들로부터 승인을 받았고 외교적 고립상태에서 벗어나 국제사회의 평등한 국가로 등장하게 되었다. 호네커 서기장은 1981년 2월 東베를린에서 적화통일, 즉 사회주의적 통일 정책으로의 복귀 가능성을 시사했으나 이는 西獨과의 관계개선의 희망에 대한 표현으로 보이며 東獨은 분단과 병행한 접근정책이 추진됨으로써 통일이 될 때까지 兩獨에 협력관계를 유지하고자 했다.¹⁵⁾

2. 東·西獨 관계

東·西獨은 1970년에 개최된 제1,2차 정상회담을 계기로 그 이후 기본조약 체결 등 정치적 관계의 획기적인 발전을 이룩했고 이러한 정치적 관계에 앞서

13) Andreas Dorpalen, "Marxism and National Unity: The Case of Germany," *Review of Politics*, (October, 1977), p. 513.

14) 정용길, 「분단국 통일론」, p. 157.

15) 서병철, 「통일을 위한 동·서독 관계의 조명」, (서울: 지식산업사, 1988), p. 60.

서 東·西獨은 이미 많은 非정치적 교류를 실시하고 있었다.

우선 東·西獨의 정치적 관계의 발전과정을 설명하고 나서 非정치적 교류에 대해 논의하고자 한다.

(1) 東·西獨의 정치적 관계의 발전과정

東獨은 西獨의 對東歐 접근정책에 대해 반대했는데 1967년 東獨은 동구 국가들에게 西獨이 全 獨逸을 유일하게 대표한다는 주장을 버리고 東獨을 주권적 평등 국가로 인정할때까지 西獨과의 관계를 향상시키지 말라고 경고했다.¹⁶⁾

이러한 東獨의 노력에도 불구하고 西獨의 동방정책에 대해 루마니아와 유고 등 동유럽 국가들 중의 일부는 호의적인 반응을 보였다. 西獨과 蘇聯의 접근에 대해 東獨은 반대했는데 그 이유는 蘇聯의 가장 중요한 동맹국으로서의 東獨의 지위를 저하시키고 東獨을 고립시킬 것이라는 두려움이었다. 그러나 西獨의 大聯政기간 중 브란트 외무장관은 東·西獨의 관계 정상화와 자유왕래, 공동번영을 통해 민족동질성을 유지해 나감으로써 통일국가를 이룩해 나가겠다는 단계적 통일정책을 꾸준히 추진함으로써 마침내 東獨과의 頂上會談 개최에 성공했다. 제 1 차 東·西獨 정상회담은 東獨의 에어푸르트(Erfurt)에서 개최되었는데 西獨은 獨逸민족의 단일성을 유지할 의무가 있다는 것과 양독관계는 국제법상의 일반원칙을 적용하고 상대방의 영역의 사회구조를 강제적으로 변경시키지 않을 것과 獨逸 전체 및 베를린에 대한 4대강국의 권리와 의무를 존중할 것을 제안했다. 반면 東獨은 東·西獨간의 호혜평등의 관계정상화와 西獨의 단독대표권의 포기, 무력불행사, 상호승인, 東·西獨의 UN가입신청을 제의했는데 東·西獨은 아무런 합의없이 제 1 차 정상회담을 끝냈다.¹⁷⁾

제 2 차 정상회담은 1970년 5월 西獨의 카셀(Kassel)에서 개최되었는데 西獨은 상호독립, 자주성존중, 폭력포기, 국제법상의 일반원칙 적용, 상대방의 대표권행사 및 대항금지, 국제기구에 동시가입을 제안한데 비해 東獨은 제 1 차

16) Engene K. Keefe, et al. *Area Handbook for East Germany* (Washington, D.C.: Government Printing office, 1972). pp.172-173.

17) 국토통일원 통일연수원, 「분단국통일문제」, 1990, pp.17-19

정상회담에서 재의한 내용을 다시 제안하면서 東獨의 주권과 동등권에 대해 강조했다. 두차례의 정상회담이 합의없이 종결되자 西獨은 東·西유럽문제로 시각을 돌려 독·소 불가침 조약 독·과 우호조약을 체결하면서 주변여건을 조성한 결과 1972년 東·西獨 基本條約을 체결하게 되었다. 기본조약이 체결되기까지 정상회담 2회, 장관회담 70여회, 室局회담 200여회 등 2년간 많은 회담을 개최했다.¹⁸⁾ 기본조약에서 東·西獨은 양독의 동등자격원칙, 모든 국가의 주권 평등, 상호독립과 자주성의 존중, 영토보존의 존중, 분쟁의 평화적 해결, 상주 대표부의 상호교환 등에 합의하게 되었다.

그러나 이 조약에 대해 西獨과 東獨은 해석을 달리했다. 西獨은 1민족 2국가론에 입각하여 東獨을 승인했으나 東·西獨의 특수관계를 인정하는 국내법적 승인임을 강조했다. 그리고 西獨은 이 조약을 통일로 가는 과도기적 잠정협정으로 해석했다. 이에 비해 東獨은 2민족, 2국가론에 입각하여 이 조약을 東獨 승인의 중요한 계기로 삼았다.¹⁹⁾ 이와같이 기본조약은 민족개념에 대한 東·西獨의 상이한 해석의 여지를 남긴채 양측이 타협적으로 체결하게 되었다.

기본조약 체결이후 東·西獨은 1972년 6월 UN에 가입을 신청하여 1973년 9월 동시에 UN에 가입하게 되었다. 1970년대 말부터 蘇聯의 아프카니스탄 침공, 폴란드 사태, NATO의 유럽에의 중거리 미사일 배치 등으로 東·西獨간 신냉전이 시작되자 東·西獨은 안보에 위협을 받아 긴장완화·유도의 필요성에 공감하면서 1981년 12월 제 3 차 정상회담을 개최했다.²⁰⁾ 이 회담결과 東·西獨간의 교류협력이 꾸준히 진전되었다. 1985년 3월 蘇聯에서 고르바초프가 등장하여 개방·개혁 정책을 추진함에 따라 東·西간의 신데탕트 시대를 활용하여 西獨은 경제력을 바탕으로 對東獨 교류증진 및 개방유도를 위해 노력한 결과 1989년 11월 호네커가 西獨을 방문하여 東·西獨 정상회담이 개최되었다.

또한 1987년 고르바초프가 西獨을 東獨 西獨과 상호협력에 합의했고 양독간의 관계발전의 여건을 조성하게 되었다.²¹⁾

18) 외무부, 「독일연방공화국개황」, (1991), pp. 191-192.

19) 앞의 책, pp. 193-194.

20) 국토통일위, 「동·서독관계발전과정」, pp. 35-36.

21) 외무부, 「독일연방공화국개황」, p. 195.

(2) 東·西獨의 非政治的 교류

東·西獨간에는 분단이후 제한된 범위에서나마 비정치적 교류가 이루어지고 있었고 1970년대에 東·西獨 관계의 진전에 따라 비정치적 교류가 활성화되었다. 이러한 교류는 결과적으로 東·西獨을 상호 개방시키게 되었으며 獨逸의 통일을 이룩하는데 매우 큰 역할을 하게 되었다. 그러면 東·西獨간의 인적교류, 경제교류, 체육교류, 체신, 문화교류의 진전과정을 설명하겠다.

a) 人的交流

東·西獨은 분단직후부터 연합국 관리 이사회의 합의(1946.10)에 의해 인적 교류를 실시하게 되었다. 인적교류가 베를린 봉쇄기간(1948.7-1949.5)에는 극히 제한되었으나 완전히 두절된 경우는 없었다.²²⁾ 1960년대에 東獨은 對서방 격리정책을 추구하면서 베를린 장벽을 구축(1961)함과 동시에 교류를 방해했다. 1960년대 말까지 東獨의 교류 억제정책은 기본적으로 변하지 않았으나 西獨의 노력에 의해 西獨인은 연 1 회 4주간 東獨에 있는 친척방문 동베를린 1 일체류 등 제한된 범위에서 연간 약 9만명이 東獨을 여행할 수 있었다.²³⁾ 東獨은 1964년 9월부터 연금생활자의 西獨여행을 허용해 주었다. 1970년대 이르러 일방통행협정(1972.5)과 기본조약(1972.12)이 체결됨으로써 여행이 제도적으로 확산되고 조건도 크게 완화되었다. 최근 東獨은 西獨주민의 東獨에서의 연간 60일의 체류를 허용했고 西獨주민의 東獨방문은 미리 東獨정부의 허가를 받아야 했다. 西獨인들은 東獨에 있는 가족과 친지를 자유롭게 상봉할 수 있었다. 그러나 비자 발급시 5마르크(DM)의 수수료와 방문지 거리에 따라 통행료를 내야 되고 東獨체류 일수에 따라 1인당 25마르크씩 계산하여 東獨화폐로 강제환금을 해야했다.²⁴⁾ 東獨인이 西獨을 방문할 때도 東獨정부의 승인을 받아야 했다. 西獨은 東獨주민의 西獨방문시 아무런 제한없이 편의를 제공했다. 1981년 4월 25일 이주협정에 따라 東獨주민의 西獨이주가 가능하게 되었다. 1982년 처음으로 東獨주민 8천명이 西獨으로 이주해 왔고 최근에는 연간 약 3만명이

22) 국토통일원, 「동·서독관계발전과정」, p. 60.

23) 위의 책, p. 60.

24) 국토통일원, 「분단국통일문제」, pp. 31-33

이주해 왔다.

b) 경제교류

東·西獨간의 경제교류는 “점령군은 獨逸을 하나의 단일적 경제 통일체로 취급한다”는 포츠담 협정(1945.8)에 따라 분단이후 지속되어 왔다. 또한 東·西獨은 정치적으로는 대립하면서도 영구적 분단을 회피하기 위해 경제분야에서나마 상호교류를 유지하고자 1951년 9월에 베를린 협정을 체결하여 경제교류는 계속 확대되었으며 東·西獨 관계의 실질적인 기초가 되었다.²⁵⁾ 이리하여 1972년의 기본조약 체결전에는 소규모의 경제교류가 실시되었다. 기본조약 체결이후 단일 경제단위 원칙하에 東·西獨간의 무역은 외국무역이 아닌 국내교역으로 규정되었고 무관세원칙을 바탕으로 경제교류를 본격적으로 실시했다. 西獨은 東獨에게 차관기간의 연장 등 많은 혜택을 제공했다. 최근 東·西獨 경제교류는 확대되어 東·西獨간의 연간 교역량은 매년 200억 마르크(120억 달러)에 달하며 상호수출입이 균형되어 왔다.²⁶⁾ 이러한 경제교류는 인적교류와 함께 東·西獨 통일을 촉진하는 하나의 방법으로 인식되었다.

c) 체육교류

東·西獨은 분단 이래 체육교류를 계속 실시해왔다. 1955년 올림픽 단일팀 구성에 합의하여 1956년 멜버른 올림픽대회, 1960년 로마 올림픽 대회, 1964년 동경 올림픽 대회에 東·西獨 단일팀으로 참가했다. 그러나 東獨선수들의 망명과 탈출사건이 자주 발생하자 중단되었다.²⁷⁾ 西獨은 뮌헨 올림픽(1972)에 東獨의 참가를 허용했고 西獨에서 개최되는 국제 체육대회에 東獨의 참가를 허용했다. 1974년 5월 東·西獨은 체육관계 규정에 관한 의정서에 합의함으로써 매년 兩獨의 체육인이 경기계획을 수립하여 진행함으로써 교류가 체계화 되었고 연간 西獨에서 40회, 東獨에서 30회의 경기가 개최되었다.²⁸⁾

d) 체신교류

연합국 군정은 東·西獨의 체신교류를 추진했으나 냉전기에 와서 1954년 東

25) 국토통일원, 「동·서독관계발전과정」, p. 57

26) 국토통일원, 「분단국통일문제」, pp. 36-38

27) 위의 책, p. 39.

28) 국토통일원, 「동·서독관계발전과정」, pp. 67-68.

獨의 우편에 의한 소포에 대한 규제와 1961년의 베를린 장벽 구축 등으로 체신 교류가 악화되었다. 1968년 「우편, 전화 소통료 전산협정」의 체결이후 우편물의 교류는 본격적으로 실현되었고 1972년의 기본조약의 규정에 따라 東·西獨은 1976년 3월 우편협정을 체결함으로써 상호간의 우편을 국내우편으로 취급하여 체신교류가 원활하게 되었다. 최근 東·西獨은 연간 약 6천만통의 서신과 2,560만건의 전화 통화수를 기록했고 연간 2,400만건의 소포를 교환했다.²⁹⁾

e) 문화교류

1972년의 기본조약의 규정에 따라 문화협정협약이 1973년에 시작되었으나 東獨의 2민족 2국가 2문화의 강조 등으로 1975년의 제 5 차 회담이래 중단되었다.³⁰⁾ 그러나 1986년에 東·西獨이 문화협정을 체결하여 문화교류가 활성화되었다. 예술분야에 있어서 東·西獨의 교류는 기본조약 체결이후 그 횟수가 증가했으나 東獨은 西獨의 문화와 함께 유입될 자유사상의 파급을 우려하여 폐쇄정책을 고수했다. 반면 西獨은 자유로운 예술공연을 허용했다. 냉전기에 西獨은 東獨의 정기간행물의 구독을 부분적으로 제한한바 있으나 1966년부터 제한을 완화했으며 1976년에는 전면적으로 허용했다. 東獨은 전국 규모의 큰 신문과 잡지만을 東獨에 보급시키도록 제한했다.

東獨은 西獨에서 간행되는 신문, 잡지 중 좌익 혹은 비판적인 몇 종류와 전문분야의 잡지만을 구독하는 것을 허용했는데 이는 자유화 물결의 파급을 우려했던 것으로 보여졌다.³¹⁾ 1950년대 이후 東獨언론인들은 西獨내에서 타국의 언론인들과 동등한 자격으로 보도할 수 있었으나 西獨언론인들은 東獨에서 정상적인 보도를 할 수 없었다. 기존조약은 특파원 활동을 보장했으나 西獨에서 보도의 자유를 누리는 東獨특파원들과는 달리 東獨특파원들은 東獨에서 상당한 규제를 받았다. 반면 東·西獨은 아무런 제한없이 상대방의 T.V, 라디오 방송을 어느 곳에서나 자유롭게 시청, 청취할 수 있었다.³²⁾ 학술교류에 있어서 東·西

29) 위의 책, pp. 70-71.

30) 위의 책, p. 68.

31) 위의 책, pp. 66-67.

32) 위의 책, p. 67.

獨의 교류는 활발히 추진되었다. 西獨의 경비부담으로 東·西獨의 학자들이 참여하여 獨逸語 대사전을 편찬했다. 이 사전을 토대로 東·西獨은 언어의 이질화를 막을 수 있었다.³³⁾ 東·西獨은 정치, 이데올로기 분야가 아닌 자연과학 분야의 학술잡지 및 연구논총, 사전류 등의 발간을 공동으로 추진하면서 대부분의 출판비용은 西獨이 부담했다. 저명한 학자들의 학술강의 및 초청강의도 교류되었는데 대부분 東獨학자들이 西獨에 초청되는 경우가 많았다. 서적의 교류도 자유롭게 실시되었다. 東·西獨의 경우 학술 및 연구기관간의 교류는 없었으나 개인단위로 접촉이 이루어졌다.

3. 獨逸의 통일과정과 그 성공요인

1989년 베를린 장벽의 개방이후의 獨逸의 통일 과정을 연구하고 獨逸통일의 성공요인을 분석하겠다.

(1) 獨逸의 統一過程

獨逸의 통일과정을 통일과정의 내부적 측면과 외부적 측면으로 나누어 설명하겠다.

a) 獨逸통일과정의 내부적 측면

東獨은 호네커 실각이후 크렌츠(Krenz)가 정권을 이양받고 여행의 자유화, 자유선거, 경제, 사회개혁 등을 요구하는 東獨주민들의 대규모 시위로 베를린 장벽을 개방했으나 東獨주민들은 자유선거와 공산당의 독점지배종식을 요구하는 시위를 지속함에 따라 크렌츠는 퇴진하게 되고 개혁 온건파인 모드로(Modrow) 총리가 취임하여 경제, 사회 개혁을 통해 새로운 연립정부의 구성과 새로운 선거법 제정을 약속했다. 西獨의 콜 수상은 1989년 11월 28일 3단계 10개항 통일 방안을 발표했는데, 그는 이미 모드로 총리가 제안한 조약공동체 구상을 받아들이고 1단계로 東獨의 자유총선거 실시, 2단계로 통일을 위한 과도기적 형태로서 東·西獨간에 연합구조 형성, 3단계로는 이를 발전시켜 연방

33) 국토통일원, 「분단국통일문제」, pp. 46-47.

제를 구축하여 獨逸의 통일을 이룩하며 이를 위해 의회 공동 협의체를 포함하는 양독 자문위원회를 구성하여 정치문제를 논의할 것을 제시했다.³⁴⁾ 이 통일 방안에서 西獨이 東獨에게 의료 및 재정부문을 포함한 다각적 지원을 제공하고 東獨의 사회주의 통일당(공산당)은 정치범 석방 및 시장경제 도입 등 자구노력을 할 것을 제안했다. 또한 통독문제는 유럽통합과 東·西 관계 개선과 연계시켜 실현하며 군축을 추진할 것을 제안했다. 東獨에서는 1990년 2월 모드로 수상이 4단계 통일 방안을 발표했다.³⁵⁾ 이 통일 방안은 1단계로 양독이 통일 연방 국가 결성을 위해 나토와 바르샤바 조약기구에서 탈퇴하여 군사적 중립을 취하고, 2단계로 양독이 경제, 화폐, 교통 및 법률제도의 연합을 위한 협정을 체결하며, 3단계로 중앙 및 지방의회와 정부기구 등을 묶는 공동정책기구를 설치 운영하며, 4단계로 공동정책기구에 양독의 주권을 이양함으로써 통일을 실현할 것을 제의했다. 또한 양독은 동시선거를 통해 단일의회를 구성하고 여기서 단일헌법을 제정하며 단일정부를 구성함으로써 연방형태의 獨逸국가를 창출한다는 내용의 제안을 했다. 이 제안을 콜 총리의 3단계 10개항 통독방안과 비교해 볼 때 단계적인 통일방안이라는 점과 조약 공동체와 국가연합을 통한 연방제 통일이라는 점에서 기본골격은 유사했다. 그러나 東獨은 東·西獨의 나토와 바르샤바 조약기구로부터 탈퇴와 함께 연방제 중립국을 지향하고 있으나 西獨은 獨逸의 중립화를 강력히 반대했다. 모드로 총리의 통독안은 獨逸의 재통일에 반대해 온 東獨지도부의 획기적인 자세 변화라는 점에서 중요했다. 이는 東獨지도부가 東獨국민들의 통일요구를 더 이상 회피할 수 없다는 인식에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

東獨의회는 1990년 1월 28일 東獨국민들의 열망을 반영하여 3월 18일에 조기 총선거를 실시하기로 결의함으로써 東獨지역에서는 처음으로 자유선거가 실시되었다. 西獨 자매당들의 지원속에 24개의 군소정당이 난립하여 치른 선거에서 獨逸 기민당을 중심으로한 獨逸연맹이 48%를 획득하여 승리함으로써 통일추진의 기틀이 마련되었다.³⁶⁾ 시민당은 22%, 민사당은 16%, 기타 군소정당들은

34) 중앙일보, 1989.11.19.

35) 서울신문, 1990.2.3.

36) 외무부, 「독일연방공화국개황」, p. 230

14%를 획득했다. 자유총선이후 구성된 東獨의 드 메지에르(de Maisier) 신정부는 자유 민주주의 하에 獨逸통일을 최우선과제로 삼고 1990년 4월 24일 개최된 양독 정상회담에서 통일의 前단계로써 양독간의 내적 통일을 지향하는 통화, 경제, 사회 통합을 추진할 것에 합의했다. 그리하여 1990년 5월 18일 東·西獨은 통화동맹 경제 사회 공동체 창설에 관한 조약에 조인했으며 이는 양독 의회의 비준을 받아 7월 2일부터 발효하게 되었다. 이로써 제 1 차 양국간에 국가조약이 체결되었고 이 조약에서 西獨 기본법 23조에 입각하여 東獨이 西獨연방으로 가입됨으로써 통일이 달성됨이 제시되었다. 양독은 통화·경제·사회 동맹을 창설하고 西獨 마르크(DM)를 공동통화로 하는 통화동맹을 설립하여 西獨의 연방은행이 중앙은행이 되며 경제동맹의 기초는 사회적 시장경제이며 사회동맹의 중요한 요소는 사회적 시장경제에 적합한 노동법과 포괄적인 사회보장의 체계임이 제시되었다.³⁷⁾ 이로 인해 東獨은 공산주의 체계로부터 자유민주질서로 이행하기 위한 토대가 구축되었고 西獨 기본법 제23조에 의한 東獨의 西獨으로의 편입의 기초작업이 완료되었다. 東獨의회는 1990년 8월 23일 西獨 기본법 제23조에 의한 10월 3일의 西獨으로의 東獨편입 결정제안을 2/3의 찬성(재적의원 중 294(찬성) : 62(반대) : 7(기권))으로써 가결됨으로써 東獨은 10월 3일로 그 국가성이 소멸되었다.³⁸⁾ 이어 1990년 8월 31일 東·西獨은 통합이후에 실시될 양측의 정치, 법률, 제도 등 전반적인 사회제도를 단일화하기 위한 통합조약에 조인하게 되었다. 이 조약에 따라 西獨 기본법 제23조에 의해 東獨은 西獨에 편입되고 통일 東獨의 수도 예정지는 베를린이 되었다. 그러나 의회나 행정부의 위치 결정은 통일 뒤로 미루고 東·西獨간의 차이가 있는 낙태법 등에 대해서는 그 처리를 통일獨逸 정부로 넘겼다.³⁹⁾

b) 獨逸통일 과정의 외부적 측면

제 2 차 세계대전 이후 獨逸문제를 종결짓는 평화조약이 獨逸과 전승 4개국(미·영·불·소)간에 체결이 되지 않았기 때문에 “2+4”(東·西獨과 미·

37) 조선일보, 1990. 5. 20.

38) 한겨레신문, 1990. 8. 28.

39) 조선일보, 1990. 9. 2.

영·불·소) 외무장관회담을 통해 獨逸의 통일문제에 대한 해결을 모색하고자 했다. 또한 獨逸의 통일문제는 유럽의 안보 및 평화문제와의 불가분의 관계를 맺고 있어 獨逸통일이후 군사동맹체 잔류문제 유럽안보협력회의(CSCE)문제, 유럽통합 등 향후 유럽질서의 핵심적 부분에 대한 논의가 獨逸통일의 중요한 전제조건이 되었다. 獨逸통일의 문제에 합의하기 위해 “2+4”회담은 1990년 5월부터 9월까지 네차례에 걸쳐서 개최되었다. 제 1차 2+4회담은 1990년 5월 5일 西獨의 본에서 개최되었는데 獨逸민족의 자결권에 입각한 獨逸통일의 조속한 실현에는 합의했으나 서방측은 기존 NATO 전략의 수정과 NATO의 정치기능 강화를 조건으로 통독의 NATO 가입을 제안했고 NATO의 틀안에서 통일문제 해결 및 유럽안보유지의 입장을 강조한데 비해 蘇聯은 통일獨逸의 NATO 가입을 반대했고 獨逸이 양 동맹체제로부터 탈퇴하여 중립적 지위를 가져야 한다는 입장을 표명했다. 또한 통독이 NATO에 잔류하지 않는다는 조건으로 東獨에 주둔하고 있는 蘇聯군의 완전철수 입장을 표명했다.⁴⁰⁾

제 2차 2+4회담은 1990년 6월 22일 베를린에서 개최되었는데 유럽의 신평화 질서 구축을 통해 유럽안보협력회의(CSCE) 체제를 제도화 할 것과 이 체제내에서 통일獨逸의 정치, 군사적 지위에 관한 문제를 해결할 것에 합의했다. 그러나 서방측은 통일후 獨逸 국가 주권의 완전회복과 통일獨逸의 NATO 가입 입장을 재확인했으며 蘇聯측은 4대연합국의 베를린으로부터의 철수, 통일후 5년의 과도기간을 설정하여 통일獨逸이 NATO와 바르샤바 조약기구의 동시 회원국지위를 부여받을 것과 통일獨逸의 군사력 상한선을 20만~25만으로 제의했다.⁴¹⁾ 獨逸통일의 외적인 측면에 대해서는 獨·蘇 정상회담(코카서스 1990. 7. 14~17)에서 완전히 실질적 합의에 이르르게 되었다. 독·소 정상회담에서는 8개항의 합의사항이 있었는데 그 중요한 내용으로는 완전한 주권을 행사하는 통일獨逸이 자유롭게 독자적으로 자신이 원하는 동맹이나 블록에 가입할 수 있고 東獨주둔 蘇聯군이 3-4년 내에 철수를 완료하며 西獨은 앞으로 있을 빈 회담에서 통일獨逸의 병력을 3-4년 내에 37만명으로 감축할 것과 통일獨逸은

40) 외무부, 「독일연방공화국개황」, p. 220

41) 위의 책, pp. 220-221.

핵과 생화학 무기의 생산과 보유를 포기하고 핵확산 금지협정에 동의할 것 등이 있었다.⁴²⁾

이리하여 蘇聯이 과거에 獨逸이 중립화 되지 않으면 안된다는 입장을 포기하고 NATO의 전략을 수정하는 조건하에 獨逸이 NATO 회원국이 되는 것을 허용해 줌으로써 서방측과 大타협을 하게 되었다. 蘇聯으로는 국내의 정치·경제 개혁을 추진하기 위해 獨逸로부터 자본·고급기술설비 등의 경제원조 제공과 蘇聯군 철수비용을 獨逸정부가 부담할 것을 西獨으로부터 약속받고 경제협력 체제 형성에 합의하면서 통일獨逸의 NATO 가입에 합의하게 되었다.⁴³⁾ 이리하여 獨逸통일의 외적인 측면에 대해 완전한 실질적 합의에 이르르게 되었다. 1990년 7월 17일 파리에서 개최된 제 3차 “2+4”회담에서는 앞서 독·소 정상 회담에서 합의된 전후 獨逸 문제를 종결짓는 조약문의 초안을 작성할 것에 합의했다.

1990년 8월 30일 23개국이 참석한 빈에서 열린 유럽 재래식 무기 감축협상(CFC)회담에서 西獨은 독·소 정상회담에서 합의한 바와 같이 향후 3~4년에 통독군의 상한선을 37만명으로 유지할 것을 밝혔다.⁴⁴⁾ 東·西獨과 전승 4개국은 1990년 9월 12일 모스크바에서 개최된 “2+4”회담을 열고 獨逸통일의 대외적 조건들을 마무리하는 獨逸에 관한 최종 합의 조약에 조인했다. 이 최종 합의 조약의 내용은 대부분 독·소 정상회담에서 합의된 내용을 포함했다. 이 합의 조약에서의 주요내용으로는 통독 국경 규정 및 獨逸의 평화선언, 통일獨逸의 동맹가입 권리 보장, 獨逸의 化生放무기 제조, 보유 및 사용금지 등이 있었다. 또한 미·소·영·불 4대국은 베를린과 獨逸 전체에 대한 권리와 책임을 종결함으로써 통일獨逸이 완전한 주권을 회복하는 것을 명시했다.⁴⁵⁾

이와같이 4차례의 “2+4”회담과 독·소 정상회담을 거쳐서 獨逸의 대외적 문제가 완전히 해결되었다.

42) 동아일보, 1990. 7. 8

43) 외무부, 「독일연방공화국개황」, pp. 222~223.

44) 조선일보, 1990. 8. 31.

45) 동아일보, 1990. 9. 12

(2) 獨逸통일의 成功要因:

베를린 장벽이 개방됨으로써 獨逸의 통일은 완성되었다. 이러한 獨逸의 통일이 성공적으로 이루어지는데 영향을 준 내부적, 외부적 요인을 설명하겠다.

a) 내부적 요인

獨逸통일은 東獨의 체제가 붕괴되고 東獨이 西獨으로 편입됨으로써 이루어졌는데 東獨에서 이러한 사태가 발생하게 된 원인으로 우선 東獨의 사회주의 경제체제의 실패로 중앙집권적인 경제구조의 생산력 저하와 이로 인한 국민들의 불만을 들 수 있다. 西獨과의 교류로 인한 東獨국민들의 상승하는 기대를 東獨의 경제체제가 충족시키지 못함으로써 체제위기에 이르르게 되었다.⁴⁶⁾ 東獨에서는 지식인들을 중심으로 Neues Forum 등 자유, 민주, 인권보장 등 정치, 사회체제의 개혁운동이 전개되었는데 이를 東獨정부가 탄압함으로써 체제 스스로 새로운 시대의 요구에 적응해 나갈 수 있는 체제 개혁의 기회를 상실하게 되었다.⁴⁷⁾

이와 더불어 東獨시민들이 東獨정부의 억압적 조치를 탈피하고 더 나은 생활을 위해 西獨으로 대거 이주하는 사태가 있었다. 1989년 동안 약 30만명이 西獨으로 이주했고 베를린 장벽 개방이후에는 하루에 약 2,000명이 西獨으로 이주했다. 東獨의 西獨으로의 편입의 중요한 요인으로 작용한 것은 西獨체제의 장점과 西獨의 통일 정책이라고 볼 수 있다. 西獨은 의회민주주의를 기초로 정치적 안정, 경제적 번영을 이룩하면서 사회적 시장경제제도를 실시하여 사회보장제도를 확립함으로써 東獨보다 체제의 많은 장점을 가지고 있었다. 또한 西獨은 점진적인 東獨과의 교류 협력정책을 실시하면서 東獨을 인정했고 통일을 하나의 긴 과정으로 생각하여 “접촉을 통한 변화”의 정책을 추진하면서 東獨과의 교류를 통해 東獨의 개혁과 개방을 유도했다.⁴⁸⁾ 西獨은 東獨과의 관계가 외국이 아닌 민족 내부의 특수관계임을 강조하면서 獨逸민족의 동질성이 유지되도록 노력했다.

46) 외무부, 「독일연방공화국개황」, pp. 216-217.

47) 위외균, p. 217.

48) 위외균, pp. 218-219.

b) 외부적 요인

獨逸의 통일을 가능하게한 외부적 요인으로는 유럽에서의 동·서 진영간의 유럽안보협력회의(CSCE)를 중심으로한 평화공존체제의 정착과 고르바초프의 개방, 개혁정책, 폴란드·헝가리에서의 개혁운동의 성공, 유럽통합의 움직임 등을 들 수 있다.⁴⁹⁾

최근 유럽에 있어서 동·서 진영간에는 정치, 군사적 신뢰구축을 위한 노력과 경제·기술 협력으로 인한 상호이익 구조의 형성이 있었다. 동·서 진영간의 문화교류, 방송·언론의 개방, 자유여행의 허용 등으로 접촉이 증대되었고 고르바초프는 1988년에 신사고 정책을 통해 蘇聯의 동구권에 대한 패권전략을 포기했으며 東獨의 개방을 촉구했다. 최근의 폴란드·헝가리 등 동구에서의 개혁운동의 성공은 東獨의 개혁운동에 많은 영향을 주었고 헝가리가 東獨 국민들에게 국경을 개방함으로써 西獨으로의 탈출할 수 있는 기회가 증대되었다. 마지막으로 獨逸의 통일은 유럽의 통합의 문제와도 관련이 되고 있다. 최근 유럽국가들은 유럽의 냉전 구조를 청산하고 새로운 시장의 형성을 통해 경제적 통합을 달성하고 더 나아가 정치적 통합을 모색하고 있다. 이러한 유럽내에서의 동·서진영의 화합은 東·西獨 통일에도 많은 영향을 주었다.

Ⅲ. 南·北韓의 統一政策과 周邊情勢

분단이후의 南·北韓의 통일정책을 논의하고 南·北韓 관계와 한반도의 주변정세에 대해 설명하겠다.

1. 南·北韓의 통일정책

南·北韓의 통일정책의 변천과정을 설명하고 최근에 제시된 南·北韓의 통일 방안에 대해 논의하겠다.

49) 위의글, pp. 215-216.

b) 외부적 요인

獨逸의 통일을 가능하게한 외부적 요인으로는 유럽에서의 동·서 진영간의 유럽안보협력회의(CSCE)를 중심으로한 평화공존체제의 정착과 고르바초프의 개방, 개혁정책, 폴란드·헝가리에서의 개혁운동의 성공, 유럽통합의 움직임 등을 들 수 있다.⁴⁹⁾

최근 유럽에 있어서 동·서 진영간에는 정치, 군사적 신뢰구축을 위한 노력과 경제·기술 협력으로 인한 상호이익 구조의 형성이 있었다. 동·서 진영간의 문화교류, 방송·언론의 개방, 자유여행의 허용 등으로 접촉이 증대되었고 고르바초프는 1988년에 신사고 정책을 통해 蘇聯의 동구권에 대한 패권전략을 포기했으며 東獨의 개방을 촉구했다. 최근의 폴란드·헝가리 등 동구에서의 개혁운동의 성공은 東獨의 개혁운동에 많은 영향을 주었고 헝가리가 東獨 국민들에게 국경을 개방함으로써 西獨으로의 탈출할 수 있는 기회가 증대되었다. 마지막으로 獨逸의 통일은 유럽의 통합의 문제와도 관련이 되고 있다. 최근 유럽국가들은 유럽의 냉전 구조를 청산하고 새로운 시장의 형성을 통해 경제적 통합을 달성하고 더 나아가 정치적 통합을 모색하고 있다. 이러한 유럽내에서의 동·서진영의 화합은 東·西獨 통일에도 많은 영향을 주었다.

Ⅲ. 南·北韓의 統一政策과 周邊情勢

분단이후의 南·北韓의 통일정책을 논의하고 南·北韓 관계와 한반도의 주변정세에 대해 설명하겠다.

1. 南·北韓의 통일정책

南·北韓의 통일정책의 변천과정을 설명하고 최근에 제시된 南·北韓의 통일 방안에 대해 논의하겠다.

49) 위의글, pp. 215-216.

(1) 南韓의 통일정책

1948년 8월 15일에 수립된 대한민국 정부는 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부라고 주장하면서 UN 감시하에 北韓지역만의 선거를 실시하여 선출된 그들의 대표를 대한민국 국회에 편입하는 통일정책을 추구했다.⁵⁰⁾ 南韓전쟁을 계기로 南韓의 北韓지역의 흡수통일론은 무력통일 또는 북진통일론으로 전환되었다. 그러나 휴전이 성립됨에 따라 제 1 공화국의 통일정책은 UN총회의 결의에 의한 통일방안을 다시 채택하게 되었다. 제 2 공화국에서는 제 1 공화국의 UN감시하의 北韓만의 자유선거 또는 북진통일론 대신 “UN 감시하의 남북한 총선거”를 통일정책의 기초로 삼았다. 통일문제에 대한 다양한 방안이 각계에서 제시되었는데 혁신계와 일부 학생들은 南北交流, 협상론, 중립화 통일론 등을 들고 나왔다. 1963년 출범한 제 3 공화국은 1970년의 8·15선언이 있기전까지는 근대화과 자립이 통일의 첫 단계임을 강조하고 先건설, 後통일의 정책을 추구했다. 그러나 1970년 8월 15일 긴장완화와 평화공존의 분위기 속에서 남북한 간의 선의의 경쟁을 촉구하는 평화통일 구상선언을 발표했다. 8·15선언은 제 3 공화국의 통일정책의 핵심이 되는데 과거의 통일정책에 있어서는 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부이기 때문에 北韓의 존재를 인정하지 않았으나 8·15선언을 계기로 南韓은 北韓에 공산정권이라는 하나의 사실상의 정권이 있다는 사실을 인정했고 이 공산정권을 통일을 위한 대화와 협상의 대상으로 인정함으로써 南·北韓 관계의 정상화와 평화공존을 통해 평화적 통일을 이룩하려는 노력을 보여 주었다.⁵¹⁾ 1971년 8월 12일 대한적십자사는 北韓적십자사에 대해 1천만 이산가족 찾기운동을 제의했는데 이 제의를 北韓적십자사가 수락함으로써 南北대화의 통로가 열리게 되었고 1972년 7월 4일에는 남·북 공동성명이 동시에 발표되었다. 제 4 공화국은 평화적 통일을 위한 정책적 조치로 1973년의 6·23선언, 1974년 1월의 남북한 불가침협정 체결, 1974년 8월의 평화통일 3대 원칙을 천명하였다. 1973년 6월 23일의 평화통일 외교정책선언은 남북한이 서로 내정에 간섭하지 말 것, 北韓과 함께 UN에 가입하는 것을 반대하지 않을

50) 통일원, 「1990 통일백서」(서울: 정문사, 1990), p. 20

51) 위의 책, p. 31.

것, 호혜평등의 원칙하에 모든 국가에게 문호를 개방하며 우리와 이념과 체제를 달리하는 국가들도 우리에게 문호를 개방할 것을 제의했다. 이는 對北韓 관계에서 南韓이 北韓을 결코 국가로 인정하지 않지만 하나의 정치적 실체로 인정하여 통일이 이룩될때까지 南北의 두 체제가 평화적 관계를 정립해 나가는 것을 의미했다.⁵²⁾

1981년 3월에 출범한 제 5 공화국은 통일정책으로 南·北韓 당국 최고 책임자 상호방문과 南·北韓 정상회담 개최, 통일문제와 南·北韓 관계 정상회담을 위한 “민족화합 민족통일방안”제의, 그리고 민족적 화해와 신뢰를 조성하기 위한 20개 시범실천 사업 등을 제안했다. 이러한 제의에 北韓은 거부반응을 보였다. 1981년 1월 12일 국정연설에서 全 대통령은 南·北韓 당국 최고 책임자 상호방문을 제의했고 1981년 6월 5일에는 평화 통일정책 자문회의에서 南·北韓 당국 최고 책임자간의 직접회담을 제의했다. 1982년 1월 22일 전 대통령은 국정연설에서 “민족화합 민주통일방안”을 제의했는데 이는 통일 헌법을 제정, 총선거를 통한 통일된 단일국가의 완성을 제시했다. 또한 과도기적 조치로 南·北韓 기본관계에 관한 잠정협정을 체결할 것을 제의했다.⁵³⁾

1980년대 후반에는 脫冷戰의 국제정세의 변화가 있었는데 미·소 정상회담에서 중거리 핵미사일 제안 협정, 전략무기에 대한 군축협상들이 전개되었고 아프가니스탄에서 蘇聯군의 철수, 蘇聯의 개혁, 개방정책, 헝가리, 폴란드에서의 정치개혁, 獨逸 통일전개 등 국제정세의 급격한 변화가 있었다.

이러한 가운데 제 6 공화국은 1988년 ‘7·7특별선언’, 1989년 9월 ‘한민족 공동체 통일방안’ 등을 발표했다. 1988년의 ‘7·7특별선언’에서 南韓은 南北대결 시대를 청산하고 폐쇄된 北韓 사회를 개방으로 유도하고 상호관계를 협력관계로 전환할 것을 강조했다. 이는 南韓의 北韓에 대한 인식의 전환을 의미했는데 南韓은 北韓을 경쟁과 대결, 적대하는 대상으로서가 아니라 민족의 일부로 포용하여 상호신뢰, 화해, 협력을 바탕으로 공동번영을 추구하는 민족 공동체의 일원으로 인식하고자 했다. 또한 하나의 민족 공동체 아래 남과 북에 두개의 체

52) 위의 책, p. 35.

53) 위의 책, pp. 38-39.

제가 있다는 사실을 전제로 北韓의 현실적 존재를 인정하고 상호화해와 협력의 증진을 통해 민족 통합을 지향해 나가야 할 것을 제시했다.⁵⁴⁾ 이 선언에서 南韓은 南·北韓 관계를 독립된 국가간의 관계가 아닌, 통일될 때까지는 잠정적 관계, 즉 한민족 공동체안의 특수한 관계로 보았다. 그리고 南·北韓간의 교역을 국가간의 교역이 아닌 민족 내부의 교역으로 간주했다.

1989년 9월 11일에 발표된 ‘한민족 공동체 통일방안’은 남·북 頂上會談을 통해 민족공동체헌장을 채택하고 남·북의 공존공영과 민족 사회의 동질화, 민족공동 생활권의 형성 등을 추구하는 과도기적 통일체제인 南北聯合을 거쳐 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주 공화국을 수립할 것을 제시했다. 이는 통일로 가는 중간단계로서 남·북이 연합하여 살아가는 가운데 단일 민족사회를 형성, 마침내 하나의 완전한 민족 국가를 이룩하여 통일을 실현한다는 점진적인 통일의 접근과정을 제시했고 과도기적 체제로서의 南北연합하에서 남과 북은 민족공동체라는 하나의 지붕아래 연합의 형태로 공동의 이익을 추구하며 남북한 관계는 국가와 국가의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계라는 성격을 가지게 된다.⁵⁵⁾ 南韓은 이러한 南北聯合의 과정을 거쳐서 궁극적으로는 단일민족 국가를 건설함으로써 정치적 통합을 지향하고자 한다.

(2) 北韓의 통일정책

北韓의 통일정책은 한반도를 共產化하는데 그 목표를 두고 있다. 이것은 다음과 같은 조선 노동당의 黨規에서 볼 수 있다. “조선 노동당의 당면 목적은 전국적 범위에서 반제, 반봉건적 민주혁명의 과업을 완수하는데 있으며 최종 목적은 공산주의 사회를 건설하는데 있다.”⁵⁶⁾ 여기에서 전국적 범위란 한반도를 가리킨다. 이와같은 北韓의 통일정책은 1970년대초 南北대화가 개최된 후에도 변하지 않았다. 7·4공동성명을 발표하던 날 北韓 중앙일보는 “...조국 통일을

54) 위의 책, p. 50.

55) 위의 책, pp. 78-80.

56) 「조선중연년감」(1957년도판)

완수하는데는 평화적인 방도와 비평화적인 방도가 있지만 남조선 혁명을 수행하는데는 오직 유일하게 폭력적 방법밖에 있을 수 없다”고 발표했다.

北韓이 통일을 달성하기 위해 내놓은 전략은 3대혁명 역량 강화 방침이다. 이 통일전략은 1964년 2월 27일 노동당 중앙위원회 제 4기 8차회의에서 채택되었다. 이는 또한 1965년 4월 14일 인도네시아의 알리 아르함 사회과학원에서 행한 김일성의 연설을 통해서 구체적으로 제시되었다. “조선 혁명의 전국적인 승리”는 3대 혁명 역량의 준비에 달려 있습니다. 첫째로 공화국 북반부에서 사회주의 건설을 잘하여 혁명기지를 정치·경제·군사적으로 더욱 강화하는 것이며, 둘째로 남조선 인민들을 정치적으로 각성시키고 튼튼히 묶어 세움으로써 남조선의 혁명역량을 강화하는 것이며, 셋째로 조선인민과 국제혁명 역량과의 단결을 강화하는 것입니다.”⁵⁷⁾

1960년 이래 北韓은 통일방안으로서 연방주의제도를 제안했다. 北韓이 제안한 구체적인 연방제도의 模型은 1973년 6월 23일 박정희 대통령의 平和와 統一에 관한 특별 외교정책을 발표한 후 김일성이 同日에 발표한 ‘고려연방공화국’의 제안에서 볼 수 있다. 이 제안에서 北韓은 南·北韓 대표로 구성되고 최고인민 위원회를 정상기구로 조직하여 南·北韓 접근의 중추적 역할을 맡도록 하는 것이었다. 이 위원회의 임무는 대략 3단계로 나눌 수 있는데 제 1 단계는 경제적 협력을 통한 정치적 접근, 제 2 단계는 평화적 통일 추진을 위한 남·북 교류, 제 3 단계는 統一에 관한 상설기구 설치와 南·北韓 兵力 감축이었다. 北韓은 또한 이 제안에서 「고려연방공화국」이란 國號아래 南·北韓이 UN에 단일회원국으로 가입할 것을 주장했다.⁵⁸⁾

이러한 北韓의 연방제 주장은 北韓의 기본 통일전략인 한반도의 共產化統一을 성취하기 위한 수단과 전략으로 간주될 수 있다. 北韓은 주한美軍 철수 등 군사문제 해결을 남·북 연방제 실현의 전제조건으로 하고 있다. 北韓의 統一정책은 남·북대화 이후에도 변하지 않았다.

1984년 1월 北韓은 대한민국 정부에게 南·北韓과 美國을 포함한 3者회담을

57) 「김일성저지선집」 제 4 권(평양:조선로동당출판사, 1968), p. 239.

58) 朴在正, 「북한정치론」(서울:경남대학교 극동문제연구소, 1984), pp. 333-334

제의했다. 이와같은 3者회담을 北韓은 中共을 통해 美國에게 랭군 사태가 있기 하루전인 1983년 10월 8일 처음 제안했다. 그 이전까지는 北韓은 南韓의 참가 없이 美國과 직접 협상을 개최하겠다고 제안했다. 이와같은 3者회담에 대해 南韓은 南·北韓간의 직접협상을 우선 개최할 것과 北韓이 랭군 사태에 대해 사과할 것을 요청했다. 1984년 3월 北韓은 南韓의 요청을 반대하고 나서 다시 3者협상을 열것을 제안했다. 여기서 北韓은 3자협상을 개최하는데 있어서 첫째로 南韓으로부터의 美軍철수를 위한 평화협정이 美國과 北韓사이에 체결되고 그 후 南·北韓 상호불가침 조약이 체결될 것을 제안했다. 이와같은 北韓의 요구는 南韓에 의해 거절되었는데 그 이유는 南韓은 미군의 주둔이 韓·美 상호방위조약에 의해 이루어진 것이며 美軍철수는 北韓이 간섭할 문제가 아니라고 강조했다.⁵⁹⁾ 北韓은 3자협상을 통해 美國과의 직접 협상을 목표로 하고 있기 때문에 南韓은 이와같은 北韓의 제안을 받아들일 수 없다고 했다. 南韓은 南·北韓의 협상이 이루어진 후 四者 또는 六者회담을 개최할 수 있다고 말했다.

北韓은 1987년 1월 南韓에 고위급 정치 군사회담을 제의했고 1987년 7월에는 南·北韓과 美國이 참가하는 多國的 군축협상을 제의했다.

1988년 11월 7일 北韓은 自主的 평화통일을 촉진하기 위한 통일지향, 외군철수, 군축, 남·북 당사자 협상의 평화보장 4원칙을 발표하면서 평화보장 방안으로 단계적 美軍철수와 南·北韓군축, 당면한 정치·군사적 대결상태의 완화를 제시했다.⁶⁰⁾

김일성은 1990년 1월 1일 新年辭에서 「남북한 당국 및 정당 수뇌급 협상 회의」를 주장하면서 남·북 자유왕래와 전면개방의 문제를 협의할 것을 제의했다. 또한 1990년 5월 24일 최고 인민회의 제 9기 1차 회의에서 施政演說을 통해 조국통일 5개 방침을 제의했는데 그 내용은 한반도에서의 긴장완화와 조국통일을 위한 평화적 환경마련을 위해 남북한 불가침 선언채택, 北韓과 美國간 평화협정체결, 南·北韓의 단계적 군비감축, 핵무기와 美軍철수를 제의했고 남북한간 자유왕래와 전면개방 실현, 하나의 의석으로 UN공동가입, 당국간 비

59) *The Korea Herald*, March 14, 1984.

60) 국토통일원, 「남북한 군축관련 주요제의」(1990), pp. 23-26.

당국간 의사를 반영하는 全民族的 대화발전, 조국통일을 위한 全民族的 통일전선협정을 제안했다.⁶¹⁾

1990년도에 들어와서 北韓이 본격적으로 정치, 군사문제를 거론하면서 주한 美軍철수를 위한 한반도 군축, 南·北韓 불가침 선언을 주장하고 있다.

北韓의 3대혁명역량 강화중 국제적 혁명지원 역량 강화는 국제정세의 변화에 따라 어려움에 부딪치고 있으므로 北韓의 기존 통일정책에 있어서 그 수정이 불가피한 상황에 이른 것으로 평가된다.

2. 南·北韓 관계

1970년대 美·蘇의 데탕트와 중국의 美·日접근과 함께 국제정세가 긴장완화의 움직임이 나타나는 가운데 南·北韓간의 대화가 시작되었다. 南·北韓의 관계의 발전과정과 비정치적 교류에 대해 논의하겠다.

(1) 南·北韓 관계의 발전과정

1971년 8월 南韓의 대한적십자사의 이산가족 재회를 위한 남·북 회담 개최의 제안을 北韓이 수락함으로써 南·北韓의 협상은 시작되었다. 1970년대의 남·북 적십자 본회담은 서울과 평양을 왕래하면서 모두 7회 개최되었으나 1973년 8월 20일 北韓 측은 일방적으로 南北對話의 중단을 선언했다.

그후 1984년 8월 전두환 대통령이 불자교역과 경제협력을 北韓에 제의하면서 이에 이어 1984년 9월 北韓이 南韓지역의 수재민을 위한 수재불자 제공을 제의해 오면서 남·북 적십자간의 접촉이 다시 이루어지면서 제 8차 본회담이 서울에서 개최되었다. 세차례에 걸쳐서 본회담이 개최되었고 11차 본회담을 1986년 2월 평양에서 개최하기로 합의했으나 「팀 스피리트」훈련을 구실로 北韓은 南北 대화를 중단한다는 성명을 발표했다.

1970년대 초에 南北 적십자회담이 진행되는 가운데 南北 실무자간의 비밀 막후교섭이 성사되어 南韓의 이후락 중앙정보부장과 北韓 로동당 조직지도부장

61) 국토통일원, 「김일성 시정연설」, (1990).

김영주간에 비밀접촉이 이루어졌다. 이를 계기로 1972년 7월 4일 서울과 평양에서 남·북 공동성명이 동시에 발표되었고 南·北韓은 자주, 평화, 민족 대단결이라는 「조국 통일 3대 원칙」에 합의했을 뿐만 아니라 남북한 사이의 제반문제를 해결하기 위해 南北조절위원회를 구성, 운영하기로 합의했다.

그러나 북한은 군대감축, 군수물자 반입중지, 美國과의 평화협정 체결 등 군사문제 우선 해결을 주장하고 60-70개 정당 사회단체에서 각각 5-20명의 대표와 각계각층 인사로 구성되는 南北조절위원회의 확대 개편을 주장했다.⁶²⁾ 또한 北韓은 南北조절위원회와 병행하여 「南北 정치협상회의」와 남·북정당, 사회단체 연석회의의 소집을 강조했고 주한미군철수, 南韓의 반공정책중지 등의 전제조건을 내세우면서 1975년 5월 南北조절위원회의 회담을 일방적으로 중단했다.

1990년에 와서 공식적인 南北高位級 회담(총리회담)이 3차례에 걸쳐서 개최되었다. 제 1차 고위급 회담에서 南韓은 상호체제 인정 및 존중을 포함한 8개항의 합의서를 제시했다. 남북한의 정치·군사적 대결상황 해소와 교류 협력 문제를 병행해서 토의하자는 입장을 밝혔다. 이에 반해 北韓은 회담에서 준수되어야 할 3개원칙과 UN가입문제, 팀스피리트 문제, 구속자 석방문제의 3개항의 긴급 의제를 해결하자고 주장하면서 주한 미군철수, 핵무기 철거, 군축 등 정치·군사적 문제가 근본적으로 해결되면 교류 협력을 하겠다는 입장을 제시했다.⁶³⁾

제 2차 고위급 회담에서는 제 1차 회담에서 쌍방이 제시한 입장과 방안들을 합의서 형태로 만들자는데 대해 일치된 입장을 보였으며 北韓이 南韓측 기본합의서 내용 일부를 수용한 불가침 선언을 제시한데 비해 南韓측은 北韓이 제시한 통일 3원칙과 불가침 선언 내용을 수용하여 「南北간의 화해와 협력을 위한 공동선언」을 제시했다.

남·북 고위급 회담을 통해 쌍방의 입장이 분명해졌고 상호 합의점 도출을 위해 노력했다는 점에서 중요성을 갖고 있다.

62) 통일원, 「북한개요 '91」(서울:문학관), p. 465.

63) 위의 책, p. 473.

제 3 차 회담에서 南韓측은 「南北 관계 개선에 관한 기본 합의서의 수정안」을 제시하면서 先기본합의서 채택, 현불가침 문제 협의 입장을 취했고 北韓은 불가침 문제 해결, 美國과 평화협정체결, 미군 철수를 주장하면서 「南北 불가침과 화해협력 선언」을 제시했다.⁶⁴⁾ 이로써 남북한이 기본 입장을 고수함에 따라 별로 큰 성과를 거두지는 못했다.

南·北韓 관계 발전의 중요한 계기가 되는 南·北韓의 UN가입이 1991년 9월 17일 제46차 UN총회에서 승인되었다. 이로써 南·北韓의 UN동시가입이 이루어졌는데 이를 계기로 南·北韓은 UN에서의 상호협력과 대화를 통해 신뢰를 구축해 나감으로써 한반도의 평화정책과 통일을 추진할 것으로 전망된다.

노태우 대통령은 1991년 9월 25일 南韓의 한민족 공동체 통일안과 北韓의 고려연방제를 단계적으로 함께 묶을 수 있을 것이라고 뉴욕 특파원들과의 간담회에서 말했다.⁶⁵⁾ 그는 남·북이 통일 단계를 밟다보면 국가연합(南韓주장)→연방제(北韓주장)→정치적 통합상황으로 결합할 수 있을 것이라고 南北 3단계 통일안을 제시했다. 이러한 통일논의가 1991년 10월 개최될 예정인 제 4 차 고위급회담에서 다루어질 것이다. 南·北韓이 UN가입을 계기로 상호협력하는 자세에서 한반도의 통일을 논의할 것이 기대된다.

(2) 南·北韓의 非政治的 교류

南韓에서는 南·北韓간의 교류 협력을 법적 제도적 측면에서 뒷받침하기 위해 南北교류 협력에 관한 법률안을 약 1년 반에 걸쳐 논의한 끝에 1990년 7월 국회 본회의에서 통과시켰다.⁶⁶⁾ 아울러 南北협력 기금법안도 동시에 통과되었다. 이는 남북한의 교류와 협력을 실시함으로써 민족 공동체를 회복, 발전시키고 궁극적으로 평화 통일에 기여한다는 생각에서 이루어지게 되었다.

北韓은 韓·蘇 정상회담(1990. 6. 4)을 계기로 한반도의 주변정세가 급변하고 있는 가운데 제 1 차 南北 고위급회담(1990. 9)이후 南北교류에 대해 태도변화

64) 위의 책, p. 473.

65) 조선일보, 1991. 9. 26.

66) 통일원, 「1990 통일백서」, pp. 180-184.

를 취했다.⁶⁷⁾

이리하여 1990년에는 많은 교류가 실행되었다.⁶⁸⁾ 1990년 12월말 현재 이산가족 상봉의 25건과 325명의 왕래가 이루어졌다. 1988년의 7·7선언을 계기로 재외국민의 경우 400명이 北韓을 방문하게 되었다.

1990년 9월에 개최된 제11차 북경아시아 경기대회에서 南北 단일팀 구성 참가를 위해 단일팀 구성과 관련된 10개항의 기본사항과 단일팀 공동 추진 기구 구성, 운영방안에 대해 의견 일치를 보았으나 합의사항에 대한 이행보장 문제에 의견이 대립되는 가운데 회담은 결렬되었으나⁶⁹⁾ 북경 아시안게임기간중 南·北韓이 공동응원을 했고 1990년 10월에는 뉴욕에서 제 1 회 南北영화제가 개최되었으며 1990년 10월 평양의 「범민족 통일 음악회」에는 南韓의 국악인과 취재인이 17명 참가했다. 또한 「南北통일 축구 대회」가 1990년 10월에 서울과 평양에서 개최되었고 서울에서 1990년 12월에 열렸던 90 송년 통일 전통음악회에는 北韓의 음악인 33명이 참가하여 남북한의 화해와 협력의 분위기를 조성했다.

南·北韓 학자간에 제 3 국에서 열리는 국제학술회의에서의 접촉이 증가되고 있으며 이산가족의 상봉이 늘어나고 있다.

對北 경제개방 조치(1988.10)이후 南·北韓간 물자교역실적은 3,278만 달러에 이르고 있으나 아직은 日本·중국을 통한 간접교역 단계에 머물고 있다.⁷⁰⁾

이와같이 非정치적 분야에서의 민간인 교류는 아직은 소규모이나마 활발하게 이루어지고 있다.

3. 한반도의 주변정세

南韓에서는 1988년 7월 7일의 노태우 대통령의 통일 관련 특별선언 이후 蘇

67) 통일원, 「북한개요」, p. 476.

68) 앞의 책, pp. 476-477.

69) 통일원, 「1990 통일백서」, pp. 161-166.

70) 통일원, 「북한개요」, pp. 476-477.

聯, 중공, 동유럽 국가들과의 관계를 적극적으로 추진하고 있다. 이와 관련하여 北韓도 美·日과 많은 접촉과 교류를 실시하고 있다. 이와같은 南韓의 북방정책의 추진과 北韓의 美·日과의 접촉은 南·北韓에 대한 강대국의 교차승인의 문제로 이어지고 있다.

1989년 2월 헝가리가 南韓과 외교관계를 수립한 이후 현재까지 南韓은 동유럽의 각국과 외교관계를 맺게 되었고 동유럽국가중 알바니아를 끝으로 모두 수교를 맺게 되었다. 이와같이 북방외교의 첫단계인 동유럽국가와의 외교관계 수립은 매우 성공적으로 이루어졌다. 그러나 중·소의 南韓승인은 美·日의 北韓승인과 같이 많은 논란의 대상이 되고 있고, 특히 北韓은 강대국의 南·北韓 교차승인을 거부하고 있다. 아직도 南北戰爭으로 인한 南·北韓간의 불신이 南北對話의 진전을 저해하고 있는 이상 강대국의 南·北韓 교차승인은 많은 제한을 받고 있다. 그러면 南韓의 북방외교와 北韓의 美·日관계에 대해 논의하고자 한다.

(1) 韓國의 北方外交

韓國의 북방외교는 기본적으로는 南韓의 중·소와의 관계를 의미하고 포괄적으로는 南韓의 중·소 등 공산국가들 및 北韓과의 관계를 의미한다고 볼 수 있다. 韓國과 공산제국과의 관계는 이미 1973년 6·23선언이후 개선이 되었으나 1988년 7월 7일 노대통령의 특별선언이후 활발히 전개되었다고 볼 수 있다.

1980년대 후반에 있어서 국제정치는 신테탕트 시대로 들어가게 되었는데 이와 관련하여 1985년 蘇聯은 고르바초프집권이후 개혁과 신사고에 의한 대외개방정책을 추구했으며 1988년 6월, 미·소는 중거리 미사일의 폐기를 합의했고 1989년 5월, 중·소의 정상회담이 개최되었다.

이러한 긴장완화의 추세와 관련하여 노대통령의 7·7선언은 통일관련 6개항을 제안했다. 이 선언은 남북한이 상호신뢰를 회복하고 대외적으로 하나의 공동체라는 인식하에 대결의 관계를 지양해야 할 것을 강조했다.⁷¹⁾ 또한 한반도

71) 「동아일보」, 1988년 7월 7일.

의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위해 南韓은 北韓이 美·日 등 南韓의 우방국들과 관계를 개선하는데 협조할 용의가 있으며 南韓은 蘇聯, 중공을 비롯한 사회주의 국가들과의 관계개선을 추구한다는 뜻을 밝혔다.

韓國의 북방정책의 중요한 목표중의 하나는 남북한관계를 개선시켜 평화적 통일 기반을 조성하는 것인데 南韓은 북방외교가 장기적으로 볼 때 강대국의 남북한에 대한 교차 승인을 촉진시켜 北韓을 개방하고 한반도의 평화에 이바지할 것으로 생각되었다.

7·7선언이후 南韓과 동유럽국가들의 관계에는 많은 진전이 있었는데, 1988년 8월 南韓과 헝가리는 상주대표부 설치에 관한 협정을 체결했고 同年 10월 상주대표부를 양국 수도에 설치했다. 이어서 1989년 2월 南韓과 헝가리는 외교관계를 수립했다. 이에 대해 1988년 10월 南韓과 헝가리가 상주대표단의 교환설치를 발표하자 北韓은 헝가리 주재 北韓대사를 소환했으며 헝가리와의 외교관계를 단절하겠다고 위협했다.⁷²⁾ 그럼에도 불구하고 南韓은 헝가리와의 수교이후 폴란드, 유고, 체코, 불가리아, 루마니아와 외교관계를 수립함으로써 이들 국가들과 새로운 관계를 정립하게 되었다.

南韓과 蘇聯의 관계는 1989년 12월 韓·蘇가 영사관계 수립에 합의함으로써 경제적 관계에서 정치적 관계로 발전하게 되었다. 1990년 3월에는 김영삼 민자당 최고위원의 蘇聯방문이 있었다. 1990년 4월 미·소 외무회담에서 蘇聯의 한반도 문제에 대한 적극적인 발언이 있었는데 蘇聯 세바르드나제 전외무장관은 「南韓의 주모스크바 영사처에 대사를 파견한 것은 외교관계를 원한다는 징표」라고 말함으로써 사실상 蘇聯이 南韓과의 외교관계 수립을 원하고 있음을 암시했다.⁷³⁾ 더욱 蘇聯은 「한반도 사정을 더욱 잘 파악하게 되었으며 南·北韓 모두와 관계를 갖고 있으므로 중재역할도 할 수 있을 것」이라고 말했다. 이것은 蘇聯의 한반도 정책이 韓·蘇 관계의 발전을 통해 南·北韓 등거리 외교로 바뀔 것을 예고하는 듯 했다.

北韓은 한·소 관계가 진전되자 이를 강력히 비난했다. 1990년 3월 19일 北

72) 정세현, "북방정책에 대한 북한의 반응", 「국제정치논총」 제29집 2호(1989), p.131

73) 「조선일보」, 1990년 4월 7일.

韓은 중앙통신을 통해 김영삼 대표위원의 방소목적이 「두개의 조선을 조작, 분열을 영구화 하려는 것」이라고 비난했다. 이어 1990년 4월 6일 노동신문 논평에서 南韓의 對蘇 수교노력에 대한 비난과 蘇聯의 對南韓 관계에 대한 우려와 불쾌감을 표시했다. 同日, 중앙방송을 통해 北韓은 蘇聯이 南韓을 인정하리라고는 생각하지 않는다고 했다. 이와같이 北韓은 韓·蘇 수교를 강력히 반대했다.

최근 韓·蘇의 접근에 따라 北韓과 蘇聯의 관계는 악화되었는데 蘇聯 주간지 「논거와 사실」(아르구멘트이 팩트이)은 최신호에서 北韓은 김일성이 「항일 빨치산 부대」를 총지휘하여 日本으로부터 독립을 쟁취했다고 주장하나 실제로는 김일성은 蘇聯軍 대위로 「빨치산의 한 부대」를 지휘한 것에 불과하다고 보도했다.⁷⁴⁾

반면 北韓은 蘇聯의 언론기관들이 최근 김일성 비판 기사를 비롯하여 「6·25 전쟁은 北韓의 남침으로 시작됐다」는 내용의 기사들을 연이어 게재하자 北韓은 평양에 주재하고 있는 蘇聯기자들의 취재활동을 사실상 봉쇄했다.⁷⁵⁾

韓·蘇는 1990년 4월 24일 UN의 경제특별총회에서 첫 외무차관회담을 갖고 양국간의 수교문제를 비롯하여 南韓의 UN가입문제, 양국간의 경제협력 증진 방안 등을 논의하였고 서울 모스크바주재 양국대표를 통해 외무장관회담개최를 위한 협의를 진행하기로 합의했다.⁷⁶⁾

최근 蘇聯 세계경제 및 국제관계 연구소(IMEMO)의 게오르그 쿠나제 韓·日 정치연구부장은 韓·蘇 양국은 정상화를 향한 과정에 있으며 현재 양국의 갖고 있는 문제가 기술적인 것이지 정치적인 문제는 거의 없다고 말했고 韓·蘇 관계가 蘇·北韓 관계에 부정적인 영향을 주지 않으며 蘇聯과 北韓은 관계를 확고히 유지해 나갈 것이라고 했다. 또한 그는 蘇聯이 南·北韓을 두개의 주권국가로 보고 있다고 말했다.⁷⁷⁾

74) 「조선일보」, 1990년 4월 12일.

75) 「조선일보」, 1990년 4월 26일.

76) 「조선일보」, 1990년 4월 26일.

77) 「조선일보」, 1990년 5월 22일.

노태우 대통령과 고르바초프 대통령의 韓·蘇 정상회담이 1990년 6월 5일 San Francisco에서 있었는데 이 정상회담에서 두 나라는 韓·蘇 관계를 완전한 수교관계로 발전시켜 나가기로 합의했다.⁷⁸⁾

韓·蘇 정상회담이후 6월 9일 노태우 대통령은 韓·蘇 수교와 韓·蘇 대통령의 상호방문이 이루어지기를 바란다는 내용의 친서를 고르바초프 대통령에게 전달했는데 이에 대한 답변으로 7월 고르바초프 대통령은 노대통령에게 보낸 친서에서 南韓내 어떠한 인사가 포함되어도 좋은 南韓경제대표단의 蘇聯방문을 공식 초청했다.⁷⁹⁾ 이에 따라 8월초 수교와 경제협력을 논의하기 위한 南韓대표단이 蘇聯에 파견되었는데 韓·蘇 정부대표단은 韓·蘇 경제협력과 관계정상화가 같이 이루어져야 한다는 데 의견을 같이 했다.⁸⁰⁾

드디어 韓·蘇는 1990년 9월 30일 유엔본부에서 韓·蘇 외무장관회담을 갖고 양국의 수교합의 의정서에 서명하게 되었다. 韓·蘇 수교에 이어 제 2차 韓·蘇 정상회담이 1990년 12월 모스크바에서 있었는데 12월 14일 韓·蘇의 대통령은 모스크바 선언을 발표하고 한반도의 냉전 종식과 평화통일에 함께 노력하기를 다짐했으며 한반도 문제해결에 있어서 군사력 사용배제, 남북한의 평화적 대화를 통한 신뢰구축과 단계적 협력관계발전, 北韓의 개혁과 개방의 필요성에 대해 인식을 같이 했다. 고르바초프 대통령은 北韓에게 핵안전 협정가입을 요청할 것을 다짐했다.⁸¹⁾ 최근의 韓·蘇의 공식적 관계의 수립은 韓·蘇의 우호와 협력관계를 한층 더 강화시키게 되었다.

蘇聯은 韓·蘇 수교로 인하여 北韓이 고립되는데 우려를 표시하면서 北韓에 대해 개방 압력을 가하는 한편 美國과 南韓에 대해서도 北韓과의 관계 개선을 촉구하는 정책을 병행할 것으로 관측되고 있다.

1989년 5월 중·소 정상회담이 개최되어 중·소의 적대관계가 종식되고 관계 정상화도 진전됨에 따라 중공의 對한반도 정책에도 변화가 오고 있다. 최근

78) 「동아일보」, 1990년 6월 5일.

79) 「동아일보」, 1990년 7월 18일.

80) 「동아일보」, 1990년 8월 4일.

81) 「조선일보」, 1990년 12월 15일.

韓·中관계는 질적, 양적으로 많은 발전을 하고 있으며 과거의 간접교역의 형태가 직접교류의 형태로 전환이 되었다. 韓·中의 비공식적인 발전에도 불구하고 韓·中간의 공식적인 발전은 北韓과 중국의 관계와 중국의 통일원칙에 의해 많은 제한을 받고 있다.⁸²⁾

北韓에 대한 중·소 경쟁관계가 근본적으로 해소되지 않는 한 중국은 北韓에 대해 蘇聯보다 불리한 입장에 있다. 蘇聯은 北韓에 대해 경제력, 군사력을 영향력의 수단으로 사용할 수 있으나, 중공은 北韓에 대해 경제적, 군사적 지원을 할 수 없는 이유로 외교적 지원방식에 의존할 수밖에 없고 이로 인해 중공은 남국의 공식적인 관계 발전에 있어서 北韓을 고려하지 않을 수밖에 없다. 南·北韓 관계에 발전이 없는 한 중공은 南韓과의 공식적 관계를 수립하는데 많은 제한을 받는다.

1990년 3월 중국과 韓國은 서울과 북경에 무역대표부를 설치하는 문제를 놓고 회담을 가졌으나 협상을 보류하기로 결정하였다.⁸³⁾ 南韓은 영사기능을 수행할 수 있는 공식적인 대표부 설치를 요구한 데 비해 중공은 외교적 업무를 수행하지 않는 정부차원이 아닌 민간차원에서의 사무실 개설을 주장함으로써 협상이 결렬되었다.

그러나 1990년 10월 20일 南韓과 중공의 무역대표부 교환 설치에 대한 합의가 이루어짐으로써 韓·中 관계에 획기적인 발전이 이루어지게 되었다. 韓·中은 무역대표부 설치에 공식적으로 합의하고 이와는 별도로 무역대표부에 사실상 외교공관의 기능과 특권을 부여키로 하는 내용의 비공개적 양해각서 교환이 있음으로써 이는 무역대표부가 형식상으로는 민간차원의 기구이나 실질적 내용은 공적인 성격을 가지게 됨을 의미한다.⁸⁴⁾ 무역대표부의 설치가 이루어지게 된 배경에는 북경 아시안게임에 대한 南韓의 적극적인 지원이 있었다.

중국과 北韓의 관계와 두개의 중국을 배경하는 중공의 통일정책이 두개의 南韓이 전제되어야 하는 韓·中의 관계정상화를 제한시키고 있으나 韓·蘇 수교

82) 박두복, “중공의 對한반도 정책과 韓·中관계”, pp. 83~85.

83) 「조선일보」, 1990년 3월 12일.

84) 「한국일보」, 1990년 10월 21일.

등 한반도 주변정세의 급격한 변화에 따라 韓·中의 공식적 관계가 日·北韓의 관계 정상화와 함께 실현될 가능성이 있다고 본다.

(2) 北韓과 美·日 관계

南韓의 북방정책이 南韓의 일방적인 對中·소 접근을 의미할 경우 北韓은 소외감을 느끼고 이를 강력히 저지할 것이므로 南韓은 7·7선언에서 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위해 北韓이 美·日 등 南韓의 우방국과의 관계를 개선하는데 협조할 의사가 있음을 표시했다.

美國은 한반도의 긴장완화와 동북아 지역의 안정과 평화를 추구하면서 동북아에서의 蘇聯의 팽창을 저지시키려 한다. 美國의 대北韓 정책은 미·소의 관계에 따라 변천했다. 즉 美國은 미·소간의 냉전시대에는 北韓에 대해 강경노선을 취했고 데탕트 시기에 있어서는 北韓에 대해 유화정책을 취했다.

美國은 北韓에 대해 남·북대화의 진전을 美·北韓의 대화의 전제조건으로 제시하고 있다. 美國은 北韓을 개방시키고 北韓과의 관계를 개선함으로써 한반도에서의 蘇聯의 영향력을 견제하고 北韓을 蘇聯보다는 중공의 영향권 안에 들어가도록 유도하려고 한다.⁸⁵⁾ 또한 美國은 강대국의 남북한 교차승인과 남북 UN동시가입을 추진하고자 한다. 北韓은 한반도 문제를 美國과 직접 논의함으로써 北韓 정권의 합법성을 인정받고 南韓을 국제적으로 고립시키며 韓·美 관계를 악화시키려고 한다. 1984년에 채택된 합영법이 많은 성과를 얻지 못해 美國과의 접촉에서 美國의 자본과 기술을 유지함으로써 경제발전을 도모하고자 한다.⁸⁶⁾

美國은 1988년 10월 北韓에 대해 다음과 같은 완화조치를 취했다.⁸⁷⁾ (1) 美國인의 北韓지역 여행완화 및 학술문화 등 비정치적 교류허용 (2) 식량, 약품 등 인도적 차원의 교역허가 (3) 北韓의 미입국 비자발급 규제완화 (4) 北韓 외교관과 비공식 대화 허용 등이다.

85) 백광일, “미국과 북한관계의 변화추세와 전망”, p. 299.

86) 앞의 논문, pp. 282-286.

87) 앞의 논문, p. 297

1988년 12월부터 현재까지 美國과 北韓 외교관들의 10여차례에 걸친 접촉이 북경에서 있었다. 美國이 北韓에 대해 요구하고 있는 관계개선의 전제 조건들은 (1) 南韓전쟁 당시의 미군 유해 송환 (2) 대미 비방중지 (3) 테러리즘 포기 (4) 南北대화 진전 (5) 南·北韓간 신뢰구축 조치 (6) 국제원자력위원회 (IAEA)와의 핵안전협정체결 등이다.⁸⁸⁾

北韓과의 관계개선을 바란다는 것은 美國 행정부의 일관된 원칙이며 北韓도 1990년 美國과의 학술교류 및 美國인들의 평양초청을 재개하는 등 활발한 대미 접촉을 실시하고 있다.

1990년 5월 北韓은 南韓전쟁 당시의 실종된 미군 유해 5구를 판문점을 통해 美國에 송환함으로써 北韓이 지금까지 관계개선의 전제로 美國측이 내세운 조건 중의 하나를 이행하기 시작했다는 점에서 美·北韓의 관계개선의 움직임이 주목된다. 이번 조치는 또한 北韓이 南韓의 북방외교의 성과 등으로 인한 외교적 고립을 피하기 위해 대미 관계개선을 시도하고 있으며 유해송환으로 성의를 표시한 것으로 볼 수 있다.⁸⁹⁾

반면 北韓은 美國 측에 (1) 美·北韓 대화창구의 격상 (2) 주한 미군 및 핵무기 철수 (3) 팀 스피리트훈련 중지 등의 요구를 하고 있다.⁹⁰⁾ 北韓은 한반도 문제 해결에서 南韓을 당사자로 인정하지 않고 美國과 직접 협상하려는 과거의 태도를 견지할 가능성이 크다.

그레그 주한 美國대사는 1990년 5월 北韓의 허담 등 고위인물들이 학술회의 참가 목적으로 美國입국을 신청할 경우 비자가 발급될 것이라고 말하고, 그러나 그들이 美國 고위관리들과 접촉을 시도하는 것을 불허용한다는 美國정부의 방침을 밝혔다.⁹¹⁾ 또한 북경에서 진행된 美·北韓간의 접촉을 南·北韓간의 관계개선 등 한반도의 긴장완화를 위한 것이지 南韓의 북방정책을 견제한다든지 南韓을 배제한 채 美·北韓이 정치협상을 보이는 것이 아니라고 강조했다. 그

88) 「조선일보」, 1990년 5월 15일.

89) 「조선일보」, 1990년 5월 13일.

90) 「조선일보」, 1990년 5월 13일.

91) 「조선일보」, 1990년 5월 19일.

리고 그는 美國이 南韓의 북방정책을 지지한다고 설명했으며 韓·蘇 관계 개선으로 인한 韓·美간의 갈등설을 부인했다.⁹²⁾

1990년 6월 韓·蘇 정상회담에 이어 노대통령과 부시 미 대통령의 韓·美 정상회담이 개최됐다. 이 회담에서 부시 대통령은 美國이 韓·蘇간의 관계개선을 적극 지지하여 北韓의 개방과 개혁을 美國이 적극 유도하고 있음을 시사했다. 韓·美 두 정상은 南·北韓 접촉과 韓·蘇의 관계개선에 韓·美 양국이 사전에 긴밀히 협의하기로 합의했다.⁹³⁾

노대통령은 美·北韓간의 접촉 확대를 南韓은 환영하며 美·北韓 접촉 확대에 앞서 北韓의 핵안전협정 체결, 적화통일노선 포기, 국제테러행위 포기 등이 전제되어야 한다고 강조했다. 부시 대통령은 美國이 이와같은 전제조건을 北韓에 제시하고 있음을 재확인했고 韓·美 방위공약에 변함이 없음을 강조했다.⁹⁴⁾

최근 日本과 北韓의 접촉이 빈번해지자 美國은 북경에서 北韓과 접촉하고 있고 美國은 지금까지 北韓에 요구해 온 국제테러 포기, 南北對話에 대한 성실한 자세 등을 제외하고 핵 안전협정체결안을 관계 정상화의 요구조건으로 제시했다. 北韓은 이에 대해 美國이 北韓에 대해 핵 선제사용을 하지 않는다는 보장을 요구해오자 美정부의 「비 핵 보유국에 대한 선제 불사용」이라는 일반원칙을 北韓에도 적용한다는 조건으로 北韓은 이를 수용할 움직임을 보였다. 그러나 최근 UN주재 北韓대사가 주한 미군의 핵무기 동시사찰을 제안함으로써 美國의 北韓에 대한 핵안전협정체결 요구를 비판하고 있다. 이와 관련하여 1990년 11월 제 2차 한미 안보협의회에서는 北韓의 핵개발 억제에 공동노력할 것을 합의했다.⁹⁵⁾

이제까지 美·北韓의 관계는 약간의 진전을 보이고 있다. 北韓은 이러한 美國과의 교류를 제한된 범위내에서 받아들이면서 그러한 교류와 관계개선이 남북한에 대한 본격적인 교차승인으로 이어지지 않도록 노력하고 있다. 南韓의

92) 「조선일보」, 1990년 5월 19일.

93) 「동아일보」, 1990년 6월 7일.

94) 「동아일보」, 1990년 6월 7일.

95) 「한국일보」, 1990년 11월 20일.

7·7선언에 대해 北韓은 7·7선언이 한반도의 분단을 고착화시키고 대외적으로 쌍방 우방국들과 각기 교차접촉관계를 실현하여 「두개 조선」을 합리화 할 것을 추구한다고 비난했다.⁹⁶⁾ 그러나 北韓은 南韓의 북방정책을 근본적으로 저지시킬 수 없다. 장기적으로 볼 때 南·北韓 관계는 강대국의 南·北韓에 대한 교차접촉과 교차승인의 틀 속에서 개선되는 방향으로 나갈 가능성이 높다.

日本은 동북아의 국제정세의 변화와 南韓의 북방정책 추진에 따라 北韓과의 관계 개선을 위해 다각적으로 노력하고 있다. 南韓은 7·7선언이 있는 후 1988년 1월 20일 日本 외무성이 발표한 “日本의 대北韓 정책”과 3월 23일 우노 외상의 중의원 발언에서 日本은 더이상 北韓에 대해 적대적 태도를 취하지 않을 것을 밝혔다.⁹⁷⁾

다케시다 日本 수상은 국회답변의 형식을 통해 日本정부가 北韓과의 관계 정상화를 적극 추진하겠다는 입장을 피력하면서 과거 日本의 식민지 지배에 대해 北韓에게 유감을 표시했고 이에 대한 배상을 할 용의를 밝혔다. 이것으로 日本정부가 두개의 한국정책을 추진할 의도가 있음을 밝힌 것이라고 할 수 있다.⁹⁸⁾

이러한 日本의 적극적인 태도에 대해 北韓은 日本의 비상금 지불에 대해 많은 관심을 표시했으나 처음에는 日本과의 공식적인 관계개선을 위한 적극적인 조치를 취하지 않았다.⁹⁹⁾

그러나 1990년 9월 김일성 北韓주석과 가네마루 日本 전 부총리, 다나베 사회당 부위원장간의 3자회담이 있었고 北韓과 日本은 식민지 지배에 대한 배상과 사과, 경제지원, 日本선원 석방문제 등 현안문제를 일괄타결하고 새로운 우호관계를 출발시키자는데 합의하게 되었다.¹⁰⁰⁾

또한 1990년 12월 17일 北韓과 日本은 1991년 1월 하순 평양에서 국교정상화 첫 회담 이후 4차례 회담을 진행시켰는데 北韓은 韓·蘇 접근에 따른 외교적 충

96) 「로동신문」, 1988년 7월 12일.

97) 박홍규, “북방정책과 한국의 對日·일 관계”, 「국제정치논총」 제29집 2호(1989), p. 113.

98) 신정현, “북한의 對日 관계: 현황과 전망”, p. 576.

99) 박홍규, 앞의 논문, p. 113.

100) 「조선일보」, 1990년 9월 27일.

격을 완화시키고 경제적 고립을 탈피하고 日本 자분을 도입할 필요성을 인식함으로써 日本과의 협상을 적극적으로 추진할 것으로 보인다.¹⁰¹⁾

이러한 北韓과 日本의 관계개선과 관련하여 노대통령과 가이후총리는 1991년 1월 9일 韓日 정상회담에서 日·北韓 관계개선과 관련된 한·일간의 충분한 사전협의, 北韓의 핵안전협정서명촉구, 北韓의 개방유도 등의 韓·일간 5원칙을 재확인했다.¹⁰²⁾

南韓은 이미 北韓이 日本과의 관계를 개선하는데 협조할 의사가 있음을 표시했다. 南韓의 북방정책의 추진과 日本의 대北韓 접근은 韓·일간 긴밀한 협력하에 이루어져야 할 것이다.

IV. 한반도의 統一 가능성에 대한 展望

獨逸통일은 1972년의 東·西獨의 기본조약 체결이후 거의 20년만에 성공적으로 이루어졌다. 1970년대부터 통일이전까지 東·西獨人들은 장기간동안 상호 교류와 접촉을 통해 상호 개방과 함께 상호 침투되었다.

그 결과 東獨人들은 공산체제의 비효율성과 西獨 경제 사회의 우월성을 인식하게 되었다. 이러한 가운데 蘇聯과 동유럽에서의 개혁운동의 성공은 東獨人에게 체제개혁의 요구를 하고 더 나아가 西獨체제로의 통합을 요구하게 했다.

베를린 장벽 개방 이전의 東·西獨의 통일정책에는 많은 차이가 있었다. 그러나 베를린 장벽 개방이후 東·西獨의 통일정책은 국가연합을 거쳐서 연방제 통합에 이른다는 점에 어느정도 합의하게 되었다. 그러나 獨逸통일 과정에 있어서 중요한 계기는 東獨의 자유 총선거에서 獨逸 기민당을 중심으로한 獨逸동맹의 승리였다. 이로 인해 獨逸의 통일은 앞당겨 질 수 있었고 獨逸의 통일은 경제, 사회, 통화 통합의 실질적 통합과정을 거쳐서 정치적 통합에 이르르게 되었다.

101) 「조선일보」, 1990년 12월 18일.

102) 「조선일보」, 1991년 1월 10일.

격을 완화시키고 경제적 고립을 탈피하고 日本 자본을 도입할 필요성을 인식함으로써 日本과의 협상을 적극적으로 추진할 것으로 보인다.¹⁰¹⁾

이러한 北韓과 日本의 관계개선과 관련하여 노대통령과 가이후총리는 1991년 1월 9일 韓日 정상회담에서 日·北韓 관계개선과 관련된 한·일간의 충분한 사전협의, 北韓의 핵안전협정서명촉구, 北韓의 개방유도 등의 韓·일간 5원칙을 재확인했다.¹⁰²⁾

南韓은 이미 北韓이 日本과의 관계를 개선하는데 협조할 의사가 있음을 표시했다.南韓의 북방정책의 추진과 日本의 대北韓 접근은 韓·일간 긴밀한 협력하에 이루어져야 할 것이다.

IV. 한반도의 統一 가능성에 대한 展望

獨逸통일은 1972년의 東·西獨의 기본조약 체결이후 거의 20년만에 성공적으로 이루어졌다. 1970년대부터 통일이전까지 東·西獨人들은 장기간동안 상호 교류와 접촉을 통해 상호 개방과 함께 상호 침투되었다.

그 결과 東獨人들은 공산체제의 비효율성과 西獨 경제 사회의 우월성을 인식하게 되었다. 이러한 가운데 蘇聯과 동유럽에서의 개혁운동의 성공은 東獨人에게 체제개혁의 요구를 하고 더 나아가 西獨체제로의 통합을 요구하게 했다.

베를린 장벽 개방 이전의 東·西獨의 통일정책에는 많은 차이가 있었다. 그러나 베를린 장벽 개방이후 東·西獨의 통일정책은 국가연합을 거쳐서 연방제 통합에 이른다는 점에 어느정도 합의하게 되었다. 그러나 獨逸통일 과정에 있어서 중요한 계기는 東獨의 자유 총선거에서 獨逸 기민당을 중심으로한 獨逸동맹의 승리였다. 이로 인해 獨逸의 통일은 앞당겨 질 수 있었고 獨逸의 통일은 경제, 사회, 통화 통합의 실질적 통합과정을 거쳐서 정치적 통합에 이르르게 되었다.

101) 「조선일보」, 1990년 12월 18일.

102) 「조선일보」, 1991년 1월 10일.

獨逸 통일과 관련하여 한반도의 내부적 여건을 볼 때 동유럽에서 발생한 체제의 개혁은 北韓에 아직 영향을 미치지 못하고 있다. 北韓은 외부에 대해 통제를 가하고 있고 南·北韓의 교류는 제한된 범위에서나마 최근에 시작되었다. 南·北韓은 아직도 관계 정상화를 위한 잠정협정의 체결을 이루지 못하고 있으나 南·北韓의 통일에 관한 정치적 협상은 南北高位級 회담을 통해 지속되고 있다.

獨逸 통일의 외부적 여건을 볼 때 東·西獨은 강대국과의 관계 정상화를 1970년대에 이루었다. 강대국들은 獨逸의 통일은 원치 않았으나 베를린 장벽 개방이후 민족자결의 원칙에 의한 獨逸통일을 불가피하게 수락했고 다만 통일 獨逸의 동맹 가입 문제를 놓고 蘇聯과 서방측이 이견을 가졌다. 이러한 문제도 西獨이 蘇聯에게 경제적 원조를 제공해 줌으로써 蘇聯이 양보하게 되었다.

한반도의 경우 최근 韓·蘇 정상회담을 계기로 韓·中 관계, 北韓과 美·日 관계가 개선되고 있으나 北韓이 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전 협정서명과 핵사찰을 거부함으로써 美·日과의 관계 개선에 문제점이 되고 있다. 제 4차 남·북 고위급회담에서 北韓의 핵문제가 논의될 예정이어서 만일 北韓의 핵문제가 해결될 경우 北韓과 美·日과의 관계 정상화의 가능성은 높아진다. 중국은 北韓과의 오랜 유대관계 때문에 韓·中과의 수교에 대해 조심스러운 반응을 보이고 있다. 韓·中 수교는 北韓과 美·日의 관계 정상화 이후에나 가능할 것으로 본다.

최근 南·北韓이 UN에 동시 가입함으로써 과거의 적대적 관계에서 협조적 관계로 발전할 가능성은 높다. 南北 고위급 회담에서 잠정적으로나마 관계 정상화를 위한 조약이 체결되고 南·北韓의 교류가 활성화되면 멀지 않은 장래에 통일의 방법에 대한 南·北韓간의 합의가 가능하리라고 본다.

그러한 미래에 대비하기 위해 南韓은 내부적으로 정치적 안정과 경제적 번영을 이룩하는 것이 가장 큰 과제라고 본다.

참고자료

- Federal Republic of Germany, Press and Information Office *documentation relating to the Federal Government's Policy of Detente*. (Bonn, 1978).
 - Wolfram F. Hanrieder and Graeme P. Auton, *The Foreign Policies of West Germany, France, and Britain*, (Englewood Cliffs, 1980).
 - Eugene K. Keefe, et al, *Area Handbook for East Germany*, (Washington, D.C. 1972).
 - Kurt Sontheimer and Wilhelm Bleek, *The Government and Politics of East Germany*, (New York, 1975).
 - Claus Arndt, "Legal Problems of the German Eastern Treaties" *American Journal of International Law* (Jan. 1980).
 - Ronald K. Asmus, "A united Germany," *Foreign Affairs* (Spring, 1990).
 - Christophe Bertram, "The German Question," *Foreign Affairs*, (Spring, 1990).
 - Peter H. Merkl, "The German Janus: From Westpolitik to Ostpolitik." *Political Science Quarterly*, (Winter, 1974-75).
 - Hans Speier, "The Hallstein Doctrine," *Survey*, No. 61 (October, 1966).
 - Fritz Stern, "Germany in a Semi-Gaullist Europe," *Foreign Affairs*, (Spring, 1980).
 - Kurt p. Tudyka, "The Foreign Policy of the GDR," *Survey*, No. 61 (October 1966).
- (1) 국토통일원, 남북한 통일정책 비교(1990)
 - (2) 국토통일원 남북대화사무국, 동서독 관계발전과정(1987)
 - (3) 국토통일원 통일연수원, 분단국통일문제(1990)
 - (4) 서병철, 통일을 위한 동서독 관계의 표명(서울 : 지식산업사, 1988)
 - (5) 외무부, 독일연방공화국 개황(1991)

- (6) 정용길, 분단국 통일론, (서울 : 고려원), p.1988
- (7) 통일원, 독일통합 연구자료집(1990)
- (8) 통일원, 북한개요 '91(1990)
- (9) 통일원, 통일백서(1990)
- (10) 국제정치 논총. (1988-)
- (11) 통일문제 연구. (1989-)

◆ 統一憲法の 基礎에 관한 研究

—남북한의 權利·義務의 승계조항문제를 중심으로—

박 용 현(조선대)

〈要 約 文〉

I. 序 論

分斷國의 統一問題에 관한 국제법적인 측면에서의 연구는 정치학적인 측면에서의 연구에 비해 부진한 실정이다. 물론 그동안 國際法の 규율대상의 擴大와 國際法の 새 地平이 운위되어져 온 것도 사실이지만, 그것은 대체로 國際法適用範圍의 新生國에로의 擴大를 가리키는 것이었을 뿐¹⁾ 統一問題를 포함한 분단국 내부관계에 대한 국제법의 적용가능성 문제는 극히 일부의 理論的 探索作業을 제외하고는 거의 주목을 받지 못하였던 것이다. 또한 1978년에 채택된 「조약에 있어서 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties)」과 1983년에 채택된 「국유재산과 공문서 및 외채에 관련된 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts)」역시 분단국의 통일을 염두에 둔 규정을 하고 있지 않은 실정이다.

이와 같은 現象은 분단국의 통일문제가 국제법의 규율대상에 비추어 그들의 내부관계이지 국가간의 관계가 아니므로 국제법과는 무관하다고 속단하였거나, 아니면 제 3국의 입장에서 보면 두 分斷體는 모두 主權國家로서 국가간의

1) Wolfgang Friedman, The Changing Structure of International Law (New York : Columbia University Press, 1964), p. 64.

국제관계와 조금도 다를바 없으므로 굳이 이들의 내부관계에 대한 국제법의 관련성을 따질 필요가 없다는 시각에서 알 수도 있다.²⁾ 또한 분단국의 통일문제는 다른 국제법 관계에 비하여 研究需要가 相對的 少數性을 띠고 있기 때문일 수도 있다.

그러나 分斷國의 統一은 그 形態나 內容 如何에 따라서는 國家承繼問題가 발생할 것이고, 그 事案別 類型에 따라서는 제 3 국의 이해관계와 직결되는 문제가 발생할 수 있는 국제법상의 중요한 문제인 것이다.

더욱이 우리로서는 동·서독의 統一에 이어 未久의 將來에 實現될 것으로 確信되는 南·北統一에 對備한 諸般研究 및 措置가 民族史的 召命인바, 統一憲法上에 규정되어야 할 南北韓의 權利義務의 承繼條項問題에 관한 연구가 절실히 요청된다 할 것이다.

따라서 本稿는 위와 같은 요청에 부응하여 통일 헌법상의 남·북한의 권리·의무의 승계조항문제를 국제법적인 측면에서 검토함으로써 統一憲法의 基礎에 기여하고자 하며, 이를 위하여 우선 국가승계에 관한 국제법규를 살펴본 후, 이를 남·북한 관계에 적용할 수 있는지의 여부에 관한 문제를 검토하고, 통일 헌법상의 남·북한의 권리·의무의 승계문제를 考察하고자 한다.

II. 國家承繼에 관한 國際法規

1. 國家承繼의 概念

국가승계(state succession)란 일정한 지역을 통치하는 국가 또는 통치주체 자체의 변경으로 그때까지 통치하던 先行國(predecessor state)의 조약 및 그 밖의 권리·의무가 承繼國(successor state)에게 승계되는 것을 말한다.³⁾ 다만 國家承繼란 國家繼續性의 반대측면, 즉 그 喪失에서 오는 문제를 다루기 때문에 여기에서의 승계란 표현을 국가의 계속성 개념과는 구별해야 할 것이다. 왜냐하면 동일성이 보장되지 않고서는 계속성이라는 것이 있을 수 없는 것이어서

2) 장효상, “통일과 국가상속” 「한국국제법학의 제문제」(서울: 박영사, 1986), 102.

3) 이병조·이중범, 「국제법신강」(서울: 일조각, 1990), pp. 148-149.

국가의 동일성과 계속성은 밀접·불가분의 관계에 있는 것이고, 계속성이 유지되면 국가의 권리의무에 아무런 변동도 일어나지 않기 때문이다.

2. 國家承繼 事由의 類型

승계사유란 1978년과 1983년의 국가승계에 관한 두개의 비엔나 협약에서 말하는 이른바 “국가승계”의 발생이다. 즉, 관계국가간에 일정영역의 국제관계에 대한 책임의 주체가 교대되면, 당해 승계국에 의한 선행국의 권리·의무의 승계 여부와 그 범위의 문제가 제기된다. 이 사유는 편의상 몇가지 유형으로 나눌 수 있는 바, 領土一部分의 割讓, 新生獨立, 國家의 統合, 領土一部分의 分離, 先行國의 解體에 따른 둘 이상의 承繼國 創設 등이 있다.

3. 條約에 關聯된 國家承繼에 관한 비엔나 協約

조약에 관련된 국가승계에 관한 비엔나협약 제31조 및 제34조에 의하면 국가의 통합 및 분리에 의해 국가승계가 발생할 경우 선행국의 조약은 그대로 승계국에게 승계된다. 이것은 국가의 통합 및 분리에 의해 탄생된 국가는 통합 및 분리 이전의 국가, 즉 선행국의 인격이 그대로 이전된 기존국가로서 간주될 뿐이며 결코 새로운 법인격체로서의 탄생으로는 간주되지 않음을 의미하는 것이다.

同 協約의 이러한 태도는 국가의 통합 및 분리로 발생된 국가 자신의 이익보다는 통합 및 분리 이전의 국가와 조약을 체결한 타방 당사국의 이익을 우선 고려한 것으로 국가의 통합 및 분리로 야기될 수 있는 법적 안정성의 저해를 방지하고자 한 것이다. 다만 이 경우에도 선행국과 승계국 사이에 정치적 동일성이 없는 경우에는 당해 지역에 적용되고 있는 동맹조약, 군사기지협정, 범죄조인인도조약, 국제조직의 회원국 지위가 부여되는 조약 등 정치적 성격을 갖는 조약은 당연히 승계되지 않는다는 것이 원칙이다.⁴⁾

4. 國有財産과 公文書 및 外債에 關聯된 國家承繼에 관한 비엔나 協約

4) 이병조·이승범, 상계서, p.150.

국가통합의 경우 승계국은 선행국의 채무를 부담한다(제38조, 제39조). 여기서 말하는 국가채무라 함은 국가와 국제조직, 그 밖의 국제법 주체에 대하여 국제법이 정하는 바에 따라 부담하고 있던 선행국의 재정상의 의무를 뜻한다(제33조). 따라서 개인채권자에 대한 채무는 이 조항의 적용범위에서 제외된다. 이렇듯 전면승계의 경우에는 승계국이 선행국의 채무를 부담하는 것으로 보지만, 선행국이 제3국을 위해 또는 승계국에 대한 적대적 목적으로 부담한 채무는 승계되지 않는다.⁵⁾

Ⅲ. 南·北韓關係의 國際法 適用可能性

분단국에의 국제법 적용 가능성 문제는 대체로 각 분단체가 잠재적 전체국가의 단독대표권을 주장하고 있고, 또한 국가와 유사한 정치실체가 공존하고 있다는 점에서 문제가 발생한다. 즉, 지금까지의 남북한 관계만 보더라도 양측의 헌법은 영토조항에서 상호국가성을 부인하고 있기 때문에(대한민국헌법 제3조, 북한헌법 제15조) 국가간의 관계가 아님은 분명하다. 그러나 국제법이 국가간의 관계만을 규율하는 것이 아님이 이미 오래전에 상식이 되었다는 점을 상기해 볼 때, 오직 이러한 이유만으로 남·북한관계에 국제법의 적용이 전적으로 배제되는 것은 아니라고 보아야 한다. 실제로 통일 이전의 동·서독간에 국제법이 준용될 수 있다는 서독연방헌법재판소의 판결이 있었고,⁶⁾ 동독은 동·서독관계에 일반적으로 승인된 국제법의 원칙이 적용되는 것으로 보았던 것이다.⁷⁾ 따라서 동·서독의 경우에서 처럼 남·북한간에도 국제법에서 말하는 국가의 승인을 하지 않으면서도 일반국제법의 적용은 가능하다고 보아야 한다.

5) 상계서, p.152.

6) Stefan A. Risenfeld, book review and note of *Fontes Juris Gentium Series A, Section II, Tomus 7. Decision of German Courts relating to Public International Law 1971-1975*. E-Edited by Hermann Mosler and Rudolf Bernhardt. Berlin, Hiedelberg, New York: Spriner-Verag, 1979. Vol. 7: pp. xxi, 528. 75 A. J. I. L. (1981), 186.

7) 장효상, 전제논문, p.103.

더욱이 1991년 8월 8일 UN 안전보장이사회는 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 UN가입 권고결의안을 표결없이 만장일치(consensus)로 채택하였고, 동 권고결의에 의해 상정된 한국과 북한의 가입결의안을 제46차 UN총회 역시 1991년 9월 17일 159개 전회원국의 만장일치로 통과시켰다.⁸⁾

이와 같은 급격한 상황의 변화는 남·북한 쌍방이 상대방의 법적지위에 대하여 취해야 할 태도의 변경을 요청하고 있는 것이다. 즉, UN가입조건 중 가장 중요한 것이 평화애호국이어야 한다는 점(UN헌장 제 4 조 1 항)에 비추어 남·북한은 상호 묵시적 국가승인을 하고 있다고 보아야 한다. 이것은 남·북한의 관계가 국가간의 관계로 된다는 뜻이다. 이처럼 양자간의 관계가 국가간의 관계로 변질되었다는 점을 생각할 때, 남·북한 관계에도 국제법은 당연히 적용될 수 있다고 보아야 한다.

이러한 시각에서 본다면 국가승계에 관한 두 개의 협약이 분단국의 통일문제를 고려하고 있지 않다고 보더라도 통일형태에 따라서는 협약상의 제원칙을 典據基準으로 삼을 수 있을 것임을 알아야 할 것이다.

IV. 統一憲法의 南·北韓 權利·義務의 承繼條項問題

1. 承繼條項의 必要性

우리의 통일이 어떤 형태로 이루어질 것인지는 여러 변수 때문에 단정할 수는 없다. 그러나 통일의 형태나 내용에 따라서는 국가승계문제가 발생할 수 있다는 것은 불문가지의 사실이다. 그렇다면 이 문제를 어떻게 해결할 것인가? 물론 위에서 살펴본 바와 같이 남·북한의 UN동시 가입이라는 상황의 변화 때문에 국가승계에 관한 두개의 협약에 의한 직접적 해결도 가능하다고 본다. 그러나 승계국에 의한 선행국의 권리·의무의 승계에 관한 일반국제법상의 원칙이 확립되어 있다고 말하기 어려운 실정과⁹⁾ 분단국의 특수상황을 고려

8) 마셜군도, 마이크로네시아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아 등 5개국의 가입결의가 일괄 상정되었다(동아일보, 1991.9.18, 제 1 번).

9) J. G. Starke, *Introduction to International Law* (London : Butterworths, 1984), p. 311, 313.

한다면 일부 국가의 관행과 국가승계에 관한 두개의 협약에만 의존할 수 없다고 본다.

2. 先例

각국의 관행을 보면 국가승계에 관한 두개의 비엔나 협약을 절대적인 준거로 하지 않고 다양한 형태를 취하고 있지만, 이들 선례는 우리의 경우와는 다른 상황에서 이루어진 것이기 때문에 우리에게 선례로서의 가치가 상대적으로 미약하다.

1958년에 이집트와 시리아가 통일아랍공화국으로 통합되는 법적 근거가 되었던 잠정헌법 제69조는 국가통합 이전에 이집트와 시리아가 체결하였던 모든 조약은 당초의 적용지역의 범위내에서 계속 유효하다고 명시하였다.

1964년에 탕가니카와 잔지바르가 통일탄자니아공화국으로 통합시 UN사무총장에게 보낸 1964년 5월 6일자 각서를 보면 탕가니카와 잔지바르가 다른 국가나 국제기구와 체결한 모든 조약은 국제법의 원칙에 따라 당해 조약의 체결당시의 적용지역에 한하여 계속 유효하다는 점을 인정하고 있다.

1990년에 통일을 이룩한 동·서독의 경우는 서독이 동독을 흡수 통합하는 형식을 취하였기 때문에 피흡수지역인 구 동독지역에 서독의 국제법상 권리·의무가 적용되게 되었고, 구 동독의 국제법상 권리·의무는 당연히 소멸되었으나 속지적 성격을 갖는 권리·의무는 통일독일에 승계되었다.

3. 承繼條項 試案作成의 制約要因

현 단계에서 통일헌법상의 승계조항의 試案을 제시하기에는 여러 變數들이 제약요인으로 작용하고 있다. 統一의 形態와 性格이 바로 그것이다.

V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 분단국의 통일은 여타의 국가통합과는 다른 특수성을 가지고 있다.

따라서 이하에서는 정부가 1989년 9월 11일 발표하였던 “한민족공동체 통일

방안”에 의한 통일모형을 가정하여 승계조항문제를 제언한다.

한민족공동체 통일방안은 자주·평화·민주라는 통일원칙을 설정하고, 과도적 통일체로서 통일국가가 실현될때까지의 중간과정인 “남·북연합”을 구성하고, 이를 위해 민족공동체헌장을 제정하는 것을 그 주요 내용으로 하고 있다.

이 방안은 과도체제로서 “남·북연합”을 제시하고 과도기구로서 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회 등을 설치한 것은 높이 평가할만 하지만 국가연합으로서의 성격을 부정하고¹⁰⁾ 있기 때문에 통일의 중간단계로서의 한민족공동체에서는 국가승계조항문제가 발생할 수 없다고 본다.

더 나아가 한민족공동체 통일방안의 궁극적 단계인 통일국가로 발전되었을 때는 완전 단일국가, 연방국가, 국가연합의 모형이 모두 가능하게 되고, 국가승계조항문제가 발생할 수 있다고 본다. 물론 승계국에 의한 선행국의 권리·의무의 승계란 본질적으로 당사국 내지 관계 제 3국의 문제이기 때문에 남·북한의 법적견해와 해석이 관건이 되겠지만, 한민족의 준법정신과 신뢰성을 훼손하지 않으면서 최대한으로 통일국가의 국익을 보장할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

10) 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안」(서울:국토통일원, 1989), p. 25.

I. 序 論

分斷國의 統一問題에 관한 국제법적인 측면에서의 연구는 정치학적인 측면에서의 연구에 비해 부진한 실정이다. 물론 그동안 국제법의 규율대상의 확대와 국제법의 新地平이 云謂되어져 온 것도 사실이지만, 그것은 대체로 국제법 적용범위의 新生國에로의 확대를 가리키는 것이었을 뿐¹⁾ 統一問題를 포함한 分斷國內部關係에 대한 國際法の 適用可能性問題는 극히 일부의 이론적 탐색작업을 제외하고는 거의 주목을 받지 못하였던 것이다. 또한 1978년에 채택된 「條約에 있어서 國家承繼에 관한 비엔나協約(Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties)」과 1983년에 채택된 「國有財産과 公文書 및 外債에 관련된 國家承繼에 관한 비엔나協約(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts)」 역시 分斷國의 統一을 염두에 둔 규정을 하고 있지 않은 실정이다.

이와 같은 현상은 分斷國의 統一問題가 국제법의 규율대상에 비추어 그들의 내부관계이지 국가간의 관계가 아니므로 국제법과는 무관하다고 속단하였거나, 아니면 제3국의 입장에서 보면 두 分斷體는 모두 主權國家로서 국가간의 국제관계와 조금도 다를바 없으므로 굳이 이들의 내부관계에 대한 국제법의 관련성을 따질 필요가 없다는 시각에서 일 수도 있다.²⁾ 또한 분단국의 통일문제는 다른 국제법관계에 비하여 研究需要가 相對的 少數性을 띠고 있기 때문일 수도 있다.

그러나 分斷國의 統一은 그 형태나 내용 여하에 따라서는 國家承繼問題가 발생할 것이고, 그 事案別 類型에 따라서는 제3국의 이해관계와 직결되는 문제가 발생할 수 있는 국제법상의 중요한 문제인 것이다.

더우기 우리로서는 동.서독의 統一에 이어 버지 않은 장래에 실현될 것으로 확신되는 南.北統一에 對備한 諸般研究 및 措置가 民族史的 召命인바, 統一憲法上

1) Wolfgang Friedman, *The Changing Structure of International Law* (New York: Columbia University Press, 1964), p.64.

2) 張孝相, “統一과 國家相續” 「韓國國際法學의 諸問題」(서울: 박영사, 1986), 102.

에 규정되어야 할 南北韓의 權利義務의 承繼條項問題에 관한 연구가 절실히 요청된다 할 것이다.

따라서 本稿는 위와 같은 요청에 부응하여 통일 헌법상의 남.북한의 권리.의무의 승계조항문제를 국제법적인 측면에서 검토함으로써 統一憲法의 基礎에 기여하고자 한다.

研究의 對象은 條約과 國有財産과 대외채무를 중심으로 한 國家承繼問題를 연구하는 것으로 그 範圍를 制限하였으며, 관계 국제법규와 사례에 관한 국내외의 문헌을 그 자료로 하여 分析.檢討하는 방법을 택하였다.

研究의 내용은 우선 國家承繼에 관한 國際法規를 살펴본 후, 南北韓關係에의 國際法 適用可能性 問題 및 統一憲法상의 南北韓의 權利.義務의 承繼條項問題 등을 考察한 후 結論을 맺는 순으로 구성하였다.

II. 國家承繼에 관한 國際法規

1. 國家承繼의 概念

1) 意義

國家承繼(State succession)란 일정한 지역을 통치하는 국가 또는 통치주체 자체의 변경으로 그때까지 통치하던 先行國(predecessor state)의 조약 및 그 밖의 권리.의무가 承繼國(successor state)에게 승계되는 것을 말한다.³⁾

다만 國家承繼란 國家繼續性의 반대측면, 즉 그 喪失에서오는 문제를 다루기 때문에 여기에서의 승계는 국가의 계속성 개념과는 구별해야 할 것이다. 즉, 동일성이 보장되지 않고서는 계속성이라는 것이 있을 수 없는 것이고, 국가의 동일성과 계속성은 필접.불가분의 관계에 있기 때문에 계속성이 유지되면 국가의 권리 의무에 아무런 변동도 일어나지 않는다.⁴⁾

3)李丙朝.李仲範,「國際法新講」(서울:일조각,1990),p.278.

4)Ian Brownlie,*Principles of Public International Law*(Oxford:Clarendon Press,1979),p.85.

에 규정되어야 할 南北韓의 權利義務의 承繼條項問題에 관한 연구가 절실히 요청된다 할 것이다.

따라서 本稿는 위와 같은 요청에 부응하여 통일 헌법상의 남.북한의 권리.의무의 승계조항문제를 국제법적인 측면에서 검토함으로써 統一憲法의 基礎에 기여하고자 한다.

研究의 對象은 條約과 國有財産과 대외채무를 중심으로 한 國家承繼問題를 연구하는 것으로 그 範圍를 制限하였으며, 관계 국제법규와 사례에 관한 국내외의 문헌을 그 자료로 하여 分析.檢討하는 방법을 택하였다.

研究의 내용은 우선 國家承繼에 관한 國際法規를 살펴본 후, 南北韓關係에의 國際法 適用可能性 問題 및 統一憲法상의 南北韓의 權利.義務의 承繼條項問題 등을 考察한 후 結論을 맺는 순으로 구성하였다.

II. 國家承繼에 관한 國際法規

1. 國家承繼의 概念

1) 意義

國家承繼(State succession)란 일정한 지역을 통치하는 국가 또는 통치주체 자체의 변경으로 그때까지 통치하던 先行國(predecessor state)의 조약 및 그 밖의 권리.의무가 承繼國(successor state)에게 승계되는 것을 말한다.³⁾

다만 國家承繼란 國家繼續性의 반대측면, 즉 그 喪失에서오는 문제를 다루기 때문에 여기에서의 승계는 국가의 계속성 개념과는 구별해야 할 것이다. 즉, 동일성이 보장되지 않고서는 계속성이라는 것이 있을 수 없는 것이고, 국가의 동일성과 계속성은 필접.불가분의 관계에 있기 때문에 계속성이 유지되면 국가의 권리 의무에 아무런 변동도 일어나지 않는다.⁴⁾

3)李丙朝.李仲範,「國際法新講」(서울:일조각,1990),p.278.

4)Ian Brownlie,*Principles of Public International Law*(Oxford:Clarendon Press,1979),p.85.

2) 國家承繼 事由

1983년의 國家財産과 公文書 및 外債에 관련된 國家承繼에 관한 비엔나 협약은 國家承繼事由로서 영토일부의 할양, 신생독립, 국가의 통합, 영토일부의 분리, 선행국의 해체에 따른 둘 이상의 승계국창설 등을 제시하고 있으며(동협약 제14-18조) 1978년의 條約에 관련된 國家承繼에 관한 비엔나협약에서도 독립은 물론 국가의 통합과 분리시의 승계에 관하여 규정하고 있다(동 협약 제 3장, 4장).

이와 같은 사유로 관계 국가간에 一定領域의 국제관계에 대한 책임의 주체가 교대되면, 당해 영역에서 개인이 얻은 기득권, 선행국의 조약, 국가재산, 국가문서 국가채무, 讓許契約에의 의한 부담, 주민의 국적등의 승계문제가 제기된다.

2. 條約의 承繼

1) 承繼理論

19세기 후반까지의 전통적 승계 이론에 의하면 國家承繼를 국가인격의 소멸여부에 기준을 두고 包括的 承繼와 部分的 承繼로 구분하여 국가 인격이 소멸하는 포괄적 승계의 경우에는 선행국이 체결한 모든 조약은 실효하며, 국가인격이 존속하는 부분적 승계의 경우에는 당해 조약은 失地된 영토에 대해서만 실효하게 된다는 것이다.⁵⁾ 그러나 이 이론은 승계국과 당해 조약에 대해 이해관계를 갖고있는 제3국에 대한 고려가 없기 때문에, 오늘날에는 자국의 이익보호를 위하여 다음과 같은 이론들이 주장되고 있다.

가. 政治的의性格을 갖는 條約

承繼國 과 先行國 사이에 정치적 동일성이 없는 경우에 당해 지역에 적용되고 있는 同盟條約, 軍事基地協定, 犯罪人引渡條約, 國際組織의 會員國 地位가 부여되는 條約 등은 원칙적으로 승계되지 않는다. 이것을 白紙出發主義(clean slate rule)라고 한다. 따라서 이 원칙에 의하면 승계국은 선행국이 당사자로 되어

5) D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol.1, 1967, p.25.

있는 특정조약에 대하여 아무런 구속도 받지 않고 國際法主體로서 새로이 출발하지만 聯邦國으로의 合併과 같이 정치적 동일성이 계속되는 경우에는 선행국의 조약이 승계된다.⁶⁾

나. 屬地的 義務를 갖는 條約

屬地的 義務를 規定한 國境條約, 航海, 運送, 漁業條約, 公共利益을 위한 國際制度에 관한 多者條約 등은 국가승계 사유의 발생에도 불구하고 계속 효력을 가진다고 보는 견해가 일반적인 지지를 받고 있다.⁷⁾ 국제관례상으로도 영토의 처리는 원칙적으로 승계사유 발생으로 인하여 아무런 영향도 받지 않는 것이 확인되어 왔고,⁸⁾ 條約法에 관한 비엔나협약에서도 이른바 ‘事情變更의 原則’ 적용 대상에서 제외시키고 있다(동 협약 제62조 2항의 a호).

그러나 문제가 국경조약 이외의 영역에 대해 여러가지 제한을 가하는 여타의 處分條約(dispositive treaty)에 이르면 그렇게 쉽게 論斷할 수 없다. 예를 들어 通行權이나 土地利用權 또는 用水權을 부여한 조약에 대하여는 贊.反兩論이 대립하고 있다.⁹⁾ 생각컨대 地役權이란 국내법상의 제도일 뿐이고, 본질적으로는 영토주권과 兩立할 수 있는 것도 아니다. 따라서 조약이나 선행국의 일방적 행위나 또는 특수한 지리적 상황으로 인하여 소위 地役權을 허용한 경우라 할지라도, 승계국이 선행국의 정책을 따를 의사가 없으면 조약상의 근거가 있는 것이라 할지라도 이와 같은 制限을 解除할 수 있다는 반대 견해도 있다.¹⁰⁾

6) 李丙朝. 李仲範, 前掲書, p.280,

7) 上掲書, p.281.

8) 張孝相, 「現代國際法」(서울:박영사,1987), p.74.

9) Lung Fong Chen, *State Succession Relating to Unequal to Treaties* (Hamden, Connecticut: The Shoe String Press, Inc., 1974), p.142. (張孝相, 上掲書, p.75.에서 재인용)

10) First report on succession of States in respect of rights and duties resulting from sources other than treaties, by Mr. Mohammed Bedjaoui, Special Rapporteur, *Yearbook of the International Law Commission*, 19

2) 條約에 관련된 國家承繼에 관한 비엔나협약

조약에 관련된 국가승계에 관한 비엔나 협약은 다음에서 고찰하게 될 국가의 관행과 대체로 동일한 입장을 취하고 있다.¹¹⁾ 이하에서는 同 協約을 지배하는 제 원칙을 살펴 본다.

가. 條約國境移動의 原則

조약에 관련된 국가승계에 관한 비엔나협약 제15조는 이른바 條約國境移動의 原則을 규정하고 있다. 條約國境移動의 原則(moving treaty-frontiers rule)이란 영토의 일부에 대한 주권의 변경이 발생한 경우에 승계시부터 관계영토에 승계국의 조약이 자동적으로 적용되고, 반면에 선행국의 조약은 자동적으로 적용되지 않음을 뜻한다.¹²⁾ 따라서 동 원칙은 영토의 일부의 승계에만 적용되므로 諸 國家의 聯合, 一國의 他國에의 完全併合 및 新生 獨立國의 출현에는 적용되지 않는다. 또한 이 원칙은 별도의 의사가 조약으로부터 나타나지 아니하거나 또는 달리 확정되지 아니하는 한, 조약은 각 당사국의 전체영역에 관하여 각 당사국을 구속한다고 규정한 조약법에 관한 비엔나협약 제29조로부터 도출되는 당연한 결과로 보아야 할 것이다.

나. 白紙出發主義

조약에 관련된 국가승계에 관한 비엔나협약은 「신생독립국은 國家承繼日에 있어, 국가승계가 관련되는 영토에 관한 어떤 조약이 유효하다는 사실만으로써 그 조약의 효력을 지속시키거나 또는 그 당사국으로 되어야 할 것을 구속받지 아니한다.」(제 16조)라는 규정을 함으로써 소위 白紙出發主義(clean slate rule)를 說明하고 있다. 여기에서의 신생독립국이라 함은 국가승계일 직전에 선행국가가 국제관계에 있어서 책임을 지는 영토의 승계국가를 의미한다(동 협약

68, Vol. II, p.113. (張孝相, 上揭書, p.75.에서 재인용)

11) 李丙朝. 李仲範, 前揭書, p.282.

12) *Yearbook of the International Law Commission*, 1974, Vol. II, part 1, p.208. (張孝相, 上揭書, p.71에서 재인용)

제 2조).

결국 이 원칙은 일반적으로 신생독립국이 屬地的 혹은 物權的 條約에 관한 의무를 제외하고는 백지로서 출발한다는 입장으로 국가의 통합 및 분리시에 적용되는 동 협약 제31조, 제34조상의 ‘法律繼續性的의 原則’과는 相反되는 입장인 것이다.

다. 法律繼續性的의 原則

조약에 관련된 국가승계에 관한 비엔나협약의 여러 조항 중에서 가장 주목되는 부분은 統一에의 類推.適用의 可能性에 대한 이론적 탐색의 필요성 때문에 역시 국가의 통합에 따르는 조약의 승계에 관한 규정이다. 이 협약상의 國家統合이란 둘 이상의 국가가 통합하여 하나의 승계국이 창설되는 경우를 말하며, 그 형태는 單一國家이든, 聯邦國家이든, 그리고 다른 어떠한 형태이든 아무런 상관 없이 없다.¹³⁾ UN국제법위원회는 이와 같은 국가통합시 원칙적으로 당연히 조약이 계속 유효한 것으로 보았고,¹⁴⁾ 조약에 관련된 국가승계에 관한 비엔나협약 역시 國家의 統合 및 分離에 의하여 國家承繼가 발생할 시 선행국의 조약은 그로 승계국에게 승계된다고 함으로써(제31조, 제34조) 이른바 法律繼續性的의 原則에 대하여 규정하고 있다. 이것은 신생독립국이 원칙적으로 자유로이 선행국의 조약을 選擇承繼할 수 있음에 비하여 국가의 통합 및 분리에 의하여 탄생된 국가는 統合 및 分離 以前의 國家, 즉 선행국의 인격이 그대로 이전된 既存國家로서 간주될 뿐이며, 결코 새로운 법인격체의 탄생으로서는 간주되지 않음을 뜻한다.

이 原則은 국가의 통합 및 분리로 발생된 국가 자신의 이익 보다는 통합 및 분리 이전의 국가와 계약을 체결한 타방당사국의 이익을 우선한 것으로 국가의 통합 및 분리로 인하여 야기되는 法的安定性的의 沮害를 방지하고자 하는데 있지만 소위 白紙出發主義와 견주어 보면 승계국에는 커다란 제약이 아닐 수 없다.

13) 張孝相, 前揭論文, p.113.

14) *Yearbook of the International Law Commission*, 1974, Vol. II, Part 1, P. 258. (上揭論文, P.113에서 재인용)

3. 國家財産과 公文書 및 外債의 承繼

1983년의 國有財産과 公文書 및 外債에 관련된 國家承繼에 관한 비엔나협약은 문자 그대로 조약의 승계 이외의 승계문제가 일어날 수 있는 모든 문제를 포괄적으로 다루고 있지 않다. 國際法委員會에서의 작업과정을 보더라도 條約 이외의 問題에 관련된 承繼가 經濟.財政問題에 있어서의 承繼로 바뀌었다가, 마침내 國有財産과 國가의 外債문제만으로 제한되었다. 공문서가 포함되게 된 것도 실은 그 자체의 특수성이 없는 것은 아니나 일종의 國有財産에 속하는 것으로 보았기 때문이었다.¹⁵⁾ 이하에서 이를 考察한다.

1) 國家財産

국가재산과 공문서 및 외채에 관련된 國家承繼에 관한 비엔나 협약에 의하면 國家財産은 國家承繼시에 선행국의 국내법에 따라 선행국에 속했던 財産.權利. 利益을 말한다(제8조).

國가의 통합시 선행국재산은 승계국에게 이전되며(제16조), 신생독립국의 경우는 선행국의 재산이 승계국의 영토내에 있는 경우, 승계국에게 이전된다(제15조). 한편 선행국의 국내법에 의거하여 제3국이 소유하고 있던 선행국내에 소재하는 재산이나 권익은 國家承繼로 인하여 아무런 영향도 받지 않는다(제12조).

그리고 영토의 일부가 이전되는 경우, 별도의 합의가 없는 한 선행국재산은 승계국에게 이전되며(제14조), 分離獨立時는 별도의 합의가 없는 한, 선행국 재산이 승계국의 영토에 있는 경우에는 승계국에게 이전된다(제17조). 또한 국가가 分裂되는 경우에는 선행국재산은 소재하는 영토에 따라 각각 승계국에게 이전되며 승계국 영토외에 있는 재산은 衡平의 原則에 따라 각 승계국에게 이전된다(제17조).

15) Rudolf Streinz, "Succession of States in Assets and Liabilities - A New Regime? The 1983 Vienna Convention On Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts," 26 *German Yearbook of International Law*(1983), pp.199,204.(張孝相, 上揭論文, p.114.에서 재인용)

2) 國家文書

同 協約에 의하면 國家文書란 국가승계시에 선행국이 그 權限行使上 발행. 접수한 모든 종류의 문서로서 선행국이 보존하는 것을 말한다(제20조).

국가문서는 별도의 합의가 없는 한 승계국이 이에 대한 선행국의 권리를 승계 취득한다(제 21조, 제23조 참조). 국가의 승계시에 선행국의 국내법에 의하여 제3국이 소유하고 있던 선행국내의 국가문서에도 역시 아무런 영향이 비치지 않는다(제24조).

3) 國家債務

同 協約에 의하면 國家債務란 국제법에 의하여 他國. 國際組織 기타 國際法主體에 대한 先行國의 모든 財政的 義務를 말한다(제33조).

국가승계에 있어서 승계국이 선행국의 대외 채무를 비롯한 국가채무를 引受하느냐의 與否와 그 범위에 대하여는 확립된 원칙을 찾아보기 어렵다. 하지만, 全面承繼의 경우에는 그 근거를 어디에 두었든간에 승계국이 선행국의 채무를 부담하는 것으로 보고, 국가의 관행도 최근 수십년간 일부 예외를 제외하고는 이를 확인해 왔다.¹⁶⁾ 그러나 선행국이 제3국을 위해 또는 승계국에 대한 敵對的 목적으로 부담한 채부는 승계되지 않는다.¹⁷⁾

다만 그 방식에는 차이가 있어서, 연방의 창설에 있어서는 승계국이 財政收入上의 혼란을 방지하기 위하여 선행국의 채무 중에서 새 영역에 관련된 것은 그 영역에서 들어오는 財政收入에서 辨濟해 나가겠다는 태도를 보여 왔다.¹⁸⁾ 승계국이 새 영역분의 채부를 직접부담한 경우에도 그 형식은 어디까지나 支給保證이었다.¹⁹⁾

16) Georges R. Delaume, *Legal Aspects of International Lending Economic Development Financing*(New York : Oceana Publications, 1967), p.319.

17) 李丙朝. 李仲範, 前掲書, p.285.

18) 張孝相, “借款協定에 관한 研究” 「國際法學會論叢」, 제27권1호(1982.9), p.288.

19) Delaume, op.cit., p.321.

이와 같이 학설과 국제관행이 대립하고 있으나 국가재산 등의 승계에 관한 비엔나협약은 국가승계가 원칙적으로 승계국의 권리·의무에 영향을 주지 않는다고 선언하고 구체적으로 細分하여 規定하고 있다.

신생독립국의 경우에는 원칙적으로 선행국의 채무를 부담하지 않으나(동 협약 제38조1항), 국가통합에 있어서는 승계국이 선행국의 국가채무를 부담한다(동 제 39조). 따라서 개인채권자에 대한 채무는 이조항의 적용범위에서 제외된다. 그리고 일부영토이전과 분리독립의 경우 별도의 합의가 없는 한, 선행국의 채무는 승계국의 채권채무관계를 고려하여 衡平原則에 따라 승계국으로 이전한다(동 제 37조, 제40조).

Ⅲ. 南.北韓關係의 國際法 適用可能性 問題

統一憲法上の 承繼條項 問題를 검토함에 있어서는 필연적으로 國家承繼에 관한 두개의 비엔나협약을 비롯한 일반국제법규의 適用可能性 問題가 제기된다. 이 남북한의 국제법상의 지위문제와 직결된다. 따라서 이하에서는 우리 정부가 1989년 9월 11일 선포했던 “한민족共同體 統一方案”上的 南北聯合의 成立을 전제로한 地位와 南北韓의 UN同時加入에 따른 지위문제를 고찰하고, 그에 基礎한 南北韓關係에의 국제법 적용가능성 문제를 검토한다.

1. 南北韓의 法的地位

1) 南北聯合 構成 以前의 南北韓의 地位

한민족共同體統一方案이 실현되어 남북연합이 구성되는 것을 前提할 때, 남북연합의 구성이전의 남북한의 관계는 국가간의 관계가 될 수 없다. 남한측의 입장에서 볼 때 그 논거는

첫째, 1948년 8월15일의 大韓民國 政府樹立은 일본으로부터의 분리독립한 신생국의 성립이 아니며, 1910년 한일합방조약 이전의 大韓帝國을 승계한 것이다.²⁰⁾

20) 金明基, “南北聯合과 南北韓의 國際法上 地位” 「考試行政」, 1990.2, p.86.

이와 같이 학설과 국제관행이 대립하고 있으나 국가재산 등의 승계에 관한 비엔나협약은 국가승계가 원칙적으로 승계국의 권리·의무에 영향을 주지 않는다고 선언하고 구체적으로 細分하여 規定하고 있다.

신생독립국의 경우에는 원칙적으로 선행국의 채무를 부담하지 않으나(동 협약 제38조1항), 국가통합에 있어서는 승계국이 선행국의 국가채무를 부담한다(동 제 39조). 따라서 개인채권자에 대한 채무는 이조항의 적용범위에서 제외된다. 그리고 일부영토이전과 분리독립의 경우 별도의 합의가 없는 한, 선행국의 채무는 승계국의 채권채무관계를 고려하여 衡平原則에 따라 승계국으로 이전한다(동 제 37조, 제40조).

Ⅲ. 南.北韓關係의 國際法 適用可能性 問題

統一憲法上の 承繼條項 問題를 검토함에 있어서는 필연적으로 國家承繼에 관한 두개의 비엔나협약을 비롯한 일반국제법규의 適用可能性 問題가 제기된다. 이 남북한의 국제법상의 지위문제와 직결된다. 따라서 이하에서는 우리 정부가 1989년 9월 11일 선포했던 “한민족共同體 統一方案”上的 南北聯合의 成立을 전제로한 地位와 南北韓의 UN同時加入에 따른 지위문제를 고찰하고, 그에 基礎한 南北韓關係에의 국제법 적용가능성 문제를 검토한다.

1. 南北韓의 法的地位

1) 南北聯合 構成 以前의 南北韓의 地位

한민족共同體統一方案이 실현되어 남북연합이 구성되는 것을 前提할 때, 남북연합의 구성이전의 남북한의 관계는 국가간의 관계가 될 수 없다. 남한측의 입장에서 볼 때 그 논거는

첫째, 1948년 8월15일의 大韓民國 政府樹立은 일본으로부터의 분리독립한 신생국의 성립이 아니며, 1910년 한일합방조약 이전의 大韓帝國을 승계한 것이다.²⁰⁾

20) 金明基, “南北聯合과 南北韓의 國際法上 地位” 「考試行政」, 1990.2, p.86.

따라서 대한민국은 대한제국과 법적동일성을 가진 국가이기 때문에 1948년 12월 12일의 UN총회에 의한 승인은 “국가의 승인”이 아니라 한반도의 유일한 합법정부의 승인, 즉 “정부의 승인”인 것이다. 즉 북한정권은 불법정부인 것이다.²¹⁾

둘째 북한의 남침에 대해 1950년 6월 25일 UN안전보장이사회가 “북한당국”(The Authorities of North Korea)에 대해 그의 병력을 38도선까지 철수 할것을 요구하는 결의를 채택했다. 이 결의에서 “北韓當局”이라 한 것은 南韓을 국가로 보고 北韓은 “地方的 事實上의 政府”로서 반도단체 또는 교전단체로 본 것이다. 다만, 1953년 7월 17일의 “休戰協定”의 체결로 북한에 대한 국가승인 여부가 문제될 수 있으나, 교전단체도 전쟁에 관한 조약을 체결할 수 있으므로 북한이 국가로 승인된 것이 아님은 물론이다.²²⁾

셋째, 1972년 7월 4일의 南北共同聲明도 聲明 이후 1972년 12월 17일 公布된 제4공화국의 헌법이 韓半島 全域을 대한민국의 영토로 규정하고(제3조) 있기 때문에 북한을 국가로 승인한 것으로 볼 수 없다. 또한 1973년 6월 23일의 평화통일 정책선언에서 相互內政不干涉(제2항), UN同時加入(제5항) 등의 제의가 있었으나, 이것 역시 결코 북한을 국가로 승인하는 것이 아님을 同 宣旨에 명시하고 있다.²³⁾

넷째, 1982년 1월 22일의 “민족화합 민주통일방안”은 “南北韓基本關係 暫定協定”을 제의하고 있으나, 제의 그 자체는 북한에 대한 승인이 아니며, 북한이 이 제의를 수락하고 同 協定이 체결되면 내용에 따라 북한을 승인하는 효과가 발생할 수 있으나 체결 이전까지는 북한이 국가가 아님이 명백하다.²⁴⁾

다섯째, 1988년 7월 7일의 소위 “7.7선언”은 「또한 대외적으로는 하나의 공동체라는 인식을 바탕으로 대결의 관계를 지양해야 합니다. 북한이 책임있는 성

21) D.P.O·Connel, *International Law*, Vol.1, 2nd ed.(London:Stevens,1970), p.287.

22) 金明基, 前揭論文, p.87.

23) 國土統一院, 「南北對話白書」(서울:국토통일원,1988), p.457.

24) 金明基, 前揭論文, p.88.

원으로 국제사회에 기여하고, 그것이 북한사회의 개방과 발전을 촉진하게 되기를 희망합니다. 국제사회에서 남북은 상호간에 서로의 위치를 인정하고 민족전체의 이익을 위해 협력해야 합니다.»²⁵⁾라는 내용을 담고 있다. 문제는 이 선언 중 “국제사회에서 남북은 상호간에 서로의 위치를 인정하고”라는 표현이 북한을 국가로 승인하는 의미로 볼 수 있느냐에 있다. 그러나 同盟書 제3항에는 “南北間 交易의 문호를 개방하고 남북간교역을 민족내부교역으로 간주한다.”²⁶⁾고 함으로서 북한을 국가로 승인하고 있지 않다는 것을 명시하고 있다.²⁷⁾

2) 南北聯合 構成 以後의 南北韓의 地位

韓民族共同體 統一方案에는 「.... 통일로가는 중간단계로서 남과북은 서로 다른 두체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가야 합니다.....

통일을 촉진할 이 과정을 제도화하기 위해 쌍방이 합의하는 현장에 따라 남북이 연합하는 기구를 설치하는 것이 필요하다.»라는 제의가 포함되어 있는바,²⁸⁾ 여기에서 “서로가 서로를 인정한다”라는 의미는 相互性과 同等性을 내포하고 있다.²⁹⁾ 이를 對內的 意味와 對外的 意味로 나누어, 남북한의 지위를 對外的 地位와 對外的 地位로 구분하여 考察한다.

가. 對外的 地位

“서로가 서로를 인정한다” 함은

첫째로, 대한민국이 대한민국을 승인한 제3국과의 관계에서 국가인 것처럼, 북한도 북한을 승인한 제3국과의 관계에서 국가라는 것을 남.북한 양측이 서로 인정한다는 뜻으로 해석될 수 있다.

25) 國土統一院, 上揭書, p.497.

26) 國土統一院, 上揭書, p.498.

27) 金明基, 前揭論文, p.89.

28) 國土統一院, 前揭書, pp.49 - 50.

29) 金明基, 前揭論文, p.89.

둘째로, 대한민국이 대한민국은 국가이나 북한을 “地方的 事實上의 政府”로, 북한도 북한은 국가이나 대한민국을 “지방적 사실상의 정부”로 인정한다는 뜻으로 해석될 수 있다. 그러나 두번째의 해석은 남해 문구의 동등성이 포함된 통상적 의미의 해석이 될 수 없고, 또 이런 의미로 해석한다면 上記 제의는 아무런 의미도 없는 것으로 되고 만다.

따라서 “서로가 서로를 인정한다” 함은 대한민국은 북한이 대외적으로 국가라는 사실을 인정하고, 북한도 대한민국이 대외적으로 국가라는 사실을 인정한다는 뜻으로 해석하는 것이 “서로가 서로라는” 相互性和 同等性에 합치된 해석으로 본다.³⁰⁾

나. 對內的 地位

“南北聯合”의 구성체인 남북한 상호간에 “서로가 서로를 인정한다” 함은 첫째로, 대한민국이 국가인 것처럼 북한도 국가라는 것을 대한민국과 북한이 인정한다는 뜻으로 해석할 수 있다. 이 해석은 “서로가 서로”라는 상호성과 동등성에 합치되는 해석이지만 이는 결국 남북이 상호 국가승인을 하는 것으로 되어 분단을 법적으로 승인하는 것, 즉 “分斷의 合法化”로 통일의 목적에 反하는 것이 된다.

둘째로 대한민국은 국가이나 북한은 “지방적 사실상의 정부”라는 것을 대한민국이 인정하고, 북한은 국가이나 대한민국은 “지방적 사실상의 정부”라는 것을 북한이 인정하는 것으로 해석될 수 있다. 이 해석은 대외적 지위에서 언급한 바와 같이 위 統一方案上의 提議의 意義를 잃게 한다.

셋째로, 대한민국이 북한을 민족공동체인 “남북연합”의 한 구성원이라는 것을 인정하고, 북한도 대한민국을 민족공동체인 “남북연합”의 한 구성원이라는 것을 인정하는 것이라고 해석될 수 있다. 이 해석은 “서로가 서로”라는 상호성과 동등성을 살린 해석이고, “南北聯合”은 “잠정적으로 국가관계가 아닌 민족내부의 특수관계”라는 정부의 입장과 부합되는 해석이다.³¹⁾

30) 金明基, 上揭論文, pp.89 -90.

31) 上揭論文, pp.90 - 91.

以上에서 살펴본 바와 같이 결국 대한민국은 對外的으로 북한을 국가로 승인하는 것이고, 對內的으로는 북한을 “민족공동체인 남북연합의 한 구성체”로 승인하는 것이 된다.

물론 이러한 남.북한의 지위는 南北聯合이 발족된 이후의 지위이며, 우리의 “한민족共同體 統一方案”의 提議 자체에 의해 당연히 인정되는 지위는 아니라고 본다.

3) UN 同時加入에 따른 法的地位

1991년 8월 8일 UN 안전보장이사회는 대한민국과 조선민주주의 인민공화국의 UN가입 권고결의안을 표결없이 만장일치(consensus)로 채택하였고, 동 권고결의에 의해 상정된 한국과 북한의 가입결의안을 제46차 UN총회 역시 1991년 9월 17일 159개 전회원국의 만장일치로 통과시켰다.³²⁾

總會節次規則에 따르면 회원국으로서의 자격은 가입이 승인된 날로부터 발생하게 되어 있다(UN헌장 제139조). 따라서 南.北韓은 모두 1991년 9월 17일부터 UN會員國으로서의 資格을 갖게 되었다. 그렇다면 UN회원국이 된후 兩者間의 법적 지위는 어떻게 된 것인가? 즉 UN에 가입한 남.북한 상호간 및 회원국 個個에 의한 默示的 承認으로 認定되는가 하는 문제이다.

이점에 대한 대답은 원칙적으로 긍정적이다. 즉, UN헌장 소정의 가입절차(동헌장 제 4조2항, 제18조2항)에 의하여 未承認國의 가입을 적극적으로 찬성한 국가는 말할 것도 없고, 가입결의에 있어서 기권 내지 반대한 국가에 대해서도 이론상 UN의 가입은 加入國에 대한 默示的 承認으로 認定되어야 한다.³³⁾ 그 이유는 UN가입의 요건에서 찾을 수 있다.

UN헌장은 UN가입의 조건을 헌장상의 의무를 수락할것, 헌장상의 의무를 준수할 의사와 능력을 가진것, 평화애호국일 것을 요구하고 있다(동 제4조 1항).

이와 같은 요건중 平和愛好國家여야 한다는 점은 國家일것, 平和愛好的일 것이

32) 마셜군도, 마이크로네시아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아 등 5개국의 가입결의와 함께 일괄 상정되었다(동아일보, 1991.9.18, 제1면).

33) 李漢基, 「國際法講義」(서울: 박영사, 1990), p.218.

라는 두가지 의미가 포함된 것으로 해석되는 바, UN가입의 전제는 국제법상의 국가인 것이다.

默示的承認으로 보는 또다른 이유는 會員國 相互間에는 일반국제법이 적용되며(동 헌장 前文, 제1조 1항), 주권평등의 원칙(동 헌장 제2조 1항)이 적용된다는 점에서이다.

이상의 이유에서 나타난 바와 같이 남북한 쌍방이 상대방을 默示的으로承認한 것으로 보아야 한다.

물론 UN의 관행에 의하면 어느 국가의 UN가입에 반대의 의사를 표명한 국가에 대해서는 默示的承認의 효과가 발생하지 않는 것으로 되어 있다.³⁴⁾ 즉, 이스라엘이 1949년 5월 11일 UN에 가입할 때 이집트를 비롯한 일부 아랍국들이 이스라엘의 UN가입을 두고, 그것은 자기들에게 국가승인을 의미하는 것이 아니라는 선언을 한 바 있었는데,³⁵⁾ 이것은 나름대로 하나의 선례로서 가치를 가지고 있다고 평가한다. 왜냐하면 그 때 그 나라들은 총회 표결에서 반대투표를 했었기 때문이다.

그러나 1991년 9월 17일 제46차 UN총회에서는 앞에서 언급한 바와 같이 南北韓의 加入申請이 투표없는 滿場一致制(consensus)에 의해 채택되었기 때문에 위의 선례가 적어도 남북한 양측에는 적용되지 않는다고 보아야 한다.

2. 南.北韓關係에의 國際法 適用可能性

分斷國에의 국제법 적용 가능성 문제는 대체로 각 分斷體가 潛在的 全體國家의 단독대표권을 주장하고 있고, 또한 국가와 유사한 정치신체가 공존하고 있다는 점에서 문제가 발생한다. 즉, 지금까지의 남북한 관계만 보더라도 兩側의 헌법은 영토조항에서 相互 國家性을 부인하고 있기 때문에(대한민국 헌법제3조, 북한 헌법 제15조) 국가간의 관계가 아님은 분명하다.

그러나 국제법이 국가간의 관계만을 규율하는 것이 아님이 이미 오래전에 상

34) 上揭書, p.218.

35) 上揭書, p.219.

식이 되었다는 점을 상기해 볼 때, 오직 이러한 이유만으로 남.북한관계에 국제법의 적용이 전적으로 배제되는 것은 아니라고 보아야 한다. 실제로 통일 이전의 동서독간에 국제법이 준용될수 있다는 서독연방헌법재판소의판결이 있었고³⁶⁾ 동독은 동.서독 관계에 일반적으로 승인된 국제법의 원칙이 적용되는 것으로 보아 왔던 것이다.³⁷⁾ 따라서 동.서독의 경우에서 처럼 남.북한간에도 국제법에서 말하는 국가의 승인을 하지 않으면서도 일반국제법의 적용은 가능하다고 보아야 한다.

물론 獨逸의 경우는 1972년 12월21일 東베를린에서 「東西獨 基本條約」(Treaty on the Bases of Relations between the German Democratic Republic and the Federal Republic of Germany)을 체결함으로써東西獨의 對等性, 相互武力不使用, 國境不可侵, 全獨代表權의 否認, 相互交流가 실현되었기 때문에³⁸⁾ 국제법 적용가능성 문제는 상대적으로 논의의 실익이 없었던 것이다.

우리의 경우, 民族共同體 統一方案이 실현되어 南北韓이 各各 民族共同體인 南北聯合의 構成體가 되면 民族共同體憲章의 성격에 따라서는 南北韓은 各各 國家로서의 地位를 相互的으로 누릴 수 있다. 그러나 UN에 동시가입한 이상 민족공동체헌장 채택 이전에도 양자간의 관계는 국가간의 관계로 되었다고 보며, 國際法適用可能性의 問題도 이런 脈絡에서 理解되어야 할 것이다.

따라서 국가승계에 관한 두개의 협약이 분단국의 통일문제를 고려하고 있지 않다고 하더라도 통일형태에 따라서는 협약상의 제원칙을 典據基準으로 삼을 수 있을 것이다.

36) Stefan A. Risenfeld, book review and note of *Fontes Juris Gentium Series A, Sectio II, Tomus 7*. Decision of German Courts relating to Public International Law 1971-1975. Edited by Hermann Mosler and Rudolf Bernhardt. Berlin, Hiedelberg, New York: SprinerVerag, 1979. Vol. 7, pp. xxi, 528. 75 *A. J. I. L.* (1981), 186.

37) 張孝相, 前揭論文, p. 103.

38) 李漢基, 上揭書, p. 224.

IV. 統一憲法上的 南.北韓 權利.義務의 承繼條項 問題

1. 承繼條項의 必要性

앞에서 살펴본 바와 같이 國家承繼에 관한 두개의 비엔나 협약은 分斷國의 통일과 같은 특수한 類型은 아예 고려의 대상에서 제외하고 있다. 물론 협약상의 國家統合이 分斷國의 統一과 유사하다고 할 수는 있다. 그러면 우리의 통일모형은 무엇인가?

우리의 경우 統一이라는 용어를 법적으로 定義해 놓고 쓰고 있는 것은 아니어서 적어도 현재로서는 獨逸式의 흡수통일이나, 聯邦的 模型이나 國家聯合的 模型이 모두 가능하게 되어 있다. 만일 국가연합이나 이에 가까운 모형에 입각한 통일이 실현된다면, 상호 국가성의 인정을 전제로 한 것으로서 국제법적용에 있어서 중대한 변환이 되는 것이다.³⁹⁾

따라서 統一韓國과 統一 以前의 南北韓間에 同一性和 繼續性的의 유지를 전제로 하는 併合的 模型에 의한 통일이나, 또는 南北韓이 각각 국제법인격을 계속 보유하는 定型的國家聯合의 형태를 취하지 않는 한, 우리의 통일에 있어서도 경우에 따라서 國家承繼 問題가 발생할 수 있다. 이런 측면에서 볼때 궁극적 통일을 달성하기 위한 과도기적 체제인 韓民族共同體 統一方案上的 南北聯合과 노태우 대통령이 유엔 및 멕시코 방문 중 1991년 9월 25일 제시 한 「우리의 韓民族공동체 통일방안과 북한의 고려연방제 통일방안을 하나로 묶을 수 있는방안」으로서의 國家聯合 → 聯邦 → 政治統合(궁극적 통일)假想模型에서의⁴⁰⁾ 과도기적 前 두 段階에서는 성격 여하에 따라서는 국가승계 문제가 發生할 수도, 發生하지 않을 수도 있다.

그러나 통일의 과정에서 分斷體 상호간에 國家性을 인정하고, 마치 두 國家의 統合과 같은 같은 절차와 방법을 통하여 통일을 하였다 한지라도, 그 통합 以前

39) 張孝相, 前揭論文, p.110.

40) 동아일보, 1991.9.27, 제1면.

부터 이미 主權國家로 존재해 왔고 이를 서로 인정해 온 국가간의 統攝과는 어딘가 다르다고 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 分斷國의 特殊狀況이란 분단상태에 있어서는 상호간에 國家性을 부인하는 것이 하나의 특징으로 되어 있고, 바로 이 점이 領土條項을 비롯한 여러 부문에 그대로 投影되어 있기 때문이다.⁴¹⁾

어떻든 문제는 국가승계에 관한 현행 국제법규만으로 통일한국의 남북한 권리의무의 승계문제를 해결할 수 있겠느냐에 있다. 그러나 이상에서 살펴본 바와같이 統一의 模形과 관련된 變數가 너무나도 많을 뿐 아니라, 국가승계에 관한 두개의 협약내용과 각국의 관행이 다양하기 때문에 국가승계관한 국제법상의 원칙이 확립되어 있다고 말하기 어려운 실정이다.⁴²⁾

따라서 앞으로 制定되어야 할 統一韓國의 헌법에는 통일한국의 國益確保와 국제법이 존중되는 승계조항의 삽입이 요청되는 것이다.

2. 先例

國家 承繼에 관한 두개의 비엔나협약이 規定한 事案別 類型이라는 것도 주요 特徵을 중심으로 한 구분이어서 물론 절대적인 것은 아니며, 조약의 승계에 관한 각국의 관행을 보더라도 全面拒否나 承繼與否에 대한 결정의 유예에서부터 選擇的 承繼方式과 承繼協定の 締結에 이르기 까지 실로 다양하다.⁴³⁾

1) 이집트.시리아間 暫定憲法

1958년에 이집트와 시리아가 통일아랍공화국으로 통합되는 法的根據가 되었던 暫定憲法 제69조는 새국가의 창설 이전에 이집트와 시리아가 체결하였던 모든 조약은 당초의 적용지역의 범위내에서 계속 유효하다고 명시하였다. 그러나 이 규정도 제3국과의 관계에 있어서는 일방적 선언의 성격을 띤 것으로, 그 자체로서는 제3국에 대한 법적 구속력을 갖는 것은 아니었다.⁴⁴⁾

41) 張孝相, 前揭論文, p.111.

42) 張孝相, 上揭論文, p.115.

43) 李丙朝.李仲範, 前揭書, pp, 281 - 282.

44) Commentary on Article 32, Draft Articles on succession of States in

多者條約에 대하여는 통일 아랍공화국의 외무장관이 유엔사무총장에게 公翰을 보내어 이집트나 시리아가 다른 나라와 체결한 모든 조약은 국제법의 원칙에 따라 당해 條約의 원래의 장소적 적용범위내에서 계속유효함을 통고하였다. 동시에 유엔 會員國資格에 관하여도 통일아랍공화국이 유엔의 單一會員國으로서 현장의 규정을 준수 할 것임을 분명히 하였다.⁴⁵⁾

兩者條約에 관하여도 當初의 적용지역에 계속 유효하게 적용되었던 바, 그 중에는 犯人引渡條約, 通商條約, 航空協定 등이 포함되었다.⁴⁶⁾

이에 대한 제3국의 태도로서 美國을 예로 들면, 통일아랍공화국 創設 이전에 이집트와 締結한 21건의 兩者條約과 시리아와 締結한 6건의 兩者條約을 모두 통일아랍공화국과의 관계에서 계속 유효한 조약으로 收錄하였다.⁴⁷⁾

2) 탕가니카와 잔지바르의 統合

탕가니카와 잔지바르가 1964년 統一탄자니아공화국으로 통합한 후 UN사무총장에게 보낸 覺書를 통하여, 會員國 문제에 대하여는 새 共和國이 UN의 현장을 준수하는 單一會員國임을 선언하였고, 條約에 관하여는 탕가니카나 잔지바르가 다른국가나 국제기구와 체결한 모든 조약이 국제법의 원칙에 따라 당해 조약의 체결 당시의 적용지역에 한하여 계속 유효하다는 점은 인정하면서도, 어디까지나 그 시행이 統合協定文에 명시된 통치구조와 부합되는 범위에 한정된다고 하여 適用範圍에 制限을 가하였다.⁴⁸⁾

多者條約에 대하여도 탕가니카를 위하여 署名, 批准되었거나 加入되었던 조약으로 UN사무총장이 受託者로 되어있는 모든 조약이 계속 유효함을 통고하였다. 당시 잔지바르는 독립이 되지 얼마되지않아 사실상 잔지바르가 서명, 비준 또는

respect of treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, 1974, Vol. II, part 1, p.255. (張孝相, 前揭論文, pp.118 - 119에서 재인용)

45) 上揭論文, p.119.

46) 上揭論文, p.119.

47) 上揭論文, p.119.

48) 上揭論文, p.119.

가입한 조약이 없었기 때문에 통합 이전에 체결된 모든 다자조약의 효력을 인정
한 것이나 다른 바 없는 것이었다.⁴⁹⁾

3) 東·西獨의 統合

독일연방공화국(이하 서독으로 약칭)과 독일민주공화국(이하 동독으로 약칭)은
平和와 自由에 입각하여 국제사회의 정당한 일원으로서 자유로운 自決權行事를
통해 독일의 統一을 완성코자 1990년 8월 31일 統合條約(Einigungsvertrag)을
체결하였다.

가. 國際法上 條約 및 合意事項

上記 統合條約에 의하면 「국제기관 및 국제기구 회원가입을 규정한 조약을 포
합한 서독측의 국제법상 조약 및 합의사항들은 계속 유효하며,..... 그 권리와
의무사항이 제3조에 언급된 지역들에도 적용된다. 개별적으로 조정이 필요할 경
우에는 통합독일 정부가 해당조약 상대자와 협의를 한다.」고 규정함으로써(제11
조) 西獨측이 맺은 條約이 舊 東獨地域에도 유효하다고 하였다. 이것은 吸收統
一을 規定한 동 조약 제3조의 당연한 귀결로 본다.

東獨측이 締結한 條約에 관하여는 그 제 12조에서 「(1)통독과정이 진행중인
현재 동독측의 국제법상 조약들은 조약체결 당사자들과 논의를 거쳐서 계속 유효,
조정 또는 효력상신여부 등을 결정 또는 확인하기로 한다. 이 작업은 다만
신뢰보호, 관련국들의 이익, 서독측의 계약상 의무의 관점에서 그리고 자유, 민주,
법치국가적 기본원칙에 따라 또한 EC의 권한을 존중하는 범위내에서 진행되어야
한다.(2)통일독일은 동독측이 맺은 국제조약 이행에 대한 입장을 조약 당사자들
및 EC측과 협의한 후 결정한다. (3)서독은 가입되어 있지 않고 동독만 가입되어
있는 국제기구나 다자간 조약에 통일독일이 가입하려고 할 경우에 독일은 모든
당사국과, EC관할권과 관련되어 있는 부분에 대해서는 EC와 협의를 한다」고 규
정하였다. 이 규정은 동독측이 맺은 조약을 당연히 失效시키지 않고, 利害關係

49) 上揭論文, p.119 - 120.

國과의 조정절차를 돕으로써 제3국에 대한 고려, 통일독일의 국익, 법적안정성의 확보를 위한 결과라고 평가된다.

나. 對外債務 및 債權

對外債務 및 債權에 관하여는 「대외무역 및 화폐가치 독점분야에서 발생했거나 1990년 7월 1일까지 서독과 타국에 대한 동독의 여타 국가업무 수행시 발생한 채권과 채무는, 이것이 편입발효시 까지도 유효할 경우에는 연방 재무장관의 지시와 감독하에 청산된다. 편입 발효후 독일연방공화국과 체결될 채무이전 협정에는 제1절 명기 채권 역시 포함된다」고 하였고(동 조약 제24조의 (1)), 「동독 자체기관으로나 또는 상호 경제원조용 부속기관으로 소급되는 채권과 채무는 독일연방공화국이 가하는 별도 규정의 대상이 될 수 있다.」(동 조약 제24조의 (3))고 하였다.

V. 結 論

이상에서 고찰한 바와 같이 南北統一에 있어서 국가승계에 관한 두개의 비엔나 협약의 적용가능성 문제는 국제법이 국가간의 관계만을 규율하는것이 아니라 통실적 견해와 남북한의 UN동시 가입이라는 상황의 변화 등에 비추어 볼 때 하나의 準據로서 뿐만 아니라 직접적 적용도 가능하다고 본다.

그러나 통일한국의 실현이 到來할 때 과연 남북한이 체결한 조약의 효력과 대외채권.채무에 관한 권리행사와 이행분제를 이들 두 비엔나 협약에만 맡겨둘 수 있는가가 문제로 남는다. 왜냐하면 우리의 한민족공동체 통일방안상의 “남북연합” 만을 보더라도 대외적으로는 국가성을 인정한 것으로 해석되지만, 대내적으로는 민족내부의 특수관계로서 민족공동체인 남북연합의 한 구성체로 해석되고, 그와 같은 입장이 견지 된것으로 보기 때문이다. 즉, 통일의 과정에서 상호 국가성을 인정하고, 마치 두 국가의 통합과 같은 절차와 방법을 통하여 통일을 하였다 한지라도, 그 통합 이전부터 이미 주권국가로 존재해 왔고 이를 서로 인정해 온 국가간의 통합과는 어딘가 다르다고 하지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 통일에 따른 남북한의 국제법상 권리.의무의 승계문제를 이들 비엔나협약에

國과의 조정절차를 됴으로써 제3국에 대한 고려, 통일독일의 국익, 법적안정성의 확보를 위한 결과라고 평가된다.

나. 對外債務 및 債權

對外債務 및 債權에 관하여는 「대외무역 및 화폐가치 독점분야에서 발생했거나 1990년 7월 1일까지 서독과 타국에 대한 동독의 여타 국가업무 수행시 발생한 채권과 채무는, 이것이 편입발효시 까지도 유효할 경우에는 연방 재무장관의 지시와 감독하에 청산된다. 편입 발효후 독일연방공화국과 체결될 채무이전 협정에는 제1절 명기 채권 역시 포함된다」고 하였고(동 조약 제24조의 (1)), 「동독 자체기관으로나 또는 상호 경제원조용 부속기관으로 소급되는 채권과 채무는 독일연방공화국이 가하는 별도 규정의 대상이 될 수 있다.」(동 조약 제24조의 (3))고 하였다.

V. 結 論

이상에서 고찰한 바와 같이 南北統一에 있어서 국가승계에 관한 두개의 비엔나 협약의 적용가능성 문제는 국제법이 국가간의 관계만을 규율하는것이 아니라 통실적 견해와 남북한의 UN동시 가입이라는 상황의 변화 등에 비추어 볼 때 하나의 準據로서 뿐만 아니라 직접적 적용도 가능하다고 본다.

그러나 통일한국의 실현이 到來할 때 과연 남북한이 체결한 조약의 효력과 대외채권.채무에 관한 권리행사와 이행분제를 이들 두 비엔나 협약에만 맡겨둘 수 있는가가 문제로 남는다. 왜냐하면 우리의 한민족공동체 통일방안상의 “남북연합” 만을 보더라도 대외적으로는 국가성을 인정한 것으로 해석되지만, 대내적으로는 민족내부의 특수관계로서 민족공동체인 남북연합의 한 구성체로 해석되고, 그와 같은 입장이 견지 될것으로 보기 때문이다. 즉, 통일의 과정에서 상호 국가성을 인정하고, 마치 두 국가의 통합과 같은 절차와 방법을 통하여 통일을 하였다 한지라도, 그 통합 이전부터 이미 주권국가로 존재해 왔고 이를 서로 인정해 온 국가간의 통합과는 어딘가 다르다고 하지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 통일에 따른 남북한의 국제법상 권리.의무의 승계문제를 이들 비엔나협약에

맡겨둘 수 없는 형편이며, 통일헌법상의 남북한 권리의무의 승계조항 삽입은 당위인 것이다.

그러면 우리 정부가 제시한 韓民族共同體 統一方案下에서는 승계조항의 모형을 어떻게 작성할 것인가?

한민족공동체 통일방안은 자주.평화.민주라는 통일원칙을 설정하고, 과도적 통일체로서 통일국가 실현될 때까지의 중간과정인 “남.북연합”을 구성하고, 이를 위해 민족공동체헌장을 제정하는 것을 그 주요 내용으로 하고 있다. 이 방안은 과도체로서 “남.북연합”을 제시하고 과도기구로서 남북정상회담, 남북 각료회의, 남북평의회 등을 설치한 것은 높이 평가할만 하지만 국가연합으로서의 성격을 부정하고⁵⁰⁾ 있기 때문에 통일의 중간단계로서의 한민족공동체에서는 국가승계조항 문제가 발생 할 수 없다고 본다. 결국 승계조항의 모형은 한민족공동체 통일방안의 궁극적 단계인 통일국가의 형태에 따라 가변적일 수 밖에 없다.

이렇게 볼때 統一憲法上的 承繼條項은 본질적으로 당사국 내지 관계 제3국의 문제이기 때문에 남.북한의 법적견해와 해석이 관건이 되겠지만, 한민족의 준법정신과 신뢰성을 훼손하지 않으면서 최대한으로 통일국가의 국익을 보장할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.⁵¹⁾ 다만 통일이 종국적으로 國家統合의 形式에 의한 완전한 단일국가로 이루어 진다면, 南.北이 다같이 당사자인 條約과 對外 債權.債務는 承繼를 原則으로하며, 南.北의 일방이 당사자인 조약은 당해 제3국과의 협의를 통한 解決을 內容으로 하는 規定을 두는것이 國際社會의 一員으로서의 責務일 것이다.

50) 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안」(서울:국토통일원, 1989), p. 25.

51) 張孝相, 前揭論文, p. 121.

◆ 한민족공동체통일방안의 남북연합운영체계에 관한 연구

—국가연합적 성격과 관련하여—

장 윤 수(전남대)

〈要 約 文〉

우리 정부는 1989년 9월 11일 노태우 대통령의 국회연설을 통해서 한민족 공동체 통일방안을 제안했는데, 여기서 통일을 지향하는 중간단계에서 남북한의 상호협력과 공동번영을 도모하고 통일기반을 조성해 나가기 위한 구체적인 통일 추진체로서 「남북연합」이 제시되고 있다.

본 논문에서는 그것이 민족분단의 고착화가 아닌 궁극적으로 통일국가를 실현하는 중간단계로서 역할과 기능에 충실하기 위해서는 이를 법적으로 제도화하고 실현가능한 기구이어야 한다는데 초점을 두고, 남북한이 공동으로 구성하게 될 남북연합의 성격과 현실화 방안의 모색을 위해 그 설치근거가 되는 민족공동체 헌장의 성격과 내용, 그 구성기구와 운영체계 및 현실화 방안 등에 관하여 분석하는 것이 연구 목적이다. 그러나 한민족 공동체 통일방안의 기초가 되는 신기능론적 통합이론과 남북연합의 성격에 법적 의미를 부여하는 본고의 방법론간의 접근차이는 남북연합의 운영체계에 관하여 구체적으로 제도화 방법의 모색에 있어서 한계로 지적하지 않을 수 없다. 특히 북한의 입장과 대응 그리고 국제적 측면에서의 분석요인을 고려대상에서 제외된 것이 그 미비점으로 지적된다.

南北聯合의 설치근거가 되는 「민족공동체 헌장」은 남북한간의 기본조약으로서 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 남북한의 기본관계, 안전과 평화유지, 교류의 법적 근거와 기본방향 등을 규정하게 될 민족공동체헌장은 남북한간 상대방의 실체를 인정하는 기본관계 조약으로서 평화적 통일에 현실적이다.

휴전협정의 준수 및 그것이 평화협정으로의 대체, 불가침선언 등이 남한간의 통일방안의 제의 내용으로 교착되어 있는데 민족공동체현장의 구체적 내용으로는 상대방 실체의 인정과 내정불간섭, 무력행사의 금지와 분쟁의 평화적 해결, 남북연합의 기구설치, 관계의 정상화와 다각적 교류·협력을 통한 상호 사회개방의 원칙, 유일대표권의 포기과 외교부문에서 상호·협조조정, 기초약 체결준중 등을 포함하게 될 것이다.

統一이 민족 구성원의 존재가치를 희생하는 것을 배제하고 복지를 향상시키는데 있다면, 남북한 관계를 평화공존과 화해협력으로 발전시키기 위해서 분단 현실의 잠정적 인정이 요청되는 것이다. 그러나 남북한 기본관계 조약의 체결과 남북연합의 기구설정이 분단의 고착화라는 지적 때문에 남북관계를 특수한 내적 관계로 강조하고 법적 분단의 인정을 기피하는 것으로 짐작되는데, 남북연합이 유럽 공동체와 같은 성격을 갖는 것으로 한민족 공동체 통일방안의 기본해설 자료는 설명하고 있다. 이에 따라 형식으로 보아서 기본조약은 국제법적 조약으로서 상호간 국가승인이 되지만, 조약의 특수내용으로 보아서는 내부관계를 규율하기 때문에 국가승인이 아니라는 서독의 통일논리가 원용된다.

남북연합의 性格을 규명할 때도 문제가 되는 것으로 그것이 국가연합이나 연방국가의 교과서적 개념과 다르다고 하지만, 유럽공동체의 성격으로 미루어 그것은 오히려 국가연합보다 단일국가에서 먼 거리에 위치한다. 국가연합과 연방국가의 특성과 성격을 비교하면, 국제법의 주체 내지 대외적 통치권의 소재, 결합의 근거 및 대내적 통치권의 소재 등에서 차이를 나타낸다. 민족공동체 현장을 기본조약으로 보는 본고에서는 남북연합의 법적 성격도 국가연합으로 규정짓게 된다. 순수한 의미의 국가연합과 연방국가를 상정하기 보다 그 결합의 형태에 따라 변화할 수 있기 때문에 남북연합은 점차 통일국가로 접근 가능한 것으로 본다. 작금의 소련과 같은 예외적인 경우—연방제로부터 국가연합으로 전이하는 과정—도 있지만, 미국·독일·스위스 경험은 국가연합으로부터 연방국가로 변한 실례이다. 물론 우리의 통일국가의 미래상은 단일의 국가인데 반하여 북한의 연방제는 완결된 형태의 통일국가이며, 그것의 구체적 현실성이 결여되어 있음을 지적하지 않을 수 없다.

남북연합이 국가연합의 성격으로 인하여 연합의회(남북평의회)의 권능을 제

고하는 것이 제기될 수 있고, 국가연합의 통례에 따른 것이 아닌 남북정상회의, 남북각료회의 등은 조정·합의기구로서 남북한 각자의 구성원에 대하여는 각자의 정부가 통치권을 행사한다. 그러나 남북연합이 본질적으로 갖는 공동체적 성질로 말미암아 유럽공동체의 European Council과 같은 남북정상회의는 기본조약(민족공동체 헌장)의 체결주체로서 최고결정기구가 되면 향후 각료이사회와 같은 남북각료회의와 함께 연방정부로 변할 것이 예상된다.

즉 한민족공동체 통일방안이 개방성을 특징으로 하기 때문에, 남북한간의 협상에 의하여 구체적으로 마련될 것이다.

다만 이들 공동구성기구간에 권한배분문제가 제기되고 의사결정방법과 분쟁처리방안을 제도화하는 것이 실천과제로 남는다. 기본조약의 체결 이후 세부적인 교통·통신·통상 등의 시행 협정 등은 공동기구를 통해서 합의할 수 있을 것이며, 이에 따라 남북한 각자의 국내법적 정비가 요구된다.

끝으로 한민족공동체 통일방안과 헌법규범과의 괴리문제 및 통일관련 헌법조항간의 상충문제는 해석론을 통하여 또는 헌법재판소의 해석을 통해 그 개정을 신중하게 고려해 보는 것도 필요하다.

이같은 분석은 남북한의 UN 동시가입이 이루어진 현상황에서 충분히 고려가치가 있는 것이며, 한민족공동체 통일방안을 제시하게 된 우리의 자신감은 최근의 국제상황의 변화와 더불어 통일에의 평화적이고 현실적인 접근으로 구체화될 것이다.

I. 서 론

1989년 9월 11일 노태우 대통령은 국회에서의 특별연설을 통해 우리정부의 통일방안으로서 한민족공동체통일방안을 천명하였다. 이 방안에 의하면 통일을 지향하는 중간단계에서 남북한의 상호협력과 공동번영을 도모하여 통일기반을 조성해 나가기 위한 통일추진체로서 남북연합이 제시되고 있다. 통일국가실현의 중간과정으로서 남북연합은 분단상황에서 완전한 통일실현까지 통일을 추구하는 잠정적 관계라는 점에서 특수한 결합형태이며, 남북한은 민족공동체라는 하나의 지붕 밑에 연합의 형태로 연계됨으로써 잠정적으로 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계를 가지게 되며, 안으로는 상호간의 관계를 협의·조절하고 밖으로는 소모적 경쟁을 지양하고 민족이익을 추구해 나갈 것으로 해석되고 있다.¹⁾

우리정부가 이같은 통일방안을 제안하게된 배경으로는 탈냉전의 국제정세의 흐름과 사회주의권 국가들에서 전개되고 있는 개혁과 개방의 추세, 이러한 국제정세의 흐름을 활용할 수 있는 능력이 우리에게 축적되었다는 점, 즉 경제적 성장과 함께 착실한 정치적 민주화로 인한 자신감 등을 지적한다.²⁾ 다시 말해 한민족공동체통일방안은 성숙된 민족역량에서 비롯된 자신감을 바탕으로 북한을 민족공동체의 일원으로 포용하여 민족의 공동번영을 추구함으로써 통일문제를 남북한 당사자간에 자주적으로 해결해야 한다는 것을 기본입장으로 하고 있다. 따라서 여태까지 남북한 각자의 자기체제에 대한 자신감의 부족이 남북의 관계개선으로 이르게 하지 못한 원인으로 보고, 상호개방으로 인하여 자기체제를 지켜낼 수 있다는 자신감이 남북한 각자에게 형성되어 있지 않는 한 남북한간의 어떤 협정이나 교류협력 관계에 이르지 못할 것이라는 지적이 있었다.³⁾

특히 한민족공동체통일방안은 민족화합민주통일방안의 문제점으로 지적된 통일의 중간과정에 관한 설명이 미흡하였다는 것에 대한 종합적 대안으로 평가된다.

1) 「한민족 공동체 통일방안(기본 해설자료)」 (서울 : 국토통일원, 1989), pp.24~25.

2) 이홍구, "한민족공동체통일방안의 정책기조와 실천방향", 「한민족공동체통일방안의 이론적 기초와 정책방향」 (서울: 국토통일원, 1990), pp.11~14.

3) 최대권, "통일논의의 법적 분석" 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화 연구」 (서울: 통일원, 1990), p.132.

그간의 통일논의 수렴과정에서 단계적 통일, 제반분야의 교류와 동시에 군사적 긴장의 해소, 남북한간 상대방 존재의 인정, 통일원칙, 통일국가의 미래상에 대한 국민적 합의를 확인함으로써 그 의의를 더한다.

한민족공동체통일방안에서 설정되고 있는 통일의 중간단계로서의 남북연합이 민족분단의 고정화가 아닌 궁극적으로 통일을 실현하는 기구로서 그 역할과 기능에 충실하기 위해서는 이를 법적으로 제도화하는 것이 필요하다. 따라서 본 논문에서는 남북연합의 설치근거가 되는 민족공동체헌장의 성격과 내용, 남북연합의 법적 성격, 남북연합의 구성기구 및 운영체제, 남북연합의 현실화 방안을 모색하는데 그 연구목적이 있다.

우리 정부의 한민족공동체통일방안에 대하여 북한은 그것이 두 개의 조선으로 분열을 고착화하고, 두개 국가간의 존재를 합리화하고, 공식적인 국가간의 관계로 전환시키는 것으로 비판·거부하였다. 우리의 통일방안이 분단의 고착화가 아니라 긴장의 완화와 교류 협력을 통한 남북관계정상화의 제도적 보장으로서, 남북한간에 공동으로 형성하게 될 남북연합의 법적 성격의 규명과 통일에 이르는 더 현실적 방안임을 입증하는 것이 요구된다. 그러나 민족공동체개념에 기초한 한민족공동체 통일방안과 남북연합의 성격에 법적 의미를 부여하는 본고의 방법론간의 접근차이는 남북연합의 운영체제에 관하여 구체적으로 제도화하는 방법의 모색에 있어서 한계로 지적하지 않을 수 없다. 아울러 북한의 입장과 대응 그리고 국제적 측면에서의 분석요인을 고려대상에서 제외된 것도 미비점으로 지적될 것이다.

본고의 마무리 단계에서 남북한의 국제연합 동시가입에 대한 국제연합 안전보장이사회의 권고결의안이 통과되고, 북방정책의 한 결과로서 국교수립에까지 이르게 된 소련에서 공산당 강경파에 의한 쿠데타와 그것의 실패가 뒤따르는 등 급변하는 국제정세는 남북관계의 개선에 크게 도움이 될 것으로 사료된다. 남북고위급 회담, 남북국회회담, 남북경제회담, 남북체육회담, 남북적십자회담 등 현재 여러 부문에서 진행되고 있는 남북한간의 대화중에 야기되는 문제들을 남북연합의 형성으로 나아가 그것의 설치근거가 될 민족공동체 헌장을 채택하게 될 남북정상회담(개최의 낙관적 전망)에서 해소할 수 있을 것이다.

II. 민족공동체현장의 성격 및 기본내용

1. 민족공동체현장의 의의

한민족공동체통일방안은 통일국가를 실현하기 위한 과정에서 민족공동체 또는 민족사회의 재형성 및 발전을 전제로 내세워 민족공동체의 재창조나 민족공영체를 형성 발전시켜 나감으로써 분단된 남북한을 민족국가로 통일시키고자 하는데 그 특징이 있다. 즉 여기서 추구되는 통일정책의 기본방향은 남북한이 하나의 민족공동체로서 일체감을 갖고, 나아가서 합의에 의하여 통합된 국가를 형성하는데 있다.⁴⁾ 통일국가형성에 있어서 민족과 공동체라는 개념을 매개로 하는 우리정부의 통일방안은 통일에 이르는 합리적인 과정과 그 구체적인 미래상을 제시한 것으로서 먼저 남북한의 상호인정에서 출발하여 민족공동체형성을 거쳐 최종적으로 민주체제하의 단방제 통일국가를 수립한다는 것이다.

민족의 대단결은 일찌기 남북한간에 합의된 7·4공동성명에서 통일원칙의 하나로 되었으며, 민족화합민주통일방안에서도 그 원칙을 확인한 바 있다. 이처럼 민족주의는 근대 이후 국가형성의 기본단위로서 신생제국의 민족국가건설의 근간이 되고 있다. 다만 한민족공동체통일방안에 따르면 민족대단결은 민주적 통일원칙의 내용에 포함되어 있다.

한편 그 유효성에 의문이 제기되고 거의 폐기되다시피 한 7·4공동성명 가운데 오직 통일 3원칙에 대해서만 남북한간에 합의를 보고 있는데, 이 3개원칙을 포용하면서도 보다 통일에 대한 인식론적 차원과 실질적 차원을 동시에 대변하는 원칙 혹은 개념의 개발이 요구된다는 견해가 있었다. 즉 민족공동체 개념이 통일을 향한 단계적 접근을 상호인정하는 유의 원칙과 개념으로서, 이 개념안에 민족주의 이데올로기와 공동체구성과정에서의 평화론과 기능론적 시점 그리고 자주적인 변화추구라는 개념을 투여할 수 있다는 것이다.⁵⁾

공동체란 지역성과 공동체감정에 기초하면서 인간의 공동생활이 행해지고 있는

4) 안병준, "통일정책의 기초와 과제", 한국정치학회 편, 「한국정치의 민주화와 통일방안」, (서울: 을유문화사, 1990), p. 211.

5) 김동성, "7·4남북공동성명의 의의와 평가" 「통일, 어떻게 할 것인가」(서울: 동아일보사, 1988), p. 25~26.

일정한 지역사회를 의미한다. 공동체를 구조적 측면에서 정의할때 하나의 인간집단이 공동체로 형성되기 위해서는 문화적 동질성(consensus in values and beliefs)의 존재, 집단 구성원간 직접적이고 다면적인 상호관계(direct and many sided interpersonal relations)의 유지 그리고 그 접촉의 호혜관계(the practice of reciprocity)등이 충족되어야 한다.⁶⁾ 이런 공동체가 단일민족의 자아의식에 기초해서 형성될때 그것을 민족공동체라 할 수 있겠다.

한민족공동체통일방안의 이론적 기초는 이홍구교수의 복지공동체(commonwealth)론⁷⁾으로부터 비롯된 것으로 짐작되며, 이는 한민족공동체통일방안이 발표되던 1989년 초 통일원장관 재직시 기자간담회⁸⁾에서 밝힌 남북체제연합안으로 발전되었다. 그의 복지공동체에 관한 발상은 1976년 멕시코에서 개최된 제30차 동아시아문화회 총회에 제출된 논문, "The Korean Common Wealth and the Asian Community"에서 전개된 것으로 밝히고, 한국 복지공동체로 불릴 수 있는 이 접근의 특징은 통일의 주체를 정부나 권력주체에 두지말고 민족을 구성하는 민중에 두자는 그리고 화합의 1차적 목적을 민중의 복지에 두자는 것으로 설명한다.⁹⁾ 더 나아가 남북 두 체제가 분단의 고정화가 아니라 민족동질성을 찾고 민족공동체를 만들어가는 것이 새 통일방안의 기본원칙이며 그러한 민족공동체를 만들기 위해서는 그 중간단계로서 현재의 1민족 2체제를 연합체로 만들어 이 연합체에서 각종 교류를 실시해야 한다는 것이다. 이에 대하여 김학준 교수는 남북한이 상대방체제를 서로 인정하는 바탕위에서 체제연합을 형성해 외교나 국방을 제외한 모든 분야에서 인적·물적 교류를 강화함으로써 신뢰를 회복한 다음 1민족 2국가로서의 민족공동체를 형성하는 것으로 평가하고, 이 체제연합을 국가연합과 연방제 사이에 위치짓는다. 체제연합은 남과 북이 각기 주권을 보유하고 국제적으로는

6) Michael Taylor, *The Possibility of Cooperation*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1982). 김중립, "남북한 통일을 위한 민족공동체 형성이론", 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」, (서울: 국토통일원, 1990), p. 61에서 재인용.

7) Lee Hongkoo, "Political Unification and Social Welfare", *Korea and World Affairs*, vol. 8., No. 1(Spring, 1984). pp. 5~16.

8) 「조선일보」, 1989년 1월 6일.

9) 이홍구, "민족화합 민주통일 방안의 역사적·이념적 조명", 이상우 편, 「통일한국의 모색」(서울: 박영사, 1987), p. 173.

개별적인 주권국가로 존재하되, 상호관계를 국제관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 규정한다. 즉 남과 북에 서로 다른 이념과 체제가 존재한다는 현실을 인정하되 바탕위에서 완전한 통일국가를 실현할 때까지 두 개의 서로 다른 체제 사이에 유기적 관계를 발전시켜 나가면서 민족공동체를 회복 발전시켜가는 통일지향적 특성을 지적한다.¹⁰⁾ 같은 맥락에서 대통령의 국회연설은 "사회 문화 경제적 공동체를 이루어 나가면서 남북간에 존재하는 각종문제를 해결해 간다면 정치적 통합의 여건은 성숙될 것"으로 표현되고 있다.¹¹⁾

이같은 민족공동체 통일론은 유럽공동체나 영연합이 상정되는 공동번영을 목표로 하는 모델로서, 비정치적 영역에서 남북한이 서로 협력하여 함께 번영을 기할 수 있는 상호협력체제로 발전가능하다는 것이다.¹²⁾ 한편 공동체형성과 통일과정 상호간의 관계를 정리해야 하는 문제점을 드러내는데, 그러한 통일접근법을 신기능주의적 통합이론¹³⁾으로 보는 견해가 지배적이다. 통합이론은 국가주권에 의하며 나뉘어진 사회집단간에 생활영역의 교차에서 생겨지는 사회기능의 통합필요성 때문에 국경을 넘는 횡적인 연계가 생기게 되었다는 것을 전제로 형성된 이론으로서, 그 핵심은 기능통합에 있고 따라서 통합이론과 기능주의는 밀착된다. 기능적인 부분통합이 하나씩 이루어져 나가면 궁극에 가서는 하나의 불가분의 사회가 된다는 것이다. 즉 교호작용을 하고 있는 사회간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공동의 통합이익이 생겨나고 이 공동이익은 두 사회를 불가분의 관계로 만들기 때문에 통합촉진의 제일 큰 요인이 되며, 한 차원에서 이루어진 기능적 통합행위를 통한 접근은 더 나아가 기능주의식의 조각 조각 문제해결 대신 훨씬 제도화된 통합목표를 추구하는 신기능주의로 발전하게 되었다.

위와 같은 통일에 대한 접근방식이 유럽공동체적 기능적 사회통합이라면, 유럽

10) 김학준, "민족공동체와 남북한 체제 연합 연구", 「통일문제연구」 1권 3호, (서울: 국토통일원, 1989), pp. 27~30.

11) 「한민족공동체 통일방안(기본해설자료)」, p. 49.

12) 이승원, "한민족 민주주의 국가론", 「통일문제연구」 3권 2호 (서울: 통일원, 1991), p. 240.

13) David Mitrany, A Working Peace System, (Chicago: Quadrang Books, 1966); 구영록, 「인간과 전쟁」(서울: 법문사, 1977), pp. 30~94; 최종기, 「현대국제관계론」, (서울: 박영사, 1986), pp. 110~131; 이상우, 「국제관계이론」(서울: 박영사, 1987), pp. 327~332 참조.

공동체의 경우와 우리 한반도의 민족공동체의 경우에는 그 기본적 전제에서 차이가 있음이 지적되고 있다.¹⁴⁾ Community의 우리 말이 공동체이지만, EC나라들의 경우 그들은 공동의 이해 관계에 따라 형성과정에 있는 이익사회(Gesellschaft)에 불과하지만, 우리는 천년 이상을 같이하며 살아온 공동사회(Gemeinschaft)라는 사실이 다르다. 물론 이같은 주장은 산업화 근대화가 크게 진척된 현시기에서 이익사회 공동사회라는 이분법적 개념의 적용이 적실성이 있는가 의문이 제기된다.

한편 유럽공동체를 구성한 나라들은 NATO라는 하나의 군사동맹체제에 속해있는 나라인데 반하여, 남북한은 한미방위조약과 조소우호협조조약이라는 적대적 군사동맹체제에 속해있는 두 개의 국가라는 점을 그 차이로 들고 있다.¹⁵⁾

그러나 합류나 합의에 의한 통일이 실현되기 어렵다는 사실을 인식하게 되면, 상대방의 존재를 묵시적 명시적으로 승인함을 전제로 하는 체제연합안이나 동서독 식기본조약관계안, 또는 기능적 통합안이 단연 현실적이다.¹⁶⁾ 체제연합을 위시한 남측의 여러 제안들(예컨대 서신교환, 가족방문), 기능적 통합안, 동서독식 기본조약관계 뿐만 아니라, 단기적으로는 두 개의 한국으로 출발하지만 장기적으로는 통일을 기대할 수 있는 제안으로 보는 것이다.¹⁷⁾ 따라서 남북한간에 심화된 이질성을 극복하여 민족공동체를 형성하려는 한민족공동체 통일방안은 남북한간의 현실을 정확히 인식한 자주·평화·민족 대단결의 통일원칙에 적합한 것으로 평가된다. 다만 남북한 통일을 공동선의 성취로 보고, 그 공동선의 성취를 공동체형성으로써 해결하는 방안을 제시한 김종림교수는 민족공동체를 전제로한 통일방안 모색에 있어 공동체의 개념과 근본속성에 관한 보다 치밀한 분석이 요구됨을 지적한다.¹⁸⁾

그런데 민족공동체라는 통합목표를 추구하는데 있어서의 남북상호간의 접근을 제도화하는 문제는 서론에서도 언급한 바 있지만, 남북한간의 관계정상화 통일과

14) 김낙중, "한민족공동체통일방안과 연방제 통일방안의 비판적 검토", 「사회와 사상」(서울: 한길사) 1989년 11월호(통권 15호), p. 126.

15) 김낙중, 상계논문, pp. 126~127.

16) 최대권, 「통일의 법적 문제」(서울: 법문사, 1990), p. 126.

17) 상계서, p. 128.

18) 김종림, 전계논문, p. 65.

정의 중간단계로서 남북연합을 제시한 한민족공동체통일방안은 민족공동체현장에서 남북연합의 설치근거를 마련할 것으로 되어 있기 때문에 법적 성격의 규명이 수반된다. 한편 민족공동체현장의 채택을 남북한 정상회담에서 합의할 것으로 기대한다면, 정상회담에서의 대타결이란 사실상 어렵고 또 바로 가장 어려운 일을 맨처음 순서로 하였다는 지적이 있다.¹⁹⁾ 그러나 민족공동체현장을 남북기본조약으로 보는 본 고에서는 정상회담에서 현안의 타결이라는 통일의 실마리를 풀어야 한다고 보며, 그간 최고위급 회담, 또는 정상회담의 용의표명을 해온 북한의 태도²⁰⁾와 최근 국제정세의 변화로 보아 정상회담의 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

또 정상회담에서 채택될 민족공동체현장은 바로 지금까지 남북한간에 진행되어 온 국회회담, 적십자회담, 체육회담, 경제회담, 고위급회담 등을 남북연합이라는 공동기구내에 상설적으로 설치할 근거를 마련하게 되는 의의를 갖게 된다.

2. 민족공동체현장의 성격

남북정상회담에서 채택하게 될 남북연합의 설치근거인 민족공동체현장은 평화와 통일을 위한 기본방안, 상호불가침에 관한 사항, 남북연합기구의 설치·운영 등에 대한 남북한간의 포괄적 합의를 내용으로 할 것이다. 이런 내용을 기본적으로 규정하게 될 민족공동체현장은 과연 어떠한 성격을 갖는가를 본 절에서 일별해 본다.

남북분단 이후 한국전쟁을 경험한 남북한간에는 불신과 이질화의 정도가 매우 심각함을 남북상호간에 깊이 인식하고 민족동질성을 회복해야 한다는데 이견이 없으며, 남북한간의 긴장된 대립 대치관계를 해소하기 위해서는 통일지향적인 남북 교류를 위한 제도적 모색이 요청된다. 따라서 하나의 민족공동체의 형성으로 부터 상호신뢰의 회복, 상대방의 존재에 대한 상호인식 더 나아가 상대방의 존재를 받아들일 수 밖에 없다는 인식이 체감되어 결국은 남북한 기본관계협정의 체결 필요성이 역설된다.²¹⁾ 즉 남북한 기본관계, 안전과 평화유지, 교류의 법적 근거와 기

19) 최태현, 홍성필, 노영돈 “남북연합의 법적지위에 관한 연구”, 「통일에 따른 법적 문제연구」(서울: 국토통일원, 1989), p.6.

20) 1988년 11월 평화회담 제안과 문익환목사의 평양방문과 조지양의 환영연설에서 공식적인 노태우 대통령과의 통일문제를 논의할 용의 표명.

21) 최대권, 전게서, pp.107~109.

본방향을 규정하는 남북한의 기본협정 및 통일지향적 남북교류의 시행을 위한 구체적 법규정을 담은 협정의 체결 필요성이 제고되는데, 여러 부문에서 남북교류의 일반적 근거가 되는 남북한의 기본관계 협정이 우선적이라는 것이다.²²⁾ 인적·물적·문화적 교류의 확대를 뒷받침 해 주는 문서가 남북한간에 합의되어야 하는 것이다. 이것이 동서간의 기본조약에 해당되며, 민족화합 민주통일 방안에서는 남북한 기본관계 잠정협정이며 그리고 한민족공동체 통일방안에서는 민족공동체헌장의 성격에 해당된다.²³⁾

북한의 입장에서는 어떤 조약과 협정도 남북상호간에 실체를 인정하게 되어 분단을 고착화하는 것으로 보고 있지만, 이미 남북한간에는 상대방의 존재를 인정해 온 바와 다름없다는 이해위에서 그 명칭에는 상관없이 법적 구속력이 있는 합의로 민족공동체헌장을 해석할 수 있다.²⁴⁾

한민족공동체통일방안의 해설자료에 의하면 민족공동체헌장은 통일에 이르는 남북간의 잠정적인 내적 특수관계를 구체적으로 설정한 것으로서, 국가와 국가간의 관계를 규율하는 조약과는 그 성격을 달리하는 것으로 설명하고 있다.²⁵⁾ 또 남북연합의 법적 근거가 되는 민족공동체헌장은 남북연합안에서 남북한은 각각 외교군사권 등을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 양자의 관계는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수법적 유대관계를 갖게 되므로 민족공동체헌장의 성격도 국가간의 조약이 아닌 국내법적 협정에 가깝다고 보는 견해도 있다.²⁶⁾

그러나 이는 사실상의 분단을 부인하면서 법적 분단을 기피하기 위해 한민족공동체 개념을 창출한 것으로 보고, 다음과 같은 이유에서 남북한을 공동으로 규율하는 국제법으로서 민족공동체헌장은 조약이라는 것이다.²⁷⁾ ① 민족공동체의 구

22) 유병화, "통일지향적 남북한관계의 법이론 연구", 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」, (서울: 통일원, 1990), p.181.

23) 이장희, "독일통일과 남북관계의 발전방향 모색", 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」, (서울: 통일원, 1990), p.226.

24) 김명기, "남북연합의 제도적·실천적 과제", 「한민족공동체통일방안의 이론적 기초와 정책방향」, (서울: 국토통일원, 1990), p.156.

25) 「한민족공동체통일방안(기본해설자료)」, (서울: 국토통일원, 1989), p.35.

26) 장명봉, "특수한 국가결합형태로서의 유럽공동체와 노르딕 협력체" 「통일문제연구」 2권 3호(서울: 통일원, 1990), pp.165~166.

27) 김명기, 상계논문, p.171, pp.156~158.

성체인 남북한은 상호간의 관계에 있어서 '지방적 사실상 정부' (de facto local government) 또는 '중앙적 법률상 정부' (de jure central government)로서의 성격을 가지므로 이들 정부는 조약을 체결할 국제법상 능력을 갖는다. ② 남북한의 국내법을 초월하는 민족공동체법이 없으므로 남북연합의 기초인 민족공동체헌장은 결국 국제법일 수 밖에 없다. ③ 남북공동체의 구성체인 남북한의 정상간의 합의는 결코 남한 또는 북한의 헌법·법률·명령·규칙·자치법규일 수도 없고, 남한 또는 북한의 공법상의 계약 또는 사법상의 계약일 수도 없으므로 그것은 조약이다. ④ 남북연합의 기초인 민족공동체헌장의 헌법적 근거를 부여하기 위해서도 이를 조약으로 보아야 하며, 또 이를 조약으로 볼 경우에만 헌법 제6조 1항의 "헌법절차에 따라 체결 공포된 조약 ……국내법과 동일한 효력이 있다."는 규칙에 따라 민족공동체헌장은 국내적 효력이 인정될 수 있다. 요컨대 민족공동체헌장은 민족공동체의 구성체인 남북한을 공동으로 규율하는 '민족공동체법'이 없으므로 그것은 남북한을 각기 일방만을 규율하는 남한의 국내법 또는 북한의 국내법에 근거할 수 없으며, 남북한을 공동으로 규율하는 법인 국내법에 근거한 것이므로 민족공동체헌장은 조약이라는 것이다.

덧붙여 통일중간단계에서 '남북연합체(Korean Confederation)안'을 제시하는 장명봉교수에 의하면 남북한연합체의 결성은 남북한간에 합의·채택된 남북한연합헌장에 의거해 이루어지는 것이 바람직하다고 보고, 이 연합헌장은 남북한 기본조약으로서의 성격을 갖게 될 것이며 이른바 잠정협정(modus vivendi)에 해당된다는 것이다. 이 연합헌장은 대외적으로 국제법적 조약의 성격을 갖지만, 대내적으로는 남북한 관계가 상호 외국의 관계가 아니라 통일시까지의 잠정적인 내적 특수관계를 설정하는 잠정헌법(즉 국가연합헌법)으로서의 성격도 갖는다는 견해를 밝힌바 있다.²⁸⁾

남북대화에 있어서 가장 기본적인 장애는 상대방의 존재를 인정하지 않으려는데 있다면, 남북한간 상대방의 실체를 인정하고 상호교류의 추진과 협력의 원칙의 존중과 무력행사의 금지 및 분쟁의 평화적 해결을 위한 합의의 법적 제도화인 민족공동체헌장은 조약의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 더구나 현재 UN안보리에서

28) 장명봉, "국가연합체에 관한 연구" 『국제법학회논총』 33권 2호, (서울: 대한국제법학회, 198), pp. 43~45.

남북한 동시UN가입권고 결의안이 통과되고 총회에서 남북한의 UN동시가입이 확정된 시점에서 남북한의 UN동시가입을 UN에 의한 국가의 승인으로 보고, 남북한 각기의 국가에 의한 합의 문서인 민족공동체 헌장은 조약의 성격을 지닌다.²⁹⁾

남북연합의 법적 기초인 민족공동체헌장이 남북한간의 실체를 인정함으로써 분단을 고정화한다는 비판이 없는 것은 아니지만³⁰⁾, 남북한간의 지위에 관한 일반적 합의 수준은 7·4공동성명, 6·23선언, 7·7선언 등으로 인하여 상대방의 실체를 이미 인정한 것으로 여겨진다.³¹⁾ 따라서 이의 제도화 합법화는 평화적인 공존을 바탕으로 한 통일의 첩경임을 확인하는 것이다.

최근에 제시된 통일방안들 가운데 공통점이 있다면, 적어도 어느 한 쪽에 의한 다른 한 쪽의 배제와 같은 방법으로는 통일이 불가능하고 양쪽체제가 현실적으로 공존할 수 밖에 없다는 현실을 받아들이고 있다는 점이다.

또한 남북한의 긴장을 완화하기 위해 남북한은 호혜평등의 원칙에 입각한 남북한의 기본적 관계를 법적으로 정리할 필요가 있다. 한반도의 통일이 이루어질 때까지 상호화합의 분위기를 조성하여 평화를 정착하기 위해 남북한 기본관계 잠정 협정을 체결할 필요성이 제고된다. 즉 남북한 관계를 평화공존의 관계로 발전시키기 위해서는 분단현실의 잠정적 인정이 요구되며, 이런 조치가 여러가지 제도들을 통해 구체적으로 취해져 남북한의 분단이 통일이전의 독일처럼 안정형의 분단으로 바뀔때 남북관계는 정상화될 수 있으며, 남북한의 관계가 정상화될 때 평화공존의 관계로 성숙해 갈 수 있는 것이다.

동서독의 기본조약체결 당시에도 양측간의 법적지위와 관계에 대한 양자의 입장 차이가 있었음을 상기한다면, 기본조약의 체결이 통일에 장애가 되지 않을 것임은 확실하다. 그당시 서독 정계의 여야간에는 기본조약의 체결은 독일분단을 영구화시키고 통일원칙에 위배된다는 점에서 많은 논쟁과 심각한 대립을 보였는데, 연방

29) 김명기, "국제연합 가입 후 대한민국의 국제법상 지위" 「통일문제연구」(서울: 통일원, 1991), 3권 2호(통권 10호), p.154.

30) 김낙중, "한민족공동체통일방안과 연방제 통일방안의 비판적 검토", 「사회와 사상」(서울: 한길사, 1989), 1989년 11월호, p.122.

_____, "현단계 주요통일방안에 대한 비교검토", 김낙중·노중선 편, 「현단계 제통일방안」(서울: 한백사, 1989), p.53.

31) 최대권, 전개서, p.66; 이장희, 전개논문, p.227.

재판소의 기본조약의 해석에 있어 기본법에 일치된다는 판결³²⁾로 일단락되었으며, 기본조약의 후속조치로 여러 부문에 걸쳐 동서독간의 합의가 이루어지고 이러한 기초위에서 통일을 이룩할 수 있었다. 그렇다고 하더라도 1990년의 독일통일 과정에서 물론이거니와 통일이전의 과정 특히 기본조약체결과 관련지어 동서독관계를 반드시 남북한관계와 구조적 동질성을 갖는 것인가 의문이 제기된다. 분단원인과 그 역사적 구조도 다를 뿐만 아니라, 서독이 남한이고 동독이 북한이라는 등식은 그 구조적 차이를 무시하는 견해라는 것이다.³³⁾

그리고 민족공동체헌장의 채택 즉 남북기본조약의 체결로 인하여 남북한이 상호간에 상대방의 존재를 인정하게 되는 경우 곤경에 처하게 될 수도 있을 것이다. 민족공동체헌장을 남북기본조약으로 보는 본 고의 입장은 남북연합을 국가연합으로 성격을 규명하게 되는데, 남북한 상호간의 주권인정이 그런 국가연합의 전제조건이 되며, 국가연합에 의한 통일방식이 과도적 잠정적이라 할지라도 남북분단을 고정화시키는 제도적 장치로 오해되고 비난되는 우려가 따른다.

그러나 서독이 기본조약체결이전에 동구 및 소련과 관계개선을 했다는 동서독관계의 경험에 비추어, 우리도 소련과 중국에 먼저 접근하여 관계개선을 하거나 관계당사국들의 한반도의 평화에 대한 제도적 보장을 받는다면 한반도의 평화정착에 도움이 될 것이라는 의견이 있었던 바³⁴⁾, 작금의 상황은 남북한간 상대방의 존재를 인정하게될 민족공동체헌장의 채택은 그 가능성이 커 보인다.

3. 민족공동체헌장의 내용

한민족공동체통일방안의 긍정적인 평가는 기능론적 통합이론에 기초하여 남북교류와 협력을 우선시하는 기존의 통일방안에 비하여 정치 군사문제 해결에 대한 법적 제도적 실천적 측면에서 보다 구체화시켰다는데 있다. 더구나 한민족공동체통일방안이 개방성을 그 특징으로 한다면³⁵⁾ 정치·군사문제의 선결을 주장하는 북한

32) 서병철, 「통일을 위한 동서독 관계의 조명」(서울: 지식산업사, 1988), pp.175~207 참조.

33) 송두울, "독일의 통일에서 우리는 무엇을 배울 것인가", 「사회와 사상」(한길사, 1990), 6월호 (통권 22호), pp.181~183.

34) 백봉흠, "동서독 기본조약과 한반도 특수상황 비교고찰" 「경제경영논총」(서울: 동국대 경영관리연구소, 1978), pp.52~53.

35) 이홍구, "한민족공동체통일방안의 정책기조와 실천방향", 한국정치학회 편, 전게서, p.360.

의 주장을 수용할 수 있을 것이며, 그간 남북한간에 제의되어 온 제 부문에서의 내용을 포괄하는 것이 남북정상회담 가능성을 높일 것이다. 또 한민족공동체통일방안이 실현가능한 것이 되게 하자면 남북정상회담에서 채택할 '통일헌장' 초안을 제시하라는 주장³⁵⁾에 답하기 위해서라도 민족공동체헌장은 어떤 내용을 담아야 할 것인지 검토해 보려 한다.

먼저 남북한간에 제기되어 온 통일방안을 보면, 우리 정부는 제1공화국에서 UN감시하 북한만의 선거, UN감시하의 남북한 총선거, 제2공화국에서의 대한민국헌법절차에 의한 UN감시하의 토착인구비례에 의한 총선거, 제3공화국의 UN감시하의 남북한 토착인구비례에 의한 자유로운 선거, 제5공화국의 민족화합민주통일방안 그리고 현재 제6공화국의 한민족공동체통일방안으로 정리된다. 그 과정에서 남북한 UN동시가입불반대를 골자로 한 평화공존 입장을 천명한 1973년의 6·23선언, 1974년 1월 ① 상호무력침범포기 ② 상호내정불간섭 ③ 현휴전협정의 계속적 유효를 내용으로 한 남북한 상호불가침협정 체결의, 그해 8월의 평화통일의 3대원칙(① 남북한 상호불가침협정 체결 ② 남북상호신뢰회복을 위한 남북한간 대화 교류 협조 ③ 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거)의 발표가 있었으며, 80년대 이후에는 현존 휴전체제를 유지하면서 군비경쟁의 지양과 군사적 대치상태의 해소조치를 협의할 것을 제의하였다.

한편 북한은 혁명기지노선과 지역혁명을 통일전략을 기초로 하여 1950년대까지는 중립국감시하의 남북총선을 통한 통일정부수립안, 1960년대. 처음 제시된 과도적 연방제안, 1980년 이후에는 완전한 통일국가 형태로서의 연방제안을 제의하였다. 그 과정에서 1973년에 조국통일5대강령, 1984년 조미평화협정체결과 남북불가침 선언을 위한 3자 회담, 1987년 단계적 무력축소와 미군철수 및 중립국 감시군 주둔 등의 군사적 문제해결을 위한 다각적 군축회담, 국회연석회의 개최를 통한 불가침선언 채택의 제의 등을 해왔다.

지금 진행되고 있는 남북대화 가운데 남북고위급회담에서는 남한의 남북관계 개

35) 김낙중, 전개논문, 「사회와 사상」, 1989년 11월호, p.130; 그는 "3차 7개년 계획에 의한 4단계 통일방안"을 제시하면서 제1단계인 평화공존단계에서 남북불가침협정·평화협정의 체결과 함께 남북최고당국자회담을 성립시켜 평화통일협정의 체결을 주장하고 있다. 김낙중, "제3차 7개년 계획에 의한 평화통일안" 노중선, 김낙중편, 전제서, p.121.

선을 위한 기본합의서와 북한의 불가침선언과 화해협력에 관한 선언의 채택으로 맞서 있다. 여기에 이르기까지는 3차례에 걸친 회담에서 남북상호간의 의견접근을 위한 노력이 있었던 것은 긍정적인 평가를 할 수 있지만 아직 낙관적인 전망은 어려운 처지이다.

이상의 양측 제의내용을 정리해 보면, 통일을 위한 전단계의 조치로서 교류 협력의 증진, UN동시가입, 불가침협정의 체결, 휴전협정체제유지를 주장하는 남한과 평화협정체결, 불가침선언채택, 미군철수 등을 주장하는 북한과 대립하고 있다. 북한의 기본입장은 남조선 혁명과 이의 북한과의 합작을 통한 통일이라는 전략하에서 미군철수를 주장하고 있으며, 그 명칭이 평화협정이든 불가침선언이든 내용이 중복되어 있다. 또 우리정부의 기본입장은 통일의 목표보다는 우선 평화정착에 목표를 둔 방안이 아닌가라는 의구심을 받고 있지만, 진정한 평화의 실현과 평화체제의 수립이 통일에 반대되거나 통일에 모순된다는 논리는 수긍할 수 없다. 평화의 실현이 무력대결이나 적대감의 해소와 갈등의 극복을 의미한다면 한반도의 평화실현은 통일을 가져올 수 있다. 즉 평화는 통일과 모순되는 것이 아니라 평화의 실현이 곧 통일의 실현이라는 것이다.³⁷⁾ 물론 이제는 우리의 한민족공동체통일방안과 고위급회담에서의 제의를 통해 그간 북한이 주장해온 불가침, 평화협정, 군축문제 등을 내용으로 포함하고 있음은 진일보한 것으로 평가된다.

위와 같은 남북의 주장과 제의를 포괄하여 민족공동체헌장에 담을 수 있는지를 같은 성격을 지닌 동서독기본조약과 남북한기본관계 잠정협정과 비교하여 정리해 본다.

먼저 동서독기본조약의 내용은 ① 상호동등권 및 정상적 선린관계 ② 모든 국가의 주권, 평등, 독립, 자주, 영토보존의 존중과 UN헌장의 목적 및 원칙의 존중 ③ 분쟁의 평화적 해결, 무력행사의 포기과 경계선 존중 ④ 단독 대표권 포기 ⑤ 유럽국가간 평화증진, CSCE정신존중 및 군비축소 ⑥ 영역한정의 원칙 및 독립자주성의 존중 ⑦ 관계정상화 교류 협력 및 사회개방 ⑧ 상주대표부의 설치 및 교환 ⑨ 기체결조약의 상호존중 ⑩ 효력발생 등이다.³⁸⁾

37) 이삼열, "남북대화의 문제와 평화통일의 길", 「통일문제연구」 2권2호(통권 6호), (서울: 국토통일원, 1990), pp. 292~294.

38) 정용길, 「분단국통일론」(서울: 고려원, 1988), pp. 379~384참조.

다음으로 남북한 기본관계 잠정협정의 내용은 ① 호혜평등의 원칙 ② 무력행사의 금지와 분쟁의 평화적 해결 ③ 상대방의 인정과 내정불간섭 ④ 휴전체제의 유지와 군사적 대치상태의 해소 ⑤ 다각적인 교류 협력을 통한 상호사회개방의 원칙 ⑥ 기체결조약의 존중 ⑦ 상주연락대표부의 설치 등을 담고 있다.³⁹⁾

양자의 차이점을 보면 잠정협정에는 휴전체제의 유지에 관한 규정이 있으며, 서독 기본조약에는 UN헌장존중의 원칙과 단독대표권의 포기, 영역한정의 원칙이 규정되어 있다. 그 중에서 첫째 UN헌장존중의 원칙은 남북한 UN동시가입이 확정되었으므로 재론할 필요가 없으며, 둘째 단독대표권의 포기 역시 남북한의 UN동시가입으로 당연한 논리적 귀결이지만 남북 상호간에 통일방안의 차이에 따라 연방제 국가를 취할 것인가 통일에 이르는 중간과정에서 국가연합을 취할 것인가가 달라질 것이다. 북한의 고려민주연방공화국 창립방안은 연방제 규정의 애매성과 논리적 모순(10대 시정방침항목간의 모순)과 더불어 유일대표권행사 규정이 무색하게 된다. 셋째 영역한정의 원칙에 대해서 보면 북한은 불가침공동선언 고위급회담에서의 제의 내용을 보면 현휴전선의 경계선 인정을 주장하고 있다. 반하여 우리의 입장은 확실히 않다. 다만 헌법규정에 의하면 대한민국 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 했기 때문에 그것의 개정에 관하여는 논란의 여지가 있다. 넷째 휴전체제의 유지문제는 남북한간에 제의된 불가침협정·평화협정·불가침선언 등에 교착되어 있다.

여기서는 특히 휴전체제를 유지시키느냐 아니면 그것의 대체안을 마련하느냐 하는 중요한 문제이므로 정리가 요구된다. 먼저 평화조약의 불필요성과 휴전체제 유지를 주장하는 견해는 다음과 같다. 고전적 개념에 의하면 휴전협정만으로 전쟁이 종료하는 것이 아니고 별도의 평화협정을 체결하는 것이 통례로, 평화조약 내지 평화협정의 합의에 의하여 전쟁원인을 해결함으로써 전쟁을 법적으로나 사실적으로 종료시키는 것이지만, 제2차세계대전 후 국제사회의 여건 변화에 따라 휴전협정의 법적 성격도 본질적으로 변천하여 현대적 의미의 휴전협정은 전쟁원인의 해결없이 전쟁의 포기에 따라 전쟁행위를 영구히 포기함으로써 전쟁을 종료시킨다. 실제로 일정한 기간이 경과함에 따라 특별한 평화조약 없이도 교전당사자들 사이

39) 김철수, "남북한 기본관계 잠정협정안", 이상우편, 전개서, p.259.

에 정상관계가 회복되므로, 현대적 의미의 휴전협정은 평화조약 없이도 실제로 전쟁을 종료시킨다는 것이 대부분 국제법학자들의 견해라는 주장이다.⁴⁰⁾ 따라서 현대 휴전협정의 법적성격에 의하면 휴전협정만으로 전쟁은 종료한다는 것이 국제법학자들의 이론이며 국제관행이고, 한국의 휴전협정은 특히 이러한 휴전협정의 대표적 예로서 휴전협정 규정에서 전쟁의 포기와 종료를 규정한 다음 비무장지대나 군비제한 기타 전쟁의 재발을 방지하는 여러가지 조치를 마련하였으므로, 1950년 한국전쟁은 1953년 한국휴전협정으로 종료하였고, 한국휴전협정은 무력행위의 재발을 방지하는 중요한 법적 도구라는 것이다.⁴¹⁾

한편 평화협정체결을 주장하는 학자의 견해에 따르면, 휴전은 적대행위의 중지일 뿐 평화의 회복이나 전쟁의 종료가 아니라는 것을 전통국제법에 의해 확립된 원칙으로, 한반도의 오늘의 상태는 전쟁 상태이며 평화조약이 체결되기 전까지는 평화상태가 회복되지 않는 것으로 본다. 그러므로 남북한간의 오늘의 전쟁상태를 종결하여 적대관계를 정리하고 한반도에 평화를 정착시키는 제도적 법적 방법인 평화조약의 체결이 요청된다는 것이다.⁴²⁾ 한반도의 군사적 긴장완화를 위해서 정전협정을 평화협정적인 성격으로 전환함과 아울러, 정전협정체결당사자인 미국과 북한과의 대화도 필요하다는 의견도 있다.⁴³⁾ 물론 북한에서도 줄곧 미군철수를 위한 평화협정의 체결과 불가침공동선언의 채택을 제의해 오고 있는 실정인데 그 성격과 내용에 있어서 차이는 없다. 바로 휴전협정의 효력 존속과 이것이 평화협정으로 대체되는 경우 미군의 철수문제에 대한 대처방안의 시급한 해결이 요구된다.

이제 위에서 논의된 바를 요약하면 통일이전의 조치로서 한반도 긴장완화와 평화공존을 위해서 휴전협정의 효력 존속 내지 이의 평화협정으로의 대체⁴⁴⁾, 남북상호불가침협정의 체결 내지 공동선언의 채택⁴⁵⁾, 군비축소등이 관건인바, 남북연합

40) 유병화, 전개논문, p.159.

41) 상계논문, pp.161~162.

42) 김명기, 「분단한국의 평화보장론」(서울: 법지사, 1988), pp.99~100.

43) 송두울, 전개논문, p.180.

44) 노태우 대통령은 1991년 9월 24일 UN총회에서의 연설을 통해 휴전협정을 평화협정으로 대체하는 것을 언급하였다. 「조선일보」 1991년 9월 25일.

45) 이는 남북한간에 제3차 남북고위급회담에서 공동선언으로의 합의 방향으로 가고 있음을 보인다. 오관균, 「남북대화를 통해 본 북한의 대남정책」 「통일문제연구」(서울: 통일원, 1991), 3권 2호, p.194.

이 구성될 경우 남북한간에 논의와 합의할 것을 민족공동체헌장에 포함할 수 있을 것이다.

한반도통일의 법적 대안으로 민족적 차원에서는 인적 물적 문화적 교류의 확대를 뒷받침해 주는 문서가 남북한간에 합의가 되어야 하는데, 이 합의문서에는 최소한 남북관계의 평시로의 법적 회복 상태에 대한 합의가 이루어져야 하며, 그 다음 남북한이 상호정치적 실체를 인정하여 남북한 법적관계를 정상화하는 합의가 포함되어야 한다는 견해⁴⁶⁾가 있는데, 이 역시 민족공동체헌장의 전제가 되는 것이다.

보다 구체적으로 남북기본관계를 민족공동체헌장으로 정리하려는 유병화교수와 김명기교수의 주장을 인용하면 다음과 같다. 먼저 유병화교수는 남북기본협정의 내용으로 ① 남북한간 상대방의 실체인정 ② 남북교류추진의 공동기구 설치 ③ 남북교류와 협력의 기본원칙 ④ 상호무력행사의 금지와 분쟁의 평화적 해결 ⑤ 대외적 활동에 있어서 지켜야 할 협조 및 조정과 공동협력의 원칙 ⑥ 민족동질성 회복과 인간의 존엄성과 기본권 보장 등을 갖추어야 할 것으로 보고 있다.⁴⁷⁾ 한편 김명기교수는 민족공동체헌장의 내용으로 ① 평화와 통일을 위한 기본방안으로 첫째 평화를 위한 기본방안은 휴전체제의 평화체제로의 대체, 군비축소, 병력감축, 핵무기 철거, 외국군 철수와 경계선 설정, 둘째 통일을 위한 기본방안으로 남북평의회 구성, 남북평의회에서의 통일헌법기초, 이에 따른 총선거, 통일정부 통일국회 수립방안 ② 상호불가침에 관한 사항 ③ 남북연합의 기구로서 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처와 상주연락대표부의 설치 ④ 내정 불간섭, 국제연합헌장 존중 등을 들고 있다.⁴⁸⁾

끝으로 동서독 기본조약과 남북한 기본관계 잠정협정, 남북한간에 제의된 내용 및 민족공동체헌장을 예시하는 여러 견해들을 정리하면 민족공동체헌장의 내용으로 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

그 전문에 통일원칙과 헌장정신을 담고 구체적으로는 ① 상대방 실체의 인정과 내정 불간섭 ② 상호 동등 및 호혜평등의 원칙 ③ 상호불가침의 근거로서 무력행

46) 이장희, 전제논문, pp. 226~227.

47) 유병화, 전제논문, 상게서, pp. 185~187.

48) 김명기, 전제논문, pp. 160~166.

사의 금지와 분쟁의 평화적 해결 ④ 휴전협정의 평화협정으로의 대체 및 군축 ⑤ 관계정상화와 교류 협력을 통한 상호사회개방의 원칙 ⑥ 남북연합의 기구설치 ⑦ 기체결조약의 존중 ⑧ 일방의 타방대표 불인정(단독대표권의 포기) 및 외교부문에 서의 상호 협조 조정 ⑨ 효력발생 등을 내용으로 정리할 수 있겠다.

Ⅲ. 남북연합의 성격

1. 남북한의 법적 지위

그동안 정부와 학계 그리고 재야의 통일논의를 요약해 보면, 과정으로서의 통일을 중요하게 인식하고 통일의 중간단계 설정에 대체적인 합의를 한 것으로 해석되고 있다.⁴⁹⁾ 이러한 바탕위에서 한민족공동체통일방안은 남북연합의 설치를 제시한다. 본장에서는 민족공동체헌장에 존재근거를 둔 남북연합이 과연 어떠한 성격을 지닌 것인가를 검토해 보려고 하는데, 먼저 현재 남북한의 법적 지위에 대하여 살펴 본 후에 그 관계를 규명할 것이다.

앞 장에서 민족공동체헌장의 내용을 정리하는 가운데 언급했던 단일대표권의 포기, 영토한정 부분에서 남북한간의 견해차이가 있었던 것처럼 이는 그 시원이 남북 각기의 정부가 수립되었을 때부터 논란이 되었다. 동서독으로 양분된 분단국 서독의 기본법은 그 분단상태를 시인하는 기초위에서 제정되었는데 비하여, 대한민국의 헌법조항에 의하면 대한민국은 한반도와 그 부속도서 전부에 걸친 유일 합법정부이며, 그 영토안의 주민전체를 대표하는 이른바 유일대표권을 갖는 것으로 되어 있다. 서독의 기본법은 미·영·불의 점령지역이었던 서독(BRD)내에서만 타당하게 되어 있고, 기타지역 즉 동독지역은 가맹·가입에 의하여 효력을 미치게 되어 있었다. (§23) 시간적 효력도 전독일 국민이 자유스런 결정에 따라 의결한 헌법의 효력이 발생하는 날에 그 효력을 상실하게 되어있는 (§146) 과도기적 헌법임을 명시하고 있다(전문).⁵⁰⁾ 그리하여 동독은 동서독을 대등한 지위를 가진 두개의

49) 이홍구, 전개논문, p. 350; 노중선, "통일방안 논의의 변천과정과 현황" 「현단계제통일방안」(서울: 한백, 1990), p. 39.; 장명봉, "한민족공동체통일방안의 법적구조에 관한 고찰" 「통일문제연구」(서울: 국토통일원, 1989), 1권4호, pp. 237~239.

50) 박성조·양성철, 「독일통일과 분단한국」(서울: 경남대 극동문제 연구소, 1991), pp. 200~260 참조.

사의 금지와 분쟁의 평화적 해결 ④ 휴전협정의 평화협정으로의 대체 및 군축 ⑤ 관계정상화와 교류 협력을 통한 상호사회개방의 원칙 ⑥ 남북연합의 기구설치 ⑦ 기체결조약의 존중 ⑧ 일방의 타방대표 불인정(단독대표권의 포기) 및 외교부문에 서의 상호 협조 조정 ⑨ 효력발생 등을 내용으로 정리할 수 있겠다.

Ⅲ. 남북연합의 성격

1. 남북한의 법적 지위

그동안 정부와 학계 그리고 재야의 통일논의를 요약해 보면, 과정으로서의 통일을 중요하게 인식하고 통일의 중간단계 설정에 대체적인 합의를 한 것으로 해석되고 있다.⁴⁹⁾ 이러한 바탕위에서 한민족공동체통일방안은 남북연합의 설치를 제시한다. 본장에서는 민족공동체헌장에 존재근거를 둔 남북연합이 과연 어떠한 성격을 지닌 것인가를 검토해 보려고 하는데, 먼저 현재 남북한의 법적 지위에 대하여 살펴 본 후에 그 관계를 규명할 것이다.

앞 장에서 민족공동체헌장의 내용을 정리하는 가운데 언급했던 단일대표권의 포기, 영토한정 부분에서 남북한간의 견해차이가 있었던 것처럼 이는 그 시원이 남북 각기의 정부가 수립되었을 때부터 논란이 되었다. 동서독으로 양분된 분단국 서독의 기본법은 그 분단상태를 시인하는 기초위에서 제정되었는데 비하여, 대한민국의 헌법조항에 의하면 대한민국은 한반도와 그 부속도서 전부에 걸친 유일 합법정부이며, 그 영토안의 주민전체를 대표하는 이른바 유일대표권을 갖는 것으로 되어 있다. 서독의 기본법은 미·영·불의 점령지역이었던 서독(BRD)내에서만 타당하게 되어 있고, 기타지역 즉 동독지역은 가맹·가입에 의하여 효력을 미치게 되어 있었다. (§23) 시간적 효력도 전독일 국민이 자유스런 결정에 따라 의결한 헌법의 효력이 발생하는 날에 그 효력을 상실하게 되어있는 (§146) 과도기적 헌법임을 명시하고 있다(전문).⁵⁰⁾ 그리하여 동독은 동서독을 대등한 지위를 가진 두개의

49) 이홍구, 전계논문, p. 350; 노중선, “통일방안 논의의 변천과정과 현황” 「현단계제통일방안」 (서울: 한백, 1990), p. 39.; 장명봉, “한민족공동체통일방안의 법적구조에 관한 고찰” 「통일문제연구」(서울: 국토통일원, 1989), 1권4호, pp. 237~239.

50) 박성조·양성철, 「독일통일과 분단한국」(서울: 경남대 극동문제 연구소, 1991), pp. 200~260 참조.

부분국가로 보고 두개의 독일을 주장하며 국가연합방식에 의한 통일방안을 제시하였던 반면에, 서독은 1960년대 말 브란트 수상외의 동방정책 추진 '이전에는 할슈타인 원칙에 따라 두개의 독일론을 배격하였지만, 자신의 영토를 서독에 한정시킨 기본법에 기초한 국내법 정서와 갈등없이 두개의 이론을 수용하여 동서독 기본조약체결과 함께 UN에 동시가입함으로써 통일의 기반을 조성하였다. 작년에 이루어진 독일의 통일이 기본법 23조에 의한 것인지 아니면 146조에 의한 것인지 논란이 있었지만,⁵¹⁾ 대체적으로 기본법 23조에 근거하여 통일이 이루어진 것으로 보고 있다.

한편 남북한의 법적 지위에 대하여 상호간 실질적 지방정부로 인식하고 있다는 데 일반적 견해인데, 지금까지 우리 정부는 1948년 제3차 UN총회가 채택한 한반도에 관한 결의문⁵²⁾에 근거하여 대한민국을 한반도의 유일합법정부로 주장해 왔다. 그러나 대한민국 헌법을 제정한 헌법제정권력은 그 권력을 행사함에 있어서 그 당시에 주어진 지리적 역사적 조건에 의하여 제약되지 않을 수 없다. 즉 UN감시하의 선거가 가능하였고, 따라서 UN임시 한국위원회가 UN총회의 결의에 쫓아서 선거감시 및 자문이 가능했던 지역이라고 하는 역사적 지리적 조건의 제약하에서 그 권력행사가 가능했던 것이다. 그에 따라 UN총회는 "감시 위원회의 감시와 협의가 가능했고 전 한국민의 절대다수가 거주하는 지역의 한국에 대한 유효한 지배와 관할권을 가진 합법정부(대한민국 정부)가 수립되었다는 것과 동정부는 동 지역의 선거인들의 자유의사의 정당한 표현이었으며 임시 위원회가 감시를 행한 바 있는 선거에 기초를 두고 있으며, 나아가 이 정부가 한국에 있어서의 유일한 정부"임을 선언 하였다. 그런데 이 선언은 대한민국정부야말로 UN감시하의 합법적인 절차를 밟아 수립된 정부이며, 그러한 정부로서는 한국에 있어서의 유일한 정부라는 의미의 선언이지 한반도 전체에 대한 유효한 지배와 관할권을 미치는 유일한 합법정부임을 선언한 것으로 반드시 말할 수 없다는 견해⁵³⁾는 최근의 통일정책이 상호의 실체를 인정하는 방향으로 가고 있다는 점에서 수긍이 가는 것으로

51) Jürgen Habermas, "독일통일과 마르크화 민족주의", 송두울 역, 「사회와 사상」 (서울: 한길사, 1990), 6월호, pp.114~117.

52) 김명기, 「분단한국의 평화보장론」 부록 참조, 176~181.

53) 최대권, 전개논문, 146~147.

평가된다. 단독대표권의 포기로 인한 헌법의 영토규정조항의 개정문제는 다음 장에서 논하기로 하고, 다른 한편에서도 위의 UN결의문에서 대한민국정부가 한반도에서 유일한 합법정부임을 승인한 것은 국가승인이 아니라 정부승인으로 보는 견해⁵⁴⁾도 있다. 또 남북한의 동시 UN가입으로 대한민국정부를 승인한 UN총회결의(195.Ⅲ)와 모순은 없는가 하는 문제도 제기된다.⁵⁵⁾

현실에 있어서 대한민국의 통치권이 북한지역에 미치지 못하고 있음은 사실이다. 또한 처음부터 북한지역에 통치권을 미치지 못하였다. 따라서 반란으로 인하여 사실상 통치권이 미치지 못한 지역에도 헌법의 효력(타당성)은 당연히 미친다는 이론을 우리에게 적용하는 것은 논리의 비약이다. UN감시위원회(UNTCOK)가 접근할 수 있었던 지역, 즉 미군이 점령하였던 남한 지역만의 주민이 행사한 헌법제정권력이 비록 과반수 이상이 이 지역에 거주하고 있었다더라도 어떤 법리에 의하여 UNTCOK가 접근할 수 없었던 북한 지역까지도 타당한 헌법을 제정할 수 있는지 의문인 것이다. 따라서 대한민국 헌법이 북한지역을 포함한 전한반도에 타당하다는 명제도 우리 헌법의 효력의 범위를 선언한 법적 의미를 가진 헌법원칙이라기 보다는 전한반도에 그 정통성을 주장하는 정치적 선언이라고 보는 것이 타당하다는 것이다.⁵⁶⁾

그러나 문제의 UN총회 결의문이 대한민국정부의 유일대표권을 반드시 뒷바침하지 않는 것으로 해석될 수 있다는 점이 대한민국이 사실상 남한에서 유일합법정부라고 선언한 것으로 풀이된다고 하더라도 UN이 이른바 조선민주주의 인민공화국에 대해서는 아무런 결의도 채택하지 않았던 사실은 그것의 존재를 인정하지 않은 것으로 해석될 수 있다.⁵⁷⁾

요약컨대 남북한간의 지위에 관한 국내법적 국제법적 관계는, 국내법체계에 의하면 남북한 공히 한국에 하나의 국가만이 존재한다고 주장해 왔지만, 국제법적으로는 엄연히 두 개의 국가가 존재한다는 사실을 부인할 수 없다. 남북한의 지위에 관한 대한민국의 법체계와 국제법적 시각 사이에는 차이가 있어서 대한민국의 유

54) 김명기, 「북방정책과 국제법」(서울: 국제문제연구소, 1989), p.162.

55) 김명기, 상계서, p.164.

56) 최대권, 전계서, pp.27~29, p.41.

57) 김학준, 전계논문, pp.15~16.

일합법성 또는 단독대표권을 뒷바침하는 국내법체계가 국제사회에서 반드시 수용되지 않는다는 것이다. 즉 국내법적으로는 한국에 하나의 국가만이 존재하는데, 국제법적으로는 두 개의 국가가 존재한다는 점에서 현실은 서로 모순되는 이원적 구조를 지닌다.⁵⁸⁾

그런데 지금까지 남북한 관계를 규율하고 있는 법문서는 1953년에 체결된 휴전협정뿐이다. 1948년 12월 UN총회에 의한 대한민국정부에 대한 승인은 북한을 불법정부로 규정짓는 것이고, 1953년의 휴전협정에 의하더라도 북한을 국가로 승인한 것이 아니지만, 민족공동체현장에 남북한이 합의하고 남북연합의 공동기구가 설치되면 대의적으로 북한을 국가로 승인한 것이 될 것이며, 휴전협정에 의한 현재의 군사분계선이 있더라도 남북한은 국제사회에서 사실상 국가와 같이 활동하고 있는 국제법 주체이다.

결국 분단한국은 하나의 국가이어야 한다는 당위적 측면과 현실적으로 두 개의 국가라는 모순된 구조를 지니고 있기 때문에, 남북한 공히 아직 하나의 한국을 주장할 때는 하나의 한국 개념을 확립할 것이 요청되며, 남북통일이란 남북한이 하나의 법질서와 이 법질서를 집행하는 하나의 정부하에 들어가는 것을 의미한다면 두 개의 한국은 하나의 한국(통일)으로 발전적으로 해소하는 구체적 방안의 수립이 필요하다.

2. 국가연합과 연방국가

이미 언급한 바와 같이 남북한은 한민족공동체통일방안과 고려민주연방공화국 창립방안을 한국의 통일방안으로 제의하고 있는데, 특히 한민족공동체통일방안에서 제시되고 있는 남북연합의 성격을 규명하기 위해 먼저 국가연합과 연방국가의 차이를 분석해 보고자 한다.

국가연합(confederal state)이란 둘 이상의 국가들이 구성국들간의 평등을 기초로 국제법상의 국가의 자격을 보유한 채 결합하는 것으로 정의된다.⁵⁹⁾ 즉 국가연합이란 인격(International Personality)을 유지하면서 특정한 권한을 지니는

58) 최대권, 전게서, p. 73, pp. 78~79.

59) 유병화, 「국제법 I」(서울: 진성사, 1988), p. 397.

중앙조직을 갖고 새로운 법적 실체를 구성하는 국가의 결합이다.⁶⁰⁾ 그것은 수개의 국가가 대외적으로 동일한 인격자로서 행동하기 위하여 결합한 것으로 국제법상 대외적 권한은 국가연합의 구성국이 보유하고 중앙조직은 다만 예외적으로 조약으로 인정한 범위내에서 외교능력을 가질 뿐이다.⁶¹⁾ 요컨대 국가연합이란 복수의 국가가 국제법상 국가의 자격을 보유하면서 상호대등한 지위에서 공동의 이익을 위하여 조약에 의하여 결합하고 공동의 기구를 통해서 외교 기타 일정한 사항을 협의하여 그에 관한 기능을 공동으로 행사하는 국가결합이라고 할 수 있다.

국가연합은 그 결합근거를 국제조약으로하는 국제법상의 국가결합이며, 결합주체는 완전한 국제법인격을 갖는 국가와 국가의 결합이고, 결합국 상호간의 지위는 상호대등한 병렬적 관계에 있는 경우이다.⁶²⁾ 따라서 국가연합의 구성국은 그들의 주권과 독립권을 국가연합에 이양함이 없이 연합한 것에 불과하므로 구성국은 완전한 주권국가로서 국제인으로 남아 있다.⁶³⁾

이같은 국가연합의 주요한 일반원리는 다음과 같이 정리된다.⁶⁴⁾

- ① 외교의 측면에서 국가연합의 구성국은 국제법 주체로서의 지위를 갖는다.
- ② 국가연합에서는 연합의 공통국적이 없고 개인은 각 구성국의 국민이다. 즉 연합의 국민은 각자의 구성국 국적을 갖는다.
- ③ 국가연합의 구성국에 대한 관계는 국제법 질서에 속한다. 국가연합헌법은 구성국간의 합의(조약)에 의해 이루어지므로 구성국은 각기 별개의 독립된 헌법을 가지며 연합의 중앙정부가 구성국 정부에 종속하는 특징을 갖는다.
- ④ 국가연합의 구성국 국민에 대한 관계를 보면, 구성국 정부의 대표로 구성되는 합의체인 공동기구에서의 결의는 각 구성국 국민을 직접 구속하지 못하고, 각 구성국이 연합의 공동결의를 수락하여 입법조치를 취할 경우에 한하여 구속한

60) Verzihl, J. H. W., *International Law in Historical Perspective*, vol.2, (Leyden, the Netherlands: Sijthoff, 1969), p.159.

61) Fenwick, G., *International Law* 4th ed. (New York: Appleton, Sterling Publishers, 1983) p.46.

62) 유병화, 「국제법 총론」(서울: 일조각, 1985), pp.231~232.

63) Fenwick, *op.cit.*, pp.241~242.

64) 장명봉, "국가연합에 관한 연구", 「국제법학회 논총」(서울: 대한국제법학회, 1990) 33권 3호, p.32.

다.

- ⑤ 국가연합은 자기의 병력을 갖지 않는다. 국가연합이 구성국 이외의 제3국과 전쟁을 할 필요가 있을 경우에 각 구성국은 연합에 필요한 병력을 제공하며, 연합이 구성국에 대하여 무력제재를 할 경우에도 다른 구성국이 제공하는 무력으로써만 가능한 것이므로 이런 제재의 전쟁은 공동체안에서의 전쟁을 의미한다.

한편 연방국가(federal state)는 구성국 정부들이 국제법상 국가로서의 자격을 잃고 연방국가만이 국가의 자격을 갖게 되는 국가 결합이다.⁶⁵⁾ 즉 연방국가는 복수의 지분국으로 구성된 국가이며, 중앙정부조직이 완전한 국제법상의 능력을 갖고 연방의 구성국 정부조직은 극히 제한된 특정사항에 관해서만 국제법상의 능력을 갖는 복합적 국제인이다.⁶⁶⁾ 따라서 연방국가는 그 자체의 정부기관을 갖고 연방구성국가와 연방구성국가의 주민에게 통치권을 행사하는 국가이다.

연방국가의 기본구조는 대내문제에 관한 권한은 헌법의 규정에 의하여 연방당국과 연방구성국 당국에 각각 분화되나, 대외문제에 관한 권한은 연방당국에 보유되는 것이 보통이므로 연방국가의 주권은 연방과 연방구성국에 분화되어 존재한다고 볼 수 있다. 즉 연방국가에 있어서는 연방자체가 국제법상 권리능력과 행위능력을 갖는 법인격(주권국가-국제법 주체)이며, 그 구성국(주·지방등)은 내부적으로는 국가적 성격을 보유하지만 대외적으로는 국가로서의 법인격을 갖지 않는다.⁶⁷⁾

이러한 연방국가의 특성으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.⁶⁸⁾

- ① 성문헌법: 연방국가를 채택한 국가는 정치제도상 연방정부와 지방정부간의 권력의 분화를 성문의 형식으로 규정하는 것이 일반적이다. ② 양원제 의회: 연방국가의 의회는 지방정부의 권위를 보장하기 위해 지방정부 대표자로 구성되는 상원과 전체국민의 대표자로 구성되는 하원의 양원제로 채택하는 것이 일반적이다. ③ 비중앙집권화: 연방국가는 실질적으로 자기유지를 하고 있는 다수의 정치단위인 하방에 대하여 사실상 국가권력을 이양한 권력을 일방적으로 철회할 수 없는 지방

65) 유병화, 「국제법 I」, p. 398.

66) I. Bernier, *International Legal Aspects of Federalism*, (London; Longmans, 1973), p. 13.

67) 배재식, “국가의 유형에 관한 연구”, 「법학」(서울대 법학연구소, 1985), 26권 1호, p. 100.

68) 김명기, “연방국가, 국가연합, 체제연합 비교연구” 「전환기의 통일문제」 (서울: 대왕사, 1990), pp. 76~77; 신정현, “북한의 연방제 통일방안”, 상계서 pp. 205~210.

정부에 대한 권력의 분배를 특색으로 한다. ④ 권력의 지역적 배분: 연방제는 지방정부에의 권력과 권한의 분배가 지역을 기초로하여 이루어지므로 지방자치를 보장하는 기능을 한다. ⑤ 최고 연방 법원: 연방국가는 헌법의 최고 해석기관으로서 최고 법원을 두고 하방을 법적으로 구속한다.

이상에서 논의된 국가연합과 연방국가를 비교하면 공통점과 차이점이 발견되는데, 먼저 그 공통점을 보면 다음과 같다. ① 연방국가와 국가연합은 그 결합의 강도는 차이가 있지만 수개의 국가가 하나로 결합하는 형태이다. ② 연방국가와 국가연합은 하나로 결합하려는 통합요인과 수개로 나뉘어지려는 분화요인이 동시에 조화되어 있는 점이 공통된 성립요건이다. ③ 연방국가와 국가연합은 구성국의 이익의 증진과 민주주의와 개인의 자유를 보장하기 위한 공통의 이데올로기를 갖는 게 공통점이다.

다음으로 연방국가와 국가연합의 차이점은 다음과 같다.⁶⁹⁾ ① 국제법의 주체: 연방국가는 그 자체가 국제법상 주체이지만, 연방국가의 구성국은 원칙적으로 국제법의 주체가 아니다. 그러나 국가연합의 경우는 그 자체가 국제법상의 주체가 아니라 국가연합 구성국이 국제법의 주체이다. 즉 연방국가는 국제적 인격을 갖고 있으나 그 구성국은 국제적 인격을 갖지 못하고, 국가연합 자신은 국제적 인격을 갖지 못하고 그 구성국이 국제적 인격을 갖는다는데 차이가 있다. ② 결합의 근거: 연방국가의 결합근거는 원칙적으로 국내법인 연방국가의 헌법에 있는데 반하여, 국가연합의 결합근거는 원칙적으로 구성국간에 체결된 국제법적인 조약에 의하여 이루어진다는데 차이가 있다. 즉 연방국가의 구성국은 단일의 연방헌법에 구속되나, 국가연합의 구성국은 구성국 각기의 헌법을 갖는다. ③ 대내적 통치권의 소재: 연방국가의 경우에는 연방국과 그 구성국 모두 대내적 통치권을 갖지만, 국가연합의 경우에는 그 구성국만 대내적 통치권을 갖는다. 따라서 연방국가의 경우에는 연방정부와 그 구성국이 그 구성국 주민에게 직접적인 통치권을 행사하나, 국가연합의 경우에는 그 구성국만이 그 구성국 주민에게 통치권을 행사할 뿐이다. ④ 대외적 통치권의 소재: 연방국가의 경우 전쟁의 선언·강화, 외교사절의 파견·접수, 정치적 조약의 체결 등 대외적 통치권은 연방정부가 보유하며 연방구성

69) 김명기, 전제논문 및 「남북한연방제 통일론」(서울: 탐구원, 1989) 참조.

국은 대외적 통치권을 갖지 않는다. 그러나 국가연합의 경우는 특정사항에 한해서만 대외적 통치권을 갖을 뿐, 대외적 통치권은 그 구성국만이 행사한다. ⑤ 병력의 보유: 연방국가의 구성국은 자체의 병력을 보유하지 않고 연방정부만이 자체 병력을 보유한다. 그러나 국가연합의 경우는 그 구성국이 자체의 병력을 보유하며 국가연합은 병력을 보유하지 않는다. 따라서 연방국가의 구성국 상호간의 무력투쟁은 내란이며, 국가연합 구성국 상호간의 무력투쟁은 전쟁으로 간주된다.

그런데 신정현교수는 연방국가의 중앙정부와 그 체계를 구성하는 단위들간의 권력의 헌법적 분배라는 법적·제도적 개념을 더 확대하여 사회학적 개념을 적용한다. 하나의 단일적인 정치체제를 유지하면서 몇 개의 중심체들간의 협상과 조정을 강조하는 정치적 원칙에 기반을 두고 형성되는 협의의 연방제 개념으로부터 이제까지 유지되어온 단일국가의 문화를 통해서나 혹은 분리된 정치조직들이 공동결정을 만들어 나가는 하나의 통합과정을 통해서 정치공동체를 형성시켜 나가는 유럽공동체와 같은 지역적 통합체의 구성으로까지 연방제 개념을 크게 확대시켜 광의로 이해한다.⁷⁰⁾ 이때 광의의 연방국가 개념은 앞서 언급한 국가연합의 개념에 가깝다고 보여지는데, 국가결합의 형태중에서 대개의 경우 국가연합은 일시적인 경우가 보통이며, 이는 중앙조직의 권한이 점차 강화하게 됨에 따라 연방국가의 형태로 발전한다. 즉 <단일국가-연방국가-국가연합-국제협력기구-동맹이나 조약관계>의 일련선상에서의 여러 단계를 상정할 수 있다.⁷¹⁾ 협의체적·기능적 통합형태인 유럽공동체는 하나의 유럽을 지향하고 있으며, 1781년 북미국가연합을 결성한 이후 1789년 연방헌법 채택으로 연방국가로 발전한 미국의 예와 1867년 독일의 각 연방들이 북독일연합을 결성한 이후 1871년 통일을 완성한 독일의 예, 1815~48년간의 스위스 연합의 연방으로의 발전 등은 만약 우리의 한민족공동체통일방안의 남북연합을 국가연합으로 본다면 통일은 낙관적 전망이 가능하다. 그러나 1895년에 형성된 중앙아메리카 공화국은 1898년 온두라스, 니카라과, 산살바도르 등으로 각각 독립하였으며, 최근 소련도 쿠데타 실패 이후 소연방의 해체 및 구성공화국의 독립주장으로 연방국가로부터 보다 느슨한 형태의 국가연합으로 나아갈 과도적 결합형태를 유지하고 있는 점도 고려할 만하다.

70) 신정현, 전계논문, pp. 203~205.

71) 최대권, 전계서, p. 96.

또한 1990년 독일통일 이전에 동독이 주장한 국가연합방식에 의한 통일방식을 참조해 보면⁷²⁾, 1956년 말 동독사회통일당 제1서기 울브리히트는 기자회견에서 “우선 두 독일국가의 접근이 이루어진 다음 통일이 가능할 때까지 또한 민주선거에 의한 국민의회를 구성하는 것이 가능할 때까지 국가연합이라는 형태로 중간해결을 찾는다”고 하였다. 그 내용은 국가연합이라는 용어의 표시와 두 독일국가에의 접근이라는 두 개 독일국가의 인정, 통일이 가능할 때까지 중간해결로서 과도기적 결합을 제의한 것으로 국가연합의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 1957년 7월 동독수상 그로테볼이 제안한 독일국가연합 방안은 동서독간의 국가연합의 형식이 국제법적 조약을 기반으로 한다는 것을 명백히 하였다.

그런데 동독의 국가연합방식에 의한 통일제의와 유사하게 북한은 1960년 연방제에 의한 통일방안을 제안하였다. 이로부터 1980년 고려민주연방공화국창립방안의 제시 이전까지, 1970년대 조국통일 5대방침을 포함하여 그간의 제안 내용은 대개 동독의 국가연합방식과 흡사한 것으로 요약된다. 물론 1980년 이후 주장하고 있는 연방제 통일방안이라도 국가연합의 요소와 혼재되어 있어 그 논리적 모순을 드러내고 있음은 물론이다.⁷³⁾ 1960년의 제안내용에는 자유로운 남북총선거에 의한 통일이 현실적이지만 그것이 어렵다면 과도적 대책으로서 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 각기 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하자는 통일의 과도적 대책이라는 점에서 그것은 국가연합을 지칭한 것이며, 1962년의 상호내정불간섭 및 타방에 대한 일방의 의사강요를 금지하자는 주장 역시 그런 성격을 나타낸다. 1973년 조국통일 5대방침의 내용에도 남북의 현존 두 제도를 당분간 그대로 두자는 것도 국가연합의 성격을 갖는 것이다.

그런데 1980년 이후 제기되어온 북한의 연방제 통일방안은 이제까지의 국가연합의 성격으로부터 연방국가의 성격으로 변한 것으로 보인다. 즉 과도적 조치로서의 연방제로부터 완전한 통일된 형태로서의 연방국가의 창설로 그 의의를 변경하여 연방국가의 요소를 포함하고 있다. 그런 요소로는 고려민주연방공화국은 자주

72) 정용길, 「분단국통일론」(서울: 고려원, 1988), pp.148~200; 김명기, 「연방제에 관한 종합적 연구」(서울: 일해연구소, 1988), pp.37~39.

73) 김명기, 상계서; 신정현, “북한의 연방제 통일방안” 「전환기 통일문제」, pp.218~222.

독립국가라는 언급, 최고 민족회의안의 연방상설위원회가 정치·방위·대외문제 등 업무관할, 단일민족연합군의 유지, 대외적으로 유일대표권의 행사 등이다. 그러나 남북한 각기 완전한 자주권의 행사(지역자치정부의 유지), 독자적인 대외관계의 계속과 대외활동의 통일적 조절 등은 국가연합적 성격을 지닌·내용으로 국가연합적 요소와 연방국가적 요소가 혼재되어 있다. 또 고려민주연방공화국의 영문 표기는 Confederal Democratic Republic of Korea로 되어 있으며, 연방정부 구성에 있어서 최고민족연방회의와 연방상설위원회의 설치를 제안하고 있는데 통치(행정)을 집행하는 통일정부는 구체적으로 제시되지 않고 있다. 즉 상설기구가 집행기구인지 아니면 각 지역정부가 집행기능을 맡는지 분명하지 않다.

3. 남북연합의 국가연합적 성격

이상에서 국가연합과 연방국가의 특성과 그 차이를 비교하여 보았는데, 과연 한 민족공동체통일방안에서 제시되고 있는 남북연합은 어떤 성격을 갖는가 규명하려는 것이 본 절의 주제이다. 통일원의 기본해설자료에 의하면 남북연합이 국가연합이나 연방국가의 성격을 갖지 않고 민족내부의 특수관계임을 강조하고 있으나, 대개의 논자는 그것이 국가연합과 성격이 유사함을 지적하고 있다.

남북연합에 대하여 체제연합으로 해석하는 견해와 그 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장이 있는가 하면⁷⁴⁾ 체제연합과 국가연합을 동일시 하는 입장이 있으며⁷⁵⁾, 남북연합이 형식적으로 국가연합과 연방국가중 어느 것에도 속하지 않는 제3의 유형이지만 실질적으로 국가연합의 유형에 속하는 것으로 보기도 하다.⁷⁶⁾

김학준교수는 한민족공동체통일방안의 발표이전에 작성된 듯한 글에서 1989년 초 이홍구 전통일원장관의 구상과 발언을 근거로 하여 통일방안의 기본원칙으로 민족공동체 구현을 위한 체제연합을 형성하여 외교와 국방을 제외한 모든 분야에서 인적·물적 교류를 강화함으로써 신뢰를 회복한 다음에 민족공동체를 형성한다는 것으로 이해한다. 여기서 체제연합이란 기본적으로 남과 북이 각기 주권을 보

74) 김학준, 전제논문, pp. 28~32.

75) 최대권, 전제논문, pp. 119~122.

76) 김병기, "연방국가, 국가연합, 체제연합 비교 연구" 「진환기의 통일문제」, pp. 91~95.

유하고 국제적으로는 개별적인 주권국가로 존재하되 남북의 상호관계는 국제관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 규정한다. 따라서 한민족공동체통일방안의 남북연합이 위의 체제연합과 다름없다고 결론짓는다. 그런데 그 체제연합은 한반도의 남과 북에 서로 다른 체제가 존재하는 현실을 인정한다는 의미에서 연방국가와는 거리가 멀고 국가연합에 가깝다고 보았다.⁷⁷⁾

김명기교수도 한민족공동체통일방안 발표이전에 쓴 논문에서 김학준교수와 같은 취지로 이해하고 있는 바이며, 이 체제연합은 국가연합과는 다르다고 보면서도 실질적으로는 국가연합의 유형에 속한다고 본다. 물론 체제연합이 체제간의 결합방식이고 결합을 위한 중간과정이며 대내적으로 민족내부의 특수관계라는 점에서 국가연합과 구별짓고 있다. 이와 유사한 견해는 장명봉교수에 의해서도 제기되었는데, 남북한은 상이한 이념과 체제를 서로 존중하며 쌍방간 평화공존의 관계를 설정하여 이를 바탕으로 상호교류와 협력을 통해 남북한 신뢰를 조성하고 민족적 동질성을 회복함으로써 완전한 통일의 기반을 갖추기 위한 과도적 조치로서 남북한 연합이란 결합체를 결성하는 것이 적절하다고 보고 있다. 이것의 결성이 합의되고 쌍방정부간의 공동기구가 설치되면 통합의 추진이 유리하고 통합이 진행된다면 통일에의 접근이 용이하다는 것이다.⁷⁸⁾ 즉 통일문제에 대한 현실적인 접근을 하려면 먼저 분단현실의 인정에서부터 출발해야 하고, 따라서 북한의 존재는 하나의 독립국가이며 통일은 서로 다른 이념과 체제를 가진 남한과 북한의 사실상의 독립국가의 통합과정으로 인식된다. 이러한 1민족 2체제의 현실인식에 기초한다면 중간단계에서는 국가연합도 통일로 일단 받아들일 수 있고, 그 중간단계의 통일방안으로서 남북한 체제연합이 현실적이고 합리적인 통일방안이 된다는 견해이다.⁷⁹⁾

연합의 형태를 구성단위체간의 안전공동체를 형성하려는 합의가 필수적인 국가연합, 경제나 시민생활 분야에서 보다 밀접한 결속관계를 유지하는 공영방, 분단국의 잠정적 연합 형태로서 상정될 수 있는 가설적 사례로서 체제연합의 경우를 예로 들고 있는 강광식교수에 의하면, 1민족 2체제의 체제연합은 정치적 통합만이 유보되어 있을 뿐이고 단일의 민족공동체를 형성할 수 있는 연합형태로서 현단계

77) 김학준, 전제논문, pp. 28~31.

78) 장명봉, "국가연합에 관한 연구" 「국제법학회논총」 33권2호, p. 28.

79) 상제논문, p. 43.

에서 고려되는 남북연합이 이런 체제연합에 근접한다고 보고 있다. 구체적으로 한민족공동체통일방안의 전체적인 맥락에 비추어 보면, 민족공동체 회복에 가속적인 효과를 기대할 수 있는 공영방 모형과 더불어 민족내부의 특수관계를 지칭하는 체제연합모형이 남북연합의 성격과 내용으로 고려되는 준거요소라는 것이다.⁸⁰⁾ 그런데 통일원의 기본해설자료에 의하면 남북연합은 유럽공동체와 노르딕 연합체와 그 성격이 유사하다고 설명하고 있다.⁸¹⁾

남북연합의 성격과 유사하다는 유럽공동체는 유럽석탄철강공동체 설립조약, 유럽경제공동체 설립조약, 유럽원자력공동체 설립조약 등에 의하여 구성된 공동체들이 1965년 유럽공동체 단일이사회와 단일위원회 설립조약의 체결로 공동체별 이사회와 위원회를 통합한 것이다.⁸²⁾ 물론 통합조약에 의해 단일기구들이 세 공동체의 업무를 관장하게 되었지만, 기존의 세 공동체 설립조약은 유효하여 각 기구의 권한은 공동체에 따라 다르다. 이렇게 발전한 유럽공동체는 ① 구성국의 행정부 뿐만 아니라 입법부, 사법부 그리고 구성국 국민과도 직접적인 관계를 맺고 ② 집행기관의 의결사항이 구성국정부의 개입없이도 직접 구성국 국민을 구속할 수 있는 상당히 실효성있는 제도적 장치를 가지며 ③ 구성국의 일방적인 탈퇴가 허용되지 않는다는 점이 연방적 요소를 갖는 것으로 이해된다.⁸³⁾ 그러나 유럽공동체는 기존의 연방국가 모델과 비교할 때, 첫째 유럽공동체는 자신의 고유한 영토가 없으며, 즉 공동체의 역내 활동무대는 국내법과 국제법 차원에서 여전히 구성국 영토이며 둘째, 유럽공동체가 주권적 연방적 권한을 행사할 수 있는 분야는 경제에 국한되어 있다는 점이 다르다.⁸⁴⁾ 이리하여 1986년 단일유럽협정에 의해서 경제적 통합 뿐만 아니라 정치·외교적 차원에서도 통합을 이루기 위하여 유럽 정치협력

80) 강광식, "한민족 공동체 통일방안의 통일접근 방법론적 위상", 「통일문제연구」 1권 4호, pp. 270~271.

81) 「한민족공동체통일방안 기본해설자료」(국토통일원, 1989), p. 25.

82) 김대순, 「유럽공동체법」(서울: 법문사, 1988), p. 4; 유병화 「국제법 I」, (서울: 진성사), pp. 522~532; 김경근, "구주공동체의 법적 구조에 관한 고찰", 「국제법학회논총」(서울: 대한국제법학회, 1971), 16권 2호, pp. 25~26 참조.

83) 김대순, 상계서, pp. 7~8.

84) 김대순, "유럽공동체의 연방적 구조(II)" 「고시계」(1988. 1), p. 194; 변도은, 「유럽공동체」(서울: 평민사, 1982).

체를 제도화시켰고, 유럽의 역내시장의 완성과 하급심 유럽재판소를 설치한다는 내용으로 발전하였다. 이같은 단일유럽협정의 체결로 이제 유럽연합의 결성을 지향하는 바의 내용은 ① 공동체 내부시장의 완성 ② 사회정책의 통합과 경제·사회적 균형 ③ 연구기술개발의 공동정책 ④ 공동외교정책의 형성과 시행 ⑤ 공동안보 협력 등이다.⁸⁵⁾

그러나 유럽공동체가 유럽연합을 지향하는 것으로 보아 우리에게 주는 시사점이 많지만, 만약 남북연합이 남북한관계의 분단 고착화라는 비판을 피하기 위해 그 성격을 연방국가나 국가연합과 구별짓고 유럽공동체와 같은 성격을 갖는다는 것은 단일국가로 가는 국가결합의 유형으로 보아 오히려 국가연합보다 더 느슨한 형태라고 할 수 있다. 또 공존성숙단계가 제대로 이루어진다면 구태여 공영방 또는 복지공동체 구상을 행할 필요없이 국가연합의 형태를 취하는 것이 더 낫다는 견해도 있다.⁸⁶⁾

그리고 앞서 살펴본 바와같이 남북연합은 그 내용에 있어서 국가연합과 성격이 유사함을 부인할 수 없다. 왜냐하면 한민족공동체통일방안에는 남과 북이 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 인정하는 내용이 포함되어 있고, 남북정상간의 회담을 상징하고 거기서 민족공동체헌장을 채택하고 헌장에 따라 남북연합의 기구설치를 예정하고 있기 때문이다. 즉 한반도에 남북의 서로 다른 체제가 존재하고 있음은 사실이고, 남북한의 유엔 동시가입과 민족공동체헌장의 채택은 바로 남북상호간에 국가로서 승인한 바와 다름없다고 보는 것이다. 다만 우리의 통일방안이 국가연합과 연방국가의 성격과 거리를 두게 보이는 것은 정치·군사적 문제들을 바로 남북연합 안에서 논의하자는데 있을 뿐이며, 국제법적 주체가 누구인가 — 일방의 타방대표 불인정, 그리고 병역과 납세의무를 부과하는 것은 무엇에 근거한가 — 각 체제의 헌법 — 등을 보게되면 남북연합은 국가연합의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

85) 유병화, 전계서, p. 544.

86) 정용길, 전계서, p. 370.

Ⅳ. 남북연합의 구성기구와 운영체제

1. 남북연합의 공동구성기구

한민족공동체는 사회적·문화적·경제적 공동체가 형성되어 한민족으로서의 동질성이 회복되고, 나아가 정치적 공동체가 형성됨으로써 완성된다고 본다면, 그것의 구체적 실현체로서 남북연합은 남북한간의 민족공동체 의식의 회복, 공동생활권의 형성, 통일국가 형성을 위한 조직과 기능을 갖는 과도적인 협의체의 성격을 갖는다고 할 수 있다.⁸⁷⁾ 즉 남북연합을 설정한 의의는 장기간의 분단으로 인하여 상이한 이념과 체제를 지니게 된 남북한은 민족동질성 회복을 위한 단계설정이 필요하다는 점과 남북한의 평화적 공존이란 과정을 통하여 하나의 통일국가를 이루어야 한다는 현실인식을 바탕으로 하고 있다. 이러한 기초위에 한민족공동체통일방안은 다음과 같은 공동기구를 남북연합으로 구성할 것을 상정하고 있다. 최고결정기구로서의 남북정상회의, 남북간의 모든 현안문제와 민족문제에 대한 협의·조정 및 그 실행을 보장하는 기구로서의 남북각료회의, 남북각료회의에 대한 자문과 통일헌법의 기초 및 통일실현 방법과 절차를 마련하는 통일주비기구로서 남북평의회, 남북각료회의나 남북평의회의 업무지원 및 협의사항 이행을 비롯한 실무문제를 관장하는 공동사무처와 서울과 평양의 상주연락 대표부 등이 그것이다.

그런데 남북연합의 세부적인 조직구성과 운영 및 시행에 관해서는 남북한이 연합체제의 형성에 합의한 이후 계속 마련되어야 할 것이지만, 전반적으로 남북연합은 남북정상회의에서부터 협의체나 위원회제를 통해 운영되도록 할 것이며, 남북연합의 조직체계에 있어서는 기능별 전문성이 발휘될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.⁸⁸⁾ 즉 남북연합의 구성기구는 통일된 권위중심체가 존재하지 않는 느슨한 결합으로서 협의체나 합의체의 의미를 갖는 것으로 이해된다.

이러한 성격을 갖는 남북연합이 유럽공동체와 그 성격이 유사하다면 먼저 유럽공동체의 구성기구들을 살펴보는 것이 필요할 것이다. 유럽공동체에는 이사회(Council), 위원회(Commission), 유럽의회(European Parliament), 사법재판

87) 장명봉, “한민족공동체통일방안의 법적 구조에 관한 고찰” 『통일문제연구』, 1권4호, p. 248.

88) 신정현, “한민족공동체 실현방안”, 『한민족공동체통일방안의 실천과 제도화 연구』, (서울: 통일원, 1990). p. 85.

소(European Court of Justice)의 4가지 주요기구가 있다.⁸⁹⁾ 이들 기구는 공동체 설립조약에 의하여 부여된 권한의 범위내에서 공동체의 임무를 수행할 1차적 책무를 지고 있는 중앙정부라 할 수 있는데, 통상의 연방국가의 권력분립구조와는 그 기능이 다르다. 사법적 측면에서만 연방에 근접하고 있을 뿐, 입법과 행정의 구분없이 이사회와 위원회에서 입법작용이 이루어지고 있으므로 기능적 측면에서는 이사회와 위원회를 입법부로, 구성국 당국을 공동체 행정부로 보는 것이 타당하다는 것이다. 앞으로 유럽공동체가 연방적 요소를 강화하고 민주적 요소를 확고히 하려면 유럽의회를 진정한 입법기구로 하고, 대신에 이사회는 구성국 이익을 대변하는 상원으로 하고, 위원회는 유럽의회에 대하여 책임을 지는 행정부로 하라는 주장이 제시되고 있다는 것이다.⁹⁰⁾

현재 유럽공동체기구의 구성은 다음과 같다.⁹¹⁾

① 유럽공동체이사회(Council of the European Communities): 이는 통합조약에 의해 국가 또는 정부수반이 모이는 유럽이사회(European Council: EC 정상회의)로 공식화되고, 단일유럽협정에 의해 공동체 이사회의 최고기관이면서 동시에 유럽정치협력체의 최고기구가 되었다. 이사회 산하에 각료이사회(Council of Ministers)가 있는데, 각국 외상으로 구성되는 일반이사회와 관계장관들로 구성되는 전문이사회로 구분된다. 이사회는 각 구성국에서 파견되는 1명씩의 대표로 구성되며 유럽공동체의 최고결정기구로서 1년 2회이상 개최하도록 되어 있다. 그 권한은 EEC와 EAEC에서는 1차적 입법책임을 부여받고 있다. EEC설립조약에서 공동체의 목표달성을 위해 필요한 입법조치가 취해질 것을 예견하는 경우, 이사회가 그 목적을 위해 필요한 명령이나 준칙을 제정하도록 규정하고 있다.

② 유럽공동체위원회(Commission of the European Communities): 위원회는 17명으로 구성되고 있으며, 각 위원의 임명마다 모든 회원국의 만장일치가 필요하다. 각 위원은 공동체의 일반이익을 위하여 임무를 수행함에 있어서 완전히 독립되어야 하며, 자국 정부로부터 어떤 지시를 구하거나 받아서는 안된다. EEC와 EAEC의 경우에는 위원회가 공동체 목표달성의 부차적 책임을 지며 이를 위해

89) 김대순, 전게서, p.9.

90) 김대순, "유럽공동체의 연방적 구조(I)" 「고시계」, 1988. 10, pp.195~196.

91) 김대순, 상게서, 9~22; 유병화, 전게서, pp.545~564 참조.

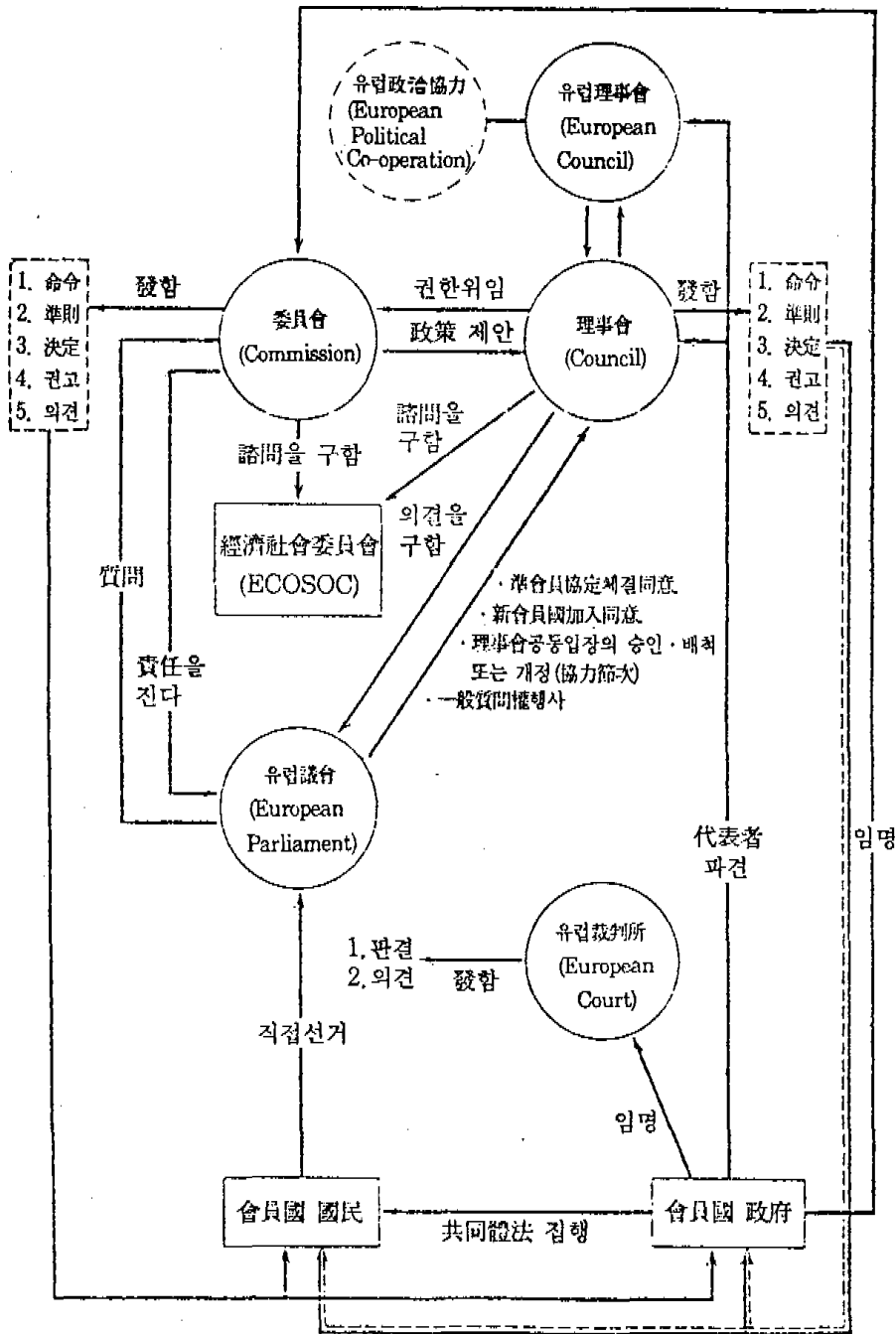
공동체법의 적용을 확보하고 권고를 발하거나 의견을 전달하고, 이사회의 결정에 참여하고 자신의 입법적 권한 또는 이사회로부터 위임받는 권한을 행사하는 것이 그 주된 기능이며, ECSC의 경우에는 공동체 목표달성의 제1차적 책무가 위원회에 있으며 이를 위해 의사결정권을 행사한다. ECSC의 이사회의 기능은 의견을 제시하거나 동의를 부여하는 것에 그치고 있다. 요약컨데 위원회는 EC정책의 제안 및 조정자로서의 기능, 집행기관으로서의 기능, EC조약의 수호자 기능을 수행한다는 것이다.

③ 유럽의회(European Parliament): 유럽의회는 각 구성국 인구비율에 따라 각 구성국에서 선거법에 의하여 선출된다. 유럽의회는 특색은 의원들이 국가별 대표단으로 구성되어 있지 않고 정치그룹별로 구성된다는데 있다. 유럽의회는 단지 자문적·감독적 권한을 행사하며, 타공동체 기구에 대한 견제수단을 보유한다. 주요기능은 유럽공동체위원회에 대한 불신임 의결권, 이사회의 위원회에 대한 질의권, 위원회의 년차보고에 대한 토의 등의 감독기능과 위원회가 중요정책결정을 할 경우 유럽의회에 통보하고 자문을 구해야 하고, 예산권을 갖는다. 끝으로 단일 유럽협정에 의하면 신회원국의 EEC가입과 공동체가 제3국, 국가연맹 또는 국제기구와 결합을 창설하는 협정체결에 있어서 유럽의회는 승인권을 인정하고 있다.

④ 유럽재판소(European Court of Justice): 유럽재판소는 공동체설립조약의 해석과 적용에 있어서 법이 준수되도록 확보하는 것을 임무로 한다. 유럽재판소는 13명의 재판관과 6명의 법률 고문으로 구성되어 있으나, 그 업무가 늘어나 단일 유럽협정에서는 하급심을 창설할 것을 예견하고 있다. 유럽재판소에는 국제·헌법·행정·보통·노동법원이 설치되어 있고, 분쟁해결·조약해석·기관권한의 정의·계약위반과 불법행위 등에 관한 판결을 한다. 한편 유럽재판소는 유럽통합에 조약과 공동체 입법의 논리적 해석보다는 정책에 기초한 해석과 이를 통한 서유럽의 통합에 앞장서므로써 즉 연방적 요건의 강화에 힘쓰므로써 정치적 재판소라는 비판이 제기되기도 하였다.

⑤ 보조입법기구: 유럽공동체는 공동체의 입법과정에 적극적으로 참여하는 부차적 기관으로 이사회와 위원회의 자문기관으로 경제사회위원회(Economic and Social Committee), 상주대표위원회(Committee of Permanent Representatives of the Members States)가 있다.

위와 같은 유럽공동체기구를 도식화하면 <표>와 같으며, 유럽공동체는 이사회와 위원회간의 권한배분에 있어서 그리고 이들 기구와 의회간의 권한 배분이 명확하게 설정되어 있지 않고, 그 결합의 형태가 연방국가나 국가연합보다 더 느슨한 국가결합임에도 불구하고 재판소까지 설치하고 있는 점이 특색이다. 우리의 한민족



< 표 > 유럽공동체기구

출처: 金大淳, 「유럽共同體法」(法文社, 1988), p. 29.

공동체통일방안은 유럽공동체의 유럽정상회의, 그 산하의 각료이사회, 유럽의회와 유사한 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 등을 설치할 것으로 되어 있으며, 남북연합을 국가연합으로 성격규정지은 바 있는 본 고에서는 이들 공동기구가 협의체 내지 합의체라는 성격을 갖는 것으로 해석한다. 즉 중앙의 연합정부가 그 구성국(남북한) 정부를 구속하는 것은 남북한 정부가 체결한 기본조약(공동체헌장)과 그에 따른 평화조약과 불가침협정 등에만 의거할 것이므로 그 외 여타의 것은 구성국 정부의 권한에 속할 것이다. 그러나 과거 7·4공동성명의 합의사항인 남북조절위원회가 북한에 의해 일방적으로 무시된 것과 같은 결과를 초래할 수 있으므로, 연합기구에서 협의만 하고 그 협의사항의 이행을 남북한 각자의 결정에 따르게 한다면 연합기구에서의 협의사항에 대하여 재평가하는 결과가 발생할 것이므로 연합기구의 권한은 소관업무에 대하여 협의·결정할 수 있도록 해야 한다는 문제가 제기된다.⁹²⁾

따라서 유럽공동체의 구성국간들에도 권한 배분문제가 제기되듯이, 남북한 당국과 남북연합의 영역설정 및 그 역할 분담의 문제가 대두된다.

2. 남북연합의 운영체계

한민족공동체통일방안에서 제시되고 있는 남북연합의 공동기구들은 우리의 통일방안이 개방성을 특징으로 하고 있기 때문에 그 구성에 있어서 구체적인 내용을 통일의 상대인 북한과의 협상에 의해서 마련할 것이 기대된다. 본 절에서는 공동기구의 구성원칙과 의사결정방법보다도 구성기구간 운영체계에 관해서 살펴본다.

먼저 우리의 통일방안에 의하면 남북평의회는 민족통일에 관한 최고법전인 통일헌법의 기초 및 통일실현 방법과 절차를 마련하는 유일한 대의기능의 수행기구이지만, 남북간의 현안문제와 민족문제에 대한 협의·조정·실행기구인 남북각료회의의 자문기능을 수행하도록 되어 있다.

그런데 이 남북평의회는 민족공동체인 남북연합의 의결기관이어야 하므로 민족의 의사를 대표할 수 있는 방법으로 선출·구성되어야 하고, 남북간의 전반적인 사항에 관한 정책을 수립하는 권능을 가져야 할 것이라는 지적이 있다. 즉 남북연

92) 장명봉, "국가연합에 관한 연구", p. 46.

합을 발족하는 일에서부터 조직·운영에 이르기까지 시종일관하게 남북한의 정상과 당국 위주로 추진하게 되어있는 한민족공동체통일방안의 문제제기와 함께 남북 대화 창구의 독점이라는 비판에 대해서, 남북평의회에 권한을 확대시켜야 한다는 주장이다. 국가연합의 통치기구로서 국가연합의회의 구성을 전제하고 남북평의회가 민족을 상대적으로 잘 대표하는 다수의 의원으로 구성되는 점을 감안할때 그것은 의사결정기구로서 중심기구가 될 것이고, 남북각료회의는 남북평의회에 의결사항을 집행하는 집행기관이 되어야 할 것이라는 문제의 제기이다.⁹³⁾

또한 북한의 고려민주연방공화국 창립방안과 그에 수반하는 북한의 여러 제의 가운데 국가연합적 요소의 수용가능성을 남북연합을 국가연합으로 보는 본 고의 입장에서 기대할 만 하다. 기구들의 기능이 국가연합에 있어서 조절기구의 기능과 유사한 바가 많은데, 1960년의 연방제 내용에도 남북한 정부대표로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 남북한의 경제·문화 발전을 통일적으로 조성할 것을 제의하였고, 1980년 연방제에서도 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회를 구성하여 남북한 두 지역정부의 대외활동의 조절과 공동보조를 취하는 등 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진할 것을 주장하였다.⁹⁴⁾ 물론 그들의 통일방안의 기구에는 남조선혁명 전략이 깔려있음을 경계해야 되고, 연방국가적 요소와 혼재되어 있는 것이지만, 향후 남북간에 남북연합의 구성이 합의되고 순조롭게 운영된다면, 그것이 갖는 국가연합적 성격에서 점차 연방국가로의 성격으로 변모해 갈 것이 예상되므로 긍정적인 검토가 있을 것이다.⁹⁵⁾ 그런 전망에 따라 남북평의회는 연방의회로 남북정상회의 및 각료회의는 연방행정부로서 권한을 갖게 될 것이며, 궁극적으로는 단일국가(통일)를 지향하게 될 것이다.

한편 남북연합의 공동기구 설정에서 가장 문제시 되는 것은 의사결정 방법과 분쟁의 발생시 그 처리방법에 관한 것으로 이는 향후 남북대화에서 충분히 협의해야 할 것이지만, 우선 남북한 분쟁처리를 위한 사법적 권한은 남북평의회에 부여하고 나아가 이는 연방재판소의 설립으로 해결될 수 있을 것이다.

93) 김명기, 전계논문, 163~165; 강광식, 전계논문, p./275.

94) 장명봉, "새통일방안: 체제연합이나 국가연합이나" 「신동아」, 1988. 2, p.160.

95) 「조선일보」, 1991. 9. 27, 노태우 대통령은 유엔총회 참석후 기자간담회에서 남북이 통일의 단계를 밟다보면 국가연합(한국주장)→연방제(북한주장)→정치적 통합의 상황으로 결합할 수 있을 것으로 언급한 바 있다.

대외문제에 있어서도 조약체결전 및 외교사절 파견 및 접수와 전쟁권 등은 남북 정상회담이 공동으로 갖는 방향으로 - 물론 남북평화회의의 비준과 동의를 얻는 범위내에서 행사될 것이지만 - 나갈 것이다. 특히 이것은 군사적 문제와 아울러 남북한간에 기체결된 대외조약과의 상충관계를 야기하게 될 것이므로 단계적이고 점진적인 방법으로 추진해야 할 것이다.

끝으로 현재 진행중인 고위급회담, 국회회담, 경제회담, 체육회담, 적십자회담 등은 계속 진행하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 아직 정상회담이 이루어지지 않고 있으며, 기본관계조약(민족공동체헌장)체결 이전이기 때문에 굳이 남북연합의 틀안으로 기존의 남북대화를 넘게되면 북한의 거부가 쉽게 예상된다. 특히 고위급회담에서 북한의 성실성에 대한 염려가 없는 것은 아니지만, 그 간의 접촉결과는 정상회담의 가능성으로 연결될 수 있을 것이다.⁹⁶⁾ 바로 이 고위급회담은 남북연합의 각료회의로 발전될 것이다. 정부당국간의 협의·대화와 함께 정당간 대화도 추진하는 것이 고려해 볼만 한데, 동서독 관계에서도 사민당과 통일사회주의당과의 접촉은 양독관계를 안정화시키고 통일에 접근하는 또 하나의 통로가 되었다는 경험 이 있다. 민간차원의 접촉은 양체제의 실정범 테두리내에서 이루어져야만이 사회주의권 국가의 개혁과 개방화 추세에 북한이 적용할 수 있을 것으로 보이며, 북한 체제내의 질서문제와 직결되는 것이다.

V. 결론 - 남북연합의 현실화 방안

지금까지 남북한은 상이한 체제의 수립과 그 이질성의 심화, 전쟁의 경험 그리고 북에 의한 남의 체제전복기도 등은 분단을 고착화하고 상호간의 불신을 깊게 해 왔다. 또 분단에 따른 비용은 우리 민족 구성원에게 막대한 부담이 되어 왔는데, 분단의 장기화에 따라 이득을 보는 사람이 있다하더라도 통일의 당위명제에 대해 부인·거부하는 민족구성원은 없다고 보아야 할 것이다. 즉 통일의 내용을 분단의 내용에 비교할 수 없다는 뜻이다. - 물론 여기서 통일이 곧 구성원의 복지를 향상시키는데 있는 것이라면, 구성원의 존재가치를 희생시키는 통일은 배제되

96) 「조선일보」, 1991. 9. 19, 북한의 강석주 외교부 부부장의 기자회견 내용에서 남북고위급 회담의 진전이 있을 때북한의 김일성은 남북정상회담을 조기개최할 용의가 있음을 표명하였다.

대외문제에 있어서도 조약체결전 및 외교사절 파견 및 접수와 전쟁권 등은 남북 정상회담이 공동으로 갖는 방향으로 - 물론 남북평화회의의 비준과 동의를 얻는 범위내에서 행사될 것이지만 - 나갈 것이다. 특히 이것은 군사적 문제와 아울러 남북한간에 기체결된 대외조약과의 상충관계를 야기하게 될 것이므로 단계적이고 점진적인 방법으로 추진해야 할 것이다.

끝으로 현재 진행중인 고위급회담, 국회회담, 경제회담, 체육회담, 적십자회담 등은 계속 진행하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 아직 정상회담이 이루어지지 않고 있으며, 기본관계조약(민족공동체헌장)체결 이전이기 때문에 굳이 남북연합의 틀안으로 기존의 남북대화를 넘게되면 북한의 거부가 쉽게 예상된다. 특히 고위급회담에서 북한의 성실성에 대한 염려가 없는 것은 아니지만, 그 간의 접촉결과는 정상회담의 가능성으로 연결될 수 있을 것이다.⁹⁶⁾ 바로 이 고위급회담은 남북연합의 각료회의로 발전될 것이다. 정부당국간의 협의·대화와 함께 정당간 대화도 추진하는 것이 고려해 볼만 한데, 동서독 관계에서도 사민당과 통일사회주의당과의 접촉은 양독관계를 안정화시키고 통일에 접근하는 또 하나의 통로가 되었다는 경험 이 있다. 민간차원의 접촉은 양체제의 실정범 테두리내에서 이루어져야만이 사회주의권 국가의 개혁과 개방화 추세에 북한이 적용할 수 있을 것으로 보이며, 북한 체제내의 질서문제와 직결되는 것이다.

V. 결론 - 남북연합의 현실화 방안

지금까지 남북한은 상이한 체제의 수립과 그 이질성의 심화, 전쟁의 경험 그리고 북에 의한 남의 체제전복기도 등은 분단을 고착화하고 상호간의 불신을 깊게 해 왔다. 또 분단에 따른 비용은 우리 민족 구성원에게 막대한 부담이 되어 왔는데, 분단의 장기화에 따라 이득을 보는 사람이 있다하더라도 통일의 당위명제에 대해 부인·거부하는 민족구성원은 없다고 보아야 할 것이다. 즉 통일의 내용을 분단의 내용에 비교할 수 없다는 뜻이다. - 물론 여기서 통일이 곧 구성원의 복지를 향상시키는데 있는 것이라면, 구성원의 존재가치를 희생시키는 통일은 배제되

96) 「조선일보」, 1991. 9. 19, 북한의 강석주 외교부 부부장의 기자회견 내용에서 남북고위급 회담의 진전이 있을 때북한의 김일성은 남북정상회담을 조기개최할 용의가 있음을 표명하였다.

어야 할 것이다. 따라서 단일민족인 한민족이 분단현실을 극복하고 통일을 지향하는 노력을 게을리하지 않았으나, 반세기에 가깝게 통일의 원칙에 합의할 7·4공동성명외에는 남북대화의 결과가 없는 것은 그만큼 남북 상호간에 불신의 골이 깊었다는 것이다.

그러나 이제 인적 교류가 확대되고 체육계에서 부분적인 단일팀 구성 등으로 나아가 한반도를 위요한 국제환경의 개선으로 특히 사회주의권 국가의 개혁 물결은 통일에의 전망을 더욱 낙관적으로 하고 있다.

우리 사회의 역량이 통일에 대비하여 자신감을 갖게 된 현시기에 우리 정부의 한민족공동체통일방안이 평화적 통일에 접근하는 구체적이고 현실적임을 분명히 하고, 민족공동체헌장과 남북연합의 개념을 구체화하고 법적 성격을 규명하는 것이 요청되는 것이다.

먼저 남북한 기본관계, 안전과 평화유지, 교류의 법적 근거와 기본방향 등을 규정하는 남북한 기본관계협정의 체결이 필요하며, 한민족공동체통일방안의 민족공동체헌장이 바로 기본조약의 성격을 갖는 것으로 보았다. 헌장을 채택하게 될 정상회담의 개최가능성이 커지고 있는 현시점에서 남북한간 상대방의 실체를 인정하고 상호교류의 추진과 협력의 원칙을 존중하고 무력행사의 금지와 분쟁의 평화적 해결을 위한 합의의 제도화가 바로 국가간에 체결되는 조약의 성격을 갖는다. 이것과 평화조약·불가침협정의 체결문제 등과의 그 선후관계를 차치하고 가능한 부분부터 실천해야 할 것이지만, 남북한이 통일에 대하여 불안감을 갖게 되는 것보다 오히려 헌장의 채택이 평화적 통일에 더 현실적이라는 것이다. 그러나 분단한 국은 하나의 국가이어야 한다는 당위적 측면과 현실적 측면에서의 두 개의 국가라는 모순이 드러나는 이중적 구조를 갖는게 그 특색이다.

따라서 한민족공동체통일방안에 의하면 남북연합은 국가연합이나 연방국가의 교과서적 개념과는 다른 유럽공동체와 같은 성격을 갖는 것으로 보고 있으나, 일방의 타방대표불인정과 각 체제 구성원을 구속하는 대내적 주권은 각기의 헌법이라는 내용을 담은 민족공동체헌장을 국가간에 체결되는 조약으로 보는 본 고의 입장에서는 헌장의 채택을 북한에 대한 국가승인으로 이해한다. 만약 국가연합의 성격을 갖는 남북연합이 구성됨으로써 분단의 고착화 또는 합법화 한다고 비판이 제기된다면, 단일국가에 근접하는 연방제 통일방안이 분단한국의 통일에 있어서 구체

적·현실성과 합리성을 결여하고 있으며, 유럽공동체는 결합형태로 보아 오히려 단일국가와 거리가 더 먼 곳에 위치한다는 점에 대하여 답해야 할 것이다.

그리고 남북연합의 공동구성기구는 조절·협의 기구로서의 성격을 갖는 것으로, 남북각료회의와 남북평의회간의 권한 설정 문제가 제기될 수 있으며, 향후 단일국가(통일)을 지향하는 과정에서 연방국가적 요소도 도입될 수 있을 것으로 이해된다.

끝으로 만약 여러 부문에서 남북연합모델에 의한 통일에의 접근이 현실화 될 경우에 야기되는 문제점은 첫째, 분단의 고착화 내지 합법화 시비이다. 그러나 이는 통일과도단계임을 분명히 밝히고 있고, 현단계의 불안한 분단상태보다는 평화의 제도적 보장책으로서 더 현실적 방안이라는 의미에서 해소될 것이고, 둘째, UN 총회결의 195(III)에 근거한 한반도 유일합법정부이론은 정부가 주장한 최근의 통일방안에 의해서 특히 UN 동시가입으로 포기된 것으로 보아야 할 것이며, 셋째 통일정책의 실제와 헌법규범과의 괴리 문제 및 통일과 관련한 헌법규범 상호간의 상충문제는 헌법재판소의 해석을 통하여 해결하는 것이 현단계에서 취할 수 있는 것이라 하겠으나, 궁극으로는 국회에서의 충분한 토의를 통해 결정하는 것이 바람직할 것이다. 마지막으로 교류·협력을 위한 후속조치로서 경제·통신·교통·체육·문화협정 등은 각기의 국내법에서 그 근거를 마련해야만이 교류와 통일에 장애가 되는 법령의 정비가 필요하며 그런 법적 정비를 통해서 각기의 구성원에게 구속력을 갖게 될 것이며, 그 실행이 보장될 것이다. 이미 우리정부는 남북교류협력에 관한 법률과 시행령 및 시행규칙을 마련한 바 있는데, 정상회담 이전이라도 북한의 자존심과 체면을 손상하지 않는 범위내에서 법적 정비를 실현하는 것이 중요하다. 제4차 남북고위급회담을 남한의 사정을 구실삼아 연기한 것은 북한체제가 예상과 달리 취약한 것으로 보이고 사회주의권 국가의 위기로 말미암아 체제내적 문제에 관하여 매우 예민한 반응을 보이고 있다.

이상에서 남북연합의 운영체계 및 현실화방안에 대해 살펴본 바는 남북한 UN 동시가입이 이루어진 현상황에서 충분히 고려 가치가 있을 것으로 사료된다.

〈참고 문헌〉

- 국토통일원, 「한민족공동체통일방안-기본해설자료」, 1989.
- _____, 「한민족공동체통일방안의 이론적 기초와 정책방향」, 1990.
- _____, 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」, 1990.
- _____, 「한민족공동체형성의 모색」, 1990.
- _____, 「통일문제연구」, 제1권 제1호, 1989 봄.
- , 제1권 제3호, 1989 가을.
- , 제1권 제4호, 1989 겨울.
- , 제2권 제2호, 1990 여름.
- , 제2권 제3호, 1990 가을.
- 통일원, 「통일문제연구」, 제3권 제2호, 1991 여름.
- 김낙중·노중선, 「현단계 제통일방안연구」, 한백사, 1989.
- 김대순, 「유럽공동체법」 법문사, 1988.
- 김명기, 「남북한연방제통일론」, 탐구원, 1989.
- _____, 「북방정책과 국제법」, 국제문제연구소, 1989.
- _____, 「분단한국의 평화보장론」, 법지사, 1988.
- 김정균, 「분단한국과 국제법」, 1983.
- 김용제, 「한반도통일론」, 박영사, 1990.
- 대학통일문제연구소협의회 편, 「통일논의의 제문제」, 대왕사, 1988.
- 동아일보사 조사연구실, 「통일, 어떻게 할 것인가」, 동아일보사, 1988.
- 민병천 편, 「전환기의 통일문제」, 대왕사, 1990.
- 박성조, 양성철, 「독일통일과 분단한국」, 경남대학교 극동문제연구소, 1991.
- 변도은, 「유럽공동체」, 평민사, 1982.
- 서병철, 「통일을 위한 동서독관계의 조명」, 지식산업사, 1988.
- 양성철 편, 「남북통일이론의 새로운 전개」, 경남대학교 극동문제연구소, 1989.
- 이상우 편, 「통일한국의 모색」, 박영사, 1987.
- _____, 「국제관계이론」, 박영사, 1987.
- 유병화, 「국제법 1」, 진성사, 1990.

- 유병화, 「통일지향적 남북한관계의 법이론연구」, 국토통일원, 1990.
- 장명봉, 「한민족공동체통일방안: 그 법적 체계화연구」, 국토통일원, 1989.
- 정용길, 「분단국통일론」, 고려원, 1988.
- 최대권, 「통일의 법적 문제」, 법문사, 1990.
- 최종기, 「현대국제 관계론」, 박영사, 1986.
- 한국정치학회 편, 「한국정치의 민주화와 통일방안」, 을유문화사, 1990.
- 김경조, "구주공동체의 법적 구조에 관한 고찰", 「국제법학논총」, 제16권 2호, 대한국제법학회, 1971.
- 김남식, "북한의 통일전략과 통일방안", 「사회와 사상」, 한길사, 1988년 9월호.
- 김낙중, "한민족공동체통일방안과 연방제 통일방안의 비판적 검토" 「사회와 사상」, 한길사, 1989년 11월호.
- 송두을, "독일의 통일에서 우리는 무엇을 배울 것인가" 「사회와 사상」, 한길사 1990년 6월호.
- 김대순, "유럽공동체의 연방적 구조 (1)", 「고시계」, 1988 10월호.
- _____, "유럽공동체의 연방적 구조 (2)", 「고시계」, 1988 11월호.
- 김명기, "남북기본관계잠정협정사안주석", 「통일논총」, 국토통일원, 1988.
- _____, "남북기본관계잠정협정 체결제의와 국제법", 「법조」, 법조학회, 1984.
- _____, "연방제에 관한 종합적 연구", 일해연구소, 1988.
- 김정균, "국제법상 통합모델과 분단 통일모델의 비교유형적 고찰", 「국제법학회논총」, 제26권, 1975.
- 이기원, "통일과도기구에 관한 연구", 일해연구소, 1988.
- 이상두, "통일과정에 있어서 정상회담의 의미", 통일논총, 1권 1호, 1981.
- 장명봉, "국가연합에 관한 연구", 국제법학회논총, 33권 2호, 1988.
- _____, "새 통일방안: 체제연합이나 국가연합이나" 신동아, 1988. 2, 동아일보사.
- Bernier, I., *International Legal Aspects of Federalism*, London: Longmans, 1973.
- Bowie, R. and Friedrich, C.J., *Studies in Federalism*, Boston: Little Brown, 1954.

- Deutch, Karl, *Political Community and the North Atlantic Area*, New Jersey: Princeton University Press, 1957.
- Elazer, Daniel J., (des.), *Federalism and Political Integration* Lanham, MD: University of America, Inc., 1984.
- Fridrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice* New York: Praeger, 1968.
- Henderson, G. et.al., *Divided Nations in a Divided World*
- Hicks, U. K., *Federalism: Failure and Success*, London: Macmillan, 1978.
- Hangdah, Chin and Downen, Robert, (eds.), *Multisystem Nations and International Law: The International Status of Germany, Korea and China*, Baltimore: School of Law, University of Maryland, 1981.
- Hartley, T. C., *The Foundations European Communities Law*, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, 1988.
- King, Preston, *Federalism and Federation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.
- Livingston, William, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford: Clarendon Press, 1956.
- Lyou, Byung Hwa, *Peace and Unification in Korea and International Law*, Occasional Papers, School of Law, University of Maryland, 1986.
- Sills, David (des.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The Free Press, 1977.
- Taylor, Michael, *Community, Anarchy and Liverty*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- _____, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

◆ 南北評議會의 機能模型과 發展方向에 관한 研究

최 봉 수(단국대)

〈要 約 文〉

政府는 88.6한민족공동체를 기반으로 하는 새롭고 획기적인 統一方案을 제시하였다. 自主·民主·平和의 원칙을 바탕으로 「南北聯合」이라는 중간단계를 거쳐 통일민주공화국을 건설하자는 것이다.

「南北聯合」은 성격과 기능상으로 볼 때, 이제까지 존재하지 않았던 형태의 제도이다. 일반적으로 남북연합을 논하면서 국가연합이나 연방국가의 개념을 도입하여 남북연합의 특징을 설명하고 있다. 그러나 「南北聯合」은 국가의 개념에서 논의될 성격이 아니다. 남북연합은 체제의 관점에서 論議되어야 한다. 남북연합은 국가의 형태가 아니라 「統一民主共和國」을 형성해나가는 하나의 체제로 보아야 한다. 따라서 「남북연합」은 동적·발전적 체제이고 국가의 결합이 아니라 정부의 연합이며 主權을 본질로하여 결합되는 것이 아니라 민족의 개념으로써 형성된 일종의 과도적 特殊體制인 것이다. 이러한 점에서 「한민족공동체」인 「南北聯合」은 구성국들의 주권을 바탕으로 최소한의 기능과 역할을 공유하는 국가연합과 다르게 되며, 중앙집권과 지방분권의 개념에서 형성되고 있는 支邦과 聯邦간의 균형적인 형태로 모색하는 연방국가와도 구별될 수 있는 것이다.

「남북연합」의 특성을 유지하고 성공적으로 民族統一을 이룩하기 위하여는 각 機構들의 기능이 올바르게 수행되고 그 목적이 달성되어야 한다. 「南北評議會」는 통일준비기구로서 남북동수의 국회의원으로 구성하도록 하고 있다. 한민족공동체 통일방안에 따르면 남북평의회는 남북 각료회의에 대한 자문, 통일

헌법의 기장 및 통일실현의 방법과 절차를 마련하도록 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위한 「南北評議會」의 기능모형은 상징적 기능과 실무적 기능으로 나누어질 수 있다.

상징적 기능모형은 다시 민족대표성, 통합성 및 합일성, 동질성과 최고성으로 구분해 볼 수 있다. 民族代表性은 남북평의회가 미래의 통일조국의 憲法을 起草하고 통일을 위한 방법과 절차 등을 결정하는 기구라는 점에서 지녀야 될 첫째의 상징적 기능이다. 統合性 및 合一性은 남과 북이 반세기 동안 대립과 분단 속에서 국력을 소모해 왔고, 서로 다른 사상과 이념 속에서 상호간의 異質性을 확대해왔기 때문에 이를 극복하고 하나된 민족으로 지향할 수 있는 상징성을 지녀야 한다는 것이다. 同質性과 최고성은 남북한 주민의 대표로서 기존의 민족적 동질성을 극대화시키고 남북간의 체제적 이질성을 초월할 수 있는 상징적 기능으로서 통일민주공화국의 주권적 대표기관으로서의 지향성과 연계성을 지녀야 한다는 것이다.

둘째 「남북평의회」의 實務的 機能은 「한민족공동체 통일방안」에서 제시하고 있는 통일 실현을 위한 방법과 절차를 합리적으로 추진하는 것으로서 의결·자문기능, 통일여론의 형성과 수렴기능, 전문적 협의기능, 협조·조절기능 등으로 분류된다.

議決·諮問機能은 「남북정상회의」, 「남북각료회의」 등에서 요구하게 되는 각종 통일현안들에 대하여 자문에 응하고 궁극적인 결정권을 행사할 수 있도록 하며 모든 統一指向的인 업무들이 民主的인 절차와 방법에 의하여 이룩되도록 하는 民意의 대표기관으로서의 역할을 담당해야 한다. 統一輿論의 形成과 수렴기능은 한민족공동체 통일방안이 평화 민주통일의 원리를 선언하고 있다는 데서 실제적으로 「남북평의회」의원들이 주민들과의 간단없는 접촉과 상호교류를 통하여 합법적이고도 합리적이며 창조적인 방향으로 국민의 여론을 형성시켜 가며 이를 토대로 평화적이고 안정된 분위기 속에 民族統一을 지향할 수 있는 기반을 형성해야 한다는 것이다. 이러한 기능에서 부수되어야 할 것이 바로 專門的協議機能이라고 보는바, 통일문제와 통일의 방향을 궁극적으로 해결하고 정립해나가기 위하여는 「南北評議會」가 이에 관한 전문적인 지식과 안목을 지니지 않고는 불가능하다. 협조·조절기능은 남과 북이 민족의 통일을 지향하고

있어도 이제까지의 대립적인 行態를 쉽사리 탈피하지 못할 것이며, 상호간의 이해관계가 상충되는 경우가 비일비재할 것인바, 이러한 남북간의 이해대립을 최종적으로 조절함으로써 통일문제의 해결에 능률성을 확보할 책임을 지게 된다. 끝으로 남북간의 화해와 협조를 통하여 평화적인 민주통일을 위하여는 주변국과 세계 각국의 지지와 협조를 유도하여야 한다. 이러한 관점에서 「南北評議會」는 폐쇄적인 북한을 개방으로 유도하고 사회주의 체제의 개혁을 유도하여야 하는 바, 개방지향성과 개혁에 따른 남북간의 안정성을 확보하는 역할을 담당해야 한다.

이상의 「남북평의회」가 지녀야 할 기능들에 비추어 현행의 구성 및 운영방식은 몇가지 문제점들을 내포하고 있다.

첫째는 남북간의 체제적 이질성을 바탕으로 구성된다는 점이다. 한국은 삼권분립의 원리 위에서 국민의 대표성을 어느정도 확립한 의결기관으로서의 국회가 존재한다. 그러나 북한은 일당지배의 機關統合型의 체제로서 最高人民會議가 있다. 또 최고인민회의는 당대표성을 지니고 있으나 국민대표성은 지니지 못하고 있으며 합리적인 의결기관이기 보다는 형식적인 의결기관에 불과하다. 이러한 이질성을 바탕으로 구성된 「남북평의회」가 과연 상징적기능과 실무적기능을 충족시킬 수 있는가의 문제이다.

둘째는 「남북평의회」가 쌍방 정부의 대표기관에 불과하다는 점이다. 정부의 대표로서 구성된 남북평의회는 상호 자기 정부의 이익을 대변하게 된다. 남북동수로 이루어져 있는 상황을 비추어 본다면 제3의 집단이 없는한 합의·조절이나 의결·자문의 기능뿐만 아니라 모든 실무적기능이 능률적으로 달성되기 어렵다.

셋째는 현행 「남북평의회」 구성방안에는 통일문제의 전문가 집단이 참여치 못하고 있다. 따라서 남북평의회가 형식적인 기관을 벗어나 실제로 통일여론의 형성, 수렴이나 북한의 개혁·개방을 유도할 機能을 충분히 행사할 수 없게 된다.

이와같은 문제점들을 해결할 수 있는 대안들은 여러가지 방향에서 모색될 수 있다.

첫째의 방안은 남북평의회 의원들은 주민의 직선에 의하여 선출함으로써 민

족 공동체적 대표성을 확립하고 궁극적으로는 남북한의 평행적 대립관계를 완화하고 협조적·능률적으로 통일을 지향해나갈 수 있다. 정수의 배분이 남북·동수라는 한계성을 벗어나지 못하고 있기 때문에 대표성의 문제와 선거구와 선출방식에 문제는 있지만 가장 민족공동체적 이념을 구현할 수 있다.

둘째는 「남북평의회」의 代表性을 정부대표로 하는 것이 아니라 政黨代表로 구성하자는 것이다. 북한이 현실적으로 一黨獨裁를 벗어나지 못하고 있기 때문에 정당간의 의석배분에 따라 한국이 상대적으로 불리한 입장이다. 그러나 관계 개선의 모색에 의해 남북 상호간 정당조직의 확대와 상호인정 방식을 도입하여 개혁·개방을 단시일내에 완성할 수 있다는 장점을 지니게 된다.

셋째의 방안은 남북평의회를 국회의원으로 구성하는 것이 아니라 국회나 광역의회에서 간선함으로써 전문성과 地域代表性 및 住民代表性을 제고하고 정치 전략적 관점에서의 비능률을 제거할 수 있다.

넷째는 「南北評議會」의 기능의 활성화를 위하여 상임위원회제도를 도입하자는 것이다. 현행의 국회제도를 보더라도 기능의 활성화를 위하여 각종 위원회가 설치되어 있다. 더욱이 서로 이질적인 체제와 이념을 기반으로 구성된 「南北評議會」가 원만한 기능을 다하는 것은 기대하기 어렵다. 따라서 분야별 상임위원회를 두어 지속적으로 민족공동체의 형성에 기여할 수 있는 방안이 필요하다.

이러한 발전방향들은 또한 여러가지의 문제점들을 내포하고 있다. 가장 합리적인 방안은 남북분단 현실성과 관계발전의 단계를 가상하고 「南北評議會」의 발전 방향을 정립하는 것이다. 안정과 평화적기반 위에 民主性의 원리를 극대화 하기 위하여는 제 1 차적으로 間選의 방법을 모색하고 「남북평의회」의 대표성을 다원화시키고 전문화시키는 대안을 선택하여 상징적·실무적기능을 원활이 하는 것이 제 1 단계의 代案이 될 수 있으며 점진적으로 공동체적 代表性和 政黨代表性의 원리를 통하여 統一의 實現으로 접근해가는 것이 바람직하며 각 대안들에 대한 보다 심도있는 연구가 계속적으로 이루어져야 할 것이다.

I. 序 論

1. 問題의 提起

해방의 기쁨을 실감하기도 전에 우리는 南北分斷이라는 민족적 비극을 또 다시 겪어야만 했다. 이후 반세기에 걸쳐 民族統一은 우리의 지상과제로 되어 왔고 기필코 달성되어져야 할 염원의 하나가 되었다. 그러나 南北의 틈새는 좁혀지는 듯하면서도 좁혀지지 않았고 서로간의 實體를 부정한 채 反共·勝共과 혁명 및 해방의 논리로써 대립과 긴장을 지속하였다.

70년대의 데탕트 분위기 속에서 한국정부는 「平和統一 構想宣言」¹⁾을 시발로 「남북적십자회담」 제의, 「7·4남북공동성명」²⁾ 등의 평화정착과 민족통일이라는 과업을 성의껏 추진하는 듯 하였으나 北側의 일방적인 대화중단으로 민족의 꿈이 깨지는 아픔을 겪어야 했다. 북한의 국제기구참여 인정, 남북한 UN동시가 입 및 상호문호개방의 제안과 「남북불가침협정」 체결³⁾을 바탕으로 한 「평화통일의 3대 기본원칙」⁴⁾의 제안은 통일논리로써 장기집권과 독재체제를 유지하려는 북한의 이변적 목표와 일치하지 못하였기 때문이다.

북한은 또 북한대로 사회주의혁명의 야욕과 일인독재의 세습이라는 지상과제를 통일방안과 결합시켜 ‘高麗聯邦’에서 ‘고려민주연방’으로 이어지는 초기 냉전체제의 논리를 고집해 오고 있다. 한반도통일을 민족의 문제이전에 정치체제의 문제로만 환용, 현실적인 南北의 상황을 외면한 채 韓國의 정치적 혼란과 분열의 도구로 써오고 있는 것이다. 북측의 이러한 고답적이고 비현실적인 태도를 완화시키고 전향시키기 위한 한국정부의 부단한 노력은 80년대 전반의 제

1) 박정희 대통령의 「8·15선언」(1970. 8. 15), 남북대화사무국, 「남북대화 백서」, 1988. p. 445.

2) 1972. 7. 4. 위약책 p. 54

3) 앞의 책 p. 453

4) 앞의 책 p. 463

5 공화국에서도 이룩되었다. 70년대 이후 우리 政府가 현실성을 지향하면서 추진해 왔던 統一政策들을 수렴하고 실현가능성을 한층 더 확보한 結晶이 민족자존과 통일번영을 위한 特別宣言⁵⁾을 바탕으로 이루어진 「한민족공동체 통일방안」이다.

노태우 대통령은 1989년 9월 11일, 제147회 정기국회의 특별연설을 통하여 「한민족공동체 통일방안」을 국내외에 천명하였다. 「한국민족공동체 통일방안」은 自主·平和·民主의 3原則을 바탕으로 「南北聯合」이라는 중간단계를 거쳐 단일국가체제인 「統一民主共和國」을 이 땅에 실현하는 방안이다. 즉, 통일은 어디까지나 民族自決의 정신에 따라 자주적으로, 무력행사에 의하지 않고 平和的으로 그리고 민족대단결을 도모할 수 있는 공동체의 실현을 통하여 민주적으로 실현하되 이념과 체제가 하나인 단일국가를 완성하자는 것이다.

그러나 우리의 현실이 반세기 동안이나 서로 敵對하는 두체제로 나뉘어져 있었으며 또 서로 다른 삶을 영위하는 동안에 생활양식은 물론 가치관마저 이질화되어 온 것은 부인할 수 없는 사실이다. 남북간의 이질화된 민족사회를 바탕으로 하나된 단일국가 체제를 형성한다는 것은 급변하는 내외 정세 속에서 國家形成과 國民形成의 또 다른 어려움을 우리 민족에게 안겨주고 있다.

따라서 현실적이고 집진적인 방법을 통하여 일차적으로 民族共同體를 형성하여 한민족의 동질성을 회복한 후, 국민적 의사를 바탕으로 「통일민주공화국」을 건설해 나가자는 획기적인 방안 속에 「南北聯合」이라는 새로운 제도가 탄생하게 되었다.

「南北聯合」은 남과 북의 서로 다른 체제를 인정하는 바탕위에 공존공영하면서 民族社會의 同質性을 회복하고 발전시켜가기 위한 과도적 체제이다. 과도적 통일체제로서의 「남북연합」은 최고의결기구로 「南北頂上會談」를 비롯하여 「남북각료회의」, 「남북평의회」 및 「공동사무처」 등 4개의 기구로 이루어지도록 하고 있다. 이들은 모두 통일업무를 평화적으로 공동처리하기 위하여 필요한 기관들이다.

한편 「南北聯合」의 기본적 취지로 볼 때 과연 각 기구들이 民族的 同質性을

5) 노태우 대통령. 「7.7선언('88.7.7)」, 앞의 책, p. 495

얼마나 효율적으로 회복시켜 갈 수 있을 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 각 機構들이 남북 체제간의 형식적인 협의기구이상의 역할을 담당할 수 없다면, 「남북연합」이 아무리 오랫동안 운영되어도 민족사회적 동질성은 회복될 수 없기 때문이다. 민족의 동질성은 정부적차원의 문제가 아니라 국민 개개인의 시민적 차원에서 이루어져야 할 과제이다. 그렇다면 「남북연합」의 어느 기구에서 민족동질성 회복을 위한 중심적 역할을 담당해야 할 것인가? 「남북연합」의 기구들 중 어느 것이 민족동질성의 바탕위에 구성될 수 있을 것인가의 문제를 해결하지 않는 한, 「남북연합」의 구상은 기존의 남북대화 및 협의기관적 성격을 지니지 못하여 결국 상호간 실체의 인정에 그치고 말 우려도 있다. 즉, 「南北聯合」의 기구중에서 민족동질성을 기반으로 구성된 機關이 존재해야만 통일의 중간단계로서의 의미를 지니게 되며 單一國家體制인 「통일민주공화국」으로의 자연스런 진입이 기대될 수 있는 것이다.

「南北聯合」의 기구들을 살펴보면 성격과 구성원리에 있어서 「南北評議會」와 「共同事務處」만이 민족적 동질성을 바탕으로 구성될 수 있다. 그러나 「공동사무처」는 남북연합의 기관운동을 위한 행정상의 보조적 업무만을 취급하게 되므로 민족적 구심점을 형성할 수 없으며 또 민족동질성의 理想을 내세울 필요도 없는 기구이다. 결국 「남북평의회」만이 민족동질성의 이념 위에서 구성될 수 있고 그 바탕 위에서 운영될 수 있다.

여기서 현재 우리 政府가 제시하고 있는 「南北評議會」의 구성방식과 그 기능을 재검토하고 發展方向을 모색할 필요성이 제기된다. 따라서 본 연구는 이러한 현실적 필요성에 부응하고 또 「통일민주공화국」의 통일의회 구성에 대한 기초자료를 제공하자는 데 기본적 목적을 두게 되었다.

2. 研究의 內容 및 方法

「南北聯合」이 민족동질성을 바탕으로 한 공동체형성을 추구해가는 과도적 체제라고 볼 때, 「남북평의회」가 지녀야할 기능들이 무엇인가가 우선적으로 도출되어야 한다. 「남북평의회」의 機能的 模型을 도출해내기 위해서는 「남북연합」이 지니고 있는 제도적 기능적 특성들이 보다 명확히 정의되어야 할 것

이다. 「南北聯合」이 정치적·법적인 제도로서 지니게 되는 특성과 「통일민주공화국」을 지향해 가는 기능적 특성이 명확히 파악될 때 「南北評議會」의 기능이 나타날 수 있다.

「남북평의회」의 기능은 평의회 구성자체로서 지니게 되는 상징적 기능을 보유하게 되며 실제의 運營上에서 나타나는 實務的 機能으로 구분될 수 있다. 이러한 상징적·실무적 기능들을 통합하여 「남북평의회」의 이상적인 機能模型을 도출한다.

한편 정부가 제시한 「한민족공동체 통일방안」에는 「南北評議會」의 구성과 주요기능을 제시하고 있다. 「남북평의회」는 남북동수로 구성하되 100명내의 남북국회의원으로 하며 남북각료회의에 대한 자문과 統一憲法을 起草하는 機能을 갖도록 하고 있다.⁶⁾

이러한 구성방안과 기능이 「남북연합」의 특성 속에서 도출된 「남북평의회」의 기능모형에 접근할 수 있는가를 확인하기 위하여 「남북평의회」의 구성배경에 대한 분석과 이를 통하여 나타나게 되는 「南北評議會」의 상징적·실무적 기능상의 문제점들을 도출해보고자 한다.

구성배경의 분석에 있어서 韓國의 국회와 이에 상응하는 북한의 最高人民會議이 지니고 있는 制度上의 상이점과 機能上의 차이점들을 고찰하고자 하였다. 南北 國會가 지니는 제도적·기능적 상이성이 「남북평의회」에 미치게 되는 역작용과 사회주의 국가들의 개혁·개방을 통한 民主化 속에서 예견되는 급격한 변화를 극복하고 한민족공동체의 형성에 기능적 장애가 될 수 있는 문제점들을 파악하였다. 이러한 문제점들을 해결하기 위한 요소들이 「南北評議會」의 발전을 위한 대안정립의 전제요소로 작용하게 된다. 이러한 조건들을 만족시켜가기 위한 방안들을 「남북평의회」의 구성 방법상에서 찾아보고 또, 운영상에서도 모색해 보고자 한다. 마지막으로는 각 대안들이 현실적으로 얼마나 접근가능한 代案인가, 대안정립의 조건들을 극대화시킬 수 있는가를 비교 검토함으로써 「한민족공동체 통일방안」에 접근할 수 있는 「남북평의회」의 발전방안을 도출하고자 한다.

6) 통일연수원, 「민주통일론(통일문제)」, 1991. p.7

3. 研究의 限界

어떠한 제도의 機構의 문제점을 파악하고 발전방향을 모색하는데 있어서 그것이 실제로 존재하고 운영되고 있을 때 합리성을 충족시킬 수 있고 현실성을 확보할 수 있다. 그러나 「한민족공동체 통일방안」은 아직 실현되고 있지도 못할 뿐만 아니라 「남북연합」은 앞으로도 계속적으로 남북대화를 추진하여 「南北 頂上會談」에서 결정되게 되는 「民族共同體憲章」을 기반으로 구성해야 할 미완의 제도이자 方案인 것이다. 따라서 「남북평의회」 역시 남북정상회담에서 결정되는 형태에 따라 운영의 방향이 결정된다는 아직까지도 명확한 위상이 정립되지 않은 제도인 것이다. 이렇게 未完의 제도이자 구체적인 세부적 방안이 마련되지 못하고 있는 제도에 대하여 그 효율성을 파악하고 개선대안을 제시한다는 것 역시 다소간의 비현실성이나 추상성 및 주관성을 배제할 수 없게 된다.

다음은 이제까지의 남북대화의 흐름이 진정한 통일을 지향해왔다기보다는 강한 정치적 전략을 바탕으로 전개되어 왔다는 점에서 연구의 활용성이나 실현성에 있어서의 대안선택이 제약을 받게 된다. 특히 북한의 경우 사회주의 독재체제와 김일성 세습체제를 유지하는 기반을 남한의 혁명과 해방이라는 통일논리에 두고 있다. 이러한 점에서 우리만의 最適代案이라고 해서 그것이 최선의 방안이라 평가할 수 없을 것이며 대응되는 세력의 정치적 전술과 戰略에 이용될 수 있는 가능성마저 지니게 된다. 더구나 사회주의 국가들의 급속한 민주화속에서 自求策의 마련에 부심하고 있는 북한의 정치전략적 변동을 예견할 수 없으며 그에 대한 情報의 부족 역시 본 연구의 타당성과 합리성을 저해하는 요소로 작용하게 된다.

셋째는 「한민족공동체 통일방안」이 발표된지 이미 2년이 되었지만 이의 구체적인 실현을 위한 세부적 연구가 미흡한 실정이라는 것이다. 많은 전문가들의 의견을 수렴하고 수용가능한 정책대안을 모색하기 위하여는 앞선 연구들이 필요하나 현재의 실정으로 活用可能한 資料들이 절대적으로 부족한 실정이다. 따라서 정부적 차원에서의 統一政策의 基調를 유지하고 범국민적 여론을 수렴할 수 있는 대안의 평가와 제시가 불충분한 점을 배제할 수 없다는 것이 연구의 한계인 것이다.

II. 「南北聯合」의 특성과 「南北評議會」의 기능모형

1. 「南北聯合」의 特性

「南北聯合」(The Korean Commonwealth)은 「한민족공동체 통일방안」에서 통일된 단일국가체제로 이르는 중간단계로 제시되었다. 따라서 「남북연합」은 남북한간의 상호협력과 共存共榮關係를 도모하고 통일기반을 조성하기 위한 과도적·잠정적 특수 結合形態이다.⁷⁾ 그러나 「남북연합」이 갖는 이러한 特殊性 때문에 「한민족공동체 통일방안」에 대한 異論이나 「남북연합」에 대한 의구심 또한 일고 있는 것이 사실이다. 北韓에서는 「두개의 朝鮮을 획책하는 음모」라고 선전하는가 하면 한국의 일부 학자들도 「南北聯合」의 진정한 意味에 대하여 회의적인 반응을 보이고 있다. 여기서는 「남북연합」이 기존의 國家形態나 聯合體들과 어떠한 異同性을 지니고 있는가를 제도적으로 살펴보고 「南北聯合」이 지니게 되는 機能的 特性은 어떠한 것인가를 살펴보고자 한다.

(1) 制度的 特性

「南北聯合」이 통일과도체제로서 지니게 되는 제도적 특성을 살피기 위하여는 현존하는 국가의 형태들을 우선적으로 고찰 해야한다. 즉, 「남북연합」이 두 개의 조선을 획책하는 것인가를 알기 위하여는 기존의 국가형태들과 비교하지 않으면 안될 것이다.

알몬드(G. Almonds)와 파우웰(G. B. Powell)은 국가의 형태를 권력의 지역적 배분형태에 따라 5가지로 나누고 있는바, 단일정부체제(Unitary), 형식적 연방체제(Formally federal), 준연방(Quasi-federal), 聯邦(Federal) 및 聯合(Confederal) 등으로 나누고 있다.⁸⁾

7) 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안 : 기본해설자료」, 1989. 9. pp. 24-25

8) G. A. Almond & G. B. Powell, Jr. Comparative Politics : System, Process, and Policy, 2nd (ed), (Boston : Little Broam, 1980) p. 286

〈표 1〉 권력의 지역적 분배에 따른 국가 형태

중앙집권적 ←		→ 지방분권적		
단 일 정 부	형식적 연방	준 연 방	연 방	연 합
프 랑 스	소비에트연방	영 국	미 국	(미국 1777-87)
일 본	체 코	이 태 리	캐 나 다	스위스연방
스 칸 디 나	브 라 질	유 고	오스트랄리아	(1813-48)
비 아 제 국	멕 시 코			독일연합
중 공	베네주엘라		스 위 스	(1816-66)
동 독			오스트리아	국제연합
폴 랜 드			인 디 아	구주공동체
루 마 니 아			말 레 지 아	

자료 : G.A. Almond, G.B. Powell, op. cit. p.234.

단일정부체제는 현재 전세계의 약 80%를 차지하는 국가형태로 권력과 기관이 법적으로 집권화된 체제이며 민주주의 국가들인 프랑스, 일본, 스칸디나비아 제국들을 포함하여 냉전체제하의 동구 社會主義 및 권위주의적인 지배하에 있는 국가들에서 나타나고 있다.

형식적 연방제는 개혁이전의 소련이 대표적인 것으로 형태적으로는 15개 공화국과 지역자치체들을 지닌 연방국이나 실제적으로는 단일정부체제와 동일한 통치구조를 지닌 국가를 말한다. 즉, 형식연방에서는 고도로 中央集權化된 공산당이 연방가맹체들의 이면에서 支邦에 대한 강력한 통제를 통하여 현실적으로 단일정부체제를 구축하고 있다.⁹⁾

準聯邦은 비상사태가 발생할 경우 단일정부체제로 통합된다는 條件하에 일정한 地域의 自治를 공식적으로 허용하는 체제이거나, 헌법적으로 聯邦에 준하는 자치권을 지역에게 허용하는 형태이다. 英國의 경우 북아일랜드, 스코트랜드와 웨일즈 등이 비상시를 제외하고는 완전한 自治權을 지니고 있으며, 이탈리아는 20여개의 권역(Region)에 지역의 장구한 문화적 역사적 전통을 바탕으로

9) Almond & Powell. op. cit p. 234

로한 自治權을 헌법으로 보장하고 있다.¹⁰⁾

聯邦體制는 일반적으로 넓은 영토를 지니고 있는 국가에서 자치적 전통을 지니면서 지역적 상이성이 존재할 때 또는 인종적, 언어적, 종교적 상이성이 존재하는 경우 채택되는 정부체제이다. 미국과 호주는 광대한 영토와 地域自治性의 전통을 바탕으로 연방제가 구성되었고 캐나다는 광대한 영토와 민족적 이질성, 인도는 넓은 영토, 自治의 전통 그리고 종족·종교·언어상의 이질성을 바탕으로 聯邦이 형성되게 되었다.¹¹⁾ 그러나 연방의 구성이 반드시 광대한 영토를 필요로 하는 것은 아니다. 유럽의 스위스나 오스트리아는 좁은 영토를 가졌으나 연방제를 채택하고 있으며 특히 오스트리아는 민족적 문화적 동질성이 분명함에도 聯邦制를 채택하고 있다. 이것은 연방제가 꼭 영토의 크기나 내부의 지역적·민족적 이질성만으로는 결정되는 것이 아니라는 것을 나타낸다.

전형적인 연방제의 중앙정부는 軍事權, 외교권, 경제통제권, 부분적인 복지정책의 수립, 집행 등의 기능을 지니며 支邦은 경찰, 교육, 사회복지서비스 등을 담당하게 된다. 또 중앙정부와 支邦은 課稅權을 갖고 있다. 역사적으로 연방체제의 변화 경향을 볼 때, 산업화, 도시화의 진전과 복지의 개념의 대두는 中央의 權限을 증진시켜 왔고 중앙의 권한강화는 그 반작용으로 支邦의 분권화가 추진되는 경향을 보이기도 한다.¹²⁾ 즉, 聯邦制는 하나의 국가체제 내부에서 中央과 支邦간의 권한배분의 균형을 유지하는 國家形態인 것이다.

聯合國(Confederation)은 중앙에 기구들을 설치하고 공식적인 권한을 인정받고 있으나 직접적인 과세권이나 지배권을 결여하고 있다. 특히 각 구성국들은 자체의 主權을 지니고 있고 최소한의 공동목표에 한해서만 대내적·대외적인 結束力을 지니게 됨으로 엄격히 말해서 단일국가의 형태로 볼 수 없다.

역사적으로 보면 美國이 독립선언을 한후 1777년에 聯合規約(the Articles of Confederation)을 정하여 1787년 헌법제정회의(Constitution Convention)가 연방헌법을 제정하기까지 10년동안을 연합국의 형태를 지냈다.¹³⁾ 이 당시 연합

10) Ibid. p. 235

11) Lo c. cit.

12) Almond & Powell. op. cit. p. 236

13) 曹佐鎔, 「世界文化史」, 博英社, 1988, pp. 366~367

정부는 정책들을 결정할 수 있었으나 그것을 실행할 수 있는 실제적인 힘은 없었으며 과세권과 지배권은 모두 각 州政府가 행사하고 있었다. 독일의 경우는 슈타인(Stein)과 피히테(Fichte)의 개혁과 젊은 청년들의 統一運動이 발발했던 19C초부터 비스마르크가 普墮戰爭 이후 독일통일의 기반을 확고히 했던 1860년대 후반까지 聯合體制를 지니고 있었다. 즉, 독일의 연합체제는 독일의 統一勢力과 통일을 반대하는 오스트리아의 메테르니히(Metternich) 세력간에 존재했던 과도체제적 성격을 지니고 있었다. 따라서 獨逸聯合도 역시 단일국가로서 존재했던 것이 아니라 구성국 군주들의 主權을 인정하는 바탕위에 성립된 국가들의 聯合會議로 보는 것이 타당할 것이다.¹⁴⁾

이러한 점에서 과거의 미국과 독일의 聯合體制는 기간의 장단은 있지만 완전한 統一單一國으로 진전하는 과정에서 발생되었던 체제임을 분명히 알 수 있다.

그러나 현대에 있어서의 聯合國의 개념은 다르게 정의되고 있다. 오늘날의 연합국 또는 국가연합(Staatenbund)이란 복수의 국가가 국제법상 국가의 資格을 유지하면서 상호대등한 지위에서 共通으로 이익을 위하여 條約에 의하여 結合하고 공동의 기구를 통하여 結合의 目的을 실현하는 體制로 보고 있다.¹⁵⁾ 즉, 과거의 聯合國은 통일정부의 구현이라는 目標가 가장 큰 목표로 내재되어 있었으나 현대의 國家聯合은 目標의 다양화속에서 구성국간의 이익추구가 주된 目標가 되고 있음을 찾아볼 수 있는 것이다. 이러한 현대적인 국가연합의 대표적인 것이 歐洲共同體(EC)와 국제연합(United Nation)이다.

이상에서 알본드와 파우웰이 구분한 국가형태 중에서 聯邦과 단일정부체제는 통일된 단일 主權하에 나타나게 되는 國家形態로서 과도체제임을 표방하고 있는 「南北聯合」과는 명확히 구별될 수 있는 체제이다.

「남북연합」이 상호 國家의 실체를 인정하고 민족공동체형성을 목표로 한다는 점에서는 國家間的 결합인 國家聯合과 상당한 유사성을 갖게 된다. 또 통일을 지향한다는 점에서 과거 미국의 연합체제나 독일·스위스의 연합체제와도

14) 앞의 책, p. 413

15) 裴載浚, 「國家의 類型에 관한 研究」, 「法學」, 第26卷1號(서울法學研究所, 1985), p. 100

상통성을 갖게 된다. 그러나 「남북연합」은 다음과 같은 점에서 과거의 聯合國과 현재의 國家聯合과의 차이를 지니게 된다.

첫째, 미국이나 독일의 연합체제는 민족의 결합성을 바탕으로 형성된 것이 아니며 지역적 범위를 기반으로 구축되었고 각 구성국의 국가적 실체가 대외적으로 승인되었다기 보다는 단일국가체제가 묵시적으로 인정되고 있었다. 그러나 「남북연합」은 민족적 이상을 바탕으로 성립되며 현실적으로 분리된 국가적 실체가 결합한다는 제도적 차이가 있다.

둘째, 현대의 國家聯合인 EC나 UN은 자국의 이익을 최대로 확보한다는 전제위에 특정한 목적으로 결합되었기 때문에 對外的인 지향성을 갖지만 「南北聯合」은 상호양보와 협조를 통하여 이해관계를 초월한 結合關係를 형성하기 위한 對內指向的인 성격을 지니게 된다.

EC의 경우 여러 기구들에 의하여 수많은 법률들이 공포되고 있으나 그중 상당부분이 EC회원국이 아닌 국가들에 대한 규제조치들이라는 점이 이를 증명하고 있다.¹⁶⁾ EC가 초국가적인 단일정부의 理想을 지녔다해도 그 목표는 地域的 利益의 극대화를 통한 구성국들의 이익확대에 있는 것이다.

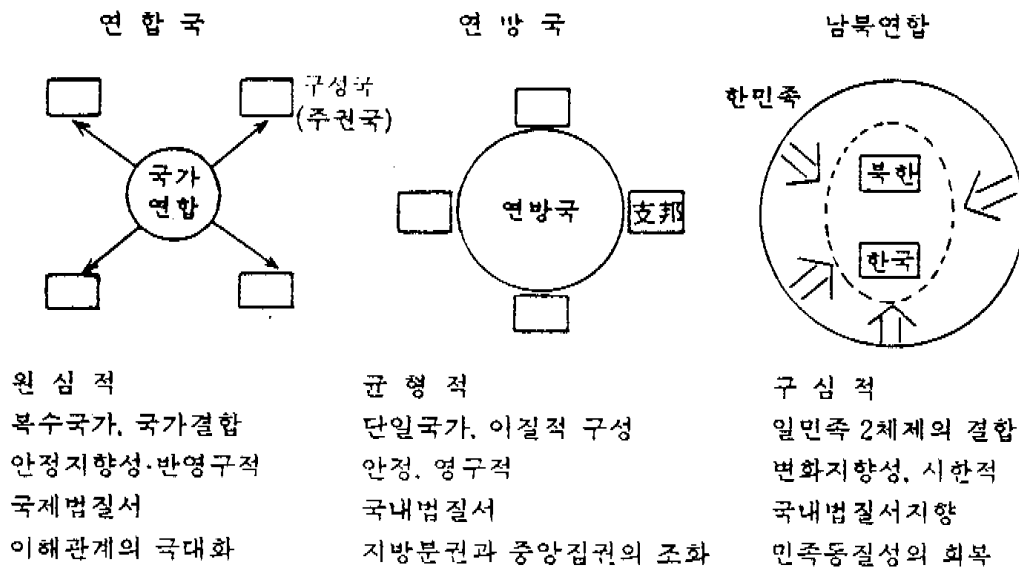
셋째, 현존의 國家聯合은 구성국들의 원심적인 경향을 극소화시키고 장기적으로 현상을 유지하기 위한 制度的 裝置들을 강구하고 있지만 「南北聯合」은 民族이라는 이상을 구심력으로 하여 단일체제로 이행해가려는 역동적(dynamic)이고 과도적인 제도이다.

국가연합이나 EC의 구성국들은 최소한의 공동적 관심사만을 담보로하여 자국의 主權을 최대한 保持하려고 하는 한편 「남북연합」은 국제적으로 인정된 2개의 주권을 상호 협력하에 하나로 만들어가기 위한 잠정적이고 통합적인 체제라는 점이다. 따라서 「남북연합」은 국제법상의 국가연합과 같이 어떤 국가사회의 외부적 질서를 변화시키고 勢力의 강화를 목적으로 하는 것이 아니라 민족 내부의 당사간의 관계정립을 통하여 민족동질성의 회복이라는 측면에 목표를 두고 있는 체제 결합적인 제도이다.

이상과 같은 제도적 특성을 그림으로 나타내면 〈그림 1〉과 같다.

16) 박광희, 「보이는 EC 감춰진 유럽」, (현암사 1990) p. 32

〈그림 1〉 國家形態의 比較



2. 機能的 特性

「남북연합」은 「한민족공동체 통일방안」에서 제시하고 있는 자주·평화·민주의 三大統一原則을 바탕으로 民族共同體의 구현을 통하여 단일통일민주공화국을 완성하기 위한 過渡的 體制結合이라는 제도적 특성을 지니고 있으며 동시에 통일국가의 미래상에서 제시하고 있는 理想을 실현하기 위한 과도적인 제도이기도 하다. 여기서 「남북연합」이 수행하여야 할 機能들은 여타의 國家聯合들의 기능과 명확히 구분될 수 있는 특성들을 갖게 되는 바 이를 분석하면 다음과 같다.

(1) 民族自決意志의 구현

민족자결은 국내적 문제를 당사국의 독립된 주권을 바탕으로 외부의 간섭없이 스스로 해결해야 한다는 원칙이다.

민족통일의 문제는 우리 한민족의 문제이므로 우리민족이 주체가 되고 한반도의 주역인 南北韓이 당사자가 되어 해결해야 될 과제인 것이다. 과거 일제 식민정책과 冷戰體制의 대립 속에서 외세에 의하여 支配를 받아왔고 외세에 의하여 民族分斷의 아픔을 겪어온 사실을 상기할 때, 우리 民族의 자결 정신에 입각

하여 자주적으로 통일될 때 진정한 統一의 의미를 찾을 수 있다는 것은 명백해진다. 「南北聯合」은 외세를 배경으로 한 종래의 對立關係를 종식시키고 자발적인 의지로서 統一의 문제를 國內問題로 흡수·통합하게 하는 제도적 장치로서의 기능을 지니게 된다. 그러나 이것은 「남북연합」이 국제사회와의 단절을 통한 통일을 지향하는 것이 아니라 우호적 협력관계 속에서 잠정적인 統一國家로서의 기능을 인정받는 과정을 통하여 통일의 과정에 관한 제반 문제들을 민족적·국내적인 문제로 확고히 하는 것을 의미한다.

(2) 共存共榮을 위한 평화의 제도적 정착

우리민족은 이미 6·25라는 동족상잔의 비극을 맛보았으며 반세기간의 상호 불신과 대립속에서 민족의 역량과 경제력을 소모해 왔다. 「남북연합」을 통하여 달성하고자 하는 統一의 과정은 대화와 협의를 통한 平和的 統一이고 민족의 생존과 번영을 도모하는 민족을 위한 통일인 것이다.¹⁷⁾ 「남북연합」은 그 기구들을 통하여 신뢰분위기의 造成, 불가침협정의 체결 군비축소 등을 순차적으로 처리함으로써 평화분위기를 제도적으로 정착시키고 이제까지의 대립관계속에서 소모되었던 民族力量을 공존공영을 위한 방향으로 전환시키는 역할을 담당하게 된다.

(3) 民主主義이념의 확산과 定着

「한민족공동체 통일방안」은 “민족대단결을 도모하고 民主적으로 통일해야 한다”는 원칙을 제시하고 있다.¹⁸⁾ 즉, 반세기 가까이 적대관계를 지속해온 남과 북이 진정한 통일을 이룩하기 위해서는 어느 특정집단이나 세력이 주도하는 통일이 아니라 民族成員 개개인의 권리가 보장되고 책임이 수반되는 바탕위에 통일이 이룩되어야 한다. 그러나 「南北聯合」이 구성되는 상황에서는 이러한 民主的原理의 바탕을 전제하지 않고 있다. 韓國은 민주주의의 정착을 위한 최종적 단계에 이르고 있으나 北韓은 사회주의 독재를 찬양하며 개인의 이상화와

17) 통일연수원, 앞의 책 p. 76~77.

18) 앞의 책 p. 77.

권력의 세습화를 추구하고 있는 상황이다. 이러한 독재적체제와 민주적체제의 결합이 「남북연합」의 초기 상태라고 할 때 「남북연합」은 북한의 改革을 유도하고 주민의 자유를 바탕으로 한 참여와 통제가 보장되는 사회를 구현하는 책임을 지게된다. 따라서 「남북연합」은 각 기관들을 통하여 民主主義의 우월성과 自由의 힘을 전파 확산시키고 북한 스스로가 자발적으로 민주화의 세계적인 추세에 동참할 수 있도록 하는 기능을 지니지 않으면 안된다.

(4) 民族共同體의 形成과 政治統合의 實現

우리 민족은 반세기간 남과 북으로 분단된 채 서로 다른 理想과 정치체제 속에서 생활과 價値觀은 물론 반만년간 형성되어 온 민족적 감정마저도 훼손시키고 이질화시켰다. 따라서 진정한 民族統一의 첩경은 한민족이 공유했던 문화와 전통을 회복하고 하나의 民族社會를 재현하는 일이다.

민족사회의 재현은 民族共同體의 회복이라고 할 수 있다. 민족공동체는 生活共同體를 의미하며 한민족의 生活共同體形成은 통일의 중간단계이자 최종적 目標가 되는 것이다. 이 생활공동체는 社會的 共同體, 경제적 공동체, 문화적 공동체의 형성을 포함하게 되며 이를 바탕으로 政治的 共同體가 형성될 때 통일된 단일국가로서의 목표가 완성되게 된다.¹⁹⁾ 일반적인 發展論者들의 견해는 國家形成과 國民形成의 순서로 국가발전을 설명하기도 하나 우리 民族史는 이미 통일신라에서부터 國家形成이 이루어졌음을 보여 왔고 1000여년 동안 단일민족·단일국가를 유지했다는 점에서 단일민족의 동질성 회복이 바로 國家의 形成과 일치될 수 있으며 진정한 國家形成을 의미하게 된다. 이와 같은 國民形成의 과정을 「南北聯合」은 민족공동체 형성이라는 과정을 거쳐 공동생활권을 조성하고 政治的 統合을 이북함으로써 「統一民主共和國」이라는 미래의 단일민족·단일국가의 체제를 완성해가는 것이다. 또한 民族共同體의 형성과정에서 미래의 변영된 복지사회의 구현을 위하여는 상호 협조·협력의 기반을 조성하여 경제·문화적 선진화를 공동으로 추구하는 실체로서의 기능도 아울러 지니

19) 張明奉, “한민족공동체 통일방안의 법적구조에 관한 考察”, 「統一問題研究」第1卷4號(국토통일원, 1989). p.257.

게 된다.

3. 「南北評議會」의 기능적 모형

「한민족공동체 통일방안」은 「남북연합」을 통하여 統一國家를 지향하면서 平和를 정착시키고 民族同質性을 회복함으로써 社會·문화·경제 등 제분야에서의 民族共同生活圈을 형성한 후, 政治的 共同體를 이루어 단일민족국가를 수립한다는 것을 내용으로 하고 있다.²⁰⁾ 이것은 바로 통일이 단순한 國土의 통합이 아니라 민족의 화해와 동질성 회복에 있음을 천명하는 것이다. 따라서 「南北聯合」의 각 기관들은 단순히 남북간의 政治적 結合體로서의 의미를 지니기 보다는 정치체계를 초월한 民族社會의 機構로서 기능을 지녀야 할 것이다.

「南北評議會」가 「남북연합」의 代議機構로서 민족공동체의 형성 발전에 어떠한 기능을 할 수 있을 것인가의 문제는 自主·平和·民主의 3원칙을 어떻게 하면 달성할 수 있는가의 문제와 결부되어지며 「南北聯合」의 제도적·기능적 특성을 명확히하는 문제와도 결부되어 진다. 여기서는 「南北評議會」가 지녀야 될 기능을 象徴的 기능과 실무적 기능으로 구분하여 살펴보고자 한다.

(1) 象徴的 機能

「南北聯合」의 통일민주공화국을 형성해 나가는 과도적 체제결합이라는 점에서 國家的實體나 정부적 실체로서의 의미를 지니지는 않는다. 그러나 「남북연합」이 미래의 통일국가를 형성하는 실체로서 갖게되는 國家形成 기능은 현실적 정부나 국가의 기능보다도 중요한 의미를 지니고 있다. 「남북평의회」는 이러한 기능적 실체의 기구로서 민족공동체 형성을 위한 다음과 같은 象徴的 機能을 지녀야한다.

첫째, 「남북평의회」는 民族代表性을 가져야 한다. 「한민족공동체 통일방안」이 국민형성을 기반으로하여 민주적으로 통일민주공화국이라는 단일국가를 완성하는 과정으로 볼 때, 「南北聯合」의 대의기구인 「南北評議會」가 당연히 민족

20) 張明奉, 앞의 글, p. 240

대표임을 상징하지 않으면 안된다. 「남북연합」의 모든 기구가 민족대표로서의 상징성을 지닐 경우 民族同質性의 회복과 공동생활권의 형성은 보다 신속히 진행될 수 있다. 그러나 「南北頂上會議」나 「남북각료회의」는 남북의 실제적인 정부체제를 운영하고 있는 行政權力으로 구성되며 성격상 국민적 대표성보다 권력차원의 대표성이 강하기 때문에 민족대표라는 상징성을 지니기 어렵다. 따라서 최소한 「남북연합」의 대외기구인 「南北評議會」에서 만이라도 民族代表機關의 기능을 지니는 것이 바람직하다.

둘째, 「남북평의회」는 통합 및 합일지향성을 지녀야 한다. 「남북연합」이 일민족 2 체제를 바탕으로 구성되어지는 것이나, 이것은 궁극적인 형태가 아닌 과도적인 형태로서 하나의 單一國家를 지향하고 있다. 「南北評議會」가 「남북연합」의 기구로서 民族代表性을 지닐 수 있는 가능성을 가장 많이 내포하고 있다는 점에서 一民族一國家를 지향해가는 代表機關임을 상징해야 한다. 즉, 「남북정상회의」나 「남북각료회의」는 남과 북의 정부기관의 합좌기구로서 상호 對立과 갈등이 존재하고 政治的 性向이 강하게 나타나도 「南北聯合」의 기구로서 기능을 충분히 한다고 인정될 수 있으나 民族的 代議機關으로 상징되는 「南北評議會」는 남과 북의 갈등과 대립을 완화시키고 理解와 協助의 폭을 넓혀가는 통합적이고 합일지향적인 기관으로 인식되어야 한다.

셋째, 「남북평의회」는 同質性과 最高性을 지녀야 한다. 「南北聯合」이 체제적 이질성, 사회·문화적 이질성을 바탕으로 결합되어 民族傳統의 동질성을 회복하고 공동생활권을 형성하는 기능을 지니고 있다. 또 이러한 과정을 거쳐 政治的 共同體로서 合一化시키는 것을 自主的으로 해야될 責務를 지니게 된다. 따라서 「남북연합」기구 자체의 동질성이 추구되지 못하고 自主性이 약화되어진다면 그에 반비례적으로 분단의 기관과 민족의 아픔은 깊어질 것이다. 그러나 실제로 「남북연합」의 기관구성형태나 원리는 어느 기구가 민족동질성을 확보하거나 民族的 自主性을 제고시킬 수 있는가의 문제를 해결하지 못하고 있다. 다만, 民族自決과 국민주권의 원리에 근접시킬 수 있는 기구가 민족적 동질성을 상징시키고 대외적 최고성을 지녀야 된다고 볼 때 「南北評議會」가 이러한 상징성을 갖게 될 것이라는 점이다.

(2) 實務的 機能

「남북평의회」가 단일 민족국가를 형성해가는 「남북연합」의 대의기관으로서 역할을 충분히 수행하여 民主的이고 自主的으로 공동체를 형성시켜가기 위한 실무적 기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 통일을 지향하는 여론을 수렴하고 정책화시킬 수 있는 기능을 지녀야 한다. 民族의 개념은 집단적이고 총체적인 것이다. 따라서 특정계층이나 소수 권력자의 의견이나 정책이 民族的 의견이나 政策과 일치될 수 없다. 民族的 기반위에서 統一을 지향하는 것이 「한민족공동체 통일방안」임을 감안할 때, 民族의 代議機關인 「남북평의회」가 마땅히 민족의 통일의지를 형성시키는 기능을 지녀야 한다. 민족적 통일의를 民主的으로 형성시키기 위하여는 남과 북의 모든 민족구성원의 소리를 들을 수 있는 실제적인 기능을 지녀야 하며 民主的 原理에 의한 전체의사로 전환시킬 수 있는 기능이 요구된다.

둘째, 민족공동체 형성을 위한 전문기구로서의 기능을 지녀야 한다. 「남북평의회」가 民族的 統一輿論을 수렴·형성시키고 이것을 정책대안에 반영시켜 공동체형성에 기여하기 위하여는 여타 國家의 議會나 국가연합의 의회와 구별되는 특수한 전문성을 지녀야 한다. 즉, 민족구성원의 각계 각층의 다양한 의견을 수렴하여 민족의 공동생활권을 형성시켜 나가는 데 필요한 최적의 代案들을 구상하고, 「남북정상회의」와 「남북각료회의」의 정책결정에 자문하기 위하여는 기존의 代議體들의 기능을 초월하는 전문성을 확보하지 않으면 안된다는 것이다.

셋째, 「남북평의회」는 서로 對立되는 南北體制의 結合 속에서 정책결정 담당자들의 정치적 갈등과 이해관계를 조절하고 相互間의 협조관계를 증진시켜나가는 역할을 지녀야 한다. 韓國과 북한은 이미 반세기 가까이 극한 이데올로기의 대립속에서 서로 적대시하는 체제를 유지해왔고 冷戰體制의 마지막 거점으로 남아 있는 실정이다. 이러한 관계를 완화시켜 「남북연합」의 단계에 이르게 되었다고 가정해도 이제까지의 정치적인 이해관계를 초월하여 순조롭게 民族 共同體 형성에만 전력할 수는 없다. 따라서 국민주권과 민주원리에 의한 대의기관의 성격을 지닌 「南北評議會」가 「南北聯合」기관내부의 갈등은 물론 한반도 전역의 지역적 계층적 이해관계를 조절하여 민족모두가 공동체형성에 참여

할 수 있는 협조분위기를 조성할 責務를 지니게 된다.

넷째, 「남북평의회」는 남북간 및 국제간의 개방성을 유도하고 안정적 통일 기반을 형성해야 한다. 「한민족공동체 통일방안」은 남과 북이 합심하여 민족적 동질성을 회복하고 공동생활권을 형성하여 통일로 지향하는 상호평등주의에 입각한 통일방안이다. 따라서 동서독의 통일과 같이 흡수통합을 기대하는 것이 아닐뿐 아니라 예기치 않은 과정을 거쳐 급격한 통일을 추구하는 것도 아니다. 이것은 「남북연합」의 목적이 단순한 국토의 통일을 위한 것이 아니라 민족의 통일을 지향하기 위하여 창안된 것에서도 입증된다. 이러한 「南北聯合」의 목적을 달성하기 위하여는 경제·사회·문화의 제 측면에 있어서 남과 북의 대등성을 확보하는 것이 필요하다. 따라서 북한의 대외적 地位를 남과 대등하게 끌어올리고 住民의 생활문화수준을 韓國과 유사하게 하기 위하여는 무엇보다도 남과 북의 개방체제를 확립하고 북한의 대내적 개혁과 대외적 개방을 유도할 필요성이 제기된다. 이것은 「남북연합」의 모든 기구들이 공동적으로 기여할 機能 중의 하나라 할 수 있다.

한편 「동구의 사회주의 체제들의 급격한 개혁·개방의 불결이 언제 어떻게 북한에 밀어 닥칠지 모르며 일인장기독재체제를 구가해왔던 김일성 부자의 사고도 북한의 급격한 변동을 유발할 수 있다. 그러나 이러한 급변에 의한 통일의 달성은 「남북연합」의 특성상 억제해야될 것이다. 즉, 「남북연합」의 목적은 빠르지도 늦지도 않은 적절한 시기, 민족공동체가 형성된 시점에서 민족통일을 달성하는 것이다. 「남북연합」의 이러한 目標에 접근하기 위하여는 남북 쌍방의 급격한 정치적 변혁을 완화하고 바람직한 통일을 달성하기 위한 안전장치로서 「南北評議會」가 방과제 역할을 담당해야 할 것이다.

(3) 「南北評議會」의 機能模型

이상에서 살펴본 「남북평의회」의 상징적 기능과 실무적 기능을 종합하여 하나의 모형을 정립한 것이 「南北評議會」의 기능모형이라 볼 수 있다. 「남북평의회」는 單一民族國家形成을 추구하는 기능적 실체인 「남북연합」을 성공적으로 제도화시키기 위해서 다음과 같은 기능을 필요로 한다.

〈표 2〉 남북평의회 기능모형

상 징 적 기 능	실 무 적 기 능
民族代表性	民主的 統一原則의 구현, 輿論의 形成과 수렴
統合 및 合一性	專門的 代議 機能, 協助·調節·諮問, 平和的 統一原則 具現
同質성과 最高性	自主的 統一原則具現 開放과 改革誘導, 安定的·合理的 統一指向

Ⅲ. 「南北評聯合」의 構成背景 分析

「남북평의회」는 남북국회의원들로 구성하도록 되어 있다. 「남북평의회」의 구성배경이 되는 한국의 國會와 북한의 最高人民會議의 동질성이나 이질성의 존재는 「남북평의회」의 합리적 운영에 커다란 영향을 미치게 된다. 여기서는 제도적인 면과 機能的인 면으로 나누어 고찰하고자 한다.

1. 國會와 最高人民會議의 制度的 比較

국회나 최고인민회의는 남과 북의 議會라는 점에서 외면상 서로 상응하는 기관이다. 議會는 일반적으로 國民主權原則과 대의원칙에 입각하여 국가의 법규 체계와 주요정책을 결정·추진하고 권력분립의 원칙에 준거하여 행정부를 견제·감독함으로써 민주주의 정치이념과 원리를 구현하는데 제도적 의의를 두고 있다.²¹⁾ 따라서 켈젠(Kelsen)과 같은 사람은 議會主義에 대한 결단은 곧 민

21) 金浩鎭, 「韓國政治體制論」, 博英社, 1991, p. 353

〈표 2〉 남북평의회 기능모형

상 징 적 기 능	실 무 적 기 능
民族代表性	民主的 統一原則의 구현, 輿論의 形成과 수렴
統合 및 合一性	專門的 代議 機能, 協助·調節·諮問, 平和的 統一原則 具現
同質性과 最高性	自主的 統一原則具現 開放과 改革誘導, 安定的·合理的 統一指向

Ⅲ. 「南北評聯合」의 構成背景 分析

「남북평의회」는 남북국회의원들로 구성하도록 되어 있다. 「남북평의회」의 구성배경이 되는 한국의 國會와 북한의 最高人民會議의 동질성이나 이질성의 존재는 「남북평의회」의 합리적 운영에 커다란 영향을 미치게 된다. 여기서는 제도적인 면과 機能的인 면으로 나누어 고찰하고자 한다.

1. 國會와 最高人民會議의 制度的 比較

국회나 최고인민회의는 남과 북의 議會라는 점에서 외면상 서로 상응하는 기관이다. 議會는 일반적으로 國民主權原則과 대의원칙에 입각하여 국가의 법규 체계와 주요정책을 결정·추진하고 권력분립의 원칙에 준거하여 행정부를 견제·감독함으로써 민주주의 정치이념과 원리를 구현하는데 제도적 의의를 두고 있다.²¹⁾ 따라서 켈젠(Kelsen)과 같은 사람은 議會主義에 대한 결단은 곧 민

21) 金浩鎭, 「韓國政治體制論」, 博英社, 1991, p. 353

주주의에 대한 결단이라고 까지 주장하였다.²²⁾ 이것은 의회가 국민의 대표기관으로 국민주권과 참정의 원리를 구현함으로써 국민전체의 일반의지를 나타냄을 일컫는 말이다. 그러나 모든 의회가 동일한 유형으로 나타나는 것은 아닌바 韓國과 北韓 議會의 制度上 특성을 비교하면 다음과 같다.

(1) 國會의 制度的 特性

議會主義의 본질에 입각한 국회의 제도적 특징은 憲法에서 도출될 수 있다.²³⁾ 첫째, 國會는 代議機關이라는 제도적 특성을 갖는다. 헌법 제41조제1항에 국회는 국민에 의해서 선출되는 의원으로 구성하도록 하고 있으며 의원은 「국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다」(동법 제46조2항)라고 하였는바, 국회는 國民의 의사를 기반으로 하여 자유롭게 의사를 결정하는 합의기관임을 선언하고 있다.

둘째, 國會는 立法機關으로서 法律을 제정한다. 국회가 立法機關임은 가장 고전적인 해석으로도 가능하다.

셋째, 국회는 國政을 統制하고 감시하는 제도이다. 이것은 國會가 대의기관인 동시에 입법기관이요 豫算審議機關으로서 집행부와 사법부의 국정수행을 감시·견제·비판함으로써 統治權을 행사하는 절차적 정당성을 보장하기 위한 제도임을 의미한다.²⁴⁾ 특히 엄격한 3權分立을 전제로 하고, 있는 大統領制의 정치 형태하에서는 견제와 균형의 원리가 철저히 지켜져야 한다. 이러한 의미에서 우리 헌법은 國會의 견제기능을 어느때보다 강화하고 있는바, 탄핵소추의 결권(헌법 제65조) 국정감사 및 조사권(제61조)을 보장하고 있는 것이다.

넷째, 국회는 대의기관 중에서 유일한 합의체인 국가의사 결정기관이라는 제도적 특성을 지닌다. 의사의 진행에 있어서 자유토론이 강조, 보장되고 이를 바탕으로 한 多數決의 원리를 채택하여 民主의 原理를 구현하고 있는 것이다.

이상의 제도적 특징에서 나타나고 있는 한국의 國會는 외면적 형식적으로 民

22) 한승수, “의회주의의 현대적 전개에 관한 연구”, 「의장자료」 제11집, 1986, p. 6

23) 許營, 「韓國憲法論」, 博英社, 1990, p. 836

24) 앞의 책 p. 838

主主義의 정치원리와 3權分立主義에 입각한 대통령제의 표본적인 議會主義의 구현형태임을 알 수 있게 된다.

(2) 最高人民會議의 制度的特性

북한 사회주의헌법 제72조는 최고인민회의가 조선민주주의 인민공화국의 최고주권기관임을 선언하고 있다. 최고인민회의는 현재 687명의 代議員으로 구성되어 있다.²⁵⁾ 대의원은 임기 4년으로서 인구 3만명에 1명씩 선출되고 있다.²⁶⁾ 이것은 외견상 국민주권원리와 代議制의 원리를 수용하고 있는것 같이 보이고 있으나 실제의 選舉方法과 선거결과는 代議制가 아닌 로동당의 권력과 지배력을 확인하는 節次에 불과하다. 즉, 최고인민회의의 대의원은 黨의 추천에 의하여 단일후보로 출마하게 되며 이에 대하여 100%의 지지를 얻고 있기 때문이다.

社會主義憲法에 선언한 최고 주권기관으로서 최고인민회의는 主席을 선거하고 주석의 제의에 의하여 부주석, 정무원총리, 국방위원회 부위원장 및 중앙재판소 소장, 중앙검찰소 소장을 선거하거나 임명 소환할 수 있도록 하고 있다.²⁷⁾ 이것은 3권분립주의 원칙에 따른 견제와 균형의 원리에 의하여 最高人民會議를 구성하는 것이 아니라 民主的 中央集權制의 원칙으로 표현되는 국가권력의 통합적 형태를 지니게 된다.

또한 북한의 최고인민회의는 立法權을 지니며 國家經濟計劃과 예산의 승인권을 지니고 있다.²⁸⁾ 제도적으로 정무원 및 主席의 執行權力의 정책이나 결정을 정당화시키는 장치로서의 상징적 특성을 지니고 있다.

(3) 南北 選出機構의 相異性

이상에서 살펴본 바와 같이 韓國의 國會와 북한의 최고인민회의는 외형상 서로 對應되는 기관처럼 인식할 수 있으나, 제도상에서 갖게되는 특성은 전혀 다

25) 統一院 「北韓概要 '91」, 1991. p. 73

26) 북한사회주의 헌법 제75조

27) 北韓憲法 第76條1항 및 제 8 항, 10항

28) 同法 第76조 제 2 항~8항 참조

른 의미를 지닌다.

첫째, 한국의 國會는 국가권력의 분담체로서 행정부의 집행권력을 견제하는 제도로서의 의미를 지니나 북한의 最高人民會議은 그 자체가 權力의 창출기관이며 집행권력의 기반으로 작용하게 되는 상징적인 제도이다.

둘째, 國會는 국민주권원리를 구현하고 대의정치를 실현하는 합의제 기관이며 민주주의 원리에 의하여 구성되고 있다. 반면 最高人民會議은 로동당 일당 독재의 원리와 전체주의적 기관 구성원리에 의한 제도이며 國民의 참여와 지지를 형식적인 수단으로 하여 성립되게 되는 제도이다.

셋째, 한국의 국회는 구성원 각자가 국민대표로 인정되며 이를 바탕으로 한 自律的 업무수행을 헌법으로 보장하고 있으나, 북한의 최고인민회의 대의원은 국민대표적 성격을 지니지 못하고 있으며 당의 정책에 따라 복종당하는 지위에 있다. 따라서 國會가 국민대표의 자율성을 바탕으로 한 제도인 반면 최고인민회의는 충성을 바탕으로 한 예속적 집단이라는 상이성을 지니게 된다.

2. 國會와 最高人民會議의 機能的 比較

國會나 최고인민회의가 제도적으로 공화제의 기본구성원리로 활용되고 있는 것은 동일하다. 그러나 이러한 상징성이 기능적인 실효성을 거두지 못할 경우 그것은 한갓 제도적 장식품에 불과하며 명목적 立憲主義에 기여할 뿐 民主主義의 창달에 기여할 수 없다.²⁹⁾

民主主義의 발전에 기여하기 위한 議會의 일반적 기능은³⁰⁾ ① 정치지도자의 양성과 충원기능, ② 관료제에 대한 통제 기능, ③ 이익대표, 국민대표적 기능과 투입기능, ④ 民權의 守護機能, 즉, 주민들의 인권을 보호하고 정치적 및 사회적 자유를 보호하는 기능, ⑤ 正當化 機能: 정부에 대한 국민의 동의를 매개함으로써 정치권력의 정당성을 강화하고 정치체제의 존속에 기여하게 한다.

29) David Beetham, Max Weber and the Theory of Modern Politics(Cambridge: Polity Press, 1985). p. 95

30) Ibid. pp. 95~116

또 議會는 집행권력과 기능적 측면에서 강한 의회와 약한 의회의 유형으로 분류되기도 한다.

약한의회인 경우 議員들은 권력의 결집과 정보의 부족으로 官職을 추구하게 되고 극단적인 理念性을 띠게 된다. 결국 무책임한 선동정치나 만성화된 무력감이 정치무대를 지배하게 된다. 이러한 政治風土에서는 관직추구에 몰두하는 소인배 정치인이나 선동가가 득세를 하게 되는데, 이들은 공통적으로 責任倫理가 결여되어 있기 때문에 참다운 정치인은 도태되거나 소외되며 의회의 기능과 정치적 책임은 歪曲된다.³¹⁾

한편 강한 議會에서는 통치권력을 직접 창출하거나 국가 최고통치권자와 行政府에 대해 강력한 統制力을 행사함으로써 실제로 國家權力을 분담하게 된다. 따라서 강한 의회는 정치지도세력을 총원하고 훈련시키는 기능을 다하며 지도력과 能力을 겸비한 정치인들을 유인하게 된다.³²⁾

이상과 같은 관점에서 韓國과 북한의 議會機能을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 議會의 機能的 特性

국회가 제도적으로 代議機關, 입법기관, 自律的 意思決定機關 및 국정통제기관의 특성을 지니고 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그러나 이러한 제도적 특성이 行政權力과의 관계 속에서 如何이 나타나고 있는가에 대한 평가는 비관적이다. 특히 5共以前の 국회는 그 기능이 先進 民主國家들의 정상적인 국회와 비교하여 위축되어 왔다는 지적이 일반적이다. 즉, 제 5 공화국의 12代國會에 이르기까지 국회의 기능은 행정부의 권한에 의해 크게 축소되어 있었던 바, 특히 유신체제하에서의 8대와 9대에서는 약한 의회의 현상이 두드러지게 나타나고 있었다.

첫째, 입법권의 행사에 있어서 국회에서 발의한 법률안은 9대에서 24.3%였으며 유신말기인 10대에서는 3.9%로 하락되었다. 또 법률안 가결비율은 정부가 제출한 것은 97%에 이르는 반면 국회가 발의한 것은 3%까지 내려가 國會의

31) Ibid. pp. 97~98

32) Loc. cit

無用論까지 대두되었다.

역대 국회와 행정부의 법률안 제출 및 가결실적은 <표 3>과 같다.

<표 3> 행정부와 국회의원의 법률안제출 및 가결실적

국회	의원발의법률안		행정부제출법률안		발의(제출)비율		가결비율		합계	
	발의수	가결수	제출수	가결수	의원발의	정부제출	의원발의	정부제출		가결합계
	건	건	건	건	%	%	%	%	건	건
제헌국회	89	43	145	106	38	62	28.9	71.1	234	149
제 2 대	182	78	216	138	45.7	54.3	36.1	63.9	398	216
제 3 대	169	72	241	85	42.2	58.8	45.9	54.1	410	157
제 4 대	120	31	202	44	37.2	62.8	41.3	58.7	322	75
제 5 대	137	30	159	40	46.2	53.8	42.9	57.1	296	70
제 6 대	416	178	242	154	63.3	36.7	53.6	46.4	658	332
제 7 대	244	123	291	234	45.6	54.4	34.5	65.5	535	357
제 8 대	43	6	95	33	31.2	68.8	15.4	84.6	138	39
제 9 대	154	84	479	460	24.3	75.7	15.4	84.6	633	544
제 10 대	5	3	124	97	3.9	96.1	3.0	97.0	129	100
제 11 대	202		83	287	41.3	58.7	24.4	75.6	489	340
제 12 대	211	66	168	156	55.7	44.3	29.7	70.3	379	222
평균(총계)	1972	797	2649	1804	39.55	60.5	30.9	62.02	4621	2601

자료 : 1) 국회사무처, 「국회사」, (제헌~제 6 대), 1971.

2) 국회사무처, 「국회사」, (제 7 대~제 8 대), 1976.

3) 제 9·10·11·12 대는 국회경과보고서 참고.

둘째, 對政府 견제기능의 핵을 이루고 있는 國政監査權 및 국정조사권이 제대로 행사되지 못했다는 것이다. 1972년 維新憲法에 의해 국정감사권이 폐지된 후, 1975년에 국정조사권을 국회법에 신설하였고 第 5 공화국에서 이를 憲法에 규정하였으나 72년 이래 15년동안 國政監査權이나 조사권이 발동되지 않았음은 <표 4>에서 나타난 바와 같다.

〈표 4〉 국정감사권 및 국정조사권의 변천과발동횟수

()은 발동횟수

국 회	국 정 감 사 권	국 정 조 사 권	비 고
제헌국회	규정있음(1)	규정있음(24)	
제 2 대	〃 (4)	〃 (37)	
제 3 대	〃 (11)	〃 (51)	
제 4 대	〃 (3)	〃 (6)	
제 5 대	〃 (2)	〃 (8)	
제 6 대	〃 (5)	〃 (11)	
제 7 대	〃 (8)	〃 (8)	
제 8 대	〃 (2)	〃 (3)	
제 9 대	규정없음(0)	〃 (0)	
제 10 대	〃 (0)	〃 (0)	
제 11 대	〃 (0)	규정없음(0)	
제 12 대	〃 (0)	〃 (0)	
제 13 대	규정있음(?)	〃 ?	
총 계	〃 (36)	〃 (148)	

자료 : 1. 한국법령연혁집 제 1 권, 국회법해설, 비교헌법학 참고.

2) 金喆, “국정감(조)사제도와 그 활용실태의 고찰 : 우리 국회활동을 중심으로”, 「국회보」 1982. 1.

셋째, 國會와 自律性을 살펴보아도 5공화국까지는 연간 총회기가 150일로 제한되는 등 국회의 制度的 特性들이 行政權에 의하여 침해되고 있고 최소의 국회 또는 통법부라는³³⁾ 비판까지 받게 되었던 것이다.

그러나 民主化의 열기를 바탕으로 출범한 第6共和國에서는 人權을 회복하고 國民主權 原理에 입각한 명실상부한 代議的 民主主義의 구현에 전력을 다하고 있다. 이러한 6공화국의 노력은 國會의 기능회복에도 기여했는 바, 국회운

33) 金哲洙, 「憲法學概論」, (博英社, 1988). p. 542

〈표 5〉 국회의운영의 자율성 변천

국 회	회기일수제한	임사회소집요건	발언시간제한	회의의 비공개
제 헌 국 회	규정없음	재직의원 1/4 이상 요구	국회결의에 의함	국회의결에 의함
제 2 대	〃	민의원 1/4혹은 참의원 1/2	〃	각원 또는 양원합동 회의에서 결의시
제 3 대	〃	〃	〃	〃
제 4 대	〃	〃	〃	〃
제 5 대	〃	〃	〃	각원의 결의
제 6 대	정기회 20日 임사회 30日	재적의원 1/4이상	출석의원 과 반수의 찬성	
제 7 대	〃	〃	〃	〃
제 8 대	〃	〃	〃	〃
제 9 대	정기회 90日 임사회 30日, 年 150日 초과불가	재적의원 1/3이상	처음 30분으 로 규정했으 나 후에 45분 으로 개정	출석의원 과반수 찬 성 혹은 의장이 필 요하다고 인정할 때
제 10 대	〃	〃	45분	〃
제 11 대	〃	〃	20분	〃
제 12 대	〃	〃	〃	〃
제 13 대	정기회 100日, 임사회 30日, 초과불가	재적의원 1/4이상	〃	〃

자료 : 1) 대한민국법령편찬회, 「대한민국법령연혁집」 제 1 권, 1978

2) 국회법해설

3) 권영성, 「비교헌법학」 법문사, 1982.

4) 권영성, 「헌법학원론」 법문사, 1988.

영의 자율성 신장, 국정조사권 및 국정감사권의 실질적 부활 등이 앞의 표에도 나타나고 있다. 따라서 현재의 국회기능의 특성은 완전한 議會主義의 성숙을

지향하고 있는 강한국회화 현상이 나타나고 있다.

(2) 最高人民會議의 機能的 特性

북한의 최고인민회의는 변형된 의회중심주의의 최고주권기관으로서 한국의 국회와 제도적 차이가 있음을 보았다. 議會中心主義를 채택하고 있는 서구국가들의 國會가 실제적인 권력기관으로서의 기능을 다하고 있는 반면, 북한의 최고인민회의는 김일성의 권력체제가 구축된 이래 行政權力이 전체북한국민의 의사를 바탕으로 한 정당성을 획득할 때 찬성표를 던지기 위한 형식상의 기구에 불과하였다.³⁴⁾ 특히 1972년에 개정된 북한사회주의 헌법에서는 最高人民會議의 권한을 더욱 축소 조정하였고 중요 권한들을 主席의 지도·감독하에 있는 中央人民委員會로 이양했는 바, 주민의 대의기관인 최고인민회의 기능이 약화된 반면 독재의 상징인 주석의 권한이 더욱 강화된 것이다.³⁵⁾

이와같이 最高人民會議은 주석에게 예속되었을 뿐만 아니라 노동당에 예속되어 있으므로 북한헌법에서 선언하고 있는 최고주권기관으로서의 역할을 전혀 찾아 볼 수 없는 실정이다.

이렇게 약한회의의 異型으로서 최고인민회의가 주석의 독재권력의 시녀로 변화되고 있는 상황은 다음 <표 6~8>에서도 명확히 나타나고 있다.

<표 6>에서 보면 최고인민회의에 대의원의 임기 4년이 제대로 지켜지지 않고 있을 뿐만 아니라 재임기간이 축소되고 있다. 또 헌법개정 이후 각 期마다 주요 연설이나 결정을 보더라도 最高人民會議가 주민의 신뢰를 바탕으로 한 權力機構가 아니라 당과 주석에 대한 충성을 바탕으로 구성된 예속적 기관임이 드러나고 있다.

<표 7>은 議會運營의 자율성 정도를 측정가능케 해준다. 최고인민회의는 1년에 1~2회의 정기회를 가지며 대의원 3분의 1이상의 요청이나 常設委員會가 필요하다고 인정될 때 임시회의를 소집할 수 있다.³⁶⁾ 會期에 대한 규정은 없으

34) 국토통일원 통일연수원, 앞의 책 p. 35

35) 위의책, p. 35

36) 북한헌법 제77조

〈표 6〉 최고인민회의 선거일람

期別	選舉日	代議員數	投票率/ 贊成率	任期	備 考
1	1948. 8.25	572	99.97/ 98.49	9년	<ul style="list-style-type: none"> • 흑백함 투표(실시 제1기-2기) • 인민공화국 헌법승인(제1-2기) • 인구 5만명당 1인 선출 • 13차회의 개최
2	1957. 0.27	215	99.99/ 99.92	2개월	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차5개년 경제계획 시행(1957.6) • 11차회의 개최
3	1962. 10.8	383	100/ 100	5년 1개 월	<ul style="list-style-type: none"> • 단일함투표 실시(제 3 기-9기) • 인구 3 만명당 1인 선출(제 3 기-9기) • 7차회의 개최
4	1967. 11.25	457	〃	5년 1개 월	<ul style="list-style-type: none"> • 8개항 통일방안 제안 • 6차회의 개최
5	1972. 12.12	541	〃	5년	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주의 헌법개정(주석 선출) • 7차회의 개최
6	1977. 11.1	579	〃	4년 3개 월	<ul style="list-style-type: none"> • “인민정권을 더욱 강화하자”(시정연설) • 5차회의 개최
7	1982. 2.28	615	〃	4년 8개 월	<ul style="list-style-type: none"> • “평화의 담보를 마련하며 조국의 자주적 평화통일을 촉진한 데 대한 결정” 채택(3차회의) • 5차회의 개최
8	1986. 11.2	655	〃	3년 6개 월	<ul style="list-style-type: none"> • “사회주의 완전승리를 위하여”(시정연설) • 5차회의 개최
9	1990. 4.22	687	99.78/ 100		<ul style="list-style-type: none"> • 1차회의 개최(90.5.24-26) • “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”(시정연설)

자료 : 통일원, 「북한개요」 1991. p.73

〈표 7〉 역대최고인민회의 개최현황

(1990. 12 현재)

期 別	任 期	會議召集回數	會議開催總數
1期	9년	13	55
2期	5년 2개월	11	32
3期	5년 1개월	7	22
4期	5년 1개월	6	18
5期	5년	7	30
6期	4년 3개월	5	15
7期	4년 8개월	5	12
8期	3년 6개월	5	11
9期		1	3

자료 : 「조선중앙년감」 및 「로동신문」

나 통상적으로 2~3일에 국한되고 있는바, 72년 헌법개정 이후 최고인민회의 소집회수가 1년을 기준으로 하여 평균 1.2회로 나타나고 있으며 회의일수도 연간 2~3일에 불과하다. 즉, 평균적으로 볼 때 임시회의의 소집이 불가능하다는 것을 보여주고 있어 自律的 意思決定機關으로서의 기능이 전혀 나타나지 않고 있다.

〈표 8〉은 최고인민회의가 지니고 있는 立法機能이 얼마나 잘 행사되고 있는가를 보여준다. 최고인민회의가 권력창출기구로서 선언되고 있지만 행정권에 대한 감사 및 조사제도가 없다는 점에 비추어 볼 때, 입법권이 유일한 行政權의 남용을 제한할 수 있는 기능이라고 할 수 있다. 그러나 표에 나타난 바와 같이 '72년 이후는 토의된 안건조차도 미미한 실정으로서 입법기능이 유명무실함을 보여주고 있다.

이상과 같은 사실들을 검토해 볼 때 最高人民會議의 기능적 특성은 약한 의회의 典型을 지니고 있으며 이러한 경향은 김일성 체제의 장기화 및 권력집중에 비례하여 점증하고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 역대최고인민회의의 토의안건

(1990. 12 현재)

期	召集 回数						計
		討議된 政治 問題	案件 經濟 問題	社會 文化 問題	對南關 係, 統 一問題	對外 關係	
1期(1948. 9. 2~1957. 9. 17)	13	7	13	2	2	5	29
2期(1957. 9. 18~1962. 10. 21)	11	1	8	3	2	2	16
3期(1962. 10. 22~1967. 12. 13)	7	10	7	1	1	2	21
4期(1967. 12. 14~1972. 12. 24)	6	6	8	1	1		16
5期(1972. 12. 25~1977. 12. 14)	7	6	7	3	2		18
6期(1977. 12. 15~1982. 2. 27)	5	2	5	2			9
7期(1982. 2. 28~1986. 11. 1)	5	5	5		2		11
8期(1986. 11. 2~1990. 4. 22)	5	1	4				5
9期(1990. 4. 23~)	1						
計	60	37	57	12	10	9	125

자료 : 통일원, 앞의 책, p. 75

〈표 9〉 국회와 최고인민회의의 기능적 비교

구 분 내 용	국 회	최 고 인 민 회 의
정기회기	100일	2~3일
임시회	30일	?
국정감사 및 조사	헌법상보장	규정없음
전문적분화 및 행정활동규제	13개 위원회	5개 위원회
회의개최 빈도	연 3~4회	연 1.2회
구성기반	다당제	일당독재
선출배경	국민의 신뢰	당과 주석에 대한 충성심
안건심의	4,621건('47~'87)	125건('48~'90)

(3) 機能的 相異性的 比較

한국의 國會와 북한의 최고인민회의가 기능상 나타나는 차이는 앞에서 살펴본 바와 같다. 즉, 한국의 國會나 북한의 최고인민회의는 모두가 약한의회외의 범주에 속하고 있어 기능상의 불완전성을 지니고 있다. 그러나 한국의 國회가 民主化를 위한 意志와 노력으로 강한의회로 지향하고 있는 반면, 북한의 最高人民議會는 약한의회외의 典型이면서도 김일성 세습체제의 구축강화와 獨裁의 강화과정에서 더욱 行政權力의 총성스런 심복으로 전락하고 있는 것이다. 따라서 동일범주에 속하는 南北의 의회기능이지만 그 정도의 차이와 지향방향의 반대성에서 國會와 최고인민회의는 명확한 기능적 상이성을 찾아 보게되는 바, 이를 표로서 비교하면 앞의 <표 9>와 같다.

IV. 「南北評議會」의 기능적 問題點 분석

「남북평의회」는 남북한의 동등성 원리에 입각하여 100명내외의 남북 국회의원으로 構成하도록 하고 있다. 남북 동수의 국회의원으로 구성한다는 방안은 외면상·형식상의 문제점을 지니지 않고 있는 듯 보이나 실제에 있어서는 平和·自主·民主의 3원칙을 유지하고 民族共同體형성을 지향하는 데, 몇가지 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점들은 「南北評議會」의 구성원리뿐만 아니라 남북한 議會의 制度的·機能的 相異性에서도 발생하게 되는 바, 이를 「남북평의회」의 기능모형과 관련하여 살펴보면 다음과 같다.

1. 象徴的 機能의 문제점

(1) 民族代表性的 問題點

「南北評議會」는 「남북연합」이 존속되는 동안 민족의 공동생활권형성과 민족공동체의 형성을 촉진시키기 위하여 民族代表성을 상징할 수 있어야 한다.

한편 「남북평의회」는 남북동수의 국회의원으로 구성되도록 하고 있다. 한국의 國會나 북한의 최고인민회의가 제도상, 형식상으로 선언하고 있듯이 국가권

(3) 機能的 相異性的 比較

한국의 國會와 북한의 최고인민회의가 기능상 나타나는 차이는 앞에서 살펴본 바와 같다. 즉, 한국의 國會나 북한의 최고인민회의는 모두가 약한의회 의 범주에 속하고 있어 기능상의 불완전성을 지니고 있다. 그러나 한국의 國회가 民主化를 위한 意志와 노력으로 강한의회로 지향하고 있는 반면, 북한의 最高人民議會는 약한의회 의 典型이면서도 김일성 세습체제의 구축강화와 獨裁의 강화과정에서 더욱 行政權力의 총성스런 심복으로 전락하고 있는 것이다. 따라서 동일범주에 속하는 南北의 의회기능이지만 그 정도의 차이와 지향방향의 반대성에서 國會와 최고인민회의는 명확한 기능적 상이성을 찾아 보게되는 바, 이를 표로서 비교하면 앞의 <표 9>와 같다.

IV. 「南北評議會」의 기능적 問題點 분석

「남북평의회」는 남북한의 동등성 원리에 입각하여 100명내외의 남북 국회의원으로 構成하도록 하고 있다. 남북 동수의 국회의원으로 구성한다는 방안은 외면상·형식상의 문제점을 지니지 않고 있는 듯 보이나 실제에 있어서는 平和·自主·民主의 3원칙을 유지하고 民族共同體형성을 지향하는 데, 몇가지 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점들은 「南北評議會」의 구성원리뿐만 아니라 남북한 議會의 制度的·機能的 相異性에서도 발생하게 되는 바, 이를 「남북평의회」의 기능모형과 관련하여 살펴보면 다음과 같다.

1. 象徴的 機能의 문제점

(1) 民族代表性的 문제점

「南北評議會」는 「남북연합」이 존속되는 동안 민족의 공동생활권형성과 민족공동체의 형성을 촉진시키기 위하여 民族代表성을 상징할 수 있어야 한다.

한편 「남북평의회」는 남북동수의 국회의원으로 구성되도록 하고 있다. 한국의 國會나 북한의 최고인민회의가 제도상, 형식상으로 선언하고 있듯이 국가권

력의 分擔體로서 진정한 代議性을 지니고 있다면 문제는 제기되지 않는다. 현실적으로 한국의 國會는 행정권의 구속에서 완전히 탈피하지 못한 약체의 議會에 속하고 있다. 더구나 북한의 경우는 일인지배체제의 시녀로 전락되어 있다. 이러한 상황에서 국민의 國會에 대한 신뢰나 지지는 매우 미약하다. 따라서 국민의 신뢰와 지지기반이 미약한 국회내에서 「남북평의회」 대의원이 선출된다면 결국 「南北評議會」에 대한 지지기반은 더욱 약화될 것이다. 특히 北韓의 최고인민회의는 자체로서 국민의 대의기관적 기능이 전무한 실정이고 북한 주민들의 내적 不滿은 폭발할 단계에까지 이르고 있다는 점을 감안할 때, 단순히 남북동등성의 원리와 立法機關의 특성을 내세워 國會議員으로 「南北評議會」를 구성한다는 것은 다시 고려해야 할 문제인 것이다.

(2) 統合 및 合一性의 問題點

「남북평의회」는 民族의 대표기관으로서 남북간의 이질성을 해소하고 공동체적 동질성을 지향하는 機構로서의 상징성을 지녀야 한다. 이를 위하여는 南北政治權力간의 대립과 갈등을 조정하고 民族的 立場에서 그리고 공동체적 입장에서 統一政策의 수립과 집행에 조언하고 감독할 수 있는 機構로 인식되어야 한다. 즉 「南北評議會」는 「남북정상회의」나 「남북각료회의」의 정치적·이념적 갈등을 초월한 제 3자적 기관으로서의 地位를 지녀야 한다. 그러나 남북의 議會議員으로 「남북평의회」를 구성하는 경우 이러한 실제적 상징기능을 기대할 수 없다. 비록 한국의 국회가 약체성을 탈피하여 명실상부한 권력분담기구로 성장하고는 있지만 북한의 最高人民會議은 갈수록 기능이 약화되어감을 보이고 있기 때문이다. 즉, 국회와 행정부의 권력배분이 균형적으로 명확히 이루어지지 않은 상태에서 어느 일방이 권력분담기구로 성장했다고 해도 민족적 차원에서의 代議機構로 성장할 수 없으며, 결국 「남북평의회」 역시 행정권력의 부분적 의사를 대변하는 기구로 전락되어 남과 북이 분단을 계속하는 한 능동적인 統合性이나 合一指向性은 찾아볼 수 없게 된다.

(3) 同質性과 最高性의 문제點

「南北聯合」이 민족적 동질성 회복과 민족공동체를 형성시키기 위하여는 모

든 기관들이 동질성의 원리에 의하여 구성되어야 한다. 그래야만 남북한의 체제적 이념적 이질성을 능률적으로 극복할 수 있는 중심적 기구로서의 역할을 다하게 된다. 특히 한민족의 統一이 民主的이고 自主的으로 이룩되어야 한다는 점에서 민족의 代表性을 지니게 되는 「南北評議會」만이라도 民族同質性을 추구할 수 있는 기반위에 구성되어야 한다. 그러나 「한민족공동체 통일방안」에서는 南北 同質性의 原理에 의하여 자연적·사회적 환경조건들을 무시한 채 정치적 조건만을 고려하고 있다. 이것은 결국 민족공동체를 형성해 나가는 역동적인 체제로서의 「南北聯合」의 특성마저도 약화시키게 되며, 민족전체의 의견을 수렴하여 통일헌법을 초안해야 될 「남북평의회」의 民族的代議性을 소멸시키게 된다. 따라서 制度的·機能的 상이성을 지닌 國會와 最高인민회의를 모체로 「남북평의회」를 동등성의 원리에 의하여 구성한다는 것 또한 재고되어야 한다.

2. 實務的 機能上의 문제점

(1) 運營上의 문제점

「한민족공동체 통일방안」에서는 「남북평의회」가 「남북각료회의」에 자문하여 統一-憲法을 기초하도록 제안하고 있으나 구체적인 運營方案은 남북정상회담에서 결정될 「남북공동체 헌장」에서 밝히도록 하고 있다. 따라서 세부적인 운영상황에 대한 문제제시는 불가능할 것이나 「南北評議會」가 지녀야 할 기능적 모형과 비교해 볼 때 실제적인 기능이 축소되어 있다는 점은 부인할 수 없다. 또한 EC내에서 議會의 역할을 담당하는 유럽議會가 실질적인 입법권을 지니지 못하는 것과³⁷⁾ 「남북평의회」의 기능을 비교하면 연합체의 의회로서 만족할 수도 있으나, 歐洲共同體와 「남북연합」의 제도적·기능적 특성을 비교할 때는 다소의 문제가 있다고 보여진다. 즉, 「남북연합」은 민족내부의 문제를 해결하고 가급적 빠른 시일내에 통일된 단일국가를 실현하되 민주적인 절차에 의해 民族의 의견을 수렴하고 평화적·자주적으로 실현할 기능과 임무를 지니고

37) 박광희, 앞의 책, p. 34

있다. 따라서 「南北評議會」는 민족적 의사를 형성하고 결정하는 기능을 지녀야 하며 앞으로 구성될 통일회의의 과도적 형태로서의 의미도 지녀야 한다. 그러나 현재의 方案은 민족의지를 결정할 수 있는 결정권과 그것이 실현되었는가를 감독할 수 있는 권한이 없을 뿐 아니라, 실질적으로 민족적 대표성마저도 기대할 수 없는 실정인 것이다.

(2) 輿論의 수렴과 형성의 問題點

民族의 통일을 민주적인 절차와 방법에 의해 이룩하기 위하여는 민족 전체의 의견을 끌고루 청취하여 정책형성에 반영할 수 있는 제도가 필요하다. 「남북연합」에서의 民主性 확립의 문제는 남북한 政府의 民主主義에 대한 의지와 달성 정도에 관련되어진다. 韓國이나 북한은 모두 민주주의를 표방하고 있으나 실제적인 측면에서는 어느쪽도 완성된 民主主義를 누리지 못하고 있다. 특히 북한은 세계사에서도 유래없는 神政體制를 지니고 있다. 국민의 지지와 신뢰를 바탕으로 구성되어야 할 代議機關은 독재자에 대한 忠誠으로 구성되어 있고 국민의 여론은 무시된 채 하향적 관료적 정치체제를 유지하고 있다.

이러한 점에서 볼 때 남북한의 동등성에 입각하여 국회의원으로 구성되게 되는 「南北評議會」가 과연 民族成員들의 여론을 수렴할 의지와 능력을 지니게 될 것인가의 문제가 제기된다. 또한 전형적인 약한의회를 배경으로 구성되어지는 「남북평의회」가 행정권력체인 「남북각료회의」의 갈등과 대립을 초월할 수 있는가의 문제도 심각하게 제기된다. 결국 약한議會에서 구성되게 되는 「남북평의회」는 실제적으로 행정권력간의 대립에 부응하여 民族念願을 외면한 채 또다른 남북간의 갈등의 場으로 화하게 될 우려가 있다.

(3) 專門性의 문제점

「南北評議會」가 통일 과도기구로서의 역할과 기능을 다하기 위하여는 기존의 議會機能과 구별되는 전문성을 지녀야 한다. 「남북평의회」가 전문적 기능을 확보하기 위하여는 충원과정과 운영상의 전문성을 확보하여야 한다. 그러나 현행의 구성방안은 國會와 最高人民會議의 성원중에서 선출하도록 하고 있다. 물론 국회나 최고인민회의 내부에도 공동체 형성에 전문적인 식견과 능력이 있는

성원이 있을 수 있다. 그러나 웨버(Max Weber)가 지적했듯이 약한의회 전 형속에는 관직추구의 소인배들이나 강한 이념성을 지니는 자들이 득세한다. 이것은 정치권력자에 충성하는 것만이 자기이익 달성의 수단이라고 보는 분위기가 의회를 지배한다는 것을 의미한다. 따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 기능적 약체성을 면치 못하고 있는 현재의 의회속에서 「南北評議會」가 구성된다면 「남북평의회」의 전문적 독자성은 찾아볼 수 없게 되며 政治權力의 지원기관으로 전락할 우려가 있다.

(4) 開放性 및 安定性의 문제점

「남북연합」이 남북한 대등성의 원리에서 합리적인 統一을 달성하기 위하여는 대내외적인 개방성을 지녀야 하며, 평화적이고 민주적인 절차를 따르기 위하여는 安定性을 추구해야 한다.

그러나 권력과 관직추구를 제일의 목적으로 삼는 최고인민회의의 성원들이 「남북평의회」를 구성하게 될 때, 「남북평의회」는 통일지향적으로 운영되기 보다는 현상유지적인 방향으로 유도될 우려가 있다. 나아가서는 통일을 억제하기 위하여 가능한 폐쇄적이고 고립적인 현상을 지속하려고 노력할 수도 있다. 이러한 경향은 격심한 경쟁을 통하여 주민의 지지를 획득하는 國會議員들에게는 나타나지 않을 수 있지만, 당과 독재자에게 충성을 담보로 선출되는 最高人民會議 속에는 대체적인 흐름으로 나타날 우려가 있다.

한편, 북한 지배층의 고립과 폐쇄정책에 대한 주민들의 불만이 폭발하거나 개혁·개방에 대한 욕구가 분출하여 북한의 기관들이 해산하게 되면 기존의 국가기관들로 구성된 「南北聯合」은 원점으로 후퇴하게 되거나 흡수통합이라는 벽찬 부담을 韓國政府에 주게 된다. 따라서 권력기관들이 해체될 경우에도 통일문제를 꾸준히 협의하고 민족생활공동체가 형성될 때까지 「南北聯合」을 지속시킬 수 있는 방안의 검토가 미흡이 문제로 제기된다.

V. 「南北評議會」의 發展代案

1. 代案의 條件

「남북평의회」가 「한민족공동체 통일방안」의 목표를 수행하기 위한 기능들은 수 없이 많을 수 있지만 그 대표적이고 필수적인 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그러나 현재 남북한 정치체제의 특성과 남북평의회 구성방안을 중심으로 살펴 볼 때, 「南北評議會」가 그러한 기능을 수행하는 데는 적지않은 문제점들이 제기되고 있다. 이러한 문제점들을 해소하고 보다 효율적으로 民族統一을 달성하기 위한 기구로서의 「南北評議會」를 구성하는 것이 바로 「한민족공동체 통일방안」의 효율성을 향상시키는 첩경이 된다. 따라서 「남북평의회」의 구성 원리가 어떻게 하면 기능적 모형에 접근할 수 있고 또 그 문제점들을 해결해 나갈 수 있는가의 방향에서 代案들이 수립되고 평가되어야 한다.

여기서 「南北評議會」의 발전대안들이 「남북평의회」의 기능모형을 충족시킬 수 있어야 된다는 條件을 지니게 되는 바, ① 民族代表性의 確立, ② 合一性의 충족, ③ 동질성과 최고성, ④ 여론의 수렴, ⑤ 협조조절 기능, ⑥ 전문성, ⑦ 개방성과 안정성 등이 代案의 조건으로 작용된다. 그리고 「한민족공동체 통일방안」에서 제시되고 있는 남북한 대등성의 원리가 충족될 수 있는가는 모든 대안조건에 앞선 전제로 고려되어야 한다.

2. 問題点 改善을 위한 代案

(1) 住民直選

「南北評議會」를 주민직선으로 구성하자는 대안은 구주공동체(EC)와 같은 國家聯合에서도 채택하고 있다는 점에서 고려해 볼 만하다. 구주공동체의 유럽평의회(European Council), 주무장관회의(Councils of Ministers) 등은 각국의 행정부 수뇌와 요인들로 구성되어 있으나 유럽議會(European Parliament)

는 주민의 직선에 의하여 구성하고 있다.

「남북평의회」를 住民直選으로 구성하는 방안은 여러가지가 있을 수 있으나 여기서는 南北同數의 의원으로 구성되어야 한다는 전제위에 直選의 방안을 모색해야 된다. 현재 남북은 행정구역 수의 차이, 인구의 차이가 현저하게 나타나고 있다. 이러한 가운데 민족동질성의 이념을 구현하고 대등성을 확보한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 본 直選의 代案으로는 行政區域을 기준으로 하여 기본적인 選出人員을 배정하고 일정 인구기준을 초과하는 경우에는 인구비례를 적용하는 방식으로써 목적을 달성할 수 있다. 또 하나의 直選形式은 대선거구제로 하여 市道單位로 일정인원을 배정한 다음 인구규모를 적용하는 방식을 고려할 수도 있다. 이 경우 남북선거의 동질성을 확보하고 대등성의 원리가 보다 용이하게 달성될 수 있다.

(2) 政黨代表制

정당대표제에 의한 구성방식도 직선제의 유형이라고 볼 수 있다. 다만 남북에서 선출되는 「남북평의회」의 대의원이 韓國이나 北韓을 대표하는 것이 아니라 政黨의 이념이나 정책을 표방하는 방식이다. 남북한은 주요 정당들의 상호 교류와 정당정책표방을 허용함으로써 주민이 후보에게 투표하는 것이 아니라 정당에 대한 지지를 선택케하는 것이다. 정당대표제에 의할 경우 남북의 참여 정당은 각각 3개정당 이내로 제한하며 한국과 북한 지역의 선출인원을 동등하게 하는 가운데 양지역의 득표율에 따라 정당별 후보자 순위에 따라 대의원을 선출하는 방식으로써 명부식 비례연기투표형식에 가까운 형태이다. 유럽의회 의 의원들도 출신국가를 대표하는 것이 아니라 소속정당을 대표하고 있다는 점에서 고려할 만한 대안이다.

(3) 國會 및 廣域議會 間選制

이것은 현행 구성방식을 변형한 것으로 「南北評議會」의 전문성을 제고하기 위한 방안이다. 즉, 「남북평의회」를 국회의원으로 구성하는 것이 아니라 통일 문제에 관심있는 전문가들을 국회에서 선발하여 전문성을 높이는 한편, 약체성에서 탈피하여 보다 적극적으로 통일지향적인 공동체형성에 기여할 수 있게

한다. 간선의 경우 市·道の 議會에서 산출하는 방안을 생각할 수 있는 바 지역적 대표성을 강화하고 지역간·계층간의 갈등을 소화할 수 있을 뿐만 아니라 「南北評議會」의 전문적 기능까지 제고시킬 수 있다는 점에서 고려할 가치가 있다. 그러나 이러한 가능성 역시 國會나 市·道議會가 약체성을 탈피하려는 의지를 지니고 있는 경우에 한하여 고려될 수 있다.

(4) 運營上의 代案

「한민족공동체 통일방안」에 나타나고 있는 「南北評議會」는 유럽의회의 기능과 유사하다. 유럽공동체는 표면적으로 유럽통합을 표명하고 있지만 실제로는 구성국들의 이해관계에 따라 結合은 불가능한 실정이다.³⁸⁾ 더구나 민주화한 동구의 국가들(COMECON)까지 포함하게 될 경우 그 가능성은 더욱 희박해진다. 그러나 「南北聯合」은 단일민족과 통일의지를 바탕으로 경합된 체제이므로 統一의 문제는 반드시 해결될 과제이다. 따라서 「남북평의회」는 잠정적인 국가권력의 분담기구로서 국회에 준하는 권한과 기능이 필요하며 또 이에 상응하는 組織과 能力을 필요로 하게된다.

3. 代案의 評價와 發展方向

(1) 代案의 評價

앞에서 제시한 「南北評議會」의 구성대안들을 평가하기 위하여는 우선적으로 代案의 조건들을 어떻게 적용할 것인가를 결정해야 된다. 대안조건들에 대한 적용기준을 합리적으로 하기 위하여는 輿論調査나 의식조사가 先行되어야 한다. 그러나 본 연구에서는 여러가지 제약성때문에 임의적인 방법으로 적용기준을 정하였다. 대전제인 남북한 대등성의 원리는 각대안들에 따라 다소 난이의 차이가 있으나 모두 充足시킨다는 가정하에 機能模型으로 제시된 조건들만을 평가하기로 한다.

民族代表性, 合一性, 동질성과 最高性, 여론의 수렴기능, 전문기능, 협조·조

38) 박광희, 앞의 책, p. 30

절기능, 개방성과 안정성 등 7개의 조건들을 중요성에 따라 3분하고 가장 잘 충족시키는 것을 3점 6점 9점으로 구분하였다. 이것을 표로 나타내면 <표 10>과 같다.

<표 10> 대안 평가기준표

대안 조건	점 수 배 분		
	상	중	하
민족대표성	9	6	3
협조·조절기능	9	6	3
여론수렴	6	4	2
전문기능	6	4	2
개방성·안정성	6	4	2
합일성	3	2	1
동질성·최고성	3	2	1

이러한 대안평가기준에 의하여 나타나게 되는 각 대안의 평가결과는 <표 11>과 같다.

<표 11> 각 대안의 평가

대안조건	대안 및 평점	주민직선	정당대표	국회 간선 및 광역의회 간선
민족대표성		9	6	3
협조·조절		6	9	3
여론수렴		4	6	2
전문기능		4	2	6
개방성·안정성		4	6	2
합일성		3	3	1
동질성·최고성		3	2	1
합	계	32	34	18

주민직선의 경우 정당이나 무소속을 막론하고 누구나 「남북평의회」에 지원할 수 있고 주민과의 직접적인 접촉에 의해 경쟁적으로 선거가 이루어지므로 세가지 구성대안 중에서 민족대표성을 가장 강하게 지니게 된다. 그러나 남북간의 상호 정보개방이 이루어지지 않고 독립적으로 선거를 해야 한다는 점에서 각 지역의 行政權力과 밀착될 가능성이 많게 된다. 따라서 이러한 경우 「南北評議會」의 협조조절기능은 政黨을 기반으로 하여 선출되는 경우보다 하위에 있게 된다. 한편 政黨代表에 의한 방식은 남북한의 政府權力에 예속될 가능성을 적게 갖고 있으나 명부식 비례대표제에 의하므로 주민과의 결합성이 상대적으로 약화된다. 그러나 간선에 의하여 선출되는 것 보다는 民族的 代表性을 많이 지니게 된다. 또 정당대표제는 남북상호간 정당교류를 가능케 함으로써 개방성을 확보하는데 가장 효과적이거나 專門性확보의 측면에서는 간선제나 직선제의 경우에 비하여 약화된다. 또 政黨代表制는 개방성을 확보하고 선거가 전국을 대상으로 한 정당활동을 통하여 이루어진다는 점을 감안할 때 어느 代案보다도 合一性, 여론형성기능을 높게 가지고 있다. 이상과 같이 평가한 것을 점수화하여 보면 주민직선제가 32점, 정당대표제가 34점, 間選制가 18점으로 政黨代表制가 가장 바람직한 것으로 나타나 있다.

(2) 「南北評議會」의 發展方向

「한민족공동체 통일방안」이 民族의 연원에 부합되고 현실적으로 실현가능한 방안이라고 하여도 어느 일방의 주장만으로는 이루어질 수 없는 상대적인 방안이다. 따라서 「남북연합」이 합리적으로 운영되는 「南北評議會」의 기능이 강화될 수 있는 方案이 확립되었다 하여도 대화의 相對인 북한이 어느 정도 수용가능성을 지니고 있는가에 의하여 그 실효성을 보장받게 된다. 또한 이제까지의 南北對話의 경향에서 나타나고 있는 정치선전이나 혁명공작에 얼마나 적절하게 대응될 수 있는 제도적 장치들이 강구될 수 있는가 역시 代案을 선택함에 있어서 고려되어야 한다.

이러한 관점에서 보면 본 연구에서 가장 바람직한 代案으로 평가된 政黨代表制라 하여도 반세기간 분단과 대립을 지속해온 남북한의 변혁을 가장 빨리 초래한다는 문제점을 지니게 되며 정치공작의 가능성이 가장 높다는 문제가 제기

될 수 있다. 따라서 대화의 대상인 北韓이 일면에선 강한 거부반응을 보이는 한편 앞선 어느 시기에 있어서 보다도 정치공작의 준비에 심혈을 기울일 가능성마저 지닌다.

우리의 統一方案이 平和·自主·民主의 3원칙을 바탕으로 한 점진적인 方法임을 고려할 때, 政黨代表制의 채택은 남과 북의 평화분위기가 정착되어가는 단계에 진입한 이후에도 늦지 않을 것이다. 따라서 「南北評議會」가 발전해갈 수 있는 방향은 일차적으로 기존체제에 變革을 극소화하는 현재의 方案이나 間選制의 方法을 채택하는 가운데 대표성을 다원화 시키고 전문화 시키는 것이 필요하며 점진적으로 「南北評議會」의 기능모형을 충족시킬 수 있는 政黨代表制로 접근해 가는 것이 바람직하다.

VI. 結 論

정부의 「한민족공동체 통일방안」은 「南北聯合」이라는 특수한 과도체제를 제안하고 있다. 「남북연합」은 그 성격과 기능상 이제까지 존재하지 않았던 독특한 체제이다. 「남북연합」은 국가가 아니라 민족의 개념으로써 형성된 일종의 과도적 特殊體制이다. 이러한 점에서 한민족공동체인 「南北聯合」은 구성국들의 주권을 바탕으로 최소한의 기능과 역할을 공유하는 국가연합과 다르게 되며, 중앙집권과 지방분권의 개념에서 형성되고 있는 支邦과 聯邦과의 균형적인 형태를 모색하는 연방국가와도 구별될 수 있다.

「南北聯合」의 특성을 유지하고 성공적으로 民族統一을 이룩하기 위하여는 각 機構들의 기능이 올바르게 수행되고 그 목적이 달성되어야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 「南北評議會」의 기능모형은 상징적 기능과 실무적 기능으로 나누어질 수 있다.

상징적 기능모형은 다시 민족대표성 통합성 및 합일성, 동질성과 최고성으로 구분해 볼 수 있다. 民族代表性은 남북평의회가 미래의 통일조국의 憲法을 起草하고 통일을 위한 방법과 절차 등을 결정하는 기구라는 점에서 지녀야 될 첫째의 상징적 기능이다. 統合性 및 合一性은 남과 북이 반세기 동안 대립과 분단

될 수 있다. 따라서 대화의 대상인 北韓이 일면에선 강한 거부반응을 보이는 한편 앞선 어느 시기에 있어서 보다도 정치공작의 준비에 심혈을 기울일 가능성마저 지닌다.

우리의 統一方案이 平和·自主·民主의 3원칙을 바탕으로 한 점진적인 方法임을 고려할 때, 政黨代表制의 채택은 남과 북의 평화분위기가 정착되어가는 단계에 진입한 이후에도 늦지 않을 것이다. 따라서 「南北評議會」가 발전해갈 수 있는 방향은 일차적으로 기존체제에 變革을 극소화하는 현재의 方案이나 間選制의 方法을 채택하는 가운데 대표성을 다원화 시키고 전문화 시키는 것이 필요하며 점진적으로 「南北評議會」의 기능모형을 충족시킬 수 있는 政黨代表制로 접근해 가는 것이 바람직하다.

VI. 結 論

정부의 「한민족공동체 통일방안」은 「南北聯合」이라는 특수한 과도체제를 제안하고 있다. 「남북연합」은 그 성격과 기능상 이제까지 존재하지 않았던 독특한 체제이다. 「남북연합」은 국가가 아니라 민족의 개념으로써 형성된 일종의 과도적 特殊體制이다. 이러한 점에서 한민족공동체인 「南北聯合」은 구성국들의 주권을 바탕으로 최소한의 기능과 역할을 공유하는 국가연합과 다르게 되며, 중앙집권과 지방분권의 개념에서 형성되고 있는 支邦과 聯邦과의 균형적인 형태를 모색하는 연방국가와도 구별될 수 있다.

「南北聯合」의 특성을 유지하고 성공적으로 民族統一을 이룩하기 위하여는 각 機構들의 기능이 올바르게 수행되고 그 목적이 달성되어야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 「南北評議會」의 기능모형은 상징적 기능과 실무적 기능으로 나누어질 수 있다.

상징적 기능모형은 다시 민족대표성 통합성 및 합일성, 동질성과 최고성으로 구분해 볼 수 있다. 民族代表性은 남북평의회가 미래의 통일조국의 憲法을 起草하고 통일을 위한 방법과 절차 등을 결정하는 기구라는 점에서 지녀야 될 첫째의 상징적 기능이다. 統合性 및 合一性은 남과 북이 반세기 동안 대립과 분단

속에서 국력을 소모해 왔고 서른 다른 사상과 이념속에서 상호간의 異質性을 확대해 왔기 때문에 이를 극복하고 하나된 민족으로 지향할 수 있는 상징성을 지녀야 한다는 것이다. 동질성과 최고성은 남북한 주민의 대표로서 기존의 민족적 동질성을 극대화시키고 남북간의 체제적 이질성을 초월할 수 있는 상징적 기능으로서 통일민주공화국의 수권적 대표기관으로서의 지향성과 연계성을 지녀야 한다는 것이다.

둘째, 「남북평의회」의 實務的 機能은 「한민족공동체 통일방안」에서 제시하고 있는 통일 실현을 위한 방법과 절차를 합리적으로 추진하는 것으로서 의결·자문기능, 통일여론의 형성과 수렴기능·전문적 협의기능, 협조·조절기능 등으로 분류된다.

議決·諮問機能은 「남북정상회의」「남북각료회의」 등에서 요구하게 되는 각종 통일 현안들에 대하여 자문에 응하고 궁극적인 결정권을 행사할 수 있도록 하며, 모든 統一指向的인 업무들이 民主的인 절차와 방법에 의하여 이룩되도록 하는 民意의 대표기관으로서의 역할을 의미한다. 統一輿論의 形成과 수렴기능은 한민족공동체 통일방안이 평화민주통일의 원리를 선언하고 있다는 데서 실제적으로 남북평의회 의원들이 주민들과의 간단없는 접촉과 상호교류를 통하여 합법적이고도 합리적이며 창조적인 방향으로 국민의 여론을 형성시켜가며 이를 토대로 평화적이고 안정된 분위기 속에 民族統一을 지향해갈 수 있는 기반을 형성해야 한다는 것이다. 이러한 기능에서 부수되어야 할 것이 바로 專門的 協議機能이라고 보는 바, 통일문제와 통일의 방향을 궁극적으로 해결하고 정립해 나가기 위하여는 「南北評議會」가 이에 관한 전문적인 지식과 안목을 지니지 않고는 불가능하다. 협조·조절기능은 남과 북이 민족의 통일을 지향하고 있어도 이제까지의 대립적인 行態를 쉽사리 탈피하지 못할 것이며 상호간의 이해관계가 상충되는 경우가 비일비재할 것인 바, 이러한 남북간의 이해대립을 최종적으로 조절함으로써 통일문제의 해결에 능률성을 확보할 책임을 말한다. 끝으로 남북간의 화해와 협조를 통한 평화적인 민주통일을 위하여는 주변국과 세계 각국의 지지와 협조를 유도하여야 한다. 이러한 관점에서 「南北評議會」는 폐쇄적인 북한을 개방으로 유도하고 사회주의 체제의 개혁을 유도하여야 하는 바, 개방지향성과 개혁에 따른 남북간의 안정성을 확보하는 역할을 담당해야

한다.

「남북평의회」가 지녀야 할 기능들에 비추어 현행의 구성 및 운영방식은 몇가지 문제점들을 내포하고 있다.

첫째는 남북간의 체제적 이질성을 바탕으로 구성된다는 점이다. 한국은 삼권분립의 원리 위에서 국민의 대표성을 어느 정도 확립한 의결기관으로서의 국회가 존재한다. 그러나 북한은 일당지배의 機關統合型의 체제로서 最高人民會議가 있다. 또 최고인민회의는 당대표성을 지니고는 있으나 국민대표성은 지니지 못하고 있으며 합리적인 의결기관이기 보다는 장기적인 일인독재를 비호하는 형식적인 의결기관에 불과하다. 이러한 이질성을 바탕으로 구성된 「남북평의회」가 과연 상징적 기능과 실무적 기능을 충족시킬 수 있는가의 문제이다.

둘째는 「남북평의회」가 쌍방 정부의 대표기관에 불과하다는 점이다. 정부의 대표로서 구성된 남북평의회는 상호 자기 정부의 이익을 대변하게 된다. 남북동수로 이루어져 있는 상황을 비추어 본다면 제 3의 집단이 없는 한 협의·조정이나 의결·자문의 기능뿐만 아니라 모든 실무적 기능이 능률적으로 달성되기 어렵다.

셋째는 현행 「남북평의회」 구성방안에는 통일문제의 전문가 집단이 참여치 못하고 있다. 따라서 남북평의회가 형식적인 기관을 벗어나 실제로 통일여론의 형성·수렴이나 북한의 개혁·개방을 유도할 機能을 충분히 행사할 수 없게 된다.

이와 같은 문제점들을 해결할 수 있는 대안들은 여러가지 방향에서 모색될 수 있다.

첫째의 방안은 남북평의회 의원들을 주민의 直選에 의하여 선출함으로써 민족공동체적 대표성을 확립하고 궁극적으로는 남북간의 평행적 대립관계를 완화하여 협조적·능률적으로 통일을 지향해 나갈 수 있다. 정수의 배분이 남북 동수라는 한계성을 벗어나지 못하고 있기 때문에 대표성의 문제와 선거구와 선출방식의 문제는 있지만 가장 민족공동체적 이념을 구현할 수 있다.

둘째는 「남북평의회」의 代表性을 정부대표로 하는 것이 아니라 政黨代表로 구성하자는 것이다. 북한이 현실적으로 一黨獨裁를 벗어나지 못하고 있기 때문에 정당간의 의석배분에 따라 한국이 상대적으로 불리한 입장이다. 그러나 관

계 개선의 모색에 의해 남북 상호간 정당조직의 확대와 상호인정 방식을 도입하여 직접선거의 방식으로 유도된다면 북한의 개혁·개방을 단시일내에 달성할 수 있다.

셋째의 방안은 남북평의회를 국회의원으로 구성하는 것이 아니라 국회나 광역의회에서 간선함으로써 전문성과 地域代表性 및 住民代表性을 제고하고 정치 전략적 관점에서의 비능률을 제거할 수 있다.

넷째는 「南北評議會」의 기능의 활성화를 위하여 상임위원회제도를 도입하자는 것이다. 현행의 국회제도를 보더라도 기능의 활성화를 위하여 각종 위원회가 설치되어 있다. 더욱이 서로 이질적인 체제와 이념을 기반으로 구성된 「南北評議會」가 원활한 기능을 다하는 것은 기대하기 어렵다. 따라서 분야별 상임위원회를 두어 지속적으로 민족공동체의 형성에 기여할 수 있는 방안이 필요하다.

이러한 발전방향들은 또한 여러가지의 문제점들을 내포하고 있다. 가장 합리적인 방안은 남북분단 현실성과 관계발전의 단계를 가상하고 「南北評議會」의 발전방향을 정립하는 것이다. 안정과 평화적 기반위에 民主性의 원리를 극대화하기 위하여는 제 1차적으로 間選의 방법을 모색하고 「남북평의회」의 대표성을 다원화시키고 전문화시키는 대안을 선택하여 상징적·실무적 기능을 원활히 하는 것이 제 1단계의 代案이 될 수 있으며 점진적으로 공동체적 代表性和 政黨代表性의 원리를 통하여 統一의 實現으로 접근해가는 것이 바람직하다고 생각한다.

〈參考文獻〉

- 국토통일원, 「국가연합사례연구」, 1986
- _____, 「국가연합 형태와 통일 이후의 국가상」, 1987
- _____, 「남북한 문화전통의 보존 현황분석」, 1977
- _____, 「남북한 비교 총서」, 1988
- _____, 「남북한 사회문화 현황비교」, 1981, 1983
- _____, 「북한개요」, 1986
- _____, 「북한의 산업지리」, 1977
- _____, 「북한의 시·군현황」, 1978
- _____, 「북한의 시·도현황」, 1976
- _____, 「북한의 지방행정 실태와 강약점 분석」, 1986
- _____, 「북한의 지방행정 조직에 관한 연구」, 1977
- _____, 「북한의 행정구역 개편연혁」, 1978
- _____, 「북한의 행정구역 및 산천지세 현황」, 1983
- _____, 「북한 행정체계에 관한 연구」, 1983
- _____, 「북한의 행정체계와 당 관료화」, 1988
- _____, 「북한 현황 도표」, 1983
- _____, 「조선개요」, 1988
- _____, 「90년대 분단국 문제와 동서관계」, 1989
- _____, 「민족사적 정통성 연구」, 1986
- _____, 「북한의 정치 경제」, 1988
- _____, 「한반도 분단의 정치, 사회적 결과와 분단극복 방안」, 1989
- _____, 「소련, 동구의 변혁과 분단국 통일문제」, 1990
- _____, 「통일문제연구」통권 제3호—제 8 호, 1989. —1990.12.
- 통일원 통일연수원, 「민주통일론」, 1991
- 金哲洙, 「憲法學概論」, 博英社, 1988

- 金浩鎭, 「韓國政治體制論」, 博英社, 1991
- _____, 남북대화사무국, 「남북대화백서」, 1988.
- 김종표, 「현대 지방행정론」, 일신사, 1988
- 김운태, 「한국 정치론」, 博英社, 1985
- 내무부, 「한국 도시 연감」, 1990
- _____, 「지방행정 구역 편람」, 1990
- 박광희, 「보이는 EC 감춰진 유럽」, 현암사, 1990
- 이동희, 「한민족공동체론」, 법문사, 1988
- 曹佐鎬, 「世界文化史」, 博英社, 1988
- 최요한, 「의회정치의 이론과 실제」, 博英社, 1980
- 주삼환(역), 「행정철학」, 법문사, 1990
- 북한연구소, 「북한학보」, 제10-14집, 1987-1990
- 통일학회, 「통일국가연구」, 1989
- _____, 「통일촉진을 위한 제방안」, 1988
- 통일원 통일연수원 「통일문답」, 1990
- 한국정치학회(편), 「현대한국정치와 국가」, 법문사, 1987
- _____, 「현대한국정치론」, 법문사, 1988
- 小平 修, 「現代世界の選舉と政黨」, 東京 ミネルウ書房, 1986
- Almond Gabriel A. & Powell, Jr. G. B., *Comparative Politics, System. Proces, and Policy*, 2nded. Boston : Little, Brown. 1978
- Beetham David. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Cambrige : Polity Press. 1985
- Claude, Jr. Inis. L., *Swords Unto Plow Shares*, 4thed. New York : Random. House.

◆ 90년대 南北韓關係와 統一政策에 따른 南北韓 社會政策의 比較와 展望

오 정 수(부산여대)

〈要 約 文〉

90년대에 진입하면서 급속하게 진전되고 있는 사회주의체제가 개혁과 개방이란 세계사적 潮流로 자본주의와 공산주의의 기본 세계질서의 구도가 붕괴되고 새로운 세계질서가 到來하고 있다. 이러한 世界的 變化는 韓半島에도 새로운 變化의 氣運을 造成하고 있으며 남북한의 統一을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

통일의 同伴者로서 북한의 사회정책과 제도에 대한 이해와 남북한 비교는 통일한국의 民族共同體의 삶의 구조를 創出함에 있어 전제되어야 할 조건이다. 남북한의 통일이 사회적 통합을 의미한다면 그것은 사회정책과 제도적 지향의 공통성 속에서 이루어져야 하며 사회정책과 제도는 남북한의 이질성을 극복하고 민족적 생활구조의 同質性을 회복하는 가장 중요한 구조적 근거가 된다는 점을 인식할 필요가 있다. 그리고 사회정책의 개혁은 민족공동체의 구성원인 남북한 주민 모두의 삶의 질을 향상시켜 민족의 복지향상을 추구하는 한민족공동체 統一方案의 기본정신을 구현하는 것이다.

새로운 統一政策은 무엇보다도 급변하는 국제정세의 변화를 남북한관계에 적극적으로 활용할 수 있는 국가적 자원의 정책과 제도적 용량을 축적함으로써 효율적으로 수행될 수 있다. 남한의 사회경제비교역량은 <6·29선언> 이후의 정치민주화, 연평균 10%의 지속적인 경제성장에 의해 축적되어 왔으나 부와 소득의 不平等 分配構造와 社會葛藤은 사회구조적 취약성으로 남아 있으며 남북한관계의 발전과 사회통합에 대비하여 사회정책의 개혁을 통한 국가체제의 용

量 확대가 요청되고 있다. 이 논문에서는 남북한 사회정책의 發達過程을 비교하고, 소득보장, 의료보장, 주택보장, 사회복지서비스의 사회정책 영역별로 남북한 사회정책의 현황을 비교 평가하였다. 그리고 통일정책의 전망과 體制統合에 대비한 사회정책의 방향과 전망을 제시하였다.

前産業化段階(1945-1960) : 北韓은 사회주의체제의 형성 초기부터 이데올로기의 規範的 성격에 의해 이른바 민주개혁법령의 일환으로 사회보험, 보건, 교육, 노동 등 광범위한 분야에서 사회정책적 입법이 이루어졌으며 이는 체제의 정당성을 합법화하고 生産關係와 階級救助의 社會主義化라는 사회주의적 체제발전의 요구에 기여하였다. 그러나 전쟁과 産業化 이전의 경제적 조건의 미비로 제도의 理想과 現實 간에는 현저한 격차가 존재하였다. 南韓은 미군정과 제1공화국에 해당하는 시기로서 정치경제적 불안과 전쟁으로 사회정책은 체계적인 제도화가 이루어지지 못하고 應急措置적인 수준에 머물러 있었다.

産業化段階(1960-1970년대) : 北韓은 사회주의경제발전을 위한 동원과 아울러 산업화를 촉진시키기 위한 사회정책으로서 보건, 탁아, 사회급양의 확대가 두드러진 반면, 物質的 誘引이 결여된 社會統制에 의한 중공업 우선의 발전 전략으로 경제부문간의 불균형과 물질문화생활수준의 낙후를 초래하였다. 南韓은 先成長後分配의 發展戰略으로 복지부문을 상대적으로 소외시켰다. 60년대 초반에 각종 사회정책 입법으로 사회복지제도의 기초가 형성되었으나 그 수준은 미약하였으며 사회정책의 제도적 비교의 측면에서 상대적으로 취약성을 갖고 있다.

後産業化段階(1980-1990년대) : 北韓에서는 80년대 이후 物質的 誘引의 강조와 消費文化生活수준의 향상에 대한 강조가 이루어지고 있으나 사회주의경제의 실패로 생활수준이 낙후되고 있다. 南韓에서는 국민의 복지에 대한 사회적 수요의 증가와 국가발전전략의 전환으로 경제발전에 뒷받침을 받은 國民年金, 全國民醫療保險, 最低賃金制 등 사회정책의 실시로 사회복지제도가 확충되고 있으며 남북한 비교의 측면에서도 제도적 취약점이 크게 보완되었다.

南北韓의 사회정책의 現況을 比較 評價하면,

남한은 높은 消費文化수준과 良質의 의료수준, 민간의 自律性과 전문적 복지 서비스 등이 장점으로 나타나고 있으며, 개혁이 필요한 부분은 소득보장부문에 서는 年金의 누락계층 잔존과 저소득층 最低生計保障의 불충분, 의료보장부문 에서는 농어촌 의료자원의 부족과 공급의 불균형, 주택보장부문에서는 낮은 주 택보급율과 높은 주거비부담, 도시저소득층 불량주택의 온존, 복지서비스부문 에서는 취약전 아동교육과 탁아서비스의 부족 등이 지적된다.

따라서 社會政策의 改革方向은 저소득층의 최저소득보장을 위한 補充給與제 도의 도입, 일반국민을 위한 基礎年金의 도입, 의료보장부문에서는 농어촌 지 역에 대한 공공의료자원의 확대와 수준향상, 주택보장부문에서는 토지주택공 개념이 보다 철저한 시행으로 주택가격의 지속적 안정과 저소득층을 위한 공공 임대주택사업과 불량주택개량사업의 지속적 시행, 근로자주택의 보급확대, 복 지서비스부문에서는 託兒서비스의 공급확대, 地域社會 중심의 다양한 전문적 서비스의 개발과 지원확대 등의 사회정책이 요청된다.

최근의 한반도를 둘러싼 급변하는 국제정세의 변화에 비추어 90년대에는 南 北關係의 발전과 體制統合의 가능성이 높게 예견되고 있다. 이에 따라 체제통 합시의 사회정책적 통합방안에 대한 예상되는 問題와 구체적 代案이 소득보장, 의료보장, 주택보장, 사회복지서비스의 각 영역별로 심층적으로 연구 검토되 어야 하겠다. 이는 民族構成員의 共同體的 삶의 基礎를 마련하는 작업으로서 그 의의를 지니는 것이다.

I. 序 論

1. 問題提起와 研究目的

1990년대에 진입하면서 급속하게 진전되고 있는 소련과 동구권의 사회주의체제의 改革과 開放이란 世界史的 潮流는 최근 소련 공산당 보수강경파에 의한 쿠데타 실패 이후 공산당의 해체와 소연방의 붕괴와 재편에 까지 이르러 1917년 볼셰비키 혁명 이후 자본주의와 공산주의의 양대 이데올로기 중심의 세계질서가 무너지고 새로운 세계질서의 도래를 맞이하는 일대 세계사적 전환기에 처해 있다. 이러한 世界史的 變化의 흐름에 便乘하여 한반도에도 새로운 변화의 조짐이 나타나고 있으며 제6공화국 출범이후 추진되어온 北方政策과 統一政策도 새로운 단계에 진입하고 있다는 평가가 이루어지고 있다. 이에 따라 남북한관계 또는 북한연구에서 남북한 관계발전과 사회체제통합에 대비한 정치, 경제, 사회, 문화 각 영역별 연구의 필요성이 증대하고 있다.

이 연구는 1990년대 남북한 관계발전과 통일정책의 전망에 따라 남북한 사회정책의 객관적 비교와 사회정책 분야의 國家的 可容力 확대라는 정책적 필요성에 기초하고 있다.

제6공화국 통일외교정책의 기본 방향을 담은 <7.7특별선언>은 남북관계와 북방외교의 추진에 획기적인 전환을 가져왔으며, 1989.9.11 노 대통령이 천명한 韓民族共同體 통일방안은 민족분단의 장벽을 허물고 적극적인 교류, 개방, 협력을 통하여 남북한 경제, 사회, 문화, 생활공동체의 삶을 회복하고 이를 기초로 단일국가를 형성한다는 이념을 담고 있다. 그리고 이에 담겨진 통일국가의 정책기조는 민족성원 모두의 민족공동체적 삶의 질을 향상시키고 복지를 증진시키는 것이다.

이러한 통일정책과 남북한관계는 90년대에 급속하게 진전되고 있는 개혁과 개방의 세계사적 조류와 이의 영향에 의한 북한체제의 변화 가능성에 비추어 더욱 촉진될 전망이다. 새로운 統一政策은 무엇보다도 급변하는 국제정세의 변화를 남북한관계에 적극적으로 활용할 수 있는 국가적 차원의 政

策과 制度的 容力을 축적함으로써 보다 효율적으로 수행될 것이다. 남한의 국가적 가용력은 <6.29 선언> 이후의 政治民主化, 연평균 10%의 지속적인 경제성장 등 정치경제 분야에서 축적되어 왔다. 그러나 정치발전과 경제성장의 이면에는 사회발전의 逆機能이 나타나고 있으며, 統一에 대비한 국가적 가용력을 충분히 갖추었다고 평가하기가 어렵다. 사회적 불평등과 갈등의 심화는 우리 사회구조의 내적 취약점이며 사회구조의 체질을 강화하고 사회적 측면의 국가가용력을 확대하기 위해서는 사회정책의 개혁과 제도화를 통한 균등한 사회발전을 추구해나가야 할 것이다. 이것은 보다 능동적이고 적극적인 통일정책의 추진을 위한 전제이다.

나아가 통일한국의 民族共同體의 삶의 構造를 창출함에 있어 통일의 동반자인 북한사회의 사회정책의 이해와 남북한 사회정책의 비교는 필수적인 정책과제로 다루어져야 할 것이다. 남북한의 통일이 社會的 統合을 의미한다면 그것은 사회정책적 지향의 공통성 속에서 이루어져야 하며¹⁾ 사회정책은 남북한의 異質性을 극복하고 同質性을 회복할 수 있는 가장 중요한 구조적 근거가 된다는 점을 정책결정자들이 인식해야 할 것이다.

그간 남북한의 사회정책에 관한 정책적 비교연구는 1970년대까지는 냉전체제의 영향과 남북한간의 정치군사적 대결구조로 인하여 체계적으로 이루어지지 못하였으며 1970년대초 남북한관계의 문호를 연 <8.15선언>을 계기로 일련의 社會政策 관계연구가 국토통일원의 용역사업으로 추진된 바 있다.²⁾ 이는 우리의 현실적 대응자로서 北韓을 의식하지 않을 수 없는 문제 의식에서 비롯된 것으로 보이며, 학술적 정책적 차원의 새로운 변화에 대한 기대를 갖는 계기가 되었다. 그러나 이후 남북한관계의 단절로 인하여 이

1) 高永復 편역, 社會主義와 社會政策, 正音文化社, 1989, p. 3

2) 당시 국토통일원에 의하여 이루어진 남북한 사회정책관련 논문으로는 다음이 있다.

박길준, 북한사회제도의 법적구조분석-사회보장입법을 중심으로(1972. 5)

박동운, 남북접촉에 즈음한 남북한 사회보장정책의 이념 및 기조에 관한 고찰(1972. 5)

전용렬, 남북한 사회보장정책 및 현황 비교고찰(1972. 6)

柳寅鶴, 南北關係發展에 대처한 社會福祉政策의 方向과 段階的 對策 (1973. 6)

분야의 지속적인 연구는 이루어지지 못하였으며, 그간의 연구성과도 최근의 급변하는 세계정세와 남북한관계의 전망에 비추어 정책적인 示唆을 기대하기가 어렵다. 이러한 현실은 1990년대 이후의 새로운 국제질서와 남북한관계 발전에 따른 社會政策의 比較와 展望에 관한 새로운 연구의 필요성을 제기하고 있다.

이 연구는 이상과 같은 정책적 연구의 중요성에 기초하여 남북한 사회정책의 발전과 현황을 비교하고 이의 평가를 토대로 90년대 이후 남북한 체제통합에 대비한 사회정책의 發展과 展望을 제시하는데 목적이 있다.

논문의 구성은 제1장 2절에서 90년대 남북한관계와 통일정책을 전망하고 사회정책의 개혁의 필요성을 제기한다. 제2장에서는 남북한 사회정책의 발전을 시대구분에 의해 段階별로 比較 評價하고, 제3장에서는 남북한 사회정책의 현황을 소득보장, 의료보장, 주택보장, 사회복지서비스별로 비교 평가한다. 그리고 제4장에서는 體制統合에 대비한 사회정책의 方向과 展望을 제시한다. 研究方法은 비교사회정책의 歷史的 比較와 政策分野別 比較방법을 활용하였으며 문헌연구를 통해 자료를 분석하였다.

2. 1990년대 南北韓關係와 統一政策에 따른 社會政策 改革의 當爲性

(1) 南北韓關係 展望

90년대에 진입한 현 시점에서 예측 가능한 국내외의 상황을 분석해 볼때, 남북한관계에 영향을 미치는 요인으로는 국제정세의 변화, 북한체제의 내부변화, 우리의 내부변화 등 세가지 변수로 집약되고 있다.

첫째, 國際環境 變數

미국과 소련을 중심으로 형성 유지되어온 동서이대울로기의 냉전적 <알타체제>가 해체되고 소련과 동구 사회주의체제의 종말과 함께 市場經濟 體制가 지배하는 새로운 多元主義的 세계질서가 형성되어가고 있다. 이러한 국제정세 변화의 기본구도 속에서 90년대에는 남북한 유엔동시가입과 남북한과 美 蘇 中 日 등 주변 강대국과의 새로운 질서가 형성되고 있으며 한반도의 통일의 전망이 조심스럽게 예측되고 있다.

이러한 한반도를 둘러싼 국제정세의 흐름은 東아시아가 세계정치와 경제에서 핵심적 역할을 수행할 것으로 기대되는 가운데 남북한을 포함한 한민족 전체에게 보다 능동적인 대응을 요청하고 있다. 더욱이 한반도 주변의 역학관계 속에서 전개될 90년대 열강의 한반도정책의 주류는 <한국문제의 韓國化> 추세로 나아가고 있으며, 이는 남북한 당사자 간의 직접적인 관계 발전을 촉진시키는 요인이 되고 있다.

둘째, 北韓의 內部變化 變數

90년대 남북관계에 영향을 미치는 두번째 주요 변수는 북한의 개방과 개혁 가능성이다. 북한에서는 소련과 동구에서와 같은 혁명적인 개혁과 개방이 아직 나타나지 않고 중국, 베트남, 쿠바와 함께 세계지도 상에 사회주의 孤島로 남아 있다. 그러나 북한 내부적 측면에서 보더라도 폐쇄경제의 정체와 주민생활수준의 낙후, 남북 경제력의 격차 등은 북한체제의 개혁을 필연적으로 요구하고 있다. 특히 최근의 소련사태 이후 충격을 받은 것으로 보이는 북한 지도부의 초조함이 日本과의 經濟交流를 추진하는 과정에서 나타나고 있다.

다만 정치적인 변수를 고려할때 북한체제의 지도이념인 주체사상과 체제의 경직성으로 인하여 단기적으로 급진적 변화의 가능성이 희박한 것으로 비춰지고 있으나 사회주의 국가들의 개혁과 개방에 관한 정보의 유입, 권력 세습에 따른 권력층내부의 갈등, 주민경제의 낙후와 생필품 부족에 따른 주민불만 등 體制內的 脆弱性을 안고 있어 공산주의체제의 붕괴라는 세계사적 흐름을 북한체제 만이 역류하기는 어려울 것으로 보인다. 이에따라 내외적 요인으로 체제가 급속하게 붕괴하거나 체제가 유지되더라도 일본 등 선진 자본주의 국가와의 교류와 남북한간의 교류에 보다 적극적으로 될 가능성이 예측된다.

셋째, 南韓의 內部 變數

남북한관계에 영향을 미치는 세번째 변수는 남한의 내부변수이다. 시장경제체제는 그 속성상 사회갈등의 문제를 안고 있다. 80년대 이후 민주화와 자율의 물결 속에서 제기된 각 계층의 욕구분출과 사회적 갈등은 90년대에 들어 진정되는 경향을 보이고 있다. 그러나 부의 불평등분배, 소비형태

의 왜곡 등 사회적 葛藤의 근원적인 면에서 개혁의 과제를 안고 있다. 10%에 가까운 경제성장 속의 국제수지적자는 현재의 남한 사회의 구조적 취약성을 표출하는 단면적 현상으로 보인다. 노동과 사회기강의 확립, 經濟社會改革政策은 남북한 관계에 있어 북한에 대해 여유와 포용력을 가지고 통일정책을 추진하게 하는 토대가 된다는 점에서 국가정책의 중요한 과제로서 추진되어야 할 것이다.

(2) 統一政策의 方向과 社會政策

1988년 7월 第6共和國의 통일정책의 기본방향을 담은 <7.7특별선언>이 발표되었다.³⁾ 이 선언은 1972년의 <8.15선언> 이후 통일문제에 대한 사고와 인식의 大轉換을 가져왔으며 남북한관계는 종래의 냉전적 구조 속에서의 대결, 경쟁, 적대의 관계를 지양하고 同伴者적 관계를 천명하였다. 그리고 민족자존과 통일번영의 새시대를 열어가기 위해서는 민족구성원 전체가 공동체인식을 바탕으로 대결의 관계를 지양해야 한다고 역설하고, 민족공동체가 지향해야 할 원칙으로서 自主, 平和, 民主, 福祉의 4원칙을 제시하였다. 이 중 네번째 복지원칙은 민족공동체의 구성원인 남북한의 주민과 해외동포를 포함하는 민족전체의 복지향상을 추구하고 민족구성원의 삶의 질을 향상시키며 민족경제의 균형발전을 도모한다는 것으로 남북한 경제사회정책의 방향을 제시한 것으로 평가된다.

이러한 특별선언의 정신을 담은 새로운 통일방안으로서 발표된 韓民族 共同體統一方案에서 경제사회정책적 함의는 민족공동체를 생활공동체로 인식하고 우선 남북한의 경제, 사회, 문화, 생활공동체의 삶을 회복하고 이를 기초로 통일국가를 이룬다는 것이다. 통일의 과정에서는 공존공영의 토대 위에 南北聯合의 중간 과도체제가 존재한다. 과도적 통일체제로서 南北聯合(The Korean Commonwealth)은 통일국가실현의 중간과정으로서 공존공영, 민족사회의 동질화, 민족공동생활권을 형성해나가는 역할을 한다. 그리고 민족성원 모두의 민족공동체적 삶을 향상시키고 복지를 증진시킨다는 통일국가의

3) 국토통일원, <7.7특별선언> 1년 통일정책보고, 1989

政策基調는 今後의 사회정책의 방향을 지시하는 기초가 되어야 할 것이다.

(3) 南北關係發展에 따른 社會政策改革의 當爲性

이상과 같은 90년대 남북한관계와 통일정책의 전망에 비추어 적극적인 사회정책개혁의 필요성이 대두하고 있다.

<3-1> 體制比較의 力量 강화

앞으로의 통일정책은 국제정세의 변화를 남북관계에 적극적으로 활용 할 수 있는 국가적 역량을 축적함으로써 보다 효율적으로 수행될 것이다. 남북한 사회체제의 강약점을 분석한 바에 의하면⁴⁾, 남한은 정치체제의 分配 能力의 측면에서 북한에 비하여 취약한 부문이 많다. 소득분배구조와 지수에 있어 1960년대 이후 1980년대 전반까지 악화되다가 최근 약간의 호전추세를 보이고 있다. 그러나 이러한 객관적 지수의 호전에도 불구하고 최근의 여론조사에서는 소득격차가 심각하다고 생각하는 사람이 9할에 이르며 앞으로의 전망에 대해서도 부정적인 응답의 비율이 높아지고 있다.⁵⁾ 이러한 현상은 부동산가격의 급등과 富의 分配 및 消費形態의 왜곡에 기인하는 것으로 이에 대한 대책이 시급하다. 그리고 사회보장과 복지서비스 부문에서는 국민연금의 확대, 전국민의료보험, 최저임금제의 실시로 사회복지제도가 확충되고 있으나 아직도 절대빈곤계층에 대한 대책과 각종 사회보장정책상에 문제점과 개혁의 여지가 많은 것으로 지적되고 있다.⁶⁾ 따라서 사회체제를 강화하고 社會文化역량을 강화하기 위해서는 경제개혁과 함께 사회정책분야의 개혁으로 경제사회적 측면의 國家的 力量을 확대시켜 남북한의 체제통합에 대비해 나가야 할 것이다. 특히 <7.7특별선언>의 6개항 정책에 따라 90년대에는 남북한 동포간의 상호교류와 해외동포의 남북왕래가 선언되었으며 이에따라 직접적인 남북한 체제비교가 이루어지고 이에 관한 정보교류가 가

4) 李溫竹, "南北韓 社會體制 脆弱點 分析", 南北韓社會門下力量綜合評價, 統一院, 1990, pp. 31-132

5) 권태환 외, 전환기의 한국사회: 89구민의식조사, 서울대 인구 및 발전문제연구소, 1989, pp. 26-31

6) 社會福祉長期發展委員會, 韓國의 社會福祉長期發展計劃, 1989

능하게 되었다. 사회정책의 改革은 남북교류에 의한 체제비교에 대응하는 점에서도 필요하다.

〈3-2〉 統一政策의 原則과 政策基調

남북한관계와 통일정책에 따른 사회정책 개혁의 필요성은 〈7.7특별선언〉과 〈한민족공동체통일방안〉에 제시된 통일정책의 기본원칙과 정책기조를 실천하는 것이라는 점에서 의의가 있다. 民族共同體의 삶을 회복하고 민족구성원 모두의 복지수준을 향상시키는 것은 남북한 쌍방 모두에게 요구되는 과제이다. 따라서 우선 우리사회 내부의 구성원이 고루 높은 수준의 복지를 향유하여 공동체의 삶이 이룩되도록 사회정책을 개혁하고 이를 추진하는 것은 우리의 변화를 토대로 北韓의 變化를 誘導하는 능동적이고 적극적인 〈7.7특별선언〉의 정신을 구현하는 것이다.⁷⁾

7) 국토통일원, 〈7.7특별선언〉1년 통일정책보고, 1989, p. 27

II. 南北韓 社會政策의 發展과 評價

이 장에서는 남북한 사회정책의 발전과정을 사회경제적 변동을 배경으로 사회정책의 基調, 사회정책의 입법과 정책의 내용을 중심으로 경제사회 변동과 사회정책과의 관계, 정책의 수준과 내용을 비교 평가한다.

南北韓 사회정책의 발전과정을 비교분석하기 위해서는 우선 분석의 편의상 時代區分이 요청된다. 시대구분의 기준은 사회정책의 흐름을 가늠하는 중요한 社會變動의 요인이 되어야 한다. 이러한 관점에서 사회정책의 발전에 영향을 미치는 요인은 여러가지로 분석되고 있으나⁸⁾ 본 논문에서는 産業化와 경제성장이 사회정책의 내용과 수준에 영향을 미친다는 産業化理論을 기초로 시대구분을 결정하였다. 이에 따라 남한의 사회정책의 발전과정은 국가주도의 경제개발계획이 추진되는 산업화과정을 전후하여 前産業化단계, 産業化단계, 後産業化단계로 구분하였으며, 북한의 사회정책의 발전과정은 사회주의산업화를 위한 動員段階를 전후하여 체제형성단계, 동원단계, 후동원 단계로 구분하였다.

1. 南韓의 社會政策

(1) 前産業化段階(1945-1960)

전산업화단계는 미군정기와 제1공화국에 해당하는 1945년부터 1960년까지의 시기이다.

<1-1> 美軍政期(1945-1948)

미군정기의 남한사회는 일제식민통치의 유산과 수많은 전재민(귀환동포와 월남민)의 유입, 사회경제적 혼란 등 사회적 요인으로 절대적 빈곤 상황이 심화되어 있었다. 실업문제는 빈곤을 초래하는 가장 대표적인 사회 문제였으며 1947년의 지역별 표본조사에 의한 실업율은 당시 경제활동인구의 20-30%에 달하고 있었다.⁹⁾ 전반적인 빈곤이 사회전반에 만연되어 있어

8) 사회정책발달이론에 의하면, 사회정책발달의 요인은 市民權의 발전, 社會統制, 産業化, 人口老齡化와 福祉制度의 官僚化 등이 있다.

9) 河相洛 편, 韓國社會福祉史論, 박영사, 1989, p. 429

1948년 현재 귀환전재민 212만명, 요구호전재민 98만명, 요구호실직빈궁민 103만명 등 합계 414만명이 행정통계에 보고되고 있는데 이는 당시 남한인구 1600만명의 25.8%에 해당하는 것이며 실제 빈곤인구는 이보다 훨씬 많았을 것으로 추측된다.

이러한 빈곤상황에 대처한 美軍政의 구호정책은 일제시대의 관계법인 朝鮮救護令과 軍政法令 및 準則에 기초하여 실시되었다. 군정하의 구호준칙으로는 후생국보3호(1946.1.12), 후생국보 3A호(1946.1.14), 후생국보 3C호(1946.2.7)가 있다. 이 중 후생국보3호는 공공구호를, 후생국보3 A호는 이재민과 피난민에 대한 구호를, 후생국보 3C호는 공민과 실업자에 대한 구호를 규정하고 있었다.

구호정책의 내용은 시설구호, 공공구호, 응급구호 및 이재구호로 구성되는 일반구호사업과 전재민과 피난민을 위한 수용구호사업, 심각한 주택난과 실업난을 반영한 주택구호사업과 실업구제사업이 포함되어 있었다. 一般救護사업 중 아동, 노인, 행려불구자에 대한 시설구호의 구호율은 1946년 현재 아동 약 20%, 노인 약 1.5%, 행려불구자 0.7%로 전체적으로 약 5.5%만이 구호되고 있었다.¹⁰⁾ 생활무능력자에 대한 공공구호의 비율도 50%에 미달하였으며 공공구호, 응급구호, 이재구호 전체적으로 요구호자의 12.4%만이 보호되었다. 또한 급부수준도 매우 열악하여 최저생계비에 훨씬 미치지 못하였다.

이 시기 사회정책적 입법과 내용의 특성은 적극적이고 계획적인 사업 계획이나 추진이 아닌 혼란과도기에 대처하기 위한 應撥的이고 臨時的인 방편이었다. 그리고 구호의 범위와 수준이 상황의 근본적인 개선이 불가능한 최저 수준에 머무른 점에 대해 미군정 사회정책 수행의 목적이 문제의 본질적인 해결이 아닌 社會統制에 있었다는 평가도 있다.¹¹⁾

<1-2> 第1共和國 時期

1948년 제1공화국이 출범하면서 국가의 목표는 自由民主主義를 이념으로 하는 국가건설과 국가건설의 기반을 형성하는 경제건설로 제시되었다. 그

10) 상계서, p. 443

11) 상계서, pp. 459-460

러나 미국식 자유이념과 민주체제를 후진국 정치경제구조를 가진 한국사회에 적용함에 있어 좌우이념의 갈등, 정치적 분파와 갈등, 경제수준의 낙후와 인플레이, 사회불안 등으로 국민의 생활은 불안하고 고통스러웠다. 그리고 1950-53년간의 전쟁은 수백만의 전재민과 사상자를 초래하여 사회적 고통과 불안을 심화시켰다.

制憲憲法은 "노령, 질병, 기타 근로능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"(제19조)고 규정하였으나 국민의 생존권을 보장하는 관계 법률과 社會保障體系가 거의 마련되지 못하였으며 전쟁을 전후한 정부의 사회정책은 전재민과 피난민을 위한 最小限의 應扱救護에 제한되었다. 그리고 戰後의 사회정책은 난민정착사업, 주택사업, 공적구조사업, 천재지변에 의한 일시응급구호사업에 치중하였다. 난민정착사업은 1952년 이래 韓美 공동장기사업으로 추진되어 ICA의 원조로 1957년 까지 166,610세대 를 지원하였으며 정착민의 자활책으로 농기구, 비료, 양곡, 천막 등이 지원되었으나 정착을 위한 교육, 의료, 문화시설 등이 부족하고 생산업에 필요한 자금부족 등 문제점이 많았다.¹²⁾ 요구호자에 대한 공적구조의 기준은 양곡 3합 또는 소맥 250그램을 급여하고 시설수용의 경우에는 약간의 부식비와 주택비를 지원하였으나 생계유지에 크게 미달하였다.

한편 유엔구호계획에 의해 많은 외국구호물자가 도입되었으며 外援團體도 1957년 현재 77개 기관이 국내에서 활동하였다. 그리고 "시설수용을 요하는 요구호자의 증가에 따라 영육아시설, 양로시설, 모자시설 등이 전쟁후 급속히 증가하여 이후 한국의 民間社會福祉事業의 주류를 형성한 점이 이 시기의 주요 특징이며, 1959년 현재 영육아시설 467개, 양로시설 41개, 부랑아 시설 37개, 지업보도시설 15개 등 총 686개의 시설이 설립되어 운영되었다."¹³⁾

(2) 産業化段階(1960-1970년대)

이 시기는 5.16으로 정권을 인수한 군사정부와 제3공화국, 제4공화국이 국가의 중앙집권적 권력에 의한 産業化政策을 추진한 시기이다. 5.16

12) 상계서, p. 91

13) 상계서, p. 92

이후 군사정부는 조국근대화를 통치이념으로 제시하고 5개년경제개발계획을 추진하였다. 그 결과 제1차 5개년계획의 경제성장율은 연평균 8.3%, 제2차 10.5%, 제3차 10.9%의 높은 경제성장을 성취하였다.

이 시기 國家發展戰略의 논리는 지속적인 경제성장은 장차 사회발전의 파급효과를 가져올 것이기 때문에 최소한 자원을 경제성장 이외에 배분하는 것은 경제성장 뿐 아니라 사회적 목표의 달성도 저해한다는 것이었다. 그리하여 선성장 후분배라는 경제부문에 우선순위를 둔 發展戰略으로 社會開發과 福祉부문은 소외되었으며 산업화와 도시화로 인한 인구, 도시문제, 사회 자원배분의 불균형으로 빈부격차, 계층간의 갈등, 노동문제 등의 사회문제의 근원을 형성시키는 계기가 되었다. 도시화비율은 1960년의 28.8%에서 1975년 48.4%, 1980년 57.3%에 이르렀고, 전체가구의 소득불평등도를 나타내는 지니계수는 1965년 0.34에서 1980년에는 0.39로 所得不平等이 심화되었으며, 絶對貧困의 비율은 1965년의 41.8%에서 1978년의 12%로 감소하였으나 相對的 貧困率은 1965년 12%에서 1978년 14%로 증가하였다.¹⁴⁾

이 시기에는 사회정책과 관련된 많은 법률이 제정되었다. 특히 60년대 초반 군사정부의 혁명명분과 민심안정을 위해 대량의 법률이 제정되었다. 이들 입법의 특징은 공적부조제도의 난립, 적용이 용이한 사회보험제도와 계층의 우선 적용시행, 복지수준의 실질적 향상이 결여된 형식성 등의 부정적인 평가가 있으며¹⁵⁾, 그럼에도 불구하고 한국 社會福祉制度의 基礎를 확립했다는 긍정적인 평가도 있다.¹⁶⁾

군사정부와 제3공화국, 제4공화국 기간중에 제정된 법률은 다음과 같다. 공무원연금법(1960), 갱생보호법(1961), 군사원호보상법(1961), 윤락행위등방지법(1961), 생활보호법(1961), 아동복지법(1961), 선원보험법(1962: 미시행), 재해구호법(1962), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 사회보장에 관한 법률(1963), 의료보험법(1963미시행:1976년 전면개정 실시), 자활지도사업에 관한 임시조치법(1968), 사회복지사업법(1970), 사립학교교원연금법(1973), 국민복지연금법(1973:미시행), 공무원 및 사립학교교원의

14) 경제기획원, 한국의 사회지표, 1980

15) 孫準奎, 社會保障, 社會開發, 집문당, 1983, p. 88

16) 慎燮重 외, 韓國社會福祉法制概說, 대학출판사, 1991, p. 60

료보험법(1977), 의료보호법(1977)

(3) 後産業化段階

<3-1> 第5共和國

1979년 10.26사태 이후 과도기를 거쳐 1981년에 출범한 第5共和國은 <福祉社會의 具現>을 국정목표로 제시하였다. 이 시기는 60-70년대의 경제 성장 중심의 자본주의적 산업화가 새로운 노동계층과 도시빈민계층을 형성하고 그동안 억제되었던 사회복지에 대한 國民的 欲求의 증가와 새로운 사회문제를 발생시킴으로써 성장전략 만으로는 문제를 해결할 수 없다는 반성과 함께 經濟發展과 社會發展을 동시에 추구하는 국가발전전략으로 수정이 불가피하게 되었다. 그리하여 새로 개정된 헌법상에 국민의 福祉權이 규정되고 사회복지와 관련된 다수 입법의 제정과 개정이 이루어졌다. 제5공화국 하에 이루어진 사회복지입법은 다음과 같다. 아동복지법(1981; 전면개정), 심신장애자복지법(1981), 노인복지법(1981), 사회복지사업법(1983; 전면개정), 국민연금법(1986)

<3-2> 第6共和國

정치민주화의 시련을 겪고 1988년 출범한 第6共和國에서는 경제사회 각 부문에서 국민적 욕구가 다양하게 분출되고 사회복지에 대한 국민적 수요와 정부의 지원이 더욱 확대된 시기이다. 특히 國民年金制가 도입되고 농어촌지역과 도시지역 의료보험의 확대로 全國民醫療保險이 결실을 맺었으며, 最低賃金制의 실시, 주택공급의 확대정책이 추진되었으며 공공부문 사회복지행정의 전문화를 위한 사회복지전문요원의 확대와 지역사회종합복지관의 증설이 활발하게 추진되고 있다. 한편 1991년부터 地方自治制의 실시로 지방정부중심의 지역복지 증진에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 제6공화국 시기에 제정된 사회정책관련 입법은 다음과 같다. 장애인복지법(1989), 모자복지법(1989), 장애인고용촉진법(1991)

남한의 단계별 사회정책의 주요 입법현황은 다음 <도표1>과 같다.

〈도표1〉 南韓의 段階別 社會政策 立法 現況

시대구분	입 법	분야	연도
전산업화단계			
산업화단계	생활보호법	소득보장	1961
	재해구호법	소득보장	1962
	의료보호법	의료보장	1977
	공무원연금법	소득보장	1960
	군인연금법	소득보장	1960
	사립학교교직원연금법	소득보장	1973
	산업재해보상보험법	소득, 의료보장	1963
	의료보험법	의료보장	1976
	사회복지사업법	사회복지서비스	1970
	아동복지법	사회복지서비스	1961
후산업화단계	최저임금법	소득보장	1986
	국민연금법	소득보장	1986
	임대주택건설촉진법	주택보장	1984
	도시저소득주민 주거환경개선법	주택보장	1988
	아동복지법	사회복지서비스	1981
	노인복지법	사회복지서비스	1981
	장애인복지법	사회복지서비스	1989
	장애인고용촉진법	소득보장, 서비스	1991
	모자복지법	사회복지서비스	1989

2. 北韓의 社會政策

(1) 體制形成段階(1945-1960)

이 단계는 북한에서 사회주의혁명 이후 생산관계와 계급구조의 사회주의화가 일단락되는 1945-1958년까지의 시기이다. 체제형성단계의 지배 이념은 무계급사회건설이라는 목표 아래 반봉건식민사회로부터 사회주의사회로의 전환을 추구하는 과도기적 人民民主主義 이념으로 구현되었다. 그리

고 이러한 목표를 추구하는 수단적 정책규범으로서 轉移文化¹⁷⁾는 노동당의 권력체계구축과 생산관계와 계급구조의 사회주의적 개조로 나타났다.

生産關係의 변화는 토지개혁령(1946.3.5), 重要산업의 국유화령(1946.8.10), 노동법령(1946.6.24) 등에 의해 추진되었으며 1946년 당시 국민소득 중 각각 64.2%와 21.0%에 달하던 소상공경제형태와 사자본주의경제 형태는 1958년 경에 거의 사회주의경제형태로 전환되었다. 생산관계의 변화는 필연적으로 계급구조의 변화를 초래하였으며 해방 직후 총인구의 80%에 달하던 개인농민층은 1954년 이후 農業集團化정책으로 농업협동조합에 흡수되어 49.8%에 이르며 나머지 인구는 노동자와 사무원에 흡수되었다.¹⁸⁾

<도표2> 북한주민의 사회계층별 구성추이(%)

구분	연도	1946	1949	1953	1956	1957	1958
총인구		100	100	100	100	100	100
노동자		12.5	19.0	21.2	27.3	28.7	31.7
사무원		6.2	7.0	8.5	13.6	14.9	14.4
농업협동조합원		-	-	-	40.0	49.9	49.8
개인농민		74.1	69.3	66.4	16.6	3.2	-
협동단체수공업자		-	0.3	0.5	1.1	2.2	3.2
개인수공업자		1.5	0.8	0.6	0.3	0.3	-
기업가		0.2	0.1	0.1	0.03	0.01	-
상인		3.3	1.7	1.2	0.6	0.4	-
기타		2.2	1.8	1.5	0.5	0.4	-

자료: 조선중앙연감, 1958, 1959

17) Anthony Wallace는 혁명 이데올로기의 구성요소로 目標文化(goal culture)와 轉移文化(transfer culture)를 제시하였다. 목표문화란 현재와 대조되는 공극적인 유토피아의 이미지로서 의도적인 혁명활동과 희생을 유도하며, 전이문화란 정책의 형성을 지도하는 규범으로서 목표문화로 나아가기 위한 단계를 구체화한다.

18) 吳正受, 北韓의 社會體制變動과 社會政策의 展開過程, 서울대대학원, 1987, p. 34

체제형성단계의 북한의 사회정책은 전근대사회로부터 사회주의 사회로 변화하는 社會體制變動過程에서 파악된다. 북한의 사회정책에 관한 입법의 근간은 1935년의 <조국광복회>의 <10대강령>에 기초한 것으로 주장되고있다.¹⁹⁾ 이 10대강령은 1946년 3월23일 북한정권에 의하여 보다 구체적인 강령을 담은 <20개정강>으로 발전되었으며 이 단계의 각종 사회정책에 관련된 입법들은 이 정강을 구체화한 것으로 이해된다. 이들 입법의 상위체계인 憲法은 오히려 다소 늦은 1948년에 공포되었으며 헌법에는 국가가 실시하는 사회보험제에 의한 의료상 물질적 방조(제17조), 모성 및 유아보호(제22조)를 내용에 담고 있다. 그리고 정권수립을 전후하여 사회보험, 보건, 노동, 교육, 여성, 탁아, 생활필수품공급 등 각종 社會政策的 法律이 제정되었다. 이와 같이 체제형성단계 초기부터 사회정책에 관한 입법을 서두른 것은 북한 사회정책의 역할과 성격을 반영하는 것으로서 社會主義體制의 形成을 促進하는 역할과 體制宣傳的 役割을 수행하였던 것이다. 즉 사회주의이념의 규범적 필요에 따라 사회정책과 제도가 도입되었으나 이념지향의 제도의 理想과 現實간에는 현저한 격차가 존재하였다.²⁰⁾

(2) 動員段階(1960-1970년대)

생산관계와 계급구조의 사회주의화가 종결된 1950년대말부터 1960-70년대는 産業化란 轉移文化목표가 강조되었다. 제1차5개년경제계획(1957-61)과 7개년경제계획(1962-70)하에 사회주의 건설에 착수한 북한은 <사회주의의 완전한 승리를 달성하기 위해서는 생산관계를 사회주의적으로 개조할 뿐만 아니라 사회주의의 물질기술적 토대를 축성강화하여야 한다>는 명제에서 중공업우선의 사회주의 공업화를 추진하였다. 중공업우선의 경제

19) 상계논문, p. 36

20) 가령, 북한은 1953년부터 무상치료제를 실시하였으나 의료시설, 인력, 의약품의 부족으로 법령상의 규정에 그쳤다.

발전전략은 경제의 자립노선을 수반하였으며 국내자원과 노동력을 동원하는 정책을 택하였다. 사회구조적인 면에서 북한 동원단계의 특징은 社會統制의 강화와 物質的 誘引의 결여 등으로 나타났다.²¹⁾

한편, 일련의 경제계획과 산업화를 추진함에 있어 노동력의 부족이 초래되었으며 이것은 여성노동력의 대량동원에 의해 충당되었다. 여성노동력의 비율은 1956년의 20%에서 1976년에는 48.0%로 증가하였다.²²⁾

이 단계의 제반 사회정책적 조치들은 사회주의 산업화의 사회경제적 요구를 반영하고 있었다. 특히 보건정책은 豫防醫學과 衛生文化운동의 전개에 초점을 두었는데 이는 근로자의 건강을 보호하여 생산력을 증진시키는 목적을 갖고 있었다. 교육부문에서는 9년제 技術義務教育을 실시하였으며 이는 교육과 생산노동을 결합시켜 기술인력을 대량 양성하기 위한 것이었다.

그리고 女性과 託兒부문에서는 사회급양망을 확장하고 반제품가공생산을 광범하게 조직하였으며 탁아소 유치원시설이 급속히 확장되었으며²³⁾ 이는 여성노동력의 사회참여를 위한 편의를 도모하는 정책적 조치의 결과였다.

한편 70년대에는 1972년에 新憲法이 제정되어 集團主義원칙에 기초한 인민의 기본권리로서 무상치료제(58조), 무료의무교육(59조), 사회보험과 사회보장(58조), 노동의 양과 질에 의한 분배(56조), 8시간노동제, 유급휴가제, 정휴양제(57조), 여성보호와 탁아(62조) 등의 내용을 담고 있다. 이는 정권수립이후 시행된 각종 사회정책적 입법과 조치를 수용한 것으로 평가된다.²⁴⁾ 그리고 신헌법을 기초로 노동법, 인민보건법, 사회주의교육에 관한 테제, 사회주의보육교양법이 제정되었는바, 그간의 보건, 교육, 탁아 등 동원단계의 사회

21) 李容弼, "남북정치체제의 비교연구", 사회과학과 정책연구 제4권제1호, 서울대사회과학연구소, 1982, pp. 260-267

22) 북한연구소, 북한개요, 1979, p. 131

23) 탁아소(수용인원)은 1960년의 7,624개(394,489명)에서 1966년에는 23,251개(877,000명)으로 증가하였다.

24) 吳正受, 전개논문, p. 82

정책적 조치들이 體系化되고 있음을 보여주고 있다.

그러나 동원단계의 사회정책의 본질은 社會主義 産業化를 진전시키기 위한 手段으로서 기능을 수행하였다는 점에 있었다.

(3) 後動員段階(1980-1990년대)

60-70년대의 사회주의산업화에 의한 물질적 기초가 형성된 이후 1980년대에는 <각자는 능력에 따라 각자에게는 수요에 따라>라는 共產主義원칙이 언급되기 시작하였다. 金日成은 1980년의 노동당제6차대회 중앙위원회 보고에서 70년대에 “사상 기술 문화의 3대 혁명이 추진되어 사회주의적 생산관계와 사회주의 물질기술적 토대가 강화발전되었다”고 말하고 <각자는 능력에 따라 각자에게는 수요에 따라>라는 共產主義原則을 실현하기 위해서 輕工業과 消費生活수준의 향상을 강조하고 있으며²⁵⁾, 1987년 최고인민회의 제8기2차대회에서 법령으로 채택된 제3차7개년계획(87-93)의 기본과업으로 경제의 주체화, 현대화, 과학화를 추진하여 사회주의의 완전승리를 위한 물질 기술적 토대를 마련하여 의식주문제의 원활한 해결과 물질문화생활의 향상을 제시하고 있다.²⁶⁾ 이러한 物質的 誘引의 강조는 동원단계 이후 새로운 정책적 변화를 보여주는 것이다. 그러나 폐쇄적인 사회주의 경제의 실패로 생활수준이 낙후되고 있어 이른바 완전 승리한 사회주의사회에 상응한 물질 문화생활수준이란 規範的인 社會主義發展의 原理와 낙후된 생활수준이란 現實이 乖離되는 현상이 나타나고 있다.

25) 조선노동당제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고, 조선노동당출판사, 1980

26) 國土統一院, 北韓最高人民會議 資料集 제4집, pp. 811-812

〈도표3〉 北韓의 주요 社會政策 立法 現況

시대구분	입 법	분야	연도
체제형성단계	사회보험법	소득, 의료	1946
	국가사회보장에 관한 결정서	소득	1951
	무상치료제도를 실시할데 관한 결정서	의료보장	1952
	노동자사무원 노동법령에 관한 결정서	사회보험	1946
	탁아소규칙	여성, 탁아	1947
동원단계	위생사업을 전인민적운동으로 조직전개할데 관하여	의료	1958
	인민보건사업을 강화할데 관한 최고인민회의 결정	의료	1960
	사회급양사업을 개선강화할데 대하여	사회급양	1958
	유치원사업을 개선강화할데 대한 내각결정	교육	1964
	사회주의노동법	노동	1978
	어린이보육교양법	교육, 탁아	1976
	사회주의교육에 관한 테제	교육	1977
후동원단계	인민보건법	의료	1980

3. 比較와 評價

남북한의 사회정책의 발전과정을 비교하면,

前産業化段階(1945-1960)에 있어 北韓은 사회주의 체제형성의 초기부터 이데올로기의 규범적 성격에 의해 광범한 사회정책적 입법을 이루었으며 南韓은 체계적인 사회정책의 제도화가 미비하였다. 이는 사회주의와 자본주의의 이데올로기와 사회정책과의 관계를 보여주는 것으로 전산업화시기에

사회주의 이데올로기는 사회정책의 形成에 유리한 분위기를 조성하고 사회정책은 사회체제의 합법화에 적극적인 기여를 하는 한편, 자본주의 이데올로기는 産業化 이전에는 사회정책의 형성에 별다른 역할을 수행하지 못하는 것을 例證하고 있다. 그러나 남북한 공히 전쟁과 경제적 여건의 미비로 사회복지의 수준은 미미하였으며 제도비교적인 면에서 남한은 상대적으로 취약성을 갖게 되었다.

産業化段階(1960-1970년대)에 北韓은 사회주의경제발전의 토대를 마련하기 위한 산업화를 국내자원의 動員戰略에 따라 추진하였다. 이에 따라 보건, 탁아, 사회급양망은 급속히 확대되었으나 물질적 유인의 결여와 물질문화생활수준의 낙후, 경제부문간의 불균형을 초래하였다. 南韓은 선성장후분배의 경제개발정책으로 福祉部門은 상대적으로 소외되었다. 60년대 초반에 각종 사회정책입법으로 사회복지제도의 기초가 형성되고 70년대에도 의료보험의 부분적 실시 등 사회정책상의 발전이 있었으나 전반적 복지수준은 미약하였다. 産業化와 社會政策 간의 關係에 있어 북한에서는 사회정책이 산업화를 促進하는 것으로 인식되고 또한 그러한 역할을 수행한 반면, 남한에서는 사회정책이 산업화를 저해하는 것으로 인식되고 産業化을 위하여 留保되었다. 사회정책의 제도적 비교의 측면에서는 여전히 남한이 취약성을 갖고 있었다.

後産業化段階(1980-1990년대)에 北韓은 물질적 유인의 강조와 소비문화생활수준의 강조로 정책기조가 전환되고 있으나 전반적인 사회주의체제의 경제적 難關으로 생활수준이 낙후되어 있다. 남한에서는 산업화와 고도 경제성장에 뒤따른 국민의 복지에 대한 욕구증가와 國家發展戰略의 전환, 경제발전과 社會民主化에 뒷받침을 받은 사회정책의 실시로 사회복지제도의 확충이 이루어지고 있다. 북한에서는 사회복지의 향상이 사회주의발전단계에 따른 社會發展의 要求로 인식되는 반면, 남한에서는 사회복지의 향상이 산업화와 經濟成長의 結實로 인식되고 있다. 남북한 사회정책의 제도비교의 측면에서 남한의 취약성이 크게 보완되었으며 實質的인 生活과 福祉水準에서는 우위를 확보하기 시작하였다. 그러나 사회적 不平等과 사회정책 상의 改革 필요성이 과제로 남아있다.

Ⅲ. 南北韓 社會政策의 現況 : 比較와 評價

1. 社會保障體系

다음 <도표4>은 남북한 사회보장체계를 사회보장의 영역별로 비교한 것이다.

<도표4> 南北韓 社會保障體系 比較

區分	南 韓		北 韓	
	社會政策	內容	社會政策	內容
所得保障	사회보험	국민연금, 공무원연금 교직원연금, 군인연금	사회보험	장기연금 단기보조금
	공적부조	거택보호, 시설보호, 자활보호	사회보장	
	조세감면 최저임금제		생필품배급	
醫療保障	의료보험 의료보호	전국민의료보험 1종, 2종, 의료보호 의료부조	무상치료제	국가의료보장
住宅保障	임대주택 근로자주택 주택개량사업	저소득층지역대상	주택배급제	신분별 1호-특호
社會福祉 서비스	아동복지 노인복지 장애인복지 여성복지	탁아, 영육아시설 입양, 가정위탁 양로원, 재가서비스 장애자시설, 재가서비스 모자시설, 여성상담소	탁아, 육아원 양로원 양생원	단순수용위주

2. 所得保障

<2-1> 南韓의 所得保障

남한의 소득보장체계는 사회보험에 의한 연금제도(국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금), 공적부조, 최저임금제, 조세감면제도로 구성되어 있다.

社會保險 중 공무원연금과 군인연금은 1960년대초부터 실시되었으며, 사립학교교직원연금은 1970년대에, 國民年金은 1988년부터 시행되고 있다. 각각의 적용대상, 급여, 재원, 전달체계는 <도표5>과 같다.

<도표5> 南韓의 年金프로그램

구분	적용대상	급여	재정	조직	년도
公務員年金	국가, 지방공무원	퇴직, 장애, 유족, 요양	국가5.5% 본인5.5%	공무원연금 관리공단	1960
軍人年金	장교, 장기하사관	퇴직, 장애, 유족	국가5.5% 본인5.5%	국방부	1960
私立敎職員年金	사립교직원	퇴직, 장애, 유족, 요양	국가2%, 학교3.5% 본인5.5%	사립교직원 연금관리공단	1975
國民年金	18-60세일반국민 10인이상사업장 (강제), 지역(임의 적용)	노령, 장애, 유족, 반환일시금	3%(1988) -9%(2000) 勞使반반 地域전액	국민연금 관리공단	1988

公的扶助는 생활능력이 없거나 기본생계를 유지할 수 없는 절대빈곤계층이나 취약계층을 대상으로 국가가 보호하는 제도로써 생활보호사업, 의료보호사업, 재해구호사업, 보훈사업이 있다. 1991년도의 居宅保護대상자 180,284가구/338,168명, 施設保護대상자 81,556명, 自活保護대상자 475,892가구/1,826,422명, 醫療扶助대상자 94,359가구/390,003명등 총750,535가구/2,606,148명으로 전인구의 6%에 해당한다.²⁷⁾ 급여의 내용은 현물의쌀, 보리쌀, 부식비, 연료비, 피복비를 제공하는 생계보호, 중학교와 실업계고등학교학

27) 李斗護 외, 貧困論, 나남, 1991, pp. 287-288

생의 학비를 지원하는 교육보호, 해산보호, 장제보호와 직업훈련과 생업자금 용자를 제공하는 자활보호로 구성되어 있다.

災害救護는 한해, 수해, 풍해 등의 이재민에게 생필품지급, 시설수용, 생업지원을 제공한다. 報勳事業은 군사원호보상법(1961)과 국가유공자 등 특별원호법(1962)에 의거 실시되던 원호사업을 관련 법률과 함께 국가유공자 예우 등에 관한 법률(1984)로 종합하여 연금, 각종 수당, 치료, 의료, 교육보호 등을 실시한다.

最低賃金제도는 1986년 12월31일 법이 제정되어 1988년1월1일 부터 시행되고 있다. 이 제도는 간접적인 사회보장이지만 최저생계비 수준의 임금을 보장한다는 점에서 소득보장정책의 일환이다. 최저임금은 근로자의 생계비를 고려하여 최저임금심의위원회에서 심의의결하며 노동부장관이 결정고시한다. 1991년도의 최저임금은 日給 6,560원으로 10인이상고용 전산업에 적용된다.

租稅減免제도는 저소득계층에 대한 생활안정을 위한 간접적인 소득보장이다. 조세정책상의 소득보장으로 관련되는 것은 일정수준 이하에 대한 면세와 각종 공제제도가 있다. 소득보장적 차원의 공제로는 의료비공제, 교육비공제, 장애자공제, 경로우대공제, 퇴직소득공제 등이 포함된다.²⁸⁾

<2-2> 北韓의 所得保障

북한의 소득보장은 사회보험법(1946)과 사회주의노동법(1978)에 기초하여 이루어진다. 사회주의국가에서의 생활보장은 기본적으로 사회주의적 분배에 의한다. 북한에서의 생활보장은 노동자, 사무원, 협동조합원에게 적용되는 생활의 기본형태로서 도금지불제와 정액지불제와 생활비의 추가적 형태로서 가급금제와 상금제로 구성되어 있다(노동법제39조). 그러나 재해, 질병, 부상으로 인한 노동능력의 상실의 경우에는 社會保險制에 의한 일시적 補助金을 지급하고 장기노동능력을 상실한 경우와 노령 등에는 年金을 지급하도록 규정하고 있다(노동법제73조, 제74조). 사회보험의 대상은 노동자, 사무원으로서 농민은 제외되어 왔으나 1986년부터 연금수급의 적용을 받게되

28) 상계서, pp. 263-270

었다.²⁹⁾ 사회보험의 재정은 국가, 기업소, 사회단체에서 임금의 5-8%, 노동자, 사무원이 1%, 국고와 지방비에서 사회보험행정비를 부담한다.³⁰⁾

<도표6> 北韓의 所得保障體系

구분	급여종류	내용
단기 補助金	일시노동력상실보조 산전, 산후보조 출산, 장례보조	노동재해, 질병, 부상시 80-100%임금지급 산전35일, 산후42일휴가시 100%임금지급 1건당 5-10원지급
장기 年金	연로연금 장기병자, 불구자연금 유가족연금 영예군인연금	18년이상근속남자61세, 여자56세이상 기본임금의 60-70% (18-24원, 20년미만자8원), 식량배급 원인과 노동능력상실정도에따라 종전임금의 60-80%, 식량배급 재해, 질병, 부상으로 근로자가 사망시 유가족에게 지급 상이군인의 부상정도와 노동능력에 따라 지급(1급-4급)

<2-3> 比較와 評價

남북한 소득보장을 비교하면,

첫째, 北韓은 국가사회보험과 국가사회보장의 단일체계이며, 남한은 사회보험, 공적부조, 최저임금제, 조세감면제 등의 복합적인 체계로 구성되어 있으며, 사회보험 내에서도 4가지 연금체제로 분화되어 있다.

둘째, 북한의 소득보장은 그 성격상 社會主義的 分配체계의 연장인 반면, 남한의 사회보장은 貧困對策의 일환이다.

셋째, 북한의 장점은 제도의 통일성과 사회적 연대성이 높은 반면, 보장의 수준이 낮고 체제내 기득층과 일반대중간의 격차를 해소하는 소득재분배적인 역할을 수행하지는 못한다.

29) 조선중앙연감 1897, 조선중앙통신사, p. 200

30) 北韓研究所, 北韓總覽, 1983, p. 1002

南韓의 소득보장은 개인의 소득수준에 따른 自律性을 인정하는 장점이 있는 반면, 소득보장의 누락계층(미고용 지역주민, 자영업자, 국민연금제도 실시이전에 노령에 달한 기존의 노인계층)이 발생하며, 특히 실업에 대한 소득보장의 장치가 없다. 그리고 최저보장의 水準이 낮으며 소득의 不平等을 해소하는 기능이 미약하다.

3. 醫療保障

<3-1> 南韓의 醫療保障

남한의 의료보장체계는 직장, 지역, 직종, 공무원 및 사립학교교직원 등 적용대상이 분리된 의료보험과 저소득계층을 대상으로한 의료보호의 체계로 구성되어 있다. 의료보험은 1988년 농어촌의료보험과 1989년의 도시지역의료보험이 실시됨으로써 全國民醫療保險으로 皆保險化가 완성되었다. 급여는 현물급여이며, 요양급여, 분만급여, 공교보험의 경우 健康診斷까지 포함하고 있다. 조직은 醫療保險聯合會의 직장, 지역, 직종별로 조직된 전국408개 의료보험조합과 공교의료보험관리공단에서 관장한다. 의료보호는 거택, 시설 보호대상자와 국가유공자, 월남귀순자, 인간문화재를 대상으로한 1종 의료보호와 자활보호대상자의 2종 의료보호, 생활보호대상자외의 영세민을 대상으로한 의료부조로 구성되어 있다. 진료비부담은 1종은 외래, 입원 공히 의료보호기금에서 전액 부담하며, 2종은 외래는 무료이며, 입원시 일부 본인부담(대도시30%, 기타20%)이 있다. 의료부조는 외래의 경우 의료보험수가에 의하며, 입원시일부 본인부담(대도시40%, 기타30%)이 있다. 의료보호기금의 재정은 국고보조금(서울50%, 기타지역80%), 지방비출연(서울50%, 기타지역20%), 결산잉여금등으로 조성된다.

<3-2> 北韓의 醫療保障

북한의 의료보장은 의료보험법(1946)에 의해 부분적으로 적용되던 것이 <무상치료제도를 실시할데 관한 결정서>(1952)에 의하여 국가부담의 무상치료제를 실시하고 있으며 1980년 人民保健法으로 기존의 의료보장에

관한 법규를 총괄하였으며 사회주의 사회보장의 우월성을 강조하는데 활용되고 있다. 또한 북한의 보건정책은 1960년대의 産業化를 전후하여 예방의학, 전반적 무상치료제, 의사담당구역제, 보건사업의 대중참여 등³¹⁾ 사회주의 보건원칙을 강조하면서 사회주의 체제발전의 요구로서 노동력의 보존과 사회통제의 기능을 수행하고 있다.

의료의 전달체계는 대도시지역의 대학병원과 市郡단위의 인민병원, 기업체의 산업병원, 진료소, 농촌지역 里단위의 진료소로 구성되어 있으며, 의료인력은 의사, 준의사, 간호원, 조산원 등이다.

〈3-3〉 比較와 評價

南北韓 의료보장을 비교하면,

첫째, 북한은 전반적 무상치료제란 국가운영의 단일체계이며, 남한은 의료보험과 의료보호란 사회보험과 공적부조의 혼합체계이다.

둘째, 북한의 의료보장은 普遍性, 包括性, 接近性이란 의료의 원칙에 충실하며, 남한의 의료보장도 전국민의료보험으로 이들 원칙이 근년에 달성되었다.

셋째, 의료의 傳達體系상 북한은 국가의료체계에 기초하여 효율적인 의료자원의 배치가 달성되었으나 의료의 자율성이 없는 반면, 남한은 민간의료체계에 기초하여 의료자원의 배치가 불균형하여 농어촌, 벽지의 의료접근성이 제한을 받고 있다.

넷째, 장단점으로는 북한은 의료의 接近性과 단일체계에 의한 사회연대성이 높으나 의료의 수준이 낮고 의료장비, 의약품 등 의료자원이 부족하여 실질적인 의료수준향상이 제한되어 있다.

남한은 의료의 높은 質的 水準과 의료의 自律性이 보장되고 있으나 계층별 상이한 체계로 사회연대성이 낮고 의료자원의 不均衡配置로 농어촌지역의 의료접근성이 제한되고 있다.

31) 상계서, pp. 1003-1005

4. 住宅保障

<4-1> 南韓의 住宅保障

남한의 주택정책은 公營住宅法, 주택건설촉진법 등 법령과 250만호 주택건설10개년계획, 500만호 주택건설계획 등 수많은 계획과 시책의 변경을 거치면서도 일관된 원칙이 없는 투기억제대책, 경기부양책 등 경제정책의 시너제로 존재하여 왔다.³²⁾ 그러다가 1989년에 이르러 都市零細民을 위한 永久賃貸住宅 25만호건설계획과 都市低所得住民의 住居環境改善을 위한 臨時措置法의 제정시행으로 사회정책적인 주택정책의 모습을 찾게 되었다.³³⁾ 永久賃貸住宅건설계획은 전액 정부재정으로 4조2,683억원을 투입하여 지방자치단체와 대한주택공사가 7만호와 18만호를 건설하며 입주자는 소득수준등을 고려하여 선정하고, 주거비는 호당 보증금 100-200만원에 월임대료 3-4만원을 부담한다. 都市零細民住居環境改善事業은 위의 임시조치법(1989.4.1)의 제정으로 1989년부터 1999년까지 11년동안 정부의 재정투융자 4,800억원을 투입하여 전국 502개 저소득층밀집지역의 주거환경을 개선하는 동시에 163,000호의 주택을 개량하는 사업이다. 住宅改良事業은 주민의 희망에 따라 자력으로 추진하되 주택의 신개축시 호당 연리6%의 1년거치 19년상환조건의 재정투융자자금 300-500만원과 연리 10%의 국민주택기금 700-900만원을 융자지원한다.

<4-2> 北韓의 住宅保障

북한에서의 주택은 집단적 소유로서 개인에 의한 소유와 건축이 허용되지 않는다. 따라서 모든 주택은 국가에 의하여 배급되며 입주자의 신분 에 따른 규격화된 주택을 임대형식으로 할당받아 거주한다. 住宅型은 부부장급 이상의 고급간부가 거주하는 특호로부터 말단근로자와 집단농장원이 거주하는 1호에 이르기까지 5단계로 제도화된 차등화를 두고 있다. 북한은 매 경제계획에 주택건설목표를 정하여 이를 추진하고 있으나 미달되는 경우가

32) 李斗龍외, 전계서, p. 272

33) 상계서, p. 274

많았으며 최근에는 평양과 지방도시에 고층아파트 등 총10만호의 주택건설을 목표로 추진하고 있다. 북한의 주택건설목표와 실적은 <도표7>과 같다.

<도표7> 北韓의 기간별 住宅建立目標와 實積

기간	목표	비고
1957-1960	도시 40만세대, 농촌 20만세대	실적 15.2만세대
1961-1970	120만세대	실적 80만세대
1971-1976	100만세대	실적 88만세대
1978-1984	연간 20-30만세대	-
1987-1993	연간 20-30만세대	-

자료: 조선중앙연감, 노동신문, 북한총람(1983), 북한개요(1991)

<4-3> 比較와 評價

남북한의 주택보장을 비교하면,

첫째, 북한의 주택배급제는 사회주의적 分配體系의 일환이며, 남한의 임대주택과 주택개량사업은 貧困對策의 일환이다.

둘째, 북한의 신분에 따른 주택의 차등배급제는 社會主義 平等원칙에 모순되는 것으로 오히려 불평등을 제도적으로 합법화하는 모순을 갖고 있다. 남한은 소득과 능력에 따른 주택소유가 허용되어 不平等구조가 주택소유에서 심각하게 나타나며, 저소득층을 위한 주택지원정책은 이러한 불평등을 완화하고 최저주거생활을 보장하는 점에 의의가 있다.

셋째, 남한의 주택보장에서 단점은 낮은 주택보급율과 높은 주거비, 부동산가격의 상승에 있어 이에 대한 대책이 體制比較 차원에서 요망된다.

5. 社會福祉서비스

<5-1> 南韓의 社會福祉서비스

사회복지서비스는 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 여성복지로 구성되며, 불우아동과 여성복지중심으로부터 산업화이후 노인과 장애자문제가 사회문제로 부각되면서 노인복지와 장애인복지로 사업의 초점이 이동하고 있다. 이에 따라 1990년도 정부의 사회복지서비스예산 구성은 아동과 부녀복지

가 32.9%인 반면, 노인과 장애인복지는 59.3%에 이르고 있으며³⁴⁾ 이러한 현상은 노인인구의 증가 등 社會構造의 變化와 함께 더욱 심화될 전망이다. 분야별로는, 아동복지는 시설보호와 입양, 결연사업, 가정위탁보호로 구성되어 있으며, 노인복지와 장애인복지는 시설보호와 재가서비스, 여성복지는 탁아와 시설보호 등으로 사회취약계층에 대해 민간중심의 서비스전달체제로 이루어지고 있다.

<5-2> 北韓의 社會福祉서비스

북한에서는 고아, 장애인, 무의부탁노인에 대해 국가운영의 시설로서 육아원, 양생원, 양로원 등이 있으며, 탁아서비스에 대해서는 산업화를 전후하여 국가적인 지원으로 탁아가 보편화되어 있다. 이는 사회주의산업화를 추진함에 있어 女性勞動力의 확보와 아동의 공산주의적 敎養育成에 목적이 있다. 특히 1976년에 제정된 <어린이보육교양법>은 이러한 목적의 탁아정책의 근거를 체계화한 것이다. 즉 모든 여성을 아동양육의 부담에서 해방하며, 모든 아동을 주체형의 혁명적 인간으로 양육한다는 것이다(제6조). 어린이교육보양법은 여성노동력의 동원과 공산주의적 인간으로의 政治社會化를 위한 제도적 장치인 것이다.³⁵⁾

<5-3> 比較와 評價

南北韓의 사회복지서비스를 비교하면,

첫째, 북한에서는 사회체제의 필요에 따라 탁아서비스가 강조되어 보편화되어 있으나, 기타 사회취약계층에 대한 서비스는 매우 취약하며 수용 시설중심으로 단순하게 운영되고 있다.

남한에서는 아동, 노인, 장애인, 여성등 서비스대상별로 施設과 在家서비스가 다양하게 분화발전되어 있다.

둘째, 북한은 노인, 장애인 등 노동능력상실자에 대한 인간적 존엄성보호 측면에서 취약하며 勞動力이란 차원에서 소외되고 있다. 또한 서비스의 수준에 있어서 비전문적이며 낮다.

남한에서는 소외계층의 인간적인 존엄성을 존중하는 차원에서 서비스

34) 社會保障部門計劃委員會, 第7次 經濟社會發展5個年計劃 社會保障部門計劃(案), p. 60

35) 국토통일원, 북한탁아소제도의 문제점, 1977

가 제공되고 있으며 社會福祉士등 전문적 교육과 훈련을 받은 전문가에 의해 서비스가 제공되며 수준이 상대적으로 높다. 그러나 託兒서비스의 보편성이란 측면에서는 취약성을 갖고 있다.

6. 總體的 比較와 評價

이상의 남북한 사회보장체계를 총체적으로 그 성격과 장단점을 비교하면 다음 <도표8>과 같다.

<도표8> 南北韓 社會保障의 長短點 比較

區分	性格	長點	短點	
所得保障	南韓	貧困에 대한 對策 複合體系	개인능력별自律性	누락계층, 실업보장미흡 최저수준보장미흡
	北韓	사회주의분배체계 單一體系	제도의 統一性 社會連帶性	특권층과 일반과의 不平等
醫療保障	南韓	複合分立體系	자율성 의료의 질적 수준	의료자원의 불균형 弱한 사회연대성
	北韓	社會主義原則강조 (예방의학, 주민 참여 등)	의료의 接近性 사회연대성	낮은 의료수준 의료자원(의약품, 장비)부족
住宅保障	南韓	빈곤대책의 일환		높은 주거비, 低주택보급율
	北韓	住宅配給制	낮은 주거비	신분별 불평등
福祉서비스	南韓	多樣한 體系	專門的 서비스 人間的 尊嚴性	탁아의 불충분
	北韓	施設중심 단순성	託兒의 普遍性	非專門的 비인간적

Ⅳ. 體制統合에 對備한 社會政策의 方向과 展望

1. 社會政策 改革의 方向

남한의 사회정책의 개혁방향은 앞의 장에서 제시된 취약점을 개선하고 남북체제통합이란 전망 가운데 설정되어야 할 것이다.

<1-1> 所得保障의 方向

소득보장의 개혁방향은,

첫째, 사회보험(연금제도) 상의 누락계층에 대한 대책이 필요하다. 현행 국민연금제도는 10인 이상 규모의 사업장에만 적용하고 있는바 5-9인 규모의 소사업장의 근로자에도 확대되어야 하며, 4인 미만의 사업장과 도시 지역주민을 대상으로한 地域年金을 실시해야 할 과제가 있다. 전국민을 대상으로 한 基礎年金制의 도입도 바람직할 것이다. 그리고 700만 농어민을 대상으로 한 별도의 農漁民年金의 도입이 요망된다. 농어민에게 연금제도를 실시함에는 여러가지 제약이 있으나 정액각출에 의한 정액급여의 연금도입 방안을 적극 검토할 단계가 되었다. 그리하여 전국민을 포함하는 皆年金化가 달성되면 소득보장의 남북비교에서 우위를 확보하게 될 것이다.

둘째, 일시적 실직의 경우의 소득보장에 대한 대책이 요망되고 있다. 이에 대해서는 雇傭保險제도의 도입이 검토되고 있는바³⁶⁾, 이는 실직시 실업급여를 지급함으로써 생활안정을 도모하고 동시에 고용안정, 취업능력개발, 고용복지 향상을 도모하는 사업이다. 근로의욕의 저하, 제도의 남용 등 고용보험의 역기능은 제도적 장치로써 예방되도록 해야 할 것이다.

셋째, 저소득층에 대한 소득보장으로 공적부조제도는 최저생계비에 미달하는 급여수준에 문제점이 제기되고 있는바, 최저수준을 보장하는 방향으로 개선되어야 한다. 이를 위해서는 補充給與制의 도입이 요망된다. 보충급여제는 정확한 자산조사를 실시하여 대상가구의 재산과 소득을 파악한 후 지역별, 가구별 최저생계비에서 부족한 부분을 지원하는 제도로서 현재의 비현실적이고 일률적인 생계보호를 개선할 수 있다.

〈1-2〉 醫療保障의 方向

의료보장부문에서는 1980년대말에 이미 皆保險化가 이루어져 의료보장의 혜택을 전국민이 보편적으로 누리게 되었고 남북의 제도비교에서 취약성이 개선되었다. 그리고 양질의 의료수준을 확보하고 있어 질적인 측면에서는 의료자원과 장비가 부족한 북한에 비해 우위에 있다. 다만 의료자원의 배치에서 불균형의 문제가 남아 있어 현행 농어촌지역의 보건소와 의료인력수준의 향상과 인접 병원과의 연계체계강화 등을 위한 대책이 요망된다.

〈1-3〉 住宅保障의 方向

주택보장의 개혁방향은,

첫째, 기본적으로 국민생활의 안정을 위협하는 부동산투기에 대한 강력한 根絶策으로 토지주택가격이 안정되도록 土地住宅公概念을 강화해야 할 것이다.

둘째, 저소득층 주거생활안정을 위해 1989년부터 1993년까지 추진되고 있는 永久賃貸住宅 25만호건설계획은 시한부정책으로 그치지 말고 이후에도 지속적으로 추진되도록 법적 제도적장치와 재정방안을 포함한 장기정책을 수립하여 추진되어야 할 것이다.

〈1-4〉 社會福祉서비스의 方向

사회복지서비스부문은 그 다양성과 자율성, 전문성의 수준에서 북한에 비해 우위에 있는 것으로 평가된다. 계속적으로 강화시켜야 할 정책방향으로는 가정과 지역사회의 기능을 강화하는 재가보호서비스의 확충, 예방서비스의 강화, 전달체계확립을 통한 서비스의 전문성 제고 등이 제시되고 있다.³⁷⁾

그리고 최저생계비수준 이상의 일반국민을 위해서는 사회적 욕구에 따른 다양한 프로그램의 開發과 專門化를 지원하고, 최저생계수준미만의 계층을 위해서는 국가책임의 최저생활보장을 위한 서비스제공과 전문화가 기본정책 방향이다.

다만 南北比較에서 취약한 탁아서비스의 보편성에 있어 개선되어야

하며, 특히 저소득층과 근로자를 위한 탁아시설이 地域, 企業體 單位로 확충 되도록 정부의 재정지원을 강화하고 민간기업이 참여하도록 지원하여야 한다.

<1-5> 社會保障財政의 方向

현재 우리나라의 사회보장재정은 외국에 비해 상대적으로 크게 낮은 수준으로 1980년에 GNP의 0.12%, 1985년에 0.48%, 1990년에 0.97%에 불과하다. 여기에 교육비, 인력개발, 보건 및 환경, 주택 등을 포함한 사회개발비의 비중은 1980년에 5.1%, 1985년에 4.2%, 1990년에 4.9% 수준으로 다른나라의 1/5 - 1/10의 비율에 불과하다.³⁸⁾ 이는 國防費와 경제개발비의 과중한 부담에 그 원인이 있다. 그러나 90년대에는 남북관계의 발전이 진행되고 軍縮에 따른 軍費縮小가 예상되며 군비축소에 의한 국가재정의 잉여분은 사회보장에 투자되어야 할 것이다.

<1-6> 社會保障傳達體系의 方向

현재 우리나라의 사회보장전달체계는 보사부, 노동부, 총무처, 보훈처 등 各 部처에 분산되어 있어 사회보장업무수행의 효율성을 저하시키고 있다. 남북한의 체제통합에 대비하여 이러한 분산된 사회보장업무는 통합되어야 하며 별도의 업무관장부서로서 社會保障部나 社會保障廳과 傘下 組織을 두어 통합된 남북한의 사회보장업무를 수행토록 해야 할 것이다.

2. 體制統合에 따라 社會政策상의 豫想되는 問題와 展望

남북한 社會統合의 關鍵은 북한체제의 변화여부와 방향에 있다. 최근의 한반도를 둘러싼 국제정세의 변화에 비추어 남북관계의 발전과 사회통합의 가능성이 높게 예견되고 있다. 이에 따라 북한체제의 개혁과 개방 가능성이 예상되며, 북한체제의 변화는 체제의 붕괴로 급속한 개혁과 개방이 이루어지는 경우와 中國式의 漸進的 개혁과 개방이 이루어지는 경우의 두가지 방향을 상정할 수 있다.

첫째, 사회주의체제의 붕괴에 이어 급속한 개혁과 개방이 이루어지

는 경우, 북한은 일시적으로 경제적 혼란과 사회보장체계의 마비가 일어날 것으로 예상된다. 이러한 경우 북한의 경제는 남한에 흡수통합될 것이며, 사회보장은 남한의 사회보장체계를 軸으로 남북한 사회보장체계가 통합될 것으로 예상된다. 그러나 급속한 체제통합에 따른 충격과 낙후된 북한경제와 물질 기반의 취약으로 사회보장제도의 정상적인 운영에 난관이 예상된다.

둘째, 북한이 취할 수 있는 가장 합리적인 선택은 현재 中國式의 改革과 開放이다. 이는 사회주의의 기본체제를 유지하면서 일본 등 선진 자본과 기술의 도움으로 경제개혁을 추진하는 방안으로 현실성이 높은 방안이다. 이 경우 남한의 한민족공동체통일방안에서의 國家聯合과 북한의 聯邦制 통일방안에서의 1국가2체제의 중간단계에서 남북한의 경제교류가 확대될 가능성이 있다. 이 경우 첫번째의 경우와 같은 충격은 없을 것이나 점진적인 경제통합에 이은 사회보장의 통합방안이 검토되어야 할 것이다.

남북한 社會統合시 社會保障의 영역별로 예상되는 制度的 代案은 다음과 같다.

<2-1> 所得保障

첫째, 남한의 분리된 사회보험체계를 우선 통합하고 북한의 사회보험체계를 통합하는 방안

둘째, 남한의 기존 分立된 社會保險체계에 북한의 사회보험을 통합하는 방안

<2-2> 醫療保障

첫째, 남한의 의료보장체계를 國家醫療保障으로 전환하고 북한의 의료보장과 통합하는 방안

둘째, 남한의 조합식 분리체계를 統合醫療保險으로 전환하고 북한의 의료보장을 흡수하는 방안

셋째, 남한의 組合式 分立體系를 축으로 북한의 사회보장을 흡수하는 방안

〈2-3〉 住宅保障

주택보장의 경우는 사회주의체제가 개혁될 경우 私有財産이 허용되어 주택배급제가 폐지될 것이며, 남한의 기존 주택정책을 보완하여 주택건설을 촉진하는 방향이 예상된다.

〈2-4〉 社會福祉서비스

사회복지서비스는 사회통합 이후에도 다양성과 전문성을 가진 남한사회복지서비스체계의 장점을 적극적으로 권장 지원하며 탁아정책을 확대하는 방향으로 진전될 것으로 예상된다.

이상과 같은 각 영역별 制度的 代案에 기초하여 體制統合에 따라 예상되는 문제와 深層的인 政策的 검토가 이루어져야할 것이다.

參考文獻

- 高永復 편역, 社會主義와 社會政策, 正音文化社, 1989
- 國土統一院, 북한법령집, 1972
- , 북한사회의 구조적 문제점을 통해본 사회정책의 변화예측, 1983
- , 北韓最高人民會議資料集, 1988
- 박동운, 남북접촉에 즈음한 남북한 사회보장정책의 이념 및 기조에 관한 고찰, 국토통일원, 1972
- 北韓研究所, 北韓總覽, 1983
- 社會保障部門計劃委員會, 제7차경제사회발전5개년계획사회보장부문계획(안), 1991. 6
- 社會福祉長期發展委員會, 韓國의 社會福祉長期發展計劃, 1989
- 愼雙重 외, 韓國社會福祉法制概說, 大學出版社, 1991
- 안병영, 북한사회문화체계의 경험적 분석과 변동모델 구성, 국토통일원, 1972
- 吳正受, 北韓의 社會體制變動과 社會政策의 展開過程, 서울대대학원, 1987
- 柳寅鶴, 南北關係發展에 대비한 社會福祉政策의 方向과 段階的 對策, 國土統一統, 1973
- 李斗護 외, 貧困論, 나남, 1991
- 조선중앙통신사, 조선중앙연감, 1949-1984
- 崔明 외, 북한개론, 을유문화사, 1990
- 統一院, 南北韓 社會文化力量綜合評價, 1990
- , 北韓概要, 1991
- 河相洛 編, 韓國社會福祉史論, 博英社, 1989
- 韓國開發研究院, 社會保障制度의 政策課題와 發展方向, 1988

◆ 우리나라 統一政策의 信賴性에 影響을 미치는 要因과 信賴性 提高方案

박 희 서(조선대)

〈要 約 文〉

본 연구는 우리나라 통일정책에 대한 국민들의 신뢰수준은 어느 정도이고, 신뢰성에 영향을 미치는 요인들은 무엇이며, 이들 요인들이 과연 어떤 경로를 거쳐 신뢰성에 영향을 미치는가를 분석해 봄으로써 신뢰성 제고방안을 모색해 보는데 목적을 두고 있다.

이를 위해 본 연구에서는 먼저 정책신뢰의 개념과 영향요인에 관한 선행연구들을 광범위하게 검토하여 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인들을 식별해 냈는데, 여기서 도출된 요인들은 다음과 같다.

첫째, 개인적 요인으로는 성, 연령, 거주지, 사회 경제적 지위(SES)등을 선정하였고 둘째, 문화, 심리적 요인으로는 정책 효용감, 계층간 갈등의식, 정치·사회의식 등을 선정하였으며 셋째, 정책체계요인으로는 정책내용, 정책과정, 정책홍보, 정책담당자 등을 각각 하위변수로 선정하였다.

이렇게 선정된 영향요인들을 중심으로 설문서를 작성하였으며 설문조사를 위한 표본의 추출은 본 연구가 통일정책 신뢰에 관한 연구이므로 가능한 한 국민들의 모든 계층에서 골고루 추출될 수 있도록 군집추출방법, 층화추출방법 그리고 무작위 추출방법을 병행하였다.

우선 지역별로는 서울, 경기, 충남, 영남, 호남지역을 대상으로 각 지역에서 각계각층의 사람들이 추출될 수 있도록 하기 위해 층화할당의 기준으로 성, 연령, 거주지(대도시, 중·소도시, 읍·면)를 선정하였다.

이렇게 수집된 자료는 Computer의 SAS 패키지를 통해 분석하였는데 그 분

석결과는 다음과 같다.

1. 統一政策에 대한 信賴水準

통일정책에 대한 신뢰수준을 살펴보면 5점척도로 측정한 결과 평균 2.0으로 중간수준에 훨씬 못미치는 낮은 신뢰감을 보여주고 있다. 이들을 개인적 요인 별로 보면 여자보다는 남자가, 젊은층일수록, 대도시에서 사는 사람일수록 정부의 통일정책에 대한 불신도 높은 것으로 나타났다.

2. 信賴要因들간의 經路分析

통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인들이 어떠한 경로를 통해 신뢰성에 영향을 미치는가를 분석해 본 결과 개인적 요인들의 경우 연령과 거주지(읍·면)는 정(+)¹의 방향으로, 성별(남성)은 부(-)²의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 문화·심리적 요인들은 정책효용감, 계층간 갈등의식, 정치·사회의식 등 모두가 정책체계를 통해 간접적으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한 정책체계 변수들은 모두가 통일정책 신뢰성에 직접적인 정(+)³의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

결국 통일정책의 신뢰성에 가장 많은 영향을 미치는 변수들은 연령과 정책체계 변수이었는데 정책체계변수 중에서는 정책과정변수가 가장 큰 영향을 미치고 있음이 밝혀졌다.

3. 統一政策 신뢰성 提高方案

통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인들 가운데 정책체계변수들, 즉 정책과정, 정책내용, 정책홍보, 정책담당자 등이 모두 중요한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌으므로 이러한 변수들을 중심으로 신뢰성 제고방안을 모색해 보면 다음과 같다.

① 국민들의 의사를 충분히 수렴시키기 위해 정책과정을 개방시킴으로써 참

여를 확대시켜 나가야 한다. 이를 위해 정보공개제도, 참여를 위한 제도적인 장치를 강구해 나가야 할 것이다.

② 정책내용이 현실성과 일관성을 유지하도록 정책담당자들의 즉흥적인 아이디어나 독자적인 판단에 따라 정책을 결정해서는 안된다. 장기적인 비전을 지녀야 하고 현실에 대한 경험적 조사가 뒷받침되어야 한다.

③ 정책담당자 측면에서는 우선 공직윤리를 확립하고 통일정책의 결정과 집행에 관한 전문적인 능력을 개발해 나가야 한다. 이를 위해 관련된 교육·훈련이 요구된다.

④ 정책홍보 측면에서는 매스컴의 불공정한 과잉홍보나 과소홍보가 있어서는 아니되고 북한의 실상이나 통일정책에 대해서도 그 장·단점을 정확하게 보도할 필요가 있다.

이러한 정보들을 편파보도를 통해 일시적으로 은폐시킬 수 있다고 하더라도 차츰 국제화가 진전되는 과정에서 밝혀지게 될 것이고 그렇게 되면 더 큰 불신감이 야기될 수 있기 때문이다.

I. 序 論

1. 研究目的

어떤 政治體制가 유지·존속 하거나 정책이 성공적인 효과를 거둘 수 있으려면 국민들로부터 전폭적인 信賴를 얻지는 못할지언정 어느 정도 이상의 신뢰는 유지·확보 되어야 한다. 政治體制가 국민들의 요구를 수용하지 못하고 경직될 때에는 붕괴위험에 이르게 되기 때문이다. 물론 정부나 정부정책에 대한 불신은 일반국민들의 편견이나 오해에서 비롯될 수도 있다. 그러나 일단 정부의 정책에 대한 불신이 발생하면 政府와 國民間의 連帶意識이 와해되며 정부에 대한 국민들의 일체감이 상실된다. 그리하여 상호간에 방어적 정당화 장치만 강구하게 되면 나아가 엄청난 社會的 費用이 요구되므로, 결국 정권이나 정치체제는 위기를 맞게 되어 국민 일반은 불행을 면치 못하게 된다. 이러한 점을 감안해 볼때 정부와 정부의 公共政策에 대한 신뢰문제는 매우 중요하다 하겠다.

그런데 요즈음의 우리사회는 과거 어느 때보다도 정치·경제·사회·문화 등 제분야에서 신뢰의 위기를 피부로 느끼고 있다. 각종 시위사태의 급속한 증가, 정부정책에 대한 비판의식의 고조 등이 이를 단적으로 나타내주고 있다. 특히 6공화국에 들어서서 서경원의원과 문익환 목사의 방북이후 정부의 통일정책은 정부에 의해 지나치게 독점됨으로써 전 국민의 자유로운 토론을 거치지 못해 국민의 의사를 제대로 수렴하지 못했다는 비판들이 제기되었다. 그리하여 정부의 통일정책에 대한 국민들의 신뢰도는 매우 저하되었다고 볼 수도 있다.

그럼에도 불구하고 이에 대한 연구는 보잘것 없는 수준에 머물러 있으며 통일정책의 신뢰에 관한 경험적 연구는 거의 찾아 볼 수가 없다.

따라서 본 연구에서는 현재 우리나라 통일정책에 대한 국민들의 신뢰수준은 어느정도이며, 통일정책의 신뢰수준에 영향을 미치는 요인은 무엇이고, 이들 요인중 어떤 요인에 의해 가장 많은 영향을 받고 있으며, 어떤 인과경로를 통해 신뢰수준에 영향을 미치는가를 분석해 봄으로써 통일정책의 신뢰도

제고방안을 모색하는데 연구 목적을 두고 있다.

2. 研究 範圍 및 方法

본 연구는 統一政策에 대한 국민들의 信賴問題를 분석하는 것이다. 따라서 본 연구의 연구 대상은 정부의 여러 공공정책들 가운데 통일정책에 국한하고, 연구의 범위는 政策信賴의 概念規定 및 影響要因을 규명한 다음 여기서 밝혀진 요인을 중심으로 信賴性 提高 方案을 모색해 보는데 역점을 두고 있다.

그리고 본 연구는 文獻調查와 說問調查를 통하여 수행되었다. 먼저 문헌조사를 통하여 정책신뢰의 개념을 규정하고 정책신뢰에 영향을 미치는 요인들을 식별한 다음 이들 요인들을 중심으로 본 연구를 위한 설문을 작성하였다. 설문조사를 위한 표본은 전국의 대도시, 중소도시, 읍·면지역의 주민들을 대상으로 모든 계층에서 골고루 추출될 수 있도록 層化抽出方法과 無作爲 抽出方法을 병행하였다. 층화추출방법의 기준으로는 성, 연령, 거주지 등이 있다. 이렇게 수집된 자료는 컴퓨터의 SAS패키지를 이용하여 분석 하였다.

II. 政策信賴에 관한 理論的 背景

1. 政策信賴 研究의 發展

신뢰문제는 행정학이나 정책학 관계의 문헌보다는 주로 정치학 문헌 속에서 오랜 역사를 가지고 연구되어 왔으며 정책신뢰는 개별적으로 연구되기 보다는 주로 정치신뢰의 하위개념으로 다루어져 왔다¹⁾.

1) 안병만, "우리나라 농촌주민의 정치효능과 정치신뢰의 정도", 한국정부론, (서울 : 다산출판사, 1989) pp. 425~441.

제고방안을 모색하는데 연구 목적을 두고 있다.

2. 研究 範圍 및 方法

본 연구는 統一政策에 대한 국민들의 信賴問題를 분석하는 것이다. 따라서 본 연구의 연구 대상은 정부의 여러 공공정책들 가운데 통일정책에 국한하고, 연구의 범위는 政策信賴의 概念規定 및 影響要因을 규명한 다음 여기서 밝혀진 요인을 중심으로 信賴性 提高 方案을 모색해 보는데 역점을 두고 있다.

그리고 본 연구는 文獻調查와 說問調查를 통하여 수행되었다. 먼저 문헌조사를 통하여 정책신뢰의 개념을 규정하고 정책신뢰에 영향을 미치는 요인들을 식별한 다음 이들 요인들을 중심으로 본 연구를 위한 설문을 작성하였다. 설문조사를 위한 표본은 전국의 대도시, 중소도시, 읍·면지역의 주민들을 대상으로 모든 계층에서 골고루 추출될 수 있도록 層化抽出方法과 無作爲 抽出方法을 병행하였다. 층화추출방법의 기준으로는 성, 연령, 거주지 등이 있다. 이렇게 수집된 자료는 컴퓨터의 SAS패키지를 이용하여 분석 하였다.

II. 政策信賴에 관한 理論的 背景

1. 政策信賴 研究의 發展

신뢰문제는 행정학이나 정책학 관계의 문헌보다는 주로 정치학 문헌 속에서 오랜 역사를 가지고 연구되어 왔으며 정책신뢰는 개별적으로 연구되기 보다는 주로 정치신뢰의 하위개념으로 다루어져 왔다¹⁾.

1) 안병만, "우리나라 농촌주민의 정치효능과 정치신뢰의 정도", 한국정부론, (서울 : 다산출판사, 1989) pp. 425~441.

따라서 정책신뢰의 선행연구로서 정치신뢰에 대한 연구에 관해서 살펴볼 필요가 있다.

정치신뢰에 대한 연구는 1950년대 부터 시작하여 최근까지 꾸준히 이루어져 왔는데 정치신뢰연구는 정치신뢰를 종속변수로 연구하는 입장과 독립변수로 연구하는 입장으로 나눌 수 있다. 전자의 경우에는 정치신뢰의 개념 및 측정방법, 영향요인 등에 관한 것이었고, 후자의 경우는 신뢰와 정치참여의 관계에 초점을 두고 연구하였다. 특히 정치신뢰의 감소는 참여에 어떤 영향을 미치고 어떤 유형의 저항적 행위와 관련되느냐에 관심을 두었다.

연구초기에는 정치신뢰를 종속변수로 취급하는 연구가 지배적이었으나 60년대 미국사회의 폭동과 혼란의 경험으로 정치신뢰와 태도 및 행동을 연구하는 후자의 연구가 더욱 관심을 가지는 경향으로 기울어지고 있다²⁾.

초기에는 정치신뢰의 개념과 정치신뢰에 영향을 미치는 요인이 무엇인가에 대한 연구도 이루어져 왔으나 아직까지도 합의점에 도달하지 못했다.

정치신뢰개념에 대한 연구경향도 다음과 같은 몇가지 입장으로 나눌 수 있다. 첫째, 정부에 대한 평가측면을 정치체제에 대한 국민들의 기대감에 두고 정치체제가 국민들이 바라고 있는 산출물을 생산할 것이라는 국민들의 기대감으로 정의하는 입장이다. 둘째, 정부에 대한 평가측면을 정치지도자의 정치규범이나 게임규칙의 이행에 초점을 두고 정치불신을 정치규범이나 게임규칙이 정치지도자에 의해 끊임없이 침해되고 있다는 감정으로 정의한다. 셋째, 이들과는 달리 정치신뢰개념을 지지와 소외라는 맥락에서 보다 넓은 차원에서 검토하는 경우도 있다.

정치신뢰의 개념에 대해서는 이상과 같은 입장외에도 다른 견해들이 많지만 일반적으로 학자들간에 의견일치를 보이고 있는 정치신뢰의 개념은 정치체제에 대한 국민들의 평가적 정향이라고 할 수 있다.

2) 문태현, "공공정책의 신뢰성에 관한 경험적 연구" 한국정치학회보, 제22집 제2호 (한국정치학회, 1987) p. 337.

그러나 정치체제를 조작화하고 측정하는 문제에 있어서 많은 논쟁점들을 내포하고 있어 정치신뢰를 측정하기에는 어려움이 있다.

정치신뢰의 결정요인이 무엇이나에 대한 논의도 활발히 이루어져 왔으나 최종적인 합의점에는 도달하지 못하였다.

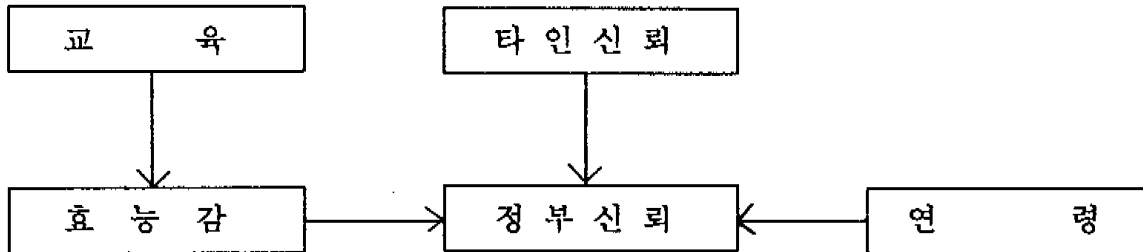
예컨대, D. Stokes, J. Citrin, T. Mitchell 그리고 W. Scott 등은 정부신뢰를 공직자와 정책산출 및 효과등의 요인과 연관시켜 연구하였고³⁾, W. Gamson 은 정부신뢰를 공직자, 정치제도, 정권집단의 철학 및 정치공동체의 4가지 수준으로 나누어 연구하면서 그중 가장 중요한 것은 공직자 요인이라고 보고 있다⁴⁾. 나중오는 지금까지 정치신뢰연구를 검토한 후 정치신뢰에 영향을 미치는 요인들을 크게 ① 심리적 변인, ② 사회적 변인, ③ 정치적 변인으로 분류하고 초기에는 심리적 변인이 강조되었으나 나중에는 사회적 변인, 정치적 변인 등의 순으로 강조점이 변천되어 왔다고 한다⁵⁾. 이들 연구들은 주로 정치신뢰에 영향을 미치는 요인들과 정치신뢰간의 결합관계의 측면에서 검토되었고 인과관계측면에서 정치신뢰의 영향요인을 규명한 연구가 나타나게 되었는데 R. Cole의 연구가 그것이다.

3) Terence R. Mitchell & William G. Scott, "Leadership Failures, the Distrusting and Prospects of the Administrative State," PAR, Vol. 47(1987); Jack Citrin "Comment : The Political Relevance of Trust in Government" American Political Science Review, Vol. 68(1974) ;D.E. Stokes, "Popular Evaluations of Government : An Empirical Assessment" in Harlan Cleveland & H. D. Lasswoell(eds), Ethics and Bigness : Scientific Academic, Religious Political and Military (New York: Harper & Brothers, 1962)참조 .

4) William A. Gamson, Power and Discontent (Homewood, III : The Dorsey Press 1968) 참조

5) Jong Oh Ra, "A Comarative Examination of the Locus of Citizen Trust in Government" 「제4회 합동학술대회논문집」 (한국행정학회, 1981) P. 77.

R. Cole은 정치신뢰에 영향을 미치는 독립변수를 ① 나이 ② 교육 ③ 타인신뢰 ④ 효능감 및 인종으로 설정하고 흑인과 백인에 대한 다음의 <그림 2-1>과 같은 인과모형을 설정하였다⁶⁾.



< 그림 2-1 > Cole의 정부신뢰 경로모형

그러나 Cole의 연구는 정치 사회적 요인들을 제외시켰고 종속변수로서 정부신뢰평가를 측정할 수 있는 포괄적인 지표의 개발이 부족했다는 점등이 문제가 되고 있다.

한편 정치신뢰를 독립변수로 하여 정치신뢰수준의 감소가 정치참여에 어떤 영향을 미치는가를 규명하는 연구가 나타나게 되었는데, 이것은 60년대 미국의 대학가 시위, 인종폭동 등의 사회적 불안이 고조되자 정치불신과 정치참여를 연결시켜 연구함으로써 나타나게 된 것이다.

지금까지의 연구문헌을 검토해 볼때 정치불신과 정치참여간의 관계에 관한 가설은 대체로 정치불신자들이 정치신뢰자보다 연좌농성, 폭동, 혁명조직가입 등 불법적인 정치활동에 관여할 가능성이 크다는 것이다⁷⁾. 이와는 달리 정치

6) Richard L. Cole, "Toward a Model of Political Trust : A Causal Analysis" American Journal of Political Science, Vol. 17, No.5, 1973 참조.

7) 이를 뒷받침하는 연구들로는 다음과 같은 연구들이 있음.
Edward N. Muller, "A Partial Test of a Theory of Potential for Political Violence", American Political Science Review, Vol. 66(September, 1972), PP. 928~959. ; David Schwartz, Political Alienation and Political Behavior (Chicago : Aldine Publishing Co., 1973) Ch. 9-10 ; David O. Sears and John Maconahay, The Politics of Violence (Boston : Houghton Mifflin, 1973) ; Jeffery Paige, "Political Orientation and Riot Participation" American Sociological Review, Vol. 36(1971) PP.810~820. ; Jeol D. Aberbach and Jack Walker, "Political Trust and Racial Ideology", American Political Science Review, Vol. 64(December, 1970), PP. 1199-1219. ; D. Nachmias, "Modes and Types of Political Alienation" British Journal of Sociology, Vol. 25 (December, 1974), P. 492.

불신자라도 비전통적인 정치활동(불법적인 정치활동)을 지지하지 않는다는 가설을 지지하는 입장도 있다. 예컨대 Citrin은 정치적 냉소주의와 저항활동을 지지하는것 간에 강력하고 지속적인 관련성이 없음을 발견하였다⁸⁾. 따라서 정치불신과 정치참여간의 관계에 관해서는 보다 세련된 측정도구에 의해 많은 검증을 필요로 하고 있다 하겠다.

2. 政策信賴의 概念

지금까지 논의한 정치신뢰와 본 연구에서의 정책신뢰는 신뢰개념이 동일하므로 신뢰대상으로서 정치와 정책의 개념을 어떻게 규정하느냐에 따라 개념이 달라진다. 정치신뢰연구에서 신뢰의 대상인 정치는 다차원적 개념이므로 그동안 많은 학자들로 부터 논쟁의 대상이 되어왔다. 그러나 아직까지 해결을 보지 못하고 있다.

마찬가지로 정책신뢰의 신뢰대상인 정책의 개념도 다차원적이므로 여러가지 의미로 사용되고 있다. 그런데 본 연구에 있어서 신뢰대상으로서의 정책은 모든 국민들이 쉽게 인지하고 경험할 수 있도록 조작화 되어야 하기때문에 추상적인 정책개념은 신뢰대상으로서 적합하지 못하다고 본다. 이러한 점에서 정책을 정부활동이나 사업과 관련시키는 정책개념이 신뢰대상으로서 정책을 적절히 개념화 하고 있다고 생각된다. Gerston은 공공정책이란 정부의 활동이나 사업과 관련되며 영향력의 범위가 대부분 사회에 미치고, 그러한 정책결정은 지속적이고 역동적이며 발전적인 성격으로 특징되는 과정으로 보았다⁹⁾.

8) Jack Citrin, "Comment : The Political Relevance of Trust in Government", American Political Science Review, Vol. 68, No. 3(September, 1974), PP. 979 - 980.

9) Larry N., Gerston, Making Public Policy ; From Conflict to Resolution (Scotl. Foreman and Company, 1983), PP. 4-6.

우리나라의 경우에도 정책을 정부의 활동이나 사업 및 행동지침으로 보는 경우가 지배적이며, 특히 정책분석·평가에 관심있는 학자들은 추상적인 것보다 구체적인 정부사업이나 프로젝트와 동일한 개념으로 보는 경향이 있다¹⁰⁾. 정책의 개념에 대한 이러한 정의는 본 연구의 설문 대상자들인 국민들이 쉽게 인지하고 경험할 수 있다는 점에서 적합한 규정인 것으로 생각된다. 따라서 본 연구에서의 정책이란 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침으로서 구체적으로는 정부의 활동이나 사업 및 행동지침으로 정의한다.

이와같은 정책개념에 의할 때 일반적인 정부의 정책이란 수많은 하위정책들로 구성되어 있고 이들 하위정책들은 다시 수많은 차 하위정책이나 단위사업들로 구성되어 있다고 본다.

결국 특정한 정책에 대해 국민들이 신뢰하고 불신한다는 것은 특정한 정책을 구성하고 있는 여러 사업들에 대한 개별적인 평가를 통해 형성된다고 생각된다.

한편 신뢰란 개념은 정치신뢰에 관한 여러 선행연구들을 검토해 볼때 Miller의 견해가 많은 지지를 받고 있다. Miller는 정치신뢰를 정부가 기능을 어떻게 수행하느냐에 대한 규범적 기대에 따라 운영되고 있다는 신념이라 정의하고 있다¹¹⁾.

10) 노화준 교수나 김명수 교수는 정부의 정책을 정부사업이나 프로그램과 동일시하고 있다. 김명수 교수는 「실제로 평가되는 것은 집행기관이 정책을 구체화시켜 수행한 사업이다..... 사업을 정책의 하위개념으로 보는 경우에도 실제로 평가되는 것은 사업이며 결국 특정한 정책을 구성하고 있는 여러 사업들에 대한 개별적인 평가를 통해 특정한 정책이 평가된다고 할 수 있다」라고 함으로써 정책과 사업을 엄격하게 구별치 않고 있다.

김명수, 공공정책평가론 (서울 : 박영사, 1987), PP. 33-41.

노화준, 정책평가론 (서울 법문사, 1983), P. 17.

11) Arther H. Miller, "Rejoinder to Comment by Jack Citrin", American Political Science Review Vol. 68, No. 3 (September, 1974), P. 989.

이상과 같은 정책과 신뢰개념을 바탕으로 본 연구에서의 정책신뢰란 정부의 활동이나 사업이 국민들의 규범적 기대에 따라 수행되고 있다는 신념을 의미한다. 여기서 규범적 기대란 정부의 활동이나 사업에 대해 일반국민들이 평가할 때 사용되는 기준을 말한다. 이러한 규범적 기대에 따라 정부의 통일정책이 수행될 때 통일정책은 국민들로부터 신뢰를 받을 것이고 그렇지 못할 때는 불신을 받을 것이다.

그런데 정책을 평가하는데 사용되는 기준은 평가의 관점과 강조점에 따라 다양하게 채택된다. 평가자가 어떤 평가기준에 의해서 평가에 임하느냐에 따라 평가의 결과가 다르게 나타날 수도 있으며 개별정책마다 독특한 내용과 성격을 지니고 있다. 이러한 기준들은 대개 명확하게 구분되는 것이 아니고 상호중복적인 성격을 띠고 있다. 몇몇 학자들의 견해만 살펴보면 다음과 같다.

W. Dunn은 정책대안의 평가기준으로 ① 효과성 (effectiveness), ② 능률성 (efficiency), ③ 적정성 (adequacy), ④ 형평성 (equity), ⑤ 대응성 (responsiveness), ⑥ 적합성 (appropriateness)을 들고 있고¹²⁾, E. Suchman은 보건사업의 성패를 평가하는 기준으로 ① 노력 (effort), ② 성과 (performance), ③ 적정성 (adequacy), ④ 능률성 (efficiency), ⑤ 과정 (process)를 제시하고 있다¹³⁾. 또 R. Nakamura와 E. Smallwood는 정책집행의 성패를 평가하는 기준으로 ① 정책목표달성, ② 능률성, ③ 지지와 만족, ④ 수혜자에 대한 대응성, ⑤ 체제유지등 5가지를 제시하고 있다¹⁴⁾.

한편 김형렬 교수는 정책평가를 과정평가와 결과평가로 구분하여 각 과정에 적합한 평가기준을 설정하였는데 다음 <표 2-1>과 같다.

12) William N. Dunn, Public Policy Analysis (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall), Inc., P. 343.

13) Edward A. Suchman, Evaluation Research (New York : Russal Sage Foundation, 1967), PP. 61-68.

14) Robert T. Nakamura & Frank Smallwood, The Politics of Policy Implementation (New York : St. Martin's Press, 1980)

과 정 평 가		결 과 평 가	
정책결정과정	정책집행과정	정책산출평가	정책영향평가
<ul style="list-style-type: none"> · 정책의 합법성 · 정책목표의 타당성 · 정책결정에의 참여자 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책계획의 타당성 · 조직의 적정성 · 통제 · 형태변화 	<ul style="list-style-type: none"> · 효과성 · 적시성 · 능력성 · 형평성 · 대응성 · 공익성 	<ul style="list-style-type: none"> · 체제의 영향 · 시차상 영향

〈 표 2-1 〉 객관적인 정책평가기준¹⁵⁾

이상과 같이 평가자가 정책을 평가하는 기준은 관점에 따라 여러가지가 있음을 알 수 있다. 그러나 본 연구에서는 결과 평가의 관점에서 통일정책의 독특한 내용과 성격을 고려하여 통일정책의 신뢰성 평가지표를 선정하기로 한다. 이렇게 하여 선정된 평가지표들로는 효과성, 대응성, 적시성 등 3가지이다.

3. 政策信賴에 影響을 미치는 要因

앞에서 정책신뢰에 영향을 미치는 요인들에 관해서는 다양한 측면에서 연구되어 아직까지 어떤 합의점에 이르지 못했음에 관해 살펴보았다. 이러한 결과는 정치문화가 다르고 연구자마다 연구방법을 달리함에 따른 당연한 결과라 할 수 있다. 본 연구에서는 지금까지의 선행연구들을 바탕으로 정책신뢰에 영향을 미치는 요인들중 본 연구의 대상정책으로서 통일정책이 갖는

15) 김형렬, “포괄적인 정책평가 기준에 관한 연구” 연세논총 제23집 연세대학교 대학원, 1987.

특수성을 고려하여 다음과 같은 변수들을 설정하고자 한다.

1) 個人的 要因.

국민들이 정부의 정책에 대해 평가를 할 때는 각 개인이 처한 상황에 따라 그 반응양태가 달라지게 된다. 따라서 각 개인의 사회적 배경과 개인적 특성과 같은 개인적 요인이 통일정책의 신뢰성정도에 주요한 영향을 미친다고 볼 수 있다¹⁶⁾. 이러한 변수들로는 연령, 성별, 거주지, 사회경제적 지위 (SES) 등을 설정하였다.

먼저, 年齡에 대해서는 연령이 정치신뢰도와 연관성이 있다는 연구는 비교적 많은 편이다. 그러나 어떤 연구에서는 연령과 정치신뢰성과의 관계는 부의 상관관계가 있는 것으로 나타난 반면¹⁷⁾, 또 다른 연구에서는 정의 상관관계가 있다는 연구¹⁸⁾도 있어 아직까지 뚜렷한 결론에는 이르지 못했다.

둘째, 性別은 정치신뢰 영향변수로서 중요하게 취급되고 있지 못하지만 A. Finifter는 여자보다 남자가 신뢰수준이 약간 높다는 것을 발견하였다¹⁹⁾. 그러나 남녀간의 정치신뢰수준에는 차이가 없다는 주장도 있다²⁰⁾.

셋째, 居住地에 따라 정책신뢰도가 차이가 있을 것이라고 가정 할 수 있다. 거주지가 농촌이나 대도시냐에 따라 정치·사회에 대한 의식이 다를 것이고 이는 결국 정부의 통일정책에 대한 평가에도 영향을 미칠 것이다.

넷째, 社會·經濟的 地位 (Socioeconomic Status)는 정책신뢰도와 직접적인

16) R. E. Agger, M. N. Goldstein and S. A. Pearl, "Political Cynicism : Measurement and Meaning." Journal of Politics, Vol. 23 (1961), PP. 447-506.

17) Edgar Litt, "Political Cynicism and Political Futility" Journal of Politics, Vol. 25 (1963), PP. 312-323.

18) 윤상철 "대정부 신뢰감에 관한 연구", (서울대 행정대학원 석사논문, 1985), P. 47.

19) Ada W. Finifter, "Dimensions of Political Alienation", American Political Science Review, Vol. 64(June 1970), PP. 390-391.

20) Marvin E. Olsen, "Two Categories of Political Alienation", Social Forces, Vol. 47(March 1969), PP. 288-289.

관계가 있음이 발견되었는데 “낮은 사회적 지위는 아노미와 정치적 소외로 이끌기가 쉽다”고 결론 짓고 있다²¹⁾.

2) 文化·心理的 要因.

국민들이 정부의 통일정책을 평가할 때에는 문화·심리적 변수들도 중요한 영향을 미친다. 이러한 문화·심리적 변수들로는 여러가지를 지적할 수 있겠지만 통일정책의 독특한 성격을 고려하여 중요하다고 판단되는 변수들만 선정하면 다음과 같다.

첫째, 階層葛藤意識은 정부의 통일정책에 대한 국민들의 평가에 중요한 영향을 미칠 것으로 생각된다. 대체로 계층간의 갈등은 계층간에 불평등이 존재할 경우 야기되며 이러한 불평등은 정부의 정책과 밀접한 관련이 있다. 그리하여 계층간의 갈등이 심화되면 이것은 정부정책에 대한 불신과 연결될 것으로 판단된다.

둘째, 政治·社會意識으로 국민들이 보수성향을 띠느냐 진보성향을 띠느냐의 여부는 통일정책의 신뢰성에 중요한 영향을 미치리라 생각된다. 여기서 보수적 성향이란 급격한 변화에 대해서는 반대하고 현체제를 유지하려는 사상 또는 태도를 의미한다. 이러한 보수적 성향은 도시보다는 농촌, 젊은층보다는 노년층, 하류층보다는 상류층일수록 강하다는 것이 일반적인 정설이다. 반면 진보적 성향에 관해서는 S. Lipset에 의하면 노동자 계급의 보수주의와 권위주의에 관한 그의 연구에서 경제적 문제에 대한 태도에 있어서 가난한 계층일수록 더욱 진보적이거나 좌파적이라고 설명하고 있다²²⁾. 대체로 진보적 성향을 지닌 사람들은 통일의식에 있어서도 급변하는 정세속에서 시기적절한 융통성있는 통일정책을 선호하게 될 것이다. 따라서 국민들의 정치·사회에 대한 의식여하는 정부의 통일정책에 대한 국민들의 평가에 중요한 영향

21) E. C. McDill and J. C. Ridley, "Status, Anomi, Political Alienation, and Political Participation", American Journal of Sociology, Vol. 68 (1962), P. 1207.

22) S. M. Lipset, "Working Class Authoritarianism" Political Man(New York : Doubleday & Co., 1960) Ch. 4.

을 미친다고 볼 수 있다.

셋째, 政策效能感은 정부정책의 신뢰성에 직접적인 영향을 미친다. 여기서 정책효능감이란 개인의 정치행동이 정책과정에 영향을 미칠수 있다는 느낌을 의미하는 것이다. McDill과 Ridley는 정치적 비효능감은 정치적 소외감과 연관되어 있다고 말하고 있으며²³⁾, Aberach와 Walker는 신뢰성과 관계있는 모든 요인중에서 정책효능감이 가장 중요한 요인이라고 결론짓고 있다²⁴⁾.

3) 政策體系要因.

특정한 정책에 대한 국민들의 신뢰감은 산출물에 해당하는 정부의 정책과 이 정책에 관여하는 정책담당자에 대한 평가에 의해 형성된다. 따라서 정책체계요인으로 정책내용, 정책담당자, 정책과정, 정책홍보요인을 설정하였다.

첫째, 政策內容이 반드시 갖추어야 할 바람직한 내용을 갖추었느냐 그렇지 못했느냐의 여부는 그 정책에 대한 국민들의 신뢰감 형성에 많은 영향을 미칠 것이다. 만일 통일정책내용이 현실과 거리가 있어 실현가능성이 희박할 뿐 아니라 수시로 변경되고 관련 행정기관마다 상반된 지침을 전달하게 되면 국민들로부터 불신의 대상이 된다. 따라서 정책내용의 현실성, 일관성등은 통일정책의 신뢰성에 중요한 영향을 미칠 것이다.

둘째, 政策擔當者變數로 정책담당자들에 대한 국민들의 규범적 기대감이 상실될때 이들에 대한 불신감은 나아가서 정책불신에까지 이르게 되며, 또한 문제해결능력과 책임감이 결여되어 있을때 시행착오적 정책이 남발되고 결과적으로 국민들로부터 불신을 받게 될 것이다. 따라서 정책담당자의 업무수행능력, 책임감, 공복의식등은 통일정책에 대한 국민들의 신뢰감 형성에 중요한 영향을 미칠 것이다.

셋째, 政策過程變數로 정책과정에 있어서 참여가 배제되거나 자의적 정책집행으로 인하여 정책불신을 초래하게 된다. 즉 참여의 제한은 각종의 다양

23) E. C. McDill and J. C. Ridley. *op. cit.*, p. 206.

24) J. D. Aberbach and J. C. Walker, "Political Trust and Racial Ideology", *A. S. P. R.*, Vol. 64 (December, 1970), P. 1206.

한 요구사항들이 정책결정에 반영되지 못할 뿐만 아니라 정책이 국민들에게 불이익을 주거나 잘못된 경우에도 이를 수정하는 방법이 모색되기 어려우므로 정책불신을 초래하게 된다. 따라서 정책과정에 있어서 참여와 정책집행의 자의성 여하는 통일정책에 대한 국민들의 신뢰감 형성에 중요한 영향을 미칠 것이다.

넷째, 政策弘報變數로 이것은 매스컴에 의한 정책홍보여하에 따라 국민들의 정책평가는 많은 영향을 받게 된다는 것이다. 대체로 매스컴에 의한 정책불신은 정책에 대한 과다홍보 또는 과소홍보에서 비롯된다. 과다홍보는 일관성 없는 지나친 홍보를 가져오게 함으로써 국민들로 하여금 정보에 대한 회의론을 가져오게 하고, 과소홍보는 통일정책에 대한 국민들의 이해도를 낮게 하며 나아가서는 유언비어의 확산을 가져옴으로써 사회불안과 정책불신을 야기시킨다. 따라서 통일정책에 대한 정부의 홍보여하는 통일정책에 대한 국민들의 신뢰감 형성에 많은 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 統一政策信賴研究를 위한 研究模型 및 假說의 設定

1. 研究模型의 設定

지금까지의 논의에서 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인으로 크게 개인적 요인과 문화·심리적요인, 정책체계요인 등에 관해 살펴 보았다. 여기서 연령, 성별, 거주지, 사회·경제적 지위(SES) 등 개인적요인에 따라 정책효능감, 계층간 갈등의식, 진보/보수의식 등 문화·심리적인 요인들이 영향을 받게 될 것이고, 이들 변수는 또 정책체계에 대한 평가와 나아가서는 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치게 될 것이다. 또한 문화·심리적변수들간의 관계에 있어서는 정책효능감이 높은 사람들은 기존의 정치·사회체제에 만족감을 느껴 계층간 갈등의식에 대한 인지도가 낮을 것이고 계층간의 갈등의식여하는 정치·사회에 대한 개인의 태도에 있어 진보성을 띠느냐 보수성을 띠느냐

한 요구사항들이 정책결정에 반영되지 못할 뿐만 아니라 정책이 국민들에게 불이익을 주거나 잘못된 경우에도 이를 수정하는 방법이 모색되기 어려우므로 정책불신을 초래하게 된다. 따라서 정책과정에 있어서 참여와 정책집행의 자의성 여하는 통일정책에 대한 국민들의 신뢰감 형성에 중요한 영향을 미칠 것이다.

넷째, 政策弘報變數로 이것은 매스컴에 의한 정책홍보여하에 따라 국민들의 정책평가는 많은 영향을 받게 된다는 것이다. 대체로 매스컴에 의한 정책불신은 정책에 대한 과다홍보 또는 과소홍보에서 비롯된다. 과다홍보는 일관성 없는 지나친 홍보를 가져오게 함으로써 국민들로 하여금 정보에 대한 회의론을 가져오게 하고, 과소홍보는 통일정책에 대한 국민들의 이해도를 낮게 하며 나아가서는 유언비어의 확산을 가져옴으로써 사회불안과 정책불신을 야기시킨다. 따라서 통일정책에 대한 정부의 홍보여하는 통일정책에 대한 국민들의 신뢰감 형성에 많은 영향을 미칠 것이다.

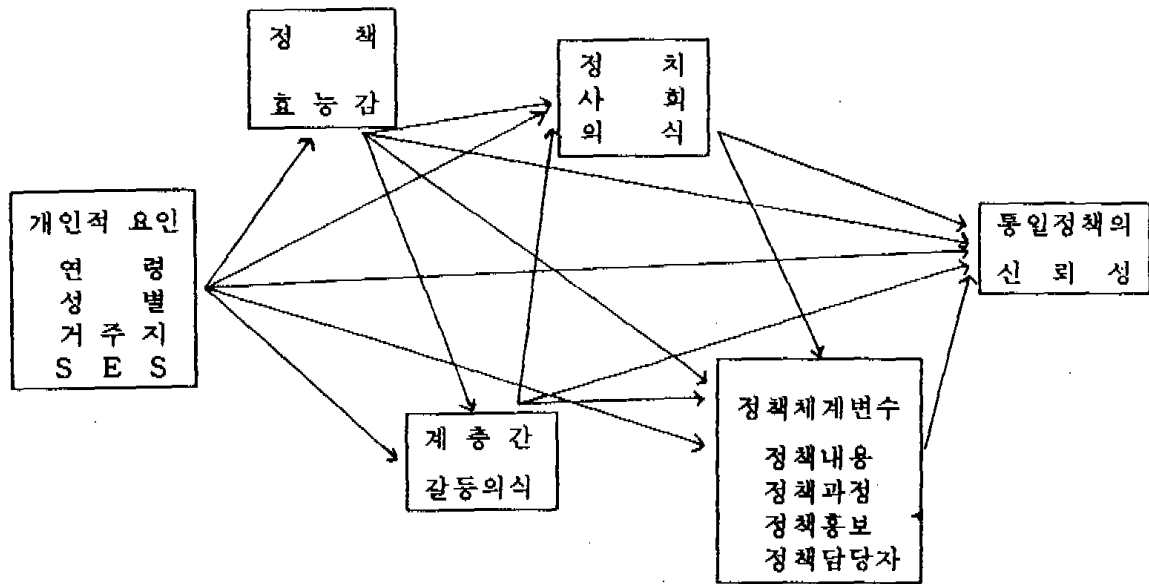
Ⅲ. 統一政策信賴研究를 위한 研究模型 및 假說의 設定

1. 研究模型의 設定

지금까지의 논의에서 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인으로 크게 개인적 요인과 문화·심리적요인, 정책체계요인 등에 관해 살펴 보았다. 여기서 연령, 성별, 거주지, 사회·경제적 지위(SES) 등 개인적요인에 따라 정책효능감, 계층간 갈등의식, 진보/보수의식 등 문화·심리적인 요인들이 영향을 받게 될 것이고, 이들 변수는 또 정책체계에 대한 평가와 나아가서는 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치게 될 것이다. 또한 문화·심리적변수들간의 관계에 있어서는 정책효능감이 높은 사람들은 기존의 정치·사회체제에 만족감을 느껴 계층간 갈등의식에 대한 인지도가 낮을 것이고 계층간의 갈등의식여하는 정치·사회에 대한 개인의 태도에 있어 진보성을 띠느냐 보수성을 띠느냐

나에 중요한 영향을 미칠 것으로 생각된다.

이러한 논의를 바탕으로 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인들간의 인과모형을 작성해 보면 다음 <그림 3-1>과 같다. 연구모형에 포함된 변수들은 개인적 요인변수로 연령, 성별, 거주지, 사회경제적 지위(SES), 혼인여부등이고, 문화·심리적변수로서 정책효능감, 계층간 갈등의식, 정치사회의식 등이며, 정책체계변수로서 정책내용, 정책과정, 정책홍보, 정책담당자 등이다. 이들 영향요인들이 어떤 경로를 통해 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치게 되는가를 분석하고자 하는 것이다.



<그림 3-1> 통일정책신뢰연구를 위한 연구 모형

2. 假說의 設定

본 연구의 목적은 우리나라 통일정책에 대한 신뢰수준은 어느정도이고 신뢰성에 영향을 미치는 요인들은 어떤 요인들이 있으며 이들 요인들은 어떤 인과경로를 거쳐 신뢰성에 영향을 미치는가를 분석해 봄으로써 통일정책에 대한 신뢰성의 제고방안을 모색해 보는 것이다. 이들 문제점을 중심으로 가설 설정을 위한 몇가지 논의들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 우리나라 통일정책에 대해서는 그동안 야당과 재야로부터 많은 비판

을 받아 왔는데 그 이유로는 정부가 통일논의를 완전히 독점하여 일반 국민들의 참여를 배제시켜 왔다는 점을 지적하고 있다. 그리고 문익환 목사의 방북사건, 임수경양의 밀입북사건 등 통일문제와 관련된 많은 사건들이 발생하여 그동안 정부의 통일정책에 대해서는 적지않은 비판들이 제기되고 있다. 따라서 우리나라 통일정책에 대해서는 국민들의 신뢰수준이 중간 이하일 것이라고 가정할 수 있다.

다음으로 정책신뢰 수준에 영향을 미치는 요인들에 관해서는 그동안 강조점이 달라져 왔음에 대해 이미 언급하였다.

Cole의 모형에서 살펴본 바와 같이 미국에서는 인종, 나이, 교육, 타인신뢰, 효능감 등이 중요 요인으로 지적되고 있으며 최근에는 정치적 변인이 강조되고 있다. 우리나라의 경우에도 정책체계와 관련된 요인이 가장 중요하다고 생각된다. 왜냐하면 그동안 우리나라 국민들의 의식수준도 도시화 및 산업화에 따라 매우 향상되었다고 볼 수 있으며 이에 따라 보다 수준 높은 정책서비스와 정책과정에 있어서의 참여를 요구하게 되었으나 기존의 정책체계는 이에 효율적으로 대처하지 못하고 시행착오적 악순환만 거듭해온 경우가 많았기 때문이다. 이상과 같은 논의를 바탕으로 본 연구에서 검증하고자 하는 가설을 설정해 보면 다음과 같다.

- <가설 1> 정부의 통일정책에 대한 국민들의 신뢰수준은 중간수준 이하일 것이다.
- <가설 2> 연령, 성별, 거주지, 사회·경제적 지위(SES)와 같은 개인적 요인은 효능감, 계층간 갈등의식, 정치·사회적 의식과 정책체계에 대한 평가, 통일정책의 신뢰성에 대한 평가에 영향을 미칠 것이다.
- <가설 3> 정책효능감의 정도는 계층간 갈등의식, 정치·사회적 의식과 정책체계에 대한 평가, 통일정책의 신뢰성에 대한 평가에 영향을 미칠 것이다.
- <가설 4> 계층간 갈등의식은 정치·사회적 의식과 정책체계에 대한 평가, 통일정책의 신뢰성에 대한 평가에 영향을 미칠 것이다.
- <가설 5> 정치·사회적 의식은 정책체계에 대한 평가와 통일정책의 신뢰성에 대한 평가에 영향을 미칠 것이다.
- <가설 6> 정책체계에 대한 평가는 통일정책의 신뢰성에 대한 평가에 영향을 미칠 것이다.
- <가설 7> 개인적 요인, 효능감, 계층간 갈등의식, 정치·사회적 의식, 정책체계변수중 정책체계변수가 통일정책의 신뢰성 평가에 가장 크게 영향을 미칠 것이다.

IV. 變數의 操作化 및 測定

1. 統一政策에 대한 信賴性 : 從屬變數

우리나라 통일정책에 대한 신뢰성 평가는 총괄평가의 관점에서 평가기준을 원용하여 평가하고자 한다. 이러한 평가기준을 통일정책의 독특한 성격을 고려하여 선정한다면 효과성, 적시성, 대응성 등이 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 통일정책에 대한 신뢰성을 통일문제와 관련하여 정부의 활동이나 사업 수행이 국민들의 규범적 기대에 따라 수행되고 있다는 신념이라고 정의하고, 이를 측정하기 위해 정부의 통일정책이 통일문제에 대하여 국민들의 기대를 실현시켜 줄 수 있다고 보는가? 또 정부의 통일정책은 상황변화에 따라 시기 적절하게 추진되고 있는가? 국민들의 요구를 제대로 수렴시켜 대응해나가고 있는가? 등의 설문을 작성하였다.

2. 統一政策의 信賴性에 影響을 미치는 要因 : 獨立變數

1) 個人的 要因

개인적 요인으로는 연령, 성별, 거주지, (읍·면지역, 중소도시, 대도시), 사회·경제적 지위(SES) 등인데, 여기서 사회·경제적 지위(SES)에 대해서는 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 학자들에 따라 여러가지로 측정하고 있다.

학 자 명	사회·경제적 지위의 하위변수
W. L. Warner	직업, 수입원, 수입액, 거주지역, 가옥의 형태, 교육
J. Karl	생활양식이 비슷한 사람끼리의 상호작용정도
F. S. Chapin	개인적 권위, 직업, 소유물, 계급의식, 가치지향
이상백, 김장윤	개인 또는 한가정의 문화적 소유, 유효소득, 물질적소유, 공유사회집단 활동에 있어서 점하는 위치
김영모	인격, 학력, 재산, 직업
	재산, 학력, 가문, 직업

<표 4-1> SES의 하위변수

이러한 선행연구들에 토대를 두어 본 연구에서는 사회·경제적 지위 (SES)를 다음과 같이 평정하였다.

「사회·경제적지위(SES) = (교육수준 + 직업위신 + 월수입) ÷ 3」

여기서 사용된 하위변수에 대한 평정기준은 다음과 같다.

먼저 교육수준에서는 대학원졸을 5점, 대졸을 4점, 고교졸을 3점, 중학교 졸업을 2점, 국민학교 이하를 1점으로 하였고, 가족의 평균 월수입에서는 200만원 이상을 5점, 150~200만원을 4점, 100~150만원을 3점, 50~100만원을 2점, 50만원 미만을 1점으로 하였다. 직업적 위신에 대해서는 교수·판검사·기업체간부등 전문직을 5점, 대기업의 부장 또는 과장급, 행정기관의 과장급 등 관리직을 4점, 회사원과 같은 사무직을 3점, 요리사, 기사 등 숙련직을 2점, 무직, 외판원, 일일노동자 등 비숙련직을 1점으로 하였다.

2) 文化·心理的變數.

첫째, 본 연구에서의 政策效能感이란 개인의 정치행동이 정책과정에 영향을 미칠 수 있다는 신념으로 정의하고 정책이해감, 개인의 정책과정에 대한 영향력의 확신감을 측정지표로 설정하였다.

즉 정부의 통일정책에 대한 이해의 정도와 통일문제와 관련된 정책과정에 어느 정도의 영향력을 미칠 수 있는가에 관해 설문을 작성하였다.

둘째, 階層間的 葛藤意識은 계층갈등의 인식도, 계층갈등의 경험도, 계층갈등의 해소가능성 등을 측정지표로 삼았다. 그리하여 계층의식을 측정하기 위해 우리사회에서의 계층간의 갈등 정도는 어느정도이고, 계층간의 갈등에 관해 경험한 정도와 해소가능성은 어느정도인가에 관해 설문을 작성하였다.

셋째, 政治·社會意識은 사회운동에 대한 인식, 자본주의관, 경제개혁정책에 대한 인식, 통일관 등을 측정지표로 삼았다. 그리하여 정치·사회의를 측정하기 위해 우리사회의 학생운동이나 노동운동 등 사회운동과 토지공개념, 금융실명제 등 경제개혁정책에 대해 동의하는 정도와 자본주의체제, 통일문제 등에 대한 견해에 관한 설문을 작성하였다.

3) 政策體系變數.

첫째, 政策內容變數로 일관성과 현실성을 하위변수로 설정하였는데 여기서

일관성이란 행정기관 상호간이나 선후정책 상호간에 있어서 정책내용의 일치성 또는 연속성으로 정의하고 행정기관 상호간의 정책내용의 일치정도와 정책내용의 변경정도를 측정지표로 하여 설문을 작성하고, 현실성은 정책내용의 실현가능성과 실제 상황과의 부합정도로 정의하여 실현가능성과 실제상황에의 부합정도를 측정지표로 하여 설문을 작성하였다.

둘째, 政策過程變數로는 정책과정에의 참여와 정책집행의 자의성을 하위변수로 선정하였는데 여기서 참여란 정책을 결정·집행하는 과정에 시민을 직접 참여시키며 이를 위한 제도적 장치가 마련되어 있는 상태로 정의하고, 참여에 대한 경험, 제도적 장치의 유무를 측정지표로 하여 설문을 작성하였으며, 정책집행의 자의성은 집행과정에 있어서 불공평하고 무리하게 집행하려고 하며 모든 정책의 수립 및 실시가 민주적 절차에 의하여 행하여지지 않는 것으로 정의하고, 법적용의 공정성, 자발적인 정책오류수정, 민주적 집행절차를 측정지표로 하여 설문을 작성하였다.

셋째, 政策弘報變數는 통일정책에 대한 정보를 어느 한쪽으로 편중되지 않고 사실대로 신속하게 알리는 것으로 정의하여 보도의 공정성과 보도의 적시성을 측정지표로 사용하여 설문을 작성하였다.

넷째, 정책담당자변수는 정책담당자들이 자신들이 맡은 일에 대한 전문지식과 변화에 대응할 수 있는 능력수준이 어느 정도이고 정책결정이나 집행과정에서 잘못에 대하여 책임을 지려는 마음가짐이 어느 정도인가를 내용으로 하고 있어 정책담당자의 능력과 책임성을 측정지표로 사용하여 설문을 작성하였다.

V. 資料의 蒐集 및 分析

1. 資料의 蒐集

본 연구는 정부의 통일정책신뢰에 대한 신뢰수준을 경험적으로 측정하고 정책신뢰에 영향을 미치는 요인들이 어떤 경로를 통해 영향을 미치는가를 분

일관성이란 행정기관 상호간이나 선후정책 상호간에 있어서 정책내용의 일치성 또는 연속성으로 정의하고 행정기관 상호간의 정책내용의 일치정도와 정책내용의 변경정도를 측정지표로 하여 설문을 작성하고, 현실성은 정책내용의 실현가능성과 실제 상황과의 부합정도로 정의하여 실현가능성과 실제상황에의 부합정도를 측정지표로 하여 설문을 작성하였다.

둘째, 政策過程變數로는 정책과정에의 참여와 정책집행의 자의성을 하위변수로 선정하였는데 여기서 참여란 정책을 결정·집행하는 과정에 시민을 직접 참여시키며 이를 위한 제도적 장치가 마련되어 있는 상태로 정의하고, 참여에 대한 경험, 제도적 장치의 유무를 측정지표로 하여 설문을 작성하였으며, 정책집행의 자의성은 집행과정에 있어서 불공평하고 무리하게 집행하려고 하며 모든 정책의 수립 및 실시가 민주적 절차에 의하여 행하여지지 않는 것으로 정의하고, 법적용의 공정성, 자발적인 정책오류수정, 민주적 집행절차를 측정지표로 하여 설문을 작성하였다.

셋째, 政策弘報變數는 통일정책에 대한 정보를 어느 한쪽으로 편중되지 않고 사실대로 신속하게 알리는 것으로 정의하여 보도의 공정성과 보도의 적시성을 측정지표로 사용하여 설문을 작성하였다.

넷째, 정책담당자변수는 정책담당자들이 자신들이 맡은 일에 대한 전문지식과 변화에 대응할 수 있는 능력수준이 어느 정도이고 정책결정이나 집행과정에서 잘못에 대하여 책임을 지려는 마음가짐이 어느 정도인가를 내용으로 하고 있어 정책담당자의 능력과 책임성을 측정지표로 사용하여 설문을 작성하였다.

V. 資料의 蒐集 및 分析

1. 資料의 蒐集

본 연구는 정부의 통일정책신뢰에 대한 신뢰수준을 경험적으로 측정하고 정책신뢰에 영향을 미치는 요인들이 어떤 경로를 통해 영향을 미치는가를 분

석해 붐으로써 정부의 통일정책에 대한 신뢰성의 제고방안을 모색해 보는데 연구의 목적이 있음에 관해서는 앞서 언급하였다.

본 연구에서는 이러한 목적을 달성하기 위해 설문지를 작성하여 조사를 단행하였는데 표본 추출방법은 대표성을 확보하기 위해 총화추출 방법과 무작위추출 방법을 병행하였다. 총화할당의 기준은 지역별, 거주지별, 연령별, 성별이었다. 전국적으로 서울·경기 280명, 충청 200명, 호남 250명을 표본으로 추출하여 1000부의 조사표를 배포하였는데 이중 862부가 회수되어 86.2%의 회수율을 나타냈다. 실제로 추출된 표본의 지역별, 거주지별, 연령별, 성별 내역은 다음 <표5-1>과 <표5-2>와 같다.

거주지\지역	서울·경기	충청	영남	호남	총계
대도시	122	67	107	101	397
중소도시	89	43	70	64	266
읍면	42	41	56	60	199
계	253	151	233	225	862

<표 5-1> 지역별·거주지별 표본의 분포

성별\연령별	20대	30대	40대	50대	60대	계
남자	244	157	128	69	6	604
여자	139	73	28	14	4	258
계	383	230	156	83	10	862

<표5-2> 연령별·성별 표본의 구성 내용.

2. 資料의 分析

1) 統一政策에 대한 信賴水準.

통일정책의 신뢰란 통일문제와 관련하여 정부의 활동이나 사업수행이 국민들의 규범적 기대에 따라 수행되고 있다는 신념을 의미한다. 이러한 통일정

개인적 요인		통일정책의 신뢰도		
		평 균	下 값	유의 수준
성 별	전 체	2.0386	5.36	0.021*
	남	1.8735		
	여	2.1111		
연 령 별	전 체	2.0386	12.55	0.0001**
	20 대	1.5004		
	30 대	2.1900		
	40 대	2.6829		
	50 대	3.3261		
	60 대	4.0000		
거 주 지 별	전 체	2.0386	3.10	0.0466*
	대 도시	1.9682		
	중소도시	2.2800		
	읍 · 면	2.3480		
SES	전 체	2.0524	2.80	0.0627
	상	2.5000		
	중	2.0232		
	하	2.0286		

〈표 5-3〉 통일정책 신뢰도에 대한 분산분석 결과

책의 신뢰도를 측정하기 위한 기준으로는 총괄평가의 관점에서 효과성, 적시성, 대응성을 선정하였으며, 5점 Likert 척도로 측정결과 통일정책에 대한 신뢰수준은 평균 2.0으로 중간수준보다 훨씬 낮게 나타나 있다. (가설1 채택).

이러한 통일정책의 신뢰수준이 개인적 요인에 따라 어떠한 차이가 있는가를 살펴보기 위해 분산 분석한 결과는 다음 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3>에서 보는바와 같이 성별로는 남자가 여자보다 신뢰의 정도가 조금 낮게 나타났으며, 연령별로는 젊은 층일수록 신뢰의 정도가 낮은 것으로 나타났다. 또한 거주지에 따른 신뢰정도는 대도시의 경우가 가장 낮은 것으로 나타났으며, 사회·경제적 지위(SES)에 따른 신뢰는 상위계층의 경우가 가장 높게 나타났으나 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 요약하면 우리나라의 경우 여자보다는 남자가, 젊은 층일수록, 대도시에서 사는 사람일수록 정부의 통일정책에 대한 불신의 정도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 현상들이 나타나게 된 것은 이들 집단들이 다른 집단들에 비해 정부의 통일정책에 대한 지식도 많이 알고 있으나 정부의 통일정책이 그들의 요구를 충족시키는데 효율적으로 대처하지 못하고 있기 때문이 아닌가 생각된다.

한편, 개인적 요인변수들중 둘 이상의 변수들이 상호 결합하여 통일정책신뢰도에 미치는 효과를 검토하기 위하여 두 변인간 상호작용 효과분석을 한 결과는 다음 <표 5-4>와 같다.

구분 \ 변인	성 · 연령	성 · 거주지	성 · SES	연령 · 거주지	연령 · SES	거주지 · SES
F 값	2.42	1.32	2.53	1.73	2.64	2.07
유의수준	0.0934	0.1732	0.0832	0.1643	0.788	0.1232

<표 5-4> 두 변인간 상호작용 효과 분석

<표 5-4>에서 보는 바와 같이 개인적 요인변수들이 서로 결합하여 통일정책의 신뢰수준에 영향을 미치는가를 분석해 본 결과 어느 유형의 결합도 5% 유의수준하에서 유의한 영향을 미치지 못하였다.

2) 統一政策信賴性 影響要因의 經路分析

(1) 統一政策信賴性 影響要因分析

본 연구에서는 정책신뢰에 영향을 미치는 요인으로 개인적 요인, 문화·심리적 요인, 정책체계 요인을 설정하였다. 그런데 문화·심리적 요인이나 정책체계 요인은 다차원적 개념이므로 요인분석을 통하여 몇가지 요인으로 정리할 필요가 있다. 그리하여 본 연구에서는 문화·심리적 요인과 정책체계 요인의 모든 설문에 대해 요인분석한 결과 7개의 요인이 추출되었다.

〈표 5-5〉에서 보는바와 같이 문화·심리적 요인과 정책체계 요인은 앞의 이론적 배경에서 설정한 7개 요인과 일치하게 나타났다.

요인 I은 정책내용과 관련된 요인이므로 정책내용요인이라 하고 요인 II는 정책담당자와 관련된 요인이므로 정책담당자요인이라 명명하였다. 마찬가지로 방법으로 요인 III은 정책과정요인, 요인 IV는 정책홍보요인, 요인 V는 정치·사회적의식, 요인 VI은 계층간 갈등의식요인, 요인 VII은 정책효능감요인이라 하였다. 따라서 본 연구에서는 통일정책신뢰에 영향을 미치는 요인으로 ㉠ 성, ㉡ 연령, ㉢ 거주지, ㉣ 사회·경제적 지위(SES), ㉤ 정책적 효능감, ㉥ 계층간 갈등의식, ㉦ 정치·사회적의식, ㉧ 정책내용, ㉨ 정책과정, ㉩ 정책홍보, ㉪ 정책담당자 등 11개의 독립변수를 설정하였다.

여기서 문화·심리적 변수들과 정책체계 변수들에 대해 5점 Listert 척도로 측정된 결과는 다음 〈표 5-6〉과 같다. 〈표 5-6〉에서 보는 바와 같이 문화심리적 변수들의 경우 계층간 갈등의식은 3.02로 중간수준이며 정책효능감과 정치·사회적의식(진보성)은 중간이하로 낮게 나타나 대체로 보수성향을 띠고 있으며 통일정책에 대한 이해도나 영향을 미칠 수 있다라는 확신감 정도는 낮음을 알 수 있다. 그리고 정책체계 변수들의 경우에는 모두 중간수준 이하로 나타나 통일정책과 관련된 정책체계에 대한 국민들의 평가는 비판적임을 알 수 있다.

그중에서도 특히 정책과정에 대한 신뢰감이 가장 낮고 다음으로는 정책담당자, 정책내용, 정책홍보 순으로 나타났다.

항 목	요인 I	요인 II	요인 III	요인 IV	요인 V	요인 VI	요인 VII
정책 이해감	0.05	0.04	-0.05	0.12	0.07	0.19	0.58
정책 영향감	0.22	0.14	-0.02	0.23	0.07	0.08	0.47
계층갈등 인식도	-0.08	-0.04	0.29	-0.09	0.12	0.52	0.08
계층갈등 경험도	-0.06	-0.05	0.28	-0.02	0.13	0.64	0.06
계층갈등 해소 가능성	-0.07	-0.08	0.23	-0.03	0.21	0.47	0.01
사회운동에 대한 인식	0.28	0.12	0.21	0.21	0.60	0.03	-0.04
빈부격차에 대한 인식	0.31	0.20	0.05	0.18	0.46	0.16	-0.25
경제개혁정책에 대한 인식	0.12	0.19	0.18	0.31	0.53	0.12	-0.18
통일문제에 대한 인식	0.14	0.17	0.01	0.24	0.45	0.13	-0.02
행정기관간의 협력	0.63	0.20	0.24	0.23	-0.29	-0.08	0.01
정책내용의 일관성	0.61	0.23	0.34	0.18	-0.21	-0.04	0.04
실현 가능성	0.72	0.19	0.05	0.10	-0.05	-0.13	0.07
업무수행 능력	0.28	0.54	0.24	0.14	0.18	0.07	0.17
책 임 감	0.32	0.47	0.21	0.09	0.01	0.10	0.10
공복의식	0.20	0.51	0.12	0.11	0.24	0.03	0.09
참 여	0.29	0.32	0.49	0.29	0.34	-0.08	0.16
집행의 자의성	0.24	0.21	0.44	0.17	0.12	-0.08	0.16
보도의 공정성	0.25	0.25	0.21	0.74	0.21	-0.02	0.04
보도의 신속성	0.27	0.23	0.23	0.71	0.23	-0.01	0.07

〈표 5-5〉 요인분석 결과

변수 구분	정 책 효능감	계 층 간 갈등의식	정 치 · 사 회 의 식	정 책 내 용	정 책 과 정	정 책 담당자	정 책 홍 보
평 균	2.15	3.02	1.99	2.24	2.07	2.14	2.40
표준편차	0.79	0.35	0.45	0.68	0.71	0.90	0.82

〈표 5 - 6〉 독립변수의 측정결과

(2) 經路分析

경로분석(Path analysis)은 여러 변수들 간의 인과관계를 규명하기 위한 기법중의 하나로 변수들의 관계에 대해 논리적으로 설명해 줄 수 있다. 인과관계에 대한 이론에서 어떤 변수들에게 영향을 미치는 관계에 대해 회귀모형을 이용하여 밝혀내는 것이다. 이러한 방법에 입각하여 본 연구에서는 통일정책에 영향을 미치는 요인들의 관계에 대해 회귀식으로 표현하면 다음과 같다.

$$FE = X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

$$FC = FE + X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

$$FP = FC + FE + X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

$$FPC = FP + FC + FE + X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

$$FPP = FP + FC + FE + X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

$$FPO = FP + FC + FE + X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

$$FPR = FP + FC + FE + X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

$$Y = FPC + FPP + FPO + FPR + FP + FC + FE + X_{11} + X_{12} + X_2 + X_{31} + X_{32} + X_{33} + X_4$$

(X₁₁:남자, X₁₂:여자, X₂:연령, X₃₁:대도시, X₃₂:중·소도시, X₃₃:읍·면, X₄:SES, FE:정책적효능감, FC:계층간 갈등의식, FP:정치·사회적의식, F·PC:정책내용, F·PP:정책과정, F·PO:정책담당자, F·PR:정책홍보, Y=통일정책의 신뢰수준)

이러한 회귀모형의 경로계수들을 알아내기 위해 먼저 회귀분석을 한 다음 유의미하지 않은 변수들을 제외시키고 유의미한 변수들만 가지고 다시 회귀분석을 한 결과 다음 〈표 5-7〉과 같다.

〈표 5-7〉에서 보는 바와 같이 연령은 계층간 갈등의식에 부(-)의 영향을 미치고 있으나 정책내용, 정책과정, 정책홍보, 정책담당자에 대한 평가인 정책체

종속변수 독립변수	효능감	계층간 갈등의식	정치· 사회의식	정 책 체 계				통 일 신 리	
				정책내용	정책과정	정책홍보	정책담당자		
연 령	N.S	-0.1274* (0.0448)	N.S	0.3916* (0.0001)	0.3915** (0.0001)	0.3912** (0.0001)	0.3344** (0.0001)	0.6714** (0.0001)	
성 별	남	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	-0.1231 (0.0500)	
	여	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	
거 주 지	대 도시	0.4208* (0.0222)	N.S	0.4214* (0.0265)	N.S	N.S	N.S	0.4661** (0.0045)	N.S
	중소도시	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S
읍·면	N.S	-0.3610* (0.0455)	-0.3762* (0.0438)	0.3884* (0.0133)	0.5105** (0.0013)	N.S	0.6474** (0.0001)	0.1620* (0.0340)	
S E S	N.S	0.1326* (0.0335)	N.S	N.S	-0.1245* (0.0222)	N.S	N.S	N.S	
효 능 감	-	-0.1251* (0.0414)	N.S	0.3636** (0.0001)	0.3188** (0.0001)	0.3278** (0.0001)	0.3319** (0.0001)	N.S	
계 층 간 갈 등의 식	-	-	N.S	-0.1369* (0.0105)	N.S	-0.1228* (0.0277)	N.S	N.S	
정 치 · 사 회 의 식	-	-	-	-0.1621* (0.0440)	N.S	N.S	N.S	N.S	
정 책 체 계	정책내용	-	-	-	-	-	-	0.0847* (0.0253)	
	정책과정	-	-	-	-	-	-	0.3637** (0.0001)	
	정책홍보	-	-	-	-	-	-	0.0679* (0.0448)	
	정 책 담 당 자	-	-	-	-	-	-	0.0850* (0.0162)	
R ²	0.0308	0.0679	0.0333	0.3512	0.3268	0.2862	0.3071	0.8594	

(N.S : 유의미하지 않음)

〈표 5-7〉 경로계수 분석결과

계에 대해서는 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며 통일정책의 신뢰성에 대해서도 매우 유의미한 정(+)¹의 영향을 미치고 있다.

즉 연령이 높을수록 계층간의 갈등의식을 덜 느끼며 통일정책과 관련된 정책체계에 대해서도 긍정적인 평가를 함으로써 통일정책에 대한 신뢰수준이 높은 것으로 나타났다. 성별의 경우는 통일정책의 신뢰도를 제외한 다른 영향요인에 대해서 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 앞의 분산분석의 결과와도 일치하고 있다. 거주지별로는 대도시의 경우 정책 효능감, 정치·사회²의식, 정책담당자 등에 직접적인 정(+)¹의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 대도시 주민들은 정책 효능감이 상대적으로 높고 진보성을 떠나 정책담당자들에 대한 평가는 긍정적임을 알 수 있다. 읍·면의 경우는 계층간 갈등의식과 정치·사회²의식에 대해서 부(-)¹의 영향을 미침으로써 갈등의식이 비교적 미약하며 보수성을 띤 것으로 나타났고, 정책내용, 정책과정, 정책담당자 등 정책체계에 대해서는 정(+)¹의 영향을 미쳐 정책체계에 대해서는 비교적 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났으며 통일정책신뢰도에 대해서도 직접적인 정(+)¹의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 한편 사회·경제적 지위(SES)는 계층간 갈등의식에 정(+)¹의 영향을 미치고 정책과정에 대한 평가에는 부(-)¹의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 즉 지위가 높을수록 계층간 갈등에 대해서 심각한 것으로 인지하고 있으며, 통일정책의 결정과정이나 집행과정에 대해서도 비판적임을 알 수 있다. 이것은 교육수준이 높은 지식인 계층의 정치·사회²에 대한 비판의식을 반영한 결과가 아닌가 생각된다. 정책 효능감은 계층간 갈등의식에 대해서 부(-)¹의 영향을 미치나 정책체계 전반에 대해 매우 유의미한 정(+)¹의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 정책효능감이 높을수록 계층간의 갈등의식은 낮으며 정책체계 전반에 대해 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났으며, 계층간의 갈등의식은 정책체계 변수중 정책내용과 정책홍보에 부(-)¹의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 갈등의식이 높을수록 통일정책의 내용과 정책홍보에 대해 비판적임을 알 수 있다. 정치·사회²의식은 통일정책내용을 제외한 어떠한 요인에도 직접적인 영향을 미치지 못했으며(가설5 부분채택), 정책체계변수들은 모두 통일정책의

신뢰도에 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 정책체계에 대한 평가 여하가 통일정책의 신뢰성에 중요한 영향을 미침을 알 수 있다(가설6 채택).

이상의 논의를 바탕으로 할때 통일정책의 신뢰성에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로는 연령과 정책체계변수이며, 정책체계변수중에서는 정책과정변수가 가장 큰 영향을 미치고 있으며 거주지와 성별변수도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 사회·경제적 지위와 효능감, 계층간 갈등의식, 정치·사회의식 등은 정책체계를 통해 간접적으로 영향을 미치고 있는 것으로 분석결과 나타났다(가설3.4 부분적 채택).

VI. 統一政策의 信賴性 提高方案

지금까지의 논의에서 정부의 통일정책에 대한 신뢰도는 정책과정, 정책내용, 정책담당자, 정책홍보 등 정책체계변수와 연령, 거주지 성별 등 개인적 요인변수에 의해 직접적인 영향을 받고 있음을 알았으며, 사회·경제적 지위(SES)나 정책효능감, 계층간 갈등의식, 정치·사회의식 등은 정책체계변수를 통하여 간접적으로 영향을 미치고 있음을 알았다. 그리고 통일정책과 관련된 정책체계에 대한 평가에 있어서는 매우 비판적임이 밝혀졌다. 그렇다면 이러한 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인들을 어떻게 통제함으로써 통일정책의 신뢰성을 높일 수 있을 것인가?

먼저 일반적인 방향을 제시하고 이에 따른 구체적인 방안을 제시하겠는데 연령, 거주지와 같은 개인적 요인변수들은 통제가 불가능한 변수들이기 때문에 비교적 통제가 가능하다고 생각되는 정책체계변수들을 중심으로 신뢰성 제고방안을 모색해 보기로 한다.

첫째, 정부의 통일정책은 국민을 위한 정책이어야 한다. 여기서 국민을 위한 정책이라 함은 단순하게 정책담당자들의 판단에 의존한다는 의미가 아니고 정책과정에 있어서 국민에 의한 통제나 국민의 참여가 보장된 정책이어야

신뢰도에 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 정책체계에 대한 평가 여하가 통일정책의 신뢰성에 중요한 영향을 미침을 알 수 있다(가설6 채택).

이상의 논의를 바탕으로 할때 통일정책의 신뢰성에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로는 연령과 정책체계변수이며, 정책체계변수중에서는 정책과정변수가 가장 큰 영향을 미치고 있으며 거주지와 성별변수도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 사회·경제적 지위와 효능감, 계층간 갈등의식, 정치·사회의식 등은 정책체계를 통해 간접적으로 영향을 미치고 있는 것으로 분석결과 나타났다(가설3.4 부분적 채택).

VI. 統一政策의 信賴性 提高方案

지금까지의 논의에서 정부의 통일정책에 대한 신뢰도는 정책과정, 정책내용, 정책담당자, 정책홍보 등 정책체계변수와 연령, 거주지 성별 등 개인적 요인변수에 의해 직접적인 영향을 받고 있음을 알았으며, 사회·경제적 지위(SES)나 정책효능감, 계층간 갈등의식, 정치·사회의식 등은 정책체계변수를 통하여 간접적으로 영향을 미치고 있음을 알았다. 그리고 통일정책과 관련된 정책체계에 대한 평가에 있어서는 매우 비판적임이 밝혀졌다. 그렇다면 이러한 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 요인들을 어떻게 통제함으로써 통일정책의 신뢰성을 높일 수 있을 것인가?

먼저 일반적인 방향을 제시하고 이에 따른 구체적인 방안을 제시하겠는데 연령, 거주지와 같은 개인적 요인변수들은 통제가 불가능한 변수들이기 때문에 비교적 통제가 가능하다고 생각되는 정책체계변수들을 중심으로 신뢰성 제고방안을 모색해 보기로 한다.

첫째, 정부의 통일정책은 국민을 위한 정책이어야 한다. 여기서 국민을 위한 정책이라 함은 단순하게 정책담당자들의 판단에 의존한다는 의미가 아니고 정책과정에 있어서 국민에 의한 통제나 국민의 참여가 보장된 정책이어야

한다는 의미이다.

둘째, 통일정책의 신뢰성은 정책내용의 질에 많은 영향을 받고 있는데, 정책내용의 질은 정책담당자의 능력이나 공복의식, 책임감 등이 높을 때 높아진다고 볼 수 있다.

셋째, 적정수준의 홍보가 있어야 한다. 통일정책에 대한 과다홍보 또는 과소홍보는 정책불신의 원인이 된다.

이상과 같은 세가지의 기본적인 방향에서 정부의 통일정책에 대한 신뢰성 제고방안을 좀더 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

1. 政策過程에 있어서 參與의 擴大

모든 정책은 일련의 과정을 거쳐 만들어 진다. 이러한 과정에서 어떤 정책은 많은 참여자들의 영향을 받아 이루어지며 또 어떤 정책은 소수의 사람들에 의해 결정되기도 한다. 소수의 사람들에 의해 이루어지는 정책은 경우에 따라 합리적일 수도 있겠으나 그것은 민의를 수렴치 않은 정책이기 때문에 집행과정에 있어서 많은 갈등을 야기시킬 수 있다. 즉 현실성이 결여될 수 있다는 것이다.

통일문제 해결을 위한 정책과정에 있어서도 많은 참여는 통일정책의 현실성을 제고시켜 국민들로 하여금 정책신뢰를 높이게 하는 것이다. 통일정책을 국민의 모든 계층이 참여하여 결정하게 되면 모든 국민들로 부터 신뢰를 받게 되며 집행과정에 있어서도 갈등의 소지가 적어져 그 효과는 크게 나타날 것이다. 특히 6공화국에 들어와 통일문제를 둘러싸고 정부와 학생 및 재야세력간에 많은 갈등과 마찰을 빚어왔다. 정부가 통일논의를 완전히 독점하고 있다는 비판들이 제기된 것이다. 이러한 시대적 상황에 비추어 보더라도 정부의 통일정책결정과정을 좀더 개방시킴으로써 참여를 확대시키게 되면 갈등의 소지가 적어지고 그만큼 통일정책에 대한 신뢰도도 높아질 것이다.

2. 政策內容의 現實性 및 一貫性 維持

정부의 통일정책이 아무리 많은 사람들이나 이익집단의 참여와 훌륭한 견

해에 토대를 두고 결정되었다 하더라도 그 내용이 비현실적인 것이라면 그것은 통일문제를 해결하는 쪽보다는 오히려 악화시키는 방향으로도 작용 할 수 있다.

따라서 통일정책의 내용은 구체적이고 명확하여 실현가능성이 있어야 하며 시대적 상황에 잘 적응할 수 있어야 한다. 또한 통일정책과 관련된 여러 부처중 어느 한 부처가 자기의 입장만 생각한 정책내용을 담고 있다면 그 부처에서는 만족스럽겠지만 전체적인 측면에서는 만족스럽지 못한 내용이 될 수 있다. 이러한 경우 전체적인 측면에서 볼 때 통일정책은 현실성이 결여된 것으로 파악된다.

이러한 통일정책의 현실성 뿐만 아니라 일관성도 통일정책신뢰에 있어 매우 중요하다. 그동안 국민들이 통일정책을 불신 해 왔던 것은 통일정책의 일관성과 지속성이 부족했기 때문이라 볼 수 있다. 가령 한가지 예를들면 남북 문제에 대한 선언 이후에 관련된 여러 후속조치들이 뒤따르지 못하여 대통령의 선언취지와 보안법과 같은 관련법률의 내용이 상호충돌된 측면이 있어 왔는데 이것도 역시 일관성 결여의 한 예라고 할 수 있다. 아무리 좋은 정책이라도 자주 바뀌면 이를 집행하는 행정기관이나 국민들의 입장에서는 불안하고 통일정책을 불신하여 소극적인 자세를 보이는 것이다. 그러므로 정부의 통일정책은 일관성을 지녀야 하며 한번 세운 정책은 강한 의지로 실천해야 한다. 이렇게 할때 정부의 정책추진에 대한 국민들의 신뢰는 강화될 것이다. 따라서 정부는 통일정책의 내용에 있어 현실성과 일관성을 유지할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

3. 政策擔當者의 能力開發과 倫理確立

아무리 좋은 행정제도가 갖추어져 있더라도 이를 운영하는 정책담당자의 윤리의식이 결여되어 있을때는 정책은 신뢰받지 못한다. 정책담당자는 국민의 공복으로 모든 국민들에게 정직하게 업무를 수행해야 한다. 또 스스로 그런 의식을 가져서 국민이 믿고 따를 수 있도록 솔선수범해야 한다. 자신보다도 국민과 국가 사회를 먼저 생각하는 의식을 향상시켜야 한다. 정부가 아무

리 좋은 윤리강령을 제정하여 실시한다고 하더라도 정책담당자들 스스로 지키려는 노력이나 의식이 없이는 성공을 이루기 어렵다.

또한 정책담당자는 국민과 같은 행위를 하여도 이에 대한 책임은 더 크다고 하는 의식을 받아들여야 하는 것이다. 왜냐하면 정책담당자는 보다 큰 영향력을 갖고 있기 때문이다. 만약 통일정책담당자들이 책임성이 결여된 채로 정책을 결정하고 집행한다면 정책의 효과는 기대할 수 없고 국민들의 신뢰 수준도 형편없게 저하될 것이다.

여기서 통일정책담당자라 함은 통일정책결정자와 통일정책집행자로 나누어 볼 수 있다. 통일정책결정자는 복잡한 통일문제의 해결을 위해 전문성이 요구된다. 아울러 판단력이나 직관력도 필요하고 정책결정시 협조기관과의 정치적 흥정에 대한 능력도 있어야 한다. 또한 최고지도자나 의회로부터 정치적 지원을 확보하지 못하거나 정책집행자에 대한 통제·유인능력이 결여되면 정책의 성공은 기대할 수 없다. 마찬가지로 통일정책 집행자도 정책집행을 위한 문제해결능력이나 전문성이 요구되며, 상급기관과 관련기관들로 부터 정치적 지원이나 협조를 얻을 수 있고 하부기관들에 적절한 감독과 유인을 제공하는 리더십이 있어야 한다. 이러한 통일정책담당자들의 윤리의식이나 능력여하는 통일정책에 대한 신뢰성을 높이는데 매우 중요하다.

따라서 각종 교육과 훈련을 통해 통일정책담당자들의 윤리의식과 능력발전을 위한 노력이 요망된다고 하겠다. 여기서 교육은 특정한 직책과는 직접적인 연관성을 갖지 않는 개인의 일반적인 잠재능력을 종합적으로 개발하는 것을 말하며, 반면에 훈련은 직무를 위한 능력을 발전시키는 것을 의미한다. 이렇게 교육과 훈련은 엄밀한 의미에서 개념상의 차이가 있지만 교육·훈련은 개인의 모든 능력과 태도를 발전시키는 포괄적인 개념으로 이해되고 있다.

특히 90년대에 들어와서는 동구권의 변화뿐 아니라 소련의 급격한 변화로 인해 한반도를 둘러싼 국제환경이 급변하고 있는데 이렇게 급변하는 국제환경은 통일정책 담당자들에게 고도의 전문성과 새로운 적응능력을 더욱 요구하므로 정책담당자들에 대한 교육·훈련의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 따라서 통일정책에 대한 신뢰성을 높이기 위해서는 통일정책 담당자들에게 각

종 교육·훈련을 통해 전문지식을 습득시키고 쇄신적인 성격과 가치관 및 행태를 지닐 수 있도록 노력해야 할 것이다.

4. 政策開發의 活性化

통일정책을 둘러싼 환경의 변화가 큰 경우 정책담당자는 환경변화에 적절하게 반응하거나 대응함으로써 통일문제를 해결하기 위한 여러가지 노력을 해야 한다. 그러나 그동안 정부의 통일정책은 이러한 환경변화에 시기적절하게 대응하지 못하는 경우가 많았으며, 때로는 많은 희생과 부담을 수반하면서 집행되기도 하였다. 남북문제에 대한 노대통령의 선언이 있고 난 후에도 보안법을 그대로 존속시켜 왔는데 보안법의 내용은 대통령선언내용과 상당한 부분이 충돌되고 있어 국민들에게 혼란을 가져오게 되는 경우도 있으며 희생되는 수도 있게 된다. 따라서 통일정책의 신뢰성을 높이기 위해서는 시대적 상황에 적합한 좋은 정책을 개발함으로써 반대와 저항을 줄이고, 무관심을 관심으로 변화시켜 국민들로 부터 정치적 지지를 확보할 수 있어야 한다. 그런데 우리나라에서 정책을 개발할때 문제점의 하나는 정책결정자가 바뀔때마다 기존의 정책을 무비판적으로 폐지하고 새로운 정책을 개발함으로써 실적을 올려 과시하려는 경향이 있는데 이러한 행태는 사라져야 할 것이다. 그리고 통일정책을 개발하고자 할 때는 많은 정보와 시간을 필요로 하기 때문에 관련정보의 생산, 보관, 유통, 활용의 체제가 구비되어야 할 것이다. 그리하여 정보의 실수요자들로 하여금 정보를 항상 편리하게 활용할 수 있도록 함으로써 정책개발이 보다 합리적으로 신속하고 정확하게 이루어질 수 있도록 지원해 주어야 할 것이다.

5. 適切한 政策弘報

통일정책이 국민들로 부터 신뢰를 받기 위해서는 적절한 홍보활동이 있어야 한다. 정책홍보에 있어 과다홍보 또는 과소홍보가 이루어질때는 오히려 불신의 원인이 된다. 여기서 과다홍보는 통일정책에 대한 선전을 남용하거나 일관성이 없는 지나친 홍보를 함으로써 정보의 왜곡과 정보에 대한 회의를

가져오게 하고, 과소홍보는 정부에 대한 의심을 야기시켜 유언비어의 확산을 가져와 정책불신을 초래한다.

그동안 정부는 우리의 통일정책에 대해서는 지나치게 홍보한 반면 북한의 통일정책이나 사회실상에 대해서는 지나치리만큼 정보를 차단하여 오다가 점차 북한에 대한 정보가 국민들에게 알려지면서 부터 정부의 통일정책 나아가서는 정치체제 자체에 대해서까지 불신감이 팽배해지게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 정부의 통일정책의 신뢰성을 제고하기 위해서는 매스컴을 통한 의도적인 편중보도는 시정되어야 하며, 국민의 관심을 일시적으로 돌리기 위한 상징조작은 피해야 할 것이다.

Ⅶ. 結 論

본 연구에서는 우리나라 統一政策에 대한 信賴性에 影響을 미치는 요인들은 무엇이며, 이들 要因들이 과연 어떤 경로를 거쳐 영향을 미치는가를 살펴봄으로써 통일정책에 대한 신뢰성 提高方案을 모색해 보는데 연구의 목적을 두었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 文獻研究를 통해 政策信賴에 영향을 미치는 요인들을 抽出한 다음 이들 요인들을 바탕으로 설문지를 작성하여 調査하였다. 標本抽出은 代表性을 확보하기 위해 20세이상의 전국민을 대상으로 總和抽出方法과 無作爲抽出方法을 병행하여 862명을 선정하였다. 이렇게 수집된 자료를 분석한 결과 본 연구에서 도출된 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 통일정책에 대한 信賴水準은 중간이하로 매우 낮기 때문에 信賴性提高를 위한 각별한 노력이 요망된다는 점이다. 이를 위해서 統一政策에 대한 不信要因을 보다 철저히 규명하고 구체적인 처방방안의 모색과 이를 實現시키기 위한 각종 노력이 요구된다.

둘째, 정부의 統一政策信賴性에 影響을 미치는 要因으로는 개인적 요인, 문화·심리적요인, 정책체계요인등을 선정하여 분석해 본 결과 통일정책의 신뢰

가져오게 하고, 과소홍보는 정부에 대한 의심을 야기시켜 유언비어의 확산을 가져와 정책불신을 초래한다.

그동안 정부는 우리의 통일정책에 대해서는 지나치게 홍보한 반면 북한의 통일정책이나 사회실상에 대해서는 지나치리만큼 정보를 차단하여 오다가 점차 북한에 대한 정보가 국민들에게 알려지면서 부터 정부의 통일정책 나아가서는 정치체제 자체에 대해서까지 불신감이 팽배해지게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 정부의 통일정책의 신뢰성을 제고하기 위해서는 매스컴을 통한 의도적인 편중보도는 시정되어야 하며, 국민의 관심을 일시적으로 돌리기 위한 상징조작은 피해야 할 것이다.

Ⅶ. 結 論

본 연구에서는 우리나라 統一政策에 대한 信賴性에 影響을 미치는 요인들은 무엇이며, 이들 要因들이 과연 어떤 경로를 거쳐 영향을 미치는가를 살펴봄으로써 통일정책에 대한 신뢰성 提高方案을 모색해 보는데 연구의 목적을 두었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 文獻研究를 통해 政策信賴에 영향을 미치는 요인들을 抽出한 다음 이들 요인들을 바탕으로 설문지를 작성하여 調査하였다. 標本抽出은 代表性을 확보하기 위해 20세이상의 전국민을 대상으로 總和抽出方法과 無作爲抽出方法을 병행하여 862명을 선정하였다. 이렇게 수집된 자료를 분석한 결과 본 연구에서 도출된 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 통일정책에 대한 信賴水準은 중간이하로 매우 낮기 때문에 信賴性提高를 위한 각별한 노력이 요망된다는 점이다. 이를 위해서 統一政策에 대한 不信要因을 보다 철저히 규명하고 구체적인 처방방안의 모색과 이를 實現시키기 위한 각종 노력이 요구된다.

둘째, 정부의 統一政策信賴性에 影響을 미치는 要因으로는 개인적 요인, 문화·심리적요인, 정책체계요인등을 선정하여 분석해 본 결과 통일정책의 신뢰

성에 직접적인 영향을 미치는 변수는 개인적인 요인중에서 연령과 居住地, 성별이며, 政策體系要因은 정책내용, 정책과정, 정책담당자, 정책홍보 등 모든 변수들이 信賴性에 직접적인 影響을 미치는 것으로 밝혀졌다.

한편 문화·심리적요인은 통일정책의 신뢰성에 직접적인 영향은 미치지 아니하고 政策體系變數들을 통하여 간접적인 영향만을 미치고 있는 것으로 밝혀졌다. 따라서 국민들의 정책체계에 대한 평가여하가 통일정책의 신뢰성에 중요한 영향을 미치고 있음을 알았으며, 통일정책에 대한 신뢰성 제고방안의 모색도 정책체계의 개선을 통해 가능할 것으로 생각된다.

셋째, 統一政策의 信賴性을 提高하기 위한 方案을 정책체계를 중심으로 모색해 보면 다음과 같다.

① 국민들의 의사를 충분히 수렴시키기 위해 정책과정을 개방시킴으로써 참여를 확대해 나가야 한다. ② 정책내용이란 측면에서 볼때 정책내용이 일관성과 현실성을 유지하도록 정책담당자들의 즉흥적인 아이디어나 독자적인 판단에 따라 정책을 결정해서는 아니되고 장기적인 비전과 현실에 대한 경험적 조사가 뒷받침 되어야 한다. ③ 정책담당자측면에서는 우선 공직윤리를 확립하고 통일정책과 관련된 전문적인 능력을 개발해야 한다. ④ 정책홍보측면에서는 매스컴의 불공정한 과잉홍보나 과소홍보가 있어서는 아니되고, 북한 의 실상이나 통일정책에 대한 정보도 지나치게 통제해서는 안된다.

넷째, 통일정책의 신뢰성을 제고하기 위한 노력은 꾸준히 계속되어야 하고 일시적인 치유방법으로는 신뢰회복이 어렵다는 점이다. 왜냐하면 우리나라 통일정책에 대한 불신은 역대정권이 계속되어 온 과정에서 축적된 결과이며 또한 신뢰의 형성은 오랜동안의 경험이나 사회화과정을 통해 이루어지기 때문이다.

본 연구의 한계라면 먼저 통일정책의 신뢰성에 영향을 미치는 모든 변수들을 포함한 좀더 포괄적인 研究模型을 설정하지 못했다는 점이다. 그래서 본 연구에 포함되지 않은 변수들의 영향에 대해서는 파악하기 어렵다. 다음으로 는 변수들의 測定指標에 문제가 있을 수 있다. 물론 기존 연구들로부터 발췌한 것이기는 하나 아직은 덜 체계화 되어 있어 2차지표로 보완하여야 할 것이다. 따라서 추후 연구에서는 보다 정교한 연구설계로 이상과 같은 한계점을 극복하는 노력이 필요하다 할 것이다.

◇ 집필자 소개 (계재순)

- 우성대
 - 목포대학교 조교수(국민윤리교육과)
 - 고려대 및 동대학원 정치외교학과(박사과정 수료)
 - 연구실적 : 자유의 개념에 관한 연구, 서양정치 사상사 역(R. N. Berk저)

- 이창훈
 - 한남대학교 조교수(정치외교학과)
 - 한국외대 일어과, 프랑스 파리대학원(국제정치학 박사)
 - 연구실적 : 조선에서의 노·일제국의 분규, 20세기초 프랑스의 대한정책 연구 등 중국의 대외정책(역서)

- 최수경
 - 충남대학교 조교수(정치외교학과)
 - 서강대 영문과, 프랑스 Notre Dame대학원(국제정치학 박사과정 수료)
 - 한국국제관계연구소 상임연구위원 역임
 - 연구실적 : 분단국가의 외교적 승인문제(한국), 김일성의 리더쉽 스타일, 동독과 북한의 외교정책비교 등 연구

- 박용현
 - 조선대학교 조교수(법과대학)
 - 조선대 및 동대학원 법학과(박사과정)
 - 연구실적 : 인권의 국제적 보호에 관한 사적 고찰, 한·일간 대륙붕 경계 측정 문제 등 연구

- 장윤수
 - 전남대학교 강사(정치학과)
 - 전남대 및 동대학원 정치학과(박사과정 수료)
 - 전남대 통일문제연구소 간사

- 최봉수
 - 단국대학교 강사(사회과학대)
 - 단국대 및 동대학원 행정학과 수료(행정학 박사)
 - 호서대강사, 단국대 정책과학연구소 간사
 - 연구실적 : 한국지방의회의 구성조건과 방안에 관한 연구, 조선 시대의 지방행정조직에 관한 연구, 교원보수제도, 북한의 지방 자치 수준 등 연구

- 오정수
 - 부산여대 전임강사(사회사업학과)
 - 서울대 및 동대학원 사회복지학과(박사과정 수료)
 - 연구실적 : 북한의 사회변동과 사회문제(최명 편, 북한개론), 북한의 사회체제변동과 사회정책의 전개과정 등 연구

- 박희서
 - 조선대학교 전임강사
 - 전남대 수학과, 서울대 대학원 행정학과(박사과정 수료)
 - 연구실적 : 통일정책결정요인 분석(노화준 공동), 사회복지예산의 결정요인 분석, 공공선택이론의 정책분석에의 적용과 한계 등

北韓·統一 研究 論文集 (I)

- 南北韓 統合 및 統一政策 分野 -

1991년 12월 10일 인쇄

1991년 12월 13일 발행

발행처 통일원

인쇄처 정문사문화(주)
