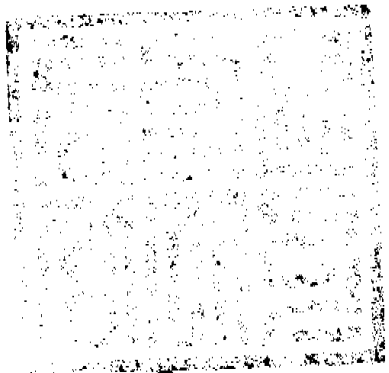


2131  
등 69호  
C.3

# 한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究



929

## ❑ 論文集을 내면서

第6共和國 出帆以後 政府는 開放과 和解를 追求하는 國際情勢의 變化에 副應하며 우리의 總體的 國力伸張등에 힘입어 南北間의 對決을 止揚하고 北韓을 民族共同體의 一員으로 包容해 나가려는 統一政策을 推進해 왔습니다.

이는 1988년 「7·7大統領 特別宣言」과 1989년 9월 11일 第147回 定期國會 開會式에서 大統領의 特別演說로 發表된 「한민족공동체 統一方案」으로 具體化되었습니다.

주지하다시피 한민족공동체 統一方案은 一貫性있게 自主·平和·民主의 原則을 바탕으로 하고 있으며, 進一步하여 統一까지 서로의 實體를 尊重하고 共存共榮을 追求하는 「南北聯合」의 中間過程을 거쳐 統一民主共和國을 實現해 나가는 包括的인 政策方向을 提示하고 있습니다.

政府는 이러한 政策方向에 立脚하여 南北對話에서도 轉換期的 內外情勢와 北韓 實情을 背景으로 南北高位級會談 및 體育, 文化分野에서의 交流 등 實質的인 信賴造成과 和解與件 造成을 위해 努力하였습니다.

아울러 政府는 民主化의 착실한 進展과 함께 統一問題에 대한 國民 各界各層의 다양한 意見收斂이 무엇보다도 중요하다는 認識에서 이를 충분히 政策에 反映하도록 努力하고 있습니다.

統一은 南과 北 全體 住民의 自由와 平和와 繁榮을 약속하고 保障하는 것이 되어야 한다는 점에서 統一論議는 現實에 바탕을 두고 超黨的 參與와 合意를 이룩하는 方向으로 건전하게 展開되어야 할 것입니다.

이러한 努力의 一環으로 製作된 本書는 지난해 發刊한 論文集 「한민족 공동체 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向」에 이은 두번째 論文集입니다.

이 論文集은 그동안 國內外 學者들이 여러 機會에 研究·發表한 글들을 編輯한 것으로서 한민족공동체 統一方案을 보다 體系的으로 研究하는데 도움이 될 것으로 기대합니다.

아울러 本書의 內容에 수록된 筆者의 意見이 반드시 우리院의 見解와 일치하는 것이 아님을 밝혀 둡니다.

1990년 12월

統一政策室長 崔 文 鉉

# 차례

統一方案 論文集 第2輯

## ● 한민족공동체 統一方案의 理論的 背景 朴 漢 植

I. 序 論 .....	9
II. 한민족공동체 統一方案의 當爲性 .....	10
III. 民族共同體의 理論的 背景 .....	14
IV. 한민족공동체 接近方法論 : 政策試案 .....	23
V. 結 言 .....	30

## ● 한민족공동체 形成에 관한 理論構造 具 宗 書

I. 머 리 말 .....	31
II. 統一의 方式 .....	34
III. 統一에 있어서의 韓國民族主義의 役割 -汎코리언主義 運動 .....	45
IV. 맺 음 말 .....	71

## ● 한민족공동체의 實現方案 申 正 鉉

I. 序 論 .....	73
II. 한민족공동체 統一方案의 特徵 .....	77
III. 『南北聯合』의 構造와 機能 .....	80
IV. 『南北聯合』의 實現方案 .....	85
V. 結 論 .....	92

## ● 民族共同體 憲章과 統一國家의 理念 李 容 弼

I. 머 리 말 .....	95
----------------	----

II. 民族共同體 憲章의 基本前提 .....	96
III. 平和와 統一의 基本方向 .....	98
IV. 機能的 複合體로서의 民族共同體 .....	100
V. 民族共同體의 再統合過程 .....	103
VI. 統一國家의 理念 .....	109
VII. 맺 음 말 .....	110

## ● 統一論議의 法的 分析

崔 大 權

I. 統一論議에 있어서의 現實과 當爲 및 戰略戰術 .....	113
II. 「統一」의 意義 .....	119
III. 統一을 支配하는 諸原則 .....	133
IV. 領土條項과 統一 .....	142
V. 國家保安法과 統一 .....	149

## ● 統一指向的 南北韓 關係의 法理論 研究

柳 炳 華

I. 統一指向的 南北交流를 위한 法的 基本關係定立 및 法的 整備	
1. 韓國休戰協定體制의 國際法的 分析 .....	157
2. 韓國 UN軍司令部의 解體에 관한 南北韓의 見解와 올바른 法的 解釋 .....	166
3. 分斷韓國의 法的 地位 .....	172
4. 統一指向的 南北交流를 위한 基本協定の 定立 및 南北韓의 法令整備 .....	180
II. 南北韓 紛爭解決制度의 마련과 運營	
1. 南北韓 紛爭解決制度의 確立 .....	198
2. 南北韓 紛爭解決制度의 運營 .....	208

● 獨逸統一과 南北關係의 發展方案 摸索 李 長 熙

I. 序 論 .....	213
II. 統獨에 寄與한 代表的 法的 文書 .....	214
III. 韓半島統一을 위한 法的 代案 .....	222
IV. 結 論 .....	228

● 韓蘇修交以後의 韓半島 統一環境 安 秉 俊

I. 過程으로서의 統一을 指向한 肯定的 變化 .....	231
II. 國際環境：交叉承認과 韓半島化 .....	233
III. 南韓環境：自信感과 攻勢 .....	236
IV. 北韓環境：守勢와 受容 .....	239
V. 南北韓關係：對決에서 協商時代로 .....	241



을 소개함으로써 이미 발표된 “한민족공동체” 形成의 必然性和 當爲性을 지적하고 또한 이를 爲한 具體的 政策代案을 摸索 또는 建議하는데 있다.

第6共和國이 제시한 이 統一方案은 정부가 출범이후 통일문제에 대한 국민의 다양한 의견을 여러 경로를 통해 수렴한 결과의 産物이라고 볼 수 있다. 따라서 지금까지 政治的 便宜에 의하여 즉흥적으로 제시되었던 그 어느 統一論보다 더욱 合理性이 크고 時代的 妥當성이 높다고 보아진다.

筆者 역시 평소부터 한반도 통일은 “政治統一”이라는 좁은 범주를 초월하여 “民族統一”이라는 개념의 重要性을 力說하여 왔다.(참조: 1989년 6월 18, 25, 7월 2일 KBS의 제3TV에서 발표된 “民族共同體의 理論的 基盤”) 여기에서 필자는 정부의 統一方案을 보완시킬수 있는 論理的 基盤을 제시함으로써 더욱 충실하고 설득력이 있는 政策決定에 도움이 되기를 希望한다. 물론, 現實的 與件과 政治的 制限性을 피부로 느낄 수 있는 立場이 아니라 단순한 학자(그것도 海外에 거주하는)의 나이브(naive)한 시각에서 分析하고 있는 점이 없지 않을 것이다. 그러나 다른 한편으로 볼 때 해외에서 韓半島의 國內外情勢를 좀더 客觀的으로 또한 國際政治의 變모를 좀 더 巨視的으로 살펴 볼 수 있다는 可能性을 고려할 때 本論文이 政策決定過程에 도움이 될 수도 있지 않을까 희망해 본다.

## II. 한민족공동체 統一方案의 當爲性

統一方案으로서의 民族共同體라는 概念은 그 概念自體의 설득력이나 심리적 매력이 있어서 選定된 것이 아니라고 생각한다. 이를 위해서는 우선 다른 方法의 非現實性을 인정하는 현실감각이 앞서게 되었던 것이다. 또한 東北亞를 위시한 世界政治의 變化를 경험적으로 이해하는 지식에 그 기반을 두었다고 볼 수 있으며 나아가서는 “平和”라는 大命題를 향한 未來指向的 着想에 기반되었다고 보는 것이 마땅하겠다.

### 1. 政治統一의 非現實性



南北이 協商(Negotiation)을 통하여 平和의으로 統一한다는 것은 이미 非現實的 着想이라는 것이 증명되었다고 보아야 할것이다. 이와같은 悲觀的 論理에는 다음과 같은 세가지의 엄연한 사실이 그 저변에 흐르고 있기 때문에 그것이 확고부동한 현실이 되고 말았다.

첫째, 많은 학자들이(예컨대 John W. Benton) 理論的으로 또는 實證的으로 내어놓은 命題가 있다. 그것은 바로 妥協이란 利害와 利害의 상충에서 그 解決點이 모색되는 것이지 質과 質을 달리하는 雙方間에는 適用되지 아니하는 概念이라는 것이다. 즉 個人間이나 集團間이나 國家間을 막론하고 量을 추구하는 이해의 관계가 아니라 異質的 價値觀과 行動規範을 가지고 있을 때는 타협에 의한 의견대립의 해소가 不可能하다는 말이다. 이렇게 볼 때 南北關係는 量의 差異에서 對立되는 관계가 아니라 그들사이의 차이는 理念, 價値, 生活哲學 등 人間意識 構造나 社會文化 自體의 差異에 依하여 對立되어 있다고 보는 것이 當연할 것이다.

둘째, 남북관계는 自己 스스로의 體制의 妥當性(또는 正統性)은 相對方 體制의 否定의 기반위에 두는 zero-sum 관계를 유지하고 있기 때문에 妥協에 의한 統一이 不可能하게 되는 것이다. 妥協이란 相互共益(positive sum 또는 共同善)을 擲계하는 方法이기전에는 그 實現性이 없는 것이다.

南北關係야말로 相互否定의 토대위에서 自體의 存在意義를 추구하여온 政治史를 가지고 있다고 보아 큰 오류가 아닐 것이다. 따라서 이와같은 관계가 시정되어 南北이 量에 依한 競爭關係가 되거나 相互利益을 기대할 수 있는 관계로 변하지 않으면 타협이 不可能하며 또한 政治統一로의 合意點을 摸索한다는것이 극히 어렵게 된다.

셋째, 더욱 직접적인 政治統一 悲觀論의 이유로는 政治人들의 定向(orientation)을 들 수 있겠다. 南北을 포함해서 어느 누구도 자기들의 既得權을 양보하면서까지 統一을 원치 않는 것이 적나라한 우리의 현실이다. 그러므로 相互交流가 오랫동안 활짝 열렸었고 지금에 와서는 장벽이 完全히 무너지다시피 된 東西獨도 單一政府와 單一憲法을 만드는 것이 어려운 이유는 바로 이 既得權의 게임이기 때문이다.

이와같이 政治統一이란 分斷된 우리에게는 매혹적인 命題이지만 그 實現性이 결여될뿐 아니라 오히려 이같이 매혹적인 神話(myth)를 政治的 편의(政權延長, 政策正當化)에 이용하여 온 것이 우리의 政治史였다고 해도 過言이 아닐 것이다.

## 2. 世界史의 潮流와 北方外交

1988년 7월 7일에 발표된 소위 北方外交의 本質은 실로 世界史의 조류에 부합된 政策이라고 보겠다. 물론 第6共和國의 政治的 與件은 그와 같은 획기적인 政策이 요구된 것도 사실이며 노태우 대통령의 政治基盤을 구축하는데 하나의 발판이 된 것도 否定할 수 없지만 理念과 體制를 초월하여 國交를 추구한다는 것은 後期冷戰時代(post-cold war era)에 부합되는 政策方向이라고 보겠다.

특히 국제정세를 고찰할 때 北方政策은 선견지명이 있었던 着想이라고 분석할 수 있다. 헝가리, 유고, 체코, 폴란드 등의 東歐 社會主義 國家들은 물론, 소련 自體에도 큰 變化를 경험하고 있으며 이는 冷戰에 의한 世界秩序를 급기야는 무너뜨리고 말 것이다. 그러나 이같은 社會主義 國家의 개혁 바람을 西歐自由民主主義의 승리로 보아넘기는 것은 오류가 아닐 수 없다. 사회주의 국가들은 각각 자체내의 構造的 矛盾을 인정하고 보다 개방되고 個人의 인센티브를 조장시키는 가운데 産業化와 經濟成長을 꾀하기에 이르렀다. 뿐만아니라 共產主義一黨政治에서 多黨競選을 수용하는 政治 풍토를 조성하고 있다. 이는 一黨獨裁, 특히 情報政治에 기반을 둔 공포의 정치가 産業化와 國際市場에서의 경쟁에는 效率性이 높지 않다는 결론을 제각기 내린 것이라고 볼 수 있다. 그러나 더 重要的인 原因은 소련의 改革政策에 따른 外交政策의 변화에 기인되어 東歐 共產主義의 변화가 加速되었다고 보아야 할 것이다. 소련의 고르바초프가 급격한 개혁을 포괄적으로 단행하지 아니하였다면 오늘날과 같은 東歐의 變化는 기대할 수 없을 것이다.

그리하여 韓國의 北方政策이 때를 만나게 되었다. 더욱 美國의 經濟沈

滯로 인하여 韓美貿易摩擦이 첨예화되고 따라서 한국으로서는 새로운 시장이 시급히 요청되는 때 東歐의 變化는 참으로 중요한 變數라고 보아야 할 것이다.

또한 유럽의 共同經濟體制(EC)의 形成을 1992년에 내다보는 세계경제 구조는 한국의 北方政策을 더욱 고무적으로 유도하리라고 기대된다. 여기에는 더욱 복합적인 經濟情勢의 樣相이 기대되지만 유럽공동체의 역할이 加重되면 될수록 한국은 경제적 활로를 多樣化 하는데 도움이 될 것이다.

한국이 헝가리와 국교를 맺었다는 사실이 內容보다도 상징적 효과가 지대하며 이는 他社會主義 國家들과의 교역의 확대에 큰 역할을 하여 왔다. 김영삼 총재의 소련방문이나 정주영 회장의 경제외교는 참으로 중요한 北方外交의 단면이라고 보아진다. 특히 韓蘇國交樹立, 韓中 무역대표부 설치 등은 北方外交의 成功的 結實이라고 보아야 할 것이다.

그러나 한국은 돈벌기 위해서는 수단방법을 가리지 않는다는 그러한 누명을 쓰지는 아니하여야 할 것이다. 아무리 經濟的 實利를 추구한다고 하더라도 어떠한 理念的 또는 價値觀的 大義名分이 서는 原則을 내세우면서 經濟活動을 하여야 할 것이다.

### 3. 平和的 解決의 必然性

한민족공동체 統一方案의 궁극적 正當性이 바로 平和的 接近法이라는 데 있다. 이때의 平和라는 概念은 단순히 “戰爭不在”라는 소극적 의미를 가지는 것이 아니다. 民族共同體를 추구함으로써 南北間은 물론, 南과 北의 各社會內에서도 平和를 조성하여 더욱 바람직한 人間共同體를 形成할 수 있다는 可能性을 우리는 重要視하고 또한 이를 높게 評價해야 할 것이다.

지금까지의 모든 統一論에도 平和的 接近論이 提示되었지만 이들의 대부분은 단순히 오늘날과 같은 파괴력이 막강한 南北韓이 武力行使에 依한 統一을 한다는 것은 民族自體의 自滅을 의미하기 때문에 용납할 수

없다는데 그 論理的 基盤을 두어 왔다. 물론, 이 같은 見解는 잘못된 것도 아니며 전쟁을 치루고 統一을 한다는 것은 現實感覺이 우둔한 하나의 感想論에 不過한 것도 사실이다. 그리하여 많은 사람들은 平和나 統一이나의 擇一을 避할 수 없다면 우리는 平和를 擇할 수 밖에 없으며 따라서 “先平和, 後統一”이라는 개념이 폭넓게 받아들여지고 있는 現實이기도 하다. 그러나 本論文이 提示하는 “平和”란 더욱 긍정적인 의미가 있으며 民族共同體 形成이야말로 이같은 격조높은 “平和” 造成을 可能케 한다고 믿는데 그 概念의 特異性을 갖는다. 보다 구체적인 平和論은 本論文과 따로 다루기로 한다.

지금까지 한민족공동체 統一方案의 當爲성과 正當성의 基반을 훑어 보았다. 그렇다면 이같은 옳은 착상인 “民族共同體”의 性格은 과연 어떠한가 하며 우리는 이 統一方案의 本質을 어떻게 보아야 할 것인가?

### Ⅲ. 民族共同體의 理論的 背景

民族共同體라는 概念에는 세가지의 의미가 내포되어있다. 첫째는 血緣共同體라는 의미이며, 둘째는 社會共同體라는 의미이며, 셋째는 平和共同體라는 의미가 있다. 그 중에 社會共同體라는 의미와 平和共同體라는 의미가 다소 중복되는 듯한 인상을 주지만 本論文에서는 그들을 別個의 概念으로 定義하여 論議하고자 한다.

#### 1. 血緣共同體

하나의 民族이나 또는 그 어떤 집단에서도 그 구성원이 血緣의 同質性을 가졌다는 말은 매우 중요하다. 왜냐하면 血緣同質性에서 우리는 情緒와 感情, 즉 性格의 同質性을 기대할 수 있기 때문이다. 즉 한 民族國家가 單一民族이라는 말은 그 民族의 性品(民族性)의 同質性을 意味하기 때문에 극히 심오한 시사성(implication)을 가지고 있다.

이와 같은 血緣共同體의 人間관계는 利害打算에 의한 契約關係가 아니

라 감정에 의하여 이루어지는 人間關係를 영위하게 되는 것이다. 우리 民族을 흔히 情이 많은 民族이라고 한다. 정이 많기에 눈물이 많은 民族이기도 한것 같다.

韓民族은 그렇기에 남달리 宗教的이고 情緒的이며 感情的이다. 이에 따르는 병폐도 적지 않지만 또한 契約關係가 아닌 人情의 관계, 나아가서는 “사랑”의 관계를 체험하며 사는 民族이기도 하다. 그렇기에 사랑을 이루지 못할 때 엄습하는 恨을 쉽게 느끼며 산다. 그래서 혹자는 우리 民族을 恨의 民族이라고 하는 것이기도 하다.

우리 民族은 이와같이 血緣共同體이기때문에 民族分斷의 아픔이 쉽사리 씻겨지지 않고 날이 갈수록 더욱 심해지고 있는 것 같다. 통일이 되지 않고는 헤어진 血緣을 다시 만날 수 없다고 믿기에 우리에게는 民族統一이란 必然的이며 당연한 宿願이 아닐 수 없다.

항간에 統一不必要論까지 대두되고 있는 것 같으나 이는 잘못된 착상이다. 政治的 統一의 실현이 어렵다고 해서 民族統一 自體를 否定할 수는 없다. 여기에서 우리는 政治統一과 民族統一을 區別하여 생각할 필요가 있다. 엄격히 따져 본다면 政治統一이 없어도 民族統一을 추구할 수 있다. 그런 견지에서 보아 한민족공동체 統一方案이 특별한 의미를 가지게 된다. 즉 民族統一은 하나의 過程이다. 政治統一은 적어도 이론적으로라도 完成시킬 수 있지만 民族統一은 결코 完成되는 성질의 것이 아니라 보다 完全한 상태로 나아가는 과정에 지나지 않는다. 그렇다면 이와 같은 民族統一의 구현을 추구하는 共同體形成 역시 하나의 過程이기에 그 과정에로의 출발은 어느 때이고 가능한 것이다. 지금 分斷되어 있는 상태에서 共同體形成을 통한 民族統一을 추구할 수 있으며 따라서 “한민족공동체 統一方案”은 未來에 시행될 수 있는 方案이 아니라 바로 지금 분단된 상황의 한국에서부터 그 추구가 비롯되어야 할 것이다. 具體的 政策方向 摸索은 다음 章에서 論及하기로 한다. 다만 여기서 지적하고 싶은 것은 한민족공동체 統一方案은 當위성을 가졌을 뿐아니라 實現性을 동시에 內包하고 있는 착상이라고 생각할 수 있다.

## 2. 社會共同體

하나의 社會(society)는 여러 기능을 가진 制度들로 구성되어 있으며 또한 制度는 여러 기능을 이행하는 個人構成員에 의하여 그 存在가 지속된다. 이렇게 볼 때 共同體로서의 社會는 그 사회의 存續을 위하여 必要한 여러가지의 기능들이 相互補完關係를 유지하며 존속되는 것이다. 이같은 유기적인 기능의 補完關係를 유지하고 있을 때, 그 사회는 하나의 有機體로서의 形象을 만들게 되며 이때 비로소 共同體(community)가 기인되는 것이다. 따라서 하나의 共同體는 특수한 형태, 즉 유기적인 機能的 補完關係를 이룩했을 때 可能하게 되는 것이다.

따라서 하나의 共同體안에는 質을 달리하는 여러가지의 기능이 共存하게 되며 이같은 기능의 多樣性이 더욱 풍부할 때 한층 더 원숙한 共同體가 形成되는 것이다. 더욱 바람직한 有機體는 그 體制內的 機能들이 相互補完關係, 즉 調和(harmony)를 이루며 共存하게 되는 것이다. 調和라는 것은 일사분란한 체계를 유도하는 것이 아니라 異質과 異質의 補完關係에서 더 높은 次元에서의 同質性(均一性)을 創造해내는 것을 意味한다.

마치 음악에서의 하모니(harmony)처럼 多樣한 종류의 음색이 화음을 이룰 때 個體의 性向은 더욱 큰 個體로서의 特殊性을 고수하지 않는다는 데 큰 의미가 있다고 하겠다. 社會도 마찬가지다. 하나의 共同體는 共同善을 창조하기 爲하여 각기 個體들이 自己의 個性을 고집하는 것이 아니라, 그 共同善 創造에 不可分한 役割을 수행하는데 그 存在意義가 있다고 認識하여야 할 것이다. 더욱 구체적으로 고찰한다면 社會共同體로서의 民族 共同體를 爲한 要件을 다음과 같이 들 수 있을 것이다.

### 가. 共同善의 提示

어느 個人이나 集團이나 또는 國家도 그 자체의 존속을 正當化시키는 存在意義를 분명히 해야 한다. 存在意義는 그 目的設定에서 비롯되는 것이다. 어떻게 보면 政治歷史에서 경험한 모든 政治理念들은 그들이 봉사

하는 사회의 목적을 明示하였고 그 목적, 즉 共同善을 기준으로 모든 政策과 政治行爲를 평가해 왔다고 볼 수 있다. 예컨대 資本主義的 民主主義는 自由라는 共同善을 至上目標로 제시했다면 社會主義的 共產主義는 平等分配(또는 分配의 正義)를 그 존재의 목표로 삼게 된 것이다. 그러나 自由나 平等이란 이미 낡은 상투에 불과한 概念으로 전락되고 말았다. 自由民主主義社會도 自由를 추구하는 과정에서 수많은 社會惡을 노정시키게 된 것도 우리는 現代史에서 얼마든지 찾아볼 수 있으며, 社會主義도 자체 내의 모순, 특히 貧困과 腐敗의 만연에 의하여 그 명맥을 더 이상 유지할 수 없게 된 것을 우리는 얼마든지 목격하게 되었다. 超産業段階의 民主主義社會가 겪고있는 여러가지 병폐(文化的 頹廢, 自然環境破壞, 社會制度의 崩壞 等)에서부터 第三世界의 民主主義 國家들의 社會불안, 경제난, 기타 “構造的 暴力”이 만연됨을 구태여 더이상 論하지 않더라도 資本主義的 民主主義의 병폐의 심각성을 충분히 짐작할 수 있다.

“한민족공동체”의 共同善을 人間尊嚴性에 둘 때 우리의 共同體의 理念的 基盤은 곧 人類共同體 形成을 위한 밑거름이 될 것이며 이렇게 될 때 이 共同體論이 보편타당성있는 說得力을 향유할 수 있게 될 것이다.

그럼 人間의 尊嚴性이란 어떤 뜻을 내포하고 있으며 그것의 발전을 위한 구체적인 與件은 무엇일까? 우선 共同善으로서의 人間의 尊嚴性을 筆者는 세가지로 나누어 고찰하고자 한다. 즉 生存權의 존엄성, 選擇權의 존엄성, 그리고 “사랑”의 존엄성을 人間尊嚴性의 概念的 內容으로 규정하고자 한다. 좀더 자세한 論議는 다음 章에서 다루기로 한다.

#### 나. 異質性과 多樣性

어느 정부이든 政治統合(political integration)을 成功的으로 이루지 못하게 되어 政權의 不安을 두려워하는 나머지 일사분란한 體制確立을 희망하는 경향이 있다. 그러나 흔히 軍人文化(military culture)에서 목격하듯이 同質性, 劃一性만 강조하는 나머지 質的인 多樣性을 포용하지 않는 경향이 또한 政治現實이라고 하겠다. 그러나 더욱 政治社會가 불안하고

政權이 공고치 않는 경우는 劃一主義를 지향하는 나머지 獨善的 政治를 꾀할 때 더욱 심화된다고 볼 수 있다. 흔히들 政治가 制度化 되어야 安定된다고 한다. 이때의 制度化란 다름이 아니라 多様な 機能的 自律性을 인정하면서 異質性을 소외시키는 것이 아니라 異質性을 制度속에 포용(accommodate)하는데 그 묘미가 있는 것이다.

前述한 것처럼 調和란 質을 달리하는 個體들이 相互補完關係를 形成할 때 가능하기 때문에 조화를 위해서라도 異質的 屬性을 가진 個體들과 多様性있는 制度와 價値觀 및 信念體系(Belief Systems)를 발전시키고 보호하여야 할 것이다.

#### 다. 開放된 信念體系(Open Belief Systems)

異質과 他見解를 수용하는 열린 마음이 무엇보다 必要的인 것이 共同體形成 과정이다. 個人이나 集團이 我執에 사로잡혀 독선적인 信念體系를 고수할 때 民族共同體를 위한 調和와 寬容을 잃게 되는 것이다. 여러 社會心理學者(예컨대 Milton Rokeach)들은 開放된 마음(open mind)이 없이는 信念體系의 變化나 成長이 되지 않는다고 보았다. 이것은 客觀性있는 고찰이라고 볼 수 있다.

우리는 너무 오래동안 여러가지 神話(myths)에 사로잡혀 살아왔다. 그 가운데 政治理念 특히 “民主主義” 또는 “主體思想”(北韓의 경우)이라는 神話에 현혹되어 科學性이나 事實性이 결여된 가운데 獨善的인 信念體系를 고집하여 온 터이다. 南北韓이 서로의 體制를 평가함에 있어서 무엇보다 必要的인 것이 지금까지 간헐던(단헐던) 信念體系를 我執에서부터 解放시키는 것이 重要하다. 南은 北을 평가할 때 自由라는 民主主義의 概念의 尺度에서 볼 것이 아니며 北은 南을 평가할 때 分配의 平等에서만 기준할 것이 아니라 보다 보편타당성있는 共同善인 人間尊嚴性에 그 기반을 두어야 할 것이다. 그러기 위하여 時代的으로 낡아버렸고 世界史的으로 설득력이 없는 낡은 信念體系에서 벗어나야 할 것이다.



### 라. 公益追求와 相互補完

社會共同體에서의 人間關係는 相互排他的인 제로-섬(zero-sum)의 관계를 止揚하고 서로 利得을 보는 포지티브-섬(positive-sum)의 관계를 찾아야 할 것이다. 이는 機能的 補完關係를 모색하는데서 必然코 可能하게 된다. 現代社會는 그리고 現代政治는 專門家들에 의해서 수행되는 여러가지의 기능들에 의한 것인 한 어떤 個人이나 集團, 또는 政府機構가 必要以上の 폭넓은 기능을 전담할 때 社會共同體의 均衡이 파괴되고 말 것이다. 여기에 多元的 政治社會(pluralist polity 혹은 polyarchy)의 우수성이 나타나는 것이다. 언뜻보기에는 가장 非能率의이고 浪費가 많은 듯한 polyarchy가 결국 더욱 安定되고 長期的 一貫性을 추구할 수 있는 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 이와같은 多元社會에서는 各 個體間的 相互補完關係를 형성하게 되고 그들간의 機能的 關係網(functional network)을 떠나서는 存續할 수 없는 것이 이의 特性이라고 볼 수 있다. 기능사이의 補完關係를 이루기 위하여서는 各 機能의 領域이 분명히 규정되어야 할 것이며 “越權”적인 行爲는 삼가되어야 할 것이다. 이와같이 한 사회에서의 機能定義(role definition)가 분명히 되어야 한다는 것은 곧 專門化를 꾀한다는 말이기도 하지만, 그것보다 더욱 核心的인 要因은 他的 機能을 존중하고 他的 領域을 침범치 않는다는 文化의 造成이 先行되어야 한다는 사실이다.

이와같은 有機的 共同體로서의 社會共同體를 形成하기 위한 試圖는 우선 南北韓이 서로 他的 否定的 토대위에서 自我의 正統性 또는 正當性을 모색하여서는 안될 것이다. 他的 否定이 아니라 自我의 肯定에서 存續의 타당성을 모색하는 것이 重要하게 된다. 다시 말하자면 한국은 더욱 긍정적이고 崇高한 理念設定을 함으로서 이에 國策의 基盤을 마련하여야 할 것이다. 여기에서 上述한 “人間尊嚴性”을 至上問題로 삼는 새로운 理念創造가 重要하게 대두된다(이에 관해서는 後述하기로 함).

지금까지 民族共同體가 하나의 有機的 社會共同體로서 발전되기 위하여

몇가지 要素를 들어 설명하였다. 이러한 視角에서 볼때 한민족공동체 統一方案은 南北關係에서 비로소 始作되는 것이 아니라 南北이 各各自體內에서 지금의 時點에서 착수되어야 할 과제이며 이를 위한 구체적인 政策的 試案을 고려해 보아야 할 것이다. 여기에 대해서는 다음 章에서 論及될 것이다.

### 3. 平和共同體

“한민족공동체”는 하나의 平和共同體로 발전되어야 할 것이다. 여기에는 두가지의 意味가 있다. 첫째, 위에서 言及된 것처럼 韓半島에 축적되어 있는 무기의 파괴력으로는 그 어떤 명분으로도 또다시 同族相爭을 정당화시킬 수 없을 것이다. 平和的 方法으로서가 아니고서는 統一自體의 意義가 남득하기 어려운 命題가 될 수 밖에 없다. 둘째로, 더욱 심오한 이론적인 의미를 우리는 “平和”라는 概念 자체에서 찾을 수 있다. “平和”라는 概念이 곧 共同體의 內容(property)이 되어야 하고 또한 이의 課題(task)가 되어야 한다.

우리의 民族共同體論에서 이해되는 平和란 특수한 의미를 가져야 한다. 지금까지의 政治學이나 國際社會學에서 다루는 平和의 概念은 극히 통속적인 것으로 戰爭의 解消 또는 戰爭狀態의 排除를 의미하였을 뿐이다. 명확하게 분석하자면 戰爭의 不在는 平和가 될 수가 없다. 平和란 戰爭과 戰爭의 空間을 의미하는 소극적 성격에서 벗어나지 않으면 아니된다. 즉, 平和의 定義는 이의 屬性(property)를 糾明함으로써 가능한 것이다. 平和의 屬性을 알지 못하고서는 이를 추구하고 培養(growth)시킬 수 없다. 平和는 그 自體의 屬性을 가져야하며 이 屬性이 成長되고 膨脹될 때 平和가 더욱 공고히 되고 풍부하게 되는 것이다. 戰爭에도 큰 전쟁이 있고 작은 전쟁이 있듯이 平和에도 큰 平和가 있고 작은 平和가 있기 마련이다. 그렇지 않고 만일 戰爭不在가 平和라면 어디 큰 平和가 따로 있고 작은 平和가 따로 있겠는가.

平和는 創造되어야 한다. 戰爭에서부터의 逃避가 아니라 平和 그 자체

를 창조시켜야 하며 또 成長시켜야 한다. 이렇게 볼 때 우리는 平和를 前述한 調和라는 概念에서 찾을 수 있지 않을까 싶다. 잠재적인 敵(potential enemy)과 敵사이는 分明코 異質的이며 相互背反的이다. 이같은 異質과 異質의 調和를 창조하는 것이, 그리하여 더욱 높은 次元에서의 共同善을 찾는 것 그것이 바로 平和의 構築이어야 한다. 그 敵對성과 異質성이 크면 클수록 그 사이에서 기대되는 平和 역시 큰 平和가 아닐 수 없다. 한반도가 처해 있는 南北의 對立과 그들사이의 異質성은 이루 形言할 수 없으리만큼 크다고 볼 수 있다. 그러나 그들이 共同善을 찾고 조화를 이룰 때 큰 調和와 큰 平和를 創造할 수 있다는 理想이 한민족공동체 統一方案에 내포되어야 한다.

그렇다면 이토록 本質的인 平和的 關係는 어떻게 創造될 수 있을까? 즉, 異質과 異質사이의 調和는 어떻게 摸索되어지는 것일까? 여기에는 몇 단계의 認識論的 組織(structure)이 있다.

#### 가. 同質성과 異質성의 올바른 理解

南北韓은 民族共同體 形成을 政治的으로 해결하려고 政策的 方案을 모색하기에 앞서서 兩體制, 兩社會, 兩政治文化, 兩國民의 理念體系 등 多角的인 比較研究를 함으로써 그들의 異質성과 同質성을 正確하고 “客觀的”으로 또한 認識論的으로 分析하고 올바른 지식을 가져야 할 것이다. 그러하기 위해서는 무엇보다도 兩文化(政治文化)의 本質을 社會學的, 認識論的, 心理學的, 기타 관계되는 分野의 視角에서 검토하여 理論定立을 하여야 할 것이다.

대체로 보아서 筆者는 南北韓의 同質성은 民族文化(國民意識 포함)에 있고 異質성은 體制나 政治信念體系에서 뚜렷이 나타나는 것으로 분석하고 싶다(보다 구체적인 論議는 前記한 KBS特講에서 소개되었음).

이 要因은 知識의 範疇에 국한되는 것이다. 즉 相互에 대한 풍부하고 正確한 知識을 가져야 한다는 내용이다.

### 나. 理解 增進

理解(Understanding)란 概念을 우리는 올바르게 알아두어야 한다. 理解란 意見一致를 의미하는 것은 아니다. 어떻게 보면 意見一致가 오히려 理解를 배제하고 合意에는 이해가 必要조차 하지 않게 된다. 理解란 雙方의 差異를 알고 受容하는 태세를 의미하게 된다. 그렇기 때문에 이해하는 相互關係는 의견의 차이를 그대로 가지고 있는 것이 당연하다.

이와같은 理解가 先行되지 않고서는 調和 또는 相互補完關係를 이룰 수 없다. 마치 音樂의 調和에서 보듯이 個個의 音色은 相對方의 差異를 알면서 自己의 特殊性을 견지하는 가운데 調和된 和音으로서의 同質的 音色이 創造되는 것이다.

이와같은 理解는 相互의 對話에서 可能하게 된다. 對話를 Communication이라고 하는 것은 그 語源이 Community 즉 共同體와 같다는데 의미가 있는 것이다. 이는 對話없이 理解增進이 不可能하며 理解增進 없이는 調和를 결실시킬 수 없으며 따라서 平和가 조성되지 않기 때문에 共同體 形成이 어렵다는 一連의 論理를 생각해 볼 수 있다.

### 다. 커뮤니케이션(Communication)

커뮤니케이션(Communication)을 情報의 交換 또는 交流라고 定義한다. 보다 더욱 포괄적으로 의견(opinion) 交換을 포함시키는 것이 바람직하다. 즉 사실적인 情報(factual information) 뿐 아니라 價値觀(value position)도 서로 交換하고 調整함으로서 相互의 補完關係를 찾는 그 과정을 우리는 커뮤니케이션이라고 해야 할 것이다.

그렇다면 사실적인 情報가 풍부하게 交換될 뿐 아니라 價値觀의 交換도 보장하는 表現의 自由가 적어도 보장되어야 할 것이다. 그렇기에 言論, 集會의 自由는 매우 중요하며 民族共同體 形成에 不可避한 要件으로 등장하게 된다. 이것은 비단 국내에서뿐 아니라 南北間에 더욱 원활히 되도록 권장하는 것이 바람직하다. 南北의 그 어떤 組織이나 團體도 서로의 價値

觀을 交換하는 것이 必要한듯 하나 例컨데 北韓社會는 지금 소위 “主體” 理念으로 만연되어 있는 가운데 南의 基督教, 특히 카톨릭 또는 民衆神學과의 對話를 희망하는 것 처럼 보도되는데, 이같은 學問的 또는 宗教的 討論의 場을 陽性化시킴으로써 相互理解 또는 올바른 비판능력을 키우는 것이 바람직하다고 사료된다. 그러나 北韓의 現實이 情報交流에는 극히 부진하기 때문에 단시일내의 비약을 기대할 수는 없을 것이다. 그러나 아무리 앞길이 험하다손 치더라도 意思疏通과 相互理解增進을 위한 커뮤니케이션이 없다면 平和的인 共同體形成이 不可能하다는 것은 하나의 鐵則 (Iron Law)이라고 보아야 할 것이다.

지금까지 筆者는 民族共同體의 要因을 血緣共同體, 社會共同體, 그리고 平和共同體로 規定하고 이들 要因들의 性格을 규명하였다. 그렇다면 그와 같은 共同體의 要因을 촉진시키고 권장시킴으로써 참다운 “한민족공동체” 形成을 위하여 어떠한 政策的 方案을 摸索할 수 있을까? 이 문제를 제IV장에서 다루기로 한다.

#### IV. 한민족공동체 接近方法論 : 政策試案

海外에 있는 學者가 國內 現實에 대한 感覺의 부족으로 인하여 정부가 당면하고 있는 政治的 限界성을 모르는 경향이 흔히 있기 때문에 政策建議을 시도한다는 것이 타당할런지 모르겠다. 다만 直接 間接으로 다소나마 참고가 될까하여 政策決定過程에서 考慮해 주기를 바라는 마음으로 몇가지의 試案을 論議하고자 한다.

지금까지 民族共同體 統一論의 當爲성과 그 內容을 분석적으로 논의하였다. 이같은 맥락에서 몇가지 政策의 착상을 해본다면 다음과 같다.

##### 1. 教育과 國民的 理解

지난 1989년 9월 「한민족공동체 統一方案」이 발표된 이후 얼마나 포괄적이며 조직적인 教育活動이 國內에 展開되었는지는 자세히 모르고 있지

만 統一院에서 발표한 “우리는 통일을 이렇게 하고자 한다”등 몇편의 弘報資料만 海外에서 接할 수 있었다. 물론 신문등 言論機關에서도 언급이 되었지만 民族統一論이 이론적 체계를 구비하고 그 哲學的, 社會科學的 說得力과 現實性있는 方案으로 발전하기 위해서는 더욱 활기찬 研究와 教育作業이 필요하다.

本 小考에서 분석된 정도의 복잡성 있는 理論設定과 보다 더 풍부한 내용의 구축은 물론, 구체적인 方法論을 더욱 一貫性 있게 내어놓아야 할 것이다. 물론 北方外交의 具現이 “한민족 統一”의 표상이라고도 하겠지만 비단 外交分野 뿐아니라, 교육분야에 까지 구체적으로 반영될 必要가 있는 것 같다. 또한 言論機關을 통한 활기찬 討論과 教育活動이 바람직하다.

## 2. 民族同質性 回復

南北은 지금까지 광범위한 體制競爭을 하는 과정에서 相互의 異質性 또는 特性을 부상시키고 강조한 나머지 南北이 同質性이라고는 전혀 없는 듯한 인상을 우리에게 주어왔다.

우리민족의 同質性은 理念과 體制의 次元이 아니라 文化的인 次元에 있는 것으로 南北韓을 통하여 생활저변에 흐르는 意識構造, 生活習性에서 찾아볼 수 있으며 各分野에 남아있는 民族遺産에서 그 共通性을 찾아볼 수 있다. 따라서 歷史, 考古學, 言語學 等 非政治的인 分野에서의 共同研究 및 學術交流는 바람직하며 現 行政府가 추진하고 있는 政策의 合理性과 說得力을 부여해야 마땅할 것이다.

특히 南北은 물론 中國과 蘇聯에 있는 韓國學 研究에 조예가 깊은 학자들의 交流, 학술심포지움 등은 매우 의의가 크다고 볼 수 있다. 이를 위한 努力이 個人學者들에 의하여도 행해지는 것을 勸獎해야 하겠지만 政策的인 協調와 保護가 時急하다고 생각된다.

뿐만 아니라 그 동안 分斷의 歷史에서 政治的 또는 理念的으로 채색되었던 藝術의 各분야에서까지 獨自性을 回復하여 民族藝術 發見, 暢達이

必要하다(이 點에서 본다면 北韓의 改革이 더욱 要求됨).

또한 같은 趣旨에 입각하여 우리는 歷史의 再整理가 부분적이라도 되어야 할 것이다. 例컨데 獨立運動史만 하더라도 한국의 史學者들에 의한 歷史와 北韓學者에 依한 歷史는 같은 獨立史이지만 현격한 차이가 있음을 목격할 수 있다. 보다 現實的인 歷史의 整理가 時急하다. 특히 ㅁ주에서 經驗的 研究를 하여온 학자들 또는 목격자들이 죽기전에 歷史整理에 공헌할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다(경희대학교 平和研究所에서 제출한 研究計劃書(1990)의 중요성을 지적하고 있음). 이와같은 작업은 計劃과 持久力이 있는 노력이 없이는 不可能하며 國家的인 次元에서 배려해야 할 일이다.

### 3. 離散家族 問題

이 문제는 가장 중요하면서도 現實的인 結實을 쉽게 맺지못하고 있는 核心的인 문제이다. 北韓에 비한다면 한국은 더욱 적극적이고 제도적인 노력을 많이 기울였다고 볼 수 있다. 우선 中國의 朝鮮族 社會와의 人道的 交流는 10餘年이 되도록 계속해 왔으며 그 結實도 크다고 보겠다. 특히 KBS와 같은 매스 미디어를 이용한 方法은 매우 효과가 컸으며 따라서 이제는 中國의 朝鮮族社會와의 交流의 門은 활짝 열리게 되었다. 그러나 南北韓 사이의 離散家族再會는 아직 부진한 상태에 있다.

먼저 相互 離散家族狀況을 상세히 수록하여 情報만이라도 交換하는 事業이 추진되었으면 한다. 말하자면 Data Bank 같은 Pool을 만들어 離散家族의 情報를 담어두는 制度를 相對方에 제의함이 바람직하다. 물론, 정치적 불편때문에 이산가족 자신들이 참가하기를 꺼리는 경향이 있는 것은 사실이다. 그러나 政治性을 排除할 수 있는 모든 方便을 동시에 摸索하면서 원하는 사람들만이라도 加擔하는 制度가 確立되었으면 한다.

### 4. 機能的 紐帶關係

社會共同體로서의 民族共同體 形成을 위한 機能的 紐帶關係 형성을 위

하여 南北은 두가지의 紐帶關係 構築에 힘써야 할 것이다. 첫째, 南北韓에서 같은 機能分野에 관련된 制度나 人的 資源(예컨대, 藝術人, 體育人, 宗敎人, 學者 等)의 交流를 擴大하는 일이다. 가능한한 이와같은 機能人의 交流나 合作은 政治的 또는 政權的 束縛과 制約에서 벗어나는 것이 바람직하다. 둘째로, 南北의 여러분야(특히 經濟)에서의 合作活動 또는 分業活動을 확대함으로써 文字그대로 相互補完의 關係를 이루어 나가는 것이 바람직한 것은 두말할 여지가 없다. 或者는 北韓이 經濟的으로 困境에 빠져 있으니 無償으로 援助하자는 제의도 하지만 이는 共同體形成과는 관계가 없는 착상이다. 經濟分野에서 合營이나 또는 作業分擔(分業)의 形式을 취하는 것이 民族共同體 形成에 도움이 될 것이다.

한걸음 나아가서 多國家 經營機構에 南北이 같이 參與하는 것도 도움이 될 것이다. 예컨대 蘇聯과 南北韓, 中國과 南北韓, 또는 日本과 南北韓이 合營하는 사업을 모색하는 것이 長期的으로 民族共同體의 발판을 마련하는데 도움이 될 것이다. 이러한 맥락에서 볼때 시베리아 開發事業에 南北이 同參한다든가 中國의 內陸地方을 開發하는 일에 南北韓이 함께 참여할 수 있는 기회를 모색하는 것이 매우 바람직하다.

## 5. 多樣性的의 強調

이미 지적한 바와같이 社會共同體로서 異質的인 機能을 가진 組織 또는 集團의 調和를 基반으로 하는 한민족공동체는 폭넓은 異質的 要素, 즉 多樣性을 수용해야 할 것이다. 第6共和國에서 더욱 활성화된 言論의 自由, 野黨의 政治參與, 폭넓은 理念들의 受容 等 일련의 발전은 社會共同體 形成에 도움이 되는 현상으로써 높게 평가되어야 하며 앞으로도 더욱 큰 발전을 기대해 본다. “한민족공동체 統一方案”의 成立過程에 多樣한 輿論을 체계적으로 수렴하였다는 사실 또한 肯定的인 評價를 받아야 할 것이다.

더욱 바람직하기는 政治理念의 多樣性이 制度化되어 制度밖에 無秩序한 政治 行爲를 예방하는 政治風土가 확립되어야 할 것이다. 制度를 이탈한 行爲는 無責任한 行爲가 될 경향이 크기 때문에 모든 政治行爲는 制度안



으로 끌어 들여야 할 것이다. 소련 및 東歐, 특히 루마니아에서 일어났던 사태에서 우리는 多樣性的 制度化가 安定된 政治發展에 必須的이라는 사실을 목격하게 되었다.

## 6. 體制의 相對性和 改革의 必要性

南北韓이 서로 相對方의 理念과 體制의 差異를 受容 또는 容納하는 것이 선행되어야 統一의 輿件이 조성된다는 생각은 흔히 하고 있으며, 이같은 사실은 原則적으로 7·4共同聲明에서 이미 천명된 바 있다. 그러나 실질적으로 相對方의 體制가 理念을 容納 또는 수렴하고 있는 실정은 아니다. 왜냐하면 그들은 각기 스스로가 가장 正義로우며 절대적으로 우월하다는 執念에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 어떠한 體制나 制度도 항상 때와 輿件에 適應하면서 改革되어야 한다. 北韓의 體制도 소련 및 기타 사회주의 국가가 경험하고 있는 改革을 無限定 皮할 수 없을 것이며 韓國 역시 지금까지 고수해온 체제의 기반에 폭넓은 改革을 지속적으로 단행하여야 할 것이다. 모든 制度는 相對的이다. 그 社會가 追求하려는 目的이 달라지면 制度나 法 또한 變化되어야 한다.

이렇게 볼 때, 國內外 그리고 韓半島의 變化에 順應하는 改革이 必要하다. 뿐만 아니라 北韓을 연구하고 理解하는데는 새로운 見地(perspective)를 받아들여서 그들 體制를 좀더 객관적으로 평가하는 태도를 갖추어야 할 것 같다. 예컨대 主體思想만하더라도 北韓社會에서 또 그들의 “人民”이 어떻게 인식(perceive)하는가를 中心으로 主體思想에 관한 社會科學 또는 經驗的 知識이 時急한 것 같다. 우리사회에서 문제시된 소위 “主思派”의 문제도 그렇다. 그들을 단순히 백안시하고 소외시킬려 하는데서 問題의 解決이 되는 것이 아니라, 좀 더 깊은 범주에서 그들과 學問的, 또는 理論的 討論(對話)이 아쉽다. 或者는 말하기를 그들은 저돌적인 信念에 사로잡혀 있기 때문에 그들과는 對話가 되지 않는다고 체념한다. 그것도 상당한 현실성있는 고찰인 것 같다. 그러나 現體制를 고수하고자 하는 사람들 역시 어떠한 信念에 갇혀서 開放된 마음으로 對話와 討論에 임

하는 자세가 아쉽다는 생각을 하게 된다.

우리의 體制나 制度의 相對性과 流動可能性을 인정하고 漸進的 그리고 發展的 改革을 소홀히 하지 않는 자세가 必要하다. 이것은 우리 國內의 상황에서부터 시작되고 進전되어야 할 것이다.

## 7. 共同善과 理念創造

前項에서 現代社會는 理念의 空白時代로 접어들고 있다는 사실을 시사한 바 있다. 共產主義도 자체내의 취약점때문에 더 이상 그들 사회에서 현실성있는 生活의 指針 또는 社會變化의 里程表를 제시하지 못할 뿐 아니라 資本主義的 民主主義 역시 無分別한 “發展”으로 인한 頹廢的 風潮가 蔓延되었다고 지적하였다(이와같은 分析에 관해서는 筆者의 著書 Human Needs and Political Development(Cambridge : Schenkman Press, 1984)를 참조).

冷戰時代의 社會秩序, 國際秩序를 뒷받침하여 왔던 이들 이념들이 無力하여 짐과 동시에 兩陣營에서 公히 희생된 것은 人間 自體이며 따라서 人間의 尊嚴性을 구가하는 소리는 날이갈수록 높아지고 있다. 이같은 歷史的 風潮는 이미 學界에도 波及되어 새로운 理念創造의 基盤을 서두르는 학자들도 많이 나타나게 되었다. 韓半島는 그동안 아니 지금도 冷戰的 世界秩序의 가장 첨예화된 위치에서 南北이 대치되어 왔으며 急變하는 世界의 秩序를 도외시하면서까지 舊秩序를 고수하고 있는듯 하다. 이같은 사실은 北韓에 더욱 더 蔓延되어 있는 것은 現實이다. 우리는 우리의 눈앞에서 무너지고 있는 世界秩序를 직시하고 또한 韓半島를 分斷시켰고 또 분단의 歷史를 지속시켜왔던 낡은 세계질서의 改革에 능동적으로 임하여야 할 것이다. 여기에서 우리는 우리만을 위한 理念이 아니라 人類共同體가 추구해야할 理念을 創造하는데 앞장서야 할 것이며, 이같은 運動이 전 세계 인류가 갈구하는 人間尊嚴性을 至上課題로 삼는데서부터 일어나야 할 것이다.

人間의 尊嚴性을 위한 先制條件으로 우선 ① 生存權과 ② 選擇權을 들수

가 있다. 물론 어떻게 보면 社會主義는 無産者의 “生存權”을, 民主主義는 大衆의 “選擇權”을 中心으로 發想된 理念이라고 볼 수 있지만, 21세기를 내다보는 오늘의 人類가 구가하는 生存權과 選擇權은 더욱 포괄적인 意味를 내포하고 있다.

#### 가. 生存權

물론 모든 사람의 生存을 최대한 보장하기 위해서는 分配의 定義(distributive justice)가 필수요인이겠지만, 이와같은 分配도 하나의 社會내지 國家의 안에서만 국한하여 생각할 것이 아니라 世界的(global)인 視角에서 고찰할 必要가 있다.

또한 人類의 生存權(특히 未來를 向한)을 보장하는데 도움을 주는 理念은 環境頹廢(ecological deterioration)를 豫防 또는 解消시키려는 意志와 方案이 내포되어야 한다. 한국 역시 지금까지 “成長”에 주력하였으나 環境의 질적 향상을 꾀하는 政策的 또는 法的 措置가 必要하다고 생각된다. 이같은 것이 政治統一論에는 聯關性이 없겠지만 民族統一, 共同體形成을 위한 새로운 理念에는 기필코 考慮되어야 할 事項이다.

지금까지의 歷史는 武力 또는 經濟力에 依하여 國家의 우열이 결정되었지만 21세기의 世界秩序는 크게 世界輿論에 순응될 것이라는 展望은 더 이상의 論議가 필요 없을 것 같다.

#### 나. 選擇權

이 概念역시 西歐民主主義에서 말하는 選擇의 自由, 즉 政治的 自由만을 意味하는 것이 아니다. 보다 더 本質的으로 分析해 본다면 選擇이란 人間行爲(human behavior) 자체이다. 選擇을 더욱 폭넓고 내용있게 하는 諸要件(conditions)을 우리는 마련하고 발전시켜야 한다. 그 가운데 중요한 要素로서는 (a) 選擇될 對象(alternatives)이 다양하고 풍부할수록 더욱 바람직하며, (b) 그들 대상에 대한 풍부하고 조직적인 情報가 가능해야 하며, (c) 選擇行爲自體에 대한 自由가 保障되어야 하며, (d) 이 모든 여건

을 理解할 수 있는 知性的 能力(cognitive capability)이 있어야 하며, (e) 選擇行爲를 중요하게 느끼고 選擇에 적극적이어야 하는 性向(motivation)이 또한 必要的인 것이다. 이같은 다섯가지의 條件을 창달시키는 教育, 社會, 經濟政策을 구체적으로 펴나가는 것이 國民의 選擇權을 尊重하는 理念을 構築하는 길인 것 같다(구체적인 政策들을 여러가지 들 수 있겠으나 이 논문에서는 다루지 않기로 한다). 물론 새로운 理念創造의 指針을 여기에서 論하는 生存權과 選擇權에 국한해야 한다는 것은 筆者의 主觀이다. 보다 더 설득력있는 價値觀이 제시될 수도 있고 또 그렇게 되는 것이 바람직하다. 다만 여기에서 強調하려는 것은 넓은 理念에 집착하지 말고 韓半島의 與件과 世界史的 脈絡을 고려하여 더욱 合理性있는 理念創造라도 주저하지 않겠다는 雄志가 우리에게 必要하다는 말이다. 우리 民族은 그런 도전을 감당할 수 있는 能力이 있다는 見解를 吶喊하고자 하는데 筆者의 目的이 있다.

## V. 結 言

本論文에서 韓民族공동체 統一方案의 當爲性和 政策의 바람직한 理論的 基盤을 검토하여 보았다. 그리하여 이미 제시된 “韓民族공동체 統一方案”이 하나의 政策口號에 그칠 것이 아니라 좀더 체계적인 理論的 基盤을 갖출 수 있는 概念的 그리고 理論的 要素를 提示하였다. 나아가서는 具體的인 政策摸索을 爲한 단서(clues)들을 열거해 보았다.

이 論文은 한국의 政策決定者들이 당면하고 있는 여러가지의 與件的 制約을 무시하고 쓰여졌기 때문에 觀念的인 점이 없지 않다. 그러나 今後 한국의 政策摸索에 조금이라도 참고가 되길 희망하며 또 기대하여 본다.

# 한민족공동체 形成에 관한 理論構造

具 宗 書

(中央日報 論說委員)

- I. 머리말
- II. 統一의 方式
- III. 統一에 있어서의 韓國民族主義의 役割 - 汎코리언主義 運動
- IV. 맺음말

## I. 머리말

페레스트로이카는 세계사의 흐름에 많은 영향을 미쳤다. 그중 중요한 것의 하나는 새로운 民族國家(nation-state)形成運動의 촉발이다. 그 결과 지금은 分斷民族國家의 통합과 複합민족국가의 분열이 하나의 시대적 추세로 굳어져가고 있다. 남북 예멘의 통합과 동서 독일의 통일은 분단민족의 재결합에 의한 民族國家形成의 예다. 소련과 유고슬라비아, 체코슬로바키아의 연방해체 움직임은 多民族國家의 분열에 의한 민족국가형성의

예에 속한다.

分斷民族인 우리의 관심을 끄는 것은 그 중에서도 分斷民族의 再統合이다. 예멘과 독일의 통일과정에서 우리는 두가지 현상에 유의할 필요가 있다. 그 하나는 두 나라가 모두 資本主義와 社會主義라는 상반된 이질체제를 평화적으로 통일시켜 나가고 있다는 점이다. 지금까지 많은 학자들은 그 두 체제가 인위적인 노력에 의해 평화적으로 통일·연합하거나 연방을 이루는 것은 불가능하다고 주장해 왔다. 역사상 선례가 없다는 것이 그 논거였다. 그러나 역사의 창조성을 외면한 그 논리는 이제 실제적인 역사의 전개과정에서 무너져 가고 있다. 다른 하나는 分斷民族을 재통합시키고 있는 가장 강경한 요인은 民族主義(nationalism)라는 사실이다. 지금까지는 각기 다른 체제하의 民族主義가 내적인 사회체제와 외적인 국제체제를 극복하고 평화적으로 결합될수 있을까에 대해 극히 懷疑的이었다. 그러나 이 懷疑 역시 예멘과 독일의 통합과정에서 현실적으로 부정돼 나가고 있다. 이같은 이질체제간의 평화적 통합과 이질체제하의 민족주의적 결합의 실현가능성은 體制分斷을 겪고 있는 우리에게 희망적 교훈으로 받아들여지고 있다.

현대의 국가분단은 총체적인 분단이다. 분단국가들은 모든 분야에서 철저하고도 완전한 분단을 겪고 있다. 그러나 그 중 기본적인 것을 간추려 보면 인적 요소로서의 民族分斷, 통치기구로서의 國家分斷, 이념 또는 제도로서의 體制分斷으로 대별할 수 있다. 따라서 분단의 통합은 民族統合·國家統合·體制統合의 세 차원으로 구성된다고 볼수 있다. 따라서 민족통일은 이 3개 차원의 통합을 통해 하나의 民族共同體 내지 民族國家를 건설하는 과정이라고 할수 있다.

韓國民族共同體 形成은 역사상 두개의 단계를 거쳐서 이뤄져왔다.

제 1차는 新羅의 三國統一이다. 古朝鮮이래의 한인사회는 部族聯盟國家를 거쳐 3국시대의 王朝國家로 성장해 왔다. 그러나 그것은 만주와 한반도에 걸쳐 널리 분립된 형태였다. 이것이 7세기 신라에 의한 삼국통일로 제 1차 민족통일이 이뤄졌다. 따라서 이것은 비록 고전적 형태이긴 하지

만 우리나라 최초의 民族國家形成이다. 이것은 서구식 근대형 민족국가보다 훨씬 빠른 동양적 민족국가다.

그러나 신라통일은 중국 唐나라라는 외세의 지원하에 이뤄진 縮小統一이다. 신라통일은 滿洲의 넓은 땅과 다수의 민족을 상실했다. 高句麗 유민의 상당수가 당나라의 통치를 피해 신라로 이주하기는 했지만 우리 민족의 규모와 疆域은 고구려의 절반정도로 축소된 불완전한 統一이다. 그러나 신라는 唐과의 전쟁을 통해 한반도 대부분에서 중국군을 축출함으로써 우리 민족과 이 땅의 중국편입을 저지, 민족의 독자성을 유지할수 있었다.

제 2차 민족공동체형성은 高麗의 건국이다. 신라통일 이후 고구려 疆域에서 渤海가 건국되어 南北朝時代가 열렸었다. 발해는 150년 만에 멸망했으나 신라말기에 다시 3국이 정립, 신라는 세 나라로 분단됐었다. 이것이 後三國이다. 후삼국을 통일하고 이뤄진것이 高麗다.

高麗의 건국으로 우리는 다시 民族統一을 달성, 한반도를 근거로 民族共同體를 건설·유지해 왔다. 여기에 건설된 한민족공동체는 혈연·역사·문화를 공유하는 단일민족국가였다. 그러나 이렇게 유지돼 온 민족공동체는 1945년에 다시 분단됐다. 이 분단을 극복하고 다시 통일된 하나의 民族國家, 民族共同體를 건설하는 것이 지금 우리민족이 당면한 가장 큰 과제이다.

이 글은 한국의 평화적 통일을 통해 單一民族共同體를 건설하는데 요구되는 원칙과 방식을 모색하고 통일의 전개과정에서 韓國民族主義가 취해야 할 형태와 방식을 알아보는데 목적을 두고있다. 예멘과 독일의 통일과정에서 보는 바와 같이 우리도 民族主義의 바탕위에서 資本主義와 共產主義로 分斷된 남북의 異質體制를 평화적으로 통합할 수 있다는 전제위에서 이 글은 작성되고 있다.

## II. 統一의 方式

### 1. 南北韓의 統一方案

통일방안에 대해 착오와 변화를 거듭해온 남북한은 이제 어느 정도 정형화된 각자의 구상을 가지고 있다. 북한의 통일방안은 1960년 8월에 표면화된 「고려민주연방공화국 창립방안」(高麗聯邦制)이다. 남한의 통일방안은 그보다 늦은 1989년 9월 국회에서 발표된 「한민족공동체 통일방안」이다.

#### 가. 北韓의 高麗聯邦制

북한의 연방제 통일방안의 관념은 1960년 8월 14일 처음으로 제시됐다. 그러나 당시로서는 단순한 용어의 범주를 크게 벗어나지 못한 상태였다. 따라서 그것은 구체적 내용을 갖추지 못하고 있었다. 그것이 1973년 6월 23일에는 「고려연방제」라는 이름으로 나타났다. 명칭이 한단계 구체적이기는 했지만 아직도 내용은 크게 발전돼 있지 않았다. 지금의 高麗聯邦制는 1980년 10월 제 6차 대회에서 공식 등장했다.

북한의 高麗聯邦制는 크게 세부분으로 구성돼 있다. 첫째는 연방제 실현에 선행돼야 할 5가지 전제조건이고, 둘째는 연방제의 구체적인 내용(실현방안), 셋째는 연방제하에서 준수돼야 할 시정방침이다.

북한이 제시한 선결조건은 ① 남한에서 國家保安法을 폐지할 것 ② 統革黨(한국민족민주전선)을 포함한 모든 단체·개인의 활동을 합법화할 것 ③ 남한정권을 聯共政權으로 대체할 것 ④ 미국과 북한이 平和協定을 체결하고 미군은 남한에서 철수할 것 ⑤ 미국은 한반도 분열책동과 내정간섭을 배격할 것 등이다.

연방제는 이같은 先決條件이 이뤄진 다음에 실현된다. 구체적으로 북한은,

① 思想과 制度의 차이를 인정하고 남북이 평등하게 참여하여 민주통일



정부로서 고려연방공화국을 수립하고

② 그 統一政府 밑에서 남북이 동등한 권리·의무를 갖는 공화국(지방 정부)을 수립하여 지역자치를 행하며

③ 聯邦機構로서는 最高民族聯邦會議과 聯邦常設委員會를 설치하고 이 기구가 남북의 지역정부를 지도하면서 전반적인 사업을 관장할 것이라고 제시했다.

연방정부의 施政은 다음과 같은 방침에 따라서 실시된다. 북한이 내놓은 10대 施政方針은 ① 민족의 大團結 ② 남북간의 경제교류 및 협력 ③ 남북간의 교통·통신의 일원화 ④ 自主政策 ⑤ 福祉政策 ⑥ 해외동포의 권익옹호 ⑦ 민족문화의 창달 ⑧ 평화적인 對外政策 ⑨ 民族聯合軍의 조직 ⑩ 對外政策의 통일적 조정 등이다.

북한의 고려연방제는 先決條件을 중시한다는 점에서 「선혁명 후통일」이라는 비판을 받고 있다. 공산활동의 합법화와 聯共政權 주장은 남한의 국가와 체제를 부정하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 북한의 先決條件은 남한의 정부와 국가를 인정치 않고 이질체제의 공존을 거부하고 있다고 하겠다.

북한은 「연방제」라고 명시하고 있지만 그 내용은 일반적인 연방제보다는 약하고 國家聯合보다는 강고한 그 중간체제에 가깝다. 더구나 북한은 한글로는 연방제로 표기하면서도 영어로는 국가연합을 뜻하는 Confederation이라고 쓰고 있어 내용상 혼란을 일으키고 있다.

고려연방제는 연방공화국 아래에 두개의 지방정부와 민족연합군을 둔다는 점에서는 연방제에 가깝다. 그러나 연방정부기구를 쌍방 대표로 구성되는 최고민족연방회의와 연방상설회의에 국한시키고 있어 국가기구로는 보기 어렵다는 점에서 국가연합에 가깝다. 북한은 60~70년대에는 연방제가 「통일의 과도체제」라고 했다가 80년대부터는 「통일의 최종형태」라고 하고있어 혼란을 주고 있다.

고려연방제는 통일원칙이나 단계를 밝히지 않고 있다는 점에서도 모호성을 보인다. 10대 施政方針에서 민족과 자주·평화를 내걸고 있지만 그것

은 통일이후의 정책방향이기 때문에 統一原則이라고 볼 수 없다. 統一原則은 통일의 전제이거나 통일과정에서의 준칙이라는 점에서 施政方針과 다르다.

#### 나. 南韓의 한민족공동체 統一方案

한민족공동체 통일방안은 제6공화국이 제5공화국의 「민족화합 민주통일방안」을 토대로 작성하여 노태우 대통령이 1989년 9월 11일 제147회 정기국회에서 발표한 남한의 통일방안이다. 이것은 統一原則과 統一方案의 두 부분으로 구성돼 있다.

統一原則으로는 자주·평화·민주를 제시하고 있다. 自主는 외세의 간섭을 받지 않고 민족자결주의 원칙에 따라 한민족이 주체가 되어 통일을 추진한다는 것을 의미한다. 平和는 무력사용이나 혁명방식을 배제한다는 것이고, 民主는 통일 과정이나 통일 이후에도 국민의 의사에 따른다는 것을 의미한다.

한민족공동체 통일방안은 궁극적으로는 單一民族國家 건설을 추구하되 그 과도체제로서 南北聯合(Korean Commonwealth)를 제시하고 있다. 정부는 남북연합에 대해 “남북이 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성하려는 과도적 통일체제”라고 설명하고 있다. 따라서 남북연합을 “국가연합이나 연방과 같은 교과서적 개념이 아니라 통일을 지향한 긍정적이고 과도적인 특수한 결합형태”라는 것이다.<sup>1)</sup>

정부는 이처럼 남북연합을 국가연합과 구별하고 있지만 학문적 입장에서는 국가연합이라고 볼 수 밖에 없다. 國家聯合은 각각 주권을 갖는 독립된 복수의 국가가 조약에 의해 결합된 상태를 말한다. 따라서 각 국가의 국민은 자국의 국적을 갖는다. 남북연합의 경우 남한과 북한은 각각 주권을 갖는 독립국가이고 남북한 동포는 각기 남한과 북한의 국적을 계속 가지고 있게 되기 때문에 국가연합 요건을 구비하고 있다.

1) 국토통일원 통일연수원, 「統一問答」(서울, 1990) p. 22.

南北聯合이 國家聯合과 다르다는 정부의 설명은 남북한이 서로 상대방을 국가로 간주할 수 없는 법률적·민족적 이유때문이라고 이해된다. 지금 남북한은 각기 상대방을 독립된 국가로 공식 인정치 않고 있다. 오히려 헌법에는 전체 한반도를 하나의 국가로 규정하고 있다. 姜英勳 국무총리가 “한국식의 통일방식을 만들어 平和共存과 國家聯合을 통해 남북한의 통일을 창조할 것”이라고 했을 때<sup>2)</sup> 말한 국가연합은 곧 「한민족공동체 통일방안」의 南北聯合을 가르킨 것으로 추리된다.

남한의 통일방안은 南北頂上會談에서 民族共同體憲章을 채택하고 이 현장에는 평화와 통일을 위한 基本方案, 相互不可侵에 관한 사항, 南北聯合機構의 설치·운영에 관한 포괄적인 합의를 규정토록 했다. 남북연합의 기구로는 최고결정기구로서는 南北頂上會議, 협의조정과 실행보장을 위한 기구로서 南北閣僚會議, 남북동수의 국회의원으로 구성하여 통일헌법을 기초하고 통일 방법과 결과를 마련하는 南北評議會, 그리고 실무지원기구로서 共同事務處를 두기로 했다. 이런 기구구성의 성격도 남북연합이 국가연합임을 시사하고 있다.

한민족공동체 통일방안은 남북한이 남북연합을 거쳐 바로 통일국가로 나가도록 함으로써 통일을 국가연합과 단일민족국가의 2단계로 설정했다.

## 2. 統一의 3原則

통일의 원칙이란 統一過程이나 통일이후에 준수되어야 할 기본 준칙이다. 따라서 統一原則은 통일방안이나 그 집행방식을 규제하고 나아가서는 새로 건설될 통일국가 구성의 기본원리가 된다.

북한의 고려연방제는 통일원칙을 제시하지 않고 있다는 점에서 아직도 통일방안으로서 반드시 갖춰야 할 조건을 구비하지 못했다. 남한의 한민족공동체 통일방안은 自主·平和·民主의 3원칙을 제시함으로써 북의 결

2) 한국일보, 1990. 7. 18(2면) 이 기사는 유럽을 방문중인 강영훈 총리가 파리에서 가진 기자회견 내용을 보도한 것.

합을 보완하고 있다. 이 3원칙은 1972년 남북간에 합의·공포된 「7·4공동성명」이 제시한 自主·平和·民族大團結의 원칙을 수용하여 발전시킨 것으로 평가될 수 있다.

여기서 자주의 원칙은 다소 문제될 소지가 있다. 여기서 말하는 자주의 의미는 민족자결주의 정신에 따라 주체적으로 통일을 실현해야 한다는 것으로 풀이할 수 있다. 그러나 그것은 독립된 민족에게 구태여 자주의 원칙을 내세울 필요가 있을까하는 명분상의 문제와 한국통일 문제를 다른 외국과의 타협없이 남북한만의 합의로 가능할까 하는 현실성의 문제를 제기한다.

통일은 우리 민족의 의사와 이익을 우선적으로 고려하여 실현되어야 한다는 것은 더 말할 여지가 없는 문제라는 점에서 자주의 원칙은 제시될 필요가 없다. 한반도 통일은 남북한과 정치·군사적으로 밀접한 관계에 있는 미국·소련·중국등 세계 3대강국과의 협이나 그들의 동의없이 불가능하다는 점에서도 자주의 원칙은 제시될 필요가 없다.

따라서 통일을 합리적으로 추진하고 통일국가를 올바르게 건설하기 위해서는 현상인정·평화공존·민주주의등 3개의 원칙이 필요하다.

#### 가. 現狀認定의 原則

대화에 의한 평화적인 南北統一의 대전제는 現狀의 相互認定이다. 지금의 남북관계가 정체되어 있는 가장 큰 원인의 하나는 바로 남북이 현실적으로 엄연히 존재하는 현상들을 인정하지 않는 데 있다. 지금 한반도는 남북으로 분단되어 남북에 각각 독립된 국가가 건설돼 있다. 남북은 각각 일정한 영토와 국민, 그리고 주권을 가지고 있는 엄연한 國家社會를 형성하고 있다. 남북은 각기 독자적인 정부를 가지고 자기 영토내의 모든 인민을 효과적으로 지배하고 있다. 그럼에도 불구하고 양측 정부는 서로 상대방을 국가로 인정치 않고 있다.

따라서 양측 사이는 국가와 국가 사이에 일반적으로 통용되는 國際法規나 國際關係가 통하지 않는다. 국가간의 대등하고 자연스런 교섭이나 대

표부 교환도 없다. 이런 상태에서 원활한 관계발전은 기대하기 어렵다.

중국과 대만 사이에도 공식적인 相互認定이나 相互承認은 없다. 그러나 그들은 서로 상대방을 묵시적으로 승인하고 있다. 따라서 민간차원의 자유로운 물적교역과 인적왕래가 별다른 규제없이 이뤄지고 있다.

독일의 경우는 서독과 동독이 상대방을 공식적으로 승인하여 서로 대표부를 교환하고 유엔에도 함께 가입돼 있다. 그들은 統一原則에서도 「1민족 2국가」임을 공식으로 내세워 서로 상대방을 국가로 인정하고 국제관계에 준하여 모든 관계를 맺고 있다. 1민족임을 강조하기 위해 여러가지 명칭이 고안돼 있지만 실질적으로는 상대방을 엄연한 主權國家로 인정하고 있다.

그러나 우리의 경우는 남북이 서로를 중국처럼 사실상 인정치 않고 독일처럼 공식적으로도 인정치 않고 있다. 현 상태를 타개하기 위해서는 먼저 중국처럼 묵시적인 相互承認關係에 들어가고 일정한 단계에 이르러서는 독일처럼 공식적인 相互承認關係를 이룩해야 한다.

#### 나. 平和共存의 原則

통일을 위해 평화를 포기할 수는 없다. 더구나 그것이 민족내부의 동족상잔이라면 어떤 댓가를 지불해서라도 전쟁을 막아야 한다. 그러나 우리는 이미 두번이나 武力統一의 시도를 경험했다. 그 모두가 대화나 협상보다는 군사력으로 상대방을 제압하여 일방적으로 점령하는 統一方式이었다.

그 첫번째가 북한의 남침으로 시작된 6·25이다. 이것은 북한측의 단독 정부수립 논자인 金日成의 무력통일전략의 실천이었다. 김일성은 남한보다 앞서 군대를 조직하고 군사력을 강화하여 남한을 침공했다. 그것은 두 말할 것도 없이 남한을 무력으로 점령하여 공산화하겠다는 것이었다. 김일성은 한때 낙동강이북의 전체 한반도를 통일했었다. 그러나 미국의 전쟁개입으로 김일성의 무력통일전략은 실패로 끝났다.

무력통일의 두번째 경험은 李承晩에 의해 시도됐다. 이것은 남한측의

단독정부수립 논자인 이승만의 무력통일전략의 실천이었다. 이승만은 6·25때 낙동강전선에서 미국의 군사적 지원하에 남한 전체를 수복한 뒤 그 여세를 몰아 1950년 10월 1일 38선을 넘어 북진했다. 미국을 포함하여 유엔의 16개 회원국으로부터 병력·장비·물자의 원조를 받아 막강해진 군사력을 배경으로 하여 이승만은 북한을 점령함으로써 통일을 성취하려 했다. 그러나 이승만의 무력통일전략은 중국의 개입으로 역시 실패했다.

이 두번의 무력통일 실패는 종래의 남북한 통일전략을 平和統一로 대체케 했다. 휴전후 남북한 정부가 모두 平和統一政策을 공식적으로 채택한 것은 그런 무력통일전략이 성공될 수 없다는 교훈을 수용한 것이다.

平和共存의 原則은 남북한의 인민과 정부·군대가 충돌하지 않고 상대방의 생존권을 존중하는 것을 의미한다. 따라서 평화공존은 체제공존을 포함한다. 그런 점에서 평화공존의 원칙은 현상인정의 원칙과 표리관계를 이룬다. 따라서 이 두 원칙은 상호 인과관계를 갖는다.

#### 다. 民主主義의 原則

통일에서의 민주주의 원칙은 統一過程에서 민족의 동의에 의한 절차와 방식을 결정해야 한다는 뜻과 함께 統一國家의 建國理念을 민주주의로 한다는 이중적 의미를 갖는다.

남북한의 통일방안은 民主主義 原則에 따라 각기 자기측 국민의 자유로운 토론과 합의를 거쳐 결정돼야 한다. 南北協商에도 국민의 정당한 대표기구가 나와서 각자 합의된 방안을 놓고 토의를 벌이고, 거기서 새로이 합의된 統一方案이나 統一憲法도 양쪽 국민의 사전 또는 사후 승인을 받아야만 효력을 발생할수 있다.

민주주의 원칙은 統一의 主體가 특정계급이나 정파가 아니고 민족구성원 전체라는 의미를 갖는다. 따라서 민족성원의 합법적 위임을 받은 단체나 기구만이 대표성을 가지고 統一作業을 맡을 수 있다.

여기서 소수에 의한 독재나 계급투쟁은 용납되지 않는다. 특정계급의 주도하에 반대계급을 타도하거나 소수집단이 국민의사를 배격하고 통일을

이를 수는 없다. 그런 집단이 統一國家의 政權을 맡아서도 안된다. 민족성원의 참여나 동의하에서만 통일이 이뤄지고 새국가가 건설되어야 한다.

### 3. 統一의 3段階

분단국가의 경우 무엇이 분단됐는가를 살펴볼 때 크게 보면 民族·國家·體制이다. 이것이 곧 분단의 실체이다. 물론 분단자체가 총체적이어서 실제로는 모든 것이 분단됐다. 중요한 것 중에 領土分斷이 있다. 그러나 통일대상으로서의 영토는 큰 의미가 없다. 민족과 국가·체제가 통일되면 영토의 통일은 저절로 이뤄지기 때문이다.

따라서 統一의 對象은 인적 요소로서의 民族, 통치기구로서의 國家, 이념과 제도로서의 體制로 압축될 수 있다. 南北統一은 이 기준에 의해 3단계로 구분할 수 있다. 제 1단계는 民族統一, 제 2단계는 國家統一, 제 3단계는 體制統一이다. 민족통일은 국가연합의 형태, 국가통일은 연방국가의 형태를 취한다. 최종단계인 체제통합이 이뤄지면 통일이 완성된다. 그 때의 정치적 형태는 중앙집권적인 단일 민족국가가 된다. 이러한 단계별 순위는 통합이 비교적 쉽고 시급한 정도를 기준으로 설정해 본 것이다.

#### 가. 國家聯合 : 民族統一의 段階

국가연합(Confederation)은 각각 주권을 갖는 2개이상 국가가 수평적으로 결합하여 긴밀한 협조하에 공동의 목표를 추구하는 구성체다. 각 구성국가들은 공동으로 결성한 연락기구를 중심으로 유기적인 協力關係를 유지한다. 역사적으로는 1774년 미국 13개주가 대륙회의(Continental Congress)를 구성하고 1781년 미주연합(American Confederation)을 결성하여 영국에 대항한 이후부터 1789년 헌법을 채택하여 미합중국이 건국되기까지의 協力體制가 이에 속한다. 1876년 독일의 각 영방들이 북독일연합(North German Confederation)으로 결합한 이후 1871년 통일이 완성되기까지의 협력체제도 國家聯合이었다.<sup>3)</sup> 국가연합단계에서 남북한은

3) 「國家聯合事例研究」, (서울 : 국토통일원, 1986), p. 10.

현재의 국가·사회체제를 유지하면서 황적으로 결합하여 협력관계를 발전시켜 나간다. 각각 주권을 갖는 국가이기 때문에 남북은 어떤 문제에 대해서도 거부권을 갖는다. 따라서 이 단계에서 남북간의 협의는 완전일치에 의해서만 가능하다.

남한측이 한민족공동체 통일방안에서 南北聯合의 기구로 제시한 남북간의 정상회의·각료회의·평의회·사무처와 북한이 고려연방제 통일방안에서 제시한 최고민족연방회의·연방상설위원회등은 모두 국가연합의 연락기구 내지 공동협의기구가 된다.

이 단계에서는 남북간에 인적 통합이 이뤄진다. 국경이 개방되어 남북한 인민이 상대방 지역을 언제 어디로나 자유롭게 왕래할수 있다. 그러나 國家와 體制는 계속 분단돼 있다. 따라서 이 단계는 「1민족 2국가 2체제」 상태가 된다. 통일이전의 동서독관계는 國家聯合으로 공식화되지는 않았지만 실질적으로 준국가연합적인 협력관계를 유지했다.

#### 나. 聯邦國家 : 國家統一의 段階

연방국가(Federation)는 제한된 주권을 갖는 2개이상의 지방정부가 역시 제한된 통치권을 갖는 하나의 中央政府를 중심으로 결합된 국가체제다. 연방정부의 관할하에 있는 모든 인민은 비록 지방정부를 달리한다해도 같은 국적을 갖는다는 점에서 국가연합과 구별된다.

연방국가의 각 地方政府와 聯邦政府의 상호관계는 조약이 아니라 하나의 헌법에 의해 규율된다는 점에서도 국가연합과 다르다. 聯邦國家의 국민과 정부는 하나의 영토와 하나의 주권을 공유하는 같은 국민이다. 따라서 영토와 주권, 국민을 달리하는 국가연합과는 구별된다.

역사적으로는 1789년 연방헌법채택이후의 미국, 1871년 통일이후의 독일과 지금의 소련, 스위스, 독일등이 聯邦國家다. 연방국가의 경우 외교권·군사권·화폐등은 중앙의 聯邦政府가 행사하나 내정의 대부분은 지방정부가 관장한다. 聯邦國家制는 영토가 넓거나 다민족 복합국가 또는 독일과 같이 지방적 특색이 다양한 국가들이 채택하는 제도다.



연방국가 단계에서 지금의 남북한 정부는 상당한 자치권을 갖는 지역정부로 존속하고 그 위에 단일 연방정부가 서서 두 지역정부를 관할한다. 이 단계에서 남북은 정치적으로 통일되어 하나의 국가를 갖게 된다.

북한의 高麗聯邦制는 이 단계에서 통일을 멈춰 統一國家의 形態를 연방제로 상정하고 있다. 그러나 영토가 넓지 않고 단일민족의 국가이며 지방적 특색이 심하지 않은 우리나라가 연방제를 택해야 할 이유는 없다. 따라서 통일된 우리의 국가체제는 單一民族國家여야 한다. 그런 점에서 통일국가체제로 단일민족국가를 지향하고 있는 남한의 한민족공동체 통일방안이 보다 현실성과 합리성을 갖는다.

연방국가 단계에서는 남북간의 國家統合이 이뤄진다. 이 단계에서 우리는 통일된 하나의 국가를 갖게 되어 정치적 통합이 완성된다. 그러나 우리가 지향해야 할 최종적인 國家形態는 아직 아니다. 비록 정치적으로는 하나의 국가가 됐다해도 체제는 계속 共產主義와 資本主義로 분단되어 있다. 따라서 이 단계는 「1민족 1국가 2체제」 상태가 된다.

聯邦國家에는 여러가지 형태가 있다. 같은 연방국가라 해도 소련과 미국, 서독의 국가체제는 서로 다르다. 북한이 제시한 高麗聯邦制도 그 많은 연방제도중의 하나다. 따라서 연방국가 단계에서는 북한측의 고려연방제도 고려의 대상이 될 수 있다. 그러나 이것이 제 2단계의 국가형태로 받아들여 지려면 먼저 북한에서 자유로운 토론과 비판을 거쳐 완성된 구체적인 방안이 된 다음 그것이 남한 4천만 거래의 동의를 받는 민주방식의 절차를 거쳐야 한다.

#### 다. 單一民族國家 : 體制統一의 段階

전체 인류를 하나로 묶는 세계국가 건설의 꿈은 평화주의자들의 오랜 이상이었다. 이 문제에 대해 많은 사상가와 이론가들이 여러가지 구상을 제시했다. 그러나 현실 세계는 아직도 民族國家를 단위로 하는 국가중심의 국제체제가 지배하고 있다. 國際社會에서 국가이익(national interest)은 아직도 모든 국가의 궁극적인 행동준칙이 되어 있다.

지금 세계 여러 지역에서는 국가를 초월하는 地域共同體 運動이 전개되고 있다. 1992년 대통합을 단행하는 유럽공동체(EC)가 그 대표적인 예다. 이와 유사한 운동은 아메리카대륙과 스칸디나비아, 동남아 그리고 중동의 아랍세계에서도 일고 있다. 그러나 아직도 국가는 가장 중요한 단위가 되어 있다. EC도 국가를 기본단위로 하는 국가연합을 목표로 할 뿐 그 자체가 단일국가로 발전하기는 어렵다.

분단된 우리민족의 이상은 두말할 것도 없이 하나의 통일된 單一民族國家의 건설이다. 국가연합이나 연방국가는 단일민족국가로 가는 과도적인 한시적 형태일 뿐이다. 단일민족인 우리의 民族共同體는 한반도 전체를 영역으로하는 하나의 정부, 하나의 국가, 하나의 체제를 갖는 單一民族國家여야 한다.

따라서 統一의 最終段階는 民族統一과 國家統一에 이어 體制統一이어야 한다. 이 과업이 완성될 때 우리의 분단된 민족·국가·체제의 통합은 완성된다. 이것이 완전한 南北統一이다. 이때는 「1민족 1국가 1체제」 상태가 된다.

體制統合은 이념의 통합과 제도의 통합을 포함하기 때문에 많은 시일이 요구되고 부작용도 클 것으로 예상된다. 독일은 지금 화폐통합을 가지고 경제체제의 통합작업을 전개해 나가고 있다. 1990년 12월 政治統合을 끝내고 단일국가를 성립시킨다 해도 體制統合은 시작단계에 불과하다. 우리의 경우 그동안 남북이 너무나 철저히 완벽하게 분단돼 왔기 때문에 교류와 왕래가 오랫동안 지속되어 온 독일보다는 체제통합은 한층 어려운 과제가 될 것이다.

위에서 제시한 통일의 3단계는 일종의 이념형(ideal type) 統一構想이다. 따라서 통일은 이 3단계를 그 순서에 따라 전부 거쳐야 할 필요가 반드시 있는 것은 아니다. 통일을 보다 촉진시키고 순조롭게만 진행시킬 수 있다면 복수의 단계를 동시에 밟거나, 그중 일부를 생략하고 뛰어넘을 수도 있다. 필요하다면 순서를 바꿀 수도 있다.

통일전의 독일은 國家聯合段階를 공식화하지는 않았지만 사실상 그와

유사한 협력관계를 유지해 왔다. 인적·물적 교류가 이뤄지고 방송의 상호 시청이 허용됐다. 편지와 소포등 우편도 자유롭게 소통돼 왔다. 이런 과정은 國家聯合段階에서 기대될 수 있는 효과들이다.

통일전 서독은 聯邦國家였다. 따라서 동독의 여러 주들이 자체결의에 의해 서독헌법 제23조에 따라 개별적 혹은 집단적으로 서독연방에 편입된다면 통일독일은 聯邦國家體制가 된다. 지방적 특색이 강해 연방국가로 되어있는 독일은 그 수준에서 정치적인 국가통일 작업을 끝낼 것이다. 그런 점에서 독일통일은 우리보다 정치적 통일에서는 한 단계 적은 것이 된다.

분명한 것은 지금 연방제 국가들도 대부분 國家聯合段階를 거쳤다는 사실이다. 더구나 우리처럼 분단이 철저히 전쟁과 대결을 지속해 온 상태에서는 상당한 기간의 國家聯合段階를 거치는 것이 순서라고 판단된다. 따라서 南北統一은 민족·국가·체제를 차례로 통합해 나가는것이 합리적인 수순이라고 생각한다.

### Ⅲ. 統一에 있어서의 韓國民族主義의 役割 — 汎코리언主義<sup>4)</sup> 運動

民族은 영원한 존재다. 민족의 영원성은 장기적인 목표와 이상을 가지고 창조적인 노력을 계속해 나갈 때 더욱 찬란하게 보장된다. 이런 관점에서 볼 때 우리 한민족은 전체가 공감하는 선명한 理想과 目標를 가져야 한다.

한민족의 단기목표는 민족역량의 축적, 중기목표는 통일된 민족국가의 건설이고 장기목표는 세계적인 지도국가로서의 성장이다. 민족역량의 축적이란 남북한의 공고화를 통해 민족의 총체적인 역량을 확대 재생산해 나가는 것을 말한다. 통일국가 건설이란 1945년 이후 냉전체제의 형성과정

4) 이 글에서 한국이라는 표현은 대한민국이라는 단어가 아니라 남북한을 모두 포함하는 우리나라 전체를 포괄하는 뜻으로 사용했다. 따라서 남한이나 북한의 정치공동체 명칭(국호)은 그냥 남한 또는 북한으로 한다.

에서 외세의 개입과 내세의 분렬로 결과된 남북분단을 해소하여 단일민족 국가로 통합되는 것을 의미한다. 세계지도국가의 성장이란 동북아시아인 21세기에 국제사회를 이끌어 나갈 소수 선진국가군의 일원이 되는것을 말한다.

이같은 한민족의 목표를 달성하는 수단 또는 과정의 하나로 汎韓民族共同體(Pan-Korean Community)의 결성이 요구된다. 이 공동체는 남북한 뿐만 아니라 해외에 거주하는 동포를 포괄한다는 점에서 汎民族的 성격을 갖는다.

따라서 범한민족공동체는 두개의 차원으로 구성된다. 첫째는 한민족의 본향인 남북한 인민을 구성원으로 하고 한반도를 그 영역으로 하는 정치 군사공동체다. 이것이 곧 통일민족국가로서 범한민족공동체의 중핵이 된다. 이것을 <小韓民族共同體>라 할 수 있다. 둘째는 전세계의 한인을 구성원으로 하는 문화사회공동체다. 여기에는 소한민족공동체의 남북한 인민과 미국·소련·중국·일본등에 군집해 있는 한인들이 포함된다. 따라서 이것을 <大韓民族共同體>라고 할 수 있다. 대한민족공동체는 국가상태가 아닌 사회상태에 머물러 있게 된다. 범한민족공동체는 이 두개의 민족공동체가 겹쳐짐으로써 완성된다.

범한민족공동체의 이념이나 그 정신적 배경이 바로 汎코리언主義(Pan-Koreanism)다. 범코리언주의는 보편성을 갖는 국제주의적 민족주의다. 이런 점에서 범코리언주의는 민족주의이면서도 편협하고 배타적인 국수주의적 민족주의(Ultra-Nationalism)나 맹목적 애국주의(Chauvinism)와 다르다.

지금까지 우리사회에서는 남북통일수준의 소한민족공동체만을 생각해 왔다. 그러나 한국민족주의의 그런 한계는 수정돼 나가고 있다. 남한과 해외 한인사회에서는 이미 소한민족주의의 한계를 넘어 대한민족주의 운동이 시작돼 있다. 이 범한민족주의 운동은 중국·소련등 공산권 한인사회의 적극적인 호응을 받고 있다. 이같은 확대된 차원의 한국민족주의는 남북통일에서 중요한 기능을 하게 된다.

## 1. 汎主義運動의 歷史的 展開와 그 理論

여기서 범주의(Pan-Isim)<sup>5)</sup>란 汎이라는 접두어가 붙은 명칭의 민족주의 내지 팽창주의 운동과 그 이데올로기를 지칭한다. 범주의는 대체로 19세기 유럽의 산물이다. 그 대표적인 예는 범주의의 시초가 되는 범슬라브주의(Pan-Slavism)와 이에 대한 안티테제로 등장한 범게르만주의(Pan-Germanism)운동은 민족주의의 한계를 넘어 팽창주의의 형태로 전개됐다. 범슬라브주의는 남방진출을 시도하던 제정 러시아가 쇠퇴해 가는 오토만 터키제국 영내의 남 슬라브 민족들을 러시아지배하에 두려는 팽창주의적 동기에서 출발했다. 범게르만주의는 러시아의 남진정책에 맞선 독일의 동방정책에서 비롯됐다. 이 두 세력의 충돌로 발발된 제1차세계 대전이 발칸반도에서 시작된 것은 러시아 남진정책으로서의 범슬라브주의와 독일 동진정책으로서의 범게르만주의의 팽창주의적, 제국주의적 성격을 입증한다.

강대국의 범주의가 팽창주의 내지 제국주의로 발전된 것과는 달리 약소국들의 범주의는 자위적 민족주의 태두리 안에서 전개됐다. 민족보다는 일정 지역을 기초로하는 속지적 범주의는 팽창주의보다는 지역이익을 공동으로 확보하려는 의도에서 출발하고 있다. 그러나 독일지정학이 제시한 범지역이론(Pan-Regionalism)은 나치스 독일의 팽창주의 이론으로 등장했다.

범주의는 어디에 기초를 두느냐에 따라 두개의 범주로 나눌 수 있다. 하나는 민족주의에 바탕을 두고 특정 민족을 단위로 하여 민족공동체를 추구하는 屬人的 범주의다. 다른 하나는 지역주의에 바탕을 두고 일정 지역을 단위로 하여 지역공동체를 추구하는 屬地的 범주의다. 속인적 범주

5) Pan-Isim은 기존 출판물에서 사용된 예를 발견치 못한 상태에서 필자가 편의상 사용을 시도해 본 용어다. 필자가 조사한 한도 안에서는 이와 유사한 용어로 일본의 勝田吉太郎이 「近代(ロシア) 政治思想史」(동경: 창문사, 1973)에서 영문표기없이 <범운동>이라는 말을 썼을 뿐이다.

의는 하나의 정치공동체로서의 국가를 추구하여 적극적·공격적 성격을 지닌다. 속지적 범주의는 대체로 경제공동체에 역점을 두어 역내 다수국가의 결합을 지향하고 소극적·방어적 성격을 띤다.

속인적 범주의에는 범 슬라브주의·범 게르만주의·범 투란주의·범 아랍주의 등이 있다. 범 코리언주의도 속인적 범주의로 구분될수 있다. 속지적 범주의에는 범 아시아주의·범 유럽주의·범 아메리카주의·범 아프리카주의와 하우스호퍼의 범 지역주의등이 있다.

### 가. 범 슬라브주의

러시아가 주도한 범 슬라브주의는 슬라브계 언어를 쓰는 모든 민족들을 공통의 정치·경제·문화적 기반 위에서 연합·통일하려는 사상과 운동을 말한다. 그것은 오스트리아의 합스부르크제국과 터키의 오토만제국으로부터 동남유럽의 슬라브족들을 해방시켜 러시아의 보호와 통제하에 두고 보스포러스·다다넬스 두 해협을 러시아가 장악한다는 행동으로 표현됐다.<sup>6)</sup> 범 슬라브주의는 세 단계를 거쳐 전개됐다.

제 1단계는 친 슬라브주의(Slavophilism)다. 이것은 19세기 전반기 프랑스혁명이 실패하여 유럽이 반동기에 접어들었을때 러시아 인텔리겐차들 사이에 벌어진 서구파(Westerners)와 슬라브파(Slavophiles)의 대논쟁 속에서 성장했다. 범 슬라브주의는 이 친 슬라브주의에서 유래됐다.<sup>7)</sup> 당시의 논쟁은 나폴레옹전쟁으로 싹터서 유럽을 휩쓸게 된 민족의식과 이 전쟁에 참전하여 서구를 견문하고 새로이 각성된 러시아군 장교단의 데카브리스트반란(Decabrist Revolt. 1825년 「12월 반란」)의 영향을 받아 일어났다.<sup>8)</sup>

6) Alan Palmer, *Dictionary of Modern History 1789~1945*, Penguin Book, 1986, p. 221.

7) Westerners와 Slavophiles에 대해서는 Edie, Scalan & Zeldin ed, *Russian Philosophy vol. I*, (Chicago : Quadrangle Books, 1965), pp. 155~424 및 勝田의 전게서 637~644를 참고할 것.

8) MaCrea, Plano & Klein, *The Soviet and East European Political Dictionary*, (Santa Barbara : ABC Clio, 1984), p. 30.

이 논쟁에서 서구파는 서유럽의 합리주의적 전통과 거기서 파생되는 가치를 발전의 동인으로 보고 러시아가 모든 것을 서구로부터 배워들여 후진성을 극복하고 근대화를 추진해야 한다고 주장했다. 이런 점에서 서구파는 개방적이었다.

그러나 슬라브파는 유럽이 러시아보다 과학기술이 앞서고 정치·경제적으로는 강하나 도덕적으로는 러시아가 더 순수하다고 강조했다.<sup>9)</sup> 그것은 러시아정교(그리스정교)와 러시아 농촌사회의 기본단위인 자연공동체 미르(Mir)때문이라고 보았다.<sup>10)</sup> 슬라브파는 기술이나 경제와 같은 물질적 요인보다는 러시아의 교회와 농촌에서 보존되어 온 정신적 요인이 더 큰 발전의 동인이라고 보았다. 따라서 그같은 러시아의 전통과 가치 위에서 러시아의 미래를 건설해 나가야 한다고 주장했다. 이런 점에서 슬라브파는 폐쇄적이었다.

당시의 친슬라브주의의 사상이나 세계관은 개인적 수준에 머물러 있었다. 따라서 그것은 조직이나 강령과는 관계없는 개인들의 생각이었을 뿐이다. 친슬라브주의는 러시아국경 밖의 슬라브민족들에 대해서는 거의 관심을 가지고 있지 않았다.<sup>11)</sup> 따라서 그것은 러시아 안에서 학자·이론가에 의해 대표되는 문화운동적 또는 순수이론적 수준을 벗어나지 못했다.

제2단계는 친 슬라브주의의 범 슬라브주의화다. 친슬라브주의가 범슬라브주의로 발전한 것은 크림리아전쟁(Crimean War : 1853-56)이후 악사코프(Ivan Aksakov : 1823~1886)에 의해서였다. 크림리아전쟁에서 러시아가 영국·프랑스 등 서유럽 국가들에 패배하고 전쟁중 다른 슬라브족, 특히 남 슬라브족과 접촉을 갖게되어 러시아는 새로운 민족적 각성기를 맞게 됐다. 전쟁에서 군사적으로 패배한 러시아가 국제적 고립과 국내적 후진상태에서 벗어나 과거의 영광을 되찾기위한 길은 사상·문화면에서 슬라브민족들을 통일하고 러시아가 그 헤게모니를 장악해야 한다는 주장

9) 김학준, 「소련정치론」, (서울 : 일지사, 1976), pp. 43-45.

10) 「岩波 世界歴史」, vol. 20, (동경 : 암파서점, 1979), pp. 304~305

11) MrCrea, Plano & Klein, op. cit., p. 28.

이 일어났다. 이때 악사코프는 대표적인 이론가였다. 악사코프는 슬라브민족의 통일은 정복이나 힘을 통해서만 안되고 도덕을 선행시켜 도덕적으로 통일해야 한다고 주장했다. 이런 제한된 수단의 선택은 군사적으로 서유럽에 대항할 수 없었던 당시의 러시아로서는 불가피한 일이었는지 모른다. 그때 범슬라브인들에게 돈과 물품을 모아 보내는 등 문화·자선 활동을 벌였다. 그곳 청년들을 러시아에 유학시켜 장학금을 지급하는 것은 슬라브자선협회의 가장 중요한 사업이었다.<sup>12)</sup> 이것이 범 슬라브주의 운동의 효시였다.

제3단계는 범 슬라브주의의 국가정책화다. 독일통일은 범 슬라브주의의 성격을 일변시키는 계기가 됐다. 독일통일의 기운은 1866년 프러시아가 보오전쟁에서 이긴 뒤 1867년 북독일연합을 조직하면서 더욱 고조됐다. 이에 범 슬라브주의자들은 슬라브세계를 통일하여 정치적으로 독일에 대항해야 한다고 주장했다. 이때 러시아군의 파제에프와 체르니비프, 외교관 이그나티예(Paul Ignatiev)등이 범 슬라브주의 운동에 가담했다. 이로써 범슬라브주의는 문화적운동에서 정치·군사적 국가행동으로 옮겨가기 시작했다.<sup>13)</sup>

이같은 국가행동화시대의 범 슬라브주의 대변자는 역사철학자인 다닐레프스키(Nicholas I. Danilevski; 1822 ~ 85)였다. 그는 1869년에 펴낸「러시아와 유럽」(Russia and Europe)에서 슬라브의 우월성을 주장하지는 않았지만 “서구문화는 쇠퇴하고 있으나 러시아문화는 발전하고 있다.”<sup>14)</sup> 고 말하고 “슬라브 문화, 특히 러시아문화가 영광스럽게 되기 위해서는 슬라브가 서구로부터 정치적으로 해방돼야 한다. 이 해방은 전쟁에 의해서만 성취될 수 있다. 러시아는 전쟁에서 이길 것이다. 그 승리의 결과는 러시아가 주도하고 콘스탄티노플을 수도로 하는 슬라브연방(Slav Feder-

12) 「암파세계사」, op. cit.

13) Ibid.

14) Edie, Scalan & Zeldin: *Russian Philosophy*, Vol. II, (Chicago: Quadrangle Books, 1965), p. 203.



ation)이다”라고 주장했다. 다닐레프스키의 논점은 국제관계의 지배적인 요소는 군사력에 기초한 힘이라는 것과 터키령해협도시 이스탄불을 수도로 하는 슬라브연방을 건설해야 한다는 것이었다.<sup>15)</sup> 다닐레프스키의 이 관념이 뒤에 대 러시아주의로 발전했다. 그의 역사관이 훗날 스펅글러(Oswald Spengler)에 영향을 미쳐 스펅글러의 「서구의 몰락」의 기초가 됐다.

제4단계는 범 게르만주의와의 충돌이다. 20세기에 들어 범 슬라브주의는 발칸지방에 관심을 돌려 대세르비아운동(Great Serbia Movement)과 결부됐다. 오토만터키의 지배하에 있다가 1878년 독립한 남슬라브계인 세르비아는 20세기에 접어들면서 종족과 문화가 세르비아와 같다고 생각되는 모든 인민을 자국의 관할하에 뒤야 한다고 생각하기 시작했다. 이것이 곧 대 세르비아운동이다. 세르비아의 통합대상이 되는 슬라브족은 오토만 제국의 보스니아와 헤르체고비나, 오스트로-헝가리 제국의 남부에 거주하고 있었다. 게르만족의 오스트리아가 1908년 보스니아와 헤르체고비나를 병합하자 대 세르비아주의자들은 오스트리아의 합스부르크제국에 대해 적대화하기 시작했다. 그것은 오스트리아제국내의 슬라브족에 대한 불만 선동과 봉기지원으로 나타났다. 이 운동은 1914년 6월 28일 오스트리아황태자 페르디난드부부의 암살로 절정에 이르러 결국 제1차 세계대전으로 발전했다.<sup>16)</sup>

범 슬라브주의는 러시아제국주의의 남하정책을 촉진하고 팽창주의를 정당화하는 이론으로 작용했다. 러시아는 같은 슬라브계인 폴란드를 오스트리아·프러시아와 함께 세차레에 걸쳐 분할하고 독립을 억압함으로써 많은 혜택을 받았다. 러시아는 또 그 영내의 다른 슬라브족들 사이에 점증하는 민족의식을 탄압했다. 이런 일련의 사실은 범슬라브주의가 러시아

15) Warren B. Walsh, *Russia and the Soviet Union—A Modern History*, New York University Press, 1965, p. 273.

16) Burns & Ralph, *World Civilization*, vol. 2, (New York: Norton & Company, Inc., 1964), pp. 429~430.

팽창주의 정책의 도구였음을 의미한다.<sup>17)</sup>

### 나. 범 게르만주의

범 게르만주의는 범 슬라브주의의 성장·발전에 대응하여 생겼다. 그것은 전체 게르만민족을 결속시켜 그 생활권을 확대함으로써 독일 제국주의의 세계지배를 확립코자하는 주장 내지 운동이다. 범 게르만주의는 그것이 확보코자하는 영역의 넓이에 따라 3개로 나뉘어 진다.

첫째는 대 게르만주의다. 게르만주의자들 가운데 과거파들이 주장하는 대 게르만주의는 독일중심의 중부유럽뿐만 아니라 남부 유럽의 발칸과 서아시아까지 진출하여 영국과 같은 식민제국을 건설해야 한다는 내용이다.<sup>18)</sup> 이것은 비게르만족과 그 지역까지를 지배하는 게르만의 생활공간을 확보하지는 것이다. 제1차세계대전은 세계적 제국의 건설을 꿈꾸는 이 대 게르만주의의 목표를 성취하려던 모험이었다.

둘째는 중 게르만주의다. 이것은 유럽의 모든 튜톤인(Teutonic people)을 통합하여 중부유럽에 독일이 영도하는 대륙적 제국을 건설하는데 목표를 두고 있다. 이 제국은 독일을 중심으로 하여 서쪽의 덴마크와 네델란드·룩셈부르크, 남으로는 오스트리아와 스위스, 동으로는 바르샤바까지의 폴란드등 중부유럽의 대부분을 포함해야 한다고 중 게르만주의자들은 주장했다.

셋째는 소 게르만주의다. 이것은 중부유럽과 남부유럽(발칸지역)의 독일계 게르만족을 통합하여 독일이 지도하는 지역적 제국을 건설하는데 목표를 두고 있다. 소 게르만주의는 비 게르만족이나 전체 튜톤인을 포괄하기 보다는 훨씬범위를 좁혀 게르만족 중에서도 독일계만을 통합대상으로 하고 있다. 여기에는 독일·오스트리아와 일부 발칸지역이 포함된다. 범게르만주의의 주류는 이 소 게르만주의였다.

17) Adam B. Ulam, *Expansion and Coexistence—Soviet Foreign Policy 1917~73*, 2nd ed., (New York : Praeger Publishers, 1975), p. 10.

18) Ibid., pp. 430~43.

대 게르만주의가 유라시아대륙에 걸쳐 세계적 제국을 추구했다면, 중 게르만주의는 중부유럽의 튜톤족을 통합하는 대륙적 제국, 소 게르만주의는 독일계 게르만족을 통합하는 지역적 제국을 추구하는 팽창주의였다.

범 게르만주의는 게르만의 민족적 우월성에 토대를 두고 있다. 게르만족은 다른 민족에 비해 우월하다는 자만심과 거기서 오는 비타협성을 특징으로 한다. 범 게르만주의의 이념적 기원은 피히테(J.G.Fichte; 1762 ~ 1814)까지 거슬러 올라간다. 피히테는 로마가 정치·종교적으로 쇠망한 후 라틴세계이후의 유럽을 지배할 「독일인의 위대한 숙명」을 강조했다. 독일인은 그 정신적 우월성 때문에 다른 유럽인들에게 평화를 보장해 줘야 할 사명이 있다는 것이다.<sup>19)</sup> 역사학자 트라이취케(Heinrich von Treitschke; 1834 ~ 96)는 독일의 중상층 국민들에게 타민족에 대한 관용을 포기하라고 강조하고 독일은 약한 이웃을 지배할 권리가 있다고 가르쳤다.<sup>20)</sup>

범 게르만주의가 대두된 것은 1871년 독일이 통일되고 제국주의로 전환하면서였다. 범 게르만주의는 러시아와 경쟁관계에 있던 당시 독일의 국제관계를 배경으로 하여 등장한 뒤 범 슬라브주의에 대항하면서 그 영향을 받아 성장했다. 이런 점에서 범 게르만주의는 범 슬라브주의와 숙명적 대결관계에 서게 됐다.

범 게르만주의자들은 많은 단체를 만들어 운동의 주체로 삼았다. 대표적인 것이 전독일협회(Alldeutscher Verband)였다. 전독일협회는 경제신문 정치가인 후겐베르그(Alfred Hugenberg, 1865 ~ 1951)에 의해 1891년에 조직됐다. 초기에는 지식인들이 이 협회의 주축을 이루었으나 뒤에는 정치인·자본가들이 합류, 한층 행동적인 단체로 발전했다. 전독일협회는 해외 식민지 획득과 그 수단으로서의 해군력 증강, 지도적 자질을 갖춘 독일민족의 비독일인 억압, 반유대주의등을 강조했다. 전독일협회는 중산층의 지지를 받았고 독점자본가의 이익을 옹호·대변했다.<sup>21)</sup>

19) *The Encyclophedia of Americana*, International Edition, (New York : American Corporation, 1968), vol. 21. pp. 225~226.

20) Burns & Ralph, op. cit., pp. 430~431.

21) 「정치학대사전」, (서울 : 박영사, 1980), p. 658.

그 밖의 범 게르만주의 단체로는 1887년 창설되어 자본가와 용커 계급의 이익을 대변하는 독일식민협회(Deutsche Kolonialgesellschaft)와 1898년에 창설되어 철강분야의 독점자본을 옹호하는 독일합대협회(Deutscher afloaten Verein) 등이 있었다.<sup>22)</sup>

이상의 3개 범 게르만주의 단체는 독일황제 빌헬름2세가 1896년 독일의 세계정책 대선언을 한 이후 활동을 적극화했다. 그들은 빈번한 집회와 많은 신문·잡지를 통해 제국주의적 정책과 국수주의적 선전을 벌였다. 이처럼 범 게르만주의는 비스마르크이후의 독일 제국주의의 세계정책을 촉진하고 植民主義 팽창정책을 합리화하는 이론과 운동이었다는 점에서 범 슬라브주의와 같은 속성을 지닌다.

#### 다. 범 투란주의

범 투란주의(Pan-Turanism)는 오토만제국의 붕괴과정에서 터키인이 당한 패배와 모욕, 그리고 개인적·집단적인 자존심 손상에 대한 반발로 등장했다. 범 투란주의는 모든 터키인의 단결과 과거의 영광 회복에 목적을 두고 있었다.<sup>23)</sup> 이것은 일명 범 터키주의(Pan-Turkism)라고도 한다.

범 투란주의 창시자는 오토만 황실의 고관인 엔버 파샤(Enver Pasha)다. 파샤는 중동에서 동아시아, 지중해에서 태평양까지의 모든 터키계 인민의 단결을 강조하면서 하나의 대 연합(Great Confederation)결성을 주장했다. 파샤는 투란주의 운동을 세계적으로 퍼기위해 중앙아시아의 터키족 사회에 들어가 활동했다. 그의 범 투란주의 운동은 1920년 볼셰비키 정권이 중앙아시아의 바쉬마치 반란(Bashmachi Rebel)을 분쇄할 때 파샤가 거기서 사망함으로써 끝났다.

나치스 독일은 제2차대전중 범 투란주의를 부활시켜 터키와 독일이 제휴하여 反蘇同盟을 체결하려 했으나 실패했다.<sup>24)</sup>

22) Ibid.

23) Lawrence Ziring, *The Middle East Political Dictionary*, (Santa Barbara : ABC-Clio Information Services, 1984), pp. 152~155.

24) Ibid.

## 라. 범 아랍주의

범 아랍주의(Pan-Arabism)는 아랍세계의 政治·經濟的 統合을 목적으로 하는 사상 내지 운동을 말한다. 이것은 중동의 이라크에서 대서양 연안의 모리타니아까지 아시아의 중동과 아프리카의 마그레브 지역의 아랍인 거주지역을 그 영역으로 한다.<sup>25)</sup> 이 지역은 예외없이 회교도 우세지역이다.

범 아랍주의는 19세기 후반 아프가니(Jamaladin al-Afghani)의 범 회교주의(Pan-Islamism)에 뿌리를 두고 있다. 범 회교주의는 種族·言語·國籍에 관계없이 모든 회교도들이 이슬람의 정치권력 재건에 참여할 것을 요구하는 사상과 운동을 말한다. 아프가니는 19세기들어 본격화된 中東의 이슬람세계에 대한 서양기독교의 침략과 지배를 제거키위해 회교도들이 정신적으로 재생하여 단결할 것을 호소했다. 아프가니의 목적은 회교의 가치를 강조함으로써 보다 독립적인 이슬람 세계를 확립하는데 있었다.<sup>26)</sup>

범 회교주의는 모든 回教世界를 영역으로 하고 있다는 점에서 범 아랍주의가 대상으로 하는 영역보다 더 큰 세계를 구상하고 있었다. 범 회교주의는 범 아랍주의가 제외시키고 있는 비아랍 회교국, 가령 터키·이란·아프가니스탄·파키스탄·인도네시아같은 나라들 까지를 대상으로 하고 있기 때문이다. 범 회교주의는 종교를 바탕으로 하고 있다는 점에서 屬人的 汎主義나 屬地的 汎主義와 구별된다. 그러나 중동과 마그레브 지역의 아랍국가를 그 핵심으로하고 있었다는 점에서 범 회교주의는 범 아랍주의를 그 일부로 하면서 밀접히 연관돼 있다. 실제로 범 아랍주의는 아프가니의 범 회교주의 관념을 계승하여 그 이념적 바탕으로 삼고 있다.<sup>27)</sup>

25) 「정치학대사전」, op. cit., p. 659.

26) Lawrence Ziring, op. cit., p. 68.

27) Pan-Islamism 전반에 관해서는 Hans Kohn, *A History of Nationalism in the East*, (Michigan: Scholarly Press, 1969), pp. 38~54.(Ch. III Pan-Islamism)을 참조할 것.

범 아랍주의가 政治運動으로 등장한 것은 제1차 대전중인 1917년 英國이 발표한 발포어선언(Balfour Declaration)을 계기로 해서였다. 영국 外相 발포어의 이름으로 발표된 이 선언에서 영국이 아랍세계의 정신적 본향인 팔레스티나에 유대인 국가의 건설을 허용하겠다고 밝히자 아랍인들이 이에 거부와 저항을 표시하고 나서 범 아랍운동이 본격화 되었다.<sup>28)</sup>

그후 범 아랍주의는 이집트의 나세르(Gamal Abdel Nasser ; 1918~70)등 아랍민족주의자들에 계승되어 아랍인의 民族解放과 아랍국가의 獨立追求 理念으로 활용되었다. 지금은 國家單位의 民族主義에 밀려 그 세력이 크게 약화됐으나 이스라엘에 대한 아랍인들의 적대관계가 계속되는 한 범 아랍주의는 그 역동적인 생명력을 유지할 수 있을 것이다 실제로 지금도 아랍국가간의 連帶를 과시하는 각종 政治·經濟 機構의 존재와 활동이 계속되고 있어 범 아랍주의의 힘을 과시하고 있다.

#### 마. 범 아시아주의

범 아시아주의(Pan-Asianism)는 아시아 여러 국가와 민족의 단결에 의한 새로운 아시아의 건설에 목적을 두고 있다. 이 汎亞主義는 아시아 민족들은 유럽인과 본질적으로 다른 특성을 가지고 있다는 전제에서 출발한다.

범아주의에는 세 종류가 있다.<sup>29)</sup> 그 하나는 구미 열강의 침략에 대항하여 아시아 제 민족의 각성과 단결, 그리고 民族革命과 국가독립을 추구하는 중국 孫文(1866~1925)의 대 아시아주의다. 다음은 인도 네루(Pandit Jawaharlal Nehru ; 1889~1964)의 아시아 中立主義다. 네루는 제2차 대전후 구미열강에 의한 동서 冷戰體制에서 제3세계를 형성하고 있는 아시아인들은 그 어느 일방에 편입되지 말고 단결과 협력을 통해 독자적인 길을 걸어 나갈것을 주장했다. 그의 中立主義는 非同盟 路線으로 발전하여

28) 「정치학대사전」, op. cit., p. 659.

29) Ibid., pp. 659~660.

國際政治에서의 제 3 세계 국가들의 행동노선이 됐다.

마지막은 일본의 大東亞共榮主義다. 일본은 뒤늦게 帝國主義化하면서 구미열강이 분할점령하고 있는 아시아 국가들을 탈취하려는 이론적 무기로 大東亞共榮主義를 내걸어 구미열강 세력에 대항하면서 그들을 아시아에서 축출하자고 주장했다. 일본은 동북아시아와 동남아시아 오세아니아까지의 서태평양 지역을 大東亞共榮圈으로 하여 大東亞共榮主義의 대상으로 설정했다. 태평양 전쟁은 일본이 이 구상을 실현키위해 도발한 전쟁이다.

#### 바. 범 유럽주의

범 유럽주의 (Pan-Europeanism)는 종교, 역사, 문화적으로 넓은 類似性을 가지고 있는 유럽세계 통일운동의 하나이다. 이것은 유럽의 평화주의와 경제협력을 위해 하나의 큰 聯邦을 추구한다.<sup>30)</sup> 이 汎歐洲主義는 범주의, 특히 屬地的 범주의 가운데서 가장 성공적인 것으로 평가되고 있다.

제2차 대전 이후 서유럽 국가들이 추진하고 있는 汎歐洲主義는 경제적으로는 유럽공동시장(ECC), 안보면에서는 북대서양기구(NATO)로 구체화되어 있다. 이것은 근래 유럽공동체(EC)로 강화되어 사실상 국가연합 차원의 기능을 하고 있다.

유럽공동체는 1992년 말까지 대 통합을 계획하고 있다. 서유럽과 단절 상태에 있던 동유럽의 공산국가들도 1989년 페레스트로이카의 영향하에 소련의 통제로부터 자유화되면서 유럽공동체 가입을 추진하고 있다. 범 유럽주의는 프랑스 드골(De Gaulle : 1890~1970)의 「대서양에서 우랄까지」의 구상이나 서독 브란트(Willy Brandt : 1913~현재)의 東方政策에서도 잘 나타나 있다. 유럽共同體의 정치적 統合이 완료되면 유럽은 하나의 거대한 國家聯合으로 발전되어 범 유럽주의는 확고한 실천적 단계에 들어서게 된다.

30) Ibid., pp. 660~661.

## 2. 汎 코리언主義의 性格

### 가. 意味 · 對象 · 課題

범 코리언주의(Pan-Koreanism : 汎韓主義)를 여기서는 한인계 혈통을 지닌 세계의 모든 인간을 공동의 문화 사회적 기반위에서 결합하여 하나의 민족공동체를 구상하는 사상 내지 운동이라고 규정한다. 따라서 이 범한주의는 한국 民族主義의 外延된 형태이고 인적 대상은 전 세계의 한인으로 한다.

범 코리언주의는 인적 토대를 혈통에 두고 있기 때문에 한인의 피가 있으면 누구나 汎韓主義의 주체가 된다. 비록 그가 우리 言語나 文化와 단절돼 있다해도 汎韓主義는 그를 주체로 받아들일 수 있도록 개방돼야 한다. 따라서 범한주의의 구성원은 남한 인구 4천2백만과 북한의 2천3백만, 해외동포 5백만 등 총7천만명이다.

해외거주 한인은 이중적 성격을 갖는다. 屬人的 차원에서 그들은 한민족의 구성원이 되지만 屬地的 차원에서는 거주국의 국민으로 되어 있다. 즉 그들은 우리 민족이면서 모국인 南韓이나 北韓의 국적은 가지고 있지 않다. 이런 배경 때문에 범한주의가 추구하는 民族共同體는 두개의 차원으로 나눌 수 밖에 없다. 그 하나는 전체 한인으로 구성되는 범세계적 민족공동체다. 이것이 곧 문화, 경제적 성격의 社會共同體로서 大韓民族共同體가 된다. 다른 하나는 남북한의 한인으로 구성되는 한반도적 규모의 民族共同體다. 이것은 정치군사적 성격의 국가공동체로서 小韓民族共同體다.

같은 한민족이면서 거주지가 한반도의 안이나, 밖이나에 따라 성격이 달라지고 海外同胞가 이중적 지위를 갖는다해도 한민족 전체가 추구하는 목표를 하나로 한다는데 汎韓主義의 중요성이 있다. 범 코리언주의는 民族主義이기 때문에 民族의 統一, 獨立, 發展을 지향한다. 따라서 분단된 조국의 南北統一과 통일 이전 또는 이후의 국가적 自主獨立, 그리고 전 세계 한민족의 발전과 번영을 추구하게 된다.



이 가운데 가장 어려운 과제가 통일이다. 民族·國家·體制가 총체적으로 분단돼 있는 조국을 통합하여 하나의 國家共同體를 건설하는 통일은 汎韓主義가 당면한 최대의 과제다. 分節된 民族共同體를 회복하여 세계적으로는 하나의 血緣的 文化的 民族共同體를 결성하고 국내적으로는 통일된 정치, 국가적 民族共同體를 수립하는데 있어서 汎韓主義의 역할은 막중하다. 北韓이 개방을 거부하고 폐쇄와 대결을 추구하는 상황에서 中國·蘇聯 등 공산권 한인사회의 역할은 특별한 의미가 있다.

#### 나. 登場의 背景

범한주의 운동은 80년대 후반의 우리민족사에 특별한 의미를 부여하고 있다. 제 6 공화국이 들어서고 蘇聯, 中國, 東歐를 대상으로 개방적인 北方政策을 전개해 나가면서 이 운동은 싹트기 시작했다. 그것은 鄧小平 중국 의 개방적 實用主義, 고르바초프 소련의 혁신적 페레스트로이카와 노태우 대통령의 북방정책이 갖는 공동의 교차관계에서 이룩된 결과물이다. 남한에서 汎韓主義 運動이 일어나게 된 배경은 세가지로 설명할 수 있다.

첫째는 現實的 背景이다. 분단된 조국의 再統一과 흩어진 민족의 再結合에 대한 국민적 욕구가 해외 한인과의 결속을 추구하게 되면서 범한주의는 시작됐다. 낙후된 前近代的 사회로 존속해 오다가 만성적인 빈곤과 부단한 착취, 그리고 가중되는 외세의 침략을 피해 國外로 나간 해외동포, 出國家族을 찾아내고 관계를 회복하려는 국민적인 노력이 북방관계의 개방과 함께 남한에서 일어났다. 이런 노력은 신문, 방송의 현지취재와 학계의 현지답사, 기업인의 시장모색에 의해 선도되고 있다.

둘째는 社會的 背景이다. 지금 남한은 사회적으로나 국가적으로 크게 성장돼 있다. 한국경제는 60년대 이후의 고도성장을 통해 지금은 세계 선진국 수준을 육박해 가고 있다. 交易量은 세계 10위를 기록했다. 우리는 원조받는 농업국에서 원조하는 공업국이 됐다. 외교적으로는 단절됐던 공산권과도 접촉이 이뤄지고 수교관계도 확대되고 있다. 한소간에는 이미 頂上會談과 정식수교가 이루어졌다. 韓蘇關係의 모형은 시차는 있겠지만

한중관계에도 도입될 것이다. 더구나 사상 최대규모, 최고수준의 올림픽을 치루고 거기서 세계 4위, 아시아 제1위 국가가 됐다. 올림픽행사 과정에서 세계에 소개된 남한의 발전상과 한국인의 성숙도는 내적인 자신감과 외적인 위신을 아울러 고양시켰다. 이것이 공산권과의 관계개선을 가속화하여 그곳의 韓人社會 접촉이 더욱 확대됐다.

셋째는 精神的 背景이다. 이것은 이념으로서의 民族主義 정신의 함양을 의미한다. 지금 남한사회, 특히 청년지식층에서는 우리의 전통과 고유문화에 대한 긍지를 가지고 그것을 계발하려는 노력과 함께 대외적으로 자주성을 확립·선양하려는 의지로 충만돼 있다. 國學分野의 급진적 발전과 反美思想의 확대 등 최근의 현상은 民族主義 고양의 동기이자 결과다. 이런 민족주의적 의식은 對美依存의 감소와 中蘇와의 접근을 통한 국제관계의 균형 추구를 가져 왔다. 이것은 범 세계적인 민족주의적 사고로 확대되어 범 코리언주의로 연결됐다.

이같은 現實的·社會的·精神的 배경에서 지금 남한과 세계의 韓人社會間的 긴밀한 관계가 새로 개척되어 확산돼 나가고 있다. 그 결과 해외 한인들 사회에서도 조직이 강화되어 본국과의 체계적인 접촉이 이뤄져 나가고 있다. 특히 蘇聯·中國·東歐 등 共產圈 韓인들의 남한 방문과 남한인들의 共產圈 訪問은 러시상태를 이루고 있고 그것은 계속 확대돼 나가고 있다.

#### 다. 必要性에 대한 認識

범 코리언주의 운동은 우리의 現實問題를 해결해 나가는데 실질적으로 필요하고 유익하다는 인식때문에 더욱 활발해지고 있다. 그런 인식은 남한사회에서는 어느 정도 共感帶를 형성하고 있다.

첫째는 세계 4強體制안에 놓여있는 우리의 國際體制와 地政學的 여건에 대한 인식이다. 한반도는 분단된 채 지금 美國·日本과 中國·蘇聯의 세계 4大強國의 포위망안에 들어 있다. 이 네나라는 물리적으로나 정신적으로 세계의 최강을 자랑하는 나라들이다. 현실적으로 이 네나라는 統一問

題를 포함하여 政治·經濟的 側面에서 직접·간접적으로 한반도의 정세와 한민족의 운명에 중요한 영향을 미칠 능력과 의지를 가지고 있다.

다행히도 우리 海外同胞는 이들 4大強國에 집중되어 있다. 그 분포는 中國이 186만명으로 가장 많고 美國이 116만, 日本 68만, 蘇聯 46만명의 순위로 돼 있다.<sup>31)</sup> 이 4개국 교민은 전체 海外韓人의 97%를 차지한다. 따라서 이들 국가의 韓人社會의 역할이 韓國과 4強國의 관계에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이들을 효과적으로 동원하고 참여시키기 위해서는 汎韓主義 운동의 효율화가 요구된다.

둘째는 우리 海外同胞의 권익과 지위를 발전시키고 옹호해야 한다는 인식이다. 우리 海外同胞는 모두 그들의 거주국에서 소수민족을 구성하고 있다. 대부분의 경우 그들은 비참한 歷史의 희생자이다. 4강의 한인들 가운데 재미동포를 제외하고는 모두 非自發的 動機나 他律的 作用에 의해 母國으로 부터 분리된 사람들이다. 中國과 蘇聯의 한인들은 주로 朝鮮朝 末期와 日本 植民統治 시기에 정치적 탄압과 경제적 수탈, 사회적 박해 때문에 출국한 사람들이거나 그 후손들이다. 在日同胞의 경우는 日本 軍國主義에 의해 강제 징용된 사람들과 그 후손들이다. 따라서 이들은 모국이나 주재국의 보호를 받아야 한다. 이런 보호를 보다 적극적으로 확실하게 보장키 위해서도 汎韓主義의 역할이 요구된다. 실제로 해외한인들이 최근 조직화되면서 그들의 권익보장은 國籍國이나 母國으로부터 신장되고 있다.

셋째는 體制統合의 實驗이라는 인식이다. 지금 해외동포는 共產主義圈에 약 240만, 자본주의권에 약 260만으로 균형을 이루고 있다. 南韓과 北韓, 美國·日本의 한인사회와 中國·蘇聯의 한인사회를 묶어 하나의 民族 共同體로 결합시켜 그 안에서 접촉과 교류를 계속해 나갈 때 資本主義와 共產主義, 開放社會와 閉鎖社會, 多元社會와 一元社會라는 異質體制의 접합에서 드러나는 모순과 문제점을 발견하고 그것을 해결해 나감으로써 남

31) <경향신문>, 1989년 9월 10일(외무부자료 인용보도)

북한의 체제통합에 대비할 수 있게 된다. 南北統一은 평화적·수평적인 體制統合을 통해서 이를 수 밖에 없다고 볼 때 한민족공동체의 이같은 기능은 특별한 의미를 갖는다.

지금 자본주의 사회와 공산주의 사회는 사물의 인식방법이나 문제의 해결방식에서 많은 차이를 보이고 있다. 그것이 두 체제가 공동으로 일을 추진할 때 큰 장애물이 되고 있다. 각자 독립된 상태의 국가들 사이에도 그렇거늘 하물며 하나의 統一國家를 지향하는 우리의 경우 이같은 體制共存, 體制結合의 경험은 중요한 의미를 갖는다고 하겠다. 우리는 이 경험을 지금의 東西獨 統一過程과 견주어 보면서 교훈과 지혜를 찾아야 한다.

넷째는 통일작업의 일환이라는 인식이다. 총체적으로 양극화된 남북한의 통일은 지극히 어려운 과제다. 이 小韓民族共同體에 비해 범 세계적인 大韓民族共同體 결성은 훨씬 수월한 과제이다. 따라서 민족통일과 단일국가 건설에 앞서 민족의 결합과 민족의 社會共同體 결성을 시도하는 것은 통일, 즉 民族統合과 國家共同體 건설을 보다 쉽게 하는 방법의 하나가 될 수 있다. 이런 점에서 大韓民族共同體 결성은 小韓民族共同體 건설에서 거쳐야 할 과정의 하나라는 의미를 갖는다.

다섯째는 21세기의 동아시아시대에 대비한다는 인식이다. 동아시아시대에는 한반도의 統一國家가 중요한 역할을 하게 된다. 오랜 역사의 과정에서 한민족은 朝鮮·中國·日本의 東亞 3국 가운데서 문명의 매개역할을 맡아 왔다. 동양의 대륙문화가 우월하면 우리가 그것을 섬나라 日本에 전수하여 일본을 개명시켰다. 우리가 日本에 문자와 산술·종교, 각종 기술과 학문을 전해주기 전에는 日本은 야만과 암흑의 사회였다. 서양의 海洋文化가 우월한 지금은 우리가 그것을 대륙의 中國에 전수해 주는 편이다.

이 東亞 3국중 中國은 공산주의만을 경험했다. 台灣이 자본주의를 경험하고 있지만 중국 전체에서 보면 너무나 작고 약한 위치에 있다. 日本은 資本主義만을 경험해 왔다. 앞으로의 세계는 자본주의와 공산주의가 공존하고 통합된 세계로 된다. 지금 공산주의가 큰 변혁과 자본주의화를 견고 있지만 그것이 공산주의 청산을 가져 오리라고는 볼 수 없다. 지금 공산

체제가 겪고 있는 진통은 1929년 이후 資本主義가 社會主義的 요소를 받아들여 修正하고 있던 西方體制의 진통과 같은 것이 될 것이다.

그런 시대에는 공산주의만 편식한 中國이나 자본주의만을 편식한 日本 보다는, 국토의 절반이 나뉘어 남과 북이 각각 자본주의와 공산주의를 실험하고 그것을 성공적으로 키워온 한민족이 보다 우월한 지도적 위치에 서게 된다. 더구나 日本은 침략전쟁으로 국제적 전과자가 되었다. 그들의 民族的 理念은 편협하고 배타적인 國粹主義的 한계를 넘어서지 못하고 있다. 중국은 너무나 낙후돼 있고 급변하는 시대의 진운에 발맞춰 나가기에 民族性이나 國家規模에서 볼 때 너무나 둔한 편이다. 그런 양국의 취약점이 우리에게겐 없다.

汎韓主義 운동은 우리가 유혈의 진통을 겪으며 키워온 남의 자본주의 문화와 북의 공산주의 문화를 융합하여 이것을 우리 고유의 전통적 민족 문화위에 한층 높은 차원의 새로운 문화로 발전시키는데 중요한 역할을 하게 된다.

#### 라. 特性과 目標

범 코리언주의는 이같은 現實的·長期的 認識을 바탕으로하여 출발했다는 점에서 民族利己主義에 입각한 기존의 汎主義와 구별된다. 분명히 汎韓主義는 帝國主義의 팽창정책·침략전쟁의 도구로 이용된 선진 열강들의 汎主義運動과는 근본적으로 다른 特性과 目標를 갖는다. 이런 특성이 汎韓主義의 당위성과 가능성을 제시해 준다.

첫째 특성은 汎韓主義가 現狀認定에서 출발한다는 점이다. 汎韓主義는 남북이 분단되어 각각 다른 체제의 독립된 주권국가로 존재하고, 해외 한 인들은 韓民族共同體가 결성된 뒤에도 계속 현재의 거주국 국민으로 계속 존속해 나가야 하며, 한반도는 4強體制에 놓여있다는 제약적인 현실을 인정하고 있다. 즉 현재의 상태를 있는 그대로 받아들여 그 위에서 새로운 관계발전과 호혜적인 권익증진을 추구한다. 이런 점에서 汎韓主義는 기존의 범주의가 현실을 부정하고 현상타파를 통해 팽창을 추구하여 국제긴장

을 야기하고 끝내는 전쟁으로 발전한 점과 다르다. 이것은 汎韓主義의 현실성을 의미한다.

둘째 특성은 國際主義 정신에 기초한다는 점이다. 범 코리언주의가 비록 민족주의적 동기에서 잉태되고 출발한 것이기는 하지만 그것이 추구하는 목표와 수단은 철저히 國際協力과 共存共榮의 정신에 기초를 두고 있다. 따라서 汎韓主義는 영토적 팽창을 기도하거나 민족이익만을 배타적으로 추구하지는 않는다. 민족의 이익과 발전을 도모하되 국가간의 타협정신을 존중하고 國際秩序와 世界平和를 위해 노력한다. 이런 점에서도 범한주의는 민족의 이익을 배타적으로 추구하여 국제질서와 인류평화를 파괴하고 전쟁을 불사했던 범슬라브주의나 범게르만주의와 구별된다.

셋째 특성은 文化社會共同體의 추구라는 점이다. 汎韓主義 운동이 政治軍事共同體를 추구하지 않는 것은 아니지만, 그것을 우리 민족의 배타적인 영역으로 국제적으로 공인돼 있는 한반도안에서의 南北統一로 국한시키고 있다. 따라서 그것은 어떤 민족, 어떤 국가에 대해서도 피해나 불이익을 주는 것이 아니다. 오히려 그것은 우리 민족의 독립성과 생존에 필요한 최소한의 과제다. 汎韓主義가 밖으로는 사회문화적 민족공동체 결성, 안으로는 정치군사적 민족공동체 건설을 추구한다는 점에서 자민족의 범위를 확대규정하고 그 민족전체를 하나의 정치군사공동체로 묶어 대 제국을 건설하려던 기존 범주의와 구별된다.

이런 특성에 기초하여 汎韓主義는 3개의 중요 목표를 갖는다. 하나는 세계적 규모의 「韓民族文化社會共同體」 결성이다. 정치·군사적 통일을 배제하는 이 공동체는 大코리어니즘(大韓主義)의 표현이다. 다음 목표는 남북한을 통한 한반도적 규모의 「韓民族政治軍事共同體」건설이다. 이것은 분단상태를 청산하고 단일 민족국가를 건설하는 과제다. 이 民族共同體는 小코리어니즘(小韓主義)의 표현이다. 마지막 목표는 세계적 규모의 인류공동체와의 共存과 協力이다. 그것은 국제선린을 통해서 추구한다. 특히 한인 집단거주국이며 우리 주변의 강대외세인 중국·일본·소련·미국의 협조를 통해 우리 문제를 유리하게 해결해 나가면서 國際社會에서의 민족

적 지위와 권익을 향상시켜 나가야 한다. 이것은 國際主義의 표현이다. 이 세가지 목표가 달성되면 우리 한민족은 21세기의 동아시아시대에 세계사적 사명을 담당할 주체로서의 자격과 태세를 갖추게 된다.

### 3. 汎 코리언主義 運動의 展開

범 코리언주의 운동은 이미 남한과 해외 한인사회에서 시작돼 있다. 우리 민족사상 최초라고 할 수 있는 이런 국제적인 韓國民族主義 운동은 1988년 이후 남한에서 시작되어 蘇聯·中國의 한인사회로 확대되어 나가고 있다. 汎韓主義 운동은 몇개 단계를 거쳐 전개되어 나가고 있다. 지금은 제2단계에 와 있다고 볼 수 있다.

#### 가. 第1段階 : 韓人社會의 相互 接觸과 交流

범 코리언주의 운동의 첫 단계는 본국과 해외 한인사회, 그리고 각국 한인사회 상호간의 활발한 접촉과 교류다. 이것은 서울 올림픽을 계기로 中國·蘇聯과의 관계가 증폭되면서 본격화하기 시작했다.

그동안 禁忌의 땅으로 여겨져 온 중국과 소련에대한 입국이 허용되면서 남한의 신문·방송 취재단은 경쟁적으로 양국의 한인사회를 찾아가 보도하기 시작했다. 주요 대상지역은 만주의 延邊과 소련의 사할린·우즈베크·카자흐스탄이었다. 이에 병행하여 學者·專門家·企業人의 방문과 교류가 활발해졌다. 공산권 韓人社會의 幹部나 學者·言論人·企業人·官吏들도 남한을 방문하여 상호관계는 더욱 확대됐다. 여기에 大韓赤十字社의 이산가족 찾기사업이 병행되어 가족간의 방문도 활발해 졌다.

또하나 주목할 현상은 「해외한민족대표자회의」다. 1987년에 시작되어 2년단위로 각국을 순회하며 개최되는 이 회의는 해외 한인들이 주체가 되는 모임으로 과거의 전례가 없는 범한민족운동의 일환이다.

제 1차 海外韓民族代表者會議은 1987년 11월 15일부터 17일까지, 재일거류민단주최로 東京에서 열렸다. 여기에는 비공산권 31개국 한인대표 3백여 명이 참가하여 <조국의 평화통일과 밝은 21세기를 전망하는 해외동

포의 역할>이란 주제로 토론을 벌이고 조국의 평화적 통일방안·88올림픽 지원방안 등도 논의했다. 이들은 南北韓 정부에 대해 南北頂上會談의 조속한 개최, 이산가족 재회장소로서의 <만남의 공원>건설을 요구하고 한국 정부에 대해서는 僑民廳의 신설, 海外僑胞의 財産權과 參政權 인정 및 부여, 교민자녀 교육을 위한 보조 및 教育官 파견등을 촉구했다.<sup>32)</sup> 그러나 공산권 한인대표가 참가치 않았다는 점에서 부족함이 있다.

제 2차 海外韓民族代表者會議는 東京會議의 결정에 따라 1989년 6월 22일부터 25일까지 美 洲韓人總聯合會 주최로 워싱턴에서 열렸다. 여기에는 대회 처음으로 中國·蘇聯등 공산권의 한인대표들이 참석했다는 점에서 각별한 의미가 있다. 36개국에서 3백여명의 대표가 참가한 워싱턴회의는 <우리는 한겨레 한마음 한뜻으로>라는 주제로 진행됐다.<sup>33)</sup> 이 회의는 권익옹호·교육문화·경제산업·통일연구·특별등 5개 분과위원회를 구성하여, 보다 구체적·전문적으로 심도있게 접근했다는 점에서 발전된 모습을 보였다. 참가자들은 <워싱턴선언>을 채택, 僑民廳 신설, <만남의 공원> 설치를 거듭 촉구하고 통일문제연구를 위해 海外韓民族統一委員會를 구성했다.<sup>34)</sup>

그러나 汎韓主義運動 제 1 단계의 가장 괄목할 만한 현상은 <한민족체육대회>의 개최다. 서울올림픽 1주년 기념행사의 하나로 大韓體育會 주관하에 1989년 9월 26일부터 10일간 서울과 수원일원에서 제 1회 대회가 열렸다. 이 대회에는 공산권을 포함하여 45개국 3개 지역에서 48개팀, 1천3백70명이 참가하여 9개 一般種目(축구·배구·탁구·배드민턴·정구·육상·수영·권투·유도)과 6개 民俗種目(그네뛰기·씨름·널뛰기·연날리기·줄다리기·활쏘기) 기타 2개 종목(바둑·장기)에서 경연을 벌였다. 韓民族體育大會에는 다수의 학자·문인·언론인·기업인·연예인 등이 동행하여 활발한 교류를 벌였다. 이 행사가 세계 한민족의 결속과 동질성

32) <한국일보>, 1987년 11월 17일

33) <중앙일보>, 1989년 7월 1일

34) <조선일보>, 1989년 7월 5일



강화에 크게 기여했음은 의문의 여지가 없다. 정부는 올림픽과 아시안게임이 없는 해를 골라 격년제로 한민족체육대회를 벌이고 특히 공산권 참가자들에게는 체재비를 보조기로 했다.

이상 언론보도와 이산가족의 재회·海外韓民族會議·體育大會 등 4개의 차원이 지속적으로 발전되면 범코리아주의의 제 1 단계는 성공적으로 마무리될 수 있다. 이것은 이미 성공단계에 접근하고 있다.

#### 나. 第 2 段階 : 汎韓民族協會의 結成

범코리아주의 운동의 제 2 단계 과제는 전 세계 한인사회를 제도와 이데올로기로 묶어 하나의 조직체계 안에 포함시키는 일이다. 우선 각국의 지역 한인사회를 국가단위로 통합하고, 이것을 다시 하나의 세계적 조직으로 결합시켜 汎韓民族協會(Pan-Korean Association; 약칭 PANKA) 또는 全韓民族協會(All-Korean Association; 약칭 AKA)를 구성하는 것이다. 그것은 大韓民族主義에 기초를 둔 社會文化的 民族共同體를 추구한다. 소련에서는 1990년 5월 전소련 고려인협회를 결성했다. 이것은 아주 희망적인 현상이다.

汎韓民族協會의 중앙본부는 서울에 두는 것이 타당하다. 남한은 북한과 함께 한민족의 본토를 형성하고 있는 데다가 전체 한민족 인구의 60%가 남한에 살고 있다. 범한주의운동을 선도해 나가고 있을 뿐만아니라 앞으로 이것을 계속 주도해 나갈 경제력을 갖추고 있는 것도 현재로는 남한뿐이다. 외교관계를 보아도 북한보다는 남한이 한층 폭넓고 두터운 外交網을 구축하고 있다. 북한에 순수한 민간세력이나 단체가 없는 것도 汎韓民族協會本部를 서울에 두어야 할 하나의 이유가 된다.

범한민족협회와 그 산하 국가별 또는 지역별 기구에는 기능별 부서를 두어 같은 분야의 전문가들끼리 정보와 지식을 교환하고 서로 교류·협력토록 한다. 기능별 부서에는 國學者委員會, 商工人委員會, 民俗演藝人委員會, 體育人委員會, 宗教人委員會 등이 포함될 수 있다.

汎韓民族協會의 사업은 국학분야 학자와 전문가의 연구 지원, 경제적인

상호협력, 민속공연교류, 체육 및 종교행사가 된다. 그 밖에 청년학생의 유학을 알선하여 해외교포의 모국연구, 본토인의 4강, 특히 中·蘇研究에 편의를 제공한다. 그 밖에 4강 한인단체 상호간의 한인유학생교류도 권장한다. 汎韓民族協會가 유의할 사업의 하나는 전 세계 한인들은 같은 민족이라는 인식을 갖도록 역사·문화분야의 精神教育을 강화하는 일이다.

범코리아주의 운동의 이데올로기는 民族主義와 國際主義로 한다. 汎韓民族共同體의 모든 성원이 조국의 統一·獨立·發展을 추구하는 한편, 國際平和와 善隣의 원칙 위에서 본국과 거주국의 관계발전과 이익증진을 함께 도모해야 한다. 해외동포의 경우 일차적으로는 국적국가인 거주국에 충성하고 이차적으로 국적국의 법률과 정책의 범위 안에서 모국을 위해 기여하게 해야한다. 汎韓民族協會의 중앙에서는 해외교포들이 거주국 안에서 汎韓主義에 의해 피해를 당하지 않도록 세심한 주의를 기울여 행동할 필요가 있다. 이런 점에서 汎韓主義 이념은 國際主義的 普遍性을 가져야 한다.

#### 다. 第3段階：單一民族國家의 建設

범코리아주의 운동의 제3단계 과제는 분단된 남북을 통합하여 한반도에 단일민족국가를 건설하는 일이다. 통일이 완성되면 中期的 汎韓主義運動은 일단락짓게 된다. 따라서 남북통일은 오늘의 상황에서 전개할 수 있는 중기적 범한주의 운동의 最終段階라 할 수 있다. 그러나 여기서 범한주의 운동이 끝나는 것은 아니다. 이 운동은 통일이후에도, 우리가 세계의 지도국가로 성장된 이후에도 계속되고 확대되어야 한다. 汎韓主義의 장기적 목표인 민족의 발전은 끝이 있을 수 없는 우리민족의 영원한 과제이기 때문이다.

#### 4. 汎코리안주의 運動의 可能性과 限界

##### 가. 可能性

범코리안주의 운동은 그 규정된 성격과 지금의 국제상황의 측면에서 볼 때 유리한 점이 많다. 따라서 신중하고 현명하게 추진해 나간다면 소기의 목적을 달성할 가능성이 결코 낮지는 않다.

첫번째 가능성은 現狀認定이라는 그 출발점에서 찾을 수 있다. 범코리안주의는 現狀認定에서 출발하고 있기 때문에, 직접적인 관계 당사국인 4강의 기득권을 침해하거나 기존 국제질서를 위협하지 않는다. 따라서 美·日이나 中·蘇의 방해가 예상되지 않는다. 이것은 범게르만주의나 범슬라브주의가 현상타파를 목표로 출발한 것과 근본적으로 다르다. 汎韓主義의 출발 시점도 한국이 내적으로 經濟·政治·外交면에서 크게 발전되고 있는 때라는 점에서 안정감이 있다. 이것은 크리미아 전쟁에서의 패배, 독일의 통일 등 좌절된 긴장상태에서 출발한 범슬라브주의 운동이나 강력한 영국·러시아·프랑스의 견제와 도전을 받으며 출발된 범게르만주의 운동의 경우와 다르다.

두번째 가능성은 平和主義·國際主義의 行動原理에서 찾을 수 있다. 범코리안주의는 배타적인 國粹主義나 편협한 민족우월주의가 없는 상태에서 국제적인 선린과 우호를 전제로 하여 출발하고 있다. 이것은 서구와의 무력대결이 불가피하다는 다닐레프스키의 관념을 수용한 범슬라브주의나 軍事力強化, 植民地獲得을 외치고 나선 범게르만주의와 다르다.

세번째 가능성은 제한된 목표의 추구라는 現實主義에서 찾을 수 있다. 범코리안주의는 전체 한인을 포괄하는 하나의 국가를 추구하지 않는다. 주재국의 협력과 정책의 한계 안에서 느슨한 文化社會共同體를 추구할 뿐이다. 해외한인사회들도 국적국의 체제를 벗어나 민족집단을 단위로 분리 독립할 힘과 의지를 가지고 있지 않다. 한민족의 결속과 유대를 추구할 뿐 통합이나 선동을 배격한다. 오직 민족적 동질성을 유지·발전시키면서

거주국과 본국 공동의 발전과 우호를 지향할 뿐이다. 범한주의는 상대국가의 거부권을 인정하고 최대의 이익보다는 차선의 목표를 추구하기 때문에 상대국의 방해로 면하기가 쉬워진다.

네번째의 가능성은 오늘날의 유리한 국제환경에서 찾을 수 있다. 미국과 일본은 오랜 우방으로서 우리 교민의 자유활동을 인정하고 있다. 중국과 소련도 최근 우리와의 관계개선을 추구하고면서 한인사회를 내세워 한국과의 접근을 꾀하고 있다. 더구나 일본을 제외한 3국이 다민족국가로서 소수민족의 자치를 보장하고 있다. 이런 추세는 페레스트로이카의 진전과 함께 더욱 발전되어 나갈 것이다. 중국이 天安門事件(1989. 6. 4) 이후 개혁과 개방을 거부하면서도 한국에 대한 접근이 자기네 국익을 침해한다고 생각하지는 않는 것 같다. 4강이 한인의 대규모 거주지라는 점도 汎韓主義 목표달성에 유리한 조건이다.

#### 나. 限界性

그러나 汎韓主義 운동을 제약하는 요인도 없지 않다. 이런 여건은 운동의 목표를 제한시키고 성공 가능성을 저하시킨다.

첫째의 한계는 國土의 分斷과 北韓의 孤立主義에서 발견된다. 남북분단은 대외로 진출할 민족의 에너지를 무익하게 소모시킨다. 南北對峙는 해외동포로 하여금 조국에 대한 애착이나 헌신의 기회를 박탈하기 쉽다. 일본에서와 같이 그들을 두 개의 대립적인 진영으로 갈라 놓을 가능성도 없지 않다. 북한은 배타적인 폐쇄와 고립주의는 더욱 큰 制約要因이다. 북한은 지금까지 민족행사에서의 참여를 거부해 왔다. 해외 한민족대표자회의나 한민족체육대회에는 불참하는데 그치지 않고 방해까지 하고 있다.

둘째는 국력의 상대적 한계에서 발견된다. 범코리아주의의 가장 큰 상대국이자 유관국인 미·일·중·소는 각기 세계 최강그룹의 국가들이다. 한반도는 사실상 이들에 포위돼 있는 상태다. 따라서 범코리아주의는 中國에 대한 失地回復이나 소련의 한민족 강제이동에 대한 비판은 현재로서는 유보해 두어야 한다. 日本의 在日僑胞 법적 지위보장도 관철되지 않고 있

다. 이것은 모두 우리의 국력이 약하기 때문이다.

셋째의 한계는 세계 韓人社會의 지리적 분산에서 발견된다. 滿洲의 한인사회를 제외하고는 전체 한인을 밀접히 결속시켜 강력한 공동체로 만들기에는 너무나 거리가 멀다. 그러나 만주마저 북한에 의해 차단되었다. 이런 상태에선 汎韓主義의 목표나 활동이 제한될 수밖에 없다.

그러나 좌절할 필요는 없다. 한계는 극복해 나가면 된다. 한계를 극복하기 위해서는 먼저 북한을 汎韓主義運動에 동참시켜야 한다. 북한이 순수한 民族的 大義에서 범코리안주의 운동에 참여한다면, 상이한 체제의 진영들로 분단돼 있는 한인사회의 결속은 물론 범한주의운동의 中期目標인 民族統一도 그만큼 앞당겨질 수 있다. 이 운동의 성공을 위해서는 民間主導 원칙이 적용돼야 한다. 범슬라브주의나 범게르만주의가 실패한 요인은 국가가 적극 개입·주도하여 결국은 그것이 國家政策에 종속되고 國家主義·帝國主義의 도구가 됐다는데 있다. 따라서 범코리안주의운동은 순수한 民間主導의 民間運動으로 발전되어 나가야 한다.

#### IV. 맺음말

우리의 民族統一은 지연되고 내부분열은 계속되고 있다. 강대국 사이에 끼여있는 우리의 생존과 번영은 내적 단결과 외적 선린을 통해서만 가능하다. 좌우의 갈등과 남북의 대립은 민족에너지의 낭비다. 이런 민족적 과제와 내부적 모순을 극복할 수 있는 길의 하나가 바로 범코리안주의 운동이다. 이 民族運動이 효과적으로 추진되기 위해서는 북한이 남한과 함께 이 운동의 견인차 역할을 맡아야 한다.

위에서 논술된 범코리안주의 性格과 目標은 지극히 한정된 형태의 것이다. 이것은 우리의 입지적 여건이나 시대적 상황에서 오는 불가피한 제약이다. 현실적 타당성과 능력의 한계를 벗어난 목표의 추구는 비싼 대가만 지불할뿐 결코 성공할 수 없다는 것은 역사적으로 입증된 교훈이다. 이런 이유로 지금의 상황에서는 政治軍事的 民族共同體는 한반도에 국한시키

고, 범세계적 민족공동체는 문화사회적 수준으로 완화하는 것이 타당하다.

그렇다고 해서 우리 민족의 기상마저 스스로 제한할 필요는 없다. 만주는 역사상 우리 민족의 고토이며, 세계는 우리가 뺏어나가야 할 영원한 邊境이라는 것을 부정해서는 안 된다. 지금의 한계성 때문에 우리 民族主義가 기본적으로는 小韓主義에 머물러 한정된 大韓主義를 추구할 수 밖에 없지만 대한주의 자체를 포기하는 것은 아니다. 전 세계의 한인들을 응집력 강한 하나의 조직으로 결합시키고 과거의 영광을 되찾는데 목표를 두는 대한주의는, 한민족의 영원한 이상과 원동력으로 겨레의 가슴과 머리 속에 남아 있어야 한다.

오늘날 民族國家 단위로 벌어지고 있는 격렬한 國際競爭이나 地域的 統合運動의 추세로 보아도 우리의 民族統一은 시급한 과제다. 하루라도 빨리 민족국가를 건설하고 민족 공동체를 회복하여 급변하는 세계의 추세에 맞춰 나가야 한다. 그것은 범세계적인 韓國民族主義 정신과 남북간의 平和共存 원칙을 바탕으로 하여 남북을 통일함으로써 가능해진다. 그러나 지금으로서는 統一은 지극히 어려운 과제다. 따라서 현실적으로 가능한 수단과 방법으로 제한된 목표를 추구하는 신중성을 보여야 한다.

# 한민족공동체의 實現方案

—『南北聯合』을 中心으로—

申 正 鉉

(慶熙大 教授)

- |                     |                  |
|---------------------|------------------|
| I. 序 論              | IV. 『南北聯合』의 實現方案 |
| II. 한민족공동체 統一方案의 特徵 | V. 結 論           |
| III. 『南北聯合』의 構造와 機能 |                  |

## I. 序 論

이제 1995년이 되면 우리 民族은 분단 반세기를 맞게 된다. 過去 수천 년동안 지속되어 온 동질적인 民族歷史에 비해 보면 분단 반세기는 時間的으로 그렇게 긴 기간은 아니다. 그러나 이 기간중에 우리 民族은 일찌기 경험해 보지 못한 分斷의 고통과 피해를 당해 온 것이 사실이다. 서울

---

\* 이 論文은 1990年 5月 第6回 美洲地域統一問題學術會議에서 發表된 것임.

과 평양에 각기 수립된 政權들은 이념이나 체제상 결코 兩立하기 힘든 질적으로 상이한 國家秩序를 형성하게 되었고 급기야 1950년에는 쌍방간에 戰爭을 일으키게 되었다. 3년간 계속된 韓國戰爭은 동서냉전의 국제적 갈등과 連繫되어 우리 민족에게 과도한 희생을 가져다 주었으며 民族內의 불신과 적대감을 심화시키는 요인이 되었다. 戰爭이 休戰으로 중지된 이후에도 南北韓은 休戰線을 사이에 두고 군사적 對峙狀態를 지속해 왔으며 정치적·사회적으로도 침예하게 분리, 대립된 分斷體制를 형성해왔다.

分斷體制가 같은 역사와 문화 및 전통을 가지고 있는 우리 民族의 同質性を 크게 약화시켜 왔음은 말할 것도 없고 계속 軍備競爭을 촉진시켜온 결과 민족 전체의 生存까지도 위태롭게 하고 있다. 비록 戰後에 형성된 대립적 東西兩極體制가 더 이상 존재할 수 없게 되었음에도 불구하고 한반도의 南北對決構造는 여전히 그 긴장의 정도를 이완시키지 못하고 있다. 따라서 統一에 대한 민족적 염원은 역사적, 당위적 차원에서 增大되고 있지만 그의 실현은 오히려 現實과 멀리 떨어져 있는 것이다.

분단 이후 이를 극복하고 統一國家를 실현하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 南北韓이 각기 자신의 입장에 의거해서 상당수의 統一方案들을 제시해왔지만 그 어느 것도 이유야 어떠하든 기대했던 성과를 가져오지 못했다.

그럼에도 불구하고 對內外的 條件들이 변화함에 따라 새로운 통일방안들이 제기되고 또 그들의 실현을 위한 기반을 마련하고자 하는 것은 民族史的 요구인 것이다. 왜냐하면 그러한 方案들은 통일에의 강력한 民族的意志를 결집시킬 수 있으며 나아가 이를 통해 그들의 實踐的 過程이 체계적으로 摸索될 수 있기 때문이다.

이런 맥락에서 한국의 第6共和國 政府가 제시한 「한민족공동체 統一方案」은 주목해 볼 만 하다. 이 방안은 한국의 盧泰愚 大統領이 1989년 9월 11일에 국회에서 행한 特別演說을 통해 발표되었다. 한민족공동체 統一方案은 새로운 통일방안이라고 말하지만 적어도 1970년대 이후 한국정부가 취해온 통일정책의 基本論理를 배경으로 하고 있음을 부인할 수 없다.



즉 멀리는 평화통일원칙을 명시한 「7·4南北共同聲明」(1972)에서부터 북한을 사실상의 國家實體로 인정한 「6·23宣言」(1973), 민족전체의 화합을 강조한 「民族和合 民主統一方案」(1982), 그리고 가까이서 북한을 민족공동체 형성의 同伴者로 규정한 「7·7特別宣言」(1988) 등이 한민족 공동체 統一方案의 背景的 요소들이다. 물론 한민족공동체 統一方案은 구체적인 내용에 있어서나 실천과정의 전제 그리고 대내외적 환경의 변화 등에 있어 앞에서 열거된 통일방안들과 다른 特性을 내포하고 있다.

새로운 공동체 통일방안은 그의 提案背景과 관련해서 새로운 측면들을 강조하고 있다.<sup>1)</sup> 무엇보다도 이 통일방안은 새로운 國際環境의 등장을 전제로 하고 있다. 1980년대 후반에 들어서부터 東西和解體制의 등장은 남북한 통일을 접근하는데 있어 중요하게 고려되어야 할 環境的 變數로 인식되고 있다. 美·蘇間의 신데탕트 형성과 세계전역에 걸친 軍縮의 움직임, 국가들간의 경제, 사회적 相互依存性의 증대 그리고 중국, 소련 및 동구 사회주의 국가들의 改革과 開放등은 분명히 한반도 통일접근을 위한 새로운 環境을 구성하고 있는 것이다. 이들이 韓半島 內外에서 형성되어 온 대립적인 군사, 전략체제는 물론 남북한간의 葛藤構造의 기반을 변화시킬 것임은 쉽게 예상해 볼 수 있다. 하나의 예로서 南北對決의 종식과 사회주의 국가들의 體制改革의 물결속에서 한국정부가 적극 추진하고 있는 「北方政策」은 남북한 통일환경의 조성에 있어 중요한 변화를 반영한 것이다. 다시 말하면, 그러한 國際環境의 변화속에서 근본적으로 冷戰의 산물인 韓半島 분단을 극복하고 통일을 지향하는 새로운 接近方法이 모색되어야 한다는 인식속에서 한민족공동체 統一方案이 제기된 것이라고 볼 수 있다.

한편, 共同體 統一方案은 또한 한국내에서의 사회경제적, 정치적 變化를 배경으로 하고 있다. 지난 20여년간 한국은 급속한 經濟成長을 이룩해

1) 이에 대해서는 이흥구, “한민족공동체 統一方案의 政策基調와 實踐方向”, 국토 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』, pp. 9~32 참조.

왔으며 그 결과 한국사회가 對內外的으로 새로운 변화를 경험하게 되었다. 먼저 한국사회의 國際化가 보다 더 구체적으로 실현될 수 있었다. 1988년 서울올림픽 대회와 1989년의 「한민족 체육대회」등이 그 대표적인 實例들이다. 이들을 통해 우리 民族은 민족적 일체감을 재확인할 수 있는 계기를 마련하게 되었으며 동시에 統一을 위한 잠재적 기반의 형성 가능성을 증대시킬 수 있게 되었다.

나아가 韓國社會는 내부적으로 민주화 과정을 추구하는 가운데 統一接近에 대한 증대된 국민적 關心과 參與의 요구에 직면하게 되었다. 그동안 權威主義 체제속에서 통일문제는 정권의 專有物로 간주되어 왔다. 따라서 이에 대한 國民들의 자유로운 논의나 의사표시는 엄격히 규제될 수 밖에 없었다. 그러나 1980년대 후반부터 한국사회가 추구하고 있는 民主化過程은 국민들의 정치적 참여와 경제적 평등성을 확대하는 동시에 統一論議의 開放化를 가능케 했다. 이 과정에서 韓國社會의 각 계층들이나 세력들은 과거의 統一政策이나 方案들에 대해 비교적 자유로운 입장에서 批判的 견해를 제시하게 되었으며 동시에 統一運動을 전개하는 방향으로 나아갔다.

統一論議가 다양하게 제기되고 그의 실현을 위한 운동이 組織化되는 상황에서 第6共和國 政府가 한민족공동체 統一方案을 제시한 것은 어느 정도 한국사회 내부의 時代的 要求와 연관성을 갖고 있다는 점을 간과할 수 없을 것 같다.

한국 정부의 새 統一方案이 아무리 시대성을 반영하고 또 내용상 論理的 體系를 갖추고 있다할지라도 중요한 것은 그의 實踐性 여부이다. 앞서도 지적한 바와 같이 分斷 이후 다수의 통일방안들이 제시되어 왔지만 그 어느 것도 統一에의 接近을 현실화시킬 수 없었다는 사실은 어떠한 방안이든 그의 實踐可能性의 정도가 중요하게 고려되어야 한다는 점을 例示해 주고 있다고 볼 수 있다.

이 논문에서는 바로 한민족공동체 통일방안을 여하히 실현할 수 있을 것인가 하는데 초점을 두고 몇가지 問題點들을 검토해 보고자 한다. 특히

한민족공동체 통일방안에서 核心的 요소로 제시된 「南北聯合」(The Korean Commonwealth)의 실현을 위한 政治的·制度的 方案들을 모색하는데 이 논문은 重點을 두고 있다.

이런 목적으로 이 논문에서 한민족공동체 統一方案의 特徵들을 살펴보고 이와 연관해서 南北聯合을 실현하기 위한 方案들을 모색하는데 있어 필자는 分析의 편의상 세가지 水準들을 설정하여 각 수준에서 적절한 方案들이 어떠한 것이 있을 수 있을 것인가를 검토해 보고자 한다. 세 가지 수준들이란 1) 一方的(Unilateral), 2) 雙務的(Bilateral), 그리고 3) 多邊的(Multilateral)인 수준들을 말한다. 구체적으로 말하면 一方的 水準은 한국내에서, 雙務的 水準은 남북한 관계에서, 그리고 多邊的 水準은 한반도를 포함한 동북아 지역체계의 구성국가들간의 포괄적인 相互作用(interactions)속에서 각기 南北聯合의 실현을 위해 필요한 措置들이나 方案들을 검토, 분석해 보는 것이다.

## II. 한민족공동체 統一方案의 特徵

과거에 韓國政府가 내놓은 통일방안들과 비교해 볼 때 한민족공동체 統一方案이 그 基本原則이나 內容構成 및 추구하는 目標面에서 어떠한 특징들을 갖고 있는 것인가? 이에 관해서는 대체로 다음과 같은 4가지 觀點들이 제시될 수 있다.

첫째로 한민족공동체 統一方案은 統一國家를 실현하기 위한 과정에서 民族共同體 또는 民族社會의 再形成 및 發展을 전제로 내세우고 있다. 물론 韓國政府의 統一方案에서 民族概念이 중심적인 요소로 제기된 것은 한민족공동체 統一方案이 처음이 아니다. 통일을 위한 基礎的 概念으로 민족이 강조된 것은 「民族和合 民主統一方案」에서도 찾아볼 수 있었다. 여기서는 領土的·政治的 分斷으로 인해 민족내부의 分裂과 異質性을 극복하여 민족의 再結合을 실현함으로써 통일국가를 실현하겠다는 의도가 內包되었던 것이다.

그러나 한민족공동체 統一方案에서는 北韓이라는 지역에도 같은 민족성원으로 구성되어 있는 政治的 實體가 존재하고 있다는 인식에 머무르는 것이 아니다. 北韓을 “民族共同體의 一員”으로 포용하여 민족의 共榮을 추구함으로써 통일된 近代民族國家의 실현을 위한 기반을 다질 수 있다는 基本命題가 내재해 있다. 西歐 역사에서 보면, 민족국가의 형성에서는 民族(Nation)과 國家(State)가 개념적으로나 실제적으로 반드시 一致하지 않는 경우들이 있었다. 概念上 민족은 주로 심리적, 문화적 속성을 갖고 있는데 반해 國家는 정치적, 법적 속성을 갖는 것으로 이해되었다. 그리고 民族과 國家는 각기 독립된 것으로 존재할 수도 있었다. 즉 國家없는 민족의 존재가 가능했던 반면 民族없는 국가도 존재할 수 있었다. 결국 두 개념이 일치하게 된 것은 近代民族國家의 形成에서 비롯되었던 것이다. 그러나 근대민족국가 형성에서 두 概念들은 반드시 동시적으로 결합했던 것은 아니다. 예를 들면 獨逸의 경우 민족의식이나 동질적 문화의식이 國家出現에 앞서 형성된 반면 프랑스의 경우에는 君主國家가 民族意識의 형성에 앞서 출현하였다. 대부분의 제3세계국가들은 국가가 민족을 창조해 나가는 경향을 띠었다.<sup>2)</sup>

韓國과 같은 分斷國에 있어서는 서구 근대민족국가나 제3세계 국가들의 경우들이 똑같은 의미로 적용될 수는 없다. 그러나 한민족공동체 統一方案은 민족사회(혹은 공동체)의 再創造나 民族共榮體를 형성, 발전시켜 나감으로써 분단된 남북한을 하나의 民族國家로 통일시키고자 하는데 그 특징이 있는 것이다. 오히려 남북한을 구성하고 있는 민족성원들이 分斷 이전에 하나의 政治體制下에서 살아 왔고 또 높은 수준의 민족적, 문화적 同質性을 유지해 왔기 때문에 民族共榮의 추진과 공동체의 재형성을 강조하고 있는 한민족공동체 統一方案은 그 基本方向에서 우리 民族의 역사성과 현실성을 함께 反映하고 있다고 볼 수 있다.

2) Reo Michristenson and Others, *Ideologies and Modern Politics*, 3rd Edition, (New York : Harper and Row, Publishers, Inc., 1981), pp. 21~22.

둘째로 한민족공동체 統一方案은 北韓에 대한 인식에 있어 큰 變化를 특징으로 하고 있다. 分斷이래 한국에 있어 북한은 敵對的, 競爭的 혹은 공존적 대상으로서 인식되어온 것이 사실이다. 그러나 새로운 통일방안에서는 북한이 民族共同體 形成을 위한 一員으로 그 존재가 확인된 것이다. 즉 북한은 민족의 일부로 구성된 정치적 실체로서 相互信賴와 和解 및 協力을 바탕으로 공동번영을 추구하는 民族共同體 形成의 「同伴者」로 인식할 수 있게 되었다.

北韓에 대한 인식의 轉換은 第6共和國 政府가 발표한 「7·7특별선언」에서 분명하게 나타났다. 이 선언은 북한을 敵對關係에서 「선의의 동반자 관계」로 규정하였다. 그러나 이것은 남한과 북한이 개개의 獨立된 國家로서 상반관계를 규정해 나가는 것이 아니라 統一國家가 실현될 수 있을 때까지 暫定的인 조치로서 민족공동체내의 複數關係로 한정시킨 것이다. 이는 결국 남북한에 1民族 2體制가 존재하고 있다는 基本原則에서 분단국 특유의 二元的 關係를 설정하고자 하는데 그 목적이 있는 것이다.

한민족공동체 統一方案은 그러한 원칙하에 統一國家를 실현하는 과정에서 남한과 북한을 1대1의 同等性原則을 적용할 의도를 내포하고 있다. 이 원칙은 한국이 북한을 동등한 協商의 대상으로 인정한 것이나 또는 「南北聯合」의 구성에 있어 北韓의 대표성을 北韓의 그것과 똑같이 설정한 것에서 잘 나타났다. 南北韓 代表性의 원칙은 기본적으로 남북한간의 平和의 共存의 수용을 전제로 하면서 동시에 쌍방 어느 한쪽도 唯一代表權을 주장할 수 없다는 뜻이 숨궴되어 있다.

셋째로 한민족공동체 統一方案은 南北韓이 완전한 統一國家를 수립하기까지 그러한 목표를 지향하는 「中間段階」를 제시하고 있다는 점에서 다른 어떤 통일방안보다 다른 特徵을 갖고 있다. 그동안 남북한이 제시한 統一方案들은 대부분 結果로서의 통일만을 강조했을 뿐 그러한 통일에 이르기까지의 過程에 대한 문제에 관해서는 특별한 關心을 기울이지 않았다. 사실 分斷의 시발이나 분단 후 南北韓 關係를 고려해 볼 때 統一에 이르는 過程을 전제로 하지 않은 통일방안은 너무 分斷現實을 도외시 한 것이라

고 말하지 않을 수 없다. 이것은 南北韓 統一이 그렇게 당장 실현될 수 있는 목표로서만 看做될 수 없기 때문이다. 사실상 南北韓이 분단 이후 쌍방간에 형성해 놓은 不信과 對立體制를 극복하거나 또는 서로의 존재를 인정하는 共存의 단계를 거치지 않고 곧바로 統一을 달성한다는 것은 非現實的이다.

또한 分斷에서부터 통일에 이르는 과정까지 中間段階를 거쳐야 한다는 것은 오히려 남북한이 協商過程을 통해 상이한 이익과 입장을 調整하고 管理해 나갈 수 있는 융통성을 발휘할 수 있다는 점에서 훨씬 더 효과적인 접근방법이 될 수 있다.

한민족공동체 統一方案은 통일을 지향하는 中間段階에서 남북한간의 상호협력과 공동번영을 도모하여 統一基盤을 조성해나가기 위한 구체적인 過渡的 統一體制로서 「南北聯合」의 형성을 제시하고 있다. 이것은 결국 民族共同體를 형성하기 위한 필요한 기능을 수행하도록 조직된 統一 媒介體인 것이다. 그러나 南北聯合은 성격상 독립된 두 개 國家들간의 관계가 아니라 民族內部에서의 분단된 두 政治的 實體들간의 特殊關係를 형성하는 것을 토대로 하여 궁극적으로 統一國家를 실현하는 中間段階로서의 성격과 기능을 갖고 있기 때문에 「民族分斷의 固定化」라는 의미는 적절하지 않다.

대체로 세 가지 側面들에서 한민족공동체 統一方案이 갖고 있는 特徵들이 검토되었다. 결국 이 統一方案은 남북한간의 통일과정을 統合(Integration) 개념으로 연계시키면서 그러한 통일과정을 실제적으로 추진해 나갈 수 있는 南北聯合의 개념을 具體化하고 있는데서 가장 두드러진 特徵이 있다고 보겠다.

### Ⅲ. 『南北聯合』의 構造와 機能

#### 1. 『南北聯合』의 意義

南北聯合은 매우 독특한 意味를 내포하고 있다. 이것은 그 자체로서 統

一國家를 실현하는 最終形態가 아니고 남북한간 상호협력과 교류 및 공동 번영을 통해 통일기반으로서 민족공동체를 형성하기 위한 過渡의 統一過程 推進體로서 잠정적 성격을 갖고 있다. 南北聯合은 남한과 북한이 현존 政治體制를 그대로 유지하면서 민족공동체를 기반으로 한 일종의 聯合形式으로 조직됨으로써 독립된 國家間的 관계가 아닌 民族內部的 특수한 관계로 형성되고 그에 相應하는 기능들을 수행하도록 되어 있다.

개념상 南北聯合은 국제법이나 국제정치 이론에서 일반적으로 논의되어 온 國家聯合(Confederation)이나 聯邦制(Federation)와는 다른 의미를 갖고 있는 것으로 해석된다. 이것은 남북연합이 英文으로 The Korean Commonwealth로 表記된데서도 잘 나타나고 있다. 본래 토마스 홉스(Thomas Hobbes)와 여타 17世紀 理論家들이 논의해 온 바에 의하면 Commonwealth라는 用語는 어떤 사회질서의 구성원들이 공통된 복리나 사회적 복지를 집단적으로 추구하려는데 利害關係를 다 함께 갖고 있는 것을 의미했다. 그리고 그러한 社會福祉의 추구에 따라 정치에 대한 必要性이 결정되며 나아가 그것을 관장할 수 있는 法과 制度가 형성되는 것으로 이해되었다. 결국 Commonwealth개념은 初期段階에서 구성원들(혹은 구성국가들)이 共通의 추구를 할 수 있는 경제발전이나 사회복지와 같은 利害關係가 있을 때 조직되는 結合體를 의미했으며 이때 구성원들 상호간에는 特殊한 關係가 형성, 유지될 수 있다는 것을 함축했다.<sup>3)</sup> 이런 의미에서 南北聯合이 Commonwealth의 성격을 갖고 있다고 할 때 그것은 오히려 英聯合(The British Commonwealth)과 類似性을 갖고 있다고 볼 수 있다.(물론 분단국인 남북한간의 관계에 적용되는 특수한 결합형태라는 점에서 상이성이 있다.)

주지하는 바와 같이 英聯合은 구성국가들이 英國 國王을 결합의 상징으로 하면서 同等한 地位와 기능수행을 기초로 결합된 自治的 共同體인 것

3) Roger Scruton, *A Dictionary of Political Thought*(London: the Macmillan Press, 1982), p. 79.

이다. 英聯合의 구성국가들은 상호관계에서 同等한 地位를 가지면서 대내외적으로 완전한 獨立國으로 활동한다. 그리고 그들은 相互間에 협력과 이해를 증진시키고 특히 경제적으로 共同利益을 추구하는데 중요한 目的을 두고 있다.

한편 國家聯合이나 聯邦制는 그 구성 정치단위들에게 어느 정도의 自律的인 권위와 권한을 賦與하느냐에 따라 차이가 있지만 기본적으로 그들이 하나의 統治體(혹은 결합체)를 구성하여 대내외적으로 主權國家로서 권능을 수행한다는 점에서 공통점이 있다. 물론 前者의 경우에서 後者の 경우보다 構成 政治單位들의 독자적인 권한이 훨씬 더 강화되어 있는 것이 특징이다. 즉 강력한 中央政府를 형성하고 있으면서 構成單位들에게 자율권을 인정하고 있는 것이 概念上 聯邦制이고 이에 대해 통일된 中央政府가 전국가 수준에서 존재한다 할지라도 그의 기능 수행이 國家體制外 구성단위들의 同意나 合意에 의존하게 될 때 이런 형태의 정부를 國家聯合이라고 규정한다.

南北聯合은 어떤 형태로든 통일된 中央政府나 國家體制的 형성을 의미하는 것이 아니고 다만 分斷狀況下에서 통일을 촉진시킬 수 있는 民族共同體를 실현하고 이를 기반으로 궁극적으로 統一民族國家를 형성하는 과정에서 요구되는 過渡的 措置로서 그 存在意義를 갖게 되는 것이다. 그것이 결코 하나의 통일된 政治體制나 독립된 국가를 형성하는 것이 아니다. 그대신 南北聯合 體制下에서는 남한과 북한이 지금까지 각기 대외적으로 유지해 온 독립된 國家體制로서의 지위와 역할을 그대로 유지하면서 다만 쌍방간의 관계에서는 독립된 國家間的 關係가 아니라 민족내부의 特殊한 關係로서 統一指向的 統合過程을 공통적으로 추진해나가게 된다. 결국 南北韓 統一過程을 제도화하기 위한 수단이 바로 南北聯合이라고 볼 수 있다. 그러나 전체적으로 南北聯合은 그 性格이나 概念定義에 있어 매우 난해한 측면을 포함하고 있는 것이 사실이다. 이 개념이 國家聯合이나 聯邦制와도 다르며 또한 英聯合과 類似性을 갖고 있으면서도 상이한 면을 갖고 있다. 또한 南北聯合은 통일의 最終段階로서 북한이 내세우는 「高麗民



主聯邦制」와 달리 ‘완전한 統一國家로 가는 過渡的 統一體制’로서 규정되고 있다. 따라서 南北聯合의 概念은 이론적으로나 실제적으로 이해하는데 어려운 점을 내포하고 있으며 앞으로 統一問題를 논의하는 과정에서나 또는 南北韓 協商過程에서 좀 더 具體化되어야 할 것으로 보인다.

## 2. 『南北聯合』의 組織과 役割

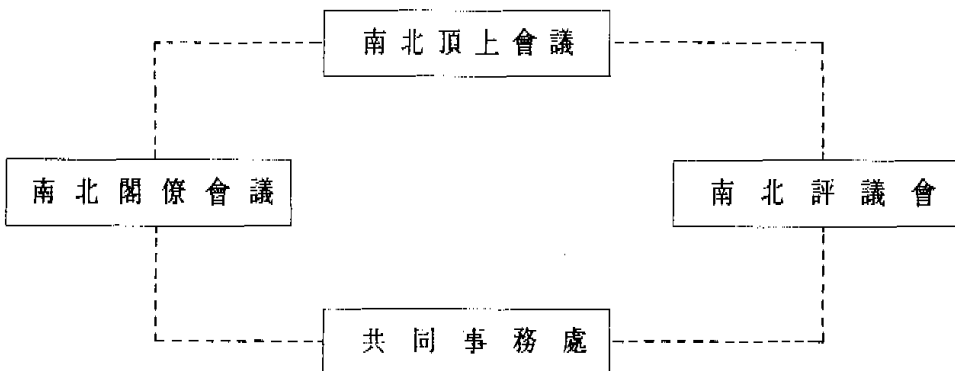
韓國政府가 발표한 한민족공동체 統一方案에 의하면 南北聯合의 기구 설치와 운영에 관한 구체적인 사항들을 南北頂上會談에서 채택할 민족공동체 헌장에 포함되도록 되어 있다. 그러나 統一方案에서 한국정부는 南北聯合이 갖추어야 할 기구들과 이들이 수행해야 할 역할들을 제시했다.

우선 統一民族國家를 실현하기 위한 과정을 이끌어 갈 中間段階로서의 성격을 갖고 있는 南北聯合은 쌍방 존재에 대한 현실인정에서부터 출발하여 남북한 共同繁榮을 추구하고 나아가 民族社會의 동질성과 통합을 촉진해가는 역할을 수행하도록 명시되어 있다. 이것은 결국 남북연합이 民族共同體의 회복과 발전을 위해 적절한 역할을 遂行해야 한다는 것을 의미한다.

南北聯合은 <표 1>에서 나타난 바와 같이 몇가지 機構들의 設置를 제시하고 또 이들이 수행해야 할 役割들을 열거하였다.

<표 1>

南北聯合 機構



첫째로 南北聯合은 「南北頂上會議」를 두고 있다. 이 회의는 南北韓頂上으로 구성되며 最高決定機構로서의 지위와 기능을 부여받고 있다. 統一方案에서 제시된 바에 의하면 南北頂上會議에서 민족공동체 현장을 採擇하도록 되어 있다.

둘째로 南北聯合은 쌍방 政府代表들로 구성되는 「南北閣僚會議」를 설치 운영한다. 이 기구는 南北聯合 體制下에서 일종의 執行機構의 성격과 기능을 가진다. 南北閣僚會議는 남북한의 總理가 공동의장이 되며 남북한 쌍방에서 각기 10餘名 내외의 閣僚級 委員들로 구성된다. 그리고 이 會議안에 인도, 정치·외교, 경제 군사, 사회·문화 등 제분야에 걸쳐 常任委員會를 둘 수 있도록 한다. 南北閣僚會議는 주로 南北韓의 重要한 問題들과 民族問題를 협의, 조정하며 그의 구체적인 집행을 각 常任委員會에서 담당할 수 있도록 하고 있다. 특히, 南北閣僚會議는 1) 離散家族 재결합, 2) 政治的 對決狀態의 완화와 民族的 이익의 共同伸張, 3) 南北韓社會의 開放과 다각적인 交流, 交易, 協力の 추진, 4) 民族文化의 창달과 共同繁榮의 經濟圈形成, 5) 軍事的 信賴構築과 軍備統制, 6) 現 休戰協定體制의 평화체제로의 代替등을 다루도록 되어 있다.

셋째로 南北聯合은 南北評議會를 설치, 운영한다. 南北評議會는 남북연합체제에서 일종의 代議機構로서의 성격을 갖는다. 이 評議會는 100名 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 南北國會議員으로 구성된다. 南北評議會는 남북각료회의에 대해 諮問하고 統一國家의 수립에 필요한 준비를 하는데 重點을 두고 그 역할을 수행한다. 특히 統一憲法의 기초와 통일을 실현할 방법과 그 구체적 절차를 마련하는데 南北評議會가 역할을 하도록 되어 있다. 이 評議會가 統一憲法을 마련하는데 있어서는 남북한이 각기 構想해서 제안한 초안을 토대로 民主的 方法과 節次를 거쳐 單一案을 만들도록 되어 있다.

넷째로 南北聯合은 각료회의와 평의회를 지원하고 決定된 事項들을 집행하는 實務的 役割을 담당하는 共同事務處를 설치, 운영한다. 그리고 서울과 平壤에 각기 常駐 連絡代表部를 마련하여 쌍방 政府間의 필

요한 連絡業務를 맡도록 하고 있다.

한민족공동체 統一方案은 共同事務處를 포함한 南北聯合의 기구나 시설을 非武裝地帶안에 평화지역을 설치하여 운영해 나갈 것을 提示하고 있다.(그러한 평화지역을 統一平和市로 발전시켜 나갈 것도 제시하였다.)

이상에서 기술된 南北聯合의 조직과 역할은 매우 개괄적이고 총체적인 면에 그치고 있음을 알 수 있다. 보다 더 세부적인 組織構成과 運營 및 施行에 관해서는 남북한이 聯合體制의 형성에 합의한 이후 계속 마련해 나가야 할 것이다. 전반적으로 남북연합은 南北頂上會談에서부터 協議制나 委員會制를 통해 운영될 수 있도록 되어 있다. 이 경우 중요한 것은 그러한 協議制를 효율적으로 운영해 나갈 수 있는 방법과 절차에 관해 南北韓이 합의를 보는 일이다. 南北聯合의 조직구성도 중요하지만 실제로 그러한 조직을 운영해 나갈 수 있는 具體的인 原則이나 방법 및 절차 등에 관해 南北韓이 합의를 볼 수 있을 때 남북연합은 統一民族國家를 실현하기 위한 過渡的 體制로 그 기능을 적절히 수행할 수 있을 것이다.

또한 南北聯合의 조직체계에 있어서는 機能別 專門性이 발휘될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 南北評議會안에도 각 분야별로 分科委員會를 두어 南北韓 代表들이 접촉하고 협의해 나갈 수 있도록 하는 것이 機能 遂行上 효과적일 수 있다. 이렇게 될 때 分野別로 공동체형성이 가능해 질 수 있으며 全體的으로 민족공동체의 回復이나 發展이 훨씬 더 용이해질 수 있을 것이다.

#### IV. 『南北聯合』의 實現方案

南北聯合案이 비교적 獨創性을 갖고 있으며 또 논리적으로도 타당성을 갖고 있다 할지라도 그것이 실현되기 위해서는 南北韓 雙方이 그의 성격이나 내용을 수용하고 적용하려는데 見解를 같이 해야 할 것이다. 그러나 불행하게도 현재까지 이 방안에 대한 北韓의 반응은 否定的인 것으로 나타나고 있다. 북한은 이 방안이 南北分斷을 永久化시키는 것이라고 주장

하고 있다. 이것은 韓國政府가 남북연합을 통일국가를 실현하기 위한 中間段階에서 필요한 조치라고 규정한 것과 대조를 이루고 있다. 그럼에도 불구하고 南北聯合案이 실현되는데 필요한 몇가지 방안이나 措置들을 모색해 본다면 앞에서 언급한 바와 같이 다음과 같은 3가지 水準에서 논의해 볼 수 있다.(<표 2>참조) 그러한 방안이나 조치들은 오히려 南北聯合 실현이전 단계에서 취해질 수 있는 것들이다. 어느 의미에서 그들은 統一國家 實現을 위한 또 다른 中間段階에서 모색될 수 있는 것들이라고 말할 수 있다.

<표 2> 南北聯合의 實現方案

水 準	內 容
一 方 的 水 準	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적대적 이미지의 제거</li> <li>• 법적, 제도적 장치의 재조정</li> <li>• 연합추진위원회 구성</li> </ul>
雙 務 的 水 準	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대화와 교류의 확대</li> <li>• 안전공동체의 확보</li> <li>• 경제공동체의 실현</li> </ul>
多 邊 的 水 準	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아 지역체계의 안전과 화해 유지</li> <li>• 한반도 문제해결을 위한 「다자간 회의」 개최</li> <li>• 공동 경제협력체의 구성</li> </ul>

### 1. 一方的 水準(Unilateral Level)

이 수준에서는 기본적으로 韓國自體가 남북연합을 실현시키기 위해 무엇을 해야할 것인가 하는 問題에 초점이 주어지게 된다. 물론 北韓도 개별적으로 어떤 조치나 方案을 강구할 수 있다고 생각해 볼 수 있지만 한 민족공동체 統一方案을 거부하고 있기 때문에 論外로 해야할 것이다.

우선 南北聯合體制가 실현되기 위해서는 한국내에서의 對北韓 認識體系

의 변화가 이루어져야 할 것이다. 아직도 個人的으로나 集團的으로 한국에 있어서의 북한은 敵對的, 對決的 존재로 인식되는 경향이 남아 있다. 물론 이것은 남북한간의 戰爭이나 계속된 對峙關係 때문에 쉽게 완화내지 이완되기는 힘들지만 南北聯合體制를 실현하려는 입장에서 그와 같은 냉전적 인식체계는 결코 순기능적인 것이 될 수 없다. 오히려 「7·7特別宣言」에서 강조된 바와 같이 북한을 民族共同體 形成을 위한 同伴者로 적극 포용하고 相互適應하는 인식과 태도가 普遍化될 수 있을 때 적어도 한국의 입장에서 南北聯合의 실현을 위한 토대가 마련될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 北韓의 상응하는 태도나 행동이 前提되어야 하지만 기본적으로 韓國內에서 그와 같은 북한에 대한 敵對이미지를 불식시키는 일이 先行될 필요가 있다.

아울러 중요하게 고려되어야 할 것은 한국내에서 남북한 對決構造를 전제로해서 만들어졌던 제반 법적, 제도적 장치를 再調整하거나 廢止하는 것이다. 國家의 대내외적 安全維持를 위한 법적, 제도적 장치들은 여전히 必要하겠지만 남북한간의 對決意識이나 構造를 경화시키는 것들은 南北聯合을 추진하는 목표와 관련해서 볼 때 全面的으로 再檢討되어야 할 것이다.

한편 韓國內에서 남북연합에 대한 이해와 合意를 조성시키기 위해 「南北聯合推進協議會」와 같은 기구를 설치하는 것도 적절한 조치가 될 수 있다. 사실 한국에서의 통일문제에 대한 접근은 北韓만을 유일한 상대로 전제하면서 추진될 수는 없다. 오히려 統一方案의 실현을 위해서는 일차적으로 韓國社會內에서 그에 대한 合意와 支持를 도출해 내는 것이 필요하다. 이미 韓國社會는 산업화과정을 걸어오면서 구조적 분화와 정치적 多元化를 이룩해왔으며 어느 정도 계층적, 계급적 갈등구조를 표면화시키기에 이르렀다. 따라서 統一方案이나 정책이 정부에 의한 一方的 發表나 宣言만으로는 국민적 지지를 받고 있다고 단언하는 것은 非現實的이다. 지지하는 바와 같이 최근에 이르러 한국사회에서 統一問題에 대한 인식과 논의는 크게 兩極化되는 현상을 보여주고 있다. 즉 한편에서는 「반공 이

데올로기」에 기반을 두고 自由民主主義의 테두리내에서 韓國의 主導下에 통일이 추진되어야 한다는 입장이 있는가 하면 다른 한편에서는 그러한 統一推進은 사실상 反統一主義에 불과한 것이라고 부정하면서 자주와 평화 그리고 민족대단결의 원칙에 입각한 民衆主導의 통일실현을 주장하는 소위 民衆統一論이 대두되고 있다. 統一方向이나 方法을 둘러싸고 일어나는 한국사회내에서의 對立과 分裂은 한국정부가 제시한 統一方案의 실현을 곤란하게 만드는 요인이 된다. 따라서 한국내에서 南北聯合을 통한 統一國家의 실현에 目標를 둔 한민족공동체 統一方案이 추진되기 위해서는 무엇보다도 韓國社會內에서 그러한 方案에 대한 國民的 合意圈이 형성될 수 있도록 해야 한다. 이를 위한 조치로서 超黨派的 機構로서 「南北聯合推進委員會」의 구성은 바람직한 것이 될 수 있다.

## 2. 雙務的 水準(Bilateral Level)

南北韓 統一方案은 그 내용이 어떠한 것이든 실현에 옮겨지기 위해서는 남북한 쌍방간의 相互關係에서 추진되어야 한다. 雙務的 水準이란 바로 남북한 相互關係를 뜻한다. 이 수준에서 남북연합을 실현가능케 하기 위해서는 우선 雙方間에는 정치, 경제, 사회, 인도 등 諸分野에 걸쳐 協商과 接觸이 이루어져야 한다. 물론 이들이 기대했던대로 成果를 가져오지는 못했지만 적어도 相對方의 입장을 確認하는데 어느정도 기여했다고 볼 수 있다. 한민족공동체 統一方案에서도 제시된 바와 같이 南北聯合을 실현시키기 위한 유일한 수단은 南北對話인 것이다. 대화를 통해 남북한이 聯合體制에 대한 이해와 그에 대한 必要性을 다같이 인식하게 될 때 그의 실현은 가능케 된다. 이런 점에서 南北對話는 중요한 의미를 갖는다. 南北對話가 계속 이루어질 때 그것은 相對方의 存在를 올바르게 인식할 수 있는 기회가 되며 더 진전될 경우 相互信賴를 구축할 수 있는 계기가 될 수 있다. 그리고 對話를 통해 남북한간에 공식적, 비공식적 接觸과 交流가 增大될 수 있을 것이다. 남북한의 對話通路는 가능한한 多元化되는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 그렇게 될 때 對話는 남북연합의 실현에 效果的일 수

있기 때문이다. 남북연합이 實現되는데는 적어도 두 가지 條件들이 충족되어야 할 것이다. 하나는 相互利益의 追求이다. 前者를 위해서는 다양한 조치들이 강구될 수 있으나 그 중에서도 가장 기초적인 것은 남북한간의 「安全共同體」(The Security Community)의 구현이다.<sup>4)</sup> 安全共同體는 구성원들이 각기 법적인 獨立性을 보장받으면서 서로 물리적으로 싸우지 않고 현안의 爭點들을 平和의 方法에 의해 해결하는 것을 특징으로 한다.

南北韓 安全共同體에서는 쌍방 관계에 있어서나 또는 周邊 國際環境으로부터 南韓과 北韓의 정치적 실체가 각기 물리적으로 그의 안전을 위협받지 않는 어떤 保障裝置가 필요하게 된다. 다시 말하면 남한과 북한의 對外的 安全이 동시적으로 保障되어야 한다는 것을 의미한다. 우선적으로 필요한 것은 雙務의 水準에서 남북한 안전공동체가 이루어질 수 있도록 必要한 조치들을 취하는 일이다. 이와 관련해서는 政治的, 軍事的 측면에서 많은 수단들이 강구될 수 있다. 그러나 그 중에서도 政治勢力들간의 接觸과 交流를 통한 상호이해와 신뢰의 구축 그리고 쌍방 軍事力의 적절한 관리 및 통제등이 필요하다고 보겠다. 물론 그 이전에 정치적으로 相對方의 存在를 사실적으로 인정하는 共存措置가 이루어져야 할 것이다.

구체적으로 南北韓 安全共同體를 이룩하기 위해서는 쌍방간에 정치적, 군사적 측면에서 대화와 교류가 행해져야 한다. 이런 의미에서 「南北韓 頂上會談」의 개최나 「高位政治軍事會談」의 개최 등은 그러한 共同體를 실현시키는 유용한 方法이 될 수 있을 것이다. 나아가 韓半島에 과밀하게

4) 이 개념은 본래 칼 도이취와 그의 연구진들이 북태평양지역에 있는 국가들간의 統合(Integration) 過程을 연구하는데 적용된 개념이었다. 이들은 安全共同體를 통합되어지는 사람들의 한 집단으로 규정했으며, 이 과정에서 필수적인 요소로서 가치의 兩立性, 구성 政治單位들의 목적에 의존치 않은 相互 適應能力 그리고 구성원들의 형태에 대한 相互 豫測性 등이 중요시되었다. 그러나 여기서는 南北韓이 특수한 민족 내부의 두 정치적 실체들간의 관계에서 個別的 혹은 雙務의 相互安全體制를 확보해 나가는 일련의 適應過程을 의미한다. 칼 도이취의 「安全共同體」 개념에 관해서는 Karl Deutsch and Others, *Political Community and the North Atlantic Area*(New Jersey: Princeton University Press, 1968) 참조.

밀집화되어 있는 軍事力을 통제하고 제한하며 또한 축소하는 措置들도 강구되어야 한다. 즉 남북한간의 軍備統制措置가 취해질 수 있도록 쌍방간의 合意導出이 필요하며 이를 바탕으로 구체적으로 남북한간의 軍事指導者들의 정규적인 접촉이나 정보교환이 가능하도록 해야하며 나아가 그리고 「南北韓軍縮委員會」 같은 기구가 구성, 운영될 수 있을 것이다. 制度的인 면에서 南北韓 安全共同體는 현존 休戰協定體制를 平和體制로 전환시키거나 쌍방간 不可侵協定을 締結하게 될 때 더욱 분명하게 실현될 수 있다. 그러나 安全共同體를 위한 조치들이 너무 急進的으로 추진되거나 요구될 때 그것은 오히려 그러한 共同體의 維持를 어렵게 만들 수도 있다. 그 이유는 남북한간의 깊은 不信과 軍事的 對決狀態의 지속 때문이다. 따라서 南北韓 安全共同體는 점진적으로 상호신뢰의 정도를 蓄積해 나가는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 이의 출발점은 南北韓 어느 쪽도 統一을 위해 무력이나 革命的 手段을 사용하지 않겠다는 확고한 의지를 취하는 것이 되어야 한다.

다음으로 相互利益을 추구하기 위해서는 포괄적인 의미에서 南北韓이 「經濟共同體」를 이룩해나가는 것이 효과적인 방법이 될 수 있다. 토마스 홉스가 말한 바와 같이 共同으로 보전하거나 추구할 수 있는 集團的 利益이 존재할 때, 聯合體(Commonwealth)가 형성될 수 있다고 前提할 때 남북연합의 경우도 쌍방이 다같이 共同으로 利益을 볼 수 있는 領域들을 발견할 수 있을 때 그의 실현은 가능케 된다. 이런 점에서 남북한 經濟共同體의 형성은 남북연합의 실현을 促進할 수 있을 것이다. 경제공동체 형성에는 남북한간의 經濟的 相互補完性이 적용되어야 한다. 예를 들면 남한이 축적해 온 先進技術 및 管理能力과 북한이 보유하고 있는 資源과 原料들이 상호교류됨으로써 남북한은 經濟的 共同利益을 가져올 수 있으며 이것이 점차 확대될 경우 공동번영을 가능케하는 남북한 경제공동체는 확고한 기반을 갖게 될 것이다. 이와 관련하여 韓國政府는 북한의 對外經濟開放을 촉진시키거나 참여하려는 政策을 세워야 할 것이며 또한 韓國 經濟界의 자발적인 對北韓 投資나 經濟交流를 촉진시킬 필요가 있다.



南北韓 雙務的 水準에서는 쌍방이 아직도 역사, 문화 및 언어 등에 있어 共通性을 갖고 있기 때문에 문화적 측면에서 共同活動(합작)을 전개해 나갈 수 있다. 이런 시도들이 확대될 경우 남북한간의 民族共同體 形成은 훨씬 더 용이해질 수 있다. 사실상 南北韓間에는 비록 理想的, 政治的 大립이 지속되고 있지만 같은 문화, 전통을 유지해 온 긴 歷史를 갖고 있기 때문에 民族共同體의 形成을 위한 潛在力은 충분히 共有하고 있는 것이다. 이를 위해서 우선 남북한이 共通的으로 보유하고 있는 다양한 領域들에서부터 相互接觸과 交流가 구체적으로 促進되어야 할 것이다.

### 3. 多邊的 水準(Multilateral Level)

南北聯合을 실현시키기 위한 措置들을 강구하는데 있어서는 南北韓間의 관계에만 한정시킬 것이 아니라 전체적으로 韓半島와 그 周邊 東北亞地域 體系間的 關係도 함께 고려되어야 할 것이다. 왜냐하면 南北韓 統一問題는 민족 자주적인 역량에 의해 해결되어야 하지만 그의 接近過程에서 한반도와 동북아시아 體系間的 關係나 동북아시아 體系自體의 변화 등은 주요한 變數들로 검토되어야 한다. 이것은 그만큼 南北韓關係의 변화나 통일과정의 추진이 東北亞地域 體系에 어떤 영향을 미칠 수도 있고 또 그 反對現象도 있을 수 있기 때문이다. 적어도 東北亞地域 體系는 남북연합의 실현을 위한 外的 環境要素가 되고 있는 것이다.

南北韓間의 聯合體制가 형성되는데는 東北亞地域 體系가 안정되고 和解 構造를 유지해 나아가는 것이 바람직하다. 왜냐하면 이 경우에 南北韓關係에서도 대결구조가 완화될 수 있고 平和的 方法에 의한 통일접근이 모색될 수 있기 때문이다. 그리고 東北亞地域 體系가 안정과 平和를 실현하게 될 때 南北韓과 4大強國들간의 關係에서 相互依存性이 증대될 수 있고 그런 關係에서 個別國家들은 실리적인 측면에서 國家利益을 추구하는데 정책적 우선권을 둘 수 있게 된다. 특히 그러한 地域體系속에서 남한의 對北方關係가, 그리고 북한의 對南方關係가 비교적 원활하게 추진될 수 있다. 남북한간의 安全 및 經濟共同體 形成은 동북아시아 체계와 밀접히

연관된다. 이미 南北韓의 軍事·戰略問題는 동북아지역의 군사·전략체계와 連繫되어 있으며 따라서 한반도에서의 安全共同體를 실현하기 위한 조치들은 東北亞地域의 세력관계를 무시하고는 실효를 거둘 수 없게 된다. 또 그러한 勢力關係를 전적으로 도외시키고 南北韓 安全共同體를 실현하기 위한 조치들이 강구될 수 있다는 것도 想像하기 힘들다. 남북연합을 위한 기반으로서의 이런 공동체는 동북아지역 체계의 安定과 和解 및 協力構造속에서 확보되어야 하는 것이다. 이를 위해 韓半島 問題解決을 위한 「多者間 會議」나 「東北亞平和協議會議」의 개최 등은 바람직한 방안이 될 수 있다. 그리고 나아가 동북아지역에서의 軍縮을 위한 雙務的 혹은 多國間 協商도 남북연합을 실현하는데 유리한 外的 環境을 제공할 수 있을 것이다.

한편, 東北亞地域에 위치한 社會主義 國家들이 대내적으로 經濟發展을 추진하고 대외적으로 經濟開放을 추진하고 있기 때문에 이 地域國家들간의 경제협력이나 교류도 점차 증대될 수 있을 것이다. 그리고 국가들간의 경제적 相互交流가 증대되면 될수록 그들간의 政治的·軍事的 關係도 개선될 수 있을 것이다. 東北亞地域에서 국가들간의 經濟的 交流가 확대되고 다원화될 경우 個別國家들과 경제협력을 증진시켜 나감으로써 동북아지역에서의 經濟協力體 같은 「多國間 共同協力體制」를 형성시키는데 주도적으로 참여할 수 있을 것이다. 東北亞地域에서 어떤 형태로든 經濟共同體 形式의 집단적 협력체가 형성될 경우 그것은 불가피하게 北韓까지도 포함시킬 수 있게 될 것이며 결과적으로 南北韓 經濟共同體를 활성화시키는데 貢獻하게 될 것이다.

## V. 結 論

지금까지 南北聯合을 통한 한민족공동체 실현을 위한 몇가지 方案들이 검토되었다. 비록 분석의 便宜上 세가지 水準들에서 그러한 방안들이 檢討되었지만 분석수준의 구분은 필요한 방안들이 段階的으로 추진되어야

한다는 것을 의미하지는 않는다. 그들은 同時的 혹은 交叉的으로 모색되고 또 적용될 수 있다. 그렇게 추진되는 것이 實際로 어떤 효과를 가져올 수 있다. 예를 들면 南北韓 雙方關係에서 安全共同體가 어느 정도 확보될 경우 그것은 일방적 수준에서 제기된 南北韓間의 敵對이미지를 제거하는데 肯定的으로 영향을 미치게 될 것이다. 또한 多邊的 水準에서 東北亞 地域體系를 구성하고 있는 국가들간의 多國間 軍縮協商이나 平和會議가 개최될 경우에도 그 효과는 一方的 水準에서의 信賴回復이나 雙務的 水準에서의 南北韓安全 및 經濟共同體까지 파급될 수 있을 것이다. 따라서 중요한 것은 南北韓이 실현가능한 것에서부터 聯合體制를 형성해 나갈 수 있도록 적절한 조치나 방안들을 추진하는 것이다. 만약 南北韓이 軍事的 側面에서 긴장을 완화하고 상호 안전을 보장하기 위한 필요성을 우선적으로 인식하고 그에 관해 一方的 혹은 雙務的 水準에서 어떤 措置를 취해나갈 것에 合意할 수 있다면 경제, 사회적 측면에서 聯合體制를 형성하기 위한 조치들이 마련되기 전이라도 그러한 방향에서 어떤 進展을 볼 수 있도록 相互適應해 나가야 할 것이다.

한편 南北聯合을 실현하는데는 무엇보다도 雙方이 그러한 연합체제를 구성하는데 利害關係를 같이할 수 있도록 하는 統合의 상징을 마련하는 것이 바람직하다. 마치 英聯合에 있어 英國國王이 그러한 역할을 담당하고 있는 것처럼 결합 혹은 統合의 상징이 필요하다. 그러나 南北聯合의 경우 그와 같은 象徴은 존재하지 않고 있다. 따라서 南北聯合을 실현하는데는 새로이 統合의 상징을 창조해 나가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 남북연합의 명칭을 남북한이 공히 受容할 수 있는 方向에서 새로이 정한다든지 혹은 南北頂上會談에서 채택될 「民族共同體憲章」에서 그러한 상징적 의미를 포함시킬 수도 있을 것이다.

統合의 象徴이외에 실질적으로 남북한이 聯合形成에 다같이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 共同利益의 영역을 구체적으로 개발해나가야 할 것이다. 南北聯合 자체가 民族共榮을 전제로 하고 있기 때문에 문제는 그러한 共榮體制를 특별히 經濟的 側面에서 어떻게 수립해 나가느냐에 있다.

이 문제를 접근하는데 있어서는 韓國이 北韓과 직접 經濟交流나 協力을 추진할 수도 있지만 시베리아나 滿洲地域의 개발에 北韓과 함께 共同으로 참여하는 방안들이 摸索될 수 있다. 결국 南北聯合은 쌍방간의 協商을 통해 실현될 수 밖에 없기 때문에 그의 體制構成이나 役割定立의 문제에 관해서는 韓國이 彈力性있게 대처해 나가는 것이 必要하다고 보겠다.

# 民族共同體 憲章과 統一國家의 理念

李 容 弼

(서울大 教授)

- |                      |                 |
|----------------------|-----------------|
| I. 머리말               | V. 民族共同體의 再統合過程 |
| II. 民族共同體 憲章의 基本前提   | VI. 統一國家의 理念    |
| III. 平和와 統一의 基本方向    | VII. 맺음말        |
| IV. 機能的 複合體로서의 民族共同體 |                 |

## I. 머리말

우리의 民族史를 돌이켜 본다면 그 內部の 흐름에는 강인한 民族의 生命力과 意志 그리고 슬기로운 文化的 遺産을 발견하게 된다. 사실 강인한 民族의 生命力과 發展에의 끈질긴 意志가 없었던들 우리는 그 숭한 外侵의 試鍊속에 파묻혀 이미 오래 전에 民族과 그 文化的 遺産을 말살당해 버렸을지도 모른다. 그것은 우리의 祖上들이 거듭되는 外侵의 受難속에서도 民族의 自己保存과 發展에의 끈질긴 意志가 꺾여져 본 적이 한번도 없

\* 이 論文은 1990年 5月 第6回 美洲地域統一問題學術會議에서 發表된 것임.

었기 때문이다. 우리 民族은 民族史의 展開過程에서 單一民族으로서의 文化傳統을 繼承·發展시켜왔으며 수많은 外侵과 國難속에서도 單一民族으로서의 團結力을 유감없이 발휘하고 단합된 민족의 底力을 連綿히 이어왔다. 그러나 불행하게도 第二次 世界大戰의 종결과 더불어 東西 兩大陣營의 틈바구니 속에서 우리 民族은 우리의 意思에 反한 國土分斷의 悲劇을 맞게 되었다. 이러한 國土分斷은 6·25動亂을 겪으면서 休戰線으로 바뀌었고 종국에는 民族을 둘로 갈라놓는 民族分斷線이 되었다. 祖國의 分斷은 自身の 過誤에 의한 應報도 아니고, 自身の 自由意思도 아닌 他意에 의한 民族分斷의 悲劇이었다. 하나의 民族, 하나의 國家가 他意에 의하여 分斷이 強要된 채 統一을 이룩하지 못함으로써 겪는 苦通과 悲哀는 우리와 같은 分斷國의 國民들이 아니고서는 도저히 실감조차 할 수 없는 것이다.

民族分斷의 40餘年間 南과 北은 政治, 經濟, 社會, 文化 등의 여러 分野에서 異質化되었고 이와 같은 異質化는 더 以上 放置하게 된다면 民族共同體는 瓦解되어 回復될 수 없는 狀況으로 發展될 수도 있다. 우리 民族의 運命과 將來를 염려하는 사람은 누구라도 民族의 統一이 人道的 見地에서 뿐만 아니라 民族의 異質化와 民族共同體의 瓦解를 放置할 수 없다는 結論에 도달하게 된다. 그래서 韓民族공동체 統一方案은 民族生存과 繁榮을 期約하기 위한 手段으로서의 統一을 志向하는 過渡的 政策代案이라고 할 수 있다. 이와 같은 韓民族공동체 統一方案의 基本前提 위에서 우리는 民族共同體 憲章과 統一國家의 理念을 다루어 보고자 한다.

이 民族共同體 憲章은 統一이 實現될 때까지의 南北關係를 규정하는 基本章典의 성격을 가지게 된다. 이 憲章은 平和와 統一을 위한 基本方向뿐만 아니라 이에 의거해서 統一에 이르는 具體的인 中間過程에 대해서 규정하게 된다.

## II. 民族共同體 憲章의 基本前提

統一된 祖國은 民族構成員 모두가 주인이 되는 하나의 民族共同體로서

각자의 自由와 人權과 幸福이 보장되는 民主國家라고 하겠다. 이러한 民族共同體는 현재 南北으로 갈라진 民族을 하나로 묶을 수 있는 바탕이 되며 우리 民族의 統合을 이루고자 하는 當爲이자 이를 보장하는 根本이라고 하겠다. 그러나 서로 다른 理念과 體制를 가진 南과 北이 分斷 40餘年間 누적된 깊은 不信과 오랜 對決, 敵對의 관계를 그대로 두고 하루 아침에 統一을 이룰 수 없는 것이다. 그러나 우리는 國土의 分斷과 民族의 分裂이 外勢의 一方的 決定에 의해서 초래되었다 하더라도, 우리 民族이 겪었던 슬한 試鍊과 苦痛을 이제는 종결시키도록 노력해야 한다. 分斷과 戰亂의 상처가 너무도 깊었기에 平和와 統一에 대한 우리의 희망도 절실한 것이 사실이다. 특히 東西間의 新데탕트의 霧圍氣가 조성되고 東歐社會主義圈에서의 改革과 開放이 高潮되고 있는 오늘의 狀況에서 우리 民族만이 分裂과 反目속에서 民族의 力量을 非生産的으로 消耗할 必要가 없는 것이다.

南과 北間의 敵對的 狀況이 지속되면 지속될수록 民族은 異質化될 뿐만 아니라 民族共同體의 瓦解를 초래하게 될 것이 분명하다. 地球上의 모든 民族이 國際政治의 各박한 現實과 치열한 競爭속에서 生存의 길을 探索하고 있는 소용돌이 속에서 우리 民族은 언제까지나 南北間의 葛藤關係를 지속해야 되는가 하는 문제를 심각하게 自問하지 않을 수 없다. 특히 우리는 東西獨 關係의 劇的 變化와 獨逸民族의 統一에 대한 意志와 그 努力의 結實을 우리의 分斷克服을 위한 視角에서 思慮깊이 吟味하고 또한 教訓을 찾아야만 할 것이다.

한민족공동체 統一方案의 底邊에는 이와 같은 意味에서의 民族共同體의 存續과 分斷克服의 摸索을 위한 意志와 具體的 實現方法간의 連繫를 찾아볼 수 있다. 政府當局者가 지적한 바와 같이 “이러한 인식의 바탕 위에서 統一問題를 民族概念을 중심으로 접근하려는 시도는 『民族和合 民主統一方案』에서 시작되었다고 볼 수 있다. 이전에도 統一方案에서 민족적 문제가 도외시된 것은 아니지만, 그 당시에는 주로 분단된 국토와 국가의 再統一이라는 空間的 次元에서 통일문제가 다루어졌으며, 단순히 分裂과 對

決의 피해로부터 民族을 구출해야겠다는 사명감에만 바탕을 두고 있었다. 이에 대하여 『民族和合 民主統一方案』에서는 민족을 통일문제의 중추적 개념으로 놓고 단순히 분단극복이라는 테두리를 넘어서 민족번영의 民族史의 展開라는 次元에서 통일문제를 접근하기 시작한 것이다.”<sup>1)</sup>

그러나 단순한 分斷克服보다 더 절실한 것은 分斷狀態를 放置함으로써 惹起되는 民族共同體의 瓦解를 防止해야 한다는 사실이 더욱 중요하다는 것이다. 우리는 國家는 有限하지만 民族은 永遠하다라는 命題의 含蓄을 오늘의 分斷狀況에 비추어서 깊이 음미해 볼 필요가 있다. 지난 40餘年間 持續해 온 韓半島에서의 두개의 異質的 理念과 體制가 더 이상 지속된다면 南北으로 分裂된 民族共同體는 끝내 그 瓦解를 면치 못하게 될 것이다.

이제 우리 民族은 스스로 分斷을 克服하고 統一問題를 해결할 수 있는 力量을 갖게 되었다. 『한민족공동체 통일방안』은 이러한 民族의 성숙된 力量에서 비롯된 自信感을 바탕으로 해서 北을 민족공동체의 일원으로 포용하여 民族의 共同繁榮을 추구함으로써, 통일문제를 어느 누가 아닌 남북한 당사자간에 자주적으로 해결하여야 한다는 것을 기본입장으로 하고 있다. 그러므로 民族共同體 憲章은 民族共同體의 瓦解를 防止하고 나아가서는 民族共同繁榮과 統一國家를 실현할 수 있는 基本方向과 具體的 方法을 포함해야 할 것이다.

### Ⅲ. 平和와 統一의 基本方向

民族共同體의 瓦解를 방지하고 그 存續을 적극적으로 도모하기 위해서는 平和와 統一을 위한 基本方向의 설정이 절실히 요구된다. 民族의 統一이 가장 절실한 課題이긴 하지만 統一의 目標과 함께 그 手段도 중요하다는 것을 강조하지 않을 수 없다. 다시 말해서 平和的 方法에 의한 民族

1) 國土統一院, 한민족공동체 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向, 1990. p. 15.



共同體의 回復과 存續 그리고 이에 의거한 統一이 가장 바람직하다는 것은 누구도 부정하지 않는다. 그렇기 때문에 民族共同體 憲章은 반드시 平和와 統一을 위한 基本方向을 具體적으로 提示하여야 한다. 平和와 統一에 대한 基本立場은 이미 平和統一 三大原則에서 明白히 闡明되고 있지만 여기에서는 그 原則에 의거해서 보다 具體的 方法에 대해서 논의하고자 한다.

### 1. 平和定着을 위한 緊張緩和

南과 北은 平和的 方法에 의한 統一에 대해서 合意하기 위해 먼저 韓半島에서의 平和定着을 위해 相互 努力해야 한다. 武力에 의한 統一이 얼마나 非人道的이며 反民族의이며 또한 非現實的이라는 것은 이미 6·25戰爭에 의해서 입증되었다. 그러므로 南과 北은 相互 誤解와 不信을 해소하고 緊張의 高潮를 완화시키는데 共同努力을 경주해야 한다. 이미 7·4共同聲明에서도 明白히 제시된 바와 같이 南과 北은 緊張狀態를 완화하고 信賴의 분위기를 造成하기 위하여 서로 相對方을 中傷 誹謗하지 않으며 크고 작은 것을 막론하고 武裝挑發하지 않으며, 不意의 軍事的 衝突事故를 防止하기 위해서 積極적인 措置를 취한다. 南과 北은 雙方間에 紛爭問題 解決에 있어서 모든 형태의 武力 및 暴力의 使用 또는 威脅을 완전히 止揚하고 모든 問題를 相互 對話와 妥協을 통해 平和的 方法으로 해결한다. 韓半島에서의 戰爭危險性을 根本적으로 解消하기 위해서 南과 北은 相互 不可侵協定을 締結해야 한다. 雙方은 緊張緩和와 戰爭防止를 위하여 休戰體制를 유지하면서 軍備競爭을 止揚하고 무력대치 狀態를 해소하기 위하여 軍事的 信賴構築과 軍備統制를 실현해야 한다.

### 2. 平和定着을 위한 南北의 對外關係

南과 北은 緊張緩和와 國際協調에 도움이 된다면 南과 北이 같이 國際機構에 참여하는 것을 반대하지 않는다. 특히 國際聯合에 加入하는 것을 반대하지 않는다. 南과 北은 統一이 이루어질 때까지 思想, 理念, 制度의

차이에 구애됨이 없이 전세계 모든 나라들과 각기 체결한 雙務的 및 多者間 國際條約과 協定을 존중하며 민족의 이익에 관한 문제에 있어서 서로 協議한다.

南北間의 소모적인 競爭, 對決外交를 종결하고 北이 國際社會에 발전적 기여를 할 수 있도록 협력하며, 또한 南北代表가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족의 공동이익을 위하여 서로 협력할 것을 희망한다. 韓半島의 平和를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 北이 美國, 日本 등 우리의 우방과의 관계를 개선하는데 협조할 용의가 있으며 우리는 소련, 중국을 비롯한 社會主義 國家들과 關係改善을 추구한다.

### 3. 平和定着을 위한 相互開放

南과 北이 40年間 分斷된 以來 民族間의 異質化가 深刻한 문제로 나타났다. 民族共同體의 存續이나 國際情勢 추이에서 볼 때 南과 北은 互惠平等의 原則下에 相互 또는 모든 國家에게 開放해야 한다.

南과 北은 分斷으로 인한 民族의 고통과 불편을 해소하여 민족적 신뢰와 화합의 분위기를 조성하기 위해서 相互交流와 協力을 통하여 社會的 開放을 추진해 나가야 한다. 南과 北은 이산가족의 人道的 再會問題를 포함해서 南北間의 자유로운 人的 往來와 다각적인 交流를 촉진할 수 있도록 교역, 交通, 우편, 통신, 체육, 학술, 교육, 문화, 보도, 보건, 기술, 환경 보존 등 제분야에서 협력하여 이를 위해서 민족의 이익을 증진시키는 구체적인 노력을 경주해야 한다. 이와 같은 相互開放과 多角的인 交流는 共同繁榮의 經濟圈을 형성하며 南北 모두의 發展을 이루고 民族構成員 모두의 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

## IV. 機能的 複合體로서의 民族共同體

### 1. 民族共同體의 回復과 正常的 作動

民族共同體란 民族이 集團의으로 生活을 營爲하는 共同體를 말한다. 여

기서 民族이란 共通의인 結束力에 의해서 함께 結合된 人間의 集團이다. 이러한 結束力은 言語, 地域, 經濟生活 및 文化의 共通性에 나타나는 心理狀態의 共通性을 기초로 해서 形成된다. 따라서 民族이란 歷史的으로 共通性과 結束力에 의해서 구성된 集團의 견고한 共同體라고 한다. 그런데 民族의 共同體로서 存續하려면 共通性만으로는 充分한 條件이 될 수 없다. 民族構成員들간의 지속적인 意思疏通(communiation)에 의해서 民族의 實體가 유지될 수 있다. 그러한 의미에서 “民族은 타고난 特徵이라고 하기 보다는 社會的 學習과 習性形成過程의 結果라고 하겠다.”<sup>2)</sup>

民族의 生存空間으로서의 共同體는 領土的으로 境界지워진 社會體系 또는 서로 맞물려 있는 또는 統合된 機能的 下位體系들(social system or set of interlocking or integrated functional sub-systems)이라고 말할 수 있다. 이러한 의미에서의 共同體는 經濟的, 政治的, 宗教的, 倫理的, 教育的, 法的, 社會的 再生産 등의 下位體系들이 작동하고 있는 社會體系라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 여기서 의미하는 共同體의 개념은 調和, 사랑, 우리意識과 같은 특징을 포함하는 것이 아니라 最小限의 合意를 포함한다. 이러한 서로 맞물려 있는 또는 통합된 機能的 下位體系들의 複合體로서의 民族共同體는 正常的으로 作動할 수 있으나 民族共同體 自體가 分裂된 狀況 아래서는 正常的으로 作動할 수 없게 된다. 더우기 이러한 非正常的의 分裂狀況이 오래 지속되면 지속될수록 民族共同體의 分斷된 部分들은 相互 異質化를 深化시키게 되며 급기야는 民族共同體의 瓦解도 초래하게 될 것이다. 그러므로 民族共同體의 회복과 그 正常的인 作動을 위해서 過渡的 體制로서의 南北聯合의 制度化가 요구된다.

2) Dankwart A. Rostow, "Nation", David L. Sills ed., International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. II (New York: The Free Press, 1979), p. 12.

3) Jessie Bernard, "Community Disorganization", David Sills ed., International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. III. (New York: The Free Press, 1979), p. 163.

## 2. 過渡的 體制로서의 南北聯合

서로 다른 理念과 體制를 가진 南과 北이 分斷 40餘年間 누적된 깊은 不信과 오랜 對決, 敵對의 關係를 그대로 두고 하루 아침에 統一을 이룰 수 없는 것이 우리의 現實이다. 南北의 分斷과 이로 말미암은 民族의 異質化는 南北의 社會構造에도 그대로 反映되어 있어서 民族의 同質性 회복을 위한 中間段階를 거치지 않고서 完全한 統一에의 段階에 이를 수 없다. 統一로 가는 中間段階로서 南과 北은 서로 다른 두 體制가 존재하고 있다는 現實을 바탕으로 하여 서로가 서로를 인정하고 共存共榮하면서 民族社會의 同質化와 統合을 촉진해야 한다.

이러한 統一에 접근할 수 있는 中間過程을 制度化하기 위해서 南과 北은 過渡的 聯合體制를 설치하는 것이 필요하다.(이러한 聯合體制에 의해서 南과 北은 民族共同體의 발전을 보다 加速化시킬 수 있다.) 南과 北은 民族共同體의 틀 안에서 聯合의 형태로 연계됨으로써 잠정적으로 國家間의 關係가 아닌 民族內部的 特殊關係를 가지게 되며, 안으로는 相互間의 關係를 協議, 調節하고 밖으로는 소모적 競爭을 지양하고 민족이익을 추구해 갈 수 있다. 따라서 南北聯合은 國家聯合이나 聯合國家의 概念이 아니며 機能的 側面에서 볼 때 여러 國家가 하나의 生活空間形成을 지향해 가고 있는 유럽공동체나 노르딕 연합체와 性格이 類似하다고 하겠다.

南北聯合 안에서 南과 北은 각자의 外交, 軍事權 등을 보유한 主權國家로 남게 되지만, 수천년 동안 單一國家를 유지해온 民族의 전통으로 보아 南北聯合은 1民族 2國家를 의미하는 國家聯合이 될 수 없으며, 分斷狀況下에서 완전한 統一實現時까지 통일을 추구하는 잠정적 關係라는 점에서 특수한 結合形態라고 하겠다.<sup>4)</sup>

그러므로 民族共同體 憲章에서의 “南北聯合은 南北韓間의 民族共同體意識의 回復, 共同生活圈의 形成, 統一國家形成을 위한 組織과 機能을 가지

4) 국토통일원, 한민족 공동체 통일방안<기본해설자료>, 1989. 9. 25.

는 過渡的인 하나의 協議體制의 性格을 갖는다. 이러한 構想은 韓半島에 南韓과 北韓이라는 두 體制의 存在를 인정하는 바탕 위에서 두 體制의 關係를 平和的으로 유지하는 가운데 民族共同體를 회복, 발전시킴으로써 統一을 성취하려는 것이다.”<sup>5)</sup> 雙方이 합의한 民族共同體 憲章에 따라서, 過渡的 體制로서의 南北聯合안에 『南北頂上會議』, 雙方 政府로 代表되는 『南北閣僚會議』와 南北國會議員으로 구성되는 『南北評議會』 그리고 『共同事務處』를 설치한다.

## V. 民族共同體의 再統合過程

### 1. 複合的 過程으로서의 統一

民族共同體 憲章에 의해서 南北聯合이 形成되고 또한 必要한 制度的 裝置가 作動된다 하더라도 民族共同體가 自動的으로 회복될 수 없으며 또한 統一國家도 自動的으로 실현될 수는 없다. 40餘年間 分斷된 民族이 그리고, 理念的으로 相反된 體制들이 統一을 성취한다는 것은 매우 복잡하고도 어려운 過程임에 틀림없다. 지난 2年餘間 統一論議를 수렴하는 과정에서 확인된 國民的 合意事項은 첫째 統一이 단계적으로 실현될 수 밖에 없으며, 둘째 統一을 위해서 南北이 諸般分野에서의 交流, 協力을 추진하면서 동시에 軍事的 緊張狀態를 해소하는 노력을 기울여야 하고, 셋째 統一을 추진하는데 있어 南北은 서로의 存在를 인정하고 동등한 입장에서 출발해야 하며, 넷째 민족구성원의 구체적 삶의 내용을 담은 統一國家의 未來像이 제시되어야 하고, 다섯째 統一은 自主, 平和, 民主的 原則에 따라 이루어져야 한다는 것으로 요약된다.<sup>6)</sup> 이와 같은 國民的 合意에 反映된 基本前提는 民族共同體의 회복 또는 形成이 機能的 統合의 段階를 거쳐야

5) 張明奉, “한민족공동체 統一方案”: 그 法的 體系化 研究(國土統一院, 1989), p. 36.

6) 李洪九, “한민족공동체 통일방안의 政策基調와 實踐方向”, 한민족공동체 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向, p. 17.

한다는 것을 숨궤하고도 남음이 있다고 하겠다. 機能統合論者들에 의하면 統一(unification)이란 “以前에는 政治的 紐帶가 없거나 또는 극히 적은 政治的 紐帶만이 있는 單位들로부터 政治的 共同體를 형성하는 過程”이라고 하겠다. 既存國家들의 통일에 관심을 가지고 있는 統合理論家들은 民族共同體와 같은 다른 政治的 共同體들에도 政治적 統一을 연구하기 위한 패러다임이 적용된다고 주장하고 있다. 에치오니에 의하면 “共同體는 自己充足的인 統合메카니즘(self-sufficient integrative mechanisms)을 가진 경우에만 완전히 확립된다.”<sup>7)</sup> 그 메카니즘은 그 自體의 過程에 의해서 제공되며 外的 體系들 또는 구성단위들에 의지하지 않으면서 지속된다. 政治的 共同體는 3가지 종류의 統合 즉, 1) 暴力手段의 正當한 行使의 獨占, 2) 共同體의 資源과 報酬의 割當에 影響을 미치는 政策決定의 中心, 3) 政治적으로 意識이 높은 市民들의 大多數에 대한 政治的 同一化의 두드러진 焦點을 가지고 있다. 政治的 共同體와 다른 國際政治體系들을 구별시키는 主要한 特徵은 統合의 程度에 있다고 하겠다. 어떤 體系의 부분들이 相互關聯되어 있지만 統合의 水準은 높을 수도 있으며 또한 낮을 수도 있다. 그리고 그 相互依存性은 그 構成單位들에 의해서 스스로 유지될 수 있다.<sup>8)</sup>

그러나 우리가 關心을 가지고 있는 것은 分斷된 實體들간의 統合이 增加되고 있는 過程 즉 統一過程에 있다. 에치오니는 共同體를 지향해서 움직이고 있는 體系들이 높은 수준의 統合에 도달되는 경우 때때로 超國家的 共同體로서의 현재의 유럽共同體나 스칸디나비아體系를 언급하는 경우와 혼동하게 되므로 이러한 애매성을 피하기 위해서 潛在的 政治共同體들 즉, 統合을 증진시키는 과정에 있는 體系들을 지칭하기 위해서 聯合體들(unions)이라는 用語를 사용하며 政治的 共同體들은 高度로 統合된 體系들을 언급하는 경우 사용된다.

7) Amitai Etzioni, "A Paradigm for the Study of Political Unification", *World Politics*, Vol. XV, No. 1, (1962), p. 44.

8) *Ibid.*, p. 45.

異質的인 南北의 兩體制가 一時에 또는 短期間內에 統一될 수 있는가? 또는 一時에 統一될 수 없다면 兩體制간의 統合이 增加되는 統一過程은 어떻게 착수될 수 있을 것인가? 에치오니의 統一패러다임에 의해서, 南北間의 統一過程에 대해서 다음과 같은 質問을 던질 수 있다. 즉, 첫째 統一過程은 어떤 條件 아래서 시발되는가? 그리고 어떤 努力들이 統一過程의 進展에 영향을 미치는가? 어떤 要因들이 統一을 造成하고 또 어떤 要因들이 統一을 방해하는가?

에치오니의 機能統合論의 패러다임에 비추어 볼 때 한민족공동체를 통한 南北統一에의 漸進의 可能性이 意味있게 摸索될 수 있다. 에치오니의 繼起的 選擇모델(a sequential-option model)에 의하면 어떤 社會의 再統合(reintegration)에는 3段階 즉, 첫째로 融合된 社會(a fused society), 둘째로 分化된 社會(a differentiated society), 셋째로 再統合된 社會(a reintegrated society)가 있다.<sup>9)</sup> 한민족공동체의 回復을 통한 南北統一의 過程은 세번째 段階에 照明함으로써 現實的 可能性을 吟味해 볼 수 있다. 南北이 각각 오랜 기간에 걸쳐서 分化된 異質的 社會를 유지해 왔기 때문에 再統合을 성취하는 것은 어려운 과정임에 틀림없다. 再統合의 경우 分化된 構造를 거부하지 않으면서 다수의 다양한 單位內部的 메카니즘은 分化된 單位들간의 統制 뿐만 아니라 合意形成의 측면에서 훨씬 더 너그럽고 쉬운 轉換的인 社會가 된다.<sup>10)</sup> 再統合된 社會는 分化된 社會의 能力과 融合된 社會의 全體性을 대부분 유지할 수 있다. 어떤 단계로부터 다른 단계에로의 轉換은 융합된 要素들의 分化와 각 社會的 單位內의 再統合 뿐만 아니라 社會적 單位들간의 關係의 轉換을 수반하게 된다. 각 社會的 單位의 環境的 體系 즉, 相互聯關된 다른 社會的 單位들은 변화의 추세가 중단되지 않는다 하더라도 각 단계들간의 轉換은 더 포괄적인 것이 된다. 첫번째 단계로부터 두번째 단계에로의 轉移는 예외

9) Amitai Etzioni, *The Active Society*(New York : The Free Press, 1968), pp. 572~573.

10) *Ibid.*, p. 573.

적 경우가 있기는 하지만 民族國家의 등장을 수반한다. 즉 統合과 統제의 보다 포괄적인 사회적 單位가 형성되지만 相互依存性이 생기지 않는다. 統合과 統제의 유사한 확장은 두번째 단계로부터 세번째 단계에로의 轉移가 완결되기 전에도 필요하다. 그러므로 세번째 단계에로의 운동은 分化의 영향으로 말미암아 분리되었던 社會의 요소들의 再統合 뿐만 아니라 여러 社會들에서의 要素들의 연결을 수반한다.<sup>11)</sup>

이러한 再統合過程과 관련된 命題들은 南北關係의 發展에도 適用될 수 있다. 南北이 社會의 再統合段階에 진입하기 위해서는 무엇 보다도 平和와 統一의 基本方向 즉, 平和定着을 위한 緊張緩和, 南北의 對外關係, 그리고 相互開放에 대한 合意를 거쳐야 한다. 南北이 이러한 일련의 問題들에 대해서 合意를 導出하는데 성공하다면, 統一에의 過程이 아무리 複雜한 것이라 하더라도 南北의 機能的 下位單位들간의 統合可能性은 비교적 容易하게 또한 漸進的으로 증가될 것이다.

## 2. 民族共同體의 最適統合 : 跳躍에서 統一에로

南과 北으로 分斷된 民族共同體에 있어서의 異質化를 방지하고 나아가서 同質性을 점차적으로 회복하기 위해서는 民族共同體의 構造的 및 機能的 下位單位들의 繼起的 統合過程을 進展시켜야 한다. 오랜 기간에 걸쳐서 異質化된 南北의 두 社會가 一時에 그리고 全面的으로 統合하리란 物理的으로나 意識的으로 불가능하다. 그러므로 南北간의 統一은 複合的 過程이라고 말할 수 있다. 여기서 우리는 統一에 이르는 過渡的 또는 中間的 段階로서 南北聯合을 설정함으로써 民族共同體의 회복을 실현할 수 있게 될 것이다. 民族共同體가 構造的 및 機能的 下位單位들로 구성된 複合體이므로 이러한 複合體를 회복시킨다는 것은 繼起的 過程을 통해서 점진적으로 가능하다. 오늘에 이르기까지의 文化的, 社會的, 經濟的 및 政治的 異質化의 累積은 어떤 構造的 및 機能的 下位單位들간의 統合에 의해서

11) Ibid., pp. 574~575.



점진적으로 또는 단계적으로 解消될 수 있다. 에치오니도 지적한 바와 같이 “모든 背景的 特徵들이 統合에 대해서 同一한 適實성이 있는 것은 아니다. 어떤 것은 큰 영향을 미칠 수 있는가 하면 다른 것은 거의 영향을 미치지 못하거나 또는 전혀 미치지 않을 수도 있다. 그래서 어떤 異質성이 있다고 해서 그것이 統合을 저해한다고 하기보다는 오히려 強化시킬 수도 있다는 것이다.”<sup>12)</sup> 人種的 起源, 文化的 傳統, 言語 및 宗教에 있어서 背景의 同質성이 安定的 政治單位에 있어서 必須不可缺의 것이라고 널리 알려져 있다. 그러나 事實上 많은 경우에 반드시 그렇지도 않다. 文化的 同質성이 聯合體가 형성되는 문제에 영향을 미칠 수 있다 하더라도 그것이 統一에 있어서 必須 先行的 條件도 아니며 充分條件도 아니다.<sup>13)</sup>

統一에 先行된 모든 條件 중에서 政治的 定向과 構造의 同質性的 影響이 있다고 말할 수 없다. 文化的, 社會的, 經濟的 및 政治的 異質化를 점차적으로 해소시키면서 統合을 지향하려면 무엇보다도 南北間의 疏通過 接觸이 要求된다. 그래서 도이취가 지적한 바와 같이 “어떤 單位의 意思 疏通能力이 統一過程의 하나의 결정적 要素” 라고 하겠다.

북한의 異質的 單位들간의 統一의 跳躍過程에는 적어도 두 가지의 變化가 고려되어야 한다. 그 하나는 境界를 넘어선 人的, 物的 및 疏通의 흐름이 增加되어야 한다는 점이다. 어떤 變化는 單位간의 意思決定量的 增加를 요구하게 되며 그러한 增加된 共有活動은 單位間 흐름의 增加 以上으로 共通的 意思決定의 必要性을 증가시키게 된다. 그 다른 하나는 어떤 한 部門에서의 統一이 다른 部門들에서의 통일을 자극시키게 되는 2次的 起爆劑 作用이라고 하겠다. 政治的 統一過程의 初期段階에서 下位單位들간의 “聯合體들은 軍事的, 經濟的, 政治的 및 教育的 部門들을 포함한 많은 社會的 部門들에서 시작될 수 있다. 그러나 문제는 어떤 部門들의 統一이 分裂된 民族共同體의 統一에 있어서 最適의 基礎를 제공하게 될 것

12) A. Etzioni, Political Unification, p. 19.

13) Ibid., p. 23.

인가 하는 것이다.”<sup>14)</sup>

南과 北間의 統一에 이르기 위한 過程에서 가장 쉽게 수용할 수 있는 互惠的인 部門은 文化的 및 經濟的 交流에서 찾을 수 있다. 특히 “經濟的 統一이 가장 큰 波及的 價値를 발휘할 수 있으며 그것이 最上의 跳躍基礎가 될 것이다.”<sup>15)</sup> 文化的 部門과 經濟的 部門이 最適의 跳躍基礎를 제공하도록 南과 北이 다같이 노력한다면 統一過程은 比較的 용이하게 促進될 수 있다. 最適의 跳躍基礎를 제공해 줄 수 있는 機能的 下位單位들의 相互關聯性이 높으면 높을수록 波及效果는 더 增加된다.

南과 北이 民族共同體의 回復을 위해서 南北聯合을 형성하고 同時에 機能的 統合의 첫 段階에 진입한 후에 그 南北聯合이 最適의 跳躍基礎를 마련하게 된다면 安定된 南北聯合으로 發展된다. 南北聯合이 統合의 최고의 수준에 도달하게 된다면 그것은 實質的 政治共同體 또는 民族共同體가 형성된 것을 의미한다. 에치오니의 觀察에 의하면 統一은 水準의 統合과 充分한 範圍에 이르지 못하는 경우가 많으며 그 결과 聯合體는 상당한 기간 存續하게 될지도 모른다. 더욱이 높은 水準과 充分한 範圍의 統合은 덜 統合된 그리고 덜 포괄적 統一의 형태보다 도달되기가 더 어려울 뿐만 아니라 더 위험하다는 것이다. 그의 反證은 “고도로 統合되고 또한 넓은 範圍에 걸친 聯合體들이 일단 確立된다면 그것들은 잘 統合되지 않았거나 또는 포괄적이 아닌 聯合體들보다 더 安定的이라는 것이다.” 이러한 反證에 비추어 볼 때 “높은 수준의 統合은 中間水準의 統合과 낮은 水準 또는 中間水準 範圍의 聯合體들에서 찾을 수 있다.”<sup>16)</sup>

이러한 統合에 관한 命題들의 脈絡에 비추어 보아, 南과 北은 短時日內에 그리고 全面的으로 再統合을 서두르기 보다는, 互惠의 原則에 입각해서 民族共同體의 回復을 위해서 南北聯合을 형성하고 또한 그것을 통해서 下位單位들간의 機能的 統合의 最適의 跳躍基礎를 마련하게 될 것이

14) Ibid., p. 55.

15) Ibid.

16) Ibid., p. 56.

다. 다시 말해서 南과 北이 統一을 지향하면서 民族共同體를 回復하기 위해서는 中間水準의 統合과 낮은 水準 또는 中間水準의 範圍의 聯合體, 즉 南北聯合을 형성하는 것이라고 하겠다. 이러한 複合的, 繼起的 過程을 거쳐서 終局的인 統一國家를 實現할 수 있게 될 것이다.

## VI. 統一國家의 理念

民族共同體憲章에 의해서 실현되어야 할 統一國家는 “민족성원 모두가 주인이 되는 하나의 民族共同體로서의 自由와 人權과 幸福이 보장되는 民主國家여야만 한다.”<sup>17)</sup> 이러한 民主國家는 어느 特定 集團이나 階級の 專橫이 없는 體制이어야 한다. 물론 統一國家의 政治理念, 國號, 國家形態, 對內外政策의 基本方向, 統一政策과 國會의 構成을 위한 節次와 方法 등은 궁극적으로 民族構成員 전체의 自由意思가 반영된 統一憲法에 따라 결정되어야 할 것이다.

이와 같은 意味에서의 統一國家를 형성하기 위해서는 統一의 過程을 民族的 觀點에서 南北이 共存共榮의 土臺위에서 연합하여 單一民族社會를 지향함으로써 單一民族國家를 건설할 수 있다. 그러나 統一國家를 구체적으로 실현하기 위한 過程에서, 첫째 民族이 主體가 되는 自主的 統一, 둘째 民族自由意思가 고루 反映되는 民主的 統一, 셋째 對話와 協商을 통한 平和的 統一이어야 할 뿐만 아니라, 統一祖國의 位相과 統一祖國이 추구해야 할 理念的 指標로서의 民族主義, 民主主義, 國際主義를 상정하지 않을 수 없다.<sup>18)</sup> 統一國家가 이러한 普遍的 原則들을 추구할 때 비로소 民族의 영원한 自尊과 繁榮 그리고 自由가 保障될 수 있으며 동시에 統一祖國의 未來像을 제시하게 됨으로써 統一環境을 조성하고 나아가서 우리가 염원하는 民族統一을 앞당길 수 있을 것이다.

17) 國土統一院, 한민족공동체 統一方案 〈基本 解說 資料〉, 1989. 9. 30.

18) 國土統一院, 問答式 統一問題 解說, 1989. p. 32.

## VII. 맺음말

民族共同體 憲章은 強力한 民族統一에의 意志와 統一에 이르는 現實的 接近方法을 結合시키는데 力點을 두어야 한다. 특히 民族共同體의 瓦解防止(또는 民族共同體의 存續), 平和와 統一의 基本方向, 그리고 統一에 이르는 過渡的 體制로서의 南北聯合 그리고 統一民主國家의 實現 등은 일련의 複合的 및 繼起的 過程을 통해서 可視化될 수 있다는 것을 보여주고 있다. 機能統合論者들의 패러다임에 의하면 葛藤이 감소되면서 相互依存度가 증가된다면 機能的 統合의 可能性이 상대적으로 증가된다. 南北間에도 이러한 假說이 적용된다고 하겠다. 南北間에 相互依存性과 機能的 統合의 可能性이 증가될 수 있다는 것은 에치오니아의 '統合連續性'에서 억압적 수준이 낮아지면서 功利的 및 規範的 수준이 높아진다는 것을 의미한다. 다시 말해서 南北間의 갈등수준이 낮아지면서 機能的 統合에의 可能性이 漸進的으로 높아지게 된다.

南北間의 關係가 機能的 統合의 可能性을 초래할 수 있는 정도로 발전된다면 繼起的 選擇모델에 의해서 제시된 그대로는 아니더라도 分化된 社會가 재통합되는 과정과 유사한 방식으로 진전될 수 있다고 본다. 따라서 에치오니아가 再統合의 과정에 대해서 提示한 명제들이 南北韓間의 漸進的 統合에도 적용될 수 있다고 생각한다. 漸進的 統合에의 可能性은 무엇보다도 南北間의 關係가 相互依存의이며 또한 機能的 統合의 점진적 可能性이 열려지게 된다면 적어도 凝集과 調和를 통한 文化적 통합, 규범적, 기능적 및 의사소통적 차원에서의 社會적 통합, 社會복지적 차원에서의 經濟的 統合 그리고 끝으로 복합적 사이버네틱 메카니즘(cybernetic mechanism)에 의한 政治的 統合에의 길이 점차적으로 모색될 수 있다. 그러므로 南北間에는 葛藤構造의 變化가 요구되며, 동시에 漸進的 接近에 의한 機能的 統合에의 길이 착실히 추구될 수 있다.<sup>19)</sup> 이러한 의미에서 南

19) 李容弼, "機能統合의 諸理論과 適用問題", 민병천 편, 전환기의 통일문제(서울: 대왕사, 1990), p. 33.

北間의 關係에서 機能統合의 理論들을 적용하려면 적어도 현존의 葛藤構造의 변화와 漸進的 接近의 방식에 대한 남북의 基本的 合意가 前提되어야 한다.

우리는 民族共同體 憲章이 南北의 合意에 의해 이러한 機能統合論的 모델을 最大限으로 그리고 適實性 있게 수용하면서 제정된다면, 民族共同體의 存續과 統一國家의 實現에 기여할 수 있는 가장 合理的 方案이 될 것이라고 본다.

# 統一論議의 法的 分析

—「한민족공동체 統一方案」을 중심으로—

崔 大 權

(서울大 教授)

- I. 統一論議에 있어서의 現實과 當爲 및 戰略戰術
- II. 「統一」의 意義

- III. 統一을 支配하는 諸原則
- IV. 領土條項과 統一
- V. 國家保安法과 統一

## I. 統一論議에 있어서의 現實과 當爲 및 戰略戰術

우리나라가 統一되어야 한다는 命題를 받아들이지를 거부하고 나올 사람은 적어도 韓國사람의 피를 가진 사람이라면 아마도 한사람도 없을 것이다. 그러나 第2次大戰으로 日本이 敗亡하면서 韓國이 南北으로 分斷된 이래 그 풍부한 統一論議와 攻勢, 提案과 運動 등 統一을 위한 제스처나 行動에도 불구하고 南北韓이 統一을 위하여 나아간 것은 불행하게도 아직까지는 아무것도 없다. 統一은 커녕 단순한 便紙交換이나 親戚訪問조차

행하지 못하고 있다. 筆者가 統一問題를 西獨學者들과 함께 論議하기 위하여 西베르린과 西獨을 訪問하였던 1988년까지도 統一이라는 말을 꺼내지도 아니하던 獨逸사람들은 統一을 마무리짓기 위한 政治日程만 몇달 후로 남겨 놓은 채 經濟統合으로 實質的인 統一을 이미 다 이루어 놓고 있다. 지금 우리는 어디에 서 있으며 어디로 향하여 나아가고 있고 무엇을 할 수 있으며 무엇을 하여야 하는가?

이 研究는 1989년 9월 11일 政府가 제안한 「한민족공동체 統一方案」<sup>1)</sup>에 관한 法的 視角에서의 分析과 評價를 目標로 한다. 잠시 후에 보는 바와 같이 수 많은 統一論議나 提案, 運動, 제스처 등은 다양한 次元 내지 側面을 지나는 現象-統一政治라고 부르자-의 한 表現形態인 까닭에 단순하거나 나이브한 黑白論理에 의하여서는 전체의 모습을 제대로 파악할 수 없다고 생각한다. 열띤 統一論議에서 慎重論이나 現實論이 대번에 統一을 願하지 아니하는 사람의 主張으로 分類되는 現象이 지금 우리가 展開하고 있는 統一政治의 한 모습이다. 사람들의 視線을 끌어들이거나 追從者를 얻기 위하여는 가장 鮮명한 浪漫的 統一方案일수록 좋다. 浪漫的인 提案이란 非現實的인 提案에 다름아니다. 南北韓間에 단순한 便紙交換이나 故鄉訪問도 이루지 못하고 있는 마당에 더 큰 讓步와 主權의 拋棄까지를 必須不可缺한 前提로 하고 있는 金日成의 聯邦制 統一方案이 오히려 제대로 된 統一方案으로 받아들여지고 있고, 이것의 亞類의 냄새가 나는 統一方案등도 쏟아져 나오고 있다. 統一方案으로 치면 人間이 생각할 수

1) 東亞日報 1989년 9월 7일자; 中央日報 1989년 9월 11일자; 朝鮮日報 1989년 9월 13일자; 「한민족공동체 통일방안(기본해설자료)」(서울: 국토통일원, 1989) 등 참조. 그리고 이 統一方案에 관한 研究로 張明奉, 「한민족공동체 統一方案-그 法的 體系化 研究」(서울: 國土統一院, 1989); 張明奉, 「한민족공동체 통일방안의 法的 構造에 관한 考察」, 「統一問題研究」, 1권 4호, 235~259면(1989); 「한민족공동체 統一方案의 理論的 基礎와 政策方向」(서울: 國土統一院, 1990); 「한민족공동체 統一方案의 理念과 實踐」(서울: 國土統一院); 金學俊, 「民族共同體와 南北韓 體制聯合研究-第6共和國 「한민족공동체 統一方案」의 背景」, 「統一問題研究」, 1권 3호, 9~32면(1989) 등.

있는 統一方案은 다 나와 있다고 할 수 있다. 그런가하면 絶對貧困, 달동네의 問題, 庶民住宅문제, 民生治安문제, 物價문제, 사치성消費문제, 貿易赤字, 마약문제, 環境오염 및 파괴의 문제, 勞使對立 및 全教組등의 문제, 與野黨間的 平行線을 긋는 對立·葛藤으로 빚어진 不安感등 심각한 國內 문제의 解決이나 合意에도 이르지 못하고 극도의 심각한 分裂과 對立에는 아랑곳 하지 않은채, 北韓으로치면 住民의 기본적인 衣食問題조차, 단순한 國內旅行의 自由나 言論·集會·結社의 自由조차 누리지 못하고 있는 형편에, 혹은 觀心을 다른 곳에 집중시키기 위하여 마치 統一에 의하여 모든 문제가 삼시간에 解決 또는 解消될 수나 있는 듯이 統一攻勢에 열을 올리고 있으며 다양하고 기발한 또는 대담한 統一方案의 提案이 뛰쳐나오고 있다. 이러한 統一政治現象을 分析的으로 살펴보면 現實的·理性的 對話와 함께 浪漫的·理想的·希望的 主張이나 觀察이 介在되어 있고, 어느 個人이나 集團이나 團體의 目標達成을 위한 戰略·戰術·政策으로서의 統一攻勢나 行動이 있음을 가려낼 수 있게 된다. 政府가 제안한 韓民족공동체 統一方案을 위시하여 어떠한 統一方案이나 運動이나 제스처도 이같은 세가지 側面에서의 分析·評價가 가능하다고 생각한다.<sup>2)</sup>

우선 첫째로 지금 우리가 어디에 서 있는지, 어디로 나아가고 있는지, 무엇이 가능한지를 感情의 介入없이 혹은 希望的인 觀測이나 當爲的인 主張 없이 순전히 客觀的인 現實을 놓고 判斷·分析하고 展望하며 未來를 놓고 設計하는 統一論議가 가능하며, 合理的인 戰略·戰術이나 政策이라면 이러한 바탕 위에서 행하여져야 한다고 말할 수 있다. 이러한 統一論議를 現實的·理性的 統一論議라고 하자. 이러한 論議를 위하여 우리가 처한 客觀的인 諸與件이나 條件의 存在를 확인하고 그 위에서 未來를 展望하며, 이를 바탕으로하여 實現可能的인 目標와 方向을 설정하며 그 目標나 方向의 實現을 위한 手段·方法·道具등의 選擇과 그 推進을 우리가 이야기할 수 있을 것이다. 그리고 우리가 처한 客觀的 與件이나 條件 가

2) 崔大權, 「統一의 法的 問題」, (서울: 法文社, 1990), 110~116면 참조.



운데 우리를 拘束하는 國際法秩序와 國內法秩序가 포함되는 것임은 물론이다. 그리고 客觀的 與件으로서의 國際法 및 國內法秩序의 存在는 統一目標 또는 方向 實現의 手段·方法 또는 道具에 대한 方法評價를 不可避하게 만든다고 생각한다. 나아가 물불을 가리지 아니하고 마구 분출되고 있는 統一熱氣나 過激한 運動등도 客觀的으로 存在하는 現實임에 틀림없다. 이같은 統一熱氣나 過激한 運動등을 순전히 客觀的인 視角에서 展望하는 것도 가능함은 물론이다.

한편 둘째로는 統一문제가 남의 나라문제가 아니고 바로 우리의 運命, 우리의 祖國의 榮光과 民族의 未來가 관련된 문제이기 때문에 사람들이 感性的·激情的으로 흐르기 쉽고 現實과 希望을 혼동하며 환상적으로 생각하고 行動하게 된다. 사실 客觀的인 與件등을 놓고 理性的으로 이야기할 때 그렇게 쉽게 이루어지도록 되어 있지 아니한 統一을 지금 당장 이룩할 것 같이 熱情에 들며 統一論議와 運動을 서슴없이 展開하는 것은 그것이 나의 祖國과 民族의 運命, 榮光, 그 未來가 걸려있는 문제이기 때문이다. 이 次元에서의 統一論議에서는 現實的인 어려움이 어려우면 어려울수록 더욱 激情的·情熱的으로 統一指向으로 나아가게되는 屬性을 보여주고 있다. 이러한 次元의 統一論議는 우리나라 民族主義의 表面모습에 지나지 아니한다. 이러한 次元에서의 統一論議는 合理的·理性的 論議를 어렵게 또는 불가능하게 만드는 屬性도 지니고 있다. 現在의 어려움은 未來의 榮光을 위한 試練으로 간주되며 이를 극복하기 위하여 필요하다고 생각되는 行動은 그것이 비록 不法을 포함한다고 할지라도 民族과 祖國의 榮光을 위하여 正當化되는 것으로 간주된다. 國家保安法이 統一의 걸림돌이 된다고 생각하는 것이나 統一이 되면 되는 것이지 金日成의 聯邦制나 그의 社會主義이면 어떠한 하는 생각이 다 이러한 次元의 統一論議인 것이다. 이러한 非現實的, 浪漫的 統一論議는 宗教現象에 있어서의 狂信者의 思考나 行動에 비견될 수 있다고 믿는다. 한국사람이 빠지는 이같은 情熱的·激情的 統一熱望과 統一論議를 어느 個人이나 集團의 黨利黨略的 計算에서 혹은 고상한 궁극적 祖國統一의 目標達成을 위한 計算에서 혹은

이 兩計算으로 부추기기도 하고 혹은 活用하는 戰略戰術도 상정할 수 있다. 어떠한 戰略戰術을 짜는 사람은 客觀적으로 存在하는 現實의 엄밀한 分析과 展望에 바탕을 두어 戰略戰術을 짜는 법이지만 現實 속에 잠재해 있거나 現在 불붙고 있는 統一熱望과 같은 民族主義 要因을 活用하는 戰略戰術도 수립한다는 사실을 주의할 필요가 있다. 실제로 統一攻勢는 어떠한 目標을 위한 가장 손쉬운 戰略戰術로 活用되고 있는 사실도 觀察할 수 있다.

이리하여 우리는 세번째로 戰略戰術 次元의 統一論議도 말할 수 있게 된다. 이 次元에서는 戰略戰術을 추진하는 主體와 目標에 비추어 統一論議를 分析할 수 있다고 생각한다. 그러므로 어느 個人이나 集團의 黨利黨略으로서의 統一攻勢를 가려낼 수 있으며, 統一자체를 目標로 하는 그리하여 韓民族이 主體인 統一運動도 생각할 수 있고, 심지어는 주변 強大國의 利益 次元에서의 統一運動의 分析도 가능하다. 즉 統一論議는 순수히 統一自體를 目標로 하는 것도 있지만 숨겨진 黨利黨略으로서의 統一論議도, 그리고 이 兩要素가 결합된 統一論議도 있을 수 있다. 그러므로 어떠한 統一攻勢나 提案이나 運動에 대하여도 단기적으로나 장기적으로 누구의 利益, 누구의 榮光을 위한 것이냐 하는 질문이 가능하다고 생각한다. 그리하여 現實적인 狀況이나 諸與件으로 보아서, 예컨대 가장 단순하고 人道的인 南北離散家族間의 安否便紙의 交換도 實現되고 있지 못하고 있는 狀況下에 당장 南北分斷의 장벽을 허물고 곧 統一을 實現할 수 있을 듯한 기발한 統一方案(예컨대 金日成의 聯邦制 統一方案이나 그 種類들)을 내놓는 것은 감추어진 黨利黨略을 가려내어 보지 않을 수 없게 만드는 要因으로 작용한다. 위에서 본 바와 같이 統一의 戰略戰術로서 民族感情 · 統一熱望에 호소하며 이를 부추기는 統一攻勢나 提案이나 運動도 있을 수 있다. 사실 따지고보면 統一로 향하는 民族主義熱情, 統一熱望은 統一을 추진케하는 엔진과 같은 것이어서 아마도 이것이 없이는 궁극적인 統一은 대단히 어렵다고 생각한다. 왜냐하면 現狀에 滿足하고 安住할 가능성이 크기 때문이다. 그러나 동시에 黨利黨略으로서의 統一攻勢, 統一論議

도 있을 수 있으며 실제로 그것이 存在한다는 것도 알고 있다. 그리고 民族主義熱情·統一熱望을 부추기고 活用하는 黨利黨略으로서의 統一攻勢나 提案이나 運動은 우선 浪漫的, 非現實的인 統一論議를 불러 일으키며 그것은 나아가 그것이 좌절되거나 벽에 부딪혔을 때에 대단히 秩序·體制破壞的인 要因이 되어 體制 또는 政權에 不安定을 가져오는 方向으로 전개되기가 쉽다. 이것이 解放 45주년인 되는 이번(1990) 8·15를 겨냥한 北의 汎民族大會提案이 노린 것이고 이에 대응하는 南의 民族大交流提案이 가져왔던 결과이다. 그러므로 理性的·合理的 統一論議는 궁극적으로는 民族主義의 熱情과 統一熱望에 호소하는 것이되 浪漫的, 非現實的인 激情的 統一論議가 아니라 現實的인 冷靜하고 慎重한 統一論議어야 한다고 믿는다.

이상에서 보여주고자 한 것은 동일한 統一을 가지고 論議를 하여도 각기 次元을 달리하는 論議가 있을 수 있음을 보여주고자 한 것이다. 次元을 달리는 統一論議는 서로 平行線을 그을뿐 合意에 도달할 수 없다. 合意가 있다면 戰術戰略的인 合意일 가능성이 크다. 나아가 어떠한 統一提案이나 方案, 제스처, 統一運動도 이같은 세가지 次元에서의 分析이 가능하다고 생각한다. 필자의 다른 글에서 이미 分析한 바와 같이 金日成의 聯邦制 統一方案은 南韓內에 존재하는 非現實的, 浪漫的인 統一熱望에 호소하고 이를 고무하는 힘이 강하다. 그러한만큼 統一에의 現實的, 理性的 接近이라기 보다는 그들의 南朝鮮解放을 위한 한가지 戰術戰略으로서의 統一方案이라고 함이 옳다. 統一에의 中間段階인 體制聯合을 거쳐 韓民族 공동체를 形成하고 궁극적으로 統一에 이른다는 韓民族공동체 統一方案은 南北이 分斷된 채 異質的인 體制下에 半世紀 가까이 살아온 現實을 직시하는 前提로부터 출발하여 韓民族공동체의 形成에 점진적으로 도달하겠다는 方案인 점에서 훨씬 現實的, 理性的 統一論이라고 단언할 수 있다. 그러나 지금 당장에라도 休戰線 넘어 걸어 들어가 그곳의 북녘 同胞와 어깨를 감싸안고 허심탄회하게 統一을 論議하면 아무런 장애없이 곧 統一이 實現될 듯이 믿고 행동하는 浪漫的 統一熱望에 호소하는 힘은 아무래도

그만큼 떨어질 수 밖에 없다는 점도 우리가 이해할 수 있다고 믿는다.

아무튼 다양한 統一方案을 제안해 놓고 혹은 統一을 앞당긴다, 統一을 위한 것이다라는 이름의 다양한 제스처와 行動을 취하는 일이 韓半島를 중심으로, 특히 南韓 곳곳에서 일어나고 있어서 이 전체가 하나의 統一政治라고 부를만한 現狀을 표출하고 있다고 생각된다. 그리하여 韓國사람은 아무도 이 統一政治로부터 自由스럽지 못하다고 믿는다. 개개의 提案이나 제스처나 行動은 위에서 본 바와 같은 세가지 次元에서의 分析이 가능한 것들이지만 이러한 個個의 提案, 제스처 및 行動등이 한데 어울려 지금 統一政治現象을 形成하고 있다고 할 수 있는 것이다. 이 統一政治가 다른 國內政治·國際政治와 맞물려 돌아가고 있는 것임은 말할 필요도 없다. 즉 韓國을 둘러싸고 있는 國內·國際政治와 동떨어진 統一政治는 없다. 그러한만큼 하나 하나의 統一提案이나 行動은 더 큰 國內政治나 國際政治의 一環으로 이루어지고 있다는 점을 주의할 필요가 있다.

## II. 「統一」의 意義

「統一」이 用法에 따라 또는 辭典的으로 무엇을 의미하든 적어도 南北統一이란 南北韓이 하나의 國家를 形成하는 것 이외에 아무것도 아니다. 法的으로는 「主權」과 「國家」를 同意語라고 하여도 過言이 아니라고 할 수 있는 만큼-主權이 없는 國家는 이미 國家가 아니다-南北統一이란 南北韓이 같은 主權下에 들어가는 것을 의미한다. 主權이란 말 그대로 對外的으로는 獨立的이요 對內的으로는 最高인 權力이외에 아무것도 아니며, 이러한 屬性을 지닌 主權을 대변하는 것은 하나의 法秩序, 그리고 이 法秩序를 執行하는 하나의 政府인 까닭에, 南北統一이란 南北韓이 하나의 法秩序와 이 法秩序를 執行하는 하나의 政府下에 들어가는 것을 의미한다. 좀 더 具體的인 表現을 하면 南北의 住民이 하나의 政府가 制定한 同一憲法, 國籍法, 稅法, 兵役法, 刑法등의 支配下에 들어가는 것을 의미한다.<sup>3)</sup>

3) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 76면, 116~119면.

적어도 南北統一에 관한 한 이 같은 法的 의미의 統一이외에 어떠한 統一을 統一이라고 할 수 있는지 의문이라고 하는 점을 분명히 하여둘 필요가 있다고 생각한다. 오늘날의 國際秩序에 있어서 國際聯合(UN)과 같은 國際組織이나 國家間의 協力體制가 증대하고 있기는 하여도 아직도 世界는 主權國家를 基本單位로 하여 構成되어 있는 것이다. 南北統一이란 南北韓이 이같은 世界秩序의 基本構成單位인 하나의 主權國家를 形成하자는 것 이외에 아무것도 아닌 것이다. 그리고 그것이 南北韓이 하나의 政府, 하나의 法秩序下에 들어가는 것을 의미하게 되는 것이다. 이렇게 分명한 統一의 의미에도 불구하고 실제로 제안되는 각종의 統一方案이나 행하여지고 있는 統一論議는 불행하게도 統一의 의미를 不分明하게 남겨둔채 展開되고 있는 것이 특징적이라고 할 수 있다. 이렇게 統一의 의미를 分明明하게 하지 아니한 채 統一方案의 提案이나 統一論議를 행하는 것이 多분히 意圖的인 즉 戰略戰術的인 경우도 있고 혹은 알지 못하여 그러한 경우도 있다고 판단된다. 그 의미를 알아도 그것을 분명히 하여서는 도움이 안된다고 생각하기 때문인 경우도 있을 것이다. 필자의 다른 글에서 이미 지적한 바와 같이<sup>4)</sup> 金日成의 聯邦制 統一方案은 그것이 진정한 聯邦制國家를 의미하는 것인지 國家聯合을 의미하는 것인지가 不分明한 것이 특징이며, 이렇게 不分明하게 남겨둔 채 聯邦制 統一方案을 내놓는 것이 聯邦과 國家聯合을 스스로 알지 못하여 그러한 것이 아니고 이 兩者의 差異를 잘 알지 못하는 南北住民을 利用하려는 의도때문인 것이라고 보지 않을 수 없다는 것이다. 이는 聯邦이란 한 主權國家안에서의 憲法上의 地域的 權力分立의 문제에 불과하며 따라서 聯邦國家란 이미 法的으로 統一이 이루어진 國家를 의미하는데 반해 國家聯合이란 主權國家間 合意(契約)에 의하여 共通의 事項(예컨대 經濟나 外交·國防과 같은 事項)을 共同으로 設立한 機構를 통하여 共同으로 처리하는 裝置에 불과하며, 國家聯合이 政治發展에 따라 聯邦國家나 單一國家로 나아갈 수는 있어도 현재로서는

4) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 93~102면, 116~119면.

複數國家로 즉 統一이 이루어지지 아니한 狀態로 남아있는 것을 의미하기 때문이다.<sup>5)</sup> 金日成이 이러한 분명한 사실을 모르고 聯邦制 統一方案을 내놓은 것이 결코 아니다. 北韓에서 발간된 「정치사건」을 보면 聯邦國家와 國家聯合의 差異를 분명히 하고 있다.<sup>6)</sup> 그리고 北韓의 聯邦制方案의 英文表記를 언제나 confederal, confederate라는 單語를 사용하고 있음을 주의할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 이에 비하여 南韓의 많은 政治學者나 政治家는 統一의 의미를 몰라서라기 보다는 「法」이란 統一의 문제에 아무상관이 없거나 심지어는 걸림돌이 된다고 생각하여 法的 思考를 오히려 피하고 있다고 보여진다.<sup>8)</sup> 한민족공동체 統一方案은 統一에 이르는 中間段階로서의 體制聯合이 統一이 아니라는 점을 分明히 하고 있는 셈이다.

장차의 南北韓關係는 후술하는 바와 같이 그 進展에 따라 南北韓이 하나의 主權下에 들어가는 統一의 狀態에 이를 수도 있을 것이고 거기에까지는 이르지 못하더라도 現在의 南北韓關係보다는 나은 關係를 이룩할 수도 있을 것이며, 경우에 따라서는 이러한 關係改善에도 이르지 못한 채 적어도 가까운 장래에는 現狀態가 그대로 지속되는 경우도 있을 수 있을 것이다. 統一에는 이르지 아니하면서 現狀態 보다는 改善된 南北關係로서는 단순한 郵便交換이나 親戚相互交換訪問의 協定締結이나 經濟交流를 위한 雙務協定の 締結로부터 南北不可侵協定締結·南北軍備縮小協定과 政治的·軍事的 協定の 締結, 이러한 內容까지 포함한 1972년의 東西獨基本條約과 같은 協定の 締結, 나아가 南北韓의 國家聯合(=體制聯合)에 이르기까지의 상당히 다양하고 많은 關係를 상징할 수 있다. 이같은 改善된 關係 가운데 國家聯合關係에 이르는 것이 南北韓이 統一에까지는 이르지 아니하면서 도달할 수 있는 가장 밀접한 南北關係의 形成일 것이다. 聯邦制

5) 崔大權, 「憲法學-法社會學的 接近」, (서울: 博英社, 1989), 373~418면(聯邦制度)가운데 특히 377~393면.

6) 「정치사건」, (평양: 사회과학출판사, 1973), “련방국가”란 참조.

7) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 94면, 98면, 117면.

8) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 6면, 139~139면 등.

도가 그것이 진정한 聯邦制度를 의미하는 것이라면 바로 統一을 의미하는 것이며 - 왜냐하면 南北이 같은 主權下에 들어가는 것이기 때문에 - 바로 그러하기 때문에 聯邦制에 의한 統一方案이 바로 非現實的인 統一方案이라고 할 수 있는 理由가 된다. 단순한 그리고 故鄉訪問이나 親戚間의 安否交換과 같은 人道的이기도한 合意에도 이르지 못하는 南北間에 이보다 훨씬 많은 양보가 따르는, 즉 獨自的으로 法을 制定·執行하고 獨自的으로 政府를 構成하는 權限(즉 主權)까지 포기하여야 하는 聯合國家의 形成에 어떻게 南北間이 合意에 의하여 도달할 수 있을지 의문이기 때문이다. 심지어는 國家聯合에 이르는 것 자체도 相對方의 合法的 地位를 肯定하고 共通으로 處理하는데 合意하고 信義誠實의 原則에 따라서 이를 지키고 實現하여야 하는 義務를 지기로 합의한다는 의미에서 지금과 같은 相互不信, 나아가 「南朝鮮解放」의 目標과 口號에서 보는 바와 같은 現狀에 비추어 보면, 그리고 엄청난 양보가 동반한다는 점에서 非現實的인 면이 존재한다. 그러나 聯邦制度에 비하면 단연 現實的이라고 할 수 있다. 다만 그것이 당장의 統一이 아니고 南北韓 2個實體의 存在를 前提로한 關係形成이라는 점에서 北韓의 公式立場은 이것이 南北의 分斷狀態를 지속화시키려는 음모라고 비방해 마지않고 있다. 그러나 한민족공동체 統一方案이 상정한 國家聯合(=體制聯合)이 종국적인 것이 아니고 장차의 民族共同體의 형성→統一로의 發展을 指向하는 中間段階的 裝置임을 주의할 필요가 있는 것이다. 아무튼 우리가 想定한 이같은 南北間의 諸協定은 現狀을 變更하는 行爲이지만 統一 그자체는 아닌 것이다. 그리고 統一이 또한 現狀을 變更하는 行爲임은 물론이다. 現狀을 變更하는 行爲는 法的으로 모두 立法行爲라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

그러면 南北韓을 둘러싼 現狀을 法的으로 어떻게 定義할 것인가? 아마도 國內法的인 面과 國際法的인 面으로 나누어 살펴보는 것이 순서일 것이다. 우선 國內法的으로 볼 때 南韓의 視角에서 볼 때에나 北韓의 視角

9) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 138~140면.

에서 볼 때에나 하나의 國家만이 존재하고 있다. 南韓은 憲法의 領土條項(제3조)을 통하여 全韓國에 대한 正統合法性을 宣言하고 있고 北韓은 憲法上의 人民主權에 관한 條項(제1조, 제7조 등)을 두어 그렇게 하고 있다. 大韓民國憲法은 「大韓民國의 領土는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다.」는 領土條項(제3조)을 됴으로써 主權이 北韓에까지 미치고 있음을 선언하고 있으며, 따라서 大韓民國 憲法의 視角에서는 北韓當局은 叛亂團體, 交戰團體, 기껏해야 事實上의 地方政府(de facto local government)에 지나지 않게 된다. 그런데 北韓憲法에 의하면 「조선민주주의 인민공화국은 전체 조선인민의 이익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가」(제1조)이고 그 主權은 「노동자, 농민, 병사, 근로인텔리에 있다.」(제7조)고 선언하고 있다. 즉 北韓當局은 領土條項에 의하여서가 아니고 현재의 거주지에 상관없이 조선인민 「전체」의 이익을 대표하며, 主權의 擔當者인 人民이란 현재의 거주지에 상관없이 「노동자, 농민, 병사, 근로인텔리」에 의하여 구성되어 있다고 함으로써 그 正統合法性의 主張을 뒷받침하고 있는 것이다.

그러므로 이러한 人民主權의 基礎위에 서 있지 않다고 주장되고 있는 南韓政府란 北韓憲法의 視角에서는 「北半部에서 社會主義의 완전한 승리를 이룩하며 全國的 範圍에서 外勢를 물리치고 民主主義의 基礎위에서 祖國을 平和的으로 統一하며 완전한 民族的 獨立을 달성하기 위하여 투쟁」(제5항)함을 目標로 하고 있는 조선민주주의인민공화국의 鬪爭對象인 勢力일 수밖에 없을 것이다.

이처럼 南韓의 視角에서 보거나 北韓의 視角에서 보거나 國內法的으로는 하나의 國家, 하나의 政府가 있을 뿐이고 相對方政府의 存在는 아예 없거나 기껏하여야 事實上의 地方政府이거나 鬪爭의 對象인 傀儡政府일 뿐이다. 즉 韓國에 하나의 國家만이 存在할 뿐이라고 主張하는 점은 南北韓이 共通이다. 다만 相對方政府의 存在를 받아들이는 점에서 南北韓間에 差異가 생기고 있다고 판단된다. 적어도 1972년의 南北共同聲明 발표 이래로 南韓에서는 北韓政府의 存在를 認定하고 있으며 이러한 態度는 1988년의 7·7선언에 의하여 더욱 分明히 되었다고 판단된다. 그러나 北韓에



서는 1989년의 金日成의 新年辭에서까지도 南韓政府의 存在를 받아들이기 거부하고 盧大統領이나 다른 政黨·社會團體의 指導者를 다 같은 水準에서 다루고 있다.<sup>10)</sup> 좋게 보아서 北韓의 立場은 南韓政府의 存在에 대하여 대단히 애매하다고 볼 수 밖에 없을 것 같다. 이러한 立場은 北韓側의 戰略·戰術的 計算이야 어쨌던 高麗聯邦共和國 主張이나 그들의 한 나라(單一議席)로서의 UN加入의 主張에서도 견지되고 있는 것이라고 판단된다. 이에 비하여 南韓의 立場은 「一民族·一國家·二政府」의 公式<sup>11)</sup>을 고수하는 것이라고 믿어진다. 그리고 한민족공동체 統一方案도 적어도 統一까지의 中間段階인 國家聯合=體制聯合에서는 이 公式에 충실한 것이라고 믿어진다. 그리하여 對外的으로는 혹시 2個國家間의 關係가 될지라도 國內法的으로는 南北關係를 어디까지나 國內法上의 문제로 취급할 수 있으며 또 그렇게 취급하려고 하고 있다.

이처럼 國內法的으로는 南北韓에 걸쳐 하나의 國家가 있을 뿐이고 南北韓은 각기 경우 相對方政府의 存在를 인정하느냐 마느냐의 立場인데 반해 國際法的으로는 엄연히 두개의 國家가 存在한다는 사실을 부인할 수 없다. 南北韓이 각기 獨立한 國際社會의 一員(國家)으로서 1990년 6월 16일 현재로 南韓은 141個國과 外交關係를 맺고 있으며 北韓은 104個國과 外交關係를 맺고 있고 同時修交國이 83個國에 이르고 있다. 이처럼 國內法的으로는 韓國에 하나의 國家만이 存在하는데 國際法的으로는 2個의 國家가 存在한다는 점에서 「現狀」은 서로 矛盾되는 二元的 構造(dualism)를 지니고 있는 것이라고 말할 수 있다.<sup>12)</sup> 이러한 現狀의 二元的 構造는 다음과 같은 모습으로도 나타나고 있다. 즉 南北韓政府는 각기 자기만이 全韓國을 代表하는 正統合法政府이고 相對方政府는 잘해서 事實上의 地方政府임을 主張하는 것이 그것이다. 나아가 아직껏 南北韓間의 關係를 規律하여 온 法文書는 6.25韓國戰爭을 停止시킨 UN軍 總司令官을 一方으로 하고

10) 東亞日報 1989년 1월 4일자 1면 및 社說 참조.

11) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 66면, 91면, 105면, 121면.

12) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 73면, 78~79면.

조선민주주의 최고사령관과 중공인민의용군사령관을 他方으로 하여 締結된 1953년의 休戰協定뿐이라고 할 수 있다. 이 休戰協定은 同協定이 豫定하였던 “雙方이 共同으로 接受하는 修正 및 增補 또는 雙方의 政治的 水準에서의 平和的 解決을 위한 適當한 協定”(休戰協定 제5조 62항)이나 平和條約締結에 의하여 代替된 바도 없이, 그렇다고 과거의 수많은 중대한 休戰協定 侵害에도 불구하고 1907년의 헤이그陸戰法規(Hague Resolutions on Land Warfare) 제40조에 따라 他方の 중대한 休戰協定違反을 이유로하여 一方이 취할 수 있는 協定廢棄 權利의 行使에 의하여 또는 긴급의 경우에 취할 수 있는 즉각적인 敵對行爲의 再開에 의하여 終了된 바 없이 아직도 지속되고 있는 것이다. 주지하다시피, 傳統的(conventional)인 國際法에 의하면 休戰이란 敵對行爲의 停止 즉 停戰(cease-fire)일 뿐이지 戰爭의 終了를 의미하는 것이 아니다. 그러한 의미에서 韓國에는 아직 平和가 없는 것이다. 기껏하여야 우리는 戰爭도 아니고 平和도 아닌 狀況下에 살고 있는 것이다. 이러한 二元的 構造를 증명이나 하듯이 한편으로는 休戰線을 가운데 두고 武力의 對峙와 一觸即發의 緊張狀態 및 全世界를 무대로한 顛履陰謀와 살벌한 競爭關係를 견지하면서 다른 한편으로는 각종의 對話와 交流를 간헐적으로 지속시켜 왔다. 이러한 가운데 나타난 것이 1972년의 南北共同聲明인 바 이것이 國際法上的의 條約이나 어떠한가, 이것으로 相對方的 國家性을 承認한 것이냐 등의 論議에 상관없이 그것이, 특히 그곳에 밝힌 統一의 三大原則(自主·平和·民族大團結)이 아직도 效力을 지속하는 것이냐 어떠한가 하는 것이 그후에 일어난 南侵用 땅굴發見, 각종의 武力挑發과 테러活動 등에 비추어 아직도 문제가 되는 것이라고 생각하는 것이다. 이 이외에 南北韓關係를 규율하는 法的으로 確定된 것은 아무것도 없다. 그러한 의미에서 우리는 대단히 不安定한 法的 基礎위에 살고 있다. 우리를 支配하는 現狀이 위에서 본 바와 같이 여러 갈래의 二元的 構造로 이루어져 있다는 것은 이같은 現狀의 不安定性을 뜻하는 것 이외에 아무것도 아니다.

「現狀」을 變更하는 行爲는 立法行爲임에 틀림없다. 南北韓이 統一된 法

秩序, 統一政府의 산하에 들어가게 되는 統一이든 韓民族공동체 統一方案이 예정하는 南北(國家)聯合關係에 들어가는 것이든 또는 南北軍縮協定이나 1972년의 東西獨基本條約과 같은 새로운 關係設定을 위한 協定締結이든 그것이 現狀을 바꾸어 改善된 關係의 形成을 內容으로 한다는 의미에서 이같은 立法行爲라고 할 수 있다. 立法行爲라고 한 것은 그것들이 새로운 法秩序의 形成을 의미한다는 뜻에서이다. 사실 우리의 不安定한 現狀이 이같은 立法行爲를 要請하고 있다고 概念化할 수 있다. 國內政治에 있어서는 그것이 安定된 社會의 그것이라면 現狀變更을 內容으로 하는 立法行爲는 國民의 代表機關인 國會에 의한 立法行爲일 것을 要求하며 現狀變更을 위한 暴力革命은 許容되지 아니한다. 國內社會에 있어서만큼 組織이 이루어지지 아니한 國際社會에 있어서의 現狀의 變更을 內容으로 하는 立法的 行爲로는 戰爭과 關係國家間의 合意(條約締結)를 들 수 있다. 現狀變更의 手段으로서의 戰爭의 不法性이 점차 증대되어온 결과 오늘날 自衛戰爭이외의 일체의 戰爭이 不法化되었다고 할 수 있다. 第二次世界大戰에서는 侵略戰爭에 대한 個人責任까지 추궁하는 先例까지 남기고 있다. 오늘날 戰爭의 不法化는 UN과 같은 國際安保體制·地域的 安保體制的 구축과 맞물려 있는 것이다. 동시에 國際紛爭의 平和的 解決裝置가 다양하게 마련되고 있는 現象도 관찰할 수 있다. 오늘날 戰爭이 不法인 것은 무엇보다도 그것이 가장 組織的 大規模의인 人權破壞를 초래하는 것이기 때문이라고 믿는다. 그러한 強壓的인 것이라면 正當化될 수 없다고 믿는다.<sup>13)</sup> 南北韓의 어느 一方에 의한 他方에 대한 武力의 使用이 6.25當時에 그러하였던 바와 비슷한 UN의 集團措置를 발동케 만든다든지 南北韓이 각기 美國과 蘇聯 및 中國과 締結한 相互防衛條約을 發動케 한다고 함과 같은 문제말고도 말이다. 國際社會에는 國內의 國會와 같은 立法機關은 없다. 그러나 근래에 이르러 UN과 같은 國際機構가 주관하는 立法的인 國際會議가 적지 아니한 것은 사실이다. 南北韓關係의 現狀을 變更하는

13) 前掲 催大權, 「統一의 法的 問題」, 106면, 146면.

立法行爲는 두 當事者의 合意가 基本이 될 수 밖에 없다. 이것은 후술하는 바와 같이 오늘날 國際法의 一部가 된 民族自律主義의 原則에 의하여 要求되는 바임이 분명하다. 그리고 南北韓의 合意에 의하여 도달된 結果(예컨대 統一이나 改善된 關係設定)에 대하여 周邊의 強大國들이, 특히 美·蘇가 받아들이나 어떠한 拒否權을 政治的으로는 어쨌든 法的으로는 가지지 아니한다는 것이 우리의 立場이다. 不法한 狀態라고 할 수 있는 始初의 南北分斷 및 그 深化에 責任있는 周邊強大國들은 오히려 現狀의 改善된 變更을 助長하고 이를 承認하여야 할 義務가 있다고 믿는다.<sup>14)</sup>

이상에서 論한 바에 비추어보면 장차 南北韓이 나아가리라고 생각되는 길은 論理的으로 다음 세가지 길이 있다고 概念化할 수 있을 것이다. 첫째는 활발한 統一論議나 提案등에도 불구하고 체자리걸음을 하는 現狀의 維持의 길이 있고, 둘째로는 南北韓이 위에서 定義한 바 있는 統一의 길, 즉 南北韓이 같은 法體制, 같은 政府 밑에 들어가는 길이 있을 것이며, 마지막 셋째로는 장차에야 어찌하든 우선 南北韓이 별개의 主體로 남아있는 채 다만 지금의 그것보다는 훨씬 나은 關係改善으로 들어가는 길을 들 수 있을 것이다. 概念的으로 가능한 세가지 길 가운데 南北韓이 실제로 어느 길로 접어들게 될 것인가를 精確하게 豫測하기는 힘들 것이다. 그러나 現狀變更을 內容으로 하는 立法行爲를 支配하거나 혹은 이에 介在되어 있는 法問題의 高찰에 들어가기 전에 이 문제를 간단히나마 한번 高찰해 볼 필요는 있다고 생각한다. 말할 것도 없이 세번째로 지적한 關係改善의 길에도 郵便交換, 親戚相互訪問, 또는 經濟交流를 위한 雙務協定の 締結로부터 南北軍縮協定, 不可侵條約의 締結에 이르기까지 상당히 다양한 것이 있을 수 있음은 위에서 이미 언급한 바이다. 한민족공동체 統一方案에 따라 南北이 聯合關係에 들어가기로 합의하였다고 하는 경우도 이 세번째 길의 하나라고 말할 수 있다. 個人間的 契約이든 國家間的 合意(條約)이든 그리고 南北韓間의 協定締結이든 그것이 雙方當事者 사이의 相對方의 誠實

14) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 33-34, 71-73, 143-144면.

履行에 대한 信賴가 전제가 되는 것임은 말할 필요도 없다. 相互間의 이 같은 信賴가 不在할 때에는 契約이나 條約 또는 協定の 成立자체가 이루어지지 않을 것이다. 처음부터 誠實履行의 意思없이 그러나 誠實履行을 할듯이 보임으로써 相對方으로 하여금 이를 믿고 契約이나 條約締結에 나오게끔 만든 경우라면 欺罔에 의한 契約이나 條約임을 주장하여 相對方은 그러한 契約이나 條約에 구속되지 아니함을 주장할 수 있게된다. 비교적 단순한 사항의 南北協定締結에서도 그러하지만 協定事項이 軍縮이나 不可侵協定, 특히 體制聯合에 이르게되면 兩當事者間의 相互信賴가 얼마나 중요한 成立要件인지는 再言을 요치 아니한다. 이처럼 南北協定締結에는 相對方의 誠實履行에 대한 信賴가 중요한 만큼 이러한 信賴가 不足한 경우의 保障裝置가 필요하게 된다. 個人間的 契約에 있어서의 保證이나 擔保에 상당하다고 할 수 있는 國際的인 保障裝置가 不可侵이나 軍縮과 같은 國際條約이나 協定에 있어서도 중요하다고 단언할 수 있다. 예컨대 南北韓間의 不可侵協定の 不履行은 바로 不可侵協定이 抑止하려고 하는 戰爭의 勃發을 의미하게 된다. 그러한 의미에서 不可侵協定の 誠實履行을 擔保하는 裝置의 開發이 필요하게 된다. 그리하여 南北不可侵協定이나 軍縮協定은 韓半島를 둘러싼 4大強大國을 포함한 6者軍縮協定이나 不可侵協定의 一環으로 締結된다든지 國際集團安全保障體制인 UN에 南北韓이 同時에 加入하게 된다면 이같은 6者間協定이나 UN機構는 南北不可侵協定이나 軍縮協定の 國際的 保障裝置의 하나가 될 수 있을 것이다.<sup>15)</sup>

15) 南北韓間의 不可侵協定이 되었든 軍縮協定이 되었든 또는 韓民족공동체 統一方案이 豫定하는 南北聯合이 되었든 그것이 可能하기 위하여 南北韓間의 相互信賴의 存在가 무엇보다도 가장 重要的 點이지만 國際的인 保障裝置를 마련해 둔다는 配慮도 相互信賴性 못지 아니하게 重要하다고 생각한다. 開發하기에 따라서는 不足한 相互信賴性을 補完하는 機能도 수행할 수 있을 것이라고 믿는다. 그러한만큼 南北不可侵協定이나 軍縮協定 또는 南北聯合形成의 提案의 일환으로 國際保障裝置를 적극적으로 「開發」하여 함께 提案하면 좋으리라는 생각이 든다. 소위 6者(南北韓 및 美·日·蘇·中)間의 東北亞平和·經濟協力 交流協定 體制를 마련하고 이 體制의 一環으로 南北聯合이나 不可侵 또는 軍縮協定에 이룬다는 생각같은 것이 그것이다. 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 89~90면 참조.

두번째의 완전한 統一로 나아가는 길에도 論理的으로 다음과 같은 세가지 길이 있을 수 있다고 생각한다. 첫째가 武力의 使用을 통한 一方에 의한 他方の 強制的 統一이고, 두번째가 一方이 他方に 合流하는 길이며, 세번째는 雙方의 合意에 의한 統一의 길이다. 南北이 現在의 軍事對峙狀況 등 여러 與件을 감안할 때에 武力統一이 실제로 가능하나 어떠한 문제를 떠나 무엇보다도 우선 그것이 수많은 人命殺傷 등 大規模的인 組織的인 人權侵害를 同伴한다는 점에서 도저히 許容될 수 없는 統一方案으로 看做되어야 한다고 믿는다. 그러한만큼 武力統一을 排除하고 統一을 論한다면 一方이 他方に 걸어들어가는 「合流」에 의한 統一과 「雙方의 合意에 의한 統一」만이 가능하다고 믿는다. 金日成의 聯邦制 統一方案의 聯邦制가 「진정한」 聯邦國家의 그것을 의미한다면 分類論的으로 雙方의 合意에 의한 統一方案에 불과하게 된다. 單一國家이든 聯邦國家이든 主權은 1個이다.

그러므로 南北이 合意하여 같은 主權國家로 되는 마당에 그것이 굳이 聯邦國家로 되어야 할 이유가 있는 지는 의문이다. 南北韓이 합쳐 單一國家이 되든 聯邦國家가 되든 南北韓이 한國家이 되는 것을 의미하는 까닭에 雙方의 合意에 의한 統一이란 南韓과 北韓은 각기 統一國家에 들어가기 위하여 자기의 主權을 포기하여야 하는 것을 의미하게 된다. 이것을 政治學的으로 풀이하면 南北韓의 각기의 體制擁護者들이 그간에 누려오던 既得權을 포기하는 것을 의미하게 된다. 그러한만큼 南北韓 각기의 既得權者·體制擁護者들이 과연 자기들의 既得權을 拋棄하고 統一로 나올 수 있을 것인지에 대한 期待가 현실적으로 어려워 보인다는 것이 솔직한 심정이다. 지난번 大統領選舉 때(1987)의 兩金氏의 單一化의 失敗經驗을 보면 祖國愛의 호소만으로 자기의 既得權 拋棄를 의미하는 統一로 나아갈 수 있겠는가에 대하여 회의를 갖게하는 것이다. 가령 金日成이나 金正日, 그외의 그의 追從勢力을 포함한 北韓體制를 떠받들고 있는 勢力들이 자기의 特權的 地位와 利得을 버리고 나오지 아니하는 한 統一이 안된다고 할 때 과연 그들이 자기들의 既得權을 버리고 나오겠는가 하는 회의가 그것이다. 그것은 南韓의 경우에도 전혀 同一하다. 그렇다면 문제는 南北韓 각

자의 體制擁護者들이 자기들의 既得權을 포기하지 아니한 채 統一體制·統一政府의 形成으로 나아갈 수 있는 方途가 있겠는가 하는 점이다. 이것은 南北韓 兩體制를 모두 수렴·포섭하는 第三의 體制가 있을 수 있는가 하는 질문이 된다고 생각한다. 이같은 의미의 第三의 體制가 있을 수 있다는 생각을 가지는 사람이 우리나라에 의외로 많으나 필자의 생각으로는 이러한 第三의 體制는 실제로는 없다고 믿는다.<sup>16)</sup>

共産黨이 어떠한 경우에도 政治를 주도하고 지배하는 體制(共産黨의 獨占的 地位가 正當化·合法化 되어 있는 體制)와 어떠한 政黨이나 政治勢力도 獨占的 地位를 누릴 수 없고 政治的 自由와 平和的 政權交替가 당연한 前提로 되어 있는 多元主義體制 사이에 兩者 모두를 수렴·포섭할 수 있는 第三의 體制란 있을 수 없는 까닭이다. 兩體制의 經濟秩序面에만 착안하여 社會主義經濟體制와 資本主義經濟體制 모두를 수렴·포섭하는 第三의 體制의 가능성을 믿는 사람들이 의외로 많다. 經濟體制만을 떼어놓고 보면 社會主義와 資本主義의 長點(中央經濟와 富의 平等配分 및 個人의 經濟的 誘因·創意力·生産力·經濟成長·生活水準의 向上 등)을 組合한 第三의 體制가 가능할 것도 같다. 그러나 政治體制로부터 獨立된 經濟體制를 實際로 상상할 수 있을 것인가? 소위 社會主義 經濟體制는 실제로는 國家計劃經濟體制를 의미하며 國家計劃經濟體制는 共産黨이 주도하는 全體主義體制와 결부되어 왔다. 이에 대하여 資本主義體制는 個人이 經濟의 主體가 되는 市場經濟體制를 의미하여 왔고 市場經濟는 多元主義的 自由民主主義體制와 결부되어 왔던 것이다. 그러한만큼 社會主義的인 國家計劃經濟體制가 多元主義的 自由民主主義體制下에 가능한가, 역으로 全體主義政治體制下에서도 市場經濟가 가능한가 하는 질문이 제기될 수 있다고 믿는다. 필자는 東歐, 蘇聯 및 中國과 北韓의 經驗 등 人類社會의 歷史的 經驗에 비추어 보거나 理論的 次元에서 이같은 질문이 상정하는 組合(combination)이 불가능하다고 믿는다. 中國의 開放政策은 中國共産黨이

16) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 118~120, 150~151면; 前掲 崔大權 「憲法學」, 415~417면 등.

支配하는 全體主義政治體制下에 市場經濟原理를 도입하여 經濟成長을 도모하려는 政策이었으나 個人의 經濟的 自由는 政治的 自由까지도 要求하게 만들었던 것이다. 소위 天安門事態는 이러한 事情을 극적으로 보여주고 있다. 個人의 經濟的 自由는 政治的 自由 없이도 가능한가 하는 것이다. 역으로 中央執權的인 國家計劃經濟가 政治的 自由를 내용으로 하는 自由民主主義政治體制下에서 과연 가능하겠는가? 中央執權的인 統制를 수반할 수 밖에 없는 國家計劃經濟의 成功的인 運營을 위하여는 私有財產權, 移轉의 自由, 職業選擇의 自由를 비롯한 政治的 自由의 相當한 制約이 不可避할 것이라고 믿는다. 自由民主主義는 中央集權的인 國家計劃經濟와 兩立할 수 없으며 共產黨一黨體制인 全體主義는 市場經濟體制와 兩立할 수 없는 것이라고 믿는 것이다. 北韓이 經濟的 開放의 必要性에도 불구하고 그것이 몰고올 政治的 開放의 要求의 登場에 대한 우려와 공포 때문에 과감한 經濟開放政策을 펴지 못하고 있음을 우리가 익히 알고 있는 것이다. 北韓의 體制가 단순한 社會主義計劃經濟體制만이 아니고 共產黨이 支配하는(소위 唯一體制) 全體主義政治體制와 결합된 體制(複合)이고 南韓의 體制가 市場經濟와 自由民主主義가 결합된 體制複合인 만큼 兩體制를 모두 수렴·포섭하는 第三의 體制는 없다. 그렇다면 浪漫的으로 容易하리라고 생각되던 合意에 의한 南北韓의 統一이 실제로는 그렇게 쉽지 아니하리라는 것을 알 수 있다.

一方이 他方으로 걸어들어가는 合流에 의한 統一이란 合流하는 쪽에서는 自己體制(複合)를 버리고 相對方의 體制(複合)를 받아들이는 것을 의미한다. 그것은 合流하는 쪽의 體制擁護者·既得權者들이 자기가 누리던 既得權을 拋棄하는 것을 의미한다. 예컨대 南韓의 政治指導者나 中産層住民이 體制가 주는 既得權을 포기하고 金日成 體制에 合流하는 것이거나 반대로 金日成이나 그의 追從勢力, 勞動黨員들이 자기들의 北韓體制下의 特權的인 既得權을 포기하고 南韓社會의 一員으로 合流하는 것을 의미하게 된다. 이것이 실제로 自發的인 次元에서 가능하지 아니하다는 것은 긴 설명을 필요로 하지 아니한다. 가능하다면 自己體制를 거부하는 民衆蜂起



가 일어나고 이에 대항하여 政治指導者 등 體制擁護者들이 體制를 지켜낼 수 없게 될 때일 것이다. 東歐의 社會主義가 허물어진 것이라든지 東獨이 西獨에 合流하는 統一에 이르게 된 것은 그곳에서 일어난 民衆蜂起式 市民革命 때문이며, 政治指導者 등 體制擁護者들이 自意로 讓位하듯이 社會主義體制를 포기하고 東獨에 있어서처럼 西獨에 合流까지 하게 된 것이 아니다. 또 民衆蜂起가 일어난다고 하여 그것이 體制顛覆으로 나아가는 것이 아님을 주의할 필요가 있다. 1987년 6·10 및 6·29 民衆蜂起는 體制顛覆이 아니고 體制擁護·體制鞏固化(즉 民主化)로 나아갔던 것이다. 마찬가지로 社會主義體制下에서 일어난 民衆蜂起가 體制顛覆이 아니고 社會主義體制的 鞏固化 方向으로 나아갈 수 있음도 인정하여야 한다고 믿는다. 다만 東歐에 일어난 事態를 볼 것 같으면 가령 北韓에서 民衆蜂起가 일어난다면 社會主義體制顛覆으로 이어지고 나아가 南韓에 合流하는 統一이 이루어질 가능성이 그나마 있다고 믿어도 좋다는 생각이 든다. 南韓體制를 顛覆하고 北韓體制에 合流하자는 部類가 南韓社會에 전혀 없는 것은 아니지만<sup>17)</sup> 절대다수의 住民은 그러하지 아니하다는 것을 우리가 알고 있

17) 個人的 自由意思에 맡긴다고 할 때에 北韓體制에 合流하자는 部類가 南韓人口의 30%는 될 것이며 南韓體制에 合流하자는 北韓側 사람은 그곳 人口의 70%는 될 것이라는 것이 外國人이 보는 推算이라고 한다. 推算의 正確性여부야 따질 수 있는 성질의 것이 아니지만, 어쨌든 자기 體制的 生存力에 대한 自信感의 不足現象을 보여주는 것이라고 생각된다. 그리하여 相對方의 體制離脫의 可能性이 있는 者를 자기측에 有利하게 利用하겠다는 생각이 남아있는 한(北韓은 아직도 이 夢想을 못 버리고 있는 것으로 判斷된다), 그리고 開放하더라도 자기 體制를 지켜낼 수 있다는 自信感이 南北韓 各자에게 形成되어 있지 아니하는 한, 南北聯合이든 不可侵協定이나 軍縮協定이든 또는 經濟交流協力關係의 形成이나 南北韓間의 自由往來·開放化이든 이에 이르지 못하리라는 것을 보여준다고 생각한다. 이러한 의미에서 南北韓 各자의 自己體制에 대한 自信感의 不足이 南北聯合을 비롯한 南北의 關係改善으로 이르게하지 못하는 主犯이 된다. 이러한 생각을 더 진전시키면 南北社會에 관한 한 統一方案을 提示하는 등 統一口號에만 熱을 올릴 것이 아니고 體制離脫可能性이 있는 分子들을 體制擁護者로 轉換시키는데 기여할 政治·社會·經濟·文化政策을 展開하는 것이 실제로 南北關係를 統一로 進展시키는데 대단히 중요하다는 결론을 도출해 낼 수 있다고 생각한다. 體制離脫可能分子를 舉論한 中央日報 1990년 9월 11일자 中央칼럼 宋鍊赫, “잠재력만으로 統一안된다”; 朝鮮日報 1990년 9월 12일자 崔靑林 칼럼 “統一의 조건” 등 참조.

다.

이상에서 본 바와 같은 分析에 의하면 合意에 의하든 合流에 의하든 統一이 실제로는 그렇게 쉽지 아니하다. 그렇다면 南北韓의 實體를 인정하는 前提下에 이루어지는 각종의 協定締結 등을 포함한 關係改善의 길이 그중 現實的이라고 할 수 있다. 한민족공동체 統一方案이 金日成의 聯邦制 統一方案과 비교할 때 단연 現實的이라고 한 것이 이러한 뜻에서이다. 이번 1990년 9월4~7일의 南北高位級會談에서도 드러난 바와 같이 北韓은 아직도 南韓의 實體를 公式으로 인정하기를 꺼리고 있다. 어떠한 契約이나 條約이나 協定에도 必要不可缺한 相互信賴는 아직 南北韓間에 存在하지 아니한다. 그렇다면 우리의 希望에도 불구하고 南北韓의 過감한 關係改善으로 나아가게 되는 것도 그렇게 낙관적으로만 보이지 아니한다. 그렇다면 결과되는 것은 不幸하게도 現狀의 維持에 지나지 않게 되는 것이다.

### Ⅲ. 統一을 支配하는 諸原則

國內政治에 있어서 立法은 國民의 代表機關인 國會가 憲法등이 發足한 節次過程을 거쳐 행하며 그렇다하더라도 그 立法은 內容에 있어서 權力分立의 原理나 基本權의 保障과 같은 憲法上의 原則에 反하는 것이어서는 안된다. 統一도 일종의 立法行爲인 만큼 立法行爲의 內容을 規律하는 原理原則은 없는가 하는 質問이 가능할 뿐만 아니라 그러한 質問은 실제로 반드시 제기되어야 한다고 믿는다. 統一은 아무리 좋은 것이더라도 그것이 武力使用에 의한 強壓的인 統一이라면 大規模의 組織的 人權侵害를 同伴한다는 점에서 正當化될 수 없다고 한 것은 바로 이러한 의미에서이다. 統一은 그 主體나 節次 및 內容에 있어서 無原則의 것일 수는 없다. 統一은 새로운 秩序의 形成을 의미한다는 점에서 立法行爲이며 立法行爲는 그것을 행할 權限을 가진 主體가 행하여야 正當할 수 있으며, 설사 正當한 立法主體의 行爲이더라도 일정한 節次的 原則에 따라 행한 것이어야 하고,

또 立法行爲의 內容이 일정한 原則에 反하는 것이어서는 안된다.

위에서 지적한 바와 같이 權力에 의한 統一은 안된다고 한 것은 이를테면 統一에 있어서의 節次的 原則의 문제인 것이다.

말할 것도 없이 南北韓의 統一의 主體, 節次 및 內容 등을 支配하는 原則은 民族自決主義와 自由民主主義의 原則이라고 確信한다.

이러한 原則이 무시되거나 이에 反하는 統一이라면 차라리 統一을 바라지 않는 것이 낫다는 생각이다. 무엇보다도 南北韓 統一의 主體는 韓民族이며 또 그래야한다는 데 대하여 의문을 제기하는 사람은 없을 것이다. 우선 民族自決主義는 自己運命은 自己가 決定한다는 생각에 基礎를 둔 것으로, 統一과 같이 우리의 運命이 걸린 問題야말로 남에 의하여서가 아니고 우리 스스로가 決定하여야 하며 또 우리 스스로가 적극적으로 이니셔티브를 취하여 爭取하여야 할 問題인 것이다. 그러한만큼 民族自決主義의 原則에는 對外的인 次元과 對內的인 次元의 問題가 있다는 것이 우리의 생각이다.

즉 國際法的으로나 國內法的으로나 모두 妥當한 原理·原則이라고 믿는 것이다. 그리하여 對外的인 次元에서 民族自決主義는 自己의 運命은 強大國등 다른 나라에 의하여서가 아니고 스스로가 決定한다는 原則이고, 對內的으로는 君主라든지 혹은 強大國이 길러서 앞에 내세우는 指導者-解放後에 金日成은 蘇聯의 傀儡로 앞장세운 指導者였음을 우리가 다 알고 있다-와 같은 國民과 상관없는 他律的인 權力에 의해서가 아니고 스스로가 決定한다는 原則인 것이다. 그러므로 이렇게 이해한 民族自決主義란 被支配民族의 獨立에 있어서나 南北韓의 統一과 같은 문제에 있어서는 바로 國民主權의 原理에 지나지 않게되는 것이다.<sup>18)</sup>

사실 民族自決主義나 民族主義를 표기하는 우리 말 「民族」과 國民主權에 있어서의 「국민」은 상당히 다른 말인 것처럼 들리나 英字로는 모두 nation을 語幹으로 하고 있음을 주의할 필요가 있다. 民族自決主義, 民族主義, 그리고 國民主權을 각기 표기하는 national self-determination,

18) 前掲 崔大權, 統一의 法的 問題, 141~143면.

nationalism, 그리고 national sovereignty가 그것이다. 물론 nation을 國家(즉 state)와 同意語로 쓰는 事例(國際聯合을 표기하는 the United Nations)도 있으나, 靜態的·法的인 의미로만 쓰이는 國家라는 概念과 구별없이 nation을 共通의 言語, 歷史, 傳統, 共通의 所屬感등에 의하여 뭉쳐진 一群의 사람을 나타내는 動態的·社會的 의미로 쓰는 경우가 通例이며, 이러한 nation이 獨立한 主權國家를 形成하려고 하는 것이 被支配民族의 民族主義인 것이다. 이러한 nation이 獨立한 主權國家를 形成한 것이 國民國家(nation-state)에 지나지 않는 것이다. 이러한 用例를 가지고 살펴보면 民族主義를 國民主義라고 하든지 國民主權을 民族主權이라고 불러야 마땅할 것이다. 더구나 「主權」概念이 원래 對內的으로 最高요 對外的으로는 獨立的인 權力을 의미하며 그러한 主權의 擔當者가 國民(nation)인 까닭에 그렇다면 國民主權이나 民族自決主義는 결국 同一한 것이 된다. 그렇다면 民族自決主義는 주로 對外的으로 主張되는 國民主權에 지나지 않게 된다. 民族이라 하였든 國民이라 하였든 國民이 自身の 運命을 자기 스스로 決定한다는 原理에 지나지 않기 때문이다.

오늘날 民族自決主義는 本國으로부터의 分離獨立이라든지 領土變更을 결정함에 있어서 通用되어야 할 「原則」일 뿐만아니라 關係되는 民族 또는 住民의 「集合的 權利」로서 國際法上으로 承認되어지고 있다.<sup>19)</sup>

19) 民族自決主義의 原則을 宣言하고 있는 UN總會決議 「殖民地獨立에 관한 宣言」(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, Dec.14, 1960, U.N.G.A.Res. 1514(XV), 15U.N.GAOR, Supp. (No. 16)66, U.N.Doc. A/4684(1961)) 및 民族自決의 問題를 集合的 權利의 問題로 규정한 國際立法으로 우리나라도 加入한 바 있는 「市民的 및 政治的 權利에 관한 國際規約」(International Covenant on Civil and Political Rights, N.G.A.Res. 2200(XI), 21 U.N.GAOR, Supp.(No.16)52, U.N.Doc. A/6316 (1967), reprinted in 6 I.L.M.368(1967)) 제1조 등 참조. 그리고 Hyo Sang Chang, "Right of Self-Determination in Divided Countries: Its Applicability to Korean Unification," *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol.35, pp.177~196(1984); 張孝相, "國際人權規約과 南北韓關係," 碩岩 裴載湜博士華甲紀念 「人權과 國際法」, (서울: 博英社, 1989), 1~22면; 李長熙, "西獨의 統一政策의 法的 基礎," 「法律新聞」, 1990년 5월 7일자, 1990년 5월 14일자, 및 1990년 5월 17일자 등 참조.

分離獨立을主張하는民族이나領土變更의결정에 의하여運命을決定당하는住民이自己의政治的運命을 스스로決定하겠다는自然權으로서만이 아니고國際法上の原則이요權利로까지承認되고 있는 것이다. 그런데分離獨立의 경우에 그法的表現이國民主權에 다른 아닌 것이다.近代初期에 형성된國民主權의原理란 그主體인國民이自己의運命을 스스로決定한다는國內法(憲法)上の 그리고國際法上權利요原則의 문제인 것이다. 결국 이같은民族自決主義 및國民主權이라는國內法 및國際法上の權利와原則의 문제로서南北韓의統一은韓民族이 그주체가 된다는 점을 이곳에서 주장하려는 것이다.

나아가統一이란 새로운法秩序의形成을 의미하는 까닭에韓民族(國民)이統一의主體가 된다는 것은韓民族(國民)이法創設者로서統一憲法の制定과 관련하여憲法制定權力の擔當者로서行動하는 것을 의미한다. 그리하여統一에 의하여形成되는法秩序의內容은 이를테면單一國家의形態이나,聯邦國家의形態이나,政治的多元主義를內容으로 하느냐,一元主義(全體主義)를內容으로 하느냐 하는決定은統一의主體(統一憲法の制定權力者)인韓民族(國民)이決定한다는 결론에 이르게 된다. 그리고韓民族(國民)이統一의主體(憲法制定權力者)로서行動하는 경우란 대체로 위에서南北韓이장차나아가게 되리라고豫想할 수 있었던 여러 길 가운데에서南北韓이「合意」에 의하여統一을 이룩하는 경우일 것이다.理論上民衆蜂起에 이어他方(의體制·法秩序)에「合流」하는 경우에는 새로운統一憲法の制定의必要性은 없을 것이다. 그러나合流해 오는住民은 지금껏 살아오던體制·法秩序를 버리고 새로운體制·法秩序를 받아들인다는 의미에서 그들로서는主權的으로行動하는 것이라고 말할 수 있다. 한민족공동체統一方案이라든지 UN同時加入提案을 위시한南韓側의漸進的·段階的統一接近方案을北韓當局은民族分斷을永久化하려는陰謀라고 하면서政治軍事會談등을 통하여 단번에統一을 이룩하자라는主張을 행하여 오고 있다.

소위「高麗聯邦制」統一方案등이 그것이다.戰略戰術的인 속마음이야 어

졌던 北韓當局의 統一方案은 統一의 主體(憲法制定權力者)인 韓民族(國民)을 앞세우는 外見을 지니고 있다.

그러한만큼 統一의 主體(憲法制定權力者)로 行動하는 韓民族(國民)-北韓의 選好대로 朝鮮民族(國民)이라 불려도 무방하리라-이란 과연 어떠한 韓民族(國民)이나 하는 質問이 제기될 수 밖에 없다.

이것이 決定(行動)의 主體로서의 民族(國民)의 의미, 政治指導者와 民族(國民)과의 關係(즉 代表의 問題), 決定의 節次와 內容의 問題 등을 살피지 않을 수 없는 理由이다.

이것은 具體的으로는 北韓에도 主權的으로 行動하는 住民이 과연 있으나, 金日成과 그 追從勢力이 과연 北韓住民의 「代表」이나, 南韓에서는 政府를 중심으로한 窓口單一化가 의미하는 바가 무엇이나 하는 질문도 된다고 생각한다.

위에서 民族自決主義이든 國民主權의 原理이든 그것은 自己運命은 남이 아니라 自己 스스로가 決定한다는 原理임을 살펴보았다. 즉 統一의 主體(憲法制定權力者)로 行動하는 韓民族(國民)이란 어떠한 決定이나 그 結果를 正當化하는 根據로만 작용하는 原理가 아니고 그 決定에 拘束되는 韓民族(國民)이 스스로 參與하여서 그 決定을 행하였다. 다시말하면 韓民族(國民)이 스스로 決定하였다는 것이 要請되는 原理인 점을 주의할 필요가 있다고 생각한다. 그러므로 統一에 의하여 이루어지는 國家形態(單一國家나 聯邦國家이나 등), 政治的 多元主義나 一元主義(全體主義)나의 여부, 政府形態, 그리고 國民의 地位등에 관한 基本的인 決定을 韓民族(國民)이 행하였다고 할 수 있기 위하여는 韓民族(國民)이 그 決定에 실제로 參與하였다는 것이 결정적으로 중요하다. 그리고 韓民族(國民)이 그러한 決定에 參與하였다고 할 수 있기 위하여는 政治的 實際에 있어서는 韓民族(國民)을 構成하는 多數者와 少數者가 그 決定過程에 參與하여 一妥結에 도달한다는 것이 참으로 중요하다. 이같은 參與를 가능케하는 것이 言論·集會·結社의 自由 및 參與의 自由와 같은 政治的 自由의 保障인 것이다. 즉 多數者뿐만 아니라 少數者, 심지어는 反對者까지도 決定過程에 參

與하였다는 것과 이를 위하여 言論·集會·結社의 自由가 保障되어야 한다는 두 要件(즉 決定過程에의 參與의 自由와 言論集會·結社의 自由의 保障)이 充足될 때에 참으로 國民이 또는 韓民族이 決定하였다고 할 수 있는 것이다.<sup>20)</sup> 이같은 두가지 要件은 國民이 憲法을 制定하거나 改正한다고 할 때에나 母國으로부터의 分離獨立의 문제나 領土變更의 問題를 決定함에 있어서나 그리고 우리의 경우처럼 統一을 決定함에 있어서도 모두 妥當한 原理인 것이다. 이것을 역설적으로 이야기하면 參與의 自由, 言論·集會·結社의 自由의 保障없이 이루어진 決定은 官製國民의 決定일 수는 있어도 國民이 스스로 決定한 것이라고 할 수 있겠는가? 이처럼 國民主權의 한 表現인 憲法制定權力을 理解함에 있어서나 民族自決의 原則 내지 權利를 理解함에 있어서 政治的 多元主義와 基本의 人權의 保障이란 이를테면 決定主體인 國民(또는 民族)이 構成要素로 작용하는 節次的 原理임을 주의할 必要가 있는 것이다. 武力에 의한 統一을 正當化할 수 없는 理由 가운데 하나는 그것이 國民(民族)이 決定主體로서 行動함에 있어서 要求되는 節次的 原理에 反하기 때문이다. 그것은 一方에 의한 他方의 強制이지 自己運命을 스스로 決定하는 것일 수는 없는 까닭이다. 大韓民國憲法이 「自由民主主義的 基本秩序에 입각한 平和的 統一」(제4조)이라고 한 것은 한편으로는 바로 이같은 節次的 原理를 의미하는 것이라고 믿는다.

지금까지 展開되어온 南北韓의 統一論議 過程에 있어서 主權的 國民(韓民族)이 行動하는데 必要한 이러한 節次的 原理·原則이 과연 充足되고 있는가를 한번 살펴보자. 결론적으로 이야기하면 적어도 1987년의 소위 「民主化」措置 이래 南韓社會에서는 이러한 節次的 原理·原則(=政治的 參與의 機會, 言論·集會·結社의 自由의 保障)이 充足되고 있다고 斷言할 수 있다. 어느 의미에서는 統一과 관련하여서도 政治的 參與의 機會 및 言論·集會·結社의 自由가 지나치게 表出되어 이를 收斂하는 政治指導力이 과

20) 前掲 崔大權, 「憲法學」, 96~97, 100~101면; 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 142~143면 참조.

연 存在하느냐, 특히 政府의 이같은 指導力이 存在하느냐 하는 것이 의문 시될 程度이다. 이러한 這間의 事情은 政府가 주장하는 「窓口單一化」의 標語속에 잘 들어나 있다.

자기 그룹의 參與나 목소리가 충분히 反映되지 않았다는 여러 주장에 대하여 政府는 國民의 多樣한 목소리를 충분히 收斂한 것이고 이렇게 收斂된 國民의 목소리를 代表하고 있는 것이기 때문에 이에 따라줄 것을 요구하는 주장을 포함하고 있는 까닭이다. 지금 政府의 한민족공동체 統一方案은 바로 이러한 收斂과 代表의 論理에 의하여 正當化될 수 있는 것이다.<sup>21)</sup> 이에 비하여 北韓의 소위「高麗聯邦制」統一方案이 이같은 主權의으로 行動하는 北韓住民의 節次的 原理·原則을 과연 充足시키고 있는 것인가 하는 점에 관하여는 참으로 의문점이 많다. 北韓社會에는 金日成과 勞動黨이 이끄는 唯一思想體系·唯一指導體系는 있어도<sup>22)</sup> 政治的 多元主義(多數者와 少數者의 參與機會의 平等등)와 言論·集會·結社의 自由의 保障이 없는 까닭이다. 金日成과 勞動黨이 이끄는 이외 言論이나 集會·結社의 自由는 없다. 金日成과 勞動黨이 이끄는 오로지 한가지 목소리만 있다. 이러한 목소리는 官製나 強制된 國民의 목소리이지 自己運命을 자기 스스로 決定하는 國民의 목소리일 수는 없는 것이다.

政治現象에 있어서의 「代表」란 下意上達과 上意下達의 兩方通行(two

21) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 135~137면.

22) 前掲한 北韓의 정치사전의 「당의 유일사상교양」·「당의 유일사상체계」와 「주체사상」을 함께 참고할 필요가 있다고 생각한다. 이 兩者를 함께 참고하면 당의 유일사상과 주체사상은 결국 동일한 것이다 또는 같은 것의 兩面이다라는 사실을 알게 된다. 예컨대 「주체사상」난을 보면 김일성저작선집을 인용하여 「우리 당의 혁명사상, 당의 유일사상의 진수를 이루는 것은 맑스-레닌주의적인 주체사상이며 우리 당의 유일사상체계는 주체사상입니다.」고 하고 있고 「당의 유일사상체계」난을 보면 역시 김일성저작선집을 인용하여 「우리는 맑스-레닌주의사상, 우리 당의 주체사상을 확고부동한 지도사상으로 하여 당안에 유일사상체계를 더욱 철저히 세우며 그에 기초하여 당대열의 사상의지의 통일을 강화하는 사업을 총적과업으로 튼튼히 틀어쥐고 당사업을 계속 심화발전시켜 나가야 하겠습니다.」고 하고 있다.



way traffic)의 문제이지 一方通行의 문제가 아니다. 「代表」란 國民의 意思나 利益을 代辯하고 한편 國民의 意思나 利益을 組織하고 指導하여 궁극적으로 選舉등을 통하여 國民에 대하여 責任을 지는 경우를 말하는 것이지<sup>23)</sup> 國民에게 反對意見의 自由도 주는 일 없이 그리고 國民에게 責任 지는 일도 없이 國民을 이끄는 경우란 「獨裁」이지 「代表」일 수는 없다. 이러한 論理에 비추어 南北對話 過程에서 北韓側이 南韓側에 대하여 要求하는 前提條件(이번 總理會談에서도 보여준 바와 같은 他方의 體制를 옹호하는 言論의 自由의 保障등의 要求)에 대하여 南韓도 北韓側에 대하여 北韓社會에 있어서의 政治的 參與 및 言論·集會·結社의 自由의 保障등을 主張·要求하여야 하며, 나아가 우리의 統一政策은 北韓社會에서도 이러한 與件등이 形成되도록, 즉 北韓에서도 眞정으로 「民主化」가 일어나도록 도와주는 일이 포함되어야 한다고 믿는다. 역으로 이야기하면 北韓社會에 民主化가 일어나지 아니하는 한 南北韓의 統一은 不可能하다고 判斷된다.

南韓社會의 北韓 金日成體制에로의 合流에 의한 統一可能性이란 그간의 南韓社會의 産業化와 民主化의 結果 도저히 상상이 가지 아니하는 것이고, 그리고 武力에 의한 統一의 可能性을 排除하고 나면 北韓社會의 民主化없는 統一이란 도저히 생각해낼 수 없는 까닭이다. 實現性的 점에서 北韓社會의 民主化없이 가능한 것은 기껏하여야 南北韓間의 國家聯合=體制聯合을 비롯한 雙務協定이나 東西獨關係基本條約의 締結과 같은 두개의 實體間의 關係改善일 뿐이라고 생각한다.

金日成을 위시한 北韓體制 擁護勢力들이 자기들의 既得權을 拋棄하는

23) Giovanni Sartori, "Representational Systems" in "Representation", *International Encyclopedia of the Social Sciences*; A.H. Birch, *Representation* (London; Pall Mall Press, 1978), 특히 pp.109~114; Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1972), 특히, pp.232~233; Nelson W. Polsby, "Legislation" in Fred. I. Greenstein and Nelson W. Polsby, ed. *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Sciences*, vol.5 (Reading: Addison-Wesley, 1975), pp.257~319 중 특히 pp.258~262; 前掲 崔大權, 「憲法學」, 32~36, 316면.

것을 의미하게 되는 統一에 合意해 올 리가 없을 것이고, 北韓體制(全體主義·政治的一元主義 + 國家計劃經濟體制)를 固守하는 統一이라면 南韓側이 合意해 올 리도, 合意하여서도 안되는 統一이기 때문이다.

그러면 統一의 節次문제에 이어 統一에 의하여 形成할 秩序의 內容을 支配하는 原理·原則의 문제를 살펴보자. 이미 살펴본 바와 같이 人間의 平等實現을 目標로 한다는 소위 社會主義體制란 단순한 經濟體制로만 存在하는 것이 아니고 그 實現의 裝置라고 할 수 있는 國家統制體制·全體主義的 一元主義體制와의 不可分の 結合形態로 存在하고 資本主義體制的 內容인 市場經濟體制는 政治的 多元主義·個人的 自由를 內容으로하는 自由民主主義와의 結合形態로 모습을 드러내고 있으며, 不幸하게 이 兩體制的 中間에 위치하는 第三의 體制란 우리의 希望에 불구하고 없다. 즉 政治的 多元主義와 一黨支配의 全體主義는 서로 兩立할 수 없으며 이 兩者의 中間에 위치하는 第三의 體制는 없는 것이다. 우리가 統一에 의하여 어떠한 體制를 選擇할 것인가? 文明發達의 이 段階에 서서 우리가 選擇하여야 할 方向은 이미 分明해졌다. 政治的 多元主義體制가 그것이다. 그리고 人類社會發達에 있어서의 東歐의 變化는 바로 이러한 發展方向을 극명하게 보여주고 있는 것이다. 그리고 政治的 多元主義는 經濟的 多元主義(市場經濟體制)를 要求하고 있다. 政治的 多元主義는 國家計劃經濟·中央統制經濟와 함께 하지 못하는 屬性을 지니고 있는 것이다. 다만 平等의 實現을 內容으로하는 社會主義의 理想을 저버릴 수 없는 것도 사실이다. 그리고 이러한 社會主義의 實現은 政治的 多元主義·市場經濟體制的 틀 속에서 이루어지지 아니하면 안되는 運命을 맞이하고 있는 것이다. 그리고 政治的 多元主義와 市場經濟體制的 틀 속에서의 社會主義란 東歐와 蘇聯 및 中國과 北韓 등 소위 社會主義國家에 있어서의 社會主義와 같은 것일 수 없다. 社會主義國家에 있어서의 社會主義란 平等을 위하여 自由를 희생한 경우이라면 政治的 多元主義와 市場經濟體制 統合의 틀 속에서의 社會主義는 自由와 平等의 調和를 內容으로 하는 것이라고 할 수 있다. 平等없는 自由란 무의미한 奴隸의 自由이며 自由없는 平等이란 人間性的

抹殺과 貧困의 平等임이 밝혀진 것이다. 오늘날의 政治的 多元主義와 市場經濟體制의 複合은 이러한 段階에 와있는 것이다. 우리 憲法이 「自由民主的 基本秩序에 입각한 平和的 統一」(제4조)이라고 한 것은 節次的 原則의 의미이외에 바로 이러한 統一된 秩序의 內容을 支配하는 原則을 보여주는 것이다. 우연히도 우리 憲法이 제4조의 이 規定을 가지고 있기 때문이 아니고 우리가 살아야 할, 統一에 의하여 形成될 秩序의 內容은 바로 自由民主的 基本秩序이어야 한다고 믿기 때문에 自由民主的 基本秩序를 主張하는 것이다.

#### IV. 領土條項과 統一

위에서 소개한 바있는 大韓民國憲法의 領土條項(제3조)과 그리고 國家保安法이 南北統一과 南北對話에 걸림돌이 되기 때문에 각기 改正 내지 改廢되어야 한다는 主張이 있다. 특히 國家保安法을 廢棄하여야 한다는 主張은 우리 周邊에 대단히 많다. 위 領土條項이, 그리고 國家保安法이 과연 統一과 南北對話의 걸림돌이나, 마치 領土條項이나 國家保安法때문에 統一이나 南北對話가 안되는 듯한 이러한 主張을 어떻게 評價할 것인가. 國家保安法에 관한 憲法裁判所의 決定<sup>24)</sup>이나 「南北交流協力에 관한 法律」에 의하여 國家保安法은 效力을 喪失한 것이나 다름없다는 主張<sup>25)</sup>에 대하여는 어떻게 評價할 것인가.

우선 領土條項이 「平和的 統一」條項(憲法제4조)과 相衝하며,<sup>26)</sup> 따라서 平和的 統一을 위하여는 憲法改正의 方法에 의하여 領土條項을 廢棄하여

24) 헌법재판소 1990년 4월 2일 결정, 89헌가 113.

25) 權寧星, “北韓, 조건없는 ‘자유왕래’ 선언하라—보안법이 통일논의 장애물이란 논리 설득력 없다” 全教學新聞, 1990년 8월 15일자 卷頭論壇; 前揭 張明奉, “한민족공동체 統一方案—그 法的 體系化 研究”, 81면 등.

26) 前揭 張明奉, “한민족공동체 統一方案, 그 法的 體系化 研究”, 60~76면; 權寧星, “國家保安法, 왜 改廢를 미루는가” 「新東亞」, 1989년 10월호, 189면; 金哲洙, “統一을 위한 憲法만들자,” 中央日報, 1989년 6월 15일자 時評.

야한다는 憲法學界 일각에 있는 主張<sup>27)</sup>에 대하여 살펴보자. 결론부터 이야기하면 憲法의 領土條項과 平和的 統一條項은 서로 衝突하는 것이 아니며, 領土條項은 平和的 統一의 걸림돌도 아닐뿐더러 이를 改正할 必要도 없다는 것이 우리의 主張이다. 이 問題는 무엇보다도 領土條項 및 平和的 統一條項이 각기 지니는 意味에 따라 解決되는 問題라고 생각한다. 종래의 通說的인 見解에 의하면 「大韓民國의 領土는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다」는 領土條項의 의미는 大韓民國 憲法이 南韓뿐만 아니라 北韓을 포함한 全韓國領에 걸쳐 그 效力을 保有한다는 것이다. 그러므로 法的으로는 (de jure) 大韓民國의 主權이 北쪽으로 韓·中 및 韓·蘇國境에까지 미치는 것이지만, 北韓地域에서의 主權의 行使가 시초에는 蘇聯에 의하여 그다음에는 北韓政權의 存在에 의하여 事實上(de facto) 방해받아 왔다고 해석되어왔다. 그리하여 領土條項의 이러한 의미에 따라 北韓政權의 存在란 韓國의 北半部를 不法的으로 占有하여 그곳에서 不法的인 事實上(de facto)의 統治權力을 행사하여 온 단순한 叛亂團體나 交戰團體의 存在(그리고 北韓의 實體를 인정하여 겨우 事實上의 地方的 政府로서의 存在)일 뿐이며, 이러한 論理를 더 진전시키면 大韓民國의 立場에서는 北韓地域에 대하여 北進統一이나 收復이 있을 뿐이지 北韓政權과의 「平和的 統一」이란 생각할 수도 없다는 해석도 가능할 수 있게 된다. 그러나 설사 領土條項에 관하여 通說的 見解를 따른다고 하더라도 위에서 이미 지적한 바와 같이 平和的 統一에는 다양한 길이 있을 수 있으며 論理的으로 가능한 이러한 平和的 統一의 여러 길을 하나 하나 따져 보면 그것이 領土條項과 반드시 衝突하게 되는 것인지 의심스럽게 된다는 점을 주의할 필요가 있다고 생각한다. 가령 北韓에 北韓體制(社會主義 國家體制)를 거부하는 民主化가 일어나고 이어서 南韓體制에 合流하는 獨逸式 統一을 상정하여 보면 도대체 領土條項과의 衝突 여부를 따질 여지가 없다. 문제가 될 수 있는 경우라면 南北韓이 각기의 主權을 廢棄하고 더 큰 統一國家를 形成하

27) 前掲 金哲洙, “統一을 위한 憲法만들자” 참조.

기로 合意에 의한 統一의 경우라고 하더라도 그 統一은 南北韓 住民 全體에 의하여 構成된 韓民族(國民)이 統一憲法の 制定權力者(즉 統一의 主體)로서 決定하는 것이기 때문에—實際의 過程에 있어서는 南北韓에 걸친 制憲國會의 構成을 위한 南北韓 全域에 걸친 總選과 國民投票의 節次를 밟아야 할 것이다—바로 이러한 統一憲法 制定權力者의 優越的 地位에 의하여 南北韓의 各各의 憲法은 統一憲法 속으로 發展의으로 解消될 것이며 따라서 通說的 解釋에 따른 領土條項과의 衝突의 餘지는 없을 것이다.

그러면 南韓에서 提案한 韓民族공동체 構成에 合意하여 南北韓이 宗국적인 統一에 이르기까지의 中間段階인 體制聯合(國際法의 視角에서는 國家聯合) 關係에 들어갔다고 하는 경우에는 사정이 어떠한 것인가? 아마도 1972년의 7·4共同聲明 당시에 부딪쳤던 상황과 유사한 상황에 부딪치리라고 믿는다. 南北韓이 體制聯合을 形成하기로 合意하였다고 하여 이것이 大韓民國政府에 의한 北韓의 國家로서의 承認을 의미하려는 것은 결코 아닐 것이다. 그러므로 體制聯合의 國際法的인 地位야 어쨌던 그리고 南北韓 各各의 他國家에 대한 關係야 어떠한 이 組織下에서 南北韓은 國家間의 關係가 아니라 특수한 國內法上의 公法「的」인 關係에 들어가게 된다. 이것은 마치 地方自治團體間의 合意에 의한 協力關係(예컨대 共同의 水源地開發과 運營關係)의 設定 또는 地方自治團體組合의 設立에 비유될 수 있을 것이다. 만약 體制聯合에 의하여 北韓을 國家로 承認하게 된다면 이것은 通說的인 의미에 따른 領土條項에 어긋나게 된다. 그리하여 政府도 體制聯合에 의하여 北韓을 國家로 承認하는 것이 아닐 뿐더러 이 體制下의 南北交流가 특수한 國內法上의 문제인 것같이 취급할 것임을 밝히고 있다.<sup>28)</sup> 그러나 體制聯合關係에 들어감으로써 政府는 北韓을 政府로 承認하는 결과 事實上의 地方政府는 가져오지 않을 수 없게 된다고 생각한다. 그리하여 종래의 1民族 1國家 2政府의 公式에서 벗어나지 않게 된다. 다만 이렇게 되면 北韓政府의 支配下에 있는 領土의 大韓民國憲法上의 地位

28) 前掲 韓民族공동체 통일방안, 35면 등.

가 어떻게 되는 것이냐 하는 문제가 제기된다고 생각한다. 그리고 領土條項에 관하여 通說的인 見解를 유지하는 한 北韓地域은 顯在的으로는 마치 地方自治團體의 管轄地域과 비견될 수 있게 北韓政府의 管轄 즉 支配下에 들어가있는 것이되 潛在的으로는 여전히 大韓民國의 主權下에 놓여 있는 것으로 概念化하는 것이 가능하다고 생각한다.<sup>29)</sup> 그리하여 예컨대 北韓의 南韓에의 合流에 의하여 統一된다고 하는 경우에는 北韓領域에 대하여 潛在하여 존재하던 主權이 顯在化되는 것이라고 말할 수 있게 된다. 가령 私法理論을 원용한다면 北韓政府는 信託法上의 受託者의 地位에 서고 大韓民國은 委託者의 地位에 있게 된다—北韓住民은 受益者의 地位에 선다—고 概念化할 수도 있을 것이다.<sup>30)</sup> 다만 잠시후에 보는 바와 같이 領土條項의 의미를 종래의 通說의 見解와 다르게 보는 경우에는 이러한 理論構成의 必要性이 사라지게 된다.

사실 西獨 基本法 제23조 및 제146조의 規定方式과는 달리 全韓半島에 大韓民國의 主權이 미친다고 宣言한 領土條項의 의미에 관하여 形式論理的인 解釋만이 능사는 아니라고 생각한다. 왜냐하면 憲法制定權力의 決定이 그 憲法制定權力의 形成에 參與하지 못하였던 地域(즉 北韓地域)에 대하여 어떻게 拘束力을 가지는 것인가 하는 의문이 제기되는 까닭이다. 大韓民國의 統治權이 現實的으로 北韓地域에 미치지 못하고 있으나, 始初부터 統治權이 미치고 있던 領域內에 叛亂이 일어난 결과 叛亂團體가 차지하고 있는 地域에 統治權이 미치지 못하게 된 경우와는 달리, 大韓民國의 統治權은 처음부터 北韓地域에 미치지 못한 채 출발하였던 것이다. 그럼에도 불구하고 兩경우를 동일시하여 叛亂으로 인하여 사실상 統治權이 미치지 못하는 叛亂地域에도 憲法의 效力은 당연히 미친다는 理論을 우리의 경우와 같이 처음부터 統治權이 미치지 아니하는 것으로 출발한 경우에도 憲法上의 宣言만을 근거로 適用하는 것은 便宜的인 解釋이거나 論理

29) 前掲 崔大權, 「統一의 法的 問題」, 91, 123면.

30) 註(29).

의 飛躍이라고 볼 수 있는 여지가 있다. 더구나 「韓國國民의 自由와 獨立의 迅速한 獲得에 관하여 諮問」을 행하며 최초의 韓國政府를 구성할 國會議員의 選出을 위한 選舉를 監視할 UN臨時委員會(United Nations Temporary Commission on Korea)가 접근할 수 있었던 地域의, 즉 美軍이 占領하였던 南韓地域의 住民만이 行使한 憲法制定權力이 비록 過半數 이상의 韓國國民이 이 地域에 居住하고 있었다라도 과연 어떠한 法理에 의하여 위의 委員會가 접근할 수 없었던 따라서 選舉가 實施될 수 없었던 北韓地域까지에도 妥當하는 憲法을 制定할 수 있는 지가 이미 지적한 바와 같이 疑問이다. 北韓地域에 進駐한 蘇聯軍當局의 妨害에 의하여든 그곳의 共產主義者들의 拒否에 의하여든, UN監視下의 위 選舉에 參加하지 아니한 北韓住民에 「代身하여 行動」한다는 것은 政治的 의미를 가질 뿐이지 法的으로는 成立될 수 없는 理論이라고 할 수 있을 것이기 때문이다.

概念上 憲法制定權力은 憲法秩序를 創設하는 治源的·自律的 權力이지만, 그러나 그것이 無所不爲 權力은 아니며, 그리하여 憲法制定權力도 일정한 制約에 服하지 않을 수 없다. 우선 憲法制定權力은 超國家的인 人間의 權利에 拘束되지 않을 수 없다. 동시에 그 權力을 行使함에 있어서 처한 地理的 및 歷史的 狀況에 의하여 制約받을 수 밖에 없다. 말할 것도 없이 大韓民國憲法을 制定한 憲法制定權力은 그 權力을 行使함에 있어서 그 당시에 주어진 地理的·歷史的 條件에 의하여 制約되지 않을 수 없었다고 하여야 할 것이 아닌가. 즉 위의 UN監視下의 選舉가 가능하였고 따라서 위의 UN監視韓國委員會가 UN總會의 決議에 쫓아 選舉監視 및 諮問이 가능했던 南韓地域이라고 하는 歷史的·地理的 條件의 制約下에서 그 權力行使가 가능했던 것이다. 이러한 점은 大韓民國政府가 UN總會에서 韓半島의 唯一合法政府로 承認받은 것이라고 알려진 1948년 12월 12일의 UN總會決議의 文言을 엄밀히 검토하여 보면 그곳에서도 들어난다고 믿는다. 總會는 「監視委員會의 監視와 協議가 가능했으며 全韓國國民의 絶對多數가 居住하는 地域의 韓國에 대한 有效한 支配와 管轄權을 가진 合法政府(大韓民國政府)가 樹立되었다는 것과 同政府는 同地域의 選舉人

들의 自由意思의 正當한 表現이었으며 臨時委員會가 監視를 行한 바 있는 選舉에 基礎를 두고 있으며, 나아가 이 (政府)가 韓國에 있어서의 唯一한 이러한 政府」임을 宣言하고 있는 것이다. 즉 이 宣言은 大韓民國政府야말로 UN監視下에 合法的인 節次를 밟아 樹立된 政府이며 그러한 政府로서는 韓國에 있어서 唯一의 政府(the only such Government in Korea)라는 의미의 宣言이지 韓半島全體에 有效한 支配와 管轄權을 미치는 唯一의 合法政府임을 선언한 것이라고 반드시 말할 수는 없는 것이다.

이러한 여러점에 비추어 憲法제3조 領土條項에 관한 通說的 見解의 기초가 된 命題, 즉 大韓民國憲法이 北韓地域을 당연히 포함한 全韓半島에 미친다는 命題는 우리 憲法의 效力의 範圍를 宣言한 法的 意味를 가진 憲法原理라기보다는 全韓半島에 그 正統合法性을 주장하는 政治的 宣言이라고 보는 것도 가능하다고 믿는다.<sup>31)</sup> 아무도 否認할 수 없는 愛國志士인 李承晚博士, 三一運動 이래의 正統性의 대변자인 上海臨時政府指導者, 그 밖의 많은 民族指導者들이 南韓地域에 운집하였다는 점, 南韓地域에서만 이 우리 民族의 自由스러운 政治的 意思決定에의 參與가 가능하였다는 점, 世界的 普遍性을 지닌 國際平和機構로서의 UN의 權威下에 大韓民國政府가 수립되었다는 점, 그리고 이와 비교하여 北韓地域에는 그곳 住民의 意思와는 상관없이 民族主義者는 물론 國內外的 赫赫한 社會主義者·共產主義者까지도 다 제쳐놓고 蘇聯이 앞장세운 金日成을 中心으로하는 蘇聯 傀儡 政府를 수립하였다는 사실등 大韓民國이 全韓半島에 걸쳐 그 正統合法性을 主張할 수 있는 道德的·政治的 根據를 충분히 지니고 있었다고 말할 수 있다. 그리하여 領土條項의 의미를 이같이 解釋할 때 西獨基本法 제23조, 제146조 및 前文에서 보는 것같은 明文은 없으나 해석상 이와 유사한 結果에 도달할 수 있는 여지가 있다고 생각한다. 다만 그렇더라도 憲法제3조 領土條項은 (1962년의 憲法 附則8條와 함께) 동시에 비록 1972년의 憲法 이래 도입된 平和的 統一條項들 (現行憲法제4조, 제66

31) 前掲 崔大權, 統一의 法的 問題, 26~30면.



조 3항, 제69조, 제72조, 제92조 등)이 없더라도 국민에게 그리고 특히 大統領 등 政府指導者들에게 南北統一을 實現시켜야 할 憲法的 義務를 분명하게 賦課한 規定이라고 믿는다.

그리하여 우리 憲法은 적극적으로는 大韓民國憲法이 全韓半島에 그 效力을 미치게 하여야 할 義務—이러한 義務는 위에서 본 바와 같이 東西獨에서처럼 北韓이 南韓에 合流하여 오는 統一을 이룩한다고 할 때에 實現될 수 있을 것이다—를 규정하고 있으나 소극적으로는 全韓半島에 걸친 憲法制定權力의 形成 및 行使가 可能토록 만들어 統一된 憲法秩序가 創設되고 이 憲法秩序에 따라 統一政府가 수립되어 大韓民國이 명예롭게 發展的으로 解消되게 할 義務도 포함시키고 있다고 믿는다. 왜냐하면 전술한 바와 같이 우리 憲法이 治源的으로 그 效力이 엄밀히는 南韓地域에 국한되는 것이기 때문에 全韓半島에 걸쳐 統一憲法의 制定을 위한 憲法制定權力이 形成되고 이 憲法制定權力의 行使에 의하여 統一憲法이 制定되었을 때에는 部分的 또는 下位的 秩序의 表現으로서의 大韓民國憲法의 發展的 解消에 의한 統一—이것은 平和的 統一임을 당연히 前提로 한다— 實現의 義務에 自由民主的 基本秩序에 反하는 內容의 統一이 아닐 것을 要求하는 限界가 포함되어 있음은 이미 언급한 바이다.

이상에서 보여주려고 한 것은 우리 憲法의 領土條項(제3조)과 平和的 統一條項(제4조등)에 대하여 좀 더 說得力있고 現實的(realistic)인 解釋을 시도함으로써 領土條項과 平和的 統一條項은 서로 矛盾되거나 衝突하는 것이 아니며, 領土條項은 결코 平和的 統一의 걸림돌이 아닐 뿐더러, 平和的 統一을 위하여 領土條項을 改正廢棄하여야 할 理由는 더욱이 없다는 점이다. 백번을 양보하여 領土條項이 平和的 統一에 걸림돌이 된다고 하자. 그렇더라도 全韓半島에 걸쳐 자기측이 正統合法性을 가진다고 주장하기로는 南韓의 憲法만이 그러한 것이 아님을 주의할 필요가 있다. 이미 지적한 바와 같은 北韓憲法은 現居住地에 상관없이 「노동자, 농민, 병사, 근로인텔리」에 의하여 구성되는 人民이 主體가 되는 人民主權을 표방함으로써 北韓政權의 全韓半島에 걸친 正統合法性을 主張하고 있는 것이다.

그리하여 平和의 統一에 걸림돌이 되는 것이니 廢棄되어야 한다는 主張을 하려면 北韓憲法의 關係條項(예컨데 제1조, 제5조, 제7조 등) 및 勞動黨規約에 대하여도 하여야 한다고 생각한다. 北韓憲法의 關係條項(특히 제5조) 및 勞動黨規約에 의하면 “平和的”이라는 수식어에도 불구하고 「南朝鮮의 解放」만이 要求되고 있기 때문이다. 그러한만큼 우리 憲法의 領土條項의 廢棄를 문제삼으려면 統一이나 한민족공동체 形成을 위한 南北韓間의 大妥結의 一環으로서 北韓憲法의 關係條項(예컨데 제5조, 제7조 등)과 함께 改正 또는 削除되어야 한다고 생각한다. 사실 現實的으로 우리의 最初(1948)의 憲法에서부터 지니고 있던 領土條項의 削除提議를 자기의 政綱政策의 하나로 과감히 들고나올 政黨이나 政治勢力이 과연 있을 지도 의문이지만 이 領土條項의 改正削除 主張은 南韓政府의 正統性 主張의 一方的 拋棄에 불과하게 된다. 나아가 民主主義의 前提條件인 立憲主義에 비추어 憲法은 守護되어야 한다는 것이 美德이다. 그리고 領土條項이라고 하여 달리 취급하여야 할 理由는 없다.

## V. 國家保安法과 統一

國家保安法이 統一을 願하는 愛國人士들의 입을 틀어막고 그들을 投獄하며 彈壓하는 道具에 지나지 않는다고 하면서 機會있을 때마다 國家保安法의 撤廢를 주장·요구하는 것이 北韓當局의 입버릇 같이 되어 있다. 그러한 北韓에 國家保安法과는 비교도 안되게 우리의 상상을 초월하는 惡法인 新刑法이 1975년 이래 존재하여 왔다는 사실이 최근에야 알려져<sup>32)</sup> 우리를 놀라게 하고 있다. 北韓이 우리의 國家保安法을 들먹일만한 立場이 아니라는 것이 바로 여지껏 숨겨온 新刑法에 확정적으로 드러나있기 때문이다. 반드시 國家保安法에 관한 北韓의 立場에 同調하여 主張하는 것은

32) 朝鮮日報, 1990년 8월 11일자; 東亞日報, 1990년 9월 14일자; 朝鮮日報, 1990년 9월 15일자의 社說과 解說記事 “北韓「新刑法」구체내용 알아보면”참조.

아닐지라도 國家保安法の 撤廢을 主張하는 목소리가 南韓社會에 많다. 그런가하면 憲法裁判所는 최근의 소위 限定合憲決定을 통하여 國家保安法 제7조의 讚揚·鼓舞·同調 등 罪가 體制顛覆 등의 「明白한 危險性」이 있는 경우에 適用되는 한 合憲이라는 決定을 내린 바 있다. 이제 國會가 國家保安法을 改正할 것이냐, 아예 廢棄할 것이냐,<sup>33)</sup> 아니면 그대로 둘 것이냐 하는 문제만 남은 셈이다. 그러한만큼 이러한 狀況下에 있는 國家保安法을 어떻게 評價할 것인가, 과연 統一論議의 걸림돌인가, 과연 改正 또는 廢棄되어야 하느냐, 가령 改正이나 廢棄立法이 提案되었을 때 이를 指導할 原理는 무엇이어야 하는가. 그리고 國家保安法에 대한 憲法裁判所의 限定合憲決定의 의미는 무엇인가.

國家保安法에 관한 이러한 問題點들을 고려함에 있어서야말로 우리는 感性的 論議에서 벗어나 現實的·理性的인 對話를 나누어야 한다고 믿는다. 솔직히 말하면 國家保安法이 過去의 獨裁政權 밑에서 政治的 彈壓의 道具로서 濫用되었던 것도 사실이다. 그러나 동시에 우리가 標榜하는 自由民主的 基本秩序나 合法政府를 그 破壞나 顛覆活動으로부터 守護하는데 寄與하여 왔다는 사실도 우리가 승인하지 않을 수 없는 것이다. 그러한만큼 國家保安法에 대하여 우리가 하여야 할 일은 解釋作用이나 立法(法改正)作用을 통하여 國家保安法이 濫用되는 일이 없이 오로지 政府나 體制의 守護를 위하여서만 쓰이도록 하는 일이라고 생각한다. 어떠한 나라나 社會라도 자기가 신봉하는 體制나 合法的으로 성립된 政府를 그 顛覆勢力으로부터 守護하려고 하지 아니하는 나라나 社會는 없다. 다만 소위 社會主義國家에 있어서의 社會主義(共產主義)體制와 달리 自由民主主義體制는 自己와 다른 政治的 信念에 대한 寬容을 즉 相對主義를 그 特徵으로 한다. 이것이 政治的 多元主義가 의미하는 바이기도 하다. 그리하여 自由民主主義體制는 (政府에 대한)反對의 自由를 또한 特徵으로 한다. 그러나

33) 廢棄하자는 主張으로 前揭 張明奉, 「한민족공동체 統一方案, 그 法的 體系化 研究」, 77~90면; 前揭 權寧星, “國家保安法, 왜 改廢를 미루는가” 등.

自由民主主義體制라고 하여 反對의 自由의 바탕이 되고 있는 自由民主主義體制 자체의 顛覆을 꾀하는 自由에까지 寬容을 베푸는 것은 아니다. 즉 體制의 敵에 대하여까지 寬容을 베풀어야 하는 것은 아니다. 여기에서 소위 敵과 同志의 區別에 必要하게 되는 것이다. 이에 비하여 소위 社會主義體制는 자기 體制의 優越性을 과신한 나머지 자기 體制를 支持·擁護하는 이외의 政治的 信念에 대한 寬容을 모르는 것이 그 特徵이다. 그리하여 社會主義體制는 絶對主義·一元主義로 흐르게 된다. 社會主義體制는 反對의 自由를 모를 뿐만 아니라 反對의 自由를 體制顛覆과 同一視한다.

國家保安法에 대하여 우리가 솔직히 긍정하여야 하는 것은 西洋의 民主主義와 비교하면 아직도 취약할 수 밖에 없는 우리나라에 있어서의 自由民主主義體制를 집요한 顛覆勢力들로부터 守護하는데 寄與하여 왔다는 事實이다. 다만 과거에 國家保安法이 自由民主主義體制下에서 당연히 保護되어야 할 言論의 自由, 反對의 自由를 抑壓하는 데에도 쓰여왔던 것이 사실이며 아직도 濫用의 여지가 있는 것도 事實이다. 그러나 過去의 濫用의 事實에 집착하여 國家保安法의 肯定的인 存在意義까지 저버려야 한다는 論理는 나오지 아니한다. 國家保安法의 自由民主主義體制 守護機能은 우리 憲法에 의하여 正當化될 수 있음은 물론이다. 解釋作用을 통하여 國家保安法의 合憲性을 肯定하면서 다만 그것이 濫用될 여지가 없게 한 것이 이번 憲法裁判所의 國家保安法에 대한 限定合憲決定의 취지라고 믿는다. 만약 國家保安法의 改正作業에 들어간다면 國會는 國家保安法이 自由民主主義體制·合法政府의 顛覆을 다스리는 일에만 限定하여 適用되도록 分明하게 規定하여야 하며 이 限界를 넘어 適用되는 일이 없도록 하는데 주의를 기울여야 한다고 생각한다. 만약 國家保安法을 廢棄하기로 決定한다고 하는 경우에는 후술하는 바와 같이 刑法上의 內亂 및 外患의 罪가 體制顛覆行爲도 다스릴 수 있게 規定되어 있는지의 여부를 分明히 한 다음에 廢棄하여야 한다고 생각한다.

그러면 國家保安法은 우리 憲法上 어떻게 正當化될 수 있는가? 결론적으로 이야기하면 國民의 自由나 權利의 侵害를 目的이나 內容으로 하는

立法은 어느 것이나 그것이 憲法 제37조2항의 테스트를 通過하지 못하면 合憲일 수 없다. 그러한 의미에서 國家保安法の 根據는 憲法 제37조2항 일 수 밖에 없으며 따라서 위의 領土條項을 國家保安法の 根據로 보는 見解<sup>34)</sup>는 잘못이라고 생각한다. 비록 領土의 守護를 위하여 하는 것이더라도 基本權의 侵害를 目的이나 內容으로 하는 立法이라면 憲法 제37조2항에 의하여 正當化될 때에 憲法에 合致하는 法律이 될 수 있는 것이지만 領土條項으로부터 合憲性的 根據가 도출될 수 있는 것은 아니다. 나아가 國家保安法은 領土의 守護를 目的으로 하는 立法이 아님을 주의할 필요가 있다. 이러한 점은 國家保安法 제2조의 「反國家團體」의 定義를 보면 分明하다. 「政府를 僭稱하거나 國家를 變亂할 것을 目的으로 하는 國內外的 結社 또는 集團」이라 하고 있는 것이 그것이다. 國家保安法은 自由民主主義體制와 合法政府의 守護를 위한 立法이며 그 限에서만 合憲일 수 있다는 것이 憲法裁判所의 決定의 취지이다. 北韓政權이 北韓에 세워진 政權이기 때문에 무조건 國家保安法上的 反政府團體가 되는 것이 아니고 過去의 實績(南韓의 合法政府와 體制를 顛覆하고 소위 南朝鮮解放을 實現하기 위하여 벌인 6·25南侵, 南派間諜, 各種의 對南테러, 폭과 및 顛覆活動, 땅굴굴착, 宣傳비방 및 방해공작 등)에 의하여 보여준 바와 北韓憲法의 關係條項 및 勞動黨規約이 宣言하고 있는 바에 의하여 分明해진 南韓의 政府 및 體制의 顛覆을 아직도 꾀하고 있는 團體이기 때문에 反國家團體인 것이다.<sup>35)</sup> 南韓과의 總理會談을 행하는 이 마당에서까지도 南韓政府의 實體를 인정하지 아니하고 어떻게하던지 南朝鮮解放을 위하여 機會를 利用하여 보려는 뜻을 北韓은 버리지 아니하고 있다. 大韓民國政府나 그 體制를 顛覆하려고 企圖하는 團體라면 國內外的 어떠한 團體이더라도 우리에게 反國家團體일 수 있으며 비록 北韓政權이라고 하더라도 眞正으로 平和

34) 前掲 張明奉, 韓人중공동체 統一方案—그 法的 體系化 研究, 60, 82, 89면; 前掲 權寧星, “國家保安法, 왜 改廢를 미루는가,” 188면 등.

35) 崔大權, “刑法의 解釋과 憲法의 效力,” 서울대학교 「法學」, 31권 1·2호, 212~213면(1990).

共存을 추구한다든지 하여 大韓民國政府나 그 體制의 顛覆을 꾀하지 아니하는 組織임을 實績이나 宣言등을 통하여 확실하게 보여준다면 이를 國家保安法上的 「反國家團體」라고 할 理由가 없을 것이다. 그리하여 가령 南北韓間에 진정으로 信賴關係가 구축되고 한민족공동체 統一方案에 따른 南北(體制)聯合을 形成하기에 이른다면 北韓當局을 「反國家團體」라고 하여야 할 理由는 더군다나 없을 것이다.

憲法 제37조 2 항에 의하면 國家安全保障·秩序維持 또는 公共福利를 위하여 꼭 必要한 경우에는 부득이한 最少限의 基本權의 侵害를 法律로 規定할 수 있으며 그 경우에도 自由나 權利의 本質的 內容은 侵害할 수 없다고 宣言하고 있다. 大韓民國政府나 그 體制를 顛覆活動으로부터 保護하여야 할 必要性이 國家安全保障·秩序維持 또는 公共福利의 必要性에 포섭되는 것임은 의문의 여지가 없다. 문제가 되는 것은 아무리 基本權制限의 必要性이 있더라도 부득이한 最少限에 그쳐야지 그 以上이어서는 안된다는 것이다. 이것은 말할 것도 없이 國民의 基本權을 最大限으로 保護하려는 法理를 宣言한 것임은 물론이다. 그러한만큼 憲法 제37조 2 항을 適用함에 있어서는 國家安全保障·秩序維持 또는 公共福利라고 하는 利益과 基本權保護라고 하는 利益사이의 比較衡量的 문제가 介在되어 있는 것이다. 즉 어디에서 線을 긋는 것이 적절한 兩利益의 比較衡量이나 하는 것이 문제이다. 國家保安法 제 7 조와 관련하여 이야기하면 너그럽게 이해한 反國家團體나 그 構成員 또는 指令을 받은 者의 活動을 讚揚·鼓舞 또는 이에 同調하는 一切의 行爲가 이에 해당하는 것이 아니고 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 危害를 줄 「明白한 危險性」이 있는 경우에만 그러하다는 것이 憲法裁判所의 見解이다. 이 見解에 대하여 필자가 評釋을 행한 다른 글<sup>36)</sup>에서 이미 지적한 바와 같이 「明白한 危險性」이라는 基準 자체도 막연한 表現이어서 恣意的 解釋을 가능케 할 여지가 있는 것이고 보면 좀 더 具體的인 基準을 제시할 必要性이 있

36) 前掲 崔大權, “刑法の 解釋과 憲法の 效力,” 209~221면.

다. 그리하여 필자는 反國家團體의 大韓民國政府나 自由民主主義體制 顛覆活動의 一環으로서의 또는 이에 呼應하여 행하는 讚揚·鼓舞 또는 同調 등 行爲가 國家保安法 제 7 조의 禁止對象이 된다고 보고 있다.<sup>37)</sup> 이러한 解釋은 言論의 自由를 포함한 基本權은 最大限으로 保障되어야 한다는 憲法上的 命題, 그리고 刑法은 原則적으로 行爲를 對象으로 한다는 命題에 모두 맞는 解釋이라고 믿는다. 이리하여 北韓政府當局과 協議 또는 接觸하는 行爲 모두가 그리고 北韓住民과 만나 協議하고 혹은 接觸하는 行爲 모두가 國家保安法 제 7 조의 構成要件에 해당하는 것이 아니고 反國家團體인 北韓政權의 政府·體制顛覆活動의 一環으로서의 또는 이에 呼應하여 행하는 同調 등의 行爲-危險性이 아니라 行爲-가 이에 해당하는 것이라고 보는 것이다.

國家保安法에 대하여 憲法の 뜻에 맞는 이같은 嚴格解釋을 행하는 한 國家保安法은 合憲法律일 뿐만 아니라 自由民主主義體制를 守護하기 위하여 必要한 立法이기도 하다. 그러므로 이러한 嚴格한 解釋에 충실하는 한 國家保安法은 결코 統一論議의 걸림돌이 아니다. 그리고 南北交流協力에 관한 法律(1990년 8월 1일)이 豫定하고 있는 北韓과의 交流·協力 등의 行爲는 이 法律에 의하여 國家保安法이 失效된 것이나 다름없기 때문이 아니고 처음부터 國家保安法上的 構成要件에 해당되지 아니하기 때문에 犯罪가 되지 아니하는 것이다. 왜냐하면 國家保安法은 反國家團體의 體制·政府顛覆活動의 一環으로서 또는 이에 呼應하여 하는 接觸 등 行爲를 금지하는 法律이라고 하여야 하기 때문이다. 만약 改正輿論에 따라 國家保安法을 改正한다고 하는 경우에는 恣意的 解釋이 불가능하도록 이곳에서 밝힌 原則 내지 基準에 따라 法條文을 다듬어야 한다고 생각한다. 그리고 이러한 改正作業에 있어서는 刑法上的 內亂·外患罪와 國家保安法條項과의 相互關係를 分明하게 짚고 넘어가야 한다고 믿는다. 刑法上的 內亂罪·外患罪의 構成要件이 憲法合致的으로 解釋한 國家保安法의 構成要

37) 前掲 崔大權, “刑法의 解釋과 憲法の 效力,” 212~216면.

件을 모두 포섭하여 國家保安法 없이도 大韓民國政府 및 體制를 그 顛覆活動으로부터 守護할 수 있다면 國家保安法은 참으로 不必要한 立法이라고 할 것이다.



# 統一指向的 南北韓 關係의 法理論 研究

柳 炳 華

(高麗大 教授)

- I. 統一指向的 南北交流를 위한 法的 基本關係 定立 및 法的 整備
  - 1. 韓國休戰協定體制의 國際法 的 分析
  - 2. 韓國 UN軍司令部의 解體에 關한 南北韓의 見解와 올바른 法的 解釋
  - 3. 分斷韓國의 法的 地位
  - 4. 統一指向的 南北交流를 위한 基本協定의 定立 및 南北韓 의 法令整備
- II. 南北韓 紛爭解決制度의 마련과 運營
  - 1. 南北韓 紛爭解決制度의 確立
  - 2. 南北韓 紛爭解決制度의 運營

## I. 統一指向的 南北交流를 위한 法的 基本關係 定立 및 法的 整備

### 1. 韓國休戰協定體制의 國際法的 分析

#### 가. 問題의 內容

남북한의 교류를 시작하기전에 늘 언론이나 남북 당사자간의 주장을 통

하여 가장 많이 논란이 되는 법적 문제중의 하나는 韓國休戰協定體制의 법적 해석과 그에 대한 법적 정비문제다. 예컨대 현재의 休戰協定體制가 전쟁을 아직 종결짓지 못한 비정상적 상태이므로 이를 정상화하기 위하여 平和協定을 체결해야 한다는 견해, 남북간에 평화를 법적으로 정착시키기 위하여 不可侵協定을 체결해야 한다는 주장, 남북은 두개의 국가가 아니므로 不可侵宣言을 해야 한다는 견해, 休戰協定의 실질 당사자끼리 먼저 회담을 하여 정상화시켜야 한다는 견해 등 많은 것이 韓國休戰協定體制의 법적 견해와 연결되어 있다. 그러므로 좋든 싫든 한국휴전협정의 법적 성격과 그 당사자 문제를 간단히 정리하는 것은 남북한 교류의 모든 법적 문제를 다루기 위한 선결문제다.

남북한 교류와 관련된 법적 문제로서의 韓國休戰協定問題는 대체로 두 가지여서 하나는 韓國休戰協定과 韓國戰爭의 종료문제이고, 다른 하나는 한국휴전협정과 한국의 법적 관계문제, 다시말해서 한국은 한국휴전협정의 당사자인가, 아니면 무엇인가 하는 문제이다. 그러므로 여기서는 남북 교류를 위한 法的 基本關係의 定立을 위하여 이 두가지 문제를 간단히 정리하여 보겠다.

#### 나. 韓國休戰協定과 韓國戰爭의 終了

##### (1) 休戰協定 性格의 時代的 變遷

원래 休戰協定의 고전적 견해에 의하면 戰爭行爲의 일시적 중단을 내용으로 하는 軍事協定이다. 어원적으로도 休戰協定이라는 *armistice*는 라틴어 *arma*(무기)와 *interstitium*(틈, 사이)의 합성어로 절대적인 武力行爲의 一時的 中斷을 의미하였다.<sup>1)</sup> 실제로 제2차대전 이전의 國際法이나

1) M. Sibert, "L'Armistice", *Revue General du Droit International Public*, tome VII, Paris, 1933, p. 657; S. Levie, "Nature and Scope of the Armistice Agreement," *AJIL*, vol. 50, No. 4, October 1956, p. 881; Lyou, Byung-Hwa, *Peace and Unification in Korea and International Law*, Occasional Papers, School of Law, University of Maryland, 1986, p. 36.

여러나라 군대의 戰時規範도 이러한 고전적 休戰協定 개념에 기초하여 규정되어 있었다. 구체적으로 1907년 육전법규 및 관습에 관한 Hague협약(IV) 부속규칙 36조에 의하면 休戰協定이란 교전 당사자들 사이의 상호합의에 의하여 군사작전을 중단하는 것이며 기간이 규정되지 않은 경우에는 휴전협정에 따라 상대방에 예고하는 조건하에서 언제나 軍事作戰을 재개할 수 있다. (An armistice suspends military operations by mutual agreement between the belligerent parties, and that if its duration is not defined, the belligerent parties may resume operations at any time, provided always that the enemy is warned within the time agreed upon, in accordance with terms of the armistice)<sup>2)</sup>

이러한 고전적 休戰協定 개념에 의하면 휴전협정만으로는 전쟁이 종료하는 것이 아니고 전쟁을 종료시키기 위하여는 별도로 平和協定을 체결하여 하는 것으로 되어 있었다. 平和條約(Treaty of Peace) 내지 평화협정은 합의에 의하여 전쟁원인을 해결함으로써 전쟁을 법적으로나 사실적으로나 모두 종료시키는 것이다. 다시말해서 古典的 概念에 의하면 휴전협정은 전쟁원인을 해결하지 않는다는 점과 전쟁을 법적으로 종료시키지 않고 단지 중단한다는 점에서 平和條約과 다르다. 과거에는 休戰協定을 체결하고 나서 보통 가까운 기간내에 平和條約을 체결하여 전쟁을 법적으로나 사실적으로나 종료시키는 것이 일반적이었다.<sup>3)</sup>

그러나 제2차대전후 國際社會의 興件變化에 따라 휴전협정의 법적 성격도 본질적으로 변천하였다. 국제사회의 여건변천이란 국제사회가 미국·소련 양대진영으로 분열되어 대부분 國際紛爭에 이들 강대국들이 개입됨에 따라 교전당사자중 어느쪽도 상대방을 완전히 압도하는 경우가 별로 없게 되었다. 그러므로 戰爭原因의 합의에 의한 해결은 거의 기대할 수 없게 되고 결국은 오랜기간 해결없는 전쟁에 시달리다 지쳐서 교전당사자들이

2) A. Roberts and R. Guelff, Documents on the Laws of War, 2nd ed., London : Oxford University Press, 1989, p. 55.

3) 柳炳華, 國際法Ⅱ, 진성사, 1990, pp. 715~718.

戰爭行爲를 포기하게 되었다. 이와같이 제2차대전 후에는 휴전협정이 단순한 전쟁의 임시 중단이 아니라 전쟁행위 자체의 영구적 포기이다. 다만 平和條約과 달라서 전쟁원인 그 자체를 합의에 의하여 해결하지 못했다는 점에서 평화조약과는 다르다. 실제로 현대적 休戰協定에는 전쟁의 재발을 막기위한 非武裝地帶(demilitarized zone)설치, 군비제한과 그 감시제도등 여러가지 장치를 마련하고 있다. 이와같이 현대적 의미의 휴전협정은 전쟁원인의 해결없이 전쟁의 포기에 따라 戰爭行爲를 영구히 포기함으로써 전쟁을 종료시킨다. 실제로 일정한 기간이 경과함에 따라 특별한 平和條約없이도 교전당사자들 사이에 正常關係가 회복된다. 구체적 실례를 보아도 제2차대전후, 休戰協定이 체결되고 나서 平和條約이 체결되는 예는 극히 예외에 속한다. 1979년 이스라엘과 이집트간의 평화협정등 몇가지 경우만이 있을 뿐이다. 그러므로 이러한 현실에 기초하여 현대적 의미의 休戰協定은 平和協定없이도 실제로 전쟁을 종료시킨다는 것이 대부분 국제법학자들의 견해다.<sup>4)</sup>

## (2) 韓國休戰協定과 戰爭의 終了問題

앞에서 현대적 휴전협정의 법적 성격에 의하면 休戰協定으로 그 전쟁은 戰爭原因의 해결없이 실제로 종료한다고 하였다. 그러면 1953년 한국휴전협정은 어떠한가를 한국휴전협정의 규정내용에 의하여 분석하여 볼 필요가 있다.

1953년 한국휴전협정은 전문(preamble), 5개조문(63개 항목)과 2개의 附屬文書로 구성되어 있다. 먼저 韓國休戰協定의 전문에 의하면 그 목적에서 한국전쟁의 종료를 분명히 표시하고 있다. “쌍방의 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국(무력) 충돌을 정지시키기 위하여 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서 적대행위와 일체의 무력행위의 완전한 종료

4) Ibid., p. 718 : Levie, supra note 1, p. 135 : Julius Stone, Legal Controls of International Conflict, New York and London, 1973, p. 644 : J.G. Starke, Introduction to International Law, London, 1984, p. 546.

를 보장하는 휴전을 확립할 목적으로 …”(the Commanders of both sides… in the interest of the Korean conflict… and with the objective of establishing an armistice which will insure a complete cessation of hostilities and of all acts armed forces in Korea… do individually, collectively, and mutually agree to accept and to be bound and governed by the conditions and terms of armistice…) <sup>5)</sup> 그 다음에 1953년 韓國休戰協定 제1조에서는 전쟁의 종료와 함께 그 재발을 방지하기 위한 軍事分界線과 非武裝地帶(demilitarized zone)를 규정한다. 이러한 군사분계선은 휴전당시의 양측 군대의 접촉선을 기초로 설정하였고 비무장지대는 군사분계선에서 양측이 2km씩 물러서서 설정하였다. 그리고 이러한 非武裝地帶에서나 그를 향해서는 어떠한 적대행위도 할 수 없고, 또한 軍事停戰委員會의 허가를 받은 사람이 아니면 어떤 군인이나 민간인도 이지역에 들어 올 수 없다. 그뿐 아니라 제2조에서는 휴전을 시행하고 무력충돌의 재발을 막기위한 구체적 조치들을 규정하고 있다. 다시 말해서 休戰協定이 제대로 시행되고 준수되는지에 대한 監視制度, 전쟁을 실제로 억제하기 위한 軍備制限措置등이 매우 상세하고 실제적으로 규정되어 있다. <sup>6)</sup>

물론, 韓國休戰協定 제4조에서 전쟁원인을 합의에 의하여 해결할 수 있는 政治會談을 규정하고 있고, 이 규정에 의하여 실제로 1954. 4. 26-6. 15간 Geneva 정치회담이 개최되었으나 전쟁원인의 해결전망은 전혀 없이 실패로 끝나고 말았으며 그후 40년 가까이 지났다. 실제로 休戰協定만으로 평화를 보장하려는 의도를 가지고 있었다. <sup>7)</sup>

결론적으로 현대 休戰協定의 法的 性格에 의하면 휴전협정만으로 전쟁은 종료한다는 것이 국제법학자의 이론이며 국제관행이고 한국의 휴전협

5) 1953년 한국휴전협정 前文.

6) 한국휴전협정 제1조.

7) U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States, vol. XV, Korea and China, part one, p. 598.

정은 특히 이러한 休戰協定의 대표적 예로서 휴전협정 규정에서 전쟁의 포기와 종료를 규정한 다음 비무장지대나 군비제한 기타 전쟁의 재발을 방지하는 여러가지 조치를 세밀하게 마련하였다. 또한 그후 40년 가까운 세월이 큰 무력의 재발없이 지나갔다. 이제 전쟁이 다시 일어날 가능성은 점점 희박해지지만 만일 전쟁이 다시 일어난다면 1950년 전쟁의 계속이라고 생각하는 사람은 없다. 그것은 틀림없이 새로운 전쟁이다. 법이란 항상 현실에 적응하는 것이지, 시대에 뒤진 법에 현실이 적응하는 일은 없다. 그러므로 1950년 韓國戰爭은 1953년 韓國休戰協定으로 종료하였고 한국휴전협정은 무력행위의 재발을 방지하는 중요한 법적 도구이다.

#### 다. 韓國休戰協定과 韓國의 法的 關係

##### (1) 韓國休戰協定의 外見上 問題點 및 韓國의 同意와 參與

1953년 韓國休戰協定의 표제나 전문에 보면 UN군 사령관을 한쪽 당사자로 하고, 인민군사령관과 중공군 사령관을 다른 당사자로 하여 休戰協定을 체결하였으며, 또한 휴전협정 끝에는 UN군 사령관과 인민군 및 중공군 사령관의 서명만이 있다. 그러므로 휴전협정의 현대적 체결방식이나 그 법적 조예가 없는 사람들은 일견하여 한국은 韓國休戰協定의 當事者가 아니라고 하며 실제로 북한은 한국이 휴전협정의 당사자가 아니라면서 미국과 전쟁을 마무리짓기 위하여 平和協定을 체결하고 한국과는 不可侵協定 내지 不可侵宣言을 하겠다고 주장하여 왔다. 그러나 이러한 주장은 휴전협정이 전쟁을 실제로 종료시킨다는 휴전협정의 현대적 법적 성격에서 보아도 타당하지 않고 또한 한국의 참여없이 韓國休戰協定의 체결이나 이행이 어렵다는 현실성에서 보아도 문제가 있다.

韓國分斷에 대하여 한국인 모두는 매우 거부적이었고 특히 막대한 희생을 치른 보람도 없이 UN군측이 공산측과 휴전을 추진하자 한국민이나 한국정부가 강력히 반대하였음에도 불구하고 UN군측의 휴전의도가 확고하고 미국등의 군사적, 경제적 지원을 약속하면서 끈질기게 설득하자 결국 한국이 이에 동의하고 실제로 휴전에 참여하여 온 것도 또한 확실한

사실이다. 그러면 휴전협정의 외견상 당사자와 이러한 현실을 어떻게 법적으로 조화시킬 것인가? 이러한 문제는 休戰協定의 現代的 締結方式에 따라 한국 휴전협정의 체결과정을 분석하여 올바른 법적 해석을 하면 해결될 것으로 보인다.

## (2) 休戰協定의 現代的 締結方式 : 聯合軍理論

두개의 世界大戰은 거의 모든 국가들이 직접, 간접으로 전쟁에 관련되었다는 점에서 과거의 전쟁과 다른 특성을 보인다. 이와같이 많은 국가들이 전쟁에 참여하여도 전쟁의 성격상 자연히 두개의 그룹으로 갈리어 전쟁행위를 전개하게 된다. 그러므로 戰爭行爲를 종료하는 休戰協定을 교섭, 체결하는 과정에서도 두개의 그룹으로 구분하여 수행한다. 이러한 교섭, 체결을 모든 國家代表가 다 참여하여 수행한다는 것은 매우 번거롭고 복잡하기 때문에 실제로 대표를 선정하여 수행하고, 각 그룹의 내부의견은 별도의 교섭과 회합을 통하여 조정하여 가는 것이 관례가 되었다. 이와 같이 다수의 교전자들이 두개의 그룹으로 나누어, 각 그룹간의 내부적인 합의(internal agreement)를 통해 대표를 선정하고 대표자로 하여금 休戰協定을 交渉締結하는 것이 휴전협정체결의 현대적 방식이다. 그리고 聯合軍(coalition army)을 형성하는 대표가 內部的 合意에 따라 휴전협정을 체결하면 그 연합군을 구성하는 모든 국가들은 당연히 그 휴전협정의 당사자가 된다. 이러한 휴전협정 체결의 聯合軍 原理 (principle of coalition army) 는 두개의 세계대전 이후 보편적으로 확산되었다. 구체적으로 제1차대전을 종결하는 여러 休戰協定들이 이러한 연합군 이론에 따라 체결되었다. 예컨대 1981. 11. 3 연합군과 오스트리아·헝가리 휴전협정은 연합군측 대표인 이탈리아의 Badoglio 사령관과 오스트리아·헝가리의 Webnau 사령관간에 체결되었으나 이탈리아 뿐 아니라 미국, 프랑스, 영국등 모든 연합군 구성국들이 당사자가 되었다. 또한 제2차대전을 종결하는 여러 休戰協定들도 같은 방식으로 체결되었다. 예컨대 연합군과 이탈리아의 휴전협정은 연합군측의 Eisenhower 사령관과 이탈리아의 Bad-

oglio 사령관이 서명하였으나 연합군을 구성하는 미국, 영국등이 모두 당사자가 되었다.<sup>8)</sup>

### (3) 韓國休戰協定과 聯合軍理論의 適用

한국휴전협정의 체결도 위에서 말한 聯合軍(coalition army)理論을 적용할 수 있다. 우선 한국전쟁에 참여한 여러 교전자들은 UN군 사령부측과 공산측이라는 2개의 그룹으로 구분된다. 共產側은 북한군과 중공군으로 구성되고, UN군 사령부측은 UN군과 한국군으로 구성된다. 한국전쟁에 참여한 한국군은 정확히 말해서 UN군의 일원이라기 보다는 UN군과 연합군을 이루고 있었다. 첫째 한국은 UN군이 결성되기 전에 이미 북한의 공격을 막기 위하여 전쟁에 참여하였다. 또한 한국은 UN安保理事會決議에 의하여 참여한 것이 아니다. 한국은 UN의 회원국도 아니며, UN안보이사회결의가 있기 전부터 북한의 不法侵略에 대하여 그 생존을 위하여 전쟁을 하였다. 다른 나라들이 UN안보이사회결의에 의하여 북한의 불법침략을 막고 평화를 회복하기 위하여 그 군대의 일부를 보내, UN군을 결성하자, 한국의 대통령은 작전의 효율을 도모하기 위하여 한국군의 作戰指揮權을 UN군 사령관에게 이양, 단일지휘체제를 마련한 것이다. 그러므로 UN군과 한국군은 연합군을 형성하였다고 보는 것이 정확하다.<sup>9)</sup>

이와같이 한국군과 UN군이 연합군을 형성한 다음, 休戰協定을 교섭하여 체결하였다. 한국정부와 한국국민들은 막대한 희생을 치룬 보람도 없이 분단을 해결함이 없이 다시 휴전하는 것에 반대한 것은 당연한 일이다. 그러나 일반적으로 한국이 休戰에 반대한 사실을 너무 강조한 나머지 나중에 한국정부가 휴전에 동의하고 참여한 사실을 간과하는 경향이 있다. 그러나 이것은 매우 잘못이다. 그당시 진행사실을 정확히 분석하면 한

8) U.S. Department of State, Treaties and Other International Agreements of the U.S.A., 1776~1949 vol. 2, Charles Bevans, pp. 1~8, 769~784 : Clive Parry, Consolidated Treaties Series 1918~1919, VOL. 224, New York : Oceana, pp. 169~171, 286~299.

9) Lyou, Byung-Hwa, supra note 1, pp. 58~61.



국은 미국정부의 끈질긴 설득에 따라 군사 및 경제적 지원등을 조건으로 휴전에 동의하고 휴전에 참여하였으며 그후 40년 가까이 休戰協定을 수행하는 책임을 분담하여 온 것은 너무나 잘 알려진 사실이다. 좀더 구체적으로 1953년 6월 미국은 Robertson 차관보를 대통령 특사로 파견하여 2주간이나 한국정부를 설득하였다. 미국은 韓美防衛條約의 체결, 군사적 지원, 경제적 지원 등을 제공하기로 하고 한국으로 하여금 휴전에 동의하고 이에 참여하도록 강력히 요청하였으며 한국은 마침내 동의하고 이에 참여하였다. 이러한 사실은 1953. 7. 11 한국의 이승만 대통령과 미국의 Robertson 특사간에 교섭, 합의된 한미 공동성명에 잘 나타나 있다 : "During the past two weeks we have had many frank and cordial exchanges of views which have emphasized the deep friendship existing between the Republic of Korea and the United States and have gone far toward achieving mutual understanding of the troubled questions which have arisen in connection with arrangements for an armistice..."<sup>10)</sup>

이러한 한국과 미국간의 휴전에 대한 합의는 그후 여러 문서에 나타나 있다. 예컨대 1953. 7. 24 이승만 대통령이 미국 국무장관에 보낸 서한, 1953. 7. 27 이승만 대통령이 Eisenhower 미국 대통령에게 보낸 서한에는 매우 구체적으로 그 내용이 들어 있다.<sup>11)</sup> 더구나 북한측도 한국의 반공포로 석방이후 한국의 동의나 참여없이 休戰協定에 서명할 수 없다고 주장하였으며, 1953. 7. 11 한미 공동성명내용을 미국의 교섭실무대표인 Harrison이 공산측 대표인 남일에게 알려주고 한국의 동의 보장을 확인시킨 다음에야 休戰協定의 체결절차가 다시 진행되었다.<sup>12)</sup>

이와같이 韓國休戰協定의 체결과정을 분석하여 보면 분명히 한국과

10) Korean Ministry of Foreign Affairs, Documents on Korea-United States 1943~1971, p. 85.

11) U.S. Department of States, Foreign Relations of the United States, 1952~1954, Korea, vol XV, pp. 1368~1373.

12) Ibid., p. 1378.

UN군은 연합군을 형성하였고 한국과 UN군측의 내부 합의에 따라 UN군측 대표가 한국휴전협정을 교섭, 서명하였다. 그러므로 한국은 제1차대전이나 제2차대전시 체결된 연합군 관계 휴전협정들에서 보는 바와 같이 연합군의 구성국으로 연합군의 대표인 Mark Clark 사령관을 통하여 한국휴전협정 체결에 참여하였다. 그러므로 연합군관계 이론에 따라 한국은 당연히 韓國休戰協定の 當事者이다.<sup>13)</sup>

## 2. 韓國 UN軍司令部의 解體에 관한 南北韓의 見解와 올바른 法的 解釋

### 가. UN軍 司令部의 現況과 南北交流와의 法的 關係

#### (1) UN軍 司令部의 現況과 問題點

1950. 6. 25 북한의 不法南侵으로 한국이 위기를 맞자, 미국의 주도하에 UN 안보이사회는 결의 83과 84를 채택하여 북한을 응징하고 이 지역의 평화와 안전을 회복하기 위하여 UN군 사령부를 설치, 운영하였다. 그러므로 UN군 사령부의 기능은 불법침략에 대한 무력적 강제조치를 위한 군사작전이었다. 그리고 이러한 UN군 사령부는 16개국 군대로 구성되었으며 병력이 가장 많을 때는 70여 만명이나 되었다.

그러나 1953. 7. 27 韓國休戰協定이 성립하자 UN군은 곧 철수하기 시작하여 2년이내에 병력의 2/3가 한국을 떠나, 본국으로 돌아갔다. 이러한 철수는 그 후에도 계속되어 이미 1970년대 초에 거의 완료하였다. 1975년 UN총회에서 미국 대표인 Moynihan은 UN군 사령부가 사실상 해체되었음을 공식적으로 시인하였다 : “오늘날 UN군 사령부는 UN군 사령부의 休戰協定 이행을 위하여 직접 관련된 군병력만을 포함하고 있다. (한국인이 아닌)외국인은 300명 미만이 있을 뿐이다. 이들중 대부분은 UN군 사령부 자체의 간부로 배속된 미군들이며 나머지는 행사를 위한 사령부의 의장대(honor guards)이다. 한국에 주둔하는 미군은 1954년 한미상호방

13) Lyou, Byung-Hwa, supra note 1, pp. 63~66.

위조약에 따라 근무하는 것으로 UN군 사령부의 소속이 아니다."<sup>14)</sup>

이와같이 1950년 安保理事會決議 83, 84에 의하여 설립된 전투부대로서의 UN군 사령부는 사실상 존재하지 않는다. 미군이 겸임하는 사령부 간부와 의장대를 포함해서 모두 300명밖에 안되는 비전투병력을 가지고 UN군 사령부를 논의하는 것 자체가 매우 이상하게 보일 것이다. 그러면 실제로는 존재하지 않는 형식적 UN군 사령부의 존재를 놓고 무엇때문에 그 解體問題를 심각하게 생각하고 논란을 전개한 것인가? 그것은 休戰協定の 당사자 문제와 관련하여 그릇된 해석을 전제로 UN군 사령부의 존재가 휴전과 안보체제 유지의 필수적 요인으로 생각하기 때문이다. 또한 이러한 해석을 전제로 南北交流와 南北基本關係의 수립을 논의함에 있어서 UN군 사령부의 존립을 놓고 남북한간에 심각한 의견대립을 보여 온 것도 검토해 볼 일이다. 그러므로 여기서는 먼저 남북교류의 法的 制度를 수립함에 있어서 UN군 사령부 해체문제가 어떠한 법적 관계가 있는지 살펴보고 이어서 UN군 사령부 해체에 관한 南北間의 見解를 비교 검토하고 마지막으로 올바른 견해를 정립하여 보겠다.

## (2) UN軍 司令部와 南北交流의 法的 關係

韓國休戰協定の 당사자 문제와 관련, 한국이 당사자가 아니라고 생각하는 북한은 동시에 UN군 사령부를 미군사령부의 위장된 형태로 생각하면서 먼저 미국과의 平和條約을 통해 정상화하고 남북간의 불가침협정 내지 선언을 통해 전쟁상태를 정상상태로 바꾼다는 것이다. 이에 비하여 한국은 UN군 사령부의 법적 지위에 관한 명확한 견해를 표시하지 않고 적어도 休戰協定을 유지하고 그 운영을 위하여는 필수적 수단으로 생각하는 것 같다.

그러므로 休戰과 安保體制의 維持를 위하여 적당한 기구로 대체할 것을 주장하여 왔다. 남북한은 이러한 견해를 가지고 있기 때문에 남북교류나 그 기본관계를 정상화함에 있어서도 상당히 다른 견해를 보이고 있다. 북한은 UN군 사령부의 해체와 함께, 북한과 미국간의 關係正常化를 위한

14) UN Document A/C. 1 PV1065, October 23, 1975.

교섭 및 평화조약의 체결을 요구하고 남한에 대하여는 불가침협정 내지 불가침선언의 교섭을 요구하여 왔다. 그러므로 남북교류의 法的 體制를 연구함에 있어서 UN군 사령부의 법적 문제도 아울러 검토해야 할 문제이다.

#### 나. UN軍 司令部 및 그 解體에 관한 南北韓의 見解

##### (1) 北韓의 見解

UN군 사령부와 그 해체가 법적으로 어떠한 의미를 가지는가에 관한 北韓의 견해는 북한이 남북한문제에 관련하여 UN에 제출한 각종 문헌에 나타나 있다. 예컨대 1975년 제30차 UN총회에 북한이 韓國問題와 관련하여 제출한 Memorandum에서 북한은 UN군 사령부가 한국 휴전협정의 서명자이기 때문에 UN군 사령부가 해체되면 휴전협정도 더 이상 존재하지 않는다는 것이다. 또한 북한에 의하면 休戰協定은 두 교전자간의 불안정한 상태인 잠정적 정전이기 때문에 정상화를 위하여는 平和協定으로 대체하여야 한다. 특히 북한에 의하면 현재 한국에 있는 UN군은 실제로 미군이기 때문에 휴전협정의 실질 당사자는 미국과 북한이라는 것이 북한의 주장이다.<sup>15)</sup>

이러한 북한의 견해는 여러가지로 잘못되어 있다. 우선 북한은 휴전협정의 現代的 法概念을 전혀 파악하지 못하고 있어 평화조약이 체결되어야 전쟁이 종료하는 것으로 잘못 생각하고 있다. 또한 UN군 사령부는 UN안보이사회 산하에 있는 補助機關(subsidiary organ)에 불과하고 법인격이 없기 때문에 조약이나 휴전협정의 당사자가 될 수 없다. 그러므로 UN군 사령부가 해체되면 휴전협정이 소멸되는 것으로 보는 견해는 매우 잘못된 것이다. 특히 앞에서 연합군이론에 의하면 한국이 한국휴전협정의 당사자라는 것이 확실하기 때문에 이러한 북한의 주장은 여러가지 관점에서 그릇된 견해이다.

15) UN Document A/C. 1/1054, 24 September 23, 1975.

## (2) 韓國의 見解

UN군 사령부의 법적 지위에 관한 한국의 입장은 모호하다. 한국 및 지국들이 UN에 제출한 여러 문서에 의하면 한국은 UN군 사령부가 적어도 1953년 휴전협정을 이행하기 위한 필수적 도구라고 생각하는 것 같다. 또한 한국도 스스로가 韓國休戰協定の 當事者가 아니라고 생각하는 것 같다. 한국의 정확한 입장은 확인하기 어려우나 위의 입장은 한국 외무장관의 성명이나 UN에 제출한 문서에 의하여 대체로 확인된다.<sup>16)</sup>

그러나 한국의 이러한 견해는 옳지 않다. 앞에서 상세히 논증한 바와 같이 한국은 분명히 聯合軍理論에 따라 한국휴전협정의 당사자이며 UN군 사령부는 UN의 보조기관에 불과하기 때문에 해체되어도 韓國休戰協定 維持에 큰 영향이 없다. 또한 나중에 설명하는 바와 같이 UN군 사령부는 사실상 해체되었으며 UN도 사실상 한국 문제에서 손을 떼지 오래기 때문에 이러한 한국의 견해는 현실과는 상당히 거리가 있다.<sup>17)</sup>

## (3) UNCURK의 解體와 UN軍 司令部 問題

한국통일 및 부흥을 위한 UN기구인 UNCURK (United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)는 1950. 9. 15 인천상륙작전의 성공이후 한국의 통일이 가시화하자 한국의 통일 및 전후복구를 구체적으로 추진하기 위하여 1950. 10. 7에 설립한 UN補助機關이다. 그러나 중공군의 개입으로 이러한 낙관과는 달리 전세가 악화하여 결국 한국의 통일없이 휴전이 성립하였다. 그후 UNCURK는 한국의 戰後復舊를 위하여 많은 기여를 하였으나 統一問題는 1954년 Geneva정치회담이 실패로 끝난 다음 논의조차 이루어 지지 않았다. 더구나 북한측은 전쟁이 끝나자마자 UNCURK의 해체를 주장하여 왔다. 처음에는 이러한 주장이 거의 의미가 없었으나 1960년대 이후 수많은 신생

16) UN Document S/11737, 27 June 1975 : Korean Ministry of Foreign Affairs, The Question of Korea at the 30th Session of the U.N. General Assembly, vol. 1, pp. 198~200.

17) 柳炳華, 國際法Ⅱ, 진성사, 1990, pp. 591~593.

국이 식민지에서 해방되어 나오고, 70년대에 중국이 UN에서 대만을 대체함에 따라 UN이 구조적 변천을 겪게 되자, UN에 대한 미국의 영향력 감소와 제3세계의 부상에 따라 UN은 더이상 韓國問題를 해결할 능력도 없고 또 그럴 여건도 아니었다. 한국은 이러한 UN의 구조변천에 대응하여 UNCURK 해체에 동의하였으며 UN총회는 1973. 11. 28 표결없이 총의(Consensus)에 의한 성명(Statement)을 채택, UNCURK를 해체하고 한국문제 해결을 직접 당사자들에게 맡겼다.<sup>18)</sup>

이와같은 UNCURK의 해체는 UNCURK의 목적과 기능에 비추어 불필요가 있다. UNCURK의 目的과 機能은 한국의 통일과 전후복구인데 전후복구는 한국경제의 발전으로 더이상 필요없게 되었고, 한국의 통일은 UN의 구조변천으로 UN에서 다룰 능력과 여건을 갖추지 못하였다. 그러므로 UNCURK를 해체한 Consensus Statement에 잘 나타나 있는 것처럼, 결국 UN이 한국문제의 해결은 그 당사자들에게 맡기고 손을 떼 것으로 보는 것이 가장 적절하다.<sup>19)</sup>

그러면 UN이 UNCURK를 해체하고 한국문제 해결을 그 당사자들에게 맡겼다면 UN군 사령부 문제는 어떻게 되는가? UN이 한국문제에서 손을 떼면서 UN군 사령부를 유지한다는 것도 법이론상 일관성이 없다. 특히 韓國休戰協定の 유지 운영과 관련하여 UN군 사령부의 기능은 어떻게 되는가? 이 문제에 관하여는 항을 바꾸어 설명하기로 한다.

#### 다. UN軍 司令部의 解體와 休戰協定の 維持

북한은 UNCURK를 해체하고 나서도 한국의 合法性 내지 正統性과 UN을 단절시키고 미군철수에 압력을 가하려는 속셈으로 UN군 사령부의 해체를 주장하였다. 북한의 이러한 주장은 1974년 제29차 UN총회에서부터 본격적으로 추진되었다. 이에 대하여 한국측은 韓國休戰協定の 유지 운영을 위하여 UN군 사령부의 기능이 필수적이라면서 먼저 적절한 대안을

18) UN Document A/C. 1/L661 : A/9030 : A/9341.

19) Lyou Byung-Hwa, *supra* note 1, pp. 79~81.

마련하여야 한다고 주장하였다. 불행히도 1975년 제30차 UN총회에서는 이 두가지 상반된 주장이 모두 채택되어 UN의 권위를 실추하고 UN의 결의를 어떻게 실현해야 하느냐에 관하여 혼선을 가져왔다. 구체적으로 제30차 UN총회는 한국측이 제의한 결의 3390A와 북한측이 제안한 결의 3390B를 모두 채택하였던 것이다.

어쨌든 이러한 UN총회결의로 한국에 있던 UN군 사령부의 해체는 현실문제로 대두되었기 때문에 韓國休戰協定の 維持등 관련된 법적 문제를 검토할 필요가 있다. 이러한 휴전협정의 유지운영문제와 관련하여 문제가 되는 것은 형식상 휴전협정의 서명자가 UN군 사령관 명의로 되어 있고 휴전협정의 구체적 시행과 관련하여 休戰(停戰)委員會의 구성도 관련이 있기 때문이다.

위의 문제와 관련한 북한측의 입장을 보면 UN군 사령부가 韓國休戰協定の 서명자이기 때문에 UN군 사령부가 해체되면 휴전협정도 더이상 존재할 수 없다고 주장한다.<sup>20)</sup> 또한 한국에 있는 UN군이라는 것은 실제로 미국군이기에 때문에 미국이 실질 당사자라고 하기도 한다.<sup>21)</sup>

이에 관한 한국측의 입장은 UN군 사령부가 적어도 韓國休戰協定の 시행과 운영을 위하여 필수적이므로 해체전에 적절한 대체조치를 마련하여야 한다는 것이다. 구체적으로 휴전협정 17항에 규정된 사령부의 계승을 위하여 미국 및 한국군장교를 임명할 준비가 되어 있다고 한다.<sup>22)</sup>

그러나 우선 UN군 사령부는 UN의 補助機關에 불과하며 법인격이 없기 때문에 그것이 해체된다 하여도 휴전협정의 당사자가 소멸하는 일은 없기 때문에 休戰協定の 消滅을 가져오지는 않는다. 또한 1973년 UNC-URK의 해체로 UN이 한국문제해결을 그 당사자들에게 맡기고 손을 떼었기 때문에 UN이 계속 관련당사자로 남아 있다는 것도 현실과 상반된

20) UN Document A/C. 1/1054, 1975, p. 12.

21) UN Document A/C. 1/1054, 24 September 1975.

22) UN Document S/11737, 27 June 1975 : Lyou, Byung-Hwa, supra note 1, pp. 83~85.

다. 그러면 UN이 말한 당사자들은 누구인가? 그것은 가장 직접적으로는 남북한을 의미한다는 것이 Consensus Statement 에서도 간접적으로 표시되어 있다. 또한 韓國戰의 관련이나 휴전협정의 교섭체결과 그후 운영관계를 보아도 미국과 중국을 보조적으로 생각할 수 있다. 그러므로 UN군사령부의 기능은 법적으로 한국과 미국이 승계하였다고 보면 무리가 없을 것이다. 이런 것이 북한의 주장이나 한국의 주장에 간접적으로 표시되어 있음을 위에서 설명하였다.<sup>23)</sup>

### 3. 分斷韓國의 法的 地位

#### 가. 分斷國의 地位와 그 多樣性

##### (1) 分斷國의 概念

일반적으로 分斷國이란 역사적, 사회적, 인종적, 정치적으로 보아 원래는 하나의 국가이던 것이 순전히 정치적, 이념적 이유등으로 그 주민 다수의 의사에 반하여 두개의 국가적 실체로 나뉘어 활동하며 두개의 分斷實體중 적어도 하나는 통일이 되어야 한다고 주장하는 경우이다. 국민 대다수가 통일을 원하지 않는다거나 두개의 分斷實體중 어느 쪽도 통일되어야 한다고 주장하지 않는 경우는 분단국이라 할 수 없다. 쉽게 말해서 당위적으로 (Sollen)는 하나의 국가인데 현실적으로 (Sein)는 두개의 국가적 실체로 활동하고 있는 경우이다. 현재 전형적인 分斷國에는 한국과 독일 둘 수 있다. 중국과 대만도 대체로 분단국이라 하지만 역사적, 인종적으로 대만 주민의 대다수는 대만인이라는 특성을 간직하고 있어서 한국과 독일의 경우와는 성격이 좀 다르다.<sup>24)</sup>

##### (2) 分斷國의 多樣性

分斷國이라 하여도 구체적으로 분단의 배경 내지 이유나 분단의 현황, 두 분단 실체들의 규모등 현황이 매우 다양하다. 예컨대 독일은 침략으로 세계전쟁을 일으킨 다음 패전과 그 이후 정치적 상황에 따라 분단이 되었

23) Lyou Byung-Hwa, supra note 1, pp. 93~98.

24) Ibid., p. 140.



고, 한국은 침략의 희생에서 벗어나는 과정에 강대국들의 잘못으로 분단이 강요되었으며, 중국과 대만의 경우는 중국본토에서 밀려난 일부 세력이 대만을 주도하여 중국과 대립하여 분단이 되었기 때문에 대만 원주민들의 태도에 따라 분단의 성격 자체가 모호할 수 있다.

이와같이 분단국이라 하여도 그 실상은 매우 다양하기 때문에 分斷國의 法的 地位를 일률적으로 다루기는 어려운 면이 있다. 그러므로 분단국의 대체적 개념을 위에서와 같이 정립하고 그 구체적 법적 지위는 개별적으로 파악하는 것이 오히려 정확하다고 본다. 한국, 중국, 독일을 똑같이 다루기는 매우 어려운 점이 있다. 여기서는 분단 한국의 고유한 법적 지위를 검토하고 그 해결방법을 모색하여 보겠다.<sup>25)</sup>

#### 나. 分斷韓國의 法的 地位와 南北交流의 法的 意義

##### (1) 韓國分斷의 法的 性格

앞에서 설명한 것처럼 韓國의 分斷은 한국민의 의사나 그 행동 또는 그 잘못과는 아무 관계없이 외적 요인에 의하여 강요되었다. 우선 일본의 침략으로 1905년에 희생이 된 한국은 제2차 대전의 패망과 일본을 무장해제시키는 과정에서 미국과 소련의 政治的 交渉과 對立으로 분단이 되고 말았다. 구체적으로 미국이 일본에 핵무기를 투하하고 나서 일본의 항복이 거의 확실해지자 소련이 참전하고, 이어서 기대 보다도 쉽게 무너지는 일본군을 밀어내며 소련이 급속히 남하하였다. 당황한 미국은 한반도의 38선을 미국·소련간의 군사분계선으로 삼아, 일본군을 무장해제 시키자고 제의하였고 소련이 이를 수락하였다. 이와같이 일본군을 무장해제시키기 위하여 제안된 미국·소련간의 軍事分界線이 그후의 미소대립과 정치적 상황에 의하여 한반도의 분단을 가져왔다.<sup>26)</sup>

25) Ibid., p. 140.

26) U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States, 1945, vol. IV, The British Commonwealth and the Far East, p. 1039; Lyou Byung-Hwa, Supra note 1, p. 141; John Gunther, The Riddle of MacArthur, New York, 1950, p. 178.

그후 북한의 남침으로 한국전쟁이 발생하고 이어서 휴전이 성립하자 38선은 휴전선으로 바뀌었다. 이 휴전선은 휴전당시 양측 군대의 접촉선(contact line)을 기초로 만든 것인데 그 법적 성격은 軍事的 分界線이다. 물론 휴전선은 비무장지대의 설치등 전쟁의 재발을 방지하기 위한 여러가지 장치를 마련하고 있으나 國境線은 아니며 군사적 성격의 분계선임은 1953년 한국휴전협정이나 그 교섭문헌에 잘 나타나 있다.<sup>27)</sup>

이 모든 것을 종합하여 보면 남북한은 당연히 통일되어야 할 하나의 국가임에도 불구하고 우연한 政治的 狀況에 의하여 현실적으로 불합리하게 두개의 정치적 실체로 분단되어 활동하고 있는 국가이다.

## (2) 南韓과 北韓의 法的 地位

한국은 당위적으로 보아 하나의 국가로 통일되어야 함에도 불구하고 실체는 두개의 정치적 실체로 나뉘어 활동하고 있다. 한국은 동구권을 포함하여 전세계의 대다수 국가와 外交關係를 갖고 있다. 또한 한국은 처음부터 UN의 후원아래 정부를 수립하였으며 1948. 12. 12 UN총회 결의 195(III)에 의하여 그 合法性을 공식 인정받았다. 1948년 UN총회 결의에 의하면 한국정부는 UN의 감시하에 자유로운 총선거에 의하여 구성된 합법 정부이며 이러한 정부가 한반도에는 하나 밖에 없다고 하였다. 또한 이 결의는 회원국들로 하여금 한국과 外交關係를 수립하도록 권장하였다.

다른 한편 북한도 한국에는 뒤지지만 100여개 국가와 외교관계를 수립하고 국제사회에서 국가적 실체로서 활동하고 있다. 물론 북한이 초기에 UN에서 부정적 대우를 받았으며 한국에 대한 침략으로 응징까지 받았다. 그러나 한국전쟁후 40년 가까운 세월이 흐르는 동안 북한도 國際社會에서 그 법적 지위를 확립하는데 노력하였다. 그리하여 북한도 국제사회에서 國際法主體로서 손색없이 활동하고 있다.<sup>28)</sup>

27) U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States, 1951, vol VI, pp. 598~600 : 744~846.

28) Lyou Byung-Hwa, supra note 1, pp. 143~144.

### (3) 南北韓 交流의 法的 性格

위에서 상세히 고찰한 것처럼 한국은 당위적으로 하나의 統一國家이어야 함에도 현실적으로 국제사회에서 두개의 國際法主體로서 활동하고 있다. 다시말해서 남한과 북한은 서로 합쳐서 하나의 통일된 국가를 형성해야 함에도 남한과 북한 각각이 국제사회에서 國際法主體로서 활동하고 있다. 그러면 남한과 북한간의 교류는 법적으로 어떤 성격을 갖는가? 우선 한반도 주민의 대다수는 하나의 국가로 통일하기를 염원하고 있다. 또한 남한과 북한의 정부들도 각각 통일을 강력히 주장하나 각각 자신의 주도하에 통일을 이루기를 원하는 것으로 보인다. 그러므로 통일을 해야한다는 當爲性이나 그 目標에는 모두가 일치한다. 다만 그 방법에 있어서 시장경제체제하의 통일을 하느냐, 북한체제하의 통일을 하느냐의 방법상 문제가 있다. 다행히 동구권의 와해로 北韓體制가 언제 무너지느냐가 결국은 시간문제로 보이는 현실에서 한국의 통일은 그 전망이 매우 밝아 보인다. 이러한 현황하에서 남북한의 교류를 법적으로 어떻게 보아야 하는가?

분단한국은 當爲的 側面(Sollen)과 現實的 側面(Sein)의 두가지로 구분되며 이 두가지를 연관하여 법적으로 규명해야 한다. 반복하여 말하지만 當爲的 側面에서 한반도는 분명히 하나의 統一國家를 형성해야 한다. 현실적 측면에서 보면 두개의 국가적 실체로서 활동하고 있으면서 하나의 統一國家를 주장하고 이를 달성하기 위하여 노력하고 있다. 다시말해서 한국은 현실적인 두개의 정치적 국가적 실체에서 하나의 통일국가로 발전하여 가려고 노력하고 있다. 이것은 分斷韓國의 고유한 특성이다. 국제사회의 다른 국가들은 이러한 분단한국의 노력을 간섭하거나 방해해서는 안 된다. UN총회도 1973년 UNCURK를 해체하는 Consensus Statement에서 한국의 통일은 외부의 간섭없이 한국인 스스로 해결해야 한다는 것을 분명하게 선언하고 있다.<sup>29)</sup>

南北交流인 남북한 상호간의 관계는 남북한 각각이 대외적으로 갖는 국

29) U.N. Document A/9341 : A/9030 November 1973.

제관계와는 구별해야 한다. 分斷韓國의 고유한 성격상 현실의 두개의 실체에서 하나의 국가로 발전하려고 노력하고 있기 때문에 남북한 상호관계를 國際關係로 볼 수는 없다. 남북한이 그동안 공식적으로 표명한 것을 보아도 남북한을 두개의 국가로 표시한 적은 없다. 1972. 7. 4 南北共同聲明에서는 두나라 정부라고 표시하지 않고 분명히 “쌍방”이라는 용어를 사용하고 있다. 또한 상대방의 정부를 부르는 경우도 책임있는 당국자 등으로 표시하고 있다. 이러한 배경에는 남북한이 결국 하나의 통일 국가가 되어야 한다는 것과 남북교류나 통일은 한국의 內部問題이지 國際關係가 아니라는 것이다.<sup>30)</sup>

또한 남북한이 각각 국제사회에서 갖는 대외관계와 남북상호간의 내부관계는 매우 유동적인 상관관계를 갖고 있다. 南北韓의 內部關係가 발전하여 통일로 접근하면 할수록 남북한 각각이 대외적으로 갖는 대외관계는 약해져서 퇴색되어 갈 것이다. 반대로 남북 내부관계가 취약하고 대외관계가 강화되어 가면 결국 두개의 국가로 발전하여 갈 것이다. 그러므로 남북교류를 정책적으로 추진함에 있어서 이러한 법적 관계를 고려하여 장기적 정책을 확립하여 신중하게 추진하는 것이 매우 중요하다.

#### 다. 南北交流와 統一目標의 推進

##### (1) 統一指向의 南北交流의 法原則

남한과 북한은 다 같이 통일을 적극적으로 추진하고 있으므로 통일 목표에 있어서는 異論이 없다. 다만 위에서 설명한 것처럼 한국이 시장경제적 체제하에서 통일을 추구하려는 데 반하여 북한측은 공산체제하에서 자신의 주도하에 통일하려기 때문에 쉽게 진전이 되지 않는다. 그러나 동구권 자체가 이미 붕괴되어 체질변화를 급속히 전개하기 때문에 북한의 이러한 政策이 붕괴되는 것도 결국은 시간문제로 볼 수 있다. 그렇다면 결국 시장경제적 체제하에서의 통일이고 한국이 주도하는 통일이 될 수 밖에 없는

30) Lyou Byung-Hwa, supra note 1, pp. 146~147.

데 이러한 통일을 추구하기 위하여는 그 법적 이론형성과 아울러 법원칙을 확립하고 이를 기초로 하여 統一政策을 수립, 추진하여야 할 것이다.

그러면 남북한이 통일을 추구함에 있어서 기초가 되는 기본 법원칙은 무엇인가? 다시말해서 統一指向的 南北交流의 주요 법원칙은 무엇인가? 이러한 법원칙은 1972. 7. 4 남북공동성명에서 찾을 수 있다. 7. 4 공동성명은 한국통일의 3가지 기본원칙을 천명하였다:

- 통일은 외세에 의존하거나 간섭을 받지 않고 자주적으로 한다.
- 통일은 武力行使를 지양하고 평화적으로 한다.
- 통일의 전 단계로 하나의 民族的 團結을 도모한다.<sup>31)</sup>

이러한 통일지향적 남북교류의 기본 법원칙은 국제사회에서 공식적인 인정을 받고 지지를 받았다. 예컨대 1973년 UNCURK를 해체하는 Consensus Statement에서도 한국문제는 한국인 스스로 외세의 간섭없이 해결해야 하며 이를 국제사회에서 존중해 주어야 한다고 분명히 밝히고 있다.

그러므로 현실사회에 존재하는 두개의 국가적 실체에서 하나의 통일국가로 발전해 나가는 것이 分斷國의 特性이고 이러한 현실에서 당위로의 발전을 다른 국가들이 존중해주어야 한다는 분단국의 특성, 7. 4 공동성명과 같이 남북한이 확립한 법원칙, 그리고 이를 공인한 1973년 UN총회의 Consensus Statement를 종합하여 보면 외세의 간섭없이 한국인 스스로 統一指向的 南北交流를 추진하여 결국 統一目標를 달성하는 것은 분단한국의 기본적인 고유권한이다. 이러한 통일지향적 남북교류의 기본원칙에 기초한 기본적 統一政策은 하나의 한국을 지향하는 정책 (one Korea policy)이다. 그러므로 법적으로 하나의 韓國政策에 어긋나는 것은 지양하고 모든 統一政策은 이러한 하나의 한국정책에 기초하여 추진되어야 한다.<sup>32)</sup>

31) 외무부, 한국외교30년, 1979, p. 362.

32) Lyou Byung-Hwa, supra note 1, pp. 158~159.

## (2) 統一指向的 南北交流의 具體的 施行問題

통일지향적 남북교류의 기본 법원칙은 외세의 간섭없이 한국인 스스로 남북교류를 통하여 통일에 접근한다는 것이고, 이에 기초한 기본 통일정책은 하나의 韓國政策(one Korea policy)라고 하였다. 이러한 정책을 구체적으로 시행하는데 있어서 논의되는 몇가지 문제를 검토하여 볼 필요가 있다.

그 하나는 이른바 交叉承認問題이다. 교차승인이란 공산권의 소련과 중국이 한국을 승인함과 동시에 미국, 일본 등 시장경제체제의 국가들이 북한을 승인한다는 것이다. 한국이 이러한 교차승인을 주장한다는 것은 정책적으로 미숙하며 법적 지식이 결여되어 있다는 느낌이 든다. 우선 한국이 소련이나 중국의 승인을 받는다는 발상자체가 시대에 뒤떨어진 생각이며 統一指向的 南北交流의 기본원칙에도 벗어난 것이다. 솔직히 한국은 소련과 중국의 승인을 받을 필요는 없으며 경제적, 정치적 상호 필요성이 있으면 상호 외교관계를 수립하면 되는 것이다. 어느 국가가 남의 승인을 받아야 성립한다는 이른바 國家承認의 창설적 효과설은 매우 시대에 뒤떨어진 것으로 요즘에는 그런 것을 주장하는 주요 국제법학자는 별로 없다.

국가는 국가의 요건을 갖추면 성립하는 것이고 승인은 국제관계를 원활히 수행하는데 도움이 되는 것이다. 그러므로 소련과 중국이 경제적으로나 정치적으로 필요하면 한국과 외교관계를 수립하고 경제적 정치적 관계를 증진시켜 나갈 것이다. 承認問題는 솔직히 형식적인 것에 지나지 않는다. 한국이 소련이나 중국과 외교관계를 수립하고 상호관계를 발전시켜 나가면, 결과적으로 미국이나 일본도 북한과 외교관계를 수립하고 상호관계를 발전시켜 나갈 가능성이 많다. 그러나 그렇다고 한국이 교차승인을 주장하는 것은 별로 의미없는 일이다. 북한을 국제사회에서 개방하도록 유도하고자 한다면, 交叉承認이라는 용어를 피하고 차라리 북한과 서방세계와의 관계개선을 반대하지 않으면 충분하다. 교차승인이라는 용어가 시대에 뒤떨어진 용어일뿐 아니라, 그런 것을 주장한다고 해서 북한이 개방할 것도 아니고 고마워 할 것도 아니다. 한국으로서는 그저 소련이나 중

국과 外交關係 樹立을 추진하면서 북한이 다른 국가와 관계를 개선하는데 반대하지 않으면 그것이 개방을 돕는 것이고, 統一指向的 南北交流의 기본원칙이나 그 정책에도 어긋나지 않는 것이다. 統一指向的 南北交流의 기본정책은 하나의 한국정책인데 이른바 교차승인을 주장하는 것은 모양도 좋지 않고 시대에도 뒤떨어진 생각이며 두개의 한국을 주장한다는 북한에 비난의 구실을 주기도 한다.

한국은 그저 필요한 나라와 外交關係를 추진하면서 북한을 개방으로 유도하고 꾸준히 남북교류를 통하여 북한사회를 개혁하여 나가면 된다. 동구권 국가들의 다양한 개혁형태를 통하여 볼 수 있듯이, 북한이 스스로 합리적인 개혁을 추구하든지 아니면 개방의 불결에 갑자기 무너지든지 둘 중의 하나다. 어느 경우에도 시장경제체제하에서 韓國統一은 한국 주도하에서 추진되어 갈 것이다. 이 경우에 외세의 간섭을 가능한 배제하여야 하고 그러한 간섭을 막을 수 있는 법적 무기가 바로 하나의 한국정책이다. 다시말해서 南北交流나 韓國統一은 한국 내부문제로 한국인 스스로 해결하여야 하고 외부 국가들은 이를 지원하고 도와주는 것은 타당하나 이를 방해해서는 안되는 것이다. 독일이 통일을 추진하면서 당면하는 대외적인 문제들을 참고할 필요가 있다. 한국과 독일은 다르다. 독일은 과거에 두번씩이나 주변국가들을 침략하였고 그 결과로 분단된 것이다. 獨逸이 통일된다고 할 경우 다른 국가들은 독일이 위협이 되지 않을 보장을 원하는 것이며 이는 당연하다. 그러나 한국은 한국인의 불법행위없이 일본의 불법행위의 희생이었고 미국·소련의 대립으로 인한 희생이었다. 그러므로 법적으로 이러한 희생된 지위의 회복을 주장할 권리가 있으며, 한국의 통일을 다른 나라가 방해하는 것은 이종으로 不法行爲를 하는 것이 된다.

이른바 UN同時加入問題도 비슷하다. 한국이 UN에 가입을 추진하면 그만이다. 자신도 가입하지 못했으면서 북한의 가입까지 거론할 필요가 없다. 한국의 UN가입이 실현되면 북한도 가입할 것이다. 그러면 결과적으로 둘 다 가입하게 되는 것이지만 한국 스스로 동시가입을 주장하는 것

은 하나의 한국정책에도 모양이 좋지 않고 또한 북한이 반대할 경우 소련이나 중국의 입장이 더 어렵다. 한국이 UN가입을 주장하면 소련과 중국이 반대하지 않고 기권하면 실현된다. 그것이 오히려 법률적으로나 정책적으로 타당한 길이다.

#### 4. 統一指向的 南北交流를 위한 基本協定の 定立 및 南北韓의 法令整備

##### 가. 統一指向的 南北交流와 法的 制度

###### (1) 統一指向的 南北交流와 法的 制度의 必要性

남북한이 각각 강력히 통일을 주장하고 또한 그 나름대로 추진하고 있으나 자신의 주도하에서 추구하거나 자신의 방식대로 추구하기 때문에 이에 관한 南北交渉이나 交流나 큰진전이 아직은 없다. 1972. 7. 4 남북공동성명이 발표되고 나서 얼마간 통일지향적 남북교류가 추진되기를 기대하였으나 이러한 공동노력은 얼마 안되어 중단되고 그후는 남북한의 대립된 주장이 별로 해소되지 않았다.

그러나 1980년대 말부터 시작된 東歐圈의 體質變化가 급속히 진행됨에 따라 한국과 동구권 여러나라의 관계가 급속히 개선되자 남북교류와 통일에 대한 전망은 새롭게 대두되고 있다. 특히 국제사회가 하나의 생활권으로 조직되어 가자 국제사회의 모든 구성원들간의 相互依存關係는 매우 긴밀화하고 있다. 이러한 동구권의 변화 및 국제화 현상으로 북한의 체질변화는 강력한 압력을 받고 있다. 현재는 주로 외부에서 압력을 받고 있으나 동구권의 변혁이 북한사회에 침투되면 北韓社會의 改革에 대한 내부적 요구가 강력히 분출될 것으로 예상되고 있다. 그러므로 북한은 현명하게 대처하여 스스로 개방과 개혁을 단행하든지, 아니면 내외적 압력에 따라 현재체가 붕괴되든지 두가지 가능성이 있다. 어떤 경우라도 북한의 개방과 개혁은 불가피한 것이다. 다만, 그것이 언제 일어나느냐 하는 시간적 문제만이 남아 있다. 한국측으로서는 물론 북한사회를 개방으로 이끌어 내어



가능한 빠른 시일내에, 그리고 비교적 합리적이고 평화적으로 북한사회가 개혁되도록 지원해야 한다. 어떻든 北韓社會의 開放과 變革은 그 전망이 거의 확실해지고 있기 때문에 통일지향적 남북교류를 위한 법제도를 여러 분야에서 치밀하게 마련해야 한다.

첫째, 남북한의 기본관계, 안전과 평화 유지, 교류의 법적 근거와 기본 방향 등을 규정하는 南北韓의 基本協定이 필요하다. 다만 휴전협정이 있기 때문에 안전과 평화유지에 관한 법규정은 상당히 마련되어 있는 셈이다. 통일원에서 마련중인 民族共同體憲章과 같은 것이 이러한 남북 기본협정의 대표적 예다.

둘째, 統一指向的 南北交流의 시행을 위한 구체적 법규정을 담은 協定이 필요하다. 이러한 법규정에는 사람의 왕래를 위한 출입국관리, 남북한간의 교역을 위한 여러가지 법규칙, 남북한간의 투자관계를 규율하는 법규칙, 남북한간의 서비스시장 상호개방을 위한 각종 법규칙, 남북한간의 방송관리, 남북한간의 우편 및 통신교류를 규율하는 협정 등 그 내용이다.

셋째, 통일지향적 남북교류를 시행하기 위하여 위에서 말한 기본협정 및 구체적 시행협정에 기초하여 남북한의 각각의 國內法規則 마련 및 정비가 필요하다. 특히 북한의 경우는 이러한 남북교류를 원활히 발전시키기 위하여 근본적인 체제개혁이 필요하며 많은 법령의 개혁과 정비가 필요하다. 남한의 경우는 최근에 南北交流協力에 관한 法律과 施行令이 마련되었으며 아울러 보안법 등 일정한 법령의 정비를 요구하는 의견이 있다.

넷째, 통일지향적 남북교류의 원활한 발전을 위하여는 남북한간의 분쟁해결에 관한 法制度를 마련해야 한다. 모든 사회활동을 위하여는 각종 행위를 규율하는 법규정도 중요하나 동시에 그러한 법규정을 유지하고 수호하기 위한 법에 기초한 紛爭解決制度가 아울러 마련되어야 한다. 남북한간의 관계도 마찬가지로여서 객관적이고 효율적인 분쟁해결제도가 마련되어야 한다.

통일지향적 남북교류를 위한 위의 여러 법적 제도의 내용중 분쟁해결제

도는 제2장에서 상세히 설명하고 基本協定과 남북한의 법령마련 및 정비  
는 항목을 바꾸어 아래서 설명하기로 한다.

## (2) 南北交流와 關聯하여 論議되는 여러 協定の 檢討

남북한의 기본협정이나 법령정비를 설명하기 전에 통일지향적 남북교류  
에 필요한 법제도를 분명히 하기 위하여 남북교류와 관련하여 논의되는  
여러 協定の 性格과 問題點을 검토하여 볼 필요가 있다. 첫째, 북한이  
1960년대와 1970년대에 주장한 것은 평화협정이다. 북한이 주장하는 平和  
協定도 시대에 따라 차이가 있어서 1963년에서 1970년대 초까지는 남북한  
평화협정을 주장하였다. 이러한 평화협정제의를 북한 최고인민회의 결의,  
UN총회에 제출한 한국통일방안 등 여러 기회 및 방법을 통하여 표시되  
었다.<sup>33)</sup> 이러한 제의의 구체적 내용은 미군철수, 군비제한, 무력행사포기  
등을 담고 있다. 예컨대 1973. 4. 5 최고인민회의 제5기 2차회의에서 제의  
된 내용을 보면 남북한의 軍事的 對峙狀態와 緊張을 완화하기 위하여 군  
비를 제한하고 외군을 철수하며 남북한의 병력을 10만 이하로 감축하고  
무력불행사를 보장하기 위하여 남북한 평화협정을 체결한다는 것이다. 그  
러나 이러한 표면적인 주장에도 불구하고 북한이 1950년 불법남침을 감행  
한 데다가 특공대의 남파 등 기회있는대로 무력을 도발하여 왔기 때문에  
북한에 대한 불신이 매우 컸으며 실제로 남침용 땅굴의 굴착등이 발견되  
면서 이러한 불신은 매우 근거있는 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 북  
한의 주장을 그대로 받아 들일 수는 없었으며 결국 별다른 효과를 얻지  
못하였다. 또한 1974년 이후 북한의 平和協定 제의에도 변화가 생겨, 한국  
을 그 협정 당사자에서 제외하고 대신 미국을 당사자로 하여야 한다고 주  
장하였다. 예컨대 1974. 3. 25 북한 최고인민회의의 제의에 의하면 우선  
미군을 한국에서 철수하고 미국과 북한간의 平和協定을 체결하자면서 이  
를 위한 교섭회의를 열자고 주장하였다.<sup>34)</sup>

33) 국토통일원, 남북한 통일대화 제의비교, 1945~1987, pp. 77~89.

34) Ibid., p. 153.

북한이 이와같이 한국을 제외하고 미국과 평화협정을 체결하자고 주장하는 형식적 명분은 한국이 休戰協定의 當事者가 아니고 미국이 실질 당사자라는 그릇된 전제에서 출발한데다가, 휴전협정은 전쟁의 일시적 중단이므로 전쟁상태를 종료하려면 평화협정을 체결해야 한다는 현대적 휴전협정에 대한 잘못된 인식에 있다. 앞에서 설명한대로 휴전협정의 현대적 개념에 의하면 휴전협정으로 전쟁이 종료한다. 또한 남북분단이라는 전쟁 원인이 해결되지 않는한 평화조약의 체결은 사실상 어려울 수 밖에 없고 형식적으로 체결되어도 그 실효성이 의문시된다. 또한 앞에서 설명한대로 한국은 聯合軍(coalition army)理論에 따라 연합군 사령관의 서명으로 당연히 한국 휴전협정의 당사자라는 것도 이미 설명하였다. 그러므로 북한이 주장하는 평화협정이나 그 형식적 명분은 매우 잘못된 지식에 기초하고 있는 것이다.

북한이 이와같이 미국과 평화협정을 제외하고 나오자 한국은 1974년도 대통령 연두기자회견에서 南北不可侵協定을 제외하였다. 한국은 이러한 남북불가침협정을 제외하면서 북한의 평화협정 제외의 속셈이 탄탄해 있다고 비난하였다. 구체적으로 북한의 속셈은 미군철수 및 한국의 병력감축을 실현한 후 武力南侵을 하려는 것이라고 하였다. 또한 한국은 남북불가침협정의 구체적 내용으로 남북한이 절대로 武力侵犯을 하지 않는다고 대외적으로 서약하지는 것과, 남북한 상호간에 內政干涉을 하지 말자는 것, 현행 休戰協定을 그대로 유지해 나가자는 것의 3가지 주요 내용으로 되어 있다.<sup>35)</sup> 이러한 제외는 그후에도 계속 반복되었다.

한국의 이러한 주장은 우선 분단한국의 현실위에서 휴전협정체제를 기초로 평화를 정착시키면서 남북교류를 추진하여 가자는 점에서 적절하다. 그러나 휴전협정의 법적 체제를 유지하면서도 南北不可侵協定을 다시 체결하자고 한 것은 휴전협정의 법적 성격이나 한국의 당사자 문제에 관하여 무언가 불완전한 요소를 전제로 하는 것이다. 그러나 휴전협정의 현대

35) 국토통일원, 남북한의 통일대화관계 주요제의, 1970. 1~1988. 1. pp. 18~21.

적 성격에 의하면 전쟁을 종료시키며, 한국은 聯合軍理論에 따라 한국휴전협정의 당사자이다. 그러므로 휴전협정이외에 불가침협정을 다시 제의하는 것은 휴전협정에 규정된 무력행사의 금지를 다시 확인하는 의미 밖에 없다.

1988년에 개최된 남북 국회회담 준비접촉에서는 북한이 不可侵宣言을 하자고 제의하고 남한측은 不可侵協定을 추진하자고 주장하여 대립한 적이 있다. 북한측 주장에 의하면 협정이란 국가간에 체결하는 것이기 때문에 이러한 협정을 체결하면 2개의 국가로 인정되는 결과가 되기 때문에 적절하지 않다면서 不可侵宣言을 주장하였다.<sup>36)</sup> 그러나 남한측의 주장이나 북한측의 주장이나 둘다 법적 지식이 부족하다고 생각된다. 우선 1969년 조약법에 관한 Vienna 조약 2조1항이나 1986년 국제기구가 참여한 조약법에 관한 Vienna협약 2조1항에 의하면 조약이란 어떤 명칭을 사용하든 상관없다. 다시 말해서 條約이라고 하든, 協定이라고 하든, 宣言이라고 하든 그 내용이 조약의 요건을 갖추면 조약이 되고 조약의 요건을 갖추지 못하면 조약이 되지 못하는 것이다. 그러므로 중요한 것은 명칭이 아니라 그 내용 및 요건이다. 또한 북한측이 조약을 국가간에만 체결되는 것으로 생각하는 것은 매우 시대에 뒤떨어진 생각이다. 조약은 國際法主體間에 체결되는 것이며 남북한이 국제법주체라는 것은 부인할 수 없다. 다만 북한이 제의하고자 하는 것은 그 주장을 검토하여 보면 남북한 국회에서 공동으로 선언을 채택하자는 것으로 행정수반이 체결하도록 되어 있는 조약 체결절차와는 상당히 다르다. 1969년 및 1986년 조약법에 관한 Vienna협약에 규정된 條約締結節次를 보면 정부수반이 그 자신 또는 대표를 임명하여 조약체결을 교섭하고 조약문을 인준한 다음, 구속을 받겠다는 동의를 표시하는데 이 과정에서 국회의 동의를 받는 경우도 있고 받지 않는 경우도 있는 것이다. 국제기구의 경우는 설립헌장에 규정된 條約締結機關이 조약을 체결한다. UN의 경우는 보통 UN총회의 결의에 따라 사무총

36) 국토통일원, 남북 국회회담 제2차 준비접촉 회의록, 1988. 8, p. 74.

장이 수행하고, 전문기구를 설립하는 경우에는 經濟社會理事會가 수행하며, 국제평화와 안전의 경우는 安全保障理事會가 수행한다. 또한 유럽공동체의 경우는 위원회(Commission)가 교섭하고 이사회(Council)가 조약의 구속을 받겠다는 동의를 표시한다.<sup>37)</sup> 그러므로 남북한의 국회가 단순히 선언한 것은 조약이라고 할 수 없다.

## 나. 南北韓 基本協定

### (1) 南北韓 基本協定의 意義

남북한은 분단이 제도화된 이후 주로 대립과 긴장속에서 대치하여 왔지 일반적인 교류는 아직 이루어지지 않고 있다. 다만 1972. 7. 4 南北共同聲明 이후 이산가족의 모임이나 고향방문단등 매우 단편적이고 제한적인 교류가 있었으나 불특정 다수인간의 일반적인 교류는 전혀 이루어진 적이 없다. 그러나 앞으로 국제사회의 변화 특히 東歐圈의 開放과 變革에 따라 북한은 스스로 개방을 하든, 개방을 강요당하든 결국 체제의 변혁과 개방을 하지 않을 수 없다는 것은 위에서 설명하였다. 이러한 전제하에서 앞으로 북한사회의 일반적 변혁과 개방이 이루어 진다고 보고, 이에 따라 남북교류도 일반화한다고 보면 가장 시급한 것이 南北交流에 관한 法制度의 마련 및 정비다. 그중에서도 우선 여러분야 남북교류의 일반적인 근거가 되는 南北韓의 基本關係協定이 이루어져야 한다. 이러한 기본협정의 명칭은 여러가지로 표현할 수 있으며 실제로 중요하지 않다. 가령 정부에서 구상하는대로 民族共同體憲章이라고 해도 좋고 또한 직접적으로 南北韓基本協定이라고 해도 좋다.

### (2) 南北韓 基本協定의 內容

명칭이 어떻든 南北韓 基本協定이 근본적으로 갖추어야 할 내용은 다음으로 요약할 수 있다.

37) 柳炳華, 國際法 I, 진성사, 1990, pp. 172~173.

첫째, 남북한이 서로 상대방의 實體를 認定하는 것이다. 그것을 반드시 국가라고 부르든 안부르든 남북한이 각각 현실 국제사회에서 國際法主體로 활동하고 있는 현실을 인정하고, 여기서 출발하여 상호교류와 협력을 증진하도록 해야 할 것이다. 다만 상대방을 국가라 부르는 것은 우선 북한에서 2개의 국가를 획책한다는 비난의 구실을 줄 뿐 아니라 앞으로 자주적으로 통일을 주도하여 나갈 경우 외세의 간섭을 배제하기 위하여서도 현명하지는 못한 방법이다. 또한 남북한 관계가 급진전 될 경우 생각보다 빠른 기간내에 統一目標가 가시화할 수도 있으며 이런 경우 南北韓의 內部關係가 강화되는 만큼 북한의 대외관계는 반비례적으로 축소하여 갈 것이다. 그러므로 남북한 관계를 동적으로 생각하여 상대방을 國際法主體로 인정하고 필요에 따라 당국, 북한정부라고 불러도 무방할 것이다.

둘째, 南北交流를 추진할 共同機構를 마련하는 것이다. 공동기구의 명칭은 상관없다. 중요한 것은 공동기구의 기능과 조직이다. 남북한 공동기구는 일반적인 남북교류의 수행을 담당할 기구로서 그 기능은 南北交流, 統一目標의 推進 등 민족적 과업을 모두 포함하기 때문에 궁극적으로는 통일국가의 기능을 수행할 만큼 중요하다. 그러므로 그 구성은 고정적이기 보다는 탄력있고 융통성이 있어야 한다. 다시말해서 그 기관에는 필요에 따라 정상회의, 일반각료회의, 전문분야별 각료회의, 실무를 담당하는 공동사무국, 또한 양쪽 국회를 대변하는 자문적 기관 등을 모두 두어 필요에 따라, 사항에 따라 융통성있고 탄력성있게 운영하여야 한다. 이와 관련하여 유럽共同體의 理事會(Council)를 참고하면 매우 도움이 된다.

유럽공동체이사회(Council)는 우선 頂上會議인 유럽이사회(European Council)와 각료이사회(Council of Ministers)가 있다. 유럽이사회는 국가 및 정부수반들이 외상을 수반하여 모이며 EC위원회와의 협력을 위하여 위원회 의장도 참석한다. 유럽이사회는 1년에 3회이상 모이며 필요하면 수시로 개최하게 되어 있다. 閣僚理事會는 다시 一般理事會(General Council Meetings)와 專門理事會(Specialized Council Meetings)로 구분된다. 일반이사회는 회원국 외상들로 구성되고 전문이사회는 관계분야

자료들이 모인다.<sup>38)</sup> 남북교류를 담당할 남북한 共同機構를 구성함에 있어서도 오랜 경험이 축적된 유럽공동체의 이사회를 참고하여, 탄력성있는 조직을 통해 운영의 효율을 달성할 수 있을 것이다.

셋째, 基本協定에는 무엇보다도 남북교류와 협력의 기본원칙을 포함해야 한다. 남북한의 공동번영과 통일의 기반을 조성하기 위하여, 또한 남북한간의 緊張緩和와 信賴構築을 위하여, 또한 남북한의 동질성회복과 경제 발전을 위하여 모든 분야에서 남북한간에 교류와 협력을 추진한다는 남북교류의 목적과 원칙을 표명해야 한다.

넷째, 기본협정은 상호 무력행사의 금지와 분쟁의 平和的 解決을 규정해야 한다. 물론 무력행사의 규정은 휴전협정에 상세히 규정되어 있으나 휴전협정에는 남북한 이외의 요소도 있으므로 남북한만의 기본관계협정에서 이를 규정하는 것은 의의가 있으며 또한 분쟁의 평화적 해결을 규정하는 전체규정으로서도 무력행사의 금지는 필요하다.

다섯째, 남북한이 국제사회에서 대외적 활동을 함에 있어서 지켜야 할 협조 및 조정과 共同協力の 原則을 표명해야 한다. 구체적으로 남북한이 언젠가 통일을 지향하고 이에 도달하기 위하여 함께 노력해야 하기 때문에 우선 통일에 역행하는 활동은 지양하도록 협력해야 하고 동시에 共同利益을 위하여 협력해 나가야 한다.

여섯째, 남북한이 상대방의 실체를 인정하고 존중한다고 하여도 하나의 민족으로서 공동의 동질성을 발전시켜 나가고 언젠가는 統一國家를 달성해야 하기 때문에 기본적인 人間の 尊嚴性和 基本權은 보장하도록 해야 한다. 이러한 인간의 기본권 보장없이는 궁극적으로 남북교류의 수행이 성공할 수 없다.

#### 다. 統一指向的 南北交流와 北韓의 法令整備

##### (1) 統一指向的 南北交流와 北韓 法令의 整備 必要性

38) Ibid., pp. 552~553.

## (가) 法治主義의 確立 必要

통일지향적 남북교류를 추진하기 위하여는 우선 남북한의 법치주의가 확립될 필요가 있다. 물론 南北交流는 남북한의 현재 실체를 상호 인정하는 데서 출발하며 교류를 통하여 同質性을 強化하여 나가는 것이다. 그러므로 현저히 다른 상대방의 현재 체제를 일방적으로 바꾸도록 前提條件을 제시할 수는 없다. 그러나 우리가 현실적으로 교류를 수행하려면 다음과 같은 것들이 전제되어야 한다.

첫째, 최소한의 法制度를 전제로 할 수 밖에 없다. 이러한 최소한 법제도가 존재하고 시행되어야 상대방에 대한 신뢰와 예측가능성을 기초로 지속성있는 교류를 수행할 수 있다. 또한 통상이나 투자의 교류가 수행되려면 그러한 통상이나 투자가 이루어질 수 있는 최소한의 法制度的 裝置가 선행되어야 한다.

둘째, 통일지향적 교류란 남북한 통일을 점차 수행하여 가는 것을 목적으로 하는 교류로서 統一의 概念을 정립할 필요가 있다. 여기서 통일이란 단순히 분단된 국토의 물리적 통합만을 의미하는 것은 아니다. 여기서 통일이란 체제와 이념을 떠나서 최소한의 基本權을 보장해주고 市場經濟體制를 갖춘 국가로의 통일을 의미한다. 이러한 최소한의 기본권과 시장경제체제가 보장되지 않는 통합은 일반적으로 생각하고 바라는 통일이 아니라 억압에로의 통합일 뿐이다. 정상적인 사람이라면 그러한 억압에로의 통합을 바라지는 않을 것이다.

셋째, 통일지향적 남북교류란 남북교류를 통하여 동질성을 강화하면서 점차 하나의 제도로 발전하는 것을 의미한다. 그런데 이러한 同質性의 強化와 發展이란 결국 객관적인 제도의 동질화를 의미하는 것이며 객관적인 제도란 법적 제도를 의미하는 것이다. 그러므로 남북한이 이러한 제도적 동질화를 추구하려면 남북한 각각의 통치구조나 그 시행, 최소한 기본권 보장 등이 법에 기초할 것을 전제로 한다. 만일 어느 쪽이 이러한 法治主義가 아니라 통치자 개인의 생각이나 감정에 따라 좌우된다면 객관적 신뢰가 없어서 제도적 동질화가 진행되기 어렵고 따라서 통일지향적 교류가



지속적으로 발전할 수 없다.

그러므로 統一指向的 南北交流를 성공적으로 수행하려면 남북교류를 수행하면서 상대방의 법치주의 확립을 점차적으로 요구해 나가야 한다. 이러한 제도적 개선이 없으면 制度의 同質化는 이루어지지 않을 것이다.

#### (나) 交流와 統一에 障礙가 되는 法令의 整備 必要

통일지향적 남북교류를 발전시켜 나가려면 이러한 교류와 통일에 장애가 되는 南北韓 法令을 점차적으로 정비하여야 한다. 구체적으로 남북교류가 발전하여 가려면 최소한의 여행의 자유, 언론의 자유, 집회 및 결사의 자유, 종교의 자유가 보장되어야 하며 또한 통상이나 투자가 시행될 수 있는 法制度的 保障이 선행되어야 한다. 이와 같이 사람의 교류, 물자의 교류, 서비스의 교류가 이루어지려면 이에 장애가 되는 南北韓의 法令은 점차 정비되어야 한다. 이러한 법령의 정비가 없으면 남북교류는 구호에 불과하거나 일시적으로 시행되어도 곧 교착상태에 빠지고 말 것이다.

그러므로 여기서는 統一指向的 南北交流를 발전시키기 위하여 필요한 북한의 법치주의 상태와 분야별 법령의 문제점을 간단히 검토하여 보겠다.

### (2) 統一指向的 南北交流에 障礙가 되는 北韓法令의 內容과 整備方案

#### (가) 北韓의 法治主義 狀態

북한의 법치주의 상태를 정확히 검토할 구체적인 자료들은 구하기가 매우 어렵다. 북한이 매우 폐쇄적인 체제이기 때문에 형식적인 주요 법령이나 북한당국이 발표한 公式資料 이외에는 이에 관한 최근 연구자료가 별로 없다. 그러므로 북한에 관한 객관적 자료는 주로 북한을 방문한 사람들이 저술한 것이나 외국의 정보기관들이 수집한 각종 정보를 기초로 만든 자료들이다. 이러한 자료에 따라 북한의 사회를 검토하면 法治主義의 基本的 요건을 갖추지 못하고 있다. 김일성 個人崇拜를 기초로 전국민을 군사적 또는 준군사적 요원으로 교육하고 조직하고 있으며 사회전체를 공산주의 통제하에 집단화하고 기계화하고 있다.

“외형적으로 북한사회는 매우 질서있고 청교도 사회와 비슷하다. 단순하고 근검절약하며 정부에 철저히 복종하고 근면이 사람들의 특징적 생활 양식이다. 사람들은 매우 부지런하여 주당 6일 노동하며 휴일에도 흔히 무보수로 국가에 노동을 바친다. 이른 봄에는 오전 7시에 일을 시작하여 5시30분까지 계속한다. 바쁜 계절인 5월에서 10월까지의 오전 5시부터 오후 7시 내지 8시까지 노동을 한다. 오전과 오후에 한번씩 휴식시간이 있으며 점심시간은 12시에서 오후 2시까지다. 모든 노동자들이 낮잠을 자는 지는 모르나 공무원들은 대체로 오후 1시에서 3시까지 낮잠을 자고 저녁 9시 내지 10시까지 일한다. 또한 하루에 두번 학습시간이 있어서 한번은 노동을 시작하기 전에, 다른 한번은 저녁에 있다. 17~45세의 남자와 17~35세의 여자는 하루에 10~12시간씩, 한달에 10번 강제 군사훈련을 받는다. 노동자 농민은 적위대에 속한다. 매우 엄격한 보안관계가 유지되며, 철조망을 치고 검문소가 도처에 있다. 어린이들도 등교, 하교시간에 군인처럼 줄을 서서 행진한다...”<sup>39)</sup>

이러한 集團社會를 유지해 나가기 위하여 여러가지 監視制度와 특별한 教育制度가 필요하다. 국민과 군인에 대한 공식적 통제 및 감시기관은 社會安全部和 국가보위부다. 社會安全部는 경찰, 민방위, 교도소운영, 교통행정, 소방, 간첩작전등을 운영한다. 이에 대하여 國家保衛部는 비밀경찰을 운영하고 김일성에 직접 보고한다.<sup>40)</sup>

또한 효과적으로 국민을 감시하기 위하여 전체국민을 그 정치적 성분에 따라 51개 그룹으로 분류하고 다시 3개의 큰 그룹으로 분류하고 있다.

첫째, 核心그룹으로 조선노동당 당원, 혁명가 및 이른바 애국자들의 자손이다.

둘째, 의심스런 그룹으로 월남한 사람들의 친척, 상인등이다.

39) Andrew c. Nahm, North Korea : Her Past, Reality, and Impression, Center for Korean Studies, Western Michigan University, 1978, pp. 100~101.

40) U.S. Department of the Army, North Korea : A Country Study, Washington, GPO, 1981, p. 255.

셋째, 요주의 인물로 반동분자, 정치적 및 경제범, 종교 신봉자들이다.<sup>41)</sup>

위에서 언급한 여러 公式監視機構 이외에도 사회통제를 강화하기 위하여 여러가지 사회조직을 운영하고 있다. 구체적으로 사회주의 노동청년동맹, 조선민주여성동맹, 노동조합, 노동자 농민적위대 등 각종 社會組織을 통하여 모든 계층의 국민에 대한 감시체제를 유지하고 있다.<sup>42)</sup>

또한 社會生活을 완전히 통제하기 위하여 국내여행도 엄격히 제한하고 있다. 여행자들은 미리 旅行許可를 신청하여 허가를 받고 동시에 식료품 배급을 신청하여 쿠폰을 받아야 한다. 또한 여행일정은 허가를 받아야 하며 여행자들은 도로와 호텔, 여관에서 검문을 받는다. 여행자들은 이에 따라 여러가지 신분증과 각종 증명서를 휴대하여야 한다. 구체적으로 거주에 관한 신분증, 식료품 배급카드, 당 또는 노동조합 관계증명서, 고용관계증명서, 군대관계 증명서등이 그 예다.<sup>43)</sup>

1974년에 북한을 방문한 한국계 미국인 Andrew Nahm교수는 北韓社會의 特性을 이렇게 표현하였다.

북한에서 가난한 사람들의 물질적 생활을 향상하고 사회복지를 증진한 것은 사실이다. 그러나 이들은 인간의 基本的 自由와 權利를 완전히 박탈당하였으며 개인적 선택의 자유가 전혀 없다. 지식인들은 그들 고유의 사고를 갖고 있지 않은 것 같은 방식으로 세뇌되어 왔으며 개인의견을 표시하지 않도록 훈련되어 왔다. 사람들은 그들의 직업을 선택할 자유가 없고 학생들은 학교를 선택할 자유가 없으며, 소수 특권층을 제외하고는 가족이 함께 살 권리마저 없다. 사람들은 그들 자신이 되는 것이 아니라 집단적 전체의 부품이 되도록 되어 있다.<sup>44)</sup>

북한의 法治主義를 가장 저해하는 요인중의 하나는 김일성 개인숭배다. 북한사회에서 김일성은 사회의 상징인 동시에 모든 권한의 근원이다. 김

41) Ibid., pp. 76~77.

42) Ibid., p. 214.

43) Ibid., p. 215.

44) Andrew Nahm, supra note 35, p. 103.

일성에 대한 복종은 절대적이며 무조건적이다. 김일성의 말은 곧 법령이며 북한인들에 대한 지상명령이다. 모든 정부 및 행정기관은 모든 국민들이 김일성의 뜻과 말을 엄격히 준수하도록 확보하는 것이 첫째 기능이다. 그러므로 이러한 여건속에서 김일성의 말과 다른 의견을 제시하는 것은 불가능하다. 이러한 철저한 全體主義, 獨裁主義下에서 효율적 행정은 기대할 수 없다. 특히 김일성의 개인숭배는 놀라울 정도여서 그를 신격화하고 있다. 모든 言論媒體들은 김일성의 이러한 이미지를 대중의 마음속에 심어주는데 가장 큰 노력을 하고 있다. 모든 文化行事도 김일성의 숭배가 지배적 요인이다. 김일성의 업적을 과장하거나 허위로 만들어서까지 그를 숭배하도록 강요한다. 그 출생지는 매년 수백만명이 방문하는 일종의 성지다. 전국에 37,950개의 김일성도서관이 있으며 그의 동상은 35,000개가 넘는다. 김일성의 個人崇拜를 조장하기 위하여 한국의 近代史를 왜곡하였다. 김일성의 배경을 과장하기 위하여 김일성의 부모, 조부모등 조상에 대하여 허위로 전설을 만들어 내는 등 근대사를 크게 왜곡하였다. 구체적으로 김일성일가의 모든 구성원은 反日愛國者이며 反帝國主義 지도자였다는 것이다. 예컨대 김일성의 증조부 김응우는 반미투쟁의 상징으로 1886년 General Sherman호를 격파하였다고 왜곡하였다. 또한 김일성의 장남인 김정일의 우상화도 추진하고 있다.<sup>45)</sup> 이러한 김일성일가에 대한 광신적 숭배는 개인의 창의적 기능을 막고 정상적인 南北交流를 沮害한다.

남북한교류가 발전하고 북한사회의 개방과 성숙을 신속히 달성하기 위하여는 무엇보다도 이러한 비정상적인 社會體制를 벗어나서 법에 의하여 운영되는 건전사회로 전환하여야 한다. 南北交流가 북한사회에 골고루 파고들어 合理的 原則과 效率性을 제고하기 위하여는 이러한 발전을 북한사회 스스로 소화하고 발전시킬 수 있는 체질개선이 선행되어야 한다. 이러한 체질개선없이 남북교류가 추진되면, 폐쇄속에서 피상적 교류가 진행되거나 북한사회의 쿠데타와 같은 혼란이 상당기간 계속되면서 심한 진통을

45) Ibid., p. 36 : North Korea, supra note 36, p. 96 : Naewoe Press, Some Facts about North Korea, Seoul, 1984, pp. 33~35.

겪게 될 가능성이 높다.

(나) 憲法 分野

南北交流가 자발적이고 자연스럽게 추진되어 남북의 同質化와 信賴回復을 가져오기 위하여는 무엇보다도 국민 개개인의 최소한의 인간적 지위를 보장해주는 基本權의 保障이 선행되어야 한다. 이러한 의미에서 북한사회의 기본권 보장현황을 보면 매우 한심스럽다. 물론 북한헌법도 제4장인 49~72조에서 국민의 基本權利와 義務를 규정하고 있다. 그러나 전체주의 내지 집단주의의 원칙에 기초하여 개인의 기본권은 심각하게 거부당하고 있다.

기본권중에서도 가장 기초적인 宗教의 自由를 보면 매우 한심하다. 1948년 북한헌법 14조에서 공민은 종교적 신앙의 자유와 종교의식거행의 자유를 갖는다고 규정하였다. 1972년에 개정된 북한헌법 54조에 의하면 공민은 신앙의 자유와 반종교선전의 자유를 갖는다. 이러한 변화는 북한의 宗教活動이 이미 무기력화하여 더이상 위협이 되지 않는다는 것과 정권유지를 위하여 더 이상 취약한 宗教團體의 支援이 필요없다는 뜻이 된다. 특히 공산정권하에서 탄압을 받던 그리스도교 신자들이 1950년 한국 전쟁이후 대량으로 한국으로 넘어오고 난 다음, 북한에서는 북한의 宗教政策에 저항을 할만한 세력의 그리스도교 신자들이 남아 있지 않다. 물론 북한에도 조선불교연맹, 기독교연맹, 천도교 조직등이 있어서 국제종교회의에도 참여하나 거의 대외선전을 위한 관제조직일 뿐 북한사회내부에 종교적 뿌리를 굳게 내리지 못하고 있다.<sup>46)</sup> 한마디로 북한사회에서 진정한 宗教活動이 김일성의 偶像崇拜로 대체되었다는 것이다.

그 밖의 기본권도 형식적으로는 북한헌법에 명시되어 있다. 51조는 平等權을 규정하고, 52조는 參政權을 규정하고 있다. 그러나 북한의 대의원 선거를 예로 들면 선거구마다 1명의 후보를 놓고 선출하는 단일후보제라는 점, 노동당이 단일후보를 지명하게 되었다는 점, 1962년 선거 이후 모두 100% 투표율에 100% 찬성이라는 불가능한 결과를 놓고 볼 때 選舉制

46) North Korea, supra note 36, pp. 33~35.

度나 國民의 參政權이 순전히 허구에 불과하다는 것을 쉽게 알 수 있다.<sup>47)</sup> 또한 53조는 언론, 출판, 집회, 결사 및 시위의 자유가 있으나 북한에 관영언론 이외에 아무런 언론기관도 없으며 집회결사도 관제조직 이외에 아무런 자발적 조직이 존재하지 않는다. 56조는 노동의 권리와 직업선택의 자유를 규정하고 있으며, 60조는 과학과 문화예술활동의 자유를 갖는다고 규정하고 있다.

그러나 북한과 같은 폐쇄적이고 전체주의사회에서 직업선택의 자유가 있을 수 없으며 김일성 개인숭배와 국가선전에 초점을 둔 문화예술활동을 문화예술이라고 부를 수 있는 지가 의문이다. 創意性を 생명으로 하는 文化藝術活動이 북한과 같은 전체주의사회에서 가능하지 않은 것은 당연하다. 또한 북한에서는 居住移轉의 自由를 규정하고 있지 않으며 앞에서 설명한대로 국내여행도 극도로 통제되는 매우 독특한 사회다.<sup>48)</sup> 북한헌법은 기본권조항 이외에도 주권조항이나 정치체제를 선언한 조항중 진정한 南北交流를 심하게 저해하는 규정이 많다. 우선 북한헌법 7조에 의하면 북한의 주권은 노동자, 농민, 병사, 근로인테리에 있다. 그러나 주권은 모든 국민에게 있어야 하며 어떤 계층이나 직업인도 배제되어서는 안된다. 이러한 규정은 南北交流를 심각하게 저해한다. 국가의 주권을 특정한 계층에만 국한시키는 것은 다른 계층을 근본적으로 적대시한다는 것이며 이러한 적대감속에서 相互發展을 위한 交流를 추진한다는 것은 앞뒤가 맞지 않는 것이다. 노동자, 농민, 병사, 근로인테리중 근로인테리가 정확히 무엇을 의미하는지 분명하지는 않지만, 상인, 기업인, 스포츠인, 순수한 학자, 순수한 예술가, 문학인, 종교인, 그리고 변호사나 의사와 같은 자유직업인 등 개방사회에서 가능한 많은 직업그룹이 배제되어 있거나 적대시되는 것은 진정한 교류를 저해할 수 밖에 없다.<sup>49)</sup>

북한헌법 10조에서 북한은 프로레타리아 독재를 실시하며 階級路線과

47) 법무부, 북한법 연구 I, 1985, p. 24.

48) Andrew Nahm, Supra note 35, pp. 103~215.

49) 북한법 연구 I, supra note 48, p. 75.

群衆路線을 관철한다고 되어 있다. 군중노선을 관철한다는 것이 무엇인지는 모르나 프로레타리아 독재를 실시하며 계급노선을 관철한다는 것은 프로레타리아 계급의 독재를 시행하고 다른 계급을 적대시하며 투쟁한다는 것이다. 이것은 남북이 교류를 통하여 福祉를 指向하고 상호발전에 기여하려면 우선 북한에 모든 사람의 권익이 보장되는 민주주의 제도가 그 목표로 추구되어야 한다. 기업인이나 상인 또는 자유직업인 등을 적대시키고 그 鬭爭對象으로 삼으면서 한국의 기업인이나 상인등과 협력을 하자는 것은 이율배반이다. 진정한 南北交流를 추진하려면 프로레타리아 독재를 포기하고 특정계층을 적대시하는 기본제도를 수정하여야 한다. 또한 북한 헌법 14조에서 북한군대가 근로인민의 이익을 보호하며 혁명의 전취물을 보위한다고 규정한 것도 같은 배경에서 개정되어야 한다.<sup>50)</sup>

#### (다) 民事法 分野

남북한의 원활한 교류를 위하여 장애가 되는 주요 분야가 민법분야다, 우선 북한헌법 18조에 의하면 북한에서 生産手段은 국가 및 협동단체의 소유이다. 또한 북한헌법 4조에서는 Marx-Lenin주의를 북한현실에 수용한 이른바 主體思想을 지도적 지침으로 삼는다고 하고 있다. Marx에 의하면 현실사회의 발전은 생산관계 제도의 변증법적인 발전을 통하여 실현된다. 生産關係가 기본적으로 사회구조를 형성하는 下部構造(Unterbau)이다. 그 이외에 정치, 법, 종교등은 경제구조의 부산물인 上部構造(Uberbau)이다. 다시 말해서 Marx에 의하면 법이란 현존하는 물질관계의 상부구조중 하나이며 그 생산관계를 반영할 뿐이다. 법은 지배계급이 자신들의 이익을 보호하기 위한 支配階級의 支配手段이다. 그러므로 이상사회인 소위 공산사회가 충분히 실현되면 탄압과 착취의 도구인 國家와 法은 사라져 버린다는 것이다.<sup>51)</sup>

그러나 생산관계와 법, 정치등 다른 관계는 상호의존적이지 경제관

50) Ibid., p. 76.

51) 柳炳華, 法哲學, 박영사, 1978, pp. 409~411.

계만이 모든 것을 좌우하고 나머지는 부산물이라는 것은 현실과 매우 다르다. 經濟構造가 중요한 것은 사실이나 동시에 법이나 정책에 의하여 경제구조를 변경하는 것도 가능하기 때문에 Marx의 주장은 처음부터 비현실적이다. 또한 Marx는 理想社會의 定義를 “각자는 능력에 따라 일하고 필요에 따라 충족되는 사회” 라고 하였으나 결국 이것은 매우 비현실적이다. 각자가 일한 대가와 관계없이 필요에 따라 가져간다면 이러한 사회가 유지될 수 없음은 인간사회에 관한 간단한 관찰을 통해서도 명백해진다. 오늘날 동구권의 몰락은 共產主義體制의 問題點을 가장 분명히 증거하는 것이다.<sup>52)</sup>

어떻든 북한은 Marx의 이론을 받아들여 生産手段의 個人所有를 배제하고 있다. 그러므로 개인의 소유관계를 기초로 하는 民法이 제대로 확립되어 있을 수 없다. 그러므로 개인의 소유를 전제로 하는 계약이나 부동산의 물권관계가 없고 모든 것이 공법화되어 있다. 물론 소비를 위한 매우 한정된 개인의 소유가 인정된다. 그러나 韓國民法에서 중요시 다루어지는 것이 生産手段의 個人所有關係를 중심으로 이루어지는 것이고 보면 이러한 소비를 위한 개인 소유관계는 법적 의미가 미미하다. 또한 개인의 生産手段의 소유가 배제되기 때문에 모든 재화는 配給制度에 의하여 분배되지, 상거래행위가 통용되지 않는다. 그러므로 商法分野가 거의 존재하지 않는 것도 당연하다. 그러므로 앞으로 남북한이 經濟交流를 추진하는 경우 이러한 법제도의 결여때문에 많은 장애가 예상된다. 북한은 이러한 미비된 분야의 法的 制度를 보완하여야 무리없이 경제교류가 시행될 것이다. 남북한 경제교류가 추진되면 한국측에서는 주로 민간기업이 교류의 상대자가 되고 市場經濟體制를 바탕으로 하는 거래관행에 따라 경제교류를 추진할 것이기 때문에 계약으로부터 대금결제에 이르기까지 많은 문제가 제기될 것이다.<sup>53)</sup>

52) Ibid., pp. 410~413.

53) 법무부, 북한법연구Ⅳ, 1986, pp. 23~29.



## (라) 刑事法 分野

북한형법에 있어서 가장 문제가 되는 것은 罪刑法定主義가 제대로 시행되지 않는 점이다. 북한의 형법은 75. 2. 1 부터 개정 시행되고 있는데 일반에 공개되지 않고 시행되고 있는 것이 특징이다. 1990년에 북한연구소가 편집한 북한형법의 실상이 발행되면서 한국언론에 널리 알려진 내용에 의하면 북한형법은 우선 類推解釋을 허용하고 罪刑法定主義를 준수하지 않으며 체제를 유지하기 위한 목적에서 이에 반하는 행위를 매우 광범위하게 사형 및 재산몰수 등 극형에 처하는 것이 특색이다. 구체적으로 말해서 북한형법 15조에 의하면 형사법에 직접 해당하는 조항이 없는 범죄행위에 대하여는 사회적 위험성으로 보아 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형벌을 정한다고 하여 類推解釋을 정면으로 인정하고 있으며 민주주의 국가에서 보편화되어 있는 罪刑法定主義를 정면으로 위반하고 있다. 또한 51~63조의 반혁명죄 처벌규정은 우선 형량이 사형 및 전재산 몰수인데다가 그 처벌범위가 매우 광범위하여 심지어 다른 나라나 적의 편으로 도망치는 행위, 적에게 체포된 다음 투항, 변절하는 행위, 적이나 반대하는 사람에게 길안내, 통역, 물질적 지원을 하는 행위도 모두 사형 및 전재산 몰수에 처한다. 또한 그 범죄구성에 관한 형법 규정이 혁명적 인민을 적대시하는 행위, 맡겨진 사업을 조잡하게 하는 행위, 반동적 사상을 조작 유포하는 행위와 같이 매우 모호하다. 이러한 모호한 규정에 類推解釋까지 허용하면 형법의 남용은 무한정하다고 할 수 있다. 심지어 149조에서는 불손하고 유치한 발언, 행동도 처벌하며 농경지를 묵힌 죄, 노력조직을 함부로 해 국가에 손실을 끼친 죄 등 매우 다양하다. 또한 재판관계자들이 사실을 왜곡하거나 양형을 그릇되게 하는 경우도 부당재판죄로 5년이하의 징역에 처할 수 있게 하여 사법제도의 독립을 실제로 부정하고 있다.<sup>54)</sup> 이러한 형법을 가지고는 國民基本權의 최소한 保障도 기대할 수 없다.

54) 북한연구소, 북한형법의 실상, 1990 : 조선일보 1990. 9. 15 : 한국일보 1990. 9. 15.

## Ⅱ. 南北韓 紛爭解決制度의 마련과 運營

### 1. 南北韓 紛爭解決制度의 確立

#### 가. 紛爭解決制度의 重要性

法的 공동체가 원시사회와 다른 것은 첫째, 法律制度가 매우 정비되어 있고 둘째, 구성원들이 반드시 법을 지키도록 하는 장치가 완비되어 있으며 셋째, 구성원간에 분쟁이 있을 경우 개인의 무력이 아닌 紛爭解決制度에 의하여 해결되도록 되어 있는 것이다. 특히 개인이 무력을 사용하여 분쟁을 해결하는 일이 없도록 하려면 그만큼 紛爭解決制度가 잘 되어 있고 또한 잘 운영되어야 한다. 다시 말해서 개인들이 무력을 사용하지 않도록 규정하는 것도 중요하지만 개인의 분쟁을 개인간의 무력으로 해결할 필요가 없을만큼 객관적으로 공평하게 해결하여 주는 제도를 마련하는 것도 중요하다.

남북한간에 거론되는 협정을 보면 주로 不可侵協定, 平和條約, 不可侵宣言 등 주로 남북한의 개별적 무력사용을 억제하는 것에 치중되어 있다. 그러나 남북한간에 무력사용을 억제하는 法的 裝置는 1953년 한국휴전협정이 마련되어 있다. 특히 韓國休戰協定은 비무장지대의 설정, 공격적 군비증강의 억제등 무력분쟁의 발생을 억제하는 규정이 잘 정비되어 있고 또한 이러한 규정을 시행하기 위하여 정전위원회를 설치, 운영하는 등 문제가 없다. 그러나 남북한이 교류없이 상호 대치되어 있는 경우에는 이 정도의 법적 제도만으로도 그 운영에 큰 문제를 야기하지 않을 수도 있다. 그런데 남북한이 본격적으로 경제교류, 문화교류, 스포츠교류, 사회적교류 등 다방면의 교류가 급속히 추진되면 紛爭解決制度가 전혀 마련되어 있지 않아서 매우 큰 혼란과 긴장이 야기될 수 있다. 그뿐 아니라 원활한 남북 교류 자체가 불가능할 수도 있다. 문제는 남북한이 무력을 행사하지 않도록 규정해 놓는 것만으로는 부족하다. 남북한간의 분쟁을 객관적으로 공평하게 해결할 수 있는 제도만 마련된다면 무력분쟁의 발생원인이 되는 분

쟁을 객관적으로 해결하여 주는 紛爭解決制度의 마련이 더 중요하다.

국내법 사회에서는 국가가 개인의 분쟁을 해결하여 주는 매우 정비되고 구체적인 司法制度를 마련하여 운영하고 있다. 얼마나 많은 법원이 설치되어 있거나 얼마나 많은 법관들이 활동하는 지를 검토하면 紛爭解決이 얼마나 복잡하고 필요한 지를 쉽게 이해한다. 국제사회는 국내사회에 비하여 매우 부족하기는 하지만 점차 紛爭解決制度를 정비하여 가고 있으며 특히 많은 국제기구의 등장과 유럽공동체와 같은 地域共同體의 등장으로 커다란 발전을 하고 있다.

남북한간에 교류를 추진하려면 이러한 紛爭解決制度를 새롭게 만들어야 할 형편이다. 현재까지는 휴전협정의 분쟁을 위하여 停戰委員會가 운영되는 것 이외에는 制度的 裝置가 거의 없는 실정이다. 남북한의 분쟁해결제도는 국내사회의 분쟁해결제도를 모방하여 남북한 분쟁해결제도를 운영하는 수밖에 없다. 남북한의 관계가 긴밀해지면 자연히 분쟁해결제도도 유럽공동체의 분쟁해결제도처럼 정비되어 갈 것이다.

#### 나. 紛爭解決制度의 內容

##### (1) 交渉의 制度化

국제사회에서 분쟁해결을 위하여 가장 많이 사용되고 또 효과적인 방법은 당사자들간의 直接交渉(direct negotiation)이다. 국제사회에서 국가들은 자신의 권한을 제한받기 싫어하고 동시에 남의 간섭을 꺼려하기 때문에 당사자들이 직접 만나서 교섭을 통하여 해결하는 것이 일반적이다. 국가수반 또는 정부수반이 직접 교섭에 나설 수도 있고 대사나 외무장관 또는 대표를 내세워 교섭을 할 수 있다. 이러한 교섭이 성공하면 가장 간단하고 편리한 紛爭解決 방법임에 틀림없다.<sup>55)</sup>

직접교섭이 이와같이 편리하고 간편한 장점은 있으나 반대로 당사자들의 대립이 심하고 상호감정이 악화되어 있는 경우에는 서로 자신의 주장

55) 柳炳華, 國際法Ⅱ, 진성사, 1990, p. 483.

만 내세워 진행이 어려운 경우가 있다. 이러한 점을 보완하기 위하여 이러한 國際交渉도 제3자가 참석한 국제회의를 통하여 진행하는 방식이 사용되기도 한다. 제3자가 참석한다는 점에서 주선과 비슷하나, 주선은 분쟁 당사국들의 접촉을 성립시키는데 장점이 있으나, 국제회의를 통한 교섭은 교섭의 공개라는 점에 장점이 있다. 또한 교섭의 진행이 제3자와 분쟁 당사자들간에 會議形式으로 진행된다는 점에서 그 특성이 있다. 이 방법의 장점은 논쟁의 공개적 성격이 국제여론의 압력하에서 상호 양보의 요인으로 작용할 수 있다는데 있다. 國際會議를 통한 교섭의 예로는 1954년, 1962년 Indochina 문제에 관한 Geneva회의가 대표적이다.<sup>56)</sup>

남북한간의 분쟁이 제기된 경우에도 이러한 直接交渉이 가장 많이 이용될 것은 확실하다. 그것은 남북관계가 매우 독특하고 미묘하여 제3국의 개입이 소망스럽지 못하기 때문이다. 그러므로 남북한 분쟁의 원활한 해결을 위하여는 이러한 교섭을 미리 제도화하는 것이 중요하고 또한 필요하다. 가장 바람직한 것은 紛爭解決의 交渉을 전담하는 委員會를 설치하여 운영하는 것이다. 말하자면 분쟁이 발생하는 경우 자동적으로 분쟁 해결을 다룰 전문적인 交渉委員會의 設置가 필요하다. 교섭위원도 정치적 인물보다는 법률지식등 전문지식을 갖춘 전문가들로 구성하는 것이 바람직하다. 교섭위원은 한쪽 2~3명씩 복수로 하고 그중 한명정도는 분쟁의 내용에 따라 관계분야의 전문가를 포함시키도록 하는 것이 좋다. 나머지 위원들은 미리 정해져 있어서 분쟁이 발생하면 자동적으로 만나서 교섭을 진행할 수 있도록 해야 효과적이다. 또한 南北交流가 활발해지면 그만큼 분쟁도 많아지기 때문에 交渉委員會도 여러개 설치하여 분쟁해결을 신속히 다루도록 해야 한다.

## (2) 周旋 및 公開

주선(good office)이란 국제사회에서 紛爭解決을 위하여 제3자가 개입하여 분쟁당사자들의 접촉이 성립하도록 노력하고 협력을 제공하는 것이

56) Ibid., p. 484.

다. 紛爭當事者들의 대립이 심하여 접촉 자체가 어려운 경우 제3자가 당사자들을 설득하여 우선 만나도록 알선하는 것이 주선이다. 원칙적으로 주선은 분쟁당사자들을 접촉하는데 그치고 교섭 내용에는 직접 참여하지 않는다. 이에 비하여 仲介(mediation)는 제3자가 분쟁당사자들을 만나게 할뿐 아니라 교섭의 기초를 제공하고 또한 交渉內容에 參與하여 당사자들이 서로 양보하도록 설득한다. 그러므로 제3자의 개입정도가 주선에 비하여 강하며 적극적이다. 주선이나 중개는 다같이 제3자가 개입하여도 분쟁당사국들의 입장을 존중하여 그들에게 의무를 설정하지 않는다. 다시말해서 분쟁당사자들은 주선이나 중개를 하는 제3자의 의견이나 권유를 거절할 수 있다. 예외적으로 強制周旋이나 強制仲介도 있으나 이 경우에도 주선이나 중개를 거쳐야 한다는 것이지 당사자들이 반드시 제3자의 의견을 수락해야 한다는 것은 아니다.<sup>57)</sup> 주선이나 중개는 함께 사용되거나 주선으로 시작하여 중개로 끝나는 경우도 많다.

남북한간의 분쟁을 해결하기 위해서도 이러한 국제사회의 주선이나 중개를 이용할 가치가 있다. 그러나 南北韓의 法的地位나 그 성격이 독특하여 제3자를 선정하는데 문제가 있다. 남북한의 교류가 빈번하지 않고 분쟁의 내용이 심각한 경우에는 주선이나 중개를 하는 제3자도 국제적으로 비중이 있고 객관적으로 공평한 인물이 효과적이다. 예컨대 UN사무총장이나 국제사법위원장, 교황 등 여러 인물을 생각할 수도 있다. 또한 스위스처럼 중립국의 대통령을 고려할 수도 있다. 그러나 南北韓 交流가 빈번하여 그 분쟁이 매우 많아지는 경우에는 신속히 분쟁을 해결하는 방법을 마련해야 한다. 이러 의미에서 주선이나 중개를 할 후보자를 제3국이나 교포중에서 상당수 선정하여 두는 것도 고려해 볼만하다.

### (3) 事實審查 (國際審查)

남북한간의 분쟁해결을 위하여 가장 효과적으로 이용될 수 있는 것중의 하나가 國際審查 또는 事實審查(international inquiry)이다. 국제심사 또

57) Ibid., pp. 484~485.

는 사실심사란 분쟁당사자들이 미리 선정한 國際審査委員會라는 공정한 국제기관이 분쟁의 원인이 된 사실내용을 분명히 밝히므로써 당사자들간에 얽힌 오해를 풀고 감정을 완화하여 분쟁의 원인을 제거하고 분쟁을 자연스럽게 해결하는 방법이다. 국제사회에서 분쟁의 해결이 잘 안되는 것은 사실관계에 관한 당사자들간의 오해가 커서 사실관계를 보는 시각이나 견해가 대립되어 서로 자신의 주장만 내세우는 경우가 많다. 그러므로 紛爭當事者들이 신뢰할 수 있는 공평한 國際機關이 개입하여 사실관계의 내용을 객관적으로 분명히 밝혀내면 당사자들도 이에 수긍하고 분쟁이 해결되는 것이다. 節次內容이 사전에 예정되어 있는 공평한 국제기관에 의하여 분쟁을 해결한다는 점에서 주선이나 중개와는 다르고 또한 분쟁의 원인이 된 사실의 내용만을 분명히 한다는 점에서 해결의 내용 자체를 제시하는 國際調停과는 다르다. 국제심사 내지 사실심사는 국제사회에서 분쟁 해결 수단으로 매우 많이 이용되고 있는 방법이다. 대표적인 것은 1899년 및 1907년 Hague협약에 의하여 창설된 國際審査委員會가 있고 그밖에 1911년 미국, 영국, 프랑스가 체결한 Knox조약, 미국이 다른 나라들과 1914~1915년에 체결한 Bryan조약 등이 있고 근래의 것으로는 1949년 Geneva협약에 대한 1977년 제1추가의정서 90조에서 설정한 국제심사위원회가 있다.<sup>58)</sup>

國際審査委員會의 構成과 運營을 보면 보통 5명으로 구성된다. 분쟁당사국이 각각 2명의 위원을 선정하는데 보통 그중 1명은 자국인으로 하고 나머지 1인은 외국인으로 한다. 이들 4명이 모여 제3국인중에서 委員長을 選任한다. 위원장 선임에 관한 합의가 이루어지지 않으면 국제사법위원장이나 UN사무총장등에 부탁하는 방법을 사용한다.

남북한간의 분쟁해결과 관련하여 가장 효과적인 방법중 하나가 事實審査制度이다. 남북교류가 활발해짐에 따라 남북한간에 많은 분쟁이 발생할 것으로 예상되는데 특히 문제가 되는 것이 분쟁의 원인이 된 사실관계를

58) Ibid., pp. 486~489.

어떻게 객관적이고 공평하게 밝혀 내느냐이다. 남북한 관계가 매우 미묘하고 그 법적 성격이 복잡하기 때문에 특히 객관적인 紛爭解決制度를 마련해야 하고 특히 사실관계를 규명하는 사실심사위원회의 설치 운영은 매우 중요하다. 南北韓 事實審査委員會는 객관성, 신뢰성, 효율성을 위하여 정치적 인물보다는 법률가등 전문가로 구성되어야 한다. 남북교류가 다양하고 빈번해짐에 따라 분쟁도 복잡다양하고 빈번해질 것이므로 우선 분야별로 事實審査委員會를 구성하고 관계전문가를 참여시켜야 한다. 예컨대 통상관계, 투자관계, 어업관계, 통행관계, 가족법관계, 형사관계 등 여러분야를 생각할 수 있다. 구체적으로 예를 들면 南北關係가 크게 진전되는 경우 한국기업의 북한진출이 활발해질 것이며 여러가지 投資紛爭이 발생할 수 있다. 이러한 경우 북한당국에 의존할 수도 없고 한국의 기관이 해결할 수도 없다. 결국 사실문제를 객관적으로 밝히기 위하여는 관계 투자 당사자들과, 남북한 당국, 그리고 공평한 중립적 전문가들로 구성된 投資關係 事實審査委員會를 운영하면 효과적이다. 또한 남북관계가 진전되어 어업협력이 이루어지고 한국의 어선이 북한수역 가까이서 조업을 하게 되는 경우 어업관할권을 둘러싼 여러가지 분쟁이 예상된다. 이런 분쟁을 해결하기 위하여는 어업관계, 해양법관계 전문가를 포함한 漁業關係 事實審査委員會를 이용하면 효과적으로 분쟁을 해결할 수 있다.

남북한간의 事實審査委員會를 구성함에 있어서 가장 어려운 것은 중립적 사실심사위원장을 어떻게 선임하느냐이다. 한국과 북한측 인사만으로 구성하면 서로 자신의 주장을 반복하여 분쟁이 해결되지 않을 가능성이 있다. 그러므로 중립적 위원장이 필요한데 그 선임하는 방법과 어떤 종류의 인사로 선임하느냐가 중요하다. 몇가지 생각할 수 있는 방법은 미국, 소련, 일본, 중국등 인접국 외국인 전문가중에서 선발하는 경우, 스위스등 중립국 전문가중에서 선임하는 경우, 일본, 중국, 미국, 소련에 거주하는 교포 전문가중에서 선임하는 경우, UN사무총장이나 국제사법위원장등 국제적 인물에게 선임을 부탁하는 방법 등 다양하다. 우선 공정하고 효율적으로 분쟁을 해결하기 위하여는 정치적 인물이 아닌 專門家로 구성해야

한다는 것이 중요하다. 그 다음으로는 言語問題등을 생각하면 교포들을 활용하는 것도 생각할 수 있다. UN사무총장등 국제적 인물에게 부탁하는 것은 객관적 인물을 선임할수 있으나 문제해결에 구체적으로 적합한 사람을 선발한다는 보장이 없다. 그러므로 남북한이 선임한 4명의 위원들이 모여서 합의를 통하여 그 전문분야에 적합한 외국인이나 교포를 선정하는 것이 타당하리라 본다. 물론 이러한 선임은 사전에 보수로 선임하여 놓는 것이 효과적이다.

#### (4) 調 停

國際調停 (international conciliation)이란 紛爭當事國들이 조약에 의하여 미리 설정한 국제기관에 분쟁해결을 맡기고, 이 기관에 제시하는 분쟁해결 내용에 따라 분쟁을 평화적으로 해결하는 제도이다. 紛爭의 事實問題만이 아니라 법률적 쟁점까지도 다룬다는 점에서 國際審査와는 다르다. 조정은 조약에 의하여 미리 설정된다. 해양법 협약이나 조약법에 관한 협약처럼 어떤 조약을 체결하면서 부속서로 調停制度를 마련하여 그 조약의 해석, 적용과 관련하여 분쟁이 생기는 경우 그 분쟁을 해결하는 경우도 있고, 처음부터 仲裁制度와 함께 일반적 분쟁해결을 위하여 별도의 조약으로 마련해 놓는 방법도 있다. 남북한간에 紛爭解決制度로 조정제도를 마련하는 경우에도 두가지가 다 가능하나 여기서는 일반적 분쟁해결제도로서의 조정제도를 검토하겠다.<sup>59)</sup>

조정을 시행하기 위하여는 미리 조약에 의하여 調停制度를 마련해야 한다. 調停委員會의 構成은 사실심사위원회의 구성과 비슷하다. 그러나 조정위원회의 권한은 사실 내용을 조사함에 그치지 않고 분쟁의 내용까지 포함해서 모든 측면에서 개입한다. 그러나 調停節次는 사법적 성격을 갖지 않고 정치적 분쟁해결의 성격을 지닌다. 다시말해서 조정위원회에서 제시한 해결이 분쟁당사국에 대하여 법률적 강제력을 갖는 것이 아니며 또한 그 해결도 법규정에 기초한 옳고 그름보다는 상호절충을 통한 해결에 중

59) Ibid., pp. 491~494.



점을 둔 것이 특성이다. 참고로 1969년 조약법에 관한 Vienna 협약66조 4항과 1986년 국제기구가 참여한 조약법에 관한 Vienna 협약 66조 4항에 의하여 그 부속서에 마련된 調停委員會의 構成節次를 검토한다. Vienna 협약 당사국들은 각각 2명의 조정위원을 선임하여 UN사무국에 통보하고 UN사무총장은 그 목록을 작성, 유지한다. 위원 임기는 5년이고 연임될 수 있다. 紛爭當事國들은 분쟁이 발생하면 자기 나라의 조정위원 1명과 다른 나라 출신 조정위원 1명을 각각 조정위원 목록에서 임명한다. 조정위원의 임명은 UN사무총장이 분쟁해결을 위임받은 때로부터 60일 이내에 임명해야 한다. 4명의 위원은 그들이 모두 임명된 때로부터 다시 60일 이내에 조정위원 목록에서 調停委員長을 임명한다. 위의 기간내에 조정위원이나 위원장이 임명되지 않으면 그기간 종료로부터 60일 이내에 임명한다. UN사무총장이 위원장을 임명하는 경우 그 위원장은 조정위원 목록이나 국제법위원회 위원중에서 임명한다. 조정위원회가 구성되면 그 조정절차는 조정위원회에서 결정한다. 委員會는 그 구성을 완료한 때로부터 12개월 이내에 보고서를 작성하여 UN사무총장에게 제출하고 사무총장은 당사국에 전달한다. 보고서는 당사자들을 법률적으로 구속하지 않으나 분쟁해결을 위한 권고의 성격을 갖고 國際輿論의 압력을 받게 된다.<sup>60)</sup>

1982년 UN해양법 협약상의 調停節次도 이와 비슷하다. 부속서 V에 마련된 이 조정절차에 의하면 조정위원 임명기한이 당사자들은 21일, 사무총장은 30일로 단축되어 있다. 조정위원회는 당사자들의 동의를 받아 당사국에 구두나 서면으로 진술을 요청할 수 있다. 보고서 작성기한은 역시 12개월이다.<sup>61)</sup>

남북한의 분쟁해결을 위하여서도 조정제도가 매우 효과적이라고 판단된다. 남북관계가 미묘하게 때문에 당사자들이 참여하는 紛爭解決制度를 선호하므로 사법제도보다는 설치에 합의하기가 쉽다. 다만 事實審査委員會

60) Ibid., pp. 492~494.

61) 1982 UN해양법협약부속서 V 참조.

의 경우와 마찬가지로 조정위원회 구성문제가 쉽지 않다. 우선 남북한이 2명씩 선임하되 그 중 1명은 교포중에서 조정위원장을 선임하는 방법이나 남북한이 2명씩 선임하되 그 중 1명은 교포중에서 선임하고 그 4명이 모여 교포나 외국인 중에서 調停委員長을 선임하는 방법 등을 생각할 수 있다. 많은 분쟁을 신속히 해결하기 위하여는 국제사회에서 사용되는 國際調停委員會를 그대로 적용하기 어려운 점이 있다. 국제사회에서는 어쩌다 생기는 분쟁을 해결하는 것인데 남북한 교류가 제대로 추진되면 각종의 분쟁이 끊임없이 발생하리라는 것이 쉽게 짐작이 간다. 그러므로 남북한의 분쟁을 해결하는 調停委員會는 많은 분쟁을 신속히 처리하는데 중점을 두어야 한다. 그러므로 분야별로 여러가지 조정위원회를 두어서 전문화할 필요가 있고 또한 한국어를 사용하는 전문가를 調停委員長으로 선임하여야 하기 때문에 외국인 보다는 교포를 활용하는 방법을 고려할 수 있다. 사실심사위원의 경우처럼 통상관계, 투자관계, 어업관계, 가족법관계, 형사관계 등 각종 전문분야별 조정위원회를 구성하는 것이 좋다. 調停委員長의 경우 남북한이 모두 신뢰할 수 있는 교포를 그렇게 많이 찾아내는 것이 어렵겠지만 남북한 관계가 개선되면 우선 상호신뢰가 개선되므로 현재의 여건과는 달라질 것으로 보인다.

### (5) 仲裁裁判

국제사회에서 仲裁裁判(arbitration)이란 당사자들이 선정한 법관이 당사자들이 합의한 절차에 따라 법에 근거하여 재판하고 당사자들에게 법적 구속력을 갖는 판결을 내림으로써 분쟁을 해결하는 제도이다. 법에 근거하여 당사자들에게 法的拘束力을 갖는 판결을 선언한다는 점에서 재판에 의한 해결이고 정치적 해결과는 구별된다. 또한 당사자들이 직접 법관을 선정하고 재판절차도 합의한다는 점에서 당사자들의 의사와 관계없이 사전에 재판적으로 확립된 절차와 제도에 따라 미리 구성되어 있는 법관들이 재판하는 좁은 의미의 司法裁判과는 구별된다. 국제사회에서는 국내사회와 비교하여 덜 조직된 사회이기 때문에 국내사회와는 달리 이렇게 당

사자의 의사를 많이 반영하는 仲裁裁判制度가 더 많이 이용된다.<sup>62)</sup>

仲裁裁判制度를 설정하려면 중재기관을 미리 설정하여야 한다. 仲裁機關은 여러가지 형태이나 가장 발전된 것은 합의체기관인 중재법정(arbitral tribunal)내지 仲裁法院이다. 중재법원이라고 하여 사법법원처럼 상설 기구가 아니다. 가장 보편적인 것은 보통 중재관명부를 미리 작성하여 사무국에 보관하는 것이다. 각 당사국이 2명씩 중재관을 선임하여 사무국에 통보하면 사무국은 국별명부를 작성하여 보관한다. 이들의 임기는 보통 6년이며 연임할 수 있다. 사건이 仲裁法院에 제기되면 각 당사국은 2명씩 중재법관을 선임하는데 그 중 1명은 다른 국가 명부에서 선임해야 한다. 이와같이 선임된 4명이 모여서 중재재판장을 선임한다. 중재재판절차는 당사자 합의에서 정하나 보통 관례화되어 있으며 司法制度를 모방하여 가는 것이 일반적 추세다. 심의절차는 서류를 심사하는 예심과 구두변론의 두단계로 되어 있다. 또한 交叉辯論制度를 도입하여 활용하는 것이 근래의 추세다. 그러나 당사자들의 의견을 존중하므로 결석재판절차는 인정하지 않는다. 판결을 성언하는 절차나 그 효력(기판력) 등은 사법재판과 비슷하다.<sup>63)</sup>

남북한의 紛爭解決 방법중 가장 제도화한 것을 생각한다면 역시 仲裁裁判이다. 남북한이 현재와 같이 갈라져 있는 동안 좁은 의미의 사법재판의 설치 운영은 사실상 불가능하다. 그러므로 남북한 당국의 의사를 존중해 주며 재판을 하는 仲裁裁判을 고안하여 이용하는 것이 가장 바람직하다. 남북한이 중재재판을 설치 운영한다면 판문점등 경계선에 상설하여 운영하는 것도 생각할 수 있다. 남북한의 교류가 많고 분쟁이 많을수록, 남북한의 관계가 긴밀하고 상호신뢰가 커질수록 이러한 제도화는 용이하고 또한 필요할 것이다. 또한 南北韓의 紛爭을 해결하기 위한 仲裁裁判 制度를 설치 운영하려면, 각 분야별로 전문화하는 것이 바람직하다. 調停制度의

62) 柳炳華, supra note 56, pp. 518~519.

63) Ibid., pp. 524~529.

경우처럼 통상관계, 투자관계, 가족법관계, 어업관계, 형사관계, 일반 민사관계 등 남북한 관계의 증진에 따라 점차 세분화하여 갈 필요가 있다.

남북한의 紛爭解決을 위한 중재절차 마련은 國際仲裁制度나 商事仲裁制度가 보편화하여 있으므로 이러한 보편적 제도를 도입하고 남북한 특성을 고려하여 필요한 수정을 가하면 큰 문제는 없을 것이다. 가장 어려운 것은 仲裁機關의 構成이다. 한가지 예시적 의견을 제시한다면, 우선 남북한 당국이 각 분야별로 각각 4명씩 중재법관을 선임한다. 그중 2명씩은 전문 지식을 갖춘 교포로 한다. 이들 8명이 모여 다시 4명의 중립적 중재법관을 교포중에서 합의 선임하여 중립 중재법관명부를 구성한다. 사건이 제기되면 남북한은 각각 자신의 중재법관 명부중에서 2명씩 선임하되 그중 1명은 교포로 한다. 4명이 모여서 중립중재법관 명부에서 1명을 합의 선임하여 중재법원장으로 한다. 이와같이 구성된 5명의 合議體的 仲裁法院에서 재판을 수행하면 된다. 만일 중립 중재법관 명부 작성이나 중립 중재법원장 선임에 관하여 남북한측이 합의를 하지 못하면 어떻게 할 것인가? 중립 중재법관 명부 작성에 합의를 하지 못하면 교포출신 4명만이 모여서 합의를 하도록 하고 그래도 합의를 하지 못하면 UN사무총장의 도움을 받는 방법을 생각할 수 있다. 중재법원장 선임에 합의를 하지 못하는 경우에도 교포출신만으로 선임을 하도록 하고 그래도 안되는 경우에는 역시 UN사무총장의 도움을 받도록 하는 방안을 생각할 수 있다.

## 2. 南北韓 紛爭解決制度의 運營

### 가. 南北韓 紛爭解決機構의 設置

#### (1) 南北韓 紛爭解決機構設置를 위한 協定締結

앞에서 남북한의 교류가 본격적으로 추진되면 다양하고 많은 분쟁이 발생할 전망이고 南北交流를 원활히 하려면 이러한 분쟁을 해결하기 위한 다양한 紛爭解決制度를 마련해야 함을 검토하였다. 그 구체적 방안으로 직접교섭, 주선, 중개, 사실심사, 조정, 중재재판을 제시하였다. 이러한 남

북한 紛爭解決制度는 그 하나 하나를 위하여 별도의 조약을 체결하여도 되나 보다 효과적인 제도를 마련하기 위하여는 남북한의 모든 紛爭解決制度를 총괄하여 설치하는 종합적인 紛爭解決에 관한 協定을 체결하는 것이 적절하다. 이러한 남북한 분쟁해결에 관한 협정은 남북교류가 본격적으로 추진되기 전에 마련되어야 한다. 그러므로 남북한의 교류가 활발해질 경우에 생겨날 각종 분쟁을 분야별로 예상하여, 그에 알맞는 분야별 전문적 분쟁해결제도와 기구를 마련하여야 한다. 紛爭解決方法에 관하여는 앞에서 설명하였으므로 여기서는 구체적 분쟁해결 방법을 수행해 나갈 분야별, 방법별 기구의 설치 운영에 관하여 검토하겠다.

## (2) 南北韓 紛爭解決機構의 概要

남북한의 분쟁해결을 위한 종합적인 기구는 우선 방법별로 교섭위원회, 주선 및 중개위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재법원으로 구성된다. 남북한 관계의 성격상 주선 및 중개는 그리 효과적이지 아니라면 제외하여도 큰 문제가 없을 것이다. 그러므로 여기서는 교섭, 사실심사, 조정, 중재 재판을 중심으로 紛爭解決機構를 구상하여 보겠다. 또한 각위원회는 전문 분야별로 분과위원회를 두는 것이 좋다. 예컨대 交渉委員會는 통상분과위원회, 투자분과위원회, 어업분과위원회, 가족법분과위원회, 형사분과위원회, 일반 민사분과위원회등 분쟁을 효과적으로 처리할 수 있는 전문분야를 세분하여가면 된다. 마찬가지로 사실심사위원회나 조정위원회도 필요에 따라 전문분야별로 분과위원회를 설치 운영하는 것이 적절하다. 仲裁法院도 분야별로 재판부를 세분하여 운영할 수 있다.

남북한 綜合紛爭解決機構는 우선 판문점에 본부를 두고 필요에 따라 휴전선을 따라 여러개 지부를 설치하여 운영할 수 있을 것이다. 남북관계가 더욱 진전된다면 이러한 紛爭解決機構의 支部를 서울, 평양등 남북한 각 내부 주요 도시에 설치 운영할 수 있을 것이다.

남북한 綜合紛爭解決機構의 運營體制는 남북한 국가수반 직속으로 설치 운영하는 것이 기구의 성격상 적절하다. 또한 紛爭解決이 공평하고 독립

적으로 운영되기 위하여 각종 위원이나 법관의 신분보장을 확실히 하고 동시에 다른 기관의 간섭을 받지 않도록 해야 한다. 각종 위원 및 법관과 직원의 보수를 포함하여 분쟁해결기구의 운영경비는 남북한의 분담금으로 충당한다. 남북한 綜合紛爭解決機構의 事務處는 그 예산을 편성하여 운영하며 남북한 당국이 공동으로 구성한 심사위원회의 감사를 받는다. 또한 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재법원간의 유기적 협조관계는 유지하되 각 분쟁해결방법상의 특성을 살리고 효율적 운영을 위하여 너무 획일적인 행정운영체제는 피해야 한다. 분쟁기구에 사무처를 두어 분쟁기관 운영을 위한 지원행정업무를 수행하는 동시에 분쟁해결기관간의 조정 및 협조를 유지해 나간다. 事務處長은 장관급으로 하고 법관등 전문인을 임명하여 분쟁해결의 전문성과 공정성을 강조한다. 사무처장은 남북한이 각각 임명하여 공동으로 합의하여 운영하도록 한다.

#### 나. 南北韓 紛爭解決機構의 具體的 運營

##### (1) 交涉委員會

남북한 종합분쟁해결기구중 가장 간편하고 중요한 기관은 交涉委員會다. 남북한 교류에서 각종 분쟁이 발생하는 경우 제3자의 개입없이 간편하고 신속하게 해결할 수 있는 방법이기 때문에 紛爭解決機關중 가장 많이 활용될 것으로 보인다. 交涉委員會는 남북한 각각 별도 위원회를 두고 위원회별로 행정위원장은 법관이나 국제법 학자등 전문가로 하고 그 밑에 전문분야별로 통상, 투자, 어업, 가족법관계, 일반민사관계, 형사관계 등 전문분야별 분과위원회를 두고 분과위원회에는 다시 분과위원장을 둔다. 남북한 교류가 발전되어 분쟁이 많이 제기되면 분과위원회에 다시 여러개의 부를 둘 수도 있으나 당장에는 그럴 필요가 없고 앞으로 진전상황을 보아 확대하여 나가면 된다. 交涉委員會는 각 분과위원회별로 교섭의 개시, 진행, 합의를 효과적으로 수행하여 나가기 위하여 교섭에 관한 일반 규칙을 마련하는 것이 좋다. 분쟁이 발생하면 이러한 규칙을 적용하여 비교적 신속하고 효과적으로 분쟁해결 교섭을 진행할 수 있을 것이다.

교섭위원회 행정위원장 및 위원임명은 남북한 당국이 각각 임명하되 다만 임명이나 교체가 있을 경우에는 신속히 상대방에 통보하도록 한다. 교섭위원이 상대방의 내부를 통행하거나 체류하는 경우에는 외교관에 준하는 特權과 免除를 부여한다.

### (2) 事實審査委員會

사실심사위원회는 國際審査委員會를 모방한 것이나 남북한간의 심사위원회를 국제심사위원회라고는 할 수 없으므로 남북한 사실심사위원회라고 한다. 事實審査委員會는 남북한 별로 각각 행정위원장을 임명하여 공동위원장을 두고 합의하여 운영하에 한다. 남북 事實審査委員會에는 사무국을 두고 사무국은 사실심사위원들이 효율적으로 그 직무를 수행하도록 지원행정업무를 수행한다. 사실심사위원은 통상, 투자, 어업, 일반민사관계, 가족법관계, 형사관계등 분야별로 분과위원을 두고 분과위원회별로 다시 한국측위원, 북한측위원, 중립위원을 유지한다. 중립측위원은 교포중에서 임명한다. 事實審査委員은 그 업무의 공정과 독립성을 유지하기 위하여 특별한 신분보장을 한다. 구체적으로 심사위원은 6년 임기동안 근무하며 연임할 수 있다. 審査委員은 외교관에 준하는 特權과 免除를 누리며 직무상 행위에 관하여 처벌을 받지 않는다.

### (3) 調停委員會

南北調停委員會도 사실심사위원회와 마찬가지로 공동행정위원장을 두고 합의하여 운영하게 한다. 또한 共同行政委員長 밑에 사무국을 두어 지원행정업무를 담당하게 한다. 그리고 調停委員도 통상, 투자, 어업, 일반민사관계, 가족법관계, 형사관계 분과위원을 두고 분과위원은 다시 한국측위원, 북한측위원, 중립위원을 둔다. 중립위원은 남북한 위원이 모여서 선임하되 합의에 이르지 못하면 UN사무총장의 도움을 받는다. 南北調停委員들은 분과위원회별로 운영규칙이나 분쟁해결의 구체적 절차를 마련한다. 조정위원은 6년의 임기로 임명하며 연임할 수 있다. 또한 조정위원은 외교관에 준하는 特權과 免除를 누리며 직무상 행위에 관한 처벌을 받지 않

는다.

#### (4) 仲裁法院

仲裁法院行政局長은 남북한이 각각 임명하며 합의하여 공동으로 운영하게 한다. 법원에는 사무국을 두며 법원의 지원행정업무를 담당하게 한다. 사무국에는 중재법관의 명부를 유지한다. 중재법관의 명부는 통상, 투자, 어업, 일반민사관계, 가족법관계, 형사관계 등 전문분야별 분과를 두고 분과별로 다시 한국측 중재법관, 북한측 중재법관, 중립중재법관의 명부를 유지한다. 중립중재법관 명부는 남북한 중재법관 명부에 있는 사람들이 모여 합의하여 교포중에서 정한다. 합의가 이루어지지 않으면 UN사무총장의 협조를 받는다.

사건이 仲裁法院 事務局에 제기되면 우선 전문분야별로 분류한다. 그다음 仲裁法院行政局長은 남북한 각각의 중재법관을 2명씩 임명하되 그중 1명은 중립위원명부에서 임명해야 한다. 이들 4명이 모여 중재법원장을 중립법관명부중에서 합의하여 선임한다. 합의가 이루어지지 않으면 4명의 중립법관이 합의하여 선임하고 그래도 합의를 못하면 4명중에서 추첨에 의한다.

仲裁法院의 재판절차 및 판결에 관한 규칙은 중재법원 명부에 있는 법관들이 모여서 분과별로 정한다. 仲裁法官은 남북한 당국에서 독립하여 직무를 수행하며 직무중의 행위에 관하여 처벌을 받지 않는다. 중재법관은 재판기간중에는 외교관에 준하는 특권과 면제를 누린다. 仲裁法官의 임기는 6년으로 하고 연임할 수 있다.

중재법원의 판결은 法的 拘束力을 가지며 남북한 당국은 그 판결의 집행을 수행하여야 한다. 중재법원의 판결은 남북한 당국의 사법기관에 의뢰하여 집행한다. 판결의 집행에 관하여 이의가 있으면 중재법원행정국장은 협의하여 해결한다.





킬 수 있었던 것은 게르만 民族이 그동안 축적해 놓은 主體的인 統一力量에 힘입은 것이다.

그 구체적 統一力量에는 西獨의 강한 經濟力, 內部改革을 통한 議會民主主義의 定着과 公正한 分配를 통한 西獨 國家體制의 道德性 提高, 人的·物的 交流를 통한 民族同質性 回復의 노력, 성공적인 統一外交 등이 속한다.

그러나 우리는 또한 서독의 統一政策이 원활히 수행되도록 한 國內的·民族的·多者間 次元에서의 民族自決原則에 기초한 法制度的 뒷받침을 간과할 수 없다. 西獨의 統一過程은 주지하다시피 國內外 法的 文書에 한치도 어긋남이 없이 進行되어, 과도기의 큰 混亂을 덜고 있다. 이러한 立場에서 本稿는 統一原則으로서의 民族自決原則 즉, 人的 交流의 制度化에 기여한 東西獨의 代表的 文書를 살펴보고, 韓半島 統一을 위한 法制度化의 方向을 摸索해 보고자 한다.

## II. 統獨에 寄與한 代表的 法的 文書

西獨의 統一政策은 앞서 언급한 바와 같이 民族自決原則에 基礎한다. 동서독은 이 民族自決에 기초해 統一力量 특히 人的 交流의 확대를 國內的 次元, 民族的 次元 그리고 國際的 次元에서 制度化를 통해 다져나갔다. 우선 국내적차원의 統一努力的 법적 기초는 西獨의 경우 基本法이다. 다음으로 민족적 차원에서는 兩獨基本關係를 正常化시켜 相互實體를 認定하여 交流·協力の 法的 뒷받침이 된 基本條約이다. 끝으로 統一의 周邊條件이 어려운 동서독이 그들의 周邊國을 安심시키고, 그들과의 協力を 制度化하는 한편, 人的 交流의 확대를 담보받은 것이 유럽安保協力會議 (Conference on Security and Cooperation in Europe : CSCE)의 決意이다. 이는 西獨의 統一外交의 개별적 노력을 CSCE를 통해 多者間 協力次元에서 制度化시킨 것이다. 물론 이외에 많은 法的 文書가 있지만 本論文의 목적상 대표적으로 3가지만 살펴본다.

## 1. 基本法

### 가. 名稱

基本法은 名稱에서부터 西獨國民의 統一念願을 담고 있다. 西獨은 憲法(Verfassung)이란 말 대신에 基本法(Grundgesetz)이라는 용어를, 또 이 基本法을 만든 議會를 制憲議會(Verfassungsgebende Versammlung)라는 말대신에 議會評議會(Der Parlamentarischer Rat)라고 용어를 사용했다. 이 용어사용은 戰後 政府樹立過程에서 永久分斷을 막아보려는 西獨의 노력에서 비롯됐다. 이를 통해 西獨의 憲法起草委員會는 그들의 임무가 완전한 의미의 國家를 創設하는데 있는 것이 아니고, 國家로서의 어떤 요소를 결여한 團體를 만드는데 있다는 것, 全獨逸國家의 成立時까지 時間的, 地域的으로 임시적인 성격의 暫定制度(ein zeitliche und räumliche Provisorium)를 만드는데 불과하다는 점을 강조했다. 그래서 이 基本法은 完全憲法(Vollverfassung)이 아니라, 暫定憲法의 성격을 띄고 있다. 이는 4大國占領期라는 특수한 시간적·지리적 상황으로 全獨逸國家에 관한 根本問題를 獨逸人 스스로 自由로이 決定할 수 없기 때문에 暫定的인 國家制度를 임시적으로 만들기는 하지만, 언젠가는 반드시 全獨逸人의 自由로운 自決로 民族的·國家的 統一을 이루고야 말겠다는 獨逸人의 意志가 여기에 숨어있는 것이다.

### 나. 前文의 再統一命題

獨逸人의 民族自決의 原則에 의한 再統一에의 열망은 基本法 前文에도 잘 나타나 있다. 前文은 「神과 人類에 對한 責任을 自覺하고, 民族的·國家的 統一을 維持하며, 統合된 유럽의 동등한 權利를 가진 構成員으로서 世界平和에 기여하려는 決意에 차서, 바덴, 바이에른, 브레멘 ..... 등 諸州의 獨逸國民은 過渡期의 國家生活에 새로운 질서를 賦與하기 위해 憲法制定權力을 행사하여 이 獨逸聯邦共和國 基本法을 제정했다. 前記 各州의 獨逸國民은 또한 參與를 거부당한 獨逸國民을 대신하여 행동했

다. 全獨逸國民(Das gesamte Deutsche Volk)은 自由로운 民族自決로 獨逸의 統一과 自由를 完成할 것이 요청(aufgefordert)되고 있다.」라고 규정했다.

이 前文은 우선 民族的·國家的 統一을 維持하려는 決意에 차서 이 基本法을 制定했다고 함으로써 民族的·國家的 統一維持義務를 강조한 다음, 統一方式에 대한 최소한 憲法的 保障으로 「全獨逸國民에게는 自由로운 民族自決로 獨逸의 統一과 自由를 완성할 것이 요청된다.」고 함으로써 獨逸再統一의 命題(Wieder vereingungsgebot)를 명백히 하고 있다. 또 統一維持句節은 獨逸帝國이 法的으로는 멸망하지 않고, 지속되고 있다는 데서 출발한다. 즉, 1945년 이전의 民族的·國家的 統一이 戰後 중단된 것 뿐이며, 法的으로는 존속하고 있다는 것이다. 國家的 統一(外的 統一)이 현재 消滅되어 있는 경우라도, 內的 交流를 통한 民族的 統一(內的 統一)은 최소한 유지되어야 한다는 것을 뜻한다.

過渡期(Übergangszeit)의 國家生活이란 基本法의 時間的 限界를 나타낸다. 이 過渡期는 基本的 第146條에 의해 全獨逸憲法이 發效되는 날이나, 第23條에 의해 全獨逸의 殘餘地域이 西獨聯邦에 가입되는 날 종료된다. 새로운 秩序(eine neue Ordnung)를 부여한다함은 하나의 完成國家를 건설하는 것이 아니고, 西獨地域內에 聯邦國家를 새로 조직함을 뜻한다. 바로 이 句節은 基本法의 暫定性을 강조하는 것이다.

또 再統一命題에서 統一主體는 全獨逸國民 (Das gesamte Deutsche Volk)이어야 하고, 그 方式은 自由로운 民族自決權의 行使이다. 이 再統一命題의 法的 效力에 대해 논란이 있지만, 政治的 意義뿐만 아니라, 法的 效力까지 인정하고 있다. 따라서 西獨의 어떤 憲法機關도 정치목적으로 國家統一의 再生을 포기해서는 안되며, 모든 憲法機關은 그들의 정책에서 이 목적을 완성시키는데 협력하는 동시에 再統一을 좌절시키는 어떤 일도 삼가해야 할 義務를 진다. 이처럼 統一을 向한 東西獨의 人的 交流를 끝없이 추구해야 할 法的 根據가 바로 이 再統一命題에서 나온다.

#### 다. 基本法の 領土의 效力範圍에 관한 第23條

基本法 第23條는 「이 基本法은 當分간(zunächst) 바덴, 바이에른…… 등 諸州의 領域에 效力을 가진다. 獨逸의 다른 부분에 있어서는 加入(Beitritt)에 의해 效力을 발생한다.」라고 규정하고 있다. 이는 基本法の 地理的 效力範圍를 西獨聯邦의 領土안으로 限定한 것이다. 그리고 이 第23條의 「當分간」이라는 말은 前文과 더불어 西獨領土의 任時性을 지적한 것이며, 加入을 自由意思에 맡김으로써 法的으로 文호를 개방하여 平和的 統一의 方法을 추구하도록 했다. 西獨聯邦에 加入하기 위해서는 基本法 第20條가 규정한 共和的·民主的·社會的 法治國家일 것이 요구된다. 그래서 現상태로의 東獨의 加入은 事實상 불가능했다. 그러나 이 條項은 基本法の 臨時性을 명백히 밝히는 조항이기도 하다.

지난 3月 18日 東獨의 自由總選에 의해 집권한 保守聯合勢力은 바로 第23條上의 東獨의 西獨에의 편입방식에 의해 10月 3日 獨逸統一의 길을 밟았다. 동독이 서독에 편입된 후 基本法은 統一條約이 효력을 발생함과 동시에 東獨의 領域까지 適用되게 되었다. 따라서 서독의 基本法은 독일의 憲法이 된다. 실제로 10月 3日 統一條約 제1조 「기본법 第23條에 따라 동독이 서독에 가입하는 효과로써 브란덴부르크, 메클렌부르크-포폼머른, 작센, 작센-안할트와 튀링엔 支邦들은 서독의 支邦으로 된다.……」라고 했다.

#### 라. 基本法の 時間的 效力에 관한 第146條

基本法 第146條는 「全獨逸民族이 自決權을 행사하여 憲法을 制定할 경우, 基本法은 效力을 상실한다.」고 규정하고 있다. 이 또한 獨逸의 民族的·國家的 統一이 이루어지고 난 후에야 비로소 全獨逸에 有效한 完全憲法을 制定하겠다는 再統一에의 강한 意志와 基本法の 時間적 잠정성을 말해주는 것이다. 그래서 獨逸統一은 民族自決權의 行使로서 憲法制定行爲에 입각한 再統一에의 方法도 열어놓고 있는 것이다. 이 규정에 따른 경우 統一獨逸을 위한 새로운 憲法은 憲法制定國民會議에 의해 심의, 의결되거

나 혹은 憲法審議會議 審議를 거친 연후에 國民投票에 부쳐져야 한다. 基本法 제146조는 獨逸全國家의 共同的 前進이라는 목적을 위해 兩獨이 자발적으로 참여한다는데서 출발하고 있다. 그러나 第23條와 第146條는 상호 배타적이지 않으며, 基本法은 이 2가지 方式에 의해 全體獨逸憲法으로 완성된다.

全體獨逸憲法은 基本法이 規定하는 改正節次, 즉 基本法 第79條에 따르는 것이 아니라 완전히 獨立, 獨創적으로 自由로이 制定되어야 한다. 그러나 이때 중요한 것이 東西獨에 있는 全獨逸國民에게 自決權의 행사가 보장되어야 한다는 것이다. 그래서 西獨 基本法과는 다르더라도 自由民主主義憲法이 東西獨 國民의 自由選舉에 의해 制定되어야 한다. 1990年 10月 3日 統一條約後, 第23條에 의한 기존 基本法의 繼續성과 第146條에 의한 新憲法의 制定 사이에서 어떤 방법을 선택할 것인가를 놓고 두 그룹의 학자들 사이에 공개적으로 論爭이 현재 진행중이다.

## 2. 基本條約 (1972. 12. 21)

基本條約은 현재 東西獨基本關係 正常化의 母體가 되는 條約이다. 이 條約은 民族問題를 포함하는 根本問題에 대해 雙方의 相異한 見解에도 불구하고 두 獨逸國家間的 關係에 관한 基本原則을 설정하고 있다. 西獨은 이 條約에서 비록 獨逸內에 2個의 國家가 존재한다는 사실을 부인하지는 않지만, 이 兩者의 關係는 國際法上 獨立된 國家間的 關係가 아니고, 「특별한 關係(besondere Beziehungen)」라는 점을 분명히 했다.

특히 條約前文은 兩獨住民의 福祉向上을 위해—특히 西獨의 경우에는 人間的 고통의 경감을 위해—역사적 현실을 인정하여 兩獨의 關係를 正常化 한다고 했다.

특히 前文의 무력포기, 境界線의 不可侵, 主權 및 領土高權의 尊重은 東獨의 요구를 수용한 것이나, 兩獨住民들의 福祉向上을 위한 인도적 문제에 대한 協力은 서독의 입장을 反映한 것이다.

이러한 上記의 前文의 基本趣旨은 本文에서 10個項目으로 보다 구체화

되었다: 相互同等權 및 正常的 善隣關係 (§1), UN憲章의 目的 및 原則의 尊重 (§2), 武力拋棄와 境界線尊重 (§3), 單獨代表權의 拋棄 (§4), CSCE(유럽안보협력회의) 精神尊重 및 軍備縮小 (§5), 領域限定의 原則 및 獨立·自主性의 尊重 (§6), 協力 및 社會開放 (§7), 常駐代表部의 設置 및 交換 (§8), 既締結條約의 相互尊重 (§9), 效力發生 (§10)

基本條約은 兩獨의 核心主張이 각각 部分적으로 受容·妥協되었다. 즉 西獨의 民族同一性 主張은 前文에서 일단 유보되어 東獨의 立場이 反映된 셈이고, 東獨이 高집한 國際法的 承認은 常駐代表部 設置 (§7)로 西獨의 立場이 部分적으로 수용된 선에서 타결되었다. 基本條約의 法的 性格을 놓고, 東獨은 分斷條約으로 해석하고, 西獨은 잠정협정, 상호 協力の 方法(modus vivendi)으로 해석했다. 嚴格한 의미에서 條約의 形式을 보아서는 國際法的 條約이고, 條約의 特殊內容으로 보아서는 內部關係(inter-sebeziehungen)를 規律하는 二重의 性格을 지니고 있다고 하겠다.

얼핏보면, 이 基本條約은 1民族 2國家를 지향해, 일면 分斷을 합법화하는 것처럼 보인다. 그러나 西獨은 이 基本條約이 결코 分斷을 合法化하는 것이 아니라는 점을 밝히기 위해 對外的으로는 兩獨이 外國이 되, 對內的으로는 그들이 外國이 아니라는 그들의 特別한 關係를 각 條約文의 作成時마다 反映토록 세심하게 노력하였다. 또한 基本條約 締結時 東獨政府에 전달한 「獨逸統一을 위한 書翰, Brief zur deutschen Einheit」에서도 獨逸은 이 基本條約이 西獨基本法上의 「全獨逸國民의 自由로운 自決에 의한 民族統一」이라는 政治的 목적과 矛盾되지 않는다고 못박았다. 이는 聯邦憲法裁判所의 判例(1973. 7. 31)에 의해 再確認되었다.

### 3. 유럽안보協力會議(Conference on Security and Cooperation in Europe : CSCE)의 決議

東西獨이 10月 3日 하나로 되자, 統獨에 대한 CSCE의 역할이 재조명되고 있다. 얼마전까지만 해도 1975年 CSCE의 헬싱키선언은 소련의 國境不可侵의 原則을 수락한 것이므로 西方側의 一方的인 敗北이자 東·西

獨의 永久分斷을 劃策한 것으로 인식되었다. 그런데 그로부터 15년이 지난 지금 오히려 이 헬싱키선언은 오늘날 東歐의 大變革과 東西獨의 統一을 가져온 으뜸 공신으로 지목되고 있다. 작년 11月 9日 Berlin障壁을 개방하는 歴史的 措置를 단행하면서, 東獨의 에곤 크렌츠 서기장은 그 개방 이유를 CSCE決議上的 旅行自由化規定을 遵守하기 위해서라고 짚막하게 언급했다. 그리고 최근 북한방문후 판문점을 거쳐 南韓을 訪問한 서독하원 외교위원장도 統獨에 CSCE가 決定的 役割을 했음을 역설했다.

그러면 CSCE의 무엇이 統獨에 기여했는가? 이 CSCE의 결의는 제2차 세계대전 이후 유럽의 冷戰國際秩序를 緊張緩和의 새로운 시대로 바꾼 분기점으로, 알바니아를 제외한 35個 東·西유럽국가들이 1975年 8月 1日 헬싱키에서 모든 분야에서 東西間에 화해와 協力을 다짐한 會議이다. 西獨은 일명 헬싱키協定이라는 이 CSCE를 통한 국제적 보장속에서 東方政策의 결실인 1972年 基本條約에서 합의된 雙方交流協力을 東西獨 國內의 政治氣流에 동요됨이 없이 꾸준히 진전시켜 나갔다.

본래 이 CSCE는 獨逸의 統一을 두려워한 소련이 2차대전후에 얻은 기득권, 즉, 東歐圈의 社會主義體制와 2개의 獨逸을 西方으로부터 인정받기 위해 1954년부터 추진해 온 작품이다. 소련은 CSCE를 통해 유럽에서 美國의 세력을 축출함으로써 유럽의 핀란드화를 기도했다. 따라서 1975년 헬싱키협정이 調印되었을 때 많은 사람들은 이를 “獨逸分斷의 희생위에 얻어진 유럽안정”이라고 혹평했다. 그러나 西歐, 특히 西獨은 CSCE의 「人權規定 및 人道的 協力規定」을 통해 東歐에 自由化의 바람을 불어 넣 고자 했다.

헬싱키協定은 총4부로 이루어져 있다. 제1부는 國境不可侵과 人權尊重을 포함한 10개의 基本原則을, 제2부는 經濟 및 技術協力, 제3부는 人道的 分野協力, 제4부는 정기적인 再檢討會議를 다루고 있다. 소련은 이 協定에서 그들의 東歐圈體制를 인정받고, 그들의 經濟開發을 도모하기 위해, 제1부의 國境不可侵 原則實現과 제2부의 經濟 및 技術協力에 중점을 둔 반면, 西方側은 제1부의 사상, 양심, 종교, 신념의 자유를 다룬 基本의 人權



條項 挿入과 제3부의 人道的 協力の 實現을 통한 사람과 情報의 交流의 상승적 효과에 중점을 두었다.

또 蘇聯과 西獨이 가장 신경전을 벌였던 것은 CSCE 제1부 10個 原則中 「國境不可侵」과 「自決權의 認定」이었다. 소련이 CSCE를 통해 2차대전 이후 그들이 얻은 성과, 즉 東歐圈의 社會主義體制와 그들의 국경, 특히 2개의 獨逸을 인정받으려는 속셈은 未來의 統一을 꿈꾸는 西獨의 意思와 相反된 것이다. 그래서 西獨은 國境의 平和로운 變更을 가져올 수 있다는 文句를 결의서에 넣을 것을 주장했다. 다른 西方國家들도 西獨의 이러한 태도에 상당히 동정적이었다. 소련은 이러한 文句가 國境不可侵 原則안에 挿入되는 것을 한사코 反對하였으나, 결국 「參加國들은 그들의 國境이 協約과 平和的 手段에 의해 國際法에 一致하는 경우에만 變更될 수 있다는 점을 考慮한다.」는 文句를 넣는데 동의하고 말았다. 이로써 西獨은 국제법적으로 未來의 統一의 길을 세심하게 마련한 것이다.

蘇聯은 또한 人權 및 人道的 協力の 挿入을 처음부터 “판도라상자” 또는 “트로이의 목마”라고 비난하면서 완강히 저항했다. 그러나 결국 西方側이 공동서명불응협정에 물러서고 말았다. 이와같이 人權條項이 東西間에 첨예한 대립을 빚으면서 挿入되었기 때문에 그 실현도 헬싱키再檢討會議에서 계속 논란의 대상이 되었다. 특히 제2차 마드리드 재검토회의 (1981)에서는 人權(human rights)과 人的 交流(human contacts)가 구별되어 취급되었으며, 人權分野에서는 별성과가 없었으나 人的 交流에서는 큰 진전을 보았다. 그 具體的 例로, 東獨은 81年 마드리드회의 決議이후 그들 國民과 外國人間의 結婚과 이산가족의 재결합을 인정하는 法令을 즉시 공포하고, 또 CSCE결의에 부응하여 인적 교류와 관련된 많은 國內法을 제정했다. 서독은 바로 이 人的 交流에 經濟交流를 결부시킴으로써 東西獨間의 交流를 확대, 民族意識을 鼓吹시키는데 중점을 두었다. 그래서 CSCE속에서 交流·協力の 國際的 保障은 東西獨關係發展을 가속화시켰다. 그 결과 1986年 文化協定등 많은 東西獨間의 交流協定의 前文은 한결같이 CSCE 정신에서 출발하고 있음을 분명히 하고 있다.

또한 1989年 1月 15日 빈에서 閉幕된 제3차 헬싱키 재검토회의에서 西方側은 東歐로부터 人的 交流를 넘어 人權分野에서도 廣範圍한 보장, 특히 人權의 相互監視機構設置 약속을 받아들였다. 또 1989年 3月 6日 Wien에서 최초로 재래식무기의 減縮會談이 개막된 것도 CSCE의 큰 成果이며, 이것이 오늘날 美·蘇 軍備減縮의 기초가 된 것이다.

바로 이러한 人權分野 및 軍備統制分野에서 東·西間의 국제적 합의가 오늘날 東歐의 變革을 가져온 기폭제가 된 것이다.

人權 및 人的 交流 條項을 통해 東歐圈에 自由의 바람을 넣고자 했던 西方側의 당초기대는 그대로 적중했다. 헝가리의 國境開放으로 촉발된 東歐의 自由와 民主化의 바람은 20세기의 역사적 기적으로 불리우는 東西獨統一을 가져온 것이다. 이것은 모두 西獨이 CSCE라는 국제적 보장속에서 人權尊重, 人的 交流의 공감대를 확대하며 周邊國의 협력을 얻은데서 연유한 것이다.

이상의 게르만 민족의 國內的·民族的·多者間 次元의 人的 交流의 制度化의 노력의 덕분으로 마침내 1990年 9月13日 모스크바에서 「2+4條約」이 서명되었다. 이 條約의 核心인 제7조1항은 戰勝 4個國이 “전체로서 獨逸과 베를린에 관한 자신의 權利와 責任을 終結한다.”고 했다. 이로써 獨逸은 자신의 主權을 다시 獲得하고, 하나가 된 것이다.

### Ⅲ. 韓半島統一을 위한 法的 代案

위에서 살펴본 대로 東西獨은 그 동안 人的 交流를 國內的, 民族的, 多者間 次元에서 制度化함으로써 民族自決에 의한 平和的 統一의 바탕을 다졌다.

이에 반해 우리의 경우에는 國內法 次元에서조차 지난해 訪北人士處理 基準을 둘러싸고 일관되게 적용되지 못하는 現行法體系로 말미암아 일반 국민에게 統一概念에 대한 일대 혼란과 불신을 增幅시켜왔다

그리고 民族的 次元에서는 1971年 최두선 총재의 이산가족제의에서 시

작된 우리의 南北對話 노력은 벌써 20여년이나 흘렀지만, 7.4공동성명을 제외하고는 남북교류협력을 위해 南北間에 합의된 文書가 全無한 상태이다.

한편 국제적 차원에서도 우리의 北方外交가 아직은 쌍무적 차원에 머물러 있는 까닭에 최근 日·北韓間의 관계발전을 우리의 南北對話에 적절히 연결시키지 못해, 이것이 南北對話에 도리어 짐이 될지도 모른다는 우려를 낳게 하고 있다.

이러한 각도에서 다음에서는 그러면 우리가 90年代 統一指向的 平和共存體制를 지향하는 지금 南北韓間의 활발한 人的·物的·文化的 交流를 위해 대비해야 하는 法的 代案은 무엇인가를 國內的, 民族的, 國際的 次元에서 살펴보고자 한다.

### 1. 國內法的 次元

주지하다시피 우리의 現行法體系는 아직 冷戰論理에서 못 벗어나고 있다. 그러므로 이 法體系로는 90년대 통일지향적 평화공존시대 즉 교류와 협력의 시대를 열어나갈 수 없다. 따라서 교류협력을 대비해 우리의 國內法體系, 특히 憲法과 국가보안법이 많이 수정·보완되어야 한다.

#### 가. 憲 法

民族統一에 관해 제6공화국헌법은 前文에 平和的 統一, 大韓國民이 임시 정부의 法統承繼者임과 統一主體가 大韓國民임을 명시하고, 第3條 領土條項에서 失地回復을, 第4條에서 「自由民主的 基本秩序에 입각한 平和的 統一」을 강조하고 있다. 그 밖에 憲法 §66③, §69, §92에서도 平和的 統一을, §72에서 統一에 관한 國民投票回附를 규정하고 있다.

그런데 失地回復은 北韓을 反國家團體로 보는 것이고, 平和的 統一은 北韓의 실체를 인정하는 것이라는 점에서 상충된다. 또한 憲法 第4條의 「自由民主的, 平和的 統一」의 지나친 강조는 「흡수식통일」을 지향하는 동시에 反自由主義國家와의 타협인 平和共存體制에 입각한 生活圈의 統一과

정면 모순된다. 이러한 상충은 國家保安法の 違憲是非를 불러 일으킬 뿐만 아니라 실제로 統一指向의 平和共存體制의 政策을 구현하는데 있어 큰 장애가 된다. 혹자는 規範相互間 가치우선순위 이론을 들어 「平和的 統一」의 憲法 第4條가 「失地回復」의 第3條보다 憲法全體로 보아 우선하므로, 사실상 第3條는 死文化되어 規範力을 잃어가고 있어 상호 모순되지 않는다고 한다. 또 日本平和憲法과 자위대관계를 예로 들어 憲法變遷 (Verfassungswanderung) 이론으로 합리화하기도 한다. 여기서 헌법변천이란 헌법규정을 改正하지 않고 그 해석만 새로운 상황에 맞게하는 것이다. 그러나 이 主張은 현행 國家保安法이 유효한 한 타당성이 없다.

또 現行憲法の 統一條項은 너무 추상적이어서 統一方法의 具體的 明示가 없다. 즉, 헌법은 막연히 平和的 統一이라고 言及했을 뿐 統一方法의 기본원칙을 제시하지 못하고 있다. 뿐만 아니라, 憲法은 統一以後의 本法의 效力등 구체적 언급이 없다. 즉 統一後에도 현행 헌법이 계속 效力을 발생하는 것인지, 統一後에는 本法은 效力을 잃고 새 憲法이 制定되는지 의문이다. 다시 말해 統一指向의 平和共存體制를 위해 현행 헌법이 完成 憲法에서 잠정헌법으로의 신중한 改正을 고려해야 할 것이다.

특히 같은 분단국인 西獨의 基本法은 앞서 보았듯이 前文에서 統一主體로서 全體獨逸民族을, 統一方法으로서 民族自決의 原則을 明示하고 있다. 또 基本法은 前文, 第23條, 第146條에서 잠정헌법임을 분명히 밝힘으로써 東西獨의 人的·物的 交流에 法的 기초를 제공하여 오늘과 같은 큰 成果를 가져온 것을 주목해야 한다. 또 前文에서 大韓民國만이 임시정부의 단독 法統承繼者라는 규정도 平和共存을 지향하는 우리의 北方政策과 상충된다. 이는 西獨 基本條約上 단독대표포기권과 관련하여 신중히 검토해야 할 것이다.

#### 나. 國家保安法

위에서 언급한 것과 같이, 우리 憲法은 失地回復과 平和的 統一이라는 상호 모순되는 條項이 共存한다. 이와 관련하여 國家保安法の 違憲是非가

提起되고 있다. 合憲論者는 憲法 第3條의 失地回復論에 입각하여 적어도 法的으로는 北韓은 아직도 反國家團體이며, 따라서 國家保安法은 合憲이라고 주장한다. 이에 대해 違憲論者들은 憲法前文과 第4條의 平和的 統一論이 北韓을 國際法上 國家로서 인정하지는 않지만, 적어도 政治的 實體로서 認定한 것이므로 敵對關係를 前提로 한 國家保安法은 違憲이며 당연히 改廢되어야 한다고 주장한다. 최근 「남북교류협력법」도 바로 이러한 保安法의 허점을 보완하려는 것으로 보인다. 이 두 견해는 각기 一面의 타당성을 갖고 있기는 하지만 바로 論爭의 前提가 되는 상호 모순되는 憲法條項의 改正없이 해결될 수 없는 문제이다.

國家保安法이 현실적으로 問題가 된 것은 1988年 7·7선언으로 인한 「北韓에 대한 인식전환」과 「統一·外交 政策의 基調轉換」이라는 北方政策의 실현과 관련된다. 그런데 이 획기적 政策轉換에 부응하는 신속한 法的·制度的 후속조치가 결여되어 國內法上·國際法上 統一概念에 많은 논쟁이 제기되었다. 다시말해 여야는 「國家保安法」의 適用을 배제하는 「南北交流協力特別法」을 이유야 어떠한 신속히 제정하지 못한 책임을 면할 수 없다. 한편 정부는 南北交流協力에 관한 特別法 立法遲延에 따른 임시 조치로 1989年 6月 12日 「南北交流協力에 관한 基本지침」을 마련하여 一법 적용상 논란이 있음에도 불구하고 一어쩔 수 없이 南北接觸에 대처하여 왔다.

그러나 1990年 8월에 여당단독통과이기는 하지만 「남북교류협력에 관한 법률」이 통과된 것은 다행이다. 그러나 이 法의 시행으로 모든 法的 問題가 해결된 것은 아니며, 후속 관련법규의 조치가 있어야 할 것이다.

그 例로 지난 1990年 4月 2日 憲法裁判所의 國家保安法 第7條 1項과 5項에 대한 限定合憲判示는 國家保安法 適用에 새로운 變化를 가져왔다. 즉, 憲法裁判所는 「國家安保와 自由民主秩序를 破壞 또는 破壞하려는 예 비행위가 아닌 이상 國家保安法에 저촉되지 않는다.」고 판시했다. 이런 限界속 에 北韓訪問客의 北韓人士와 통일문제 等 자유로운 정치토론이 보장 되어 있는 것이다. 하지만 北韓人士들이 남북교류협력법에 의거, 政府許可

를 받아 南韓을 방문하여 憲法裁判所의 판시에 위반되는 행위(政治刑事犯)를 할 때 어떻게 되겠는가? 남북교류협력법만으로 이것은 해결할 수 없는 것이다. 西獨의 경우 刑訴法에 소추 또는 수사중지 규정으로 해결하고 있음을 참고해야 한다. 一般刑事犯의 경우도 우리 刑法 第3條(內國人之 國外犯), 第7條(外國에서 받은 刑의 執行)의 適用과 관련하여 문제가 있다.

## 2. 民族的 次元

이와 같이 國內法을 90年代 평화공존체계의 활발한 人的, 物的 交流에 대비해 수정·보완하는 한편 민족적 次元에서는 이 人的·物的·文化的 交流의 확대를 뒷받침해 주는 文書가 南北韓間에 合意되어야 한다. 즉, 東西獨間의 基本條約에 해당되는 것인데, 民族和合 民主統一方案(1982)에서는 「南北韓基本關係 暫定協定」에 한민족공동체 통일방안에서는 「民族共同體憲章」의 성격에 해당되는 것이다. 그러면 이 民族的 次元의 合意文書에는 어떠한 내용이 包含되어야 할 것인가?

우선은 南北韓 法的 狀態의 회복에 대한 언급이 있어야 한다. 南北韓은 東西獨과 달리 戰爭을 치룬 관계이다. 따라서 休戰協定으로 代辯되는 南北韓間의 法的 狀態는 전통국제법에 따르면 嚴然히 戰時狀態이며, 또한 수시로 일어나는 테러와 休戰線의 緊張은 현대 休戰의 概念에 다르더라도 현재의 南北間 法的 狀態를 결코 平時로 볼 수 없게 하고 있다. 그러므로 이 民族的 次元의 합의문서에는 최소한 南北關係의 平時로 法的 狀態回復에 대한 合意가 어떤 형태로든 이루어져야 한다.

그 다음 南北韓이 상호 정치적 실체를 인정하여, 南北韓 法的 關係를 正常化하는 합의가 포함되어야 한다. 현재 南北韓은 최소한 法的 側面에서는 상호실체를 인정하지 않고 있다. 그러나 우리의 統一政策面에서는 南北韓의 關係가 적대관계→선의의 競爭者關係(1972年 7·4 共同聲明과 1973年 6·23宣言 이후)→선의의 동반자관계(1988年 7·7宣言 이후)로 발전되어 왔다. 이것은 곧 南北關係가 緊張·競爭·敵對의 關係에서 평화

공존, 즉, 상호실체인정의 관계로 바꾸어야 한다는 것이다. 이러한 善意의 동반자 관계는 1989年 9月 11日 盧大統領이 발표한 한민족공동체 統一方案의 「南北聯合」에 잘 나타나 있다. 이 南北聯合에서는 南北韓의 관계를 對內的으로는 상호 國際法的 國家는 아니나, 對外的으로는 독자적 國家로 활동하는 특별한 관계의 근원적인 法構造를 설정했다. 그렇다면 이것은 비록 南韓의 일방적인 정책선언이기는 하지만, 남한이 北韓의 政治的 實體, 즉 일반적 사실상의 政府(general de facto Government)를 인정하겠다는 論理이다.

그러므로 民族的 次元에서 이러한 평시상태회복을 위해 현실적으로 平和條約締結이 어려우면 南北頂上間에 최소한 「戰爭狀態 終結宣言」으로 현재의 불확실한 남북한 법적 상태가 정상화되어야 한다. 또 현재 북한은 政策的으로도 南韓의 實體를 인정하지 않으려 하고 있는데, 단지 時間問題로 보인다. 이상의 평시상태회복과 상호실체 인정의 큰 합의는 민족공동체현장에 반드시 포함되어야 할 것이다.

위의 2가지 큰 합의를 바탕으로 南北韓이 社會·文化·經濟·政治共同體를 회복하기 위해 남북연합의 대내적 원칙에 합의해야 한다. 이 원칙은 東西獨基本條約을 참작하되, 南北韓 特別關係를 고려하여 一方의 他方不代表의 原則 및 領域限定의 原則등의 선택에는 신중을 요한다.

그리고 공동체현장 Text 작성시에는 첫째, 현장 本文은 개괄적이고 아주 짧게 한다. 그래서 本文에서는 상대방의 명분을 살려주고 實利는 부속 문서에서 상세히 다룬다. 둘째, 남북관계의 二重性을 勘案해 명백히 규정할 것과 불분명하게 규정할 것을 事前에 把握해 協商에 임한다. 셋째, 條約內容을 가능한 包括的, 추상적으로 규정하여 해석방법을 통해 예기치 않은 상황에 融通性있게 適應토록 한다.

### 3. 國際的 次元

이와 같이 人的 交流의 擴大를 위해 國內法 次元에서의 걸림들을 除去하고, 雙務的 次元에서의 合意를 얻어낸 다음에는 끝으로 우리는 이 인적

교류를 國際的으로도 보장받도록 노력해야 한다. CSCE의 人權規定이 兩獨間의 人的 交流의 擴大를 보장해 줌으로써 오늘날 民族自決에 의한 평화적 통일에 바탕이 됐음은 앞서 본 바와 같다. 南北韓 雙方間의 合意에 의한 人的 交流는 南北韓間의 상호불신으로 國內 정치기류에 따라 심한 기복을 보일 우려가 있다. 또한 우리는 이렇게 한반도를 둘러싼 주변국들을 多者間協力の 틀에 묶어 놓음으로써 최근 南北對話 분위기를 흐리는 듯한 日本의 독자적 행동같은 것도 제어할 수 있을 것이다.

#### IV. 結 論

1990年代의 한반도는 統一指向的 平和共存體制로 발전시켜야 한다. 이 제야말로 南北韓間에 어느 次元이든 法制度의 不備로 人的·物的·文化的 交流에 걸림돌이 되는 일이 있어서는 안될 것이다. 이는 바로 冷戰的 法秩序의 과감한 정비와 동시에 交流·協力の 制度化를 促求하는 것이다. 이를 위해 첫째, 國內的 次元에서는 現행 國內法의 과감한 수정·보완이 필요하다. 즉, 헌법상 상호 모순된 統一條項의 개정, 統一後의 憲法性格(잠정헌법 또는 완성헌법)의 明示, 統一以後의 권력구조를 의식한 통치구조개편, 국가보안법의 改正, 그리고 南北交流協力法施行에 따른 후속조치, 統一을 대비한 法理論開發 등을 「對北韓 인식전환」의 시각에서 檢討해야 할 것이다. 또 우리 헌법상의 統一方法이 단순히 「平和的 統一」만 강조하는 등 너무 추상적이다. 따라서 우리 韓半島에 얽힌 주변국의 협력을 구체적으로 수용키위해 民族自決의 原則을 통일방식으로 憲法에 明示할 필요가 있다.

둘째, 民族的 次元에서는 南北韓基本關係를 정상화시키고, 交流協力을 法的으로 보장하는 南北韓基本關係協定에 합의해야 한다. 이는 추후 「민족공동체헌장」으로 수렴할 수 있을 것이다.

셋째, 국제적 차원에서는 상기 南北雙方의 약속을 국내정치기류에 동요됨이 없이 信賴性있게 실천해 나가고 주변국의 協力を 우리의 통일여건조



성에 유리하게 制度化하는 多者間 들의 마련에 적극 나서야 할 것이다. 이 多者間 들로서 南北韓, 中·蘇·日·美 6個國이 包含되는 東北亞平和會議 또는 東北亞經濟共同體 등을 생각해 볼 수 있다.

이제야말로 統一의 그날이 올 때 큰 혼란이 豫想되므로 모든 分野에서 착실히 法制度的 整備를 갖추어야 할 때이다.

# 韓蘇修交以後의 韓半島 統一環境

安 秉 俊

(延世大 教授)

I. 過程으로서의 統一을 指向한  
肯定的 變化

II. 國際環境：交叉承認과 韓半島化

III. 南韓環境：自信感과 攻勢

IV. 北韓環境：守勢와 受容

V. 南北韓關係：對決에서  
協商時代로

## I. 過程으로서의 統一을 指向한 肯定的 變化

1990年 9月 30日 韓國과 蘇聯이 국교를 수립한 뒤 韓半島의 統一環境은 급격하게 변화하고 있다. 긴 안목에서 이러한 國際 및 南韓環境의 변화는 남북 대화와 합의를 통하여 성취될 하나의 過程으로서 統一에 긍정적으로 작용하고 있다. 다만 이러한 추세에 직면하여 아직도 北韓만이 變化에 주저하고 있는 것이 부정적으로 작용하고 있을 뿐이다.

우리가 여기서 먼저 분명히 밝혀둘 점은 어떠한 성격의 통일을 원하느냐 하는 것이다. 지금까지 우리가 목격한 統一經驗에는 세가지가 있다. 전

쟁에 의하여 武力統一을 한 베트남이 그 하나이고, 둘째는 1990년 10월 3일 서독이 동독을 흡수한 통일이 있었고 그전에 북예멘과 남예멘이 대화와 합의에 의하여 통일한 예가 있었다.

한반도에서 가장 실현가능한 統一은 예멘의 경우와 같이 먼저 平和共存을 유지하다가 양측이 對話와 合意를 거쳐서 다시 통합된 民族國家를 형성하는 길이다. 이와 같은 통일은 반드시 平和 및 交流協力を 거쳐야만 달성될 수 있으므로 우리는 이것을 하나의 과정으로서의 통일이라 부른다. 1990年末 현재 국제 및 국내에서 형성되고 있는 환경은 바로 이러한 의미에 있어서 통일을 촉구하고 있다고 하겠다.

나중에 理解를 돕기 위하여 여기서 統一環境에 대하여 몇가지 요점을 정리해 둘 필요가 있다.

첫째, 한반도의 통일은 북한이 현재 변화하고 있는 國際 및 南韓情勢에 전향적으로 적응하여 남한과 대화와 합의를 위한 노력에 성의를 나타낼 때 하나의 점진적인 과정으로서 이룩될 것이다.

둘째, 政治的 多元主義와 經濟的 相互依存性을 심화하고 있는 국제환경은 한반도에 있어서 남북한과 강대국간에 「交叉承認」을 조장하고 남북한간에 대화를 자극하여 「韓半島問題의 韓半島化」를 촉진시키고 있다.

셋째, 남한에서는 현재 다소 어려운 문제와 정치적인 不確實性이 존재하지만 정치 경제발전과 안정이 진전되고 있으며 이것은 남한으로 하여금 對北關係에서 自信心을 갖게하여 보다 공세적인 자세를 취할 수 있게 만들고 있다.

넷째, 북한에서는 外交孤立과 經濟沈滯가 계속되고 있으며 이것은 북한으로 하여금 對南關係에서 수세적인 입장을 취하게 하고 있고 마침내 국제변화에 적응하며 나아가서 남한의 입장을 수용하게 만들고 있다.

다섯째, 이와같은 환경에서 南北韓關係는 對話와 協商의 時代로 접어들고 있는데 이러한 전환을 지연시키고 있는 것은 南北의 國內狀況이 불확실한 때문이다 상대적인 의미에 있어서 북한이 階級鬭爭에 대한 舊思考를 버리지 못하고 있으며 대내정치가 취약한 것이 본격적인 協商時代의 到來

를 저해하고 있다고 볼 수 있다.

## II. 國際環境：交叉承認과 韓半島化

오늘의 세계는 政治的으로는 힘의 분산을 經濟的으로는 국경을 초월하고 있는 하나의 市場을 보이고 있다. 이와 같이 政治적인 多元主義와 경제적 相互依存性을 지향하고 있는 國際環境은 남북한의 「交叉承認」과 「韓半島問題(통일을 포함한)의 韓半島化」를 촉구하고 있다.

이러한 변화는 첨단기술과 즉각적인 통신의 발전과 社會變動의 결과로 초래되고 있다. 한반도 통일과 직결되는 환경적인 변화중에 중요한 것 4가지만 든다면 다음과 같다. (1) 冷戰의 終熄과 共產主義의 瓦解, (2) 美國의 萎縮과 日本의 復興, (3) 경제적 相互依存성과 地域主義, (4) 交叉承認과 韓半島化

### 1. 冷戰의 終熄과 共產主義의 瓦解

유럽에서는 東西, 더욱 구체적으로 美蘇間에 냉전이 종식되고 있다. 동구에서 共產主義體制가 와해했고 동서독이 통일한 것은 냉전의 종식을 더욱 구체적으로 증명해 주었다. 이러한 변화가 1989년 봄부터 계속되었는데 이것을 가능케 한 것은 역시 고르바초프가 階級鬭爭 대신에 相互協力을, 일방적인 安保 대신에 相互安保를, 「브레즈네프 독트린」 대신에 「시나트라 독트린」을 선택했고 西方과 협상하여 冷戰體制를 종식하기로 결정했기 때문이다.

고르바초프가 이데올로기와 전쟁 대신에 經濟發展과 國民福祉를 앞세워서 국내에서는 페레스트로이카와 글라스노스트를 실시하고 국외에서는 共同利益의 영역을 지향한 「新思考」를 外交政策에 반영하자 군축뿐만이 아니라 東西間에 정치경제적인 협상이 급진전을 보게 되었다. 동구에서는 政治的 多元主義와 市場機構가 부활되고 市民社會가 재생하여 민주주의를 실시하고 있다. 독일은 통일되어 NATO속에 남게 되었고, 바르샤바조약

기구는 유명무실하게 되었다. 蘇聯은 심지어 美國과 UN에서 共同步調를 해가면서 이라크에 대하여 制裁와 聯合을 유지하고 있다.

이제 霸權의 시대는 지났고 戰爭과 安保를 위하여 國家權威를 우선적으로 강화하는 시대에서 개인과 집단들의 利益과 福祉를 위하여 국가가 봉사하는 시대가 오고 있다. 領土擴張보다도 情報革命과 技術革新을 통한 경제발전과 경쟁을 더욱 중시하는 새로운 國際秩序가 형성되고 있다. 共產主義體制는 이러한 과업에 대하여 적실성을 상실하고 말았으니 레닌주의 체제는 經濟와 技術에 있어서 낙후할 수 밖에 없는 것이 이 시대의 특징이다.

## 2. 美國의 相對的 衰退와 日本의 復興

상대적으로 美國은 전세계의 警察과 中央銀行의 역할을 담당할 정도의 霸權을 행사할 수 없게 되었고 그대신 日本은 세계최대의 債權國으로 부상했고 이처럼 막강한 經濟力을 이용하여 政治的인 影響力을 증대하고 있다.

美國이 安保, 資本 및 市場을 무제한으로 제공하여 우방으로 하여금 무임승차하게 한 시대는 끝났다. 이제 美國도 防衛費分擔과 經濟的 相互主義를 내세우면서 役割과 費用의 분담을 요구하고 있다. 특히 동아시아에서는 2000년까지 3단계로 전진 배치한 軍隊를 감축할 계획을 수립해 놓고 1993년까지 한국에서는 7,000명의 美軍을 撤收하기로 美國은 이미 결정했다.

蘇聯과 中國은 國內問題에 몰두하고 있고 美國은 아시아에서 그 세력을 점진적으로 감축시키고 있는데 이러한 추세는 日本으로 하여금 더욱 적극적인 政治적 역할을 담당케 만들고 있다. 日本은 비단 經濟援助와 投資뿐만이 아니라 아시아의 地域安保와 安定을 보존하는데도 적절한 역할을 담당하지 않을 수 없게 되었다. 물론 周邊國家들의 우려가 이것을 제약하고 있지만 軍事力의 增強은 물론이고 韓半島問題에 대해서도 더욱 적극적인 개입을 日本은 시도하고 있다.

蘇聯을 봉쇄하는 것 보다도 아시아에서 美國은 「均衡者, 정직한 브로커 및 安保의 最終保障者」의 役割을 자처하고 있다. 이 때문에 日本의 再武裝과 獨走를 막을 수 있는 세력은 역시 美國뿐이다. 이렇게 되면 美國은 安保役割을 주로 맡고 日本은 經濟役割을 맡아 서로 협력하는 美日安保體制가 불가피하게 지속될 수 밖에 없다.

### 3. 經濟的 相互依存성과 地域主義

세계는 국경없는 경제로서 하나의 市場을 형성하고 있다. 그러나 이 世界經濟는 사실상 美國, 日本 및 獨逸圈의 地域主義로 블록화하고 있는 것도 사실이다.

아시아에서는 1970년대부터 經濟成長이 세계에서 가장 높은 비율을 보여 왔다. 최근에는 日本을 중심으로 동아시아 경제권이 서서히 형성되고 있으며 1989년 11월에 시작된 「아시아·太平洋經濟協力」(APEC)과정이 12개국사이에 성립되고 있다. 이 기구에 中國, 台灣 및 香港을 가입시키는 문제를 1991년 서울에서 열릴 第3次회의에 韓國이 주도하여 결정해야 한다. 소련도 이 기구에 가담하기를 원하고 있다.

### 4. 交叉承認과 韓半島化

이상과 같은 國際情勢는 地域紛爭의 局地化를 촉진해 왔다. 한반도에 존재하는 남북한 관계는 이제 강대국들의 相互關係를 직접 저해하는 요소가 되지 않고 있다. 오히려 強大國들은 자기들의 이익을 증진하기 위하여 南北韓과 따로 國交 또는 關係改善을 탐색하고 있어 그 결과 「交叉承認」이 公式化되고 있다. 統一과 같은 궁극적인 문제에 대해서 그들은 南北當事者들이 直接對話하여 결정할 것을 요망하고 있으며 현재 남북간에 總理會談이 진행되고 있다. 이러한 현상을 우리는 「韓半島問題의 韓半島化」라 부른다.

소련이 한국과 修交한 것은 交叉承認을 법적으로 실현한 첫 경우이다. 이것은 소련이 韓半島問題를 對美汎世界的인 세력다툼에서 분리한 것이며

나아가서 韓國을 對北韓同盟關係에서도 분리한 것을 의미한다. 이에 맞서서 北韓도 가네마루를 초대하여 자진하여 修交하자고 제안했으니 이제 北韓도 交叉承認을 받아들이고 있는 것이다.

사실 美·日·中·蘇 등 4強은 한반도에서 安定과 平和를 우선적으로 원하며 이를 위해서는 南北間에 對話와 協力이 성공하기를 기대하고 있다. 한편 통일이 되기까지 그들은 한반도에서 존재하고 있는 두국가와 각기 關係正常化를 하겠다는 태도를 보이고 있다. 冷戰의 終熄은 이들로 하여금 더욱 적극적으로 交叉承認과 韓半島化를 추구하게 만들고 있는 것이다. 美國도 北韓이 核安全協定에 조인하고 南韓과의 對話에 성과를 낸다면 北韓을 承認할 수 있을 것이고 中國도 이를 따를 가능성이 다분히 있다.

### Ⅲ. 南韓環境：自信感과 攻勢

한반도 통일환경의 또 다른 것은 南韓의 情勢이다. 비교적인 시각에서 남한은 國際情勢의 흐름에 건설적으로 부응하여 民主化와 市場機構를 발전시켜 왔고 그 결과 종전에 비하여 北韓에 대해서는 보다 자신감을 갖고 공세적인 입장을 취하고 있다.

구체적으로 南韓情勢를 다음과 같이 (1)政治 및 經濟發展 (2)北方政策의 成功 (3)政局再編 (4)自信感과 攻勢로 나누어 설명할 수 있다.

#### 1. 政治 및 經濟發展

한국의 政治經濟는 民主主義와 市場的 構造의 방향으로 발전해 왔다. 國民同意에 의한 政治가 민주주의며 自由企業과 競爭에 의한 체제가 市場機構라면 한국이 이 두방면에 쌓아온 업적은 팔목할만한 것이다.

1987년 6월 29일 이후 선거와 참여에 의한 경쟁적인 정치가 실시되어 왔다. 大統領과 國會가 그러한 경쟁의 산물로 당선되었기 때문이다. 다만, 정치지도자들이 자기들간에 반목을 일삼고 권력욕에 사로 잡혀서 필요한

問題解決을 등한시 해온 것이 문제이다. 그러나 基本權과 自由를 보장하는 自由化도 종전에 비하면 큰 발전을 나타내고 있다.

經濟發展도 1988년에 올림픽을 치렀고 매년 8%이상의 성장을 이루어 왔다. 세계에서 11번째로 큰 交易國이 되었으며 중진국으로서 첨단기술을 육성하는 단계에 도달하고 있다. 北韓에 비한다면 GNP는 北韓의 10배가량이나 되고 교역은 20배를 넘을 정도로 韓國經濟는 規模와 內容에 있어서 先進國에 진입하고 있는 것이다.

세계경제에 있어서 유가상승, 보호주의 및 블록화에 直面하고 안으로는 貨金上昇 및 過消費를 겪고 있는 韓國經濟는 現在 인플레이와 輸出不進등 어려운 問題를 안고 있다. 그러나 기타 開發途上國에 비한다면 韓國經濟는 技術蓄積과 市場確保에서 여전히 큰 底力을 갖고 있으며 일시적인 沈滯를 克服할 수 있는 잠재력도 갖고 있다. 2000년까지 韓國은 세계에서 10大經濟國의 一員이 될 수 있는 展望을 갖고 있다.

## 2. 北方政策의 成功

蘇聯, 中國 및 東歐의 變化는 韓國의 北方政策의 成功을 可能케 한 環境이 되었다. 앞에서 指摘한 바와 같이 韓國은 蘇聯과 修交했고 東歐에서도 알바니아를 除外한 모든 國家들과 修交했으며 中國과는 1990年 10월에 貿易事務所를 開設했다.

원래 北方政策은 安保와 對北韓影響力의 제고를 위하여 推進되었으나 最近에 와서 이들 共產國家들은 韓國의 第4大市場으로 등장하고 있다. 中國이 지금까지 年間 30億달러 이상의 交易國이 되었으나 蘇聯은 1990년에 10億달러 이상의 交易을 할 것이고 合作등 投資의 對象이 되고 있다. 先進國들의 輸入制限措處를 감안한다면 北方政策의 成功은 韓國經濟發展에 있어서 새로운 需要를 創出하고 있다.

中國은 1990年 아시안게임에 韓國이 약 5천만달러이상의 支援을 한데 대하여 의리를 보였다. 貿易事務所는 이름이 大使館이 아닐 뿐이지 領事業務와 기타 法的인 事務를 實施할 수 있을 정도로 實質的인 外交公館과



같은 役割을 擔當하게 되었다. 앞으로 韓中關係는 經濟 및 文化協力에 있어서 매우 活潑한 양상을 展開할 可能性을 갖고 있다.

### 3. 政局再編

1990年 1月 22日까지 韓國에서는 이른바 「與小野大」라는 政局이 계속 되어 왔으나 이날 盧泰愚 大統領이 민주당 및 공화당과 三黨統合을 이루어 「與大野小」의 政局으로 再編했던 것이다 원래 이 統合은 國會에서 安定勢力을 형성하여 政治安定과 發展에 기여할 目的으로 취해진 措置였다.

그러나 새로 탄생한 與黨인 民自黨은 계파간에 끊임없는 內紛이 일어나 오히려 政治不安을 야기시켰다. 이것은 根本적으로 指導者들간의 權力鬭爭과 指導力の 缺如로 인하여 파생한 現象이다. 그러나 南北韓 協商時代에 對備하여 이 政局의 改編은 보수세력을 결합한 意味에 있어서 다소 肯定的인 면도 갖는다. 다만 政爭의 深化는 韓國政治에 있어서 南北韓 關係에 관한 合意를 무너지게 만들고 있다.

1990年末 現在 政局은 不確實性을 보이고 있지만 與野를 막론하고 國民들로부터 支持를 받기 위하여 政策競爭을 하지 않을 수 없는 상황이 展開되고 있다. 進歩勢力을 대표하는 民衆黨이 결성된 것도 결국 議會民主主義 안에서 國民들의 支持를 얻는 制度圈內의 政治發展을 促求하고 있다.

따라서 앞으로 政局이 再編될 可能性은 있지만 그것은 民主化와 自由化를 進展시킬 것이 確實하다. 이러한 意味에 있어서 韓國政治는 國民支持와 問題解決에 根據한 競爭으로 發展되고 있는 것이다. 中産層의 成長과 國際化의 추세는 政治安定과 制度化에 크게 기여할 것으로 본다.

### 4. 自信感과 攻勢

이러한 狀況에 처한 南韓은 北韓에 대하여 自信感을 갖고 攻勢를 취하고 있다. 北韓에서 기도하는 武力挑發과 革命努力은 억지하되 기타 要求는 대폭 수용하는 자세로 임하고 있으며 나아가서 北韓에게도 改革과 開放을 하라는 攻勢를 취하고 있다.

北韓이 一貫性 있게 政治軍事問題를 먼저 會談議題에 상정하자는 要求를 南韓은 受容함으로써 1990年 9월에 歷史上 처음으로 南北總理會談을 開催하게 되었다. 10월에 平壤에서 열렸던 第2次會談에서 北韓이 「不可侵宣言」을 提議하자 南韓은 이 內容을 受容한 「和解와 協力을 위한 共同宣言」의 採擇을 提案했던 것이다.

이와같이 南韓은 北韓이 집요하게 要求해 온 축구나 音樂家의 交流에 응하면서 當局者間의 總理會談에서도 北韓이 對南革命企圖를 포기하고 自由往來와 交流協力を 수락하라는 攻勢를 취하고 있다. 北韓의 刑法도 南韓의 國家保安法 못지 않게 南韓體制를 부인하고 있으므로 그것의 改廢도 南韓은 舉論하고 있는 것이다. 南北關係에 대하여 南韓은 보다 正堂堂한 姿勢로 임하고 있는 것은 그 만큼 自信心을 갖고 있다는 뜻도 된다.

#### IV. 北韓環境：守勢와 受容

國際 및 南韓環境의 急激한 轉換에 直面하여 北韓은 自己體制의 生存과 正統性을 보호하기 위하여 몸부림치고 있는 듯 보인다. 이러한 努力의 一環으로서 北韓은 南韓의 立場에 대하여 守勢的인 姿勢를 취하기 시작했으며 그것을 受容하고 있는 것이다. 특히 이것은 總理會談에서만 아니라 美國과 日本에 대하여 나타내고 있는 微笑外交에서 잘 엿볼 수 있다.

구체적으로 北韓의 처지는 (1) 外交的 孤立, (2) 經濟沈滯, (3) 內部整備, (4) 交叉承認 및 對話의 受容으로 나누어서 설명할 수 있다.

##### 1. 外交的 孤立

韓蘇修交와 그밖에 韓國北方政策의 成功은 北韓의 外交的 孤立을 초래하고 있다. 이제 北韓은 社會主義의 原產地인 蘇聯으로부터 소외되고 있다.

東歐國家들과 심지어 중국, 베트남, 몽고 등도 韓國에 더욱 接近하고 있기 때문이다. 얼마나 北韓이 孤立感을 느끼고 있는 지는 평생동안 反日運

動을 선전하여 「主體思想」을 鼓吹해온 金日成이 日本과 國交를 서두르고 있는데서 잘 나타나고 있는 것이다.

中國은 표면상으로 北韓의 입장을 두둔하지만 南北對話와 安定 및 經濟交流에 관해서는 韓國의 시각과 같은 입장을 취하고 있다. 1990年 8月末 세바르트나제外相과 錢其琛外相은 한반도문제에 대하여 공동보조를 취하기로 合意했던 것이다. UN에서도 北韓의 한 議席으로 南北韓이 加入하는 案을 지지하는 會員國들은 극소수에 지나지 않는다.

## 2. 經濟沈滯

食糧과 에너지의 不足으로 인하여 北韓經濟는 심각한 침체를 면하지 못하고 있다. 물질유인의 缺如와 기간산업의 未備는 工業發展을 阻害하고 있으며 노력동원만으로 생산을 增大하는데는 限界가 있다.

1991年 1월부터 商業베이스에 根據하여 태환이 可能한 硬貨로 蘇聯과 去來를 해야 하는데 무역의 절반과 에너지의 60%이상을 蘇聯에 依存해 온 北韓은 더욱 어려운 經濟難關에 逢着하게 될 것이다.

날로 깊어지는 相互依存된 國際經濟에서 孤立되어 온 北韓은 「主體經濟」만을 強調하고 「우리 식으로 살자」는 口號만으로 解決策을 찾을 수는 없게 되었다. 外債를 償還할 수는 없는 처지에서 資本을 導入할 수는 없고, 輸出할 수 있는 資源이나 製品도 갖고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 GNP의 20%이상을 軍費에 充당하고 있으므로 消費財生産은 落後性을 면하지 못하고 있다. 이 상태가 계속된다면 國民生活水準은 더욱 더 낮아지고 政治不安마저 일어날 수 있는 소지가 있다.

## 3. 内部整備

밖으로는 共產主義가 와해되고 안으로는 景氣沈滯가 惡化되고 있는 이때 北韓指導層은 第9期 最高人民會議에서 金正日에게 權力을 正式으로 移讓하는 計劃을 유보하고 金日成을 그대로 지도자로 두고 黨의 權力을 強化하는 작업에 着手했다.

自己 體制를 損傷하지 않고 현재의 金日成體制를 維持하기 위한 內部整備에 안간 힘을 다하고 있는 것이다. 이 努力의 일환으로 統一熱氣를 高潮시켜서 南韓은 「현상고착」을 하지만 北韓은 統一을 위하여 일한다는 神話를 構築하고 있다.

#### 4. 交叉承認과 對話의 受容

그러면서도 外部에서 오는 壓力을 감당하기 위하여 北韓은 美日과는 交叉承認을 南韓과는 對話를 수용하고 있다. 이것은 자기가 살아 남기 위한 環境에 대한 適應으로 볼 수 있다.

명분이야 어떻든간에 北韓은 사실상 美日과는 交叉承認을, 그리고 南韓과는 對話를 추구하고 있으며 그러면서도 美國과 平和協定을, 南韓과 不可侵宣言을 고집하는 일관성을 유지하고 있다. 그러나 이러한 형식상의 變化는 나중에 內容의 變化도 가져올 수 있는 可能性을 우리는 간과해서는 안된다. 北韓도 이제는 變化하기 시작했으며 自己 體制의 安保를 위하여 모든 手段과 方法을 가리지 않고 있는 것이다.

### V. 南北韓關係：對決에서 協商時代로

結論적으로 對內外環境의 變化로 인하여 南北韓關係는 對決에서 協商時代로 轉換하고 있다. 은밀히 따져 보면 과정으로서의 統一은 이미 시작되었다고 하겠다. 이 과정을 지연시키고 있는 것이 北韓體制와 指導者의 不變이다.

國際 및 南韓環境의 變化는 北韓이 宣傳하고 있는 結果로서의 統一, 政黨 社會團體連席會議를 강조하는 統一戰線, 經濟協力 보다는 政治軍事問題의 解決을 先行하자는 주장, 그리고 軍縮에 대해서도 信賴構築보다는 兵力減縮을 먼저 하자는 立場을 어렵게 만들고 있다.

한편 南韓은 이와 같은 주장의 일부를 大幅 受容하여 北韓의 變化를 기도하고 있다. 결국 北韓도 變化하지 않을 수 없게 될 것이므로 시간은 南

韓쪽에 있다.

우리는 統一環境의 變化를 正確하게 把握하고 이 주어진 현실에서 우리가 원하는 目的에 대하여 결속해야 한다. 우리가 추구하는 平和, 交流協力 및 統一과 일관성을 가진 對話姿勢와 戰略을 갖고 보다 堂堂하게 協商에 임할 必要가 있다. 그래야만 北韓이 평화롭고 질서있는 變化를 選擇하여 우리와의 協商에서 성의를 나타낼 수 있을 것이다.

國內에서 南北韓關係에 관한 한 超黨的이고 舉國的인 合意를 이루고 目的에 대한 結束을 보인다면 南北韓關係는 對決에서 協商으로 轉換될 것이고 統一에로의 과정도 短縮될 수 있을 것이다. 統一環境이 변하면 변할수록 우리는 이와 같이 戰略的인 思考와 의연한 자세를 견지해 나가야 할 것이다.

---

統一方案 論文集 第 2 輯

**한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究**

---

1990年 12月 26日 印刷

1990年 12月 30日 發行

發行處 統 一 院

印刷處 吳 高 文 化 社

---

(非 賣 品)