

KINU 연구총서 10-09

통일한국의 정치체제

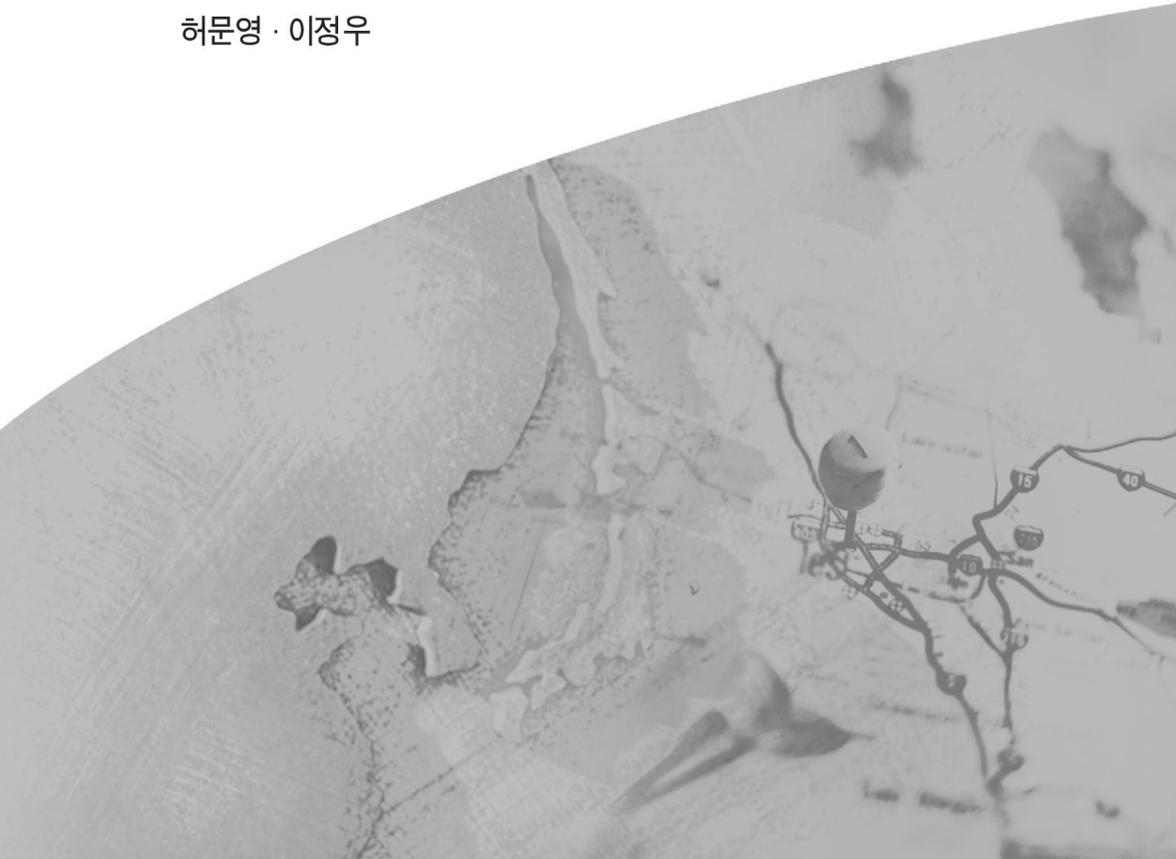
허문영 · 이정우

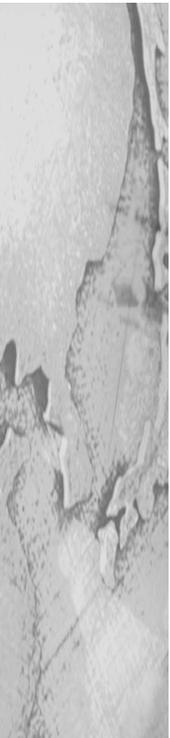


KINU 연구총서 10-09

통일한국의 정치체제

허문영 · 이정우





통일한국의 정치체제

인 쇄 2010년 12월

날 행 2010년 12월

날 행 처 통일연구원

날 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 4·19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 양동문화사 ☎2-2272-1767

인 쇄 처 양동문화사 ☎2-2272-1767

ISBN 978-89-8479-567-9 93340

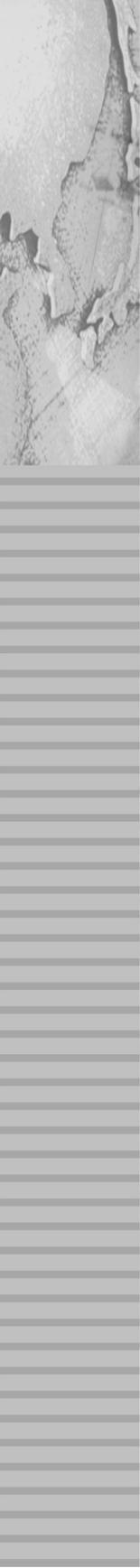
가 격 ₩6,000

© 통일연구원, 2010

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



통일한국의 정치체제

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

목 차

I. 서론	1
1. 연구목적	3
2. 연구방법과 구성	6
II. 정치체제 통합에 대한 이론적 검토	9
1. 기능주의 통합이론	13
2. 연방주의 통합이론	19
3. 신기능주의 통합이론	23
4. 의사소통이론과 구성주의 통합이론	26
5. 통합이론의 남북한 적용	34
III. 통일한국의 정치이념	39
1. 남한의 정치이념 변천과정	41
2. 북한의 정치이념 변천과정	61
3. 통일한국의 정치적 가치와 정치 이념	79
IV. 통일한국의 정치체제	111
1. 국가체제: 단일국가 對 복합국가	113
2. 권력 배분구조	124
3. 의회제도	132
4. 지방분권과 지방자치	138

V. 결론: 통일한국에서 정의를 위한 정치체제 통합	149
참고문헌	167

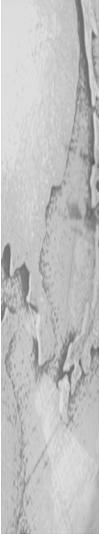


표 목 차

<표 Ⅱ-1> 남한 통일방안의 시기별 변화와 지속	17
-----------------------------------	----

그림 목 차

통일한국의 정치체제

- <그림 II-1> 융합(amalgamation)과
통합(integration)의 구조 29
- <그림 IV-1> 권력집중: 집권-분권과 단방제-연방제 117
- <그림 IV-2> 민주주의에서 두 차원의 개념적 지도
(Two-Dimensional Conceptual Map
of Democracy) 122
- <그림 V-1> 통일한국의 경제성장 잠재력 162

I. 서론

1. 연구목적

이 연구는 바람직한 통일한국의 미래상을 정치체제 차원에서 살펴봄으로써, 향후 남북통일 추진과정에서 예상되는 문제점과 그 대처 방안을 수립·제시하는 데 그 목적이 있다. 대한민국이 바람직한 통일을 이뤄가기 위해서는 무엇보다 우리가 달성하려는 통일한국의 미래상이 무엇인지를 분명히 하는 것이 중요하다.

통일한국의 미래상에 대한 연구는 1980년대 당시 국토통일원이 『통일한국의 미래상』(1986. 7)을 발간한 이래 지속적으로 학자들의 연구영역이었다. 특히 이에 관한 연구는 1990년대 탈냉전의 시작과 함께 흡수통일론이 대두되면서 국책연구기관을 중심으로 활발하게 논의되었다.¹ 그러나 이후 화해·협력을 통한 단계적·점진적 통일론이 주류를 이루면서 이에 대한 논의는 질적으로 진전되지 않았고 또한 양적으로도 급격히 줄어들었다. 특히 통일한국의 정치체제에 대한 논의에 있어서는 더욱 그러하다.

그 결과 국민 통일교육에 기초가 되는 『통일교육지침서』에서도 이에 대한 구체적 방향 제시보다 막연한 당위론적 방향을 언급하는

¹ 주요 연구로는 김명기, “연방국가, 국가연합, 체제연합 비교연구,” 『전환기의 통일문제』(서울: 대왕사, 1990); 김용욱, “통일한국이 지향할 이념과 체제구도,” 『통일연구논집』, 2 (1999); 라종일·강량, “통일한국을 대비한 권력구조,” 국제평화전략연구원 편, 『한국의 권력구조논쟁』(서울: 풀빛, 1997); 박종철, 『통일한국의 정당제도와 선거제도』(서울: 민족통일연구원, 1994); 안병욱, “한반도 통일국가의 목표와 체제,” 『한반도 통일국가의 체제구상』(서울: 한겨레신문사, 1995); 정경섭, 『통일한국의 정치통합모델에 관한 연구』(서울: 정무장관(제1)실, 1991); 정용길, “통일국가의 정치제도,” 『바람직한 통일국가의 모형』(서울: 국가정보연수원, 1997); 『통일한국의 미래상과 삶의 양식』(한국정신문화연구원, 1991); 황병덕, 『통일한국의 정치이념』(서울: 민족통일연구원, 1994); 최진욱, 『통일한국의 권력구조』(서울: 민족통일연구원, 1994) 등이 있다.

I
II
III
IV
V

데 머물고 있다. 최근 발간된 『통일교육지침서』와 『통일이해』² 등에서 ‘민족공동체 국가’, ‘선진 복지국가’, ‘선진 일류국가’ 등 원칙론적인 수준에서 모호한 방향만 제시되고 있을 뿐이다.

남북관계사의 측면에서 볼 때, 지난날 남북한 모두에게 있어 통일은 제1의 정책과제였으나 2000년 6·15 공동선언 이후 역설적으로 부차적 과제로 전락하고 있는 듯이 보인다. 분단 초기에는 남한의 북진통일론과 북한의 민족해방론이 서로에게 당면한 지상 과제였다. 또한 한국전쟁 이후 체제경쟁 속에서 각자의 통일정책을 제시하며 남북이 통일문제에 경쟁적이었다. 이에 비하면 현재의 남북한 정부는 분단 상황을 잘 관리하는 수준 또는 체제유지를 위한 소극적인 태도로 일관하고 있다.

남한의 경우, 핵문제가 해결의 기미를 보이지 않고 갈수록 복잡한 구조가 되면서 대북정책은 핵문제 해결을 중심으로 이루어져 왔고, 통일논의는 진척되지 못하고 있다. 이러한 과정에서 독일 통일의 정치적·경제적 부작용이 부각되면서 통일에 대한 경제적 부담이 강조되었고, 이는 통일에 대한 회의론으로 이어졌다. 특히 김대중·노무현정부의 포용정책은 결과적으로 북한을 자극할 수 있는 (흡수)통일 논의를 우리 사회 내부적으로 자제하는 결과를 가져왔다. 즉 분단 상황의 관리와 핵문제의 원만한 해결을 위해 적극적인 통일논의는 의도적으로 부차적 논제가 되었다.

그러나 탈냉전이 시작된 지 20여년이 흐른 지금 이명박 정부 하에서는 통일문제에 대한 진지한 논의가 필요하다는 인식이 다시 확산되고 있다. 이는 북한체제의 붕괴를 가정한 대비책으로서의 ‘급작스

2. 통일부 통일교육원 홈페이지의 ‘자료마당’ <<http://www.uniedu.go.kr/uniedu>>에서 최신 발간물을 볼 수 있다.

러운 통일' 가능성에 대한 논의,³ 남북한 화해·협력 구조를 복원함으로써 같은 민족인 북한 주민들의 경제적 고통을 덜어줘야 한다는 민족주의적 접근, 북한경제를 활성화함으로써 향후 통일비용의 감소 및 통합의 효율성을 높일 수 있다는 '합리적인' 주장에 이르기까지 여러 측면에서 제기되고 있다.

전반적으로 탈냉전 이후 북한으로서는 흡수통일에 대한 우려감이 커졌고 남한의 경우에는 주로 통일에 대한 경제적 부담을 걱정하고 있는 상황이 지속되어 왔다. 서로 다른 이러한 입장은 현재의 남북관계에 안주하고 수동적으로 외부의 변화를 수용하는 '긴장 속의 안정' 상황으로 전개되어 왔다. 그런데 남북한이 스스로의 노력과 준비 없이 외부 변화를 수용하는 상황이 반복된다면, 북핵문제의 해결과 동북아 국제질서의 변화과정에서 적극적인 역할을 할 수 없을 뿐만 아니라 강대국의 이해관계에 따라 민족의 장래를 스스로 열지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

위와 같은 현실인식 속에서 이 연구는 통일한국의 정치체제가 바로 서야 경제·사회·문화 등 다른 분야에서의 남북한 통합 역시 원활하게 이루어질 수 있다는 전제에서 시작된다. 통일한국의 미래상이 우리 민족의 미래를 번영으로 이끌고 사회통합의 진정한 방향으로 나아가는 모습이 되기 위해서는 무엇보다도 통일한국의 정치체제가 어떤 모습으로 수립되고 어떻게 작동되는가에 그 운명이 달려있다고 할 수 있다.

³ 대표적으로 이러한 논의는 박관용 전 국회의장이 2006년에 『통일은 산사태처럼 온다』(서울: 경덕출판사, 2006)를 발간하면서 반향을 일으켰다. 이 논의는 2008년 8월 김정일 위원장의 외병으로 인해 본격적으로 검토되기 시작했다.

I
II
III
IV
V

2. 연구방법과 구성

우리가 예상할 수 있는 통일의 경로는 크게 두 가지이다. 첫째는 점진적이고 단계적인 남북연합제이다. 이는 북한식 표현으로는 ‘낮은 단계의 연방제’ 형태로서 지난 6·15 공동선언 시기 남북한이 합의한 방식이다. 둘째로는 상대적으로 급격하게 이루어지는 남한주도의 통일이다. 여기에는 연방의 방식이 있을 수 있고 또는 일거에 북한체제를 남한에 흡수하는 방식이 존재한다. 물론 현실적으로 연합제의 방식으로 통일이 이루어지더라도 북한의 내구력이 현저히 떨어진 상황일 것이므로 연합제의 기간은 그다지 길지 않을 것으로 예상된다. 따라서 이 글에서 사용되는 ‘통일한국’의 의미는 사실상 ‘연합’을 의미하기 보다는 ‘연방제 국가’ 또는 ‘단방제 국가’를 지칭하는 것이다.

향후 통일국가의 정치체제는 실질적으로 ‘남한 우위성’을 인정할 수밖에 없겠지만 기본적 접근방법은 남북의 체제 가운데 하나를 선택하는 것이 되어서는 통일의 의미가 퇴색된다. 통일한국의 정치체제는 기존의 양 체제의 장점들을 통합하고 계승하는 것이어야 하며 단점들을 극복하고, 지양하는 것이 되어야 한다. 따라서 새로운 형태의 국가체제를 창조하는 것을 목표로 해야 한다. 결국 북한체제를 대대적으로 개선함과 동시에 남한체제 역시 분단으로 인해 왜곡된 부분을 통일한국에서는 교정함으로써 진정한 체제통합을 모색해야 할 것이다.⁴ 따라서 효율성의 측면에서 접근할 것인가 아니면 초기의

4. 그런데 상대적으로 ‘우위의 체제’가 ‘하위의 체제’를 흡수하는 것이 문명의 순리라는 측면에서 보면 시장경제와 자유민주주의의 원칙이 적용되는 남한체제 중심의 새로운 체제가 나타날 수밖에 없다. 조민, “한반도통일의 의의 및 전망: 통일코리아 모색,” 통일연구원 주최, 『독일통일 20년과 한반도 통일비전』 국제회의 자료집, p. 39 참조.

남북한통합 상황을 인정하고 과도기적 정치체제에서 통합의 발전에 따라 정치체제를 변경해 나갈 것인가에 대해 사회적 합의가 필요하게 될 것이다.

이런 맥락에서 이 연구는 통일한국의 정치체제를 정태적으로 규정하기 보다는 기존에 논의된 여러 이론과 모델을 현재적 의미에서 살펴보면서 각각의 장·단점 속에서 통일한국에 적합한 부분을 취합·도출하는 형태로 이루어질 것이다. 즉 ‘대통령제가 또는 의원내각제가 통일한국의 정치체제에 적합하다’와 같은 단정적 판단이 아니라 각 제도의 장·단점 분석을 하는 것을 통해 정치체제 구성(또는 선택)의 단초를 제공할 것이다.

이 연구의 주요 내용으로는 첫째, 정치체제 통합과 관련된 여러 이론들과 그 유형을 통일한국의 정치체제와의 적합성 차원에서 다룰 것이다. 이론적으로 기능주의, 연방주의 등을 정리함으로써 통일한국의 통합유형으로 가능한 여러 유형을 분석하고 모델을 제시할 것이다. 구체적으로 단일국가와 복합국가의 유형 구분을 통해 단계적으로 통일한국에 적합한 모델을 구성할 것이다.

둘째, 국가이념의 차원에서 통일한국의 정체성(identity)을 규정할 것이다. 이는 통일한국의 정치체제가 어떤 유형과 모델로 설정되는 것과는 무관하게 대내외적으로 통일한국의 정치적 미래지형을 규정하는 것이다. 이를 위해서 자유와 평등이라는 남북한의 기본 이념과 그 변천을 살펴볼 것이다. 아울러 통일이념으로서의 정의(justice)와 복지(welfare)의 가능성을 타진한다. 또한 민족주의의 차원에서도 통일한국의 국가이념으로서 민족주의의 타당성을 분석한다.

셋째, 위에서 정리된 기준을 토대로 통일한국에 적합한 정치체제를 국가형태, 정부형태, 의회제도 그리고 지방자치의 차원에서 분석

I
II
III
IV
V

하기로 한다. 특정제도의 장단점에 대한 분석을 통해 이러한 제도의 선택이 통일한국의 체제 구성과정에서 어떤 영향을 미치고 그것이 통일한국의 최종적 정치체제로서 어떤 적합성을 가지는 지 살펴볼 것이다.

넷째, 이 연구에서 모든 분석은 현재의 특정 상황만이 아닌 민족사적·시대사적 차원에서 통일한국의 정치체제가 어떤 길을 모색하고 지향해야 할 것인가를 알아보는 차원에서 이루어질 것이다. 이는 민족구성원의 합의와 국제환경의 승인 없이는 원만한 통일이 이루어질 수 없다는 판단에서 기인한다. 따라서 한국정부로서는 통일과정에서 정치체제의 지향점 또는 이념형(ideal type)의 정교한 수립과 함께 각 의제별로 어떻게 대응해야 할 것인가에 대한 청사진(blue print)을 작성해야 한다.

II. 정치체제 통합에 대한 이론적 검토

통합이론(integration theory)은⁵ 국제정치에서 주로 경험적 현상을 개념화하여 이론적으로 재구성하는 담론으로, 기존 이론들과는 다른 맥락에서 시작된 학문분야이다. 즉 이론의 틀에서 국가 간의 통합을 통해 국제평화를 추진하고자 한 시도라 할 수 있다. 이는 근대국가 출현 이후 무력과 폭력을 통한 국가 간 병합 또는 강제적 연합 등과의 세력 갈등적 시각이 아니라 평화창출 시각에서 본다는 점에서 새로운 시도였다. 제2차 세계대전 이후 냉전으로 인한 서구 여러 나라들의 단결 현상 및 유럽경제공동체·유럽석탄철강공동체 결성 등의 초국가적인 현상이 나타나면서 등장한 이론이다.

간단히 정의하면 통합이론은 사회집단이나 국가들이 평화적 방법에 의해서 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정과 결과에 관한 이론이다. 국제정치학에서 발전된 통합이론은 언급하였듯이 유럽지역의 통합이라는 독특한 역사적 경험에 기반한 이론이다. 그러나 남북한의 통일방안 또한 통합이론과 관련을 가지고 있기 때문에 이에 대한 논의가 많이 이루어졌다. 기존 논의의 분류에 따르면 남한 경우는 기능주의 또는 신기능주의 통합방식에 입각하고 있으며, 북한 경우 연방주의 통합방식에 근거하고 있다고 평가할 수 있다.

기본적으로 통합이론은 국제사회에서 각국의 분쟁을 평화적인 방법으로 해결하는 동시에 서로 협력하여 함께 잘 살 수 있는 제도나 체계를 자발적으로 만들자는 인식에서 나왔다고 할 수 있다. 이러한 통합이론의 취지에 주요한 영향을 미친 학자들은 대표적으로 데이비드 미트라니(David Mitrany),⁶ 언스트 하스(Ernst B. Hass),⁷ 칼

⁵ 여기에서 논의되는 통합이론에 관한 개별적 설명은 주로 허문영·오일환·정지웅, 『평화변영정책 추진성과와 향후과제』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 7~16의 내용을 인용하였음을 밝힌다. 다만 이론적 정리가 전체적으로 새롭게 구성되었고, 통합이론의 현재적 의미 부분은 새로이 추가되었다.

I
II
III
IV
V

도이치(Karl W. Deutsch),⁸ 아미타이 에치오니(Amitai Etzioni),⁹ 리온 린드버그(Leon N. Lindberg),¹⁰ 조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr.)¹¹ 등이다.

하스는 통합이 이루어지기 위한 조건으로 다음과 같은 점들을 제시하였다. 첫째, 통합 당사국들의 정치엘리트 가치관이 본질적으로 같으면서도 다원적이어야 할 것, 둘째, 정치적인 안정이 이루어져 있어야 할 것, 셋째, 경제수준이 비슷하고 천연자원에 대해 상호보완적 관계이어야 할 것, 넷째, 군사력 수준이 서로 비슷해야 할 것 등을 들었다. 또한 여기에 지리적으로 가깝고, 통합 상대국이 비슷한 문화를 가지고 있으며, 통합 당사국의 정치집단 및 국민들이 우호적이면 통합이 더 잘 이루어진다고 보았다. 한편으로 개별적인 국가차원에서 보면 복지·사회발전·체제안정의 수준이 높을수록, 강한 군사력 및 경제력이 높을수록, 관료의 능력이 높을수록 통합이 이루어지기 쉽다.¹²

그런데 이와 같은 하스의 통합조건의 관점에서 보면 현재 남북한

⁶-David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

⁷-Ernst Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1958) and *Beyond the Nation-State* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1964).

⁸-Karl W. Deutsch, et. al., *Political Community and the North Atlantic Era* (Princeton: Princeton Univ., 1957), Chs. 1, 2.

⁹-Aitai Etzioni, *Political Unification* (New York: Rinehart and Winston, 1966).

¹⁰-Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Integration* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1963).

¹¹-Joseph S. Nye Jr., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little Brown, 1971).

¹²-*Ibid.*

의 통합조건은 매우 열악한 상황에 있어서 통합의 가능성 역시 매우 낮다. 그러나 하스의 주장은 일반적인 개별 국가의 경우를 지칭하는 것이고 남북한과 같은 분단국가의 특수성을 염두에 두고 제시한 것은 아니다. 따라서 통합이론을 통해 남북한의 통합을 모색하는 데 있어서 미리 방향성을 상실할 필요는 없다. 선행적 이론으로 시작한 통합이론의 '예상'과는 달리 탈냉전의 과정에서 동서독이 통일을 이룬 과정을 보면 남북한의 통일 역시 특별한 조건에서 역동적으로 이루어질 수 있기 때문이다. 그러나 통합이 국가 구성원들로 하여금 고도의 정체성(identity)을 가진 진정한 통일로 이어지기 위해서는 하스가 말한 조건을 사후적(事後的)으로라도 충족하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 일반적으로 통합이론에는 기능주의, 신기능주의, 연방주의 등의 3가지 주요 접근방법이 있으며 이외에도 의사소통이론(다원주의), 구성주의 등이 통합이론의 맥락에서 활용되고 있다.

1. 기능주의 통합이론

기능주의 이론의 사고와 체계적인 연구의 기본 틀을 제시한 학자는 데이비드 미트라니(David Mitrany)이다. 그는 모든 국가가 비논쟁적인 사회, 경제적 제문제(諸問題)의 노력 증대에 의해 상호의존의 복잡한 망상(網狀)구조 속에 통합되어, 분쟁과 전쟁의 물질적 심리적 기반이 점차로 침식된다고 생각했다. 최종적으로 국경을 횡단하는 다수의 기능별 국제기구의 행정망이 확립되어, 평화스러운 지역공동체가 창설될 것이라고 주장한다.¹³

¹³-David Mitrany, *A Working Peace System*, pp. 92~93.

기능주의의 기본적인 전제는 인간의 합리성에 대한 믿음이다. 기능주의자들은 인간은 합리적이기 때문에 사회관계에서 갈등보다는 조화를 그들의 이익으로 추구한다고 주장하며, 또 평화적인 세계에서만 인간의 욕구가 충족될 수 있다고 가정한다. 미트라니는 인간과 국가 간의 갈등을 국가의 비창조적 실제(實際) 내에 인간의 삶이 강요당하고 있기 때문이라고 보고, 사회적 갈등이 인간의 자연적 상태는 아니며 사회적 활동 속에서 자연스러운 상태가 발견될 수 있을 것이라고 전망하였다.

공동체와 이를 구성하는 단위와의 관계는 공동체의 정의에서 잘 나타나고 있다. 이 정의에 의하면 공동체는 그 구성원들이 수행하는 기능의 총계(總計)라는 것이다. 기능은 공동체를 건설하는 개개의 벽돌인 동시에 또한 개인을 위한 지표이기도 하다.¹⁴ 따라서 미트라니는 활발한 사회적 기능을 결여한 정치권력과 권위는 공허한 것으로 보았다. 기능주의에 있어서는 정부와 법률이 공동체의 형성 후에 수반되어 나타나는 최종단계로 보았던 것이다.

기본적으로 기능주의는 복지, 경제 등 비정치적인 부분에서 정책적 통합이 먼저 이루어진다면 권력 등, 정치 분야의 기관통합 또는 사회심리적 통합을 차후 이룰 수 있다는 통합전략이론이다. 이 이론은 비정치적인 기술적 차원의 협력이 점차 정치적인 협력으로 발전하고, 정치적인 협력은 자연스럽게 초국가적 공동체를 필요로 하게 된다는 가설에서 비롯되었다. 따라서 기능주의의 가장 중요한 명제는 서로 교호작용을 하고 있는 사회 간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공통의 통합이익이 생겨나고 이 공통이익은 두 사회를 불가

¹⁴ James P. Sewell, *Functionalism and World Politics* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1966), p. 17.

분으로 만들기 때문에 통합촉진의 제일 큰 요인이 되며 한 차원에서 이루어진 기능적 협조관계는 다른 차원에서의 협조관계를 유발(spill-over)한다는 것이다.¹⁵

같은 맥락에서 미트라니는 스스로의 통합 성취방법은 ‘분납식(分納式) 연방주의’라고 부르고, 다른 사람들은 ‘peace by pieces’라고 표현했듯이 그 취지는 기능적인 부분통합이 하나씩 이루어져 나가면 궁극적으로 하나의 불가분의 사회가 되고 만다는 생각이었다. 즉 미트라니는 한 영역에서 얻은 통합의 경험은 다른 영역의 개발을 위한 모델로 사용될 수 있다고 보고, 이러한 시도에서 얻은 성공적인 경험이 축적 확산되며 이것이 곧 국제사회의 토대를 형성하는 것이라고 보았다. 그는 이러한 국제 활동과 이를 관장하는 국제기관의 성장은 통합운동의 중추를 담당할 것이며, 이 성장은 국가 간의 정치적 분열이 국제 활동과 국제기관의 망에 의해서 뒤덮여질 때까지 계속되어야 한다고 보았던 것이다.¹⁶

이와 같은 견해는 국제 활동의 선택된 영역에서는 포괄적이고 견고한 권위체의 창설이 필요하게 된다고 보고, 이에 따라 광범위한 활동범위를 담당하는 전반적 국제 계획 기관도 탄생하게 된다고 보고 있다. 그러나 다른 한편에서 보면, 기능주의자들은 기능을 강조하는 나머지 법과 제도 및 권위체를 소홀히 하는 경향이 있다. 이 때문에 그들은 국가 간의 갈등을 유발시킬 수 있는 위험이 다분한 정치적 문제에서 벗어나, 보다 낮은 차원의 비정치적 영역에서 협동의 대상과 시발점을 찾아 이를 점진적으로 확대하고 견고히 하는 방향에서 정치적 통합을 모색하고 있는 것이다. 따라서 기능주의자들의 전략

¹⁵-David Mitrany, *A Working Peace System*.

¹⁶-*Ibid.*, pp. 61~64.

I
II
III
IV
V

은 정치문제 이전의 영역—즉, 비정치적 영역—에서 협동과 조화를 모색하는 것이며, 이러한 기반이 굳건히 구축되어 정치문제의 충격에 의해서도 기능으로 얽혀진 국가 간의 관계가 붕괴될 수 없을 정도가 될 때 비로소 정치적 영역의 통합 시발점이 발견될 수 있다는 것이다.

이리하여 어떤 특정국가 간의 기능적 활동과 협조를 위하여 이전되는 미미한 정도의 주권이 축적되면 이것이 새로운 권위체를 창조해 내며, 이것은 다시 상당한 기간의 사회활동과 경제와 기술 영역의 협동을 통하여 진정한 정치권위의 모체로 등장할 수 있을 것으로 보고 있다. 브라이얼리(J. L. Briery)는 이와 같은 과정을 통한 국가주권의 약화과정을 “침투작용에 의한 주권의 공격방법”¹⁷이라고 지칭하고 있다.

그러나 기능주의 통합이론은 몇 가지 문제점을 지니고 있다. 첫째, 기능주의자들은 사회경제적 문제와 정치적 문제를 분리시키고 있으나 이러한 도식적 분리를 시도하는 것은 현실적으로 어려운 점이 있다. 더욱이 사회 내에 존재하는 거의 모든 영역에서 문제가 급속히 정치화 경향을 보이고 있는 오늘날에 있어서 정치와 관련되지 않은 순수한 영역이란 거의 존재하기 어렵다. 그러므로 이러한 구분은 토착화된 정치 제도와 자생적인 물적 토대 없이 ‘과대성장국가’로 지칭될 정도로 국가영역의 권위가 강한 남한 사회와 ‘전체주의체제’인 북한 사회에 적용하는 데는 한계가 있다.

¹⁷ J. L. Briery, *The Covenant and Charter* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1947), p. 26.

● 표 II-1 남한 통일방안의 시기별 변화와 지속

시기별 특징		시기	정부 구분	남한의 통일방안
북한체제 부인기	평화통일정책의 부재	1948년 ~ 1960년	이승만 정부 (제1공화국)	유엔 감시 하 남북한자유총선거에 의한 통일론
	평화통일정책의 준비	1960년대	장면 정부 (제2공화국) 박정희 정부 (제3공화국)	남북자유총선거론 (유엔 감시 하) 선건설후통일론(1964), 실력배양론
북한체제 인정기	기능주의 평화통일접근	1970년대	박정희 정부 (제4공화국)	선 평화 후 통일론, 평화통일외교정책선언 (1973.6.23)
	기능주의와 신기능주의 병행	1980년대	전두환정부 (제5공화국) 노태우 정부 (제6공화국)	민족화합 민주통일방안(1982) 한민족공동체 통일방안(1989)
	탈냉전적 평화통일방안의 모색	1990년대	김영삼 정부 (문민정부)	민족공동체 통일방안(1994) 한민족공동체 통일방안 계승
북한체제 지원기	단계적 평화통일의 발전	2000년 ~ 2002년	김대중 정부 (국민의 정부)	햇볕정책, 화해협력정책(2000) 민족공동체 통일방안 계승
	평화통일정책의 발전	2003년	노무현 정부 (참여정부)	평화번영정책, 민족공동체 통일방안 계승

자료: 허문영, “대북정책에 대한 국민적 합의형성 방안,” 『대북·통일정책의 국민합의 형성 방안』 (동북아시아위원회, 2006.8.29), pp. 6~7.

둘째, 경제사회적 측면은 때때로 정치적 영역으로 분기 또는 파급
되지 않기도 한다는 점이다. 이것은 일종의 결정론적 사고로서 비정

치적 기능적 요소를 강조한 나머지 권력·권위·법·제도 등 정치적 요소의 독자적 규정력을 무시하는 것이다. 비정치 부문의 교류를 통해 상호 의존 관계를 도모하고 이를 확산시켜 궁극적으로 국가 간 통합을 이루려는 기능주의적 통합론은 서구 다원주의적 자유세계를 근거로 하는 이론이다. 그러나 어느 일방이 타방에 대하여 동질성을 강요하는 경우나 동질화 거부를 위한 교류 회피가 일어나는 경우에 합당한 설명을 할 수 없게 된다.

이와 같은 기능주의에 입각한 점진론적 통합방안은 지금까지의 남한의 통일논의에서 원용되어 왔다. 예를 들어 1972년 김용식 외무장관이 주장한 ‘통일을 위한 3단계 접근방법’(이산가족 찾기 운동 등의 인도적 차원 → 물자교환·문화교류 등 비정치적 문화 해결 → 통합), 1978년 박정희 대통령이 제의한 ‘남북한경제협력 추진을 위한 협의 기구결성’ 등은 기능주의 이론에 입각한 단계적 통일방안이라 할 수 있다.¹⁸ 또한 현재 남한의 공식 통일방안인 민족공동체 통일방안 역시 이러한 기능주의 논리에 입각한 통일방식을 따르고 있다.¹⁹ 따라서 김영삼 정부 이래 남한의 통일방안은 기능주의적 접근방법을 벗어나지 않고 있다. 현재 북핵문제에 대한 정책적 우선순위 때문에 이러한 방안이 왜곡된 모습으로 비춰질 수도 있지만 상생·공영의 대북정책 역시 큰 틀에서 기능주의적 통합방식을 대부분 수용하고 있다.

18. 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” 이용필 외, 『남북한 통합론: 이론적 및 경험적 연구』 (서울: 인간사랑, 1992).

19. ‘민족공동체 통일방안’이라는 명칭이 확정되기 이전에 이미 ‘3단계 3기조 통일 정책’이 발표되었다. 1단계인 화해·협력 시기에 “다각적인 교류·협력을 통해 상호 신뢰를 쌓아가야 한다”는 기능주의적 접근이 강조되었다. 통일원, 『김영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책』 (서울: 통일원, 1993), p. 15.

2. 연방주의 통합이론

연방주의는 헌법적 조치를 통해 제도적인 통합을 강조하는 통합전략 이론이라고 할 수 있다. 연방주의적 통합²⁰은 제도적·법률적 분석에 중점을 두어 현 국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 국제 법인 기구를 창설한다는 것이다. 그리하여 국제 법인 기구 또는 연방 제도를 구축하게 되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되며, 구성국 국민의 새 정부에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라고 본다. 연방주의 이론은 기능주의와는 달리 통합의 촉진을 위해 정치적 해결과 정치기구를 강조한다. 또한 통합된 연방 국가를 위해서는 각국의 주권이 포기되어야 한다고 주장함으로써 의사결정의 초국가적 중심부 형성을 통합의 목표로 간주하고 있다.

연방제는 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계가 일반적으로 대등성의 원칙 위에 서 있다. 그렇지만 지방정부가 주권을 지니지는 않는다. 연방 국가를 만들 때 이 연방에 참여하는 지역단위들은 각자가 지녔던 주권을 완전히 포기한다. 그리고 그 주권들을 취합하여 새로운 연방정부, 즉 연방국가의 중앙정부가 탄생한다. 그러므로 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다.

그러나 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하지는 않는다. 일반적으로 상당한 권한을 지방정부가 행사하도록 허용되어 있다. 연방제는 이처럼 연방에 가입하는 지역단위들의 권한을 설정해야 하기 때

²⁰ 연방주의에 대해서는 W. S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change* (Oxford: Clarendon Press, 1956); K. C. Wheare, *Federal Government*, 3rd ed. (London: Oxford Univ. Press, 1956); 김학준, “정치적 통합 방안으로서의 연방제,” 『통일 한국의 모색』 (서울: 박영사, 1987); 김명기, 『남북한 연방제 통일론』 (서울: 탐구당, 1994) 참조.

I
II
III
IV
V

문에 반드시 성문헌법을 지녀야 한다. 그 성문헌법 속에 연방정부의 권한과 지방정부의 권한이 명백히 기록되며, 양자 사이의 해석에 차이가 있을 때 그 분쟁을 중재할 헌법재판소의 존재가 명기되어야 한다. 이처럼 연방제는 제도적으로 복잡하며 그 운영에 있어서도 상당한 기술을 요구한다. 자칫 잘못하면 연방제는 실패할 수 있기 때문이다.²¹

‘연방(federation)’의 어원은 라틴어 ‘포이더스(foedus)’에서 유래한다. 우리말로 ‘계약’ 또는 ‘조약’을 뜻한다. 그러나 ‘연방’이란 용어는 고정적인 의미가 존재하지 않고 시각에 따라 다양한 의미로 사용되어 왔다. 정치제도로써 연방제는 역사상 다양한 의미를 지녀왔으며, 상이한 여러 상황적 맥락이 적용되어져왔기 때문에 연방제를 채택하고 있는 모든 국가들에서 동일한 권력분배의 양상을 보여주는 것은 아니다.

또한 연방제는 협의 개념과 광의 개념으로 나눌 수 있다. 협의의 개념은 제도론적 정의로서 미국에서 그 모델을 찾을 수 있다. 즉 “연방제란 상호 독립적이면서도 서로 협조하는 중앙정부와 지방정부 간의 권력분배가 이루어진 정치제도”라고 규정될 수 있다. 이러한 정의에 따르면 연방제는 다음과 같은 세 가지 원칙을 가진다. 첫째, 중앙정부와 지방정부는 서로 종속되지 않은 채 동등해야 하고, 둘째, 권력분배가 이루어진 상태에서 중앙정부와 지방정부는 상호 독립적이어야 하며, 셋째, 양자는 국민에 대해 직접적으로 지배해야 한다는 것이다.

반면 광의 개념은 협의 개념과 달리 연방제를 국가 내에서의 권력

²¹ 정지웅, 『통일과 국력』 (서울: 학문사, 2002), pp. 35~41.

분배 문제로 국한시키는 것이 아니라 국제체계에서 주권 국가들 간의 상호작용 관계를 조직화하는 단계까지 확대를 하고 있다. 이 같은 연방제는 국제사회의 통합을 가능하게 하는 하나의 기제이자 방법으로 평화와 안전을 궁극적인 가치로 선정한다. 그리고 이것은 궁극적으로 세계 공동체를 형성하는 과정으로 진전되는 것으로 해석된다.²²

따라서 연방제는 구조일 뿐만 아니라 과정을 포함하는 개념이 된다. 연방제 사회는 구심력과 원심력이 지속적으로 존재하는 것이다. 전자는 통합과 통일을 향하며, 후자는 분산과 분리를 추구하는 경향이 있다. 결국 연방제는 공동의 국가적 목적을 달성하기 위하여 이러한 대립적인 힘을 조화시킴으로써 다양성(diversity)속에서 통일성(unity)을 실현하는 헌법적 장치가 된다.

이와 같은 연방주의적 통합방안은 북한 통일정책의 주요 이론적 기초가 되어왔다.²³ 북한은 1973년에 ‘고려연방제’를 주장하면서 현존하는 두 체제를 인정하는 바탕 위에서 하나의 국가를 제시함으로써 연방제적 성격을 분명히 하였다. 1980년에 제안한 ‘고려민주연방공화국’은 한 걸음 더 나아가 독자적인 연방군의 조직과 남북 쌍방의 외교권을 통일적으로 조정하는 연방국가의 창설을 제시하였다.²⁴ 북한의 연방제는 통일된 후의 모습을 연방국가로 상정하고 있다. 그러

22. 그러나 전 지구적 평화연방의 차원에서 볼 때에는 국제연합(UN)의 경험에서 나타나는 바와 같이 비현실적인 이론이 될 수 있다.

23. 북한은 1960년 8월 14일 최초로 ‘남북연방제’라는 연방제 통일방안을 공식 제의하였다. 이후 시대적 상황에 맞춰 ‘고려연방제’와 ‘고려민주연방공화국’으로 그 내용을 발전시켜왔다. 북한의 연방 제안에 대해서는 공용득, 『북한연방제연구』 (서울: 청목출판사, 2004), pp. 164~239 참조.

24. 윤황, “북한의 「낮은 단계의 연방제안」 분석을 통한 남한의 연합제안과의 비교 접근.” 『통일문제연구』, 통권 41호, 2004년 상반기호 (2004).

I
II
III
IV
V

나 북한의 연방제는 개념이 모호하고, 연방제의 가장 큰 특징인 권력 분립에 대해 자세한 내용을 언급하고 있지 않다. 또한 남북한 두 개의 거시정부로 구성된 연방제는 남과 북 두 자치 정부가 대치할 경우 이를 완화할 수 있는 완충지대가 없기 때문에 남북 예멘의 경우와 같이 내란(內亂)으로 비화될 가능성이 높다는 주장도 제기된다. 특히 남북한의 연방제에 대한 여러 주장과 해석의 차이는 그럴 개연성을 내포하고 있다.

그런데 남북한의 통일방안에서 가장 큰 문제가 되는 것은 통일을 이룰 수 있는 구심력과 서로 다른 체제인 원심력을 어떻게 조화시킬 것인가이다. 이론적으로 볼 때 연방제는 다양성이 존중되는 가운데 통일성을 유지하는 제도이며, 미국·독일 등의 역사적 경험은 국가체제로서 실제적인 효율성을 보여주고 있다. 연방제는 다양한 지역집단으로 하여금 자율성·자치·공동체적 정체성을 유지하면서 정치적·경제적으로 연방에의 참가를 통한 이득을 추구하는 것을 가능하게 하는 제도이다. 또한 연방제는 중앙정부와 지방정부 상호 간에 견제와 균형이 이루어짐으로써 중앙정부의 자의적 정책 결정과 소수 지역에 대한 차별대우를 억제할 수 있으므로 통일한국의 정치체제로서 그 적합성이 적지 않다.

그러나 실제로 볼 때, 남북한은 미국과 스위스 같이 동일한 체제에서 통합되는 경우가 아니므로 한민족 통일방안에는 공동의 통일이념이 필수적이다.²⁵ 결국 연방주의 통합이론이 한반도에 적용되기 위해서는 체제통합의 과정에서 기능주의적 상호보완과 함께 통일이념의 공유를 통한 절차와 제도의 타당성을 확보하여야 한다는 전

²⁵ 통일이념에 대한 구체적 논의는 황병덕, 『통일한국의 정치이념』 (서울: 통일연구원, 1994) 참조.

제조권이 필요하다. 이는 남북한 통일방식이 여러 통합이론들 중에서 어느 하나만을 선택함으로써 해결될 수 있는 것이 아니라는 사실을 새삼 일깨워준다.

3. 신기능주의 통합이론

신기능주의는 높은 수준의 정책통합을 이루는 동시에 중간 수준의 기구통합도 이를 것을 강조하는 통합이론이다. 또한 연방주의 통합이론에서 강조하는 기구 창설을 실제로 시도함으로써 정치 역할을 회복시킬 것을 주장한다. 따라서 신기능주의는 ‘기능주의의 옷을 입은 연방주의’라는 평을 듣기도 하는데,²⁶ 기능적 수단을 통해 궁극적으로 연방주의적 목적을 추구하기 때문이다.

신기능주의자들은 어떤 기능적 분야에 있어서 초국가적인 중앙기구가 결성되어 이것이 각 회원국 내 여러 집단의 통합에 대한 기대나 요구를 일으키는 정책을 추진한다면, 이 집단들의 충성심이 점차로 민족국가로부터 초월한 주체로 이전하게 된다고 보았다. 또한 정치제도적 측면에서의 통합이 일정 단계에 이르면 필연적으로 사회심리적 측면으로 확대되어 정치적 통합을 달성하게 된다고 본다.

신기능주의는 기능주의의 핵심 이론이라 할 수 있는 파급효과(spill-over effect)의 보편성을 부정한다. 즉, 비정치적 분야의 교류와 거래의 확대가 반드시 자동적으로 정치적 분야의 통합으로 파급되지 않는다는 것이다. 파급효과는 하나의 가능성에 불과하며, 파급효과가 일어날 수 있는 가능성은 이슈의 성격, 엘리트의 동의 정도

²⁶ 이상우, 『국제관계이론』 (서울: 박영사, 1987), p. 331.

등에 달려있다고 주장한다. 따라서 파급효과를 이끌어내기 위한 정치화, 즉 관료의 역할, 조직이데올로기, 정치·행정엘리트의 창조적 역할을 중요시한다. 또한 신기능주의는 기능적 요구에 따라 기구가 생겨난다는 기능주의와는 달리 통합을 촉진하는 기구의 창설을 의도적으로 시도한다는 차이를 가진다.

신기능주의는 다음과 같은 기본적 가설을 전제로 한다. 첫째, 당초에는 특정한 목적을 위해 형성되었던 지역적 조직이 점차로 그 기능분야를 확대하는 동시에 정책결정의 권한도 강화해 간다는 파급효과(spill-over effect) 가설, 둘째, 파급효과 과정의 발전에 의해 경제적 기능을 중심으로 한 정책결정의 범위가 확대되어 최종적으로는 정치수준에까지 미친다는 정치화(politicalization) 가설, 셋째, 파급효과 과정이 진전됨에 따라서 참가국은 제3국에 대하여 공통의 정책행동을 취한다고 하는 외부화(externalization) 가설 등이다.²⁷

신기능주의는 기능적 협력과 정치적 협력이 분리될 수 없다고 보면서 정치적 감각이 뛰어난 전문인의 역할과 정치적으로 밀접한 기능적 문제를 중심으로 제도 형성에 역점을 둔다. 따라서 신기능주의자는 기능주의의 탈을 쓴 연방주의자들이라고 할 수 있는 바, 그들의 목표는 기능적 수단을 통해서 연방적 목적을 추구하는 것이다. 그들은 정치적 관련성이 결여된 사소한 영역의 기술적 활동이나 협동에 의한 통합방식을 택하지 않고, 의도적으로 정치성이 다분하고 또 정치적으로 중시되는 영역을 택하여 이것을 통합의 기술진이 계획하도록 하는 것이다. 전통적 기능주의는 경제와 기술 및 기타 분야의 거래에서 얻은 혜택을 타분야로 이식시킴에 있어서 언제나 경제와 기

27. 허문영·오일환·정지웅, 『평화변영정책 추진성과와 향후과제』, p. 10.

술상의 필요와 또 그 가능성에 따라 향방을 결정하고 있는 반면, 신기능주의는 “랑그르나지(l'engrenage)”, 즉 톱니바퀴처럼 “부분적 통합의 확장논리”를 통해서 연속적인 통합에 이를 수 있는 제도를 의도적으로 구상하고 있다.²⁸

이와 같은 신기능주의적 접근은 제5공화국의 통일정책인 ‘민족통합 민주통일방안’에 적용되어 있다고 볼 수 있다. 즉 종래의 단계론적 입장을 견지하면서도 남북한당국 최고책임자 회담과 같은 정치분야의 중요성을 강조하였기 때문이다. 신기능주의는 체제통합 이후 상당기간 지속되리라 예견되는 사회통합과정에서 적용될 수 있는 하나의 대안으로써 고려될 수 있다. 즉 제6공화국에서 추진했던 ‘한민족공동체 통일방안’에서와 같이 ‘남북연합’이라는 과도적 통일체제에서 최고의결기구로 ‘남북정상회담’을 두고 쌍방정부의 대표로 구성되는 ‘남북각료회의’, 남북 국회의원으로 구성되는 ‘남북평의회’ 등과 같이 중앙기구를 두면서 부문별 사회통합을 단계적으로 실현시켜 나가는 방안이 그것이다. 이와 같은 접근은 통일과 함께 동시다발적으로 모든 문제를 해결해야 했던 독일의 경우를 생각해 보면, 시간적으로 통합을 위한 여유가 있을 때에나 고려될 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

신기능주의적 통합이론의 핵심적 주장을 요약하면, 첫째, 정치와 기술·경제·권력과 복지 등을 분리하여 통합을 진행할 수 없다. 둘째, 통합을 위해서는 정치 엘리트들의 역할이 중요하며, 이들 엘리트들은 통합을 위해 의식적으로 노력해야 한다. 셋째, 정부가 통합과정에서 중요한 역할을 하며, 의도적으로 국제기구를 창설하고 이를 통한

²⁸ 구영록, 『인간과 전쟁』 (서울: 법문사, 1977), pp. 329-331.

통합노력을 하여야 한다는 것 등이다. 그런데 신기능주의는 경제적 통합이 정치적 통합으로 곧바로 연결되지 못하고, 통합 참여국의 내부적 변수만을 지나치게 강조하면서 외생적 변수를 간과하고 있으며, 또한 지역 내의 특수성을 배제한다는 점에서 그 한계가 지적되고 있다.²⁹

줄곧 연방주의를 주장해 온 북한과 주로 기능주의 원칙에서 통일을 생각해 온 남한이 대화를 할 수 있는 영역이 바로 신기능주의 통합이론이다. 기능주의의 특징인 파급효과의 한계를 지적하지만 각 부문에서의 교류와 협력이 통합의 중요과정이라는 점에서 기능주의의 역할을 부정하지 않고 있으며, 반대로 헌법적 조치로서의 연방제 구축을 통합의 초기 요소로 보지는 않지만 각 부문에서의 제도적 통합노력이 실제로 통합을 촉진할 수 있다고 보는 점에서 연방주의의 본질적 특성을 함유하고 있다. 남한의 통일정책에 있어서 연방제라는 ‘옷’을 입는 것이 어색하지만 기능주의적 특성을 활용한다는 차원에서 수용 가능한 접근방법이라고 할 수 있다.

4. 의사소통이론과 구성주의 통합이론

위에서 살펴본 통합이론 외에도 의사소통이론(다원주의) 또한 통합이론의 한 방법론으로 논의된다. 의사소통이론은 집단, 국가, 국제체제의 조직망으로서 통합 단위들 간의 친밀한 유대감을 이끌어내는

²⁹ 이러한 한계를 구성주의적 접근을 통해 극복하려는 노력이 존재하기도 한다. 김학노, “신기능주의 통합이론의 구성주의적 재구성,” 『한국정치연구』, 제8·9권 (1998) 참조.

역할을 한다고 보는 통합전략이다. 국가 간의 원활한 의사소통 및 상호작용은 서로 좋은 감정을 만들 수 있고, 이것이 발전하면 정치적 안전 공동체를 이룰 수 있다는 것이다.

칼 도이치(Karl W. Deutsch)는 안보공동체(security community)의 유형을 융합(amalgamation)과 통합(integration)의 개념으로 분류하였다. 전자는 평화의 보존이나 보편적인 정부의 목적을 동시에 달성할 수 있는 것이기에 매우 매력적이지만 성취하기가 어렵다고 보았다. 반면 후자는 평화의 보존만을 목적으로 하는 공동체이기 때문에 성취하기가 보다 용이하다고 보았다. 뿐만 아니라 통합 안보공동체는 융합 안보공동체보다 오히려 평화의 유지에 더욱 바람직한 것으로 간주했다. 도이치는 비록 통합운동이 여러 단계를 거쳐 일어난다 할지라도 통합 움직임의 과정에는 전진과 후퇴의 양상이 뒤섞여 일어날 수 있을 뿐만 아니라, 통합에 대한 국민들의 호응도 기복을 보이는 복잡한 과정을 거친다고 주장한다.³⁰ 한편 그가 말하는 정치공동체(political community)는 정치적 커뮤니케이션의 과정, 강화기제, 순응하게 만드는 대중적인 습관을 가진 사회집단들을 의미한다. 이러한 정치공동체가 반드시 해당영역에서 전쟁을 막을 수 있는 것은 아니다. 그러나 일부 정치공동체들은 그 영역 내에서 전쟁을 제거하고 전쟁의 기대를 없앤다. 따라서 그는 일부 역사적 사례에서 “안보공동체(security community)”의 형성에 초점을 맞춘다.³¹

여기에서 안보공동체는 그 공동체의 구성원들이 물리적으로 서로

³⁰-Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: Free Press, 1963), pp. 98~101.

³¹-Karl W. Deutsch, et. al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Chs. 1, 2.



싸우지 않고 그들의 분쟁을 다른 방식으로 해결할 것이라는 실제적인 확신이 있는 공동체를 뜻한다. 따라서 전 세계가 하나의 안보공동체로 결합된다면 전쟁은 자동적으로 사라질 것이다. 안보공동체는 사람들이 “통합된(intergrated)” 집단이다. 통합(integration)은 그 영토 내에서 “공동체意識(sense of community)”³²이 달성되고, 오랜 시간 동안 그 사람들 사이에 “평화적 변화(peaceful change)”³³에 대한 기대를 확신시킬 수 있을 만큼 매우 강력하고도 넓게 확산된 제도와 관행의 달성을 뜻한다. 좀 더 진전된 개념은 융합(amalgamation)이며, 이는 두 개 이상의 독립적인 단위들이 하나의 큰 단위로 공식적으로 합병(merger)되는 것으로 합병 이후에 특정한 공동정부가 들어선다. 이 공동정부는 단방정부일수도 있고, 연방정부일수도 있다. 이러한 합병에는 하나의 최고 의사결정센터가 있다. 다원주의 안보공동체는 개별 정부들이 법적인 독립성을 유지하는 경우이다. 안보공동체를 두 가지의 유형으로 나눌 수 있는데, 하나는 “융합(amalgamated) 안보공동체”이고, 다른 하나는 “다원주의(pluralistic) 안보공동체” 유형이다.

32. 이는 그 집단에서 개인들이 적어도 한 가지 점—즉, 공통의 사회적 문제들은 “평화적 변화”의 과정으로 해결되어야 하고 해결될 수 있다—에 합의에 이르렀다는 믿음이다.

33. 평화적 변화는 대규모의 물리적 힘에 의존하지 않고 일반적으로 제도화된 절차들에 의한 사회문제들의 해결을 의미한다.

● 그림 II-1 융합(amalgamation)과 통합(integration)의 구조



자료: Karl W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1957), p. 7.



도이치는 <그림 II-1>에서 요약되는 바와 같이, 독일, 합스부르크 제국, 이탈리아, 노르웨이-스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등의 사례분석을 통하여 안보공동체가 형성되는 배경조건을 제시했는데 다원적 안전 공동체 형성의 조건은 다원주의의 강화, 커뮤니케이션과 공동체 의식, 핵심 지역의 성장 등이다. 통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 다원적인 교류의 과정과 밀접한 관련이 있다. 다원주의 이론에 의하면 통합을 위한 조건으로는 정치엘리트의 가치 양면성, 정치적 태도의 상호대응성과 예측 가능성, 일반 대중을 지도할 수 있는 능력 등이 있는데, 이는 국가 간의 정치통합이 개별국가에서 정책 결정자의 인식과 행동에 의해 영향 받을 뿐만 아니라 다른 국가 정치엘리트와의 가치의 공유에 의해서도 영향 받는다는 점을 보여준다. 즉 정치엘리트와 대중의 정치적 태도와 행위의 변화가 정치통합의 주요 변수가 된다. 또한 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다.

통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 커뮤니케이션의 과정과 밀접한 관련이 있다. 이 중 가장 중요한 요소는 프리시아, 미국의 예를 통해 볼 때 통합되려는 정치 단위들의 정치적, 행정적 능력이다. 다른 중요한 요소는 경제능력이고 또 다른 요소는 관계되는 정치단위 사이의 끊이지 않는 사회적 커뮤니케이션이다. 그 외의 필수적인 조건은 정치적, 사회적, 경제적 엘리트의 확산이다.³⁴

의사소통 이론가들은 연방주의자들이 선호하는 국가모델보다는 공동체모델을 추구한다. 그러나 ‘국가들의 공동체’의 등장을 설명함

³⁴- *Ibid.*, pp. 50~53.

에 있어서 사회경제적 요소보다는 정치적인 요소에 더 주안점을 둔다는 면에서 연방주의자들과 견해를 같이한다. 또한 통합과정에 있어서 가장 핵심적인 요인은 역동적인 통합과정으로서 사회적 커뮤니케이션과 정치적 엘리트들의 경향 간 관계라 주장한다. 통일 후 사회통합은 오랫동안 이질적인 체제 속에서 살아왔던 사람들 간의 상호 교류와 커뮤니케이션의 증진, 동질성의 회복을 전제로 한다는 점에서 다원주의의 커뮤니케이션이론은 시사하는 점이 존재한다.

한편 소련의 해체에 이은 사회주의 체제의 변화, 양극체제의 붕괴, 새로운 국제제도의 등장으로 구성주의가 새로운 대안으로 관심을 끌게 되었다. 이전의 국제정치학이 다루고 있던 행위자, 즉 주체, 그리고 구조와 과정의 모든 면에서의 질적인 변화를 수용할 수 있는 새로운 이론적 틀이 필요했다. 다시 말해 세력균형이론이나 세력전이이론이 다루는 국제 체제 내의 행위자의 권력 분포의 단순한 재배열이 아니라 행위자 자체의 변화, 행위를 지배하는 요인의 변화, 그리고 행위가 이루어지는 유형의 변화를 포괄하는 복합적인 양상을 다루는 이론 틀이 필요했다.

구성주의는 정체성에 대한 분석 없이 국제정치를 이해하거나 설명할 수 없다고 주장한다. 웬트(Alexander Wendt)에 의하면 정체성이란 국가 간 상호작용 과정에서 형성된 개별 국가의 이미지 혹은 국가 집단의 성격을 말한다.³⁵ 구성주의는 개별국가의 정체성에도 관심이 있지만, 국가 수준을 뛰어 넘어 국제사회에서 집단적 정체성 형성이 가능하다는 점에 더욱 주목하고 있다. 구성주의는 국제체제가 국가 상호 간의 주관적 관계에 의해 구성된다고 본다. 그리고 이

³⁵- Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999), p. 25.

I
II
III
IV
V

렇게 형성된 국제체계의 관념적 요소에 의해 특정한 국가가 가지는 힘과 이익의 의미가 결정된다는 것이다. 수백 개의 영국 핵무기가 불량국가가 보유한 몇 개의 핵무기보다 위협적이지만, 관념적 측면에서 볼 때 서방세계에게 영국의 핵무기는 위협을 막는 수단으로 느껴질 것이다.

따라서 구성주의적 관점에서 볼 때, 구조로서의 국제체계는 단위 국가의 성격을 변화시키고, 변화된 국가의 정체성은 다시금 국가 간의 관계에 영향을 미쳐 국제체계를 변하게 한다는 것이다. 구성주의는 이러한 상호의존의 협력논리를 부정하지는 않지만 경제협력의 증대가 평화를 가져올지 혹은 갈등을 초래할지는 협력이익의 크기와 같은 물질적인 요소보다 국민이나 정치가의 관념에 의해 더욱 좌우된다고 보는 것이다. 구성주의자들은 분배에 참여한 국가 상호 간에 호의적인 이미지가 구축되어 있을 때에 경제협력이 평화증진에 기여할 수 있다고 본다. 적대적 혹은 갈등적 관계에 있는 국가 간에는 아무리 높은 수준의 경제협력이 이루어진다고 하여도 평화증진의 효과는 제한적이라는 것이다.³⁶

구성주의자들은 주권이란 근대 국제관계의 사회적 구성물로 간주하며 그 형성의 과정을 추적하거나 공유나 해체의 가능성을 언급하고 있으며, 국가의 행위를 제약하고 있는 무정부적 구조는 하나의 일관된 환경이 아니라 상대방을 적의 이미지로 보는 흡스적인 상태, 경쟁자의 이미지로 보는 로크적인 상태, 그리고 친구로 보는 칸트적인 상태 등으로 구분될 수 있다고 생각한다. 다시 말하면 적, 경쟁자, 혹은 친구 등 서로 다른 성격의 국가관계에 의해 질적으로 다른 무정부 상태의

³⁶ 고상두, “구성주의 관점에서 본 유럽의 안보 통합,” 『한국정치학회보』, 제37집 2호 (2003), pp. 327~328.

형성이 가능하다는 것이다. 국가를 영원한 이기적 존재로 간주하는 월츠가 국제 무정부 상태를 흡스적 문화에 머무는 상수로 취급하는 반면, 웬트는 초기의 흡스적 문화가 국가 간 관념의 변화로 말미암아 로크적 문화를 거쳐 칸트적 문화로 발전될 수 있다고 본다.³⁷

구성주의자들은 또 다른 상호작용을 통해 국가 행위자에 의한 배타적인 권위나 이익의 정의가 바뀌게 되고 궁극적으로 권력정치의 구조적 전환이 일어날 수 있는 가능성을 상정하고 있다. 물질적인 요인과 체제의 구조적 영향을 강조해 온 다른 이론과 달리 구성주의는 문화나 정체성과 같은 관념적인 요소와 개별 행위자가 행사하는 주체성에 상대적인 비중을 두고 있다. 또한 구성주의자들은 국제정치도 개별 국가와 체제의 구조가 서로에게 영향을 미치고 있는 상호작용의 장으로 해석한다. 국가도 인간과 마찬가지로 일정한 행위를 통해 그들이 존재하는 체제를 생산하고 변화시키는 의도적인 주체이며, 국제체제는 이러한 단위 차원의 상호작용에 구조적인 영향을 미치는 사회적 관계로 이루어져 있다는 것이다.

구성주의는 물질적이고 주관적인, 그리고 간주관적인 세계가 현실의 사회적 구성에서 어떻게 상호작용하고 있는가를 이해하는 데 관심을 가지고 있고, 어떻게 구조가 주체의 정체성과 이익을 구성하는가에 대해서만 배타적으로 초점을 맞추는 것이 아니라 어떻게 개별적 주체들이 이러한 구조를 먼저 사회적으로 구성하는 지를 설명하려 한다는 점에서 중간적 위치를 점하고 있다.³⁸ 구성주의의 핵심적

³⁷- Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, p. 247.

³⁸- Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics," *European Journal of International Relation*, Vol. 3, No. 3 (1997).

I
II
III
IV
V

논의는 사회적 현실을 주어진 것으로 간주하지 않고 행위자의 속성, 제도 그리고 구조 등의 사회적 현실이 행위자 간의 상호작용에 의해서 만들어지는 것으로 파악한다.

이상에서 살펴 본 의사소통이론과 구성주의적 통합이론의 남북한 통일에의 함의는 존재할 수 있는가? 의사소통이론을 기반으로 하는 정책은 남북한 통일의 실천과정이 아니라 통일 이후 남북한의 사회적 통합을 촉진하는 방식으로서의 가능성을 가진다. 현재 남북한의 현실이 상호 교류와 커뮤니케이션의 증진을 통합을 도모하는 다원주의적 조건 속에서 작동하지 않기 때문이다. 또한 구성주의 접근방법의 가장 큰 단점은 다양한 통합경로와 조건들을 창출할 수는 있어도 그것들을 어떤 결과물로 산출하기가 힘들다는 점이다. 실제 통일과정에서 다양한 조건과 경로를 개발하는 실험은 정책적 결단을 힘들게 하고, 논의가 논의를 만들어냄으로써 오히려 논란이 가중될 가능성이 높다.

5. 통합이론의 남북한 적용

이상에서 살펴 본 통합이론 외에도 수렴이론, 평화공존이론 등의 이름으로 다양한 통합방법이 제기되었다. 그런데 기능주의, 신기능주의, 연방주의를 제외한 여타의 통합관련 논의들은 방법론상에 있어서 어떤 새로운 것을 제시하기 보다는 접근방법에 있어서 다른 용어와 합성을 통한 변형의 수준에 머무르고 있다고 보는 편이 타당하다. 실제로 통합이론의 다양한 분화가 실천적인 측면에서 긍정적인 역할로 이어진다고 볼 수 없는 상황에서 서로의 장단점을 주관적으

로 취사선택하여 여러 이론들을 만들어내는 것은 큰 의미가 없다.

통합 또는 통일이 그 준비와 과정에서 역동적으로 이루어지는 것을 상정할 때, 우리에게 있어 통합이론은 통일을 준비하는 매뉴얼 형식 이상의 것이 아니다. 앞서 언급하였듯이 통합이론은 애초에 경험적 결과에서 시작한 것이 아니라 평화를 위한 틀(framework)을 만들고자 한 것이다. 따라서 독일, 베트남, 예멘 등에서 일어난 실제 통합의 모습은 이론에서 주장하고 예견한 것과 많은 차이를 보인다. 그러므로 우리의 통일을 준비하는 데 있어서 어느 한 이론을 절대적으로 신봉할 필요성은 없다. 당연한 말이지만 이론에 따라 현실이 이루어지는 것이 아니기 때문이다.

위에서도 언급하였듯이 그동안 남한의 통일방안은 주로 기능주의 또는 신기능주의적 접근방법을 채택해 왔다. 한편 남조선혁명론에 입각한 무력통일을 시도한 바 있는 북한은 1960년대 이후 줄곧 ‘연방제’를 주장해 왔다. 남북한 상호 체제경쟁의 시기 북한의 연방제 주장은 주한미군의 철수를 획책하고 내전(內戰)을 통한 공산화 통일전략으로 인식되었다. 그러나 현재 남북한의 경제력 차이를 고려하면, 지난날 구상했던 통일전략을 북한이 추진하기가 쉽지 않은 상황이 있다. 탈냉전과 김일성 사망 이후 체제위기 상황이 지속되고 있는 북한으로서는 통일전략을 동일한 논리와 용어로 구사하더라도 과거의 목표를 수정해야 할 처지에 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 여전히 ‘연방제’라는 용어에 대한 부정적 인식과 북한의 의도에 대한 불확실성이 남북한 통일논의에서 장애물로 작동하고 있다.

역사적으로 인류는 무력에 의한 통합, 연방에 의한 통합, 그리고 국가연합 방식의 느슨한 연대 외에는 다른 방식의 통합을 경험한 적이 없다.³⁹ 이론적으로 어떠한 접근방법을 선택하더라도 그 성취방

I
II
III
IV
V

식은 크게 다르지 않을 것이다. 그렇다면 21세기 우리가 통일을 추구 하는데 있어서 취해야 할 방식으로 연방제에 기초한 통일을 목표로 하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 무력통일은 통일을 하는 것 보다 오히려 그 피해가 크므로 당연히 회피해야 할 방식이다. 국가연합 방식은 남북한이 추구해야 할 통일방식이 될 수 있으나, 현실적으로는 쉽지 않다. 왜냐하면 불안정한 통일이라는 측면과 평화·공존·공영의 민족공동체 형성이라는 통일의 목표를 성취하는데 효과적이지 않기 때문이다.

따라서 우리의 통일방안은 새로운 이론과 용어의 개발보다는 현실적인 차원에서 그 전략을 수립해야 할 것이다. 궁극적으로 단방제(단일국가)를 추구하지만 현실적으로 그것이 어려운 상황에서 북한의 '연방제' 제안에 적극적으로 대응하는 연방주의적 접근 방식의 통일 경로를 모색할 필요가 있다. 남한이 그동안 추구해 온 통일방안에는 이미 신기능주의의 틀 속에서 연방주의의 수용 공간을 확보하고 있다. 그러므로 '연합국가'에서 '단일국가'로 가는 길목에 연방제를 상정할 수도 있고 '연합국가' 단계를 '연방국가'로 대체하는 방안도 적극적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

지난 6·15공동선언에서와 같이 '낮은 단계의 연방제'와 '남북연합'의 조합이라는 논의의 복잡성을 탈피하고 북한의 주장과 명분을 수용하면서도 실질적으로는 우리의 통일경로를 압축할 수 있는 전략적 수정이 필요한 때이다. 통일에 대한 당위성에 공감하면서도 한반도의 한 쪽에서는 많은 사람들이 통일의 부정적 파급을 우려하고, 다른 쪽에서는 흡수통일의 두려움에 여러 측면에서 무리수를 두고 있

³⁹ 홍콩·마카오와 중국 간 관계와 같은 일국양제(一國兩制)는 연방제의 한 종류라고 할 수 있다.

다. 이런 상황에서 단일국가로의 최종목표를 추구하기 보다는 현실적으로 수용 가능한 남북한 복합국가(연방국가) 구성에 대한 사고의 전환과 진지한 논의가 필요하다.

I

II

III

IV

V

Ⅲ. 통일한국의 정치이념

1. 남한의 정치이념 변천과정

대한민국의 국가이념은 기본적으로 자유민주주의 이념을 근간으로 이루어져 있다. 대한민국이 자유민주주의 국가라는 점은 헌법에도 잘 나타나 있다. 헌법 전문에는 자유민주주의의 기본이념인 자유와 평등, 정의와 인도, 권리와 의무 등에 관한 내용이 규정되어 있다.

“유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한민국은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주주의적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계 평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐한다.”

공식적으로 표방된 한국의 정치이념은 우선 무엇보다 대한민국 헌법에 드러난다고 할 수 있다. 헌법에는 모든 면에서의 국가의 기본질서와 원칙이 담겨져 있으며,⁴⁰ 입법권을 포함한 모든 국가권력을 제약하는 최고규범⁴¹이기 때문이다. 또한 “법은 공식영역에서의 이데

⁴⁰ 김일영, “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회’ 관계,” 『한국정치학회보』 제 34집 2호 (2000), p. 130.

올로기를 총체적으로 집약 표현하는 핵심적 이데올로기 체계이며, 나아가 공식 영역에서의 모든 이데올로기적 정책 행위의 직접적인 준거”라고 할 수 있다.⁴² 그러나 헌법의 내용에 대한 고찰뿐 아니라 그것이 실제 정치에 있어서 어떻게 적용되었는지 살펴보는 것도 필요하다. 헌법규범이 반드시 헌법현실로 이어진다는 보장이 없기 때문이다.⁴³ 그러므로 한국의 정치이념의 실제적 측면을 보기 위해서는 헌법과 더불어 통치자 및 정부의 정치이념을 살펴볼 필요가 있다. 특히 헌법이 개정되는 경우 이는 새로운 정부의 정치이념 및 정책을 반영하기 위해서라고 할 수 있기 때문에, 개정 내용을 봄으로써 한국의 정치이념의 변화를 분석할 수 있다.

가. 제헌헌법의 정치이념

해방 후 남북한은 각각 미국과 소련에 의해 통치되면서 서로 다른 정치이념을 표방하게 되었다. 남한의 경우 미군정 기간 동안 미국식 자유민주주의가 주된 이념으로 자리잡게 되었다. 그러나 1948년 제정된 제헌헌법은 미국식 민주주의보다는 독일 바이마르헌법의 영향을 많이 받았다. 이는 제헌헌법이 당시 선진적인 세계 조류를 반영하여⁴⁴ 그 결과 사회적·경제적 기본권을 보장하는데 초점을 맞추었기

41. 박상철, “권력구조의 개헌쟁점과 민주주의 논쟁,” 『정치정보연구』 제11권 1호 (2008), p. 215.

42. 임영일, “한국사회와 지배이데올로기,” 한국산업사회연구회 편, 『한국사회와 지배이데올로기』 (서울: 녹두, 1991), p. 73.

43. 그러나 문지영은 “한국에서 헌법규범과 헌법현실간의 괴리는 생각만큼 않다”고 주장한다. 권력에 의해 헌법규범이 현실에 맞추어 개정되는 방식으로 그 간격이 부단히 좁혀져 왔기 때문이라는 것이다. 한국헌법과 이데올로기의 관계에 대해서는 문지영, “한국에서 자유주의: 정부수립 후 1970년대까지 그 양면적 전개와 성격에 관한 연구,” 서강대 박사학위 논문(2002) 참조.

때문이다.

제헌헌법은 우선, 대한민국이 민주공화국으로서 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 것을 천명하고 있다. 이는 1987년 10월 29일 마지막 개정 시까지 일관되게 지속되어온 가장 기본적인 원칙이다. 또한 신앙과 양심의 자유, 학문과 예술의 자유, 거주 이전과 통신의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유를 보장하여 대다수 민주주의 국가에서 보장하는 자유권을 보장하고 있다. 그러나 기본적 권리라 하더라도 공공복리를 위해 조정될 수 있다는 점이 부언되고 있으며 특히 재산권은 그 보장의 내용과 한계를 법률로써 정하되 공공복리에 적합하도록 행사되어야 한다고 강조되었다. 나아가 근로조건의 기준과 노동3권을 국가의 법률로 보장하여 근로자를 보호하였으며, 사기업에서 근로자의 이익균점권을 명시하며 국가로 하여금 사회적 약자를 보호할 뿐만 아니라 조정과 통제를 담당함으로써 경제에 깊이 개입할 수 있도록 했다.

제헌헌법은 대한민국 경제 질서의 기본을 “사회정의의 실현과 균형 있는 국민 경제의 발전을 기함”으로 명시하면서 “각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장 된다”(제84조)고 규정하여 경제조항 전반에 걸쳐 국가의 계획과 통제를 확인하고 있다.⁴⁵ 특히 근로자의 이익분배 균점권 조항은 당시 다른 나라의 헌법에서는 유례를 찾을 수 없는 독특한 규정이었다.⁴⁶ 이 점에서 제헌헌법은 사회복지주의를 그 기본원리의 하나로 갖고 있다고 평가된다.⁴⁷ 당시 근로자의

44- 김영수, 『한국헌법사』 (서울: 학문사, 2001), pp. 420, 426.

45- 문지영, “한국에서 자유주의: 정부수립 후 1970년대까지 그 양면적 전개와 성격에 관한 연구,” p. 79.

46- 김영수, 『한국헌법사』, p. 426.

47- 위의 책, p. 419.

I
II
III
IV
V

이익분배 균점권이나 사회적 약자에 대한 보호권과 같은 사회권까지 국민의 기본권으로 보장될 수 있었던 것은 상대적으로 진보적인 생각을 가졌던 원외의 한독당이나 중도파와 이념적으로 가까운 50여명 가량의 의원들의 노력 때문이라고 해석되기도 한다.⁴⁸

제헌헌법은 민주주의, 복지주의뿐 아니라, 민족주의도 중요한 이념적 원리 중 하나로 갖고 있었다고 할 수 있다. 그것은 “3·1운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립 정신을 계승”했다고 하는 점이나 “민족의 단결을 공고히” 한다는 점, “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 결의” 한다는 점에서 드러난다. ‘우리들의 자손’이 언급된 것은 혈연을 중심으로 한 민족공동체가 강조된 것이라고 할 수 있다. 또한 제헌헌법은 반민족행위를 처벌하는 특별법을 제정할 수 있다고 하여 일제 식민주의에 대한 저항을 보여준다.⁴⁹ 이는 제헌헌법이 일제로부터의 해

48. 김일영. “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회’ 관계.” 『한국정치학회보』, 34집 2호(2000), p. 137. 제헌헌법 기초에 핵심적으로 관여했던 유진오는 “경제 문제, 사회 문제에 관해서는 단순히 자유를 주자는 데 그치지 아니하고, 국가가 이 문제에 적극적으로 참여해서 어떠한 사람은 도와주기도 하고 어떠한 사람은 제한하는 그런 체제를 채용”해왔으며 “종래에는 재산권을 오로지 신성하고 불가침하다고 이렇게 규정되었던 것인데, 이 헌법에 있어서는 재산권은 보장되지만 그 내용과 한계를 법률로써 정하게 되어 있다”고 진술했다. 또한 “이 헌법의 기본 정신은 정치적 민주주의와 경제적 사회적 민주주의와의 조화를 꾀하려고 하는데 있다”고 하면서 “민주주의의 근원이 되어 온 모든 사람의 자유와 평등과 권리를 위하고 존중하는 동시에 경제적 균등을 실현해 보려고 하는 것”이라고 주장했다. 현민 유진오박사 고회기념논문집 간행위원회 편, 『헌법과 현대법학의 제문제』 (서울: 일조각, 1982), pp. 147~148. 그러나 신용욱에 의하면 제헌헌법의 목표는 통제경제라기보다는 당시 사실상 국유 상태에 있는 귀속재산을 매개로 한 경제건설이 당면 과제였기 때문에 ‘국유’라는 용어는 대부분의 기업체가 귀속재산으로 국유상태에 있다는 사실을 표현한 것이라고 설명한다. 또한 근로자의 이익균점권 역시, 대한노총이 기업국유화를 반대하는 우파의 정치논리에 따르면서 생존권 보장이라는 근로대중의 정서를 반영한 결과일 뿐이라는 것이다. 신용욱, “제헌헌법의 사회·경제질서 구성 이념.” 『한국사연구』, 144권 (2009), pp. 2~3.

방된 후 제정된 것으로 식민청산의 과제가 있었음을 생각할 때 자연스러운 것이라 하겠다.

나. 헌법 개정과 이승만의 정치이념

제헌헌법은 1952년 제1차 개정을 겪게 되는데, 개정의 주된 내용은 대통령 직선제였다. 그런데 당시 야당은 오히려 내각책임제로의 개헌을 모색하고 있어, 결국 국회안과 정부안이 각각 발췌된 안건인, 소위 ‘발췌개헌안’이 통과되었다. 제헌헌법의 다른 부분, 국민의 기본권 조항과 경제관련 조항에는 수정이 가해지지 않았으나, 개헌 결과 대통령으로 권력이 집중되는 현상을 가져왔다.

소위 ‘사사오입개헌’이라고 불리는 1954년 제2차 헌법 개정의 주요내용은 국민투표제의 채택 및 대통령 중임 제한 철폐였다. 개헌 내용 중 국민투표제는 국가적으로 중요한 사항을 결정할 때에는 국민투표로 한다는 것인데, 이는 국민에게 권리를 주려는 것이기 보다는 의회 내 야당세력의 권력을 약화시키기 위한 것이었다. 당시 풍토는 관권선거를 통해 얼마든지 민의를 조작할 수 있었기 때문이다. 따라서 2차 개헌 역시 대통령의 권력강화 및 연임을 위한 것이었다.

2차 헌법개정은 경제 조항에도 중요한 변화를 가져왔다. 즉 제헌헌법에서는 국가의 경제 개입 및 사유재산권 제한이 강조되었는데 이것이 2차 헌법개정을 통해 완화되었다. 그 주요 내용은 중요한 자원들 및 자연력에 대한 국유 규정과 공공기업의 국·공영 규정을 완화하고 대외무역에 대한 국가 통제를 법률로써 정하며 사영 기업의

49. 문지영, “한국에서 자유주의: 정부수립 후 1970년대까지 그 양면적 전개와 성격에 관한 연구.” pp. 116~117.

국·공유화와 그 경영에 대한 통제, 관리 규정을 보다 엄격하게 적용한다는 것이었다. 이러한 개정은 주로 외자유치를 통한 자본주의 발전을 위해 필요한 경제활동의 자유를 확대 허용한 것이다.⁵⁰ 따라서 자본주의 발전을 위해 복지보다는 시장 및 경제활동의 자유가 더 확대된 것이라고 할 수 있다.

이승만 정부는 자유방임주의를 신봉하여 “우리 경제상 문제를 경제상 원칙적으로 해결하자는 작정으로 정치상 관련이나 법제상 위력으로 강제력을 쓸려는 것은 다 없애고 자유방임주의의 순리를 따라서 나가자”고 하면서, 주요 기간산업과 지하자원 등에 국유를 명시하는 등 ‘국가자본주의적’ 요소를 상당히 갖고 있었던 제헌헌법을 자유시장 경제원칙에 맞추어 수정하고 귀속재산 불하, 은행민영화 등을 과감하게 시행했다.⁵¹

자유방임주의에 대한 신봉과 더불어 이승만의 정치이념은 무엇보다 반공주의라고 할 수 있다. 이승만은 시종일관 철저한 반공주의를 표방했고 그것은 ‘철저한 자유민주주의’로 나타났다.⁵² 당시 학교 교육 역시 반공 교육을 중시하였다. 1954년부터 1963년까지 제1차 교육과정의 특징 중 하나는 반공교육으로, “반공·도의 교육을 강조하게 된 까닭은 해방 후의 사회적 혼란과 6·25 사변으로 인하여 도덕적인 타락이 현저하게 나타났으며, 반공 의식의 고양어 어느 때보다 필요함에 따라 취해진 것”⁵³이었다.

50. 위의 글, pp. 88~89.

51. 손호철·김윤철, “국가주의 지배담론,” 『한국의 정치사회적 지배담론과 민주주의 동학』(서울: 함께읽는책, 2003), pp. 256~257.

52. 공보실, “리대통령각하의 민주주의적 정치이념,” 『우리대통령 리승만박사』(서울: 공보실, 1959), pp. 40~45.

53. 문교부, 『중학교 사회과 교육과정 해설』(서울: 문교부, 1988) p. 28.

반공주의 외에 이승만의 정치이념으로는 ‘민족적 민주주의’로서 이는 어떠한 개인이나 집단적 특권도 허용되지 않으며 모두의 균등을 지향하는 것이라고 하였다. 그의 독특한 이념인 ‘일민주의’ 역시 민족적 민주주의로 해석되었다. 그는 한국민족을 ‘일민’으로 보았고 “나뉘어지는 데서 죽고 일(一)에서 산다”고 하여 민족적 민주주의 즉 일민주의를 국시로 제창하였다. 또한 이를 방해하는 자는 처벌받아야 하며 제거되어야 한다고 하였다.⁵⁴

이승만 정권 후반기에 민주주의가 담론에서 배제되고 반대세력의 대항담론으로 전유되자 이에 대한 대응으로 ‘한국식 민주주의’가 제시되었다. “오늘의 한국에는 한국식 민주주의의 특수생태”가 있다는 것으로, “이 대통령의 반공독립노선과 민주주의 민족국가 창건의 기본정신에 의해 정치적 안정”을 이루기 위해 “법질서 및 정부의 조직 체계에 대한 존중 등이 필요”하지만 “민주창달을 위해 대통령중심제를 통한 국내정국의 안정”이 절대 필요하므로 “국회가 민중의 뜻을 반응하지 못할 때는 민중이 들고 일어나야 한다”는 것이다.⁵⁵ 그러나 이승만의 의도와는 반대로 민중은 이승만을 물리치기 위해 일어났으며 그것이 4·19 혁명이다.

다. 제2공화국 정치이념

4·19 혁명으로 이루어진 3차 개헌은 대부분 통치자의 권력남용을 방지하기 위한 제도적 장치 마련에 이루어졌다고 할 수 있다.⁵⁶ 우

54. 김혜수, “정부수립 직후 이승만정권의 통치이념 정립과정,” 『이대사원』 28집 (1995), pp. 334~338.

55. 손호철·김윤철, “국가주의 지배담론,” p. 258.

56. 1960년 11월 29일 통과된 제4차 헌법개정은 3.15 부정선거 관련자들을 처벌하

I
II
III
IV
V

선, 의원내각제를 채택하여 대통령에게 권력이 집중되지 않도록 했으며, 법원의 독립과 권한을 강화하여 법원의 정부 견제 기능을 회복시키고, 지방자치제의 활성화를 통해 중앙으로의 권력집중을 막고자 했다. 그 외에 헌법재판소의 설치, 중앙선거관리위원회의 헌법기관화, 공무원의 정치적 중립성과 신분 보장, 경찰의 중립성 보장, 군의 선거 참여 제한을 두어 자유민주적 질서를 회복하는데 초점을 두었다.⁵⁷

또한 언론·출판·집회·결사의 자유 등 국민의 자유권에 두었던 유보조항이 이전 정부에 의해 악용되었던 것이 재발되는 것을 방지하기 위해, 국민의 자유와 권리가 질서유지와 공공복리를 위해 법률로써 제한되는 경우라 하더라도 그 제한은 자유와 권리의 본질적 내용을 훼손해서는 안 된다고 강조했으며 언론, 출판에 대한 허가를 규정할 수 없다고 하여 국민의 자유권을 강화했다. 또한 국민의 정치참여를 인정하고 확대하기 위해 정당보호 조항을 신설했다.

장면은 한국에서 민주주의 실현이 지체된 근본 원인이 제도 결함이나 국정을 담당할 인물의 결함에 있기보다는 선거민의 역량 부족과 “대의정치가들의 민주정신의 불철저 내지는 실천력의 결핍”에 기인하는 것으로 보았다.⁵⁸ 따라서 그는 2공화국 시기의 계속되는 데모는 국민들이 진실한 자유와 민주주의를 배우는데 필요한 것으로 보아 억누르지 않는 것이 좋다고 생각하였다. 따라서 “연일 계속되는 데모로 인해 사회가 혼란에 빠졌지만, 민주당이 집권한 후 집권 전의

라는 여론을 반영하여 특별처벌법 제정의 근거를 설치하기 위해 이루어졌다.

57. 문지영, “한국에서 자유주의: 정부수립 후 1970년대까지 그 양면적 전개와 성격에 관한 연구,” p. 90.

58. 장면, “민족강생의 길-청년과 더불어,” 『신세계』 7 (1956), pp. 17~21; 허동현, 『장면』 (서울: 분도출판사, 1999), pp. 163~164.

공약을 위배할 수가 없었”고 “총검에 의한 외형적 질서’보다는 ‘자유 바탕 위의 질서’가 진정한 민주적 질서라고 믿었기 때문에, 오랫동안 자유당 정권 하에 억눌렸던 국민들이 자유가 허락된 이때에 쌓이고 쌓였던 울분을 한 번은 마음껏 발산시키고 나서야 가라앉을 것은 어찌할 수 없는 뻘한 일”이라고 보아 “은인자중”하였다.⁵⁹

그러나 이와 같은 민주주의에 대한 그의 신념에도 불구하고, 보수 정당으로서 민주당의 한계와 끊임없는 파쟁, 부정선거 관련자에 대한 미온적 태도로 인해 민의를 얻지 못했다. 또한 당시 혁신계 정치 세력과 학생들의 민족통일 열망에 대해 적절한 방안을 제시하지 못하고 오히려 테모규제법과 반공법을 제정하여 이에 대처하려 하였다.⁶⁰ 이런 혼란 속에서 5·16 군사쿠데타를 통한 제3공화국이 탄생하게 되었다.

라. 제3공화국 정치이념

1962년 12월 26일 제5차 헌법 개정을 통해 등장한 제3공화국 헌법은 우선 그 전문에 기존에 있어왔던 3·1운동 정신에 더하여 4·19 의거와 5·16 혁명의 이념에 입각한 민주공화국을 건설한다는 내용

59. “국민이 열망하던 자유를 한 번 주어보자’는 것이 민주당 정부의 이념이었다. 갈수록 혼란을 더해 가는 사회상황 속에서 우리는 철권으로 억압하는 대신 시간으로 다스리고자 했다... 귀와 입으로 배운 자유를 몸으로 배우게 하려는 의도였다. 이론과 학설로 배운 자유는 혼란을 일으키지만 경험으로 체득한 자유는 진정한 민주주의의 단단한 초석이 되는 것이다. 자유가 배운 혼란과 부작용에 스스로 혐오를 느낄 때 진실한 자유를 얻는 것이다.” 허동현, 위의 책, p. 213. 군사정권마저도 2공화국에 대한 평가는 “방종이나 무질서에 가까웠던 것이기는 하나 국민의 자유가 거의 최대한으로 인정받을 수 있었던 시기”로 인정하였다. 한국군사혁명사편찬위원회 편, 『한국군사혁명사』 (1963); 허동현, 위의 책, p. 200.

60. 강만길, 『한국현대사』 (서울: 창작과비평사, 1994), p. 233.

I
II
III
IV
V

이 덧붙여졌다. 5·16을 통한 제3공화국이 4·19 이념인 자유민주주의 이념에 기반하여 세워졌다는 것이 강조된 것이다. 또한 제8조에 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 이를 위하여 국가는 국민의 기본적 인권을 최대한으로 보장할 의무를 진다”고 하여 인간 존엄성 규정을 신설하고 기본권을 강조하였다. 또한 직업선택의 자유가 추가되었다.

그러나 이렇게 더욱 강화된 것처럼 보이는 기본권은 개별 조항을 통해 제약되었다. 제2공화국 헌법의 언론·출판·집회·결사 자유에 대한 유보 없는 보장을 수정하였다. “공중도덕과 사회 윤리를 위하여는 영화나 연예에 대한 검열을 할 수 있다”는 단서 조항을 삽입하였고, “신문이나 통신의 발행 시설 기준을 법률로 정할 수 있다”는 규정, “옥외 집회에 대하여는 그 시간과 장소에 관한 규제를 법률로 정할 수 있다”는 규정, “언론, 출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회 윤리를 침해하여서는 아니 된다”는 규정 등으로 규제를 가했다. 이러한 규제는 제2공화국 당시 그치지 않았던 데모를 막기 위한 것이라는 이유가 제시되었다.

5차 개헌의 두 번째 특징은 대통령 권한이 확대되었다는 것이다. 제2공화국이 채택했던 의원내각제와 양원제를 다시 대통령중심제의 단원제로 되돌렸다. 제3공화국 대통령제는 제1공화국 대통령제보다 더 강력한 권한을 가진 것으로 평가된다. 긴급명령권과 계엄선포권이 더 강화되었기 때문이다. “전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태”를 계엄 발발 조건으로 명시하면서 그 판단을 대통령에게 맡기고 있다. 또한 제2공화국 헌법에서는 대법원장과 대법관이 선출되도록 한 반면 제3공화국에서는 대통령이 국회의 동의 내지 법관 추천회의를 통해 이들을 임명하도록 되어 있으며 헌법재판소도 폐지시켰다.

따라서 사법부의 독립성이 약화되고 대통령의 권한이 강화되었다.

박정희는 이러한 대통령의 권한확대와 관련하여 ‘행정적 민주주의’ 이념을 제시했다. “국민들이 스스로를 다스려나가는 힘을 길러 올바른 사회를 이룩하기 위한 임시정책으로 행정적 방법을 사용한다”는 것으로 이는 “능률 있는 정치”를 위한 것이라고 설명되었다.⁶¹ 이것이 “우리의 사회적, 정치적 현실에 알맞은 민주주의”로서 “기왕의 부패를 일소하고 국민들의 자치능력을 강화하여 사회정의를 구현하는 것이 당면한 목표라면 그 방법으로서 민주주의를 정치적으로 당장 달성할 것이 아니라 어디까지나 과도기적인 단계에 있어서는 행정적으로 구현해야 될 것”이라는 것이다.⁶²

5차 개헌의 세 번째 특징은, 경제문제에 있어서 복지와 노동자의 권리보다는 경제 성장이 강조되었다는 점이다. 제3공화국은 “국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다”는 조항을 신설하고 국민의 근로의 권리 및 근로자의 고용 증진을 국가의 의무로 규정했으나, 개별 조항에서는 오히려 근로자의 이익분배 균점권 조항을 삭제하고 공무원의 노동3권 불인정 조항을 삽입했다. 또한 “개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함”이 강조되어 경제정책의 기본방향이 복지와 사회정의에서 경제성장을 위주로 변화했음을 보여준다. 이는 이미 혁명공약에서 예고된 것이었다. 공약은 “절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제 재건에 총력을 경주한다”고 하였는데 이는 급속한 경제건설 및 이를 위한 노동자의 권리 유보

61. 조현연, “자유민주주의’ 지배담론의 역사적 궤적과 지배 효과,” 『한국의 정치 사회적 지배담론과 민주주의 동학』 (서울: 함께 읽는 책, 2003), p. 315.

62. 박정희, 『우리 민족의 나갈길』 (서울: 동아출판사, 1962); 김용호, “박정희의 민주주의관,” 『한국논단』, 26권 (1991. 10), pp. 112~113.

I
II
III
IV
V

가 이미 예견된 것이다. 그는 아시아 국민의 생활조건이 개선되기 위해서는 “비민주적인 비상수단을 쓰지 않으면 아니되기 때문에 정부가 서구에서 말하는 민중의 정부가 되기에는 거의 불가능에 가깝다”고 주장했다.⁶³ 그는 “민주주의의 건전한 발전도, 복지국가의 건설도, 승공통일을 위한 국력배양도, 결국 경제건설의 성패여하에 달려 있는 것”⁶⁴이라고 강조했다.

그 외에 박정희는 ‘민족적 민주주의’를 내세우면서 이것을 “한국 사람이라는 강력한 민족정신을 가지고, 그 위에 민주주의를 건설하는 것”으로 설명하였으나,⁶⁵ 한일회담 이후 강한 사회적 비판에 직면하면서 민족적 민주주의 역시 비판의 초점이 되었다.⁶⁶ 또한 제3공화국 이념의 주요 특징의 하나는 반공주의라는 점이다. 박정희는 반공을 제1의 국시로 내세웠으며 이 시기 반공교육이 더 한층 강화되었다. 1968년 국민교육헌장에서는 자유민주주의가 언급되지 않고 ‘반공민주주의’라는 용어가 등장하기도 하였다.⁶⁷

63. 박정희, 위의 책, p. 226; 르로이 존스, 『박정희대통령의 사회철학』 (서울: 한국개발연구원, 1976), p. 8.

64. 1964년 광복적 경축사, 매일경제신문사, 『박정희대통령의 지도이념과 행동철학』 (서울: 매일경제신문사, 1977), p. 153에서 재인용.

65. 『월간조선』은 다음과 같이 박정희의 ‘민족적 민주주의’를 해석한다. “박대통령은 자유당·민주당 정권을 조선시대 문치주의의 부작용으로 만연한 당파와 같은 존재로 규정하였다. 따라서 5·16군사혁명으로 수립된 제3공화국은 무치주의에 바탕을 둔 보다 강력하고 주체적인 국가가 되어야 한다고 생각하였다. 여기서 대두된 것이 민족적 민주주의이다. 민족적 민주주의는 농본주의의 결과인 가난과 문치주의의 결과인 문약(文弱)을 극복하고 자주적이고 개혁적인 국가와 사회를 이룩하자는 슬로건이었다. 만성적인 가난을 극복하기 위하여 농업 대신 상공업을 바탕으로 한 고도성장을, 문약을 극복하고 자주국방을 성취하기 위하여 중공업을 일으켰다.” 『월간조선』, 1999년 4월호.

66. 송병헌·이나미·김면희, 『한국자유민주주의의 전개와 성격』 (서울: 민주화운동기념사업회, 2004), pp. 128~130.

67. 홍윤기, “한국 도덕·윤리 교육의 이념적 혼돈과 정체성 위기: 퇴행적 윤리 의식의 국민교육적 원천.” 전국철학교육자연대회의 편, 『한국 도덕·윤리교육 백서』

마. 유신헌법 정치이념

1969년 10월 21일 6차 헌법 개정이 이루어졌다. 그 핵심 내용은 대통령의 3선 연임을 가능하게 한 것이다. 그 외 국회의원 수의 상향 조정과 대통령 탄핵소추 요건을 강화하는 것이었다. 이후 1972년 12월 27일 7차 개헌이 이루어졌는데 이것이 유신헌법이다. 이를 예고 하듯, 1971년 12월 6일 박정희는 국가 비상사태를 선언하는 특별담화를 발표했다. 담화 내용은 안보를 최우선으로 하여 일체의 사회불안 요소를 배제하고 언론은 무책임한 안보 논의를 삼가라는 것이다. 또한 국민은 안보 책임을 성실히 수행하고 안보 위주의 새 가치관을 확립하며 최악의 경우 자유 일부를 유보할 결의를 가져야 한다는 것이다.⁶⁸ 안보를 위해 자유를 유보하라는 것이 핵심 내용이라는 것을 알 수 있다. 또한 ‘국가보위에 관한 특별조치법’이 통과되어 대통령은 국가비상사태를 선포할 수 있고 국회에는 통고만 할 수 있도록 했다. 이 법에 의하면 대통령은 일정기간동안 물가, 자금을 통제하고 경제에 대한 규제를 명할 수 있으며 국가동원령 및 입주·소개령을 발할 수 있다. 또한 집회·시위·언론·출판 및 근로자의 단체교섭권을 규제할 수 있고 세출예산 범위 내에서 예산 변경이 가능하게 되었다.⁶⁹

유신헌법은 영구집권을 위한 반입헌주의적 개헌으로, 입헌주의의 기본적인 내용을 파괴하였다. 국민주권을 위축시켰고 법률유보조항을 두어 모든 기본권을 제한시켰으며 임명직 국회의원을 신설하고 헌법기관의 지위격하를 통해 권력분립을 실종시켰으며 긴급조치권

(서울: 한울, 2001), 제9장.

68. 김영수, 『한국헌법사』, p. 540.

69. 위의 책, p. 541.

을 발동하여 법치주의를 파괴하였다.⁷⁰ 노동관련 조항도 개악되어 더욱 강력한 노동통제를 실시하겠다는 것을 예고했다.

유신헌법의 특이한 점은 이전과 다르게 평화통일 이념을 주장했다는 점이다. 유신헌법 전문에 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여 자유 민주적 기본 질서를 더욱 공고히 하는 새로운 민주공화국을 건설”한다고 강조했다. ‘국가보위에 관한 특별조치법’에서는 북한을 국가 비상사태의 주범이자 군사적 경쟁 상대로 전제했음에도 불구하고 유신헌법에서는 북한을 통일되어야 할 민족의 일부이며 대화의 상대로 인정했다.⁷¹ 1972년 10월부터 박정희는 한국의 헌법 및 체제가 냉전 시대의 산물이며 남북대화를 생각하지 못했던 시기에 제정된 것이기 때문에 마땅히 새로운 체제로서 유신체제가 필요하다고 주장했다.

1970년에 들어오면서 박정희 정권의 대북정책이 크게 변화하게 되는데 그 배경에는 국제정세의 변화가 있다. 1970년대 미국과 소련은 핵군사력이 평형을 이루게 되자 긴장을 완화하고 평화공존을 지향하는 데탕트를 추구하게 된다. 미국은 중국과도 화해를 하고 이에 일본도 중국을 방문하는 등 적극적인 대중국 정책을 펼치게 된다. 미국은 한반도에서도 현상유지를 통한 안정화를 추구했으므로 한국이 북한 등 공산권 국가들과 적극적인 외교 교섭을 가질 것을 권고했다. 따라서 박정희는 남북대화를 추진하는 한편, 닉슨독트린, 주한미군 감축 등으로 인해 미국의 한국에 대한 안보 공약이 약해지는 것을

70. 박상철, “권력구조의 개헌쟁점과 민주주의의 논쟁,” 『정치정보연구』, 11권 1호 (2008), p. 222.

71. 문지영, “한국에서 자유주의: 정부수립 후 1970년대까지 그 양면적 전개와 성격에 관한 연구,” p. 104.

우려했다. 국내적으로는 경제성장률의 둔화, 3선 개헌, 노동자·농민·빈민 생활의 악화, 저항세력의 반체제운동 격화 등이 대북정책의 변화를 압박했다. 또한 대통령 후보로 나선 김대중의 적극적인 대북정책 및 통일정책이 국민의 관심을 받았고, 1971년 대선과 총선에서 야당이 약진했다. 이에 박정희 정권은 위기의식을 느낄 수밖에 없었다고 할 수 있다.⁷² 이러한 여러 가지 국내외 환경의 변화가 박정희 정권으로 하여금 <7·4남북공동성명>을 통한 남북관계 개선 공표로 이끌었다.

평화통일에 대한 제안은 그러나 사실상 현 정부가 안정적으로 정권을 유지해나가야 한다는 논리를 펴기 위한 것이었다. “국가의 안정과 번영 그리고 조국의 평화적 통일”을 이룩하는 것이 현 시대의 과제로서 이를 이루기 위해 “혼동하는 정세에 기민하게 대처하고, 남북 대화의 전개를 최대한으로 뒷받침할 수 있도록 국민의 지혜와 역량을 총결집하고 우리 체제를 효율적으로 정비 강화하는 일이 긴급하게 요청”된다는 것이었다. 따라서 이를 위해 “현행 헌법 하에서의 정치 체제가 가져다 준 국력의 분산과 낭비를 지양하고, 이를 조직화하여 능률의 극대화를 기하며, 민주주의의 한국적 토착화를 가능케 하는 유신적 개혁을 단행하는 것만이 국가의 안정과 조국의 평화적 통일을 기약하는 유일한 길임을 확신한다”고 주장했다.⁷³

‘민주주의의 한국적 토착화’는 박정희의 ‘한국적 민주주의’ 이념으로 연결되는 것이라고 할 수 있다. 당시 교과서에는 “냉전체제에서 평화공존체제로 급선회하는 국제정세의 격동기에 처하여 민족의 생

72. 통일노력60년 발간위원회, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』 (서울: 통일부, 2005), pp. 87~90.

73. 김영수, 『한국헌법사』, p. 558.

I
II
III
IV
V

존과 번영을 꾀하여야 하고, 안으로는 조국의 평화적 통일을 위한 보다 적극적인 남북대화를 진행시켜야 할 시점에서 있으며, 참다운 자유민주주의의 이념위에 우리에게 알맞은 한국적 민주주의의 정착을 과제로 안고 있다”고 하면서 “따라서 우리는 우리 풍토에 맞는 한국적 민주주의를 이 땅에 뿌리박는 국민적 노력을 다해야 할 것”이라고 강조되었다.⁷⁴

주로 농촌의 생산성 향상 등 잘살기 운동으로 알려져 있는 새마을 운동은 “한국적 민주주의의 토착화를 위한 실천도장”으로 제시되었다.⁷⁵ “새마을운동의 특징은 마을 사람들이 모든 면에서 이견백출하는 토론을 거쳐서 만장일치로 결정을 하여 자기의 이익과 아울러 마을의 이익을 일치할 수 있게 하는 데” 있는 것으로, “새마을운동은 기초적 민주주의의 발전과정이라 할 수 있다”는 것이다.⁷⁶ 그 호칭을 ‘이웃 민주주의’ 또는 ‘직접민주주의’라고 하면서 “생활속에서 당면 과제를 해결해 나가는 자치와 협동의 민주적 생활태도가 우리 사회에 뿌리를 내리고 있다는 사실”을 강조하였다.⁷⁷

바. 제5공화국 정치이념

1980년 10월 27일 8차 개헌으로 등장한 제5공화국 헌법은 선거인단을 통한 대통령간선제와 대통령 7년 단임제가 중요 내용이었다.

74. 박철호, 『일반사회·정치경제』 (서울: 일신사, 1974), p. 295.

75. 전재호, “박정희 체제의 민족주의 연구: 담론과 정책을 중심으로.” 서강대 박사 학위논문 (1997); 손호철·김윤철, “국가주의 지배담론,” p. 265.

76. 1976년 3월 8일 구주공관장 집견, 매일경제신문사, 『박정희대통령의 지도이념과 행동철학』, p. 209.

77. 류순달, “박정희의 한국적 민주주의를 생각한다.” 『한국논단』 146권 (2001. 12), pp. 70~71.

또한 제9조는 제3공화국 헌법 8조의 규정인 인간으로서의 존엄과 가치 등 기본적 인권에 행복을 추구할 권리를 가진다고 하여 행복추구권을 추가하였다.

제5공화국은 10.26 사태, 군사쿠데타 및 광주민중항쟁의 유혈진압을 통해 정당성을 확보하지 못한 채 세워졌다. 그러나 전두환 정권 역시 자유민주주의를 보장한다고 주장하고 있다. “우리가 지향하는 것은 생명력이 넘치는 개방사회이며, 인간의 존엄성과 가치와 능력을 존중하면서 개인의 자유와 이익을 최대한으로 보장하는 자유민주주의”(1981.3.3. 12대 취임사)라는 것이다. 그는 유신체제의 이념을 그대로 이어받아 박정희 정권의 민주주의관을 계승하였다. 민주주의는 “인류의 보편적 가치”이지만 “원래 우리의 것이 아니라 8·15 해방과 함께 외부로부터 받아들인 것이기 때문에 그동안 우리 국민이 민주정치를 해보려고 여러 가지로 노력을 해왔으나 민주주의를 실현할 수 있는 기반이 약해 값비싼 시행착오만을 되풀이 해왔다”는 것이다. “민주제도는 어렵고 정교한 정치제도이기 때문에 조건이 성숙되지 않으면 제대로의 기능을 발휘할 수 없는 것”으로 “우리가 정착시켜야 할 민주주의는 자유민주주의 이념을 바탕으로 하여 우리의 생존과 안전을 보장할 수 있어야 하고 정치운영상의 비능률을 제거할 수 있는 제도적 장치를 갖추고 있어야 하며, 자유경쟁 원칙 하에 고도의 경제발전을 뒷받침할 수 있어야 하고, 우리의 고유한 민족전통과 문화 배경에 합치되어야” 한다(11대 대통령취임사 1980.9.1)고 하여 박정희의 민주주의관을 그대로 계승하였다. 또한 박정희식의 능률주의와 경제제일주의도 마찬가지로 강조되고 있다.

이 시기에는 또한 ‘정의사회’가 강조되어, 정의 개념이 자유와 평등보다도 상위 개념으로 자리잡고 있다. “현대에 있어서 보편적으로



요청되는 윤리적 개념들은 자유, 평등, 정의”인데 그 중에 정의가 상위개념이라는 것이다. 그 이유는 정의로운 질서 아래서만 참다운 자유를 누릴 수가 있고 참다운 평등이 실현된다는 것이다. “정의없는 자유는 방종이 될 것이고 정의없는 평등은 매우 비생산적인 획일화가 될 것”이라는 것이다. 따라서 사회정의의 실현 없이는 참다운 민주주의의 토착화는 불가능한 일인데, 흔히 개인주의적이고 자유주의적인 민주주의의 신봉자들은 이러한 사실을 잊어버리는 일이 많다는 것이다.⁷⁸ 이러한 정의사회의 강조는 국민을 억압하는 국가권력을 정당화하기 위한 것으로, 삼청교육과 녹화사업 등 사회정화운동을 전개하여 전두환 정권은 인권을 유린한 대표적인 억압적 국가권력의 사례가 되었다.⁷⁹

전두환 정권이 박정희 정권과 차이가 있다면 그것은 ‘평화적 정권 교체’를 강조했다는 점이다.⁸⁰ 폭력적인 정권 창출을 합리화하고 또 하나의 영구집권 시도라고 하는 의혹을 무마하기 위해 전두환 정권은 기존 정권과의 차별화를 모색했는데 그것 중 하나가 정권교체의 보장 즉 대통령의 중임금지였다. 이는 ‘단임정신’이라고 불릴 정도로 강조되었던 것으로, 그의 정치이념의 가장 중심적인 내용이다. 한배 호에 의하면, 이러한 목표설정은 전두환 정권의 태생적 결함을 자인 하는 것으로, 단 ‘7년만 참으면 된다’고 국민을 달래는 전략이며 박정희 정권에 대한 국민의 저항감을 누그러뜨리기 위한 ‘어설픈 정당화’였다.⁸¹ 전두환에 의하면, 박정희는 경제건설의 업적에도 불구하고

78. 이규호 외, 『민족사의 새지평』 (서울: 경향신문사, 1983), p. 36.

79. 손호철·김윤철, “국가주의 지배담론,” p. 276.

80. “본인은 민주주의를 이 나라에 토착화하기 위하여 헌법절차에 의한 평화적 정권교체의 전통을 반드시 확립할 것입니다.” (1980년 9월 1일의 제11대 대통령 취임사 중).

민주주의적 지도자라는 것을 이해시키는 데 실패했으며, 서구민주주의를 그대로 직수입할 수 없다는 그의 주장은 정당하지만 민주주의를 지향하지 않고서는 안정과 발전을 이룰 수 없고, 따라서 참다운 민주주의의 토착화는 그 시대의 절대적인 요청이라는 것이다. 그리고 그 해답은 바로 ‘통치자의 한시적 권한’이라는 것이다.⁸²

또한 전두환 정권은 박정희 정권이 자유방임주의를 비판하고 국가 개입을 정당화한 것과 달리 기업활동의 자유를 중요시했으며,⁸³ 실제로 경제 부문에 각종 자유화 조치가 취해졌다. 이는 박정희 정권의 경제정책 실시 결과 조성되어진 국가-자본 간의 힘의 관계의 변화가 전두환 정권에 들어오면서 국가에 대한 자본의 자율성이 강조되는데 이르렀음을 의미한다.⁸⁴ 마찬가지로 강조되고 있는 ‘복지’ 개념은 박정희 시절에도 자주 등장한 개념으로 부의 재분배라는 의미보다는 경제적 성장 특히 양적 성장을 통한 ‘잘 살기,’ 즉 실용주의적 차원에서 사용된 것이다. 전두환은 “지속적인 경제성장과 발전이야말로 복지국가 건설의 밑거름”이라고 하였다(1980년 9월 1일 취임사).

사. 제6공화국 정치이념

1987년 전국적으로 일어난 민주화운동은 노태우의 6·29 선언을

⁸¹ 한배호, 『한국정치변동론』 (서울: 법문사, 1994), pp. 414~415.

⁸² 이규호 외, 『민족사의 새지평』, p. 35.

⁸³ 손호철·김윤철, “국가주의 지배담론,” p. 276; “정부는 앞으로 기업의 창의성을 존중하고 자유롭고 정상적인 기업활동을 최대한 보장하는 동시에 지금까지의 기업에 대한 과잉보호를 지양하고 지원 시책을 재검토 정비하여 기업체질을 강화해 나갈 것입니다. 즉, 경제운용방식을 민간이 주도하는 방향으로 발전시켜 기업은 대소를 막론하고 경영 결과에 대해 스스로 책임을 지는 풍토를 조성할 것입니다.”(1980년 9월 1일의 제11대 대통령취임사 중).

⁸⁴ 손호철·김윤철, “국가주의 지배담론,” p. 276.

가져왔고 이어 1987년 10월 29일 9차 개헌이 이루어져 이 헌법이 현재까지 지속되어오고 있다. 그 주요 내용은 대통령 직선제 및 5년 단임제이며, 헌법재판소의 부활 등 민주적 내용이 부활된 것이었다.

1987년 시민들의 저항으로 이룬 직선제 개헌을 통해 출범한 제6공화국은 비록 야당의 분열로 등장한 것이긴 하지만 더 이상 정통성 문제를 고민하지 않아도 되었고 따라서 과거 역대 정권들처럼 민주주의의 ‘자기식’ 해석을 통한 왜곡이 필요없게 되는 상황을 맞이하였다. 이 같은 상황은 노태우 정부가 민주주의야말로 ‘우리의 지침’이라고 강조할 수 있게 하였다. “민주주의야말로 모두가 자유롭게 살며 자유롭게 참여하는 사회, 사람이 사람답게 사는 사회로 우리를 이끌 것”이며 “물량성장과 안보를 앞세워 자율과 인권을 소홀히 여길 수 있는 시대는 끝났다”고 단언했다(13대 대통령 취임사 1988.2.25; 대통령 공보비서실 1992, 99-100). “사면·복권을 통해 묶인 사람은 풀렸고 언론은 자유”로와 졌으며 “인간의 존엄성과 국민의 권리를 억누르는 힘이나 제도도 철폐”되었다고 자부했다. “구미 어느 나라에 부럽지 않은 민주 헌정체제로 합의개헌이 이루어지고 거침없는 민주주의의 길이 열렸”으며, “우리 역사상 그 유례가 없는 자유로운 선거를 통해 국민 여러분은 대통령을 직접 뽑아 주셨고, 그래서 정통성 있는 정부가 들어”섰다고 강조되었다. 또한 “국회는 강력히 정부를 견제하고 사법부는 누구의 간섭도 없는 독립성을 누리게” 되어 삼권분립이 이루어졌음을 주장했다.⁸⁵

이 시기 반공주의도 다소 완화되었는데, 이는 사회주의의 몰락 등 당시 국제정세의 변화 및 사회주의권 국가와의 교류의 필요성을 반

⁸⁵ 노태우, 『보통사람이 작은 기적을 이룰 때까지』 (서울: 김영사, 1989), pp. 44~45.

영한 것이었다. 당시 교과서에서도 공산국가가 일방적으로 나쁘다고 교육하는 것은 피해야 한다고 하는 지침이 세워졌는데 이는 한국과 사회주의 국가와의 경제교류가 시작된 것과 관련이 있다.⁸⁶ “소련의 극동 지방 개발에의 한국 기업의 참여 가능성이 논의되고 중국과의 경제 관계가 점차 깊어지고 있는 현실 등을 염두에 두어, 국익에 도움이 되는 외교 정책의 방향이 어떠한 것인지를 생각해 보게 하는데 역점을 둔다”는 것이다.⁸⁷

1987년 10월, 9차 개헌을 마지막으로 2010년 현재까지 이 헌법이 지속되어오고 있다. 헌법으로 표명되는 한국의 공식적 정치이념은 1987년 헌법의 정신이 그대로 이어져오고 있는 것이다. 노태우 정부 이후 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부까지 통치자가 바뀌면서 다소 정치이념의 차이는 보이지만 자유민주주의, 인간의 기본권, 시장경제, 평화통일 등 큰 줄기는 변화하지 않았다. 그러나 대북정책 및 경제정책 등 현실 정치의 운용에 있어서는 통치자의 인식에 따라 적지 않은 변화를 보여준 것도 사실이다. 따라서 앞으로 개헌논의와 더불어 통치자의 이념이 어떻게 현실정치에 적용될 것인지 지켜볼 일이다.

2. 북한의 정치이념 변천과정

북한은 1948년 소련의 지원을 받아 정권을 수립하면서 맑스-레닌

⁸⁶ 이나미, “교육과정 개정을 통해 본 제6공화국의 민주주의 지배담론” 『기억과 전망』 제19호, 2008, p. 217.

⁸⁷ 문교부, 『고등학교 사회과 교육과정 해설』 (서울: 문교부, 1989), pp. 154~155.

I
II
III
IV
V

주의를 통치이념 삼았다. 당시 모든 공산주의 국가들은 맑스-레닌주의를 공식적 이데올로기로 채택하였다. 이는 공식적 이데올로기가 공산주의 국가의 지배자들이 권위를 행사하는 기초가 될 뿐 아니라, 이들 국가의 정치에 기본이 되기 때문이다. 그러나 북한은 1953년 스탈린 사후 점차 소련의 영향력에서 벗어나는 가운데 주체사상을 독자적 통치이념으로 모색하기 시작했다.

가. 김일성시대 정치이념

(1) 맑스-레닌주의

1945년 8월 15일 해방 직후인 10월 10일 조선공산당 서북 5대 대표자 및 열성자회의가 개최되었다. 이 회의에서 김일성을 중심으로 한 빨치산파와 소련파의 제기로 ‘조선공산당 북조선분국’ 설치가 결의된 이후 1960년대 중반까지 맑스-레닌주의는 북한의 유일한 지도사상이자 정치이념이었다. 김일성은 1948년 3월 조선로동당 2차 대회의 당중앙위원회 사업결산보고에서 레닌과 스탈린이 지도해 온 볼셰비키당 노선을 선택하고 스탈린주의 모델을 수용하는 것이 맑스-레닌주의로 무장시키는 가장 유력한 사업임을 주장하였다.⁸⁸ 그러나 해방 후 남북한 간의 통일문제가 최대 현안으로 제기되고 국가건설을 위해 통일전선이 강조되는 분위기에서 조선로동당은 맑스-레닌주의 정당보다는 진보적 대중정당임을 강조하였다.⁸⁹

⁸⁸ 돌베개 편집부 편, 『북한 ‘조선로동당’대회 주요문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), pp. 70~71.

⁸⁹ 1차 당대회의 당규약에는 당의 성격을 “근로대중의 이익의 대표자이자 옹호자”, 당의 목표를 “부강한 민주주의 독립국가건설과 근로대중의 정치, 경제 및 문화생활 수준의 향상”으로 규정했다. 이러한 당의 성격에 대한 규정은 2차

이후 한국전쟁은 맑스-레닌주의를 공개적으로 내세울 수 있는 계기가 되었다. 또한 전쟁이 휴전으로 귀결되면서 장기적인 분단이 예견되었고 이에 따라 통일전선의 위상도 약화되었다. 김일성은 한국전쟁이 소강상태에 접어든 1951년 11월 당중앙위원회 제4차 전원회의에서 조선로동당을 “선진적 로동계급을 핵심으로 하는 근로인민의 선봉대로서 혁명적인 맑스-레닌주의의 새 형의 당”으로 규정했다.⁹⁰ 한국전쟁 휴전 후 1956년 3차 당대회에서는 지난 시기의 투쟁에 대해 “우리 당과 조선 인민이 쟁취한 역사적 제 승리는 우리 당 정책이 맑스-레닌주의적 원칙에 튼튼히 의거하였으며 이를 실현하기 위한 당의 부단한 조직 동원적 사업의 결과”라고 평가하였다.⁹¹ 그리고 당규약 개정을 통해 지도이념을 “맑스-레닌주의 학설을 자기활동의 지도적 지침”이라고 명확하게 규정했다. 당규약에는 당의 전통을 명시하여 민족적 독립과 해방을 위한 투쟁한 “조선인민의 혁명적 전통의 계승자”, 당의 목표를 “전국적 범위에서 반제·반봉건 민주혁명 완수”로, 최종목표를 “공산주의 사회건설”로 규정했다.⁹²

(2) 맑스-레닌주의의 창조적 적용

김일성은 1955년 12월 28일 “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여”라는 연설을 통해 ‘주체’라는 개념을 제기하기 시작하였다. 이 연설은 사상사업에서 주체를 강조

당대회 규정에서도 그대로 유지되었다. 이계희, “북한정치체제의 형성과 변화,” 『한국통일연구』 제2권 1호 (1996), p. 67; 국사편찬위원회, 『북한관계사료집 1』 (과천: 국사편찬위원회, 1987), p. 467.

⁹⁰ 편집부 엮음, 앞의 책, pp. 131~132.

⁹¹ 국토통일원, 『조선로동당대회자료집 1』 (서울: 국토통일원, 1980).

⁹² 위의 책.

하면서 소련과, 연안과 등을 비판하기 위한 것이었다. 이후 김일성은 1956년 ‘경제에서의 자립’, 1957년 ‘정치에서의 자주’, 1962년 ‘국방에서의 자위’, 1966년 ‘외교에서의 자주’⁹³를 당중앙위원회 차원에서 제기하면서 점차 ‘주체’의 개념을 각 부문별로 구체화시켜 나갔다.

이 시기 북한의 대외환경은 크게 세 가지 방향에서 변화를 보여주었다. 하나는 중·소분쟁으로 상징되는 국제공산주의운동의 분열, 다른 하나는 베트남전의 확대와 남한의 월남파병으로 인한 한반도의 긴장 고조, 마지막으로 제3세계 비동맹운동의 급격한 성장으로 북한의 외교영역이 확대되었다는 것이다.

이러한 배경 속에서 ‘주체’의 개념 확대와 자주성 담론은 체계화 과정을 거쳐 주체사상으로 공식화되어 갔다. ‘주체’의 개념을 제도화하기 위해 북한은 1961년 4차 당대회에서는 당규약을 개정하여 당의 전통을 “항일무장투쟁의 직접적 계승자”로 더욱 구체화하였다. 그리고 1970년 5차 당대회에서는 “조선로동당은 맑스-레닌주의와 우리나라 현실에 맑스-레닌주의를 창조적으로 적용한 김일성 동지의 위대한 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”라고 규정하였다.⁹⁴

김일성은 1966년 10월 제2차 당대표자회에서 “세계혁명역량의 장성”을 근거로 한 나라의 당이 국제공산주의에서 “세계혁명의 중심”이나 “지도적 당”이 될 수 없다고 주장하면서, 각 나라들은 자주성을

⁹³ 제2차 당대표자회, 1966.10.5. 이에 앞서 8월 “자주성을 옹호하자”라는 『로동신문』 사설을 통해 중국을 교조주의로 소련을 수정주의로 비판하고, 맑스-레닌주의 원칙의 고수를 강조하면서 사회주의 국가 간의 평등과 자주, 상호 존중과 내정불간섭의 원칙을 내세웠다. 이것은 자주성 담론의 창출이라 할 수 있다. “자주성을 옹호하자.” 『로동신문』, 1966.8.12.

⁹⁴ 국토통일원, 『조선로동당대회자료집 1』.

견지해야 한다고 역설하였다. 그리고 “조선공산주의자들에게 있어서 유일한 지도적 지침은 맑스-레닌주의”라고 하면서 주체사상에 대해서는 “그것을 우리 나라의 현실에 창조적으로 적용한 우리 당의 노선과 정책”이라고 강조하였다.⁹⁵

북한은 당시 주체사상을 맑스-레닌주의의 실천이데올로기라는 위상으로 격상시키고 있었으며, 이후 자주성 담론의 체계화를 적극 진행하면서 순수이데올로기로의 승격을 모색하였다고 평가할 수 있다.

북한은 1960년대 후반 수령체제의 확립과 더불어 ‘당의 주체사상’⁹⁶이 김일성이 창시한 ‘김일성의 혁명사상’으로 재규정되었다. 1970년대에 들어서는 주체사상이 세계혁명의 지도사상으로 보편적 타당성을 갖고 있다고 주장하기 시작했으며, 이 시기 주체사상은 철학적 기본명제와 사회발전과 혁명투쟁에 대한 정의를 갖추게 되었다.⁹⁷ 1972년부터는 자주성이 사회주의, 공산주의 정권이 견지해야 할 기본 원칙으로 정립되고, 이 원칙이 사람의 ‘사회정치적 생명’론과 결합되면서 자주성의 개념은 철학적 원리, 사회역사원리, 지도적 원칙을 비롯한 주체사상의 핵심 개념이 자리 잡게 되었다.⁹⁸

95. 김일성, “현 정세와 우리 당의 과업.” 『김일성 저작집20』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp. 406~409.

96. 이 시기 주체사상은 “우리 당이 대내외 정책을 수립함에 있어서나 혁명과 건설을 령도하는 데서 시종일관 견지하고 있는 입장을 총괄적으로 표시하는 사상”으로 정의되었다. 『우리 당의 주체 사상과 사회주의적 애국주의』 (평양: 조선로동당출판사, 1966), pp. 8~9.

97. 1972년 주체사상은 “사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다”는 철학적 명제를 구축하면서 정치적 자주성은 당과 국가의 기본원칙일 뿐만 아니라 사회적 존재인 사람의 본성으로 주장되었다. 그리고 이에 따라 혁명투쟁은 ‘인간의 자주성을 옹호하기 위한 투쟁’으로 정의되었다. “위대한 주체사상은 막을 수 없는 시대적 사조.” 『근로자』 제12호 (평양: 조선로동당출판사, 1972), pp. 2~8.

98. 이와 관련해서는 “사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다는 것은 주체사상의 기초이다.” 위의 책, pp. 14~20; 김일성, “우리 당의 주체사상과 공화국

I
II
III
IV
V

그리고 1974년 김정일은 사회주의 진영의 확대와 제3세계 민족해방운동의 성장을 근거로 북한의 시대 인식을 ‘주체 시대’라는 개념으로 정립하였고, 주체사상을 새로운 주체 시대의 독창적인 혁명사상이라고 주장하였다.

(3) 주체사상

중·소분쟁이 북한에서 주체사상이 공식적으로 등장하게 되는 대외적 조건이었다면, 수령체계 확립은 대내외 환경에 대한 북한 통치 집단의 대응이자 주체사상이 김일성의 사상으로 규정되는 내적 기반이 되었다. 수령체계 확립은 반대 정치세력에 대한 숙청과 당사업에서 ‘유일사상체계 확립’ 및 ‘혁명위업의 계승’이라는 새로운 담론이 형성되고 발전되는 과정이었다.

김일성은 갑산파의 숙청⁹⁹과 동시에 기존의 ‘당적사상체계’를 ‘당의 유일사상체계’로 더욱 강화하였다. 그리고 당중앙위원회 제4기 제16차 전원회의에서 이러한 ‘당의 유일사상체계’를 규율화, 생활화하기 위한 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 채택하였다. 이로써 김일성은 자주성 담론과 주체사상을 비롯하여 그에 기초한 노선과 정책에 대한 제도적, 규범적 보호를 받게 되었다. 이와 함께 혁명

정부의 대외정책의 몇가지 문제에 대하여.” 『김일성 저작집27』 (평양: 조선로동당출판사, 1984) 참조.

99. 1960년대 중반 중·소 분쟁으로 인한 대외원조의 감소와 경제-국방건설 병진 노선에 따른 국방비의 지출 증대, 외연적 경제성장 방식에 대한 반발로 갑산파는 김일성의 경제정책에 반대하여 소련식의 실용주의적 경제관리 방법을 도입하여 자의적으로 조치를 취하였다. 김일성은 이러한 갑산파의 행동을 반당 해위로 규정하고 이들을 숙청하였다. 이종석, 『조선로동당연구-지도사상과 구조변화를 중심으로』 (서울: 역사비평사, 1997), p. 304; 이태섭, 『김일성 리더십 연구』 (서울: 들녘, 2001), p. 435 참조.

위업 계승에 대한 담론이 형성되기 시작하였다. 최고지도자의 권위와 권한을 절대화하는 수령체계는 유사 시 수령의 권한을 물려받을 후계자가 요구되었다. 당시 1967년 갑산파의 숙청과 1968년 군부의 숙청에서 주도적인 역할을 했던 김정일이 빨치산파의 지지를 받으면 강력한 후계자 후보로 부상하고 있었다.

이러한 당의 유일사상체계 확립과 후계 문제는 초기 주체사상을 수령의 절대권력과 북한의 후계체제 구축을 정당화하는 통치 이데올로기로 변화시켰다. 김정일은 1974년 2월 당중앙위원회 제5기 제8차 전원회의에서 후계자로 내정되었으며, 그는 ‘온 사회의 김일성주의화’를 사회주의 완전승리와 공산주의 건설을 추진하기 위한 당의 새로운 전투적 강령으로 제시하였다.¹⁰⁰ 김일성주의의 정식화는 주체사상을 더 이상 맑스-레닌주의의 실천이데올로기가 아닌 동격의 혁명사상으로 승격시켰다는 것을 의미한다. 김정일은 김일성주의를 “주체의 사상, 이론 및 방법의 체계”를 갖춘 “주체사상과 그에 의하여 밝혀진 혁명과 건설에 관한 이론과 방법의 전일적 체계”로 맑스-레닌주의와 구별되는 새로운 사상이라고 주장하였다.¹⁰¹

김정일은 ‘온 사회의 김일성주의화’, 즉 주체사상 구현을 위해 ‘당의 유일사상 확립의 10대 원칙’ 규율화, 생활화를 더욱 강조하고, 당 사상사업에서 하급조직에 직접 내려가 사업을 조직하는 방법을 확립하였다.¹⁰² 이와 함께 ‘3대혁명 붉은기 쟁취운동’을 직접 발기하여 대중운동을 추진하였다.

100. 김정일, “선전선동부의 기본임부에 대하여,” 『김정일 선집3』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), p. 422.

101. 김정일, “온 사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇가지 과업에 대하여,” 『김정일 선집4』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), pp. 8~9.

102. 김정일, “당선전일군들은 군중속에 깊이 들어가야 한다.” 위의 책, pp. 68~70.

I
II
III
IV
V

이러한 수령체제와 후계체제 확립과정은 주체사상과의 상호보완 과정을 통해 더욱 공고해졌으며, 이에 따라 주체사상 또한 북한 사회에서 맑스-레닌주의를 넘어선 보편적 공산주의 사상의 지위를 획득해갔다. 김정일이 김일성의 주체사상을 전면적으로 내세울 수 있었던 것은 북한이 전후 20년 간의 급속한 경제성장을 바탕으로 제3세계 진영에서 하나의 모범으로 간주되고 있었던 당시의 유리한 환경에서 기인한다. 김정일은 1970년대 초반부터 제3세계 국가들을 중심으로 주체사상 연구모임을 조직하고 주체사상 토론회를 개최하는 등 주체사상의 영향력 및 지위확보를 위해 노력하였다.

1974년 천명된 ‘온 사회의 김일성주의화’는 1980년 6차 당대회에서 ‘온 사회의 주체사상화’로 재천명되었으며, 이와 동시에 당의 지도사상에서 맑스-레닌주의는 삭제되었다. 그리고 1982년 김정일은 “주체사상에 대하여”라는 논문을 통해 주체사상을 철학적 원리와 사회역사 원리, 혁명과 건설에 대한 지도적 원칙을 포괄하는 공산주의의 보편적인 이론으로 체계화하고 이를 공식화하였다.¹⁰³

나. 김정일시대 정치이념

(1) 우리식 사회주의와 우리민족제일주의

1989년 소련의 붕괴와 동유럽 사회주의의 연쇄적 붕괴 과정에서 북한은 새로운 정치담론을 제시하기 시작하였다. 1990년 12월 김정일은 다른 사회주의 국가들의 차별성을 강조하면서 북한의 정치체제를 ‘우리식 사회주의’라고 규정하기 시작하였다.

¹⁰³- 김정일, “주체사상에 대하여,” 『김정일 선집7』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

우리식 사회주의는 다른 사회주의 국가들이 자본주의로 체제전환을 하더라도 그것은 북한의 현실에 맞지 않는 정책이라는 점을 강조함으로써 북한식 사회주의를 고수해야 한다는 논리를 생산하고 있다.

김정일은 북한의 사회주의정권을 “우리 인민이 자기의 의사에 따라 자기 손으로 우리 나라 실정에 맞게 세운”, “광범한 인민대중에 깊이 뿌리내린 가장 공고한 정권”이라고 주장하였다.¹⁰⁴ 1990년 12월 『근로자』에는 우리식 사회주의 사상적 기초를 주체사상이라고 밝혔고,¹⁰⁵ 1991년 4월 22일 『노동신문』에는 “우리식 사회주의의 우월성을 산 현실을 통하여 깊이 인식하자”는 사설이 게재되었다.

김정일은 1991년 5월 5일 당중앙위원회 책임일꾼들과 나눈 담화에서 북한의 사회주의를 “위대한 주체사상을 구현하고 있는 인민대중중심의 우리 식 사회주의”, “로동계급의 지향과 요구를 가장 철저히 구현하고 있는 사회주의”라고 공식적으로 개념화하였다. 그리고 “인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활을 마련해주는 가장 우월한 사회주의제도”이며 “인민대중이 국가와 사회의 주인”이 되는 “진정한 인민의 정권”이라고 주장하면서 다른 사회주의 국가들과의 차별성과 그 우월성을 강조하였다.¹⁰⁶ 이후 김정일은 우리식 사회주의 정치담론을 본격적으로 체계화시켜 나갔다.¹⁰⁷

104. 김정일, “우리 나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리 식 사회주의이다.” 『김정일 선집10』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 475.

105. 리재일, “위대한 주체사상은 우리 식 사회주의의 사상적 기초.” 『근로자』, 통권 384호 (평양: 조선로동당출판사, 1990), pp. 23~28.

106. 김정일, “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다.” 『김정일 선집11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997).

107. 김정일은 이후 우리식 사회주의를 체계화, 공식화하기 위한 담화와 논문을 지속적으로 발표하였다. 1992년 1월 3일 당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화 “사회주의 건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선”, 1993년 1월 『근로자』 3월호에 기고한 “사회주의에 대한 궤방은 허용될 수 없다”, 1994년 11월 4일

이러한 북한의 우리식 사회주의는 헌법 개정을 통해 공식적으로 명문화되었다. 북한은 1992년 헌법개정을 통해 맑스-레닌주의를 완전히 삭제하였다. 그리고 북한의 사회제도를 “근로인민대중이 모든 것의 주인으로 되고 있으며 사회의 모든 것이 근로인민대중을 위하여 복무하는 사람중심의 사회제도”라고 정의하였다. 이는 북한의 사회주의가 주체사상에 근거한 독자적인 사회주의라는 점을 헌법상에 명시한 것이다. 구체적으로 살펴보면 기존의 ‘프롤레타리아독재’를 삭제하고 ‘인민민주주의독재’로 명시함으로써 북한의 사회주의제도를 다른 사회주의 국가들과 다르다는 점을 강조하였다. 또한 프롤레타리아 국제주의보다 ‘우리식 사회주의’와 ‘자주성에 기초한 국제적 연대성’을 강조하였다.¹⁰⁸ 북한은 1992년 12월 27일 사회주의헌법 채택 20주년 기념집회에서 개정된 사회주의 헌법을 “혁명과 건설에서 이룩한 성과들을 법적으로 고착시키고 사회주의 제도의 우월성을 반영한 ‘정치현장’이며 사회주의 공산주의 건설의 주요과업을 규제한 ‘백과사전적인 총서’”라고 평가했다.¹⁰⁹

북한은 우리식 사회주의를 사회주의 재건을 위한 사상적 무기라고 주장하였다.¹¹⁰ 김일성 사후에는 우리식 사회주의를 고수하고 더욱 발전시키는 것이 김일성의 ‘유훈’을 계승·완성하는 것을 의미한다고 강조하였다.¹¹¹ 이와 같이 우리식 사회주의는 북한 주민들이 북한 체

『노동신문』의 “사회주의는 과학이다” 등이 그 대표적인 예이다.

108. 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』(1992.4.9. 개정); 북한은 제48차 유엔 총회 연설에서 “우리 공화국은 자주성을 확고히 견지하고 유엔 성원국들과의 연계와 협력을 더욱 강화해나갈 것이다”라고 밝혔다. 『노동신문』, 1993.10.8.

109. 통일부, 『주간북한동향』, 제105호 (1992. 12. 26~31), p. 4.

110. “우리 당의 위대한 주체의 사회주의사상으로 튼튼히 무장하자.” 『로동신문』, 1994.11.5.

111. “위대한 수령님께서 세워주신 우리 식 사회주의를 끝없이 빛내여가자.” 『로동

제에 대한 긍지와 자부심을 갖도록 함으로써 사상적 동요를 막는 것을 주요 목표로 하는 사회주의권 붕괴와 개혁·개방에 대한 방어적 대응논리라 할 수 있다. 그리고 북한은 ‘우리식 사회주의’의 공식적인 정치이념화를 통해 사회주의권의 붕괴에 맞선 체제수호론을 적극적으로 펼쳤다고 할 수 있다.

북한은 이러한 논리를 뒷받침하기 위해 탈계급적 민족주의를 결부시켰다. 북한은 민족주의 개념에 대한 계급론적 해석을 삭제하고 핏줄과 언어의 공통성으로서의 민족주의를 강조하였다. 김정일은 1997년 6월 19일 발표한 논문에서 “공산주의와 민족주의는 애국애족이라는 공통된 요구와 지향을 가지고 있다”면서 “민족주의에 제한성이 있다고 하여 그 진보적 측면을 무시하고 배척하면 민족적 단합을 이룩할 수 없다”고 주장하였다. 또한 “계급적 대립이 청산된 사회주의 사회에서는 민족이자 인민이고 인민이자 민족이며 그 통일단결의 중심은 당과 수령”이라는 논리 하에 “사회주의사회에서 민족적 단결은 당과 수령을 중심으로 하는 온 사회의 사상의지적 통일단결로 되어야 한다”고 주장하였다.¹¹²

북한은 우리식 사회주의의 강조와 함께 민족주의의 재정의를 통해 자주성 실현의 단위를 민족국가임을 강조하였다. 이를 통해 다른 사회주의 국가들과는 다른 북한민족은 북한의 사회주의 체제를 고수하는 논리를 만들어냈다. 1989년 이후 대대적인 구호로 제시된 ‘우리 민족제일주의’는 우리식 사회주의를 강화하기 위해 도입된 이론으로 사대주의를 반대하는 주체사상의 본질에 대한 이론화 작업의 하나라

신문』, 1994.8.23.

¹¹² 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여,” 『김정일 선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 313~324.

I
II
III
IV
V

고 할 수 있다.

(2) 붉은기 사상

북한은 1994년 김일성의 사망 이후 1998년까지 ‘고난의 행군’이라 불리는 한국전쟁 이후 가장 어려운 위기 상황에 놓이게 되었다. 북한은 절대절명의 위기를 극복하기 위해 새로운 실천이데올로기로 ‘붉은기’ 담론을 제시하였다.

붉은기 담론은 1995년 8월 28일자 『로동신문』 정론 “붉은기를 높이 들자”를 통해 시작되었다. 이것은 위기 상황을 극복하고 김일성 사후 최고지도자 김정일과 인민대중을 하나로 묶어 일심단결의 자세로 우리식 사회주의를 결사적으로 지켜내겠다는 의도에서 등장하였다. 또한 북한이 직면한 대내외의 정치·경제적 위기와 이에 따른 주민들의 사상적 동요를 사전에 차단하기 위해 제시되었다고 할 수 있다.

북한은 붉은기 담론을 김정일의 ‘붉은기 사상’으로 더욱 체계화하였다. 1996년 1월 8일자 『로동신문』의 사설에서 붉은기 사상에 대해 “전당, 전군, 전민이 령도자의 두리에 철통같이 뭉쳐 억세게 싸워나가는 일심단결의 정신, 아무리 어려운 난관에 부닥쳐도 추호의 동요 없이 자체의 힘으로 뚫고 나가는 자력갱생의 정신, 꺾이면 꺾일지언정 굽히지 않는 강의한 의지를 가지고 전진, 전진, 투쟁 또 전진하는 백절불굴의 정신이 구현되어있다”고 주장하였다. 그리고 “김정일 동지의 신념과 의지의 철학”이라면서 “붉은기정신으로 살며 투쟁”할 것을 강조하였다.¹¹³ 주체사상과의 관계에 대해서는 “붉은기 철학은

¹¹³ “붉은기를 높이 들고 사회주의조선의 기상을 힘있게 떨치자.” 『로동신문』, 1996.1.8.

주체사상에 기초하여 혁명의 근본원리를 밝힌 심오한 혁명철학”이며 “주체의 혁명철학이고 일심단결의 철학이며 신념의 철학”이라고 정의하였다.

북한은 붉은기 담론을 붉은기 사상으로 체계화하는 한편, 이를 통해 당면한 대내외적 위기를 극복하기 위한 대중동원의 구호로 활용하였다. 북한은 붉은기 사상의 실천적 지침으로 고난의 행군정신, 혁명적 군인정신, 수령결사옹위 정신을 제시했다. 북한은 “조성된 정세와 현실발전의 요구에 맞게 전체 인민들이 ‘고난의 행군정신’으로 싸워나가기야” 한다고 강조하였다. 고난의 행군정신은 김일성이 항일 투쟁하던 시기와 현재의 위기상황을 동일시하면서 김일성 사후 더욱 심각해진 정치적·경제적 위기를 극복하기 위해 내세운 대중동원 구호라 할 수 있다. 그리고 혁명적 군인정신으로 무장하여 김정일을 결사옹위함으로써 직면한 위기를 극복하고 북한식 사회주의 체제를 고수해나가자고 주장하였다.¹¹⁴ 북한은 1997년 1월 “우리 장군님의 붉은기사상을 철저히 신념화, 생활화하고 투쟁”해 나가는 “결사대, 돌격대”가 되어야 한다고 강조하였다.¹¹⁵ 그리고 ‘온 사회를 붉은기 사상으로 일색화하자’라는 구호를 제시하고, 김정일이 1970년대 추진했던 ‘3대혁명붉은기운동’을 다시 강조하기 시작했다.

이와 같이 붉은기 사상은 우리식 사회주의의 대체 이데올로기가 아니라 주체사상을 기반으로 하면서 위기상황을 돌파하기 위해 제시된 대중동원의 구호로 그 기능을 수행했다고 할 수 있다.¹¹⁶ 붉은기

114. 김성철, “김정일 통치 이데올로기: 주체사상에서 붉은기 철학으로,” 『신동아』 (1996년 4월호), pp. 216~217.

115. “붉은기는 우리의 승리의 기치,” 『로동신문』, 1997.1.9.

116. 김근식, “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로” (서울대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 1999), p. 236.

I
II
III
IV
V

담론의 전개과정은 김일성 사망 이후 김정일이 처한 대외적 고립과 대내적 경제난과 사회적 동요를 극복하고 후계 수령으로서의 자신의 지위를 전 사회적으로 내면화시키는 과정이었다고 할 수 있다.

그러나 북한체제의 위기 극복을 위한 실천이데올로기로서의 ‘우리식 사회주의’와 ‘붉은기 사상’은 계속되는 마이너스 경제성장과 정치 엘리트들의 이탈¹¹⁷로 인해 북한 주민들에게 영향력이 점차 상실해 갔다. 그리고 북한의 공식매체에서 나타나는 빈도수가 현저하게 줄어들게 되었다. 이는 붉은기 사상이 가졌던 과도기적 위기관리 이데올로기라는 그 성격과 기능을 잘 보여준다고 할 수 있다.

(3) 선군정치와 강성대국론¹¹⁸

1997년은 김정일이 당 총비서로 취임함으로써 공식적인 권력승계가 마무리되는 시점이며, 1998년 국방위원장 재추대 그리고 사회주의 헌법 개정과 권력구조 개편으로 이어지는 시점이었다. 이러한 시점에서 북한은 ‘선군정치’라는 새로운 정치이념을 제시했다.

선군정치는 1997년 12월 12일자 『로동신문』 정론에서 처음 등장하였다. 이 정론은 선군정치를 “군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적인 힘을 넣는 정치”로 정의하였다.¹¹⁹ 이미 1991년 김정일은 “당이 군대를 장악하지 못하면 정권을 유지할 수 없으며 혁명을 령도해나갈 수 없다”면서 “혁명을 령도하는 당은 군대와 절대로 분리

¹¹⁷ 당시 정치엘리트의 이탈현상의 대표적인 예는 1997년 2월 황장엽 조선노동당 중앙위원회 비서의 망명이다.

¹¹⁸ 선군정치와 강성대국론에 대한 북한의 공식적 문헌 해제와 국내 연구동향에 대해서는 김근식·이무철, “북한의 선군정치와 강성대국론: 자료 해제와 연구동향.” 『통일문제연구』 제19권 2호, 2007년 하반기, pp. 69~94 참조.

¹¹⁹ 최용택·김정웅, “우리는 백배로 강해졌다.” 『로동신문』, 1997.12.12.

될 수 없으며 하나의 통일체를 이루어야” 한다고 강조하였다. 그리고 “혁명을 하는 당에 있어서는 당권이자 군권”이라고 하여 당과 군대를 동시에 강화하여 위기를 극복해 나갈 것임을 천명하였다.¹²⁰

김정일은 1990년대 중후반 정치, 경제, 국방, 외교 모든 분야에서 직면한 총체적 위기상황을 군대를 중심으로 돌파하고자 하였다. 핵 문제를 둘러싼 미국과의 정치군사적 대치 상황에서 군사력을 최대한 강화함으로써 체제안보를 추구하고, 이를 외교적 지렛대로 활용하고자 하였다. 그리고 식량난에 따른 사회 질서의 혼란을 군대를 동원하여 안정시키고, 군대를 경제건설에 동원함으로써 경제난의 돌파구를 만들고자 하였다. 김정일의 선군정치는 군부대에 대한 현지지도로 표면화되었으며, 각종 기간산업과 농업에 이르기까지 모든 경제건설 분야에 군대가 동원되었다.

북한은 선군정치를 정당화하기 위해 ‘선군사상’으로 체계화하였다. 북한은 기존의 사회정치적 생명체론에 군대를 새롭게 추가하면서 선군정치를 “혁명의 주체, 력사의 자주적인 주체가 다름 아닌 인민이라는 정치철학을 그 이데올로기적 기초로 삼는 정치”로 재정의 하였다. 그리고 수령을 중심으로 하여 당과 군, 국가, 인민이 일심단결하여 운명공동체로 결집된 북한 사회주의 본성에 기초한 북한의 고유한 정치방식이라고 주장하였다.¹²¹

북한은 선군정치를 사상이론으로 체계화함과 동시에 선군정치의

120. 김정일, “당사업을 더욱 강화하여 사회주의 건설을 힘있게 다그치자.” 『김정일 선집11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 24.

121. 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 48~49; 김철우 외에 선군정치의 사상화와 관련된 대표적인 출판물로는 김재호, 『김정일강성대국건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000); 김봉호, 『위대한 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2004); 고초봉, 『우리 당의 선군정치』 (평양: 조선로동당출판사, 2006) 등이 있다.

구현을 위해 국가기구를 재편하였다. 북한은 1998년 헌법 개정을 통해 국가주석제를 폐지하고 국가기구에서 국방위원회의 지위 및 권한을 강화하여 ‘최고군사지도기관’ 기능에 ‘전반적 국방관리기관’ 기능을 추가하고 국방부문 중앙기관 설치 및 폐지 권한을 신설하였다.

북한은 2001년 미국의 부시행정부 등장 이후 대외환경이 더욱 악화되자 선군정치를 “사회주의와 제국주의가 가장 격렬하게 맞서고 있는 우리 시대의 이 첨예한 대결전에서 사회주의위업을 완성해 나갈 수 있게 하는 유일하게 정당한 우리 시대 사회주의의 기본정치방식”으로 규정하였다.¹²² 그리고 선군정치의 역사적 뿌리가 김일성의 혁명전통에 있다고 주장하였다. 북한은 선군정치를 “수령님의 선군 사상을 계승하여 오늘의 현실적 조건에 맞는 하나의 정치방식으로 심화발전”시킨 것이라고 강조하였다.¹²³

북한은 1998년 김정일 체제의 공식출범 이후 선군사상의 공식화, 체계화와 함께 ‘강성대국’이라는 미래에 대한 청사진을 제시하였다. 북한은 1998년 1월 4일자 『노동신문』 신문 정론에서 “사회주의 강성대국”이라는 용어를 처음 사용하였다.¹²⁴ 정론 발표 직후 2월 3일자 『로동신문』 사설에서 “주체의 강성대국”이라는 표현을 사용함으로써 ‘강성대국’ 담론을 제시하기 시작하였다.¹²⁵

그리고 북한은 최고인민회의 제10기 1차회의를 앞둔 8월 22일자 『로동신문』 정론에서 강성대국 담론을 체계적인 형태로 제시하였다. 이 정론에서 북한은 강성대국을 “주체의 사회주의 나라”로 “근로인

122. 리철·심승진, 『위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 선군혁명명도에 관한 독창적 사상』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 37.

123. 위의 책, pp. 27~33.

124. “사회주의 승리자의 기개를 떨치자.” 『로동신문』, 1998.1.4.

125. “자력갱생의 기치 높이 강행군 앞으로.” 『로동신문』, 1998.2.3.

민대중이 력사의 당당한 자주적 주체가 되고 자주, 자립, 자위가 실현되어 그 어떤 지배와 예속도 허용하지 않는 강대한 국가, 정치와 군사, 경제와 문화의 모든 분야에서 자주적이며 창조적인 락원"이라고 정의하였다.¹²⁶ 이는 강성대국 담론이 주체사상에 기초하고 있음을 밝힌 것이다. 그리고 당의 영도적 역할의 강화, 사상중시노선 견지, 선군정치의 철저한 구현, 과학기술중시 등을 강성대국 건설의 원칙과 방도로 제시하였다.¹²⁷

강성대국 건설에 있어 김정일은 '선군혁명사상'이라는 기치를 내걸었다. 이는 군이 앞장서서 강성대국 건설에 매진해야 한다는 것이다. 그리고 선군정치와 강성대국 건설의 불가분성에 대해 "우리당의 선군정치는 사회주의 건설에서 새로운 비약을 일으켜 나가는 원동력", "이 거창한 사업은 선군정치를 통해서만 실현될 수 있다"고 주장하였다.¹²⁸

이후 북한은 강성대국을 국가발전계획으로 공식화하였다.¹²⁹

126. "강성대국." 『로동신문』, 1998.8.22.

127. 김철우, 『사회주의강성대국건설사상』 (평양, 2000), p. 3.

128. 『조선중앙방송』, 1997.7.13.

129. 이후 발표된 북한의 신년 공동사설을 살펴보면 1999년 "강성대국 건설에 새로운 진격로를 열어놓기 위한 해", 2000년 "당의 영도에 따라 강성대국 건설에서 결정적 전진을 이룩해 나가야 할 해", 2001년 "21세기 강성대국 건설의 활로를 열어 나가야 할 새로운 진격의 해"라고 거듭 강성대국 건설을 강조하였다. 2002년에는 강성대국 건설을 위한 '우리 수령, 우리 사상, 우리 군대, 우리 제도'의 '4대 제일주의'를 천명하였다. 2003년에는 "선군의 기치에 따라 강성대국의 령마루에로 총 진군해 나가는 대담한 공격전의 해", 2004년에는 "당의 령도 밑에 강성대국 건설의 모든 전선에서 혁명적공세"를 벌릴 것을 강조하였다. 2005년은 "우리 혁명과 강성대국건설위업수행에서 위대한 전변이 이룩되게 될 보람찬 해", 2006년은 "사회주의강성대국건설에서 일대 비약을 일으켜 나가는 전면적공세의 해"로 선포하였다. 2007년에는 "강력한 전쟁억제력"에 기초하여 "사회주의강성대국건설의 높은 목표를 점령하기 위한 혁명적진군"을 강조하였다. 2008년에는 "정치군사적위력에 의거하여 우리 경제와 인민생활을 높은 수준으로 올려세움으로써 2012년 기어이 강성대국의 대문을 활짝

I
II
III
IV
V

1999년 1월 1일에 발표된 신년공동 사설에서는 강성대국의 목표를 김정일의 사상으로 일색화된 사상강국, 군사강국, 경제강국의 3대 분야로 구분하고, 특히 인민생활을 향상시키는 경제강국 건설을 가장 중요한 과업으로 강조하였다.¹³⁰

북한은 2009년 헌법 개정을 통해 선군사상을 제도적으로 이념화하였다. 2009년에 개정된 헌법 3조에서 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적지침으로 삼는다”고 하여 선군사상을 주체사상과 병렬적으로 명시하였다.¹³¹ 군대의 사명은 기존 “혁명의 전취물을 보위”하는 것에서 “선군혁명로선을 관철하여 혁명의 수뇌부를 보위”하는 것으로 수정되었다.¹³² 또한 국방위원장의 지위를 ‘최고영도자’, ‘최고사령관’으로 명문화하고 국방위원회 중심의 국정 운영 조직을 구축하였다. 선군사상은 김정일 체제의 수호를 위한 구체적인 대안으로 마련되었는데, 주체사상과 마찬가지로 그 체계화·제도화 과정을 거치면서 이념화되었다.¹³³

열어놓으려는 것”을 국가목표로 제시하였다. 2009년에는 “강성대국건설의 모든 전선에서 력사적인 비약을 이룩하여야 할 새로운 혁명적대고조의 해”, 2010년 경제강국 건설을 위해 “인민생활향상에 전담적, 전국가적인 힘을 집중하여야 할 총공세의 해”로 규정하였다.

¹³⁰ 신년공동사설 “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 1999.1.1.

¹³¹ 선군사상과 주체사상의 병렬적 명시가 두 사상의 동등함을 의미하는 것은 아니다. 주체사상의 구현 방법, 즉 실천(practical) 이데올로기로서 선군사상은 인정할 수 있으나 순수(pure) 이데올로기화된 주체사상과 동일한 반열로 인정하기는 미흡한 부분이 많다. 이정철, “조선로동당 3차 당대표자회 평가: 선군 이데올로기의 제도화.” 코리아연구원 특별기획 제31호 (2010), p. 6.

¹³² 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』 (2009.4.9. 개정).

¹³³ 박정원, “2009년 헌법개정 의미와 주요특징.” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제 변화』 (2009.10.20. 국가안보전략연구소 학술회의), p. 44.

선군정치의 제도화, 이념화는 2010년 9월 28일 북한이 44년 만에 개최한 3차 당대표자회¹³⁴를 통해 공고화되었다. 이 회의에서 북한은 당조직을 정비하는 인사를 단행하였는데, 이는 1990년대 이래 강화된 선군정치를 통해 성장한 핵심들이 당을 활성화시키는 과정이었으며, 당의 군에 대한 영도의 회복이라 할 수 있다. 이러한 과정은 선군이라는 이데올로기와 군대가 주도하는 시기를 마감하고, 선군체제에서 단련된 인사들이 당 조직을 장악하여 당과 군의 일체화를 추진한 것으로 평가할 수 있다.¹³⁵

3. 통일한국의 정치적 가치와 정치 이념

통일한국의 정치이념을 정립하기 위해서는 적어도 3가지 차원을 고려해야 할 것이다. 첫째는 개인적 차원에서 통일한국 구성원의 행복 추구를 보장할 수 있어야 한다. 둘째는 국가적 차원에서 남·북한 각각의 정치이념의 장·단점을 ‘변증법적 지양’을 통해 계승·발전시켜 통일한국의 남북한 주민이 모두 함께 공유할 수 있는 가치가 되어야 한다. 셋째는 국제적 차원에서 21세기 세계사적 변화와 보편적 가치의 수용에 부응하면서도 한민족의 미래를 가장 잘 보장할 수 있고, 나아가 동아시아 및 세계 평화에도 적극 기여하는 데 도움이 되는 이념이어야 한다. 따라서 본 연구는 이번 절에서 1) 자유, 2) 평등, 3) 정의와 복지, 4) 민족주의와 평화권이라는 정치적 가치를 검토한

¹³⁴. 이 회의는 1980년 6차 당대회 이후 30년 만의 당 최고지도기관 회의였다. 이 회의에서 북한은 김정일의 3남 김정은을 당중앙군사위원회 부위원장과 당 중앙위원, 그리고 인민군대장에 선임함으로써 3대 권력세습을 공식화하였다.

¹³⁵. 이정철, 위의 글, pp. 4~5.

I
II
III
IV
V

후, 1) 성숙한 자유민주주의, 2) 개방적 공동체주의, 3) 평화 민족주의라는 정치이념을 제시하고자 한다.

가. 정치적 가치

(1) 자유: 자유민주주의의 기반

자유는 자아(自我)의 표현과 자기결정, 자아완성의 개념에서 출발한다. 고전적인 의미로 자유는 강제가 없는 상태에서의 자유로운 의지의 표현이다. 스피노자와 칸트 그리고 맑스 등이 철학적 차원에서 자유에 대해 각자의 의견을 도출한 바 있다.

그런데 역사적인 관점에서 보면 자유는 시공간적으로 다양한 개념으로 존재해 왔다. 예를 들어 고대 그리스의 경우, 한 국가에서 (노예가 아닌) 시민들에게 권력이 균등하게 배분되는 것을 자유라고 정의하였다. 중세 이후 개인과 공동체에 대한 분리사고가 대두하면서 개인의 권리 강화를 위한 기제로서 자유의 범위가 확대되었다. 특히 종교개혁 이후에는 개인적 독립성이 사회적 권위에 의해 훼손되는 것을 경계하게 되었다.

근대로 들어와서 자유는 주로 사회계약론에 따라 자연권의 구현이라는 차원에서 경제적 자유를 확보하는 것이 강조되었고 이러한 강조는 자본주의 체제의 발달과 연관이 된다. 결국 자유라는 이념은 고대에 집단적인 차원에서 이루어진 반면에 근대에 들어 대의민주주의의 등장과 함께 개인적인 측면이 강조되어 왔다.

현대사회에서 개인적 자유가 강조되는 상황에서 가장 초점이 되는 부분은 국가권력으로부터 개인의 자유가 어떻게 보장되고 침해되지 않느냐의 문제이다. 또한 자유는 개인적 차원에서의 방임적 소극적

자유¹³⁶와 개인의 자유를 국가와 사회가 보장해 주는 적극적 자유¹³⁷로 구분되어 논의되고 있다. 그런데 이러한 구분은 상호 대립적인 측면보다는 상호 보완적인 측면을 가질 때 효율성과 역동성을 가지게 된다. 일반적으로 자유주의자들은 소극적 자유를, 민주주의자들은 적극적 자유에 대한 강조점을 가진다. 이는 우리가 일상적으로 사용하는 ‘자유민주주의’가 정태적인 제도가 아니라 개인과 사회·국가적 차원의 역동성 속에서 바라보아야 할 개념이며 역동적인 과제라는 것을 의미한다.

자유민주주의(liberal democracy)는 자유주의와 민주주의가 결합된 정치원리이다. 즉 인간 존엄성을 바탕으로 하여 개인의 자유와 권리를 보장하는 헌법을 세우고 민주적 절차 아래 다수에 의해 선출된 대표자들이 국민주권주의와 입헌주의의 틀 내에서 의사결정을 한다.

자유민주주의가 계몽주의 시대의 자유주의자들로부터 비롯되었지만, 자유주의와 민주주의 간의 관계에 대해서는 계속 논쟁이 있어왔다. 자유주의의 이념은 (특히 고전주의적 자유주의에서) 고도로 개인주의적이고 개인과 정부와의 관계에서 정부의 힘을 제한하는 것에 초점을 둔다. 반대로 민주주의는 다수에게 권한을 부여하는 원리로서 집단주의적인 성격을 가지고 있다는 평가를 받기도 한다. 따라서 자유민주주의는 자유주의적 개인주의와 민주주의적 집단주의의 타협으로도 볼 수 있다. 이러한 견해의 지지자들은 자유롭지 않은

¹³⁶ Isaiah Berlin, *Two Concepts of Liberty: An Inaugural Lecture Delivered before the University of Oxford, on 31 October 1958* (Oxford: Clarendon Press, 1959), reprinted in *Four Essays on Liberty* (London: Oxford Univ. Press, 1969), pp. 126~165.

¹³⁷ Christian Bay, *The Structure of Freedom* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1970).

I
II
III
IV
V

민주주의와 자유를 보장하는 독재정의 존재를 근거로 입헌적 자유주의와 민주적인 정부가 반드시 필연적인 관계는 아니라고 말한다. 이에 반해, 양자는 정치적인 평등의 개념에 기초하므로 입헌적 자유주의와 민주적인 정부 간에는 모순이 없을 뿐만 아니라 서로의 진정한 존립을 위해 필요하다는 견해도 존재한다.

구스타브 라드부르흐(Gustav Radbruch)는 민주주의를 좌파적 자유주의로 해석한 것은 오류라고 보는데, 자유주의와 민주주의 사이에는 정도의 차이만이 아니라 종류의 차이가 있다고 말한다. 그에 따르면, 민주주의는 다수의 의사의 무조건적 지배를 말하지만 자유주의는 개인의 의사를 위하여서는 경우에 따라 다수의 의사에 대하여 자기 자신을 주장할 가능성을 열어둔다. 그리고 자유주의 사상의 출발점은 전(前)국가적 자유의 보장인데 반하여 민주주의는 개인의 전국가적 자유를 다수자의 처분에 위임하여 대신 다수 의사의 형성에 관여할 가능성만을 가진다고 한다. 따라서 자유주의는 자유를 민주주의는 평등을 말하며 자유주의는 개인에게 무한의 가치를 민주주의는 유한의 가치를 준다고 이야기한다.¹³⁸

또 다른 정의로서 이탈리아의 법철학자 노르베르토 보비오(Norberto Bobbio)는 자유주의와 민주주의는 평등의 관념에 대한 여러 가지 형태의 정치적 실천에 관심을 갖기 때문에 이 둘은 서로 다른 길을 걷지 않을 수 없었으며, 이 때문에 역사적으로 대립적인 관계에 있었지만 민주주의의 특징을 인민 주권의 동의어로서 받아들인다면 자유주의와 민주주의는 양립 가능할 뿐만 아니라 민주주의를 자유주의의 자연스러운 성과로 수용할 수도 있다고 본다.¹³⁹

¹³⁸ 구스타브 라드부르흐(Gustav Radbruch) 저, 최종고 역, 『법철학』 (2005), pp. 102~103.

앤드류 헤이우드(Andrew Heywood)에 의하면, 자유민주주의에서 ‘자유주의적’ 특징은 정부에 대한 내적·외적 견제 속에서 자유를 보장하고 국가에 대해 시민을 보호하기 위한 것이며, ‘민주주의적’인 성격은 정기적인 경쟁적 선거제도에 기초를 두고 있으며, 보통선거권과 정치적 평등을 토대로 행위가 이루어진다.¹⁴⁰

자유민주주의의 근간으로서 자유주의는 자본주의와 근대사회 성장 및 근대화의 산물이다. 정치적 교리로서 자유주의는 입헌 민주주의와 대의정부를 옹호하며, 경제적 교리로서 자유주의는 자유방임 자본주의의 미덕을 찬양하였으며, 정부간섭을 비난하였다. 하지만 자본주의의 위기가 발생하고 시장실패가 드러남으로써 현대적 의미의 자유주의는 자유를 실현하기 위해 정부개입의 필요성과 복지국가를 받아들이게 되었다.

고전적 자유주의(classical liberalism)에서 사회에 대한 원자화(atomism)된 견해는 불간섭을 의미하는 ‘소극적(negative)’ 자유나 개인에 대한 외부강제가 없다는 믿음을 통해 유지된다. 국가와 모든 형태의 정부간섭에 대해 상당히 동의하지 않는 태도를 내재한다. 한편 현대자유주의의 특징은 국가의 간섭에 대해 좀 더 공감하는 태도를 보인다. 진보적·개혁적이라고도 해석되는 ‘자유주의적(liberal)’이라는 용어는 ‘최소한’의 정부라기보다 큰 정부(big government)에 대한 지지를 내포한다. 대공황 이후의 신자유주의(new liberalism)는 더 광범위하고 ‘적극적인(positive)’ 자유를 옹호하였다. 이러한

¹³⁹ 노르베르토 보비오(Norberto Bobbio) 저, 황주홍 역, 『자유주의와 민주주의』 (서울: 문학과지성사, 1992), p. 48.

¹⁴⁰ Andrew Heywood, *Politics*, 3rd ed. (New York: Palgrave Foundations, 2007), Ch. 2.

I
II
III
IV
V

관점에서 자유는 홀로 남겨진 것을 의미하는 것이 아니다. “단지 홀로 남겨졌다”는 것은 자유를 죽게 한다. 이 견해는 복지자본주의의 토대를 제공하였다. 이는 특히 사회복지의 형태로 국가간섭이 개인적 존재를 망치는 사회악으로부터 개인을 안전하게 인도함으로써 자유를 확대시킬 수 있다는 점을 인정하고 있다. 현대자유주의자는 중요한 경제적 책임을 국가의 수중에 두면서, 성장과 번영은 오로지 관리 혹은 통제자본주의 체계를 통해 유지될 수 있다는 케인즈(J. M. Keynes)의 통찰에 의존하면서 자유방임 자본주의를 포기하였다. 자유주의가 지니는 원칙과 복지의 재분배 정치를 화해시키고자 하는 시도가 존 롤즈(John Rawls)에 의해 이루어졌다.¹⁴¹

뉴딜정책으로 자본주의와 민주주의를 구했을 뿐만 아니라 적극적 자유로서의 현대 자유주의를 실천한 미국 프랭클린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령은 1941년 미국의회 “네 가지 자유(Four Freedoms)” 연설(1941.1.6)과 1944년 11번째 연두교서(Eleventh Annual Message to Congress, 1944.1.11)에서 “결핍된 인간은 자유로운 인간이 아니”라고 하면서, 노동의 권리, 적절한 식량과 주거에 대한 권리, 의료보호에 대한 권리, 교육에 대한 권리 등을 “제2의 권리장전”으로 받아들일 것을 촉구하였다.¹⁴²

이상과 같은 자유와 민주주의 개념·의미의 발달에 기초하여 통일 한국의 정치이념은 자유민주주의의 원리에 따라 다음과 같은 내용을 포함해야 할 필요가 있다. 첫째, 무엇보다도 통일한국은 남북한 국민의 의사를 대변하여, 공식적·합법적 지배에 기초한 입헌적 정부를

¹⁴¹- *Ibid.*, Ch. 3.

¹⁴²- Franklin D. Roosevelt, “Four Freedoms,” 미국의회 연설, 1941.1.6; Franklin D. Roosevelt, Eleventh Annual Message to Congress, 1944.1.11.

구성하고, 둘째, 시민의 자유와 개인의 권리를 보장하며, 셋째, 남북한 주민, 어느 특정 계층 및 특정 지역을 소외시키지 않도록 제도적 분권화와 견제·균형체계를 갖출 필요성이 있다. 넷째, ‘일인 일표·하나의 투표, 하나의 가치’라는 원칙을 존중하는 정기적 선거가 남북에 실시되어야 한다. 다섯째, 통일한국의 정당들은 북한 주민들을 대표할 수 있는 대표성(representativeness)을 갖추어 북한 주민들이 정당에 대해 일체감(identity)을 갖도록 함과 아울러 민주적 제도의 정당경쟁과 정치적 다원주의가 실현될 필요가 있다. 여섯째, 다원화된 사회에서는 조직화된 집단과 이익집단의 정부로부터 독립이 보장되어야 하고, 일곱째, 자본주의 제도의 진화가 초기단계인 북한에 시장원리에 따라 조직된 민간경제가 활성화되도록 함으로써 자유민주주의가 뿌리내릴 수 있는 경제적 토대가 구축될 필요가 있다.

(2) 평등: 사회민주주의 기반

사회주의의 대표적인 개념인 평등은 이데올로기적 선명성에도 불구하고 실제 사회주의 실험에서는 모호하고 왜곡된 채로 진행되었다. 모든 인민이 평등해야 한다는 원칙은 관료화와 권력의 중앙집권적 형태 속에서 또 다른 형태의 불평등으로 나타난 것이 역사적 경험이다.

아울러 자유주의에서도 평등(equality)의 원칙을 옹호한다. 기본적인 평등은 개인이 “평등하게 태어났다”는 것이다. 이것은 법적 평등(‘법 앞에서의 평등’)과 정치적 평등(‘일인 일표: 하나의 투표, 하나의 가치’)의 형태로 동등한 권리와 요구에서 반영된다. 하지만 개인이 동등한 자질과 의지를 갖고 있지 못하기 때문에, 자유주의자는 사회적 평등(social equality) 혹은 결과의 평등(equality of outcome)을 용인하지 않는다. 오히려 자유주의자는 개인이 지니고 있는 불평등

I

II

III

IV

V

한 잠재력을 실현하기 위해 모든 개인에게 동등한 기회를 부여하는 기회균등을 지지한다. 따라서 자유주의자는 원칙적으로 자질과 힘든 작업을 반영하는 장점을 가진 실적주의(meritocracy) 원칙을 지지한다. 하지만 자유주의보다 사회주의가 평등을 중심적 가치로서 더 중시하며, 사회주의는 다른 가치에 대해 사회적 평등을 우선하는 평등주의의 형태로 표현된다. 특히 사회주의자는 사회적 평등, 즉 기회균등에 반대되는 것으로 산출의 평등을 강조한다.¹⁴³

그런데 평등은 정의(正義) 개념과 긴밀한 연관성을 가진다. 즉 평등은 아리스토텔레스의 배분적 정의로부터 롤즈(John Rawls)의 정의로까지 다양하고 폭넓은 해석의 폭을 가지고 있다.

또한 평등은 사법적·정치적 차원, 사회적 차원, 기회의 차원, 경제적 차원 등에서의 평등이라는 다양한 범주로 구분할 수 있다. 일반적으로 현대에서 사법적·정치적 차원의 평등은 민주주의의 제도화를 통해 형식적으로 성취되어졌다고 볼 수 있다. 그러나 기회의 차원, 경제적 차원 등에서 평등은 다원화 사회의 심화와 경제성장의 고도화에도 불구하고 그것의 성취도는 크게 나아지지 않았다.

신분제도가 있던 시기를 넘어 시민사회의 등장에도 불구하고 경제적 부를 획득하기 위한 기회의 공정성과 그 결과로서의 부의 축적도는 다양하게 나타나며 결코 '동일한 배분'이라는 현상을 이루지 못하고 있다. 특히 북한의 경우에 있어 사회주의·공산주의의 왜곡된 발전은 수령제·세습·체제유지 전략 등의 과정에서 제도적 평등과 현실의 불평등이 확연하게 구분되는 왜곡된 모습으로 나타나고 있다. 즉 평등적 사고와 제도를 구현하기 위한 경제적 토대가 와해되는 과정에서

¹⁴³- Andrew Heywood, *Politics*, Ch. 3.

평등의 의미가 줄어들었으며 또한 여기에 정치적 요인들이 개입하면서 평등의 의미가 희석화·유명무실화되는 과정을 경험하였다.

사회민주주의는 생산수단의 사회적 소유와 사회적 관리에 의한 사회의 개조를 민주주의적인 방법을 통해서 실현하려고 하는 주장 또는 운동으로 정의된다. 자본주의는 원래 개인 이윤을 목적으로 개인 소유 위에서 개인 경쟁에 의하여 운영되는 경제적 ‘개인주의’이다. 그런데, 19세기 사회주의 사상가들은 자본주의적 민주주의가 자유·평등을 실현하지 못하는 원인이 바로 자본주의적 개인주의에 있다고 생각하였다.

따라서 자유·평등의 민주주의 사회를 실현하려면 자본주의의 ‘개인주의’를 그 반대의 원리, 즉 ‘사회주의’로 바꾸어야만 된다고 믿었던 바, 맑스주의자들이 폭력혁명을 방법으로 삼은 데 대하여 사회민주주의자들은 폭력이 아닌 민주주의적 방법을 통하여 그 목적을 실현하려 하였다. 그러나 맑스주의와는 달리, 사회민주주의에는 통일된 이론체계가 없고 그 개념도 시대에 따라 미묘한 변화를 거쳐 왔으며, 오늘날에도 하나의 정의로 말하기 어렵다.

사회민주주의가 역사상 처음으로 나타난 것은 1860년대로서, 1864년 창간된 F. J. G. 라살파(派)의 ‘전독일노동자협회(全獨逸勞動者協會)’의 기관지 『사회민주주의자』는 그들이 사회민주주의를 지도이념으로 삼고 있음을 보여 주고 있으며, 1869년 맑스와 엥겔스의 지도 하에 조직된 사회민주노동자당(SDAP) 역시 이 사상을 지도이념으로 내걸었다.

그런데 제1차 세계대전을 고비로 사회민주주의의 주장에 개량주의적·수정주의적 요소가 증대되어 가자, 이 사상의 좌파(左派)를 대표하던 레닌은 1919년 제3인터내셔널을 결성하였다. 이러한 결과로

I
II
III
IV
V

사회민주주의는 맑스주의에 입각하지 않는 사회주의 사상을 뜻하게 됨으로써 맑스-레닌주의, 즉 공산주의와 결별하게 되었다.

레닌 혁명 이후 1940년대 중반까지의 시기를 통하여, 소련에서의 생산수단의 사회적 소유에 의한 사회개조의 실패, 소련·독일·이탈리아 등에 있어서의 독재의 해악(害惡) 등이 나타나면서, 민주주의에 대한 재평가·재인식의 기운이 크게 일게 되었다. 마침내 1951년 6월 서독 프랑크푸르트암마인에서 자유세계의 약 30개 사회민주주의 정당대표들이 회동하고, 7월 ‘민주사회주의의 목적과 임무(프랑크푸르트선언)’를 채택·선포하였다.

정리하면, 칼 맑스로 대표되는 초기 사회주의의 목표는 시장교환에 기초한 자본주의 경제를 폐지하고, 자본주의 경제를 질적으로 다른 사회주의 사회로 대체하는 것이었지만, 19세기 후부터 노동조건과 임금의 개선, 노동조합의 성장, 사회주의 정당들의 증진을 통해 노동자 계급을 자본주의 사회 속으로 점진적으로 통합하고자 하였던 개혁적 사회주의 전통이 출현하였다. 이 사회주의는 사회주의로 평화적·점진적·합법적인 이행이 가능하다고 주장하였고, 이것은 ‘의회주의적 길’을 채택함으로써 일어났다. 이러한 개혁 사회주의는 에두아르트 베른슈타인(Eduard Bernstein)에 의해 발전된 수정주의적 맑스주의(revisionist Marxism)이다. 그리하여 20세기에 사회주의 운동은 두 개의 경쟁적 진영으로 나누어졌다. 레닌(Lenin)과 볼셰비키의 모범을 따르는 혁명적 사회주의자는 자신들을 공산주의자라고 불렀다. 반면에 입헌정치의 형태를 실천하였던 개혁사회주의자는 점점 더 사회민주주의라고 부르게 된 것을 채택하였다. 이 경쟁자들은 사회주의를 달성하는 데 가장 적절한 수단뿐만 아니라 사회주의 목표 자체의 성격에도 초점을 맞췄다. 사회민주주의자는 공동소유와

계획 등과 같은 근본주의적 원칙에는 등을 돌렸고, 복지·분배·경제 관리 차원에서 사회주의를 개조하였다.

보편적 복지국가의 기본적 이념인 사회민주주의(social democracy)는 고전적 자유주의나 근본적 사회주의가 지니는 이론적 일관성을 결여하는 대신에, 두 전통의 장점을 선택적으로 절충하였다. 고전적 자유주의가 시장을 허용하고, 근본주의적 사회주의가 공동소유주의를 옹호하고 있는 반면에, 사회민주주의는 시장과 국가, 개인과 공동체 사이의 균형을 지지한다. 사회민주주의의 핵심에는, 한편으로 부를 생산하는데 있어서 유일하게 신뢰할만한 메커니즘으로서 자본주의의 수용과, 다른 한편으로는 시장보다는 도덕적 원칙에 따라 부를 분배하고자 하는 욕망 사이에서 하나의 타협이 존재한다.

사회주의자에게 이러한 타협은 고통스러운 과정이었다. 이 과정은 이데올로기적 확신에 의해서라기보다 실제적인 환경과 선거상의 이점으로 인해 더 진행되었다. 사회민주당은 이데올로기적 순수성을 고수하고 집권하기를 포기할 것인가, 아니면 이데올로기를 완화하고 중도층을 포섭하여 선거에서 승리할 것인가의 양자택일에서 후자를 선택하였던 것이다. 20세기 초에 이 과정은 예를 들면, 독일 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD)의 개혁주의적 성향, 특히 에두아르트 베른슈타인과 같은 수정주의적 맑스주의자의 영향 하에서 작동하였다. 1959년 독일사회민주당의 고데스베르그(Godesberg) 전당대회에서 독일사회민주당은 형식적으로 맑스주의를 포기하였고, ‘가능한 곳에서는 경쟁을, 필요한 곳에서는 계획’이라는 원칙을 수용하였다. 출발부터 ‘점진주의적 필연성’에 대한 믿음을 받아들였던 영국의 노동당은 1950년대에 국유화보다는 평등의 의미에서 사회주의를 새롭게 개조하였다.¹⁴⁴

I
II
III
IV
V

자유민주주의의 통일한국에서 사회민주주의를 포용(embrace)하는 것은 경제적으로 저발전되고 빈곤한 북한 주민들에 대한 배려와 관심을 가지고 제도적으로 돕는 것이 되겠다. 주지하듯, 사회민주주의는 복지주의, 재분배, 사회정의 원칙의 기초 위에서 건설되었다. 이처럼 통일한국 정부의 과제는 첫째, 케인즈주의적 사회민주주의 제도 하에서 북한 주민들에게 보편적인 복지를 제공해서 체제통합 후의 자본주의체제 하에서 손실을 보상해주고 박탈감을 해소하며, 그렇게 해서 둘째, 통일한국의 자유민주주의와 자본주의적 사회민주적 복지국가를 ‘인간화(humanization)’하는 것이다.

(3) 정의와 복지: 사회통합과 복지국가 기반

통일한국의 사회는 개인과 개인, 집단과 집단 사이에 권력과 부에서 있는 자와 없는 자의 격차를 확대시킬 수 있다. 그래서 불리한 처지에 있는 집단과 개인을 배려할 때 정의가 확립될 것이다. 존 롤즈(John Rawls)는 자유주의를 바탕으로 성립한 정의관이 자유주의 사회와 비자유주의 사회의 관계에도 확대하여 적용될 수 있음을 보였다. 롤즈(John Rawls)는 자유주의의 바탕 위에서 정의의 보편적인 규범을 제시하였다. 롤즈의 논리에 따라 생각해 볼 때, 남한과 북한의 시민들이 ‘원초적 입장(original position)’에서 ‘무지의 베일’에 있다면, 각 인민(people)의 대표들은 자신들이 속하는 사회의 영토나 인구의 규모, 그 국민의 상대적 힘 등을 알지 못한다. 이러한 조건 위에서 만민(모든 인민)은 그 대표들의 합의를 통해 만민법의 원칙들을 도출해낸다. 각 인민의 독립성에 대한 존중, 인권 존중의

¹⁴⁴-Ibid., Ch. 3.

의무, 자기 방어의 권리(심대한 인권 훼손을 범하거나 무법적 국가 행동을 하지 않을 경우), 다른 인민에 간섭해서는 안 된다는 의무 등의 정의의 원칙이 도출된다. 빈곤한 국가들의 가장 큰 사회적 악은 억압적인 정부이며 부패한 엘리트 집단이다.¹⁴⁵

그러한 점에서 통일한국은 롤즈의 공정으로서의 정의(justice as fairness)를 실현할 수 있는 계기를 만든다. ‘공정으로서의 정의’는 민주적 사회에 내재되어 있다. 이러한 정의 하에서 민주적 사회의 정치·사회·경제 제도가 사회협동(social cooperation)이라는 하나의 통일된 체계로 통합된다. 공정으로서의 정의는 입헌주의 원칙(constitutional principles)과 기본권(basic rights), 그리고 자유(liberties)에 대해 납득할 수 있는 기초를 제공한다.¹⁴⁶ 따라서 통일 한국의 민주적 사회는 북한 주민들에게 남한 시민과 동등한 헌법, 기본권 및 자유가 보장되기 때문에 북한의 독재정부 하에서의 각종 부정의를 해소할 수 있다.

이러한 정의의 실천수단으로서 복지정책은 필수불가결한 요건이 된다. 복지의 개념 자체가 평등에서 비롯되었듯이 복지와 사회주의, 특히 현대적 보편주의적 복지국가의 기초인 사회민주주의와 불가분의 연계를 가지고 있다. 따라서 북한의 경우 평등은 그 실제의 적용 여부와 관계없이 북한 사람들의 인식 속에 뿌리 깊게 내재되어 있다. 남한 역시 헌법의 전문과 제34조 등에서 복지국가건설을 목적으로 하고 있음을 밝히고 있으며, 복지에 대한 일반의 관심도 매우 증대되

¹⁴⁵. John Rawls, *The Law of Peoples* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1999).

¹⁴⁶. John Rawls, “Justice as Fairness: Political not Metaphysical.” *Philosophy & Public Affairs* 14, (1985).



는 과정에 있다. 따라서 복지의 실현은 통일한국의 자유와 함께 평등을 포괄하는 이념으로써 남북한 사회와 인민의 통합을 추동하고 구체화하는 이념적 대안이 될 수 있다. 그런데 이러한 복지 이념의 실현은 통일한국의 경제적 조건과 경제발전 전략에서 상당한 마찰과 충돌을 예견하는 것이기도 하다.

사전적으로 복지는 '삶의 질, 인간답게 살 수 있는 물질적 문화적 조건의 충족상태'를 말한다. 이는 평등 개념에서 볼 때, 국가 또는 사회의 차원에서 구체적으로 발현되며 사회적 약자를 위한 공공의 영역과 사적 영역의 중간지대를 형성하는 것이 된다. 따라서 복지국가란 국민의 삶의 질과 행복에 대해 책임지는 국가로서 국민전체의 복지 증진과 확보 및 행복 추구를 국가의 가장 중요한 사명(使命)으로 보는 국가가 된다.

고전적 의미에서 복지국가는 근대국가의 형성 초기에 나타났다. 절대군주가 '공공의 복지는 최고의 법'이라는 의제가 대두하였으나 실제에 있어 국민의 복지는 군주가 임의로 결정하였고, 국민복지라는 이름으로 국민생활 구석구석에까지 간섭함으로써 경찰국가와 다름 아닌 형태를 보이기도 하였다.

이에 반해 현대적 의미의 복지국가는 주로 자본주의적 생산양식과 결부되어 있다. 즉 자본과 노동 간의 계급 대립 격화가 자본주의 발전의 중요한 걸림돌로 인식됨에 따라 19세기 후반부터 민주사회주의나 사회민주주의 등의 자본주의 수정이론이 나타나 국민 전체의 사회복지를 추구하는 형태를 보이고 있다.

자본주의국가에서 복지는 완전고용·최저임금보장·사회보장제도 등이 가장 중요한 시책으로 현재 북유럽에서 잘 발달되어 있다. 북유럽 지역의 근대경제학, 영국의 페이비언주의(Fabianism),¹⁴⁷ 케인스

의 고용이론, 피구(Arthur Cecil Pigou)의 후생경제학 등은 복지국가이론에 큰 몫을 한 이론들이다. 스웨덴·노르웨이·핀란드·덴마크 등의 북유럽 국가들은 각기 ‘국가를 국민의 집으로’, ‘개인의 성공과 관계없는 생활의 안정을’, ‘어린이의 성(城)’ 등의 구호를 내걸고 거의 모든 국민이 소득을 가지게 하는, 일찍부터 잘 발달된 복지국가이다. 제2차 세계대전 이후 영국도 ‘요람에서 무덤까지’의 구호를 실현하게 되었다.

통일한국의 사회민주적 복지국가의 경제정책은 통일과정에서 북한에서 대량의 실업자와 빈민이 발생할 상황도 예견되는 바, 완전고용을 위해 노력할 것이다. 남북한 간의 경제통합 단계로서의 혼합경제에서 정부는 남한과 북한의 경제활동을 거시적·장기적 관점에서 조정하여, 누진세를 통해 재정을 확보함으로써 제공되는 포괄적 복지는 남한 시민과 북한 시민 간의 차이뿐만 아니라 부유층과 빈곤층의 차이를 좁힐 것이다.

통일 후의 북한 주민들을 사회경제 수준을 근거로 두 가지로 분류한다면 통일한국의 자유민주주의와 사회민주적 복지 자본주의에 적

147. 페이비언주의는 사회주의 실현을 위해서 ‘끈질기게 시기가 도래할 것을 기다리고, 때가 오면 과감히 돌진한다’는 것을 모토로 점진적인 사회주의를 추구하는 사람들의 모임인 페이비언협회의 이념을 나타낸다. 이 사상은 1884년 영국 런던에서 결성된 영국의 사회주의단체인 페이비언협회 창설 당시의 지도자인 조지 버나드 쇼(George Bernard Shaw)와 시드니 웨브(Sidney Webb), 애니 베전트(Annie Besant) 등의 사회주의사상, 즉 의회정치의 방법으로 점진적으로 사회개량을 진행하면서 생산수단의 공공적 소유라는 관점을 견지하는 사회주의 이데올로기로 규정된다. 페이비언주의는 맑스주의와는 달리 특정한 역사관·경제이론·정치학설을 가지고 있지 않지만, 초기 지도자의 저작을 살펴보면 그 역사관은 점진적 진보의 낙천론 위에서 있다. 즉, 사회는 기술적 발달과 물질적 부의 증대에 의한 구성원의 행복의 증진이라는 방향으로 진보해 가는데, 그 과정에서 사회의 내부에 그 존속을 위협할 만한 파괴적 요소가 나타나면, 그것을 극복하는 조치가 취해지게 된다는 것이다.

I
II
III
IV
V

응하여 정상적인 생활을 영위하고 있는 계층과 그렇지 못하고, 적응에 실패하여 빈곤층으로 전락한 계층으로 볼 수 있다. 정상적인 생활을 영위하고 있는 계층에게는 통합 후의 남한 시민과 같은 사회보험 제도를 제공해 줄 수 있고, 후자의 부적응 계층에게는 별도의 복지프로그램을 모색해야 할 것이다.

(4) 민족주의와 평화권: 통일 동인(動因)과 보편적 인권 기반

마지막으로 지금까지 논의한 바와 같이 통일한국에서 자유·평등·정의·복지뿐만 아니라 민족주의를 어떻게 이해할 것인가와 한민족이 평화의 권리를 어떻게 누릴 것인가도 중요하다. 한민족은 때때로 여러 국가로 분리된 적도 있으나 오랜 역사동안 단일의 국가·사회·문화·정체성(identity)을 유지해왔다. 하지만 남북한 간의 체제경쟁 속에서 남한과 북한 국민들 간에 공유해왔던 정체성이 다소 허물어지고 이질감이 점차 커져갔다. 한민족에게 두 국가로 나뉜 현실을 극복하고 통일을 이루는 과정은 평화권을 확립하는 길이기도 하다. 아울러 세계화(globalization)의 물결이 지속되고, 세계화와 민족국가의 타협으로서 지역주의(regionalism)가 확산되는 과정에서 민족주의를 세계정치의 이러한 추세에 조화시키는 것도 중요한 임무이다.

민족주의는 본래 매우 비합리주의적이고 다의적인 개념이기 때문에 이것에 일률적인 정의를 내리기는 어렵다. 일반적으로 민족주의는 민족에 기반을 둔 국가의 형성을 지상목표로 하여, 이것을 창건·유지·확대하려고 하는 민족의 정신 상태나 정책원리 또는 그 활동을 일컫는다.

민족주의가 성립하는 데는 두 가지 조건이 필요하였다. 첫째, 세계는 하나라고 하는 이상과 이것을 바탕으로 하여 세워진 세계제국(世界帝

國)이 무너지고 많은 독립국가가 나타나, 종래의 보편적인 종교·문화를 대신하는 새로운 민족적인 종교·문화를 창조하여야 한다는 것이었다. 둘째, 이렇게 이룩된 독립국가를 국민들이 '우리들의 국가'로서 받아들여 사랑하고 이에 긍지를 느끼게 되어야 한다는 것이었다.

역사적으로 볼 때 첫 번째 조건은 16세기 이후 그리스도교 세계의 통일이 무너지고 로마교황이나 신성로마제국의 지배를 받지 않는 많은 독립국가가 나타남으로써 충족되었다. 그러나 16세기 이후에 나타난 독립국가는 그 대부분이 절대주의 국가였기 때문에, 국민들이 이것을 '우리들의 국가'로서 받아들이기에는 너무 거리가 먼 존재였다.

왕은 절대군주로서 절대권을 가지고 있었으며 국민은 전혀 권리를 가지지 못한 상태에 놓여 있었다. 국민이 그들의 국가를 '우리들의 국가'로 느끼게 하기 위해서는 먼저 군주의 절대권을 제한하거나 배제하여 국민의 권리를 신장시킬 필요가 있었다. 진정한 의미의 '국민의 국가'가 되어야만 비로소 국민은 국가에 애착을 느끼고 긍지를 갖게 되며, 조국(fatherland)이라고 부르게 되기 때문이다. 세계에서 최초로 이와 같은 현상이 나타난 곳은 17세기경의 영국이었다. 그러므로 민족주의를 세계에서 제일 먼저 꽃피운 나라도 영국이라 할 수 있다.

이런 의미로 볼 때 한국에서의 근대적 의미의 민족주의는 구한말 또는 일제항쟁기에 생성된 것으로 볼 수 있다. 그러나 해방과 함께 '우리들의 국가'를 지칭하는 한국의 민족주의는 분단과 전쟁을 경험함으로써 '나누어진 우리들의 국가'가 되어 버렸다. 이는 통일이 단순히 지리적 통합을 의미하는 것이 아니라 궁극적으로 한민족에게 한반도 경험해 보지 못한 민족국가의 완성을 의미한다는 점을 말한다.

동아시아 평화를 위한 시발점으로 북한 문제와 한반도 평화문제를

I
II
III
IV
V

중심으로 동아시아의 지역통합을 접근하는 논의들이 정부와 정치권 및 학계에서 활발해지고 있다. 많은 사람들이 국가 간 공동체 형성의 장애 요인으로 민족주의를 상정해왔다. 그렇기 때문에 민족주의는 남북한 간의 통일을 이루고, 국가통합 이후에 통일한국이 사회통합을 이루는데 동력을 제공할 수 있다. 학자들과 전문가들은 민족주의의 의미와 지향점을 장기적 관점에서 설계하여, 민족주의가 통일과 아울러 동아시아 지역공동체의 국가 간 통합에 기여할 수 있도록 해야 하겠다.

민족주의가 통일의 동력이 되는 동시에, 통일은 남북한 간에 평화의 권리를 누리는 평화권을 보장한다는 것도 중요한 의미를 가진다. 평화는 인간과 생명에 대한 존중이자, 남북한 간의 무장 갈등을 끝내는 그 이상의 것으로서, 한민족과 세계가 조화로운 공존하게 하는 기본적 원리이다. 또한 평화는 앞서 서술한 자유, 평등, 복지, 정의 및 인류 간 연대의 원칙에 대한 뿌리 깊은 헌신이기도 하다. 유엔은 1984년 ‘인류의 평화에 대한 권리선언’을 채택한 바 있다.¹⁴⁸ 이 선언은 인류의 평화적 생존권이 모든 인권의 기초임을 강조하고 있다. ‘전쟁위협을 종식’, ‘국제관계에서의 무력 사용의 포기’, ‘평화적 수단’에 의한 국제분쟁의 해결’이 가장 기본적인 요구조건이란 것도 분명히 하고 있다. 나아가 유엔은 전쟁 없는 삶이야말로 나라들의 물질적 복지, 발전, 진보를 위하여 유엔이 선언한 권리와 기본적 인간 자유를 완전히 실현하기 위한 제1의 국제적 필수조건임을 밝혔다. 그리고 유엔은 핵시대에 있어서 지구상에 지속적인 평화를 수립하는 것이야말로 인류 문명의 보존과 인류의 생존을 위한 우선적인 조건을

¹⁴⁸-UN, "Declaration on the Right of Peoples to Peace," 유엔총회 결의 39/11, 1984.11.12.

대표하며, 인류의 평화적 삶을 유지하는 것이 각 국가의 신성한 의무임을 명시하고 있다. 정리하면, ‘평화적 생존은 모든 인권의 출발점’이다. 과거 한국전 당시 생명이 위협받는 전쟁상황 속에서 ‘인권’의 개념은 찾아볼 수 없었다. 남한과 북한을 아우르는 보편적 인권을 보장하기 위해서 평화를 항구화하기 위해 통일을 이룩해야 함은 자명하다.

나. 정치 이념

통일한국의 정치이념은 앞에서 검토한 6가지 정치적 가치 - 자유, 평등, 정의, 복지, 민족, 평화 - 를 수용하는 것이 필요하다. 이 가운데 자유·평등·복지는 개인 차원의 가치라 할 수 있다. 정의는 사회 차원의 가치, 민족과 평화는 국제 차원의 가치라 할 수 있다.

또한 통일한국의 정치이념은 현재적 추구가치이자 미래적 이상가치 의미를 동시에 내포할 수 있어야 한다. 통일 실현 이전이라도 우리 남한 사회가 현실정치에서 추구해야 할 지표가 되는 것이고, 통일 이후에는 통일한국 구성원들이 살고 싶어 하는 삶(good life)이 지향해야 할 가치가 되기 때문이다.

나아가 통일한국의 정치이념은 신과 인간과 환경의 3축과 건강한 관계를 이룰 수 있는 평화성을, 극단주의를 탈피하고 관용과 공존에 기초한 균형성을, 지속적인 자기 개혁과 비판을 겸허히 수용하는 개방성을 갖는 체계가 되어야 할 것이다.

이런 맥락에서 전술한 제 가치를 종합해보면, 통일한국의 정치이념으로 다음과 같이 3가지로 제시해볼 수 있겠다.

I

II

III

IV

V

(1) 성숙한 자유민주주의

자유민주주의는 고대부터 존재해온 민주주의 이념과 근대에 대두된 자유주의가 결합된 이념이라 할 수 있다. 민주주의는 어원에서 보듯이 ‘다수 지배’의 정치질서 형식을 의미한다. demos(인민, 다수)와 kratia(권력, 지배)의 합성어이며, 그 뜻은 ‘인민권력’, ‘다수지배’이다. 귀족주의적 인식이 팽배해 있던 고대에서는 민주주의에 대해 부정적이었으나, 평민이 재발견된 근대이후에서는 민주주의에 대해 긍정적이게 되었다. 자유주의는 인간이 태어날 때부터 가지는 천부의 자연권 개념과 함께 시작되었다. 처음에는 16세기 교권으로부터의 자유(freedom from the church)에서 시작되어, 17세기 국가로부터의 자유(freedom from the state: 자유권), 18~9세기 국가에의 자유(freedom to the state: 참정권), 20세기 국가에 의한 자유(freedom by the state: 복지권)로 발전하였다.¹⁴⁹

자유주의는 국가 권력이 함부로 침해할 수 없는 권리 개념의 발전과 인권보장에 기여하였고, 시민혁명을 통해 현실정치에 구현되면서 보다 자유롭고 민주적인 사회형성에 공헌하였다. 이같은 자유주의와 민주주의가 결합되어 나타난 자유민주주의는 인간개체의 자유를 전제로 하면서도 평등 사상, 국민주권 사상, 입헌주의적 대의제, 다수결 원리를 근본으로 하는 정치이념으로 발전하였다.

앤드류 헤이우드는 이러한 자유민주주의의 특징을 다음의 세 가지로 정리하였다. 1) 자유민주주의는 정치적 공직이 형식적 정치적 평등의 기초 위에서 이루어지는 정기적인 선거에서 성공을 통해 획득된다는 점에서 간접적·대의제적 민주주의 형태이다. 2) 자유민주주

149. 차기벽, 『민주주의 이념과 역사』 (서울: 한길사, 1980).

의는 경쟁과 선거에 의한 선택에 기초한다. 경쟁과 선거는 정치적 다원주의, 광범위한 경쟁, 갈등적인 사회철학과 경쟁적 정치운동과 정당을 통해 이루어진다. 3) 자유민주주의에서 국가와 시민사회 사이에는 명백한 차이가 있다. 이 차이는 자발적 집단과 이해관계의 존재, 시장 혹은 경제생활의 자본주의적 조직을 통해 유지된다.

자유민주주의는 다원주의적 민주주의(pluralist democracy)와 교환되어 사용된다. 다원주의(pluralism) 관점에서 로버트 달(Robert Dahl)은 정치적으로 특권화되고 경제적으로 강력한 사람이 평범한 시민보다 더 큰 권력을 행사하였지만, 어떤 지배적 혹은 영원한 엘리트가 정치과정을 지배할 수 없다고 결론지었다.¹⁵⁰ 그는 고대 그리스의 고전적 민주주의인 모든 시민에 의한 통치와는 다른 것으로서 다수의 통치를 의미하는 '다원민주주의(polyarchy)'라는 말을 만들었다.¹⁵¹ 다원주의적 민주주의의 핵심적 특징은 선거를 할 때, 정당과 자신의 견해를 자유롭게 접합하고자 하는 이익 혹은 압력단체가 지니고 있는 능력 사이의 경쟁이 정부와 피치자 사이를 연결하고, 이들 사이의 소통을 위한 통로를 만든다는 점이다.¹⁵²

그러나 현대 자유민주주의는 또 다른 다양한 관점에서 다음과 같은 문제점들을 노출하고 있다. 엘리트주의자(elitists)가 볼 때 (자유)민주주의는 단지 어리석은 기만에 불과하다. 왜냐하면 정치권력은 항상 특권적 소수에 의해 행사되기 때문이다. 예를 들면 가에타노 모스카(Gaetano Mosca)는 모든 사회에는 두 개의 계급—지배하는

¹⁵⁰-Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (Newhaven, CT: Yale University Press, 1961).

¹⁵¹-Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New-haven, CT: Yale University Press, 1971).

¹⁵²-Andrew Heywood, *Politics*, Ch. 4.

I
II
III
IV
V

계급과 지배당하는 계급—이 나타난다고 주장하였다. 그의 관점에서 볼 때, 지배를 위해 필요한 자원 혹은 속성은 항상 불평등하게 배분되며, 응집력 있는 소수는 의회민주주의에서조차 항상 대중을 조작하고 통제할 수 있다.¹⁵³ 고전적 엘리트주의자는 민주주의가 항상 하나의 신화였다는 점을 증명하고자 노력하였던 반면에, 현대엘리트주의자는 자유민주주의가 어느 정도로 민주주의적 이상을 결여하고 있는가를 부각시키고자 하는 경향이 있다. 라이트 밀즈(C. Wright Mills)에 따르면, ‘권력엘리트(power elite)’는 대기업(특히 군수산업과 관련된), 미국군부, 대통령을 둘러싸고 있는 정치집단으로 구성되는 삼두체제를 지녔다. 권력엘리트 모델은 미국에서 자유민주주의가 본질적으로 하나의 기만이라는 점을 시사한다.¹⁵⁴

신우파(the New Right)는 자유민주주의에 대해 ‘민주주의의 과부하(democratic overload)’에 초점을 두면서 비판하였다. ‘민주주의의 과부하’는 억제되지 않은 집단과 선거압력(electoral pressures)에 예속된 정치체제의 마비상태를 의미한다. 사무엘 브리탄(Samuel Brittan)의 관점에서 정부의 ‘과부하’는 또한 선거과정의 결과이며, 선거정치는 결국 자멸 과정이 된다. 이 과정에서 정치가는 유권자에 대해 점점 더 현실성 없는 약속을 제공함으로써 권력을 위한 경쟁을 하도록 고무된다. 브리탄에 따르면 제한받지 않은 민주주의의 경제적 결과(economic consequences of democracy)는 공적 차용과 기업을 파괴하고 성장을 저해하는 세금부담에 의해 적재되는 높은 수

¹⁵³-Gaetano Mosca, (trans. A. Livingstone) *The Ruling Class* (New York: McGraw-Hill, [1896] 1939).

¹⁵⁴-C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).

준의 인플레이션이다.¹⁵⁵ 데이비드 마콰드(David Marquand)에 의하면, “성인에게 민주주의는 아이에게 초콜릿과 같다. 요컨대 그것은 끝없이 유혹적이고, 적은 양을 복용할 경우에는 화를 부르는 것이다.”¹⁵⁶

맑스주의(Marxism)의 자유민주주의에 대한 비판은 민주주의와 자본주의, 즉 자유민주주의가 천명하는 정치적 평등과 자본주의경제가 필연적으로 창출하는 사회적 불평등 사이의 내적 긴장에 초점을 둔다. 그리하여 자유민주주의는 지배계급(ruling class)의 권력에 의해 조작되고 통제되는 ‘자본주의적’ 혹은 ‘부르주아적’ 민주주의로 간주된다. 그래서 경제권력의 배분을 반영하는 정치적 계급권력이 불평등하게 배분되는 한, 권력은 사회에서 넓고 균등하게 분산될 수 없다는 것이다. 하지만 현대 맑스주의자는 전통적 맑스주의처럼 자유주의의 선거민주주의(electoral democracy)를 기만으로 여기지 않으며, 이를 수용한다. 유럽공산주의자(Eurocommunists)는 혁명 이념을 포기하였고, 대신에 평화롭고 합법적이며 민주적인 ‘사회주의로 가는 길’을 채택하였다. 그럼에도 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)와 클라우스 오페(Claus Offe, 1984)와 같은 신맑스주의자(Neo-Marxists)는 자본주의적 민주주의의 모순과 내재적 불안정성에 주목하였다. 이 관점에서 볼 때, 한편으로는 민주주의 과정이 정부를 대중의 요구에 상응하도록 강요하며, 이것은 공공지출의 냉혹한 증대와 특히 경제생활과 사회생활에서 국가책임의 누진적 확장을 초래한다는 것이다.¹⁵⁷ 다른 한편으로 자본주의의 장기적 생존은

¹⁵⁵-Samuel Brittan, *The Economic Consequences of Democracy* (London: Temple Smith, 1977).

¹⁵⁶-David Marquand, *The Unprincipled Society* (London: Cape, 1988).

재정위기에 의해 위협받게 된다는 것이다. 이 재정위기 속에서 높은 세금은 기업가의 의욕을 저하시키고, 점점 증대하는 정부차용은 지속적으로 높은 인플레이션을 유발한다는 점이다. 민주주의 압력에 저항하도록 강요되거나 경제적 붕괴의 위험으로 강요된 자본주의적 민주주의는 점점 더 정당성을 유지하기 어렵다는 사실을 알게 된다.¹⁵⁸

게다가 통일한국에서는 현재 남한 사회가 겪고 있는 지역갈등을 포함한 남남갈등에다가 남북의 지역갈등도 더해질 뿐만 아니라 남한 시민들 간의 빈부격차와 남북한 시민 간의 경제력 차이에 의한 계급 갈등까지 야기될 것이기 때문에 훨씬 더 심각한 어려움에 처하게 될 것이다. 따라서 자유민주주의를 다양한 차원에서의 문제점을 보완하여 보다 성숙한 자유민주주의가 요청된다.

이를 위해 첫째, 자유민주주의는 참여민주주의(participation democracy)로 보완되어야 한다. 자유민주주의가 개인적 권리와 이해관계들을 보호하고자 하는 필요에 초점을 두었다면, 이에 대한 발전적 민주주의(developmental democracy)로서 참여민주주의는 공동체의 발전에 성숙한 시민의 자발적인 참여로 민주적 가치(democratic virtues)가 확장되는 것이다. 이 모델의 고전적 기원은 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)의 자유주의 개념으로부터 출발한다. 루소가 판단할 때, 민주주의는 궁극적으로 인간이 자유 혹은 '사람들이 자신을 명령하는 법에 대한 복종'이라는 의미에서 자율성을 획득할 수 있는 수단이다. 달리 표현하면, 시민은 단지 그

¹⁵⁷-Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State* (London: Hutchinson, 1984).

¹⁵⁸-Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon, 1973).

들이 직접적이며 계속적으로 그들 공동체 생활을 형성하는 일에 참여할 때 ‘자유롭다(free).’ 이것은 선거민주주의의 전통적인 관념을 넘어서는 이념이고, 직접민주주의의 이상을 지지한다. 주지하듯, 루소는 『사회계약론(The Social Contract)』에서 영국에서 사용된 선거운용에 대해 열렬하게 비판하였다.

“영국 국민은 자신을 자유롭다고 믿는다. 이것은 중대한 실수다. 영국 국민은 의회의 의원을 선출할 때만 자유로울 뿐이다. 의회의 구성원이 선출되자마자, 국민은 노예가 된다. … 자유를 누리는 짧은 순간에 영국 국민들이 자유를 사용하는 것을 보면, 그들이 자유를 상실하는 것도 당연하다.”¹⁵⁹

루소의 공헌에 의해 현대적 이념으로 발전된 참여민주주의(participatory democracy)는 ‘참여사회(participatory society)’와 같은 미덕을 찬양한다. 이 참여사회는 각각의 모든 시민이 자신의 삶을 형성하는 결정에 참여함으로써 자기발전을 획득할 수 있는 사회이다. 이 목표는 개방, 책임 그리고 사회의 모든 중요한 제도 내에서 분권화(decentralization) 즉 가족, 노동현장, 지역공동체 및 정당, 이익집단과 입법단체와 같은 ‘정치적’ 제도(‘political’ institutions) 내에서 분권화의 증진을 통해서만 달성될 수 있다. 아울러 참여민주주의의 핵심은 ‘풀뿌리 민주주의(grass-roots democracy)’에 대한 이

¹⁵⁹ Jean-Jacques Rousseau, (trans. G.D.H. Cole) *The Social Contract* (London: Dent, [1762] 1913). 아울러 루소가 제시한 모델에서 새로운 점은 자유가 궁극적으로 일반의지(general will)에 대한 복종을 의미한다는 점이다. 일반의지는 집단의 진정한 이익을 의미하며, 공공선과 동등한 개념이다. 이는 각 개인이 사심 없이 행동한다는 가정 하에서 이루어지는 모든 사람의 의지이다.

I
II
III
IV
V

념이다. 즉, 이 이념은 정치권력이 가능한 한 가장 낮은 수준에서 행사되어야 한다는 믿음이다.

둘째, 자유민주주의는 협의민주주의(deliberative democracy)로 보완되어야 한다. 협의민주주의는 사회질서의 설립이 “합리적 선택의 우연적 만남”을 통해서 이뤄지는 것이 아니라, 시민사회에서 의사소통을 통한 동의에 의해서만 이뤄진다고 본다. 따라서 의사소통이 성을 발현시키고, 담화윤리(discourse ethics)에 따라 양심적으로 보편적 도덕을 추구하면서 모든 사람들의 이익을 조화시키는 민주주의가 협의민주주의다. 이는 하버마스의 의사소통행위론에 기초하고 있다.¹⁶⁰ 하버마스는 진리를 주어진 것이 아니라, 합의해 가는 과정으로 파악한다. 달리 말하면, 협의민주주의는 시민들의 이성적인 성찰과 판단에 기초하여 공적 문제에 대한 해결책을 토의·토론·심의하는 정치체제이다. 시민들의 선호가 고정되어 있는 것으로 간주하고, 민주적 과정을 통해 집단적 선호를 선택하는 선호집합적 민주주의와 달리, 시민들의 선호가 고정되어 있지 않고 항상 대화·토의·토론·심의를 통해 변할 수 있다고 가정하며, 상호 발견·설득·교정의 과정을 통해 공공의사 또는 집단적 의사를 형성해 나가는 과정으로 본다.¹⁶¹

또한 협의민주주의는 대의제 민주주의의 한계인 정치체제와 시민사회의 분리를 극복하는 대안이 된다. 분화·전문화된 정치사회가 ‘정치’를 배타적으로 점유함으로써 민주주의의 실질적 의미를 파괴하고

160. 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas) 저, 한상진 외 역, 『사실성과 타당성』 (서울: 나남, 2000), p. 535, 오현철, “통일이념 구성을 위한 정치사상적 접근,” 『통일정책연구』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 220에서 재인용.

161. 임희백, “민주주의와 권위구조,” 조대협·박길성 외, 『한국사회 어디로 가나?』 (서울: 굿인포메이션, 2005), p. 120; Lynn M. Sanders, “Against Deliberation,” *Political Theory*, Vol. 25, No. 3 (1997), 주봉호, “통일한국의 정치이념 구상,” 『한국동북아논총』, 제44집, 2007, pp. 210~211에서 재인용.

있다. 이를 극복할 수 있는 길은 시민사회를 가꾸고 사회운동을 활성화하여, 시민사회의 정치를 통해 형해화한 대의제민주주의의 한계를 넘어서는 것이다. “국회나 법원의 담화도 중요하지만 민주주의를 위해서는 시민사회의 공론장이 더욱 중요하다”고 하버마스는 주장했다.¹⁶²

셋째, 통일한국은 지방자치제도를 발전적으로 수용해야 한다. 지방자치제도는 진일보한 민주주의제도라 할 수 있다. 중앙에 집중된 권력을 분산시키고 지역주민에 의해 그 지역문제가 논의 결정될 수 있는 참여민주주의의 초보적 형태인 지방자치제도는 해방이후 오랜 기간 권력의 중앙 집중화가 이뤄져왔던 남·북한 모두에게 진정한 자치를 체험할 수 있는 소중한 민주제도가 될 수 있다. 이 같은 정치적 민주화는 나아가 경제적 민주화와 사회적 민주화로도 연결·발전되어야 한다.

(2) 개방적 공동체주의

그동안 남한은 개체주의에 기초한 자본주의적 자유민주주의체제를 발전시켜왔고, 북한은 집체주의에 근거한 사회주의적 독재공산주의체제를 구축해왔다. 통일한국은 ‘공동체 없는 개인’만을 강조하는 우편향 극단적 개체주의를 극복해야 할 뿐만 아니라, ‘개인의 희생에 기초한 집단’만 강조하는 좌편향 극단적인 집체주의의 극단성을 극복할 수 있어야 한다. 그리고 개인과 집단이 함께 조화로운 관계를 유지하는 공동체가 통일한국에서는 이룩될 수 있어야 한다.

공동체주의(Communitarianism)는 근대 자유주의 또는 개인주의

¹⁶² 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas) 저, 한상진 외 역, 앞의 글, p. 557.

적 사상의 한계에 대한 이론적·정치적 비판에서 대두되었다. 1980년대 미국학계를 중심으로 한 ‘자유주의-공동체 논쟁’과정에서 시작되었다. 이들은 자유민주주의의 위기원인을 개인주의에 의한 공동체 가치 파괴와 공공생활 약화로 진단하고, 공공선(a public good)·사회적 관행과 전통·집단적 애착·품격·연대·사회적 책임 등에 주요한 관심을 보였다. 특히 공민적 덕목(civic virtue)을 강조하면서, 공공선 아래서 동거동락하는 공동생활의 장으로써 세속적 이익과 더불어 역사와 전통을 중시한다. 또한 공적 영역에의 참여를 강조하면서, 개인과 공동체를 연결시켜주는 근본적 유대라는 관점을 중시한다.

이 같은 공동체주의는 민족주의의 맹목성과 자유주의의 개인주의를 극복하고, 사회 속에서 합리적 연대성을 구성할 수 있는 가능성을 보여줌으로써 통일한국의 정치이념을 구성하는 과정에서 핵심적 이념이 될 수 있음을 보여준다. 물론 공동체주의 또한 맹목적으로 강조될 경우, 전체주의나 국수주의와는 또 다른 집단주의에 빠질 위험이 있다. 그리고 전통과 과거에 지나치게 집착하여 사회비판 기능이 취약해지며, 보수적이거나 상대주의의 함정에 빠지게 될 가능성도 배제할 수 없다.¹⁶³

그러나 공동체주의 이론을 통일한국 실정에 맞게 발전시킨다면, 민족주의와 자유주의 단점을 극복할 수 있을 것이다. 특히 지난 60년 동안 남북한이 자본주의 對 사회주의, 민주주의 對 전체주의, 개인주의 對 집단주의, 자유주의 對 평등주의로 대립하여 각각 자기 체제를 발전시킴으로써 민족의 이질화가 심각하게 초래되었기 때문에, 통일 과정에서 바람직한 정치이념 통합은 포괄적인 새로운 세계관에 입각

¹⁶³- 이범웅, “공동체주의의 통합적 기능: 복합체계의 균형,” 『21세기 한국의 국가 정책과 체계론적 사고』 (한국체계과학회, 1997), p. 39.

해야 하며, 그 대안이 바로 좌로나 우로나 치우치지 않은 공동체주의가 될 수 있기 때문이다. 더욱이 한반도에 진행된 역사적인 현실 상황에 부합하면서도, 통일한국 구성원들의 인간적 존엄성을 보장할 수 있어야 하고, 나아가 국제사회의 평화와 발전에도 기여할 수 있어야 하기 때문이다.

이 같은 공동체주의는 IMF 외환위기 이후 남한 사회에 만연한 신자유주의적 개인주의로 인한 통일에 대한 부정적 생각과 신세대들의 부정적 통일관을 불식시킬 수 있을 뿐만 아니라 무비판적인 감상적 민족주의에 기초한 통일지상주의도 넘어서는 길이 될 수 있다. 따라서 개인주의적 무관심과 민족주의적 억압 모두를 극복하며, 다양한 문화적 관점을 수용하는 동시에 이웃의 불행에 대해서도 배려하는 마음에 기초한 사회통합에 기여하는 길로 통일한국의 구성원들을 인도할 것이다. 공동체주의는 정서적 공감대와 더불어 이성적 연대감을 통일한국 국민들에게 제공할 수 있다.

한 가지 유념할 사안이 있다. 통일은 새로운 정치공동체를 만드는 과정이다. 하버마스는 독일통일 과정에서 통일에 대한 공론장이 없었음을 비판한다. 이 공론장에서 구동독 주민들이 자신들의 문제를 공개적으로 토론할 수 있어야 한다는 것이다. 공동체주의는 배타적 공동체주의로 전락할 수 있는 내재적 약점을 의사소통행위에 기초한 협의민주주의에 의해서 극복해야 한다.

(3) 평화 민족주의

민족주의는 한 민족이 자기 민족을 다른 민족과 분리하고 구분하여 민족의 독립, 통일· 발전을 지향하는 사상 또는 운동이다. 민족주의는 자유주의, 보수주의, 사회주의, 권위주의, 전체주의, 공산주의

I

II

III

IV

V

등과 두루 결부되어 왔다. 따라서 민족주의 유형도 자유 민족주의, 보수 민족주의, 팽창 민족주의(제국주의), 반식민 민족주의 등 다양하다.¹⁶⁴

또한 민족주의(nationalism)는 역사와 문화를 공유하는 민족이라는 관념을 토대로 한다. 다시 말해 민족은 역사적 구성물로서 한 사회의 구성원들은 ‘민족화’과정을 거쳐야하는 ‘민족(nation)’으로 등장한다.

따라서 통일 민족국가 건설은 민족통일을 이룩하는 동시에 ‘새로운 나라’를 형성하는 일이 된다. 우리에게 있어 통일 민족국가 건설은 ‘재통일(Reunification)’이 아니라 ‘새통일(New Unification)’이 된다. 19세기 우리는 모든 민족의 과제였던 근대민족국가 건설을 자율적으로 진행하던 과정에서 일본제국주의에 의해 강제적으로 중단되고, 식민지로 전락하였던 역사적 경험 때문이다. 그 결과 우리에게 근대 민족국가 전통이 부재하게 되었다. 조선왕조에서 대한제국으로 전환하면서 근대화 길을 걷다가, 일본제국주의에 의해 좌절되고 말았다. 또한 제2차 세계대전 종결로 국권회복의 해방을 타율적으로 맞았으나, 민족 분단의 나락으로 또다시 전락하고 말았다. 그러므로 우리 민족의 통일은 과거 회복이 아니라 새로운 국가를 형성하는 일이 된다.

새로운 나라인 통일 민족국가 건설과정이 민족주의에 기초해야 하나, 우리가 극복해야 할 민족주의들이 있다. 첫째, 침략적 제국주의로 변질된 배타적 민족주의다. 이는 서구 국가들이 근대화 과정에서 밟았던 길로, 배타적 주권을 강조하면서, 사회진화론에 기초해서 문명국이 야만국을 계몽시켜야 한다는 논리로 무장한 후, 제3세계 식민

¹⁶⁴- 노태구, 『민족주의와 국제정치』 (서울: 백산서당, 2002), pp. 34~51.

지를 건설해 나갔던 서구 국가주의적 민족주의이다. 둘째, 저항적 민족주의로 극단화된 민족주의다. 이는 아시아·아프리카·라틴 아메리카의 국가들이 서구 제국주의에 대항해서 국권을 회복하기 위해 취했던 민족주의 노선이다. 이 노선은 자국의 국권회복을 위해서는 순기능적이나, 세계 열방과 더불어 국가발전을 이루는 일을 정당화하기에는 다소 부족한 민족주의이다. 셋째, 낭만적 민족주의이다. 남북한이 한민족이기 때문에 마땅히 통일을 이뤄야 한다는 논리가 이 민족주의에 기초한다. 물론 이 논리는 통일의 정당성을 제시하는 데 큰 강점을 가진다. 그러나 현실 세계에서는 통일과정에서 ‘정서적 통합’뿐만 아니라 ‘이익의 통합’과 ‘제도의 통합’도 이룰 수 있어야 한다. 그렇지 못하면 다시 분열할 수 있기 때문이다. 배타적 민족주의를 극복하기 위해서는 열린 민족주의를 지향해야 하며, 저항적 민족주의를 극복하기 위해서는 건설적 민족주의가 되어야 할 것이고, 낭만적 민족주의를 넘어서기 위해서는 현실적 민족주의가 되어야 한다.

21세기 통일한국의 정치이념으로 제시된 평화 민족주의가 바로 열린 민족주의이며, 건설적 민족주의이며, 현실적 민족주의이다. 통일한국은 바로 향후 국제질서 창출과정에서 국가들 간에 갈등이 발생할 경우, 이를 합리적으로 조정할 수 있는 역할을 감당하기 위해 평화민족주의 가치 하에 적극 노력할 것이다. 평화 민족주의란 바로 세계평화와 인류 복지향상에 기여하는 국제주의적 민족주의를 의미한다.

따라서 통일한국의 3번째 정치이념인 평화 민족주의는 19세기 우리 민족의 과제였던 미완의 ‘근대적 민족국가’ 건설을 완성하는 초석이자, 21세기 우리 민족과 세계 열방의 발전 방향을 선도하는 전초가 되는 것이다. 우리가 지향하는 평화민족주의는 배타적·독점적 민족

I
II
III
IV
V

이익을 초월한 보편적 범민족의 이익을 중시하는 동시에 평화를 추구하는 이념이다. 우리는 5000년 고난의 민족사와 특히 근대 100년 국권상실과 민족분단을 통해 오늘 전지구 곳곳에서 지금도 진행되고 있는 식민지 저발전 굴레와 전쟁과 사회해체 현상과 불안정한 가정과 개인 등이 모든 고통을 먼저 경험하고, 극복해 오고 있다. 제2차 세계대전 이후 태동된 신생국가 중 유일하게 대한민국만이 산업화와 민주화를 동시에 성공적으로 수행하였다. 이 같은 우리의 경험을 통일한국을 이루는 과정에서 더욱 더 발전시켜야 할 것이며, 나아가 이 소중한 경험을 전 세계에 나눠줄 수 있어야 한다. 이것이 바로 평화민족주의의 통일한국이 감당해야 할 시대적 소명이다.

또한 한반도 분단과정에 연관되어 있는 미·일·중·러 주변 4국과의 관계설정도 평화민족주의에 기초해서 평화롭게 만들어야 하며, 이 관계는 통일 이후에도 지속되어야 한다. 특히 유념해야 할 일은 한반도 휴전선은 남·북한의 민족적 분단선이자, 21세기 패권국가인 미국과 도전국가인 중국의 패권 대결선이고, 대륙세력인 중국·러시아와 해양세력인 미국·일본의 지정학적 대치선이라는 점이다. 따라서 평화 민족주의 아니고는 한민족의 통일을 이뤄낼 수 없고, 통일을 억지로 이뤄낸다 하더라도 평화로운 통합과정을 기대하기 어렵고, 무엇보다도 동아시아 평화를 이루는데 일조하기가 어렵게 되기 때문이다.

IV. 통일한국의 정치체제

1. 국가체제의 차원: 단일국가 對 복합국가

가. 남북한 체제 제안과 해외 사례: 연합제 對 연방제

남·북한은 2000년 6월 남북정상회담을 통하여 국가연합의 성격을 띤 ‘남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안’이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 합의하였다. 남·북한의 현행 통일방안은 궁극적인 통일경로에서 중요한 차이를 보이고 있으나, 완전한 통일에 앞서 복합국가체제에 의한 과도체제를 거치는 것이 바람직하다는 점에 인식을 공유하게 된 것이다.

그러나 여기서 제기되는 중요한 난관은 이와 같은 통일과정 관리상의 절차적 중요성에 대한 공유된 인식에도 불구하고, 남·북한 쌍방이 ‘남북연합’이나 ‘낮은 단계의 연방제’와 같은 복합국가체제를 역사상 한 번도 경험하지 못했기 때문에, 그리고 더욱 심각한 것은 통일방안 그 자체에 대한 오랜 불신과 오해의 누적으로 인하여 그 실현과 운영방향에 대한 협의를 진지하게 추진해 나갈 준비가 피차 간에 전혀 마련되어 있지 않다는 점이다.

이러한 문제를 극복하기 위해서는 무엇보다 먼저 남북연합이나 낮은 단계의 연방제에서 이론적 모형에 해당하는 국가연합이나 연방국가와 같은 복합국가체제에 대한 체계적 이해가 선행될 필요가 있다. 이와 동시에 그러한 복합국가체제를 실제로 체험한 역사적 사례에 대한 체계적 연구를 통해 보다 적실성 있는 대안을 마련해서 앞으로의 필요에 대비해야 한다. 그렇게 함으로써 ‘흡수통일’이나 또는 ‘낮은 단계의 연방제·고려연방제’에 대한 불필요한 오해와 불신을 극복하고, 나아가 남·북한 쌍방이 모색하는 통일대화를 성과 있게 추진

I

II

III

IV

V

해야 할 것이다.

통일한국의 국가형태로서 상정될 수 있는 복합국가체제의 역사적 준거모형은 독일, 미국, 캐나다 등의 연방국가 체제모형이다. 이들은 통일을 위한 과도체제 하에서의 통합성과와 내용 여하에 따라서 실제적 채택 가능성이 선별될 수 있는 체제모형에 해당한다. 독일과 캐나다의 경우는 다원적 이질성을 포괄하기 위한 정치적 필요에서 지방분권에 특히 역점을 두고 있는 사례에 해당하고, 이에 비하여 미국은 중앙정부의 비중이 상대적으로 강력한 사례에 해당한다. 분권적 연방주의는 그 지역 주민들의 직접적 참여에 의한 직접적·협의적 민주주의를 대체로 지향하는 경향이 있지만, 미국의 민주주의는 대의제를 골간으로 하는 간접적·다수결 민주주의가 대체로 우세하다. 그런데 캐나다 경우는 제도적으로 후자의 예에 해당하면서도 대내 정치적 특수성 때문에 이른바 ‘협조집행연방주의’라는 보조적 경로를 원용하는 특수한 사례에 해당한다. 통일한국의 국가형태를 결정하는 데 있어서는 이와 같은 특징적 성향을 고려해서 체제모형을 선별해야 할 것이다.

첫째, 독일의 연방제모형: 연방을 구성하는 지방정부의 자율성을 특별히 존중하는 개방적·지방분권적 성격을 강하게 지니고 있는 연방제이다. 이러한 연방운영원리는 <독일연합>(1815-1848)·<북독일연합>(1867-1871) 등의 국가연합 단계를 거쳐 연방국가로 발전해온 역사적 전통의 소산이다. 독일의 기본법에 명시된 연방정부·지방정부의 권한과 관할사항에 대한 규정은 독일에서 연방주의적 사회구성이 중앙정부로부터 아래로 이양된 형태가 아니라, 그 구성단계에서부터 지방정부가 중앙정부와 동등한 지위와 권한을 가진다는 것이 중요한 특징이다(독일의 기본법 제30조: 국가적 권능의 행사와

국가적 과제의 수행은 근본적으로 지방정부에 귀속됨을 밝히고 있다. 이와 같은 지방분권적 권력구조는 <독일연합>(1815) 이래의 오랜 연방주의 전통에서 확립된 준칙이다.

둘째, 미국의 연방제모형: 영국과 독립전쟁을 수행하던 당초부터 ‘12개주 연맹체’라는 연방주의적 틀 속에서 복합국가체제를 건설한 미국은 다민족국가로서 중앙정부 비중이 상대적으로 강력한 연방주의적 전통을 가진다.

셋째, 캐나다의 연방제모형: 캐나다의 연방국가체제는 건국부터 현재까지 연방제를 매개로 하나의 통합국가체제 하에서 두 개의 언어·문화지역이 공존할 수 있는 전제조건을 모색하면서 국가를 운영해 오고 있는 특이한 복합국가체제이다. 통합국가에게 요구되는 일상적 기능, 즉 국방·치안·조세 등의 ‘기본적 역할’뿐 아니라 연방제 구성단위 사이의 근본적 차이, 즉 인종·민족·언어·문화·종교 등의 차이를 극복하는 ‘부수적 역할’을 동시에 수행해야 하는 특이한 사례에 해당한다. 이런 특이성은 1867년 캐나다연방이 수립되기까지 100여 년간 영국계·프랑스계 식민지인들 간에 갈등의 심화·완화의 반복으로 점철된 우여곡절 속에서 형성된데 기인한다.

참고적으로 ‘협조집행연방주의(cooperative executive federalism)’도 있다. 중앙과 지역·지방 간의 주요 정책결정이 각 정부 단계의 의회를 통한 심의보다 각 정부 단계의 행정부를 통한 조정에 의해 이루어지는 권력분산형태를 지칭한다. 캐나다에서는 지역정부의 문제를 다루는 연방 상원의 역할이 실효성 있게 수행되기 어렵기 때문에, 의회 중심으로 연방주의를 실현하는 이른바 ‘입법연합(legislative union)’ 대신에 각 정부 단계의 행정부처 간 정책공조를 도모한다.

국제적 존재양식으로서 중립화연방 모델도 있다. 스위스(1815)·

I
II
III
IV
V

오스트리아(1955) 등의 중립화사례와 같이 국제분쟁의 외중에 있거나 또는 그런 소지를 안고 있는 지역을 국제적 경쟁대상에서 제도적으로 격리시키는 특수한 국제적 존재양식으로서, 만성적인 국제분쟁에 시달림을 받고 있는 약소국에게 대체로 적합성이 있는 국제적 세력관리방안이다. 중립화는 중립화될 국가의 자체중립화(연립정부 형태의 대내적 정치통합) 조치와 경쟁적 외부세력들의 이에 대한 집단적 승인 또는 보장조치로 성립되는 것이 통례이다.

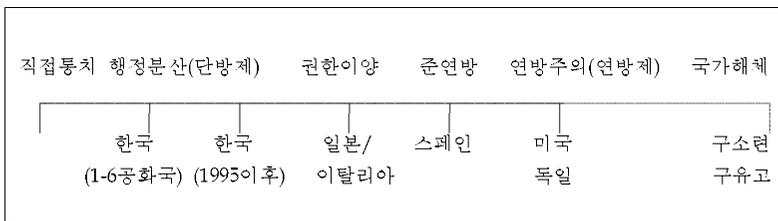
나. 단방제 對 연방제

단방제의 정치체제를 가지고 있는 남한이 북한을 흡수통일하고 북한 내에서도 한국의 정치체제와 정치문화를 그대로 수용하게 된다면, 통일한국의 정치체제도 지금의 한국과 같은 단방제를 유지할 것이다. 남한은 80년대 이후 빠른 속도로 민주화(democratization)를 이뤘으나 민주주의의 질(quality)을 고려하면 남한의 민주주의는 개선의 여지가 많기 때문에, 현재와 같은 단방제를 통일한국에서도 그대로 수용하기에는 무리가 따른다. 또한 남한 내에서도 영남과 호남, 중앙(서울)과 지방, 서울 강남과 강북, 도시와 농촌 간의 지역갈등과 아울러 90년대 말 외환위기와 탈산업화와 산업의 구조조정 등의 경제변동에 의해 심화된 빈부격차와 실업난, 고용 불안정 등으로부터 야기된 계급갈등이 당면과제로 떠올랐다. 따라서 통일 이후에는 남한과 북한 사이에서 더 크고 치유하기 어려운 지역갈등이 예고된다. 게다가 남한과 북한의 비대칭적인 경제력 격차를 감안할 때, 남북 갈등은 계급갈등으로 변질될 가능성이 크다. 따라서 통일한국에서는 연방제 하에서 남한과 북한을 하나의 국가로 만들 필요가 있다. 칼

도이치의 안보공동체(security community) 모델에서처럼 융합(amalgamation)시킬 수 있는 제도적 설계(institutional design)가 필요하다.

단방제와 연방제는 집권과 분권의 정도를 구분 짓는 주요한 요소 중의 하나이다. 국가별로 역사적 발전과정, 정치발전 단계, 정치문화적 특성, 사회경제적 수준 등이 모두 다르기 때문에 권력집중의 정도도 국가마다 다르다(<그림 IV-1> 참조).¹⁶⁵

●그림 IV-1 권력집중: 집권-분권과 단방제-연방제 구분



이 <그림 IV-1>에 제시된 바와 같이 분권(권력분산)의 정도가 직접통치, 행정분산(단방제에 준함), 권한이양, 준연방, 연방제로 갈수록 더욱 증가한다. 직접통치(direct rule)는 고도로 집권화된 중앙정부가 국민과 직접 상대하면서 공적 업무를 수행하는 것을 의미한

¹⁶⁵ 성경룡, 『국민국가개혁론: 연방주의와 지방주의의 논리』 (춘천: 한림대출판부, 1996), 제9장; 성경룡, “분권형 통일국가 모델의 탐색: 연방주의의 논리.” 숭실대학교 사회과학연구원, 연구과제: 『통일한국의 정치·사회적 기반조성을 위한 기초연구』 중 제4 세부과제, 1997. R. A. W. Rhodes, “Intergovernmental Relations: Unitary System.” M. Hawkesworth and M. Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol. 1 (London: Routledge, 1992). 아래 <그림 IV-1>은 위의 글 성경룡(1997)을 일부 수정한 것이다.

다. 행정분산(deconcentration)은 확고한 중앙통제가 유지되는 범위 내에서 행정업무가 부분적으로 지방행정 기구에 분산되는 것을 뜻한다. 이 경우 지방행정 책임자는 모두 중앙으로부터 임명되고, 행정과정은 중앙정부에 의해 체계적으로 감독되고 조정된다. 권한이양(devolution)은 중앙정부로부터 지방정부로 행정업무가 이관된다는 측면에서는 행정분산의 경우와 동일하나, 지방행정 책임자가 주민선거에 의해 선출되고 또 지방정부가 중앙정부로부터 위임받은 범위 내에서 상당한 정도의 자치권을 행사할 수 있다는 점에서 행정분산과 구별된다. 중요한 점은 이 경우에도 지방정부는 중앙정부의 법령과 감독에 의해 구조적으로 제약을 받는다는 것이다. 1975년 이후 민주화와 함께 진행된 스페인의 분권화 과정은 준연방제(quasi-federation)라는 독특한 분권형 국가구조를 발전시켰다. 스페인에는 바스크, 카탈로니아, 안다루시아 등 분리독립을 강력히 추구하는 다수의 소수 민족집단이 존재하고 있기 때문에 한편으로 국가의 통일성을 강조하는 단일체제(unitary system)를 수립하면서 다른 한편으로 17개 지역정부에게 연방제에 상응하는 자율성과 자치권을 부여한 것이다. 마지막으로 분권화가 극단적으로 진행되면 기존 국가의 부정, 즉 국가의 해체가 초래된다. 이러한 상황은 구소련, 구유고, 구체코슬로바키아 등에서 실제로 발생했다. 이들 국가들이 형식적으로는 모두 연방주의를 표방하고 있었으나, 연방주의의 외양(federal facade) 속에서 내면적으로는 다수 민족에 의한 소수 민족 지배와 공산당에 의한 독재를 자행했기 때문에 체제변동 과정에서 쉽게 다수의 국가로 분열되었다.

이 점을 고려하면, 연방제는 아래로부터의 동의 없이 위로부터 강요될 수 없으며, 따라서 자유와 민주주의가 보장된 구조 하에서 구성

단위들 사이의 자발적인 동의에 의해서만 수립되고 안정적으로 유지될 수 있는 체제이다.¹⁶⁶ 연방제는 자유가 보장된 조건 하에서만 작동할 수 있으며, 그렇지 않으면 연방제로 명명되는 모든 체제는 실질적으로 식민주의에 불과하게 된다. 따라서 자유와 민주주의는 연방주의의 기초조건이다.¹⁶⁷ 민주주의와 연방주의 사이에는 구조적으로 강한 친화성이 있다. 다시 말해 민주주의를 시행하면서 지방정부의 자치권을 제약하고 중앙집권적 통치를 실시하는 것은 이념적으로 모순이다. 민주주의의 기본 이념은 주권재민과 자치(self-government)에 있으므로, 권력을 국민들의 생활현장으로 가능한 한 많이 분권화해 나가고 더 많은 참여기회를 국민들에게 부여하는 것이 민주주의 정신에 더 잘 부합한다. 이런 점에서 연방주의는 통일한국에서 민주주의를 심화시키는 가장 좋은 분권형 국가형태이다.¹⁶⁸

한편 아렌드 레이프하트(Arend Lijphart)는 민주주의에는 다수결 민주주의(majoritarian democracy)와 합의제 민주주의(consensual democracy)라는 두 가지 모델이 있다고 하면서 단방제의 다수결 민주주의보다는 연방제의 합의제 민주주의가 더 민주적(more democratic)일 뿐만 아니라, 더 자애롭고 더 온화한(kinder and gentler) 민주주의라고 규정하였다. 민주주의의 다수결주의 모델은 배타적(exclusive)이고 경쟁적(competitive)이며, 당사자 간에 적대적(adversarial)인

¹⁶⁶ R. Simeon and K. Swinton, "Introduction: Rethinking Federalism in a Changing World," K. Knop et. al. (eds.), *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World* (Vancouver: UBC Press, 1995), p. 6.

¹⁶⁷ S. L. Schechter, "Beyond the Nation-State: Federalism in the Post-Modern Era," Working Paper, Center for the Study of Federalism (Temple Univ., 1991), p. 9.

¹⁶⁸ 성경룡, "분권형 통일국가 모델의 탐색: 연방주의의 논리."

I
II
III
IV
V

반면, 합의제 모델은 포괄성(inclusiveness), 협상(bargaining), 타협(compromise)으로 특징짓는다. 이러한 이유로 합의제 민주주의는 또한 “협상 민주주의(negotiation democracy)”로 불린다.¹⁶⁹

민주적 제도와 규칙과 관련하여 다수결주의와 합의제 원칙에서 10가지 차이가 나타난다. 첫 번째 차원그룹은 행정권의 다섯 가지 특징으로서, 행정부-정당 차원(executives-parties dimension)이다. 두 번째 차원그룹은 연방제(federalism)와 단방제(unitary) 정부 간의 대조와 관련되며, 연방제-단방제 차원(federal-unitary dimension)으로 지칭된다.

행정부-정당 차원의 다섯 가지 차이는 다음과 같으며, 전자가 다수결 민주주의(행정부 우위), 후자가 합의제 민주주의(행정부-정당 권력 균형)의 전형이 된다. 1) 단일정당의 다수제 내각에서 행정권의 집중 對 광범한 다수정당 간 연합(multiparty coalitions)에서 행정권의 공유, 2) 행정부가 우월한 행정-입법 관계 對 행정부-입법부 간의 권력균형(balance of power), 3) 양당제 對 다당제, 4) 다수결주의와 비(非)비례대표(disproportional) 선거제도 對 비례대표제(proportional representation), 5) 집단 사이에서 누구나 참가할 수 있는 경쟁(free-for-all competition)과 다원주의 이익집단(pluralist interest group) 체계 對 타협(compromise)과 당파 간 협조(concertation)를 목표로 하는, 조절된(coordinated) “조합주의적(corporatist)” 이익집단체계.

다른 한편으로 연방제-단방제 차원의 다섯 가지 차이는 아래와 같으며 전자가 다수결 민주주의(단방제), 후자가 합의제 민주주의(연방제)의

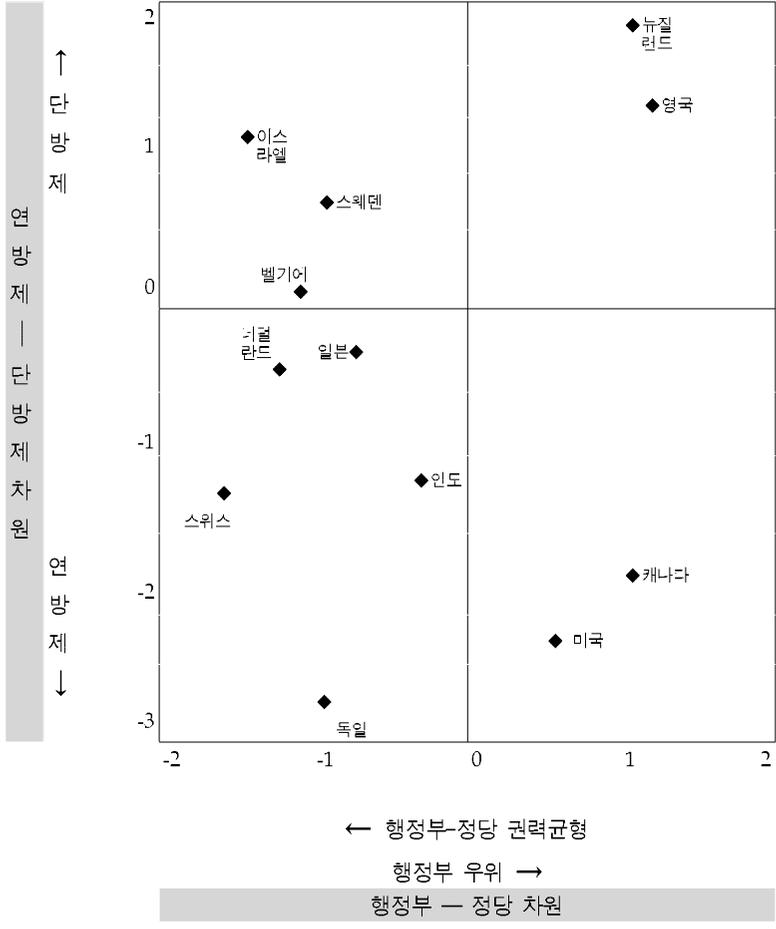
¹⁶⁹-Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1999) Ch. 1.

전형이다. 1) 단방제의 중앙집권화된(centralized) 정부 對 연방제의 분권화된(decentralized) 정부, 2) 단원제 입법부(unicameral legislature)에서 입법권의 집중 對 상원과 하원이 동등한 권력을 가지지만 다르게 구성된 의회에서 입법권의 분리, 3) 단순다수(simple majorities)에 의해 개정될 수 있는 유연한 헌법(flexible constitutions) 對 오로지 압도적 다수(extraordinary majorities)에 의해 변화될 수 있는 완고한 헌법(rigid constitutions), 4) 입법부가 입법(legislation)에서 헌법(constitutionality)상 최종적 권위(final word)를 가지는 체계 對 법이 대법원 또는 헌법재판소(supreme or constitutional courts)에 의해 헌법상 사법심사(judicial review)에 의해 종속되는 체계, 5) 행정부에 종속적인 중앙은행 對 독립적인 중앙은행.

I
II
III
IV
V

그림 IV-2

민주주의에서 두 차원의 개념적 지도
(Two-Dimensional Conceptual Map of Democracy)



자료: Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1999), p. 248.

<그림 IV-2>에서 수평축은 행정부-정당 차원을 표현하고, 수직축은 연방제-단방제 차원을 표현한다. 높은 값은 다수결주의를 가리

키고 낮은 값은 합의제를 의미한다. 2차원 지도는 합의제와 다수결주의 특징의 조합 원형(prototype)에서 각 국가들이 어떤 지점에 위치해 있는지를 나타낸다.

레이프하트(Arend Lijphart)의 모델은 민주주의의 질(quality of democracy)에 대해 시사하는 바가 크다. 단방제적 특징을 내포하고 있는 다수결 민주주의가 통치(governing)에는 더 우월하지만 연방제적 특징을 포함하는 합의제 민주주의가 대표성(representing)에는 더 뛰어나다. 합의제 민주주의는 특히 소수 집단과 소수의 이익을 대표하는 데에, 모든 사람을 더 정확하게 대표하는 데에, 국민을 대표하고 그들의 이익을 더 포괄적으로 대표하는 데에 더 낫다. 따라서 합의제 민주주의는 “더 자애롭고 더 온화한” 경향이 있다. 나아가 레이프하트는 장기간에 걸친 교차국가(cross-national) 분석을 통해 합의제 민주주의는 복지국가(welfare states)를 지향하며, 합의제 민주주의와 민주주의 질(quality) 간의 상관관계도 강하다고 밝혔다. 이 연구에 의하면, 합의제 민주주의는 더 평등지향적(egalitarian)이다. 정치적 평등은 민주주의의 기본 목표이며, 정치적 평등 정도는 민주주의 질에 중요한 지표이다. 정치적 평등은 경제적 불평등이 존재하지 않을 때 더 지속성을 가진다. 합의제 민주주의는 선거참여를 높여 민주주의의 질을 높인다.¹⁷⁰

권력집중-권력분산 모델과 다수결 민주주의-합의제 민주주의 모델을 통해 볼 때 단방제보다는 연방제가 민주주의의 질을 더 높이는 것으로 평가된다. 통일한국은 북한 인민들이 민주적 가치와 민주주의 제도를 수용하도록 설득해야 할 것이다. 그런데 일방주의적이고

¹⁷⁰- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, pp. 284~286.

I
II
III
IV
V

경쟁적인 권력집중 모델과 다수결 민주주의 모델에서는 북한 인민의 상대적 박탈감을 키우고 남북한 간의 지역갈등과 계급의식을 조장할 것이다. 그러나 상대방에 대한 배려와 관용을 내포하고 있고 합의와 협상을 통해 동의를 극대화할 수 있는 권력분산 모델과 합의제 민주주의 모델은 남북한 간의 체제와 사회 및 문화를 하나의 단일체(unity)로 이끌어낼 수 있을 것이다.

2. 권력 배분구조

대통령제는 권력분립 원리에 기초를 두고 입법부·행정부·사법부, 특히 입법부와 행정부 상호 간에 견제와 균형을 통해 권력의 집중을 방지하고 국민의 자유와 권리를 최대한 보장하는 현대 정부형태이다.

대통령제에서는 대통령을 수반으로 하는 행정부의 성립과 존속이 의회로부터 완전히 독립되어 있다. 대통령은 국민이 선출하고 행정부는 대통령에 의해서 구성되며, 대통령은 국가수반인 동시에 행정수반으로서의 지위를 가진다. 대통령과 정부는 임기동안 의회에 대하여 정치적 책임을 지지 않으며 의회를 해산할 권한도 없다. 의회 의원과 행정부 각료의 겸직이 인정되지 않고 정부의 법률안 제출권이나 행정부 각료의 의회출석·발언권도 인정되지 않는다. 그러나 입법부와 집행부의 상호억제와 균형을 위해 일반적으로 대통령은 법률안거부권을 가지며, 의회는 고위공무원 임명에 대한 동의권, 국정감사·조사권, 탄핵소추권 등을 가진다.

대통령제의 장점은 대통령 임기가 보장되므로 임기 중에 정국이 안정된다는 것이다. 또한 대통령과 정부가 정책을 지속적으로 추진

하는 것이 가능하므로 국가의 정책이 계속성을 가지게 되고 강력한 행정을 수행할 수 있다. 의회 다수당의 횡포를 방지할 수 있으며, 국회에서 다수결에 의해 배제된 소수자의 이익을 보호할 수 있다.

대통령제의 단점으로는 무엇보다도 대통령의 독재화를 꼽을 수 있다. 국가원수와 행정수반의 지위를 겸하는 대통령이 방대한 권력을 가지면서 임기 중 국회에 대하여 책임을 지지 않으므로 독재화될 위험이 크며 대통령의 권력이 비대화할 가능성이 있다. 또한 행정부와 의회의 조화에 어려움이 있다. 예를 들어 대통령 소속당과 국회 다수당이 일치하지 않을 경우 행정부와 입법부의 충돌을 해결할 조정방법이 없게 되고, 정국 불안정이 장기화되는 경향이 있다.

후안 린즈(Juan J. Linz)¹⁷¹에 의하면, 국민에 의해 선출되어 행정부를 장악하는 대통령과 역시 국민에 의해 선출된 입법부가 각각 민주적 정통성(democratic legitimacy)을 유지한다. 따라서 대통령제는 ‘이원적 정통성(dual democratic legitimacy)’이 존재하는 체제이다. 대통령제에서 대통령과 의회 모두 일정한 임기를 보장받고 선출된다. 대통령 재임 기간은 입법부로부터 독립되어 있다. 입법부 존속 또한 대통령으로부터 독립되어 있다. 따라서 이 제도는 ‘경직성(rigidity)’을 특징으로 하는 체제이다.

상술한 바대로, 대통령과 입법부 모두 국민의 선출에 의해 당선되어 민주적 정통성을 가지고 있다. 대통령 당적과 의회 다수당이 일치하는 경우(단점정부, 즉 여대야소: unified government) 문제가 일

¹⁷¹ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, (eds.), *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence* (Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1994), p. 7; Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, 1 (Winter 1990).

I
II
III
IV
V

어나지 않으나, 입법부 다수당이 대통령을 지지하는 정당이 아닐 때 (분점정부, 즉 여소야대: divided government), 어느 쪽이 더 많은 정통성을 가지고 있다고 보아야 하는가의 딜레마에 직면한다. 정통성은 대통령에 있는가, 아니면 대통령과 정부여당에 반대하는 의회 다수당인 야당인가의 문제이다. 이원적 민주정통성 문제로부터 야기 되는 대통령과 입법부 다수당의 정책적, 정치적 대결을 해소할 수 있는 민주정치적 원칙은 존재하지 않는다. 다시 말하면, 대통령 또는 의회의 어떤 편이 더 정확하게 국민을 대표하는가를 결정할 수 있는 어떠한 민주주의의 원리도 존재하지 않는다. 대통령중심제를 채택하고 있는 많은 국가의 정치적 혼란은 이 문제로부터 기인한다.

대통령제의 기본 성격은 대통령이 독점적 정통성을 주장하는 데 있다. 대통령은 자신이야말로 지역적으로 분할된 선거구 주민이 아니라 전체 국민들에 의해 민주적으로 선출되어 전적으로 정통성 있는 정권을 부여받은 유일한 존재라고 주장하는 경향이 있다. 비교적 안정된 민주정치체제를 유지하고 있는 국가 중 대통령중심제를 채택하고 있는 국가는 극히 제한되어 있으며, 미국과 한국 등의 일부 국가에 불과하다. 지금 한국은 민주화되었지만, 과거 1960~80년대 한국과 대만을 비롯한 아시아나 중남미 등지에서 많이 발견되는 대통령제는 군부쿠데타를 통해 권력을 장악한 집단이 정치적 세력기반이 없는 상태에서 보다 강력한 방식으로 정치권력을 행사하기 위해 채택한 제도이다. 대개의 경우 군부집단은 쿠데타로 먼저 권력을 장악한 다음, 집권당을 급조하여 형식적 선거를 통해 대통령 자리를 차지한다. 이들 국가에서 야당은 집권당의 강력한 통제를 받거나, 정치적 조작의 대상이 되기도 하는 등 집권세력의 정치적 분식물로 기능하기 마련이었다. 물론 이들 국가의 야당 가운데에는 오랜 기간 민주주

의 신장을 위한 투쟁의 결실로 세력을 점차 확대해오고, 나중에는 집권세력의 분열과 몰락의 단계를 거치면서 이루어진 민주적 선거를 통해 권력을 장악하는데 성공을 거둔 사례들도 적지 않다. 한국의 김영삼과 김대중 대통령이 그렇게 당선되었다. 오랜 인종차별의 정권과 제도를 극복하고 등장한 넬슨 만델라 남아공 대통령, 대만의 민주화를 가져온 민진당 천수이벤(陳水扁)의 당선도 그러한 사례에 해당한다.

의회와의 정치적 충돌상황에서 대통령은 곧잘 국민투표(plebiscite)를 이용하여 정치적 딜레마 상황을 타개해 나가고자 한다. 대통령이 의회와 협상이나 야당과의 토론 등 적정한 정치과정을 통하지 않고 정치적, 정책적 쟁점을 국민투표에 붙여 여기에서 나온 국민적 지지를 토대로 정책의 정통성을 주장하는 것으로서, 대표적인 예는 프랑스 드골대통령이나 한국의 박정희 대통령 정부 하에서의 잦은 국민투표, 노무현 대통령의 재신임 제안 등을 들 수 있다.

다음으로 의원내각제는 정부가 의회의 신임을 전제로 조직·존속하는 정부형태를 말한다. 대통령제에 대응하는 것으로 선거에 의하여 구성되는 의회 다수당 의원들이 내각을 구성하여 행정권을 행사함으로써 의회와 내각이 상호 견제 하면서 국정을 수행하는 통치제도이다.

의원내각제는 정부의 성립과 존립이 국회의 신임을 필수조건으로 하는 정부형태로 내각책임제 또는 의회정부제라고도 한다. 행정부는 의회에서 선출된 내각이 운영하고 그 내각은 의회에 대하여 정치적 책임을 지는 정치제도이다. 이 제도에서는 내각이 그 성립 및 존속에 있어 의회의 신임을 필요로 하며, 의회의 내각불신임이 있을 때에는 내각은 총사직하거나 의회를 해산하여 국민에게 신임을 묻는 총선거

I
II
III
IV
V

를 실시하고 그 결과에 따라 진퇴를 결정하여야 한다.

의원내각제와 대통령제의 가장 두드러진 차이점은 정치의 주도권을 의회가 가지느냐 아니면 대통령이 가지느냐 이다. 그런데 민주주의 원리상 대통령제가 이중대의(二重代議)적 모순, 즉 이원적 정통성을 가지고 있기 때문에 의원내각제가 국민의 의사를 가장 잘 표현하는 것이라는 주장도 존재한다.

의원내각제 특징으로는 첫째, 권력융합의 원칙 및 의회중심주의에 입각하여 정부가 조직된다는 것이다. 의회에서 선출되고 의회에 대하여 정치적 책임을 지는 내각 중심으로 국정이 운영되는 정부형태이다. 둘째, 내각의 성립과 존속이 의회에 의존한다. 내각수반(수상)이 의회에 의하여 선출되고, 내각이 의회에 대하여 연대하여 정치적 책임을 진다. 셋째, 정부불신임권과 의회해산권에 의해 입법부와 행정부 간에 권력적 균형이 유지된다.

의원내각제의 장점으로는 첫째, 적극적인 국정수행으로 입법부와 행정부가 일체적이기 때문에 서로의 마찰을 피할 수 있고 능률적이고도 적극적인 국정수행이 가능하다. 둘째, 책임정치의 실현이다. 행정부가 입법부에 대하여 책임을 지기 때문에 책임정치가 실현되며 국민의 요구에 민감하게 반응하게 된다. 셋째, 국정대결의 신속한 해소로써 의회해산권과 정부불신임권 등을 통해 국가 내의 대립을 신속히 해소할 수 있다. 넷째, 수상의 지위가 의회 원내 구성에 의해 견제될 수 있고 국민적 요구에 민감하게 반응하기 때문에 독재가 방지된다.

의원내각제의 단점으로는 첫째, 입법부와 행정부를 한 정당이 독점할 경우에 정당정치에 치우칠 우려가 있으며, 다수당 횡포를 견제할 견제장치가 없다. 둘째, 다수 정당이 난립하는 경우에는 정국 불

안정을 가져올 우려가 있다. 셋째, 입법부가 정권 획득을 위한 투쟁의 장이 됨으로써 정쟁이 격화될 우려가 있다.

한국형 다수결 민주주의 정치제도의 주요한 특징은 대통령이 의회에 대해 압도적인 권력을 가지고 있다는 것과 정당체제가 취약하다는 것이다. 단방제 하에서 한국 대통령은 권력분권화가 제도화되지 않은 상황이기 때문에 가히 제왕적 대통령이라고 할 만큼 과도한 권한을 쥐고 있다. 한국 대통령제와 대통령의 정치적 특징은 ‘제왕적 대통령제’와 ‘제왕적 대통령’으로 규정될 수 있다.¹⁷² ‘제왕적 대통령(imperial presidency)’이란 쉘레진저(Arthur Schlesinger, Jr.)가 미국이 베트남전에 개입하면서 존슨과 닉슨 두 대통령은 가히 ‘황제적 지위’에까지 올랐다고 규정하면서 사용되었다. 그는 1970년대 초에 대통령의 권능이 너무 확대되고 남용된 나머지 국가 헌정질서를 위협하게 하였다고 주장하였다.¹⁷³ 쉘레진저는 권력의 ‘남용(abuse)’과 ‘권한횡령(usurpation)’을 명백히 구분하고 있다. 이 관점에 의하면 링컨, 프랭클린 루즈벨트, 트루먼 대통령은 전시체제 하에서 일시적으로 권한을 침해하였지만 평화 시에까지 그 권한을 계속 행사할 의도는 갖고 있지 않았다. 그에 비해 존슨, 닉슨 대통령은 절대적 권력이 대통령에게 본래적으로 부여된 특권으로 간주하고 심지어 평화 시에까지 권력을 남용 또는 횡령했다. 헌법상 규정된 미국 대통령제는 제왕적 대통령제가 아닌 철저한 입법·사법·행정 등 삼권분립의 견제와 균형 속에서 제도화된 정치제도이다. 다만 실제 운용에 있어

¹⁷² 박명림, “헌법, 헌법주의, 그리고 한국민주주의,” 『한국정치학회보』, 제39집 1호, 2005, 박세일 외, 『대통령의 성공조건』 (서울: 나남출판, 2002).

¹⁷³ Arthur M. Schlesinger Jr. *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).

I
II
III
IV
V

서 개별 대통령들이 특정한 시대적 상황 아래서 그들의 권위주의적 인 정치적 리더십에 기인하여 제왕적 대통령으로서 민주적 절차와 과정을 경시하면서 권력을 남용하였던 것이다.¹⁷⁴

일방주의적(unilateral) 단방제 하에서 남한의 제왕적 대통령이 다수결주의(majoritarianism)에 의해 국회 과반수를 훨씬 초과하는 의석을 점유하게 될 경우, 북한 주민들은 강한 박탈감을 가질 것이다. 지난 권위주의 시절에 호남이 영남에 대해 가졌던 상대적 박탈감을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있다. 통계청 조사의 2009년 기준¹⁷⁵으로 약 4,900만 명의 남한 인구가 2,400만 명의 북한 인구의 두배를 상회한다는 점을 감안하면, 남한을 대표하는 대통령이 나오고, 의석도 남한이 2/3를 넘는 의석을 가질 가능성이 크다. 대통령은 행정부는 물론 입법부와 사법부까지 사실상 자기 통제 하에 둘 수 있으므로 일방주의적인 권한을 행사하면, 소수자(minority)의 박탈감은 더욱 커질 것이다.

현행 한국의 민주주의는 민주화된 체제이기는 하지만, 민주주의의 질은 개선의 여지가 많다. 대의 민주주의의 중추적 근간인 책임정치 의 근본 주체는 정당(political party)이다. 그러나 한국에서 아직 정당은 제도화되지 못하고 정당 내의 민주주의도 실현하지 못하고 있다. 한국에서 대통령은 당 내에서도 일방주의적 권한을 행사하고, 야당(들)을 존중하지 않는다.

다시 말해 국회의 과반수 의석이 대통령을 배출한 정당 즉 여당에

174. 함성득, “노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가.” 『행정논총』, 제43권 2호 (서울대학교 한국행정연구소, 2005), pp. 413~414.

175. 통계청 북한통계 <<http://kosis.kr/bukhan>>. 2009년 기준 남한인구 48,747, 북한인구 24,062명임.

의해 점유되었을 경우, 대통령은 행정부는 물론 입법부와 사법부까지 사실상 자기 통제 하에 둘 수 있다. 이러한 권력 집중이 정당과 의회정치를 무시하는 대통령의 포퓰리즘(populism) 정치의 근원이 될 수도 있다. 또한 한국의 대통령제는 지역주의에 기반하고 있으며, ‘승자독식(winner-take-all)’ 체제이다. 지역주의에 근거해 정책에 의한 선거가 좌절되고 정책 수행능력과는 달리 지역적 성향에 의한 투표로 책임정치가 상실된다. 승자독식 체제에서 대통령 후보들과 그 소속정당들이 권력 쟁탈전을 위해 사투를 벌이는 과정에서 지역주의(localism)는 매우 중요한 정치자원이 된다.¹⁷⁶

통일한국에서 대통령제를 지속한다면, 현재의 대통령제를 개선하면서도 북한을 통합시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 한국형 다수결 민주주의 하에서 제약적 대통령제와 ‘승자독식 정치(winner-take-all politics)’는 북한 인민과 사회를 남한 국민과 사회에 융합시킬 수 없다. 합의제적 민주주의로의 이행이 필요하고, 대통령제를 유지한다고 하더라도 남북한이 완전한 하나의 사회로 융합되기 전까지는 남한과 북한 각각을 대표하는 대통령이 있어야 한다. 다수결주의에 의거한다면, 인구에서 2배가 넘는 남한 출신에서 대통령이 선출될 개연성이 높지만, 통일한국의 정당에서 남한과 북한 양쪽을 대표할 수 있는 대통령과 부통령 각각의 후보가 나와야 한다. 가령, 이 제도는 남한에서 대통령이 선출되면, 북한에 부통령을 안배하는 것이다. 남아프리카공화국에서 흑인에 대한 차별제도가 종식되었을 때, 민주화 이후의 선거에서 인구에서 다수를 점하는 흑인을 대표하는 대통령이 선출되는 것이 분명하였지만, 남아공 정치체제는 백인

¹⁷⁶ 최장집 외, 『어떤 민주주의인가』 (서울: 후마니타스 2007), p. 163; 최태욱, “막강한 대통령 권력과 취약한 정당”, 『프레시안』, 2009.8.2.

I
II
III
IV
V

을 부통령으로 선출하여 지배계급(ruling class)에서 소수자(minority)로 전락한 백인계층을 배려하였다.

3. 의회제도

양원제는 의회제도 시발국인 영국의 특수한 역사적·정치적 상황에서 채택된 것으로, 상원(House of Lords)과 하원(House of Commons)의 이원제에서 출발하였다. 단원제(單院制)하에서는 의회가 국민에 의하여 선출된 의원들로 구성된다. 양원제는 국민투표에 의해서 선출된 의원들로 구성되는 다수의 제1원(院)과 투표·임명·세습·직능(職能) 대표로 구성되는 소수의 제2원으로 구성된다.

양원제는 오늘날 미국·영국·프랑스·이탈리아·일본 등 30여 개국에서 채택되고 있다. 그 이유는 국가에 따라 다르다. 첫째, 군주제 국가 양원제는 군주국가의 구조적 특수성에 기인한다. 군주국가와 같이 사회구조가 귀족과 평민의 이원적 구조에 입각하고 있는 경우, 상원은 귀족으로, 하원은 평민으로 구성함으로써 이 두 정치세력 간에 균형과 이익의 조화를 꾀하고, 때로는 군주의 정치적 권익을 수호하려는 데 양원제의 존재 이유가 있다.

둘째, 연방제 국가의 상원은 연방을 구성하는 각 주(州)를 대표하고, 하원은 국민 전체를 대표하는 것으로 간주된다. 따라서 국민에 의하여 구성되는 하원이 집권적(集權的) 기관을 의미한다면, 주를 대표하는 상원은 분권적(分權的) 기관을 의미한다. 셋째, 단방제 국가에서의 양원제 채택은 단원제 의회의 경술·전제(專制)·부패 등을 방지하려는 데 그 존재이유가 있다.

양원제의 유형은 제2원(상원)의 구성과 성격에 따라 보수적 양원제와 민주적 양원제로 대별된다. 민주적 양원제는 다시 지역대표형 양원제(일본, 1960년의 한국 등), 연방형 양원제(미국·서독·스위스 등), 직능대표형 양원제(아일랜드, 1946년의 바이에른헌법 등)로 세분된다.

상·하원의 권한을 대등하게 할 것인가, 아니면 상원이 하원에 대하여 우월성을 인정할 것인가는 그 국가의 권력구조에 따라 결정된다. 연방 국가이면서 대통령제인 경우에는 권력의 균형을 위하여 양원의 권한을 대등하게 하지만(미국 등), 의원내각제인 경우에는 권력의 합리화를 위하여 하원의 권한에 우월성을 인정한다(오스트리아·남아프리카공화국의 경우). 단일국가에서는 정부형태가 대통령제인 경우 양원의 권한을 대등하게 하는 경우도 있고, 하원의 권한에 우월성을 인정하는 경우도 있다.

요컨대, 양원제(bicameral system)는 국회가 각기 독립된 2개의 합의체로 구성되어, 두 합의체의 의사가 일치하는 경우를 국회의 의사로 간주하는 제도이다. 양원제의 장점은 ① 신중한 입법 심의가 가능하고, ② 의회와 행정부의 충돌을 완화하며, ③ 지방(주정부, states)의 이익을 옹호하는 것이 가능(연방국)하다는 것이다. 반면 이의 단점은 ① 양원의 의견이 불일치할 경우는 실효성이 없고, ② 양원의 의견이 수렴되지 못하고 극단으로 흐를 경우에는 국론의 분열이 우려된다는 점이다.

일원제라고도 불리는 단원제(unicameral system)는 민선의원 외에 직능대표 중심으로 또 하나의 합의체를 구성하는 양원제에 비해, 민선의원으로 구성되는 단일 합의체를 특징으로 한다. 프랑스혁명 이후 양원제의 제2원을 해로운 존재로 규정하고 의회의 단원 구성을

I
II
III
IV
V

주장한 데서 비롯되었다. 국민주권 원칙에 비추어 국민의 단일·불가분 주권은 이원적으로 대표될 수 없다는 논리에 따른다.

단원제는 국정을 빨리 처리할 수 있고 의회경비가 줄어들며, 무엇보다 국민 의사를 직접 반영할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 국정심 의가 소홀해질 수 있고 행정부에 대한 의회 횡포를 방지할 수 없다는 단점도 있다. 한국을 비롯해 대만·독일·덴마크·폴란드·뉴질랜드·룩셈부르크 등 세계 30여 개국에서 채택하여 운영 중이다. 한국은 제2공화국 때 잠시 양원제를 채택한 적이 있었으나, 제헌헌법과 제3공화국 이후 헌법은 모두 단원제를 채택해왔다.

요약하면, 단원제는 의회가 민선의원으로 구성되는 단일 합의체 제도를 말한다. 이 제도는 국민주권 원칙에 비추어 국민의 단일·불가분의 주권은 이원적으로 대표될 수 없다는 논리에 따른다. 단원제의 장점은 ① 신속하게 의안(국정)을 처리할 수 있으며 의회경비가 절감되며, ② 국민의 의사를 직접 반영할 수 있으며, ③ 의회의 책임 소재가 명확하고, ④ 의회의 지위가 강화된다는 것이다. 반면 단점은 ① 국정심 의가 소홀해질 수 있으며(경솔 부당한 입법 심의), ② 행정부에 대한 의회의 횡포를 방지할 수 없고(다수당의 횡포 우려), ③ 지역 대표의 한계가 노출될 가능성이 높다는 점이다.

위에서 양원제 출범이 특수한 역사적·정치적 상황에서 채택되고 언급하였듯이, 통일한국의 '특수한' 정치적 상황은 단원제의 변경을 촉발시킬 있다. 따라서 단원제를 무조건 고수하기 보다는 양원제 채택가능성을 염두에 두는 제도변경의 가능성을 염두에 두어야 할 것이다. 아울러 잦은 헌법 개정에서 보듯이 한국의 정치제도는 변동이 심하고, 선거에서 유동성(volatility)이 다른 나라보다 크다는 점도 고려해야 한다. 2004년 총선에서 열린우리당이 압도적 지지를 받아

서 제1당으로 부상했다가 몇 년 지나지 않아 몰락한 것은 국민의 정당지에서 유동성이 크고, 정당체계가 매우 허약하다는 것을 입증한다. 그래서 한국정치의 제도화와 정책의 연속성을 위해서는 단원제보다는 양원제가 더 효과적인 것으로 판단된다.

통일한국에서는 남한과 북한 간에 인구 격차가 크고 북한의 지역 대표성이 소외될 가능성이 크다. 그래서 지역대표성과 인구비례를 반영하는 양원제를 도입해야 할 필요가 있다. 가령 미국의 양원제는 주(州) 간 인구차이가 크지만 지역대표성을 고려해서 상원은 각 주마다 동등한 상원의원을 배출하고, 하원은 인구비례로 하원의원을 배출하여 지역대표성과 인구비례 대표성을 타협시켰다. 인구 격차를 고려하여 북한 주민을 소외시키지 않으면서도 남북한 인구 간의 대표성을 안배한다면, 하원은 현재 한국의 선거제도와 같이 인구비례와 지역대표성을 상호고려해서 국회의원을 선출하는 지역구 선거제도와 비례대표제를 병존하면서, 상원은 남한과 북한의 지역대표성을 반영해서 상원의원을 선출하는 제도적 장치를 마련해야 한다.

또한 양원제를 도입함에 있어서 한국과 같은 분단 경험을 가지고 있으며 통일을 달성한 독일의 합의제 정치체제를 고려할 필요가 있다. 독일이 합의제 정치체제를 통해 민주주의가 모범적으로 발전하게 된 것은 정당 간에 수평적으로 권력을 분점했을 뿐만 아니라, 수직적으로도 국가권력을 분점 공유하는 연방제 및 상·하 양원제를 채택했던 데에 있다. 이러한 양원제를 통한 합의제 민주주의는 전후 독일 여러 지역 간의 이해관계를 조율하는 제도적 인센티브로 작용했고 궁극적으로 통일을 실현하는 동력이 되었다는 평가를 받는다.

2차 세계대전 후 독일은 한민족처럼 강한 민족적 정체성을 가지고 있는 단일 게르만민족의 연방제 국가이다. 독일은 미국, 스위스 및

I
II
III
IV
V

캐나다 등에서처럼 인종적·사회적·문화적 정체성의 다양성을 통합하려는 수단으로 채택한 연방국가가 아니다. 독일 사례는 연방제를 통해 통일을 준비하고 통일 이후의 사회통합을 도모했다는 점에서 한국에게 강한 적실성을 갖는다. 현행 독일 연방제도 각 지역이 역내에서 공간적 지배권 행사를 인정하는 성격을 가진다. 세계의 연방제 국가들 내의 사회와 달리, 독일 사회는 지역 간에 서로 다른 문화적 정체성을 갖고 있지 않다. 이 연방제는 독일 정치가들의 정치적 설계(political engineering)에 의해 설계된 강한 연방제이기 때문에, 정치인들의 전략적 선택에서 비롯된 제도라 할 수 있다. 독일 정치가들은 다수 지역과 소수 지역을 동시에 배려하는 사회통합을 구축함으로써 민주주의 이상을 실현하고자 하였다.

독일의 협력적 연방제는 과거 서독에 11개 주(州)가 있었으나 통일 후 동독지역의 5개 주가 추가됨으로써 현재 16개 주로 편성되어 있다. 독일 헌법은 연방과 주 간에 이뤄지는 입법과 집행 과정이 기능적으로 상호의존 관계에 있음을 명문화하고 있다. 이에 기초하여 연방과 주 간은 말할 나위도 없고 주 간에도 정책협약과 협력이 유기적으로 이뤄지고 있다. 이러한 독일의 ‘협력적 연방주의’는 연방과 주의 자율성(autonomy)이 강하고 역할이 비교적 뚜렷이 구분되는 미국의 ‘대립적 연방주의’와 대조된다.

독일의 양원제에 기초한 합의제 정치체제는 지역 간 이해조정을 원활히 하고, 통일독일을 이룩하는 내적 동력(internal dynamics)이 되었다. 독일 정치체제는 연방과 주 간에 권력분점(독자적 정책결정권)과 권력공유(공동 정책결정권)라는 연방제와 양원제의 유기적 조합을 통해 지역의 이해관계를 조율 및 관리한다. 이런 국정 운영의 틀을 활용하여 독일은 사회통합과 화합을 다져나가면서 민주주의를

모범적으로 발전시키고 있다. 여기서 우리는 무엇보다도 구서독 합의 제 정치체제가 독일 통일의 내적 동력이 됐음을 주목할 필요가 있다.

구(舊)서독이 치열한 경쟁과 수적 우위로 정치적 승부를 가리는 승자독식 정치의 다수결 정치체제를 작동시켰더라면 독일통일은 이뤄지지 않았을 것이다. 더욱이 다수결 민주주의 하에서 남북한의 통일 실현가능성이 더욱 더 적다. 구동독은 구서독에 비해 상대적으로 인구분포에서나 지역적 경제적으로 열세에 있었다. 이런 조건에서 승자독식을 강제하는 다수결 정치체제, 동서독 지역의 인구비례에 의한 총선거를 통해 통일의회 및 통일정부를 설계하였다면 구서독에 지지기반을 둔 정당들이 통일국가권력을 독점하였을 것이다. 하지만 서독 합의제 민주주의는 공산당에게까지도 법제도적·정치적·이념적 공간을 허용하고 정치적 소수파(minority)도 연립정부에 연정 파트너(coalition partners)로 참여할 수 있는 공간을 제도적으로 열어 주었다. 아울러 지역의 정치적·경제적·사회적 차별을 제거하기 위해 연방 정부에 대한 모든 주(지역)에 평등한 협상기회와 영향력을 보장하는 협력적 연방제, 지역의 이해관계를 대변하는 상원의 강력한 거부권(veto power) 등을 가져 정치적 유연성을 가지고 협상(negotiation)과 합의(consensus)를 보장하고 있었다.¹⁷⁷

따라서 독일의 협력적 연방제는 통일한국이 남한과 북한 간, 국가 내에서의 지역을 유기적으로 연결해주는 이상적인 제도가 될 것이다. 지역·이념·세대·계층 갈등과 분단체제로 사분오열된 한국의 정치는 독일과 같은 합의제 민주주의와 정치제도를 적용해야 할 필요가 있다.

¹⁷⁷ 선학태, “한국 정치가 독일 정치시스템에 주목해야 하는 이유.” 『프레시안』, 2009.9.18.

I
II
III
IV
V

4. 지방분권과 지방자치

가. 정치·경제발전의 집권-분권과의 관계

한국은 해방 이후 정부주도의 경제발전을 이룩하는 동안 중앙집권적인 경제발전과 함께 경제적·정치적·문화적 자원이 수도권에 집중되어 왔지만, 지난 20여 년 동안 민주화를 겪으면서 점진적인 지방분권화를 추구해왔다. 1988년 지방자치법의 완전한 개정, 지방의회의 부활, 지방으로의 권한이양과 함께, 한국은 두드러진 분산화(decentralization) 과정을 겪어 왔다. 그럼에도 불구하고, 지방정부는 중앙정부에 비해 제한적인 공적 기능만을 담당하고 있다. 따라서 한국의 경제발전 과정에서 정치적·경제적으로 중앙집권화가 되었으나, 시간적 격차를 두고 생겨난 민주화의 결과로 정치적으로 지방분권화가 추진되었다. 하지만 IT 산업 등의 경제구조화로 인해 경제적 중앙집권화는 심화되고 있다. 통일을 앞두고 한국은 지방분권화를 추진함과 동시에 통일 이후의 북한 인민과의 사회통합을 위해 분권화를 제도화·공고화해 나가야 할 것이다. 또한 한국경제는 산업구조면에서 대기업에 의존적이지만, 통일 국면에서 중소기업에게 산업을 활성화할 기회를 주어서 대기업에 집중된 산업구조를 해소할 수 있는 기회를 만들어야 한다. 여기에서 중앙집권-지방분권의 문제를 한국의 국가발전과 경제발전의 장기적 측면에서 살펴봄과 아울러 정치적 측면뿐만 아니라 경제적 측면에서 고려한 후, 한국의 정치체제가 통일이라는 전환기에서 어떻게 북한과의 사회통합을 위해 분권화와 지방자치를 이룰 것인가를 정리해 본다.

한국은 경제성장과 함께 대대적인 사회적·공간적인 국토의 변화를 겪었다. 이 기간 거대한 규모의 이촌향도, 수도권으로의 인구집중

이 계속되었다. 한국사회는 전반적으로 도시화되었고, 분극화되었다. 경제성장과 도시화가 짧은 기간 동안에 급격히 진행됨으로써 지역격차 현상도 계속 심화되었다. 지난 20여 년 동안 민주화 과정에서 지역 거버넌스 체제와 관련하여 근본적 구조재편이 이뤄졌고, 지방자치도 부활되었다.

정보기술(IT) 산업은 지방 및 농촌지역의 부흥을 가능하게도 할 수도 있지만, 오히려 서울로의 재집중을 초래할 수도 있다. 향후 미래를 예측하여 볼 때, 특히 농촌지역을 중심으로 한 인구의 고령화와 함께, 인구성장은 그리 높지 않을 것이다.

1950년대 초 한국전쟁 이래, 한국은 괄목할만한 경제적 성공을 이룩하였다. 그러나 뚜렷한 지역격차를 초래하였고, 도시 내에서, 또는 도시-농촌 간 소득 분극화도 야기하였다. 괄목할만한 경제성장과 90년대 말 금융위기 회복의 성과에도 불구하고, 아직도 많은 도전적 요소들이 남아 있다. 소득불균형은 전반적으로 확대되었다. 도시 내 빈곤문제는 더욱 심각한 양상을 나타내게 되었다. 도시화와 도시확장의 경향은 지속된 반면, 농촌은 인구의 고령화에 따른 문제에 직면하게 되었다. 북한과의 경제협력, 사회복지의 증대문제, 금융부문의 구조개혁을 위해 아직도 추가적으로 필요한 비용 등은 가까운 장래 정부지출에 대한 수요를 증대시킬 것이다. 이것은 결국 예산균형과 공공부채의 축소를 도모하고자 하는 정부의 노력에 큰 부담으로 작용하게 될 것이다.

경제발전은 사람들에게 높은 소득, 보다 나은 의료서비스 및 학습 기술을 제공함으로써 사회적 여건을 상당히 향상시킨다. 그러나 그 성과는 지역별로 차이가 있어서, 도시보다 농촌이 더 빈곤율이 높다. 게다가 도시빈곤에 대한 새로운 우려도 나타나고 있다. 경제 불경기

I
II
III
IV
V

는 대량해고와 실업상승을 초래하였다. 이는 도시 내 가장 취약한 집단, 실직수당이나 조기퇴직수당에 의존할 수 없는 저임금 임시직 근로자들에게 큰 타격을 주었다. 비록 빈곤지수는 농촌지역이 더 높았으나, 도시 내 절대빈곤 이하의 가구비율이 높아지고 있다. 지속적인 소득격차 심화는 지금까지 비교적 평등한 사회로 비추어진 한국의 이전 이미지와는 뚜렷이 대조가 된다.

대기업은 한국의 산업화 과정에서 가장 중요한 역할을 맡고 있다. 그리고 한국의 중소기업 또한, 특히 1980년대 기술기반산업과 1990년대 지식기반산업의 발달을 통해 점차 장려되고 있다. 그러나 경제의 주도권이 지나치게 대기업에 집중되어 있어, 대기업의 침체가 한국경제의 전반적 침체를 가져온다. 1990년대 말 기아자동차 부도사태가 한국경제 위기를 불러일으킨 사례가 한국경제의 대기업 집중을 보여준다. 따라서 한국정부는 경제 안정성을 위해 대기업과 중소기업 간에 권력균형을 갖추도록 정치 분권화뿐만 아니라 경제 분권화도 도모해야 한다.

소득수준과 의료시설의 보급과 같은 여러 지표를 기준으로 볼 때, 도시인구는 농촌인구보다 훨씬 높은 생활수준을 향유하고 있다. 그러나 출산율에 있어 지역적 차이가 크지 않기 때문에, 도시인구의 성장은 도시 내 출생인구보다 지역 간 인구가동에 의해 주로 이루어지는 것으로 나타난다. 1960년대 한국 국민의 대부분은 농촌지역에 살고 있었고 농업활동에 종사하고 있었다. 그러나 산업화 과정에서 1960년대와 1970년대 농수산업의 근간을 이루었던 농어촌은 급속히 사라진 반면, 일부 주요 산업은 기존 기반시설의 혜택을 누릴 수 있는 도시와 그 인근지역으로 집중하게 되었다. 이 경향은 농촌지역으로부터, 대규모 공장에서 수많은 일자리가 제공되는 도시로의 대규

모 인구이동을 유발시켰다.

경제자유화와 전세계적 경쟁은 공히 수도권지역에 혜택을 주는 반면, 다른 지역들은 미래 성장을 위한 새로운 경제적 기반을 찾기 위하여 몸부림치고 있다. 정부가 혁신도시를 내세워 지방경제를 활성화하고 지방에게 자율성(autonomy)을 높이려고 노력하였지만 성공적이지 못했다. 노무현 정부의 지방균형발전정책과 함께 세종시라는 행정복합도시 건설은 중앙과 지방이 공생할 수 있는 혁신적인 계획이지만 그 성공여부는 미래에 달려 있다. 동시에 한국경제가 구조적 변화를 겪게 됨에 따라, 전통적인 노동집약적 제조업은 점차 운송, 통신 및 컴퓨터산업과 같은 새로운 선도부문에 자리를 내어주고 있다. 전통적인 제조업에서 지식기반경제로의 이러한 이행으로 인해 기존의 정부권을 비롯한 지방 공업지역의 경제력이 쇠퇴하면서, 기반시설과 인재들이 집중되어 있는 수도권지역이 공간적으로 보다 유리한 환경을 가지게 되었다.¹⁷⁸

OECD의 한 보고서는 정치적·경제적 분권화를 여러 측면에서 제안한 바 있다. 우선 정치적 조정업무 중 수많은 부분이 여전히 중앙 정부에 의해 이루어지고 있는 사실을 볼 때, 물리적 기반시설 확충, 기술확산, 기업육성과 같은 경제개발 부문의 책임은 이제 지방정부에 일임되어야 할 필요가 있다. 중앙정부는 지역발전에 있어서 각도가 중추적 역할을 할 수 있도록 인적자원과 재정원천의 이양을 촉진해야 할 것이다.

그 다음으로 중앙정부와 지방정부는 보다 동반자적 관계에 기초한 관점에서의 변화가 요구된다. 중앙정부의 태도는 여전히 지방자치법

¹⁷⁸. OECD, 국토연구원·건설교통부 공동번역, “OECD 한국지역정책보고서,” OECD, 2001.

I
II
III
IV
V

에 의한 강력한 분산화 노력에 충분히 부응하지 못하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 관계는 여전히 '수직적'이다. 따라서 제도적 변화에 따른 행정문화의 변화를 추구하는 노력이 요구된다. 지방의 독립과 중앙집중적 정책시행의 필요성 간의 보다 적절한 균형을 이루는 것은 양자 모두에게 있어서 이득이 된다. 현재의 엄격한 수직적 통제관계를 탈피하여 중앙정부가 보다 전략적인 역할만을 수행하는 중앙-지방정부 간 동반자적 관계에 기초한 협력체제가 마련되어야 한다.

따라서 한국의 중앙정부와 지방정부는 수평적인 협력과 기능지역의 형성도 촉진할 필요가 있다. 책임의 증대와 함께, 각 시·군 및 도 단위 지방정부는 서로 행정구역을 초월하는 협력을 통해 기능지역을 확립하는 것이 유익하다. 기능적 토대에 기초한 자발적 협의체는 1995년에 실시되어 현재 어려운 상태에 봉착한 도농통합의 대안이 될 것이다. 이러한 맥락 하에서 특히 도시-농촌 간 연계와 같은 횡적 협력틀도 조정되어야 한다.¹⁷⁹

나. 통일한국의 지방분권과 지방자치

이 연구에서 합의제 민주주의 요소로서, 연방제를 언급한 바 있다. 아울러 연방주의(federalism)는 지방분권화에 기여하기 때문에 통일한국에서 이상적인 설계를 가능케 한다. 연방주의는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.¹⁸⁰ 첫째, 연방주의는 국민의 자유와 참여를 최

179. 위의 글.

180. 이 연구의 연방주의에 대한 일반적 논의는 아래 보고서의 정리에 기초한다. 김장권·박재완·박찬표·서재진·성경룡·송호근·임혁백, “통일을 향한 정치체제의 개혁과 재편: 분권주의 통일 모델의 모색.” 한국진흥재단 대학부설중점연구소 지원과제 『통일 한국의 사회·정치적 기반조성을 위한 기초연구』, 제4세 부과제 결과보고서, 1999.

대한 보장하고 정치공동체의 다양한 공공재를 효율적으로 생산하기 위한 조직원리로서 전체의 통일성(unity)과 부분의 자율성·다양성(autonomy and diversity)을 균형 있게 보장하는 체제이다.

둘째, 연방주의가 전체의 통일성과 부분의 자율성·다양성을 균형 있게 보장한다고 할 때 전체를 대표하는 연방정부와 부분을 대표하는 지방정부는 이념적으로 계서적 관계에 놓이지 않는다. 다시 말해 연방정부(중앙)는 지방에 대해 ‘우선성(priority)’과 ‘우위성(primacy)’을 갖지 않는다.¹⁸¹

셋째, 연방주의는 기본적으로 권력균점(power-sharing) 체제이다. 연방주의는 “자기통치(self-rule)와 공동통치(shared rule)의 결합”으로 정의되고, 구성단위와 연방이 각각 고유한 권한을 보유하되 연방의 주요 규칙제정(특히 헌법개정)과 권한행사에 구성단위도 참여하게 함으로써 공동통치를 가능하게 한다.¹⁸² 여기에서 권력분점은 ‘보충성의 원리(the principle of subsidiarity)’에 따라 이루어진다. 이 원리는 ‘외부 효과(external effects)’가 적은 문제와 정치공동체의 일반이익과 직결되지 않는 모든 문제는 가능한 한 낮은 수준에서 해결되어야 한다’는 것을 의미한다.¹⁸³

따라서 연방주의는 지방분권적 국가체제와 강한 친화성을 가진다. 연방주의는 권력분산(decentralization)과 권력집중(centralization)

¹⁸¹-M. Diamond, “The Ends of Federalism,” D. J. Elazar (ed.), *The Federal Polity* (New Jersey: Transaction Books, 1974), p. 136.

¹⁸²-D. J. Elazar, *Federal Systems of the World*. Essex. (UK: Longman Group, 1991), p. xv.

¹⁸³-H. Newcombe, “Subsidiarity: A Guiding Principle for the Distribution of Decision-Making Power,” B. Walker, (ed.), *Uniting the Peoples and Nations: Readings in World Federalism* (Washington, DC: World Federalist Association, 1989), p. 10.

의 균형이라고 이해된다. 연방주의가 중앙집권주의에 비해 다음과 같은 이점을 갖는다. 첫째, 연방주의는 국민의 자유를 보다 확고히 보장하고 민주주의 심화에 기여한다. 연방주의는 국가권력을 특정 국가기관에 집중시키지 않는다. 따라서 권력의 분산과 분립, 권력기관 사이의 견제는 국민 개개인의 자유를 보호하는 데 더 효과적이다.¹⁸⁴

아울러 연방주의는 국가내부 갈등, 특히 중앙과 지방 갈등 사이 갈등을 해소하는 데 매우 효과적이다. 일반적으로 중앙집권주의 경우 지방을 단순히 지배 대상으로 보는 경향이 강하고, 다수 집단(majority)이 소수 집단(minority)을 정치경제적으로 억압하고 차별할 가능성도 높다. 그러나 연방주의는 지방정부에게 자치권과 자율성을 보장하고 재분배 정책을 통해 지방 사이 불균형을 시정하는 데 중점을 두기 때문에, 이러한 갈등을 해소하는 데 더 나은 정치원리이다.

셋째, 연방주의는 중앙집권형 국가의 조직실패(organizational failures)를 해결할 수 있다.¹⁸⁵ 일반적으로 중앙집권주의는 중앙정부와 수도(首都)의 비대화를 가져온다. 이렇게 되면 대규모 위계(hierarchical) 조직을 유지하는 데 소요되는 다양한 비용, 예컨대 관리비용, 결정비용(결정지체, 정보왜곡), 부패비용 등이 과다하게 발생한다. 또한 중앙집권주의는 중앙정부에 의한 지방정부의 엄격한 통제를 수반한다. 따라서 중앙과 지방을 비롯한 정부영역은 거대한

¹⁸⁴-K. M. Sullivan, "The Balance of Power between the Federal Government and the States," A. Brinkley et. al., *New Federalist Papers* (N. Y.: W. W. Norton & Company, 1997), p. 113.

¹⁸⁵-V. Ostrom, "Can Federalism Make a Difference?" D. J. Elazar (ed.), *The Federal Polity* (New Jersey: Transaction Books, 1974), pp. 213~232.

자연독점체로서의 성격을 띠게 되고, 그 결과 경쟁 결여에서 오는 여러 문제점들이 발생한다.

넷째, 연방주의는 세계화, 지역주의화(regionalization), 지방화(localization) 등 급변하는 세계질서에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 내적 유연성과 혁신성을 가지고 있다.¹⁸⁶ 지방정부가 외국, 외국의 지방, 국내외 기업들과 직접 교류협력을 할 수 있는 권한도 보유하고 있기 때문이다. 중앙집권 국가와 달리 연방주의 국가에서는 지방정부가 재정·조직·인력의 운용에서 자율성을 가진다.

결론적으로 연방주의는 합의제 민주주의 실현, 민주주의 질의 고양, 분권화를 위해 절실히 필요한 원리로 여겨진다. 세계화, 민주화, 지역주의의 새로운 흐름 속에서 국민국가가 직면하고 있는 대내외적 딜레마를 해결함과 동시에 통일과 평화조성(peacemaking)을 이루고자 하는 남북한에게 연방주의는 가장 이상적인 대안이 될 수 있다.

또한 지방자치는 지방분권주의에 부합하는 연방주의를 실현하고 공고히 할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다. 지방자치는 중앙과 지방의 권력관계를 말하는 것으로서 통일한국에 있어서는 현재 남한 경우와 다른 복합적이고 세밀한 구성이 요구된다. 북한 경우 현재 지방주권기관 및 의회가 구성되어 있으나, 당에 의해 선거 출마자가 결정되고 당의 정책 수행이 우선적 과제이며 당국가의 통제에서 자유롭지 못하고 있다. 물론 경제적 어려움으로 인한 지방의 자력갱생 요구로 지방의 자율성이 어느 정도 신장된 것은 사실이나, 이는 행정적·경제적 측면에서의 자율성이지만 정치적 자율성을 의미하지는 않

¹⁸⁶ S. L. Schechter, "Beyond the Nation-State: Federalism in the Post-Modern Era," Working Paper, Center for the Study of Federalism (Temple Univ., 1991).

는다. 중앙과 지방의 경제적, 사회문화적 격차도 엄청나게 벌어져 있는 상황에 있다. 그래서 우리는 이러한 현실 조건을 감안하고 통일한국의 정치체제를 구상해 나가야 한다.

화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계를 고려할 때 지방분권의 확립과 민주주의의 확대를 위해서는 각 단계별로 이에 상응하는 여러 가지 조치들을 구상해 나가야 할 것이다. 먼저 화해협력단계에서는 한국은 북핵문제를 해결하고, 북한의 개혁개방을 유도해야 한다. 지방자치단체장들이 대북협력사업에 함께 참여해서 북한과의 교류를 확대함으로써, 한국은 중앙정부 차원과 지방정부 차원 양쪽에서 대북관계를 더욱 폭넓고 심도 있게 발전시킬 수 있다. 남한과 북한의 지방 정부 간에 자매결연 형태의 협력도 유기적인 남북 협력을 강화할 수 있는 바람직한 방안이다. 기업들도 민간 차원에서 대북협력에 기여할 수 있다. 현대 아산의 대북지원은 개성공단, 금강산관광 등의 남북 경제협력의 기반을 마련하였다. 대기업은 대규모 자본과 기술력을 가지고 북한 경제를 재건하는데 앞장설 수 있다. 중소기업은 북한에 진출함으로써, 국내에서 노동 및 토지 등의 비용을 크게 줄일 수 있기 때문에, 한국 정부는 중소기업을 육성할 수 있는 기회를 만들고, 나아가 대기업과 중소기업이 균형 있게 발전할 수 있는 토대를 쌓을 수 있다.

북한이 남북 경협을 통해 경제발전을 이룬다면, 북한 정치체제도 자유화되고 분권화될 것이다. 중국도 개혁·개방 이후에 자유화와 분권화가 함께 진행되면서, 개혁·개방 지지세력도 확대되었고, 경제정책의 자율성이 커지고 정치의 연성화, 즉 탈전체주의화도 이뤄졌다.¹⁸⁷ 한국에서 중앙정부와 지방정부가 역할을 분담하여 대북 지원 정책을 펼쳐나간다면, 지방정부의 행정적 역량과 재정자립도도 확대

되어 지역균형발전도 아울러 달성될 것이다.

남북연합단계에서는 북한이 자유화를 확대하도록 지원하고 남과 북을 융합시킬 수 있는 지역균형발전계획을 수립해야 한다. 연합단계에서 정당들은 오로지 남한을 대표한다든가, 북한을 대표해서는 안 된다. 이 정당들은 남북한 시민들이 정체성을 공유하여 이들이 남북한 모두를 대표하는 정당에 대해 정당일체감(party identification)을 가질 수 있도록 노력할 필요가 있다. 한국은 북한에 민주주의 교육을 통해 북한 인민이 민주적 가치와 문화를 이해하고, 민주선거를 치르고 민주적 제도를 정착시킬 수 있도록 지원할 것이 요구된다.

마지막으로 통일국가단계에서는 지방분권과 참여민주주의의 제도화가 필요하다. 의회와 정부 및 사법부는 통일한국에서 시민들의 다양한 이해관계와 요구를 충족시키기 위해 분권화된 정치체제, 합의제적 민주주의 제도를 제정하고 집행하고 관리해야 하겠다. 합의제적 문화를 통해 합의를 통한 민주적 가치를 고양하기 위해 풀뿌리 민주주의를 정착시키고, 북한 인민을 포괄하도록 시민사회 영역을 확대해 나가야 한다.

I

II

III

IV

V

187. 김석동, “북한과 중국에서 전체주의체제의 등장과 쇠퇴: 발전론적 접근법의 유용성 검토”, 성균관대학교 정치외교학과 석사학위논문, 2005.

V. 결론: 통일 한국에서 정의를 위한 정치체제 통합

이상에서 살펴본 바와 같이 통일한국의 정치체제는 다양한 경로로 상정하고 있다. 그러나 어떠한 방식의 정치체제를 지향하더라도 남북한이 중대한 합의를 하지 않는다면 그 실현가능성은 떨어지게 된다. 또한 남북한 정치주체 간에 합의를 필요로 하지 않는 ‘흡수통일’의 상황이 전개되는 경우에도 통일한국의 정치체제 구성은 기본적으로 남북한 주민들의 의사가 반영되어야 하므로 체제 구성원의 지지를 필요로 한다. 이러한 점에서 볼 때 어떤 방식으로 통일이 되더라도 통일한국의 정치체제에 대한 우리 사회 내부의 합의가 필요하고 또한 통일체제 구상을 위한 정교한 설계가 요청된다.

그런데 현재 통일준비단계에 있어 북한은 남한의 흡수통일에 대해 심각하게 우려하고 있으며 또한 남한은 북한의 기존 연방제에 대해 반감을 가지고 있다. 60년 이상 남북한의 정치체제가 독자적으로 작동하고 있는 상황에서 어느 한 쪽의 기존 체제를 일방적으로 통일한국의 정치체제로 확정하는 것은 합리적인 선택이 아니다. 또한 통일의 목적성을 반감시키는 것이 될 수 있다. 예측해 보건데 통일과정에서 남북한의 협상 주체는 자국에게 유리한 체제 구성을 위한 주장을 고수할 것이다. 양측 의견은 첨예하게 대립하고 충돌할 것이다. 따라서 현실적으로 급속한 북한 붕괴에 따른 흡수통일이 아닌 경우, 복합국가적, 즉 단방주의가 아닌 연방주의적 통합방식에 대한 남북한 합의가 필요할 것으로 보인다.

현재 우리가 지향하고 있는 통일은 자유민주주의를 기반으로 하는 통일한국의 탄생이다. 그러나 남북한 정치이념의 분리된 발전과정을 볼 때, 북한주민들이 갑자기 시장경제를 기반으로 하는 통일국가에 일거에 흡수되는 것은 많은 문제점을 발생시킬 수 있다. 북한 주민들이 일거에 남한의 정치·경제적 공동체에 흡수된다면 그들에 대한 북

I
II
III
IV
V

지와 지원을 위한 충분한 재원을 마련하는 데 어려움을 겪을 것은 명약관화한 사실이다. 게다가 무리한 경제적 지원은 통일한국의 발전 동력을 약화시키는 기제가 될 가능성이 크다. 오늘날 한국사회의 통일에 대한 우려감은 통일이 가져올 경제적 충격에 민감하게 반응하고 있다. 통일이 곧 경제와 정치의 급속한 통합으로 나타나는 것은 남북한 간의 갈등뿐만 아니라 남한 내부의 갈등으로도 나타날 수 있다.

따라서 민족공동체통일방안에 기초한 단일국가의 구성이라는 통일의 최종목표는 수정이 불가피하다고 볼 수 있다. 남북 및 지역 간 사회통합을 위한 정치체제의 조정은 통합 이후에도 가능하다는 ‘열린 구상’이 필요하다. 일정 기간 북한국가 즉 연방제 국가를 운영하면서 단일국가로의 통일에 대한 남북한의 열망이 커질 때 국민들의 합의를 통한 새로운 체제 구성이 가능할 것이다.

물론 남북한이 연방제를 구성하고 그것을 효율적으로 운영하는 것은 쉽지 않은 과제가 될 것이다. 그러나 연방제는 민주적 구조 속에서 정치적 통합을 가능케 하는 정치제도라는 점에서 고려해야 할 통일대안임에 틀림없다. 기존의 남북한 통일방안은 서로의 의사를 수렴하는 차원이 아니라 자신들의 의견을 강요하는 차원에서 전략적으로 이루어져 왔다. 따라서 어떠한 미사여구로 포장되더라도 서로는 상대의 진의를 파악하기에 앞서 의심과 우려를 표명해 왔다. 이 점에서 우리는 북한이 주장하는 연방제 통일논의에 대해 그 숨은 뜻에 대한 비판적 검토에 집중해 온 것이 사실이다. 그러나 이제 남북한의 상황은 많이 달라졌다. 따라서 북한의 연방제 주장 의도와는 별개로 통일의 한 대안으로서 그리고 통일한국의 정치체제로서 연방제에 대한 진지한 고려가 필요한 시점이 되었다.

통일 이후 남북한의 균형발전이라는 측면에서 볼 때에도 단일한

정치·경제체제를 채택하는 것 보다는 일정 기간 분리된 체제를 유지하는 것이 통합의 부정적 기능을 감소시키는 역할을 할 수 있다. 따라서 단일국가로의 통일만이 남북한 통일의 경로가 된다는 결정론적 사고로부터 유연해지는 것이 필요하다. 이런 측면에서 볼 때 우리의 정책추진은 북한과의 통일논의에 있어서 연방제에 대한 선제적이고 적극적 제안을 함과 아울러 자체적으로 연방제 구성을 위한 통일방안을 추진하는데 주저할 이유가 없다. 기존 민족공동체통일방안은 이른바 급작스러운 통일에 대한 대응책으로 활용될 수 없고 또한 단일국가를 통일의 직접적 목표로 함으로써 통일의 충격에 대한 우려가 존재하는 것이 사실이다. 따라서 통일의 당위성과 우려감을 동시에 포용하기 위해서는 북합국가적 통일 즉 연방제 통일의 적실성을 적극 검토·수용해야 할 시기이다.

기본적으로 우리가 통일을 민족의 과제로 인식하는 것은 단지 원래 하나였던 민족이기 때문에 하나가 되어야 한다는 당위에만 기반하는 것이 아니다. 그동안 분단과정을 통해 민족의 동질성이 파괴되고, 불필요한 분단 비용이 과대 투입되어 왔다. 따라서 통일은 민족공동체에 대한 인식이 왜곡되는 흐름을 중지시키는 것이다. 대립과 대결이 생존의 중요 경로라고 생각하는 고정인식을 치유하고, 협력을 통해 상생을 도모함으로써 단순한 공존이 아니라 한 단계 높은 한민족의 역사를 만들어 나가기 위한 것이다. 우리가 통일을 지향하면서도 통일을 우려하는 것은 통일이 이러한 미래상을 이끌기 보다는 오히려 통일의 부작용이 현재의 삶에 고통으로 다가올 개연성 때문이다. 이러한 인식과 두려움은 남한에게 뿐만 아니라 북한에게도 마찬가지로 존재한다. 따라서 어느 한 쪽이 다른 한 쪽을 일거에 흡수하는 것이 아니라 민족의 미래와 동북아 평화를 위한 길이 바로

I
II
III
IV
V

남북통일이라는 인식의 정립과 확산이 필요하다.

정치체제 통합을 정치적 관점에서 조망해 볼 때, 북한체제와의 통합에 대한 장기전략 없는 통일 시도는 체제불안정을 가져올 것이며, 북한의 엘리트와 대중들에게 상대적 박탈감을 안겨다 줄 수도 있다. 극단적으로 북한 내부의 체제불만 세력이 군사적 해결을 모색할 수도 있다. 남한이 북한을 그대로 흡수한다면 북한 주민 2,300만 명과 특히 200~300만 명의 특권층 등이 자발적으로 ‘이등시민(secondary citizens)’이 될지 의문이다.¹⁸⁸ 체제변화나 국가통합의 해외사례를 보면, 체제 내적으로는 이라크에서처럼 점령군인 미군에 대해 반군 세력이 게릴라식 무장봉기를 벌였고, 체제 외적으로 베트남에서처럼 주변 국가들의 개입으로 지역분쟁이 장기화되는 경우가 있었다.

동유럽과 구소련의 국가사회주의가 전세계적으로 종언을 고하였을 때에나 김일성 사후에 많은 전문가들이 북한의 붕괴를 예고했으나 이는 현실화되지 않았다. 김일성과 김정일은 외부 압력(external pressures)을 견디고 내부 도전(internal challenges)을 통제할 수 있도록 북한 전체주의체제를 정교하게 계획하고 운영했기 때문이다.¹⁸⁹ 위기에 대응해서 정치체제도 노동당 중심의 체제에서 국방위원회 군사중시 당국가체제로 변화했으며, 북한의 전체주의체제 기반이 변화한 점도 있다. 스탈린의 구소련이나 마오쩌둥의 중국 공산주의에서 볼 수 있듯이 경제적·인도주의적 위기가 있다고 해서 반드시 독재체제가 약화되는 것은 아니다. 다만 이 같은 위기가 지도자들

¹⁸⁸-Georgy Bulychev, "A Long-term Strategy for North Korea," *Japan Focus*, 2005.

¹⁸⁹-김석동, "북한과 중국에서 전체주의체제의 등장과 쇠퇴: 발전론적 접근법의 유용성 검토."

에게 깊은 불안감을 조성한 것은 사실이다. 1990년대 북한은 대내외 위협에 대처하기 위한 방안을 강구하던 중 자신을 핵보유국가로 자처하기에 이르렀다. 그 결과 동북아에는 대치상태와 긴장이 고조되었다.

체제통합 및 통일을 위해 군사적 해결을 모색한다면, 남북한 모두에게 끔찍한 인명손실을 가져오고 경제적 잠재력을 감퇴시킬 뿐만 아니라 체제 내적인 사회적 평화와 체제 외적인 국제적 평화를 모두 앗아가는 결과를 초래할 수 있다. 체제 대결적인 방안도 체제내외적인 긴장을 고조시킴으로써 평화롭고 정의로운 대책이 아니다. 북한 대중이 동의하지 않는 급격한 내부 혁명이나 외부의 정치·군사 개입을 통한 정권교체는 남북한과 동북아 지역에 재난을 불러일으킬 것이다. 무조건적인 북한체제 붕괴가 북한 대중의 해방을 가져오지는 않을 것이다.

김정일과 북한 지도부는 국가를 존속시키기를 원하고 있으나 동시에 변화가 없이는 이를 이룰 수 없다는 사실도 알고 있다. 따라서 정권교체보다는 북한 정권의 패러다임 변화가 북핵위기 뿐만 아니라 북한과 관련한 보다 폭넓은 우려사항에 대한 보다 적절한 해결책이 될 수 있을 것이다.

북한의 정권교체는 북한이라는 국가 자체, 즉 북한의 국가성(stateness) 소멸을 의미할 수 있다. 한국의 정부와 국민들은 여러 세대동안 고립되고 세뇌당한 북한 주민과 서구식 근대화를 받아들여 자본주의와 민주주의를 발전시킨 한국 국민들 간에 인식(recognition)과 정체성(identity)의 차이를 반드시 유념해야 한다. 한국은 북한의 점령군으로 군림해서는 안 된다. 한국 정치가들이 북한을 포용하고 자 하는 정치적 의지가 중요하다. 이러한 남북한 간의 상호 이해와

I
II
III
IV
V

관용을 통해 경제적 협력이 정치적 협력으로 확산되면, 갈 도이치가 정치 공동체(political community)를 지향하면서 제시한 안보공동체(security community)의 통합(integration), 나아가 융합(amalgamation)이 실현 될 수 있을 것이다. 이러한 통합을 위해 한국의 정치가들과 정부는 단계적 발전방안을 적극 모색할 필요가 있다.¹⁹⁰

정치체제 통합의 경제적 관점에서는 북한이 이미 순수한 사회주의 국가가 아니라 합영기업 및 무역회사 등을 도입하여 자본주의경제 등이 침투한 혼합경제체제로 변했다는 것을 고려해야 한다. 북한을 점진적으로 개방으로 이끄는 것이 근본적인 체제통합의 해결책이다.

북한의 체제변화는 탈냉전 이후부터 점진적으로 보여졌으나, 중대한 전환점(critical juncture)은 2002년 이후이다. 그 시점에서 북한 경제체제는 시장경제원리를 수용한 다중부문경제로의 경제적 변화, 사회적 계층 및 특정 계급·기관·개인에게 보다 많은 재산권을 부여하는 소유권제도의 변화 등을 보여주기 시작했다. 이러한 경제체제의 변화는 결국 정치적 권력에도 투사되어 궁극적으로 정치체제에 근본적 영향을 미치게 될 것이다. 북한 경제는 중앙계획 경제체제에서 국영경제부문, 자본주의경제부문(합영기업 및 무역회사), 반(半)민영경제부문(특히 농업 및 서비스 분야), 비공식경제부문(암시장)을 망라하는 혼합경제체제로 이미 변화했으며 이는 동유럽과 아시아의 사회주의 국가들도 거처왔던 불가역적인 물결(irreversible wave)이다.

북한경제체제는 점진적인 통합모델을 따를 때, 처음에는 국영재산 체제를 근간으로 하다가 단계적으로 북한의 엘리트계층이 될 관리계층에 의해 사영화가 이루어지며, 이는 정치적 안정, 시장경제원리 도

¹⁹⁰-Karl W. Deutsch, et. al., *Political Community and the North Atlantic Era*, Chs. 1, 2.

입, 정부규제 자유화에 따른 새로운 금융제도 및 소유권 제도에 대한 이들의 지지를 보장하게 될 것이다. 경제부문의 규제완화로 일반인들의 경제활동이 왕성해질 것이다. 이는 외국인투자와 국제협력의 증가를 초래할 것이다. 북한이 시장경제에 적응하고, 한국의 성공사례를 참조하여 박정희 정부가 이룬 바와 같이 정부의 합리적인 경제발전계획을 수립·추진한다면, 노동집약적, 수출 위주의 생산을 통해 북한은 ‘대동강의 기적’을 실현할 수 있을 것이다. 북한의 경제조건이 개선됨에 따라 난민의 국외이동이 감소할 것이며 사회정치적 안정이 찾아올 것이다. 경제발전을 이룩하게 되면 북한은 북한 주민의 복지에 더 많이 투자할 수 있을 것이고, 북한의 안보위협이 감소함에 따라 군비지출은 삭감될 수 있다. 이 군비삭감분은 다시 북한의 경제발전과 보편적 복지레짐을 위해 투자될 수 있다. 생활수준 향상과 경제적 성장 및 안정을 통해 북한체제가 안정화되면, 북한의 당·국가는 대중에 대한 통제를 완화하고, 북한사회는 점차 다원화·자유화되어 장기적으로 정치발전론의 일반적 경로에 따라 과거 권위주의 시절의 한국을 비롯한 많은 권위주의 정권이 민주화되었듯이 북한의 정치체제도 장기적으로 민주화될 것이다.¹⁹¹

북한이 체제통합 및 통일 이후 겪게 될 혼란과 갈등은 자발적으로 한국에 귀순한 대부분의 탈북자들이 부적응을 겪는 것을 보면 쉽게 이해할 수 있다. 따라서 점진적인 경제통합 방안이 모색되어야 한다. 북한 대중들도 통합 초기에는 북한 난민과 마찬가지로 ‘원초적 자본주의(raw capitalism)’에 적응하기가 쉽지 않을 것이다. 당분간 남한과 북한 각각의 국가성을 유지시키면서 북한체제의 변화를 도모하고

¹⁹¹ 김석동, “북한과 중국에서 전체주의체제의 등장과 쇠퇴: 발전론적 접근법의 유용성 검토.”

생활수준을 점진적으로 향상시키며 사회적·정신적 환경의 자유화를 추진하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 남한과 북한의 경제력 격차가 줄어들고, 남한과 북한이 정체성을 공유하고 정치체제와 경제체제에 점차적으로 합의점을 확대해나간다면, 남한과 북한의 국가성은 하나로 통합될 수 있다. 한국 정치가들과 정부는 서독과 동독의 경제력 격차가 남북한의 그것보다 크지 않았으며, 서독이 동독의 4배에 해당하는 인구를 가지고 체제통합의 역량이 컸음에도 불구하고, 통일 독일이 통일 후 20여 년간의 후유증을 겪었다는 것을 주지해야 한다. 그래서 통일한국이 통일후유증을 최소화한다면, 통일한국의 경제력을 극대화해서 강대국으로 도약할 계기를 마련할 수 있을 것이다. 미국 중앙정보국(CIA) 산하 국가정보협의회(NIC)의 국가전략보고서와 골드만삭스(Goldman Sachs) 경제전망보고서는 통일한국의 경제적 잠재력을 높이 평가했으며, 경제 및 군사 강대국으로 부상할 가능성을 전망하였다.

미국 중앙정보국(CIA) 국가정보협의회(NIC)는 『지구적 경향 2015(Global Trends 2015)』라는 보고서에서 남북한이 통일을 이루고 주한미군이 계속 주둔할 경우 동아시아의 군사강국이 될 수 있을 것으로 평가하였다. 향후 10~15년 간 한국이 통일 과정에 필요한 비용으로 많은 힘과 자원들을 소진할 수밖에 없을 것이다. 통일이 안될 경우 북한의 대량 살상무기들은 지역 안보에 계속 위협적 요소가 될 전망이다. 핵무기를 보유하고 있는 것으로 추정되며, 수년 간 중·장거리 미사일을 개발해온 북한은 대포동 2호 대륙간 탄도미사일의 정확성과 사정거리, 탄두탑재 능력을 향상시키고, 더욱 발전된 시스템을 구축할 수 있을 것이다. 아울러 이 보고서에서 아시아 안보 환경은 1) 미·중, 중·일, 중·인도의 강대국 간 경쟁관계, 2) 한반도,

대만, 남중국해 등의 역내 분쟁지대, 3) 내부 도전을 받는 북한·중국·인도네시아 정치체제, 4) 국가 내 지역 간 긴장이나 소수민족 문제(중국 인도네시아 필리핀 말레이시아) 등에 어떻게 대처하느냐에 따라 심각한 문제에 직면할 수 있다는 의견을 제시했다.¹⁹²

아울러 골드만삭스(Goldman Sachs) 보고서는 통일한국의 GDP가 2050년에는 미국을 제외한 G7 국가를 웃돌 것이라는 장밋빛 청사진도 제시한 바 있다. 골드만삭스는 남북한이 통일되면 GDP(국내총생산) 규모가 30~40년 내에 프랑스와 독일, 일본 등 선진 7개국(G7)을 웃돌 것으로 전망했다. 골드만삭스의 권구훈은 이 보고서에서 북한의 계획경제는 붕괴 직전이지만 북한에는 GDP의 140배에 달하는 풍부한 천연자원과 경쟁력을 갖춘 훌륭한 인적자원을 갖췄다고 밝혔다. 이 보고서에 따르면, 남한의 기술과 자금력, 북한의 천연자원과 노동력의 결합으로 강력한 시너지 효과가 기대된다. 통일한국의 통합 과정이 전환기(2012~2027년), 통합기(2028~2037년), 성숙기(2038~2050년)의 3단계로 진행될 것이다. 한국경제에서 ‘북한’ 변수는 늘 한반도의 지정학적 리스크(risk)였지만, 북한을 ‘기회(opportunity)’로 봤다는 것은 매우 획기적인 평가이다.

골드만삭스가 한국의 부상가능성을 전제한 데에는 독일식 경제통합보다는 ‘중국-홍콩식’ 경제통합이 유리하다는 것이다. 이 연구는 경제통합의 차원에서 중국-홍콩식 경제통합은 바람직하지만 정치통합의 차원에서는 고려하지 않는다. 통합 이후의 홍콩은 제한적으로 내부적으로는 민주주의를 보장받고 있지만, 권위주의 중국의 관리하에 있어서, 후안 린쯔(Juan J. Linz)와 스테판(Alfred Stepan)의

¹⁹² National Intelligence Council(NIC), *Global Trends 2015* (CIA, 2000).



주장처럼 홍콩은 국가성(stateness)이 보장되지 않아 민주주의에는 한계가 있기 때문이다. 그들은 막스 베버(Max Weber)와 찰스 틸리(Charles Tilly)를 언급하면서, 민주주의 필요조건으로서의 주권국가가가 필요하다고 주장한다. 베버(Max Weber)에 따르면 현대 국가가 갖는 중요한 특징은 국가이다. 법률로서 규제되어지는 행정부 직원들의 조직된 공동 행동이 적용되는 방향으로 이런 질서체제는 태어날 때부터 구성원의 자격을 획득한 국가 구성원들과 시민들은 물론, 사법적인 영역에서 아주 광범위한 범위까지 발생한 모든 행동에 대해 구속적인 권위를 요구한다.¹⁹³ 틸리(Charles Tilly)도 영토 내에서 국민들을 통제하는 국가 능력에 관심을 가지면서, 주권국가 없이 안전한 민주주의는 있을 수 없다고 주장한다.¹⁹⁴ 국가통합 후의 홍콩은 영토적인 실재가 주권국가로 인정되지 않을 경우, 민주주의에 제약이 되는 사례가 되었다. 1국 2체제의 중국 관리 하의 홍콩은 국가성이 없는 민주화의 한계를 노정하고 있으므로 홍콩은 민주화될 수 없다. 즉, 홍콩이 주권국가로 인정되지 않을 경우 민주주의는 실현될 수 없다는 것이다.¹⁹⁵

본 연구는 장기적으로 독일과 같은 국가 간의 통일을 모색하되, 통합의 진행과정은 독일의 갑작스런 통일 과정보다는 점진적인 정치·

¹⁹³-Max Weber, "The Fundamental Concepts of Sociology," Talcott Parsons, (ed.), *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Free Press, 1964), p. 156.

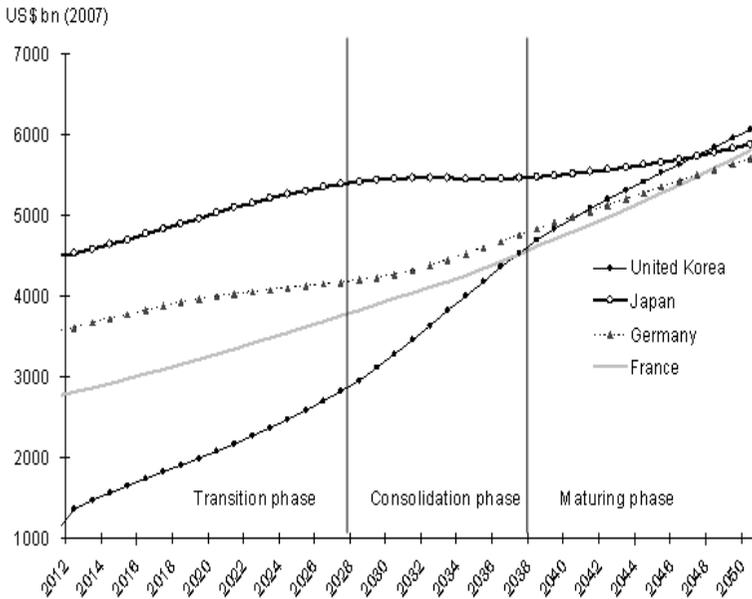
¹⁹⁴-Charles Tilly, "Reflections on the History of European Statemaking," Charles Tilly, (ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975), p. 70.

¹⁹⁵-Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1996), Ch. 2.

경제·사회 통합 방안을 제안하고 있다. 적어도 경제적 차원에서만 보면 한반도가 비용이 가장 많이 들었던 독일식 통일 모델을 따르기 보다는 비용도 최소화되고 경제통합 이후 성장률도 월등한 ‘중국-홍콩식’ 모델을 따라 점진적인 통합방안이 고려되어야 한다. ‘중국-홍콩식’ 모델은 한 국가 안에 두 개의 경제체제와 정치체제가 공존하는 모델로서 한반도가 이런 모델을 따라 경제통합을 이루어 간다면 적당한 정책적 뒷받침 아래 충분히 감당 가능한 수준으로 통일비용을 줄어나갈 수 있을 것이라는 전망이다.

골드만삭스 보고서에서 통일한국의 부상에는 일정한 경제개혁이 선행되어야 한다는 전제가 있지만, 다음 세 가지 요인 때문에 장기적 관점에서 볼 때 북한의 성장 잠재력이 매우 크고 본다. 그것은 1) 풍부하고 경쟁력 있는 노동력, 2) 남한의 자본력·기술과 북한의 천연 자원·노동력이 만들어낼 시너지 효과, 3) 전형적인 이행기경제(경제 통합) 시기에 발생하는 생산성과 통화가치 상승의 대규모 잠재적 이익 등이다.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Goohoon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I)," *Global Economics Paper*, No. 188, 2009.9.21.



자료: GS Global ECS Research; Gooheon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I)," Global Economics Paper, No. 188, 2009.9.21, p. 16에서 재인용.

마지막으로 정치체제 통합을 국제적 관점에서 고찰해 볼 때, 북한이 국제사회에서 책임감 있는 일원으로 행동한다면, 국제사회에서 이해당사자 국가들과 국제기구는 북한의 존재를 용인하고 북한을 정상국가(normal state)가 되도록 지원해야 한다. 현재 북한의 최대 관심사항은 김정일체제 강화와 김정은 후계체제 유지에 있다 하겠다. 따라서 천안함 폭침과 연평도 포격으로 대남도발을 북한이 시도했으나, 객관적 능력만 놓고 평가할 때, 현 상태에서 북한이 대남 전

면전을 시도할 가능성은 높지 않다. 게다가 그 같은 시도를 감행한다 하더라도 이길 승산이 전혀 없다는 것을 북한 지도자들도 숙지하고 있다.¹⁹⁷

외교 최우선순위에서도 북한은 ‘민족해방투쟁 지지’에서 북한과 국제사회, 특히 서방과의 관계 개선이라는 보다 실질적인 목표로 전환했다. 또한 남북관계에 있어서도 냉전기 한국과의 적대관계에서 탈냉전기에는 한국과의 협력과 긴장을 반복하고 있다.

평화적 시나리오를 실행하는 가장 합당한 방법은 북한을 국제사회의 협력에 개방하는 불가침의 평화적 개발도상국으로 변화시키는 것이다. 즉, 북한에게 안전보장을 제공함으로써 북한의 핵 및 미사일 등의 대량살상무기에 대한 필요성을 제거해야 한다. 또한 북한 대중의 안보뿐만 아니라 북한 집권엘리트의 체계모니터도 이해해야 한다. 북한의 지도자들이 새로운 체제 하에서 어떠한 위상을 가지게 될 것인지, 그리고 개혁·개방에서 그들이 할 수 있고 해야 할 역할이 무엇인지를 인지해줘야 한다.

국제사회는 북한의 주권(sov^ereignty)과 국가성을 해치지 않는 범위에서 북한이 경제적·사회적으로 변화할 수 있도록 지원해야 한다. 여기서 필요한 것은 국제적 지원에 의거한 ‘한국형 마셜 플랜’이다.¹⁹⁸ 한국과 국제사회는 북한을 포용하고, 북한이 세계화 패러다임과 국제시장에서의 자본주의 제도를 받아들일 수 있도록 정치적·경제적·사회적 변화를 위한 장기 프로그램이 필요하다. 한국은 통일의

¹⁹⁷-Georgy Bulych^ev, “A Long-term Strategy for North Korea,” *Japan Focus*, 2005.

¹⁹⁸-허문영, “한반도 냉전구조 해체와 남북기본합의서 실천방안.” 『21세기 남북 관계 발전과 남북기본합의서』 (통일연구원 심포지움, 1999.12.7), pp. 72~76.



당사자이며, 통일의 주체이므로 북한의 정상국가화 및 북한과의 통합·통일 과정에서 준비 및 재정지원 등에 있어서 중심적인 역할을 해야 한다. 이 지침은 족벌정치의 구조 내에서 친척 및 동지로 구성된 북한의 현 정치권 엘리트들을 점진적으로 보다 진보된 정치체제로 통합함으로써 이들의 점진적 변화를 유도해야 한다. 이러한 프로그램은 단계별로 이루어져 있어야 하며 실행기간은 10~15년 이상이 될 것이다.

북한의 군사적 신뢰 조치를 위한 기반이 마련될 것이며, 미국·일본·중국·러시아가 보장하는 견제와 균형에 입각한 한반도 안보를 위한 국제적 장치가 출현하게 될 것이다. 이렇게 되면 북한은 더 이상 절대적인 전략적 역지를 필요로 하지 않을 것이며, 남아프리카공화국처럼 자발적으로 핵무기 및 기타 대량살상무기를 포기하게 될 것이다. 수십년 내에 북한과 국제사회 간에 남아 있는 장애물도 서서히 제거될 것이다. 북한은 지역협력의 중요한 일원이자 국제교통요충지, 생태관광지로 발전할 것이며 수출산업 외에 컴퓨터 공학이 국가수입원의 중요한 한 축으로 자리잡게 될 것이다. 군사위협 및 대결 완화로 남북한 간에 협력과 이해가 더욱 증폭될 것이며 장기적으로는 조건이 충족될 경우 남북한이 자발적으로 통일을 이루게 될 것이다.

따라서 통일한국의 정치체제 구상은 정치적·경제적·국제적 관점에서 통일 이후 남북한 및 동북아의 미래를 구상하는데 있어 핵심적인 과제일 뿐만 아니라, 남한과 북한에서 자유·평등·정의·복지·민족·평화라는 통합된 통일한국의 정치적 가치와 이념을 실현하는 제도적 장치가 된다. 개인과 사회, 국가 및 국제사회 차원을 아우르는 이러한 이념들을 개인적·국내적·국제적 정의로 포괄적으로 이해할 수 있다. 통일한국은 남북한 국민들 모두에게 자유와 평등을 향상시

켜 개인적 정의(individual justice)를 실현할 것이다. 통일한국은 모든 시민들에게 이념적인 갈등을 종식시켜, 통일된 사회는 다원주의와 관용의 가치를 받아들여, 시민들에게 민주적 가치를 실현하는 정치적 자유(political freedom)를 보장한다. 남북한 간의 동반성장과 경제통합이 이루어지면서 남북한 국민들이 모두 번영을 이룩하므로 평등지향적 사회(egalitarian society)와 보편적 복지(universal welfare)에 기여한다. 또한 통일한국 실현과정은 남한의 남남갈등과 북한의 체제 내부의 모순을 개선시키고, 남북한 내의 갈등을 치유하므로 국내적 정의(domestic justice)를 이룩할 수 있다. 마지막으로 이 과정은 남북한 간의 긴장을 완화하고 평화를 이룩하고 동북아와 세계의 평화에 기여하므로 국제적 정의(international justice)를 도모할 것이다.

남한 사회에 존재하는 기존의 모든 문제와 부조리는 내적인 동력만으로 개선하기 힘들며, 북한의 체제모순은 더욱 그러하다. 이 모든 것을 개선하고 새로운 역사를 만들어가는 것이 통일을 위한 노력의 중요한 목적이며, 통일한국의 정치체제가 지향해야 할 목표가 될 수 있다. 한민족 역사상 단 한 번도 시도된 적인 없는 연방에 대한 계획은 이른바 ‘열린 민족주의’를 기반으로 하는 우리 한민족의 웅비와 한민족의 한 단계 더 진보된 미래를 위해 진지하게 고려되어야 할 것이다.

결론적으로 통일한국의 정치체제는 지난 60여 년 간의 분단으로 왜곡되어 성장된 남북한의 정치이념과 체제모순 그리고 그것이 파급한 다양한 인식과 왜곡된 비전을 한 단계 높은 차원으로 끌어올리는 든든한 토대가 되어야 한다. 단순히 상대적으로 우월한 체제를 다른 쪽에 이식하거나, 각각의 장점을 추출하여 모자이크된 체제를 만드는 것이 되어서는 안 된다. 나아가 통일한국의 정치체제는 통일한국

I
II
III
IV
V

의 내적인 발전역량을 강화하는 것과 함께 동아시아 및 세계의 발전과 같이 호흡하고 그것을 선도할 역량을 갖춘 진화하는 모델이 되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강만길. 『한국현대사』. 서울: 창작과비평사, 1994.
- 고초봉. 『우리 당의 선군정치』. 평양: 조선로동당출판사, 2006.
- 공용득. 『북한연방제연구』. 서울: 청목출판사, 2004.
- 구스타브 라드부르흐(Gustav Radbruch) 저. 최종고 역. 『법철학』. 서울: 삼영사, 2005.
- 구영록. 『인간과 전쟁』. 서울: 법문사, 1977.
- 국사편찬위원회. 『북한관계사료집 1』. 과천: 국사편찬위원회, 1987.
- 국토통일원. 『조선로동당대회자료집 1』. 서울: 국토통일원, 1980.
- 김명기. 『남북한 연방제 통일론』. 서울: 탐구당, 1994.
- 김봉호. 『위대한 선군정치』. 평양: 평양출판사, 2004.
- 김영수. 『한국헌법사』. 서울: 학문사, 2001.
- 김재호. 『김정일강성대국건설전략』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 김철우. 『김정일장군의 선군정치』. 평양: 평양출판사, 2000.
- _____. 『사회주의강성대국건설사상』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 노르베르토 보비오(Norberto Bobbio) 저. 황주홍 역. 『자유주의와 민주주의』. 문학과지성사, 1992.
- 노태우. 『보통사람이 작은 기적을 이룰 때까지』. 서울: 김영사, 1989.
- 노태구. 『민족주의와 국제정치』. 서울: 백산서당, 2002.
- 돌베개편집부 편. 『북한 ‘조선로동당’대회 주요문헌집』. 서울: 돌베개, 1988.
- 르로이 존스. 『박정희대통령의 사회철학』. 서울: 한국개발연구원,

1976.

- 리 철·심승진. 『위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 선군혁명령도에 관한 독창적 사상』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- 매일경제신문사. 『박정희대통령의 지도이념과 행동철학』. 서울: 매일경제신문사, 1977.
- 박세일 외. 『대통령의 성공조건』 서울: 나남출판, 2002.
- 박정희. 『우리 민족의 나갈길』. 서울: 동아출판사, 1962.
- 박종철. 『통일한국의 정당제도와 선거제도』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박철호. 『일반사회·정치경제』. 서울: 일신사, 1974.
- 성경룡. 『국민국가개혁론: 연방주의와 지방주의의 논리』. 춘천: 한림대출판부, 1996.
- 송병헌·이나미·김면희. 『한국자유민주주의의 전개와 성격』. 민주화운동기념사업회, 2004.
- 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas) 저. 한상진 외 역. 『사실성과 타당성』. 서울: 나남, 2000.
- 유진오박사 고회기념논문집 간행위원회 편. 『헌법과 현대법학의 제문제』. 서울: 일조각, 1982.
- 이규호 외. 『민족사의 새지평』. 서울: 경향신문사, 1983.
- 이상우. 『국제관계이론』. 서울: 박영사, 1987.
- 이종석. 『조선로동당연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』. 서울: 역사비평사, 1997.
- 이태섭. 『김일성 리더십 연구』. 서울: 들녘, 2001.
- 정경섭. 『통일한국의 정치통합모델에 관한 연구』. 서울: 정무장관(제1)실, 1991.

- 정용길. 『통일한국의 미래상과 삶의 양식』. 성남: 한국정신문화연구원, 1991.
- 정지용. 『통일과 국력』. 서울: 학문사, 2002.
- 조선로동당. 『우리 당의 주체 사상과 사회주의적 애국주의』. 평양: 조선로동당출판사, 1966.
- _____. 『근로자』. 제12호. 평양: 조선로동당출판사, 1972.
- 차기벽. 『민주주의 이념과 역사』. 서울: 한길사, 1980.
- 최장집 외. 『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스, 2007.
- 최진욱. 『통일한국의 권력구조』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 통일노력60년 발간위원회. 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』. 서울: 통일부, 2005.
- 통일원. 『김영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책』. 1993.
- 한배호. 『한국정치변동론』. 서울: 법문사, 1994.
- 허동현. 『장면』. 서울: 분도출판사, 1999.
- 허문영. “한반도 냉전구조 해체와 남북기본합의서 실천방안.” 『21세기 남북관계 발전과 남북기본합의서』. 서울: 통일연구원 심포지움, 1999.12.7.
- 허문영·오일환·정지용. 『평화변영정책 추진성과와 향후과제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 황병덕. 『통일한국의 정치이념』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- Bay, Christian. *The Structure of Freedom*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1970.
- Berlin, Isaiah. *Two Concepts of Liberty: An Inaugural Lecture Delivered before the University of Oxford, on 31*

- October 1958*. Oxford: Clarendon Press, 1959, reprinted in *Four Essays on Liberty*. London: Oxford Univ. Press, 1969.
- Brierly, J. L. *The Covenant and Charter*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1947.
- Brittan, Samuel. *The Economic Consequences of Democracy*. London: Temple Smith, 1977.
- Dahl, Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Newhaven, CT: Yale University Press, 1961.
- _____. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New-haven, CT: Yale University Press, 1971.
- Deutsch, Karl. W. et. al. *Political Community and the North Atlantic Era*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1957.
- _____. *The Nerves of Government*. New York: Free Press, 1963.
- Elazar, D. J. *Federal Systems of the World*. Essex. UK: Longman Group, 1991.
- Etzioni, Aitai. *Political Unification*. New York: Rinehart and Winston, 1966.
- Haas, Ernst. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1958.
- _____. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1964.
- Habermas, Jürgen. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon, 1973.

- Heywood, Andrew. *Politics*. Third edition. New York: Palgrave Foundations, 2007.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale Univ. Press, 1999.
- Lindberg, Leon N. *The Political Dynamics of European Integration*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1963.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Livingston, W. S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956.
- Marquand, David. *The Unprincipled Society*. London: Cape, 1988.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.
- Mosca, Gaetano. trans. A. Livingstone. *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill, [1896] 1939.
- National Intelligence Council(NIC). *Global Trends 2015*. CIA, 2000.
- Nye, Joseph S. Jr. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little Brown, 1971.
- Offe, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. London:

- Hutchinson, 1984.
- Rawls, John. *The Law of Peoples*. Cambridge: Havard Univ. Press, 1999.
- Rousseau, Jean-Jacques. trans. G.D.H. Cole. *The Social Contract*. London: Dent, [1762] 1913.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.
- Sewell, James P. *Functionalism and World Politics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1966.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.
- Wheare, K. C. *Federal Government*. 3rd ed. London: Oxford Univ. Press, 1956.

2. 논문

- 고상두. “구성주의 관점에서 본 유럽의 안보 통합.” 『한국정치학회보』, 제37권 2호, 2003.
- 권용혁. “열린 공동체주의를 향하여.” 『철학연구』, 제55집, 2001.
- 김근식. “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로.” 서울대 정치학과 박사학위논문, 1999.
- 김근식·이무철. “북한의 선군정치와 강성대국론: 자료 해제와 연구 동향.” 『통일문제연구』, 제19권 2호, 2007년 하반기.
- 김명기. “연방국가, 국가연합, 체제연합 비교연구.” 『전환기의 통일문제』. 서울: 대왕사, 1990.

- 김석동. “북한과 중국에서 전체주의체제의 등장과 쇠퇴: 발전론적 접근법의 유용성 검토.” 성균관대 정치외교학과 석사학위논문, 2005.
- 김성철. “김정일 통치 이데올로기: 주체사상에서 붉은기 철학으로.” 『신동아』, 1996년 4월호.
- 김용욱. “통일한국이 지향할 이념과 체제구도.” 『통일연구논집』, 2, 1999.
- 김용호. “박정희의 민주주의관.” 『한국논단』, 26권, 1991.10.
- 김일성. “현 정세와 우리 당의 과업.” 『김일성 저작집20』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여.” 『김일성 저작집27』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- 김일영. “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회’ 관계.” 『한국정치학회보』 제34권 2호, 2000.
- 김장권·박재완·박찬표·서재진·성경룡·송호근·임혁백. “통일을 향한 정치체제의 개혁과 재편: 분권주의 통일 모델의 모색.” 한국진흥재단 대학부설중점연구소 지원과제 『통일 한국의 사회·정치적 기반조성을 위한 기초연구』. 제4세부과제 결과보고서, 1999.
- 김정일. “선전선동부의 기본임부에 대하여.” 『김정일 선집3』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- _____. “당선전일군들은 군중속에 깊이 들어가야 한다.” 『김정일 선집4』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- _____. “온 사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇

- 가지 과업에 대하여.” 『김정일 선집4』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- _____. “주체사상에 대하여.” 『김정일 선집7』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “당사업을 더욱 강화하여 사회주의 건설을 힘있게 다그치자.” 『김정일 선집11』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “우리 나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리 식 사회주의이다.” 『김정일 선집10』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다.” 『김정일 선집11』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여.” 『김정일 선집14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김학노. “신기능주의 통합이론의 구성주의적 재구성.” 『한국정치연구』. 제8·9권, 1998.
- 김학준. “정치적 통합 방안으로서의 연방제.” 『통일 한국의 모색』. 서울: 박영사, 1987.
- 김혜수. “정부수립 직후 이승만정권의 통치이념 정립과정.” 『이대사원』. 28집, 1995.
- 라종일·강량. “통일한국을 대비한 권력구조.” 국제평화전략연구원 편. 『한국의 권력구조논쟁』. 서울: 풀빛, 1997.
- 류순달. “박정희의 한국적 민주주의를 생각한다.” 『한국논단』. 146권, 2001.12.
- 리재일. “위대한 주체사상은 우리 식 사회주의의 사상적 기초.” 『근로자』. 통권 584호. 평양: 조선로동당출판사, 1990.
- 문지영. “한국에서 자유주의: 정부수립 후 1970년대까지 그 양면적

- 전개와 성격에 관한 연구.” 서강대 박사학위 논문, 2002.
- 박명림. “헌법, 헌법주의, 그리고 한국민주주의.” 『한국정치학회보』, 제39권 1호, 2005.
- 박상철. “권력구조의 개헌쟁점과 민주주의 논쟁.” 『정치정보연구』, 제11권 1호, 2008.
- 박정원. “2009년 헌법개정의 의미와 주요특징.” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제 변화』. 국가안보전략연구소 학술회의, 2009.10.20.
- 성경륜. “분권형 통일국가 모델의 탐색: 연방주의의 논리.” 숭실대학교 사회과학연구원, 연구과제: 『통일한국의 정치·사회적 기반조성을 위한 기초연구』 중 제4 세부과제, 1997.
- 손호철·김윤철. “국가주의 지배담론.” 『한국의 정치사회적 지배담론과 민주주의 동학』. 서울: 함께읽는책, 2003.
- 신용옥. “제헌헌법의 사회·경제질서 구성 이념.” 『한국사연구』, 144권, 2009.
- 안병욱. “한반도 통일국가의 목표와 체제.” 『한반도 통일국가의 체제구상』. 서울: 한겨레신문사, 1995.
- 오현철. “통일이념 구성을 위한 정치사상적 접근.” 『통일정책연구』, 서울: 통일연구원, 2005.
- 이계희. “북한정치제도의 형성과 변화.” 『한국통일연구』, 제2권 1호, 1996.
- 이나미. “교육과정 개정을 통해 본 제6공화국의 민주주의 지배담론.” 『기억과 전망』, 19호, 2008.
- 이범용. “공동체주의의 통합적 기능: 복합체계의 균형.” 『21세기 한국의 국가정책과 체계론적 사고』 (한국체계과학회), 1997.
- 이정철. “조선로동당 3차 당대표자회 평가: 선군 이데올로기의 제도

- 화.” 코리아연구원 특별기획 제31호, 2010.
- 임영일. “한국사회와 지배이데올로기.” 한국산업사회연구회 편. 『한국사회와 지배이데올로기』. 서울: 녹두, 1991.
- 임혁백. “남북한 통일정책의 비교분석.” 이용필 외. 『남북한 통합론: 이론적 및 경험적 연구』. 서울: 인간사랑, 1992.
- _____. “민주주의와 권위구조.” 조대협·박길성 외. 『한국사회 어디로 가나?』. 서울: 굿인포메이션, 2005.
- 윤 황. “북한의 「낮은단계의 연방제안」 분석을 통한 남한의 연합제 안과의 비교 접근.” 『통일문제연구』. 통권 41호, 2004년 상반기호, 2004.
- 전재호. “박정희 체제의 민족주의 연구: 담론과 정책을 중심으로.” 서강대 박사학위논문, 1997.
- 정용길. “통일국가의 정치제도.” 『바람직한 통일국가의 모형』. 서울: 국가정보연수원, 1997.
- 조현연. “‘자유민주주의’ 지배담론의 역사적 궤적과 지배 효과.” 『한국의 정치사회적 지배담론과 민주주의 동학』. 서울: 함께 읽는 책, 2003.
- 주봉호. “통일한국의 정치이념 구상.” 『한국동북아논총』. 제44집, 2007.
- 최장집. “동아시아 공동체의 이념적 기초.” 코리아연구원. 특별기획 4호, 2005.7.19.
- 함성득. “노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가.” 『행정논총』. 제 43권 2호(서울대학교 한국행정연구소), 2005.
- 허문영. “한반도 냉전구조 해체와 남북기본합의서 실천방안.” 『21세기 남북관계 발전과 남북기본합의서』(통일연구원 심포지움),

1999.12.7.

홍윤기. “한국 도덕·윤리 교육의 이념적 혼돈과 정체성 위기: 퇴행적 윤리 의식의 국민교육적 원천.” 전국철학교육자연대회의 편. 『한국 도덕·윤리교육 백서』, 서울: 한울, 2001.

Adler, Emanuel. “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics.” *European Journal of International Relation*. Vol. 3, No. 3, 1997.

Bulychev, Georgy. “A Long-term Strategy for North Korea.” *Japan Focus*, 2005.

Diamond, M. “The Ends of Federalism.” D. J. Elazar. ed. *The Federal Polity*. New Jersey: Transaction Books, 1974.

Kwon, Goohoon. “A United Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I).” *Global Economics Paper*. No. 188, 2009.9.21.

Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism.” *Journal of Democracy*. 1. Winter, 1990.

_____. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1994.

Newcombe, H. “Subsidiarity: A Guiding Principle for the Distribution of Decision-Making Power.” B. Walker. ed. *Uniting the Peoples and Nations: Readings in*

- World Federalism*. Washington, DC: World Federalist Association, 1989.
- OECD 저. 국토연구원·건설교통부 공동번역. “OECD 한국지역정책 보고서.” OECD, 2001.
- Ostrom, V. “Can Federalism Make a Difference?” D. J. Elazar. ed. *The Federal Polity*. New Jersey: Transaction Books, 1974.
- Rawls, John. “Justice as Fairness: Political not Metaphysical.” *Philosophy & Public Affairs* 14, 1985.
- Rhodes, R. A. W. “Intergovernmental Relations: Unitary System.” M. Hawkesworth and M. Kogan. eds. *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 1. London: Routledge, 1992.
- Sanders, Lynn M. “Against Deliberation.” *Political Theory*. Vol. 25, No. 3, 1997.
- Schechter, S. L. “Beyond the Nation-State: Federalism in the Post-Modern Era.” Working Paper. Center for the Study of Federalism. Temple Univ., 1991.
- Simeon, R. and K. Swinton. “Introduction: Rethinking Federalism in a Changing World.” K. Knop et. al. eds. *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*. Vancouver: UBC Press, 1995.
- Sullivan, K. M. “The Balance of Power between the Federal Government and the States.” A. Brinkley et. al. *New Federalist Papers*. N.Y.: W.W. Norton & Company,

1997.

Tilly, Charles. "Reflections on the History of European Statemaking." Charles Tilly. ed. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

Weber, Max. "The Fundamental Concepts of Sociology." Talcott Parsons. ed. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press, 1964.

3. 기타자료

게오르크 빈클러(Georg Winckler) 인터뷰. "한국의 통일모델은 독
일아닌 EU." 『조선일보』, 2005.5.5.

공보실. "리대통령각하의 민주주의적 정치이념." 『우리대통령 리승만
박사』. 서울: 공보실, 1959.

문교부. 『중학교 사회과 교육과정 해설』. 서울: 문교부, 1988.

_____. 『고등학교 사회과 교육과정 해설』. 서울: 문교부, 1989.

선학태. "한국 정치가 독일 정치시스템에 주목해야 하는 이유." 『프레
시안』, 2009.9.18.

장 면. "민족갱생의 길-청년과 더불어." 『신세계』. 7, 1956.

『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』. 1992.4.9 개정.

최태욱. "막강한 대통령 권력과 취약한 정당." 『프레시안』, 2009.8.2.

클라우스 오페(Claus Offe) 인터뷰. 『동아일보』, 2005.5.23.

통계청 북한통계 <<http://kosis.kr/bukhan>>.

통일부. 『주간북한동향』, 제105호. 1992.12.26-31.

통일부. “한반도 평화체제 구축: 쟁점과 전략.” 2006.1.

Roosevelt, Franklin D. “Four Freedoms.” 미국의회 연설, 1941.1.6.

_____. Eleventh Annual Message to Congress. 1944.1.11.

UN. “Declaration on the Right of Peoples to Peace.” 유엔총회
결의 39/11, 1984.11.12.

『노동신문』.

『동아일보』.

『조선일보』.

『프레시안』.

연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한 중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구 : 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula : The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원

2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로 : 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민의 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안 : 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정치성 : 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15 I	신아시아 외교 구상과 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15 II	신아시아 외교 구상과 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원

학술회의총서

2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원

협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화 변역 거버넌스의 모형개발 및 발전방안 (총괄보고서)	김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색 (총괄보고서)	박형중 외	10,000원

2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 올 외	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구 (총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병진 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박중철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안1) : 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안2) : 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

논문

통일정책연구, 제17권 1호 (2008):	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008):	20,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008):	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008):	20,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009):	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009):	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009):	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 2 (2009):	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010):	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 1 (2010):	20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지도도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지도도 동향 1994-2009		1,500원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 처제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원

연례정세보고서

2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	
	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영	
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진우, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진우, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	
	최진우, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중	
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진우, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진우, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중 무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한·러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하

2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터

Studies Series

비매품

2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Cheon Seong-Whun
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetominis	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh Jae-Jean
2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop	Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'	Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang-Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans	Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Gaun, Park Young-Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change	Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks	Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho

기 타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

통일한국의 정치체제

www.kinu.or.kr