

남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로

이무철 · 이상신 · 윤철기 · 신대진 외

남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로

연구책임자

이무철 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자

이상신 (통일연구원 연구위원)

윤철기 (서울교육대학교 부교수)

신대진 (성균관대학교 좋은민주주의연구센터 선임연구원)

협력 연구기관: 한국외국어대학교 비교문화연구센터

김상헌 (한국외국어대학교 교수)

김지영 (송실대학교 교수)

보리스 슈크보르쯔 (크로아티아 스플릿대학교 교수)

협력 연구기관: 세교연구소

이남주 (성공회대학교 교수)

이일영 (한신대학교 교수)

윤영상 (재단법인와글 연구위원)

김성경 (북한대학원대학교 조교수)

남북연합 연구:

이론적 논의와 해외사례를 중심으로

KINU 연구총서 19-09

발행일	2019년 12월 30일
저자	이무철, 이상신, 윤철기, 신대진, 김상현, 김지영, 보리스 슈크보르쯔, 이남주, 이일영, 윤영상, 김성경
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
I S B N	978-89-8479-988-2
가격	15,000원

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	17
1. 연구의 배경 및 목적	19
2. 기존 연구 동향	25
3. 남북연합의 의미와 연구의 구성	28
II. 이론적 논의 및 쟁점	33
1. 연합주의(confederalism)	37
2. 협의주의(consociationalism)	53
3. 이론적 쟁점과 남북연합 논의에 주는 함의	64
III. 해외사례 분석	75
1. 북아일랜드	78
2. 보스니아-헤르체고비나	103
3. 키프로스	139
4. 각 사례 평가 및 남북연합 논의에 주는 시사점	161

IV. 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점	175
1. 시민사회의 범주와 시민사회의 남북연합 논의의 필요성	178
2. 시민사회의 남북연합 논의의 현황과 새로운 퍼스펙티브	182
3. 남북연합과 경제협력·경제체제 논의	194
4. 남북연합과 법제도적 논의	208
5. 남북연합에서 시민과 젠더 논의	224
6. 소결	245
V. 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 쟁점과 과제 ..	251
1. 남북한 통일방안의 변화와 수렴	254
2. 남북연합 논의의 쟁점과 과제	290
3. 민족공동체통일방안의 재검토 필요성	304
VI. 결론	311
참고문헌	321
최근 발간자료 안내	337

표 차례

〈표 II-1〉 연합제와 연방제 비교	42
〈표 IV-1〉 경제통합과 북한 체제전환 4단계론의 예	202
〈표 IV-2〉 경제통합과 남북한 경제개혁 연계 4단계론의 예	205

그림 차례

〈그림 Ⅲ-1〉 성금요일 협정 이후 북아일랜드 정부의 구성	91
〈그림 Ⅲ-2〉 북아일랜드 내 공동체 간 정체성의 인식	96
〈그림 Ⅲ-3〉 보스니아(Bosnia)와 헤르체고비나(Herzegovina) 지역 ..	105
〈그림 Ⅲ-4〉 세르비아 크라이나(Krajina) 지역	116
〈그림 Ⅲ-5〉 현재의 보스니아-헤르체고비나 지도	118
〈그림 Ⅲ-6〉 보스니아-헤르체고비나 내 국제관리 자치구, 브류츠크 자치구(Brčko District) ..	127
〈그림 Ⅲ-7〉 보스니아-헤르체고비나 연방의 칸톤	137
〈그림 Ⅲ-8〉 남북키프로스 지도	141
〈그림 V-1〉 평화공존 선호	284
〈그림 V-2〉 통일 이후 사회갈등 악화 예측	286

요 약

본 연구는 연합주의(국가연합)와 협의주의에 대한 이론적 검토와 함께 협의주의를 바탕으로 한 분쟁해결 사례로 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스를 분석한 결과를 종합하여 ‘협의주의에 기초한 남북연합 논의’의 필요성을 제시했다. 그런데 이론 및 사례 분석에서 알 수 있듯이 협의주의에 기초한 연합 논의는 평화공존을 위한 권력공유, 그리고 분리와 자치에 초점이 맞춰져 있기 때문에 통합을 위한 근본방안이 아니라는 비판을 받고 있다. 이에 최근 시민사회의 참여를 통한 정치권력에 대한 견제와 통합 작업의 견인 역할이 중요하게 제기되었다. 이에 본 연구는 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점을 점검하면서 시민사회가 참여하는 통일방안 논의의 필요성도 강조하였다. 그리고 이를 종합하여 남북한 통일방안을 비판적으로 평가하고, 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 적실성을 강조하였다. 또한 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 쟁점과 과제를 제시하였다.

이상의 본 연구내용 및 함의를 간단히 정리하면, 우선 이론적 논의 및 해외사례 분석이 남북연합 논의에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 협의주의가 갈등상태를 평화공존으로 전환하기 위한 방안 모색의 기본원칙을 제시하고 있다는 점에서, 현재 우리의 우선적인 과제로 제기되고 있는 한반도 평화공존과 협력의 제도화를 논의하는 데 있어 협의주의에 주목할 필요가 있다.

둘째, 협의주의는 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화로 이행하는 방식이기 때문에 제도적 속성상 통합보다는 분리가 지속될 위험성이 있다. 또한 평화공존에 성공한다 하더라도 갈등의 근본 문제를 해결한 것이

아니기 때문에 잠재적 갈등 요인이 다시 폭발할 가능성이 있다. 따라서 이를 중재할 외부행위자(평화보장자)의 역할이 중요하며, 내부적으로는 시민사회의 참여 확대가 필요하다.

셋째, 국가연합의 안정성 유지를 위해서는 상호 공동의 이익과 목표의 공유와 함께 이를 뒷받침할 수 있는 연합적 거버넌스 구성이 매우 중요하다. 남북연합의 형성과 안정적 운영은 결국 남북한의 상호 이익 및 목표의 공유가 중요하다는 점에서 이에 대한 남북한의 포괄적 합의를 바탕으로 연합적 거버넌스 구성 논의를 진행해야 한다.

본 연구는 이론적 논의 및 해외 사례 분석을 통해 협의주의의 문제점 극복을 위해서는 시민사회의 참여 확대가 필요함을 확인할 수 있었다. 이런 측면에서 본 연구는 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점도 살펴봤다. 이러한 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점 분석이 남북연합 논의에 주는 함의는 다음과 같다.

첫째, 시민사회 내 남북연합 논의는 정부의 방안보다 남과 북이 상대의 국가성을 승인하는 것에 더 적극적인 입장을 취하고 있다. 둘째, 시민사회가 제기해온 가치들과 남북연합을 어떻게 양립시킬 수 있는가가 중요한 과제로 제기됐다. 즉, 성 평등과 여성주의, 생태주의, 평화주의 등의 가치를 남북연합 논의에서 어떻게 수용할 것인가를 화두로 던지고 있다. 셋째, 통일과정의 시민참여를 강조한다. 시민참여는 민주주의의 기초이며, 동시에 남북협력과 남북연합을 지속가능하게 하고 또 진전시키는 토대임을 강조하고 있다. 넷째, 이러한 시민사회 참여 확대는 협의주의의 한계를 극복할 수 있는 방안이면서 동시에 남북통일 및 통합을 위한 것이라는 점이다.

한편, 분단 이후 남북한은 서로 다른 통일방안을 제시하면서 서로 대립하고 때로는 서로 경쟁해왔다. 이러한 남북한의 통일방안은 각각 냉전/

탈냉전 질서의 역학구조 변화, 남북한 내부의 정치변화 및 남북관계 변화를 능동적으로 받아들이면서 변화를 거듭해왔다. 그런데 이러한 남북한 통일방안의 변화에서 몇 가지 일정한 방향성을 찾을 수 있다. 그것은 낮은 단계의 연방제와 연합제가 상호 수렴하고 있다는 것이며, 통일보다는 일차적으로 남북한의 평화공존을 추진하고 있으며, 통일목표의 변화가 이루어지고 있다는 것이다.

이를 종합한 결과를 통해 본 연구는 협의주의에 기초한 남북연합 논의가 적실성이 있음을 강조하였다. 한반도 평화공존과 협력의 제도화를 논의하는데 있어 협의주의는 남북이 공유할 수 있는 기본원칙으로 적실성이 있다. 여기서 남북연합은 평화공존과 협력의 제도화로서, 형식은 국가연합이지만 내용적으로는 남북한의 공존과 통합을 지향하는 국가결합 형태라 할 수 있다. 다시 말해 남북연합은 일차적으로 남북의 평화공존과 협력의 제도화로 잠정적인 통일 상태를 유지하면서, 장기적으로는 최종적인 통일국가(연방제/단일제)를 추구해 나가는 남북한의 결합방식인 것이다.

이처럼 남북연합을 남북의 평화공존과 협력의 제도로서 이해한다 하더라도, 남북연합과 관련해서 협의주의 및 국가연합 자체의 쟁점을 비롯해 남북관계의 특수성에서 파생된 쟁점 등 여러 가지 해결해야 할 쟁점과 과제들이 존재한다.

첫째, 국가들 간의 결합 형태인 국가연합 논의 틀을 남북연합 논의에 그대로 적용할 수 있는가이다. 남북이 국제적으로 2개의 국가로 인정되고 있지만, 남북한은 서로를 통일을 지향하는 민족의 특수 관계로 규정하고 있다. 이와 관련하여 북한의 국가성 인정은 한국사회 내부적으로는 남남갈등을 유발할 수 있는 쟁점이라 할 수 있다. 따라서 남북연합이 기본적으로 국가연합적인 속성을 갖고 있지만 동시에 특수관계론적 측면에서 접근하는 것이 불가피하다 할 수 있다.

둘째, 남북연합의 안정성 문제이다. 국가연합의 가장 핵심적인 쟁점이지만, 남북한이 통일이라는 최종적인 목표를 유지하는 가운데, 현실적 과제인 평화공존과 협력의 제도화라는 공동 목표를 공유한다면, 남북연합의 형성과 운영은 안정적으로 진행될 수 있을 것이다.

셋째, 연합적 거버넌스의 구성 방식에 대한 것이다. 문제는 남북한의 각 정부로부터 독립성과 자율성을 가지면서도, 남북한 각 정부의 권위에 종속되어 남북한 전체 이익을 위한 정책결정과 집행을 담당하는 초국가 기구(조직)를 어떻게 구성할 것인가이다.

넷째, 평화보장자의 역할 문제이다. 남북연합은 남북한이라는 두 당사자 간의 연합이기 때문에 어느 한쪽이 불만을 갖고 탈퇴를 한다면 연합 자체가 좌초될 위험성이 다른 국가연합보다 크다고 할 수 있다. 이를 극복하기 위해 협의주의는 중재자로서 외부행위자의 역할을 강조한다. 그런데 남북연합 형성과 이를 보장하기 위한 한반도 주변국의 역할 문제는 한반도 평화체제 및 동북아안보협력체제 구성과 연결될 수밖에 없다.

다섯째, 자치와 통합의 문제이다. 남북연합 초기는 상품, 자본, 노동, 기술 등을 비롯한 남북한 주민들의 자유로운 이동에 있어 일정 정도의 제약을 가할 수밖에 없을 것이다. 따라서 남북연합 형성 초기에는 남북한의 지리적 분리를 바탕으로 자치와 협력을 제도화할 수밖에 없을 것이다. 이를 바탕으로 점차 남북 통합의 과정으로 진입해 가야 할 것이다. 이 과정에서 시민사회의 역할이 매우 중요할 수밖에 없다.

마지막으로 본 연구는 협의주의에 기초한 남북연합 논의를 중심으로 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 보완을 위한 작업을 진행할 필요성도 제기했다. 그 방향은 첫째, 화해협력 단계와 남북연합 단계 구분의 모호성 해결, 둘째, 남북연합 단계의 성격 규정과 구체화, 셋째, 통일의 최종상태에 대한 재검토 필요성 등이다. 본 연구가 제기한 쟁점과 과제는

대단히 논쟁적이고 정치적인 논란을 불러일으킬 수 있다. 따라서 통일방안 재검토 작업의 소모적인 이념적, 정치적 논란을 최소화하기 위해서는 정부와 정치권은 물론이고 학계를 포함한 시민사회가 모두 참여할 수 있는 공론의 장 마련이 중요하다 하겠다.

연합주의와 협의주의에 대한 이론적 논의와 분쟁해결 및 평화과정 사례 분석을 기초로, 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 적실성을 강조한 본 연구결과는, 향후 남북연합을 중심으로 한 통일정책 수립의 토대를 제공할 수 있을 것이다. 그런데 본 연구는 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 필요성과 적실성을 강조하면서 남북연합을 둘러싼 쟁점과 과제만을 제시하고 있다. 따라서 이를 바탕으로 남북연합의 내용을 구체화하면서 통일방안을 구상하는 작업은 향후 과제라 할 수 있다.

주제어: 남북연합, 국가연합, 연합주의, 협의주의, 연합, 연방, 통일방안, 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스

Abstract

Research on the Korean Commonwealth: Focused on Theoretical Discussions and Foreign Cases

Lee, Moo Chul et al.

This research systematically analyzes recent theoretical discussions at home and abroad on confederation and cases of foreign countries. In doing so, the research seeks to lay out the necessity for discussions on ‘the consociationalism-based Korean Commonwealth’ and identify future tasks. To that end, this research first critically analyzes discussions on confederalism, which stresses the confederation of states as a frame of cooperation among countries. The research also conducts a critical analysis on consociationalism—an institution that guarantees the sustainability of the peace process in studies on comparative peace process—which has the political philosophy of a sovereign nation sharing power within an existing confederation. It then reviews the possibility of discussing ‘the consociationalism-based Korean Commonwealth’ on the basis of such an analysis.

Second, the research analyzes cases of consociationalism, such as in Northern Ireland, Bosnia–Herzegovina, and Cyprus. This study sheds a light on those three cases because there are different outcomes not only of negotiations based on consociationalism but also of the subsequent formation of confederation/federation mechanisms and institutions during the negotiation process and peace management after conflicts. In other words, those three cases provide the foundation for discussing various peace negotiation processes, management types, formulae and institutions of confederation/federation. To that end, this research offers the implications that each case has on the discussion of ‘the consociationalism–based Korean Commonwealth’ via an analysis of three cases.

Third, this study presents the necessity for having a discussion on the Korean Commonwealth and the unification formula that engages civil society while assessing Korean civil society’s discussions and main issues on the Korean Commonwealth based on the aforementioned findings. As affirmed in discussions on the consociationalism–based Korean Commonwealth and case analysis, consociationalism is often criticized for not being a fundamental resolution for integration since it focuses on power–sharing, separation, and autonomy for peaceful coexistence. One of the emerging ways to address this criticism is the role civil society has in imposing a check

on political power and driving the integration tasks through its participation. In that sense, this research emphasizes the importance of discussions on the Korean Commonwealth that reflect the value and orientation of civil society via an analysis of Korean civil society's discussions and main issues regarding the Korean Commonwealth.

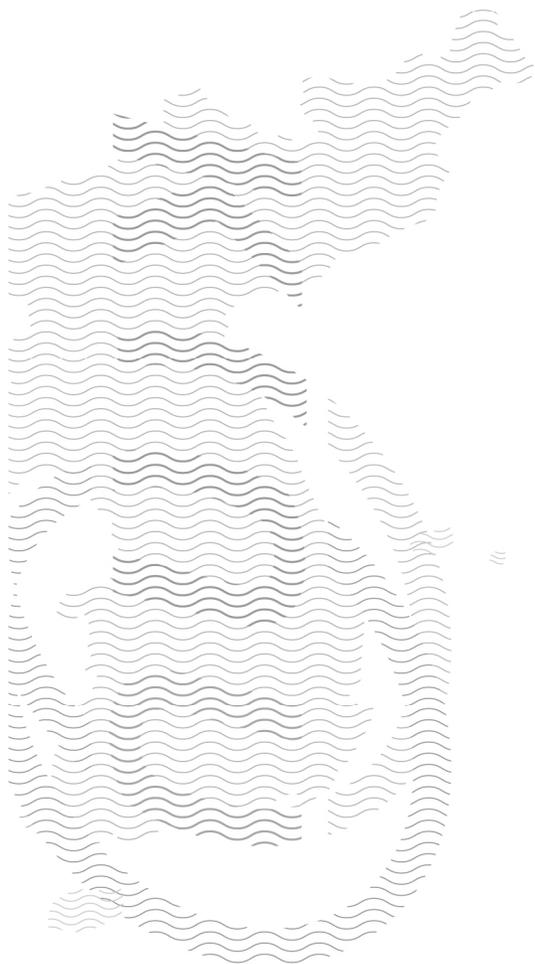
Fourth, the research critically evaluates South and North Korea's unification formula on the basis of the comprehensive findings identified above, lays out the workability of the discussions on 'the consociationalism-based Korean Commonwealth', and provides the necessity to re-review the 'National Community Unification Formula'.

This research will contribute to activating future studies on the Korean Commonwealth and unification formula as well as make a policy contribution by providing the foundation for crafting unification policy and strategy.

Keywords: The Korean Commonwealth, confederation of states, confederalism, consociationalism, confederation, federation, unification formula, Northern Ireland, Bosnia-Herzegovina, Cyprus

I. 서론

이무철 (통일연구원)



1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구의 배경 및 필요성

2018년은 한반도 냉전구조의 해체가 시작된 역사적 해로 현재 한반도는 새로운 기회와 도전에 직면해 있다. 남북관계는 3차례의 남북정상회담을 통해 획기적인 전환의 계기를 마련했다. 북미관계도 비록 2019년 2월 말 하노이 제2차 북미정상회담이 아무런 성과 없이 마무리되었지만, 2차례의 정상회담을 통해 적대적 관계에서 새로운 관계로의 변화를 모색할 수 있게 됐다. 물론 현재 2019년 6월 말 남북미정상의 극적인 만남으로 성사된 10월 북미 간 실무협상의 결렬로 북미관계뿐만 아니라 남북관계도 정체국면에 머물고 있다. 그러나 향후 남북미가 직면할 여러 가지 난제를 극복하면서 남북·북미관계를 진전시켜 나간다면, 한반도의 평화와 번영을 향한 환경과 조건들은 점차 성숙되어 나갈 것이다.

이러한 낙관적 기대처럼 한반도의 비핵화 및 평화체제 논의가 탄력을 받게 된다면, 남북교류협력의 재개 및 활성화를 바탕으로 남북관계를 제도화하기 위한 여러 가지 방식과 절차, 내용 등도 활발히 논의될 것으로 보인다. 남북 정상은 지난해 「판문점 선언」(2018.4.27.)과 「9·19 평양공동선언」(2018.9.19.)을 통해 사회·문화·경제교류의 활성화를 통한 공동번영의 추구하고 함께 평화의 제도화에 기초한 통일 추구에 합의했다.¹⁾ 이에 따라 남북연합을 포함한 통일논의가 다시 조명받기 시작했다.

1) 판문점 선언의 공식 명칭은 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」이다. 「9·19 평양공동선언」은 이러한 판문점 선언의 실천을 위한 구체적인 남북의 합의 사항들을 담고 있다고 할 수 있다.

남북은 이미 2000년 「6·15 남북공동선언」 2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향”시켜 나가기로 합의한 바 있다. 이후 국내에서는 연합/연방과 관련한 다양한 논의를 진행했는데, 북한의 낮은 단계의 연방제가 과연 연합의 성격을 포함하고 있는가가 핵심 쟁점이었다.²⁾

한국 정부의 공식적인 통일방안인 민족공동체통일방안에서 남북연합 단계는 과도적 형태로서 통일의 최종방식이 아니다. 또한 남북연합 단계와 관련해서 구체적인 실현방식과 기구의 운영방안 등이 제시되지 않아 여러 가지 논란을 불러일으켰다.³⁾ 이에 따라 연합제에 대한 논의, 구체적으로 연합 개념부터 시작해 다양한 쟁점과 문제점들을 분석하거나 북한의 통일방안과 비교하는 논의들이 진행되었다.⁴⁾ 다른 한편으로는 남북의 평화공존을 전제로 한 국가연합 사례에 대한 비교연구가 진행되기도 하였다.⁵⁾

그런데 김대중 정부 이후 등장한 역대 정부들은 통일 환경 조성을 위해 통일보다는 평화에 집중했다. 그러다보니 민족공동체통일방안

2) 이에 대해서는 서동만, “고려민주연방공화국 통일방안에 관하여: 연방제의 변천을 중심으로,” 『남북 통일방안의 모색』 (한국통일포럼 학술회의 자료집, 2000) 참조.

3) 민족공동체통일방안은 화해협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 건설 등 3단계로 구성되어 있다. 따라서 남북연합은 통일국가로 가기 위한 중간단계라 할 수 있다. 한편, 민족공동체통일방안은 남북연합기구로 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등을 제시했지만, 이에 대한 구체적인 운영방안은 제시하지 않았다. 이와 관련해 최근 대내외적 환경변화를 반영하여 남북연합을 포함한 통일방안에 대한 재논의가 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 통일부·통일연구원, 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』 (한민족공동체통일방안 30주년 기념 학술회의 자료집, 2019.9.9.) 참조.

4) 양길현, “신남북시대의 평화공영과 연합제-낮은 단계의 연방제,” 『국가전략』, 제7권 3호 (2001); 남궁영, “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『한국정치학회보』, 제36권 1호 (2002); 이수석, “한국의 연합제 통일방안에 대한 연구,” 『국제정치연구』, 제10권 2호 (2007) 등을 참조.

5) 대표적으로 신정현 외, 『국가연합사례와 남북한 통일과정』 (파주: 한울아카데미, 2004)을 들 수 있다.

을 계승하면서도 이를 실현하기 위한 구체적인 논의를 회피하는 경향을 보이기도 했다. 또한 학계에서 제기된 연합 및 남북한 통일방안과 관련된 여러 가지 논란들도 정치적·이념적 편견 속에서 정리되지 않은 채 미완의 과제로 남겨져 있었다.

그럼에도 불구하고 그동안 대내외적 환경 변화 속에서 남북연합을 비롯한 통일방안에 대한 재논의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔었다. 대외적으로 세계화의 진전 속에서 미중 간의 전략적 경쟁을 통한 국제질서의 구조적 변화 가능성이 제기되는 가운데, 한반도 차원에서는 북핵문제의 장기화로 ‘한반도 문제의 국제화’가 심화되어갔다. 이 과정에서 남북한의 국력 격차는 더욱 벌어졌고, 북한은 민족보다는 국가를 더 강조하기 시작했다. 한국사회도 민족의식이 과거보다 약화되면서 세계화의 영향 아래 점차 다민족·다문화 사회로 변화해 가고 있다. 더구나 고착화 경향을 보이는 분단구조 속에서 북핵문제의 장기화는 남한사회에서 통일보다는 평화를 강조하게 만들었다. 다시 말해 한반도를 둘러싼 대내외적 환경변화는 불가피하게 기존 통일론의 수정 및 보완을 강제하기 시작한 것이다.

이러한 상황에서 2018년 남북이 3차례의 정상회담을 통해 한반도 평화와 통일을 위한 획기적인 전환의 계기를 마련함에 따라 남북연합을 포함한 통일 논의가 다시 주목받은 것이다. 이와 관련해 한편에서는 남북한의 평화공존을 지향하는 한반도 평화과정에서 공존을 지속 가능하게 하는 제도적 장치로서 연합을 강조하기 시작했다.⁶⁾ 다른 한편에서는 통일과정에서의 중간단계로 남북한 공존의 한 형태인 연합을 다시 의제로 제기하고 있다.

6) 구갑우는 판문점 선언에 주목하면서 서로의 주권을 인정하는 바탕 위에서 안보를 포함한 공동의 이익을 모색하는 ‘연합적 평화’의 길을 강조한다. 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길,” 『동향과 전망』, 103호 (2018), pp. 32~62.

한편, 북한의 김정은 위원장은 2019년 신년사를 통해 “전 민족적 합의에 기초한 평화적인 통일방안의 적극 모색”을 주장했다.⁷⁾ 이어 2019년 1월 23일 북한은 정부·정당·단체 연합회의에서 채택한 ‘전체 조선민족에게 보내는 호소문’에서 “우리나라의 구체적 실정으로부터 출발하여 거래의 의사와 리익에 맞게 공명정대하고 합리적이며 현실적인 통일방안을 찾자”고 주장했다.⁸⁾ 북한도 남북관계의 변화를 반영한 새로운 통일방안을 모색하겠다는 의도를 보이고 있는 것이다.

남북한이 모두 대내외적 환경변화 속에서 내부적으로 통일방안에 대한 논의를 다시 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 한국은 평화와 번영을 향해 변화하는 현재의 전환기적 한반도 정세 속에서 향후 남북의 평화공존과 통합에 선도적으로 대비해 나갈 필요가 있다. 우선적으로 현재 평화공존 혹은 통일과정의 한 형태로 제기되고 있는 남북연합과 관련하여, 기존 논의의 한계를 극복함과 동시에 새로운 시대적 변화를 반영한 미래지향적인 남북연합 논의를 본격적으로 진행할 필요가 있다. 또한 이를 바탕으로 30년 전에 제안된 한국정부의 공식적 통일방안인 민족공동체통일방안에 대한 비판적 검토와 함께 방안의 재구성 여부도 논의해야 할 것이다.

그런데 남북이 서로 자신의 방안을 상대방에게 일방적으로 강요할 수는 없다. 사실 남북연합 혹은 연방제/단일제 통일국가 건설은 남북한의 상호작용에 의해 이루어지는 협상과정과 그 결과로 다양한 경로와 형태를 보일 수밖에 없다. 결국 한반도 평화공존과 통합과정은 역사적으로 경험하지 못한 길로, 다양한 과제와 도전들에 직면할 수밖에 없는 불확실한 경로일 수밖에 없을 것이다.

7) 『로동신문』, 2019.1.1.

8) 『로동신문』, 2019.1.24.

나. 연구목적

이에 본 연구는 선도적으로 최근 국내외에서 진행되고 있는 연합에 대한 이론적 논의와 함께 해외사례를 분석하여 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 논의의 가능성과 과제 등을 제시함으로써, 향후 남북연합 및 통일방안 연구의 기본적인 토대를 마련해 보고자 한다.

이를 위해 첫째, 이론적 논의와 관련해서는 최근 주목받고 있는 국가 간의 협력의 틀로서 국가연합을 강조하는 연합주의(confederalism) 논의와 비교평화과정 연구에서 평화과정의 지속가능성을 담보하는 제도로, 주권국가가 공존하는 연합과 함께 권력공유의 정치철학을 담은 협의주의(consociationalism)를 비판적으로 검토한다. 본 연구는 연합주의와 협의주의에 대한 이론적 고찰을 통해 지금까지 이상주의의 영향을 받은 기능주의와 신기능주의를 바탕으로 남북한의 교류와 협력을 촉진하고, 정상 간 정치적 결단을 통해서 통합을 추구해야 한다는 기존 논의의 한계를 극복해 보고자 한다.⁹⁾ 이를 통해 본 연구는 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 논의의 필요성과 가능성을 제시한다.

둘째, 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스 사례를 분석한다. 이 세 사례는 기존에 알려진 국가연합 사례와 달리 뚜렷한 국가연합 형태를 보이지 않는다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 이 세 사례에 주목한 것은 분쟁 이후 평화협상 과정 및 평화관리와 관련해서 협의주의에 기초한 협상 결과가 다를 뿐 아니라 그 결과로 형성된 다양한 연합/연방 방식과 기구, 제도 등을 논의할 수 있는 단초를 제공해

9) 김용우는 정경분리와 정치 분야 중시로 기능주의와 신기능주의를 구별하면서 정치적, 경제적, 문화적 동질성을 통합을 촉진하는 요인으로 제시한다. 김용우, “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의,” 『한국정책과학학회보』, 제8권 3호 (2004), pp. 2~22. 기능주의적 관점을 바탕으로 남북관계를 논의하는 대부분의 연구들은 대체로 경제협력 등을 기반으로 한 정치적 결단을 중요하게 여기면서 이를 바탕으로 한 통합을 기대하고 있다.

주기 때문이다. 본 연구는 이러한 사례 분석을 통해 각 사례가 남북연합 논의에 주는 시사점을 제시한다.

셋째, 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점을 분석하면서 시민사회가 참여하는 남북연합 및 통일방안 논의의 필요성을 제시한다. 이론적 논의와 해외사례 분석에서 구체적으로 확인할 수 있겠지만, 협의주의에 기초한 연합 논의는 평화공존을 위한 권력공유, 그리고 분리와 자치에 초점이 맞춰져 있기 때문에 통합을 위한 근본적인 방안이 아니라는 비판을 받는다. 그런데 이를 극복하기 위한 방법 가운데 하나로 시민사회의 참여 확대가 제시되고 있다. 이런 측면에서 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점을 점검하면서 남북연합 논의에 있어 시민사회의 참여 확대와 시민사회의 가치와 지향의 수렴 필요성을 제시한다.

넷째, 마지막으로 이론 및 사례 연구결과를 종합하여 남북한 통일방안의 역사적 형성과정과 변화, 상호수렴의 내용 등을 비판적으로 평가하고, 이를 바탕으로 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 필요성과 적실성, 쟁점과 과제 등을 제시한다. 그리고 협의주의에 기초한 남북연합 논의는 결국 민족공동체통일방안의 재검토 작업과 함께 병행되어야 함을 제시한다.

본 연구는 ‘남북이 함께 만들어가는 평화와 연합’을 전제로 연구를 진행한다. 남북연합(또는 연방)은 남북한의 상호작용에 의해 이루어지는 협상과정과 그 결과로 다양한 경로와 형태를 보일 것으로 예상되기 때문이다. 최근의 국가연합에 대한 이론적 논의와 다양한 분쟁 해결 및 평화과정 사례 분석을 시도하는 본 연구는, 향후 남북연합 논의의 풍부화에 기여할 것이며, 통일정책 및 전략 수립의 토대도 제공함으로써 정책적으로도 기여할 것으로 기대된다.

2. 기존 연구 동향

남북연합과 관련한 기존 연구들은 주로 정부의 통일방안에 대한 비판적 검토, 연합제와 북한 연방제와의 비교를 포함한 남북한 통일방안 비교, 독일, 예멘, 독립국가연합, 유럽연합 등의 사례 분석을 통해 남북연합 형성방안 제시, 남북연합의 제도, 기구, 법률, 운영방안 등에 대한 연구 등이 주를 이루었다.

2000년 남북이 6·15 공동선언에 합의한 이후 통일방안이 실질적인 논의 대상으로 부상했다. 그러나 정치적·이념적 편견 속에서 연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통성을 인정하고 수용하거나, 북한의 통일전선전술에 속아 연방제를 승인하는 위험성을 경계하는 입장으로 갈라지기도 하였다. 앞서 설명했듯이 이론적 측면에서는 북한의 낮은 단계의 연방제가 연합의 성격을 갖고 있는가가 쟁점이었다. 이와 관련해 정책적 측면에서 남북 통일방안의 공통성을 인정하는 2항은, 한쪽이 다른 한쪽에게 자기의 것을 강요하거나, 한쪽이 다른 쪽을 흡수하는 방식의 통일을 전제하지 않고, 평화공존을 지향한다는 의미로 좁게 해석해야 한다는 의견이 제기되기도 하였다.¹⁰⁾ 남북의 통일방안 비교 연구는 대체로 연합과 연방에 대한 사전적 개념 정의를 바탕으로 평면적으로 비교하는 경우가 많았고, 일부 연구의 경우에는 이념적 편견을 극복하지 못한 채 규범적 평가를 하는 경우도 있었다.

한편, 남북연합과 관련해서 국가연합 사례에 대한 분석을 통해 남북연합의 형성방안을 논의하기도 하였다. 박영호 외의 연구는 유럽연합, 독립국가연합, 통일아랍공화국 사례와 함께 동서독 양 측에서 제시한 국가연합 방식의 통일방안을 분석하고, 이를 바탕으로 남북연합

10) 서동만, “고려민주연방공화국 통일방안에 관하여: 연방제의 변천을 중심으로” 참조.

하에서의 남북정치공동체 형성방안을 제시하였다.¹¹⁾ 신정현 외의 연구는 미국과 독일, 북독일, 유럽연합, 독립국가연합 등을 분석하고, 이를 바탕으로 남북연합의 제도 및 기구의 설치와 운영, 경제공동체 형성방안, 군비통제 등의 방안을 제시하였다.¹²⁾ 이외에도 거버넌스의 관점에서 남북연합의 형성과 운영을 논의한 연구¹³⁾가 있으며, 한국 정부의 통일방안인 민족공동체통일방안을 비판적으로 평가하고, 3대 공동체(평화, 경제, 민족) 통일구상을 제시한 연구도 있다.¹⁴⁾

대체로 사례 분석을 통한 남북연합 관련 연구들은 2000년 제1차 남북정상회담을 계기로 2000년대 초중반에 이루어진 연구로 분석사례가 대동소이하다. 그런데 대표적 사례로 분석한 유럽연합의 경우, 많은 변화를 겪었고 최근에는 브렉시트 문제로 주목을 받고 있다. 다시 말해 기존 연구가 다루었던 사례의 현황과 함께 최근 연합과 관련된 이론 및 다양한 사례를 기존 연구가 반영하지 못하고 있기 때문에 이에 대한 보완작업이 필요하다 하겠다.

그런데 남북연합 연구는 한국 정부가 보수정권으로 교체되고 남북관계도 변화함에 따라 좀 더 심층적이고 체계적인 연구로 발전하지 못하고 정체되고 말았다. 이 시기 대부분의 연구들은 남북연합을 비롯한 통일방안 연구보다는 한반도 평화연구에 집중되었다.¹⁵⁾ 최근에

11) 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성방안』 (서울: 통일연구원, 2002).

12) 신정현 외, 『국가연합사례와 남북한 통일과정』 참조.

13) 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』 (서울: 통일연구원, 2008).

14) 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2010).

15) 이와 달리 백낙청은 분단체제론에 입각한 남북연합 논의를 진행하면서 평화공존을 통한 통일추구 방안을 모색하였다. 이에 대해서는 백낙청, 『어디가 중도며 어찌서 변혁인가』 (파주: 창비, 2009) 참조. 한편 최장집은 평화공존을 우선시 하는 ‘1민족 2국가론’을 주장한 바 있으며, 최근에 김상준이 ‘양국체제론’을 주장하였다. 이에 대해서는 최장집, “해방 60년’에 대한 하나의 해석-민주주의자의 퍼스펙티브에서,” 『다시 대한민국을 묻는다』 (참여사회연구소 주최 해방 60주년 기념 심포지엄, 2005.10.21.)과 김상준, “한반도 ‘양국체제’ 전환을 생각해보자” (좋은나라 이슈페이퍼 현안과 정책 190호, 2017.8.26.), <<http://www.pressian.com/news/article/?no=166630>> (검색일: 2019.6.1.), 참조.

는 분쟁지역 사례연구를 바탕으로 평화관리를 위한 제도로서의 연합/연방에 다시 주목하는 경향이 나타나기 시작했다.

한편, 한반도 문제를 기존의 ‘분단-통일’의 관점에서 ‘분리-통합’의 관점으로 전환하여 볼 필요가 있다고 주장하는 연구가 제기되기도 했다. 이 연구는 ‘분리-통합’의 관점 아래, 통합과 분리의 사례로 유고슬라비아와 체코슬로바키아, 스웨덴-노르웨이 연합을, 분리와 통합의 사례로 이탈리아, 영국, 독일, 미국 등을 분석하면서 이들 사례가 남북관계에 주는 시사점을 도출하였다.¹⁶⁾ 최근에는 국제관계뿐만 아니라 양자 차원의 분쟁 완화를 가능하게 하는 방식으로 국가연합에 주목하는 이론적 논의를 적용하여 남북연합의 가능성과 한계를 논의한 연구도 있다.¹⁷⁾

그런데 대체로 기존 연구들은 통일(남북연합)의 대상인 북한에 대한 고려 없이 우리의 입장에서 남북연합을 비롯한 통일방안을 논의하고 그 정당성을 주장하곤 한다. 다시 말해 기존 연구들은 남북한의 상호작용에 의해 이루어지는 협상과정과 그 결과가 다양한 통일(남북연합)의 경로를 만들 수 있다는 점을 간과하고 있는 것이다.

이에 본 연구는 기존 연구와 달리 남북이 함께 만들어가는 평화와 연합을 전제로, 연합과 관련된 최근 이론적 논의와 쟁점을 검토하고, 독일, 예멘 등의 기존 사례 이외의 분쟁지역 사례 분석을 통해 남북연합 논의의 외연과 내연을 확대하고자 한다.

16) 분리통합연구회 편, 『분단-통일에서 분리-통합으로』 (서울: 사회평론, 2014). 이 연구에서 통합의 방식으로 연합과 연방 방식에 주목할 필요가 있다.

17) 오창룡, “2체제연합(bilateral confederation)의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로,” 『EU학연구』, 24권 1호 (2019), pp. 125~148.

3. 남북연합의 의미와 연구의 구성

가. 남북연합의 의미

본 연구를 진행하기에 앞서 먼저 한국의 연합제와 북한이 주장하는 연방제와 관련하여 한국 사회의 정치적, 이념적 편견으로 인해 형성된 연합/연방 이미지의 문제점을 지적하고자 한다.

기존 논의 검토에서 살펴봤듯이 남북의 통일방안 비교 연구는 대체로 연합과 연방에 대한 사전적 개념 정의를 바탕으로 평면적인 비교에 머무는 경우가 많았다. 이론적 논의 및 쟁점에서 좀 더 자세하게 다루겠지만, 기본적으로 연합과 연방은 국가결사체의 하나로 중앙정부의 권력집중과 분산 형태에 따라 분류되는 개념이다. 일반적으로 국가연합(confederation)은 구성국들이 자신의 주권을 여전히 지닌 채 특정 이익을 위해 권한의 일부를 연합체에 이양할 때 성립한다. 반면에 연방제 국가는 복수의 국가(혹은 정치체)들이 공동의 목적을 실현하기 위해 강력한 연방정부(중앙정부)를 구성함으로써 성립한다. 연방정부는 지역정부의 자율성을 보장하지만 국가이익을 위해 지역정부의 자율성을 제한한다. 또한 국가연합에서 구성국들은 필요에 따라 탈퇴가 가능하지만, 연방국가에서 지역정부의 탈퇴는 분리 독립 추구로 인식되어 물리적 강제력이 행사될 수 있다.¹⁸⁾

연합과 연방이라는 제도의 선택은 당사국들이 당시 처한 대내외적 환경과 이익에 따라 이루어지며, 역사적으로 연합에서 연방으로의 통합, 혹은 연방에서 연합으로 분리되는 사례들이 존재한다. 이러한 연합과 연방제는 규범적 평가의 대상이라고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 한국 사회에서는 극심한 남북한의 체제 및 이념 갈등으로 인해

18) 이수석, “한국의 연합제 통일방안에 대한 연구,” pp.187~188.

객관적인 분석을 하기도 전에 북한이 주장한다는 이유로 연방제를 북한의 전유물로, 우리의 실정에 맞지 않는 통일방안으로 이미 낙인을 찍어버리는 경우가 있다. 사실 현재 남북한의 국력 격차와 인구 구성 등을 볼 때, 한국이 연방제를 중심으로 한 통일협상을 주장하더라도 북한이 쉽게 받아들일 수 없는 상황이다. 남북연합과 관련해서는 남북연합이 남북한 정부를 동등한 주체로 인정하고, 기본적으로 현 상태를 유지하는 가운데 공존을 모색한다는 점에서 분단 고착화로 비판 받는 경우가 있다. 어쨌든 남북연합 혹은 연방제라는 통일방안에 대한 연구를 좀 더 체계적이면서 일관성 있게 진행하기 위해서는 이러한 이미지와 편견에서 벗어날 필요가 있다.

본 연구는 이러한 정치·이념적 편견에서 벗어나 이론적 논의 및 사례 분석을 바탕으로, ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 논의의 필요성과 그 적실성을 제시하고자 한다. 여기서 남북연합은 국가연합의 형태로, 형식은 국가연합이지만 내용적으로는 남북한의 공존과 통합을 지향하는 국가결합 형태로 파악한다. 다시 말해 남북연합을 일차적으로는 남북의 평화공존과 협력의 제도화로 잠정적인 통일 상태를 유지하면서, 장기적으로는 최종적인 통일국가(연방제/단일제)를 추구해 나가는 남북한의 결합방식으로 보고자 한다.

나. 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다.

I 장 서론에 이어 II 장에서는 연합주의와 협의주의의 내용과 쟁점을 살펴본다. 국가연합은 국제적 수준에서 국가연합 사례의 불안정성, 과도적 성격 등으로 주목받지 못하다가, 1980년대 세계화의 물결 속에서 유럽연합 사례, 그리고 1990년대 들어 ASEAN(Association of Southeast Asian Nations, 동남아국가연합)과 NAFTA(North

American Free Trade Agreement, 북미자유무역협정) 등 역내 국가 간 협력이 진행되면서 제조명반기 시작했다. 연합주의는 유럽연합 사례를 중심으로 국제적 수준에서 독립적인 주권을 행사하는 국가 간의 협력의 틀로서 국가연합을 강조한다. 그리고 ‘연합적 거버넌스’ 건설을 중심으로 장기적으로 안정적인 국가연합 제도의 유지 가능성을 논의한다. 최근에는 다자관계뿐만 아니라 양자 차원의 분쟁 완화를 가능하게 하는 방식으로 연합주의를 논의하기도 한다. 비교평화과정 연구에서 강조되고 있는 협의주의는 분쟁 당사자 간 평화를 구축하기 위한 효과적인 방식으로 평가받고 있다. 비교평화과정 연구는 민주주의의 대안으로 논의됐던 협의주의를 바탕으로 두 개 이상의 갈등 당사자(국) 간의 합의를 보장하기 위한 제도적 안전장치로 연합/연방에 주목한다. 본 연구도 이에 주목하면서 이론적 논의를 바탕으로 협의주의에 기초한 남북연합 논의 가능성을 검토한다.

III장에서는 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스 사례를 살펴본다. 북아일랜드는 협의주의에 기초한 평화공존을 달성한 대표적 사례라 할 수 있다. 오랜 기간 지속된 북아일랜드 분쟁의 평화적 해결을 위해 분쟁 당사자들이 참여한 평화협상 과정을 거쳐 「성(聖) 금요일 평화협정(벨파스트 협정)」을 체결하고 현재 평화관리에 주력하고 있다. 보스니아-헤르체고비나는 내전으로 인종 학살이 자행되자, 국제사회의 개입과 주도 아래 1995년 「데이턴(Dayton) 평화협정」을 체결하고 연합과 연방이 혼재된 매우 독특한 국가체제를 형성한 사례이다. 다시 말해 외부의 개입과 중재로 형성된 분쟁 당사자 간 평화공존의 한 형태라 할 수 있다. 키프로스는 현재 키프로스공화국과 북키프로스공화국으로 분리되어 있으며, 유엔의 완충지대가 설정되어 있는 상태이다. 키프로스는 그리스계와 터키계의 갈등의 골이 깊은 상태이며, 이로 인해 그리스와 터키가 깊숙이 개입하고 있다. 키프로스 사례의 경우, 분단과정과 함께 결과적으로 실패했지만 유엔

의 중재 아래 이루어진 통일협상 과정에 주목할 필요가 있다.

IV장에서는 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점을 검토하고, 남북연합 논의과정에서 시민사회의 경제, 사회, 법·제도적 측면의 요구와 지향이 무엇인지를 살펴본다. 이론 및 해외 사례분석에서 확인할 수 있듯이 협의주의는 기본적으로 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화로 이행하는 방식이기 때문에 통합보다는 분리에 치중된 측면이 있다. 이를 극복하기 위한 방법 중 하나로 제시된 것이 바로 시민사회의 참여이다. 기본적으로 남북관계의 발전은 남북한 정부 간 대화와 협상이 중요할 수밖에 없고, 중단기적으로 시민들이 참여할 수 있는 공간은 제한될 수밖에 없다. 그러나 남북관계가 화해와 협력으로 나아가게 되면 시민들의 참여는 매우 빠르게 확대될 수밖에 없다. 따라서 한반도 평화 및 통일 과정에서 시민참여의 공간을 확대하고, 장기적으로 시민이 남북협력 및 통일의 또 다른 주체로 설 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 사회적 통합을 촉진하고 화해와 협력의 수준을 높일 수 있다. 그래야만 분리의 제도화가 아니라 새로운 한반도 질서의 구축으로 나아가갈 수 있을 것이다. 즉 시민참여는 협의주의의 한계를 극복하는 중요한 방법이 될 수 있다.

V장에서는 이를 종합하여 남북한의 통일방안을 비판적으로 평가하고, 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 적실성 및 남북연합 논의에서 제기될 수 있는 쟁점과 과제를 검토한다. 본 연구는 이론 및 사례 분석을 종합하여 남북관계의 특수성을 고려하는 가운데 구체적으로 검토해야 할 쟁점과 과제로 국가연합 적용 가능성, 남북연합의 안정성 문제, 연합적 거버넌스의 구성방식, 평화보장자의 역할, 자치와 통합 문제 등을 제시한다. 그리고 이러한 협의주의에 기초한 남북연합 논의를 중심으로 한 민족공동체통일방안의 재검토 필요성도 제기한다. 마지막으로 VI장 결론에서는 지금까지의 연구결과를 간단히 요약하고, 이 연구가 통일정책 및 통일방안 수립에 주는 시사점을 제시한다.

II. 이론적 논의 및 쟁점



신대진 (성균관대학교 좋은민주주의연구센터)

이무철 (통일연구원)

한국은 노태우 정부 이후 남북 간 교류협력의 확대를 바탕으로 화해협력과 평화통일을 추진하는 대북·통일정책을 추진해 왔다. 이는 기능주의와 신기능주의 통합이론의 지적 전통에 근거한 것이라 평가할 수 있다.¹⁹⁾ 2000년대 들어 개성공단과 금강산 관광 사업 등의 대규모 경제협력 사업이 추진되기도 했지만, 정치군사적 이유로 현재는 중단된 상태이다. 이는 기능주의와 신기능주의의 기대와는 다른 결과라 할 수 있다.

미트라니(David Mitraný)는 통합이론으로서 기능주의가 정치 영역과 비정치 영역을 분리하고, 정치 영역을 우회한 비정치 영역의 협력을 통해 국가들이 상호 이익을 창출하게 되면, 점차 정치 영역에서의 협력과 통합도 가능하다는 기본 논리를 가지고 있다고 설명한다.²⁰⁾ 즉, 비정치 영역에서의 협력을 통해 국가 간 이익을 취하는 경험이 점차 정치적 통합으로 진행된다는 것이다. 이와 관련하여 하스(Ernst B. Hass)는 눈덩이 효과(snow ball effect)와 확산효과

19) 한 연구는 통합방식으로 강제력(전쟁)으로 갈등체제를 종결시키는 경우, 방임에 가까운 기다림으로 수렴적 통합결과를 기대하는 경우, 그리고 적극적으로 상호 이해와 동질화를 모색하는 기능주의적 통합의 경우로 분류하고, 이 가운데 기능주의 관점에서 통합이 남북한 간의 평화를 달성하고 유지하기 위한 수단으로 활용되는 과정을 설명하였다. 김도태, “기능주의적 관점에서 본 햇볕정책의 평가와 남북관계,” (민주평통 통일연구회 제15차 정책포럼 충청정치학회·충청국제정치학회 세미나, 2002.5.15.)참조.

20) Margaret P. Karns, Karen A. Mingst, Kendall W. Stiles 지음, 김계동 외 6인 옮김, 『국제기구의 이해』 (서울: 명인문화사, 2018), p. 44. 기능주의적 접근은 유럽통합과 독일통일 등을 예로 들면서 경제교류와 협력을 통해 경제공동체를 건설하고 그것을 토대로 궁극적으로 평화가 작동하는 정치공동체를 수립할 수 있다는 점을 강조한다. 국내에서도 이러한 기능주의적 접근에 입각해 정책이 추진되었고, 이에 대한 연구도 활발히 이루어져 왔다. 이 가운데 한 연구는 북한이 동북아 안보의 근본적인 냉전구조를 해결하는 데 가장 핵심적인 국가이면서 이 지역에 남아 있는 미계적의 시장이므로 남북협력은 공동의 경제적 이익을 공유할 수 있는 기회가 된다는 점을 강조한다. 그리고 남북 경제협력을 중심으로 한 평화적 방법으로 민족적 문제를 해결할 수 있다고 주장한다. 구갑우, “남북한 경제협력과 북한의 사회간접자본: 기능주의적 통합의 모색,” 『북한연구시리즈』, 제20권 (2002), pp. 296~297, p. 332.

(spill-over effect)라는 두 가지 효과를 제시한다.²¹⁾ 눈덩이 효과는 국가 간 협력의 이익이 처음에는 작게 시작되지만 눈덩이가 커지는 것처럼 산술적 증가가 아니라 기하급수적 증가를 가져온다는 것을 의미한다. 처음 국가 간 작은 협력으로 상호 이익을 체험하고 학습하게 되면 다음에는 학습된 경험을 바탕으로 보다 큰 협력으로 확대발전하게 된다는 것이다. 확산효과는 특정 영역에서의 협력 증대가 성숙되면 다른 영역으로 확산된다는 점을 의미한다. 국가 간 갈등의 경험에 있는 경우 보통 스포츠와 인도적 지원 사업 등 정치적으로 덜 민감한 영역에서 교류를 시작한다. 이를 바탕으로 국가 간 신뢰가 일정 정도 형성되면 보다 민감한 영역인 경제적 영역으로 확대된다. 경제적 협력은 다른 측면에서는 경제적 상호의존성을 의미하기 때문에 국가 간 어느 정도의 신뢰가 형성된 이후에나 가능하다. 이렇게 비정치적 영역에서의 협력 경험이 성숙하게 되면 최종적으로 정치적 영역으로 확대되게 된다. 확산효과는 일반적으로 경제통합이 정치통합으로 확산된다는 것을 의미한다.

한편, 신기능주의의 통합이론에서는 정치 영역과 비정치 영역의 분리가 현실적으로 불가능하며 학습과 협력의 습관화를 통한 통합도 자연적인 것이 아니라고 주장한다. 오히려 각 국가의 정치적 엘리트들의 협상을 통해서 통합을 더욱 심화 확대해야 한다는 논리를 제기한다. 신기능주의의 핵심은 기능주의의 자연스러운 통합과정과는 달리 정치적 의지와 결단을 강조한다는 것이다. 이는 유럽통합 과정에서 1992년 「마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)」으로 화폐통합에 합의한 회원국들의 정치적 결단에서 잘 나타난다. 이 조약은 경제통합과정에서 국가 간 이해관계의 충돌은 자연스럽게 해결되는 것이 아

21) Laura Cram, *Policy-making in the European Union: Conceptual lenses and the integration process* (London and New York: Routledge, 2005), p. 17.

나라 국가 대표들의 정치적 결단을 통해서 해결됨을 보여준다.²²⁾

그런데 1990년대 들어 한국 정부는 기능주의와 신기능주의적 관점을 바탕으로 한 대북·통일정책을 추진했지만, 현실에서는 북한 핵문제에 거의 모든 교류협력 사업이 중단된 상황이다. 기능주의에서 기대한 학습효과에 의한 협력의 확대가 현실적으로 난관에 봉착하고 있는 것이다. 사실 통합의 관점에서 보면 가장 중요한 것은 상호신뢰의 형성이다. 이런 관점에서 보면 남북한은 그동안 상호신뢰 구축과 협력의 제도화를 위한 노력이 부족했다고 볼 수 있다. 이와 관련해 유럽 연합 사례를 바탕으로 최근 논의되고 있는 연합주의(국가연합) 논의에 주목할 필요가 있다. 또한 한반도 분단체제의 속성을 고려한다면 폭력적 갈등을 평화적 수단에 의해 해결하려는 협의주의 논의도 우리에게 주는 시사점이 크다 하겠다. 이에 여기서는 연합주의와 협의주의에 대한 이론적 논의를 살펴본다.

1. 연합주의(confederalism)

일반적으로 연합제는 연방제로 가는 과도기 과정으로 이해되어 왔다. 그러나 1980년대 이후 느슨한 형식이긴 하지만 국가 간 협력의 제도로서 국가연합이 다시 주목받기 시작했다. 국가연합의 방식은 유럽연합(EU)뿐만 아니라 동남아시아국가연합(ASEAN), 북미자유무역협정(NAFTA) 등 지역 차원에서의 국가 간 연합 형식의 제도로서 협력의 제도화란 관점에서 그 중요성이 강조되고 있다.²³⁾ 또한

22) 김용우, “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교 연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의,” p. 8.

23) 오창룡, “벨기에 연합제 도입을 둘러싼 갈등-신플랑드르연대의 연합주의와 왈롱 정당의 비판을 중심으로,” 『유럽연구』, 제36권 3호 (2018), p. 135.

유럽연합은 1990년대 이후 경제통합이 고도화되었으며 일정 부문 정치통합의 모습으로 진화하고 있다. 연합주의 방식의 국가 간 통합모델은 유럽에서 시작해서 성공적으로 진화하고 있으며 전 세계적 차원으로 확산되고 있다. 이와 관련해 리스트(Frederick K. Lister)는 유럽연합 사례를 바탕으로 연방적 거버넌스보다 연합적 거버넌스에 대해 긍정적 평가를 하고 있다.²⁴⁾ 이에 여기서도 유럽연합 사례를 중심으로 한 최근의 연합주의 논의를 살펴본다.

가. 연합주의의 주요 특징과 형성조건

(1) 연합주의의 주요 특징

연합주의의 특징을 이해하기 위해서는 연합주의 제도(약칭: 연합제)와 연방주의 제도(약칭: 연방제)와의 비교가 필요하다.²⁵⁾ 우선 연방제의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연방제의 가장 중요한 특징은 구성단위 지역정부의 자율성을 보장하기 위해서 ‘연방헌법’을 채택한다는 점이다.²⁶⁾ 연방정부는 구성단위 지역정부로부터 주권을 일부 양도 받는 계약을 체결한다. 그러나 이런 계약은 한번 체결되면 구성단위 지역정부가 임의적으로 깰 수 있는, 즉 탈퇴할 수 있는 형식이 아니다. 구성단위 지역정부들은 ‘연방헌법’을 통해서 제약되지 않는 영역의 권한에 대해서는 최고 주

24) 이에 대해서는 Frederick K. Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance* (London: Greenwood Press, 1996) 참조.

25) 여기서는 연합주의를 이론적 측면에서 사용하고, 연합제는 연합주의 제도의 축약으로 사용한다. 그리고 국가연합은 두 개 이상 국가 간의 연합 형태를 지칭할 때 사용한다.

26) 연방제는 크게 ‘협력적 연방제+균형적 양원제’와 ‘연방정부 우위 연방제+연방하원 우위 양원제’ 두 가지 수준으로 존재할 수 있다. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edition (New Haven: Yale University Press, 2012). 재인용: 선험태, “독일·오스트리아 합의회 현정체 동향: 연방제-양원제-소연정/대연정과 조합주의적 정책협회의 관계,” 『동서연구』, 제28권 3호 (2016), p. 68.

권을 가진다. 즉, 연방헌법에 의해 연방정부에 위임되지 않은 영역에 대한 자율성을 보장받게 된다. 그러나 일반적으로 국방과 외교는 중앙정부인 연방정부에 위임된다. 따라서 연방제에서는 구성단위 지역 정부가 독립적인 외교권을 가지지 않는다.²⁷⁾

둘째, 연방제의 특징으로 연방국가 내에서의 국민은 연방정부와 구성단위 지역정부에 대한 이중의 소속감을 가진다. 예를 들면, 미국 국민은 미국이라는 연방정부 차원의 정체성 및 소속감을 가지는 동시에 주정부의 시민이라는 정체성 및 소속감을 가지고 있다. 일반적으로 미국 국민은 미국을 벗어나면 미국 국민이라는 강한 정체성 및 소속감을 가진다. 그런데 유럽연합의 경우, 예를 들면 영국 국민도 영국인이라는 정체성 및 소속감과 유럽시민이라는 정체성 및 소속감을 가지고 있다. 그러나 영국 국민의 일차적인 정체성 및 소속감은 브렉시트에서 알 수 있듯이 유럽이 아니라 영국이다.²⁸⁾ 따라서 연방제는 미국인이라는 상위의 정체성 및 소속감이 우선시 되는 반면에, 연합제의 경우 독립 국가 간 연합이므로 일차적으로 구성단위 국가에 대한 정체성 및 소속감을 우선시하게 된다.

셋째, 연방제에서는 연방정부와 지역정부 간 상호 중복되는 업무를 공유한다. 특히 연방제의 경우 중앙 권위체가 구성단위 지역정부의 시민들에게 직접적인 세금을 징수하여 재원을 마련한다. 마찬가지로

27) 라이커(William H. Riker)는 성공적인 연방제 사례로 연합으로부터 연방국가로 진화한 미국을 들고 있다. 미국과 같은 중앙집권화된 연방제는 중앙이 지방을 통합하면서 국가 안보를 향상시키는 국가건설 과정을 거치게 된다. William H. Riker, "Federalism," in *Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes*, eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), p. 111, p. 118.

28) 이와 관련하여 구성주의에서 정체성 논의는 두 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 정치적 단위의 한계를 어디로 할 것인가의 문제이다. 둘째, 정체성은 역사적으로 변화할 수 있다는 것이다. 이런 두 가지 중요한 특징을 고려한다면 일반 시민의 정체성은 연방제와 연합제에서 중앙 권위체의 속성을 결정짓는 요인이 될 수 있다. 이와 같은 정체성과 지역연합에 대한 연구는 Amitav Acharya, *the Making of Southeast Asia: International Relations of a Region* (Ithaca: Cornell University Press, 2012) 참조.

지역정부에서도 지역 시민들에게 직접 세금을 징수한다.²⁹⁾

이와 달리 연합제의 경우에는 첫째, 중앙 권위체가 존재하지만 구성단위 정치적 실체는 국가의 형식을 유지하여 독립성과 자율성을 가진다. 연합제에서 중앙 권위체의 의사결정은 구성단위 국가 간 ‘조약’이라는 형식을 취한다. 또한 정치적 의사가 중앙 권위체에서 결정된다고 하여도 그 집행은 지역 국가들의 의지에 의존한다. 연합주의의 중앙 권위체가 집행과정을 지역 국가들에게 ‘강제이행’할 수 있는 제도적 장치가 부재하며 연합제의 정책은 지역 국가의 의지에 의존하는 방식으로 집행된다.

둘째, 중앙 권위체 차원에서 외교권을 가지며 동시에 구성단위 지역 국가들도 독자적인 외교권을 가진다. 유럽연합과 유럽 내 구성단위 지역 국가들은 각각 독자적인 외교권을 가지고 있다. 따라서 역외 지역의 국가들은 유럽연합과 구성단위 국가들과 각각 개별적인 외교, 즉 조약을 맺을 수 있다.

셋째, 연합제의 시민들은 구성단위 국가에 대한 정체성 및 소속감을 일차적으로 가진다. 일반적으로 연합제 시민들의 소속 국가에 대한 정체성 및 소속감에서 연합제의 중앙 권위체에 대한 정체성 및 소속감으로 전환되는 것은 쉽지 않다. 만약 연합제의 시민들이 중앙 권위체에 대한 정체성을 우선시하는 상황이라면 연합제는 불만족스러운 제도로 평가받을 수 있다. 이럴 경우 중앙 권위체로의 통합, 즉 연방제로 전환될 가능성이 그만큼 커지며 미국 사례가 이에 해당한다.³⁰⁾

넷째, 일반적으로 연합제는 독립적인 국가 간의 계약관계로서 ‘조

29) 나아가 공유 연방 주권을 지향하는 통치 거버넌스는 궁극적으로 다층구조 거버넌스를 제도화시키는 정치체를 정립함으로써 권력행위자를 분산시킬 뿐 아니라 그에 대한 책임 소재지를 다원화하고자 한다. 이옥연, “연방제도 정립과정 비교: 안정된 연방국가 7개국의 다층구조 거버넌스 구축을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제23권 4호 (2007), p. 129.

30) 김준석, “국가연합의 역사적 재조명: 미국, 독일, 네덜란드 그리고 유럽연합,” 『국제정치논총』, 48권 1호 (2008), p. 151.

약의 형식을 가지기 때문에 탈퇴가 상대적으로 자유롭다. 스페인 연방제에서 카탈로냐의 지역정부가 분리 독립 선거를 한다고 해도 법제도적 효과를 가지지 못한다.³¹⁾ 그러나 브렉시트에서 알 수 있듯이 유럽연합 회원국들의 유럽연합 탈퇴가 법제도적으로 가능하다. 즉, 계약관계는 계약당사자 간 동등한 지위를 가진다는 점에서 일방이 탈퇴를 선택할 수 있는 것이다.³²⁾

이상의 내용을 <표 II-1>과 같이 정리할 수 있다. 중앙 권위체의 안정성을 기준으로 보면 중앙 권위체의 구성 형식, 탈퇴 조항, 일반시민의 정체성 및 소속감, 정책의 강제이행 제도화, 중앙 권위체의 재정충당 방식 등에 의해서 연합제는 협력의 제도화 수준에서의 안정성이 연방제보다 낮은 것으로 평가할 수 있다.

그러나 이상의 연방제와 연합제의 제도적 특징들은 이념형이라 할 수 있다. 현실 사례의 경우 중앙 권위체와 구성단위 정치체(entity) 간의 관계는 다양한 방식으로 나타난다.³³⁾ 유럽연합의 경우, 1993년 마스트리트 조약을 통해 화폐통합을 진행하였다. 그리고 유럽사법재

31) 스페인에서 카탈로냐 지역정부는 2017년 10월 분리 독립을 위한 주민 자치투표를 실시해 91.9%라는 압도적 지지를 받았으나 스페인 연방정부는 무효로 선언하였다. 그리고 2019년 10월 14일 스페인 최고법원은 분리 독립 지도부에게 최대 13년의 중형을 선고하였다. “스페인 대법원, ‘카탈루냐 독립운동’에 9~13년 실형···긴장 팽팽,” 『한겨레』, 2019.10.14., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/europe/913136.html>> (검색일: 2019.10.16.). 연방제에서 지역 정부는 자치 정도의 권한만을 가지고 있으며 지역 자치의 권위에 의해서 탈퇴할 수 있는 것은 사전에 차단되는 경우가 일반적이다.

32) 그럼에도 불구하고 현재 브렉시트는 영국에서 표결처리가 되지 않아 진통을 겪고 있는 상황이다. “브렉시트 합의안 재표결 무산...존슨, 탈퇴법 마련 서두르나,” 『뉴스시스』, 2019.10.22., <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=469&aid=0000150911&sid1=001>> (검색일: 2019.10.22.).

33) 최근 이를 반영하여 연방제와 연합제의 고전적 분류에 대한 새로운 해석이 제기되고 있다. 한 연구는 역사적 접근을 통한 민족국가 연구에서 ‘하이브리드 국가’ 개념을 소개하고 있다. John Loughlin, “Federalism, Federations and Confederations: Towards Hybridity,” in *(Con)federalism: Cure or Curse?* eds, Kris Deschouwer & Johanne Poirier, Re-Bel e-book 18, July (2015), pp. 11~13, <<https://rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2019/08/Re-Bel-e-book-18.pdf>> (검색일: 2019.10.20.).

판소와 같은 초국가적 성격을 가진 제도적 장치를 통해 회원국들의 재판소 결정 준수 및 이행을 강제하고 있다. 또한 유럽연합은 1972년부터 유럽의회 의원선거를 직선제로 전환하였으며 인구비례에 따라 의원을 선출한다는 점에서 연방제의 성격도 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 현실에서의 중앙 권위체와 구성단위 정치체 간의 협력적 거버넌스는 진화적 관점에서 다양한 방식으로 제도화될 수 있다는 것을 이해할 필요가 있다.

〈표 II-1〉 연합제와 연방제 비교

	연합주의 제도(연합제)	연방주의 제도(연방제)
구성형식	국가 간 조약	연방헌법
탈퇴 가능성	매우 높음(브렉시트)	매우 낮음
구성단위의 위상	국가	지역정부
구성단위의 외교권	있음	없음
정체성 및 소속감	구성단위 정체성 우선시	중앙단위 정체성 우선시
강제이행의 제도화	강제이행 약함 (구성단위 국가에 의존하는 방식으로 중앙정부의 정책이행)	강제이행의 제도화 (연방헌법에 의거 강제이행)
중앙 권위체의 재정	분담금 형식	직접 과세
중앙 권위체 대표체계	구성단위 국가에서 대표 파견	직접 선거
중앙 권위체의 안정성	낮음	높음

출처: 필자 직접 작성.

이상을 정리하면 이념형으로서 연합제는 중앙 권위체의 조직이 국가들 간의 조약의 형식으로 구성되며 연방제는 연방헌법 채택을 통해 구성된다. 따라서 연합제는 상대적으로 유동성과 불안정성을 가진다면 연방제는 안정적이다. 그런데 내용상 중요한 것은 중앙 권위체의 의사결정과정과 정책의 집행과정에서 지역 정치체에 대한 강제이행

조건을 가지는가가 매우 중요하다는 것이다.

이를 종합한 연합제의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 중앙 권위체의 정책 의사결정과 집행이 분리되어 있다는 점이다. 연합주의의 경우 의사결정은 조약의 형식으로 위임된 권한에 대해서 중앙 권위체에서 정책의사를 결정하나 집행은 각 구성단위 국가에서 책임을 지고 집행하는 형식이다. 따라서 의사결정은 중앙 권위체로, 집행은 구성단위 국가로 이원화된 체제이다.

둘째, 중앙정부의 재정은 중앙 권위체가 시민들에게 직접 과세의 형식으로 징수하지 않고 구성단위 국가들이 분담금 형식으로 연합정부의 재정을 책임진다. 중앙 권위체는 재정 측면에서도 구성단위 국가들에게 의존한다. 중앙 권위체는 정책 집행과 재정을 구성단위 국가들에 의존하게 되며, 따라서 구성단위 국가들은 자율성을 보장받을 수 있는 제도적 장치를 보유하게 된다.

셋째, 일반적으로 중앙 권위체의 의사결정권자들이 구성단위 국가들에 의해서 임명된 대표들로 구성된다. 대표들이 국민들의 직접적인 선거에 의해서 선출되지 않았기 때문에 민주적 정당성이 결여된 측면이 있다. 또한 인구비례에 의해서 대표들이 결정되는 것이 아니라 구성단위 국가 간 동수에 의한 대표단으로 구성되기 때문에 연합제 시민들의 '1인 1표' 등가성이 보장되지 않는다는 측면도 있다.

따라서 연합제는 연방제와 달리 구성단위 국가들이 상호 권력과 이익을 공유하고 추구해 나갈 때 원활하게 작동할 수 있는 제도라 할 수 있다.

(2) 국가연합의 형성 조건

연합제를 바탕으로 한 국가연합의 형성 요인은 크게 세 가지를 들 수 있다. 국가 간 협력이 필요한 경제, 안보 등 두 가지 인센티브와 지리적 요인이다.³⁴⁾ 먼저 경제적 인센티브이다. 이는 1980년대 이후 세계화의 진전과 함께 진행되고 있는 지역 블록 형성과 관련이 높다. 상대적으로 소규모 국가들(약소국)은 상대적 대규모 국가(강대국)와의 협상과정에서 동등한 위치를 가지지 못한다. 따라서 상대적 약소국들은 강대국과의 협상력 제고를 위해서 관세동맹으로부터 시작되는 다양한 형식의 지역 경제블록을 형성한다. 지역단위 단일시장의 형성은 상대적 소규모 국가에 이전보다 강한 협상력을 제공한다. 이런 경제적 인센티브에 의해서 상대적 소규모 국가들은 제도적 장치로서 연합제를 선택할 수 있다.

둘째, 안보적 인센티브이다. 상대적 약소국들은 외부위협에 공동으로 대응하기 위한 전략으로서 연합제를 선택할 수 있다. 그러나 이런 안보적 인센티브는 보통 경제적 인센티브와 함께 작동한다. 공동의 경제 및 안보를 강화하기 위하여 인접국가들 간 제도적 협력의 틀로서 연합제를 선택하는 것이다.

셋째, 이 두 가지 인센티브는 일반적으로 지리적 인접성을 기반으로 한다. 물론 영국연방처럼 매우 느슨한 방식의 협력 틀은 지리적 인접성이 없는 경우에도 가능하다. 그러나 안보적 측면에서 지정학적 차원의 공동의 위협, 경제적 측면에서 하나의 경제권을 형성하기 위해서는 지리적 인접성이 매우 중요한 요인이라 할 수 있다.

34) Margaret P. Karns, Karen A. Mingst, Kendall W. Stiles, 『국제기구의 이해』, pp. 144~148. 이 책에서는 세부적으로 정치적 요소로 권력 역학관계, 정체성, 지역 내부 및 외부 위협, 국내정치, 리더십 등을 제시하고, 경제적 요소로 경제적 상호의존성을 강조하고 있다. 본 연구에서는 이 중 경제적 요소로서 협상력, 안보적 요소로서 공통의 외부 위협, 그리고 지리적 요소 등을 지역차원의 연합주의를 이끄는 요인으로 보고자 한다.

한편, 일반적인 지역통합의 성격을 가진 연합제의 방향성과는 달리 지역 정치체(entity)의 분리 방향으로 연합주의를 논할 수도 있다. 국내 정치적 상황에서 다양한 정체성과 정치적 실체를 가지고 있는 경우에 분리주의 운동이 강화될 수 있다. 그러나 현실적으로 단일국가에서의 분리는 매우 어려운 것이 현실이며 최종적으로 분리주의의 대안으로서 구성단위 지역정부들에게 독립성과 자율성을 보장하기 위한 제도로서 연합제를 논의하고 채택할 수 있다. 이는 언어적, 문화적 이질성이 강하며 상이한 지역단위의 지배적인 정치세력이 존재하는 경우로, 벨기에의 분리주의 세력의 연합제 논의가 이에 해당한다.³⁵⁾

물론 논리적으로 연합주의 제도를 형성하는 요인도 존재한다. 국제적 조건으로 한 국가의 위협을 넘어서서 전 세계에 걸친 공동의 위협에 대응하기 위한 협력의 모델로서 등장한다. 대표적으로는 환경이슈 등에서 전 세계적 위협에 대응하기 위한 국제연합(United Nations: UN)의 다양한 국제적 협력의 틀이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 물론 지역차원의 환경 및 에너지 문제를 해결하기 위해서도 가능하다.³⁶⁾

(3) 연합적 거버넌스

연방적 거버넌스보다 연합적 거버넌스에 대해 긍정적 평가를 하는 리스터는 연합적 거버넌스(confederal governance)의 특징을 다음과 같이 정리했다. 중앙 권위체(central authorities)는 구성단위 국가들(member states)의 권위에 종속되지만 동시에 구성단위 국가들은 중앙 권위체가 연합헌장(treaty-constitution)에 의해서 주어진

35) 오창룡, “벨기에 연합제 도입을 둘러싼 갈등-신폴랑드르연대의 연합주의와 왈롱 정당의 비판을 중심으로” 참조.

36) Peter M. Haas, “Turning Up the Heat on Global Environmental Governance,” *The Forum*, vol. 5, no. 2 (2007), <www.bepress.com/forum/vol5/iss2/art8> (검색일: 2019.8.10.). 그러나 안보 이슈에 대해서는 글로벌 차원의 공동 대응은 매우 드물다.

권한을 행사하도록 헌신해야 한다. 그 이유는 그렇게 하지 않을 경우 연합이 만들어진 목적을 달성할 수 없기 때문이다. 연합적 거버넌스는 구성단위 국가들이 중앙 권위체보다 강한 위치에 있기 때문에 상대적 약소국들은 연방적 거버넌스 보다 연합적 거버넌스를 보다 더 수용하기 쉽다. 연합적 거버넌스는 궁극적인 권위가 구성단위 국가들에 확고하게 남겨져 있으며 중앙 권위체로 이전될 것이라는 어떠한 문제도 제기하지 않는다. 구성단위 국가들의 시민들은 중앙 권위체로부터 최소한의 영향을 받을 것이다. 연합적 거버넌스 체제에서 시민들의 충성심은 구성단위 국가에 우선할 것이기 때문에 권위와 권력을 지역정부에서 중앙정부로 이전(transfer)하도록 요구하는 대중적 압력은 발달하기 어렵다.³⁷⁾

이러한 연합적 거버넌스의 조직은 기능상 의사결정과 정책집행 조직으로 구분할 수 있다. 또한 연합적 거버넌스 조직이 어떻게 구성되는가, 즉 각 국가로부터 독립적으로 구성되고 자율적인 업무를 수행하는가 여부에 따라 초국가적 성격을 가진 조직과 국가성을 가진 조직으로 구분할 수 있다.

유럽연합의 연합적 거버넌스를 예로 들어보면, 중앙 권위체의 의사결정 조직으로 유럽연합 정상회의, 각료이사회, 유럽의회가 있다. 유럽연합 정상회의는 2009년 발효된 리스본 조약에 의해서 유럽연합의 정식 조직으로 편입되었다. 유럽연합 집행위원회는 정책을 집행하는 기능을 수행한다.

유럽연합 정상회의는 각국의 이익을 대변하는 국가수반으로 구성되고, 각료이사회는 각 국가에서 파견된 대표로 구성되기 때문에 초국가성이 아닌 국가성의 성격이 강한 조직이다. 다만, 일반적인 국제

37) Frederick K. Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, pp. 22~23.

조직의 사무처와 기능상 유사한 집행위원회는 회원국의 동의로 5년 임기의 위원들로 구성되긴 하지만 정책집행 과정에서 위임된 권한에 의거해 일정 정도 자율성을 가진다. 따라서 일반적으로 국제조직은 전문관료에 의해 구성된 사무처가 초국가적 성격을 가진 것처럼, 유럽연합에서는 집행위원회가 초국가적 성격을 가진다. 또한 전체 유럽의 대표로서 유럽의회가 집행위원회 의원 임명에 대하여 동의 및 불신임권을 가질 수 있다는 점에서 집행위원회의 자율성은 제고된다. 유럽연합에서 실제 의사결정은 초국가적 성격을 가진 집행위원회와 구성단위 국가들의 대표로 구성된 각료이사회가 공동으로 결정한다. 이는 초국가성과 국가성의 조화로운 의사결정을 위한 것이라 평가할 수 있다.³⁸⁾ 이렇게 결정된 의사결정에 대하여 유럽의회가 견제 및 감독하는 권한을 가진다.

공동의 의사결정과정으로서 구체적인 법령의 채택과정을 살펴보면,³⁹⁾ 첫째, 일반적으로 유럽연합 집행위원회에서 법령을 발의한다. 둘째, 발의된 법령은 각국의 대표들로 구성된 각료이사회에서 채택한다. 셋째, 유럽의 지역에서 직선제로 선출된 유럽의회는 채택된 법령에 대해서 거부권을 행사하거나 수정할 수 있는 권한을 가진다. 2009년 유럽연합의 정식 조직으로서 인정받은 유럽연합 정상회의는 각료이사의회의 의사결정 및 유럽연합 기본원칙, 재정문제, 공동외교문제 등을 논의·결정하기 위해 연간 4회 정기, 수시 회의를 개최한다. 일반적으로 각료이사회에서 합의된 사안에 대해서 형식적으로 채택하지만 각료이사회를 거치지 않은 긴급 사안에 대해서도 의사를 결정할

38) 정재각, “유럽연합: 정치체제에서 국가성과 유럽의회의 논의,” 『한독사회과학논총』, 제17권 제3호 (2007), p. 127.

39) Margaret P. Karns, Karen A. Mingst, Kendall W. Stiles, 『국제기구의 이해』, pp. 160~166; 외교부 <http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3854/contents.do> (검색일: 2019.10.22.) 참조.

수 있다. 즉, 유럽연합 집행위원회, 유럽의회 등의 초국가성이 강해졌지만 유럽연합 정상회의의 고유권한, 독립적인 의사결정, 정기/수시 모임 등으로 초국가성을 견제하고 제약하는 구성단위의 국가성도 동시에 강화되고 있다. 유럽연합은 이러한 연합적 거버넌스의 운영을 통해 연합의 유지·발전과 함께 유럽통합으로 나아가고자 하는 것이다.

나. 연합제의 안정성 논의:

단기 과도기 체제 vs. 장기 독립된 체제

일반적으로 연합제는 연방국가로 이행하는 과도기 체제로서 이해되었다. 미국, 독일 등 연방제 국가들의 성립과정에서 과도기 체제로 연합제를 채택한 것을 그 근거로 제시하고 있다. 이러한 입장은 제도적으로 연합제가 단점을 가지고 있다고 본다. 이들이 지적하는 연합제의 주요 제도적 차원의 단점은 비민주성, 비효율성, 정체성 문제 등이다.⁴⁰⁾

첫째, 비민주성은 인구 및 경제 규모의 차이에 따라 구성단위 국가들이 비례성에 의한 공동 의사결정의 권한을 가지지 못하고 ‘1국 1표’ 형식을 취하기 때문에 발생한다는 것이다. 국가 단위로 보면 민주성을 가졌지만 국가별로 인구, 경제 규모의 차이가 반영되지 않기 때문에 발생하는 문제점이라는 것이다.

둘째, 비효율성의 문제도 내재하고 있다. 공동 의사결정은 구성단위 국가들의 대표단에 의해서 결정되기 때문에 구성단위 정치체의 수가 많아질수록 의사결정과정의 시간이 많이 필요하다. 또한 구성단위 국가별 파견 대표들이 공동 의사결정을 채택하여도 그 정책의 집행을 구성단위 국가들이 보류하였을 때 실효적인 강제이행의 제도화가 일

40) 김준석, “국가연합의 역사적 재조명: 미국, 독일, 네덜란드 그리고 유럽연합,” pp. 152~161.

반적으로 부재하기 때문에 정책집행과정에서도 비효율성이 발생할 수 있다는 것이다.

셋째, 연합제의 시민들 정체성과 소속감도 중요한데, 일반적으로 보면 연합주의를 채택한 미국 등의 국가들 대부분이 연방국가로 이행하였다. 특히 미국의 경우 1776년 영국으로부터 독립 이후 13개 주의 독립성을 최대한 보장하는 가운데 1777년 대륙의회에 의해 연합헌장 채택, 1781년 모든 주에서 비준함으로써 연합주의 제도가 발효되었다. 이후 1787년 헌법제정회의에서 연방헌법 제정으로 국가연합에서 연방국가로 전환한다. 이렇게 된 이유는 비민주성과 비효율성의 문제와 더불어 미국이라는 중앙 권위체에 대한 정체성이 구성단위 권위체인 주정부의 정체성보다 강했기 때문이다. 즉, 미국은 영국으로부터의 독립이라는 동질적 속성으로 상위 정체성이 처음부터 발달하였기 때문에 바로 연합제에서 연방제로 이행된 것으로 보는 것이다.

그러나 역사적으로 보면 미국 사례와는 다르게 연합제 형식이 장기 간 존속한 사례도 존재한다. 독일과 네덜란드는 2세기 이상 장기 존속하였다. 장기체제로서 연합제가 존속하였다는 점에서 연합제를 하나의 과도기 체제로서 이해하기 보다는 하나의 독립된 체제로서 이해할 수도 있다는 것이다. 이렇게 장기체제로서 연합제가 존속할 수 있었던 요인은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.⁴¹⁾

첫째, 외부환경 요인으로서 공동의 장기적인 인센티브가 존재했다. 독일과 네덜란드 모두 공동의 외부위협이 존재했다. 독일은 오토만 제국이라는 외부위협이 있었으며, 네덜란드는 지정학적 위협을 공유하고 있었다. 독일에서 게르만 민족이라는 상위 정체성이 상대적으로 미발달된 상황에서 연합제가 장기 존속한 것으로 볼 수 있다. 또한

41) 위의 글, pp. 152~161.

현재 진행형인 지역 블록의 대표사례인 유럽연합도 공동의 경제적 요인과 안보적 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

둘째, 구성단위 국가들의 다양성을 인정하면서도 자율성을 보장하는 제도적 장치들이 존재했다. 독일의 경우 제국의회가 지역정부의 대표단들로 구성되었으며, 네덜란드는 지역 정부들이 사실상 거부권을 가지는 만장일치제에 의해서 공동의 의사를 결정하였다. 독일은 구성단위 지역의 정치적 실체(entity)가 300여 개이고 네덜란드는 7개 주였다. 네덜란드와 같이 구성단위의 수가 적은 경우에 지역 국가들의 독립성과 자율성을 보장하는 장치로서 비토(veto)권이 적절하게 사용될 수 있었다.

한편, 전 세계적으로 언어 및 문화적 이질성, 경제적 격차 등이 지리적 단절과 결합되면 지역단위 분리주의가 성행하게 된다. 캐나다의 퀘벡주, 스페인의 카탈로냐, 이탈리아의 북부동맹이 대표적이다. 벨기에도 언어 및 문화적 이질성을 바탕으로 플랑드르 지방에서 분리주의가 나타나고 있다. 이런 분리주의 운동으로 벨기에의 경우 수정헌법으로 단일국가에서 연방제를 채택하였지만, 플랑드르 지역에서는 분리주의 대안으로 연합제를 주장하고 있다. 즉, 연합제는 고도의 자율성을 보장하는 제도이므로 단일국가에서 연방제로, 연방제에서 연합제로 단일국가의 해체과정이라는 성격을 가지기도 한다는 것이다.

또한 최근 들어 연합제가 다수 간 협력의 틀만이 아니라 양자 간 연합의 가능성을 강조하는 연구도 존재한다.⁴²⁾ 벨기에 이외에도 터키-쿠르드, 시리아-로자바, 팔레스타인-이스라엘, 인도-

42) 오창룡, "2체제연합의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로," pp. 126~127.

파키스탄 등 분쟁지역에서 갈등해소 방안으로서 양자 간 연합제가 논의되기도 한다.⁴³⁾ 이런 국가연합 논의는 협의주의 논의와 함께 진행되기도 한다. 협의주의에 기초해 폭력적 갈등의 종지부를 찍고, 평화적 공존을 관리하기 위한 제도로서 연합제를 하나의 대안으로 모색할 수 있기 때문이다.

다. 연합주의의 시사점

국가 간 협력의 틀로서 유럽연합은 과거 전쟁의 경험에도 불구하고 지역통합의 방향으로 진화하고 있다. 공동의 안보적, 경제적 이해관계를 공유한다면 얼마든지 국가 간 협력의 제도로서 연합제는 채택될 수 있으며 안정적으로 관리될 수 있다. 또한 민족 간, 국가 간 등 양자관계에서의 폭력적 갈등을 평화적 공존 및 협력으로 전환하는 제도로서 연합제 논의가 이루어지고 있는 추세이다.

그러나 한편에서는 연합제와 관련한 두 가지 제도적 한계, 즉 비효율성과 비민주성의 문제를 지적하기도 한다. 구성단위 국가의 입장에서 보면 구성단위 국가 당 1표로서 동등한 대우가 충족되나 구성단위 국가들 국민의 입장에서 보면 1인 1표가 반영되지 못하는 비민주성의 특징을 가진다. 또한 최고의사결정이 구성단위 국가들의 만장일치제, 또는 구성단위 국가 대표단에 의해서 결정되므로 구성단위 국가들의 수가 많고 이질성이 강할 경우 의사결정이 어려운 상황에 빠질 수 있다. 그리고 연합제의 중앙 권위체에서 의사가 결정되더라도 그 정책의 집행은 구성단위 국가에 의존하므로 효율성이 떨어질 수 있다.

연합제가 장기적 정치체제로서 존속되기 위한 조건에서 가장 강력한 요인은 공동의 경제적, 안보적 환경을 구성단위 국가들이 공유하

43) 팔레스타인-이스라엘 분쟁해결 방안과 관련해서는 유공조·공일주, “팔레스타인 분쟁의 배경과 갈등 구조,” 『한국중동학회논총』, 제19권 1호 (1998), p. 179.

는 것이다. 따라서 외부 공동의 위협이 존재하지 않을 경우에 장기 존속의 정치체제 유지가 어려울 수 있다. 특히 중앙 권위체에 대한 정체성이 구성단위 국가에 대한 정체성보다 강하면 연방제로 이행하는 과도기 체제로서의 불안정성을 가질 수 있다. 또한 브렉시트에서 알 수 있듯이 강력한 결속 요인이 약화된다면 연합제는 구성단위 국가의 의지에 따라 분리/해체될 수도 있다.

그럼에도 불구하고 최근 이러한 문제점을 극복해 나가고 있는 유럽 연합 사례를 바탕으로 연합주의는 국가 간 협력의 틀로서 연합제의 장점을 더욱 강조하고 있다.

첫째, 연합제는 초국가적 성격의 기구 강화로 안정적으로 운영될 수 있다는 것이다.⁴⁴⁾ 유럽연합의 사례에서 알 수 있듯이 경제영역에서 초국가적 성격이 강화된 방식의 제도가 발전하고 있으며 유럽사법 재판소와 같이 중앙 권위체에 의해 강제이행을 담보하는 제도도 발전하고 있다. 즉, 협력의 강화에 따른 구성단위 국가들의 갈등을 해소하고 협력을 촉진하는 제도로서 진화하고 있다.

둘째, 연합제는 초국가성과 구성단위의 국가성이 모두 증진되는 방향으로 진화하고 있다는 점이다. 즉, 과도한 초국가성은 중앙 권위체에 대한 정체성의 강화와 함께 연방제로 전환될 수 있지만 유럽연합의 사례에서는 초국가적 기구와 함께 유럽연합 정상회의와 같은 국가성의 조직 역할도 강화되었다. 즉, 유럽연합의 경우, 초국가성과 동시에 국가성을 보장하는 방식으로 협력의 제도가 발전해 나가고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

44) 유럽연합 사례에서 초국가성을 강화시키는 주요 요인 가운데 하나로 비국가적 행위자를 꼽을 수 있다. 이들은 유럽 안에서 국가의 경계를 넘나들면서 활동하며 최종적으로 초국가적 거버넌스를 요구한다. Alec Stone Sweet and Wayne Sandholt, "European integration and supranational governance," *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 3 (1997), p. 306.

2. 협의주의(consociationalism)

협의주의는 다수결 민주주의의 대안으로 제시된 협의주의적 민주주의 모델로서 논의되기 시작했고, 평화연구에서는 인종청소와 같은 폭력적 갈등이 반복되는 갈등당사자 간 문제를 해결하는 기본원칙, 평화적 수단과 방법의 하나로 협의주의에 주목하였다.⁴⁵⁾ 따라서 협의주의는 두 가지 측면에서 이해할 수 있다.

첫째, 권력공유이론을 바탕으로 한 협의주의적 민주주의 모델로 이해하는 것이다.⁴⁶⁾ 다수결에 따른 정부의 구성과 의사결정은 다수가 소수를 구조적으로 지배하는 상황을 초래한다. 이런 상황에서 소수집단은 다수집단에 대한 폭력적 저항을 정치적 수단으로 사용할 수 있다. 따라서 다수결 민주주의는 폭력적 갈등이 내재된 사회에서는 적실성이 떨어진다는 것이다. 반면에 협의주의적 민주주의는 폭력적 갈등이 내재된 민족(종족) 간, 정치적 세력 간 갈등과 대립을 모든 갈등당사자들이 권력과 이익의 공유를 통해 해결하고, 그 상태를 유지, 관리하기 위한 수단과 방식 등을 논의할 수 있는 장점이 있다는 것이다.

45) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edition (New Haven: Yale University Press, 2012); 아렌드 레이프하트 지음, 김석동 역, 『민주주의의 유형: 다수결 민주주의와 합의 민주주의 간의 정부 형태와 성과 비교』 (서울: 성균관대학교출판부, 2017) 참조. 평화연구에서의 협의주의는 Jonathan Tonge, *Comparative Peace Process* (Cambridge: Polity press, 2014) 참조.

46) 권력공유 모델은 복수의 언어, 종교, 문화 등으로 분단된 사회에서 종족차원의 전면적 저항을 피하고 집단내의 협력을 위해서 발전되었으며 그 중 하나인 협의주의는 안정적 인 정치체제를 위해서 고안된 것이다. Pippa Norris, "Stable democracy and good governance in divided societies: Do power-sharing institutions work?" *KSG Working Paper*, no. RWP 05-014 (2005), p. 3, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=722626> (검색일: 2019.8.10.).

둘째, 평화연구에서는 철학, 원칙, 방법의 측면에서 협의주의에 주목한다.⁴⁷⁾ 협의주의적 민주주의는 주로 한 국가 내의 정치세력 간 갈등과 다수결의 근본문제를 해결하는 것에 관심을 가졌다면, 평화연구에서 주목한 협의주의는 국가 내 갈등뿐만 아니라 민족/인종 간, 국가 간의 폭력적 갈등과 분쟁을 해결하려는 기본원칙과 방법 등이다. 다시 말해 평화를 근본으로 하는 철학, 갈등의 평화적 해결, 상호인정, 권력공유 등의 원칙과 협의주의적 민주주의가 제시한 4가지 기본적인 방법(대연정, 비례성, 거부권, 고도의 자치)을 바탕으로, 현실에 적합한 여러 구체적인 제도적 수단들을 갈등 당사자들 간의 협상을 통해 만들려고 한다.

여기서는 평화연구에서 강조하는 협의주의를 중심으로 주요 특징과 한계, 시사점 등을 살펴본다.

가. 협의주의의 주요 특징

(1) 협의주의 협상의 조건

협의주의는 갈등 당사자 간 평화로 이행하기 위한 것으로 갈등을 잠정적으로 해결하기 위한 이론적, 수단적 방법들을 제시한다. 이러한 협의주의 논의는 언제 갈등 당사자들이 평화를 위한 협상의 장으로 나오게 되는가의 문제에서부터 시작한다. 폭력적 갈등이 현존하는 상황에서 갈등 당사자들 간의 상호 신뢰가 부족할 수밖에 없다. 불신이 가득한 상황, 언제 인종청소와 같은 폭력적 상황이 초래될지 모르는 불확실한 상황에서 협상이 과연 어떤 조건에서 시작될 수 있는가의 문제이다.

47) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Process*, pp. 30~53.

협약주의는 협상 시작이 객관적 조건과 주관적 조건이 모두 충족되어야 가능하다고 본다.⁴⁸⁾ 첫째, 갈등 당사자 간 상호파괴로 상처를 주고받고 있으나 객관적으로 어느 일방이 내전의 상황에서 우세하지 않은 교착상태에 빠진 상황이다. 여기에는 두 가지 요인이 있다. 상호 파괴라는 현실에서 벗어나고자 하는 동기와 힘에 의한 현실타파가 어렵다는 객관적 현실이다. 둘째, 구체적인 협상 개시의 시기를 결정하는 요인으로서 교착상태에서 어느 일방이 완전한 승리가 불가능하다는 현실을 갈등 당사자들이 인정하는 주관적 요인이다. 현상적으로 반복되는 상호파괴에서도 언젠가는 완전한 승리를 할 수 있을 것이라는 기대, 즉 교착상태라는 객관적 현실에 대한 주관적 차원의 부정은 협상의 장으로 나가게 하지 않을 것이다. 따라서 교착상태라는 객관적 현실을 주관적으로 인정했을 때 비로소 협상의 장으로 나갈 수 있게 된다. 외부의 시각에서 보면 합리적 판단아래 비용-편익분석을 통해서 객관적인 교착상태를 논할 수 있겠지만,⁴⁹⁾ 중요한 것은 갈등 당사자들이 교착상태에 빠진 상황을 인정하는 주관적 요인이다.

(2) 평화체제 형성 및 관리를 위한 제도적 장치

이렇게 갈등 당사자들이 협상을 시작하게 되었다면 어떻게 갈등을 해결하는 합의안이 나올 수 있는가의 문제가 뒤따른다. 구체적인 제도적 장치를 논하기 전에 알아야 할 것은 평화연구에서 강조하는 협약주의는 적극적 평화의 관점에서 갈등의 원인을 근본적으로 제거하

48) *Ibid.*, pp. 32~34.

49) 쓰벨리스(George Tsebelis)는 합리주의 관점에서 협약주의를 검토한다. George Tsebelis, "A Rational Choice Approach to Consociationalism," in *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley CA: University of California Press, 1990) 참조.

는 처방을 제시하는 것이 아니라, 소극적 평화의 관점에서 폭력적 갈등 상황의 종지부라는 현실적 문제를 일차적으로 해결하려는 것을 목적으로 한다는 것이다. 따라서 협의주의는 내재된 논리에 의해서 갈등의 잠정적 해결책이라는 한계를 가질 수밖에 없다.

협의주의적 민주주의는 다음의 4가지 기본적인 방법을 강조한다.⁵⁰⁾ 첫째, 권력 공유를 위한 정치적 대연정을 통해 주요 인종/민족적 정치세력들의 정치 참여를 보장하는 것이다. 당연히 입법부, 행정부, 사법부 등 정부 구성에 인종/민족을 대표하는 정체세력들이 모두 참여할 수 있어야 한다. 다수결 민주주의는 실제 정책의 결정과 집행을 책임지는 행정부의 대표를 선거라는 민주적 방식으로 선출하는데 결과적으로 다수의 지배집단이 이를 독점하게 된다. 이러한 다수결 민주주의는 소수집단의 희생을 구조적으로 제도화하는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 협의주의적 민주주의는 입법부, 행정부, 사법부 권력의 3대 조직에서도 다수집단과 소수집단 모두가 참여하는 대연정 형식을 취해야 한다는 것이다.

둘째, 협의주의적 민주주의는 수정된 방식이긴 하지만 선거를 통해서 대표를 구성한다. 여기서 중요한 것은 인구 비례성을 반영하여 대표를 선출하여 정부를 구성한다는 것이다. 북아일랜드 사례처럼 필요에 따라 소수집단에 좀 더 유리한 동트 방식의 선거제를 채택할 수 있다. 일반적으로 비례대표제는 인구분포 상으로 다수집단의 이익을 반영하는 제도적 장치이면서 동시에 소수집단의 대표도 선출하는 방식이다. 동트 방식은 다양한 소수집단들의 대표를 선출할 수 있다는

50) 레이프하트는 협의주의의 핵심적인 4가지 양상을 제시하였다. 종족기반 대연정, 대표 체계의 비례성, 거부권, 종족별 자치 등이다. Jonathan Tonge, *Comparative Peace Process*, p. 40. 헌법적인 차원에서는 가장 중요한 것은 입법부의 선거제도에서 비례대표제이다. Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 2 (2004), pp. 99~100.

점에서 일반적 비례대표제와 유사하나 소수집단이 더욱 많이 선출될 수 있도록 제도적으로 보장하는 방식이다.

셋째, 다수의 폭거를 사전에 예방하기 위한 안전장치로서 소수집단에 대해 다수집단에 의한 의사결정에 대하여 거부할 수 있는 권리(veto)를 제공한다. 소수집단의 과대대표 보장의 제도적 장치에도 불구하고 비례성에 의한 선거제는 근본적으로 다수집단이 다수의 대표를 선출할 수 있다. 즉, 정치적 다수의 일방적인 지배를 방지하기 위하여 권력공유의 합의원칙에 따라 소수집단에게 최고의사결정에 대하여 거부권(veto)을 행사할 수 있는 제도적 장치를 제시한다. 이렇게 비례성, 거부권을 통해서 다수집단과 소수집단 모두 의사결정 및 정책집행과 관련된 대표체계를 구성하고 최고의사결정은 언제나 다수가 소수집단의 의사를 반영하는 방식으로 권력공유를 보장한다.

넷째, 인종/민족 간 지리적 격리를 바탕으로 각 세력이 실제로 통치하고 있는 지역에 대하여 고도의 자치를 허용하는 것이다. 현실적으로 지역을 지배하고 있는 정치세력에게 고도의 자율성과 독립성을 가진 자치를 허용하는 것이다.

이러한 네 가지 제도적 장치를 통해서 교착상태에 빠진 인종/민족적 정치세력들은 자신들의 이해관계가 손상되지 않은 방식으로 소극적 차원에서 평화로 이행하는 제도적 장치가 완성된다. 그러나 지리적 격리 방식은 특정 지역에서 정치엘리트의 지배를 강화하는 효과, 지리적 격리에 따른 다수와 소수 집단 간의 접촉을 제한한다는 점에서 근본적인 갈등 해결을 저해한다는 비판에 직면할 수밖에 없다.

(3) 협의주의적 민주주의의 단점

이러한 레이프하트(Arend Lijphart)의 협의주의적 민주주의는 몇 가지 단점을 가지고 있다.⁵¹⁾

첫째, 역사적으로 첨예하게 분열된 사회가 내부 갈등을 해소한 역사적 사례는 거의 없다. 상호 신뢰가 형성되지 않고 상호 불신이 큰 상황에서 제도적 안전장치에 의해서 평화로 이행하는 것은 쉽지 않다.⁵²⁾ 내전 및 인종청소의 경험이 재발되지 않을 것이라는 기대는 현실적으로 쉽지 않다. 보스니아-헤르체고비나에서 다수집단에 의해 소수집단에 대한 인종청소의 재발이 일어난 것은 협의주의의 단점을 보여준 사례라 할 수 있다.

둘째, 협의주의는 제도적 속성상 갈등조정자가 존재하지 않는다. 합의 이후 인종/민족 간 갈등이 재발하는 경우 갈등해결을 위한 제도적 장치가 제대로 작동하지 않을 가능성이 커진다. 따라서 합의 이후 신뢰가 제대로 형성되기 이전에 갈등 당사자 간 갈등이 완화되기 보다는 오히려 갈등이 악화될 가능성이 높다. 따라서 이런 갈등의 재발을 미연에 방지하기 위한 갈등조정자가 필요하다. 협의주의 내부에서 갈등조정자의 역할이 어렵다면 외부의 행위자가 이를 보완할 수 있다.⁵³⁾ 이에 수정된 협의주의는 협상과정과 합의 이후 평화를 보장하는 안전장치로서 외부행위자의 역할을 강조한다. 북아일랜드에서는 영국과 미국이, 보스니아-헤르체고비나에서는 유럽연합이 외부행위

51) Jonathan Tonge은 협의주의가 실제로 잘 작동하는 경우가 드물며, 갈등조정자가 제도적으로 존재하지 않는 점을 가장 중요한 단점으로 지적하였다. Jonathan Tonge, *Ibid.*, pp. 41~50.

52) Ruper Taylor, "Introduction: the Promise of Consociational Theory," in *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict* (London: Routledge, 2009), p. 6.

53) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Process*, p. 45.

자의 역할을 수행했다.

셋째, 인종청소와 같은 반인륜적 범죄의 법적 책임(정의) 문제와 연결되는데, 협의주의는 갈등단계에서의 각종 범죄행위에 대한 엄밀한 조사를 하지 않고 오히려 가해자들과 권력을 공유하는 역설적 결과를 초래한다. 가해 집단의 정치엘리트는 과거의 가해자이지만 협상 합의 이후에는 공동의 대표로서 권력을 공유하게 된다. 과거의 폭력적 경험의 희생자들에게는 이는 받아들이기 어려운 상황이며 따라서 또 다른 인종청소의 재발 가능성이 존재하게 된다.

넷째, 협의주의 모델의 성공으로 평화적 공존이 이루어진 이후에도 지속적으로 인종/민족 간 격리가 이루어지기 때문에 근본적인 갈등 해결을 통한 사회통합의 문제가 여전히 중요한 과제로 남을 수밖에 없다. 물론 이를 해결하기 위해서 알포트(Allport)는 집단 간 접촉을 통한 갈등의 여지를 제거하고 상이한 집단 간 교류를 할 수 있는 프로그램의 필요성을 주장한다.⁵⁴⁾ 집단 간 접촉에 의한 통합은 대표적으로 북아일랜드의 통합교육(Integrated education)을 들 수 있다.⁵⁵⁾ 이런 집단 간 일상의 접촉을 확대하여 북아일랜드 지역 전체를 대표하는 새로운 정체성, 상위 정체성 형성은 갈등 당사자 간 분단을 해결하는 방안으로서 가치가 있다. 그러나 지리적 격리를 통한 인종/민족 간 갈등해결이 이런 교류 프로그램으로 얼마나

54) 알포트는 집단 간 접촉에 있어 긍정적 효과를 가지기 위한 조건으로 접촉 상황 안에서의 동등한 집단 지위, 공동 목표, 집단 간 협동, 권위·법 혹은 관습의 지원이라는 네 가지를 제시하고 있다. Allport, *The nature of prejudice* (Reading: Addison-Wesley, 1954), p. 281, 재인용: 추병완, “편견이론에 근거한 반편견 교수 전략,” 『교육과정연구』, 제15권 1호 (2012), p. 139.

55) Laurie Shepherd Johnson, “The Practice of Integrated Education in Northern Ireland: The Teachers’ Perspective,” p. 5, <http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/pdf/Integrated_Edu_Rep.pdf> (검색일: 2019.10.19.).

상호 이해와 공감을 통한 진정한 사회통합으로 발전할 수 있는지는 힘겨운 여정이 남게 된다.⁵⁶⁾

나. 협의주의의 수정 및 보충

협의주의적 민주주의 논의는 레이프하트의 네 가지 기본적인 조건을 보다 세부적으로 촉진하는 조건을 제시하거나 제도적 단점을 극복하기 위한 외부행위자의 역할을 강조하는 것으로 수정 및 보충된다.

Schneckener는 협의주의가 잘 작동하기 위한 조건으로 구조적 기반과 행위자 기반을 보다 세부적으로 제시한다.⁵⁷⁾ 집단 간 상대적 균형, 유의미한 사회·경제적 차이 부재, 지리적 단절, 지역 또는 국가 단위 정체성의 형성, 종족 또는 언어 기반의 정치적 균열, 민족 기반의 단일 대표가 아닌 복수의 온건 중도파에 의한 대표 구성 등을 구조적 기반으로 제시한다. 이러한 구조적 기반들에 대해 평가하면 다음과 같다. 집단 간 상대적 균형은 객관적 교착상태와 교착상태에 대한 주관적 인정과 연결되며 협상 시작의 측면에서 중요하다. 또한 국가라는 상위 정체성이 형성되어 있다면 종족단위 정치균열이 존재하더라도 하나의 정치체로서 평화공존의 동기가 부여될 수 있다. 사회·경제적 차이 부재는 많은 분리주의 운동이 경제적 격차에서 나온다고 본다면 협상 시작과 협의 이후 평화 공존체제의 지속에 영향을 미치는

56) 사회통합 이전에 정치통합도 쉬운 과제가 아니다. 대표적으로 벨기에 사례는 소수자에 대한 비토(Veto)권 부여가 오히려 갈등을 완화하기 보다는 악화시킨 경우라 할 수 있다. 특히 소수집단의 비토(Veto)권은 오히려 더 큰 소수집단과의 갈등을 악화시킨 요인으로 본 연구결과도 있다. Zsofia Pales, "Belgium as a Crucial Test of Consociationalism: The 2007~2011 Political Crisis," M.A. dissertation, Central European University Department of International Relations and European Studies, 2011, pp. 39~41, <<https://pdfs.semanticscholar.org/7744/d19237c0d7eed211b4694915715c0407c4a7.pdf>> (검색일: 2019.10.18.).

57) Ulrich Schneckener, "Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation," *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 2 (2002), pp. 211~214.

요인으로 작동한다. 지리적 단절, 종족 또는 언어 기반 정치균열은 고도의 자치와 연결되며, 복수의 온건 중도파들로 구성된 대표는 협상과정에서는 강경파로 구성된 경우보다 합의 도출에 유리하다.

Schneckener는 행위자 기반의 긍정적 효과를 다음과 같이 제시한다. 집단 내 지배적인 엘리트⁵⁸⁾의 존재는 타협에 대하여 집단 내 지지를 이끌어낼 수 있으며, 모든 당사자들이 권력공유 행정부의 구성원이 된다면 합의된 현상유지를 지속할 것이다.⁵⁹⁾ 협상의 전통과 상호 이해, 모든 관련 당사자의 포괄적 참여, 외부의 압력이 아니라 집단 간의 내부적 타협 등은 협의주의적 해결을 가능하게 할 것이다. 행위자 기반의 요인들에 대해서 재평가하면 인종/민족 집단의 구성원들을 동원할 수 있는 지배적인 엘리트 세력의 존재는 협상의 시작과 이후 갈등 관리를 위한 조건으로서 중요하다. 또한 인종/민족 집단 세력이 현상유지를 선호한다는 것은 세력균형의 현 상황을 받아들이도록 유도할 것이라는 점에서 중요하다. 정치력을 가진 강한 지배 엘리트 세력의 현상유지 선호는 행위자 수준에서 가장 중요한 요인으로 평가될 만하다.

협의주의는 갈등 당사자 간 신뢰가 충분히 형성되지 않은 상황에서 교착상태인 현실에 순응하는 방식으로 협상에 임하고 평화안을 수용하는 것이기 때문에 언제든지 갈등이 재발될 여지가 있다.⁶⁰⁾ 따라서

58) 레이프하트는 엘리트의 정치력이 크게 4가지 점에서 중요하다고 제시한다. 첫째, 다양한 이해관계를 통합할 수 있는 능력, 둘째 타 정치체의 엘리트와의 협상에 참여 할 수 있는 능력, 셋째, 체제의 응집성 및 안정성을 제고할 수 있는 능력, 넷째, 정치적 과편화의 위험에 대한 이해 등이다. Arend Lijphart, "Consociational Democracy," *World Politics*, vol. 21, no. 2 (1969), p. 216.

59) Ulrich Schneckener, "Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation," pp. 214~217.

60) 이런 단점을 극복하기 위해 통합적 협의주의 모델이 논의되고 있다. 그 중 특히 정치적 통합의 제도적 장치는 크게 네 가지가 언급된다. 양원제, 중앙·지방 행정부의 이중성, 혼합선거제도, 교차선거구역 등이다. Imad Salamey, "Failing Consociationalism in Lebanon and Integrative Options," *International Journal of Peace Studies*, vol. 14, no. 2 (2009), pp. 95~98. 그러나 이런 제도적 특징을 한반도에 적용하기 위해서는 보다 정교한 연구가 축적되어야 한다.

협상과정에서 합의를 도출하고 합의 이후 갈등을 관리하는 데 당사자 이외 외부행위자의 개입은 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

첫째, 협의과정에서 외부행위자 개입의 필요성이다. 상호 갈등과 불신으로 갈등 당사자 간 합의를 통해 협력의 틀을 마련하는 것은 쉽지 않으며 국제사회, 신뢰받을만한 인물 등의 외부행위자의 개입이 필요하다. 일반적으로 갈등 당사자 모두로부터 신뢰받을 수 있는 외부행위자를 찾는 것은 현실적으로 어렵지만, 갈등 당사자 모두로부터 신뢰를 받을 수 있는 외부행위자가 촉진자, 중재자 역할을 한다면 협의주의 제도적 틀을 이용한 합의 도출이 용이해진다.

둘째, 평화공존안이 합의된 이후 평화체제가 안정적으로 지속되는 과정에서의 외부행위자의 역할이다. 협의주의는 단순한 지방분권 이상의 정체성과 자율성을 가진 스위스식의 칸톤(canton)으로 합의될 수 있다.⁶¹⁾ 그러나 이때 칸톤으로 인종/민족 간 격리를 통한 자치체 경우 다수집단 종족이 힘 있는 모국가에 대한 충성심을 보여주게 되면 동일한 칸톤 내의 소수집단 종족을 위협할 수 있다. 이런 경우 소수집단은 다시 독립을 요구할 수 있다. 또한 평화공존의 합의 이후에도 집단 간 내전의 재현 가능성은 집단 간 사회통합으로의 진화 전까지는 상존한다. 따라서 보스니아-헤르체고비나의 인종청소의 재발 방지와 관련하여 유럽연합은 군의 파견, 경제적 인센티브로써 평화체제를 보장하는 외부행위자로의 역할을 수행하고 있다.

61) 한 연구는 대결, 반목, 증오의 역사 속에서 남북한은 자유주의적 가치관과 사회주의적 가치관을 내면화·습관화·생활화 해왔기 때문에 남북한 통합사회가 복합적인 균열구조를 갖는 '다원적 사회(plural society)'로 전개될 것이라고 주장한다. 그래서 다문화 사회의 고질적 갈등을 해결하고 고도의 국민통합을 이룩하는 데 성공한 스위스식의 합의 민주주의를 남북한 국가통합 모형에 적용하고 있다. 선학태, "남북한 통합국가 모형 - 스위스 '콘코르단츠' 민주주의적 접근," 『민주주의와 인권』, 제6권 2호 (2006), pp. 76~77.

다. 협의주의 논의의 시사점

협의주의는 많은 한계점에도 불구하고 갈등 당사자들이 갈등으로부터 평화로의 현상타파를 선호할 때, 가장 실천적 모델로서 가치를 가진다. 협의주의의 한계로 지적된 사항들은 협상 합의 이후 평화공존의 제도를 진화시키는 방식으로 극복할 수 있을 것이다. 따라서 평화공존의 가치에 대해서 공감대가 형성된 상황에서 현상타파의 수단으로서 많은 장점을 가지고 있다.

첫째, 협의주의는 갈등 당사자 간 일방이 타방을 힘에 의해서 완전한 승리를 할 수 없다는 교착상태, 즉 힘의 균형 상태를 가장 핵심요인으로 한다. 이런 힘의 균형 상태는 각 정치세력의 엘리트들에게 권력공유를 현실적 대안으로 받아들이도록 한다. 따라서 최종적으로 폭력적 갈등관계에서도, 권력공유 방식의 협상은 평화공존이라는 가치의 공유에 따라 가장 현실적 대안이 될 수 있다.

둘째, 협의주의는 낙관적인 통합론인 기능주의 및 신기능주의의 한계를 넘어설 수 있다. 레이프하트가 제시한 협의주의적 민주주의 방식은 다수집단과 소수집단 간 폭력적 상황뿐만 아니라 국가 간 통합의 관점에서도 적용 가능하다. 즉 과거 전쟁과 같은 극단적 갈등의 경험을 한 갈등 당사국들 간 평화공존과 협력을 촉진하는 제도 형성에도 시사점을 제공해 줄 수 있다는 것이다. 적대관계에서도 교류 협력은 가능하다. 다만 이런 적대관계가 지속되는 상황이라면 정치적 이유에 의해서 경제적 교류 협력은 언제든지 역진이 가능하다. 따라서 공동의 정부 구성 및 의사결정과 정책집행 과정에 공동으로 참여하는 대연정 방식의 협의주의 모델은 평화공존과 협력의 제도화 및 통합에 있어 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 현실에서도 협의주의에 기초한 연합/연방 방식으로 평화

체제를 보장한 사례가 존재한다. 대표적으로 보스니아-헤르체고비나 사례를 들 수 있다. 따라서 한반도라는 지리적 인접성과 함께 상이한 체제와 정체성을 가진 남북관계에서도 협의주의에 기초해 평화공존과 협력의 제도화를 보장할 수 있는 연합/연방 논의가 가능할 수 있을 것이다.

3. 이론적 쟁점과 남북연합 논의에 주는 함의

가. 연합주의: 국가연합은 장기 존속할 수 있는 안정적 체제인가?

앞서 살펴봤듯이 연합주의의 가장 핵심적인 이론적 쟁점은 바로 국가연합이 과도기 체제인가 아니면 장기 존속할 수 있는 안정적 체제인가이다. 연합제는 정치, 경제, 문화 등의 이질성이 존재하지만 지리적 인접성과 공동의 경제적, 안보적 이해관계가 있는 경우 협력의 제도로서 장기적으로 존속이 가능하다. 연합제는 문화, 정치적 이질성이 있는 경우 다양성을 인정하면서도 자율성을 유지할 수 있는 정치 체제로서, 국가 간 협력의 제도로서 매력적이다.

연합제가 장기적으로 안정적으로 진화하기 위한 조건은 두 가지 요인이 핵심적이다. 첫째, 과도한 이질성은 연합제의 해체과정으로 이어질 수 있다. 언어 및 문화적 이질성, 산업구조의 이질성과 과도한 경제적 격차 등은 분리주의 운동과 연계된 방식으로 연합제를 해체하는 방향으로 이끌 수 있다. 둘째, 과도한 상위 정체성의 형성이다. 적당한 우리라는 의식, 즉 적당한 수준의 상위 정체성이 형성되어 있다면 유럽연합과 같이 협력의 제도가 진화하는 과정으로서 연합제가 장기적으로 지속될 것이라는 긍정적 요인으로 작용한다. 그러나 미국처

럼 주정부에 대한 정체성보다 연방정부에 대한 정체성이 강하다면 연방제로 이행하는 과도기로서 연합제 성격을 가진다. 유럽사례에서 알 수 있듯이 협력의 제도화 과정에서 초국가성과 국가성이 동시에 진화한다면 이런 딜레마는 어느 정도 해소될 수 있을 것이며 연합제는 장기적 통합 과정의 체제로 평가받을 수 있을 것이다.

현실적으로 연합제와 연방제는 중앙정부의 권한 강화와 구성단위 국가들의 자율성 보장 간의 관계설정 문제라 할 수 있다. 국가 간의 협력과 통합을 위해서는 각 국가의 자율성을 보장하는 연합방식이 적절해 보인다. 이후 현실적인 문제를 해결하는 과정에서 초국가성을 가진 연합조직을 강화해 나가는 것이 바람직할 것이다. 진화적 관점에서 협력의 제도로서 연합제는 공동의 이해관계를 기반으로 한 협력의 틀로서 느슨한 연합형식이 필요하며 이후 초국가성을 가진 중앙조직, 상위의 정체성 강화 등이 자연스럽게 진행될 수 있어야 한다. 민주성의 확보는 초기에는 구성단위 국가별 민주성(1국 1표, 만장일치제)을 담보하되, 연합제의 성숙기에는 유럽의회와 같이 대표들을 연합제 시민들이 직접 선거를 통해서 선출하는 방식으로 진화할 필요가 있다. 추가적으로 연합제가 안정적 장기 존속의 체제로 진화하기 위해서는 경제공동체, 안보공동체, 문화공동체 등이 상이한 발전 정도를 가지지만 지역통합이라는 하나의 방향성을 가질 것을 요구한다.

나. 협의주의: 평화공존 이후 통합이 가능한가?

앞서 살펴봤듯이 협의주의에 기초해 형성한 평화체제가 과연 사회통합의 방향성을 가지는가, 아니면 인종/민족 집단 간 분리를 유지 및 강화하여 갈등과 분리를 고착화시킬 것인가가 이론적인 핵심 쟁점 사항이다.

협약주의는 인종학살 등과 같은 내전의 경험 공유와 일방적인 승리가 어려운 현실을 인정할 때 채택할 수 있다. 협약주의 모델은 일방적 승리가 어려운 현실을 반영하여 권력공유의 방향성에서 지역단위의 자율성이 높은 자치체와 중앙단위 의사결정에 대한 소수집단의 권리(대연정, 비례성, 거부권)를 보장하는 방식으로 합의된다. 지역단위(자치체)의 높은 자율성과 중앙단위의 소수집단의 권리보장은 집단 간 통합보다는 지리적 분리에 기반한 엘리트의 기득권을 재생산함으로써 장기적 관점에서 사회통합의 방향성을 가진다고 보기는 어렵다.

협약주의 모델의 가장 현실적인 문제는 사회통합과정에서 갈등 당사자 간에 화해를 할 수 있는가이다. 내전과 같은 갈등의 경험을 공유한 것은 피해자들의 입장에서 보면 회복적 차원이든, 응보적 차원이든 정의실현과 화해의 과정이 필요하다. 화해는 피해자와 가해자 간의 구별과 상호 인정을 바탕으로 하지만 상호 가해자-피해자 경험이 공유된 상황에서 이런 구분은 인정받기 쉽지 않다. 화해과정이 요원해진다면 국내정치적 요인에 의해서 인종/민족별 분리주의는 강화될 것이다. 정치엘리트 간 현실적인 이유에 의해서 협력의 제도로써 협약주의를 수용하였다면, 회복적, 응보적 정의 실현은 유도되고 피해자의 입장을 고려하지 않은 정치적 화해 및 협력의 과정만 진행된다. 따라서 피해자 입장에서 과연 이런 현실을 수용할 수 있는가의 문제가 현실사례에서 고려되어야 한다. 일상의 접촉 확대와 새로운 정체성, 즉 상위 정체성이 형성된다면 젊은 세대에서부터 사회통합은 가능해질 수 있을 것이다. 그렇다 하더라도 피해자-가해자 문제가 완전히 해결된 것은 아니다.

일상의 접촉과 화해를 통해서 사회통합으로 진전된다고 해도 제도적 비효율성 문제는 그대로 남는다. 의사결정과정과 집행과정에서 효율성이 높지 않다면 연합/연방에 대한 정치적 불만족에 의한 이중적

위협성-분리 또는 단일국가-이 협의주의에서도 그대로 적용될 수 있다. 이런 이중적 위협성이 지역기반 정치엘리트들의 분리주의와 맞물리고, 제도적 비효율성의 문제로 인해 주민들의 불만족이 커지고, 회복/응보적 정의의 미실현에 따른 피해자들의 불만족 등이 상호 연결된 방식으로 폭발하면 다시 갈등이 재현되어 과거로 회귀할 가능성이 대두할 수 있다는 것이다.

다. 한반도에 주는 시사점: 협의주의에 기초한 남북연합 논의 가능성

기본적으로 연합주의 논의는 국가 혹은 정치체(entity) 간의 결합 형태에 대한 것이라면, 협의주의는 한 국가 혹은 정치체 내부의 정치제도와 관련된 논의이다. 따라서 서로 분석대상이 다른 상이한 층위의 논의라 할 수 있다. 그러나 최근 분쟁해결 및 평화 논의는 권력공유를 바탕으로 한 협의주의의 기본원칙과 방법들에 대하여 높게 평가한다. 특히, 협의주의는 갈등 당사자들 간의 협상과정에서 평화공존의 방식으로 여러 가지의 연합/연방 구상 논의를 할 수 있다는 점을 강조하고 있다.

평화연구는 국가 내 갈등뿐만 아니라 민족/인종 간, 국가 간의 폭력적 갈등과 분쟁 해결의 기본원칙과 방법으로 협의주의에 주목한 것이다. 이에 협의주의를 바탕으로 폭력적 갈등을 중지하고 예방하기 위한 평화체제 형성 및 관리를 위한 다양한 구체적인 제도적 수단들을 갈등 당사자들 간의 협상을 통해 만들려고 한다. 이 협상과정에서 민족/인종 간, 국가 간의 폭력적 갈등과 분쟁의 해결 및 평화공존과 협력의 제도로서 연합/연방 논의가 가능하다는 것이다. 평화연구는 북아일랜드나 보스니아-헤르체고비나 등의 사례 연구를 통해 이를 강조하고, 터키-쿠르드, 시리아-로자바, 팔레스타인-이스라엘, 인도

-파키스탄 등 분쟁지역의 갈등해소 방안으로 적용 가능한지에 대해서도 논의하고 있다.

남북한은 분단과 전쟁을 경험하고 70여 년 동안 체제경쟁을 해왔다. 현재 객관적 지표 상 남북의 국력 격차가 상당히 벌어졌음에도 불구하고, 북한은 2018년 이전까지 '핵보유 정책'을 통해 정치군사적 대결 상태를 유지하면서 한반도 평화를 위협해 왔다. 어느 한 체제가 다른 체제 보다 우월하다는 것을 남북 양측이 인정하지 않는 한 분단 구조 아래 체제경쟁 상태는 지속될 수밖에 없다. 이러한 분단구조 아래 남북한은 통일을 포기하지 않고, 통일 실현을 위해 자신의 통일방안을 강조해 오고 있다. 그런데 현재 북핵문제, 미중을 비롯한 한반도 주변국들의 역학관계 등을 고려할 때, 남북 가운데 한 쪽이 폭력적 방법과 수단에 의해서 완전한 승리를 거둘 수 없는 구조이다. 이런 측면에서 한반도 평화와 통일은 폭력적 수단을 활용하는 방식이나 흡수통일 방식으로는 달성하기 힘들다고 할 수 있다. 따라서 남북 양측은 상대방의 실체를 인정하고 상호신뢰를 구축하면서 체제 및 군비경쟁 등으로 구성된 갈등구조를 해체하기 위한 평화협상의 장을 마련할 필요가 있다. 어떻게 보면 2018년의 판문점 선언과 9·19 평양공동선언은 북한의 비핵화와 함께 한반도 평화공존과 번영을 향한 새로운 출발을 알리는 선언이었다고 할 수 있다.

이런 측면에서 폭력적 갈등상태를 평화공존 상태로 전환하기 위한 방안을 모색하는 협의주의의 기본원칙은 한반도 평화와 통일 논의에 시사하는 바가 크다 하겠다. 협의주의는 갈등과 대결의 교착상태라는 현실을 인정하고, 이를 평화상태로 전환하기 위해 갈등 당사자들이 서로를 동등한 대화 주체로 여기고, 평화공존을 위해 상호 권력과 이익을 공유하는 방안을 모색하고자 한다. 현재의 분단구조와 이를 둘러싼 대내외 환경을 고려할 때, 협의주의의 기본원칙은 남북갈등을

평화공존과 협력으로 전환하는데 있어 남북한이 상호 공유할 수 있는 포괄적 원칙이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 앞서 살펴봤듯이 협의주의는 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화상태를 관리하는 것으로 갈등의 근본적 해결책이 아니라는 비판을 받고 있다. 갈등 당사자 간 지리적 격리는 고도의 자치와 연결된다. 이는 정치적으로 지역마다 상이한 사실상의 독립적인 정치체가 존재함을 의미한다. 따라서 남북관계 측면에서 볼 때, 협의주의를 적용했을 경우에 오히려 분단을 고착화할 가능성을 내포하고 있다고 할 수 있다.

다만 협의주의가 현실적으로 특정 정치세력이 일정 지역을 지배하고 있다는 현실을 인정하며, 폭력적 갈등 해소를 일차적인 목적으로 한다는 점에서 지리적 격리는 현실 타당성이 있다 하겠다. 그리고 협의주의도 장기적인 관점에서 사회통합을 위해 노력한다는 점에서 한반도에서 협의주의 적용이 반드시 분단을 고착화한다고 보기 어렵다. 북아일랜드에서는 집단 간 일상적 수준에서의 접촉확대를 위해서 통합학교 등 다양한 통합 프로그램을 운영하고 있다. 한반도에서 평화가 정착되고 민간 수준에서 교류가 진행된다면, 이를 바탕으로 남북이 공유하는 정체성을 새롭게 구성하는 작업이 진행되어야 할 것이다. 이는 협의주의 모델을 적용했을 경우, 정부와 시민사회 차원에서 협력해 해결해야 할 과제라 할 수 있다.⁶²⁾

협의주의에 대한 또 다른 비판은 평화공존과 협력의 제도를 형성해 운영한다고 해도, 갈등의 근본문제를 해결한 것이 아니기 때문에 잠재적 갈등 요인이 다시 폭발할 위험성이 도사리고 있다는 것이다. 이를 극복하기 위해 협의주의는 중재자로서 외부행위자의 역할을 강조

62) 독일은 통합과정에서 사회의 다양성과 고유성을 유지하기 위해 지역자치를 중요하게 여겼으며, 지역 및 시민사회가 국가통합에서 중요한 역할을 했다. 김용복, “남북통일과 지방분권: 쟁점과 과제,” 『한국과 국제정치』, 34권 1호 (2018), p. 160.

하기도 한다. 유럽연합, 유엔 등과 같은 국제기구 또는 관련 국가들이 실제 갈등 당사자 사이에서 중재자로서 중요한 역할을 한 사례들은 많다. 북아일랜드의 경우에는 영국과 미국이, 보스니아-헤르체고비나의 경우에는 미국과 유럽연합이, 키프로스의 경우 유엔이 이러한 평화보장자로서의 역할을 수행하였다.⁶³⁾ 그런데 여기서 중요한 것은 갈등 당사자들이 외부행위자를 중재자로서 신뢰하는가이다. 향후 남북이 협의주의에 기초해 평화공존과 협력의 제도를 형성해 운영해 나가도 상호 이견 발생으로 여러 가지 어려움을 겪을 수 있고, 과거로의 회귀 모습을 보일 수 있다. 따라서 사전에 이를 방지하기 위해서 신뢰할 수 있는 외부행위자의 중재 역할을 규정할 필요성이 제기될 수 있다. 그렇다면 과연 남북한 모두에게 신뢰를 받는 권위 있는 국제조직이나 국가가 존재하는가이다. 북미 비핵화 협상이나 평화협정 체결과 관련해 한반도 평화보장자로서 미국과 중국을 거론할 수 있다. 여기에 일본, 러시아를 포함한 6자회담과 유사한 다자기구를 구성할 수도 있다. 그렇지만 한반도 주변 역학관계를 고려할 때 이에 대한 논의가 쉬운 작업이라고는 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 협의주의가 갈등상태를 평화공존으로 전환하기 위한 방안 모색의 기본원칙을 제시하고 있다는 점에서, 현재 우선적인 과제로 제기되고 있는 한반도 평화공존과 협력의 제도화를 논의하는데 있어 협의주의에 주목할 필요가 있다 하겠다.

한편, 협의주의는 평화공존에 초점을 맞추고 있다. 그런데 남북한은 평화공존을 바탕으로 궁극적으로 통일을 지향해 나가고 있다. 그리고 통일방식으로 한국은 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 단일제 통일국가를 건설하는 민족공동체통일방안을 제시하고 있고, 북한은 연방제를 제시하고 있다. 이와 관련해 남북한은 연합제와 낮은 단계의

63) 이에 대해서는 본 연구의 III장 참조.

연방제 사이의 공통성을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 합의했다. 이러한 측면에서 연합주의에 기초해 평화공존과 협력의 제도로서, 그리고 통일의 방식으로 연합/연방에 대한 논의를 진행할 필요도 있다. 그리고 이러한 통일 논의와 관련해서 유럽연합 사례를 중심으로 진행되고 있는 연합주의 논의를 참고할 필요가 있다.

협약주의에 기초해 남북연합(연합주의) 논의를 진행할 경우, 크게 4가지 문제에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다.

첫째, 국가연합 논의 틀을 그대로 남북연합 논의에 적용할 수 있는가이다. 이는 북한을 국가로 인정하는 문제와 연결된다. 대한민국 「헌법」 3조 영토조항에서 영토의 범위를 한반도 전체와 부속도서로 정의하고 있어 북한 지역을 포함하고 있다. 따라서 헌법은 북한을 국가로 인정하지 않고 있다. 그러나 현실적으로는 1991년 남북한은 모두 유엔에 동시 가입함으로써 국제적으로 독립적인 2개의 주권국가로 받아들여지고 있으며, 남한과 북한 지역에서 각각 독립된 정부가 실제 통치하고 있다. 그럼에도 불구하고 남북한 정부 모두 통일을 지향한다는 점에서 남북관계는 특수관계임을 서로 합의한 상태이다. 유럽연합과 같이 국가 간 연합의 형식도 존재하지만 단일국가 내에서도 지역적으로 분리된 정치체(entity) 간 연합이 존재하고 있다. 따라서 남북연합은 형식상으로는 국가연합 형태이지만 내용적으로는 분리되었던 민족의 통합이라고 볼 수 있다.

둘째, 연합적 거버넌스를 어떻게 구성할 것인가의 문제이다. 한국의 통일방안에서 남북연합기구로 제시된 기구는 남북정상회의, 각료회의, 평의회, 공동사무처 등으로 남북한 정부대표들의 협의기구라 할 수 있다. 유럽통합 과정에서 초기의 초국가기구인 ‘고위관리청(high authority)’은 현재 유럽연합 집행위원회로 발전해 회원국의 권위와 자율성을 존중하면서 ‘유럽적 이익’을 관리·추구해 나가고 있

다. 최근 판문점 선언에서 합의하고 남북이 공동으로 운영하는 개성 공동연락사무소를 연합적 거버넌스의 제도화를 위한 단초로 해석하는 경우도 있다.⁶⁴⁾ 어쨌든 문제는 남북한 정부로부터 독립성, 자율성을 가지면서도, 남북한 정부의 권위에 종속되어 남북한 전체 이익을 위한 정책결정과 집행을 담당하는 초국가기구를 어떻게 구성할 것인가이다. 결국 연합적 거버넌스의 구성은 남북 협상과정에서 핵심 쟁점이 될 수밖에 없을 것이다.

셋째, 앞서 살펴봤듯이 연합주의 논의의 핵심 쟁점은 국가연합의 안정성 문제로 국가연합이 과도기 체제인가 아니면 장기 존속하는 장기체제인가이다. 민족공동체통일방안에서 남북연합단계는 단일제 통일국가로 가기 위한 과도기 단계로 설정되어 있다. 북한의 낮은 단계의 연방제도 내용상 남북연합과 유사한 부문이 많은데, 이 단계도 연방제 통일국가로 가기 위한 전 단계로 설정하고 있다. 한편에서는 반세기 이상 상이한 체제와 이념 경쟁을 펼쳐왔던 남북한 체제를 통합하는데 있어 많은 시간과 비용이 들 수 있기 때문에 평화공존과 협력의 제도화를 통해 상호 이질성을 극복해 나가는 게 바람직하다는 의견을 제기하기도 한다.⁶⁵⁾ 이와 관련해 남북한이 협의주의에 기초해 남북연합 형성을 위한 협상을 진행한다면, 남북연합을 통일의 ‘잠정적인 최종상태’로 규정하는 것에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 체제와 제도가 다른 남북한이 함께 공유하고 건설하려는 통일국가 형태를 도출하기 전까지 남북연합을 유지·발전시켜 나가자는 것이다. 다시 말해 통일의 최종형태를 단일제 또는 연방제로 할지에 대한 선택은 미래

64) 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길,” pp. 32~62.

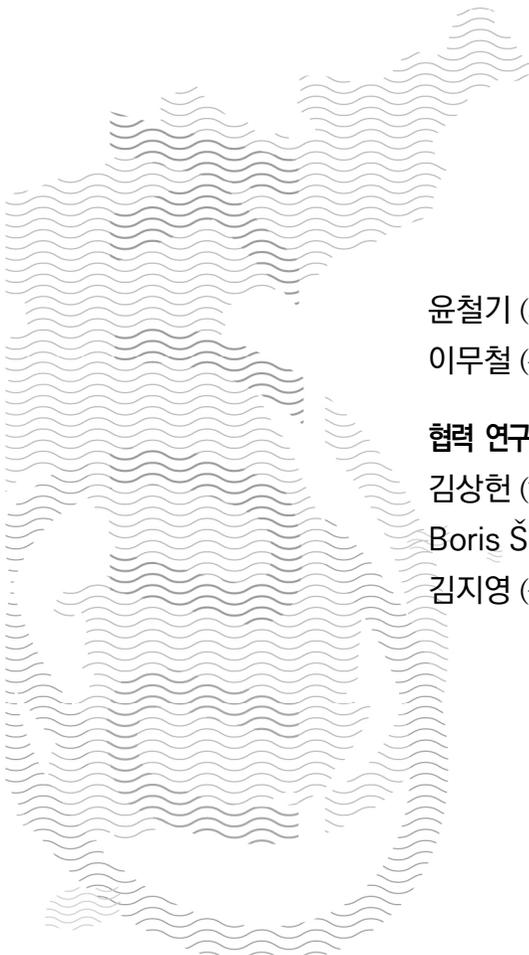
65) 정성장, “남북통일방안의 비교와 남북연합의 형성방향,” (민주평통·동아시아국제정치학회 합동 학술회의, 2003.11.12.) <<http://www.nuac.go.kr/Boardz/download.asp?txtFileSeq=817>> (검색일: 2019.10.18.).

남북연합 성숙단계의 남북한 구성원들에게 맡기자는 구상이다.

넷째, 남북한의 협상과정을 통해 남북연합의 형태가 결정되기 전까지 다양한 남북연합의 형성 방식과 그 경로가 검토될 수밖에 없다는 점이다. 현실에서 폭력적 갈등을 극복하고 평화공존과 협력의 제도화 틀로 제시된 연합/연방제는 다양하다. 따라서 남북관계를 둘러싼 대내외적 환경을 고려하는 가운데 남북연합의 방식을 결정해야 할 것이다. 이 과정에서 남북연합은 역사적으로 경험하지 못한 길로, 다양한 과제와 도전들에 직면할 수밖에 없는 불확실한 경로일 수밖에 없다는 점에 유의할 필요가 있다.

한편, 협의주의에 기초한 남북연합 논의와 협상의 주체는 남북한 정부일 수밖에 없다. 그런데 남북한 정부를 대표하는 일부 정치세력의 권력공유가 남북한 전체의 이익보다는 일부 정치세력이나 계층/계급의 이해관계를 반영할 가능성이 있다. 또한 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화로 이행하는 방식이기 때문에 제도적 속성상 통합보다는 분리가 지속될 위험성도 존재한다. 따라서 이러한 문제점을 보완하는 방법 중의 하나로 시민사회의 참여 공간을 확대하는 방법을 고민할 필요가 있다. 즉, 시민사회가 정치 엘리트 간 담합을 견제하고, 남북연합을 통한 평화공존과 협력의 제도화를 바탕으로 남북통일 및 통합으로 전진해 나갈 수 있도록 견인해 나갈 수 있는 방법을 함께 고민해야 한다는 것이다.

III. 해외사례 분석



윤철기 (서울교육대학교)

이무철 (통일연구원)

협력 연구기관: 한국외국어대학교 비교문화연구센터

김상헌 (한국외국어대학교)

Boris Škvorc (크로아티아 스플릿대학교)

김지영 (충실대학교)

이 장에서는 협의주의에 기초해 폭력적 갈등을 평화적 수단에 의해 해결하고자 했던 해외사례들 가운데, 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스 사례를 분석한다. 북아일랜드는 협의주의에 기초해 폭력적 갈등을 중단하고 권력공유 정부를 수립함으로써 평화공존을 달성한 대표적인 사례다. 보스니아-헤르체고비나는 역사·민족·종교적 갈등을 배경으로 한 내전과 인종 학살이 자행된 사례로, 유럽연합과 미국의 개입과 중재로 분쟁을 종식하고 지역 분리와 자치를 바탕으로 한 연방과 연합이 혼합된 제도로 평화적 공존을 유지하고 있다. 키프로스는 내전과 분단 이후 유엔의 중재 아래 진행된 통일협상의 실패를 경험한 국가로, 민족·종교 갈등과 주변 강대국의 개입이라는 요소가 중층적으로 연계된 분단 사례이다.

북아일랜드는 영국과 미국의 중재가 있었지만, 기본적으로 갈등 당사자 모두가 참여한 협의주의에 기초한 협상과정을 통해 폭력적 갈등을 중단하고 평화공존을 달성했다. 반면에 보스니아-헤르체고비나는 외부의 인도적 군사개입과 중재로 인위적으로 형성된 평화공존 제도를 유지하고 있는 사례이다. 키프로스는 국가를 구성하는 그리스계와 터키계의 모국가인 그리스와 터키, 그리고 식민 지배를 했던 영국의 개입으로, 유엔의 중재에도 불구하고 협의주의에 기초한 통일협상이 실패했다.

여기서는 앞서 살펴본 이론적 논의를 바탕으로 서로 다른 배경과 조건, 평화협상 과정과 결과, 제도(연합/연방) 등을 가진 세 가지 사례를 분석하여 각 사례의 이론적 함의를 제시한다. 그리고 각 사례를 종합 평가하여 현재 한반도 문제 및 협의주의에 기초한 남북연합 논의에 주는 시사점을 도출해 보고자 한다.

1. 북아일랜드

협약주의(consociationalism)는 적대적 관계와 폭력적 갈등을 극복하고 소수세력을 포함한 모든 세력이 공존하기 위한 방법이다. 민주주의에서 다수결주의는 최종적인 정책결정방식이다. 하지만 다수결주의는 소수의 이해와 요구를 수용하기 힘들다는 명백한 한계를 가지고 있다. 특히 소수가 배제되는 구조가 형성된 사회에서 다수결주의는 민주적인 의사결정을 어렵게 만들 뿐만 아니라 사회적 불평등과 차별, 그리고 폭력적 갈등을 유발하는 원인이 될 수 있다.

협약주의의 핵심적인 특징은 적대세력들이 배타적인 권력투쟁을 극복할 수 있는 근본적인 대안을 찾는 것이 아니라 현실적으로 공존할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 협약주의는 적대적 관계를 형성한 세력들이 협상을 통해서 서로의 존재를 인정하고 권력을 공유(power-sharing)하는 일이다.

권력공유 정부를 수립함으로써 갈등, 특히 폭력적 갈등을 중단하고 사회의 평화를 성취했던 대표적인 사례가 북아일랜드이다. 북아일랜드는 1998년 「성금요일 협정(the Good Friday Agreement)」을 계기로 오래된 갈등을 중단하고 권력공유 정부를 수립하고 평화프로세스가 시작되었다.

가. 분쟁 개요⁶⁶⁾

아일랜드는 1921년 독립하여 ‘아일랜드 자유국(The Irish Free State)’이 되었다. 하지만 아일랜드 전 지역이 독립하지 못하고 북쪽의 얼스터

66) 이 부분은 공동연구진 윤철기의 2015년 세계북한학 학술대회 발표문을 수정, 보완하여 작성했다. 윤철기, “북아일랜드 평화구축의 정치경제학과 한반도를 위한 시사점,” 세계북한학 학술대회 자료집 제2권, (2015). pp.194~197.

(Ulster) 6개주는 영국 연방에 잔류하고 북아일랜드(Northern Ireland)라는 명칭이 붙여지게 된다. 아일랜드 섬의 분단은 북아일랜드 비극의 서막이다. 분단 이후 북아일랜드의 카톨릭과 개신교 세력 간의 갈등이 본격적으로 시작된다.⁶⁷⁾ 갈등은 시간이 지날수록 폭력적 성격이 짙어졌다. 갈등은 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 나타난다. 갈등의 양상은 다양하지만 문제의 핵심은 카톨릭에 대한 차별과 불평등이었으며, 이로 인해 카톨릭과 개신교 간의 적대적 관계가 형성되었다.

북아일랜드 정치에서 카톨릭은 과소대표되었다. 북아일랜드 의회는 개신교 연합주의자들을 대표하는 얼스터 합병주의 정당(Ulster Unionist Party: UUP)이 1921년부터 50년 넘게 다수의석을 차지했다.⁶⁸⁾ UUP가 다수의석을 차지할 수 있었던 이유는 게리맨더링과 투표권의 제한 등의 방식으로 제도적이고 합법적으로 카톨릭을 권력의 공간에서 배제해 나갔기에 가능한 것이었다. 이러한 정치적 배제에 대해서 카톨릭계의 저항이 1960년대부터 본격적으로 시작되었다. 1967년 1월 29일 북아일랜드인권협회(The Northern Ireland Civil Rights Association: NICRA)가 구성되면서 평화적 인권운동이 시작되었다.⁶⁹⁾ 카톨릭 민족주의 세력의 저항에 대해서 개신교 합병주의자들 역시 ‘얼스터 개신교 의용대’를, 충성주의자들(loyalist)은 ‘얼스터 의용군’을 창설하여 맞대응하였다.⁷⁰⁾ 1969년에는 아일랜드의 통일을 강조하는 민족주의 계열의 강경파들에 의해서 임시 아일랜드 공

67) 북아일랜드 갈등은 종교적 원인뿐만 아니라 북아일랜드가 영국의 일부로 존재하기를 원하는 영국계 개신교들과 아일랜드공화국과의 통일을 원하는 아일랜드계 카톨릭교들 간의 민족적 갈등이라 할 수 있다. 황수환, “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제21권 제4호 (2017), p. 34.

68) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』 (서울: 늘봄프레스, 2015), p. 168.

69) 북아일랜드 인권협회(NICRA)는 1967년 벨파스트에서 조직되어 1960년대 후반과 1970년대 북아일랜드에서 시민권 운동을 한 조직이다. <https://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Ireland_Civil_Rights_Association> (검색일: 2019.10.1.).

70) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』, p. 171.

화국군(Provisional Irish Republic Army: IRA)이 창설되었다.⁷¹⁾

1969년 1월 카톨릭 민족주의 학생운동 세력, ‘인민 민주주의 (People’s Democracy)’는 벨파스트에서 데리까지 가두행진을 진행했지만 폭력적으로 진압되었다.⁷²⁾ 이에 데리 주민들은 ‘자유 데리(free Derry)’를 선언했다.⁷³⁾ 4월에는 NICRA, 왕립 얼스터 경찰대,⁷⁴⁾ 충성주의자들 간의 충돌이 있었다.⁷⁵⁾ 폭력적 충돌이 발생하자 아일랜드 정부와 영국 정부는 모두 북아일랜드 문제에 개입하려 했다.⁷⁶⁾ 그러나 두 정부의 개입 방식은 전혀 다른 것이었다. 아일랜드 정부는 직접적으로 개입하기는 어려웠다. 대신 아일랜드 정부는 북아일랜드 문제에 대해서 국제사회의 개입을 촉구했다. 반면 영국 정부는 1972년 3월 북아일랜드에 대한 직접적 지배를 단행한다고 발표한다. 그리고 영국의 직접적 통치는 「북아일랜드 법(임시 법률)(The Northern Ireland Act(Temporary Provisions))」에 명기된다.⁷⁷⁾ 그런데 북아일랜드의 자치가 중단되고 영국 정부가 직접 통치하는 방식은 폭력적 갈등을 절정에 이르게 하는 계기가 되고 만다. 영국이 이를 진압하는 과정에서 1972년 1월 30일 북아일랜드 갈등의 상징과도 같은 대규모 폭력 유혈사태, ‘피의 금요일(Bloody Friday)’ 사건이 발생한다.⁷⁸⁾

71) Lorenzo Bosi, “Explaining Pathways to Armed Activism in the Provisional Irish Republican Army, 1969–1972,” *Social Science History*, vol. 36, no. 3 (2012), p. 349.

72) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』, p. 174.

73) 위의 책, p. 175.

74) 왕립 얼스터 경찰대(RUC)는 1922년부터 2001년까지 북아일랜드를 관할한 경찰조직이다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/왕립_얼스터_경찰대> (검색일: 2019.10.2.).

75) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』, p. 175.

76) 위의 책, pp. 176~179.

77) CAIN(Conflict Archive on the Internet) Web Service <<https://cain.ulster.ac.uk/othelem/chron/ch72.htm>> (검색일: 2019.10.2.).

78) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』, p. 186.

이러한 폭력사태 이후 영국은 1973년 「북아일랜드 헌법(The Northern Irish Constitution Act)」을 제정한다.⁷⁹⁾ 여기에서는 북아일랜드의 운명은 북아일랜드인들에 의해서 결정된다는 생각을 담았다. 아일랜드 섬의 통일은 다수의 북아일랜드 개신교도들의 동의가 없이는 진행될 수 없다는 점을 법 조항에 다시 한 번 명기한 것이다. 그리고 영국 정부는 IRA를 포함하는 민족주의 세력과 합병주의 세력과의 회담을 통해서 폭력적 갈등을 끝내고자 시도했다. 1973년 10월에는 북아일랜드 정치세력 가운데 얼스터연합주의자당(UUP), 북아일랜드 동맹당(Alliance Party of Northern Ireland), 사회민주노동당(Social Democratic and Labour Party :SDLP) 등 온건 세력이 참여해 「서닝데일 합의(Sunningdale Agreement)」에 도달하게 된다.⁸⁰⁾ 북아일랜드의 제 정치세력들은 이 합의를 통해서 권력공유(power-sharing) 정부 구성에 최초로 합의했다. 1974년 1월 1일 최초의 권력공유 정부가 출범하지만 이 정부는 출범 4개월을 다 채우지 못하게 된다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 영국 정부가 안보와 경제와 같은 핵심적인 사안에 대해서 권력을 이양하지 않았다. 둘째, 개신교도들의 ‘불복종 운동’이 시작되었고, 합병주의 세력 가운데 과격파인 충성주의자들이 개입하면서 폭력적 갈등이 재발했다. 서닝데일 합의는 이 합의에 참여하지 않은 정치세력들에 의해서 무너지게 된 것이다.⁸¹⁾ 하지만 ‘권력공유’의 아이디어가 북아일랜드 정치지형에서 합의가 가능하다는 점을 확인시켜주었다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

79) 위의 책, p. 189.

80) 위의 책, p. 189.

81) 위의 책, pp. 193~195.

나. '성금요일 협정'의 타결⁸²⁾

1985년 영국과 아일랜드는 비밀협상을 통해서 새로운 합의(The Anglo-Irish Agreement, Hillsborough Agreement)에 도달한다. 양국 간의 논의가 시작된 계기는 1980~1981년 사이의 아일랜드계 공화주의자들의 단식투쟁(hunger strike)이다. 아일랜드계 공화주의자들의 단식투쟁으로 긴장이 고조되는 상황에서 양국은 협상을 통해서 합리적인 대안을 마련할 필요성이 있음에 동의한 것이다. 단식투쟁의 목적은 정치범 석방에 대한 요구였지만 영국 정부는 이러한 요구를 수용하지는 않았다. 대신 영국과 아일랜드의 협상이 시작되는 계기를 마련해줌으로써 북아일랜드 갈등의 새로운 전기를 마련했다. 그리고 1985년 드디어 영국과 아일랜드 간의 합의가 이루어진다.⁸³⁾ 당시 영국의 대처 총리는 협상에 반대했지만 영국의 안보를 위해서 결국 합의에 서명하게 된다. 반면 아일랜드 정부는 국가에 대한 민족주의자들의 불만을 감소시키기 위해서 북아일랜드 행정부와 경찰의 개혁을 목적으로 했다. 아일랜드 정부는 이를 통해서 공화주의자들의 정치적 지지를 얻을 수 있을 것이란 믿음을 가지고 있었다.⁸⁴⁾ 그러나 이 합의는 모든 합병주의 세력들의 반대에 부딪히게 되고 민족주의와 합병주의 간의 무력충돌은 지속된다.

1993년 12월 15일 영국과 아일랜드는 모든 정치세력에게 문호를 개방하는 평화협상을 시작한다는 「다우닝가 선언(Downing Street Declaration)」

82) 이 부분은 공동연구진 윤철기의 2015년 세계북한학 학술대회 발표문을 수정, 보완하여 작성했다. 윤철기, “북아일랜드 평화구축의 정치경제학과 한반도를 위한 시사점,” pp. 197~199.

83) P. J. McLoughlin, “The first major step in the peace process? Exploring the impact of the Anglo-Irish Agreement on Irish Republican thinking,” *Irish Political Studies*, vol. 29, no. 1 (2014), p. 117.

84) *Ibid.*, pp. 118~119.

을 한다. 참여의 조건은 폭력을 포기하는 것뿐이었다.⁸⁵⁾ 다우닝가 선언을 통해서 민족주의와 합병주의 세력은 ‘평화화해 포럼(Peace and Reconciliation Forum)’을 공동으로 출범시켰다.⁸⁶⁾ 다우닝가 선언의 성과는 군사조직들의 무장해제였다. 1997년 영국 정부는 「북아일랜드 무장해제법(Northern Ireland Arms Decommissioning Act)」을 제정한다.⁸⁷⁾ 하지만 무장해제를 실천하는 문제와 관련해서 북아일랜드 내부의 정치세력 간의 이해관계가 달랐다. 특히 영국 정부와 신폐인당(아일랜드계 민족주의적 공화주의 정당)의 입장이 충돌했다. 아일랜드 정부가 협상을 주도하고는 있었지만 한계가 있었다. 이에 따라 미국정부가 중재의 역할을 담당하게 된다. 미국의 조지 미첼(George Mitchell) 상원의원은 첫 보고서에서 무장해제를 별도의 의제로 하고 협상을 시작할 것을 제안한다.⁸⁸⁾ 이 보고서는 첨예한 의제를 뒤로하고 우선 북아일랜드 평화협상이 재개될 수 있는 계기를 마련했다.

1997년 5월 선거에서 영국 노동당이 승리하고, 토니 블레어가 새로운 총리에 등극한다. 블레어는 당선되자마자 곧 북아일랜드 평화협상의 시작을 선언했다.⁸⁹⁾ 스토먼트 협상에서 북아일랜드 정치세력들 간의 이해관계는 극렬히 격돌했다. 협상이 타협의 지점을 찾지 못하고 지속되자, 미국의 조지 미첼 상원의원은 협상의 시한을 제시했다. 그리고 마침내 22개월간의 마라톤 협상 끝에 1998년 4월 10일 「성금요일 협정」에 합의하게 된다.⁹⁰⁾ 이 협정은 북아일랜드의 모든 정치세

85) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』, p. 216.

86) 위의 책, p. 216.

87) 위의 책, p. 219.

88) 위의 책, pp. 223~224.

89) 위의 책, pp. 226~227.

90) 위의 책, pp. 227~228. 성금요일 협정은 「벨파스트 협정(The Belfast Agreement)」이라고 부르기도 한다.

력들이 참여하여 대화를 통해서 합의를 이루어냈다는 점에서 의미가 크다. 또 이 합의는 아일랜드와 북아일랜드 모두에서 국민투표를 통해 시민들의 지지를 확인함으로써 민주적인 절차와 방법으로 평화를 성취했다는 점에서 의의가 있다.

성금요일 협정 이후 6월에 선거가 치러지고 첫 번째 권력공유 정부가 수립되었다. 영국 의회는 1998년 12월 「북아일랜드법(the Northern Ireland Act)」을 제정하고 북아일랜드 권력공유 정부로의 권력이양을 승인했다.⁹¹⁾ 하지만 권력공유 정부는 무장해제라는 문제에 봉착하게 된다. 1999년 11월 29일 2차 권력공유 정부가 출범하지만 2002년 10월 12일 민주연합당(Democratic Unionist Party: DUP)가 IRA의 보복성 폭행 등을 이유로 의회에서 철수한다.⁹²⁾ 권력공유 정부가 중단되자 북아일랜드 정치세력들은 협의주의 정부를 재가동시키기 위해서 2006년 10월 「성앤드류 협정(St. Andrews Agreement)」을 체결한다. 성앤드류 협정에 따라 2007년 5월 3차 북아일랜드 정부가 출범했다.⁹³⁾ 2009년 6월 얼스터의용군의 무장해제 완료 선언과 얼스터 방위협회가 무장해제를 시작하면서 평화협정은 비로소 안정을 찾아가기 시작했다. 2010년 4월 12일 북아일랜드 의회가 영국의회로부터 치안권과 사법권을 위임받았다. 3차 북아일랜드 자치의회는 최초로 임기를 모두 채웠다.⁹⁴⁾

91) 북아일랜드 의회 홈페이지 <http://education.niassembly.gov.uk/post_16/snapshots_of_devolution/ni_act> 참조 (검색일: 2019.10.3.).

92) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』, p. 241.

93) 위의 책, p. 243.

94) 위의 책, p. 244.

다. 북아일랜드 협의주의의 현실과 문제

(1) 협의주의 정부의 구성 원리: 동트 방식의 적용

성금요일 협정에 따라 형성된 집행부는 동트(d'Hondt) 방식을 사용함으로써 제도적 혁신을 이루어낸다.⁹⁵⁾ 이 방식은 연정의 형성과 갈등의 해결을 위해서 중요한 의미를 가진다. 동트 순차 포트폴리오는 장관 자리를 배분한다. 이는 보통 입법부에서 의석을 배분하는 방식이다. 북아일랜드에서 동트는 민족주의자와 합병주의자는 물론 두 명의 신페인당 소속 장관과 함께 공화주의자들을 행정부에 포함시켰다. 동트는 1972년 스토포르트 의회가 폐회할 때 도출된 것으로 영국 정부가 권력공유를 위해서 입안한 정책이다. 권력공유 정부의 첫 번째 시도는 1973~1974년 서님데일 실험에서였다. 공식적 연방주의와 SDLP 간에 자발적인 연정이 이루어졌다. 하지만 권력공유 정부는 단명할 수밖에 없었다. 연방주의 내부의 분열과 얼스터 노동자 의회의 파업 때문이었다. 다음으로 자발적인 권력공유 정부는 1975년 헌법제정회의(constitutional convention)에서 제안되었다. 그러나 합병주의 연합과 SDLP 간의 자발적인 연정은 민족주의와 권력공유를 두고 합병주의 세력 간의 분열로 실현되지 않는다.

권력공유 정부를 구성하는 학문적 아이디어는 1976년 로즈(Richard Rose)의 『북아일랜드: 선택의 시간(Northern Ireland: A Time of Choice)』에서 제시되었다. 로즈는 북아일랜드를 위한 다양한 선택 가운데 정당의 힘에 따라 내각의 자리를 배분하는 비례 권력공유 정부를 제안한다. 권력공유는 선출된 집행부에 의해서 실현된

95) 동트 방식은 벨기에 수학자 빅토르 동트가 고안한 것이다. 먼저 가장 많은 표를 얻는 당이 1석을 가져가고 당의 득표수를 2로 나누고, 2석을 가져간 당은 득표수를 3으로 나눈다. 여기서 1, 2, 3...수열을 발견할 수 있다. 이 수열에 따라 득표수를 나눠놓고 비교해서 의석을 추가하면 된다.

다. 비례대표로 선출된 8명의 집행부는 5명의 합병주의자, 2명의 SDLP, 1명의 연합당(Alliance Party) 멤버로 구성된다.⁹⁶⁾ 또 1993년 공공정책연구소(Institute for Public Policy Research)는 『북아일랜드: 권위의 공유(Northern Ireland: Sharing Authority)』란 책에서 영국과 아일랜드 정부 그리고 지역 제도 간의 권위 공유를 제안한다. 북아일랜드 권위공유위원회(The Shared Authority Council of Northern Ireland: SACNI)는 5명의 위원으로 구성된다. 비례대표 3명, 하원의원 1명, 달 에런(Dáil Éirean)이다. 의장은 6개월에 한 번씩 순환근무 형태로 맡게 된다. 내각 추천은 위원회 5명의 위원들이 각각 한 명, 두 명 혹은 세 명을 추천하는 것이다. 내각 추천은 여러 가지 방법이 가능한데 협상, 위원회의 선출 구성원 간의 추천권, 위원회 내부의 단순 다수, 영국과 아일랜드 추천위원회의 찬성, 위원회의 다수 혹은 특별한 포트폴리오를 위해서 제안된 추천위원회의 선호 투표 등이다.⁹⁷⁾

동트 방식은 더 큰 정당인 UUP와 DUP에게 유리하다. 실제로 전 UUP 지도자인 트림블(David Trimble)은 동트 방식에 동의했다. 동트에 대한 선호는 권력공유 집행부에 기초한 것이라기보다는 오히려 부처가 위원회 구조에 의해서 관리되는 것이다. 이러한 제한된 형태의 권력공유는 선거에서 지지를 비례로 하여 동트에 대한 UUP의 지지를 유도한다. 그러나 SDLP의 생각은 조금 달랐다. SDLP는 1992년 5월 북아일랜드, 아일랜드 정부, 유럽공동체(EC)가 추천한 사람들로 구성되는 집행위원회를 제안했다. SDLP의 반대는 아일랜드와의 관계를 고려해야만 한다는 생각 때문이었다. 1992년 이러한 견해 차이

96) Richard Rose, *Northern Ireland: A Time of Choice* (London: Macmillan, 1976), p. 151.

97) Lyne O'Leary, Marshall and Rowthorn, *Northern Ireland: Sharing Authority* (London: Institute for Public Policy Research, 1993), p. 144.

를 극복하기 위해서 타협 패키지가 만들어진다. 타협안은 UUP, DUP, 연합당에게는 받아들여지지만 SDLP는 유럽 모델을 유지한다. 전 제1부 장관이면서 SDLP의 지도자인 더칸(Mark Durkan)은 장관의 임용에 대해서는 동트 방식을 이용할 것을 주장했다. 사실 비례대표의 원리는 1970년대 이래로 SDLP가 주축이었다. 당이 제시한 해결책은 아일랜드가 통일되는 시기까지 영국과 아일랜드가 갈등의 공동 책임을 지는 것이었다. 잠정적인 정부체제는 두 위원회가 두 국가의 대표자로서 함께 행동하는 것이다. 중요한 것은 의회의 84명 구성원 가운데 비례대표 15명을 집행부로 선발하는 것이다. 집행부에 의해서 선발된 최고집행위원(chief executive)은 두 위원회의 동의를 얻어 부처별 책임주체를 결정한다. 머레이와 통(Murray and Tonge)은 1970년대 SDLP와 1998년 협정 사이의 유사성을 강조한 바 있다.⁹⁸⁾

동트 방식은 큰 논쟁 없이 협정에 포함되게 된다. 이 방식은 1980년대 이후 권력공유의 실천 방식을 대표하는 용어가 되었다. 비례대표의 원리는 무려 20년 동안 갈등 해결을 위한 대책으로 여겨졌다. 그러나 성금요일 협정의 이행은 결코 쉽지 않았다. 의회선거가 1998년 6월 25일 있었지만 집행부는 이후 18개월 동안 없었다. 권력공유 제도는 2000년과 2007년 사이에 무려 네 차례나 일시적으로 중단될 정도로 불안정했다. 2006년 성앤드류 협정의 적용은 더 안정적이고 효과적인 권력공유 제도로 만들 필요가 있었기 때문이다.

98) Gerard Murray and Jonathan Tonge, *Sinn Fe'in and the SDLP: From Alienation to Participation* (Dublin: O'Brien Press, 2005) 참조.

(2) 투표제도의 특성과 대표성의 문제점

북아일랜드는 1998년 성금요일 협정 이후 투표제도 역시 변화시켰다. 북아일랜드는 양당 체제를 가지고 있다. 다른 공동체 블록에서 승리해서 얻게 되는 의석은 아주 가끔 아주 우연히 발생하게 된다. 분열되어 있는 공동체 안에서 심각한 정당경쟁 구도가 만들어졌다. 북아일랜드는 선호 투표(alternative vote) 제도를 채택했다. 하지만 선호투표는 분명한 문제점을 가지고 있다. 유권자 수준에서 결과는 다수결주의이며 블록 안과 블록 간의 불비례가 나타난다. 게다가 단기이양식 선거제도(single transferable vote: STV)와 비교할 때 포용효과가 약하다. 몇몇 선거구에서는 명백한 합병주의와 민족주의가 다수 존재한다. 이러한 선거구 내에서 선호투표제는 소수 유권자들이 과소대표되는 결과를 초래하게 된다.⁹⁹⁾

북아일랜드는 협정 이후 비례대표의 형태로 단기이양식 선거제도(STV)를 채택했다. 단기이양식 제도는 후보들이 개인별로 출마하고, 유권자는 후보들에 대해 선호하는 순서를 투표용지에 표시한다. 제1순위 득표를 집계해서 별도로 계산된 쿼터(당선거준선)를 넘는 후보는 당선이 확정된다. 당선자가 나오지 않은 경우에는 최소득표자를 탈락시키고 그가 얻은 표들은 차순위로 표시된 선호에 따라 나머지 후보들에게 이전된다. 정해진 의석수가 채워질 때까지 이런 과정을 반복하다가, 마지막 한 석을 남겨두고 후보가 둘 남았을 때에는 다수 득표자가 당선자로 결정된다. 여기서 쿼터(quota)란 당선이 보장되는 최소투표수를 뜻한다. 얼핏 생각하면 전체 유효 투표수를 의석수

99) John McGarry and Brendan O'Leary, "Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement 2: What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland," *Government and Opposition*, vol. 41, no. 2 (2006), p. 268.

로 나누면 당선이 보장되는 최소투표수가 산출될 것처럼 보인다. 처음 이 제도를 고안한 사람 중 하나인 토머스 헤어(Thomas Hare, 1806~1891)도 그렇게 생각했다. 그렇지만 유효투표수가 C이고 의석수가 N인 선거구에서 단기명방식, 즉 유권자들이 한 명의 후보만을 기표하는 방식으로 투표했을 때, 당선이 보장되는 최소투표수 $Q = C \div N$ 이 아니라 $Q = C \div (N+1)$ 이다. 100명의 유권자가 단기명 투표로 두 명을 뽑을 때, 최소한 2등이 보장되는 득표수는 50이 아니라 33.3인 것이다. 즉, 34표를 얻으면 수학적으로 최소한 2등이 보장되고, 33표를 얻으면 최소한 공동 2위가 보장된다.¹⁰⁰⁾

사실 STV는 북아일랜드의 정당들을 온건하게 만들고 있다. 우선 이미 신페인당의 정책적 입장을 온화하게 만들었다. 정당이 자신의 지위를 온건하게 하면 IRA가 전투를 중지하도록 진작시키며 SDLP로부터 이양된 표들과 제1선호 득표, 그리고 승리한 의석이 모두 증가하게 된다는 사실을 알게 된다. 이러한 스토리로부터 추출된 헌법 설계는 다음과 같다. 먼저 민족 블록 내부의 정당 균열이 존재하면, STV는 당과 후보의 입장과 이니셔티브를 블록 간에 그리고 블록 내부에서 조정하도록 돕는다. 비례제 규범은 협상력과 정의라는 개념에서 두 정당 모두에게 잘 어울린다. 당 다원주의(*party pluralism*)가 출현하게 되면 몇몇 비례대표의 형태는 강력하게 다수결제로 이동하려는 것보다 기존의 정당들에 의해서 정당화된다. 비례대표제와 다원주의의 출현을 다수결주의는 반대하지만, 다수결주의는 누군가를 배제하게 된다. 배제는 결국 갈등의 원인이 된다.¹⁰¹⁾

100) 박동천, “비례대표 선거제도의 간추린 역사,” 『인문사회과학연구』, 제49집 (2015), p. 9.

101) John McGarry and Brendan O’Leary, “Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement 2: What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland,” p. 269.

(3) 협의주의 정부의 구성과 실제

성금요일 협정 이후 북아일랜드 정부는 <그림 III-1>과 같이 구성된다. 북아일랜드 의회가 선거를 통해서 결정되면, 이를 기초로 다수당이 제1장관을, 두 번째로 의석을 많이 차지한 당이 제1장관 대리를 차지하게 된다. 그리고 영국 정부와 동수의 장관이 임명된다. 집행위원회 산하의 장관은 북아일랜드 의회에서 원내에 진출한 정당들이 나누어 가지게 된다. 또한 정부와 시민사회 간의 가교 역할을 하는 시민포럼(Civic Forum)과, 영국과 아일랜드 정부 간의 협의체 등 대외기구 구성된다.¹⁰²⁾

시민포럼은 성금요일 협정을 계기로 정부와 시민사회를 연결하는 가교역할을 부여받게 되었다. 시민포럼은 기업, 노동조합, 비영리분야 등의 60개 단체의 대표로 구성되고 사회, 경제, 문화적 이슈에 대해서 자문을 하는 역할을 담당하게 된다. 2000년부터 2002년까지 정치체도가 내홍으로 흔들리고 있을 때, 포럼은 12차례의 만남을 가지고 회의를 진행했다.¹⁰³⁾ 하지만 시민포럼에 대해서는 복수의 의견이 존재한다. 시민포럼을 비판하는 입장에서는 시민포럼의 정치적 영향력이 취약하다고 비판한 반면 북아일랜드에서 대중의 참여를 고무하는 시도였다고 평가하기도 한다.¹⁰⁴⁾ 사실 포럼은 시민사회와 정부를 연결하는 가교 역할을 담당하고 있으며, 인권, 평생학습, 지속적 발전 등에 대한 다양한 보고서들을 생산하기도 했다.¹⁰⁵⁾ 그러나 의회와 집행위원회의 관계에서 적절한 관계를 수립하기 어려웠던 것은 분명해 보인다.¹⁰⁶⁾

102) Devolved Government Northern Ireland Assembly <<https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/assembly/index.html>> (검색일: 2019.10.2.).

103) Ray McCaffrey, "Civic Forum," Northern Ireland Assembly Research and Information Service Research Paper NIAR 561-13 (2013), p. 13.

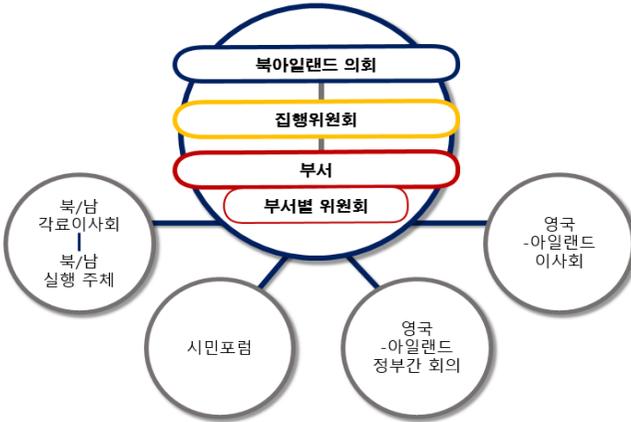
104) *Ibid.*, p. 10.

105) *Ibid.*, p. 10.

106) *Ibid.*, p. 11.

1998년 6월 25일 첫 번째 의회 선거가 치러지게 된다. 선거결과 UUP가 제1당을, SDLP가 원내 2당이 된다. 새로운 선거제도에 의해서 의회가 구성되고, 이를 기반으로 집행위원회를 결성한다. 1999년 11월 30일 북아일랜드법 하에서 영국의 상원과 하원은 권력공유 정부로의 이행에 찬성하게 된다. 새로운 권력공유 정부는 1999년 12월 1일 자정부부터 공식적으로 출범하였다. 북아일랜드 집행위원회는 영국정부의 내각과 대등한 지위를 가지게 된다. 집행위원회 제1장관은 UUP의 데이비드 트림블(David Trimble)이 맡게 되고, 제1장관 대리는 SDLP가 차지하였다. 그 밖의 10명의 장관은 SDLP, UUP, SF(Socialistisk Folkeparti(Socialist People's Party): 사회인민당), DUP가 나누어 가졌다. 그런데 1998~2002년 기간에는 DUP는 두 자리의 장관을 차지하게 되지만, DUP 소속의 장관들은 성금요일 협정에 대한 항의의 뜻으로 장관회의에 불참하였다.¹⁰⁷⁾

〈그림 III-1〉 성금요일 협정 이후 북아일랜드 정부의 구성



출처: Developed Government in Northern Ireland <<https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/assembly/index.html>> (검색일: 2019.10.2.).

107) Devolved Government – Executive Committee <<https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/executive/>> (검색일: 2019.10.2.).

북아일랜드의 협의주의 정부가 큰 문제없이 순탄하게 향해 중인 것은 아니다. 2002년 10월부터 북아일랜드 권력공유 정부는 표류하게 된다. 제1장관은 영국의 북아일랜드 장관이 권한을 대행하게 된다. 이 1년이 넘는 기간 동안 북아일랜드의 권력공유 정부가 표류하게 된 중요한 원인은 강경파인 DUP가 신페인당과의 권력공유를 거절했기 때문이다. 연방주의 계열이 민족주의 계열의 신페인당과의 권력공유를 거부한 것이다. 물론 이는 당시 영국 총리였던 토니 블레어와 다른 민족주의 정당은 물론 SDLP 모두 받아들일 수 없는 것이었다.¹⁰⁸⁾ 만약 이러한 연방주의 계열의 입장을 당시 영국 정부와 다른 정당들이 수용하게 된다면 협의정부를 약속했던 성금요일 협정이 위태롭게 될 수 있는 일이었기 때문이다. 그런데 2003년 치러진 선거에서 강경파가 다수석을 차지하게 된다. 선거는 어렵게 다시 치러졌지만, 그 과정에서 온건세력보다 선명하게 정체성을 부각한 정치세력이 권력을 장악하게 되는 모습을 보였다. 이는 2007년 선거에서는 보다 뚜렷한 모습으로 나타난다. 2007년 3월 선거에서 연방주의 계열의 DUP가 36석으로 다수당이 되었으며, 민족주의 계열의 SF가 28석으로 그 뒤를 이었다. 이후 2011년과 2016년 선거에는 원내 다수 정당의 변화는 없었다. 다만 2016년에는 북아일랜드 제1장관에 여성이 임명되게 된다.¹⁰⁹⁾

북아일랜드 협의주의 정부는 2002년 위기를 맞이하기도 하지만 2006년 성앤드류 협정 이후 비교적 안정적으로 집행위원회를 구성하고 있다. 그렇지만 문제가 없는 것은 아니다. 선거에서 갈등을 주도했

108) Sarah Left, "Suspension of the Northern Ireland Assembly," *The Guardian*, October 14, 2002, <<https://www.theguardian.com/world/2002/oct/14/qanda.northernireland>> (검색일: 2019.9.28.).

109) 1998년 성금요일 협정 이후 북아일랜드의 선거결과는 홈페이지 <<https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/executive/>> (검색일: 2019.9.27.)를 참조.

던 양 공동체의 정체성을 가진 정당들 가운데에서도 강경한 입장을 고수하고 있는 세력들이 오히려 다수당을 차지하게 되었다는 점이다. 갈등을 주도했던 정치세력들이 정체성의 정치를 통해서 원내에서 다수 의석을 획득함으로써 정치사회와 시민사회 내부의 갈등이 해결되기 보다는 균열구조가 제도적으로 안착화되는 경향을 보이고 있는 것이다. 이는 성금요일 협정 이후 오히려 북아일랜드 사회 내부에서 소위 ‘평화의 장벽(peace wall)’이 증대되고 있다는 사실을 통해서 상징적으로 확인할 수 있다. 북아일랜드의 선거결과와 정부구성의 특성을 보면 협의주의가 평화를 가져왔지만, 이 평화는 양 공동체 사이의 균열을 제도화하고 구조화하고 있는 문제점을 안고 있는 불안정하고 불안정한 평화라 할 수 있다.

(4) 협의주의와 시민사회의 정체성

협의주의는 분단 사회라는 구조적 특성을 인정하고, 그 안에서 공존과 평화를 모색하기 위한 지극히 현실적인 대안이다. 이에 협의주의에 대한 가장 중요한 비판 지점이 분단을 초월하지 못하고 오히려 공고히 한다는 것이다. 협의주의는 분단구조가 만든 정체성을 허물기보다는 근본적이고 배타적 정체성을 오히려 강화했다는 비판을 받게 된다.¹¹⁰⁾ 협의주의는 정치엘리트 간에는 권력을 공유하지만 시민사회는 자신이 속한 공동체에 대한 정체성을 강화시켜 분단을 고착화시킨다는 비판을 받는다. 엘리트와 시민들 간의 괴리가 발생하게 된다는 것이다.

맥개리(McGrray)와 오리어리(O’Leary)는 이러한 비판이 협의주의를 택한 키프로스나 레바논 등에서는 분명히 타당성이 있지만, 북아

110) Rick Wilford and Robin Wilson, “A Route to Stability: the Review of the Belfast Agreement,” Democratic Dialogue discussion paper, August 03, (2003), p. 6, (http://cain.ulster.ac.uk/dd/papers/dd03agre_view.pdf) (검색일: 2019.10.10.).

일랜드의 평화협정에서는 적실성이 약하다고 비판한다. 북아일랜드의 선거제도는 공동체 간의 투표가 가능하고 어떠한 후보와 정당도 모두 지지할 수 있기 때문이다. 북아일랜드 의회선거는 어떠한 특정한 정체성만을 강화하지 않는다고 주장한다. 다만 평화협정의 일부가 합병주의와 민족주의를 다른 측면에서 강화하는 측면이 있다고 설명한다. 의원들은 합병주의, 민족주의 혹은 다른 어떠한 것으로 스스로를 디자인한다. 선거는 의원들에게 어떠한 정체성을 요구하기 때문이다. 그런데 현대 협의주의는 이러한 정체성을 요구하지 않는다. 현대 협의주의는 자유로운 선거와 어떠한 집단이든지 상관없이 동등하게 대우하고 보호하는 자유주의적 지배를 선호한다. 그들은 따라서 시민들을 공동체의 정체성으로 묶어두려는 전통적인 협의주의를 극복할 것을 주장한다.¹¹¹⁾

협의주의는 분단된 사회에서 정체성을 공유하는 수준에는 한계가 존재한다고 주장한다. 협의주의는 공공의 정체성(public identity)을 새롭게 만들고 갈등관리의 건강한 형태를 제공한다는 주장을 하지 않는다는 점에서 더욱 현실적이다.¹¹²⁾ 북아일랜드는 공유된 공공의 정체성을 만드는 것이 협의주의 이론의 성공적인 적용 사례로 이해된다. 1998년 성금요일 협정은 북아일랜드에 평화를 정착시키는 데는 성공했지만 공유된 정체성을 만드는 데에는 그렇지 못했다. 클랜시와 네이글(Clancy and Nagle)은 분단된 사회에서 단기간 혹은 중기간에 공유된 정체성을 만든다는 것은 불가능한 일이라고

111) John McGarry and Brendan O'Leary, "Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement 2: What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland," p. 272.

112) John Nagle and Mary-Alice C. Clancy, "Constructing a Shared Public Identity in Ethno-nationally Divided Societies: Comparing Consociational and Transformationist Perspectives," *Nations and Nationalism*, vol. 18, no. 1 (2012), pp. 78~97.

주장한다. 이들은 정체성이 새롭게 공유된 형태로 전환될 수 있다는 구성주의적(Constructivist) 제안에 대해서 동의하지 않는다. 구성주의적 접근은 민족성(ethnicity)이 우리의 유전자 안에 새겨진 것이 아니라 사회적으로 구성되는 것으로 설명한다.¹¹³⁾ 공동체 구성원의 원칙과 내용은 인간의 말과 행위의 산물이며 시간이 지나면서 변화가 발생한 결과이기 때문이다. 협의주의는 구성주의적 접근과 달리 공유된 공공의 정체성 형성을 기대하기보다는 분단된 사회에서 공동체 간의 평화적 공존을 모색한다.

그러나 북아일랜드에서 공유된 공공의 정체성을 만들어내고자 하는 노력이 전혀 부재한 것은 아니다. 대표적으로 통합 학교가 만들어지고 있다. 현재 북아일랜드에는 모두 65개의 통합 학교가 있다.¹¹⁴⁾ 통합 학교의 핵심적인 목적은 평화와 화해(reconciliation)를 학교에서 실현함으로써 학생들로 하여금 충실하고 배려하는 성인으로 자라도록 하는 데에 있다.¹¹⁵⁾ 북아일랜드 연구 가운데는 젊은 세대들의 정체성이 기성세대와는 다르다는 점을 확인하는 연구가 등장하고 있다.¹¹⁶⁾ 이 학교에서 어린이와 청소년들은 자신들의 공동체에 상관 없이 누구나 같은 내용으로 학습하게 된다. 물론 이는 단·중기간에 새로운 정체성을 만들어가겠다는 취지에서 만들어진 것이 아니라 오

113) David Fearon and James Laitin, "Violence and Social Construction of Ethnic Identity," *International Organization*, vol. 54, no. 4 (2000), p. 848; Stephen Van Evera, "Primordialism Lives," *APSA-CP: Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, vol. 12, no. 1 (2001), p. 20.

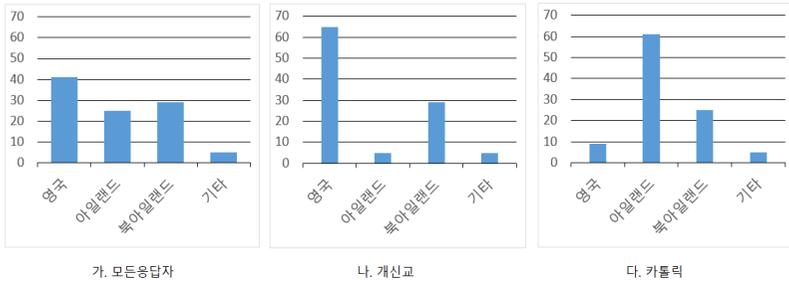
114) Northern Ireland Council for Integrated Education 홈페이지 <<https://www.nicie.org/parents/school-finder/>> (검색일: 2019. 8. 18.) 참조.

115) Linda Pickett, "Integrated Schools in Northern Ireland: Education for Peace and Reconciliation," *Childhood Education*, September (2008), p. 353.

116) Timothy White, "Generational Change and Redefining Identities: Post-Conflict Peacebuilding in Northern Ireland," *Peace Research*, vol. 45, no. 2 (2013), pp. 95~117.

랜 기간을 두고 양 공동체가 공유할 수 있는 공공의 정체성을 만들려는 노력의 일환으로 이해할 수 있다. 북아일랜드 협의주의는 단기간에 오랫동안 갈등을 초래했던 분단된 사회에서 그 갈등 주체들 간의 평화적 공존을 모색하면서 동시에 장기간에 공유된 새로운 정체성을 만들어가고자 하는 노력이 이루어지고 있는 것이다. 구성주의적 접근에서 정체성은 고착화된 것이 아니라 전환(transformation) 될 수 있는 것이다. 정체성의 변화 가능성은 논쟁적인 주제일 수밖에 없지만, 구성주의는 사회적 변화를 통해서 실현할 수 있다고 생각한다.¹¹⁷⁾

〈그림 Ⅲ-2〉 북아일랜드 내 공동체 간 정체성의 인식



출처: John Garry and Kevin McNicholl, "Understanding the 'Northern Irish' Identity," Knowledge Exchange Seminar Series (2015), p. 3.

북아일랜드 시민사회 내부에서 평화와 화해를 위해서 새로운 정체성을 만들어 나가려는 노력은 현재 진행형이다. 공동체 간의 상이한 역사 인식과 적대적인 인식이 잔존하게 된다면 언제나 갈등이 재발할 수 있는 요인으로 작동할 수 있다. 이에 북아일랜드 시민사회에서는 분단된 사회에서 적대적 인식을 기반으로 했던 정체성을 희석하려는 노력이 이루어지고 있다. 실제로 2014~2015년 한 연구에 따르면, 갈

117) John Nagle and Mary-Alice C. Clancy, "Constructing a Shared Public Identity in Ethno-nationally Divided Societies: Comparing Consociational and Transformationist Perspectives," pp. 78~97.

등의 주체였던 민족주의와 연방주의 공동체에 대한 정체성과는 구별되는 북아일랜드인으로서의 정체성(Northern Irish Identity)이 공동체에 상관없이 골고루 나타나고 있다(〈그림 III-2〉 참조). 물론 이 연구에 따르면, 개신교 집단은 영국인으로서 정체성이, 카톨릭 집단은 아일랜드인으로서 정체성이 여전히 더 크게 나타난다.¹¹⁸⁾ 하지만 북아일랜드인라는 공유된 정체성이 소속 공동체와 무관하게 골고루 나타나고 있다는 점은 향후 변화 추이를 지켜보아야 할 부분이다.

(5) 사회경제적 성과와 문제점

성금요일 협정에서 중요한 부분 가운데 하나는 공동체 간의 기회의 평등과 관련된 부분이다. 영국 정부는 공정고용위원회(Fair Employment Commission), 균등기회위원회(Equal Opportunities Commission), 인종평등위원회(Commission for Racial Equality), 장애위원회(Disability Council) 등을 대체하기 위해서 평등위원회(Equality Commission)를 새롭게 구성하고, 법적 의무를 모니터링하고 의무 불이행에 대해 조사를 하는 권한을 부여했다.¹¹⁹⁾ 1998년 11월에는 「북아일랜드법」이 제정된다. 75조 1항에는 공공기관은 북아일랜드의 부당한 차별과 불평등을 해소하기 위해 기회의 균등을 실현할 의무를 가진다는 점을 명기했다. 2항에는 공공기관은 상이한 종교적 믿음, 정치적 견해 혹은 인종 세력 간에 좋은 관계로 발전하도록 그 기능을 수행해야만 한다고 명시하고 있다.¹²⁰⁾ 실제로 협정 이후

118) John Garry and Kevin McNicholl, "Understanding the 'Northern Irish' Identity," Knowledge Exchange Seminar Series (2015), pp. 2~3.

119) 「The Agreement: Agreement reached in the multi-party negotiations」, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf> (검색일: 2019.4.14.).

120) *Northern Ireland Act 1998*, p. 38, <http://legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/pdfs/ukpga_19980047_en.pdf> (검색일:2019.4.14.).

북아일랜드의 불평등은 차츰 감소하기 시작했다. 2017년 양 공동체의 취업률은 개신교가 51.1%, 카톨릭이 48.9%이었다.¹²¹⁾ 하지만 근본적인 문제해결은 이루어지지 못했다. 대표적인 문제점은 갈등의 중심지역이었던 주변 지역(marginalized areas)의 개발이 좀처럼 이루어지지 않은 것이다.¹²²⁾ 또한 아일랜드 섬과의 경제통합도 기대했던 만큼 이루어지지 못했다.¹²³⁾

평화협상이 성공할 수 있었던 중요 원인 가운데 하나는 양 공동체 모두 경제번영을 희망했기 때문이다. 그러나 신자유주의적 경제정책의 성과는 기대치에 미치지 못했다. 다국적 기업들의 투자를 기대했지만, 투자의 규모는 기대에 미치지 못했다. 그리고 무엇보다 낙후된 지역에서 투자를 기대했지만, 그 지역들은 여전히 갈등으로 인해 소외되어 있다. 게다가 북아일랜드 경제는 영국의 유럽연합 탈퇴(Brexit)로 인해서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 아일랜드와 북아일랜드는 유럽연합 회원국이기 때문에 자유로운 왕래와 교역이 가능했다. 그러나 브렉시트가 결정됨에 따라 자유로운 왕래와 교역이 가능할 수 있을지에 대해서 확신하기 어려운 상황이 되었다. 즉, 협의주의 정부의 수립을 통해서 평화를 성취했고, 그 결실로 경제가 자연적으로 성장하기를 기대했지만 북아일랜드의 평화가 곧 경제성장으로 이어지지 않는 못했다.

121) Equality Commission for Northern Ireland(ECNI), "28th Fair Employment Monitoring Report," (2019), p. 14. 재인용: 윤철기, "북아일랜드 평화프로세스의 정치경제학," 『북한연구학회보』, 제23권 1호 (2019), p. 190.

122) 윤철기, "북아일랜드 평화프로세스의 정치경제학," p. 194.

123) 위의 글, p. 194.

라. 북아일랜드 협의주의 사례에 대한 이론적 평가

협의주의는 문화, 민족, 인종적으로 분단된 사회에서 다수결주의를 대신해서 민주주의를 실현하기 위한 대안적인 패러다임이다. 레이프 하트는 다수결주의적 민주주의(majoritarian democracy)를 영국 모델(British Model)로 명명하면서 그 특징을 다음과 같이 요약한다. 첫째, 내각은 다수당에 의해서 구성되며, 의회에서 소수 정당은 완전히 배제된다. 둘째, 선거제도는 단순다수제이며 다수의 지지를 받은 후보자는 의회에 진입하게 되지만, 그렇지 않은 후보자는 배제된다. 셋째, 선거 방식은 양당제를 유지하려는 경향을 지지한다. 두 정당은 대략적으로 같은 규모를 가지게 되며, 따라서 선거에서 승리한 정당은 단지 근소한 차이로 다수를 대표할 뿐이다. 넷째, 다수당에 의해 내각이 형성될 뿐만 아니라 ‘승자독식의 원리’에 따라 다른 세력들에 의한 내각 점유를 차단하게 된다. 마지막으로 다섯째, 정부 체제는 통합되어 있으며 중앙집권적이다.¹²⁴⁾ 레이프하트는 이러한 다수결주의적 민주주의는 폭력적 갈등이 내재된 사회에서는 적실성이 떨어진다면 협의주의적 민주주의(consociational democracy) 개념이 다수결주의적 민주주의와 다원주의 사회에서 보다 확대될 필요가 있다고 주장한다.¹²⁵⁾

협의주의는 다수결주의나 통합주의적 제도의 대안이라고 하지만 여러 가지 비판을 받고 있다. 먼저 민족성(ethnicity)의 우월성과 영속성을 무비판적으로 수용할 수 있다는 점이 비판받는다.¹²⁶⁾ 사실 협의

124) Arend Lijphart, "Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Societies," *politikon*, vol. 4, no. 2 (1977), pp. 113~115.

125) 레이프하트는 협의주의적 민주주의의 확대를 위해 권력공유를 위한 정치적 대연정, 비례성, 거부권, 고도의 자치를 강조한다. *Ibid.*, pp. 118~119.

126) Ruper Taylor, "A Consociational Path to Peace in Northern Ireland and South Africa?" in *New Perspectives on the Northern Ireland Conflict*, ed. Adrian Guelke (Avebury: Aldershot, 1994), p. 163.

주의는 분단된 사회에서 적대적 관계에 있는 세력들 간에 공존을 가능하게 할 수 있지만 역설적으로 자칫 적대적 관계를 그 사회 내부에서 영속화시킬 수 있다. 그 결과 인간성(humanity)이라는 측면에서 전망을 더욱 어렵게 할 수 있다.¹²⁷⁾ 그리고 협의주의는 민주적 안정성과 양립하기 어렵다. 협의주의적 민주주의는 영구적이지 않으며, 작동하지 않거나 역기능을 수행할 수 있다. 그래서 협의주의자는 인종청소를 눈감아주는 ‘분리주의자’라고 비판받기도 한다.¹²⁸⁾ 현실정치에서 협의주의가 갈등을 해소한 사례는 거의 찾아보기 힘들다. 1980년부터 11개의 협의주의적 합의가 있었지만 그 가운데에서 성공한 합의에 해당되는 경우에도 스위스는 주로 분리되는 과정(cantonization)을 겪고, 벨기에에서는 정치적 회의주의가 발생하고 있다.¹²⁹⁾ 또한 이론적으로 협의주의 이론은 갈등해결 단계에서 갈등조정자의 역할에 대한 논의에 결함을 가지고 있다. 협의주의가 민족 집단 간의 갈등을 조정하여 분열을 완화하기 보다는 오히려 악화시키는 경향이 있다는 비판도 받고 있다.¹³⁰⁾ 협의주의의 더욱 결정적인 결함은 분단된 사회에서 심리적으로 민족적 정체성을 강화함으로써 언제, 어떻게 통합될 수 있을 것인지 예측하기 어렵게 만든다는 점이다.¹³¹⁾

그러나 이러한 비판에도 불구하고 현실정치에서 협의주의는 폭력을 수반한 갈등을 극복하고 적대세력 간의 공존을 가능하게 함으로써 민주주의를 지켜내는 데 일조하고 있다는 사실을 부인하기 어렵다.

127) Rick Wilford, “Inverting Consociationalism? Policy, Pluralism, and the Post-Modern,” in *Northern Ireland: Politics and the Constitution*, ed. Brigid Hadfield (Buckingham: Open University Press, 1992), pp. 29~46.

128) *Ibid.*, p. 31.

129) Ruper Taylor, “Introduction: the Promise of Consociational Theory,” p. 6.

130) Jonathan Tonge, “Prescriptions for Conflict Management or Resolution,” *Comparative Peace Process* (Cambridge: Polity Press, 2014), p. 45.

131) *Ibid.*, p. 46.

협약주의는 과거의 역사적 경험이 아니라 바로 오늘의 갈등을 극복하는 주요한 정치적 수단으로 활용되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 협약주의를 무조건 옹호할 수는 없다. 갈등의 원인을 제공하는 분리주의적 문제들을 제도화함으로써 그 사회 내부에 구조적으로 뿌리내리게 할 수 있기 때문이다. 하지만 폭력적 갈등으로 적대적 세력 간 인명 살상이 진행되는 사회에서 인간의 존엄성을 지킬 수 있는 현실적인 대안으로서 협약주의를 포기하기는 어려울 것이다. 북아일랜드의 사례가 대표적인 예라고 할 수 있다. 1998년 성금요일 협정을 계기로 북아일랜드 사회에서 폭력적 갈등은 현저히 감소했다. 갈등 이후의 사회에서 협약주의 정부는 폭력적 갈등이 확산되는 것을 막고 사회 내부의 분열과 갈등을 초래할 수 있는 불평등과 차별의 문제를 해소하면서 사회 내부의 인권을 지키기 위한 노력을 하고 있다. 물론 협약주의에 대한 비판에서처럼 북아일랜드 사회가 오히려 대립 집단 간의 분리주의적 정책들이 추진되는 경향을 가지고 있으며, 앞으로 언제 분리주의적 정체성을 극복할 수 있을지는 미지수이다. 하지만 북아일랜드 시민사회와 정부는 이러한 문제를 극복하기 위해서 통합 학교를 건립하고 있으며, 북아일랜드의 정체성을 강조하는 커리큘럼을 보급하고 있다.

그런데 북아일랜드의 사례를 이해하기 위해서는 전통주의적 협약주의 이론으로는 설명하기 어려운 측면이 있다. 그래서 맥개리(McGarry)와 오리어리(O'Leary)는 전통적인 협약주의 이론의 다음 6가지 문제를 지적하면서 스스로의 이론을 수정주의적 협약주의라고 규정한다.¹³²⁾

첫째, 북아일랜드의 사례를 통해서 협약주의가 협의되는 과정에서 외부 행위자의 역할이 중요하다는 점을 알 수 있다. 둘째, 자결주의적

132) John McGarry and Brendan O'Leary, "Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement. Part 1: What Consociationalist Can Learn from Northern Ireland," pp. 47~63.

(self-determination disputes) 논쟁의 특이성을 이해할 필요가 있다. 민족주의가 권력공유 정부를 무조건 반대하는 것은 아니다. 북아일랜드에서 온건한 민족주의 세력은 국제화된 협의주의 정부를 원했다. 셋째, 협의주의적 협상의 복잡성을 이해할 필요가 있다. 정치제도 이외의 이슈들이 해결되어야 한다. 북아일랜드에서는 행정부와 입법부의 수립 방식 외에도 수많은 이슈가 존재했으며, 그 첫 번째 이슈가 경찰개혁이었다. 넷째, 정당별 비례대표제는 공동체의 민주주의 실현을 전제로 할 때 의미가 있다. 자칫 정당별 비례대표제가 오히려 과격파에게 유리해질 수 있다. 북아일랜드는 STV를 선택함으로써 강경파의 의회진입을 막을 수 있었다.¹³³⁾

다섯째, 권력공유 정부의 수립은 정당 간 협의의 산물로 취급되기 어렵다. 하지만 제도의 기술적 측면을 이해하는 일이 중요하다. 북아일랜드에서 동트(d'Hondt) 포트폴리오 배분은 양극화된 정당들 간의 논쟁을 해결하는 데에 유용했다. 이러한 내각 배분방식은 정당들이 행정부 안에 머물게 하는 인센티브가 되었다. 여섯째, 대연정(grand coalition) 이외에도 협의(consociation)의 유형은 여러 가지가 있을 수 있다. 협의는 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 만장일치의 협의(unanimous consociation), 즉 대연정, 둘째, 공동의 협의(concurrent consociation) (각각의 중요한 분파에서 다수의 지지를 받는 행정부), 셋째, 약한 협의(하나 혹은 그 이상의 분파 간에 다원적 지지만으로 구성되는 행정부)가 바로 그것이다. 북아일랜드는 1998~2001년 사이 연방주의자들 사이에 다수의 지지가 부족했기 때문에 약한 협의의 모습을 보였다. IRA가 무장을 해제하게 되면서 북아일랜드에서 공동의 협의가 작동하기 시작했다.¹³⁴⁾

133) *Ibid.*, pp. 48~60.

134) *Ibid.*, pp. 61~63.

그밖에도 북아일랜드 협의주의 정부는 북아일랜드 분쟁에 직·간접적으로 영향을 주고 있는 북아일랜드와 아일랜드, 북아일랜드와 영국, 아일랜드와 영국 간의 관계를 안정화시키고 평화적 관계의 수립에 기여했다. 특히 아일랜드와 북아일랜드 간의 장벽이 사라지고 자유롭게 왕래하고 교류할 수 있게 되었다는 점이다. 이러한 자유로운 왕래에는 유럽연합(EU)의 역할이 컸다. 영국과 아일랜드는 모두 유럽연합의 회원국이었기에 자유롭게 인적·물적 교류가 가능했던 것이다. 뿐만 아니라 협정이 체결되는 과정에서 아일랜드 섬 전체의 경제적 통합을 추진함으로써 북아일랜드와 아일랜드 간의 관계 정상화에 기여했다. 물론 이와 같은 일들이 가능했던 것은 아일랜드 정부가 통일을 국가과제로 제시하고 있는 기존의 헌법을 북아일랜드 사람들이 원하는 때에 통일을 한다는 내용으로 수정했기 때문이기도 하다. 협의주의 정부는 <그림 III-1>에서 보는 바와 같이 남북아일랜드, 아일랜드와 영국 간의 회의 체계를 구성함으로써 북아일랜드 국내정치의 불안정성을 해소했다.

2. 보스니아-헤르체고비나

가. 분쟁의 역사적 배경과 과정

(1) 역사·민족·종교적 배경

오늘날의 보스니아-헤르체고비나(Bosnia & Herzegovina)는 고대 동로마와 서로마의 경계지역에 위치해 있었으며, 그러한 지리적·종교적 배경은 양대 기독교인 가톨릭과 정교가 첨예하게 대립하는 역사적 원인이 되었다.

현재의 보스니아 지역은 기원후 1세기에 서로마제국의 일부였으며, 강력한 부족연맹을 구축하고 있던 원주민 일리리아인(Illirian)들이 거주하는 지역이었다. 로마제국이 동과 서로 분열(A.D. 395년)된 이후, 6~7세기에 들어서 발칸반도 지역으로 남하한 슬라브족이 이 지역에 정착하며 발칸반도의 또 다른 슬라브 민족들과 함께 새로운 역사와 문화를 만들었다. 로마가 발칸지역을 점령했었던 5백여 년의 기간 동안 보스니아-헤르체고비나 지역을 비롯한 발칸반도 지역은 다양한 로마시대의 문화가 유입되었다.¹³⁵⁾

중세 보스니아의 영주이자(1353~1377년) 최초의 왕(1377년 이후 1391년까지 재임)이었던 스테판 트브르트코 코트로마니치 1세(Stefan Tvrtko I Kotromanić, 1338~1391년)는 세르비아 중세왕국을 지배하고 있던 영주 라자르 흐레벨랴노비치(Lazar Hrebeljanović, 1329~1389년)의 지휘 아래 알바니아인들과 더불어 1389년 오스만 투르크 제국군을 상대로 코소보(Kosovo)에서 전투를 치렀으나 대패했다. 이 패배로 인해 1463년 보스니아-헤르체고비나 전역은 오스만 투르크 제국의 지배 하에 들어가게 되었으며, 오스만 투르크 제국군은 1526~1541년 사이에 헝가리 대부분 지역을 점령하고 보스니아-헤르체고비나 전 지역에 대한 지배력을 강화하게 된다.¹³⁶⁾

135) Noel Malcolm, *Bosna Kratka Povijest* (Sarajevo: Biblioteka memorija, 2011), pp. 44~46.

136) *Ibid.*, pp. 62~82.

〈그림 III-3〉 보스니아(Bosnia)와 헤르체고비나(Herzegovina) 지역



출처: wikipedia <<https://en.wikipedia.org/wiki/Herzegovina>> (검색일: 2019.5.25.).

오스만 투르크 제국의 지배 이전, 보스니아-헤르체고비나에는 가톨릭, 정교, 그리고 소위 ‘보구밀(Bogumil)’이라고 불리는 보스니아 교회(Crkva Bosanska)의 세 종교가 존재했으며, 가톨릭은 보스니아의 서쪽과 북쪽 지역에 확대되어 있었고, 정교는 흠(Hum) 지역을 기반으로 한 세르비아의 남부와 동부 지역에 주로 퍼져 있었다. 그리고 보구밀은 보스니아의 중부지역과 네레트바(Neretva) 강을 따라 일부 지역에 그 기반을 형성했다. 그러한 ‘지역’과 ‘민족’에 따른 종교적 분포와 복잡성이 20세기 말 보스니아에서의 비극을 야기하는 기반이 되었다.¹³⁷⁾

근대에 들어와서는 1878년 오스트리아-헝가리 이중제국(Austrian-Hungarian Empire)이 보스니아-헤르체고비나 지역을 통치하기 시작했다. 19세기에 서유럽 민족들이 먼저 자각하기 시작한

137) *Ibid.*, pp. 83~108.

‘민족’과 ‘민족주의’에 대한 인식이 가톨릭 문명권을 근간으로 문화적·민족적 동질성을 구축했던데 반해, 보스니아-헤르체고비나를 비롯한 발칸반도 민족들의 경우에는 오스트리아-헝가리 이중제국과 오스만 투르크 제국의 지배 하에서 각기 발전된 가톨릭·정교·이슬람교에 기반을 둔 문화가 개별적으로 발전해 나가며 서유럽과 같은 문화적·민족적 동질성을 이루는 데 있어 어려움을 겪었다.

1908년 보스니아-헤르체고비나는 오스트리아-헝가리 이중제국에 합병되었으며, 1909년 세르비아는 보스니아-헤르체고비나가 오스트리아-헝가리 이중제국에 공식적으로 합병되었음을 인정하게 된다.¹³⁸⁾ 당시 세르비아계 보스니아 청년들로 구성된 비밀결사단체였던 플라다 보스나(Mlada Bosna)의 일원이었던 가브릴로 뿌린찌프(Gavrilo Princip, 1894~1918)는 1914년 사라예보(Sarajevo)에서 열린 오스트리아-헝가리 이중제국 군대의 열병식 참관을 위해 그곳을 찾은 오스트리아의 황태자 프란츠 페르디난드(Franz Ferdinand, 1863~1914)를 암살하는 사건이 발생했으며, 이 사건은 제1차 세계대전 발발의 도화선이 되었다. 페르디난드 황태자에 대한 암살은 1878년 세르비아가 독립한 이후로도 지속적인 갈등상태에 놓여 있던 세르비아와 오스트리아 사이의 외교관계를 악화시켰는데, 당시 오스트리아-헝가리 이중제국은 세르비아의 대(對) 오스트리아 주요 수출품인 돼지에 대한 수입금지 조치를 시행하며 세르비아가 경제적 위기에 처하도록 만들었다. 나아가 대(大) 세르비아 민족국가 건설을 목표로 삼고 있던 세르비아인들에게, 1908년 오스트리아-헝가리 이중제국이 보스니아 지역을 강제 합병했다는 소식은 반감과 저항을 크게 만드는 계기가 되었으며, 플라다 보스나의 일원이었던 가브릴로 뿌린찌프로

138) Gregory Peroche, *Povijest Hrvatske i južnoslavenskih naroda* (Zagreb: Detecta, 2008), pp. 232~233.

하여금 극단적인 행동에 나서도록 만드는 계기로 작용했다.¹³⁹⁾

1918년 제1차 세계대전의 종전과 더불어 오스트리아-헝가리 이중 제국은 붕괴했으며, 보스니아-헤르체고비나는 ‘세르비아-크로아티아-슬로베니아 왕국(Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes/Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca)’의 일부로 편입되게 된다. 왕국 내에서는 기존에 각 민족들이 사용해 오던 키릴문자(Ćirilica)와 라틴문자(Latinica)의 동등성을 인정하며, 오랜 역사와 문화 속에 자리한 각 민족의 종교를 존중할 것을 내용으로 하는 「코르푸(Corfu) 협정」을 통합국가에 대한 합의문으로 채택하게 된다.¹⁴⁰⁾

이후 보스니아-헤르체고비나는 제2차 세계대전 중이었던 1941년에 크로아티아의 주로 포함되기도 했으며, 보스니아-헤르체고비나 내에 거주하던 수천 명의 세르비아인·유대인·집시 등이 크로아티아 극우 파시스트 집단인 우스타샤(Ustaša)에 의해 집단수용소에 갇혀 처형되었다. 이는 1991년 이후 일어난 유고슬라비아 사회주의 연방공화국의 해체 과정과 보스니아내전 시기에 자행된 세르비아계에 의한 타민족(특히, 크로아티아계) 주민에 대한 인종학살의 원인으로 작용하게 된다. 제2차 세계대전의 종전과 더불어 보스니아-헤르체고비나는 1945년에 유고슬라비아 사회주의 연방공화국(Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija)을 구성하는 하나의 공화국으로 편입되었다.¹⁴¹⁾

139) *Ibid.*, pp. 252~281.

140) *Ibid.*, pp. 282~307.

141) *Ibid.*, pp. 308~337.

(2) 유고슬라비아 연방공화국의 성립과 해체

유고슬라비아 연방공화국(이하 ‘유고연방’) 성립의 출발점은 1918년 다양한 남슬라브 민족을 하나로 통합하려고 시도한 ‘세르비아-크로아티아-슬로베니아 왕국’이라고 할 수 있다.¹⁴²⁾ ‘남슬라브땅’을 의미하는 ‘유고슬라비아’에 살고 있는 여러 민족들은 오스트리아-헝가리 이중제국 등 주변의 여러 강대국들에 의해 피식민 상황을 경험하였는데, 독자적으로 국가를 수립하기에는 주변 강대국들과의 경쟁에서 생존하기 힘든 상황이었다.

세르비아계, 크로아티아계, 슬로베니아계는 원래 ‘세 부족으로 나누어진 하나의 민족’이므로 다시 합쳐서 하나의 국가를 만들어야 한다는 유고슬라비아주의(Yugoslavism)가 19세기 말부터 발현되었다.¹⁴³⁾ 이러한 주장의 실체에 대해서는 논란이 있지만, 독일·이탈리아·헝가리 등 대규모 민족들에 지배 당한 남슬라브 지역의 민족(혹은 부족)들이 하나의 국가 단위로 뭉쳐야 한다는 구심력이 생존의 차원에서 이루어진 것이 후에 유고연방이 성립되는 주요한 토대가 된다. 세르비아-크로아티아-슬로베니아 왕국은 제1차 세계대전의 결과로서 특히, 미국 윌슨 대통령의 입장에 힘입어 전승국들의 동의를 얻어 국가로서의 승인을 얻게 되었다.

그러나 알렉산다르 1세가 왕권강화를 위한 조치의 일환으로 ‘유고슬라비아 왕국’으로 국가 명칭을 변경하는 등 구성 민족들의 갈등을 촉발하였고, 열세 민족인 크로아티아계에서 극단적 민족주의 조직이 발흥하여 알렉산다르 1세 암살, 제2차 세계대전 와중에 친독

142) 박정원, “통합과 분리: 유고슬라비아와 체코슬로바키아의 사례,” 분리통합연구회 편, 『분단-통일에서 분리-통합으로』 (서울: 사회평론, 2014), p. 32.

143) Dušan Nećak, “Historical Elements for Understanding the ‘Yugoslav Question,’” in *Yugoslavia, the Former and Future: Reflections by Scholars from the Region*, eds. Payam Akhavan and Robert Howse (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995), p. 15.

일 국가를 수립하여 세르비아계를 학살하는 등 극도의 분열상을 보이며 해체되었다.¹⁴⁴⁾

제1차 세계대전의 결과로 국가를 수립하였지만, 제2차 세계대전 중에 해체되었던 유고슬라비아 국가체제는 제2차 세계대전의 종전과 함께 새로운 국가 수립의 기회를 얻게 되었다. 전쟁 당시 반 나치 무장 빨치산운동의 선봉에 섰던 요시프 티토(Josip Broz Tito)는 이전과 달리 여러 민족 구성원을 하나로 묶는 연방제를 주창하여 6개 공화국, 2개 자치주로 구성된 유고연방을 수립하였다. 이른바 민주적 중앙집중제에 따른 중앙정부 권력의 강화와 함께 연방제로서 각 민족 및 세력의 독립성을 인정하였다. 제2차 유고슬라비아의 탄생이다.¹⁴⁵⁾

이후 유고연방은 티토 대통령의 강력한 리더십을 기반으로 연방국가로서의 외형적인 안정성을 유지했다. 그러나 그가 사망하고 동유럽에서 사회주의체제의 균열이 시작되면서 개인적 카리스마를 기반으로 하는 구심력이 사라지고, 내재되었던 민족·종교적 분열이 시작되었다. 결국, 보스니아 내전이 발생하면서 ‘하나의 국가’로서 유고연방의 존재는 제1차 유고슬라비아의 전철을 밟게 된다.

그런데 유고연방의 해체 원인에 대해 확실한 유고연방 구성원들의 의견일치는 존재하지 않는다. 나아가 그 과정이 언제 정확하게 시작되었고 또 언제 종료되었는지, 그 정확한 날짜에 관한 내부의 의견이 일치되지 않은 상태이다. 하지만 슬로베니아 공화국과 크로아티아 공화국이 일방적으로 독립을 선언한 1991년 6월 24일을 ‘연방해체의 시작일’로 간주하며, 유고연방의 틀 안에 마지막까지 남게 된 세르비아 공화국과 몬테네그로 공화국이 ‘신유고 연방(Federal Republic of Yugoslavia/Savezna Republika Jugoslavija)’이라는 이름으로 새

144) 이 과정에 대한 보다 자세한 설명은 박정원, “통합과 분리: 유고슬라비아와 체코슬로바키아의 사례,” pp. 34~41 참조.

145) 위의 글, pp. 41~42.

로운 국가를 형성하게 되는 1992년 4월 27일을 ‘유고연방의 종료일’로 보는 것이 일반적인 경향이다.¹⁴⁶⁾

그러나 보다 포괄적으로 유고연방의 해체를 해석하는 학자들은 유고연방의 해체와 ‘실질적인 연합(de facto konfederacija)’을 상정하도록 만든 1974년 「신헌법」¹⁴⁷⁾의 도입을 유고연방 해체의 시작으로 평가하기도 한다. 또 다른 학자들의 경우에는 1989년 코소보(Kosovo) 자치주와 보이보디나(Vojvodina) 자치주로부터 자치권을 박탈하도록 하는 세르비아 공화국의 헌법 변경으로 인해 야기된 연방 수준의 헌법 위기가 연방에 속해있던 슬로베니아 공화국과 크로아티아 공화국으로 하여금 위기감을 증폭시켰고, 이들의 독립선언을 가져오게 하는 중요한 동인으로 작용했을 것으로 판단하기도 한다.¹⁴⁸⁾ 다른 한편으로 유고연방의 해체가 보스니아 내전 발발의 중요한 원인이 된다는 점을 고려할 때, 보스니아 내전의 결과가 도출되는 「데이턴 평화협정(Dayton Agreement)」이 맺어지는 시기인 1995년 12월을 유고연방의 해체 시점으로 판단하는 학자들도 존재한다.

146) 슬로베니아와 크로아티아가 이미 독립을 선언한 상황에서 세르비아와 몬테네그로가 ‘신유고 연방’이라는 이름으로 다른 길을 선택하면서 유고 연방은 사실상 해체되었다. 『아틀라스』 <<http://www.atlasnews.co.kr>> (검색일: 2019.06.14)

147) 1974년의 신헌법은 ‘유고슬라비아’를 ‘보스니아-헤르체고비나 사회주의공화국(SR Bosna i Hercegovina, 여기에서 SR은 Socijalistička Republika를 의미함)’, ‘몬테네그로 사회주의공화국(SR Crna Gora)’, ‘크로아티아 사회주의공화국(SR Hrvatska)’, ‘마케도니아 사회주의공화국(SR Makedonija)’, ‘슬로베니아 사회주의공화국(SR Slovenija)’, ‘세르비아 사회주의공화국(SR Srbija)’으로 구성된 연합체적 요소를 가진 연방으로 변화시켰으며, 세르비아를 구성하는 일부분으로서 코소보 자치주(Pokrajina Kosovo)와 보이보디나 자치주(Pokrajina Vojvodina)에 절대적인 자치권을 부여함으로써, 궁극적으로는 유고연방의 행정부가 8개의 주체(6개의 공화국과 2개의 자치주)로 구성되도록 만들었다.

148) 1980년 5월에 티토가 사망하자 1974년에 제정된 헌법에 따라 집단지도체제로 이행하게 되는데, 이는 각 공화국·자치주의 권한을 강화하고 상대적으로 연방의 기능을 약화시키는 것이었다. 이러한 제도적 변화는 연방의 강화·존속을 추구하던 세르비아계와 마찰을 빚었다. 1974년 헌법의 무력화 시도와 관련해서는, Sabrina P. Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962~1991* (Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1992), pp. 227~228 참조.

그러나 이러한 다양한 견해들과 달리, 유고연방의 해체가 보스니아 내전의 종전을 가져온 데이턴 평화협정 이후에도 한동안 지속되는데, 슬로베니아 공화국과 크로아티아 공화국의 독립 이후 유고연방의 계승자로 자부하는 세르비아 공화국과 몬테네그로 공화국이 함께 형성했었던 ‘신유고 연방’이 해체되는 시점인 2006년, 그리고 나아가 세르비아 공화국의 자치주였던 코소보의 일방적 독립선언이 있었던 2008년이 ‘중국적인 유고연방의 해체 시점’이라는 주장 또한 존재한다.¹⁴⁹⁾

이처럼 다양한 종교, 민족, 문화, 역사적 경험들의 차이에도 불구하고 제2차 세계대전의 종전과 함께 1945년 인위적으로 형성되었던 유고슬라비아 사회주의 연방공화국의 널리 알려진 출발 시점과 달리, 그것의 해체 시점에 대한 합의된 견해는 아직까지 도출되지 않고 있다. 어쩌면 유고연방으로부터 독립한 단일민족 국가¹⁵⁰⁾인 슬로베니아 공화국, 크로아티아 공화국, 세르비아 공화국, 몬테네그로 공화국, 마케도니아 공화국과 달리, 현재 1국가 2체제로 이루어져 있는 보스니아-헤르체고비나 공화국의 경우 국가로서의 많은 문제점을 내포하고 있기 때문에 그런 것이 아닌가 판단한다. 하지만 그러한 판단에는 보스니아-헤르체고비나 공화국의 문제만이 포함된 것은 아니다. 2006년 ‘신유고 연방’이 해체되면서 독립한 몬테네그로 공화국 역시 여전히 세르비아 공화국과 민족적 문제를 내포하고 있기 때문이다.

1953년부터 사망 시점인 1980년 5월 4일까지 유고연방을 통치했던 절대 권력자 티토 대통령의 사망 이후, 유고연방 전체에는 서서히 균열의 조짐이 나타나게 되는데, 1981년 봄에 코소보에서 알바니아계 코소보 주민들에 의해 발생한 대규모 시위가 그 시발점이라고 할 수

149) 이러한 주장은 다른 주장들과 달리 연방 해체가 외형적으로 종결되는 시점을 기준으로 하는 것으로 보인다.

150) 여기에서 단일민족 국가란 민족구성에 있어서 하나의 민족이 다수를 차지하고 있는 상황의 국가형태를 의미한다.

있다. 이들 알바니아계 코소보 주민들은 세르비아 공화국에 속한 일 개 ‘자치주(Pokrajina)’로서의 지위가 아니라 다른 6개의 공화국들과 함께 동등한 권리를 갖는 ‘공화국(Republika)’으로서의 지위를 요구하며 시위를 벌였으며, 그 결과 11명 사망, 250명 부상, 2천 명 이상의 체포·구금이 이루어졌다. 물론 세르비아 공화국 정부의 비상사태 선언 이후 상황은 정리되었지만, 이 시위사태는 유고연방 체제의 기반과 1974년 헌법의 근간을 흔들려는 최초의 대규모 시도로 기록되고 있다. 이러한 코소보 내 알바니아계의 민족주의 발흥은 알바니아인들의 독립요구로 이어질 수 있다는 위기감에 세르비아계 구성원으로 하여금 세르비아 민족주의를 부추기는 원인으로 작용하게 된다.¹⁵¹⁾

1981년 코소보에서 벌어진 대규모 시위와 이후 1986년 말 세르비아 예술·학술원(Srpska Akadmija Nauka i Umetnosti)에 의해 제안된 ‘유고슬라비아 내에서의 세르비아인의 지위’와 관련된 내용을 다루고 있는 비망록¹⁵²⁾은 경제적 위기와 맞물려 유고연방 내의 다른 공화국들을 자극하게 된다. 논란의 여지가 많았던 세르비아 예술·학술원의 비망록은 코소보 내에서 알바니아계 주민들이 세르비아계 주민들에 대해 자행되고 있는 집단학살을 고발하고, 유고연방 내에서 세르비아인들이 겪는 차별을 극복하는 방안으로 세르비아 민족의 민족정신 확립과 문화적 단결심을 고취하는 내용을 제시하는 것이었다.¹⁵³⁾ 이는 1953년 집권 이후 사망 시점까지 유고연방의 통치자 티토 대통령에 의해 암묵적으로 지켜져 왔던 “민족문제에 대해 언급해서는 안 된다”

151) 참여연대 평화군축센터, “[분쟁지역현황] 코소보 리포트: 배타적 민족주의가 빛은 참극 -코소보,” <<https://www.peoplepower21.org/Peace/562934>> (검색일: 2019.09.22.).

152) Kosta Mihailović and Vailije Krestić, *Memorandum of the Serbian Academy of Sciences and Arts: Answers to Criticisms* (Belgrade: Serbian Academy of Sciences and Arts, 1995).

153) 비망록이 세르비아 민족주의에 끼친 영향에 대해서는, 오승은, “밀로셰비치와 유고슬라비아 해체 전쟁,” 『호모 미그란스(Homo Migrans)』, 제3호 (2010년 10월), pp. 83~85 참조.

는 금기가 표면적으로 해제되기 시작한 시점이라고 할 수 있다.

세르비아 민족주의가 점차 노골적으로 대두되고 있는 상황과 유고연방이 직면한 경제적 위기는 유고연방 내 여타 공화국들을 자극하기에 충분했다. 1987~1988년에 슬로베니아 공화국에서는 크로아티아 공화국에서와 마찬가지로 슬로베니아 민족주의가 대두되게 되는데, 슬로베니아 작가·사회학자연맹이 1988년 4월 25일 제안한 새로운 헌법은 유고연방 수준에서는 커다란 반향을 일으키지 못했지만, 세르비아 공화국 주도의 유고연방이 슬로베니아의 정치인이었던 야네즈 얀샤(Janez Janša)¹⁵⁴)를 비롯한 또 다른 세 명의 인물을 스파이 혐의로 체포한 사건이 도화선이 되어 슬로베니아 내에서의 극렬한 민족주의적 반향을 불러왔다.

한편, 1988년 10월 17일 크로아티아 사회주의연맹 대표부(대표자: 스티페 슈바르(Stipe Šuvar))는 세르비아 민족주의로 무장한 세르비아 공화국의 슬로보단 밀로세비치(Slobodan Milošević)를 유고슬라비아 중앙위원회로부터 축출하려고 시도했지만 실패했다. 이와 같은 시기에 크로아티아 공화국 내에서도 크로아티아 민족주의가 점차 부상하게 된다.

1988~1989년 겨울 크로아티아 정치가였던 프란요 투주만(Franjo Tuđman, 1922~1999)은¹⁵⁵) 크로아티아 작가연맹 연설에서 2019년 현재 크로아티아 집권당인 크로아티아 민주연합(Hrvatska Demokratska Zajednica/Croatian Democratic Union: HDZ)의 창당을 선언했으며, 이후 몇 달 동안 우후죽순 설립된 정당들이 참여하는 첫 번째 자

154) 야네즈 얀샤(Janez Janša, 1958~)는 슬로베니아의 정치인이자 슬로베니아 민주당의 지도자로, 2004년 11월부터 2008년 11월까지 독립한 슬로베니아 공화국의 총리를 지냈다.

155) 크로아티아가 독립한 이후 크로아티아 공화국의 초대 대통령을 지냈으며, 1995년 12월에는 세르비아의 슬로보단 밀로세비치, 무슬림계를 대표했던 알리야 이제트베고비치(Alija Izetbegović)와 함께 보스니아내전의 종전이라는 결과를 가져왔던 데이턴 평화협정에 서명했다.

유선거가 이듬해 치러지게 된다.

티토의 유고연방 34년 통치 기간에는 유고연방군(Jugoslovenska Narodna Armija: JNA) 내부에서 민족적 균형이 이루어져야 한다는 원칙하에, 군의 최고수뇌부 두 자리를 서로 다른 민족 출신이 맡도록 했다. 하지만 티토가 유고연방이라는 틀을 유지하고 연방 내 민족들의 단합을 위해 내세웠던 “형제애와 하나 됨(Bratstvo i jedinstvo)”이라는 구호와 원칙이 무너지기 시작한 것은 티토의 사망 직전인 1979년에 벌어진 일로, 군의 최고직 두 자리를 세르비아계가 장악함으로써 연방군 내의 민족적 균형이 깨지기 시작한 것이 그 원인이 된다.

유고연방의 해체 과정에서 중요한 역할을 했던 인물 가운데 한 사람으로 1982년부터 1988년까지 유고연방의 국방부장관을 지낸 브랑코 마물라(Branko Mamula, 1921~) 장군을 꼽을 수 있는데, 그는 국가로서의 ‘유고슬라비아’와 정치인으로서의 ‘슬로보단 밀로셰비치’에 대한 믿음을 갖고 있었다. 크로아티아계 출신임에도 불구하고 유고슬라비아주의를 신봉했던 브랑코 마물라는 크로아티아나 슬로베니아에서 인정을 받지 못하는 인물이었으며, 그가 유고연방의 국방부장관 시절 추진했었던 공화국 간 국경수비의 약화전략은, 궁극적으로 각 공화국의 독립선언기에 세르비아계 주도의 유고연방군이 손쉽게 슬로베니아 공화국, 크로아티아 공화국과 보스니아-헤르체고비나 공화국으로 진격하는 데 이로움을 주었다는 평가를 받고 있다.

유고연방 군부 내의 그러한 상황과 맞물려 미국을 비롯한 서방(특히 독일)의 영향 또한 유고연방의 해체에 직간접적인 영향을 미치게 된다. 당시 미국의 대통령이었던 로널드 레이건은 1982년 미국 국가안보국(National Security Agency: NSA)의 ‘지침 54호’를 통해 공산권에 속해있던 국가들 내에서의 ‘조용한 혁명(Silent revolution)’을 명령했으며, 1984년 ‘지침 133호’는 유고슬라비아 사회주의 연방공화

국을 직접적으로 겨냥한 것이었다. 절대적 통치자였던 티토가 사망하기 1년 전인 1979년부터 1985년까지 유고슬라비아의 실질임금은 그 이전과 비교해볼 때 약 25%가 하락했는데, 이는 공산권 국가 내에서의 조용한 혁명을 추진했던 미국이 주도한 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 경제제재에 의한 결과였다.¹⁵⁶⁾

유고슬라비아 연방이 경제적·정치적 위기에 직면해 있던 시기인 1991년 유고연방의 수도였던 베오그라드(Beograd)를 방문한 독일 총리 헬무트 콜(Helmut Kohl)과 독일 내각 부총리 겸 외무장관이었던 한스-디트리히 겐서(Hans-Dietrich Genscher)는 유고연방이 평화적인 해체의 과정을 이행할 경우, 유럽공동체(European Communities: EC) 내에서 각각의 공화국들이 부국으로 성장할 수 있도록 경제적 지원을 할 것이라는 제안을 하였다. 이 또한 유고연방 내의 각 공화국들이 경제적 자립을 위해 민족적 독립을 추진하는 계기로 작용하게 되었다고 볼 수 있다.¹⁵⁷⁾

종합해 보면, 양차에 걸친 세계대전의 결과로서 유고슬라비아는 국가로서의 형태를 갖추게 된다. 특히 유고연방은 국제사회주의의 연대라는 가치 속에서 강력한 리더십을 중심으로 연방 체제를 유지하였다. 그러나 티토의 사망과 국제사회주의 붕괴라는 내외부적 조건 속에서 또다시 분리의 길을 선택하게 된다. 다양한 유고연방 구성원들은 국제사회주의 붕괴의 서막에서 내부의 원심력이 발원되면서 당면한 경제적 조건 하에서 각자 새로운 미래를 선택하여 분화한 것이다. 여기에 여러 구성 세력들의 다양한 민족적·종교적 차이점들은 역사

156) 이른바 ‘레이건 독트린’이라고 불리는 레이건 행정부 시기 對 공산권 외교정책에 대한 이해를 위해서는, 김봉중, “레이건 행정부의 외교정책과 냉전의 종식,” 『미국사연구』, 제48권 (2018), pp. 249~280 참조.

157) 실제로 이러한 제안은 현실화되었는데, 유럽연합 회원국들이 1995년 9월 11일 구 유고연방에 대해 40억 달러 규모의 ‘마샬 플랜’ 구상을 승인했다. 『연합뉴스』, “EU, 對 보스니아 지원구상 승인,” 1995.9.11.

적 구원(舊怨)과 연계되면서 서로 간의 갈등을 촉발하였고, 기타 여러 요인들이 다양한 형태로 해체적 충돌로 나아감으로써 연방의 해체라는 결과로 이어졌다.

(3) 보스니아-헤르체고비나 공화국의 성립 과정

중앙집권체제가 약화되고 소련 및 동유럽 사회주의의 체제 전환이 이루어지는 과정이었던 1990년에 보스니아-헤르체고비나의 세르비아계 지도자인 라도반 까라쥐치(Radovan Karadžić)는 ‘세르비아 민주당(Serb Democratic Party)을 창당하였다. 또한 보스니아의 독립 이전 마지막 수상인 크로아티아계 유레 펠리반(Jure Pelivan)이 독립 선언 이후 첫 수상으로 선출되었다.

〈그림 III-4〉 세르비아 크라이나(Krajina) 지역



출처: wikipedia <https://en.wikipedia.org/wiki/Republic_of_Serbian_Krajina> (검색일: 2019.5.25.).

1991년 크라이나 지역의 세르비아계 민족들이 크로아티아 공화국 으로부터의 독립을 선언하였으며, 마케도니아 공화국과 보스니아-헤르체고비나 공화국이 향후의 유고슬라비아 국가의 형태에 관한 제안을 내놓았지만, 슬로베니아 공화국과 크로아티아 공화국은 이를 거절했다. 이에 보스니아-헤르체고비나는 공화국의 자주권과 중립성을 선언하게 되었다.

1992년 유럽공동체(EC)의 각료이사회는 보스니아-헤르체고비나 공화국의 독립선언을 받아들였고, 당시 설정되어 있던 보스니아-헤르체고비나 공화국의 국경을 인정했으며, 미국의 대통령이었던 조지 부시(George Bush)도 유고슬라비아 사회주의 연방공화국인 구성원이었던 보스니아-헤르체고비나 공화국, 크로아티아 공화국, 슬로베니아 공화국의 독립을 인정하는 법령에 서명했다.¹⁵⁸⁾

같은 해인 1992년 보스니아-헤르체고비나 공화국 정부는 새로운 화폐를 발행하겠다고 발표했으며, 세르비아 측이 불참한 가운데 보스니아-헤르체고비나 공화국의 독립에 관한 국민투표를 실시하여 전체 투표참여 인원 가운데 63%의 찬성으로 독립을 결정했다. 이에 보스니아-헤르체고비나 공화국에 거주하는 세르비아인들은 자신들만으로 구성된 새로운 국가의 구성을 선언하며 사라예보를 수도로 발표했다.

1992년 보스니아의 이슬람계와 크로아티아계 주민들은 유고슬라비아 사회주의 연방으로부터의 분리 독립을 위한 투표를 진행했으며, 보스니아 이슬람계인 알리야 이제트베고비치(Alija Izetbegović)는 보스니아-헤르체고비나 공화국의 독립을 선언했다. 같은 해에 현재 스프스카 공화국(Srpska Republika)의 수도인 바냐 루까(Banja Luka)의 88인 의회는 세르비아계 주민들이 대다수였던 보스니아-헤르체고비나 내 지역을 대상으로 ‘스프스카 공화국’ 건설을 선언했다.

158) “[월드이슈] 보스니아 내전,” 『서울신문』, 2009.10.21.

〈그림 III-5〉 현재의 보스니아-헤르체고비나 지도



출처: Free World Maps <<https://www.freeworldmaps.net/europe/bosnia/political.html>>
(검색일: 2019.5.25.)

크로아티아 공화국, 슬로베니아 공화국, 보스니아-헤르체고비나 공화국은 1992년 유엔(UN)의 회원국이 되었으며, 보스니아-헤르체고비나 공화국은 유럽안보협력기구(OSCE)의 일원이기도 했다. 보스니아-헤르체고비나 공화국과 크로아티아 공화국은 상호우호 조약을 맺었으며, 유엔 안보리(UN Security Council)는 보스니아의 크로아티아계 정치인인 밀레 아끄마쥐치(Mile Akmadžić)가 수상으로 선출되었다.

그러나 1992년 보스니아-헤르체고비나 공화국 내에서 무슬림, 세르비아계, 크로아티아계 사이에 ‘국내-민족 간 전쟁(1992~1995년)’이 벌어졌다. 내전 발생 이후 1993년 보스니아-헤르체고비나 공화국의 세계 민족 지도자들이 스위스 제네바에서 회동했으나 종전 합의에 실패했다. 세르비아계에 의한 사라예보 포위공습작전은 지속되었으며, 유엔(UN)과 유럽연합(EU)의 평화 노력은 실패했다.

보스니아전쟁을 중단시키기 위한 전 세계의 노력에도 불구하고 수도 사라예보에 대한 세르비아계의 포위와 공습은 계속되었으며, 사라예보는 외부와 완전히 차단되어 식량공급 조차 제대로 이루어질 수 없었다. 이에 당시 미국 대통령이었던 빌 클린턴(Bill Clinton)은 구호물자를 공중을 통해 공급하도록 했으며, 나토(NATO)는 보스니아-헤르체고비나 상공에 대한 모든 비행금지를 시행하기도 했다. 봉합되었던 이 지역의 분리주의가 극단적 민족분쟁으로 비화된 것이고, 사태가 악화되자 초기에 방관하던 유럽의 강대국들과 미국이 상황을 종료하기 위해 적극적으로 개입하는 상황이 전개되었다.¹⁵⁹⁾

나. 보스니아 내전 이후 평화협상 과정과 내용

(1) 보스니아 내전의 원인과 외부개입

보스니아-헤르체고비나 내전(이하 ‘보스니아 내전’)은 유고연방이 해체되는 과정에서 일어난 무력분쟁을 말한다. 보스니아 내전은 슬로베니아 공화국과 크로아티아 공화국의 독립선언 이후, 세르비아계와 세르비아 공화국에 대항하여 보스니아-헤르체고비나 공화국 내 이슬람계와 크로아티아계가 연대를 통해 유고연방으로부터 독립을 선언하고, 1992년 3월에 실시된 국민투표를 통해 그와 같은 독립선언의지

159) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, pp. 141~142.

를 확정함으로써 본격적으로 시작되었다. 이 과정에서 세르비아계는 보스니아-헤르체고비나로부터의 분리·독립을 주장하며 국민투표에 참가하지 않음으로써 명확한 반대의사를 표명하였다.¹⁶⁰⁾

이에 앞선 1991년 6월, 유고연방의 일원이었던 크로아티아 공화국과 슬로베니아 공화국이 연방으로부터의 독립을 선포함으로써 제1차 유고내전이 시작되었다. 또한 같은 해 9월에는 마케도니아가 독립을 선언함으로써 유고연방은 이미 해체의 길로 접어든 상황이었다. 결국 1992년 3월에 유고연방의 또 다른 구성원이었던 세르비아와 몬테네그로가 신유고 연방을 수립하게 되었다. 곧 이어 보스니아-헤르체고비나가 국민투표를 통해 독립을 선포한 것인데, 다수계인 세르비아계가 반대하면서 보스니아 내전은 피할 수 없는 상황에 접어들게 되었다. 특히, 세르비아계의 극렬한 반대에도 불구하고 유럽연합은 1992년 4월 6일에 보스니아-헤르체고비나의 독립을 인정하였는데, 세르비아계로서는 자신의 의사가 배제된 강요된 변화를 수용할 수 없었다.

이슬람계·크로아티아계 주도의 보스니아-헤르체고비나 공화국 독립을 반대한 세르비아계는 민족적 분리를 주장하였고, 국제사회가 자신의 요구를 외면한 상황 변화를 제도적으로 승인하자 현상을 변화하기 위한 최후의 수단을 선택하게 된다. 결국 보스니아공화국의 세르비아계는 1992년 5월 25일, 보스니아-헤르체고비나의 수도인 사라예보에 대한 포격을 감행함으로써 이후 보스니아-헤르체고비나 내 이슬람계에 대한 소위 ‘인종청소’로 이어진 제2차 유고내전, 즉 보스니아 내전을 일으키게 되었다. 보스니아 내전은 독립을 주도한 이슬람계·크로아티아계에 대해 이를 반대한 세르비아계의 갈등이 전쟁으로 이어진 구조이다.¹⁶¹⁾

160) 구성 민족의 합의 없이 이루어진 독립이었지만, 미국과 유럽연합(EU)은 1992년 4월 그들의 독립을 인정해 주었다. Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, p. 138.

161) “〈코소보 독립〉 옛 유고 연방 분열 어디까지,” 『연합뉴스』, 2008.2.17.

보스니아 내전이 발발하자 외부의 지원을 받은 세르비아계는 신유고 연방군과 함께 보스니아-헤르체고비나 영토의 약 70%를 장악하게 되었다. 이렇듯 보스니아 사태가 확대되는 양상을 띠자, 1992년 5월 유엔은 세르비아 공화국에 대한 무기를 포함한 모든 수출입을 금지하는 전면적 금수조치와 항공봉쇄, 세르비아의 해외자산에 대한 동결 등의 최대한 세르비아 공화국을 압박할 수 있는 제재조치를 취하게 되는데, 그럼에도 불구하고 세르비아계는 유엔의 휴전 제의에 동의하지 않고 전쟁을 지속했다. 상황이 악화되자 유엔은 1992년 8월에 평화유지군(Peace Keeping Forces: PKO)을 파견하는 등 내전에 개입하였으나, 세르비아계의 무력도발을 막아내지 못했다.

국제사회의 소극적인 대응 속에서 이후 약 3년 간 지속된 내전을 통해 많은 희생자가 발생하는 참혹한 상황이 계속되었다. 민족적으로 연계된 주변국들이 보스니아-헤르체고비나 내 자국 민족을 지원하기 위해 개입하였는데, 특히 세르비아계가 주도하는 신유고 연방의 군사 개입이 주도적이고 강력했다. 또한 이슬람계는 전 세계 이슬람 국가들에 대해 세르비아에 대응하기 위한 지원을 요청하기도 했다. 이렇듯 보스니아-헤르체고비나 내 민족·종교적 갈등에 외부 지원세력의 개입이 다면적으로 이루어지면서 내전의 골이 점점 깊어졌고, 유럽 및 국제질서에 영향을 끼칠 정도로 비극적 상황이 지속되었다.

1994년 러시아 외무장관 코지레프(Kozyrev) 등의 중재 등을 필두로 한 때 4개월 간의 휴전이 성립되기도 하였으나, 그 기간을 채우지도 못하고 내전은 다시 격화되었다. 보스니아 내전 기간 동안 유엔은 1992년 말 1천 5백 명의 유엔평화유지군을 파병한 것을 필두로,¹⁶²⁾ 이후 2만 4천 명의 병력을 보스니아에 주둔시켰다. 그러나 유엔평화유지군의 소극적 대처로 세르비아계의 공격을 효과적으로 저지하지 못했다.

162) 1993년 4월 들어 유엔은 스레브레니차(Srebrenica), 고라즈데(Goražde), 제파(Žepa) 등 세 도시를 '안전지역'으로 선언하고 유엔평화유지군을 급파하기로 결정하였다.

1995년 3월에 들어서며 내전이 다시 격화되었고, 이슬람계·크로아티아계가 3개의 주요전선에서 총공세를 개시하고, 이에 대해 세르비아계가 반격하는 양상이 반복적으로 나타났다. 치열한 공방이 이어지던 1995년 7월 11~18일에 세르비아계가 8천 명 이상의 이슬람교도들을 스투브레니차(Srebrenica)에서 학살하는 사건이 발생하였고, 1995년 8월 나토는 세르비아계 군에 대한 대대적인 공습을 시작하였다. 같은 해 9월에 들어서며 미국의 중재로 보스니아 공화국, 크로아티아 공화국, 세르비아 공화국의 외무장관이 스위스의 제네바에서 영토 분할 안에 합의하고, 9월 26일 뉴욕 유엔본부에서 평화 3원칙에 합의함으로써 오랜 내전은 마무리 국면으로 들어가게 되었다.

(2) 평화협상 과정과 데이턴 평화협정 체결

미국의 주도로 ‘뉴욕회담’이 내전 종식의 실마리를 찾게 되면서, 협상의 주도권은 미국이 가지게 되었다. 그런데 사실 보스니아 내전을 종식하고 유럽의 평화를 획득하기 위한 노력은 이미 유럽 주도로 먼저 제시된 바 있다.

1993년 1월 미국과 함께 러시아, 프랑스, 영국, 독일 주도로 EU는 이슬람계, 세르비아계, 크로아티아계 등 3개의 민족 집단을 기초로 보스니아를 10개 지역으로 나누어 3개의 민족 집단이 3개 지역씩 통치하고 사라예보 및 그 인근 지역은 중립지역으로 남겨두자는 밴스-오웬안(Vance-Owen plan)을 냈다.¹⁶³⁾ 그러나 보스니아-헤르체고비나 공화국의 세르비아계는 이 안을 거부했다. 이 평화안은 매우

163) 이 평화안은 1992년 9월 런던회담과 제네바회담에서 제시된 유럽 측 평화안을 기초로 이루어진 것이다. 주 내용은 보스니아-헤르체고비나 영토를 10개 구역으로 구분하여 이슬람계, 세르비아계, 크로아티아계 등 세 민족 집단들이 각각 3개씩 나누어 가지고, 인종, 종교, 민족적으로 뒤섞여 구분이 어려운 ‘제4지대(Fourth estate)’ 시민들을 위해 사라예보 인근 지역을 중립지대로 규정하자는 것이다. Rabia Ali and Lawrence Lifschultz eds., *Why Bosnia?* (New York: The Pamphleteer’s Press, Inc., 1993), pp. xxxi~xxxiii.

복잡한 역사, 문화, 종교, 경제 등을 배경으로 형성되어 있던 당시의 보스니아-헤르체고비나의 현실을 간과한 서유럽 국가들의 편 의적 발상에 머무른 제안으로서 오히려 내전의 격화를 불러오는 요인으로 작동하였다.¹⁶⁴⁾

1994년 보스니아군은 비하치(Bihać) 인근에서 세르비아계를 물리 쳤으나, 보스니아의 세르비아계 저항세력은 포로로 잡힌 수백 명의 유엔평화유지군을 석방한다는 약속을 지키지 않았다. 이러한 가운데 미국의 카터(Jimmy Carter) 전 대통령은 각 민족으로부터 일시적인 전쟁중단을 이끌어내는 중재에 성공하기도 했다.¹⁶⁵⁾ 그러나 휴전은 지속되지 못하고 1995년 7월 세르비아계에 의한 스레브레니차 학살 이 일어나면서 상황은 나토의 대 세르비아계 보복으로 이어졌다. 세 르비아계 주둔지에 대한 나토군의 공습이 진행되었고, 이를 계기로 이슬람·크로아티아계가 세르비아계 주민들을 쫓아내고 더 큰 영토를 획득할 수 있게 되었다.

결국 여러 평화안이 제시되었으나 실패하였고, 나토의 대대적 무력 개입이 문제 해결의 전환점이 되었다. 이후 문제 해결의 공은 유엔으 로 넘어갔다. 그러나 유엔은 복잡하게 얽힌 보스니아 내전을 종식할 수 있는 평화적 해결책을 만들어내는 데 실패하였다. 결국 냉전 종식 이후 국제사회의 유일한 패권국가가 된 미국이 보스니아 내전을 해결 해야 하는 임무를 떠맡게 되었다. 미국이 보스니아 내전에 개입하게 된 배경은 다음과 같다.¹⁶⁶⁾

164) 벤스-오웬안의 보다 구체적인 내용과 그 문제점에 대해서는 Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, pp. 138~141 및 김철민, “보스니아 분쟁에 대한 서 구의 대응 전략,” 『국제지역연구』, 제2권, 4호 (1998), pp. 169~173 참조.

165) “세르비아系 즉각 4개월간 휴전-카터회담 후 7개월 성명발표,” 『중앙일보』, 1994.12.20.

166) 김철민, “내전 종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에 관한 연구,” 『유럽연구』, 제25권 1호 (2007), pp. 134~135.

첫째, 베를린 장벽 붕괴를 필두로 사회주의 진영의 해체와 더불어 나토 역할에 대한 문제제기와 함께 해체 논의가 제기되자, 기존 나토의 활동과 방어전략 개념을 재정의하여 국제분쟁 지역에 유엔군 대신 나토군을 파견할 수 있는 적극적 ‘공격전략 개념’으로의 전환을 위한 시험무대로 보스니아-헤르체고비나를 선택하였다. 둘째, 1995년 11월 대선을 앞두고 있던 클린턴 대통령은 세계평화의 수호자로서의 미국의 위상을 높이는 재선 전략으로서 보스니아 내전에 개입하게 되었다. 이후 미국은 보스니아 사태의 기본 원인이 대(大) 세르비아주의에 입각한 세르비아 공화국의 영토 확장 욕심에서 비롯되었다고 판단하고 세르비아에 대한 압력을 강화해나가는 방향에서 해결의 실마리를 풀고자 했다.

결국, 나토의 공습과 미국의 적극적 개입이 이루어지는 과정에서, 미국은 기존의 ‘보스니아 평화를 위한 관계그룹(Contact Group: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 러시아)’의 제안을 기초로 당시 세르비아계가 장악하고 있던 약 70%의 영토를 49%로 줄이고, 이슬람계·크로아티아계가 나머지 영토를 차지하도록 하는 평화안을 제안하였다.¹⁶⁷⁾ 이러한 제안을 세르비아계가 거부하자 1995년 8월 들어 미국은 나토와 함께 세르비아계에 대한 대대적인 공습을 감행하였다. 미국의 이러한 행동에 대해 다소 논란이 제기되기도 하였지만, 내전을 끝내고자 하는 다수의 찬성이 있었다.¹⁶⁸⁾ 결과적으로 대규모 공격에 압도된 세르비아계는 협상에 임하게 되었고 결국 1995년 9월 뉴욕에서 보스니아-헤르체고비나와 크로아티아 그리고 당시 신유고 연방의 3국 외무 장관 간에 내전 종전과 보스니아-헤르체고비나의 존속에 관한 합의를 이끌어냈다.

167) 위의 글, p. 134.

168) 미국과 나토의 대대적인 대 세르비아 공습은 ‘평화를 위한 무력(force to create peace)’이라는 이름으로 정당화되었다. Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, pp. 141~142.

이후 미국과 러시아의 적극적 개입 속에 보스니아-헤르체고비나 내 이슬람·크로아티아계 연합과 세르비아계 등 두 개의 정치적 실체 인정과 민주적 선거 실시 등에 관한 합의가 이루어졌고, 보스니아-헤르체고비나 공화국 내 3개 주요 세력들(세르비아계, 크로아티아계, 이슬람계)이 미국의 평화안에 합의하게 되었으며, 결국 「데이턴 평화협정(Dayton Peace Agreement)」이 체결되었다. 이로써 3년 8개월 동안 지속된 보스니아 공화국에서의 내전은 종결되었다. 이후 1995년 12월에 헝가리 부다페스트에서 유럽안보협력기구(OSCE) 외무장관 회의가 개최되었고, 이후 보스니아 평화를 위한 국제회의(44개국을 비롯한 10개의 국제기구 포함)가 영국의 런던에서 개최되었으며, 궁극적으로는 프랑스 파리에서 미국, 영국, 독일, 프랑스, 러시아의 5개국 정상들이 입회하여 보스니아-헤르체고비나 공화국 평화협정을 조인하였다.¹⁶⁹⁾

(3) 데이턴 평화협정의 주요 내용과 이행과정

보스니아 내전이 종료된 데에는 무엇보다 미국의 역할이 가장 컸다. 탈냉전 시기 유일패권국으로서 뒤늦게나마 내전 종식을 위해 적극적으로 개입하였고, 대규모 무력을 동원하며 세르비아 및 보스니아-헤르체고비나 내 세르비아계를 압박하였다. 내전 종식의 최종협상은 내전 당사국 정상인 세르비아 공화국의 슬로보단 밀로셰비치(Slobodan Milošević, 1941~2006), 크로아티아 공화국의 프란요 투쭈만(Franjo Tuđman, 1922~1999), 보스니아-헤르체고비나 공화국의 대통령 알리야 이제트베고비치(Alija Izetbegović, 1925~2003) 그리고 관계국 대표의 배석 하에, 미국 오하이오주 데이턴의 라이트 피터(Light Peter) 공군기지에서 개최되었다. 내전 종식을 위한 평화협정을 ‘데이턴 평화조약’이라고 부르는 이유이다. 공식적으

169) “불안한 평화 담보로 보스니아 내전 ‘선포’,” 『시사저널』, 1995.12.7.

로 이 합의는 이후 「보스니아-헤르체고비나 평화를 위한 기본 협약(General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina: GFAP)」 또는 「파리의정서(Paris Protocol)」란 공식 명칭으로 1995년 12월 14일 파리에서 조인되었다.¹⁷⁰⁾

협정의 결과로 국제평화유지군의 주둔 하에 보스니아-헤르체고비나 공화국 내에는 동일한 면적의 두 개의 독립체제(entity)인 세르비아계로 구성된 ‘스르프스카 공화국’과 무슬림과 크로아티아계로 연합-구성된 ‘보스니아-헤르체고비나 연방(Federation of Bosnia and Herzegovina)’이 만들어졌다.

데이턴 평화협정의 주 내용은 내전 당사국이었던 보스니아-헤르체고비나 공화국, 크로아티아 공화국, 신유고 연방(세르비아와 몬테네그로)은 상호 주권을 존중하고 분쟁을 평화적으로 해결한다는 것이다. 즉, 보스니아-헤르체고비나 공화국의 국제적 지위 보장과 보스니아 내 세르비아계의 실체(entity)를 인정하는 것이었다. 또한 1995년 10월 5일 이후의 정전 상황을 유지하며, 빠른 시일 내 총선거를 실시하여 새 정부 및 의회를 구성하는 것이다. 그리고 보스니아-헤르체고비나 내의 모든 외국 전투군은 30일 이내 철수하며, 영구적인 평화가 정착될 수 있도록 나토 평화유지군이 투입돼 감시와 감독을 실시하며,¹⁷¹⁾ 내전 당사국들 사이에 3.2km의 분리지대(비무장지대)를 설정한다는 내용도 포함되었다.¹⁷²⁾

170) Ранко Петковић, *XX век на Балкану: Београд, Јалта, Дејтон* (Београд: Новинско-изд авачка установа слижбени лист СРЈ, 1996), pp. 295~297, 재인용: 김철민, “내전 종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에 관한 연구,” p. 135.

171) 보스니아-헤르체고비나에 대한 평화유지 임무는 기존의 유엔평화유지군(UNPROFOR)을 대체하여 새롭게 창설된 IFOR(Peace Implementation Forces: 나토가 지휘)로 변경되었다. KIDA 세계분쟁 데이터 베이스, 『보스니아 분쟁』, (<<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1053836&cid=42147&categoryId=42147>> (검색일: 2019.9.2.)).

172) 데이턴 평화협정의 내용과 이행 현황에 대해서는, 김철민, “내전 종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에 관한 연구,” pp. 136~144 참조.

결국 데이턴 평화협정은 하나의 국가체계 안에 두 정부를 공존시키는 내용을 담고 있다. 이에 따라 실질적으로 이를 실천하기 위해, 지역 안정, 영토 경계선 구획, 선거, 헌법, 분쟁 중재, 인권위원회 설립, 의회 및 옴부즈맨 설치, 난민 귀환, 공공협력, 국제경찰 조직 파견 등의 내용을 담았다.¹⁷³⁾

〈그림 III-6〉 보스니아-헤르체고비나 내 국제관리 자치구, 브류츠크 자치구(Brčko District)



출처: wikipedia <https://en.wikipedia.org/wiki/Br%C4%8Dko_District> (검색일: 2019.5.28).

이 협정에 의거해 세르비아계로 구성된 ‘스르프스카 공화국’의 수도인 ‘바냐 루까(Banja Luka)’와 무슬림과 크로아티아계로 연합-구성된 ‘보스니아-헤르체고비나 연방’의 수도 ‘사라예보’에는 각각 최고 행정구(first-order administrative division)가 위치해 있으며, 1개의 국제관리 자치구(internationally supervised district)인 ‘브류츠크 자치구(Brčko District)’가 만들어졌다.

173) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Process*, pp. 142~144.

평화협정의 체결 이후, 스레브레니차(Srebrenica) 대학살이 벌어진 1995년에 세르비아계의 편에 서서 인종청소에 가담한 크로아티아계 보스니아인인 드라젠 에르데모비치(Dražen Erdemović)에 대한 헤이그 전범재판소에서 1996년 5년형을 판결했다.¹⁷⁴⁾ 헤이그 전범재판소에서는 1998년 보스니아 무슬림계와 크로아티아계에 대한 전쟁범죄 혐의 재판이 벌어져 유죄판결이 내려졌다. 2001년 세르비아계 장군이었던 라디슬라브 크르스티치(Radislav Krstić)는 스레브레니차(Srebrenica) 인종청소에서 자행된 수천 명에 대한 인종학살 혐의로 46년 형을 선고받았다.¹⁷⁵⁾ 또한 같은 해 세 명의 이슬람계 장군들 역시 전쟁범죄 혐의로 기소되었다. 보스니아-헤르체고비나의 세르비아계 민족주의 정당인 보스니아 내전을 이끌었던 지도자 라도반 까라지치(Radovan Karadžić)를 포함하여 전쟁범죄 혐의를 받고 있었던 모든 혐의자들을 제명할 것을 투표로 결정했다.¹⁷⁶⁾

2007년 국제사법재판소는 스레브레니차에서 벌어진 인종청소의 직접적인 책임이 세르비아계에 있다는 점을 명백히 했다. 2008년 세르비아계 보스니아 경찰 책임자였던 스토얀 주플랴닌(Stojan Župljanin)이 체포되어 전쟁범죄 혐의로 법정에 세워졌으며, 보스니아-헤르체고비나의 세르비아계 지도자였던 라도반 까라지치 역시 체포되어 법정에 세워졌다. 2011년에는 보스니아-헤르체고비나의 세르비아계 군 지휘관이었던 라트코 므라디치(Ratko Mladić)가 15년간의 도피생활 끝에 체포되었다.

174) International Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) Appeals Chamber, "Prosecutor v. Drazen Erdemovic (Appeal Judgment)," 1997.10.7., <<https://www.refworld.org/cases,ICTY,402761f0a.html>> (검색일: 2019.8.25.) 참조.

175) "ICTY, 보스니아 전범 46년형 선고에 항소," 『연합뉴스』, 2001.8.26.

176) 라도반 까라지치는 2008년 체포되어 2019년 3월 20일에 유엔 국제유고전범재판소(ICTY)에서 종신형이 선고되었다. "‘발칸의 도살자’ 카라지치, 유엔 항소심서 종신형," 『조선일보』, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/22/2019032200181.html> (검색일: 2019.7.12.)

한편, 2000년 스파소에 투세비약(Spasoje Tusevijak)이 보스니아-헤르체고비나 연방의 총리로 선출되었으며, 스프스카 공화국의 총리로는 밀로라드 도딕(Milorad Dodik)이 선출되었다. 2001년 보스니아-헤르체고비나 공화국 대통령위원회의 크로아티아계 대표였던 안테 엘라비치(Ante Jelavić)는 그가 속한 정당이 크로아티아계 공화국의 독립을 공공연하게 주장한다는 점 때문에 물러나기도 했다.¹⁷⁷⁾

2002년에는 보스니아-헤르체고비나 연방 대통령위원회, 의회와 지방선거에서 각 민족의 민족주의자들과 민족주의 정당들이 승리하며 대립하기도 했다. 2003년에는 세르비아계 보스니아 정치인이며 보스니아-헤르체고비나 연방 대통령위원회 위원장이었던 마르코 샤로비치(Mirko Šarović)가 국제기구에 대한 첩보 혐의로 사임했다. 이후 세르비아계 정치인인 세르비아 민주당의 보리슬라브 파라바쯔(Borislav Paravac)가 보스니아-헤르체고비나 연방 대통령위원회의 세르비아 대표로서 샤로비치를 대체했다.¹⁷⁸⁾

2004년에는 이 지역에서 평화유지 임무를 담당하던 나토군(Peace Implementation Forces: IFOR)이 ‘유럽통합군(European Union Force)’에게 보스니아-헤르체고비나 공화국에 대한 평화유지 임무를 넘겨주었고, 2005년에는 유럽연합 외무장관들이 보스니아-헤르체고비나 공화국에 대한 「안정·제휴협정(Stabilization and Association Agreement: SAA)」을 허가했다.¹⁷⁹⁾

보스니아-헤르체고비나는 현재까지 평화체제를 유지하고 있다. 그러나 내전 당사자 간의 적대감은 여전히 해소되지 않았다. 평화협정

177) CIA에서 운영하는 Internet Archive의 “Chiefs of State and Cabinet Members of Foreign Governments/National Foreign Assessment Center,” <<http://cia.gov/library/publications/resources/world-leaders-1/>> (검색일: 2019.8.25.).

178) Trial watch database, “BORISLAV PARAVAC,” 2017.2.27., <<https://trialinternational.org/latest-post/borislav-paravac/>> (검색일: 2019.8.25.) 참조.

179) “보스니아 ‘분열의 골’ 메우기 협로,” 『경향신문』, 2005.11.18.

에 따라 보스니아-헤르체고비나는 서로 다른 3개의 민족적·종교적 실체들이 각자 자치권을 가진 채 분리되지도 융합하지도 않은 어정쩡한 상태로 존속하고 있다. 따라서 복잡한 국경선 속에서 구성원들의 갈등은 내·외부의 위험 변수를 스스로 관리하지 못한 채 현상유지를 하는 수준에 머무르고 있다. 지난 2002년 7월 15일, 보스니아-헤르체고비나와 관련된 발칸반도 3개국 지도자들이 내전 종식 이후 처음으로 최초로 정상회담을 통해 「사라예보 선언」¹⁸⁰⁾을 발표하였지만, 현상유지에 대한 내부적 합의가 붕괴되면서 각 구성원들의 오랜 역사적 반목과 내전 중의 상처로 인해 새로운 분쟁의 불씨는 여전히 존재하는 상황이다.

다. 보스니아-헤르체고비나의 정치체제와 제도

(1) 정치체제 및 제도의 주요 특징

현재 보스니아-헤르체고비나의 공식 영문 국명은 ‘Republic of Bosnia and Herzegovina’이다. 보스니아-헤르체고비나 연방에서 사용되는 보스니아어 라틴문자 국명으로는 ‘Republika Bosna i Hercegovina’이고, 스프스카 공화국에서 사용되는 보스니아어 키릴문자 국명은 ‘Република Босна и Херцеговина’이다. 기본적으로 정치체제는 연방제 의회공화국(Federalna parlamentarna republika)을 표방하고 있다.

1국가 2체제로, 이슬람계와 크로아티아계로 연합-구성된 ‘보스니

180) 보이슬라브 코슈투니차 유고연방 대통령과 스티페 메시치 크로아티아 대통령, 보스니아의 3월 지도체제를 이끄는 베리즈 벨키치 이슬람계 대통령, 지브코 라디시치 세르비아계 대통령, 조소 크리사노비치 크로아티아계 대통령은 이날 사라예보에서 만나 3국 간 유대의 새 시대를 열어가길 강조했다. “발칸 3국 지도자, 내전 후 첫 협력선언 서명,” 『연합뉴스』, 2002.7.15.

아-헤르체고비나 연방'이 하나의 독립체제(entity)를 이루고 있고, 또 다른 독립체제인 세르비아계로 구성된 '스르프스카 공화국'이 병존하고 있다. 이와 같은 보스니아-헤르체고비나 공화국의 행정적·지역적 분할 형태, 즉, '보스니아-헤르체고비나'라는 1개의 국가, '스르프스카 공화국'과 '보스니아-헤르체고비나 연방'이라는 2개의 독립체제¹⁸¹⁾는 보스니아 내전의 결과물이며, 그러한 결과를 도출하게 된 결정적인 계기는 종전을 이끈 데이턴협정을 통해서였다는 점은 주지의 사실이다.

그런데 현재의 정치체제에 있어서 보스니아-헤르체고비나 공화국이 가지고 있는 다층성은 전혀 효율적으로 기능하고 있지 못하고 있다. 국가 전체를 적절한 방식을 통해 통합할 수 있는 정부의 유기적 하위 기구체가 없기 때문이다. 즉, 보스니아-헤르체고비나 공화국 전체의 정부업무를 관장하는 기구로써 보스니아-헤르체고비나 내각위원회(Vijeće ministara Bosne i Hercegovine)가 존재하기는 하지만, 이는 형식적인 기능만을 하는 기구로, 두 개의 체제인 '보스니아-헤르체고비나 연방'과 '스르프스카 공화국'과 유기적 관계 내에서 운영되지 못하고 있다.¹⁸²⁾ 보스니아-헤르체고비나 공화국 내에서 내각위원회는 형식적인 역할만을 하는 정치기구이며, 실질적으로는 2개의 체제에서 각각 별도로 행정이 이루어지고 있다.

보스니아-헤르체고비나 내각위원회(Vijeće ministara Bosne i Hercegovine)는 사라예보에 주재하고 있으며, 표면적으로는 보스니아-헤르체고비나 공화국 전체의 정부행정 업무를 관장하는 기구로, 보스니아-헤르체고비나 연방과 스르프스카 공화국의 모든 대내 업무

181) '크로아티아-무슬림 연합(Federation of Bosnia and Herzegovina)'은 크로아티아와 무슬림 주민들의 구성 비율에 따라 총 10개의 주(칸톤, canton)로 구분되어 있다.

182) Izet Bijedić, *Savremene političkogeografske karakteristike Bosne i Hercegovine* (Sarajevo: Dobra knjiga Ibn/Sina, 2018), p. 93.

뿐만 아니라 대외업무를 담당하는 것으로 되어 있다. 그러나 이 기구가 표방하고 있는 역할과는 달리, 실질적 기능은 거의 없어 허울뿐인 기구일 뿐이다.¹⁸³⁾

뿐만 아니라 인위적인 외부세력의 개입을 통해 보스니아 내전의 종전 결과로서 도출된 보스니아-헤르체고비나 공화국의 ‘이분할 형태’는 완전히 부자연스러운 것이며, 비과학적·비기능적이라는 평가가 외부뿐만 아니라 내부에서도 줄곧 제기되고 있는 상태이다. 이와 같은 비관적·비판적인 평가는 이슬람계와 크로아티아계로 구성되어 있는 보스니아-헤르체고비나 연방에 있어서도 지속적으로 제기되고 있다. 10개로 나뉘어 있는 각각의 칸톤(canton) 내에 이슬람계와 크로아티아계가 뒤섞여 있으며, 각 지역이 지니고 있는 문화적·지역적 특성을 고려하지 않은 채 인위적으로 칸톤을 분할함으로써 기능적인 측면에서나 역사·문화적 지역성에 근거한 원칙의 측면에서 두 개의 체제분할보다 더욱 부자연스럽다는 비판적 평가를 받고 있다.¹⁸⁴⁾ 즉, 보스니아-헤르체고비나 연방의 칸톤은 각 민족의 전통이나 역사에 근거한 것이 아니라, 정치적·지리적 개념에 따라 분할된 결과물이라는 것이다.

보스니아-헤르체고비나 공화국 내의 많은 정치가들과 학자들은 보스니아-헤르체고비나 연방의 칸톤을 스위스의 정치·지리적 국가구성 형태와 비교하기도 하지만, 그러한 비교는 절대적으로 불가능하다. 왜냐하면, 스위스가 보스니아-헤르체고비나 공화국과 같이 복잡한 민족구조를 가지고 있기는 하지만, 오늘날과 같은 국가형태는 1848년 이래로 오랜 세월을 거쳐 형성된 결과물이라는 점에서 차이가 분명하기 때문이다.

183) 세아드 투르찰로(Sead Turčalo) 사라예보대학교(University of Sarajevo) 정치학과장 면담(2019.10.14., 사라예보).

184) 위의 면담.

또한 스위스의 경우에는 보스니아 내전과 같은 전쟁을 치른 역사도 없으며, 4개의 언어, 4개의 문화, 다수의 종교가 공존하고 있다는 점도 보스니아-헤르체고비나와는 다른 점이다. 나아가 그러한 언어·문화·종교의 차이에도 불구하고 스위스인들은 외부적·내부적으로 하나의 민족으로 평가받고 있는데, 여기에서 ‘민족’은 언어나 종교, 혹은 이들 두 가지의 복합적인 인자로 정의되는 것이 아니라, 서로 다른 4개의 문화와 언어사용 그룹이 ‘하나의 공동체’를 형성하고 있다는 스위스인 개개인의 믿음과 의지가 투영된 것이라 할 수 있다.

이에 비해 보스니아-헤르체고비나 공화국을 구성하고 있는 이슬람계, 세르비아계, 크로아티아계의 각 민족은 보스니아-헤르체고비나 공화국의 구성원으로써 스위스와 같이 ‘하나의 민족’이라는 정체성을 인정하고 있지 않다는 점에서 모든 문제가 발생하고 있다.¹⁸⁵⁾ 그것이 1995년 보스니아 내전의 종전과 함께 형성된 보스니아-헤르체고비나 공화국 내에서 지금까지도 제기되고 있는 모든 정치적·국가적 본질에 관한 문제를 해결하는 전제조건이다.

또한 보스니아-헤르체고비나 공화국의 주요한 정치 기구로서 보스니아-헤르체고비나 대통령위원회(Predsjedništvo Bosne i Hercegovine)가 존재한다. 대통령위원회는 보스니아-헤르체고비나 공화국의 최고 정치 기구로서, 1998년 이후 4년 임기로 세 민족의 대표자로 구성되고 있다. 2019년 현재의 위원회 구성은 다음과 같다.¹⁸⁶⁾

185) 세아드 푸르찰로(Sead Turčalo) 교수는 외부에서는 보스니아-헤르체고비나 내 이슬람계, 크로아티계, 세르비아계 모두를 보스니아인으로 보지만, 내부적으로는 보스니아인이라는 정체성이 부재하다고 밝혔다. 위의 면담.

186) 2019년 9월 현재 보스니아-헤르체고비나 대통령위원회의 구성에 관해서는 “Presidency of Bosnia and Herzegovina,” <<http://www.predsjednistvobih.ba/Default.aspx?langTag=hr-HR&pageIndex=1>> (검색일: 2019.8.24.) 참조.

- 크로아티아계 : 젤코 코미쉬치(Željko Komšić)
- 세르비아계 : 밀로라드 도딕(Milorad Dodik)
- 이슬람계 : 셰픽 자페로비치(Šefik Džaferović)

보스니아-헤르체고비나 내각위원회와 함께 보스니아-헤르체고비나 대통령위원회의 구성은 이슬람계·세르비아계·크로아티아계를 대표하는 보스니아인들로 이루어져 있다.¹⁸⁷⁾ 한편, 이 두 기구와 함께, EU가 주관하는 ‘보스니아-헤르체고비나 유럽연합 고위대표 및 특별대표 사무소(Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika Evropske unije za Bosnu i Hercegovinu)가 사라예보에 설치되어 있다. 이 사무소는 보스니아-헤르체고비나 공화국 브르쉴코 자치구를 포함한 2개의 체제 전반에 걸친 민간평화유지 업무를 관장하고 있다.¹⁸⁸⁾

내전 종식을 이끌어내기 위해 체결된 데이턴 평화협정 이후, 국가의 틀로써 인위적으로 만들어진 1국가 2체제를 유지하기 위해, 위에서 언급한 ‘보스니아-헤르체고비나 내각위원회’, ‘보스니아-헤르체고비나 대통령위원회’, ‘보스니아-헤르체고비나 유럽연합 고위대표 및 특별대표 사무소’가 주요 정치기구로서 존재하고 있다. 그러나 문제는 이들 기구가 실질적으로 그 어느 것도 국가통제 기능을 갖고 있지 못하고 있는 것이 문제이다.

‘내각위원회’와 ‘대통령위원회’가 대외적으로 국가를 대표하는

187) 세아드 투르찰로(Sead Turčalo) 교수는 이슬람계와 크로아티계 대통령 사이에는 큰 이견이 없으나, 세르비아계(스릅스카 공화국)를 포함한 세 국가의 협력이 필요한 부분에서 합의를 이끌어낼 확실한 대책이 없다고 하였다. 특히 연방 차원에서 경제적 자원을 배분할 때 문제점이 있다고 밝혔다. 세아드 투르찰로(Sead Turčalo) 사라예보 대학교 정치학과장 면담 (2019.10.14., 사라예보).

188) 2009년부터 2019년 현재까지 오스트리아 출신인 발렌틴 인즈코(Valentin Inzko)가 유럽연합(EU) 고위대표 및 특별대표 사무소의 대표자로 파견되어 있다.

기구로서 행정적인 대표기구의 역할을 맡고 있다. 그러나 보스니아-헤르체고비나 공화국의 실질적 운영은 각각의 민족별로 이들을 대표하는 대표자들에 의해 이루어지고 있다. 즉, 두 개의 체제 가운데 스프스카 공화국은 밀로라드 도딕, 보스니아-헤르체고비나 연방 내에서 이슬람계가 다수를 차지하는 6개의 칸톤에서는 세픽 자페로비치, 그리고 보스니아-헤르체고비나 연방 내에서 크로아티아계가 다수를 차지하고 있는 4개의 칸톤에서는 젤코 코미쉬치가 절대적인 통치권을 행사하고 있다.

결국 평화협정이 맺어진 지 24년이 지났지만, 외형적인 평화유지에도 불구하고, 보스니아-헤르체고비나는 갈등의 주요 세력들이 각자의 정치권력을 유지하면서 불안정한 평화를 유지하고 있다고 평가할 수 있다.

(2) 모자이크 인구 구성과 혼란스러운 행정구역의 문제

앞에서 살펴보았듯이, 평화협정 이후로도 보스니아-헤르체고비나 공화국을 구성하는 각 민족들은 분리되지도, 그렇다고 융합되지도 않은 어정쩡한 상태로 존재하고 있다. 특히, 스프스카 공화국과 함께 ‘보스니아-헤르체고비나 공화국’의 한 축인 보스니아-헤르체고비나 연방 내에는 크로아티아계와 이슬람계가 인구비례에 의한 주도권을 기반으로 10개의 칸톤으로 나누어져 있다.

10개의 칸톤으로 이루어져 있는 보스니아-헤르체고비나 연방은 이슬람계와 크로아티아계의 인구분포에 따라 구분되었는데, 다수 민족별로는 크로아티아계가 4개, 이슬람계가 6개의 칸톤을 주도하고 있다.

1995년 12월 데이턴 평화협정 이후 24년이 지난 2019년 현재, 표면적으로는 보스니아-헤르체고비나 공화국을 구성하는 하나의 체제인 보스니아-헤르체고비나 연방에 평화가 찾아온 듯 보이지만, 내부적으로

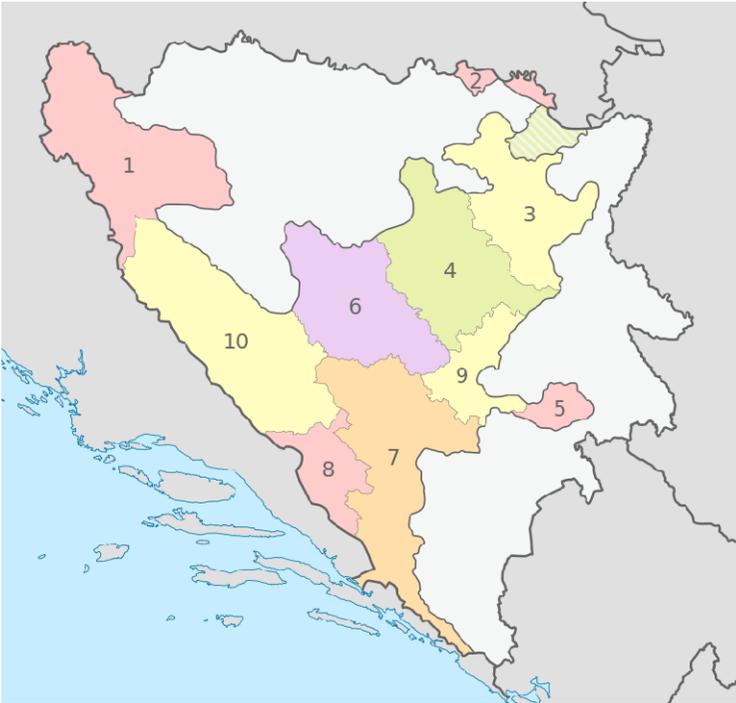
많은 문제점들을 내포하고 있는 주요 원인이 바로 이 칸톤 체제에 있다. 이슬람계가 다수를 차지하는 칸톤에서의 크로아티아계 주민의 삶이, 그리고 크로아티아계가 다수를 차지하고 있는 칸톤에서의 이슬람계 주민들의 삶이, 보스니아 내전이 발생하기 이전의 삶보다도 열악하다고 느끼기 때문이다. 크로아티아계 민족과 이슬람계 민족이 영위해온 역사와 문화, 종교적 차이로 인해 이들을 하나의 체제, 혹은 하나의 국가로 통합할 수 있도록 하기 보다는 오히려 통합의 저해요인으로 작용한다는 것이다. 각 칸톤의 다수 민족 비율과 수도는 다음과 같다.¹⁸⁹⁾

- ① Una-Sana Canton (무슬림계, 90.02%) / 비하치(Bihać)
- ② Posavina Canton (크로아티아계, 77.32%) / 오라쉬예(Orašje)
- ③ Tuzla Canton (무슬림계, 88.16%) / 투즐라(Tuzla)
- ④ Zenica-Doboj Canton (무슬림계, 82.17%) / 제니짜(Zenica)
- ⑤ Bosnian-Podrinje Canton Goražde (무슬림계, 94.01%) / 고라쥬데(Goražde)
- ⑥ Central Bosnia Canton (무슬림계, 57.58%) / 트라브니크(Travnik)
- ⑦ Herzegovina-Neretva Canton (크로아티아계, 53.29%) / 모스타르(Mostar)
- ⑧ West Herzegovina Canton (크로아티아계, 96.82%) / 쉬로키 브리예그(Široki Brijeg)
- ⑨ Sarajevo Canton (무슬림계, 83.8%) / 사라예보(Sarajevo)
- ⑩ Canton 10 (크로아티아계, 76.79%) / 리브노(Livno)

189) 여기에서 다수 민족 비율은, 보스니아-헤르체고비나 통계국(Agency for Statistics)이 2013년 실시한 센서스(census) 자료를 기준으로 정리한 것이다. Bosnia and Herzegovina Agency for Statistics <<http://www.bhas.ba/index.php?lang=en>> (검색일: 2019.8.23.).

한편, 보스니아-헤르체고비나 공화국 전체의 인구 구조도 보스니아-헤르체고비나의 내재된 갈등 구조를 말해 준다. 즉, 이슬람계와 세르비아계, 크로아티아계의 인구비율이 각 민족이 차지하고 있는 영토와 비례하지 않는다. 이러한 인구-점유 구조는 이 지역의 변화를 위협하는 기본 원인이 되고 있다.

〈그림 Ⅲ-7〉 보스니아-헤르체고비나 연방의 칸톤



출처: wikipedia (https://en.wikipedia.org/wiki/Cantons_of_the_Federation_of_Bosnia_and_Herzegovina) (검색일: 2019.5.28.).

1991년 해체 이전의 유고슬라비아 사회주의 연방공화국에서 실시한 마지막 인구조사에 따르면, 보스니아-헤르체고비나 공화국의 전체 인구수는 약 437만 명이었으며, 이 중 이슬람계는 약 190만 명,

세르비아계는 약 136만 명, 크로아티아계는 약 76만 명이었으며, 스스로를 ‘유고슬라비아인’이라고 규정한 인구도 약 24만 명에 달했다. 그런데 2013년 인구통계를 보면, 약 87만 명의 인구가 감소한 것으로 파악된다.

최근 발표된 보스니아-헤르체고비나 공화국 통계청(Agencija za statistiku BiH)의 인구구성 통계자료에 따르면, 2017년 현재 보스니아-헤르체고비나 공화국 전체 인구수는 약 350만 명이다. 민족별 현황은 다음과 같다.¹⁹⁰⁾

- 보슈냐크 : 50.11%
- 세르비아계 : 30.78%
- 크로아티아계 : 15.43%

여기에서 ‘보슈냐크(Bošnjak)’는 내전 이후 이슬람계 보스니아인들이 스스로를 부르는 명칭이다. 약 350만 명의 전체인구 가운데 ‘보스니아-헤르체고비나 연방’의 인구는 약 220만 명(62.85%), ‘스르프스카 공화국’의 인구는 약 120만 명(34.79%), ‘브르쥬코 자치구’의 인구는 약 8만 3천 명(2.37%)을 차지하고 있다.

체제별 인구통계를 보면 보스니아-헤르체고비나 공화국을 구성하는 두 개 체제의 인구구성을 알 수 있는데, ‘보스니아-헤르체고비나 연방’에는 보슈냐크 70.4%, 크로아티아계 22.4%, 세르비아계 3.6%가 거주하고 있으며, ‘스르프스카 공화국’에는 세르비아계 81.5%, 보슈냐크 14%, 크로아티아계 2.4%가 거주하고 있다. 그리고 ‘브르쥬코

190) 보스니아-헤르체고비나 공화국 통계청이 2017년 발표한 통계자료는 2013년 시행된 인구통계조사를 바탕으로 한 것이며, 이 자료가 가장 최신 인구통계자료이다. Bosnia and Herzegovina Agency for Statistics (<http://www.bhas.ba/index.php?lang=en>) (검색일:2019.7.22.).

자치구'에는 보슈냐크 40.3%, 세르비아계 34.6%, 크로아티아계 20.7%가 거주하고 있다.¹⁹¹⁾

결국, 현재 보스니아-헤르체고비나의 정치체제와 구성은 종전 당시의 인구와 거주에 기반한 현상유지의 틀 이상도 이하도 아닌 상태이다. 보통 하나의 국가에서는 서로 다른 지역 간에 다양한 인구이동을 통해 경제적 발전을 도모하는 것이 보통인데, 보스니아-헤르체고비나에서는 크게는 두 개의 체제와 한 체제 내에서의 10개의 행정 구분 그리고 자치구라는 '싸움을 말리기 위한' 임시방편이 현재에도 지속되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 보스니아-헤르체고비나 공화국의 정치는 제도와 다르게 민족적 내부구울에 의해 진행되고, 결과적으로 국가 단위의 통합이나 경제발전을 도모하는 데 있어서 결정적 장애요인으로 작동하고 있다.

3. 키프로스

가. 분쟁의 역사적 배경과 분단

키프로스는 지중해의 섬나라로서 그리스와 터키 양대 세력에 의해 정치·경제적으로 상당한 영향을 받는 국가이다. 지리적으로는 좁은 만(bay) 하나를 사이에 두고 터키 쪽으로 매우 근접해 있다. 키프로스는 이러한 지정학적 요인으로 인하여 역사적으로 주변 국가들로부터

191) 또한 각 민족은 언어적으로도 각자 고유의 것을 가지고 있어서, 정체성에 있어서 서로 다름을 지속하고 있다. 보스니아-헤르체고비나 공화국의 독립 이후 국가 공식어로 선언된 '보스니아어'를 사용하는 주민은 52.86%, '세르비아어'를 사용하는 주민은 30.76%, '크로아티아어'를 사용하는 주민은 14.6%로 파악되고 있다. 그런데 세르비아어와 크로아티아어는 기껏해야 미국영어와 영국영어의 차이 수준으로 차이보다는 공통성이 크다는 주장도 존재한다. Alex N. Dragnich, *Serbs and Croats: The Struggle in Yugoslavia* (New York: Harcourt Brace & Company, 1992), p. 19.

많은 영향을 받아왔다. 기원전부터 현재시기에 이르기까지 키프로스는 그리스, 아랍 제국과 이탈리아 반도의 로마, 베네치아 등의 지배, 이후 오스만 투르크 등의 지배를 받았다. 원래 키프로스의 주류 민족은 그리스계였다. 그런데 1571년 오스만 투르크가 키프로스를 점령한 후 터키계 무슬림이 키프로스에 정착하게 되었다. 이후 1878년 키프로스는 영국의 식민지가 되었다가 1960년에 독립하였다.

키프로스 분단의 역사적 배경은 키프로스 내 그리스계와 터키계 간의 오랜 갈등과 식민 또는 외부 세력으로서 영국·그리스·터키의 개입이 주요한 원인이다.¹⁹²⁾ 키프로스는 영국으로부터의 독립 초기부터 독립국가의 체제를 둘러싸고 그리스계 주민과 터키계 주민 간의 대립으로 갈등이 불거졌다. 이러한 갈등의 연속선상에서 군사적 대립과 위기가 고조되었고, 결국 1974년 터키가 북키프로스를 무력으로 점령함으로써 남북으로 분단된 상황이 현재에 이르고 있다. 이후 키프로스는 45년의 세월이 지났음에도 불구하고, 통일협상에 있어서 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 키프로스 분단 문제는 민족·종교·주변 강대국의 개입이라는 세 가지 요소가 중층적으로 연계되어 있는 ‘장기화된 사회 갈등의 사례’로서 남키프로스, 북키프로스 양자 및 유엔 등 국제사회의 중재 노력이 별로 실효를 거두지 못한 매우 어려운 형태의 분단 문제적 양상을 보인다.¹⁹³⁾

192) 역사적 배경은 우덕찬, “키프로스 문제의 역사적 배경과 경과,” 『중양아시아연구』, 제8호 (2003), pp. 74~76. 참조.

193) 영국, 터키, 그리스 3국의 취리히·런던조약이 체결됨으로써 키프로스 공화국이 탄생하였으나, 동 조약과 헌법은 터키계 주민과 그리스 주민의 권력배분 등을 명시함으로써 사안마다 양쪽에서 서로 반대하는 등 어떠한 정책도 실현되기 어렵게 되어 있고 유혈충돌까지 발생할 여지를 남겨두고 있었다. 조상현, “변수의 역학관계와 상호작용으로 본 키프로스 분쟁,” 『한국군사학논총』, 10권 (2016), pp. 74~76.

〈그림 III-8〉 남북키프로스 지도



출처: 위키피디아 <https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%82%A4%ED%94%84%EB%A1%9C%EC%8A%A4%EC%9D%98_%ED%96%89%EC%A0%95_%EA%B5%AC%EC%97%AD#/media/파일:Cyprus_districts_named-ko.svg> (검색일: 2019.6.1.).

1960년 영국, 터키, 그리스 3국의 조약을 통하여 키프로스 공화국이 탄생되었으나, 터키계 주민과 그리스계 주민의 권력배분이 명문화되어 있어 애당초 통일적인 의사결정이 이루어지기 힘든 구조로 되어 있었다. 결국 1964년, 1967년 두 차례에 걸쳐 양 민족 간에 유혈충돌이 발생하였다. 이후 그리스 군사정부의 지원을 받은 친 그리스 군부 세력의 쿠데타가 일어났고, 이에 대한 반발로 1974년 7월 22일 터키가 키프로스를 기습 점령하였다. 터키군의 침공 직후 친그리스 쿠데타 정부는 붕괴되었고 키프로스 대통령이 다시 복귀하였다. 그럼에도 불구하고 터키는 8월 14일에 2번째 군사작전을 수행하여 키프로스 섬의 북부지역 35%를 장악하였다. 터키의 2차 침공 이후 대부분의 그리스계 키프로스인들은 터키 군사의 통제 하에 있는 영토에서 탈출하였다. 그 수는 대략 20만 명 정도로 추정된다.¹⁹⁴⁾ 이후 터키 정부는 터

194) 북키프로스에 거주하던 그리스계 키프로스인의 95% 정도가 남키프로스 탈출했다고 볼 수 있다. 우덕찬, “키프로스 통일 문제에 관한 연구,” 『지중해 지역연구』, 10권 2호 (2008), pp. 36~38.

키 본토로부터 키프로스의 이주를 장려하여 본토 터키인 18만 명을 북키프로스 점령지역으로 이주시켰으며 문화적으로 그리스 문화를 이슬람 문화로 개조하는 정책을 추진하였다.

이러한 상황에서 북키프로스는 1983년 독립국가로서의 ‘북키프로스 터키공화국(Turkish Republic of Northern Cyprus: TRNC)’의 수립을 선포하여 국토를 분단시켰다. 이후 쿠에야르, 갈리 등 유엔사무총장들의 노력으로 통일협상이 이루어 졌지만 실패하였다. 이후 코피 아난(Annan) 유엔 사무총장의 중재로 통일논의가 재개 되었고, 남키프로스가 EU 가입 협상을 개시함으로써 EU도 키프로스 문제에 개입하게 되었다. 이후 제네바, 뉴욕 및 키프로스에서 남북키프로스 정상회담이 개최되었으나 별 성과 없이 종결되었고, (남)키프로스 공화국은 분단된 상황에서 단독으로 EU의 회원국이 되었다.¹⁹⁵⁾

나. 분단 이후 통일협상 과정

(1) 남북키프로스의 통일에 대한 입장

1974년 터키군의 키프로스 침공 이후 터키 통제하에 그리스계 키프로스인들의 북키프로스 탈출이 이어졌고, 터키 정부는 자국의 시민들에게 키프로스 북부로 이주하도록 권장하였다. 이후 터키계를 중심으로 ‘키프로스연방 터키계주민 공화국’ 수립이 선포되었지만 국제사회의 인정을 받지 못했고, 이후의 ‘북키프로스 터키공화국(TRNC)’ 역시 공인되지 못하였다.¹⁹⁶⁾ 이와 같이 현실적으로 남북키프로스는 터키의 침공과 그 이후 조치로 인해 분리(분단)의 길을 걷게 되었다.

195) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제연구』 (서울: 법무부, 2009), p. 38; 법무부, 『키프로스 統一方案 研究: UN 事務總長 統一方案을 中心으로』 (서울: 법무부, 2004), p. 175.

196) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제연구』, pp. 29~61, 291.

남키프로스의 통일정책은 시기별로 변화한다.¹⁹⁷⁾ 즉 1977년까지는 분단 전 상태로의 회복을 추구하고였고, 1977년부터는 연방제 방안을 주장하고 있다. 이 연방제 통일방안은 전 영토에 걸쳐 EU법이 적용되는 1주권, 2정부, 1국가의 형태이다. 이에 반해 북키프로스는 터키군의 잔류와 개입을 가능하게 하는 1960년 국제조약에 의거한 터키·그리스·영국의 보증조약을 주장한다. 또한 남북키프로스 간에 동등한 권리가 보장되어야 하고, 이에 따른 권력구조가 기초가 되는 통일을 추진해야 한다고 주장한다. 그리스계는 연방제 통일방안을 지지하면서 궁극적으로는 단일한 국가공동체를 희망하는 반면에, 터키계는 키프로스 섬에 두개 주권국가의 존재를 인정하여 일반적인 의미의 연방국가 보다는 국가연합 형식의 통일방안을 주장하였던 것이다.

1986년 뉴욕에서 통일협상이 재개되었는데, 페레즈 드 구엘라 사무총장의 연방제 통일국가 안에 대하여 그리스계가 반대하여 실패하였다. 이후 계속해서 3차례(1988년, 1989년, 1990년)에 걸쳐 남북 간 정상회담이 개최되었지만 별다른 진전을 거두지 못했다.¹⁹⁸⁾

2008년 9월에는 다우너 유엔특별고문의 중재로 키프로스 통일협상이 재개되었으며 ‘2지역 2공동체 연방(a bi-zonal, bi-communal federation)’이라는 통일원칙을 정립하였다. 여기에서 △통치구조와 권력공유, △EU가 제시한 의제, △경제적 사안 등 3개 의제에 대해서는 양자가 어느 정도 의견수렴을 이루었지만, 현재까지 △재산권, △영토 조정, △안전 보장 등 3개 핵심 의제에 있어서는 큰 입장차를 보이고 있어 협상을 통한 통합 국가의 미래가 여전히 불투명한 상황이다.¹⁹⁹⁾

197) 법무부, 『키프로스 統一方案 研究: UN 事務總長 統一方案을 中心으로』, pp. 29~66.

198) 우덕찬, “키프로스 통일문제에 관한 연구,” p. 39.

199) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제연구』, p. 100

(2) 키프로스 통일을 위한 유엔의 중재

1974년 분단 이후, 남북키프로스의 통일을 위한 국내외적 노력이 계속되는 가운데 대표적인 국제기구인 유엔의 역할에 주목해 볼 필요가 있다. 키프로스 분단의 주요 원인 중의 하나가 강대국들의 개입에 기인한 바가 크기 때문에 유엔 등 국제기구를 활용한 통일방안의 모색은 필연적인 것이었다.

2003년 2월 26일 코피 아난 유엔 사무총장이 제시한 통일방안²⁰⁰⁾은 기존에 제시되었던 통일방안 중 가장 현실적인 것으로 평가된다. 결과적으로 남북키프로스의 견해 차이로 통일은 달성되지 못했지만,²⁰¹⁾ 앞으로도 키프로스의 통일방안은 이러한 ‘아난 플랜(Anan Plan)’을 기초로 진행될 것으로 전망된다.

코피 아난 이후에도 유엔의 키프로스 평화와 통일을 위한 개입은 지속되었다. 역사적인 국민투표의 부결로 남북키프로스의 통일 전망이 낮아지고, 양측 모두에서 민족주의 계열의 지도자가 선출되었다. 또한 남키프로스의 석유탐사 활동으로 남북키프로스 간에는 긴장감이 나돌았다. 이런 상황에서 반기문 유엔 사무총장은 키프로스를 방문하여 양측 지도자들과 협상을 진행하였다.

남북키프로스에서 정권 교체가 이루어지는 등 새로운 조건이 성립되는 가운데,²⁰²⁾ 반기문 사무총장의 중재 하에, 2010년 11월 18일 뉴욕에서의 회담을 필두로 2012년 1월 23일까지 뉴욕과 제네바를

200) 키프로스 문제의 포괄적 해결에 관한 합의를 위한 기초(Basis for Agreement on a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem), 위의 책, p. 55.

201) 2004년 4월 24일 코피 아난 사무총장의 최종중재안에 대한 국민투표가 실시되었으나, 남키프로스의 절대적 반대(75.83%)로 통일안이 부결되었다. 『경향신문』, 2004. 4. 25.

202) 2008년 2월의 남키프로스 대선에서 디미트리스 크리스토피아스가 대통령이 되면서 교착 상태이던 통일협상은 새로운 전기를 맞이하게 됐다. 한편 북키프로스에서도 2005년 민족주의 성향의 강경파인 멩크타쉬가 물러나고 온건파인 메흐메트 알리 탈라트가 집권하였다. 이 둘은 2008년 3월 21일 정상회담을 통해 통일의 물꼬를 다시 틀었다.

오가는 협상이 다섯 차례에 걸쳐 이루어졌으나 큰 결실을 맺지 못하였다.

2014년 2월 11일, 남북키프로스의 대통령이 중단된 통일협상을 다시 추진하기 위하여 성명을 발표하였지만, 영토 문제 등 주요 사안에 대해 합의하지 못했다.²⁰³⁾ 2017년 1월 12일 스위스에서 유엔의 중재 하에 개최된 양국 평화협상에서 비록 영토문제에 대한 이견으로 협상이 결렬되었지만 향후 협상을 계속한다는 원칙에 합의하였다.²⁰⁴⁾ 특히 유엔의 중재 노력은 눈여겨 볼만하다. 노르웨이 외교장관 출신의 에스펜 바르트 아이더 유엔 키프로스 특사가 이끄는 유엔 특사단은 양국의 미합의 쟁점을 가능한 한 최소화하는 방식으로 협상을 유도하였다. 그러나 결국 양국 접경지대 문제가 해결되지 않아 협상은 실패하고 말았다.

이후 같은 해 6월 27일 개최된 통일협상에서는 북키프로스 주둔 터키군의 철수문제에 대한 합의가 이루어지지 않아 협상에 실패하였다. 2018년 유엔의 비공식적 중재로 양국 대통령의 협상이 개최되었으나 큰 진전을 이루지는 못하였다. 이후 2019년 8월 9일 터키계 키프로스 대통령이 무스타파 아킨시(Mustafa Akinci)와 그리스계 키프로스 대통령인 니코스 아나스타시아데스가 유엔의 중재 하에 회동하고, 이후 공동 성명을 발표하며 향후 키프로스의 상황을 개선시키도록 노력할

203) United Nations Peacekeeping Force in Cyprus <<https://unficyp.unmissions.org/un%E2%80%99s-first-female-force-commander-talks-peacekeeping-and-why-she%E2%80%99s-not-taking-her-harley-cyprus>> (검색일: 2019.9.30.).

204) “분단국 키프로스 평화회담 막바지 영토조정...연방제통일 관심,” 『연합뉴스』, 2017.1.13., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170112173551088>> (검색일: 2019.10.24.). 파나요티스 요아케이미데스(Panayiotis Ioakeimides) 아테네대학교 석좌교수는 2017년 유엔 중재로 열린 회담에서 북키프로스가 영토를 현 37%에서 28.9%까지 양보하여 남키프로스가 요구한 28%에 근접했다고 한다. 그러나 남키프로스가 영토문제를 연방제와 연계시켜 합의에 이르지 못했다고 밝혔다. 파나요티스 요아케이미데스(Panayiotis Ioakeimides) 아테네대학교 석좌교수 면담(2019.10.10., 아테네).

것임을 천명하였다. 공성성명에는 일상생활과 관련된 문제를 우선적으로 처리하기로 합의한다는 내용이 담겨 있으며, 신뢰구축을 위한 제반 조치들을 수행하겠다는 입장을 표명하였다.²⁰⁵⁾

종합해 보면, 키프로스의 평화 유지와 통일을 위한 유엔의 노력은 1974년 분단 이후 지속적으로 이루어져 왔다. 여러 사무총장을 거치면서도 원래 하나의 국가였던 키프로스를 하나의 국가로서 유럽의 품으로 안으려는 노력을 계속하였고, 또한 남북키프로스의 그리스계와 터키계를 설득하기 위한 구체적 작업도 진행하였다. 그러나 유엔안을 토대로 국민투표까지 진행하였지만, 내부의 반대는 결국 아직까지 키프로스를 분단 상태에 머물게 하고 있다. 결국 분쟁을 통해 민족적 기반을 바탕으로 분리된 국가를 다시 하나로 뭉치게 하는 것은 제도적 차원에서 매우 힘든 일이라는 점을 각성케 하는 사례이다. 다만, 유엔은 분단 45년 기간 동안 지속적으로 평화와 통일을 위한 개입을 중단하지 않음으로써, 최소한 후속 무력충돌을 방지하고 현상의 유지 및 통일의 가능성을 놓치지 않게 하는 기능을 하고 있다.

다. 남북키프로스의 통일방안에 대한 입장과 쟁점

(1) 통일방안에 대한 입장 차이

키프로스 통일방안에 대한 쟁점 사항들은 남북키프로스 양측이 회담을 진행하면서 분명히 드러났다. 지난 ‘근거리회담’과 ‘직접회담’ 기간 동안 남북키프로스의 입장 또는 비전은 주요 주제들 전반에서 매우 큰 차이가 보였다. 이 시기 나타난 남북키프로스의 통일방안에 대한 입장 차이는 다음과 같이 나타난다.

205) UN Cyprus Talks (<http://www.uncyprustalks.org/joint-statements-by-two-leaders/>) (검색일: 2019.9.30.).

남키프로스는 유엔의 결의안들을 준용하여 두 개의 사회 공동체, 두 개 지역을 기반으로 하여 정치적으로 동일한 권리를 지니는 연방안을 주장하였다. 이에 반해 북키프로스는 각각 주권을 가진 두개의 국가로 ‘키프로스 연맹 혹은 연합(Confederation of Cyprus)’을 건설할 것을 주장하였다. 통일방안에 있어 남북키프로스의 가장 명백한 입장 차이는, ‘연방제’로 할 것인지 아니면 ‘국가 연합 혹은 연맹’의 형태를 취할 것인가의 문제였다. 이 논쟁은 문제해결의 전반에 있어서 여러 쟁점들을 해결하는 데 장애가 되는 것이었다. 남북키프로스 통일방안의 차아점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정치체제에 있어서 그리스계는 인구비례를 기준으로 하여 각각 양국이 독립적으로 참여하여 하나의 정치 단위를 형성하는 연방국가를 상정하였으며, 권력의 토대는 연방헌법으로 규정하고자 하였다. 이는 양 국가의 독자성을 유지하는 선에서 독립적인 중앙통치기구를 반대하는 것이었다. 하지만 그리스계는 이럴 경우 나타날 수 있는 의사결정과정 상의 난맥을 해결하기 위한 정책조정기구를 구성할 것을 제의하였다.²⁰⁶⁾ 즉, 그리스계와 터키계는 원상회복과 변화된 현상 수용이라는 오래된 분쟁 해결의 논쟁 속에 간혀 통일방안의 기본적 해법을 찾지 못하고 있는 상황이다.

둘째, 터키계의 침공에 대해 속수무책으로 당하고 있을 수밖에 없었던 역사를 기억하고 있는 그리스계는 키프로스를 유엔평화유지군이 통제하는 비무장지역으로 만들고 싶어했다. 이에 반해 터키계는 보장 국가들의 역할을 강조하고, 보장국가의 군사력을 통한 키프로스의 평화유지를 선호하였다. 양측 모두는 서로를 두려워하고 있는 것이다.²⁰⁷⁾

206) 법무부, 『키프로스 統一方案 研究: UN 事務總長 統一方案을 中心으로』, pp. 109~110.

207) 위의 책, p. 110.

셋째, 그리스계는 영토 문제에 대하여 자신들의 영토와 해안선이 터키계와 터키에 의하여 장악되어 있는 것을 원상으로 회복하고, 터키계에 의해 강제 이주된 그리스계가 자신들의 고향으로 돌아가기를 원하고 있다. 또한 이들이 거주하는 고향지역은 그리스계의 관할이 되어야 한다는 주장이다. 이 경우 영토조정이 반드시 필요하다는 것이다. 이에 비해 터키계는 완충지역에서의 최소한의 조정만을 주장하고 있다. 분단 이후 많은 사람들이 그리스계의 고향에서 정착·거주하여 왔기 때문에 지금에 와서 그 어떠한 영토 이전도 불가능하다는 것이다.²⁰⁸⁾

넷째, 거주이전과 정착에 대하여 그리스계는 국제 인권법 등 국제관례에 따라 거주 및 이동, 정착의 권리가 보편적으로 확보되어야 함을 주장하며 자신들의 이러한 권리가 보장되는 통일방안을 희망한다. 한편, 터키계는 그리스계와 터키계 양측 사이의 깊은 불신, 북키프로스 주민들의 안전을 보호할 필요성, 현재 키프로스 섬에 실재하는 현실, 양측 사이의 인구·경제적 불균형을 신중히 고려한 해결방안이 제시되어야 한다고 주장한다. 즉, 터키계는 과거 재산에 대해 현재적 관점에서 권리를 요구하는 것은 무리가 있기 때문에 국제적 교환과 보상 계획을 수립하여 청산되어야 할 것이며, 남북키프로스에서 상호 간의 거주이전·정착의 자유는 엄격한 통제 하에 규제되어야 한다는 입장이다.²⁰⁹⁾

국가의 통합 또는 통일을 평화적으로 이루기 위해서는 각 측이 내부의 의견을 통합하여, 각 대표 상호 간의 정치적 결정에 의해 이루어질 수 있다. 그런데 키프로스의 경우는 인구 1백만 명이 조금 넘는 작은 국가의 경우이기 때문에, 통일방안의 내부의견을 수렴하는 것이

208) 위의 책, pp. 110~111.

209) 위의 책, p. 111.

국가·민족적 대의의 차원이 아니라 주어진 영토 내에서 민족적 대립에 기반한 개별 주민의 선택과 이익에 따라 크게 좌우된다고 볼 수 있다. 개별 이익을 포괄하는 상위의 대의명분이 없는 상황에서 통합을 실행하기 위한 다수 의견의 일치를 추동하기 힘든 구조이다.

또한 기본적인 민족 간 인구비례의 차이로 인해 원상회복과 현상인정의 사이에서 다수결의 민주주의 원리 역시 합리적 결정을 만드는 수단이 되기 힘들다. 또한 타협에 의한 통일·통합이 키프로스 전체의 더 큰 부흥을 추동한다는 이상적 목표 또한 존재하지 않기에 향후 협상이 합의를 이룰 가능성은 높아 보이지 않는다. 더욱이 이른바 ‘보증국가단’이라고 불리는 그리스·터키·영국의 각기 다른 쉼법은 일방의 양보로 키프로스가 통일·통합을 이루는 데에는 보다 결정적인 계기가 필요할 것으로 보인다.

(2) 통일방안의 주요 쟁점

키프로스의 통일협상에서는 여러 가지 사항들이 그 최종적 타결을 가로막는 요인이 되고 있다. 여기에서는 통일국가의 형태, 경계 확정, 군대 감축과 비무장원칙이라는 기본 문제와 재산권 보장, 실종자 문제, 문화유적 처리 문제라는 세부사항을 통해 쟁점을 점검해 보기로 한다.

첫째, 통일국가의 형태 문제이다. 이 문제는 회담을 시작하면서부터 터키계와 그리스계 양측의 입장차가 가장 큰 부분이다. 그리스계는 국가의 기능성과 단일성을 강조하면서 국가주권에 대해서도 단일한 주권을 주장하였다. 이에 반해 터키계는 단일한 법인격을 갖는 통일국가의 형태를 취하되, 각각의 국가가 주권을 보유하는 ‘국가연합형식’의 통일국가를 구성하여 각 구성주체가 독립적 지위를 갖는 방식으로 독자성을 유지해야 한다는 것이다. 따라서 어느 한 구성주체

가 우위를 점하는 중앙정부를 반대하는 것이다,

유엔은 이러한 점을 고려하여 ‘공동국가(common state)’, ‘구성국가(component state)’라는 구조의 통일방안을 제안하였다. 스위스 정치체제를 모델로 하여 키프로스 연방공화국(공동국가)이 연방정부로서 단일의 국제법적 주체성과 주권을 가지지만, 각 구성국가(남북 키프로스)는 연방정부에 이양되지 않은 모든 국가권력에 대해 독립적 주권을 가지는 것이다. 이는 벨기에 모델을 차용한 것으로서 연방법과 구성국가 법률 사이에는 종속관계가 성립하지 않는다는 점을 명문화하였다.²¹⁰⁾

둘째, 경계확정의 문제이다. 현재 남북키프로스의 경계는 인구 비율과 다르게 북키프로스가 과대 점유하고 있는 상황이고, 원래 북쪽에 거주하던 그리스계가 강제로 남쪽으로 이주 당한 상황이다. 따라서 남북키프로스의 경계를 어떻게 획정하느냐의 문제는 연방이든 연합이든 하나의 국가를 창설하는데, 법률의 효력 범위를 규정하기 위해 매우 중요한 부분이다.

유엔의 방안에 따르면, 통일헌법의 일부로 지도를 첨부하기로 되어 있다. 조정안은 당연히 과소 점유하고 있는 그리스계의 의견을 반영하여 남키프로스의 영토 확장을 담고 있는데, 그 범위에 대해서는 양측의 주장이 합의점을 찾지 못하고 있다. 유엔안에 따르면, 각 구성국가의 경계 확정을 위해서는 “구성국가 대표 3명과 외국인 1명 이상 등 총 7명 이상으로 구성되는 국경위원회(Boundary Committee)가 키프로스 전체 영토에 있어서 구성국가 경계를 획정하는 임무를 수행

210) UN Cyprus Talks <<http://www.uncyprustalks.org/a-watershed-moment-for-the-cyprus-negotiations-espen-barth-eide-special-adviser-of-the-un-secretary-general-on-cyprus/>>; UN Cyprus Talks <<http://www.uncyprustalks.org/the-secretary-generals-press-encounter-with-prime-minister-binali-yildirim-of-turkey/>> (검색일: 2019.9.30.).

하며, 자연적인 지형과 재산권 관계를 고려하여 최종적으로 경계를 정하며, 국경위원회가 합의에 도달할 수 없는 경우에는 키프로스 대법원이 이를 결정한다”²¹¹⁾고 되어 있다.

셋째, 군대 감축과 비무장에 관한 사항이다. 이 문제는 남북키프로스의 합의뿐 아니라 양측과 동맹조약을 맺고 있는 그리스와 터키 및 군사기지를 보유하고 있는 영국 등의 협력이 포괄되는 부분이다. 유엔안에 따르면 키프로스 연방공화국은 비무장을 기본원칙으로 하여, 모든 종류의 군사 훈련을 금지한다. 이에 따라 국제적으로도 키프로스에 무기를 공급하는 일체의 행위도 금지된다.

이와 관련하여 유럽의회는 현재 키프로스에 상주하고 있는 터키군이 철수해야 EU와 터키의 관계가 정상화될 것임을 분명히 하고 있다. 유엔과 EU 회원국은 키프로스 지역에서의 모든 병력의 철수, 비무장, 유엔 평화유지군 활동 축소 결의안을 채택한 바 있다.

넷째, 재산권에 관련한 문제이다. 이 문제는 당사자들에게 있어 무엇보다도 핵심적인 사안이다. 그리스계는 터키의 침공으로 재산상의 피해를 본 그리스계 주민의 피해가 원상회복 되어야 한다는 입장이다. 반면에 터키계는 원칙적으로 현재 재산권 상태가 유지·인정되어야 한다는 주장이 확고하다.²¹²⁾

유엔안에는 이 문제에 대한 기본원칙으로서, “통일 이전에 발생한 사유로 인하여 재산을 상실한 원소유자의 재산권 청구는 국제법 원칙,

211) 「창설협정」 부속문서 6. 영토에 관한 합의 제1조, 제2조 재인용; 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제연구』 (서울: 법무부, 2009), p. 46.

212) Hayriye Rúzgar(communication officer, Home for Cooperation)는 북키프로스 사람들이 최근 통일 이후의 재산권 반환문제에 대비해 남키프로스 사람들의 소유였던 토지와 건물 매입을 꺼리는 분위기라고 전했다. 그러면서 국제사회 동참 및 경제적 성장을 원하는 북키프로스 사람들이 남키프로스 사람들에 비해 통일 열망이 높다고 밝혔다. Home for Cooperation은 키프로스의 니코시아 buffer zone에서 남북키프로스 사람들의 만남의 장소 제공, 예술, 문화 중심의 교류 등을 추진하는 민간단체이다. Hayriye Rúzgar 면담(2019.10.11., 니코시아).

재산을 상실한 소유자와 현재 사용자의 개인적 권리의 존중과 조화, 남측과 북측의 2지역 공동통치 원칙 등에 따라 포괄적으로 해결하여야 한다는 것”을 제시하였다.²¹³⁾ 다만 종교시설 등은 특별한 제한과 예외를 두지 않고, 3년 이내에 원래 소유주에게 돌려주도록 하였다.

다섯째, 그리스계와 터키계 간의 충돌로 인한 실종자와 소재 미 파악자 문제이다. 1964년 유혈충돌이 시작된 이후로 현재까지 희생자들의 규모도 제대로 파악되지 않았다. 남키프로스 측은 터키의 군사개입으로 그리스계 인구의 25%에 육박하는 20만 명이 추방되었으며, 1,500여 명의 그리스계 주민은 현재까지도 소재 파악이 안되고 있다고 주장하고 있다.

한편, 키프로스 문제 해결에 있어서 해결이 어려운 문제가 소수민족 보호에 관한 것이다. 북키프로스 거주 그리스계 주민의 인권문제, 남키프로스 거주 터키계의 인권, 키프로스 전역의 마론파 교도 등의 기본권, 문화·종교적 권리 보호가 중요한 쟁점문제이다. 다른 문제에 상대적으로 작은 문제로 보이지만 사안 자체의 심각성은 제일 큰 것이기도 하다.

마지막으로 문화유적의 보호에 관한 문제이다. 키프로스의 분쟁은 북키프로스 지역의 수많은 문화재와 문화적 유산들을 파괴시켰다. 남키프로스는 북키프로스에서 종교적 문화재가 약탈되었고, 고대 그리스의 문화 예술품 등이 유럽·미국의 고미술 암시장에 팔렸다고 주장하고 있다. 물론 북키프로스는 키프로스 전역의 이슬람 문화재와 건축물 등이 파괴되었다고 주장한다.

유럽의회는 이 문제의 해결을 위해 터키·북키프로스가 문화유산을 보존하도록 한 유네스코 협약에 따르도록 결의한 바 있다. 이 결의 내용은 남키프로스 공화국 정부, 북키프로스와 터키 정부, 유럽연합

213) 「창설협정」 제10조 1. 재인용: 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제연구』, p. 44.

의회와 회원국, 유엔 사무총장, 유네스코 사무총장, 국제적십자위원회 사무총장 등에도 전달되었다.²¹⁴⁾

(3) 최근 남북키프로스의 통합 노력 평가 및 전망

한동안 소강상태를 보이던 키프로스에서의 통일 논의는 유엔 등 국제기구의 노력과 남북키프로스 당사자 간의 합의에 의하여 2008년 3월부터 재개되었다. 이후 여러 단계의 발전과정을 거쳐 현재는 개별 도시차원에서의 비정치적·실용적 협력이 조금씩 진행되어 통일기반을 조성하고 있다.

특히 도시계획부문에서 비정치적 협력이 잘 진행된 점은 특기할 만하다. 또한 자연보호 문제에 대해 공동으로 대처하여 멸종위기의 생물에 대한 공동조사 및 보호, 양국의 접경지대에 대한 병충해 방제 등에서 협력 사업이 이루어지고 있다. 이러한 신뢰구축 방안의 사례는 실질적인 분쟁해결에 도움이 되는 것으로 보인다. 그러나 비정치적인 부문에서의 활발한 교류가 반드시 정치적인 결정에 영향을 미치는 것은 아니다.

2008년 3월 21일 남키프로스와 북키프로스의 지도자가 수도인 니코시아에서 역사적인 정상회담을 갖고 통일을 위한 발걸음을 새롭게 내딛었다. 현재 키프로스는 국제법적으로는 한 국가이지만 실질적인 분단국이다. 그러나 지자체 단위에서 우선적으로 비정치적 분야에서의 협력을 추진하고 점차로 협상이 가능한 실용적인 문제를 논제화하여 상호 신뢰에 기반한 통일여건을 형성하기 위하여 노력하기도 하였다. 특히 수도 니코시아의 하수처리, 공동 사안에 대한 통합적 수행 계획수립 등 다양한 차원의 비정치적 협력이 성공적으로 추진되기도

214) 1988년 3월 10일 및 1988년 12월 15일 결의안 재인용: 법무부, 『키프로스 統一方案 研究: UN 事務總長 統一方案을 中心으로』, p. 22.

하였다. 이와 때를 같이 하여 수도 니코시아 중심에 위치한 레드라 거리 한 가운데에 있던 장벽을 철거하였다. 이와 같은 진전속에 2014년 2월 11일 니코스 아나스타시아데스 남키프로스 대통령과 데르비스 에로울루 북키프로스 대통령은 남북키프로스를 정치적으로 동등한 연방국가로 설립하기 위한 원칙에 합의하고, 다시 통일협상을 추진할 것을 선언하였다.²¹⁵⁾

논의는 기존의 코피 아난 전 유엔 사무총장의 이른바 ‘아난플랜’을 토대로 이루어졌다. 비록 2004년 아난의 중재는 실패했으나 이를 계기로 키프로스 통일협상의 출발점이 어디인지는 확인할 수 있는 지점이다. 2015년 5월에는 협상의 결과로서 양측은 양원제 연방(federation)의회를 구성하고, 재판관 수를 남북 동수로 하는 대법원을 설치하는 원칙에 합의하였다. 또한 북키프로스 국적자에게도 새로운 연방국가의 시민권 취득과 거주를 용인하는 합의가 이루어졌다. 비록 더 이상의 진전과 구체적 실천이 이루어지지지는 않았지만, 상황이 악화되지 않고 느리지만 평화의 방향으로 나아가고 있는 모양새를 보인다.

여전히 풀어야 할 문제가 산적한 것이 키프로스 문제의 현 단계이지만 긍정적 분위기는 현재까지 이어지고 있다. 2018년 11월 남북키프로스 사이에는 8년 만에 새로운 연결 통로가 열렸다. 유엔 주선으로 완충지대에서 아나스타시아데스 남키프로스 대통령과 아크즈 북키프로스 대통령이 회동한 이후 양측을 왕래할 수 있는 신규 통로 운영에 합의한 결과였다. 양국 사이의 새로운 통로 개설은 2003년 이후 8년만으로 양측 간 통로는 9곳으로 늘게 되었다.²¹⁶⁾ 주 키프로스 유엔평화유지군은 “새로운 통로는 양측 주민의 접촉을 늘리는 데 도움

215) “키프로스, 분단 40년 만에 통일협상 재개,” 『헤럴드경제』, 2014.2.11.

216) “‘분단’ 키프로스 남북, 8년만에 새 연결통로 2곳 개통,” 『연합뉴스』, 2018.11.13.

이 되고 쌍방 간에 절실한 신의와 확신을 구축하는 데 기여할 것”이라는 성명을 내어 향후 양국간의 관계 개선 및 진전에 대한 기대감을 표시하기도 했다. 또한 남북키프로스인들은 평화회담이 재개될 수 있다는 기대감을 가지게 되었다. 유엔 등 국제사회는 여전히 키프로스의 평화와 통일을 향한 문제에 대해 관심을 가지고 개입하고 있다.²¹⁷⁾

그리스의 키프로스 문제 전문가인 파나요티스 요아케이미데스(Panayiotis Ioakeimides) 교수는 키프로스 문제에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다.

‘2국 공동 통치 연(방)합국’이 맞는 해결책이라고 본다. 2개의 완전히 독립된 국가를 원하는 의견도 있지만, 이것은 실제로 성공적이지 못할 것이다. 그 이유는 무엇보다도 완전히 분리된 두 지역사회의 경우, 경제 발전을 진행하는 데 어려움이 많기 때문이다. 마지막 회담은 2년 전에 실패하였고, 현재 유엔 사무총장은 다시 회담을 가지려고 하는데, 최근에 ‘연(방)합’을 시도하려는 추가적인 이유가 더 생겼다. 그것은 바로 키프로스 배타적 경제 수역에서 발견된 천연가스 와 석유 등을 어떻게 나누느냐에 대한 문제이다. 이것을 위해서는 ‘연(방)합’ 형태의 국가가 필요할 것이다.

터키의 현재 의견은 ‘두 국가’ 해결책으로 가고 있으며, 그리스 및 키프로스 엘리트들 중에서도 그것을 선호하는 사람들이 있지만, 난이에 동의하지 않는다. 또 ‘두 국가’ 시나리오의 한 형태로는 국가간의 관계를 완화시키기 위해 두 국가를 유럽연합에 가입시키는 것이다. 그러나 그것에도 동의하지 않는다. 왜냐하면 유럽연합이 튀르크(터키) 키프로스의 가입을 절대로 허락하지 않을 것이기 때문이다. 그래서 결론적으로는 연(방)합국이란 해결책만 남아 있지만, 그것을 위해 두 편 모두의 타협이 필요하며, 권력을 어떻게 나누느냐가

217) UN Peacekeeping Force in Cyprus <<https://unfcyp.unmissions.org/military>> (검색일: 2019.9.30.).

결정적인 문제가 될 것이다.

결국 누가 대통령이 될 것이며, 정부의 구성이 어떻게 될 것인가가 가장 큰 문제이다. 현재의 방식은 2임기 그리스인 대통령, 1임기는 터키인 대통령의 순회 시스템을 생각하고 있다. 그것은 8년 동안 그리스인 대통령이 통치한 후에 4년 동안 터키인이 통치하는 의미이다. 그러나 대통령은 두 지역 모두의 시민들이 선거로 선출해야 된다. 정부의 구성은 다음과 같은 시나리오로 되어 있다. 만약에 총 10명의 자리가 있다면, 그 중 7명이 그리스인, 3명이 터키인이 될 것이다. 그리고 모든 문제에서는 아니지만, 예를 들면 5개의 가장 중요하며 영향이 큰 문제에서는 두 편 모두가 동의해야 된다. 이러한 구성은 물론 예정 안에 불과하며, 정확한 구성규칙에 대해 동의하지 못하고 있다. 특히 그리스인들 중 한 임기동안이라도 터키인 대통령을 원하지 않는 사람들도 있다.

남북키프로스 문제에 대한 터키의 입장과 의견은 시기에 따라 다소 변화하는 양상을 보여 왔다. 2년 전에 이루어진 마지막 회담에서는 터키는 이 문제를 해결하려는 의도가 강했다. 물론 대부분의 그리스인들은 회담이 실패한 이유는 터키 때문이라고 주장할 것이다. 그러나 내 의견은 다르다. 당시의 회담 자료를 정확히 살펴보면 그 책임이 터키보다 그리스 키프로스인들에 있다. 그러나 대부분의 그리스인들은 그것을 인정하지 않을 것이다.²¹⁸⁾

그리스 전직 외교관이자 피레우스대학교 교수인 페트로스 리아쿠라 교수는 요아케이미데스 교수와 약간 다른 입장에서 키프로스 문제에 접근하고 있다.

218) 파나요티스 요아케이미데스(Panayiotis Ioakeimides) 아테네대학교 석좌교수와와의 면담(2019.7.2., 아테네).

터키가 침입하기 전까지는 터키 키프로스 사람들은 온 섬에서 흩어져 살았다. 그리고 터키의 ‘침입’, 아니면 터키 사람들이 말하기에는 ‘개입’이 있었다. 그러나 터키 키프로스인들은 사실 본토 터키사람들과 민족 구성조차 다르다. 경제적으로 더욱 발달된 지역에서 사는 남쪽 시민들은 통일의 필요성을 점점 덜 느낀다. 대부분의 민족주의자들은 연합국도 아닌, 두개의 독립적인, 주변 국가의 시나리오를 지원하고 있다. 그러나 여전히 연(방)합국(federation)을 원하는 사람들도 남아 있다. 키프로스는 1974년까지 통일이었다가 분리되었는데, 그 이후에 ‘연(방)합국’이란 아이디어를 갖고 추진한 회담이 성공적이지 못하였다. 그래서 얼마 전부터는 국가의 완전한 분리 즉, 2개 국가로 존재하는 문제에 대해 논하기 시작했다. 또는 서로 옆에 살면서 연맹 국가를 구성할 수도 있다. 이런 문제들의 키프로스 분단의 원인을 제공한 강대국들과 협의하여 진행해야 한다.²¹⁹⁾

그리스 헬레닉재단(유럽과 외교정책)의 도코스 박사는 키프로스 문제에 대해 현실적인 방안을 제시한다. 특히 비정치적인 부분에서의 교류와 협력을 주장하는 방식은 매우 현실적인 접근으로 보인다.

인위적인 남북키프로스의 통일 가능성은 크지 않다고 본다. 통일보다는 서로의 독립성을 인정해 주는 두개의 국가가 만들어지고, 터키로부터의 협력을 얻어내기 위해서는 그들이 요구하는 영토의 일부를 넘겨주는 방안이 오히려 현실적인 해결책일 수도 있다. 이와 같은 상황이 발생 할 경우 터키 시민들은 터키 본토에 더욱 가까이 이주할 가능성이 크다. 물론 양쪽 간의 협력과 서로에 대한 이해를 강화시키기 위한 조치들이 필요하다. 현재 협상에서 가장 큰 문제는 신뢰의 결여이기 때문에 이것을 강화할 실질적인 대책이 필요하다. 예를 들면 전화의 경우 해외로밍의 문제가 있다. 북쪽에서 남쪽으로 전화하면 국내

219) 리아쿠라스 교수와의 면담(2019.7.2., 아테네).

요금으로 해야 되는데, 이 문제조차 해결되지 않고 있다. 그렇지만 문화유산과 종교유산의 공동보존 작업은 성공적이라고 할 수 있다.

또한 1974년 전쟁의 와중에 실종된 사람들에 대한 공동조사 작업으로 공동묘지들을 발굴하고 사상자들의 유골을 가족에게 넘겨주는 작업들은 매우 중요한 진전이다. 이러한 비공식적인 활동이 중요하다. 또한 그리스 터키 포럼 같은 것도 중요한 협력의 예가 될 수 있다. 그리고 가장 중요한 것은 일반인들에게 협상이나 이러한 협력의 중요성에 대해 이해시키는 것이다.

남키프로스과 북키프로스 사이에 소위 녹색선(Buffer zone)이라고 하는 국경이 있다. 이 국경에서 지난 15년 동안 교차점이 생겼고, 사람들이 다른 쪽으로 방문할 수 있게 되었다. 이곳은 꼭 방문해야 할 필요성이 있다. 그 이유는 분리되어 있는 두 지역이 어떤 상황에 놓여 있는지 볼 수 있기 때문이다. 대부분의 군사 주둔지들은 사람이 없으며, 녹색선 안에서 사람이 살지 않는 거리가 있다. 뿐만 아니라 니코시아에서 유기된 공항도 있다. 서로 맞서는 군인들을 보면 여전히 긴장상태가 있는 것을 느낄 수 있다.²²⁰⁾

키프로스 니코시아대학교의 콘스탄티노스 아다미데스 교수는 남북키프로스 통일은 현실적으로 어렵다고 본다. 아다미데스 교수는 느슨한 국가연합이 현실적인 해결책이라고 보지만, 도쿄스 박사과 마찬가지로 비정치적인 부분의 교류와 협력에도 중점을 둔다.

북쪽 키프로스인들은 (1974년처럼) 갈등이 생기는 경우 터키의 군사 도움을 요청할 수 있게 문제를 처리하고 싶은데, 남쪽 사람들은 터키의 지나친 영향력을 두려워하고 있다. 이러한 의견의 차이는 의사결정에서 교착상태를 만든다. 또 다른 문제는 점령지역의 문제가

220) 도쿄스(Thanos Dokos) The Hellenic Foundation for European & Foreign Policy 이사장과의 면담(2019.7.2., 아테네).

다. 만약 점령지역의 일부라도 터키에게 넘겨준다면, 그것으로 점령을 정당화시킬 위험성이 있다. 그래서 많은 사람들은 “우리는 터키가 원하는 것을 주면 그것으로 점령을 정당화하기 때문에 아무것도 주어서는 안된다”라고 생각한다. 현재 남북키프로스의 문제 중 큰 것은 양쪽의 사고방식은 비슷하지만, 북쪽과 남쪽 시민들의 언어와 종교조차 다른 것이 또한 문제이다.

최근에는 북키프로스가 공식적으로도 ‘두 국가 해결책’에 대해 이야기하기 시작했다. 최근까지는 항상 연(방)합국(federation)이나 연맹 국가(confederation)의 아이디어를 주장하고 있었지만, 그 의미는 남쪽과 북쪽에서는 아주 다르다. 남쪽에서는 ‘어차피 confederation을 하려면, 오히려 두개의 분리된 국가가 낫다’고 생각하는 사람이 많다. 즉, 별도의 국가로 남으면 북쪽 사람들에게 중앙 정부에서 의사결정의 권한을 줄 이유가 없다. 북쪽이 의사결정의 권한이 있다면, 탄화소수문제나 이스라엘과의 공동 군사훈련 같은 아젠더들을 거부할 수 있을 것이다.

내 개인적으로는 느슨한 연합국이 가장 좋다고 생각한다. 그러나 합의해야 될 문제들을 최소화해야 된다. 예를 들면 세금의 문제를 별도로 규정하는 것이 좋다. 그러나 이런 경우에도 교착 상태를 어떻게 해결할 건지 문제가 될 수도 있다. 난 이 상황을 편한 갈등, 자유를 제한하는 평화라고 정의하고 싶다. 사람들은 현재 상황이 편리하기 때문에 위험을 무릅쓰고 싶어하지 않는다. 그러나 이 문제의 해결책은 시간이 지날수록, 그리고 전 세대가 죽어갈수록 어려워진다. 새 세대는 통일의 대한 기억이 없기 때문이다. 특히 요즘은 터키 본토에서 북쪽으로 온 정착자들이 북쪽 지역을 더욱 극단적 이슬람교로 만들어가고 있어서 시간이 지날수록 두 부분의 공통점이 적어지고 있다. 협의 구조가 필요한데, ‘상호 이해 프로그램’은 그러한 시도이다. 그러나 이러한 프로그램에 영향 또한 제한적이다. 따라서 남북키프로스 간에 합작 투자를 유도하거나 강요하는 방안이 효과적이라고 본다. 특히 현재 폐쇄되어 있는 니코시아 공항을 같이 운영하는

방안 등은 상호 의존성을 강화시키는 방안이 될 것이다.

남북키프로스의 갈등의 배경에는 항상 그리스와 터키가 있는데, 그리스는 여러 가지 조언을 하지만, 남쪽 키프로스가 무엇을 하겠다고 하면 그것을 절대로 막지 않는, 수동적인 지원자의 역할을 한다. 그러나 터키는 북쪽에 투자를 많이 했고, 그 지역이 터키에게 지리적으로도 중요한 지역이라서 터키는 많은 것을 얻거나 잃을 수 있다. 군사적 갈등이 일어나지 않을 것 같지만, 터키는 언제든지 교착상태를 만들 수 있다. 그리고 만약에 협상이 되더라도 경제 안전에 대한 문제들도 있다. 예를 들면 남쪽 키프로스에서의 터키 투자를 엄격하게 규정해야 된다. 지금 가장 큰 문제는 어떻게 터키와 더욱 유익한 대화를 할 수 있는 가이다. 유럽연합은 키프로스의 분단상황을 해결하는 데 크게 기여하지 못할 것이다. 터키는 유럽연합이 이 상황에 대한 편향된 의견을 갖고 있다고 주장하면서 유럽연합의 적극적인 역할을 반대하기도 한다. 이러한 상황에서 유럽연합은 적극적인 역할을 하지도 않을 것이고, 해도 별 효과가 없을 것을 잘 알고 있다.²²¹⁾

그리스 및 남키프로스 전문가들의 의견을 종합해 보면, 현재 키프로스의 대내외적 환경 속에서 통일을 통해 과거의 모습으로 돌아가기 힘들기 때문에, 남북 양 국가를 인정하는 가운데 연합 또는 연방국가로 평화공존과 협력을 유지해 나가야 한다는 것이다. 그리고 정치적 협상과정은 쉽지 않기 때문에 현재 어느 정도 성과를 내고 있는 비정치적 분야에서의 협력을 우선적으로 추진해 나가야 한다는 입장이다. 한편, 그리스나 터키의 개입, 그리고 유럽연합의 역할과 관련해서 그리스 및 남키프로스 전문가들은 터키의 입장과 정책이 중요하다는 점을 강조하고 있다.

221) 콘스탄티노스 아다미데스(Constantinos Adamides) 니코시아대학교 교수와의 면담 (2019.7.4., 니코시아).

4. 각 사례 평가 및 남북연합 논의에 주는 시사점

여기서 분석한 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스 사례는 분쟁의 배경과 과정 및 결과가 서로 다르다. 뿐만 아니라 한반도 문제와 단순 비교했을 때 이 세 사례는 한반도 문제와 역사적 맥락이나 분쟁 배경, 과정 등에서 큰 차이가 난다. 세 사례의 경우 역사·민족·종교적 갈등이 뒤얽힌 폭력적 갈등을 경험했다. 반면에 남북한은 단일민족의 분단문제로 분단과 전쟁 이후 체제경쟁과 대립을 계속해 오고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 이 사례를 분석한 것은 협의주의에 기초해 폭력적 갈등을 평화적 수단에 의해 해결하고자 했던 사례이고, 각 사례의 협상과정, 결과, 그리고 평화공존과 협력의 제도 등이 서로 상이하기 때문이다. 따라서 이 사례에 대한 분석 및 평가 작업은 협의주의에 기초한 남북연합 논의에 주는 시사점을 여러 가지 각도에서 도출해 볼 수 있다.

가. 북아일랜드: 권력공유 정부 형성 이후 사회통합의 과제

북아일랜드의 평화프로세스와 협의주의 정부의 가장 핵심적인 성과는 협의주의에 기초한 평화협상을 통해 분단사회에서 갈등을 종식시키고 평화를 성취했다는 점이다. 이는 한반도 문제에도 여러 가지 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 분단된 사회에서 적대적 세력이 평화적 공존을 모색했다는 점에서 한반도에서도 갈등을 전환하기 위한 하나의 대안이 될 수 있다는 것이다. 남북은 지난 70여 년의 기간 동안 대립하고 반목하고 있다. 남북은 대화를 통해서 중요한 합의에 도달하기도 했지만, 약속

은 오래가지 않아 이행되지 못했다. 남북한의 약속이 이행되지 못했던 중요한 이유는 남북이 여전히 서로의 존재를 인정하고 있지 않기 때문이다. 협의주의 정부는 적대적 관계에 있는 세력들이 서로의 존재를 인정하는 일에서 시작된다는 점에서 한반도의 평화정착에도 기여할 수 있을 것이다. 남북이 통일방안에 대한 구체적 합의가 진행되지 못했기에 주권체의 형태(연방/연합)에 대해서 논의하기는 어렵지만, 한반도에서 평화를 안정적으로 유지하기 위한 제도적 대안에 대한 논의는 이루어질 수 있을 것이다. 협의주의는 군사적 긴장이 유지되고 있는 분단구조 하에서 서로에 대한 적대적 관계를 극복하기 위한 하나의 대안이 될 수 있다.

둘째, 북아일랜드 평화프로세스에서 협의주의 정부는 적대적 정치 세력 간의 평화적 공존을 바탕으로 시민사회 내부에 오랫동안 뿌리내린 차별과 불평등을 해소하기 위한 노력을 진행하고 있다는 것이다. 북아일랜드와 한반도에서 정치는 역사적으로 분단구조를 이용하여 시민사회를 동원하여 권력을 유지하고 강화하려는 경향을 보였다. 정치는 분단된 사회에서 끊임없이 시민사회를 ‘적’과 ‘동지’로 양분했다. 시민사회 내부의 적대적 관계의 대립은 평화를 위협하는 중요한 구조적 원인이 된다. 그리고 적과 동지로 구별되는 세력들은 서로에 대한 반감을 노골적으로 드러낸다. 그리고 이러한 반감이 사회적 차별과 경제적 불평등을 만들어내고 심화시키기도 했다. 북아일랜드의 협의주의 정부는 갈등을 근본적으로 치유하지는 못했지만 평화적 공존을 모색함으로써 시민사회 내부의 반목과 대립을 해소할 수 있는 기회와 시간을 제공해주었다. 따라서 협의주의에 기초한 남북의 협력과 대화 모색은 남북의 화해뿐만 아니라 한국사회의 남남갈등을 치유할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 북아일랜드 평화프로세스는 협의주의 정부를 구성하는 것

을 시작으로 중장기적으로 평화를 정착시키기 위해서는 적대적 관계에 있던 정치사회와 시민사회가 공유하는 정체성 형성이 마련되어야 한다는 점을 말해주고 있다. 분단이 장기화될수록 문화적 이질성이 심화되기에 공유된 정체성의 형성은 더욱 중요한 문제로 제기될 수 있다. 북아일랜드는 공유된 정체성의 형성을 위해서 교육을 변화시켰다. 사실 교육은 북아일랜드 사회 내부에서 존재하는 부당한 차별과 불평등을 극복하기 위해서 가장 먼저 변화를 시도한 분야였다. 그리고 현재는 북아일랜드의 양 공동체 간 공유된 정체성 형성을 위해서 교육과정을 변화시키고 통합학교를 확대하여 운영하고 있다. 70년간의 분단은 남북의 민족적 정체성을 약화시켰다. 남과 북은 모두 민족주의적 색채가 강하지만, 정작 서로에 대해서는 그렇지 못하다. 게다가 한국사회는 1997년 금융위기를 계기로 다문화사회로 변화하였다. 세계화와 다문화주의가 시대적 흐름이 되어가는 가고 있다는 점에 주목해야 한다. 또한 한반도 문제는 남북한만의 문제가 아니라 세계평화와 직결된 문제이기도 하다. 따라서 협의주의에 기초한 남북한의 교류와 협력, 그리고 이를 통해 남북의 협의주의적 권위체를 구성할 수 있다면, 이 권위체는 남북이 공유할 수 있는 정체성을 형성해 나갈 수 있도록 노력해야 할 것이다. 특히 민족주의 담론에 동의하지 못하는 젊은 세대들이 서로 공유할 수 있는 정체성이 만들어지도록 사회문화의 교류와 협력을 담당하는 역할을 수행해야 한다. 대표적으로 같은 한글이지만 문법과 단어 등에서 큰 차이를 보이는 언어나 서로 다른 세계관을 바탕으로 이루어지고 있는 역사교육 등에서 함께 논의할 수 있는 기회를 제공해야 할 것이다.

넷째, 마지막으로 북아일랜드 평화프로세스가 성공할 수 있었던 이유는 북아일랜드 갈등에 직간접적으로 영향을 미쳤던 영국, 아일랜드, 미국, 유럽연합(EU)의 관계개선과 도움이 있었기 때문이다. 특히

미국은 북아일랜드 평화협정에서 중재자로서 중요한 역할을 수행했다. 한반도 평화프로세스가 성공하기 위해서는 동북아시아 주변국가의 역할이 중요하다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등은 한반도 문제에 직간접적으로 영향을 끼쳐왔다. 미국과 중국은 1953년 정전협정의 당사국이기도 하다. 주변국의 도움이 없이 한반도에서 비핵화와 평화협정으로의 전환에 성공하기는 어렵다. 특히 미국과 중국의 역할이 중요하다. 두 강대국은 현재 경제적 측면에서는 갈등하고 있지만, 한반도의 비핵화와 평화협정으로의 전환이라는 대의에는 동의하고 있다. 이러한 양국의 의지가 구체적으로 실현될 수 있도록 한국 정부는 양국 정부가 참여하는 다자주의적 협의기구를 주도적으로 마련할 필요가 있다.

북아일랜드 사례는 협의주의 정부 구성이 모든 갈등을 해소하는 마스터키가 아니라는 점도 말해주고 있다. 분단된 사회에서 평화를 정착시키기 위한 방안의 하나일 뿐이다. 갈등을 주도했던 모든 세력들이 같은 논의 테이블에 앉아 협의를 시작하는 것이 중요하다. 그리고 협의를 통해서 합의된 내용들을 협의주의적 권위체를 통해서 제도적으로 공고히 해야 한다. 남과 북 모두는 통일을 국가과제로 하고 있다. 한반도에서 협의주의 기구는 남과 북이 한반도 비핵화와 영구적 평화 정착과 더불어 통일의 과정에서 필요한 정치, 경제, 사회, 문화 전반의 현안들을 관리하고 대안을 마련하는 역할을 수행해야 할 것이다.

나. 보스니아-헤르체고비나:

외부 개입으로 형성된 평화공존의 불안정성

외형적으로 민족·종교적 문제가 뒤섞인 보스니아-헤르체고비나 공화국의 사례는 현재 남북한이 추구하는 통일의 과정과는 전혀 공통

성이 없는 것으로 보인다. 오랜 역사의 부침에도 불구하고, 남북한은 한민족(韓民族)이라는 단일한 민족으로 구성되어 있고, 분단 이후 개별적인 발전단계와 외부적 영향으로 적지 않은 차이를 보이는 것이 사실이나, 남북관계에서 종교적 갈등은 큰 요인이 아니고, 주변에 다른 한민족 국가가 존재하면서 어느 일방을 지원하는 구조도 아니다.

외형적으로나마 협정 이후 24년 동안 보스니아-헤르체고비나가 국가연합적 성격으로 하나의 국가로 존재한다는 점은 역설적으로 남북한 관계에서 국가연합이라는 새로운 단계의 협력·공존관계를 만들어 나가는 데 시사점을 주기도 한다. 종교적·인종적으로 갈기갈기 나뉘어져 있는 국가체제에서도 연합이라는 이름으로 하나의 국가체제를 유지할 수 있다는 사실은, 1민족 2체제의 ‘단순한’ 분리와 양측 모두 외형상 통일을 열망하고 있다는 점에서 1민족 1국가 체제에 앞서 국가연합의 이름으로 하나의 국가를 형성하는 것이 절대 불가능한 일이 아니라는 점을 상기시킨다. 즉, 현재의 휴전선을 경계로 남북한이 각각의 정치체제를 유지하면서도 ‘대통령위원회’와 ‘내각위원회’를 설립하여 주어진 의제들을 합의하여 실천해 나간다면, 그동안 분절적으로 이루어지던 남북한 대화와는 차원이 다른 제도적으로 새로운 관계를 설정해 나갈 수 있다는 희망을 가질 수 있다.

한편으로 보스니아-헤르체고비나의 사례는 내부적 노력 없이는 외부적으로 주어진 ‘전쟁 종식의 평화상태’에서 현상을 타파하기 힘들다는 것이다. 보스니아-헤르체고비나의 경우, 각 민족 정파 간에 하나의 국가로서 미래발전을 도모하려는 노력이 없다면, ‘전쟁 없는 낙후’ 속에서 현재의 국가체제에 대한 회의가 커질 가능성이 높다. 즉, 보스니아-헤르체고비나 공화국의 이슬람계, 크로아티아계, 세르비아계가 하나의 국가 구성원이라는 인식 하에 화해와 협력의 국가 아젠다를 설정하고 정치·경제 발전을 도모하지 않는다면, 보스니아-헤

르체고비나는 외부의 환경변화에 따라 또다시 평화가 아닌 분쟁과 내란의 길로 접어들 것이다. 즉, 내부적 동력 없는 외형적 평화는 그 안전성이 낮다.

따라서 남북한의 경우, 통일·평화를 향한 내부적 동력을 응축하는 차원에서 국가연합이라는 제도를 활용하여 각각의 정치체제를 유지하면서도 하나의 국가라는 틀 속에서 평화와 통일을 향한 노력을 기울일 필요성이 제기된다. 「데이턴 평화협정」에서 보듯이 미국 및 관련 강대국의 적극적 개입은 평화체제를 구축하는 데 중요한 외부 요인이 된다. 남북한은 이미 기존 정전협정을 협정을 통해 평화체제로 전환하기를 밝힌 바 있다. 핵협상 추진과정에서 남북한 평화협정의 체결은 불가피한 단계인데, 이를 위해서는 미국 및 주변 강대국이 이 협정 체결에 적극적인 자세를 가지도록 남북한이 이견을 제시하기 보다는 내부적으로 합의한 평화안을 사전에 합의함으로써 선제적으로 변화를 이끌어야 할 필요가 있다. 특히, 이 과정에서 한국이 미국에 대해 다양한 경로를 통해 북한이 수용 가능한 평화안을 만들도록 협력하는 과정이 필요할 것이다. 또한 미국과 중국의 적극적 참여를 유도하기 위한 일본·러시아 및 유럽연합 국가들과의 광범위한 외교 노력이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 현재의 보스니아-헤르체고비나 공화국의 외교·행정·경제 체제를 살펴볼 때, 남북한의 국가연합 체제에 시사점을 주는 사항은 다음과 같은 것이 있을 수 있다. 첫째, 서로 다른 ‘체제’를 통합적으로 아우를 수 있는 양 체제 통합운영 기구의 실질적 권한과 권한의 행사에 관한 것이다. 각 체제에 독립적인 권한이 너무 많이 주어져 통합운영 기구의 실질적 권한이 제한될 때에는 국가연합의 가치와 기능이 유명무실해지고 나아가 궁극적인 1국가 1체제로의 이행에 큰 걸림돌이 될 수 있을 것으로 보인다. 또한 반대로 통합운영 기구의 권한

과 역할이 비대할 경우 각 체제의 자율성이 지나치게 제약되면서 갈등이 초래될 수 있다. 따라서 1국가로서의 상징성을 가질 수 있는 공동 업무의 수행 범위에 대한 양 측의 합의가 중요하고 사안에 따라 탄력적으로 의제를 침착할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 보스니아-헤르체고비나 공화국의 사례를 통해 알 수 있듯이, 두 개의 체제 전반에 걸친 ‘민간평화유지 업무’만을 관장하는 ‘보스니아-헤르체고비나 유럽연합 고위대표 및 특별대표 사무소’와 같은 외부기구의 운영은, 실질적인 통합을 통해 1국가로 나아가고자 하는 데 큰 도움을 기대할 수 없게 한다. 국가연합을 통한 지역의 평화 증진과 경제적 이익을 확장하고 이를 통해 궁극적으로 두 개의 체제가 분리가 아닌 통합의 과정으로 나아가기 위해서는 통합을 촉진하는 실질적 권한을 가진 외부기구의 적극적 역할도 필요할 것으로 보인다. 다만, 각 체제의 정부와 외부기구는 각각의 권한을 확장적·일방적으로 사용하기 보다는 3자 간의 유기적인 협의 과정을 통해 일차적으로 남북한의 평화의 유지와 확대 그리고 이차적으로는 동북아 지역의 평화 및 경제적 번영을 위한 공동의 이익을 창출하는 기능을 하여야 할 것이다.

결론적으로 보스니아-헤르체고비나 평화협정의 사례는 분쟁의 정지(pause of war)로서 24년 동안 긍정적인 기능을 하였으나, 내부적으로 하나의 국가로서 통합의 기틀을 만들어 나가지 못했다는 점에서 남북한의 국가연합을 추진하는 데 있어 직접적인 교훈을 주지는 못한다. 또한 분쟁의 성격이 역사적으로 그 유래가 길고, 국가 구성원의 이질성이 크기 때문에 통합의 조건도 다르다. 또한 평화협정의 기본 구조가 통합을 지향하기 보다는 내전 당사자들의 다양한 요구와 불만을 해소하기 위한 목적에 치중되었기 때문에 정작 보스니아-헤르체고비나 정부의 권한이 미약하다. 남북한 국가연합의 실천과정은 또 다른 분쟁을 전제로 하는 것이 아닌 만큼, 기존의 적대감을 완화하고

현상유지의 차원이 아닌 현상 변경을 통해 궁극적으로 평화와 번영의 틀(framework)을 만드는 것이 되어야 할 것이다.

다. 키프로스: 통일방식과 외부 중재자의 역할 문제

3차에 거친 내부 무력충돌로 인해 키프로스에서는 다수 그리스계와 소수 터키계 간의 갈등의 깊은 골을 가지고 있다. 통일을 위한 내부적 논의와 유엔·EU 등의 국제적 개입으로 ‘분단의 상태’와 ‘통일의 지향’이라는 이중적 구조를 가지고 있다.

제2차 세계대전 이후 독립되었고 또한 내전이 있었다는 점과 다수계의 남부·소수계의 북부 장악, 외부 세력의 지원 및 유엔 등 국제사회의 개입이라는 점에서 남북한 분단의 구조와 유사성을 가진다. 그러나 키프로스의 경우, 같은 민족 간의 분단이 아니라 독립과정에서 함께 살고 있던 타민족 간의 갈등이 분단으로 이르게 되었다는 점에서 남북한의 경우보다는 보스니아의 경우와 더 큰 유사성을 보인다. 또한 지난 남북한의 무력충돌이 이념 동일성에 따른 국제적 연대로 이뤄진 것이라면, 키프로스의 경우는 그리스·터키의 민족적 연대에 의한 분쟁이라고 볼 수 있다.

키프로스 연방국가의 구성에 있어서 가장 큰 문제는 연방정부가 구성국가를 대표하는 연방제의 경우, 인구 비례상 어떤 민주주의 원리를 사용하더라도 현 터키계 키프로스인(북키프로스)과 터키의 기존 이익이 손상되므로 수용될 수 없는 구조라는 점이다. 따라서 남키프로스는 연방주의 친화적 성향을 보이지만, 북키프로스는 구성국가의 자율성과 독립성이 더 보장되는 연합주의로의 통일을 선호하고 있다. 초기 통일 논의에서 남북키프로스는 연방주의 통일에 대해 친화적인 듯이 보였지만, 북키프로스의 경우 일반적 연방제가 아닌 실제적으로

는 연합국가 형태를 줄곧 주장해 왔다. 이런 상황에서 외부 강압이 아닌 순전히 키프로스 내부적 논의를 통해 통일을 추진하더라도 남북의 상이한 선호와 인식은 합의에 의한 통일의 가능성을 낮추고 있다. 이 점은 남북한의 경우에 똑같이 나타날 수 있는 모습으로 북한으로서는 인구·경제력 측면에서 열세에 있으므로 일반적으로 남한이 주장하는 제안에 대해 거부할 것이다. 따라서 남북한 연합국가의 구성에 있어서 한국은 구성국가로서의 자율성을 최대한 보장한 상태에서 연합의 공동협의체에서 어떤 구성 비율로 정치적 조각을 할 것인가의 문제를 일반적 민주주의 기준이 아닌 통일지향의 양보로서 어느 수준까지 내부의 합의를 이끌어 낼 것인지에 대한 기준과 방안을 모색해야 할 것이다.

따라서 통일·통합을 국가연합 방식의 차원으로 논의를 한정하더라도, 키프로스의 통일은 다음과 같은 주요 쟁점들을 풀어야 가능한 것으로 보인다. 첫째, 연합정부 구성의 문제로서 구성국가의 독자적 권력구성은 무리가 없지만, 연합정부의 권한과 구성에 있어서 북키프로스를 만족시키지 못하면 불가능할 것이다. 앞서 언급하였듯이, 이 문제는 남북한의 경우에 있어서 남북한 간 및 한국사회 내부의 합의를 이끌어내는 데 많은 고통이 따를 수 있다.

둘째, 재산권 문제로서 1974년 터키 군사개입 당시 약 20만 명의 그리스계가 북키프로스에서 남으로 이주하였는데, 이들의 이전 재산권 문제를 해결하여야 하며, 16만 명에 달하는 이주 터키인들의 현 재산권과 충돌하는 경우 및 각각에 대한 이주 계획(또는 보상)이 필요할 것이다. 굳이 사회계약론을 거론하지 않더라도 재산권은 자연권적으로 부여된 권리이다. 분쟁과정에서 형클어진 한 재산에 대한 이중적 권한 문제는 어떤 방식으로든 해소되어야 할 것이다. 남북한의 경우, 이 문제에 있어서는 분단 세월이 오래되어 월남 1세대들이 거의

사망한 상황이고, 북한이 개인의 토지보유를 인정하지 않는 사회주의 체제이기 때문에, 협의를 통한 해결 가능성이 클 수도 있고 반대로 전혀 불가능한 것일 수도 있을 것이다.

셋째, 영토 재조정 문제이다. 현재 터키계 북키프로스가 영토의 36%를 관할하고 있는데, ‘영토 균히기’를 주장하는 북키프로스와 인구 비례를 주장하는 남키프로스 간 주장이 충돌하고 있는 상황이다. 유엔 등의 조정안에 따르면, 71:29, 78.5:21.5 등이 제기되고 있는데, 하나의 국가로서 연합주의로 가는 조정이라고 하더라도 영토를 포기하는 일은 쉬운 일이 아니다. 따라서 이 문제는 터키의 EU 가입에 대한 국가이익을 최대한 활용하여 가능한 부분인데, 이 방정식은 매우 복잡하게 만들어 질 것이고, 해답을 찾는 과정도 어려울 것으로 보인다.

마지막으로 외부 주둔군의 문제가 있다. 현재 키프로스에는 유엔 평화유지군, 영국군 및 터키군이 주둔하고 있는데, 4만여 명에 달하는 터키군의 향후 처리가 키프로스 자체 및 유럽의 안정적 안보구조를 위해 필수적이다. 그리스·터키 군의 동수 감축안 등 여러 안들이 제기되어 왔지만, 터키가 수용을 거부하였다. 유엔은 통일과정 완료 후 키프로스를 비무장국가로 전환하는 것을 목표로 하고 있다. 이 점에서 남북한은 키프로스의 경우와 비교가 안될 만큼 복잡하고 동아시아 지역 전체의 안보상황 변화와 연계되어 있다. 특히 주한미군의 존재는 미중 패권갈등이 커지는 상황에서 중국이 수용하기 힘든 문제가 될 것이다. 또한 비무장 또는 중립국의 길을 선택하기에도 남북한의 기존 군사력이 강력하고 광범위하기 때문에 불가능한 일이다.

키프로스의 분쟁과 통일문제는 민족·종교·언어 등에서 서로 다른 이민족의 통합을 다루고 있고, 또한 키프로스는 스스로 지역의 안보와 경제를 확장할 수 있는 국가 차원에서 비전을 제시할 수 없는 수준

이다. 그러나 남북한의 경우, 서로가 같은 민족으로 인식하고 있으므로 갈등 요소의 변화 가능성이 존재하고, 또한 통일·통합을 통한 지역에서의 평화·번영의 비전이 현실성을 가지게 된다면, 남북한 스스로의 화해·협력을 통해 동아시아 갈등구조를 완화하는 역할을 할 수도 있다. 그동안 '1국가 1체제'로 규정한 통일한국의 미래 모습을 수정하여 단계적 통일목표로서 국가연합으로의 통일방안에 대한 남북한 간 논의와 국제사회와의 연대 추진을 고려해야 할 때이다.

라. 각 사례에 대한 종합 평가 및 시사점

북아일랜드 사례는 갈등을 주도했던 모든 세력들이 같은 논의 테이블에 앉아 협의를 시작하는 것이 중요하다는 것을 보여준다. 그리고 협의를 통해서 합의된 내용들을 권력공유 정부의 구성을 통해 여러 우여곡절을 겪었지만 제도적으로 공고히 해나가야 한다는 것이다. 물론 북아일랜드 사례는 협의주의적(권력공유) 정부 구성이 모든 갈등을 해소하는 마스터키가 아니라는 점도 말해주고 있다. 다시 말해 분단된 사회에서 평화를 정착시키기 위한 방안의 하나일 뿐이라는 것이다. 향후 북아일랜드가 평화공존 달성 이후 어떻게 사회통합을 이루어 나가는지 살펴보는 것도 남북연합 논의에 많은 시사점을 제공해 줄 것으로 보인다.

인종 학살까지 치달았던 보스니아-헤르체고비나는 결국 EU와 미국의 군사적 개입과 중재로 인위적으로 형성된 평화공존 제도를 유지하고 있는 사례이다. 그러나 보스니아-헤르체고비나는 지역 분리와 자치를 바탕으로 한 연방과 연합이 혼합된 제도로 평화를 유지하고 있지만, 민족 간 갈등의 불씨는 여전히 남아 있는 상태이다. 현재 보스니아-헤르체고비나는 EU의 지원과 EU 가입 문제로 평화적 공존

과 협력을 유지하고 있다는 견해가 제기될 정도로 갈등의 근본적 모순을 해결하지 못하고 있는 상황이다.²²²⁾

키프로스는 국가를 구성하는 그리스계와 터키계의 모국가인 그리스와 터키, 그리고 식민 지배를 했던 영국의 개입으로, 유엔의 중재에도 불구하고 협의주의에 기초한 통일협상이 실패한 사례이다. 남북키프로스도 통일협상에서 통일 방식과 관련해서 연합/연방제 방식에서 이견을 보였고, 재산권 문제, 영토 재조정 문제, 그리고 외국군 철수 문제 등이 주요 쟁점이었다. 여기서 우리가 주목할 것은 바로 통일 방식과 외국군 철수 문제라 할 수 있다.

이러한 각 사례들이 협의주의에 기초한 남북연합 논의에 주는 시사점을 정리해 보면, 우선 첫째, 갈등 당사자인 남북이 현재 한반도가 갈등과 대결의 교착상태라는 현실을 인정하고, 이를 평화 상태로 전환하기 위해 상호 권력과 이익을 공유하는 방안을 모색하는 협상의 장을 정례화 하고, 여기서 협의주의의 기본원칙을 상호 공유하는 것이 중요하다는 것이다.

둘째, 한반도의 대내외적 환경을 고려할 때, 남북한의 평화 및 통일 협상이 실패할 경우에 한반도 주변국의 한반도 현상유지 전략의 강화로 분단극복과 통일의 과정은 더욱 험난해 질 수밖에 없다는 점을 유념해야 한다.

셋째, 협의주의에 기초한 남북연합을 통해 평화공존과 협력의 제도화에 성공한다 하더라도, 갈등의 근본문제를 해결한 것이 아니기 때문에 잠재적 갈등 요인이 다시 폭발할 위험이 도사리고 있다. 따라서 이를 중재할 외부행위자의 역할을 규정할 필요가 있다. 물론 남북한이 모두 신뢰할 수 있는 외부 행위자를 선택하고, 그 역할을 규정하는

222) 김철민, “보스니아 사회통합에 있어 EU의 역할과 지원 현황에 관한 연구,” 『유럽연구』, 제36권 4호 (2018), pp. 25~63.

자체가 또 다른 논란일 수밖에 없다.

넷째, 기본적으로 협의주의는 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화 상태를 관리하는 것으로 갈등의 근본적 해결책이 아니라는 점에서 남북 분단의 고착화를 가져올 가능성이 있다는 비판을 받을 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 남북연합을 통해 한반도에서 평화를 정착하고 민간 수준에서 교류를 활성화 하여, 이를 바탕으로 남북이 공유하는 정체성을 새롭게 구성하는 작업을 진행해 나가야 할 것이다. 이는 협의주의 모델을 적용했을 경우, 정부와 시민사회 차원에서 협력해 해결해야 할 과제라 할 수 있다.

다섯째, 마지막으로 남북연합 논의와 관련해 연합의 형태, 연합 거버넌스의 형성 및 운영, 그리고 이를 바탕으로 한 남북연합의 안정적인 운영과 보장문제, 향후 통일국가 형태 등은 쉽게 타협 지점을 찾기 힘든 문제라는 점에서 남북한의 험난한 ‘밀고 당기기’가 진행되는 장기전이 될 수도 있다는 것이다. 각 사례의 평화공존의 제도로서 연합과 연합 형태는 이념형적으로 구분하기 쉽지 않게 변형되거나 혼합된 모습을 보이고 있다. 따라서 이런 측면에 유념해 협상을 진행할 필요가 있다. 어쨌든 남북한의 상호작용을 통해 이루어질 수밖에 없는 남북연합 논의는 다양한 과제와 도전들에 직면할 수밖에 없는 불확실한 경로일 수밖에 없다는 점을 항상 잊지 말아야 한다.

IV. 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점

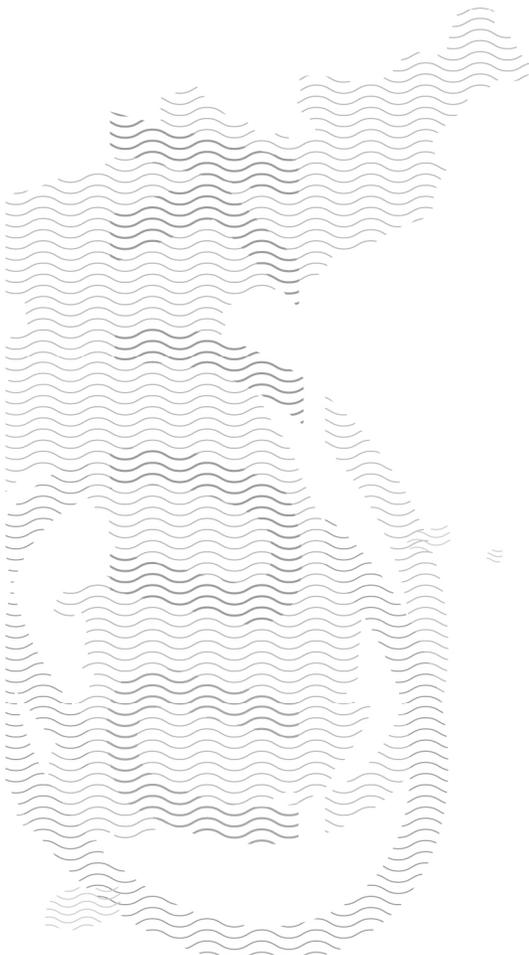
협력 연구기관: 세교연구소

이남주 (성공회대학교)

이일영 (한신대학교)

윤영상 (재단법인 와글)

김성경 (북한대학원대학교)



협업주의에 기초한 남북연합 논의 가능성을 검토하기 위해 앞서 연합주의와 협업주의에 대한 이론적 논의와, 이를 바탕으로 협업주의 사례로 분류될 수 있는 3가지 사례를 분석하여 남북연합 논의에 주는 시사점을 도출해 보았다. 여기서 알 수 있듯이 협업주의는 기본적으로 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화로 이행하는 방식이기 때문에 제도적 속성상 사회통합을 촉진하기보다는 인종·민족 간 분리주의가 지속되는 상황으로 이어질 위험성이 내재하고 있다는 것이다.

이런 점에서 협업주의를 협력과 통합을 주요 방향으로 삼고 있는 남북관계에 그대로 적용하기는 어렵다. 이러한 문제점을 보완하는 방법 중의 하나로 앞서 이론적 논의와 사례에서 제시한 것이 바로 시민 사회의 참여이다. 기본적으로 남북관계의 발전은 남북한 정부 간 대화와 협상이 중요할 수밖에 없고, 중단기적으로 시민들이 참여할 수 있는 공간은 제한될 수밖에 없다. 그러나 남북관계가 화해와 협력으로 나아가게 되면 시민들의 참여는 매우 빠르게 확대될 수밖에 없다. 따라서 한반도 평화 및 통일 과정에서 시민참여의 공간을 확대하고, 장기적으로 시민이 남북협력 및 통일의 또 다른 주체로 설 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 사회적 통합을 촉진하고 화해와 협력의 수준을 높일 수 있다. 그래야만 분리의 제도화가 아니라 새로운 한반도 질서의 구축으로 나아갈 수 있을 것이다. 즉 시민참여는 협업주의의 한계를 극복하는 중요한 방법이 될 수 있다.

이에 여기서는 우선, 남북연합에 대한 시민적 관점이 어떻게 형성되고 변화해 왔으며 이 과정에서 제기되고 있는 쟁점이 무엇인지를 검토한다. 그리고 남북연합 형성을 지향하는 과정에 경제, 법·제도, 사회 영역에서 시민사회의 가치와 지향을 어떻게 제기하고 있는지를 논의한다. 마지막으로 이를 종합하여 시민사회의 남북연합 논의의 함의를 제시한다.

1. 시민사회의 범주와 시민사회의 남북연합 논의 필요성

시민사회 논의는 정부 차원의 통일방안 논의와 비교할 때 다음과 같은 장점을 갖는다.

첫째, 정부의 통일방안에 대한 논의는 국가 차원의 규범에 의한 제약을 강하게 받는다. 그러나 민간 부문이나 시민사회는 이러한 규범으로부터 상대적으로 자유로우며, 이를 더 유연하게 해석하면서 통일방안을 논의할 수 있다. 이 때문에 정부 차원에서 제기하기는 힘들지만 객관적 상황과 감수성의 변화를 더 빠르고 적극적으로 반영하고, 정부 차원에서는 적극적으로 논의되지 않았던 새로운 의제와 관점을 제공할 수 있다.

둘째, 시민사회의 남북관계나 통일에 대한 논의는 민족주의나 당위적 통일론을 넘어 남한 혹은 한반도 차원에서 사회개혁과의 연관성을 강조하는 특징이 있다. 사실 시민사회 내에서는 민족주의적 지향에 입각해 통일을 추구하는 것을 비판적으로 보는 시각이 오래 전부터 확산되어 왔다. 이러한 방식의 통일이 시민사회가 추구해 온 평화, 성 평등, 생태 등의 다양한 가치를 수용하기 어렵거나 이와 상충하는 면이 있기 때문이다. 이러한 문제는 통일에 대한 국내지지 기반을 약화시키는 요인으로 작용하기도 한다. 따라서 통일이 사회개혁과 상충하지 않고 양자가 선순환 할 수 있다는 점을 더 적극적으로 보여줄 수 있는 방향으로 통일방안을 개선해나가야 한다. 이는 현재 우리 정부의 방안에서는 남북연합을 남북의 권력기구 간의 협의 혹은 연합에 초점을 맞추어 설명하고 있는 문제를 개선하는 게 중요하다. 남북연합에 사회, 경제적 차원이 더해져야 하며 이에 대해 시민사회 차원에서 진행된 논의들이 많은 시사점을 줄 수 있다.

권위주의 시기 민간 부문의 통일논의는 정부의 통일논의 독점 방침

과 갈등을 겪었고 통일방안에 대한 민간 부문과 정부 사이의 입장 차이도 컸다. 그러나 위에서 지적한 것처럼 시민사회 내의 통일논의가 전통적인 민족주의적 접근에서는 벗어나는 방향으로 진행되는 것과 동시에 정부의 통일방안도 시민사회가 지향하는 가치가 통일과정에 반영될 수 있는 공간을 제공하는 방향으로 변화되어 왔다.

여기서 중요한 의미가 있는 것은 정부의 통일방안이 점진적·단계적 통일을 추구한다는 점이다. 현 정부까지 계승되고 있는 ‘민족공동체통일방안’은 화해협력 단계, 남북연합 단계, ‘1민족 1국가’의 통일국가 완성이라는 3단계 통일방안을 제시했다. 즉 민족적 동일성을 앞세워 바로 1민족 1국가 통일로 나아가는 것이 아니라 그 이전에 남과 북이 협력을 통해 통합의 수준을 높여가는 과정을 설정했다. 이 통일방안이 국회의 동의를 받은 것은 물론이고 250여 회의 세미나, 간담회 등을 통해 사회의 다양한 여론을 수렴해 만들어졌다는 점에서도 중요한 의미가 있다. 그리고 2000년 6·15 공동선언에서는 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제가 공통점이 있다는 것을 확인함으로써 남북 통합을 점진적이고 단계적으로 추진해야 한다는 점에 대해 남북이 사실상 합의를 했다. 이에 따라 이론적으로는 남북협력의 진전에 병행해 남북이 사회개혁을 추진하면서 통일을 추구할 수 있는 시공간이 제공되었다. 그러나 이 방안은 다소 원론적이고 추상적인 개념과 초보적인 제도설계만 제시했기 때문에 그 실행을 위해서는 이 방안을 구체화시키기 위한 논의가 필요했다.

그렇지만 1990년대 중반부터 등장한 북핵문제로 남북관계는 순탄하게 진전되지는 않았고 심각한 후퇴를 겪기도 했다. 이러한 상황에서 정부나 시민사회 모두 남북연합을 포함한 통일방안은 남북관계가 일정한 진전을 이룬 이후의, 특히 평화정착이 어느 정도 진전된 이후의 문제로 간주하는 경향이 강해졌다. 이에 대한 진전된 논의가 진행

되기 어려웠고 이와 관련한 정부와 시민사회 사이의 소통도 거의 이루어지지 않았다. 뿐만 아니라 정부의 공식적 통일방안과는 거리가 있는, 사실상 북한체제를 남한체제로 통합하는 것을 통일의 전제로 삼는 발상이 확산되기도 했다.

그런데 최근 남북관계가 적대적 관계에서 화해협력 단계로 진입할 가능성이 열리면서 이러한 시대적 변화에 부합하도록 남북관계 발전의 목표를 다시 명확하게 설정할 필요가 있다는 점에 대한 공감대가 확대되고 있다. 그리고 시민사회의 이에 대한 관심도 증가하고 있다. 예를 들면 2018년 시민사회 주도로 진행된 ‘평화통일비전 사회적 대화’는 다소 원론적 수준이기는 하지만 통일방안을 주요 의제의 하나로 삼았다.

그렇지만 과거 통일방안과 관련된 논의가 정부주도로 진행되면서 시민사회 내에서 공감대를 만들어내는 데 한계가 있었는데 지금도 이러한 우려가 여전히 존재한다. ‘민족공동체통일방안’도 남북관계의 발전방향과 관련해 중요한 내용을 많이 포함하고 있으나 이에 대한 국민의 이해 수준은 매우 낮다. 이와 관련된 정부와 시민사회 사이의 대화가 지속되지 못한 탓이다. 이는 남북관계 발전방향과 관련한 불필요한 논란을 발생시키는 원인의 하나로 작용하고 있다.

본격적인 논의에 들어가기 전에 여기서 검토대상으로 삼는 시민사회의 범주를 먼저 정의하고자 한다. 탈냉전 시기 절차적 민주주의의 진전에 따라 제도정치 외부에서 시민사회라고 불리는 새로운 사회공간이 형성되기 시작했고 여기서 다양한 사회적 의제들이 논의되고 주창되었다. 이에 따라 이 연구에서는 냉전 시기에는 ‘민간’이라는 개념을, 탈냉전기에는 ‘시민사회’라는 개념을 사용해 논의를 전개한다. 구체적으로 정부 기구, 정당 등 제도정치권에 직접 관련되어 있지 않은 개인, 조직들이 주도한 통일문제에 대한 논의, 특히 통일방안 논의에

담론적 개입을 시도한 경우를 분석대상으로 삼았다. 다만 진보정당 계열의 통일논의는 이 세력들이 제도정치로의 진입 이전에는 사실상 시민사회 내의 정치적 주창 그룹으로 간주할 수 있다는 점에서, 제도 정치에 진입한 이후에도 시민사회의 논의와 친화성이 높다는 점에서 분석대상에 포함시켰다.

또한 시민사회 내에서도 통일논의의 스펙트럼이 매우 다양하나 전통적 논의의 연장선 위에 있는 1체제 1국가 통일론이나 연방제 관련 논의보다 국가연합 혹은 남북연합 관련 논의에 초점을 맞추어 논의를 전개했다. 어느 한 체제가 다른 체제로 통합되는 것을 전제로 하는 1체제 1국가 통일론이 탈냉전 초기에는 일정한 설득력이 있었고, 남북이 최종적으로 하나의 체제로 통합될 수 있다는 가능성을 완전히 배제하는 것도 적절하지 않다. 그렇지만 최근까지 북한체제가 강한 생존능력을 과시하고 자신의 정당성을 강하게 주장하고 있는 상황에서 이러한 접근은 실현 가능성이 낮을 뿐만 아니라 남북 간 적대와 대결을 더 조장한다는 문제가 있다. 그리고 연방제 방안의 경우 체제의 상호인정을 내세우기는 하지만 군사권과 외교권을 갖는 중앙정부는 물론이고 낮은 수준의 권한을 갖는 초국가적 기구의 구성도 현재 남북 사이의 이질성을 고려하면 실현가능성이 낮다고 볼 수 있다. 두 주장은 정치적 의도가 강하게 개입되어 있어 남북이 화해와 협력을 통해 통일로 나가는 데 현실적 도움을 주기보다는 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 특히 2018년 이후 추진되고 있는 한반도 평화프로세스는 남북 교류와 협력이 안정성과 지속성을 보장할 수 있는 남북의 연합 거버넌스를 필요로 한다. 그리고 이는 남북연합이라는 틀 내에서 해결될 수밖에 없다.

물론 여기서 다루는 국가연합이나 남북연합 논의가 시민사회의 논

의를 모두 포괄한 것은 아니다. 특히 학계 내의 논의들은 모두 시민사회 내의 논의에 포함할 수 있으나, 이 논의들을 모두 반영할 경우 논의의 흐름을 지나치게 복잡하게 만들 가능성이 높아 여기서는 제한적이고 선택적으로 분석대상에 포함시켰다.

2. 시민사회의 남북연합 논의의 현황과 새로운 퍼스펙티브

가. 시민사회 통일논의의 분화와 수렴

민간 부문의 통일논의는 1960년 4·19 민주혁명을 계기로 활발해지기 시작했다. 그러나 냉전 시기와 탈냉전 시기의 민간 부문 통일논의에는 큰 차이가 있다. 냉전기 민간 부문의 통일논의는 ‘통일과 반통일’ 대립구도에 따라 진행되는 경우가 많았다. 이러한 구도 아래에서 민간 부문은 정부의 통일에 대한 소극적 태도를 비판하고 민간 차원의 통일논의와 통일운동의 자유를 요구했다. 반면 탈냉전기 시민사회 내의 통일논의는 통일, 특히 민족주의적 목표의 일환으로서의 통일이라는 틀에서 벗어나 진행되었다.

무엇보다 전통적 의미에서 통일, 특히 ‘1민족 1체제 1국가’론이나 ‘1민족 2체제 1국가’의 연방제는 1991년 남북이 유엔에 동시가입하면서 국제법적으로는 한반도에 두 개의 국가가 존재하게 된 상황에서 남북관계의 발전을 뒷받침하는 방안이 되기 어렵다. 이는 민족공동체통일방안이 남북연합 단계를 설정한 주요 배경 중 하나다. 뿐만 아니라 탈냉전기에 접어들면서 시민사회 내에서는 통일의 필요성에 대해 의문을 제기하는 목소리도 증가했다. 그 동안 남북 간의 이질성이 크게 증가하고 그 과정에 북한체제에 대한 부정적 인식이 증가한 것이 이러한 주장이 확산되는 데 큰 영향을

미쳤다. 이에 따라 남북이 통일을 추구하기보다 분단을 제도화, 합법화시키는 방식으로 새로운 한반도 질서를 구축해야 한다는 주장도 등장했다. 다른 한편에서는 북한을 흡수하는 방식의 통일이 바람직하고 현실적이라는 주장도 힘을 얻었다.

이처럼 탈냉전기 시민사회 통일논의는 다양한 방향으로 분화되어 갔지만 그 내에서는 새로운 방향으로의 수렴도 동시에 진행되었다. 즉 ‘두 개의 코리아’라는 현실이 국제법적으로 승인되고 남북의 이질성이 단기간에 해소되기 어려운 조건에서 통일과정에 국가연합 단계를 설정하는 접근이 시민사회에 의해 적극적으로 수용되어갔다. 이러한 주장들은 여러 측면에서 정부의 남북연합 방안과 친화성을 갖고 있으며, 최근에는 남북연합 개념을 수용해 통일논의를 진행하는 경우도 증가하고 있다. 다만 시민사회 내의 남북연합 관련 논의들은 정부의 남북연합 방안과 차별성을 갖고 있을 뿐만 아니라 시민사회 내부에서도 접근 방법과 강조점에 다소 차이가 있다.

나. 냉전 시기 민간 부문 통일논의

(1) 4·19 전후의 통일논의

한국전쟁 이후 통일논의를 정부가 독점하는 상황에 도전한 주요 사례로는 진보당 조봉암의 통일론을 들 수 있다. 조봉암은 1954년 3월 ‘우리의 당면과업’에서 무력통일보다 정치통일을 더 중시해야 한다고 주장했고 1956년 4월 9일 당론이자 야당연합의 원칙으로서 ‘평화적 통일의 성취’를 발표하며 평화통일론을 전면에 내걸었다.²²³⁾ 평화통일론은 소위 ‘진보당 사건’으로 수면 아래로 가라앉았으나 1960년 4

223) 서중석, “1950년대와 4월혁명기의 통일론,” 『통일시론』, 통권 2호 (1999), pp. 166~169; 정진아, “조봉암의 평화통일론 재검토,” 『인문학논총』, 제48집 (2009), pp. 74~77.

·19 혁명 이후 다시 부상했다.

4·19 이후 혁신계 정당들이 조직되었고 이들은 1960년 7월 19일 총선에 참여하는 과정에서 민주, 평화 등을 원칙으로 삼는 다양한 통일론을 제시했다. 그러나 이 방안들은 대부분 구체성을 결여했다. 기본적으로 조봉암 평화통일론의 연장선 위에 있었으며 총선거를 통한 통일방안을 주장했다. 가장 중요한 쟁점은 유엔 감시 하의 총선거인가 아니면 중립국 감시 하의 총선거인가 정도였다.²²⁴⁾ 7.19 총선 이후 혁신계의 통일론은 대체로 중립화 통일을 전면에 내세우는 입장과 남북협상을 더 강조하는 입장(이들은 중립화를 민족자주를 훼손하는 것으로 간주)으로 나누어졌다. 중립화 통일이 상당한 관심을 끌기는 했으나 전체적으로 보면 이 시기 통일운동은 후자의 입장이 주도했다.²²⁵⁾ 다만 중립화통일론이 반외세나 동맹이라는 틀을 넘어서는 통일의 가능성과 관련한 논의를 촉발했다는 점은 지금도 중요한 의미를 갖는다. 한반도평화체제 구축과 관련해서도 중립국 통일론이 새롭게 해석될 수 있는 여지가 있다. 동시에 중립화 통일론이 남북관계에 ‘인정’과 ‘타협’의 논리를 적용시키려고 했다는 점에서 현재의 단계적 통일론과 맥을 같이 한다는 평가도 있다.²²⁶⁾ 즉 남북이 체제경쟁의 논리를 넘어설 수 있는 가능성을 내포하고 있었다.

5·16 쿠데타 이후 출범한 박정희 정부는 ‘선건설·후통일’ 노선을 명확하게 밝히고 민간 부분의 통일논의를 다시 강하게 통제했다. 1970년대에는 사회운동 세력도 반독재민주화를 핵심 의제로 삼고 통일 문제에 대해서는 다소 소극적인 태도를 취했다. 일종의 ‘선민주·후통일’적 접근이라고 할 수 있다. 1972년 「7·4 남북공동성명」 발표

224) 서중석, 위의 글, p. 169; 업상윤, “1960년 7.29선거기 한국 정치사회의 통일논쟁,” 『국제관계연구』, 제13권 제2호 (2008), p. 116.

225) 홍석률, “중립화통일논의의 역사적 맥락,” 『역사문제연구』, 12호 (2004), pp. 68~69.

226) 위의 글, p. 87.

와 같은 극적인 상황이 출현했음에도 민간 부문은 이에 적극적으로 대응하지 못했다. 1970년대 후반 문익환이 ‘민주·통일 병행론’을 주장하며 통일 의제를 적극적으로 제기한 바 있으나 이 역시 원칙론을 넘어서지는 못했다.²²⁷⁾

(2) 1980년대 통일논의

1980년대 들어서 활발해지기 시작한 사회운동 진영에서는 1970년대와는 달리 민족문제와 통일문제를 적극적으로 의제화했다. 이 시기 민간 부분의 통일론에서는 반미·반외세적 경향이 강화되고 연방제에 대한 관심이 높아진 것이 특징이다.²²⁸⁾ 연방제에 대한 관심의 증가는 남북의 이질성이 커진 상황에서 빠르게 통일을 실현하기 위한 방안이라는 이유가 컸다. 1체제 1국가 통일론이나 유엔 동시가입과 같은 발상은 사실상 통일을 포기하는 반통일적 발상이라는 비판을 받았다. 그러나 이들의 통일론도 당위론적 차원을 크게 벗어나지 못했다. 남측이 수용하기 어려운 전제조건과 군사권과 외교권을 갖는 중앙정부의 구성 등 당시 제출된 연방제가 갖는 비현실적 측면에 대한 인식도 부족했다.

이 시기 민간 부분의 통일론의 돌파구는 문익환에 의해 만들어졌는데 그는 1988년 4월 처음으로 자신의 구체적인 통일방안을 제시했다. 그는 통일과정을 군사와 외교까지 남과 북이 독립적으로 운영하는 연방제도(단 유엔 외교만은 단일화하고 영세중립화 선언)의 단계, 군사와 외교까지 통합하는 단계(북한이 주장하는 연방제), 연방제 하에서 남과 북 두 단위로 실시하던 지방자치제를 도 단위로 세분화한 단계

227) 이남주, “문익환의 통일사상의 주요 쟁점과 현재적 의의,” 『신학사상』, 181호 (2018), pp. 86~87.

228) 윤석인, “민중적 통일론의 전개와 정립 방향,” 『실천문학』, 제12권 (1988), pp. 154~157.

등의 세 단계로 나누었다.²²⁹⁾ 이 방안의 핵심은 고려민주연방공화국제의 비현실적 측면을 극복한 점진적·단계적 통일방안을 제시한 데 있다. 이러한 접근은 ‘문익환-허담 공동선언’(1989.4.) 제4항에서도 “연방제 방식으로 통일하는 것이 우리 민족이 선택해야 할 필연적이고 합리적인 통일 방도가 되며 그 구체적인 실현 방도로서는 한꺼번에 할 수도 있고 점차적으로 할 수도 있다”는 표현으로 다시 확인되었다. 더 주목할 필요가 있는 점은 문익환이 주장한 통일방안의 1단계는 연방제로 보기 어렵고 국가연합에 가깝다는 사실이다. 이와 함께 문익환은 ‘민 주도’의 원칙을 강조했다.²³⁰⁾ ‘민 주도’라는 원칙은 다분히 정부의 통일논의 독점에 대한 비판담론으로서의 의미가 크며 현실적으로는 실현하기 어렵다. 그렇지만 당시 이 문제에 대한 더 진전된 논의를 어렵게 만든 더 큰 문제는 통일문제에 대한 민의 참여에 대한 정부의 부정적인 태도였다. 이 역시 앞으로 통일논의에서 극복이 필요한 문제이다.

다. 탈냉전기 시민사회 통일논의 - 국가연합과 남북연합을 중심으로

1990년대 들어 남북 유엔 동시가입, 남북합의서 채택, 북미 제네바 합의 등이 이어지면서 남북관계의 새로운 전환점이 만들어졌다. 이러한 변화를 배경으로 민족공동체통일방안이 완성되었다. 1994년 8월 15일 김영삼 대통령이 발표한 민족공동체통일방안은 통일과정에 화해협력 단계를 추가했다. 그러나 국제정세의 변화, 북핵문제의 등장으로 남북관계는 긍정적 방향으로 진전되지 못했다. 특히 북한에서 권력세습이 진행되고 아사자까지 발생하는 경제적 실상이 알려지면서 민간 부문의 통일운동, 특히 1980년대 후반부터 통일운동을 주도

229) 문익환, 『문익환전집(3권)』 (서울: 사계절, 1991), pp. 235~237.

230) 위의 책, p. 253.

하던 소위 민족해방(NL)계 세력들은 큰 혼란을 겪었다. 그들 내에서 북한민주화를 통일의 전제로 삼는 주장이 분화되어 나오기도 했다. 반면 NL계 등 전통적 사회운동과는 달리 1987년 6월 민주항쟁 이후 확대된 정치사회적 활동공간에서 등장한 새로운 사회운동 내에서는 통일에 대해 전통적 통일운동 세력과는 다른 접근법들이 제시되기 시작했다. 이러한 논의들은 대체로 국가연합을 중심으로 통일방안 관련 논의를 전개했다. 이와 관련된 주요 논의로는 다음 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 진보정당추진위원회(이하 진정추)의 국가연합 방안(1994)이다. 진보정당 건설을 추진하던 진정추는 정치세력으로서 체계적인 통일론의 정립을 필요로 했고, 1994년 ‘21세기 한민족의 통일국가 건설방안’을 발표했는데 여기서 평화공존과 협력의 단계, 국가연합을 거쳐 1민족 1체제 1국가의 단일제 통일국가를 건설하는 3단계 통일방안을 제안했다. 궁극적 통일국가로는 연방제가 아닌 단일제, 1국가 1체제로 제시하는데, 남한의 자본주의와 북한의 국가사회주의 모두를 극복한 제3의 사회체제, 민주적 사회주의 체제를 주장했다.²³¹⁾

이러한 입장은 2007년 민주노동당 대선후보 경선과정에서 진보정당추진위원회 대표였던 노회찬 후보의 평화정책, 통일정책으로 발전한다. 노회찬 후보는 1994년 진보정당추진위원회 입장을 발전시켜 국가연합단계에서 완전통일단계로 나아가는 과정에 1국가 2체제 연방단계를 삽입하였다. ‘2국가 2체제 국가연합 → 1국가 2체제 연방 → 완전통일’의 과정이 그것이다. 그리고 완전통일은 연방제가 될 수도 있고, 단일정부 체제하에서 지방자치제가 발전된 형태일 수도 있다고 열어 놓는다. 정치체제로서 민주사회주의 요소를 강조하는 것은 여전하다.²³²⁾ 이 방안은 북한의 국가인정을 피하는 정부의 통일방안과는 달리 북한에 대한 국가인정을 전제로 하는 국가연합이라는 점을

231) 진보정당추진위원회, 『21세기 한민족의 통일국가 건설방안』 (1994.5.21.) 참조.

232) 노회찬후보선거대책본부, 『노회찬의 <P+1코리아 구상>』 (2007) 참조.

명확히 밝히고 있다.

둘째, 백낙청의 분단체제론과 남북연합론이다. 백낙청은 남북의 상이한 사회체제의 재생산이 상대의 존재를, 혹은 상대로부터의 위협을 매개로 이루어진다는 것을 의미하는 ‘적대적 상호의존’ 관계를 매개로 하고 있다는 것이다. 이러한 인식을 기초로 남한 사회(그리고 북한 사회)의 개혁과 남북의 통합과정을 동시적 과제로 삼는 분단체제 극복론을 제시했다. 구체적인 방법으로는 비현실적이고 위협스러운 일회성 사건으로서의 통일을 추구해서는 안 되며 “상당기간에 걸친 지속적 과정으로서의 통일”을 추구해야 한다고 주장했고, 1999년 이를 위한 구체적 방안으로 국가연합을 제안했다.²³³⁾ 그리고 2000년 6·15 정상회담 이후에는 ‘남북연합’을 위의 국가연합 방안의 취지에 부합하는 통일방안으로 수용하며 논의를 전개해왔다.²³⁴⁾

백낙청의 입장에서는 국가연합의 출발점으로 ‘낮은 단계의 연합’을 제안하고 있는 것이 흥미롭다. 즉 이동의 자유나 화폐통합이 실현되는 유럽연합보다는 낮은 단계에서 남한과 북한이라는 두 개의 국가가 연합하자는 것이다. 이와 관련 백낙청의 주장은 두 가지 면에서 특별한 의미를 갖는다. 첫째는 남북연합이 비핵화와 북한의 체제안전보장의 현실적 방안이 될 수 있다는 것이고, 둘째는 남북연합의 건설과정이 남한사회와 북한사회의 문제점을 함께 극복해 나가는 과정이 될 수 있다는 것이다.²³⁵⁾ 백낙청은 국가연합 혹은 남북연합 방식의 통일이 갖는 또 다른 장점으로 통일과정에서 민중, 혹은 시민참여를 점진적으로 확대시키고 이들의 역할을 높여갈 수 있다는 사실을 들었는데 이와 같은 지향을 실현해가는 시민참여형 통일을 제안했다.²³⁶⁾

233) 백낙청, “한반도 평화통일을 위한 새 발상,” 『통일시론』, 통권5호 (2000), p. 107~109.

234) 백낙청, 『어디가 중도며 어째서 변혁인가』, p. 105.

235) “백낙청-최장집 한반도 평화체제 논쟁,” 『프레시안』, 2018.7.16.

236) 백낙청, 『어디가 중도며 어째서 변혁인가』, pp. 69~74.

셋째, 양국체제론이다. 최장집 교수는 2005년 평화공존을 우선 시하는 ‘1민족 2국가’론을 주장한 바 있다.²³⁷⁾ 최근에는 김상준 교수가 “양국체제론”을 제기하며 분단이 남과 북의 정상적 발전을 제약하는 체제로 작동하는 점을 강조하지만 해결책으로는 통일을 지향하는 방식이 아니라 분단체제를 일단 양국체제로 전환시켜야 한다고 주장했다.²³⁸⁾

최장집 등은 통일을 배제한 평화를 주장하는데, 그것은 통일 자체를 반대한다기보다는 통일논의가 현실적 통합의 길을 가로 막을 수 있다는 문제의식 때문인 것으로 보인다.²³⁹⁾ 그리고 명시적으로 ‘남북연합’을 주장하지는 않았으나 유럽연합의 경험처럼 남북의 평화공존체제가 만들어낸 ‘통합의 질서’로 ‘남북연합’의 가능성을 인정하고 있다. 그런 맥락에서 본다면 백낙청과 최장집의 입장은 (낮은 단계의) 남북연합이 현실적으로 가능한 관계설정이라는 점에 대해서는 사실상 의견이 일치한다고 볼 수 있다. 그렇지만 통일을 향한 평화공존이나, 아니면 통일을 배제한 평화공존이나의 논란은 두 개의 국가가 어떻게 공존해야 하느냐는 방법론에서 매우 중요한 실천적 차이로 나타난다.

물론 시민사회 내에는 위의 국가연합이나 남북연합 방안이 지향하는 바와 결을 달리하는 통일논의가 존재한다.

우선 ‘조국통일범민족연합’(약칭 범민련) 등이 남한의 남북연합 제안을 사실상 국가연합으로 인식하고, 두 개의 국가로 분단질서를 고착시키려는 입장이라고 비판한 바 있다. 그리고 최근에는 남북연합을 매개로 통일을 추진하는 입장을 북한이 제시하고 있는 1국 2체제 연

237) 최장집, “‘해방 60년’에 대한 하나의 해석 - 민주주의자의 퍼스펙티브에서,” 『다시 대한민국을 묻는다』 (참여사회연구소 주최 해방 60주년 기념 심포지엄, 2005.10.21).

238) 김상준, “한반도 ‘양국체제’ 전환을 생각해보자,” 『좋은나라 이슈페이퍼 현안과 정책 190호』, 2017.8.26., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=166630>> (검색일: 2019.6.1.).

239) “우리의 소원은 통일이 아니다,” 『시사인』, 2018.5.28., <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=31915>> (검색일: 2019.6.1.).

방을 거부하고 사실상 북한을 흡수하기 위한 흡수통일적 과도기 체제론이라고 비판했다.²⁴⁰⁾ 그리고 남북연합을 거치지 않고 바로 1국 2체제 통일연방공화국을 건설하는 방안을 제시한다.²⁴¹⁾

또한 ‘선진화 통일론’은 통일로 가는 과정에 남북연합 단계를 설정하지만 북한의 ‘근대국가화와 정상국가화’를 통일의 전제로 삼는 점에서 위의 국가연합이나 남북연합 논의와 차이가 있다.²⁴²⁾ 나아가 북한체제의 변화를 추구하는 과정에 북한의 급변사태가 발생할 경우를 대비한 ‘흡수통일대비론’을 주장하기도 했다.²⁴³⁾ 북한 체제의 변화라는 전제조건이 강요가 아니라 북한 스스로의 결단에 의해서 충족될 수도 있다는 점에서 반드시 흡수통일론이라고 규정할 수 있는 것은 아니지만 북한이 변화를 스스로 추진하지 않을 경우에는 남북관계를 진전시킬 수 있는 방안을 제시하지 못하고 결국은 비현실적인 흡수통일론에 그치게 되는 문제가 있다.

위의 논의들은 시민사회 내에 합의된 통일방안이 존재하는 것은 아니지만 국가연합이나 남북연합이 규범적으로 실천적으로 통일방안으로 받아들여질 가능성이 높아져 왔다는 점을 보여준다. 동시에 시민사회의 통일방안 관련 논의는 권력구조적 차원보다 자신이 추구하는 가치와 통일을 어떻게 연결시킬 수 있는가에 더 많은 관심이 있다는 점도 확인된다.

240) 이와 같은 입장은 그 동안 소위 ‘민족해방(National Liberation: NL)계열’의 사회운동진영에서 광범위하게 존재해 왔었는데, 2007년 민주노동당 권영길후보 공약, 2012년 민주노동당 이정희후보 공약으로 구체화되었다. 최근에 이런 입장을 체계적으로 제시하고 있는 글로는 김광수, “같은 민족의 ‘새로운’ 살림살이 방식 이해: 연방연합 통일국가,” 『통일뉴스』, 2019.6.4. 등이 있다.

241) 민주노동당, 『민주노동당 대선 공약집』(2007) 참조.

242) 조영기·정낙근, “새로운 통일방안의 모색: 선진화 통일방안,” 『선진화정책연구』, 제2권 제2호(2009), p. 33; 박세일, 『선진통일전략』(서울: 21세기 북스, 2013) 참조.

243) 박세일, 『대한민국 선진화전략』(서울: 21세기 북스, 2006), pp. 363~383; 박세일, 위의 책, pp. 73~130.

라. 시민사회 통일논의의 새로운 퍼스펙티브

(1) 남한 사회개혁과 연관된 과제로서의 통일

시민사회의 남북연합을 포함한 통일방안 관련 논의에서는 통일과 남한사회 개혁과의 연관성을 강조한다. 정부 통일방안에서는 남한체제의 우월성을 암묵적인 전제로 삼고 있다. 시민사회 내의 논의 중에서도 ‘선진화 통일론’은 이러한 입장을 명확하게 내걸고 있다. 그렇지만 다수는 남한체제가 일방적으로 북으로 확장되는 것을 바람직한 통일로 인식하지는 않는다. 오히려 통일을 남한체제의 개혁과 연관된 과제로 인식하고 있다.

물론 통일과 남한사회 개혁의 연관성을 강조하는 흐름 내에서도 접근법의 차이가 있다. 진정추의 통일론은 통일 자체가 남한 사회개혁에 어떤 영향을 주는가를 따지기보다는 통일을 남한 및 북한 사회 개혁의 결과로 보고 있다. 반면 백낙청의 분단체제론은 통일과정을 남한사회(와 직접적으로 언급하지는 않았지만 북한사회)의 개혁과 연관시켜 논의한다. 즉 분단체제의 극복은 민족의 재통합이라는 좁은 의미의 통일을 의미하는 것이 아니라 분단체제를 배경으로 남북 내부에서 형성되어온 낡은 관습과 제도 등을 청산해가는 작업이 되어야 한다는 주장이다. 물론 남북의 협력과 통합 과정을 어떻게 남한 사회개혁과 연계시킬 것인가에 대한 구체적인 대안을 제시하고 있지는 못하다. 그러나 이러한 연관성이 무시된 채로 통일을 추구하게 될 경우 통일이 한반도 주민의 삶의 질을 제고하지 못하고 퇴행적 방식으로 진행될 수 있다는 점에서 이에 대한 더 진지하고 적극적인 논의가 필요하다.

뿐만 아니라 시민사회 내의 통일에 대한 부정적 인식은 통일이 시민사회가 추구하는 다양한 가치의 실현을 더 어렵게 만들 가능성에

대한 우려에서 비롯되는 경우가 많다. 특히 남북협력과 통일 과정에 민족주의적 담론, 국가주의적 접근, 개발주의 등이 강화될 경우 성평등주의, 생태주의, 분배의 공정성 등 시민사회 내에서 공감대가 형성되어 있는 가치 및 지향들과 상충할 수 있다. 따라서 통일이 이러한 가치를 실현해가는 것과 양립할 수 있고, 나아가 이러한 가치들의 실현에 유리한 조건을 형성할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다는 점을 설득해야 통일에 대한 시민의 지지를 확보할 수 있다. 나아가 북한도 남북협력과 통일 과정에서 이러한 가치 실현에 적극적인 태도를 가질 수 있도록 해야 한다.

(2) 평화주의적 지향

시민사회 내에서 평화가 중요한 의제로 부상한 것도 통일론의 재구성을 촉진하는 중요한 요인 중 하나이다. 평화가 보편적 가치라는 점에서 남북관계에 접근할 때 평화를 통일보다 우선적 과제로 삼는 경향이 강화되었다. 양국론처럼 현 단계에서는 통일을 한반도 관련 의제에서 배제해야 한다는 주장도 제기되었다. 참여연대가 제시한 ‘평화국가론’도 이러한 흐름에서 제기된 담론이다.²⁴⁴⁾ 시민사회에서 평화 의제는 단순히 평화체제나 남북관계의 법적 재정립과 같은 군사적 혹은 제도적 수준에서의 논의보다는 남북관계, 그리고 남한과 북한의 국가운영에 평화적 감수성을 어떻게 반영할 것인가에 더 초점이 맞추어져 있다. 예를 들어 국가안보 우선주의에 의해 시민적 권리가 억압되어 온 문제를 해결하는 것을 매우 중요한 과제로 제기했다. 그리고 이러한 취지에서 평화 감수성 제고를 위한 교육, 안보 기구 및 정책에 대한 시민 감독의 강화, 군축 등을 주요 의제로 제기하고 있다. 다만

244) 평화국가론에 대해서는 참여연대, 『2008 평화백서: 시민, 안보를 말하다』 (서울: 아르케, 2008) 참조.

평화와 통일을 양자택일적 문제로 만드는 것이 아니라 평화적 가치를 실현시키는 데 유리한 방식으로 남북의 재통합과 통일을 추진하는 접근법을 만드는 방향으로 논의가 진행되어야 한다.

(3) 시민참여형 통일

남북의 협력과 통일을 추진해가는 데 있어 시민참여는 당위론적 차원에서만 제기되는 것이 아니다. 평화프로세스를 추진하는 데 있어 시민참여가 뒷받침되지 않은 정치적 통합이 정치적 이해관계의 충돌로 실패하고 무력충돌이 재발하는 상황으로 후퇴한 사례가 적지 않다. 반면 시민참여가 보장되거나 그 수준이 높아질 경우에는 평화와 통합 과정이 근본적으로 후퇴하지는 않았다. 이러한 각도에서 보면 시민참여는 남북의 통합이 성공할 수 있는가에 결정적인 영향을 주는 변수인 셈이다. 그럼에도 한반도에서 남북관계를 발전시키는 데 있어 시민의 역할에 대한 회의적 시각도 여전히 많다.

이러한 회의적 시각은 주로 다음 두 가지 사실을 논거로 삼는다. 첫째, 오랜 정치군사적 갈등과 대립을 해소시키고 화해와 협력으로 전환하는 작업은 정부가 주도할 수밖에 없고 시민이 참여할 수 있는 공간이 제약되어 있다. 둘째, 북한의 경우 당과 국가가 사회를 전면적으로 통제하고 있는 상황에서 시민참여형 통일은 비현실적 발상이다. 그러나 이러한 논거만으로 시민참여형 통일이라는 지향을 부정하는 것은 무엇보다 남북관계 발전의 역동성을 고려하지 않는 문제가 있다. 지금까지 남북이 합의한 남북경협사업만 정상적으로 추진되어도 시민참여 공간은 빠르게 확대될 수 있다. 사실 지금까지 시민참여형 활동이 전혀 없었던 것은 아니다. 우리민족서로돕기 활동 등의 인도주의적 지원 관련 사업은 시민참여형이자 시민주도적 활동의 주요 사례이다. 이들 사업들도 큰 틀에서 보면 여기서 설명하고 있는 시민사

회의 새로운 퍼스펙티브와 맥락을 같이 한다. 물론 상당 기간 시민참여의 활성화와 남북교류에 대한 정부 관리가 상충할 수 있는 남북연합은 이 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 논의를 해야 한다.

3. 남북연합과 경제협력·경제체제 논의

가. 남북 경제체제에 대한 논의

(1) 사회구성체 논쟁과 남북 경제체제 인식

정부주도의 남북관계 또는 통일방안에서는 남북 양측의 체제문제에 대해서는 논외로 하고 있는 반면, 시민사회에서 제기된 남북연합 구상의 근거에는 남북 모두 현재의 체제를 변화시켜야 한다는 문제의식을 포함하고 있다. 이러한 각도에서 보면 시민사회 내의 남북연합 구상은 1980년대에 이루어진 사회구성체 논쟁의 구도와 대립하면서 이를 수정·보완한 체제 인식을 형성하는 작업이기도 하다.

1970~1980년대의 사회운동에서는 사회변동의 과정과 목표에 관심을 두고 사회구성체 논쟁을 벌인 바 있다. 1970년대 전태일 사건 이후 사회운동에서 중요하게 제기된 관점은 한국사회를 자본주의로 인식하자는 것이었다. 이러한 문제의식에서 서양경제사에서의 자본주의 이행논쟁을 소개하고 한국에 적용시키려는 시도가 이어졌다. 1980년 광주민주화 운동과 군사정권의 재등장 이후 한국자본주의 성격에 대한 본격적인 논의가 전개되었다. 광주민주화 운동을 폭력적으로 진압한 군사정권과 이러한 진압에 적극 개입하지 않은 미국을 어떻게 볼 것인가에 대한 논의가 한국경제의 성격을 인식하는 과제와 연결되어 이루어졌다.

당시 한국자본주의의 성격 논쟁은 1920~1930년대 일본과 중국에서 벌어진 자본주의 성격 논쟁을 응용하는 방식으로 진행되었다.²⁴⁵⁾ 한국에서의 사회구성체 논쟁이 다시 진행된 시점은 1985년 전후라고 할 수 있다. 학계 내외에서 주변부 자본주의론 비판과 국가독점자본주의론이 제기되었다. 논쟁의 기본구도는 한국사회의 제3세계적 성격과 특수성을 강조하는 입장과 자본주의로서의 보편성을 강조하는 입장이 대립하는 것이었다.²⁴⁶⁾

이 시기 사회구성체 논쟁에서 남북 경제체제에 대한 전면적인 문제 제기는 이루어지지 않았다. 당시의 논의는 북한은 사회주의 체제, 한국은 자본주의 체제로 전제된 상태에서 한국자본주의의 성격을 논의한 것이었다. 한국 내에서의 자본주의 체제의 문제점이나 체제 그 자체의 극복에 논의의 초점이 맞춰져 있었다. 또한 당시에는 국가사회주의의 현실에 대한 객관적 인식이 결여되어 있었기 때문에 남북통일을 당위적으로 전제하고 있을 뿐, 그에 대한 대안적인 경제체제 구상을 제대로 논의하지 못했다.²⁴⁷⁾

245) 일본공산당은 1922년 결성되었고 이들은 일본의 천황제 국가의 절대주의적 성격을 지적하였다. 그들 내부에서는 메이지유신은 단순히 봉건적 토지제도의 부분적 개혁에 불과하고 봉건적 지주계급은 그들의 지배를 유지하면서 자본가 계급과 동맹을 맺고 있다는 관점이 제기되었다(강좌파). 한편 일본공산당 외부에서는 메이지유신을 일본의 부르주아 혁명으로 보면서 봉건적 착취보다는 자본주의적 착취가 우세하게 되었고, 농민의 급속한 프롤레타리아화가 진행되었다는 관점이 제기되었다(노농파). 중국에서도 1930년대에 중국공산당 내외에서 제국주의, 봉건제, 자본주의의 삼자관계에 대한 논쟁이 진행된 바 있다. 당권파는 중국에 제국주의 침략으로 반식민지·반봉건사회가 형성된 것으로 인식하였으나 비당권파는 자본주의경제가 우세한 사회가 형성되었다고 주장했다. 안현효, “한국 사회성격논쟁의 현재성 : NLPDR에서 신자유주의까지,” 『현대사상』, 제9호 (2011); 방민호, “사회구성체 논쟁의 시대,” (한국현대문화학회 학술발표회자료집, 2014)를 참조.

246) 이러한 대립 구도는 이후 전개된 식민지반봉건사회론과 신식민지국가독점자본주의론의 논쟁에서도 다시 나타났다. 한편 학계 일각에서는 한국사회의 자생적 발전가능성을 높이 평가하는 중진자본주의론이 제기되기도 했다.

247) 급진 운동권에 수용된 식민지반봉건사회론과 신식민지국가독점자본주의론은 북한 등 국가사회주의에 대한 객관적 인식이 부족했기 때문에 사회주의 몰락 이후 급격히 쇠퇴했다. 중진자본주의론은 남한의 경제나 경제체제를 북한의 그것보다 더 적극적으로 평가했고 남한체제를 기본으로 하는 남북경제통합의 방향을 설정하는 쪽으로 논의가 이어졌다.

(2) 민족경제론과 분단체제론에서의 남북 경제체제

사회구성체 차원에서 남북 경제체제를 논의한 예외적인 경우는 박현채의 민족경제론이다. 박현채는 국가독점자본주의론을 전개하기도 했으나 민족경제론을 제기하기도 했다. 박현채의 민족경제론은 여러 차례의 변화·발전의 과정을 거치면서 자립적 민족경제, 당위로서의 민족경제론, 민족적 생활양식론 등을 주요 구성요소로 하고 있다.²⁴⁸⁾ 민족경제론은 단순한 통일론이 아니라 새로운 체제원리에 의한 새로운 재생산체계를 형성할 것을 구상한 것이었다.

당위로서의 민족경제란 남북 모두 근본적으로 변화된 체제를 형성하려는 목표를 나타낸다. 자립적 민족경제는 민족경제의 당위적인 완성을 의미한다. 그러나 이것은 소극적으로는 남북한 통일을 위한 기초인 민족경제의 확립이지만, 보다 적극적으로는 “민족공동체를 기초로 한 재생산권의 실현 또는 통합으로서의 분단된 조국의 체제적 한계를 넘어선 상호보완관계의 확립”을 지향한다는 것이다.²⁴⁹⁾

남북한으로 구성된 민족경제 관념은 1950~1960년대의 상황에서 형성된 것으로 볼 수 있다. 해방 이전까지는 일본 제국주의의 주도로 형성된 분업체제 속에서 남북 간 경제적 연계가 이루어진 상황이었다. 그러나 남북 분단과 전쟁으로 남과 북의 경제는 갑작스런 충격과 파괴에 직면했다. 당시 상황에서는 분단이 남한의 경제적 재건을 결정적으로 방해한다는 인식이 있었다. 그러나 1960~1970년대에 전개된 경제발전 과정에 따라 이러한 인식의 현실적 근거는 상당 부분 사라지게 되었다.

248) 박현채, 『한국경제구조론』 (서울: 일월서각, 1986); 류동민, “민족경제론의 형성 과정에 관한 연구,” 『경제와 사회』, 56권 (2002), pp. 217~241.

249) 류동민, “박현채의 민족경제론: 민족의 미화화를 넘어,” 『진보평론』, 64호 (2015), pp. 117~118.

그러나 민족공동체를 기초로 한 재생산권의 실현이라는 의미의 민족경제 개념은 남북한을 포함하면서 세계체제와 연결되는 질서로서의 남북연합의 경제적 요소로 포함될 수 있다. 여기에서 민족경제론은 시민사회에서 제기된 동아시아 담론과 결합될 수 있다. 동아시아 담론은 남북을 포함하면서 남북이 동아시아 지역에 연결되는 대안체제를 논의하고 있다고 할 수 있다.

민족경제와 세계체제와의 연결에서 특히 의미가 있는 것은 민족적 생활양식에 관한 논의이다. 민족적 생활양식은 자본운동의 범세계성이라는 생산력 측면에 대응하는 생산관계의 물질적 기초로 이해할 수 있다. 박현채는 “민족의식 → 계급의식 → 민중의식”으로 발전하면서 민중은 능동적 주체로 등장한다고 주장하였다.²⁵⁰⁾ 이때 “계급적인 것의 민족적 프리즘을 통한 발현”으로 나타나는 민중의 일상적 비일상적 체험이 민족적 생활양식이다. 1990년대 이후의 세계화 추세 속에서 더욱 중요해진 것은 국민국가 이외의 요소들이다. 여기에는 자본이 국민국가 영역을 넘어서는 경향과 함께 민중생활에 토대를 둔 지역적 요소가 세계적으로 확산되는 경향도 함께 진행된다. 이러한 민중 체험에 기반을 둔 민족적 생활양식은 남북연합을 구성하는 물질적 기초로 평가될 수 있다. 그 동안 남북의 이질화가 심화되어 온 상황에서 어떻게 이러한 생활양식이 재구축될 수 있는가에 대한 고민이 필요하다.

1990년대 들어서면서 현실 사회주의의 붕괴와 함께 사회구성체 논의는 더 이상 발전하지 못했다. 민족경제론도 경제의 글로벌화에 부합하지 않는 발상으로 간주되면서 시민사회 내 경제담론으로의 영향력을 상실했다. 이후 경제체제 대안은 남한 내에서의 민주주의 진전의 일환으로서 경제민주화 내지는 유럽식 사회민주주의 경제모델 차원에서 전개되었다. 1990년대 이후 사회구성체 논쟁의 후계 논의로 이어진

250) 위의 글, p. 125.

분단체제론은 분단체제 극복을 주장하면서 어느 한쪽 체제로의 통합이 아니라 남북 사회와 경제체제가 개혁되는 과정과 남북 재통합의 병행을 강조하였다. 적어도 인식적 차원에서는 분단체제의 한 축인 북한 경제체제의 확대판은 비현실적이고 바람직하지 않다는 것은 물론이고 북한 지역을 자본주의 세계시장 속에 통합해가는 길도 분단체제의 극복에는 미흡한 것이라는 인식을 내세우고 있다. 그러나 이와 관련한 한반도 차원의 경제체제 관련 논의가 구체화되지는 못했다.

다만 분단체제론은 이 과정에 남북한이 동아시아 지역에 존재하고 있다는 조건이 분단극복에 중요하다는 점을 논의한 바 있다. 동아시아에는 일본, 중국이라는 거대국가의 존재로 유럽에서는 볼 수 없는 역내국가들 간의 불균형이 있고, 동아시아 공동체는 국민국가를 단위로 한 유럽연합의 선례를 적용하는 데에는 결정적인 한계가 있다고 한다. 동아시아 공동체는 공통의 문명유산을 향유하는 지역으로서의 동아시아를 기반으로 할 수밖에 없는데, 이런 공동체를 위해서도 한반도 국가연합은 필수적이라는 견해를 제시한다.²⁵¹⁾ 이는 경제적 차원에서는 동아시아 지역, 동북아에서의 경제통합이 자본주의 세계시장의 무제한적 확장에 대한 대응력을 확보하고, 이를 통해 남북이 새 경제협력 방식을 만들어가는 조건을 확보할 수 있는 경로로 간주하였다.

나. 남북 경제협력 논의와 남북연합

(1) 남북 경제협력의 전개 과정

한편, 남한 정부는 1988년부터 남북경협을 위한 새로운 장을 마련하는 조치들을 취하기 시작했다. 1988년 7월 7일에 노태우 대통령은 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’을 통해 “남과 북은 분단의 벽을 헐

251) 백낙청, “‘동아시아공동체’ 구상과 한반도,” 『역사비평』, 92호 (2010), pp. 235~242.

고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 천명했고, 10월에는 ‘남북 경제개방조치’를 발표하여 북한과의 교역을 공식적으로 허용했다. 이에 따라 40년 만에 남북한 공식교역이 재개되었다. 이어 1990년 8월에는 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」을 제정하였다. 김대중 정부는 남북 협력을 한 단계 더 높은 수준으로 끌어올렸다. 1998년에 금강산 관광 사업이 시작되었고, 2000년 8월에는 남북이 개성공단 개발 사업에 합의했다.

1988년부터 2008년 사이에 남북교역은 양적인 성장을 거듭했다. 남북경협은 2000년 남북정상회담 이후부터는 그 중심이 민간 차원의 경제협력에서 정부차원 혹은 민관합동의 경제협력으로 이동해 나갔다. 그러나 이명박 정부 시기 들어 남북경협은 개성공단 사업을 제외하고는 모두 중단되었다(5·24 조치). 박근혜 정부 출범 후 2013년에는 개성공단 사업이 6개월 가까이 중단된 바 있고, 2016년 2월부터는 전면 중단되었다. 이에 따라 남북경협은 사실상 중단되었다고 할 수 있다.

시기별로 남북경협 정책을 평가해보면, 크게 보아 노태우 정부에서 노무현 정부에 이르는 시기와 이명박 정부에서 박근혜 정부의 시기로 나누어볼 수 있다. 특히 김대중·노무현 정부에서는 남북경협의 중요성이 결정적으로 증대했다. 이때에는 교류협력 우선의 대북정책을 시행했으며 교류협력을 통한 북한의 변화를 유도하는 것을 목표로 삼았다. 반면 이명박·박근혜 정부에서는 남북경협의 중요성이 축소되고 이전까지의 남북관계를 수정하고자 했다. 이때에는 북한의 정상국가화를 우선적인 목표로 두었으며, 사실상 안보 우선 정책을 폈다고 할 수 있다.²⁵²⁾

252) 이에 관련해서는 조동호 편, 『공진을 위한 남북경협전략: 보수와 진보가 함께 고민하다』 (서울: 동아시아연구원, 2012) 참조.

김대중·노무현 정부와 이명박·박근혜 정부의 대북 정책 방향과 방법은 크게 다르지만, 북한을 남한 경제체제에 조응하는 방향으로 변화시킨다는 점에서는 일정한 공통성이 있다. 이에 비해 시민사회에서 제기하고 있는 교류협력 방안은 변화의 방향을 특정하지 않고 시민사회가 참여해서 남과 북이 서로 함께 변화해가는 과정을 중시하는 측면이 강하다.

시민참여형 협력방안 추진의 원형은 1989년 문익환 목사 방북에서 기원을 찾을 수 있다. 이에 대해서는 당시 실정법 위반으로 논란이 되었으나 다른 한편에서는 ‘통일논의의 정치사회 독점’을 무너뜨리기 위한 실천적 결단으로 보기도 한다. 통일논의가 정치권의 전유물일 수 없다는 ‘민의 독립선언’이라는 것이다.²⁵³⁾

이러한 평가와 관련하여 문익환-허담 사이의 ‘4·2 공동성명’에 주목할 필요가 있다. 9개 항의 합의 중에서 주목할 부분은 7·4 공동성명을 재확인한 제1항, 그리고 문익환과 김일성 사이의 정치군사회담과 다방면의 교류 병행추진 합의와 점진적 연방제 추진 합의를 담은 제3항, 제4항 등이다.²⁵⁴⁾ 즉 정치군사적 문제의 논의와 해결을 앞세워 왔던 북한을 비정치적 교류에 적극적인 입장을 표명하도록 설득한 것이다. 이는 2000년 6·15 공동선언의 골격을 형성했다고 볼 수 있다.

(2) 6·15 선언 이후의 경제통합 논의와 남북연합

6·15 선언 이후 진전된 남북 경제협력은 남북 경제통합과 남북연합 형성에 관한 논의를 본격화시켰다. 통일부는 경제공동체 형성과 관련하여 남북 경제공동체 구축단계, 심화단계, 완성단계 등 3단계로 구분했다. 박순성은 화해기, 협력기, 공동체 형성 준비기, 공동체 형

253) 이승환, “탈냉전의 선지자, 문익환 통일사상의 현재성,” 『진보평론』, 64호 (2015), p. 96.

254) 위의 글, p. 105.

성기, 경제통합기 등 5단계로 구분했다. 백영철은 한반도 평화프로세스에 따라 평화기반 조성 단계, 평화·협력 심화 단계, 평화정착 단계 등 3단계로 나누었다.²⁵⁵⁾

경제통합 관련해서 남북연합 개념을 본격 제기한 것은 최신림과 이석기의 연구이다. 이 연구는 통일의 과정을 화해협력 단계, 남북연합 단계, 연방제 단계, 완전통일 단계 등 4단계로 구분한다. 이러한 과정이 단계적·점진적으로 이루어지지만 통합의 방향은 북한의 체제전환인 것으로 보았다. 각 단계에 따라 진행되는 구체적 통합 내용은 경제협력에 의해 채워진다. 남북연합 단계에서는 북한경제의 체제전환, 남북 자유무역지대 및 관세동맹 결성, 상품과 자본의 자유로운 이동, 남북 공동의 대외통상정책 실시 등이 이루어진다. 연방제 단계에서는 공동시장, 경제동맹, 통화 통합, 완전한 경제통합으로의 진행, 노동력의 자유로운 이동 등이 이루어진다(〈표 IV-1〉 참조).²⁵⁶⁾

이 논의에서는 우리 정부의 통일방안과는 달리 통일과정에 연방제 단계를 명시한 것이 특징이다. 사실 남북연합 단계에서 초국가기구가 만들어지고 기능이 강화되면 연방제로 진전되는 것이 자연스러운 과정이라고 할 수 있다. 북한이 고려민주연방공화국제를 주장해온 상황에서 연방제가 민감한 문제이기 때문에 정부통일방안에서는 이를 제시하고 있지는 않고 있다. 그러나 시민사회에서는 통일과정에서 연방제를 앞세우는 것에는 비판적이지만 남북연합의 발전과정에 연방제를 도입하는 것에 거부감은 크지 않고 오히려 이러한 발상에 적극적인 의미를 부여하는 경우가 많다. 그리고 남북 경제통합과 경제체제를 논의하는 데 있어서도 이러한 구분이 의미가 있다. 만약 통화통합, 노동력의 자유로운 이동 등은 남북연합 단계에서는 이루어지기 어렵

255) 백영철 외, 『한반도 평화프로세스』 (서울: 건국대 출판부, 2005), pp. 256~257.

256) 최신림·이석기, 『남북한 경제 협력 방안』 (서울: 을유문화사, 2000), pp. 180~182.

고, 그렇다고 반드시 단방형 국가의 수립을 전제로 하는 과제로 보기도 어렵기 때문이다.

그렇지만 이 논의에는 체제혁신이라는 관점이 반영되어 있지 않다. 기본적으로 남한 경제체제가 한반도 차원으로 확산되는 것을 남북의 경제통합으로 설명하고 있다. 남북연합 하의 경제체제는 남북 모두의 체제전환을 필요로 한다는 문제의식은 진보정당 추진세력에게서 뚜렷이 나타난 바 있다. 2000년 출범한 민주노동당은 강령에서 “남한자본주의의 천민성과 북한사회주의의 경직성을 극복”한다는 방향을 내세우고, 남북 민중이 주체가 된 진보적 통일국가, 민주적 사회경제체제를 제시한 바 있다.

〈표 IV-1〉 경제통합과 북한 체제전환 4단계론의 예

통일의 단계	경제통합의 단계
화해협력 단계	민족경제공동체의 기반 조성 - 신뢰관계 형성 및 호혜구조의 창출
남북연합 단계	민족경제공동체의 건설 착수 * 북한경제의 체제전환 진행, 시장기구 도입, 국유기업 민영화를 단계적으로 추진 - 남북한 자유무역지대 및 관세동맹 형성(상품과 자본의 자유 이동) - 교통, 통신, 전력망 연결 - 산업협력과 금융협력의 본격화 - 부분적 제도 단일화(관세, 검역, 무역제도, 산업표준, 산업기술제도)
연방제 단계	민족경제공동체의 형성 본격화 - 공동시장, 경제동맹, 완전한 경제통합 등의 진행(노동력 자유 이동) - 단일 수송, 통신, 에너지 공급망 완성 - 통화 통합 - 경제제도 통합(조세 및 재정, 은행, 자본시장, 노동시장, 사회복지) - 남북한 산업구조의 조정과 산업 재배치(북한 사회간접자본 확충)
완전통일 단계	민족경제공동체의 발전과 융성 - 남북한 경제의 구조적 차이 및 소득격차 해소

출처: 최신림·이석기, 『남북한 경제 협력 방안』 (서울: 을유문화사, 2000), p. 181.

이러한 방향에 입각하여 노회찬은 2국가-2체제의 코리아연합, 1국가-2체제의 코리아연방, 1국가-1체제의 코리아(연방)의 3단계 통일

방안을 제시했다. 심상정은 한반도 평화공동체라는 대안모델을 제시하면서 사회공공적 경제체제의 지향성을 나타냈다. 이때 경제체제는 남한의 자본주의 기업모델, 북한의 국영기업모델을 넘어서는 새로운 모델에 기반해야 한다고 주장했다. 이러한 사회공공적 경제체제는 서민의 필수적 삶을 보장하는 사회서비스부문, 핵심기간산업 부문에서 소유의 사회화, 재원의 공공화, 운영의 민주화라는 원칙을 적용한다는 것이다.²⁵⁷⁾

진보정당 추진세력의 경우, 남북한 양자 모두의 체제 변화를 지향하고 있는 바 그 변화의 속도와 방향은 급진적이라 할 수 있다. 예를 들면, 심상정의 한반도 평화경제공동체에서는 남북한의 모든 시민들이 네트워크 공공서비스에 대해 가계에 부담을 주지 않는 수준에서 보편적 접근을 허용하고, 자유무역협정 대신 남미 좌파국가들이 추진하는 호혜경제협정을 추진한다는 것이다.²⁵⁸⁾

이에 비해 이일영은 남북한 모두에서 보다 현실적이고 점진적인 방식의 개혁을 추진하면서 이를 경제통합과 연계하는 방안을 논의한 바 있다. 이 연구에 의하면, 경제통합과 개혁개방은 북한, 남한, 남북관계, 국제사회의 네 차원과 ‘연계’되어야 한다. 그리고 개혁개방과 통합은 ‘점진적’으로 추진되어야 한다. 남북한은 서로와 국제사회에 대하여 개혁을 행하되, ‘북한형’ 개혁은 기본적으로 자유화의 방향을 취하면서 다양한 조직·제도의 공존을 허용하도록 한다. ‘한국형’ 개혁은 공공성의 경제, 시장과 기업 사이의 중간적 조직형태를 더욱 발전시키는 것이다. 경제통합과 연계된 ‘북한형’ 개혁은, 이룩 전기, 이룩 후기, 이룩 이후, 통합 단계 등 4단계로 구분하여 진행될 수 있다. 이

257) 심상정, “한반도 평화경제공동체로 가는 길,” 『한반도평화 연속토론회 2』 (심상정의원실 주최 토론회 자료집, 2007.5.8.) 참조.

258) 위의 글, pp. 20~21.

륙 전기에는 북한의 개방을 집중적으로 추진하는데, 남한과 북한 경제특구 사이에 CEPA 체결, 남북 FTA로의 발전, 인력이동 등에서의 특별한 예외조치 등을 내용으로 한다. 이룩 후기에는 북한에서의 분권화와 인센티브 개혁을 핵심적 과제로 삼는다. 이룩 이후에는 재산권 제도개혁과 남북의 제도를 조화시키는 것이 중요한 과제이다(〈표 IV-2〉 참조).²⁵⁹⁾

남북연합 단계에서는 경제통합을 서두를 필요가 없다. 남북연합에서는 남북의 개혁과 통합을 연계하는 과정을 이룩시키는 것을 주요한 과제로 삼으면 된다. 개혁과 통합의 동시적 연계 과정을 이룩시키는 것이 남북연합의 핵심적 역할이라고 할 수 있다. 토지, 노동, 화폐 등을 전면적으로 시장화하고 통합하는 것은 새로운 체제원리로 진화해 나가는 방향이 아니다. 발전지상주의를 추종하여 생태환경을 파괴하는 지속불가능한 발전모델이 정착하지 않도록 환경조건을 부과할 필요가 있다. 완전 경제통합 이전의 남북연합 단계에서 남북 각각에서 생산요소 부문의 시장화가 공공성을 확보하는 개혁과 병행하는 과정이 진전되어야 한다. 또한 남북한 모두에서 혼합적 재산권 제도로의 개혁이 이루어질 필요가 있는데, 이는 남북연합 단계에서 추진할 과제보다는 심도 깊은 개혁과제라고 할 수 있다. 그리고 굳이 연방제라는 개념을 끌어들이 필요 없다고 판단되면 아래의 구분에서 남북연합 전기와 후기는 낮은 단계의 남북연합, 연방제는 높은 단계의 남북연합이라는 구분에 의해 재정리할 수도 있다.

259) 이일영, 『새로운 진보의 대안, 한반도경제』 (파주: 창비, 2009), 제9장을 참조.

〈표 IV-2〉 경제통합과 남북한 경제개혁 연계 4단계론의 예

통일 단계	개혁-통합의 단계	개혁-통합의 과제
남북연합 전기	개혁-통합 연계의 이룩 전기	- 남한과 북한 경제특구의 CEPA 체결 - 상품시장에서의 남북한 FTA 체결
남북연합 후기	개혁-통합 연계의 이룩 후기	- 남북한에서의 분권화 개혁 - 남북한 요소시장에서의 공공성 제고 - 남북한에서의 생태환경 조건 개선
연방제 시기	경제공동체 형성 시기	- 남북한에서의 혼합적 재산권 제도 확대 - 남북한 산업구조 조정 및 산업 재배치
완전통일 시기	완전 경제통합 시기	- 경제제도 통합 - 남북한 지역균형발전 추진

출처: 이일영, 『새로운 진보의 대안, 한반도경제』 (파주: 창비, 2009)의 제9장을 보완하여 재작성.

다. 동아시아 담론과 남북연합

(1) 동아시아 담론과 분단체제-양국체제 논쟁

1980년대 말 이후 급속히 진행된 세계화는 다른 한편에서 지역화의 문제를 제기했다. 시민사회 또는 비판적 인문학에서 제기된 동아시아 담론은 “동아시아를 비롯한 일련의 지역명을 사용해 한반도와 세계 사이에 중범위 수준에서 지역상을 설정하고, 이를 통해 특정한 담론 효과를 이끌어내려는 언어적 실천”으로 정의된다.²⁶⁰⁾

여기에는 1989년 이후 탈냉전과 한국사회의 민주화를 반영한 새로운 사회적·문명적 비전과 가능성을 모색하려는 동아시아 대안체제론과 지역협력의 제도화(지역주의)를 추구하는 정책적 시각이 포함되어 있다.²⁶¹⁾ 정책적 차원에서 김대중 정부는 ‘동북아 비즈니스 중심 국가’를 내세웠다. 노무현 정부에서는 ‘평화와 번영의 동북아시아대’를

260) 윤여일, “동아시아 담론의 이후, 이후의 동아시아 담론,” 박경석 엮음, 『연동하는 동아시아를 보는 눈』 (파주: 창비, 2018), p. 24.

261) 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” 이남주 엮음, 『이중과제론』 (파주: 창비, 2009), pp. 76~77; 윤여일, 위의 글, pp. 25~26.

3대 국정목표의 하나로, ‘동북아 경제중심국가 건설’을 12대 국정과정의 하나로 제시한 바 있다.

동아시아 대안체제 담론과 정책 연구 간의 소통은 잘 이루어지지 못했지만, 지역과 국가에 대한 상상력을 공유한 측면이 있다. 이에 따라 정책적 측면에서 이전에 등장하지 않던 교량국가, 중견국가, 거점국가, 협력국가 등과 같은 국가상이 국가비전으로 제시되었다. 과거 제국(주의)적 기원의 맥락(특히 일본 군국주의)과는 다른 개념으로, 세계화의 일부이면서 동시에 세계화에 대응하는 동아시아 지역과 한국의 국가상을 상징하려는 경향이었다.

그러나 동아시아 대안체제 구상과 밀접하게 연관된 것은 남북 간 적대관계를 전환하자는 문제의식이다. 기존의 동아시아 협력 논의가 핵문제를 비롯한 ‘북한 문제’를 포함하지 못해 현실성이 떨어진다는 지적이다.²⁶²⁾ 그러나 분단체제론의 인식에서 동아시아 공동체와 남북연합의 구상은 밀접하게 연관되어 있다.

최근 김상준은 분단체제론을 비판하면서 한반도-한국 현대사는 물론 동아시아사와 세계사에 대한 견해를 종합하여 양국체제론을 제시한 바 있다.²⁶³⁾ 이에 대해 이일영은 양국체제론을 비판하면서 한반도 체제론을 제기하였다.²⁶⁴⁾ 분단체제론과 양국체제론이 공유하는 핵심 부분은 통일의 과정에는 중간단계가 필요하다는 것이다. 분단체제론과 양국체제론은 남북 교류와 관련해서 정부 차원의 교류보다는 민간 차원의 교류가 큰 의미를 지닌다고 인식하고 있는 점, 근대적 국가체제의 존재적·인식적 기반의 변화가 동행한다는 것에 대한 인식 등이 공통점에 해당한다. 그러나 분단체제론과 양국체제론은 평화통일의 중간 과정이 무엇인가에서 차이를 나타내고 있다. 즉 분단체제론은 남북연합을, 양국체제론은 양국체제를 주장하고 있다.

262) 윤여일, 위의 글, pp. 30~32.

263) 김상준, “한반도 ‘양국체제’ 전환을 생각해보자,” (좋은나라 이슈페이퍼 현안과 정책 190호) 참조.

264) 이일영, “양국체제인가, 한반도체제인가,” 『동향과 전망』, 102호 (2018) pp. 9~20을 참조.

(2) 한반도체제론과 남북연합

한반도체제론은 분단체제론의 문제의식을 발전시켜 동아시아 분업 체계 및 발전모델과 결합된 ‘한반도체제’의 개념을 제기한다. 이는 세계체제-분단체제-국내체제의 세 개 층위와 정치·군사-경제의 두 개 부문이 상호작용하는 ‘하나의 체제’를 논의하기 위함이다. 미국을 포함한 동아시아 지역 분업체제와 동아시아 발전모델은 세계체제-분단체제-국내체제의 층위에서 연동하면서 형성·발전했다. 그리고 세계적 차원의 지역체제 안에서 각국 모델이 작동·운영되었다.²⁶⁵⁾ 시기 별로 보면, 1950~1980년대에는 세계적 냉전체제와 분단체제가 동시에 강화되면서 동아시아 발전모델이 형성되었다. 1980년대 말~2008년에는 냉전체제가 이완되면서 미중 협조와 동아시아 생산 네트워크가 진전되었으나, 분단체제는 기본적으로 틀을 유지하면서 동요하는 양상을 보였다. 그리고 2008년 세계경제 위기 이후 미중 갈등구조로 전환하였고 분단체제가 다시 강화되었다가 남·북·미 대화의 시작으로 새로운 국면을 모색하고 있다.

한반도체제론은 현재의 미중 간 갈등을 최대한 우회·적용하면서 남북 네트워크와 동아시아·태평양 네트워크를 복합하는 것을 한반도 경제협력의 전략으로 삼을 것을 제안하고 있다. 남북 경제협력이 네트워크의 이익을 확대하고 안정적으로 발전하기 위해서는 동아시아·태평양으로 네트워크 공간을 확대할 필요가 있다는 것이다. 어쨌든 경제적 측면에서 남북관계의 진전은 새로운 경제체제를 형성하는 과정이다. 따라서 남북연합 논의에서 남북한이 어떤 경제체제를 만들어 갈 것인가 하는 것은 시민(민중)적 아이디어를 포함할 수밖에 없다.

265) 이일영, 『뉴노멀 시대의 한반도경제』 (파주: 창비, 2019), 제1장을 참조.

4. 남북연합과 법제도적 논의

남북연합은 남한과 북한이라는 국제법적으로 국가의 지위를 갖고 있는 정치체가 연합주의적 방식으로 협력을 실현하기 위한 법적 체계와 제도를 만들자는 것이다. 따라서 그것은 남한과 북한이라는 두 개의 서로 다른 국가체제가 공통의 법, 제도를 만들어 내는 과정을 의미하며, 그에 따라 기존에 존재하던 남한과 북한의 전통적 법, 제도의 수정 혹은 변화를 동반할 수밖에 없을 것이다. 그런데 남북연합과 관련한 법적, 제도적 논의는 제대로 이루어지지 못하고 있다. 남북연합의 법과 제도를 거론하기엔 북핵문제 등 먼저 극복해야 할 문제가 여전히 많고 크기 때문이다. 그렇지만 시민사회 각 분야별로 미래의 남북관계에 대한 문제의식의 단초를 만들어 내고 키워내고 있는 것도 사실이다.

남북연합의 법제도적 기본 틀은 노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’(1989년.9.11.)과 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’(1994.8.15.)을 통해 확립되었다. 남북연합과 유사한 북한의 낮은 단계 연방제는 1991년 김일성주석의 신년사를 통해 공식화되고, 김정일의 ‘련방연합제 통일방안’으로 구체화된다. 김정일의 ‘련방연합제 통일방안’은 1민족 1국가 2제도 2정부의 틀을 갖고 있다는 점에서, 남한의 남북연합안과 유사하지만 중요한 차이를 갖고 있다. 가장 중요한 차이는 대외적으로 민족을 대표하는 민족통일기구를 설치하는 것이다. 다시 말해 형식적으로는 두 개의 국가가 아닌 하나의 국가성을 띤다는 것이다. 연방국가의 낮은 단계를 의미하는 것이다.²⁶⁶⁾

그런데 남한과 북한 정부는 6·15 선언 2항에 합의하고 난 뒤에도, 두 개의 국가현실이 공식화되는 것을 피하려는 노력을 하고 있다.

266) 제성호, “북한의 낮은단계 연방제안: 전략적 의도와 문제점,” 『북한학보』, 제31집 (2006), pp. 143~148.

1991년 9월 남북이 각각 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 국호로 유엔에 동시 가입함으로써 한반도에 두 개의 국가가 존재한다는 현실은 국제법적으로 공식화된 것이나 다름없다. 그렇지만 남북의 정부는 대내적으로는 「남북기본합의서」에서 규정한 ‘통일지향의 잠정적 특수관계’라는 입장을 유지하고 있다. 그 결과 우리 정부도 남북연합을 ‘국가연합’으로 명시하지 못하고 있는데 이점이 남북연합의 의의와 역할에 대한 구체적인 논의를 적극적으로 전개하지 못한 원인의 하나로 볼 수 있다.

한반도 냉전이 해체되고, 평화체제가 구체화되기 시작하면 남북 교류와 협력은 엄청나게 확대되지 않을 수 없고, 동북아질서는 정치경제적으로 크게 요동칠 수밖에 없다. 남북 정부가 남북기본합의서와 6·15 선언 2항에서 합의했던 내용들이 구체화되면서, 문서상의 합의를 낳은 것으로 만들어 낼 역동적인 현실이 전개될 가능성이 높다는 것이다. 무엇보다 남북연합이 짧은 과도기가 아닌 상당한 기간에 걸친 공존과 협력의 과정이 될 가능성이 높다. 또 하나의 조약이나 협정으로 기본 질서가 결정되는 단순한 결합체가 아니라 낮은 수준의 합의를 통해 출범하면서 점차 결합의 수준을 높여 나가는 과정을 밟아갈 수밖에 없을 것이다. 그 성장 발전의 과정이 질적 전환을 통해 연방제나 단일국가로 이어질지, 아니면 국가연합 자체의 틀에 머무르는지 미리 예단할 수 없다고 할 것이다. 여기서 중요한 것은 남북연합의 출범과정이 만들어 낼 새로운 법과 제도가 무엇이며, 그 속에서 시민사회가 어떤 역할을 하느냐이다.

가. 한반도평화체제와 남북연합

남북연합은 한반도정전체제의 해체, 평화체제의 구축과 병행되어야 한다. 남북연합은 정치적 의지의 결과물이기도 하지만 동시에 남

한과 북한이라는 두 개의 국가가 평화적으로 공존, 교류하는 과정을 통해서 만들어질 수밖에 없기 때문이다. 그리고 그것은 과거와는 달리 정부기관의 역할과 더불어 기업, 시민사회단체, 개인들의 행위가 만들어 내는 현실을 고려하지 않으면 안 된다. 한마디로 새로운 삶의 창출과정이고, 새로운 법제의 창출과정이기 때문이다.

그런데 그동안 남북연합의 법제도를 창출하는 문제에 대해 남한 내에서 이루어진 논의는 거의 대부분 남한의 헌법과 법률체계를 기본으로 북한의 법제도를 견인하는 방식으로 논의를 전개하고 있다. 사실상 남한 헌법과 법률, 제도를 크게 손대지 않고 북한의 변화만을 의도하고 있는 법·제도 통합논의인 것이다. 흡수통일론이 법·제도 통합을 통해 구체화되고 있다 할 것이다. 남북연합과 같은 통일방식을 받아들이는 대부분의 시민사회 논의들이와 같은 흡수통일론적 접근에 비판적이다. 남한사회와 북한사회의 변화를 동시에 추구하고 있기 때문이다.

(1) 한반도평화체제의 구축 : 남북한 공동법제의 창출과 확대

한반도평화체제가 구축된다면 정부차원의 교류만이 아니라 민간차원의 교류와 협력이 엄청나게 확대될 수밖에 없을 것이다. 1992년 남북기본합의서가 채택된 이후 남북교류가 활성화되었던 과정은 그것을 단적으로 보여준다.²⁶⁷⁾

한반도 냉전이 해체되지 않은 상태에서 나타난 결과가 이러할진

267) 1989년 이후부터 2018년까지 남북왕래인원을 살펴보면 방북은 146만여 명, 방남은 9,163명이다. 단 여기에는 금강산 등 관광인원을 제외한 것이다. 금강산 관광객은 1998년 이후 193만 4,662명이다. 남북교역액도 1989년 이후부터 2018년까지 반입 125억 96백만 달러, 반출 122억 23백만 달러, 총 248억 19백만 달러로 확인되었다. 이 과정에서 남북당국 간 회담은 2018년까지 정치 분야 273회, 군사 분야 53회, 경제 분야 136회, 인도분야 155회, 사회문화 62회 총 679회 이루어졌고, 남북회담에서 채택된 합의서는 총 262건이었다. 통일부, 『2019 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), pp. 342~353.

대, 평화체제가 정착되면 남북 간의 교류 횟수와 범위는 상상 이상으로 확대될 수밖에 없을 것이다. 과거와는 다른 유형의 분쟁과 갈등도 증대하고, 이를 해결하기 위한 법적, 제도적 노력도 모색되지 않을 수 없을 것이다. 남북연합은 바로 그러한 노력의 필연적 귀결이다. 따라서 현재 한반도 평화프로세스 하에서 한반도 냉전이 해체되고 평화체제가 구축되는 과정은 곧 남북연합을 가능케 만들 핵심동력을 만들어 내는 과정이다. 아마도 1991년에 체결되고 1992년에 발효된 남북기본합의서는 그 기초가 될 것이다. 2018년 4·27 판문점 선언은 바로 그것을 확인해 주었다. 문재인 정부는 1992년 체결된 남북기본합의서를 비롯해 1972년 7·4 남북공동성명, 2000년 6·15 공동선언의 정신을 수렴한 남북기본합의서 체결을 제안하고 있는데, 그 본질은 사실 남북기본합의서의 복원이다.

남북기본합의서는 화해, 불가침, 교류협력의 3축으로 구성되어 있고, 이는 남북연합 건설의 3대축을 만드는 과정으로 연결된다고 할 수 있다. 화해의 문제는 전쟁을 경험한 남북한이 평화공존과 협력을 통해 남북연합을 만들어가기 위해 필수적으로 이루어야 할 내용이다. 그것은 정부차원만이 아니라 시민사회적 접근이 매우 중요한 영역이기도 하다. 또한 한반도 평화체제가 구축된다면 남북불가침은 남북미중이 체결하는 평화조약으로 구체화될 것이고, 동북아의 새로운 안보협력체제 구축과 연결될 가능성이 클 것이다. 그것은 동시에 남북 간의 공동안보를 제도화하는 길로 이어질 것이다. 교류협력은 사실 경제교류와 협력이 중심이 되겠지만, 사회문화적 교류와 협력도 중요한 축으로 부각될 수 있을 것이다. 교류협력의 활성화는 사실 남북연합의 실질적인 동력을 만드는 과정이다. 경제공동체, 문화공동체로의 발전 전망은 바로 그 속에서 가능할 것이다. 남북연합의 정치적 정체성은 남북 정부간의 합의를 통해서만 형성되는 것은 아니다. 그것은

남북한에서 실제로 거주하는 사람들의 교감을 통해 실질화되는 것이기 때문이다. 남한 국민, 북한 국민이라는 정체성 위에 남북연합 구성원이라는 정체성이 자리를 잡는 것을 의미하며, 그것이 갖는 실질적 의미가 강해지면 강해질수록 남북연합의 통합수준은 높아져가는 것이라고 할 것이다.

(2) 남북연합 출범의 법·제도적 성격

남북연합이 실질적으로 출범하는 것은 사실상 남북한 지도자들의 정치적 결단 속에서 가능하다. 남북정상회담의 정례화, 남북국회회담의 정례화, 사안별 각료회담이 전면적인 각료회담으로 발전하는 과정에서 남북연합이 실질적으로 출범할 것이다. 평화체제 확립 이후에 이루어진 정부 간 협력의 지속과 발전, 정례화의 기초 위에서 가능하단 것이다. 그리고 그것은 당연하게 그 과정에서 확대되고 내실화된 경제교류, 민간교류의 성과들을 반영할 수밖에 없을 것이다.

노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’에 따르면 남북연합은 남북정상회담을 통해 ‘민족공동체현장’에 합의하면서 출범한다. 그렇지만 그 방안에 대해 북한이 합의한 바는 없다. 북한은 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계 연방제 간에 유사성이 있다는 것에 동의했을 뿐이다. 북한의 낮은 단계 연방제는 헌법기구적 성격을 갖는 민족통일기구를 설치하자는 입장인데, 이와 관련해서 남한과의 입장이 조율될 필요가 있을 것이다.²⁶⁸⁾

이에 대한 남한 시민사회내의 토론이 활성화된 것은 아니지만 남한의 입장을 중시하는 경향과 북한의 낮은 단계 연방제를 중시하는 경향으로 나뉘어져 있다고 할 수 있다. 백낙청 교수, 2007년 민주노동

268) 제성호, “북한의 낮은단계 연방제안: 전략적 의도와 문제점,” pp. 143~148.

당 대선후보경선에서 발표된 노회찬 후보의 입장은 ‘국가연합’ 방안을 실질화 하는 과정에서 남한의 입장과 북한의 입장을 통합하려는 시도를 보여준다. 북한이 붕괴되지 않는 상황에서는 이와 같은 입장이 현실적일 수밖에 없을 것이다.

남북연합의 출범과 관련해 민족공동체통일방안에서는 명확한 설명은 없다. 그렇지만 남북연합의 법적 기초를 명확하게 하기 위한 남북의 합의가 필요하며 그 방식에 대한 고민이 필요하다. 당장 헌법의 채택이나 법적 구속력이 없는 선언 모두 적절하지 않고 ‘남북연합조약’을 사용하는 것이 더 적절할 것이다. 남북연합의 출범은 사실상 두 개의 국가간 국제법적 합의에 기초할 수밖에 없고, 그것은 곧 국제법상의 조약형식을 띠 수밖에 없을 것이기 때문이다.²⁶⁹⁾ 그런 의미에서 본다면 남북연합조약은 동서독의 통일과정에서 체결된 「통일조약」²⁷⁰⁾ 보다는 유럽연합을 출범시켰던 「마스트리히트조약」과 성격상 유사성이 높다고 할 것이다. 그것은 법률적 형식에서만 아니라 역사적 과정도 그렇다는 것이다. 물론 남북연합은 같은 민족, 지리적 근접성, 통일에 대한 남북한의 열망 등을 고려해 볼 때, 유럽연합보다 더 빠르게 정치적, 법적 합의가 가능할 수도 있을 것이다. 그러나 유럽연합과는 달리 전쟁을 경험했고, 70여 년에 이르는 냉전적 적대관계를 유지해 왔다는 점에서 또 다른 측면도 존재한다. 특히 사회통합이라는 면에

269) 이 글에서는 민족공동체현장이라는 표현보다는 남북연합조약이라는 표현을 선호한다. 남한과 북한의 독립성을 상대적으로 더 강조하고 있다는 의미에서이다. 그리고 이것과 문제인 정부가 추진하는 남북기본조약의 관계도 더 논의가 필요하다. 즉 (1) 남북기본조약을 체결한 이후 남북연합조약을 체결할지, (2) 남북기본조약에 남북연합 관련 내용을 포함시킬지, (3) 남북기본조약이 없이 바로 남북연합조약을 체결할지는 향후 남북관계의 발전상황을 고려해 판단할 문제이다.

270) 정식명칭은 독일국가통일에 관한 조약으로 1990년 8월 30일에 체결되었고, 9월 20일 동독과 서독의회에서 동의절차를 거쳐 발효되었다. 베른하르트 젤리거, “통서독, 통일조약 서명,” 『통일한국』, 11월호 (2014), pp. 40~43.

서는 유럽연합보다 더 복잡한 논의를 거쳐야 하고, 그 만큼 시간이 필요하다고 할 수 있는 것이다. 따라서 화해협력을 실질화 하고, 갈등에 방과 해결을 위한 제도적 방안을 정착시키는 노력이 필요할 것이다.

남북연합조약은 남한과 북한의 국가적 정체성의 변화를 함축하고 있고, 안보와 경제, 사회와 문화적 차원의 큰 변화를 동반할 수밖에 없기 때문에 남한과 북한의 국내법에 따라 비준동의를 거치는 것이 당연하다. 남한의 경우 「헌법」 제60조에 의거 국회의 비준동의절차를 거쳐야 한다.²⁷¹⁾

남북연합조약의 내용은 기본적으로 남북의 국가적 자율성과 독립성을 존중하는 전제 위에서 남북기본합의서와 평화협정체제가 만들어낸 성과들을 반영할 것이다. 남북연합의 조직과 기구, 외교와 안보에서의 공동영역을 설정, 경제협력과 경제공동체 추진, 사회문화적 협력과 교류, 연합의 수준에 걸맞은 공동법제의 창출과 이행문제 등을 포함할 것이고, 이와 관련된 부속합의서를 포함할 것이다.

여기서 중요한 것은 남북연합을 협력의 진전에 따라 외교안보, 경제협력, 사회문화적 협력 등의 분야에서 더 높은 수준의 법제도적 합의와 통합을 만들어내는 유기체적 실체로 인식하는 것이다. 그래야만 남북연합의 성장과 발전, 전환의 길, 즉 통일의 가능성이 구체화될 수 있기 때문이다.

마지막으로 남북연합조약에서 국가승인 문제를 어떻게 처리할지는 계속 논의가 필요하다. 현재로서 남북연합은 국가승인을 전제로 할 필요는 없다. 이는 헌법 영토 조항과 평화적 통일을 위한 성실한

271) 이와 관련 조약의 체결과 발효라는 국제법의 형식적 측면을 말하는 것이다. 그런데 남남갈등이 극심한 남한내부 정치요소를 고려한다면 1992년 발효된 남북기본합의서가 국회비준동의를 둘러싼 여야간의 논란속에서 결국 국회를 거치지 않고 발표됨으로써 국제법적 한계를 가졌던 상황을 복기해 볼 필요가 있을 것이다. 반드시 국회비준동의를 거쳐야 한다는 의미다.

노력의 의무를 대통령에게 부과하는 조항과 충돌이 발생하게 된다. 시민사회를 대표하는 인사들이 다수 참여한 2017~2018년 국회 헌법개정특위 자문위원회 논의에서도 불필요한 이념적 논란을 초래할 수 있다는 점을 고려해 영토조항은 그대로 유지한다는 기본 입장을 정했다. 그러나 남북연합 진전과 북한체제의 개방 정도에 따라 남북 주민의 법적 지위에 대한 새로운 합의와 헌법 영토 조항에 대한 새로운 해석이 필요하게 될 것이다.

나. 남북연합의 공동법제 창출을 둘러싼 현실적 쟁점: 시민사회의 관심사를 중심으로

(1) 경제협력의 본격화와 공동법제 창출 문제

북핵문제가 해결과정에 진입하고 한반도 냉전체제가 해체되어 간다면 북한경제의 개방과 혁신은 본격화될 수밖에 없을 것이다. 개성공단 및 금강산관광의 재개는 물론이고 전방위적인 경제협력과 교류가 추진될 것이다. 북중, 북미, 북러, 북일간에도 경제교류와 협력, 투자가 활성화될 것이다.

남북기본합의서가 체결되고 난 뒤 지금까지 262건의 합의서가 채택되었고, 그 중 절반 이상이 경제분야에 속한다. 주된 법률적 내용들은 상사분쟁해결절차, 소득에 대한 이중과세방지, 투자보장, 청산결제, 차량의 도로운행, 통신, 검역, 통관, 출입 및 체류 등 경제활동과 관련된 활동보장, 권리보장, 갈등해결 등에 대한 것이다.²⁷²⁾ 한반도의 군사적 대치 상황이 해소되지 않은 상태에서의 합의이므로 합의, 시행, 중단, 후퇴과정이 동반되었지만 평화가 정착된 후의 과정을 상상하는

272) 경제분야에서의 남북합의서의 역사와 쟁점에 대한 분석은 박헌일, “경제분야 합의서의 분석,” 『통일과 법률』, 16호 (2013), pp. 108~130 참조.

데는 충분하다. 이보다 많은 논의, 회담과 합의들이 넘쳐날 것이다. 그리고 그것은 곧 경제관련 일반협정(혹은 조약)의 체결로 이어질 수 있을 것이다. 즉 남북간의 경제협력이 본격화되는 과정은 당연히 협력의 고도화와 갈등해결을 위한 공동법제의 창출과 연계될 수밖에 없다.

여기서 가장 큰 문제는 북중관계, 북미관계, 북러관계 등과 다른 남북관계의 공동법제가 어떻게 가능하냐는 것이다. 남북연합 차원의 공동법제와 일반적인 국제법적 관계의 차이를 드러내는 것을 의미한다. 장기적으로는 다른 나라들과의 경제협력 수준보다 남북간 경제협력의 수준이 더 높아야 하고, 높을 수밖에 없기 때문이다. 그렇다면 남북의 경제적 통합의 수준은 어느 정도가 될 것인가? 그 수준은 한반도평화체제 구축 이후 남북 경제협력의 수준에 따라 달라질 수밖에 없을 것인데 남북연합 단계에서는 일단 일반적 경제협력협정 체결을 추구할 수 있을 것이다. 노무현 정부 때 김현중 통상교섭본부장이 제안했던 남북FTA나 아니면 과거 진보정당이나 시민사회단체에서 제안했던 것처럼 남북 간 호혜경제협정(Korea Cooperative Economic Agreement: KCEA)²⁷³⁾ 등이 모두 고려될 수 있다.

(2) 노동문제와 공동노동정책

경제교류와 협력은 기본적으로 기업활동에서의 협력이며, 그것은 곧 노사간 협력, 노동자들 간의 협력으로 이어진다. 정부차원에서 기업의 투자환경에 대한 제도적 틀을 만들어 낸다면, 기업들은 북한과

273) 남북한 간 호혜경제협정에 대한 구상은 2007년 민주노동당대선후보경선에서 심상정 후보가 제안한 '한반도호혜경제협정(KCEA)'제안에서 가져왔다. 당시 심후보는 남미 국가들 사이에서 이루어진 경제협력협정의 아시아적 형태로 KCEA를 제안했는데, 이는 FTA와는 다른 방식의 남북한 간의 경제협력방안이며, 동아시아차원의 새로운 경제협력모델의 단초라고 주장하였다. 심상정, "한반도평화경제공동체로 가는 길," pp. 22~24.

의 협력을 통해 노사관계, 노노관계의 기본 틀을 짤 수밖에 없다. 임금수준, 작업환경과 복지, 노동3권문제 등이 그 주요한 현실적 쟁점이 될 것이고, 그 속에서 노사관계의 기본 틀이 형성될 수밖에 없다는 것이다. 이와 관련 개성공단사업의 경험은 많은 시사점을 준다.

무엇보다 임금수준을 둘러싼 논란이 클 수밖에 없다. 남한기업들은 북한의 저임금 노동력을 활용하길 원한다. 그래서 중국이나 베트남보다 훨씬 저렴한 임금으로 남북경제협력을 추진해왔다. 개성공단의 경우만 하더라도 그것은 분명하다. 2015년 기준 중국 심천과 청도는 주 40시간 기준 300~600 달러이고, 베트남은 주 48시간 기준 100~150 달러인데, 개성공단은 주 48시간 기준 약 72 달러가 기본임금이였다.²⁷⁴⁾ 2004년 12월 개성공단 입주가 시작된 뒤부터 2016년 개성공단이 폐쇄될 때까지 이러한 저임금정책은 크게 바뀌지 않았다. 남한 정부와 기업들의 이런 입장 때문에 소위 ‘북한 내부식민지화론’이 등장했다.²⁷⁵⁾ 그러나 2014년 북한의 일방적 노동규정 개정사례에서 보이듯이 북한도 남한의 저임금정책에 문제를 제기하고 있는 상황이다. 또 남한 노동조합의 입장에서도 남북 노동자들 간의 임금격차 문제 해소, 나아가 남한의 신자유주의적 노동현실과 북한의 열악한 노동상황을 개선하는 문제가 남북연합 출범과정이나 그 이전 산업협력 단계에서부터 거론될 수밖에 없는 것이다. 남북노동자들의 노동권 문제, 공동노동정책이 현실적 쟁점의 하나가 될 수밖에 없는 것이다.

사회보험료는 개성공단의 경우 남한기업이 급여총액의 15%를 부담

274) 김진향, “개성공단 사람들,” 『개성공단의 문화충돌과 갈등해결』 (2015 시민평화포럼 제2차 정책포럼 자료집), p. 8.

275) 이와 관련 시민사회내에서는 남북경협과정이 북한을 남한자본주의의 내부식민지화진략과 관계있다는 논란이 있고, 이를 극복하는 남북한경제협력의 새로운 모델을 찾아야 한다는 주장이 있다. 윤현식, “조선의 내부식민지화 극복방안에 관한 연구,” 『민주법학』, 68호 (2018), pp. 65~104 참조.

하고, 북한은 북한노동자 임금의 30%를 사회문화시책비²⁷⁶⁾로 책정한다. 북한은 5대 사회보험이 의무화되어 있는 중국에 비해 매우 열악할 뿐만 아니라 그 실상이 투명하게 공개되어 있지 않다. 그렇지만 북한에서도 남한의 공적연금에 비교할만한 제도로 노령연금, 유가족연금, 제대군인생활보상비 등이 있다. 또 개성공단이나 경제특구기업, 그리고 외국기업에 적용되는 실업보조금제도가 있으며, 산재보험 성격의 사회보험으로는 폐질연환금, 노동능력상실연금 등이 있는 것으로 알려졌다. 의료보장은 남한의 건강보험과는 달리 무상치료제를 유지하고 있다.²⁷⁷⁾ 앞으로 북한경제의 대외개방정도에 따라 공적연금제도와 산재보험제도 등 기본적인 사회보장제도가 개편될 수밖에 없을 것이고, 남북연합이 출범할 정도가 된다면 사회보장관련 정책에 대해서도 일정한 수준의 합의를 만들어 갈 수밖에 없다. 남한의 사회보험체계가 상대적으로 잘 정비되어 있다고 하지만, 북한의 사회복지체계 역시 악화된 경제상황 속에서도 기본 골격이 유지되고 있는 부분들이 있기 때문에 이를 조율하면서 공동의 사회보장정책을 만들어 갈 필요가 있다는 것이다.²⁷⁸⁾

파업권을 포함한 노동3권 보장은 민감한 문제일 수 있으나 북한의 대외개방과 남북협력이 전면화 되는 과정에서 ILO(International Labor Organization, 국제노동기구) 기준에 맞춰 보장되지 않을 수

276) 개성공단의 경우 북한정부는 남한기업이 위탁한 북한노동자의 임금중 30%를 무상으로 주택, 의료, 교육을 제공하기 위해 마련한 기금구성을 위해 '사회문화시책비'라는 명목으로 공개한다. Human Rights Watch, "북한개성공단과 노동권," (2006.10.), pp. 5~7.

277) "북한노동자 어디까지 알고 있니?" 『매일노동뉴스』, 2018.6.25.

278) 예를 들어 현재 남한은 근로기준법 제74조에 의해 산전산후휴가를 산후 45일을 포함 총 90일 이상을 보장하게 되어 있다. 그런데 북한은 2015년 6월 사회주의 노동법을 수정해 여성근로자 산전산후휴가 기간을 기존 150일에서 산전 60일과 산후 180일을 합해 총 240일로 확대한바 있다(『매일노동뉴스』, 위의 글). 산전산후휴가만 보면 북한이 남한보다 훨씬 더 복지수준이 높다고 할 수 있는 것이다.

없을 것이다. 문제는 북한이 국제기준에 따라 노동3권을 보장하느냐 그렇지 않느냐가 아니라 남북연합 차원에서 공동노동정책을 통해 남북노동자들의 근로조건 격차를 좁혀나가고 공동의 복지, 공동의 권리 보장을 얼마만큼 만들어 나갈 수 있는가이다. 남한 역시 ILO핵심협약 중 4가지를 비준하지 못하고 있는 상황에서 북한의 ILO조약 비준문제를 포함, 남북의 공동노동정책을 마련하기 위한 논의들이 활성화될 필요가 있다는 것이다.

즉 남북경제협력의 진전되는 과정에서 노동문제를 둘러싼 논란과 갈등이 발생할 가능성이 높다. 시장친화적인 남한의 노동정책과 사회주의적 요소가 포함되어 있는 북한의 노동관이 조율되는 과정이 불가피하다는 것이다. 만약 시장친화적인 노동정책, 노동의 유연성확대전략으로 방향을 설정한다면 북한 정부나 남북노동자들의 반발을 불러일으킬 수밖에 없을 것이다. 유럽연합의 출범과 발전과정에서 ‘사회적 유럽’이라는 노동존중질서와 신자유주의적 경제재편 전략이 모순과 긴장을 이루면서 논란이 되었던 역사를 참조할 필요가 있을 것이다.²⁷⁹⁾ 결국 문제의 핵심은 노동문제를 단순히 경제정책의 하위구성요소로 접근하는 것이 아니라 인권과 복지를 기반으로 한 ‘노동존중의 새로운 사회질서’를 만드는 과정으로 이해하는 것이다. 남북연합의 출범과 발전과정에서 이러한 문제의식이 반영되지 못한다면, 남북연합은 남한과 북한의 현실을 뛰어 넘는 새로운 사회질서를 만드는 것이 아니라 북한을 자본주의질서에 포섭하는 방식의 하나가 될 가능성이 있다. 여기서 자본주의 질서로의 포섭과 전환은 질서 있게 이루

279) 이와 관련 구춘권은 ‘사회적 유럽’의 문제의식이 신자유주의적 정책 수립과정 속에서 조절되는 과정에 주목하고 있는데 반해, 김일곤은 유럽연합의 고용보호정책이 노동시장의 유연성을 높이는 방향으로 이동해 가고 있음에 주목한다. 구춘권, “사회적 유럽과 유럽연합의 노동정책의 발전,” 『한국정치학회보』, 제42집 제3호 (2008), pp. 219~238; 김일곤, “유럽연합 고용정책의 발전과정과 성격,” 『EU연구』, 제38호 (2014), pp. 94~144.

어지기보다는 새로운 갈등을 만들어내는 방식으로 자리를 잡게 될 가능성이 높을 것이다.

(3) 남북연합의 공동 시민권은 가능한가?

남북연합이 구축된다면 남북한 주민들은 이중적 정체성을 갖게 될 것이다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 국민이면서 동시에 남북연합의 구성원이라는 정체성이 바로 그것이다. 그런데 바로 이와 같은 정체성 개념을 법적으로 표현한다면 그것은 시민권(citizenship) 개념으로 이해될 수 있다.²⁸⁰⁾ 그렇다면 남북 주민들은 남북 각각의 국가적 시민권²⁸¹⁾과, 남북연합의 시민권(이하 공동시민권)을 갖는다고 규정할 수 있을 것이다. 이때 공동시민권은 남북연합 구성국의 국민이 남북연합에 대해서 갖는 권리와 의무를 말하는 것이 될 것이다. 당연히 공동시민권은 국가적 시민권을 보충하는 것이지 대체하는 것이 아니다. 그렇지만 남북 주민들이 공동시민권을 갖는다는 것은 미국인, 일본인 등의 외국인과는 다른 법적 지위를 갖는다는 것을 의미한다.

그런 맥락에서 공동시민권의 형식적 위상을 규정한다면, 그것은 일차적으로 남북한 주민들의 자유로운 이동문제와 관련되어 있다. 거주 이전의 자유, 직업선택의 자유와 같은 자유권적 권리를 어느 수준까지 보장할 것인가의 문제라고 할 수 있을 것이다. 한마디로 일반적인 인권의 개념이 어디까지 보장되고 적용되느냐의 문제이다. 현재적 관

280) 시민권이란 개념은 어원상 로마의 *civitas*에서 시작되었는데, 당시에는 정치에 참여할 수 있는 자유민의 권리를 말하는 것이었다. 시민권 개념이 일반화되기 시작한 것은 근대시민혁명, 특히 프랑스혁명 이후이다. 이때 시민권은 천부인권과 구별되는 시민적 권리, 즉 실정법이 정하는 권리를 의미한다. 이에 대해서는 김은경, “유럽연합 시민권의 개념과 그 법적 의미,” 『통합유럽과 유럽시민권』 (서울: 높이깊이, 2004), pp. 16~17을 참조.

281) 국가적 시민권은 남한국민, 북한국민으로서 남한과 북한에서 갖게 되는 권리와 의무를 말하는 것이다.

점에서 본다면 북한은 남북주민들의 자유로운 왕래가 북한체제의 내적 안정성을 해칠 수 있다는 점에서 ‘통제된 접근’을 선호할 것이고, 남한 역시 북한 주민들의 급격한 유입이 가져올 남한 내부의 복잡한 문제들을 고려해서 ‘조절된 교류’에 관심을 가질 것이다.²⁸²⁾ 그러나 남북한의 경제교류와 협력이 고도화되면서 남한과 북한이 남북연합 수준의 결합을 이루어낸다면 바로 점차 그와 같은 수준을 넘어서지 않으면 안 된다. 예컨대 북한주민들이 중국이나 러시아에 가는 것보다 남한에 오는 것이 더 불편하고 제약이 많다면 남북연합시민권 즉 공동시민권이 보장되었다고 할 수 없기 때문이다. 남북 주민들이 각각의 국가적 시민권보다는 부족하지만, 일반적인 외국인의 법적 지위와 권리보다는 높은 공동시민권을 어떻게 보장할 것인가의 문제가 그래서 제기되는 것이다.

또한 공동시민권이 남북연합 내에서 정치적으로 어떻게 실현될 것인냐의 문제도 제기될 수 있다. 유럽연합의 경험에 비추어볼 때, 남북연합의 초기단계에서는 남북한 주민들의 정치적 권리는 간접적으로 표현될 수밖에 없을 것이다. 그것은 남북연합의회가 어떻게 구성되느냐와 관련되어 있다. 아마도 남북연합의회는 남북국회회담 수준에서 남북연합의회를 구성하는 과정을 거쳐 등장하게 될 것이다. 남북연합 출범 초기에 남북연합의회는 완성된 모습보다는 남북국회회담의 변형, 혹은 남북국회협의회 수준으로 등장할 가능성이 크고, 그 상태에서는 남북연합의 공동시민권은 직접적인 것이 아니라 간접적인 형태로밖에 실현될 수 없을 것이다. 그렇지만 남북연합의 통합수준이 높아지면 높아질수록 남북연합의 공동시민권 개념은 더욱 더 직접적이고, 구체적으로 표현되어야 한다는 것을 인정할 필요가 있다. 남북연

282) 윤영상, “남북통일의 실질적 의미와 법제통합-남북연합헌법과 노동문제를 중심으로,” 『민주법학』, 68호 (2018), p. 120.

합의회의 남북 동수구성은 상당한 기간 동안 유지되어야 하겠지만, 장기적으로는 남북 주민들의 직접선거에 의해 남북연합의원을 선출하는 방향으로 진전되어야 한다는 것이다. 이러한 변화가 이루어지면 남북 주민은 남북연합 차원의 정책결정에 더 적극적으로 참여할 수 있게 된다.

위의 논의들에서 남북연합이 한 번의 정치협약으로 완성되는 것이 아니라 발전과정을 갖는 것으로 이해되어야 한다는 점이 더 명확해진다. 이동권, 정치적 권리 모두 남북연합 내에서 남북협력, 특히 경제협력 수준이 높아짐에 따라 점진적으로 확대되어갈 수밖에 없기 때문이다. 그리고 공동시민권의 구체화는 양성평등, 환경권 등의 문제에도 확대, 적용될 수 있을 것이다. 그 경우에도 남북의 헌법과 관련 법률규정들을 시민사회적 논의수준과 결합시켜 공동시민권의 내용을 구성하는 일이 가능해질 것이다. 이와 관련 남북 여성단체, 환경단체들 사이의 협력과 논의는 매우 중요한 역할을 하게 될 것이다. 남북연합의 출범은 정부간 논의의 한계를 넘어, 시민사회적 맥락에서의 개입과 협력을 이끌어 내는 새로운 상황의 도래를 의미할 것이기 때문이다. 결국 중요한 것은 그런 논의가 가능할 정도로 남북관계가 진전되는 것이다.

(4) 남북연합과 통일헌법의 가능성

남북연합의 출범과 성장과정은 두 개의 국가체제가 실질적으로 통합, 성장하면서 공통의 생활양식, 공동의 경제협력 수준과 내용, 법제도 통합수준의 획기적인 성장과정을 만들어내는 것이 되어야 할 것이다. 이 과정에서 2국가 2체제 연합과 낮은 단계의 1국가 2체제 연방을 대립적으로 사고하는 것이 아니라 연속적 과정의 일부로 사고하는 것이 가능할 것이다. 그것은 무엇보다도 남북연합을 둘러싼 남북한 사

이의 소모적 논란을 극복하고 실질적 합의를 이끌어 내기 위해서도 필요한 것이다. 실제로 유럽연합의 경험은 국가연합의 발전과정이 초보적인 연방단계와 뒤섞일 수 있다는 것을 보여준다. 비록 실패했지만 유럽연합 헌법을 제정하려는 시도는 그런 의미에서 매우 중요한 합의를 갖는다. 유럽연합 헌법처럼 남북연합 헌법이 만들어질 수도 있다는 것이다.²⁸³⁾

그리고 그것은 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계 연방제를 창조적으로 결합하는 시도가 될 수도 있을 것이다. 국가연합과 연방국가의 중간 형태를 규정하는 남북연합 헌법이 가능할 수도 있다는 것이다. 그것을 전통적인 연합과 연방이라는 개념적 틀에 꿰어 맞추거나, 남한의 '연합제'와 북한의 '낮은 단계 연방'이냐는 틀에 가둘 필요는 없을 것이다. 남북연합의 실질화를 위한 창조적 상상력이 필요하기 때문이다. 2004년 유럽연합에서 헌법조약을 채택하려는 시도는 비록 실패했지만 「리스본조약」을 통해 헌법에 버금가는 통합력의 제고를 이루어 낸 역사는 그런 의미에서 창조적으로 검토될 필요가 있을 것이다.

지금까지 살펴본 남북협력과 경제협력과 공동법제 창출문제, 공동노동정책, 공동 시민권, 통일헌법 등과 관련해 가장 중요한 것은 바로 이런 쟁점들이 단지 정부 간 협상만으로 이루어져서는 안 되고 남북한 주민들이 다양한 방식으로 참여하고 개입하는 과정을 통해 실현되어야 한다는 점이다. 이 과정에서 국가행위자만이 아니라 시민사회, 즉 민간영역이 한반도의 새로운 질서구축의 중요 행위자로 등장해야 한다. 남북연합의 출범문제를 단순히 통일방안의 일시적 과도기로 평가할 수 없는 주요 이유가 바로 여기에 있다. 남북연합을 둘러싼 남한 시민 사회내부의 논의에서 주목할 점은 위의 맥락에서 남북연합의 의의와 가치를 인식하는 사람들과 집단이 증가하고 있다는 사실이다.

283) 위의 글, pp. 119~121.

그것은 남한과 북한이라는 두 개의 국가현실을 평화와 통일을 위한 가장 중요한 현실적 기초로 받아들이면서, 통일을 둘러싼 논란이 또 다른 갈등과 참화로 이어지지 않도록 조율하고, 평화공존과 통합의 질서를 창조하는 새로운 역사적 전환점으로 만들려는 움직임이라 할 수 있을 것이다.

5. 남북연합에서 시민과 젠더 논의

권위주의 시기 민간의 통일논의는 민주화 이후 시민사회의 등장과 함께 본격적으로 분화 발전되기 시작하였다. 앞에서는 남북연합이라는 제도에 대한 시민사회의 이해방식을 논했다. 다양한 사회적 위치에서 민주적 가치와 경제적 정의 등을 우선시 하는 ‘시민’의 등장은 남북의 분단 문제에 있어서도 새로운 접근을 가능하게 하였으며, 이로 인해 기존의 민간 세력과 시민사회 사이에는 남북연합의 형태, 과정, 목적 등에 미세한 의견 차이가 구축되기도 하였다.

특히 여성주의 진영에서 기존의 통일운동의 남성중심성을 문제시 하면서 시민의 영역에 지금까지 배제된 다양한 행위주체의 입장을 반영할 것을 주문하였다. 여성주의의 비판은 남북연합의 과정에 사회적, 경제적 불평등을 내재하고 있는 남북 사회의 변혁이 수반되어야 함을 강조하는 것이며, 통일이라는 정치체 구성 논의에 집중된 통일론을 평화로 전환할 것을 주장한다. 이러한 노력은 여성, 생태, 인권 등의 가치를 전면에 내세우면서 균축을 통해 안보 국가를 해체하고 새로운 시민국가를 건설해야 한다는 평화국가론으로 확대되기도 하였다.

또한 여성주의적 통일운동은 여성주의라는 이론적·정치적 입장과 분단국이라는 로컬적 현실 사이에서 줄다리기를 하면서 진행되었다.

이들이 선택한 전략은 기존의 통일 논의를 비판적으로 제고하면서 일상의 평화 지향, 국제적 네트워크를 활용한 반전·반핵운동, 국가 안보가 아닌 인간안보를 강조하는 것이었다. 한반도의 특수성을 고려하면서도 국가나 체제 수준에서의 논의에 집중하는 것보다는 일상 수준의 평화와 다양한 시민들이 함께 참여하는 공동체로서 남북연합에 주목하고자 한 것이다. 이러한 여성주의의 접근은 새로운 시민이 등장함으로써 기존의 남북연합 논의의 지평이 한층 확대된 것으로 해석할 수 있으며, 다른 한편으로는 국가 중심의 남북연합론 혹은 통일론을 행위주체와 일상의 수준에서 보완·발전시켰다는 측면에서 의의가 있다. 그리고 이 과정에서 통일과정에 대한 시민참여의 의미를 더 적극적으로 고민하고 동시에 통일 자체를 새로운 관점에서 생각해볼 수 있는 사유공간을 제공해준다.

가. 남북연합 논의와 시민

(1) 시민사회 통일론의 진화

시민사회 통일담론에서 과연 ‘시민’은 누구였으며, 그들이 지향하는 통일은 어떤 모습일까? 1980년대 후반 냉전질서가 흔들리기 시작하면서 현실사회주의와 국가 중심적인 복지국가에 대한 비판적 성찰과 함께 시민사회에 대한 관심이 본격화되었다. 시민사회는 국가에 비판적이면서도 동시에 이해관계에 기반을 둔 시장과도 일정부분 거리를 둔 영역이다. 시민사회는 ‘국가’ 혹은 ‘시장’ 밖의 집단이나 행위자를 가리키는 것으로, 행위자들의 생활공간이자 여론이 형성되는 장으로 정의할 수 있다. 또한 시민사회는 지금껏 강력한 권력을 행사해 온 ‘국가’ 혹은 ‘경제주의’ 자체에 대한 문제제기를 바탕으로 사회변혁을 위한 다양한 운동조직, 단체, 협회, 직업연합 등을 아우른다. 그만

큼 시민사회는 자발적 토대위에서 구축된 비국가적이고 비경제적인 결사체이면서, 공공성이라는 규범적 요소를 그 핵심 가치로 지향하는 집단(들)의 영역을 가리킨다.²⁸⁴⁾

이러한 시민사회의 정의는 시민사회가 실제로 무엇을 하는지 그리고 ‘시민’은 누구인지 설명한다. 시민사회는 공공성을 지향하면서 국가와 시장을 견제하고 감시하는 것을 목적으로 한다는 뜻이다. 또한 여기서의 ‘시민’은 국가와 시장의 힘에 영향을 받지만 동시에 그 구조에 틈새를 만들어내 민주적 가치를 추구하고 자유로운 의사 표현을 하는 행위자 집단을 의미한다. 다시 말해 시민사회는 아래로부터의 힘을 모아내는 공적 공간이며, 시민사회를 통해 민중은 보편적 정의와 공정함, 자유와 평등, 그리고 인간으로서의 가치 등을 지향하는 정치적 존재로 거듭난다.

한반도 통일에 대한 시민사회의 논의는 분단으로 인해 반쪽짜리로 작동하고 있는 국가와 시장의 문제를 극복하려는 지향과 연관되어 있다. 비대한 국가와 시장이라는 한반도의 고질적인 문제의 배경으로서 분단을 주목하는 것이다. 이런 까닭에 시민사회에 분단극복과 민주는 동의어의 다름 아니며 민주화를 완성하기 위해서라도 분단을 극복하고 통일을 이루기 위한 구체적인 방안을 제시하고자 했다. 민주화를 주도해온 세력은 한국사회의 진정한 민주주의 정착을 위해서는 권위주의 정부의 안보 논리를 극복하는 것이 필요했으며, 이를 위해서는 한반도의 분단 문제를 해결하는 것이 중요했다. 민주화를 향한 진통이 극에 달한 1980년대에 통일담론이 본격적으로 등장한 것도 이와 같은 맥락에서 고려해볼 직하다. 하지만 1987년 민주화 이후의 시민사회 세력이 통일논의에 본격적으로 개입하게 되면서 시민사회의 통

284) 시민사회 개념에 대해서는 유팔무, “한국의 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념들의 모색,” 유팔무·김호기, 『시민사회와 시민운동』 (서울: 한울, 1995), pp. 226~231.

일론이 분화되기 시작한다. 그만큼 기존의 민간 세력(민중운동이나 노동운동)과 신사회운동적 성격을 띤 시민사회의 통일론은 주요 논의나 전략 등에서 미세한 차이가 구축되어갔다.

조금 거칠게 도식화해보자면 민주화 시기 이전의 민간 영역의 통일론은 권위주의 정부의 통일론의 대척점에 있으면서 민족공동체를 강조하고, 북한과의 적극적인 협력과 남북교류 및 군축, 그리고 주한미군의 철수 등을 주장했다. 하지만 민주화 이후의 시민사회의 통일론은 평화체제 구축과 평화적 공동안보 등을 주장하거나 남북한 내부 개혁과 분단의 폐해를 극복하기 위한 방안으로서 통일을 논의했다. 예컨대 구갑우는 국가가 주도하는 안보중심적인 통일담론이라는 지배담론의 대항담론으로서 시민사회의 통일담론을 정의한다. 구체적으로는 권위주의 시기에 민간 영역에서 등장한 통일지상주의, 민주화 이후에는 평화담론과 분단체제론 등을 시민사회의 통일담론으로 정의한다.²⁸⁵⁾ 민주화라는 기점을 두고 시민사회의 통일논의가 분화된 이유는 민주화시기에 민족우선주의적 통일담론이 남북관계와 북미관계의 변화가 본격화되는 1980년대 후반부터 정부의 통일정책과 큰 차이가 없어지게 되었기 때문이다. 이런 맥락에서 민주화 이후에 등장한 시민사회의 통일논의는 일상으로부터의 협력과 교류를 통한 사회문화적 통합을 강조하면서도, 평화체제 구축을 위해서는 남북뿐 아니라 동아시아 및 세계 질서와의 연동을 강조하기도 하였다.²⁸⁶⁾

하지만 80년대 이후에 본격적으로 진행된 시민사회의 통일론 또한 여전히 한계를 지니고 있었다. 앞서 설명한 것처럼 여성주의와 같은 가치와 통일론이 유기적으로 결합되지 못했기 때문이다. 그만큼 시민

285) 구갑우, “한반도적 맥락의 비판적 평화·안보담론: ‘평화국가담론’ 재론,” 『한국과 국제정치』, 제24권 3호 (2008), pp. 102~104

286) 이승환, “6월항쟁 20년, 새로운 통일담론을 위하여,” 『창작과비평』, 137호 (2007), pp. 332~347 참조.

사회의 통일운동이 과거의 민중운동이나 노동운동과는 결을 달리해야 한다는 문제의식이 팽배했지만, 변화한 상황과 정세에 적절하게 대응하면서도 새로운 통일론을 구축하는 데까지는 나아가지 못했다. 왜냐 하면 여성운동은 지금까지의 통일운동 및 담론에 적극적으로 개입하고자 하였지만, 기존의 논의가 내포하고 있는 남성중심적인 시각과 운동 방식으로 인해 여성주의적 통일론까지 발전하기란 쉽지 않았다.

(2) 통일론의 비판적 접근: 여성주의적 접근을 중심으로

여성주의 진영의 통일운동과 담론은 기존 통일운동의 남성중심성에 대한 비판으로 본격화되었다. 근원적인 문제의식은 과연 통일운동은 누구의 운동이었는지 그리고 누구의 입장과 시각을 대변해왔는지에 대해 질문을 던지는 것이었다. 여성주의 진영에서는 기존의 시민사회의 통일 담론에서 남성 엘리트가 주도적인 역할을 해왔으며, 그만큼 여성주의적 시각의 부재가 확인된다고 주장한다. 남북의 평화와 통일의 문제를 국가 중심적 수준에서만 논의함으로써 한반도에서 살아가는 사람들의 문제, 특히 가부장적 구조에 포획되어 있는 여성의 시각이나 입장이 충분히 고려되지 못했다는 것이다.²⁸⁷⁾

여성주의 진영의 이러한 문제제기는 타당한데, 그 이유는 기존의 통일론이 남북한의 공유하고 있는 분단 폐해를 극복하기 위한 통일을 강조하고 있기는 하나 일상의 수준이나 남북 내 다양한 집단의 위계, 타자 및 자연과의 (부)조화 등에 대해서는 충분히 논의하지 못한 채

287) 여성주의적 접근보다 일견 더 급진적이라고 할 수 있는 생태주의 진영은 통일의 문제를 단순히 인간의 수준에서 볼 것이 아니라, 통일의 주체는 한반도와 유기적으로 연결되어 있는 다양한 행위자(코리안 디아스포라, 초국적 행위자 등), 미래의 세대, 그리고 한반도의 생태계를 구성하는 다양한 종(種)까지 포함하는 것이라고 주장한다. 생태주의와 통일 논의에 관해서는 조배준, “생태민주주의 사회와 통일한반도의 탈핵화,” 『통일인문학』, 69집 (2017)과 박민철, “한반도 분단극복과 생태주의의 결합: ‘통일-생태철학’ 정립을 위한 하나의 시론,” 『서강인문논총』, 48집 (2017) 등을 참조.

통일지상주의적 입장을 견지해왔기 때문이다. 이런 맥락에서 과정으로서의 통일이나 사회 통합의 중요성은 간과되어 왔으며, 시민사회의 통일론에서 통일은 사회변혁을 위한 만능키로 신화화되는 경향이 강했다. 또한 통일론 대부분이 시민참여를 강조하고 있음에도 불구하고, ‘시민’이라는 집단이 누구를 포함하며 또 누구를 배제하고 있는지 충분히 설명하고 있지 않다는 비판도 있다.

일례로 앞에서 논의한 문익환의 통일론에서는 군사와 외교를 독립적으로 운영하는 연방 제도를 제1단계로 제시하면서 점진적이고 단계적인 통일 방안을 제시한다. 1단계가 어느 정도 완성되면 군사와 외교까지를 통합한 2단계로 진전할 것을 주장한다. 군사와 외교가 통합된 2단계를 사실상의 연합 단계로 제안하면서, 이후에는 지방자치제를 통해서 남북이라는 국가 단위를 뛰어넘는 연방제를 구축할 것을 제시한다. 이는 이전의 NL식의 통일운동이 지향하는 민족해방을 위한 혁명적 방식의 통일이 아닌 남북의 공존을 바탕으로 연방제를 구성하고, 상호가 점진적인 교류와 협력을 강조했다라는 측면에서도 진일보한 합의였다.²⁸⁸⁾

그러나 이는 한반도 분단의 최전선을 여전히 군사와 외교로 보고 있음을 의미하기도 한다. 즉 가장 분단이 첨예하게 작동하는 영역이 바로 군사와 외교 영역이기에, 이 영역을 상당 수준의 신뢰관계를 구축할 때까지 독자적으로 운영하자는 제안을 담고 있다. 이에 따라 일상 수준의 통합의 문제는 부차적인 것으로 다루어지며, ‘시민’의 역할에 대해서도 충분히 논의되지 않았던 것이 사실이다. 즉 통일담론의 발화 지점이 국가가 아닌 시민사회였다는 것은 평가할 만하더라도, 통일론이 담고 있는 내용은 과히 국가 중심적인 사고가 대부분을 차

288) 이승환, “분단체제 변혁의 전략적 설계를 위하여,” 정현곤 엮음, 『변혁적 중도론』 (파주: 창비, 2016), p. 204.

지하고 있었던 것이다.

문익환의 통일론은 시민이 참여하는 것은 결국 연방제가 어느 정도 정착한 이후로 상정되어 있고, 그 단계에 이르는 과정은 국가와 정치 권력 중심의 합의를 바탕으로 하고 있다. 이런 맥락에서 문익환의 통일론은 연방제가 만들어지는 과정에서의 시민참여를 논의하고 있기 보다는 연방제를 시민참여를 가능하게 하는 플랫폼으로서 인식하고 있는 것으로 보인다. 이 때문에 통일 논의에서의 시민의 역할이 상당 부분 제한되어 있다는 비판이 가능해 보인다. 이런 상황에서 젠더적 시각이나 생태적 접근 등을 기대하기란 쉽지 않다.

백낙청의 분단체제론 또한 분단체제의 작동을 설명하면서 시민들의 억압과 착취를 적실하게 지적하면서도, 분단체제를 극복하기 위한 방안에서는 다시금 국가 중심의 논의에 수렴되는 경향이 있다. 비록 백낙청이 시민참여형 통일에 대해서 적극적으로 의견을 개진하고 있지만, 그의 논의가 이론적 수준과 철학적 수준에서 이루어지고 있는 까닭에 구체적인 실행방안을 확인하기란 쉽지 않다. 물론 백낙청의 분단체제론은 시대적 국면에 따라 진화를 거듭하면서 남북연합의 적극 추진과 더불어 시민사회의 참여와 역할을 확장하는 것 등을 담아 낸 ‘변혁적 중도주의’로 진화하기도 하였다. 이는 “분단현실을 고수하려는 이들과 비현실적인 과격노선을 고집하는 이들을 제외한 나머지가 모두 힘을 합치는 광범위한 국민통합”을 요구하는 것이다.²⁸⁹⁾

백낙청은 분단을 내재화 한 남한사회가 변혁적 중도주의로 나아가는 과정은 시민참여, 즉 새로운 주체의 형성을 포함하는 것이라고 주장한다. 하지만 백낙청의 변혁적 중도주의는 시민참여의 문제를 ‘정치’의 문제로 확장하기 위해서는 분단을 극복하고자 하는 시민 의식을 함양하는 것이 선행되어야 함을 강조한다. 즉, 분단을 그 자체로 인식하

289) 백낙청, 『어디가 중도며 어째서 변혁인가』, p. 321.

고 극복할 수 있는 시민들의 마음 수양을 강조하는 것이다. 백낙청의 이러한 주장은 남한사회의 ‘변혁’ 없이는 분단체제의 극복은 가능하지 않다는 문제의식을 제시한다는 점에서 중요한 시사점이 있음에도 불구하고, 분단극복이라는 지향 아래 존재하는 수많은 주체들의 다양한 의식, 지향, 사회적 위치성의 차이를 어떻게 ‘시민’이라는 범주로 묶어 낼 수 있을지 의문점이 남는다. 또한 백낙청의 표현으로는 분단인식장애증후군에 빠진 상당수의 시민이 스스로 인식전환을 가능하게 하는 사회적 조건은 무엇인지에 대해서는 빈칸으로 남겨두고 있다.

한편 진보정당추진세력의 경우에는 통일방안의 원칙을 제시하면서 “국민이 통일논의와 실천의 주체가 되도록 한다”라고 명시하고 있고, 국민과 인민의 교류와 협력이 가능한 “평화공존과 협력단계”를 강조하고 있다. 하지만 역시 구체적인 통일 방안과 전략에서는 시민참여의 문제를 어떻게 가능하게 할 것인지에 대한 고민의 정도는 깊지 않은 것으로 보인다. 점진적 통일이라는 방식에서 국가가 주도하는 통일 과정에 교류와 협력의 주체로 시민이 중요한 역할을 수행하는 것을 지향으로 삼고 있다. 이러한 입장은 양국체제론에서도 확인되는데, 통일 과정의 중간 단계에 이르러서야 시민들의 협력이 본격적으로 진행되고, 이러한 교류·협력을 바탕으로 다음 단계로 이행할 수 있다는 문제의식이다.

이렇듯 지금까지 논의된 시민사회의 통일론은 서로간의 공존을 바탕으로 하는 점진적인 과정으로서의 통일에는 어느 정도 합의를 이뤘다. 통일과정의 하나로서 남북연합을 제시하고 있으며, 이를 기반으로 시민 주도의 교류와 협력을 증진하고, 이를 매개로 다음 단계의 통일로 이행하는 것을 강조한다. 하지만 남북연합 단계에 이르는 동력으로서의 시민참여의 문제는 아직 충분히 구체화되지 못했다. 무엇보다 정체성의 분화가 급속하게 이루어지고 있는 한국사회에서 남북

연합 이행 과정에서 시민의 적극적 참여와 동의를 어떻게 만들어낼 수 있을지 의문으로 남는다. 주지하듯 시민들은 점차 통일의 필요성을 절감하지 못하고 있으며, 신자유주의적 사고체계에 포섭된 상당수의 시민은 비용이 많이 드는 통일에 대해서 거부감을 표현하고 있기 까지 하다. 통일이라는 가치를 무조건적으로 동의하는 시민의 수가 점차 줄어드는 상황은 최근 시민사회 내 통일론이 상대적으로 적게 논의되는 것과 상당부분 연관되어 있다.

이런 맥락에서 2000년대 이후 시민사회가 분화되면서 소수자, 장애인, 이주민, 인권 논의가 부상했음에도 통일담론의 질적인 변화로 확장되는 데는 한계가 있었다. 한반도에서의 다양한 시민사회의 이슈와 주제가 ‘분단’이라는 문제와 적극적으로 결합되지 못했음을 반증하는 것이기도 하고, 또 한편으로는 기존의 통일 운동과는 거리를 두려는 새로운 시민사회 세력이 ‘통일’보다는 ‘평화’로 자신의 입장을 분명하게 했음을 의미하는 것이기도 하다.

이러한 시민사회의 입장 전환을 상징하는 것이 바로 참여연대를 중심으로 한 ‘평화국가론’인데, 앞서 설명한 것처럼 새롭게 등장한 시민사회 세력을 중심으로 이러한 문제의식이 확산된 바 있다. 예컨대 문익환-백낙청-진정추-양국체제론에 이르기까지 국가의 층위에서 통일의 과정이 시작된다는 점을 인정하고 있다는 점에서 공통점이 있지만, 평화국가론에서는 기존의 안보 중심의 ‘국가’ 그 자체에 대한 문제제기를 담아내고 있다는 점에서 통일론에 또 다른 진화를 의미하는 것이기도 하다. 평화국가론에서는 기존의 통일론이 남북관계를 근본적으로 통일과 국가 간의 문제로 전제하고 있다고 비판하면서, 이러한 가정 아래 진행되는 통일은 결국 국가적 수준에서 진행될 수밖에 없다고 주장한다. 국가가 주도하는 통일의 과정이 아무리 점진적이고, 단계적인 것이라고 해도 시민은 결국 들러리에 불과하다는 논리

이다. 그렇기에 평화국가론은 국가 자체의 변화, 군축을 통해서 한반도 및 동북아 시민사회와의 협력을 통해서 ‘시민국가(civic state)’를 만들어야 한다는 원칙을 제시한다.

하지만 평화국가론이 주장하는 것의 현실성에 대해서는 여러 비판의 목소리가 있는 것이 사실이다. 남한의 군축과 남북 및 동북아의 시민사회가 주도하는 시민국가의 건설이라는 것이 냉전이 만들어낸 안보국가를 과연 해체할 수 있을 것인지에 대한 의구심은 여전하다. 시민사회의 동력이 어느 정도 구축된 남한은 그렇다고 쳐도 사실상 시민사회 영역이 확인되지 않는 북한에서 안보국가 너머의 정치 구성체를 만들어내기란 쉽지 않다는 주장이다.²⁹⁰⁾ 이런 맥락에서 평화국가론이 주류적 시각의 밖에 자신을 위치 지으면서 비판적 시각을 제시하는 역할을 수행하기는 했지만, 구체적인 통일론으로 발전하지는 못했다는 평가가 가능하다. 하지만 중요한 것은 평화국가론의 문제의식이 기존의 통일론에 어떤 영향을 미쳤으며, 이를 통해 시민사회의 통일론의 질적인 변화 혹은 진전이 있었는지에 대한 문제이다. 시민사회 내 통일 논의 또한 주류와 비주류, 국가 중심성과 반(反)국가 지향 등의 구분이 작동하면서 충분한 소통이 이루어지지 않은 것은 아닌지 반성해 볼 필요가 있다.

평화국가론의 문제의식은 지금의 프레임에서는 ‘국가’ 중심성에서 벗어나기 어려우며, 이로 인해 한국사회에서 부상하는 새로운 주체와 연동해서 분단 극복의 문제가 다루어지기 어렵다는 자성에서 비롯된 것이다. 여성, 생태, 인권 등으로 등장하기 시작한 시민들의 일상이 국가라는 층위에서 상당한 자율성을 확보해가는 상황에서 시민사회가 주도하는 진일보한 통일론은 결국 국가 그 자체에 대한 문제제기를 담아낼 수밖에 없다는 현실적 고민이 표출된 것이기도 했다. 그렇

290) 이승환, “분단체제 변혁의 전략적 설계를 위하여,” pp. 215~217.

다면 시민사회에 남겨진 과제는, 급변하는 사회적 환경에서 분단과 통일의 문제와 각 개인의 일상과 삶의 가치와 연관 짓지 못하는 시민들의 시각을, 통일과 분단 극복이라는 지향과 결합시킬 방법을 도출하는 것이다.

그 시작은 남북 사회를 오랫동안 지배했던 안보 중심 국가를 넘어 설 수 있는 힘을 만들어내는 데 시민사회의 역량을 모아내는 것이다. 통일 과정에 대한 공감대 확산은 남북연합 과정에서 시민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 몇 가지의 영역에 대한 적극적인 개입에서 시작될 수 있다. 결국 남북연합이 되었건, 아니면 전혀 다른 형태의 정치체가 되었건 한반도의 변화는 시민들의 일상과 삶에 중요한 영향을 미칠 것이 분명하기 때문이다. 예컨대 남북연합의 단계에서 남북 시민들의 재산권 보장 문제, 남북 시민의 거주 이전 자유의 보장 정도와 방식, 사회보장제도의 개편 여부, 통합적 사법체계의 구축, 교육제도의 통합(특히 통일이나 평화교육의 내용이 무엇이 되어야 할 것인지의 문제), 남북 주민의 선거권과 피선거권의 문제, 경제 개발로 인한 환경문제, 핵무기 폐기 및 핵에너지로 인한 자연 파괴 등의 현실적인 문제는 시민들의 삶과 직접적으로 연관되어 있다는 측면에서 시민사회의 적극적인 개입이 요구되는 사안이다. 일상의 삶과 긴밀하게 연관되어 있는 분단 극복에 시민사회의 역량을 모아냄으로써, 남북연합의 구축 과정에도 적극적으로 시민참여를 이끌어낼 수 있을 것이다. 이는 기존의 시민사회 통일론의 한계를 여성주의적 접근의 입장에서 반성함으로써, 일상의 문제와 통일을 연관시키는 작업이 더욱 확대되어야 하는 근원적인 이유이기도 하다.

나. 남북연합 논의와 여성

(1) 여성계 통일운동의 계보

민주화 시기 이전 한반도 분단과 통일에 대한 논의에서 여성계의 목소리는 제한적이었다. 하지만 시민사회가 분화되기 시작하면서 여성계 또한 본격적으로 통일 논의에 참여하게 되었고, 그 시기는 대략적으로 1990년대 후반 즈음이다. 이후 여성단체의 통일운동은 민주화 이후 꾸준히 진행되고 있지만 통일론에서 여성주의적 접근의 개입을 찾기란 그리 쉬운 것은 아니다. 왜냐하면 여성계의 통일운동은 담론을 생성하는 주체가 되기보다는 기존의 주류적 논의의 문제점을 지적하고, 새로운 접근의 중요성을 환기시키는 역할에 집중해왔기 때문이다.

그럼에도 여성계는 다양한 방식으로 통일담론에 기여해왔다. 특히 민주화 이후에 여성신학자협의회를 중심으로 남성 중심적 통일운동을 비판하면서 “여성민중이 고난을 딛고 해방되는 주체적 통일운동”을 제안한 바 있다.²⁹¹⁾ 1988년에는 1995년을 희년으로 선포하는 ‘민족의 통일과 평화에 대한 기독교선언’을 발표하고 1991년에는 ‘1995. 평화통일희년을 향한 기독교여성의 입장’을 발표하면서 기독교 여성들의 평화통일을 위한 실천 강령을 선포하기도 한다. 기독교 여성을 중심으로 한 이러한 노력은 가부장적 문화의 극단적 형태인 제국주의 지배 결과로 분단을 주목하면서, 분단 극복과 가부장제 타파를 동일 선상에 두고 있다. 1987년부터 YWCA에서도 평화통일을 위한 활동을 본격적으로 시작하였으며, 1990년에는 한국여성정치연구소가 북한여성에 관한 연구를 위해 북한연구회 모임을 결성하기도 하였다.²⁹²⁾

291) 권미경·김신아·심미영, “교회여성운동,” 한국여성단체연합, 『열린 희망: 한국여성단체연합 10년사』 (서울: 동덕여대 한국여성연구소, 1988), p. 258.

292) 정현백, “한국 여성통일운동의 현황과 과제,” 『여성과 평화』, 1호 (2000), pp. 164~165.

한편 1987년에 창립된 한국여성단체연합은 가장 큰 규모의 여성단체로 1989년 4월에 ‘반전반핵평화위원회’를 만들어 평화운동을 시작할 것을 천명하였으며, 1990년에는 특별위원회의 형태로 ‘조국통일위원회’를 결성하였다. 한국여성단체연합은 그 규모와 실행의 측면에서 과히 가장 주도적인 역할을 한 단체임에 분명하다. 1991년에는 교회 여성단체와 한국여성단체연합이 중심이 돼서 남북여성교류가 진행되기도 하였는데, 이 당시 남측 여성계는 준비되거나 정리된 통일 담론을 제시하기 보다는 교류와 협력을 통한 남북한 이질성 극복이라는 원칙을 실천하는 것에 집중한 바 있다.

이러한 이들의 노력은 1991년 “아세아평화와 여성의 역할” 토론회를 시작으로 1993년까지 총 4회의 학술교류 행사를 통한 남북여성교류라는 성과를 거뒀다.²⁹³⁾ 물론 이 토론회는 정세가 급변하면서 계속되지 못했지만, 이 토론회를 준비했던 남측 실무진을 중심으로 1997년에는 평화를 만드는 여성회가 창립되었다. 이 시기부터 여성단체를 중심으로 국가 중심의 안보와 분단 논의에 ‘인간안보’라는 개념을 제시하면서 평화주의의 확산을 주장하기 시작하였다. 여기서의 ‘인간안보’는 “남북한이 군사중심의 안보개념에서 벗어나 사회, 경제, 환경안보를 포괄하는 인간안보의 개념을 공유”할 것을 주장함으로써, 기존의 국가 중심적 패러다임을 ‘인간’으로 전환하려 하였다.²⁹⁴⁾

인간안보라는 개념은 남한의 군축 문제와 군사주의 문제 등에 대한 여성계의 개입을 가능하게 하였고, 90년대 중후반 최악의 경제난을 겪고 있던 북한을 돕는 운동에 적극 참여하게 하였다. 생명권의 맥락에서 북한의 경제난은 북한의 여성과 유아에게 가장 가혹한 것이었고, 이런 상황에서 남한의 여성계가 나서 북한 동포를 위한 식량지원

293) 김숙임, “남북교류의 현황과 과제,” 『여성과 평화』, 4호 (2005), pp. 20~24.

294) 정현백, “국가와 여성평화운동,” 『여성과 역사』, 20집 (2014), p. 229.

에 나섰던 것이다. 여성계는 북한동포돕기 운동에 적극 참여하면서, 일견 성과를 거두기도 했지만 통일운동 내 남성 중심적인 구조가 얼마나 뿌리 깊은지 또한 확인하기도 했다. 시민단체의 모금액을 두고 일종의 경쟁이 이루어진 상황에서 상대적으로 적은 모금액에 그친 여성계의 활동은 간과되었으며, 동시에 남한 여성들 사이에 북한지원에 대한 뿌리 깊은 불신을 확인하기도 했다.²⁹⁵⁾

이러한 여성계의 시도는 2000년 남북정상회담과 6·15 공동선언 등 급변하는 한반도 정세 속에서 또 한 번의 중요한 기점을 맞이하게 된다. 이 당시 여성계는 남북정상회담이 열리기 보름 전인 2000년 5월 25일에 한국여성단체연합, 평화를 만드는 여성회, 흥사단 여성위원회, YWCA 등의 여성단체를 중심으로 정부에 대한 여성계의 요구를 전달하였다. 이는 여성계가 집단적으로 통일정책과 통일운동에서 여성의 참여를 적극적으로 요구한 사례이며, 평화체제 정착과정에서 성인지적 관점의 도입을 위해 목소리를 냈다는 점에서 주목할 만하다.

하지만 남성 중심적인 통일운동 내에서 여성의 자리를 찾기란 쉽지 않은 일이었다. 또한 민족주의에 대한 긴장관계를 유지할 수밖에 없었던 여성계로서는 통일론에 적극적으로 개입하기 보다는 안보중심주의, 군사주의 등을 비판하면서 평화에 대한 논의에 집중하기 시작하였다. 이 당시 노무현 정권의 이라크 파병 문제 등에 여성계는 목소리를 내기 시작하였고, 국제적 네트워크에 적극 참여하면서 세계 각국의 여성 시민단체와 연대하여 반전운동에 참여하였다.

다른 한편으로는 남북정상회담 이후 통일부와 여성부의 지원을 받아 남북여성공동행사가 정기적으로 이루어지기도 했다. 예컨대 일본의 과거사 청산을 요구하는 아시아지역토론회(2002년 5월 1~4일, 평양), 남북여성통일대회(2002년 10월, 금강산), 제2회 일본의 과거청

295) 정현백, “한국 여성통일운동의 현황과 과제,” pp. 174~175.

산을 요구하는 국제연대회의(2004년 5월 20~23일, 서울), 8·15 남북해외여성연대 모임(2005년 8월 16일, 서울), 남북여성통일행사(2005년 9월 10~16일, 평양), 남북여성대표자회의(2006년 3월 10~11일, 금강산), 제8차 일본군 ‘위안부’문제 아시아연대회의(2007년 5월 19~21일, 서울), 남북여성대표자모임(2007년 5월 23~26일, 평양) 등이 그것인데, 남북의 여성은 교류를 통해 상호 이해를 증진하고, 여성으로서의 공통의 아젠다 등을 논의하려는 시도를 하였다.²⁹⁶⁾ 남북 여성의 점진적인 교류를 통해서 평화를 안착하는 것이야말로 통일의 또 다른 상태라는 입장을 더욱 확고하게 구축하게 되었다.

하지만 남북여성교류를 통한 통일담론의 모색은 한계가 있었던 것으로 보인다. 우선 남측은 시민단체의 활동가가 주축이 되었던 반면에 북한은 정부를 대표하는 여성이라는 측면에서 시각차가 존재했다. 남한 측에서 가부장제 등을 비판하면서 권력이나 남성 중심적 접근을 비판하려 했다면, 북한 측에서는 사회주의적 혁명을 완성한 북한에서는 가부장제나 젠더 갈등 등이 존재하지 않다는 입장을 고수했기 때문이다. 무엇보다도 여성계만의 통일담론이나 남북연합론과 같은 체계가 합의되지 않은 상황에서 북한 측을 대표하는 여성들과 논의할 수 있는 것에는 한계가 있을 수밖에 없었다.

2008년 이후에 남북관계가 경색 일로를 걷게 되면서 여성계는 국제여성계와 연대하는 평화운동을 기획하기 시작했다. 2008년부터 2012년까지 동북아여성평화회의가 총 5회에 걸쳐서 진행되었다. 사실 동북아여성평화회의는 ‘여성6자회의’를 표방하며 기획된 것인데, 북한 측의 불참으로 인해 북을 제외한 5개국만(중국, 일본, 미국, 러시아, 한국)이 참석하여 국제회의를 개최하는 것으로 선회하였다. 또한

296) 정경란, 『유엔 안보리 결의 1325호와 여성평화리더십』 (서울: 평화를 만드는 여성회, 2013), p. 124.

2000년에 유엔 안전보장이사회에서 통과된 1325조항 실행을 위한 국제여성계의 연대를 모색하기도 하였다. 유엔 안보리 결의 1325호는 전쟁 상황에서 성폭력 근절, 분쟁해결과정에서의 여성 참여 확대 및 성인지적 접근 확대, 평화 논의에 있어서 성인지적 접근 등을 담고 있는데, 1325조는 회원국의 자발적인 참여를 권고하는 성격을 띠고 있어 법적 구속력이 없는 결의문이다. 하지만 이 결의문이 안보와 평화의 문제에서의 성인지적 접근을 담고 있다는 측면에서 분단과 전쟁의 상황에서 살고 있는 한국 여성계는 적극적으로 대응하게 된다. 한국여성단체연합과 평화를 만드는 여성회 단체의 적극적인 활동으로 2012년 2월 27일에는 ‘여성평화 안보에 대한 유엔안보리 결의 1325 이행을 위한 국가행동계획 수립 촉구안’이 국회에서 통과되었다.²⁹⁷⁾

여성시민단체는 2000년대 후반에 들어서면서 북한이탈여성의 지원 문제를 두고 분화되는 양상도 포착된다. 지금까지 평화와 통일, 특히 남북여성교류에서 적극적이었던 몇몇 단체에서 탈북여성의 지원문제를 두고 의견이 갈리게 된 것이다. 탈북여성을 지원하는 단체가 북한을 대표하는 여성들과의 교류를 하는 것이 어렵다는 판단을 하게 되면서, 몇몇 활동가는 탈북여성뿐만 아니라 코리안 디아스포라 여성과의 활동을 특화한 단체를 만들어 독립하기도 하였다.²⁹⁸⁾ 이는 단순히 시민단체의 분화라기보다는 북한과의 교류가 평화운동의 중요한 축이었던 여성계가 마주할 수밖에 없었던 구조적 딜레마이기도 했다. 통일보다는 평화를 강조해온 여성 시민사회는 북한 여성계와의 교류를 통한 이해도 증진과 국제 네트워크를 강화해왔다는 성과를 거둔 것은 분명하지만, 한국 사회의 일원이 된 북한 출신자라는 사회적 약자를 한 권에 남겨두었다는 비판에서 자유롭기는 어려워 보인다.

297) 정현백, “국가와 여성평화운동,” p. 247.

298) 세교연구소, “누구나 할 수 있는 평화통일운동, ‘조각보,’” 2019.7.1., <http://www.segyo.org/bbs/board.php?bo_table=newsletter&wr_id=18> (검색일: 2019.8.20.).

(2) 여성주의적 통일담론의 부재와 함의

앞서 살펴본 것처럼 여성주의 진영에서는 기존의 통일론에 대한 비판적 자세를 견지하면서 평화 관련 아젠다에 활동 역량을 집중해왔다. 한반도 분단 극복을 위해서 일상에서부터의 평화를 강조하고, 동시에 북한 여성과의 교류를 통한 동질성 회복, 그리고 국제 네트워크를 통해 반전, 반핵 등의 활동을 활발히 진행해온 것이다. 한반도의 분단 극복을 위해서 통일 과정에 여성 참여를 꾸준히 강조하면서, 시민사회의 통일론에 인간안보, 평화 등의 시각을 제시했다는 성과가 있다. 하지만 동시에 기존의 통일론을 넘어서는 여성주의적 통일담론에 대한 논의까지 발전하지는 못했다.

이는 여성주의적 인식론이 국가 중심적 사고에 비판적 입장을 고수하고 있고, 다른 한편으로는 한반도 통일에서 간과할 수 없는 민족주의의 부상을 경계하고 있기 때문이다. 특히 여성주의에서는 ‘국가’, ‘국민주권’ 그리고 ‘전쟁’ 등을 ‘남성적인 문명화 과정’으로 정의내리고 있으며, 이에 여성계는 통일에 대한 직접적인 논의 보다는 군축, 평화, 인간안보와 같은 논의에 적극적으로 참여하는 것으로 대응해왔다. 특히 평화라는 가치가 ‘여성적’ 경험과 긴밀하게 연관되어 있음을 밝힘으로써, 여성주의적 접근과 여성의 경험이 평화의 확산에 결정적인 역할을 할 수 있음을 강조한다.

하지만 분단 현실이라는 것을 완전히 넘어서기 어려웠던 남측 여성계는 현실과 여성주의적 이상 사이에서 상당히 힘겨운 줄다리기를 할 수 밖에 없었다. 예컨대 여성 활동가의 모임인 전국여성연대는 군축 보다는 방어적 군사주의를 현실적인 방안으로 받아들이기도 한다. 한반도의 현실을 감안했을 때 무조건적인 군축은 가능하지 않고, 오히려 국가 안보를 위한 적정한 수준의 군사적 역량이 필요하다는 입장

을 피력하였다. 평화를 만드는 여성회의 경우에는 통일과 평화가 사실상 하나임을 천명하고, 한국 사회의 평화에 대한 담론을 형성하기 위한 다양한 활동을 전개하기도 한다.²⁹⁹⁾ 하지만 제주해군기지 건설 반대, 이라크 자이툰부대 파병연장 결정 반대 등 평화와 관련된 아젠다에서는 여성주의적 입장을 고수하려 했지만, 남북관계 개선이라는 맥락에서는 국가의 주도적 역할을 인정할 수밖에 없는 현실을 받아들이기도 했다. 이는 남북관계의 질적인 변화 없이는 평화와 관련된 아젠다 대부분이 실현되지 못할 것이라는 현실적인 판단이기도 했다.

그럼에도 여성 시민사회는 국가 주도의 정치체로서의 남북연합이나 통일보다는 아래로부터의 통합에 더 많은 관심을 기울였다. 예컨대 1992년 서울에서 열린 ‘아시아의 평화와 여성의 역할’ 두 번째 토론회에서 북측 대표가 고려민주주의연방제 통일방안을 강조하면서 점진적이고 과정으로서의 연방제를 제안했을 때 한국 측 대표는 이질감을 해소할 수 있는 교류와 협력이 우선되어야 한다고 강조한 것이 하나의 예이다.³⁰⁰⁾ 비슷한 맥락에서 여성계는 통일방안 중심의 통일논의에서 벗어나, 남한 사회 내 통일에 대한 사회적 합의를 확산하는 것이 우선 되어야 한다고 주장한다. 이 과정을 통해서 남한 사회 내 군사주의 문화를 타파하고 전쟁으로 인한 갈등을 치유함으로써, 남북 화해가 비로소 가능할 수 있다는 것이다. 여성주의가 주장하는 아래로부터의 평화, 인간 중심의 안보의 관점에서는 기존의 통일담론은 일단 대중과 유리되어 있는 것이며, 이념성에 경직되어 있고 편파적인 논리를 펴는 것에 불과한 것이었다.³⁰¹⁾ 이러한 여성계의 입장에서 문익환의 통일담론, 백낙청의 분단체제론, 진정추의 통일방안, 그

299) 김엘리, “여성과 평화의 불안정한 조우와 성격,” 『여성과 평화』, 제5호 (2002) pp. 143~169에서 여성시민단체 간의 입장 차이에 대한 논의 참조.

300) 정현백, “한국 여성통일운동의 현황과 과제,” pp. 166~167.

301) 조형, “여성주의적 통일논의를 위하여,” 『여성과 철학』, 12월호 (1997), pp. 106~110.

리고 양국체제론 등에서 ‘사람’, 그것도 여성이나 소수자의 자리는 존재하지 않으며, 논의의 단위, 방식, 목적 모두가 국가의 특정한 ‘상태’에 초점을 맞춘 것이라는 비판이 가능하다.

이런 맥락에서 여성 시민사회가 제안하는 통일의 정치체는 연방, 연합 혹은 1국가가 아닌 ‘남녀평등한 민족평화공동체’로 정의할 수 있을 것이다.³⁰²⁾ 정전체제가 한반도의 군사주의를 강화하고 있다는 측면에서 문제적이기에, 양성평등적인 평화체제로 전환되는 것이 우선적으로 이루어져야 한다고 주장한다. 평화체제 체결 이후에는 남북 시민들의 다양한 협력과 교류를 통해서 민족의 평화와 화해를 위한 구체적인 연대를 구축해가는 것을 강조한다. 기존의 시민사회의 통일론이 “공허한 체제논쟁이나 남북한의 형식적, 기계적 결합”의 양태에 대해서 지나치게 함몰되어 있으며, 이를 극복하기 위해서는 “화해, 협력 및 평화체제”를 모색하면서 동시에 대중이 함께 공감할 수 있는 통일운동을 추구해야 한다고 주장한다.³⁰³⁾

통일과 평화를 모색하는 여성 시민사회에게 가장 큰 문제는 사실 남한 여성들의 적극적인 참여를 이끌어내는 것이다. 여성계가 아무리 일상으로부터 평화, 특히 군사주의의 폐해 등을 강조한다고 하더라도, 남북 간의 문제는 일반 여성 대중에게는 멀게만 느껴지는 주제였다. 사실 이러한 환경으로 인해서 한반도 평화라는 문제에 천착한 여성 단체나 활동가의 수에 제한이 있었고, 이는 남북관계의 중요한 결정 과정에서 여성의 참여가 저조할 수밖에 없었던 내적 요인 중 하나이다. 일상적인 성폭력과 차별에 노출되어 있는 남한의 여성은 남북 간의 통일이나 평화체제의 문제보다는 당장 당면한 현실의 문제를 해결하는

302) 김윤옥, “남북한의 평화와 화해를 위한 실천들,” 『여성·평화·화해: 21세기 평화와 여성운동』 (서울: 한국여성단체연합, 1997), pp. 108~111.

303) 정현백, “한국여성통일운동의 현황과 과제,” p. 191.

데 급급했다. 이러한 상황은 최근에 급부상한 젊은 페미니스트 집단에서도 확인된다. 한반도 평화라는 거대한 전환에 페미니스트로서 어떻게 접속할 것인가에 대한 고민보다는 일상속의 성폭력, 성차별 그리고 성상품화 등에 더 많은 관심을 기울이고 있기 때문이다.

이런 상황은 폭력 없는 상태인 소극적 평화가 아닌 인권, 자유, 평등 등의 가치가 보장되는 적극적 평화를 지향하는 여성주의적 입장을 일견 반영한 것이기도 하다. 역사상 국가, 민족, 가부장제는 항상 절묘하게 결합하여 여성을 착취해왔다는 경험 또한 여성계가 좀 더 적극적으로 통일 논의에 결합하는 것을 어렵게 했다. 국가 중심의 통일이나 평화체제가 구축된다고 하더라도, 그것이 과연 진정으로 평화로운 상태인지에 대해서도 여성계 내에서 의구심이 있기도 하다. 결국 여성 시민사회의 평화운동과 평화담론은 국가 중심적인 통일론의 허구성을 드러냈으며, 과정과 결과로서의 통일 그리고 평화는 양성평등적인 상태를 담보하지 않은 상태로는 결코 완성될 수 없음을 강조한다.

다. 국가 및 남성 중심적 통일논의 극복의 필요성

시민사회의 통일론은 몇 번의 변곡점을 거쳐 발전해왔다. 특히 민주화 이후 등장한 ‘시민(들)’이 기존의 통일운동에 비판적으로 접근함으로써, 시민사회 통일론의 지평이 확장되는 효과를 만들어냈다. 특히 여성주의적 접근은 기존의 국가 중심적인 남북연합 논의에서 시민의 역할과 위치, 그리고 가능성에 대해서 적극적으로 의견을 개진해왔다.

여성주의 통일운동은 기존의 민간 중심의 통일론의 성인지 부족에 대해서 비판한다. 남북연합에 관련된 다양한 논의에서 시민의 역할을 강조하고 있는 것은 분명하나, 여기서의 ‘시민’은 남성 중심적이며, 민족이라는 틀 내에 포함되는 이들만을 대상으로 한다는 것이다. 여

성주의적 시민사회 진영은 남북연합의 과정에서 남북 사회의 양성평등의 문제가 함께 해소되기 위해서 각 사회의 변혁을 남북연합과 통일에서 반드시 수반되어야할 목표로 상정한다. 또한 국가안보라는 프레임을 인간안보로 전환하여, 일상에서 평화를 확산하는 활동으로서 반전·반핵운동이나 군사기지 반대 및 파병 반대 등의 아젠다에도 적극적으로 개입하였다.

하지만 여성주의 통일논의는 남북연합이나 통일론을 여성주의적으로 새롭게 구축하는 데까지 나아가지 못한 것으로 보인다. 시민사회 내 남성중심성으로 인해 운동 및 담론 영역이 제한되어 있고, 여성주의적 입장만을 고수하기에는 분단체제의 국가 중심성이 강력하게 작동하고 있기 때문이다. 또한 국가와 여성주의 사이에서 힘겨운 줄다리기를 해온 여성주의 진영의 통일운동은 현실적으로도 몇 가지 한계점에 봉착하기도 하였다. 우선 평화를 강조하고는 있지만 일상에서의 상시적인 성폭력이나 성차별을 경험하는 남한 여성들에게 분단 폭력 극복이나 남북연합 등과 같은 통일에 대한 공감대는 너무나 먼 얘기로 인식되었다. 또한 남북 여성과의 교류와 협력을 통해서 여성주의적 평화담론을 확산하려 했던 여성주의 진영은 남북관계라는 정치적 상황의 부침에 따라 그 활동영역이 축소될 수밖에 없었다. 이런 맥락에서 여성주의의 개입은 지금까지의 시민사회의 남북연합 논의에 대한 비판적 성찰 기회를 제공한다는 측면에서는 가치가 충분하지만, 변화하는 시민들의 요구와 사회적 위치를 감안한 새로운 통일론 혹은 남북연합 논의 등장으로 해석하기에는 한참 부족한 것이 사실이다.

이제 여성주의 진영에서는 성 평등과 배타적 민족주의를 넘어서는 남북 간의 평화로운 공동체의 구체적인 상(像)을 제시하는 데 자신의 역량을 적극 모아낼 필요가 있다. 덧붙여 여성주의적 평화라는 비전 아래 적게는 남한 여성들의 다양한 의견과 열망을 모아내고 넓게는

북녘 여성들의 삶 또한 반영한 평화와 통일을 만들어가는 데 더욱 매진해야 할 것이다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은 여성주의적 접근이 직면한 위의 딜레마들이 생태주의적 접근에서도 나타날 가능성이 높다는 점이다. 새로운 통일논의에서 시민참여 문제가 강조되고 있는 것은 긍정적 현상이나 여기서도 시민이 너무 추상적이고 규범적으로 논의되고 있기 때문에 쟁점, 생태 등의 문제와 대면할 때 기존의 이론적 틀로는 해결하기 어려운 문제들에 직면하게 된다. 여기에서도 이에 대한 명확한 답을 제시하지는 못했다. 그러나 남북연합을 구축해가는 과정에서 ‘시민의 주체화’라는 것이 어떤 새로운 문제를 만들어내는가를 보이고, 앞으로 관련 논의에 이에 더 많은 주의를 할 필요성을 환기했다는 점에 주된 의의를 둘 수 있다.

6. 소결

시민사회 내의 통일논의가 전통적 프레임에서 벗어나는 과정에서 국가연합, 남북연합을 남북관계 발전의 방향으로 수용하는 방향으로 전개되어 왔다. 그리고 시민사회 내 통일논의는 권력구조 자체보다 시민사회가 추구하는 가치를 통일과정에 어떻게 반영할 것인가가 중요한 고려사항으로 작용해 왔다. 여기서는 이를 전제로 시민사회 내 남북연합 관련 논의를 경제적 차원, 법·제도적 차원, 사회적 차원으로 나누어 살펴보았다.

먼저 경제적 차원에서는 남북연합 논의가 새로운 경제체제의 형성이라는 방향에서 진행되었고, 남북한이 어떤 경제체제를 만들어갈 것인가 하는 것은 시민(민중)적 아이디어를 포함하고 있다는 점을 강조

했다. 이러한 논의는 6·15 선언 이후 남북 경제협력의 진전을 배경으로 더 적극적으로 진행되었고 남북 경제통합과 내부개혁의 연계에 관한 새로운 아이디어가 제출되었다. 발전주의의 극복, 생태주의적 접근 등이 시민사회가 남북경협과 관련해 제기한 의제이다. 그리고 한반도 차원의 새로운 경제질서를 동아시아 차원으로 확장시키고자 시도한 논의들도 존재한다. 그렇지만 이 역시 구체적 대안을 제시하는 수준까지 나아가지는 못했다.

법·제도적 차원에서는 남북연합의 출범이 새로운 법과 제도의 창출과정이라는 점을 강조했다. 이 과정은 조약체결이라는 국제법적 이벤트로 완성되는 것이 아니라 남북 간의 상호협력과 통합의 진전에 따라 성장, 발전하는 유기체적 실체로 인식되어야 한다는 각도에서 다음의 제안들을 했다. 경제적으로는 최소한 남북 FTA나 남북한호혜 경제협정(KCEA) 수준에서 남북연합의 경제통합을 실현시키는 것을 목표로 해야 한다. 노동문제 역시 남북연합 출범과정에서 남북 노동현실의 차별적 현실을 조정하는 것으로부터 시작해야 하지만 남북연합의 발전과정에서 공동노동정책의 새로운 차원을 만들어 나가야 한다. 이 과정에 남북 노동자들의 입장이 반영되고, 인권과 복지문제를 바탕으로 노동존중의 새로운 사회질서를 만드는 것을 남북연합의 공동노동정책이 견지해야 할 궁극적 정책방향으로 제시했다. 남북연합의 출범과 관련해 공동시민권 문제도 제기했다. 남북연합은 남북한 주민들의 권리와 삶에서도 새로운 질서를 창조해야 하기 때문이다. 공동시민권은 남북의 국가적 시민권을 보충하는 방식으로 시작하며 남북한 주민들의 자유로운 이동문제, 정치적 의사표현의 확대문제, 양성 평등과 환경권의 보장 등이 주요 의제로 포함될 수 있을 것이다. 그리고 남북연합의 출범과 성장, 발전의 과정을 이렇게 파악한다면, 남한의 연합제와 북한의 낮은

단계 연방제를 하나의 연속적 과정의 일부로서 이해하는 것도 가능하며 장기적으로 남북연합 헌법의 제정도 검토할 수 있다고 제안했다.

사회적 차원에서는 민주화 이후 등장한 ‘시민(들)’이 기존의 통일 운동에 비판적으로 접근함으로써, 시민사회 통일론의 지평이 확장되는 효과를 만들어냈다는 점에 주목했다. 특히 여성주의적 접근은 기존의 국가 중심적인 남북연합 논의에서 시민의 역할과 위치, 그리고 가능성에 대해서 적극적으로 의견을 개진해왔다. 여성주의적 시민사회 진영은 남북연합의 과정에서 남북 사회의 양성 평등의 문제가 함께 해소되기 위해서 각 사회의 변혁을 남북연합과 통일에서 반드시 수반되어야 할 목표로 상정한다. 또한 국가안보라는 프레임을 인간안보로 전환하여, 일상에서 평화를 확산하는 활동으로서 반전·반핵운동이나 군사기지 반대 및 파병 반대 등의 아젠다에도 적극적으로 개입하였다. 여성주의 통일논의는 남북연합 논의나 통일론을 여성주의적으로 새롭게 구축하는 데까지는 나아가지 못했다는 점을 부정할 수는 없다. 하지만 여성주의의 개입은 지금까지의 남북연합 논의에 대한 비판적 성찰 기회를 제공한다는 측면에서는 가치가 있다. 새로운 통일논의에서 시민참여 문제가 강조되고 있는 것은 긍정적 현상이나 여기서도 시민이 너무 추상적이고 규범적으로 논의되고 있기 때문에 젠더, 생태 등의 문제와 대면할 때 기존의 이론적 틀로는 해결되기 어려운 문제들에 직면하게 된다. 그러나 남북연합을 구축해가는 과정에서 ‘시민의 주체화’라는 것이 어떤 새로운 문제를 만들어내는가를 보이고 앞으로 관련 논의에 더 많은 주의를 할 필요성을 환기했다.

이러한 논의들에 대한 검토를 통해 도출한 남북연합 논의 심화에 유용한 시사점들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 시민사회 내 남북연합 논의는 정부의 방안보다 남과 북이 상

대의 국가성을 승인하는 것에 더 적극적인 입장을 취하고 있다. 남한 체제로의 통합을 기본 방향으로 하는 통일논의가 없지는 않지만, 이는 시민사회 통일논의, 특히 남북연합 관련 논의의 주류적 흐름은 아니다. 다만 국가성의 승인이 남북관계에 미치는 영향에 대한 판단에는 일정한 차이가 존재한다. 즉 통일을 남북관계 발전의 지향점으로 삼는 흐름과 그렇지 않은 흐름으로 나누어진다. 이 연구에서는 남북관계의 역사성과 남북의 헌법적 정신에 비추어볼 때 후자의 주장이 공식적 방안으로 합의되기 어렵다고 판단했다. 그리고 전자도 남북연합이 일시적 과도기가 아니라 높은 수준의 안정성과 지속성이 법·제도적으로 보장되는 단계가 되어야 한다는 것을 강조한다는 점을 고려하면 실천적인 차원에서 두 논의 사이의 접점을 찾는 것이 어렵지는 않다. 따라서 현재 더 중요한 문제는 남북연합 단계의 지속성과 안정성을 보장하는 법적 기초를 마련하고 거버넌스를 구축하는 방안을 수립하는 일이다.

둘째, 시민사회가 제기해온 가치와 통일을 어떻게 양립시킬 수 있는가를 중요한 과제로 제기했다. 성 평등과 여성주의, 생태주의, 평화주의 등이 최근 30여 년 동안 시민사회에서 적극적으로 제기하고 한국사회에서도 일정한 공감대가 형성되어가고 있는 가치이다. 그러나 권력구조와 관련된 법·제도적 차원에 초점을 맞춘 통일논의에서는 이러한 가치를 어떻게 수용할 것인가와 관련된 논의가 부재하다. 또한 이 문제는 정부가 주도하는 통일에 대해 시민사회가 의구심을 갖게 만드는 주요 요인 중 하나이다. 전통적 방식의 통일론이 여전히 지배적인 상황에서 통일이 위의 가치 실현에 장애를 조성할 수 있다는 우려도 여전히 적지 않다.

이러한 상황을 극복하기 위해서는 남북관계 발전과 통일이 시민의 삶의 질을 개선하는 데 기여할 수 있다는 점을 보여줄 수 있

어야 한다. 남북연합이 이러한 지향을 담아낼 수 있는 법적·제도적 틀이 될 수 있다는 점에 대해서는 대체로 동의하고 있으나 앞으로 남북연합 방안을 구체화하는 데 이 문제를 더 적극적으로 고려해야 한다. 그리고 이 영역에서 남북 간의 공감대가 확산될 때 민족공동체가 국가주의적 프레임을 넘어 미래지향적이고 인류사회에 기여하는 방식으로 재구축될 수 있다. 물론 그 과정에서 북한을 고려할 필요가 있다. 즉 우리의 가치를 일방적으로 강요하는 방식은 오히려 남북협력에 불필요한 어려움을 조성하게 된다. 가치의 공유와 확산은 남북 주민들 사이의 교류와 이를 통한 신뢰증진을 기초로 점진적으로 이루어져야 한다.

셋째, 통일과정의 시민참여를 강조한다. 시민참여는 민주주의의 기초이며, 동시에 남북협력과 남북연합을 지속가능하게 하고 또 진전시키는 토대이다. 물론 남북관계의 발전에 시민이 어떤 역할을 할 수 있는가에 대해서는 시민사회 내에서도 부정적인 생각이 적지 않다. 그러나 남북관계의 발전을 동태적 과정으로 인식한다면 시민참여 문제는 곧 현실적인 문제로 등장할 것이고 이는 통일과정에 새로운 도전을 제기할 것이다. 여성주의적 접근이 갖는 한계를 통해 통일과 시민참여 사이에는 쉽게 봉합되기 어려운 균열이 존재함을 확인하기도 했다. 남북연합 내에서 사회문화협력 거버넌스를 어떤 방식으로 구축할 것인가에 대한 진전된 고민과 연구가 필요하다.

넷째, 마지막으로 시민사회의 남북연합 논의와 협의주의의 관계에 대한 것이다. 협의주의는 갈등을 관리하고 평화프로세스를 개시하는 데 유효한 제도적 모델을 제시한다. 남북연합의 초기 단계에서는 주요 제도들이 이러한 원칙에 따라 구성되고 운영될 것이다. 그러나 협의주의는 균열 구조를 제도화하고 고착화시킬 우려가 있다. 즉 교류와 협력의 증진을 통해 통합 수준을 제고하고 이를 통해 평화를 더

공고하게 만드는 지침을 제공하는 데는 한계가 있다. 여기서 정리된 시민사회의 남북연합 관련 논의는 협의주의적 제도 내에서 사회적 수준에서 남북의 통합을 진전시키는 방식으로 남북연합을 운영하고 발전시키는 나름의 방향을 제시하고 있다는 의의를 갖는다.

V. 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 쟁점과 과제

이상신 (통일연구원)

이무철 (통일연구원)



지금까지 연합주의와 협의주의에 대한 이론적 논의와 이를 바탕으로 3가지의 서로 다른 협의주의 사례를 분석하여 협의주의에 기초한 남북연합 논의 가능성을 검토하였다. 그리고 이를 토대로 협의주의의 문제점으로 제기된 평화공존 이후의 국가(사회)통합 문제를 해결하기 위한 방법 가운데 하나로 시민사회의 참여 확대를 제시하였다. 이런 측면에서 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점을 점검하면서 남북연합 논의에 있어 시민사회의 참여 확대와 시민사회의 가치와 지향의 수렴 필요성도 제시하였다. 즉, 시민사회의 참여는 협의주의의 한계를 극복하면서 협의주의에 기초한 남북연합 논의가 분리(분단)의 제도화가 아니라 남북통합을 통한 새로운 한반도 질서를 구축하도록 하는데 기여할 수 있음을 강조하였다.

한편, 분단 이후 남북한은 서로 다른 통일방안을 제시하면서 서로 대립하고 때로는 서로 경쟁해왔다. 이러한 남북한의 통일방안은 각각 냉전/탈냉전 질서의 역학구도 변화, 남북한 내부의 정치변화 및 남북관계 변화를 능동적으로 받아들이면서 변화를 거듭해왔다. 그런데 이러한 남북한 통일방안의 변화에서 몇 가지 일정한 방향성을 찾을 수 있다. 그것은 낮은 단계의 연방제와 연합제가 상호 수렴하고 있다는 것이며, 통일보다는 일차적으로 남북한의 평화공존을 추진하고 있으며, 통일목표의 변화가 이루어지고 있다는 것이다.

이에 여기서는 앞서 살펴본 이론 및 사례 연구결과를 종합하여 남북한 통일방안의 역사적 형성과정과 변화, 상호수렴의 내용 등을 비판적으로 평가한다. 그리고 이를 바탕으로 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 필요성과 적실성을 검토하고, 이러한 논의를 진행하는데 있어 제기되는 쟁점과 과제를 남북관계의 특수성을 고려하면서 살펴본다. 마지막으로 협의주의에 기초한 남북연합 논의는 결국 민족공동체통일방안의 재검토 작업과 함께 병행되어야 함을 설명한다.

1. 남북한 통일방안의 변화와 수렴

남북한은 분단 직후부터 통일을 모색했으며, 지난 70년 동안 전쟁과 무력 분쟁, 다양한 형태의 갈등과 협상을 거치면서 각자의 통일방안을 형성·발전시켜왔다. 그 과정에서 한국의 통일방안은 민족공동체통일방안으로 집대성되었고, 북한의 통일방안은 고려민주연방제로 진화되었다. 한반도의 평화 정착과 통일을 위해 연합제와 연방제 중 어떠한 방안이 비교우위를 갖는지에 대한 객관적인 비교분석이 필요하다. 이는 자명한 사실이다. 그러나 실제에 있어서는 극심한 남북간의 체제 및 이념갈등 때문에 냉철하게 남북의 상이한 통일방안을 분석하는 것은 쉬운 작업이 아니다. 국가 이미지에 대한 정치심리학적 연구에 따르면, 상대방을 적으로 인식하는 경우 상대 국가의 우호적 제안은 대개 우리를 안심시켜 안보 태세를 약화시키기 위한 기만 전술로 해석된다.³⁰⁴⁾ 북한의 연방제에 대한 남한의 전통적인 해석도 예외가 아니어서, 북한의 연방제 제안은 “평화공세”이며 궁극적으로는 전 한반도의 공산화를 목적으로 하는 것으로 이해되어 왔다. 통일부의 북한정보포털에서 소개하고 있는 북한의 연방제 소개에서 이러한 적대적인 시각이 잘 드러난다.

연방제는 북한이 주장하고 있는 통일방안이다. [...] 북한은 남조선 혁명론에 입각하여 전 한반도의 공산화 통일을 중국적 목표로 내걸고 환경 조건에 따라 대남정책을 변화시켜 왔다. [...] 1960년대의 남북 연방제는 두 체제의 공존을 바탕으로 한 통일의 과도적 형태로서의 특징을 갖고 있으며, 당시 경제역량의 우위를 업고 남한 사회의

304) Brett Silverstein, and Catherine Flamenbaum, “Biases in the Perception and Cognition of the Actions of Enemies,” *Journal of Social Issues*, vol. 45, no. 2 (1989), p. 53.

혼란한 상황을 부채질하기 위하여 제안되었다. [...] 북한의 연방제는 중앙정부와 지역정부의 관계가 어떻든 우선 연방국가부터 만들고 보자는 것과 그 실현은 연석회의 방식의 정치협상회의나 대민족회의 등을 상정하고 있다는 점에서는 변함이 없다. 이념과 체제가 다른 지역정부 간에 연방을 구성한다는 것은 선투도 없고 현실성도 없다. 상호 입장 차이가 뚜렷한 실질적인 대표들로 연방정부를 구성할 경우 전반적인 의사결정에 실패할 수밖에 없기 때문이다. 이런 점에서 북한의 연방제는 화해와 협력을 통해 민족공동체를 회복하면서 통일국을 완성하자는 우리의 통일방안과는 근본적으로 차이가 있다.³⁰⁵⁾

위의 인용은 한국 정부가 직접 운영하고 있는 북한정보포털에서 가져온 것이다. 따라서 북한 연방제에 대한 현 한국 정부의 공식적인 해석과 입장을 담고 있다고 해도 무방할 것이다. 이에 따르면 북한이 연방제를 통일방안으로 제안하는 목적은 “전 한반도의 공산화 통일”이며, 연방제 그 자체가 아니다. 연방제를 제안한 것은 북한이 그 실현 가능성을 믿고 있어서가 아니라, 연방제를 둘러싼 남한 내부의 갈등을 부추겨서 북한 주도의 공산화 통일을 가능케 하려는 전술적 책략의 일환일 뿐이다. 설령 연방제에 남북한이 합의하고 연방제 국가를 형성한다고 해도, 남북 간의 이념과 체제가 달라서 연방제가 성공할 가능성은 없다. 이 북한정보포털의 시각에 따르면 남한의 통일방안은 화해와 협력을 통한 통일을 목적으로 하는 반면, 북한의 연방제 통일방안은 남한을 무력화시키고 궁극적으로 북한의 체제와 이념을 남한에 이식하는 것을 목표로 한다. 이렇게 북한의 적대적 의도를 전제하고 이에 맞추어 연방제 통일방안을 해석하는 것이 전형적인 한국의 연방제에 대한 반응 및 해석이었다.

305) 통일부 북한정보포털 사이트, “북한의 연방제,” <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=101>> (검색일: 2019. 7. 29.).

이념과 체제갈등에 기초한 이러한 분석의 위험성은 북한의 연방제에 대한 객관적인 분석을 불가능하게 한다는 것뿐만이 아니다. 북한과 북한의 연방제 제안을 절대 악으로 규정하는 것은 동시에 남한의 체제와 연합제 통일방안을 절대 선으로 선언하는 것과 다를 바 없다. 북한의 연방제는 우리가 절대로 받아들일 수 없는 위험한 대안이라고 보면서 동시에 남한의 연합제 통일방안은 유일하고 수정 불가능한 통일방안이라고 보는 교조적 시각이 자리잡을 가능성이 크기 때문이다. 북한에 대한 무조건적인 혐오와 비이성적인 비판은 곧 우리의 사고방식을 경직시키며, 이는 대화와 타협의 가능성을 없애고 더 나은 대안을 찾는 노력을 북한에 대한 추종으로 폄하하는 것으로 이어진다.

그러나 연합제와 연방제는 모두 완벽한 제도가 아니며, 이론과 현실의 차이가 존재한다. 이론적으로 완벽한 연방국가와 국가연합은 존재하지 않으며, 현실의 연방국 혹은 연합국은 모두 양극단의 스펙트럼의 중간 어딘가에 위치한다. 남북의 통일방안 역시 순수한 이론적 논의에서 파생된 것이 아니다. 지난 70년간 남북의 상대적 국력과 국내정치적 동향은 끊임없이 변화했으며, 남북한의 통일방안 역시 이에 따라 계속 변화해왔다. 남북의 연합제와 연방제 제안 역시 그 실제의 내용은 변화하였고, 2000년 6·15 선언에서는 남북한의 통일방안이 수렴할 가능성이 있음을 공식적으로 확인한 바가 있다. 즉, 남한의 연합제와 북한의 연방제가 서로 영향을 주고받으며 변화해왔고, 2000년 이후 남북한의 정상회담이 실현되면서 평화공존의 방향으로 그 통일방안의 수렴가능성이 제기되고 있다.

따라서 현 단계에서 필요한 것은 남북한의 연방제와 연합제를 동시에 비판적으로 비교 검토하면서, 이를 남북한이 합의할 수 있는 방향으로 어떻게 발전시켜 나갈 수 있는지를 모색하는 작업이다. 남한의 연합제 통일방안은 1980년대 유럽연합과 노르딕연합을 모델로 하여

설계되었는데, 2019년 현재의 유럽연합은 1980년의 유럽연합과 같은 체제라고 할 수 없다. 또 북한의 핵보유 및 비핵화, 한국의 선진국 진입과 동북아 역학관계의 변화 등 지난 30여 년동안 한반도의 내외부적 상황은 거의 근본적 수준의 변화를 겪었다. 이러한 이론적, 현실적 변화를 반영하여 통일방안 논의의 재구성 작업이 절실하게 요구되는 상황이다.

가. 통일방안의 역사적 형성과정: 남한

(1) 7·4 남북공동성명 이전과 이후

1948년 남북한 분단 이후 성립된 한반도의 두 적대적 국가는 모두 한반도 통일을 국가적 목표로 삼았다. 이 시기 남북한의 통일방안은 대화와 타협이 아닌 무력을 통한 통일을 상정하고 있었다는 공통점이 있다.

이승만은 남한 단독정부 수립과 초대 대통령으로 취임하기 이전부터 무력을 통해 북한을 병합하자는 주장을 폈다. 이승만의 북진통일론은 1949년 UP통신과 가진 인터뷰에 잘 나타나 있는데, 여기서 이승만은 “우리는 3일 내로 평양을 점령할 수 있다고 나는 확신한다. [...] 세계는 공산주의 절반, 민족주의 절반으로는 평화리에 살 수 없다”라고 발언했다.³⁰⁶⁾ 또 이승만은 같은 시기 국내언론과의 기자회견에서 “북한 동포들은 우리가 공산당을 타도하고 한국의 자연적인 국경(만주와 한국 간의 압록강 및 두만강)을 유지하여 공산주의에 대한 철의 장막을 설치하는데 참가할 것을 욕구하고 있다”라고 발언하기도 했다.³⁰⁷⁾ 이렇게 한국전쟁 이전의 이승만은 북한과의 일체의 타협을 거부하면서, 북한 영토의 통합을 통한 남한 주도의 정치 통합을 통일방

306) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수립』 (서울: 돌베개, 2001), pp. 116~117.

307) 위의 책, p. 113.

안으로 내세웠다.

이승만의 북진통일론은 한국전쟁 이후에도 지속되었다. 공식적으로는 유엔 감시하에 남북한 총선거를 실시하자는 주장을 했지만, 1958년 이승만은 “이북 동포들에게 보내는 신년사”에서 아래와 같이 말했다.

[...] 우리 국군이 몇 번을 북진할 계획까지 만들어 놓고도 준좌하게 된 것은 실로 마음이 약하거나 강한 적군을 두려워한 것이 아니며 모든 나라의 지도자들의 관찰로는 우리가 단독 올라가서 싸움을 시작해 놓고 만일에 실패하게 되면 한인들만이 어려운 지경에 빠질 뿐이 아니라 모든 우방들이 다 어려운 자리를 피하기 어려울 것이라는 주의로 굳기 군물을 며칠씩 잠가 놓아서 쓰기 어렵게 한 까닭으로 부득이 해서 참아 온 것이니 우리가 지금 노력해 나가는 것은 우방들과 합동해서 같이 전쟁할 때가 올 때까지 기다려 보자는 것입니다. [...] 우리 우방들이 공산군에 대해서 싸우려는 생각이 날로 자라고 있는 것이니 이 생각이 자라는 것은 아마 누구나 막아서 전쟁을 없이 하고 평화가 되게 한다는 것은 어려울 것이며 지금 우리 국군은 세계 모든 강한 나라의 군사들 중에서 셋째 혹은 넷째라고 하는 높은 지위에 이르고 있는 것입니다.³⁰⁸⁾

물론 이승만의 이러한 무력통일 주장은 실체가 없는 정치적 수사에 가깝다고 보는 것이 좀 더 사실에 가까울 것이다.³⁰⁹⁾ 한편, 4·19 혁명에 의해 등장한 장면 정부의 통일 원칙은, 자유민주주의와 시장경제를 기본으로 하면서 유엔 감시하의 남북한 자유 총선거를 실시하고, 이를 바탕으로 중간단계 없이 단일체제의 통일국가를 수립한다는 것이었다. 장면 정부의 초대 외무장관을 지낸 정일형은 자신의 7대

308) 위의 책, p. 199.

309) 박영호, “한반도 통일에 대한 남북한의 시각과 남북관계,” 『전략연구』, 61권 특별호 (2014), p. 283.

외교 정책을 설명하면서, “북진통일”과 같은 무모하고 무계획한 ‘통일정책’을 지양하고 유엔의 결의를 존중하여 유엔 감시 하에 자유선거에 의한 ‘통한정책’(統韓政策)”을 추진하는 것을 그 첫 번째로 내세웠다.³¹⁰⁾

장면 정부의 이러한 통일원칙은 박정희 정부 등장 이후에도 그대로 계승되었다. 박정희 정부의 통일정책은 1970년 발표한 “평화통일 기반조성을 위한 접근방법(8·15 선언) 구상”에서 그 골격이 제시되었는데, 여기에서는 남북한 자유 총선거를 통한 통일이라는 원칙과 더불어 남북관계 개선의 필요성과 “선 평화 후 통일”이라는 새로운 통일정책의 골격이 제시되었다.³¹¹⁾ 통일의 궁극적 목적이 남북한의 지리적 통합 및 단일체제를 가진 통일국가 수립이라는 목표라는 점은 변함이 없지만, 박정희 정부 들어서는 통일 이전에 적대관계 해소를 위한 관계 개선이 필요하다는 시각이 추가되었다는 특징이 있다. 중간 단계의 필요성은 이후 정부의 통일방안에도 계승되어 결국 민족공동체통일방안의 연합제로 이어지게 된다.

무엇보다도 이 시기 통일방안의 역사에서 있어 획기적인 진전이 이루어진 계기로 1972년의 「7·4 남북공동선언」을 꼽지 않을 수 없다. 남북한은 “자주, 평화, 민족대단결”이라는 통일 3원칙에 합의하였으며, 이후 남북관계의 무수한 부침에도 불구하고 이 3원칙 자체는 지속적으로 유지되고 있다. 박정희는 이후 1973년의 「6·23 평화통일의 교선언」³¹²⁾, 1974년의 ‘남북 상호불가침협정 제안’ 등을 통해 평화통일의 원칙을 재확인하면서 통일 준비 단계로 남북관계의 개선과 평화 유지의 필요성을 역설했다.³¹³⁾ 이 과정에서 상호 내정 불간섭 및 상

310) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수립』, p. 233.

311) 박정희, “8·15 선언(광복 25주년 기념 경축사, 1970. 8.15.),” 국토통일원 남북대화사 무국, 『남북대화백서』 (서울: 국토통일원, 1982), pp. 300~305.

312) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수립』, p. 304.

313) 위의 책, p. 331.

호 불가침, 남북 간 다방면 교류, 남북한의 국제기구 동시 참여 및 유엔 동시가입, 이념과 체제가 다른 국가에 문호 개방 및 개방 촉구 등 많은 실질적 대안을 제시하였다.

박정희 정부의 통일정책은 이승만의 북진통일을 부정하면서 평화적 통일의 원칙을 정립하였으며, 통일을 위해 남북 간의 적대적 관계를 해소하고 평화정착을 위한 구체적 조치들이 필요하다는 것을 인정했다는 것에서 의의를 찾을 수 있다. 이렇게 제시된 통일정책의 기본 골격들은 민주화 이후에도 계승되고 있다. 그러나 여전히 박정희 정부의 통일정책은 이전의 유엔 감시하의 남북 총선거를 통한 단일체제의 수립을 통일과 등치시켰다는 한계를 가지고 있었다. 또한 박정희 정부는 북한이 여전히 무력을 앞세워 남한을 공산화시키려는 야욕을 버리지 못하고 있다는 인식을 가지고 있었으며, 따라서 북한에 대한 근본적인 불신에 기반하여 통일정책이 수립·추진되었다.³¹⁴⁾

박정희 정부의 통일정책의 이러한 원칙과 기본적인 인식은 전두환 정부에도 그대로 계승되었다. 전두환 정부는 집권 직후 김일성을 서울에 초청하는 등 남북정상회담을 천명하면서 대화 분위기를 조성한 후, 1982년 1월 22일 국정연설에서 ‘민족화합 민족공동체통일방안’이라는 이름으로 기능주의에 입각한 한층 세련되고 정돈된 통일방안을 제시하였다.³¹⁵⁾ 이 방안에는 통일의 원칙과 통일의 미래상, 통일 과정에 대한 계획, 그리고 남북한 기본관계에 대한 잠정 협정의 내용 등이 포함되어 있었으며, 이를 실현하기 위한 구체적인 실천 방안까지 같이 제시되는 등 외형적인 면에서는 큰 발전이라고 할 수 있었다.

민족화합 민족공동체통일방안은 유엔 관리하의 남북총선거라는 이전 정부들의 공통적인 제안에서 벗어나, 남북주민대표로 구성되는

314) 박영호, “한반도 통일에 대한 남북한의 시각과 남북관계,” p. 284.

315) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수립』, pp. 374~377.

‘민족통일협회의’를 통해 통일헌법의 초안을 작성한 후, 자유로운 국민투표를 통해 통일헌법을 확정하자고 제안했다. 이후 통일헌법을 기초로 총선거를 실시하고 통일정부와 통일국회를 구성하는 단계로 나아가도록 되어 있다. 여기서 이전 정부의 통일방안과 가장 두드러지게 구별되는 것은 유엔의 관여를 배제한다는 점으로, 이는 7·4 남북 공동성명에서 합의한 민족자결의 원칙을 적용한 것이다. 또한 전두환 정부의 이 통일방안은 기능주의를 도입하여 통일방안을 좀 더 이론적이고 일반론적으로 확장시켰다는 점, 그리고 이때 제시된 이산가족 상호 방문, 남북 간 도로망 건설, 설악산-금강산 자유 관광, 공동어로구역 설정, 비무장 지대의 평화적 이용, 비무장 지대 내 군사시설 철거, 민족사 공동연구 등의 ‘20개 시범실천사업’³¹⁶⁾의 내용이 이후 정부에 계승되면서 상당수가 실현되었다는 점 등에서 그 의의를 찾을 수 있다.

그러나 이 민족화합 민족공동체통일방안은 여전히 중간단계 없이 단일체제로서의 통일국가를 달성하는 것을 목표로 하고 있었다는 점에서 박정희 시대의 통일정책에서 근본적으로 벗어났다고 말할 수는 없다. 민족화합 민족공동체통일방안에서는 통일헌법 성립 전까지 ‘남북한 기본관계에 대한 잠정협정’을 체결하고 이에 따라 남북관계를 안정화시키자고 제안하고 있다. 이 제안은 이후 「남북기본합의서」로 이어지며, 최초로 통일을 목표가 아닌 과정으로 인식하면서 그 과정을 관리하는데 필요한 내용을 담았다는 의의를 평가할 수 있다. 그러나 통일 이전 단계의 군사적·정치적 문제들을 봉합하는 수준에서 갈등을 제거하는 데 그치고 있다는 한계가 있었다.

316) 통일부 북한정보포털 사이트, “20개 시범실천사업” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=51>> (검색일: 2019. 7. 29.).

(2) 민족공동체통일방안의 정립

노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’과 이를 보완 계승한 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’은 현재까지도 그 기초가 유지되고 있는 대한민국 정부의 공식 통일방안이다. 한민족공동체통일방안이 1989년 9월 제시된 이후 30년 동안 이 통일방안이 유지되고 있는 몇 가지 이유를 생각할 수 있다. 첫째, 이 민족공동체통일방안의 완성도가 상당히 높아 이를 넘어서 새로운 방안을 제시하기가 쉽지 않다는 점을 들 수 있다.³¹⁷⁾ 둘째, 1987년의 민주화 이후 여야 합의 및 시민사회 단체의 참여를 통해 추진된 통일방안이라는 점도 중요하다. 민족공동체통일방안보다 더 나은 대안을 제시할 수 있더라도, 남남갈등이 심화된 현 상황에서 여야합의 및 국민적 동의를 이끌어내는 것이 거의 불가능하다는 것을 고려해야 한다. 셋째, 1994년 이후 북한의 핵 보유가 현실화 되면서 통일보다는 북한의 비핵화와 평화공존 방안을 모색하는 것이 우선시되었고, 이에 따라 통일방안에 대한 관심 자체가 높지 않았다는 점도 들 수 있을 것이다.

민주화 이후 집권한 노태우 정부는 북방정책을 적극적으로 추진하면서 새로운 통일방안으로 한민족공동체통일방안을 제시했으며, 이는 여야4당의 합의를 이끌어내면서 성공적으로 대한민국 정부의 공식 통일방안으로 채택되었다. 당시 실무를 맡은 이흥구 총리는 이 통일방안의 핵심을 “하나의 민족공동체란 우산 밑에 두 개의 국가체제가 공존협력하면서 평화통일로 향해 전진하자”는 것이라고 간결하게 정리한 바 있다.³¹⁸⁾ 이후 이 한민족공동체통일방안은 김영삼 정부에서 통일 과정을 화해 및 협력단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성의

317) 고유환, “민족공동체 통일방안의 평가와 계승 발전방안,” (한국국제정치학회 학술대회 발표논문, 2014), p. 34.

318) 이흥구, “한민족공동체 어디로 가고 있나,” 『중앙일보』, 2013.12.30.

3단계로 설정하는 등 업그레이드 과정을 거쳐 민족공동체통일방안으로 다시 보완되었다.

민족공동체통일방안이 이전 통일방안들과 구분되는 것은 단일제 국가로의 통일 이전 단계로 남북연합 단계를 설정했다는 점이다. 이는 2국가-2체제-2정부인 분단 상태가 1국가-1체제-1정부인 단일제 국가로 통일되는 것에는 상당한 현실적 무리가 따른다는 것을 인정하고, 그 중간단계로 “상징적 1국가-사실상의 1체제(민족공동체)-과도적 2정부” 단계인 남북연합을 상정한 것이다.³¹⁹⁾ 남북연합 단계는 분단으로 인해 이질화가 심화된 남북의 민족 동질성을 회복하며, 상호 신뢰를 바탕으로 궁극적인 3단계의 통일국가 완성으로 나아가는 것을 목표로 한다.

현재까지도 그 근간이 이어지고 있는 이 민족공동체통일방안에 대해서는 그러나 비판도 없지 않았다. 심지연은 “남북연합이라는 중간 과정을 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가로 통일을 완성해 나간다고 하는” 목표를 설정한 것, 그리고 “하나의 경제공동체를 형성한다는 점”, 이 민족공동체통일방안의 제안 배경에서 “세계사는 이미 자유민주주의가 승리했다고 선언한 점”에서 사실상 흡수통일을 전제로 한 방안이라고 비판했다.³²⁰⁾

한민족공동체통일방안이 1989년 9월 11일 발표된 직후, 북한은 사실상 한반도의 두 개의 국가를 인정하여 분단을 영속화하는 분열 방안이라는 부정적인 반응을 보였다.³²¹⁾ 그러나 사회주의 진영이 전세계적으로 해체되는 국제환경의 변화는 결국 2년 후인 1991년 9월 남

319) 박선원, “남북한 통일방안의 수렴 추이: 단일정치권력으로서의 통합에서 평화공존으로,” 『통일연구』, 제6권 2호 (2002), p. 145.

320) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』, p. 90.

321) “두 개의 조선을 추구하는 제 2의 분열방안,” 『로동신문』, 1989.9.14., 재인용: 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997), p. 283.

북한이 동시에 유엔에 가입하는 결과로 이어졌다. 이는 북한이 유지해왔던 “하나의 조선” 정책이 사실상 포기되었음을 의미한다. 또 같은 해 12월에는 남북기본합의서(「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」)가 채택되고 비핵화공동선언이 이뤄지면서 한민족공동체통일방안이 실현되는 것이 아닌가하는 기대를 낳기도 했다. 그러나 북한은 남북 간의 협력 대신 핵개발을 통한 체제유지를 선택함으로써 남북관계는 다시 악화되었다.

(3) 6·15 공동선언과 평화공존

김대중 대통령은 대통령 당선 이전부터 스스로 개발한 3단계 통일론을 가지고 있었다. 김대중의 3단계 통일론은 우선 통일의 원칙으로 자주, 평화, 민주를 제시하고, 통일의 1단계로 남북연합, 2단계로 남과 북의 지역자치 정부로 구성된 연방제, 그리고 3단계로 미국식 혹은 독일식 연방제 국가를 모델로 한 완전한 통일국가를 상정하고 있었다. 이 3단계 통일방안은 연방제를 고집하면서 정치적 제도 단일화를 거부하는 북한과, 남북연합을 거쳐 단일제 통일 국가를 수립한다는 노태우·김영삼 정부의 통일방안에 대한 중재론적 성격을 갖고 있었다.³²²⁾ 김대중 대통령은 남북연합의 의의를 “남과 북이 현존 상태 그대로 상이한 이념과 이질적인 정치, 경제 체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여, ‘분단 상황을 평화적으로 관리’하는 한편, ‘통합 과정을 효율적으로 관리’해나가는 제도적 장치”라고 보았다.³²³⁾

김대중 대통령의 3단계 통일론에서는 궁극적으로는 단일 정부의 창설을 통일의 궁극적 목표로 삼고 있는 점에서는 이전의 한국 정부

322) 김학재, “김대중의 통일·평화사상,” 『통일과 평화』, 제9권 2호 (2017), p. 78.

323) 김대중, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 (서울: 한울, 2000), p. 36.

의 통일방안과 유사하나, 동시에 2단계인 연방제 진입 단계에서 사실상 통일을 성취했다고 볼 수 있다고 주장하고 있다는 점에서 북한의 고려민주연방공화국 창립방안과의 절충 의지를 엿볼 수 있다. 따라서 단일 정부 수립이 이 3단계 통일방안의 상징적인 목표이자 이상이라고 한다면, 연방제 진입은 통일의 구체적이고 실현가능한 수준의 목표라고 해석할 수 있을 것이다.

이러한 김대중의 남북연합에 대한 관심과 의지는 2000년 6·15 공동선언으로 이어졌다. 김대중은 1998년 대통령 취임사에서 다음과 같은 대북정책 3원칙을 밝혔다: “첫째, 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠습니다. 둘째, 우리는 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없습니다. 셋째, 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것입니다.”³²⁴⁾ 이 시기 대북정책의 목표는 화해를 통한 평화공존 실현을 중심으로 짜여졌는데, 이는 남북의 체제를 서로 인정하고 존중하면서 동시에 분단상황이 무력분쟁으로 이어지지 않도록 평화적으로 관리하는 평화적 공존 제도화를 통해 성취하려는 것이었다.³²⁵⁾ 그리고 2000년 첫 남북정상회담에서 “나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다”는 것을 인정하면서, 이 상호인식의 바탕 위에서 “앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기”로 동의한 내용을 6·15 남북공동선언에 담아내게 되었다.

‘낮은 단계의 연방제’라는 낮은 표현이 6·15 공동선언에 처음 담기게 되었고, 이 의미에 대해서 한호석은 아래와 같이 설명하고 있다.

324) “김대중 대통령 취임사 전문,” 『국정신문』, 1998.2.26., <<http://www.korea.kr/archive/governmentView.do?newsId=148741323>> (검색일: 2019.9.26.).

325) 김도래·조민, “새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), pp. 12~14.

낮은 단계의 연방제란 남과 북이 두 나라로 완전히 갈려진 국가연합이 아니라, 국가연합과 매우 비슷한 수준과 형식으로 남과 북의 정치적 실체를 통합해 가는 1국연방화 과정의 초급 단계다. 이 초급 단계는 남과 북이 아직 하나의 연방통일국으로 통합되지 않은 과도적 단계, 그러나 연방통일국으로 통합되기 위한 준비가 무르익는 단계다. 그러므로 1국연방화 과정의 초급 단계에서 외교권과 군사권은 남과 북의 정부가 각각 종전대로 보유·행사하게 된다. 그러나 낮은 단계의 연방제가 국가연합과 갈라서는 근본적인 차이는 남과 북의 최고지도자가 최고위급 정치회담을 통해서 평화통일을 실현하기 위한 통일상설기구를 구성하는 것이다. 통일상설기구는 아직 중앙정부라고 볼 수는 없으나, 남과 북의 정치 세력들이 동등한 자격과 권한으로 참여하는 중앙정부의 지위와 성격을 지닌다. 낮은 단계의 연방제는 중앙정부가 존재하지 않는 국가연합 방안과 중앙정부가 존재하는 연방제 방안의 절충 형태가 될 것인데, 통일상설기구를 수립하느냐 못하느냐가 이 절충 과정에서 제기될 가장 핵심적인 문제다.³²⁶⁾

6·15 공동선언에서 밝힌 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제가 갖고 있는 공통점은 (1) 모두 남북한 양 정부의 정치, 외교, 군사권의 독자성을 인정하면서, (2) 체제(혹은 제도)와 이념·사상을 상호 인정 및 존중하며, (3) 통일에 대한 점진적이고 단계적인 접근 방식이라는 점에서도 일치하고, (4) 남북한의 현 체제의 장기 공존을 전제하면서 평화적 교류와 협력을 통한 먼 안목의 통일 기반 마련의 필요성을 인정한다는 공통점을 가지고 있다.³²⁷⁾

326) 한호석, “다섯 단계 통일계획과 평양회담 이후 통일정세의 특징,” 재인용: 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』, pp. 97~98.

327) 통일연구원, 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 24~25.

(4) 문재인 정부의 신한반도체제

김대중 대통령이 6·15 공동선언에서 밝힌 남북연합제의 비전은 노무현 정부에서도 그대로 계승되었으며, 이후 이명박·박근혜 정부에서도 이 원칙이 근본적으로 변경된 적은 없었다. 김대중·노무현 정부의 햇볕정책 및 평화번영 정책의 계승을 자임한 문재인 정부는 신한반도체제에 대한 구상을 발표하여 통일정책을 다시 한번 업그레이드했다. 민족공동체통일방안과 6·15 공동선언의 정신은 이 신한반도체제 구상의 바탕을 이루고 있다.

신한반도체제는 문재인 대통령이 2019년 3·1 기념사에서 처음 제시한 개념이다.³²⁸⁾ 이 신한반도체제의 두 축은 평화협력공동체와 경제협력공동체이다. 종전선언과 평화협정을 통해 항구적 평화체제를 한반도에 구축하고, 동시에 남북 간의 경제협력을 강화, 평화경제시대를 열자는 제안이라고 할 수 있다. 이 신한반도체제는 한반도의 평화와 번영이 남북 사이의 문제일 뿐만 아니라, 동북아 전체의 안보와 발전을 위해 필요하다는 문제의식 아래 한반도의 평화 보장을 6자회담 참가국 혹은 주변국의 동의를 이끌어내 추진한다는 방안을 가지고 있다.

이 신한반도체제 구상이 실현되어 북한의 비핵화가 성공적으로 마무리되고, 종전선언 및 평화협정, 그리고 남북 간 기본협정이 체결된다면 남북은 공존·공영의 관계로 전환될 것이다. 이는 사실상 민족공동체통일방안에서 상정한 화해·협력 단계로의 진입 및 남북연합 단계의 지향을 의미한다. 조한범은 “신한반도체제에서 북한이 견지해온 대남 무력통일관은 근거를 상실하게 될 것이며, 남북한 간 적대적 공존관계에 기생해 온 한국사회의 이념갈등과 남남갈등도 점진적으로

328) 조한범, 『신한반도체제 구상의 이해』, KINU Insight 2019-07 (서울: 통일연구원, 2019), p. 8

완화될 것”이라고 해석하고 있다.³²⁹⁾

심지연은 통일방안이 남한과 북한에서 변화, 발전해온 과정을 추적, 분석하면서 이렇게 결론지었다. “남과 북, 모두 처음에는 통일문제를 순전히 남북문제로만 인식하고 그 차원에서 접근했다. [...] 그러나 시간이 흐르면서 남과 북은 한반도의 통일이 남북문제인 것과 동시에 북미문제이기도 한, 이중 구조임을 깨닫게 되었다.”³³⁰⁾ 문재인 정부의 신한반도체제는 이 통일문제의 이중적 구조를 인식하는 데서 한걸음 더 나아가, 동북아 전체의 안보와 경제적 변영의 문제로까지 통일문제에 대한 인식을 확장하고 있다는 것에 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

이러한 변화는 계속되는 충돌과 갈등 속에서도 남과 북은 끊임없는 대화의 노력 속에서 조금씩 공감의 실마리를 넓혀나가고 있다는 것에서 비롯된다. 또한 6·15 공동선언이 있었던 2000년과 2019년 현재의 남한과 북한이 세계 정치에서 차지하는 위상이 확연히 달라져 있다는 현실에도 그 주요한 원인을 찾을 수 있을 것이다. 남한은 그 동안 IMF와 2008년 금융위기를 성공적으로 극복하면서 정치적, 경제적으로 명실상부한 선진국의 일원으로 성장했다. 단지 경제력뿐만 아니라 문화적 측면에 있어서도 한류의 성장은 이제 일회적 유행이 아니라 한국이 소프트 파워 강국으로 인식되는 결과를 가져왔다.

반면 북한은 여전히 식량문제와 열악한 인권문제를 극복하지 못하고 있지만, 연이은 핵실험과 대륙간탄도탄(ICBM) 실험으로 새로운 국제적 위협으로 떠올랐다. 북한의 비핵화는 이제 남한의 안보를 확보하는 문제를 넘어, 전세계, 특히 미국과 일본의 안보와 직결된 중대사안으로 인식되고 있다. 단적으로 2019년 5월에 미국 뉴스채널

329) 조한범, “신한반도체제의 개념과 추진방향,” (통일연구원 Online Series Co 19-06, 2019.3.13.), p. 5, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlv.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=2&searchField=title&searchText=&biblioid=1512280>> (검색일: 2019.10.15.).

330) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』, p. 100.

CNN에서 실시한 한 여론조사에서, 북한을 미국에 ‘매우 심각한 위협’이라고 답한 응답자 비율이 34%에 달했는데, 이는 러시아를 ‘매우 심각한 위협’이라고 답한 비율 34%와 같은 비율이었으며, 중국의 25%보다 훨씬 높은 수준이다.³³¹⁾

따라서 문재인 정부의 신한반도체제 구상은 민족공동체통일방안과 6·15 공동선언의 원칙을 유지하면서, 남북연합과 한반도 통일의 실현이 동북아 전체에 가져올 수 있는 효과를 강조하고 있다고 할 수 있다. 동시에 한반도에서의 평화공존을 실현하기 위해서는 남북 및 북미 간의 양자 간 협력뿐만 아니라, 중국, 일본, 러시아 등을 포함하는 다자적 협력이 필수적임을 인정하고 있다.

나. 통일방안의 역사적 형성과정: 북한

(1) 60년대 남북연방제 제안과 변화

북한의 통일방안은 1960년 김일성이 제안한 ‘남북연방제’와 1972년의 ‘고려연방제’, 그리고 완성된 통일방안으로서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안이 1980년 제시된 바 있다. 1991년에는 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’라는 원칙으로 통일원칙을 요약하였고, 2000년 6·15 공동선언에서 합의된 ‘낮은 단계의 연방제’를 거치면서 오늘에 이르고 있다.

북한이 최초로 제시한 통일방안인 ‘남북연방제’는 1960년 8·15 경축사에서 김일성이 제의한 것이다. 같은 해 5월 북한을 방문한 쿠즈네소프 소련 외무성 부상이 연방제의 아이디어를 제공했다고 하며,³³²⁾ 이는 당시 4·19 혁명 이후 정치적 격변 속에서 통일에 대한

331) 함지하, “미국인 34%, 북한 ‘매우 심각한 위협’... 전년대비 줄었지만 중·러 상회,” *VOA*, 2019.6.7.

332) 조민, “한반도 평화체제와 남북한 통일방안,” 『평화학연구』, 7권 3호 (2006), p. 52.

요구가 높아지던 남한의 사정을 염두에 둔 것이다.

김일성이 당시 제안한 연방제는 과도기적 성격의 것이었다. 김일성은 연설에서 아래와 같은 내용으로 연방제를 제의했다.

만일 그래도 남조선 당국이 남조선이 다 공산주의화될까 두려워서 아직은 자유로운 남북 총선거를 받아들일 수 없다고 하면 먼저 민족적으로 긴급하게 나서는 문제부터 해결하기 위하여 과도적인 대책이라도 세워야 할 것입니다.

우리는 이러한 대책으로서 남북 조선의 연방제를 실시할 것을 제의합니다. 연방제는 당분간 남북 조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북 조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것입니다.³³³⁾

김일성은 이 남북연방제가 남북 간의 신뢰를 형성하기 위한 과도기적 방안임을 명확하게 하고 있다. 남북연방제 하에서 경제적, 문화적 협력을 강화하고 상호 신뢰가 형성되면 자유로운 남북 총선거를 실시하여 “조국의 완전한 평화적 통일”을 실현하는 것이 궁극적인 목표라는 것이다.

당시 북한의 경제력이 남한보다 우위에 있었다는 점이 김일성이 경제 및 문화적 협력을 강조하는 남북연방제를 제의하게 된 가장 중요한 시대적 배경이다. 또한 4·19 혁명으로 인해 이승만 정권이 붕괴하고 뒤를 이은 장면 정부가 정국 수습에 혼란을 거듭하고 있었다는 남한의 정치적 내부 사정도 고려한 것이다. 이승만 정부는 한국전쟁 이후에도 공식적으로 북진통일론을 내세우고 있었으며, 이는 유엔과 미국의 지

333) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』, p. 247.

지도 얻지 못한 사실상 통일담론이라기 보다는 정치적 슬로건에 가까웠다. 이런 경제적·정치적·국제적 환경에서 김일성이 제안한 남북연방제는 남한으로 하여금 대응을 강제하도록 하는 효과를 가져왔다.

당시 장면 정부는 이승만 정부의 북진통일론을 폐기하고 유엔 감시하의 남북한 총선거를 통일방안으로 내세우고 있었다. 그런데 북한이 제안한 남북연방제 통일방안은 일부 대학생과 혁신계 정치인들의 통일운동에 영향을 주어 이들 사이에서 오스트리아를 모델로 한 중립화 통일방안이 제창되었으며, 이는 결과적으로 남한 내부가 통일방안을 놓고 양분되어 대립하는 결과를 가져왔다. 북한은 이러한 결과에 고무되었으며, 1961년 5월에는 조국평화통일위원회를 설립하고 이를 통해 연방제를 다시 제의했다.³³⁴⁾

그러나 북한의 이러한 남북연방제 제안은 남한의 5·16으로 급격히 제동이 걸린다. 박정희 정부는 혁신계 정치인들의 중립화 통일론을 탄압했으며, 북한 또한 이에 대응하여 남북연방제 대신 남조선혁명론을 내세우게 되었다. 결국 남북한의 경제력 격차 및 남한의 급격한 정치적 변동의 결과로 북한의 남북연방제는 7·4 남북공동성명으로 남북한 관계가 다시 한 번의 전기를 맞을 때까지 중지되었으며, 이후 고려연방제 및 고려민주연방공화국 창립방안으로 새롭게 등장하게 된다.

(2) 고려연방제의 등장

1970년대 초 남북관계의 새로운 변화는 미소 간 데탕트와 미중 관계 개선이라는 냉전 구조의 균열 속에서 시작된 것이다. 또한 60년대의 경제발전을 바탕으로 70년대가 개막되자 남한은 어느 정도 북한과의 군사적, 경제적 균형을 이룰 수 있다는 자신감을 얻었다는 내부적

334) 위의 책, p. 52.

이유도 있었다.

1971년 4월 12일 북한의 외상 허담은 북한의 평화통일방안 8개항을 발표했다. 이는 (1) 미국 철수, (2) 미군 철수 후 남북한 상호 감군, (3) 한미상호방위 조약의 폐기, (4) 자유로운 남북한 총선거, (5) 정치 활동의 자유와 모든 정치범 석방, (6) 과도적 조치로서 남북연방제 실시, (7) 남북한 통상 및 교류·협조의 실현, (8) 그리고 정당 사회단체 대표들로 구성되는 남북정치 협상회의 소집이었다.³³⁵⁾

이러한 북한의 평화 제스처는 남북한 적십자사의 접촉을 통해 1972년 7·4 남북공동성명으로 이어졌다. 김일성은 이런 분위기 하에서 고려연방제의 좀 더 구체적인 안을 제시했다. 1972년 9월 17일 일본 마이니찌 신문과의 회견에서 제시한 김일성의 고려연방제 안은 “(1) 남북의 현 정치제도를 유지하는 가운데 각 정부의 대표들로 구성된 최고민족회의를 조직하고, 여기서 남북 사이에 제기되는 정치, 군사, 경제, 문화적 제도 문제 해결, (2) 남북 쌍방은 서로 자기의 사회제도를 상대방에게 강요하지 않으며, (3) 남북연방제가 실시되면 남북 간에 경제문화를 비롯한 모든 분야에서 광범한 교류와 내왕이 원만히 실시되어, 남북 사이의 불신이 없어지며 이해와 신뢰가 조성될 것이고, (4) 이러한 민족적 단합의 기초 위에 민주적 남북총선거를 통한 전조선적인 통일정부를 수립하는 것”³³⁶⁾을 목표로 하였다.

이후 김일성의 이러한 제안은 1973년 6월 23일 발표된 ‘조국통일 5대 강령’ 등을 통해 더 구체화되고 ‘고려연방공화국’이라는 연방국가의 단일 국호가 제시되었다.³³⁷⁾ 또 단일국호로 유엔에 가입하여 대외 관계에서 공동보조를 떠나가자는 제안까지 포함되었다. 이에 대해 한

335) 위의 책, p. 60.

336) 통일연구원, 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』, p. 6.

337) 통일교육원, “조국통일 5대 강령,” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/NSREL/view.do?id=16122&mid=SM00000535>> (검색일: 2020.1.7.).

국의 박정희 대통령은 같은 날 발표한 「평화통일외교정책선언(6·23 선언)」에서 남북한 유엔 동시가입을 제안하며 맞섰다.

이전 북한이 먼저 제시한 “남북연방제”안이 명칭은 연방제이지만 구체적 내용 없이 추상적이고 실제에 있어서는 연합제에 가까운 성격을 띄고 있던 반면, 1972년의 고려연방제는 좀 더 전통적인 연방의 형태에 접근하고 있다는 특징이 있다. 또 60년의 남북연방제가 경제·문화적 협력을 강조하는 반면, 고려연방제는 그 성립 전제로 주한미군 철수와 「한미상호방위조약」 폐기 등 정치적·군사적 측면이 강하게 부각되고 있다는 차이가 있다.

1973년에 출간된 북한의 『정치사전』에서는 연방제와 연합제를 아래와 같이 구분하고 있으며, 이 내용은 북한이 제안한 고려연방제의 성격이 무엇인지 보여주고 있다.

국가연합은 국가들 간의 조약에 의하여 이루어진 일종의 동맹이다. 여기에는 연합구성원국가의 주권을 대표하는 최고주권기관이란 없고 매개 연합구성국 자체가 자기주권을 행사한다. [...] 련방제는 풍습, 문화가 서로 다른 민족들로 이루어진 나라들에서 실시하는 국가구조 형식의 하나 [...] 사회주의 국가에서 련방제(실례로 쏘련)는 민족문제의 해결에 중요한 수단인 하나로서 민족자결권의 원칙에 기하여 매개 민족의 자주적인 발전을 보장한다. [...] 민주주의 중앙집권제 원칙에서 련방적인 최고주권기관에 복종하면서, [...] 자본주의 국가들의 련방제(실례로 미국)는 형식상 성원국들에게 일정한 주권을 인정하지만, 실제에 있어서는 국내외적인 모든 문제를 관료주의적 중앙집권제에 기초한 련방적인 주권기관이 단독으로 처리하는 단일화된 ‘련방제’에 불과하며 강대 민족부르쵸아지가 약소민족들에 대한 억압과 략탈을 보장하는 수단에 지나지 않는다.³³⁸⁾

338) 사회과학출판사, 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 313.

사회주의적 연방제와 자본주의적 연방제를 구분하면서, 후자를 자본주의적 착취의 수단으로 폄하하고 있지만 사실상 북한에서 이해하고 있는 연합과 연방제의 구분은 일반적인 비교정치학에서의 연합, 연방제의 정의와 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

(3) 고려민주연방공화국 창안방안

북한의 연방제는 1979년 박정희의 갑작스런 죽음이 가져온 한반도 정세의 변화와 더불어 다시 한번 변화한다. 이 새로운 연방제안은 통일보다는 평화공존의 원칙이 반영되었다는 특징이 있다. 1980년 10월 10일 열린 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업총화보고에서 새로운 통일방안이 발표되었는데, 이는 “고려민주연방공화국(Democratic Confederal Republic of Koryo)” 창립방안이라는 새로운 명칭을 부여받았다.

김일성은 이날 연설에서 정전협정을 평화협정으로 바꾸자는 제안을 미국에 던졌다. 남한에 대해서는 연방제를 통해 통일하자고 제안했다. 특히 이 제안이 이전의 고려연방제와 차별되는 부분은 단일제적인 통일국가를 통일의 궁극적 목표로 상정하면서 연방국가를 그 과도기적 단계로 놓은 것을 벗어나, 연방국가 그 자체를 통일국가의 형태로 제안한 것이다. 김일성은 “북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족 통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립해 조국을 통일”하자고 제안한 것이다.³³⁹⁾

김일성의 새로운 제안은 상당히 구체적인 제도적 대안까지를 포함

339) 김일성, “조선로동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회사업 총화보고,” 『김일성 저작집』 35 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 347.

하고 있었다. 우선, 연방국가의 최고의사결정기구 역할을 하는 ‘최고 민족연방회의’는 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포대표로 구성될 것이며, 행정부에 해당하는 ‘연방상설위원회’는 정치, 외교, 군사 부분을 관장하게 될 것이다. 남과 북이 같은 권한과 의무를 가지고 참가하는 이 두 기구가 연방정부를 구성하며, 남과 북에는 지역정부를 통해 현재의 다른 사상과 제도가 인정되고 유지될 것이다.

이러한 고려민주연방공화국의 의의는 통일보다는 공존에 더 무게를 둔 안이라는 점이다. 이는 80년대 들어오면서 남북한의 국력이 역전되었다는 현실적 변화를 북한이 더 이상 거부할 수 없게 된 상황을 반영한다. 이전처럼 북한이 군사력으로 남한을 압도하여 무력으로 통일하는 것은 불가능해진 상황에서, 연방제를 통해 오히려 북한의 사회주의 체제를 온전하는 것이 가능할 것이라는 계산에서 제안된 것이라는 해석이다.³⁴⁰⁾

이러한 북한의 체제 유지에 대한 불안감은 80년대 말 공산주의의 몰락이 시작되면서 극에 달했다. 90년대 들어와서 북한은 체제의 온존을 위해 적극적으로 핵개발을 추진하면서, 동시에 남한에 대해서는 평화공세를 강화하는 두 가지 전략을 동시에 시행했다. 이 와중에 김일성은 1991년 신년사에서 다시 한번 연방제 통일을 강조하면서, 고려민주연방공화국 창안방안을 이르면 “1민족 1국가 2제도 2정부”에 기초한 연방제로 발전시켜 제의하였다.³⁴¹⁾ 이 “1민족 1국가 2제도 2정부”안의 의의는 하나의 제도 안에서 두 국가가 통일되는 이른바 “제도통일론”을 거부했다는 것에서 찾아야 한다. 즉, 북한이 연방제를 계속 제안하는 의도가 자신들의 체제를 유지하기 위해서라는 의도가 확인된 것이다. 따라서 80년대 이후 북한이 내놓고 있는 고려민주연방

340) 통일연구원, 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』, p. 11.

341) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』, pp. 407~416.

공화국은 사실상 통일방안이라기 보다는 자신들의 사회주의 체제의 유지를 보장받으면서, 인구, 경제력, 군사력, 기술력 등 모든 부문에서 경쟁 자체가 무의미하게 된 남한과 평화적으로 공존을 모색하기 위한 방안으로 변모했다고 할 수 있다.

이 1991년 신년사에서 특기할 만한 점 하나는 후일 2000년 6·15 선언의 “낮은 단계의 연방제”로 이어지는 변화의 단초가 그 안에 포함 되어 있었다는 것이다. 그때까지 남한의 통일방안은 연합이나 연방 이전의 중간 단계를 상정하여 남북 상호간의 점진적 변화가 필요하다는 점을 부각시켜왔는데, 북한에서도 이를 받아들여 “느슨한 연방제”를 제안한 것이다. 이 느슨한 연방제에서는 연방제 진입 단계에서 외교권과 군사권이 지방정부에 위임되는, 사실상 연합제와 구별할 수 없는 중간단계를 상정한다. 이는 10년 후 최초의 남북정상회담에서 “낮은 단계의 연방제”라는 표현으로 다시 주목을 받게 되었다.

(4) 낮은 단계의 연방제와 연방연합제 통일방안

북한에서는 6·15 공동선언 이후, 낮은 단계의 연방제의 구체적인 내용을 보충하고 해설하여 “연방연합제 통일방안”이라는 이름으로 새롭게 선보였다.³⁴²⁾ 장석은 연방연합제의 의미를 “6·15 남북공동선언 발표 이후 해외교포 사회에서는 북조선의 낮은 단계의 연방제안과 남한의 연합제안 (김대중씨의 『공화국연합제안』)의 공통성을 인정하는 방향에서 통일해 나가자는 합의사항에 대해 ‘연방연합제’라고 간략히 표현”한 것이라고 밝히고 있다.³⁴³⁾

이에 따르면, 연방연합제는 고려연방제에 대한 민족적 합의를 더욱 쉽게 이루어 낼 수 있는 방안이다. 구체적으로는 연방을 형성하게 될

342) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002), pp. 379~394.

343) 위의 책, p. 379.

두 개의 지방정부에 더 많은 권한을 부여하는 연합제의 방식으로 출발하여, 점차 중앙 연방정부의 권력을 강화시키는 방식으로 추진한다는 것이다. 즉, 연방연합제안은 고려연방제의 대체제가 아니며, 고려연방제가 목표로 하는 1민족 1국가 2체제 2정부를 좀 더 효과적으로 달성하기 위한 방법론적인 선택임을 강조하고 있다. 즉, “낮은 단계의 연방제는 높은 단계의 고려연방제로 가기 위한 것으로서 고려연방제통일방안에 포괄되는 것”³⁴⁴⁾이라고 말하면서, 결코 남한의 연합제안을 일방적으로 수용하거나 절충한 것이 아님을 확인하고 있다. 좀 더 구체적으로 보면, 이 연방연합제는 “남북쌍방대표의 동수로 민족통일기구를 창설하고 그 아래에 국방, 내정, 외교권을 가진 남북의 두 지역정부가 공존하는 연방국가를 창출하는 것”이며, 이것이 달성된다면 남북한의 초보적인 통일로 볼 수 있다는 것이 북측의 주장이다.³⁴⁵⁾

연방연합제안 혹은 낮은 단계의 연방제안은 북한의 고려연방제안을 폐기하거나 수정한 것으로 해석되어서는 안된다. 단지 고려연방제를 성취할 수 있는 상황적 여건이 충족되지 못한 것에 대한 새로운 방법론적 돌파구를 연 것이라고 할 수 있다. 즉, “오늘날 처음부터 완전히 중앙집권화된 연방국가를 창설할 수 있는 조건들이 성숙되지” 못했기 때문에, “처음에는 남북의 두 지역정부에 권한을 많이 부여하면서도 하나의 통일국가로서의 테두리를 일정하게 갖춘 연방제에서 시작하여 조건이 성숙되는데 따라 연방정부에 점차 권한을 넘겨 주어 중앙집권화된 연방국가를 완성해 가는 것”이 필요하며, 이를 낮은 단계의 연방제라는 표현으로 6·15 선언에서 합의한 것이다.³⁴⁶⁾ 이러한 점진적인 연방제 구축방안을 연방연합제라고 표현하고 있다.

344) 위의 책, p. 385.

345) 위의 책, p. 394.

346) 위의 책, pp. 383~384.

여기서 흥미로운 것은 연방연합제의 핵심적 내용이라고 할 수 있는 연합 혹은 ‘낮은 단계의 연방’에서 연방으로 이행하는 과정이 실제로는 평화적으로 이행되기 힘들다는 점을 이미 인정하고 있다는 점이다. 장석은 “국가연합은 경쟁 내지 재분리의 위험성을 항상 동반하고” 있으며, 역사적 실례를 보면 “국가연합에서 연방으로의 이행을 대개가 전쟁을 통해서” 이루어졌다고 지적한다.³⁴⁷⁾ 그리고 그 역사적 이행 갈등의 실례로 미국 건국 초기의 연방주의를 둘러싼 갈등 사례와 스위스의 19세기 중반 내전 경험을 제시하기도 한다.

이러한 논리적 난점은 남측의 국가연합안에 대한 비판으로서 북한의 고려연방제를 잔존시킨 채, 연방연합제를 단지 과정적 수단으로 정당화하는 과정에서 발생하는 것이다. 사실상 북한이 밝히고 있는 낮은 단계의 연방제가 남한의 연합제와 특별히 상이점이 있다고 보기 힘들기 때문이다. 하지만 아래와 같이 낮은 단계의 연방제와 연합제의 세 가지 차이점이 존재한다고 주장한다.

- 낮은 단계의 연방제는 협의기구를 구성하며 연합제는 국가기구로 창설한다.
- 낮은 단계의 연방제에서 지방정부는 지역자치정부로 규정되지만 연합제에서는 독립정부로 규정되어 국가로 인정할 때도 있다.
- 낮은 단계의 연방제가 이루어지면 초보적인 통일로 되나 연합제는 이를 과도적인 통일로 간주한다.³⁴⁸⁾

이 세 가지 차이점은 차례대로 연방 혹은 연합정부의 성격, 지방정부의 대외적 대표성, 그리고 통일의 과도기적 성격이라고 할 수 있다.

347) 위의 책, pp. 386~387.

348) 위의 책, p. 394.

각 차이점에 대해서는 좀 더 자세한 분석과 비판을 할 수 있겠지만, 이를 모두 인정한다고 해도 국가연합이 연방으로 이행하는 과정에서 발생하기 쉬운 갈등과 분쟁이 연방연합제적 접근의 경우 발생하지 않을 것이라는 근거를 찾을 수 없다. 결론적으로 낮은 단계의 연방에서 높은 단계의 고려연방제로 자연스럽게 이행될 것이라는 북한의 주장에는 내생적인 모순이 존재하며, 아직 이 모순을 해결할 논리를 찾지 못한 것으로 보인다.

다. 남북 통일방안 상호 수렴의 방향성

분단 이후 남북한은 통일에 대해 다양한 방안을 제시하면서 때로는 서로 대립하고 때로는 서로 경쟁해왔다. 남북한의 통일방안은 각각 내부의 정치변화와 동아시아 및 냉전 역학의 변화, 그리고 남북한 관계의 변화를 능동적으로 받아들이면서 변화를 거듭해왔다. 이러한 남북한 통일방안의 변화는 몇 가지 일정한 방향성을 찾을 수 있다.

첫째, 남북한의 통일방안이 서로를 조금씩 수용하면서 상대방의 체제와 제도, 존립을 인정하는 방향으로 수렴하고 있다. 둘째, 완전한 통일이라는 목표보다도 일차적으로 한반도에서 전쟁 위험성을 제거하고 남북한이 평화롭게 공존하면서 경제적, 문화적, 사회적 교류를 통해 신뢰를 회복하는 평화공존을 추구하는 방향으로 남북한의 통일방안이 서로 접근하고 있다. 셋째, 단일민족공동체의 회복, 단일 정치체제와 단일 중앙정부를 상정한 완전한 통일은 명시적으로 포기하거나, 이를 상징적 목표로 남겨두지만 현실적으로는 연방제 및 연합제가 어느 정도 절충된 상태에서의 통일을 추구하는 경향이 발견되고 있다는 점 등이다.

(1) 낮은 단계의 연방제와 연합제의 상호 수렴

앞 절에서 살펴본 것처럼, 분단 직후부터 남과 북은 다양한 통일방안과 논리를 개발해왔다. 그런데 그 과정에서 남과 북의 통일방안은 같은 방향으로 수렴하는 현상이 발견되고 있으며, 6·15 공동선언에서 마침내 그 접점을 발견하게 된다. 즉, 6·15 공동선언의 2항, “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”에서 밝힌 내용이다.

2000년의 역사적인 김대중-김정일 정상회담 이후, 북한은 공동선언에서 밝힌 낮은 단계의 연방제 안의 내용을 좀 더 구체화해서 발표했다. 이에 따르면 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 원칙”이라는 연방제의 원칙을 유지하지만, 남과 북에 존재하는 지역정부가 군사권과 외교권을 현재처럼 그대로 유지하면서 지금의 권력구조와 제도, 권한도 변함없이 가져간다는 것이다. 국가 주권의 가장 핵심인 외교권과 군사권을 보유하고 있는 남과 북의 지역정부 위에 민족통일기구를 설립하여 연방제의 형태만을 유지하는 것을 낮은 단계의 연방제라고 할 수 있다. 이러한 구조는 6·15 공동선언에서도 확인하고 있는 바와 같이 사실상 연합제와 구별지을 수 있는 차이가 없다. 오히려 우성대는 남한의 남북연합안이 국가연합제에서 핵심적인 ‘초국가적 기구’의 창설을 결여하고 있다는 점을 비판하면서, 북한의 낮은 단계의 연방제안이 일반적으로 받아들여지는 국가연합의 정의에 더욱 가깝다고 주장하기도 한다.³⁴⁹⁾

내용적인 면에서 낮은 단계의 연방제와 연합제는 구별하기 힘들지만, 이를 ‘낮은 단계’라고 규정하는 것은 이후 ‘높은 단계’ 혹은 발전된

349) 우성대, “낮은 단계 연방제와 연합의 구체화 방안: 개념적 의미분석을 중심으로,” (전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 발표논문, 2005), pp. 32~33.

단계로서의 연방제를 목표로 한다는 차이가 있다. 6·15 공동선언에서는 일단 낮은 단계의 연방제 혹은 연합제 이후의 통일 단계에 대해서는 언급하지 않고 있다. 이것은 여전히 북한이 고려민주연방공화국 창설방안을 완전히 포기하지 않았다는 근거가 된다.

북한 통일방안을 역사적 발전과정의 측면에서 살펴볼 때, 낮은 단계의 연방제 안은 처음으로 연방제 이전의 중간 단계가 필요하다는 것을 인정했다는 것에서 큰 의미를 둘 수 있다. 60년대의 남북연방제안, 고려연방제 및 고려민주연방공화국안 등 이전의 북한 통일방안에서는 연방국가를 일단 먼저 구축하고 그 틀 안에서 남북 간의 신뢰구축과 상호 교류를 실시할 것을 주장하고 있었다. 남한의 민족공동체 통일방안에서 남북연합 단계 이전에 화해·협력 단계를 설정하여 중간단계가 필요하다는 것은 인정하고 있는 것에 비해, 북한의 통일방안에서는 일단 연방국가라는 제도의 틀 속에 남과 북이 국가를 형성한 후 그 안에서 상호 교류와 협력 과정을 거친다는 차이가 있었다. 그러나 낮은 단계의 연방제 안은 연방국가 건설 이전의 중간 단계가 필요하다는 것은 인정한 것이며, 이는 남과 북의 평화공존 및 통일방안이 한 걸음 더 수렴하는 방향으로 이동했다는 의미라고 해석할 수 있다. 이런 측면에서 조민은 6·15 공동선언의 의미를 “비록 북한이 연방제 틀을 고수하고 있으나 남측의 ‘연합제’ 안이 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안에 말려든 것은 아니며, 오히려 북측의 ‘연방제’ 안을 남측의 ‘연합제’ 안에 접목시킬 있는 토대가 마련된 것”이라고 평가하고 있다.³⁵⁰⁾

350) 조민, “한반도 평화체제와 남북한 통일방안,” p. 56

(2) 평화공존으로의 수렴

박선원은 남북한 통일방안의 변화과정을 고찰하면서, 남북한 모두 “①무력에 의한 정치통합방안 추구” → “②무력 이외의 방식에 의한 정치적 통합 모색” → “③정치통합수준의 완화방안 모색” → “④정치통합 보다는 평화공존을 우선시하는 통일방안으로 수렴되어 왔다고 주장한다.³⁵¹⁾ 이런 시각에서 보면, 우선 남한의 통일방안은 ①무력에 의한 통일을 추구했던 이승만 정부의 북진통일론에서 시작하였으나, 곧 ②무력 이외의 방식을 모색하여 유엔 감시하 총선거론이나 박정희 대통령의 6·23 선언 등으로 이어졌다. 민족공동체통일방안은 박선원이 제시한 세 번째 단계, 즉 ③정치통합 수준의 완화를 모색한 단계로 볼 수 있으며, 6·15 공동선언은 여기서 한 단계 더 나아간 ④평화공존 방안으로의 수렴이라고 볼 수 있다.

북한의 통일방안 또한 마찬가지로 발전을 겪어 왔다. 북한은 민주기치론에 기초하여 ①무력으로 한반도를 통일한다는 노선을 애초에 견지했고, 이는 실제로 한국전쟁의 발발로 이어진 바 있다. 그러나 1960년 남북연방제를 제안하면서 북한의 통일방안도 ②무력 이외의 다른 수단을 찾는 것으로 바뀌었고, 이어 고려민주연방공화제 및 ‘1민족 1국가 2체제 2정부’안이 나오면서 통일방안 진화의 세 번째 단계인 ③정치통합 수준의 완화를 경험했다. 마찬가지로 북한의 통일방안 또한 6·15 공동선언에서 낮은 단계의 연방제로 다시 한번 ④평화공존의 방향으로 변화했다는 것이다.

이전 박근혜 정부에서 “통일대박론” 등을 제시하면서 통일에 대한 주의를 환기하려는 노력을 한 바가 있다. 그러나 이에선 민족공동체 통일방안을 대치할 만한 새로운 제안이나 이론적 노력이 수반된 것은

351) 박선원, “남북한 통일방안의 수렴 추이: 단일정치권력으로서의 통합에서 평화공존으로,” p. 129.

아니었다. 사실상 6·15 공동선언 이후 남과 북에서 새로운 통일에 대한 모델이 제안되거나, 합의된 연합제안 (혹은 낮은 단계의 연방제안)에 대한 획기적인 대안이 마련된 적이 없었다. 물론 이것은 2000년대 이후 북한 비핵화에 대한 문제가 불거지면서 남북관계가 정체된 것이 가장 큰 이유이다. 하지만 이것은 동시에 6·15 공동선언에서 합의된 평화공존 방안으로서의 연합제/낮은 단계 연방제안에 남과 북이 계속 동의를 유지하고 있음을 의미한다.

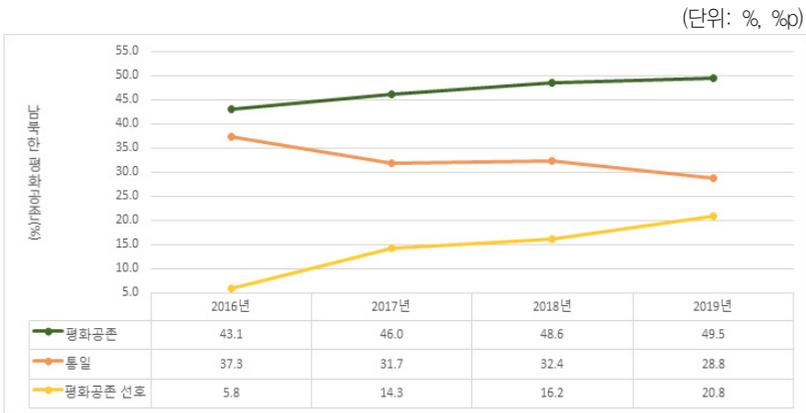
(3) 통일 목표의 변화: 단일제 통일국가 수립에 대한 회의

남북한의 통일방안이 평화공존방안이라는 같은 방향으로 수렴한다는 것은 동시에 단일제 통일국가의 설립이라는 목표가 그 의미를 잃고 있다는 것을 의미한다. 북한의 표현을 빌면, 단일제 통일국가는 1민족 1국가 1체제 1정부를 목표로 하는 것이다. 북한의 고려민주연방안은 통일의 최종 상태(end state)를 연방국가로 보았기 때문에 이미 단일제 통일국가는 북한의 관심사가 아니었다. 그러나 한국의 민족공동체통일방안은 그 궁극적인 목표로 단일제 통일 국가 설립을 기획하고 있다.

하지만 애초에 이 민족공동체통일방안에서 중간단계로 설정된 국가연합 자체가 기존 남북의 이념과 제도, 기존의 사회 시스템에 대한 변화와 충격을 최소화하는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 북한의 연방제보다도 평화공존에 방점이 찍힌 제안이라고 할 수 있다. 북한의 급변사태 등으로 인해 준비되지 않은 상태에서 독일 통일 방식의 급격한 통일이 이루어지는 것은 한국이 가장 우려하는 사태 중의 하나이기도 하다. 통일에 대한 한국 내 여론 또한 단일제적인 통일 국가 설립을 위해서는 일정 기간 북한의 개혁과 개방이 이루어져 남한이 지출해야 할 통일비용이 부담 가능한 만큼 줄어들 것을 요구하고 있다.

민족공동체통일방안에서 통일의 최종단계로 설정된 단일제적 통일 국가라는 목표와 남한 국민들의 일반적인 통일에 대한 인식과 기대 사이에는 상당히 큰 간극이 존재한다. 통일에 대한 남한 국민의 의식 변화는 객관적인 데이터를 통해 관찰되고 있다. <그림 V-1>은 통일 연구원이 매년 실시하고 있는 『KINU 통일의식조사』에서 조사된 것이다.³⁵²⁾ 2016년부터 “남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요없다”라는 문장에 대한 반응을 조사한 결과이다.³⁵³⁾

<그림 V-1> 평화공존 선호



출처: 이상신, “통일인식의 변화와 추이,” 『KINU 통일의식조사』 (2019 KINU 통일의식조사 결과 발표회 자료집, 2019.5.13), p. 13.

352) 이 조사는 매년 19세 이상 전국 성인남녀를 모집단으로 1,000명을 대상으로 조사하고 있으며, 구조화된 설문지를 사용한 대면면접조사 방식을 사용한다. 확률표집을 가정할 때 표본오차는 95% 유의수준에서 $\pm 3.1\%$ 이다.

353) 1=전혀 동의하지 않음, 2=별로 동의하지 않음, 3=보통임, 4=다소 동의함, 5=매우 동의함. 위 그래프에서 “평화공존”은 ‘4=다소 동의함’과 ‘5=매우 동의함’을 선택한 응답자들을 합한 비율이고, “통일”은 ‘1=전혀 동의하지 않음’과 ‘2=별로 동의하지 않음’을 합했다.

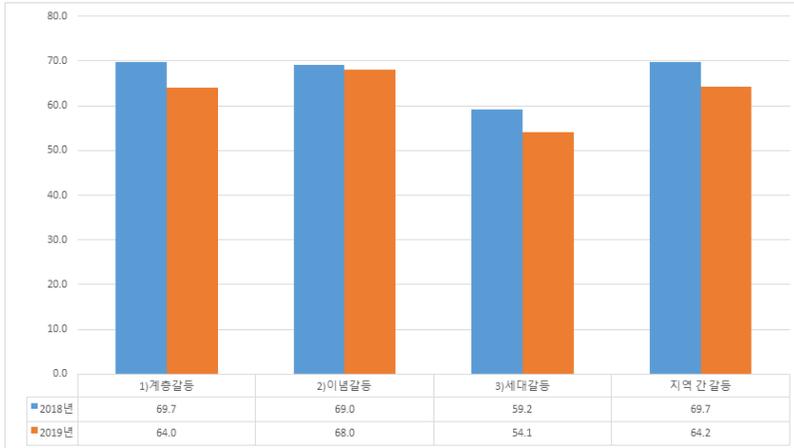
2019년 설문에서는 전체 응답자의 절반에 가까운 49.5%가 평화공존을 선호한다고 답했으며, 그래도 통일이 필요하다는 응답은 28.8%에 그쳤다. “평화공존 선호”는 “평화공존”과 “통일” 사이의 간격을 의미하는데, 2019년에는 평화공존을 선호하는 응답자가 통일 선호 응답자보다 20.8%p나 더 많았다. 이 평화공존 선호는 2016년부터 계속 증가하는 추세다. 2016년에는 평화공존 선호가 5.8%p에 그쳤는데, 불과 3년 후인 2019년 조사에서는 20.8%p로 벌어지고 있음을 알 수 있다.

즉, 통일보다는 평화로운 공존을 선호하는 국민이 훨씬 많으며, 더 중요하게는 그 간극이 점점 더 벌어지고 있다는 것이다. 다시 말해 평화공존을 선호하는 것이 일시적인 현상이 아니라 하나의 경향성이라고 보아야 할 수준이며, 시간이 갈수록 더 많은 남한 국민들이 통일보다 평화공존을 선호하게 될 가능성이 높다는 것을 보여주고 있다.

남한 국민들이 평화공존을 통일보다 선호하는 이유는 통일 과정에서 발생할 여러 갈등에 대한 우려 때문이다. <그림 V-2>는 역시 통일연구원의 KINU 통일외식조사에서 조사한 내용이다. 통일 이후 계층갈등, 이념갈등, 세대갈등, 남북 지역간 갈등이 악화 또는 완화 될 것인지 예측해달라는 질문에 대해, 대부분의 국민들은 모든 영역에서 갈등이 악화될 것이라고 답했다. 예를 들어 계층갈등의 경우, 2018년에는 69.7%, 2019년에는 64%의 응답자가 통일 이후에 더 악화될 것으로 예측했다.

〈그림 V-2〉 통일 이후 사회갈등 악화 예측

(단위: %)



출처: 통일연구원, 『KINU 통일의식조사』 (2019 KINU 통일의식조사 결과 발표회 자료집, 2019.5.13.)
참고하여 재작성.

따라서 단일민족공동체를 회복해야 한다는 대의적 필요성은 인정한다 할지라도, 3분의 2가 넘는 국민들은 통일 이후 남북의 사회와 개인이 치러야 할 비용은 크게 늘어날 것이라고 예측하고 있는 것이다. 그리고 독일 통일의 경험을 통해 비추어보면, 이러한 국민들의 불안감이 근거 없는 것이라고 말하기가 힘들다. 이러한 최근의 인식 변화를 보면, 단일제 통일국가는 최소한 국민들의 인식 속에서는 상징적인 정치적 구호의 수준에서 크게 벗어나지 않는다고 말할 수 있을 것이다.

북한의 경우, 남한과의 체제 경쟁에서 패배한 것을 스스로 인정할 수 밖에 없는 상황이다. 북한이 2002년 이후 핵개발에 몰두하고 있는 것은 핵을 통한 체제유지가 가능하다고 믿기 때문이다. 따라서 북한에 단일제적인 통일국가 설립은 받아들일 수 없는 대안이며, 연합제/낮은 단계 연방제를 통해 북의 체제와 시스템을 유지하면서 평화롭게 공존하는 것이 유일하게 선택할 수 있는 대안으로 남은 상황이다.

라. 새로운 통일 모델의 모색

김대중 대통령의 3단계 통일론과 북한의 고려민주연방공화국 창립 방안은 국가연합(혹은 낮은 단계의 연방제)에서 연방국가로의 자연스러운 진화 혹은 변화를 상정하고 있다는 공통점이 있다. 실제로 역사상 실재했던 국가연합들은 대부분 그 수명이 매우 짧거나 소속 국가들의 공동의 이익과 안보를 위한 기능이 약한 경향이 있다는 한계가 있고, 결국은 이 약점을 극복하기 위해 연방국가의 형태로 이행한다는 일반적인 인식이 존재한다. 대표적으로 미국의 사례를 들 수 있는데, 영국으로부터의 독립 직후 연합제를 채택했던 미국은 곧 연합제의 한계를 극복하기 위해 현행의 연방헌법을 채택, 강력한 연방정부를 수립하는 길을 택한 것이다.

그러나 연방제를 채택했던 벨기에에서 최근 연합제 논의가 활발해지고 있는 상황을 연구한 결과를 보면, 연합제가 궁극적으로 연방제 혹은 단일제적 통일국가로 진화한다는 것은 사실이 아니다. 19세기부터 벨기에는 연방제를 통해 지역 간 갈등의 해소를 추구해왔는데, 결국은 갈등조정에 실패하면서 연방을 해체하고 국가연합제를 통해 지역 간 갈등을 완화하자는 주장이 힘을 얻고 있다. 이 연구는 벨기에의 연방국가 유지 전망의 가능성을 낮게 보고 있으며, “연합제에 대한 두 체제 간의 원활한 합의가 쉽게 달성되지” 않기 때문에, “국가연합 단계와 연방제 단계 사이에는 거대한 간극이 존재”한다고 주장한다.³⁵⁴⁾ 두 개의 이질적인 체제가 연합된 상황에서는 “분리와 통합의 경향성이 별도로 존재하는 것이 아니라 두 방향의 움직임이 동시에 존재”한다고 볼 수 있다.³⁵⁵⁾ 다시 말해 국가연합 안에서 좀 더 높은 수준의

354) 오창룡, “2체제연합(Bilateral Confederation)의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로,” p. 142.

355) 위의 글, p. 139.

통합(연방 혹은 단일제 통일국가)을 지향하는 움직임과 동시에 급진적 분리를 지향하는 경향성이 동시에 존재한다는 의미이다. 따라서 국가연합이 좀 더 높은 단계의 통합으로 이동하는 것은 그 반대되는 분리적 경향성을 극복할 때만이 가능하며 이 과정이 반드시 순탄스러울 것이라는 보장은 없다.

국가연합의 하위 구성단위 정부들은 각각 외교권과 군사권을 가지며, 독립국가의 지위를 유지하며 외국과 교섭할 수 있다. 따라서 국가연합에서 연방으로의 이행(고려민주연방안) 혹은 단일제적 통일국가로의 이행(민족공동체통일방안)은 모두 그 이행단계서 국가 주권의 전부는 아니더라도 핵심적인 부분을 중앙정부에 양도하는 절차를 거쳐야 한다. 미국의 경우에도 연방정부 수립이 결코 순조로운 과정은 아니었으며, 그 와중에 미봉되었던 미국 북부와 남부의 갈등은 결국 남북전쟁이라는 내전으로 차후에 터져 나오게 되었다.

따라서 현 단계에서 우리는 민족공동체통일방안에서 제시한 국가연합의 성격을 통일국가를 성취하기 위한 중간단계로 설정할 것인지, 아니면 남북 간의 갈등을 봉합하고 한반도의 평화를 유지하기 위한 평화공존방안으로 새롭게 그 성격을 매김할 것인지를 고민할 필요가 있다. 즉, 국가연합을 더 높은 통합 수준으로 발전시키는 것에 천착할 것인지, 아니면 국가연합을 통해 남과 북의 주민들이 평화롭게 같이 공존하며 상생 공영할 수 있는 방안을 찾는 것에 집중할 것인지는 매우 다른 문제이다. 지금까지 통일방안에 대한 논의는 통일 중간단계로서의 국가연합의 성격에만 집중해왔는데, 이제는 평화공존 방안으로서의 국가연합의 가능성을 탐색할 필요가 있다. 여기서 평화공존방안으로서의 국가연합을 상정하고, 그 구체적인 형태와 제도를 디자인하는 것은 몇 가지 이점이 있을 것이다.

첫째, 6·15 공동선언에서 남북은 연합제와 낮은 단계의 연방제라

는 합의점을 찾았다. 하지만 북한은 높은 단계의 연방제(고려민주연방)를, 남한은 단일제적 통일국가라는 다음 단계의 통일 과정을 포기하지 않고 있다. 이에 따라 남한은 북한이 통일전선전술로서의 연방제를 포기하지 않고 있다는 의구심을 떨쳐버릴 수 없고, 동시에 북한은 남한의 연합제가 결국은 북한의 급변사태를 노리는 체제 전복전략이라는 의심을 하고 있을 것이다. 여기서 연합제의 성격을 평화공존방안으로 다시 고민하는 것은 남과 북의 서로에 대한 뿌리깊은 불신을 제거하는 것에 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 앞서 인용한 통일외식조사 결과에서 알 수 있듯, 남과 북의 평화공존은 그 누구보다도 남한의 국민들이 원하는 것이다. 평화공존과 통일이라는 두 목표가 물론 상호배제적인 것은 아니며, 대부분의 국민들은 통일이 필요하다고 느끼고 있다. 그러나 특히 젊은 세대의 한국인들은 북한을 통일의 대상이 아닌 그저 또 하나의 외국으로 여기는 경향이 강해지고 있으며, 통일 자체에 대한 의구심이 높아지고 있는 상황이다. 젊은 세대의 일자리 문제가 심각해지고 출산률 저하로 미래 성장 동력이 낮아지고 있는 지금, 민족의 동질성을 회복해야 한다는 기존의 통일 담론은 설득력이 계속 낮아지고 있다. 남한의 국민들에게는 통일은 추상적인 목표에 불과한 반면, 남북 간의 군사적 긴장은 매일의 삶에 영향을 주는 현실적 문제이다. 따라서 평화공존방안으로서의 남북연합 제안은 국민들의 호응을 얻는 데도 훨씬 효과적일 것이라고 기대할 수 있다.

셋째, 평화공존이라는 목표는 한반도 주변 국가들의 동의와 이해를 구하는 것에도 훨씬 효율적인 방식이 될 것이다. 통일국가로서의 한반도는 인구가 8천만에 달할 것이며, 이는 현재 1억 2천만의 인구를 가진 일본과도 크게 차이가 나지 않는 수준이다. 한반도의 지정학적 위치와 남한의 경제력과 기술력을 생각하면 하나의 정치체제로 통일된 국가가 한반도에 출현하는 것은 동북아시아에서의 힘의 균형을 깨

고 주변국에 충분히 위협이 될 수 있을 것이다. 그런데 복잡하게 얽힌 동북아의 정세를 고려하면 남북 간의 통일은 결코 주변국의 양해와 도움이 없다면 가능할 수 없으며, 평화공존 방안으로서의 국가연합 개념은 주변국에게도 충분히 받아들여질 만한 대안이 될 것이다.

물론, 전 국민의 합의를 통해 도출된 민족공동체통일방안과 그 궁극적 목표인 단일국가로서의 통일을 완전히 포기할 수는 없고 포기할 필요도 없을 것이다. 문제는 그 중간 단계로서의 국가연합의 구체적 내용을 설계하고 채워나가는 과정에서 단일제 통일이라는 목표를 지나치게 의식하여 국가연합 아래에서의 국민들의 복지와 자유, 그리고 평화공존에 대한 고민이 간과되어서는 안 된다는 점이다.

2. 남북연합 논의의 쟁점과 과제

남북한 통일방안의 변화와 수렴 내용을 고려해 보면, 협의주의에 기초해서 평화공존과 협력의 제도화를 위한 남북연합 논의를 좀 더 심화해서 연구할 필요가 있다고 판단된다. 즉, 협의주의에 기초한 남북연합을 통해 한반도의 평화공존과 협력의 제도화를 실현한다는 목표를 구현하기 위한 구체적인 법적·물적 토대와 초국가적 기구의 설계 등에 대해 더욱 실질적인 연구가 요청된다 하겠다.

이에 여기서는 협의주의에 기초한 남북연합 논의가 남북한을 둘러싼 대내외적 환경변화, 남북한의 통일정책과 의지 등을 고려할 때 적실성이 있음을 설명한다. 그리고 이를 바탕으로 협의주의에 기초한 남북연합 논의에서 제기될 수 있는 쟁점과 과제를 살펴보고, 이에 대한 논의는 우리의 통일방안 재검토 필요성과 연계될 수밖에 없다는 점을 강조한다.

가. 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 적실성

(1) 남북연합 논의의 기본원칙: 협의주의

비교평화연구는 권력공유를 바탕으로 한 협의주의의 기본원칙과 방법 등을 기반으로 한 갈등 당사자들 간의 협상과정에서 평화공존의 형태 및 방식으로 여러 가지의 연합/연방 구상 논의를 할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 비교평화연구는 국가 내 갈등뿐만 아니라 민족/인종 간, 국가 간의 폭력적 갈등과 분쟁 해결의 기본원칙과 방법으로 협의주의에 주목한 것이다. 물론 실제 사례를 보면, 협의주의에 기초해 분쟁해결을 위한 협상을 진행한다고 해도 다 성공적이라고 평가할 수 없다. 그러나 폭력적 갈등과 분쟁을 중단하고 평화적 상태를 유지하려는 일차적 목적을 달성하는 데 필요한 모든 갈등 당사자가 협상의 장에 참여하는 기본적 요건을 갖추게 한다.

본 연구에서 살펴본 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스 등의 사례에서도 이를 확인할 수 있다. 북아일랜드는 협의주의에 기초한 협상과정을 통해 채택한 「성금요일 협정」에 의거해 권력공유 정부를 형성한 대표적 사례이지만, 협의주의의 문제점으로 지적된 사회통합 문제에 직면해 있다. 보스니아-헤르체고비나는 외부 개입으로 폭력적 갈등상태를 중단했지만, 「데이턴 평화협정」에 의거해 형성된 분리와 자치를 바탕으로 한 평화공존체제의 잠재적 불안정성을 안고 있다. 키프로스는 비록 실패로 끝났지만 유엔의 중재 아래 통일협상을 진행한 경험이 있고, 현재 유엔의 중재안을 중심으로 한 통일협상 재개를 모색하고 있다. 현재 키프로스는 국제적 개입으로 ‘분단 상태’와 ‘통일 지향’이라는 이중적 구조를 가지고 있다.

그럼에도 세 사례가 공통적으로 우리에게 주는 시사점은 갈등과 해결의 교착상태라는 현실을 인정하고, 이를 평화 상태로 전환하기 위

해 모든 갈등 당사자들의 참여와 이들 간의 상호 권력과 이익을 공유하는 방안을 모색하는 협상의 장을 마련하는 것이 중요하다는 것이다. 그리고 분쟁해결 및 평화공존을 위한 협상은 평화를 근본으로 하는 철학, 갈등의 평화적 해결, 상호 인정, 권력 공유 등의 협의주의의 기본원칙을 바탕으로 진행할 필요가 있다는 것이다.

분단과 전쟁 이후 구조화된 분단 상태에서 남북한은 공식적으로 통일을 포기하지 않고 있다. 그렇지만 한반도를 둘러싼 주변국들의 역학관계를 고려할 때, 미국, 중국을 비롯한 주변국들은 한반도 분단질서의 변경 보다는 유지를 선호하는 경향이 강하다. 따라서 남북한의 어느 한쪽이 힘의 불균형 상태에서 폭력적 수단을 활용하는 방식이나 흡수통일 방식으로 한반도 통일을 달성하기는 어려운 상황이다. 따라서 남북 양측은 상대방의 실체를 인정하고 상호신뢰를 구축하면서 체제 및 군비 경쟁 등으로 구성된 갈등구조를 해체하기 위한 평화협상의 장을 마련할 필요가 있다. 2018년의 판문점 선언과 9·19 평양공동선언은 북한의 비핵화와 함께 한반도 평화공존과 번영을 향한 새로운 출발을 알리는 선언이었다고 할 수 있다. 현재의 분단구조와 이를 둘러싼 대내외 환경을 고려할 때, 협의주의의 기본원칙은 남북한의 갈등과 대립 구조를 평화공존과 협력으로 전환하는데 있어 남북한이 상호 공유할 수 있는 가장 기본적이면서 포괄적인 원칙으로 수용가능하다.

그러나 협의주의는 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화 상태를 관리하는 것으로 갈등의 근본적 해결책이 아니라는 비판을 받고 있다. 이러한 비판을 남북연합 논의에 적용할 경우, 남북연합 형성이 분단을 고착화할 가능성이 있다고 주장할 수 있다. 그런데 협의주의는 특정 정치세력이 일정 지역을 지배하고 있다는 현실을 인정하고 갈등 당사자들 간의 폭력적 갈등 해소를 일차적인 목적으로 한다는 점에서, 그리고 권력공유를 통한 평화적 문제해결을 추진한다는 점에

서, 갈등 당사자들의 지리적 격리와 자치는 불가피한 측면이 있다.

문제는 갈등상태를 평화 상태로 전환한 이후의 공동 목표를 갈등 당사자들이 공유하는가이다. 이런 측면에서 남북 양측 모두 궁극적으로 통일국가 건설을 지향하고 있기 때문에 남북한의 평화공존과 협력의 제도화를 위한 남북연합의 목표를 공유할 수 있다. 물론 통일국가 건설과 관련해서 상이한 방안을 제시하고 있지만, 이 문제는 남북연합이라는 제도적 틀에서 논의해 나갈 문제라 할 수 있다. 또한 한반도에서 평화체제가 구축되고 경제를 비롯한 다양한 분야에서의 교류협력이 진행된다면, 이를 바탕으로 남북이 함께 공유할 수 있는 정체성을 새롭게 구성하는 작업도 진행해 나가야 할 것이다. 이는 남북한 정부 및 남북한의 시민사회 차원에서 협력해 나가야 할 것이다.

협의주의에 대한 또 다른 비판은 평화공존과 협력의 제도를 형성해 운영한다고 해도, 갈등의 근본문제를 해결한 것이 아니기 때문에 어느 일방이 상호 이익 공유에 대한 불만을 가질 경우, 잠재되어 있던 갈등 요인이 다시 폭발할 위험성을 안고 있다는 것이다. 이를 남북연합에 적용할 경우, 남북연합은 남북한이라는 두 당사자 간의 연합이기 때문에 어느 한쪽이 불만을 갖고 탈퇴를 한다면 남북연합이 좌초될 위험성이 더욱 크다고 할 수 있다.

이를 극복하기 위해 협의주의는 중재자로서 외부행위자의 역할을 강조한다. 유럽연합, 유엔 등과 같은 국제기구 또는 관련 주변 국가들이 실제 갈등 당사자 사이에서 중재자로서 중요한 역할을 한 사례들은 많다. 앞서 살펴본 북아일랜드의 경우에는 영국과 미국이, 보스니아-헤르체고비아의 경우에는 미국과 유럽연합이, 키프로스의 경우 유엔이 이러한 평화보장자로서의 역할을 수행하였다. 그런데 여기서 중요한 것은 갈등 당사자들이 외부행위자를 중재자로서 신뢰하는가이다. 그렇다면 과연 남북한 모두에게 신뢰를 받는 권위 있는 국제조

직이나 국가가 존재하는가이다. 북미 비핵화 협상이나 평화협정 체결과 관련해 한반도 평화보장자로서 미국과 중국을 거론할 수 있으며, 여기에 한반도 주변국인 일본, 러시아를 포함한 6자회담과 유사한 다자기구를 구성할 수도 있다. 그렇지만 한반도 주변 역학관계를 고려할 때 이에 대한 논의 자체도 쉬운 작업이라고 할 수 없기 때문에 이에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 한 남북한의 협의가 필요할 것이다.

그럼에도 불구하고 협의주의가 갈등상태를 평화공존으로 전환하기 위한 방안 모색의 기본원칙을 제시하고 있다는 점에서, 현재 우선적인 과제로 제기되고 있는 한반도 평화공존과 협력의 제도화를 논의하는데 있어 협의주의는 남북이 공유할 수 있는 기본원칙으로 적실성을 갖고 있다고 할 수 있을 것이다.

(2) 남북연합: 남북한 평화공존과 협력의 제도화

협의주의는 우선적으로 평화공존에 초점을 맞추고 있다. 그런데 남북한은 평화공존을 바탕으로 궁극적으로 통일을 지향해 나가고 있다. 그리고 통일방식으로 한국은 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 단일제 통일국가를 건설하는 민족공동체통일방안을 제시하고 있고, 북한은 연방제 통일국가를 최종형태로 제시하고 있다. 이와 관련해 남북한은 연합제와 낮은 단계의 연방제 사이의 공통성을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 합의했다. 이러한 측면에서 연합주의에 기초해 평화공존과 협력의 제도로서 뿐만 아니라 통일의 방식으로 연합/연방에 대한 논의를 진행할 수 있을 것이다.

그런데 민족공동체통일방안에서 제시하고 있는 남북연합 단계는 화해협력 단계를 거쳐 통일국가로 가는 중간단계로 설정되어 있다. 다시 말해 남북한의 교류협력을 통해 동질성을 회복하고 이에 기초해 남북연합 단계로 가자는 것이다. 구체적으로 경제협력을 비롯한 다양

한 교류협력의 확대를 통해 경제공동체를 구성하고, 한반도평화체제를 통한 평화공동체를 구성한 기초 위에서 정치공동체로서의 남북연합 형성을 통해 사실상의 통일 상태를 이룩하겠다는 것이다. 다시 말해 기능주의적 접근을 통한 남북연합 구상이다. 하지만 2000년 남북 정상회담 이후 경제를 비롯한 다양한 분야에서 활발한 교류협력이 진행되었지만, 정치군사적 이유나 돌출사건, 그리고 북한의 핵문제 등으로 중단되고 과거의 적대적 긴장관계로 돌아가고 말았다.

이런 측면에서 2018년 이후 진행되고 있는 북한 비핵화 및 한반도 평화 프로세스를 순조롭게 진행하기 위해서는 남북관계의 안정성과 지속성을 보장할 수 있는 평화공존과 협력의 틀을 남북의 협의 하에 만드는 것이 중요하다는 주장이 강하게 대두되고 있다. 남북이 상호 신뢰를 구축하지 못한 상황에서는 남북관계 개선과 한반도평화체제 구축이 어렵고 일시적으로 진전되더라도 상황 변화에 따라 다시 서로를 적대하는 상황으로 돌아가기 쉽기 때문이다.³⁵⁶⁾

또한 평화공동체와 경제공동체 실현을 통한 남북연합 형성은 사실상 북한의 체제와 제도가 한국의 체제와 제도에 맞춰 변화할 것을 전제로 한다고 할 수 있다. 따라서 북한이 이러한 방식의 남북연합 형성과 관련해 흡수통일을 위한 것이라는 의구심을 가질 수밖에 없다. 이러한 의구심이 해소되지 않은 상태에서 남북관계가 개선되어 교류협력이 활성화된다 하더라도 예상하지 못했던 돌발사건의 발생이나 정치군사적 이유로 중단되었다가 다시 재개되었다가도 또다시 중단되는 일을 반복할 수밖에 없을 것이다.

사실 화해협력이라는 것은 일정한 시간 내에 완성되는 일이 아니라 적대적 관계에 있던 당사자들이 새로운 미래로 나아가는 과정에서 지

356) 2019년 현재의 남북관계도 2018년 분위기와 달리 2월말 제2차 북미정상회담 결렬 이후 정체국면에서 벗어나지 못하고 있다.

속적으로 추구해야 하는 것이라 할 수 있다.³⁵⁷⁾ 따라서 화해협력은 그 성격이 달라지겠지만, 남북연합 단계에서도 미래의 통일국가 단계에서도 계속 진행되어야 한다. 이런 측면에서 볼 때 남북한의 대화와 교류협력의 안정성과 지속성을 보장할 수 있는 제도적 틀의 마련이 중요할 수밖에 없다. 따라서 협의주의에 기초한 남북연합 논의가 남북관계 현실에서 적실성이 있다고 할 수 있으며, 이러한 남북연합은 기본적으로 평화공존과 협력의 제도로서 이해할 필요가 있다.

북미 비핵화 협상의 진전이 이루어지면 한반도평화체제 구축 논의와 함께 남북한의 교류협력이 활성화 될 것이다. 이러한 상황은 남북정상회담의 정례화, 남북각료회의의 제도화 등으로 이어질 것으로 예상된다. 이는 어떻게 보면 남북연합을 구성하는 국가 간 협의기구라 할 수 있다. 남북은 판문점 선언에서 합의한 대로 개성에 남북공동연락 사무소를 설치했는데, 이는 남북연합의 공동사무처의 초기 형태의 의미를 가진다고 할 수 있다. 남북관계에서 단순한 교류활동도 정치와 분리될 수 없고 그 교류가 자기 사회에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 매우 복잡한 계산을 동반한다. 이러한 계산에 영향을 미치는 변수가 너무 많거나 그 변수들이 만들어내는 불확실성을 효과적으로 관리하지 못하면 교류협력도 안정적으로 진행될 수 없다. 따라서 교류협력과 남북연합을 기계적으로 분리하는 방식으로 남북관계에 접근하면 안 된다. 교류협력이 다방면적으로 추진되면 이에 대한 관리·운영을 위한 제도 마련의 필요성이 제기될 것이고, 이는 바로 남북연합 의제와 연결될 수밖에 없다.³⁵⁸⁾

남북연합 논의는 바로 여기서 출발할 필요가 있다. 협의주의에 기

357) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, p. 7.

358) 이남주, “『민족공동체통일방안』의 발전적 계승,” 통일부·통일연구원, 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』 (한민족공동체통일방안 30주년 기념 학술대회 자료집), pp. 46~47.

초해 평화공존과 협력의 제도로 남북연합 구상을 남북이 협의한다면, 남북한이 상호 상대방의 정치적 실체와 체제의 특징을 인정 및 존중하는 것에서부터 출발할 수밖에 없다. 이러한 인정 및 존중은 남북이 지배하고 있는 지역에 대한 자치를 인정하는 것을 의미한다. 이런 측면에서 볼 때 화해협력 단계와 남북연합 단계를 구분하지 않고 남북연합 단계를 낮은 단계와 높은 단계로 구분할 수 있을 것이다. 이러한 단계는 국가 간 협의기구와 남북한 정부로부터 독립적으로 존재하면서 남북한의 전체 이익을 추구하는 초국가기구의 설치 및 관계 설정 등을 통해 구분해 볼 수 있을 것이다. 다시 말해 남북연합은 평화체제로의 이행과 남북 교류협력을 관리·운영하는 제도로서 형성·발전시켜 나가면서 미래의 어느 시점에 남북이 궁극적인 통일국가 건설 문제를 협의할 수 있는 조건을 창출해 나가는 발판으로 볼 필요가 있다.

이에 본 연구는 남북연합을 국가연합의 형태로, 형식은 국가연합이지만 내용적으로는 남북한의 공존과 통합을 지향하는 국가결합 형태로 파악한다. 다시 말해 남북연합을 일차적으로는 남북의 평화공존과 협력의 제도화로 잠정적인 통일 상태를 유지하면서, 장기적으로는 최종적인 통일국가(연방제/단일제)를 추구해 나가는 남북한의 결합방식으로 본다는 것이다.

나. 협의주의에 기초한 남북연합 논의: 쟁점과 과제

남북연합을 남북의 평화공존과 협력의 제도로서 이해한다 하더라도, 남북연합과 관련해서 국가연합 자체의 쟁점을 비롯해 남북관계의 특수성에서 파생된 쟁점 등 여러 가지 해결해야 과제들이 존재한다. 여기서는 이러한 쟁점과 과제들을 살펴본다.

(1) 국가연합 적용이 가능한가?

우선 살펴본 문제는 국가들 간의 결합 형태인 국가연합 논의 틀을 남북연합 논의에 그대로 적용할 수 있는가이다. 최근 학계에서 남북연합을 국가연합의 한 유형으로 파악하고 이를 적용하여 논의하는 경향을 보이고 있지만, 현실적으로 남북한을 서로 국가로 인정하는 것은 정치적으로 민감한 문제이다. 실제로 1991년 남북한은 모두 유엔에 동시 가입함으로써 국제적으로 독립적인 2개의 주권국가로 받아들여지고 있으며, 남한과 북한 지역에서 각각 독립된 정부가 실질적인 지배를 행사하고 있다. 그럼에도 불구하고 남북한은 남북관계를 통일을 지향하는 민족의 특수 관계로 규정하고 있다. 이는 남북한 서로가 공식적으로 상대방을 국가로 인정한다는 것은 분단의 고착화를 의미하는 것으로 받아들여지기 때문이다.

한국 정부는 그동안 남북연합의 성격과 관련해 명확한 설명을 피해왔다. 남북연합의 영문 표기도 ‘confederation’ 대신 ‘common wealth’를 사용하고 있다. 이는 남북한이 2개의 독립된 주권국가이지만, 국제사회로부터 남북관계의 특수성을 인정받는 것이 남북관계의 제도화 및 통일기반 조성 차원에서 유리하다는 판단이 작용한 것이다. 한국이 한미 FTA를 비롯한 양자 간 FTA 협상 과정에서 상대국으로부터 개성공단에서 생산된 제품을 한국제품으로 인정받기 위해 노력했던 것도 마찬가지로의 이유였다.

한편으로 북한의 실체를 인정하는 문제는 한국사회 내부적으로도 큰 논란을 불러올 수밖에 없다. 대한민국 「헌법」 3조 영토조항에서 영토의 범위를 한반도 전체와 부속도서로 정의하고 있어 북한 지역을 포함하고 있다. 따라서 헌법은 북한을 국가로 인정하지 않고 있으며, 「국가보안법」에서는 북한을 반국가단체로 규정하고 있다. 남북연합

의 국가연합적인 성격을 공식적으로 인정하게 되면, 헌법 수정 문제가 제기되고 이를 둘러싼 한국사회의 남남갈등이 더욱 격화될 가능성이 있으며, 다른 한편에서는 분단고착화라는 비판을 받을 수 있다.

따라서 남북연합이 기본적으로 국가연합적인 속성을 갖고 있지만 동시에 특수관계론적 측면에서 접근하는 것이 불가피하다 할 수 있다. 이와 관련해 유럽연합과 같이 국가 간 연합의 형식도 존재하지만 단일국가 내에서 지역적으로 분리된 정치체(entity) 간 연합이 존재하고 있음을 고려할 필요가 있다. 이런 측면에서 접근한다면 남북연합은 형식상 국가연합 형태이지만 내용적으로는 분리되었던 민족의 통합으로 파악할 수 있고, 국제사회에서도 이러한 논리로 한반도의 특수성을 인정받을 수 있도록 노력해야 한다.

(2) 남북연합의 안정성 문제

국가연합과 관련된 이론적인 핵심 쟁점은 국가연합의 안정성 문제로 국가연합이 과도기 체제인가 아니면 장기 존속하는 장기체제인가이다. 전통적인 견해는 국가연합을 연방제로 가기 위한 과도단계로 파악하는 것이었다. 이는 미국과 독일 사례에 근거한 것이라 할 수 있다. 한국의 민족공동체통일방안에서 남북연합 단계도 단일제 통일국가로 가기 위한 과도기 단계로 설정되어 있다. 북한의 낮은 단계의 연방제도 연방제 통일국가로 가기 위한 전 단계이다.

그러나 이와 달리 장기적으로 안정적으로 운영된 16세기 독일과 네덜란드 사례도 존재하며, 연합에서 연방으로의 전환이 아닌 분리 독립이 이루어진 사례도 존재한다. 국가연합의 안정적 운영과 장기 존속 여부에서 중요한 것은 국가연합 구성 국가들이 공동의 목표를 지속적으로 유지하는가이다. 공동의 목표를 중심으로 국가연합도 유지·발전해 나갈 수 있기 때문에 공동의 목표 설정 및 유지가 국가연합

의 안정성에 가장 핵심적인 요인이라고 할 수 있다.

이런 측면에서 남북한이 통일이라는 최종적인 목표를 유지하는 가운데, 현실적 과제인 평화공존과 협력의 제도화라는 공동 목표를 공유한다면 남북연합의 형성과 운영은 안정적으로 진행될 수 있을 것이다. 반세기 이상 상이한 체제와 이념 경쟁을 펼쳐왔던 남북한 체제를 통합하는데 있어 많은 시간과 비용이 들 수 있기 때문에 평화공존과 협력의 제도화를 바탕으로 우선 상호 이질성을 극복해 나가는 게 바람직할 수 있다. 남북연합 구성의 최종 목표가 남북한 통합이라고 한다면, 남북연합 구성단계부터 통일논의를 시작하기보다는 초기에는 평화공존과 협력의 제도 마련에 초점을 맞추고, 점진적으로 통일의 최종형태(단일제/연방제) 선택을 위한 준비 작업을 진행해 나갈 필요가 있을 것이다.

그렇다면 이러한 남북연합의 성격을 규정할 법적 기초는 어떻게 마련할 것인가도 쟁점이 될 수 있다. 국가연합은 보통 조약을 통해 그 성격과 운영지침 등을 규정한다. 이와 관련해 남북연합을 남북기본협정 체결을 바탕으로 구성할 수 있으며, 별도의 남북연합협정(조약)을 체결하고 이를 국회에서 비준하는 방식으로 법적 체계를 마련할 수도 있다. 이는 현재 진행되고 있는 비핵화 및 평화 프로세스 과정과 결과를 반영하면서 남북이 합의·결정해야 할 사안이라고 할 수 있을 것이다.

(3) 연합적 거버넌스의 구성 방식

남북연합의 안정성은 기본협정 또는 조약(남북연합 협정)에 근거한 연합적 거버넌스 체계의 구성과도 관련된다. 한국의 통일방안에서 남북연합기구로 제시된 기구는 남북정상회의, 각료회의, 평의회, 공동사무처 등으로 남북한 정부대표들의 협의기구라 할 수 있다. 유럽통합 과정에서 초기의 초국가기구인 ‘고위관리청(high authority)’은 현

재 유럽연합 집행위원회로 발전해 회원국의 권위와 자율성을 존중하면서 ‘유럽적 이익’을 관리·추구해 나가고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 최근 판문점선언에서 합의하고 남북이 공동으로 운영하는 개성 공동 연락사무소를 연합적 거버넌스의 제도화를 위한 초기단계로 파악할 수도 있다.

어쨌든 문제는 남북한 정부로부터 독립성과 자율성을 가지면서도, 남북한 정부의 권위에 종속되어 남북한 전체 이익을 위한 정책결정과 집행을 담당하는 초국가기구를 어떻게 구성할 것인가이다. 그런데 남북연합은 유럽연합과 달리 남북한 양측의 연합이기 때문에 남북한 이익을 넘어서 남북한 전체의 이익을 담당하는 초국가기구의 구성원들도 남북한 시민들로부터 나올 수밖에 없다. 좀 더 범위를 넓힌다면 해외동포들의 참여를 고려해 볼 수 있다. 이에 따라 초기 협상 과정에서 초국가기구의 성격, 구성원의 선출방식, 운영방식 등을 둘러싸고 남북의 첨예한 이해충돌이 벌어질 수밖에 없을 것이다. 어쨌든 연합적 거버넌스의 구성은 남북의 남북연합 구성을 위한 협상과정에서 가장 핵심적이고 중요한 쟁점이 될 수밖에 없을 것이다.

그런데 앞서 살펴본 이론 및 사례에서 알 수 있듯이 연합의 구성 국가들에게 자율성을 너무 보장해준다보면, 초국가기구의 실질적 권한이 제한됨에 따라 국가연합의 가치와 기능이 유명무실해질 수 있다. 대표적인 사례가 보스니아-헤르체고비나이다. 반대로 초국가기구의 권한과 역할이 비대할 경우 구성 국가들의 자율성이 지나치게 제약되면서 초국가기구와의 갈등이 초래되거나, 이를 둘러싼 구성국가들 간의 반목이 진행될 가능성이 있다. 남북연합의 연합적 거버넌스는 바로 이에 대한 균형점을 찾는 것이 중요한 과제라 할 수 있다.

(4) 평화보장자의 역할

남북연합은 남북한이라는 두 당사자 간의 연합이기 때문에 어느 한 쪽이 불만을 갖고 탈퇴를 한다면 연합 자체가 좌초될 위험성이 다른 국가연합보다 크다고 할 수 있다. 이를 극복하기 위해 협의주의는 중재자로서 외부행위자의 역할을 강조한다. 유럽연합, 유엔 등과 같은 국제기구 또는 관련 국가들이 실제 갈등 당사자 사이에서 중재자로서 중요한 역할을 한 사례들은 많다. 본 연구가 분석한 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비아, 키프로스에서도 평화보장자로서의 국제기구나 관련국이 존재했다.

그런데 여기서 중요한 것은 갈등 당사자들이 외부행위자를 중재자로서 신뢰하는가이다. 그렇다면 과연 남북한 모두에게 신뢰를 받는 권위 있는 국제조직이나 국가가 존재하는가이다. 북미 비핵화 협상이나 평화협정 체결과 관련해 한반도 평화보장자로서 미국과 중국을 거론할 수 있으며, 여기에 한반도 주변국인 일본, 러시아를 포함한 6자 회담과 유사한 다자기구를 구성할 수도 있다. 유엔의 개입도 고려할 수 있을 것이다. 그렇지만 한반도 주변 역학관계를 고려할 때 이에 대한 논의 자체도 쉬운 작업이라고 할 수 없기 때문에 이에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 한 남북한의 협의가 필요할 것이다.

또한 이 문제는 주한미군 철수 문제와도 연결될 수밖에 없다. 남북연합이 형성된 이후에도 주한미군이 주둔할 필요가 있는가라는 문제 제기를 당사자인 북한이 할 수 있고, 중국도 지역안보 문제와 관련해 강력히 반발할 수 있다. 결국 남북연합 형성과 이를 보장하기 위한 한반도 주변국의 역할 문제는 한반도평화체제 및 동북아 안보협력체제 구성과 연결될 수밖에 없다. 이는 남북한을 비롯한 한반도 주변국이 함께 해결해야 할 다차원의 방정식이라 할 수 있을 것이다.

(5) 자치와 통합

남북연합의 형성 시점과 관련되겠지만 남북연합 초기는 상품, 자본, 노동, 기술 등을 비롯한 남북한 주민들의 자유로운 이동에 있어 일정 정도의 제약을 가할 수밖에 없을 것이다. 남북연합은 남북한의 상호 주권 인정을 바탕으로 평화공존과 협력의 제도를 마련하는 것이다. 그러나 남북한 국력 격차, 상이한 체제와 이념, 생활방식 등으로 경제협력 과정에서 상품, 자본, 노동, 기술의 이동은 제한적일 수밖에 없으며, 인적 교류는 남한 주민들의 북한 지역 방문이 중심일 수밖에 없을 것이다.

사실 남북연합 형성은 유럽연합처럼 남북한 주민들에게 이중의 시민권을 부여하는 것이라 할 수 있다. 남북한의 국민(공민)이면서 동시에 남북연합의 구성원이라는 정체성을 갖게 되는 것이다. 물론 남북연합의 시민권은 국가적 시민권을 대체하는 것이 아니라 보충하는 것이라 할 수 있다.

그러나 현재적 관점에서 본다면 북한은 남북 주민들의 자유로운 왕래를 꺼릴 수밖에 없을 것이다. 체제와 이념이 다르고 경제적 격차가 상당히 벌어진 현재의 시점에서 남북 주민들 사이의 접촉은 자신의 체제 내적 안정성에 위협이 되는 것으로 간주할 것이기 때문에 제한적이고 통제 가능한 접촉을 선호할 것이다. 남한입장에서도 북한 주민들의 대량 이동이 가져올 남한사회의 사회경제적 문제들을 고려할 수밖에 없다. 따라서 남북연합 형성 초기에는 남북한의 지리적 분리를 바탕으로 자치와 협력을 제도화할 수밖에 없을 것이다. 이를 바탕으로 점차 남북 통합의 과정으로 진입해 가야 할 것이다. 이 과정에서 시민사회의 역할이 중요해질 수밖에 없다. 시민사회가 남북한 정치 엘리트 간 담합을 견제하고, 남북연합을 통한 평화공존과 협력의 제도화를 바탕으로 남북통일 및 통합으로 전진해 나갈 수 있도록 견인

해 나갈 수 있는 방법을 함께 고민해야 한다.

남북연합 이후의 통합 형태와 관련해서는 단일제/연방제를 사전에 설정하지 말고 남북연합의 발전 과정에서 남북이 합의해 결정해야 하는 미래의 과제로 남겨두는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 남북한의 협상과정을 통해 남북연합의 형태가 결정되기 전까지 다양한 쟁점과 과제들을 둘러싸고 남북한은 험난한 ‘밀고 당기기’를 거듭할 수밖에 없을 것이다. 현실에서 폭력적 갈등을 극복하고 평화공존과 협력의 제도화 틀로 제시된 연합/연방제는 다양하다. 따라서 남북관계를 둘러싼 대내외적 환경을 고려하는 가운데 남북연합의 방식을 결정해야 할 것이다. 이 과정에서 남북연합은 역사적으로 경험하지 못한 길로, 다양한 과제와 도전들에 직면할 수밖에 없는 불확실한 경로일 수밖에 없다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

3. 민족공동체통일방안의 재검토 필요성

민족공동체통일방안이 제안된 지 벌써 30년이 지났다. 그동안 대내외적 환경 변화 속에서 남북연합을 비롯한 통일방안에 대한 재논의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔었지만 생산적 논의로 연결되지는 못했다. 그런데 남북한이 2018년 판문점 선언과 9·19 평양공동선언을 통해 한반도 평화공존과 협력을 위한 새로운 전환의 계기를 마련함에 따라 또다시 남북연합을 포함한 통일논의가 다시 부상하고 있다.

21세기 들어 한반도 통일의 대내외적 환경 변화는 민족공동체통일방안의 재검토를 요구하고 있다. 대외적으로는 세계화의 진전 속에서 미중 간의 전략적 경쟁을 통한 국제질서의 구조적 변화 가능성이 제기되고 있다. 특히 동아시아 지역에서의 미중 간 치열한 패권경쟁은

역내 국가들에게 미국 또는 중국 중 한 국가를 선택하도록 강요하고 있다. 또한 한반도 차원에서는 북핵문제의 장기화로 ‘한반도 문제의 국제화’가 심화되어 나갔다. 이러한 상황에서 한반도 주변국들은 한반도 통일의 불확실성 및 통일로 인한 역내 국가들 간 힘의 균형상태 변경 및 지역질서 변화에 대한 우려로 남북한 통일에 대해 미온적 태도를 보이면서 현상유지 정책을 고수하고 있다.

남북관계 측면에서는 남북한의 국력 격차가 더욱 벌어짐에 따라 남북한의 체제경쟁은 더 이상 의미가 없어졌다. 더구나 한국 국민들은 통일비용 지출 부담과 통일 이후의 남북갈등 등에 대한 우려로 통일을 꺼려하는 경향을 보이고 있다. 북한정권 입장에서도 공식적으로 통일을 강조하지만 남한에 의한 흡수통일을 경계할 수밖에 없는 상황에서 체제 및 정권 생존을 우선적으로 추구할 수밖에 없는 상황이다.

한국사회는 다민족·다문화 사회로 변화하면서 민족의식이 과거보다 약화되었다. 한국인이라는 정체성은 공동의 언어와 문화를 공유하는 순수한 단일민족 개념보다는 정치적 민족 개념에 기반 하는 것으로 변하고 있다. 북한도 김정은 정권에 들어 민족성보다 국가성(우리 국가제일주의)을 더욱 강조하기 시작했다. 더구나 고착화 경향을 보이는 분단구조 속에서 북핵문제의 장기화는 한국사회에서 통일보다는 평화를 강조하게 만들었고, 북한도 흡수통일에 대한 우려로 남북한의 평화공존을 선호하게 만들고 있다. 다시 말해 한반도를 둘러싼 대내외적 환경변화는 불가피하게 기존 통일론의 전환 혹은 보완을 강제하기 시작한 것이다.

민족공동체통일방안은 민주화 이후 여야 합의 및 시민사회단체의 참여를 통해 추진된 통일방안이라는 점, 그리고 남북의 오랜 적대관계와 이질화를 고려하는 가운데 점진적이고 단계적인 통일과정을 제시했다는 데 의의가 있다. 이런 이유로 역대 정부가 민족공동체통일

방안을 30년 동안 통일 환경의 변화 속에서도 일관되게 정부의 공식적 통일방안으로 계승해 오고 있는 것이다.

그러나 민족공동체통일방안은 현재 남북관계 발전을 뒷받침하기에는 여러 가지 한계를 노정하고 있다. 남북한이 6·15 공동선언에서 연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통성을 인정한 것은 단계적이고 점진적인 방식, 체제와 이념·사상의 상호 인정 및 존중, 그리고 이를 바탕으로 한 평화공존에 합의한 것으로 볼 수 있다. 따라서 한국사회는 내부적으로 앞서 설명한 대내외적 통일 환경의 변화를 고려하면서, 남북한의 합의 내용을 반영한 협의주의에 기초한 남북연합 논의를 중심으로 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 보완을 위한 작업을 진행할 필요가 있다.

첫째, 화해협력 단계와 남북연합 단계 구분의 모호성을 해결해야 한다. 화해협력 단계의 설정은 남북이 대립하는 시기에는 우선적인 과제였다. 그런데 앞서 남북연합 논의의 기본원칙으로 협의주의를 설명하면서 언급했듯이, 화해협력이라는 것은 일정한 시간 내에 완성되는 것이 아니라 적대적 관계에 있던 당사자들이 새로운 미래로 나아가는 과정에서 지속적으로 추구해야 할 과제라 할 수 있다. 결국 화해협력은 남북연합 단계에서도 미래의 통일국가 단계에서도 계속 진행되어야 하는 과정이다. 사실 2000년 남북정상회담 이후의 남북관계는 화해협력 단계로 진입한 것으로 평가되기도 했다. 그러나 당시 남북한의 화해협력은 10년 만에 여러 가지 정치적 이유로 중단되고 말았다. 이와 관련해 남북한의 화해협력을 보장할 수 있는 제도의 결여에서 그 원인을 찾기도 한다. 이를 보완하기 위해서는 화해협력 단계를 운영하고 관리하는 제도를 제시할 필요가 있다. 그런데 문제는 이러한 제도가 남북연합 단계의 제도와 구분하기 어렵다는 것이다.

남북한의 화해협력이 본격화되면 정상회담 및 각료회의의 정례화 등

이 이어질 것으로 예측할 수 있는데 이는 모두 남북연합을 구성하는 기구들로 제시된 것들이다. 남북연합을 남북의 평화공존과 협력의 제도화로 본다면, 화해협력의 제도화를 남북연합의 초기단계로 볼 수도 있을 것이다. 어쨌든 화해협력 단계와 남북연합 단계를 명확히 하거나 화해협력 단계와 남북연합 단계를 결합하여 남북연합 단계를 낮은 단계와 높은 단계로 구분할 수도 있을 것이다. 그 단계는 평화공존과 화해협력의 제도화를 위한 국가 간 협의기구의 설치 및 운영, 남북한 정부로부터 독립적으로 존재하면서 남북한의 전체 이익을 추구하는 초국가기구의 설치, 그리고 국가 간 협의기구와 초국가기구 간의 관계 설정 등을 기준으로 구분해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 첫 번째 문제와 연결된 것으로 남북연합 단계의 성격 규정과 구체화의 필요성이다. 앞서 말했듯이 화해협력과 남북연합을 기계적으로 분리하기는 힘들다. 교류협력이 다방면적으로 추진되면 바로 남북관계의 제도화, 즉 남북연합 관련 의제가 바로 제기될 수밖에 없다. 그리고 민족공동체통일방안은 남북연합 단계를 통일국가로 가는 중간 단계로 설정하고 있지만, 통일국가 형태에 대해 남북한이 상이한 방안을 제시하고 있다는 점에서 남북연합이 잠정적인 통일 상태로 장기적으로 존속할 가능성도 존재한다. 따라서 남북연합의 성격을 구체화하고 발전과정에 따라 낮은 단계, 높은 단계 등으로 단계를 구분하는 것도 고려할 필요가 있다. 이밖에 남북연합의 형성과 운영 방안을 제시할 필요가 있다. 남북연합을 별도의 조약을 통해 형성할 수도 있으며, 남북기본협정에서 남북연합에 합의할 수도 있다. 그리고 남북한 정부 간 협의기구와 남북한 정부와 독립적으로 남북연합 운영을 담당할 초국가기구와의 관계 설정을 어떻게 하면서 남북연합을 운영해 나갈 것인가에 대한 것도 제시할 필요가 있다.

셋째, 통일의 최종상태에 대한 재검토 필요성이다. 민족공동체통일

방안은 최종적인 통일형태로 단일제 통일국가를 제시하고 있다. 그런데 남북연합의 발전과정을 통해 남북한이 연방제에 합의할 수도 있으며, 연방제를 거쳐 단일제 국가로 갈 수도 있다. 유럽연합 사례처럼 남북연합에서 초국가기구가 설치되고 이 기능이 확대되면 연방제와 큰 차이가 없어질 수 있다. 사실 남북한의 통일협상 과정에서 북한에 단일제 통일국가를 제안하는 것은 북한에 흡수통일 추구라는 의혹을 강하게 갖게 할 수 있다. 즉, 통일의 최종 상태를 설정하는 것이 통일에 긍정적이냐에 대한 면밀한 검토도 필요하다. 최종상태를 구체화하지 않고 과정에 초점을 맞추는 것이 더 효과적일 수 있다는 말이다. 남북한의 현실적 상황을 고려해 남북연합을 우선적으로 구성하고 이후 통일국가의 여러 가능성을 열어두는 것도 방법일 수 있다. 체제와 이념이 다른 남북한이 남북연합을 목표를 추구하면서 최종상태로서의 통일국가의 모습을 공유하기 전까지 남북연합을 유지하는 접근방식이다. 이는 통일의 최종형태로 연방제/단일제의 선택은 미래의 구성원들에 맡기자는 의미이다.

이밖에 통일원칙, 통일방안의 명칭 등에 대한 논의도 필요하다. 남북한은 7·4 남북공동성명에서 자주, 평화, 민족대단결의 3대 원칙에 합의한 바 있다. 그러나 민족공동체통일방안은 자주, 평화, 민주를 통일원칙으로 제시하고 있다. 민족대단결은 한국사회가 민족의식이 약화되고 다문화사회로 변하고 있다는 점, 또한 북한 민족 개념의 이중성과 최근 국가를 민족보다 우선시하고 있는 점 등을 고려할 때 제고의 여지가 있다. 민주는 보편적 개념이라는 점에서 남북이 공유할 수 있을 것으로 보이나, 구체적으로 들어가면 남북한이 이해하는 민주가 다르다는 점에 유념할 필요가 있다.

한편, 「남북기본합의서」에서 합의한 상호 체제 인정과 존중, 내정 불간섭 원칙, 상호 비방·증상 금지, 상호 파괴·전복의 일체 행위 금

지의 준수를 재강조할 필요가 있다. 협의주의의 기본정신도 이와 유사하다는 점에서 이미 남북한은 협의주의의 기본원칙을 공유하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 상호인정과 존중은 제대로 지켜지지 않고 있다. 따라서 이를 통일원칙으로 적극 반영할 필요가 있다.

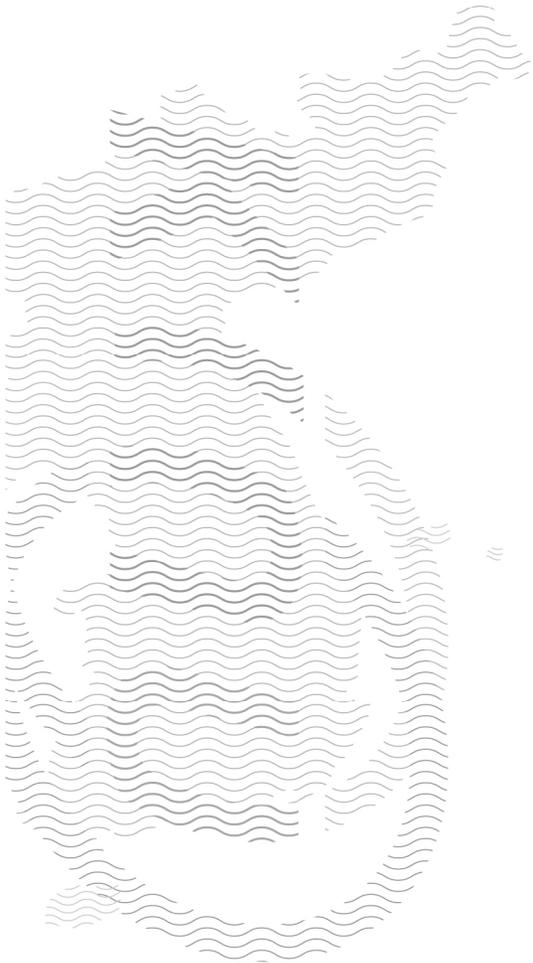
또한 통일방안의 명칭과 관련해서는 남북한의 민족개념이 변화하고 있다는 점에서 통일방안 명칭의 수정을 고려할 필요가 있다는 의견도 개진되고 있기도 하다.³⁵⁹⁾

지금까지 연구결과를 종합해 볼 때, 민족공동체통일방안의 재검토 작업은 협의주의에 기초한 남북연합 논의를 중심으로 진행할 필요가 있다. 물론 본 연구가 제기한 쟁점과 과제는 대단히 논쟁적이고 정치적인 논란을 불러일으킬 수 있다. 따라서 통일방안 재검토 작업의 소모적인 이념적, 정치적 논란을 최소화하기 위해서는 정부와 정치권은 물론이고 학계를 포함한 시민사회가 모두 참여할 수 있는 공론의 장을 마련하고, 이러한 논의의 장에서 공론화를 시도해야 할 것이다.

359) 김갑식, “『한민족공동체통일방안』의 의의와 발전방향,” 통일부·통일연구원, 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』 (한민족공동체통일방안 30주년 기념 학술대회 자료집), pp. 77~78.

VI. 결론

이무철 (통일연구원)



본 연구는 연합주의(국가연합)와 협의주의에 대한 이론적 검토와 함께 협의주의를 바탕으로 한 분쟁해결 사례로 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스를 분석한 결과를 종합하여 ‘협의주의에 기초한 남북연합 논의’의 필요성을 제시했다. 그런데 이론 및 사례 분석에서 알 수 있듯이 협의주의에 기초한 연합 논의는 평화공존을 위한 권력공유, 그리고 분리와 자치에 초점이 맞춰져 있기 때문에 통합을 위한 근본방안이 아니라는 비판을 받고 있다. 이에 최근 시민사회의 참여를 통한 정치권력에 대한 견제와 통합 작업의 견인 역할이 중요하게 제기되었다. 이에 본 연구는 한국시민사회의 남북연합 논의와 쟁점을 점검하면서 시민사회가 참여하는 통일방안 논의의 필요성도 강조하였다. 그리고 이를 종합하여 남북한 통일방안을 비판적으로 평가하고, 협의주의에 기초한 남북연합 논의가 적실성이 있음을 강조하였다. 또한 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 쟁점과 과제로 국가연합의 적용 가능성, 남북연합의 안정성 문제, 연합적 거버넌스의 구성방식, 평화보장자의 역할 문제, 자치와 통합문제 등을 제시하였다. 마지막으로 이를 바탕으로 협의주의에 기초한 남북연합 논의를 중심으로 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 보완작업을 진행할 필요가 있음을 제기하였다.

이상의 본 연구내용 및 함의를 간단히 정리하면, 우선 이론적 논의 및 해외사례 분석이 남북연합 논의에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 협의주의가 갈등상태를 평화공존으로 전환하기 위한 방안 모색의 기본원칙을 제시하고 있다는 점에서, 현재 우선적인 과제로 제기되고 있는 한반도 평화공존과 협력의 제도화를 논의하는 데 있어 협의주의에 주목할 필요가 있다. 본 연구가 분석한 사례를 통해서도 중요한 갈등 당사자들이 모두 참여하는 협상의 장 마련이 매우 중요하다는 것을 알 수 있었다. 갈등 당사자인 남북이 현재 한반도가 갈등

과 대결의 교착상태라는 현실을 인정하고, 이를 평화 상태로 전환하기 위해 상호 권력과 이익을 공유하는 방안을 모색하는 협상의 장을 정례화 하고, 여기서 협의주의의 기본원칙을 상유 공유하는 것이 중요하다는 것이다.

둘째, 협의주의는 갈등 당사자 간 지리적 격리를 통해 평화로 이행하는 방식이기 때문에 제도적 속성상 통합보다는 분리가 지속될 위험성이 있다. 또한 평화공존에 성공한다 하더라도 갈등의 근본 문제를 해결한 것이 아니기 때문에 잠재적 갈등 요인이 다시 폭발할 가능성이 있다. 따라서 이를 중재할 외부행위자(평화보장자)의 역할이 필요하며, 내부적으로는 시민사회의 참여 확대로 정치 엘리트 간 담합을 견제하고 통합을 위한 노력을 적극적으로 추진할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 국가연합의 안정성 유지를 위해서는 상호 공동의 이익과 목표의 공유와 함께 이를 뒷받침할 수 있는 연합적 거버넌스 구성이 매우 중요하다. 남북연합을 유지하기 위한 연합적 거버넌스 구성방식은 쉽게 타협 지점을 찾기 힘든 문제라는 점에서 남북한의 험난한 ‘밀고당기기’가 진행되는 장기전이 될 것이다. 각 사례의 평화공존 제도로서 연합과 연방 형태는 이념형적으로 구분하기 쉽지 않게 변형되거나 혼합된 모습을 보이고 있다. 따라서 이런 측면에 유념해 남북협상을 진행할 필요가 있을 것이다. 또한 남북연합의 안정적 운영은 결국 남북한의 상호 이익 및 목표의 공유가 중요하다는 점에서 이에 대한 남북한의 포괄적 합의를 바탕으로 연합적 거버넌스 구성 논의를 진행해야 할 것이다.

본 연구는 이론적 논의 및 해외 사례 분석을 통해 협의주의의 문제점 극복을 위해서는 시민사회의 참여 확대가 필요함을 확인하였다. 이런 측면에서 본 연구는 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점도 살펴봤다. 한국 시민사회의 남북연합 논의와 쟁점 분석이 남북연합

논의에 주는 함의는 다음과 같다.

첫째, 시민사회 내 남북연합 논의는 정부의 방안보다 남과 북이 상대의 국가성을 승인하는 것에 더 적극적인 입장을 취하고 있다. 또한 현재 중요한 것은 남북연합 단계의 지속성과 안정성을 보장하는 법적 기초를 마련하고 거버넌스를 구축하는 방안을 수립하는 것임을 강조하고 있다. 둘째, 시민사회가 제기해온 가치들과 남북연합을 어떻게 양립시킬 수 있는가가 중요한 과제로 제기됐다. 성 평등과 여성주의, 생태주의, 평화주의 등의 가치를 남북연합 논의에서 어떻게 수용할 것인가를 화두로 던지고 있다. 시민사회는 전통적 방식의 통일론이 여전히 지배적인 상황에서 통일이 이러한 가치 실현에 장애를 조성할 수 있다는 우려를 제기하고 있는 상황이다. 셋째, 통일과정의 시민참여를 강조한다. 시민참여는 민주주의의 기초이며, 동시에 남북협력과 남북연합을 지속가능하게 하고 또 진전시키는 토대임을 강조하고 있다. 넷째, 이러한 시민사회 참여 확대는 협의주의의 한계를 극복할 수 있는 방안이면서 동시에 남북통일 및 통합을 위한 것이라는 점이다.

한편, 분단 이후 남북한은 서로 다른 통일방안을 제시하면서 서로 대립하고 때로는 서로 경쟁해왔다. 이러한 남북한의 통일방안은 각각 냉전/탈냉전 질서의 역학구도 변화, 남북한 내부의 정치변화 및 남북관계 변화를 능동적으로 받아들이면서 변화를 거듭해왔다. 그런데 이러한 남북한 통일방안의 변화에서 몇 가지 일정한 방향성을 찾을 수 있다. 그것은 낮은 단계의 연방제와 연합제가 상호 수렴하고 있다는 것이며, 통일보다는 일차적으로 남북한의 평화공존을 추진하고 있으며, 통일목표의 변화가 이루어지고 있다는 것이다.

이를 종합한 결과를 통해 본 연구는 협의주의에 기초한 남북연합 논의가 적실성이 있음을 강조하였다. 협의주의가 갈등상태를 평화공존으로 전환하기 위한 방안 모색의 기본원칙을 제시하고 있다는 점에

서, 현재 우선적인 과제로 제기되고 있는 한반도 평화공존과 협력의 제도화를 논의하는 데 있어 협의주의는 남북이 공유할 수 있는 기본 원칙으로 적실성을 갖고 있다고 할 수 있다. 여기서 남북연합은 평화공존과 협력의 제도화로서, 형식은 국가연합이지만 내용적으로는 남북한의 공존과 통합을 지향하는 국가결합 형태라 할 수 있다. 다시 말해 남북연합은 일차적으로 남북의 평화공존과 협력의 제도화로 잠정적인 통일 상태를 유지하면서, 장기적으로는 최종적인 통일국가(연방제/단일제)를 추구해 나가는 남북한의 결합방식인 것이다.

이처럼 남북연합을 남북의 평화공존과 협력의 제도로서 이해한다 하더라도, 남북연합과 관련해서 협의주의 및 국가연합 자체의 쟁점을 비롯해 남북관계의 특수성에서 파생된 쟁점 등 여러 가지 해결해야 할 쟁점과 과제들이 존재한다.

첫째, 국가들 간의 결합 형태인 국가연합 논의 틀을 남북연합 논의에 그대로 적용할 수 있는가이다. 남북이 국제적으로 2개의 국가로 인정되고 있지만, 남북한은 서로를 통일을 지향하는 민족의 특수 관계로 규정하고 있다. 이와 관련한 북한의 국가성 인정은 한국사회 내부적으로는 남남갈등을 유발할 수 있는 쟁점이라 할 수 있다. 따라서 남북연합이 기본적으로 국가연합적인 속성을 갖고 있지만 동시에 특수관계론적 측면에서 접근하는 것이 불가피하다 할 수 있다. 본 연구가 규정한 남북연합도 바로 이를 고려한 측면이 강하다.

둘째, 남북연합의 안정성 문제이다. 국가연합의 가장 핵심적인 쟁점이지만, 남북한이 통일이라는 최종적인 목표를 유지하는 가운데, 현실적 과제인 평화공존과 협력의 제도화라는 공동 목표를 공유한다면, 남북연합의 형성과 운영은 안정적으로 진행될 수 있을 것이다. 반세기 이상 상이한 체제와 이념 경쟁을 펼쳐왔던 남북한 체제를 통합하는 데 있어 많은 시간과 비용이 들 수 있기 때문에 평화공존과

협력의 제도화를 바탕으로 우선 상호 이질성을 극복해 나가는 게 바람직할 것이다.

셋째, 연합적 거버넌스의 구성 방식에 대한 것이다. 문제는 남북한 정부로부터 독립성과 자율성을 가지면서도, 남북한 정부의 권위에 종속되어 남북한 전체 이익을 위한 정책결정과 집행을 담당하는 초국가 기구를 어떻게 구성할 것인가이다. 이론 및 사례 분석에서 알 수 있듯이, 연합 구성 국가들의 자율성이 너무 강하면, 초국가기구의 실질적 권한이 제한됨에 따라 국가연합의 가치와 기능이 유명무실해질 수 있다. 반면에 초국가기구의 권한과 역할이 비대할 경우, 구성 국가들의 자율성이 지나치게 제약되면서 초국가기구와의 갈등이 초래되거나, 이를 둘러싼 구성국가들 간의 반목이 진행될 가능성이 있다. 남북연합의 연합적 거버넌스는 바로 이에 대한 균형점을 찾는 것이라 할 수 있다.

넷째, 평화보장자의 역할 문제이다. 남북연합은 남북한이라는 두 당사자 간의 연합이기 때문에 어느 한쪽이 불만을 갖고 탈퇴를 한다면 연합 자체가 좌초될 위험성이 다른 국가연합보다 크다고 할 수 있다. 이를 극복하기 위해 협의주의는 중재자로서 외부행위자의 역할을 강조한다. 여기서 중요한 것은 갈등 당사자들이 외부행위자를 중재자로서 신뢰하는가이다. 그렇다면 과연 남북한 모두에게 신뢰를 받는 권위 있는 국제조직이나 국가가 존재하는가이다. 결국 남북연합 형성과 이를 보장하기 위한 한반도 주변국의 역할 문제는 한반도평화체제 및 동북아 안보협력체제 구성과 연결될 수밖에 없다. 이는 남북한을 비롯한 한반도 주변국이 함께 해결해야 할 다차원의 방정식이라 할 수 있다.

다섯째, 자치와 통합의 문제이다. 남북연합 초기는 상품, 자본, 노동, 기술 등을 비롯한 남북한 주민들의 자유로운 이동에 있어 일정 정도의 제약을 가할 수밖에 없을 것이다. 남북연합은 남북한의 상호

주권 인정을 바탕으로 평화공존과 협력의 제도를 마련하는 것이다. 그러나 남북한 국력 격차, 상이한 체제와 이념, 생활방식 등으로 경제협력 과정에서 상품, 자본, 노동, 기술의 이동은 제한적일 수밖에 없으며, 인적 교류는 남한 주민들의 북한 지역 방문이 중심일 수밖에 없을 것이다. 따라서 남북연합 형성 초기에는 남북한의 지리적 분리를 바탕으로 자치와 협력을 제도화할 수밖에 없을 것이다. 이를 바탕으로 점차 남북 통합의 과정으로 진입해 가야 할 것이다. 이 과정에서 시민사회의 역할이 중요해질 수밖에 없다.

마지막으로 본 연구는 한반도를 둘러싼 대내외적 통일 환경의 변화를 고려하면서 남북한의 합의 내용을 반영한, 협의주의에 기초한 남북연합 논의를 중심으로 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 보완을 위한 작업을 진행할 필요성도 제기했다. 그 방향은 첫째, 화해협력 단계와 남북연합단계 구분의 모호성 해결, 둘째, 남북연합 단계의 성격 규정과 구체화, 셋째, 통일의 최종상태에 대한 재검토 필요성 등이다. 본 연구가 제기한 쟁점과 과제는 대단히 논쟁적이고 정치적인 논란을 불러일으킬 수 있다. 따라서 통일방안 재검토 작업의 소모적인 이념적, 정치적 논란을 최소화하기 위해서는 정부와 정치권은 물론이고 학계를 포함한 시민사회가 모두 참여할 수 있는 공론의 장 마련이 중요하다 하겠다.

문재인 대통령은 2019년 3·1 기념사에서 신한반도체제 구상을 밝히면서 남북의 평화공존과 번영에 기초한 통일의 달성을 강조하였다. 신한반도체제의 두 축은 평화협력공동체와 경제협력공동체이다. 한반도의 항구적 평화체제를 구축하고 동시에 남북 간의 경제협력을 강화하여 평화경제 시대를 열자는 제안이라고 할 수 있다. 또한 신한반도체제는 한반도의 평화와 번영이 남북 사이의 문제일 뿐만 아니라 동북아 전체의 안보와 번영을 위해 중요하다는 것을 강조하면서 동북

아공동체와 연결시키고 있다. 신한반도체제 구상의 실현은 사실상 민족공동체통일방안에서 상정한 화해협력 단계와 남북연합 단계의 완성을 의미한다. 그리고 신한반도체제의 구상은 남북연합과 한반도 통일의 실현이 동북아 전체에 가져올 수 있는 효과를 강조하고 있다.

2018년 이후 진행되고 있는 북한 비핵화 및 한반도 평화 프로세스를 순조롭게 진행하기 위해서는 남북관계의 안정성과 지속성을 보장할 수 있는 평화공존과 협력의 제도를 마련하는 것이 중요해지고 있다. 2019년 2월말 제2차 북미정상회담이 아무런 성과를 거두지 못한 이후 남북관계도 정체국면에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 남북이 상호신뢰를 구축하지 못한 상황에서는 남북관계의 진전이 이루어진다 하더라도 상황 변화에 따라 다시 서로를 적대하는 상황으로 돌아가기 쉽다는 것을 역사의 경험에서 그리고 현재의 모습에서도 확인할 수 있다. 현재 남북관계의 정체국면은 북미 간 협상결과에 따라 달라지겠지만, 한반도 평화와 번영의 문제를 남북한이 주도하기 위해서는 남북관계의 제도화, 구체적으로 남북의 평화공존과 협력의 제도화가 매우 중요할 수밖에 없다.

따라서 본 연구가 제시한 협의주의에 기초한 남북연합, 즉 평화공존과 협력의 제도화로서 남북연합의 구체화 작업은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 이미 남북한은 낮은 단계의 연방제와 연합제 사이에 공통성이 있음을 인정했다는 점에서 남북연합 구성을 위한 남북협상의 기초는 마련되어 있다고 볼 수 있다. 한국사회 내부적으로 이를 바탕으로 남북연합 구상을 구체화하는 데 있어 북한의 흡수통일·제도통일에 대한 우려를 해소할 수 있다면, 북한도 한국의 남북연합 제의에 호응해 나올 수 있을 것이다.

그리고 남북연합을 중심으로 한 통일방안의 재검토 작업은 한국사회의 정치·이념적 논란을 불러올 가능성이 높다. 따라서 학계, 정치

계는 물론이고 모든 시민사회 단체가 참여하는 공론장을 마련하고, 이 공론장에서 남북연합을 중심으로 한 통일방안의 재검토 논의가 진행되어야 할 것이다. 특히 학계와 시민사회가 중심이 되어 각계 전문가의 의견수렴 및 유관 부처와의 협의를 진행해 나가야 한다. 민족공동체통일방안이 역대 정부가 계승해 올 수 있었던 것은 당시 여야는 물론이고 보수 및 진보단체를 포함한 시민사회, 경제계 등 각계각층의 의견수렴을 통해 만들어졌고, 이를 국회가 인정했기 때문이다. 이러한 과정 속에서 시민사회가 제시하는 미래지향적인 가치와 이를 실현하기 위한 여러 가지 방안들의 반영여부도 논의될 수 있을 것이다.

남북연합과 관련한 쟁점과 과제는 대단히 논쟁적이고 정치적인 논란을 불러일으킬 수 있지만, 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 필요성과 적실성을 공유하고, 이를 바탕으로 충분히 논의를 진행한다면 극복 가능할 것이다. 또한 국민적 합의를 기반으로 남북연합이 구상된다면, 남북연합 구성을 위한 남북 협상과정에서 강력한 협상력을 발휘할 수 있을 것이다. 물론 남북연합을 통한 평화공존과 협력은 남북이 함께 만들어어나가는 과정이다. 따라서 남북한의 상호작용에 의해 이루어지는 협상과정과 그 결과로 남북연합은 다양한 경로와 형태를 보일 수 있다.

최근 연합주의와 협의주의에 대한 이론적 논의와 분쟁해결 및 평화과정 사례 분석을 기초로, 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 적실성을 강조한 본 연구의 결과는, 향후 남북연합을 중심으로 한 통일정책 수립의 토대를 제공할 수 있을 것이다. 그런데 본 연구는 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 필요성과 적실성을 강조하면서 남북연합을 둘러싼 쟁점과 과제만을 제시하고 있다. 따라서 이를 바탕으로 남북연합의 내용을 구체화하면서 통일방안을 구상하는 작업은 향후 과제라 할 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 김대중. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 한울, 2000.
- 김정노. 『아일랜드 평화프로세스』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 문익환. 『문익환전집 (3권)』. 서울: 사계절, 1991.
- 박세일. 『대한민국 선진화전략』. 서울: 21세기 북스, 2006.
- _____. 『선진통일전략』. 서울: 21세기 북스, 2013.
- 박영호 외. 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박종철·김병로·이규창·전재성·조성렬. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 박종철·허문영·김보근. 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박현채. 『한국경제구조론』. 서울: 일월서각, 1986.
- 백낙청. 『어디가 중도며 어째서 변혁인가』. 파주: 창비, 2009.
- 백영철 외. 『한반도 평화프로세스』. 서울: 건국대 출판부, 2005.
- 법무부. 『키프로스 統一方案 研究: UN 事務總長 統一方案을 中心으로』. 서울: 법무부, 2004.
- _____. 『남북키프로스 교류협력 법제연구』. 서울: 법무부, 2009.
- 분리통합연구회 편. 『분단-통일에서 분리-통합으로』. 서울: 사회평론, 2014.
- 사회과학출판사. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 신정현 외. 『국가연합사례와 남북한 통일과정』. 파주: 한올아카데미, 2004.
- 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2001.

- 아렌드 레이프하트. 김석동 역. 『민주주의의 유형: 다수결 민주주의와 합의 민주주의 간의 정부 형태와 성과 비교』. 서울: 성균관대학교 출판부, 2017.
- 양영식. 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』. 서울: 박영사, 1997.
- 이일영. 『새로운 진보의 대안, 한반도경제』. 파주: 창비, 2009.
- _____. 『뉴노멀 시대의 한반도경제』. 파주: 창비, 2019.
- 장 석. 『김정일 장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 정경란. 『유엔 안보리 결의 1325호와 여성평화리더십』. 서울: 평화를 만드는 여성회, 2013.
- 조동호 편. 『공진을 위한 남북경협전략: 보수와 진보가 함께 고민하다』. 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 조한범. 『신한반도체제 구상의 이해』. KINU Insight 2019-07. 서울: 통일연구원, 2019.
- 참여연대. 『2008 평화백서: 시민, 안보를 말하다』. 서울: 아르케, 2008.
- 최신림·이석기. 『남북한 경제 협력 방안』. 서울: 을유문화사, 2000.
- 통일부. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- 통일연구원. 『제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- Margaret P. Karns·Karen A. Mingst·Kendall W. Stiles. 김계동 외 6인 옮김. 『국제기구의 이해』. 서울: 명인문화사, 2018.
- Acharya, Amitav. *the Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.
- Ali, Rabia and Lawrence Lifschultz eds. *Why Bosnia?* New York: The Pamphleteer's Press, Inc., 1993.

- Allport, *The nature of prejudice*. Reading: Addison-Wesley, 1954.
 재인용: 추병완. “편견 이론에 근거한 반편견 교수 전략.” 『교육과정연구』. 제15권 1호, 2012.
- Cram, Laura, *Policy-making in the European Union: Conceptual lenses and the integration process*. London and New York: Routledge, 2005.
- Dragnich, Alex N., *Serbs and Croats: The Struggle in Yugoslavia*. New York: Harcourt Brace & Company, 1992.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2nd edition* New Haven: Yale University Press, 2012. 재인용: 선학태. “독일·오스트리아 합의제 헌정정체 동학: 연방제-양원제-소연정/대연정과 조합주의적 정책협회의 관계.” 『동서연구』. 제28권 3호, 2016.
- Lister, Frederick K., *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. London: Greenwood Press, 1996.
- Murray, Gerard and Jonathan Tonge. *Sinn Féin and the SDLP: From Alienation to Participation*. Dublin: O'Brien Press, 2005.
- O'Leary, Lyne, Marshall and Rowthorn. *Northern Ireland: Sharing Authority*. London: Institute for Public Policy Research, 1993.
- Ramet, Sabrina P., *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962~1991*. Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1992.
- Rose, Richard. *Northern Ireland: A Time of Choice*. London: Macmillan, 1976.
- Tonge, Jonathan. *Comparative Peace Processes*. Cambridge: Polity Press, 2014.

- Bijedić, Izet. *Savremene političkogeografske karakteristike Bosne I Hercegovine*. Sarajevo: Dobra knjiga Ibn/Sina, 2018.
- Malcolm, Noel. *Bosna Kratka Povijest*. Sarajevo: Biblioteka memorija, 2011.
- Mihailović, Kosta and Vailije Krestić, *Memorandum of the Serbian Academy of Sciences and Arts: Answers to Criticisms*. Belgrade: Serbian Academy of Sciences and Arts, 1995.
- Peroche, Gregory. *Povijest Hrvatske i južnoslavenskih naroda*. Zagreb: Detecta, 2008.
- Ранко Петковић. *XX век на Балкану: Берсај, Јалта, Дејтон* Београд: Новинско-издавачка установа слижбени лист СРЈ, 1996. 재인용: 김철민. “내전종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에 관한 연구.” 『유럽연구』. 제25권 1호, 2007.

2. 논문

- 구갑우. “남북한 경제협력과 북한의 사회간접자본: 기능주의적 통합의 모색.” 『북한연구시리즈』. 제20권, 2002.
- _____. “한반도적 맥락의 비판적 평화·안보담론: ‘평화국가담론’재론.” 『한국과 국제정치』. 제24권 3호, 2008.
- _____. “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담. ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』. 103호, 2018.
- 구춘권. “사회적 유럽과 유럽연합의 노동정책의 발전.” 『한국정치학회보』. 제42집 제3호, 2008.
- 권미경·김신아·심미영. “교회여성운동.” 한국여성단체연합. 『열린 희망: 한국여성단체연합 10년사』. 서울: 동덕여대 한국여성연구소, 1988.

- 김도태·조민. “새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향.” 『통일 연구논총』. 제7권 1호, 1998.
- 김봉중. “레이건 행정부의 외교정책과 냉전의 종식.” 『미국사연구』. 제 48권, 2018.
- 김숙임. “남북교류의 현황과 과제.” 『여성과 평화』. 4호, 2005.
- 김엘리. “여성과 평화의 불안정한 조우와 성격.” 『여성과 평화』. 제5호, 2002.
- 김용복. “남북통일과 지방분권: 쟁점과 과제.” 『한국과 국제정치』. 34권 1호, 2018.
- 김용우. “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의.” 『한국정책 과학학회보』. 제8권 3호, 2004.
- 김윤옥. “남북한의 평화와 화해를 위한 실천들.” 『여성·평화·화해: 21세기 평화와 여성운동』. 서울: 한국여성단체연합, 1997.
- 김은경. “유럽연합 시민권의 개념과 그 법적 의미.” 『통합유럽과 유럽시민권』. 서울: 높이깊이, 2004.
- 김일근. “유럽연합 고용정책의 발전과정과 성격.” 『EU연구』. 제38호, 2014.
- 김일성. “조선로동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회사업 총화보고.” 『김일성 저작집』. 35. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- 김준석. “국가연합의 역사적 재조명: 미국, 독일, 네덜란드 그리고 유럽 연합.” 『국제정치논총』. 48권 1호, 2008.
- 김철민. “보스니아 분쟁에 대한 서구의 대응 전략.” 『국제지역연구』. 제 2권 4호, 1998.
- _____. “내전 종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에 관한 연구.” 『유럽연구』. 제25권 1호, 2007.
- _____. “보스니아 사회통합에 있어 EU의 역할과 지원 현황에 관한 연구.” 『유럽연구』. 제36권 4호, 2018.

- 김학재. “김대중의 통일·평화사상.” 『통일과 평화』. 제9권 2호, 2017.
- 남궁영. “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『한국정치학회보』. 제36권 1호, 2002.
- 류동민. “민족경제론의 형성과정에 관한 연구.” 『경제와 사회』. 56권, 2002.
- _____. “박헌재의 민족경제론: 민족의 미학화를 넘어.” 『진보평론』. 64호, 2015.
- 박동천. “비례대표 선거제도의 간추린 역사.” 『인문사회과학연구』. 제49집, 2015.
- 박민철. “한반도 분단극복과 생태주의의 결합: ‘통일-생태철학’ 정립을 위한 하나의 시론.” 『서강인문논총』. 48집, 2017.
- 박선원. “남북한 통일방안의 수렴 추이: 단일정치권력으로서의 통합에서 평화공존으로.” 『통일연구』. 제6권 2호, 2002.
- 박영호. “한반도 통일에 대한 남북한의 시각과 남북관계.” 『전략연구』. 61권 특별호, 2014.
- 박정원. “통합과 분리: 유고슬라비아와 체코슬로바키아의 사례.” 분리통합연구회 편. 『분단-통일에서 분리-통합으로』. 서울: 사회평론, 2014.
- 박정희. “8·15 선언(광복 25주년 기념 경축사, 1970. 8.15).” 국토통일원 남북대화사무국 『남북대화백서』. 서울: 국토통일원, 1982.
- 박훤일. “경제분야 합의서의 분석.” 『통일과 법률』. 16호, 2013.
- 백낙청. “한반도 평화통일을 위한 새 발상.” 『통일시론』. 통권 5호, 2000.
- _____. “‘동아시아공동체’ 구상과 한반도.” 『역사비평』. 92호, 2010.
- 백영서. “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제.” 이남주 엮음. 『이중과제론』. 파주: 창비, 2009.
- 베른하르트 젤리거. “통서독, 통일조약 서명.” 『통일한국』. 11월호, 2014.

- 서중석. “1950년대와 4월혁명기의 통일론.” 『통일시론』. 통권 2호, 1999.
- 선학태. “남북한 통합국가 모형 - 스위스 ‘콘코르단츠’ 민주주의적 접근.” 『민주주의와 인권』. 제6권 2호, 2006.
- 안현효. “한국 사회성격논쟁의 현재성 : NLPDR에서 신자유주의까지.” 『현대사상』. 제9호, 2011.
- 양길현. “신남북시대의 평화공영과 연합제-낮은 단계의 연방제.” 『국가전략』. 제7권 3호, 2001.
- 엄상윤. “1960년 7.29선거기 한국 정치사회의 통일논쟁.” 『국제관계연구』. 제13권 제2호, 2008.
- 오승은. “밀로셰비치와 유고슬라비아 해체 전쟁.” 『호모 미그란스 (Homo Migrans)』. 제3호. 2010.
- 오창룡. “벨기에 연합제 도입을 둘러싼 갈등-신플랑드르연대의 연합주의와 왈롱 정당의 비판을 중심으로.” 『유럽연구』. 제36권 3호, 2018.
- _____. “2체제연합(bilateral confederation)의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로.” 『EU학연구』. 24권 1호, 2019.
- 우덕찬. “키프로스 문제의 역사적 배경과 경과.” 『중아시아연구』. 제8호, 2003.
- _____. “키프로스 통일 문제에 관한 연구.” 『지중해 지역연구』. 10권 2호, 2008.
- 우성대. “낮은 단계 연방제와 연합의 구체화 방안: 개념적 의미분석을 중심으로.” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 발표 논문, 2005.
- 유공조·공일주. “팔레스타인 분쟁의 배경과 갈등 구조.” 『한국중동학회 논총』. 제19권 1호, 1998.

- 유팔무. “한국의 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념 틀의 모색.”
유팔무·김호기. 『시민사회와 시민운동』. 서울: 한울, 1995.
- 윤석인. “민중적 통일론의 전개와 정립 방향.” 『실천문학』. 제12권,
1988.
- 윤여일. “동아시아 담론의 이후, 이후의 동아시아 담론.” 박경석 엮음.
『연동하는 동아시아를 보는 눈』. 파주: 창비, 2018.
- 윤영상. “남북통일의 실질적 의미와 법제통합-남북연합헌법과 노동문
제를 중심으로.” 『민주법학』. 68호, 2018.
- 윤철기. “북아일랜드 평화프로세스의 정치경제학.” 『북한연구학회보』.
제23권 1호, 2019.
- 윤현식. “조선의 내부식민지화 극복방안에 관한 연구.” 『민주법학』. 68호,
2018.
- 이남주. “문익환의 통일사상의 주요 쟁점과 현재적 의의.” 『신학사상』.
181호, 2018.
- 이수석. “한국의 연합제 통일방안에 대한 연구.” 『국제정치연구』. 제10
권 2호, 2007.
- 이승환. “6월항쟁 20년. 새로운 통일담론을 위하여.” 『창작과비평』. 137호,
2007.
- _____. “탈냉전의 선지자, 문익환 통일사상의 현재성.” 『진보평론』. 64호,
2015.
- _____. “분단체제 변혁의 전략적 설계를 위하여.” 정현곤 엮음. 『변혁적
중도론』. 파주: 창비, 2016.
- 이옥연. “연방제도 정립과정 비교: 안정된 연방국가 7개국의 다층구조
거버넌스 구축을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제23권 4호,
2007.
- 이일영. “양국체제인가. 한반도체제인가.” 『동향과 전망』. 102호, 2018.
- 정재각. “유럽연합: 정치체제에서 국가성과 유럽의회의 논의.” 『한독사
회과학논총』. 제17권 제3호, 2007.

- 정진아. “조봉암의 평화통일론 재검토.” 『인문학논총』. 제48집, 2009.
- 정현백. “한국 여성통일운동의 현황과 과제.” 『여성과 평화』. 1호, 2000.
- _____. “국가와 여성평화운동.” 『여성과 역사』. 20집, 2014.
- 제성호. “북한의 낮은단계 연방제안: 전략적 의도와 문제점.” 『북한학보』. 제31집, 2006.
- 조 민. “한반도 평화체제와 남북한 통일방안.” 『평화학연구』. 7권 3호, 2006.
- 조배준. “생태민주주의 사회와 통일이한반도의 탈핵화”. 『통일인문학』. 69집, 2017.
- 조상현. “변수의 역학관계와 상호작용으로 본 키프로스 분쟁.” 『한국군사학논총』. 10권, 2016.
- 조영기·정낙근. “새로운 통일방안의 모색: 선진화 통일방안.” 『선진화정책연구』. 제2권 제2호, 2009.
- 조 형. “여성주의적 통일논의를 위하여.” 『여성과 철학』. 12월호, 1997.
- 한호석. “다섯 단계 통일계획과 평양회담 이후 통일정세의 특징.” 재인용: 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2001.
- 홍석률. “중립화통일논의의 역사적 맥락.” 『역사문제연구』. 12호, 2004.
- 황수환. “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제21권 제4호, 2017.
- Bosi, Lorenzo. “Explaining Pathways to Armed Activism in the Provisional Irish Republican Army, 1969–1972.” *Social Science History*. vol. 36, no. 3, 2012.
- Fearon, David and James Laitin. “Violence and Social Construction of Ethnic Identity.” *International Organization*. vol. 54, no. 4, 2000.

- Haas, Peter M. “Turning Up the Heat on Global Environmental Governance.” *The Forum*, vol. 5, no. 2, 2007.
- Lijphart, Arend. “Consociational Democracy.” *World Politics*, vol. 21, no. 2, 1969.
- _____. “Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Societies.” *Politikon*, vol. 4, no. 2, 1977.
- _____. “Constitutional Design for Divided Societies.” *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 2, 2004.
- Loughlin, John. “Federalism, Federations and Confederations: Towards Hybridity.” in (Con)federalism: Cure or Curse? edited by Kris Deschouwer & Johanne Poirier, Re-Bel e-book 2019.
- McCaffrey, Ray. “Civic Forum.” Northern Ireland Assembly Research and Information Service Research Paper NIAR 561-13, 2013.
- McGarry, John and Brendan O’Leary. “Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement. Part 1: What Consociationalist Can Learn from Northern Ireland.” *Government and Opposition*, vol. 41, no. 1, 2006.
- _____. “Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement 2: What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland.” *Government and Opposition*, vol. 41, no. 2, 2006.
- McLoughlin, P. J. “The first major step in the peace process? Exploring the impact of the Anglo-Irish Agreement on Irish Republican thinking.” *Irish Political Studies*, vol. 29, no. 1, 2014.
- Nagle, John and Mary-Alice C Clancy. “Constructing a Shared Public Identity in Ethno-nationally Divided Societies: Comparing Consociational and Transformationist Perspectives.” *Nations and Nationalism*, vol. 18, no. 1, 2012.

- Norris, Pippa. “Stable democracy and good governance in divided societies: Do power-sharing institutions work?” *KSG Working Paper*, no. RWP 05-014, 2005.
- Pales, Zsofia. “Belgium as a Crucial Test of Consociationalism: The 2007-2011 Political Crisis.” M.A. dissertation, Central European University Department of International Relations and European Studies, 2011.
- Pickett, Linda. “Intergrated Schools in Norther Ireland: Education for Peace and Reconciliation.” *Childhood Education*, Sep 2008.
- Riker, William H. “Federalism.” in *Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes*, edited by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.
- Salanmey, Imad. “Failing Consociationalism in Lebanon and Integrative Options.” *International Journal of Peace Studies*, vol. 14, no. 2, 2009.
- Schneckener, Ulrich. “Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation.” *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 2, 2002.
- Silverstein, Brett and Catherine Flamenbaum. “Biases in the Perception and Cognition of the Actions of Enemies.” *Journal of Social Issues*, vol. 45, no. 2, 1989.
- Sweet, Alec Stone and Wayne Sandholt. “European integration and supranational governance.” *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 3, 1997.
- Taylor, Ruper. “A Consociational Path to Peace in Northern Ireland and South Africa?” in *New Perspectives on the Northern Ireland Conflict*, edited by Adrian Guelke. Avebury: Aldershot, 1994.

- _____. "Introduction: the Promise of Consociational Theory." *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*. London: Routledge, 2009.
- Tonge, Jonathan. "Prescriptions for Conflict Management or Resolution." *Comparative Peace Process*. Cambridge: Polity Press, 2014
- Tsebelis, George. "A Rational Choice Approach to Consociationalism." in *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley CA: University of California Press, 1990.
- Van Evera, Stephen. "Primordialism Lives." *APSA-CP: Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, vol. 12, no. 1, 2001.
- White, Timothy. "Generational Change and Redefining Identities: Post-Conflict Peacebuilding in Northern Ireland." *Peace Research*, vol. 45, no. 2, 2013.
- Wilford, Rick. "Inverting Consociationalism? Policy, Pluralism, and the Post- Modern." in *Northern Ireland: Politics and the Constitution*, edited by Brigid Hadfield. Buckingham: Open University Press, 1992.
- Wilford, Rick and Robin Wilson. "A Route to Stability: the Review of the Belfast Agreement." Democratic Dialogue discussion paper, 2003.8.3.
- Nećak, Dušan. "Historical Elements for Understanding the 'Yugoslav Question'." in *Yugoslavia, the Former and Future: Reflections by Scholars from the Region*, edited by Payam Akhavan and Robert Howse. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.

3. 기타자료

『국정신문』.

『경향신문』.

『뉴시스』.

『로동신문』.

『매일노동뉴스』.

『서울신문』.

『시사인』.

『시사저널』.

『아틀라스』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『통일뉴스』.

『프레시안』.

『한겨레』.

『헤럴드경제』.

VOA.

The Guardian.

세교연구소 <<http://www.segyo.org/>>

외교부 <<http://www.mofa.go.kr/>>.

통일교육원 <<https://www.uniedu.go.kr>>.

통일부 북한정보포털사이트 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/>>.

참여연대 <<https://www.peoplepower21.org/>>.

Bosnia and Herzegovina Agency for Statistics. <<http://www.bhas.ba/>>.

CAIN Web Service <<https://cain.ulster.ac.uk/>>.
CIA <<http://cia.gov/>>.
Northern Ireland Assembly Education Service <<http://education.niassembly.gov.uk/>>.
Northern Ireland Council for Integrated Education <<https://www.nicie.org/>>.
Refworld <<https://www.refworld.org/>>.
Presidency of Bosnia and Herzegovina <<http://www.predsjednistvobih.ba>>.
Trial International <<https://trialinternational.org/>>.
UK Government <<https://assets.publishing.service.gov.uk/>>.
UK Legislation <<http://legislation.gov.uk/>>.
UN Cyprus Talks <<http://www.uncyprustalks.org>>.
UN Peacekeeping Force in Cyprus <<https://unficyp.unmissions.org/>>.
Wikipedia <<http://en.wikipedia.org/>>.

도코스(Thanos Dokos) The Hellenic Foundation for European & Foreign Policy 이사장과의 면담(2019.7.2. 아테네).

리아쿠라스 교수와의 면담(2019.7.2. 아테네).

세아드 투르찰로(Sead Turčalo) 사라예보대학교(University of Sarajevo) 정치학과장 면담(2019.10.14. 사라예보).

콘스탄티노스 아다미데스(Constantinos Adamides) 니코시아대학교 교수와의 면담(2019.7.4., 니코시아).

파나요티스 요아케이미데스(Panayiotis Ioakeimides) 아테네대학교 석좌교수와의 면담(2019.7.2., 2019.10.10., 아테네).

Hayriye Růzgar 면담(2019. 10.11., 니코시아).

고유환. “민족공동체 통일방안의 평가와 계승 발전방안.” 한국국제정치학회 학술대회 발표논문, 2014.

- 국방연구원. 세계분쟁 데이터베이스. 보스니아 분쟁.
- 김갑식. “『한민족공동체통일방안』의 의의와 발전방향.” 통일부·통일연구원. 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』. 한민족공동체통일방안 30주년 기념 학술회의 자료집, 2019.9.9.
- 김도태. “기능주의적 관점에서 본 햇볕정책의 평가와 남북관계.” 민주평통 통일연구회 제15차 정책포럼 충청정치학회·충청국제정치학회 세미나, 2002.5.15.
- 김상준. “한반도 ‘양국체제’ 전환을 생각해보자.” 좋은나라 이슈페이퍼 현안과 정책 190호, 2017.8.26.
- 김진향. “개성공단 사람들.” 『개성공단의 문화충돌과 갈등해결』. 2015 시민평화포럼 제2차 정책포럼 자료집, 2015.
- 노회찬후보선거대책본부. 『노회찬의 <P+1코리아 구상>』. 2007.
- 민주노동당. 『민주노동당 대선 공약집』. 2007.
- 방민호. “사회구성체 논쟁의 시대.” 한국현대문화학회 학술발표회 자료집, 2014.
- 서동만. “고려민주연방공화국 통일방안에 관하여: 연방제의 변천을 중심으로.” 『남북 통일방안의 모색』. 한국통일포럼 학술회의 자료집, 2000.
- 세교연구소. “누구나 할 수 있는 평화통일우동, ‘조각보.’” 2019.7.1.
- 심상정. “한반도 평화경제공동체로 가는 길.” 『한반도평화 연속토론회 2』. 심상정의원실 주최 토론회 자료집, 2007.5.8.
- 윤철기. “북아일랜드 평화구축의 정치경제학과 한반도를 위한 시사점.” 세계북한학 학술대회 자료집 제2권, 2015.
- 이남주. “『민족공동체통일방안』의 발전적 계승.” 통일부·통일연구원. 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』. 한민족공동체통일방안 30주년 기념 학술회의 자료집, 2019.9.9.
- 이상신. “통일인식의 변화와 추이.” 『KINU 통일의식조사』. 2019 KINU 통일의식조사 결과발표회 자료집, 2019.5.13.

- 정성장. “남북통일방안의 비교와 남북연합의 형성방향.” 민주평통·동아시아국제정치학회 합동 학술회의, 2003.11.12.
- 조한범, “신한반도체제의 개념과 추진방향.” 통일연구원 Online Series Co 19-06, 2019.3.13.
- 진보정당추진위원회. 『21세기 한민족의 통일국가 건설방안』. 1994.5.21.
- 최장집. “‘해방 60년’에 대한 하나의 해석-민주주의자의 퍼스펙티브에서.” 『다시 대한민국을 묻는다』. 참여사회연구소 주최 해방 60주년 기념 심포지엄 2005.10.21.
- 통일교육원. “조국통일 5대 강령.”
- Human Rights Watch. “북한개성공단과 노동권.” 2006.10.
- Equality Commission for Northern Ireland(ECNI). “28th Fair Employment Monitoring Report.” 2019. 재인용: 윤철기. “북아일랜드 평화프로세스의 정치경제학”. 『북한연구학회보』. 제 23권 1호, 2019.
- Garry, John and Kevin McNicholl. “Understanding the ‘Northern Irish’ Identity.” *Knowledge Exchange Seminar Series*, 2015.
- Johnson, Laurie Shepherd. “The Practice of Integrated Education in Northern Ireland: The Teachers’ Perspective.”
- ICTY Appeals Chamber. “Prosecutor v. Drazen Erdemovic Appeal Judgment.” 1997.10.7.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

<연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성운 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성운	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

<정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 향상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외	
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외	
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외	
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외	

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi	
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin	
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan	
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung	
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.	

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조화를 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 벡서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구성과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경욱 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경욱 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경욱 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경욱 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

남북연합 연구:
이론적 논의와 해외사례를 중심으로

 통일연구원

