

南北韓 政治共同體 形成方案 研究

1993. 12

朴 英 鎬(政策研究室 研究委員)
朴 鍾 喆(政策研究室 研究委員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

要 約

第 I 章 序 論

1992년 10월 이후 북한의 核武器開發 問題로 인하여 南北 韓關係는 「기본합의서」의 이행·실천을 통한 협력단계로 발전 되지 못하고 있다. 그러나 남북한간의 물자교역은 꾸준히 증가하여 남한이 북한의 5대교역국으로 부상하였다. 한편, 국제 사회에서의 남북한관계는 유엔의 회원국으로서 권리와 의무를 갖는 국가간의 관계로 발전하였다.

김영삼 政府는 화해·협력단계 → 남북연합단계 → 1민족 1국가의 통일국가단계로 구성되는 「3단계 統一政策」을 발표하였다. 3단계 통일정책은 「한민족공동체 통일방안」이 가지고 있는 기본 인식, 즉 南北韓을 민족번영을 위해 함께 노력하는 동반자로 보아 民族共同體의 立場에서 남북한 관계개선과 통일정책을 보다 현실적인 입장에서 추진하겠다는 의지의 반영으로 보여진다.

남북한이 相互 合意를 통하여 평화공존상태를 이룩하고 다각적인 교류·협력을 증대시킨다면, 段階的 統一方案의 구도에 상응할 수 있는 경제 및 사회·문화공동체의 형성을 假定할 수 있을 것이다. 이러한 部門別 共同體의 형성을 통해 政治的 統攝이 이루어질 수 있는 여건의 성숙을 상정하는 남한의 통일방안은 보다 큰 단위의 政治共同體를 형성함으로써 한민족의 공동번영과 평화를 제도적으로 보장하려는 인위적인 노력

이라고 할 수 있다.

본 연구의 목적은 그와 같은 段階的 統一方案의 실현을 전제로 政治共同體를 형성하기 위한 구체적인 방안을 제시해보려는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 政治統合理論에 대한 검토와 분단국 통합사례에서의 시사점을 바탕으로 南北韓 政治共同體 形成을 위한 개념모델을 제시한다. 그리고 남북한 각각의 정치변화 및 남북한 관계의 변화를 전망한 후, 본 연구의 핵심인 政治共同體 形成을 위한 세부방안과 주요 정책과제를 단계적 통일방안의 발전과정에 따라 제시할 것이다. 그러나 본 연구에서는 북한공산정권의 급격한 崩壞와 같은 突發的인 사태 변화에 따라 발생할 수 있는 남북한의 통합을 다루지는 않는다.

第 II 章 理論 및 事例研究

1. 政治統合理論

가. 政治共同體와 政治統合의 概念

점진적이며 단계적인 통일을 달성하기 위한 合理的 方案은 통일의 실질적인 내용을 점진적이며 단계적으로 성취하는 것이다. 통일의 내용은 민족통합과 국가통합, 즉 체제통합으로 구분할 수 있다. 民族統合이란 남북한이 하나의 民族共同生活圈으로 통합되는 것을 의미한다. 민족공동생활권이란 단순히

남북한이 하나의 생활권이 되었다는 데서 그치는 것이 아니라 사회, 문화, 경제적으로 상호 交互할 수 있는 同質的인 要素를 확보하고 있는 상태를 말한다. 南北聯合段階에서 남북한간에 사회·문화 및 경제공동체가 형성되었을 때 적어도 남북한간의 民族統合을 이룰 수 있는 바탕이 마련되었다고 할 수 있다. 和解·協力段階는 교류와 협력이 본격적으로 이루어지기 시작한다는 점에서 초보적 형태로나마 민족통합이 이루어지는 상태라고 성격지을 수 있다. 國家統合이란 이념과 제도의 동질화 또는 합의가 이루어져 남북한이 하나의 국가, 하나의 정부, 하나의 체제를 갖는 單一民族國家로 통합되는 것을 말한다. 3段階 統一方案의 최종단계인 1민족 1국가의 통일국가가 바로 국가통합을 달성한 상태라고 할 수 있다.

南北韓間의 政治共同體는 남북한 주민들간의 이질감 해소와 동질성 증대를 바탕으로 궁극적으로 하나의 政治制度와 동질적인 理念에 의해 하나의 국가를 달성하는 상태라고 정의할 수 있다. 남북한 사이에 「南北聯合」에 대한 합의가 이루어지고 각급 수준의 협의체에서 주요 정책에 대한 공동 집행이 이루어질 경우, 남북한 정부의 權威가 부분적으로 「남북연합」에 移轉된다는 맥락에서 초보적 형태의 정치공동체가 형성된다고 말할 수 있다.

南北韓間의 政治統合은 남북한이라는 두 개의 상이한 정치적 단위가 남북한을 포괄하는 새로운 정치적 단위로 형성되는 것이라고 규정할 수 있다. 남북한간의 이러한 政治統合은 남

북한의 대다수 주민들이 새로운 정치적 단위, 즉 국가의 정치 이념이나 헌정질서와 같은 기본적인 사항과 관련된 정치적 자극에 유사한 반응을 보일 때 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 따라서 政治共同體 形成을 위한 정치통합은 화해·협력단계 이후 남북연합과 같은 과도적인 통일체제를 이루는 과정으로서의 의미와 함께 최종적인 결과로서의 國家(體制)統合을 포함하는 종합적인 의미로 파악할 수 있다. 南北聯合은 초보적인 형태의 정치공동체를 형성하는 것으로 볼 수 있으며, 최종적인 형태의 정치공동체는 바로 남북한이 동질적인 이념과 제도로써 체제가 통합되는 單一民族國家의 成立을 의미한다.

나. 政治統合의 理論的 說明

統合理論은 두 개의 異質的인 체제간의 통합문제인 南北韓間의 政治統合을 보는 준거로는 본질적인 한계를 가지고 있다. 그러나 統合理論은 국가간 분쟁의 평화적 해결제도 확립과 상호협조를 통한 공영체제의 수립이라는 적극적 평화개념에서 출발하고 있다는 점에서 南北韓間 政治共同體의 形成方案을 마련하기 위한 이론적 준거로서 타당성을 갖는다고 하겠다. 더욱이 통합이론은 통합의 방법론적 측면에서 平和的, 段階的 接近을 제시하고 있으며 인간들의 구체적인 집단적 행위를 증시하기 때문에 남북한간의 실제문제를 다루는 데 있어서 유용성을 가질 수 있다.

政治統合의 結果로서 정치공동체의 형성을 지적하고 있는

통합이론은 정치통합에 이르는 방법론적 맥락에서 연방주의, 기능주의, 그리고 신기능주의 등으로 분류할 수 있다. 聯邦主義理論은 통합이 국가의 주권, 권력배분 및 정치엘리트의 행위와 직접적으로 연관된 정치적 현상으로 보고 있다. 統合을 경제·기술적인 영역에서부터 점진적으로 이루기보다는 급격한 정치적 타결을 중시하고, 정치지도자의 권력집중 능력과 대중의 합의없이 통합결단을 내리는 의지를 중요시한다. 機能主義理論은 기술과 경제적 변화가 국제관계의 구조적 변화를 초래하며, 국경을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창은 領土保存과 排他的 主權을 보호하는 국가의 기능을 상실케 한다고 주장한다. 국가들이 그들의 기능을 초국가기구에 이전시킴에 따라서 국가단위에 대한 충성심과 지지가 초국가단위로 이전되며, 이는 政治共同體를 형성하게 된다는 것이다. 이에 반하여 新機能主義理論은 정치공동체가 형성되는 과정을 자동적인 것으로 보지 않는다. 이들은 기능주의이론이 무관심했던 政治的 變數에 관심을 두고, 정치공동체의 형성과정에서 정치적 변수를 중시, 정치적으로 중요한 과업을 선택하여 통합을 계획하는 것이 필요하다고 주장한다. 또한 통합을 더욱 진행시키기 위하여 의식적인 제도적 장치가 필요함을 강조하고 있다.

國家間의 政治統合의 과정은 다양하게 설명되고 있으나, 대체적으로 다음과 같은 네 단계로 요약할 수 있다. 첫째, 국가간에 交流 및 去來關係가 증대하면 그러한 행위의 복잡성이 증가된다. 둘째, 이러한 복잡성 문제를 해결하기 위하여 국가

들은 相互作用을 정식화하게 되며, 그러한 과정에서 보다 큰 협력관계가 발생하게 된다. 셋째, 국가들은 이러한 협력관계를 보다 더 단일화하기 위해서 또는 하나의 국가로서 정책결정을 하기 위하여 實質的이며 公式的인 制度를 창출하게 된다. 넷째, 일단 이 단계에 이르게 되면, 독립된 단위로서의 國家들이 하나의 단위로서 통합될 가능성이 높다는 것이다.

통합의 결과로서 政治共同體는 한 국가의 大衆이 다른 국가의 대중에 대해 갖는 태도, 정부간 협력의 증대, 그리고 초국가단위의 권위확대에 따른 統合單位間의 政治的 融畧의 세 측면에서 살필 수 있다. 한 국가의 대중이 통합의 대상인 다른 국가에 대해 상당한 정도의 '好意'를 가질 경우 統合의 可能性이 증대된다. 이와 함께 정부간 협력이 확대됨으로써 협력 수준이 제도적 차원으로 이행되고, 기존 국가의 주권을 제약하는 초국가단위에 의한 정책결정이 많아질수록 정치통합의 가능성이 높아진다. 이러한 세 차원의 과정이 성숙됨에 따라서 국가간 정치통합의 가능성이 증대되어 기존의 주권국가를 대체할 수 있는 政治共同體가 형성될 수 있다.

2. 統合事例研究

가. 獨逸 統一의 示唆點

독일 통일은 1990년 한해동안 경제·사회통합 그리고 정치통합으로 단기간에 완성되었지만, 이러한 통합은 사실상 서독

에 의해 오랜 기간에 걸쳐 준비된 漸進的인 統合過程이 단계적으로 결정체를 이룬 것이라고 할 수 있다. 동서독의 통일과정에서 南北韓間에 政治共同體를 형성하기 위한 방안을 마련하는 데 유용한 몇가지 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 무엇보다도 政治統合을 위한 국내적 여건을 튼튼하게 준비해야 한다는 점이다. 서독은 통일 그 자체를 전면에 내세우기 보다는 안정된 民主政治制度 및 강력한 經濟力의 구축을 추진함으로써 국내적인 통일기반을 우선적으로 확립하였다.

둘째, 정치통합 이전에 경제협력, 인적 교류 등을 통한 상호간의 信賴構築作業이 필요하다는 점이다. 서독은 동독에 대한 사실상의 經濟援助를 시행함으로써 동독의 경계심을 해소하고 양독간의 신뢰를 구축할 수 있었다.

셋째, 남북한간의 기관 및 기구통합을 위한 法的, 制度的 準備가 필요하다는 점이다. 서독은 「독일연방기본법」 제23조에서 동독이 서독에 편입될 수 있는 法的 裝置를 마련하고 있었다. 또한 서독은 동독내 부동산의 서독거주 원소유주로의 반환문제, 稅源 배분문제, 동독 공무원들의 지위유지 문제 등 통합에 따라 대두될 문제들을 사전에 준비함으로써 통합의 후유증을 최소화하려는 노력을 하였다.

넷째, 통일한국의 위상에 대한 주변 국가들의 불안을 해소하고 우리의 統一政策 및 方案에 대한 지지를 확보해야 한다는 점이다. 서독은 통일독일이 유럽속의 독일이며 군사·안보적으로 위협의 대상이 되지 않음을 주변 국가들에 인식시킴으

로써 국제적 차원의 통일의 장애물을 제거할 수 있었다.

다섯째, 국제환경의 변화를 적극적으로 포착하여 활용해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 한국은 주변 4강과의 관계강화를 통한 통일환경 조성에 적극적으로 노력하는 한편, 유엔을 비롯한 각종 국제무대에서의 남북한 별개의 회원자격을 통일을 위한 지속적인 接觸手段으로 활용하는 것이 바람직하다.

여섯째, 북한의 대외관계개선 및 경제회복 노력이 통일에 기여할 수 있다는 장기적인 비전을 갖고 政策을 추진하는 것이 바람직하다는 점이다. 서독은 동서독의 相互依存關係를 강화하고 양독간의 생활수준 차이가 너무 벌어지는 것을 방지하기 위해서 동독경제를 지원하였다.

일곱째, 사회주의체제 북한의 本質的 變化가 선행되어야 한다는 점이다. 서독이 평화적으로 동독을 흡수하여 정치통합을 이룰 수 있었던 것은 동독 국민 및 공산당정권 이후의 新政權 指導者들이 사회주의체제를 버리고 자본주의 경제체제와 정치적 민주주의체제를 선택하였기 때문이다.

나. 예멘 統一의 示唆點

예멘의 통일은 동일한 언어, 문화 및 종교를 유지해왔던 한 민족이 각기 독립하여 독자적인 국가발전과정을 유지하면서도 상호 갈등관계를 극복하고 협상을 통해 平和的 統一을 이룩한 사례라는 점에서 우리의 평화통일노력에 유용한 준거가 될 수 있다. 政治統合 事例로서의 남북예멘 통일사례에서 다음과 같

은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 남북예멘은 이슬람교라는 정신적·문화적·사회적 공통 분모 위에서 民族主義的 性向을 부각시킴으로써 통일에 대한 합의를 이루어나갈 수 있었다. 이러한 점은 남북한간의 정치 통합의 이념적 준거를 상호 공통적인 요소에 바탕을 두는 民族主義에서 찾을 수 있음을 시사한다.

둘째, 정치통합 이전에 상호간의 공동이익증대를 위한 信賴가 확보되어야 한다는 점이다. 남북예멘은 분단 이후에도 공동 경제개발 및 정치통합 이전 주민간 상호 자유왕래 등을 실시함으로써 상호이익의 증대 및 신뢰회복을 추진하였다.

셋째, 政治統合을 위한 정치지도자의 정치적 의지의 기능 및 제도적 준비의 중요성을 지적할 수 있다. 남북예멘은 양국간의 갈등문제 해결에서 최고지도자간의 頂上會談으로 돌파구를 열었다. 양국 정상들은 하나의 국가수립에 합의한 후 대화와 협상을 지속함으로써 정치통합의 의지를 制度化시켜 나갔다.

넷째, 통합 양국간의 정부간 및 민간수준에서의 機關 및 機構統合을 위한 준비가 필요하다는 점이다. 남북예멘은 「예멘 최고평의회」, 「공동각료위원회」 등 정부간 기구를 설치·운영하는 한편, 경제, 교역 등의 분야에서 민간기구를 마련함으로써 機關間의 統合을 위한 준비를 진행시켜 나갔다.

다섯째, 합의에 의한 평화로운 정치통합을 위해서는 統合過程에서 국력의 우위에 있는 일방이 열위에 있는 타방의 입장

을 충분히 고려해야 한다는 점이다. 통합을 주도한 북예멘은 통합이 '서로를 파괴하지 않는 방법'을 통해 이루어져야 한다는 입장에서 과도조치로써 「1:1 統合原則」을 적용, 남예멘의 상실감 배제를 위하여 최대한 노력하였다.

여섯째, 외세의 영향을 중립화시키면서 통합을 추진할 수 있는 主體的 力量을 키워야 한다는 점이다. 1980년대 중반 이후 남북예멘은 통일의 문제를 아랍민족주의 테두리 내의 예멘 民族統合으로 추진함으로써 주변 국가의 우려나 영향을 불식시킬 수 있었다.

일곱째, 무엇보다도 중요한 점으로 사회주의체제, 즉 北韓의 變化가 선행되어야 한다는 점이다. 남북예멘의 통일과정이 촉진될 수 있었던 결정적인 계기는 남예멘이 사회주의체제와 이념을 버리고 낙후된 경제의 발전을 위하여 자본주의화, 민주화라는 사회주의권의 전반적인 變革趨勢를 따랐기 때문이다.

3. 南北韓 政治共同體 形成 概念모델

政治統合過程을 통한 남북한 정치공동체형성은 사회·문화공동체 및 경제공동체 형성을 통한 남북간의 사회·문화적 및 경제적 相互依存性 증대, 남북한 정책결정자, 특히 남한 정책결정자의 남북협력 및 통합에 대한 의지, 그리고 남북한 정부간 실제적인 機能的·政策的 協力の 증대 등의 세가지 요소가 밀접하게 연계되어 상호 작용하는 과정으로서 추진되어야 할

것이다.

이와 같은 기본구도에 입각한 南北韓 政治共同體 形成을 추진하기 위하여 <表>와 같은 개념모델을 구상할 수 있다.

정치공동체를 형성하기 위해서는 남북간 경제적 격차의 축소, 공동협의 기구의 증대에 따른 接觸 및 去來행위의 증가, 남북한 정치엘리트 및 주민간 價値相應性 增大 등과 같은 政治統攝을 위한 국내적 여건을 성숙시키는 작업이 선행되어야 한다. 이러한 정치통합 여건의 성숙을 바탕으로 기구 또는 제도, 정책, 및 이념의 차원에서 政策통합, 機關통합, 그리고 價値통합을 순차적으로 또는 병행하여 추진해 나감으로써 政治共同體를 형성시켜 나간다.

정책통합은 남북한 상호간에 거래행위가 증대됨에 따라 필요한 부분에서의 聯合體 또는 機構를 형성·확대해 나가며, 상호간의 거래행위의 수준을 점차로 높여나가고, 상호간의 적응능력을 증대시켜 거래행위의 相應性을 높여 나감으로써 이루어 질 수 있을 것이다.

기관통합은 남북한간에 초보적인 형태의 공동기구를 형성하는 것에서부터 시작할 수 있다. 예컨대 현재 남북한간에 구성되어 있는 각 분야의 共同委員會를 가동하여 활성화함으로써 각 분야에서의 과업이 기능적으로 연계될 수 있으며, 부문별 또는 전반적인 정책연계가 발전하여 上位水準의 기구를 형성해 나감으로써 제도적 통합을 추진할 수 있을 것이다.

가치통합은 意識構造, 信念體系, 理念 등에서의 남북한 주

민간의 異質性을 축소해 나가는 한편, 북한 주민들이 자유민주주의에 대한 인식을 갖도록 하는 것이다. 남북한간 거래과정에서 북한주민들이 의식적 또는 무의식적으로 自由民主主義 및 資本主義에 대한 인식을 갖도록 하며, 점차적으로 남북주민간의 一體性이 증대하도록 하는 사회화 방안의 창출이 모색되어야 할 것이다. 가치통합은 추진순위의 비중이 낮으며 기대효과도 가장 뒤늦게 얻어질 것으로 보이나, 다른 분야의 통합과정에서 자연적인 성과가 도출되거나 또는 다른 통합과제를 촉진하는 방향으로 추진될 수도 있다.

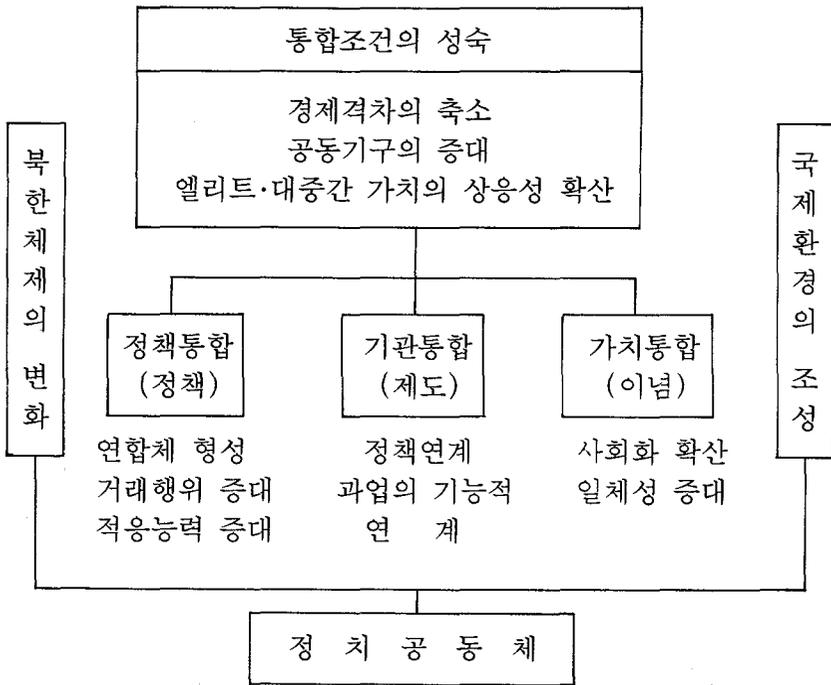
다음으로는 남북한간 內的인 統合與件을 촉진하고 安定化시켜 주기 위하여 대외적인 통일환경의 조성이 동시에 추진되어야 한다. 남북한 정치공동체 형성의 주체는 한민족이나 分斷管理問題가 국제문제이기도 한 것처럼 분단극복, 즉 통일문제도 국제적인 요소가 포함되어 있다.

마지막으로 다른 어떠한 조건보다 중요한 것은 北韓 共產體制가 변화되어야 한다는 점이다. 현재와 같은 상태에서 북한정권의 지도자들이 자본주의화와 민주화를 생존을 위한 代案으로 선택할 것이라고 기대하는 것은 무리일지 모르나, 남한정부는 북한 정치엘리트들이 그러한 선택을 하도록 誘引하는 정책을 적극적으로 추진해야 할 것이다.

이와 같은 諸般 條件들이 상호간에 밀접하게 연결되어 추진된다면 여기에서 제시한 개념모델은 남한정부의 통일정책에 입각한 평화적이며 단계적인 통일을 달성하는 데 도움을 줄

수 있을 것이다. 이러한 개념모델은 정치공동체 형성을 위한 기본적인 추진방향과 그에 따른 細部方案을 마련하는 준거로 사용되는 한편, 중·장기적인 차원에서 남북한 관계개선을 위한 對北戰略을 수립하는 데 이용될 수도 있을 것이다.

〈表〉 南北韓 政治共同體 形成모델



第 III 章 南北韓의 政治現況과 變化展望

정치이념과 정치체제, 정치사회적 갈등이 정치공동체의 성격을 결정하는 主要 變數라고 보고 이러한 세가지 변수를 중

심으로 남북한의 정치현황과 변화전망에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 南北韓의 政治現況

남한은 정치이념면에서 1945년 이후 국제적 냉전구조속에서 자유세계의 理想的 價値의 확산을 위해서 외부로부터 주어진 자유민주주의이념을 정착시키기 위해 노력해 왔다. 1980년대에 이르기까지 자유민주주의이념에 대한 강조에도 불구하고 실질적으로는 權威主義的 現實이 정치현실을 지배했다. 그러나 1987년 이후 권위주의적 정치체제는 점진적이고 단계적 과정을 거쳐서 점차 民主主義體制로 전환되고 있다. 한편 1960년 이후 급속한 산업화로 인하여 계층갈등과 지역갈등, 세대갈등 등이 남한의 중요한 정치사회적 갈등요인이 되고 있다.

북한은 주체사상을 통하여 김일성체제의 정통성확보, 북한주민의 일체감 조성, 대외적 독자성 추구, 김정일 승계체제의 정당화, 대중동원 등을 시도하고 있다. 북한의 政治體制는 전체주의체제 유형에 속하며, 대중동원을 중시하는 「운동정권」이라고 할 수 있다. 그러나 북한에서도 노동기피현상과 이기주의적 성향 등 革命後期 症候群이 발생하고 있으며, 주민차별정책에 대한 불만, 권력엘리트간 이해대립 등과 같은 갈등요인이 존재하고 있다.

2. 南北韓의 政治變化 展望

앞으로 南韓에서는 민주주의이념이 내면화되고 국가와 시민 사회간의 균형에 의해서 민주주의체제가 정착되고 사회부문의 자율성이 증가할 것이며, 다원적 이익표출기구의 制度化에 의해서 각 부문별 이익이 조정될 것이다.

그리고 북한도 장기적으로 개방·개혁정책을 추진함에 따라 주체사상의 역할이 축소되고 탈전체주의체제와 制限的 多元主義體制를 거쳐서 정치적 변화를 경험하게 될 것이다. 또한 사회분화, 도시화, 교육의 확대, 젊은 세대의 증가 등으로 인하여 제한적 다원화와 實用主義的 思考가 확산될 것이다.

3. 南北韓 政治體制의 接近 展望

장기적으로 볼 때 정치이념 및 정치체제의 측면에서 남북한은 異質性을 극복하고 공통범위를 넓혀갈 것으로 전망된다. 그러나 정치적 변화가 단일경로를 따라서 단선적으로 발생한다고 보기는 힘들다. 오히려 政治的 變化는 수많은 우여곡절과 시행착오를 거치면서 진전 및 후퇴과정을 거치는 것이 일반적이다. 따라서 北韓도 궁극적으로 이데올로기와 국가의 통제력이 약화되고 사회의 자율성이 증가하는 방향으로 나가겠지만 상당기간 동안 制限的 多元主義段階에 머무를 것이다.

第Ⅳ章 政治共同體 形成方案

1. 政治共同體 形成의 基本方向 및 移行構圖

남북한 정치공동체의 형성은 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 할 것이다. 첫째, 남북간 이념적·정치적 이질화 및 대립을 고려하여 南北韓 政治共同體는 점진적·단계적으로 형성되어야 한다. 둘째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 남북간 각 분야별 교류·협력에 의해서 동질성이 증가해야 한다는 機能主義的 統合理論과 함께 정치·군사문제의 중요성과 정치체도의 구성·운영, 정치엘리트의 역할 등을 강조하는 新機能主義的 理論이 고려되어야 한다. 셋째, 남북간 정치협상을 위해서는 과도단계인 남북연합단계에서 북한에게 일정한 권력지분을 허용함으로써 북한의 흡수통일 우려를 완화시키는 것이 필요하다. 넷째, 북한의 政治的 變化가 선행되어야 한다. 다섯째, 북한의 변화촉진을 위하여 북한에 개혁·개방지향적 세력들이 형성되도록 해야 한다. 여섯째, 북한의 정치적 변화촉진을 위해서 정부차원 뿐만 아니라 民間團體와 政黨의 역할이 중요하다.

남북한 정치공동체 형성을 위해서 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계별로 다음과 같은 사항에 대한 政策代案이 마련되어야 할 것이다. 첫째, 각 단계별로 분야별 정책우선순위를 선정하고 이에 따라 정책과제를 실천해야 한다. 둘째, 각 단계별로 政治機構를 구성·운영함으로써 각 단계별 정책현

안들을 해결하고 정치협력의 경험을 축적해야 한다. 셋째, 각 단계별로 남북간 이념적·정치적 동질성을 증대하고 정치적 통합에 대비하기 위해서 政治教育 및 再社會化教育이 실시되어야 한다. 넷째, 각 단계별 전환을 위한 조치들이 실시되어야 한다.

2. 段階別 細部方案

가. 和解·協力段階

화해·협력단계는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북간 사회·문화·경제 분야의 교류·협력의 활성화에 의해서 南北間 平和共存體制가 정착되는 단계다. 1991년 채택된 「기본합의서」 및 각종 「부속합의서」의 이행·실천에 의해서 남북 화해·협력관계가 제도화된다고 할 수 있다.

和解·協力段階에서는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서 각종 교류·협력의 활성화, 군사적 신뢰구축, 평화체제로의 전환 등이 실시되어야 한다. 특히 화해·협력단계에서 사회·문화 및 경제분야의 활성화와 함께 政治·軍事的 側面的 관계개선이 병행적으로 이루어짐으로써 남북한은 남북연합단계로 진입할 수 있다.

그리고 화해·협력단계에서는 남북고위급회담의 테두리내에서 각급 분과위원회 및 공동위원회를 정례화시킴으로써 남북관계의 틀을 정착시켜야 한다.

그리고 화해·협력단계에서 南北間 政治的 信賴가 구축되어야 한다. 또한 남한국민들에 대한 통일대비교육과 함께 남한 내 정치사회적 갈등의 해소조치가 실시되어야 한다.

남북한은 화해·협력관계의 制度化를 바탕으로 남북정상회담을 개최하여 남북연합단계로 전환하기 위한 돌파구를 마련해야 할 것이다. 남북한은 頂上會談을 개최하여 한국전쟁 등 과거청산문제, 평화체제로의 전환 및 보장방안, 통일에 이르기까지 남북관계의 기본성격, 통일방안, 남북연합의 설정 및 운영방안 등에 대한 합의를 거쳐서 이를 토대로 「南北聯合憲章」을 채택함으로써 남북연합단계로 진입할 것이다.

나. 南北聯合段階

남북연합은 통일을 지향하는 過渡段階로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상징하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 첫째, 南北聯合段階에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르다. 둘째, 남북연합단계에서 남북한은 統一國家를 달성하기 위해서 「민족 내부의 특수관계」를 유지하면서 남북현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 過渡期的 協議體이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 의미의 국가연합과도 다르다.

南北聯合段階에서는 사회·문화분야의 각종 교류·협력을 제

도화하고 북한의 사회·문화활동을 지원하는 한편, 남북간 산업구조조정, 사회간접자본 공동투자, 북한의 市場經濟體制로의 전환지원 등이 실시되어야 한다. 그리고 외교·국방분야에서 군축과 검증이 실시되고 통일국가로 전환하기 위해서 軍統合方案이 모색되어야 한다.

한편 남북연합단계에서는 화해·협력단계의 남북대화창구를 발전시켜 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등의 정치제도들을 구성·운영해야 한다. 이러한 政治制度의 운영을 통하여 통일과정에서 발생하는 문제를 해결하고 통일에 대비하여 권력구조, 선거제도, 정치제도 등을 마련하기 위한 방안들을 논의해야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 南北間 價値觀 統合基盤을 확대하기 위하여 북한의 인권개선 및 민주화를 촉구하는 한편, 각종 지역단체·직업단체간 협력체제구축을 통하여 民間次元에서 남북간 협력범위를 확대해야 한다.

통일국가를 형성하기 위해서는 통일시기, 통일에 이르기까지의 과도조치, 통일국가의 대내외 정책 등에 관해서 남북간 「統一條約」을 채택해야 할 것이다. 통일시기와 통일절차에 대한 합의가 이루어지면 통일헌법에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 統一憲法이 확정되면 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 통일국가단계로 접어들게 될 것이다.

다. 統一國家段階

통일후 각종 사회·문화단체의 통합을 통하여 사회·문화분야의 동질성확대 및 통일후 사회적 후유증을 줄일 수 있는 방안들을 강구해야 한다. 그리고 북한경제체제를 市場經濟體制로 전환시키는 한편, 북한지역의 토지 및 기업의 사유화, 북한지역 기업의 경영합리화, 북한지역에 대한 투자유치방안 등이 실시되어야 할 것이다. 이와 함께 남북한의 條約 및 協定과 대외관계를 정비·통합하는 조치가 실시되어야 할 것이다.

통일후 정치제도는 남북한의 지역갈등과 세대갈등, 계층갈등과 각종 이익균열구조를 해소하기 위한 制度的 節次와 裝置를 마련한다는 관점에서 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 권력구조와 의회제도, 선거제도, 정당제도, 중앙정부와 자치단체간 權限配分 問題 등이 논의되어야 할 것이다.

그리고 통일후 이념적·정치적 갈등을 줄이기 위해서 남북한 주민에 대해서 다양한 형태의 통일교육을 실시하고 북한의 전직 공직자에 대해서 체계적인 再教育을 실시하여야 할 것이다.

第 V 章 結 論

南北韓 政治共同體 형성은 사회·문화, 경제 등 각 분야에서
의 인적 교류 및 협력으로 말미암아 사회·경제적 동질성이

증가함으로써 가능하다. 그러나 사회·경제분야의 동질성 증가가 자동적으로 정치적 통합을 보장하지는 않는다. 따라서 정치공동체형성을 위해서는 사회·경제적 문제와 병행하여 政治·軍事的 問題가 해결되어야 한다.

또한 정치적 동일은 이념적 대립 및 정치권력의 분배문제를 둘러싼 복잡한 과정이다. 따라서 각 단계별로 政治機構를 구성·운영함으로써 남북현안을 해결하고 정책협력의 경험을 축적해야 한다. 그리고 정치기구의 구성·운영을 통해서 제한된 영역에서 政治權力의 分配 및 行使에 대한 합의를 이루고 이를 점차 확대해 나가야 할 것이다.

그리고 정치공동체의 형성을 위해서는 정치제도의 통합에서 더 나아가서 政治共同體를 구성하는 구성원들의 가치관이 통합되어야 한다. 가치관의 통합을 통해서 정치제도를 운영하는 규칙 및 절차의 규범화와 제도화가 가능하게 된다. 따라서 정치적 규범과 절차에 대한 남북한 주민들의 政治的 社會化가 필요하다.

한편 남북정치공동체 형성을 위해서 장기적으로 다음과 같은 문제들에 대해서 대비책을 마련해야 할 것이다. 첫째, 통일에 대한 國民的 合意基盤을 조성하여 국민적 지지를 바탕으로 통일정책을 수립·추진하고 통일과정에서 수반되는 부담을 분담하도록 해야 할 것이다.

둘째, 남북정치공동체 형성을 위해서 각 단계별로 政策協力 事業을 추진하기 위해 막대한 통일비용이 소요될 것이다. 통

일비용에는 북한지역에 대한 사회간접자본투자, 경제구조개편, 기업경영활성화지원 등과 같은 投資性費用과 함께 실업보조금, 물가보조금, 사회보장시설확대 등과 같은 社會福祉性費用이 있다. 이러한 통일비용조성을 위해서는 정부 예산중 일정금액 적립, 통일채권발행 및 통일세 신설, 각종 정부기금에서 차입, 남북경제협력에 참여하는 기업의 이익금에서 일정비율을 적립, 국제통화기금(IMF), 국제개발은행(IBRD) 등 국제금융기관으로부터의 차관도입 등의 방안을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 통일과정 및 통일후 각종 정치·경제·사회문제들에 대비하여 專門 行政人力 및 民間專門家 양성계획을 마련해야 한다. 통일후 각 분야의 문제해결을 위해서는 행정요원 뿐만 아니라 각 분야의 민간전문가들이 필요하다. 따라서 정부와 민간차원에서 장기적으로 행정요원과 민간전문가들을 육성하기 위한 方案이 수립되어야 한다.

한편 통일이 남한에 줄 충격을 최소화할 뿐만 아니라 통일후 예상문제들을 통제가능한 영역내에서 해결하기 위해서는 남한의 統一對備力量이 신장되어야 한다. 이를 위해서 정치적 안정속에서 민주주의 이념 및 절차의 제도화, 경제력향상과 복지정책의 실시, 다원주의적 사회질서 및 가치관의 정착 등이 실현되어야 할 것이다.

目 次

第Ⅰ章 序 論	1
1. 研究目的	1
2. 研究方法	5
第Ⅱ章 理論 및 事例研究	9
1. 政治統合理論	9
가. 政治共同體와 政治統合의 概念	9
나. 政治統合의 理論的 說明	19
다. 政治統合의 諸모델	26
2. 統合事例研究	35
가. 東西獨	35
나. 南北예멘	55
3. 南北韓 政治共同體 形成 概念모델	72
第Ⅲ章 南北韓의 政治現況과 變化展望	83
1. 南北韓의 政治現況	85
가. 南 韓	85
나. 北 韓	96

2. 南北韓의 政治變化 展望	104
가. 南 韓	104
나. 北 韓	113
3. 南北韓 政治體制의 接近 展望	127
第 IV 章 政治共同體 形成方案	130
1. 政治共同體 形成의 基本方向 및 移行構圖	130
가. 基本方向	130
나. 移行構圖	135
2. 段階別 細部方案	137
가. 和解·協力段階	137
나. 南北聯合段階	163
다. 統一國家段階	183
第 V 章 結 論	197
參 考 文 獻	204

圖表目次

〈表 1〉 南北韓 政治共同體 形成段階.....	19
〈表 2〉 갈통의 統合모델	28
〈表 3〉 나이의 政治統合모델	31
〈表 4〉 南北韓 政治統合의 基本構圖.....	76
〈表 5〉 南北韓 政治共同體 形成모델.....	82
〈表 6〉 南北韓 政治共同體 形成方案	201

第 I 章 序 論

1. 研究目的

1990년대에 들어 남북예멘과 동서독이 하나의 국가로 통일 되었으나 남북한만은 여전히 分斷國家로 남아있다. 세계적인 냉전종식의 국제정세에 영향을 받아 남북한도 지난 몇년동안 적극적인 남북대화를 전개하여 왔다. 통일예멘과 통일독일은 우리 민족에게 統一에 대한 기대를 더욱 자극하였다. 남북한 간에도 1992년 2월에는 「기본합의서」와 각 분과위원회의 구성을 위한 合意書가 발효되고, 이어서 정치, 군사, 교류·협력 분야에서 共同委員會들이 구성되었다. 1988년 10월이후 시작된 남북한간의 물자교역은 꾸준히 증가하여 남한이 북한의 5 대교역국으로 부상하였다.¹⁾ 한편, 국제사회에서의 南北韓關係는 유엔의 회원국으로서 권리와 의무를 갖는 국가간의 관계로 발전하였다. 이와 같이 남북한관계는 과거와는 분명히 다른 상태로 변화하여 왔다. 그러나 1992년 10월 이후 북한의 核武器開發 問題로 인하여 남북한 관계는 「기본합의서」의 이행·실천을 통한 협력단계로 발전되지 못하고 있다.

1993년 2월 남한에서는 새로운 文民政府가 출범하였으며,

1) 1992년말 현재 남한은 중국, 일본, 러시아, 이란에 이어 북한의 5번째 무역상 대국이 되었다.

북한에서는 김정일후계체제가 본격적으로 가동되고 있는 것으로 평가되고 있다.²⁾ 남한의 김영삼 대통령은 그의 취임연설에서 民族主義를 통일정책을 추진하는 데 있어 중요한 가치로서 인식하고 있음을 표명하였으며,³⁾ 이어 「3단계 3기조」 統一政策을 발표하였다.⁴⁾ 한편 북한은 1993년 4월 7일 개최된 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」을 채택하여 소위 “민족대단결이 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 본질적인 내용”임을 재강조하였다.⁵⁾ 이러한 점은 ‘민족’과 ‘민족주의’에 대한 개념이 남북한에서 다르게 쓰이고 있으며, 따라서 각각의 統一政策에서도 다르게 투영되고 있으나,⁶⁾ 남북한 정부가 ‘민족’을 통일

-
- 2) 김정일이 국가주석이나 당총비서와 같은 북한의 최고위 직위를 공식적으로 부여받지 못하고 있으나, 당정치국 상무위원, 당비서국 사업전담담당비서, 국방위원회 위원장 및 군 최고사령관의 직위를 가지고 당·정·군분야에서 김일성을 제외하고는 가장 높은 정책결정자의 위치에 있다는 점에서 김정일후계체제가 실질적으로 가동되고 있다고 보아도 무난할 것이다.
- 3) 김영삼 대통령은 그의 취임연설(1993. 2. 25)에서 “어떠한 이념과 어떠한 사상도 민족에 우선하는 것은 없다”고 언명하였는 바, 이는 남북한관계와 통일정책에서 민족주의가 중요한 고려요소로 작용할 것임을 시사하는 것이라고 할 수 있다.
- 4) 김영삼 대통령의 제26차 태평양경제협의회(PBEC) 서울총회 연설(1993. 5. 24) 및 제6기 민주평화통일자문회의 출범식 기념 연설(1993. 7. 6).
- 5) 「10대강령」의 前文에서 북한은 “민족의 운명을 우려하는 사람이라면 우선 하나의 민족으로 단결하여야 하며 조국통일의 길을 함께 열어나가야 한다”고 주장하면서 ‘민족’을 내세웠다. 「10대강령」의 내용, 의도 및 대남정책방향 등에 대한 분석에 대해서는 김태일·전상인, 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 북한의 대남정책」(서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.
- 6) 남북한 통일정책에 투영되고 있는 민족주의에 대한 최근의 논의로는 민족통일연구원, 「통일이념으로서의 민족주의」(민족통일연구원 개원 2주년 기념 국내학술회의 발표논문집, 1993. 4. 8)를 참조.

달성의 중요한 手段으로 인식하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

그러나 통일은 당위적이고 규범적인 주장으로써만 이루어지는 것이 아니다. ‘民族’을 당위성의 수단으로 인식하는 통일은 南北韓關係의 현실을 철저하게 반영함으로써 민족을 바탕으로 하는 실현가능성이 있는 統一이 될 수 있다. 특히 우리가 독일 통일에서 배울 수 있는 중요한 교훈의 하나는 통합이전의 상황을 정확히 파악하고 統合以後 등장할 수 있는 새로운 갈등상황에 충분히 대비하여야 한다는 점이다. 즉 독일은 ‘한민족 두국가’에서 ‘한민족 한국가’의 정치통합을 달성하였으나, 동서독 주민간에 ‘한국가 두사회’라는 사회·심리적인 어려움을 겪고 있다.⁷⁾ 따라서 우리의 통일은 南北韓의 現實을 보다 세심하게 반영하는 것으로서 추진될 필요가 있다.

김영삼 정부가 제시하고 있는 統一政策에서 통일로 이르는 3段階 過程은 화해·협력단계 → 남북연합단계 → 1민족 1국가의 통일국가단계로 구성된다. 정부는 이러한 3段階 統一方案이 민주적 절차, 공존공영, 민족복리라는 3大 政策基調의 바탕위에서 추진될 것임을 밝혔다.⁸⁾ 「3段階·3基調 統一方案」의 核心은 남북한이 교류와 협력을 통하여 화해·협력관계를 구축하고, 점진적인 관계발전을 이룩함으로써 南北聯合을 구

7) “통독3년: 과제와 전망 <1>,” 「동아일보」, 1993. 9. 27.

8) 김영삼 정부의 통일정책에 대한 자세한 설명은 통일원, 「3단계 3기조 통일정책」 (서울: 통일원, 1993) 참조.

성한 후, 남북한간 협의를 통하여 1민족 1국가의 單一 國家를 성립시킴으로써 통일을 성취하는 것이다. 김영삼 정부의 이러한 통일정책은 기존의 통일방안인 「한민족공동체 통일방안」이 가지고 있는 기본 인식, 즉 南北韓을 민족번영을 위해 함께 노력하는 동반자로 보아 民族共同體의 立場에서 남북한관계개선과 통일정책을 보다 현실적인 입장에서 추진하겠다는 의지의 반영으로 평가할 수 있다.

기존의 「한민족공동체 통일방안」이 제시한 기본적인 아이디어는 民族共同體의 形成을 통한 남북한의 통일이라고 할 수 있는데, 이러한 입장은 「3段階·3基調 統一方案」에서도 그대로 이어지고 있다.⁹⁾ 분단된 한민족을 하나로 묶을 수 있는 전체적인 틀로서의 韓民族共同體는 여전히 유효하며 사회·문화공동체와 경제공동체를 그의 부분으로서 포함하고 있다.

「기본합의서」의 정신에서도 나타나고 있는 것처럼 남북한이 相互 合意를 통하여 평화공존상태를 이룩하고 다각적인 교류·협력을 증대시킨다면, 段階的 統一方案의 구도에 상응할 수 있는 이러한 부분적인 공동체들이 형성될 수 있음을 假定할 수 있을 것이다. 남북한간 政治共同體를 형성하기 위한 논의는 바로 부분적인 공동체들의 형성을 통하여 남북한간의 政

9) 그러나 「3단계·3기조 통일방안」은 화해·협력단계를 구체적인 단계로 설정하였다는 점에서 「한민족공동체 통일방안」과 차이가 있다. 다시 말하여, 화해·협력단계를 남북한관계 발전을 위한 현실적인 전제조건으로 인식하여 남북한관계가 남북연합단계로 발전하기 위해서는 남북한간의 상호 불신관계가 제거되고 평화공존관계가 수립되어야 함을 강조하고 있는 것이다.

治的 統合이 이루어질 수 있는 여건의 성숙을 想定하고 있다. 본 연구의 목적은 바로 그와 같은 段階的 統一方案의 실현을 전제로 政治共同體를 형성하기 위한 구체적인 방안을 제시해 보려는 데 있다. 이러한 방안은 남북한관계의 진전과 통일국가 달성을 위한 단계적 통일방안의 구체화 작업에 도움을 줄 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 북한공산정권의 급격한 崩壞와 같은 突發的인 사태 변화에 따라 발생할 수 있는 남북한의 통합을 다루지는 않는다.

2. 研究方法

국가단위를 넘어서는 超國家的 統合을 달성하기 위한 시도는 역사적인 추세 이외에도 공동번영과 평화를 달성하기 위한 주도적 정치행위자들의 인위적 노력의 성격이 매우 강하다.¹⁰⁾ 남북한간에 단계적인 과정을 거쳐서 경제, 사회·문화 등의 部門別 共同體를 형성하고, 이를 바탕으로 政治共同體를 형성하여 통일을 완성한다는 남한의 통일방안은 보다 큰 단위의 政治共同體를 형성함으로써 한민족의 공동번영과 평화를 제도적으로 보장하려는 인위적인 노력이라고 할 수 있다.

超國家的 共同體를 형성하려는 노력은 유럽공동체의 경우에서 살펴볼 수 있으며, 독일 및 예멘에서와 같이 전혀 이질적

10) 李相禹, 「國際關係理論: 國家間の 葛藤原因과 秩序維持」(서울: 博英社, 1987), pp. 315~316.

인 체제에 바탕을 둔 두 국가가 非暴力的인 方法에 의해 하나의 국가로 통합된 사례가 있다. 유럽공동체는 경제적 실리와 전쟁방지를 목적으로 서독, 프랑스 등 서구 6개국이 1951년 창설한 「유럽 석탄·철강공동체」로 부터 발전하였다. 유럽 共同體는 1992년 2월에 조인된 「유럽동맹조약」(Treaty on European Union, 일명 마스트리히트조약)을 통하여 통화의 단일화 및 유럽중앙은행의 창설을 추진하는 등 經濟統合의 완성을 위해 노력하고 있다. 또한 유럽공동체는 2000년까지 최종적인 목표인 政治統合, 즉 「유럽합중국」을 건설할 것을 계획하고 있다. 확실히 「마스트리히트조약」에 의해서 유럽공동체는 보다 높은 차원의 共同體로 진입할 수 있는 근거를 마련하였다.

유럽공동체의 사례는 경제공동체의 발전을 통하여 궁극적으로 정치공동체를 완성시키는 共同體 形成段階의 외형적인 측면에서 남한의 통일방안의 발전을 위한 모델을 제공해주고 있다. 그러나 유럽공동체는 분단국가의 통일방안으로서가 아니라 정치·경제적으로 同質的인 國家體制를 바탕으로 하고 있으며, 공동체 형성과정이 일부 주도 국가에 의한 일방적인 노력이 아니라 참여 국가들간의 多者的인 努力의 산물이라는 점에서 전혀 이질적인 체제를 가진 南北韓을 하나의 共同體로 形成하려는 것과는 본질적인 차이가 있다고 하겠다.

한편, 독일이나 예멘의 경우에는 남한의 통일방안에서 상정하고 있는 것과 같은 人爲的인 共同體 形成을 통한 통합이

이루어지지 않는 것이다. 다만 이들 나라의 통일과정에서 공통적으로 발견할 수 있는 점은 분단 이전에 공유했던 民族的 紐帶를 회복·발전시키려는 지속적인 노력이 있었다는 점이다. 이러한 점은 인위적인 공동체 형성이전에 실제적인 차원의 共同體가 존재할 수 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 남북한의 경우에도 이러한 경우를 충분히 상정할 수 있다. 그러나 南北韓의 葛藤關係는 동서독이나 남북예멘의 경우와는 달리 그 강도나 심도에 있어서 유례가 없는 사례라고 할 수 있다.

결국 본 연구의 주제인 남북한간 政治共同體를 形成하기 위한 方案은 역사적으로 先例가 없는 새로운 정치행위를 탐구의 대상으로 하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 국가간의 공동체 형성을 논의하는 統合理論에 대한 검토로 부터 南北韓 政治共同體 形成을 위한 기본적인 구도를 모색할 것이다. 이러한 방법에 따른 세부 방안들은 실제적인 사례로서 검증할 수가 없기 때문에 政策代案으로서의 효율성은 미지수이다. 따라서 본 연구에서는 분단국의 통합사례인 동서독과 남북예멘의 경험에서 南北韓 政治共同體에 도움을 줄 수 있는 시사점을 도출함으로써 실제적인 측면을 보충할 것이다. 또한 分斷國 政治統合의 세부적 내용이나 유럽공동체의 전개과정에서의 구체적인 경험 등은 세부방안의 논의과정에서 필요에 따라 언급될 것이다.

본 연구에서는 民族共同體의 부분적인 구성인자로서 정치,

사회·문화, 경제공동체를 想定한다. 물론 이러한 共同體들이 반드시 일정한 순서대로 형성되는 것은 아니며 사회·문화공동체 및 경제공동체의 형성문제는 政治共同體의 형성문제와 다른 차원에서 논의될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 이러한 공동체들의 生成過程이 순차적일 수 있으며 사회·문화공동체와 경제공동체의 형성이 정치공동체를 형성할 수 있는 여건을 성숙시키는 조건, 즉 必要條件이 될 수 있다는 것을 논의의 전제로 假定한다.

이와 같은 방법론과 전제아래 본 연구에서는 첫째로 政治共同體의 개념과 형성과정을 政治統合의 이론적 맥락에서 살펴보는 한편, 분단국의 정치통합의 실제사례를 검토하여 南北韓間 政治共同體 形成에의 시사점을 도출할 것이다. 둘째로 남북한 각각의 정치변화 및 남북한관계의 변화를 이념, 체제, 정치·사회적 갈등 등의 기준에 따라서 전망함으로써 南北韓 政治共同體 形成過程에서 나타날 수 있는 문제점과 과제를 찾아볼 것이다. 마지막으로 본 연구의 핵심적인 내용이 되는 政治共同體 形成을 위한 세부적인 방안을 남북한관계의 단계적 발전과정에 비추어 제시할 것이다.

第 II 章 理論 및 事例研究

1. 政治統合理論

가. 政治共同體와 政治統合의 概念

남북한간의 정치공동체를 형성하기 위한 방안을 政治統合理論의 맥락에서 고찰하기 위해서는 우선 본 연구에서 사용하는 통일, 정치공동체 및 정치통합의 用語들에 대한 概念과 이들 사이의 關係를 명확히 규정할 필요가 있다. 개념정립의 기본적인 준거는 '民族共同體'란 용어를 통일방안의 핵심적인 내용으로 도입한 「한민족공동체 통일방안」에서 찾아야 할 것이다. 관련부분을 간단히 요약해보면 다음과 같다.

우리 민족은 분단이 있기까지 한 핏줄, 같은 언어, 같은 문화전통, 그리고 같은 삶의 터전 위에서 하나의 민족공동체를 이루어 살아왔다. 따라서 민족공동체를 회복·발전시키는 일이야말로 통일을 앞당기는 일이다. 그러나 민족사회는 남북이라는 두 체제로 이질화되어 있다. 그러므로 「남북연합」이라는 과도체제를 설정하고, 이 체제에서 민족동질성을 회복하여 민족공동생활권을 형성해 나감으로써 사회·문화·경제적 공동체를 이룩한다. 이러한 민족사회의 통합을 통하여 정치적 통합의 여건을 성숙시켜 궁

극적으로 통일민주공화국을 수립함으로써 통일을 완수한다.¹⁾

일반적으로 말하여 分斷國家에서 統一은 분단된 것의 결합이라고 말할 수 있다. 우리에게 분단된 것은 우선 領土의 分斷을 지적할 수 있다. 거의 반세기동안 남북한은 휴전선을 경계로 하여 독립적인 삶의 공간을 유지해오고 있다. 그러나 空間的인 分斷보다도 한민족에게 더욱 심각한 영향을 미쳐온 것은 전혀 이질적인 두 체제로의 분단이 同一한 民族社會를 분단시켰다는 점이다. 분단된 민족사회 아래서 남북한은 각기 이질적인 사회·문화, 경제 및 정치체제를 형성하여 발전시켜오고 있다. 따라서 우리에게 統一은 단순한 영토의 통일이 아니라 각기 독립적으로 발전해온 남북한의 민족사회 및 체제를 하나의 통일된 상태로 회복하여 새로운 單一國家를 형성하는 것을 의미한다. 그러한 統一國家는 포괄적인 생활단위로서 국제사회에서 주권적이며 독립적인 행동단위로 기능하는 단일정부, 단일영토, 단일법체제, 단일정치체제를 갖춘 組織體를 뜻한다.²⁾ 다시 말하여 한반도의 전영역, 전구성원을 대표하는 하나의 정부가 對外主權과 對內主權을 가지게 되는 상태가 통일이다.

이론적으로 볼 때, 남북한간의 최선의 통일 형태는 모든 분

1) 통일원, 「통일백서」(서울: 통일원, 1992), pp. 434~437.

2) 李相禹, “통일 시나리오: 2000년 경제통합, 2010년 정치통합, 2020년 통일공화국 수립,” 대통령자문 21세기위원회, 「2000년대에 열리는 통일시대」(서울: 동아일보사, 1993), p. 16.

단된 것의 재결합수준을 넘어서 미래지향적인 민족전체의 共同善을 충족시켜줄 수 있는 전면적이고 포괄적인 單一共同體의 回復이라고 할 수 있다. 그러나 그러한 통일을 단기간에 성취하기는 매우 어렵다. 비록 남북한이 한 핏줄, 같은 언어, 같은 문화전통 및 동일한 삶의 터전위에서 民族共同體를 유지해 온 한민족의 유구한 역사성을 공유하고 있으나, 분단 이후 생성·발전된 異質性은 한민족이 남북한에서 별개의 민족으로 발전하며 살아왔다고 보는 것이 현실적일지도 모른다.³⁾ 이러

3) 본 보고서의 연구과정에서 도움을 준 양성철 교수는 「한민족공동체 통일방안」의 ‘민족공동체’ 개념 및 그 논리자체에 관하여 본질적인 의문을 제기하였다. 양교수에 따르면 남북분단하에서도 같은 민족, 언어, 역사 및 문화를 공유하는 ‘민족공동체’는 이루어져 있는 상태이기 때문에 새롭게 ‘민족공동체’를 형성한다는 것은 동어반복 논리라는 것이다. 따라서 사회·문화, 경제, 정치공동체 등을 이룩하면 ‘한민족공동체’ 통일이 이루어진다는 논리보다는 ‘한민족공동체’는 정치, 경제, 사회·문화공동체 등을 이루어야 한다는 논리가 타당하다는 것이다. 양성철 교수는 또한 ‘민족’을 강조하여 ‘민족공동체’를 이루기 보다는 ‘민족’은 〈남북한을 이어주는〉 하나의 끈으로 밑바닥에 깔고 민족을 뛰어넘어 지역공동변영과 협력을 강조하는 ‘초민족적’ 정책과 주의 속에서 남북한의 정치, 경제, 사회통합을 이루어야 한다고 주장하고 있다. 본 보고서의 초고에 대한 양성철 교수의 검토의견 (1993. 7. 26). 양교수의 이러한 주장은 한민족의 전통적인 동질적 요소들을 보다 강조하고 있는 데서 비롯된 것으로 보인다. 그러나 우리가 지향하는 통일은 분단이전 상태로의 회복이 아니라 남북한의 현상황을 넘어서는 새로운 국가로의 통일을 의미하며 그것은 북한은 물론 남한으로서도 질적인 변모를 경험하는 것을 말한다. 이것은 양교수도 지적하고 있듯이 남북한이라는 공간적 영역을 뛰어넘는 지역공동변영과 협력을 추진하는 것을 뜻하는 것이다. 이러한 의지는 김영삼 정부의 통일정책기조인 민주적 절차, 공존공영 및 민족복리에 반영되고 있다. 따라서 ‘민족’이라는 개념을 전통적인 공통적 요소들에 한정시킬 것이 아니라, 그러한 요소들은 근본적인 바탕으로 유지하되 남북한을 새롭게 엮어낼 수 있는 ‘민족적인 것’을 창출해내는 과정을 포함하는 광의의 개념으로 사용하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이러한 의미에서 우리의 통일은 새로운 ‘민족공동체’를 형성해 나가는 과정이며 그 결과라고 할 수 있다.

한 입장에 비추어 볼 때, 점진적이며 단계적인 통일을 달성하기 위한 合理的인 方案은 통일의 실질적인 내용을 점진적이며 단계적으로 성취하는 것이라고 할 수 있다.

한국정부 統一政策의 基本精神에 입각하여 볼 때, 통일의 내용은 민족통합과 국가통합, 즉 체제통합으로 구분할 수 있다.⁴⁾ 여기에서 民族統合이란 남북한이 하나의 民族共同生活圈으로 통합되는 것을 의미한다. 민족공동생활권이란 단순히 남북한이 하나의 생활권이 되었다는 데서 그치는 것이 아니라 사회, 문화, 경제적으로 상호 交互할 수 있는 同質的인 要素를 확보하고 있는 상태를 말한다. 교호작용의 내용으로는 교류와 협력을 들 수 있다. 交流는 인적, 물적 및 정보가 교환되는 것을 의미하며, 協力이란 이와 같은 교류가 쌍방간의 공동기관을 통하여 이루어지는 것을 말한다.⁵⁾ 따라서 南北聯合段階에서 남북한간에 사회·문화 및 경제공동체가 형성되었을 때 적어도 남북한간의 民族統合을 이룰 수 있는 바탕이 마련되었다고 할 수 있을 것이다. 또한 남북연합형성의 여건을 마련하는 단계인 和解·協力段階는 교류와 협력이 본격적으로 이루어지기 시작한다는 점에서 초보적 형태로나마 민족통합이 이루어지는 상태라고 성격지을 수 있을 것이다.

4) 국가통일과 체제통일을 구분하여 주장하는 사람도 있다. 이에 대한 이론적 논의로는 具宗晷, “한민족공동체 形成에 관한 理論構造,” 통일원 편, 「한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究」(서울: 통일원, 1990), pp. 41~45 참조.

5) Johan Galtung, “聯合的 交互作用으로서의 統一接近方案,” 國土統一院 편, 「分斷國家 統合理論 研究」(서울: 國土統一院, 1986), p. 242.

이에 반하여 國家統合一란 남북한이 통치기구로서 하나의 국가로 통합됨을 의미한다. 즉 남북한간에 이념과 제도의 동질화 또는 합의가 이루어져 하나의 국가, 하나의 정부, 하나의 체제를 갖는 單一民族國家로 통합되는 것을 말한다.⁶⁾ 중앙 정부는 한반도의 전영역과 그 안의 전국민을 대표하는 대내주권과 대외주권을 가진다. 3段階 統一方案의 최종단계인 1민족 1국가의 통일국가가 바로 국가통합을 달성한 상태라고 할 수 있다.

그러면 共同體는 무엇을 의미하는가. 위에 요약한 내용에 따르면 공동체란 '우리'라는 감정을 공유하는 동질성을 가진 사람들이 공동생활권을 형성한 상태를 말한다. 이를 현대사회의 맥락에서 구체화하면 共同體란 구성원들간에 동질적인 신념체계와 가치관을 공유하고, 직접적이며 다면적인 인간관

6) 국가통합에는 대내적으로 중앙정부와 지방정부가 병존하고, 대외적으로 하나의 주권국가로서 기능하는 연방국가도 포함된다. 현재 우리의 통일방안에서는 연방국가를 공식적으로 상정하지 않고 있으나, 민족공동체 형성을 통한 정치적 통합의 완성을 위해서는 두 체제의 동질화가 완성되기 이전에라도 정치적인 통일의 형태인 연방국가를 설치하는 방안을 고려할 필요가 있다. 연방국가는 우리의 단계적·점진적 통일정책기조에 부합되며, 통일후 발생할 수 있는 남북간의 각종 격차에 따른 후유증을 최소화하고 단일 국가의 성립을 준비하는 국가형태로 기능할 수 있다. 그러나 국가연합은 복수의 주권자가 존재하므로 국가통합이라고 할 수 없다. 남북연합의 상태에서 남북한이 협의체(예: 남북정상회의)를 통하여 대외주권행사를 통일되게 할 수는 있으나 국가통합이 이루어졌다고 할 수는 없다. 국가연합과 연방제를 완전한 통일을 이루기 전까지의 중요한 통일단계로서 상정하고 있는 대표적인 통일방안 주장은 김대중의 3단계 통일방안이 있다. 이에 대해서는 김대중, "독일통일의 교훈과 우리 통일의 방향과 전망"(생환20주년 기념모임 강연, 1993. 8. 13) 참조.

계가 이루어지며, 상호접촉이 호혜적인 관계로 연결되는 集團이라고 정의할 수 있다.⁷⁾ 民族共同體란 정치·경제·사회·문화 등 민족생활의 모든 분야에서 그와 같은 관계가 이루어지는 綜合的 性格의 共同體라고 규정할 수 있다.

결국 韓民族共同體란 동질적인 혈연관계, 문화 및 역사의 공유성을 바탕으로 남북한의 주민들간에 다양한 교류와 접촉이 이루어져 호혜적인 인간관계가 성립되고 동질적인 신념체계와 가치관을 형성하여 民族의 共同善에 대한 합의가 이루어지는 공동체라고 정의할 수 있다. 政治共同體란 민족공동체의 정치적인 측면을 반영하는 것으로 이해할 수 있다. 그런데 정치의 핵심적 의미는 권위의 배분체계로 볼 수 있는 바,⁸⁾ 政治共同體란 권위의 배분체계에 대한 합의가 이루어진 공동체로 볼 수 있다.⁹⁾ 한민족공동체의 맥락에서 南北韓間의 政治共同體는 남북한 주민들간의 이질감 해소와 동질성 증대를 바탕으로 궁극적으로 하나의 政治制度和 동질적인 理念에 의해 하

7) Michael Taylor, *Community, Anarchy, and Liberty* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), 김종립, “남북한 통일을 위한 민족공동체형성 이론,” 국토통일원 편, 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」 (서울: 국토통일원, 1990), p. 61 재인용.

8) Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985) 참조.

9) 이와 동일한 맥락에서 하스(Ernst B. Haas)도 정치공동체를 “특정 시기, 일정 지역에 거주하고 있는 집단이나 개인이 다른 정치권위에 대해서 보다는 자신들의 중앙정치기관에 충성심을 보이는 상태”라고 정의하였다. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950~1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958), p. 5.

나의 국가를 달성하는 상태라고 정의할 수 있다. 남북한 사이에 「南北聯合」에 대한 합의가 이루어지고 각급 수준의 협의체에서 주요 정책에 대한 공동 집행이 이루어질 경우, 남북한 정부의 權威가 부분적으로 「남북연합」으로 移轉된다는 맥락에서 초보적 형태의 정치공동체가 형성된다고 말할 수 있다.

다음으로 국가간 統合에 대한 정의는 대체적으로 두 부류로 구분된다.¹⁰⁾ 첫째는 통합을 지속적인 過程으로 보는 견해이며, 둘째는 통합을 민족국가가 성취하여 유지하는 어떤 수준 내지는 상태로 보는 견해이다. 후자가 統合狀態를 보통 연합체의 형성과 같은 경험적으로 명확한 '시점'으로 보고 있는데 반하여, 전자는 통합이란 반드시 형식적인 연합체를 의미한다기 보다는 聯合狀態를 나타내는 다양한 지표들의 변동을 의미하며, 따라서 국가들의 통합과정이나 수준은 항상 변할 수 있다고 본다. 이러한 차이에도 불구하고 兩者는 모두 통합을 둘 이상의 공동체가 합쳐져 보다 큰 하나의 공동체가 형성되는 것으로 보고 있다. 결국 통합은 둘 이상의 체제가 하나의 체제로 單一化되는 것이라고 말할 수 있으며, 남북관계의 현실에 비추어 볼 때 남북한의 통합은 체제 단일화의 과정과 결과를 동시에 내포하는 개념으로 이해하는 것이 바람직하다고 하겠다. 體制의 單一化는 체제를 구성하는 제도, 규범, 추진체의 단일화를 의미하며, 社會機能領域別로 정치통합,

10) Michael P. Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976), p. 214.

법체제통합, 경제체제통합, 생활권통합, 의식통합 등이 있을 수 있다.¹¹⁾

일반적으로 政治統合은 다른 국가단위에 속한 정치행위자들이 기존의 국가에 대한 관할권을 갖거나 그것을 요구하는 새로운 중심으로 자신들의 충성심, 기대 및 정치행위를 移轉하는 과정을 말한다.¹²⁾ 이는 “상당한 시간에 걸쳐 주민들간에 ‘平和的 變化’에 대한 기대를 확신시켜줄 수 있을 만큼 강력하고 광범위한 제도와 실천”¹³⁾을 달성하는 것이다. 體制의 單一化라는 측면에서 보면, 일정지역내의 사회구성원 모두가 단일 정부의 주권자이며 동시에 피치자가 되는 單一政治體制를 성립하는 것으로 볼 수 있다.

그러면 남북한간의 정치통합은 어떻게 볼 것인가. 이에는 두가지 견해가 있을 수 있는데, 하나는 두개의 다른 정치단위의 통합으로 보아 超國家的인 統合으로 보는 것이고, 다른 하나는 남북한을 동질적인 정치단위로 보아 하나의 統一된 國家를 형성하는 통합으로 보는 것이다. 「기본합의서」에 따르면, 남북한관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 달성할 때까지 ‘잠정적으로 형성되는 特殊關係’이다. 명분적이고 민족정서

11) 李相禹, “통일 시나리오,” p. 17.

12) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950~1957*, p. 16.

13) Karl Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 2.

적인 측면에서 본다면 남북한의 관계를 두개의 국가간의 관계로 취급하는 것이 바람직하지 않을지도 모른다. 그러나 현실적으로 전혀 異質的인 體制에 기반을 둔 두개의 政體가 존재하고 있으며 각기 국제사회에서 별개의 국가로 기능하고 있음을 고려할 때, 南北韓間의 關係를 두개의 국가간의 관계로 보는 것이 현실적이라고 하겠다. 이러한 맥락에서 南北韓間의 政治統合은 남북한이라는 두 개의 상이한 정치적 단위가 남북한을 포괄하는 새로운 정치적 단위로 형성되는 것이라고 규정할 수 있다. 남북한간의 이러한 政治統合은 남북한의 대다수 주민들이 새로운 정치적 단위, 즉 국가의 정치이념이나 헌정 질서와 같은 기본적인 사항과 관련된 정치적 자극에 유사한 반응을 보일 때 나타나는 현상으로 볼 수 있다.

정치통합을 최종적인 결과로서 뿐 아니라 일련의 과정으로 인식할 때, 적어도 分析的인 次元에서 통합은 구성인자의 응집력 수준에 따라서 여러 단계를 거치며, 하위 수준의 통합단계에서 상위 수준의 통합단계로 이행되기 위해서는 일정한 수준의 문턱을 넘어서야 하는 과정으로 파악할 수 있다.¹⁴⁾ 국가간 政治統合에서도 통합의 정도에 따라서 느슨한 정치통합에서부터 확고한 정치통합에 이르기까지 다양한 수준의 정치통

14) Philip E. Jacob and Henry Teune, "The Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community," in Philip E. Jacob and James V. Toscano, eds., *The Integration of Political Communities* (Philadelphia: Lippincott, 1964), pp. 3~11; Amitai Etzioni, *Political Unification* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1964), p. 6.

합을 생각할 수 있는 것이다.

결국 南北韓間의 政治統合은 두개의 이질적인 정치단위, 즉 국가가 기존의 경계를 넘어서 초국가적인 새로운 정치단위로 통합되는 것으로 볼 수 있으며, 따라서 政治共同體 形成을 위한 정치통합은 화해·협력단계 이후 남북연합과 같은 과도적인 통일체제¹⁵⁾를 이루는 과정으로서의 의미와 함께 최종적인 결과로서의 國家(體制)統合을 포함하는 종합적인 의미로 파악할 수 있다. 다시 말하여 남북한간의 정치통합이란 政治共同體를 형성해 나가는 과정을 의미하는 동시에 그 최종적인 결과로서 남북한이 하나의 헌법, 하나의 국가, 하나의 정부, 하나의 법체계를 이루는 상태를 뜻한다. 南北聯合은 초보적인 형태의 정치공동체를 형성하는 것으로 볼 수 있으며, 최종적인 형태의 정치공동체는 바로 남북한이 동질적인 이념과 제도로써 체제가 통합되는 單一民族國家의 成立을 의미한다.

15) 「남북연합」이후 단일국가로 가기전의 단계에서 과도적인 통일국가의 형태로서 「남북연합」 이외에 「남북연방」은 다음과 같은 몇가지 이유에서 충분한 검토의 여지가 있는 대안으로 고려되어야 할 것이다. 첫째, 「남북연방」은 남북한간의 이질적인 요소를 지역정부의 관할 아래서 해소할 수 있는 시간적, 공간적 여지를 확보할 수도 있다. 둘째, 북한이 급격하게 붕괴하여 통일이 이루어질 경우 조기통일의 문제점을 최소화하기 위해서나 또는 북한체제의 비탄력성을 자체적으로 해결할 수 있는 방안의 하나가 될 수 있다. 셋째, 국내에서 논의되고 있는 연방제통일방안을 검토하여 수용함으로써 통일에 대한 국민적 합의기반을 조성할 수 있다. 넷째, 평화적 통일이라는 기본입장에서 볼 때, 북한의 연방제 주장을 대승적인 차원에서 수용함으로써 북한의 남한에로의 일방적인 흡수통일에 대한 우려를 완화시킬 수 있다. 그러나 「남북연합」이 운영되는 시기에 남북한간의 이질적인 요소가 충분히 해소될 수 있다면 「남북연방」 제도를 운영하지 않고도 연방제적 요소의 실질적인 운영의 묘를 살릴 수 있다고 보여진다.

諸개념들에 대한 지금까지의 논의를 「3단계 통일방안」의 단계에 입각한 南北韓 政治共同體의 形成段階로서 정리하면 <表 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<表 1> 南北韓 政治共同體 形成段階

통일단계	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가단계
통일내용	초보적 민족통합	민족통합	국가통합
국가·체제	1민족2국가2체제	1민족2국가2체제	1민족1국가1체제
공동체유형	사회·문화·경제공동체		
		초보적정치공동체	정치공동체

나. 政治統合의 理論的 說明

국가들이 평화적 방법에 의해 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정을 설명하려는 이론에는 收斂理論과 統合理論을 들 수 있다.¹⁶⁾

수렴이론은 이질적인 체제가 사회발전과정에서 하나의 동질적인 社會構造와 價値에 접근해간다고 주장함으로써 이질적인

16) 국가들이 주권의 일부를 超國家的 權威에 이양함으로써 국제적 공동체의 형성을 설명하는 認識共同體理論이나 國際레짐理論 등이 있으나, 이러한 이론들은 기존 국가의 주권소멸에 의한 정치통합을 설명하기 보다는 국가간의 협력을 설명한다. A. J. R. Groom and Paul Taylor, eds., *Frameworks for International Co-operation* (London: Pinter Publishers, 1990), pp. 199~284 참조.

체제간의 통합을 설명하려고 한다. 그러나 수렴이론은 체계적 통합이론이라기 보다는 체제발전과정을 보는 하나의 시각에 머무르고 있다. 이에 반하여 유럽의 통합과정을 구체적인 분석대상으로 발전한 統合理論은 유럽국가들의 공통적인 文化的 屬性 및 사회적 가치관을 바탕으로 하고 있기 때문에 근본적으로 동질적인 체제간의 통합에 관한 이론이라고 할 수 있다. 따라서 두 개의 이질적인 체제간의 통합문제인 南北韓間의 政治統合을 보는 준거로는 본질적인 한계를 가지고 있다.

그러나 統合理論이 국가간에 분쟁의 평화적 해결제도를 확립하고, 상호협조를 통해 공영을 이룩하는 체제를 수립하는 적극적 평화개념에서 출발하고 있다는 점에서 南北韓間 政治共同體의 形成方案을 마련하기 위한 이론적 준거로서 타당성을 갖는다고 하겠다. 더욱이 통합이론은 통합의 방법론적 측면에서 平和的, 段階的 接近을 제시하고 있으며 인간들의 구체적인 집단적 행위를 중시하기 때문에 남북한간의 실제문제를 다루는 데 있어서 유용성을 가질 수 있다. 여기에서는 정치통합을 설명하기 위한 이론적 핵심만을 살펴본다.¹⁷⁾

統合理論은 통합의 과정과 관련하여 대체로 두 가지 부류로 구분할 수 있다. 첫째는 통합을 주로 政治體(political body)의 형성이라는 관점에서 파악하는 制度的 視角이며, 둘째는 조직에 대하여는 덜 관심을 가지지만 현대세계가 매우

17) 통합이론을 자세하게 설명하고 있는 국내서적으로는 李相馬, 「國際關係理論: 國家間의 葛藤原因과 秩序維持」(서울: 博英社, 1987) 참조.

완만하게 일종의 世界共同體를 향해 움직이고 있다는 시각이다. 前者는 그러한 통일체적 세계를 가져올 제도를 산출하는데 있어서 인간을 원인 제공자, 즉 주체적 행위자로 보고 있다. 이에 반하여, 後者는 거래 및 커뮤니케이션의 증대가 사람들 사이에 서로의 생각과 문제에 대한 認知와 理解를 강화시키며, 이러한 과정이 확대되면서 자동적으로 통일된 공동체를 지향한다는 것을 강조한다. 이러한 차이에도 불구하고 양 시각은 統合의 過程이나 共同體의 形成에 공통의 관심을 가지고 있다.

政治統合의 結果로서 정치공동체의 형성을 지적하고 있는 통합이론은 정치통합에 이르는 방법론적 맥락에서 연방주의, 기능주의, 그리고 신기능주의 등으로 분류할 수 있다.¹⁸⁾

聯邦主義理論은 통합이 국가의 주권, 권력배분 및 정치엘리트의 행위와 직접적으로 연관된 정치적 현상으로 보고 있다.¹⁹⁾ 즉 국가간에 공식적인 憲法이나 協定을 작성하여 초국가적

18) 유럽통합의 진행과정에서 나타난 주요 민족간의 反目을 완화하지 않은 채 국가간의 機能的 연계를 강화할 수 있는 방법을 설명하는 개념으로써 協議主義 (consociationalism)를 새로운 국제통합의 접근법으로 분류하기도 한다. 그러나 협의주의는 다자간의 이해균형을 상정하고 있으며 엘리트와 대중간의 이해 相馳 및 공동체의 단합을 희생시킨다는 점에서 남북간 정치통합의 준거 이론으로써는 부적절하다고 하겠다. Paul Taylor, "Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration," in A. J. R. Groom and Paul Taylor, eds., *Frameworks for International Co-operation*, pp. 172~184 참조.

19) Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), pp. 67~96.

인 제도를 창설함으로써 통합을 달성한다. 統合은 경제·기술적인 영역에서부터 점진적으로 이루기보다는 급격한 정치적 타결을 중시하고, 정치지도자의 권력집중 능력과 대중의 합의 없이 통합결단을 내리는 의지를 중요시한다. 다시 말하여 개별국가의 지도자들이 국가이익을 증대시키기 위하여 다른 국가와의 결합을 결정한다는 것이다. 국가는 合併을 통하여 국가이익을 돌보거나 아니면 타국을 강제하여(또는 타국의 강제에 의하여) 하나의 聯合體를 형성하게 된다. 이러한 시각은 힘의 소재를 國際共同體를 형성하는 데 있어서 핵심적인 변수로 보는 바, “잠재적인 공동체 구성국가들중 다른 국가들에 비해 우월한 힘을 가지고 있는 국가가 統合過程을 ‘지도’할 때, 새로운 공동체가 형성된다”²⁰⁾는 것이다. 政策決定을 중시하는 이 이론은 정치적 또는 경제적 연합체의 실질적인 형성에 보다 관심을 기울인다.

機能主義理論은 국가간에 생산적 同伴者關係를 형성함으로써 전쟁없는 국제사회를 달성하려는 理想에서 출발한다.²¹⁾ 기능주의자들은 “국가간의 갈등은 주로 경제적 혜택의 불균등

20) Amitai Etzioni, “The Epigenesis of Political Communities at the International Level,” in James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory* (New York: The Free Press, 1969), p. 348.

21) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (London: Martin Robertson, 1975) 참조.

배분으로부터 발생하는 社會的 不平等의 結果”²²⁾라고 본다. 따라서 사회·경제적 문제에서의 국가간 협력은 상호간의 실용적 관계를 성립시키는데, 이러한 관계는 超國家機構를 통한다는 것이다. 기능주의자들은 기술과 경제적 변화가 국제관계의 구조적 변화를 초래하며, 국경을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창은 領土保存과 排他的 主權을 보호하는 국가의 기능을 상실케 한다고 주장한다. 국가들이 그들의 기능을 초국가기구에 이전시킴에 따라서 국가단위에 대한 충성심과 지지가 초국가단위로 이전되며, 이는 政治共同體를 형성하게 된다는 것이다. 그런데 정치통합은 의도적인 결과로서가 아니라 경제통합의 副產物로서 등장하는 것이다.

이에 반하여 新機能主義理論은 정치공동체가 형성되는 과정을 자동적인 것으로 보지 않는다. 이들은 기능주의이론이 무관심했던 政治的 變數에 관심을 두고, 정치공동체의 형성과정에서 정치적 변수를 중시한다.²³⁾ 즉 정치적으로 중요한 과업을 선택하여 통합을 계획하는 것이 필요하다는 것이다. 따라서 統合過程에는 때때로 ‘정치적 추진’(political push)이 필요함을 주장하고 있다. 또한 기능주의이론과는 달리 통합을 더욱 진행시키기 위하여 의식적인 제도적 장치가 필요함을 강조하고 있다. 결국 新機能主義는 기능주의적 방법으로 연방주

22) Jack C. Plano and Robert E. Riggs, *Forging World Order: The Politics of International Organization* (New York: Macmillan, 1967), p. 514.

23) James A. Caporaso, *Functionalism and Regional Integration: A Logical and Empirical Assessment* (Beverly Hills: Sage, 1972), p. 30.

의적 목표를 달성하려는 전략이라고 할 수 있다.²⁴⁾ 그러나 신 기능주의도 획기적인 정치적 선택보다는 점진적인 經濟的 決定이 통합을 이루는 데 훨씬 유리하며, 경제적 이해관계의 확대가 정치공동체 형성의 핵심으로 간주하고 있다.

정치통합을 이루는 데 있어서 세 이론 모두 波及效果 (spill-over)過程을 중시하고 있다. 일반적으로 파급효과란 코뮈니케이션과정에서 발생하는 어떤 절차 및 행태가 다른 부문에도 영향을 미치게 된다는 것을 말한다. 예컨대 국가간 무역 부문에서의 協力過程이 그들간의 도망범 인도문제에도 영향을 준다는 것이다. 統合過程에서의 파급효과란 “한 사회영역에서 일어나는 통합행위가 다른 관련 영역에서의 통합행위를 이끌어 내는 과정”²⁵⁾을 의미한다. 波及效果는 “어떤 상황에서의 이익의 발생은 그와 같은 상황과 관련된 일정 유형의 행태를 배우게 되는 학습과정”²⁶⁾과 유사하다.

그러면 國家間의 政治統合은 어떠한 과정을 거치며 통합의 결과로서 정치공동체는 언제 형성되는가. 정치통합의 과정은 다양하게 설명되고 있으나, 대체적으로 다음과 같은 네 단계

24) J. S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), p. 51.

25) James A. Caporaso, “Encapsulated Integrative Patterns vs. Spillover: The Case of Transport Integration in the European Economic Community,” *International Studies Quarterly* 14 (December, 1970), p. 365.

26) Cal Clark and Susan Welch, “Western European Trade As a Measure of Integration: Untangling the Interpretations,” *Journal of Conflict Resolution* 16 (September, 1972), p. 375.

로 요약할 수 있다.

첫째, 국가간에 交流 및 去來關係가 증대하면 그러한 행위의 복잡성이 증가된다. 둘째, 이러한 복잡성 문제를 해결하기 위하여 국가들은 相互作用을 정식화하게 되며, 그러한 과정에서 보다 큰 협력관계가 발생하게 된다. 셋째, 국가들은 이러한 협력관계를 보다 더 단일화하기 위해서 또는 하나의 국가로서 정책결정을 하기 위하여 實質的이며 公式的인 制度를 창출하게 된다. 넷째, 일단 이 단계에 이르게 되면, 독립된 단위로서의 國家들이 하나의 단위로서 통합될 가능성이 높다는 것이다.

통합의 결과로서 政治共同體는 한 국가의 大衆이 다른 국가의 대중에 대해 갖는 태도, 정부간 협력의 증대, 그리고 초국가단위의 권위확대에 따른 統合單位間의 政治的 融合의 세 측면에서 살필 수 있다.²⁷⁾ 한 국가의 대중이 통합의 대상인 다른 국가에 대해 상당한 정도의 '好意'를 가질 경우 統合의 可能性이 증대된다. 이와 함께 정부간 협력이 확대됨으로써 협력 수준이 제도적 차원으로 이행되고, 기존 국가의 주권을 제약하는 초국가단위에 의한 정책결정이 많아질수록 정치통합의 가능성이 높아진다. 이러한 세 차원의 과정이 성숙됨에 따라서 국가간 정치통합의 가능성이 증대되어 기존의 주권국가

27) Barry Hughes and John E. Schwarz, "Dimensions of Political Integration and the Experience of the European Community," *International Studies Quarterly* 16 (September 1972), pp. 263~294.

를 대체할 수 있는 政治共同體가 형성될 수 있다.

統合의 類型을 대체로 경제통합, 사회통합 및 정치통합으로 구분하는 (신)기능주의자들은 經濟統合은 주로 교역관계의 확대, 社會統合은 대중·이익집단·엘리트의 통합으로, 政治統合은 보다 많은 국제수준 및 초국가기구에 의한 결정 및 국가간의 행태의 유사성으로 나타나는 것으로 주장하고 있다.²⁸⁾ 이들에 따르면 통합은 전략적으로 성취가 용이한 經濟統合過程으로부터 시작하여 경제통합이 성취되면 점진적인 政治化的 과정이 시작되어 波及效果에 의해 모든 방향으로 통합이 확장된다는 것이다. 각 부분의 통합의 연속적 성격은 결국 政治共同體를 구성함으로써 통합이 완성된다. 여기에서 주의해야 할 점은 통합과정에서 개별단위의 同質的인 構成要素를 단순히 모아 놓음으로써 통합이 이루어지는 것이 아니라 공동체를 구성하게 되는 단위들을 일관성있게 조화시킬 수 있는 힘이 작용해야 한다는 점이다.

다. 政治統合의 諸모델

그러면 南北韓 政治共同體는 논리적으로 어떠한 구도속에서

28) 대표적인 것으로 Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, 2nd ed. (Stanford: Stanford University Press, 1968); Leon Lindberg, "Political Integration As a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement," *International Organization* 24 (Autumn 1970), pp. 649~732; Joseph S. Nye, "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement," *International Organization* 22 (Autumn 1968), pp. 855~880.

어떻게 추진될 수 있는가. 김영삼 정부의 「3段階 統一政策」은 남북간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 열어가는 것을 목표로 하는 단계(1단계)인 和解·協力段階를 강조하고 있다. 남북한이 각 분야별로 교류와 협력을 활성화하여 어느 정도의 신뢰가 구축될 경우 2단계인 南北聯合段階로 이행하는 것을 목표로 하고 있다. 이 단계는 남북한간에 교류·협력이 제도화되고 그동안 쌓여진 신뢰를 바탕으로 平和體制가 제도화되는 것을 상정하고 있으며, 특히 남북한간 공존공영을 도모하면서 민족동질성을 촉진시킬 것을 강조하고 있다. 南北聯合段階에서는 남북한이 민족공동생활권을 형성하면서 사회적·문화적·경제적 공동체를 이룩하여 하나의 국가로의 통합을 준비해 나간다. 南北聯合段階에서 남북한간의 동질성이 증대되고 제도적 통합을 위한 여건이 성숙되면 마지막 단계인 1民族 1國家의 統一國家段階로 이행될 수 있을 것이다. 이 단계에서는 남북한이 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 통일을 성취하는 것을 목표로 한다. 한국정부의 통일방안의 마지막 단계인 1민족 1국가의 형성은 바로 본 연구의 목적인 政治共同體의 形成을 의미한다.

한국정부의 統一政策의 基本論理는 결국 남북한간에 이질적인 요소가 잔존하고 새로운 갈등 요소의 등장이 예상됨에도 불구하고,²⁹⁾ 남북한 교류·협력이라는 현실적인 관계개선을 통

29) 그러나 統一國家가 실현되었다고 해서 이념, 체제, 의식 등의 모든 측면에서 남북한간의 갈등이 완전히 해소되는 것은 아니다. 전혀 이질적인 두 체제

하여 상호신뢰를 회복하고 종국적으로 政治共同體를 구성함으로써 통일을 달성하는 것이다. 이러한 논리의 기본구조는 바로 (新)機能主義的 統合理論의 외형적 논리구조에 바탕을 두고 있다. 여기에서 몇 개의 漸進的·段階的 政治統合의 모델들을 살펴보고,³⁰⁾ 남북한 정치공동체를 형성하기 위한 개념 모델을 설정함에 있어서의 適實性을 평가해 본다.

(1) 갈통(Johan Galtung)의 모델³¹⁾

갈통은 統合을 둘 또는 그 이상의 행위주체자가 하나의 새로운 행위주체자를 형성하는 과정이라고 정의하면서, 이 과정

〈表 2〉 갈통의 統合모델

통합유형	가치통합	행위자통합	부분과 전체의 통합
통합모델	형평형	유사성모델	충성심모델
	위계형	상호의존모델	배분형모델

하에서 오랜 기간 살아온 南北韓의 住民들간에는 개인적 차원에서는 물론 集團的 차원에서 상당한 정도의 이질적인 요소와 갈등적인 요소가 남아 있게 될 것이다. 기구와 제도의 통합을 통한 政治的 統一이 이루어졌다고 하여도 사회·문화적으로나 경제적으로 새로운 공동체의 완성을 위한 內部的인 統合의 문제가 여전히 중요한 과제로 대두될 것이다. 따라서 정치공동체의 구성으로 국가통합, 즉 통일이 성취되었을 때 새 국가의 國民統合問題는 통일후를 대비하여 준비하여야 할 가장 중요한 과제중의 하나이다.

30) 李相禹, “機能主義 統合理論과 南北關係,” 國土統一院 편, 「分斷國家 統合理論 研究」(서울: 國土統一院, 1986), pp. 166~175 참조.

31) Johan Galtung, “A Structural Theory of Integration,” *Journal of Peace Research*, vol. 5, no. 4 (1968), p. 377.

이 끝났을 때 통합이 완료된 것으로 본다. 그는 통합의 현상을 價値統合, 行爲者統合, 部分과 全體의 統合이라는 세가지의 국면으로 분류하면서 각각의 통합을 이루는 모델을 제시하고 있다.

우선 價値統合은 통합되는 단위들이 상호 관련된 신념과 가치를 공유하게 되는 과정을 의미하는 것으로 理念的 統合을 말한다. 가치통합을 추진하는 방법으로는 통합단위들간에 형평적인 관계에서 상호 영향을 주어 통합이 이루어지는 방법과 힘이 강한 쪽이 약한 쪽에 자기의 가치를 강요함으로써 가치의 공유화를 이루는 방법이 있다.

行爲主體間의 統合이란 정책결정의 통합을 의미하는 것으로 정책결정이 단일화된다는 점에서 정치통합의 일부분이라고 할 수 있다. 行爲主體者間의 統合을 이루는 방법으로는 통합단위간의 유사성을 기초로 하는 방법과 통합단위간의 상호의존적인 속성을 이용하는 방법이 있다.

부분과 전체간의 통합에는 부분이 독자적인 지위를 포기하고 전체에 충성심을 이양함으로써 통합을 이루는 中央執權型 方法과 전체가 자신에 대한 구성원들의 충성심을 부분에 나누어 줌으로써 전체를 소멸시키는 分散型 統合이 있다.

갈등은 “새로운 행위주체가 굳게 통합되어 스스로가 가지는 자기 이미지와 남들이 새 주체에 대하여 가지는 이미지가 같아질 때 統合過程은 완성된다”³²⁾고 설명하고 있다.

32) Ibid.

(2) 나이(Joseph Nye)의 모델³³⁾

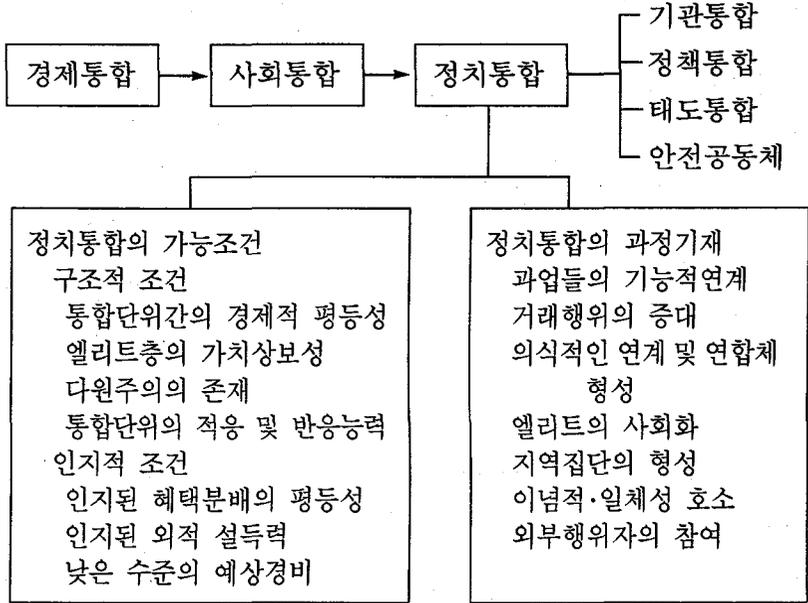
이론적인 차원에서는 물론 실질적인 차원에서도 統合을 경제통합, 사회통합 및 정치통합으로 분류하고 있는 나이는 경제통합, 사회통합, 정치통합의 순으로 통합이 용이하다고 주장하고, 政治統合을 가장 달성하기는 어렵지만 그 결과에 따른 영향은 가장 크고 중요한 통합으로 보고 있다. 그에 따르면 정치통합은 기관통합, 정책통합, 태도통합 및 안전공동체의 4가지 요소로 구성되어 있다. 機關統合은 두 개이상의 정치단위가 하나가 되기 위해서는 정책수립기관이 단일화되어야 한다는 것을 말한다. 政策統合은 통합의 단위가 대내외 정책을 수립함에 있어 상호 의존적이며, 이것이 점차로 하나로 통합되는 것을 말한다. 態度統合은 중요한 사태에 대하여 공통된 태도를 가지는 것을 의미한다. 마지막으로 安全共同體는 통합 단위의 구성원들이 하나의 공동체에 속하고 있다는 유대 의식이 형성되는 것을 말한다.

이러한 政治統合은 통합의 가능성을 규정하는 제반조건과 통합과정의 기제를 구성하는 제반변수가 상호연관성속에서 구체화될 때 이루어진다.³⁴⁾

33) J. S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 24~54.

34) *Ibid.*, pp. 55~107.

〈表 3〉 나이의 政治統合모델



政治統合은 통합의 단위가 첫째, 최소한 어떤 초보적인 공통의 기구를 구성하고 있으며, 둘째, 政策形成에서 상호의존적이고, 셋째, 상호 동일체의식과 공동의 의무감을 느끼기 시작할 때 형성될 수 있다는 것이다. 이렇게 시작된 政治統合은 기관통합을 비롯한 4가지의 구성요소가 성취됨으로써 완성된다. 그 추진방법으로써 3가지의 전략을 상정하고 있다.³⁵⁾

첫째, 기관통합의 중요성을 강조하는 聯邦主義戰略이다. 즉 기관통합을 먼저 달성함으로써 정책통합과 태도통합을 이루

35) Ibid., pp. 48~54.

려는 전략으로, 통합단위간의 힘의 불균형을 이용하려는 것이다. 機關統合에는 관료적 통합과 법관할권의 확장을 통한 법적 통합이 있다.

둘째, 통합단위간의 정책통합을 선행하여 기관통합과 태도 통합을 이끌려는 機能主義戰略이다. 통합단위간에 정책통합이 이루어지면 기관은 그에 따라 통합된다는 것으로, 비정치적인 기술적 문제에서부터 기능통합의 필요성이 있을 때마다 새로운 機構를 만들어 나가면 정치적인 갈등을 최소화하면서 통합이 진행된다는 것이다.

셋째, 新機能主義戰略으로 기능주의전략과 연방주의전략을 혼합한 것이다. 이 전략의 요체는 정책통합을 기관통합과 병행하려는 것이다. 즉 높은 수준의 정책통합과 중간 수준의 機關統合을 성취하면 그 결과로 더 높은 태도통합과 더 높은 수준의 기관통합이 이루어지고, 이에 따라 높은 공동체의식이 발생할 수 있다는 것이다. 新機能主義 統合戰略은 통합을 비권력적 측면에 국한할 경우 결과가 미약하며, 따라서 과급효과가 미미할 것이므로 통합단위간의 정치적 결정을 중요시 한다.

(3) 푸찰라(Donald Puchala)의 모델³⁶⁾

통합의 현상을 기구(기능과 권한), 정치제도 및 범국가사

36) D. Puchala, "International Transactions and Regional Integration," *International Organization* 24 (Autumn 1970), pp. 732~763. 金容九, "西方側의 統合理論과 共產側의 合作戰略과의 比較를 통한 對備策," 國土統一院 편, 「分斷國家 統合理論 研究」(서울: 國土統一院, 1986), pp. 109~111에서 재인용.

회의 측면에서 파악하고 있는 푸찰라는 통합을 당사국간의 구조, 스타일 및 분위기 등의 변화를 내포하고 있는 制度變形의 과정이라고 본다. 制度變形은 지역적 안보에 대한 관심증대, 협력의 추구, 커뮤니케이션의 확대, 신뢰의 구축, 지역적·국제적 문제에 대한 반응과 해석의 유사성 증대, 분쟁해결을 위한 무력사용 가능성의 점진적 해소 등의 내용을 포함한다.

두 단위간의 統合은 사회동화과정과 정치발전과정을 거치면서 전개된다. 社會同化란 두 단위가 상호이해와 신뢰의 유대관계로 단결된 새로운 사회를 형성하는 총체적인 메카니즘을 의미한다. 社會同化過程은 엘리트계층으로부터 시작되어 그들의 학습과정이 전주민에게로 확산된다. 이러한 사회동화과정은 민족적 엘리트간의 상호협력으로 시작되는 政治發展過程에 의해 강화된다. 즉 협력관계는 가장 낮은 수준의 신뢰관계를 요하는 기능분야에서 정부간 조직을 통해 시작될 수 있는데, 이러한 협력의 실현으로부터 상호이익이 생기고 이것이 社會同化를 강화한다는 것이다.

두 과정의 상호강화과정에서 기구가 증가하고 정치적, 전문적 집단간의 이해관계가 확대됨으로써 超國家的 政治機構가 발전되어 새로운 중심의 권력이 확장되는 것이다. 특히 푸찰라는 정치통합이 진전되어 나감에 따라 통합단위간의 協力的 行動이 경쟁적 상호작용보다 비중을 더해가고, 국경을 초월한 수준에서의 정부와 국민간의 상호 관심도와 신뢰도가 提高된다고 주장한다.

(4) 諸모델의 韓國的 適實性

위에서 소개된 모델들은 모두 유럽의 多元主義 先進産業國家들간의 다자간 통합과정을 경험으로 구축된 것으로서 남북한의 경우에 적용될 경우 適實性의 문제에서 本質的인 한계를 가지고 있다고 할 수 있다. 이는 유럽통합의 대상국가들이 언어, 종교, 인종, 권력구조 등에서의 차이에도 불구하고 본질적으로 同質的인 體制를 바탕으로 하고 있기 때문이다. 따라서 남북한 양자간의 정치통합을 위해서는 체제동질성의 확보를 위한 북한체제의 변화를 중요한 조건변수로 고려해야 할 것이다. 모델 자체로서도 경제통합, 사회통합 및 정치통합을 일련의 연속과정으로 이해하고 있으나, 구체적 연계과정을 명확하게 설명하지 못하고 있으며, 국내정치와 국제정치간의 연관성을 등한시하고 있다.

그러나 이러한 短點에도 불구하고 남한 정부의 段階的 平和統一構圖에 비추어 볼 때, 갈통이 제시하고 있는 통합의 유형과 그것을 성취하는 방법, 나아가 제시하고 있는 정치통합을 추진할 때 고려되어야 할 변수들, 그리고 푸찰라가 강조하고 있는 사회동화과정으로서의 정치통합 등은 남북한 정치공동체형성을 추진하기 위한 모델 및 전략을 구상하는 데 있어서 유용하게 사용될 수 있다.

2. 統合事例研究

가. 東西獨

(1) 獨逸 統一의 概觀

독일 점령 연합국 「共同管理委員會」의 合意에 의한 통일독일 국가건설이 실패하고 1949년 동서독으로 분단된 이후 서독의 통일을 위한 노력은 몇 단계의 변화를 거치면서 전개되었다.³⁷⁾

1949년 출범한 아데나워(Konrad Adenauer) 정부(1949~63)는 적극적인 親西方政策을 수행하여 1952년 독일조약으로 완전한 주권을 회복하고, 1955년에는 북대서양조약기구(NATO)에 가입하였다. 이를 바탕으로 아데나워 정부는 동구에 대한 ‘힘의 우위정책’(Politik der Staerke)을 전개하면서 동독의 외교적 고립정책과 철저한 反共政策을 추진하였다. 서독은 독일전체에 대한 唯一代表權을 주장하고, 서독에 의한 동독병합을 의도하여 ‘연합국과 유엔 감시하의 전독 총선거’를 주장하였다. 한편 동독은 사회주의하의 독일통일을 내세웠으나, 1956년 공존을 지향하는 國家聯合案을 제안함으로써 계급투쟁적인 관점에서 현상변경을 통하여 통일을 달성한다는 목표를 사실상 포기하였다.

37) 통일원, 「독일통일 실태 자료집: 비경제분야」(서울: 통일원, 1992), pp. 27~34.

동독이 베를린장벽을 설치하고 국가적 안정을 위해 총력을 기울임에 따라 서독정부는 ‘힘의 우위정책’만으로는 分斷問題를 해결할 수 없음을 인식하고, 동서독간의 접촉을 통하여 동독 주민의 고통을 경감시키는 방향으로 統一政策을 수정하게 되었다. 서독은 분단의 현실에 대한 인정으로부터 시작하여 실천가능한 정책을 추진함으로써 통일이 달성할 수 있다는 ‘작은 걸음 정책’(Politik der Kleinen Schritte)을 內獨關係의 기본정책으로 삼았다. 이러한 정책의 첫 결실은 에르하르트(Ludwig Erhard) 정부(1963~66)시기에 이루어졌다. 1963년 12월 동·서베를린간에 通過查證協定이 체결되고, 1964년에는 신문의 교환이 이루어지게 되었다.

1960년대 후반 동서긴장완화 속에서 등장한 키싱어(Kurt Georg Kiesinger), 브란트(Willy Brandt) 聯立政府(1966~69)는 독일문제의 해결을 위하여 ‘접촉을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)를 표방하면서 동독과 ‘규제된 병존’(ge-regeltes Nebeneinander) 관계를 모색하는 한편, 동유럽국가들과의 우호관계를 확대하는 東方政策을 추진하였다.³⁸⁾

1969년 빌리 브란트가 수상이 되면서 現實主義的 統一政策이 본격적으로 추진되었다. 서독정부는 국제적 긴장완화 추세에 어긋나는 무리한 독일의 再統一 主張은 오히려 독일민족자결권의 재량범위를 축소시킬 우려가 있으며, 따라서 유럽의

38) 김영윤·여인근·황병덕, 「통일독일의 분야별 실태 연구」(서울: 民族統一研究院, 1992), p. 9.

평화와 안전보장의 틀 속에서 독일의 분단이 극복될 수 있다는 인식을 갖게 되었다. 이러한 인식하에서 브란트 정부는 ‘1民族 2國家論’에 입각, 동독을 국제법상의 사실상의 국가로 승인하고, 동서독 관계의 정상화 및 인적교류 확대·공동 번영을 통해 민족동질성을 유지해나감으로써 통일국가를 달성한다는 段階的 統一政策을 추진하였다.³⁹⁾

1969년 10월 28일 브란트 수상의 취임연설에서 동독을 ‘또 하나의 국가’로 인정하고 양독 정부간 회담을 제의하였다. 1970년 3월과 5월 양독간 頂上會談이 개최되고, 이후 2년동안 270여회의 회담을 거쳐 1972년 12월 21일에는 마침내 전문 10개항으로 되어 있는 ‘독일연방공화국과 독일민주공화국간의 기본관계에 관한 조약’(이하 기본조약)이 체결되었다. 東西獨은 1973년 11월 UN에 동시가입하였으며, 1974년 6월 20일에는 상주대표부를 각각 설치하였다. 이후 東西獨間의 관계는 모든 면에서 다각적인 교류가 이루어짐에 따라 民族共同體意識을 새롭게 되찾는 기회를 갖게 되었다.

동서독은 다양한 협정과 조약체결을 통하여 교류를 확대하였는데, 특히 경제, 사회, 문화교류에 관한 협정을 통하여 활발한 인적, 물질 교류를 전개하였다. 經濟分野에서 교역은 동

39) Vgl. Hacke, Christian, Deutschland der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner / Zimmermann, Hartmut(Hrsg.), Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, S. 535~550. 李源明, “獨逸統一과 유럽 新平和秩序,” 統一院 編, 「獨逸統合 研究 資料集」(서울: 統一院, 1990), p. 42 재인용.

독의 경제발전에 직접적으로 기여하였으며 동독국민의 생활수준이 여타 동구권 국가의 그것보다 높게 유지되도록 하였다. 西獨의 이러한 정책은 통일이전 양국 국민간의 이질감을 완화하는 데 주안점이 있는 것이며 특히 양국 국민간의 생활수준 격차를 줄이는 것을 중요하게 인식한 것이었다.

따라서 東獨 經濟는 코메콘(COMECON)경제체제에 급속히 융화되지 않았고, 소련경제에 대한 의존에서 비교적 자유로울 수 있었다. 동독의 경제는 동구권 국가 중에서도 경제대국인 西獨의 존재자체에 의하여 커다란 영향을 받으며 어느 정도의 독자성을 유지하였다. 이러한 東獨 經濟의 獨自性은 헝가리 등 여타 사회주의국가의 개혁정책 와중에서도 동독의 개혁정책도입을 지연시키는 역할을 하기도 하였다. 그러나 동독정부 수립이후 40년에 걸친 共產黨 一黨獨裁와 그에 따른 폐쇄사회의 모순 및 경제과탄, 그리고 서독체제에 대한 동경심과 기대감 등은 동독인들의 서독으로의 집단 탈출사태 및 민주화요구 시위를 폭발시켰다.

1989년 4월 부분적으로 국경을 탈출하던 동독인들은 5월 2일 헝가리가 오스트리아와의 국경을 개방하자 집단적인 脫出을 시도하게 되었으며 시간이 갈수록 그 수는 급격히 증대하였다. 10월 4일에는 체코슬로바키아의 프라하로부터 약 14,000명의 동독인들이 특별열차편으로 서독으로 이주하였으며, 이러한 脫出事態는 마침내 동독정부로 하여금 동년 11월 9일 1961년에 설치한 베를린장벽을 허물게함으로써 동서독의 통일

을 현실로 다가오게 하였다.

이러한 사태는 1989년 1월 28일 콜 서독수상이 발표한 10개항의 統獨方案의 실현을 어렵게 하였으며, 따라서 서독정부는 동독국민들을 동독지역에 머무르게 하기 위한 포괄적 조치를 준비하였다. 1990년 2월 7일 서독정부는 양독간의 經濟·貨幣統合 創設을 위한 준비회담을 동독정부에 제안하였다. 1990년 3월 18일 실시된 동독최초의 자유총선거로 전후 40여년간 동독을 통치해 온 공산당의 후신인 民社黨은 제3당으로 전략하였고 ‘급속한 통일’을 공약한 우파연합의 독일연맹이 집권하게 되었다. 獨逸聯盟은 서독의 집권당인 기민당과 제휴한 동독의 기민당을 중심으로 한 보수연합으로서 서독의 경제통합 제안과 양독의 조속한 정치적 통합에 대한 동독국민들의 지지를 그들의 선거공약에 반영하였다. 이후 동서독은 1990년 5월 18일 「通貨·經濟·社會保障 同盟에 관한 條約」을 체결하고, 7월 1일 동 조약이 발효됨으로써 화폐·경제·사회통합이 이루어져 사실상의 통일을 이룩하였다.

독일통일의 외적조건을 해결하기 위해 1990년 5월 5일 본에서 시작된 「2+4 會談」에서 최대의 걸림돌이었던 통일독일의 NATO 잔류문제는 7월 17일제3차회담에서 소련이 잔류를 허용하고, 서독이 현 국경선인 오데르·나이세線 유지입장을 밝힘으로써 독일통일에 관한 外部問題가 사실상 모두 해결되었다.

이어 1990년 8월 31일 동서독은 「독일의 단일성 회복에 관

한 조약」(일명 통일조약)을 체결하여 政治統合을 위한 준비를 하였다. 9장 45조와 의정서로 구성된 統一條約은 동독의 서독편입 규정(제1조)을 비롯하여 통일후의 국제법적 관계, 공공행정과 법적 보호, 공공재산과 채무, 노동·사회부문 등을 규정함으로써⁴⁰⁾ 정치통합을 법적으로 뒷받침하였다. 統一條約은 9월 20일 동서독 의회에서 의결을 거쳐 9월 25일 서독 대통령이 서명함으로써 절차적인 단계를 마무리하였다. 마침내 1990년 10월 3일 동독이 서독의 基本法 제23조에 따라 서독의 州로 편입됨에 따라 동서독은 41년동안의 분단역사에 종지부를 찍고, 독일연방공화국으로 공식적인 統一國家가 되었다.

통일후 독일은 구동독의 행정 및 사법체제의 개편, 구동독이 외국과 체결한 조약 및 협정의 처리, 구동독군의 감축 및 군대통합, 사회·문화분야의 통합 등 정치통합 이후의 새로운 독일의 國民統合을 위한 작업을 진행하고 있다.

(2) 獨逸 統一의 促進要因

독일이 통일을 이룰 수 있었던 요인은 대내적 차원과 대외적 차원으로 구분할 수 있다. 대내적인 차원에서 볼 때 우선적으로 지적할 수 있는 것은 서독의 안정된 民主政治發展이다. 2차대전 이후 동서독으로 분리독립하였을 당시 서독에는

40) 김영윤·여인곤·황병덕, 「統一獨逸의 分野別 實態研究」, pp. 32~33.

국가주의, 독일이상주의, 형식주의 등과 같이 民主主義 理念에 반하는 전통적인 정치문화요소들이 잔존하였으나, 이러한 요소들은 민주주의의 발전속으로 흡수되었다. 이러한 안정된 民主主義秩序의 確立은 경제적 풍요와 함께 동독인들의 동경의 대상이 되었으며, 서독의 정치체제에 대한 동독인들의 동경심과 기대감은 서독으로의 政治統合을 가능하게 하였다.⁴¹⁾

둘째로 서독의 경제력과 활성화된 내독교류를 지적할 수 있다. 서독이 통일을 달성할 수 있었던 가장 중요한 요인은 막강한 經濟力이다. 경제력을 바탕으로 동독과의 교류를 활성화시켜오다 포착된 기회를 놓치지 않고 통일을 이룩하였다. 서독은 內獨交易을 순수한 경제정책으로서가 아니라 언젠가는 가능할 수도 있는 독일의 재통일을 목적으로 하는 ‘獨逸政策’(통일정책)으로서 추진하였다.

서독은 동독에게 內獨交易과 관련, 몇가지의 경제적 혜택을 주었다. 첫째로 내독교역을 통해 동독정부가 서방에 진출하는 것에 협력하였다. 둘째로 내독교역 용역비를 동독에 대한 사실상의 財政援助로 활용하였으며, 동서독관계 정상화를 위한 재정적 부담을 기꺼이 감수하였다. 셋째로 스윙정책⁴²⁾을 통하여 동독에게 無利子 産業借款을 공여하였다. 특히 서독은 소련의 원조감소로 경제적 곤란을 겪게된 동독에 1983~84년

41) 위의 책, pp. 6~8.

42) 서독은 1967년부터 동독의 서독으로부터의 수입능력을 강화시켜 내독교역을 확대할 목적으로 전년도에 공급한 물품총액의 25%에 해당하는 금액을 동독에게 무이자 산업재정차관을 공여하였는데 이를 스윙정책이라고 부른다.

에 약 20억마르크의 차관을 제공하였다. 이러한 經濟的 支援의 결과로서 동서독간에는 1986년 문화협정, 1987년 과학·기술·환경보호에 관한 3개 협정이 체결되었다.

서독정부는 통합을 앞두고 독일통일 재정지원을 위한 財政政策措置의 궁극적인 목표를 동서독 주민의 생활조건을 동일한 수준으로 실현하는 데 두었다. 또한 서독은 1990년 경제·화폐통합을 경제적 합리성 원칙에서가 아니라 「政治優先主義」原則위에서 단행하였다.

셋째로 오랜 기간에 걸쳐 진행된 동서독간의 신뢰구축과 서독의 적절한 대응을 지적할 수 있다.⁴³⁾ 1972년 12월 21일 조인된 基本條約以後 양독간 및 베를린 정부와 동독간에 100여개의 조약, 협정, 합의, 외교문서, 성명서 등이 교환되었으며, 이러한 과정에서 점진적으로 신뢰를 축적하게 되었다. 1989년 11월 9일 이후 舊東獨 공산정권이 붕괴하자 서독정부 내에서는 점진적인 단계정책을 넘어서는 새로운 정책의 필요성이 대두되었다. 1989년 11월 28일 서독의 콜 수상은 獨逸(통합)政策에 대한 10개항의 프로그램을 발표하였다. 이 프로그램은 한편으로는 인도적인 분야와 주민들에게 이익이 돌아가는 實質協力分野에서의 긴급 대응조치를 포함하고 있었으며, 다른 한편으로는 동독 정치·경제체제의 근본적인 변혁이 확실히 결정되고 구체화되면, 광범위한 經濟協力을 제공하겠

43) Bundeszentrale für Politische Bildung, *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*; 주독대사관, 「독일통일소사전」(1992), pp. 134~176.

다는 내용을 포함하고 있었다.

양독간의 협력은 동독측으로부터 제시된 바 있는 다양한 분야에서 ‘條約共同體’ (Vertragsgemeinschaft)의 의미에서 공동위원회와 기구구성을 통해 단계적으로 강화시켜 나간다고 천명했다. 이러한 모델이 지향하는 바는 독일내에 궁극적으로 연방주의적 질서(Bundesstaatliche Ordnung)를 확립하기 위해 우선 國家聯合的 構造 (Konfoederative Struktur)를 발전시켜 나간다는 것이다. 이러한 발전과정은 유럽의 통합이라는 과정과 밀접하게 연계되어야 하며, 유럽공동체의 비회원국에 대한 매력을 더욱 강화시키고, 유럽통합과 광범위한 군축을 추진하기 위한 中心體로서 유럽안보협력회의의 과정을 적극적으로 활용한다는 것이다. 이 프로그램의 궁극적인 목표는 유럽에 평화질서를 정착시키고, 이러한 가운데 독일민족이 자유로운 자결권 행사를 통해 統一을 완성하는 것에 있었다.

다시 말하여 정치적으로는 ‘聯邦制’를, 경제적으로는 ‘契約共同社會’를 구성할 것을 제안하면서 통일의 전제조건으로 동독에서의 자유선거와 민주정부 구성을 요구하였다. 이러한 서독의 統一方案은 동독의 자유화, 개방화를 전제조건으로 하고 있으며 동독에 대한 지원 및 협력확대, 연방제 창설을 위한 연합구조 형성, 유럽통합과 서독의 관계구조속에서의 통일추구, 군비축소, 유럽에서의 평화로운 환경창조, 자주적 통일 등을 特徵的인 內容으로 하고 있다.

그러나 10개항을 발표한 이후 대외적으로 서구동맹국들로

부터 사전 협의과정을 거치지 않았다고 비난을 받았다. 또한 國內政治的으로는 주로 사민당과 자민당 일부로부터 오데르-나이세 경계선을 폴란드와의 국경선으로 인정한다는 내용이 빠져 있다는 이유로 비판을 받았다.

넷째로 人的·物的 交流의 增大 등으로 동독사회가 서구의 정보에 어느 정도 개방되어 있었다는 점이다. 독일분단이후 서베를린을 포함하는 서독에서는 동독 전반에 관한 폭넓은 報道 努力과 함께 직접 동독에서 보도하려는 시도들이 있었다. 기본조약의 체결로 언론의 동독에 대한 보도가 활성화되었다. 동독국민에게는 서독의 TV가 중요한 情報供給源 役割을 수행하였으며, 1989년 동독국민의 헝가리, 체코 등을 통한 집단적인 탈출이 동독국민에게 알려졌을 때 이는 동독의 스탈린주의체제를 붕괴하는 중대한 動因으로 작용하였다.

다섯째로 사회주의체제인 동독의 변화와 그 지도자들의 인식변화이다. 오랜 기간 스탈린주의체제가 유지되었음에도 불구하고 소련의 改革政策이 동구로 파급되었을 때 동독의 지도자들도 개혁을 추진하였으며, 서독의 市場經濟體制에 대한 동독주민의 욕구가 분출하였을 때 동독의 지도자들은 기꺼이 서독에로의 흡수를 대안으로 선택하였던 것이다. 여기에서 무엇보다도 중요한 것은 동독 주민들이 서유럽식 생활방식을 쟁취하기 위하여 東獨體制의 變革을 촉구하였다는 점이다.

대외적인 차원에서는 우선 통일의 외적 환경을 조성하려는 서독의 外交的 努力을 지적할 수 있다. 독일의 분단이 2차대

전의 결과에 따라 미국·영국·프랑스·소련의 4국에 의하여 분단된 것인 만큼 그 해결도 국내적 조건뿐 아니라 國際的條件이 마련되어야 하는 것이었다. 서독은 동서독의 통일이 유럽질서에 불안정한 요인으로 작용하지 않을 것이라는 인식을 주변국가들이 갖도록 하는 정책을 장기적으로 추진하였다. 특히 서독은 독일의 통일이 소련의 양해없이 이루어질 수 없다는 인식하에서 東方政策을 추진하였다.

1955년 對外的 主權을 완전히 회복한 서독은⁴⁴⁾ 북대서양조약기구에 가입함으로써 안보를 확보하였으며, 소련과 외교관계를 수립하는 한편, 1963년에는 프랑스와의 역사적 적대관계를 청산하는 독·불우호조약을 체결하였다. 1960년대부터는 유연한 東方政策을 추진하기 시작하였고, 1960년대 후반부터는 독일문제의 해결을 위하여 동독과 「규제된 병존」(geregeltes Nebeneinander) 관계를 모색하는 한편, 동유럽제국과의 우호관계를 확대하는 新東方政策을 추진하였다.⁴⁵⁾

1970년 8월 12일 소련과의 조약체결로 실천에 들어간 동방정책은 같은 해에 폴란드와의 바르샤바조약, 그리고 1973년 체코와의 프라하조약으로 이어졌다. 이러한 일련의 조약들을 통해 서독은 民族自決에 의한 統一原則을 보장받고, 주변국의

44) 서독은 1955년까지 대외관계와 군사문제 및 통상면에서 미·영·불 3개국에 의한 통제를 받았다.

45) Karl W. Deutsch, et al., "Foreign Policy of the German Federal Republic," in Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1972), p. 163; 김영윤·여인곤·황병덕, 「統一獨逸의分野別實態研究」, p. 9 재인용.

안보에 대한 우려를 불식시키면서 독일통일을 향한 대외적 기반을 갖추어 나갔다.

1974년부터 1980년에 이르기까지 서독은 동독의 후원국인 소련의 양해아래 17개에 달하는 조약상의 합의를 이루어냄으로써 東西獨關係를 「병존상태」에서 「공존상태」로 발전시켰다. 1982년부터 집권하고 있는 콜 수상정권은 아데나워의 親西方政策의 전통을 계승하고 동독에 대하여 민주주의 가치인 자유, 인권, 환경보호, 핵시설 안전 등의 문제를 부각시켜 獨逸의 統一은 통일된 유럽의 틀 속에서 추진되어야 한다는 정책을 추진하였다. 서독은 주변정세의 변화에 적극적으로 대처하면서 서방정책과 동방정책을 균형있게 추진함으로써 통일을 향한 對外的 輿件을 조성하였다.

서독은 유럽안보협력회의(CSCE)에 적극 참여함으로써 독일통일의 外的 促進環境을 조성하였다. 1975년 8월 1일 미국, 캐나다를 포함하여 유럽의 35개국에 의해 서명된 헬싱키 최종의정서⁴⁶⁾는 동서관계를 규정한 핵심적인 章典으로 기능하였으며, 특히 제3범주를 통해 분단독일과 분단유럽에서 부분적으로 인간의 존엄성이 무시된 상황하에서 살아온 사람들에게 인권과 기본적 자유에 대한 확신을 부여하였다. 헬싱키

46) 헬싱키 최종의정서는 3개의 범주(Basket)로 구성되어 있다. 제1범주는 회원국간의 관계를 규율하는 10원칙에 관한 선언과 신뢰구축조치 등 안보 및 군축에 관한 문서이며, 제2범주는 경제, 과학, 기술 및 환경분야에서의 협력을 내용으로 하고 있다. 그리고 제3범주는 인도문제 및 기타분야에서의 협력을 다루고 있다.

최종의정서 이전에 이미 동서독간에는 기본조약을 비롯하여
통행, 통상, 통신분야에서 主要 協定이 체결되어 기초적인 인
적, 물적, 정보의 교류가 실현되고 있었으나, 헬싱키 최종의
정서는 동서독관계 진전을 측면적으로 지원하는 역할을 수행
하였다. 헬싱키 최종의정서 제3범주에 따른 제한없는 주민들
간의 인적 접촉, 문화교류, 학술교류 등이 1980년대에 실현되
었다.⁴⁷⁾

이에 따라 서독은 多者間 次元의 안보협력틀을 이용, 평화
의 제도화라는 규칙안에서 독일의 통일을 추구할 수 있게 되
었다. 특히 국제적인 보장하에 동독으로부터 많은 人的交流를
얻어냄으로써 동서독간에 실질생활권의 통일, 문화권의 통일
이라는 결과를 산출할 수 있었다. 이러한 生活圈의 統一을 통
하여 서독은 동독주민의 인권과 기본권적 자유의 침해사례를
최소화하고, 동서독간 방문, 여행 등 인적 교류 및 접촉을 확
대함으로써 분단에 따른 실질적인 고통을 경감시킬 수 있었
다.⁴⁸⁾ 특히 유럽안보협력회의가 東獨의 體制를 국제적으로 보

47) 1980년대에 들어 동서독간에는 청소년 교류 합의('82. 9), 문화협정체결('86. 5), 도시간 최초 자매결연('86. 10), 과학·기술협정체결('87. 9) 등이 이루어졌다.

48) 동독은 헬싱키 최종의정서 제3범주에 규정된 사항(인적 교류, 정보교류, 문화분야 교류 및 협력, 교육분야 교류 및 협력)의 이행으로 인한 체제의 약화와 그에 따른 동서독 관계의 변화를 고려하여 제1범주의 원칙(특히 내정불간섭의 원칙)이 지켜지는 한도내에서만 제3범주의 실현에 노력한다는 입장을 견지하였다. 그러나 서독은 정치범 석방과 이산가족 재상봉 문제 등을 CSCE를 통한 외교적 접근방식이 아닌, 동서독간의 직접 비밀접촉 방식을 통해 해결함으로써 동독의 우려를 완화시켰다.

장해줌으로써 동독으로 하여금 최소한의 인적, 물적, 정보교류를 규정한 제3범주를 수용토록 했으나, 이에 대한 구체적인 이행은 서독의 동독에 대한 효과적인 協商에 의해 가능하였다.

1989년 가을 동독인들이 대규모로 서독으로 탈주하는 사태가 발생하고 베를린장벽이 무너지자 1989년 12월 11일 4대 戰勝國 大使들은 베를린과 '전체로서의 독일'에 관하여 논의하기 시작하였다. 4대국은 독일문제가 유럽역사의 중요한 문제라는 사실에 합의하였다. 이어 1990년 5월 베를린에서 양독의 대표들과 4대국 대표들이 참석한 「2+4 會談」이 개최되었다. 동 회담을 통하여 독일의 통일이 유럽의 평화와 안정에 기여하고 4대국의 독일에 대한 權利喪失을 확인하였다. 이밖에도 국경선의 확정, 군비제한 등 안전보장을 규정함으로써 독일통일에 장애가 되는 外的要素를 제거하였다. 동서독은 폴란드에 대해서는 오데르-나이세線이 독일이 국제법적으로 인정하는 국경임을 보장하였다.

이와 같이 서독은 헌법, 외교정책, 경제제도상으로는 물론 정치·문화적으로 친서방 결속과 유럽統合運動에 적극적으로 참여함으로써 통일독일이 새로운 위협으로 등장할 것이라는 주변국가들의 불안을 해소시켜 왔다. 서독은 안정된 유럽질서가 독일의 통일에도 유리하다는 정책을 추진하였다.

다음으로 독일의 통일에는 동구사회주의 제국의 개혁정책 추진에서와 마찬가지로 고르바초프의 改革·開放政策이 결정적인 영향을 미쳤다. 국내경제의 심각성에 대한 각성으로부터

비롯된 소련의 국내개혁정책 추진은 대외적으로는 동유럽에 대한 전통적인 霸權的 帝國主義政策을 포기하고 비개입주의적이며 평화적인 외교정책을 추진하게 하였다. 이에 따라 동유럽국가에서 일당독재와 사회주의 계획경제가 무너지고 자유선거를 통하여 多元主義를 지향하는 정치체제가 성립되었으며 市場經濟가 채택되었다.

동구에 대한 전통적인 영향권의 포기에 따라 소련은 동서독의 평화적 통일을 더이상 반대할 수 없게 되었다. 실제로 고르바초프는 1990년 1월과 2월에 걸쳐 西獨의 헬무트 콜 수상과 東獨의 한스 모드로프 수상에게 독일통일의 형식과 시기는 독일인 스스로가 자유롭게 결정할 일이라는 약속을 주었다. 소련의 개혁주의적 비개입주의 新外交政策은 동유럽 위성국가 공산당 내외의 개혁지향적 세력을 고무시켰으며, 이는 다시 이들 공산당정부들과 동독 공산당정부와의 연대성에 종말을 가져오게 하였다.

이러한 외부환경의 변화는 동독에 두 방향으로 영향을 미쳤는데 한편으로는 지배 공산당으로 하여금 단계적인 退却政策을 추구하도록 하였으며, 다른 한편으로는 기존의 활동적인 반대집단 및 비조직적인 자발적 대중저항운동의 급격한 확산을 가져왔다.⁴⁹⁾ 그동안 동독의 공산정부는 非政治的인 分野에

49) Gottfried-Karl Kindermann, "German Unification and East Germany's System Transformation: The Political Dimension," in Dalchoong Kim, et al. ed., *Consequences of German Unification and Its Implications for a Divided Korea* (Seoul: Institute of East and West Studies, Yonsei Uni-

서 서독과의 관계개선을 통하여 경제원조와 재정지원을 받는 한편, 체제에 대한 저항의 분출을 완화하기 위하여 서독媒體에 대한 부분적 개방, 서독인의 접촉 및 서독으로의 여행을 부분적으로 허가하였다.⁵⁰⁾ 그러나 동독인들의 反共產體制抵抗運動은 자유와 권리의 신장에 대한 요구로부터 시작되어 자유총선거와 공산당독재의 종식을 요구하는 것으로 확대되었고 마침내는 가장 빠른 시일내에 民族統一을 달성할 것을 요구하였다. 이에 따라 독일민족간의 통합은 가속화되었다.

(3) 示唆點

동서독의 통일은 서독의 헌법인 기본법 제23조에 따라 동독이 서독에 통합된 吸收統一이다. 그것은 서독의 자본주의체제와 동독의 사회주의체제간 경쟁에서 서독의 체제가 승리하였음을 의미한다. 그러나 서독의 統一政策의 本質은 체제경쟁을 바탕으로 하는 것은 아니었다. 서독은 분단의 극복이 현실의 바탕위에서 출발한다는 기본입장 아래 동독을 공존과 협상의 대상인 국가로 인정하고 實質的인 關係改善을 추구하였으며, 통일은 그러한 정책의 자연스러운 결과로서 달성될 수 있다는 인식을 가졌다. 따라서 西獨은 양국간의 관계정상화를

versity, 1992), pp. 7~15.

50) Albert O. Hirschman, "Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History," *World Politics* vol. 45 (January 1993), pp. 173~202.

이론 후에도 오랜 기간에 걸쳐 상호 불신의 제거와 분단으로 인한 독일민족간의 유대감 회복, 그리고 서독의 대동독 경제 지원을 위주로 하는 경제교류·협력을 추진하면서 통합이 이루어질 때를 대비한 制度的 裝置를 꾸준히 발전시켜 왔다.

동서독의 통일이 1990년 한해동안 경제·사회통합 그리고 정치통합으로 단기간에 완성되었지만, 이러한 통합은 사실상 서독에 의해 오랜 기간에 걸쳐 준비된 漸進的인 統合過程이 단기적으로 결정체를 이룬 것이라고 할 수 있다. 동서독의 통일과정에서 우리는 한반도상의 두 이질적인 체제이며 국가인 南北韓間에 政治共同體를 형성하기 위한 방안을 마련하는 데 유용한 몇가지 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 무엇보다도 政治統合을 위한 국내적 차원의 기본적인 여건을 튼튼하게 준비해야 한다는 점이다. 서독은 통일 그 자체를 전면에 내세우기 보다는 안정된 民主政治制度 및 강력한 經濟力의 구축을 추진함으로써 국내적인 통일기반을 우선적으로 확립하였다. 이러한 정치·경제적인 국력을 바탕으로 서독은 동독과의 민족적 유대감을 회복·유지하기 위한 支援 위주의 경제협력, 인적 교류, 정보의 확산 등을 자신있게 추진할 수 있었다.

둘째, 정치통합 이전에 경제협력, 인적 교류 등을 통한 상호간의 信賴構築作業이 필요하다는 점이다. 서독은 「기본조약」을 비롯한 각종의 협정을 체결하여 동독에 대한 사실상의 경제원조를 시행함으로써 동독의 경계심을 해소하고 양독간의

신뢰를 구축할 수 있었다. 이러한 信賴構築은 통일이 이루어지기 이전에 이미 양독이 하나의 생활권이 되는 데 도움을 주었으며, 동독주민이 사회주의체제에 대한 代案으로 서독에로의 병합을 선택하는 바탕이 되었다. 또한 신뢰구축은 양독의 공존기간동안 서독의 자본주의체제는 물론 사회구조의 전반적인 우월성에 관한 情報가 동독 주민사이에 확산되는 데 도움을 주었다.

셋째, 남북한간의 기관 및 기구통합을 위한 法的, 制度的 準備가 필요하다는 점이다. 서독은 「독일연방기본법」 제23조에서 동독이 서독에 편입될 수 있는 法的 裝置를 마련하고 있었기 때문에 동독의 서독에로의 흡수선택을 순조롭게 이행할 수 있었다. 이와 더불어 동서독은 통일조약의 협상과정에서 동독내 부동산의 서독거주 원소유주로의 반환문제, 稅源 배분문제, 동독 공무원들의 지위유지 문제 등 통합에 따라 대두될 문제들을 사전에 준비함으로써 통합의 후유증을 최소화하려는 노력을 하였다. 한편, 대외적으로는 1970년대부터 對蘇조약, 對폴란드조약, 對체코조약 등을 통하여 주변 사회주의국과의 우호관계를 구축하였으며, 통일의 기회가 포착되었을 때 독·소우호조약, 「2+4 독일」에 관한 최종타결조약 등을 통하여 統一의 外的 條件을 완비하였다.

넷째, 통일한국의 위상에 대한 주변 국가들의 불안을 해소하고 우리의 統一政策 및 方案에 대한 지지를 확보해야 한다는 점이다. 서독은 통일독일이 유럽속의 독일이며 군사·안보

적으로 위협의 대상이 되지 않음을 주변 국가들에 인식시킴으로써 국제적 차원의 통일의 장애물을 제거할 수 있었다. 마찬가지로 우리는 南北韓 政治統合過程에서 미·일·중·러 중 어느 한 국가라도 통일을 제약하는 역할을 하지 않도록 해야 할 것이다. 구체적으로 한국은 한반도의 안정 및 평화적 통일이 동북아시아의 안정과 세계평화에 직결된다는 점을 주변국 및 국제사회에 적극적으로 설득하는 外交戰略을 수립하여 시행하고, 지역적 차원의 안보협력체제구성과 연계하여 한반도 군비통제 및 군축을 추진함으로써 북한의 軍事的 安全을 보장하는 한편, 한반도의 平和保障制度가 정착될 수 있도록 추진하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

다섯째, 국제환경의 변화를 적극적으로 포착하여 활용해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 國際環境의 變化는 동독정부의 태도변화에 엄청난 영향을 미쳤다. 비록 북한이 여전히 국제환경의 변화에 완고한 입장을 버리지 못하고 있으나, 한국의 北方政策은 통일환경의 조성에 긍정적으로 기여했다. 한국은 특히 북한에게 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 중국과 보다 긴밀한 관계를 구축하는 노력을 지속적으로 기울여야 할 것이다.

한편, 독일의 경우에서 보는 바와 같이 분단국가가 각기 유엔會員國으로 가입하고 있는 것은 통일의 장애요소로 작용하기 보다는 통일에 긍정적인 역할을 한다. 따라서 남한은 유엔에서는 물론 각종 국제무대에서의 남북한 별개의 회원자격을

통일을 위한 지속적인 接觸方案으로 활용하는것이 바람직하다.

여섯째, 한국이 양독간의 관계에서 보다 주의깊게 배워야할 점은 북한의 對미·일관계개선 노력과 경제회복노력을 지원해야 한다는 점이다. 북한의 對미·일관계개선은 북한으로 하여금 서방세계에 대하여 보다 문호를 개방하고 북한경제에 혜택을 가져다줄 수 있다. 서독이 동독경제에 지원적 태도를 보인 이유는 무엇보다도 두 나라사이의 相互依存關係를 강화하고 생활수준의 차이가 너무 벌어지는 것을 방지하기 위해서였다. 이러한 점에서 볼 때, 남한의 경우도 북한의 대외관계개선 및 경제회복 노력이 통일에 기여할 수 있다는 장기적인 비전을 갖고 支援政策을 취하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

일곱째, 사회주의체제 북한의 本質的 變化가 선행되어야 한다는 점이다. 서독이 평화적으로 동독을 흡수하여 정치통합을 이룰 수 있었던 것은 동독 국민 및 공산당정권이후의 新政權 指導者들이 사회주의체제를 버리고 자본주의 경제체제와 정치적 민주주의체제를 선택하였기 때문이다.

동독의 경우 정치적 전환과 政治的 再統合이 용이하였던 이유의 하나는 라디오, 텔레비전 및 수많은 서방인들의 동독 방문을 통하여 동독인들이 서독에 관해서는 물론 다른 서유럽 국가들에 관하여 충분히 알고 있었기 때문이다. 북한의 경우는 매우 다르다. 따라서 남북한간의 자유로운 通信交換이 가

저을 ‘문화적 쇼크’를 피하기 위해서는 협상을 통해서 또는 기술적 수단을 통하여 북한주민들이 남한에 관한 事實的 情報을 알 수 있도록 촉진하는 것이 바람직하다.⁵¹⁾ 이러한 방법을 통하여 北韓의 體制變化를 유인하고 북한주민들이나 지도자들이 자본주의 경제체제와 민주주의체제에 대한 인식을 갖도록 하는 것이 매우 중요하다. 그러나 北韓共產體制의 주민에 대한 사상적 교화와 통제가 동독의 그것에 비하여 훨씬 발전되어 있기 때문에 남북한간에는 완전한 통일을 이루기 전의 과도적 기간동안 일종의 ‘契約共同體’를 거치는 것이 바람직할 것이다.

나. 南北예멘

(1) 예멘 統一의 概觀

예멘민족은 근대적인 單一國家를 성립한 경험은 없으나 오랜 역사와 이슬람문화 속에서 공동체적인 삶을 유지하고 있었다.⁵²⁾ 남북예멘으로의 분단은 예멘민족 상호간의 갈등이나 국제적 전쟁 또는 이데올로기적 대립의 결과로서 생긴 것이 아니라 植民統治를 벗어나는 과정에서 나타난 결과이다. 이미

51) Kindermann, "Geramn Unification and East Germany's System Transformation: The Political Dimension," p. 23.

52) 자세한 예멘의 역사와 정치에 대해서는 Werner Daum, ed., *Yemen* (Innsbruck: Pinguin, 1987); Richard F. Nyrop, et al., *The Yemens* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1985) 참조.

18세기 중엽부터 예멘은 紅海에 인접한 전략적 위치때문에 외세의 각축장이 되었다.

영국은 1839년 아덴 점령을 시작으로 남예멘지역의 植民地化를 진행, 1914년에는 소위 「남아라비아 영국보호령」을 설치하였으며, 1950년대까지 지배지역을 확장하였다.⁵³⁾ 한편, 1849년부터 예멘지역에 대한 제2차 지배⁵⁴⁾를 시작한 오토만 터키는 1869년 수에즈運河의 개통이후 그 세력을 더욱 확장해 나갔으며, 이 과정에서 영국과 충돌하게 되었다. 이에 따라 영국과 터키는 1901년부터 상호 영향권을 규정하기 위한 협상을 시작하였으며 1905년 소위 ‘보라색 線’(Violet Line), 즉 상호 영향력이 미치는 限界線에 합의하는 협정을 체결하였다. 이 경계선이 식민지로부터 독립한 남북예멘의 분단선이 되었다.

남북예멘으로의 分離獨立 過程은 오토만 터키제국의 붕괴로 북예멘지역이 1918년 回教君主國으로 독립함으로써 시작되었다.⁵⁵⁾ 북예멘 왕국은 극단적인 고립과 저개발상태를 면치 못

53) 최종적인 영국의 예멘식민지, 즉 영국령 남아라비아(British South Arabia)는 아덴 식민구역(Aden Colony), 서부 보호령(Western Protectorate) 및 동부 보호령(Eastern Protectorate)으로 구성되었다.

54) 예멘지역에 대한 오토만 터키의 1차 지배는 1517년부터 1636년까지 120년동안 지속되었다.

55) 남북예멘의 독립과정에 대한 자세한 논의는 Imad Aldien Mohammed Ahmmed, “Yemen’s Division and Unification in the Perspective of World System Theory,” Unpublished MA Thesis, (Graduate School of International Studies, Yonsei University, 1991); 김국신, 「예멘 統合 事例研究」(서울: 民族統一研究院, 1993), 제2장을 참조.

하였으며, 1950년대에 들어서야 비로소 미국, 소련 등과 외교 관계를 맺었다.⁵⁶⁾ 개혁에 미온적이던⁵⁷⁾ 북예멘 왕국은 1962년 9월 아랍民族主義의 영향을 받은 군장교들에 의한 혁명으로 붕괴되었으며, 북예멘지역에는 「예멘아랍공화국」(Yemen Arab Republic)이 탄생하였다.⁵⁸⁾ 예멘아랍공화국(북예멘)은 곧 미국과 소련에 의해 승인되었으며 1963년에 유엔회원국이 되었다.

한편 남예멘지역에서는 1950년대 후반부터 영국의 식민통치에 저항하는 民族主義 運動이 본격화되었는데, 1962년 북예멘에서의 혁명은 민족해방운동을 촉발시켰다. 이 운동의 주도 세력은 마르크스주의자와 민족주의적 무장세력들로 조직된 民族解放戰線이었다. 이들에 의한 무장투쟁이 격렬해지자 영국은 철수를 결정하였으며, 1967년 11월 30일 남예멘지역은 「남예멘인민공화국」(The People's Republic of South Yemen)으로 독립하였다. 남예멘은 소련, 중국 및 동독을 중심으로 한 공산국가로부터 經濟支援을 받았으며, 독립후 2년여에

56) 북예멘은 1951년 영국, 미국, 이집트와 외교관계를 맺었으며, 1956년에 소련, 중국과 국교를 수립하였다.

57) 1930년대 중반부터 이맘 야히야의 봉건통치에 반대하고 개혁을 주장하는 운동이 전개되었다. 이에 대해서는 Leigh Douglas, "The Free Yemeni Movement: 1935-62," in B. R. Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Political and Historical Background* (London: Croom Helm, 1984), pp. 34~45 참조.

58) 그러나 舊王朝를 지지하는 왕정파와 공화파간의 내란이 8년동안 지속되었다. 내란의 진행 및 해결과정에 대해서는 Manfred W. Wenner, *The Yemen Arab Republic: Development and Change in an Ancient Land* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 131~136 참조.

결친 권력투쟁과정에서 사회주의 강경노선이 승리함으로써 1970년 11월 마르크스-레닌주의에 입각한 새 헌법에 따라 「예멘인민민주공화국」(The People's Democratic Republic of Yemen)으로 國名을 변경하였다.⁵⁹⁾

남북예멘이 각기 독립함으로써 새로운 형태의 분단이 시작되었으며, 신생 독립국가로서 남북예멘은 근대국가건설이라는 당면과제의 해결을 우선시하였다. 양국의 경제수준은 매우 낮았으며, 국가생존을 위해서 海外援助에 의존하지 않을 수 없었다. 남예멘은 동유럽국가들에 거의 전적으로 의존하였으며, 북예멘은 사우디아라비아, 서방국가 및 소련으로부터 개발원조를 받았다. 또한 양국은 모두 정치적으로 불안정하였고, 冷戰構造에 따른 외세의 영향을 받았다. 더욱이 상이하게 전개된 독립국가 설립 및 발전과정에서 남북예멘의 分斷은 이데올로기적으로 고착화되는 방향으로 발전하였다.⁶⁰⁾ 따라서

59) 독립후 남예멘의 사회주의체제 전개과정에 대해서는 Manfred Wenner, "South Yemen since Independence: An Arab Political Maverick," in Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Political and Historical Background*, pp. 125~144 참조.

60) 남북예멘이 1967년도에 통일을 이룰 수 있는 기회가 있었다고 주장하는 학자도 있다. 이 주장의 요지는 다음과 같다: 1962년 혁명으로 공화국을 수립한 북예멘은 남예멘의 독립투쟁을 지원하였으며, 남예멘인들은 북예멘 공화파의 왕정파와의 투쟁을 지원하였다. 이런 과정에서 예멘인들간에 단결심이 성장하였으며, 1967년 영국이 철수를 결정하였을 때 통일국가를 이룰 수 있는 역사적인 기회가 있었다. 그러나 남북예멘 내부에서의 권력투쟁, 이데올로기적 갈등, 그리고 외세의 영향 등이 예멘통일의 기회를 막았다. Ursula Braun, "Prospects for Yemeni Unity," in Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Political and Historical Background*, pp. 262~263; Siobhan Hall,

남북예멘의 통일은 구호 또는 선언 이상의 실체를 가지지 못하였다.

남북예멘은 모두 통일을 헌법의 기본이념으로 명시하고 統一政策을 내세웠으나 통일은 상대방에게 자기측의 이념과 체제를 부과함으로써 성취되는 것이었다.⁶¹⁾ 북예멘의 統一에 대한 立場은 북예멘이 역사적 정통성이 있으며 인구와 경제력에서 우월하므로 남예멘을 북예멘의 한 지역으로 편입, 이슬람 국가를 형성함으로써 통일을 이루자는 것이었다. 이에 반하여 남예멘의 입장은 북예멘에서 사회주의혁명이 일어나 사회주의 체제로 통일하는 것이었다. 남북예멘의 통일정책은 결국 통일 그 자체보다는 각기 體制安定의 手段으로써 이용되었다.

그럼에도 불구하고 통일문제는 1970년대 이후 국경분쟁과 내정문제 등을 해결하는 과정에서 주요 이슈로 부각되었다. 1972년 9월에 발생한 양국간 대규모 국경분쟁의 해결과정에서 통일문제가 처음으로 논의되었다. 「아랍연맹」(Arab League)의 중재로 1972년 10월 28일 카이로에서 총리회담을 개최한 남북예멘은 敵對關係를 청산하고 12개월 이내에 예멘공화국으로 통일할 것을 주요 내용으로 하는 「카이로 협정」에 조인하였으며, 한달 후인 11월 28일 리비아의 트리폴리에서 頂上會談을 개최하였다. 정상회담에서 양국은 통일국가의 국호,

Yemen: The Politics of Unity (London: Gulf Center for Strategic Studies, October 1991), p. 2.

61) 남북예멘의 통일에 대한 기본입장 및 정책에 대해서는 김국신, 「예멘 統合事例研究」, 제4장 제1절 참조.

수도, 국가이념, 정치체제 등에 합의하고 1년 이내에 통합하기로 합의하였다. 그러나 양국의 국내정치 불안정과 계속되는 국경분쟁으로 인하여 兩國關係는 점차로 멀어지게 되었으며, 상호간의 통일정책이 경합됨에 따라 통일은 단기간에 이를 수 있는 현실적인 문제가 아니었다.

1970년대에 걸쳐 남북예멘은 갈등관계를 보이면서도 대화를 지속하였다. 남예멘에서 이데올로기적 強硬派가 우세할 시기에는 양국간의 갈등이 첨예화되었으나 實用主義者들이 우세하였을 때에는 대화가 이루어졌다. 특히 1970년대 중반 남북예멘의 국가원수들의 민족주의적 성향이 강하였을 때, 남북예멘은 전체 예멘민족의 이익을 중시하였으며 양국관계의 개선을 통하여 그들의 대외관계에서 보다 自主的인 立地를 확보하려는 노력을 경주하였다.⁶²⁾ 그러나 다른 한편으로 양국간의 관계개선을 위한 노력은 국내의 반대파들을 견제하고 정권을 유지하기 위한 목적을 가지고 있었다.⁶³⁾

1973년 9월과 11월의 두 차례 정상회담에서 별다른 성과를 거두지 못한 남북예멘은 1977년 2월 정상회담을 개최하여 국방·경제·무역·기획·외교 책임자들로 구성되는 協議會를 발족하여 양국의 수도에서 교대로 매 6개월마다 회의를 개최하기로 합의하였다. 그러나 1978년 6월 북예멘의 가쉬미(Ahmad

62) Ursula Braun, "Prospects for Yemeni Unity," p. 264.

63) 柳志鎬, 「예멘統一이 韓國에 주는 教訓」, 공관장 귀국 보고 시리즈 93-8 (서울: 외교안보연구원, 1993), p. 7.

al Ghashimi) 대통령이 남예멘 대통령특사의 폭탄테러로 사망하고, 1979년 2월에는 북예멘의 반정부 무장단체인 「민족민주전선」(National Democratic Front)을 지원하는 남예멘정부군과 북예멘정부군과의 국경분쟁이 발생하였다.⁶⁴⁾

아랍聯盟評議會의 중재에 따라 양국은 동년 3월 28~30일간 쿠웨이트에서 정상회담을 개최하여 휴전에 합의하는 한편, 상호 분쟁의 항구적인 해결을 위한 방안으로 1972년에 합의했던 統一國家 수립을 위한 협의를 재개하기로 결정하였다. 특히 동 회담에서 양국은 통일국가의 헌법을 기초하기 위한 위원회의 구성에 합의하고 草案作成에 들어갔다. 1980년 6월에는 남북예멘 국민간의 자유왕래와 양국간 공보·문화·교육분야에서의 업무 조정에 관한 협정이 이루어지고, 관광·육상운송·해상수송 등에서 회사를 설립하기로 합의하였다. 1980년 9월 15일에는 남북예멘의 單一政治組織을 구성하기 위한 실무작업을 수행할 위원회의 구성과 업무개시를 주요 내용으로 하는 타이즈 합의서가 발효되었다. 이어 1981년 11월 30일~12월 2일간 북예멘의 대통령이 남예멘의 수도 아덴을 방문, 양국 정상간에 「남북예멘협력 및 조정에 관한 협정」이 체결되

64) 「민족민주전선」은 북예멘의 전통적이며 보수적인 사회체제에 반대하는 급진적인 집단들이 1976년 3월 통합함으로써 등장하였다. 이들은 사회주의적 성향을 가지고 있었으며, 따라서 남예멘은 「민족민주전선」을 북예멘의 내정을 혼란시키기 위한 도구로 활용하기 위하여 재정적·군사적 지원을 하였다. 1979년 남북예멘간의 군사적 충돌은 북예멘에서의 무장반대세력과 정규군간의 충돌이 발전된 것이다.

었다. 동 協定에서 남북예멘은 양국의 대통령으로 구성되는 「예멘최고평의회」를 설치하고, 동 회의를 운영할 「사무국」과 회의의 지시사항을 집행할 「공동각료위원회」를 발족하기로 합의하였다. 이 밖에도 兩國은 경제협력문제, 교육·문화·공보에 관한 문제, 상호왕래문제, 외교정책문제, 국제문제 등에서 협력하기로 합의하였다.⁶⁵⁾

1981년 12월 30일에는 남북예멘 합동헌법위원회가 작성한 全文 6부 136조로 구성된 예멘공화국의 統一國家 憲法草案이 서명되었다. 1982년 5월 타이즈에서 열린 정상회담에서는 상호 내정 불간섭, 분쟁의 평화적 해결 등에 합의하였다. 1982년 9월 이후로는 예멘최고평의회 사무국회의가 정기적으로 개최되고 공동각료위원회도 개최되었다. 1983년 8월 15일에는 예멘최고평의회 제1차 회의가 개최되었다. 남북예멘은 이러한 각급 수준의 定期的인 會談을 통하여 평화공존관계를 구축하는 한편, 상호간의 신뢰를 누적시킴으로써 정치적 통합을 위한 여건을 조성해 나갔다.

남북예멘의 통합논의는 1986년 1월 2주간에 걸쳐 진행된 남예멘의 내란⁶⁶⁾의 결과로 등장한 아타쉬(Haidar Abu Bakr

65) 동 합의서의 자세한 내용에 대해서는 國土統一院, 「예멘 統一關係 資料集」(서울: 國土統一院, 1990), pp. 108~114 참조.

66) 무하마드(Ali Nasr Muhammad) 대통령을 중심으로 하는 실용주의파와 이스마일(Abdul Fattah Ismail)을 중심으로 하는 친소 강경파간의 권력투쟁은 많은 재산과 인명을 손실하는 내란으로 발전하였다. 11일 동안의 내란에서 남예멘 GNP의 약 10%에 해당하는 1억 2천만달러의 재산상 손실과 약 4만 2천명의 희생자가 발생하였다.

al-Attash)정권과 예멘사회당이 광범위한 改革·開放政策을 추진하면서⁶⁷⁾ 급속히 진행되었다. 1988년 4월의 타이즈 정상 회담에서는 기존의 각급 통일위원회 및 기관의 업무 활성화, 남북예멘 국경에서의 무력충돌 배제 및 減軍, 천연자원 공동 개발 등이 합의되었다. 1988년 5월 4일에는 「남북예멘간 국민왕래에 관한 합의서」가 사나에서 남북예멘 총리간에 서명되었으며, 이에 따라 동년 7월부터는 남북주민간의 자유왕래가 실현되었다. 이어 1988년 11월에는 남북예멘의 共同地域에 있는 석유 및 광물자원을 공동으로 개발하기 위한 「예멘 석유·광물개발주식회사」가 설립되었다.

양국간의 실질적인 협력의 증대되고 본격적인 統一論議를 위한 여건이 성숙되자 양국의 지도자들은 1989년 11월 30일 아덴에서 정상회담을 개최하여 1981년 기초된 統一國家憲法草案을 승인하고, 향후 14개월의 기간 동안 통일과정을 완수하기로 합의하였다. 통일의 기회를 포착한 양국의 지도자들은 1990년 봄에 두 차례의 「공동각료위원회」를 개최하여 정부와 공공기관의 통합을 위한 46개의 組織法을 승인하였으며, 국경지대를 비무장화하고 전면개방하였다. 1990년 4월 22일의 「사나 정상회담」에서 양국은 「예멘공화국 선포 및 과도기 조

67) 아타쉬 정권은 소련의 경제지원 격감으로 심각한 경제난에 봉착하게 되었다. 국가재정이 파탄단계에 직면한 남예멘으로서는 그들의 동족인 북예멘과의 관계개선을 통하여 경제적 난관의 해결을 위한 돌파구를 찾을 수 밖에 없었다. 아타쉬에 이어 1986년 예멘사회당 서기장에 취임한 알비이드는 고르바초프의 개혁정책과 유사한 정치개혁을 제시하였다.

직에 관한 합의서」에 서명하고, 한달 후인 1990년 5월 22일 남예멘의 수도인 아덴에서 「예멘공화국」을 선포함으로써 마침내 平和的인 統一을 이룩하였다.

통일예멘공화국은 통일후 30개월간의 과도기를 거치기로 합의한 바에 따라 과도중앙정부를 설치하여 국가조직을 개편함으로써 政治統合을 우선적으로 시행하였다. 과도중앙정부의 구성은 인구나 국력의 측면에서 우위에 있는 북예멘이 정부의 최고위직의 배분에서 상대적인 우위를 차지하였으나,⁶⁸⁾ 기타의 고위직에 대해서는 기득권과 신분보장을 존중하고 1:1의 權力配分原則에 따라 남북예멘의 기구통합을 추진하였다.⁶⁹⁾ 그러나 남북예멘 정부조직의 기계적인 합병과 新體制에 대한 남예멘 출신관료들의 미적응 등으로 인하여 정부기구의 운영과 관료제의 비능률 및 비효율성이 노출되었다. 또한 양 체제간의 이질성, 예멘 사회전반의 저발전, 보수적 부족세력과 이슬람 원리주의자들의 반정부운동 등으로 인하여 중앙정부의 점진적인 經濟·社會統合이 효율적으로 수행되지 않고 있다. 이에 따라 예멘은 예정된 과도기간을 초과하여 1993년 4월 27일 多黨制에 의한 총선거를 실시하고 신정부를 구성하였으나, 여전히 통일 이후의 국가발전이라는 숙제를 안고 있다.

68) 예컨대 국가최고행정집행기관으로 북예멘 3명, 남예멘 2명의 총5명으로 「대통령평의회」를 구성하였는데 북예멘 대통령이 대통령의 직위를, 남예멘의 사회당 서기장이 부통령의 직위를 맡았다.

69) 통일 이후 정치통합의 진행과정에 대한 자세한 논의에 대해서는 김국신, 「예멘 統合 事例研究」, 제5장 참조.

(2) 예멘統一의 促進要因

예멘은 남북한과 마찬가지로 오랜 기간의 王朝 歷史를 가지고 있다. 또한 예멘지역을 單一國家가 지배한 적은 없었으나, 끊임없는 외세의 위협을 받았으며 비교적 오랜 기간의 식민통치가 지속되었다. 그럼에도 불구하고 예멘 고유의 문화는 地方 部族長(sheikhs)과 이맘에 의한 이슬람 통치체제하에서 유지되었다. 이러한 공통의 문화적 유산은 예멘인들을 외부세계와 고립시켰지만, 식민지 기간동안이나 그 이후에 예멘인들의 民族的 一體感을 강화하는 데 긍정적으로 작용하였다. 특히 오랜 예멘의 역사는 예멘인들로 하여금 ‘통합의 꿈’을 잃지 않게 하는 기반이 되어 왔다.⁷⁰⁾

약 50년의 시차를 두고 독립한 남북예멘은 23년동안의 분단기간을 경험하였다. 이 기간동안 두 차례의 커다란 國境紛爭이 발생하였고, 북예멘의 대통령이 남예멘의 테러활동으로 암살되기도 하였다. 또한 남북예멘은 모두 국내적으로 지속적인 정치적 불안정상태가 지속되었다. 그러나 남북예멘은 이슬람 보편주의 아래 비교적 동질적인 사회·문화체제를 유지하였다. 남예멘이 독립한 1960년대 후반까지도 남북예멘 주민간의 往來가 비교적 자유로웠다. 정부의 공식적인 통제가 실시된 1970년대에도 주요 도로이외의 산악, 항구 등을 통한 남북 주

70) Ursula Braun, "Prospects for Yemeni Unity," in Pridham, ed., *Contemporary Yemen: Political and Historical Background*, p. 261.

민간의 왕래가 가능하였고 비공식적인 經濟交流가 유지되었다. 1979년 3월 「쿠웨이트 정상회담」 이후에는 문화·예술·직업단체 대표들간의 상호방문이 이루어지고 양국의 경제통합을 전제로한 정부차원의 交易 및 協力事業이 활발히 논의되기 시작하였다.

사회주의체제를 도입한 남예멘의 경우 전통적인 이슬람 생활체제에 社會主義構造를 이식하는 작업이 일반 국민에게 광범위하게 침투되지 못함으로써 정권의 정통성문제가 국내의 불안정 요인으로 작용하였다. 資本主義的 發展過程을 채택한 북예멘의 경우도 1960년대 초반 군사정권이 들어선 이래 국내정치적 불안정을 겪기는 마찬가지였다. 따라서 전통적인 이슬람의 정신적 가치와 아랍민족주의는 국민동원의 핵심적 이데올로기로 사용되었으며, 이는 예멘 統一의 문제를 단순히 정권유지차원의 문제로서가 아니라 실질적인 문제로 대두케 하는 원인이 되었다. 더욱이 주변 국가들은 남북예멘의 갈등 심화가 아랍권의 안정을 저해하는 파급효과를 우려하여 남북예멘간 충돌이 발생하였을 때 仲裁에 힘썼다.

이에 따라 남북예멘정부는 지도자의 암살, 쿠데타 등의 정치적 불안정과 국경분쟁에도 불구하고, 상호의 기득권을 유지할 수 있는 범위내에서 合意點을 도출하기 위하여 지속적인 대화를 추진하여 통일방안을 구체화·제도화시킬 수 있었다. 특히 양국 정부와 최고지도자들은 국경충돌문제를 통일의 문제로서 해결하였으며, 頂上會談을 문제해결의 핵심적인 수단으로 이용하였다. 또한 정상회담의 활동을 실질적으로 추진하

기 위한 제도적 장치를 마련하고, 지속적인 접촉관계를 유지함으로써 統一問題에 대비하였다.

남북예멘의 경제체제가 달랐으나 남북예멘 모두 경제적 빈곤상태를 벗어나지 못한 상태에 있었기 때문에⁷¹⁾ 양국 공히 相互經濟協力の 필요성을 절감하고 있었다. 양국간의 군사적 갈등이 지속되었지만 관광, 사회하부구조 개발계획, 자원탐사, 통상 등 실질적인 經濟協力は 1980년대 초반부터 점차로 확대되었다. 특히 1980년대 중반에 북예멘의 아랍지역과 남예멘의 샤브와지역 등 국경선 주변의 유전이 발견되었으며, 이에 따라 油田開發을 비롯한 부존자원의 공동개발 필요성이 더욱 증대되었으며, 이는 남북예멘의 통일협상을 촉진하는 중요한 계기가 되었다. 남북예멘은 經濟的 利害關係의 통합이 정치적 통합을 위한 기본적인 바탕이 될 것이라는 인식하에 석유의 공동개발에 착수하였다. 구체적으로 남북예멘은 유전개발과 관련하여 1988년 5월 상호 협력하는 中立地域을 형성하였는데, 이러한 경험은 실질적인 남북통합의 경험을 쌓게 하였다.

남북예멘의 統一協商過程은 주변 아랍국가들의 중재에 크게 도움을 받았다. 1972년 9월의 대규모 국경충돌이 아랍연맹의 중재에 의하여 양국 정상간의 카이로 회담개최로 해결된 이래 양국간의 크고 작은 갈등은 주변 아랍국가들의 영향속에서 해

71) 1987년말 현재 남예멘의 1인당 국민소득은 420달러로 남예멘은 세계은행에 의해 세계의 최하위경제권에 속하는 국가로 분류되었으며, 북예멘도 1인당 국민소득 590달러를 기록함으로써 최하위의 중간소득경제권 국가로 분류되었다. World Bank, *World Development Report 1989*, p. 164.

결되었고, 強大國의 개입억제를 추구하는 리비아 등 아랍국가들은 남북예멘의 화해와 통합을 중용하였다. 남북예멘 또한 아랍공동체의 틀을 벗어날 수 없었다. 특히 남북예멘의 체제간 차이에도 불구하고 兩國은 시온주의세력, 즉 이스라엘이라는 공동의 적과 비동맹운동을 가지고 있었기 때문에 통합을 향한 공통성을 확보할 수 있었다.

남북예멘의 통합은 사회주의체제인 남예멘이 改革·開放政策으로 정책을 선회함으로써 더욱 활발하게 추진될 수 있었다. 남예멘의 변화 조짐은 남북예멘의 統合에 대한 본격적인 논의가 시작된 1980년대 초반부터 발생하였다. 1980년 4월 새로 등장한 무하마드(Ali Nasr Muhammad) 정권은 이데올로기적 경직성을 완화하였으며 대외관계와 교역에서 開放政策을 채택하였다. 이러한 實用主義 政策에 따라 남예멘은 중동지역에서의 사회주의의 영향을 경계해왔던 사우디아라비아와의 관계를 개선할 수 있었으며, 이에 따라 남북예멘간의 대화가 더욱 활발하게 이루어질 수 있었다. 또한 남예멘의 변화는 북예멘 보수세력의 남예멘에 대한 불신을 완화할 수 있었다. 남예멘의 변화에 따라서 북예멘도 「民族民主戰線」을 북예멘의 정치제도속으로 통합하기 위한 노력을 전개하였다.⁷²⁾

72) 북예멘은 1979년 국경충돌의 해결과정에서 남예멘이 휴전조건으로 내세운 「민족민주전선」의 합법적 정치세력으로서의 인정을 이행하기 위하여 「민족민주전선」을 포함하는 반대세력과 「민족대화」(National Dialogue)를 추진하였다. 그러나 북예멘정부의 이러한 노력은 「민족민주전선」의 호응을 얻지 못하였다. 남북예멘간의 갈등에는 「민족민주전선」이 중요한 변수로 개입되었다. Ursula Braun, "Prospects for Yemeni Unity," p. 266.

남예멘을 중동지역의 사회주의기지로서 후원해오던 소련은 對內外 改革政策에 따라 남예멘에 대한 지원을 중단하였으며 동유럽국가들도 소련의 뒤를 이었다. 사회주의권의 전반적인 개혁추세에 따라 남예멘의 사회당도 1989년 권력독점 포기, 다당제 허용, 국경개방 등의 개혁 조치를 시행함으로써 북예멘과의 통합 분위기가 성숙되었다.

(3) 示唆點

예멘의 통일은 동일한 언어, 문화 및 종교를 유지해왔던 한 민족이 異質的인 體制로 각기 독립하여 독자적인 국가발전과정을 유지하면서도 체제의 차이에 따른 이념·제도 및 군사적 갈등관계를 극복하고 협상을 통해 平和的 統一을 이룩한 유일한 사례라는 점에서 우리의 평화통일노력에 유용한 준거가 될 수 있다. 政治統合 事例로서의 남북예멘 통일사례에서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 남북예멘은 이슬람교라는 정신적·문화적·사회적 공통분모 위에서 民族主義的 性向을 부각시킴으로써 체제와 이념의 차이에도 불구하고 통일에 대한 합의를 이루어나갈 수 있었다. 비록 통일문제가 양국간의 갈등을 해결하기 위한 하나의 手段으로서 이용되었으나, 점진적이며 구체적인 통일논의의 과정에서 통일은 관념적인 것이 아니라 남북예멘정부 및 예멘인 전체의 이익을 가져다 줄 수 있는 실질적인 문제로서 대두되었다. 이러한 점은 남북한간의 정치통합을 추진하기 위

한 이념적 준거를 상호 공통적인 요소에 바탕을 두는 民族主義에서 찾을 수 있으며, 통일을 민족 및 국가이익의 추구하기 위한 수단으로서 활용할 필요가 있음을 시사한다고 하겠다.

둘째, 정치통합 이전에 상호간의 공동이익증대를 위한 信賴가 확보되어야 한다는 점이다. 남북예멘간에는 분단 이후에도 비공식적인 거래관계가 유지되기는 하였으나, 공동 경제개발 및 정치통합이전 주민간 상호 자유왕래 등을 실시함으로써 상호 이익의 증대 및 신뢰회복을 추진하였다. 특히 남북예멘은 統一協商過程에서 양측의 상호 현상 인정, 외국문제에 대한 불개입, 「공동각료위원회」의 설치·운영 등을 통하여 상호 불신과 적대감을 해소하였다.⁷³⁾

셋째, 政治統合을 위한 정치지도자의 정치적 의지의 기능⁷⁴⁾ 및 제도적 준비의 중요성을 지적할 수 있다. 남북예멘 공히 국내정치적 불안정에도 불구하고 양국간의 갈등문제 해결에서 최고지도자간의 頂上會談으로 돌파구를 열었다. 양국 정상들은 명목적이든 실질적이든 의도에서든 통합을 향한 정치적 의지를 명확히 하였으며, 하나의 국가수립에 합의한 후 지속적인

73) 알 아라시 전 북예멘 통일담당장관의 기자회견 내용. 柳志鎬, 「예멘 統一이 우리에게 주는 校訓」, p. 21 재인용.

74) 남예멘의 통일과정을 직접 관찰한 던바 (Charles Dunbar) 미국대사는 북예멘의 살레 (Saleh) 대통령의 적극적인 통일추진 동기의 하나로서 예멘 민족의 염원을 달성함으로써 역사에 기록될 수 있다는 지도자의 위업 성취욕구를 지적하고 있다. Charles Dunbar, "The Unification of Yemen: Process, Politics and Prospects," *The Middle East Journal*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), p. 470.

대화와 협상으로써 政治統合을 실현하기 위해 통일국가의 국호, 체제 등 기본골격은 물론 세부사항들을 준비하여 나갔다. 남북예멘은 각종 공동위원회, 총리회담 및 정상회담을 남북예멘의 수도에서 번갈아 개최함으로써 정치통합의 의지를 制度化시켜 나갔다.

넷째, 통합 양국간의 정부간 및 민간수준에서의 機關 및 機構統合을 위한 철저한 준비가 필요하다는 점이다. 남북예멘은 통일의 의지를 구체화하기 위하여 「예멘 최고평의회」, 「공동각료위원회」 등을 설치하고 각 分野別 統合을 위한 준비를 지속적으로 전개하였다. 이러한 정부간 기구 이외에도 남북예멘 정부의 합의 및 감독하에 있는 경제, 교역 등 분야별 공동기구를 마련함으로써 機關間의 統合을 위한 준비를 착실히 진행시켜 나갔다.

다섯째, 합의에 의한 평화로운 정치통합을 위해서는 統合過程에서 국력의 우위에 있는 일방이 열위에 있는 타방의 입장을 충분히 고려해야 한다는 점이다. 통합을 주도한 북예멘은 통합이 '서로를 파괴하지 않는 방법'을 통해 이루어져야 한다는 입장에서 과도조치로써 「1:1 統合原則」을 적용, 남예멘의 상실감 배제를 위하여 최대한 노력하였다. 그러나 對等原則에 따른 통합은 권력 안배에 따른 행정의 비능률과 비효율을 초래할 수도 있다. 따라서 기관통합에 대한 준비와 함께 교육 등을 통하여 새로운 統合環境에 대한 사전 대책을 수립하는 것이 필요하다.

여섯째, 외세의 영향을 중립화시키면서 통합을 추진할 수 있는 主體的 力量을 키워야 한다는 점이다. 1980년대 중반 이후 남북예멘에 대한 주변 국가의 이해관계가 상대적으로 축소되었으나, 남북예멘은 통일의 문제를 아랍민족주의 테두리 내의 예멘民族統合으로 추진함으로써 주변 국가의 우려나 영향을 불식시킬 수 있었다. 특히 남예멘은 정권의 안정을 위한 차원에서도 사우디아라비아와의 관계개선을 추구하였으나, 남북예멘의 통일을 위한 接觸과 協商이 사회주의의 영향을 파급하기 위한 것이 아님을 인식시켰다.

일곱째, 무엇보다도 중요한 점으로 사회주의체제, 즉 北韓의 變化가 선행되어야 한다는 점이다. 남북예멘의 통일과정이 촉진될 수 있었던 결정적인 계기는 남예멘이 사회주의체제와 이념을 버리고 낙후된 경제의 발전을 위하여 자본주의화, 민주화라는 사회주의권의 전반적인 變革趨勢를 따랐기 때문이다. 남예멘의 사회당 정권은 1989년 7월 개인사업과 주택소유의 허용, 외국의 투자 제한 철폐, 일당독재의 지양 등 일련의 政治·經濟改革을 단행함으로써 통일에 반대하는 내외부의 疑懼心을 완화시켰다.

3. 南北韓 政治共同體 形成 概念모델

남북한간의 정치공동체는 어떠한 방식으로 형성하는 것이 바람직하며 實現可能性이 있는가. 정치통합이론에 대한 논의

에서 언급한 바와 같이 이 이론의 성립은 事後分析的이다. 또한 통합이론에서 추출된 모델들은 본질적으로 동질적인 요소를 기반으로 하고 있는 體制間의 統合모델이다. 실제로 기능적 통합이론의 모델에 따른 구체적인 사례는 유럽의 통합사례에 국한되어 있다고 해도 과언은 아니다. 이론 자체로서도 機能的 統合理論은 경제통합, 사회통합 및 정치통합의 구체적인 연계과정을 명확하게 설명하지는 못한다. 다만 이러한 통합들을 일련의 連續過程으로서 이해하고 각 통합의 變數들을 중복적으로 사용하고 있으며, 유럽통합의 실제 사례를 분석함에 있어서 종종 주권국가의 저항을 과소평가하거나 統合過程에서 새로운 中心權威의 정치적 지도력에 대한 과도한 기대를 기반으로 하고 있다.⁷⁵⁾

이러한 이론적 단점에도 불구하고 남한 정부의 단계적 평화통일 정책기조에 비추어 볼 때, 機能主義的 統合理論이 제시하고 있는 점진적·단계적 통합과정과 한 영역에서의 협력이 다른 영역에서의 협력을 촉진한다는 파급효과의 확산과정을 南北韓間 政治共同體를 형성하기 위한 방향을 제시해줄 수 있

75) 기능적 통합이론의 이론과 실제에 대한 비판은 Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Prospects of International Organization*, 3rd ed. (New York: Random House, 1964); David Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community* (London: Allen & Unwin, 1970); Stanley Hoffman, "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today," *Journal of Common Market Studies* (Sep.-Dec. 1982); Murray Forsyth, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation* (Leicester: Leicester University Press, 1981) 등을 참조.

는 개념적 모델의 준거로 삼을 수 있을 것이다. 실제로 동서
 독 및 남북예멘 통합과정의 검토에서 알 수 있었던 것처럼
 異質的인 체제간에 의도적인 계획에 의하지 않았더라도 공식
 적 또는 비공식적 거래관계를 유지하거나 증대하는 것이 상호
 간의 신뢰구축은 물론 去來領域의 확대를 가져왔던 것이다.
 그러나 기능적 통합이론이 상정하고 있는 분야별 통합의 단순
 한 이행이나 과급효과로는 기존의 주권영역을 넘어서는 초국
 가단위의 意圖的인 형성을 설명하기는 어렵다. 특히 남북한의
 경우처럼 敵對狀態에 있는 2者間の 통합에 있어서는 통합과정
 에 진입하였다고 할지라도 문제가 발생할 경우 일방의 거부만
 으로도 쉽게 그 과정이 단절되거나 無效化되기 쉬운 약점을
 가지고 있다.

따라서 방법론적 차원에서 南北韓 政治共同體를 형성하기
 위한 개념모델을 기능적 통합모델을 준용하여 구상할 경우 남
 한의 통일방안을 구체화하기 위한 적극적인 정책결정 및 推進
 意志를 포함시키는 것이 바람직하다. 그것은 남북한 정치공동
 체의 형성이 當爲性을 가지고 있을지라도 얼마나 실현가능하
 고 효율적으로 추진될 수 있는가 하는 정책능력 및 의지의
 문제를 현실적으로 고려해야 하기 때문이다. 따라서 南北韓
 關係에서의 정치·군사적 문제의 중요성과 정치체도의 구성 및
 운영, 정치엘리트의 역할 등을 강조할 수 있는 新機能主義的
 接近을 기반으로 현실주의적 입장에서 국가이익을 확보하기
 위한 방안으로써 政治共同體 形成을 추진하는 것이 바람직할

것이다. 이러한 맥락에서 김영삼 정부의 「3段階 統一方案」이 ‘民族’을 강조하는 한편, 國家利益의 관점에서 통일정책의 구체적 실현에 보다 적극성을 보이고 있는 것은 南北韓 政治共同體의 형성을 위해서 긍정적인 작용을 한다고 평가할 수 있다.

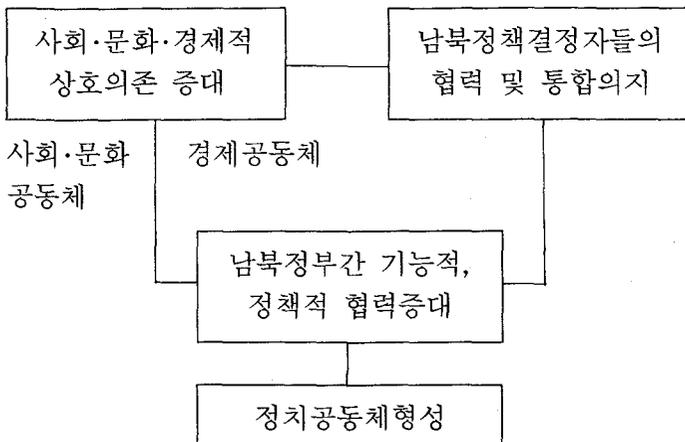
남북한 정치공동체 형성과정은 사회·문화공동체 및 경제공동체의 형성을 기반으로 하여 추진되는 것으로 상정되고 있으나, 이와 같은 機能領域別 共同體의 형성이 반드시 상호 독립적으로 이루어지는 것은 아니다. 실제로 사회·문화공동체와 경제공동체는 시간적으로 정치공동체에 앞서서 추진·형성될 수 있으나 결과에 있어서도 반드시 우선적인 것은 아니며 또한 그 자체로서 완성되는 것도 아니다. 政治共同體의 형성은 사회·문화공동체와 경제공동체의 형성을 바탕으로 하는 것은 물론 그러한 공동체의 지속적인 발전과 相互補完的인 관계에서 추진될 때 더욱 촉진될 수 있다. 남북예멘의 경우 인적, 물적 교류와 함께 정치지도자의 통합 의지를 제도적인 차원에서 구체화하기 위하여 양국 정상으로 구성되는 「예멘 최고평의회」, 양국 각료들로 구성되는 「공동각료위원회」 등을 설치·운영함으로써 정치적 통합을 준비할 수 있는 경험을 쌓았다. 특히 북예멘 살레 대통령의 적극적인 통일추진의지는 정치통합과정에서 중요한 촉매역할을 하였다.⁷⁶⁾ 동서독의 경우는 쌍방간의 공동기구가 설립되어 있지는 않았으나 서독은 법적, 제도적인 장치를 준비함으로써 통합에서 오는 혼란을 극소화

76) 주 74) 참조

하려고 노력하였다. 특히 베를린장벽 붕괴 이후 통일이 이루어지기까지의 짧은 준비기간으로 말미암아 통일 후유증에 대해 충분한 준비를 하지 못한 독일의 경험에 비추어 볼 때 장기적인 차원에서 제도적 준비과정을 거치는 것이 바람직하다고 하겠다.

따라서 政治統合過程을 통한 남북한 정치공동체형성은 사회·문화공동체 및 경제공동체 형성을 통한 남북간의 사회·문화적 및 경제적 相互依存性 증대, 남북한 정책결정자, 특히 남한 정책결정자의 남북협력 및 통합에 대한 의지, 그리고 남북한 정부간 실제적인 機能的, 政策的 協力の 증대 등의 세가지 요소가 밀접하게 연계되어 상호작용하는 과정으로서 추진되어야 할 것이다. 이러한 政治統合의 構圖는 <表 4>와 같이 나타낼 수 있다.

<表 4> 南北韓 政治統合의 基本構圖



이와 같은 기본구도에 입각할 때, 정치통합의 이론적 설명 및 통합모델들에 대한 검토와 분단국 통합사례에서 얻어진 시사점으로부터 南北韓 政治共同體 形成을 추진하기 위하여 <表 5>와 같은 개념적 모델을 구상할 수 있다. 이러한 모델은 남북한 정치공동체 형성이라는 목표를 달성하기 위한 기본방향과 세부방안을 마련하고 추진하는 데 기본적인 준거로서 사용될 수 있다.

남한 정부의 통일방안에서 상정하고 있는 것처럼 정치공동체를 형성하기 위해서는 우선적으로 政治統合을 위한 국내적 여건을 성숙시키는 작업이 선행되어야 한다. 정치통합을 위한 최소한의 필요조건은 첫째로 북한의 경제가 발전하여 남북한 간의 경제적 격차가 축소되는 것이며, 둘째로 남북한간 共同協議의 기구를 늘림으로써 정부간 및 민간차원에서의 남북한 간 接觸 및 去來의 행위를 증가시키고, 셋째로 남북한 정치엘리트들간의 價値相應性 增大를 시작으로 이를 점차로 대중적인 차원으로 확산시키는 것이다.

이러한 정치통합 여건의 성숙을 바탕으로 기구 또는 제도, 정책 및 이념의 차원에서 政策통합, 機關통합, 그리고 價値통합을 순차적으로 또는 並行하여 추진해 나감으로써 政治共同體를 형성시켜 나간다.

정책통합은 남북한 상호간에 거래행위가 증대됨에 따라 필요한 부분에서의 聯合體 또는 機構를 형성·확대해 나가며, 상호간의 거래행위의 수준을 점차로 높여나가고, 상호간의 적응

능력을 증대시켜 거래행위의 相應性을 높여 나감으로써 이루어 질 수 있을 것이다. 동서독의 경우, 단계적인 통합과정이 결여되어 있으나 상호간의 거래행위가 증대되고 제3국을 통한 3角協力이 확대됨에 따라서 동독의 자본주의체제로의 의존이 증대되었다. 이와 마찬가지로 남한도 체제에 대한 자신감을 바탕으로 남북한 거래 및 협력관계를 확대함으로써 북한의 體制適應能力을 증대시키는 한편, 일단 형성된 정책협력의 틀을 유지하여 통합의 기반을 조성하는 방법을 추진해야 할 것이다.

기관통합은 남북한간에 초보적인 형태의 공동기구를 형성하는 것에서부터 시작할 수 있다. 예컨대 현재 남북한간에 구성되어 있는 각 분야의 共同委員會는 남북한간 기관통합을 위한 출발점이 될 수 있다. 공동위원회를 가동하여 활성화함으로써 각 분야에서의 과업이 기능적으로 연계될 수 있으며, 부문별 또는 전반적인 정책연계가 발전하여 上位水準의 기구를 형성해 나감으로써 제도적 통합을 추진할 수 있을 것이다. 남북예멘의 사례는 공동기구의 형성이 통합에 기여할 수 있음을 보여주고 있다. 남북한 관계의 현상태 및 발전전망에 비추어 볼 때, 경제협력이나 사회·문화분야에서의 공동작업 및 정책적 연계로부터 출발하는 政策統合을 선행하여 추진하는 것이 효율적일 것으로 판단되나 통일에 대한 政治的 意志를 고려하여 기관통합을 먼저 추진함으로써 정책통합을 보완하는 방법도 생각할 수 있다.

가치통합은 意識構造, 信念體系, 理念 등에서의 남북한 주민간의 異質性을 축소해 나가는 한편, 북한 주민들이 자유민주주의에 대한 인식을 갖도록 하는 것이다. 남북한 주민간에는 文化人類的 측면이나 역사적 전통에서 아직도 많은 공통점을 가지고 있다. 그러나 이러한 공통점보다는 40년 이상 지속된 전혀 이질적인 체제와 그 속에서의 社會化過程에서 발생한 차이점이 현실적으로 남북한의 통합을 더욱 어렵게 하는 요소로 작용할 것으로 보인다. 물론 이러한 차이는 남북한간의 교류와 협력이 증대하는 과정에서 어느 정도 축소될 것으로 기대되나, 가치의 同質性 擴大는 남한정부의 의도적인 노력이 더욱 절실하게 요청되는 과제인 것이다. 독일통일 이후 동독주민이 표출하고 있는 서독주민에 대한 劣等意識이나 일부 서독주민이 보여주고 있는 통일비용부담에 대한 불만이나 동독주민에 대한 멸시 등은⁷⁷⁾ 가치통합문제를 통일 이전부터 철저히 준비해야 할 필요성이 있음을 잘 보여주는 것이다. 따라서 남북한간 거래과정에서 북한주민들이 의식적 또는 무의식적으로 自由民主主義 및 資本主義에 대한 인식을 갖도록 하며, 또한 점차적으로 남북주민간의 一體性이 증대하도록 하는 사회화 방안의 창출이 모색되어야 할 것이다. 남북한간 異質性의 間隔을 고려할 때, 가치통합은 추진순위의 비중이 낮

77) 예컨대 1993년 3월 18일 Die Spiegel紙의 여론조사 결과에 따르면, 동서독 주민간에 心理的 障壁이 구축되었느냐는 질문에 서독주민의 64%, 동독주민의 74%가 그렇다고 응답함으로써 양독 주민간의 심리적 葛藤과 異質感이 매우 심각한 상태에 있음을 보여주고 있다.

으며 기대효과도 가장 뒤늦게 얻어질 것으로 보이나 다른 분야의 통합과정에서 자연적인 성과가 도출되거나 또는 다른 통합과제를 촉진하는 방향으로 추진될 수도 있다.

다음으로는 남북한간 內的인 統合與件을 촉진하고 安定化시켜 주기 위하여 대외적인 통일환경의 조성이 동시에 추진되어야 한다. 남북한 정치공동체 형성의 주체는 남한과 북한이나 分斷管理問題가 국제문제이기도 한 것처럼 분단극복, 즉 통일문제도 국제적인 요소가 포함되어 있다. 독일통일과정에서 주변 여건을 마련하기 위하여 서독정부가 장기적으로 수행한 외교적 노력은 우리의 통일과정에서도 對外關係가 얼마만큼 중요한 기능을 수행할 것인지를 보여주는 것이다. 예멘의 경우도 민족통합을 아랍民族主義의 테두리내에서 추진하였으며, 세계적인 차원에서의 사회주의권의 몰락이라는 국제환경의 변화를 능동적으로 수용함으로써 통합을 이룰 수 있었다.

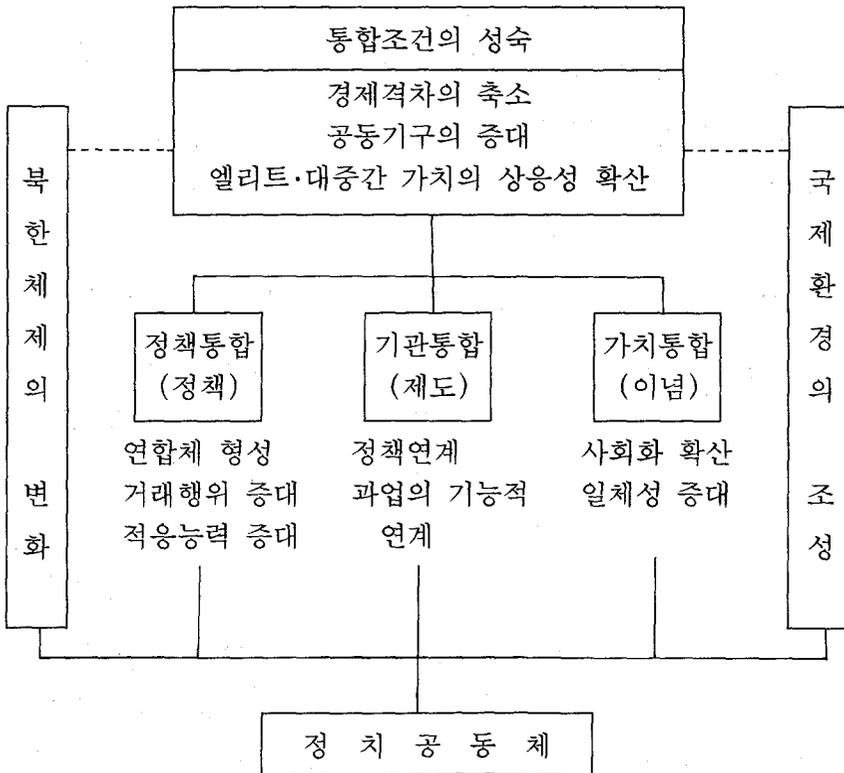
마지막으로 남북한 정치공동체 형성을 위하여 다른 어떠한 조건보다 중요한 것은 북한 共產體制가 변화되어야 한다는 점이다. 분단국 통합사례에서 살펴본 바와 같이 동서독과 남북 예멘이 분단을 종식시키고 통일을 달성할 수 있었던 결정적인 계기는 공산국가였던 동독과 남예멘이 정책변화의 범위를 넘어서 체제전환을 선택하였기 때문이다. 동독과 남예멘의 체제전환 선택은 물론 양국이 당면했던 경제난과 국민들의 변화요구가 상승적으로 작용한 측면도 있으나, 동시에 공산정권의 지도자들이 사회주의체제가 더 이상 國家存續을 위한 효율적

인 메카니즘으로서 작용할 수 없음을 인식하고 자본주의화와 민주화를 代案으로 받아들인 데 있다. 현재와 같은 상태에서 북한정권의 지도자들이 이와 같은 선택을 할 것이라고 기대하는 것은 무리일지 모르나, 남한정부는 북한 정치엘리트들이 그러한 선택을 하도록 誘引하는 정책을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 동서독과 남북예멘 사례에서 알 수 있었던 것처럼 남한체제의 확고한 정비, 남북한간의 信賴構築, 북한에 대한 경제적 지원 또는 협력, 북한의 대외 관계개선 지원 등을 먼저 추진해야 할 필요가 있다.

이와 같은 諸般 條件들이 상호간에 밀접하게 연결되어 추진된다면 여기에서 제시한 개념모델은 남한정부의 통일정책에 입각한 평화적이며 단계적인 통일을 달성하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이러한 개념모델은 정치공동체 형성을 위한 기본적인 추진방향과 그에 따른 細部方案을 마련하는 준거로 사용되는 한편, 중·장기적인 차원에서 남북한 관계개선을 위한 對北戰略을 수립하는 데 이용될 수도 있을 것이다. 그러나 정치공동체 형성을 위한 개념모델은 절대적인 것이 아니며 남북한 각각의 변화, 남북한 관계변화 및 국제환경의 변화에 따라 伸縮的으로 사용되어야 할 것이다. 또한 政治共同體를 형성하는 과정에서 정책당국자가 현실적인 차원에서 명심해야 할 점은 정치공동체를 형성함으로써 남한이 얻을 수 있는 期待利益과 북한이 얻을 수 있는 기대이익이 零化(zero-sum)게임으로 귀결되어서는 안된다는 점이다. 남북한 정치공동체는

남북한간의 상호작용이 일반적인 국가간 관계의 표출양태인 경쟁적 행동과 협력적 행동의 混合樣態가 日常化되도록 추진하는 것이 가장 바람직할 것이다.⁷⁸⁾

〈表 5〉 南北韓 政治共同體 形成모델



78) 국가간의 협력양태에 관한 논의와 이의 남북한관계에 대한 적용으로는 朴英鎬·吳在琬, 「國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究」 (서울: 民族統一研究院, 1992) 참조.

第Ⅲ章 南北韓의 政治現況과 變化展望

南北韓 政治共同體 形成은 남북한의 정치현황과 미래의 모습으로부터 영향을 받는다. 또한 이는 남북한 각각의 정치적 변화와 남북관계의 변화가 맞물려서 발생하는 복합적인 과정이다. 따라서 남북한이 공통의 制度 및 價値觀의 統合에 의해서 정치공동체를 형성하기 위해서는 이에 상응하는 방향으로 남북한의 정치적 변화가 수반되어야 한다.

정치현상을 비교분석하는 데 있어서 다양한 接近法과 分析變數가 고려될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 정치이념과 정치체제, 정치사회적 갈등이라는 변수를 중심으로 정치현상을 비교·분석하고자 한다. 政治的 變化는 이러한 3가지 변수의 상호작용과 반작용에 의해서 결정되는 동태적 과정이다.

첫째, 政治理念은 정치공동체의 구성원리에 대한 설명과 미래에 대한 전망을 제시하며, 정치제도 및 절차에 대한 규정과 구성원들의 가치정향에 대한 규범을 포함한다.¹⁾ 정치이념은 정치적 변화가 발생하는 이념적 공간으로서 정치적 변화의 방향과 한계 등을 설정한다.

둘째, 政治體制는 ‘입법부·행정부·사법부 등 정치제도간의 관계, 통치자와 국민간의 정치적 연결유형, 정부구성의 방법, 이익대표체계의 양식, 통치의 행태 등에 대한 공식적 규칙’을

1) Leon P. Baradat, *Political Ideologies: Their Origins and Impact* (New Jersey: Printice-Hall, Inc., 1984), pp. 5~10.

뜻한다.²⁾ 政治體制는 그 사회의 이익균열구조를 반영하는 동시에 이러한 이익균열현상을 해결하기 위한 제도적 장치와 절차로 이루어져 있다. 政治體制의 變化는 ① 제도권에서 정치참여 기회의 증가 ② 정치세력간 권력분포형태와 새로운 형태의 권력분포의 형성여부 ③ 정치엘리트간 갈등 ④ 저항세력에 대한 대내외적 지원 등으로부터 영향을 받는다.³⁾

셋째, 한 사회내의 政治社會的 葛藤은 정치체제의 성격과 정치적 경쟁 및 타협 양상에 중요한 영향을 미친다. 각 사회에는 종교·인종·지역·계급·성별·세대울 기준으로 한 정치사회적 갈등이 존재하며, 이러한 갈등은 지배세력과 피지배세력간의 垂直的 葛藤과 엘리트계층내의 水平的 葛藤으로 표출되기도 한다.⁴⁾ 이러한 정치사회적 갈등이 표출되는 양상은 각 나라의 정치이념과 정치제도의 형성정도, 국가와 사회세력간

2) Fernando Henrique Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America," in David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press, 1979), p. 38.

3) Sidney Tarrow, "Aiming at Moving Target: Social Science and Recent Rebellions in Eastern Europe," *PS*, vol. 24, no. 1 (March 1991), pp. 13~18.

4) 립셋(S. M. Lipset)와 로칸(S. Rokkan)은 유럽의 산업화와 국가건설과정에서 ① 중앙집권적 세력과 지방분권세력 간 갈등 ② 국가와 교회간의 갈등 ③ 지주와 기업가간의 갈등 ④ 자본가와 노동자간의 갈등이 중요하게 작용하였다고 지적하였다. Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, "Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction," in Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments* (London: The Free Press of Glencoe, 1967), pp. 26~32.

의 相互關係 등에 따라서 다르다.

본 보고서는 이와 같이 정치이념과 정치체제, 정치사회적 갈등이 政治共同體의 性格을 결정하는 주요 변수라고 보고 이러한 세가지 변수를 중심으로 남북한의 정치현황과 변화전망에 대해서 고찰하고자 한다.

1. 南北韓의 政治現況

가. 南韓

(1) 政治理念

서구의 경우 市民革命을 통하여 정치적 지배권을 장악한 부르조아계급은 자유민주주의이념과 시장경제원리를 접합시켰다. 부르조아계급은 시장경제에서의 불평등구조와 1人1票主義라는 정치과정에서의 평등원리를 접목시킴으로써 시장경제원리에 입각한 자본축적과 의회민주주의에 의한 정치적 정당화 문제를 해결하였다. 그러나 自由民主主義理念은 부르조아계급의 이익을 옹호하는 차원에서 벗어나서 구성원 전체의 자유와 시민사회의 공적 영역의 자율성확대에 기여함으로써 사회·경제적 토대와 관계없이 보편적으로 적용될 수 있는 普遍的 理念의 성격을 띠게 되었다.

남한의 경우 시민혁명을 거쳐서 자유민주주의이념이 뿌리를 내리거나 이를 정착시킬 수 있는 資本家階級이 형성되어 있지

않았다. 남한의 자유민주주의이념은 1945년 해방후 국제적 냉전구조속에서 자유세계의 이념적 가치의 확산을 위해서 외부로부터 주어졌다. 그런 면에서 남한의 “自由民主主義는 완제품으로 수입된 것이었기 때문에 이념의 역사적·사회적 숨意(connotation)는 捨象된 채 그 外意(denotation)만이 고려되어 마치 보편적 원리처럼 취급되었다”고 할 수 있다.⁵⁾

韓國戰爭으로 자유민주주의와 공산주의간의 이념적 대결이 격화됨에 따라 자유민주주의는 반공과 동일시되었다. 반공과 자유민주주의가 동일시됨에 따라 자유민주주의의 普遍的 價値보다는 반공이라는 외면적이고 대항적 의미만이 강조되었다.

1950년대의 자유당정권은 자유민주주의이념을 표면적으로 내세웠지만 실질적 정치는 權威主義的 方法에 의존했기 때문에 자유민주주의라는 표면적 정치이념과 권위주의적 현실간의 괴리가 커졌다.⁶⁾ 자유당정권은 권위주의적 정치현실을 自由民主主義理念으로 정당화시켜야 하는 딜레마에 봉착하였다. 1960년의 4·19는 자유민주주의의 실질적 실천을 목표로 하는 학생과 언론인, 지식인의 集團行動이었다.⁷⁾

5) 박상섭, “한국정치와 자유민주주의,” 한국정치학회 편, 「현대한국정치와 국가」(서울: 法文社, 1986), p. 412.

6) 박광주, “한국의 국가이념과 현실: 자유민주주의 이념과 권위주의적 현실간의 갈등,” 「한국정치학회보」, 22집 2호 (1988), pp. 33~40.

7) 4·19가 1공화국의 붕괴를 목표로 하는 조직적 집단행동이 아니라 민주주의이념의 회복을 목표로 하는 언론, 지식인, 학생들의 비조직화된 운동이었다는 견해에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Quee-Young Kim, *The Fall of Syngman Rhee* (Berkeley: University of California Press, 1983), pp. 8~10.

1961년 5·16후 군부집권세력은 자유민주주의이념을 형식적으로 유지하려는 입장을 포기하고 反共과 함께 經濟發展을 국가이념으로 내세웠다. 반공을 위해서 자유민주주의이념을 강조하는 것만으로는 불충분하며 실질적으로 반공을 할 수 있는 경제적 기반이 마련되어야 한다는 논리가 제시되었다. 經濟發展을 위해서 민주주의의 가치가 유보될 수도 있다는 전제위에서 「행정적 민주주의」, 「생산적 민주주의」, 「한국적 민주주의」들이 代案的 理念으로 제시되었다. 유신체제는 이러한 안보와 경제발전 제일주의가 극단적으로 결합된 체제였다.⁸⁾

1960년대 이후 國家主導 産業化의 결과 경제성장과 함께 사회구조의 다원화와 계층분화현상이 발생하였다. 산업화는 농민층의 감소와 노동자 및 중산층의 증가를 가져 왔다. 市民社會의 成長은 결과적으로 1980년대 중반이후 민주주의체제로의 이행을 가능하게 하였다. 특히 사무직 근로자와 전문직 종사자, 지식인들로 구성된 신중간계층은 진보적 성향과 보수적 성향을 겸비하는 二重性을 보이면서도 민주주의이념을 남한의 정치이념으로 부활시키는 데 있어서 주도적 역할을 하고 있다.

(2) 政治體制

해방이후 1987년에 이르기까지 제2공화국 기간을 제외하면

8) 김영명, “한국의 정치변동과 유신체제,” 한국정치학회 편, 「현대한국정치와 국가」 (서울: 법문사, 1986), pp. 377~408

남한의 정치체제는 權威主義體制의 모습을 유지해 왔다.⁹⁾ 남한에서 권위주의가 지속되었던 데에는 분단구조, 국가주도의 후발산업화, 권위주의적 정치문화, 사회변화의 선행과 정치적 비제도화 등의 요인이 작용하였다.¹⁰⁾ 남한의 權威主義體制는 1950년대에 느슨한 형태의 권위주의체제에서 1960년대 이후 보다 조직화되고 체계적인 형태의 권위주의로 변모하였다.

權威主義의 概念에 대해서는 다양한 견해가 있지만 린츠(Juan J. Linz)의 견해가 분석적 설명력을 지니고 있다. 린츠에 의하면 권위주의체제는 ‘制限的 多元主義(limited pluralism)’가 존재하며, 이데올로기보다는 의식구조(mentalities)가 중요하고, 정치적 동원화의 정도가 낮고, 제한된 범위내에서 권력행사방법에 대한 예측이 가능한 정치체제’라고 정의된다.¹¹⁾

첫째, 多元主義體制에서는 다양한 사회세력간에 정치권력이 분산되어 있으며 각 집단들의 이익표출과 이익조정을 통해서 공개적인 방식으로 정책이 결정된다. 그러나 制限的 多元主義體制에서는 정치권력이 집중되어 있으며 이익집단의 활동과

9) 한배호는 한국의 정치체제를 ① 사적 권위주의체제(1948~1960년), ② 민주적 잠정체제(1960~1961년), ③ 군부권위주의체제(1961~1972년)로 유형화하였다. 한배호, 「한국의 정치」(서울: 博英社, 1984), pp. 13~16.

10) 한배호, 「한국의 정치과정과 변화: 권위주의정치의 생성과 전개」(서울: 法文社, 1993), pp. 43~60.

11) Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," in Fred I. Greenstein, Nelson W. Posby, eds., *Handbook of Political Science vol. 3: Macropolitical Theory* (Massachusetts: Addison-Wesley, 1975), p. 264.

정치적 경쟁이 제한되어 있다. 또한 제한적 다원주의는 당·국가기구에 의해서 사회 전체에 대한 통제가 행해지고 정책결정이 극소수의 상층엘리트내에서 행해지는 全體主義體制와도 다르다. 한국에서 선거와 정치적 경쟁이 허용되었지만 실제로 집권층이 설정한 테두리내에서 準競爭的 정치과정만이 가능하였다는 점에서 한국의 정치체제는 제한적 다원주의의 특징을 지니고 있다.

둘째, 권위주의체제는 정치이데올로기를 명시적 목표로 제시하기 보다는 다양한 형태의 意識構造(mentalities)를 정치적 정당화수단으로 제시한다. 이러한 의식구조는 정치이데올로기에 비해서 상징구조로서의 세계관적 성격이 약하며 이념적 침투력 및 동원력이 약하다. 권위주의체제에서 국가안보나 경제발전, 대내적 통합 등이 종종 正當化手段으로 이용된다. 한국의 경우 반공과 경제발전, 국민총화 등은 권위주의의 체제의 허약한 정통성을 보완하는 象徵構造로 제시되었다.

셋째, 권위주의체제는 다원주의체제와 달리 체제의 가치에 순응하는 「충성스러운 반대세력」(loyal oppositions)의 정치참여만을 허용한다. 권위주의체제는 때때로 政治的 動員을 시도하기도 하지만 전체주의체제와 같이 밑으로부터의 정치참여를 제도화하지는 않는다. 권위주의체제는 자발적 정치참여를 허용하여 체제불안을 야기하거나 밑으로부터의 政治參與를 동원하는 방식을 택하기 보다는 정치참여에 대한 통제 및 제한적 허용의 배합을 통하여 政治秩序를 유지하고자 한다. 한국

의 경우 1960년대에 「국가재건국민운동」, 1970년대에 「새마을운동」 및 「새마을운동」 등과 같은 국민동원이 시도되기도 하였다. 그러나 이러한 정치적 동원은 「국가재건국민운동」과 같이 단기간으로 끝나거나 「새마을운동」과 같이 정치적 동원으로 연결되지 않고 소득증대차원에 머물렀다.¹²⁾

한국에서 政治的 動員은 예외적 상황이나 경제적 차원의 운동에 한정되었으며 정치적 참여구조로 제도화되지는 않았다.

넷째, 권위주의체제에서 政策決定은 다원적 정치과정을 통해서 이루어지지 않는지만 제한적 경쟁이 허용됨에 따라 어느 정도 예측 가능한 테두리내에서 이루어진다. 한국의 경우 중요한 정책결정은 국회와 정당을 중심으로 이루어지기 보다는 청와대비서실, 국가안보기구 등을 중심으로 한 核心的 國家機構內에서 이루어졌다.

한편, 권위주의체제로부터 민주주의체제로의 이행은 자유화(liberalization), 민주화(democratization), 사회화(socialization)라는 段階的 過程을 통해 진행된다고 볼 수 있다. 첫째, 自由化는 시민의 기본권과 정치적 자유가 보장되는 단계이다. 둘째, 民主化는 보통선거원칙, 다수결원칙, 삼권분립, 경쟁적 정치구조 등이 확립되는 단계이며, 이 단계에서 새로운 제도 및 절차의 도입, 새로운 정치집단의 참여허용, 정치

12) 한승조, 「한국민주주의: 이론과 실제」 (서울: 형성출판사, 1984), pp. 249~346.

적 이슈의 논의범위 확대 등이 이루어진다. 셋째, 社會化는 사회구성원들이 각기 소속 집단과 단체에서 정책결정과정 에 참여하는 사회적 민주주의(social democracy)와 여러가지 경제적 재화 및 사회적 가치의 공평한 분배를 목표로 하는 經濟的 民主主義(economic democracy)가 실시되는 단계다.¹³⁾

1987년 이후 한국의 권위주의체제는 점진적이고 단계적 과정을 거치면서 점차 民主主義體制로 전환하였다. 1987년 6·29에 의한 대통령직선제 타협안은 집권세력내의 온건세력과 반대세력내의 온건세력이 정면대결을 피하고 次善策을 선택하는데 합의함으로써 가능하였다.¹⁴⁾

그러나 권위주의체제내의 온건세력의 정권 재창출에 의해 성립된 5공화국은 권위의 체제의 기본골격과 법체제, 정치권력의 행사방법 등을 유지한 채 제한된 형태의 自由化措置만을 실시하였다.

1992년 말 대통령선거에 의해서 온건 야당과 집권세력의 연합세력이 승리함으로써 또다시 단절적인 방법이 아니라 連續的인 方法에 의해 민주주의체제로의 전환이 진행되고 있다.

13) Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 6~14.

14) 임혁백, "한국에서의 민주화과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로," 「한국정치학회보」, 24집 1호 (1990), pp. 51~77.

현재 김영삼 정부하에서 진행되고 있는 정치개혁은 「民主化段階」에서 행해지는 정치적 조치라고 볼 수 있다. 첫째, 김영삼 정부의 정치개혁은 새로운 제도 및 절차의 도입과 제도화를 수반하고 있다. 權威主義的 政治制度들이 폐지되는 것과 함께 정치개혁을 실현할 수 있는 새로운 제도들이 신설되고 있으며 정치제도간의 역학관계가 변하고 있다. 이것은 청와대와 국가안보기구에 집중되어 있던 권력이 국가기구간 水平的次元과 국가와 시민사회간 垂直的次元에서 분권화된다는 것을 의미한다. 아울러 권위주의적 정책결정방식과 권위주의적 정치행태들이 민주적 절차와 규범으로 대체되고 있다. 政治的民主化는 제도의 폐지나 신설만으로는 불충분하며 제도와 각 집단간의 정치적 경쟁유형을 변화시킬 수 있는 절차와 정치적 행태면에서의 변화를 수반해야 한다.

둘째, 김영삼 정부의 政治改革은 정치세력간의 변화를 초래하고 있다. 기존의 지배세력내에서 부침이 일어 나고 있을 뿐만 아니라 크게 보면 제도권으로부터 배제되어 있던 反對勢力(disloyal opposition)의 제도권내로의 진입이 시도되고 있다. 그런데 새로운 정치세력은 집단적 정체성을 지니고 독자적 정치세력으로 제도권내에서 일정한 영역을 확보하기 보다는 선별적 방법에 의해서 집권층내로 互選(cooptation)되고 있다. 기존지배층내의 세력관계변화와 새로운 정치세력의 선별적 진입이 앞으로 政治體制의 性格에 어떤 영향을 미칠 것인지를 평가하기 위해서는 좀 더 시간이 필요하다.

셋째, 과거에는 논의가 제한되었던 안보, 통일 등 정치적 이슈에 대한 논의가 확대되고 있다. 권위주의체제하에서 극히 제한된 범위에서만 비공개적으로 허용되었던 중요한 이슈에 대한 公開的 討論이 허용되고 있는 것이다. 이것은 결과적으로 정치적 성역의 해제와 국가에 대한 시민사회의 영향력확대라는 결과를 가져 올 것이다.

(3) 政治·社會的 葛藤

1960년대 이후 급속한 산업화의 결과로 인하여 계급갈등이 남한사회의 중요한 갈등으로 부각되었다. 1950년대 및 1960년대 동안 남한의 政治的 競爭構造가 농촌연합에 기반을 둔 지배연합과 도시지역의 민주연합세력간의 대립이었다면 1970년대 이후 政治的 競爭은 산업화의 결과로 인한 계급갈등을 중심으로 한 것이었다.¹⁵⁾ 다만 1970년대 이후 유신체제와 5공화국의 권위주의체제하에서 계급 갈등이 표출될 수 있는 政治的 競爭이 인위적으로 유보되었다.

남한의 계급갈등에 대한 統制方式에 대해서는 국가조합주의적 시각에서 해석하는 입장과 시장기제적 억압전략(repression strategy by market mechanism)의 시각에서 해석하는 입장이 있다. 國家組合主義的 視角은 국가가 제한된

15) 박광주, “산업화와 정치체제의 변화: 도시중산층의 증대와 농업적 정치연합의 쇠퇴를 중심으로,” 「한국정치의 현대적 조명」(성남: 한국정신문화연구원, 1987), pp. 497~538.

영역에서 노조의 참여를 허용하고 이들에게 보상과 유인을 제공함으로써 체제내로 선별적으로 포섭하는 동시에 노동부문에 대한 억압과 통제를 구사하는 전략을 의미한다.¹⁶⁾ 반면 市場機制的 抑壓戰略은 국가가 노동조합의 조직화를 저지하고 노조를 최대한 분산시킴으로써 노동자들을 원자화, 고립화시키고 혹독한 시장조건속에서 적자생존하도록 하는 노동방치정책을 의미한다.¹⁷⁾

남한에서는 노동부문에 대해서 중남미에서와 같이 노조의 존재를 인정하고 일정한 틀내에서 유인과 배제를 병합하는 組合主義的 方式이 존재하지 않았으며 노동부문에 대한 배제와 통제가 주를 이루었다. 따라서 남한에서 노동통제방식은 국가조합주의적 방식보다는 시장기제적 억압전략의 시각에서 이해하는 것이 적절할 것이다. 이러한 맥락에서 남한에서의 노동통제는 국가가 시민사회내의 자생조직의 자율성을 허용하지 않는 國家單元主義에 입각한 것이라고 해석되기도 한다.¹⁸⁾

한편 계급갈등과 함께 地域葛藤은 남한사회의 중요한 갈등의 하나다. 어떤 측면에서 볼 때 지역갈등은 계급갈등과 중첩

16) 한국의 노동운동에 대한 국가조합주의적 해석에 대해서는 최장집, 「한국의 노동운동과 국가」(서울: 열음사, 1988) 참조.

17) 시장기제적 억압전략의 관점에서 한국의 노동통제를 해석하는 입장에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 송호근, 「한국의 노동정치와 시장」(서울: 나남, 1991)

18) 임현진·김병국, “노동의 좌절, 배반된 민주화: 국가, 자본, 노동관계의 한국적 현실,” 「사상」(91 겨울), pp. 130~142.

되어 나타나는 측면이 있으며 정치적 표출양상에 있어서 계급 갈등보다 훨씬 돌출적 양상을 보이고 있다. 남한의 지역갈등은 정치적·경제적·사회적 요인의 綜合的 產物이며 정치적 경쟁과정을 통하여 집단적 허위의식인 이데올로기로 전환되었다.

첫째, 남한의 地域葛藤은 1960년대 이후 특정지역 출신들이 엘리트층원과 중요 정책결정과정을 독점한 현상의 결과이다. 한 연구에 의하면 제 1공화국이후 1985년까지 장·차관, 처장, 청장 등 정부고위 관료의 出身地域別 分布는 경상도 28.5%, 충청도 14.6%, 서울 13.0%, 전라도 11.6%라는 것이다.¹⁹⁾

둘째, 1960년대 이후 도농간 및 산업간 불균형 발전전략이 地域間 不均衡戰略과 중첩되어 나타남으로써 지역갈등은 발전 전략의 형평성 및 분배문제와 관련되었다. 지역간 경제격차는 기업의 수, 노동자의 수, 지역총생산이나 주민1인당 소득, 산업구성의 차이, 사회간접자본 구성의 차이 등으로 나타난다. 이러한 요인들을 기준으로 地域間 經濟的 隔差를 측정하면 서울·경기지역 및 영남지역과 호남지역간의 편차가 두드러지게 나타난다.²⁰⁾

셋째, 지역갈등은 집단적 심리상태로 존재할 뿐만 아니라 일상생활과 정치과정에서 확대재생산되는 社會心理的 過程을

19) 김만흠, 「한국사회지역갈등연구」(서울: 현대사회연구소, 1987), pp. 21~27.

20) 정근식, “지역감정과 지역문제,” 고영복 편, 「현대사회문제」(서울: 사회문제연구소, 1992), pp. 529~530.

겪었다. 더욱이 1971년 대통령선거와 그후 국회의원선거 및 정치적 경쟁과정에서 집권세력과 반대세력이 지역감정을 상징적 자원으로 동원함으로써 地域主義는 이데올로기적 성격을 띠게 되었다. 계급갈등이 표출될 수 없는 구조적 제약속에서 지역갈등은 정치세력간의 정치적 경쟁에서 효과적인 상징적 수단으로 이용되었다.²¹⁾

나. 北韓

(1) 政治理念

사회주의체제의 중요한 특징은 政治·經濟體制의 운영메카니즘과 일상생활이 이데올로기의 지침하에 이루어진다는 점이다. 사회주의체제에서 이데올로기는 혁명을 정당화하고 사회주의체제를 재생산하는 역할을 한다. 다른 사회주의체제와 마찬가지로 북한에서도 이데올로기는 北韓體制의 性格을 규정하는 가장 중요한 요인이다.

북한의 주체사상은 마르크스-레닌주의라는 純粹이데올로기 (pure ideology)를 실현하기 위한 實踐이데올로기 (practical ideology)로 고안되었으나 점차 김일성주의로 정형화되어 마르크스-레닌주의에 버금가는 순수이데올로기로 변형되었

21) 최장집, “지역감정의 정치적 기능,” 「한국현대정치 구조와 변화」 (서울: 까치, 1989), pp. 284~291.

다.²²⁾ 주체사상은 1950년대 중반 스탈린 사망 이후 소련의 변화와 북한 내부의 권력투쟁, 대내외적 경제상황 등을 배경으로 하여 제기되었다.

北韓에서 주체사상은 김일성체제의 정통성 확보, 북한 주민의 일체감 조성, 대외적 독자성 추구, 김정일 승계체제의 정당화, 대중동원 등에 기여하는 역할을 하고 있다. 북한은 주체사상을 통하여 항일혁명전통과 반미주의 및 대남혁명을 연결시킴으로써 사회 전체를 兵營化하고 김일성·김정일체제의 정당성을 강화하고자 하였다. 그리고 주체사상은 국제경제체제로부터 단절하고 내부적으로 인적·물적 자원의 동원을 목표로 하는 自力更生戰略을 위한 이념적 동원수단의 역할을 하여 왔다.²³⁾

1980년대 중반 이후 社會主義圈의 變化와 함께 북한의 대내외적 어려움이 가중됨에 따라 북한은 주체사상의 내용을 보완하여 위기에 대응하고자 하였다. 북한은 1986년 이후 「사회정치적 생명체론」을 제기하여 수령·당·대중이 분리될 수 없는 하나의 생명을 가진 有機體的 統一體라는 것을 강조하였

22) 셔만(F. Schurmann)은 마르크스-레닌주의를 순수이데올로기로 보고 毛澤東思想 등 그것을 달성하기 위한 하위이념을 실천이데올로기라고 정의하였다. Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1968), pp. 17~57.

23) 김갑철, “북한 통치이데올로기의 형성과 그 기능에 관한 연구,” 「북한통치이데올로기연구: 그 현황과 방향」 (성남: 한국정신문화연구원, 1984), pp. 90~95.

다.²⁴⁾ 사회정치적 생명체론은 집단주의를 강조하여 전체주의적 통합성을 강화하고 수령의 중요성을 부각함으로써 김일성에 대한 충성심을 공고히하기 위한 것이다. 이와 함께 사회정치적 생명체론은 사회주의권의 변화에 대응하여 북한체제의 우월성을 강조하고 對內的 統合을 강조하기 위한 시도라고 볼 수 있다.²⁵⁾

또한 북한은 1989년 이후 「인민대중중심의 우리식 사회주의」를 강조함으로써 주체사상의 변화를 모색하고 있다.²⁶⁾

사회정치적 생명체론이 수령중심의 集團主義와 全體主義를 강조한 것에 비해서 「인민대중중심의 우리식 사회주의」는 관료주의를 비판하고 人民大衆의 自發性을 강조하고 있다. 이것은 사회주의권의 붕괴와 북한체제의 정치·경제적 위기에 대응하여 관료주의적 경직성을 시정하는 한편 정책결정의 制限的 分權化와 생산과정에 대한 인민의 자발적 참여를 강조하기 위한 조치로 해석될 수 있다.

북한은 1992년 제9기 제3차회의(1992. 4)에서 채택된 改定 憲法에서 마르크스-레닌주의를 삭제하고 주체사상을 지도이

24) 북한에서 사회정치적 생명체론이 구체적으로 제기된 것은 1986년 7월 15일 김정일이 조선노동당 중앙위원회 책임 일꾼들과 한 담화에서였다. 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여,” 「근로자」, 7호 (1987).

25) 민족통일연구원, 「북한체제의 실상과 변화전망」 (서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 98~104.

26) 인민대중중심의 우리식 사회주의의 주요 내용은 1991년 5월 5일 김정일의 담화인 “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”에 집대성되어 있다. 담화의 원문에 대해서는 「로동신문」, 1991. 5. 27 참조.

념으로 설정하였다(제3조). 북한은 주체사상의 이념적 위치를 격상시킨 뒤 思想教育을 강화하였다. 북한은 1992년에도 「전국주체사상토론회」(4월), 「군모범전투원대회」(9월), 「전국교육일군대회」(9월), 「전국열사가족대회」(10월) 등 각종 대규모 집회를 개최하여 思想教育을 강조하였다. 특히 1992년 10월 정권수립 이후 최초로 각 부문의 인테리들이 참가한 「조선지식인대회」를 개최하여 인테리계층에 대한 思想改造를 강화하였다.

이와 같이 북한의 주체사상은 대내외적 위기에 대한 최후의 防波堤役割을 하고 있으며 북한의 변화를 억제하는 가장 중요한 요인이 되고 있다.

(2) 政治體制

북한의 정치체제는 全體主義體制 類型에 속한다. 전체주의 모델의 적실성에 대한 여러가지 의문이 제기되었음에도 불구하고 북한은 ① 이데올로기 ② 단일정당 ③ 비밀경찰 ④ 매스컴에 대한 통제 ⑤ 무기통제 ⑥ 중앙집권적 계획경제 등의 특징을 지닌 全體主義모델에 근접한 체제다.²⁷⁾

북한의 전체주의적 특징은 사회에 대한 국가의 劃一的統制에서 분명하게 나타난다. 북한에서는 국가와 사회의 구분이

27) 전체주의모델의 개념화에 대해서는 Carl J. Friedrich and Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 1956), pp. 9~10 참조.

거의 없을 정도로 국가가 사회 전체 영역에 침투하여 있으며 「하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여」라는 集團主義原則이 사회구성원리로 적용되고 있다. 이러한 집단주의규범과 사회에 대한 일원적 통제속에서 사회부문의 독자적 조직이나 자율영역은 존재할 수 없다. 이러한 점에서 북한은 사회주의체제하에서도 사회구조의 多元化와 사회집단의 自律性이 제한적으로 존재하였던 舊동구권 및 소련과도 다르다.²⁸⁾

한편 터커(R. C. Tucker)는 공산체제와 파시스트체제, 민족주의적 단일정당체제 등 대중운동을 중시하는 정권을 「運動政權」이라고 정의하고 혁명적 열기의 발생과 유지, 쇠퇴과정을 설명하였다.²⁹⁾

또한 앵터(D. E. Apter)는 동원체제는 위계적 권위구조와 綜極的·神聖的(consummatory·sacred) 價値體系를 지니고 있으며, 정치적 종교(이데올로기)와 단일정당, 군부, 관료기구 등을 통하여 국가건설과 산업화 달성을 목표로 하는 政治體制라고 정의하였다.³⁰⁾

北韓의 政治體制는 주민들에 대한 대규모 동원을 조직화·일상화하여 항일혁명의 전통과 반미투쟁 및 대남혁명의 필요

28) 한배호, “남북한의 정치 사회구조와 남북관계,” 「통일연구논총」, 창간호(1992), pp. 115~117.

29) Robert C. Tucker, “Towards a Comparative Politics of Movement-Regimes,” *American Political Science Review*, vol. 15, no. 1 (March 1961) 참조.

30) David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: Chicago University Press, 1967), pp. 357~390.

성을 강조함으로써 체제정당화를 시도하는 「運動政權」이라고 할 수 있다. 또한 주체사상이라는 이데올로기를 내세우고 당·국가기구의 통제하에 사회주의혁명과 대남혁명을 달성하고자 하는 動員體制라고 할 수 있다. 북한은 1950년 말 이후 천리마운동, 청산리방법, 대안의 사업체계, 3대 혁명소조운동, 속도전 등을 통하여 大衆統制와 함께 사회주의건설을 위한 이데올로기적 동원을 실시하였다. 북한의 동원체제적 성격은 남북대결이라는 요인에 의해서 軍事動員的 性格을 한층 강하게 띠고 있다.

존슨(C. Johnson)은 공산주의체제가 유토피아적 이상인 目標文化(goal culture)와 목표문화를 달성하기 위한 정책형성의 규범이라고 할 수 있는 轉移文化(transfer culture)를 지니고 있다고 주장하였다. 공산주의체제는 「무계급사회의 실현」이라고 하는 目標文化를 달성하기 위하여 공산당의 권력독점, 생산수단의 국유화, 농업집단화, 중공업건설, 소비억제, 계획경제, 노동훈련 등의 轉移文化를 실시한다는 것이다.³¹⁾

이러한 이론적 시각에 의하면 북한은 社會主義 革命과 統一이라고 하는 목표문화를 달성하기 위하여 공산당의 권력독점, 생산수단의 국유화, 농업집단화, 중공업건설, 소비억제, 노력동원 등과 같은 轉移文化를 강구하였다고 볼 수 있다.

31) Chalmers Johnson, "Comparing Communist Nations," in Chalmers Johnson, ed., *Change in Communist Systems* (Stanford: Stanford University Press, 1970), pp. 1~32.

한편 북한은 전체주의체제의 유지를 위하여 다양한 社會統制裝置를 고안하였다. 북한에서 공산당은 모든 정치활동과 사회활동의 최종적 관리자로서 통제·감독 역할을 한다. 지역별 및 직능별로 조직된 「직업총동맹」, 「문학예술동맹」, 「기자동맹」, 「사회주의노동총연맹」 등 각종 사회단체들은 자율성을 결여한 채 社會統制의 道具로서 활용된다. 북한의 주민들은 어려서부터 각종 지역단체와 직능별단체에 소속됨으로써 집단주의를 생활화하며 수직적·수평적으로 연결된 社會統制網 속에서 벗어날 수 없다. 이와 함께 5호담당제와 인민반, 각종 학습반 등 행정조직을 통한 사회통제가 실시되고 있다. 뿐만 아니라 식량, 주택 및 생활필수품의 배급제, 거주이전 및 직업선택의 자유제한 등도 사회통제를 위한 實質的 手段으로 이용되고 있다. 북한에서는 이러한 다양한 조직적 장치와 사회통제수단에 의해서 사회에 대한 국가의 전체주의적 통제가 보장되고 있다.³²⁾

(3) 政治·社會的 葛藤

북한이 이처럼 전체주의적 특징과 동원체제적 성격을 지니고 있음에도 불구하고 政治·社會的 葛藤으로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 북한에는 경제난 및 사회통제에 대한 주민의

32) 도홍렬, “북한의 사회통제, 사회문제, 그리고 사회변동,” (민족통일연구원 주최 학술회의 발표논문집, 「북한체제의 변화: 현황과 전망」, 1991. 10), pp. 550~566.

불만, 특권층과 소외층간의 수직적 갈등, 그리고 지배층 내부의 수평적 갈등이 존재한다.

최근 경제난의 심화로 인한 식량난과 주민폭동, 범죄행위 등 각종 社會的 逸脫行動에 대한 보도의 진위를 확인하기는 힘들지만 적어도 북한 주민들의 불만이 증가하고 있는 것만은 사실인 것 같다. 이러한 불만은 또한 오랫동안 지속된 動員體制에 대한 혁명열기의 소멸과 인민들의 무력감의 표출일 수도 있다.

한편 북한은 무계급사회의 실현을 목표로 하면서도 실제로는 여러차례의 주민성분조사사업에 의해서 주민에 대한 差別政策을 실시하였다. 북한은 핵심계층과 동요계층, 적대계층 등 3계층으로 주민을 분류하고 계층별로 의·식·주와 진학, 직장선택 등에 있어서 엄격한 차별정책을 적용하고 있다. 1984년 현재 핵심계층은 28%, 동요계층은 45%, 적대계층은 27%로 구성되어 있다.³³⁾ 特權層과 소외된 계층간의 차별화와, 직업간 편차, 신분상승기회의 제약 등은 북한의 잠재적 갈등요인이 되고 있다.

또한 북한에서 노동기피현상과 이기주의적 성향 등 革命後期 症候群과 한국전쟁후 출생한 신세대들의 革命性 缺如도 북한체제의 잠재적 갈등요인이 되고 있다. 이와 함께 기술자, 전문가, 사무직, 관료 등 신중간계급의 실용주의적 성향의 증

33) 통일원, 「92 북한개요」(서울: 통일원, 1992), pp. 266~269.

가와 제한적이기는 하지만 사회주의권의 개방여파 및 체제비판사고의 증가도 북한의 劃一的 統制體制를 위협하는 요인이 되고 있다.

이와 함께 권력엘리트 내부에서도 출신지역이나 학연, 소속 집단 및 부처의 이해관계, 정책노선 등을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있다. 북한에서 派閥鬭爭 및 政策路線과 관련하여 여러차례에 걸쳐서 숙청이 있었지만 북한사회의 특성상 국가기구간 권한경쟁이나 정책노선과 관련된 갈등이 외부로 잘 드러나지 않는다. 그러나 앞으로 북한의 對內外的 危機가 심화되거나 이것이 권력교체와 맞물릴 경우 권력엘리트간의 갈등이 표출될 가능성도 배제할 수 없다.

2. 南北韓의 政治變化 展望

가. 南韓

(1) 政治理念

사회주의권의 붕괴로 인하여 民主主義는 남한의 정치이념으로서 뿐만 아니라 통일한국의 정치이념으로서도 정당성을 획득하였다. 2차대전후 자본주의진영과 사회주의진영은 민주주의에 대한 독자적 해석에 기초해서 각기 자기 진영의 排他的 優越性을 주장하였다. 민주주의의 개념과 관련하여 자본주의 진영은 경쟁적 절차 및 다원적 질서, 참여기회의 공평 등을

중시한 반면, 사회주의진영은 富 및 權力의 실질적 평등화와 직접적 정치참여구조의 확립을 강조하였다. 그러나 사회주의 실험의 실패는 사회주의체제의 人民民主主義方式이 경제체제의 관리와 정치적 갈등 해소에 효과적이지 못하다는 것을 입증하였다. 그 결과 남한사회내의 정치세력간의 이념대결 뿐만 아니라 남북한간의 이념대결에서 自由民主主義가 우위를 차지하였다.

또한 현재 남한의 문민정부가 30여년에 걸친 권위주의체제의 유산을 청산하고 정치개혁을 실시하고 있는 점도 상대적으로 급진적 民衆民主主義論의 입지를 축소시키고 개혁을 통한 민주주의의 가능성을 확대시키고 있다. 그러나 民主化過程은 재권위주의화나 쿠데타의 발생, 혁명적 상황의 전개, 장기적 정치불안정 등과 같은 다양한 형태로 역전될 수 있다. 민주화 과정은 단선적이고 누적적이며 필연적이라기 보다는 오히려 반전과 반복이 가능하고 斷折과 不確實性으로 점철되어 있는 것이다. 더욱이 남북통일에서 수반될 수 있는 불확실성과 불안정이 민주주의 이념의 가치를 위협할 가능성이 있다는 점도 배제할 수 없다.

따라서 앞으로 민주주의 이념의 內面化를 위해서는 절차적 측면의 민주주의가 제도적으로 정착되어야 할 뿐만 아니라 실질적으로 價値分配에 대한 正當性이 확립되어야 한다. 정치사회적 갈등이 기존의 제도적 틀내에서 해결될 수 없을 정도로 악화될 때 節次的 民主主義는 의미를 상실하게 될 가능성이

크다. 민주주의 이념의 정착여부는 민주적 절차를 제도화하는 문제와 함께 실질적으로 정치사회적 갈등을 해결할 수 있는 利益調整 메카니즘을 만들어 내는 문제와 관련되어 있다.

(2) 政治體制

민주주의 체제의 정착은 시민사회의 자율성 확보와 국가·시민사회간의 균형에 의해서 가능하다. 市民社會는 “국가의 직접적 통제 밖에서 개인들과 집단간에 사적 또는 자발적 협정에 의해서 조직되는 가정생활, 경제영역, 문화활동, 정치적 상호작용 등의 社會活動領域”³⁴⁾을 의미한다. 시민사회가 자율성을 획득하고 각 영역에서 사회 하부단위의 자율적 규제와 이익조정이 가능하게 될 때 국가가와 시민사회는 均衡關係를 이룩할 수 있다.

앞으로 남한사회가 이러한 국가와 시민사회간 균형과 의회 정치 및 정당정치의 制度化에 성공할 수 있을 것인가에 대해서 명확한 판단을 하기는 쉽지 않다. 국가우위의 전통, 시민사회의 비조직화, 사회의 이익균열구조와 무관한 정당구조, 선거와 정치과정의 비합리성, 정치엘리트간 타협문화의 결여 등은 民主主義 體制의 전망을 어둡게 하는 요인들이다. 남한에서 産業化는 시민사회의 선행조건인 시장, 개인주의, 다원주의, 계층화현상 등을 수반하였지만 아직까지 국가와 시민사

34) David Held, *Political Theory and the Modern State* (Stanford: Stanford University Press, 1989), p. 6.

회간의 관계가 制度化되지는 않았다. 국가와 시민사회의 균형을 위해서는 국가가 시민사회의 독자영역을 존중해야 할 뿐만 아니라 시민사회 내부에도 자율적 행위규범과 다원주의문화가 내재화되어 있어야 한다.³⁵⁾

그러나 다른 한편 그동안 활성화된 市民社會는 한국민주주의의 장래에 희망을 걸게 하는 요인이 되고 있다. 노동자와 사무직노동자, 舊중간계급 등 시민계층들이 계급혁명을 목표로 하기 보다는 민주화와 시민사회의 自律性 확보를 위하여 노력하는 것이 불가능하지만은 않을 것으로 기대된다. 이러한 맥락에서 환경운동, 평화운동, 인권운동, 소비자운동, 여성운동, 교육운동 등 각종 新社會運動들이 시민사회의 활동영역과 민주화의 가능성을 증가시킬 수 있을 것이다.³⁶⁾

한편 시민은 私的 利益의 극대화를 추구하는 「장사꾼」의 성격과 민주적 가치를 내면화하고 공공영역의 확보를 중시하는 「公人」으로서의 성격을 공유하고 있다.³⁷⁾ 시민은 반드시 계급으로 환원되지 않으며 시장경제의 틀내에서 국가개입과

35) 한배호, “정치변동과 국가 시민사회의 긴장관계,” 한국사회학회 한국정치학회 편, 「한국의 국가와 시민사회」(서울: 한울, 1992), pp. 75~82.

36) 한완상, “한국에서 시민사회, 국가 그리고 계급,” 한국사회학회·한국정치학회 편, 「한국의 국가와 시민사회」, pp. 9~25.

37) 이와 관련하여 양승태는 “시민적(civil)이라는 용어는 문화, 도덕적 가치나 보편적 사회질서를 실현하거나 실천을 지향하는 주체로서의 인간을 의미하며, 부르조아는 물질적 가치 혹은 재산이라는 인간생활에 필수적이되 한정적인 가치의 소유자로서의 인간을 의미한다.”고 지적하였다. 양승태, “무존재적 역설: 자유주의적 시민사회 개념에 대한 하나의 비판적 언급,” 한국사회학회·한국정치학회 편, 「한국의 국가와 시민사회」, pp. 343~348.

계급지배의 중화를 모색하며 市民文化의 헤게모니를 받아들이고 있는 집단과 계층을 총칭한다고 볼 수 있다.

남한의 시민계층들도 階級的 利害關係에서 벗어나서 민주적이고 개혁적인 가치들을 내면화하고 이를 현실적 토대위에서 실현할 수 있는 구체적 방안을 모색해야 할 것이다. 시민들의 이러한 창조적이고 현실적인 열망이 議會民主主義의 제도적 절차를 통해서 수렴될 때 남한의 민주주의는 보다 발전된 모습을 띠게 될 것이다.

앞으로 남한에서 국가와 시민사회간의 균형을 위해서는 우선 국가기구내에서 각종 民主化 措置에 의해서 국가부문의 영향력이 축소되어야 한다. 이와 함께 사회부문의 독자적 질서 유지능력이 향상되어야 한다. 그러나 시민사회의 영향력확대가 사회질서의 혼란과 富 및 權力의 불평등화로 귀결되지 않도록 각 영역에서 自律的인 管理機構의 역할이 증대해야 한다. 따라서 지역단위 및 각 직장단위에서의 참여민주주의의 확산에 의해서 시민사회의 자율적 管理能力이 신장되어야 한다.³⁸⁾

한편 시민사회의 활성화와 함께 국가와 시민사회의 연결통로로서 政黨의 역할이 증가해야 한다. 정당은 시민사회의 각

38) 플란차스(N. Poulantzas), 맥퍼슨(C. B. Macpherson), 패트만(C. Pateman) 등은 부 및 권력의 불평등과 간접민주정치의 문제점을 해결하기 위해서 직장과 지역수준에서 다양한 참여민주주의를 제도화해야 한다고 주장하였다. David Held, *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1987), pp. 254~264.

중 이익표출을 중간과정에서 매개하고 정책적으로 입안하는 역할을 함으로써 利益代表體系를 정착시키는 역할을 해야 한다. 또한 정당은 인맥 및 지연을 바탕으로 한 파벌구조에서 벗어나서 이념과 정책을 기준으로 한 政策政黨으로 변신해야 한다. 이렇게 될 때 각종 이익갈등현상이 정당과 의회내로 수렴되고 정당의 이합집산과 그로 인한 정치적 불안정이 사라질 것이다.

(3) 政治·社會的 葛藤

남한에서 계급갈등을 억제하기 위한 방안으로 적용된 시장기제적 억압방식 또는 國家單元主義的 方式은 단기적으로는 노동부문을 무력화시키고 고도성장을 달성하는 데 성공적이였다. 그러나 그 대가는 만성적 정치불안의 잠재화와 더 나아가 경제성장 자체를 위협하는 것이다. 權威主義 體制下에서 노동에 대한 국가의 법적, 물리적, 이데올로기적 통제는 1980년이나 1987년 이후와 같이 국가의 통제력이 완화된 상황에서 폭발적 양상으로 표출되었다. 또한 개별 기업차원에서 勞組와 企業間의 對決은 파업과 공장폐쇄라는 극단적 형태로 귀결될 가능성이 높다. 개별 기업과 단위 노조간의 극단적 대결은 사회 전체의 임금분배와 생산성향상간의 最適點 維持를 힘들게 한다.

남한에서 이러한 문제들이 해결되기 위해서는 국가와 자본, 노동간 새로운 관계가 형성되어야 한다. 그것은 노동조합의

협상능력을 인정하고 국가와 노동, 자본이 경제성장과 분배문제를 동시에 해결할 수 있는 協議體制를 결성하는 것을 의미한다. 남한에서 이러한 組合主義가 실현되기에는 아직까지 여러가지 장애요인들이 존재하고 있다.

첫째, 세계적 탈냉전과 남한에서의 民主化로 인하여 1987년 이후 노조가 활성화되었지만 역으로 탈냉전은 시장경제체제의 우월성을 입증하는 것으로 해석됨으로써 노동운동의 當爲性和 凝集力을 약화시키는 결과를 낳았다. 이것은 1987년 이후 노동운동의 급속한 활성화와 때이른 침체를 동시에 설명하는 요인이다.³⁹⁾

둘째, 선진국의 보호무역주의 및 시장개방압력과 동남아 신흥공업국들의 추격도 노사협의방식의 모색보다는 成長第一主義로 회귀하게 할 가능성이 있다.

셋째, 노조의 內的 分裂은 조직화된 전체로서 노동부문의 협상력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 물론 노조의 분열에는 기업별 노조의 현실, 단위노조에 대한 노총의 영향력 제한, 노총의 대표성 결여, 노사분쟁에 대한 3자개입금지, 노조의 정치활동금지 등이 제약요인으로 작용하고 있다.

넷째, 자본가집단과 노동단체들이 協商을 통하여 협약을 체결하고 이를 준수한 경험이 없는 것도 양측간의 협상진전을 가로막는 장애요인이 되고 있다. 더욱이 자본부문과 노동부문간의 타협을 유도하고 협약준수를 보증해야 할 국가에 대한

39) 임현진·김병국, “노동의 좌절, 배반된 민주화,” pp. 142~152.

신뢰감 결여도 계급타협을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

그러나 장기적으로 남한에서 市場經濟體制 및 議會民主主義의 기본 골격이 유지되는 가운데 경제성장과 복지문제가 해결되기 위해서는 국가와 자본, 노동간 조합주의적 타협방안이 모색되지 않을 수 없을 것이다. 이렇게 되기 위해서 企業은 국가의 직접적 노동통제와 국가의 각종 특혜에 의존하였던 전략으로부터 벗어나서 생산과 분배과정에 대해 직접적 책임과 의무를 담당해야 할 것이다. 勞動者들도 단위노조에서 단기적 임금인상만을 목표로 하는 극단적 투쟁을 함으로써 물가인상과 실업, 경쟁력저하, 기업도산초래 등을 유발하였던 「최수의 딜레마」에서 벗어나서 장기적으로 노동계급 전체의 福祉水準의 向上을 보장받는 방법을 택해야 할 것이다. 그리고 국가는 임금정책과 고용, 재정, 금융정책 등을 통하여 자본과 노동간의 타협을 거시적으로 조정하고 협약의 준수를 감독·보증하는 역할을 해야 할 것이다. 이같이 국제노동분업과 시장경제체제의 현실속에서 자본축적과 분배문제를 동시에 해결할 수 있는 國家介入과 市場機構의 적절한 배합 및 국가와 노동, 자본간의 협상의 틀이 제도화됨으로써 남한은 복지국가단계로 진입하게 될 것이다.⁴⁰⁾

한편 남한은 계급갈등해소를 위한 거시적 利益調整 메커니즘을 만들어야 할 뿐만 아니라 지역갈등을 해소할 수 있는

40) 임혁백, “선진형 갈등해결 기제의 모색,” 구범모 편, 「2000년대와 한국의 선택」 (서울: 고려원, 1992), pp. 294~300.

정치적 조정장치를 고안해야 한다. 통일이 이루어질 경우 지역갈등은 남한내에서 영호남간의 갈등이 아니라 남북간 지역갈등현상으로 나타날 가능성이 크다. 통일후 독일 및 베트남이 겪고 있는 지역갈등은 분단국가의 통일 이후 계층간 갈등과 지역적 갈등이 중첩된 양상으로 나타난다는 것을 예시하고 있다.

지역갈등의 해소방안으로 「協議主義」(또는 多極共存體制, consociationalism)가 고려될 수 있을 것이다. 이것은 인종적·종교적·문화적 갈등이 첨예화된 북유럽국가에서 정치질서를 유지하고 각 집단간 공존을 모색하기 위해서 고안된 集團的葛藤解消의 한가지 방안이다. 이것은 다수결 원리에 입각한 승자와 패자의 영원한 고착상태에서 벗어나서 상호 일정한 영역의 자율성을 인정하거나 또는 의도적으로 소수에게 단순한 數的 代表性을 상회하는 참여권을 보장함으로써 공동체적 질서를 유지하고자 하는 타협과 공존의 모델이다. 이러한 協議主義는 체제와해의 위협에 대한 인식, 체제유지에 대한 구성원들의 합의, 엘리트간 타협적 정치문화의 존재 등에 의해서 가능하다.⁴¹⁾

남한에서 영호남간 갈등을 해소하고 통일 이후 남북지역간 갈등을 예방한다는 차원에서 특정지역의 배제를 고착화시키는 다수결 원칙보다는 지역간 공존과 타협을 가능하게 하는 協議

41) 협의주의에 대해서는 Arend Lijphart, "Typologies of Democratic Systems," *Comparative Political Studies*, vol. 1, no. 1 (1968), pp. 31~39 참조.

主義가 적용될 수 있을 것이다. 그런데 남한의 경우 지역주의의 갈등현상은 북유럽국에서와 같이 인종적·종교적 갈등으로 구조화되어 있지 않다는 점에서 상대적으로 해결이 용이한 측면도 있다. 따라서 협의주의의 원칙을 부분적으로 적용하더라도 파급효과는 훨씬 클 수 있다. 이러한 지역갈등의 해소방안으로 소수도 권력에 참여할 수 있는 權力分占裝置와 소수파의 이익보호를 위한 비토권의 허용, 관직임명 및 자원분배에 있어서 비례주의, 하위집단간의 상호수용성 증가 등이 고려될 수 있을 것이다.⁴²⁾

나. 北韓

(1) 政治理念

북한의 주체사상은 현재까지 북한의 體制變化를 억제하는 가장 중요한 요인이 되고 있다. 북한은 주체사상에 입각하여 舊소련 및 동구권에 대한 북한의 차별성 및 우월성을 강조함으로써 주민들의 동요를 막고자 하고 있다. 북한은 「사회정치적 생명체론」 및 「우리식 사회주의」와 같은 주체사상에 대한 새로운 해석을 통하여 社會主義圈 崩壞의 여파를 흡수하고 대내적 단속을 강화하고 있다.

그러나 주체사상에 의한 理念的 統制에도 불구하고 북한 사회에서도 이념의 영향력이 약화되는 여러가지 현상이 나타

42) 임혁백, “선진형 갈등해결 기제의 모색,” pp. 300~303.

나고 있다. 북한 주민들 사이에서 정치학습기피, 노동기피, 노동규율위반, 국가재산 유용 등과 같은 逸脫行動들이 나타나고 있다. 더욱이 경제난과 사회적 기강해이로 식량약탈, 도박, 암거래, 뇌물 등이 성행하고 있는 것으로 알려지고 있다. 社會的 逸脫現狀은 특히 청소년층을 중심으로 발생하고 있다. 청소년층에 외국문물선호, 노동기피, 범죄 등이 증가하고 있는 것으로 지적된다. 이와 함께 관료들의 부정 및 근무태만, 관료주의 현상도 심각한 것으로 알려지고 있다.⁴³⁾ 이처럼 주체사상에 의한 政治學習과 思想統制에도 불구하고 북한체제의 구조적 문제점 및 개방여파로 인하여 이데올로기의 통제력이 약화되는 현상이 발생하고 있는 것이다.

중국의 경우 1978년 이후 4大 現代化政策을 추진하면서 毛澤東 思想을 수정하고 실용주의적 노선을 추구하지 않을 수 없었다. 소련에서도 1985년 고르바초프의 등장 이후 페레스트로이카를 위해서 스탈린주의를 배격하고 레닌주의를 재해석함으로써 사회주의이념의 테두리내에서 改革·開放을 합리화하고자 하였다. 그러나 결국 소련은 사회주의이념 자체를 포기하기에 이르렀다.

앞으로 주체사상이 제한적 개방·개혁을 추진할 경우 이념적으로 그것을 합리화할 수 있는가 하는 문제는 중요한 관심 사항이다. 주체사상의 適應力 또는 彈力性에 대하여 두가지

43) 國土統一院, 「남북한 사회문화현황 비교」(서울: 國土統一院, 1981), p. 200.

상반되는 견해가 있다. 주체사상의 경직성과 폐쇄적 성격을 강조하는 경우 주체사상은 점진적 개방·개혁을 수용할 수 없는 것으로 가정된다. 이러한 견해에 의하면 주체사상이 존속하는 한 북한의 개혁·개방은 매우 制限的이고 形式的이며 주체사상은 개방 여파를 단속하기 위한 사회통제 역할을 할 것으로 가정된다. 반면 주체사상을 여러가지 상호모순적이며 상충적 요소의 복합체로 인식할 경우 주체사상이 점진적 개혁·개방을 합리화하는 理想的 道具로서 재해석될 가능성이 있는 것으로 가정될 수도 있다.

앞으로 북한 지도층이 體制開放·改革과 통제의 딜레마를 어떤 형태와 어떤 수순으로 해결하고자 할 지에 대해서 전망하기는 힘들다. 그러나 북한이 제한된 형태나마 개방·개혁을 추진할 경우 장기적으로 주체사상의 영향력은 감소될 수 밖에 없을 것이다. 개방여파를 단속하기 위하여 주체사상이 사상통제의 역할을 강화한다고 하더라도 社會分化가 진전됨에 따라 이념과 현실간 괴리가 커지고 이데올로기 퇴조현상을 피할 수 없을 것이다. 반면 주체사상이 제한적 개방·개혁을 수용하는 탄력성을 보일 경우 이념과 현실간의 괴리는 좁혀지겠지만 그러한 주체사상의 實用主義化 傾向은 결국 이념의 효율성을 떨어 뜨리는 결과를 가져 올 것이다.

(2) 政治體制

대내외적 위기상황에도 불구하고 다음과 같은 요인들로 인

하여 아직까지 북한의 全體主義體制가 유지되고 있다. 첫째, 주체사상은 북한의 우월성과 정당성을 부각시킴으로써 체제유지의 보루 역할을 하고 있다. 둘째, 김일성의 카리스마는 북한의 위기를 희석시키고 불만표출을 억제하는 기능을 하고 있다. 體制變化가 김일성의 이름으로 정당화될 수도 있지만 김일성은 자신의 권위손상을 수반하게 될 변화를 억제하고 있다. 셋째, 북한 주민들은 외부세계와 철저히 단절되어 있기 때문에 사회주의권의 변화 및 남북한 실상 등을 인식하지 못하고 있다. 넷째, 북한지도층은 사회주의권의 붕괴로 귀결된 사회주의권의 개혁경험을 지켜봄으로써 개방바람을 막고 體制維持에 심혈을 기울이고 있다. 다섯째, 남북분단은 다른 사회주의국가에 비해서 북한의 변화를 훨씬 힘들게 하고 있다. 북한지도층에게 있어서 개방·개혁의 확대는 곧 남한의 자본주의 체제에 대한 理念的 優越性을 상실하는 것이며, 정치적 혼란이 발생할 경우 그것은 곧 남한으로의 흡수통일 가능성을 증가시키는 것으로 인식되고 있다.

이와 같은 요인들이 북한의 체제변화를 억제하는 요인으로 작용하고 있지만 장기적으로 볼때 북한의 변화를 不可避하게 하는 요인들이 존재하고 있다. 북한의 최대 딜레마는 체제단속을 강화하면서도 어떤 형태로든지 部分的 開放·改革을 실시하지 않을 수 없다는 점이다. 첫째, 사회주의체제의 경제적 비효율성, 관료주의의 병폐, 생산성 저하, 자원분배의 비효율성 등과 같은 사회주의체제의 構造的 問題點이 북한의 경제난

을 심화시키는 요인이 되고 있다. 둘째, 과도한 국방비 투자, 기념비적 건물의 건설, 과시용 대규모 행사개최 등과 같은 북한의 특수한 요인들도 體制의 效率性을 떨어뜨리고 있다. 셋째, 사회주의권의 붕괴로 인한 북한의 대외경제망의 붕괴는 대외적자와 에너지를 가속화시키는 요인이 되고 있다. 넷째, 주민불만을 무마하고 김정일의 지지기반을 확대하기 위해서도 북한은 경제난해소와 주민생활조건을 개선을 필요로 하고 있다. 다섯째, 다양한 중간계층들과 젊은층의 불만을 무마하고 대규모의 體制抵抗을 미연에 방지하기 위해서도 북한 지도층은 변화를 모색할 수 밖에 없다.

북한체제의 變化方向을 예측하기는 힘들다. 그러나 분명한 사실은 북한의 전체주의체제가 계속 유지될 수는 없으며 어떤 형태로든지 변화하지 않을 수 없다는 점이다.⁴⁴⁾

북한의 변화유형은 ① 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등과 같은 多元主義體制로의 전환 ② 루마니아와 같은 民衆蜂起에 의한 급격한 체제붕괴 ③ 舊소련과 같은 위로부터의 改革에 의한 체제전환 ④ 중국, 베트남 등과 같은 경제개혁·개방 및 정치적 권위주의체제 유지 가운데 한 유형에 속할 것이다.

첫째, 蘇聯으로부터의 상대적 독자성, 민족해방 및 반제국주의적 저항적 민족주의의 전통, 국가우위의 역사적 전통, 민주주의의 경험 부재, 시민사회의 취약성, 전체주의적 정치문

44) Robert A. Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (1991), pp. 34~35.

화 등을 고려할 때 북한이 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등과 같이 시민사회의 주도에 의해서 多元主義體制로 전환하기는 힘들다.

둘째, 식량난 및 생활필수품 부족, 중간관리층에 대한 불만 등으로 인하여 북한에서 산발적 형태의 시위나 집단적 저항이 발생할 가능성도 있다. 그러나 抵抗勢力의 조직화의 어려움, 정부의 물리적 강제력 장악 등을 고려할 때 북한에서 집단시위가 발생한다고 하더라도 정권붕괴로 이어지는 않을 것이다. 東유럽과 달리 국경선이 남한 및 중국으로 제한되어 있으며 국토의 2면이 바다로 둘러 쌓인 점을 감안하면 대규모의 집단탈출도 용이하지 않다. 더욱이 南北分斷 현실은 집단행동에 대한 조속한 진압의 필요성을 증가시킬 것이다. 따라서 북한에서 집단행동이 발생한다고 하더라도 루마니아에서와 같은 체제붕괴가 발생하기는 힘들 것이다. 정치적 혼란이 지속될 경우 軍部가 전면부상할 가능성도 있다.

셋째, 중간관리층과 신중간계급, 신세대들의 實用主義的 思考가 증가함에 따라 이들을 중심으로 체제변화를 위한 정책전환이 모색될 수도 있다. 김일성 사망후 권력투쟁과정에서 개혁지향적 군부와 관료, 중간관리들이 改革志向的 聯合을 형성할 가능성도 있다.⁴⁵⁾

45) 북한이 明治維新 전의 일본과 비슷한 대내외적 위기에 직면하여 있으며 함경도지역의 개혁지향적 관료들을 중심으로 체제개혁이 시도될 수 있다는 견해도 있다. Alexandre Mansourov, "Bringing North Korea Back in: A Creeping Revolution," (1차 국제한국학 학술대회, 「21세기를 향한 한반도의 변화, U. S. A. East Lansing, 1993. 7).

그러나 북한의 지도층내에서 개혁이 추진된다고 하더라도 그것은 상당한 한계가 있을 것이며, 舊소련의 페레스트로이카와 같은 본격적 개혁·개방이 추진되기는 어려울 것이다. 이렇게 볼 때 북한체제의 변화시나리오 중 가장 개연성이 높은 것은 장기적으로 중국, 베트남과 같은 아시아의 社會主義의 改革모델을 채택하는 것이다. 물론 아직까지 북한은 경제개혁과 정치적 통제를 병행하는 중국모델을 채택하는 것도 주저하고 있다. 북한은 협소한 국토와 인구규모, 남북분단 등을 감안할 때 중국式 모델 조차도 북한이 수용하기 힘든 체제불안 요인을 수반할 것으로 우려하고 있다. 그러나 북한은 체제고수와 제한적 변화사이의 딜레마에서 결국 선택을 하지 않을 수 없으며, 그 결과 북한의 정치체제도 構造的 變化를 겪지 않을 수 없을 것이다.

이상과 같은 전제에 입각할 때 북한체제는 장기적으로 「탈 전체주의체제」와 「제한적 다원주의·권위주의체제」를 거쳐서 「多元主義體制」로 전환될 것으로 예상된다.

① 脫全體主義體制(post-totalitarianism)

1953년 스탈린 사망후 소련과 동구권에서 脫스탈린화(de-Stalinization)가 진행되었다. 스탈린 사망후 소련과 동구권은 공산주의체제수립 초기의 全體主義體制에서 벗어나서 이데올로기의 비과격화, 정치적 테러의 쇠퇴, 당통제의 합리화,

경제개혁, 정책결정의 다원화 등을 경험하였다.⁴⁶⁾

탈스탈린화는 市民革命과 議會民主主義의 전통이 있던 동구권에서 보다 활발하게 진행되었다. 이러한 국가통제완화와 시민사회의 자율영역 확대가 누적되어 1980년대 후반 社會主義圈의 變化가 가능했다고 볼 수 있다.

그러나 북한은 1950년대 후반 사회주의권 전체에 불어 닦힌 탈스탈린현상에 대응하여 주체사상과 김일성숭배를 강조함으로써 폐쇄적이고 中央執權的 統制體制를 한층 강화하였다. 김일성지배체제의 강화로 인하여 북한의 변화는 30년이상 지연되었다. 그러나 김일성 사망후 북한도 크게 보면 스탈린사망후 사회주의권에서 진행되었던 탈전체주의현상을 겪게 될 것이다. 김정일체제가 지속될 경우 김일성숭배에 대한 전면적 부정이 힘들겠지만 改革·開放을 위해서는 어떤 형태로든지 탈 김일성화가 시도되지 않을 수 없을 것이다.

북한에서 脫 김일성화는 다음과 같은 특징을 특징을 지닐 것이다. 첫째, 이데올로기의 퇴조현상이 나타날 것이다. 주체사상의 理想的 拘束力이 약화되고 대내외 정책결정에서 이데올로기보다 국가이익과 각 사안 자체의 독특성이 중요하게 고려될 것이다.

둘째, 당과 국가기구간의 役割分化가 점차 발생할 것이다.

46) 탈스탈린현상을 분석하기 위해서 전체주의모델외에 근대화모델, 관료정치모델, 이익집단모델, 수렴론 등이 제시되었다. Ghita Ionescu, *Comparative Communist Politics* (London: The Macmillan Press, 1972), pp. 1~35.

그리고 국가의 물리적 강제수단에 의한 사회통제도 줄어들 것이다. 당과 국가기구는 통제기구로서보다는 정책결정 및 집행 기구의 역할을 수행하게 될 것이다.

셋째, 動員體制的 性格이 감소될 것이다. 각종 지역 및 기능적 조직을 통한 주민동원이 감소되고 이념적 동기보다 물질적 유인과 주민들의 이익표출 및 자발적 참여가 중요해질 것이다.

넷째, 정책결정구조가 多元化되고 당과 국가기구간의 役割分化가 발생할 것이다. 그리고 국가기구간에 정책결정구조가 수평적으로 다원화될 뿐만 아니라 하위조직과 지방단위로 정책결정구조가 수직적으로 분산될 것이다. 또한 이념엘리트보다 專門官僚集團의 중요성이 증가할 것이다.

다섯째, 기존의 대중조직과 다른 自發的 社會團體들이 조직되고 다양한 비판세력들이 형성될 것이다. 그러나 사회단체들의 활동은 제한된 영역에 한정되고 이들이 공개적으로 자신들의 입장을 표명하거나 정치조직을 결성하지는 못할 것이다.

② 制限的 多元主義體制(limited pluralism)

북한에서 탈전체주의화가 진행되어 각 부문별로 점진적 변화가 누적되면 制限的 多元主義體制가 형성될 것이다. 1980년 중반 이후 자유연대노조(Solidarity)가 조직되었던 폴란드나 헝가리 등이 제한적 다원주의체제에 속한다고 볼 수 있다. 앞으로 중국에서 정치개혁이 진전될 경우 중국도 制限的 多元主

義體制에 근접하게 될 것이다.

脫 전체주의 체제하에서는 권력의 분산과 시민사회의 형성에도 불구하고 정치적 반대세력의 공개적 조직화가 불가능하다. 제한적 다원주의 체제하에서는 이데올로기와 당의 통제가 지속되지만 실질적으로 政治的 多元化가 진전되어 정치적 반대세력의 조직화가 가능하다. 그러나 제한적 다원주의 체제는 반대세력에 의한 정권교체가 불가능한 체제라는 점에서 다원주의가 「제한적」이다.

制限的 多元主義體制에서는 첫째, 이데올로기가 영향력을 상실할 것이다. 공식적으로 이데올로기가 표명되기는 하지만 이데올로기는 사회적 통제수단과 정책결정의 우선사항으로서의 중요성을 상실하고 상징적인 빈껍질로 변모할 것이다. 그 대신 사회의 다원화와 가치관의 다양화를 선호하는 民主主義的 思考가 공감대를 얻게 될 것이다.

둘째, 당의 영향력이 약화될 것이다. 공산당은 국가 전체의 관리자가 아니라 政治的 組織의 하나로서의 역할에 만족할 수밖에 없게 될 것이다. 공산당은 변화된 환경에 적응하기 위해서 당내 정책 파벌집단의 존재를 용인하게 되고 공산당은 여러 정책적 파벌집단간의 聯合形態를 띠게 될 것이다.

셋째, 사회부문의 自律性이 증가할 것이다. 각종 사회단체의 결성이 활성화될 뿐만 아니라 시민사회의 공간이 확보될 것이다. 사회단체들은 일차적으로 기본권 확대를 주장하고 점차 政治體制의 民主化를 요구하게 될 것이다. 정치적 틀내에

서 시민단체의 요구가 수용되지 않을 경우 집단적 시위가 시도될 가능성도 있다. 시민사회의 자율성 증대는 전체주의체제로의 복귀를 불가능하게 하고 漸進的 民主化를 필연적인 대세로 만들 것이다.

넷째, 공산당 이외의 정당결성과 복수후보에 의한 선거가 실시될 것이다. 복수후보 입후보와 복수정당제는 공산당의 일원적 통제를 힘들게 할 것이다. 그러나 政黨體制는 실질적으로 정권교체가 힘든 헤게모닉 정당체계(hegemonic party system)⁴⁷⁾ 형태를 띠는 것이다. 따라서 사실상의 정권교체는 발생하지 않는 상황에서 우위를 유지하려는 국가와 국가의 권위에 도전하는 市民社會간에 긴장관계가 형성될 것이다.

③ 多元主義體制(pluarlism)

제한적 다원주의체제하에서 시민사회의 영향력이 커지고 정치적 다원주의에 대한 요구가 증가하면 북한도 궁극적으로 多元主義體制로 전환하지 않을 수 없을 것이다. 그러나 제3세계의 개발도상국에서 권위주의체제가 민주주의체제로 전환되기까지는 수많은 장애요인이 있었으며 다양한 경로가 있었음을

47) 사르토리에 의하면 헤게모닉 정당은 형식적 다당제하에서 실제로 다른 정당의 정권도전을 허용하지 않고 권력을 계속 장악하는 정당을 의미한다. 헤게모닉 정당은 사회주의체제하에서 폴란드 공산당과 같은 이데올로기적 헤게모닉 정당과 멕시코의 제도혁명당(PRI)과 같은 실용주의적 헤게모닉 정당으로 분류된다. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (New York: Cambridge University Press, 1976), pp. 230~237.

고려할 때⁴⁸⁾ 北韓이 다원주의체제로 전환하기까지 상당한 어려움이 있을 것이다. 다원주의체제에서는 다음과 같은 변화가 발생할 것이다.

첫째, 多元主義體制에서는 주체사상이 완전히 폐기되고 民主主義 理念이 정착될 것이다. 개인적 기본권의 보장과 정치 참여가 제도화되며 민주주의 가치가 주민들의 일상생활 규범으로 자리를 잡아갈 것이다. 그리고 사회주의체제하에서의 권력독점과 인권침해, 관료들의 부패, 정치적 테러 및 부패 등에 대한 청산작업이 진행될 것이다.

둘째, 多黨制가 형성되고 평화적 정권교체가 이루어질 것이다. 공산당은 소수정당으로 전락하거나 명목상의 정당으로 전락하게 될 것이다. 그대신 새로운 정치세력들을 중심으로 정당이 결성되어 競爭的 政黨體制가 형성될 것이다. 중도개혁 정당과 급진 개혁정당을 중심으로 정치적 경쟁이 전개될 것이다.

셋째, 중간계층들이 성장하고 사회 각 부문에서 社會團體의 役割이 증가할 것이다. 중간계층의 정치적 성향이 정권교체에서 중요한 비중을 차지할 것이며, 특히 신중간계층은 政治的 民主化를 지지하는 중요한 사회세력이 될 것이다. 그리고 지역단위와 직장단위에서 주민들의 참여가 활성화됨으로써 민주주의의 토착화가 이루어질 것이다.

48) 권위주의체제가 민주주의체제로 전환하는 유형에는 점진적·단선적 유형, 순환유형, 변증법적 유형 등이 있다. Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic," *Political Science Quarterly*, vol. 99, no. 2 (Summer 1984), pp. 209~218.

(3) 政治·社會的 葛藤

북한의 사회통제와 감시제도, 주체사상의 역할, 외부세계로부터의 단절, 사회적 이동의 제한 등을 고려할 때 북한에서 단기적으로 社會的 葛藤이 표면화되기는 힘들다. 그러나 장기적으로 산업화의 진전과 외부로부터의 개방여파, 사회구조의 분화 등으로 인하여 북한에서도 여러가지 유형의 사회문제와 政治·社會的 葛藤이 발생하지 않을 수 없을 것이다.

북한에서 사회분화, 도시화, 교육의 확대, 젊은 세대의 증가 등은 사회문제를 발생시키는 요인이 되고 있다. 첫째, 사회주의 공업화의 결과 階層分化가 발생하여 농민이 1946년 74.1%에서 1987년 현재 25.3%로 감소한 반면, 노동자는 1946년 12.5%에서 1987년 57.0%로 증가하였으며, 기술자·전문가·사무직 등 新中間階級은 1946년 말 6.2%에서 1987년에 17%로 증가하였다. 이러한 계층분화현상은 다원화현상을 수반하며 특히 신중단계급의 실용주의적 성향은 북한 변화의 중요한 변수가 될 것으로 예상된다.

둘째, 都市化로 인해서 1987년 현재 북한 인구의 약 60%가 도시에 거주하고 있으며, 특히 평양 인구는 전체 도시인구의 약 30%를 차지하고 있다. 도시화는 劃一的 統制를 힘들게 할 뿐만 아니라 주택, 교통, 직업, 주거환경 등의 도시문제를 수반함으로써 사회적 갈등을 야기한다.

셋째, 교육기회의 확대로 1987년 말 현재 대학이 244개이

며, 대학 및 전문대학 재학생이 49만 4천명이고, 1990년 현재 대졸자가 약 146만명이다. 교육수준의 향상으로 個人主義的 및 自由主義的 思考가 증가하고 기대수준이 상승하며 외부세계와 북한을 비교하는 의식도 늘어날 것이다.

넷째, 1987년 현재 북한인구중 한국전쟁 이후 출생자가 전체 인구의 78.5%를 차지하고 있다. 혁명후기 세대들은 黨性과 革命性이 부족하며 개인주의적이고 체제비판적인 성향을 지니고 있는 것으로 보여진다.⁴⁸⁾

이와 같이 북한에서 사회분화, 도시화, 교육확대, 신세대증가 등의 요인은 社會問題를 야기할 것으로 보인다. 앞으로 이러한 경향이 지속될 경우 북한에서도 계층간·세대간·지역간 갈등이 심화될 것으로 예상된다.

장기적으로 북한사회에서도 제한적 다원화와 실용주의적 사고의 확산으로 사회불안요인과 정치·사회적 갈등이 점차 중요하게 표출될 것이다. 따라서 북한도 이데올로기와 각종 조직적 방법을 통한 社會統制方式에 입각하여 사회질서를 유지하는 것에는 한계를 느낄 것이다. 그 결과 북한은 사회주의체제의 골격을 유지하더라도 제한적 범위내에서 사회부문의 자율성을 허용함으로써 정치·사회적 갈등을 제도적 틀내에서 해결하는 방법을 모색하지 않을 수 없게 될 것이다.

48) 民族統一研究院, 「北韓體制的 實相과 變化展望」(서울: 民族統一研究院, 1991), pp. 391~408.

3. 南北韓 政治體制의 接近 展望

장기적으로 볼 때 정치이념 및 정치체제의 측면에서 남북한은 이질성을 극복하고 공통범위를 넓혀 갈 것으로 전망된다. 남한에서는 民主主義 理念과 多元的 政治體制가 제도화될 것이다. 그리고 북한에서는 주체사상이 영향력을 상실하고 김일성 사망후 탈전체주의화와 제한적 다원화가 진행될 것이다. 그러나 정치적 변화가 단일경로를 따라서 單線的이며 累積的으로 발생할 것이라고 가정하기는 힘들다. 오히려 정치적 변화는 수많은 우여곡절과 시행착오를 거치며 단절적이고 진전 및 후퇴과정을 거치는 것이 일반적이다. 따라서 북한도 궁극적으로 이데올로기와 국가의 통제력이 약화되고 사회의 自律性이 증가하는 방향으로 나가겠지만 그 경로에 대한 분명한 예측을 하기는 힘들다.

장기적으로 남북한의 정치이념과 정치체제의 相互收容性이 증가하더라도 남북한간에는 일정한 차이가 있을 것이라는 점을 인정해야 한다. 舊소련 및 동구권이 시장경제체제 및 민주주의체제로의 전환을 시도하고 있지만 서구의 민주주의체제에 비해서 상당한 차별성을 지니고 있는 것이 현실이다. 舊소련 및 동구권에서 사회주의체제의 붕괴와 민주주의체제의 정착과는 질적으로 다른 문제며 앞으로 民主主義의 制度化까지는 수많은 어려움이 잠재해 있다. 따라서 북한에서 제한적 다원주의화가 진행된다고 하더라도 남북한의 정치체제간에는 질적

차이가 있을 것이다.

政治理念면에서 볼 때 남한에서는 민주주의이념이 정착되어 정치과정 뿐만 아니라 국민들의 소집단활동과 일상생활에서 다원주의적 가치관과 공동체적 질서가 조화를 이루게 될 것이다. 북한에서는 주체사상이 영향력을 상실하고 점차 多元的 價値가 중요해지겠지만 민주주의이념이 주민 개개인의 생활속에 뿌리를 내리기까지는 상당한 시일이 소요될 것이다.

政治體制면에서 보면 남한에서는 다원주의적 정치질서가 제도화될 것이다. 정치적 경쟁구조의 다원화와 함께 지역단위 및 직장단위에서도 參與民主主義가 정착될 것이다. 반면 북한에서는 제한적 다원주의체제하에서 정치적 경쟁이 허용되지만 실질적으로 정권교체가 불가능함으로써 정치적 긴장이 존재할 것이다. 북한에서 정치적 기본권의 보장과 실질적 정권교체가 가능한 多元主義體制가 가능하기 위해서는 당·국가부문의 기득권계층과 시민사회간의 힘의 변화가 전제되어야 한다.

政治·社會的 葛藤이라는 측면에서 볼 때 남한에서는 산업화로 인한 지역간·계층간·세대간 갈등이 해소되고 제도적 절차를 통해서 각부문간 갈등이 해결될 것이다. 그러나 북한에서는 산업화로 인한 각종 政治·社會的 葛藤이 제도적 틀내에서 해결되지 못하고 간헐적으로 표출됨으로써 정치혼란이 발생할 가능성이 있다.

전체적으로 종합하면 이념과 정치체제의 측면에서 南北韓間 相互收容性이 증가할 것이라고 전망할 수 있다. 그러나 남한

이 선진산업민주사회로 이행하는 반면 북한은 상당기간동안 제한적 다원주의 단계에 머무를 것으로 예측된다.

따라서 남북한이 多元主義體制로 수렴되기 위해서는 적극적인 정책적 고려가 필요하다. 특히 북한의 개방·개혁세력들을 지원함으로써 북한의 제한적 민주주의체제가 다시 保守主義體制로 복귀하지 않도록 해야 할 것이다. 그리고 북한의 인권문제와 정치적 참여의 확대, 사회단체의 자율성 확대 등을 요구함으로써 사회세력들의 영향력이 강화되도록 해야 할 것이다.

第Ⅳ章 政治共同體 形成方案

1. 政治共同體 形成의 基本方向 및 移行構圖

가. 基本方向

南北韓 政治共同體의 形成은 남북한의 이념적 갈등과 정치체제의 차이를 극복하고 정치이념 및 정치체제의 통합을 목표로 하는 지속적 과정이다. 이념면에서 남북한 정치공동체는 정치과정 및 생활규범의 원리로서 民主主義 理念을 지향한다. 그리고 정치체제면에서 남북한 정치공동체는 다원적 정치체제를 목표로 한다. 따라서 남북한 정치공동체는 남북한이 민주주의 이념과 다원적 정치체제로 통합됨으로써 달성될 수 있다. 이것은 남북한이 政治制度의 次元에서 형식적으로 통합될 뿐만 아니라 정치과정 및 생활규범의 차원에서 동일한 규범 및 절차를 지녀야 한다는 것을 의미한다.

이러한 점을 고려할 때 남북한정치공동체는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 할 것이다.

첫째, 남북간 이념적·정치적 이질화 및 대립을 고려하여 남북한 정치공동체의 형성은 漸進的·段階的 方法으로 추진되어야 한다. 남북한 정치공동체 형성은 남북한 각각의 이념 및 정치체제의 변화정도, 남북간 이념 및 정치의 동질화정도, 각 단계에서의 남북간 협상정도 등에 따라서 화해·협력단계, 남

북연합단계, 통일국가의 3段階로 구분되어 추진되는 것이 바람직하다.¹⁾ 남북한 정치공동체 형성은 이러한 3단계를 전부 포괄하여 이념 및 정치체제면에서 남북간 이질성을 줄이고 同質性 및 相容性을 넓히는 통합과정이다.

그런데 북한의 고려연방제나 남한에서 제기되고 있는 「공화국연합제」 통일방안²⁾은 聯邦制를 통일의 과도단계로 설정함으로써 통일단계로서 연방제의 포함여부가 중요한 쟁점이 되고 있다. 북한의 고려연방제는 과도단계인 南北聯合을 상정하지 않고 바로 연방제를 수립할 것을 주장하고 있다. 그러나 북한도 1991년 김일성 신년사에서 지역정부에 외교권과 국방권을 부여하는 느슨한 형태의 聯邦制를 제안함으로써 고려연방제와 국가연합이 접목될 수 있는 가능성을 시사하였다.³⁾ 그리고 연방제를 상정하고 있는 「공화국연합제」도 과도단계로서 國家聯合의 필요성을 인정하고 있다. 따라서 현시점에서

1) 김영삼 대통령은 취임후 몇차례의 기회(대통령 취임사 1993. 2. 25, 제26차 태평양경제협의회 서울총회 연설 1993. 5. 24, 제6기 민주평화통일자문회의 개회사 1993. 7. 6)를 통하여 화해 협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계의 통일3단계와 민주적 국민합의, 공존공영, 민족복리의 통일정책의 3대기조를 발표하였다.

2) 김대중의 「공화국연합제」는 국가연합, 연방제, 완전통일의 3단계를 통일 단계로 상정하고 있다. 김대중, “독일 통일의 교훈과 우리 통일의 방향과 전망,” (1993년 8월 13일 발표 논문) 참조.

3) 이외에도 북한은 여러차례의 기회를 통하여 고려연방제의 수정가능성을 시사하였다. 손성필 駐蘇 북한대사의 발언(로가초프 소련 외무차관 면담시, 1991년 3월 중순), 정준기 대외문화연락위원회 위원장 발언(일본방문시, 1991년 4월 8일), 윤기복 노동당서기 발언(국제의원연맹 평양취재기자단 인터뷰, 1991년 5월 3일), 한시해 조국평화통일위원회 부위원장 발언(뉴욕 타임즈 회견, 1991년 6월 2일)

연방제 실시 여부에 대한 논의를 확대하기 보다는 남북연합을 실현하기 위한 여건조성을 위해 노력하는 것이 바람직하다. 단 북한이 급격하게 붕괴할 경우 早期統一의 문제점을 최소화하기 위해서 연방제 실시를 검토할 수도 있을 것이다. 또한 남북연합이 정착된 후 남한내에서 국민적 합의기반을 조성하고 북한과의 協商可能性을 넓힌다는 취지에서 그 당시의 대내외적 상황과 국민여론을 감안하여 남북연방을 수용하는 방안을 검토할 수도 있을 것이다.

둘째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 남북간 각 분야의 교류·협력에 의해서 동질성이 증가해야 한다는 機能的 統合理論의 전제와 함께 정치통합에서 정치·군사문제의 중요성과 정치제도의 구성·운영, 정치엘리트의 역할 등을 강조하는 新機能主義的 觀點이 강조되어야 한다.⁴⁾ 「한민족공동체 통일방안」은 기능적 통합이론에 입각하여 사회·문화·경제적 공동체를 완성한 뒤, 그 토대위에서 政治的 統一을 이룩하는 것으로 가정하였다. 그러나 남북간 정치적·군사적·이념적 대결로 말미암아 「기본합의서」의 채택에도 불구하고 사회·문화·경제 분야의 교류·협력은 답보상태에 머물러 있다. 또한 「한민족공

4) 기능주의이론과 신기능주의적 이론의 주요 내용에 대해서는 이상우, 「국제관계이론」(서울: 박영사, 1987), pp. 327~332 참조: 특히 신기능주의는 비정치적 분야의 교류 및 거래의 확대가 반드시 정치분야의 통합으로 연결되지 않는다는 점을 주목하고 파급효과를 정치적으로 확산시키기 위한 관료의 역할, 조직이데올로기, 정치·행정엘리트의 형성 등을 중시한다. 이용필 외, 「남북한 통합론: 이론적 및 경험적 연구」(서울: 인간사랑, 1992), pp. 65~66.

동체 통일방안」의 機能的 統合理論은 유럽공동체의 통합을 모델로 한 것이지만 남북한과 달리 유럽국가간에는 정치적·이념적·군사적 대립이 없다는 점이 간과되어서는 안된다. 더욱이 유럽국가간 기능적 교류·협력의 증가에도 불구하고 政治的 統合은 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 사회·문화·경제분야의 교류·협력과 함께 정치·군사적·이념적 대립을 해소하기 위한 방안이 병행 실시되어야 한다.

셋째, 남북간 정치적 협상을 위해서는 과도단계인 南北聯合 段階에서 북한에게 일정한 권력지분을 허용함으로써 북한측의 흡수통일 우려를 완화시키는 것이 필요하다. 남북한의 국제적·경제적·사회적 국력 및 위상에 비례하여 권력배분을 하기보다는 「等價性의 原則」에 입각하여 남북간 권력배분의 협의구조를 만드는 것이 바람직하다. 이것은 단기적 측면에서 보면 상대적으로 우위에 있는 남한의 양보를 수반하겠지만 장기적으로 보면 결국 統一過程 및 통일후 예상되는 후유증을 최소화하고 남한의 부담을 줄이는 작용을 할 것이다.

넷째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 北韓의 政治的 變化가 전제되어야 한다. 북한이 장기적으로 전체주의체제를 탈피하고 제한적 다원주의체제를 거쳐서 궁극적으로 다원주의체제로 전환함으로써 이념 및 정치체제면에서 남북한 政治統合이 달성될 수 있다. 따라서 북한에서 주체사상의 퇴조와 국가통제력 약화, 시민사회의 성장 등이 진전될 수 있도록 하는 정책이 강구되어야 한다.

다섯째, 북한의 변화 촉진과 관련하여 북한에 改革·開放 志向 勢力들이 형성되도록 해야 한다. 특히 개혁지향적이고 민주적 가치를 지닌 청소년, 학생, 지식인들이 성장할 수 있는 방안을 실시해야 한다. 또한 장기적으로 북한에서 新中間階層을 육성하고 건전한 시민문화를 육성하는 방안도 마련되어야 한다.

여섯째, 남북간 이념적 및 정치적 동질성증대와 북한의 변화촉진을 위해서 정부차원의 정책 뿐만 아니라 民間團體와 政黨의 역할이 중요하다. 남북간 각 부문별 정책협의를, 단계전환, 공동기구설립, 통일후를 대비한 재사회화정책 등과 관련해서 남북정부간 협의와 함께 사회단체 및 정당이 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 특히 북한이 政府間 交流·協力을 기피하고 있는 점이나 실질적인 파급효과라는 측면에서 사회단체 및 정당의 역할이 기대된다. 이 과정에서 정부와 민간단체, 정당 들은 상호역할 분담방안을 모색하는 것이 바람직하다.

일곱째, 「한민족공동체 통일방안」은 사회·문화·경제적 통합이 완성된 후 政治的 統一이 달성되는 것으로 가정하였으나, 오히려 정치적 통일후 실제적인 사회·문화적 통합이 시작된다고 볼 수 있다. 따라서 정치적 통일후 각 分野別 統合政策이 실시되어야 한다.

나. 移行構圖

남북한 정치공동체 형성을 위해서 화해·협력단계, 남북연합 단계, 통일국가단계별로 다음과 같은 사항에 대한 정책대안이 마련되어야 할 것이다.

첫째, 각 단계별로 분야별 政策優先順位를 선정하고 이에 따라 정책과제를 실천해야 한다. 각 단계별로 사회·문화분야, 경제분야, 외교·국방분야별로 정책과제를 선정하고 이를 실천함으로써 각 단계내에서의 南北關係를 진전시키고 다음 단계로 전환하기 위한 기반을 조성해야 한다.

둘째, 각 단계의 특성에 따라 政治機構를 구성·운영함으로써 각 단계별 정책현안들을 해결하고 정치협상과 협력의 경험을 축적해야 한다. 정치기구를 통한 협상에 의하여 구체적으로 이행절차 및 여러가지 협정의 채택문제가 논의되어야 한다. 이처럼 政治機構의 창설을 강조하는 것은 기능적 필요에 의해서 기구가 생겨난다고 가정하는 기능주의적 시각과 달리 기구의 설치에 의해서 협상 및 교섭의 질적 변화가 발생한다고 가정하는 新機能主義的 視角을 반영한 것이다.

셋째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 각 단계별로 남북간 이념적·정치적 동질성을 증대하고 정치적 통합에 대비하기 위한 政治教育 및 再社會化方案을 실시해야 한다. 남북한이 이념 및 정치체제면에서 40년이상 대립해 왔다는 점을 고려할 때 경제·문화분야의 동질화에 비해서 이념 및 정치체제

의 동질화과정에 대해서 한층 세심한 정책적 배려를 해야 한다. 남북한 주민에 대한 統一對備教育 및 통일후 적응교육은 통일과정 및 통일 이후 발생할 수 있는 정치적·사회적·심리적 불안요인을 해소하고 통일후유증을 최소화하는 것에 주안점을 두어야 한다.

넷째, 거시적으로 볼 때 남북한 정치공동체 형성은 점진적·단계적으로 연결되어 있는 各 段階別 成果의 축적을 통하여 이루어진다고 할 수 있다. 그러나 중요한 점은 각 단계가 연계되어 있음에도 불구하고 실질적으로 상당한 질적 차이를 지니고 있다는 점이다. 따라서 각 단계에서 量的 蓄積을 통한 남북관계의 진전을 바탕으로 하면서 동시에 질적 변화를 통하여 단계전환을 할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 段階間 轉換을 위해서는 정치·군사적 문제의 복잡성과 정치협상의 어려움을 충분히 감안하고 이에 대한 대비책을 마련해야 한다.

마지막으로 분야별 정책협력의 경험과 정치기구의 구성·운영, 가치통합들이 밀접하게 연관되어 있지만 이들간에 분명한 先後關係가 있는 것은 아니라는 점이 고려되어야 한다. 예를 들면, 한편으로는 정치기구의 운영을 위해서는 분야별 정책협력의 경험이 선행되어야 하지만 다른 한편으로는 政治機構의 창설에 의해서 분야별 세부정책의 집행이 촉진되는 측면도 있다. 따라서 정책협력과 정치기구의 건설간에는 분명한 우선순위가 있는 것은 아니며 정책협력과 정치기구의 창설이 동시병행될 수도 있다.

2. 段階別 細部方案

가. 和解·協力段階

신정부의 「3단계 통일방안」은 화해·협력단계를 추가설정하였다는 점에서 「한민족공동체 통일방안」과 다르다. 和解·協力段階가 새로 설정된 것에는 다음과 같은 두가지 의미가 있다. 첫째, 화해·협력단계를 설정함으로써 「기본합의서」체결 이후 남북관계의 변화된 현실을 반영하였다고 볼 수 있다. 둘째, 이보다 더 큰 의미는 화해·협력단계를 설정함으로써 南北聯合段階로 진입하기 위해서는 남북간 불신 및 적대관계의 청산, 평화체제로의 전환 등 전제조건이 형성되어야 한다는 점이 강조된 것이다. 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 南北聯合段階로 진입하기 위한 전제조건들이 무시되고 남북연합단계에서 평화체제로의 전환, 사회·경제 교류·협력의 제도화 등 어려운 과제들을 실천하는 것으로 설정되었다. 따라서 「3段階 統一方案」에 의하면 화해·협력단계에서 남북연합을 형성하기 위한 대내외적 조건을 형성해야 한다는 문제가 중요한 과제로 부각된다.

和解·協力段階는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북간 사회·문화·경제 분야의 교류·협력의 활성화에 의해서 南北間 平和共存關係가 정착되는 단계다. 1991년 12월 채택된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 및 각종 「부속합의서」의 이행·실천에 의해서 남북화해·협력관계

가 制度化된다고 할 수 있다.

화해·협력단계에서는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서 각종 교류·협력의 활성화, 군사적 신뢰구축, 평화체제로의 전환, 평화체제에 대한 국제적 보장 등이 실시되어야 한다. 특히 和解·協力段階에서 사회·문화 및 경제분야의 활성화와 함께 정치·군사적 측면의 관계개선이 병행적으로 이루어짐으로써 남북한은 南北聯合단계로 진입할 수 있다. 따라서 정치·군사적 긴장을 완화하고 평화체제로 전환할 수 있는 다각적 방안이 모색되어야 한다.

화해·협력단계에서 北韓의 開放·改革을 촉진하고 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 동참시키기 위한 다각적 방안들이 강구되어야 한다. 특히 북한을 고립시키는 封鎖政策(containment policy)보다는 북한을 남북협력과 국제적 협력망속으로 끌어들이는 參與化政策(engagement policy)이 실시되어야 한다.

그리고 화해·협력단계에서는 남북고위급회담의 테두리내에서 각급 분과위원회 및 공동위원회를 정례화시킴으로써 南北關係의 틀을 정착시켜야 한다.

그리고 화해·협력단계에서 남북간 남북간 정치적 신뢰가 구축되어야 한다. 이와 함께 남한국민들에 대한 통일대비교육과 함께 남한내 政治社會的 葛藤의 해소조치가 실시되어야 한다.

(1) 政治共同體 形成의 基盤: 分野別 政策協力

(가) 社會·文化分野

사회·문화의 교류·협력은 南北間 同質性을 회복하고 북한 사회의 변화를 촉진할 수 있다는 점에서 중요하다. 더욱이 동서독의 통일과정에서 인적 교류 및 사회·문화분야의 각종 교류·협력과 신문·방송의 개방이 동독 주민들의 意識變化를 초래했다는 점에서 인적 왕래와 비정치분야의 교류·협력은 남북 관계를 진전시키는 데 있어서 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

「기본합의서」의 채택(1991. 12. 13) 이후 第7次 高位級會談(1992. 5. 5~5. 8)에서 사회·문화분야의 교류·협력문제를 담당할 「남북사회문화 교류·협력공동위원회」가 구성되고, 第8次 高位級會談(1992. 9. 15~9. 18)에서 「교류·협력분야 부속 합의서」가 채택됨으로써 사회·문화분야의 교류·협력이 촉진될 것으로 예상되었다. 그러나 「남한조선노동당사건」과 팀스피리트 훈련재개에 대한 북한측의 비난으로 1992년 11월 26일 개최예정이었던 사회·문화 교류·협력공동위원회 1차회의가 무산되었으며 1993년 들어 北韓 核問題로 남북대화가 교착상태에 빠짐에 따라 사회·문화분야의 교류·협력이 진전되지 못하고 있다.

1992년에 남북간 사회·문화 교류에 있어서 직접교류보다 국제기관이나 제3국에서 개최된 국제대회나 학술회의에 참가하는 間接交流가 많은 비율을 차지하였다. 또한 1991년에 탁

구단일팀구성(1991. 4 제41회 세계탁구선수권대회)과 남북축구선수의 평가전(1991. 5. 8 : 서울, 1991. 5. 12 : 평양)으로 큰 기대를 모았던 體育交流도 북한 유도선수 리창수의 귀순(1991. 8)이후 단절된 상태에 있다.

북한은 인적 왕래 및 사회·문화분야의 交流·協力이 미칠 파급효과를 우려하여 여전히 이 문제에 대해서 소극적 입장을 보이고 있다. 북한 핵문제가 해결되고 南北對話가 재개될 경우 사회·문화분야의 교류·협력에 대한 논의가 재개될 것이다. 이럴 경우에도 북한은 사회개방 여파를 수반할 인적 교류를 가급적 회피하고자 할 것이다. 특히 북한은 言論·放送交流가 미칠 파급효과를 우려하여 언론·방송교류를 최대한 지연시키고자 할 것이다.

따라서 북한이 개혁·개방정책을 본격적으로 채택하기 전까지 사회·문화의 교류·협력은 남북간 직접교류방식보다는 제3국에서의 間接交流를 중심으로 추진되어야 할 것이다. 이 점을 고려하여 중국 연변 등 해외에 민간주도의 「남북문화교류 문화센터」를 설립하는 방안도 추진될 수 있다. 「남북문화교류 센터」를 통하여 남북한 주민과 중국, 러시아, 일본, 미국 등 해외교포가 각종 학술교류 및 문화행사를 개최하고 이를 토대로 相互利害와 교류·협력의 기반을 넓힐 수 있을 것이다. 이러한 교류센터를 통하여 우선적으로 기초과학·순수학문·전통 예술·순수예술·민속학 등 非정치적·非이념적 분야의 자료 교환 및 교환전시 등이 추진될 수 있을 것이다.

장기적으로 남북간 교류·협력은 段階性과 順次性에 입각하여 추진되어야 할 것이다. 첫째, 남북교류의 경험이 있는 분야, 북한이 우월하다고 여기는 분야 등 實現可能性이 높은 분야부터 우선적으로 실시되어야 할 것이다. 둘째, 비정치적·비이념적 분야인 체육, 과학·기술분야의 교류를 우선 실시하고, 政治性·理念性이 내포되기 쉬운 교육·문학·예술분야의 교류는 차후에 실시하며, 언론·방송·출판분야의 교류는 마지막 단계에 실시해야 할 것이다.

(나) 經濟分野

화해·협력단계에서 南北間 經濟交流·協力은 북한의 경제개발·개혁 지원, 남북간 상호의존도 증가 등을 목표로 해야 한다. 이러한 목표를 위하여 남북교역확대, 합작사업, 자원공동개발, 다자간 경제협력 등이 추진되어야 한다.

1988년 10월 4일 한국정부가 「7. 7특별선언」의 경제분야 후속조치로 「남북물자교류 지침」을 발표한 이후, 南北間 交易規模는 꾸준히 증가하여 승인기준으로 1988년 104만달러, 1989년 2,230만달러, 1990년 2,509만달러, 1991년 1억 9,217만달러, 1992년 2억 1,350만달러, 1993년 9월말 1억 5,087만달러에 이르고 있다. 그리고 남북교역에서 아직까지 間接交易이 주류를 이루고 있으며 1992년 남북교역중 직교역이 차지하는 비율은 5% 미만이다.⁵⁾

5) 통일원 교류협력국, 「남북교류·협력동향」, 27호 (서울: 통일원, 1993).

남북간 직교역이 확대되는 데에는 여러가지 장애요인이 있다. 북한은 短期的 經濟實利를 위하여 남북교역에 임하면서도 남한과의 직접교역확대를 회피하고 있다. 1992년에 한약재, 시멘트 등 일부품목에서 남북간 직교역이 성사되기도 하였으나 아직까지 南北交易은 홍콩, 일본, 중국 등을 통해서 이루어지고 있다. 이것은 북한이 직교역에 수반되는 인적 교류 및 정보교류가 미칠 파급효과를 우려하고 있기 때문이다. 또한 交流品目에 있어서도 북한은 경공업제품이 부족한데도 일반 주민에 대한 파급효과가 적은 화학제품, 철강류 등의 수입을 선호하고 있다. 뿐만 아니라 북한 주민의 낮은 구매력을 고려할 때 소비제품의 對북한수출에는 한계가 있다. 따라서 南北間 經濟交流·協力は 직교역의 확대보다는 위탁가공이나 합작투자의 방식으로 이루어질 가능성이 높다.⁶⁾

그리고 남북간 직접교역의 확대를 위해서는 청산결제방식(1992년 9월 17일 발효된 「교류·협력분야 부속합의서」의 합의사항)의 이행과 金融協定을 통한 무이자 외상거래(swing)제도의 도입 등이 고려되어야 한다. 이와 함께 상품의 통관·검사, 분쟁처리방법, 경제활동 인원에 대한 신분보장 등을 포함하는 「通商協定」이 체결되어야 한다. 또한 남북간 육로, 해로, 항로 등 교통로가 개설되고 남북간 인적 왕래 및 교통수단의 왕래에 대한 「통행협정」이 체결되어야 한다. 그리고 남북간 우편, 전화 등 통신망이 연결되고 「通信協定」이 체결되는 등 남북교역확대를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한

다.⁷⁾

또한 남북교역이 국내거래로 추진되기 위해서는 외국환관리법, 관세법, 대외무역법 등과 같은 남한의 對外去來 關係法令이 개정되어야 한다. 한편 남북한은 「교류·협력분야 부속합의서」(제1조 10항)에서 남북교역의 無關稅原則에 합의하였는데, 남북간 무관세 교역확대가 GATT체제 원칙에 위배된다는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 동서독간 교역에서와 같이 남북간 거래도 內國間 去來로 인정받음으로써 GATT체제 원칙에 저촉되지 않도록 해야 한다.

그리고 남북간에는 의류, 가방, 신발 등을 중심으로 賃加工方式의 교역이 이루어지고 있는데, 임가공방식의 교역은 1991년부터 시작되어 1992년 5건이 성사되었으며, 1993년 9월 현재 2건이 승인되었다.⁸⁾

한편 1992년에 남북한의 기업인과 고위급인사를 중심으로 한 南北合作投資에 대한 논의는 많은 기대를 불러 일으켰다. 1992년 7월 당시 북한의 부총리 겸 대외경제위원회 위원장인 김달현이 남한을 방문하여 기흥, 부평, 청주, 포항 등지에 있는 주요 산업시설을 시찰하고 남포합작공단 건설을 요청하였다. 그리고 10월 韓國側 調査團이 북한을 방문하여 투자여건

6) 고현욱, “북한대의경제정책의 새로운 모색,” (아주대학교 사회과학연구소 주최 학술회의, 「남북관계의 새로운 인식」, 1993년 4월 9일) pp. 11~12.

7) 김국신·이유진, 「南北韓 經濟共同體 形成方案」(서울: 民族統一研究院, 1992. 12), pp. 95~103.

8) 통일원 교류협력국, 「남북교류·협력동향」, 19호 (1993. 1), 27호 (1993. 9).

을 조사했으나 북한 핵문제 및 「남조선노동당사건」으로 남북 합작투자문제는 중단되었다. 한국정부는 핵문제와 남북경협과의 連繫問題에 대해서 ① 핵문제가 해결될 때까지 남북간 경제협력사업과 기업인의 방북추진 유보 ② 현재까지 진행되고 있는 대북물자교역과 제3국에서의 상담을 위한 접촉은 계속 허용한다는 방침을 발표하였다.⁹⁾ 따라서 南北合作投資는 북한 핵문제가 해결된 뒤에야 추진될 전망이다.

南北合作事業이 본격적으로 추진될 경우 남한측의 기술 및 자본과 북한의 노동력 및 자원이 결합되는 형태가 될 것이다. 일차적으로 남한에서 임금 및 지가상승으로 國際的 競爭力을 상실한 의류, 신발, 완구, 섬유 등 단순소비재부문의 임가공 및 합작사업이 추진될 수 있을 것이다. 북한이 1990년 7월 「유엔공업개발기구」(UNIDO)에 제시한 11개 분야, 83개의 합작희망 분야를 참조하면 북한은 단순소비재의 賃加工보다는 전자, 기계, 금속, 전기·전자, 화학 분야의 기술 및 설비투자를 선호하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 합작사업의 실적을 고려하여 점차적으로 섬유, 의류 등의 분야로부터 정밀기계, 기계부품 등을 거쳐서 화학공업, 전기·전자산업, 기간산업 등으로 合作事業의 범위와 규모가 확대되어야 할 것이다.

9) 「제10차 통일관계장관회의 발표문」, 1993. 4. 20.

10) 연하청, 「북한의 경제개방과 남북한 경제협력」(대통령 자문 21세기위원회, 1991), p. 30; 북한은 1992년 10월 채택된 「외국인투자법」에서 첨단기술, 자원개발, 하부구조건설, 과학연구 및 기술개발 분야의 합작을 장려하였다. 「외국인투자법」 제7조 및 8조 참조.

合作投資分野의 선정 및 합작공단지역의 선정에는 단기적인 이익 뿐만 아니라 장기적으로 남북산업의 구조조정과 통일후 산업입지의 조정이라는 巨視的 視角이 고려되어야 한다. 합작사업의 선정에는 남북간 산업구조의 상호보완과 남북산업의 國際競爭力 向上이라는 요인이 감안되어야 한다. 그리고 합작공단으로는 지리적 조건, 사회간접자본, 기반시설 등을 감안할 때 남포공단이 일차적으로 고려될 수 있으며, 선봉·나진의 自由經濟貿易地帶¹¹⁾ 및 두만강유역 개발지역, 해주, 원산 등도 검토대상이 될 수 있다.

한편 남북합작사업이 활발해질 경우, 남북합작기업에서 생산된 북한산 상품이 원산지 규정에 의해서 對미국 및 對EC수출에서 적성국 내지 과산국의 대우를 받지 않도록 하는 법적·제도적 장치가 마련되어야 한다.

그리고 共同漁撈水域의 설정에 의한 수자원의 공동개발, 지하자원의 공동개발, 관광자원의 공동개발 등의 사업이 실시될 수 있을 것이다. 이러한 資源共同開發은 남북경제에 실질적 도움이 되고 협력경험을 축적할 수 있는 분야라고 할 수 있다. 대규모의 자본이 소요되는 자원공동개발은 남북한과 함께 외국기업 및 국제기구가 참여하는 多者間 協力方式에 의해서 추진될 수도 있을 것이다.

11) 북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호에 의해서 선봉·나진지역을 「자유경제무역지대」로, 나진, 선봉, 청진을 「자유무역항」으로 지정하였다. 한편 북한은 1993년 6월 자유경제무역지대에 대한 외자유치의 일환으로 중국으로 하여금 청진 동항을 개발·이용하도록 허용하였다.

한편 시베리아, 중국 동북 3성, 동남아지역 등 第3國의 자원공동개발이나 해외에서의 합작생산 등도 추진되어야 할 것이다. 이와 함께 유엔개발기구의 두만강유역개발을 비롯하여 「아·태 경제협력 각료회의」(Asia Pacific Economic Cooperation: APEC), 「태평양 경제협력회의」(Pacific Economic Cooperation Conference: PECC), 「태평양 경제위원회」(Pacific Basin Economic Council: PBEC), 유엔개발계획(UNDP), 유엔공업개발기구(UNIDO) 등 多者間 經濟協力 機構를 통한 남북경제협력도 추진되어야 할 것이다.

(다) 外交·國防分野

남북한은 국제무대에서 상호경쟁과 비방을 자제하고 실질적으로 남북한에게 도움이 되고 相互信賴構築을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 남북간 정치·군사적 대립이 지속되고 있는 상황에서 국제무대에서의 南北間 協力は 상호신뢰를 구축하고 남북대립을 완화하는 역할을 할 것이다. 구체적으로 유엔 및 그 산하기관과 기타 국제기구 및 국제회의, 그리고 제3국과의 관계에서 남북간 상호비방을 자제하고 協力を 확대하는 방안을 모색해야 한다. 남북한이 「한글의 로마자 적기틀 기계로 하자는 남북한 모임」의 제5차 회의(1992. 6. 16~17)에서 한글의 로마자표기 국제표준화에 합의한 사실이나 제6차 유엔 地名標準化會議(1992. 8. 26-9. 3)에서의 東海 명칭개칭안 공동제안 등은 국제무대에서 남북한이 공동보조를 취한 좋은 사례이다.

그리고 북한이 經濟難 打開을 위하여 해외자본 및 기술의 도입과 수출증대에 관심을 기울이고 있는 점을 감안하여, 「세계은행」(IBRD), 「아시아개발은행」(ADB), 「국제통화기금」(IMF), 「국제개발협회」(IDA) 등 國際經濟機構에 대한 북한의 가입을 지원해야 할 것이다.

또한 국제무대에서 남북간 다양한 공식적 및 비공식적 대화통로를 확대함으로써 국제사회에서의 南北間 對立·競爭을 완화하고 남북한간 이해와 협력의 분위기를 조성해야 한다. 남북한은 해외에서의 남북경쟁을 지양하고 협력체제구축을 위하여 각 지역별로 해외공관 및 국제기구에서 南北代表部間 協議體를 구성하고 정례적으로 남북외무부장관회의를 추진하는 것이 바람직하다. 남북대표부간 협의체 및 남북외무부장관회의를 통하여 非政治的 分野의 공동관심사항을 논의하고 국제적 협력사업을 모색함으로써 점차 정치·군사적 분야에서도 南北間 協力이 확대될 수 있을 것이다.¹²⁾

한편, 유엔을 비롯한 국제기구의 각종 회의나 주요 기관 및 전문기구의 임원 및 이사국 진출 등과 관련된 南北間 競爭을 방지하기 위하여 상호정보교환, 안건제기, 중요사안에 대한 사전협의 등을 통해서 협력체제를 구축해야 한다. 특히 주한 미군, 휴전체제의 평화체제로의 전환, 휴전협정 당사자문제 등에 대해서 국제사회를 무대로 한 북한의 공세가 강화될 가

12) 박영호·오재완, 「國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究」(서울: 民族統一研究院, 1992), pp. 105~108.

능성에 대비하여 국제무대에서 南北間 協助體制를 구축하는 것이 필요하다.¹³⁾

또한 국제무대에서 각종 교류·협력을 통하여 國際的 協力を 확대하고 남북간 직접적 교류·협력의 활성화를 촉진시켜야 한다. 제3국에서 개최되는 각종 국제회의나 학술대회, 문화·예술행사, 체육행사 등에 南北代表가 공동참여하는 방안을 추진해야 할 것이다.

한편 軍事分野에서는 북한의 핵개발문제가 우선적으로 해결되어야 한다. 국제원자력기구의 대북사찰 및 남북상호사찰에 의해서 북한의 핵무기개발이 중지되고 核의 平和的 利用을 위한 남북간 공동사업에 대한 논의가 진행되어야 한다. 단 국제원자력기구의 대북사찰결과를 감안하여 남북상호사찰의 수준과 범위를 조정할 수는 있을 것이다.

北韓 核問題의 해결을 위하여 미국, 국제원자력기구, 우리측간의 역할분담 및 국제공조체제를 유지해야 한다. 특히 팀스피리트훈련중지, 남북경협, 대북경수로지원 등에 있어서 우리측이 주도권을 장악함으로써 對北協商力을 제고해야 한다. 그리고 미·북회담과 국제원자력기구·북한간 협상, 남북대화를

13) 남북한의 유엔가입(1991.9.17) 이후 국제무대에서 나타난 남북간 갈등양상으로는 북한이 1992년 6월 28일 이인모의 처 및 딸 명의로 유엔 인권사무국(Center for Human Rights)에 이인모 송환요청 신청서를 제출한 것을 들 수 있다. 또한 북한이 1992년 9월 28일 유엔안전보장이사회 의장에게 書翰을 제출하여 유엔 군사정전위원회의 기능이 정지된 것은 휴전협정의 서명당사자도 아니며 유엔군도 아닌 남한측 장성이 유엔군측 수석대표로 임명되었기 때문이라고 주장한 것도 국제무대에서의 남북갈등을 나타나는 사례다.

병행추진하는 것과 함께 중국으로 하여금 북한을 설득하여 核査察을 수용할 수 있도록 하기 위해서 중국의 협조를 촉구할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

그리고 南北間 軍事的 信賴가 구축되어야 한다. 군사적 신뢰구축과 관련하여 기초 군사정보 교환, 군사훈련의 통보 및 상호참관, 군인사의 상호교류, 군사직통전화설치¹⁴⁾ 등이 실행됨으로써 군사활동의 透明性이 이루어져야 한다. 그리고 남북간 일정규모 이상의 군사훈련을 제한하고 군사훈련의 범위도 段階的으로 축소해야 할 것이다. 이와 관련하여 팀스피리트훈련의 규모조정 및 중지문제도 논의될 수 있을 것이다.

한편 남북 화해·협력단계가 남북연합단계로 전환하는 데 있어서 南北平和體制로의 轉換은 중요한 문제중의 하나이다. 남북평화체제로의 전환은 전환시기, 협상당사자, 평화체제전환의 형식, 유엔군 사령부의 해체, 주한미군문제 등과 같은 복잡한 문제들을 내포하고 있다.

첫째, 어느 단계에서 平和體制로 전환할 것인가 하는 문제가 있다. 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 평화체제로의 전환문제가 남북연합단계 이전에 논의될 성격의 것인지, 아니면 남북연합단계에서 논의될 성격의 것인지 불분명하다. 그런데

14) 남북한은 「불가침분야 부속합의서」(1992. 9. 17 발효)의 제4장에서 문서 통신 및 전화문교환방법에 의해서 군사직통전화를 운영하며, 합의서 발효후 50일 이내(92. 11. 6)에 군사직통전화를 개통하기로 합의하였다. 그러나 이후 실무협약에서 견해차가 좁혀지지 않았으며 군사직통전화는 설치되지 않았다.

남북평화공존체제인 南北聯合이 형성되기 위해서는 화해·협력 단계에서 남북평화체제로의 전환문제가 매듭지어져야 한다.

둘째, 평화상태로의 전환문제는 협상당사자와 관련된 쟁점을 내포하고 있다. 남북평화협정의 당사자문제와 관련하여 북한은 1974년 3월 25일 이전까지는 南北間 平和協定締結을 주장하였다. 그러나 북한은 1974년 3월 25일 이후 휴전협정당사자가 유엔군 사령관이며 유엔군 사령관을 미국측이 담당하고 있다는 것을 이유로 北·美間 平和協定締結을 주장하였다. 한편 미국 카터행정부의 키신저 국무장관이 1976년 8월 미·남한·북한간의 3자회담을 제안한 바 있으며, 1979년 7월 1일 박정희 대통령과 카터 美대통령은 한·미공동성명을 통하여 미·남한·북한간 3자회담을 개최할 용의가 있음을 제안하였다. 그리고 북한은 1984년 1월 10일 미·남한·북한간의 三者會談을 주장하였다. 북한의 3자회담은 북·미간 평화협정을 체결하고, 남북간 불가침선언을 채택한다는 二重構造로 되어 있다.

한국은 다음과 같은 근거에서 평화협정의 당사자자격을 지니고 있다. ① 한국은 한국전쟁의 主交戰國이다. ② 한국은 유엔군 사령부에 작전권을 이양하였으며(1950. 7. 14), 유엔군 사령관은 16개 유엔 참전국과 한국을 대리하여 휴전협정에 서명하였으므로 한국은 휴전협정의 法的 當事者이다. ③ 한국은 휴전협정 제4조에 따라 평화회담인 제네바회담(1954. 4. 26~6. 15)의 당사자로 참가하였다. ④ 休戰協定締結(1953. 7. 27)후 이 협정은 남북관계를 규율하는 유일한 법적

문서였으며 한국은 이 협정의 적용대상이었다.¹⁵⁾

셋째, 평화체제로 전환하기 위해서 구체적으로 어떤 절차를 밟아야 되는가 하는 平和體制轉換의 形式問題가 있다. ① 2차 대전후 교전당사자간에 평화협정이 체결되지 않고도 일정기간이 경과함에 따라 정상관계가 회복되는 사례가 증가하고 있기 때문에 남북간에도 반드시 平和協定締結이 필요한 것은 아니라는 견해가 있다. 조약의 명칭이나 전쟁종료방식에 관한 원론적 원칙에 지나치게 구애될 필요될 필요는 없으며, 중요한 것은 실질적으로 平和體制를 정착시키는 문제라는 것이다.¹⁶⁾ 이러한 입장에 입각하면 남북간에 이미 체결된 「기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」가 성실하게 이행될 경우 평화협정의 체결을 거치지 않고 실질적으로 南北平和體制가 실현된다는 것이다.¹⁷⁾ ② 평화체제로의 전환을 위해서는 평화협정의 체결이 필요하다는 견해가 있다.¹⁸⁾ 南北間 平和協定이 체결될 경우 그 내용에는 남북간 적대관계 및 전쟁상태해소, 상호불가침 및 무력행사포기, 경계선의 상호존중, 분쟁의 평화적 해결 등이 포함되어야 할 것이다. ③ 남북정상회담이 성사되어

15) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 연구,” 통일원, 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」(서울: 통일원, 1991), pp. 131~136.

16) 1979년 이스라엘과 이집트간 평화협정이 체결된 것은 예외적 경우에 해당한다는 것이다. 유병화, “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구,” 통일원, 「한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화연구」(서울: 통일원, 1990), pp. 158~160.

17) 안병준, 「탈냉전기의 국제정치와 한반도통일」(서울: 법문사, 1993), pp. 399~401.

18) 김명기, 「남북한연방제통일론」(서울: 탐구원, 1991), pp. 144~145.

남북관계와 통일에 대한 포괄적인 내용을 담은 「남북연합헌장」이 체결될 경우 그 내용중에 「平和協定」의 주요사항이 내포될 수도 있다.

넷째, 평화체제로의 전환은 유엔군 사령부의 해체 및 주한 미군 문제와도 관련되어 있다.¹⁹⁾ 유엔군 사령부 문제에 대해서는 실질적으로 300여명의 行政要員들로 구성된 유엔군 사령부의 역할이 미미하며 북한이 유엔회원국(1991. 9. 17 유엔 가입)이라는 점을 고려하여 그 해체방안을 신중하게 검토할 수 있을 것이다.²⁰⁾ 그런데 유엔군 사령부는 휴전협정의 당사자가 아니며 休戰協定體制를 이행하기 위한 유엔의 보조기관에 불과하기 때문에 유엔군 사령부가 해체되더라도 휴전협정 체제는 존속된다. 유엔군 사령부가 해체될 경우 休戰體制의 管理方案으로 중립국감시단 구성, 남북한 공동관리방안이 고려될 수 있으나, 남북간 신뢰구축과 평화체제의 정착이라는

19) 유엔사령부의 역할과 관련하여 1975년 30차 유엔 총회에서 유엔군 사령부의 해체 및 외국군 철수를 주장하는 북한측안과 유엔군 사령부의 해체 이전에 정전협정의 유지를 위한 조치가 선행되어야 한다는 우리측안이 동시에 채택된 바 있다.

20) 1975년 유엔총회에서 미국대표 모니한(Moynihan)은 “오늘날 유엔군 사령부는 유엔군 사령부의 휴전협정 이행을 위하여 직접 관련된 군병력만을 포함하고 있다. (한국인이 아닌) 외국인은 300명 미만이 있을 뿐이다. 이들중 대부분은 유엔군 사령부 자체의 간부들로 배속된 미군들이며 나머지는 행사를 위한 사령부의 의장대이다. 한국에 주둔하는 미군은 1953년 한미상호방위조약에 따라 근무하는 것으로 유엔군 사령부의 소속이 아니다.”고 함으로써 유엔군 사령부가 한국에서 사실상 해체되었음을 공식적으로 시인하였다. UN Document A/C. 1 PV 1065, October 23, 1975. 유병화, “통일지향적 남북관계의 법이론 연구,” pp. 166~167 에서 재인용.

측면에서 볼 때 南北韓의 共同管理方案이 바람직하다.²¹⁾

한편 주한미군은 한·미상호방위조약(1953. 10. 1)에 근거하고 있으며 유엔군 사령부와 무관하다는 점을 근거로 유엔군 사령부의 해체와 별도로 취급되어야 할 것이다. 駐韓美軍 撤收問題는 미국의 동아시아정책, 동북아안보상황, 남북관계 등을 종합적으로 고려하여 단계적으로 검토되어야 한다.

이와 함께 南北平和體制를 국제적으로 보장할 수 있는 방안이 다각적으로 모색되어야 한다. 국제적 평화보장방안에는 교차불가침협정형, 관련국 보장조약형, 유엔보장형, 다자간 안전보장형 등이 있다.²²⁾ 交叉不可侵協定型에 입각할 경우 한·러, 한·중, 미·북한, 일·북한 불가침협정이 체결될 것이다. 그러나 관련 4국간 보장체약이 체결될 경우 이러한 교차불가침 조약체결은 불필요하다. 그리고 유엔保障型을 적용할 경우 유엔평화유지군파견이 검토될 것이다. 그러나 유엔평화유지군의 파견은 남북문제를 유엔으로 이관하는 결과를 초래하는 문제점이 있다.

따라서 남북평화체제의 국제적 보장방안으로 關聯國 保障條

21) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 연구,” pp. 136~142.

22) 교차불가침협정형은 관련국가들이 쌍무적으로 불가침협정을 체결하는 방식이다. 관련국 보장조약형은 관련 주변국들이 다자간 평화조약을 체결하여 평화를 보장하는 방식이다. 유엔보장형은 유엔이 분쟁지역에 유엔평화유지군(PKF)이나 평화감시단(PKO)을 파견하여 평화를 보장하는 방식이다. 다자간 안전보장형은 다자간 안보기구를 통하여 특정한 지역의 정치, 안보, 경제, 환경 등 포괄적 안보를 협의 관리하는 방식이다. 전동진, 「국제적 평화 보장 사례연구」(서울: 民族統一研究院, 1991), pp. 1~51.

約型이 적절하다. 관련국 보장조약형으로 ① 주변 4국의 보장방안 ② 미·중의 보장방안 ③ 미국의 보장방안 ④ 한국전 참전 16개국의 보장방안 등이 상정될 수 있다. 이 중에서 南北統一問題가 실질적으로 주변4국의 이해관계와 밀접한 관련이 있다는 점을 감안할 때 주변4국의 보장방안이 적절하다.²³⁾ 이 방안은 부시 행정부의 베이커(James A. Baker, III) 국무장관이 제안한 바와 같이 남북회담과 주변4국 회담이 결합되는 「2+4會談」 형식이 될 가능성이 있다.²⁴⁾ 또한 「남북한회담」이 선행되고 그다음 「미·중회담」과 「중·러회담」이 개최되는 「2+2+2會談」이 모색될 수도 있을 것이다.

그리고 남북평화체제의 국제적 보장방안으로 관련국 보장방안과 함께 多者間 安全保障型이 적용될 수 있다. 신국제질서의 형성으로 전통적 정치·안보문제와 함께 경제, 인권, 환경, 난민, 마약 등의 공통문제를 다자간 접근을 통하여 해결하고자 하는 多者間 安保協力體가 구상되고 있다. 다자간 안보협력체제는 집단안보체제와는 달리 가상 적을 상정하지 않으며, 구성국간에 군사동맹에 기초하지도 않고, 공동안보문제에 대해서 공동으로 협력한다는 특징을 지니고 있다.²⁵⁾ 동북아의 多者間 安保協力體制에 대해서는 산발적으로 여러가지 안이

23) 정규섭·강원식·문홍호, 「동북아 신국제질서하에서의 한반도 통일기반 조성방안」 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 141~144.

24) James A. Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for A Pacific Community," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (Winter 1991/92), pp. 11~13.

제시되고 있지만 아직 구체화된 모습을 띠고 있지는 않으며 참가국의 범위와 의제 등에 대한 의견조정이 이루어진 것도 아니다.²⁶⁾ 그러나 앞으로 東北亞의 多者間 安保協議體가 구체화될 경우 북한의 참가문제, 북한 핵문제, 한반도군축, 남북 평화체제보장 등의 문제가 논의될 것이다. 한국은 이러한 다자간 안보협의체에 적극 참여하여 南北平和體制를 보장하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

(2) 政治機構의 構成·運營方案

(가) 南北高位級會談

화해·협력단계에서 南北高位級會談은 남북현안 및 통일문제 전반에 대해서 협의·결정하는 최고위급 결정기구이다. 남북고위급회담은 각급 분과위원회 및 공동위원회의 활동을 유기적으로 연계·감독하면서 南北間 爭點事案이 발생할 경우 이를 최종적으로 협의·해결하는 권한을 지니고 있다.

남북한은 1989년 2월 28일 부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표 접촉을 통하여 쌍방 총리를 수석대표로 하는 南北高位級會談을 개최하기로 하였다. 이후 남북한은 1990년 9월부터 1992년 9월까지 8차례의 고위급

25) Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects," *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 11, no. 2 (Summer 1992), p. 31.

26) 홍규덕, 「동북아지역에서의 다자간 안보협력체 형성전망과 대응책」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 1~81.

회담을 개최하여 「기본합의서」 및 「부문별 부속합의서」를 채택하였다. 그러나 1992년 12월 21일부터 서울에서 개최 예정이었던 第9次 南北會談이 결렬된 이후 남북고위급회담은 재개되지 않고 있다.

한편 남북한은 1993년 5월부터 10월까지 특사회담과 관련하여 상호 24차례의 수정제안을 교환하였으며, 1993년 10월 이후 3차례(10. 5, 10. 15, 10. 25)의 特使交換을 위한 실무 접촉을 개최하였다. 남북대화의 돌파구를 마련하기 위하여 특사회담과 같은 비정기적 대화통로가 활용될 수도 있다.

그러나 특사회담의 議題로는 모든 남북현안이 상정되어야 한다. 그리고 특사회담이 개최되더라도 남북고위급회담 등 기존 南北對話通路가 병행됨으로써 남북대화의 성과와 경험이 축적되어야 한다.

(나) 分科委員會

화해·협력단계에서 各級 分科委員會는 남북고위급회담 산하기구로서 「기본합의서」의 각 분야별 업무에 대한 협의·이행기구이며, 분야별 업무의 이행을 위해서 「부속합의서」를 작성할 수 있는 권한을 지니고 있다. 各 分科委員會는 정기적인 회의를 통하여 산하기구인 각 공동위원회에서의 부속합의서의 협의·이행과정을 점검하고 미해결사항 및 쟁점사항에 대한 논의를 계속해야 하는 임무를 지니고 있다.²⁷⁾

27) 1992년 2월 19일 발효된 「남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」 제2조 참조.

第6次 高位級會談(1992. 2. 18~2. 21)의 결정에 따라 「남북정치분과위원회」, 「남북군사분과위원회」, 「남북교류·협력분과위원회」가 구성·운영되었으며, 1992년 말까지 총 43차례의 분과위원회 접촉(정치분과위원회 15차례, 군사분과위원회 12차례, 교류·협력분과위원회 16차례)이 있었다. 北韓 核問題의 해결후 남북대화가 재개될 경우 각 분과위원회를 개최하여 분야별 세부사항의 이행에 대한 구체적 협의가 진행되어야 할 것이다.

(다) 共同委員會

공동위원회는 분과위원회의 산하기구로서 각 분야별 세부업무의 협의·이행기구이다. 各 共同委員會는 각 분야별 「부속합의서」를 이행하며, 각 사업별 「세부합의서」를 작성할 수 있다. 공동위원회는 산하에 특정 사안에 대한 협의기구로서 「실무협의회」를 둘 수 있다.²⁸⁾ 또한 共同委員會는 「세부합의서」의 조항, 공동위원회의 운영, 세부사업계획 등을 협의하기 위하여 「위원접촉」을 가질 수도 있다. 그리고 공동위원회는 세부사업의 추진을 위하여 「남북학술대회추진기구」, 「남북체육대회추진기구」 등과 같은 非常設機構를 설치·운영할 수도 있을 것이다.

남북한은 제7차 고위급회담(1992. 5. 5~5. 8)에서 「남북화

28) 「남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992. 9. 17 발효), 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992. 5. 7 발효), 「남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992. 5. 7 발효) 참조.

해공동위원회, 「남북군사공동위원회, 「남북경제교류·협력공동위원회, 「남북사회문화교류·협력공동위원회」를 구성·운영하기로 합의하였다. 그리고 第8次 高位級會談(1992. 9. 15~9. 18)에서 각 공동위원회의 개최일자(화해공동위원회 11. 5, 군사공동위원회 11. 12, 경제교류·협력공동위원회 11. 19, 사회문화교류·협력공동위원회 11. 26)에 대한 합의가 이루어졌으나 各 共同委員會의 會談은 성사되지 않고 있다.

(라) 實務協議會

실무협의회는 공동위원회 산하기구로서 공동위원회가 위임한 特定 事案에 대해서 협의하는 역할을 수행한다. 실무협회의 토의사항을 공동위원회에 보고하는 것을 의무화함으로써 實務協議會를 공동위원회의 틀내에서 운영하도록 해야 한다. 그리고 실무협의회는 세부사항의 협의권한만을 지니며, 결정권한은 共同委員會가 지니도록 해야 할 것이다.

(마) 連絡事務所

남북연락사무소는 남북간 연락업무를 수행하고 분과위원회 및 공동위원회의 위임에 따라 南北間 合意事項의 이행에 관련된 실무협의를 진행하는 임무를 지니고 있다. 아울러 남북연락사무소는 남북간 각종 왕래와 접촉에 따르는 안내와 편의를 제공하도록 되어 있다.²⁹⁾ 南北關係가 활성화될 경우 남북연락

29) 「남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」(1992. 5. 7 발효) 참조.

사무소 산하에 「우편물교환실」, 「전화교환실」, 「정보자료교환실」, 「出入境 관리사무실」, 「이산가족면회실」 등이 설치·운영될 수 있을 것이다. 第7次 高位級會談(1992. 5. 5~5. 8)에서 「남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」가 채택된 이후 판문점내에 「남북연락사무소」가 설치되어 운영되고 있다.

(3) 價値統合의 基盤造成

남북한 정치공동체 형성을 위해서 화해·협력단계에서 일차적으로 南北間 政治的 信賴構築을 위한 조치들이 실시되어야 한다. 「기본합의서」 및 「화해분야 부속합의서」에 따라 체제 인정·존중, 내부분쟁 불간섭, 비방·중상 중지, 파괴·전복행위 금지 등에 대한 사항이 이행·실천되어야 할 것이다.

특히 1972년 「7·4공동성명」후 상호비방·중상중지에 대한 합의가 이행되지 않았음을 감안하여 비방·중상금지방안에 대한 履行保障方案을 마련할 필요가 있다. 상대방 특정인사 및 정치체제에 대한 비방·중상 금지방안을 실시하되, 관영방송을 통한 비방·중상부터 금지하고 언론자유가 보장되는 조건 위에서 민영매체를 통한 비방·중상 금지방안을 실시하는 것이 바람직하다.

한편 新政府의 統一方案은 민주적 국민합의와 공존공영, 민족복리라는 3기조를 통일정책추진의 기본방침으로 설정하였다. 이 가운데 민주적 국민합의는 통일정책의 형성 및 추진에 대한 國內的 合意 形成을 의미한다. 남북한 정치공동체 형성

을 위한 가치통합을 위하여 특히 화해·협력단계에서 통일방안에 대한 國民的 合意를 형성하는 것이 필요하다.

통일정책에 대한 국민적 합의기반 조성을 위해서는 첫째, 정부 통일정책의 一貫性이 유지되어야 한다. 통일정책에 대해 정부부처내 다양한 견해를 수렴·조정하는 절차를 거치되 일단 결정된 정책은 일관되게 추진되어야 한다. 그리고 통일정책의 기본방향의 일관성을 유지하면서도 對內外 狀況變化에 따라서 세부적 정책지침은 신축적으로 적용되어야 할 것이다.

둘째, 언론계, 학계, 지식인 등 여론주도층의 의견을 수렴할 수 있는 방안들이 강구되어야 한다. 이를 위해서 각종 輿論收斂機構를 활성화하고 공청회, 소규모 정책토론 등이 활성화되어야 할 것이다. 여론주도층의 다양한 意見收斂節次를 통해서 진보적인 사회단체와 학생단체들의 의견도 수렴될 수 있을 것이다.

셋째, 통일정책의 형성 및 집행과정에서 國會의 役割이 증가해야 한다. 민주사회에서 모든 정책은 국회에서 여과되고 최종적으로 입법절차를 거친다. 統一政策에 대한 다양한 견해들도 국회에서 정책적으로 면밀하게 검토되고 적법한 입법절차를 거침으로써 정책추진의 정당성여부에 대한 의문이 해소될 것이다. 이를 위해서 「3段階·3基調 統一方案」을 구체화하는 과정에서 국회의 외무·통일위원회의 참여가 확대되어야 할 것이다. 또한 새로운 통일방안에 대해서 국회의 「지지결의」를 채택하는 것도 國民的 合意를 형성하는 한가지 방법이 될 수

있을 것이다.

넷째, 일반 국민들을 대상으로 통일정책의 합리성 및 타당성에 대한 교육과 함께 통일에 대비한 준비사항들이 교육되어야 한다. 남한내에서 統一教育의 방법으로는 학교교육, 민간단체 및 연수기관을 통한 교육, 언론매체를 통한 교육 등이 고려될 수 있을 것이다. 統一教育의 내용은 ① 남북공존과 민족공동체의식을 함양하는 형태가 되어야 할 것이다. 북한을 공존과 협력의 대상으로 인식하고 남북간의 이질감을 완화함으로써 民族共同體意識을 증진하기 위한 교육이 실시되어야 한다. ② 통일과정에서 발생할 수 있는 여러가지 문제의 복잡성에 대한 교육이 실시되어야 한다. 통일은 주변환경과 북한의 현실 및 변화전망, 남북관계의 진전 등에 따라서 결정되는 복잡한 과정이며 이에 대비하기 위해서 다각적인 노력이 필요하다. ③ 통일한국의 국제적 위상과 각 분야별 統一未來像에 대한 청사진이 제시되어야 한다. ④ 통일과정 및 통일미래상과 관련하여 남한 내부에서 정치적 민주화와 경제발전, 사회·경제적 갈등의 해소 등이 이루어져야 된다는 점이 강조되어야 할 것이다.

(4) 南北聯合으로의 履行節次

남북한은 화해·협력관계의 제도화를 바탕으로 남북정상회담을 개최하여 南北聯合段階로 전환하기 위한 돌파구를 마련해야 할 것이다. 그러나 사전 정지작업없이 남북정상회담이 이

루어졌을 경우 기대했던 것만큼의 성과도 없이 일회성 만남으로 끝날 가능성이 크다. 따라서 여러차례의 實務接觸을 통하여 남북정상회담의 형식 및 의제문제에 대한 사전협의과정이 있어야 할 것이다.³⁰⁾

南北頂上會談의 議題로는 한국전쟁 등 과거청산문제, 평화체제로의 전환 및 보장방안, 통일에 이르기까지 남북관계의 기본성격, 통일방안, 남북연합의 설정 및 운영방안 등이 상정될 수 있을 것이다. 남북정상회담에서 이러한 문제들에 대한 의견조정이 이루어질 경우 그 결과는 「南北聯合憲章」³¹⁾의 내용에 포함될 수 있을 것이다.

「남북연합헌장」이 채택될 경우 그 법적 성격은 이 헌장의 실천성과 관련된 중요한 문제이다. 「남북연합헌장」의 實質的履行을 보장하고 남북한 각각의 국내법적 절차를 밟기 위해서는 조약의 성격을 지닌다는 점에 대한 명시적 합의가 필요하

30) 남북정상회담의 장소, 의전, 의제 등에 대해서는 다음 논문을 참조하기 바람. 이장희, “남북한 정상회담의 의의와 전망,” (한국외국어대학교 공공정책연구소 주최, 제13회 통일문제학술세미나, 1993. 5. 26).

31) 「한민족공동체 통일방안」에서는 남북연합으로 전환하기 위하여 채택해야 할 헌장의 명칭을 「민족공동체헌장」이라고 지칭하였다. 그런데 신통일 방안의 경우 남북연합단계의 중요성을 부각한다는 취지에서 잠정적으로 「남북연합헌장」이라고 가정하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 또한 ① 남북한의 상호실체 인정 ② 합의내용에 대해서 남북한의 국내법적 효력 부여라는 필요성때문에 「헌장」이라는 명칭보다는 「조약」이나 「협정」이라는 명칭이 적절하며, 「남북연합 잠정헌장」이나 「남북연합 잠정합의서」라는 명칭도 고려될 수 있다는 견해도 있다. 김명기, “남북연합의 제도적·실천적 과제,” 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」 (서울: 국토통일원, 1990), pp. 155~160.

다. 그리고 「남북연합헌장」이 국내법에 준하는 조약과 같은 법적 성격을 지니도록 國會의 比準同意를 거쳐야 할 것이다. 또한 「남북연합헌장」을 유엔에 등록하여 국제적으로 조약으로 인정받도록 해야 할 것이다. 단 「남북연합헌장」이 조약과 동일한 法的 效力을 지니더라도 통일을 지향하는 남북한의 「특수관계」라는 점을 명시하여 남북한이 상호 상대방을 國家로서 승인한 것은 아니라는 점이 강조되어야 할 것이다.

나. 南北聯合段階

일반적으로 國家聯合은 국제법상 독립국가가 상호 대등한 국제법적 지위를 보유하면서 공동이익을 위하여 예외적으로 조약에 의해서 합의한 범위내에서 협력하는 國家結合形態이다. 그리고 연방국가의 경우 구성국 국가들이 국제법상 국가의 지위를 포기하고 연방정부의 관할권하에 귀속되며 연방정부만이 對外的 主權을 보유한다.³²⁾

그런데 남북연합의 성격에 대해서는 국가연합과 연방제 사이에 위치하는 체제연합으로 보는 견해,³³⁾ 연방제보다 국가연합에 가깝지만 특수한 형태로서 英聯邦에 가깝다는 견해,³⁴⁾ 기본적으로 국가연합의 성격과 유사하다는 견해 등 여러가지

32) 최대권, 「헌법학: 법사회학적 접근」(서울: 박영사, 1989), pp. 377~393.

33) 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합연구,” 「통일문제연구」, 제1권 3호(1989년 가을), pp. 28~32.

34) 장명봉, 「한민족공동체 통일방안: 그 법적 체계화연구」(서울: 통일원, 1989), pp. 24~34.

시각이 있다.³⁵⁾

남북연합은 통일을 지향하는 過渡段階로써 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상징하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 첫째, 南北聯合段階에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르다. 둘째, 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 「民族 內部的 特殊關係」를 유지하면서 남북현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 過渡期的 協議體이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 의미의 국가연합과도 다르다.³⁶⁾

남북연합단계에서는 社會·文化分野의 각종 교류·협력을 제도화하고 북한의 사회·문화활동을 지원하는 한편, 남북간 산업구조조정, 사회간접자본 공동투자, 북한의 시장경제체제로의 전환지원 등이 실시되어야 한다. 그리고 외교·국방분야에서 군축과 검증이 실시되고 통일국가로 전환하기 위해서 軍統

35) 장윤수, “남북연합운영체계에 관한 연구,” 통일원, 「한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색」, (서울: 통일원, 1992), pp. 11~115.

36) 이런 측면에서 남북연합은 국제법상 국가연합(confederation)이나 연방제(federation)과는 다르며 유럽공동체나 「노르딕연합체」와 유사하다고 주장되기도 한다. 통일원은 남북연합을 영연방과 유사한 「commonwealth」로 규정하고, 「commonwealth」에 대해서 “각 주권국가가 공동의 이익이나 이상추구를 위하여 상징적 통일체로서 정치, 경제 등 공통의 관심을 갖는 분야에서 국제법의 규율을 받지 않고 국내법 또는 국내법에 준하는 특수한 법적 유대를 갖춘 특별한 결합체”라고 정의하였다. 통일원, 「통일백서 1992」(서울: 통일원, 1992), p. 85.

合方案이 모색되어야 한다.

한편 남북연합단계에서는 화해·협력단계의 남북대화창구를 발전시켜 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등의 政治制度들을 구성·운영해야 한다. 이러한 정치제도의 운영을 통하여 통일과정에서 발생하는 문제를 해결하고 통일에 대비하여 권력구조, 선거제도, 정치제도 등을 마련하기 위한 방안들을 논의해야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 南北間 價値觀 統合基盤을 확대하기 위하여 북한의 인권개선 및 민주화를 촉구하는 한편, 각종 지역단체·직업단체간 협력체제구축을 통하여 민간차원에서 남북간 협력범위를 확대해야 한다.

(1) 政治共同體 形成의 基盤: 分野別 政策協力

(가) 社會·文化分野

남북연합단계에서 북한은 脫 전체주의정책을 통하여 사회에 대한 劃一的 統制를 부분적으로 완화하고 제한된 영역에서 사회의 자율성을 허용할 것이다. 따라서 남북연합단계에서 사회·문화분야의 인적 교류를 확대하고 체육, 문화·예술, 과학·기술 분야를 중심으로 공동활동을 확대함으로써 북한의 다원화를 촉진하는 동시에 南北間 同質性을 증진시켜야 한다.

남북연합단계에서 사회·문화분야의 교류·협력을 확대하기 위하여 각 단체별로 交流·協力事業을 추진하는 것이 바람직하

다. 남북한의 청년단체, 학생단체, 교원단체, 부녀단체 등 각 민간단체별로 인적 교류 및 합동연수를 실시하고 공동사업을 추진해야 할 것이다. 그리고 노동조합, 농민단체, 사무직단체 등 직업집단별 교류·협력도 추진되어야 한다. 職業團體들은 각기 공통관심사항에 대해서 의견을 교환함으로써 상호이해와 협력을 확대할 수 있을 것이다. 또한 각 분야의 전문가들이 협의회를 구성하여 도시계획, 주택, 교통, 환경문제 등 관련 분야에 대한 政策的 協議를 할 수도 있을 것이다.

그리고 농촌과 어촌, 도시의 각 행정단위별로 자매결연 및 공동사업도 적극 추진해야 할 것이다. 동서독의 경우 1985년 11월 최초로 동서독 도시간 자매결연이 성사된 이후 1989년 동독에서의 大變革 이전까지 62개 도시간 자매결연이 체결되었다. 자매결연을 맺은 도시들은 해당도시의 각종 전문가단체와 직업단체들의 교류를 통하여 학술행사와 문화행사, 체육행사 등을 개최함으로써 동서독 주민의 相互利害와 同質性 回復에 기여하였다. 특히 서독측은 동독의 자매결연도시에 대하여 전화, 팩시밀리, 복사기 등 사무용품을 지원하였으며, 행정전문가 및 강사를 파견하여 행정업무의 개선을 실질적으로 지원하였다.³⁷⁾

이와 같은 민간단체 및 직업집단, 그리고 행정단위간의 교류·협력은 民間次元의 同質性을 확대하고 북한의 다원화를 촉진

37) 주독 한국대사관, 「지방자치 행정구축을 위한 구서독지역의 구동독지역 행정 지원」, 내부자료, (1991).

진하며 북한내에 다양한 정보 및 지식을 유포시키는 결과를 가져올 것이다. 그러나 북한사회의 多元化가 완전히 진전되지 않은 상태에서 민간단체간의 교류는 제한된 영역내에서 이루어질 수 밖에 없다는 것이 감안되어야 한다. 따라서 민간단체간의 교류·협력은 북한측을 자극하지 않도록 漸進的이고 段階的 節次를 통해서 추진되어야 하며, 실질적으로 북한측 단체에게 이익이 되는 방안이 모색되어야 한다.

한편 「統一平和市」내에 「공동체육시설」, 「청소년 공동생활센터」, 「공동문화센터」 등을 건립함으로써 남북공동활동의 공간을 마련해야 할 것이다. 이러한 共同文化施設이 건립되면 이곳을 중심으로 각종 교류와 공동활동이 확대될 수 있을 것이다.

(나) 經濟分野

남북연합단계에서 북한은 중국식 개혁·개방정책을 추진함으로써 經濟政策의 결정 및 집행이 분권화되고, 물질적 인센티브가 강조되며, 시장가격이 도입될 것이다. 북한의 이러한 經濟改革措置에 상응하여 남북간에는 산업구조조정과 북한의 사회간접자본에 대한 공동투자, 북한의 개혁조치에 대한 지원, 자유무역협정 및 관세동맹 등이 추진되어야 할 것이다.

南北韓의 産業構造調整은 임금인상 및 노동력부족으로 인한 수출경쟁력 저하를 만회하기 위한 남한의 산업구조조정 필요성과 북한의 경제개혁을 위한 산업구조조정의 필요성이 보완적으로 결합되는 형태가 되어야 할 것이다. 아울러 統一後 經

濟統合을 위한 산업입지선정과 남북한 지역의 균형발전 등을 고려하여 남북간 산업구조조정이 실시되어야 할 것이다. 남북한은 남북한 정부대표 및 기업인들로 구성된 「産業構造調整協議會」를 결성하여 산업구조조정 대상산업의 선정, 구조조정 방법, 사양산업의 이전방법, 실업문제, 업종전환 등에 대해서 협의해야 할 것이다.

그리고 유럽공동체 초기에 專門分野別 經濟協議體가 형성되었던 경험을 참고로 하여 「남북한 석탄·철강공동체」나 「남북한 원자력공동체」, 「남북한 전자산업공동체」 등을 설립할 수도 있을 것이다.

또한 남북한은 에너지, 교통·통신망 등 사회간접자본에 대한 共同投資 計劃을 수립·추진해야 할 것이다. 일차적으로 북한의 산업기간시설 확충에 대해서 중점을 기울이되 통일후를 대비한 국토종합개발 계획의 차원에서 社會間接資本에 대한 투자가 추진되어야 할 것이다.

한편 남북연합단계에서 북한의 시장기구도입 및 민영화계획에 대한 남한측의 적극적 지원이 필요하다. 남한은 市場經濟體制에서의 통화관리, 임금, 재정, 금융, 환율, 국제수지관리 등 거시경제의 운용지침에 대해서 정책자문을 함으로써 북한이 시장경제체제로의 전환과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하도록 해야 할 것이다.

또한 남한은 북한국영기업의 公營化 및 私有化에 대해서 정책자문을 하고 남한의 기업들이 북한산업의 민영화에 참여

할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 民營化過程에서 부실기업 발생, 물가폭등, 실업 등의 문제로 인하여 북한이 경제적 혼란에 빠지는 것을 방지할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그리고 북한의 민영화과정에 수반되는 자금수요와 관련하여 統一基金을 조성하는 한편, 아시아개발은행, 세계은행, 국제통화기구 등 국제금융 기구로부터의 차관도입도 모색해야 할 것이다.

남북한은 「자유무역협정」을 체결하여 남북간 상품이동에 대한 制限措置를 전면 폐지하고 자유무역을 보장하여야 할 것이다. 「자유무역협정」은 대상품목과 시행기간 등을 고려하여 단계적으로 差等實施하되 남북한이 합의하는 특정상품이나 경쟁력이 높은 북한의 상품은 자유무역대상에서 제외될 수도 있을 것이다. 아울러 대외적으로 共通關稅를 부과하는 「관세동맹」이 체결되어야 할 것이다.³⁸⁾

(다) 外交·國防分野

남북연합단계에서 남북한은 해외공관의 대사협의체 및 외무부장관회의를 정례화하고 대사관업무 및 국제기구에서 共同步調를 확대해야 할 것이다. 또한 남북간 외교대결의 부산물로 생겨난 불필요한 지역의 해외공관을 축소 조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다.

남북연합단계에서는 非武裝地帶의 비무장화와 평화적 이용

38) 김국신·이유진, 「남북한 경제공동체 형성방안」, pp. 118~128.

에 대한 구체적 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 비무장 지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역내에 平和區域을 설정하여 각종 남북연합의 기구 및 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 마련하여 「統一市」로 발전시켜야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 軍縮이 실시되어야 할 것이다. 일차적으로 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 조치들이 취해져야 한다. 군사분계선 및 비무장지대에서의 軍事活動을 금지하고 「공세전력배치 제한지대」를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동배치하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 또한 핵무기와 생화학무기 등 大量殺傷武器의 전면 폐기와 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용무기의 감축이 이루어져야 한다. 아울러 재래식 무기와 병력에 대한 감축도 이루어져야 한다. 그리고 남북한이 共同監視團 및 檢證委員會 등을 설치하여 군축에 대한 감시·검증이 이루어지도록 해야 할 것이다. 한편 남북간 군축의 진전과 전반적 남북관계를 고려하여 駐韓美軍의 단계적 감축도 신중하게 추진될 수 있을 것이다.

(2) 政治機構의 構成·運營方案

일반적으로 국가연합의 정치기구에는 「聯合議會」가 있다.

「연합의회」는 입법권과 재정권을 지니지 못하며 「연합의회」의 의결사항이 구성국을 법적으로 구속하지도 못한다. 「연합의회」는 어디까지나 구성국의 기관의 하나이며 구성국과 독립된 中央政府의 機關은 아니다. 그리고 국가연합에는 「연방헌법」이나 연방헌법을 적용하기 위한 「연방최고재판소」가 존재하지 않는다. 또한 국가연합에는 구성국에 대해서 결정사항을 집행하는 中央行政機構도 존재하지 않는다.³⁹⁾

그러나 南北聯合은 국제법상 일반적인 국가연합과는 달리 「남북정상회담」과 「남북각료회의」, 「남북평의회」, 「공동사무처」 등과 같이 여러 유형의 政治機構 들을 상정하고 있다. 이것은 정치기구의 운영에 의해서 남북현안을 적극적으로 해결하고 기구를 통한 협력의 경험을 축적함으로써 궁극적으로 통일을 달성하기 위한 목적에서 연유한 것이다.

남북연합단계 정치기구의 구성·운영은 다음과 같은 사항에 주안점을 두어야 할 것이다. 첫째, 남북연합의 초기단계에서는 南北韓 政府의 接觸을 통한 결정이 중요하기 때문에 남북정상회담과 남북각료회의의 권한이 강할 수 밖에 없을 것이다. 그러나 남북연합이 제도화됨에 따라 남북정상회의나 남북각료회의보다는 立法機關인 남북평의회와 남북공동이익을 집행하는 공동사무처의 권한이 강화되어야 할 것이다. 둘째, 남북문제의 복잡성을 감안하여 각 기구별로 산하에 分野別 常任

39) 김명기, 「남북한연방제통일론」, pp. 28~29.

委員會를 설치하는 것이 바람직하다. 셋째, 각 정치기구의 인원구성, 회기, 의사진행방식, 의사결정방식 등에 대해서 각각 별도의 「세부합의문건」을 채택해야 할 것이다. 넷째, 남북연합단계에서 개인 및 집단간에 다양한 형태의 분쟁이 발생할 것에 대비하여 分爭解決機構의 설치를 검토해야 한다.

(가) 南北頂上會議

유럽공동체의 경우, 1년에 3회 이상 정기적으로 개최되는 頂上會談인 유럽이사회(European Council)가 유럽공동체의 통합을 진전시키는 데 있어서 중요한 역할을 하고 있다.⁴⁰⁾ 東西獨의 경우 1970년 3월 9일 서독의 브란트 수상이 동독을 방문하여 스토프 수상과 제1차 정상회담을 가진 이후 정상회담을 통하여 1972년 12월 21일 「동서독 기본조약」이 체결될 수 있었으며, 통일에 이르기까지 중요한 고비마다 頂上會談은 결정적인 기여를 하였다. 예멘의 경우에도 정상회담을 통하여 중요 쟁점에 대한 타결이 이루어졌다.

남북한의 경우에도 주요 현안타결과 단계전환을 위하여 남북한의 최고지도자의 政治的 決斷이 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 남북한의 정치·군사적 갈등을 감안할 때 통일에 이르는 과정에서 남북정상회담은 교착상태를 극복하고 남북관계의 돌파구를 마련하는 데 있어서 결정적인 기여를 할 수도

40) 유럽이사회의 정례화는 파리정상회담(1974. 12. 10)에서 합의된 후 1986년 단일유럽협정 2조에 의해서 공식적으로 규정화되었다. 심익섭, 「유럽공동체」 (인천: 인하대학교출판부, 1990), p. 123.

있을 것이다. 그러나 南北頂上會談에 의한 정치적 결단과 극적 타결이 지나치게 강조될 경우 국민적 합의기반과 법적 절차가 소홀히 될 가능성이 있다는 점을 염두에 두어야 한다.⁴¹⁾

南北頂上會談은 남북연합단계에서 남북관계의 현안 및 통일문제 전반에 대한 최고의사결정 기구이다. 남북정상회담의 권한, 회기, 개최장소, 의전절차, 회의운영방식 등에 대해서는 별도의 합의문건을 채택해야 할 것이다.

(나) 南北閣僚會議

남북각료회의는 남북간 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천하는 協議·執行機構이다. 남북각료회의는 남북한의 총리를 공동의장으로 하며 남북한의 각료로 구성된다.⁴²⁾ 남북각료회의는 남북정상회의에서 부여된 사업을 실행하고 「남북연합현장」의 구체적 실천방안을 입안·집행하는 역할을 한다.

南北閣僚會議 산하에 통일관련 장관들로 구성된 「일반위원회」와 분야별 「상임위원회」를 설치하는 방안이 고려될 수 있다.⁴³⁾ 「一般委員會」는 남북관계의 전반적 사항과 통일과정에

41) 우철구, “새정부의 통일정책과 ‘남북연합’형성에 관한 연구,” 「통일문제연구」, 제5권 2호 (1993 여름), pp. 52~54.

42) 「한민족공동체 통일방안」은 남북한 각각 10명 내외의 각료로 남북각료회의가 구성되는 것으로 규정하였다. 그러나 각료회의의 인원에 대해서는 남북간 「세부합의서」 채택시 협의하는 것이 바람직하다.

43) 유럽공동체의 경우 각료이사회(Council of Ministers)에는 회원국 정부의 외무장관들로 구성되는 「일반이사회」(General Council Meetings)와 전문분야의 관련 장관들로 구성되는 「전문이사회」(Specialized Council Meetings)가 있다. 심익섭, 「유럽공동체」, pp. 126~128.

수반된 문제를 취급할 것이다. 그리고 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별 「상임위원회」를 둘 수 있다. 「人道問題 常任委員會」는 이산가족의 재회 및 재결합에 따르는 문제를 협의하며, 「정치·외교 상임위원회」는 남북간 정치·군사적 대결상태완화 및 국제무대에서의 협력방안에 대해서 협의한다. 그리고 「軍事常任委員會」는 남북군비통제문제 및 평화체제의 보장에 대해서 협의한다. 또한 「경제 상임위원회」는 남북간 경제교류·협력 및 산업구조조정 에 대해서 협의하며, 「교통·통신상임위원회」, 「환경상임위원회」, 「법률상임위원회」, 「교육상임위원회」 등도 각 분야별 업무를 協議·履行하는 임무를 담당할 것이다.

(다) 南北評議會

남북평의회는 남북연합의 政策課題에 대하여 남북각료회의에 대해서 자문하고 통일헌법의 초안을 작성하는 한편, 통일의 실현방법과 구체적 절차에 대해서 협의하는 임무를 지니고 있다. 남북연합의 초기단계에서 南北評議會는 유럽공동체의 「유럽의회」와 같이 입법권을 지니지 않고 남북각료회의에 대한 자문기구의 성격을 지닐 것이다.⁴⁴⁾ 그러나 남북연합이 진전됨에 따라 남북평의회는 권한을 점차 강화하여 南北評議會에서 남북한 전체의 이익을 반영하는 입법이 이루어지도록 해

44) 유럽공동체의 경우 각료들의 회의인 「각료이사회」(Council of Ministers)가 입법권을 지니고 있으며, 「유럽의회」(European Parliament)는 입법권을 지니고 있지 않다. 심익섭, 「유럽공동체」, pp. 126~160 참조.

야 할 것이다.⁴⁵⁾

남북평의회 의 人員構成에 대해서는 「세부합의서」 채택시 합의하도록 해야 할 것이다.⁴⁶⁾ 그런데 남북 동수로 남북평의회를 구성할 경우 남북한의 동등성을 전제로 함으로써 북한의 흡수통일 우려를 완화하고 남북연합의 틀을 만드는 데 유리할 것이다. 그러나 南北同數原則으로 인해서 실질적으로 쟁점사항에 대한 결정이 어려울 가능성이 크다. 따라서 세부적 意思決定方式에 대해서 보다 세심한 배려가 필요하다. 예를 들면 일반의사결정사항과 특별결정사항을 구분하여 남북한의 인구 격차나 국력차가 관련된 사안에 대해서는 남북한의 대표권을 差等的으로 부여하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

한편 남북평의회 의원의 선출방식에 대해서는 남북연합의 초기단계에서는 남한의 국회의원과 북한의 최고인민회의 의원의 중에서 각각 評議員을 선출하는 방식이 채택될 가능성이 크다. 그러나 남북연합이 정착되면 남북 동시선거에 의해서 별도로 평의회 의원을 선출하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 南北韓 同時選舉에 의해서 남북평의회가 구성될 경우 전체 의원수와 남북한의 의원할당비율도 조정되어야 할 것이다.

45) 남북평의회가 민족구성원의 대표기관으로 대표성을 지니고 있으므로 남북평의회가 입법기관으로서 입법권을 보유하고 남북각료회의는 남북평의회 의결사항을 이행하는 집행기관이 되어야 한다는 주장도 있다. 김명기, “남북연합의 제도적 실천적 과제,” pp. 162~165.

46) 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 남북한 국회의원 각각 50명씩 총 100명으로 남북평의회가 구성되도록 되어 있다.

남북한의 동시선거에 의해서 남북평의회를 구성하게 되면 실질적으로 統一國家의 國會議員選舉에 대비하는 결과가 될 것이다. 그리고 남북각료회의 상임위원회와 마찬가지로 남북평의회 산하에도 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 전문분야별로 「專門委員會」를 두어야 할 것이다.

(라) 共同事務處

공동사무처는 남북각료회의 및 남북평의회 개최 및 운영에 관련된 행정업무를 수행하며, 각종 남북연합기구의 결정사항을 집행하는 實行機構이다. 남북연합이 제도화되면 유럽공동체의 「집행위원회」(European Commission)와 같이 점차 共同事務處의 독자영역과 행정업무가 확대될 것이다. 이렇게 되면 공동사무처는 남북연합기구의 결정사항을 단순히 집행하는 성격에서 벗어나서 점차 한민족 전체의 利益增進을 목표로 하는 독자적 행정기구의 역할을 하게 될 것이다.

공동사무처는 상설기구로서 「統一平和市」내에 설치하고, 공동사무처내에 人道, 정치·외교, 군사, 경제, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별 전문부서를 두어야 할 것이다.

共同事務處의 인원구성, 직원의 신분, 운영 및 관리방법 등에 대해서도 별도의 합의문건이 채택되어야 할 것이다.

(마) 常住連絡代表部

상주연락대표부는 서울과 평양에 설치되며 남북한의 정보교

환 및 정책협조 업무를 담당할 것이다. 상주연락대표부 代表는 차관급 내지 대사급으로 하고 상주연락대표부간 정기적 협의통로를 마련하는 것이 바람직하다.

常住連絡代表部の 권한, 법적 지위, 직원의 신분보장 등에 대해서도 별도의 합의문건이 채택되어야 할 것이다.

(바) 南北紛爭解決機構

남북연합단계에서 경제, 사회·문화분야의 각종 관계가 활성화될 경우 개인과 집단차원에서 여러가지 紛爭이 발생할 가능성이 있다. 이러한 경우에 대비하여 여러 차원에서 남북간 분쟁해결방안을 모색해야 한다.⁴⁷⁾

南北間 紛爭解決機構로는 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재재판소 등을 상정할 수 있다. 남북교섭위원회는 분쟁당사자간의 직접 교섭에 의한 분쟁해결을 지원하는 역할을 한다. 그리고 南北事實審査委員會는 분쟁의 원인을 규명하고 판단하는 역할을 담당한다. 남북조정위원회는 분쟁원인이 된 사실의 판단 뿐만 아니라 분쟁에 관련된 법률적 쟁점까지도 취급하게 된다. 그리고 仲裁裁判所는 분쟁에 대해서 법적 구속력을 갖는 판결을 내리는 역할을 한다.

남북간 분쟁해결기구의 구성 및 운영, 각 기구간의 상호관계

47) 남북연합단계에서 각종 분쟁의 해결을 위해서 뿐만 아니라 남북합의사항의 이행을 보장하고 공통규범을 창출하기 위하여 유럽공동체의 유럽 재판소와 같은 재판기구가 필요하다는 견해도 있다. 변해철, “남북한 통합과 통치구조 문제,” (한국공법학회 주최 제29회 학술발표회, 1992. 7. 4), p. 45.

등에 대해서는 일괄적으로 「南北紛爭解決에 관한 協定」을 체결하는 것이 바람직하다.

그리고 각 분쟁해결기구 산하에 통상, 투자, 어업, 가족관계, 형사분야, 민사분야 등 전문분야별로 위원회를 두는 방안도 고려할 수 있다. 紛爭解決機構의 委員은 남북한의 법률전문가, 해외전문가, 교포 등에서 선임할 수 있다.⁴⁸⁾

(3) 價値統合의 基盤擴大

南北聯合段階에서 북한에서도 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구조가 제한적이거나 다원화되고 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 따라서 북한의 制限的 多元化를 더욱 촉진하고 남북간 동질성을 확대하기 위한 방안들이 실시되어야 한다.

독일통일과정에서 신문 및 방송의 상호개방이 양체제간 이질성을 좁히고 東獨의 多元化를 촉진하는 데 결정적인 역할을 했음은 이미 잘 알려진 사실이다. 북한은 언론개방의 파급효과를 우려하여 언론과 정보를 엄격하게 통제하고 남북 언론개방에도 적극적으로 반대하고 있다. 그러나 南北聯合段階에 이르면 북한에서 정보 및 뉴스의 완벽한 통제가 힘들어질 것이다. 이러한 상황을 적절히 이용하여 뉴스·정보 및 방송기술면에서의 交流와 민족유산·자연경관·동식물 등에 대한 방송프로그램의 交換, 스포츠 및 문화행사의 공동중계, 이산가족찾

48) 유병화, “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구,” pp. 198~212.

기 공동방송, 자연경관·생태계·문화재 관련 프로그램의 共同製作 등을 실시해야 할 것이다.

남북연합단계에 이르면 북한사회에서도 기존의 대중조직과는 다른 자발적 민간단체의 활동이 공식적·비공식적으로 허용될 것이다. 이러한 상황을 감안하여 북한내 人權問題에 대해서 언급하고 북한의 民主化를 촉구하는 방안을 모색해야 할 것이다.

서독은 동독의 정치범 석방, 이산가족의 방문확대, 동독주민의 서독이주, 국경통제절차의 완화, 국경지대의 무장해제, 우편·통신 확대 등의 분야에서 동독으로부터 구체적 양보를 얻어내는 대가로 對동독지불금 일괄지급 및 차관보증을 제공하였다.⁴⁹⁾ 동서독의 경우에서와 같이 북한의 민주화, 인권문제, 정치범석방 등을 위하여 具體的 事案別로 북한에 대해서 경제원조 및 경제협력 제공 등을 조건으로 제시하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 예를 들면 「남북경제협력기금」의 일부분이나 별도의 「對北借款基金」을 조성하여 북한에 차관을 제공할 수 있을 것이다. 또한 국제금융기관의 대북차관을 보증하거나 「국제금융채권단」에 한국의 해외법인 금융기관이 참여하여 對北借款을 제공하는 방안도 있을 것이다.⁵⁰⁾

49) 서독정부의 동독지원과 동독의 반대급부에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 독일경제사회통합을 위한 단기조사단, 「독일경제사회통합에 관한 연구」(서울: 통일원, 1990), pp. 117~129.

50) 이주열, “남북경제교류 지원과 통화통합구상,” 한국개발연구원, 「남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구」(서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 629~630.

또한 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 理念的·政治的 領域에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동세미나와 합동연수 등도 고려될 수 있을 것이다.

한편 北韓의 人權狀況改善 및 民主化를 위하여 국제적 협력방안을 모색할 수도 있을 것이다. 1975년 7월 서유럽과 동유럽, 소련 등 35개국의 정상 및 정부수반은 헬싱키 최종의정서(Final Act)를 체결하였다. 서방측은 소련 및 東歐 社會主義圈의 實體를 인정하고 동구권의 국경선을 존중하고 내정불간섭원칙에 동의하는 대신 사회주의국가로부터 경제·과학·기술 및 환경분야와 인도 및 기타분야에서 협력을 보장받았다.⁵¹⁾ 헬싱키선언의 人權關聯條項(Basket Three)은 소련의 안드레이 사하로프, 체코의 바츨라브 하벨과 「77헌장운동」, 폴란드의 레흐 바웬사와 자유노조, 舊동독의 평화운동 등 공산권내의 民主化運動을 촉진시키는 역할을 하였다.⁵²⁾ 또한 유럽안보협력회의(CSCE)의 헬싱키 회의의 후속회의로 개최된 비인회의(1986~1988)에서 채택된 최종문서는 자유로운 거주이

51) 헬싱키 최종의정서는 유럽안보(Basket One), 경제·과학·기술 및 환경분야 협력(Basket Two), 인도 및 기타분야 협력(Basket Three) 등 3개 분야로 이루어져 있다. 헬싱키 최종의정서의 구체적 내용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Nicholas Rengger, ed., *Treaties and Alliances of the World* (London: Longman Current Affairs, 1990), pp. 236~246.

52) 이장희, "Helsinki 인권규정이 분단국가에 주는 의미," 「통일문제연구」, 제1권 3호 (1989 가을), pp. 33~68.

전의 권리, 여행규제완화, 종교의 자유, 민권운동단체의 활동 보장 등을 규정함으로써 東歐圈의 民主化에 큰 기여를 하였다.⁵³⁾

동북아에서도 脫冷戰後 協力安保(cooperative security)의 필요성에 대한 공감대 확산과 미국을 비롯한 동북아 4강의 참여의사 등으로 인하여 東北亞 多者間 安保協力體 構想이 논의되고 있다. 그러나 동북아 국가간 신뢰결여, 일본 및 중국의 군사력 증강 움직임, 영토분쟁, 북한의 핵개발, 관심사항의 상이함 등이 장애요인이 되고 있다. 1993년 7월 26~27일 미국 캘리포니아대학 샌디아고 분교에서 개최된 「東北亞安保會議」에 미국, 중국, 러시아, 일본, 남한, 북한 등 6개국이 참가하였으나 국내정치나 인권문제, 영토문제, 대만문제, 합동군사훈련문제, 동북아차원의 비핵지대문제, 한반도문제, 통일한국의 안보보장문제 등 민감한 안건은 향후 의제에서 제외하기로 합의되었다.⁵⁴⁾ 그리고 1993년 10월 개최된 2차회의에 북한은 불참하였다. 따라서 앞으로 상당기간동안 東北亞 多者間 安保協力體를 통하여 북한의 인권개선과 인적 교류, 정보·통신의 교류 등이 논의되기는 어려울 것이다. 그러나 동북아 다자간 안보협력체가 점차 제도화되고 북한에서 漸進的 變化가 일어날 경우 장기적으로 동북아 다자간 안보협력체를 통하여 안보와

53) 통일대비정책연수단, 「동서독 통일과정과 통합실태」 (서울: 통일원, 1993) pp. 75~89.

54) 홍규덕, 「동북아 다자간 안보협력체 구성전망과 남북한관계」, pp. 67~81.

정치, 경제문제와 함께 인권문제도 논의해야 할 것이다.

(4) 統一國家로의 移行節次

통일국가를 형성하기 위해서는 통일시기, 통일에 이르기까지의 과도조치, 통일국가의 대내외 정책 등에 관해서 南北間 「統一條約」을 채택해야 할 것이다. 독일통일과정에서와 같이 통일조약은 몇개로 나누어서 채택될 수도 있고 일괄해서 체결될 수도 있을 것이다.⁵⁵⁾ 「統一條約」은 형식상 국가간의 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결되겠지만 통일을 달성하기 위한 절차로서 民族內部間的 法的 合意文이라는 특성을 지니고 있으며, 발효와 동시에 조약체결의 한측 당사자인 북한측이 소멸하는 특수성을 지니고 있다.⁵⁶⁾

통일시기와 통일절차에 대한 합의가 이루어지면 통일헌법에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 統一憲法에는 통일국가로의 이행절차, 통일과도기간의 과도조치, 권력구조, 정치제도, 경제체제의 통합, 대외관계 등이 내용에 포함되어야 할 것이다.

55) 동서독은 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약」(1990. 5. 18)과 「독일의 단일성 회복에 관한 조약」(1990. 8. 31)을 체결함으로써 통일을 달성하였다. 박성조·양성철, 「독일통일과 분단한국」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991), pp. 75~148.

56) 독일의 경우 「독일의 단일성 회복에 관한 조약」(1990. 8. 31 조인)은 동서독간의 다른 조약과 마찬가지로 양독관계라는 특수한 성격을 반영하였으며, 기본법 23조를 삭제함으로써 헌법개정적인 성격도 지녔다. 통일대비정책연수단, 「동서독 통일과정과 통합실태」, pp. 260~263.

그리고 統一憲法은 다음과 같은 과정을 거쳐서 채택되어야 할 것이다. ① 남북한이 각각 「통일헌법」 초안을 남북평의회에 상정하거나 남북평의회 산하에 「統一憲法制定 特別委員會」를 설치하여 이 기구에서 만든 「통일헌법」 초안을 남북평의회에 상정하는 방안이 있을 것이다. 그런데 국민의 대표기관인 남북평의회는 권한을 존중한다는 의미에서 남북평의회 산하의 「통일헌법제정 특별위원회」 주도로 「統一憲法」 초안을 마련하는 것이 바람직할 것이다. ② 남북평의회 전체회의는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 「통일헌법」을 동의하도록 한다. ③ 남북한 각각의國會는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어서 「통일헌법」 초안을 동의하도록 한다. ④ 남북한 국민 전체를 대상으로 동시에 國民投票를 실시하여 과반수 이상의 찬성으로 「통일헌법」을 확정하도록 한다. ⑤ 남북한 정부는 각각 국내법적 절차를 거쳐서 「통일헌법」을 공포하도록 한다.

統一憲法이 확정되면 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 統一國家段階로 접어들게 될 것이다.

다. 統一國家段階

統一國家에 이르는 과정 및 시기는 남북연합단계까지의 남북관계의 성격 및 남북한의 이념, 정치체제 면에서의 동질화 정도에 따라서 달라지게 될 것이다. 남북연합단계에서 南北統

습의 성과에 따라서 통일국가에 이르는 기간은 단축될 수도 있고 연장될 수도 있다. 여기서 중요한 것은 통일국가에 이르기까지의 물리적 시간보다는 어떻게 하면 통일과정 및 통일후 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고 통일후 효과적으로 南北統수를 이룩할 수 있는가 하는 것이다.

통일후 각종 사회·문화단체의 통합을 통하여 사회·문화분야의 同質性 擴大 및 통일후 사회적 후유증을 줄일 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. 그리고 북한경제체제를 市場經濟體制로 전환시키는 한편, 북한지역의 토지 및 기업의 사유화, 북한지역 기업의 경영합리화, 북한지역에 대한 투자유치방안 등이 실시되어야 할 것이다. 이와 함께 남북한의 조약 및 협정과 대외관계를 정비·통합하는 조치가 실시되어야 할 것이다.

통일후 政治制度는 남북한의 지역갈등과 세대갈등, 계층갈등과 각종 이익균열구조를 해소하기 위한 제도적 절차와 장치를 마련한다는 관점에서 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 권력구조와 의회제도, 선거제도, 정당제도, 중앙정부와 자치단체간 권한배분 문제등이 논의되어야 할 것이다. 그리고 통일후 理想的·政治的 葛藤을 줄이기 위해서 남북한 주민에 대해서 다양한 형태의 통일교육을 실시하고 북한의 전직 공직자에 대해서 체계적인 재교육을 실시하여야 할 것이다.

(1) 政治共同體 形成의 基盤: 分野別 政策協力

(가) 社會·文化分野

統一國家段階에서는 각 분야별로 남북한의 민간단체들을 통합함으로써 민간조직 차원에서 남북간 공동활동 경험을 축적하고 북한지역 주민들이 통일후 급격한 社會變化에 적응하도록 해야 한다. 예를 들면 「남북체육인연합회」와 「남북올림픽위원회」 등 체육단체, 「남북교원단체 총연합회」, 「남북여성단체총연합회」, 그외 각종 학술단체·학교·연구기관·예술단체·종교단체의 單一化가 추진되어야 할 것이다.

그리고 북한지역에 사회·문화시설을 확충하고 文化生活의 機會를 확대하는 방안도 실시되어야 한다. 예를 들면 문화센터 설립, 종교단체 설립, 의료시설 및 사회시설 확대, 문화·예술인 지원방안 등이 강구되어야 할 것이다.⁵⁷⁾ 특히 북한지역에 자생적인 社會·文化活動이 활성화되도록 북한지역의 문화·예술활동에 대한 특별지원대책이 수립되어야 한다.

(나) 經濟分野

통일국가단계에서는 북한의 市場經濟體制로의 轉換이 완료되고 공동시장형성과 화폐통합, 북한지역에 대한 대규모 투자, 실업대책 등이 마련되어야 할 것이다.

南北共同市場形成을 위하여 남북간 경제관련 행정절차와 법

57) 윤덕희·김도태, 「남북한 사회 문화공동체 형성방안: 사회 문화적 동질성 증대방안」 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 150~155.

규, 세제 등이 통일되어야 한다. 도량형 및 기술의 표준화, 검사제도의 단일화, 기술규제의 단일화 등도 실시되어야 할 것이다.

북한지역을 市場經濟體制로 전환하고 북한지역의 경제력 회복을 위하여 중앙정부 차원의 다각적인 정책이 실시되어야 할 것이다. 남북한의 經濟統合과 관련하여 남북한 전지역을 대상으로 조세, 금융, 재정, 화폐 분야에서 정책조정이 있어야 할 것이다. 특히 동독의 경제력 및 화폐가치를 무시한 동서독의 1:1 화폐통합의 후유증을 감안하여 貨幣統合은 북한 경제력에 대한 정확한 평가를 기초로 하여 적정수준에서 실시되어야 할 것이다. 화폐통합의 비율은 한편으로는 기업의 對北投資를 유인할 정도로 북한지역의 낮은 임금을 유지하면서 다른 한편으로는 북한지역 주민의 생활수준을 보장해 줄 수 있을 정도의 수준이어야 한다.⁵⁸⁾

북한지역을 시장경제체제로 전환시키기 위해서 토지 및 기업의 民營化를 확대 실시하되, 장기적으로 북한지역에서 기업이 및 중산층을 육성할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 토지 및 기업의 사유화에는 독일과 같이 원소유자에 대한 상환 원칙이 아니라 報償原則을 적용하는 것이 바람직하다. 토지의 경우 협동농장을 소속 농민들에게 개인적으로 분할분배하거나

58) Adian Foster-Carter, *Korea's Coming Reunification: Another East Asian Superpower?* (London: The Economist Intelligence Unit, 1992), p. 102.

농민들의 공동투자에 의한 協業農을 결성하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 농지분배는 유상으로 하되 대금상환은 일정기간 거치후 분할 상환하도록 하는 방안이 고려될 수 있다. 國營企業의 경우 주식을 공개하고 소속 노동자들에게 일정지분을 주식형태로 분배하고 대금은 일정기간 거치후 분할상환하도록 하는 방안이 적용될 수 있을 것이다. 그리고 企業의 民營化 이후 실질적으로 기업경영을 합리화하고 기업생산성을 향상시키기 위해서 經營構造改善方案이 강구되어야 할 것이다.

한편 북한지역의 企業倒産으로 말미암아 남한지역으로의 노동력 이동 및 대규모 실업이 발생할 가능성이 있다. 북한인구의 급격한 이동은 남한지역의 임금인하와 북한지역의 勞動力空洞化現象을 초래할 것이므로 남북한의 노동생산성이 비슷해질 때까지 북한지역의 노동력의 이동을 규제하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 북한인구의 이동을 방지하기 위해서는 북한지역의 經濟再建을 빠른 시일내에 추진함으로써 북한지역에서 고용기회를 창출하는 것이 필요하다. 또한 정부차원과 민간기업 차원에서 다양한 형태의 직업훈련소 및 직업소개소 등을 설치·운영함으로써 失業問題의 여파를 최소화하도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 북한지역에서 시장경제체제의 정착을 위해서 노동자 뿐만 아니라 경영인, 금융인, 고급기술자 등 중간 경영관리층을 육성하는 계획이 마련되어야 할 것이다.

거시적으로 북한지역에 대한 大規模 經濟開發計劃을 실시함

으로써 북한지역 주민의 경제적 지위향상과 남북지역의 균형 발전을 도모하여야 할 것이다. 또한 중앙정부 차원의 대규모 투자계획과 함께 企業의 投資와 해외자본 및 국제금융기관의 투자유치 등 다각적인 방안이 모색되어야 할 것이다.

(다) 外交·國防分野

통일후 남북한이 독자적으로 맺고 있던 조약 및 협정을 포함하여 각종 對外關係를 정비해야 할 것이다. 남북한의 재외 공관을 통합하고 외무 공무원들도 정비해야 할 것이다. 그리고 統一政府가 남북한이 대외적으로 지니고 있던 채권 및 채무관계를 인수해야 할 것이다.

그리고 國防分野에서 군의 통합을 추진해야 할 것이다. 남북연합단계에서 군축이 이루어졌다고 하더라도 통일후 軍의 統合問題는 가장 다루기 힘든 문제의 하나가 될 것이다. 이것은 군병력의 통합, 무기 및 장비의 통합, 작전개념의 정비, 새로운 안보계획의 수립 등 복잡한 문제들을 수반할 것이다.

(2) 政治機構의 構成·運營方案

(가) 大統領制

權力構造와 관련하여 대통령제와 내각책임제를 상정할 수 있다. 내각책임제는 통일후 각분야의 다양한 정치이익을 대변하고 정치적 협상을 용이하게 한다는 장점을 지니고 있다. 그러나 內閣責任制는 다양한 협상과정을 필요로 하고 정치불안 요인을 내포함에 따라 강력한 리더쉽과 신속한 정책결정을 필

요로 하는 통일후 상황에 적합하지 않다. 독일과 예멘의 경우 통일후 다양한 정치세력들이 등장한 것을 감안할 때⁵⁹⁾, 남북 통일후에도 다양한 정치세력들이 형성됨으로써 政治不安이 발생할 가능성이 있다. 또한 남북한에서 의원내각제가 실시된 경험이 없었기 때문에 다양한 정치세력간의 타협과 협상을 필요로 하는 議員內閣制가 통일후 상황에서 정착되기에는 상당한 어려움이 있을 것이다.⁶⁰⁾

이러한 점을 고려하면 통일후 정책결정의 효율성과 국가통합을 위해서는 大統領制가 적절할 것으로 판단된다. 그런데 대통령제를 채택할 경우 순수한 대통령제에 입각하여 부통령제를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 특히 부통령제를 도입하여 서로 다른 지역출신의 대통령후보와 부통령후보가 연합함으로써 통일후 南北間 人口隔差로 인한 북한지역 주민의 불만을 완화하고 대통령 유고시 권력승계에 수반되는 정치불안을 방지할 수도 있을 것이다.

그리고 대통령제를 실시할 경우 大統領 權限強化를 방지하기 위하여 사법부 및 국회의 위상강화방안이 실시되어야 한

59) 예멘의 경우 1990년 5월 22일 통합선언 이후 35개월의 과도기간동안 북예멘의 여당은 「국민의회」(General People's Congress)이고, 남예멘의 여당은 「예멘사회당」(Yemen Socialist Party)이었으며, 이외에 약 24개의 정당이 있었다. 통일원, 「예멘통일과정과 부문별 통합실태」(통일원, 1991. 10), p. 20; 동독의 경우 공산당의 일당독재체제가 붕괴된 후 1990년 3월 18일 실시된 자유선거에 24개의 정당이 참여하였으며, 1990년 12월 2일 실시된 전 독일지역의 총선에는 40개의 정당 및 정치단체가 참가하였다. 통일대비정책연구단, 「동서독 통일과정과 통합실태」, pp. 108~114.

60) 변해철, 「남북한 통합과 통치구조문제」, pp. 47~48.

다. 또한 감사기능을 강화하고 국회의 권한을 강화한다는 관점에서 국회 산하에 監査院을 두는 방안도 고려될 수 있다.

(나) 兩院制

통일후 政治的 統合을 위해서는 강력한 리더십 및 정책결정의 효율성과 함께 지역갈등을 완하시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이 점을 고려할 때 통일후 국회는 지역대표인 상원과 인구대표인 하원의 兩院制로 구성되는 것이 바람직할 것이다. 특히 남북한의 인구격차를 고려할 때⁶¹⁾ 지역대표에 입각한 상원은 북한지역의 이익을 대변하는 데 기여할 것이다.

상원과 하원의 權限配分에 대해서는 세심한 고려를 하여야 하며, 특히 상원은 예산심의, 입법, 국정통제 등의 측면에서 실질적 권한을 행사하도록 해야 할 것이다.

(다) 行政體制의 改編

통일후 남북한의 行政體系를 통합하기 위한 조치들이 실시되어야 한다. 「남북행정통합조정위원회」와 같은 기구를 설치하여 행정기구의 통폐합과 공무원의 인사관리업무를 조정하도록 해야 할 것이다. 특히 「南北行政統合調整委員會」는 북한지역 행정체계의 개편, 북한지역 행정요원의 자질향상, 투자장

61) 1990년 현재 남한의 인구는 42,869,000명이며, 북한의 인구는 21,720,000명이다. 통일원, 「남북한 사회문화지표」(서울: 통일원, 1991), p. 16.

애요소 제거, 표준직제 수립 등을 위하여 노력해야 할 것이다.⁶²⁾ 그리고 통일로 인해서 部處가 해체된 관련 분야 공무원 및 전문가들로 「실무행정반」을 구성하여 각도 및 시·군별로 행정체계전환에 수반되는 實務的 問題에 대해서 현지 공무원 및 담당자들에게 자문하도록 해야 할 것이다.

특히 북한지역에서는 국가보위부, 사회안전부, 내무성의 경찰 등 保安機構와 조국평화통일위원회 등 對南關聯 機構들을 해체하고 행정기구 및 군에 대한 당의 통제장치를 제거해야 할 것이다. 그리고 중앙정부와 지방행정단위간의 역할 및 업무를 再調整하고 각급 단위에 설치되었던 중앙인민위원회 및 도·군 인민위원회 등도 폐지해야 할 것이다.

한편 통일후 지역간 갈등을 해소하고 지역간 균형발전을 위해서 分權的 國家運營方式이 도입되어야 한다. 지방분권화는 지방의 삶의 조건을 개선하고 인구분산의 효과도 가져올 것이다.⁶³⁾ 地方分權化를 위해서 남북한을 각각 4개의 광역권으로 구분하여 총 8개의 광역권으로 행정체계를 개편하는 방

62) 독일은 통일후 동독지역의 행정통합을 위하여 「조직정비위원회」를 설치하고 그 산하에 주정부기구의 이관 및 정리, 신설 5개주 행정요원의 자질향상 대책 및 직장소개 대책, 투자장애요소 제거, 표준직제 수립 등 4개 분야에 대한 업무처리반을 조직하였다. 또한 동독지역의 신설 5개 주에 대한 행정지원을 위하여 「자문단」을 구성하였다. 통일대비정책연수단, 「동서독 통일과정과 통합실태」, pp. 210~211.

63) 이달근, “국가운영체계: 권력분산, 지방자치 확대로 통일후를 대비,” 대통령 자문 21세기위원회, 「2000년에 열리는 통일시대」 (서울: 동아일보사, 1993), pp. 214~247.

안도 고려할 수 있다.⁶⁴⁾ 廣域行政體系는 중앙집중화의 문제점을 해소하면서도 통일과정에서 발생하는 과도기적 혼란을 줄이고 지역단위의 자율성을 증가시킬수 있을 것이다. 또한 廣域行政權은 환경, 교통, 상하수도시설, 권역개발 등 중앙정부와 지방자치단체간의 업무협조가 필요한 문제들을 해결하는데에도 적당하다.

(3) 價値統合의 增大 및 再教育方案

독일사례를 참고로 할 때 南北統一後에도 가치관혼란, 지역갈등, 세대갈등, 계층갈등 등이 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크다. 통일후 북한지역 주민들은 급격한 체제변화에서 오는 心理的 葛藤과 疎外感을 느낄 것이다. 북한의 노동자들은 실업자로 전락할 가능성이 있으며 엘리트계층은 사회적 신분격하를 겪게 될 것이다.⁶⁵⁾ 특히 남북간 지역갈등이 계층갈등과 결합되어 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 뿐만 아니라 남한지역 국민들도 통일 이후 社會的 不安定과 經濟的 負擔으로 인하여 심리적 불안정을 느낄 것이다. 따라서 통일후 사회적 갈등을 줄이고 사회적·심리적 통합을 이루기 위해서 體系

64) 이상우는 남북한을 4개의 연방으로 개편하여 8개주를 하나의 연방하는 통합하는 방안을 제시하였다. 이상우, "2000년, 경제통합, 2010년 정치통합, 2020년 통일공화국수립," pp. 54~55.

65) 서재진, "통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로," (한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, 1993), pp. 134~135.

的인 價値統合方案이 실시되어야 할 것이다.

재사회화교육 및 정치교육은 크게 보면 특정인을 대상으로 한 특별교육과 일반교육으로 대별된다. 우선 북한지역의 전직 공직자에 대한 再教育이 실시되어야 할 것이다. 특히 전직 군인, 경찰, 당원, 국가보위부 및 사회안전부 등 국가보안기구 근무자 등 북한사회주의체제의 核心層이었던 계층에 대한 재교육에 대해서는 세심한 고려를 해야 할 것이다. 고위직 공직자에 대해서는 새로운 직업을 가질 수 있도록 職業教育을 병행하는 한편, 하위직 공직자에 대해서는 재교육을 거친 후 재임용하는 방법도 적용될 수 있을 것이다. 전직 공직자에 대한 재교육은 시장경제체제와 민주사회의 특성에 대한 것을 주로 실시하되, 공무원 재임용 대상자에 대한 재교육은 법치행정과 능률적인 행정체계구축을 위한 實務知識獲得을 위주로 해야 할 것이다.

그리고 북한의 일반 주민을 대상으로 한 市民教育이 실시되어야 한다. 북한지역 주민에 대한 시민교육의 초점은 통일 후 경제적·사회적 혼란을 극복하고 多元主義 社會를 정착시키기 위한 민주시민양성에 두어져야 할 것이다. 특히 민주주의의 이념과 원리, 다원주의 사회의 특징, 의회민주주의 절차, 선거 등에 대한 교육을 집중적으로 실시하여 빠른 시일내에 북한 지역에 民主主義 秩序가 정착되도록 해야 한다. 아울러 지방자치제도의 구성과 운영에 대한 교육을 실시함으로써 지방자치단체 차원에서 정치참여의 경험을 쌓고 지역적 관심사

를 해결하도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 시장경제체제의 원리와 운영에 대한 교육을 실시하여 북한주민들이 經濟體制轉換에서 발생하는 혼란을 극복하고 시장경제질서에 적응하도록 해야 할 것이다.

또한 북한지역의 주민에 대해서 뿐만 아니라 남한 지역의 주민에 대해서도 통일후 정치적 혼란과 사회·경제적 후유증을 극복하도록 하기 위한 政治教育이 실시되어야 한다. 남한 주민에 대해서는 통일로 인한 경제적 부담을 분담하도록 하고 통일로 인해 후유증만이 있는 것이 아니라 경제발전의 잠재력과 국제적 위상강화 등과 같은 肯定的 側面이 있음을 깨닫도록 해야 할 것이다.

市民教育을 실시하기 위해서 중앙정부와 지방자치단체, 전문교육기관, 각종 민간단체들이 다각적인 방법을 마련해야 한다. 우선 정부차원에서 각종 재교육 및 정치교육기관을 설립하고 이 기관들을 중심으로 政治教育을 실시해야 할 것이다. 그리고 지방자치단체에서도 기존의 교육기관을 이용하거나 별도의 교육기관을 설립하여 지방실정에 맞는 다양한 정치교육을 실시해야 할 것이다. 그러나 정부기관들의 정치교육에 한계가 있으며 政府 主導 教育에 대한 일반인들의 거부감을 고려하여 각종 민간단체, 종교단체, 정당, 직업단체 등을 통한 강연회, 소집단모임 등이 활성화되어야 할 것이다. 民間團體들이 정치교육을 실시할 경우 정부가 해당교육계획에 대해서 재정지원을 하는 방안도 검토될 수 있다. 그리고 신문, 방송 등

대중언론매체들이 전국민을 대상으로 하는 市民教育에서 중요한 기여를 해야 할 것이다. 이와 관련하여 라디오 및 텔레비전에서 정치교육을 위한 특별프로그램을 방송하는 방안도 바람직하다.⁶⁶⁾

그리고 學校教育도 가치통합을 위해서 중요한 비중을 차지하고 있다. 통일후 남북한의 동질성을 회복하고 민주화·다원화 사회를 이룩하기 위해서 학교에서 民主市民教育과 統一教育이 체계적으로 실시되어야 한다. 이와 관련하여 교육제도의 통합, 교과과정의 개편, 학교시설의 확충, 교원확보 등 교육분야에서 기본적 改革 및 統合이 추진되어야 할 것이다.

한편 북한지역의 민주화를 위해서 정치단체 및 정당의 활동을 활성화하고 南北政黨間 統合方案이 모색되어야 할 것이다. 각 정치단체 및 정당의 이념적 성향 및 관심 이슈에 따라서 정책적 협조 및 통합이 이루어질 수 있을 것이다. 통일후 사회 각 부문의 이익이 자유롭게 표출되고 그것이 多元的 政治過程을 통해서 조정됨으로써 통일후 독일에서와 같이 新나치세력이 등장하는 것과 같은 정치적 혼란을 피할 수 있을 것이다.

또한 북한의 민주화와 남북한지역 국민간의 가치통합을 위해서 장기적으로 북한지역에 中産層을 육성하는 방안이 강구

66) 독일의 경우, 연방정부 및 주정부 산하에 「정치교육센터」가 설립되어 있으며 각종 민간단체들이 자발적으로 정치교육을 활발하게 실시하고 있다. 통일대 비정책연수단, 「동서독통일과정과 통합실태」, pp. 184~193.

되어야 한다. 북한지역에 민주질서가 정착되기 위해서는 실질적으로 민주적 가치를 내면화하고 이를 실천할 수 있는多數의 中産層이 존재해야 한다. 북한지역의 다원주의화와 남북한의 민주주의로의 통합은 북한지역에 어느 정도 건설한 중산층이 형성되는가 하는 문제와 직결되어 있다. 북한지역에 청년층과 지식인, 중산층을 육성하기 위해서 民間團體에서 각종 사회교육프로그램을 마련해야 할 것이다. 아울러 장기적으로 북한지역에서 중산층을 육성하기 위한 각종 사회·경제적 정책들이 실시되어야 할 것이다.

第 V 章 結 論

南北韓 政治共同體는 사회·문화, 경제 등 각 분야에서의 인적 교류 및 협력으로 말미암아 사회·경제적 동질성이 증가함으로써 가능하다. 그러나 사회·경제분야의 同質性 增加가 자동적으로 정치적 통합을 보장하지는 않는다. 사회·경제적 동질성은 정치적 통일을 가능하게 하는 필요조건은 되지만 정치적 통일의 필요충분조건은 되지 못한다. 따라서 政治共同體 形成을 위해서는 사회·경제적 문제와 병행하여 정치·군사적 문제가 해결되어야 한다.

또한 政治的 統一은 이념적 대립 및 정치권력의 분배문제를 둘러싼 복잡한 과정이다. 따라서 각 단계별로 정치기구를 구성·운영함으로써 남북현안을 해결하고 정책협력의 경험을 축적해야 한다. 그리고 政治機構의 구성·운영을 통해서 제한된 영역에서 정치권력의 분배 및 행사에 대한 합의를 이루고 이를 점차 확대해 나가야 할 것이다.

그리고 政治共同體의 形成을 위해서는 정치제도의 통합에서 더 나아가서 정치공동체를 구성하는 구성원들의 가치관이 통합되어야 한다. 價値觀의 統攝을 통해서 정치제도를 운영하는 규칙 및 절차의 규범화와 제도화가 가능하게 된다. 따라서 정치적 규범과 절차에 대한 남북한 주민들의 政治的 社會化가 필요하다. 남북한 주민에 대한 장기적이고 체계적인 정치사회

화는 통일과정에 수반될 수 있는 불안요인을 최소화하고 통일 후 정치사회적 후유증을 치유하는 데 기여할 것이다.

한편 南北韓 政治共同體 形成을 위해서 장기적으로 다음과 같은 문제들에 대해서 대비책을 마련해야 할 것이다. 첫째, 통일에 대한 國民的 合意基盤을 조성하여 국민적 지지를 바탕으로 통일정책을 수립·추진하고 통일과정에서 수반되는 부담을 분담하도록 해야 할 것이다. 정치공동체 형성의 목적이 궁극적으로 통일후 多元主義的 政治秩序를 정착시키려는 것이기 때문에 통일정책의 형성 및 추진과정에서 국민적 합의기반조성이 정치공동체 형성의 1차적 과제가 아닐 수 없다. 더욱이 國民的 合意의 대상에는 남한의 국민 뿐만 아니라 장기적으로 북한 주민들도 포함된다고 볼 때 국민적 합의기반조성은 정치공동체 형성의 궁극적 목표라고 할 수도 있다.

둘째, 南北韓 政治共同體 形成을 위해서 각 단계별로 정책 협력사업을 추진하기 위해 막대한 통일비용이 소요될 것이다.⁶⁷⁾ 統一費用에는 북한지역에 대한 사회간접자본투자, 경제구조개편, 기업경영활성화지원 등과 같은 투자성비용과 함께

67) 영국의 자딘 플레밍(Jardine Fleming) 증권회사는 남북통일후 10년간 1천 9백억~2천억달러가 통일비용으로 소요될 것으로 추정하였고, 한국개발연구원은 통일후 최초 3년간은 1천 4백억달러, 1990년대 말까지는 2천 5백억~3천억달러의 비용이 소요될 것으로 추산하였다. 또한 영국경제정보단(The Economist Intelligence Unit)은 통일비용이 매년 5백억~6백 10억달러씩 10년간 모두 5천억~6천 1백억달러에 이를 것으로 추정하였다. Adian Foster-Carter, *Korea's Coming Reunification: Another East Asian Superpower?*, pp. 96~99.

실업보조금, 물가보조금, 사회보장시설확대 등과 같은 社會福祉性 費用이 있다. 정치공동체 형성과 관련하여 각 단계별로 각종 정치기구들을 구성·운영하기 위한 통일비용이 필요하다. 또한 통일전 남한국민에 대한 정치교육부터 시작하여 통일후 남북한 국민에 대한 政治教育 實施를 위한 재원도 확보되어야 한다.

이러한 統一費用 造成을 위해서는 다음과 같은 방안이 고려될 수 있을 것이다. ① 정부 예산에서 일정금액을 꾸준히 적립하는 방안이 있을 것이다. ② 통일채권발행, 統一稅 신설 등도 검토될 수 있을 것이며, 각종 정부기금에서 차입하는 방안도 있을 것이다. ③ 남북경제협력에 참여하는 기업의 이익금에서 일정비율을 적립거나, 국제통화기금(IMF), 국제개발은행(IBRD) 등 국제금융기관으로부터의 借款導入도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 통일과정 및 통일후 각종 정치·경제·사회문제들에 대비하여 전문행정인력 및 민간전문가 養成計劃이 마련되어야 한다. 통일후 각 분야의 문제해결을 위해서는 행정요원 뿐만 아니라 각 분야의 민간전문가들이 필요하다. 따라서 政府와 民間次元에서 장기적으로 행정요원과 민간전문가들을 육성하기 위한 방안이 수립되어야 한다.

한편 통일은 남북한의 통합과정일 뿐만 아니라 남한 자체의 變化過程이기도 하다. 통일의 형태 및 진전속도는 남한의 정치·경제·사회에 엄청난 충격을 줄 것이다. 따라서 統一이

중요한 목표이기도 하지만, 가능하면 그 과정에서 통제가능한 영역을 최대한 넓히고 통제불가능한 영역을 최대한 줄임으로써 통일이 결과적으로 보다 나은 공동체적 삶을 지향하는 형태가 되도록 해야 한다. 이를 위해서 統一推進過程에서 남북한의 부문별 통합과정과 정치적 통일후 각 분야의 실질적 융합과정을 면밀하게 구분하고 각 단계에서의 과제들을 실천해야 할 것이다.

특히 통일이 남한에 줄 충격을 최소화할 뿐만 아니라 통일후 예상문제들을 통제가능한 영역내에서 해결하기 위해서는 남한의 統一對備力量이 신장되어야 한다. ① 정치적 안정속에서 민주주의 이념 및 절차가 제도화되어야 할 것이다. 民主主義의 制度化는 궁극적으로 우리사회의 우월성을 높이고 북한체제 변화의 당위성을 입증하는 역할을 할 것이다. 또한 多元的 政治過程의 제도화는 통일후 예상되는 지역간·계층간·세대간 갈등을 해소하고 정치불안을 방지할 수 있을 것이다. ② 경제력향상과 복지정책이 실시되어야 한다. 산업구조조정 및 경제력향상을 통하여 經濟力을 배양함으로써 통일의 경제적 기반을 마련해야 한다. 아울러 복지정책을 확대실시함으로써 통일후 계층간 불평등을 해소하고 실질적으로 개인의 삶의 질적 조건을 향상시켜야 할 것이다. ③ 多元主義的 社會秩序 및 價値觀을 정착시킴으로써 다양성 속에서 개인 및 집단의 다양한 가치관이 공존할 수 있는 사회적 여건을 조성해야 할 것이다. 이러한 多元主義的 秩序가 보장됨으로써 통일에 수반되

되는 개인 및 집단간의 이익갈등이 공존의 틀을 형성할 수 있을 것이다.

〈表 6〉 南北韓 政治共同體 形成方案

남 북 관 계		화해·협력단계	남북연합단계	통일국가단계
성 격		1민족 2국가 2체제	1민족 2국가 2체제	1민족 1국가 1체제
남 한 의 변화전망	정 치	민주화	민주주의 정착	선진민주사회
	경 제	산업구조 조정	경제발전 심화	선진산업사회
	사 회	사회·경제적 불평등 해소	복지정책 확대	복지사회
북 한 의 변화전망	정 치	전체주의 체제	탈전체주의체제 · 권의주의체제	민주주의 체제 로 전환
	경 제	제한적 개방	중국식 경제개 혁· 시장경제요 소 도입	시장경제체제로 전환
	사 회	사회·문화의 변화 징후	제한적 다원화	다원주의 사회 로 전환
정치공동 체형성의 기반(분 야별정책 협력)	사회· 문화분야	- 자료·정보교 환 - 공동활동 확 대	- 사회단체, 직 업단체, 지역 간 교류 및 자매결연 - 공동사회문화 시설 건립	- 사회·문화단 체 통합 - 북한지역의 사회·문화활 동 지원

경제분야	<ul style="list-style-type: none"> - 교역확대 - 합작사업 - 자원공동개발 - 다자간 경제협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북산업구조 조정 - 부문별 통합기구 설립 - 사회간접자본 공동투자 - 북한의 가격 개혁 및 민영화 지원 - 자유무역협정 및 관세협정 체결 	<ul style="list-style-type: none"> - 공동시장형성 - 화폐통합 - 북한지역의 시장경제체제로의 전환 - 북한지역 기업의 경영합리화 - 투자유치 - 실업대책 	
	외교·국방분야	<ul style="list-style-type: none"> - 북한핵문제해결 - 국제무대에서 남북협력 - 군사적 신뢰구축 - 평화체제로 전환 - 평화체제의 국제적 보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한핵문제해결 - 국제무대에서 남북협력 - 군사적 신뢰구축 - 평화체제로 전환 - 평화체제의 국제적 보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 외교·국반분야의 남북협력확대 - 비무장지대의 비무장화 - 평화시 건설 - 군축

정치기구의 구성·운영	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 고위급 회담 - 각 분과위원회 - 각 공동위원회 - 남북연락사무소 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 정상회의 - 남북 각료회의 - 남북 평의회 - 공동사무처 - 연락대표부 - 남북분쟁해결기구 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령제 - 양원제 - 행정체제의 개편
가치통합	<p>가치통합의 기반 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정치적 신뢰구축 - 남한내 통일교육 	<p>가치통합의 기반 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신문 및 방송 개방 - 북한의 인권문제, 민주화 촉구 - 정치단체 및 정당간 교류·협력 	<p>가치통합 및 재교육</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 전직 공직자 재교육 - 시민교육, 학교교육, 직업교육 - 남북정당통합 - 북한 중산층 육성
단계적 이행절차	<ul style="list-style-type: none"> - 남북정상회담 - 「남북연합헌장」 채택 	<ul style="list-style-type: none"> - 「통일조약」 체결 - 「통일헌법」 채택 - 남북총선거 	

參 考 文 獻

1. 單行本

- 國土統一院. 「남북한 사회문화현황 비교」. 서울: 國土統一院, 1981.
- . 「예멘 統一關係 資料集」. 서울: 國土統一院, 1990.
- 김국신. 「예멘 統合事例 研究」. 서울: 民族統一研究院, 1993.
- 김국신·이유진. 「南北韓 經濟共同體 形成方案」. 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 김만흠. 「한국사회지역갈등연구」. 서울: 현대사회연구소, 1987.
- 김명기. 「남북한연방제통일론」. 서울: 탐구원, 1991.
- 金瑩允·余仁坤·黃炳惠. 「統一獨逸의 分野別 實態 研究」. 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 김태일·전상인. 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령'과 北韓의 對南政策」. 서울: 民族統一研究院, 1993.
- 독일경제사회통합을 위한 단기조사단. 「독일경제사회통합에 관한 연구」. 서울: 통일원, 1990.
- 民族統一研究院. 「北韓體制的 實相과 變化展望」. 서울: 民族統一研究院, 1991.
- 박성조·양성철. 「독일통일과 분단한국」. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991.
- 朴英鎬·吳在琬. 「國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究」.

- 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 송호근. 「한국의 노동정치와 시장」. 서울: 나남, 1991.
- 심익섭. 「유럽공동체」. 인천: 인하대학교출판부, 1990.
- 안병준. 「탈냉전기의 국제정치와 한반도통일」. 서울: 法文社, 1993.
- 柳志鎬. 「예멘統一이 韓國에 주는 教訓」. 공관장 귀국 보고 시리즈 93-8. 서울: 외교안보연구원, 1993.
- 윤덕희·김도태. 「南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的 同質性 增大方案」. 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 이상우. 「國際關係理論: 國家間의 葛藤原因과 秩序維持」. 서울: 博英社, 1987.
- . 「국제관계이론」. 서울: 博英社, 1987.
- 이용필 외. 「남북한통합론: 이론적 및 경험적 연구」. 서울: 인간사랑, 1992.
- 장명봉. 「한민족공동체 통일방안: 그 법적 체계화연구」. 서울: 통일원, 1989.
- 전동진. 「國際的 平和保障 事例研究」. 서울: 民族統一研究院, 1991.
- 鄭圭燮·姜元植·文興鎬. 「東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案」. 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 최대권. 「헌법학: 법사회학적 접근」. 서울: 博英社, 1989.
- 최장집. 「한국의 노동운동과 국가」. 서울: 열음사, 1988.
- 통일대비정책연수단. 「동서독 통일과정과 통합실태」. 서울:

- 통일원, 1993.
- 통일원. 「3단계 3기조 통일정책」. 서울: 통일원, 1993.
- . 「92 북한개요」 서울: 통일원, 1992.
- . 「남북한 사회문화지표」. 서울: 통일원, 1991.
- . 「독일통일 실태 자료집: 비경제분야」. 서울: 통일원, 1992.
- . 「예멘통일과정과 부문별 통합실태」. 서울: 통일원, 1991.
- . 「통일백서 1992」. 서울: 통일원, 1992.
- 한배호. 「한국의 정치」. 서울: 博英社, 1984.
- . 「한국의 정치과정과 변화: 권위주의정치의 생성과 전개」. 서울: 法文社, 1993.
- 한승조. 「한국민주주의: 이론과 실제」. 서울: 형성출판사, 1984.
- 홍규덕. 「東北亞地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策」. 서울: 民族統一研究院, 1993.
- Apter, David E. *The Politics of Modernization*, Chicago: Chicago University Press, 1967.
- Baradat, Leon P. *Political Ideologies: Their Origins and Impact*. New Jersey: Printice-Hall, Inc. , 1984.
- Caporaso, James A. *Functionalism and Regional Integration: A Logical and Empirical Assessment*. Beverly Hills: Sage, 1972.

- Claude, Inis L., Jr. *Swords into Plowshares: The Problems and Prospects of International Organization*. New York: Random House, 1964.
- Coombes, David. *Politics and Bureaucracy in the European Community*. London: Allen & Unwin, 1970.
- Dahl, Robert A. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985.
- Daum, Werner, ed. *Yemen*. Innsbruck: Pinguin, 1987.
- Deutsch, Karl, et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Etzioni, Amitai. *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.
- Forsyth, Murray. *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*. Leicester: Leicester University Press, 1981.
- Foster-Carter, Adian. *Korea's Coming Reunification: Another East Asian Superpower?*. London: The Economist Intelligence Unit, 1992.
- Friedrich, Carl J. and Brzezinski, Zbigniew. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard

- University Press, 1956.
- Groom, A. J. R. and Taylor, Paul, eds. *Frameworks for International Co-operation*. London: Pinter Publishers, 1990.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- Hall, Siobhan. *Yemen: The Politics of Unity*. London: Gulf Center for Strategic Studies, 1991.
- Held, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1987.
- . *Political Theory and the Modern State*. Stanford: Stanford University Press, 1989.
- Ionescu, Ghita. *Comparative Communist Politics*. London: The Macmillan Press, 1972.
- Kim, Quee-Young. *The Fall of Syngman Rhee*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- . *The Functional Theory of Politics*. London: Martin Robertson, 1975.
- Nye, J. S. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown and

- Company, 1971.
- Nyrop, Richard F., et al. *The Yemens*. Washington, D. C.: Government Printing Office, 1985.
- O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe C. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Plano, Jack C. and Riggs, Robert E. *Forging World Order: The Politics of International Organization*. New York: Macmillan, 1967.
- Rengger, Nicholas, ed. *Treaties and Alliances of the World*. London: Longman Current Affairs, 1990.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems*. New York: Cambridge University Press, 1976.
- Schurmann, Franz. *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- Sullivan, Michael P. *International Relations: Theories and Evidence*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976.
- Taylor, Michael. *Community, Anarchy, and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- UN Document A/C. 1 PV 1065, October 23, 1975.
- Wenner, Manfred W. *The Yemen Arab Republic: Develop-*

ment and Change in an Ancient Land. Boulder: Westview Press, 1991.

World Bank, *World Development Report 1989*.

2. 論文

고현욱. “북한대의 경제정책의 새로운 모색.” 아주대학교 사회과학연구소 주최 학술회의, 1993년 4월 9일.

具宗書. “한민족공동체 形成에 관한 理論構造.” 통일원 편. 「한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究」. 서울: 통일원, 1990.

김갑철. “북한 통치이데올로기의 형성과 그 기능에 관한 연구.” 「북한통치이데올로기연구: 그 현황과 방향」. 성남: 한국정신문화연구원, 1984.

김명기. “남북연합의 제도적·실천적 과제.” 國土統一院, 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」. 서울: 國土統一院, 1990.

김영명. “한국의 정치변동과 유신체제.” 한국정치학회 편. 「현대한국정치와 국가」. 서울: 法文社, 1986.

김용구. “西方側의 統合理論과 共產側의 合作戰略과의 比較를 통한 對備策.” 國土統一院 편. 「分斷國家 統合理論 研究」. 서울: 國土統一院, 1986.

김종림. “남북한 통일을 위한 민족공동체형성 이론.” 國土統一院 편. 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정

- 책방향]. 서울: 國土統一院, 1990.
- 김학준. “민족공동체와 남북한 체제연합연구.” 「통일문제연구」, 제1권 3호 (1989년 가을).
- 도홍렬. “북한의 사회통제, 사회문제, 그리고 사회변동.” 民族統一研究院. 「北韓體制의 變化: 現況과 展望」. 서울: 民族統一研究院, 1991.
- 民族統一研究院. 「統一理念으로서의 民族主義」. 민족통일연구원 개원 2주년 기념 국내학술회의 발표논문집, 1993. 4. 8.
- 박광주. “산업화와 정치체제의 변화: 도시중산층의 증대와 농업적 정치연합의 쇠퇴를 중심으로.” 「한국정치의 현대적 조명」. 성남: 韓國精神文化研究院, 1987.
- . “한국의 국가이념과 현실: 자유민주주의 이념과 권위주의적 현실간의 갈등.” 「한국정치학회보」, 22집 2호 (1988).
- 박상섭. “한국정치와 자유민주주의.” 한국정치학회 편. 「현대 한국정치와 국가」. 서울: 法文社, 1986.
- 백진현. “휴전협정체제의 대체에 관한 연구.” 통일원. 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」. 서울: 통일원, 1991.
- 변해철. “남북한 통합과 통치구조문제.” 한국공법학회 주최 제29회 학술발표회 (1992. 7. 4).
- 서재진. “통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위

- 신의 변화에 미칠 영향을 중심으로.” 한국정치학회, 제 3회 한국정치세계학술대회, 통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색, 1993.
- 양승태. “무존재적 역설: 자유주의적 시민사회 개념에 대한 하나의 비판적 언급.” 한국사회학회·한국정치학회 편. 「한국의 국가와 시민사회」. 서울: 한울, 1992.
- 우철구. “새정부의 통일정책과 ‘남북연합’형성에 관한 연구.” 「통일문제 연구」, 제5권 2호 (1993 여름).
- 유병화. “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구.” 통일원. 「한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화연구」. 서울: 통일원, 1990.
- 이달곤. “국가운영체제: 권력분산, 지방자치 확대로 통일후를 대비.” 대통령자문 21세기위원회. 「2000년에 열리는 통일시대」. 서울: 동아일보사, 1993.
- 이상우. “機能主義 統合理論과 南北關係.” 國土統一院 편, 「分斷國家 統合理論 研究」. 서울: 國土統一院, 1986.
- . “통일 시나리오: 2000년 경제통합, 2010년 정치통합, 2020년 통일공화국 수립.” 대통령자문 21세기위원회. 「2000년대에 열리는 통일시대」. 서울: 동아일보사, 1993.
- 이원명, “獨逸統一과 유럽 新平和秩序.” 統一院 편. 「獨逸統合 研究 資料集」. 서울: 통일원, 1990.
- 이장희. “Helsinki 인권규정이 분단국가에 주는 의미.” 「통일

- 문제연구」, 제1권 3호(1989 가을).
- . “남북한 정상회담의 의의와 전망.” 한국외국어대학교 공공정책연구소 주최 제13회 통일문제학술세미나, 1993. 5. 26.
- 이주열. “남북경제교류 지원과 통화통합구상.” 한국개발연구원. 「남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구」. 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 임혁백. “선진형 갈등해결 기제의 모색.” 구범모 편. 「2000년 대와 한국의 선택」. 서울: 고려원, 1992.
- . “한국에서의 민주화과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로.” 「한국정치학회보」, 24집 1호 (1990).
- 임현진·김병국. “노동의 좌절, 배반된 민주화: 국가, 자본, 노동관계의 한국적 현실.” 「사상」(1991 겨울).
- 장윤수. “남북연합운영체계에 관한 연구.” 통일원. 「한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색」. 서울: 통일원, 1992.
- 정근식. “지역감정과 지역문제.” 고영복 편. 「현대사회문제」 서울: 사회문제연구소, 1992.
- 주독 한국대사관. 「지방자치 행정구축을 위한 구서독지역의 구동독지역 행정지원」. 내부자료, (1991).
- 최장집. “지역감정의 정치적 기능.” 「한국현대정치구조와 변화」. 서울: 까치, 1989.
- 통일원 교류협력국. 「남북교류·협력동향」, 19호 (1993. 1).

- _____. 「남북교류·협력동향」, 27호 (1993. 9).
- 한배호. “남북한의 정치 사회구조와 남북관계.” 「통일연구논총」, 창간호 (1992).
- _____. “정치변동과 국가 시민사회의 긴장관계.” 한국사회학회·한국정치학회 편. 「한국의 국가와 시민사회」. 서울: 한울, 1992.
- 한완상. “한국에서 시민사회, 국가 그리고 계급.” 한국사회학회·한국정치학회 편. 「한국의 국가와 시민사회」. 서울: 한울, 1992.
- Galtung, Johan. “聯合的 交互作用으로서의 統一接近方案.” 國土統一院 편. 「分斷國家 統合理論 研究」. 서울: 國土統一院, 1986.
- Ahmed, Imad Aldien Mohammed. “Yemen’s Division and Unification in the Perspective of World System Theory.” Unpublished MA Thesis, Graduate School of International Studies, Yonsei University, 1991.
- Baker, James A. “America in Asia: Emerging Architecture for A Pacific Community.” *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (Winter 1991/92).
- Braun, Ursula. “Prospects for Yemeni Unity.” in B. R. Pridham, ed. *Contemporary Yemen: Political and Historical Background*. London: Croom Helm, 1984.

- Bundeszentrale für Politische Bildung, Handwörterbuch zur deutschen Einheit (1992).
- Caporaso, James A. "Encapsulated Integrative Patterns vs. Spillover: The Case of Transport Integration in the European Economic Community." *International Studies Quarterly*. no. 14 (December, 1970).
- Cardoso, Fernando Henrique. "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America." in David Collier, ed. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1982.
- Clark, Cal and Welch, Susan. "Western European Trade As a Measure of Integration: Untangling the Interpretations." *Journal of Conflict Resolution*. no. 16 (September, 1972).
- Deutsch, Karl W., et al. "Foreign Policy of the German Federal Republic." in Roy C. Macridis, ed. *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. , 1972.
- Douglas, Leigh. "The Free Yemeni Movement: 1935-62." in B. R. Pridham, ed. *Contemporary Yemen: Political and Historical Background*. London: Croom Helm, 1984.

- Dunbar, Charles. "The Unification of Yemen: Process, Politics and Prospects." *The Middle East Journal*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992).
- Etzioni, Amitai. "The Epigenesis of Political Communities at the International Level." in James N. Rosenau, ed. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York: The Free Press, 1969.
- Galtung, Johan. "A Structural Theory of Integration." *Journal of Peace Research*. vol. 5, no. 4 (1968).
- Hirschman, Albert O. "Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History." *World Politics*. no. 45 (January 1993).
- Hoffman, Stanley. "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today." *Journal of Common Market Studies*. (Sept.-Dec. 1982).
- Hughes, Barry and Schwarz, John E. "Dimensions of Political Integration and the Experience of the European Community." *International Studies Quarterly*. no. 16 (September 1972).
- Huntington, Samuel P. "Will More Countries Become Democratic." *Political Science Quarterly*, vol. 99,

no. 2 (Summer 1984).

Jacob, Philip E. and Teune, Henry. "The Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community." in Philip E. Jacob and James V. Toscano, eds., *The Integration of Political Communities*. Philadelphia: Lippincott, 1964.

Johnson, Chalmers. "Comparing Communist Nations." in Chalmers Johnson, ed. *Change in Communist Systems*. Stanford: Stanford University Press, 1970.

Kindermann, Gottfried-Karl. "German Unification and East Germany's System Transformation: The Political Dimension." in Dalchoong Kim, et al., ed. *Consequences of German Unification and Its Implications for a Divided Korea*. Seoul: Institute of East and West Studies, Yonsei University, 1992.

Lijphart, Arend. "Typologies of Democratic Systems." *Comparative Political Studies*, vol. 1, no. 1 (1968).

Lindberg, Leon. "Political Integration As a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement." *International Organization*. no. 24 (Autumn 1970).

Linz, Juan J. "Totalitarian and Authoritarian Regimes."

- in Fred I. Greenstein, Nelson W. Posby, eds. *Handbook of Political Science*, vol. 3. Massachusetts: Addison-Wesley, 1975.
- Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein. "Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction." in Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments*. London: The Free Press of Glencoe, 1967.
- Mack, Andrew. "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects." *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 11, no. 2 (Summer 1992).
- Nye, Joseph S. "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement." *International Organization*, no. 22 (Autumn 1968).
- Puchala, D. "International Transactions and Regional Integration." *International Organization*, no. 24 (Autumn 1970).
- Scalapino, Robert A. "The United States and Asia: Future Prospects." *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (1991).
- Tarrow, Sidney. "Aiming at Moving Target: Social Science and Recent Rebellions in Eastern Eur-

ope.” *PS*, vol. 24, no. 1 (March 1991).

Taylor, Paul. “Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration.” in A. J. R. Groom and Paul Taylor, eds. *Frameworks for International Co-operation*, London: Pinter Publishers, 1990.

Tucker, Robert C. “Towards a Comparative Politics of Movement-Regimes.” *American Political Science Review*, vol. 15, no. 1 (March 1961).

Wenner, Manfred W. “South Yemen Since Independence: An Arab Political Maverick.” in B. R. Pridham, ed. *Contemporary Yemen: Political and Historical Background*. London: Croom Helm, 1984.

3. 其他

「근로자」, 7호 (1987).

「동아일보」, 1993년 9월 27일.

「로동신문」, 1991년 5월 27일.

◎發刊資料目錄 案內◎

〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 김일성 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢展望

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상
회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究

- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅰ)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」具體化方案 研究：社會·文化·經濟·交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望：北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策：韓國安保와 南北韓 統一問題를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅱ)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究：理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力的 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究：統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會·文化的 同質性 增大方案 中心

- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序: 1990年代
東北亞 秩序 豫測(Ⅳ)
- 93-05 中·臺巒關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變
化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅲ)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과
對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍備統制方案 研究: 유럽 軍備統制條約의 示
唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合 事例研究

- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 북한의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 93-25 「한민족 공동체」形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結合分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望

- 91-11 열진의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島 安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北 韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響

93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본
亞·太地域 協力の 發展方向

93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議
結果 分析

〈世界主要事件日誌〉

91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)

91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)

91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)

92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)

92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)

92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)

92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)

93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)

93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)

93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)

93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)

〈年例情勢報告書〉

91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992

92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993

93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994

〈論 叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1993)

〈資 科〉

92-01 統一 吳 北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 吳 北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

93-01 藏書目錄: 單行本・研究報告書

93-02 藏書目錄: 特殊資料

93-03 獨逸統一條約 批准法律

南北韓 政治共同體 形成方案 研究

研究報告書 93-29

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1993년 12월 일

發行日 1993년 12월 일
