

인문사회연구회  
협동연구총서 2002-06



남북연합 하에서의  
남북정치공동체 형성 방안

박영호(통일연구원)

김학성( " )

손기웅( " )

이교덕( " )

전현준( " )

통일연구원

# 요약

# I. 서 론

남북연합에서는 남북 상호작용 행위가 활성화, 제도화되기는 하지만 남북한의 기존 체제와 정부가 그대로 존재하고 있는 상태이다. 따라서 하나의 국가로 통일을 추진하는 과정에서 이념, 가치, 정치 제도 및 정치 행태 등에서 여전히 많은 차이가 존재하고 있을 것이다. 본 연구는 남북연합 상황에서 하나의 국가로의 통일을 지향하는 실질적 통합과정에서 정치공동체를 구현하기 위한 방안을 강구한다. 이를 위해 이론 및 사례에 대한 검토를 통해 시사점을 도출하고, 남북연합단계의 상황을 추론한다. 그리고 이러한 토대 위에서 정치공동체 형성 방안을 제시할 것이다.

## II. 정치공동체의 개념과 이론

본 연구에서 정치공동체는 남북한 주민들간에 다른 생각과 사고와 생활양식을 가지면서도 상당한 정도의 동질적 요소를 공유하는 토대 위에서 궁극적으로 하나의 정치체도와 동질감을 느낄 수 있는 이념에 의해 하나의 국가를 지향하는 상태로 정의한다. 이러한 의미의 정치공동체 형성은 두 개의 상이한 정치단위가 점차 고유의 독립성을 잃어버리고 남북한을 포괄하는 새로운 정치단위를 형성하게 되는 과정이다. 남북연합은 정치공동체 형성의 기반이며, 정치공동체가 지향하는 최종적 양태는 남북한이 통합되는 단일민족국가의 성립을 의미한다.

국가간의 정치통합의 과정은 대체적으로 다음과 같은 네 단계로 요약할 수 있다. 첫째, 국가간에 교류 및 거래관계가 증대하면 그러한 행위의 복잡성이 증가된다. 둘째, 이러한 복잡성 문제를 해결하기 위하여 국가들은 상호작용을 정식화하게 되며, 그러한 과정에서 보다 큰 협력관계가 발생하게 된다. 셋째, 국가들은 이러한 협력관계를 보다 더 단일화하기 위해서 또는 하나의 국가로서 정책결정을 하기 위하여 실질적이며 공식적인 제도를 창출하게 된다. 넷째, 일단 이 단계에 이르게 되면 독립된 단위로서의 국가들이 하나의 단위로서 통합될 가능성이 높다는 것이다.

한 국가의 대중이 통합의 대상인 다른 국가에 대해 상당한 정도의 ‘호의’를 가질 경우 통합의 가능성이 증대된다. 이와 함께 정부간 협력이 확대됨으로써 협력 수준이 제도적 차원으로 이행되고 기존 국가의 주권을 제약하는 초국가단위에 의한 정책결정이 많아질수록 정치통합의 가능성이 높아진다. 이러한 과정이 성숙됨에 따라서 국가간 정치통합의 가능성이 증대되어 기존의 주권국가를 대체할 수 있는 정치공동체가 형성될 수 있다. 결국 남북한은 신기능주의이론에 입각하여 점진적으로 통일을 추구하는 것을 원칙으로 하되 정치·군사적 문제에 관해서는 남북 엘리트간 커뮤니케이션의 중요성을 강조하는 다원주의적 시각을 보완하여 정상회담을 비롯하여 당국간 회담의 제도화와 활성화하는 조치가 바람직하다.

### Ⅲ. 사례 연구의 시사점

유럽연합의 경험 사례로부터 찾을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제·기술적 영역의 협력만으로는 정치통합은 물론 경제통합도 심화시켜 나가기 어렵다는 점이다. 둘째, 유럽연합이 법공동체이며, 법(조약)에 명시된 범위와 한계 내에서 통합을 공고히 하고 있다는 점이다. 셋째, 집행위원회, 이사회, 유럽의회, 유럽법원, 감사원 등 유럽연합의 다섯 기관이 ‘초국가적’ 권한을 보유하고 유럽연방 형성의 중심 추진세력이라는 점이다. 이러한 유럽의 통합모델은 남북연합의 기구들인 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등의 권한 및 운영방식에 중요한 의미를 제공한다. 넷째, 유럽연합은 신기능주의적 접근방법을 통해 비정치적 접근과 정치 협상을 병행함으로써 제반 부문에서 교류협력을 증진시켜 궁극적으로는 하나의 국가를 지향하는 것이다. 다섯째, 유럽연합은 유럽연방의 완성을 위하여 다소 시간이 걸리더라도 점진적이고 단계적인 통합과정을 진행시키고 있다. 남북간 상호 적대감과 불신의 수준을 고려한다면, 통합을 향한 꾸준한 인내가 필요하다. 마지막으로 통합의 의지이다. 유럽연합 회원국들은 체결한 조약과 규정을 철저히 수용하고 이행했다.

국가연합 방식에 의한 동서독의 통일논의는 체제유지의 어려움 속에서 동독의 교육지책으로 나온 것임을 고려하면 북한이 정치·경제적 안정과 성장을 누리고 있을 경우보다는 정치·경제적 불안이 심화될 경우 체제연합의 수단으로서 남북연합 형성에 동의했을 가능성이 있다는 점을 시사하고 있다. 동서독 주민들은 분단체제의 안정적 관리보다는 조기통일을 선호했는데 이는 통합을 추진하는 과정에서 북한 상황과 그에 대한 남한 정부의 정책의지 및 국민의 통합 열망 수준이 주요한 변수가 될 수 있음을 보여준다.

독립국가연합(CIS)의 형성은 소연방으로 통합된 경험이 있어 비교적 수월하게 이루어졌으나 무엇보다도 구성국간의 경제적, 안보적 차원의 협력 필요성이 연합형성의 촉진요인이었다. 따라서 남북간에도 경제적 필요와 안보위협 완화 필요성에 대한 인식이 요구된다. 그리고 CIS의 기구 구성은 남북연합 상태에서 남북평의회와 같은 대의기구의 형성보다는 남북정상회담 및 남북각료회의의 효율적 운영문제에 더욱 주력해야 한다는 점을 시사한다.

## IV. 정치공동체 형성 방안

### 1. 정치공동체 형성의 조건

정치공동체 형성은 근대적 의미에서 민족(국민)국가의 형성을 의미한다. 이 과정에는 문화적 유대에 기반을 둔 문화적 민족의식과 정치적 동일성을 강조하는 정치적 민족의식의 두 요소가 작용한다. 현재 남북한간에 문화적 민족의식은 공유되고 있으나, 정치적 민족의식은 존재하고 있지 못하다. 따라서 정치공동체 형성은 곧 정치적 민족의식을 확립하는 것을 의미한다.

남북한의 국내적 차원에서 문화적·제도적 기반 조성과 관련하여 다음과 같은 필요한 조건들은 생각할 수 있다. 첫째, 남북한내 정치적 이념의 다양성이 수용될 수 있는 사회·문화적 바탕이 조성되어야 한다. 둘째, 현대

사회에서 경제문제는 정치통합의 결정요인 중 핵심적이므로 경제통합에 대한 대비책이 마련되어야 한다. 셋째, 남북연합단계에서 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 남북한 정부의 정책적 권능 중 일부가 공동체 기구에 의해 통제될 수 있을 것이기 때문에 이에 상응하는 법적·제도적 개정이 요구된다.

남북관계 차원에서 제도적 기반 조성과 관련, 기본적인 조건은 남북한을 묶는 중앙제도의 확립이다. 이와 같은 제도는 남북한 정부로부터 비교적 자율적이어야 할 것이며 각 분야에서 남북한간 갈등이 발생할 경우 중립적으로 중재할 수 있는 위상과 역할이 부여되어야 할 것이다.

국제환경 차원에서 동북아 국제질서의 여건 성숙과 관련, 주변 강대국들의 지지가 요구되며, 최소한 이들 국가의 적극적인 반대를 사전에 방지하고 협력과 지지를 얻어야 할 것이다. 가장 바람직한 것은 남북한 및 동북아 강대국들이 포함된 지역안보 및 경제공동체가 창설되고 이를 통해 상호간의 이해관계를 조율하는 것이다. 지역안보 및 경제공동체의 창설이 어려울 경우에도 최소한 주변 강대국과 남북한간에 한반도 문제 해결에 대한 기본적인 합의도출이 필요하다.

## 2. 기본 방향

첫째, 남북 정치공동체 형성은 남북한 각각의 이념 및 정치체제의 변화 정도, 남북간 이념 및 정치의 동질화 정도, 남북간 협상정도 등에 따라서 추진되는 것이 바람직하다. 남북한 정치공동체 형성은 남북관계 발전의 전 과정에서 이념 및 정치체제면에서 남북간 이질성을 줄이고 동질성 및 상호 수용성을 넓히는 통합과정이다.

둘째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 남북간 각 분야의 교류·협력에 의해서 동질성이 증가해야 한다는 기능적 통합이론의 전제와 함께 정치통합에서 정치·군사문제의 중요성과 정치체도의 구성·운영, 정치엘리트의 역할 등을 강조하는 신기능주의적 관점이 강조되어야 한다.

셋째, 상호 합의를 바탕으로 하는 정치공동체의 형성과정에서 분야별로 갈등이 발생할 개연성이 적지 않으므로 기능적인 통합방법을 강조한다.

단기적 측면에서 상대적 우위에 있는 남한의 양보를 수반하겠지만 장기적으로 통일과정 및 통일 후 예상되는 후유증을 최소화하고 남한의 부담을 줄이는 작용을 기대할 수 있다.

넷째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 북한의 정치적 변화가 전제되어야 한다. 북한이 장기적으로 전체주의체제를 탈피하고 제한적 다원주의체제를 거쳐서 궁극적으로 다원주의체제로 전환함으로써 이념 및 정치체제 면에서 남북한 정치통합이 달성될 수 있다.

다섯째, 정치공동체는 정치엘리트 또는 관료들의 문제일 뿐만 아니라 남북한 주민들의 정치의식의 통합이 토대로 작용할 것이다. 따라서 정당을 비롯하여 각종 사회 및 민간 단체 차원에서 남북한의 협력을 활성화하는 노력을 하는 것이 정치적 노력과 함께 중요하다.

여섯째, 「민족공동체 통일방안」은 사회·문화 경제적 통합이 완성된 후 정치적 통일이 달성되는 것으로 가정하였으나 오히려 정치적 통일후 실제적인 사회·문화적 통합이 시작된다고 볼 수 있다. 따라서 남북연합이 형성된 이후의 정치공동체 형성은 결국 각 분야별 통합을 지향해야 한다.

### 3. 세부 추진 방안

첫째, 각 분야별로 정책 우선 순위를 선정하고 그에 따라 정책과제를 실천해야 할 것이다. 예를 들어 사회·문화분야, 경제분야, 외교·국방분야별로 정책과제를 선정하고 이를 실천함으로써 남북연합을 안정화시킴으로써 통합으로의 진화를 촉진한다. 이러한 제반 분야의 과제를 제도적으로 추진하는 기반은 남북연합의 제 기구와 절차들이다.

둘째, 이와 같은 남북연합의 제 기구들을 운영함으로써 남북 각각의 독립적 정부의 주권을 제약하게 되는 정책 현안들을 해결하고 정치협상과 협력의 경험을 축적해야 할 것이다. 협의기구를 통한 협상에 의하여 구체적으로 이행절차 및 여러 가지 협정의 채택문제가 논의되어야 한다.

셋째, 남북간 이념적·정치적 동질성을 증대하고 정치적 통합에 대비하기 위한 정치교육 및 재사회화방안들을 시행한다. 남북한이 이념 및 정치체제 측면에서 상당한 정도로 교호할 수 있는 상황이 되었으나 여전히 대

립적인 요소가 강하게 남을 것임을 고려할 때 경제·문화분야의 동질화에 비해서 이념 및 정치체제의 동질화과정에 대해서 한층 세심한 정책적 관심을 가져야 할 것이다.

넷째, 과정적, 절차적 측면에서 남북연합에서의 성과 축적을 통하여 통합이 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 각 분야가 상호 영향을 주고 또 연계가 될 수 있음에도 불구하고 실질적으로 상당한 질적 차이를 나타낼 것이다. 따라서 각 분야의 상호 작용의 양적 축적을 통한 남북관계 진전을 바탕으로 하면서도 동시에 질적 변화를 통하여 하나로의 정치공동체로 전환을 모색한다.

마지막으로 분야별 정책 협력의 경험과 협의기구의 구성·운영, 다원적 가치를 인정하는 다원화 사회 속에서도 다양성을 인정하는 가치의 공유가 이루어져야 한다. 물론 이러한 제반 영역과 역할 내지는 기능간에 분명한 선후관계가 있는 것은 아니다.

## V. 결 론

남북 정치공동체는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서의 인적 교류 및 협력을 통해 사회·경제적 동질성이 증가하고 남북의 정치적 의지가 결합함으로써 가능할 수 있음을 상정한다. 사회·경제적 동질성은 정치공동체 형성을 가능하게 하는 필요조건은 되지만 필요충분조건은 되지 못한다. 따라서 정치공동체 형성을 위해서는 사회·경제적 문제와 병행하여 정치·군사적 문제가 해결되어야 한다. 또한 정치공동체의 형성은 두 개의 국가체제간의 이념 체계의 대립 및 정치권력의 분배문제를 둘러싼 복잡한 과정이다. 따라서 남북연합에서 남북이 합의하는 정치기구를 구성·운영함으로써 남북 현안을 해결하고 정책 협력의 경험을 축적해야 한다. 그리고 정치제도의 통합에서 더 나아가서 정치공동체를 구성하는 구성원들이 서로를 이해할 수 있는 가치체계를 가지고 있어야 한다. 이러한 가치체계의 성숙은 정치제도를 운영하는 규칙 및 절차의 규범화와 제도화를 가능하게 만든다.

# 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 정치통합의 개념과 이론 .....	3
1. 정치공동체와 정치통합의 개념 .....	3
2. 통합이론 .....	4
가. 다원주의 이론(pluralist approach) .....	5
나. 연방주의 이론(federalist theory) .....	6
다. 기능주의 이론(functionalist theory) .....	7
라. 신기능주의 이론(neo-functionalist theory) .....	8
마. 소결 .....	9
3. 정치적 통합 형태 .....	11
가. 국가연합(confederation) .....	13
나. 연방(federation) .....	14
다. 기타 .....	16
III. 통합 사례 연구 .....	17
1. 유럽연합 .....	17
가. 準연방국가로서 유럽연합 .....	19
나. 법(조약)에 기초한 유럽통합의 발전 .....	24
다. 유럽연합의 주요기관 .....	29
2. 통일아랍공화국 .....	37
3. 동서독의 국가연합 방식 통일 논의 .....	40
4. 독립국가연합(CIS) .....	42
5. 러시아·벨로루시 .....	44
가. 통합과정 .....	44
나. 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」의 주요 내용 .....	47
6. 시사점 .....	53

<b>IV. 남북연합 단계의 상황</b> .....	60
1. 남한 .....	60
가. 이념 .....	60
나. 정치 .....	61
다. 경제 .....	62
라. 군사 .....	63
마. 외교 .....	64
바. 대북관계 .....	65
2. 북한 .....	67
가. 이념 .....	70
나. 정치 .....	71
다. 경제 .....	72
라. 군사 .....	73
마. 외교 .....	73
바. 대남관계 .....	74
3. 남북한 정치체제의 접근 가능성 .....	75
가. 남북한 체제의 공통성 .....	75
나. 체제접근 가능성 .....	78
<b>V. 정치공동체 형성 방안</b> .....	80
1. 정치공동체 형성의 조건 .....	80
2. 기본 방향과 이행구도 .....	85
가. 기본 방향 .....	85
나. 이행구도 .....	88
3. 세부 추진 방안 .....	91
가. 남북연합단계 .....	91
나. 통일국가단계 .....	105
<b>VI. 결 론</b> .....	115
<b>참고문헌</b> .....	118

## 표 차례

<표 1> 연방국가, 국가연합 및 유럽연합의 비교 .....	20
<표 2> 이사회의 의장국 순서 .....	30
<표 3> 가중다수결제를 위해 각국에 배정된 투표수 .....	32
<표 4> 국가별 유럽의회 의석수 .....	35
<표 5> 러시아와 벨로루시의 비교 .....	46

## 그림 차례

<그림 1> 연방국가, 국가연합 및 유럽연합의 비교 .....	23
<그림 2> 유럽연합의 구성 .....	28
<그림 3> 유럽연합의 제도와 정치과정 .....	34
<그림 4> 이행구도 .....	89

## I. 서 론

1970년대 초반 남북대화가 시작된 이래 남북관계는 때로는 많은 기대를, 또 때로는 많은 좌절을 우리에게 주면서 전개되어왔다. 1992년 2월 발효된 『남북기본합의서』는 여전히 이행·실천으로의 발전을 기다리고 있다. 그러나 남북한간의 물자교역은 꾸준히 증가하여 남한이 북한의 3대 교역대상국가로 부상하였다. 1990년대에 북한이 내외의 어려움에 봉착하고 북한 핵 문제가 남북관계를 규정하는 핵심 현안으로 등장하면서 북한은 남한과의 관계 진전을 가급적 회피하였다.

이러한 남북관계의 교착 국면은 김대중 정부 출범 이후 북한에 대한 지원과 협력을 보다 적극화하는 대북 포용정책을 추진하면서 다소 풀렸으며, 2000년 6월에는 분단 이후 첫 정상회담이 개최되었다. 대북 포용정책은 아직까지는 남북관계의 안정적인 제도화를 구현하지 못하고 있지만 남북간에 인적, 물적 상호 작용 행위의 범위와 폭 등을 증대함으로써 남북관계의 진화를 가져오고 있다. 남북한은 최소한 공식적으로는 통일이 이루어지기 이전 남북간의 평화공존이 필요하다는데 인식을 공유하고 있는 것으로 보이며 이러한 점에서 통일과정에서의 과도적 단계를 상정하고 있다.

남한과 국제사회의 유인에 의해서건 북한 스스로의 선택에 의해서건 북한의 변화를 전제로 하는 한국의 통일 방안(‘민족공동체 통일방안’)은 남북관계의 발전 과정을 화해·협력단계 → 남북연합단계 → 1민족 1국가의 통일국가단계로 상정하고 있다. 김대중 정부가 당장에 실현 가능하지 않은 통일보다는 남북관계 개선에 초점을 두는 대북 포용정책을 추진하였지만, 그 목표로서 남북간 평화공존과 상호 작용 행위의 제도화가 이루어지는 ‘남북연합’의 상황, 즉 남북한이 경제공동체와 사회문화공동체를 형성하여 민족공동생활권 내지는 ‘사실상의 통일’ 상태를 달성하는 것을 지향하고 있다.

남북한이 상호 합의를 통하여 평화공존상태를 이룩하고 다각적인 교류·협력을 증대시킨다면 단계적 통일방안의 구도에 상응할 수 있는 경제 및

## 2 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안

사회·문화공동체의 형성을 가정할 수 있을 것이다. 이러한 부문별 공동체의 형성을 통해 정치적 통합이 이루어질 수 있는 여건의 성숙을 상징하는 남한의 통일방안은 보다 큰 단위의 정치공동체를 형성함으로써 한민족의 공동번영과 평화를 제도적으로 보장하려는 인위적인 노력이라고 할 수 있다.

남북연합에서는 남북간의 상호 작용 행위가 활성화, 제도화되기는 하지만, 남북한의 기존 체제와 정부가 그대로 존재하고 있는 상태이다. 따라서 하나의 국가로 통일을 추진하는 과정에서 이념, 가치, 정치 제도 및 정치 행태 등에서 여전히 많은 차이가 존재하고 있을 것이다.

본 연구는 남북연합 상황에서 하나의 국가로의 통일을 지향하는 실질적 통합과정에서 정치공동체를 구현하기 위한 대안을 강구하는 데 연구의 초점을 두고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 정치공동체 형성 내지는 정치통합이론을 검토하고 국가연합의 경험적 사례를 분석한다. 그 동안 통합이론에 대한 검토는 많이 이루어졌기 때문에 본 연구에서는 각 이론의 핵심적인 논의를 요약하는 정도로 이론적 검토를 대신한다. 본 연구는 이론적 틀에 따른 분석이라기보다는 각 이론이 설명하는 정치통합의 성격으로부터 일정한 정도의 유용성을 찾으려고 한다. 사례연구에서는 유럽연합을 비롯하여 통일아랍공화국, 통일과정 시 등장하였던 독일의 국가연합 논의, 독립국가연합(CIS) 등 국가연합적 성격을 가진 사례를 중점적으로 검토하여 시사점을 도출할 것이다.

이어 남북연합 상황에서의 남북한 각각의 제반 분야에서의 변화 모습을 전망하고 정치체제의 접근 가능성을 검토한다. 그리고 이러한 분석의 토대 위에서 정치공동체 형성을 위한 정책 방향과 세부실천방안을 제시할 것이다.

본 연구에서는 1차적으로 기존에 국내 및 해외에서 이루어진 남북한의 정치통합과 관련된 문헌 연구를 주된 연구방법으로 사용하고 연구의 실제 성과 정책 실효성을 제고하기 위하여 전문가, 정책 실무자들과의 직접적 면담을 통한 현장 연구방법을 병행한다.

## II. 정치통합의 개념과 이론

### 1. 정치공동체와 정치통합의 개념

점진적이며 단계적인 통일을 달성하기 위한 합리적 방안은 통일의 실질적인 내용을 점진적이며 단계적으로 성취하는 것이다. 통일의 내용은 민족통합과 국가통합 즉 체제통합으로 구분할 수 있다. 민족통합이란 남북한이 하나의 민족공동생활권으로 통합되는 것을 의미한다. 민족공동생활권이란 단순히 남북한이 하나의 생활권이 되었다는데서 그치는 것이 아니라 사회, 문화, 경제적으로 상호 교호할 수 있는 동질적인 요소를 공유하고 있는 상태를 말한다. 남북연합단계에서 남북한간에 사회·문화 및 경제공동체가 형성되었을 때 적어도 남북한간의 민족통합을 이룰 수 있는 바탕이 마련되었다고 할 수 있다. 남북한 사이에 화해하여 정치적 신뢰를 쌓고 교류와 협력이 본격적으로 이루어지기 시작한다는 점에서 초보적 형태로나마 민족통합이 이루어지는 상태라고 성격지을 수 있다. 국가통합이란 이념과 제도의 동질화 또는 합의가 이루어져 남북한이 하나의 국가, 하나의 정부, 하나의 체제를 갖는 단일민족국가로 통합되는 것을 말한다. 남한의 통일방안의 최종단계인 1민족 1국가의 통일국가가 바로 국가통합을 달성한 상태라고 할 수 있다.

남북간의 정치공동체는 남북한 주민들간에 다른 생각과 사고와 생활 양식을 가지면서도 상당한 정도의 동질적 요소를 공유하는 토대 위에서 궁극적으로 하나의 정치제도와 동질감을 느낄 수 있는 이념에 의해 하나의 국가를 달성하는 상태라고 정의할 수 있다. 남북한 사이에 남북연합에 대한 합의가 이루어지고 각급 수준의 협의체에서 주요 정책에 대한 공동 집행이 이루어질 경우, 남북한 정부의 권위가 부분적으로 남북연합으로 이전된다는 맥락에서 초보적 형태의 정치공동체가 형성된다고 말할 수 있다.

남북간의 정치통합은 남북한이라는 두 개의 상이한 정치적 단위가 남북한을 포괄하는 새로운 정치적 단위로 형성되는 것이다. 남북한간의 이러한 정치통합은 남북한의 대다수 주민들이 새로운 정치적 단위, 즉 국가의

#### 4 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안

정치이념이나 헌정질서와 같은 기본적인 사항과 관련된 정치적 자극에 유사한 반응을 보일 때 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 따라서 정치공동체 형성을 위한 정치통합은 화해·협력단계 이후 남북연합과 같은 과도적인 통일체제를 이루는 과정으로서의 의미와 함께 최종적인 결과로서의 국가(체제)통합을 포함하는 종합적인 의미로 파악할 수 있다. 남북연합은 초보적인 형태의 정치공동체를 형성하는 것으로 볼 수 있으며, 최종적인 형태의 정치공동체는 바로 남북한이 동질적인 이념과 제도로서 체제가 통합되는 단일민족국가의 성립을 의미한다.

## 2. 통합이론

통합(integration)이란 독립적인 사회적 단위, 예컨대 부족, 도시, 노동조합, 정당 등간의 관계가 고유의 독립성을 잃어버리고 보다 더 큰 집합체의 일부분으로 변화해 가는 과정을 뜻한다. 정치적 통합(political integration)은 국가와 같은 '주권'을 가진 독립적인 정치단위체가 이러한 변화 끝에 권위를 가진 새로운 중앙조직체를 수용하게 되는 것으로 정의할 수 있다.

역사적으로 이런 현상은 대부분 한 집단이 다른 집단을 군사력으로 정복함으로써 강제적으로 이루어졌다. 통합은 이처럼 강압에 의해 이루어진 것과는 달리 통합되는 구성단위의 독립성과 주권의 상실이 자발적인 결정에 의해 이루어지거나 그런 결정의 의도하지 않은 결과로서 발생하는 것을 뜻한다.

통합이론은 국가들이 분쟁의 평화적 해결을 제도화하고 상호협조를 통해 공영을 이룩할 수 있는 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정 및 결과에 관한 이론이다. 대별하면 통합에 대한 두 가지 시각이 존재한다.

하나는 통합되는 단위 국가들의 인위적인 노력에 의해 제3의 정치체(political body)가 형성되는 것으로 파악하려는 시각이고, 또 하나는 단위 국가간의 거래(transactions) 및 커뮤니케이션의 증대가 상호 이해를 강화시켜 인위적이기 보다는 자동적으로 통일된 공동체를 형성한다는 시각이다. 모두 네 가지의 대표적인 이론이 있다.

### 가. 다원주의 이론(pluralist approach)

도이치(Karl W. Deutsch)가 대표적인 학자이다.<sup>1)</sup> 이 이론은 통합의 개념을 광의로 해석하며 통합의 목표를 국가간 평화와 안전을 유지하는 것으로 이해하므로 통합이 복수의 상이한 국민과 정부를 반드시 하나의 단위로 합병하는 것을 의미하지는 않는다고 주장한다. 즉 통합은 안전공동체(security community)의 형성을 의미하기 때문에 국가간의 전쟁이 제거된 상태이지 개별 국가의 주권이 소멸된 상태를 뜻하지 않는다는 것이다.

따라서 이 시각에서는 통합이 “일정한 영역 내에서 일단의 사람들로 하여금 역내 문제들에 관하여 평화적 변경이 가능하다는 믿을만한 기대를 오랫동안 확신하게끔 하기에 충분할만한 공동체 의식과 기구 및 관행을 갖게 되는 상태”로 정의된다.<sup>2)</sup>

다원주의 이론은 안전공동체 형성을 두 종류로 구별한다. 첫째는 다원적 안전공동체(pluralistic security community)인데, 이는 국가들이 주권과 독립을 유지하면서 비폭력적인 분쟁 해결과 안전을 확보한 상태를 말한다. 미국과 캐나다, 2차대전후의 독일과 프랑스간의 관계가 대표적 예이다. 둘째는 융합적 안전공동체(amalgamated security community)로서, 두 개 이상의 독립된 조직들이 결합하여 단일정부나 연방정부 형태의 공동정부를 가진 하나의 단위를 형성한 것이다.

다원주의 이론에서는 통합을 추진하는 전략으로서 정치·외교 분야의 활동을 중시한다. 통합을 이룩하는 데 있어 정치분야가 경제 등을 비롯한 여타 분야보다 더 비중이 있다고 보기 때문이다. 즉 경제·사회·문화 부문에서 통합되는 단위들 사이의 상호작용은 점진적으로 안전공동체를 형성해 나가는 기반이 되기는 하지만 그것이 국방·외교·안보분야와 직접적 연

1) Karl W. Deutsch, *et. al.*, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

2) *Ibid.*, p. 5.

계를 형성하는 것이 아니며 통합에 있어서는 후자가 핵심이라는 것이다.

또한 통합에 대한 단위 국가의 정책결정자의 인식과 행동이 중요하다고 전제하면서, 융합적 안전공동체의 형성을 위한 조건으로서 정책결정자간의 가치 양립성, 통합하기로 된 단위들의 정책결정자간 정치적 태도의 상호 대응성과 예측가능성, 상호 공명성 등을 강조한다.

#### 나. 연방주의 이론(federalist theory)

연방주의 이론은 국가간에 공식적인 헌법이나 협정을 작성하여 초국가적인 제도를 창설하고자 하는 것으로 에치오니(Amitai Etzioni)가 대표적인 주창자이다.<sup>3)</sup> 연방주의 이론의 출발점은 '만인에 대한 만인의 투쟁 상태'와 같은 무정부적 국제정치체제에서 평화와 안전을 보장하려면 국가간의 권력투쟁을 통제할 수 있는 초국가적 중앙정부를 설립하여야 한다는 발상이다.

이 이론의 전제는 중앙정부의 창설을 가져올 단위국가간 통합이 경제·기술적인 영역에서부터 점진적으로 이루어지기보다는 급격한 정치적 타결에 의해 이루어진다는 것이다. 이 점에서 다원주의 이론보다 더 형식논리를 중요시하며 통합의 달성에 정치지도자의 권한행사와 통합의지가 중요하다고 본다.

에치오니는 통합된 정치공동체를 첫째, 폭력수단의 사용에 대한 효과적인 통제권을 가지고 있고, 둘째, 자원과 보상의 분배에 결정적인 영향력을 행사하며, 셋째, 대다수 시민들이 정치적 일체감을 형성한 상태로 보고 있다. 또한 그는 통합의 과정을 통합이전의 상태, 통합과정, 종결상태로 분류하고 통합과정에서 작용한 통합추진력과 통합현상의 부문간 파급효과를 분석했다. 그에 따르면 통합이전 상태에서는 문화적 동질성, 경제적 상호의존성, 지역적 인접성 등이 통합을 촉진시키며 외부엘리트가 중요한 역할을 담당한다. 통합과정에서는 강제력, 경제이익, 일체감이 통합

---

3) Amitai Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Reinhart and Winston, 1965).

추진력이 되며 체제내의 엘리트가 외부엘리트보다 더욱 중요한 역할을 한다고 주장한다. 그리고 국가간 인적·물적 교류의 증가에 따라 통합의 효과가 파급되며, 이러한 현상은 연방국가가 수립될 때까지 연속적으로 확대된다는 것이다.

#### 다. 기능주의 이론(functionalist theory)

인간이 합리적으로 행동하면 정치적 행위는 불필요하게 된다는 이상주의적 사고에 바탕을 둔 이 이론은 국가의 강제력, 정부제도, 국가안보 및 주권 등과 관련한 정치적 갈등이 인간의 불합리한 감정에서 유래된 것으로 간주한다. 미트라니(D. Mitrany)의 주장이 이론의 핵심을 이룬다.<sup>4)</sup>

미트라니는 현대 사회에서 나타난 기술적·경제적 상호 의존성의 증대가 국제협력과 통합을 촉진시키는 한편, 국가중심적 국제질서를 침식시킨다고 생각했다. 곧 국경을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창이 국가로 하여금 영토보전과 배타적 주권을 보호하는 본질적 기능을 상실하게 하여 국가간의 갈등과 전쟁을 제거한다고 본 것이다. 따라서 기능주의 이론은 국가간의 갈등 제거를 기술적·경제적 상호의존성의 증대로 실현하고자 한다.

이 이론의 주요 전제는 상호의존성의 증대가 국제협력과 통합을 촉진하고 정치분야와 사회문화 등의 기능분야간 구별이 가능하며 한 기능분야에서의 협력은 다른 기능분야에서의 협력을 유발(ramification)하여 궁극적으로 정치영역에서의 협력, 통합을 유발한다는 것이다.<sup>5)</sup> 예컨대 보건·통신·수송 등에서의 협력이 다른 기능적 영역의 협력을 촉진하고, 이는 궁극적으로 정치영역의 협력을 증진시키게 된다는 것이다.

그러므로 기능주의 이론은 국가의 주권에 대한 직접적인 도전을 피하고

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

5) Ibid., p. 97; David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," *International Affairs*, Vol. 24 (July 1948), p. 359.

논쟁의 소지가 적은 사회·경제·기술적 영역에서의 협력 증대를 일차적 목표로 한다. 정치적으로 민감하고 논쟁의 여지가 많은 국방 및 외교 분야 등은 국제협력의 출발점으로 적절하지 않다고 하면서 성격상 기술적(technical)이고 목적과 수단에 관해 상대적으로 합의 달성이 용이한 복지분야 등에서 국제협력을 증대시켜 나갈 것을 주장한다.

협력이 증대되면 기능적 영역에서 새로운 기구가 수립되고, 기능별로 국가의 주권은 새로 설립된 공동체 기구에 점진적으로 이양되어, 결국 국경을 초월한 다수의 기능별 국제기구 행정망이 확립됨으로써 평화로운 세계공동체가 창설된다고 한다.

#### 라. 신기능주의 이론(neo-functionalist theory)

신기능주의 이론은 기능주의 이론에서의 여러 주장이 현실에서의 실제 현상과 몇 가지 점에서 부합되지 않는다는 것을 비판하면서 등장했다. 이 이론을 대표하는 하스(Ernst B. Haas)<sup>6)</sup>등의 신기능주의자들은 경제적 이슈가 정치적 통합을 유도해내는 파급효과가 제일 크다는 데 동의하지만, 경제·기술 분야에서의 협력이 정치적 협력으로 확산된다는 기능주의 이론의 핵심을 공박한다.

신기능주의 이론은 기능적인 통합행위를 통하여 점진적 통합을 추구한다는 점에서는 기능주의 이론과 같지만 정치분야와 여타 기능분야의 구별이 불가능하고 정치적 요인들의 중요성과 통합의지를 강조한다는 점에서 기능주의 이론과 차이가 있다.

이 이론에 따르면 한 기능적 영역에서의 협력이 다른 기능적 영역에서의 협력으로 자동 확산(spillover)되는 것이 아니라 파급효과는 행위자들이 자신들의 이익에 도움이 된다는 인식 하에 한 가지 영역에서 배운 통합의 교훈을 새로운 상황에 적용시키려고 노력할 때 발생한다. 즉 경제·기술 영역에서의 협력이 정치적 통합으로 확대되는 파급효과는 통합되는

---

6) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958).

국가들의 정치엘리트들이 공동이익에 대한 인식을 공유할 때 발생한다는 것이다.

또한 이 이론은 기능적 요구가 생기면 자연히 그 요구를 충족시킬 기구가 생겨난다고 하는 기능주의자들의 주장을 반박하고 통합을 촉진하는 기구를 의도적으로 창설할 것을 제안한다. 그만큼 의식적 노력이 중요하다고 보는 것이다.

신기능주의자들은 대부분 통합을 하나의 상태가 아니라 정치공동체를 향해 나아가는 변화의 과정으로 정의하고 있다. 하스는 정치적 통합을 “몇 개의 서로 다른 국가의 정치행위자들이 그들의 충성심, 기대 및 정치적 활동을 기존의 국민국가들로부터 이들 국가들에 대한 관할권을 새로 가지게 되었거나 그러한 관할권을 요구하는 새로운 중심으로 옮기도록 설득되는 과정”으로 규정한다.<sup>7)</sup>

그리고 신기능주의자들은 국가를 단일체로 보지 않고 이익과 이슈들이 얽혀있는 정치체제(Political System)로 간주, 정치활동을 공동체에서 가치의 권위적 배분을 둘러싼 갈등과 정책결정과정이라고 인식하고 있다. 아울러 국제 정치활동과 국내 정치활동을 구분하지 않고 신생국에서 정치엘리트들이 중앙정부의 권한과 능력을 강화함으로써 국가발전을 도모하듯이 국가간 통합도 각국 정치엘리트들이 초국가적 정책결정기구를 수립하고 개별 국가의 주권을 이에 점차적으로 이양함으로써 달성되는 것으로 생각한다.

요컨대 신기능주의 이론은 기능주의 이론의 옷을 입은 연방주의이다. 즉 기능주의방법으로 연방주의의 목표를 달성하려는 전략이라고 할 수 있다. 그러나 신기능주의자들은 통합을 촉진하는 기구를 의도적으로 창설하지만 성급하게 연방조직을 요구하지 않는 점에서 연방주의자들과 다르다.

## 마. 소결

통합이론은 비교적 동질적인 국가들이 평화적인 방법에 의해 하나로 결

---

7) Ibid., p. 16.

합되는 양상, 방법을 설명하기 위해 개발된 이론이다. 따라서 남북한같이 이념적으로는 물론 체제의 성격이 근본적으로 다른 두 개의 체제로 분단되어 군사적 대치상태에 있는 분단국의 통일문제를 설명하기에는 한계가 있다. 즉 통합이론은 두 개의 이질적인 체제간의 통합문제인 남북한간의 정치통합을 보는 준거로는 본질적인 한계를 가지고 있다. 그러나 통합방법과 전략을 다루는 다른 이론은 없는 실정이므로 통합이론은 한계 내에서 일정한 유용성을 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 통합이론은 국가간 분쟁의 평화적 해결제도 확립과 상호협조를 통한 공영체제의 수립이라는 적극적 평화개념에서 출발하고 있다는 점에서 남북한간 정치공동체의 형성방안을 마련하기 위한 이론적 준거로서 어느 정도의 타당성을 발견할 수도 있다. 더욱이 통합이론은 통합의 방법론적 측면에서 평화적, 단계적 접근을 제시하고 있으며 인간들의 구체적인 집단적 행위를 중시하기 때문에 남북한간의 실제문제를 다루는 데 있어서 유용성을 가질 수 있다.

통치통합의 결과로서 정치공동체의 형성을 지적하고 있는 통합이론은 위에서 논의된 바와 같이 정치통합에 이르는 방법론적 맥락에서 다원주의, 연방주의, 기능주의, 그리고 신기능주의 등으로 분류된다. 다원주의이론이 설명하려는 통합은 안전공동체(security community)의 형성을 의미하기 때문에 국가간의 전쟁이 제거된 상태이지 개별 국가의 주권이 소멸된 상태를 뜻하지 않는다. 연방주의이론은 통합이 국가의 주권, 권력배분 및 정치엘리트의 행위와 직접적으로 연관된 정치적 현상으로 보고 있다. 통합을 경제·기술적인 영역에서부터 점진적으로 이루기보다는 급격한 정치적 타결을 중시하고, 정치지도자의 권력집중 능력과 대중의 합의 없이 통합결단을 내리는 의지를 중요시한다. 기능주의이론은 기술과 경제적 변화가 국제관계의 구조적 변화를 초래하며, 국경을 초월한 기술혁신과 경제활동의 팽창은 영토보존과 배타적 주권을 보호하는 국가의 기능을 상실케 한다고 주장한다. 국가들이 그들의 기능을 초국가기구에 이전시킴에 따라서 국가단위에 대한 충성심과 지지가 초국가단위로 이전되며, 이는 정치공동체를 형성하게 된다는 것이다. 이에 반하여 신기능주의이론은 정치공동체가 형성되는 과정을 자동적인 것으로 보지 않는다. 이들은 기능주의이론이 무관심했던 정치적 변수에 관심을 두고, 정치공동체의 형성과

정에서 정치적 변수를 중시, 정치적으로 중요한 과업을 선택하여 통합을 계획하는 것이 필요하다고 주장한다. 또한 통합을 더욱 진행시키기 위하여 의식적인 제도적 장치가 필요함을 강조하고 있다.

국가간의 정치통합의 과정은 다양하게 설명되고 있으나 대체적으로 다음과 같은 네 단계로 요약할 수 있다. 첫째, 국가간에 교류 및 거래관계가 증대하면 그러한 행위의 복잡성이 증가된다. 둘째, 이러한 복잡성 문제를 해결하기 위하여 국가들은 상호작용을 정식화하게 되며, 그러한 과정에서 보다 큰 협력관계가 발생하게 된다. 셋째, 국가들은 이러한 협력관계를 보다 더 단일화하기 위해서 또는 하나의 국가로서 정책결정을 하기 위하여 실질적이며 공식적인 제도를 창출하게 된다. 넷째, 일단 이 단계에 이르게 되면, 독립된 단위로서의 국가들이 하나의 단위로서 통합될 가능성이 높다는 것이다.

통합의 결과로서 정치공동체는 한 국가의 대중이 다른 국가의 대중에 대해 갖는 태도, 정부간 협력의 증대, 그리고 초국가단위의 권위확대에 따른 통합단위간의 정치적 융합의 세 측면에서 살필 수 있다. 한 국가의 대중이 통합의 대상인 다른 국가에 대해 상당한 정도의 '호의'를 가질 경우 통합의 가능성이 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 정치공동체가 형성될 수 있다.

### 3. 정치적 통합 형태

통합은 그것을 추진하는 분야, 참여 국가들의 성격, 설립되는 중앙조직체의 종류에 의해 분류될 수 있다. 우선 참여 국가들이 외교정책에서 보조를 맞추려는 것과 같이 통합노력은 직접적으로 정치 분야에서 진행될 수도 있고 경제발전과 금융, 과학기술 공동연구, 운송, 통신 등과 같은 기능적 분야에서 진행될 수도 있다. 미주기구(OAS: Organization of American States)나 유럽이사회, 아랍연맹(Arab League)등이 전자의

대표적인 예이다. 또한 드문 예이지만 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바동맹기구(Warsaw Pact Organization) 등에서 볼 수 있는 바와 같이 지휘체제와 장비조달체제의 단일화를 피하는 등 방위나 군비증강과 같은 부문에서도 추진될 수 있다.

한편 통합의 원활한 진행 여부는 상당 부분 참여 국가들이 상호 동질적인가 아닌가에 달려 있다. 국력, 경제발전 정도, 정치체도의 성격 등에서 매우 상이한 국가들이 참여할 경우통합과정이 조화롭게 진행되기 어렵다. 특히 정치체제, 정당, 이익집단, 사회제도 등에서 참여국들 사이에 차별성이 클 경우 사소한 기능적 분야 이외에서는 공동정책을 추진하기 곤란하다. 이는 아랍연맹이나 미주기구 등에서 쉽게 볼 수 있는 점이다.

마지막으로 통합의 정도는 최소한의 형태인 정부간 회의에서부터 연방에 이르기까지 다양하다. 그러나 NATO, 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 등 정부간 협의체가 압도적으로 많다. 이들 협의체에서는 모든 결정이 정부로부터 지시를 받은 각국 대표들에 의해 이루어지고 이 과정을 최소의 권한을 가진 협의체 자체의 사무국과 전문가들로 구성된 위원회들이 돕고 있다. 반면 유럽연합은 ‘초국가적’ 제도인데, 이는 결정을 내리고 권한을 할당함에 있어 연방제와 정부간 협의체를 혼합해 놓은 형태라고 할 수 있고 중앙조직체의 권한이 상대적으로 강력하다.

그런데 다양한 문화와 이해관계를 가진 단위들로 구성되는 모든 정치조직체들은 구성단위 상호간의 관계 그리고 구성단위와 중앙조직체간의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 문제에 직면하게 된다. 한 쪽 극단이 제국(empire)이나 단방제(unitary government)인데, 이는 구성단위 상호간의 모든 직접적인 관계를 없애고 중앙조직체에 정치적 권위를 집중시키는 동시에 구성단위들은 오직 중앙조직체의 위임에 의해서만 정치적 권위를 행사하게 한다. 다른 한 쪽 극단이 국제조직(international organization)이나 연합(league), 동맹(alliance) 등으로, 이는 주권국가들 상호간의 관계나 주권국가들과 중앙조직체간의 관계가 주권국가들의 명시적이거나 암묵적인 동의에 의해 규정된다. 이 양 극단 중간에 있는 것이 국가연합과 연방이다.

### 가. 국가연합(confederation)

국가연합이란 주권을 지닌 구성단위들이 새로운 중앙정부를 만들지 않은 채 하나의 협의체를 구성하는 것을 말한다. 즉 국가연합은 두 개 이상의 구성국으로 구성되나, 구성국은 각각 개별적인 법인격을 그대로 보유한다. 따라서 국가연합 그 자체는 하나의 새로운 법적 실체로서 존재는 하지만, 국제법상 독자적인 법인격을 보유하지는 않는다. 따라서 국가연합 하에서 구성국들은 주권을 중앙정부에 이양하지 않는 가운데서 결합되며, 구성국내의 대내적 권한은 구성국이 보유한다. 협의체에 참가하는 각 지역단위의 대표는 주권국가를 대표하는 대사와 같은 지위에 있기 때문에 “주권을 가진 지역단위들의 느슨한 결합”이다. 연방(federation)보다는 느슨하지만 연합(league), 동맹(alliance), 여타 국제조직보다는 결합정도가 강하다.

협의체와 구성단위간의 권력배분은 협의체가 아니라 국가연합의 구성단위인 주권국가가 결정하거나 별도의 조약에 명시한다. 따라서 협의체의 지위는 개별 국가에 대해 종속적이고 구성단위가 위임하는 사항에서만 권한을 행사한다. 또한 구성단위인 주권국가는 언제나 탈퇴할 수 있다.

국가연합은 구성국의 자율성을 인정하면서 다양성을 통합하려는 데 그 목적이 있다. 국가연합은 협의체적 성격의 중앙조직을 가지나 구성국을 규율하는 헌법을 제정하지 않으며 구성국의 대표로 구성되는 연합의회를 가진다. 연합의회는 독립된 중앙정부의 기관이 아니며 입법권이나 재정권을 갖지 못하고 그 의결사항은 구성국을 법적으로 구속하지 못한다.

국가연합의 성립을 위해서는 구성국들간 ① 군사적 불안감의 해소와 군사관계 제고 ② 외세로부터의 정치적 독립 욕구 ③ 경제적 이익의 기대 ④ 약간의 선행된 정치적 교섭 ⑤ 지리적 인접성 ⑥ 인종, 언어, 문화 등의 유사성 ⑦ 의사소통 범위의 증대 등 통합요인이 있어야 한다는 것이 일반적인 견해이다.

연방국가는 안정성을 가진 영구적 결합으로 실제적인 국가(real state)이지만 국가연합은 안정성이 결여된 잠정적 결합으로서 실제적인 국가가 아니다. 역사상 국가연합은 대부분 단명하였으며 중앙조직의 권한이 강화

됨에 따라 연방국가의 형태로 발전한 경우가 많다.

국가연합에서 출발하여 연방제로 이행한 역사적 사례는 미대륙 동부의 13주가 독립전쟁을 계기로 연방제로 발전한 것에서 찾아볼 수 있다. 13주는 처음 미주연합(American Confederacy)을 형성하였는데 여기서 13주는 각각 주권을 보유한 채 자신들의 협의체로서 대륙회의(Continental Congress)를 구성했을 뿐 중앙정부를 창설하지 않았다.

이처럼 1781~1789년간 미국에서 존재했던 미주연합, 1815~1866년간 독일과 1815~1848년간 스위스에서 존재했던 국가연합은 연방으로 전환했다. 1958년 이집트·시리아가 형성한 통일아랍공화국은 3년만에 해체되었고 유럽연합은 국가연합 성격을 띤 채 연방국가를 목표로 통합수준을 높여가고 있다.

#### 나. 연방(federation)

연방국가는 두 개 이상의 구성국으로 구성되는 연방정부만이 국제법상의 법인격을 향유하며 그 자체의 정부기관을 보유하며 구성국의 주민들에게 직접적인 통치권을 행사하는 국가이다. 연방국가의 특징은 중앙정부와 구성국간의 권한배분, 헌법상 그러한 권한배분을 제도적으로 보장하는 일정한 수단의 존재, 중앙정부와 구성국간 일정한 정도의 독자성 인정, 중앙정부 및 구성국 주민에 대한 연방의 직접적인 권력행사, 중앙정부의 외교 및 군사권 행사 그리고 구성국의 국내문제에 대한 독립적 권한 등이다.

연방은 권력을 지역적 차원에서 배분해 중앙정부, 즉 연방정부와 지방정부가 가지는 권력이 대등하다. 중앙정부와 지방정부들은 각각 별개의 입법·행정기관을 포함한 독립적인 통치기구를 구성하며 헌법내에서 각기 통치기구를 수정할 수 있는 권한을 가진다. 그러나 지방정부가 주권을 보유하는 것은 아니다.

연방국가 구성시 참여 단위들은 주권을 완전 포기하며 포기한 주권을 취합하여 새로운 연방정부가 탄생한다. 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다. 따라서 국방·외교정책은 연방정부에 의해 수립·시행되며 연

방정부만이 전쟁선포권을 가지고 정치·군사적 문제와 관련된 국제협약을 체결한다. 구성단위 상호간의 무력충돌은 내전이 되며 국가간 전쟁으로 취급되지 않는다.

하지만 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하는 것은 아니다. 상당한 권한을 지방정부가 여전히 행사한다. 지역단위들의 권한을 설정하기 위해 반드시 성문헌법을 보유한다.<sup>8)</sup> 헌법은 연방정부나 지방정부 어느 한 쪽에 의해 일방적으로 수정될 수 없다. 연방제일 때는 일반적으로 연방전체 대표와 지역단위 대표로 구성되는 양원제의 입법부를 구성한다.

연방정부와 지방정부의 권력관계를 규정하는 데는 대체로 두 가지 방법이 있다. 하나는 헌법에 연방정부의 권한을 명시하고 나머지 권한은 지방정부에 귀속한 경우인데, 이는 미국과 스위스, 호주에서 찾아볼 수 있다. 또 하나는 반대로 헌법에 지방정부의 권한을 상세히 열거하고 나머지 권한은 중앙정부에 귀속한 경우로서 캐나다가 대표적인 예이다.<sup>9)</sup>

연방제는 장단점을 가지고 있다. 장점은 첫째, 지역의 특수성과 이익을 능률적으로 대변할 수 있기 때문에 다인종, 다민족, 다언어, 다문화, 다종교일 경우 적합하다. 연방제를 통해 다양한 구성 요소의 특성과 기득권을 보장할 수 있다. 둘째, 국민이 정치적 훈련을 받을 수 있는 기회를 제공하고 국민의 공공생활 참여 기회를 확대할 수 있는 제도이다. 셋째, 중앙정부의 권력남용 견제에 효과적이다.

반면 단점으로 지적되는 점은 첫째, 권한의 분산으로 기구면에서나 운영면에서 복잡하고 비능률적이다. 둘째, 정치권력의 이원화로 인원과 조직, 기능 등에서 중복성이 있어 경비가 많이 들고 낭비성이 있다. 셋째, 중앙정부와 지방정부간 마찰이 발생할 수 있다. 넷째, 국가위기시 신속한 대응이 곤란하다. 다섯째, 전국적으로 일률적인 법 적용이 곤란하다.

연방제가 원활히 기능하기 위해서는 구성단위들이 상호 협조하고 자제

8) 연방을 뜻하는 'federal'은 계약(covenant)이라는 의미를 가진 라틴어 'foedus'에서 유래한 것이다.

9) 인도 등의 경우는 헌법이 중앙정부와 지역정부의 권한을 모두 열거하고 있다. 이 경우 두 정부의 권한이 충돌하면 중앙정부에 유리하게 해석하도록 되어 있는 것이 보통이다.

하는 정치적 전통과 동질감, 일체감이 형성되어야 한다. 구성단위간의 인구나 부에서의 평등, 지리·문화적 공통성 등은 연방제의 원활한 기능에 도움이 된다.

연방제를 채택한 선진국들은 대체로 안정된 정치체제를 유지해 왔으나 인도, 나이지리아, 말리, 말레이시아 등에서는 국민적 일체감의 결여로 연방제 유지를 위협하는 분열을 경험한 바 있고 파키스탄과 인도네시아 등은 연방제를 포기했다.

현재 호주, 캐나다, 스위스, 미국이 전형적인 연방제 국가로 인정되고 있다. 독일의 경우도 연방제로 인정되고 있으나 헌법상 중앙정부와 지역정부간 협조적(coordinate)이고 독립적(independent)인 지위의 보장이 충분하지 않다.

#### 다. 기타

국가연합과 연방 이외의 정치적 통합형태의 사례로서는 우선 영연방을 들 수 있다. 영연방은 식민지, 보호국, 종속국, 위임통치지역, 자치령 등으로 구성되어 각 구성단위의 법적 지위가 상이하다. 이는 개별적인 독립국들의 보다 자유로운 연합이라고 할 수 있다.

과거 소연방은 국가연합제의 요소와 연방제 요소가 혼재했던 경우이다. 1936년 스탈린 헌법 제15조는 소연방을 구성하는 15개 공화국의 개별적 주권을 인정했으나, 14조는 각 공화국의 외교권과 군사권은 제약되어 연방정부의 관할이라고 선언했다. 15조는 법률적으로 국가연합을 의미하며 14조는 연방제의 성격을 띤 것이다.

그러나 1944년 2월 개정된 헌법에서는 구성 공화국이 외교권과 군사권을 보유한다고 명시했고 구성 공화국의 소연방 탈퇴권을 인정했다. 따라서 구성 공화국은 각각 외무성을 설치했고 우크라이나, 백러시아는 유엔에 가입했다. 이는 소연방이 국가연합제적 성격을 가진 것을 의미하는데, 그러나 실제로는 구성 공화국의 대외활동이 극도로 제약되었고 소연방에서의 탈퇴도 금지되었다.

### Ⅲ. 통합 사례 연구

통합과정은 적어도 네 가지의 요소를 요구한다. 그것은 첫째, 참여하는 정치단위체들은 정책을 만들고 추진하는 중앙조직체를 인정하고 권위를 수용해야 한다. 둘째, 이 중앙조직체의 기능은 사소하거나 모호하지 않고 중요하고 구체적이어야 한다. 셋째, 중앙조직체가 수행하는 기능 또는 과제는 본질적으로 ‘팽창적’(expansive)이어야 한다. 넷째, 정치단위체들은 통합에서 오는 혜택을 기대하고 공동사업에 적극 참여하여야 한다.

이러한 요소들에 비추어 통합의 성공 여부를 검토할 수 있는 역사적인 사례가 몇 가지 있었는데 그것을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 유럽연합<sup>10)</sup>

제2차 세계대전 이후 유럽은 서로 군사적 분쟁을 예방하거나 지역경제의 경쟁력을 확보하기 위해 지속적으로 정치 및 경제적 통합을 목적으로 발전하여 왔다. 유럽의 변화는 90년대 들어와서 비약적인 과정을 겪으면서 유럽연합(European Union: EU)의 모습으로 나타났고, 이제 그 변화에 대한 전망은 영토적인 경계 뿐만 아니라 정신적인 경계마저 바꾸고 있다.

EU는 경제, 정치, 문화 및 법 공동체로서 설명되어질 수 있다.<sup>11)</sup> 그

10) 이 절은 본 연구 수행과정의 일환으로 열린 초청세미나(2002.7.30)에서 정창화 박사의 발제문 “유럽통합이 남북공동체 형성에 주는 시사점 - 법에 기초한 준비된 통합” 및 “암스테르담조약 발효이후 유럽연합의 법적 성질과 구조”와 “유럽연합법 수용에 대한 15개 회원국들의 입장과 그 발전방향으로서 보충성(Subsidiarity)원칙에 관한 고찰,” 『서유럽연구』, 2호(1996) 등을 중점적으로 참고하였다.

11) 2002년 1월 1일로 출범한 유럽단일화폐인 유러(Euro)貨는 EU가 ‘경제공동체’임을 증명하는 중요한 증거이다. 또한, 농업, 환경, 보건, 문화정책뿐만 아니라, 보스니아사태와 같은 안보정책분야에서도 EU가 ‘정치공동체’로서 그 역할을 담당하고 있다. 그러나 EU는 1992년 마스트리히트조약이래, 하나의 ‘법공동체’로서 파악되어야 한다는 것이다. 이것은 1993년 11월의 『유럽연합조약』(Treaty on European Union: TEU,

중에서도 법공동체(Rechtsgemeinschaft)에 기초하고 있음을 간과해서는 안 된다.<sup>12)</sup> 즉 유럽공동체(European Community: EC)에서 EU로 이어지는 통합 과정상에서 모든 협상이 법적인 기초 위에서 협의되어졌다. 이것은 첫째, 협의된 안이 조약으로 체결되고, 그 조약이 국민투표 또는 국민의 대표기관인 의회의 비준을 받아야만 했다는 것을 의미한다. 둘째, 유럽공동체의 바탕이 되는 EU법은 전통적인 의미의 법분류로는 이해하기 어려운 ‘하나의 새로운 법질서’(a new legal order)라는 것이므로, EU를 단순한 국가간의 모임이 아닌 ‘초국가적’(supra-national)이라는 관점에서 파악해야 한다는 것이다. 이에 의해 EU 15개 회원국들은 자국의 주권을 EU에 양도해야 하고, 자국의 국내법에 EU의 직접효력(direct)과 우위(supremacy)를 인정해야 한다. 셋째, 유럽통합과정 속에서 지향하고 있는 향후 유럽의 국가모습은 ‘유럽연방’(European Federation)<sup>13)</sup>이라는 것이다. 실제 전후 ‘유럽합중국’(the United States of Europe) 건설을 역설한 영국의 처칠 수상은 물론이고 유럽통합의 대부로 지칭되는 모네, 프랑스 외상 슈만, 독일의 아데나워 수상 및 브란트 수상, 프랑스 미테랑 대통령 등 유럽통합을 이끌어 온 대부분의 현실정치가들은 연방주의적 구상을 마음 속에 품었다. 원래 EU조약의 초안에는 EU의 방향을 연방(federal)으로 설정했으나 영국의 반대로 ‘보다 긴밀해지는 연합’(ever closer union)으로 대체되었다.<sup>14)</sup>

---

이른바 마스트리히트조약) 제1조 1항에서 “各체약당사국이 상호간 유럽연합을 창설”하고, 유럽공동체 설립조약이 각 회원국의 헌법보다 우위에 있다는 사실과 모든 정책이 法的인 토대위에 실행되어진다는 사실로서 파악할 수 있다.

- 12) Gert Nicolaysen, “Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft,” in *Europa 2002* (Bonn 2002), pp. 348~360.
- 13) Roland Bieber, “Föderalismus in Europa,” in *Europa 2002* (Bonn 2002), p. 364.
- 14) Wolfgang Wessels, “Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeitrends,” *integration*, 1(1992), p. 4. 독일은 전통적으로 유럽의 연방질서 형성에 관심을 가져온 국가그룹에 속한다. 프랑스 외상 슈만이 유럽합중국에 관한 비전을 제시한지 50년이 지난 2000년 독일 외상 피셔는 유럽통합의 최종목표로서 연방제에 관한 구상을 발표했다. 피셔는 연방과 민족국가들에게 주권을 분배할 헌법의 제정을 제안했으며,

## 가. 準연방국가로서 유럽연합

EU는 마스트리히트 조약이후 연방국가와 국가연합의 중간단계에 있다.<sup>15)</sup> 이를 ‘準연방국가’(Quasi-Federation)로 지칭할 수 있다. 準연방국가의 특성은 첫째, EU가 초국가적 성격의 기관들을 보유하고 있다는 점, 둘째, EC/EU법은 모든 회원국들에게 보편성을 갖고 있으며, 이로 인해 EC/EU법은 회원국들의 국내법에 우선한다는 점, 셋째, 회원국의 국민들에게도 직접적인 권리와 의무를 부과한다는 점, 넷째, 암스테르담 조약 및 니스조약을 통하여 EU조약 제5장에 언급된 「공동외교안보정책」 분야에서와 EU조약 제6장에서 명시된 「형사사건에서의 경찰 및 사법협력」 분야에서 EU의 역할이 강화되었다는 점이다. 마지막으로 EU에게 대내외적인 법적 주체성이 묵시적으로 부여된다는 일부 학자들의 주장에 따라, EU는 부분적으로 국제법주체로서 활동하고 있다<sup>16)</sup>는 점에서 準연

---

권력구조에 관한 구체적인 생각을 피력했다. 그는 유럽연방제에서 민족국가들은 계속 존속하게 되며, 이들 민족국가들은 독일연방공화국에서 지방국가들(즉 州들)이 수행하는 것보다 유럽차원에서 더 큰 역할을 하게 된다는 구상을 제시했다. Joschka Fischer, “Vom Staatenverbund zur Föderation,” *intergration*, 3(2000), pp. 149~156 참조. 그후 2001년 12월 벨기에 라켄에서 개최된 유럽정상회의에서 회원국가들은 헌법제정을 위한 길을 열었다. 그리고 2002년 2월 말 EU헌법의 제정과 기구개혁을 논의하는 「유럽미래 대회」가 출범했다. 1년~1년 반 동안 지속될 예정으로 출범한 이 회의에서 통합의 최종목표를 놓고 연방제를 지향하는 입장과 기존 국가들의 주권보존을 강조하는 입장이 첨예하게 대립하고 있다. 대체적으로 독일, 이탈리아, 벨기에, 네델란드 등은 초국가적 기구의 권한을 강화해야 한다는 입장인 반면, 영국, 프랑스, 덴마크, 스웨덴 등은 국가정부의 독자적 권한을 유지해야 한다고 주장한다. 한중수, “유럽통합: 한반도 통합의 새로운 모델” (2002년도 한국국제정치학회 추계학술대회 발표논문, 2002.10.11) 참조.

- 15) 물론 반대 견해도 있다. 이에 따르면 EU는 법적능력이 없는 국제조직으로서 국방 및 외교정책사항을 일부 담당하지만 아직 ‘국가연합’(Staatenverbund)의 상태에 있다는 것이다. 자세한 내용은 M. Pechstein/C. Koenig, *Die Europäische Union* (Tübingen, 2000), p. 49.
- 16) 왜냐하면 EU는 이미 다른 국제기구인 서유럽동맹(WEU)에 대한 접촉을 하고 있기 때문이다. 자세한 내용은 O. Dörr, “Zur Rechtsnatur der

방적 성격의 EU가 설명된다. 準연방국가로서 EU는 형태상으로 두 개의 상의 국가가 결합되는 ‘국가결합’이라는 점에서는 공통적이나, 내용상에는 상당한 차이가 있다 (<표 1> 참조).

<표 1> 연방국가, 국가연합 및 유럽연합의 비교

분석 기준	국가연합 (Conferderation)	유럽연합 (European Union)	연방국가 (Federation)
① 주권보유	국가연합: × 구성국 : O	유럽연합: △ 회원국 : O	연방국가: O 구성국 : ×
② 국제법인격	국가연합: × 구성국 : O	유럽연합: △ 유럽공동체: O 회원국 : O	연방국가: O 구성국 : ×
③ 결합근거	조약(국제법)	설립조약(새로운 법질서)	연방헌법(국내법)
④ 존속의 안정성	한시적, 잠정적, 과도적 결합	반영구적 결합	영구적 또는 반영구적 결합
⑤ 주민의 국적	구성국의 개별국적	회원국의 개별국적과 EU 시민권	연방국가의 단일국적
⑥ 대내적 통치권 - 주민통치권, 과세권 - 군사권 - 통화발행권	국가연합: ×, 구성국: O 국가연합: ×, 구성국: O 연방국가: ×, 구성국: O	유럽연합: ×, 회원국: O 유럽연합: ×, 회원국: O 유럽연합: △, 회원국: O	연방국가: O, 구성국: O 연방국가: O, 구성국: × 연방국가: O, 구성국: ×
⑦ 대외적 통치권	국가연합: × 구성국 : O	유럽연합: △ 회원국 : O	연방국가: O 구성국 : ×
⑧ 국제책임	국가연합: × 구성국 : O	유럽연합: △ 회원국 : O	연방국가: O 구성국 : ×

출처 : 채성호, “남측의 연방제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제 비교,’” 『국제법학회논총』, 46권 1호(2001.6), p. 262를 참조하여 유럽연합과 비교하여 작성.

첫째, ‘주권보유’와 ‘국제법인격’에 관한 문제이다. 국가연합은 법적 실체로서는 존재하지만, 국제법상 독자적인 국제법주체는 아니다. 오히려 국가연합에서는 구성국이 주권을 보유하고, 자신의 고유한 법인격을 상실하지 않는다. 이에 반해, 연방국가는 연방정부만이 완전한 국제적 인격을 향유하고, 독자적인 국제법주체가 된다. EU는 부분적이기는 하나 국방 및 외교정책을 일부 담당하기 때문에, 연방국가와 국가연합의 중간 단계

Europäischen Union,” *EuR(Europarecht)*, Heft 4, 1995, p. 343 참조.

에 놓여 있다고 할 수 있다. 또한 EC법 제281조에서는 공동체의 국제법상의 법인격을 명시적으로 규정하고 있다.

둘째, ‘결합근거’의 문제이다. 국가연합은 구성국간에 체결되는 조약 즉, 국제법이 바로 그 법적인 결합근거가 된다. 반면에 연방국가는 연방헌법 즉, 국내법이 결합근거가 된다. 물론 연방국가체제하에서는 구성국들 자신들의 고유한 州헌법을 갖지만 연방헌법에 구속된다.<sup>17)</sup> EU는 세 개의 설립조약 - EC, 「유럽석탄철강공동체설립조약」(Treaty Establishing the European Coal and Steel Community: ECSC), 「유럽원자력공동체설립조약」(Treaty Establishing the European Atomic Energy Community: Euratom) - 에 의해 창설되었지만, 통합과정에서 심화되면서 이러한 설립조약이 ‘연합헌법’으로서 간주되고 있다.<sup>18)</sup> 또한 EC/EU 법의 초국가적 성격 때문에 기존 국제법상의 조약과는 달리 하나의 새로운 법질서로 여겨진다.

셋째, ‘존속의 안정성’이 문제가 된다. 국가연합은 본질상 한시적, 잠정적 그리고 과도적인 성격을 갖는다. 그러나 연방국가는 연방의 구성국간에 내란이 발생할지라도 연방헌법이 폐지되지 않는 한, 영구적인 국가연합이라고 할 수 있다. 이에 반해 EU는 국가연합과 연방국가의 중간단계에 놓여 있다. 왜냐하면 한시적, 과도적 단계를 지나서 半영구적인 국가연합의 단계로 진입했다고 볼 수 있기 때문이다.<sup>19)</sup>

넷째, 주민의 국적이 문제가 된다. 국가연합의 경우 구성국의 국민은 국가연합의 국적이 아니라 소속 구성국의 국적을 갖게 된다. 반면에 연방국가에서는 구성국의 주민은 구성국의 국적을 갖는 것이 아니라, 연방국

17) 독일의 경우 구성州들도 연방헌법인 기본법(Grundgesetz)이 인정하는 범위내에서 자치권 행사를 위한 고유한 州헌법(Landesverfassung)을 제정한다.

18) 실제 독일연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 1992년 유럽공동체 설립조약(EC, ECSC, Euratom)을 헌법증서(Verfassungsurkunde)라고 판결한 바 있다.

19) 한편 EU의 해체와 관련하여 연합과 공동체의 해체에 대해서는 조약상에 규정되어있지 않다. 그러나 일반적인 견해에 따르면 공동체의 해체는 가능하다. 해체를 향한 회원국의 국제법적인 조약이 충분한 반면에(actus contrarius), 대표적인 권한을 지닌 공동체기관의 동의가 요구된다.

가의 단일한 국적을 보유한다. EU의 경우 현재 개별 회원국의 국적을 보유하지만, EU 공동의 시민권이 15개 회원국으로 구성된 EU시민에게 부여된다.<sup>20)</sup>

다섯째, 대내적 통치권이 또한 문제이다. 국가연합의 경우 주민에 대한 대내적 통치권은 각 구성국들이 행사하지만, 연방국가에서는 연방정부가 구성국과 구성국의 주민들에 대해 직접적인 대내적 통치권을 행사한다. 다만 연방국가의 경우 과세권에 한하여 연방정부와 구성국 정부가 공동으로 행사할 수 있다.<sup>21)</sup> EU의 경우 주민에 대한 대내적 통치권은 국가연합처럼 회원국 정부들이 행사한다. 다만, ‘유리’(Euro)라는 단일통화의 출범과 함께 통화발행권은 12개 회원국 정부가 행사하고 있으며, 유럽중앙은행(ECB)을 통하여 EU에서 조정 및 통제하고 있다.

여섯째, 대외적 통치권 측면에서도 문제가 된다. 원칙적으로 국가연합에서는 구성국이 외교권 및 대외적 통치권(조약체결, 외교사절의 접수 및 파견, 선전포고 및 강화의 권리 등)을 보유한다. 반면에 연방국가에서는 연방정부가 외교권을 행사한다.<sup>22)</sup> EU의 경우 원칙적으로 대외적 통치권은 회원국정부가 보유한다. 그러나 지난 2001년 서명된 니스조약에 의하면, EU조약에 근거하여 EU기관들의 조약체결권을 일부 부여하고 있다.<sup>23)</sup> 이것은 EU가 대외적 통치권을 제한적으로 보유하고 있음을 보여주는 것이다.

마지막으로 국제책임이 문제가 된다. 국가연합은 구성국에 의해 발생된 국제법 위반행위에 대해 국제법상의 책임을 지지 않는다. 반면에 연방국가의 경우 연방정부는 연방정부가 행하는 국제행위는 물론이고 구성국의

---

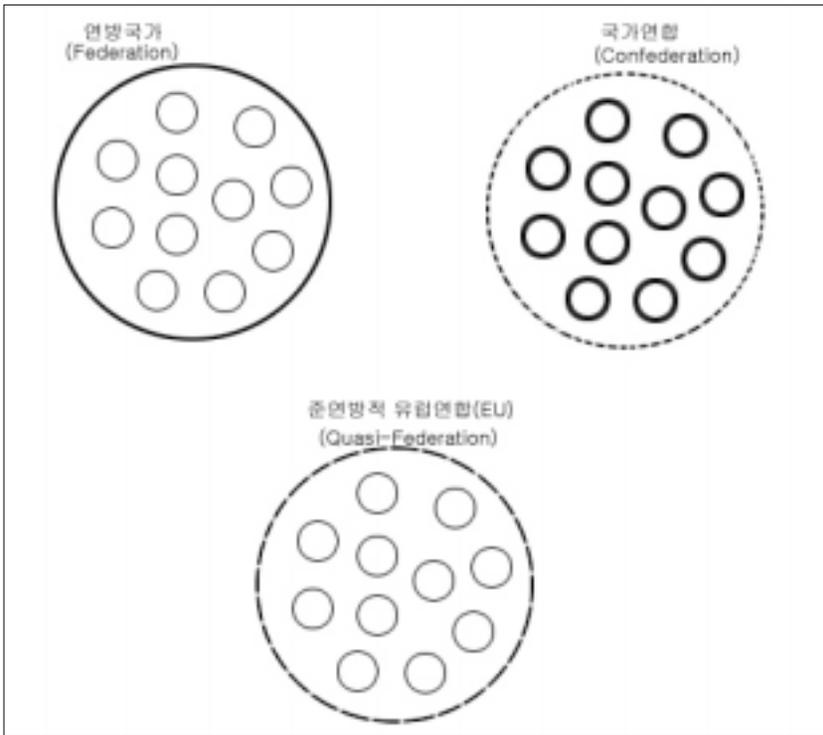
20) 암스테르담조약을 통하여 삽입된 EC조약 제21조 3단에 의하면, EU시민은 EC조약 314조에 언급된 12개 언어중의 하나로 EC조약 21조 또는 EC조약 제7조에 언급된 EC기관과 보조기관에게 편지를 보내고, 이에 대한 답장을 받을 권리를 부여받고 있다.

21) 경우에 따라서 연방국가에서는 이러한 문제 때문에 연방과 구성국간 권한 배분의 문제가 발생하기도 한다.

22) 다만 국가연합에서는 설립조약이 인정한 범위내에서, 특정한 사안에 대하여 외교권을 행사하며, 연방국가에서는 구성국이 연방정부의 동의하에 타국과 조약을 체결하는 경우도 있다.

23) 니스조약에 의해 개정되는 EU조약 제24조 참조.

국제행위에 대해서도 그 책임을 진다. EU의 경우 앞에서 언급한 대로 EU가 행한 국제행위에 대해서는 EU 자신이 그에 대한 책임을 지지만<sup>24)</sup>, 그 이외에 회원국 정부가 행한 국제법 위반행위에 대해서는 책임을 지지 않는다. <그림 1>은 이상에서 살펴본 연방국가, 국가연합, 準연방국가로서의 EU간 차별성을 상징적으로 표현한 것이다.



<그림 1> 연방국가, 국가연합 및 유럽연합의 비교

24) 법인격으로서 EU는 자신에 의해 수용된 의무나 발생된 손해를 배상한다. TEU 제28조 2항에서 4항과 제41조 2항에서 4항에 따르면 필요한 재정과 함께 자립자금을 확보한다. TEU 제28조 3항과 제41조 3항에서의 의무나 손해는 연합의 실제활동에 귀속될 수 있다.

## 나. 법(조약)에 기초한 유럽통합의 발전

1951년 파리조약으로 탄생한 유럽통합의 모습은 네차례에 걸친 설립조약의 개정을 통하여, 15개 회원국들에 의한 하나의 연방국가로 나아가고 있다. 이것은 1785년 「영구평화론」(Zum ewigen Frieden)에서 칸트가 주장한 연방국가론<sup>25)</sup>이 유럽에서 현실화되고 있다는 것이다. 물론 이러한 연방화로의 진전은 EU/EC법에 기초한 예정되고 준비된 통합모델에 따른 것이다. 이러한 법에 기초하고 연방을 향한 유럽통합의 시도는 이하의 네 번의 EC조약개정으로 파악될 수 있다.

유럽연방을 향한 첫 번째 시도는 1951년 4월에 체결된 「파리조약」과 1957년 3월에 체결된 「로마조약」이다. 파리조약은 유럽통합의 첫 결실이며, 이는 유럽석탄철강공동체(ECSC)<sup>26)</sup>로 구체화되었다.<sup>27)</sup> 로마조약은 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)조약과 Euratom조약으로 구성된다. 특히 로마조약은 경제분야에서의 통합을 시도하였다는 점에 큰 의미가 있다.

- 
- 25) 칸트는 「영구평화론」에서 유럽평화의 안전장치로서 유럽국가들의 연방화(Föderation)를 제창하였다.
- 26) 1950년 당시 프랑스 외상 슈만에 의해 제안된 同안은 1951년 4월 18일 독일, 프랑스, 이태리, 베네룩스 3국 등 6개국이 파리에서 ECSC 설립조약에 서명함으로써 실현되었다. 그러나 영국은 High Authority(고등관청)의 권한에 반발하여 가입하지 않았다.
- 27) ECSC조약 체결 1년 후인 1952년, ECSC 6개 회원국들에 의해 유럽방위공동체(European Defence Community, EDC)의 창설이 시도되었지만 실패하였다. 즉 1950년 10월 24일 프랑스 수상 Rene Plevén은 한국전쟁과 동서긴장의 고조 속에서 유럽국가들의 공동방위노력의 필요성을 절감하고, 슈만과 모네의 구상을 빌어 서유럽의 군사적 통합을 목표로 하는 또 하나의 초국가적 기구의 창설을 제안하였다. 이에 따라 ECSC 6개 회원국들은 1952년 5월 27일 비준을 조건(subject to ratification)으로 유럽방위공동체설립조약에 서명하였다. EDC설립조약의 내용은 ECSC와는 다른 초국가적 구조를 갖고 있다는 점과 더욱 강력한 유럽연방 또는 유럽국가연합의 형태(정치통합)를 초래한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것이었다. 그러나 독일에 대한 불신감을 씻어 버리지 못한 프랑스 國民會議가 1954년 8월 30일 이 조약에 비준동의를 거부함으로써 유럽방위공동체의 설립은 실패로 돌아가고 말았다.

유럽연방화의 두 번째 시도는 1967년 7월 1일에 체결된 「통합조약」(Merger Treaty)<sup>28)</sup>이다. 동 조약을 통해 ECSC, EEC, Euratom의 세 개 공동체 기관이 통합되었다.<sup>29)</sup> 그러나 이러한 ‘기관통합’이 공동체 자체의 통합을 의미하는 것은 아니다. 법적으로는 여전히 3개의 공동체가 존재하는 것이다. 또한 각 기관의 권한 역시 각 공동체설립조약에 따라 다르게 규정되었다.

시간이 흐르면서, EC 회원국의 수가 확대<sup>30)</sup>됨에 따라 여러 가지 문제

- 
- 28) 정식명칭은 「유럽공동체의 단일이사회와 단일위원회의 설립조약」(Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of European Communities)이다.
- 29) 이미 1957년 체결된 로마조약은 4개의 주요기관 즉 위원회(Commission), 이사회(Council), 의회(Parliament), 법원(Court)을 설립하였고, 발효시점인 1958년 1월 1일을 기해 「유럽공동체에 공통되는 일정기관에 관한 협약」(Convention on Certain Institutions Common to the European Communities)이 또한 발효하였다. 이에 의거하여 기존의 ECSC의 기관과 함께, 3개 공동체의 기관들중 의회와 법원은 단일한 형태로 통합되었다. 1967년 7월 1일 통합조약에 의해 이사회와 위원회 역시 3개 공동체에 공통된 ‘單一이사회’와 ‘單一위원회’로 통합되었다. 즉 동조약으로 인해 ‘單一기관’이 3개 공동체하의 업무를 모두 관장하게 되었다.
- 30) EU의 회원국수는 프랑스, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네델란드, 룩셈부르크 등 6개국으로 출발하여, 4차에 걸친 신규회원국 가입으로 현재는 15개국으로 되었으며, 확대과정은 다음과 같다. 제1차 확대(1973년): 영국, 덴마크, 아일랜드. 제2차 확대(1981년): 그리스. 제3차 확대(1986년): 포르투갈, 스페인. 제4차 확대(1995년): 스웨덴, 핀란드, 오스트리아. 한편 제5차 확대절차는 1998년 3월 30일에 개시되어 12개 신청국들(불가리아, 싸이프러스, 체코공화국, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아 그리고 슬로베니아)과 교섭을 진행하였다. 그 결과 2002년 11월 18일 EU 외무장관들은 폴란드, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아, 키프로스, 몰타 등 10개 후보국의 EU가입 시기를 오는 2004년 5월1일로 확정지었다. 그러나 15개 EU 기존회원국과 10개 후보국은 10개 후보국들에 대한 농업보조금 및 빈곤지역 지원금문제로 대립하고 있어 가입까지에는 어려움이 따를 것으로 예상된다. 현재 EU측은 가입 첫해에 기존 회원국이 받은 보조금의 25%를 지원하되 10년간 단계적으로 그 비율을 인상하도록 하자는 입장이지만, 후보국측은 이는 불공정한 것이라며 보다 많은 지원금을 가입 초기부터 지급하는 방안을 마련해줄 것을 요구하고 있다. 또한 EU측은 가입 후보국들에 대해 2002년 12월 9일까지 EU가 제시한

점이 발생되었다.<sup>31)</sup> 그 중에서 특히 큰 문제는 정책결정의 지연이었다. 이 때문에 EC는 1986년 2월 17일 「단일유럽협정」(SEA)을 채택하였다. 「단일유럽협정」은 유럽연방을 향한 세 번째 시도이며, 세 개의 공동체 설립조약의 1차 개정을 의미한다.

SEA의 내용은 크게 두가지로 나뉘어진다. 첫째, 향후 정치·외교적 차원에서 하나의 목소리를 형성해 나가기 위해 그동안 공동체 체제밖에서 진행되어 온 유럽정치협력(European Political Cooperation: EPC)을 공동체와는 별개의 법적기구로 제도화시키는 것이다. 둘째, 기존의 공동체 설립조약을 개정한 것으로 그 주요 내용은 1992년까지 EEC의 역내시장(internal Market)을 완성시킨다는 것이다.<sup>32)</sup>

1986년 SEA로 상호간의 연방적 또는 準연방적 결속체제를 더욱 공고히 하는데는 성공하였다. 그러나 SEA 발효후 이것만으로는 유럽의 미래를 확보하기에 부족하다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 즉 경제적인 측면에서 1992년말까지 역내시장이 완성되어 그 한 결과로서 ‘자본’의 자유동이 이루어진다고 하더라도 궁극적으로 역내 재정시장은 단일통화

---

가입기준을 해결하지 않으면 2004년으로 예정된 첫 단계 가입기회를 놓칠 수 있음을 통고하였다. 1993년 덴마크 코펜하겐에서 합의된 EU 가입기준은 민주주의와 자유시장경제 등 EU 가입 후보국의 정치적, 경제적 요건을 제시하고 있다. 「연합뉴스」, 2002.11.19, 11.28.

- 31) 그 이유로 ① 회원국간의 오랜 전통과 환경의 차이에서 오는 법적용의 차이, ② 회원국간의 경제력 차이 및 이에 따른 경제정책의 차이, ③ 세계 경제환경의 급변에 따른 유럽경제사정의 변화, ④ 회원국의 확대에 따른 잠정조치기간의 계속을 들 수 있다.
- 32) 이에 따라 1989년 샤끄 들로 당시 EC집행위원회 위원장이 통화동맹의 3단계 추진을 위한 「들로 보고서」를 발표하였으며, 1990년 7월 순회원국이 「유럽통화체제」(European Monetary System: EMS)에 전면 참가하는 EC통화통합의 제1단계가 시작되었다. 또한 1990년 로마에서 열린 EC정상회담에서 통화통합과 정치통합을 협의하기 위한 정부간회의(Inter-Government Conference: IGC)가 구성되었다. 1991년 10월 EC와 EFTA간 유럽경제지역(EEA) 창설에 합의함으로써 EC의 경제통합에 박차를 가하였다. 드디어 1991년 12월 11일 네덜란드 마스트리히트에서 열린 EC정상회담에서 통화·정치통합을 포함한 EEC설립조약의 개정에 전격적으로 합의함으로써 EC는 유럽합중국의 출현을 바라볼 수 있게 되었다.

없이는 완전한 것이 될 수 없고, 따라서 제대로 기능할 수 없을 것이라는 점이 인식되었기 때문이다. 또한 정치적 차원에서 많은 유럽자유무역지대(European Free Trade Association: EFTA)<sup>33)</sup> 국가들이 공동체 가입의사를 표명하기 시작하고, 또 구소련을 포함한 동유럽국가들까지 시장경제체제와 의회민주주의를 추구하면서 서유럽과의 협력 내지 통합을 궁극적 목표로 내세우자 유럽공동체로서는 이에 대비한 체제정비를 서두를 필요성을 느끼게 되었다.

결국 EC는 EEC설립조약을 제2차로 개정<sup>34)</sup>하여, 정치동맹과 경제·통화동맹을 수립하기 위한 두 개의 정부간회의<sup>35)</sup>를 개최하였다.

同 회의에서의 교섭단계를 거쳐서 EC 12개 회원국은 네델란드의 마스트리히트에서 TEU<sup>36)</sup>를 체결하였다. 이는 유럽연방을 위한 네 번째 통합시도였다. 동 조약에 의하면 EU란 기존의 세 공동체(EC, ECSC, Euratom), 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP), 사법 및 내무분야에서의 협력(Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs) 등 세 기둥으로 구성된다. 이를 통합의 삼주체제(Drei-Säule-System)모델이라 부르며, <그림 2>는 이를 상징적으로 표현한 것이다.

그러나 마스트리히트조약 이후 EU가 좀 더 시민친화적이고, EU기관들이 연방정부의 기구들처럼 더 민주적이고 실효적으로 운영될 수 있도록 그리고 EU의 대외활동능력을 강화시키기 위해, 마스트리히트조약의 개정

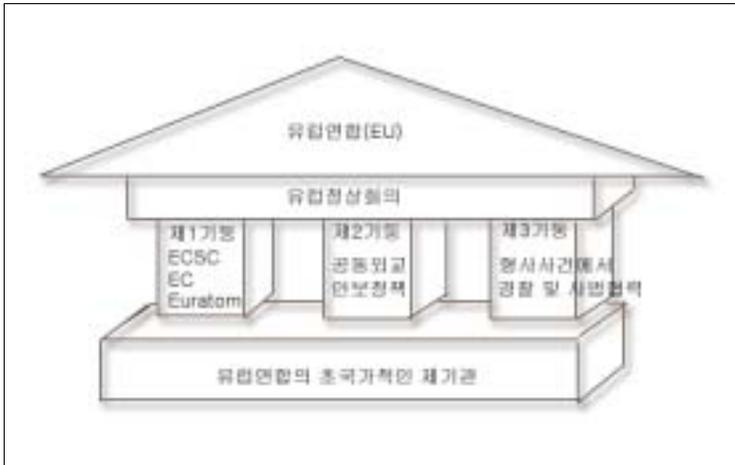
33) 1960년 1월 4일 초국가적인 기구에 주권을 양도하는 것을 반대했던 영국이 오스트리아, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 포르투갈, 스위스 등과 함께 EFTA를 창설하였다. 그러나 영국 자신은 1973년 EC에 가입하였다. 현재 노르웨이와 스위스를 제외한 EFTA 전회원국이 EU의 회원국이 되었다.

34) EEC조약의 개정은 동조약 제236조(설립조약 개정절차)에 따라 개정되었으며, EEC의 개정은 또한 ECSC조약과 Euratom조약의 개정을 동반했다.

35) 하나는 ‘정치동맹에 관한 정부간 회의’(Intergovernmental conference on political union)였고, 다른 하나는 ‘경제 및 통화동맹에 관한 정부간 회의’(Intergovernmental conference on economic and monetary union)였다.

36) 同조약은 1993년 11월 1일 발효하였다.

에 합의하였다. 그리고 1997년 10월 회원국들은 네덜란드 암스테르담에서 일명 암스테르담조약<sup>37)</sup>으로 불리우는 新조약에 공식적으로 서명하였다. 암스테르담조약은 공동체설립조약의 3차 개정조약이었으며, 유럽연합의 완성을 위한 다섯 번째 시도였다.



<그림 2> 유럽연합의 구성

암스테르담조약은 ‘유연성’(Flexibilität)으로 불리우는 ‘강화된 협력’(closer cooperation)의 구상하에 EU 기구확대에 대한 논의, 입법절차의 변경, 공동결정대상의 확대에 대한 유럽의회의 권한증가 등에 관한 개혁조치를 취했다.<sup>38)</sup> 그러나 암스테르담조약 체결시 EU의 확대에 대비하기 위하여 기구개혁을 정부간회의의 중심이 되는 문제로 삼을 필요성에 관하여 합의를 보았으면서도 이 문제를 마무리 짓지는 못하였다.

따라서 암스테르담에서 미해결의 과제로 남겨진 문제 즉, EU확대로 야

37) 암스테르담조약의 정식명칭은 「유럽공동체들을 설립하는 諸조약 및 일정 관련 행위들을 개정하는 암스테르담조약」(Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts)이다.

38) Matthias Herdegen, *Europarecht* (München, 2002), pp. 45~47.

기될 수 있는 제도개편의 문제(Institutional Issues)는 후일로 미루어졌다.<sup>39)</sup> 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 정부간회의가 개최되었으며, 결국 2000년 12월 니스에서 개최된 유럽정상회의에서 새로운 조약 체결이 합의되었다. 2001년 2월 다시 니스에서 정식으로 서명된 「니스조약」<sup>40)</sup>은 유럽연방화를 위한 여섯 번째 시도이며, EC설립조약의 4차개정을 의미한다.

니스조약으로 그동안 논란이 되어 왔었던 기구개편과 관련된 대부분의 문제가 해결되었다. 특히, 집행위원회(Commission)<sup>41)</sup>의 크기와 집행위원의 임명방식, 이사회(Council)의 투표가중치 개정, 가중다수결 방식의 확대적용, 유럽법원과 유럽의회의 기구개편 및 기타 보조기관들의 기구개편을 통하여 유럽 연방국가의 기본 틀을 세련화시켰다.

#### 다. 유럽연합의 주요기관<sup>42)</sup>

EU의 주요기관으로는 유럽이사회(European Council), 각료이사회(Council), 집행위원회(Commission), 유럽의회(European Parliament), 유럽법원(European Court of Justice)을 들 수 있다. 이

- 
- 39) 향후 ① 집행위원회 크기와 구성, ② 이사회에서의 투표가중치 변경, ③ 이사회에서 가중다수결 투표의 가능한 확대, ④ 이들 쟁점과 관련하여 그리고 암스테르담조약을 이행함에 있어서 EC기관들에 대해 발생하는 EU/EC조약들에 대한 기타 필요한 개정, 그리고 ⑤ 의장국이 의제로서 제안할지도 모르는 기타 사항 등 다섯 개의 주요테마가 문제였다. 김대순, “2001년 EU의 니스조약, 무엇을 담고 있나?,” 『국제법학회논총』 46권 1호(2001.6), p. 2.
- 40) 니스조약의 정식명칭은 「유럽공동체들을 설립하는 조약 및 일정관련 행위들을 개정하는 니스조약」(Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts)이다. 현재 同조약은 EU 회원국들에 의해 비준과정에 있다.
- 41) 집행위원회의 공식 명칭은 위원회(Commission)이다. 그런데 한국에서는 경제사회위원회와 같은 다른 위원회와 구별하기 위하여 보통 집행위원회라 칭하고 있다.
- 42) 여기에 관해서는 한중수, 『유럽연합(EU)과 한국』 (서울: 동성사, 1998)을 중점적으로 참고하였다.

다섯 기관들은 공동체 설립조약상의 임무를 수행할 1차적 책무를 지고 있는 공동체의 중앙정부를 형성한다. 그 외에 EU에서 영향력을 발휘하는 하부기관으로는 경제사회위원회, 지역위원회, 회계감사원 등이 있다.

### (1) 유럽이사회

회원국의 정상들로 구성된 유럽이사회는 EU가 나아갈 방향을 제시하고 기본원칙을 결정한다. 유럽이사회는 그 자체가 법적인 효력을 갖지는 못하나, 의결기관인 각료이사회에게 시달할 기본지침과 지시사항을 결정하므로 가장 권위있는 기관이다. 마스트리히트조약이나 암스테르담조약의 결정과정에서 볼 수 있듯이 정상회담은 그 동안 미결상태로 남아있던 문제들을 해결함으로써 조약의 초안에 대한 합의를 이끌었다. 또한 유럽이사회는 다른 유럽연합기관들이 해결할 수 없는 회원국간의 불화와 갈등을 중재하고 조정하는 역할도 수행한다. 회원국들은 조약에 정해진 순서에 따라 6개월씩 차례대로 각료이사회 의장직을 수행하며, 각료이사회 의장국은 자동적으로 유럽이사회에서의 의장국이 된다. 유럽이사회 의장국은 정상회담이 개최되기 전에 회원국들과 협의하여 일련의 해결책과 협상방안을 모색하기도 하며, 회의를 주재함으로써 나름대로 영향력을 발휘한다. 한편 각국은 자국의 요청에 따라 각료이사회 의장직을 맡아 결의에 의거하여 의장직 순번을 바꿀 수 있다. 2003년까지 의장국 순서는 이미 <표 2>에서와 같이 결정되었다.

<표 2> 이사회 의장국 순서

기 간	국 가	기 간	국 가
1997년 전반기	네 델 란 드	1997년 후반기	룩셈부르크
1998년 전반기	영 국	1998년 후반기	오스트리아
1999년 전반기	독 일	1999년 후반기	핀 란 드
2000년 전반기	포 르 투 갈	2000년 후반기	프 랑 스
2001년 전반기	스 웨 덴	2001년 후반기	벨 기 에
2002년 전반기	스 페 인	2002년 후반기	덴 마 크
2003년 전반기	그 리 스		

출처: 주한 유럽위원회대표부 편, 「유럽연합 뉴스」, 1(1995), p. 4.

## (2) 각료이사회

이사회는 대부분 회원국들의 외무장관들로 구성되기 때문에 흔히 각료이사회(Council of Ministers) 혹은 일반이사회(General Council)라 불린다.<sup>43)</sup> 전문적인 사항을 토의할 때에는 해당 부처의 장관들이 파견되며, 이들의 모임을 집단적으로는 전문이사회(Specialized, Technical 또는 Sectoral Council)로 부르고, 개별적으로는 농업이사회(Agricultural Council), 재무이사회(Financial Council) 등으로 지칭한다.<sup>44)</sup>

각료이사회는 EU의 기관원으로서 EU의 이익을 대변해야 할 의무를 지니고 있다. 그러나 실제에서 이들은 자국의 지시와 이익에 부응하여 행동하고 각료이사회는 의결은 대개의 경우 정부간 협상에 의해 이루어지고 있기 때문에, 각료이사회는 국가의 이익을 대변하는 기관이라고 볼 수 있다.

각료이사회는 가장 중요한 기능은 정책을 결정하고 법을 제정하는 일이다. 집행위원회나 유럽의회가 결정하고자 하는 정치적으로 중요하고 민감한 사항은 각료이사회는 동의를 얻어야 한다. 각료이사회는 집행위원회가 마련한 제안에 기초하여 유럽의회나 경제사회위원회와 같은 기관의 조언을 받아 결정한다. 각료이사회는 집행위원회의 제안에 기초하고 있기 때문에 입법기관으로서 그 기능이 제한되어 있다고 볼 수 있으나, 각료이사회가 집행위원회에게 어떤 사항을 검토하고 이에 관하여 적절한 제안을 하도록 요구할 수 있기 때문에 각료이사회도 한정된 범위 내에서 제안권을 향유하고 있다. 또한 집행위원회가 각료이사회에서 처리될 안건을 제안하기 전에 회원국들의 정부에서 파견된 고위관료들로 구성된 상임대표들과 협의를 통하여 회원국들의 의사를 타진하기 때문에 각료이사회는 집행이사회는 의사형성에도 영향을 미친다. 한편 각료이사회는 유럽의

43) 마스트리히트조약에 의해 독일과 같은 연방국가의 지방정부장관도 중앙정부의 대리인으로서 각료이사회에 참석할 수 있게 되었다.

44) 이창훈·이종원·김대순, 『EU - 정치·경제·법』 (서울: 삼영사, 2000), p. 194.

회와 공동으로 결정을 내려야만 하는 경우를 제외하고는 최종적인 결정을 혼자 내릴 수 있다.

각료이사회는 별도의 규정에 정해져 있지 않는 한 원칙적으로 단순다수결(simple majority voting) 방식에 의해 의안을 결정한다. 그러나 거의 대부분의 경우 가중다수결(qualified majority voting) 방식에 의해 의결하고 있으며, 정치적으로 중요하고 민감한 문제는 만장일치(unanimity) 방식을 채택하고 있다. 예를 들어 신규회원국의 가입, 조약의 개정, 새로운 공동정책의 도입 등에 관한 문제에는 만장일치제가 적용된다. 단순다수결 방식에 의한 의결에 있어서는 모든 회원국이 1표씩을 행사하며, 안전이 단순다수를 획득하더라도 가결된다. 그러나 가중다수결 방식에 있어서는 각 회원국들에게 달리 투표수가 배정되고 있다. <표 3>에서와 같이 15개 회원국에게 배정된 투표수는 총 87표이며, 이중 최소 62표를 획득하여야 안전이 결정된다.<sup>45)</sup>

<표 3> 가중다수결제를 위해 각국에 배정된 투표수

회 원 국	투 표 수	회 원 국	투 표 수
독 일	10	포 르 투 갈	5
프 랑 스	10	오 스트 리 아	4
이 탈 리 아	10	스 웨 덴	4
영 국	10	덴 마 크	3
스 페 인	8	핀 란 드	3
벨 기 에	5	아 일 랜 드	3
그 리 스	5	룩셈부르크	2
네 델 란 드	5	계	87

출처: ECSC-EC-EAEC, *Europe in the Lessons* (Brussels/Luxembourg, 1995), p. 9.

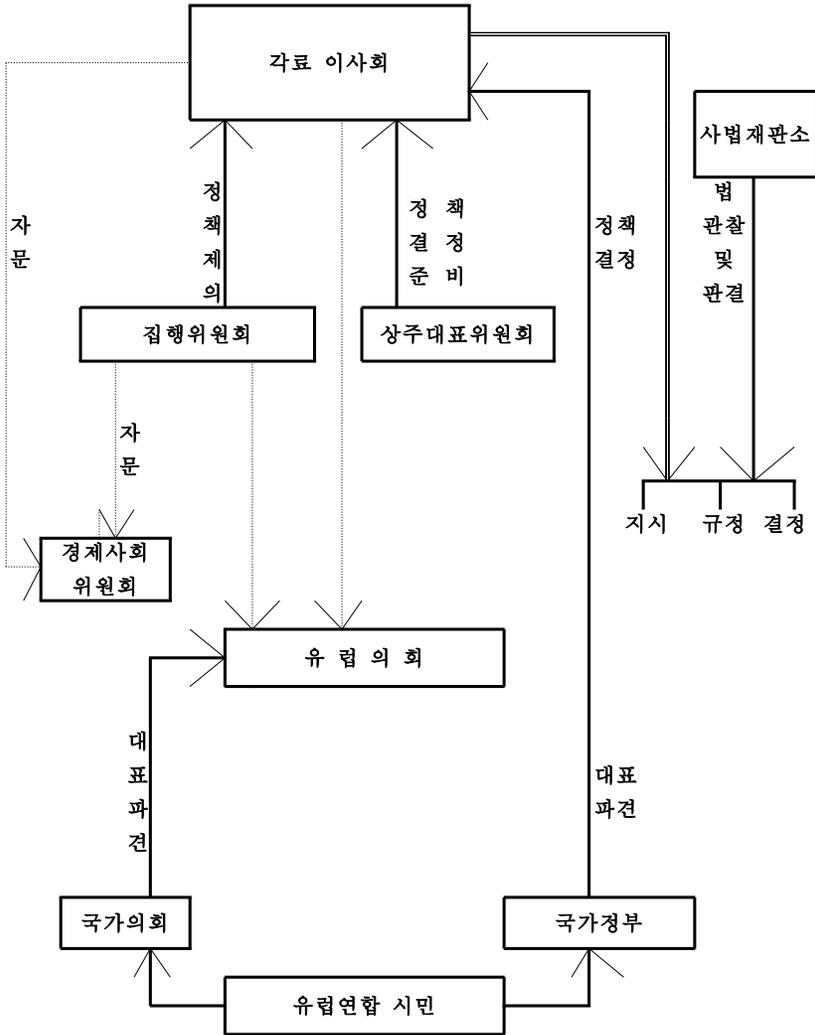
45) 토니 블레어 영국 총리는 2002년 11월 28일 유럽의 통합을 더욱 심화시키기 위해서는 EU 집행위원회의 강화가 필수적이며, 이를 위해 가중다수결의 확대가 필요하다고 주장했다. 그는 카디프에서 행한 연설을 통해 가중다수결이 확대돼야 EU가 25개 회원국으로 늘어날 경우에도 거부권에 의해 모든 일이 가로막히는 일이 없을 것이라고 말했다. 『연합뉴스』, 2002. 11. 30.

### (3) 집행위원회

모든 회원국은 적게는 1명, 많게는 2명(프랑스, 독일, 영국, 이탈리아, 스페인과 같이 큰 나라는 2명, 그 외의 국가는 1명)의 자국 사람을 집행위원회 위원으로 추천하며, 현재 집행위원회는 20명의 위원으로 구성되어 있다. 그러나 1997년 암스테르담조약에서 앞으로 EU의 회원국이 확대되면 모든 회원국은 집행위원회에 1명씩만을 추천할 것을 명시하였다. 한편 마스트리히트조약에 의해 위원들의 임기는 4년에서 5년으로 변경되었으며, 재임이 가능하고 이들의 임명은 유럽의회의 동의를 얻어야 한다. 위원장의 임기는 2년이며 역시 재임이 가능하다. 집행위원회의 위원은 자국 정부나 각료이사회로부터 완전히 독립하여 각자에게 부과된 직무를 수행한다. 즉 이들은 오직 유럽인으로서 EU를 위해 일한다.

집행위원회의 주요 기능은 다음과 같다. ① 집행위원회는 타 기관의 행위에 영향을 미친다. 즉 예산안을 작성하여 유럽의회에 제출하며, 제안문건을 작성하여 각료이사회에 제출한다. ② 각료이사회는 제정한 법규를 실행시키기 위하여 집행위원회에게 업무를 위임하고, 집행위원회는 이를 수행한다. 그 외에 집행위원회는 예산관리, 기금관리 등 여러 분야에서 고유한 결정능력을 가지고 행정을 수행한다. ③ 집행위원회는 EU의 조약이나 법규가 지켜지고 있는지 감독하며, 감독대상에는 EU의 시민 및 법인, 회원국, 유럽연합기관 등이 포함된다. 감독을 효과적으로 수행하기 위하여 집행위원회는 폭 넓은 정보수집권을 향유하고 있으며, 위반이 확실하다고 판단하면 유럽법원에 고발할 수 있다. 나아가 집행위원회는 법원의 판결이 엄수되고 있는지도 감독한다. ④ 집행위원회는 입장표명, 조언 등을 통하여 EU의 활동을 활성화시킨다. 이는 조약이 예견하고 있는 경우 뿐만 아니라, 자체적으로 필요하다고 판단하면 가능하다. <그림 3>은 집행위원회의 역할과 기능 그리고 타 기관과의 연계를 보여주는 것으로 이를 통해 정책결정과정 전반을 파악할 수 있다.<sup>46)</sup>

46) Emile Noel, *How the European Community's Institution Work* Community Topics 38 (London: European Communities Press, 1972), p. 4; 허만, 「유럽의 통합정치론: 한지붕 정치를 위한 대구도」 (부산: 부



<그림 3> 유럽연합의 제도와 정치과정

(4) 유럽의회

유럽의회를 위한 직접선거는 1979년에 처음으로 실시되었으며, 그후 4년마다 실시되고 있다. 유럽의회의 총 의석은 회원국들의 인구 등을 고려하여 국별로 배분되어 있다. 그러나 유럽의회의 교섭단체는 출신국별로 구성되어 있지 않고, 정치이념적으로 노선을 같이하는 정당별로 구성되어 있다. 현재 유럽의회의 총 의석수는 626석에 이르고 있으며, 국가별 의석수 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 국가별 유럽의회 의석수

국 명	의 석 수	국 명	의 석 수
독 일	99	그 리 스	25
프 랑 스	87	덴 마 크	16
영 국	87	아 일 랜 드	15
이 탈 리 아	87	룩셈부르크	6
스 페 인	64	스 웨 덴	22
네 텔 란 드	31	오스트리아	21
벨 기 에	25	핀 란 드	16
포 르 투 갈	25	계	626

출처: ECSC-EC-EAEC, *Europe in the Lessons* (Brussels/Luxembourg, 1995), p. 9.

유럽의회는 1987년 SEA를 통하여 협력절차(cooperation procedure)가, 그리고 마스트리히트조약을 통하여 공동결정절차(co-decision procedure)가 차례로 도입됨으로써 그 입법기능이 강화되었다. 그럼에도 불구하고 유럽의회가 아직도 유럽시민의 대의기관으로서 민주적 결핍성을 극복하지 못하고 있음은 사실이다. 유럽의회의 주요 기능은 다음과 같다.

① 조언기능: 일반적으로 집행위원회는 제안서를 각료이사회에 제출하면서 동시에 이를 유럽의회에도 송부하고, 유럽의회는 이에 대하여 입장을 표명한다. 유럽의회가 표명한 입장은 각료이사회를 구속하지 않으며, 단지 조언적 성격을 가진다.

② 견제기능: 집행위원회에 대하여 서면 혹은 구두질의, 회계감사 등으로 집행위원회의 예산집행을 감독하거나, 집행위원회에 대한 불신임 결의권 및 위원들에 대한 임명동의권을 행사한다. 각료이사회에 대하여 서면 혹은 구두질의 등으로 자본이동, 경제정책, 공동의 외교안보정책 등에 관한 각료이사회 조처를 보고 받는다.

③ 입법과정 참여: 공동결정절차를 통해 유럽의회는 각료이사회와 함께 조정위원회에 참여할 수 있는 권한을 강화하였다. 유럽의회가 절대다수결로 각료이사회 공동입장을 거부하면 조정위원회가 소집되고, 조정후 유럽의회가 다시 각료이사회 입장을 거부하면 입법안은 폐기된 것으로 간주된다. 그리고 각료이사회는 결정을 내리기 전에 의무적으로 유럽회의의 의견을 구하는 협의절차를 거친다. 또한 유럽의회는 각료이사회 결정에 대한 동의권을 가지며, EU가 제3국과 체결한 모든 조약에 관하여 동의권을 가진다.

## (5) 유럽법원

유럽법원은 15명의 판사와 9명의 법률심의회관으로 구성되어 있다. 회원국들의 합의에 따라 6년 임기로 임명되는 판사는 독립적인 신분과 권한을 보장받고 있다. 3년 임기로 판사들이 선출하는 재판장은 유럽법원의 전반적인 업무를 관장한다.

유럽법원은 판결, 잠정적인 지시, 의견서 또는 입장표명 등의 형태로 EU의 질서를 유지하는 역할을 한다. 만약 어떤 회원국이 유럽법원의 판결을 따르지 않을 경우, 법원은 그 회원국에 대하여 벌과금을 부과할 수 있도록 마스트리히트조약은 규정하고 있다. 유럽법원이 사안을 심리하고 판결하기 위한 원인행위로 다음과 같은 경우를 들 수 있다.

① 집행위원회는 어떤 회원국이 조약을 위반했다고 판단하면 이를 유럽 법원에 고소할 수 있다.

② 회원국, 각료이사회 그리고 집행위원회는 법을 위반한 각료이사회나 집행위원회를 유럽법원에 고소할 수 있다. 자연인이나 법인도 이들 기관이 정한 결정이나 법규에 직접적으로 관련이 되는 경우 고소할 권리를 가진다.

③ 회원국이나 다른 기관은 유럽의회, 각료이사회 또는 집행위원회가 조약이 정한 행위를 수행하지 않을 경우 이들을 유럽법원에 고소할 수 있다.

④ 회원국의 법원은 EU와 관련된 사건의 재판에 있어서 유럽법원에게 의견을 물을 권한이 있다.

## 2. 통일아랍공화국

1952년 7월 23일 이집트의 나세르(Gamal Abdul Nasser)는 군사쿠데타를 통해 공화국을 수립하고, 사회적 지지기반을 강화하기 위해 1956년 ‘국민연맹’이라는 범국민적 단일 정당의 성격을 지닌 정치기구를 설립했다. 나세르는 ‘국민연맹’을 설립한 후 권위주의적으로 통치하였지만, 아랍인들은 그가 부르짖는 정치이념, 즉 사회주의, 비동맹주의, 아랍주의에 열광했다.

한편, 시리아는 1946년 4월 17일 프랑스 식민통치에서 독립한 이래 사회집단세력이 강력한 반면 정부는 취약해 사회적 혼란이 끊이지 않았다. 따라서 시리아인들은 이스라엘로부터 안보와 경제적 발전을 위해서도 다른 아랍국가들과의 통합이 필수적이라고 생각했다.

1954년 시리아에서 군부독재정권이 붕괴되고 헌법체제가 복귀했다. 그 결과 중산층의 지지를 받고 등장한 바아스당(Baath: 아랍부흥당)이 군부의 지원을 받아 시리아 정국을 주도하게 되었다. 바아스당은 대학교육을 받은 지식인들이 주축이 되어 수립한 정당으로서 아랍통합, 사회주의, 민주주의를 정치이념으로 내세웠다. 결국 이집트와 시리아에서 정치를 주도하는 세력의 정치이념이 비슷한 셈이었다.

정치이념에서의 공감대 이외에 양국관계를 밀접하게 만든 것은 대이스라엘전쟁이었다. 시리아는 1955년 이스라엘과 또 한차례의 무력충돌을 겪은 후 이집트와의 긴밀한 협력관계 형성의 필요성을 절감하였고, 따라서 1956년 수에즈운하 문제로 이스라엘과 전쟁이 재발하자 시리아군과 이집트군은 연합사령부를 설치했다.

이와 같이 양국이 긴밀한 협력체제를 구축한 가운데 아랍민족주의 운동의 지도자로서의 나세르의 위상이 더욱 높아지자 시리아인들은 이집트와의 통합을 당연시하게 되었다. 마침내 1957년 시리아는 이집트와 경제통합조약을 체결한 후, 나세르와 정치적 통합을 위한 협상을 시작했다. 시리아의 국내 상황은 지주, 상인, 종교집단, 부족세력, 노동조합 등이 제각기 정치활동을 전개하여 분열적인 양상을 보이는 가운데 공산당이 세력을 확장해 나가고 있었다. 바아스당과 군부는 이집트와의 통합이 그들의 정치적 이상을 실현할 수 있는 계기를 마련해줄 뿐만 아니라 정치적 입지를 강화하는데도 도움이 될 것으로 판단했다. 시리아 국민들도 대부분 아랍통합을 아랍민족의 과제로 생각하고 있었기 때문에 바아스당의 통합노력을 적극 지지했다. 일부 중산층 보수주의자들이 나세르의 사회주의정책에 대해 우려하였지만 공산당에 의해 국가권력이 장악되는 것보다 이집트와 통합을 달성하는 것이 바람직하다고 생각했다.

바아스당은 이집트와의 통합을 서둘렀지만 통일국가의 형태로 입헌대의 체도를 유지하는 연방제를 주장했다. 느슨한 연방제 하에서 국방과 외교 문제는 이집트와 시리아가 공동으로 결정하지만 다른 문제들에 관해서는 독자적인 결정권을 갖기를 원했다. 반면 나세르는 시리아가 모든 정당을 해체해야 하며 통합국가는 연방국가가 아닌 단일국가가 되어야 한다는 조건을 내세웠다. 결국 시리아는 나세르의 요구조건을 수용했다.

1958년 2월 21일 이집트의 나세르 대통령과 시리아의 쿠와틀리 수상은 카이로에서 정상회담을 개최하고, 양국이 '통일아랍공화국'(UAR: The United Arab Republic)이라는 명칭하에 하나의 국가로 결합한다고 공식 선언했다. 통합후 시리아는 국가명칭을 상실하고 통일아랍공화국의 북부지역으로 불리게 되었지만 대부분 시리아인들은 통합을 열렬히 지지했다. 그러나 양국 통합은 나세르가 우려한 대로 통합조건이 성숙되지

않은 상태에서 급속히 이루어진 것이었다.

통일아랍공화국의 초대 대통령으로 나세르가 선출되었고, 부통령 4명중 2명에는 시리아인이 임명되었다. 국회의원의 상당수는 전 시리아의원으로서 충원되었고 시리아지역 집행위원회 위원직은 바이스당 당원이 대부분 차지했다. 또한 이집트 관료와 장교들을 시리아에 배치하고, 시리아 관료와 장교들을 이집트에 배치하는 등 상호 인사교류를 실시했다. 그러나 전체적으로 정치통합은 이집트의 정치체제를 시리아에 이식시키는 형태로 진행되었으며, 정책결정 권한은 나세르를 중심으로 한 소수의 이집트인들이 독점했다.

통일국가의 권력개편이 완료된 1958년 후반기부터 시리아지역에서 토지개혁 등 사회개혁 조치들이 실시되었다. 하지만 통합 이후 발생한 문제점들에 대한 불만으로 바이스당에 대한 시리아인들의 지지는 점차 떨어졌다. 그 결과 1959년 7월 국민연맹 대의원선거에서 바이스당은 참패했다.

이렇게 되자 나세르는 부통령을 비롯한 바이스당 원로들을 내각에서 해임했다. 나세르는 바이스당과의 연합을 폐기하고 이집트 육군 원수 아미르를 시리아 총독으로 임명하여 시리아를 직접 통치하기 시작했다.

통합 이후 시리아인들은 정치적 자유가 억압되고 생활수준이 저하되어 통합의 결과에 대한 의구심을 갖게 되었다. 그럼에도 불구하고 나세르는 통합을 혁명과 동일시하고 1960년 중반부터 시리아 경제를 사회주의화하기 위한 조치를 강화했다. 이에 시리아의 일부 상인과 기업인들은 재산을 해외로 도피시키는 동시에 일부는 지주층과 결합하여 나세르의 개혁에 대한 불만을 노골적으로 나타내기 시작했다. 시리아인 관료와 장교들도 이집트인이 정부와 군의 요직을 차지하고 정책결정과정에서 자신들을 소외시키자 통합에 대한 불만을 토로했다. 대다수 시리아인들이 통합에 대해 회의를 느끼자, 시리아 장교들은 1961년 9월 28일 군사쿠데타를 단행하여 새로운 정부를 결성하고 시리아의 통일아랍공화국 탈퇴를 선언했다.

나세르는 무력으로 쿠데타 세력을 진압할 수도 있었으나 유혈사태를 통하여 통합을 유지하는 것은 아랍통합의 장래를 위해 좋지 않다는 판단 하에 새정부를 승인하였다. 통일아랍공화국이 해체됨에 따라 이집트인 장교, 교사, 관리들은 이집트로 복귀하고 시리아는 자율적인 시장경제체제

를 회복했다.

이집트와 시리아의 통합이 실패한 이후에도 시리아인들은 아랍통합의 정당성을 확고하게 믿고 있다. 단 대등한 위치에서의 결합이어야 한다는 것이다. 즉 한 쪽이 다른 쪽 위에 군림하는 형태의 통합이어서는 안 된다는 태도를 보인다.

### 3. 동서독의 국가연합 방식 통일 논의

1989년 5월 헝가리 정부가 오스트리아와의 국경을 개방하자 동독 주민들이 오스트리아를 거쳐 서독으로 탈출하기 시작했고, 1989년 9월에는 동독의 재야단체들이 신평장(Das Neue Forum)을 결성하여 개혁운동을 조직적으로 주도했다.

개혁압력이 드세어지는 가운데 무마책으로 1989년 10월 18일 에릭 호네커(Erich Honecker)가 사회주의통일당(동독 공산당)의 서기장 직위에서 사임하여 크렌츠가 새 서기장에 임명되었다. 크렌츠 서기장은 점진적 개혁을 약속했으나, 동독 주민들은 급속한 민주화와 개혁을 더욱 거세게 요구했다. 결국 11월 7일 스토프(Wili Stoph) 수상이 자진 사퇴하고, 11월 8일에는 동독 공산당 정치국원 전원이 사임하여 개혁파 인사들로 전면 개편되었다.

이튿날인 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되자 11월 13일 동독 인민의회는 개혁파의 기수인 한스 모드로우(Hans Modrow)를 신임 수상으로 선출했다. 11월 17일 모드로우는 시정연설에서 경제위기의 극복과 민주주의 개혁을 내각의 주요 임무로 선언하고 서독정부에 대해 ‘조약공동체’(Vertragsgemeinschaft) 수립을 제안했다.

모드로우의 개혁조치와 ‘조약공동체’ 제안에도 불구하고 동독인들의 반정부 시위는 계속된 반면, 동서독간 지방도시 및 주 차원에서 자매결연이 맺어지는 등 동서독간의 접촉은 매우 활발해졌다.

이러한 상황 속에서 서독 콜(kohl) 수상은 11월 28일 연방하원에서 독일의 분단극복을 위한 10개 방안을 발표했다. 그 내용은 동독 상황을 개선하기 위한 응급조치로 의약품 및 의료기구를 지원하고 동독주민의 여

행을 뒷받침할 수 있는 여행기금을 설치한다는 것이었다.

또한 동서독 관계에 대해서는, 지금까지 추진해 온 분야별 교류와 협력을 계속 시행하되, 동독의 정치·경제체제의 근본적인 개혁이 이루어지면 경제원조와 협력을 확대한다고 약속했다. 통일문제와 관련한 내용은 모드로우 수상이 제의한 ‘조약공동체’ 개념을 받아들여 우선 경제·문화·교통·환경·과학·기술·보건 분야에서 공동위원회를 구성하여 협력을 강화하고, 더 나아가 국가연합이라는 과도기를 거친 후 연방국가로 통일한다는 단계적 통일방안이었다.

12월 19일 콜과 모드로우는 드레스덴에서 만나 ‘조약공동체’ 형성에 합의하고 1990년 5월에 조약을 정식 서명하기로 약속했다. 1990년 2월 모드로우는 야당 지도자들을 내각에 입각시켜 거국내각을 구성하고 독일 통일을 내각의 목표로 제시했다. 그리고 모스크바를 방문하여 고르바초프와 회담을 가진 후, 국가연합이라는 중간단계를 거쳐 통일을 달성하는 4단계 통일방안을 제안했다.

제1단계는 화폐·경제·교통·법률 분야의 상호 조정을 주요 내용으로 하는 국가연합 형태의 조약공동체 창설을 위한 우호선린조약을 체결하는 것이었다. 제2단계는 동서독 공동의회, 분야별 공동행정기구 등 공동위원회와 집행기구 설치를 통한 동서독 국가연합을 형성하는 것이었다. 제3단계에서는 동서독 양국가의 주권을 국가연합 기구에 이양하고 제4단계에서 단일 헌법·의회·정부를 구성하여 연방국가 형태의 통일을 달성하는 것이었다.

그러나 모드로우의 통일방안은 통일독일이 북대서양조약기구(NATO) 또는 바르샤바조약기구 등 어떠한 군사동맹기구에도 가입하지 않고 중립을 지켜야 한다고 요구했고, 이 점에서 콜이 10개 방안에서 제시한 통일방안과 차이가 있었다. 독일이 통일된 이후에도 NATO에 남아 있어야 한다는 것은 서독의 확고한 방침이었다.

이 무렵 동서독 지역에서 부각된 통일방안은 대략 두 가지로 요약된다. 하나는 기민당 중심의 조기통일론으로서 기본법 제23조에 따라 동독이 독일연방공화국에 가입하는 형식으로 통일하자는 방안이었다. 다른 하나는 사민당 중심의 단계적 통일방안으로서 동독의 정치경제체제를 개혁한

후 기본법 제146조에 따라 새로운 헌법을 제정하여 통일하자는 방안이었다.

그러나 사민당은 통일문제에 관하여 내부에서조차 의견 조율이 잘 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 동독 주민들의 정서가 조기통일 쪽으로 기울어짐에 따라 급속히 통일을 추진하게 되었다.

#### 4. 독립국가연합(CIS)

1990년 12월 31일 15개 공화국으로 구성되어 있었던 소비에트사회주의연방공화국이 공식 해체된 뒤, 1991년 12월 8일 러시아, 우크라이나, 벨라루시 등 슬라브계 3개 공화국은 민스크에서 정상회담을 개최하여 독립국가연합(Commonwealth of the Independent States: CIS)의 창설에 관한 협약에 서명했다. 3개국은 구 소연방이 가입한 조약과 협약에 의거한 국제적 의무를 이행하겠으며 핵무기의 단일통제와 비확산 보장 등을 선언했다.

1991년 12월 21일에는 3개국을 포함한 11개국 정상이 알마아타에서 독립국가연합의 출범에 관한 협정에 서명했다. 아제르바이잔, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 8개국이 추가로 동참한 반면 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등 발트 3국 및 그루지야는 불참했다. 그러나 그루지야는 1993년 12월 가입했다.

‘알마아타선언’은 첫째, 회원국의 공동활동은 동등한 자격을 가지고 평등의 원칙하에 구성된 조정기구에서의 합의에 입각하여 실행되며, 둘째, 전략적 군사력에 관한 통일된 명령체계 및 핵무기에 관한 단일한 통제를 유지하며, 셋째, 공동경제구역의 형성과 발전을 위한 협력에 충실할 것을 보증하며, 넷째, 소연방의 국제조약 및 협약상의 의무 이행을 보장한다는 내용을 규정하고 있다.

‘알마아타선언’과 동시에 서명된 ‘독립국가연합의 조정기구에 관한 협약’은 독립국가연합 최고기관으로서 국가원수회의와 행정수반회의를 창설한다고 규정했다. ‘알마아타선언’ 이후 독립국가연합 회원국들간에는 여러

가지 중요한 문제들에 대한 후속 협약이 맺어졌다. 예를 들면 1991년 12월 30일 민스크 정상회담에서 ‘군사력과 국경수비대에 관한 협약’을 체결함으로써 회원국이 독자적인 군사력을 창설할 권리를 갖게 되었고, 이와 동시에 체결된 ‘전략군에 관한 협약’은 핵무기의 획일적 통제 및 전략군 운영의 체계화 문제를 규정한 것이었다.

또한 1992년 2월 14일 민스크에서 개최된 국가원수회의는 전략군의 지위를 특별협약으로 규정하고, 전략군에 속하지 않는 군사력을 통제하기 위해 과도기간 중의 일반 전투군에 관한 협약을 체결하여 통합 전투군 최고사령부의 지휘를 받도록 했다. 1993년 1월 22일 채택된 ‘독립국가연합 헌장’은 독립국가연합은 국가가 아니며 회원국들이 독립적이고 동등한 권리를 가진 국제법상의 주체임을 명시했다.

한편 ‘독립국가연합헌장’에 명시된 공동기구 가운데 국가원수회의는 독립국가연합의 최고기관으로서 매년 2회 개최되어 원칙적인 문제들에 관하여 결정하며, 행정수반회의는 매년 4회 개최되어 경제사회 및 기타의 영역에서 회원국 집행기관의 공동활동을 조정하는 것으로 되어있다. 국가원수회의와 행정수반회의는 일반적으로 민스크에서 개최되며 의결은 합의절차에 따라 이루어진다.

양 기구 이외에도 독립국가연합의 기관으로서 외무장관회의, 조정 및 자문위원회, 국방장관회의 등이 구성되어 있다. 외무장관회의는 회원국의 대외정책을 국가원수회의 및 행정수반회의의 결정에 의거하여 조정하는 임무를 담당한다. 조정 및 자문위원회는 모든 회원국들의 전권을 위임받은 2인의 상임대표와 국가원수회의에 의하여 임명된 위원회의 조정관으로 구성되며, 그 조정관은 각 기관들의 업무 장악을 위해 설립된 서기국을 지도한다. 국방장관회의는 국가원수회의의 군사정책 자문기관이며, 연합군 최고사령부는 연합군 및 독립국가연합내의 군감시단과 평화유지군을 지휘한다. 그 밖에도 헌장은 국경수비대지휘관회의, 독립국가연합의 경제법원, 인권위원회, 전문분야협력위원회 등을 규정하고 있다.

독립국가연합 회원국 중 러시아, 벨라루시, 아제르바이잔, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 9개국은 1993년 9월 24일 모스크바에서 경제동맹을 위한 조약을 체결했다.

이 조약은 상품·용역·노동력·자본의 자유로운 교역에 기초한 단일한 경제공동체 건설의 필요성을 강조했는데, 이 조약이 체결됨에 따라 경제영역에서의 독립국가연합 회원국들간의 협력관계는 새로운 질적 변화를 맞게 되었다.

향후 독립국가연합은 상호 협력관계를 지속적으로 확대해 나가며, 특히 경제와 안보 영역에서 공동체로서의 기능을 추구해 나갈 것이다. 그러나 향후 통합의 심화를 위해서는 다음과 같은 요인들이 해결되어야 할 것이다.

첫째, 독립국가연합 내에서 지도적 위치를 차지하고 있는 러시아의 정치경제적 불안정이 해소되어야 한다.

둘째, 독립국가연합을 더 통합된 유라시아연합으로 변화시켜야 한다는 요구를 해결하여야 한다.

셋째, 러시아 주도의 정치·경제·군사적 협력체제를 견제하면서 지역별로 독자적 협력체제를 구축하고 있는 분열적 경향을 없애야 한다.

넷째, 흑해함대와 크림미안반도를 둘러싼 러시아와 우크라이나의 분쟁 등과 같은 독립국가연합 내의 갈등적 요인 등이 완화되어야 한다.

## 5. 러시아·벨로루시<sup>47)</sup>

### 가. 통합과정

1991년 12월 소비에트사회주의연방공화국(소련)의 해체하면서 출범한 독립국가연합(CIS)은 소련을 구성하고 있었던 12개국을 단일의 정치, 군사, 경제 공동체로 묶으려는 것을 목표로 하였다. 그러나 1993년 1월 22일 채택된 CIS 헌장에는 7개국만 가입하였다. 이중에서도 러시아와 벨로루시는 언어, 종교, 문화적 동질성을 갖고 있는 슬라브족이 대부분의 국민을 구성하는 국가이다. 벨로루시는 친러시아 성향의 루카셴코가 1994년 7월 대통령에 당선된 이후 경제난과 에너지 부족 등을 극복하기

47) 이 부분은 여인곤 외, 「남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력유도 전략」 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 30~43에 의존하였다.

위해 러시아와의 통합을 모색해 왔으며, 러시아는 CIS 통합 노력이 우크라이나 등의 반발로 성과를 보이지 못하자 친러시아 기조를 유지하고 있는 벨로루시를 우선 통합대상으로 선정하였다. <표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 양국의 총체적인 국력 수준은 비교할 수 없을 만큼 러시아가 우위에 있다. 물론 러시아의 경우도 경제적으로 어려움에 봉착한 상태에 있었지만, 통합이 제기되었을 때인 1994년에 벨로루시의 GDP 성장률은 -12.6%, 인플레이율은 2,200%를 상회하였다. 양국은 1994년 말부터 통합 논의를 하기 시작하였다. 벨로루시는 단일 국가로의 완전 통합을, 러시아는 국가연합 형태의 통합을 주장하였다. 양국은 통합형태에 대한 이견에도 불구하고 먼저 관세와 통화 등 경제분야를 통합하고 공동의 통치기구를 창출하는 데 원칙적으로 합의하였다. 이에 따라 양국은 1995년부터 다음과 같은 조약의 체결 등을 통해 통합 작업을 추진해 왔다.

- 「관세동맹조약」(Treaty on the Custom Union between Republic of Belarus and Russian Federation, 1995. 1. 6)
- 「우호협력조약」(Treaty on Friendship and Collaboration between Republic of Belarus and Russian Federation, 1995. 2. 21)
- 「공동체형성조약」(Treaty on Formation of the Commonwealth of Belarus and Russia, 1996. 4. 2)에서는 최고협의회, 의회, 집행위원회를 공동기구로 설치하였다.
- 「연합조약」(Treaty on the Union of Belarus and Russia, 1997. 4. 2)을 체결하고 「연합헌장」(Charter of the Union of Belarus and Russia, 1997. 5. 23)<sup>48)</sup>을 채택하였다.

---

48) “‘Text’ of Russia-Belarus Union Charter,” FBIS-SOV-97-101.

&lt;표 5&gt; 러시아와 벨로루시의 비교

구 분	러시아연방	벨로루시공화국
면적(km <sup>2</sup> )	17,075,000	207,600
인구(명)	1억4천8백만	1,030만
주요 민족	러시아인(82.6%), 우크라이나인(3%), 타타르인(3.8%), 기타(11.6%)	벨로루시인(78%), 러시아인(13%), 폴란드인(4%)
주요 언어	러시아어	벨로루시어(국어), 러시아어 (공용어)
종교	러시아정교	카톨릭, 러시아정교
정체	대통령제	대통령제
의회	양원제	단원제
병력(명)	120만	8.5만
국내총생산	2,890억달러(1999)	471억달러(1998)
화폐단위	루블	벨로루시 루블

그러나 「연합헌장」은 다음과 같은 문제점들이 지적되었다. 첫째, 공동 기구인 최고협의회(High Council)와 집행위원회(Executive Committee)에서 「1국 1표제」 대신 구성원 각자가 투표하는 방식이 주장되었다. 둘째, 단원제(양국 의회대표 각 36명으로 구성) 공동의회를 양원제(상원은 양국 의회대표로 구성, 하원은 양국 국민에 의한 직선)로 하자는 주장이 제기되었다. 셋째, 논쟁과 법적 문제 발생시 구체적인 해결방안이 없으며 연합재판소 규정도 상세히 되지 않았다.

양국은 이와 같은 문제들을 재조정하였고 의회의 승인을 거쳐, 2000년 1월 26일 모스크바에서 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」(Treaty on the Creation of the Union State of Russia and Belarus)을 최종 조인하였다. 러시아가 동 조약에 조인한 것은 CIS의 통합 촉진, NATO의 동유럽 확대 견제, 러시아 대선(3.26)을 앞두고 일부 유권자들의 옛 소련으로의 회귀정서에 대한 푸틴의 영합과 슬라브권 통합 주역으로의 부상 욕구 등이 작용하였다. 반면에 벨로루시는 루카센코 대통령의 인권탄압으로 인한 외교적 고립 탈피, 러시아로부터의 원유와 가스 등 에너지의 안정적 확보 등의 목적이 있었다.<sup>49)</sup>

49) 여인곤 외, 「남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력유도 전략」, ~ p. 33.

## 나. 「러·벨로루시 연합국가 창설 조약」<sup>50)</sup>의 주요 내용

러시아와 벨로루시간의 연합국가 창설 조약은 전문과 총7부, 69조로 구성되어 있다. 제1부 ‘일반규정’은 제1장 ‘연합국가의 목적과 원칙,’ 제2장 ‘연합국가의 시민권’으로 구성되어 있으며, 제2부는 ‘연합국가의 권한,’ 제3부는 ‘통합 경제영역의 형성원칙,’ 제4부는 ‘연합국가 예산’을 각각 규정한다. 제5부는 ‘연합국가 기구’를 다루고 있는데 제1장 ‘최고국가협의회,’ 제2장 ‘연합국가 의회,’ 제3장 ‘각료회의,’ 제4장 ‘연합국가 법원,’ 제5장 ‘감사원,’ 제6장 ‘직원’으로 구성된다. 그리고 제6부는 ‘연합국가 법령’이며 제7부는 ‘종결규정’으로 구성되어 있다.

### (1) 목적과 원칙

‘제1장 연합국가의 목적과 원칙’에서 “양국 국민들을 단일의 민주적 법치국가로 통일시키는 과정에서 새로운 단계를 이루는 연합국가를 창설한다”(제1조)고 함으로써 연합국가 창설이 단일 국가로 통일하기 위한 과도기 단계임을 밝히고 있다. 연합국가는 가맹국들의 주권평등 원칙에 기초되어 있고(제3조), 각 가맹국은 자신의 주권, 독립, 영토보전, 국가체제, 헌법, 국기, 문장 및 다른 국가 특징물을 유지하며(제6조 1항), 유엔과 다른 국제기구들의 회원자격을 유지한다(제6조 2항). 가맹국 국민들의 평화적이고 민주적인 발전 확보, 우호 강화, 복지와 생활수준 증진, 관세동맹의 완성, 단일 경제적 영역 창출, 대외정책과 국방정책의 조정과 시행 등을 연합국가의 목적으로 설정하고 있다. 연합국가는 자신의 문장, 국기, 국가 및 기타 국가 특징물을 보유하고(제10조 1항) 단일 화폐를 가지며, 연합국가 예산은 가맹국들의 합의된 분담금으로부터 매년 충당된다(제31조 2항).

50) “The Treaty on the Creation of the Union State.” ([http://www.president.gov.by/eng/parl\\_assembl/proekt.htm](http://www.president.gov.by/eng/parl_assembl/proekt.htm)).

## (2) 관할권

연합국가의 배타적 관할권에 단일 경제영역과 단일 공동시장의 법적 기초 조성, 단일의 통화신용(monetary-credit)·화폐·세금 및 가격 정책, 공동 방위질서의 발전과 전개, 단일의 무역과 관세 정책, 군병력의 지역적 단체 작전, 연합국가의 국경정책, 연합국가 기구들의 형성 등의 문제를 포함시키고 있다(제16조). 연합국가와 가맹국들의 공동 관할권에 다른 국가의 연합국가 회원으로 수용, 대외정책 분야에서 조정과 상호작용, CIS 강화를 위해 조정된 정책의 이행, 공동 방위정책과 활동의 조정·가맹국 군의 발전·군사 지원시설의 공동 이용 및 연방국가의 방위능력 지원을 위한 다른 조치들의 채택, 환경보호, 과학·교육·문화의 발전, 범죄·부패·마약의 퇴치 등의 문제를 포함시키고 있다(제17조).

## (3) 연합국가 기구

### (가) 최고국가협의회(The Supreme State Council)

최고국가협의회는 연합국가의 최고기구로서 가맹국의 국가수반, 정부수반 및 가맹국 의회 원(院)들의 지도자들로 구성되고(제33조 1항), 연합국가의 각료회의 의장, 의회 원들의 의장 및 법원장은 최고국가협의회 회의에 참석한다(제33조 2항). 최고국가협의회는 다음과 같은 업무를 수행한다(제34조 1항).

- 연합국가 발전의 가장 중요한 사안들을 결정한다.
- 연합국가의 기구들을 구성한다.
- 연합국가 의회에 의해 승인된 연합국가 예산을 비준한다.
- 의회에 의해 승인된 연합국가의 국제조약들을 비준한다.
- 연합국가의 국가상징들을 비준한다.
- 연합국가 기구들의 소재지를 결정한다.
- 채택된 결정들의 실현에 대해 각료회의 의장의 연례보고를 청취한다.

가맹국 수반 중 1인이 윤번제로 최고국가협의회 의장이 되고(제35조), 최고국가협의회 의장은 다음과 같은 업무를 수행한다(제35조 2항).

- 최고국가협의회 업무를 조직하고 회의를 주재하며 최고국가협의회에 의해 채택된 법령 뿐만 아니라 연합국가 법률을 서명한다.
- 연합국가 상황과 그 발전의 기본방향에 대한 연례교서를 의회에 제출한다.
- 최고국가협의회의 지시로 국제협상을 하고 연합국가를 대표하며 국제 조약을 서명한다.
- 자신의 권한 범위 내에서 연합국가 각료회의에 지시를 내린다.

또한 최고국가협의회는 법령은 가맹국들의 만장일치로 채택되며 가맹국 중 일국이 그 채택에 반대하는 경우 법령은 채택되지 아니한다(제36조 1항).

#### (나) 연합국가 의회(The Parliament of the Union State)

가맹국들은 연합국가의 대의기구로서 연합국가 의회를 구성한다(제37조). 의회는 상원(the union chamber)과 하원(the chamber of representatives)의 양원으로 구성한다(제38조). 상원은 러시아연방 연방의회와 벨로루시공화국 국민의회에 의해 각각 36명으로 대표되는 대표단으로 구성되고, 상원의원들은 한시적으로 업무를 수행하고 자신들의 상임 근무지에서 업무에 대한 급료를 받는다. 하원은 비밀투표에 의한 보통선거로 선출되는 러시아연방의 75인 대표와 벨로루시공화국의 28인 대표로 구성된다. 상하원 대표의 임기는 4년이다.

연합국가 의회는 다음과 같은 업무를 수행한다(제39조).

- 연합국가의 관할권 아래에 있는 것으로 분류한 문제들에 대해 입법원칙과 연합국가의 다른 법률을 채택한다.
- 연합국가 상황과 그 발전의 주요한 방향에 대해 최고국가협의회의 연

례교서를 청취한다.

- 각료회의의 활동에 대해 정보를 청취한다.
- 예산을 채택하고 그 집행에 대해 반년마다 보고를 청취한다.
- 연합국가를 대표하여 체결된 국제조약을 비준한다.
- 최고국가협의회회의 의뢰로 연합국가 법관들을 임명한다.

의회대표들은 자신의 임기동안 연합국가의 전영토 내에서 면책권을 가지며(제40조), 의회회기는 규정에 따라서 정기적으로 개최된다(제41조 1항). 각 원은 그 구성원들로부터 의장과 부의장을 선출하고 위원회를 구성하며, 의장과 부의장은 윤번제로 선출된다(제41조 3항).

법률발의권은 최고국가협의회, 연합국가 각료회의와 연합국가 의회의원들에 속한다(제42조). 법률안은 하원에 제출되며 하원이 법률을 채택하면 그 법률은 승인을 위해 상원에 보내진다. 연합국가의 조직상 구조에 영향을 미치는 문제에 대한 의회 원들의 결정은 특정 원의 전체 구성원의 2/3 다수로 채택된다. 연합국가 법률은 각 원의 전체 구성원의 다수 투표로 채택됨. 상원이 법안 승인에 실패한 경우, 양원은 노정된 불일치를 극복하기 위해 조정위원회를 구성할 수 있고, 그 이후 법안은 양원에서 제2 독회에 들어간다. 상원이 법안을 승인한 날로부터 7일 이내에 채택된 법률은 최고국가협의회 의장이 이를 서명하고 공포할 수 있도록 최고국가협의회에 보내진다. 법률이 채택된 날로부터 30일 이내에 최고국가협의회 의장은 이를 서명한다.

#### (나) 각료회의(The Council of Ministers)

각료회의는 연합국가의 집행기구이다(제43조). 각료회의의 구성원은 각료회의 의장, (각료회의 부의장의 자격을 갖는)국무장관(the state secretary), 구성국들의 정부수반, 외무장관, 경제와 재무장관 및 연합국가 행정기구의 지도자들로 구성된다. 가맹국의 중앙은행 지도자들과 장관들이 각료회의 회의에 초청될 수 있다. 연합국가의 각료회의 의장은 최고국가협의회에 의해 임명되고 윤번제에 의해 가맹국 일국의 정부수반이 그 직을 수행한다. 각료회의의 기능과 그 활동 절차는 최고국가협의회에 의 승

인된 정관에 의해 결정된다.

각료회의는 다음과 같은 직무를 행한다(제45조).

- 연합국가의 발전의 문제에 대한 공동정책의 기본방향을 정하고 그 심의를 위해 최고국가협의회에 제출한다.
- 연합국가 의회에 연합법안을 제출하고 본 조약과 연합국가 법령 규정들의 집행에 대한 통제를 한다.
- 연합국가 예산을 입안하고 연합국가 의회에 이를 제출하며 그 이행을 확립하고 의회에 예산 집행에 대해 반년마다 보고서를 제출한다.

각료회의는 권한의 범위 내에서 포고령, 명령 및 결의안을 발하며(제45조 2항), 부여된 임무를 수행하는데 있어서 국무장관에 의해 지도되는 상임위원회에 의존한다(제47조). 상임위원회는 연합국가 기구들의 업무와 가맹국 국가기구들과의 상호관계를 통제하고 최고국가협의회와 각료회의에 의해 채택된 결정들의 이행을 통제하며 각료회의에 연합기구들의 활동분야에서 업무상태에 대해 정기적으로 통보한다. 또한 각료회의에 연합국가의 발전을 위해 진행중인 과제를 완수하는데 대한 제안을 한다. 가맹국 정부들은 상임위원회 위원을 위한 후보자들을 추천하고, 연합국가 각료회의는 제출된 후보자들 중 상임위원회 위원들을 임명한다(제48조). 국무장관과 위원회 위원은 4년 임기로 임명된다.

#### (다) 연합국가 법원(The Court of the Union State)

연합국가의 법원(이하 법원으로 칭함)은 균등한 통합 및 본 조약과 연합국가의 규범적-법적 법령을 확립하기 위해 기대되는 연합국가의 기구이다(제49조). 법원의 구성은 최고국가협의회 의뢰로 연합국가 의회에 의해 임명되는 9명의 법관을 포함한다(제50조). 법관은 가맹국들에서 고도의 전문적, 도덕적 자질을 갖고 있고 최고의 사법적 지위에 대한 임명을 위한 조건들을 만족시키는 연합국가 시민들 중에서 개인적인 기초로 임명된다(제51조). 법원의 구성은 한 국가 시민으로부터 6명 이상의 법

관을 포함해서는 안되고, 법관은 독립적이며 단지 법률에만 복종한다.

법관은 6년 임기로 임명되며 재임될 수 있다(제52조). 법원 구성원의 1/3이 매 2년마다 교체되고, 법원은 법관들 중에서 1인의 원장과 부원장을 선출하며, 그들은 3년간 임무를 수행하고 재임될 수 있으나, 법원장과 부원장은 동일한 가맹국의 시민이 될 수 없다. 최고국가협의회는 법원 헌장과 규칙들을 비준한다.

각 가맹국과 연합국가 기구들은 본 조약이나 연합국가의 규범적-법적 법령들의 해석과 적용에 관련된 문제들의 심의를 위해 법원에 의뢰할 수 있다(제53조). 법원의 결정은 강제적인 법적 구속력을 가지며 공식적으로 발표되며 당해 법원 회의에 있는 법관들 전체 수의 2/3로 채택된다.

#### (라) 감사원(The Audit Chamber)

감사원은 감사기구들에서 업무경험을 갖고 있고 전문성과 양심이 의문시되지 않는 가맹국 시민들 중에서 6년 임기로 임명된 11명으로 구성된다(제54조). 감사원 위원들은 각료회의의 의뢰로 연합국가 의회에 의해 임명되고, 감사원 위원은 동일한 가맹국의 7명 이상을 포함할 수 없다. 감사원 위원들은 자신들 중 1명의 원장과 부원장을 선출하고, 그들은 2년간 의무를 수행하며 재임될 수 있으나, 감사원장과 부원장은 동일한 가맹국의 시민이 될 수 없다. 감사원 위원들은 연합국가의 이익을 위해 행동하고 자신들의 임무를 수행하는데 완전히 독립적이다.

감사원은 연합국가 예산의 수입과 지출 집행에 대한 통제를 행한다(제55조). 회계연도의 결과에 기초하여 감사원은 각료회의와 의회에 연례보고서를 제출한다. 보고서 검토를 기초로 상기 기구들은, 독립적으로 또는 공동으로, 최고국가협의회에 연합국가의 재정을 정상화하는 제의를 할 수 있다.

#### (마) 직원(Officials)

가맹국 시민들은 연합국가 기구들과 그 행정기관들의 직원으로 임명된다(제56조). 연합국가 기구 직원의 법적 지위, 그들의 봉급과 사회보장의

정도는 각료회의의 의뢰로 최고국가협의회에 의해 확정된다.

#### (4) 기타 규정

연합국가의 목적과 원칙들을 실현하기 위해 그 권한의 범위 내에서 기구들은 본 조약에 의해 상정되는 규범적-법적 법령들을 채택한다(제57조). 즉 법률, 입법원칙, 포고령, 결의안, 명령 및 규칙을 채택할 수 있고, 또한 권고와 평결(評決)을 할 수 있다.

본 조약의 수정은 가맹국 일방이나 연합국가의 의회나 법원에 의해 제기될 수 있다(제60조). 수정은 각료회의에 의해 심의되고 승인을 위해 최고국가협의회에 제출된다. 수정안은 별도의 합의서로 공식적으로 만들어져 가맹국들에 의해 비준을 받는다.

본 조약의 단계적 실현은 “연합국가 창설 조약 규정들을 실현하기 위하여 러·벨로루시 행동프로그램”(Programme of actions of the Russian Federation and the Republic of Belarus to realize the provisions of the treaty on the creation of the union state)에 따라서 수행됨(제63조).

적절한 헌법상 절차에 따라서 가맹국은 연합국가로부터 탈퇴를 결정할 수 있다(제64조). 연합국가로부터 탈퇴하려는 국가의 수반은 최고국가협의회, 연합국가 의회, 다른 가맹국에게 서면으로 이를 통보한다. 본 조약에 대한 효력은 탈퇴 문제에 대한 국민투표가 행해진 날로부터 18개월 후에 그 국가에 대한 관계에서 정지된다.

본 조약은 가맹국에 의한 비준을 받아야 하고 비준서가 교환되는 날 발효된다(제67조). 본 조약은 유효기간이 없다. 본 조약은 유엔헌장 102조에 따라서 등록된다(제69조).

## 6. 시사점

위에서 검토한 역사적 사례에서 남북한간 정치공동체 형성 추진과정에 서 참고할 시사점을 찾아보면 다음과 같다.

유럽통합의 결정체인 EU는 공동체적 이익의 보호와 발전이라는 초국가적 기구의 특성과 회원국들의 다양한 이해관계의 조율이라는 정부간 협의기구의 특성을 공유하는 準연방국가로 발전과정에 있는 독특한 국제기구이다.<sup>51)</sup> 통합을 위한 환경과 조건에 있어서 유럽과 한반도는 여러 측면에서 상이하겠지만, 통합을 통해 準연방국가라는 정치공동체를 형성한 유럽의 경우는 한반도통합을 위한 새로운 모델로서 충분한 연구가치를 지닌다.<sup>52)</sup> 특히 6·15공동선언에서 “남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안”이 공동으로 지향할 통일방안으로 언급된 점이 이를 반영하고 있다.<sup>53)</sup> 이러한 인식 아래 EU의 경험 사례로부터 찾을 수 있는 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유럽통합은 1951년 파리조약의 체결 이래 그 동안 두 가지 방향으로 추진되어 왔다. 즉 원회원국인 독일과 프랑스 중심의 긴밀한 결합방향과 다수국을 참여시켜 느슨한 형태의 결합을 추진해 온 영국중심의 방향이 그것이다. 유럽공동체 형성의 초기에는 연방주의적 접근방법에 의거하여 정치적 통합을 달성하려고 노력했으나 실패했으며, 결국 점진적인 형태로 통합을 진행시켰다. 이 점은 북한의 정치적 타결에 의한 연방제 통일방안이 비현실적임을 시사한다.

구체적으로 유럽통합의 출발은 경제분야에서 시작되어 사회, 문화, 교

51) Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998) 참조.

52) 유럽통합은 이미 상당 수준의 準연방국가단계에 도달했으며, 또한 유럽합중국으로의 발전을 모색하고 있다. 그러나 한반도는 이념과 체제의 차이로 인하여 연방이나 단일국가를 목표로 삼는다는 것은 현실적으로 무리가 있어, 우선 가장 낮은 수준의 통합형태인 국가연합을 목표로 하고 있다. 따라서 유럽통합을 설명하기 위해 발달된 여러 이론들은 국가연합에 이르러 고자 하는 한반도에는 상호 보완적으로 작용할 수 밖에 없다.

53) 유럽통합의 경우 연방과 국가연합을 특성(즉 초국가적 성격 또는 정부간적 성격)과 뒷받침하고 있는 기본문서(즉 연방헌법 또는 조약)에 따라 구별하는 것이 대체적인 경향이다. 그러나 한반도에 관한 논의의 경우는 좀더 단순하면서 명확한 고전적인 방법에 의존하고 있다. 즉 강력한 결합형태인 연방제에서는 중앙정부가 외교와 군사에 관한 권한을 가지는데 반하여, 느슨한 형태의 결합인 국가연합에서는 지방정부들이 각기 이들을 보유한다는 것이다.

육 및 환경분야 등으로 확산되었고, 점진적으로 정치분야까지 진전되었다. 즉 신기능주의적 통합과정으로 전개되었다는 것이다. 이러한 신기능주의적인 접근방법은 인적·물적 교류라는 비정치적 접근(경제적인 교류 및 협력)과 정치적인 협상을 병행함으로써 제반 부문에서 교류협력을 증진시켜 궁극적으로는 하나의 국가를 지향하는 것이다.

유럽국가들은 1951년 파리조약의 성공적인 체결이후, 곧바로 유럽방위공동체(EDC) 창설을 위한 정치통합을 시도하였지만 실패하였다(1954년). 이후 EU는 다시 경제분야의 통합을 공고히 했으며, 이를 바탕으로 32년이 지난 후인 1986년 공동체 체제 밖에서 진행되어온 유럽정치협력(EPC)을 공동체내로 제도화시키는데 성공하였다. 이어서 정치통합은 1992년 마스트리히트조약과 1997년 암스테르담조약으로 완성되어 가고 있다.

이러한 점진적인 진행은 남북공동체 형성을 노력하는 우리에게 시사하는 바가 크다. 왜냐하면 남북간에는 유럽국가들간보다도 이데올로기적인 상호 적대감과 불신이 매우 크기 때문이다. 따라서 통합에 이르는 시간이 유럽보다도 시간상으로 더 걸리더라도 통합을 향한 꾸준한 인내가 필요하다.

구체적으로 남북공동체 형성시에 경제협력 내지 경제통합을 우선적으로 추진하고, 이와 병행하여 사회, 문화, 교육 및 환경분야 등으로 확대시켜서 점진적으로 정치통합을 추진시키는 것이 바람직하다. 즉 남북한은 우선적으로 서로의 이해가 합치하고 체제에 부담이 적은 분야를 통합의 우선적 목표로 삼아야 할 것이다. 현재 남북간에 추진중인 철도와 도로 등 남북을 잇는 교통과 운송을 공동관리할 공동체를 우선적으로 추진하는 것이 그 예가 될 것이다.

한편 EU의 통합사례는 경제영역에서부터의 점진적 통합이 바람직하다는 것을 보여주지만, 경제·기술적 영역의 협력만으로는 정치통합은 물론 경제통합도 심화시켜 나가기 어렵다는 점을 보여주었다. 또한 기능적 파급효과는 제한된 부문에서만 발생했으며, 1970년대 석유파동 이후처럼 경제불황의 시기에 회원국들이 자국의 단기적인 이익에 몰두함으로써 공동정책에 대한 합의점을 찾기 힘들었고, 1979년 유럽통화제도의 창설은

공동체의 정책결정기구에 의해서가 아니라 회원국가들의 정치적 타협에 의해서 결정되었다는 교훈을 주었다. 이는 결국 남북한 경제 및 사회·문화분야 교류·협력의 활성화를 통한 공동체형성의 추진과 병행하여, 남북 정상회담 등 남북 당국간 회담을 지속적으로 추진하면서 정치적 타협도 동시에 모색해야 함을 말해준다.

둘째, 유럽연방을 향해 진행되고 있는 유럽통합은 법적인 기초위에서 예정된 통합을 진행시키고 있다. 이것은 EU가 법공동체이며, 법(조약)에 명시된 범위와 한계 내에서 통합을 공고히 하고 있다는 점이다. 이러한 모습은 1997년에 체결된 암스테르담조약 이래, 지난 2001년에 체결된 니스조약에서 더욱 선명하게 부각되었다. 이에 따른 연합의 슬로건도 ‘긴밀한 협력’(closer cooperation)에서 ‘고양된 협력’(enhanced cooperation)으로 바뀌었을 뿐만 아니라, 제도개편은 물론 기본권헌장(Grundrechtscharta)도 천명되었다.<sup>54)</sup> 이제 EU는 하나의 연방국가가 가져야 할 법제도적 준비를 거의 끝났다고 해도 과언이 아니다. 즉 EU는 현재 EU수준에서 시민적, 정치적, 경제적 그리고 사회적 기본권도 모두 구비한 것이다.

EU의 경제 및 정치통합과정은 유럽인들의 정치적 결단이었지만, 이러한 결단이 법적 기초 하에서 이루어짐으로써 모든 회원국에 법적인 구속력을 갖게 되었다. 이런 의미에서 현재 진행되고 있는 유럽연방화는 유럽인들의 법적인 의사표현의 총체라고 할 수 있다. 이러한 유럽의 모습은 남북 당국간의 대화를 통한 남북정치공동체의 형성이 어떠한 토대 위에서 모색되고 형성되어야 할 것인가를 보여준다.

셋째, EU는 유럽이사회 및 각료이사회와 같은 비상설적 정부간 협력기구, 그리고 집행위원회, 유럽의회 및 유럽법원과 같은 개별 회원국들로부터 독립된 초국가적 상설기관으로 구성되어 있다. 2000년 6·15공동선언에서 언급된 남측의 연합제안은 1민족, 2국가, 2제도, 2정부로서 정상회의, 각료급회의, 국회회의 등 정부간 합의기구를 상정하고 있는데 반하여, 북측의 낮은 단계의 연방제안은 1민족, 1국가, 2제도, 2정부로서 형식적

54) Matthias Herdegen, *Europarecht*, pp. 386~391 참조.

이지만 초국가적 중앙정부를 가정하고 있다. 따라서 남북정치공동체 형성에 있어 국가연합의 초기 단계에서는 정부간 합의기구에 의존하고, 통합의 진척과 더불어 이를 점차 초국가적 중앙기구로 발전시켜 나가는 것이 바람직 할 것이다.

넷째, EU의 집행위원회, 이사회, 유럽의회, 유럽법원 그리고 감사원은 설립조약에서 명시된 임무를 수행하는 연합의 초국가적인 중앙정부의 역할을 담당하면서 유럽연방 형성의 중심 추진세력으로 기능하고 있다. 특히 집행위원회는 공동체이익의 수호자로서 연합의 연방적인 임무를 수행하는 집행기구이다. 이러한 유럽의 통합모델은 남한의 「민족공동체 통일방안」에서 남북연합기구의 과도체제로서 네 개의 주요기구 즉, 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등의 권한 및 운영방식에 중요한 의미를 제공한다. 예를 들면 남측이 제시한 「남북각료회의」나 북측이 제시한 「연방상설위원회」는 유럽연합의 (각료)이사회와 유사하다. 또한 남측이 제안한 「공동사무처」를 개선하여 EU 집행위원회와 같이 초국가적인 권한과 임무를 부여할 수 있을 것이다. 실제로 남북연합의 주요한 기관들의 역할과 기능은 「민족공동체 통일방안」의 제정 시부터 EU의 그것을 상당부분 모방하였다. 또한 유럽의회의 의사결정절차 또는 입법과정<sup>55)</sup> 등은 향후 남북정치공동체 형성을 위한 과도기구의 운영시 많은 시사점을 제공하고 있다.

다섯째, 유럽연방을 향한 유럽이사회의 역할이다. 유럽이사회는 EU 15개 회원국들의 국가 및 정부수반들과 EU 집행위원회의 위원장이 6개월에 1번씩 만나, 공동체에 직접적인 이해관계가 걸려 있는 문제의 논의 및 향후 EU가 나아가야 할 정치적인 지침을 설정해 주는 역할을 한다. 또한 연방을 향한 조약개정 협의의 등도 여기에서 논의되고 결정된다. 이러한 유럽정상회담은 남북정치공동체 형성을 위한 과도기구로서 남북정상회담의 운영에 적절한 실례를 제공하고 활용될 수 있을 것이다.

마지막의 시사점은 통합의지이다. 아무리 통합을 향한 법적·제도적인 장

55) 우리에게 의해 제기된 연합제안은 「남북평의회」에서 통일헌법의 제정과 그에 따른 민주적 총선에 의한 통일국가 기구의 구성을 예정하고 있다.

치가 마련이 되었을지라도, 이를 수용하고 이행할 의지가 없다면 통합은 이루어질 수 없다. 이런 측면에서 EU 15개 회원국들은 자신들이 체결한 조약과 규정을 철저히 수용하고 이행했다는 사실은 남북한에 큰 교훈을 주고 있다.

통일아랍공화국의 경험은 사회적 이질성이 해소되지 않은 상태에서는 정치적 타결로 연합을 구성하더라도 쉽게 재분열될 수 있음을 보여준다. 즉 경제자원과 같은 연합유지 수단이 결핍되거나, 통합방식과 통합국가상에 대한 합의를 도출하지 못할 경우 연합은 언제라도 해체될 수 있다. 그리고 연합 상황에서 구성국간 상대적 위상의 현격한 차이를 극복하지 못할 경우, 초기의 통합의지를 지속시키기 어려우며 오히려 분열의 요인이 된다.

국가연합 방식에 의한 동서독의 통일논의는 체제유지의 어려움 속에서 동독의 교육지책으로 나온 것임을 고려하면, 북한이 정치·경제적 안정과 성장을 누리고 있을 경우보다는 정치·경제적 불안이 심화될 경우 체제연장의 수단으로서 남북연합 형성에 동의했을 가능성이 있다는 점을 시사하고 있다. 동서독 주민들은 분단체제의 안정적 관리보다는 조기통일을 선호했는데, 이는 통합을 추진하는 과정에서 북한 상황과 그에 대한 남한 정부의 정책의지 및 국민의 통합 열망 수준이 주요한 변수가 될 수 있음을 보여준다.

독립국가연합의 형성은 소비에트사회주의연방공화국으로 통합된 경험이 있어 비교적 수월하게 이루어졌으나, 무엇보다도 구성국간의 경제적, 안보적 차원의 협력 필요성이 연합형성의 촉진요인이었다. 따라서 남북한간에도 경제적 필요와 안보위협 완화 필요성에 대한 인식이 요구된다. 그리고 독립국가연합의 기구의 구성은 남북연합 상태에서 남북평의회와 같은 대의기구의 형성보다는 남북정상회담 및 남북각료회의의 효율적 운영 문제에 더욱 주력해야 한다는 점을 시사하고 있다. 독립국가연합의 최우선적인 정책과제는 핵·미사일 등 대량살상 무기의 단일통제 및 비확산 보장이자다.

한편, 경험적 사례에 비추어 통합이론으로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 신기능주의이론은 정치와 경제·복지문제는 확연히 구분하기

곤란하며 통합에서의 정치엘리트의 역할과 공동정책에 의한 공동체 정책 결정기구의 권한을 확대할 것을 강조하지만 이러한 주장은 실제와 차이가 있었다. 전체적으로 연방주의 접근법은 통합방안으로서 부적합하다고 할 수 있으며 신기능주의 이론도 외교·국방·권력투쟁 등 현실정치의 핵심적인 문제에 대한 적절한 설명을 결여하고 있다. 따라서 군사적으로 침예한 대립상태의 남북한간 통일방안 기초로서 한계가 있다.

통합이론에 비추어, 남북한간에는 지리적 인접성, 인종·언어·문화의 공유성 등 연합형성을 촉진할 수 있는 요인들이 존재하나, 군사적 불안감의 해소, 경제적 이익의 기대, 정치적 교섭 등에서는 미흡한 실정이다.

원래 별개 국가로 존재하였던 두 개의 국가가 하나의 제도 속으로 들어와 새로운 국가를 형성하는 것은 현실적으로 매우 어려운 작업이다. 독립적 주권을 축소하는 과정은 상호 이익의 관점에서보다는 어느 일방의 손실을 가져오는 것으로 보여질 수 있으며, 새로운 갈등의 원인이 될 수 있다. 뿐만 아니라 국력의 차이가 현저할 때, 통합의 심화과정은 일방의 타방에 대한 종속으로 귀결될 가능성이 있다.

따라서 남북 통합의 심화는 본질적으로 북한의 전반적 국력 신장, 체제의 안정성 확보, 지도부의 남북관계 확대 필요성에 대한 인식 제고 등이 선행되어야 한다. 특히 남북연합에서 실질적 통합을 가속화기 위해서는 사회·문화, 경제 등 비정치분야에서의 교류·협력과 병행하여 정치·군사분야에서의 신뢰구축, 거래관계의 확산, 상호 위협완화에 대한 필요성 증대 등으로 남북한 사이에 상호관계의 제도화에 대한 공통 인식이 증가하고 한반도에 평화구조가 정착되어야 실질적인 효과를 거둘 수 있다.

결국 남북한은 신기능주의이론에 입각하여 점진적으로 통일을 추구하는 것을 원칙으로 하되 정치·군사적 문제에 관해서는 남북 엘리트간 커뮤니케이션의 중요성을 강조하는 다원주의적 시각을 보완하여 정상회담을 비롯하여 당국간 회담의 제도화와 활성화하는 조치가 바람직하다.

## IV. 남북연합 단계의 상황

남북연합에 이르기까지 여러 우여곡절은 있을 것이지만 평화적이고 단계적인 방식의 남북관계 변화를 상징할 경우 남북연합단계에 이르면 상당한 수준의 신뢰와 협력이 진전될 것이다. 남북한간에는 당국간 회담의 정례화 또는 제도화가 이루어지고, 교류협력의 양식은 제도와 절차적 수준이 높아져 있을 것이다. 그러나 남북한이 기존에 유지하고 있던 체제와 생활양식, 가치관 등에서의 간극은 여전히 존재하며 그에 따른 갈등도 일정부문 잔존해 있을 것이다.

### 1. 남한

#### 가. 이념

남한이 추구하는 이념은 자유민주주의이다. 자유민주주의는 이론과는 달리 정치의 실제에 있어서는 권위주의국가 정부 아래서 억압되고 제한되었으나 시민사회의 성장과 꾸준한 민주화 투쟁에 의해 민주주의의 신장이 이루어졌다. 민주주의의 기본가치는 자유와 평등이지만 자유민주주의는 자유를 보다 큰 가치로 여긴다. 르네상스 이후 자유는 인류 보편적 가치로 인정받아 왔다. 자유로운 활동은 자본주의를 발달시켰고, 부의 축적을 정당화 시켰다. 정당한 부의 축적은 악이 아닌 선으로 존경받았다. 오늘날 서구 자본주의가 발달하게 된 원인도 여기에 있다.

자유민주주의는 해방과 함께 남한에 유입되었다. 미국의 진주와 함께 도입된 자유민주주의는 많은 시련을 겪었다. 그 이유는 한국전쟁 때문이었다. 한국전쟁을 통해 공산주의의 폐해를 목도한 남한주민들은 비록 자유가 제한되더라도 공산화만은 막아야 된다는 생각을 하였고 권위주의정권들은 이러한 국민의 정서를 자신의 정권유지 도구로 활용하였다. 특히 군사정권 시대에는 민주주의의 열망이 탄압 받는 상황에까지 이르렀다. 그러나 이러한 권위주의는 각성된 민주시민의 저항을 통해 민주주의로 이

행되었다. 독재는 각성된 학생과 시민들에 의해 종식되었고, 민주주의는 제 자리를 찾았다. 절대가 부정되고 개인의 가치가 존중되는 자유민주주의는 이제 그 어떤 독재로도 제한 받지 않은 상태가 되었다.<sup>56)</sup>

그러나 남북연합단계에서는 자유민주주의 이념에 서구의 복지국가의 이념이 상당한 정도로 수용될 것이다. 자유의 신장을 통해 사회적, 경제적 약자에게 축적된 부의 혜택이 골고루 배분되는 것이 정의라는 의식이 커질 것이다. 강한 평등주의 의식을 가졌던 한민족의 전통을 이어받은 남한은 복지국가의 요소가 가미된 민주사회주의에 대한 요구도 증대할 가능성도 있다.<sup>57)</sup>

## 나. 정치

남한정치의 고질적인 병폐는 지역갈등에 의한 동서구조이다. ‘東韓’과 ‘西韓’으로 갈라진 정치지형은 상대방에 대한 무조건 반대 형태로 나타난다. 국회의원 선거나 대통령 선거 시 특정정당 후보가 특정지역에서 몰표를 획득하는 것이 그 증거이다.<sup>58)</sup> 이러한 투표결과는 공무원을 비롯한 각종 기관의 인사편중을 낳는다. 따라서 특정지역 출신들은 자신의 출신 지역에 이익이 되는 후보의 당선을 위해 제반 수단과 방법을 동원하기도 한다.

남한의 헌법구조와 정치 지형에서 비록 3권은 분리되어 있지만 많은 권한이 대통령에게 집중됨으로써 여러 가지 부작용이 나타났다. 무엇보다도 대통령이 되기 위한 매우 격렬한 선거캠페인이 전개되었다. 대통령이 되려는 의지는 이른바 ‘색깔’이나 ‘지역감정’ 등 다양한 형태의 수단과 방

56) 자세한 내용은 양재인, “한국역대정부의 정치과정과 권력엘리트,” 이상민 외, 『21세기의 남북한 정치』 (서울: 한울, 2000), pp. 65~98 참조.

57) 우성대는 ‘수렴론적 통일론’을 제시하면서 통일국가의 이념으로 사회민주주의와 민족주의의 결합을 주장하고 있다. 우성대, “남북한 갈등해결 메카니즘,” 이상민 외, 『21세기의 남북한 정치』, 위의 책, p. 478.

58) 15대 대통령 선거결과 이회창 후보는 부산, 대구, 울산, 강원, 경남, 경북 등에서 많은 지지를 받았고, 김대중 후보는 광주, 전남, 전북, 대전, 서울, 인천 등에서 높은 지지를 받았다. 『동아연감』 (서울: 동아일보사, 1998), p. 31.

법을 동원하는 형태로 나타나고, 엄청난 규모의 자금이 동원되기도 하였다. 그러나 사회의 전반적인 발전과 전후 세대의 사회 중심세력으로서 성장, 정보화 발전 등은 민주주의의 발전을 더욱 촉진시키고, 그와 같은 현상은 점차 개선될 것이다.

이와 같은 남한의 정치발전 흐름은 남북연합단계에서 남한의 정치 행태와 정치 문화가 새로운 시대적 흐름에 부응하는 양태로 나타날 것으로 보인다. 3권 분립의 균형 적용, 지방분권화의 진전에 따른 중앙과 지방의 상호 균형, 경제력 신장에 따른 마음의 여유, 국제화에 따른 해외경험 확대 등으로 인해 국민들의 민주 원리와 민주적 절차에 대한 의식의 내재화가 신장됨에 따라 대통령의 권한 축소와 입법, 사법, 행정의 상호 견제와 균형, 지방 분권화의 진전 등이 현재화될 것이다. 정치의 과도정치화 현상에 대한 국민들의 개혁 요구에 대한 수용이 나타날 것이고, 대통령제와 내각책임제 등 권력구조문제에 대한 논의가 재등장할 가능성도 있다. 따라서 남북연합단계에서는 지역감정이 완화되고, 민주적인 정치문화가 신장될 것으로 보이며, 권력구조에 있어서도 대통령중심제가 유지되더라도 대통령에게 과도 집중된 권한의 분점 현상이 나타날 것이다. 통일에 대비한 부통령제가 도입될 가능성도 있다.

그리고 국회도 통일에 대비해 양원제가 도입되고 북한대표 몫으로 일정한 지분이 남겨질 것으로 보인다. 남북한 통합에 대비, 중·대선거구제가 등장할 가능성이 높고, 국회의원 숫자도 현재보다 1.5배 정도가 늘어날 것으로 보인다.

## 다. 경제

현재 남한의 자본주의는 많은 병폐를 안고 있는 것이 사실이다. 부의 양극화 현상이 뚜렷하고 정상적인 거래관행이 무너져 가고 있는 상황이다. 정당한 방법에 의해서 보다는 불법적이고 부정한 방법에 의한 부의 축적이 선호되는 상황이다.

부존자원이 부족한 상태이기 때문에 내수보다는 수출의존도가 높고, 외국자본 유입률이 집중하고 있다. 특히 대미 의존도가 높아 미국경제 상황

에 따라 한국경제가 영향을 받는 구조적인 모순을 지니고 있다.

그러나 이러한 상황은 시간의 경과에 따라 개선될 수 있을 것으로 전망된다. 우리 민족은 전통적으로 평등주의가 강하다. 평등주의는 개인적 차원에서는 열심히 일하는 형태로, 집단적 차원에서는 타인에 대한 지원의 형태로 나타난다. 특히 ‘금모으기 운동’이나 ‘수재민 돕기 운동’이 성공적인 것은 ‘다같이 잘 살자’는 우리의 평등주의에 기인한 것으로 분석된다.

향후 남북연합단계에 진입할 즈음에는 한국경제가 현재보다 훨씬 신장된 상태가 될 것이다. 1인당 국민소득이 2만\$을 상회할 것이다. 부의 축적도 완전하지는 않겠지만 중산층이 건전하게 발전된 지형이 될 것이다. 무역도 다변화되어 중국과 러시아와의 경제관계가 긴밀해질 것이다. 그 이유는 남북한 종단철도(TKR)과 연결되는 시베리아횡단철도(TSR)와 중국대륙횡단철도(TCR) 개통으로 교역규모가 급증할 것이기 때문이다.

## 라. 군사

한반도 안보상황은 매우 유동적이다. 남한은 한반도 안전보장의 일방편으로 북한과의 대화와 교류협력을 채용해 왔다. 대화와 협력을 통해 북한의 경제상황을 호전시킴으로써 대남 무력도발 유혹을 근절시키기 위해서이다. 이로 인해 북한의 대남 위협은 현저히 저하된 것이 사실이다. 비록 2회의 ‘서해교전’이 있었으나 그것이 국지전이나 전면전으로 확대되지 않은 것이 그 증거이다.

그러나 남한은 최악의 상황에 대비하기 위해 군사력을 지속적으로 증강시키고 있다. 미국의 F-15E를 차세대 주력기로 선정하고 조기경보통제기, 이지스함 등을 비롯하여 각종 첨단무기를 구입하려 하고 있다.

남북연합단계에 들어서면 남한은 총력전 또는 전자전에 대비, 군사무기의 과학화에 힘쓰는 한편, 지상군 전력은 점차 축소해 나갈 것으로 전망된다. 지상군 전력은 인구대비 1% 정도를 적정규모 병력이라고 할 경우 25만명 정도까지 축소될 수도 있을 것이다. 군충원 방법도 징병제에서 모병제로 전환될 것으로 보인다.

남북연합단계에서는 남북 평화협정도 체결될 것으로 보인다. 평화협정

체결과 함께 남북한 군축을 비롯한 군사협력은 급진전을 이룰 것이다. 물론 최고당국자간 군사 Hot Line이 설치되고 재래식 무기도 휴전선으로부터 남북 각각 20Km 후방까지 후퇴되어 배치될 것이다. 남북 군사당국자들의 상대방 훈련에 대한 참관도 실시될 것이고, 군사연구기관에 군장교들도 파견될 것이다.

## 마. 외교

남한은 이미 경제협력개발기구(OECD)의 회원국으로서 선진국 대열에 진입하였다. 수교국도 184개에 이르고 있다.<sup>59)</sup> 남한은 한반도문제와 밀접한 관련이 있는 미국, 일본, 중국, 러시아 등과도 깊은 교분을 유지하고 있다. 다만 남한의 경제적 규모가 커지면서 주변 4국과 소소한 부문에서 마찰이 일어나고 있다. 미국과는 주둔군지위협정(SOFA) 문제를 비롯해 미군범죄, 환경오염 등의 문제로 한미간 갈등이 일어나고 있다. 일본과는 독도, 일본해 표기, 종군위안부 보상 등의 문제로 갈등이 일어나고 있다. 중국과는 탈북자 문제에 대해, 러시아와는 외채상환 문제에 대해 이견이 표출되고 있다.

그러나 이러한 문제들은 남북연합단계에 이르면 상당한 정도로 해소될 것으로 보인다. 주한미군 중 지상군 병력은 일부만을 남겨놓고 철수하거나 극히 제한적인 수만을 남겨 놓을 가능성도 있다. 주한미군은 주로 공군력과 전자전에 필요한 인원으로 구성될 가능성이 높다. 따라서 SOFA도 대등한 관계로 개정될 것이다. 한미간 경제관계는 남한의 경제역량이 더욱 신장됨에 따라서 서로의 필요에 의한 관계로 발전될 것으로 보인다.

일본과의 관계는 현 상태가 지속될 것으로 보인다. 일본은 '보통국가론'에 입각, 군사력 강화를 지속할 가능성이 높아 한국을 비롯한 주변국들과 마찰을 빚을 가능성이 있기 때문이다. 다만 경제적 협력관계는 더욱 강화될 것으로 보이고 한반도 평화를 위한 '6자회담'에도 긍정적 역할을 할 것으로 보인다.<sup>60)</sup>

59) 2001년 12월말 현재.

60) 1996년 이래 일본은 6자회담 제안을 지속하였는 바, 8월 25일부터 26

중국과는 탈북자 문제를 원만히 해결하는 한편, 경제적 상호의존이 증대됨으로써 상호협력이 원만할 것으로 보인다. 이를 발판으로 한국기업의 대중국 진출은 더욱 활발해 질 것이고 인적교류도 기하급수적으로 증대될 것으로 보인다. TCR연결로 가까워진 한국과 중국은 '동북아경제공동체' 구축에도 중추적 역할을 할 것으로 보인다. 대북 지원을 위한 다자간 회담(4자회담, 6자회담 등)에도 중국은 중추적 역할을 할 것으로 보인다.

러시아와는 TSR 연결과 함께 시베리아 개발 공동참여가 이루어짐으로써 양국간 경제교류가 활발해 질 것으로 보인다. 러시아는 한반도 문제 해결을 위한 '6자회담'에도 적극 참여할 것으로 보인다.

물론 남북연합 단계를 통해 남북한 통일 가능성이 높아 질 경우 주변 4국은 자국의 이해관계에 따라 다양한 반응을 보일 것으로 보인다. 구한말 '3국 간섭'처럼 주변 4국은 자신들의 입지 강화를 위해 세력다툼을 벌일 가능성이 있다. 특히 중국과 일본은 참여한 대립을 벌일 가능성이 높다.

## 바. 대북관계

김대중 정부는 출범 시부터 한반도 평화유지를 통일정책의 철학적 이념으로 삼고 대북 포용정책을 추진하였다. 그 결과 2회에 걸친 '서해교전'에도 불구하고 한반도에는 남북대화는 물론 북일 정상회담까지 개최되는 등 1970년대 초 이후 새롭게 데탕트 무드가 조성되고 있다.

김대중 정부의 대북 포용정책은 유럽국가 통합의 이론적 기초가 되었던 기능주의 이론으로부터 도출되었다. 비정치적 분야의 교류협력은 정치적 분야의 통합을 이루어낸다는 기능주의이론은 신기능주의 이론으로 발전하지만 기본적으로는 경제사회문화 교류를 중시한다.<sup>61)</sup>

김대중 정부는 비록 정치군사적 남북관계가 원활하지 못할 때도 인도적

---

일까지 평양에서 개최된 북일 국장급 회담시 북한에게 6자회담 가능성을 타진하였다. 「중앙일보」, 2002. 8. 26. 이후 북일간 정상회담이 발표되었기 때문에 향후 6자회담 가능성이 높아질 것으로 전망된다. 「연합뉴스」, 2002. 9. 2.

61) 신기능주의에 대해서는 李相禹, 「國際關係理論」(서울: 박영사, 1987), pp. 331~332 참조.

차원의 대북 지원과 NGO의 대북 지원을 지속하였다. 이러한 태도는 북한의 적극적인 대남 접근을 유발시켰다. 물론 어떤 면에서는 북한의 대남 접근은 그들의 경제난 타개 필요성 때문에 이루어진 면이 없지 않다. 그러나 이러한 그들의 행동은 남한의 대북 포용정책으로부터 도출된 대남 신뢰의 결과라는 점도 간과해서는 안될 것이다.<sup>62)</sup>

남북연합단계에서도 기본적으로 대북 포용정책은 지속될 것으로 보인다.<sup>63)</sup> 포용정책으로 인해 남북간에는 각 분야에서 활발한 교류협력이 진전될 것으로 보인다. 교류협력 증진을 정치적으로 보장해 주기 위한 남북 당국간 협력체가 구성될 것이다. 통일방안과 관련 연합제와 낮은 단계의 연방제를 포괄하는 방안이 등장할 것이다. 이에 따라 북한을 반국가단체로 규정한 국가보안법도 개정되거나 폐지될 것이다. 신의주 및 개성 특구에 대한 남한의 투자가 증대되어 북한의 남한 의존도가 심화될 것으로 보인다.

남북 정상회담이 지속되고 남북간에는 연락사무소가 개설될 것이다. 휴전선이 부분적으로 개방되고 이산가족 면회소가 개설될 것이다. 북한의 인력이 남한에 진출하고 북한지역에 대한 직접투자도 활발할 것이다. 북한에 대한 전력지원도 확대되고 임진강에서 생산된 전력도 공유될 것이다.

군사부문에서도 국방장관간에 핫라인이 설치되고 군사훈련에 대한 상호참관도 이루어 질 것이다. 남북간에는 군축협상이 이루어지고 전진 배치

62) 자세한 평가는 김근식, “김대중정부의 햇볕정책: 평가와 전망 그리고 과제,” 「한국과 국제정치」 제18권 제2호(2002년 여름), pp. 95~119; 문정인, “김대중 정부의 햇볕정책 2년: 이상과 현실,” 「평화논총」 제4권 1호(2000), p. 59 참조.

63) 한나라당 이회창(李會昌) 대통령후보가 8월 21일 희망포럼 세미나에서 밝힌 한반도의 평화정착을 위한 구상은 다음과 같다. 이 후보는 연설에서 평화정착 3원칙으로 남북한 당사자 주도, 긴장완화와 교류·협력의 병행, 단계적 실천 등을 제시하였고, 5대 평화정책과제로 군사적 긴장완화와 적대적 대결구도의 조기해소, 북한의 대량살상무기 문제, 북한경제 재건을 위한 대북 지원, 교류협력의 제도화와 분단고통의 해소 등 인도적 문제, 남북한과 미·일·중·러 정상이 참여하는 동북아평화회의체 추진 등을 제시했다. 이후 이 후보는 9월 3일 중국 방문 시 장쩌민 주석과의 면담에서도 이를 재확인하였다.

된 군대도 후방으로 배치될 것이다. 북미간에는 ‘불가침협정’이 체결되어 북한은 주한미군 주둔도 용인할 가능성이 높다.

## 2. 북한

현 시점에서 볼 때, 북한사회주의체제를 지속시키는 요인과 변화를 촉발하는 요인간의 균형에서 아직은 지속요인이 더 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 평가된다.<sup>64)</sup> 즉 북한이 체제위기의 임계점에 도달하였다는 평가가 있었으나,<sup>65)</sup> 비공식사회가 공식사회를 대체할 수 있는 체제변혁의 단계에 진입해 있다고 볼 수는 없다. 개방과 폐쇄, 체제붕괴와 체제지속의 두 변수를 기준으로 한 북한의 장래에 대한 최근의 평가는 체제붕괴론 보다는 북한이 대내외적 난관을 겪으면서 제한적인 경제정책의 변화를 시도하지만 상당한 기간동안 현재와 같은 체제의 골간을 유지할 것이라는 체제지속론에 기울고 있다.

그러나 체제지속론의 경우에도 현재와 같은 북한체제의 장기적인 존속을 예측하고 있지는 않으며, 북한체제는 시간이 경과함에 따라서 불가피하게 변동의 과정에 봉착할 수밖에 없을 것이라는 예측을 하고 있다. 다시 말하여, 시간변수를 고려할 때, 북한사회주의체제의 변화를 유발할 수 있는 필요조건은 물론 충분조건도 점차로 그 성숙도가 증대될 가능성이 커지고 있다는 점에서 북한사회주의체제가 체제전환의 과정으로 진입할 가능성을 충분히 상정할 수 있다. 북한체제의 변화를 유발하는 필요조건에는 경제·정치발전전략의 폐쇄성에 따른 자본주의체제 제도 및 생활양식

64) Young-Ho Park, “North Korea Under Kim Jong Il and South Korea’s Policy towards North Korea,” *Korea and World Affairs*, Vol. 21, No. 4 (Winter 1997), pp. 523~25.

65) 통일연구원 연구진이 브레진스키가 사용한 사회주의체제 위기수준 측정지표(Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*. New York: Charles Scribener’s Sons, 1989)를 응용하여 개발한 측정지표에 따라 북한체제의 위기수준을 분석한 연구 결과에 따르면 북한은 이미 1992년에 체제위기의 임계점에 도달한 것으로 평가되었다. 김성철 외, 「북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망」(서울: 민족통일연구원, 1996), p. 27 <표 3.2.1> 참조.

의 도입, 경제·정치체제의 경직성에 따른 국가기구의 장악력 저하, 다원화·자유화 수준의 점증적 현상과 정보유입, 그리고 외부로부터의 직·간접적인 압력에 따른 대외관계 수준의 양적·질적 진화를 지적할 수 있다. 북한 사회주의체제를 변화시키는 충분조건들로서는 첫째, 체제에 대한 주민들의 신뢰 및 의식의 변화와 사상의 변질 요인이다. 이에는 사회주의체제의 인간관과 인간 본질의 괴리 증대, 공적 세계와 사적 세계의 이중구조·인식의 현재화, 인민대중의 충성심 이완과 체제 및 지도자에 대한 이반 등의 요인이 있다. 둘째, 사회의 이중적 구조 및 비공식적·사적 영역의 제2사회, 즉 병행사회의 발전이다. 이에는 제2경제권의 역할 확대, 지하신문의 제작 및 돌려읽기 등 비제도권 커뮤니케이션의 역량 증대, 종교에 대한 관심 증대, 개인적 차원의 공적 규범 이탈 및 조직화, 이기주의적 행위의 증대, 자유주의 및 자본주의 사상의 침투 등의 요인을 지적할 수 있다. 셋째, 권력엘리트간의 분열이다. 이에는 강·온파 대립의 현재화, 군부의 갈등, 최고지도자의 권력장악력 상실, 대체세력의 등장 및 성장 가능성을 지적할 수 있다.

북한사회주의체제의 점진적 변화를 상정하더라도 사회 내부에서 성장하는 비공식사회의 영향은 경제적 변수와 정치적 변수의 변화가 가속화될 때, 체제 저항적 속성보다는 체제 이탈적인 속성이 나타날 가능성이 크다. 즉 북한에서 위기상황이 발생하는 경우에 북한주민들은 체제에 대한 저항보다는 외부로의 탈출을 선호할 것이다. 최근의 북한 이탈 주민의 증대 현상이 이러한 예측을 증명한다고 볼 수 있다. 다만, 점차로 체제 이탈이 집단화되고 그 집단적인 탈출과정이 원만하게 이루어지지 않을 때, 체제에 대한 저항으로 분출될 가능성도 배제할 수는 없다.

또한 북한사회의 변화는 북한지도부가 비공식사회의 등장을 어떻게 인식하고 대응하느냐에 따라 달라지게 될 것이다. 북한지도부가 변화를 더욱 억제하려 할 경우, 비공식적 영역은 더욱 확산될 가능성이 있다. 변화 정책을 선택할 경우, 비공식적 영역이 공식적 영역으로 전환될 것이다. 그리고 정책선택의 딜레마가 지속될 경우, 지배엘리트 계층내의 갈등이 발생하면서 사회의 혼란이 가중될 가능성도 있다.

북한체제의 내적 모순이 현재화하여 체제위기 수준에 대한 북한 지도부

의 자각적 현상이 나타나면 기존 엘리트계층 내에서 집권의 연장을 위한 정책 타협, 나아가서는 체제 존속의 성격을 가지면서도 체제 내적인 변화를 시도하는 현상이 나타날 것이다. 이러한 개혁적 공산정권은 개혁사회주의의 기치아래 탈주체사상화와 경제개혁을 추진할 가능성이 있다.

본 연구에서 상정하는 남북연합단계에서의 북한체제는 바로 스탈린 사망 이후 소련 및 동구권에서 진행되었던 탈전체주의정책 및 1985년 고르바초프의 등장 이후 소련에서 추진되었던 개혁정책과 유사한 정책을 실시할 것으로 예상된다. 개혁공산정권은 시장기구를 부분적으로 도입하는 한편, 근로자들에게 물질적 인센티브를 제공하고, 사기업의 활동을 허용하는 등 제한적 경제개혁정책을 실시할 것으로 예상할 수 있다.

그러나 개혁의 범위 및 속도를 둘러싸고 엘리트내부에서 다양한 견해가 형성될 가능성이 있다. 보수파는 주로 북한 노동당내의 강경파, 군부, 인민보안성, 국가보위부 등을 중심으로 개혁정책에 따른 체제불안요인을 우려하는 세력으로 이루어질 것이다. 이에 반해 중간관료, 일부 소장군부 등을 중심으로 근본적인 개혁을 요구하는 세력이 급진개혁파를 형성할 것이다. 그리고 이들 양극단 사이에 전문관료, 당내 개혁파 등을 중심으로 사회주의체제의 골격을 유지하면서 제한적 개혁을 추진하려는 세력이 중도개혁파의 역할을 할 것이다.

개인의 자유화가 허용됨에 따라 기존 공산당 외곽단체와는 별도의 사회단체들이 형성될 것이다. 사회단체들은 초기에는 비정치적 문제에 관심을 표명하겠지만 점차 정치적 문제에 대해서 관심을 표명하는 등 정치단체의 성격을 지니게 될 것이다. 그리고 엘리트집단들이 서로 정치적 입장을 달리하고, 여러 유형의 사회단체들의 체제개혁 욕구가 증대됨으로써 정치적으로 불안정한 상황이 초래될 것이다. 특히 이 과정에서 특정 사안별로 엘리트집단과 사회단체가 연계될 가능성이 있다.

개혁공산정권의 이후 당과 관료기구내의 급진개혁파와 공산체제에 반대하는 민주시민세력이 연합하여 세력을 형성할 가능성도 있다. 그러나 남북관계의 점진적 확대와 거래관계의 활성화는 급진적 세력의 권력 장악을 억제하는 요인으로 작용할 것이다. 여전히 시민세력이 성숙되지 못하고, 일반 주민들의 소극적인 태도 등으로 인하여 정치불안정의 상황 속에서

개혁적 사회주의체제가 지속될 가능성이 있다. 그러면서도 다양한 사회단체 및 정치단체들이 결성되고 일부는 정당을 결성함으로써 정치적 혼란이 가중될 가능성은 충분히 상정할 수 있다.

남북연합이 형성된 이후에 국제사회 및 한국으로부터의 물질, 인적 지원에 따라 북한의 정권이 안정적 변화를 적극적으로 추진할 것이지만, 남한과의 거래 관계 확대와 외부 세계에 대한 인식을 하기 시작한 북한 주민들의 기대를 충족시키지는 못할 것이다. 공식적, 비공식적 차원의 남북간 거래 및 접촉이 급증하고, 북한 주민의 기존 체제에 대한 불신이 체계화됨에 따라서 새로운 지도부에 의한 북한 내에서의 새로운 국가체제 출범에 대한 믿음과 희망은 그렇게 높지 않을 것으로 예상된다. 이에 따라 북한에서 점차로 남한체제로의 접근에 대한 욕구가 점차로 집단화할 가능성을 볼 수 있을 것이다.

### 가. 이념

북한의 지배이념은 주체사상이다. 주체사상은 “사람이 세계의 주인이다,” “사람 중에서도 근로인민대중만이 세계의 주인이다,” “근로인민대중 중에서도 수령의 지시를 받는 자만이 세계의 주인이다” 등 3가지의 명제로 되어 있다. 결국 주체사상의 정수는 ‘혁명적 수령관’이라 할 수 있을 것이다. 이러한 수령관에 입각하여 김일성은 절대적 지위를 보위하였고, 그의 후계자 김정일도 무소불위의 권한을 유지하고 있는 것이다.

남북연합단계에서도 주체사상에 입각한 ‘혁명적 수령관’은 일정부분 지속될 것이다. 물론 고전적 주체사상에서 언급한 무조건적이고 종교적인 수령관은 점차 퇴색될 것이다. 그 이유는 북한은 경제난 해결을 위해 자본주의국가들과의 거래를 할 수밖에 없을 것이고, 자본주의 이념의 유입은 필수적일 것이며, 일단 유입된 ‘신이념’은 일순간에 북한사회에 퍼질 것이기 때문이다. 따라서 북한개방이 확대되고 남북간 교류협력이 증가됨으로써 남북연합 단계에 이르게 되면 북한 내에는 상당한 정도의 자본주의 이념이나 제도가 유입되어 있을 것이다. 이로 인해 북한 사회주의 이념은 자유를 가미한 민주사회주의 형태로 변형될 가능성이 많다.

## 나. 정치

현재 북한 정치체제의 특징은 김정일 유일지배 체제라는 점일 것이다. 김정일은 모든 권력을 철저히 장악, 일체의 반대파를 용인하지 않고 있다. 그는 또한 모든 정보를 장악한 상태에서 각 분야의 권력엘리트들을 지휘·통제하고 있다. 따라서 김정일이 부재하는 북한은 상상할 수 없는 상황이다. 김정일은 무소불위의 권한을 가지는 한편, 독재자에 걸맞지 않는 자유분방함과 현상 타파적인 성격을 소유하고 있다.

국방위원장인 김정일이 실권자인 만큼 국방위원회가 실세그룹임이 밝혀졌다. 김정일은 6·25행사 중지 문제를 정상회담기간인 6월 15일 아침 국방위원회를 소집하여 결정하였음을 공개하였고, 8월 12일 언론사 사장단과의 면담에서는 자신의 ‘서울 답방 시기’ 문제와 관련 국방위원회와 외무성이 토론중임을 밝혔다.

한편 관료들의 경직성 즉, 관료주의가 그대로 남아 있는 것 같다. 김정일은 “관료들을 보면 신경질이 난다”라는 표현으로 관료들에 대한 불만을 표출하였다. 김정일의 관료들에 대한 불만은 부정적인 정책건의 때문인 것으로 보인다.

그러나 남북연합단계에 이르면 이러한 무소불위의 권한을 가진 국방위원장 체제는 정상적인 체제로 변할 것이다. 현재로서는 경제난으로 인한 국내외적 도전이 심하기 때문에 전국민의 동원차원에서 강력한 1인 집권 체제를 유지하고 있지만 개방에는 큰 걸림돌이 될 것이다. 신의주 특구 초대 행정장관으로 임명된 ‘양빈 사건’에서도 보듯이 1인 지배하의 인사정책은 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 개방과 같은 거대한 사업을 추진하는 데는 모든 정책결정과정의 투명해야 되고 이를 관리해낼 국가기구가 필요하게 된다.

또한 1인 절대체제는 서방세계가 가장 싫어하는 체제이다. 서방기업들은 안정된 투자환경을 바라고 때문에 1인의 결정에 의해 자신들의 재산이 좌우되는 체제에 투자하려 하지 않을 것이다. 이러한 요구는 북한 정치체제 및 법체제의 변화를 촉발시킬 것이다. 따라서 남북연합단계에 이르면 북한은 형식적인 차원에서나마 권력분립을 하지 않을 수 없을 것이다. 최

소한 중국식의 권력분립 형태라도 도입하지 않으면 안될 것이다.

물론 우리의 경우에서처럼 비록 민주화가 되었다 하더라도 권위주의적 요소가 강하게 남아있는 것을 감안하면 북한이 하루아침에 민주화된 권력 구조를 도입하기는 어려울 것이다. 그러나 개방으로 인한 여파로 북한에도 공산정권에 대한 저항 운동이 발생할 것이고 이 과정에서 우여곡절은 있겠지만 민주화된 정권이 수립될 것으로 전망된다.

#### 다. 경제

현재 북한의 공식경제는 거의 마비상태에 있다는 것이 일반적인 분석이다. 공장가동률이 20%이하대로 떨어져 있고, 중앙통제경제는 작동을 멈추고 있다. 중앙배급체계가 무너지고 노동자와 산간지역 주민들은 식량구입을 위해 북한을 이탈하든지 아니면 떠돌아다니는 신세가 되어 있다.

북한은 경제난 타결을 위해 대내적으로는 ‘경제관리개선’ 조치를, 대외적으로는 ‘특구개방’ 정책을 취하고 있다. 특히 특구정책은 과격을 넘어서서 ‘혁명적’일 정도이다. 중국, 베트남을 비롯한 어떤 사회주의 국가에서도 볼 수 없을 정도로 전향적인 조치가 취해지고 있다.

이러한 행보를 감안하면 남북연합단계하의 북한의 경제는 상당한 정도로 발전해 있을 것으로 보인다. 특구지역은 신의주, 개성을 비롯해 원산, 남포, 평양 등으로 확산될 것이다. 연간 200여만톤이 부족하던 식량난은 거의 해결될 것이다. 미국의 대북 경제제재가 해제되어 서방의 대북 투자가 증가하고 각종 공장 가동이 정상화되어 비료나 농약 생산이 많아질 것이다.

남북간 경제교류협력이 활발하여 민족경제의 균형발전이 이루어지고 동북아경제공동체가 설립되어 북한에 대한 자금공급이 안정화되며 이를 계기로 북한의 자본주의 세계체제 편입 정도는 놀라울 정도가 될 것이다. 북한주민의 1인당 GNP는 1만 달러를 상회할 것이다.

## 라. 군사

오늘날 북한정치의 가장 큰 특징은 ‘선군정치’로 대표된다. 김정일 시대에 들어와서 처음으로 출현한 정치방식이라는 선군정치 하에서 군의 위상과 역할은 급속히 강화된 것으로 평가된다. 군은 강성대국 건설의 제일 기둥으로서 국방과 건설에서의 역할을 부여받고 있으며, 제도적으로 국방위원회가 정치, 군사, 경제적 역량을 총지휘할 수 있게 되었다고 주장하기도 한다. 또한 김정일의 잦은 군부대 방문과 군부인사들의 공식적인 서열상승 등은 분명 과거와는 구별되는 현상들이다.

그러나 이런 선군정치 방식은 남북연합단계에서는 자연스럽게 정상적인 정치방식으로 전환될 것으로 보인다. 북미관계 개선으로 인해 안보위협이 감소됨으로써 국방위원장 체제는 종식되고 대통령 중심제 같은 권력구조가 등장할 것이다. 북한군 숫자도 100만명 이하로 축소되고 군복무기간도 규정대로 3년 6개월 정도로 줄어 들 것으로 보인다.<sup>66)</sup> 아울러 국제적인 문제가 된 핵·미사일·생화학 등 대량살상무기 생산도 줄어들거나 생산자체가 폐기될 것이다. 북한군은 정상적인 직업군인으로서의 역할만 할 것으로 전망된다. ‘남북 평화협정’ 내지는 ‘북미 불가침조약’이 이루어져 전방배치된 재래식 무기는 휴전선으로부터 남북한 각각 20Km 후방으로 배치될 것이다.

## 마. 외교

미국의 부시 행정부 등장 이후 북한의 대내외 생존환경이 크게 변화하고 있다. 부시 정부는 2001년 1월 출범 초부터 북한에 대한 비판적 입장을 견지하였다. 이러한 인식은 2001년 3월 한미 정상회담 시 부시 대통령이 김정일을 ‘회의적’인 인물로 묘사한 것으로 나타났다. 이로 인해 북한은 미국과의 대화를 중지하였다. 이러한 가운데 2001년 ‘9·11 테러사태’가 발생하였고 북미관계는 더욱 악화되었다. 더구나 북한이 지난 10

66) 2002년 10월 8일 통일연구원 초청간담회 시 서병문 교수의 증언.

월 초 북한을 방문한 미국의 켈리특사에게 ‘핵개발을 시인’함으로써 북미 관계는 또 다시 최악의 상황으로 치닫고 있다.

그러나 남북연합단계에서는 북미관계가 잘 풀려질 것으로 보인다. 북한은 미국의 요구를 받아들여 대량살상무기 개발을 포기하고, 미국의 지원을 받아 경제발전에 매진할 것으로 보인다. 왜냐하면 북한의 당면과제는 경제난 해결과 체제안보 유지이고, 이 과제 해결을 위해서는 미국의 협조가 필수적이기 때문이다. 물론 중국의 있으면 가능하겠지만 현재로서는 중국도 역부족이다. 북한이 취할 선택은 미국과의 관계개선분이다. 따라서 북한은 미국과의 관계 개선을 위해 매우 전향적인 대미정책을 취할 것으로 보인다. 핵·미사일 개발포기는 물론 재래식 무기 감축을 비롯한 과감한 군비축소, 주한미군 주둔용인, 사회주의체제 변용 등 과격적인 조치들이 등장할 것이다.

## 바. 대남관계

북한의 대남정책은 아직까지도 연방제 통일실현에 있다.<sup>67)</sup> 남북 정상 회담과 전향적인 대외개방 정책에도 불구하고 현재까지 북한이 대남 적화 정책을 포기했다는 명백한 증거는 없다. 대남 적화와 관련된 노동당규약 전문도 수정되지 않고 있다. 따라서 북한이 대남 적화 기도를 포기했다고 보기는 어렵다. 다만 현실적으로 북한이 6.25 전쟁처럼 대규모 남침을 할 수 있을 것인지는 미지수이다.

그러나 남북 정상회담 이후 북한의 대남 도발은 현저히 감소하고 있다. 물론 2회의 ‘서해교전’이 있었고, 잠수함이나 고정간첩을 통한 정상적인 첩보수집 활동은 지속하겠지만 고기잡이를 위한 NLL침범 이외에는 이렇다할 도발은 하지 않고 있다.

이와 함께 북한은 각종 남북대화를 지속하고 있다. 「6·15 공동선언」 제 5항은 당국간 대화개최를 명기하였고, 이후 8회의 장관급회담, 1회의 국방장관회담, 3회의 경제협력추진위원회의 등 각 급 남북대화가 진행되었다. 경의선과 통해선 복원공사가 진행되고 있고, 아세안게임을 통해 남북

67) 가장 최근의 연방제 주장은 「평양방송」, 2002. 10. 10 참조.

한 화해협력 분위기가 더욱 고조되었다. 물론 이러한 일련의 화해 분위기가 명시적인 평화정착 제도화 미비를 정당화시켜주는 것은 아니다.

그러나 이러한 교류협력은 남북관계를 남북연합단계로 진입시키는 촉진 작용을 하고 있다. 따라서 남북관계 활성화는 우여곡절이 있겠지만 북한의 대남 ‘적화전략’을 변경시키는 방향으로 갈 것으로 전망된다. 전략의 변화없이 남한주민의 지원을 받기가 어려울 것이기 때문이다.

향후 남북 연합단계에서는 노동당 규약 전문이 한반도 평화통일을 명기하는 방향으로 개정될 것이다. 연방제에 대한 강조는 지속하겠지만 주한 미군 철수 등 전제조건들은 사라질 것이다. 이와 관련 북한의 신의주 개방이 ‘1국양제식 통일방안’ 주장의 전초전으로 활용될 가능성도 배제할 수는 없다.<sup>68)</sup>

정치, 군사, 외교 등 타 분야의 관계증진으로 인해 북한의 대남 도발은 현저히 감소하고 고전적인 통일전선 전술도 변경될 것이다. 이에 따라 ‘하나의 조선’ 논리는 포기될 것이다. 남북관계에서는 금강산, 도라산역 등에 이산가족면회소가 설치되고, 임진강유역 공동개발 사업이 활발하게 전개될 것이다. 동해에서는 남북어민이 공동어로를 실시하고, 서해꽃게잡이도 공동으로 할 것이다. 북한교예단이 서울에서 정기공연을 하게 되고, 남한의 록그룹이 북한에서 정기연주회를 갖게 될 것이다.

### 3. 남북한 정치체제의 접근 가능성

#### 가. 남북한 체제의 공통성

남북한은 5천여 년 동안 하나의 공동체를 이루면서 살아왔다. 비록 고구려, 백제, 신라 등 3국으로 분열된 시기도 있었지만 3국 통일 이후에는 강력한 중앙집권체제가 등장함으로써 한민족은 하나의 정치적 융합체가 되었다. 특히 조선시대에는 압록강, 두만강까지 영토가 확장되었고, 각종 율령과 제도가 정비됨으로써 명실상부한 단일국가 형태가 등장하였다. 조

68) 백남순 외무상은 “홍콩식 1국 2체제 통일이 바람직하다”는 말을 한 바가 있다. 「경향신문」, 1999. 10. 11.

선시대에는 성리학이 발달하여 경세치학으로서의 역할을 담당하였다. 왕에게는 충성을, 부모에게는 효도를 강조한 성리학은 권위주의적 정치문화를 착근시켰다.

절대자에 대한 복종문화는 일제를 거치면서 더욱 공고화되었다. ‘천황’을 절대자로 숭배한 일제는 한민족에게까지 천황숭배를 강요하였다. 힘이 약한 한민족은 죽음이 두려워 일제의 강요에 복종하였다. 일제의 정치문화는 해방이후에도 그대로 전수되었다. 남한에서는 이승만 독재가 용인되었고, 북한에서는 김일성 독재가 용인되었다. 특히 북한에서는 프롤레타리아 독재론과 맞물려 김일성 독재가 정당화되었다.

김일성은 무소불위의 권한을 가진 ‘수령’이 되었다. 수령은 ‘신적’ 지위를 누리고 있는 데 이는 ‘혁명적 수령관’과 이를 보완하기 위한 이론적 체계로 제시된 ‘사회정치적 생명체론’ 등이 이론적 근거가 되었다. 혁명적 수령관은 주체사상에 따라 ‘인민대중이 사회역사의 주체’가 되려면 ‘혁명의 중심인 수령의 영도’를 받아야 한다는 것이다.

그리고, 사회정치적 생명체론에 의하면, 사회도 사람과 같은 유기체적 속성을 지니고 있어 사회의 모든 구성원이 신체의 어느 한 부분과 같은 역할을 맡게 되는데 수령은 ‘뇌수’의 역할을 담당하면서 다른 구성원에게 사회정치적 생명을 부여하는 존재로서 의미를 갖는다고 설명한다. 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론에 의하면 수령의 영도를 받지 않으면 사람이 사람으로서 존재의 의미를 잃어버리게 되고 사회적 존재인 사람의 ‘제1생명’도 잃어버리게 되어 단순히 육체적 존재에 머무르게 될 뿐이라고 한다. 즉, 모든 것에 있어서 수령(김일성-김정일)의 뜻에 따라야 함을 뜻한다.

이러한 정치문화는 북한사회에서 집단주의적 생활양식을 배태시켰다. 집단주의란 “사회와 집단의 이익을 귀중하게 여기고 그 실현을 위하여 모든 것을 다 바쳐 투쟁하는 공산주의적 사상과 도덕”을 의미한다. 이와 같은 집단주의 정신은 북한의 헌법 제63조에 <하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 구호로 나타나 있다. 집단주의 원칙은 북한주민들로 하여금 “사회의 매개 성원은 누구나 자기에게 맡겨진 특정한 사업을 해야 할 사명을 지니고… 자기의 궤도에서만 달려야”한다는 현실을 ‘사회

와 조직의 요구'로 받아들여 숙명적으로 따르게 만드는 원동력으로 작용한다.

특히 북한당국은 모든 주민이 '수령이 베푸는 은덕에 충성과 효성으로 보답'해야 하며, 동료들 사이에서 '혁명적 동지애와 의리'를 지킬 것을 장려하는 등 인간관계를 규정하는 정서적 규범을 제시할 뿐만 아니라 조선노동당과 외곽단체의 조직생활을 통해 집단주의 생활방식을 강력하게 권장하고 있다.

그러나 이러한 정치적 이념과 문화는 북한의 개혁·개방과 함께 많은 변화를 거치게 될 것이다. 경제난에서 촉발된 북한의 개혁·개방노선은 집단주의에 물들은 주민들을 개별화시키고 자유화에 대한 인식의 성장은 물론 다원주의에 대한 인식도 발전시킬 것이다.

경제난 속에서 식량배급이 사실상 중단되면서 조직생활은 큰 의미가 없게 될 것이다. 무엇보다도 식량을 구하기 위한 주민들의 이동이 크게 증가하면서 북한이 자랑하는 통제는 그 의미를 상실하게 될 것이다. 아울러 심각한 경제난은 주민들 사이에 체제 부정 의식을 발생시키고 전반적인 사회통제를 이완시키는 형태로 나타날 것이다. 체제 이완 현상으로 대표적인 것은 개인승배체제의 동요일 것이다. 이로 인해 전통적인 가치관인 대중의 수령에 대한 '충성', '효성'과 수령의 대중에 대한 '사랑', '믿음'의 상호교환 등은 붕괴될 것이다.

이러한 새로운 정치관행의 등장은 북한에서도 공산독재정권에 대한 저항운동의 발생 가능성을 높여 줄 것이다. 주민들의 저항운동은 초기 형태의 민중폭동의 경우에는 보수적인 군대에 의해 진압되었지만 폭동은 재발하고 또한 점차 집단화, 체계화됨으로써 궁극적으로 북한에서도 민주화된 정권이 등장하게 될 것이다.

북한의 민주정권은 전면적인 개혁·개방을 실시할 것이고, 북한에는 수령체제가 아닌 근대화된 합법적 지배체제가 등장할 것이다. 우리 민족의 정치문화적 전통을 고려하면 중앙집권적 요소가 강한 대통령제가 유력시된다.

아울러 실질적인 다당제가 등장할 것이다. 천도교청우당, 조선사회민주당 등 그 동안 형식적으로만 존재했던 다당제가 실질적으로 대통령 후보

를 낼 수 있을 정도로 민주화된 체제가 등장할 것이다.

남한에서도 더욱 민주화된 체제가 등장할 것이다. 민주주의와 시장경제가 정착되고 국민소득도 2만 달러를 상회할 것이다. 이와 함께 사회적, 경제적 약자에 대한 사회권의 신장과 부의 균형 배분, 복지국가 요소의 신장 등이 이루어지고, 변화하는 북한에 대한 이해와 배려도 확대될 것이다. 자유민주주의의 기반이 유지되면서도 서구 복지국가에서 나타난 민주사회주의적 요구가 증대할 가능성이 크다.

#### 나. 체제접근 가능성

남북연합단계에서 정치 분야의 접근가능성을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 정치이념은 자유민주주의와 사회주의가 결합된 민주사회주의가 될 것으로 보인다. 남한은 자유민주주의가 고도로 발달한 상태에서 평등을 지향하는 민주사회주의가 발달할 것이다. 남북교류협력으로 북한 공산주의의 위협이 현저히 저하된 상태에서 평등주의가 강한 민족성을 반영, 평등적 가치가 남한 내에 팽배할 것이다. 중산층이 발달하고 전후세대가 인구의 90% 정도를 차지함으로써 '북한 콤플렉스'가 현저히 줄어들 것이다. 북한에서는 개방을 통해 자본주의적 요소가 사회전반을 풍미, 자본주의에 대한 적개심이 현저히 완화된 상태가 될 것이다. 경제적 여건이 호전됨에 따라 부의 축적이 일어나고 중산층도 형성될 것이다. 주체사상이나 사회주의는 명맥만 남는 상태가 될 것이다. 북한에서도 민주사회주의적 요소가 강력히 가미된 시장사회주의가 풍미하게 될 것이다.

둘째, 남한의 권력구조는 대통령제가 지속될 것이나 3권 분립이 더욱 엄격해 지고 대통령의 권한은 현저히 저하된 상태가 될 것이다. 제왕적 대통령은 없어질 것이고, 진정한 의미의 시민사회가 형성될 것이다. 북한의 위협이 현저히 저하된 상태에서 사회주의 정당의 약진이 두드러지고 국회에서는 사회주의 정당이 제3당을 차지하게 될 것이다. 국민이익을 대변하고 행정부의 전횡을 막기 위해 양원제가 도입될 것이다. 북한에서는 수령제가 약화되는 대신 대통령중심제가 채택될 것이다. 명실상부한 3권 분립제가 정착될 것이고 다당제가 정착될 것이다. 자본주의 정당이 등

장하여 신흥자본가 계급의 이익을 대변하게 될 것이다. 남한 정당과의 교류협력도 활발할 것이다. 시민사회도 대폭 커질 것이다.

결국 정치적 동질성 회복은 남북 정상회담을 비롯한 각종 대화의 제도화를 촉진시키고, 상대방을 제압하려는 체제전복적인 정책이나 법률 등은 폐기될 것이다. 다만 통일방안에 대한 합의는 쉽지 않을 것이다. 그러나 남북연합단계에 진입하면 북한이 연방제를 고집하지는 않을 가능성이 높다. 남북연합 자체가 북한을 하나의 '독립된' 국가로 인정하는 요소를 포함하고 있기 때문이다.

## V. 정치공동체 형성 방안

### 1. 정치공동체 형성의 조건

모든 정치적 조직체에는 통합과 분열을 초래하는 요인들이 있다. 스위스는 느슨한 동맹관계에서 출발, 국가연합을 거쳐 1848년 이후에 연방으로 발전했다. 미국도 한 때 분열로 인해 내전을 겪었으나 결국 연방으로 발전했다. 이는 통합요인들이 압도한 사례이다. 반면 신성로마제국이나 14세기의 스칸디나비아 연합, 1차대전 이후의 합스부르크 및 오토만제국, 2차대전 이후 대영제국과 프랑스제국, 네덜란드제국은 분열되었다.

외부침략에 대한 방어의 필요성, 갈등을 해결하려는 열망, 자유무역과 경제협력에 대한 기대, 상호 커뮤니케이션의 증가, 문화 및 언어의 공통성 등이 통합을 촉진하는 주요 요인이다. 문제를 자체적으로 해결하고 싶은 욕망, 문화 및 언어, 종교 등에서의 이질성, 커뮤니케이션의 제한, 역사적 경쟁과 갈등 등은 분열을 유도하는 요인이다. 분열 요인들은 외부적에 대한 공동방어의 필요성이 감소되거나 중앙의 강제력이 약화되었을 때 힘을 발휘한다. 30년 전쟁(1618~1648)후 프랑스와 스웨덴, 2차대전후의 서방국가와 소련이 그랬던 것처럼 전시 동맹은 보통 공동의 적을 물리치게 되면 곧 해체된다.

통합을 촉진하려면 통합과정이 일어날 수 있는 분야 또는 과제(task)를 잘 선택해야 한다. 본질상 확산(spillover)을 유발하는 경향이 있는 분야와 과제들이 있다. 확산을 최대화하는 데 좋은 이상적인 과제는 경제적 혜택이나 복지와 관련된 것이고 초기단계에서부터 무엇을 할 것인지 구체적인 것이어야 한다. 예컨대 특정 상품의 공동시장 개설이나 특정 산업분야 진입에 대한 규제조항 폐지, 특정기간 동안의 수입할당제 철폐 등 과제의 구체성은 필수적이다. 그러나 구체적인 것이라 하더라도, 통일된 도로표지판의 설치 등 일회적인 것이 아니라 한 분야에서 다른 분야로 확산될 수 있는 잠재력을 가질 정도로 구체적이고 경제적으로 중요한 것이어야 한다.

또한 통합되는 국가의 정치엘리트들이 생각하는 통합대가에 대한 기대가 상호 보완적이어야 한다. 따라서 국력이나 경제적 잠재력에서 매우 상이한 국가들이 통합에 참여하는 경우 통합과정의 지속에 이상적인 환경이라고 할 수 없다. 통합의 목적이나 수단에 대해 참여국가들의 정치엘리트 간 광범위한 합의가 필요한 것은 아니지만 목적에 접점이 있고 그들이 추구하는 가치가 협력을 가능하게 할 정도로 공유점이 있어야 한다. 참여 국가의 엘리트구조가 경직된 것이면 다른 사람의 사고와 열망을 수용할 가능성이 적다. 반면 합리적으로 조직되고 특정 이념을 고집하지 않는 사회의 여러 분야에서 충원된 정치엘리트, 즉 개방사회의 엘리트인 경우 국가를 초월하는 조직체에 협력하고 자신들의 후임자들로 하여금 확산과정에 계속 적극 참여하도록 독려할 수 있다. 이러한 엘리트는 상당한 수준의 사회적 이동성, 전문교육을 받을 수 있는 기회, 산업발전에 대한 긍정적인 시각, 고도의 관용성을 가진 사회에서 배출된다.

제이콥(Philip E. Jacob)은 정치통합을 촉진할 수 있는 조건으로 다음의 사항을 제시했는데<sup>69)</sup>, 남북한의 상황을 이 조건에 비추어 평가해보면 다음과 같다.

첫째, 지리적 인접성(proximity)이다. 즉 지리적으로 가까운 사회일수록 쉽게 통합된다는 것인데, 물론 이 조건은 불변이다. 지리적 조건을 남북한은 최상으로 충족시키고 있다.

둘째, 동질성(homogeneity)이다. 소득수준, 교육수준, 계층, 종교, 인종, 언어, 정치문화, 가치 정향, 국민성 등에서의 동질성이 높으면 정치통합의 가능성이 높고, 수준이하이면 통합이 어렵고 유지하기도 힘들다는 것이다. 남북한의 경우, 전통의 문화와 인종, 언어 등의 측면에서는 높은 수준의 동질성을 가지고 있다. 그러나 주민들이 상이한 정치체제하에서 다른 정치교육을 받으며 성장하고 정치문화와 가치정향에서도 상당한 차

---

69) 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: J. B. Lippincott Company, 1964).

이가 있으며 다른 발전속도와 분배제도 때문에 소득·교육수준·계층구조에서도 격차가 생겨났다. 따라서 점차 동질성의 수준이 낮아지고 있다고 할 수 있으며, 이는 계속 정치통합에서의 주요 변수로 작용할 것이다. 남북연합 하에서 동질성을 조속히 회복하여야 한다.

셋째, 상호교류(transactions) 정도이다. 통신·무역·인구이동 등에서 주민 상호간의 교류가 높을수록 통합이 용이하다는 것이다. 남북한은 점차 교류를 증대시켜 나가고 있는데, 통합을 원한다면 교류의 절대적 규모를 늘여야 한다.

넷째, 인식상의 친화(cognitive proximity)이다. 상호 잘 알고 서로를 가깝게 느껴야 한다는 것이다. 남북한의 경우, 분단 이후 세대가 인구의 대부분을 차지하여 이산가족 대부분이 생존해 있을 때보다 인식상의 친화가 점차 줄어들고 있는 실정이다. 이는 앞으로 통합을 가속화하고자 할 때 중요하게 고려해야 할 변수이다.

다섯째, 기능적 이해의 공통성(functional interest)이다. 통합 대상인 두 사회가 함께 추구하는 이익, 관심사항이 존재하면 통합이 용이하다는 것이다. 남북한은 경제, 사회문화는 물론 공동의 안보를 위해서도 잠재적 공통이해가 많으므로 남북연합 하에서 이를 구체적인 이해로 발전시켜 나가야 한다.

여섯째, 공동체의 성격 또는 기질(communal character)이다. 두 사회의 지배적인 생활양식·가치정향·행위양식이 비슷하면 통합에 순기능적으로 작용한다는 것이다. 남북한은 분단이후 생활여건의 변화로 차이가 많이 생겼다. 차이를 조속히 좁혀야 한다.

일곱째, 권력구조(structural frame)이다. 통합대상 사회 또는 공동체 내의 의사형성, 권력배분 등과 관련된 구조적 틀이 서로 다르면 통합이 곤란하다는 것이다. 남북한의 경우, 이 측면은 부정적이다. 북한의 권력구조가 좀더 민주화되고 체제의 발전방향을 통제하는 이념의 영향이 줄어들어야 한다.

여덟째, 자주-종속의 지위(sovereignty-dependency status)이다. 통합은 다른 쪽을 일방적으로 복속시키는 경우가 아닌 한, 자기의 자주성 일부 또는 전부를 상실하는 것이다. 따라서 일반적으로 국가들은 자주성

을 잠식하는 통합을 꺼리며 자주권을 많이 누리는 국가일수록 통합에 소극적이다. 반면 어떤 형태이든 현재 타국에 종속되어 있는 국가는 통합에 적극적이기 마련이다. 이 요소에서 남북한은 부정적이다. 분단초기 미·소에 완전 점령당해 있던 시절에 비해 남북간 통일협상이 어려운 것은 남북한 모두가 자주권을 가진 주권국가로 굳어졌다는 데 연유한다. 현 상태에서 하나의 단일주권국가로 통합한다는 것은 남북한 모두 자주권을 일부 포기하는 것이라는 점에서 통합에 부정적일 수밖에 없으나 남북한 정치엘리트들은 통합이 자주권의 상실이라는 의식을 버려야 한다.

아홉째, 정부의 효율성(governmental effectiveness)이다. 정부의 효율성은 국민의 지지와 충성심을 확보하는 데 결정적이다. 효율성을 잃으면 국민들은 현존 정부 외의 다른 외부조직체에서 충성의 대상을 추구한다. 따라서 정부의 무능은 더 큰 단위의 정부출현을 촉진한다. 남북한의 경우, 현 상태에서는 효율성을 보유하고 있다. 그러나 효율성은 가변적이며, 북한정부가 무능해지면 북한주민의 통합의식은 강화될 가능성이 크다.

마지막으로, 역사적 통합경험(previous integrative experience)이다. 과거 통합의 경험이 있으면 그만큼 통합에서 유리하다는 것인데, 남북한은 분단의 역사가 전체 민족사에서 극히 짧은 기간에 불과하다.

결국 남북한은 지리적 인접성 및 역사적 통합 경험 조건은 완벽히 충족하고 있으나 사회적 동질성, 인식상의 친화, 기능적 이해의 공통성, 공동체 기질, 정부의 효율성은 시간의 경과에 따라 가변적이고, 상호교류의 부족, 상이한 권력구조, 남북한의 자주성은 통합을 저해하는 요소로 계속 남을 것이다.

여기서 통합의 종국적 목표로 제시된 정치공동체 형성은 근대적 의미에서는 민족(국민)국가의 형성과 동의어적 의미를 가진다. 근대 정치공동체로서 민족국가의 형성과정에는 문화적 유대에 기반을 둔 문화적 민족의식과 정치적 동일성을 강조하는 정치적 민족의식이라는 크게 두 가지 요소가 작용했다. 현재 남북한간에는 문화적 민족의식은 공유되고 있으나, 정치적 민족의식은 존재하고 있지 못하다. 따라서 정치공동체 형성은 곧 정치적 민족의식의 확립 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

남북한간 정치적 민족의식이 확립되기 위한 전제조건은 다음의 세 가지 차원에서 찾아질 수 있다. 즉 ① 남북한의 국내적 차원에서 문화적·제도적 기반 조성, ② 남북관계 차원에서 제도적 기반 조성, ③ 국제환경 차원에서 동북아 국제질서의 여건 성숙이다.

남북한의 국내적 차원에서 문화적·제도적 기반 조성과 관련하여 다음과 같은 필요한 조건들은 생각할 수 있다. 첫째, 남북한내 정치적 이념의 다양성이 수용될 수 있는 사회문화적 바탕이 조성되어야 하며, 만일 북한체제의 한계 탓에 북한내부의 문화적 기반조성이 어려울 경우, 최소한 남한만이라도 북한문화를 수용할 수 있는 기반의 마련이 필수적이다. 특히 사회문화적 기반의 조성을 위해 남북한 주민들간 접촉면이 확대되어야 한다. 둘째, 현대사회에서 경제문제는 정치통합의 결정요인들 중 매우 핵심적인 위상을 가지므로 경제통합에 대한 대비책이 마련되어야 한다. 셋째, 남북연합단계에서의 정치공동체는 국가연합과 연방국가의 중간적 성격을 띠 수 있다. 그럴 경우, 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 남북한 정부의 정책적 권능 중 일부분이 공동체 기구에 의해 통제될 수 있을 것이기 때문에 이에 상응하는 법적·제도적 개정이 요구된다.

남북관계 차원에서 제도적 기반 조성과 관련, 가장 기본적인 조건은 남북한을 묶는 중앙제도의 확립이다. 즉 다양한 분야에서 남북한 사이에 합의를 강요하거나 유지할 수 있으며, 통합이념을 법으로 전환시킬 수 있는 중앙제도를 창출하는 것이다. 이와 같은 제도는 남북한 정부로부터 비교적 자율적이어야 할 것이며 각 분야에서 남북한간 갈등이 발생할 경우 중립적으로 중재할 수 있는 위상과 역할이 부여되어야 할 것이다. 보다 구체적으로 언급하면, 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등의 정치제도들이 구성·운영되어야 할 것이다.

국제환경 차원에서 동북아 국제질서의 여건 성숙과 관련, 주변 강대국들의 지지가 요구되며, 최소한 이들 국가의 적극적인 반대를 사전에 방지하고 협력과 지지를 얻어야 할 것이다. 한반도의 지정학적 위치로 인해 주변 강대국들은 한반도에 대해 상이한 이해관계를 가지고 있으며, 남북한과 다양한 국제조약체결을 바탕으로 한반도 문제에 직·간접적으로 연결

되어 있기 때문에, 주변국들의 이해관계와의 상치 내지 갈등은 남북한 정치공동체 형성과정에 큰 장애물로 등장할 수도 있다. 가장 바람직하기로는 남북한 및 동북아 강대국들이 포함된 지역안보 및 경제공동체가 창설되고, 이를 통해 상호간의 이해관계를 조율하는 것이다. 지역안보 및 경제공동체의 창설이 어려울 경우에도 최소한 주변 강대국과 남북한간에 한반도 문제 해결에 대한 기본적인 합의도출이 필요하다.

## 2. 기본 방향과 이행구도

### 가. 기본 방향

정치공동체의 형성은 남북한의 이념적 갈등과 정치체도의 차이를 극복하고 정치이념 및 정치체제의 통합을 목표로 하는 지속적 과정이다. 이념면에서 남북한 정치공동체는 정치과정 및 생활규범의 원리로서 민주주의 이념을 지향한다. 그리고 정치체제 면에서 남북한 정치공동체는 다원적 정치체제를 목표로 한다. 따라서 남북한 정치공동체는 남북한이 민주주의 이념과 다원적 정치체제로 통합됨으로써 달성될 수 있다. 이것은 남북한이 정치체도의 차원에서 형식적으로 통합될 뿐만 아니라 정치과정 및 생활규범의 차원에서 동일한 규범 및 절차를 지녀야 한다는 것을 의미한다. 결국 정치공동체는 인류의 보편적 가치에 따라 민주주의 이념에 입각한 다원적 정치체제를 지향할 수밖에 없으며, 체계적이며 효율성을 발휘하기 위해서는 몇 가지 기본방향에 따라 추진되는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 남북간 이념적 정치적 이질화 및 대립을 고려하여 남북한 정치공동체의 형성은 점진적·단계적 방법으로 추진하는 것이 바람직하다. 남북한 정치공동체 형성은 남북한 각각의 이념 및 정치체제의 변화정도, 남북간 이념 및 정치의 동질화 정도, 남북간 협상정도 등에 따라서 추진되는 것이 바람직하다. 남북한 정치공동체 형성은 남북관계 발전의 전 과정에서 이념 및 정치체제면에서 남북간 이질성을 줄이고 동질성 및 상호 수용성을 넓히는 통합과정이다.

그런데 북한의 「고려연방제 통일방안」이나 남한의 「민족공동체 통일방

안」은 모두 통일의 과도단계를 설정함으로써 통일의 점진적 추진을 지향하고 있다. 북한은 1991년 김일성 신년사에서 지역정부에 외교권과 군사권(국방권)을 부여하는 느슨한 형태의 연방제를 제안함으로써 고려연방제와 국가연합이 접목될 수 있는 가능성을 시사하였다.<sup>70)</sup> 2000년 6월의 남북정상회담에서는 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’를 제시하였으며, 완전한 제도적 통일은 후대에 맡기자는 입장을 지속하고 있다. 북한의 체제적 현실을 반영한 수세적 입장의 표명으로 볼 수 있으나 중간 단계를 설정하고 있다는 점은 과거와 달라진 것이다. 따라서 현시점에서 연방제 실시 여부에 대한 논의를 확대하기보다는 남북연합을 실현하기 위한 여건조성을 위해 노력하는 것이 바람직하다.

둘째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 남북간 각 분야의 교류·협력에 의해서 동질성이 증가해야 한다는 기능적 통합이론의 전제와 함께 정치통합에서 정치·군사문제의 중요성과 정치체도의 구성·운영, 정치엘리트의 역할 등을 강조하는 신기능주의적 관점이 강조되어야 한다. 「민족공동체 통일방안」은 기능적 통합이론에 입각하여 사회·문화·경제적 공동체를 완성한 뒤, 그 토대 위에서 정치적 통일을 이룩하는 것으로 가정하였다. 또한 「민족공동체 통일방안」의 기능적 통합이론은 유럽공동체의 통합을 모델로 한 것이지만 남북한과 달리 유럽국가간에는 정치적·이념적·군사적 대립이 없다는 점이 간과되어서는 안 된다. 더욱이 유럽국가간 기능적 교류·협력의 증가에도 불구하고 정치적 통합은 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 사회·문화·경제분야의 교류·협력과 함께 정치·군사적·이념적 대립을 해소하기 위한 방안이 병행 실시되어야 한다. 그러나 정치공동체는 반드시 문화적 이질성이 완전히 극복되기 이전에라도 정치지도자들의 결단에 의해서도 형성이 가능할 수 있다. 이러한 경우에도 정치공동체 형성의 궁극적 목표를 다원적 성격의 사회통합에 둔다.

70) 이외에도 북한은 여러차례의 기회를 통하여 고려연방제의 수정가능성을 시사하였다. 손성필 소련주재 북한대사의 발언(로가초프 소련 외무차관 면담시, 1991년 3월 중순), 정준기 대외문화연락위원회 위원장 발언(일본방문시, 1991년 4월 8일), 윤기복 노동당서기 발언(국체의원연맹 평양취재기자단 인터뷰, 1991년 7월 3일), 한시해 조국평화통일위원회 부위원장 발언(뉴욕 타임즈 회견, 1991년 6월 2일).

셋째, 상호 합의를 바탕으로 하는 정치공동체의 형성과정에서 분야별로 갈등이 발생할 개연성이 적지 않으므로 기능적인 통합방법을 강조한다. 특히 합의의 과정이 실제적 과실을 거두기 위해서는 북한에게 동등한 입장에서 협상한다는 인식을 주어야 할 것이다. 단기적 측면에서 상대적 우위에 있는 남한의 양보를 수반하겠지만 장기적으로 통일과정 및 통일 후 예상되는 후유증을 최소화하고 남한의 부담을 줄이는 작용을 기대할 수 있다. 남북간 정치적 협상을 위해서는 과도단계인 남북연합단계에서 북한에게 일정한 권력지분을 허용함으로써 북한측의 흡수통일 우려를 완화시키는 것이 필요하다. 남북한의 국제적·경제적·사회적 국력 및 위상에 비례하여 권력배분을 하기보다는 「등가성의 원칙」에 입각하여 남북간 권력배분의 협의구조를 만드는 것이 바람직하다. 이것은 단기적 측면에서 보면 상대적으로 우위에 있는 남한의 양보를 수반하겠지만 장기적으로 보면 결국 통일과정 및 통일 후 예상되는 후유증을 최소화하고 남한의 부담을 줄이는 작용을 할 것이다.

넷째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 북한의 정치적 변화가 전제되어야 한다. 북한이 장기적으로 전체주의체제를 탈피하고 제한적 다원주의체제를 거쳐서 궁극적으로 다원주의체제로 전환함으로써 이념 및 정치체제 면에서 남북한 정치통합이 달성될 수 있다. 따라서 북한에서 주체사상의 퇴조와 국가통제력 약화, 시민사회의 성장 등이 진전될 수 있도록 하는 정책이 강구되어야 한다.

다섯째, 북한체제의 특성을 감안, 정치공동체의 형성 및 발전과정은 북한주민들이 스스로의 힘으로 민주화될 수 있도록 도울 수 있어야 할 것이다. 북한의 변화 촉진과 관련하여 북한에 개혁·개방 지향 세력들이 형성되도록 해야 한다. 특히 개혁 지향적이고 민주적 가치를 지닌 청소년, 학생, 지식인들이 성장할 수 있는 방안을 실시해야 한다. 또한 장기적으로 북한에서 신중간 계층을 육성하고 건전한 시민문화를 육성하는 방안도 마련되어야 한다.

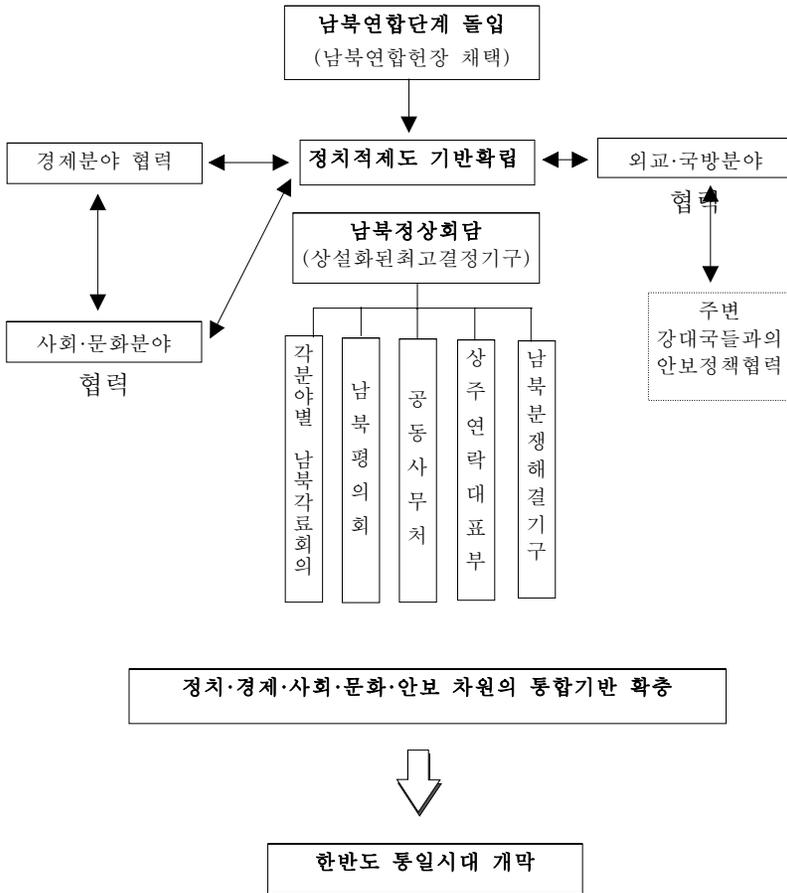
여섯째, 정치공동체는 비단 정치엘리트 또는 관료들의 문제일 뿐만 아니라 남북한 주민들의 정치의식의 통합이 토대로 작용할 것이다. 따라서 정당을 비롯하여 각종 사회 및 민간 단체 차원에서 남북한의 협력을 활성화

화하는 노력을 하는 것이 정치적 노력과 함께 중요하다. 남북간 이념적 및 정치적 동질성증대와 북한의 변화촉진을 위해서 정부차원의 정책뿐만 아니라 민간단체와 정당의 역할이 중요하다. 남북간 각 부문별 정책협약, 단계전환, 공동기구설립, 통일 후를 대비한 재사회화정책 등과 관련해서 남북정부간 협약과 함께 사회단체 및 정당이 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 특히 북한이 정부간 교류·협력을 기피하고 있는 점이나 실질적인 파급효과라는 측면에서 사회단체 및 정당의 역할이 기대된다. 이 과정에서 정부와 민간단체, 정당들은 상호역할 분담방안을 모색하는 것이 바람직하다.

일곱째, 「민족공동체 통일방안」은 사회·문화 경제적 통합이 완성된 후 정치적 통일이 달성되는 것으로 가정하였으나, 오히려 정치적 통일후 실제적인 사회·문화적 통합이 시작된다고 볼 수 있다. 따라서 정치적 통일후 각 분야별 통합정책이 실시되어야 한다. 남북연합이 형성된 이후의 정치공동체는 결국 궁극적으로 통일한국의 건설을 지향해야 한다.

## 나. 이행구도

이상과 같은 기본 방향에 따른 이행구도를 도식화해보면 <그림 4>과 같이 나타낼 수 있다.



<그림 4> 이행구도

남북한 정치공동체 형성을 위해서 남북연합단계, 통일국가단계별로 다음과 같은 사항에 대한 정책대안이 마련되어야 할 것이다.

첫째, 각 단계별로 분야별 정책우선순위를 선정하고 이에 따라 정책과제를 실천해야 한다. 각 단계별로 사회·문화분야, 경제분야, 외교·국방분야별로 정책과제를 선정하고 이를 실천함으로써 각 단계 내에서의 남북관계를 진전시키고 다음 단계로 전환하기 위한 기반을 조성해야 한다.

둘째, 각 단계의 특성에 따라 정치기구를 구성·운영함으로써 각 단계별

정책현안들을 해결하고 정치협상과 협력의 경험을 축적해야 한다. 정치기구를 통한 협상에 의하여 구체적으로 이행절차 및 여러 가지 협정의 채택 문제가 논의되어야 한다. 이처럼 정치기구의 창설을 강조하는 것은 기능적 필요에 의해서 기구가 생겨난다고 가정하는 기능주의적 시각과 달리 기구의 설치에 의해서 협상 및 교섭의 질적 변화가 발생한다고 가정하는 신기능주의적 시각을 반영한 것이다.

셋째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 각 단계별로 남북간 이념적·정치적 동질성을 증대하고 정치적 통합에 대비하기 위한 정치교육 및 재사회화방안을 실시해야 한다. 남북한이 이념 및 정치체제면에서 40년 이상 대립해 왔다는 점을 고려할 때 경제·문화분야의 동질화에 비해서 이념 및 정치체제의 동질화과정에 대해서 한층 세심한 정책적 배려를 해야 한다. 남북한 주민에 대한 통일대비교육 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 각 단계별 성과의 축적을 통하여 이루어진다고 할 수 있다. 그러나 중요한 점은 각 단계가 연계되어 있음에도 불구하고 실질적으로 상당한 질적 차이를 지니고 있다는 점이다. 따라서 각 단계에서 양적 축적을 통한 남북관계의 진전을 바탕으로 하면서 동시에 질적 변화를 통하여 단계전환을 할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 단계간 전환을 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 선후관계가 있는 것은 아니라는 점이 고려되어야 한다. 예를 들면, 한편으로는 정치기구의 운영을 위해서는 분야별 정책협력의 경험이 선행되어야 하지만 다른 한편으로는 정치기구의 창설에 의해서 분야별 세부정책의 집행이 촉진되는 측면도 있다 따라서 정책협력과 정치기구의 건설간에는 분명한 우선 순위가 있는 것은 아니며 정책협력과 정치기구의 창설이 동시 병행될 수도 있다.

### 3. 세부 추진 방안<sup>71)</sup>

#### 가. 남북연합단계

제2장의 이론에서 살펴보았듯이 국가연합은 국제법상 독립국가가 상호 대등한 국제법적 지위를 보유하면서 공동이익을 위하여 예외적으로 조약에 의해서 합의한 범위 내에서 협력하는 국가결합의 한 형태이다. 그리고 연방국가의 경우 미국, 독일의 경우처럼 하위 구성 단위(보통은 州로 표현)들이 국제법상 국가의 지위를 포기하고 연방정부의 관할권하에 귀속되며 연방정부만이 대외적 주권을 보유한다.<sup>72)</sup>

그런데 남북연합의 성격에 대해서는 국가연합과 연방제 사이에 위치하는 체제연합으로 보는 견해,<sup>73)</sup> 연방제보다 국가연합에 가깝지만 특수한 형태로서 미연방에 가깝다는 견해, 기본적으로 국가연합의 성격과 유사하다는 견해 등 여러 가지 시각이 있다.<sup>74)</sup>

남북연합은 통일을 지향하는 과도단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상징하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 그렇지만, 남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과 다르다. 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 「민족 내부의 특수관계」를 유지하면서 남북현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 의미의 국가연합과도 다르다.<sup>75)</sup>

71) 이 절은 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」 (서울: 통일연구원, 1993), pp. 137~196의 내용을 참고로 하면서 남북관계의 변화 상황과 북한체제의 변화를 추정하여 새롭게 수정·보완하였음.

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

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

74) 장운수, “남북연합운영체제에 관한 연구,” 통일원, 「한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색」, (서울: 통일원, 1992), pp. 11~115.

남북연합단계에서는 사회·문화분야의 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 군통합방안이 모색되어야 한다.

한편 남북연합단계에서는 화해·협력단계의 남북대화창구를 발전시켜 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등의 정치제도들을 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 남북간 가치관 통합기반을 확대하기 위하여 북한의 인권개선 및 민주화를 촉구하는 한편, 각종지역단체 직업단체간 협력체제구축을 통하여 민간차원에서 남북간 협력범위를 확대해야 한다.

### (1) 분야별 정책협력

#### (가) 사회·문화분야

남북연합단계에서 북한은 사회에 대한 획일적 통제를 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

---

75) 이런 측면에서 남북연합은 국제법상 국가연합(confederation)이나 연방제(federation)과는 다르며 유럽연합(EU)이나 「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.

동시에 남북간 동질성을 증진시켜야 한다.

남북연합단계에서 사회·문화분야의 교류·협력을 확대하기 위하여 각 단체별로 교류·협력사업을 추진하는 것이 바람직하다. 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. 직업단체들은 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 정책적 협의를 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 대변혁 이전까지 62개 도시간 자매결연이 체결되었다. 자매결연을 맺은 도시들은 해당도시의 각종 전문가단체와 직업단체들의 교류를 통하여 학술행사와 문화행사, 체육행사 등을 개최함으로써 동서독 주민의 상호이해와 동질성 회복에 기여하였다. 특히 서독측은 동독의 자매결연도시에 대하여 전화, 팩시밀리, 복사기 등 사무용품을 지원하였으며, 행정자문가 및 강사를 파견하여 행정업무의 개선을 실질적으로 지원하였다.<sup>76)</sup>

이와 같은 민간단체 및 직업집단, 그리고 행정단위간의 교류·협력은 민간차원의 동질성을 확대하고 북한의 다원화를 촉진하며 북한 내에 다양한 정보 및 지식을 유포시키는 결과를 가져 올 것이다. 그러나 북한사회의 다원화가 완전히 진전되지 않은 상태에서 민간단체간의 교류는 제한된 영역내에서 이루어질 수밖에 없다는 것이 감안되어야 한다. 따라서 민간단체간의 교류·협력은 북한측을 자극하지 않도록 점진적이고 단계적 절차를 통해서 추진되어야 하며, 실질적으로 북한측 단체에게 이익이 되는 방안이 모색되어야 한다.

한편 「통일평화시」 내에 「공동체육시설」, 「청소년 공동생활센터」, 「공

76) 김학성·최진욱, 「남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안」 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.

동문화센터」 등을 건립함으로써 남북공동활동의 공간을 마련해야 할 것이다. 이러한 공동문화시설이 건립되면 이곳을 중심으로 각종 교류와 공동 활동이 확대될 수 있을 것이다.

#### (나) 경제분야

남북연합단계에서 북한은 중국식 개혁·개방정책을 추진함으로써 경제정책의 결정 및 집행이 분권화되고, 물질적 인센티브가 강조되며, 시장가격이 도입될 것이다. 북한의 이러한 경제개혁조치에 상응하여 남북간에는 산업구조조정과 북한의 사회간접자본에 대한 공동투자, 북한의 개혁조치에 대한 지원, 자유무역협정 및 관세동맹 등이 추진되어야 할 것이다.

남북한의 산업구조조정은 임금인상 및 노동력부족으로 인한 수출경쟁력 저하를 만회하기 위한 남한의 산업구조조정 필요성과 북한의 경제개혁을 위한 산업구조조정의 필요성이 보완적으로 결합되는 형태가 되어야 할 것이다. 아울러 통일후 경제통합을 위한 산업입지선정과 남북한 지역의 균형발전 등을 고려하여 남북간 산업구조조정이 실시되어야 할 것이다. 남북한은 남북한 정부대표 및 기업인들로 구성된 「산업구조조정협의회」를 결성하여 산업구조조정 대상산업의 선정, 구조조정방법, 사양산업의 이전방법, 실업문제, 업종전환 등에 대해서 협의해야 할 것이다.

유럽연합의 전문분야별 경제협의체에서부터 시작되었던 경험을 참고로 하여 「남북한 석탄·철강공동체」나 「남북한 원자력공동체」, 「남북한 전자산업공동체」 등을 설립할 수도 있을 것이다. 또한 남북한은 에너지, 교통·통신망 등 사회간접자본에 대한 공동투자 계획을 수립·추진해야 할 것이다. 일차적으로 북한의 산업기간시설 확충에 대해서 중점을 기울이되 통일후를 대비한 국토종합개발 계획의 차원에서 사회간접자본에 대한 투자가 추진되어야 할 것이다.

한편 남북연합단계에서 북한의 시장기구도입 및 민영화계획에 대한 남한측의 적극적 지원이 필요하다. 남한은 시장경제체제에서의 통화관리, 임금, 재정, 금융, 환율, 국제수지관리 등 거시경제의 운용지침에 대해서 정책자문을 함으로써 북한이 시장경제체제로의 전환과정에서 발생할 수 있

는 문제를 최소화하도록 해야 할 것이다. 또한 남한은 북한국영기업의 공영화 및 사유화에 대해서 정책자문을 하고 남한의 기업들이 북한산업의 민영화에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 민영화과정에서 부실기업발생, 물가폭등, 실업 등의 문제로 인하여 북한이 경제적 혼란에 빠지는 것을 방지할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그리고 북한의 민영화과정에 수반되는 자금수요와 관련하여 통일기금을 조성하는 한편, 아시아개발은행, 세계은행, 국제통화기구 등 국제금융기구로부터의 차관도입도 모색해야 할 것이다.

남북한은 「자유무역협정」을 체결하여 남북간 상품이동에 대한 제한조치를 전면 폐지하고 자유무역을 보장하여야 할 것이다. 「자유무역협정」은 대상품목과 시행기간 등을 고려하여 단계적으로 차등 실시하되 남북한이 합의하는 특정상품이나 경쟁력이 높은 북한의 상품은 자유무역대상에서 제외될 수도 있을 것이다. 아울러 대외적으로 공통관세를 부과하는 「관세동맹」이 체결되어야 할 것이다.<sup>77)</sup>

#### (다) 외교·국방분야

동북아 국제질서를 감안하면, 남북관계의 발전은 북한의 대서방관계 개선, 특히 북·일 및 북·미관계의 개선 및 정상화와 동행하게 될 것이다. 따라서 남북연합단계에 이르면, 북한은 미국 및 일본과 수교했을 가능성이 높은 바, 남북한과 미국 및 일본과의 외교적 협력틀을 재조정할 필요성이 대두될 것이다. 나아가 남북한은 국제무대에서 긴밀한 상호협력을 추진할 것이다. 이 맥락에서 해외공관의 대사협의체 및 외무부장관회의를 정례화하고 대사관업무 및 국제기구에서 공동보조를 확대해야 할 것이다. 또한 남북간 외교대결의 부산물로 생겨난 불필요한 지역의 해외공관을 축소 조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다.

남북연합단계에 이르기까지 군사안보적 협력도 상당히 진척되어야 한다. 예컨대 남북평화협정이 체결되거나 남북기본합의서 체제의 불가침조

77) 김국신·이유진, 「남북한 경제공동체 형성방안」(서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 118~128.

항 이행을 위한 상호협약체가 본격 가동될 가능성이 매우 높다. 북한의 대량살상무기 개발 및 배치문제는 북·미간 관계 개선과정에서 해결될 것이며, 남북한간에는 주로 재래식 군사력과 관련한 신뢰구축조치(CBM)과 상호 군비감축에 관한 협력이 진척되어야 한다.

재래식 군사력의 상호신뢰구축과 관련하여 일차적으로 비무장지대의 평화지대화를 추진해야 한다. 이 맥락에서 비무장지대 내 기동축선상의 GOP를 현장감시소(On-Site Station: OSS)로 확대·개편하고 OSS의 운영상황에 대한 자료를 교환하고, 이것의 운용결과에 대한 남북한간의 공동토의를 통해 문제점을 보완하는 작업이 이루어져야 할 것이다. 나아가 상업위성을 공동으로 활용하여 주요 군사시설과 군사훈련 및 이동 등 군사분야의 활동을 상호 감시하는 체제를 구축하며, 남북한이 상호주의에 입각하여 기본적 군사정보를 상호 공개·교환하는 일련의 조치, 예컨대 군사력 현황에 대한 주기적 정보교환, 군인사 교류 및 군부대 상호방문, 주요 군사훈련·이동에 대한 상호참관 등을 실천하해야 할 것이다.

군사적 상호 신뢰구축이 진전되면, 비무장지대의 평화적 이용에 대한 구체적 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역내에 평화구역을 설정하여 각종 남북연합의 기구 및 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 마련하여 가칭 「남북평화시」로 발전시켜야 할 것이다.

비무장지대의 평화지대화는 군비감축으로 확대되는 계기가 될 수 있다. 군축의 일차적 목표는 기습공격과 우발적 무력충돌을 가능성을 사전에 방지하기 위한 것이다. 군사분계선 및 비무장지대에서의 군사활동을 금지하고 「공세전력배치 제한지대」를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동배치하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 또한 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기의 전면 폐기는 두말할 것도 없고, 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용무기의 감축이 이루어져야 한다. 재래식 무기와 병력에 대한 감축은 안정적인 사찰을 통해 검증될 수 있어야 하기 때문에 이를 위해 남북한은 공동감시단 및 검증위원회 등을 설치해야 한다.

남북한 군사력의 감축이 진전되는 과정에서 한반도 안보상황의 현저한 개선이 이루어진다면, 주한미군의 단계적 감축도 신중하게 추진될 수 있을 것이다.

## (2) 정치기구의 구성·운영방안

일반적으로 국가연합의 정치기구에는 「연합의회」가 있다. 「연합의회」는 입법권과 재정권을 지니지 못하며, 「연합의회」의 의결사항이 구성국을 법적으로 구속하지도 못한다. 「연합의회」는 어디까지나 구성국의 기관의 하나이며 구성국과 독립된 중앙정부의 기관은 아니다. 그리고 국가연합에는 「연방헌법」이나 연방헌법을 적용하기 위한 「연방최고재판소」가 존재하지 않는다. 또한 국가연합에는 구성국에 대해서 결정사항을 집행하는 중앙행정기구도 존재하지 않는다.<sup>78)</sup> 그러나 남북연합은 국제법상 일반적인 국가연합과는 달리 「남북정상회담」과 「남북각료회의」, 「남북평의회」, 「공동사무처」 등과 같이 여러 유형의 정치기구들을 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 남북한 정부의 접촉을 통한 결정이 중요하기 때문에 남북정상회담과 남북각료회의의 권한이 강할 수 밖에 없을 것이다. 그러나 남북연합이 제도화됨에 따라 남북정상회의나 남북각료회의보다는 입법기관인 남북평의회와 남북공동이익을 집행하는 공동사무처의 권한이 강화되어야 할 것이다. 둘째, 남북문제의 복잡성을 감안하여 각 기구별로 산하에 분야별 상임위원회를 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 분쟁해결기구의 설치를 검토해야 한다.

78) 김명기, 「남북한연방제통일론」(서울: 탐구원, 1991), pp. 28~29.

## (가) 남북정상회의

유럽연합의 경우, 1년에 3회 이상 정기적으로 개최되는 정상회담인 유럽이사회(European Council)가 유럽통합을 진전시키는 데 있어서 중요한 역할을 하고 있다.<sup>79)</sup> 동서독의 경우 1970년 3월 9일 서독의 브란트 수상이 동독을 방문하여 슈토프 수상과 제1차 정상회담을 개최한 후 곧이어 슈토프의 서독 답방 및 2차 정상회담을 가짐으로써 동서독 관계 개선의 계기를 마련했으며, 1972년 12월 21일 「동서독 기본조약」 체결로 양독관계가 정상화된 이후 1990년 10월 3일 통일에 이르기까지 중요한 고비마다 정상회담은 결정적인 기여를 하였다. 예멘의 경우에도 정상회담을 통하여 중요 쟁점에 대한 타결이 이루어졌다.

남북한의 경우에도 주요 현안타결과 단계전환을 위하여 남북한의 최고 지도자의 정치적 결단이 중요한 역할을 할 수 있다. 2000년 6월 15일 제1차 남북정상회담 개최이후 남북한 관계 개선을 위한 당국간 대화의 물꼬가 터졌다는 사실에서도 입증된다. 그러나 약속된 제2차 정상회담의 개최가 불투명해지면서, 정상회담의 효과도 점차 약화되고 있다. 남북정상회담은 교착상태를 극복하고 남북관계의 돌파구를 마련하는 데 효과적으로 활용될 수 있다는 점을 감안하면, 정상회담의 정례화는 통합과정의 어려운 협상과정을 쉽게 풀어나가는 데 직접적으로 기여할 수 있을 것이다. 다만 남북정상회담에 의한 정치적 결단과 극적 타결이 지나치게 강조될 경우 국민적 합의기반과 법적 절차가 소홀히 될 가능성이 있다는 점을 유의할 필요는 있다.<sup>80)</sup>

남북정상회담이 정례화될 경우, 이는 남북연합단계에서 남북관계의 현안 및 통일문제 전반에 대한 최고의사결정기구가 될 것인 바, 남북정상회

79) 유럽이사회의 정례화는 파리정상회담(1974. 12. 10)에서 합의된 후, 1986년 단일유럽협정 2조에 의해서 처음으로 규정화되었으며, 1992년 마스트리히트 조약을 통해 역할이 명확하게 규정되었다. 독일연방정치교육원, 최경은·권선형 옮김, 「유럽연합의 실체와 전망」, (서울: 연세대 출판부, 1999), p. 71.

80) 우철구, “새정부의 통일정책과 남북연합형성에 관한 연구,” 「통일문제연구」, 제5권 2호 (1993 여름), pp. 52~54.

담의 권한, 회기, 개최장소, 의전절차, 회의운영방식 등에 대해서는 별도의 합의문건을 채택해야 할 것이다.

#### (나) 남북각료회의

남북각료회의는 남북간 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천하는 협의·집행기구이다. 남북각료회의는 남북한의 총리를 공동의장으로 하며 남북한의 각료로 구성된다.<sup>81)</sup> 남북각료회의는 남북정상회의에서 부여된 사업을 실행하고 「남북연합헌장」의 구체적 실천방안을 입안·집행하는 역할을 한다.

남북각료회의 산하에 통일관련 장관들로 구성된 「일반위원회」와 분야별 「상임위원회」를 설치하는 방안이 고려될 수 있다.<sup>82)</sup> 「일반위원회」는 남북관계의 전반적 사항과 통일과정에 수반된 문제를 취급할 것이다. 그리고 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별 「상임위원회」를 둘 수 있다. 「인도문제 상임위원회」는 이산가족의 재회 및 재결합에 따르는 문제를 협의하며, 「정치·외교 상임위원회」는 남북간 정치·군사적 대결상태완화 및 국제무대에서의 협력방안에 대해서 협의한다. 그리고 「군사상임위원회」는 남북군비통제문제 및 평화체제의 보장에 대해서 협의한다. 또한 「경제 상임위원회」는 남북간 경제교류·협력 및 산업구조조정에 대해서 협의하며, 「교통·통신상임위원회」, 「환경상임위원회」, 「법률상임위원회」, 「교육상임위원회」등도 각 분야별 업무를 협의·이행하는 임무를 담당할 것이다.

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

82) 유럽연합의 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. 독일연방정치교육원 편, 「유럽연합의 실체와 전망」, pp. 89~98.

## (다) 남북평의회

남북평의회는 남북연합의 정책과제에 대하여 남북각료회의에 대해서 자문하고 통일헌법의 초안을 작성하는 한편, 통일의 실현방법과 구체적 절차에 대해서 협의하는 임무를 지니고 있다. 남북연합의 초기단계에서 남북평의회는 유럽연합의 「유럽의회」와 같이 입법권을 지니지 않고 남북각료회의에 대한 자문기구의 성격을 지닐 것이다.<sup>83)</sup> 그러나 남북연합이 진전됨에 따라 남북평의회는 권한을 점차 강화하여 남북평의회에서 남북한 전체의 이익을 반영하는 입법이 이루어지도록 해야 할 것이다.<sup>84)</sup>

남북평의회는 인원구성에 대해서는 「세부합의서」 채택시 합의하도록 해야 할 것이다.<sup>85)</sup> 그런데 남북 동수로 남북평의회를 구성할 경우 남북한의 동등성을 전제로 함으로써 북한의 흡수통일 우려를 완화하고 남북연합의 틀을 만드는 데 유리할 것이다. 그러나 남북동수 원칙으로 인해서 실질적으로 쟁점사항에 대한 결정이 어려울 가능성이 크다. 따라서 세부적인 결정방식에 대해서 보다 세심한 배려가 필요하다. 예를 들면 일반의사 결정사항과 특별결정사항을 구분하여 남북한의 인구격차나 국력차이가 관련된 사안에 대해서는 남북한의 대표권을 차등적으로 부여하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

한편 남북평의회 의원의 선출방식에 대해서는 남북연합의 초기단계에서는 남한의 국회의원과 북한의 최고인민회의 대의원 중에서 각각 평의원을

83) 유럽연합의 경우 각료들의 회의인 「각료이사회」(Council of Ministers)가 입법권을 지니고 있으며, 「유럽의회」(European Parliament)는 매우 제한된 범위 내에서 각료이사회와의 협력 하에 입법권을 가질 수 있을 뿐이다. 독일연방정치교육원 편, 「유럽연합의 실체와 전망」, pp. 72~89 참조.

84) 남북평의회가 민족구성원의 대표기관으로 대표성을 지니고 있으므로 남북평의회가 입법기관으로서 입법권을 보유하고 남북각료회의는 남북평의회 의 의결사항을 이행하는 집행기관이 되어야 한다는 주장도 있다. 김명기, 「남북연합의 제도적 실천적 과제」 통일원, 「한민족공동체통일방안의 이론적 기초와 정책방향」(서울: 통일원, 1990), pp. 162~165.

85) 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 남북한 국회의원 각각 50명씩 총 107명으로 남북평의회가 구성되도록 되어 있다.

선출하는 방식이 채택될 가능성이 크다. 그러나 남북연합이 정착되면 남북 동시선거에 의해서 별도로 평의회 의원을 선출하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 남북한 동시선거에 의해서 남북평의회가 구성될 경우 전체 의원수와 남북한의 의원할당비율도 조정되어야 할 것이다.

남북한의 동시선거에 의해서 남북평의회를 구성하게 되면 실질적으로 통일국가의 국회의원선거에 대비하는 결과가 될 것이다. 그리고 남북각료회의 상임위원회와 마찬가지로 남북평의회 산하에도 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 전문분야별로 「전문위원회」를 두어야 할 것이다.

#### (라) 공동사무처

공동사무처는 남북각료회의 및 남북평의회 개최 및 운영에 관련된 행정업무를 수행하며, 각종 남북연합기구의 결정사항을 집행하는 실행기구이다. 남북연합이 제도화되면 유럽연합의 「집행위원회」(European Commission)와 같이 점차 공동사무처의 독자영역과 행정업무가 확대될 것이다. 이렇게 되면 공동사무처는 남북연합기구의 결정사항을 단순히 집행하는 성격에서 벗어나서 점차 한민족 전체의 이익증진을 목표로 하는 독자적 행정기구의 역할을 하게 될 것이다.

공동사무처는 상설기구로서 「통일평화시」 내에 설치하고, 공동사무처 내에 인도, 정치·외교, 군사, 경제, 교통·통신, 환경, 법률, 교육 등 각 분야별 전문부서를 두어야 할 것이다. 공동사무처의 인원구성, 직원의 신분, 운영 및 관리방법 등에 대해서도 별도의 합의문건이 채택되어야 할 것이다.

#### (마) 상주연락대표부

상주연락대표부는 서울과 평양에 설치되며 남북한의 정보교환 및 정책협조 업무를 담당할 것이다. 상주연락대표부 대표는 차관급 내지 대사급으로 하고 상주연락대표부간 정기적 협의통로를 마련하는 것이 바

담직하다.

상주연락대표부의 권한, 법적 지위, 직원의 신분보장 등에 대해서도 별도의 합의문건이 채택되어야 할 것이다

#### (바) 남북분쟁해결기구

남북연합단계에서 경제, 사회·문화분야의 각종 관계가 활성화될 경우 개인과 집단차원에서 여러가지 분쟁이 발생할 가능성이 있다 이러한 경우에 대비하여 여러 차원에서 남북간 분쟁해결방안을 모색해야 한다.<sup>86)</sup>

남북간 분쟁해결기구로는 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재재판소 등을 상정할 수 있다. 남북교섭위원회는 분쟁당사자간의 직접 교섭에 의한 분쟁해결을 지원하는 역할을 한다. 그리고 사실심사위원회는 분쟁의 원인을 규명하고 판단하는 역할을 담당한다 남북조정위원회는 분쟁원인이 된 사실의 판단뿐만 아니라 분쟁에 관련된 법률적 쟁점까지도 취급하게 된다. 그리고 중재재판소는 분쟁에 대해서 법적 구속력을 갖는 판결을 내리는 역할을 한다.

남북간 분쟁해결기구의 구성 및 운영, 각 기구간의 상호관계 등에 대해서는 일괄적으로 「남북분쟁해결에 관한 협정」을 체결하는 것이 바람직하다.

그리고 각 분쟁해결기구 산하에 통상, 투자, 가족관계, 형사분야, 민사분야 등 전문분야별로 위원회를 두는 방안도 고려할 수 있다. 분쟁해결기구의 위원은 남북한의 법률전문가, 해외전문가, 교포 등에서 선임할 수 있다.<sup>87)</sup>

---

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

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

### (3) 가치통합의 기반확대

남북연합단계에 접어들 경우, 북한에서는 이데올로기의 영향력이 점차 약화되고 사회·문화구조도 제한적이거나 다원화되며 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 따라서 북한의 제한적 다원화를 더욱 촉진하고 남북간 동질성을 확대하기 위한 방안들이 실시되어야 한다.

독일통일과정에서 신문 및 방송의 상호개방이 양체제간 이질성을 좁히고 동독의 다원화를 촉진하는 데 결정적인 역할을 했음은 이미 잘 알려진 사실이다. 북한은 언론개방의 파급효과를 우려하여 언론과 정보를 엄격하게 통제하고 남북 언론개방에도 적극적으로 반대하고 있다. 그러나 남북연합단계에 이르면 북한에서 정보 및 뉴스의 완벽한 통제가 힘들어질 것이다. 이러한 상황을 적절히 이용하여 뉴스·정보 및 방송기술면에서의 교류와 민족유산·자연경관·동식물 등에 대한 방송프로그램의 교환, 스포츠 및 문화행사의 공동중계, 이산가족찾기 공동방송, 자연경관·생태계·문화재 관련 프로그램의 공동제작 등을 실시해야 할 것이다.

남북연합단계에 이르면 북한사회에서도 기존의 대중조직과는 다른 자발적 민간단체의 활동이 공식적·비공식적으로 허용될 것이다. 이러한 상황을 감안하여 북한내 인권문제에 대해서 언급하고 북한의 민주화를 촉구하는 방안을 모색해야 할 것이다.

또한 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동 세미나와 합동연수 등도 고려될 수 있을 것이다.

한편 북한의 인권상황개선 및 민주화를 위하여 국제적 협력방안을 모색할 수도 있을 것이다. 냉전시기였던 1975년 유럽에서는 동서블록 국가들이 헬싱키 최종의정서(Final Act)를 체결하여 안보, 경제, 사회문화, 그리고 인권분야의 협력틀(CSCE)을 구축했다. 동북아에서도 탈냉전과 더불어 협력안보(cooperative security)의 필요성에 대한 공감대가 확산되고 있다. 아직은 모색단계에 있으나 향후 동북아 다자간 안보협력체가 점차 제도화되고 북한에서 점진적 변화가 일어날 경우, 유럽의 CSCE와 같

은 동북아 다자간 안보협력체를 통하여 안보와 정치, 경제문제와 함께 인권문제도 논의해야 할 것이다.

#### (4) 통일국가로의 이행절차

통일국가를 형성하기 위해서는 통일시기, 통일에 이르기까지의 과도조치, 통일국가의 대내외 정책 등을 규정하는 남북간 「통일조약」이 채택되어야 할 것이다. 독일통일과정에서와 같이 통일조약은 몇 분야로 나뉘어서 채택될 수도 있고 일괄해서 체결될 수도 있을 것이다.<sup>88)</sup> 「통일조약」은 형식상 국가간의 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결되겠지만 통일을 달성하기 위한 절차로서 민족내부간의 법적 합의문이라는 특성을 지니고 있으며, 발효와 동시에 조약 체결의 당사자가 둘에서 하나로 축소된다는 특수성을 지니고 있다.<sup>89)</sup>

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

그리고 통일헌법은 다음과 같은 과정을 거쳐서 채택되어야 할 것이다.

① 남북한이 각각 「통일헌법」 초안을 남북평의회에 상정하거나 남북평의회 산하에 「통일헌법제정 특별위원회」를 설치하여 이 기구에서 만든 「통일헌법」 초안을 남북평의회에 상정하는 방안이 있을 것이다. 그런데 국민의 대표기관인 남북평의회는 권한을 존중한다는 의미에서 남북평의회 산하의 「통일헌법제정 특별위원회」 주도로 「통일헌법」 초안을 마련하는

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

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

것이 바람직할 것이다. ② 남북평의회 전체회의는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 「통일헌법」을 동의하도록 한다. ③ 남북한 각각의 국회는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어서 「통일헌법」 초안을 동의하도록 한다. ④ 남북한 국민 전체를 대상으로 동시에 국민투표를 실시하여 과반수 이상의 찬성으로 「통일헌법」을 확정하도록 한다. ⑤ 남북한 정부는 각각 국내법적 절차를 거쳐서 「통일헌법」을 공포하도록 한다.

통일헌법이 확정되면 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 통일국가단계로 접어들게 될 것이다.

#### 나. 통일국가단계

통일국가에 이르는 과정 및 시기는 남북연합단계까지의 남북관계의 성격 및 남북한의 이념, 정치체제 면에서의 동질화정도에 따라서 달라지게 될 것이다. 남북연합단계에서의 통합과정에 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 남북통합을 이룩할 수 있는가 하는 것이다.

통일후 각종 사회·문화단체의 통합을 통하여 사회·문화분야의 동질성 확대 및 통일후 사회적 후유증을 줄일 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. 그리고 북한경제체제를 시장경제체제로 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 정치제도는 남북한의 지역갈등과 세대갈등, 계층갈등과 각종 이익균열구조를 해소하기 위한 제도적 절차와 장치를 마련한다는 관점에서 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 권력구조와 의회제도, 선거제도, 정당제도, 중앙정부와 자치단체간 권한배분 문제 등이 논의되어야 할 것이다. 그리고 통일후 이념적·정치적 갈등을 줄이기 위해서 남북한 주민에 대해

서 다양한 형태의 통일교육을 실시하고 북한의 전직 공직자에 대해서 체계적인 재교육을 실시하여야 할 것이다.

(1) 분야별 정책협력

(가) 사회·문화분야

통일국가단계에서는 각 분야별로 남북한의 민간단체들을 통합함으로써 민간조직 차원에서 남북간 공동활동 경험을 축적하고 북한지역 주민들이 통일후 급격한 사회변화에 적응하도록 해야 한다. 예를 들면 「남북체육인연합회」와 「남북올림픽위원회」 등 체육단체, 「남북교원단체 총연합회」, 「남북여성단체총연합회」, 그의 각종 학술단체·학교·연구기관·예술단체·종교단체의 단일화가 추진되어야 할 것이다.

그리고 북한지역에 사회·문화시설을 확충하고 문화생활의 기회를 확대하는 방안도 실시되어야 한다. 예를 들면 문화센터 설립, 종교단체 설립, 의료시설 및 사회시설 확대, 문화·예술인 지원방안 등이 강구되어야 할 것이다.<sup>90)</sup> 특히 북한지역에 자생적인 사회·문화활동이 활성화되도록 북한지역의 문화·예술활동에 대한 특별지원대책이 수립되어야 한다.

(나) 경제분야

통일국가단계에서는 북한의 시장경제체제로의 전환이 완료되고 공동시장형성과 화폐통합, 북한지역에 대한 대규모 투자, 실업대책 등이 마련되어야 할 것이다.

남북공동시장형성을 위하여 남북간 경제관련 행정절차와 법규, 세제 등이 통일되어야 한다. 도량형 및 기술의 표준화, 검사제도의 단일화, 기술규제의 단일화 등도 실시되어야 할 것이다.

북한지역을 시장경제체제로 전환하고 북한지역의 경제력 회복을 위하여

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

중앙정부 차원의 다각적인 정책이 실시되어야 할 것이다. 남북한의 경제 통합과 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 화폐통합은 북한 경제력에 대한 정확한 평가를 기초로 하여 적정수준에서 실시되어야 할 것이다. 화폐통합의 비율은 한편으로는 기업의 대규모 투자를 유인할 정도로 북한지역의 낮은 임금을 유지하면서 다른 한편으로는 북한지역 주민의 생활수준을 보장해 줄 수 있을 정도의 수준이어야 한다.

북한지역을 시장경제체제로 전환시키기 위해서 토지 및 기업의 민영화를 확대 실시하되, 장기적으로 북한지역에서 기업가 및 중산층을 육성할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 토지 및 기업의 사유화에는 독일과 같이 원소유자에 대한 상환원칙이 아니라 보상원칙을 적용하는 것이 바람직하다. 토지의 경우 협동농장을 소속 농민들에게 개인적으로 분할 배분하거나 농민들의 공동투자에 의한 협업농을 결성하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 농지분배는 유상으로 하되 대금상환은 일정기간 거치후 분할 상환하도록 하는 방안이 고려될 수 있다. 국영기업의 경우 소속 노동자들에게 일정기분을 주식형태로 분배하고 대금은 일정기간 거치후 분할 상환하도록 하는 민영화 방안이 적용될 수 있을 것이다. 그리고 기업의 민영화 이후 실질적으로 기업경영을 합리화하고 기업생산성을 향상시키기 위해서 경영구조개선방안이 강구되어야 할 것이다.

한편 북한지역의 기업 도산으로 말미암아 남한지역으로의 노동력 이동 및 대규모 실업이 발생할 가능성이 있다. 북한인구의 급격한 이동은 남한지역의 임금인하와 북한지역의 노동력 공동화현상을 초래할 것이므로 남북한의 노동생산성이 비슷해질 때까지 북한지역의 노동력의 이동을 규제하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 북한인구의 이동을 방지하기 위해서는 북한지역의 경제제건을 빠른 시일 내에 추진함으로써 북한지역에서 고용기회를 창출하는 것이 필요하다. 또한 정부차원과 민간기업 차원에서 다양한 형태의 직업훈련소 및 직업소개소등을 설치·운영함으로써 실업문제의 여파를 최소화하도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 북한지역에서 시장경제체제의 정착을 위해서 노동자뿐만 아니라 경영인, 금융인, 고급기

술자 등 중간 관리층을 육성하는 계획이 마련되어야 할 것이다.

거시적으로 북한지역에 대한 대규모 경제개발계획을 실시함으로써 북한 지역 주민의 경제적 지위향상과 남북지역의 균형발전을 도모하여야 할 것이다. 또한 중앙정부 차원의 대규모 투자계획과 함께 기업의 투자와 해외 자본 및 국제금융기관의 투자유치 등 다각적인 방안이 모색되어야 할 것이다.

#### (다) 외교·국방분야

한반도 통일은 동북아 지역정세를 크게 변화시키는 계기로 작용할 것이다. 물론 남북연합단계에서부터 그 충격은 점진적으로 완화되겠지만, 최소한 주변강대국들은 한반도 통일에 따른 자국의 정치적·안보적 이해관계를 계산할 것이다. 주변국가들이 한반도 분단문제에 직접적으로 개입할 수 있는 명확한 국제법적 근거를 가지고 있지는 않다. 그러나 동북아 지역의 세력균형을 고려할 때, 만약 주변강대국들이 한반도 통일에 대해 사전합의를 도출하지 못한다면, 한반도 통일이 선언되기도 쉽지 않을 것이다. 따라서 통일단계에 접어들었다는 것은 주변강대국들간의 이해관계 조율이 이루어졌다는 것을 의미하며, 그 방향은 동북아 다자안보협력기구의 성립과 이를 통한 상호 외교·안보협력의 증대와 맥을 같이 할 것이다.

동북아 다자안보협력기구가 활성화될 경우, 통일한국은 국제적 위상뿐만 아니라 통합과정의 여러 가지 어려움을 극복하는 데 도움을 얻을 수 있다. 국제적 위상 제고와 관련하여 무엇보다 다자관계에서는 통일한국은 강대국과의 양자관계에서보다 이익을 훨씬 강하게 추구할 수 있다. 즉 강대국들이 서로 협력과 견제를 하는 가운데 약소국인 통일한국은 강대국과의 일대일 관계에서보다 큰 발언권을 가질 수 있다는 것이다. 나아가 안보협력의 개념이 점점 포괄성을 띠어가고 있다는 점을 감안하면, 다자 안보협력은 경제·사회·문화적인 차원의 협력에 대한 비중을 증대할 것이다. 이러한 협력들은 남북통합과정에서 예상되는 경제적 어려움과 사회문화적 혼란을 극복하는 데 도움을 줄 수 있다.

남북한 통합으로 인해 야기될 가장 큰 안보적 문제는 현재의 군사동맹

체제 유지여부이다. 다자안보협력기구의 형성과 동맹체제의 유지는 일정한 정도의 상관성을 띠고 있지만, 기본적으로는 별개로 취급될 수 있다. 일차적으로 고려해야 할 것은 한·미군사동맹의 유지와 주한미군의 계속 주둔여부이다. 다자안보협력이 이루어진다고 하더라도 이것이 실제적인 안보능력을 갖추지 못한 유럽의 CSCE 수준에 그친다면, 기존의 동맹체제는 유지되어야 할 것이다. 다만 동북아 다자안보협력이 NATO와 같은 집단안보협력기구로 발전하는 등 ‘다원적 안보공동체’(pluralistic security community)가 형성된다면, 기존의 동맹체제는 더 이상 의미를 갖지 못할 것이다.

한반도 통일은 외교 및 안보분야에서 새로운 과제를 던져줄 것인 바, 정책의 대대적인 정비 및 재조정이 필요하게 될 것이다. 외교정책에서는 일단 남북한이 지고 있던 모든 국제법적 의무는 그대로 승계될 것이나, 통일에 따른 외교목표와 수단인 변경 등 새로운 상황에 걸맞는 정책이 마련되어야 할 것이다. 국방의 문제도 대폭적인 변화가 불가피하다. 분단 탓에 한반도 지역의 크기에 비해 너무 많은 군사력이 집중되어 있었던 것을 감안하면, 상당 규모의 군축이 필요할 것이다. 군축의 규모는 안보정책의 방향설정에 좌우될 것이다. 즉 기존의 동맹정책 유지와 다자안보협력 틀 내에서 신퇴구축과 군축 추진 등의 여부에 따라 군축의 규모와 방향이 정해져야 한다. 또한 기존 동맹정책이 유지된다면, 중국의 안보이익을 고려하여, 북한지역에 주한미군 주둔 금지와 같은 대안이 마련되어야 할 것이다.

## (2) 정치기구의 구성·운영방안

### (가) 대통령제

권력구조와 관련하여 대통령제와 내각책임제를 상정할 수 있다. 내각책임제는 통일후 각분야의 다양한 정치이익을 대면하고 정치적 협상을 용이하게 한다는 장점을 지니고 있다. 그러나 내각책임제는 다양한 협상과정을 필요로 하고 정치불안 요인을 내포함에 따라 강력한 리더쉽과 신속한

정책결정을 필요로 하는 통일후 상황에 적합하지 않다. 독일과 예멘의 경우 통일후 다양한 정치세력들이 등장한 것을 감안할 때<sup>91)</sup>, 남북통일후에도 다양한 정치세력들이 형성됨으로써 정치불안이 발생할 가능성이 있다. 또한 남북한에서 의원내각제가 실시된 경험이 없었기 때문에 다양한 정치세력간의 타협과 협상을 필요로 하는 의원내각제가 통일후 상황에서 정착되기에는 상당한 어려움이 있을 것이다.<sup>92)</sup>

이러한 점을 고려하면 통일후 정책결정의 효율성과 국가통합을 위해서는 대통령제가 적절할 것으로 판단된다. 대통령제를 채택할 경우 순수한 대통령제에 입각하여 부통령제를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 특히 부통령제를 도입하여 서로 다른 지역출신의 대통령후보와 부통령후보가 연합함으로써 통일후 남북간 인구격차로 인한 북한지역 주민의 불만을 완화하고 대통령 유고시 권력승계에 수반되는 정치불안을 방지할 수도 있을 것이다.

그리고 대통령제를 실시할 경우 대통령 권한강화를 방지하기 위하여 사법부 및 국회의 위상강화방안이 실시되어야 한다. 또한 감사기능을 강화하고 국회의 권한을 강화한다는 관점에서 국회 산하에 감사원을 두는 방안도 고려될 수 있다

#### (나) 양원제

통일후 정치적 통합을 위해서는 강력한 리더쉽 및 정책결정의 효율성과 함께 지역갈등을 완화시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다 이 점을 고려

91) 예멘의 경우 1970년 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. 통일대비정책연수단, 「동서독 통일과정과 통합실태」, pp. 108~114.

92) 변해철, “남북한 통합과 통치구조문제,” pp. 47~48.

할 때 통일후 국회는 지역대표인 상원과 인구대표인 하원의 양원제로 구성되는 것이 바람직할 것이다. 특히 남북한의 인구격차를 고려할 때 지역 대표에 입각한 상원은 북한지역의 이익을 대변하는 데 기여할 것이다.

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

#### (다) 행정체제의 개편

통일후 남북한의 행정체제를 통합하기 위한 조치들이 실시되어야 한다. 「남북행정통합조정위원회」와 같은 기구를 설치하여 행정기구의 통폐합과 공무원의 인사관리업무를 조정하도록 해야 할 것이다. 특히 「남북행정통합조정위원회」는 북한지역 행정체제의 개편, 북한지역 행정요원의 자질향상, 투자장애요소 제거, 표준직제 수립 등을 위하여 노력해야 할 것이다.<sup>93)</sup> 그리고 통일로 인해서 부처가 해체된 관련 분야 공무원 및 전문가들로 「실무행정반」을 구성하여 각도 및 시·군별로 행정체계전환에 수반되는 실무적 문제에 대해서 현지 공무원 및 담당자들에게 자문하도록 해야 할 것이다.

특히 북한지역에서는 국가보위 부, 사회안전부, 내무성의 경찰 등 보안 기구와 조국평화통일위원회 등 대남관련 기구들을 해체하고 행정기구 및 군에 대한 당의 통제장치를 제거해야 할 것이다. 그리고 중앙정부와 지방행정단위간의 역할 및 업무를 재조정하고 각급 단위에 설치되었던 중앙인민위원회 및 도·군 인민위원회 등도 폐지해야 할 것이다.

한편 통일후 지역간 갈등을 해소하고 지역간 균형발전을 위해서 분권적 국가운영방식이 도입되어야 한다. 지방분권화는 지방의 삶의 조건을 개선

93) 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」(서울: 통일원, 1993), pp. 217~211.

하고 인구분산의 효과도 가져올 것이다.<sup>94)</sup> 지방분권화를 위해서 남북한을 각각 4개의 광역권으로 구분하여 총 8개의 광역 권으로 행정체계를 개편하는 방안도 고려할 수 있다.<sup>95)</sup> 광역행정체계는 중앙집중화의 문제점을 해소하면서도 통일과정에서 발생하는 과도기적 혼란을 줄이고 지역단위의 자율성을 증가시킬수 있을 것이다. 또한 광역행정권은 환경, 교통, 상하수도시설, 권역개발 등 중앙정부와 지방자치단체간의 업무협조가 될 요한 문제들을 해결하는 데에도 적당하다.

### (3) 가치통합의 증대 및 재교육방안

독일사례를 참고로 할 때 남북통일 후에도 가치관혼란, 지역갈등, 세대갈등, 계층갈등 등이 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크다. 통일후 북한지역 주민들은 급격한 체제변화에서 오는 심리적 갈등과 소외감을 느낄 것이다. 북한의 노동자들은 실업자로 전락할 가능성이 있으며 엘리트계층은 사회적 신분격하를 겪게 될 것이다.<sup>96)</sup> 특히 남북간 지역갈등이 계층갈등과 결합되어 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 뿐만 아니라 남한지역 국민들도 통일 이후 사회적 불안정과 경제적 부담으로 인하여 심리적 불안정을 느낄 것이다. 따라서 통일후 사회적 갈등을 줄이고 사회적·심리적 통합을 이루기 위해서 체계적인 가치통합방안이 실시되어야 할 것이다.

재사회화교육 및 정치교육은 크게 보면 특정인을 대상으로 한 특별교육과 일반교육으로 대별된다. 우선 북한지역의 전직공직자에 대한 재교육이 실시되어야 할 것이다. 특히 전직 군인, 경찰, 당원, 국가보위 부 및 사회

94) 이달근, “국가운영체제: 권력분산, 지방자치 확대로 통일후를 대비,” 대통령자문 21세기위원회, 「2000년에 열리는 통일시대」(서울: 동아일보사, 1993), pp. 214~247.

95) 이상우는 남북한을 연방으로 개편하여 8개주를 하나의 연방으로 통합하는 방안을 제시하였다. 이상우, “통일시나리오: 2000년 경제통합, 2010년 정치통합, 2020년 통일공화국수립,” 대통령자문21세기위원회 「2000년대에 열리는 통일시대」(서울: 동아일보사, 1993), pp. 54~55.

96) 서재진, “통일한국의 계층문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로,” (한국정치학회, 제3회 한국정치세계화학술대회, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, 1993), pp. 134~135.

안전부 등 국가보안기구 근무자 등 북한사회주의체제의 핵심층이었던 계층에 대한 재교육에 대해서는 세심한 고려를 해야 할 것이다. 고위직 공직자에 대해서는 새로운 직업을 가질 수 있도록 직업교육을 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 실무지식획득을 위주로 해야 할 것이다.

그리고 북한의 일반 주민을 대상으로 한 시민교육이 실시되어야 한다. 북한지역 주민에 대한 시민교육의 초점은 통일 후 경제적·사회적 혼란을 극복하고 다원주의 사회를 정착시키기 위한 민주시민양성에 두어져야 할 것이다. 특히 민주주의의 이념과 원리, 다원주의 사회의 특징, 의회민주주의 절차, 선거 등에 대한 교육을 집중적으로 실시하여 빠른 시일 내에 북한 지역에 민주주의 질서가 정착되도록 해야 한다. 아울러 지방자치제도의 구성과 운영에 대한 교육을 실시함으로써 지방자치단체 차원에서 정치참여의 경험을 쌓고 지역적 관심사를 해결하도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 시장경제체제의 원리와 운영에 대한 교육을 실시하여 북한주민들이 경제체제전환에서 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 정치교육이 실시되어야 한다. 남한 주민에 대해서는 통일로 인한 경제적 부담을 분담하도록 하고 통일로 인해 후유증만이 있는 것이 아니라 경제발전의 잠재력과 국제적 위상강화 등과 같은 긍정적 측면이 있음을 깨닫도록 해야 할 것이다.

시민교육을 실시하기 위해서 중앙정부와 지방자치단체, 전문교육기관, 각종 민간단체들이 다각적인 방법을 마련해야 한다. 우선 정부차원에서 각종 재교육 및 정치교육기관을 설립하고 이 기관들을 중심으로 정치교육을 실시해야 할 것이다. 그리고 지방자치단체에서도 기존의 교육기관을 이용하거나 별도의 교육기관을 설립하여 지방실정에 맞는 다양한 정치교

육을 실시해야 할 것이다. 그러나 정부기관들의 정치교육에 한계가 있으며 정부 주도 교육에 대한 일반인들의 거부감을 고려하여 각종 민간단체, 종교단체, 정당, 직업단체 등을 통한 강연회, 소집단모임 등이 활성화되어야 할 것이다. 민간단체들이 정치교육을 실시할 경우 정부가 해당교육계획에 대해서 재정지원을 하는 방안도 검토될 수 있다. 그리고 신문, 방송 등 대중언론매체들이 전국민을 대상으로 하는 시민교육에서 중요한 기여를 해야 할 것이다. 이와 관련하여 라디오 및 텔레비전에서 정치교육을 위한 특별프로그램을 방송하는 방안도 바람직하다.<sup>97)</sup>

그리고 학교교육도 가치통합을 위해서 중요한 비중을 차지하고 있다. 통일후 남북한의 동질성을 회복하고 민주화·다원화 사회를 이룩하기 위해서 학교에서 민주시민교육과 통일교육이 체계적으로 실시되어야 한다. 이와 관련하여 교육제도의 통합, 교과과정의 개편, 학교시설의 확충, 교원 확보 등 교육분야에서 기본적 개혁 및 통합이 추진되어야 할 것이다.

한편 북한지역의 민주화를 위해서 정치단체 및 정당의 활동을 활성화하고 남북정당간 통합방안이 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 다원적 정치과랑을 통해서 조정됨으로써 통일후 독일에서와 같이 신나치 세력이 등장하는 것과 같은 정치적 혼란을 피할 수 있을 것이다.

또한 북한의 민주화와 남북한지역 국민간의 가치통합을 위해서 장기적으로 북한지역에 중산층을 육성하는 방안이 강구되어야 한다. 북한지역에 민주질서가 정착되기 위해서는 실질적으로 민주적 가치를 내면화하고 이를 실천할 수 있는 다수의 중산층이 존재해야 한다. 북한지역의 다원주의화와 남북한의 민주주의적 통합은 북한지역에 어느 정도 건설한 중산층이 형성되는가 하는 문제와 직결되어 있다. 북한지역에 청년층과 지식인, 중산층을 육성하기 위해서 민간단체에서 각종 사회교육프로그램을 마련해야 할 것이다. 아울러 장기적으로 북한지역에서 중산층을 육성하기 위한 각종 사회·경제적 정책들이 실시되어야 할 것이다.

97) 독일의 경우, 연방정부 및 주정부 산하에 「정치교육센터」가 설립되어 있으며 각종 민간단체들이 자발적으로 정치교육을 활발하게 실시하고 있다. 통일대비정책연수단, 「동서독통일과정과 통합실태」, pp. 184~193.

## VI. 결 론

남북한 정치공동체는 사회·문화, 경제 등 각 분야에서의 인적 교류 및 협력으로 말미암아 사회·경제적 동질성이 증가함으로써 가능하다. 그러나 사회·경제분야의 동질성 증가가 자동적으로 정치적 통합을 보장하지는 않는다. 사회·경제적 동질성은 정치적 통일을 가능하게 하는 필요조건은 되지만 정치적 통일의 필요충분조건은 되지 못한다. 따라서 정치공동체 형성을 위해서는 사회 경제적 문제와 병행하여 정치·군사적 문제가 해결되어야 한다.

또한 정치적 통일은 이념적 대립 및 정치권력의 분배문제를 둘러싼 복잡한 과정이다. 따라서 각 단계별로 정치기구를 구성 운영함으로써 남북 현안을 해결하고 정책협력의 경험을 축적해야 한다. 그리고 정치기구의 구성·운영을 통해서 제한된 영역에서 정치권력의 분배 및 행사에 대한 합의를 이루고, 이를 점차 확대해 나가야 할 것이다.

그리고 정치공동체의 형성을 위해서는 정치제도의 통합에서 더 나아가서 정치공동체를 구성하는 구성원들의 가치관이 통합되어야 한다. 가치관의 통합을 통해서 정치제도를 운영하는 규칙 및 절차의 규범화와 제도화가 가능하게 된다. 따라서 정치적 규범과 절차에 대한 남북한 주민들의 정치적 사회화가 필요하다. 남북한 주민에 대한 장기적이고 체계적인 정치사회화는 통일과정에 수반될 수 있는 불안요인을 최소화하고 통일 후 정치사회적 후유증을 치유하는 데 기여할 것이다.

한편 남북한 정치공동체 형성을 위해서 장기적으로 다음과 같은 문제들에 대해서 대비책을 마련해야 할 것이다. 첫째, 통일에 대한 국민적 합의의 기반을 조성하여 국민적 지지를 바탕으로 통일정책을 수립·추진하고 통일 과정에서 수반되는 부담을 분담하도록 해야 할 것이다. 정치공동체 형성의 목적이 궁극적으로 통일 후 다원주의적 정치질서를 정착시키려는 것이기 때문에 통일정책의 형성 및 추진과정에서 국민적 합의기반조성이 정치공동체 형성의 1차적 과제가 아닐 수 없다. 더욱이 국민적 합의의 대상에는 남한의 국민뿐만 아니라 장기적으로 북한 주민들도 포함된다고 볼 때 국

민적 합의기반조성은 정치공동체 형성의 궁극적 목표라고 할 수도 있다.

둘째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서 각 단계별로 정책협력사업을 추진하기 위해 막대한 통일비용이 소요될 것이다. 통일비용에는 북한지역에 대한 사회간접자본투자, 경제구조개편, 기업경쟁활성화지원 등과 같은 투자성비용과 함께 실업보조금, 물가보조금, 사회보장시설확대 등과 같은 사회복지성 비용이 있다. 정치공동체 형성과 관련하여 각 단계별로 각종 정치기구들을 구성·운영하기 위한 통일비용이 필요하다. 또한 통일 이전 남한국민에 대한 정치교육부터 시작하여 통일후 남북한 국민에 대한 정치교육 실시를 위한 재원도 확보되어야 한다.

이러한 통일비용 조성을 위해서는 다음과 같은 방안이 고려될 수 있을 것이다. ① 정부 예산에서 일정금액을 꾸준히 적립하는 방안이 있을 것이다. ② 통일채권발행, 통일세 신설 등도 검토될 수 있을 것이며, 각종 정부기금에서 차입하는 방안도 있을 것이다. ③ 남북경제협력에 참여하는 기업의 이익금에서 일정비율을 적립하거나, 국제통화기금(IMF), 국제개발은행(IBRD) 등 국제금융기관으로부터의 차관 도입도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 통일과정 및 통일 후 각종 정치·경제·사회문제들에 대비하여 전문 행정인력 및 민간전문가 양성계획이 마련되어야 한다. 통일후 각 분야의 문제해결을 위해서는 행정요원 뿐만 아니라 각 분야의 민간전문가들이 필요하다. 따라서 정부와 민간차원에서 장기적으로 행정요원과 민간전문가들을 육성하기 위한 방안이 수립되어야 한다.

한편 통일은 남북한의 통합과정일 뿐만 아니라 남한 자체의 변화과정이기도 하다. 통일의 형태 및 진전속도는 남한의 정치·경제·사회에 엄청난 충격을 줄 것이다. 따라서 통일이 중요한 목표이기도 하지만, 가능하면 그 과정에서 통제 가능한 영역을 최대한 넓히고 통제 불가능한 영역을 최대한 줄임으로써 통일이 결과적으로 보다 나은 공동체적 삶을 지향하는 형태가 되도록 해야 한다. 이를 위해서 통일추진과정에서 남북한의 부문별 통합과정과 정치적 통일후 각 분야의 실질적 융합 과정을 면밀하게 구분하고 각 단계에서의 과제들을 실천해야 할 것이다.

특히 통일이 남한에 줄 충격을 최소화할 뿐만 아니라 통일 후 예상문제

들을 통제가능한 영역 내에서 해결하기 위해서는 남한의 통일대비역량이 신장되어야 한다. ① 정치적 안정 속에서 민주주의 이념 및 절차가 제도화되어야 할 것이다. 민주주의의 제도화는 궁극적으로 우리사회의 우월성을 높이고 북한체제 변화의 당위성을 입증하는 역할을 할 것이다. 또한 다원적 정치과정의 제도화는 통일후 예상되는 지역간·계층간·세대간 갈등을 해소하고 정치불안을 방지할 수 있을 것이다. ②경제력향상과 복지정책이 실시되어야 한다. 산업구조조정 및 경제력향상을 통하여 경제력을 배양함으로써 통일의 경제적 기반을 마련해야 한다. 아울러 복지정책을 확대 실시함으로써 통일후 계층간 불평등을 해소하고 실질적으로 개인의 삶의 질적 조건을 향상시켜야 할 것이다 ③ 다원주의적 사회질서 및 가치관을 정착시킴으로써 다양성 속에서 개인 및 집단의 다양한 가치관이 공존할 수 있는 사회적 여건을 조성해야 할 것이다. 이러한 다원주의적 질서가 보장됨으로써 통일에 수반되는 개인 및 집단간의 이익갈등이 공존의 틀을 형성할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국문

- 김국신·이유진. 『남북한 경제공동체 형성방안』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김근식. “김대중정부의 햇볕정책: 평가와 전망 그리고 과제,” 『한국과 국제정치』, 제18권 제2호, 2002년.
- 김대순. “2001년 EU의 니스조약, 무엇을 담고 있나?,” 『국제법학회논총』, 46권 1호, 2001.
- 김명기. “남북연합의 제도적 실천적 과제.” 통일원. 『한민족공동체통일방안의 이론적 기초와 정책방향』. 서울: 통일원, 1990.
- 김명기. 『남북한연방제통일론』. 서울: 탐구원, 1991.
- 김성철 외. 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 김학성·최진욱. 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김학준. “민족공동체와 남북한 체제연합연구,” 『통일문제연구』, 제1권 3호, 1989.
- 독일연방정치교육원. 『유럽연합의 실체와 전망』. 최경은, 권선형 옮김. 서울: 연세대 출판부, 1999.
- 동아일보. 『동아연감』. 서울: 동아일보사, 1998.

- 문정인. “김대중 정부의 햇볕정책 2년: 이상과 현실,” 『평화논총』, 제4권 1호, 2000.
- 박성조·양성철. 『독일통일과 분단한국』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991.
- 박영호·박종철. 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』, 서울: 통일연구원, 1993.
- 변해철. “남북한 통합과 통치구조문제.” 한국공법학회 주최 제29회 학술 발표회, 1992.
- 서재진. “통일한국의 계층문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로.” 한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회. 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 1993.
- 양재인. “한국역대정부의 정치과정과 권력엘리트.” 이상민 외. 『21세기의 남북한 정치』, 서울: 한울, 2000.
- 여인곤 외. 『남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력유도 전략』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 우성대. “남북한 갈등해결 메카니즘.” 이상민 외. 『21세기의 남북한 정치』, 서울: 한울, 2000.
- 우철구. “새정부의 통일정책과 남북연합형성에 관한 연구.” 『통일문제연구』, 제5권 2호, 1993.
- 윤덕희·김도태. 『남북한 사회 문화공동체 형성방안 사회 문화적 동질성 증대방안』, 서울: 민족통일연구원, 1992.

- 이달곤. “국가운영체제: 권력분산, 지방자치 확대로 통일후를 대비.” 대통령자문 21세기위원회. 『2000년에 열리는 통일시대』. 서울: 동아일보사, 1993.
- 이상만. 『國際關係理論』. 서울: 박영사, 1987.
- 이상우. “통일시나리오: 2000년 경제통합, 2010년 정치통합, 2020년 통일공화국수립.” 대통령자문21세기위원회 『2000년대에 열리는 통일시대』. 서울: 동아일보사, 1993.
- 이창훈·이종원·김대순. 『EU - 정치·경제·법』. 서울: 삼영사, 2000.
- 장운수. “남북연합운영체계에 관한 연구.” 『한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색』. 서울: 통일원, 1992.
- 정창화. “유럽연합법 수용에 대한 15개 회원국들의 입장과 그 발전방향으로서 보충성(Subsidiarity)원칙에 관한 고찰.” 『서유럽연구』. 2호. 1996.
- 최대권. 『헌법학: 법사회학적 접근』. 서울: 박영사, 1989.
- 통일대비정책연수단. 『동서독 통일과정과 통합실태』. 서울: 통일원, 1993
- 통일원. 『예멘통일과정과 부문별 통합실태』. 통일원, 1991.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 1992』. 서울: 통일원, 1992.
- 한중수. “유럽통합: 한반도 통합의 새로운 모델.” 2002년도 한국국제정치학회 추계학술대회 발표논문. 2002.
- \_\_\_\_\_. 『유럽연합(EU)과 한국』. 서울: 동성사, 1998.

허만. 「유럽의 통합정치론: 한지붕 정치를 위한 대구도」. 부산: 부산대학교 출판부, 2001.

## 2. 영문

Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*. New York: Charles Scribener's Sons, 1989.

Deutsch, Karl W., et. al.. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation 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, Reinhart and Winston, 1965.

Hass, Ernst B.. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

Jacob, Philip E. and Teune, Henry. "The Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community." in Jacob, Philip E. and Toscano, James V. eds.. *The Integration of Political Communities*. Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1964.

Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

\_\_\_\_\_. “The Functional Approach to World Organization.”  
*International Affairs*. Vol. 24. July 1948.

Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

Noel, Emile. *How the European Community's Institution Work*. *Community Topics* 38. London: European Communities Press, 1972.

Park, Young-Ho. “North Korea Under Kim Jong Il and South Korea's Policy towards North Korea.” *Korea and World Affairs*. Vol. 21, No. 4. 1997.

### 3. 독일어

Bieber, Roland. “Föderalismus in Europa.” *Europa 2002*. Bonn, 2002.

Dörr, O.. “Zur Rechtsnatur der Europäischen Union.” *EuR Europarecht*. Heft 4. 1995.

Fischer, Joschka. “Vom Staatenverbund zur Föderation.” *intergration*. 3. 2000.

Herdegen, Matthias. *Europarecht*. München, 2002.

Nicolaysen, Gert. “Die Europäische Union als Rechtsge-  
-meinschaft.” *Europa 2002*. Bonn, 2002.

Pechstein, M., Koenig, C.. *Die Europäische Union*. Tübingen, 2000.

Wessels, Wolfgang. “Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends.” *integration* 1. 1992.

#### 4. 정기간행물

「경향신문」

「연합뉴스」

「중앙일보」

「평양방송」

#### 5. 기타

“The Treaty on the Creation of the Union State.”

([http://www.president.gov.by/eng/parl\\_assembl/proekt.htm](http://www.president.gov.by/eng/parl_assembl/proekt.htm))