

南北韓 統一 方案의 法制度的 收斂可能性

李 長 熙

韓國外國語大學校 法科大學 教授·法博

〈目 次〉

- I. 한반도의 4가지 統一可能性
- I. 獨逸의 編入統一을 가능하게 했던 요인들
- II. 北韓의 統一方案으로서의 高麗聯邦制
- IV. 한민족 공동체 統一方案과 南北聯合
- V. 南北韓 統一 방안의 法制度的 收斂 可能性
- VI. 南北聯合 실현시 몇가지 고려요소

I. 한반도의 4가지 統一可能性

한반도의 統一방법에는 크게 4가지 가능성¹⁾ 즉, 吸收(absorption), 編入(accession)²⁾, 合意(agreement)에 의한 단계적 統一, 장기 평화 공존(peaceful coexistence)의 지속 등을 생각해 볼 수 있다. 우선 흡수統一은 어느 한쪽의 힘에 의한 중간과정이 없는 조기 統一이다. 그래서 統一국가의 모습도 힘이 강한 편의 이념과 체제가 일방적으로 지배한다. 월맹식 統一은 월맹이 주체적으로 월남을 무력에 의해 흡수하여 공산주의적 이념에 의해 統一되었다. 한반도의 경우 南北韓 속셈이야 어떻든 무력 統一을 공식적으로 반대하고

있다. 평화적 방법으로 경제력에 의한 흡수 방법을 원용하자면, 南韓은 北韓과 경제교류·협력을 할 필요없이 北韓의 경제난을 방치함으로써 南韓중심의 이념체제로 흡수 統一하는 결과로 된다.

둘째로, 編入식 統一은 東西獨의 경우인데, 東獨이 스스로 西獨에 編入을 결정하여 국가통합을 한것이다. 물론 여기에는 西獨의 강한 경제력에 의해 編入결정이 불가피했지만, 編入의사결정은 90년 3월 18일 東獨자유 총선후 우파聯合세력이 주도하는 東獨 인민 의회에 의해 능동적으로 이루어 졌다. 이경우에도 統一 국가의 모습은 西獨의 이념체제가 일방적으로 지배했다.

셋째로, 합의에 의한 統一이란 가장 이상적인 모델로서 남북 양측이 평등한 주권적 자격으로 협의하여 統一국가의 최종모습을 만들어 내는 것이다. 그 합의의 도출은 최소한 평등한 방법이고, 합의 내용은 비교적 상호 평등한 것이어야 한다. 합의統一에는 北韓의 평화롭고 질서있는 변화를 유도하자는 논리가 깔려있다. 그 좋은 예가 예멘식 統一이고 西獨

1) 이 4가지 통일 가능성은 순수한 필자의 분류이다.

2) 편입식 통일 방안은 개정전 서독 기본법 제23조에 유래한다. 동법 제23조(기본법의 효력범위):『서독의 기본법은 당분간 11개주에 효력을 미친다. 독일의 다른 영역에서에서는 편입(Beitritt/accession)에 의해 그 기본법의 효력이 발생한다. 우리나라에서 독일통일의 자세한 과정을 고려하지 않고 결과만 보고 흡수식으로 잘못 이해되고 있다.

의 경우 기본법 제146조에 의한 경우이다.

넷째로, 장기 평화공존의 지속이다. 이것은統一의 최종모습이 아니고統一과도기 과정이다. 분단체(divided entities)들이 서로 적대의식을 청산하고, 정치적 실체를 인정하며, 상호 교류와 협력을 통해 문화공동체, 경제공동체 등 비정치적 분야에서 동질성 회복을 위한 민족공동체를 과도적으로 형성해 나가면서, 국가적, 제도적統一로 접근해 나가는 것이다. 이것은 北韓이 변화할 때까지 기다리자는 것으로서, 과도적으로統一지향적 민족공동체의 구성을 지향한다.

같은 분단국이었던 東西獨은 1972년 12월 기본조약체결을 통해 20여년간의 장기평화공존을 계속한 뒤에 西獨의 경제력때문에 東獨에 의한 西獨에의 編入統一을 이루었다³⁾. 다시말해 獨逸統一은 장기 평화공존이라는 네째번 방법과 東獨에 의한 西獨에의 編入결정이라는 두번째 방법이 혼합된 것이다. 그러나 조기 흡수식이 아닌 장기간의 평화공존과정을 거친 編入식統一조차도統一이 된지 어언 2년이 지났는데도 東西獨의統一의 상처는 최근 극우파의 폭동에서 보듯이 쉽게 아물지 않고 있다⁴⁾. 이처럼 東西獨의 編入식統一방안조차도 많은 문제가 많은데, 北韓에 대한 南韓의 주체적統一역량이 東獨에 대한 西獨의 것보다 취약하다는 것을 감안할 때, 조기 흡수식統一은 한반도에 대혼란을 분명히 가져오므로 적합하지 않다.

그렇다면, 우리는 위의 다른 3가지統一방안 중 어떠한統一방안을 택해야 될 것인가 하는 의문을 제기해 볼 때가 된 것 같다. 이를 살펴보기 위해서는 우선 編入統一을 가능하게 했던 獨逸의統一여건을 살펴보는 것이 가장 지름길이 될 것이다.

Ⅱ. 獨逸의 編入統一을 가능하게 했던 요인들

1. 西獨의 월등한 경제력

獨逸의 編入統一을 가능하게 했던 제1차적 여건은 무엇보다도 西獨의 강력한 경제력이었다. 西獨은 1982년 기민당이 집권한 이래 9년동안 견실한 성장을 거듭했다. 그래서 1990년 3월 18일 東獨 최초의 자유총선에서 西獨 기민당의 콜 총리는 東西獨 화폐의 1:1 동등교환을 제안할 수 있을 정도였다. 결과적으로 물론 이 제안은 東西獨의 編入식統一은 가능하게 했지만,統一이후 東獨 기업의 경쟁력을 저하시켜, 東獨 경제를 완전히 초토화시킨 요인으로 작용했다. 그래서 공식지표로는 실업률이 14%에 불과하나, 피부에 닿는 東獨의 실업률은 40%에 이르고 있다. 이에 따라 고금리 정책으로 끌어들이 東獨 복구자금은 현재 東獨지역의 생산시설에 투자되기는커녕 빈 독에 물 붓기 식으로 실업수당으로 거의 소진되고 있다⁵⁾. 그러나 이와 같이 獨逸이 고금리 정책을 써도 獨逸

3) 서독의 통일정책에 대해서는, 李長熙 “한반도에서의 동서독통일 모델의 적합성에 관한 연구”, 통일연구논총, 1988년 8권 1호, 통권 84호, pp. 103-130 참조; 독일의 상세한 통일과정에 대해서는 Horst Tetschik, 329 Tage, Innenansichten der Einigung, Siedler Verlag, 1991 를 참조할것.

4) Werner Brans, „Ausländerfeindlichkeit in Deutschland“, 1993년 4월 13일, 독일문화원에서 독일문화원과 조선일보사가 주최한 심포지움 페이지 참조.

5) 독일통일 이후의 문제점에 대해 李長熙, 분단국통일의 재조명-독일통일이후의 문제점을 중심으로-, 한국언론연구원, 가-93-212, 언론연수교재 참조.

경제는 지난 해 2천억 마르크의 무역흑자를 기록했을 정도로 견실하다.

그러나 내부적으로 編入式 統一으로 인한 獨逸의 충격은 심각하다. 統一 비용 부담때문에 獨逸정부는 統一稅, 부가가치세를 신설했으며, 이것도 부족해 統一 주도세력은 기업인에게는 강제공채 매각을, 근로자에게는 임금동결을 계획하고 있다. 그리고 실업문제로 인해 최근에는 사회분위기가 민족주의로 흐르면서 외국인 난민수용소에 대한 습격이 근 한달째 계속되고 있다. 또한 東西獨人 간의 사회심리적 장벽도 갈수록 높아만 지고 있다⁶⁾.

세계 GNP가 3위, 무역수지 흑자가 2000억 마르크인 西獨조차 이렇게 統一비용부담 때문에 열병을 앓고 있는데, 하물며 아직도 한 해에 몇 십억 달러의 무역적자를 내는 南韓이 과연 北韓의 編入統一을 수용 할 수 있는 경제적 여력이 있겠는가? 사실 南韓에게 編入統一이라는 것은 北韓의 난민 1천7백만을 먹여살려야 된다는 소리나 마찬가지이다. 이것은 獨逸의 東獨 복구자금의 거의 東獨의 실업수당으로 나가고 있다는 사실을 보면 더욱 명백해진다.

즉, 아직 南韓은 흡수식은 고사하고 北韓의 南韓에의 編入統一을 할 경우조차도 소화할 경제력을 갖추지 못하고 있다는 것이다.

2. 持續的 交流·協力を 통한 실질생활권의 統一

東西獨의 編入統一을 가능하게 했던 또 하

나의 중요한 요인은 東西獨은 1949년 분단 이후에도 인적·물적 교류·협력을 꾸준히 하여 민족동질성회복을 해왔다는 것이다. 東西獨은 1951년 7월 6일 물품교역에 관한 Berlin협정⁷⁾에 의거, 1990년 7월 경제통합이 전까지 兩獨間의 교역은 內獨貿易이라는 관점하에 관세없이 교역을 늘려나갔다. 그리고 東西獨 간 內獨貿易의 특별지위는 1951년 GATT의 Torguay의정서의 부속문서에서, 또 1957년 EEC 設立條約議定書에서도 국제법적으로 승인을 받았다⁸⁾. 그래서 統一이전 東西獨간 교역량은 수 십억 마르크에 달했다.

또한 東西獨 간에는 인적 교류도 처음부터 가능했다. 기본조약 이전에도 西獨人들은 연간 4주 1회씩 東獨의 부모·형제를 방문할 수 있었다. 그리고 일반주민들도 하루 동안은 동베를린에 체류할 수 있었고, 상용여권에 의한 여행, 東獨 공공기관으로부터 초청장을 소지한 사람들은 아무 제한없이 東獨을 방문할 수 있었다. 이로 인해 분단 초기부터 연간 1백만명 이상의 교류가 가능했다. 이러한 인적 교류는 1972년 기본조약 이후 법적으로 보장되어 더욱 늘어났으며, 베를린 장벽이 무너진 전해인 1988년에는 연간 약 5백여 만명이 兩獨을 상호 방문했다. 그러나 西獨人들은 東獨방문시 하루당 1인 15마르크를 東獨 마르크로 강제 교환(Zwangsumtausch)해야 했고, 東獨人들은 60세 이상인 경우에만 西獨을 방문할 수 있었다⁹⁾.

이러한 인적·물적 교류와 더불어 東西獨은 1986년 5월에는 문화협정, 1987년 9월에

6) 상계서

7) 내독거래(innerdeutscher Handel)에 관해, DDR Handbuch, Band 1 A-L, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1984 pp. 642-652 참조.

8) Ibid., p. 650 참조.

9) 동서독의 인적교류에 관해 李長熙, "이산가족의 재결합과 분단독일의 사례", 1993년 2월 12일, 대한적십자사/ 대한국제법학회(주최), 제13회 국제인도법 세미나 『이산가족의 재결합』에서 발표한 주제논문 참조.

는 과학·기술협정, 환경협정, 원자력의 평화적 이용에 관한 협정을 체결함으로써 이미統一 이전에도 생활권의統一을 이루었다. 그래서 東獨人들은 이미 TV를 통해 서방세계에 대해 잘 알 수 있었으며, 그래서 심지어統一 이전에도 밤에는 獨逸, 낮에는 東獨이라는 말을 할 정도였다.

그런데도 불구하고, 東西獨人들은統一 이후 상호 커다란 이질감을 느끼며, 사회심리적 장벽을 날로 높여가고 있다. 東西獨人들은 서로 사람이 다르다고 말한다. 西獨人들은 시간만 때우려는 東獨人들의 습성에 짜증을 낸다. 한편 東獨人들은 西獨人들의 정복자적인 오만한 태도를 역겨워한다. 그리고 이제는 새로운 자본주의 체제하에서 하다 못해 거리이름까지 새로 배워야 하고, 의식주를 스스로 걱정해야 한다는 사실에 큰 심리적 압박을 느끼고 있다.

많은 인적·물적 교류를 가졌던 獨逸도 이와 같이 오늘날 양독인들 간의 이질감으로 인한 반목으로 골머리를 앓고 있는데, 하물며 분단 50여 년이 되도록 지척에 있는 부모·형제를 두고도 생사의 소식을 모를 정도로 거의 인적 교류가 없던 南北韓이 어느 날 갑자기統一을 이룬다면, 상호 이질감으로 인한 그 큰 혼란은 누가 감당할 것인가?

3. 國際的 環境의 차이

東西獨의 경우에는 東獨의 중주국이었던 소련 자체가 고르바초프 등장 이후 변해버렸다. 그래서 1989년 가을 소련의 고르바초프 대통령은 동베를린을 방문했을 때, 그 때까지 침묵 속에 있던 東獨人들을 일깨우기 위해 『너무늦게 행동하는 자는 일생동안 후회한다』는 말을 했을 정도였다. 이처럼 東獨

에는 소련의 영향력이 지대했다.

그러나 北韓의 경우에는 현재 北韓의 유일한 후견국인 중국 자체가 경제개혁은 몰라도 정치개혁만은 완강히 거부하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 자국의統一방식도 장기적 교류에 의한 점진적 방식으로 잡아가고 있다. 따라서 이미 천안문 사태를 경험한 중국은 北韓 내에서의 급격한 변화, 즉 흡수식 早期統一이 자국에 줄 영향을 고려해, 北韓의 질서있고 평화적인 변화를 바라고 있는 것이다. 더구나 北韓은 東獨에 비해 자주적 외교능력을 구사해왔다.

北韓도 한·러 수교때는 러시아를 격렬하게 비난했으나, 한·중 수교시에는 한동안 무반응으로 일관하다가, 로동신문이 조·미 조기수교를 강조했을 뿐, 중국을 비난하지 않음으로써 중국을 대단히 의식하는 태도를 보였다. 그러므로 중국의 실용주의적 對韓半島 정책은 北韓에 심대한 영향을 주리라고 생각된다. 다시 말해, 한·중수교는 한반도에 2개 국가의 존재인정을 통해 北韓에 의한 남조선혁명론을 포기케할 뿐만 아니라, 南韓에 의한 조기 吸收統一에도 제동을 걸고 있는 것이다. 이러한 점에서 한반도가 처한 국제적 환경은 東西獨과 큰 차이가 있다고 할 것이다.

이상에서 보았을 때, 한반도의 조기 吸收統一이나 北韓의 南韓에의 조기 編入式統一은 첫째, 南韓의 경제력부족 둘째, 교류·협력의 결여로 인한 이질감의 심화 셋째, 한반도에서의 급격한 변화를 바라지않는 중국의 정책 등의 걸림돌을 갖고 있다. 더구나 이 조기 吸收統一과 조기 編入式統一의 바탕에는 北韓과의 경험은 그들의 적화체제의 연명을 의미한다는 논리가 깔려 있다. 이는

다시말해 北韓을 끝까지 몰아부쳐 항복을 받자는 것인데, 이는 獨逸의 예와 한반도의 현실에서 볼 때 극심한 혼란으로 민족공동체의 질서있는 회복에 도움이 되지 않는다. 그렇다면 한반도의 統一은 東西獨의 統一 이전 처럼 장기적 평화공존의 과도적 단계를 거친후 세번째의 합의에 의한 점진적 統一을 걷는 방법밖에 없다. 이는 바로 南北韓의 平和統一은 평화공존의 과도적 단계의 제도화가 요체임을 말해준다.

그러면, 현재 南北韓이 내놓은 統一방안에서 이러한 요소들을 찾아볼 수는 없는가? 이를 위해 다음에서는 北韓의 統一방안인 高麗聯邦制와 南韓의 한민족 統一방안에서 統一국가 형성까지의 과도적 統一체제인 南北聯合의 내용을 살펴보자.

Ⅱ. 北韓의 統一方案으로서의 高麗聯邦制

北韓의 聯邦制는 그 법적 성격에 따라 제3기로 분류된다. 제1기는 國家聯合성격의 聯邦制(1960-1977)이고, 제2기는 聯邦國家 성격의 聯邦制(1978-1987)이고, 제3기는 國家聯合성격의 聯邦制(1988-1993 현재)이다. 이러한 변화는 南韓의 정세 변화를 감안, 대남 혁명과 체제유지전략에 따라 그 성격이 달라졌다.

1. 제1기 (1960-1977)

北韓의 聯邦制 統一방안은 4.19 이후 南韓의 극심한 혼란기인 1960년 8월 14일 "8.15 해방 15주년 경축대회"에서 김일성에 의해

『과도적 南北聯邦制』라는 이름으로 최초로 제시되었다¹⁰⁾. 그 제의의 주요한 연설내용은 다음과 같다:

"...우리는 이러한 '과도적'대책으로서 남북조선의 聯邦制를 실시할 것을 제의합니다. 우리가 말하는 聯邦制는 당분간 남조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 '대한민국'정부의 독자적인 활동을 보존하면서 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제 문화발전을 統一的으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것입니다. 이러한 聯邦制의 실시는 남북간의 접촉과 협상을 보장함으로써 호상이해와 협조를 가능하게 할것이며 호상간의 불신임도 제거하게 될것 입니다. 그렇게 되었을 때 자유로운 남북총선거를 실시한다면 조국의 완전한 평화와 統一을 실현할 수 있으리라고 우리는 인정합니다... 만일 남조선 당국이 우리가 제의하는 聯邦制까지도 아직 접수할 수 없다고 하면 남조선의 실업계 대표들로 구성된 순전한 경제위원회라도 조직하여 남북 간의 물자를 교역하며 경제건설에 협조하고 원조하도록 할 것을 우리는 재차 제의합니다¹¹⁾."

김일성은 당시 그들의 우월한 경제력을 바탕으로 南北自由總選統一을 주장하면서 統一에 이르는 과도적 단계로서 聯邦制를 실시할 것을 제안하고, 당장 어렵다면 南北경제교류부터 시작하자고 제안했다. 北韓은 천리마운동과 소련의 원조로 南韓보다 전후복구를 앞서 완수했기 때문에 나오는 대남 평화공세적 제안이었다¹²⁾. 그래서 이때는 아무

10) 통일원, 『92 북한개요』, p. 492 참조.

11) 국토통일원, 『북괴의 연방제 관련자료집』, 국정정 78-6-1415, 국토통일원, 1978, p. 19; 『8.15 해방 15주년 경축대회에서 한 김일성 연설』, 로동신문, 1960.8.15.

12) 『김일성 선집』 단행본, 1965, pp. 396.

런 전제조건 없는 聯邦制였다. 본 논문의 관심은 聯邦制의 성격에 있는데, 이는 순수한 聯邦國家(federation)¹³⁾는 아니고 國家聯合(confederation)¹⁴⁾적 성격으로 보인다. 그 이유는 이름은 聯邦制라고 하나 "과도대책"임을 강조한 점과 1960년 11월 19일 당시 최고인민회의 상임위원장이던 최용건의 제2기 8차 회의 보고에서 國家聯合의 성격임이 구체화된 데 있다¹⁵⁾. 동보고서에서 南北聯邦의 실현을 위해 현재 남북 조선에 세워진 정치제도는 그대로 두고 남북쌍방정부가 임명하는 동수의 대표로 구성되는 '최고민족위원회'를 구성하자고 했다. 이 "國家聯合의 성격의 聯邦制" 제의는 1962년 10월 23일 최고인민회의 제3기 제1차회의와 1969년 9월 2일 핀란드 민청대표단 회견에서 김일성에 의해 재확인 되었다¹⁶⁾.

이러한 聯邦制 統一案과 남조선혁명론은 드

디어 1973년 6월 23일 "조국統一 5대방침"을 통해 새로 "고려"라는 국호명칭을 추가한 『고려聯邦共和國制』로 명칭을 바꾸면서 접목된다. 박정희 대통령이 6.23 선언을 발표한 그날 오후 김일성은 체코의 후사크 서기장을 환영하는 군중집회에서 南韓정부 당국을 협상회의에서 배제하는 『조국統一 5대방침』을 제시했다¹⁷⁾. 그 내용은 1) 군사문제의 선결, 2) 다방면적인 합작과 교류, 3) 대민족회의 소집, 4) 高麗聯邦制 統一, 5) 단일 국호에 의한 UN가입 등이다. 이 제안은 "고려"라는 국호를 새로이 추가한 점과 南北정부 당국 간의 聯邦이 아니라, 정당사회단체들이 참가하는 『대민족회의』에서 채택할 정부형태를 전제로 한다는 점이 특색이다. 그러나 聯邦機構를 구성하는 원칙 등은 제시되지 않았다.

이와같은 국가聯合의 성격의 聯邦制는

13) 『聯邦國家(federation, Bundesstaat)』는 國際法上 條約에 기초하는 國家結合인 국가연합과는 달리 國內法人 聯邦憲法에 기초한다. 聯邦自體가 완전한 외교능력을 가진 主權國家이며 그 構成國은 내부적으로 國家의 성격을 보유하면서 대외적으로는 國際法上的의 主體性을 갖지 않는 것이 보통이다. 聯邦構成國의 시민은 聯邦의 시민으로서 공통의 聯邦國籍을 가지나, 영토는 構成國 각자에 속하는 것이 원칙이다. 또 聯邦의 권력은 構成國의 시민에게 직접적으로 미친다. 또 構成國 상호간의 관계는 國內法的관계이므로 상호무력충돌은 內亂이 되며 국제적 전쟁으로 취급되지 않는다. 그 사례로서는 미국, 스위스, 獨逸 등이 있다. Walter Rudolf, "Federal States", in: Encyclopedia of International Public Law, Vol. 10, 1987, pp. 165-166 참조.

14) 國家聯合(Confederation, Staatenbund)은 둘 이상의 國家가 평등한 자격으로 條約(treaty)으로써 결합하여 일정범위의 외교적 능력을 공동으로 행사하는 國家結合이다. 聯合自體는 主權적 國家가 아니며 條約의 한도내에서 제한된 외교능력을 갖는다. 構成國은 원칙적으로 독립된 主權性을 지니며, 그 상호 간의 관계는 國際法的 관계이다. 따라서 構成國 상호 간의 분쟁은 내란이 아니고 國際法上 전쟁이다. 또 構成國의 시민은 해당 構成國의 國籍을 가지며 國家聯合自體의 공통國籍을 갖지 않는다. 또 영토도 構成國에 속한다. 따라서 國家聯合自體는 國際法上 완전한 권리능력과 행위능력이 없다. 이에 대한 역사적 사례로서 1579-1795의 荷蘭聯邦, 1778-1789년의 北美聯邦, 1815-1866년의 獨逸聯邦, 1815-1848년의 스위스聯邦, 1949-1954의 폴란드·인도네시아聯邦 등이 있었다. 위와 같이 主權國家의 結合體를 國家聯合의 기준으로 강조하는 것을 狹義의 國家聯合이라고 할 수 있다. 이에 반해 廣義의 國家聯合이란 둘 이상의 國家가 그들의 한쪽이 다른쪽에 상호의존의 특수한 관계에 들어가거나 또는 실질적 의존이 인정되고 있는 국제관계이다. 이에 따르면 그 地位가 국제사회에 의해 보장되고 있는 영세중립국도 非組織化된 國家聯合으로 분류된다. 또 英聯邦도 광의의 國家聯合으로 고려 될 수 있다. 國家聯合의 法 개념도 그동안 꾸준히 시대에 따라 변화해 왔다. Felix Ermacora, "Confederations and other Unions of States", in: Encyclopedia of Public International Law, 10. States. Responsibility of States. International Law and Municipal Law, North-Holland Publishing Company, 1987, pp. 61 참조.

15) 국토통일원/ 남북대화사무국, 남북대화백서, 1985년, pp. 231-235 참조.

16) 상계서, p. 234 참조.

17) 상계서, p. 239-240 참조.

1972년 남북대화시작 이후 1975년까지 여러 번 김일성에 의해 더욱 강조되었고, 1975년 이후로 그 주장이 줄어들었다.

2. 제2기(1978-1988)

1978년 4월 24일 北韓은 '조국統一 민주주의 전선중앙위' 명의로 제안한 聯邦制에서 聯邦정부의 기능을 상당히 강화시킴으로써 聯邦制의 성격변화를 보였다. 이 제의에서¹⁸⁾ 聯邦정부의 기능은 1) 민족경제와 문화를 統一的으로 발전시키고 2) 국방을 단일화하며 3) 대외활동을 유일적으로 전개하며 4) 나라의 완전한 統一을 크게 촉진시킨다는 것이다. 여기서 聯邦政府는 민족경제, 문화, 국방 및 대외활동을 일괄적으로 그리고 배타적으로 행사하는 순수한 주권적 대표성을 지니고, 南北韓 지역정부는 외교·국방권을 갖지 못하게 된다.

北韓은 1979년부터 聯邦국가성격의 이러한 주장을 더욱 강조했다. 이 聯邦制는 1980년 10월 10일 노동당 제6차대회에서 종전보다 "민주"라는 단어를 추가하여 『고려민주聯邦공화국 창립방안』으로 발전한다. 이 방안에서 김일성은 聯邦制에 대한 '10대 시정방침'¹⁹⁾과 이 시정방침에 나타난 '3대 전제조건'이 발표되었다. 이 3대 전제조건으로 1) 현 정권의 타도와 사회민주주의의 실현, 2) 긴장상태의 완화와 전쟁위험의 제거 3) 미국의 한반도 문제

간섭중지 등이다. 이 3대 전제조건외의 구체적 내용으로 인민민주정권으로의 정권교체, 반공법 및 국가보안법의 폐지, 공산당까지 포함한 정당·사회단체들의 합법화 및 반체제·반정부 인사들의 석방, 미국과의 평화협정 체결 및 주한미군 철수 등을 요구했다²⁰⁾.

그리고 구성원칙으로는 자주, 평화, 민족대단결의 원칙에 따라 南北韓의 사상과 제도를 그대로 인정하는 기초위에 南北韓이 동등하게 참가하는 民主統一정부를 세우고, 그 밑에 南北韓이 같은 권한과 의무를 지니면서, 지역자치제를 실시할 것을 제시했다. 聯邦기구의 구성과 임무·기능과 관련해, 南北이 동수로 참가하고, 적당한 수의 해외동포 대표들로 구성된 최고민족聯邦회의는 聯邦상설위원회(聯邦정부기구)를 조직해, 南北韓 정부를 지도하며, 聯邦국가의 전반적인 사업을 관할한다. 모든 권한이 統一정부로서 중앙정부인 聯邦상설위원회에 집중되고 있는 점에서 聯邦국가적 성격을 지닌 점이 특이하다.

한편 운영원칙은 1983년 9월 9일 정권창건 35돌 경축연회에서 최고민족聯邦회의와 聯邦상설위원회를 南北이 공동의장과 공동위원장을 각각 선출해 윤번제로 운영하자는 방법이 제시되었다²¹⁾. 그리고 10대 시정방침으로 국가 제반활동에서의 자주성 견지, 전사회에서의 민주주의실시 및 민족적 대단결 도모, 南北 간의 경제, 과학, 문화, 교육부문

18) 『평양방송』(1978. 4. 24) 『조국통일 민주주의전선 중앙위 호소문』(류석열, "북한의 통일정책변화", 북한연구 1993년 봄호, 계간지 제4권 1호 통권 11호, pp. 11-12에서 재인용)

19) 북한의 10대 시정방침으로 1) 국가활동의 자주성 견지, 2) 전지역적 민주주의 실시, 민족대단결, 3) 개인소유 기업활동보장, 민족경제의 자립적 발전, 4) 민족문화, 민족교육의 발전, 5) 남북간의 교통·체신 연결, 6) 전인민의 생활안정 도모 7) 민족연합군 조직, 8) 해외동포의 민족적 권리보호, 9) 지역정부의 대외활동 공동조정 10) 국제적 침략행위에 대한한 중립노선 견지 이고, 그 전제조건으로 주한미군철수와 현 한국정부의 퇴진이다. 남북대화백서, 1985, 전계서, p. 243-244 참조.

20) 상계서, pp. 242-243 참조.

21) 『로동신문』, 1983. 9. 10, p. 10.

에서의 협력 및 교류 등을 제시했다. 특히 군사와 외교 부문에서 민족聯合軍의 조직, 南北 두 지역정부의 대외관계의 조절 등을 제안했다.

그러나 이 고려민주聯邦公화국 統一방안은 선결조건과 구성원칙이 상호 모순을 보이고 있다. 즉, 北韓은 선결조건으로는 현 南韓 정권의 퇴진을 내세우면서, 구성원칙에서는 남과 북의 사상과 제도의 차이를 상호인정한다고 함으로써 큰 모순점을 보이고 있는 것이다²²⁾. 또 지금까지 北韓이 주장해온 『聯邦制』은 『聯邦국가(federation)』를 뜻하는지, 『국가聯合(Confederation)』을 의미하는지 그 개념이 명확하지 않다. 국문으로는 "고려민주聯邦公화국"이라고 함으로써 『聯邦국가』로 표시하면서, 이를 英文으로는 "Confederal Democratic Republic of Koryo"²³⁾라 표현하여 『국가聯合』으로 표현되고 있다. 이와같이 北韓이 주장하는 聯邦制의 개념이 불명확하므로 그 내용 또한 허구일 수밖에 없다. 이러한 北韓의 聯邦制안의 애매모호성은 그때그때 선전효과를 의도적으로 노린것 같다. 그 이유로 北韓의 '政治辭典'에는 분명히 聯邦국가와 국가聯合을 구분하고 있기 때문이다²⁴⁾.

3. 제3기(1988-1993년 현재)

그러나 이 고려민주聯邦公화국안도 1988년에 들어 큰 변화를 보이기 시작한다. 1988년 9월 8일 北韓정권 창건 40돌 경축보고대회에서 행한 연설에서 김일성은 『우리나라의

북과 남에 현실적으로 서로 다른 사상과 제도가 존재하는 조건하에서 조국統一을 실현하기 위해서는 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고, 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 聯合하는 방법으로 하나의 統一국가를 형성』할 것을 강조했다²⁵⁾. 여기서 우리의 관심은 김일성이 최초로 『공존의 원칙』이란 단어를 사용하여 南韓의 실체를 인정하는 기초위에 국가聯合적 성격의 統一방안면이다. 이는 北韓이 그 당시 소련의 『고르바초프』의 개혁과 개방기치로 조성된 국제적 화해조류를 인식한 것으로 보인다.

이어 1990년 5월 24일 개최된 北韓 최고인민회의 제9기 제1차회의에서 김일성은 시정연설을 통해 統一 이전이라도 하나의 의식으로 UN에 공동가입하자는 『선 UN가입, 후 統一』의 종전과는 다른 제안을 내놓았다. 이것은 단일국호에 의한 UN가입이라는 『선 統一, 후 UN가입』의 종전의 태도에서 한층 물러난 태도였다. 그리고 「統一이전」, 「공동가입」이란 점에서 南韓의 UN同時가입안에 비교적 접근하는 듯한 큰 변화였다.

그리고 1991년 1월 1일 신년사에서 김일성은 『1민족 1국가 2제도 2정부』를 주장하면서 "聯邦制 統一의 점차적 완성"이라는 논리적 변화를 보였다. 즉, 신년사에서 김일성은 『북과 남은 서로 다른 두 제도가 존재해 있는 실정에서 조국統一은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하

22) 고려연방제에 대한 비판에 대해, 양호민, "북한의 고려연방제방안의 평가", 통일 어떻게 할 것인가? 남북한 통일 방안 심포지움, 동아일보사, 1988년 pp. 50-55 참조; 김명기, 연방제에 대한 종합적 연구, 일해연구소 연구논문 시리즈 88-07, 1988년, pp. 50-61 참조.

23) Merorandum of the Government of the Democratic People's Republic of Korea, Summited General Assembly 28th Meeting, p. 19.

24) 사회과학원, 『정치사전』, 사회과학출판사, 평양, 1973, pp. 313-314 참조.

25) 『근로자』, 1988년 제10호 (588호), p. 19.

나의 민족, 하나의 국가, 두 제도, 두 정부에 기초한 聯邦制 방식으로 실현되어야 한다』고 강조하고 『이 聯邦制 統一 방안은 하나의 민족국가안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을 수 있다는 데로부터 출발하고 있다』고 밝혔다. 그는 『우리는 고려민주聯邦공화국에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 聯邦공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 높여나가는 방향에서 聯邦制 統一을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다』고 했다²⁶⁾.

이러한 聯邦制안의 수정가능성은 이후 수차례 다른 사람들의 입에서도 확인할 수 있었다. 1991년 3월 8일, 『祖平統』 부위원장 박영수는 美버클리大 『한국심포지움』에 참석, 『高麗聯邦制案이 가장 합리적인 統一방안이나, 그 실현방법은 남북간의 논의를 거쳐 점진적 단계적으로 이루어 나갈수 있다』고 말하고 『聯邦制 명칭인 “고려”에 대해서도 논의를 거쳐 변경할 수도 있다』고 말한 것으로 보도 되었다. 동년 3월 21일, 소련 외무차관 로카초프는 우리측에게 『최근 駐蘇 孫成弼 北韓대사가 변화하는 국제여건에 맞게 高麗聯邦制案을 수정하고 있다고 말했다』고 하면서 그 내용을 전달했다. 동년 4월 8일, 北韓대외문화연락위원장 鄭浚基는 방일중 공동통신과의 회견을 갖고 『남북간의 협의를 위해 聯邦制案을 수정할 용의가 있다』고 말했다. 동년 4월 18일, 祖平統副委員長 안병수는 평양에서 내외신기자회견을

갖고 統一방안에 관한 김일성신년사 부분에 대해 『신축성있는 안』이라고 주장했다.

그 후 1991년 4월 28일 尹基福 최고인민회의 統一정책심의위원장은 국제의회연맹(IPU) 총회에 참가한 南韓대표들을 만수대 의사당에 초청한 자리에서 “북과 남의 제도를 그대로 두고 聯邦制 統一을 실현해야 한다”고 강조하면서, “북과 남의 두 지역정부에 외교·군사 등 더 많은 권한을 잠정적으로 줄 수 있다”고 했다. 그는 聯邦制 구성시 잠정적으로 지역자치정부에 더 많은 권한을 내준다는 것은 외교권, 군사권, 내정권도 줄 수 있다는 것이라고 설명했다²⁷⁾. 그는 이것은 민족聯合軍 조직, 南北 두 지역정부의 대외관계의 조절 등을 주장하던 종전의 聯邦制案과는 크게 성격을 달리한 것으로 남측의 統一방안에 아주 가깝다고 했다.

그리고 韓時海 조국평화統一위원회 부위원장은 1991년 6월 2일 뉴욕타임즈誌와의 기자회견에서 『南北韓은 잠정적으로 외교 및 군사권을 각기 독자적으로 행사할수 있다』고 했다. 이러한 상기의 발언에 나타난 北韓의 聯邦制는 南北韓 지역국가가 聯邦의 테두리 안에서 평화공존함을 뜻하며, 國家聯合的 성격에 유사하다²⁸⁾.

이어 1991년 南韓의 UN 단독가입이 가시화되자 끝내는 1991년 5월 27일 “南韓의 UN 단독가입이 이루어질 경우 한반도에 대한 편견적 논의를 방지하기 위한 조치로서 바람직하지는 않으나, UN가입신청을 하기로 했다”는 궁색한 말로서 南北韓 UN동시가입을 받아들였다. 김일성은 또한 1991년 10월

26) 김일성의 1991년도 신년사 참조.

27) 일본『일경신문』, 1991.5.4

28) 민족통일연구원, 북한연방제안의 분석 및 평가, 1991.8 연구보고서 91-02, p.2 참조.

4일에서 10월 13일까지 중국을 방문하는 동안 강택민 당 총서기 등과 가진 연속회담에서도 『1민족 1국가 2제도 2정부』에 기초한 聯邦制만이 어느 일방이 타방을 삼키지 않는 統一방안임을 강조했다. 또 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 개정된 北韓 헌법에는 “전국적 범위”라는 용어를 삭제하고 경제개방을 지향하는 쪽으로 적어도 외형적으로는 큰 변화를 보이고 있다²⁹⁾.

이러한 北韓의 평화공존에 기초한 『후 制度 統一論』은 현재 급박한 대내외적 체제존립과 수세론적입장에서 비롯한 것으로 보인다.

이상에서 北韓의 統一방안을 분석해 볼 때, 1960년 초기에는 국가聯合(Confederation)적 요소를 강조했으나, 1978부터 점차 聯邦國家(federation)의 모델로 기울어 졌고, 1988년부터 1960년초의 國家聯合의 성격을 또다시 복귀하기 시작하여 1991년 김일성 신년사에서 공식화되어 현재에 이르고 있다. 특히 주목할 점은 1960년 聯邦制안에서는 아무런 전제 조건을 달지 않고 『자유총선』과 『남북경제교류』를 北韓자신이 먼저 주장했었는데 1970년대, 1980년대 오면서는 北韓이 항상 전제조건을 부친 『國家聯合』적 요소가 짙은 聯邦制案을 제기하면서 『자유총선』 및 『경제교류』라는 말 대신에 선 정치군사문제 협상을 내걸었다는 점이다. 이것은 北韓이 南韓에 비해 우세할 때에는 공세적인 統一방안을 제의했고, 불리할 때에는 방어적, 선전적인 統一방안으로 대처했음을 알 수 있

는 것이다. 그리고 이것은 1990년대 들어 UN동시가입과 명시적인 聯邦制수정안으로까지 발전하게 된다. 이는 北韓이 현실의 냉정한 인식과 체제존립을 위한 몸부림에서 나온 결과이다. 그러나 이와 같이 北韓이 高麗聯邦制案을 수정했어도 여전히 광범위한 정당단체 대표들이 참가하는 『민족統一정치협상회의』를 제의하고 있는 점과 미국과의 『평화협정』체결을 주장하고 있는 점에서 그들의 2중적 태도를 엿볼 수 있다³⁰⁾.

IV. 한민족공동체 統一方案과 南北聯合

1988년 제6공화국 출범 이후 가열된 統一논의를 수렴해, 1989년 9월 11일 정기국회에서 노태우 대통령은 제5공화국의 『민족화합 민주統一방안』³¹⁾ 이 중간과정의 설명이 미흡했다는 비판을 받아온 것에 주목하고, 민족공동체적 시각에서 『한민족 공동체 統一방안』이라는 새로운 統一방안을 제시했다.

한민족공동체 統一방안은 자주, 평화, 민주를 統一의 3대 원칙으로 제시하고 있다. 이러한 한민족공동체 統一방안의 기본골격은 1)南北대화의 추진으로 신뢰회복을 해 나가는 가운데 南北 정상회담을 통해 민족공동체헌장을 채택하고, 2)南北의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 統一체제인 南北聯合(The Korean Commonwealth)을 거쳐, 3)統一헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여

29) 북한의 헌법개정내용에 관해, 통일원, 월간 북한동향, 1992년 12월호, pp. 145-202 참조. 그러나 노동당규약에는 『전국적 범위에서』라는 말이 여전히 명시되어 있다.

30) 북한의 고려연방제에 대한 비판에 대해, 金達述, “북한의 고려연방제 수정논의와 대처방안”, 통일원, 1991년도 제1차 통일정책개발워크샵, 주제발표논문(1991. 5. 31-6. 1) 참조.

31) 남한의 시대별 통일방안에 대하여서는 신정현, “한국통일방안의 평가”, 통일 어떻게 할 것인가? 남북한 통일방안 심포지엄, 동아일보사, 1988년 pp. 27-41 참조.

統一국회와 統一정부를 구성함으로써 완전한 統一국가인 統一민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다. 따라서 한민족공동체안은 1) 교류·협력의 단계, 2) 南北聯合의 단계, 3) 統一민주공화국 3단계로 진행된다. 이처럼 한민족공동체 統一방안의 특징은 과도적 統一체제의 중간단계로서 統一국가가 실현될 때까지의 중간과정인 『南北聯合』을 상정하고 있다³²⁾. 이 南北聯合은 우선 南北 정상회담에서 채택·합의된 민족공동체헌장을 법적 근거로 한다. 그리고 이 합의된 공동체헌장에 따라 南北聯合은 다음과 같은 기구와 시설을 설치한다³³⁾.

첫째, 南北정상회의를 최고의 결정기구로 둔다.

둘째, 최고 집행기구로서의 南北각료회의이다. 南北 쌍방의 총리를 공동의장으로 하고 南北 각각 10명 내외의 각료급으로 구성되는 이 회의는 1) 인도 2) 정치·외교 3) 경제 4) 군사 5) 사회·문화 등 5개분야에 각각 상임위원회를 설치하여, 1) 이산가족의 재결합, 2) 정치적 대결상황의 완화, 3) 국제사회에서의 민족적 정력의 낭비방지 및 해외동포의 권익신장, 4) 南北사회개방과 다각적인 교류 및 교역협력, 5) 민족문화의 창달, 6) 공동번영의 경제권형성, 7) 군사적 신뢰구축과 군비통제, 8) 현 휴전협정체제의 평화체제로의 대체문제 등을 다룬다.

셋째, 南北평의회는 쌍방을 대표하는 100명 내외 동수의 南北 국회의원으로 구성되며, 이 기구는 南北각료회의에 자문하고 統一헌법을 기초해 統一실현의 방법과 절차를 마

련한다.

넷째, 공동사무처는 南北각료회의와 南北평의회를 지원하는 한편, 합의사항의 이행을 비롯한 실무적 문제들을 관장한다. 공동사무처는 상주연락대표를 서울과 평양에 각각 파견한다.

南北聯合에 관련된 이러한 기구들과 시설들은 비무장지대내의 평화구역에 설치하여, 이 평화구역을 統一평화시로 발전시킨다. 이와 같은 南北聯合의 중간단계를 거쳐 統一국가는 南北평의회가 마련한 統一헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시해 統一국회와 統一정부를 구성함으로써 이루어진다. 이렇게 해서 이루어진 統一국가의 미래상은 자유, 인권, 행복이 보장되는 민주국가이어야 한다.

이러한 한민족공동체 統一방안의 내용에서 보면, 南北聯合은 統一국가가 실현될 때까지 잠정적으로 南北韓 2개 국가로 이루어지는 복합국가형태의 과도적 統一체제이다. 다시 말해, 南北聯合은 결과로서의 統一보다 과정으로서의 統一을 강조하는 구체적 모습이다. 이미 요한 갈통(Johan Galtung)교수는 이 과정으로서의 統一을 강조하고 이를 융합이론(Theory of Association)으로 설명하고 있다³⁴⁾. 즉, 南北聯合은 단계적 統一방안의 제1보라고 할 수 있는 것이다. 南北聯合은 1민족 2국가를 의미하는 엄격한의미의 『국가聯合』이나, 지방국가의 주권이 부분적으로 제한되는 『聯邦制』와는 다른 형태로서 英聯合이 그랬던 것처럼 역사적·정치적배경이 비슷한 주권 국가들이 공동의 이익이나 이상을 추구하기

32) 통일원, 한민족공동체통일 방안, 통일정책 해설자료/1991, pp. 9-19 참조.

33) 상계서, pp. 40-41 참조.

34) Johan Galtung, "Divided Nations: One State, Two States, and In-between", in: Journal of Peace Research, International Peace Research Institute, Oslo (ed.), Vol. 9, 1977, pp. 345-360 참조.

위하여 聯合하는 특수한 결합(Commonwealth)의 일종이라 할 수 있다. 『南北聯合』의 틀 안에서 남과 북은 각자 외교·군사권을 그대로 가지고 독립된 주권국가로 잠정적으로 남는다³⁵⁾.

V. 南北韓 統一方案의 法制度的 收斂可能性

이와 같은 南韓統一방안의 중간단계인 南北聯合은 엄격히 말해서 시한부 國家聯合(confederation with time limit)³⁶⁾이다. 따라서 이 南北聯合의 내용은 聯邦制를 하되, 외교권과 군사권은 각각 갖자고 北韓의 김일성이 1991년 1월 신년사에서 수정·제안한 高麗聯邦制의 실질적 내용과 유사한 점을 보이고 있다. 더구나 UN가입후 北韓은 정치적 체제의 존립을 위해 명분으로는 『하나의 조선』을 내세우지만, 실질적으로는 경제난국을 모면키 위해 『2개의 조선』을 원하는 현실정책으로 전환하고 있다. 다시 말해 北韓의 『高麗聯邦制』도 그 이름과는 달리 사실상 『國家聯合』적 모델로 기울어 지고 있는 것이다. 그러므로 南韓도 『聯邦制』 콤플렉스에서 과감히 벗어나서 南北韓이 한민족공동체統一방안과 변화된 高麗聯邦制에 대해 각기 공감대를 넓혀간다면, 統一로 가는 중간국가형태로서 가장 실현가능한 단계적 統一방안의 국가 모델인 南北聯合으로 수렴될

수 있을 것이다.

예를 들면, 우선 호칭에서 그 두 방안의 내용이 사실상 『국가聯合』이므로 南韓의 『聯合』과 北韓의 『高麗』를 수렴해 『高麗聯合』으로 대체 할 수 있다. 둘째, 지구면에서 南韓의 『남북평의회』와 北韓의 『최고민족상설회의』의 접근, 남의 『남북각료회의』와 북의 『聯邦상설위원회』의 접근을 시도해 볼 수 있을것이다. 그동안 1992년 2월 19일 발효된 南北基本合意書에 따라 정책결정협의기구인 분과위원회와 실천기구인 4개공동위원회(남북화해, 남북경제·교류 협력, 남북사회문화 교류협력, 남북군사공동위)가 발족되었다³⁷⁾. 이 공동위원회는 南北聯合의 『각료회의』산하의 5개상임위(인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화)와 유사하며, 이는 각료회의 전단계와 유사하며 노력여하에 따라 각료회의로 발전될 수 있다.

그러나 統一원칙 면에서는 南韓의 『자주·평화·민주』와 北韓의 『자주·평화·민족대단결』이 그 의미를 전혀 다른 가치시각에서 보는 정치체제 및 統一한국의 지향가치와 연결되므로 타협이 쉽지 않아 보인다. 이 점은 남북합의서의 부속문서타결을 위한 정치분과위원회토의³⁸⁾에서도 명백히 드러난 바 있다. 이에 양쪽은 우선 이익공동체를 다음으로 가치공동체의 형성으로 자연스럽게 전환되도록 유도한다. 따라서 정치적 가치체제를 건드리지 않는 장기간의 평화공존적인

35) 이흥구, "한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방안", 한민족공동체통일방안의 이론적 기초와 정책방향, 국토통일원, 통일방안 논문집 제1집, pp. 20-29참조.

36) Hans-Joachim Mengel, "Legal Aspects of the Reunification Process of Germany in: German Unification, Lessons for Korea's Reunification?", 동아일보/ 자유베를린대학이 주최한 1990년 12월 14-15일 독일자유베를린대학에서 한독학자들의 학술 세미나에서 발표된 논문, pp. 7-9참조.

37) 人道的 문제는 남북쌍방이 적십자사에서 다루기로 합의 했다. 『남북 기본합의서』의 『제3장 남북교류 협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서』 제15조 참조.

38) 남북고위급회담 정치분과위원회 회의의 상세한 내용에 관해서는, 통일원, 통일백서 1992년 pp. 176-184 참조.

과도적 이익공동체체로서 統一지향적 민족 공동체라는 중간단계인 南北聯合이 현실성 있는 대안으로 떠오를 수 있다. 다시 말해, 최소한 제도적 측면에서 볼 때 현재 변화된 北韓의 高麗聯邦制案과 南北聯合은 양측의 협상여하에 따라 과도적 평화공존의 지속을 하면서 합의에 의한 統一國家像을 충분히 담아낼 수 있는 것이다.

상기에서 보았을 때, 한반도는 조기 흡수統一과 獨逸식의 編入統一은 첫째, 南韓의 경제력부족, 둘째, 교류·협력의 결여로 인한 이질감의 심화, 셋째, 한반도에서의 급격한 변화를 바라지않는 중국의 정책 등의 걸림돌을 갖고 있다. 그래서 한반도의 질서있고 평화스런 統一을 위해서는 우선 統一獨逸 이전처럼 장기적 평화공존의 과до기를 거친 후, 그다음으로 쌍방 합의에 의한 統一을 생각해 볼 수 있다. 그리고 이러한 요소들은 北韓이 南韓政權의 교체, 주한미군철수, 미국과의 평화협정체결, 民族統一政治協商會議 소집이라는 전제조건을 철회한다면, 그리고 南韓도 총선거와 민주공화국을 전제로 하는 부분을 철회한다면, 최근 변화된 北韓의 高麗聯邦制案과 韓民族 共同體 統一방안의 南北聯合에서 법제도적으로는 그 수렴점을 찾을 수 있을 것이다.

수정된 聯邦制案과 南北聯合의 이같은 이론적 유사성외에도 北韓은 실제 北韓의 현 상황이 종전과 같은 統一 전선전략이 불가능하다는 것을 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 北韓은 그 체제의 정통성문제 야기 때문에 공개적으로 "하나의 조선 정책"을 포기할 수 없는 것이다³⁹⁾. 그래서 北韓은 최

소한 南韓과의 평화공존이 최선의 길임을 인정하는 統一정책으로 전환하고 있다. 그러므로 『결과로서의 統一』보다 『과정으로서의 統一』을 강조하는 南北聯合은 이러한 北韓의 최소한의 평화공존을 수렴 할 수 있는 실천성있는 법제도적인 틀이다.

Ⅶ. 南北聯合 실현시 몇가지 고려요소

그러나 이것은 南北聯合이 실제상황이 벌어졌을 때 가능하겠느냐 하는 것과는 별개의 문제이다. 한반도에서 인적 교류가 가능한 상황이 벌어지면, 北韓 사람들은 南負女 戴를 하고 너도 나도 일자리를 찾아 지금의 중국교포들처럼 南韓으로 몰려들 것이다. 이 데올로기가 무너진 오늘날의 상황에서 東西獨 마냥 北韓은 60세 이상만 南韓을 방문하도록 하고, 南韓은 1인 1일당 1만원 정도 내고 北韓을 방문하도록 할 수 있을 것인가? 이것은 논리상, 도덕상 있을 수 없는 일이다. 그렇다면 南北韓은 이러한 거대한 인구 이동압력을 무슨 수로 막을 것인가?

그러므로 南北聯合의 실천은 우선 北韓에 개방·개혁의 변화가 있어야 하고, 그 다음 北韓의 인구유출에 대한 확실한 수용대안을 南韓이 마련하지 못한다면, 사실상 공허한 이론에 불과할 수 있다.

그리고 南北聯合時 우리가 특히 경계해야 할 점은 우선 이미 美·러시아·中·日 주변 4대 강대국의 南北韓 교차승인이 가시화되고 있는 지금, 南北聯合이 분단고착화로 진전되지 않도록 유의하는 일이다. 이를 위해 공동체헌장에는 南北聯合의 잠정성 및

39) 서진영, "냉전시대의 북한의 통일정책", 최근의 남북관계와 통일한국의 모색, 스위스 그랜드 호텔에서 고려대학교 아세아문제연구소 주최한 학술세미나(1992. 11. 26-28) 발표논문, p.17 참조.

時限附國家聯合의 명시 등에 관한 내용이 언급돼야 한다.

오늘날 새로운 국제질서 재편과정에서 어제의 적이 오늘의 친구로, 오늘의 친구가 미래의 가상적으로 변하는 상황이다. 이러한 시점에서 사실상의 현상유지인 南北聯合은 다시 열강의 이해관계에 맞물려 분단 고착으로 이어질 수도 있다는 점을 한시도 잊어서는 안 될 것이다.

그 다음 南北聯合은 北韓의 경제개발을 일단은 南韓이 도와주는 것을 시발점으로 한다. 그러므로 南韓의 경제협력으로 北韓이 복구된다면, 北韓이 그때 가서 다시 統一을 하려 하겠는가 하는 문제는 또 다시 우리에게 남는 숙제이다. 다시 말해, 南北聯合의 틀 속에서 南韓의 경제협력이 체제의 수렴으로 이어지지 못하면, 단지 北韓의 연명을 도와주기만 할 따름이라는 가능성도 고려해야 된다는 것이다. 그러므로 南北聯合은 北韓의

개방·개혁을 큰 전제로 해서 이루어져야 한다. 그리고 南北聯合 후의 統一국가에서 겪을 北韓동포의 피지배감정배제 및 인구이동억제를 대비해, 지방자치의 정착화가 우리 南韓사회에 실현토록 해야 할 것이다.

어떻든 統一은 시간을 끌면 끌수록, 南北韓의 경제력 격차가 심화되므로 南韓의 統一비용이 엄청나게 들어가게 된다. 다시 말해, 統一은 이제 먼 훗날의 일이 아니라, 시위를 떠난 화살로 다가오고 있는 것이다. 그러므로 統一에 대한 여러 시나리오를 마련하고, 아직은 추상적인 수준⁴⁰⁾에 머물러있는 南北聯合의 구체적인 제도화와 실천성확보를 위한 연구도 보다 면밀하게 이루어져야 하겠다. 그래서 현재 진행되고 있는 남북합의서와 비핵화공동선언의 실천노력도 統一 지향적 민족공동체 회복을 목표로 하는 과도적 統一단계로서 南北聯合의 제도화라는 방향 감각을 잃지말아야 할 것이다.

40) 그예로 남북평의회는 남북 동수 100명으로 한다고 하지만 그 선출방법은 합의된 바 없다.

民事實務研究會 編

民事裁判의 諸問題

第 6 卷

新A5版/高級洋裝/431면/12,000원

- 지난 2년간 발표된 20여편의 논문수록
- 大法官으로부터 地法判事に 이르는 각층의 다양한 實務研究書

法書의 名門 韓國司法行政學會