

한민족공동체 統一方案의
實踐을 위한 摸索

□ 論文集을 내면서

6共和國 출범이후 세계질서는 혁명적 變化를 거듭하고 있습니다. 人間의 自由와 幸福을 追求하는 본성은 理念의 굴레를 타파하면서 세계 모든 나라가 交流와 協力을 통하여 서로 돕고 도움을 주면서 人類共榮을 향하여 平和的인 努力을 경주하고 있습니다.

政府는 이러한 세계적 變化에 한발 앞서 理念과 體制의 차이를 뛰어넘어 北方社會主義 國家들과 關係를 改善해 나가고 88서울올림픽을 성공적으로 開催함으로써 理念의 벽을 넘어 人類의 和合과 平和를 주도적으로 이끌어 나갔습니다.

한편 南北間 대결과 불신의 역사를 끝내고 南北間의 관계가 民族共同體로 回復·發展되어 나감으로써 平和統一을 성취할 수 있다는 인식의 대전환을 바탕으로 『7.7 특별선언』을 發表하고 『한민족공동체 통일방안』을 천명하는 등 제반 政策을 펴나갔던 것입니다.

이러한 政府와 國民들의 노력의 결과, 6共和國 출범이후 '91年말까지 900여명에 달하는 人士들이 南北을 往來하였고 2억달러가 넘는 物資가 交流되어 民族의 同質性 回復과 상부상조하고 유무상통하는 民族的 傳統이 되살아나고 있습니다.

그리고 지난 12월 13일에는 南北의 當局이 分斷 46년만에 처음으로 서로를 認定하고 尊重하며 침략하지 아니하며 諸般分野에 걸쳐 交流와 協力を 실시해 나아가고자 하는 내용을 중심으로 하는 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』를 採擇·署名함으로써 7천만 겨레에게 감격과 希望을 주고 있습니다.

이제 南北韓은 서로를 認定하는 바탕에서 平和를 定着시키고 군사적 신뢰를 바탕으로 軍縮을 실현해 나아가며 사람과 物資·情報의 자유로운 交流를 실시해 나가야 하는 실천의 과제가 남겨져 있습니다.

『한민족공동체 통일방안』을 실천할 단계에 들어선 오늘날, 무엇보다도 그 具體的 方案들이 필요한 시점이라고 할 것입니다.

이러한 認識에서 제작된 본 論文集은 1989년 발간된 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』 1990년에 발간된 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』에 이은 세번째 論文集입니다.

이 論文集은 그동안 여러 기회를 통해 研究·發表된 글들을 편집한 것으로 주로 『한민족공동체 통일방안』의 具體的 實踐問題와 관련된 內容들로서 우리의 統一方案의 실천적 측면을 理解하고 이를 發展시키는데 많은 도움이 될 수 있을 것으로 期待합니다.

아울러 本書의 內容에 수록된 필자들의 意見이 반드시 우리院의 見解와 일치하는 것이 아님을 밝혀 둡니다.

1991년 12월

차례

統一方案 論文集 第3輯

○ 新國際秩序와 韓半島 統一 崔 浩 中

- I. 新國際秩序의 背景과 特徵 9
- II. 韓半島 統一의 摸索 : 우리의 自主的 努力 12
- III. 韓半島 統一의 摸索 : 國際的 協力 15
- IV. 統一의 展望과 新世界秩序 속에서 統一 韓國의 役割 ... 17

○ 한민족공동체 統一方案의 具現과 東北亞協議會 構想 安 秉 俊

- I. 南北對話와 四強關係 21
- II. 東北亞 秩序의 諸動向과 韓半島 24
- III. 戰略的 四強體制와 經濟的 地域主義 33
- IV. 東北亞協議體의 可能性 38
- V. 한민족공동체와 東北亞協議會 45

○ 南北韓 UN加入과 韓國統一의 法的 問題 柳 炳 華

- I. UN가입전의 韓國과 UN의 法的 關係 51
- II. UN가입전의 北韓과 UN의 法的 關係 71
- III. UN가입과 南北韓의 國際的 法的 地位 73

○ 南北聯合 運營體系에 관한 研究 張 嵩 洙

I. 序論	81
II. 民族共同體憲章의 性格 및 基本內容	84
III. 南北聯合의 性格	100
IV. 南北聯合의 構成機構와 運營體系	115
V. 結論：南北聯合의 實現 方案	124

○ 休戰協定體制의 代替에 관한 研究 白 珍 鉉

I. 問題의 提起	127
II. 休戰協定의 當事者 問題	131
III. 유엔軍司令部(UNC)解體問題	136
IV. 休戰協定의 平和體制로의 轉換：時期의 問題	143
V. 休戰協定의 代替：代替協定의 內容과 性格	146
VI. 맺는말	149

○ 東北亞 經濟環境 變化와 南北韓 經濟協力 延 河 清

I. 序言	151
II. 東北亞의 經濟協力	153
III. 北韓經濟의 當面課題	157
IV. 南北韓 經濟協力	163
V. 結言	171

○ 南北韓 經濟共同體 形成方案

李 相 萬

I. 序言	181
II. 對內外 與件的 變化	182
III. 남북한 經濟統合의 經濟的 영향	190
IV. 남북한 經濟共同體 형성 방안	204
V. 남북한 經濟共同體 형성 가능성	217

○ 南北離散家族의 再統合에 따른

法的 問題點과 解決方案

諸 成 鎮

I. 序論	219
II. 南北離散家族의 意義와 類型	220
III. 南北離散家族 再結合의 法的 根據	233
IV. 南北離散家族 再結合의 態樣과 法的 問題의 解決方案	238
V. 結論	271

1
—

新國際秩序와 韓半島 統一

崔 浩 中*

- | | |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| I. 新國際秩序의 背景과 特徵 | III. 韓半島 統一의 摸索: 國際的 協力 |
| II. 韓半島 統一의 摸索: 우리의 自
目的 努力 | IV. 統一의 展望과 新世界秩序 속에
서 統一 韓國의 役割 |

I. 新國際秩序의 背景과 特徵

20세기 마지막 10년을 脫冷戰의 變革속에 살면서 21세기를 준비하는 우리는 오늘의 시대를 100年前 19世紀末의 시대상황과 비교하여 보게 된다.

특히 지난 100년의 역사가 韓半島의 分斷과 깊은 관련성을 가지고 있다는 점에서 우리 민족은 이를 過去史로만 묻어 버릴 수 없는 감회를

* 부총리 겸 통일원장관

이 글은 韓國國防研究院-美國國際戰略研究所 공동주최 安保워크샵(9.11.7)에서 발표한 基調演說 내용임.

갖고 있다.

소위 “世紀末”로 불리어졌던 19世紀末은 強大國들이 경쟁적인 膨脹政策으로 인류사회를 征服과 戰爭의 대상으로 내몰아갔던 암울한 시대였다.

그 당시 國際政治體制는 민족의 獨立과 國家利益의 증대를 정치의 신성한 목표이자 성공의 核心的 基準으로 삼고 있었다.

이러한 國際政治體制下에서 19世紀末부터 몇몇 強大國間에 형성된 갈등과 대결은 全世界를 戰爭의 慘禍속으로 몰아갔고 第2次大戰後 세계는 美國과 蘇聯을 중심으로 하는 兩極體制로 변화였다.

이 兩 體制間의 경쟁은 전통적인 民族主義뿐만 아니라 이데올로기라는 강력한 새로운 武器에 의하여 격화되어 갔고 兩極體制를 이끌어왔던 美國과 蘇聯은 끊임없는 軍備競爭속에서 팽창정책과 전진배치 그리고 봉쇄전략이라는 악순환을 거듭하면서, 人類破滅의 위기를 豫告하는 공포의 核武器 경쟁을 시작하였다.

그러나 核恐怖의 擴大再生産은 소위 『恐怖의 均衡』을 이루게 되었고, 美國의 史學者 존 게디스의 표현처럼 불안한 『긴 平和』가 지속되는 가운데, 蘇聯이 이끌어온 共產體制는 무리한 軍事費 投資와 공세적 戰略을 지속함으로써 국민들의 불만을 고조시켜 마침내 심각한 體制危機로 까지 이어졌던 것이다.

더욱이 科學技術을 高度化하며 産業化를 추진해 나아가는데 있어서 이제 西方世界가 敵이 아니라 오히려 西方世界와의 단절과 內部的 비효율성이 敵이 되고 있다는 인식이 확산됨에 따라 그들은 東·西 兩 陣營間의 긴장상태와 대립관계를 무너뜨리고 새로운 화해와 협력관계를 이루어 나가야 할 필요성을 절감하게 되었다.

이러한 바탕위에서 改革과 開放이라는 정책변화가 이루어졌고 그 혁명적인 변화는 平和的으로 전개되었다.

세계가 이와같이 革命的 變化를 겪고 있던 무렵인 1989년 12월 몰타

에서 만난 美·蘇 兩國 頂上들은 “세계가 東·西 상호 不信의 冷戰體制에서 벗어나 새로운 協力時代로 접어들었다”고 선언함으로써 戰後 冷戰體制로 불리어왔던 冷戰體制的 종식을 공식적으로 천명하였다.

한 世紀前 공포와 암울한 시대의 대명사로 불리워지던 『世紀末』의 개념은 오늘에 와서는 청산과 희망의 상징으로 바뀌어 가고 있다.

이와같이 人間을 속박해 왔던 冷戰秩序가 붕괴된 바탕에는 어느 누구도 막을 수 없는 자유와 인권 그리고 행복을 추구하는 인간의 본성과 각성이 있었다고 믿어진다.

冷戰體制가 붕괴되고 그리고 화해와 교류·협력이 활발해지고 있는 가운데, 오늘날 새롭게 형성되고 있는 國際政治體制에는 두가지의 커다란 특징이 나타나고 있다.

첫째는 國際政治體制에서의 행위주체가 民族國家單位에서 廣域地域 協力體制를 기반으로 하는 超國家單位로 변화하고 있다는 것이고, 둘째는 국제정치的主要 관심사항이 주로 經濟問題에 집중되고 있다는 점이다.

이러한 두가지 흐름은 複合되어 있다.

르네상스時代 이후 500여년 이상을 지탱해온 民族國家의 체제가 이미 유럽地域에서 변화를 보이기 시작하여 超民族國家的인 광역의 지역통합으로 나아가고 있다.

이에 뒤따라서 北美는 캐나다, 美國, 멕시코가 합하여 하나의 自由貿易地帶로 발전되어 나가고 있으며, 아시아·太平洋地域도 APEC를 중심으로 廣域의 地域協力體制를 모색하고 있다.

또한 大量破壞武器의 등장은 이의 생산에 소요되는 과중한 비용뿐만 아니라 모든 국가들이 이들 武器의 피해대상이 된다는 현실로 말미암아 이를 대체하는 集團安全保障體制를 모색케 하고 있다.

군사적 自給自足과 경제적 自立政策을 내세우는 전통적인 民族國家 중심의 國際政治 행위는 이미 그 적실성을 상실하기 시작하고 있는 것

이다.

이데올로기에 기초하였던 冷戰體制가 붕괴되면서 冷戰體制에서 비롯된 대규모 戰爭의 위험성이 감소되자 모든 나라들의 최대의 관심은 국민의 福祉向上에 모아지고 있다.

이제 어느 국가이든 民生과 福祉問題를 해결하지 않고서는 그 존립의 정당성을 유지할 수 없게 된 것이 오늘의 세계이다.

經濟問題를 중시하는 경향은 冷戰體制 붕괴의 결과이기도 하지만 또한 그 원인이 되었음을 볼 때 행복을 추구하는 인간의 본성은 이데올로기와 戰爭의 공포를 극복하고 국제관계의 패러다임을 人間中心으로 만들었다고 평가된다.

오늘날 세계의 모든 나라가 閉鎖와 對決의 시대를 벗어나 서로 화해하고 협력하는 새 시대를 열고 있는 것도 人類가 가지고 있는 지식과 정보 그리고 자원을 인류전체의 福利를 위해서 교류하고 공유하여야 한다는 人間中心의 思考에 기초하고 있다고 본다.

科學技術文明이 엄청나게 발전하고 있는 오늘의 세계에서는 모든 나라가 더욱 더 교류하고 협력하는 방향으로 나아갈 것으로 전망되는 것이다.

II. 韓半島 統一의 摸索 : 우리의 自主的 努力

이처럼 세계인류가 새로운 시대를 맞고 있는 오늘날 우리 民族의 관심은 무엇보다도 먼저 分斷된 祖國의 統一에 모아지고 있다.

우리 민족이 역사의 뒷전에 머물러 世界史의 흐름에 적극적으로 대처하지 못함으로써 겪어야 했던 불행한 과거를 회고해 볼 때 우리 민족이 運身할 폭을 제약하고 있는 分斷의 現實은 참으로 안타까운 일이 아닐 수 없다.

세계가 超民族國家的인 방향으로 나아가고 있는 오늘날에 아직까지

도 하나의 완성된 民族國家의 단계에 이르지 못하고 있는 상황은 우리들로 하여금 하루빨리 統 國家를 이루어야 하겠다는 결의를 다지게 한다.

인류사회가 對決에서 共存으로, 反目에서 和解로 가는 마당에 같은 민족인 南北韓이 舊時代의 유물이 되어버린 이념적 대결을 아직도 清算하지 못하고 戰爭의 恐怖를 안고 살아가는 현실은 분명 세계의 새로운 흐름과 人類文明社會의 이상에 반하는 것이다.

韓半島의 統一은 둘로 나누어진 민족사회의 복원이라는 民族史的인 의미 뿐만 아니라 地域協力과 人類福祉의 증진이라는 오늘날의 국제적 潮流에 동참하는 세계사적 의미도 함께 지니고 있다.

따라서 韓半島의 統一을 위한 노력은 韓民族의 자주적인 노력과 함께 國際的인 지원과 협조라는 두가지 차원에 걸쳐 진행되어야 한다.

6共和國 출범과 함께 우리 政府는 冷戰體制의 마지막 유산으로 남아 있는 韓半島에서 긴장을 완화시키고, 平和를 정착시켜 나아가 統一을 앞당기기 위한 노력을 본격화하였다.

7.7大統領特別宣言을 통해 南과 北을 가르는 불신의 벽을 허물고 서로 개방하고 교류·협력하며 믿음을 심어 민족공동체를 회복·발전시켜 나아갈 것을 천명한 것이다.

그동안 우리가 北方政策에서 이룩한 성과와 성공적으로 개최된 서울 올림픽은 시대의 변화에 한발 앞서서 冷戰時代를 종식시키고 새로운 秩序를 적극적으로 유도하였던 우리의 政策과 努力이 기둥 알찬 열매라고 자부하게 된다.

지난 9월 17일 南北韓은 함께 유엔에 加入했다. 이것은 今世紀 末에 들어와 세계적으로 전개되고 있는 和解와 開放과 協力の 時代가 韓半島에서도 본격적으로 개막될 수 있음을 보여 주는 것이라 하겠다.

韓半島에서 分斷과 對立을 강요하였던 冷戰體制가 붕괴됨으로써 이제 외부적 요인이 우리의 統一에 장애가 되는 시대는 지나갔다.

이러한 세대상황에 맞추어 南北韓은 서로간의 신뢰를 바탕으로 平和體制의 구축을 통해 개방과 교류·협력의 폭을 넓혀 統一을 이룰 수 있는 共同體的 기틀을 발전시켜 나아가야 한다.

分斷以後 北韓은 소위 “하나의 조선정책”에 기초하여 우리 정부를 부정·적대시하면서 對南顛覆戰略을 계속해 옴으로써 南北韓間의 정치적不信과 對決을 증폭시켜 왔다.

南과 北에 책임있는 當局이 존재한다는 現實을 인정하는 것은 北韓의 主張처럼 分斷을 영구화하는 것이 아니라 바로 平和統一의 출발점인 것이다.

北韓이 南北高位級會談을 받아 들임으로써 南北韓 사이의 제반 문제의 해결은 當局間의 對話에 의하여 해결되어야 한다는 우리의 입장에 동의해 나온 것은 하나의 의미있는 변화로 평가된다.

지난 10월 22일부터 개최되었던 제4차 南北高位級會談에서 남북쌍방이 合意書의 명칭을 『南北사이의 和解와 不可侵 및 交流協力에 관한 合意書』로 하고 合意書의 구성을 ①서론 ②화해 ③불가침 ④교류협력 ⑤발효조항으로 하는데 의견의 일치를 보게 된 것은 비록 형식에 관한 것이기는 하나 南北關係改善의 기본틀을 마련하기 위한 合意를 이루었다는 점에서 의미있는 結果라고 생각한다.

앞으로 南北高位級會談에서 채택될 合意書에는 무엇보다도 和解와 不可侵 그리고 交流·協力を 구체적으로 실천해 갈 기본적 사항과 그 실행을 위한 機構構成 문제가 포함되어야 한다.

우리 정부는 南北間의 合意가 조속히 이루어 질 수 있도록 서로의 입장을 조정해 가면서 基本路線을 견지하는 가운데 유연한 자세로 北韓과의 협의를 계속할 것이다.

화해와 불가침 그리고 교류·협력에 관한 合意를 창출하고 이를 시행하는 것은 대결의 歷史를 청산함으로써 統一로 가는 가장 기초적인 토대가 될 것이다.

南北韓은 이러한 토대를 바탕으로 平和體制를 구축하고, 군사적 信賴를 바탕으로 軍費를 감축하며 사람과 물자, 정보의 자유로운 교류를 실시해 나아가야 한다.

두말할 것도 없이 對決의 歷史를 청산하는 것만으로 우리의 소임을 다하는 것은 아니다. 統一로 가는 다음 단계의 조치를 적극 강구해 나아가는 일이 더욱 중요하다.

이를 위해서는 南北韓이 統一을 실현할 각자의 구체적 方案을 相互협·조정하여 統一에 관한 民族共同憲章을 마련하여 統一로 가는 過渡體制 정립 등 관련문제를 하나씩 하나씩 풀어 나감으로써 統一로 가는 大役事에 본격적으로 착수해야 한다.

이렇게 우리 民族 앞에는 해결해야 할 과제들이 산적해 있다.

그러나 북한은 입으로는 核武器를 개발할 의사도 능력도 없다고 하면서 아직도 國際原子力機構와 체결할 核安全協定에 대한 서명을 거부하고 核査察에 불응함으로써 韓半島뿐만 아니라 전세계를 긴장시키고 있다.

美·蘇가 협력하여 核恐怖로부터 해방된 세계를 지향하고 있는 세계적 흐름을 거역하면서 北韓이 核武器를 개발하는 것은 우리 민족의 평화와 統一을 저해하는 것이며, 나아가 동북아의 안정을 위협하는 것이다.

核擴散禁止條約에 가입하였고 유엔에도 가입하여 스스로 平和愛護國임을 밝힌 북한은 하루속히 核武器開發을 포기하고 모든 核物質과 施設에 대한 國際機構의 査察에 조건없이 응해야 한다.

美·日·中·蘇를 비롯한 관련 當事國들도 北韓의 核武器開發을 저지할 수 있도록 적극적으로 협력해야 할 것이다.

III. 韓半島 統一의 摸索 : 國際的 協力

南北韓間의 문제는 분명히 우리 민족의 自目的 역량에 의해 해결되어

야 한다.

그러나 韓半島의 分斷이 가진 역사적 배경과 東北亞地域에서 韓半島가 지닌 지정학적 위치에 비추어 볼 때 韓半島의 평화와 統一은 주변국가들과의 관계를 고려에 넣고 풀어 나아가는 것이 보다 현실적이다.

冷戰體制의 붕괴와 和解協力の 세계적 흐름속에서 東西獨이 統一되고 유럽의 統合이 가속화되고 있는 현상과 20년동안 內戰의 비극을 계속해온 캄보디아가 지난 10月 23日 平和條約을 조인함으로써 새로운 歷史의 章을 열어가고 있는 것이 이를 일깨워 주고 있다.

앞에서 언급한 바와같이 世界政治의 틀이 廣域化되어가고 있는 추세를 감안할 때 東北아시아의 현실은 世界歷史의 새로운 흐름에 한발자욱 떨어져 있는 상황이라고 생각된다.

어떻게 하면 東北亞의 歷史向方을 廣域化되어 나아가는 世界政治의 판도에 맞추어 개방하고 교류·협력하여 함께 共同繁榮을 이루어 나갈 수 있을까 하는 것이 앞으로 우리나라와 관계국가들이 풀어야 할 공통된 과제라고 생각한다.

우리나라는 東北아시아 여러 國家들도 보다 진지하게 地域協力を 발전시켜 地域安定과 평화 그리고 번영을 도모하고, 이러한 地域協力の 틀이 北韓의 개방과 韓半島의 平和統一을 촉진시켜 나가는데 기여할 수 있게 되기를 기대한다.

北韓도 전세계에서 일고 있는 변화를 두려움으로 대하지 말고 그같은 추세에 담겨진 메시지를 바르게 이해하고 긍정하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

東北亞地域 협력이 增進되어 가는 가운데 우리나라와 美國을 비롯한 전통적인 友邦國家들과의 밀접한 협조관계는 계속 유지·발전되어야 한다.

특히 美國은 韓半島에서 평화와 안정 그리고 東北亞地域의 勢力均衡을 유지하는데 크게 공헌해 왔다.

뿐만 아니라 美國은 그 지정학적 위치로 보나 이제까지 世界史의 흐름속에서 맡아온 역할로 보나 域內 다른 어느 나라도 대신할 수 없는 調整者의 역할을 계속 遂行해 나아가야 할 것이다.

東北아시아에서의 평화없이 세계평화는 보장될 수 없으며 韓半島의 統一도 기대할 수 없다. 따라서 힘의 空白狀態에서 발생할 수도 있는 勢力膨脹과 軍備競爭으로 인한 비극적 사태의 전개는 방지되어야 한다.

이러한 상황을 고려해 볼 때 韓半島의 平和와 東北아시아 지역의 안정을 유지하여 世界平和에 공헌하기 위해서 우리나라와 美國은 공동의 노력을 더욱 긴밀하게 持續해 나아가야 할 것이다.

日本 또한 韓半島 安定을 위하여 우리의 우방으로서 책임있는 역할을 계속 수행해 나아가야 한다.

더 나아가 우리는 日本이 韓半島의 統一에 도움이 되는 나라가 될 것을 기대한다. 특히 현재 日本이 진행하고 있는 北韓과의 修交協商은 韓半島의 장래에 중대한 영향을 미칠 문제이기 때문에 반드시 南北關係 개선과 韓半島의 平和와 統一에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 할 것이라는 점에서 우리 國民은 모두가 이를 주시하고 있다.

일본은 北韓이 核開發을 포기하고 국제적 核査察을 받아 들이는 것이 관계개선의 전제임을 명백히 하고 있다. 이것은 지극히 당연한 일이다.

우리는 日本이 北韓을 개혁과 개방으로 이끌어 국제사회의 책임있는 一員으로 유도하는데 협조하여 주기를 기대하고 있다.

IV. 統一의 展望과 新世界秩序속에서 統一韓國의 役割

세계질서가 혁명적인 變化를 거듭하고 있음에도 불구하고 韓半島에서 아직까지 과거의 對決과 不信이 청산되지 못하고 있는 것은 참으로 안타까운 일이다.

이것은 北韓이 여전히 폐쇄적이고 수구적인 완고한 입장을 고수하고

있기 때문이다.

그러나 개방과 화해와 협력이 人類社會의 발전을 향한 世界史的 大勢인 오늘날, “우리식대로 살자”는 閉鎖路線으로는 한 체제의 생존 자체도 어렵게 될 것이다.

따라서 北韓이 언제까지나 지금과 같은 폐쇄적인 孤立路線을 고집할 수는 없을 것이며, 이러한 움직임은 이미 시작되고 있다.

머지않아 南北韓은 全世界的인 화해와 협력의 틀 속에서 교류와 협력을 늘려가면서 民族共同體 관계를 회복·발전시켜 나갈 수 있을 것으로 본다.

국제정세의 흐름이나 우리 民族의 統一에 대한 염원에 비추어 볼 때 南北韓間의 對決構造가 청산되면 統一國家로 가는 속도는 급속히 빨라질 수 있고, 그 시점은 20세기가 마감되기 前이 될 수 있을 것이다.

統一된 우리 祖國은 民族構成員 모두가 주인이 되고 각자의 자유와 인권과 행복이 보장되는 民主福祉國家로서 모든 나라와 善隣友好 관계를 이루어 세계의 평화와 인류의 복리에 기여하는 나라가 될 것이다.

우리가 위치한 東아시아 지역에는 아직도 안정적인 地域協力體制 형성을 저해하는 불안정하고 다양한 變數들이 尙存하고 있다.

이 지역에서는 유럽과는 달리 4強間에 利害關係의 상충이 계속되고 있다.

아직도 이른바 “革命1世代”가 권력을 장악하고 있는 共產國家에서 變化 가능성이 엿보이고, 蘇聯의 情勢不安定 그리고 영토분쟁 등 地域協力 관계를 발전시키는데 장애가 되는 요소들이 계속 남아 있다.

또한 文化的 同質性的의 결여는 물론, 域內國家들간의 발전수준과 경제적인 격차 등으로 인해 地域協力體制의 필요성에도 불구하고 이를 안정적으로 그리고 협조적으로 이끌어 나아갈 수 있는 求心點이 형성되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 周邊狀況 속에서 우리 民族이 지난 100년에 걸쳐 식민과 전쟁

그리고 이념적 대결을 감내하면서 이룩한 貧困으로부터의 解放이라는 위대한 歷程은 우리로 하여금 域內 여러 나라들의 입지와 문화를 이해하고 포용할 수 있는 자질을 갖추게 하였다.

뿐만 아니라 統一된 韓半島는 地政學的 측면에서 볼 때에도 4강의 이해가 교차하는 東北아시아의 中央에 자리잡고 있어 地域安定의 핵심적 역할을 할 위치에 있다.

그리고 우리 民族은 平和를 애호하는 本性和 이웃 나라들과 隣隣友好 관계를 유지하여온 역사적 전통으로 인해 거부감 없이 협조적으로 地域 協力을 이끌어 갈 수 있을 것이다.

새롭게 형성되고 있는 世界秩序 속에서 韓半島統一은 東아시아 지역의 평화와 안정에 크게 기여함은 물론, 나아가 이 지역이 全地球的 차원에서 전개되고 있는 協力の 時代에 보다 빨리 동참하게 하는 계기가 될 것이다.

그리고 統一된 우리나라는 全世界的 協력의 흐름 속에서 기꺼이 그 역할을 다 할 것이다.

한민족공동체 統一方案의 具現과 東北亞協議會 構想

安 秉 俊*

- I. 南北對話와 四強關係
- II. 東北亞秩序의 諸動向과 韓半島
- III. 戰略的 四強體制와 經濟的 地域主義
- IV. 東北亞協議體의 可能性
- V. 한민족공동체와 東北亞協議會

I. 南北對話와 四強關係

「한민족공동체 統一方案」의 핵심은 南北韓이 대화를 통하여 평화롭고 공영하는 民族共同體를 형성하여 合意에 의하여 統一을 성취하자는 것이다. 이와같은 우리의 統一方案을 주변4강이 지지하고 보장하게 만들기 위하여 「東北亞協議會」가 필요한 것이다.

韓半島 統一의 두 요건은 먼저 南北韓間의 合意이며 이것을 四強이

* 延世大 政外科 教授.

지지하는데 合意하는 것이다. 「한민족공동체 統一方案」은 前者를 충족시키는데 필요한 것이며 南北韓과 美·日·中·蘇로 구성되는 「東北亞協議會」는 後者를 충족시키기 위하여 필요한 것이다. 우리가 우선적으로 강조해야 할 것은 前者이며 이것의 실현을 촉진시키기 위하여 後者를 추구하는 것이다.

1991년 9월 현재 재편되고 있는 국제질서는 南北對話와 和解를 촉구하고 있으며 대화의 성공을 더욱 고무하고 한반도에서 핵확산과 군비경쟁 및 대결을 방지하기 위하여 다변적인 협력이 필요하다는 것을 인정하고 있다. 그러나 美國이 이와같은 내용의 東北亞協議會가 필요하다는 것을 인정하고 北韓이 그것을 수용하지 않는한 공식적인 協議會의 실현은 어려운 것으로 판단된다.

따라서 韓國은 北韓이 南北對話에서 평화공존 및 협력의 기본관계를 정립하고 영구적 평화장치를 협상하며 신뢰구축 및 군축에 성의를 나타낼 수 있도록 美·日과 공동전략을 추구하는 동시에 中·蘇도 이에 동조하겠음 統一政策과 外交 및 北方 政策間에 전략적인 조화와 균형을 유지해 나가야 한다. 단기적으로는 日本이 北韓과의 국교협상에서 南北對話의 진전과 연계를 유지하겠음 對日協力을 성공시켜야 하며 장기적으로는 美國과도 駐韓美軍 감축과 南北對話간에 유기적인 연계를 성공시켜 나가면서 南北對話와 對四強外交에서 主導權을 행사하는 것이 중요한 과제이다.

南北對話와 이에 대한 四強의 태도는 현재 급변하고 있는 국제관계 및 국내상황에 의하여 좌우된다. 따라서 우리는 이러한 시각에서 東北아시아의 국제관계와 그 속에서 다변적인 안보 및 경제협력체의 가능성을 먼저 살펴 보아야 하며 그것들이 韓半島問題에 끼칠 영향을 추론해 보아야 하겠다.

이러한 취지에서 다음과 같은 몇가지 요점을 정리하여 이해를 돕고자 한다.

첫째, 아시아, 특히 동북아시아에서는 전략적인 비대칭성, 즉 대륙세력과 해양세력간의 차이와 정치적인 불확실성이 소련, 중국, 북한 및 베트남에 존재하는 것이 유럽과 다른 점이다. 이 결과 냉전종식 이전의 유럽에서와 같이 공통된 위협인식이나 북대서양조약기구 對 바르샤바조약기구간의 대결과 같은 상황이 결여되고 있다.

둘째, 동북아에서는 강대국들이 쌍무관계를 통하여 다양하게 국내외 정책을 재편하고 있다. 소련은 느슨한 국가연합 형태로 재구성되고 있으며 군사력을 감축하여 태평양지역의 경제관계에 참여하려고 노력하고 있으며 다변적 집단안보협의체를 제안하고 있다. 中國은 국내에서 경제발전과 정치안정을 조화하는데 총력을 기울이고 있다. 일본은 경제초강국으로서 독자적인 정치적 영향력을 증대하려는 움직임을 보이고 있다. 美國은 전진배치한 군사력을 조정하면서 균형자 역할을 자처하고 있다.

이 결과 이 지역의 지역분쟁을 국지화하고 있으며 각국은 국내문제와 경제문제의 해결에 더 많은 관심과 자원을 집중하고 있다.

셋째, 이러한 상황에서 전략적으로는 美·日·中·蘇間에 느슨한 四強體制가 대두하고 있으며 경제적으로는 太平洋연안국들간에 지역주의 현상이 강화되고 있다. 이 지역의 안보와 발전에 있어서 지도력을 행사할 수 있는 강대국은 역시 美國과 日本이므로 美·日安保條約이 지역안정에는 필수적이며 따라서 美·日間에는 역할분담도 불가피할 것으로 예상된다.

넷째, 이와같은 추세는 유럽에서와 같은 형태의 「아시아안보협력회의」(Conference on Security and Cooperation in Asia)의 조기실현을 어렵게 만들고 있으며 다만 경제협력을 위하여 구성된 「아시아太平洋經濟協力」(The Asia Pacific Economic Cooperation) 각료회담이 더욱 발전해 나가면 그것이 이와 비슷한 협의체로 전환될 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 東北亞에서는 만약 北韓이 핵무기를 한사코 개발하고 미사일도 계속 수출한

다면 이것을 방지하고 남북대화를 고무하며 거기서 신뢰구축을 달성하기 위해서 東北亞平和協議會를 추진해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 北韓이 반대하는한 이것이 실현될 가능성은 희박하다. 반면에 北韓과 中·蘇가 적극적으로 호응하고 있는 東北亞經濟協議會를 발전시키는 것은 실현가능하다. 따라서 이러한 다변적인 경제협력을 통하여 한민족공동체의 구현에 기여하는 것이 더욱 현실적인 접근법이라 하겠다.

다섯째, 한민족공동체와 東北亞協議會의 실현에 있어서 南北對話가 우선되어야 하고 목적에 있어서 일관성을 지켜야 하며 美·日과의 사전 협의, 그리고 각 부처간 및 국민간의 합의를 실현해 가야 할 것이다.

이렇게 하여 南北韓과 4強을 포함한 6者間에 東北亞協議體를 구성하는 것은 南北對話를 촉진시키고 나아가서 한민족공동체의 실현과 궁극적으로 統一에 이바지하는 것을 목적으로 삼아야 할 것이다.

II. 東北亞秩序의 諸動向과 韓半島

東北亞에서는 美國, 日本, 中國 및 蘇聯이 강대국으로서 경쟁하고 있으며 韓半島는 양단된 채 南北韓은 여전히 냉전의 최후 유산으로서 대결하고 있다. 그러나 유럽에서 냉전이 해소되고 蘇聯에서 공산당이 와해되고 있는 것은 아시아의 평화와 안정에 있어서도 긍정적으로 작용하고 있다. 왜냐하면 이 지역에서도 美·蘇間의 대결은 지양되고 그 대신 지역분쟁과 국내불안이 안보문제의 중요한 진원이 되고 있기 때문이다. 이러한 변화가 韓半島에 미치는 영향은 「交叉承認」과 南北對話의 발전에서 잘 나타나고 있다. 蘇聯이 韓國을 승인했고 中國도 韓國과 영사업무를 수행하는 무역사무소를 교환했으며 日本은 北韓과 국교정상화를 협상하는가 하면 南北韓이 1991年 9月 17日을 기하여 UN에 동시가입했으니 이 모든 것은 「交叉承認」의 실례인 것이다. 한편 南北韓은 1990년에 3차에 걸쳐 총리급의 「고위회담」을 가졌으니 협상의 시대가 韓半島

에서도 개시되고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 동아시아에서는 유럽에서와 같이 냉전을 종식하고 다변적인 안보협력체를 아직도 실현하지 못하고 있는데 그 이유는 무엇일까? 위에서 이미 언급한바와 같이 동아시아의 전략환경은 유럽의 것과 달리 四強間에 커다란 비대칭적인 차이가 존재하고 있으며 아시아의 공산주의는 東歐와 蘇聯의 것과 달리 아직도 건재하고 있기 때문이다. 蘇聯과 中國은 기본적으로 대륙세력이고 美·日은 해양세력이며 韓半島는 분단되어 있고 日本의 北方島嶼와 臺灣해협, 캄보디아 등에서는 아직도 영토분쟁이 계속되고 있는 것이 유럽과 다른 점이다. 이 결과 여기서는 「공통된 아시아의 집」(The Common Asian House)이라 칭할 수 있는 정도의 가치와 이익에 있어서 同質性이 결여되고 있다. 사실 아시아의 국가와 국제관계는 異質的인 정치제도, 종교, 문화 및 인종으로 특징 지워져 왔던 것이다.

아시아에서 정권을 장악한 공산주의체제도 유럽의 것과 몇가지 다른 점을 나타내어 왔다. 첫째 中國과 베트남에서는 공산당이 反日 反佛民族主義運動을 전개하여 그것을 성공시켜서 정권을 장악했고 北韓에서도 金日成은 反日運動과 이른바 「주체사상」을 고의로 고취하여 정통성을 확립했다. 民族主義運動에 뿌리를 가진 공산주의는 국민들로부터 감정적인 지지와 호응을 향유해 옴으로써 쉽게 배척되기 어려운 면을 갖고 있다.

둘째, 1991年 9月 현재 아시아의 모든 공산주의체제는 혁명의 제1세대에 의하여 통치되고 있다. 中國에서는 등소평이 이끄는 8인의 노인(「八老」)들이 최종실권을 행사하고 있고 베트남의 새 지도자 무오이도 혁명의 제1세대에 속하며 北韓에서 金日成은 세계에서 최장기의 집권자로 남아 있다. 東歐와 蘇聯에서는 第2세대의 지도자들이 위로부터의 혁명 또는 밑으로부터의 혁명을 전개하여 시민사회의 부활을 허용하고 있으나 아시아의 공산국가에서는 제1세대가 자기들이 성공시킨 혁명체제를

지키기 위하여 목숨까지 바치겠다는 결의를 나타내고 있다.

셋째, 歴史的으로 아시아에서는 國家가 市民社會를 先行해 왔고 국가는 도덕적 질서를 강조하여 권위주의를 정당화해 왔다. 이 결과 사회가 국가나 강력한 지도자 없이는 아시아 사회가 무질서와 혼란을 야기해 왔으며 이 때문에 주민들은 자치와 시민사회의 경험을 미비해 왔다. 따라서 비록 공산주의체제에 대한 봉기가 일어난다 하더라도 1989年 6月 4日 中國의 天安門事件에서 목격하바와 같이 공산당은 軍을 동원하여 그것을 무자비하게 탄압할 가능성이 크다. 이 결과 현재의 지도층이 세상을 떠난다면 권력계승 투쟁이 생길 것이 확실하지만 그 이후의 정치 질서가 어떻게 나타날지는 매우 불확실한 것이다.

이상과 같은 여건에서 四強은 국내문제에 더 많은 관심을 경주하고 있으며 안정과 발전을 조화하는데 몰두하고 있다. 이 결과 그들은 비록 공식적으로는 표현하지 않더라도 韓半島問題에 대해서는 실제로 南韓의 「한민족공동체 統一方案」을 지지하고 있다. 이것은 아래에서 그들이 취하고 있는 정책을 일별해 보면 더욱 분명해 진다.

1. 蘇聯의 외해와 平和攻勢

먼저 蘇聯부터 설명하자면 1991年 8月의 쿠데타 실패로 인하여 우리가 종전에 이해했던 蘇聯, 그 자체가 붕괴되고 있다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 이 시점에서 한가지 확실한 것은 러시아공화국을 포함한 몇 개의 공화국으로 구성될 느슨한 國家聯合이 등장한다는 사실이다. 이러한 나라의 외교정책은 공산주의 대신에 민족주의를, 군사적인 이익 대신에 경제이익을 더욱 중시할 것이다.

고르바초프가 「新思考」를 표방한 뒤 蘇聯이 동아시아에서 추구하는 국가이익은 안보에서 경제로 전환되어 왔다. 이것은 그가 1986년 블라디보스톡에서, 1988년 크라스노야르스크에서 행한 연설에서 분명히 밝혀졌다. 엘친도 日本과 北方島嶼문제를 타결할 의사를 과감하게 제시하고

있는 이유도 日本으로부터 경제협력을 얻어내기 위해서이다. 이와같이 蘇聯과 러시아는 동아시아에서 군사력을 줄이고 中國과 관계를 정상화하며 日本과도 화해하여 極東地域을 東北亞의 경제관계에 통합시키려고 기도하고 있다. 이러한 정책은 시베리아와 연해주의 지도자들이 노골적으로 천명해 온 것이 사실이다.

바로 이와같은 맥락에서 蘇聯은 유럽에서 1975년의 헬싱키協約과 같은 것을 아시아에서도 실현하려고 노력해 왔다. 고르바초프도 「아시아 안보포럼」을 제시했고 1991년 4월에 日本에 갔을때도 인도를 포함하여 五強間의 집단안보를 제안했던 것이다. 이와같이 四強中에서 蘇聯이 다변적인 안보협력의 필요성을 가장 적극적으로 추구해 왔는데 그 주목적은 美國의 해군및 전략무기의 감축을 달성하기 위해서이다.

韓半島에 대해서 고르바초프는 「투 코리아(two Korea)政策」을 공식화했으니 이것은 1991年 9月 韓·蘇國交수립에서 잘 나타났다. 이 결과 北韓과의 관계는 악화되었으며 蘇聯은 北韓이 IAEA와 핵안전협정을 체결하고 南韓과 대화도 할 것을 종용했으며 北韓에 대한 석유공급에 대해서 경화결제를 요구한 것이 더욱 더 對北關係 惡化에 기여해 왔다.

2. 中國의 國內問題와 自主外交

天安門事件이후 中國은 국제고립을 탈피하고 국내에서 안정과 발전에서 성과를 내는데 총력을 기울여 왔다. 이 목적을 달성하기 위해서 주변국가들과 우호협력관계를 추구해 왔고 自主外交 原則을 고수해 온 中國은 1991년 8월 蘇聯에서 共產黨이 불법화되자 그 여파가 中國 자신에게까지 파급되는 것을 방지하는데 몰두하고 있다. 이러한 여건을 감안할 때 中國은 앞으로 상당한 기간동안 국내문제에 우선권을 두고 국제문제에 대해서는 가능한한 기타 강대국들과 협조하려는 태도를 계속할 것이 예상된다.

國內에서 개혁 및 개방정책을 지속하여 경제발전을 도모하면서 어떠

한 방법으로든지 「中國特色的 社會主義」를 고수하자는 것이 현재의 中國指導層의 결속된 입장이다. 그러면서도 대외적으로는 이에 필요한 지지를 획득하기 위하여 日本과 협력을 강화해 왔고 걸프만전에서 이라크에 대하여 UN안전보장이사회가 제재를 가했을 때도 中國은 美國이 영도한 연합군과 동조하기 위하여 기권을 행사했다.

한편 中國은 베트남과도 1991年 9月부터 관계정상화를 적극적으로 추진하기 시작했으며 동남아국가들과도 관계개선을 추진했다. 1990년에 이미 인도네시아 및 싱가포르와 국교를 정상화했고 1991년 초에 李鵬은 동남아국가들을 순방하면서 공동이익의 영역을 확대하려고 노력했다.

北韓과는 이른바 「盾齒關係」를 강조해 온 中國은 이제 北韓을 「사회주의의 운명공동체」로 삼고 그 체제의 보호에 동조하고 있다. 이 때문에 中國은 北韓이 반대하는 「東北亞協議會」를 찬성할 가능성은 없다. 1991년 9월부터 中國은 北韓 및 베트남과 하나의 사회주의적 유대를 결속하려는 움직임을 보이고 있다.

그러나 中國은 韓半島의 안정과 평화를 위하여 北韓의 개방과 개혁, 그리고 南韓과의 대화를 고무해온 것도 사실이다. 이것은 江澤民이 1991년 5월에 모스크바에서 고르바초프와 발표한 공동성명에서 잘 나타났다. 「양국(中蘇)은 남북한이 상호 관계개선을 위해 대화를 계속할 것을 희망하는 한편 남북한 양측에 대해 한반도의 긴장완화와 평화통일에 장애가 되는 어떤 행동도 자제할 것을 촉구한다」고 선언했다.

이러한 취지에서 中國은 악화되고 있는 對美關係의 개선을 위해서도 北韓의 자제를 요청하고 있다. 中國 자신이 군축에 관심을 갖고 지난 8월에 海部수상이 北京을 방문했을 때 핵확산금지조약(NPT)에 가입할 의사를 표시했고 그뒤에 미사일통제레짐에도 가입할 의사를 표시했으므로 北韓에게도 핵안전협정을 조인할것을 中國은 종용해 왔다. 李鵬이 1991년 5월에 평양에 갔을 때 中國은 南韓이 UN加入을 신청했을때 거부권을 행사할 수 없다고 밝혔던 것이 北韓으로 하여금 UN동시가임을

선택케 했던 것이다.

이와같이 中國은 北韓의 개혁을 희망하면서도 韓半島問題에 대한 다변적인 국제회의를 지지한 적은 없다. 한편 韓國과는 1990년 10월에 무역사무소를 개설한 뒤 경제적인 동반관계를 확장해 왔다. 日本이 北韓과 국교를 수립하고 南北關係가 진전을 보일 때 中國은 韓國과도 수교하겠다는 입장을 지켜왔다. 다만 南北關係에서 양측이 진전을 보일 때 中國은 그것을 국제적으로 보장하는데 적극 참여할 태세를 취하고 있다.

3. 日本의 증가된 영향력

日本은 美國과의 안보조약을 근간으로 유지하되 아시아에서 보다 자주적이고 적극적인 정치적 역할을 발휘하려는 태도를 보이고 있다. 이 노력의 일환으로서 日本은 아세안의 「6+6각료회의」에서 안보문제를 협의할 것을 1991년 7월에 제안한바 있다. 蘇聯의 붕괴, 中國의 國內問題에의 몰두, 美國의 상대적 쇠퇴는 日本으로 하여금 지역안보 역할을 증대시켜 주는 계기가 되고 있으므로 日本은 경제초강국으로서의 영향력을 활용하여 정치적인 영향력을 독자적으로 행사하려고 기도하고 있다. 이러한 행동은 日本이 1990년 9월부터 北韓과 외교관계를 수립하려고 노력해 온데서도 잘 반영되었다.

1990년 7월 휴스턴의 G-7회의에서 海部수상이 中國에 대한 第3次11차관을 부활하겠다는 것을 發表한 때부터 日本은 자주적인 외교정책을 투영해 왔다. 그러나 걸프戰에 대하여 뒤늦게 130억달러만 여출했을뿐 군대를 파견하지 못한 日本의 소극적인 정책에 대하여 美國人들의 비판이 거세지자 그 뒤부터 日本은 더욱 더 자주적인 역할을 찾는데 고심해 왔다. 蘇聯에 대하여 북방도서의 해결없이 경제원조를 제공할 수 없다는 것을 분명히 했고 中國에 대해서는 海部가 1991년 8월에 직접 北京을 방문하여 경제협력을 약속했다. 최근에 日本은 「평화유지작전」(Peace

Keeping Operation)에 필요한 自衛隊를 파견하기 위하여 입법절차를 서두르고 있고 핵 및 미사일확산을 하는 국가에 대해서는 공식개발원조(ODA)를 주지 않겠다는 자세를 취하고 있다. 무엇보다도 日本은 北韓과 국교정상화를 위한 협상을 실시하여 北韓에 대한 영향력을 강화하고 있다.

그러나 원자탄의 희생을 처음으로 겪은 日本은 北韓이 핵안전협정을 조인하고 그것을 실천하며 핵무기포기를 확답하지 않는한 北韓과 수교할 수 없다는 입장을 견지해 왔다. 이점에 대해서 日本은 韓美兩國과 긴밀한 협의를 실시해 왔고 차관급의 정책협의체를 갖는데 동의했던 것이다.

우리의 관심을 끄는것은 1991년 7월의 아세안각료회의 후의 확대회담에서 나카야마(中山)前 외상이 안보에 대한 고위간부회의를 제안한 것이다. 이에 대하여 美國의 베이커국무장관은 다소 부정적으로 반응했고 아세안국가들은 이미 자기들이 합의한 안보협약에 대하여 연구해 가기로 결정했던 것이다. 이러한 제의를 내놓아서 日本은 아세안국가들의 반응을 점검하고 다변적인 협의체 속에서 자신의 역량을 최대한으로 발휘할 것을 기도하고 있다.

헌법9조에 의하여 대외군사활동이 금지되고 있는 日本은 이와같이 다변적인 협의체를 제안하여 간접적으로 안보역할을 시도하고 있다. 따라서 기타국가들이 東北亞協議會와 같은 제안을 할때 日本은 內心으로 그것을 환영할 것이며 거기에 참여하여 자기의 독자적인 영향력을 극대화하려고 노력할 것이다. 이것은 1991년 9월에 나카소네(中曾根) 前수상이 카터 前大統領과 함께 공동으로 작성한 한 연구보고서에서 東北亞에서 지역안보협력의 필요성을 강조한데서도 잘 나타났던 사실이다.

4. 美國의 東아시아 戰略 構想

美國은 아시아에서 어느 一強이 패권을 행사하는 것을 방지하고 「균형자, 정직한 브로커 및 안보의 최종보장자」 역할을 자처하고 있다. 그

러나 안으로는 예산 및 무역적자에 직면해 왔고 밖으로는 蘇聯이라는 敵을 상실한 美國은 혼자서 세계경찰역할을 담당할 수 없으므로 1990년부터 3단계에 걸쳐 아시아에 주둔하고 있는 병력을 감축하겠다는 「東아시아전략 구상」(The East Asia Strategic Initiative)을 실시하고 있다. 그러나 美國은 아시아의 안정과 평화를 위해서는 日本, 韓國 및 필리핀과 체결해 온 쌍무조약을 유지할 것을 다짐해 왔고 이것을 약화할 수 있는 기타 다변적인 안보협의체를 경원해 왔다.

해양세력으로서의 美國은 太平洋에서 우월한 해군을 보존해 왔으므로 위기대응과 우방지원을 위해서도 이것을 약화할 수 있는 해군군축은 하지 않겠다는 것을 분명히 밝혀 왔다. 韓國에 주둔하고 있는 美軍도 1992년까지의 제1단계에서는 7,000명을 감축하고 그후의 단계에 대해서도 南北關係의 진전을 보아서 결정할 것을 韓國측과 합의했다. 北韓이 핵안전협정을 조인하고 南韓과의 대화에서 성과를 내고 테러를 중단하며 미군유해를 반환하지 않는 한 美國은 현재 北韓과 北京에서 17차례 가져온 참사관급의 접촉을 격상시키지 않겠다고 주장해 왔다.

필리핀의 上院이 새롭게 협상한 기지협정을 거부한 이상 美國은 日本과 韓國과의 안보협력을 더욱 중시하지 않을 수 없게 되었다. 이때문에 蘇聯이나 기타국가들이 제안해 온 다변적인 안보협의체에 대하여 美國은 냉담한 반응을 노골적으로 표시해 왔다. 다만 개인자격이나 비공식적인 학술회의나 신뢰구축 및 군축을 논의하는 다변적인 협의체에 대해서는 그것을 반대할 필요는 없다고 美國의 관리들은 말해 왔다. 공식적인 협의는 APEC과 같이 경제적인 기구에서 충분히 실시할 수 있으므로 이것을 확충해 가야 한다고 美國은 주장해 왔다. 무엇보다도 美國은 日本과의 안보협력이 동아시아의 지역안정에 가장 필요하다라는 것을 누차 반복해 왔던 것이다.

5. 地域紛爭의 局地化

이상과 같이 강대국들은 자기들의 국가이익의 증대에 우선적인 비중을 두고 관계정상화를 성취해 왔고 지역분쟁에 대해서는 당사자들이 대화를 통하여 해결하기를 바라고 있다. 즉 그들은 자기들 상호간의 관계에서 韓半島, 캄보디아, 北方島嶼와 같은 지역분쟁을 분리해서 취급하기 시작했고 이 결과 지역분쟁은 局地化하기 시작했다.

蘇聯이 北韓에 대한 지원을 감소 또는 중단했고 심지어 베트남과 캄보디아에 대해서도 비슷한 태도를 취하자 南北韓은 상호간에 총리회담을 시작했고 캄보디아의 4개과별도 연립정부의 수립에 합의했다. 日本과 蘇聯간에도 영토분쟁의 토의에 착수했고 그 해결책이 모색되고 있다. 中國과 臺灣간에도 200만명의 교류와 교역 및 교신이 시작되었다.

韓半島에 관한 강대국들은 南北韓當事者들이 대화와 합의를 통하여 현안문제를 해결하고 統一도 이루하기를 원하고 있다. 이것을 필자는 「韓半島問題의 韓半島化」라고 설명하고자 한다. 다만 그들은 南北韓 양측과 외교관계를 수립하여 「交叉承認」에 박차를 가하고 있다. 이 추세가 지속된다면 日本이 北韓을, 中國이 韓國을, 그리고 마지막으로 美國이 北韓을 승인하는 것은 시간문제로 남아 있을 뿐이다. 이 과정을 지연시키고 있는 것이 北韓이 핵안전협정을 조인하고 남북대화를 성공시키는데 주저하고 있는 것이다.

6. 國內 및 經濟問題의 우선

1990년대의 추세로 보아서 강대국간에 전쟁이 일어날 가능성은 감소되고 있으므로 모든 강대국들은 국내문제, 그중에서도 경제문제를 우선적으로 해결하려고 안간 힘을 다하고 있다. 앞으로의 국제관계에 있어서는 국내 및 경제문제가 더욱 중요한 쟁점이 될 것도 거의 확실시된다.

이데올로기와 전쟁이 適實性을 잃고 있는 오늘의 세계에서는 국내에

서 民生과 복지문제를 해결하지 않고서 정권을 유지할 수 없게 되었다. 국내정치의 귀추가 국제정치를 좌우하는 시대가 오고 있으니 이것은 東아시아에서도 마찬가지이다. 사실상 北韓의 國內政治에서 어떠한 변화가 일어날 것인가가 韓半島問題의 장래를 크게 좌우할 수 있다.

더욱이 北韓이 핵무기를 개발한다는 의심이 짙으므로 이 문제에 대해서는 韓·美·日間에 이미 다변적인 협의가 시작되었다. 국내정치문제에 대해서 국제적인 협의를 갖는 것은 곤란하므로 상호의존된 경제문제를 해결하는데 대해서는 다변적인 협의가 가능한 것이다. 이 때문에 아래에서 설명하겠지만 太平洋協力에 대한 협의는 활발히 전개되고 있는 것이다. 이와 더불어 東北亞에서도 두만강개발, 東海지역개발, 황해지역개발등 다변적인 經濟協力에 관한 논의도 활발히 전개되고 있으며 심지어 北韓도 이에 대하여 적극적인 관심을 표시하고 있다.

III. 戰略的 四強體制와 經濟的 地域主義

위에서 서술한 6개동향을 검토해 보면 東아시아에서는 戰略的으로 일종의 四強體制가 형성되고 있고 경제적으로는 太平洋協力を 위한 地域主義가 대두되고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 유럽에서의 NATO와 EC같은 地域主義는 이 지역에는 아직 존재하지 않고 있는 것이 특징이다. 전략적으로 1950년대 및 1960년대에 強大國들간에 결성되었던 쌍무관계가 1970년대에 三角關係로 전환되었고 1980년대에 四角關係로 정착되었다. 경제적으로는 행위자의 수가 증가되어 강대국뿐만이 아니라 韓國을 포함한 新興工業國들과 아세안국가들이 실로 多極化된 관계를 형성해 왔고 최근에 와서 地域主義를 지향하게 되었다.

1. 雙務關係

東아시아의 국제관계의 지배적인 형태가 곧 쌍무관계이다. 이 쌍무관

계가 급속도로 개선 또는 정상화되었으니 그것은 美蘇, 中蘇, 日中, 美日, 日蘇 및 美中關係에서 잘 찾아 볼 수 있다. 최근에 美·中關係가 中國의 人權탄압, 무역흑자 및 미사일 수출로 인하여 다소 긴장되고 있다. 그러나 中·蘇關係는 아직도 평화협정을 체결하지는 못하고 있지만 점차로 나아지고 있다.

冷戰의 전성기에 東아시아의 쌍무관계는 군사동맹으로 결성되었다. 예컨대 美國은 日本, 韓國, 臺灣, 필리핀, 태국등과 5개의 쌍무적인 군사동맹조약을 체결했다. 蘇聯도 몽고, 北韓 및 베트남과 3개의 동맹조약을 맺었고 中國은 북한과만 그러한 조약을 체결했던 것이다.

그런데 冷戰中の 양극체제가 다극체제로 전환되자 이러한 쌍무조약의 실효성은 점차로 약화되기 시작했다. 1990년대에 있어서 동맹이란 그 본래의 견고성을 상실하고 느슨한 상태에서 주고 받는 同業者關係로 변형되고 있다. 이것은 국제관계에서 이데올로기의 비중이 퇴색하고 그 대신 경제적인 이익이 더욱 중시됨으로서 생긴 현상이다.

2. 戰略的 三角體制에서 느슨한 四強體制로

돌이켜 보건데 위에서 서술한 강대국간의 쌍무관계는 1960년대에 변화를 나타내기 시작했다. 당시 격화했던 中·蘇紛爭을 이용하여 1971년에 美國이 中國과 和解를 하자 美·蘇間에 양극화 했던 강대국관계가 美·中·蘇間의 戰略的 三角體制로 전환되었다. 키신저의 세력균형외교가 핵무기를 보유했던 이 三強간에 하나의 三角體制를 형성케 했다. 그러나 中國이 1980年代에 美蘇중 어느쪽에도 밀착하지 않는 독립외교를 천명했고 日本이 경제초강국으로 등장하자 三角體制는 느슨한 四強體制로 서서히 전환되기 시작했다.

1971년부터 1972년사이에 當時 닉슨행정부가 악화되고 있었던 中·蘇關係에서 하나의 균형자역할을 추구하여 三角外交를 실시하자 「鐵의 三角」이 美·中·蘇間에 형성되었다. 이 三角에서 美國이 주축으로서 최대

한의 이득을 챙겼던 것이다. 왜냐하면 이때 中·蘇양국은 각기 美國과 관계를 개선하는데 앞장을 섰기 때문이다. 中國의 毛澤東이나 周恩來는 당시 전통적인 「以夷制夷」의 古典外交를 이용하여 蘇聯이라는 「북극곰」을 견제하려고 노력했고 이 때문에 美國의 접근을 환영할 수 밖에 없었다.

그러나 1981년부터 中國이 蘇聯과 협상을 시작하자 「鐵의 三角」은 점차로 「신축적인 三角」으로 변화하기 시작했다. 레이건이 대통령으로 당선된 뒤 美·蘇關係가 극도로 악화되었고 한편 蘇聯도 아프가니스탄사태에 깊숙히 몰입한 것을 목격한 中國은 美·蘇對決에서 하나의 중간이득을 얻으려고 노력했다. 그러나 이와 같은 中·蘇和解에 대하여 美國은 매우 신축적인 반응을 보였다. 왜냐하면 당시 美國이 中國과 발전시켜 왔던 다방면의 연계는 中國이 蘇聯과 재개하고 있는 것을 훨씬 능가했기 때문이다.

日本의 경제력은 三角外交를 四角外交로 전환시키는데 큰 계기가 되었다. 기타 모든 강대국들이 日本의 경제 및 기술원조를 적극 기피했으므로 日本은 이것을 이용하여 외교적인 역량을 키워왔다. 日本이 美國의 재정적자를 보완해오자 美國은 日本을 「汎世界的 동반자」로 삼지 않을 수 없었다. 中國은 해외에서 도입하는 자본과 기술중에서 日本의 몫이 가장 큰 것을 결코 경시할 수 없게 되었다. 蘇聯도 日本의 경제적인 지원없이 시베리아개발을 성공시킬수 없다는 것을 잘 이해하고 있다. 최근에 日本은 이와같은 자신의 위치를 십분 활용하여 무력없는 「大東亞共榮圈」을 부활시키고 있는 것이다.

이처럼 느슨하게 재편되고 있는 四強體制속에서 4강들의 이익이 교차하는 지역에 위치한 韓半島의 전략적 가치는 점차 감소하고 있다. 특히 北韓은 蘇聯에 대하여 별로 중요한 전략적 이익을 제공하지 못하고 있으며 中國에 대해서만 아직도 「社會主義」의 동반자로 남아 있을뿐이다.

계가 급속도로 개선 또는 정상화되었으니 그것은 美蘇, 中蘇, 日中, 美日, 日蘇 및 美中關係에서 잘 찾아 볼 수 있다. 최근에 美·中關係가 中國의 人權탄압, 무역흑자 및 미사일 수출로 인하여 다소 긴장되고 있다. 그러나 中·蘇關係는 아직도 평화협정을 체결하지는 못하고 있지만 점차로 나아지고 있다.

冷戰의 전성기에 東아시아의 쌍무관계는 군사동맹으로 결성되었다. 예컨대 美國은 日本, 韓國, 臺灣, 필리핀, 태국등과 5개의 쌍무적인 군사동맹조약을 체결했다. 蘇聯도 몽고, 北韓 및 베트남과 3개의 동맹조약을 맺었고 中國은 북한과만 그러한 조약을 체결했던 것이다.

그런데 冷戰中の 양극체제가 다극체제로 전환되자 이러한 쌍무조약의 실효성은 점차로 약화되기 시작했다. 1990년대에 있어서 동맹이란 그 본래의 견고성을 상실하고 느슨한 상태에서 주고 받는 同業者關係로 변형되고 있다. 이것은 국제관계에서 이데올로기의 비중이 퇴색하고 그 대신 경제적인 이익이 더욱 중시됨으로서 생긴 현상이다.

2. 戰略的 三角體制에서 느슨한 四強體制로

돌이켜 보건데 위에서 서술한 강대국간의 쌍무관계는 1960년대에 변화를 나타내기 시작했다. 당시 격화했던 中·蘇紛爭을 이용하여 1971년에 美國이 中國과 和解를 하자 美·蘇間에 양극화 했던 강대국관계가 美·中·蘇間의 戰略的 三角體制로 전환되었다. 키신저의 세력균형외교가 핵무기를 보유했던 이 三強간에 하나의 三角體制를 형성케 했다. 그러나 中國이 1980年代에 美蘇중 어느쪽에도 밀착하지 않는 독립외교를 천명했고 日本이 경제초강국으로 등장하자 三角體制는 느슨한 四強體制로 서서히 전환되기 시작했다.

1971년부터 1972년사이에 當時 닉슨행정부가 악화되고 있었던 中·蘇關係에서 하나의 균형자역할을 추구하여 三角外交를 실시하자 「鐵의 三角」이 美·中·蘇間에 형성되었다. 이 三角에서 美國이 주축으로서 최대

한의 이득을 챙겼던 것이다. 왜냐하면 이때 中·蘇양국은 각기 美國과 관계를 개선하는데 앞장을 섰기 때문이다. 中國의 [澤東이나 周恩來는 당시 전통적인 「以夷制夷」의 古典外交를 이용하여 蘇聯이라는 「북극곰」을 견제하려고 노력했고 이 때문에 美國의 접근을 환영할 수 밖에 없었다.

그러나 1981년부터 中國이 蘇聯과 협상을 시작하자 「鐵의 三角」은 점차로 「신축적인 三角」으로 변화하기 시작했다. 레이건이 대통령으로 당선된뒤 美·蘇關係가 극도로 악화되었고 한편 蘇聯도 아프가니스탄사태에 깊숙히 몰입한 것을 목격한 中國은 美·蘇對決에서 하나의 중간이득을 얻으려고 노력했다. 그러나 이와 같은 中·蘇和解에 대하여 美國은 매우 신축적인 반응을 보였다. 왜냐하면 당시 美國이 中國과 발전시켜왔던 다방면의 연계는 中國이 蘇聯과 재개하고 있는 것을 훨씬 능가했기 때문이다.

日本의 경제력은 三角外交를 四角外交로 전환시키는데 큰 계기가 되었다. 기타 모든 강대국들이 日本의 경제 및 기술원조를 적극 기피했으므로 日本은 이것을 이용하여 외교적인 역량을 키워왔다. 日本이 美國의 재정적자를 보완해오자 美國은 日本을 「汎世界的同作者」로 삼지 않을 수 없었다. 中國은 해외에서 도입하는 자본과 기술중에서 日本의 몫이 가장 큰 것을 결코 경시할 수 없게 되었다. 蘇聯도 日本의 경제적인 지원없이 시베리아개발을 성공시킬수 없다는 것을 잘 이해하고 있다. 최근에 日本은 이와같은 자신의 위치를 십분 활용하여 무력없는 「大東亞共榮圈」을 부활시키고 있는 것이다.

이처럼 느슨하게 재편되고 있는 四強體制속에서 4강들의 이익이 교차하는 지역에 위치한 韓半島의 전략적 가치는 점차 감소하고 있다. 특히 北韓은 蘇聯에 대하여 별로 중요한 전략적 이익을 제공하지 못하고 있으며 中國에 대해서만 아직도 「社會主義」의 동반자로 남아 있을뿐이다.

3. 多極化하는 貿易과 아시아·太平洋經濟協力(APEC) 過程

무역은 1970年代에 新興工業國, 日本 및 美國간에 三角으로 실시되었으나 1980년대에 中國 및 아세안을 포함하여 多極化하고 있다. 亞太국가들이 이 地域內에서 거래되는 무역량이 60%에 달하고 있고 東아시아가 세계에서 가장 力動的인 경제성장을 보이자 아시아·太平洋經濟協力(APEC) 과정이 1989년부터 12개 국가간에 공식적인 협의체를 발전시켜 왔다.

1970年代에 韓國, 臺灣, 홍콩 및 싱가포르가 工業化에서 높은 성장을 기록했는데 이때 이들은 대체로 日本으로부터 기계류와 중간재를 도입하여 제조품을 생산했고 그것을 美國에 수출했던 것이다. 이 결과 일종의 三角貿易이 형성되었는데 여기서 新興工業國들은 日本과는 적자를, 美國과는 흑자를 내어 마찰을 자아내곤 했다.

1980년대에 환율과 비교우위가 이전되었고 中國, 아세안 및 심지어 蘇聯, 베트남 등이 東아시아의 무역에 참가하자 東아시아의 교역양상은 다극화할 수 밖에 없었다. 日本도 1985년 9월 플라자 협정이후에 開途國으로부터 수입을 증가했고 신흥공업국들은 동남아국가에게 투자를 하기 시작했다. 이 결과 水平分業이 점진적으로나마 발전해 왔던 것이다.

이처럼 역내의 상호의존성이 심화되자 1989년 11월 캔바라에서 아세안 6개국, 日本, 호주, 뉴질랜드, 미국, 캐나다 및 한국 등 12개국의 통상 및 외교장관들이 모여서, 아시아·太平洋經濟協力각료회의를 출범시켰다. 1990년 7월에 제2차회의를 개최하여 참가국들은 개방된 경제발전과 자유무역을 이 지역에서 실현하는데 의견을 모았다. 1991년 11월 서울에서 제3차회의가 개최될 것인데 이때 韓國이 외교적인 활동을 펴서 「三中國」이 참가할 수 있게 주선했다. 中國은 「中華人民共和國」으로, 臺灣은 「Chinese Taipei」로 참가하는데 승意했으며 臺灣의 경우 외교부장이하의 낮은 수준의 대표를 보내게 되었다.

이와같이 APEC은 다변적인 경제협약체로서 앞으로 OECD와 비슷한 형태로 거시경제정책의 조정과 자료교환을 담당할 수 있는 기구로 발전할 소지를 갖고 있다. 그런데 외무장관이 여기에 참석하는 이상 그들이 경제협력만을 논의할 수는 없을 것이다. 더구나 오늘의 세계에서 경제와 정치, 기술과 안보를 엄격하게 분리할 수는 없으므로 이 기구가 점차로 다변적인 안보협약체로 발전될 가능성이 있다. 그렇게 된다면 이것이 유럽의 구주안보협약회(CSCE)와 비슷한 아주안보협약회(CSCA)로 발전될 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 발전은 매우 긴 시간을 요할 것이다.

그러나 이와같이 점차로 統수되고 있는 아시아·太平洋經濟協力 過程에서 北韓만이 아직도 고립되고 있다. 이 결과 北韓經濟는 폐쇄된 자급자족 체제로 남아 있고 기술과 생산의 낙후성을 면치 못하고 있다.

4. 美·日間の 역할분담

이와같이 東아시아에서 안보 및 경제관계가 재편된다면 多元主義的인 질서를 어느 국가가 주도하며 지도력을 행사할 것인가? 지도력의 행사없이 질서와 안정 및 협력은 불가능하다. 걸프戰에서 美國은 탁월한 지도력을 행사했다. 그러나 이 지역에서 美國이 단독으로 中東에서와 같이 질서를 강행할 수는 없으므로 결국 日本과 美國은 역할을 분담해야만 한다. 일반적으로 美國은 안보에서, 日本은 경제에서 더 많은 역할과 부담을 담당해야 할 것이다. 정확하게 어느선에서 어떻게 이러한 역할분담이 이루어질 것인지는 앞으로의 美·日關係에서 계속해서 제기될 쟁점이 될 것이다.

국제안보와 지역안보를 보장하는데 있어서 美國以外에 어느 다른 강대국이 지도자 역할을 발휘할 수는 없다는 것을 우리는 걸프戰에서 잘 목격했다. 東아시아에서 이 지역의 안정을 해치지 않고 균형자 역할을 맡을 수 있는 강국도 美國이외에는 없는 것이다. 이 지역에서 美國이 균

사력을 전진배치하는 것은 日本의 재무장을 방지하고 세력공백을 막기 위해서도 필요한 것이다. 이점은 中國과 蘇聯도 잘 이해하고 있다.

韓國의 경우 美國을 이 지역에 남아 있게 하기 위해서도 韓美安保協力은 필요하다. 한편 美·日安保條約은 이 東아시아지역의 안정과 평화를 보장하는데 가장 핵심적인 고리가 된다. 日本도 이 사실을 잘 인식하고 있으며 이에 적응하고 있다.

日本이 「평화유지전략」을 위해서 자위대를 해외에 파견하려고 하는데 대해서 韓國과 中國은 우려를 표시했다. 그렇다면 日本은 어떠한 역할을 맡아야 할것인가? 대부분의 아시아국가들은 日本이 경제적 역할, 즉 자본, 무역 및 기술을 제공하여야 한다고 주장한다. 돈만 내고 정치력은 행사할 수 없다면 日本은 그것만으로 만족하지는 않을 것이다. 세계第二의 경제초강국이 된 日本은 UN안보회의에서 상임이사국도 아니다. 분명히 日本은 경제력을 활용하여 정치적인 역할을 발휘하려고 할 것이며 중요한 결정에 참가하기를 원하고 있다.

美國이 이지역에서 군대를 감소하면 할수록 日本은 美國의 역할을 보충할 수 밖에 없다. 혹자는 이것을 「새로운 特別關係」라 칭했다. 日本은 통일된 독일과 함께 「新世界秩序」를 주도하는데 있어서 美國의 동반자가 될 것이다. 적어도 경제방면에 있어서 日本은 이미 아시아에서 패권을 행사하고 있으며 21세기 이전에 日本은 여기서 「미블록」을 형성할 것이고 막강한 힘을 행사할 것이다. 다변적인 東北亞協議會가 구성된다면 여기서도 日本이 큰 영향력을 행사할 것은 쉽게 짐작할 수 있는 귀결인 것이다.

IV. 東北亞協議體의 可能性

지금까지 분석한 諸動向을 감안할 때 東北亞協議體의 형성은 가능한가?

1988년 10월 18일 UN총회에서 盧泰憲대통령이 행한 연설에서 東北亞 平和協議會議을 南北韓과 4強간에 형성할 것을 제의한바 있다. 이 협의체의 목적은 남북대화를 고무하고 韓半島에서 평화를 정착시키며 마침내 민족통일을 완수하는데 기여하는 것이다. 그후에 이와 비슷한 취지와 보다 광범한 의미에 있어서의 안보협력을 위한 협의제도 제의되어 왔다.

만약 이러한 協議體가 실현되려면 우선 관계국가들간에 합의가 달성되어야 한다. 위에서 지적한 東아시아의 현실을 감안할 때 당장 이러한 다변적 안보협의체가 실현될 가능성은 적으며 半官半民의 비공식적 연구 또는 협의회의는 실현될 가능성이 있다. 다만, 南北對話가 성공을 거두어서 당사자들이 이 필요성을 인정하고 적극적으로 요구한다면 東北亞協議會의 실현가능성은 더욱 커질 것이다.

아래에서 지금까지 제안되어온 다변적 안보협의체의 내용과 그에 대한 반응을 살펴보고 東北亞協議會의 실현가능성을 점검해 보고자 한다.

1. 아시아安保協力會議(CSCA)

캐나다의 전외상 클라크(Joe Clark)와 호주의 외상 에반스(Gaureth Evans) 등은 유럽에서 냉전이 종식되어 유럽安保協力會議(CSCE)가 성공한 것을 지적하면서 아시아에서도 그와 비슷한 것을 시도해 볼 것을 제안했다. 1990년 7월에 제시된 이 제안은 우선 아시아에서도 安保協力에 관한 대화와 토론의 場이 필요하다는 것을 강조했다. 구체적으로 이러한 회의가 어떠한 의제를 토의할 것인지에 대해서 이들은 밝히지 않았다. 클라크는 이러한 회의의 실현을 두 단계로 나누어서 첫단계는 學者들과 民間機構대표로 구성하여 의견을 교환하고 그 다음단계에 政府代表로 구성된 공식회의를 갖자고 제안했다. 이 첫단계의 예로서 1991년 4월에 밴쿠버에서 아시아에서의 신뢰구축과 군축에 대한 학술회의가 개최되었던 것이다.

실제로 이와같이 아시아전체를 상대로 安保協力에 대한 회의를 소집하는데는 많은 문제가 있다. 세바르드나제도 1993년에 블라디보스톡에서 이와 비슷한 다변적인 협상기구를 갖자고 1990년 9월에 제안했다. 그러나 이것이 실현되려면 안보위협에 대한 공동인식이 성립되어야 한다. 美·蘇間에 그러한 인식이 아직도 결여되고 있을뿐만이 아니라 韓半島와 같은 곳에서 아직도 분쟁이 미결상태에 있는 이때 아시아의 국가들이 공동으로 합의할 수 있는 안보협력을 성취하기는 어려운 것이다. 더구나 美國은 이러한 집단안보 제안이 기존하는 쌍무적인 안보조약을 약화시키고 이 지역에서 美國의 군사력을 제거하는데 이용될 수 있다고 판단하고 있으므로 반대의 뜻을 분명히 했다. 사실상 그러한 다변적 안보협력이 기도된다면 美·日安保條約의 존재이유는 희박해 질 수 있다. 따라서 싱가포르의 이광요수상도 이러한 취지에서 그러한 협의체를 아시아에서 달성하는 것은 시기상조라고 지적했던 것이다.

2. 아세안내의 安保協力

냉전이 종식되고 美蘇間의 대결도 해소되면 美國이 아시아에서 계속 남아서 군사력을 유지할 필요가 없다고 판단한 아세안의 지도자들은 아세안의 지역국가들이 안보협력을 강화해야 한다는 의견을 제시해 왔다. 이러한 견해를 표시한 인사중에는 말레이시아의 마하티르수상과 인도네시아의 무다니(Benny Murdany) 국방장관등이 포함된다. 동남아국가들의 일부학자들도 이와 비슷한 견해를 제시해 왔다.

이러한 취지에서 1991년 7월의 아세안각료회의는 고위관료들로 구성된 연구반을 조직하여 토론케하고 그 결과를 보고하도록 지시했다. 그 후에 日本의 나카야마외상이 이와 비슷한 제안을 했을 때 아세안외상들은 자기들의 제안을 그가 다시 들고 나왔고 동시에 日本이 안보협력의 중요성을 강조한데 대하여 다소 부정적인 태도를 견지해 왔으므로 日本의 제안 그 자체에 대해서 그들은 적극성을 보이지 않았다. 그럼에도 불

구하고 캄보디아문제가 해결된다면 아세안의 역할이 애매해 질 수 있다는 것을 잘 알고 있는 이들은 역내국가 상호간에 분쟁이 재연될 것을 방지하기 위해서도 안보협력을 실시해야 한다는 것을 인정하고 있다. 이와같이 아세안국가들은 기본적으로 자기들의 소지역내에서의 신뢰구축과 군축 및 안보협의를 위하여 연구를 지시하고 있다. 따라서 이들은 東北亞의 안보에는 큰 관심을 갖고 있지 않으며 종래에 자기들이 아세안에 대하여 옹호해 왔던 「평화, 자유 및 중립지역」(The Zone of Peace, Freedom, and Neutrality)에 대신하여 새로운 안보협력을 모색하고 있을 뿐이다. 이제 더 이상 「非同盟」을 내세울 수도 없고 그렇다고 美國의 계속적인 잔류를 지지할 수도 없으며 美國이 슈빅灣에서 완전히 철수한 뒤 세력공백을 방지하기 위해서도 역내 안보협력이 필요하다는 것을 그들은 깨닫고 있기 때문이다.

그러나 인도네시아와 말레이시아는 아직도 中國의 위협을 강조하고 있고 동시에 美國의 패권행사에 대해서 적어도 수사학적으로나마 부정적인 입장을 취하고 있으나 싱가포르와 태국은 美國의 균형자 역할을 지지하고 있으므로 아세안내에 다변적 안보협력을 성공시키는 것은 쉽지 않을 것이다. 한편 필리핀과 말레이시아간에는 영토분쟁의 역사도 있다. 동시에 이들은 국내에서의 정치 및 경제불안이 더욱 심각한 안보위협이 된다는 종래의 주장을 버리지 못하고 있다. 이러한 이유로 말미암아 아세안에 의한 小地域 안보협력이 실현되려면 여러가지 난관이 극복되어야 한다.

그럼에도 불구하고 인도네시아의 전략문제연구소(CSIS)와 말레이시아의 국제전략문제연구소(ISS)등 정부가 지원하는 연구소에서는 小地域(Subregion)內的 다변적 안보협력에 대한 구체적인 조사와 시나리오를 활발히 작성하고 있다. 이결과 어떤 합의를 이룬다면 그것은 아세안각료회의에서 채택될 가능성은 있다.

3. 非 또는 半公式的 신뢰구축 및 軍備統制 포럼

이와같이 공식적인 安保協力을 제도화하는데 파생하는 허다한 문제들을 감안하여 학자들은 비공식적인 차원에서 신뢰구축 및 군축에 대한 포럼을 먼저 출범시키자는 현실주의적인 제안이 나오고 있다. 민간인의 자격으로 관리, 학자 및 군인들이 모여서 공동의 안보문제를 토의하여 연구한 결과 합의를 도출하자는 것이 이 제안들이 공동으로 주장하는 바이다.

이러한 포럼이 다룰 의제로는 핵확산, 미사일확산, 화생무기등 대량학살무기통제, 軍備競爭의 지양등 신뢰구축및 군비통제 등을 들 수 있다. 냉전이 해소되면 한반도나 南支那海에서는 핵확산과 군비경쟁이 격화될 가능성이 있으므로 이것을 미연에 방지하기 위하여 그 방법을 연구하고 토의하여 여론을 환기하기 위해서도 다변적인 협의가 필요하다는 것이다.

이러한 목적의 학술회의는 이미 여러곳에서 진행되고 있다. 이것들이 공통분모를 찾아서 일정한 여론을 형성하고 나아가서 합의를 도출한다면 그것은 관계국가들로 하여금 安保協力을 제도적으로 협의하는데 큰 공헌을 할 것이다.

4. 東北亞平和協議會議

이 안은 盧泰愚대통령이 제안했지만 최근에 日本과 美國의 일부인사들도 이와 비슷한 제안을 하고 있다. 韓半島問題가 동북아의 안정과 평화에 가장 직접적인 위협이 되고 있으므로 결국 「2+4」형태로 南北韓과 4강이 참석하는 협의기구가 구성되어 평화, 신뢰구축 및 군비통제등을 논의해야 한다는 주장이다.

이러한 제안이 실현되려면 무엇보다도 먼저 南北韓 자신들이 그것에 동의해야 한다. 그렇지 않을 경우 설사 4강이 그것에 동의한다 해도 큰 성과를 낼 수는 없기 때문이다. 다만 4강만이라도 합의한다면 南北韓間

에 대화와 합의를 고무하는 압력을 창출할 수는 있을 것이다.

그러나 현재로서는 北韓도 韓·美와 함께 갖는 「三者會談」이나 美國과의 직접적인 협상만 원하고 있고 기타의 다변적인 협의는 거부하고 있다.

4강중에서 이러한 제안에 가장 적극적인 반응을 보이고 있는 나라는 蘇聯이었다. 사실 1988년 盧대통령이 이러한 제안을 했을 때 당시 蘇聯의 입장에 대하여 호의적인 행동을 취해서 우리의 北方政策에서 蘇聯의 적극적인 호응을 받아내기 위하여 일부인사들이 이러한 아이디어를 강력하게 추진했고 이 과정에서 美國과 충분한 사전협의로도 갖지 않았을 가능성이 있다. 이때문에 이것이 발표되었을 때 美國은 자못 냉담한 반응을 감추지 않았던 것이다.

독일의 경우에는 西獨이 먼저 그것을 지지했을 뿐만 아니라 원래부터 독일분단을 주관했던 것이 4강이었으므로 「2+4」회담이 가능했다. 韓半島의 경우에는 南北韓當事者들과 4強들이 함께 「2+4」회담의 필요성에 동의하지 않는한 이것이 실현될 가능성은 적다고 하겠다.

그러나 北韓이 핵무기를 포기하지 않고 동시에 장거리미사일을 계속해서 수출한다면 이문제에 대한 해결책을 모색하기 위하여는 다변적인 협회가 필요하다. 따라서 이에 대해서는 北韓이 반대하더라도 이미 韓·美·日間에는 차관급의 정책협회가 개시되고 있으므로 이에 中·蘇가 동조한다면 「5者會談」을 실현할 수도 있을 것이다. 이것이 성립한다면 핵확산을 방지하고 南北對話를 장려하며 거기서 산출되는 결과를 국제적으로 보장할 수도 있을 것이다.

이에 더하여 北韓을 포함한 다변적인 경제협력을 촉진시키기 위해서도 東北亞平和協議會議를 기도해 볼 수도 있을 것이다. 이에 대하여 北韓이 거절할 이유는 많지 않기 때문이다. 北韓으로 하여금 핵무기를 포기하고도 안보를 보장될 수 있겠끔 경제적인 유인을 제공하기 위해서도 이러한 협력체는 절실히 요청되고 있다.

따라서 東北亞平和協議會議은 순전히 南北韓關係와 안보문제만을 상대로 하지 말고 경제 및 문화교류를 포함한 광범한 협력을 목표로 삼는 것이 가장 바람직한 것이다. 그렇지 않고서 종전에 고르바초프가 제안했던 집단안보는 蘇聯이 주관할 능력을 갖고 있지 않으며 美國이 그것을 수용할리도 없다. 北韓도 金日成이 살아있는 한 「주체사상」을 포기하지 않을 것이며 따라서 韓國과 4強이 참가하는 東北亞平和協議會議에는 참가하는 것을 주저할 것이다.

5. 東北亞經濟協議會

안보문제와는 달리 경제협력을 다변적으로 추진하는데 대해서는 東北亞의 국가들이 보다 적극적인 호응을 나타내고 있으므로 이를 위한 협의체의 실현가능성은 높다고 하겠다. 北韓도 두만강개발 및 인접지역에 UNDP를 통한 다국적투자를 원하고 있으며 이에 中國과 蘇聯도 긍정적인 반응을 나타내고 있으므로 美國과 日本이 호응한다면 東北亞經濟協力은 실현가능한 것이다.

우리의 입장에서 본다면 이와같은 경제협력을 통하여 北韓의 개방을 유도하고 그렇게 함으로써 北韓이 경제발전을 위해서도 韓國과 교류및 협력에 응하겠음 만들 수 있는 점에서 그것은 한민족공동체의 구현에 간접적으로 기여할 수 있다. 다시 말하자면 보다 쉽게 실현될 수 있는 경제협력을 증진하여 南北間에 신뢰를 회복하고 화해의 길을 틀 수 있다는 것이다. 이길을 택하는 것이 우리가 추구하는 평화, 협력 및 합의를 창출하는데 더욱 빠르게 그리고 실질적으로 기여할 수도 있다.

이 때문에 韓國은 이와같이 南北關係의 개선을 위해서도 東北亞經濟協力の 각종활동에 적극적으로 참가할 필요가 있다. 유럽에서와 같이 東아시아에서도 蘇聯, 中國, 北韓, 몽고 및 베트남의 경제발전을 지원하기 위한 새로운 開發銀行을 제안하여 日本 및 美國으로 하여금 동조케 한다면 東北亞에서의 다변적인 경제협력에 크나큰 전기를 마련할 수 있

을 것이다. 문제는 美日이 이러한 제안에 적극적으로 호응하느냐에 달려있다. 만약 日本과 蘇聯이 北方 영토문제를 타결한다면 日本도 이와 같은 제안을 긍정적으로 수용할 수도 있을 것이다.

만약 東北亞經濟協議會가 성사된다면 韓國은 美日과 같은 大國과 기타 약소국가간 그리고 사회주의 경제와 시장경제간에 교량을 구축하는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 이 노력에 北韓을 동참시켜서 마침내 民族共同體의 동반자로 협력관계도 키워 나갈 수 있을 것이다. 1990年代의 국제 관계는 경제중심으로 전개될 것이 예상되므로 이처럼 다변적인 東北亞經濟協議會에 北韓을 동참시키는 것은 결국 南北韓間에 경제협력 및 교류를 자극하는데 기여할 수 있다. 따라서 이렇게 실현가능한 협의체를 착실히 구축해 가는 것이 우리가 기도하고 있는 한민족공동체의 형성에 더욱 실질적인 성과를 낼 수 있다는 것을 우리는 명심해야 할 것이다.

V. 한민족공동체와 東北亞協議會

韓半島問題는 民族内部의 문제와 강대국을 포함한 국제환경의 문제를 함께 내포하고 있다. 前者는 곧 남북대화와 합의를 통하여 한민족공동체를 형성하고 종국적으로 통일을 달성하는 과제이고 後者는 이 목적을 달성하는데 필요한 평화를 보장하고 긍정적 분위기를 형성하는데 필요한 지지와 보장을 가져오는 과제이다.

이 양자는 상호보완하지만 그것들의 타결에는 우선순위가 있어야 하고 일관성있는 원칙을 간과해서는 안된다. 여기서 이에 관해서 몇가지만 거론하자면 南北對話優先 목적의 일관성, 美國과의 事前協議 및 各 部處間 및 國民的 合意이다.

1. 南北對話 優先

한민족공동체의 구현은 南北對話없이 불가능하다. 평화나 이익공동체

를 민족적인 차원에서 구성하는 일은 대화나 협상을 통해서만 실현될 수 있다. 민족자결원칙에 입각하여 南北韓關係를 개선하고 통일을 성취하는 과제는 기타 국제적인 협의에 先行해야 한다는 뜻이다.

다른말로 표현하자면 「韓半島問題의 韓半島化」가 「國際化」에 우선되어야 한다는 것이다. 東北亞協議會도 이러한 취지에서 南北對話를 촉진시키고 지원하는데 필요한 국제적 분위기를 조성할 수 있을 뿐이다. 따라서 이러한 취지를 떠나서 상대방의 호응만을 겨냥해서 韓半島問題의 국제적 협의를 강조한다면 그것은 南北對話의 중요성을 등한시하고 그 결과 南北協商時代의 도래를 지연시킬 수도 있다. 따라서 北韓으로 하여금 南北對話에 응하게 하고 참된 성과를 내는데 도움이 되겠음 東北亞協議會나 기타 국제적인 기구를 동원해야 한다. 이러한 노력에 北韓을 소외하지 말고 포함시켜서 對話에서 合意點을 찾을 수 있도록 조화와 균형을 유지해 나가야 할 것이다.

2. 目的의 一貫性

한민족공동체나 東北亞協議會는 우리가 추구하는 평화, 협력, 화해 및 통일이라는 목적과 일관성을 갖고서 추구해야 한다. 그렇지 않을 때 그것들은 단기적으로 정략적인 편의상 사용되는 구호로 전락되고 말기 때문이다.

우리가 추구하는 목적은 東北亞協議會 그 자체가 아니라 그것이 달성할 수 있는 평화, 협력, 화해 및 통일에의 기여인 것이다. 실제로 이러한 목적의 달성에 그것이 기여할 수 있는지에 대한 철저한 검토없이 우리는 막연히 그것을 제안해서는 안된다. 뚜렷한 목적의식을 갖고 협의체가 어떻게 그것을 달성할 수 있는지도 구체적으로 명시하여 목적과 일관성을 갖는 실현방법도 찾아야 할 것이다.

이러한 의미에 있어서 우리는 실현가능성을 중시하지 않을 수 없다. 주어진 여건에서 이 제안을 실현할 수 없을 때 그것을 제시할 경우 그

것의 기회비용을 우리는 결코 간과할 수 없기 때문이다. 선언을 먼저 해 놓고 그 실현에는 성과를 내지 못한다면 정책에 대한 신빙성은 시하되고 정책의 집행에도 혼란이 생긴다. 앞으로는 이러한 外型中心의 관행은 시정해야 할 것이다.

3. 美·日과 事前協議

東北亞協議會를 제안할 때 우리는 美·日과 사전협의를 실시할 필요가 있다. 韓半島의 주어진 현실에서 美國의 참여없는 協議體는 실현될 수 없다는 것은 분명하다. 앞으로는 日本과의 협의없이 그리고 日本을 제외한 국제적인 협의체도 그 실효성을 갖기는 어려울 것이다.

이렇게 말하는 것은 美國에 대하여 事大하는 것이 아니라 실제로 문제해결에 있어서 가장 큰 힘을 가진 우방과 협의하지 않고서 다변적인 협의체를 실현할 수는 없다는 것을 강조하기 위해서이다. 이 사실은 세계제1차대전 후 國際聯盟이 왜 실패했는지를 상기해 보면 능히 이해할 수 있다. 앞으로 韓半島에서의 평화와 긴장완화를 토의할 東北亞協議會를 구성하려면 美國이 이것을 적극 지지하고 추진해야만 그것이 실현될 수 있다. 그렇다면 美國과 사전에 충분히 협의하지 않고 우리가 그러한 제안을 한다는 것은 무모한 행동에 지나지 않는다. 비록 美國이 우리의 제안에 동조하지 않는다 하더라도 우리는 그것을 선언하기 이전에 美國 및 日本과 허심탄회하게 그 案에 대하여 의견교환을 할 필요가 있는 것이다. 그래야만 우리가 제안하는 다른 사안에 대해서도 그들은 우리에게 이해와 지지를 보낼 수 있기 때문이다. 우방과 신뢰를 유지하는 것은 주고 받는 동반자 관계에 있어서 필수불가결한 요건이 된다.

이러한 시각에서 우리는 美日로 하여금 한민족공동체 統一方案을 계속 지지하게 하는 동시에 그들이 참여하는 東北亞協議會의 실현에 외교력을 집중해 나가야 할 것이다.

4. 各部處 및 國民間의 合意

東北亞協議會를 추진하는데 있어서 정부의 각부처와 국민간에 합의를 이루는 것이 필요하다. 국제문제가 국내정치화하고 국내문제가 국제정치화하고 있는 현세계에서 중요한 외교쟁점을 국내에서 관계자 및 관심있는 공중의 합의없이 성공할 수 없다. 정부가 중요한 선언을 발표할 때 그것에 대한 국민적 합의가 이루어지지 않는다면 그것이 성공할 확률은 낮아지기 마련이다.

한민족공동체나 東北亞協議會案은 그것이 무엇을 의미하며 왜 그것들을 정부가 제안하느냐를 국민다수가 이해하고 지지해야만 그 실현가능성이 제고된다. 특히 南北韓關係와 統一과 관련된 제안은 國內에서 초당적이고도 거국적인 지지와 합의를 향유할 때 北韓과 관련국가들이 그에 대하여 진지하게 호응한다.

특히 北韓이 「統一前線戰略」을 버리지 않고 韓國內에서 의견분열과 갈등을 조장하려고 기도하고 있는 이때 國內에서 압도적인 合意에 근거한 정책을 제시하는 것은 매우 중요한 과제이다. 이 때문에 새로운 제안을 갑자기 내놓기 전에 그것의 타당성에 대하여 국내의 각계각층에서 격의없는 토론과 협의를 가질 필요가 있다. 이러한 과정을 거쳐서 국민다수가 참여한 결과 그것을 스스로 이해하고 지지할 때 그것을 새로운 제안으로 발표한다면 상대방도 그것을 가볍게 처리할 수는 없기 때문이다.

이상과 같은 원칙들을 철저히 고려하여 한민족공동체와 東北亞協議會는 일정한 전략지침하에서 서로 조화를 이루어 나가야 한다. 統一로 가는 과정에서 民族共同體를 형성하는 것이 꼭 필요하다면 실제로 이 목적에 기여할 수 있겠음 東北亞에서의 다변적 협의체를 추진해 나가야 하겠다. 1991年 9月 현재의 주변정세를 감안할 때 東北亞經濟協議體를 행동으로 구체화하는 것이 南北關係의 개선과 정상화에도 더욱 현실적인 기여를 할 수 있다는 것을 거듭 강조하지 않을 수 없다. 사실 民族共

同體는 경제협력과 같은 상호이익의 영역을 확대하지 않고서는 실현될 수 없다. 지금 당장에 南北韓間에 경제교류를 공식화할 수 없다면 주변 국가들과 함께 多國的인 協力을 성공시키는 것이 그 자체로서도 의의가 있을 뿐만 아니라 南北間의 경제협력도 촉진시킬 수 있다는 면에서도 의의가 있다. 우리가 앞으로 더욱 중시해야 할 점은 外形보다도 內容에 있어서 실질적인 결과를 내며 문제해결을 할 수 있는냐이다. 이러한 시각에서 東北亞經濟協議를 美·日·中·蘇와 함께 심각하게 추진해 보는 것이 韓半島에서 民族共同體를 실현하는데 가장 구체적으로 공헌할 수 있다고 본다.



南北韓 UN加入과 韓國統一의 法的 問題

柳 炳 華 *

- I . UN가입전의 韓國과 UN의 法的 關係
- II . UN가입전의 北韓과 UN의 法的 關係
- III . UN가입과 南北韓의 國際的·法的 地位

I . UN가입전의 韓國과 UN의 法的 關係

1. 韓國의 政府樹立과 UN

1945. 12. 27 발표된 Moscow 協定 중 韓國에 관한 내용은 4개 조항으로 되어 있다.

- ① 韓國臨時政府 樹立 : 한국의 공업, 운송, 농업과 민족문화의 발전을 위하여 필요한 단계적 조치를 할 민주적인 한국임시정부의 수립
- ② 美蘇共同委員會 設置 : 임시정부수립을 지원하고 적절한 조치안을 마련하기 위하여 남한의 미군사령부와 북한의 소련군사령부의 대표로

*高麗大 法學科 教授

구성되는 미소공동위원회의 설치. 위원회는 제안을 준비함에 있어서 한국의 민주적 정당과 사회단체와 협의할 것.

③ 共同委員會의 任務와 信託統治의 實施: 미소공동위원회의 임무는 한국민의 정치적·경제적·사회적 발전과 민주적 자주정부의 발전 및 한국의 민족적 독립을 지원하는 것임. 공동위원회는 한국임시정부와의 협의를 거쳐, 5년 이내의 4개국 신탁통치안을 마련하여 4개국 정부가 공동심사하도록 제출할 것.

④ 美軍·蘇聯軍司令部 代表會議 開催: 남북한 양측에 관계되는 긴급한 문제를 검토하고, 양측의 행정적·경제적 문제에 관한 상시 조정을 수행하기 위하여 미·소군사령부 대표회의를 2주내에 개최¹⁾

이러한 Moscow 協定 내용이 알려지자, 오랜 외국인 지배에서 해방되어 즉시 자주적인 독립정부 수립을 기대해 오던 한국 민족에게는 커다란 충격이었으며 강력한 반대운동을 전개하였다. 또한 2차대전 이후 동구 지역에 대한 소련의 세력확장으로 미국·소련 관계가 점점 악화되어 가고 있었기 때문에 미소간의 상호신뢰와 협력을 바탕으로 하는 Moscow 協定 내용은 실현 가능성이 희박하였다.

어쨌든 Moscow 協定규정에 따라 1946. 1. 16부터 미·소군사령부 대표자회의가 열렸고, 이어서 미소공동위원회가 조직되어 1946. 3. 20부터 회의가 개최되었다. 그러나 한국의 임시정부 수립을 지원하기 위한 이 회의에서 소련은 자신의 지시에 따라 신탁통치안을 지지하는 한국의 정당 및 사회단체들만을 협의 대상으로 삼고 신탁통치를 반대하는 정당이나 단체는 협의대상에서 제외하자고 주장하였다. 다시 말해서 소련의 지시에 따르는 左翼勢力만을 협의 대상으로 하여 한국의 임시정부를 수립하겠다는 것이 소련의 의도이기 때문에 미국이 이러한 입장을 받아 들일 수는 없었다. 결국 미소공동위원회는 전혀 진전되지 않은채 1946. 5. 8 중단되고 말았다.²⁾ 미소공동위원회가 중단되고 나서 미국

1) 외무부, 「한국 30년」(1979), pp.18-19.

과 소련은 각각 38선 南과 北에서 자신의 진영을 강화해 나갔다. 특히 소련은 북한지역에서 공산체제의 조직을 구체적으로 추진하여 자신의 세력기반을 확고히 하였다.

한반도 사태가 이와 같이 진전되어 가자 미국은 1947. 8. 26 한반도에서 Moscow 協定의 실현 방안을 찾아 내기 위하여 협정 당사국인 미국, 소련, 영국, 중국의 4개국 회의를 제안하였다. 미국이 제안한 구체적 내용은 “남북한에서 각각 總選을 실시하여 임시 의회를 구성한 다음, 양쪽의 인구비율을 고려한 대표자를 선정하여 전국적인 임시 의회를 구성한다. 이 전국 의회는 통합 한국의 임시정부를 구성하여 Moscow 協定 4개 당사국과 만나 경제적·정치적으로 확고한 기초 위에 한국독립을 달성하기 위하여 어떠한 원조와 지원이 필요한지 협의한다. 또한 이러한 과정에서 UN의 관측자들을 초청하여 세계나 韓國人들이 이러한 조치의 대의적이고 독립적 성격을 확인하도록 한다. 한국 임시정부와 관계국들은 외군 철수일자에 합의하며 남북한의 의회는 각각 임시 헌법안을 마련하여 한국 전체의 헌법 채택을 위한 기초로 사용하게 한다. 또한 통합된 독립한국이 설립될 때까지 남북한의 公私機關들은 UN산하 국제기구들과 접촉하게 하고 국제회의에 옵서버를 참석하게 한다.”등으로 되어 있다.³⁾ 그러나 소련은 이 제안이 Moscow 協定에 근거하지 않는다는 점과 미소공동위원회가 문제 해결을 위하여 모든 가능성을 모색하지도 않고 4개국 회의를 소집한다는 것은 적절치 않고, 南北韓에 각각 임시 의회를 설치하는 것은 분단을 더욱 구체화한다는 등의 이유를 들어 거부하였다.⁴⁾ 이와 같이 소련이 미국의 제안을 거부하자 미국은 한국문제를 9.17 제2차 UN총회에 상정하였고, 9.21일반위원회(General Committee)에서, 9.23 총회에서 한국의 독

2) *Ibid.*, pp.20-21.

3) US Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1947, Vol. VI, *The Far East.*, pp.773-774.

4) *Ibid.*, pp. 779-781.

립문제(The Problem of the Independence of Korea)가 정식의제로 채택되었다.⁵⁾

이와 같이 해서 韓國問題가 UN에 제기되기 시작한 것이다. 한편 소련측은 이에 대하여 거부반응을 보이며 미소공동위원회 소련측 대표를 통하여 1948년초에 미군 및 소련군을 동시에 한국으로부터 철수시키자고 제안하였다.⁶⁾ 이에 미국은 즉시 이러한 내용을 UN 사무총장에 전달하고 UN 총회 결의초안에 포함시켰다.⁷⁾

미국의 주도하에 UN總會는 몇 가지 수정을 거쳐 1947. 11. 14 마침내 한국독립의 문제(The Problem of the Independence of Korea)라는 제목의 결의 112를 43대 9, 기권 6으로 채택하였다. 그 주요내용은 두 부분으로 되어 있는데, 첫째부분은 한국문제는 1차적으로 한국인을 위한 문제이고 그 자유와 독립에 관한 것이며 한국인 대표의 참여 없이 올바르게 해결 될 수 없으므로 한국인의 선출된 대표를 이 문제 검토에 참여시키자는 것과 한국인 대표가 타당하게 선출되었는지 관찰하도록 UN 한국임시위원회(United Nations Temporary Commission on Korea)를 설치한다는 것이다. 둘째부분은 한국정부 수립과 外軍撤收에 관한 것으로 UN 한국임시위원회의 구성(호주, 캐나다, 중국, 엘살바도르, 프랑스, 인도, 필리핀, 시리아, 우크라이나), 1948. 3. 31 전에 보통선거에 의한 국회구성 및 정부구성, 외군철수 그리고 이 모든 내용의 실현을 UN 한국임시위원회가 관찰·협의·보고하도록 규정하고 마지막으로 회원국들이 한국문제에 간섭하지 말도록 규

5) Official Records of UNGA(II), General Committee, p.36;US Department of State, Bulletin, September 28, 1947, pp. 618-622;Official Records of UNGA (II), Plenary Meetings, Vol. I, p.22.

6) FRUS, 1947, supra note 3, pp. 816-817.

7) UN Doc.A/C.1/218, October 17;US Department of State, Bulletin, October 26, 1947, p.820.

정하였다.”

이 UN 총회 결의에 따라 UN 한국임시위원회가 구성되어 1948. 1. 12 서울에서 활동을 개시하였다. 그러나 소련군은 이 위원회의 북한활동을 거부하였기 때문에 UN 한국임시위원회는 南韓에서만이라도 UN 총회의 결의를 수행하여야 하는지에 관하여 토의하고 이러한 문제를 UN 총회 중간위원회(Interim Committee; 一名 소총회, Little Assembly)에 문의하기로 하였다.” 이에 따라 UN 소총회(중간위원회)는 이 문제를 다루어 1948. 2. 26 중간위원회 결의를 채택하였다. 이 결의에 의하면 UN 한국임시위원회는 1947. 11. 14 UN 총회결의 112에 나타난 계획을 수행하기 위하여 韓國全體에서 선거감시를 하되, 그것이 불가능하면 가능한 지역에서만이라도 수행하라는 것이다.”

이 결의에 따라 미군이 점령하고 있던 남한지역에서만이라도 선거를 실시하기로 하고 1948. 5. 10에 總選舉를 실시하였다. UN 한국임시위원회는 1948. 4. 5~5. 11간 남한전체에서 종합적인 선거감시계획을 세워 수행하였다. 등록 유권자의 95%(전체 유권자의 75%)가 참가한 총선거는 18명의 사망자를 내기는 했지만 큰 문제 없이 198명의 제헌 국회의원을 선출하였다.”

새로 선출된 國會議員들은 1948. 5. 31 국회를 소집하여 의장에 이승만박사를 선출하고, 이어서 7.12 헌법을 제정하여 7.17 공포하였다. 국회는 계속하여 7.20 이승만 박사를 초대 大統領으로 선출하고, 8.15 정부수립을 선포하였다. 이로써 3년간의 미군정은 종식하고 대한민국 정부가 정식으로 출범하였다.”

8) United Nations, GA (II), Vol. II, pp.822-858.

9) UN Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1948, Vol. VI, *The Far East and Australasia*, pp.1088-1095

10) UN Doc.A/AC.18/31,26 Feb.1948; US Department of State, Bulletin, March 7, 1948.

11) FRUS, supra note 9, p.1192; 외무부, 『한국외교 30년』, pp.24-25.

12) 『한국외교 30년』, supra note 11, 25-26.

한편 북한도 7.10 평양 라디오를 통해 북조선인민위원회 5차회의에서 4월에 기초한 헌법을 승인하였다는 것과 총선거를 8.25에 실시한다는 발표를 하였다. 이로써 한반도의 분단은 제도화한 셈이다.¹³⁾

Paris에서 개최된 제3차 UN 총회는 UN 한국임시위원회의 보고를 기초로 한국정부의 合法性을 정식으로 승인하고 외군철수를 권고하며 1947. 11. 14 UN 총회 결의 112(II)의 목표를 완수하기 위하여 UN 한국위원회를 설치하는 결의 195(III)를 채택하였다. UN과 한국의 법적 관계를 이해하는 데 매우 중요한 이 UN총회 결의 195(III)의 요점은 다음과 같다.

서론:UN총회는 1947. 11. 14 총회 결의 112(II)의 한국의 독립 문제와 관련하여 UN 한국임시위원회 및 중간위원회 (소총회)의 보고를 검토한바, 임시위원회가 결의 112의 목표를 수행하는 데 당면한 어려움(소련군의 북한활동 거부)때문에 그 목표를 충분히 완수하지 못한 점을 감안함.

1. UN 한국임시위원회의 보고서 승인
2. 한국정부는 합법정부임. 한국정부는 UN 한국임시위원회가 선거를 감시할 수 있었던 지역의 유권자들의 자유의사를 유효하게 표현한 선거에 기초하고 있음. 이 지역에는 한국인의 절대다수가 살고 있음. 한국정부는 이러한 지역(남한)에 대하여 유효한 통제와 관할권을 갖고 있음. 한국정부는 한국내의 이러한 유일한 정부임.
3. 점령세력은 가능한 한 속히 점령군을 철수할 것.
4. 1947. 11. 14 결의 (II)의 목표를 완수하기 위한 수단으로 UN 한국임시위원회의 업무를 계속하고 이 결의의 규정을 이행하기 위하여 UN한국위원회를 설치함(호주, 중국, 엘살바도르, 프랑스, 인

13) FRUS, supra note 9,p.1238.

도, 필리핀, 시리아로 구성). 특히 UN한국위원회는 한국통일을 위한 주선을 하고, 한국분단으로 야기된 경제적, 사회적, 기타 우호적 교류에 대한 장벽제거를 용이하게 하며, 국민의 사유의사 표시에 기초한 대의정부를 더욱 발전시키는 데 관찰과 자문을 하고, 점령군의 철수를 관찰·검증함.

5. UN한국위원회는 이 결의가 채택된 후 30일 이내에 한국에 가서 임시위원회를 대체하여 활동할 것. 또한 총회에 보고할 것. 필요하면 중간위원회에 협의할 것.¹⁴⁾

이와 같이 해서 한국정부의 수립과정에서나 그후 국제사회에서 국가로서 활동을 하는 데 UN이 특별한 支援을 하였다는 것이 한국과 UN 관계에서 독특한 측면이다. 구체적으로 UN은 한국 정부수립을 위한 선거를 감시·협조하고, 合法政府임을 승인하고 회원국들도 이를 참고하도록 권고하였으며 UN한국위원회를 설립하여 한국의 독립과 통일을 적극 지원하였다. 특히 한국정부의 합법성을 공식 인정한 것은 법률적으로 매우 중요하다. 비록 한국의 관할권이 남한에 유효하게 미친다고는 하였으나 韓半島에는 합법정부가 하나밖에 없다고 한 것은 의의있는 점이다.

2. 韓國 UN軍司令部의 解體問題

가. 問題의 法的 爭點

한국 UN군사령부의 해체문제는 1970년대부터 상당히 논란의 대상이 되어온 문제인데, 남북한이 UN에 가입함으로써 다시 한번 깊고 넓어 가야 할 법적 문제이다. 특히 UN군사령부의 설립목적이 북한을 중심으로 한 공산세력의 침략을 막고 평화를 회복하기 위한 것인데, 그후 UN 및 국제상황이 크게 변질되었을 뿐 아니라, 북한 자신이 UN 헌장

14) UNGA Resolution 195(III), 12 December 1948; Official Records of UNGA, third session, first part, Plenary Meetings, pp.1006-1043.

을 준수하겠다고 서약하고, UN 가입을 신청하고, UN이 이를 받아 들였기 때문에 이러한 일련의 법적 행위가 한국 UN군사령부 해체문제에 어떻게 작용하는지를 검토해 볼 필요가 있다. 특히 한국 UN군사령부가 UN 및 국제여건 변화에 따라 사실상 해체된 지 오래 되었는데도 불구하고 일부에서 한국 UN군사령부 문제에 크게 신경을 쓰는 것은 休戰協定의 당사자 문제와 그 운영문제를 놓고 잘못된 법적 해석을 근거로 걱정을 하기 때문이다. 휴전협정의 당사자 문제는 나중에 별도로 검토하기로 하고 우선 여기서는 한국 UN군사령부의 현황과 그에 대한 올바른 법적 해석, 그리고 이러한 현실적 접근방법에 기초한 휴전협정의 운영 문제를 다루기로 한다.

나. 韓國 UN軍司令部의 設置

앞에서 본 바와 같이 한국문제는 미국·소련간의 협력이 이루어지지 않아 결국 문제를 해결하지 못한 채 분단의 제도화로 마무리되었다. 그러나 이러한 비정상적 상태는 한국인들에게는 받아 들일 수 없는 비극이며 분쟁의 불씨를 그대로 덮어둔 것이었다. 특히 1950. 1. 12 미국 국무장관 Acheson의 미국 방위선 발언에서 볼 수 있는 것 처럼¹⁵⁾ 미국의 소극적인 韓半島政策을 이용한 공산측의 야심은 무력해결을 계획하여 1950. 6. 25 일요일 새벽 4시에 기습공격을 감행하기에 이르렀다. 허점을 찔린 한국측은 걸잡을 수 없이 밀려 완전히 패망할 위기에 처했다. 뒤늦게 다급해진 미국은 UN 안전보장이사회를 소집하여 UN의 제도를 통하여 이 문제를 해결하려고 시도하였다.

미국의 요청으로 긴급 소집된 UN 안전보장이사회는 1950. 6. 25 결의 82를 채택하였다. 마침 소련은 중국의 代表權 문제를 비난하면서 안전보장이사회에 무한정 결석을 하고 있었기 때문에 소련의 거부권문

15) 미국의 방위선은 Alutian 열도에서 일본을 거쳐 필리핀에 이른다 하여 한국을 제외 한 인상을 준 National Press Club 연설; US Department of State, Bulletin, Vol. 22, January 23, 1950

제는 다행히 제기되지 않았다. UN 안전보장이사회 결의 82는 1949. 10. 21 UN 총회 결의 293 (IV)에 나타난 한국정부의 合法性을 강조하고 동시에 한국의 완전독립과 통일을 추구하는 UN의 노력을 저해하는 행위를 자제하도록 한 점을 상기시키면서 북한군의 공격이 평화의 파괴에 해당하는 행위라고 단정하면서 북한군은 즉각 적대행위를 중단하고, 38線 이북으로 철수할 것을 요구하고 UN한국위원회에 대하여 이러한 철수를 관찰, 보고하라고 하였다.¹⁶⁾

UN 안전보장이사회 결의 82가 채택되었는데도 북한측이 전혀 개의치 않고 공격을 계속할 뿐 아니라 한국의 戰勢가 급격히 악화되어 가자, 안전보장이사회는 1950. 6. 27 다시 모여 북한의 군사행동에 대한 대응조치를 마련하는 결의 83을 채택하였다. 결의 83에 의하면 북한측이 UN 안보이사회 결의 82의 요구에도 불구하고 軍隊를 철수하지 않아 국제평화와 안전을 회복하기 위하여는 긴급 군사조치가 필요하다는 UN 한국위원회의 보고, 그리고 평화와 안전의 확보를 위하여 UN에 대하여 즉각적이고 효과적인 조치를 호소하는 한국의 요청에 따라 UN 안전보장이사회는 모든 회원국들에게 무력공격을 격퇴하고, 國際平和와 이 지역의 안전을 회복하기 위하여 필요한 원조를 한국에 제공하도록 권고하였다.¹⁷⁾

UN 안전보장이사회 결의 83이 채택되고 나서 UN 사무총장 Trigve Lie는 회원국들에게 전문을 보내어 어떤 원조를 제공할 것인지를 알려달라고 하였다.¹⁸⁾ 회원국들의 반응은 매우 호의적이어서 59개 회원국 중에서 53개국에 긍정적 대답을 하였다. 공산권과 몇몇 아랍국

16) UN Document S/1501;UNSC Resolution82, June 25, 1950.

17) UN Document S/1511;UNSC Resolution 83, June 27, 1950.

18) US Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1950, Vol. VII, Korea, p.221;US Department of State, *United States Policy in the Korean Crisis*, G.P.O., 1950 No.3922, p.28.

을 제외한 거의 모든 나라가 호의적 반응을 보인 셈이다.¹⁹⁾

그런데 이와 같이 각 회원국에서 제공하는 원조를 조정하고 UN과 한국간의 연락창구의 기능을 수행하는 기관을 설정할 필요가 제기되었다. UN 헌장 47조에 예정되어 있는 군사참모위원회는 미소간의 대립으로 설립할 수도, 이용할 수도 없기 때문에 새로운 방안을 모색하여야 했다. 이러한 상황에서 주요 회원국들은 특히 軍事作戰의 현실성과 이미 그들이 파견한 군대가 MacArthur 사령관 지휘하에 있는 점을 고려하자고 하였다. 그러므로 각국이 제공하는 군대로 결합된 연합군대가 UN의 이름으로 전투를 수행한다는 사실을 명백히 표시하되, 미군 사령관 지휘하에서 작전을 수행하도록 하였다. 그리하여 UN軍司令部를 창설하고 기본적인 방침은 UN에서 정하되, 미군사령관을 임명하고 세부 작전은 미군당국의 책임하에서 수행하도록 하였다. 이러한 방침하에 UN안전보장이사회는 1950. 7. 7 결의 84를 채택하였다. 그리고 작전 수행중 참전국의 국기와 함께 재량에 따라 UN기를 사용하도록 하였다. 또한 미국은 작전수행에 관하여 안전보장이사회에 보고하도록 하였다.²⁰⁾

이처럼 UN의 군사행동은 UN 헌장 7장에 규정되어 있는 강제조치 내용을 그대로 적용하여 시행하지는 않았다. 그러기 때문에 그 合法性에 관하여 논란의 대상이 되어 온 것도 사실이다. 가령 한국전은 內亂이기 때문에 UN 헌장 2조 7항의 국내문제 불간섭원칙에 따라 외부에서 개입할 수 없다고 한다. 그러나 UN 헌장 2조 7항에 보면 헌장 7장의 강제조치에는 적용되지 않는다. 또한 소련의 결석을 이유로 상임이사국의 만장일치를 요구한 UN 헌장 27조 3항에 위반이라는 주장이 있다. 그러나 기권은 상임이사국의 거부권행사로 생각지 않는 UN의

19) Lyou, Byung-Hwa, *Le Commandement des Nations Unies en Coree et ses Problemes Juridiques* (Seoul:1980), .22; United Nations Bulletin, V.9, July 15 and August, 1, 1950, pp.50-53, p.95, p.99.

20) UN Documents, S/1588:UNSC Resolution 84, July 7, 1950.

오랜 관행이 있는데 기권과 고의적 결석이 크게 다르지 않고 또한 UN 헌장 28조 1항이 常駐義務를 소련이 위반하고도 그 위반을 가지고 무효를 주장하는 것은 모순이다. 끝으로 UN 헌장상의 근거가 없다는 주장이 있다. 그러나 UN 헌장 7장은 강제조치를 위한 기초규정이고 구체적 실현을 위한 시행규칙은 미소의 대립으로 마련도 못한 상황이었다. 이런 점을 감안하여 UN의 군사행동과 UN 헌장 7장을 비교하여 보면 일치하지는 않아도 그 맥락이 거의 맞다. 물론 特別協定이 체결되지 않았다는 점, 강제조치가 안보이사회의 결정이 아닌 권고로 이루어졌다는 점, 군지휘를 군사참모위원회에 맡기지 않고 미국정부에 맡겼다는 異論이 있다. 그러나 헌장 43조의 특별협정이 UN 군사행동을 위한 필수불가결의 조건은 아니며 특히 강제가 아닌 권고에 의하여 시행하였기 때문에 별 문제가 없다. 또한 결정이 아닌 권고 형식으로 군사행동을 시행한 점과 관련, UN헌장 어디에도 권고에 의하여 강제조치를 할 수 없다는 규정이 없을 뿐 아니라 물론 해석상 결정을 내릴 권한 속에는 권고를 할 권한은 당연히 포함된다고 하여야 한다. 군사참모위원회에 의하여 作戰이 수행되지 않는 점과 관련, 헌장 48조 1항은 안보이사회의 결정을 이행하기 위한 조치에 안보이사회의 구체적 판단에 따라 모든 회원국에 의하여 수행할 수도 있고 몇몇 회원국에 위임하여 수행할 수도 있다고 하였으며, 1962년 UN의 일정한 비용지출(Certain Expenses of the United Nations)사건에 관한 권고적 의견에서 국제사법재판소는 안보이사회의 국제평화와 안전의 유지라는 책임을 완수하기 위하여 필요하고 적절하다고 생각되는 方法을 선택할 수 있다고 하였다.²¹⁾

다. UN의 構造變化에 따른 UNCURK의 解體

한국전쟁이 일어난 지 10년이 지나면서 국제사회는 많은 변질을 겪

21) 柳南華, 「國際法」, 진성사, pp.629-631.

는다. 특히 아프리카, 중동 등의 많은 식민지들이 독립하면서 UN 會員國이 되자 이들이 UN 총회의 다수국이 되었다. 한국전쟁 당시 UN 회원국이 59개국이었으나 1973년까지 70여개국이 새로 회원국이 되었으므로 UN 총회에서 이들의 입김이 강하여지고 상대적으로 미국의 지배적 영향력이 약화되었다. 특히 서구의 식민지 시절을 겪은 이들은 표면적으로 非同盟을 주장하면서도 많은 국가들이 UN에서 미국에 대립하였다. 한편, 그동안 한국은 미국이 주도하여 온 UN에서 절대적 지지를 받아오고 북한은 UN총회의 한국문제 토의에 참석조차 하지 못하였다. 그런데 신생국 중 많은 국가들은 과거 UN의 한국문제를 알지도 못하고 관심도 없었으며 상당수의 국가들이 한국에 비우호적이었고, 반대로 북한을 지지하는 국가도 크게 확대되어 갔다.²²⁾

그뿐 아니라 1971년에는 중국이 대만정부를 대체하여 UN 회원국 및 안보이사회의 상임이사국이 되었다. 다시 말해서 한국측을 지지하는 상임이사국이 하나 줄고 북한측을 지지하는 상임이사국이 2개국이나 되었다는 사실이다.

이제 UN은 미국이 좌우할 수 없는 ‘國際輿論의 forum’이 되었으며 한국문제에 관하여도 태도가 본질적으로 바뀌어, 더 이상 한국의 보호자나 절대적 지지자가 아니고 한국문제를 해결할 능력도 없었다. 상황이 이와 같이 변하자 UN의 냉대를 받아오던 북한이 적극적으로 나왔다. 특히 한국전쟁이 끝나자마자 주장해 오던 UNCURK의 해체를 적극적으로 추진하였다. 원래 UNCURK는 UN한국통일부흥위원단(the United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)이라는 명칭이 가리키듯 한국의 통일과 戰後復舊를 목적으로 1950. 10. 7에 설립하였다. UNCURK의 설립 당시에는 인천상륙작전의 승리가 곧 UN군의 승리로 한국전이 매듭지어 질 것으로 전망하였

22) 柳陞丙華, “韓戰統 一에 관한 몇 가지 국제법적 문제”, 『국제법학회 논총』(1988. 12) pp.10-11.

기 때문에 통일과 전후복구사업의 구체적 수행을 위한 UN機關이 필요하다고 생각하였던 것이다. 그러나 UNCURK 설립 후 바로 중공군의 개입으로 상황이 악화되어 결국 오랜 교섭을 거쳐 1953. 7. 27 休戰協定이 체결되었던 것이다. 그후 UNCURK는 주로 한국의 전후복구사업에 기여하여 왔으며 통일문제에 관하여는 전혀 실적도 없고 기능도 발휘할 수 없었다. 특히 전후복구사업이 끝나자 UNCURK의 기능은 유명무실해졌으나 그럼에도 불구하고 남북한관계에서 UNCURK가 갖는 상징적 의미, 다시 말해서 한국정부의 합법성과 북한당국의 불법에 대한 응징이라는 의미 때문에 북한은 그 해체를 적극 주장하고 나선 것이다. 한국정부도 UN이 더 이상 한국문제를 해결할 형편이 아님을 고려하여 UNCURK 해체에 동의하였다. 이에 따라 UN총회는 1973. 11. 28 표결없이 총의(consensus)로 聲明을 채택, UNCURK를 해체하기로 하였다.²³⁾

UNCURK 해체의 법적 의미는 UNCURK의 목적과 기능에서 찾아야 한다. 앞에서 설명한 대로 UNCURK의 목적과 기능은 한국의 통일과 전후복구인데 전후복구는 사실상 종료하였다. 결국 UNCURK의 해체는 한국의 통일을 UN이 해결할 수도 없고 그런 의사도 없기 때문에 UN이 한국문제에서 손을 떼는 것이라고 보아야 한다. UNCURK를 해체한다는 ‘聲明’에도 한국문제는 외부의 간섭없이 당사자들 스스로 해결하기를 희망한다는 의미가 담겨 있다. 구체적으로 UN은 韓國統 一 이외세의 간섭 없이 자주적이고 평화적으로 달성해야 한다는 7·4 남북공동성명을 UN은 만족스럽게 주목하고 남북대화가 계속 발전해 가기를 희망하면서 UNCURK를 즉각 해체하기로 결정하였다.²⁴⁾

23) UN Doc. A/AC.1/L.661; A/9030; A/9341

24) Lyou, Byung Hwa, *Peace and Unification in Korea and International Law* (School of Law University of Maryland, 1986), pp.80-81.

라. 韓國 UN軍司令部 解體에 관한 두 개의 相反된 UN 總會 決議
 UNCURK가 해체되고 나서 북한은 한국 UN군사령부 해체를 집요하게 추진하였다. 북한의 의도는 한국 UN군사령부를 해체함으로써 한국의 합법성이나 자신의 불법성을 상징하는 UN과의 관계를 단절하고 동시에 美軍撤收를 주장하기 위한 것이었다. 1974년 29차 UN 총회에서는 한국측에 가까운 절충안을 결의로 채택하여 休戰協定の 유지를 위한 적절한 조치를 마련함으로써 UN군사령부의 해체를 포함한 한국문제의 검토를 희망하였다. 그러나 1975년 30차 UN총회에서는 매우 이상한 현상이 발생하였다. 북한측은 무조건 UN군사령부의 해체와 외군의 철수를 내용으로 하는 ‘決議의 案’을 제출하였고 한국은 방어적 입장에서 UN군사령부는 해체하되 휴전협정의 유지를 위한 적절한 조치의 선행을 조건으로 하는 ‘決議의 案’을 제출하였다. 그런데 1975년 UN총회는 이 두 가지 상반된 案을 모두 채택하여 UN의 권위도 손상되고 회원국들의 무책임한 행위도 드러났다. 한국측이 제안한 것이 UN총회결의 3390 A이고 북한측이 제안한 것이 결의 3390 B이다. UN의 모순된 행동은 UN이 한국문제를 다루기에 적합하지도 않고 능력도 없음을 드러냈으며 당장 어떻게 하라는 것인지도 분명치 않지만, 어쨌든 UN군사령부의 해체는 불가피하게 대두된 것이다.²⁵⁾

마. UN軍司令部 解體에 따른 休戰協定 問題

UNCURK가 해체되어 UN이 실제로 한국문제에서 손을 떼었으며, 1975년 한국 UN군사령부 해체를 주된 내용으로 하는 서로 상반된 두 개의 결의가 UN총회에서 채택됨으로써 UN군사령부 해체가 본격적으로 대두되었다고 하겠다. 그런데 한국 UN군사령부의 현황을 보면 1953년 휴전이 성립하면서 대부분의 전투군이 철수하기 시작하여 1970년대 초에 거의 완료하였다. 1975년 UN총회에서 미국대표

25) *Ibid.*, pp.81-88.

Moynihan 이 말한 대로 UN군사령부는 사실상 해체되었다. “오늘날 UN군사령부는 UN군사령부의 휴전협정 이행에 직접 관련된 군병력만을 포함하고 있다. 외국인은 300명 미만이 있을 뿐이다. 이들 중 대부분은 UN군사령부 자체에 간부로 배속된 美軍들이며 나머지는 행사를 위한 사령부의 의장대(honor guards)이다.”²⁶⁾

결론적으로 1950년 북한의 침략을 응징하기 위하여 창설된 전투부대로서의 한국 UN군사령부는 참전국들이 소속 군대를 철수함으로써 사실상 해체되었다. 한국에 주둔하는 美軍은 한미방위조약에 따라 존재하는 별개의 군대다.

그러면 현실적으로 보나 형식적으로 보나 사실상 해체된 UN군사령부에 한국 등이 집착하는 이유는 무엇인가? 그것은 솔직히 UN군사령부나 한국휴전협정에 관한 그릇된 법적 견해에 기인한다. 구체적으로 말해서 일부 그릇된 견해에서 한국이 한국 휴전협정의 당사자가 아니라고 하고, UN군사령부가 당사자이라거나 적어도 한국휴전협정을 유지하는데 필수적 요소라고 보고, 또한 이러한 당사자의 공백이 생기면 휴전협정이 유지될 수 없고 다시 전쟁상태로 돌아가는 듯한 그릇된 주장을 하기 때문이다. 휴전협정의 당사자문제는 다음에 검토하고 여기서는 휴전협정의 유지와 한국 UN군사령부의 해체가 어떻게 양립 내지 조화를 이루는지를 살펴보자.²⁷⁾

휴전협정의 당사자문제는 나중에 검토하겠지만 우선 UN군사령부는 UN의 보조기관이지 法人格體가 아니므로 휴전협정의 당사자가 될 수 없고, UN 그 자체가 당사자이어야 한다. 그러므로 UN군사령부가 해체되어도 당사자가 소멸되거나 공백이 생기는 문제는 없다. 다만 UN이 한국문제에서 손을 떼다보면 당사자의 지위를 승계하는 문제가 대두될

26) UN Doc.A/CI/PV.1065, October 23, 1975; Lyou, Byung Hwa, *op. cit.*, supra note 24, pp.89-90.

27) Lyou, Byung Hwa, *op. cit.*, supra note 24, pp.90-98.

수 있다. 나중에 설명하겠지만 南北韓이 한국휴전협정의 실질적 당사자이므로 결국 미국이 UN의 지위를 계승한다고 할 수 있다.²⁸⁾

그리고 한국휴전협정에 의하면 이른바 군사정전위원회 (Military Armistice Committee)가 휴전협정 시행의 실무를 담당하고 있는데 규정상으로는 UN군사령관이 이 위원회의 한쪽 책임자로 되어 있다. 그러므로 UN군사령부가 해체되면 휴전협정의 시행문제를 우려하는 견해가 있을 수 있다. 그러나 국제사회의 역사를 보면 식민지로부터 독립한 많은 국가들이 宗主國이 체결한 조약들을 승계하는 경우, 또는 국제기구의 승계가 있는 경우도 유사한 문제가 발생한다. 이와 같이 조약의 상속 내지 승계가 이루어지는 경우에도 UN군사령부의 해체의 경우와 비슷한 기술적 문제가 있다. 그러므로 UN군사령부 해체의 경우도 이러한 조약 상속의 法理를 적용하면 된다. 구체적으로 말해서 UN군사령관의 직무를 대체하게 하면 아무런 법적 문제도 없다.²⁹⁾

3. 韓國休戰協定の 當事者 問題와 UN

가. 休戰協定の 現代的 概念과 韓國休戰協定

과거에는 休戰協定이란 교전당사자들간의 합의에 의한 적대행위의 종단을 의미하며, 平和條約을 체결하여야 전쟁을 종료하는 것이라고 하였다. 그러나 2차대전 이후 국제사회는 미국과 소련의 대립으로 양분되어 모든 국제분쟁에 관하여 두 강대국이 직접, 간접으로 개입되어 교전자 중 한쪽이 상대방을 완전히 압도하는 경우가 없게 되었다. 다시말해서 전쟁원인이 해결되어야 平和條約이 체결되는데, 어느 쪽도 상대방을 제압할 수 없는 상황이기 때문에 전쟁원인은 그대로 남아 있을 수밖에 없다. 그러므로 오랜 전쟁에 시달리다가 양쪽이 다 지쳐서 전쟁을 포기하는 것이 현대적 의미의 休戰協定이다. 그러므로 현대적 의미의

28) *Ibid.*, pp.95-96.

29) *Ibid.*, pp.96-98.

휴전협정은 전쟁의 일시적 중단이 아니라 전쟁의 궁극적 포기로서 전쟁의 再發을 막기 위한 비무장지대의 설치, 군비의 제한 감시제도 등이 마련되어 있다. 그리고 이러한 休戰協定은 전쟁원인을 해결하지 못하였기 때문에 平和條約과는 구별된다. 실제로 2차대전 이후에는 휴전협정 체결 후에 평화조약을 체결하는 예가 드물다. 1979년 이스라엘과 이집트간의 평화조약 등 몇 가지 예가 있을 뿐이다. 그러므로 현대적 의미의 휴전협정이란 전쟁의 원인을 해결하지 못하고 戰爭意思를 포기하고 전쟁의 재개를 방지하는 조치를 하는 등 사실상 전쟁을 종료시킨다. 평화조약을 체결하는 경우에도 이미 이루어진 전쟁의 종료를 확인하는 경향이 있다.³⁰⁾

한국휴전협정은 현대적 휴전협정의 대표적 예다. 우선 그 前文에 전쟁종료 의사를 확실히 표시하고 있다. “쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 무력충돌을 정지시키기 위하여 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서 적대행위와 일체의 무력행위의 완전한 종료를 보장하는 휴전을 확립할 목적으로”, 특히 영어로는 “insure a complete cessation of hostilities and of all acts of armed forces in Korea...”라고 하여 그 뜻이 더 명확하다. 또한 제1조에는 군사분계선과 비무장지대를 규정하여 전쟁의 재개를 제도적으로 방지하려고 하였고, 제2조에서는 휴전을 구체적으로 시행하는 조치들을 규정하고 있다. 그러나 전쟁원인의 해결을 위하여는 제4조에서 정치회담을 예정하고 있으나 1954. 4. 26~6. 15간 Geneva에서 개최된 정치회담은 실패로 끝났다. 1953년 휴전협정으로 한국전쟁은 끝났으며, 지금 전쟁이 재발한다면 새로운 전쟁이지 1950년 전쟁의 계속으로 보는 사람은 없다.³¹⁾

나. UN과 韓國休戰協定の 當事者

30) 柳炳准, 앞의 책, pp.35.

31) *Ibid.*, pp.5-6.

한국휴전협정의 형식을 보면 한쪽 서명인으로 한국 UN군사령관이던 Mark W. Clark 가 표시되어 있다. 그러므로 일단 형식적인 측면에서 한국 UN군사령부가 속해 있던 법인격체인 UN이 휴전협정의 당사자라고 할 수 있다. UN은 실제로 미국의 주도하에서 北韓의 무력공격이 있자 즉각 대응하여 1950년 3개의 안보이사회 결의를 채택하여 UN군사령부를 설립하여 대응하였고, 또한 UN군사령관이 휴전협정의 교섭을 주관하여 1953년 휴전협정을 체결하였다. 그러므로 UN은 휴전협정의 당사자로서 한국휴전협정 시행의 중요한 책임을 맡아 수행하였다.³²⁾ 다만 UNCURK를 해체하면서 UN은 실제로 한국문제에서 손을 떼었고 실질 당사자들이 그 자격과 책임을 승계하였다는 것은 앞에서 설명하였다.

다. 한국은 韓國休戰協定の 當事者인가?

한국이 한국휴전협정의 당사자인가는 매우 어색한 질문이다. 한국전쟁을 마무리짓는데 한국이 참여하는 것은 한국이 독립을 전제로 하는한 너무도 당연한 일이기 때문이다. 그런데 불행히도 상당한 수의 견해들이 매우 비현실적인 법적 견해, 즉 한국이 한국휴전협정의 당사자가 아니라고 생각한다. 물론 휴전협정의 교섭 마무리 단계에서 한국의 분단을 해결하지 않고 UN군측이 공산측과 휴전을 추구하자 한국정부나 한국 국민이 강력하게 반발하고 반대한 것은 사실이다. 그러나 이러한 반대만을 강조하고 과장하여 한국이 동의한 사실이나 한국의 동의없이 한국휴전협정의 체결이나 준수가 불가능하다는 사실을 간과하는 그릇된 경향이 있다. 특히 북한은 1970년대에는 미국과의 평화협정을 제의하면서 한국은 휴전협정의 당사자가 아니라며 실질 당사자인 미국과 協商을 해야 한다고 주장하였고, 1980년대에는 남북한 및 미국간의 3자회담을 제의하면서 미국과 북한간에는 평화협정 체결을 주장하고 남북한

32) Lyou, Byung-Hwa, *op. cit.*, supra note 24, pp.1-24.

간에는 불가침선언을 제의하였는데 북한의 서의가 의심스러운 것은 차치하고 한국이 휴전협정의 당사자가 아니라는 것을 전제로 하는 것이다.³³⁾

한국이 북한과 함께 한국전쟁의 주된 당사자이고 나머지는 그 어느 한 쪽을 지원하는 교전자라는 점, 한국은 한국전쟁이나 한국휴전협정 등 한국문제의 主人國家(host state)라는 점, 한국정부는 UN의 후원하에 성립하였고 UN에 의하여 합법성을 공식으로 인정받았다는 점 등을 고려할 때 한국은 당연히 한국휴전협정의 당사자이어야 한다. 법이론적으로도 이를 뒷받침하는 것은 어렵지 않다. 우선 두 번의 세계대전의 경우 많은 국가들이 전쟁에 참여하였기 때문에 휴전협정을 교섭, 체결하는 과정에서 모든 국가들이 다 참여하는 것이 매우 번거롭게 이기서, 내부적인 합의(internal agreement)를 거쳐 대표가 참석, 휴전협정을 체결하였다. 구체적으로 말해서 聯軍(coalition army)을 형성하는 국가들간의 내부협정에 기초하여 연합군의 대표가 연합군 당사국 전체를 대표하여 휴전협정을 체결하고 그 구성국은 모두 휴전협정의 당사자가 되며 휴전협정의 효력은 그 당사국 전체에 미친다. 휴전협정의 체결과 관련된 이러한 연합군의 원리(principle of coalition army)가 두 번의 세계 대전을 통하여 보편화하였다. 예컨대 1918. 11. 3 이탈리아의 Badoglio 사령관과 오스트리아·헝가리의 Webnau 사령관이 서명을 하였는데 Badoglio 사령관은 연합군을 대표하였으며 그의 서명으로 연합군을 구성하는 모든 국가들은 이 휴전협정의 당사자가 되었다. 또 1943. 9. 3 Sicily 휴전협정의 경우 Eisenhower 사령관과 Badoglio 사령관간에 서명되었는데 Eisenhower 사령관은 연합군을 대표하였고 그의 署名으로 연합군을 구성하는 모든 국가들이 모두 당사자가 되었다.³⁴⁾

33) 柳炳華, 앞의 책, pp.67.

34) Lyou, Byung Hwa, *op. cit.*, supra note 24, p.61-63.

한편 1950년 한국전쟁 당시 한국군과 UN군은 연합군을 형성하였다는 것이 합리적이다. UN군은 북한의 무력공격에 대응하여 1950년 안보이사회회의 3개 결의에 의하여 형성되었으나 한국군은 그전부터 이미 단독으로 북한군의 공격에 대항하여 戰爭을 수행하였다. 물론 UN군이 한국전에 개입하고 나서 군사작전을 효율적으로 수행하기 위하여 한국 대통령이 작전지휘권을 임시로 양도, UN군사령관의 지휘를 받았다. 또한 한국은 UN 회원국도 아니었고, 한국군은 자신의 生存을 위하여 군대전체가 참가한 점 등 다른 UN군과는 다르다. 그러므로 한국군과 UN군은 연합관계의 군대라고 할 수 있다. 또한 휴전협정의 교섭과정을 검토해 보면 처음에는 분단의 해결이 없는 휴전에 대하여 한국정부나 한국국민이 강력히 반대한 것은 사실이다. 그러나 나중에 미국의 끈질긴 설득에 따라 휴전에 동의하고 休戰協定을 준수하기로 미국과 합의한 사실은 매우 중요한 사실이다. 미국의 Robertson 차관보의 교섭으로 1953. 7. 11 한미공동성명은 이러한 합의를 확인하고 있다. 또한 이승만 대통령의 1953. 7. 24 미국 국무장관에 보낸 서한, 7. 27미국 대통령에 보낸 서한에는 더욱 구체적으로 나타나 있다.³⁵⁾ 또한 북한측에서도 한국 휴전협정에 대한 한국측의 동의와 보장이 있어야 휴전협정에 서명하겠다고 주장하였다. 그리하여 한국정부가 미국의 Robertson 特使와 휴전협정에 관하여 합의를 하고 나서 공산측 실무대표인 남일에게 1953. 7. 12 공식적으로 알려주고 나서 휴전협정의 체결절차가 진행될 수 있었다.³⁶⁾

이상을 종합하여 보면 한국군과 UN군은 연합군(coalition army)을 형성하였고, 휴전협정 교섭에 관하여 UN측의 위임을 받은 미국은 한국정부와 휴전협정 체결과 준수에 관하여 내부적으로 합의하였다. 이러

35) US Department of State, Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Korea, Vol. XV, pp.1368-1373.

36) *Ibid.*, p.1378

한 내부적 합의를 기초로 하여 Mark W. Clark UN군 사령관이 1953. 7. 27 한국휴전협정에 서명하였다. 그러므로 UN군 사령관의 서명으로 연합군을 형성하고 있던 UN과 한국이 휴전협정의 당사자라는 것은 법적으로 당연하다. 또한 휴전협정을 체결하고 나서 40년 가까이 한국은 그 대표를 군사정전위원회(Military Armistice Committee)의 代表로 임명하여 휴전협정 이행을 적극적으로 수행하고 있다.³⁷⁾ 그후 UN이 구조변화와 국제사회 및 한반도의 여건변화에 따라 UNCURK를 해체하고 한국문제에서 손을 떼었으며 미국이 그 地位를 승계하였다는 것은 앞에서 설명하였다.

II. UN가입전의 北韓과 UN의 法的 關係

1. 1970年代 以前

北韓政府가 수립될 당시나 1950년대에는 북한에 대한 UN의 태도나 국제사회의 입장이 매우 부정적이었다. 특히 UN과의 관계를 보면 앞에서 설명한대로 UN한국임시위원회(United Nations Temporary Commission on Korea)에서 통일한국정부 수립을 위한 활동을 하려고 하였으나 북한지역을 점령하고 있는 소련군 사령부가 허용하지 않아서 남한지역에서만 위원회의 감시와 자문하에서 選舉를 실시하여 정부를 수립하였던 것이다. 그러므로 UN의 입장에서 북한 정부를 합법적으로 평가하기는 결코 처음부터 어려웠다. 한국정부의 합법성을 인정한 1948. 12. 12 UN 총회결의 195 (III)에 보면 한국정부는 UN한국임시위원회가 관찰하고 자문할 수 있던 지역의 유권자들의 자유로운 의사표현인 선거에 기초한 합법정부라면서 이러한 合法政府가 한반도에는 하나밖에 없다고 간접적으로 북한의 합법성을 부정하였다.³⁸⁾

37) Lyou, Byung-Hwa *op.cit.*, supra note 24, pp.63-68.

38) UNGA Resolutions 195(III) December 12, 1948.

그뿐 아니라 1950년 북한의 무력공격이 있자 UN 안보이사회는 3개의 결의를 채택하여 북한의 행위를 평화의 파괴로 규정하고 즉각 撤收를 요구하였으며 북한이 이에 응하지 않자 회원국들의 군대파견을 요청하여 UN군을 구성, 북한 내지 공산측과 대항하여 전쟁을 수행하였던 것도 앞에서 상세히 설명하였다. 이러한 상황에서 UN은 한국문제 토의에 북한대표의 참석조차 허용하지 않았다. 다만 1953년 휴전협정을 체결하면서 북한을 적어도 교전자(belligerent)로 인정하였다고는 볼 수 있다.³⁹⁾

2. 1970年代 以後

앞에서 설명한 대로 1960년대 이후 아프리카, 중동 등지의 식민지에서 많은 新生國이 독립하여 나오면서 미국이 주도하던 UN의 세력이 변하고 UN이 구조변천을 겪었다는 것은 앞에서 설명하였다. 또한 중국이 대만정부를 대체하여 UN회원 및 안보이사회 상임이사국이 되면서 북한은 5개 상임이사국 중 2개국의 강력한 지지를 받게 되었다. 실제로 북한은 국제사회의 대다수의 국가들과 國交를 수립하였다. 그러므로 북한은 1970년부터 UN에서 수세에서 공세로 정책을 전환하고 UNESCO, WHO 등 대부분의 UN 전문기구에 가입하여 역시 적극적인 활동을 하였다. 또한 1973년 박대통령의 6.23 외교선언 이후 UN 본부가 있는 New York에 상주대표부를 설치하고 본격적인 對UN 활동을 전개하였다. 그러므로 1970년대 이후 UN과 북한의 관계는 1950년대의 부정적 관계와는 달리, 한국과 동등한 법적 地位를 사실상 인정받았다고 할 수 있다.⁴⁰⁾

39) Lyou, Byung Hwa, op. cit., supra noted 24, p.114.

40) *Ibid.*, pp.69-77.

III. UN가입과 南北韓의 國際的·法的 地位

1. UN가입과 南北韓의 國際的·法的 地位

가. UN가입 條件의 受諾과 法的 地位

UN헌장 4조에 의하면 UN의 회원은 평화를 애호하는 모든 국가에 개방되어 있다. 평화애호국이란 구체적으로 UN憲章에 포함된 의무를 수락하고 이행할 수 있으며 또한 기꺼이 이행하는 국가를 말한다. 남북한은 이 규정에 따라 모두 헌장상의 의무를 수락하고 이행한다는 誓約을 제출하였다. UN 안전보장이사회는 이러한 가입조건을 수락을 받아들여 1991. 8. 8(New York) 남북한의 UN가입을 추천하는 결의를 채택하였고, 9.17 개막된 UN총회에서 남북한의 UN가입이 결정됨으로써 UN으로서는 남북한을 평화애호국으로 공식 승인하고 받아들인 셈이다. 이와 관련하여 한국은 정부수립부터 UN의 지원을 받았고 1948. 12. 12 UN총회 결의 195(III)에 의하여 합법정부로 승인을 받았으며 그후로도 긴밀한 관계를 오래 유지하여 왔기 때문에 이 점에 관하여 큰 변화는 없었다. 그러나 북한으로서는 정부수립시 合法政府로 인정을 받지 못하였을 뿐 아니라 간접적으로 비합법정부로 인정되었고, 특히 1950년 한국에 대한 무력공격시에는 평화과괴자로 규탄을 받고 UN의 무력응징을 받았던 것은 앞에서 상세히 설명하였다. 그런데 이번 UN가입조건 수락과 관련하여 일단 평화애호국으로 받아들여 진다는 것은 의의가 있다고 할 것이다. 물론 1970년대 이후 UN의 구조변천과 국제사회의 변화에 따라 사실상 한국과 동등한 지위를 인정받고 적극적으로 활동하여 왔지만 이번에 공식적으로 인정을 받았다고 할 수 있다. 특히 북한은 지금까지 국제사회의 많은 국가로부터 침략국, 테러지원국 등으로 부정적 認識을 받아왔는데 UN헌장의 의무와 그 이행을 시약하였다고 해서 그러한 부정적 인식이 완전히 불식되지는 않겠고 또한 북한자신을 정계할 필요가 없다고 할 수도 없을 것이다. 다만 UN

자신이 형식적으로 북한의 현장의무 이행서약을 받아들이고 회원으로 받아들이는 것은 과거의 부정적 관계를 공식적으로 清算한다는 의미를 갖는다고 하겠다.

나. UN加入과 國際的·法的地位強化

남북한은 UN에 가입하기 전에도 이미 UN 전문기구나 많은 보조기관에 가입하여 적극적 활동을 수행하여 왔기 때문에 UN 가입으로 그 국제적 지위에 큰 변화가 생기는 것은 아니다. 그러나 UN의 正式會員이 되면서 그 법적 지위가 강화되는 것은 사실이다. 구체적으로 우선 현장의 권리를 누리고 그의무를 부담하게 된다. 현장상의 권리는 UN 총회의 회원으로서 5명 이하의 대표를 파견하고 이들의 外交特權과 면제가 부여되며, 총회에서 토의에 참여하고 투표권을 행사할 수 있다. 또한 안전보장이사회, 경제사회이사회 등 UN 주요기관에 이사국으로 선임될 수 있는 자격이 있다. 또한 UN회원국은 현장 93조에 따라 자동적으로 국제사법법원(International Court of Justice)규약의 당사자가 되어 국제법원에 訴訟을 제기할 수 있는 길이 열린다. 물론 실제로 소송을 제기하려면 당사자간의 합의가 있든지, 아니면 법원규약 36조 2항에 따라 강제관할권의 선택조항을 수락한다고 선언한 국가간의 분쟁이 있어야 한다.

다른 한편 현장상의 의무란 우선 현장의 규정을 준수하는 일반적 의무를 지적할 수 있다. UN 회원국이 아니라도 지켜야 하는 것이 많지만 그러나 會員國이기 때문에 지켜야 하는 의무도 상당히 있다. 그 대표적인 것이 UN현장 17조에 따라 국가 재정규모에 기초하여 할당받은 예산상의 분담금을 부담하는 것이다. 이러한 분담금은 UN 정규예산상의 분담금 이외에도 UN 평화유지작전 등 보조기관에서 특별히 소요되는 예산의 충당을 위하여서도 동일한 분담비율에 따라 지불해야 한다.

2. UN 加入과 休戰協定體制

한국휴전협정은 앞에서 상세히 설명한 대로 그 前文에 보면 공산측과 한국 UN군 사령관간에 서명된 것으로 나타나 있다. 다시 말해서 북한측의 무력공격을 UN이 응징한 것이다. 그리고 전쟁행위를 종료시키기 위하여 양측간의 휴전협정이 체결된 것이다. 그런데 북한이 UN에 가입한다는 것은 외견상으로 북한에 대한 UN의 부정적 태도를 수정하여 북한을 형식상 평화애호국으로 인정, 그 회원으로 받아 준 것이기 때문에 敵對關係에서 체결한 휴전협정이 어떤 영향을 받느냐 하는 문제가 제기 될 수 있다. 또한 북한도 UN의 회원국이면 자신과 UN간의 기존의 휴전협정이 어떤 영향을 받겠느냐 하는 문제도 제기될 수 있다. 그러나 이러한 문제를 국제법적으로 검토하면 별로 문제가 안된다. 우선 UN은 그 회원국과는 구별되는 별개의 법인격을 가지고 있다. 1949년 ‘UN 봉사중 입은 손해배상 (Reparation for Injuries suffered in the service of the United Nations)’ 사건 판결에서 국제사법법원도 이 점을 분명히 하여 UN 헌장상의 규정이 없어도 UN 그 자체가 구성원과 구별되는 국제법인격을 가진다는 점, 따라서 국제법적 권리 의무를 행사할 수 있고, 그 國際公務員을 위하여 손해배상을 추구할 수 있다는 것을 명시하였다.⁴¹⁾ 그러므로 북한이 UN에 가입하여도 UN과의 휴전협정 당사자간의 문제는 제기될 여지가 없다. 또한 휴전협정이 적대관계를 유지하는 것이 아니라 정리하는 것이기 때문에 북한의 UN 가입이 영향을 줄 필요는 없다. 더구나 앞에서 설명한 대로 1973년 UNCURK를 해체하면서 UN은 실질적으로 한국문제에서 손을 떼고 직접 당사자들에 위임하였기 때문에 더구나 문제될 것이 없다.

남북한이 UN에 가입함으로써 냉전체제에서 평화공존체제로 이행하기 때문에 휴전협정체제에서 正常體制로 바꾸어야 한다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 이러한 견해는 휴전협정의 현대적 개념을 이해하지 못하는 것으로 휴전협정으로 사실상 戰爭이 종료하며 무력충돌을 방지하

41) ICJ, Reports, 1949, p.179.

는 제도적 장치로서 휴전협정은 매우 적절한 기능을 수행하고 있다. 다만 현재의 상태에서 남북한 관계가 발전하여 교류가 심화되면 남북한간의 교류와 협력을 지원할 수 있는 법적 제도가 확립되어야 한다. 구체적으로 남북기본관계를 규정하는 조약이나 법률, 남북한 분쟁해결을 규정하는 협정이나 법률, 무역이나 투자 등 경제교류와 인적교류를 시행하는 구체적 법률관계 등이 정립되어야 한다. 그러므로 휴전협정은 정리되어야 할 대상이 아니라 무력충돌의 재발을 방지하는 법적 제도로서 중요한 기능을 수행하고 있으며 남북한 관계발전을 위해서는 교류와 협력, 분쟁해결을 보장하는 법적 제도를 추가로 정립해 나가야 한다.

3. UN 加入과 UN軍司令部 解體問題

UN군사령부의 해체문제는 이미 1975년 30차 UN총회에서 무조건 해체를 주장하는 북한측 결의와 휴전협정의 유지를 위한 대체조치를 전제로 해체하자는 한국측 결의가 모두 통과하여 문제가 되었다는 것을 이미 설명하였다. UN군사령부는 휴전협정의 체결 후 참전국들의 軍隊 撤收로 사실상은 해체되었고 현재는 미군이 겸하는 사령부 간부요원과 의장대밖에 없다는 것도 설명하였다. 또한 UNCURK가 해체되면서 실질적으로 UN은 한국문제에서 손을 떼고 한국문제 해결을 직접 당사자들에게 위임하였다는 것도 설명하였다.⁴²⁾

그러나 UN군사령부는 과거 휴전협정의 이행을 위하여 필요하다는 것 이외에도 원래 북한측의 무력공격을 응징하기 위한 전투사령부라는 의미를 갖는다. 그러나 현재의 UN군사령부가 단지 명목상의 존재만을 유지한다 해도 북한을 UN 헌장상의 원칙과 의무를 존중하는 평화애호국으로 받아들임으로써 북한을 응징한다는 명목이 양립하기 어렵다고 볼 수도 있다. 이런 의미에서 UN 군사령부를 명목상으로 존속시키는 것은 어색하다고 할 수 있다. 또한 UN군사령부가 실제로 해체되

42) UN Document A/C.1/L.661:A/9030:A/9341.

었다면 형식적인 측면도 정리하는 것이 옳긴 하다. 그런 의미에서 북한과 교섭하여 UN군사령관 명의로 되어 있는 것을 한국군장교와 미군장교로 교체하는 정도로 정리하여도 된다. 실제로 한국군장교와 미군장교가 휴전협정의 履行問題를 담당하여 온 지도 오래다. 그러므로 실제로 문제될 것은 별로 없다. UN군사령부가 해체되는 경우의 법률문제는 앞에서 상세히 설명하였기 때문에 반복하지는 않겠다.⁴³⁾

4. 分斷國으로서의 南北韓의 法的 地位와 統一政策

分斷國이라면 과거의 독일과 한국, 중국과 대만 정도를 생각할 수 있다. 일반적으로 분단국이라 하면 국제사회에서 하나의 국가로 존재해야 하는데 어떤 이유로 현실적으로는 두 개의 대립적 정치체제가 존재하면서 적어도 두 개의 체제 중 하나는 자신의 주도하에 하나로 통일되어야 한다고 주장하는 국가라고 할 수 있다. 대개는 분단된 두 개의 체제가 모두 자신의 주도하에서 하나로 統一되어야 한다고 주장하나 과거 독일의 경우 동독은 두 개의 국가를 주장하였고, 대만의 경우도 명목상으로는 하나의 국가를 주장하면서도 실제로는 두 개의 독립된 체제라고 하여 두 개의 국가를 인정하기 때문에 분단국마다 다르다. 특히 대만은 민족의 구성으로 보아서 원주민이 별개의 독립국을 추진할 수도 있어서 한국의 경우와는 상황이 다르다.⁴⁴⁾ 그러므로 한국에 고유한 분단국 문제를 법적으로 검토하여 볼 필요가 있다.

우선 남북한의 국제적 관계 현실을 보면 한국이 150개나 되는 국가들과 外交關係를 수립하고 있고 북한도 100여국과 외교관계를 수립하고 있다. 이러한 외교관계 수립현황은 남북한이 UN에 가입하면서 더욱 확대될 전망이다. 특히 한국은 중국 등 몇 나라를 제외하고는 사실상 全世界 모든 나라와 외교관계를 수립하였고 북한도 주요 서방국들과

43) 앞의 1.12항 참조.

44) 柳陞華, 앞의 책, pp.20-21.

외교관계가 없지만 대다수의 국가와는 외교관계를 수립하였다. 이와 같이 남북한이 국제사회에서 국가와 같은 국제법주체로서 활동하고 있는 현실을 부정할 수 없다. 또한 UN에 남북한이 모두 가입함으로써 이런 현실을 더욱 확고히 한다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

그러나 남북한의 관계는 보통의 국가간의 관계로 다루기 어려운 여러 가지 特性이 있다. 첫째로 현재의 남북한을 갈라 놓고 있는 휴전선은 임시적인 군사분계선이지 국경선은 아니다. 또한 38線도 일본군을 무장해제하는 미군과 소련군의 임시 관할분계선이지 國境線은 아니었다.⁴⁶⁾

그뿐 아니라 한국이나 북한은 다같이 하나의 통일국가를 지향하고 또 국제사회에서도 韓國이 통일국가를 이루어야 한다고 생각하고 있다.

이와 같이 분단국인 한국은 두 가지 대립적 측면이 있다. 하나는 국제사회에서 두 개의 국제법주체로 활동하고 있는 현재의 상황(Sein)이고 다른 하나는 하나의 국가로 통일을 달성해 나가야 한다는 당위의 목표이다(Sollen). 그리고 분단국으로서의 한국은 바로 현재의 상황에서 當爲의 目標로 발전해 나가야 하며, 국제사회도 한국의 이러한 발전이나 노력을 지원해야지 방해할 수 없는 것이 바로 분단국의 고유한(sui generis) 법적 특성이다. 그러므로 남북한의 대외적인 측면은 완전한 국제법주체이나 남북한의 관계는 국제관계가 아니라 分斷韓國의 내부관계이다. 분단한국의 내부관계는 물론 하나의 국가의 내부관계와는 다르나 그렇다고 국제관계는 아니다. 분단한국의 내부관계는 당연히 하나의 국가로 통합되어야 하는 관계, 또한 그러한 목표를 위하여 노력해 나가야 하는 관계, 그러면서도 당분간 상대방의 내부체제를 존중해 주어야 하는 관계, 그러나 당위의 목표인 통일에 역행하는 상대방의 행위에 대하여는 일정한 주장을 할 수 있는 관계이다. 그러므로 분단한국의 내부관계는 靜的으로는 파악할 수 없고 動的·發展的으로 해석해야 되는 관

45) Lyou, Byung-Hwa op. cit., supra note 24, pp.143-145.

46) *Ibid.*, pp.141-143.

계다. 그리고 이러한 분단한국의 내부관계가 발전되어 나가면 남북한의 외부관계도 변질하여 점차 국제사회에서 하나의 국가로 변모해 나갈 것이다. 1972. 7. 4 남북공동성명에서도 남북한은 이미 이러한 측면을 정립하였으며, 두 정부라는 용어도 피하고 '쌍방'이라는 용어를 사용하였으며, 외세의 간섭이 없는 자주적인 統 一原則을 천명하였다. 결론적으로 한국통일 등 남북문제는 분단한국의 내부문제이며, 국제관계가 아니라는 것이다. 다시 말해서 남북한의 외부관계와 남북한의 내부관계는 유동적이며 그 발전방향에 따라 하나의 국가로 통일이 될 수도 있고 두 개의 국가로 확립될 수도 있다. 즉 남북한의 外部關係가 진정한 내부관계로 발전해 나가면 두 개의 국제법주체로 활동하고 있는 외부관계는 점차 퇴색할 것이다. 또한 반대로 남북한의 內部關係만 강화되어 가고 남북한의 내부관계는 소원해지거나 취약해지면 점차 내부관계는 퇴색하고 두 개의 국가로 확립되어 갈 것이다. 그러므로 한국의 통일정책은 바로 이러한 요인에 착안하여 남북한의 내부관계를 강화시켜 나가고 외부관계가 이러한 내부관계의 발전에 지장을 주지않고 적응하도록 해야 한다.⁴⁷⁾

5. 統一政策의 推進과 UN制度의 活用

남북한의 UN가입은 남북한이 국제사회에서 두 개의 국제법 주체로서 활동하고 있는 상황을 현실화하였다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 現實化는 당위의 목표인 통일을 포기한 것이 아니라 현실의 바탕 위에서 대화와 교류를 통하여 동질화 및 협력을 강화하고 북한사회를 개방하며 신뢰구축을 통해 統一基盤을 조성하자는 것이다. 그러므로 UN제도를 활용, 이러한 통일목표를 지향해 가는 통일정책을 추진해야 한다. 남북한의 UN가입이나 UN제도내에서 남북한의 활동이 통일정책에 기여할 수도 있고 역행할 수도 있다. 다시 말해서 남북한의 UN가입이 통

47) *Ibid.*, pp.145-149.

일에 도움이 되느냐, 방해가 되느냐는 질문은 잘못된 것이다. UN제도나 남북한의 UN가입을 어떻게 활용하고 통일정책을 어떻게 추진하느냐에 달려 있다. 과거 1970년대 남북한이 UN제도나 전세계의 남북 대치공관에서 대결과 경쟁으로 국력을 소모했던 것을 기억하면 쉽게 이해가 갈 것이다. 물론 현재 남북한의 관계는 1970년대와는 전혀 달라서 國力에 있어서나 외교관계에 있어서나 한국이 북한보다 압도적 優位에 있다. 그러므로 대결이라기보다는 한국의 主導로 UN총회·주요기관·전문기구·보조기관 등 광범위한 UN제도를 적극적으로 활용, 대화·교류·협력의 장으로 이끌어 가야 한다. 또한 앞으로 New York의 UN代表部를 비롯하여 전세계에 걸쳐 남북한이 동시에 대사관을 설치한 곳이 확대되어 나갈 전망이다. 이러한 동시 소재 공관이 과거처럼 대치공관이 아니라 대화와 교류의 장이 되도록 치밀하게 統一政策을 추진해 나가야 할 것이다. 특히 UN제도내에서 우선 이해를 같이하는 문제부터라도 공동정책을 추진하고 협력의 관계를 정립해 나가는 것이 매우 시급히 요청된다.

南北聯合 運營體系에 관한 研究

張 崙 洙*

- I. 序 論
- II. 民族共同體憲章의 性格 및 基本內容
- III. 南北聯合의 性格
- IV. 南北聯合의 構成機構와 運營體系
- V. 結論: 南北聯合의 現實化 方案

I. 序 論

1989년 9월 11일 盧泰愚 大統領은 國회에서 特別演說을 통해 우리 정부의 통일방안으로서 「한민족공동체 통일방안」을 闡明하였다. 이 방안에 의하면 통일을 지향하는 중간단계에서 南北韓의 相互協力과 共同繁榮을 도모하여 통일기반을 조성해나가기 위한 통일추진체로서 「南北聯合」이 제시되고 있다. 통일국가 실현의 中間過程으로서 南北聯合은 分단상황에서 완전한 統一實現까지 통일을 추구하는 暫定的 關係라는 점에서 특수한 결합형태이며, 南北韓은 民族共同體라는 하나의 지붕 밑에 聯合의 형태로 連繫됨으로써 잠정적으로 국가간의 관계가 아닌 民族內部的의 特殊關係를 가지게 되며, 안으로는 상호간의 관계를 協議·調節하

* 全南大 大學院 政治學科.

고 밖으로는 消耗的 競爭을 止揚하고 민족이익을 추구해 나갈 것으로 해석되고 있다.¹⁾

우리정부가 이같은 統一方案을 제안하게된 背景으로는 脫冷戰의 국제정세의 흐름과 社會主義圈 國家들에서 전개되고 있는 改革과 開放의 추세, 이러한 국제정세의 흐름을 활용할 수 있는 능력이 우리에게 축적되었다는 점, 즉 經濟的 成長과 함께 착실한 정치적 민주화로 인한 자신감 등을 지적한다.²⁾ 다시 말해 「한민족공동체 통일방안」은 성숙된 民族 역량에서 비롯된 자신감을 바탕으로 북한을 民族共同體의 일원으로 包容하여 민족의 共同繁榮을 추구함으로써 統一問題를 南北韓 當事者間에 자주적으로 해결해야 한다는 것을 기본입장으로 하고 있다. 따라서 여태까지 남북한 각자의 자기체제에 대한 자신감의 부족이 南北의 關係改善으로 이르게 하지 못한 원인으로 보고, 相互開放으로 인하여 자기체제를 지켜낼 수 있다는 자신감이 남북한 각자에게 형성되어 있지 않는 한 南北韓間의 어떤 協定이나 交流協力關係에 이르지 못할 것이라는 지적이 있었다.³⁾

특히 「한민족공동체 통일방안」은 「민족화합민주통일방안」의 問題點으로 지적된 統一의 中間過程에 관한 설명이 未洽하였다는 것에 대한 종합적 대안으로 평가된다. 그간의 統一論議 收斂過程에서 단계적 통일, 제반분야의 교류와 동시에 군사적 긴장의 해소, 남북한간 相對方 存在의 인정, 統一原則, 통일국가의 미래상에 대한 國民的 合意를 확인함으로써 그 의의를 더한다.

「한민족공동체 통일방안」에서 설정되고 있는 통일의 中間段階로서의 南北聯合이 민족분단의 고정화가 아닌 궁극적으로 통일을 실현하는 기구로서 그 역할과 기능에 충실하기 위해서는 이를 法的으로 制度化하는

1) 「한민족공동체 통일방안(기본 해설자료)」(서울:국토통일원, 1989), pp. 24~25.

2) 이흥구, 「한민족공동체 통일방안의 정책기초와 실천방향」, 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」(서울:국토통일원, 1990), pp. 11~14.

것이 필요하다. 따라서 本 論文에서는 南北聯合의 설치근거가 되는 민족공동체현장의 성격과 내용, 남북연합의 법적 성격, 南北聯合의 구성기구 및 운영체계, 南北聯合의 현실화 방안을 모색하는데 그 研究目的이 있다.

우리 정부의 「한민족공동체 통일방안」에 대하여 北韓은 그것이 두 개의 조선으로 분열을 고착화하고, 두개 국가간의 존재를 合理化하고, 공식적인 국가간의 관계로 轉換시키는 것으로 비판·거부하였다. 우리의 統一方案이 분단의 固着化가 아니라 긴장의 완화와 교류 협력을 통한 南北關係正常化의 제도적 보장으로서, 남북한간에 공동으로 형성하게 될 南北聯合의 법적 성격의 究明과 통일에 이르는 더 현실적 방안임을 입증하는 것이 요구된다. 그러나 민족공동체 개념에 기초한 「한민족공동체 통일방안」과 南北聯合의 성격에 법적 의미를 부여하는 本 稿의 방법론간의 접근차이는 南北聯合의 운영체계에 관하여 구체적으로 제도화하는 방법의 모색에 있어서 한계로 지적하지 않을 수 없다. 아울러 北韓의 입장과 대응 그리고 국제적 측면에서의 분석요인을 고려대상에서 제외된 것도 미비점으로 지적될 것이다.

本 稿의 마무리 단계에서 南北韓의 國際聯合 同時加入에 대한 국제연합 안전보장이사회의 권고결의안이 통과되고, 北方政策의 한 결과로서 국교수립에까지 이르게 된 蘇聯에서 共産黨 強硬派에 의한 쿠데타와 그것의 실패가 뒤따르는 등 급변하는 國際情勢는 南北關係의 개선에 크게 도움이 될 것으로 思料된다. 南北高位級會談, 남북국회회담, 남북경제회담, 남북체육회담, 남북적십자회담 등 현재 여러부분에서 진행되고 있는 남북한간의 對話中에 야기되는 문제들을 南北聯合의 형성으로 나아가 그것의 설치근거가 될 민족공동체현장을 채택하게 될 南北頂上會談(개최의 낙관적 전망)에서 해소할 수 있을 것이다.

II. 民族共同體憲章의 性格 및 基本內容

1. 民族共同體憲章의 意義

「한민족공동체 통일방안」은 統一國家를 실현하기 위한 과정에서 민족공동체 또는 民族社會의 再形成 및 발전을 전제로 내세워 민족공동체의 再創造나 민족공영체를 형성 발전시켜 나감으로써 분단된 南北韓을 민족국가로 통일시키고자 하는데 그 특징이 있다. 즉 여기서 追求되는 統一政策의 기본방향은 남북한이 하나의 민족공동체로서 일체감을 갖고 나아가서 合意에 의하여 統合된 國家를 형성하는데 있다.⁴⁾ 통일국가형성에 있어서 민족과 공동체라는 개념을 媒介로 하는 우리정부의 統一方案은 統一에 이르는 합리적인 過程과 그 구체적인 未來像을 제시한 것으로서 먼저 南北韓의 相互認定에서 출발하여 민족공동체형성을 거쳐 최종적으로 민주체제하의 單邦制 統一國家를 수립한다는 것이다.

민족의 대단결은 일찌기 남북한간에 합의된 7·4공동성명에서 통일원칙의 하나로 되었으며, 민족화합민주통일방안에서도 그 원칙을 확인한 바 있다. 이처럼 民族主義는 근대 이후 국가형성의 기본단위로서 新生諸國의 민족국가건설의 근간이 되고 있다. 다만 「한민족공동체 통일방안」에 따르면 민족대단결은 民主的 統一原則의 내용에 포함되어 있다.

한편 그 有効性에 의문이 제기되고 거의 폐기되다시피 한 7·4공동성명 가운데 오직 통일 3원칙에 대해서만 남북한간에 合意를 보고 있는데, 이 3개원칙을 포용하면서도 보다 統一에 대한 認識論的 차원과 實質的 차원을 동시에 대변하는 원칙 혹은 개념의 개발이 요구된다는 견해가 있었다. 즉 민족공동체 概念이 통일을 향한 단계적 접근을 相互認定하는 類의 原則과 概念으로서, 이 개념 안에 민족주의 이데올로기와 공동체 구성과정에서의 平和論과 機能論的 時點 그리고 자주적인 변화추

4) 안병준, "통일정책의 기초와 과제", 한국정치학회 편, 「한국정치의 민주화와 통일방안」, (서울: 을유문화사, 1990), p. 211.

구라는 개념을 투여할 수 있다는 것이다.⁵⁾

공동체란 地域性과 共同體感情에 기초하면서 인간의 공동생활이 행해지고 있는 일정한 地域社會를 의미한다. 공동체를 構造的 측면에서 정의할 때 하나의 인간집단이 공동체로 형성되기 위해서는 문화적 동질성 (consensus in values and beliefs)의 存在, 集團 構成員間의 직접적이고 다면적인 상호관계(direct and many-sided interpersonal relations)의 유지 그리고 그 接觸의 互惠關係(the practice of reciprocity)등이 充足되어야 한다.⁶⁾ 이런 공동체가 單一民族의 자아의식에 기초해서 형성될 때 그것을 민족공동체라 할 수 있겠다.

「한민족공동체 통일방안」의 理論的 기초는 이홍구 교수의 福祉共同體 (commonwealth)論⁷⁾으로부터 비롯된 것으로 짐작되며, 이는 「한민족공동체 통일방안」이 발표되던 1989년 초 統 院長官 在職時 기자간담회⁸⁾에서 밝힌 南北體制聯合案으로 발전되었다. 그의 복지공동체에 관한 발상은 1976년 멕시코에서 개최된 제30차 동아인문학회 총회에 제출된 論文, “The Korean Commonwealth and the Asian Community”에서 전개된 것으로 밝히고, 한국 복지공동체로 불릴 수 있는 이 접근의 특징은 統一의 主體를 政府나 權力主體에 두지말고 민족을 구성하는 민중에 두자는 그리고 화합의 1차적 목적을 민중의 복지에 두자는 것⁹⁾으로

5) 김동성, “7·4남북공동성명의 의의와 평가”, 「통일, 어떻게 할 것인가」(서울:동아일보사, 1988), pp. 25~26.

6) Michael Taylor, The Possibility of Cooperation, (Cambridge:Cambridge University Press, 1982). 김종립, “남북한 통일을 위한 민족공동체 형성이론”, 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」, (서울:국토통일원, 1990), p. 61에서 재인용.

7) Lee Hongkoo, “Political Unification and Social Welfare,” Korea and World Affairs, vol. 8, No. 1(Spring, 1984), pp.5~16.

8) 「조선일보」, 1989년 1월 6일.

9) 이홍구, “민족화합 민주통일 방안의 역사적·이념적 조명”, 이상우 편, 「통일한국의 모색」, (서울:박영사, 1987), p.173.

설명한다. 더 나아가 南北 두 體制가 분단의 固定化가 아니라 민족동질성을 찾고 민족공동체를 만들어가는 것이 새 통일방안의 基本原則이며 그러한 민족공동체를 만들기 위해서는 그 中間段階로서 현재의 1민족 2체제를 聯合體로 만들어 이 연합체에서 각종 交流를 실시해야 한다는 것이다. 이에 대하여 김학준 교수는 南北韓이 상대방체제를 서로 認定하는 바탕위에서 體制聯合을 형성해 外交나 國防을 제외한 모든 분야에서 인적·물적 교류를 강화함으로써 信賴를 회복한 다음 1민족 2국가로서의 민족공동체를 형성하는 것으로 평가하고, 이 體制聯合을 國家聯合과 聯邦制 사이에 위치짓는다. 體制聯合은 남과 북이 각기 주권을 보유하고 國際的으로는 개별적인 主權國家로 존재하되, 상호관계를 국제관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 규정한다. 즉 남과 북에 서로 다른 理念과 體制가 존재한다는 현실을 인정한 바탕위에서 完全한 統一國家를 실현할 때까지 두 개의 서로 다른 체제 사이에 유기적 관계를 발전시켜 나가면서 민족공동체를 회복 발전시켜가는 統一指向的 특성을 지적한다.¹⁰⁾ 같은 맥락에서 大統領의 國會演說은 “사회 문화 경제적 공동체를 이루어 나가면서 남북간에 존재하는 각종문제를 해결해 간다면 정치적 통합의 여건은 성숙될 것”으로 표현되고 있다.¹¹⁾

이 같은 민족공동체 統一論은 유럽공동체나 聯合이 상정되는 공동번영을 목표로하는 相互協力體制로 발전가능하다는 것이다.¹²⁾ 한편 공동체 형성과 통일과정 상호간의 관계를 정리해야 하는 問題點을 드러내는데, 그러한 統一接近法을 신기능주의적 統合理論¹³⁾으로 보는 견해가 지배적

10) 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합 연구”, 「통일문제연구」 1권 3호, (서울:국토통일원, 1989), pp 27~30

11) 「한민족공동체통일방안(기본해설자료)」, p 49.

12) 이승원, “한민족 민주주의 국가론”, 「통일문제연구」 3권 2호 (서울:국토통일원, 1991), p 240.

13) David Mitrany, A Working Peace System, (Chicago:Quadrang Books, 1966):구영록, 「인간과 전쟁」 (서울:법문사, 1977), pp 30~94:최종기, 「현대국제관계론」, (서울:박영사, 1986), pp 110~131:이상우, 「국제관계이론」(서울:박영사, 1987), pp 327~332참조.

이다. 통합이론은 국가주권에 의하여 나뉘어진 사회집단간에 생활영역의 교차에서 생겨지는 社會機能의 통합필요성 때문에 국경을 넘는 橫的인 연계가 생기게 되었다는 것을 前提로 형성된 理論으로서, 그 핵심은 기능통합에 있고 따라서 통합이론과 機能主義는 밀착된다. 기능적인 부분통합이 하나씩 이루어져 나가면 궁극에 가서는 하나의 不可分의 사회가 된다는 것이다. 즉 交互作用을 하고 있는 사회간에 기능적인 상호의존관계가 생기면 공동의 統合利益이 생겨나고 이 共同利益은 두 사회를 不可分의 關係로 만들기 때문에 統合促進의 제일 큰 요인이 되며, 한 차원에서 이루어진 機能的 統合行爲를 통한 접근은 더 나아가 기능주의식의 조각 조각 문제해결 대신 훨씬 制度化된 統合目標를 追求하는 新機能主義로 발전하게 되었다.

위와 같은 통일에 대한 接近方式이 유럽공동체적 機能的 社會統合이라면, 유럽공동체의 경우와 우리 한반도의 민족공동체의 경우에는 그 기본적인 前提에서 差異가 있음이 지적되고 있다.¹⁴⁾ Community의 우리 말이 공동체이지만, EC나라들의 경우 그들은 共同的 利害 關係에 따라 형성과정에 있는 利益社會(Gesellschaft)에 불과하지만, 우리는 천년 이상을 같이하며 살아온 共同社會(Gemeinschaft)라는 사실이 다르다. 물론 이같은 주장은 産業化 近代化가 크게 진척된 현시기에서 이익사회 공동사회라는 二分法的 개념의 적용이 적실성이 있는가 의문이 제기된다.

한편 유럽공동체를 구성한 나라들은 NATO라는 하나의 軍事同盟體制에 속해있는 나라인데 반하여, 남북한은 韓美防衛條約과 朝蘇友好協調條約이라는 적대적 군사동맹체제에 속해있는 두 개의 국가라는 점을 그 差異로 들고 있다.¹⁵⁾

14) 김낙중, "한민족공동체통일방안과 연방제 통일방안의 비판적 검토", 『사회와 사상』 (서울:한길사) 1989년 11월호(통권 15호), p. 126

15) 김낙중, 상계논문, pp. 126~127.

그러나 合流나 合意에 의한 통일이 실현되기 어렵다는 사실을 인식하게 되면, 상대방의 존재를 묵시적·명시적으로 승인함을 전제로 하는 體制聯合案이나 동서독식 기본조약관계안, 또는 기능적 통합안이 단연 현실적이다.¹⁶⁾ 體制聯合을 위시한 남측의 여러 제안들(예컨대 서신교환, 가족방문), 기능적 통합안, 동서독식 기본조약관계 뿐만 아니라, 단기적으로는 두 개의 한국으로 출발하지만 長期的으로는 통일을 期待할 수 있는 提案으로 보는 것이다.¹⁷⁾ 따라서 南北韓間에 심화된 異質性을 극복하여 민족공동체를 형성하려는 「한민족공동체 통일방안」은 남북한간의 현실을 정확히 인식한 자주·평화·민족 대단결의 統一原則에 적합한 것으로 評價된다. 다만 南北統一을 共同善의 성취로 보고, 그 共同善의 성취를 공동체형성으로써 해결하는 방안을 提示한 김종립 교수는 민족공동체를 전제로한 통일방안 모색에 있어 공동체의 개념과 근본속성에 관한 보다 치밀한 분석이 요구됨을 지적한다.¹⁸⁾

그런데 민족공동체라는 統合目標를 추구하는데 있어서의 남북상호간의 접근을 制度化하는 문제는 序論에서도 언급한 바 있지만, 남북한간의 관계정상화, 통일과정의 중간단계로서 南北聯合을 제시한 「한민족공동체 통일방안」은 민족공동체현장에서 南北聯合의 설치근거를 마련할 것으로 되어 있기 때문에 법적 성격의 규명이 수반된다. 한편 민족공동체현장의 採擇을 南北韓 頂上會談에서 合意할 것으로 기대한다면, 정상회담에서의 대타결이란 사실상 어렵고 또 바로 가장 어려운 일을 맨처음 순서로 하였다라는 지적이 있다.¹⁹⁾ 그러나 민족공동체현장을 남북기본조약으로 보는 本稿에서는 頂上會談에서 현안의 타결이라는 통일의

16) 최대권, 「통일의 법적 문제」(서울:법문사, 1990), p 126

17) 상계서, p 128

18) 김종립, 전개논문, p 65

19) 최태현, 홍성필, 노영돈 “남북연합의 법적지위에 관한 연구”, 「통일에 따른 법적 문제연구」(서울:국토통일원, 1989), p6

실마리를 풀어야 한다고 보며, 그간 최고위급 회담, 또는 頂上會談의 용의표명을 해온 북한의 태도²⁰⁾와 최근 國際情勢의 變化로 보아 정상회담의 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

또 頂上會談에서 채택될 민족공동체헌장은 바로 지금까지 남북한간에 진행되어온 국회회담, 적십자회담, 체육회담, 경제회담, 고위급회담 등을 南北聯合이라는 공동기구내에 常設的으로 설치할 근거를 마련하게 되는 의의를 갖게 된다.

2. 民族共同體憲章의 性格

南北頂上會談에서 채택하게 될 南北聯合의 설치근거인 민족공동체헌장은 平和와 統一을 위한 기본방안, 相互不可侵에 관한 사항, 南北聯合機構의 설치·운영 등에 대한 남북한간의 包括的 合意를 내용으로 할 것이다. 이런 내용을 기본적으로 규정하게 될 민족공동체헌장은 과연 어떠한 性格을 갖는가를 本節에서 일별해 본다.

南北分斷 이후 한국전쟁을 경험한 남북한간에는 不信과 異質化의 정도가 매우 심각함을 남북상호간에 깊이 認識하고 민족동질성을 회복해야 한다는데 異見이 없으며, 남북한간의 긴장된 對立·對峙關係를 解消하기 위해서는 통일지향적인 남북교류를 위한 제도적 모색이 요청된다. 따라서 하나의 민족공동체의 形成으로부터 相互信賴의 회복, 상대방의 存在에 대한 相互 認識 더 나아가 상대방의 존재를 받아들일 수 밖에 없다는 인식이 체감되어 결국은 南北韓 基本關係協定의 체결 필요성이 역설된다.²¹⁾ 즉 남북한 기본관계, 안전과 평화유지, 교류의 법적 근거와 기본방향을 규정하는 남북한의 기본협정 및 통일지향적 남북교류의 시행을 위한 구체적 법규정을 담은 協定의 締結 必要性이 제고되는데, 여러부문에서 南北交流의 일반적 근거가 되는 남북한의 기본관계 협정이 우

20) 1988년 11월 평화회담 제안과 문익환복사의 평양방문과 조자양의 환영연설에서 공식적인 노태우 대통령과의 통일문제를 논의할 용의 표명.

21) 최대권, 전제서, pp. 107~109.

선적이라는 것이다.²²⁾ 인적·물적·문화적 교류의 확대를 뒷받침 해 주는 文書가 남북한간에 同意되어야 하는 것이다. 이것이 동서독간의 基本條約에 해당되며, 민족화합민주통일방안에서는 남북한 기본관계 잠정협정이며 그리고 「한민족공동체 통일방안」에서는 민족공동체현장의 성격에 해당된다.²³⁾

북한의 입장에서는 어떤 條約과 協定도 남북상호간에 實體를 인정하게 되어 분단을 固着化하는 것으로 보고 있지만, 이미 남북한간에는 상대방의 存在를 認定해온 바와 다름없다는 이해위에서 그 名稱에는 상관없이 법적 구속력이 있는 합의로 민족공동체현장을 해석할 수 있다.²⁴⁾

「한민족공동체 통일방안」의 解説資料에 의하면 민족공동체현장은 통일에 이르는 남북간의 잠정적인 內的 特殊關係를 구체적으로 설정한 것으로서, 국가와 국가간의 관계를 규율하는 條約과는 그 성격을 달리하는 것으로 설명하고 있다.²⁵⁾ 또 南北聯合의 법적 근거가 되는 민족공동체현장은 남북연합 안에서 南北韓은 각각 外交·軍事權 등을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 양자의 관계는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수법적 유대관계를 갖게 되므로 민족공동체현장의 性格도 국가간의 조약이 아닌 국내법적 협정에 가깝다고 보는 견해도 있다.²⁶⁾

그러나 이는 사실상의 分斷을 不認하면서 法的 分斷을 기피하기 위해 한민족공동체 개념을 창출한 것으로 보고, 다음과 같은 이유에서 남북한을 공동으로 규율하는 國際法으로서 민족공동체현장은 條約이라는

22) 유병화, “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구”, 「한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화연구」(서울: 통일원, 1990), p181.

23) 이장희, “독일통일과 남북관계의 발전방향 모색”, 「한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화연구」(서울: 통일원, 1990), p226.

24) 김명기, “남북연합의 제도적·실천적 과제”, 「민족공동체현장의 이론적 기초와 정책방향」(서울: 국토통일원, 1990), p156.

25) 「민족공동체현장(기본해설자료)」, (서울: 국토통일원, 1989), p35.

26) 장명봉, “특수한 국가결합형태로서의 유럽공동체와 노르딕 협력체” 「통일문제연구」 2권 3호(서울: 통일원, 1990), pp156~166.

것이다.²⁷⁾ ① 민족공동체의 구성체인 남북한은 상호간의 관계에 있어서 '지방적 사실상 정부'(de facto local government) 또는 '중앙적 법률상 정부'(de jure central government)로서의 성격을 가지므로 이들 정부는 조약을 체결할 국제법상 능력을 갖는다. ② 南北韓의 국내법을 超越하는 민족공동체법이 없으므로 南北聯合의 기초인 민족공동체현장은 결국 國際法일 수 밖에 없다. ③ 남북공동체의 구성체인 남북한의 頂上間的 합의는 결코 남한 또는 북한의 憲法·법률·명령·규칙·자치법규일 수도 없고, 남한 또는 북한의 공법상의 계약 또는 사법상의 계약일 수도 없으므로 그것은 條約이다. ④ 南北聯合의 기초인 민족공동체현장의 헌법적 근거를 부여하기 위해서도 이를 條約으로 보아야 하며, 또 이를 條約으로 볼 경우에만 憲法 제6조 제1항의 "헌법절차에 따라 체결 공포된 조약……국내법과 동일한 효력이 있다."는 규칙에 따라 민족공동체현장은 국내적 效力이 認定될 수 있다. 요컨대 민족공동체현장은 민족공동체의 구성체인 남북한을 공동으로 規律하는 '민족공동체법'이 없으므로 그것은 남북한을 각기 일방만을 규율하는 남한의 국내법 또는 북한의 國內法에 근거할 수 없으며, 남북한을 공동으로 규율하는 법인 국제법에 근거한 것이므로 민족공동체현장은 條約이라는 것이다.

덧붙여 統·中間段階에서 '남북연합체(Korean Confederation)안'을 제시하는 장명봉 교수에 의하면 남북연합체의 結成은 남북한간에 合意·採擇된 남북연합헌장에 의거해 이루어지는 것이 바람직하다고 보고, 이 연합헌장은 남북한 基本條約으로서의 성격을 갖게 될 것이며 이른바 暫定協定(modus vivendi)에 해당된다는 것이다. 이 연합헌장은 대외적으로 국제법적 조약의 성격을 갖지만, 대내적으로는 남북한 관계가 상호 외국 관계가 아니라 통일시까지의 잠정적인 내적 특수관계를 설정하는 暫定憲法(즉 국가연합헌법)으로서의 성격도 갖는다는 견해를 밝힌바 있다.²⁸⁾

27) 김명기, 상계논문, p171. pp156~158

28) 장명봉, "국가연합체에 관한 연구" 『국제법학회논총』 33권 2호 (서울: 대한국제법학회, 198), pp43~45.

南北對話에 있어서 가장 기본적인 障礙는 상대방의 存在를 認定하지 않으려는데 있다면, 남북한간 상대방의 실체를 認定하고 相互交流의 추진과 협력의 원칙의 존중과 武力行事的 禁止 및 분쟁의 平和的 解決을 위한 合意의 법적 제도화인 민족공동체헌장은 條約의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 더구나 현재 UN安保理에서 남북한 동시UN가입권고 결의안의 통과되고 總會에서 남북한의 UN동시가입이 확정된 시점에서 남북한의 UN동시가입을 UN에 의한 國家의 承認으로 보고, 남북한 각기의 국가에 의한 합의 문서인 민족공동체헌장은 條約의 성격을 지닌다.²⁹⁾

南北聯合의 법적 기초인 민족공동체헌장이 남북한간의 실체를 인정함으로써 분단을 고정화한다는 비판이 없는 것은 아니지만³⁰⁾, 남북한간의 地位에 관한 일반적 합의 수준은 7·4공동성명, 6·23선언, 7·7선언 등으로 인하여 상대방의 實體를 이미 認定한 것으로 여겨진다.³¹⁾ 따라서 이의 제도화·합법화는 평화적인 공존을 바탕으로 한 통일의 첩경임을 확인하는 것이다.

최근에 제시된 統一方案들 가운데 공통점이 있다면, 적어도 어느 한 쪽에 의한 다른 한 쪽의 배제와 같은 방법으로는 통일이 불가능하고 양 쪽 체제가 현실적으로 共存할 수 밖에 없다는 現實을 받아들이고 있다는 점이다.

또한 남북한의 긴장을 완화하기 위해 남북한은 互惠平等의 原則에 입각한 남북한의 기본적 관계를 법적으로 정리할 필요가 있다. 한반도의

29) 김명기, “국제연합 가입 후 대한민국의 국제법상 지위” 「통일문제연구」(서울: 통일원, 1991), 3권 2호(통권 10호), p154.

30) 김낙중, “한민족공동체 통일방안과 연방제 통일방안의 비판적 검토”, 「사회와 사상」(서울: 한길사, 1989), 1989년 11월호, p122.

_____, “현단계 주요통일방안에 대한 비교검토”, 김낙중·노중선 편, 「현단계 제통일방안」(서울: 한백사, 1989)p53.

31) 최대린, 전제서, p66; 이장희, 전제논문, p227.

통일이 이루어질 때까지 相互和合의 분위기를 조성하여 平和를 定着하기 위해 남북한 기본관계 잠정협정을 체결할 필요성이 提高된다. 즉 남북한 관계를 平和共存의 관계로 발전시키기 위해서는 분단현실의 暫定的 인정이 요구되며, 이런 조치가 여러가지 제도들을 통해 구체적으로 취해져 남북한의 분단이 통일이전의 독일처럼 安定型의 분단으로 바뀔 때 남북관계는 정상화될 수 있으며, 남북한의 관계가 正常化될 때 平和共存의 관계로 성숙해 갈 수 있는 것이다.

東西獨의 기본조약 체결 당시에도 兩側間의 법적 지위나 관계에 대한 兩者의 입장차이가 있었음을 想起한다면, 기본조약의 체결이 통일에 障礙가 되지 않을 것임은 확실하다. 그당시 서독 정계의 輿野間에는 基本條約의 締結은 독일분단을 영구화시키고 통일원칙에 위배된다는 점에서 많은 논쟁과 심각한 대립을 보였는데, 연방재판소의 기본조약의 해석에 있어 基本法에 일치된다는 판결³²⁾로 일단락되었으며, 基本條約의 후속조치로 여러 부문에 걸쳐 東西獨間의 合意가 이루어지고 이러한 기초위에서 통일을 이룩할 수 있었다. 그렇다고 하더라도 1990년의 독일통일 과정에서도 물론이거니와 統一以前의 과정 특히 기본조약 체결과 관련지어 동서독관계를 반드시 남북한관계와 構造的 同質性을 갖는 것인가 의문이 제기된다. 분단원인과 그 歷史的 구조도 다를 뿐만 아니라, 西獨이 남한이고 東獨이 북한이라는 等式은 그 구조적 차이를 무시하는 견해라는 것이다.³³⁾

그리고 민족공동체현장의 채택, 즉 南北基本條約의 締結로 인하여 남북한이 상호간에 상대방의 存在를 認定하게 되는 경우 곤경에 처하게 될 수도 있을 것이다. 민족공동체현장을 南北基本條約으로 보는 本稿의 입장은 南北聯合을 國家聯合으로 성격을 규명하게 되는데, 남북한 상호간의 주권인정이 그런 국가연합의 전제조건이 되며, 국가연합에 의

32) 서병철, 「통일을 위한 동서독 관계의 조명」(서울: 지식산업사, 1988), pp175~207 참조.

33) 송두연, “독일의 통일에서 우리는 무엇을 배울 것인가”, 『사회와 사상』(한길사, 1990), 6월호(통권 22호), pp181~183.

한 통일방식이 과도적, 잠정적이라 할지라도 남북분단을 固定化시키는 제도적 장치로 誤解되고 비난되는 우려가 따른다.

그러나 西獨이 기본조약 체결이전에 동구 및 소련과 관계개선을 했다는 동서독관계의 경험에 비추어, 우리도 소련과 중국에 먼저 접근하여 관계개선을 하거나 관계당사국들의 韓半島의 平和에 대한 제도적 보장을 받는다면 한반도의 平和政策에 도움이 될 것이라는 의견이 있었던 바³⁴⁾, 작금의 상황은 남북한간 상대방의 存在를 認定하게 될 민족공동체 현장의 채택은 그 가능성이 커 보인다.

3. 民族共同體憲章의 內容

「한민족공동체 통일방안」의 긍정적인 評價는 기능론적 통합이론에 기초하여 南北交流와 協力을 우선시하는 기존의 통일방안에 비하여 政治·軍事問題 해결에 대한 법적 제도적 실천적 측면에서 보다 具體化시켰다는 데 있다. 더구나 「한민족공동체 통일방안」의 開放性을 그 특징으로 한다면³⁵⁾ 정치·군사문제의 선결을 주장하는 北韓의 주장을 수용할 수 있을 것이며, 그간 남북한간에 제기되어 온 제 부문에서의 내용을 포괄하는 것이 南北頂上會談의 가능성을 높일 것이다. 또 「한민족공동체 통일방안」이 실현가능한 것이 되게 하자면 南北頂上會談에서 채택할 ‘통일헌장’초안을 제시하라는 주장³⁶⁾에 답하기 위해서라도 민족공동체헌장은 어떤 내용을 담아야 할것인지 檢討해 보려 한다.

먼저 남북한간에 제기되어 온 統一方案을 보면, 우리 정부는 제1공화

34) 백봉흠, “동서독 기본 조약과 한반도 특수상황 비교 고찰” 「경제경영논총」(서울:동국대 경영관리 연구소, 1978), pp52~53

35) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향”, 한국정치학회 편, 전제서, p 360.

36) 김낙중, 전제논문, 「사회와 사상」, 1989년 11월호, p130: 그는 “3차 7개년 계획에 의한 4단계 통일방안”을 제시하면서 제1단계인 평화공존단계에서 남북불가침협정·평화협정의 체결과 함께 남북최고당국자회담을 성립시켜 평화통일협정의 체결을 주장하고 있다. 김낙중, “3차 7개년 계획에 의한 평화통일안.” 노중선, 김낙중편, 전제서, p121.

국에서 UN감시하 북한만의 선거, UN감시하의 남북한 총선거, 제2공화국에서의 대한민국 헌법절차에 의한 UN감시하의 토착인구비례에 의한 총선거, 제3공화국의 UN감시하의 남북한 토착인구비례에 의한 자유로운 선거, 제5공화국의 민족화합민주통일방안 그리고 현재 제6공화국의 「한민족공동체 통일방안」으로 정리된다. 그 과정에서 남북한 UN동시가 입 不反對를 골자로 한 평화공존 입장을 천명한 1973년의 6·23선언, 1974년1월 ① 상호무력침범포기 ② 상호내정불간섭 ③ 현휴전협정의 계속적 유효를 내용으로 한 남북한 상호불가침협정 체결세의, 그해 8월의 평화통일의 3대원칙(① 남북한 상호불가침협정 체결 ② 남북상호신뢰회복을 위한 남북한간 대화 교류 협조 ③ 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거)의 발표가 있었으며, 80년대 이후에는 現存 休戰體制를 유지하면서 軍備競爭의 止揚과 군사적 대치상태의 해소조치를 협의할 것을 제의하였다.

한편 北韓은 혁명기지도선과 지역혁명을 統 戰略의 기초로 하여 1950년대까지는 중립국감시하의 남북총선을 통한 統 政府樹立案, 1960년대 처음 제시된 과도적 연방제안, 1980년 이후에는 완전한 統 國家 형태로서의 연방제안을 提議하였다. 그 과정에서 1973년에 조국통일5대 강령, 1984년 朝美平和協定締結과 남북불가침 선언을 위한 3자회담, 1987년 단계적 무력축소와 미군철수 및 중립국 감시군 주둔 등의 軍事的 問題解決을 위한 다각적 軍縮會談, 국회연석회의 개최를 통한 불가침선언 채택등을 제의 해왔다.

지금 진행되고 있는 南北對話 가운데 남북고위급회담에서는 남한의 남북관계 개선을 위한 기본합의서와 北韓의 불가침선언과 화해협력에 관한 선언의 채택으로 맞서 있다. 여기에 이르기까지는 3차례에 걸친 회담에서 남북상호간의 의견접근을 위한 노력이 있었던 것은 긍정적인 평가를 할 수 있지만 아직 낙관적인 전망은 어려운 처지이다.

이상의 양측 제의내용을 정리해 보면, 통일을 위한 前段階의 조치로

서 交流 協力の 증진, UN동시가입, 不可侵協定の 締結, 休戰協定體制 維持를 주장하는 남한과 평화협정체결, 불가침선언채택, 미군철수 등을 주장하는 北韓이 對立하고 있다. 北韓의 基本立場은 남조선 혁명과 이의 북한과의 합작을 통한 統一이라는 전략하에서 美軍撤收를 주장하고 있으며, 그 名稱이 평화협정이든 불가침선언이든 내용이 중복되어 있다. 또 우리정부의 基本立場은 統一의 목표보다는 우선 平和定着에 목표를 둔 방안이 아닌가라는 의구심을 받고 있지만, 진정한 평화의 실현과 평화체제의 수립이 통일에 반대되거나 統一에 모순된다는 논리는 수긍할 수 없다. 평화의 실현이 무력대결이나 적대감의 해소와 갈등의 극복을 의미한다면 한반도의 平和實現은 統一을 가져올 수 있다. 즉 平和는 統一과 모순되는 것이 아니라 평화의 실현이 곧 統一의 실현이라는 것이다.³⁷⁾ 물론 이제는 우리의 「한민족공동체 통일방안」과 高位級會談에서의 제의를 통해 그간 북한이 주장해온 불가침, 평화협정, 군축문제 등을 내용을 포함하고 있음은 進一步한 것으로 評價된다.

위와 같은 南北의 主張과 提議를 포괄하여 민족공동체현장에 담을 수 있는지를 같은 성격을 지닌 동서독기본조약과 남북한기본관계 잠정협정과 비교하여 정리해본다.

먼저 東西獨基本條約의 內容은 ① 상호동등권 및 정상적 선린관계 ② 모든 국가의 주권, 평등, 독립, 자주, 영토보존의 존중과 UN헌장의 목적 및 원칙의 존중 ③ 분쟁의 평화적 해결, 무력행사의 拋棄와 경계선 존중 ④ 單獨 代表權 포기 ⑤ 유럽국가간 평화증진, CSCE정신 존중 및 군비 축소 ⑥ 영역한정의 원칙 및 독립자주성의 존중 ⑦ 관계정상화 교류 협력 및 사회개방 ⑧ 常駐代表部의 설치 및 교환 ⑨ 既締結條約의 상호 존중 ⑩ 效力發生 등이다.³⁸⁾

다음으로 남북한 기본관계 잠정협정의 내용은 ① 호혜평등의 원칙

37) 이삼열, 「남북대화의 문제와 평화통일의 길」, 「통일문제연구」 2권 2호(통권 6호), (서울: 국토통일원, 1990), pp292~294.

38) 정용길, 「분단국통일론」 (서울: 고려원, 1988), pp397~384참조.

② 무력행사의 금지와 紛爭의 평화적 해결 ③ 상대방의 認定과 내정불간섭 ④ 休戰體制의 유지와 군사적 대치상태의 해소 ⑤ 다각적인 교류 협력을 통한 상호 사회개방의 원칙 ⑥ 既締結條約의 존중 ⑦ 常駐連絡代表部의 설치 등을 담고 있다.³⁹⁾

양자의 차이점을 보면 暫定協定에는 휴전체제의 유지에 관한 규정이 있으며, 동서독 기본조약에는 UN헌장 존중의 원칙과 단독대표권의 포기, 영역한정의 원칙이 규정되어 있다. 그 중에서 첫째 UN헌장 존중의 原則은 南北韓 UN동시가입이 확정되었으므로 재론할 필요가 없으며, 둘째 단독대표권의 포기 역시 南北韓의 UN동시가입으로 당연한 논리적 귀결이지만 南北 相互間에 統一方案의 차이에 따라 연방제 국가를 취할 것인가 통일에 이르는 중간과정에서 國家聯속을 취할 것인가가 달라질 것이다. 북한의 고려민주연방공화국 창립방안은 연방제 규정의 애매성과 論理的 矛盾(10대 시정방침 항목간의 모순)과 더불어 唯一代表權 行 事 규정이 무색하게 된다. 셋째 영역한정의 원칙에 대해서 보면 북한은 불가침공동선언 초안과 高位級會談에서의 提議 內容을 보면 현 휴전선의 경계선 인정을 주장하고 있는데 반하여 우리의 입장은 확실히 않다. 다만 헌법규정에 의하면 대한민국 영토는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다고 했기 때문에 그것의 개정에는 논란의 여지가 있다. 넷째 휴전체제의 유지문제는 남북한간에 제의된 불가침협정·평화협정·불가침선언 등에 교착되어 있다.

여기서는 특히 休戰體制를 유지시키느냐 아니면 그것의 대체안을 마련하느냐 하는 중요한 문제이므로 整理가 요구된다. 먼저 平和條約의 불필요성과 휴전체제 유지를 주장하는 견해는 다음과 같다. 고전적 개념에 의하면 休戰協定만으로 전쟁이 종료하는 것이 아니고 별도의 平和協定을 체결하는 것이 통례로, 평화조약 내지 평화협정의 합의에 의하여 전쟁원인을 해결함으로써 전쟁을 법적으로나 사실적으로 종료시키

39) 김철수, "남북한 기본관계 잠정협정안", 이상우편, 신계서, p259.

는 것이지만, 제2차세계대전 후 국제사회의 여건 변화에 따라 休戰協定의 법적 성격도 본질적으로 변천하여 現代的 의미의 休戰協定은 전쟁원인의 해결없이 전쟁의 포기에 따라 전쟁행위를 영구히 포기함으로써 전쟁을 종료시킨다. 실제로 일정한 기간이 경과함에 따라 특별한 平和條約 없이도 교전당사자들 사이에 正常關係가 회복됨으로, 현대적 의미의 휴전협정은 평화조약 없이도 실제로 전쟁을 종료시킨다는 것이 대부분 國際法學者들의 견해라는 주장이다.⁴⁰⁾ 따라서 현대 휴전협정의 법적 성격에 의하면 休戰協定만으로 전쟁은 終了한다는 것이 국제법학자들의 이론이며 국제관행이고, 한국의 휴전협정은 특히 이러한 휴전협정의 대표적 예로서 휴전협정 규정에서 전쟁의 포기와 종료를 규정한 다음 비무장지대나 군비제한 기타 전쟁의 재발을 방지하는 여러가지 조치를 마련하였으므로, 1950년 한국전쟁은 1953년 韓國休戰協定으로 종료하였고, 韓國休戰協定은 무력행위의 再發을 방지하는 중요한 법적 도구라는 것이다.⁴¹⁾

한편 平和協定 締結을 주장하는 학자의 견해에 따르면, 휴전은 적대행위의 中止일 뿐 평화의 회복이나 전쟁의 종료가 아니라는 것을 傳統 國際法에 의해 확립된 원칙으로, 한반도의 오늘의 상태는 전쟁상태이며 平和條約이 체결되기 전까지는 평화상태가 회복되지 않는 것으로 본다. 그러므로 南北韓間의 오늘의 전쟁상태를 終結하여 敵對關係를 정리하고 한반도에 平和를 정착시키는 제도적 법적 방법인 平和條約의 체결이 요청된다는 것이다.⁴²⁾ 한반도의 군사적 긴장완화를 위해서 停戰協定을 평화협정적인 성격으로 전환함과 아울러, 정전협정 체결당사자인 美國과 北韓과의 대화도 필요하다는 의견도 있다.⁴³⁾ 물론 북한에서도 줄곧 미군철수를 위한 평화협정의 체결과 불가침공동선언의 채택을 제의해

40) 유병화, 전제논문, p159.

41) 상계논문, pp161~162.

42) 김명기, 「분단한국의 평화보장론」(서울: 법지사, 1988), pp99~100.

43) 송능윤, 전제논문, p180.

오고 있는 실정인데 그 성격과 내용에 있어서 차이는 없다. 바로 休戰協定の 效力存續과 이것이 平和協定으로 대체되는 경우 미군의 철수문제에 대한 대처방안의 시급한 해결이 요구된다.

이제 위에서 논의된 바를 요약하면 통일이전의 조치로서 한반도 緊張緩和와 平和共存을 위해서 休戰協定の 효력 존속 내지 이의 평화협정으로의 대체⁴⁴⁾, 남북상호불가침협정의 締結 내지 공동선언의 채택⁴⁵⁾, 軍備縮小 등이 관건인바, 南北聯合이 구성될 경우 남북한간에 논의와 합의할 것을 민족공동체헌장에 포함할 수 있을 것이다.

한반도 통일의 법적 대안으로 민족적 차원에서는 인적 물적 문화적 교류의 확대를 뒷받침해 주는 文書가 남북한간에 승意在 되어야 하는데, 이 승意文書에는 최소한 남북관계의 평시로의 법적 회복 상태에 대한 합의가 이루어져야 하며, 그 다음 南北韓이 상호 정치적 實體를 인정하여 남북한 법적관계를 正常化하는 합의가 포함되어야 한다는 견해⁴⁶⁾가 있는데, 이 역시 민족공동체헌장의 전제가 되는 것이다.

보다 구체적으로 南北基本關係를 민족공동체헌장으로 정리하려는 유병화 교수와 김명기 교수의 주장을 인용하면 다음과 같다. 먼저 유병화 교수는 南北基本協定の 내용으로 ① 남북한간 상대방의 실체인정 ② 남북교류추진의 공동기구 설치 ③ 남북교류와 협력의 기본원칙 ④ 상호불력행사의 금지와 분쟁의 평화적 해결 ⑤ 대외적 활동에 있어서 지켜야 할 협조 및 조정과 공동협력의 원칙 ⑥ 민족동질성 회복과 인간의 존엄성과 기본권 보장 등을 갖추어야 할 것으로 보고 있다.⁴⁷⁾ 한편 김명기 교수는 民族共同體憲章의 내용으로 1 평화와 통일을 위한 기본방안으로 첫

44) 노태우 대통령은 1991년 9월 24일 UN총회에서의 연설을 통해 휴전협정을 평화협정으로 대체하는 것을 언급하였다. 『조선일보』 1991년 9월 25일.

45) 이는 남북한간에 제3차 남북고위급회담에서 공동선언으로의 합의 방향으로 가고 있음을 보인다. 오관권, “남북대화를 통해 분 북한의 대남정책” 『동일문 제언구』(서울:동일원, 1991), 3권 2호, p194.

46) 이장희, 전제논문, pp226~227.

47) 유병화, 전제논문, 상세기, pp158~187.

째 평화를 위한 기본방안은 휴전체제의 평화체제로의 대체, 군비축소, 병력감축, 핵무기 철거, 외국군 철수와 경계선 설정, 둘째 통일을 위한 기본방안으로 남북평의회 구성, 남북평의회에서의 통일헌법기초, 이에 따른 총선거, 통일정부 통일국회 수립방안 ② 상호불가침에 관한 사항 ③ 남북연합의 기구로서 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처와 상주연락대표부의 설치 ④ 내정 불간섭, 국제연합헌장 존중 등을 들고 있다.⁴⁸⁾

끝으로 東西獨 基本條約과 남북한 기본관계 잠정협정, 남북한간에 제의된 내용 및 민족공동체헌장을 예시하는 여러 견해들을 정리하면 민족공동체헌장의 內容으로 다음과 같이 要約할 수 있겠다.

그 前文에 統一原則과 憲章精神을 담고, 구체적으로는 ① 상대방 實體의 認定과 내정 불간섭 ② 상호 동등 및 호혜평등의 원칙 ③ 相互 不可侵의 근거로서 무력행사의 금지와 紛爭의 평화적 해결 ④ 休戰協定의 평화협정으로의 대체 및 군축 ⑤ 關係正常化와 교류 협력을 통한 상호 사회개방의 원칙 ⑥ 남북연합의 기구설치 ⑦ 既締結條約의 존중 ⑧ 일방의 타방대표 不認定(단독대표권의 포기) 및 외교부문에서의 상호 협조 조정 ⑨ 效力發生들을 내용으로 정리할 수 있겠다.

III. 南北聯合의 性格

1. 南北韓의 法的 地位

그동안 政府와 學界 그리고 在野의 통일논의를 요약해 보면, 과정으로서의 통일을 중요하게 인식하고 통일의 中間段階 설정에 대체적인 승

48) 김명기, 전제논문, pp160~166.

49) 이흥구, 전제논문, p350: 노중선, "통일방안 논의의 변천과정과 현황" 「현단계통일방안」 (서울:한백, 1990), p39:장명봉, "한민족공동체 통일방안의 법적구조에 관한 고찰" 「통일문제연구」 (서울:국토통일원, 1989), 1권 4호, pp237~239.

의를 한 것으로 解釋되고 있다.⁵⁰⁾ 이러한 바탕위에서 「한민족공동체 통일방안」은 南北聯合의 설치를 제시한다. 本章에서는 민족공동체헌장에 존재근거를 둔 南北聯合이 과연 어떠한 성격을 지닌 것인가를 檢討해 보려고 하는데, 먼저 현재 南北韓의 법적 지위에 대하여 살펴 본 후에 그 관계를 규명할 것이다.

앞 장에서 민족공동체헌장의 내용을 정리하는 가운데 언급했던 單·代表權의 拋棄, 영토한정 부분에서 남북한간이 견해차이가 있었던 것처럼 이는 그 時原이 남북 각기의 政府가 수립되었을 때부터 논란이 되었다. 東西獨으로 양분된 분단국서독의 基本法은 그 분단상태를 시인하는 기초위에서 제정되었는데 비하여, 대한민국의 헌법조항에 의하면 대한민국민은 한반도와 그 부속도서 전부에 걸친 유일 합법정부이며, 그 영토안의 주민전체를 대표하는 이른바 유일대표권을 갖는 것으로 되어 있다. 서독의 基本法은 미·영·불의 점령지역이었던 서독(BRD)내에서만 타당하게 되어 있고, 기타지역 즉 東獨地域은 가맹·가입에 의하여 효력을 미치게 되어 있었다.(§23) 시간적 효력도 傘獨逸 국민이 자유스런 決定에 따라 의결한 헌법의 효력이 발생하는 날에 그 효력을 상실하게 되어있는 (§146) 過渡期的 憲法임을 명시하고 있다.(전문).⁵¹⁾ 그리하여 東獨은 동서독을 대등한 지위를 가진 두개의 부분국가로 보고 두개의 獨逸을 주장하며 國家聯合方式에 의한 統·方案을 제시하였던 반면에, 西獨은 1960년대 말 브란트 수상의 東方政策 추진 이전에는 합슈타인 原則에 따라 두개의 독일론을 배격하였지만, 자신의 영토를 서독에 한정시킨 기본법에 기초한 국내법 정서와 갈등없이 두개의 獨逸論을 수용하여 東西獨 基本條約締結과 함께 UN에 동시가입하므로써 통일의 기반을 조성하였다. 작년에 이루어진 독일의 통일이 基本法 23條

50) 박성조, 양성철, 「독일통일과 분단한국」(서울: 경남대 국동문제 연구소, 1991), pp.200~260참조.

51) Urgan Habermas, "독일통일과 마르크화 민주주의", 송두용 역, 「사회와 사상」(서울: 한길사, 1990), 6월호, pp.114~117.

에 의한 것인지 아니면 146조에 의한 것인지 論難이 있었지만,⁵²⁾ 대체적으로 基本法 23條에 근거하여 통일이 이루어진 것으로 보고 있다.

한편 南北韓의 법적 지위에 대하여 상호간 실질적 地方政府로 인식하고 있다는것이 일반적 견해인데, 지금까지 우리 政府는 1948년 제3차 UN총회가 채택한 한반도에 관한 決議文⁵³⁾에 근거하여 大韓民國을 한반도의 唯一合法政府로 주장해 왔다. 그러나 대한민국 헌법을 제정한 헌법제정권력은 그 권력을 행사함에 있어서 그 당시에 주어진 地理的 歷史的 條件에 의하여 제약되지 않을 수 없다. 즉 UN감시하의 선거가 가능하였고, 따라서 UN임시 한국위원회가 UN總會의 決議에 쫓아서 선거 감시 및 자문이 가능했던 지역이라고 하는 역사적 지리적 조건의 제약 하에서 그 權力行사가 가능했던 것이다. 그에 따라 UN總會는 “감시 위원회의 감시와 협의가 가능했던 전 한국민의 절대다수가 거주하는 지역의 한국에 대한 유효한 지배와 관할권을 가진 합법정부(대한민국 정부)가 수립되었다는 것과 同政府는 同地域의 선거인들의 자유의사의 정당한 표현이었으며 임시 위원회가 감시를 행한바 있는 선거에 기초를 두고 있으며, 나아가 이 정부가 한국에 있어서의 유일한 정부”임을 선언하였다. 그런데 이 선언은 大韓民國政府야말로 UN감시하의 합법적인 절차를 밟아 수립된 정부이며, 그러한 정부로서는 韓國에 있어서의 유일한 정부라는 의미의 선언이지 한반도 전체에 대한 유효한 지배와 관할권을 미치는 唯一한 合法政府임을 선언한 것으로 반드시 말할 수 없다는 견해⁵⁴⁾는 최근의 統一政策이 상호의 實體를 인정하는 방향으로 가고 있다는 점에서 수긍이 가는 것으로 評價된다. 單獨代表權의 포기로 인한 헌법의 영토규정조항의 개정문제는 다음 장에서 논하기로 하고, 다른 한편에서도 UN결의문에서 大韓民國政府가 韓半島에서 유일한 합법정부임을 승인한 것은 國家承認이 아니라 政府承認으로 보는 견해⁵⁵⁾

52) 김명기, 「분단한국의 평화보장론」 부록 참조, 176~181.

53) 최대권, 전개논문, 146~147.

54) 김명기, 「북방정책과 국제법」(서울:국제문제연구소, 1989), p162

도 있다. 또 南北韓의 동시 UN가입으로 대한민국정부를 승인한 UN총회결의(195.III)와 모순은 없는가 하는 문제도 제기된다.⁵⁵⁾

현실에 있어서 大韓民國의 統治權이 북한지역에 미치지 못하고 있음은 사실이다. 또한 처음부터 북한지역에 통치권을 미치지 못하였다. 따라서 반란으로 인하여 사실상 統治權이 미치지 못한 지역에도 헌법의 효력(타당성)은 당연히 미친다는 이론을 우리에게 적용하는 것은 論理의 비약이다. UN감시위원회(UNTCOK)가 접근할 수 있었던 지역, 즉 美軍이 占領하였던 南韓 地域만의 주민이 행사한 헌법제정권력이 비록 과반수 이상이 이 지역에 거주하고 있었다라도 어떤 법리에 의하여 UNTCOK가 접근할 수 없었던 北韓 地域까지도 타당한 헌법을 제정할 수 있는지 의문인 것이다. 따라서 대한민국 헌법이 북한지역을 포함한 全韓半島에 타당하다는 명제도 우리 헌법의 효력의 범위를 선언한 법적 의미를 가진 헌법원칙이라기 보다는 全韓半島에 그 정통성을 주장하는 政治的 宣言이라고 보는 것이 타당하다는 것이다.⁵⁶⁾

그러나 문제의 UN총회 決議文이 대한민국정부의 唯一代表權을 반드시 뒷받침하지 않는 것으로 해석될 수 있다는 점이 大韓民國이 사실상 남한에서 唯一合法政府라고 선언한 것으로 풀이된다고 하더라도 UN이 이른바 조선민주주의 인민공화국에 대해서는 아무런 결의도 채택하지 않았던 사실은 그것의 存在를 認定하지 않은 것으로 해석될 수 있다.⁵⁷⁾

요약컨대 남북한간의 지위에 관한 國內法的 國際法的 關係는, 國內法體系에 의하면 남북한 공히 한국에 하나의 국가만이 存在한다고 주장해 왔지만, 國際法的으로는 엄연히 두 개의 國家가 存在한다는 사실을 부인할 수 없다. 南北韓의 지위에 관한 대한민국의 법체계와 국제법적 시각 사이에는 차이가 있어서 大韓民國의 唯一合法性 또는 單獨代表權을

55) 김명기, 상계서, p164

56) 최대권, 전계서, pp27~29, p41.

57) 김하준, 전계논문, pp15~16

뒷받침하는 국내법체계가 국제사회에서 반드시 수용되지 않는다는 것이다. 즉 國內法的으로는 한국에 하나의 국가만이 존재하는데, 국제법적으로는 두 개의 국가가 존재한다는 점에서 현실은 서로 모순되는 二元的構造를 지닌다.⁵⁸⁾

그런데 지금까지 南北韓 關係를 규율하고 있는 법문서는 1953년에 체결된 休戰協定뿐이다. 1948년 12월 UN총회에 의한 대한민국정부에 대한 승인은 북한을 不法政府로 규정짓는 것이고, 1953년의 休戰協定에 의하더라도 北韓을 국가로 승인한 것은 아니지만, 민족공동체현장에 南北韓이 合意하고 南北聯合의 공동기구가 설치되면 대외적으로 북한을 국가로 承認한 것이 될 것이며, 休戰協定에 의한 현재의 군사분계선이 있더라도 남북한은 국제사회에서 사실상 국가와 같이 活動하고 있는 國際法 主體이다.

결국 분단한국은 하나의 국가이어야 한다는 當爲的 側面과 現實的으로 두 개의 국가라는 모순된 구조를 지니고 있기 때문에, 南北韓 공히 아직 하나의 한국을 주장할 때는 하나의 한국 개념을 확립할 것이 요청되며, 南北統一이란 남북한이 하나의 法秩序와 이 법질서를 집행하는 하나의 政府하에 들어가는 것을 의미한다면 두 개의 한국은 하나의 한국(통일)으로 발전적으로 解消하는 구체적 방안의 수립이 필요하다.

2. 國家聯合과 聯邦國家

이미 언급한 바와 같이 南北韓은 「한민족공동체 통일방안」과 고려민주연방공화국창립방안을 한국의 통일방안으로 제의하고 있는데, 특히 「한민족공동체 통일방안」에서 제시되고 있는 南北聯合의 性格을 규명하기 위해 먼저 國家聯合과 聯邦國家의 차이를 分析해 보고자 한다.

國家聯合(confederal state)이란 둘 이상의 國家들이 구성국들간의 平等을 기초로 국제법상의 국가의 자격을 보유한 채 結合하는 것으로

58) 최대권, 전게서, p.73, pp.78~79.

定義된다.⁵⁹⁾ 즉 國家聯合이란 인격(International Personality)을 유지하면서 특정한 권한을 지니는 中央組織을 갖고 새로운 법적 실체를 구성하는 國家의 結合이다.⁶⁰⁾ 그것은 수개의 국가로 대외적으로 동일한 인격자로서 행동하기 위하여 결합한 것으로 국제법상 對外的 權限은 國家聯合의 構成國이 보유하고 中央組織은 다만 예외적으로 조약으로 인정된 범위내에서 外交能力을 가질 뿐이다.⁶¹⁾ 요컨대 國家聯合이란 복수의 국가가 국제법상 국가의 자격을 보유하면서 상호대등한 지위에서 共同의 利益을 위하여 그에 관한 기능을 공동으로 행사하는 國家聯合이라고 할 수 있다.

國家聯合은 그 결합근거를 國際條約으로 하는 국제법상의 國家結合이며, 결합주체는 완전한 국제법인격을 갖는 國家와 國家의 結合이고, 결합국 상호간의 지위는 상호대등한 병렬적 관계에 있는 경우이다.⁶²⁾ 따라서 國家聯合의 構成國은 그들의 주권과 독립권을 국가연합에 이양함이 없이 연합한 것에 불과하므로 구성국은 完全한 主權國家로서 국제인으로 남아 있다.⁶³⁾

이같은 국가연합의 주요한 일반원리는 다음과 같이 정리된다.⁶⁴⁾

- ① 外交의 측면에서 國家聯合의 구성국은 국제법 주체로서의 지위를 갖는다.
- ② 國家聯合에서는 연합의 共通國籍이 없고 개인은 각 구성국의 국민이

59) 유병화, 「국제법 I」(서울:진성사, 1988), p.397.

60) Verzihl, J. H. W., International Law in Historical Perspective, vol.2, (Leyden, the Netherlands:Sijthoff, 1969), p.159.

61) Fenwick, G., International Law 4th ed.(New York:Appleton, Sterling Publishers, 1983)p.46.

62) 유병화, 「국제법 총론」(서울:일조각, 1985), pp.231~232

63) Fenwick, op cit., pp.241~242.

64) 장명봉, “국가연합에 관한 연구”, 「국제법학회 논총」(서울:대한국제법학회, 1990) 33권 3호, p.32

다. 즉 연합의 국민은 각자의 구성국 國籍을 갖는다.

- ③ 國家聯合의 구성국에 대한 관계는 國際法 秩序에 속한다. 국가연합 헌법은 구성국간의 합의(조약)에 의해 이루어지므로 구성국은 각기 別個의 독립된 憲法을 가지며 연합의 中央政府가 구성국 정부에 종속하는 특징을 갖는다.
- ④ 國家聯合의 구성국 국민에 대한 관계를 보면, 구성국 정부의 대표로 구성되는 合議體인 공동기구에서의 決議는 각 구성국 국민을 직접 구속하지 못하고, 각 구성국이 연합의 공동결의를 수락하여 입법조치를 취할 경우에 한하여 구속한다.
- ⑤ 國家聯合은 자기의 병력을 갖지 않는다. 國家聯合이 구성국 이외의 제3국과 戰爭을 할 필요가 있을 경우에 각 구성국은 연합에 필요한 병력을 제공하며, 聯合이 구성국에 대하여 무력제재를 할 경우에도 다른 구성국이 제공하는 무력으로써만 가능한 것이므로 이런 制裁의 전쟁은 공동체안에서의 전쟁을 의미한다.

한편 聯邦國家(federal state)는 구성국 정부들이 국제법상 국가로서의 자격을 잃고 聯邦國家만이 국가의 자격을 갖게 되는 國家 結合이다.⁶⁵⁾ 즉 연방국가는 복수의 持分國으로 구성된 국가이며, 중앙정부조직이 완전한 국제법상의 능력을 갖고 연방의 구성국 政府組織은 극히 制限된 특정사항에 관해서만 국제법상의 능력을 갖는 복합적 국제인이다.⁶⁶⁾ 따라서 聯邦國家는 그 자체의 政府機關을 갖고 聯邦構成國家와 聯邦附屬國家의 주민에게 統治權을 행사하는 국가이다.⁶⁷⁾

聯邦國家의 기본구조는 對內問題에 관한 권한은 憲法의 규정에 의하여 연방당국과 연방구성국 당국에 각각 분화되나, 對外問題에 관한 권

65) 유병화, 「국제법 I」, p398

66) I. Bernier, International Legal Aspects of Federalism, (London; Longmans, 1973), p.13.

67) 배재식, “국가의 유형에 관한 연구”, 「법학」(서울대 법학연구소, 1985), 26권 1호, p 100.

한은 聯邦當國에 보유되는 것이 보통이므로 聯邦國家의 主權은 연방과 연방구성국에 분화되어 존재한다고 볼 수 있다. 즉 聯邦國家에 있어서는 연방자체가 국제법상 권리능력과 행위능력을 갖는 法人格(주권국가—국제법 주체)이며, 그 構成國(주·지방등)은 내부적으로는 국가적 성격을 보유하지만 대외적으로는 국가로서의 法人格을 갖지 않는다.”

이러한 聯邦國家의 특성으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

① 成文憲法: 聯邦國家를 채택한 국가는 정치제도상 聯邦政府와 地方政府間의 권력의 분화를 성문의 형식으로 규정하는 것이 일반적이다. ② 兩院制 議會: 연방국가의 의회는 지방정부의 權威를 보장하기 위해 地方政府 代表者로 구성되는 上院 전체국민의 대표자로 구성되는 下院의 兩院制로 채택하는 것이 일반적이다. ③ 非中央集權化: 聯邦國家는 실질적으로 자기유지를 하고 있는 다수의 정치단위인 하방에 대하여 사실상 국가권력을 이양한 권력을 일방적으로 철회할 수 없는 지방정부에 대한 권력의 분배를 특색으로 한다. ④ 權力의 地域的 配分: 연방제는 지방정부에의 권력과 권한의 분배가 지역을 기초로하여 이루어지므로 지방자치를 보장하는 기능을 한다. ⑤ 最高 聯邦 法院: 연방국가는 헌법의 최고 解釋機關으로서 최고 법원을 두고 하방을 법적으로 구속한다.

이상에서 논의된 국가연합과 연방국가를 비교하면 공통점과 차이점이 발견되는데, 먼저 그 共通點을 보면 다음과 같다. ① 聯邦國家와 국가연합은 그 결합의 강도는 차이가 있지만 수개의 국가가 하나로 결합하는 형태이다. ② 聯邦國家와 國家聯속은 하나로 결합하려는 통합요인과 수개로 나뉘어지려는 분화요인이 동시에 조화되어 있는 점이 공통된 成立要件이다. ③ 연방국가와 국가연합은 構成國의 이익의 증진과 민주주의와 개인의 자유를 보장하기 위한 공통의 이데올로기를 갖는게 공통점이다.

68) 김명기, “연방국가, 국가연합, 제제연합 비교연구” 『전환기의 통일문제』 (서울:대왕사, 1990), pp.76~77; 신성현, “북한의 연방제 통일방안”, 상계서 pp.215~210.

다음으로 연방국가와 국가연합의 差異點은 다음과 같다.⁶⁹⁾ ① 國際法의 主體: 연방국가는 그 자체가 국제법상 주체이지만, 연방국가의 구성국은 원칙적으로 국제법의 주체가 아니다. 그러나 國家聯合의 경우는 그 자체가 國際法上의 主體가 아니라 국가연합 구성국이 국제법의 주체이다. 즉 연방국가는 國際的 人格을 갖고 있으나 그 구성국은 국제적 인격을 갖지 못하고, 國家聯合 자신은 국제적 인격을 갖지 못하고 그 구성국이 국제적 인격을 갖는다는데 차이가 있다. ② 結合의 根據: 연방국가의 결합근거는 원칙적으로 國內法인 연방국가의 헌법에 있는데 반하여, 국가연합의 결합근거는 원칙적으로 구성국간에 체결된 국제법적인 조약에 의하여 이루어진다는데 차이가 있다. 즉 聯邦國家의 구성국은 단일의 연방헌법에 구속되나, 국가연합의 구성국은 구성국 각기의 헌법을 갖는다. ③ 對內的 統治權의 所在: 연방국가의 경우에는 연방국과 그 구성국 모두 대내적 통치권을 갖지만, 國家聯合의 경우에는 그 구성국만 대내적 統治權을 갖는다. 따라서 聯邦國家의 경우에는 연방정부와 그 구성국이 그 구성국 주민에게 직접적인 통치권을 행사하나, 國家聯合의 경우에는 그 구성국만이 그 구성국 주민에게 統治權을 행사할 뿐이다. ④ 對外的 統治權의 所在: 聯邦國家의 경우 전쟁의 선언·강화, 외교사절의 파견·접수, 정치적 조약의 체결 등 對外的 統治權은 聯邦政府가 保有하며 聯邦構成國은 對外的 統治權을 갖지 않는다. 그러나 國家聯合의 경우는 특정사항에 한해서만 대외적 통치권을 가질 뿐, 대외적 통치권은 그 構成國만이 行事한다. ⑤ 兵力의 保有: 聯邦國家의 구성국은 자체의 병력을 보유하지 않고 聯邦政府만이 자체병력을 보유한다. 그러나 國家聯合의 경우는 그 구성국이 자체의 병력을 보유하며 國家聯合의 兵力을 保有하지 않는다. 따라서 연방국가의 구성국 상호간의 무력투쟁은 內亂이며, 국가연합 구성국 상호간의 무력투쟁은 戰爭으로 간주된다.

그런데 신정현교수는 聯邦國家의 中央政府와 그 체계를 구성하는 단

69) 김명기, 전제논문 및 「남북한연방제 통일론」(서울: 탐구원, 1989) 참조.

위들간의 권력의 헌법적 분배라는 법적·제도적 개념을 더 확대하여 社會學的 概念을 적용한다. 하나의 단일적인 政治體制를 유지하면서 몇 개의 중심체들간의 협상과 조정을 강조하는 정치적 원칙에 기반을 두고 형성되는 협의의 연방제 개념으로부터 이제까지 유지되어온 단일국가의 문화를 통해서나 혹은 분리된 정치조직들이 공동결정을 만들어 나가는 하나의 통합과정을 통해서 정치공동체를 형성시켜 나가는 유럽공동체와 같은 地域的 統攝體의 구성으로까지 연방제 개념을 크게 확대시켜 廣義로 이해한다.⁷⁰⁾ 이때 廣義의 연방국가 개념은 앞서 언급한 國家聯속의 개념에 가깝다고 보여지는데, 國家結속의 형태중에서 대개의 경우 國家聯속은 일시적인 경우가 보통이며, 이는 中央組織의 權限이 점차 강화하게 됨에 따라 聯邦國家의 형태로 발전한다. 즉 <단일국가-연방국가-국가연합-국제협력기구-동맹이나 조약관계>의 일련선상에서의 여러 단계를 상징할 수 있다.⁷¹⁾ 협의체적·기능적 통합행태인 유럽공동체는 하나의 유럽을 지향하고 있으며, 1781년 北美國家聯속을 結成한 이후 1789년 聯邦憲法 採擇으로 연방국가로 발전한 美國의 예와 1867년 獨逸의 각연방들의 北獨逸聯속을 結성한 이후 1871년 統一을 완성한 독일의 예, 1815~48년간의 스위스 聯속의 聯邦으로의 발전 등은 만약 우리의 「한민족공동체 통일방안」의 南北聯속을 國家聯속으로 본다면 統一은 낙관적 전망이 가능하다. 그러나 1895년에 형성된 중앙아메리카 공화국은 1989년 온두라스, 니카라과, 산살바도르 등으로 각각 독립하였으며, 최근 蘇聯도 쿠데타 실패 이후 蘇聯邦의 解體 및 구성공화국의 독립 주장으로 聯邦國家로부터 보다 느슨한 형태의 國家聯속으로 나아갈 과도적 결합형태를 유지하고 있는 점도 고려할 만하다.

또한 1990년 獨逸統一 이전에 東獨이 주장한 國家聯속 방식에 의한 통일방식을 참조해 보면⁷²⁾, 1956년 말 동독사회통일당 제1서기 울브리히

70) 신정현, 전개논문, pp.203~205.

71) 최대권, 전제서, p.96.

트는 記者會見에서 “우선 두 독일국가의 접근이 이루어진 다음 統一이 가능할 때까지 또한 민주선거에 의한 국민의회를 구성하는 것이 가능할 때까지 國家聯合이라는 형태는 중간해결을 찾는다”고 하였다. 그 내용은 國家聯合이라는 용어의 표시와 두 獨逸國家에의 접근이라는 두 개 독일국가의 인정, 統一이 가능할 때까지 중간해결로서 過渡期的 結合을 제의한 것으로 國家聯合의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 1957년 7월 동독수상 그로테볼이 提案한 獨逸國家聯合 方案은 동서독간의 國家聯合의 형식이 국제법적 조약을 기반으로 한다는 것을 명백히 하였다.

그런데 東獨의 國家聯合 方式에 의한 統一提議와 유사하게 北韓은 1960년 聯邦制에 의한 통일방안을 제안하였다. 이로부터 1980년 고려민주연방공화국창립방안의 제시 이전까지, 1970년대 조국통일 5대방침을 포함하여 그간의 제안 내용은 대개 東獨의 國家聯合 方式과 恰似한 것으로 要約된다. 물론 1980년 이후 주장하고 있는 聯邦制 統一方案이라도 國家聯合의 요소와 混在되어 있어 그 논리적 모순을 드러내고 있음을 물론이다.⁷³⁾ 1960년의 提案內容에는 자유로운 남북총선거에 의한 통일이 현실적이지만 그것이 어렵다면 과도적 대책으로서 당분간 남북조선의 현재 政治制度를 그대로 두고 각기 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두정부의 代表들로 구성되는 최고민족위원회를 組織하자는 통일의 과도적 대책이라는 점에서 그것은 國家聯合을 지칭한 것이며, 1962년의 상호내정불간섭 및 他邦에 대한 異邦의 의사강요를 금지하자는 주장 역시 그런 성격을 나타낸다. 1973년 조국통일 5대방침의 내용에도 남북의 현존 두 制度를 당분간 그대로 두자는 것도 國家聯合의 성격을 갖는 것이다.

그런데 1980년 이후 제기되어온 북한의 연방제 통일방안은 이제까지의 國家聯合의 성격으로부터 聯邦國家의 성격으로 변한 것으로 보인다. 즉 過渡的 措置로서의 聯邦制로부터 완전한 統一된 형태로서의 聯邦國

73) 김명기, 상계서; 신정현, “북한의 연방제 통일방안” 「전환기 통일문제」, pp218~222

家の 常設로 그 的의를 변경하여 聯邦國家의 要素를 포함하고 있다. 그런 要素로는 고려민주연방공화국은 자주독립국가라는 언급, 최고민족회의안의 연방상설위원회가 정치·방위·대외문제등 업무관할, 단일민족연합권의 유지, 對外的으로 唯一代表權의 행사 등이다. 그러나 南北韓 각기 완전한 自主權의 행사(지역자치정부의 유지), 독자적인 대외관계의 계속과 대외활동의 통일적 조절 등은 國家聯合的 性格을 지닌 내용으로 國家聯合的 要素와 연방국가적 요소가 혼재되어 있다. 또 고려민주연방공화국의 영문표기는 「Confederal Democratic of Korea」로 되어 있으며, 연방정부구성에 있어서 최고민족연방회의와 연방상설위원회의 설치를 提案하고 있는데 통치(행정)를 집행하는 統 政府는 구체적으로 제시되지 않고 있다. 즉 상설기구가 집행기구인지 아니면 각 지역정부가 집행기능을 맡는지 분명하지 않다.

3. 南北聯合의 國家聯合的 性格

이상에서 國家聯合과 聯邦國家의 특성과 그 차이를 비교하여 보았는데, 과연 「한민족공동체 통일방안」에서 제시되고 있는 南北聯合은 어떤 性格을 갖는가 규명하려는 것이 本 節의 主題이다. 統 院의 기본해설자료에 의하면 南北聯合이 國家聯合이나 聯邦國家의 性格을 갖지 않고 민족내부의 특수관계임을 강조하고 있으나, 대개의 論者는 그것이 國家聯合과 性格이 유사함을 지적하고 있다.

南北聯合에 대하여 體制聯合으로 해석하는 견해와 그 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장이 있는가 하면⁷⁴⁾ 體制聯合과 國家聯合을 동일시 하는 입장이 있으며,⁷⁵⁾ 南北聯合이 형식적으로 國家聯合과 聯邦國家중 어느 것에도 속하지 않는 제 3의 유형이지만 실질적으로 국가연합의 유형에 속하는 것으로 보기도

74) 김학준, 전제논문, pp.28~32

75) 최대권, 전제논문, pp.119~122

한다.⁷⁶⁾

김학준교수는 「한민족공동체 통일방안」의 발표이전에 작성된 듯한 글에서 1989년초 이홍구 前統一院長官의 구상과 발언을 근거로 하여 統一方案의 기본원칙으로 민족공동체 구현을 위한 體制聯合을 형성하여 外交와 國防을 제외한 모든 분야에서 인적·물적 교류를 강화함으로써 신뢰를 회복한 다음에 민족공동체를 형성한다는 것으로 이해한다. 여기서 體制聯合이란 기본적으로 남과 북이 각기 주권을 보유하고 國際적으로 는 개별적인 주권국가로 존재하되 南北의 相互關係는 國際關係가 아닌 민족내부의 특수관계로 규정한다. 따라서 「한민족공동체 통일방안」의 南北聯合이 위의 體制聯合과 다름없다고 결론짓는다. 그런데 그 體制聯合은 한반도의 남과 북에 서로 다른 體制가 存在하는 현실을 인정한다는 의미에서 聯邦國家와는 거리가 멀고 國家聯合에 가깝다고 보았다.⁷⁷⁾

김명기교수도 「한민족공동체 통일방안」 발표이전에 쓴 논문에서 김학준교수와 같은 취지로 이해하고 있는 바이며, 이 體制聯合은 國家聯合과는 다르다고 보면서도 실질적으로는 국가연합의 유형에 속한다고 본다. 물론 體制聯合이 체제간의 결합방식이고 결합을 위한 중간과정이며 對內的으로 民族內部的 特殊關係라는 점에서 國家聯合과 구별짓고 있다. 이와 유사한 견해는 장명봉교수에 의해서도 제기되었는데, 남북한은 상이한 이념과 체제를 서로 존중하며 쌍방간 平和共存의 關係를 설정하여 이를 바탕으로 相互交流와 協力을 통해 남북한 신뢰를 조성하고 민족적 동질성을 회복하므로써 완전한 통일의 기반을 갖추기 위한 過渡的 措置로서 南北韓聯合이란 結合體를 결성하는 것이 적절하다고 보고 있다. 이것의 결성이 합의되고 쌍방정부간의 共同機構가 설치되면 統 하나의 추진이 유리하고 통합이 진행된다면 統一에의 접근이 용이하다는 것이다.⁷⁸⁾

76) 김명기, “연방국가, 국가연합, 체제연합 비교 연구” 『전환기의 통일문제』, pp91~95.

77) 김학준, 전제논문, pp28~31.

78) 장명봉, “국가연합에 관한 연구” 『국제법학회논총』 33권 2호, p28.

즉 統一問題에 대한 현실적인 접근을 하려면 먼저 分斷現實의 認定에서부터 출발해야 하고, 따라서 북한의 존재는 하나의 獨立國家이며 통일은 서로 다른 이념과 체제를 가진 남한과 북한의 사실상의 독립국가의 통합과정으로 인식된다. 이러한 1민족 2체제의 現實認識에 기초한다면 中間段階에서는 國家聯合도 통일로 일단 받아들일 수 있고, 그 중간단계의 統一方案으로서 남북한 體制聯合이 현실적이고 합리적인 통일방안이 된다는 견해이다.⁷⁹⁾

연합의 형태를 구성단위체간의 안전공동체를 형성하려는 합의가 필수적인 國家聯合, 경제나 시민생활 분야에서 보다 밀접한 연속관계를 유지하는 共榮邦, 분단국의 暫定的 聯合 형태로서 상정될 수 있는 가설적 사례로서 體制聯合의 경우를 예로 들고 있는 강광식교수에 의하면, 1민족 2체제의 體制聯合은 정치적 통합만이 유보되어 있을 뿐이고 단일의 민족공동체를 형성할 수 있는 연합형태로서 현단계에서 고려되는 南北聯合이 이런 체제연합에 근접한다고 보고 있다. 구체적으로 「한민족 공동체 통일방안」의 전체적인 맥락에 비추어 보면, 민족공동체 회복에 가속적인 효과를 기대할 수 있는 共榮邦 모형과 더불어 民族內部的 特殊關係를 지칭하는 體制聯合模型이 남북연합의 성격과 내용으로 고려되는 준거요소라는 것이다.⁸⁰⁾ 그런데 統 院의 기본해설자료에 의하면 南北聯合은 유럽공동체와 노르딕 연합체와 그 성격이 유사하다고 설명하고 있다.⁸¹⁾

南北聯合의 성격과 유사하다는 유럽공동체는 유럽석탄철강공동체 설립조약, 유럽경제공동체 설립조약, 유럽원자력공동체 설립조약 등에 의하여 구성된 共同體들이 1965년 유럽공동체 단일이사회와 단일위원회 설립조약의 締結로 공동체별 이사회와 위원회를 統수한 것이다.⁸²⁾ 물론

79) 상계논문, p 43

80) 강광식, “한민족공동체통일방안의 통일접근 방법론적 위상”, 『통일문제연구』 1권 4호, pp270~271.

81) 「한민족공동체통일방안 기본해설자료」, (국토통일원, 1989), p25

統合條約에 의해 단일기구들이 세 공동체의 업무를 관장하게 되었지만, 기존의 세 共同體 설립조약은 有效하여 각 기구의 權限은 공동체에 따라 다르다. 이렇게 발전한 유럽공동체는 ① 構成國의 행정부뿐만 아니라 입법부, 사법부 그리고 구성국 국민과도 직접적인 관계를 맺고 ② 執行機關의 의결사항이 構成國政府의 개입없이도 직접 구성국 국민을 구속할 수 있는 상당히 實効性있는 제도적 장치를 가지며 ③ 構成國의 일방적인 탈퇴가 허용되지 않는다는 점이 聯邦的 要素를 갖는 것으로 이해된다.⁸²⁾ 그러나 유럽공동체는 기존의 聯邦國家 모델로 비교할 때, 첫째 유럽공동체는 자신의 고유한 영토가 없으며, 즉 공동체의 域內 활동부대는 國內法과 國際法 次元에서 여전히 구성국 영토이며 둘째, 유럽공동체가 주권적 연방적 권한을 행사할 수 있는 분야는 經濟에 국한되어 있다는 점이 다르다.⁸³⁾ 이리하여 1986년 단일유럽협정에 의해서 경제적 통합 뿐만 아니라 政治·外交的 次元에서도 統수를 이루기 위하여 유럽 정치협력체를 制度化시켰고, 유럽의 역내시장의 완성과 하급심 유럽재판소를 설치한다는 내용으로 발전하였다. 이같은 단일유럽협정의 체결로 이제 유럽연합의 결성을 指向하는 바의 내용은 ① 共同體 內部市場의 완성 ② 社會政策의 統수와 경제·사회적 균형 ③ 연구기술개발의 공동정책 ④ 共同外交政策의 형성과 시행 ⑤ 共同安保協力 등이다.⁸⁴⁾

그러나 유럽공동체가 유럽연합을 지향하는 것으로 우리에게 주는 시사점이 많지만, 만약 南北聯수가 남북한관계의 분단 고착화라는 비판을 피하기 위해 그 성격을 聯邦國家나 國家聯수와 구별짓고 유럽공동체와 같은 성격을 갖는다는 것은 單 國家로 가는 國家結속의 類型으로 보아

82) 김대순, 「유럽공동체법」(서울:법무사, 1988), p4; 유병화 「국제법 I」(서울:신성사), pp 522~532; 김경근, 「구주공동체의 법적 구조에 관한 고찰」, 「국제법학회논총」(서울:대한국제법학회, 1971), 16권 2호, pp25~26 참조.

83) 김대순, 상계서, pp7~8

84) 김대순, 「유럽공동체의 연방적 구조(II)」 「고시계」(1988. 1) p194; 변도은, 「유럽공동체」(서울:평민사, 1982).

85) 유병화, 전계서, p544.

오히려 국가연합보다 더 느슨한 형태라고 할 수 있다. 또 공존상속단계가 제대로 이루어진다면 구태여 공영방 또는 복지공동체 구상을 행할 필요없이 國家聯合의 형태를 취하는 것이 더 낫다는 견해도 있다.⁸⁶⁾

그리고 앞서 살펴본 바와같이 南北聯合은 그 내용에 있어서 國家聯合과 성격이 유사함을 부인할 수 없다. 왜냐하면 「한민족공동체 통일방안」에는 남과 북이 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 인정하는 내용이 포함되어 있고 南北頂上間의 회담을 상징하고 거기서 민족공동체현장을 채택하고 憲章에 따라 南北聯合의 기구설치를 예상하고 있기 때문이다. 즉 韓半島에 南北의 서로 다른 체제가 존재하고 있음은 사실이고, 南北韓의 유엔 동시가입과 민족공동체현장의 채택은 바로 남북상호간에 국가로서 승인한 유엔 동시가입과 민족공동체현장의 채택은 바로 남북상호간에 國家로서 承認한 바와 다름없다고 보는 것이다. 다만 우리의 통일방안이 國家聯合과 聯邦國家의 성격과 기리를 두게 보이는 것은 政治·軍事的 問題들을 바로 南北聯合 안에서 논의하자는 데 있을 뿐이며, 국제법적 주체가 누구인가—일방의 타방대표 불인정 그리고 병역과 납세의무를 부과하는 것은 무엇에 근거한가—각 체제의 헌법—등을 보게 되면 南北聯合은 國家聯合의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

IV. 南北聯合의 構成機構와 運營體系

1. 南北聯合의 共同構成機構

한민족공동체는 사회적·문화적·경제적 공동체가 形成되어 한민족으로서의 同質性이 회복되고, 나아가 정치적 공동체가 형성됨으로써 완성된다고 본다면 그것의 구체적 실현체로서 南北聯合은 남북한간의 민족공

86) 상용길, 전제서, p.371.

동체 의식의 회복, 공동생활권의 형성, 統 一國家 形成을 위한 組織과 機能을 갖는 過渡的인 協議體의 성격을 갖는다고 할 수 있다.⁸⁷⁾ 즉 南北聯 속을 설정한 의의는 장기간의 분단으로 인하여 相異한 이념과 체제를 지니게 된 南北韓은 민족동질성 회복을 위한 단계설정이 필요하다는 점 과 남북한의 平和的 共存이란 과정을 통하여 하나의 統 一國家를 이루어 야 한다는 현실인식을 바탕으로 하고 있다. 이러한 기초위에 「한민족공 동체 통일방안」은 다음과 같은 共同機構를 南北聯속으로 구성할 것을 상정하고 있다. 最高決定機構로서의 「남북정상회의」, 南北간의 모든 현 안문제와 민족문제에 대한 협의·조정 및 그 실행을 보장하는 기구로서 의 「남북각료회의」, 「남북각료회의」에 대한 자문과 통일헌법의 기초 및 통일실현 방법과 절차를 마련하는 통일준비기구로서 「남북평의회」, 남 북각료회의나 남북평의회의 업무지원 및 합의사항 이행을 비롯한 실무 문제를 관장하는 共同事務處와 서울과 평양의 常駐連絡代表部 등이 그 것이다.

그런데 南北聯속의 세부적인 조직구성과 운영 및 시행에 관해서는 南 北韓이 연합체제의 형성에 同意한 이후 계속 마련되어야 할 것이지만, 전반적으로 南北聯속은 南北頂上會議에서부터 협의체나 위원회제를 통 해 운영되도록 할 것이며, 南北聯속의 조직체계에 있어서는 기능별 전 문성이 발휘될 수 있도록 할 것이며, 南北聯속의 조직체계에 있어서는 기능별 전문성이 발휘될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.⁸⁸⁾ 즉 南北聯 속의 구성기구는 통일된 권위중심체가 존재하지 않는 느슨한 결합으로 서 協議體나 合議體의 의미를 갖는 것으로 이해된다.

이러한 성격을 갖는 南北聯속이 유럽공동체와 그 성격이 유사하다면 먼저 유럽공동체의 構成機構들을 살펴보는 것이 필요할 것이다. 유럽공

87) 장명봉, “한민족공동체통일방안의 법적 구조에 관한 고찰” 『통일문제연구』 1권4호, p. 248.

88) 신정현, “한민족공동체통일방안”, 『한민족공동체통일방안의 실천과 제도화 연구』 (서울 : 통일원, 1990) p. 35.

동체에는 이사회(Council), 위원회(Commission), 유럽의회(European Parliament), 사법재판소(European Court of Justice)의 4가지 주요기구가 있다.⁸⁸⁾ 이들 기구는 共同體 設立條約에 의하여 부여된 權限의 범위내에서 공동체의 임무를 수행할 1차적 義務을 지고 있는 중앙부라 할 수 있는데, 통상의 聯邦國家의 권력분립구조와는 그 기능이 다르다. 사법적 측면에서만 聯邦에 근접하고 있을 뿐, 立法과 行政의 구분없이 이사회와 위원회에서 입법작용이 이루어지고 있으므로 기능적 측면에서는 이사회와 위원회를 입법부로, 구성국 당국을 공동체 행정부로 보는 것이 타당한 것이다. 앞으로 유럽공동체가 聯邦的 要素를 강화하고 민주적 요소를 확고히 하려면 유럽의회를 진정한 立法機構로 하고 대신에 理事會는 구성국 이익을 대변하는 1院으로 하고 위원회는 유럽의회에 대하여 책임을 지는 行政府로 하라는 주장이 제시되고 있다는 것이다.⁸⁹⁾

현재 유럽공동체기구의 구성은 다음과 같다.⁹⁰⁾

① 유럽공동체이사회(Council of the European Communities): 이는 統合條約에 의해 국가 또는 정부수반이 모이는 유럽이사회(European Council: EC정상회의)로 公式化되고, 단일유럽협정에 의해 공동체 이사회 最高機關이면서 동시에 유럽정치협력체의 最高機構가 되었다. 理事會 산하에 각료이사회(Council of Ministers)가 있는데, 상호 外相으로 구성되는 일반이사회와 관계장관들로 구성되는 전문이사회로 구분된다. 理事會는 각 구성국에서 파견되는 1명씩의 代表로 구성되며 유럽공동체의 最高決定機構로서 1년에 2회이상 개최하도록 되어 있다. 그 권한은 EEC와 EAEC에서는 1차적 입법책임을 附與받고 있다. EEC設立條約에서 공동체의 목표달성을 위해 필요한 입법조치가 취해질 것은

88) 김대순, 전개시, p8.

89) 김대순, "유럽공동체의 연방적 구조(1)" 『공적개, 1988.10, pp196~197.

90) 김대순, 상개시, 9~22; 유병화, 전개시, pp545~56; 김조.

예견하는 경우, 理事會가 그 목적을 위해 필요한 명령이나 준칙을 제정하도록 규정하고 있다.

② 유럽공동체위원회(Commission of the European Communities): 委員會는 17명으로 구성되고 있으며, 각 委員의 임명마다 모든 회원국의 만장일치가 필요하다. 各 委員은 공동체의 일반이익을 위하여 임무를 수행함에 있어서 완전히 獨立되어야 하며, 自國 政府로부터 어떤 指示를 구하거나 받아서는 안된다. EEC와 EAEC의 경우에는 委員會가 공동체 목표달성의 부차적 책임을 지며 이를 위해 공동체법의 적용을 확보하고 권고를 발하거나 의견을 전달하고, 理事會의 決定에 참여하고 자신의 立法的 權限 또는 理事會로부터 委任받는 權限을 행사하는 것이 그 주된 기능이며, ECSC의 경우에는 공동체 목표달성의 제1차적 책무가 委員會에 있으며 이를 위해 意思決定權을 행사한다. ECSC의 理事會의 기능은 意見을 제시하거나 同意를 부여하는 것에 그치고 있다. 요약컨대 委員會는 EC정책의 提案 및 調整者로서의 기능, 執行機關으로서의 기능, EC條約의 守護者 機能을 수행한다는 것이다.

③ 유럽의회(European Parliament): 유럽의회는 각 구성국 인구비율에 따라 各 構成國에서 選舉法에 의하여 選出된다. 유럽의회의 특색은 의원들이 국가별 대표단으로 구성되어 있지 않고 정치그룹별로 구성된다는데 있다. 유럽의회는 단지 諮問的·監督的 權限을 행사하며, 他共同體 기구에 대한 견제수단을 보유한다. 主要機能은 유럽공동체위원회에 대한 불신임 의결권, 이사회와 위원회에 대한 질의권, 委員會의 년차보고에 대한 토의 등의 監督機能과 위원회가 重要政策決定을 할 경우 유럽의회에 通報하고 諮問을 구해야 하고, 豫算權을 갖는다. 끝으로 단일 유럽협정에 의하면 新會員國의 EEC가입과 공동체가 제3국, 국가연맹 또는 국제기구와 결합을 창설하는 協定締結에 있어서 유럽의회의 承認權을 認定하고 있다.

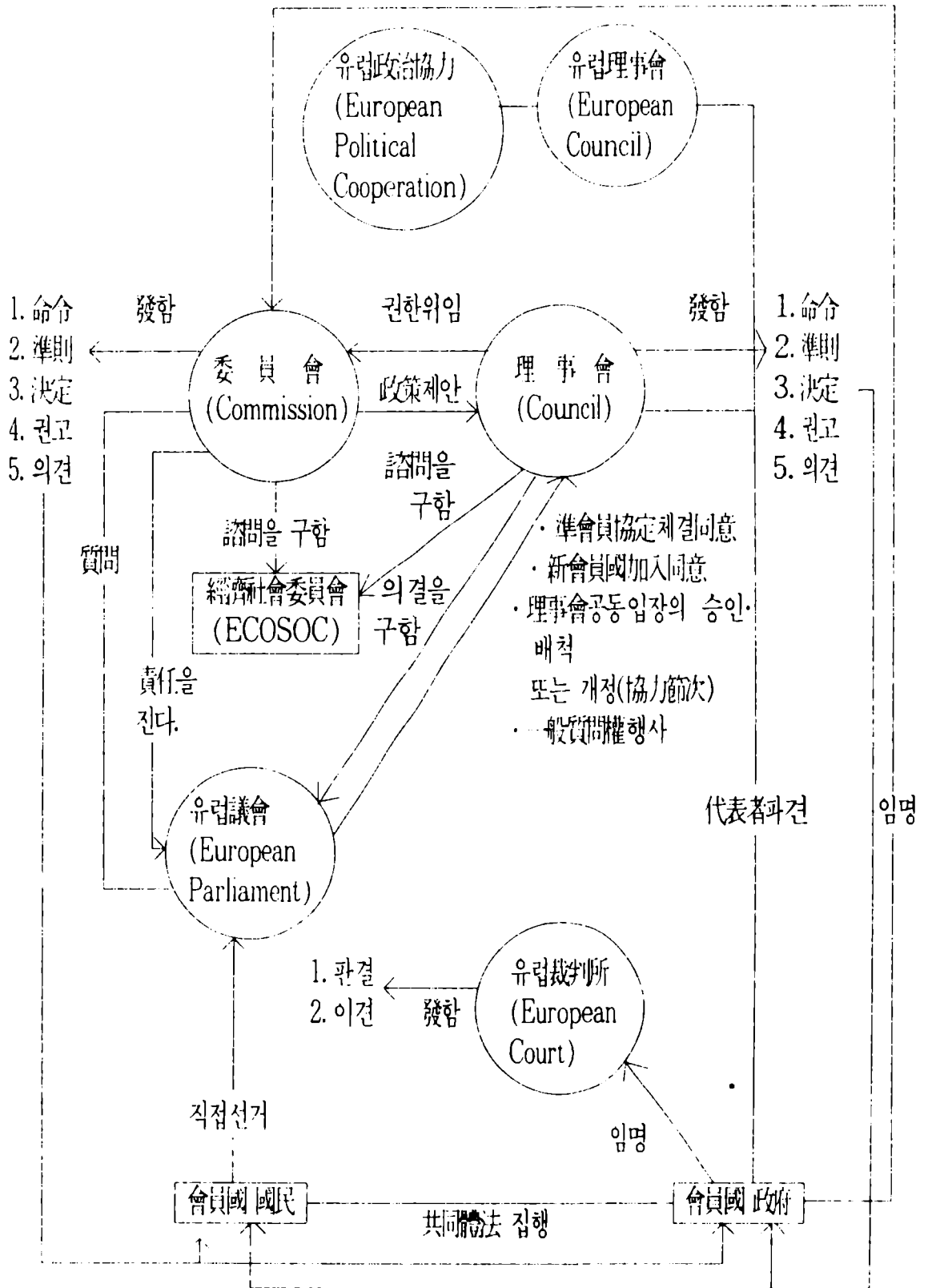
④ 유럽재판소(European Court Justice): 유럽재판소는 공동체설립조

약의 해석과 적용에 있어서 法이 준수되도록 확보하는 것을 義務로 한다. 유럽재판소는 13명의 裁判官과 6명의 法律顧問으로 구성되어 있으나, 그 業務가 늘어나 단일유럽협정에서는 하급심을 창설한 것을 제안하고 있다. 유럽재판소에는 국제·헌법·보통·노동법원이 설치되어 있고, 紛爭解決·條約解釋·機關權限의 正義·계약위반과 불법행위 등에 관한 판결을 한다. 한편 유럽재판소는 유럽통합에 條約과 共同體 立法의 본리적인 해석보다는 政策에 기초한 해석과 이를 통한 시유럽의 統合에 앞장섬으로써 즉 聯邦的 要件의 強化에 힘쓰므로써 政治的 裁判所라는 비판이 제기되기도 하였다.

⑤ 보조입법기구: 유럽공동체는 共同體의 立法過程에 적극적으로 참여하는 부차적기관으로 理事會와 委員會의 자문기관으로 經濟社會委員會(Economic and Social Committee), 상주대표위원회(Committee of Permanent Representatives of the Members States)가 있다.

위와 같은 유럽공동체기구를 圖式化하면 <표>와 같으며, 유럽공동체는 理事會와 위원회간의 權限配分에 있어서 그리고 이들 기구와 의회간의 권한 배분이 명확하게 설정되어 있지 않고 그 結合의 형태가 聯邦 國家나 國家聯合보다 더 느슨한 國家結合임에도 불구하고 裁判所까지 설치하고 있는 점이 특색이다. 우리의 「한민족공동체 통일방안」은 유럽공동체의 유럽정상회의, 그 산하의 閣僚理事會, 유럽의회와 유사한 「남북정상회의」, 「남북각료회의」, 「남북평의회」 등을 설치한 것으로 되어 있으며, 南北聯合을 國家聯合으로 성격규정지은 바 있는 本稿에서는 이들 共同機構가 협의체 내지 합의체라는 성격을 갖는 것으로 해석한다.

<표> 유럽공동체機構



출처: 金大淳, 「유럽공동체法」(法文社, 1988), p29.

聯合政府가 그 구성국(남북한) 정부를 구속하는 것은 南北韓 政府가 체결한 基本條約(공동체헌장)과 그에 따른 平和條約과 不可分割定 등에만 의지할 것이므로 그 외 여타의 것은 構成國 政府의 權限에 속한 것이다. 그러나 과거 7·4공동성명의 합의사항인 南北調節委員會가 북한에 의해 일방적으로 무시된 것과 같은 결과를 招來할 수 있으므로, 聯合機構에서 협의만 하고 그 협의사항의 이행을 남북한 각자의 결정에 따르게 한다면 聯合機構에서의 협의사항에 대하여 再評價하는 결과가 발생한 것이므로 연합기구의 權限은 소관업무에 대하여 協議決定할 수 있도록 해야 한다는 문제가 제기된다.⁹²⁾

따라서 유럽공동체의 구성국간들에도 權限 配分問題가 제기되었듯이, 南北韓 當國과 南北聯合의 領域設定 및 그 역할 분담의 문제가 대두된다.

2. 南北聯合의 運營體系

「한민족공동체 통일방안」에서 제시되고 있는 南北聯合의 共同機構들은 우리의 통일방안의 개방성을 특징으로 하고 있기 때문에 그 構成에 있어서 구체적인 내용을 統 一의 상대인 북한과의 協商에 의해서 마련한 것이 기대된다. 本 節에서는 共同機構의 構成原則과 의사결정방법보다도 구성기구간 운영체계에 관해서 살펴본다.

먼저 우리의 統 一方案에 의하면 「남북평의회」는 民族統 一에 관한 最高章典인 統 一憲法의 기초 및 통일실현 방법과 절차를 마련하는 유일한 대의기능의 수행기구이지만, 남북간의 현안문제와 民族問題에 대한 협의·조정·실행기구인 「남북각료회의」의 자문기능을 수행하도록 되어 있다.

그런데 이 「남북평의회」는 민족공동체인 南北聯合의 議決機關이어야 하므로 민족의 의사를 대표할 수 있는 방법으로 선출·구성되어야 하고 南北間의 전반적인 사항에 관한 政策을 樹立하는 權能을 가져야 할

92) 장명봉, 「국가연합의 관한 연구」, p.61

것이라는 지적이 있다. 즉 南北聯合을 발족하는 일에서부터 조직·운영에 이르기까지 시종일관하게 南北韓의 頂上과 當局 爲主로 추진하게 되어있는 「한민족공동체 통일방안」의 문제제기와 함께 南北對話 窓의 독점이라는 비판에 대해서, 「남북평의회」의 권한을 확대시켜야 한다는 주장이다. 國家聯合의 통치기구로서 국가연합의 구성을 전제하고 「남북평의회」가 민족구성원을 상대적으로 잘 代表하는 다수의 의원으로 구성되는 점을 감안할때 그것은 意思決定機構로서 중심기구가 될 것이고 「남북각료회의」는 「남북평의회」의 의결사항을 집행하는 執行機關이 되어야 할 것이라는 문제의 제기된다.⁹³⁾

또한 北韓의 고려민주연방공화국 창립방안과 그에 수반하는 북한의 여러 제의 가운데 국가연합적 요소의 수용가능성을 南北聯合을 國家聯合으로 보는 本稿의 입장에서 기대할 만 하다. 기구들의 기능이 國家聯合에 있어서 조절기구의 기능과 유사한 바가 많은데, 1960년의 연방제 내용에도 南北韓 政府代表로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 남북한의 經濟·文化 發展을 통일적으로 조성할 것을 提議하였고, 1980년 聯邦制에서도 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회를 구성하여 南北韓 두 地域政府의 對外活動의 조절과 공동보조를 취하는 등 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진할 것을 主張하였다.⁹⁴⁾ 물론 그들의 統一方案의 機構에는 南朝鮮革命 戰略이 깔려있음을 경계해야 되고, 연방국가적 요소와 혼재되어 있는 것이지만, 향후 南北間에 南北聯合의 구성이 順意되고 순조롭게 운영된다면, 그것이 갖는 國家聯合의 性格에서 점차 聯邦國家로의 성격으로 변모해 갈 것이 예상되므로 긍정적인 검토가 있을 것이다.⁹⁵⁾ 그런 전망에 따라 「남북평의회」는 「연방

93) 김명기, 전제논문, 163~165; 강광식, 전제논문, p. 275.

94) 장명봉, "새통일방안: 체제연합이나 국가연합이나" 『신동아』, 1988. 2. 160.

95) 『조선일보』, 1991. 9. 27. 노태우 대통령은 유엔총회 참석후 기자간담회에서 남북이 통일의 단계를 밟다보면 국가연합(한국주장)→연방제(북한주장)→정치적 통합의 상황으로 결합할 수 있을 것으로 언급한 바 있다.

의회」로 「남북정상회의」 및 「각료회의」는 연방행정부로서 權限을 갖게 될 것이며, 궁극적으로는 單 國家(통일)를 지향하게 될 것이다.

한편 南北聯合의 공동기구 설정에서 가장 문제시 되는 것은 의사결정 방법과 분쟁의 발생시 그 처리방법에 관한 것으로 이는 향후 「남북대화」에서 충분히 협의해야 할 것이지만, 우선 南北韓 紛爭處理를 위한 사법적 권한은 「남북평의회」에 부여하고 나아가 이는 聯邦裁判所의 설립으로 해결될 수 있을 것이다.

對外問題에 있어서도 條約締結權 및 外交使節 派遣 및 접수와 戰爭權 등은 「남북정상회의」가 공동으로 갖는 방향으로—물론 「남북평의회」의 批准과 同意를 얻는 범위내에서 행사될 것이지만—나갈 것이다. 특히 이것은 軍事的 問題와 아울러 南北韓間에 既締結된 對外條約과의 상충 관계를 야기하게 될 것이므로 단계적이고 점진적인 방법으로 추진해야 할 것이다.

끝으로 현재 진행중인 高位級會談, 國會會談, 經濟會談, 體育會談, 赤十字會談 등은 계속 진행하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 아직 頂上會談이 이루어지지 않고 있으며, 基本關係條約(민족공동체헌장) 체결 이전이기 때문에 굳이 南北聯合의 틀안으로 기존의 남북대화를 넘게 되면 북한의 거부가 쉽게 예상된다. 특히 高位級會談에서 북한의 성실성에 대한 염려가 없는 것이 아니지만, 그 간의 접촉결과는 정상회담의 가능성으로 연결될 수 있을 것이다.⁹⁶⁾ 바로 이 高位級會談은 南北聯合의 觀察會議로 발전될 것이다. 政府當局間의 협의·대화와 함께 정당간 대화도 추진하는 것을 고려해 볼만 한데, 東西獨 關係에서도 사민당과 통일사회주의당과의 접촉은 兩獨關係를 安定化시키고 統一에 접근하는 또 하나의 통로가 되었다는 경험이 있다. 민간차원의 접촉은 兩體制의 實定法

96) 「조선일보」, 1991. 9. 19, 북한의 상석주 외교부 부부장의 기자회견 내용에서 남북고위급 회담의 진전이 있을 때 북한의 김일성은 남북정상회담을 조기개최할 용의가 있음을 표명하였다.

테두리내에서 이루어져야만이 社會主義圈 國家의 개혁과 개방화 추세에 북한이 적응할 수 있을 것으로 보이며, 북한체제내의 질서문제와 직결되는 것이다.

V. 結論：南北聯合의 實現

지금까지 南北韓의 相異한 체제의 수립과 그 異質性의 심화, 戰爭의 경험 그리고 北에 의한 南의 體制顛覆企圖 등은 분단을 고착화하고 相互間의 不信을 깊게 해 왔다. 또 分斷에 따른 비용은 우리 민족 구성원에게 막대한 負擔이 되어 왔는데, 분단의 장기화에 따라 利得을 보는 사람이 있다하더라도 統一의 당위명제에 대해 부인·거부하는 民族構成員은 없다고 보아야 할 것이다. 즉 統一의 내용을 分斷의 내용에 비교할 수 없다는 뜻이다. 물론 여기서 통일이 곧 構成員의 복지를 향상시키는데 있는 것이라면, 構成員의 존재가치를 희생시키는 統一은 배제되어야 할 것이다. 따라서 單一民族인 한민족이 分斷現實을 극복하고 統一을 지향하는 노력을 게을리하지 않았으나, 반세기에 가깝게 統一의 原則에 합의한 7.4공동성명외에는 南北對話의 결과가 없는 것은 그만큼 南北相互間에 不信의 골이 깊었다는 것이다.

그러나 이제 人的 交流가 확대되고 체육계에서 부분적인 단일팀 구성 등으로 나아가 韓半島를 위요한 國際環境의 개선으로 특히 사회주의권 국가의 개혁 물결은 統一에의 전망을 더욱 낙관적으로 하고 있다.

우리 社會의 力量이 統一에 대비하여 자신감을 갖게 된 현시기에 우리 정부의 「한민족공동체 통일방안」이 平和的 統一에 접근하는 구체적이고 현실적임을 분명히 하고, 민족공동체현장과 南北聯合의 概念을 구체화하고 법적 성격을 糾明하는 것이 요청되는 것이다.

먼저 南北韓 基本關係, 안전과 평화유지, 교류의 법적 근거와 기본방향 등을 규정하는 南北韓 基本關係協定의 締結이 필요하며, 「한민족공

동체 통일방안」의 민족공동체헌장이 바로 基本條約의 성격을 갖는 것으로 보았다. 憲章을 채택하게 될 頂上會談의 개최가능성이 커지고 있는 現時點에서 남북한간 상대방의 實體를 認定하고 相互交流의 推進과 協力の 원칙을 존중하고 武力行使의 禁止와 분쟁의 평화적해결을 위한 合意의 제도화가 바로 국가간에 체결되는 條約의 性格을 갖는다. 이것과 平和條約·不可侵協定の 締結問題 등과의 그 선후관계를 차지하고 가능한 부분부터 실천해야 할 것이지만, 南北韓이 統一에 대하여 불안감을 갖게 되는 것보다 오히려 憲章의 採擇이 평화적 통일에 더 현실적이라는 것이다. 그러나 分斷韓國은 하나의 國家이어야 한다는 當爲的 側面과 현실적 측면에서의 두 개의 국가라는 모순이 드러나는 二重的 構造를 갖는게 그 특색이다.

따라서 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 南北聯合은 國家聯合이나 聯邦國家의 교과서적 개념과는 다른 유럽공동체와 같은 성격을 갖는 것으로 보고 있으나, 一方의 他方代表不認定과 각 체제 구성원을 구속하는 對內的 主權은 각기의 헌법이라는 내용을 담은 민족공동체헌장을 국가간에 체결되는 조약으로 보는 本稿의 입장에서는 憲章의 채택을 北韓에 대한 國家承認으로 이해한다. 만약 國家聯合의 성격을 갖는 남북연합이 구성됨으로써 분단의 고착화 또는 합법화 한다고 비판이 제기된다면, 단일국가에 근접하는 연방제 통일방안이 分斷韓國의 統一에 있어서 구체적 현실성과 합리성을 결여하고 있으며, 유럽공동체는 연합형태로 보아 오히려 單 國家와 거리가 더 먼 곳에 위치한다는 점에 대하여 답해야 할 것이다.

그리고 南北聯合의 공동구성기구는 調節·協議 機構로서의 性格을 갖는 것으로, 南北關係會議과 南北評議會間의 권한 설정 문제가 제기될 수 있으며, 향후 單 國家(통일)을 지향하는 과정에서 聯邦國家的 要素도 도입될 수 있을 것으로 이해된다.

끝으로 만약 여러 부문에서 南北聯合모델에 의한 통일에의 접근이 현

실화 될 경우에 야기되는 문제점은 첫째, 分斷의 고착화 내지 합법화 시비이다. 그러나 이는 제도적 보장책으로서 더 現實的 방안이라는 意味에서 해소될 것이고, 둘째, UN총회결의 195(III)에 근거한 韓半島 唯一合法政府理論은 정부가 주장한 최근의 統一方案에 의해서 특히 UN동시가 입으로 拋棄된 것으로 보아야 할 것이며, 셋째, 統一政策의 실제와 憲法規範과의 괴리 문제 및 통일과 관련한 헌법규범 상호간의 相衝問題는 憲法裁判所의 解釋을 통하여 해결하는 것이 現段階에서 취할 수 있는 것이라 하겠으나, 궁극적으로는 國會에서의 충분한 토의를 통해 결정하는 것이 바람직할 것이다. 마지막으로 교류·협력을 위한 후속조치로서 경제·통신·교통·체육·문화협정 등은 각기의 國內法에서 그 근거를 마련해야만이 交流와 統一에 障礙가 되는 법령의 정비와 필요하며 그런 법적 정비를 통해서 각기의 구성원에게 구속력을 갖게 될 것이며, 그 실행이 보장될 것이다. 이미 우리정부는 南北交流協力에 관한 法律과 施行令 및 施行規則을 마련한 바 있는데, 頂上會談 이전이라도 북한의 자존심과 체면을 손상하지 않는 범위내에서 법적 정비를 실현하는 것이 중요하다. 제4차 南北高位級會談을 남한의 사정을 구실삼아 연기한 것은 북한체제가 예상과 달리 취약한 것으로 보이고 社會主義圈 國家의 위기로 말미암아 체제내적 문제에 관하여 매우 예민한 반응을 보이고 있다.

이상에서 南北聯合의 運營體系 및 實現化方案에 대해 살펴본 바는 남북한의 UN동시가입이 이루어진 현상황에서 충분히 고려 가치가 있을 것으로 사료된다.

南北聯수는 남북한의 상이한 체제를 인정하면서, 民族社會의 통합을 촉진해 가는 과정으로 南北韓 平和體制의 구축을 의미한다.

한민족공동체 통일방안에 의하면 우선 南北間의 기본합의인 民族共同體憲章을 채택하여 南北聯수를 실현한 후 현재의 휴전협정체제를 南北間의 平和體制로 대체하는 문제를 검토하게 되어있다. 즉, 우선 적대적 대치상황을 正常化하는 기본합의가 선행되고 이에 따라 南北韓간에 상당한 신뢰구축이 조성된 후에야 休戰協定體制의 대체문제가 거론되게 된다. 이는 현재의 휴전협정이 南北韓관계를 규율하는 유일한 법적 문서임을 고려할 때, 이의 대체문제는 최대한 신중히 고려되어야 한다는 측면의 반영으로 볼 수 있을 것이다.

2. 南北高位級會談의 우리側 기본전략

이러한 기본구도에 따라 우리측은 그동안의 南北高位級會談에서 우선 南北韓간의 관계개선을 위한 基本合意書를 채택할 것을 제안한 바 있다. 가령, 제3차 高位級會談(1990. 12. 11)에서 제안했던 10개항의 「南北관계개선을 위한 基本合意書」는 제7조에 南北韓이 현재의 休戰體制를 앞으로 平和體制로 전환하기 위해 공동노력할 것을 규정하고 있다. 또 제4차 高位級會談(1991. 10)을 통해 명칭에 合意를 한바 있는 「南北사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 合意書」의 우리측 案에 역시 같은 내용의 조항이 포함되어 있다. 따라서 현재 高位級會談에서 우리측은 한민족공동체 통일방안의 기본구도대로 「先관계개선 기본합의—後휴전협정 대체」의 전략으로 접근하고 있는 것으로 보인다.

3. 基本構圖의 수정 필요성 여부

1989년 9월 한민족공동체 통일방안 제안 이후 周知하듯이 韓半島 内外의 정세는 급격히 변하고 있다. 가령, 1990년 9월의 韓蘇수교, 1990年 10月の 日·北韓 수교교섭 개시, 1991년 2월 韓中 무역대표부

설치, 1990년 이후 南北高位級會談의 진전등은 南北韓관계 전개에 심대한 영향을 미칠 수 있는 사건들이었다. 특히 1991년 5월 27일 北韓이 마침내 그들의 기존입장을 수정, 1991년 9월 17일 南北韓의 유엔가입이 實現되어 남북한 관계개선에 전기를 제공하게 되었다. 이러한 급격한 정세변화에 비추어, 한민족공동체 통일방안의 기본구도에 변화를 모색할 필요성이 있는지의 문제가 제기되고 있는 것이다.

특히, 南北韓의 유엔가입으로 유엔과 밀접한 관련이 있는 休戰協定體制는 중대한 전기를 맞고 있다. 가령 현재의 휴전협정하에서 軍事停戰委(Military Armisrice Commission)는 유엔軍 대표와 北韓軍 대표로 대치되어 있는데, 北韓이 유엔의 正會員이 된 현실에 비추어 이러한 적대적구도의 청산주장—가령, 유엔시의 해체등—은 정치적으로 상당히 설득력을 가질 수 있을 것으로 보인다. 北韓의 유엔가입 결정직후, 北韓 외교부순회대사 최우진은 평양방송 대담(1991. 6. 8)을 통해 南北韓 유엔가입은 停戰協定을 平和協定으로 전환시키고 유엔군 사령부를 해체하며 駐韓美軍과 핵무기를 철거시키는데 결정적으로 유리한 조건을 마련할 것이라고 지적한 바 있다. 또 南北韓 유엔가입이 실현된 직후 北韓의 姜錫柱 외교부副部長은 기자회견을 통해 유엔가입 후 가장 시급히 해결되어야 할 과제는 「북한과 유엔간의 비정상적인 관계를 해소하는 일」이라고 강조하고, 이를 위해 유엔시가 해체되고 휴전협정의 평화협정으로 대체, 유엔군 모자를 쓰고 있는 美軍도 철수되어야 한다고 주장한 바 있다.

뿐만 아니라 北韓은 한국군 장성의 軍停委 수석대표 임명(1991. 3. 25)이후 軍停委 활동을 지금까지 거부하고 있으며, 유엔시측에 대해 中立國監督委員會(Neutral Nations Supervisory Commission) 활동의 중단을 통보(1991. 5. 23)하고 中監委의 폴란드 대표단의 철수를 종용(1991. 6. 3)하는 등 일방적으로 休戰協定體制를 저해하고 있어 이에 대한 적절한 대응이 마련되어야 할 상황이다.

이러한 제반 상황을 종합해 볼때 한민족공동체 통일방안에 따른 기존의 「先관계선합의—後휴전협정대체」의 기본구도에 수정이 필요한지의 문제가 제기되고 있다. 특히 기존의 단계적 접근대신 보다 적극적인 직접「休戰協定の 平和協定으로의 轉換」이 바람직한지 여부가 검토될 필요가 있다.

4. 研究의 目的

이 글은 이러한 배경하에서 휴전협정대체와 관련된 제반문제를 검토하여 우리의 명확한 입장을 정립하고 적절한 대책을 수립하는데 기여함을 목적으로 한다. 특히 이 글은 휴전협정대체와 밀접히 관련된 다음 네가지 주요문제의 검토에 초점을 맞춘다.

첫째, 休戰協定 대체논의의 출발점으로 「代替의 主體」가 누구인가의 문제이다. 즉 이는 休戰協定の 당사자 문제이다.

둘째, 휴전협정과 밀접한 관련을 가진 「유엔軍 사령부의 解體問題」이다. 특히 유엔군 사령부의 해체와 휴전협정의 존속과의 상관관계여부의 문제가 있다.

셋째, 휴전협정의 평화체제로의 「代替時期의 問題」이다. 특히 앞서 지적한 대로 최근 한반도내외 정세의 급변등에 비추어 「先관계개선 기본합의—後휴전협정 대체」의 기본구도의 수정이 必要한가, 또 바람직한가의 問題와 직결된다.

마지막으로 휴전협정을 대체할 새로운 협정(또는 체제)은 결국 어떠한 내용 또는 性格이 되어야 하는가의 문제가 있다. 특히 현재 高位級 會談에서 논의되고 있는 제반 협정들(「화해와 불가침 및 교류협력에 관한 기본 합의서」와 이 合意書에 따른 시행협정들)과 휴전협정의 관계문제, 이들 협정과 비교할 때 휴전협정을 「代替할 協定の 性格」은 어떠해야 하는가등의 문제가 있다.

이상의 네가지 주요사항에 대한 분석을 토대로 휴전협정대체에 관한

현실적이고 일관된 입장의 제시가 이 글의 目的이라고 하겠다.

II. 休戰協定の 當事者 問題

1. 北韓의 對美平和協定체결 주장

북한은 1960년대에는 南北韓間 평화협정 체결을 주장했으나 1970년대 이후부터는 美北韓間 평화협정체결을 일관되게 주장하고 있다. 1974년 3월 25일 북한의 최고인민회의가 美의회에 보낸 서한에서부터 제기되어 온 北韓의 이러한 주장은 1973년의 베트남 평화회복에 관한 美-北베트남간의 파리협정의 체결방식에 영향을 받은 것으로 보인다. 이에 따르면 休戰協定の 실질적 당사자는 美國, 北韓, 中國인데, 中國人民지원군은 이미 北韓에서 철수 했으므로 휴전협정을 대체할 平和協定은 美國과 北韓間에 체결되어야 한다는 것이다. 특히 1984년 이후에는 南北韓간에는 불가침선언을 채택하고 美北韓간에는 평화협정을 체결하자는 소위 三者會談을 주장하고 있다.

北韓의 이러한 주장의 근거는 명확치 않으나 우선 휴전협정에 나타난 서명자가 유엔군 사령관인 美육군대장 마크 클라크, 조선인민군 사령관 金日成, 중국인민지원군 사령관 彭德懷로 되어 있는 사실에 기인하고 있는 듯하다. 뿐만 아니라 유엔軍의 대부분이 美軍이었고 美國이 유엔군 사령관을 임명하는 등 실질적 교전국이었으므로, 他方교전국인 北韓, 中國과 함께 휴전협정의 실질적 당사자라는 것이다. 그러나 中國軍은 이미 北韓에서 철수하였으므로 美國과 北韓만이 休戰協定の 당사자로 남아있고, 휴전협정을 대체할 平和協定은 따라서 美·北韓間에 체결되어야 한다는 것이다.

2. 北韓 주장의 檢討

그러나 이러한 주장은 다음과 같은 이유에서 전혀 정당성이 없는 것

으로 판단된다.

가. 法的 側面：條約當事者(Party)와 條約署名者(Signatory)

條約당사자란 「조약에 의해 구속을 받게 되는 國家」를 의미하는 반면, 條約서명자는 「이러한 당사자를 대표하여 조약을 서명하는 사람」으로, 두 개념은 우선 명백히 區別되어야 한다. 또 條約당사자와 條約서명자의 국적은 전혀 별개의 사항이다. 따라서 휴전협정의 당사자 문제는 유엔군 사령관 클라크와 조선인민군 사령관 金日成 및 중국지원군 사령관 彭德懷가 각각 어느 국가를 대표하여 이 협정을 서명했는가가 문제의 핵심이다.

보통 휴전협정이란 軍事的 사항에 국한되는 협정으로, 交戰者가 협정의 당사자가 되며, 교전쌍방의 군사령관이 交戰者를 대표하여 체결하는 것이 통례이다. 韓國戰의 交戰당사자는 한국과 유엔 安保理 결의83(1950년 6월 27일) 및 84(1950년 7월 7일)에 의해 參戰한 16개국이 一方이 되고, 북한과 중국이 적대진영을 이루었다.

한편 적대쌍방의 작전지휘체계는 相異한 양상을 띠었다. 우선 유엔 安保理 결의 84는 한국을 도와 참전한 16개국을 지휘할 통합사령부(Unified Command)를 구성하고 美國으로 하여금 그 사령관을 임명케 해 지휘체계를 통일시켰다. 또 한국은 1950년 7월 14일의 이승만 대통령의 서한을 통해 작전지휘권을 유엔군 사령부에 위임했다. 이에 따라 유엔군 사령관은 한국과 참전 16개국을 지휘했고, 휴전협정도 이들 국가들을 대표하여 교섭, 서명했던 것이다. 이러한 單一지휘체계를 감안하며, 휴전협정에는 유엔군 사령관만이 서명한 것이 당연하다고 하겠다.

聯合軍을 구성한 경우, 停戰協定은 연합군 사령관이 관련국을 대표하여 서명하는 것이 통례이다. 이 경우 協定은 모든 관련국에 적용된다. 가령, 2차세계대전 당시인 1943년 9월 3일, 연합군 총사령관인 美國의 아이젠하워장군은 美·英등 연합국을 대표하여 이태리군 사령관

Badoglio와 휴전협정을 체결하였으며(시실리 휴전협정), 이는 물론 모든 연합국에 적용되었다. 또 1차세계대전중인 1918년 11월 11일, 연합군 총사령관인 프랑스의 Foch장군은 1차대전 참전연합국을 대표하여 독일대표와 휴전협정을 체결한 바 있다.

한편 북한 및 중국은 별도의 단일지휘체계를 구성하지 않았고, 따라서 휴전협정에도 동시에 참여, 서명했던 것이다. 이렇게 볼 때 휴전협정은 엄격히 말해 韓國과 참전 16개국이 一方당사자가 되고 북한과 중국이 타방당사자가 된다고 하겠다.

조약서명자	Mark Clark	김 일 성	彭 德 懷
(Signatory)	(유엔군 사령관)	(조선인민군사령관)	(중국인민지원군사령관)
	↑ (대표)	↑ (대표)	↑ (대표)
조약당사자	한국 + 참전18개국	북 한	중 국
(Party)			

나. 歷史的·政治的 側面

정전회담 기간중 한국이 휴전협정에 대해 거의 회담막바지까지 반대 의 입장을 취했으며, 또 회담기간중 사실상 美國주도의 회담진행으로부터 상당히 소외되었던 것은 사실이다. 그러나 휴전협정이 직접 적용될 한국의 궁극적인 同意없이 는 협정은 체결될 수 없었을 것이다.

실제 협정체결(1953년 7월 27일) 직전에 급파된 美대통령 특사 원터 로벗슨(Walter Robertson) 국무성 東아시아담당 차관보와 이승만 대통령간의 2주일여에 걸친 협상끝에 韓美상호방위조약 체결, 美國의 장기적 군사 및 경제원조, 한국군 증강등의 주요현안이 타결되자, 한국은 그동안의 반대를 철회하고 휴전협정 체결에 동의했던 것이다. 협상

직후 발표된 1953년 7월 11일의 이승만 대통령과 특사 로벗슨의 공동 성명에는 이러한 취지가 잘 반영되어 있다.

휴전회담 기간중 한국이 취한 협정체결 반대입장은 휴전협정의 당사자문제와는 아무런 상관이 없는 사항이며, 특히 협상을 염두에 둔 정치적 제스처와 협정에 대해 구속동의의 부여를 거부하는 법적태도는 구별되어야 한다. 만약 한국이 당사자가 아니라면 협정체결에 한국의 동의를 얻어내려 노력할 필요도 없었을 것이며, 한국의 동의취득을 위한 최종순간까지의 노력이 한국의 당사자자격을 잘 반영해 주고 있다. 협정체결에 대한 한국의 동의 여부는 당시 美國뿐 아니라 교전상대국이었던 북한에게도 최대의 관심사였던 것은 주지의 사실이다.

또 韓國이 휴전협정에 서명을 거부했다는 것은 역사적으로 근거없는 주장이다. 앞서 지적했듯이 휴전협정은 원래 軍사령관이 서명하게 되어 있는 군사적 성격의 협정이며, 따라서 의당 유엔군 사령관이 참전국 및 한국을 대표하여 서명해야 할 상황이었던 것이다.

다. 追後慣行(Subsequent Practice)

1953년 7월 27일 협정체결 이후부터 지금까지, 휴전협정은 남북한 관계를 규율하는 유일한 법적문서로 남북한에 직접 적용되어 왔다. 휴전협정은 前文에 이 협정의 적용대상이 「韓國(Korea)에서의 교전쌍방」임을 명시하고 있다. 한국은 교전당사자로 이 협정의 적용대상임이 협정상에 分明히 규정된 셈이다.

조약법 원칙상, 조약은 당사국이 아닌 第3國에는 영향을 미치지 않는다. 물론 예외적으로 제3국이 「명시적」으로 동의하는 경우 제3국이 조약상의 의무를 부담하는 경우도 있으나 韓國휴전협정의 경우는 여기에 해당되지 않음이 분명하다. 따라서 한국이 휴전협정의 적용대상이 된다는 사실이 바로 한국이 협정의 당사자라는 것을 반영해 주고 있는 것이다.

韓國이 휴전협정의 당사자라는 것은 협정체결이후 지금까지 38년간

협정상의 의무에 따라 협정을 이행해 온 사실에서 명확히 나타난다. 한국이 당사자가 아니라면 이 協定에 구속될 이유가 없을 것이다. 또 북한이 지금까지 한국의 휴전협정 위반을 항의한 경우가 수없이 많은데, 이는 한국이 협정당사자로 협정에 구속되고 있음을 스스로 시인한 것이라고 하겠다. 왜냐하면 한국이 협정의 당사자가 아니라고 하면서 협정위반을 주장하는 것은 자가당착에 해당되기 때문이다.

라. 政治會議의 當事者

휴전협정 제60항은 한국문제의 평화적 해결을 위한 政治會議을 휴전 후 3개월 내에 소집할 것을 규정하고 있다. 이 정치회의는 휴전후 최종적 평화를 타결하기 위한 강화회의 또는 평화회의(peace conference)에 해당되는 셈이다. 이에 따라 1954년 4월 26일 부터 개최된 세네바 회의에 韓國은 참전 16개국과 함께 교전당사자로 참가했으며 韓國의 참가에 아무런 반대도 없었다. 한국이 휴전협정 당사자가 아니라면 휴전체제를 대체할 새로운 체제를 논의하는 정치회의의 당사자 자격도 없을 것이다.

3. 結 論

보통 휴전협정이란 交戰國이 당사자가 되며, 군사령관이 交戰國을 대표, 협정에 서명하는 것이 관행이다. 또 연합군을 구성한 경우, 연합군의 총사령관이 연합국을 대표하여 서명하게 된다.

韓國은 한국전쟁의 가장 주요한 교전 당사자이며, 현재도 휴전협정에 직접 구속받으며 협정을 이행, 준수하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국이 휴전협정의 당사자가 아니라는 주장은 法的, 歷史的, 政治的 측면에서나 또 휴전협정체결이후의 관행의 측면에서 전혀 근거가 없는 것으로 하나의 선전적 주장(propaganda)에 지나지 않는다. 휴전협정은 엄격히 볼 때 남북한, 참전 16개국 및 中國이 당사자이며 따라서 어떠한 휴전협정의 대체논의도 논의의 주체가 남북한이어야 한다는 원본적

인 사실의 확인으로부터 출발해야 할 것이다.

北韓의 한국을 배제한 對美평화협정 체결주장에 대해서는 단호한 대처가 필요하다. 그 의도는 주한미군 철수를 겨냥한 對美 평화공세에 있음이 자명하다. 특히 이러한 주장은 한국전쟁에 있어서의 한국의 역할, 한국전 이후의 한·미관계를 왜곡하고 韓國을 미국의 종속국쯤으로 간주하는 것에 해당하므로 반드시 바로 잡아야 할 사항이라고 하겠다.

이와 관련, 우리사회 일부에서도 이 문제에 대해 적지 않은 혼동이 있으므로 우선 대내적으로 분명한 입장정립이 시급하다. 특히 최근 휴전체제의 대체논의가 제기됨에 따라 우선 우리가 休戰協定의 당사자 자격을 획득하는 방법이 시급히 모색되어야 한다는 주장도 나오기도 했다. 이러한 혼동이 발생한 큰 이유의 하나는 정부차원에서 그동안 이 문제에 대해 분명한 입장을 제시하지 못한데에도 있으므로, 정부차원의 정확하고 분명한 입장정립이 요청된다. 우리의 당면과제는 休戰協定 당사자자격 획득방법을 강구하는 것이 아니라 한국이 이미 休戰協定의 당사자라는 것을 論理정연하게 대내외적으로 명백히 이해시키는 것이다. 또 이문제는 美國과 밀접한 관련을 가지고 있으므로 韓·美間에 충분히 사전에 의견을 교환하여 분명한 공동입장을 정립하는 것이 바람직하다고 하겠다.

III. 유엔軍司令部(UNC) 解體問題

1. 問題點

유엔군사령부(United Nations Command)는 휴전협정체제와 밀접한 관련을 가지고 있다. 휴전협정 제17항은 同협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 同협정에 서명한 者와 그의 후임사령관에 속한다고 규정하고 있다. 이에 따라 UNC사령관은 우리측을 대표하여 휴전협정을 준수, 집행하는 책임을 지며, 또 軍事停戰委員會(MAC)의

우리측 대표를 임명한다.

UNC는 그 可視的 효과때문에 이의 해체문제는 南北韓 유엔가입으로 가장 우선적으로 제기될 수 있는 사항이다. 또 북한이 유엔의 정회원이 된 시점에서 유엔군 사령부의 대표가 軍停委員會의 일방당사자로 北韓과 대치되어 있는 상황이 부자연스럽게 보이는 것도 사실인 만큼, 이에 대한 적절한 대책마련이 시급하다고 하겠다.

北韓은 1954년 제네바회의 이래, UNC는 창설부터 유엔과 無關係한 不法的인 국내문제 간섭의 도구라는 입장을 견지해왔다. 특히 1973년 UNCURK 해체 이후 UNC해체에 총력을 기울여, 1975년 11월 18일에는 유엔총회에서 UNC해체 및 유엔 깃발하의 駐韓외국군 철수를 주장하는 決議(3330(B))를 통과시키기도 했다.

이에 대한 우리측의 기본입장은 1970년대 초반까지는 UNC의 계속 유지였으나, 1970년대 중반부터는 휴전협정체제를 유지한다는 前提아래 UNC를 대체할 기관이 마련된다면 이를 해체할 용의가 있다는 쪽으로 선회했다. 서방측이 제안하여 채택되었던 1975년 11월 18일의 유엔총회 결의 3390(A)는 이러한 입장을 반영하고 있다.

UNC해체문제는 다음 3가지 중요한 사항에 대한 검토를 必要로 한다.

첫째는 UNC의 해체와 휴전협정과 관계이다. 즉, UNC가 해체되면 휴전협정체제는 종료되는가, 아니면 UNC의 해체는 휴전협정의 존속 또는 이행과는 무관한가의 문제이다.

둘째는 UNC의 해체가 군사적, 정치적으로 어떠한 영향을 미칠 것인지의 문제이며, 이러한 관점에서 볼때 가장 적절한 해체시기는 언제인가 하는 점이다. 즉 UNC 해체의 安保과급효과와 관련된 문제가 있다.

마지막으로 UNC해체문제는 駐韓외국군 철수문제와 연계되어 주장되어 왔으므로 이에 대한 검토도 必要하다. 그동안 北韓은 UNC해체, 駐韓외국군 철수, 휴전협정의 美·北韓간 평화협정으로의 대체를 하나

로 묶어서 일괄적으로 주장해 왔다. 따라서 이러한 제반 사항이 과연 연계될 수 있는 성격의 것인지, 아니면 별개의 이슈인지, 분명히 밝히고, 체계적인 입장을 제시해야 할 것이다.

2. UNC의 役割

UNC는 1950년 7월 7일 유엔 安保理決議 84에 의해 한국전 참전 16개국을 총괄하는 통합사령부로 설립되었으나 이승만 대통령의 작전 지휘권 이양에 따라 한국군에 대해서도 작전지휘권을 행사하게 되었다. 설립당시의 명칭은 통합사령부(Unified Command)이었으나 그 이후에는 주로 유엔군사령부(United Nations Command)라는 명칭으로 불리게 되었다. 앞서 보았듯이 UNC사령관은 참전 16개국 및 한국을 대표하여 휴전협정을 서명했고, 그 이후 지금까지 우리측을 대표하여 휴전협정의 준수·책임을 지고 있다.

1953년 7월 27일 휴전협정의 체결로 UNC산하의 참전 16개국 중 美國을 제외한 나머지 외국군은 모두 철수했다. 한편 韓國과 美國은 1953년 10월 1일 相互防衛條約을 체결했고, 이 조약에 따라 美軍은 현재까지 한국에 주둔하고 있다. 따라서 한국전쟁 발발시 유엔 安保理 결의에 근거해서 유엔군의 일환으로 참전했던 美軍과 韓美相互防衛條約에 근거해 현재 주둔하고 있는 美軍은 법적으로 전혀 별개이며 반드시 구분되어야 한다.

휴전협정 체결이후 UNC산하에는 더 이상 실질적인 전투병력은 없는 실정이며 현재 약 300명 이하의 소수만이 UNC에 소속되어 있다. 이들은 대부분 사령부의 간부, 연락장교단, 행정병, 의장병 등으로 인적구성은 주로 주한미군으로 되어있다.

이와 같이 休戰과 함께 UNC의 군사적 기능이 사실상 종료되었음에도 불구하고 UNC는 휴전협정 체결 이후 최소한 두가지 중요한 역할을 해 왔음을 간과해서는 안된다.

첫째, 휴전협정이 유엔군 사령부의 존속을 전제로 하고 작성된 것이며, 또 UNC사령관이 휴전협정의 준수·집행에 관한 우리측 책임자인 만큼, 휴전협정체제의 이행을 위해서는 UNC의 유지가 必要했다.

둘째, 최소한 1978년 11월 韓美연합사령부가 발족될 때 까지 UNC는 한국군과 주한미군간의 지휘체계를 연결시켜 주는 法的 매개 역할을 하였다. 앞서 지적했듯이 한국전쟁에 참전하였던 UN軍으로서의 美軍과 그 이후 韓美상호방위조약에 따라 주둔하는 美軍은 근본적으로 다른 성격임에도 불구하고, 사실 이 때문에 그동안 이 두 개념 사이에 많은 혼동이 있었던 것으로 보인다. 즉 한미상호방위조약이 체결되어 주한미군의 성격이 바뀌었음에도 불구하고, 한국군과 주한미군사이의 작전지휘체계는 새로이 규정되지 않고, 대신 駐韓美軍 사령관을 유엔군 사령관으로 겸임발령하고, 1950년 7월 14일의 한국군으로 부터 유엔군으로의 작전권 이양협의를 휴전협정체결 후까지 유효하도록 연장시키는 편법으로 해결해 왔던 것이다. 작전권 이양에 관한 7월 14일의 이승만 대통령의 서한중 「現在의 전쟁상태가 지속되는 동안」 시회권을 이양한다는 구절에 따라, 휴전에도 불구하고 전쟁상태는 지속됨으로 한국군은 UNC산하에 남게 되었다. 이러한 승意는 1955년 한·미간의 「군사 및 경제원조에 관한 합의 의사록」의 제2항에 “유엔군 사령부가 대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안 한국군을 유엔군의 작전지휘하에 둔다”라고 명문으로 규정되게 되었다. 그러나 1978년 11월 한미연합사가 발족되어 한국군과 주한미군의 작전지휘관계가 명확히 됨으로 UNC는 더 이상 한국군과 주한미군의 매개 역할을 할 必要가 없게 되었으며, 휴전협정의 집행기관으로서의 기능만을 해 왔다.

3. UNC解體와 關聯問題

가. UNC의 解體와 休戰協定の 存續與否

휴전협정상 UNC는 협정의 준수·집행을 책임지는 주체이므로 UNC

의 해체는 휴전협정 이행과 직결된 문제라고 볼 수 있다. 그러나 휴전협정 61항은 적대쌍방 사령관의 합의가 있는 경우, 협정의 수정과 증보가 가능하다고 규정하고 있으므로 유엔軍 사령관과 북한측 대표가 현재의 UNC기능을 승계할 새로운 대표기관에 합의하면 UNC는 해체될 수 있으며, 협정이행문제는 해결될 수 있을 것으로 보인다.

이 경우 구체적, 기술적 방법으로는 UNC사령관과 북측 사령관이 이러한 취지의 추가의정서(Additional Protocol)를 채택, 휴전협정에 첨부하는 방식으로 내용을 수정할 수 있을 것이다. 또 구체적 대체기관은 양측의 승의를 필요로 하는 사항이나 우리측의 입장을 한반도 문제의 남북한 당사자 해결원칙에 따라 韓美聯合司와 같은 韓美대표기관보다는 한국군 단독의 대표기관이 바람직 할 것으로 판단된다.

UNC가 해체된다고 해서 휴전협정이 자동적으로 失效하거나 종료되는 것은 아니다. 양자조약의 경우, 통상 조약의 일방당사자가 소멸하면 조약은 종료된다. 그러나 이 경우 UNC가 휴전협정의 「당사자」가 아님을 주의해야 한다. 휴전협정의 당사자는 앞서 지적한 바 처럼 南北韓, 참전 16개국 및 中國이며, UNC는 우리측을 대표하여 협정의 준수·집행을 책임지는 하나의 행정기관에 불과하다. 따라서 휴전협정의 존속과 UNC의 해체는 法的으로 별개의 문제이다. 다만 UNC의 해체는 휴전협정의 이행과 관련된 중요한 내용의 수정에 해당되므로, 이의 대체기관에 대해서는 양측의 승의를 必要로 한다.

나. UNC解體의 安保과급효과: 日本內 基地使用權 문제

日本은 1951년 9월에 체결된 美·日安全保障條約과 그에 따른 애치슨 요시다 교환공문을 통해, 한국에 있어서의 유엔의 행동을 지원하기 위해 이러한 行動에 참가하는 군대에 대해 시설 및 역무를 제공하기로 했다. 이 의무는 한국으로부터 유엔군이 철수하는 날로부터 90日 이내에 종료하게 되어 있다. 따라서 UNC가 해체될 경우 유엔軍의 日本內

基地사용권 등이 소멸, 우리의 군사적 안보구도에 손상을 입힐 우려의 문제가 제기될 수 있다

특히 현재 日本은 위의 교환공문에 근거, 日本内の 6개의 主要基地를 사용하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 만약 UNC가 해체될 경우, 美·日간에 基地사용권에 대해 새로이 합의해야 할 상황이다. 이와 같이 UNC해체문제는 美國의 東北亞 안보구도와도 관련이 있으므로, 事前에 美·日과 충분한 협의를 거쳐야 할 사안으로 판단된다.

日本內 기지사용권 문제를 제외하면 UNC의 해체는 다음과 같은 이유에서 우리의 군사안보체제에는 크게 영향을 미치지 않을 것으로 사료된다.

첫째, 基地使用權은 이를 사용할 유엔군의 존재를 전제로 한 것이나, 이 협정이 상정하는 유엔軍은 사실상 더 이상 存在하지 않는다. 한반도에서 무력사태가 재발할 경우, UNC가 형식상 존재한다고 해서 유엔軍의 자동적 再參戰을 보장해 주지는 않는다. 이 경우 UN軍이 개입하기 위해서는 새로운 결의의 채택이 必要할 것이다.

둘째, 駐韓美軍의 경우, UNC의 존재와 상관없이 한반도의 有時時 한국으로 출동하고자 한다면 1960년 1월 체결된 美·日新安保條約과 그에 따른 허터·기시 교환공문에 의해 절차적으로 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 또 같은 목적으로 美國 本土로부터 출동하는 군대도 日本內의 시설 및 역무를 제공받는데 문제가 없다.

국가간의 안보협력은 상호방위나 협력에 대한 정치적 의지의 存否가 관건이며 기술적인 협정이나 조약의 存否에 의해 좌우되는 것은 아니다. 우리의 安保體制는 한미상호방위조약에 근거한 韓·美安保同盟을 주축으로 하고 있으며 유엔과는 무관하다. 따라서 日本內 기지사용권과 관련된 문제만 해결된다면 UNC의 형식적 존속을 통해 얻을 수 있는 軍事的 實益은 별로 없는 것으로 사료된다.

南北韓의 유엔가입으로 북한측이 제기할 수 있는 가장 可視的인 문

제가 UNC해체이며, 또 북한이 UN의 正會員이 된 마당에 이러한 주장은 상당한 정치적 설득력을 가질 수 있는 만큼 이러한 점에서 UNC해체문제는 전향적인 검토가 요망되는 사항이라고 하겠다.

다. UNC解體와 駐韓美軍 철수

北韓은 UNC해체와 주한미군철수가 不可分の 관계에 있는 것으로 주장하나 앞서 지적한 바와 같이 이는 전혀 근거가 없는 것이다. 한국에 주둔하는 美軍은 한·미상호방위조약에 근거, 주둔하고 있으며, UNC와는 무관하다. 한·미상호방위조약은 한국과 미국의 합법적인 주권의 행사로 체결된 방어적 성격의 軍事同盟으로, 제3국은 이에 대해 介入할 권리를 가지지 못한다.

4. 結 論

UNC는 유엔安保理에 의해 設立되었으므로, 安保理의 決議에 의해서만 해체될 수 있다. 따라서 북한의 해체주장에도 불구하고 安保理가 동의하지 않는 한 法的으로 해체될 수 없는 성격의 것이다. 이러한 점에서 UNC해체에는 한국과 安保理 상임이사국인 美의 동의를 결정적인 요소이다. 따라서 UNC해체 문제는 우리측이 충분한 정치적 재량과 여유를 가지고 접근할 수 있는 문제라고 하겠다.

UNC의 해체가 휴전협정의 파기를 의미한다든가, 휴전협정 일방당사자의 소멸이라는 주장은 아무런 근거가 없는 것이다. 휴전협정의 당사자는 한국 및 참전 16개국이며, UNC는 이들 당사자를 대표하여 협정의 준수를 책임지는 기관에 불과하다. 따라서 UNC해체문제는 UNC를 승계, 軍停委에서 우리측을 대표할 대체기관만 합의되면, 휴전협정 체제를 유지하면서도 별도 처리 可能한 問題이다.

UNC는 현재 더 이상 군사적 의미는 없으며, 명목상 우리측을 대표

하여 휴전협정의 준수·집행을 책임지고 있을 뿐이다. 이러한 점을 고려할 때 북한의 UNC해체 주장이 거셀 경우, 日本서 기지사용권 문제가 사전에 원만히 해결된다는 가정하에 이 문제는 긍정적으로 검토될 수 있을 것이다.

한국안보체제의 핵심은 한미상호방위조약이며, 이에 따라 주둔하고 있는 美軍은 UNC와는 아무 상관이 없다. 따라서 UNC의 해체문제는 주한미군의 철수와는 반드시 구별되어야 할 문제로 이의 연계에 대해서는 단호히 대처할 必要가 있다. 한편 UNC의 해체를 통해 우리의 안보체제 즉, 韓美軍事協力 關係를 명백히 하여, UNC와 주한미군과의 모호했던 관계를 이용한 北韓의 유엔군 - 주한미군 연계철수 주장에 배기를 박을 수도 있을 것이다.

IV. 休戰協定の 平和體制로의 轉換: 時期의 問題

1. 問題의 核心

글머리에서 지적했듯이 불안한 休戰體制를 보다 공고한 平和體制로 전환해야 한다는 당위성에 대해서는 누구나 공감하고 있다. 또 한민족 공동체 통일방안에 따른 현재 우리의 당면과제가 남북한간 평화체제의 구축이며, 이의 가장 중요한 내용이 休戰協定の 대체문제임은 두 말할 필요도 없다. 그러나 문제의 핵심은 어떠한 접근이 평화체제 구축이라는 목표를 가장 신속히 또 효과적으로 달성할 수 있는가에 있다고 하겠다.

이에 대해 한민족공동체 통일방안은 소위 「先관계개선 기본합의 後휴전협정대체」의 접근구도를 제시하고 있다. 그러나 최근의 급변하는 한반도 주변정세, 남북한 유엔가입 등의 상황진전에 비추어 기존의

구도에 수정이 가능한지, 또 바람직한지 여부를 검토해 볼 필요가 있다.

2. 休戰協定代替 時期尙早

현시점에서 休戰協定을 폐기하고 平和協定으로 대체하는 것은 다음과 같은 이유에서 어려움이 있을 것으로 판단된다.

첫째, 休戰協定은 한반도 분단상황을 규율하는 유일한 법적 문서로 이의 대체문제는 신중히 접근해야 한다. 이는 남북한간에 상당한 신뢰 구축이 우선되고, 한반도 평화체제 구축에 대한 북한의 의지가 어느정도 확인된 연후에야 취급될 수 있는 문제이다. 不可侵宣言이나 平和協定이나 우리측이 우려하는 것은 선언이나 협정 그 自體라기 보다는 이의 채택이후 닥쳐올 계산된 평화공세 때문이다. 한반도 주변정세의 급변에도 불구하고 아직도 남북한간에는 분명한 변화의 조짐이 나타나지 않고있다. 북한의 유엔가입 결정도 자발적인 결정이라기 보다는 주변상황에 의해 강요된 선택이었던 것은 주지의 사실이다. 문제의 핵심은 평화구축에 대한 의지여부이며, 이를 분명히 확인하기도 전에 기존의 체제를 폐기하고 새로운 협정을 맺는 것은 바람직하지 않다고 하겠다.

둘째, 平和協定 체결을 위해서는 한국전의 모든 교전당사자는 아니라도 최소한 南北韓 및 美國·中國등의 참가는 있어야 할 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 당사자의 확대는 문제의 해결을 복잡하고 어렵게 만들어 신속한 관계개선에 도움이 되지 못할 가능성이 크다. 또 이러한 민감한 문제의 대두는 현재 급격히 개선되어 가는 韓·中關係에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 있음을 주의해야 한다.

셋째, 북한이 주장하는 평화협정은 “對美” 평화협정으로 주한미군 철수를 겨냥한 선전용에 불과하다. 北韓이 한반도의 항구적인 평화체제의 구축을 목표로 하는 “南北韓” 평화협정을 수용할 가능성은 현재는 거의 없는 것으로 판단된다. 이렇게 볼 때 현시점에서 휴전협정의 남북한간

평화협정으로의 대체문제를 꺼내는 것은 그 實現可能性이 희박한 뿐 아니라, 양측의 相反된 입장을 고려할 때 오히려 남북대화 진전에 저해요인이 될 가능성이 있음을 주의할 필요가 있다.

3. 「先관계개선 기본합의—後휴전협정대체」 바람직

따라서 일단 관계개선에 관한 기본합의를 통해 남북한간 신뢰관계의 기초를 구축하고, 이러한 기반위에서 休戰協定 대체문제를 제기하는 것이 신속한 실현가능성 면에서나 전략적인 면에서 바람직한 순서일 것이다. 지난 제4차 남북고위급회담에서 남북한사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의를 채택하기로 한 것은 이러한 점에서 올바른 접근으로 볼 수 있겠다.

그러나 궁극적으로는 적대적·잠정적 성격의 휴전협정체제를 보다 공고한 평화공존체제로 대체하는 것이 바람직하며 이를 적극 검토해야 할 것이다. 특히 체결후 거의 40년이 경과, 휴전협정이 점차 현실과 괴리가 커져가고 있는 점을 감안하면 이러한 必要性은 더욱 절실하다고 하겠다.

따라서 현시점에서의 최선의 전략은 일단 휴전협정체제를 유지하면서 남북고위급회담을 통해 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 合意書와 이에 따른 시행협정들을 체결하여 남북한간의 신뢰를 꾸준히 증진해 나가는 것이다. 이러한 제반 합의, 협정의 체결 및 운용이 성공적으로 이루어진다면, 이는 남북한간의 실질적 평화체제구축에 해당, 남북한 관계는 새로운 양상에 돌입하게 되고 휴전협정은 事實上 유명무실하게 되는 시점이 올 것이다. 이때가 바로 휴전협정을 새로운 협정으로 대체할 適期가 될 것이다.

4. 우리측 統一方案의 핵심

우리의 통일방안의 핵심은 「단계적 접근」이다. 이러한 단계적 접근

방식은 궁극적인 통일의 달성과정뿐만 아니라 평화체제 구축과정에도 적용되어야 한다. 즉 통일이나 평화체제의 구축은 협정이나 조약의 체결로 한꺼번에 달성될 수 있는 성격의 것이 아니라, 하나의 「과정(process)」으로 파악되어야 한다.

이러한 단계적 시각에서 볼 때, 휴전협정의 대체는 실질적인 평화체제 구축의 종결 또는 분명히 확인된 평화구축 의지에 대한 문서상의 추인에 해당되어야 한다. 휴전협정의 존재가 평화체제의 구축에 걸림돌이 됨으로, 평화정착을 위해서는 휴전협정을 대체해야 된다고 하는 것은 논리의 도착이다. 평화체제의 구축은 이에 대한 의지만 있으면 얼마든지 가능하며, 실질적인 평화가 정착되면 휴전협정은 저절로 용도폐기되는 단계가 올 것이다. 따라서 지금은 휴전협정을 유지하면서 그러한 단계의 도래를 위해 집중해야 할 때이다.

V. 休戰協定の 代替：代替協定の 內容과 性格

1. 問題의 提起

궁극적으로 휴전협정이 폐기될 경우, 이는 새로운 협정으로 대체될 필요가 있는가, 아니면 실질적 평화체제 구축으로 協定은 용도폐기되면 족한가의 문제가 제기된다. 또 만약 새로운 협정으로 대체되는 것이 바람직하다면 새협정은 전통적인 「平和協定」이어야 하는가, 아니면 南北韓의 특수한 관계에 적합한 독자적 형태의 協定(agreement sui generis)이어야 하는가의 문제도 제기된다.

2. 「平和協定」不適合

전쟁이 종료되는 가장 대표적인 방법은 「平和協定」의 체결에 의해서이다. 통상 전쟁이 종결되는 형식을 보면 일단 휴전협정을 체결, 적대행위를 중지하고 平和(講和)회의를 개최, 平和條約을 체결함으로써 공

식적으로 종결된다. 平和協定の 체결은 전쟁상태의 종료와 함께 평화상태의 회복을 의미한다. 이러한 圖式을 통해 볼 때 現在の 휴전협정은 平和協定으로 대체되는 것이 바람직하게 보인다.

그러나 평화협정이란 전쟁의 원인이 되었던 정치적 분쟁을 해결하고, 양국관계를 항구적인 토대에서 완전타결하는 性格을 가지는 점을 고려할 때, 통일을 목표로 하는 분단국 사이의 잠정적 관계를 규율하기에 적합한 형태의 條約은 아니다. 「休戰協定—平和協定」의 formula를 한반도에 그대로 적용하는 것은 지나치게 圖式的인 접근으로, 이보다는 통일을 지향하는 분단상황에서 일단 평화를 구축한다는 특수한 현실에 걸맞는 협정 또는 宣稱의 채택이 바람직하다. 특히 韓半島의 경우, 현재 전쟁상태는 사실상 대체로 종결되었다고 볼 수 있는 만큼 問題의 핵심은 平和體制의 구축이다. 따라서 平和體制의 구축이라는 실질적 목표의 달성이면 족하며, 條約의 명칭이나 전쟁종료방식의 기술적·법리적 적용에 지나치게 구애될 必要는 없다.

2. 南北聯合協定(또는 國家聯合協定)으로의 代替

가. 휴전협정대체를 위한 준비작업

한민족공동체 통일방안에 의하면, 南北對話를 거쳐 남북정상회담을 통해 民族共同體憲章을 채택함으로써 南北聯合을 實現하도록 되어있다. 民族共同體憲章은 남북한간의 기본관계를 설정하고, 南北聯合의 實現을 위한 제도적 장치를 마련한다. 이렇게 설치된 南北聯合은 통일의 기반을 조성하는 과도단계로, 南北간의 제반 현안을 협의, 해결해 나가게 되는데 휴전협정체제의 평화체제로의 대체도 이 중의 하나이다.

앞서 지적한 바와 같이 우리측 통일방안의 핵심은 단계적 접근이다. 먼저 평화공존 체제를 구축한 후, 양측의 상이한 제도와 체제를 하나로 수렴하는 노력을 통해 궁극적인 통일을 실현시키는 것이다.

또 이러한 단계적 접근은 평화체제 구축과정에도 적용된다. 현재 남

북고위급회담에서 우리측 전략은 먼저 南北韓 관계개선에 관한 기본합의를 이루고, 이어 政治的·軍事的 신뢰구축 및 교류협력 확대를 위한 부문별 협정을 하나하나 체결하여, 신뢰를 구축해 나가는 것이다. 이에 따라 어느정도 平和가 구축된 후, 통일의 과도단계인 南北聯合 實現을 위한 제도적 장치 마련에 들어가야 할 것이다.

이점에서 현재 우리가 현실적으로 추진해 나가고 있는 통일접근 구도는 한민족공동체 통일방안의 접근구도와 차이가 있다고 하겠다. 즉 現實的 추진방향은 「화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 기본합의(관계개선 기본합의)→남북연합을 위한 제도적 장치마련」인데 비해, 한민족공동체 통일방안은 南北관계 기본틀 마련과 南北間의 제도적 장치마련을 동시에 想定하고 있는 셈이다. 그러나 南北間의 연합을 위한 제도적 장치마련 과정은 南北韓관계의 기본틀이 정비되고 상당한 신뢰구축을 통해 그러한 연합에 대한 양측의 정치적 의지가 확인된 후에야 가능할 것이다. 이렇게 볼 때, 한민족공동체 통일방안의 民族共同體憲章은 다소간 무리가 있는 개념인 것으로 판단되며, 현재의 고위급회담 추진 방향이 보다 현실성이 있다고 하겠다.

나. 統一摸索段階의 出發點

앞서 지적했듯이 休戰協定이 대체되는 시점은 남북간의 기본관계의 규정, 또 그에 따른 세부협정들의 시행으로 南北韓間의 연합체구성에 대한 양측의 合意가 대두되는 시점이 바람직할 것이다. 이 경우 休戰協定을 대체하게 될 協定의 핵심적 내용은 남북연합의 제도적 골격(constitution)에 관한 것이 될 것이다. 이 시점은 이미 南北韓관계의 기본틀이 마련되고 政治·軍事的 신뢰구축, 교류협력 증진을 위한 제반 협정이 실시되어 平和體制가 점차 공고해지는 과정으로, 새로운 대체협정은 이러한 평화체제를 발판으로 통일로 진일보하기 위한 시발점이 될 것이다. 즉, 휴전협정을 대체하는 협정—남북연합협정 또는 국가연합협정—의 체결은 평화체제 구축단계와, 남북연합을 통해 본격적으로

통일을 모색해가는 단계의 분수령을 이룰 것이다.

평화공존체제의 구축과 통일은 어떤 의미에서 상충되는 개념이다. 平和體制가 공고해지는 것은 분단체제가 그만큼 安定되는 것을 의미하며, 또 그런만큼 반대로 통일은 멀어질 수 있다. 平和共存과 통일이라는 逆說的 상항을 극복하는 유일한 길은 평화체제의 구축과 동시에 그러한 평화체제를 발판으로, 共存하는 두체제의 접근을 시도하는 것이다. 이러한 체제수렴 노력의 출발점이 바로 休戰協定の 南北聯合協定으로의 대체이다.

VI. 맺는말

南北韓 유엔가입 등 최근 급격한 한반도 주변정세 변화로 우리의 기존의 통일접근 전략에 새로운 변화요인이 대두되고 있다. 특히 휴전협정체제와 관련된 제반 문제들이 앞으로 南北韓間의 주요쟁점으로 대두될 可能性이 높다. 따라서 이에 대한 우리의 명확하고 체계적인 입장정립이 절실하다고 하겠다. 이 글은 앞에서 살펴 본 내용들을 종합하여 다음과 같은 간략한 결론을 제시하고자 한다.

첫째, 北韓의 對美平和協定 체결주장에 대해서는 단호히 대처할 필요가 있다. 어떠한 경우도 한국을 배제한 평화협정 체결주장은 法的, 政治的, 歷史的, 道德的으로 또 협정의 추후관행으로 볼 때 전혀 근거없는 것이다. 韓國은 분명히 휴전협정의 당사자이며, 이를 대체할 협정은 南北韓의 주도로 논의되어야 한다.

둘째, UNC의 해체와 駐韓美軍 철수의 연계에 대해서는 역시 단호하게 대처해야 한다. 현재 한국에 주둔하는 美軍은 韓·美相互防衛條約에 의해 주둔하는 군대로 이의 철수여부는 전적으로 韓·美間에 결정될 문제이며 어느 국가도 철수를 요청할 法的 권한이 없다. 위 두가지 사항은 기본적인 원칙에 관한 것이므로 協商의 대상이 될 수 없다고 하겠다.

셋째, UNC해체와 休戰協定の 존속여부는 별개의 문제로 UNC의 해체로 휴전협정이 자동적으로 폐기된다거나 휴전협정의 일방당사자가 소멸된다는 주장은 아무런 근거가 없는 것이다. 따라서 UNC를 승계, 우리측을 대표하여 휴전협정을 준수, 감독할 기관에 대해 양측이 합의할 경우 휴전협정의 효력에는 아무런 영향을 미치지 않고 UNC는 해체될 수 있다.

넷째, 또 현재 UNC가 명목상 존재할 뿐이며 실질적인 軍事的인 역할이 없음을 고려할 때, UNC해체 문제는 옵션으로 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 다만 이 경우 駐日美軍의 日本内 基地사용권문제에 대한 事前협약이 있어야 할 것으로 보인다.

다섯째, 한반도 주변정세의 급변등에도 불구하고, 南北韓間의 신뢰구축이 아직은 결여된 현실을 고려할 때 休戰協定の 대체문제를 지금 거론하기에는 時期尙早이며, 기존의 「先관계개선—後휴전협정대체」가 현재로는 가장 바람직한 접근으로 사료된다. 따라서 현시점에서 우리측이 협정대체문제를 적극적으로 거론할 필요는 없으며, 고위급회담의 전략대로 휴전협정체제를 유지하면서 남북간 화해, 불가침, 교류·협력에 관한 기본합의의 체결, 실시등을 통해 실질적 평화구축을 실현해 나가는 것이 급선무이다.

마지막으로 휴전협정을 대체할 새 협정은 南北韓間의 연합체 구성을 위한 제도적 골격이 주요내용이 되는 南北聯合協定이 바람직 할 것이다. 한편 平和協定은 그 성격상 통일을 지향하는 잠정적인 분단상황에는 적합하지 않은 형태의 협정이다. 南北聯合協定은 平和體制를 보다 공고히 하고 이를 바탕으로 본격적으로 통일을 모색해 가는 단계의 출발점 역할을 할 것이다.

東北亞 經濟環境 變化와 南北韓 經濟協力

延 河 清 *

- I. 序 言
- II. 東北亞의 經濟協力
- III. 北韓經濟의 當面課題
- IV. 南北韓 經濟協力
- V. 結 言

I. 序 言

최근 동서간의 일련의 정치적措置들의 결과로 새로운 國際的 協力 秩序가 등장하였다. 유럽에서 일어난 이러한 변화는 한반도를 포함하여 소련, 중국, 일본, 몽골 등 동북아시아 주변국가들의 국제관계에 거대한 영향을 주었고 상호간의 이익을 고려할 때 결국 동북아시아 지역 국가들의 경제적 협력의 증대로 이어질 가능성이 크다. 경제적 협력은 단지 정치적 필요나 단순한 관계개선의 이유만으로는 증대될 수 없는 것이며 경제적 필요성에 그 기반을 두어야 하는데, 동북아시아 국가들의

* 韓國開發研究院 北韓經濟研究中心 所長.

경제적 협력은 경제체제를 달리하는 국가간의 경제·산업구조상의 보완성으로 그 타당성이 높다고 하겠다.

최근 몇 차례의 미·소정상회담은 동서 냉전질서의 終焉을 공식적으로 확인하여 새 시대를 여는 전기를 마련하고 있으며, 동서독의 경제·사회·정치통합 및 동구권국가들의 과감한 민주화와 개혁추세는 전반적으로 동서간 화해분위기를 한층 고조시키고 있다. 향후 이와 같은 동구의 脫理念化 및 동서간 화해분위기는 세계적 조류의 대세로 정착될 것으로 보여 90년대중 한반도 주변정세에도 긴장완화에 따르는 군축 움직임의 대두, 인권 및 자유신장을 추구하는 민주화 욕구의 증대, 경제적 실리를 바탕으로 한 域內 周邊國家들의 상호협력 필요성의 증대 등이 가시화될 것으로 보인다.

그러나 유럽과는 달리 동북아 지역에는 냉전시대의 유산이 아직도 남아 있으며 이는 특히 한반도의 군사적·정치적 긴장상태로 대표되는데 이러한 군사·정치적 긴장의 완화는 상호간의 理解增進과 信賴構築을 전제로 한다. 따라서 군비축소 등 직접적인 정치·군사적 긴장완화 조치도 중요하지만, 인적·물적 교류의 증대를 포함한 간접적인 제반 조치들, 특히 상호간에 직접적인 이익이 될 뿐만 아니라 경제적 보완성을 강화시키는 경제협력이 信賴增進에 미치는 필요성을 看過해서는 안 될 것이다.

북한은 최근 소련, 동구의 개혁·개방화 추세에 따른 기존 대외경제협력관계의 약화 및 지속적인 경제침체를 타개하기 위한 개혁의 필요성으로 장기적으로는 개방이 불가피할 것이다. 지난 수개월 동안 한·소수교, 북·일접근, 한·중 무역대표부 설치 등 한반도 주변이 매우 긴박하게 변하고 있는 상황에서 남북한간의 경제교류와 경제협력의 증진은 다음과 같은 의미를 지닌다고 할 수 있다. 경제적 이익의 추구는 점차로 民族經濟共同體로 이르게 할 것이며 경제협력은 정치통합으로 이르는 첫번째 巨步라 할 것이다. 그러나 남북한간 경제협력은 남북 어느 한

쪽에 의해서만은 결정될 수 없는 성질의 것이다. 따라서 북한은 정말 변할 것인가, 북한의 경제상황은 어떠한가, 隘路領域은 무엇인가, 성공적인 경제협력과 경제교류에 대한 장애요인은 무엇이며, 남북한의 실질적 경제협력방안은 무엇인가 등을 살펴볼 필요가 있다.

한편 북한 경제정책의 문제점으로는 中央集權的 計劃經濟運用方式 자체가 경제발전이 진전됨에 따라 북한경제의 효율적인 운용과 대외협력 활성화에 직접적인 장애와 제약으로 부각되고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 고도의 중앙집권화는 부문간 조정의 缺如, 업적에 대한 과대평가 등의 문제를 초래하였으며 엄격한 정치적인 통제는 기획의 경직성을 야기시켰다. 또한, 체제의 불안정은 경제의 정치도구화 등의 문제를 야기시켰으며 생산의욕을 자극하기 위한 수단으로서 大衆動員과 이데올로기에의 지나친 의존은 이제 이미 效果面에서 限界收益遞減의 段階 (the point of marginal diminishing return)에 도달하였고, 계획수립상의 오류, 생산품의 質低下 등을 초래하였다. 또한 사회주의 혁명발전 에 대한 지나친 강조, 중공업 및 군사부문 우선정책은 성장의 침체와 불균형을 심화시켰는데 이러한 문제들은 북한의 경제운용방식이 안고 있는 본질적인 문제들이라는 점에서 북한의 더 이상의 발전을 위해서는 이들 문제의 해결이 시급하다고 하겠다.

본고에서는 동북아정세 변화에 따르는 주변국가의 경제환경의 변화 및 협력 필요성, 국내외정세 변화에 따르는 북한 경제정책의 과제와 개 방전망, 그리고 남북한 경제협력의 장애요인 및 향후 협력방안에 대한 한국의 기본시각을 정리하여 보기로 한다.

II. 東北亞의 經濟協力

1. 周邊國家의 經濟環境의 變化

경제적인 측면에서 東北亞域內 成長·投資·交易에 있어서 세 가지 특

이한 逆轉現象이 이루어지고 있다. 첫째, 성장측면에서 아시아·태평양 지역 경제는 ‘flying geese pattern’이라고 불리는 catch-up pattern이 뚜렷하다. 둘째, 교역측면에서 볼 때 域內交易이 증가하고 있어 EC, 미국의 域內交易增加現象과 함께 世界地域主義傾向이 이 지역에서도 두드러지고 있다. 셋째, 投資逆轉現象으로서 과거에는 域內 投資 供給을 유럽, 미국, 일본 등에 의존하였으나 최근에는 홍콩, 한국 등이 새로운 투자자로 등장하여 아·태지역 투자는 물론, 미국·유럽으로의 투자 또한 증대시키고 있어 세계경제의 globalization 현상이 심화되고 있다고 하겠다.

이와 같이 아·태지역경제의 특징은 다양성과 경제성장의 잠재력이 크다는 점을 들 수 있는데 다양성측면에서 국민 1인당 所得水準(per capita GNP)으로 볼 때 첫째, 미국·일본, 둘째, 소련·대만·홍콩·한국, 셋째, 몽골·중국·북한·베트남 등 3 group으로 구분할 수 있으며 생산구조측면에서도 마찬가지로 3가지 pattern으로 구분지을 수 있다. 한편 경제성장의 잠재력으로 볼 때 미·일본을 제외한 동북아가 세계에서 차지하는 비중이 1975년에 17%에서 1988년에 25%로 크게 부상하고 있다.

따라서 역내 경제활력을 유지하기 위해서는 시장을 제공하고, 수입을 흡수하는 미국과 일본의 역할은 지속되어야 하되 아시아新興工業國家(ANIES)도 그 역할 중 일부를 적극적으로 분담할 필요가 있다. 또한 중국과 소련의 개방·개혁이 지속됨으로써 역내교역 및 투자의 자유로운 흐름을 확보하고 이 지역의 경제안정을 위해 민간기업의 활력을 제고시켜야 할 것이다. 특히 輸出主導成長(export-led growth)에 성공한 신흥공업국(ANIES)들이 그 위치를 지속적으로 유지하기 위해서는 앞으로 技術主導成長(technology-led growth)정책으로 전환되어야 하며 동시에 역내국가의 경제성장을 위해 그동안 開發經濟學의 정설인 생산요소의 고도화 중에서 자본·기술과 함께 인적 자본개발이 강조되

어야 할 것이다.

flyng geese 현상 중에서 중·소는 어떤 부문에서는 일본보다 우월하고 어떤 부문은 開途國보다 못한 부문이 있으므로 여타 아시아 개도국과는 다른 차원에서 아·태지역과 융합하여야 할 것이며, 장기적 측면에서 이 지역의 모든 경제단위들은 자기경제의 어려움보다는 보다 global한 地域共同體次元에서 서로 협조해 나가는 노력이 필요하다.

2. 經濟協力の 基本方向

90년대 세계경제의 패턴을 보면 세계경제의 多極化가 더 한층 진전되어 몇 개의 큰 경제블록으로 형성될 것으로 전망된다. 현재의 세계경제패턴은 미국·일본·유럽이 역할을 분담하는 구조로 변화되고 있으나 향후에는 아·태지역이 세계에서 가장 큰 經濟圈域으로 자리잡아 力動的인 경제활동을 보일 것으로 예상되며 경제의 국제화와 다국적기업의 활동 등으로 이른바 'borderless economy'의 急進展이 이루어질 것이다. 특히 동북아는 아·태지역 중에서도 가장 활동적이고 급속한 경제성장을 이룩하고 있는 성장거점이며 문화적 배경도 상당한 동질성을 공유하고 있다. 또한 중국과 소련도 개방과 개혁정책을 추진하면서 이 지역 국가들과의 교역, 자본 및 경제협력을 증대하려는 노력을 기울이고 있다. 따라서 동북아 경제의 새로운 발전을 위해서는 域內交易, 투자, 技術移轉을 위한 노력과 함께 생산구조의 조정과정에서의 域內開途國과 선진국간의 水平分業의 진전이 필요할 것이다.

동북아 협력환경의 긍정적인 측면으로는 역내 국가간의 높은 상호보완성 및 중·소관계의 개선과 한반도의 긴장완화 등을 들 수 있는 반면, 일·소간 北方島嶼반환문제, 여전히 지속되고 있는 남북한간의 대립 등 부정적인 측면 또한 존재하고 있다. 따라서 동북아 협력의 기본방향은 역내 학계·업계·정부차원에서의 비공식협의기구를 창설하고, 滿江河川 북한·소련·중국 국경지역에 석유화학, 목재가공, 전자전기용품 등

공장건설 및 經營事業을 추진하며, 역내국가들에 동북아 협력에 관한 연구센터(research center)를 설립하여 경제·교역·투자협력 등의 정보교환이 시급하게 이루어져야 할 것이다. 또한 동북아의 경제협력을 위해서는 협력체 구상과 함께 동구의 개혁·개방을 지원하기 위하여 설립된 유럽개발은행(EBRD)과 같은 동북아개발은행을 장기적 안목에서 창설하는 것도 생각할 수 있다.

경제협력 ‘틀(frame)’에는 적어도 두 가지 방안을 들 수 있다. 첫째는 개발도상국들이 행했던 것을 모방하여 외국자본을 끌어 들일 수 있는 經濟特區(Special Economic Zones : SEZ)를 건설하는 것이다. 중국의 경제특구는 성공적인 결과를 나타냈고 소련의 극동지역과 북한의 국경지역에도 경제특구의 건설을 기대할 수 있다. 동북아에 있어서 경제협력을 위한 다른 ‘틀’은 多者間 經濟協力 program이다. 중국과 소련은 이러한 多者間 經濟協力 program에 관심을 가지고 있으며 1989년 5월 중·소정상회담에서 협력과 관계개선에 동의하였다. 이러한 다자간 경제협력 program에 가장 중요한 배경이 되는 것은 전술한 것처럼 이 지역에 있어서 다른 경제체제를 가지고 있는 국가간의 경제·産業構造의 보완성이다. 물론 다자간 경제협력 ‘틀’을 수행하는 것은 동북아 국가간의 쌍방 혹은 다자간 경제협력에 대한 경험부족으로 인하여 쉬운 것은 아니다. 경제체제가 다른 국가간의 경제적 상호의존성에도 불구하고 지속적인 경제협력의 어려움이 존재하고 있는 것은 경제협력의 틀이 결여되어 있었다는 점에 기인하며 과거의 동북아 경제협력 ‘틀’의 발전을 지연시킨 요인은 冷戰에 기반을 둔 국제적 상황이었다.

중국은 풍부한 노동력과 天然資源을, 소련은 풍부한 천연자원을 가지고 있다. 반면에 한국과 일본에는 시베리아와 중국 동부지역의 개발을 지원할 수 있는 자본과 기술이 있다. 이와 관련하여 언급되는 典型的인 project중의 하나는 한·일합작 혹은 단독 자본과 기술 그리고 북한·중국 노동력의 합작 혹은 단독 투자로 시베리아 및 滿洲地域의 천연자원을

개발하는 것이다. 다른 하나의 project는 한국·일본 등으로 부터 직접 투자가 가능한 소련·중국 그리고 북한국경 근처에 經濟特區를 건설하는 것이다.

한편, 북한의 동북아협력의 기본시각은 “대외경제교류에 대하여 동북아시아와의 경제협력확대에 선차적 의의를 부여하고 有無相通의 원칙에서 과학기술교류, 원료와 자본도입을 추진하여 기계제품, 섬유, 운 등 인기상품, 직물편직 생산기기를 현대화하고 經濟合作과 畝營을 추진할 것이다. 한마디로 말해 이미 마련된 物的·思想的 기초와 잠재력에 의거하여 동북아 국가와 경제·무역·합영·합작부문에서 교류와 협력을 더욱 발전시킬 것이다.”¹⁾ 라고 하였다. 그러나 북한은 교류협력의 개념을 바꾸어야 할 것이다. 왜냐하면, 有無相通이란 개념에 의한 교역이라면 그 규모나 내용이 극히 제한될 수밖에 없으므로 국제비교 우위를 바탕으로 한 有有相通 또한 교류확대를 위하여 필요하다고 하겠다. 현재 鐵·非鐵金屬분야는 북한의 주요수출분야이고, 특히 비철금속은 북한 硬貨收入의 60~70%를 기록하고 있으며 산출량의 50% 정도가 수출된다. 만약 북한이 동북아 경제협력에 참여한다면, 북한은 선박, 비철금속, 시멘트, 노동력 등을 제공할 수 있을 것이다.

III. 北韓經濟의 當面課題

1. 北韓의 經濟現況

북한 경제실태를 살펴보면, 먼저 89년도 경제는 마이너스()의 성장을 기록했다. 국민소득은 전년대비 5% 감소, 공업생산은 10% 감소,

1) O Hyong Ju, "Economic Situation & Policies of North Korea," Round Table Conference Paper on Economic Issues in North-West Pacific : Perspective in a Dramatically Changing World, Tokyo, Dec. 14-15, 1990.

농업생산은 1% 감소되었으며, 대외무역 역시 3~4% 감소하였다. 현재 북한의 1인당 國民所得은 400달러 정도로 중국과 비슷한 수준으로²⁾ 평가되고 있다. 낙후된 경제사정은 대외경제부문에 도 반영된다. 수출품목은 1차상품 및 반제품이 주종이며 완제품 수출비중은 88년 현재 25.7%에 불과하고, 소련·중국·일본이 무역에서 차지하는 비중이 77.6%에 이르고 있어 일부국가에 대한 貿易依存度가 지나치게 높을 뿐 아니라 만성적인 적자를 示顯하고 있다. 89년에 수출은 19.5억 달러인 반면 수입은 28.5억 달러로 교역규모에 비하여 적자규모가 크며, 외채가 67.8억달러로 GNP의 30%를 상회하고 있다. 북한경제의 최대 隘路分野는 동력과 원자재로서 석유, gas, 코크스용 석탄은 주로 소련·중국 등으로부터 수입하는데, 91년부터 북한·소련간의 무역이 세계시장가격에 따라 兌換性 硬化로 決濟하게 되어 어려움이 가중될 것으로 여겨지며, 북한 수입의 40%를 석유와 원자재가 차지하고 있다는 점 또한 그 문제의 심각성을 더해 준다고 하겠다.

이와 함께 北韓은 ‘主體經濟’를 標榜, 외국자본과 기술을 遮斷함에 따라 전산업에 걸쳐 기술수준의 낙후와 생산시설의 老朽化를 초래하였으며 특히 소비재 생산부문과 에너지·운송부문은 심각한 상태인 것으로 알려지고 있다. 또한 경직된 관료체제, 과중한 군사비부담, 세계 청년학생축전 등 선전성 건설행사 치중이 북한경제운용의 비능률을 증대시켰다고 할 수 있다.

다시 말해서 북한은 소련의 스탈린(Stalin)식의 산업화이념 아래 생산재 생산부문, 즉, 중공업발전에 우선순위를 두어온 결과, 생산수단을 생산하는 부문과 消費財를 생산하는 부문 사이에 심각한 불균형을 가져

2) Marina Trigubenko, "Industrial Policy & Industrial Potential of the Korean People's Democratic Republic," Conference Paper on The Environment for Economic Cooperation in North-East Asia in the 1990s, Seoul, Dec. 10-11, 1990.

왔으며, 89년 예산 가운데서도 25%를 차지하였고 실제로는 30%가 넘을 것으로 전문가들이 판단하고 있는 과도한 군사비 지출이 생산투자를 가로막아 왔다. 또한 세계시장에서 고립되고, 기술이 낙후되었으며, 생산성향상을 위한 동기가 없어 생활수준이 낮은 편이며 최근에는 북한과 손을 잡았던 소련·동구가 개혁·개방으로 인하여 북한의 경제개혁에 도움을 줄 형편이 못되는 점 또한 북한경제에 즉각적인 영향을 주고 있다.

최근 이러한 문제를 해결하고자 80년대 이후 북한은 외향적인 생산 개발정책도 고려한 것 같고, 현재는 아시아·태평양지역 국가들과의 경제협력을 모색하고 있으며 주민의 생활수준을 위해서도 여러 가지 노력을 하고 있다고 생각된다. 그러나 사회주의 국가들로부터의 경제원조가 중단되었을 뿐만 아니라 원자재 공급도 枯竭되어가고 있어 어려움이 크며 외국의 先進管理, 革新技術의 도입이 순조롭지 못해 풍부한 노동력에도 불구하고 熟練勞動力이 부족하며, 낙후된 下部構造(infra structure)와 가공산업의 후진성은 북한 산업화의 장애요인이 되고 있다.

한마디로 북한 경제운용의 문제점은 ‘自力更生’, ‘自立的 民族經濟’ 建設을 위해 대내지향적 공업화 전략을 채택한 결과, 성장에 필요한 기술도입의 제약으로 전산업에 걸친 기술수준의 낙후 및 생산시설의 노후화를 초래했으며 중공업우선정책의 결과, 산업간 불균형이 심화되었고 소비재생산 및 경공업발전 지연과 에너지, 운송 등 사회간접자본의 만성적 애로를 겪고 있다는 점이다. 또한 현재 북한은 자립적 민족경제의 선결과 무역 및 대외협력을 통해 자본과 선진기술을 도입해야 하는 난제에 직면하고 있다.

따라서 북한경제의 90년대 정책과제는 대내적으로는 낙후된 생산성을 향상시키고 경제운용의 효율성을 제고하기 위한 개발에 필요한 자본과 기술의 도입, 경제구조의 개선과 주민생활의 향상 및 경제관리체제

의 개선이 필요하며 대외적인 경제개방화 압력에의 효율적 대응이 필요하다. 이러한 경제구조상의 문제들은 최근 북한의 정책변화에 부분적으로 반영되고 있다. 즉, 소비재와 생필품 부족을 해결하기 위해 경공업 육성 3개년계획과 지방공업부 신설을 1989년 6월과 7월에 발표하였으며, 소비재 생산부문에 능력별 賃金制를 실시하는 등 물질적 유인의 폭을 넓히고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 외국자본과 기술을 도입하기 위하여 84년 9월에는 합영법을 제정하는 등 변화의 조짐을 보이고 있으며, 최근 제3차 7개년계획(1987~93)에서는 대외경제교류의 강화를 위해 무역액의 증가목표를 社會總生産(GSP)의 증가목표 1.8배를 훨씬 초과하는 3.2배로 책정하고 특히 수출산업의 육성과 수출상품의 다양화에 중점을 두고 있다.

그러나 북한의 경제현실과 관련하여 다음과 같은 북한무역의 일반적인 제약요인을 지적할 수 있다. 첫째, 수출의 경우 수출능력은 경제의 생산능력을 바탕으로 한다고 볼 수 있는데, 생산시설이 미비하고 기술수준이 낙후된 북한의 경우 생산력 증대를 위해서는 輸入設備投資가 증가되어야하나 과도한 군사비지출, 에너지 공급의 애로 등이 생산력 증대의 치명적인 약점이 되고 있다. 둘째, 수입의 제약요인으로는 원자재 수입에 필요한 외화부족과 북한의 기술수준의 낙후 및 社會間接資本의 부족으로 인한 경제의 吸收能力(absorption capacity)이 미약하다는 점을 들 수 있는데, 이러한 제약요인에 대한 근본적인 개선책이 따르지 않는 한 북한의 무역증대, 나아가 북한의 경제성장은 그들이 원하는 계획목표와 커다란 차이가 있을 것이다.

2. 北韓의 開放展望

북한은 정치적인 측면에서 체제를 유지하기 위해서는 주체사상이라는 ideology를 포기할 수 없는 반면, 침체된 경제의 활성화를 위해서는 외국자본·선진기술을 도입하기 위하여 대외무역의 증대 및 합영법을

통한 합작투자의 적극적 유치 등 개방화가 절실하다.

북한은 대외경제협력부문에서 자본주의국가들 포함한 모든 국가들과 교역을 활발히 하겠다고 공식적으로 천명하고 있다. 이는 지금까지 극히 폐쇄적인 입장을 취해온 북한으로서는 어느 정도 姿勢轉換으로 볼 수 있으며 지금까지 고수하여 왔던 自己完結的인 Autarky 체제(자급자족 경제체제)에 대한 인식이 점차 변화하고 있음을 의미한다. 또한 정치적 ideology를 우선시해온 북한이 적극적으로 표면화하고 있지는 않지만 앞에서 지적한 것과 같이 능력별임금제, 獨立採算制 등 물질적 유인의 폭을 소극적이거나 넓혀 가고 있음을 발견할 수 있다. 이러한 조치는 북한의 현재까지의 입장을 고려해 볼 때 커다란 변화라고 할 수 있다. 그러나 이러한 경제정책이 실제로 확대된다면 북한에서만 독특하게 나타나는 현상인 장치목표에 대한 경제의 예속화 등 북한의 정치적 입장과의 마찰을 필할 수 없을 것이므로 단기적인 측면에서 이 조치들의 시행에는 많은 제약이 따를 것이다. 즉, 북한의 現指導層은 정치개혁이 수반되지 않는 경제개혁을 의도하고 있다는 데 그 문제가 있으며, 향후 정치개혁의 수반여부는 기업활동에서의 의사결정의 소재, 노동력 및 자본의 유동성, 企業經營管理層의 인사, 기업의 법적 지위 등과 같은 諸經濟的變數의 변화에 의하여 좌우될 것이다.

제3차 7개년계획에 있어서 북한 경제운용의 새로운 체제는 아직 그 내용에 있어서나 정도에 있어서 과거 경제와 정치가 따로 존재하지 않았던 북한 체제로부터의 근본적인 변화를 의미하는 것은 아니고 '기존의 틀'에서 경제활성화를 위한 제반 정책을 부분적으로 수정한 정도에 머물고 있다고 판단된다.

물론 이것은 북한경제가 '우리식대로 살자'는 경직되고 폐쇄적인 경제로 돌아간다는 것은 아니며 경제정책의 새로운 움직임이 장래에도 현재와 같은 위치에 머물 것이라는 것도 아니다. 그러나 분명한 것은 북한의 이와 같은 자세변화가 基調的으로 동구와 같이 실용주의로서의 수

정이나 개방화가 결코 아니라 경직된 경제체제의 구조적 침체를 타개하기 위한 일시적 방편에 불과하다는 데 유의하여야 할 것이다.

최근 북한은 동구변화를 의식하여 내부결속과 체제강화에 주력하고 있다. 즉, 북한은 동구의 개혁·개방화추세에 대해 주민생활을 향상시키는 정책으로 대처하면서도 대내적 체제강화에 더욱 박차를 가하는 소극적·방어적 대응에 주력하고 있다고 하겠다.

이는 급속한 개방화가 지금까지 지나치게 폐쇄되어 온 북한에 정치·도덕을 포함한 사회적 無秩序(anomie)를 초래할 가능성이 높기 때문인데, 그러면서도 북한이 중·장기적으로 개혁·개방의 추세에 따라야 하는 이유는 달리 경제적 돌파구가 없고 지나친 주체·폐쇄라는 image를 개선하기 위해서라도 합리적인 融通性을 보여야 서방국가와의 경제·기술교류가 용이하기 때문이다.

즉, 북한과 동구제국은 스탈린(Stalin)식 정치·경제체제를 유지해 왔다는 점에서 類似性이 있으나 정치문화와 경제사회 發展段階面에서 큰 차이가 있고 장기간에 걸친 주체사상에 의한 사상무장을 고려할 때 단기간 내에 북한의 자생적인 변화를 기대하기는 어렵다. 그러나 북한 또한 장기적으로 주민의 생활수준향상에 대한 欲求增大 등 대내적 개방 필요성 확대와 동서의 화해분위기 등 대외적 개방화촉진요인으로 인하여 경제개발정책으로의 전환이 불가피한 것으로 전망된다.

요컨대 동구권국가들의 자유화·민주화운동과 양독의 통합이 북한 당국에 미치는 영향은 장기적으로는 변화의 불가피성을 계속 증가시키는 계기가 될 수 있는 반면, 단기적으로는 오히려 체제고수와 이념혼란 방지라는 방어적 자세를 더욱 고수할 가능성을 높인다는 양면성을 띠 것으로 판단된다.

IV. 南北韓 經濟協力

1. 基本視角

남북한 경제교류가 과연 어느 정도 실질적으로 진전될 수 있는가에 대한 물음은 결코 남북 어느 한 쪽만의 답변을 요구하는 질문은 될 수 없다. 여기서는 대내외적으로 밀어닥치는 개방화의 압력 속에서 북한이 취하고 있는 기본시각을 점검해 보고 한국의 입장을 재정립하여 보기로 한다.

1988년 한국정부의 대북한 경제교류 허용방침 발표 이후 간접교역형태의 北韓物資搬入은 꾸준히 진행되어 왔으나 搬出實績은 미미한 실정이다. 즉, 1988년 10월~1990년 10월까지의 반출입 실적으로 볼 때 〈附表 1〉에서와 같이 搬入은 124건으로 4,061만 6천 달러, 搬出은 3건으로서 16만 2천 달러 수준을 보여주고 있으며 주요 搬入品目은 초기에는 수산물, 기호품 등이 많았으나 최근에는 電氣銅, 亞鉛塊 등 공업용 원자재로 전환되고 있는 추세를 보여주고 있다. 이러한 간접교역의 실현은 경제회담 중단으로 인한 정부의 대화창구의 부재에도 불구하고 상호경제 교류의 가능성을 보여주고 있다.

그러나 1988년 11월 이후 진행되어 온 이와 같은 남북한의 교역은 꾸준히 진행되었음에도 불구하고 기대보다 소규모에 지나지 않았다고 할 수 있다. 이는 첫째, 북한의 '자립적 민족경제 건설노선'과 산업구조의 취약성에도 요인이 있으나 둘째, 남북한의 교역이 지나치게 정치적 영향에 민감함으로써 정치적 관계개선 없이는 남북한의 경제교류도 한계가 있다는 데에 근본적으로 기인한다. 셋째, 남북한 교역은 소규모 교역에 의한 採算性問題, 직접교역상당 불가능 및 정보부재로 인한 무역수단 미비 등 간접교역 자체의 한계를 노출하고 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 최근 북한은 대외적으로 동구권의 변화와 대내적으로는 경제의 침체로 인하여 경제개방화를 하지 않을 수 없다.

따라서 남북한은 장단기적인 차원에서 남북한간의 다양한 경제교류·협력방안의 ‘기본틀’을 재정립하여야 할 시점에 와 있다.

이론적 측면에서 정상적인 협력관계로 볼 때 남북한간의 경제구조를 고려하면 賦存資源과 産業構造의 상호보완적 측면이 커서 남북한 모두 경제교류의 실질적 이익을 얻을 수 있으나 체제의 상이성 및 양측 지역의 특수한 대내적 정치·경제현황이 경제교류의 제약조건으로 작용할 수 있다. 따라서 남북한간의 실질적인 교류추진을 위해서는 다음과 같은 접근이 필요하다.

남북한 경제교류는 첫째, 민족경제공동체의 조기회복과 통일국가형식을 지향하여 점진적 단계별 접근방식을 택하며 쌍방의 수용이 용이한 사업부터 순차적으로 추진하되 다만 양측 입장을 감안하여 최대한의 伸縮性을 가지고 상호대응, 보완적인 공동체를 달성하여야 할 것이다.

민족경제공동체의 단계에 이르는 데는 상호신뢰확보와 내부적 준비과정을 거쳐야 하며 특히 경제체제·제도의 이질성을 감안할 때 단기적인 飛躍은 기대하기 어렵다. 따라서 남북한간의 경제적 협력은 첫째, 인적·물적 교류의 다각적 전개 및 신뢰기반 확립으로 상품의 호혜적 직·간접교역을 확대할 수 있는 ‘媒介·信賴段階’, 둘째, 직·간접투자를 통한 공동사업 추진 및 기술이전·분업화로 상호보완적인 경제협력을 확충할 수 있는 ‘협력단계’, 셋째, 국민생활격차 완화 및 경제구조 개선을 위한 시장의 상호개방, 생산요소의 자유이동 보장 및 사회간접자본의 공동투자, 그리고 경제구조 및 제도를 재정비할 수 있는 ‘同化段階’를 거침으로써 民族經濟共同體를 달성할 수 있다.

현재 남북한간의 경제교류는 발전단계로 부아 제3자에 의한 間接交流(媒介·信賴段階)에 머무르고 있으며, 극적인 타결에 의한 여건변화가 전제되지 않고서는 상호신뢰를 바탕으로 한 직접협력은 한계가 있다. 따라서 경제협력은 매개·신뢰단계의 성숙과 협력단계 진입의 양면적 접근이 필요하다.

협력단계의 진입은 직접교류의 안정적인 교역창구를 확보하는 것으로서 실질적인 경제회담의 적극적인 추진을 통해 공식화될 수 있는 것으로 남북고위급회담의 공식적인 회담내용이 되어야 한다.

媒介·信賴段階의 성숙은 기존의 간접교류를 확대하여 이를 남북한에 유용하게 운영하기 위하여 안정적이고 고정적인 간접교류창구를 확보하는 것으로서 남북한고위급회담에서 비공식적인 협력내용이 될 수 있다.

그러나 단기적 측면에서 남북한간의 경제교류에는 몇 가지 장애요인이 있다. 1) 양측은 너무나 다른 사회·경제체제를 갖고 있다(자유시장경제체제 대 중앙계획경제체제). 2) 경제교류는 미묘한 정치기류에 제약을 받는다. 3) 정보부재에 의한 직접교류의 불가능성 및 소규모 간접교역에 따른 적은 이윤이 경제교류를 제약하고 있으며, 북한정부는 그들의 經濟構造問題를 해결하기 위한 남한과의 경제교류는 필요로 하나 전면적인 경제개방은 피하고 있다. 그러므로 단기적으로 본격적인 경제교류를 기대하기는 어렵지만 제한적인 상품과 생산요소의 교류와 開放波及效果를 최소화할 수 있는 특정부문의 협정사업(예: 관광, 공동어로 등)은 가능할 것이다.

둘째, 남북한교역은 대외무역이라는 측면에서 벗어나 국내교역으로 부문별·부분별 접근에서 출발하여 경제교류를 확대해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 실질적인 경제협력을 위해서는 우선 남북한 경제의 잠재력을 평가하여 상호보완가능성을 확인하고 쌍방의 수용이 용이하고 공동의 이익이 존재하는 영역부터 우선적으로 협력의 토대를 구축해 나가야 할 것이다.

넷째, 남북한은 직·간접교역은 물론, 각종 산업면에서 협력 및 합작투자를 도모해야 할 것이다. 합작투자, 기술이전 등은 남북한 경제의 공동번영을 목표로 한다는 것을 전제로 하며, 합작투자대상의 선정은

합작경제에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 부문과 공동개발·활용으로 남북한 공동의 이익을 도모할 수 있는 자원개발, 그리고 관광부문 등을 고려할 수 있겠다.

다섯째, 북한이 현재 당면하고 있는 커다란 문제의 하나는 외채문제 이므로 資本援助, 借款保證을 해줌으로써 이를 통해 북한이 債務償還能力을 지니도록 해야 할 것이다. 즉 北韓이 IMF, ADB, IBRD 등 국제 기구에 가입하고 이를 통한 간접지원방식의 자연스러운 남북한간의 경제협력방안도 적극적으로 檢討될 수 있다. 또한 교역이 원만히 전개되는 경우 부문별로 생산물은 물론, 生産要素 交換도 가능할 것이며 정치적 협상과 합의에 따라 자본·기술의 협력도 확대해 나갈 수 있을 것이다.

마지막으로 남북한은 상이한 체제로 인하여 양측 정부의 관리하에서만 교역이 가능할 것이므로 남북한간 교역에는 경제협정의 체결이 수반되어야 한다.

韓國이 어느 정도 자본·기술 및 해외시장기반을 갖추고 있고 북한은 풍부한 자연자원을 보유하고 폐쇄적인 경제체제를 운용해 왔기 때문에 남북한경협은 그 상호보완성이 크며, 나아가 民族經濟共同體가 성취될 경우, 분단으로 인한 막대한 군사비부담에도 불구하고 남북한 모두 우수한 인적 자원을 바탕으로 성장을 이룩했던 경험을 고려할 때, 동북아에서의 강력한 경제단위로 등장할 것이다.

2. 南北韓 交易의 推進方向

현재 제3국을 통한 간접거래형태의 남북한 교역은 안정적인 거래선 확보의 어려움, 간접교역으로 인한 비용상승, 품질 및 납기의 불안, 교역관계정보의 부재 등 간접교역 자체의 한계를 노출하고 있어 직접교역 및 경제협력의 실현이 궁극적인 과제로 부각되고 있다. 실질적인 남북 교역의 확대를 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 한다.

첫째, 북한경제는 기본적으로 경제적 요인보다는 정치적 요인에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 즉, 개방경제로의 移行必要性은 확대되고 있으나 정치적 요인으로 인해 硬直的이고 保守的인 대외경제정책을 고수하고 있다. 따라서 남북경제교류를 國際分業에 의한 사회적 노동의 절약 및 국민경제적 복지증대를 위한 유효수단으로 인정하는 사고의 전환이 필요하다. 즉, 北韓貿易慣行의 혁신과 대외정책에 있어서 북한의 정치적 유연성 발휘가 필요하다.

둘째, 신뢰회복을 위한 경제교류협정 체결이 필요하다. 즉, 이는 교역리스크(risk)로부터 벗어나 안정적인 경제교류관계의 수립을 위해 필수적이다. 남북경제회담 재개를 통한 기본경제협력협정 체결이 필요하며 이는 常用通信文의 소통 및 상설교역협의장구 지정, 공동연락사무소 설치 등이 우선적으로 포함되도록 추진되어야 한다.

남북 직교역의 추진방향은 남북한 산업·무역구조상의 상호보완성 제고를 통해 공동체 형성을 추구하되 북한의 경제침체 및 외환부족 등 교역의 제약요인을 고려, 북한에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 경제교류의 정착을 위하여 비교우위론에 입각한 교역과 함께 교역 초기에는 북한의 대내외 경제적 입장을 고려하여 수평적 분업도 모색되어야 할 것이다.

남북한 교역에서 貸金回收 보장을 위한 결제방법을 모색하기 위하여 첫째, 求償貿易 등 水平交易 추진이 필요한데 남북한 교역은 북한의 외환사정, 북한의 주요교역품목 및 환율제도 등을 고려해 볼 때 特殊交易 去來가 우선되어야 한다. 즉, 국제가격을 근거로 가격을 산정하되 결제는 제3국의 특정화폐를 매개로 寄託計定(escrow account)이나 back to back 거래 등 수평적 교역을 추진할 수 있다. 이는 북한이 주장하는 원자재 대 원자재, 완제품 대 완제품 거래 등 완전한 평등과 호혜의 원칙에 입각한 거래와 일치하며, 현실적으로 가능한 구상부역의 직정품목은 남북한 경제회담시 수출입 희망품목과 북한의 대소련·중국 및 일본

과의 수출품목을 고려하여 결정할 수 있다.³⁾

그러나 구상교역 품목은 제한적일 수밖에 없고 수요증대 및 환경변화에의 적응능력도 약하다. 이의 극복을 위해 장기적으로 남북의 산업개발 지원효과가 있는 企業提携에 의한 共同生産(co-production)방법의 모색도 중요하다, 즉, 남북한 비교우위에 입각한 분업체제 설정, 업종별·산업별·품목별, 특화제품과 부품의 상호교환 및 공동조립생산 등을 모색할 수 있다. 북한의 대소련, 중국 및 일본과의 교역에서 추정해 볼 때 신발, 섬유, 운송수단, 조선, 수산가공분야에서 기업제휴가 가능할 것으로 판단된다.

북한의 무역결제는 대체로 정부간의 쌍무적인 청산지불협정을 체결하여 쌍방의 중앙은행을 통해 이루어지고 있다. 따라서 한국의 중앙은행과 북한의 중앙은행 내에 청산계정을 설치하여 일정기간(6개월~1년) 경과 후 상호교역차액을 결제하는 방법을 모색하되 수출입금액은 처음부터 제3국 국제통화로 표시하고 결제하는 방법을 택하거나, 남북한간의 교역만을 위한 새로운 통화를 창출하여 교역금액을 이 통화로 표시, 차액을 계산해 내고 차액만큼의 금액을 국제통화로 결제하는 방법 등도 검토될 수 있다. 한편 청산협정에 의한 거래방식은 무역거래를 縮小均衡化할 우려가 있으므로 일정기간 교역이 진행된 후에는 相互金融協定을 통한 swing(信用供與)제 도입이 검토될 필요가 있다. 즉, 남북한 교역이 위축될 경우를 대비 일정한 한도 내에서 자동대출을 인정

3) 대북한 搬入品目은 無煙炭, 鐵鑛石, 鉛塊, 銑鐵, cement, 亞鉛塊, 糾沙, 고철, 명태 (the Alaska pollack), 누에고치(cocoon), 팥(red-bean), 옥수수(Indian corn), 피마자(costor bean), 水産物, 漢藥 등 주로 1차산업품목, 대북한 搬出品目은 鐵鋼製品, 裁縫機, 耕耘機, 乘用車, 二輪自動車, 시계, TV수상기, 전기전자제품, 섬유산업제품, 의약품 등 2차산업제품과 쌀 등 주요곡물

하는 무이자 借越制度를 운영할 수 있다.’

남북한의 교역여건을 조성하기 위하여는 무역전람회 상호 정기적 교환개최를 촉진하며, 민간주도의 교역 및 통상사선택단을 구성하여 정기적인 상호교환을 추진하며, 상호 현지방문을 통해 물자교류 및 경제협력사업 추진을 위한 시장조사와 상담을 추진하는 것이 필요하다고 하겠다. 본격적인 남북 교역에 대비하기 위하여 금융지원제도의 보강 및 기금의 확대 준비가 필요한데, 남북한의 교류협력을 위한 남한의 지원대책으로서 수출입은행의 轉貸資金 지원, 수출보험의 적극 지원, 延擱輸出支援 강화, 南北協力基金을 통한 지원방안 등이 있을 수 있다.

3. 經濟協力の 推進方向

남북한 경제협력은 현행 간접무역형태에서 직교역형태로 발전시키고, 산업면에서의 협정, 직·간접 투자순의 단계별 접근이 요구되나 連鎖效果(linkage effect)의 극대화를 위해 다단계 동시추진의 유연성도 고려될 수 있다. 그러나 남북한 경제번영을 목표로 한 산업부문별 협정 및 합작투자, 기술이전의 모색은 단순히 선진 자본기술의 對開途徑이 전이라는 식의 image를 주어서는 안될 것이다. 한국의 축적된 기술 및 know-how와 海外市場基盤을 바탕으로 북한의 입지를 고려하여 북한의 잠재적 內需市場 開發戰術各 차원에서의 신중한 접근이 필요하다.

구체적 경제협력의 추진정책으로서 합작가능사업의 발굴 지원, 남북

- 4) 동서독 쌍방은 동서독 교역이 위축될 경우를 대비하여 일정한 한도 내에서 자동대응을 인정하는 swing 제도[베를린(Berlin) 협정과 프랑크푸르트(Frankfurt) 협정 제8조에 규정]을 운영하였고, 이러한 swing 합의에는 상한선이 설정(59년 이래 기본 상한선이 2억 VE) 되어 운용되었으나 특별 swing 한도의 책정도 한시적으로 가증(86년~89년까지의 특별 swing 한도 8억 5천만 VE) 하였다. 이 swing은 무이자이며 이를 사용하는 측은 주로 동독으로서 서독은 swing 供與를 계기로 동독에게 서독주민의 동독방문을 용이하게 하는 수단으로 활용. VE: 동서독 교역만을 위한 새로운 通貨인.

한 합작회사 설립, 가칭 '동북아 합작은행' 설립 적극 검토, 공동시범공단 설립, 투자관리 및 지원제도의 정비, 경제협력자금의 제공 등을 들 수 있겠다.

합작가능사업의 발굴지원을 위해서 첫째, 북한의 역점사업분야 및 애로사업분야, 즉 제3차 7개년계획 사업분야인 시멘트, 비철금속, 수산물가공 및 尖端科學技術分野, 또한 제3차 7개년계획에서의 계획목표 下向調整分野인 철강산업, 운송 및 에너지산업을 들 수 있다. 둘째, 공동개발을 통한 남북한 공동이익분야로서 무연탄, 철광석, 아연광 등의 자원개발 및 共同漁撈區劃 설정을 통한 수산물 합작, 셋째, 저임의 노동력자원 개발 및 확보가 가능한 분야로서 경공업분야의 북한이전을 통한 제조업분야의 협력, 그리고 마지막으로 제3국 공동진출로서 북한의 자연자원 및 노동력과 한국의 자본·설비가 결합된 협정형태로 소련·중국 등 제3국에의 공동진출이 가능하다.

남북한 합작회사 설립은 남북한 합작으로 중·소·북한의 접경지역인 두만강 하류에 생필품공장의 건설, 남북 공동관광회사를 설립하여 설악산, 금강산 및 서울-평양간의 관광코스개발 등을 생각할 수 있다.

또한 '東北亞 合作銀行' 설립의 적극적인 검토가 필요한데 북한은 최근 동북아를 중심으로 한 수출 및 수입증진에 노력할 의사를 표명함으로써 동북아지역에서의 경제협력을 통한 상호 이익을 강조하고 있는데, 이는 북한의 경제노선이 자력갱생전략에서 우호국과의 집단적 자력갱생전략으로 이행하려는 구체적인 노력으로 간주된다. 따라서 남북한 경제교류협력의 원활한 추진을 위해서는 북한의 자본부족문제 해소에도 어느 정도 기여할 수 있는 우회적 금융지원방법의 검토가 필요하다. 이를 위해 한국, 북한, 홍콩, 대만, 일본, 중국, 소련 등 아시아 몇개국이 공동으로 출자하여 다국적은행의 형태로 적용될 수 있는 동북아 합작은행의 설립을 적극 검토할 필요가 있다는 것이다.

공동시범공단의 선정은 판문점 또는 비무장지대에 국제규모의 노동

집약적인 경공업 중심의 시범공단을 설립함으로써 의류 및 섬유, 신발 분야를 중심으로 북한의 인력과 우리의 자본·기술을 활용한 시범사업을 추진함으로써 북한의 낙후된 경공업 발전을 촉진시킬 수 있다. 이를 위해 동지역 입주기업체의 투자에 대한 세제·금융상의 지원방안을 상구하고 입주기업체 제품 반입시 관세감면 등 優待措置를 강구해야 할 것이다. 북한의 대공산권 수출증대, 북한의 대서방권 수출증대를 위해 항로, 철도, 도로의 공동개발 및 활용을 위하여 京義線 철도 및 부산 신의주간 6개 국도노선을 연결하고 인천-남포, 포항-원산간 식항로 개설 등이 적극적으로 검토되어야 한다.

투자관리 및 지원제도의 정비는 직접투자에 대한 효율적인 관리체계를 수립하기 위하여 기업별 중복투자 및 일관성 없는 대북한 협력에 대비한 대책이 필요하며, 남북한 합작생산, 재구매거래, 공동생산방식과 연계된 직접투자의 시장확대 기여효과를 감안하여 대북한 투자에 대한 配當所得稅 면세혜택을 부여하고, 보험금액이 총투자자금을 흡수하도록 유도하기 위하여 투자관리 및 지원제도의 정비가 필요하다.

또한 경제협력자금의 제공도 構想할 수 있겠다. 즉 남북경제협력 실현에 대비, 개발도상국 및 정부가 인정하는 국가의 정부나 법인(해외투자시 한국국민)을 대상으로 개발사업에 필요한 자금을 15~20년 이내에 지원하고 있는 현행 대외경제협력자금의 기금 확대와 함께 북한이 당면하고 있는 외채문제 등을 고려하여 북한의 차관도입 등에 대한 보증을 적극 검토함으로써 북한이 대외적으로 채무상환능력이 있는 국가로서 인정받도록 하는 간접적인 지원방안도 생각할 수 있겠다.

V. 結 語

최근의 남북한 총리의 서울·평양회담은 남북한관계 개선의 새로운 출발이라는 관점에서 향후 남북한교류를 정부 차원에서 본격화하는 중

요한 계기가 될 것이며, 경제협력을 위한 실질적 토의를 할 수 있는 與件造成 및 최소한 교류협력에 관한 원칙적 합의를 도출할 것으로 전망된다. 나아가 이러한 남북한 경제교류는 남북한 공히 동북아 주변국가와의 교류를 확대하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 따라서 남북한은 종래의 대결·대립적 시각에서 과감히 탈피하여 民族經濟共同體 回復을 위한 실질적인 정책을 수립하여야 하며 상대방을 불필요하게 자극할 우려가 있는 공개적·선전성 제의는 지양되어야 한다.

정상적인 협력관계로 볼 때 남북한간의 경제구조를 고려하면 부존자원과 생산구조의 상호보완적 측면이 커서 상호 경제교류의 실질적인 이익을 얻을 수 있다. 다른 동구 국가들과 마찬가지로 북한도 스스로를 완전히 고립시킬 수 있는 상황은 이제 끝나가고 있는 시점이다. 더욱이 최근 한국의 적극적인 북방정책을 통한 동구·중·소 등과의 관계개선과 남북한 교류전개로 인한 미·일의 대북한 경제교류의 진전 및 이를 통한 북한의 개방화는 한반도의 긴장완화를 통해 주변국의 안정과 번영에 기여할 뿐만 아니라, 동북아 주변국가의 경제협력의 활성화에 크게 기여할 것이다.

동북아 경제권이 크게 주목받기 시작한 배경은 현저히 호전되어 가고 있는 국제정세의 변화와 이에 수반하여 이 지역에 경제권을 형성해나가는 주변국가들 내부의 커다란 변화에 있다고 할 수 있다. 이미 이 지역의 긴장상태는 완화되기 시작했으며 오랫동안 지속되어 온 동북아의 정체된 관계에 새로운 ‘다이나미즘’이 부활하고 있다. 특히 소련의 ‘페레스트로이카’와 중국의 ‘沿岸開發戰略’을 위한 경제개방·분권화정책이 이에 큰 몫을 하고 있다고 하겠다.

현재 세계경제의 중심은 태평양 경제권으로 급속히 이행되고 있고 그 중에서도 동북아는 가장 역동적이고 급속한 경제성장을 이룰 수 있는 큰 잠재력을 갖고 있다. 또한 중국의 北京 3省(黑龍江, 吉林, 遼寧)과 소련의 遠東(Primorsky)地域 경제개방화와 함께 중·소 양국의 태평

양경제권 진출을 위한 피할 수 없는 관문으로 여겨지는 소위, 황금의 삼각지대라고 불리는 두만강 하구의 개발노력은 동북아경제권 형성의 활력소로 작용하고 있다.

동북아경제권을 구성하는 국가·지역의 특징을 무엇보다도 우선 시로 가 보유하고 있는 生産要素가 다르다는 점이다. 즉, 한국·일본의 기술과 자본, 소련 원동에 잠자고 있는 석탄, 천연가스, 비철금속, 목재, 수산물 등 풍부한 천연자원, 중국의 광산물, 농산물 및 노동력, 그리고 북한의 광산물과 노동력 등으로 산업구조면에서 相互補充性이 커서 앞으로 이 지역에서 호혜적 경제협력과 수직적 국제분업의 가능성이 크다. 동북아경제권의 성립은 이제까지 거의 쌍무적 관계로 일관해 왔던 동북아 경제관계가 多者間 經濟關係로 전환됨을 의미하므로 남북한은 한반도 전체가 새로운 동북아경제권의 주요 구성요소임을 인식하고 민족경제공동체를 지향하여 경제협력을 추진함으로써 이 지역에서의 주도적 역할에 필요한 준비를 게을리하지 말아야 할 것이다. 현단계에서 중소 등 동북아국가들은 이들 지역에서의 자원개발을 위해 한국으로부터의 중간기술과 자본도입을 높이 평가하고 있으며, 북한 또한 이미 소련 원동지역 목재개발 project에 노동력을 공급하고 있을 뿐만 아니라 북한 자체도 비철금속 등 상당한 광물자원을 보유하고 있다. 이들 자원의 개발촉진은 동북아 각국의 경제발전의 열쇠이며 일본과 한국은 이들 자원에 대한 수요가 크다. 이들의 개발이 구체화되면 多者間協力이 적극적으로 검토될 것이므로 한국에 의한 동북아의 자원개발에 북한도 적극 참여하여 多者間協力を 실현할 필요가 있다.

이와 함께 남북한은 직간접교역의 추진은 물론, 각종 산업면에서 협력 및 합작투자를 도모해야 한다. 합작투자, 기술이전 등은 남북한경제의 공동번영을 목표로 한다는 것을 전제로 하며, 합작투자대상의 선정은 남북한 경제에 공히 실질적 도움을 줄 수 있는 부문과 공동개발·활용으로 남북한 공동의 이익을 도모할 수 있는 동북아 및 북한의 자원개

발 프로젝트 등을 고려할 수 있다.

최근 中國 吉林大의 東北亞研究中心이 주최한 동북아경제협력을 위한 국제학술회의에 참가한 북한학자들의 지역경제협력에 관한 기본시각은 과거 5차에 걸친 남북경제회담과 최근 3차에 걸친 남북고위급회담에서 보여준 북측 시각에서 크게 벗어나지 못하였다. 그러나 특기할 만한 점은 첫째, 북한은 대외경제교류에 있어서 동북아 경제협력 확대에 先次的 意義를 부여하고 있지만 有無相通의 원칙하에서만 가능한 것이고, 둘째, 주체·자주·자립적 경제건설의 우선적 달성(‘물질적 경제적 밀천을 확보한 후’)과 이러한 성과의 토대 위에서 동북아국가와의 貿易·合營·合作部門에서 교류와 협력을 발전시키며, 셋째, 우선적으로 쌍무적 협력을 중시하고 점차적으로 다자간 협력관계로 발전시키되 교역은 現金決濟 및 求償貿易을 병행하여 추진하고, 넷째, 동북아지역의 경제특구는 주변국가가 모두 인정하는 지역으로서 豆滿江 河口的 哈山島, 훈춘, 청진, 나진 등의 후보지역을 검토할 수 있다는 입장이다.

한편 그동안 남북한간의 교역은 꾸준히 진행되었음에도 불구하고 기대보다 소규모에 지나지 않았다고 할 수 있다. 이는 남북한의 교역이 지나치게 정치적 영향에 민감함으로써 정치적 관계개선 없이는 경제교류 또한 한계가 있다는 데 근본적으로 기인하며, 소규모에 따른 採算性問題, 直交易相談 가능성 및 정보 부재로 인한 교역수단 미비 등 간접 교역 자체의 한계를 노출하고 있기 때문이다. 따라서 실질적인 남북한 경제협력의 확대를 위해서는 다음과 같은 기본시각이 필요하다.

첫째, 북한은 개발경제로의 이행 필요성은 증대되고 있으나 정치적으로 인하여 경직적이고 보수적인 대외경제정책을 고수해 오고 있는데, 남북한 경제교류의 추진이 국제분업에 의한 사회적 비용 절약 및 국민복지 증대를 위한 유효수단임을 인정하는 사고의 전환이 필요하다. 북한이 추구해 온 ‘有無相通 原則’에 따른 교역은 그 규모나 내용이 극히 제한될 수밖에 없으며 특히 남북한간 경험의 추진에 가장 심각한 제

약요인으로 작용할 것이므로, 북한은 국제비교우위를 바탕으로 한 有有相通 또한 교류확대를 위하여 필요하다는 점을 인식하고 貿易慣行 혁명과 대외경협에 있어서의 柔軟性 발휘가 필요하다고 하겠다.

有無相通 및 쌍무적 원칙을 따르는 求償貿易은 품목에서 제한적인 수밖에 없고 수요증대 및 환경변화에 대한 적응능력도 약하므로, 이의 극복을 위해 한국은 남북한 比較優位에 입각한 분업체제 설정, 업종별·산업별·품목별 특화제품과 부품의 상호교환 및 共同組立生産 등을 모색할 수 있으며, 장기적으로 북한의 산업개발 지원효과가 있는 기업제휴에 의한 共同生産(co-production) 방법의 모색이 필요하다. 북한의 對蘇聯 및 일본과의 교역에서 추정해 볼 때 신발, 섬유, 운송수단, 조선, 수산가공분야에서 협작이 가능할 것으로 판단된다.

둘째, 남북한 경제협력은 현재의 간접교역형태에서 직교역형태로 발전시키고 산업면에서의 협력, 직간접투자 순의 단계별 접근이 요구되나 連鎖效果(linkage effect)의 극대화를 위해 다단계 동시추진의 유연성도 고려될 필요가 있다. 합작투자, 기술이전의 추진은 단순히 선진자본 기술의 對開途國 이전이라는 식의 인식을 주어서는 안되며, 한국의 축적된 기술 및 know-how와 해외시장기반을 바탕으로 북한의 입지를 고려하여 북한의 잠재적 내수시장 개발전략 차원에서의 신중한 접근이 필요하다. 한편 공동시범공단의 설치를 고려할 수 있는데 비무장지대에 국제규모의 노동집약적인 경공업 중심의 시범공단을 설립함으로써 북한의 경공업발전을 촉진시키는 것이다.

특히 동북아경제권으로서의 공동진출방안으로서 북한의 자인자원 및 노동력과 한국의 자본·설비가 결합된 노동형태로 소련·중국 등 세3국에의 공동진출이 가능하며, 중·소·북한의 접경지역인 두만강 하구에 생필품공장의 합작 등을 생각할 수 있다. 그러나 이 지역의 실정은 한마디로 말해서 자원은 풍부하나 社會間接資本(SOC)이 거의 미정비 상태여서 개발을 위해서는 거액의 선행투자가 필요하므로, 남북한은 이

지역의 공동진출에 있어서 조기실현이 가능한 소규모 프로젝트를 다수 착수하는 방향이 바람직하며 이는 향후 남북한 경제관계 개선에도 도움이 될 것이다.

셋째, 북한은 동북아를 중심으로 한 경제협력 선차적 의의를 부여하고 이 지역에서의 경협이 상호 유리함을 강조하고 있는데, 우리는 차제에 북한이 독자적 자력갱생, 주체·자립경제건설전략을 주변국과의 집단적 자력갱생전략으로 전환할 수 있도록 유도하여야 할 것이다. 또한 남북한 경제교류협력의 원활한 추진을 위해서 북한의 자본부족문제 해소에도 어느 정도 기여할 수 있는 우회적 금융지원방법의 검토가 필요하다. 이를 위해 남북한, 홍콩, 대만, 일본, 중국, 소련 등 주변국이 공동으로 출자하여 다국적은행의 형태로 운용될 수 있는 동북아개발은행의 설립을 적극 검토할 필요가 있다.

그러나 우리가 여기서 유의하여야 할 점은 외부환경의 어떠한 변화도 그것이 남북한의 내부적 동기에 의해 활용되지 않는 한 아무런 의미가 없다는 것이다. 언제나 우리가 가져야 할 태도는 ‘함께 속하는 것이 함께 성장한다’는 전제하에서 90년대에는 하나의 ‘동북아 및 남북한 공동번영체를 향한 협력관계’로의 기본틀을 마련하기 위하여 주변국가와의 협력과 함께, 이를 위하여 남북한이 모두 꾸준한 인내를 갖고 정치·사회체제의 異質感에서 오는 모든 문제를 극복하려는 적극적인 자세가 필요하다.

이미 새로운 동북아경제권의 개발 및 경협관계에 있어서 일본의 지위는 압도적이고 거의 독점적인 것처럼 보이며, 80년대 후반부터 중·소간 국경무역이 구상무역의 형태로 활발히 진행되고 있다. 앞으로 동북아경제권은 주변국가들이 같은 목표를 지향하여 ‘기러기떼가 날으는 현상(flying geese pattern)’을 띠는 것으로 전문가들은 판단하고 있다. 따라서 현재 남북한은 민족경제공동체의 번영을 위해 남북한간 경협확대 및 동북아경제권에의 진출을 위한 적극적인 공동 노력을 기울임으로써

기러기떼에서 낙오하지 않도록 유의해야 할 시점이라 하겠다.

〈附表 1〉 南北韓 品目別 搬出入 實績(88.10~90.10)

(單位：千弗，%)

區 分	品 目	金 額	構 成 比
搬 入 承 認	亞鉛塊	9,217	22.7
	鐵鋼材	8,415	20.7
	無煙炭	2,940	7.2
	電氣銅	2,550	6.3
	시멘트	3,946	9.7
	水產物	2,220	5.5
	生 絲	1,581	3.9
	農產物	4,576	11.3
	漢藥材	1,828	4.5
	長 石	655	1.6
	니켈塊, 鉛塊	727	1.8
	고사리(bracken)	631	1.5
	人蔘製品	512	1.3
	郵 票	278	0.7
其 他	540	1.3	
	計	40,616	100.0
搬 出 承 認	담배 필터	83	51.2
	衣類(jumper)	69	42.6
	雪糖	10	6.2
	計	162	100.0

資料：韓國開發研究院

〈附表 2〉 北韓의 圈域別 貿易(1988)

(單位：百萬弗，%)

區 分	計		輸 出		輸 入	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重
對共產圈	3,440	70.9	1,197	65.2	2,243	74.3
・蘇聯(1)	2,617	53.9	882	48.0	1,736	57.5
・中國(2)	592	12.2	212	11.6	380	12.6
對西方先進國	843	17.3	375	20.4	468	15.5
・日本(3)	556	11.5	293	16.0	263	8.7
對開途國	573	11.8	264	14.4	308	10.2
(1)+(2)+(3)	3,765	77.6	1,836	75.6	2,379	78.8

資料：韓國開發研究院

〈附表 3〉 韓國과 社會主義國家와의 交易量

(單位：百萬弗)

地 域	年 度	'85	'86	'87	'88
全 體	計	1,438	1,609 (11.9)	2,027 (26.0)	3,690 (80.1)
	輸 出	850	900 (5.9)	982 (9.1)	1,996 (103.3)
	輸 入	588	709 (20.6)	1,045 (47.4)	1,654 (58.3)
中 國	計	1,161	1,336 (15.1)	1,679 (25.7)	3,196 (90.4)
	輸 出	683	715 (4.9)	813 (13.7)	1,809 (122.5)
	輸 入	478	621 (29.9)	866 (39.5)	1,387 (60.2)

地 域	年 度	'85	'86	'87	'88
蘇 聯	計	102	133 (30.4)	200 (50.4)	278 (39.0)
	輸 出	60	65 (8.3)	67 (3.1)	100 (49.3)
	輸 入	42	68 (61.9)	133 (95.6)	178 (33.8)
東 歐 圈	計	175	140 (20.0)	148 (5.7)	176 (18.9)
	輸 出	107	120 (12.2)	102 (1.7)	87 (14.7)
	輸 入	68	20 (70.6)	46 (130)	89 (93.5)

* ()는 前年對比 增加率(%), 資料: 韓國開發研究院

2

3

4

南北韓 經濟共同體 形成方案

李 相 萬*

- I. 序 言
- II. 對內外 與件的 變化
- III. 남북한 經濟統合의 經濟的 영향
- IV. 남북한 經濟共同體 형성 방안
- V. 남북한 經濟共同體 형성 가능성

I. 序 言

최근 蘇聯과 東歐圈에 불고 있는 개혁과 민주화의 열풍, 그리고 동서
독의 통일은 이제 冷戰體制가 종식되고 동서화합의 새로운 국제질서가
형성되기 시작했음을 시사해 준다.

몰타에서 개최된 美·蘇頂上會談을 계기로 얄타체제 이후 지속된 냉
전질서는 공식적으로 종언을 고하였으며 새로운 국제질서의 전기가 마
련되었다. 이와 같은 동구의 脫理念化 및 동서간 화해 분위기는 향후
세계적 조류로 정착될 것으로 보이며 이러한 변화는 90년대 한반도 周

* 中央大 經濟學科 教授.

邊情勢에도 많은 변화를 가져다 주리라 예상되는데 특히 긴장완화에 따르는 軍縮 움직임의 대두 및 경제적 실리를 바탕으로 한 지역내 상호협력 필요성의 증대 등이 가시화될 것으로 생각된다. 이와 같은 변화는 90년대 한반도 周邊情勢에도 많은 변화를 가져다 주리라 예상되는데, 남북한은 지난 9월중 UN에 同時加入을 하기에까지 이르렀다.

이에 따라 90년대에는 남북한 관계에도 상당한 변화가 예상되는데 남북한 상호인식의 전환과 정치 군사적 긴장완화를 통한 남북한 關係改善 및 經濟交流에도 큰 진전을 가져올 것으로 예상된다. 이런 점에서 90년대는 남북한간 경제교류 협력의 실현과 이를 통한 남북한 經濟共同體의 정립을 위한 구상들이 가시화될 전망이다.

이런 관점에서 단기적으로는 남북한 경제적 실익이 보장되는 남북한간의 經濟交流擴大方案과 이의 문제점 등에 대한 연구가 필요하며, 장기적 관점에서는 남북한간 經濟共同體 형성을 위한 추진방향과 문제점, 남북한 경제공동체 형성이 우리 민족 경제에 미치는 영향, 통일의 과도기에 나타날 수 있는 부작용들(統一費用으로 추산)과 이를 최소화할 수 있는 합리적 방안들에 대한 연구가 필요한 시점이다.

이에 본고에서는 먼저 남북한간의 經濟共同體 형성에 긍정적으로 기여할 한반도 대내외 여건변화의 요인들과 예상되는 남북한간 경제공동체 형성의 가능성을 살펴보고 經濟統合의 과도기에 나타날 수 있는 부작용(통일비용)과 경제통합이 우리 민족 경제에 줄 장기적 측면에서의 경제적 영향(통일효과)에 대하여 살펴보고자 하여, 이를 통해 남북한 경제공동체 형성을 위한 合理的 推進方向과 政策方案에 대하여 모색해 보고자 한다.

II. 對內外 與件의 變化

남북한 關係改善에 영향을 줄 한반도 주변의 對外與件 변화와 남북

한의 對內狀況 변화요인 등을 살펴보면,

1. 對外與件의 改善

가. 國際政治的 측면 : 新國際秩序 형성

1980년대 후반 이후 國際秩序의 변화와 함께 한반도 주변상황의 변화는 90년대 남북한 관계를 개선시키는데 크게 기여하고 있다. 남북한 관계 개선의 주요 대외적인 요인을 살펴보면, 대외적으로 한반도를 둘러싸고 있는 강대국의 대한반도 정책변화를 들 수가 있는데 주요 특징으로는 東北亞細亞의 정치경제적 대립체제가 종식되고 그 대신 韓蘇修交에 이어 韓中 經濟交流 확대 및 日本·北韓 關係改善 등으로 이 지역에 새로운 질서가 형성되어 간다는 점이다.

중국은 지속적인 경제발전을 위해 한반도의 平和定着과 安定維持를 원함으로써 對北韓政策을 재검토하는 동시에 개방정책의 실시를 권유하고 있으며 남한에 대해서도 貿易代表部 설립 등 관계개선과 함께 경제력을 이용하려는 정책을 취하고 있다.

소련도 페레스트로이카 및 軍縮의 효과적 수행을 위해 북한에 대한 영향력을 점진적으로 축소하는 한편 開放政策으로의 전환을 유도하고 있다. 對南韓政策은 태평양지역에서의 소련세력의 강화라는 정치적 목적과 시베리아 극동지역개발에 남한의 資本 및 技術 등을 참여시키려는 경제적 목적 등으로 인해 정책전환이 이루어져 韓蘇間에 頂上會談에 이어 正式國交가 수립되었다.

미·일의 對韓政策 역시 변화의 초짐을 보이고 있는데 미국의 경우 미국의 財政赤字의 축소와 군축의 일환으로써 해외주둔 미군의 減軍計劃에 의해, 남북한 관계개선의 걸림돌이 되어온 주한미군의 철수와 팀스피리트 훈련의 축소를 고려하고 있으며, 對北韓政策도 북한을 國際社會에 참여시켜 북한에 의해 시도될 수도 있는 전쟁 가능성을 억제하려는 의도로써 북한이 核査察을 수용할 경우에는 비정치적인 民間交流의

장려, 高位人士의 방북 및 접촉허용 등 과거의 엄격했던 제한을 점차 완화하고 관계 개선에 나설 수 있다는 입장이다. 일본은 한반도에 있어서의 政治, 外交的 影響力 擴大를 위해 북한과의 관계 개선을 필요로 하고 있을 뿐만 아니라 경제적으로는 장차 형성될 東北亞 經濟圈의 주도적 위치를 선점하기 위해 북한과의 經濟協力을 추진중에 있다.

나. 國際經濟的 측면 : 東北亞 經濟圈의 형성

최근 世界經濟의 흐름은 지역별 경제블록화와 아시아 경제권의 급속한 부상을 들 수가 있을 것이다. 세계 경제는 미국, 독일, 일본 중심의 경제 3極化現象을 나타내는 동시에 1992년 이후 單一市場으로 통합되는 EC經濟圈과 소련 및 동구를 포함하는 東歐 經濟圈, 그리고 미국, 캐나다, 멕시코 등을 포함하는 北美自由貿易 經濟圈, 남북한과 일본 및 중국의 東北地域과 소련의 遠東地域을 포함하는 東北亞 經濟圈으로 블록화되는 추세에 있는 것 같다. 특히 한반도를 둘러싸고 있는 동북아 경제권내에서도 중국과 소련이 신데탕트무드를 타고 적극적으로 東北亞 經濟協力 문제를 제기하고 있으며 東北亞 經濟圈을 구성하는 남북한, 일본, 중국, 소련 등은 產業構造面에서 상호보완성이 커서 앞으로 이 지역에서 호혜적 經濟協力과 수직적 분업의 가능성이 클 것이다.

현재 중국의 東北 3省(黑龍江, 吉林, 遼寧省)과 소련의 遠東地域의 개발화와 함께 중·소 양국의 太平洋 經濟圈 진출을 위한 피할 수 없는 관문으로 여겨지는 소위 황금의 3角地帶(golden triangle)라고 불리는 두만강하구의 개발노력은 東北亞 經濟圈 형성의 활력소로 작용하고 있다. 동북아경제권의 성립은 이제까지 거의 雙務的 關係로 일괄해왔던 동북아경제관계가 多者間 經濟關係로 전환됨을 의미한다.

남북한은 한반도 전체가 새로운 東北亞 經濟圈에 편입됨으로써, 여타 사회주의 국가들과는 달리 改革과 開放을 유보하고 있는 북한 역시 영향을 받게 될 것이다. 사회주의 友邦國인 중국과 소련이 東北亞 經濟協力の 구심적 역할을 한다는 측면에서 제한된 범위에서나마 북한의 참여

가능성도 크다고 할 것이며 이는 북한의 개혁과 개방을 촉진 시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

이와 같은 東北亞 經濟圈에의 남북한의 동시 참여는 역내에서의 “多者間協力”을 통하여 그동안 많은 제약을 안고 있던 남북한간의 직접 경제교류와 협력을 위한 분위기 조성에 결정적으로 기여할 것으로 보인다.

2. 對內狀況 變化

이와 같은 한반도 주변정세의 변화와 함께 남북한 내부상황 변화 역시 남북한간 관계개선을 촉진시키리라 생각되는데 남한의 경우 기존의 대북정책은 安保의 명목하에 오랫동안 갈등과 대립 및 경쟁관계만을 중시하여 왔다. 그러나 최근 國際情勢의 변화에 따른 北方政策의 추진과 경제력 향상으로 인한 체제에 대한 자신감은 전사회적인 남북한 관계개선의 욕구와 어우러져 북한에 대한 시각을 점차 對話 및 協力關係의 상대로 인식하도록 바꾸어 놓았으며 經濟界 역시 남북한 經濟交流에 따른 실익과 民族經濟 共同體의 회복이라는 측면에서 남북한 관계개선을 절실히 요구하고 있다.

한편 東歐圈의 변화로 야기되는 國際與件의 變化는 主體思想을 내세워 폐쇄적 대외정책을 고수해 온 북한의 내부에도 많은 변화를 가져오고 있다. 최근 북한은 제 3차 7개년계획(1987~1993)의 부진<표 1>으로 생필품 부족에 대한 주민들의 불만을 무마하기 위하여 輕工業育成 3個年計劃(1986년 6월)의 추진 및 地方工業部를 신설(1989년 9월)하는 등 주민 생활향상에 역점을 두고 있다. 그리고 대외선전, 외화획득 그리고 開放化의 조심스러운 추진을 위해 개성, 원산, 혜산 및 금강산, 묘향산지구를 외국인 관광코스로 집중개발하는 등 輕工業과 觀光事業에 투자를 확대하고 있으며, 1984년 宿舍法이 제정된 후 소련, 중국과의 合作投資를 중점적으로 추진중인 것으로 알려지고 있다 <표 2>.

<표 1>

北韓의 年平均 經濟成長率

(단위: %)

제1차 7개년계획 (1961~67)	6개년계획 (1971~76)	제2차 7개년계획 (1978~84)	제3차 7개년계획 (1987~93)
목 표 14.6	10.3	9.6	7.9
실 적 8.6	6.0	4.5	3.0

주 : 1988년 추정치임

자료 : 한국개발연구원

<표 2>

北韓의 合作實績 現況

연도	합 영 기 업 명	취 급 품	소 재 지	상대국
85년	낙원백화점		평 양	조총련
	창광합영음료점	음료판매	"	"
	대동강 자동차종합수리공장	자동차 수리	"	"
86년	金万有병원(朝日우호의료 사업회사)	병원운영	"	"
	조선국제합영총회사	합작사업알선, 지도	"	"
	雲山금광개발주식회사	금광개발	"	"
	모란봉 합영회사	기성복 생산	"	"
	대동강 합영식당	요리, 주류	"	"
	李永三평양단밤연구소	밤	평 남, 成 川 郡	"
	2월6일 합영회사	벼집가공	평 양	"
87년	공작기계공장(熙川공작기 계공장과 고리끼 공작기계 공장간)			소 련

연도	합 영 기업 명	취 급 품	소 재 지	상대국
	淺海양식공동생산기업소 (다시마)			소 련
	어업공동기업소			"
	평양 냉면관		북 경	중 국
	南山합영회사	전기, 전자 제품 판매	평 양	조총련
	조선낙원금융합영회사 (1천만불규모)	금융업무		"
	元山애국편직물유한책임회 사	편직물 생산		"
	동해관 유한책임회사 (식당)	요리,주류	원 산	조총련
	대동강피복공장(모란봉합 영회사 자회사)			"
	평양골프장합영회사			"
	창광합영회사	식당, 상점	평 양	"
	낙원토목피복합영회사	여성의류	"	"
	月明山합영회사	長石광업	"	"
	西山합영회사	꿀	"	"
	興德합영회사	타이어	함 남 咸 興 市	"
	능라 합영회사	양복점, 상점	평 양	"
	노아나 미용연구회	인삼크림	평 북 신 의 주 시	"
88년	도문강 식당(80만달러 규 모)		延 吉 市	중 국
	평양실크합영회사	견직물	평 양	조총련
	청천강합영회사 (회천제사공장)	絹絲	자 강 도 회 천 시	"

연도	합 영 기 업 명	취 급 품	소 재 지	상대국
	東大院합영회사(모란봉합영회사 자회사)	피복공장		조총련
	七寶山수산물합영회사	운단가공	함 북 청 진	"
	선봉합영회사	소형변압기	평 양	"
	万丈합영회사	약초류	"	"
	평양양어합영회사	뱀장어 양식	"	"
	관광大同합영회사	관광운수업	"	"
	柳京합영회사	식당	"	"
	平運합영식당	"	"	"
	고려 합영회사	무역업무	"	"
	臥牛島 합영회사	냉동화물선운영	남 포	"
89년	德山건설기계합영회사	불도저,크레인	평 양	"
		등 수리		
	평양포장재합영회사	골판지	"	"
	평양피아노합영회사	피아노	"	"
	明電합영회사	의료기구	"	"
	광포 합영회사	오리털 가공	함 남 定 平 郡	"
	新興 합영회사	자전거, 전기, 전자제품	평 양	"
	조선합영은행	은행업무	"	"
	진달래합영회사	여성의류	"	"
	万豊합영회사	돛자리	"	"
	조선銀銅합영회사	기념메달	"	"
	도라지합영회사	상점	"	"
	국제화학합영회사	희토류 생산	함 남 咸 興 市	"
	금강산국제관광회사			재미동포
90년 (10월)	대덕산 합영회사	퀴치어 가공 (연400t 처리)	함 남 북 청 郡	조총련

자료 : 남북경제교류실무편람, 통일원, 1991.

한편, 정치적 이데올로기를 우선시켜 온 북한이 적극적으로 표면화하고는 있지 않지만 물질적 유인의 폭을 소폭적이거나 넓히고자 시도하고 있는 바 이런 조처들로서는 농민 상설시장의 확대, 消費財 생산부문의 능력별 임금제 실시, 공장 기업소 경영의 독자성 부여, 물질적 유인제도의 실시등을 들 수가 있다. 이와 같은 새로운 經濟運用體制의 변화는 남북관계 개선에 기여하리라 기대된다. 그러나 이와 같은 3차7개년계획에 있어서의 북한경제 운용의 새로운 변화는 開放化로의 정책변화라기 보다는 경직된 경제체제로 인한 구조적 침체를 완화시키기 위한 일시적 방편이라는 점에 문제가 있다. 이와같은 주민생활 향상에 대한 요구와 함께 외채의 미지급문제와 사회주의권내의 무역관행의 변화 역시 북한의 경제개방을 촉진시키는 요인으로 등장하고 있는데 先進技術 및 資本設備의 도입을 위한 외자도입이 북한경제의 시급한 과제임에도 불구하고 외채의 미지급으로 인해 서방선진국으로부터의 수입선이 차단되고 있고 이로 인해 대일 수교의 필요성이 증대되고 있다.

한편 대북한교역에서 求償貿易 형태를 취해왔던 소련이 최근에 북한에게 현금결제(경화결제: Hard Currency)를 통한 貿易方式으로의 전환을 요구하고 있어 대외거래의 50% 이상을 소련경제에 의존하고 있는 북한경제 <표 3>에 經濟開放에 대한 큰 압박요인으로 작용하고 있으며 개방화를 촉진시키는 요인이 되고 있다. 이와 같은 한반도주변의 대외여건의 변화와 함께 남북한의 대내상황 변화는 결국 남북한간 상호인식의 전환과 정치, 군사적 대립을 완화시킴으로서 90년대 남북한간의 關係改善 및 남북한 經濟交流協力에 큰 진전을 가져올 것으로 기대되고 있다.

근래 UNDP의 주관하에 추진되고 있는 두만강유역 개발에 대한 북한의 적극적 자세변화는 많은 점을 시사한다 할 것이다.

<표 3>

北韓의 地域別 貿易構造(1987)

단위: 백만달러, %

구 분	수출액		수입액		총교역액		무역수지
		구성비		구성비		구성비	
아 시 아	330.83	22.6	393.05	18.9	723.87	20.4	-62.22
일 본	229.66	15.7	224.43	10.8	454.08	12.8	5.23
홍 콩	30.17	2.1	111.83	5.4	142.00	4.0	-61.66
싱가포르	13.13	0.9	30.47	1.5	43.60	1.2	-17.34
소 계	272.96	18.6	366.73	17.7	639.68	18.1	-93.77
서 구	155.01	10.6	88.30	4.3	243.31	6.9	66.71
사회주의국가	954.01	65.1	1,566.17	75.4	2,520.18	71.2	-621.16
소 련	682.70	46.6	1,264.90	60.9	1,947.70	55.0	-582.20
중 국	233.92	16.0	280.87	13.5	520.79	14.7	-40.95
소 계	916.62	62.6	1,545.77	74.5	2,468.49	69.7	-623.15
기 타 지역	24.54	1.7	28.37	1.4	52.91	1.5	-3.83
합 계	1,464.39	100.0	2,075.89	100.0	3,540.28	100.0	-611.50

자료: 일본무역진흥회, 「북조선의 경제 무역의 전망」, 1988. 6.

III. 남북한 經濟統合의 경제적 영향

1. 經濟統合의 波及模型

동서독 등 외국의 異質體制間의 經濟統合의 과정을 살펴보면 남북한 간의 經濟統合은 간접교역⇒직접교역⇒경제협력⇒경제통합의 형태로 단계적으로 이루어질 가능성이 높다. 남북한간의 經濟統合이 남한측의 주도로 이루어진다면 북한에서 그동안 지속되어온 中央集權的 사회주의 계획경제는 자본주의적 市場經濟體制로 전환되며 북한경제는 남북한 貨幣單一化와 함께 경쟁원리에 기초한 가격메카니즘의 도입, 국영기

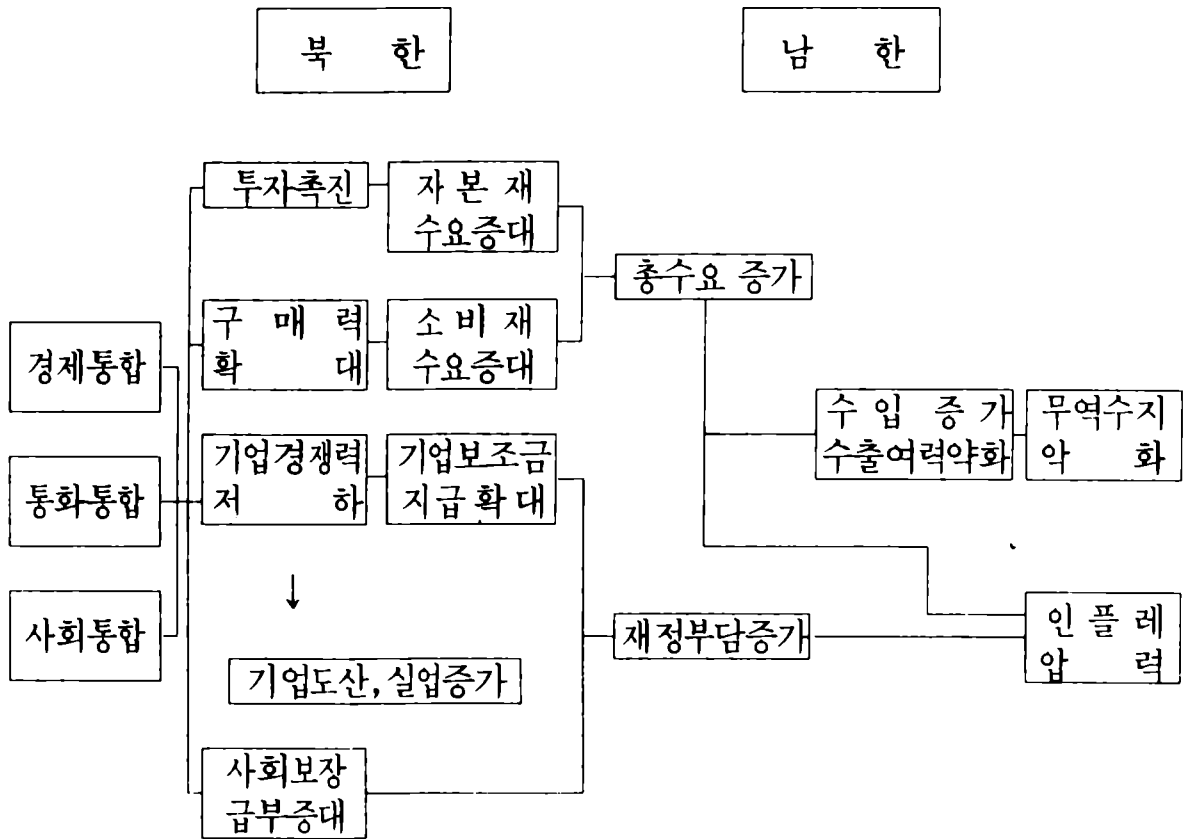
업의 民營化, 금융통화제도의 자본주의적 개혁, 南韓稅制에 기초한 예산제도의 도입 등 資本主義的 經濟體制로의 전환을 위한 經濟改革을 수행하게 된다.

남북한간의 經濟統合은 이질적인 經濟體制의 結合이라는 점에서 이러한 급격한 經濟改革은 단기적으로는 북한주민들에게는 기업의 파산 등에 따른 대량의 실업 등 經濟的 犧牲을 강요하게 될 것이며 남한경제에는 인플레이션 압력의 증대, 財政赤字의 확대 등의 영향을 미칠 것으로 보인다. 그러나 중·장기적 측면에서 본다면 남북한간의 經濟統合은 남북 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 북한지역의 경우 投資의 增大와 勞動力의 再教育 등을 통한 生産性的의 向上과 함께 북한경제의 市場經濟로의 産業構造 調整은 계획경제체제하의 낮은 생산성, 비효율의 제거를 통하여 북한경제의 성장 잠재력을 회복시켜 구조적 침체로부터 벗어나 고성장을 가능하게 할 것이다. 남한경제 역시 남북한의 보완적인 産業構造로부터 과생되는 실업으로서의 저렴한 生産要素의 증대효과를 통한 성장 잠재력의 증가와 국내외 시장의 확대를 통한 需要增加를 통하여 남한의 經濟成長에도 크게 기여하게 될 것이다.

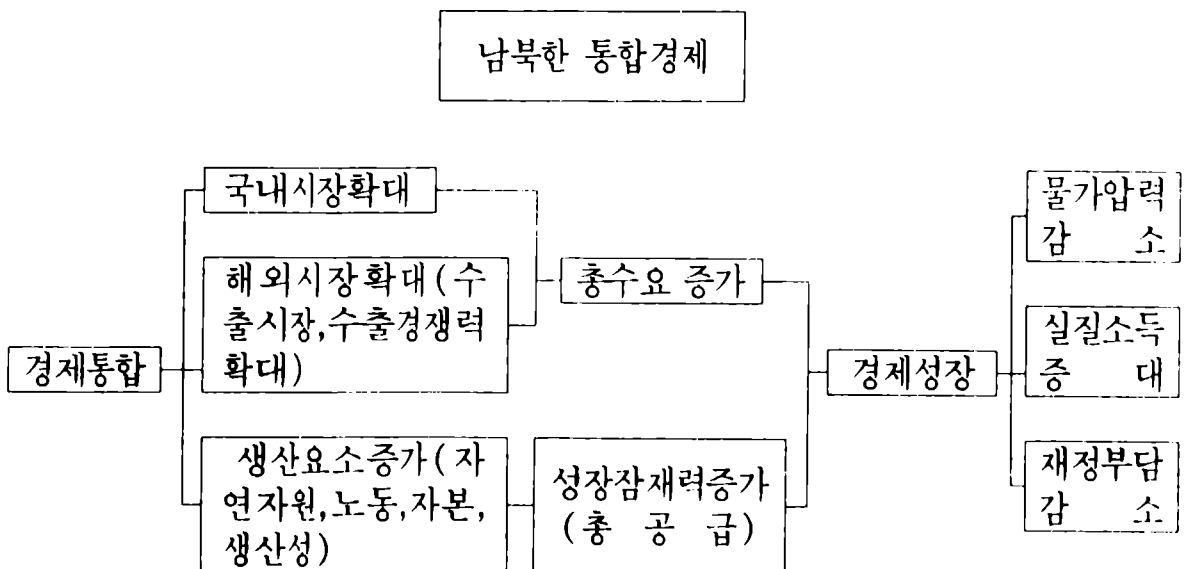
한편 한반도의 分斷으로 인해 과중하게 지워졌던 軍事費 支出을 포함한 비경제적 消耗性 分斷費用의 減縮은 분단비용의 투자자금으로의 전환과 군사인력의 생산력화를 통한 産業構造 개편을 유발, 통합후 남 북한 경제성장에 크게 기여하게 될 것으로 보인다. 이에 經濟統合이 남 북한 경제에 미치는 장단기 영향을 도표로서 요약하면 다음과 같다 <표 4>.

<표 4> 經濟統合의 波及模型

① 단기영향



② 중·장기 영향



2. 統一效果

이 장에서는 남북한간의 經濟統合이 남한측의 주도로 이루어지는 경우 경제통합이 남북한 경제에 미치는 장·단기 경제적 효과를 東西獨의 統合의 예를 인용하여 살펴보고자 한다. 그러나 남북한간의 경제통합에 따르는 영향을 예측하는데 있어서는 많은 한계성을 갖게 되는데 그 중 중요한 것으로는;

첫째, 남북한간 統合의 形態를 남한에 의해 일방적으로 이루어진다고 가정한 것이 현실적이나 하는 점으로서 남북한간의 통합의 형태가 동서독과는 달리 남한에 의한 일방적 吸收統合보다는 단계적 접근에 의한 雙方統合의 형태가 될 가능성이 많으며 이런 경우 異質體制의 統合에 따른 부작용(통일비용)은 吸收統合 때보다 적을 것이기 때문이다. 둘째로는, 北韓統計의 미비와 신뢰성의 문제를 들 수가 있는데 북한의 경우 경제적 실패가 가중된 70년대 이후부터 공식적으로 통계를 발표하지 않고 있기 때문에 北韓經濟에 대한 統計資料가 미비하다는 점과 발표된 통계도 弘報的 性格을 띠고 있어 자료의 공신력 자체에도 문제가 있다는 점이다. 셋째로는, 남북한간의 經濟統合이 異質體制間의 經濟統合으로서 社會主義 經濟體制로부터 市場經濟體制로의 移行을 의미하기 때문에 기존의 동일 체제간의 경제통합시 예상되는 經濟主體들의 행태와는 다른 반응을 북한지역 주민들이 보일 것임으로 통합 후 그들의 행위에 대하여 예측하기가 힘들다는 점이다.

가. 需 要

남북한의 경제통합 후 북한에서 그동안 物資不足 등으로 잠재된 수요가 현재화 되면서 발생하는 북한의 소비재를 중심으로 하는 소비재 수요증가와 북한지역의 낙후된 產業施設의 개선을 위한 대규모의 新規投資 등으로 인한 資本財 需要增加가 예상된다. 분단기간중 북한주민은 혁명의 이름아래 기초 생필품조차 공급받기가 어려웠던 실정으로서 통

합후 북한주민들이 통합이전에 쌓였던 計劃經濟體制下에서의 실물선호 성향이 일시적으로 폭발할 것이 예상되며 이로인해 소비성향이 일시적으로 높게 나타날 것으로 보기 때문이다. 그러나 북한 주민들은 충분한 실물공급과 화폐의 자산적인 가치가 보장됨을 확인하고 부터는 북한지역 주민의 검소하고 절약적인 태도로 다시 돌아갈 것으로 예상된다.

그러나 이와 같은 實物選好 傾向이 진정된 후에도 북한주민들의 消費性向의 변화에 따른 消費增加를 예상할 수 있는데 통일후 북한주민들의 衣食住 문제가 기본적으로 충족되면 북한주민들의 소비성향이 기본 생필품의 소비에서부터 좋은 질의 生必需品과 耐久消費財의 소비증가로 전환될 것이기 때문이다. 그러나 이와 같은 消費性向의 변화에 따른 耐久消費財의 소비증가 역시 통일후 초기에 대량실업이 예상되는 북한의 勞動市場의 여건에 미루어 볼 때 급격한 消費支出의 증가가 예상되지는 않는다. 한편 통일후 북한지역의 生産力을 제고시키고 북한의 雇傭構造를 개선하기 위하여 북한지역의 낙후된 사회간접시설과 노후화된 生産施設의 대체 및 新規投資가 불가피할 것이다. 이것은 막대한 신규투자를 요구할 것인 바 이에 따른 資本財에 대한 수요가 증가하게 될 것이다. 이와 같이 經濟統合에 따른 북한지역으로부터의 소비재와 자본재 수요의 증가는 경제통합후 남한경제를 활성화 시키는 요인이 될 것이다.

나. 인플레이션

남북한의 經濟統合에 따라 南韓經濟에는 수요의 증가에 따른 Demand-pull 인플레이션 압력을, 北韓經濟에는 生必需品의 價格上昇에 따른 Cost-push 인플레이션 압력이 가중될 것으로 예상된다.

전장에서 논의한 바와 같이 경제통합에 따라 남한경제는 북한으로부터의 消費財와 投資財에 대한 수요증가가 예상되며, 또한 북한기업의 도산에 따른 대량 실업의 발생 등 經濟不況으로 인한 북한지역의 財政을 지원하기 위해서 남한정부의 政府支出이 확대될 것이기 때문이다.

한편 북한지역에도 경제통합에 따른 市場經濟體制로의 전환과 이에 따른 가격체계의 변동으로 인한 물가상승이 예상된다. 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 북한도 國家補助金에 의한 식품, 주택, 의복 등의 소비재에 대한 저가격 유지정책을 실시하고 있어 이러한 상태에서 보조금이 철폐되고 가격 메카니즘이 도입되면 지금까지 잠재해 왔던 인플레이션 압력이 현재화될 것이기 때문이다. 따라서 消費財가 부족하고 通貨單一化에 따른 과잉 유동성이 존재하는 북한경제에 市場價格 메카니즘의 도입에 따른 고율의 인플레이션은 불가피할 것이기 때문이다.

그러나 이와 같은 단기 조정기에 발생하는 인플레이션 압력은 시간이 흐름에 따라 진정될 것으로 예상된다. 超過需要를 유발시킬 것으로 예상되는 북한 지역의 실물 선호 경향은 시간이 흐름에 따라 공급능력에 대한 확신을 통하여 진정될 것이며 통일 이전 供給不足으로 절약이 습관화되어온 북한 주민은 남한 주민에 비해 그렇게 높지 않은 소비성향을 나타낼 것이기 때문이다. 또한 단기적으로는 북한으로 부터의 소비재 수요증가와 건설 투자재 수요의 증가에 대해 남한의 공급능력이 따라가지 못한다 하더라도 남한은 외국으로 부터의 수입증가에 의해 수급균형을 이룰 수 있을 것이며,

또한 통합 후 남한에 비해 훨씬 저렴한 북한지역으로 부터의 勞動力과 自然資源의 추가 공급은 남한에서의 勞動費用을 비롯한 生産費用 상승에 대한 압력을 상당히 완화시키는 작용을 할 것이다.

다. 成長效果

통일초기 남한경제는 통일경기에 힘입어 호황을 보이는 한편 북한은 산업구조 조정에 의한 침체가 심화되는 양극화 현상을 <표 5> 보일 것이나 2~3년 지나서부터는 북한지역 인력의 再教育과 産業構造 조정이 어느 정도 이루어지고 사회간접 시설에 대한 투자가 활성화되면서 부터는 북한지역의 고성장에 힘입어 統合經濟의 지속적인 성장이 가능할 것으로 보인다. 남북한의 경제통합이 남한의 吸收統合으로 이루어졌

합후 북한주민들이 통합이전에 쌓였던 計劃經濟體制下에서의 실물선호 성향이 일시적으로 폭발할 것이 예상되며 이로 인해 소비성향이 일시적으로 높게 나타날 것으로 보기 때문이다. 그러나 북한 주민들은 충분한 실물공급과 화폐의 자산적인 가치가 보장됨을 확인하고 부터는 북한지역 주민의 검소하고 절약적인 태도로 다시 돌아갈 것으로 예상된다.

그러나 이와 같은 實物選好 傾向이 진정된 후에도 북한주민들의 消費性向의 변화에 따른 消費增加를 예상할 수 있는데 통일후 북한주민들의 衣食住 문제가 기본적으로 충족되면 북한주민들의 소비성향이 기본 생활품의 소비에서부터 좋은 질의 生必需品과 耐久消費財의 소비증가로 전환될 것이기 때문이다. 그러나 이와 같은 消費性向의 변화에 따른 耐久消費財의 소비증가 역시 통일후 초기에 대량실업이 예상되는 북한의 勞動市場의 여건에 미루어 볼 때 급격한 消費支出의 증가가 예상되지는 않는다. 한편 통일후 북한지역의 生産力을 제고시키고 북한의 雇傭構造를 개선하기 위하여 북한지역의 낙후된 사회간접시설과 노후화된 生産施設의 대체 및 新規投資가 불가피할 것이다. 이것은 막대한 신규투자를 요구할 것인 바 이에 따른 資本財에 대한 수요가 증가하게 될 것이다. 이와 같이 經濟統合에 따른 북한지역으로부터의 소비재와 자본재 수요의 증가는 경제통합후 남한경제를 활성화 시키는 요인이 될 것이다.

나. 인플레이션

남북한의 經濟統合에 따라 南韓經濟에는 수요의 증가에 따른 Demand-pull 인플레이션 압력을, 北韓經濟에는 生必需品의 價格上昇에 따른 Cost-push 인플레이션 압력이 가중될 것으로 예상된다.

전장에서 논의한 바와 같이 경제통합에 따라 남한경제는 북한으로부터의 消費財와 投資財에 대한 수요증가가 예상되며, 또한 북한기업의 도산에 따른 대량 실업의 발생 등 經濟不況으로 인한 북한지역의 財政을 지원하기 위해서 남한정부의 政府支出이 확대될 것이기 때문이다.

한편 북한지역에도 경제통합에 따른 市場經濟體制로의 전환과 이에 따른 가격체계의 변동으로 인한 물가상승이 예상된다. 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 북한도 國家補助金에 의한 식품, 주택, 의복 등의 소비재에 대한 저가격 유지정책을 실시하고 있어 이러한 상태에서 보조금이 철폐되고 가격 메카니즘이 도입되면 지금까지 잠재해 왔던 인플레이션 압력이 현재화될 것이기 때문이다. 따라서 消費財가 부족하고 通貨單一化에 따른 과잉 유동성이 존재하는 북한경제에 市場價格 메카니즘의 도입에 따른 고율의 인플레이션은 불가피할 것이기 때문이다.

그러나 이와 같은 단기 조정기에 발생하는 인플레이션 압력은 시간이 흐름에 따라 진정될 것으로 예상된다. 超過需要를 유발시킬 것으로 예상되는 북한 지역의 실물 선호 경향은 시간이 흐름에 따라 공급능력에 대한 확신을 통하여 진정될 것이며 통일 이전 供給不足으로 절약이 습관화되어온 북한 주민은 남한 주민에 비해 그렇게 높지 않은 소비성향을 나타낼 것이기 때문이다. 또한 단기적으로는 북한으로 부터의 소비재 수요증가와 건설 투자재 수요의 증가에 대해 남한의 공급능력이 따라가지 못한다 하더라도 남한은 외국으로 부터의 수입증가에 의해 수급균형을 이룰 수 있을 것이며,

또한 통합 후 남한에 비해 훨씬 저렴한 북한지역으로 부터의 勞動力과 自然資源의 추가 공급은 남한에서의 勞動費用을 비롯한 生産費用 상승에 대한 압력을 상당히 완화시키는 작용을 할 것이다.

다. 成長效果

통일초기 남한경제는 통일경기에 힘입어 호황을 보이는 한편 북한은 산업구조 조정에 의한 침체가 심화되는 양극화 현상을 <표 5> 보일 것이나 2~3년 지나서부터는 북한지역 인력의 再教育과 産業構造 조정이 어느 정도 이루어지고 사회간접 시설에 대한 투자가 활성화되면서 부터는 북한지역의 고성장에 힘입어 統合經濟의 지속적인 성장이 가능할 것으로 보인다. 남북한의 경제통합이 남한의 吸收統合으로 이루어졌

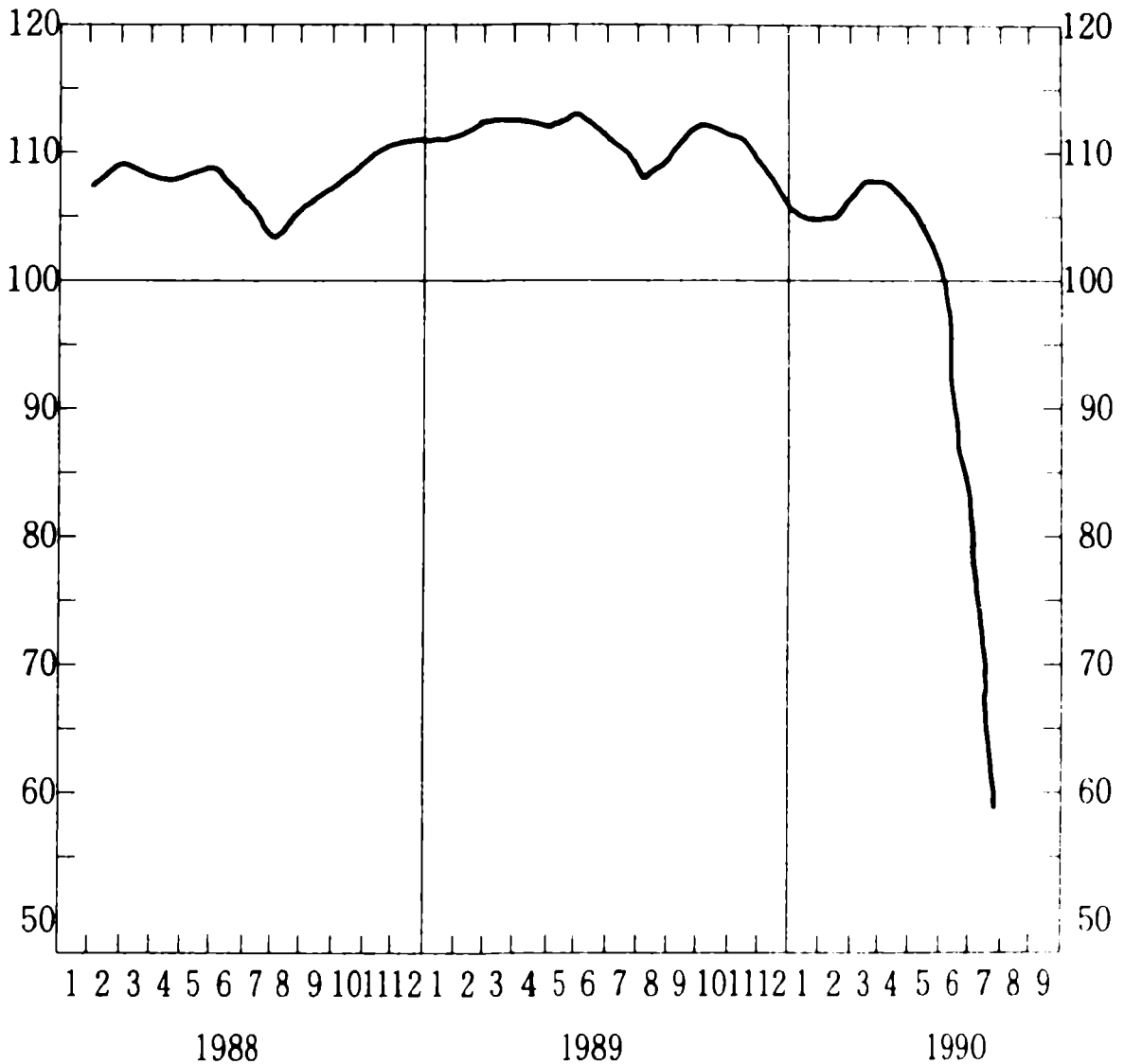
다고 가정할 때 남북한의 자연적, 경제적, 사회적 여건의 변화는 남북한의 경제성장에 영향을 미칠것인 바 자연적, 경제적 여건의 변화는 성장촉진 요인으로 작용할 것이며 사회적 여건의 변화는 성장억제 요인으로 작용할 것으로 생각된다. 자연적 여건의 변화란 통합이 지하자원, 농업자원 등 자연자원의 활용 등에 미치는 영향을 말하며 경제적 여건의 변화는 노동력, 자본 등 생산요소의 투입량의 변화나 신기술의 도입을 통한 생산성의 변화와 운수, 통신 등 사회 간접자본 형성에 미치는 영향을 말하며 사회적 여건의 변화는 이질적 체제의 통합으로 부터 발생하는 사회문화적 여건의 변화를 뜻한다.

<표 5-1> 東獨産業의 生産減少 推移

	1985 = 100	전년동기대비
1989. 8월	108.8	3.3
9월	111.8	2.4
10월	112.5	2.9
11월	110.3	-2.0
12월	109.1	-3.0
1990. 1월	105.6	-5.0
2월	108.0	-4.4
3월	109.3	-4.1
4월	108.5	-3.9
5월	103.0	-9.0
6월	96.2	-15.1
7월	-	-42.1
8월	-	-50.8

자료 : Deutsche Bundesbank, Oct. 1990.

<표 5-2> 東獨地域의 産業生産性 指數(1985=100)



자료 : Statistisches Amt der DDR, Aug. 1990. p.11

남북한간에 통합이 이루어진다면 철광석을 비롯하여 석탄자원 등이 풍부한 북한지역의 地下資源의 개발과 이용이 가능해지며 이는 자원의 海外依存度를 경감시킴으로서 성장을 촉진시키는 요인이 될 것이다 <표 6>. 한편 農耕地의 경우도 논 면적은 남한이 남북한 전체 면적의 67.8퍼센트 이고 북한은 32.2퍼센트인 반면 밭 면적은 남한이 전체의 34.3퍼센트이고 북한은 65.7퍼센트여서 남한은 쌀생산기반이 큰 반면에 북한은 밭작물의 생산기반이 다소 크다.

이다<표 7>. 한편 경제적 여건변화의 요인 등을 살펴보면 人的資源의 경우 1989년 현재 남북한의 인구는 남한이 4,238만명이고 북한이 2,138만명으로 이를 합하면 6,376만명이며 經濟統合이 되면 인적자원이 풍부해진다<표 8>. 인구는 한편으로는 消費單位이기 때문에 경제적 부담요인이 되지만 한편으로 經濟活動 人口는 중요한 생산요소이기 때문에 經濟成長의 잠재력이 된다. 현재 남북한 모두 인력부족이 경제 성장에 큰 장애요인으로 등장하고 있는 상황에서 남북한 통합후 준비감축에 의한 軍動員 人力의 생산인력으로서의 전환은 경제 성장에 크게 기여할 수 있을 것이다.

<표 8> 南北韓의 主要 經濟指標

(1990년말 현재)

구 분	단 위	한 국	북 한
인 구	천명	42,793	21,720
인 구 증 가 율	%	0.97	1.61
면 적	천 km ²	99.3	122.1
G N P	천 불	2,379	231
1 인 당 GNP	불	5,569	1,064
경 제 성 장 륜	%	9.0	-3.7
군 사 비 / GNP	%	4.1	21.5
대 미 환 율	원	707.97	2.14

자료: 통일원, 북한경제종합평가, 1991.

한편, 투자의 경우도 통합후 남북한 軍事費支出의 투자재원으로의 전환은 그 만큼의 投資率을 높여서 성장에 기여하게 될 것이다. 현재 남북한 모두 과도한 軍事費 부담을 안고 있는 현실을 감안해 볼때, 군사비 부담의 경감을 통한 투자재원의 조달은 통합후 民族經濟의 성장에 큰 기여가 되리라 예상된다. 경제통합은 장기적 관점에서 자연자원과

인적자원 그리고 투자재원의 증가를 통한 공급 측면에서의 경제성장의 촉진요인이 될 뿐만 아니라 통합에 따른 국내시장의 확대는 수요의 측면에서도 總需要 확대를 통하여 성장에 기여하게 될 것이다.

한편 경제통합은 社會間接資本 형성에도 영향을 미칠 것인데 북한은 항상 직접투자를 생산적 투자로 우대하였기 때문에 社會間接資本의 투자는 상대적으로 등한시 해왔다. 남북한이 통일이 되면 한반도의 지리적 여건과 지형 등에 의해 철도, 도로, 해운 등이 모두 크게 증대 될 것으로 예상되는데 북한의 지역적 특성으로 말미암아 미발달된 海上輸送의 발달이 예상된다. 또한 개방체제하에서의 늘어나는 수출물량에 따라 북한지역의 港灣施設은 대폭 확충될 것이며 交通施設도 크게 확충될 것이다.

이와 같은 북한지역의 통신수송을 비롯한 사회간접자본의 확충은 국제경쟁력의 강화를 통해 수출을 증대시켜 경제성장의 촉진요인이 될 것이다. 한편 國際貿易의 경우도 자연자원의 확대로 인해 자원의 해외의존이 다소라도 감소되고 人力資源의 증대로 국제경쟁력을 더욱 강화할 수 있으며 특히 남북한간 통합은 체제의 차이로 진출에 제약이 많았던 동구 사회주의권으로의 진출이 용이하게 되어 輸出增大를 통해 성장에 크게 기여하리라 생각된다. 이와 같이 남북한간 경제통합은 자연적 여건과 경제적 여건의 변화를 통하여 성장을 촉진시키는 요인이 될 것이다. 그러나 이와 같은 통합에 따른 成長效果에도 불구하고 단기적으로는 異質體制의 통합으로 인한 부작용도 예상되는데 경제통합과정에서 발생하는 저생산 기업의 도산으로 인한 대량실업, 인플레이션, 과소비 등 통합에 따른 부작용은 단기적으로 經濟成長에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

3. 統一費用

그러나 이와 같은 중·장기적 측면에서의 경제통합이 가져다 줄 긍정

적 효과에도 불구하고 남북한간의 이질체제의 통합은 과도기적으로 심한 부작용을 초래할 것인 바, 이 부작용의 크기를 統一費用으로 정의할 때 동서독 등 외국의 예를 통하여 남북한간의 경제통합에 따라 발생할 통일비용의 요인 등을 살펴보면, 통일비용은 統合時點을 기점으로 하여, 통합전 여건조성을 위해 지불해야 될 統一與件 造成費用과 경제통합의 각 단계에서 양체제의 동질화를 위해 지불해야 하는 體制調整費用으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 여기에서 통일여건 조성비용이란 통합전 經濟交流協力の 단계에서 남한정부가 지불해야 할 남북한간 경제교류협력 확대를 위한 支援費用이 주를 이루게 될 것이다. 한편 경제통합 후 양체제의 동질화를 위한 체제조정 과정에서 지불해야 하는 體制調整費用으로서 남북한간의 경제력 격차의 해소를 위한 비용을 들 수 있으며 여기에는 북한지역에서 발생할 저생산성 기업의 폐쇄로 인한 대량의 실업에 대한 보상과 이에 따른 고용대책에 드는 비용 및 북한지역의 노후화된 産業施設을 위한 施設投資에 드는 비용 등이 있다. 이밖에도 분단당시 북한지역에 누적된 財政赤字와 外債의 부담 등을 들 수가 있는데 1989년 현재 북한의 외채 총액만 하더라도 67억 \$ 을 넘어서고 있으며 북한의 經濟規模와 狀況을 감안하여 볼 때, 財政赤字 規模는 40억 \$ 정도로 추정할 수 있다. 독일의 경우 統一費用은 시간이 지남에 따라 새로운 문제가 제기되고 있어 이의 정확한 추계가 어려우나 몇몇 연구소의 추정결과 <표 9>를 보면 향후 10년간 약 8천억 \$ ~ 1조 800억 \$ 에 이를 것으로 추산되고 있으며 독일의 統獨費用을 토대로 독일과 남북한과의 경제규모의 비교 <표 10>를 통하여 볼 때 남북한간의 경제통합이 남한의 吸收統合으로 이루어질 경우 남한의 향후 10년간의 통일비용은 1천억 \$ 이상에 이를 것으로 전망되고 있다. 물론 이와 같은 추정들이 북한의 경제적 실상에 대한 情報不足과 경제통합후 우리 경제가 당면하게 될 불확실한 상황에 비추어 볼 때 신뢰성이 없는 수치인 것은 사실이나 아래의 결과로부터 예상할 수 있는 것은 남북한

의 經濟統合은 막대한 비용을 필요로 한다는 점이다. 일반적인 통일비용의 조달방법으로써 생각할 수 있는 것은 첫째, 경제통합후에 발생하는 統一效果에 의한 財政收入의 증가, 둘째, 國防費 등 分斷費用의 감축을 통한 조달, 셋째, 통합의 과정에서 조성된 統一基金의 활용 등의 방안이 될 것이다<표 11>.

<표 9>

독일의 統一費用

(단위 : 억DM)

구 분	향후 10년간의 비용
사 회 복 지 비 용	5,010
○ 실 업 수 당	2,560
○ 연 금 보 험	250
○ 동독의 재정적자	1,500
경 제 재 건 비 용	8,000~11,000
○ 도로·철도 부문투자	2,000
○ 주택건설 및 개량	2,000
○ 환 경 대 책	3,000~5,000
○ 통 신 시 설 확 충	1,000~2,000
총 계	13,010~16,010(8,802~10,832억 \$)

자료 : David C Roche, Morgan Stanly & Der Spiegel 421. 1990.

<표 10> 南北韓과 東西獨의 주요 經濟指標 비교

(1989년 기준)

구 분	남 한	북 한	서 독	동 독
인 구 (백 만 명)	424	214	621	163
면 적 (1000 km)	99	112	249	108
경제활동참가율 (%)	59	65	45	56
G N P (10 억 \$)	210	21	1,200	44 - 95*
1 인 당 G N P (\$)	4,968	987	19,330	2,690~5,810
대 외 무 역 (억 \$)				
수 출	614	20	3,411	136
수 입	568	29	2,695	143
무 역 수 지	46	-9	716	7
외 채 총 액 (억 \$)	294	68	-	

* 동독의 GNP계산은 적용환율에 따라 차이가 남(1 \$ = 8.14M ~ 1 \$ = 3.76M)

자료: 경제기획원, 통일원, Statistisches Bundesamt

<표 11> 年間 統獨費用的 조달(1990~2001)

(단위: 億 DM)

내 역	금 액
○ 法人稅 削減計劃 백지화	240
○ 서베를린 및 國境近接地域에 대한 財政補助 중단	205
○ 경제성장에 따른 稅收增大	170
○ 附加價値稅 인상	150
○ 私企業投資	100
○ 財政赤字 增加	135
합 계	1,000

자료: 산업연구원, 「세계경제동향」, 1990. 5

IV. 남북한 經濟共同體 형성 방안

1. 經濟共同體 형성 방안

남북한간의 經濟統合에 따라 발생하는 統一效果 및 統一費用의 크기는 통합방식, 양체제의 발전단계, 상대적 경제력의 차이 등에 따라 달라질 것이므로 현재 경제상태의 평면적 비교를 통하여는 추산이 불가능할 것이다. 이의 추산을 위해서는 남북한의 성장모형의 비교를 통한 比較動學的 접근이 필요할 것이다. 그러나 동서독의 예를 통하여 볼때 일반적으로 경제통합 비용의 크기는 어느 한쪽의 일방적 흡수통합의 경우나 급진적 방법에 의한 통합의 경우 보다는 점진적 방법에 의한 쌍방통합의 경우가 통합에 따른 부담이 적을 것이다. 統一費用調達の 경우에도 동서독의 예처럼 한쪽의 일방적인 흡수통합의 경우에는 경제력이 강한, 흡수한 측에서 모든 부담을 져야 할 것이다. 그러나 남북한의 경우, 동서독의 경우와는 달리 어느 일방의 흡수통합보다는 점진적 체제조정을 통한 雙方統合의 형태로 이루어질 경우 統一費用의 크기도 적어질 것이며 통일비용의 조달도 어느 일방이 아닌 양측이 함께 부담하는 형태가 될 것이다. 이런 경우 이질체제 통합에 따른 부작용이 상대적으로 적어질 것이며 한쪽에 지나친 부담이 가중되는 통합에 따른 문제점을 극복할 수 있으리라 생각된다. 이런 관점에서 남북한의 經濟統合의 추진방향은 어느 한쪽의 일방적인 흡수통합이 아니라 상호협약과 계획하에 통합의 여건조성을 위한 교류와 협력의 단계를 거쳐 점진적이며 단계적으로 경제통합을 이루는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 양체제의 장점인 효율성과 형평이 최대로 발휘될 수 있는 최적 混合體制로의 체제조정을 통한 점진적이며 단계적인 경제통합은 이질적 체제의 통합에 따른 부작용이 상대적으로 적어질 것이기 때문이다.

동서독 등 이질체제 간의 경제통합과정 <표 12>을 살펴볼 때 향후 남북한간 經濟統合過程은 간접교역⇒직접교역⇒경제협력⇒경제통합의

형태로 단계별로 추진하되 여건의 변화에 따라서는 몇 단계를 동시에 추진하는 유연한 戰略對應이 필요할 것으로 보인다. 경제통합의 여건조성을 위한 남북한 경제교류협력은 점진적이며 단계적으로 추진되어야 할 것인 바, 이념과 체제가 다른 북한과 일시에 모든 면에서 經濟交流를 확대한다는 것은 불가능하기 때문이다. 남북경제교류의 접근방법으로는 먼저 현재와 같이 제3국을 통한 間接交易의 실적을 착실히 쌓아갈 필요가 있다. 간접교역의 수준이 어느 단계에 이르면 直接交易의 필요성이 대두될 것이며 貿易協定의 필요성이 거론될 것이기 때문이다. 두번째 단계는 直交易의 단계로서 남북한이 이 단계에서는 무역협정하에 물자교류의 폭을 더욱 확대할 수 있을 것이며 직접교역의 후기에 와서 경제인, 기술자들의 인적교류를 추진함으로써 상호신뢰를 증진시켜, 다음 단계의 경제협력을 위한 기반을 조성해야 할 것이다.

<표 12-1> 동서독간 交流·協力形態 변화

단 계	연 도	내 용
1단계	1951	내독무역
2단계	1970	통신, 교통교류
	1972	인적 교류
	1975	환경문제 공동해결
	1976	광물채광
	1979	문화교류
	1982	민간단체교류
3단계	1987	차관공여
		과학기술협력
		환경보호협력
		문화교류협력

<표 12-2> 동서독 經濟交流의 形態別 內容

구분	내용	경제적 차원	구조적 특징	기관과 양적측면
1. 무역	상품거래, 서어비스, 구상무역 및 대공업 프로젝트	1차원적이고, 동등한 입장에서 유효한 규정속에서 한번 거래	상업적 성격으로 서 체제 중립성	최초에는 ad hoc 베이스, 50년대 중반부터 교역협정에 의해서 무역량의 80~85% 정도
2(생산 면에서) 협력	가공생산, 면허 생산(위탁생산) 공동생산, 제3국에서 공동제조	2차원적, 수직적 협동(기술이전 등)	산업분야에서 협력: 기업간의 특정생산품 제조관계, 체제동조적	60년대 초기부터 존속하는 무역협정에서 무역량의 7~10% 정도
3 합작 투자	Joint Venture ¹⁾ 형태로서 서구쪽이 49%	3차원적, 경제적, 기술적, 과학적(연구적) 협력(기술과 생산에서)	국제분업체제: 동구체제에서는 신요소	70년대 중반부터 특별한 규정, 협정위에서 무역량의 2~3% 정도

주) 여기서 Joint Venture는 두파트너가 새로 설립하되 정부(국가)는 아무런 간섭이 없고 공동으로 생산하는 것이 주목적임.

이질체제간의 경제협력방안을 크게 나누면 첫째, 외화획득을 위한 支援協力方案, 둘째, 자본과 기술협력 즉, 産業協力方案과, 셋째, 자원의 공동개발투자 등 合作投資方案, 넷째, 사회간접자본의 공동건설방안 등으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

남북한간의 경제협력이 실현되기 위해서는 단계별로 경제협력을 추진하는 것이 바람직할 것인 바, 초기에는 외화획득협력 등 상호 편의제공단계를 거쳐 동서독의 協力段階에서 이루어진 것 같은 수직적 분업체

계를 이루는 産業協力段階로 들어가야 할 것이다. 산업협력 다음으로는 남북한이 合作投資를 하는 단계로서 초기에는 자본과 기술협력을 위한 장단기신용차관의 제공단계에서 시작하여 輕工業 및 觀光資源의 개발 등을 중심으로 합작 또는 직접 투자하는 단계로 진전되어야 할 것이며, 合作段階를 거쳐 남북한의 사회간접자본을 공동으로 건설, 이용하는 경제협력의 성숙기인 共同事業段階로 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 외화획득의 지원협력에 있어서는 수출입업무의 대행이나 각종 용역을 염가로 제공하는 방법이 있을 것이며, 수직적 분업체계를 이루는 산업협력단계에서는 예를 들면 북한산 원자재 및 남한에서 제공하는 원자재를 북한의 저렴한 노동력을 활용하여 이를 임가공후 다시 남한에 수입하는 방법 등이 있을 것이다. 이와 같은 위탁생산 및 하청, 부품조달 등을 통한 産業協力 이외에도 자본과 기술의 제공이 수반되는 공정간 분업이나 제품차별화 분업 등도 실현가능한 방법이 될 것이다.

남북한의 합작투자는 자본과 기술협력에 있어서 장단기 신용차관의 제공단계에서 시작하여 소비재를 중심으로 하는 경공업제품이나 광물 자원이나 수산자원 또는 관광자원에 대한 共同投資 등이 있을 것이다. 이중 관광자원 개발의 경우 특히, 금강산 공동개발문제는 이미 합의된 바 있으며 관광은 외부세계에 대한 개방이며 동시에 외화 획득에 있어서 가장 쉽고 가득률이 높기 때문에 가장 유망한 共同投資對象이 될 것이다. 地下資源 개발도 주요 외화획득원 중 하나이며 우리의 원자재 공급원이 되기 때문에 상호 실익을 줄 수 있는 유망한 분야가 될 것이다. 그러나 자원의 공동 개발사업은 회임기간이 길고 막대한 자본이 소요된다는 문제점이 있다.

사회간접자본의 공동건설 및 이용을 위한 공동사업으로는 전력, 도로, 철도 및 통신사업 등을 들 수가 있는바 이와 같은 社會間接資本의 統合은 남북한간 경제통합을 위한 여건조성에 크게 기여할 것이다. 예를 들면 경부고속도로의 신의주까지의 연결 및 공동관리는 경제통합을

위한 상징적 사업이 될 것이다.

합작투자 등 자본 기술공여가 되는 경제협력의 후기 단계에서는 부분적으로 진행된 경제교류를 경제전반에 걸쳐 확대함으로써 경제통합의 기반을 조성하여야 할 것이다. 그러나 南北經濟會談에서도 나타난 것처럼 남북한간 經濟交流 및 協力은 여러 단계에 걸쳐 동시에 전개될 것으로 보는 것이 현실적일 것이다.

남북한간 경제교류 협력추진의 궁극적 목적이 남북한간의 經濟統合을 통한 經濟共同體形成을 위한 여건조성에 있다고 할 때 남북한간의 경제통합은 경제교류협력의 최종단계로서 동서독의 통합과정과 EC 등 地域經濟統合의 사례 등을 통하여 볼 때 다음과 같이 점진적 단계로 추진되어야 할 것으로 보인다.

남북한간 경제통합의 추진방향은 예를 들면 유럽의 석탄, 철강 공동체처럼 남북한간에 실익이 있으며 조정이 가능한 부문을 선정 부문별 경제통합을 하는 단계로부터 시작하여 남북한간에 관세를 철폐하고 무역에 대한 수량적 제한조치를 제거하는 自由貿易地域의 실현단계와 이보다 진보된 형태인 역외에 대한 공동관세정책을 채택하는 關稅同盟의 단계를 거쳐 南北韓共同市場(Common Market) 형성의 단계로 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 남북한 공동시장 형성단계에서는 남북한이 별도의 경제주체로서 독립성을 가지고 對外經濟活動을 수행하지만 지역적으로는 상호보완적인 협력 형태를 이루며, 시장의 상호개방과 생산요소의 자유로운 이동이 보장된다는 점에서 남북한이 단일경제 생활권을 이루는 초기 단계라 할 수 있을 것이며, 이 단계는 한민족공동체 통일방안의 남북연합기에 해당한다 할 것이다.

남북한 공동시장 형성의 단계로부터 인력과 자본, 재화와 서비스의 완전이동이 보장되는 實物經濟統合의 段階(경제동맹)를 거쳐 최종적으로 單一通貨가 창출되고 공동체 중앙은행이 설립되며, 남북한간 경제정책의 통일이 이루어지는 通貨統合(통화동맹)의 단계를 거쳐 최종적으

로 노동관계, 사회보장제도의 통합을 하는 社會統合(사회동맹)의 단계를 거쳐서 완전한 경제통합이 이루어지는 방향으로 상호협약과 계획에 따라 점진적으로 추진되어야 할 것이다.

이와 같이 점진적 단계를 거쳐 經濟共同體가 형성될 경우 과도기적으로는 이질적 체제의 통합으로 인한 부작용으로 인해 막대한 統合費用의 부담이 가중될 것으로 예상되나 남북한간의 상호보완적 경제구조를 고려할 때 중장기 측면에서는 남북간의 경제통합은 우리경제에 활력을 줄 것이며 막대한 내수시장 창출효과를 제공하게 될 것이다. 이미 분단으로 인한 많은 제약에도 불구하고 우수한 인력자원을 바탕으로 고성장을 이룩했던 남북한 모두의 경험을 고려할 때 동북아에서의 강력한 경제대국으로 부상될 것이 예상된다. 남북경제 통합의 단계별과정을 도표로서 요약하면 다음과 같다<표 13>.

<표 13> 남북한 經濟統合 모형

구 분	단 계	내 용
여 건	1. 간접교역 단계	○ 제 3국을 통한 물적교류 ○ 다자간 협력 방안 모색
	2. 직접교역 단계	○ 무역협정 체결하에 본격 물적교류 ○ 후기: 인적교류(경제인, 기술자) 시작
조 성 기	1. 상호편의제공 단계	○ 수출입업무, 대행등 외화획득 지원
	2. 산업협력 단계	○ 산업간 수직적 분업체제 형성
	3. 합작사업 단계	○ 초기: 장단기 신용차관 제공 ○ 후기: 경공업 자원개발에의 직접투자
	4. 공동사업 단계	○ 사회간접자본(도로, 철도, 통신시설)등 공동건설, 공동이용

구 분		단 계	내 용
통 합	공동시장 남북 연합 형성기	1. 부문별 경제통합	○ 실익이 있으며 조정이 가능한 부분 선정 (예: 철강, 석탄)
		2. 자유무역 지역형성	○ 관세 철폐, 무역제한 철폐
		3. 관세동맹	○ 공동관세 정책
		4. 남북한 공동시장	○ 시장상호개방 ○ 생산요소 자유이동
기	경제 통합 기	5. 경제동맹	○ 인력, 재화와 서비스의 완전이동
		6. 통화동맹	○ 단일통화창출 ○ 공동체 중앙은행 설립 ○ 경제정책 통일
		7. 사회동맹	○ 노동관계 통합 ○ 사회보장제도 통합

2. 한민족공동체 統一方案과의 連繫: 정치·군사·경제

남북한 經濟共同體의 형성의 추진방향은 經濟交流와 經濟協力の 단계를 거쳐 共同市場을 형성하는 단계로 이행하고 난 뒤 실물경제통합과 화폐통합에 이르는 실질적인 경제통합의 단계로 진행되어야 할 것이다. 그러나 이러한 경제통합의 추진방향은 政治, 軍事的 統攝의 추진방향과 연계되어 진행되어야 할 것이다.

최근 국제질서의 급격한 변화와 한반도 상황의 새로운 전개에서 보듯이 남한과 북한은 이제 1민족 2국가 2제도 2정부의 현실을 인정하는 바탕위에서 타협과 절충의 여지가 있고 실행가능한 새로운 統一政策의 수립을 모색해야 할 입장에서 있다. 기존의 정치, 군사부문 중심의 통일정책이 타협과 절충의 여지가 없는 평행선에서 벗어날 수 없었던 것임을 반성하고, 새로운 統一論議는 경제부문과 연계된 통일정책의 단

계적 추진전략 수립이 절실히 요청되고 있다. 이와 같이 남북한 통합과정의 정치·군사·경제연계모델의 수립은 앞으로 급속히 진행될 것으로 보이는 우리의 통일과정에서의 혼란을 막고, 統一費用을 최소화하면서 통일효과를 최대화 시키기 위한 종합적 프로그램으로서, 중장기적 통일정책을 입안하고 시행하는데 있어서 매우 중요한 정책적 틀이 될 것이기 때문이다.

현재 우리 정부의 공식적인 통일방안은 1989년 9월 11일 제147회 정기국회에서 노태우 대통령이 제시한 한민족공동체 統一方案이다. 그러나 우리정부의 공식적 통일방안은 그것이 발표된 직후 더욱 급속히 진행되어온 국제질서의 새로운 변화를 경험하게 되면서, 이제 통일방안은 더이상 개념적 틀로서가 아니라 실행가능한 정책적 틀로서 새롭게 다듬어져야 할 필요성이 제기되고 있다. 그것은 남북한간의 경제교류가 현재화 되고 경제협력이 한층 가시화됨으로써 정치, 군사부문 중심의 통일방안이 갖는 경제전략의 빈곤을 메꾸어야 할 필요성이 있기 때문이다. 우리의 한민족공동체 통일방안을 토대로 한 남북한 통합과정의 政治·軍事·經濟 連繫모델을 구성해 보면 다음과 같다.

가. 交流協力期

우리 정부의 통일방안에서 교류협력기는 남북한간의 政治的 信賴構築에 이어 軍事的 信賴構築도 확보하며 나아가서는 平和와 統一을 위한 기본방향이 설정된 民族共同體憲章의 채택까지를 포함하고 있다.

이 단계에서는 남북한 관계 기본조약을 통해 현재의 1민족 2국가 2체제 2정부의 현실을 서로 인정하고 상호간의 武力不使用原則을 확인하고 이를 위한 군비통제와 군비감축의 여건조성이 요구된다. 여기서 교류협력기의 핵심은 남북한간의 인적, 물적 교류에서 시작하여 정치적, 군사적 신뢰를 확보하고, 경제부문에서의 協力과 合作으로 이어지는 것이다.

따라서 政治部門에서는 남북한간의 和解와 協力を 위한 양 당국자간

의 정치적 선언과 신뢰구축 조치들이 우선적으로 요구된다. 이어서 군사적 신뢰구축과 군비통제 및 경제부문에서의 협력을 시작하고 제도화하기 위해 南北韓 關係 基本條約을 체결할 필요가 있다. 이를 통해서 군사부문에서는 군비감축의 초보적 단계인 군비통제와 군비감축의 여건을 조성해야 할 것이다.

經濟部門에서는 상호편의제공에 이어 남북한 경제주체들 사이의 產業協力을 통해 산업간의 수직적 분업체계를 형성해 나가고, 合作事業을 효과적으로 진행시켜 초기에는 장단기 신용차관을 제공하고 후기에는 輕工業資源의 개발에 직접투자하며, 共同事業의 단계에서는 社會間接資本 등에 대한 공동건설과 공동이용이 가능할 것이다.

이와같이 정치적 신뢰구축과 함께 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 각 방면의 물적, 이념적 교류의 축적과 아울러 각 부문별 협력이 제도화되면, 비로소 본격적인 통합과정을 진행시켜 나가기 위한 기본방향과 절차에 관한 쌍방간의 합의를 도출하여 民族共同體憲章을 채택함으로써 다음 단계의 남북연합기로 진입할 수 있을 것이다.

나. 南北聯合期

우리 정부의 통일방안에서 남북연합기 단계는 南北聯合機構의 설치, 운영을 통하여 통일에 이르는 과정을 제도화하는 過渡期的 聯合體制를 형성하는 것으로 되어 있다.

이 단계의 정치부문에서는 연합체제를 이루는 기본적인 정치제도로서 南北頂上會議과 南北閣僚會議, 南北評議會를 설치, 운영하고, 共同事務處를 통해 합의사항 등을 실행에 옮기는 한편, 常駐代表部를 서울과 평양에 파견하고, 비무장지대내에 평화구역을 설치하여 남북연합기구들을 두고 장차 統一平和市로 발전시켜 나간다는 것이다.

그리고 군사부문에서는 군비의 단계적 상호 동시감축을 비롯하여 군축정형의 상호통보 및 검증실시, 핵무기의 생산, 구입의 금지와 검증, 그리고 외국군의 철수문제 등을 포함한 군비감축의 최종단계에 이르는

각종 조치들을 공동보조하에 실행해 나간다는 것이다.

이 단계에서 준비하고 추진해나가야 할 경제부문의 작업은 남북한이 서로간에 관세를 철폐하고 여타의 무역제한을 제거하여 하나의 自由貿易地域으로 이행해 나가면서 共同關稅政策을 채택하는 關稅同盟의 단계를 거쳐 서로의 시장을 개방하고 생산요소가 자유로이 이동하는 단일의 南北共同市場을 실현해 나가는 일이다.

이로써 남북연합기의 정치, 군사, 경제부문은 비로소 본격적 통합을 향한 과도기적 체제로서의 聯合體制로 정착될 것이다. 특히, 남북한의 경제권이 단일 경제생활권을 형성함으로써 民族經濟共同體 형성의 기초를 확보하게 되면, 이를 통해서 다음 단계의 정치, 군사, 경제부문의 통합이 자연스럽게 유도되어질 수 있을 것이다. 남북연합체제의 발전적 이행은 궁극적으로 쌍방 주민의 위임을 받은 국회간의 민족적 합의도출 과정을 거쳐 統一憲法의 채택에 도달함으로써 통일국가체제로의 급속한 진전을 가져올 수 있게 될 것이다.

다. 統一國家期

통일국가기의 단계에 이르면, 정치부문에서는 단일한 정치, 군사, 경제체제에로의 이행을 위한 법적, 제도적 장치들의 입안과 시행이 잇따르면서 통합된 정치제도와 과정에 따라 政治體制의 통일이 실현되고 단일 주권국가의 성립이 선언될 것이다. 군사면에서의 軍備統수는 통일국가의 군사력 소요에 적합한 수준으로 군비를 유지하는 과정이 모색되어질 것이다.

한편, 경제부문에서는 인력과 재화 및 서비스의 완전한 이동이 실현되는 實物經濟의 統合段階를 거쳐 단일통화로 통일되고 共同體中央銀行이 설립, 운영되며 통일적인 경제정책이 시행되는 貨幣統合段階로 이행되어야 할 것이며, 마지막으로 노동관계가 통합되면서 社會保障制度의 통합까지 달성되는 社會統수에 까지 이르게 될 것이다.

경제통합의 최종단계를 거치게 됨으로써 동일한 경제원리와 세도가

적용되는 통일국가는 정치, 군사, 경제부문에서의 완전한 통합이 완료됨과 동시에 교육, 문화, 예술 등 모든 부문에 걸쳐 통합이 확산되어 나감으로써 완전한 단일민족 국가사회의 완성에 이르게 될 것이다.

이로써 단일한 民族國家社會의 완성은 그동안 분산되고 소모적인 경쟁속에서 발현되어왔던 민족역량을 이제 보다 발전적으로 결집시킴으로써 민족사회의 균형발전과 민주적인 단일민족 국가사회로 발돋움해 나갈 수 있을 것이다.

위에서 설정한 남북한간 經濟統合模型과 한민족공동체 통일방안에 의한 정치, 군사 모형과의 단계는 다음의 <표 14>에 요약하였다.

<표 14> 남북한 統合의 政治·軍事·經濟 連繫모델

정 치	군 사	경 제
교류협력기		
1. 남북한 화해·협력 공동 선언/총리회담 채택 ○ 7.4공동선언 3원칙 확인 ○ 물적, 인적 교류, 협력의 실시 ○ 대립, 분쟁의 평화적 해결 ○ 국제무대에서의 공동 협력	[0. 정치적 신뢰구축]	경제 교류기 1. 간접교역 ○ 제3국을 통한 물적교류 ○ 다자간 협력방안 모색 2. 직접교역 ○ 무역협정체결하에 본격 물적교류 ○ 후기: 인적교류 (경제인, 기술자) 시작

<p>2. 남북한관계 기본조약체결/정상회담, 국회비준</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 상호제도, 체제와 현 국경의 인정 ○ 불가침 ○ 무력의 불사용과 단계적 감축 ○ 남북공동군사조절기구 설치 	<p>1. 군사적 신뢰구축</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 군인사 교류실시 ○ 군사정보교환 ○ 군사훈련의 사전통보 및 참관 실시 ○ 비무장지대의 평화적 이용 ○ 쌍방 국방장관간 직통전화 설치·운영 	<p>경제협력기</p>	<p>3. 상호편의제공</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 수출입업무 대행 등 외화획득 지원
<p>3. 민족공동체현장 채택/정상회담, 공포</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 평화와 통일을 위한 기본방안 ○ 남북연합기구의 설치·운영에 관한 포괄적 합의사항 	<p>2. 군비통제</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 군사연습의 제한 ○ 외국군과의 합동군사훈련 제한 ○ 새로운 군사기술, 장비의 도입·개발 중지 ○ 남북공동군사조절기구 설치 		<p>4. 산업협력</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 산업간 수직적 분업체계 형성
	<p>3. 군비감축: 여건조성기</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 예비전력과 유사군조직의 해체 ○ 군복무기간의 단축 ○ 군사전력구조의 방어형 전환 		<p>5. 합작사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 초기: 장단기 신용차관 제공 ○ 후기: 경공업자원 개발에의 직접투자
		<p>6. 공동사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회간접자본(도로, 철도, 통신시설)등 공동건설, 공동이용 	

남북연합기

<p>4. 남북연합기구 설치, 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 설치 ○ 상주연락대표부를 서울과 평양에 파견 ○ 평화구역 설치(통일평화시로 발전) 	<p>4. 군비감축: 발전기</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 절대동수보유원칙에 의한 단계적 동시감축 ○ 군축정형(PROCESS)의 상호통보 및 검증 실시 ○ 주한미군의 철수와 미군기지의 단계적 해체 ○ 핵무기의 생산, 구입의 금지 및 상호검증 	<p>공동시장형성기 — 남북연합기</p>	<p>7. 자유무역지역</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 관세 철폐, 무역제한 철폐
<p>5. 통일헌법 채택/남북평의회 의결</p>			<p>8. 관세동맹</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공동관세정책 채택
			<p>9. 남북한공동시장</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 상호 시장개방 ○ 생산요소 자유이동

통일국가기

<p>6. 총선거 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 통일헌법이 정하는 바에 따라 실시 	<p>5. 군비통합</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 쌍방군사력의 최종유지수준은 통일국가의 군사력 수요를 감안하여 쌍방합의하에 결정 	<p>경제통합기</p>	<p>10. 실물경제통합(경제동맹)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 인력, 재화와 서비스의 완전이동
<p>7. 통일민주공화국</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 민족공동체의 실현 ○ 민주공화제의 단일공화국 완성 ○ 양원제 국회 구성 (상원 - 지역대표성, 하원 - 국민대표성) 			<p>11. 화폐통합(통화동맹)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 단일통화 창출 ○ 공동체 중앙은행 설립 ○ 경제정책 통일
			<p>12. 사회통합(사회동맹)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 노동관계 통합 ○ 사회보장제도 통합

V. 남북한 經濟共同體 형성 가능성

일반적으로 지역간 經濟統合의 가능성은 경제구조적인 면에서는 경제가 동일한 구조보다는 상이한 경우 특히 상호보완적인 구조가 유리하며 경제력수준의 격차면에서는 쌍방간의 불균형이 지나치게 심화되는 것보다는 대등한 균형과 所得水準이나 生活水準이 비슷한 상태로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 이런 면에서 볼 때 남북한간의 경제통합의 가능성은 남북한의 경제구조나 경제력수준에 근거를 두고 볼 때 상반된 2가지 전망이 가능하다. 경제구조적인 측면에서 보면 남북한의 産業構造는 남한이 輕工業 部門을 비롯하여 工業構造面에서 북한과 비교, 구조적 양상이 서로 다르고 경제구조가 상호보완적이기 때문에, 분업을 통한 상호간 경제이익의 추구라는 면에서 정치적 적대 관계의 초월가능성이 커지며 이런 측면에서 經濟統合의 여건은 좋다고 할 것이다.

한편 남북한간의 경제력 수준의 격차 <표 15> 라는 측면에서 경제통합의 가능성을 살펴보면 그 가능성은 희박하다 할 수 있는데 이유로는 경제력이 상대적으로 비교열위에 있는 북한이 자원해서 경제적 종속의 위험을 감수하면서 통합으로 접근하지 않을 것이기 때문이다. 특히 경제적 實利追求보다는 정치이념이 우세한 북한의 경우 분단하에서의 자기 명분을 고수코자 할 것이기 때문이다.

<표 15> 남북한의 經濟成長 推移

구 분		1960	1970	1980	1985	1987	1989	1990
GNP (10억\$)	남한	2.0	8.1	60.5	89.7	128.4	210.1	237.9
	북한	1.5	4.0	13.5	15.1	19.4	21.1	23.1
1인당GNP (\$)	남한	79	252	1,592	2,047	2,826	4,968	5,569
	북한	137	286	758	765	936	987	1,064

자료: 경제기획원, 통일원.

그러나 이와 같은 남북한간의 경제력 격차로부터 파생되는 經濟統合의 한계성은 최근 북한 내부에서 소극적이거나 조짐을 보이고 있는 개방화 정책 등 實用主義路線의 향후 확대적용 가능성과 이로 말미암아 촉진될 남북한간 경제 교류 협력의 확대 등을 통한 북한 경제의 활성화를 통하여 장기적으로는 극복될 수 있을 것으로 예상된다.

남북한간 經濟交流協力を 통한 상호보완적 경제구조로부터 파생되는 경제실익과 이에 따른 남북한간의 경제력 격차의 감소는 經濟交流協力の 확대과정에서 축적된 상호신뢰의 기반을 바탕으로 장기적인 관점에서 남북한간 經濟共同體 형성을 위한 유리한 여건을 조성하게 될 것이다.

특히 최근에 이루어진 동서독 통합의 예를 볼 때 서독과의 경제교류를 통한 동독의 경제력 향상이 동서독의 經濟統合에 크게 공헌하였다는 점은 남북한 經濟共同體 형성을 위한 推進方向 설정에 시사하는 바가 크다 할 것이다.

南北離散家族의 再結合에 따른 法的 問題點과 解決方案

諸 成 鎬 *

- | | |
|------------------------|---------------------------------|
| I. 序 論 | IV. 南北離散家族 再結合의 態樣과 法的 問題의 解決方案 |
| II. 南北離散家族의 意義와 類型 | V. 結 論 |
| III. 南北離散家族 再結合의 法的 根據 | |

I. 序 論

國土가 南北으로 分斷되어 戰爭의 고통을 겪은 우리 民族은 필연적으로 離散家族의 슬픔을 경험하고 있다. 이러한 分斷의 苦痛을 극복하고 하루 빨리 조국의 統一을 달성하는 것은 당연한 민족의 業원이면서 離散家族에게 있어서는 간절한 소망이었다.

이러한 점에 비추어 볼 때 人道的인 차원에서의 離散家族의 再結合을

* 民族統一研究院 責任研究員.

한 민족의 統一이라는 민족적 염원과 동일한 次元에서 國家의 基本政策으로 추진하는 것은 너무나 당연한 것으로 생각된다. 그러나 막상 南北 離散家族이 再結合하여 각자 자신의 緣故를 회복하게 되면 감격과 기쁨의 파고가 지나간 뒤 많은 社會·經濟的인 問題가 밀려올 것이다. 이 경우 무엇보다도 夫婦關係와 財產關係(특히 相續)를 둘러싼 問題가 再結合한 사람들간에 발생하여 서로의 사이를 어색하게 만들고 이질감을 심화시킬 가능성이 있다. 따라서 하나의 國家政策으로서 離散家族의 再結合을 추진하는 것이 口號에 그치지 아니하고 강력한 意志와 實現可能性을 갖고 행하여지고 있는 것이라면 당연히 그 事後的인 法律問題에 대해서도 미리 예비하고 그 解決方案을 검토해 두지 않으면 안될 것이다.

本稿에서는 이러한 점에 유의하여 먼저 離散家族의 概念과 現在의 南北韓 分斷狀況下에서 이에 해당하는 概念인 不在者 및 殘留者의 意義, 그리고 離散家族의 態樣에 관해서 살펴보고, 南北離散家族의 再結合의 法的 根據를 考察한 다음 南北離散家族의 再結合時 發生하는 法的 問題點과 解決方案을 검토하기로 하겠다.

II. 南北離散家族의 意義와 類型

1. 南北離散家族의 意義

離散家族의 意義는 극히 多義的으로 사용되며, 그 範圍도 경우에 따라 달리 사용되므로 本研究의 範圍를 한정하기 위해 離散家族의 意義와 그 範圍를 명백히 정할 필요가 있다. 여기서는 먼저 「離散」의 의미를 考察하고, 이어 「家族」의 概念을 정하기로 한다.

가. 「南北」의 意義：離散地域의 制限

韓半島는 現在 「事實上」 地理的으로 分斷되어 있어¹⁾ 南北韓에 居住

1) 金明基, 北方政策과 國際法(서울: 國際問題研究所, 1989), pp.140, 143 참조.

하고 있는 家族 構成員들간에 交通·通信이 단절되어 있다. 離散家族은 南北韓間에만 존재하는 것이 아니라 其他의 地域에도 있으나 本稿에서는 「南北韓」에 離散되어 있는 것만으로 한정한다. 따라서 中國이나 蘇聯에 離散되어 있는 약 150만의 在中僑胞²⁾나 약 35萬의 在蘇聯僑胞³⁾ 등은 여기서 除外하기로 한다.

1953년의 停戰協定 第59項에 規定된 失郷地域, 즉 離散地域은 ‘本停戰協定에 의해 確定된 軍事分界線 以北에 居住한’(resided north of the Military Demarcation Line established in this Armistice Agreement) 또는 ‘本停戰協定에 의해 確定된 軍事分界線 以南에 居住한’(resided south of the Military Demarcation Line established in this Armistice Agreement)로 明示되어 있으며, 1974년의 國際人道法專門家會議(Conference of Experts on International Humanitarian Law)의 決議 第2號에는 ‘南北으로 흩어진’으로 表示되어 있다.⁴⁾

本稿는 南北間에 離散된 家族의 問題를 다루고자 하므로 당연히 離散地域은 南北韓의 統治權이 미치는 地域으로 限定되어야 한다. 즉 「南北」은 離散地域으로서의 南北韓을 의미한다. 그러나 國際赤十字委員會의 立場에서 볼 때 離散地域은 「世界의 모든 地域」(all parts of the world)이 될 것임은 물론이다.⁵⁾

나. 「離散」의 意義

(1) 離散의 一般의 概念

法律上 「離散」(dispersed)이라는 用語는 매우 多義的으로 사용되나 一般的으로 「解體」, 「離別」, 「分散」, 「斷絶」 등 여러가지 苦痛의 加

2) 대한적십자사, 이산가족백서(서울: 대한적십자사, 1976), p.140.

3) *Ibid.*, p.127.

4) 金明基·지봉도, “南北離散家族再會에 관한 研究”, 人道法論叢, 제 4·5호(183), p.11.

5) ICRC, *The Central Tracing Agency*(Geneva: ICRC, no date), p.5.

重狀態를 의미하는 含蓄的인 概念으로 사용되고 있다.⁶⁾ 國際協定이나 決議에서는 흔히 「離散」이라는 용어가 사용되고 있으나, 이 용어를 달리 표현하는 경우도 없지 않다.

前者의 경우로서 1949년의 「Geneva 第4協約」 第25條와 第26條, 1957년의 第19次 國際赤十字會議의 決議 第20號, 그리고 1965년의 第20次 國際赤十字會議(XX—the International Conference of the Red Cross)의 決議 第19號 등에서 각기 모두 「離散」(dispersed)으로 規定하고 있다.

後者の 경우로서는 1952년의 第18次 國際赤十字會議의 決議 第20號에서 ‘家庭으로 돌아가기가 妨害된’(prevented from returning to their home)으로 表示되어 있고, 1953년의 韓國停戰協定 第59項에서 「失郷」(displaced) 또는 ‘歸郷하기를 願하는’(desire to return home)으로 規定되어 있는 것 등을 들 수 있다.

표현이 다소 다를지라도 이상의 規定은 모두 「離散」을 의미하는 것으로 생각된다.

이하에서는 이러한 離散의 概念을 離散原因과 離散時期로 나누어 보다 자세히 고찰하기로 한다.

(2) 離散原因

離散의 原因은 自進 越南·越北, 強制拉致, 北韓 義勇軍에의 強制入隊, 日本에서의 北送, 38線으로부터 休戰線으로 分斷線의 變更, 其他 事故 등 여러가지가 있겠으나, 離散家族의 再結合은 ‘家族集團의 構成員의 接觸을 再樹立한다’⁷⁾(to reestablish contacts between members of family group)는 點에서 이상의 어느 경우나 모두 同하다. 따라서 離散家族의 範圍는 離散의 原因에 좌우되지 않는다고 하겠다.

6) K. Dais, *Human Society*(New York : Macmillan, 1969), p.397.

7) J.Pictet, *Geneva Convention IV, Commentary*(Geneva : ICRC, 1958), p.196.

自進 離散의 경우만 하더라도 그 動機가 強壓政治에 대한 不滿, 思想의 差異, 食糧不足과 失職, 原子彈投下の 恐怖, 愛情 등 여러가지가 있겠으나, 動機를 불문하고 모두 離散家族으로 보아야 한다.’

(3) 離散時期

南北韓의 離散家族은 대부분 休戰線을 설치하여 韓半島를 南北으로 分斷시킨 UN軍總司令官과 人民軍最高司令官 및 中共人民志願軍司令官 間에 署名된 “停戰協定”이 效力을 發生한 1953年 7月 27日 以前에 發生한 것이나,⁸⁾ 38線을 劃定하여 南北을 分斷시킨 聯合軍總司令官 D. MacArthur의 一般命令 第1號(General Order No. 1)가 布告된 1945年 9月 2日 以後 停戰 以前까지의 사이에 離散된 것도 포함되어야 한다. 또 停戰 以後 漁船·航空機와 함께 北韓에 拉致되어 今일까지 歸鄉하지 못한 相當數의 人員도 離散家族에 포함되어야 한다. 요컨대, 離散의 期間은 1945年 9月 以後 今일까지로 보아야 한다.¹⁰⁾

이들은 모두 南北分斷의 結果로 發生한 것이며 또 본래 離散家族의 再結合은 ‘家族單位의 安全을 위한 것’(to safeguard the family unit)이며,¹¹⁾ 이러한 點에서 上記 3者は 모두 同 하나기 때문이다.

다. 家族의 意義

‘모든 人間社會에 기본이 되는 機構’(an institution found in all human societies)의 구성원인 家族은 法的側面에서 볼 때 一般 國際法上의 개념이 아니며 國內私法上의 개념이다.

1948년의 世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights) 第16條 第3項에 표시된 「家族」(the family), 1949년의 Geneva 第

8) 此外, 南北韓家族法의 比較와 問題點 및 對備策, 72-3-93(서울: 國日統 院, 1972), p.28.

9) *Ibid.*

10) *Ibid.*, p.27; 金明基·지봉도, *supra* note 4, p.11.

11) J.S. Pictet, *supra* note 7, p.196.

4 協約(Geneva Convention IV) 第25條에 規定된 「그들의 家族」(their families), 同協約 第26條에 規定된 「離散家族」(dispersed families), 1965년의 第20次 國際赤十字會議의 決議 第19號에 표시된 「離散家族」(dispersed families), 1974년의 國際人道法 專門家會議의 決議 第2號에 표시된 「離散家族」(dispersed families) 등에서도 보듯이 國際條約이나 宣言 및 各種의 決議에서 家族이라는 用語를 사용하고 있으나, 國內法과는 구별되는 國際法上 특수한(내지 고유한) 意味가 있는 것은 아니다. 더욱기 上記 條約·宣言 및 決議의 그 어느 것에 있어서도 家族의 定義規定을 두고 있지 않다. 그러나 이들 條約·宣言·決議에서 規定된 일련의 家族의 概念은 그 나름의 特別國際法上的의 (一般國際法上은 아니더라도) 概念으로 정착되고 있는 중이라고 생각된다. 현재로서는 國際法上 家族에 대한 有權的인 定義가 없으므로 1969年の 條約法에 관한 Vienna協約 第31條에 따라 上記 諸條約·宣言·決議의 文脈上 「家族」을 通常的인 意味(ordinary meaning)로 解釋하지 않으면 안된다.

本 研究의 目的上 通常的 意味의 家族概念의 定立을 위하여 먼저 우리나라 民法과 北韓法上의 定義를 살펴보고, 東西獨의 離散家族 再結合의 경우에 있어서 援用된 家族의 意義와 範圍, 그리고 國際赤十字委員會의 관행상 통용되는 定義 등을 살펴보고 나름의 定義를 시도해 보기로 한다.

(1) 大韓民國 民法上 家族의 定義

大韓民國의 家族의 意義와 範圍는 民法의 規定에 의하여 정하여진다. 民法上 一家(戶籍)는 戶主와 家族으로 構成되므로 결국 家族은 一家의 構成員으로서 戶主가 아닌 者를 말한다.¹²⁾

12) 金容漢, 改稿親族相續法(서울:博英社, 1964), p.110; 張慶鶴, 新親族相續法(서울:三中堂, 1962), p.76.; 鄭光鉉, 新親族相續法概論(서울:法文社, 1959), p.112; 金壽珠, 民法概論(서울:三英社, 1976), p.639.

民法 第779條는 家族의 範圍를 “戶主의 配偶者, 血族과 그 配偶者, 기타 本法의 規定에 의하여 그 家에 入籍한 者는 家族이 된다”고 規定하고 있다. 同條의 ‘其他 本法의 規定에 의하여 그 家에 入籍한 者’란 ①夫의 血族이 아닌 妻의 直系卑屬이 夫家에 入籍한 者(同法 第784條)와 ②戶主가 廢家하고 他家에 入籍할 때 廢家의 家族(同法 第785條)을 말한다.¹³⁾

그리고 民法 第780條는 戶主의 變更의 경우 家族의 範圍를 “戶主의 變更이 있는 경우에는 前戶主의 家族은 新戶主의 家族이 된다”고 規定하고 있다.

따라서 民法上 家族은 반드시 戶主와 親戚關係에 있어야 하는 것이 아니며, 또 戶主와 親族關係에 있으면 다 家族이 되는 것도 아니다. 家族은 어디까지나 戶主와 同一家內에 있는 모든 사람을 뜻하며 戶主와 親族關係의 有無는 不問한다.¹⁴⁾

(2) 北韓法上 家族의 意義

北韓에는 統一的인 家族法이 없고 또 家族에 관한 其他의 成文法도 없으므로 家族의 範圍는 分明치 않다. 조일호著 「조선가족법」에는 北韓의 家族法의 淵源으로 다음과 같은 것들이 있다고 열거되어 있다.

(i) 1946年 7月 30日의 「북조선의 남녀평등권에 관한 법령」(임시인민위원회의 규정 제54호)

(ii) 1946年 9月 14日의 「북조선의 남녀평등에 관한 법령 시행세칙」(임시인민위원회의 결정 제78호)

(iii) 1949年 12月 31日의 「입양의 설정에 관하여」(내각지시 제473호)

(iv) 1955年 3月 5日의 「공민의 신분등록에 관한 규정」(내각결정 제

13) 張慶鶴, *supra* note 12, p.76.

14) 鄭光鉉, *supra* note 12, p.112.

28호)

(v) 1956年 3月 8日의 「협의 이혼제도의 폐지에 관한 규정」(내각결정 제24호)

(vii) 1956年 3月 16日의 「이혼사건심리절차에 관한 규정」(사법상규칙 제9호)¹⁵⁾

위에 列擧한 成文法 중 家族의 範圍를 정한 것은 없으나 戶主制度가 아직 存在하고 있는 것만은 사실인 것 같다. 1946년 7월 30일의 「북조선의 남녀평등에 관한 법령」에 의하여 家族制度는 廢止되고 말았으며, 따라서 戶主制度가 없어지고 戶主와 家族이라는 概念은 완전히 사라지고 있는 것이 분명하다는 見解¹⁶⁾가 있으나, 다음과 같은 근거로 보아 아직 北韓에도 戶主制度가 있는 것으로 추측된다.

(i) 1946年 8月 9日의 「북조선내 공민증교부실시에 관한 세칙」 제20조에는 “가족명수의 성명, 연령, 호주와의 관계를 명확히 기입한 후 ... 시·면 인민위원장의 승인을 얻어야 함”이라 規定하고 있으며, (ii) 1946年 8月 9日의 「공민증에 관한 의정서」(임시인민위원회 결정 제57호) 제10조에는 “공민증의 交付를 신청할 때에는 호적증에 의해서 지방인민위원회의 승인을 한 증명이나...”라 規定하고 있고, 또 (iii) 1947년 4월 8일의 「호적사무에 관한 의정서」(인민위원회 결정 제26호) 등에 「호주」, 「호적」등의 表現이 있는 것으로 보아 戶籍制度가 아직 존재하고 있는 것 같다.¹⁷⁾

北韓法에 따르면 家族은 扶養을 標準으로 하여, 扶養의 權利·義務를

15) 조일호, 조선가족법(평양:교육도서출판사, 1958), pp.47~49; 이외에도 家族法의 淵源이라 할 수 있는 法令에 관해서는 崔達坤, “韓國家族法의 異質性과 同質性”, 家族法研究, 제3호(1989), pp.188~189 참조.

16) 李熙鳳, 韓國家族法上の 問題點(서울:일신사, 1976), pp.367~370; 尹世昌外, *supra* note 8, p.21.

17) 金明基·지봉도, *supra* note 4, pp.7~8.

지는 一定한 親戚 사이와 기타 家族經濟生活을 하는 사람을 뜻한다.”¹⁸⁾

조일호著 “조선가족법”에는 다음과 같이 기술되어 있다.

“공화국 가족법은 가족성원들간에 호상간에서 물질적 방조를 줄 의무가 예견되어 있다. 예컨대, 자녀에 대한 부모의 부양의무, 부모에 대한 자녀의 부양의무, 형제자매간에서의 부양의무 같은 것은 곧 그의 구체적 표현이다.”¹⁹⁾

北韓法上 보통 扶養의 義務를 지는 親族은 夫婦사이, 父母와 子女사이, 祖父母와 孫子女사이, 兄弟姊妹사이, 그리고 共同生活을 같이 하는 繼親과 繼子사이이다. 따라서 이들이 家族의 範圍에 속하게 된다.”

(3) 東西獨에 있어서의 家族의 範圍

1961년 8월의 Berlin障壁의 構築으로 東西Berlin의 訪問은 완전히 遮斷되고 말았다. 그 후 1963년 12월 17일에 西Berlin市議會와 東獨政府間에 第1次 通行證協定이 締結되어 東西Berlin 家族이 相互 訪問할 수 있게 되었다. 同協定의 「議定書 附錄 I」에 의하면 訪問이 許容된 사람의 範圍를 다음과 같이 規定하고 있다.

“親戚訪問에 該當하는 訪問은 父母, 子女, 祖父母, 孫子女, 兄弟姊妹, 叔母 및 伯母, 叔父, 조카, 조카딸 그리고 그들의 男便과 夫人 또는

18) 卍世밖外, *supra* note 8, p.21.

19) 조일호, *supra* note 15, p.45.

20) 卍世밖外, *supra* note 8, pp.21~22; 北韓의 「현대조선말사전」은 「가정」을 「주로 가정을 중심으로 부부와 부모, 아들과 딸 등으로 이루어지는 집단 또는 그 집단의 성원」이라고 정의하고 있으며, 「가정」은 「부모와 처자, 형제자매 등 육친적으로 가장 가까운 사람들이 모여서 살림을 하는 사회의 기본단위」라고 정의하고 있다. 사회과학원 언어학연구소, 현대조선말사전(평양: 사회과학원출판사, 1968), p.14; 한편 北韓의 家族法과 南北韓의 家族制度의 比較에 관해서는 崔達坤, *supra* note 15, pp.187~218; 崔達坤, “北韓家族法의 指導的 原理”, 法律行政論集(고려대), 제14집(1976), pp.117~142 참조.

夫婦끼리의 訪問이다.”²¹⁾

1964年 9月 24日 締結된 第2次 通行證協定の 「議定書 附錄 I」의 1항 (c)호도 第1次 通行證協定과 同 하게 規定하고 있으며, 1965年 11月 15日에 締結된 第3次 通行證協定の 「議定書 附錄 I」의 1항 (c)호, 1966年 3月 7日의 第4次 通行證協定の 「議定書 附錄 I」의 1항 (c)호도 역시 同 하게 規定하고 있다.²²⁾

(4) 國際赤十字委員會의 家族의 意義

赤十字事業의 範圍에 들어가는 離散家族再結合의 對象은 「家族」에 限한다.²³⁾ 1956年 武力衝突의 犧牲者의 保護를 위한 赤十字의 活動에 관한 세미나에 의하면 赤十字事業의 慣例上 赤十字가 周旋한 家族의 再結合의 範圍는 一般的으로 다음과 같다.

- (i) 夫婦의 再結合
- (ii) 未成年者인 子女와 그 父母와의 再結合
- (iii) 病者나 老人으로서 그들의 子女·孫子女 혹은 扶養能力이 있는 기타 家族과의 再結合²⁴⁾

(5) 國際人道法專門家會議의 家族의 意義

1974年 國際人道法專門家會議의 決議 第4號는 家族의 範圍를 다음과 같이 表示하고 있다.

“...社會의 自然的이고 基本的인 集團을 構成하는 家族과 함께 살 權利를 確認하고, ...家族이란 用語는 단순히 그의 妻와 子女에만 適用되

21) 議定書 附錄 I 의 2항.

22) 金明基·지봉도, supra note 4, p.8.

23) 崔殷範, 南北接觸에 따른 諸般問題, 資料 72-4-3(서울:國土統一院, 1972), p.33.

24) Commission for the Red Cross Centenary in Switzerland, *Seminar on the Activity of the Red Cross on Behalf of the Victims of Armed Conflicts* (Geneva: Commission for the Red Cross Centenary in Switzerland, 1956), p.130.

는 것이 아니라 直系尊屬에게도 適用할 것을 提議한다…”

同決議에서 家族의 範圍는 夫婦, 父母와 子女, 祖父母와 孫子女로 明示되어 있다.

(6) 人道法國際研究所 理事會의 家族의 意義

1980年 1月 27日에 San Remo에서 開催된 人道法國際研究所 理事會(The Council of the International Institute of Humanitarian Law)에서 採擇한 “家族再結合에 관한 節次上의 原則體制”(Body of Principles for the Procedures on the Reunification of Families) 前文은 家族의 범위를 다음과 같이 宣言하고 있다.

“…家族이란 社會의 自然的 基本的 單位集團(group unit)이며 社會 및 國家로부터 保護를 받을 權利가 있다는 것을 인정하며, 家族의 最少 概念은 配偶者, 扶養子女 및 扶養父母이고, 이와같은 概念을 넘어서 社會 및 文化的 慣習에 따라 인정되는 보다 광범위한 家族單位도 함께 인정해야 한다고 考慮하며…”

이처럼 상기 「原理體制」는 家族의 範圍를 夫婦, 扶養子女, 扶養父母로 明示하고 社會的·文化的 慣習에 따라 그 範圍를 넓힐 수 있음을 認定하고 있다.²⁵⁾

(7) 結 語

以上에서 考察한 바와 같이 南北韓, 東西獨, 國際赤十字委員會, 國際人道法專門家會議, 人道法國際研究所 등이 각기 이해하는 再結合 對象인 家族의 範圍는 약간의 差異가 있다. 그러나 家族의 範圍를 ①夫와 妻, ②父母와 子女, ③祖父母와 孫子女, ④兄弟姊妹²⁶⁾로 보고 있는 데

25) ICRC, *International Review of the Red Cross*, May-June(Geneva : ICRC, 1980), pp.165~166.

26) 다만 兄弟姊妹를 南北韓과 東西獨은 家族으로 보나, 國際赤十字委員會와 國際人道法專門家會議는 家族으로 보지 않고 있다.

는 대체로 致한다고 볼 수 있다. 따라서 本 研究에서는 가족의 範圍를 위와 같이 정하므로써,²⁷⁾

離散家族의 범위에서 親戚과 親知는 배제하기로 한다.²⁸⁾

라. 南北離散家族의 意義

위에서 南北離散家族의 意義를 살펴보기 위해 「南北」, 「離散」 그리고 「家族」의 概念에 관해 考察해 보았다. 이를 종합하면 결국 南北離散家族이라 함은 1948년 9월 이후 금일까지 動機를 不問하고 分斷된 韓半島의 南北韓 地域에서 分離된 상태로 각기 거주하고 있는 家族을 말한다고 할 수 있다. 그리고 이 離散家族의 範圍에는 夫와 妻, 父母와 子女, 祖父母와 孫子女 및 兄弟姊妹만이 포함되는 것으로 이해하기로 한다.

2. 殘留者 및 不在者와의 關係

현재 國內法上 南北離散家族의 再結合 자체를 規律하는 單行法律은 制定되어 있지 않다. 또한 離散家族이라는 用語가 法律用語로 定着되어 있지도 않은 상태이다.

다만 現行法上 南北 離散家族의 어느 一方에 해당하는 者를 지칭하기 위해 사용되는 用語로는 殘留者와 不在者가 있다. 1967년 1월 16일 法律 제1867호로 制定된 「不在宣告 등에 관한 特別措置法」(이하 不在宣告法이라 한다)은 殘留者에 대하여 「戶籍에 未收復地區²⁹⁾ 居住로 표

27) 金明基·지봉도, *supra* note 4, p.10; 家族의 規模는 漸次 작아져 가고 있으며(J.F. Cuber, *Sociology*, 2nd ed.(New York: Appleton, 1951), p.437), 核家族은 父母와 그의 子女로 構成된다(*The New Encyclopaedia Britannica*, Vol.7 (London: William Benton, 1979), p.155). 社會學的 意味의 家族은 兩親과 子女로 構成된다(K.Dais, *supra* note 6, p.397.).

28) 崔殷範, *supra* note 23, p.36.

29) 不在宣告法에서 未收復地區라 함은 「1953년 7월 28일 현재 行政區域으로서 아직 수복되지 아니한 함경남도, 함경북도, 평안남도, 평안북도, 황해도와 경기도 및 강원도의 일부를 말한다」고 규정하고 있다.

시된 자」라고 規定하고,³⁰⁾ 不在者에 대해서는 「1945년 8월 15일부터 1953년 7월 28일 사이에 未收復地區 以南의 지역에서 그 住所나 居所를 떠난 후 생사가 분명하지 아니한 자」를 말한다고 하고 있다.³¹⁾

不在宣告法은 未收復地區에서 그 이남의 지역에 옮겨 새로이 就籍한 자 중 未收復地區 殘留者에 대한 不在宣告와 未收復地區 以南의 지역에서 住所나 居所를 떠나 行方不明이 된 자에 대한 失蹤宣告의 節次에 관한 特例 및 二重戶籍의 정리에 관한 사항을 規定하기 위하여 제정된 것³²⁾이기는 하나 離散家族의 再結合時 발생하는 法律問題의 解決에 있어서 가장 基本的인 法規라고 해도 과언은 아니라고 하겠다. 요컨대, 現行法上 殘留者는 北韓居住 越南者의 離散家族을, 그리고 不在者는 남한의 住所 또는 居所로부터의 離脫者를 의미한다고 할 수 있다. 本稿에서는 이 점에 유의하여 많은 경우 이상의 두 用語를 주로 사용하기로 하겠다.

3. 南北離散家族의 類型

南北離散家族이라 함은 家族이 離散하게 된 原因과 動機는 각기 다르다 해도 뺀는 南北으로 갈라져 있는 對象이라고 할 수 있다. 南北離散家族을 離散原因과 離散時期 및 離散地域 등을 고려하여 類型化시키 보면 대체로 다음과 같다.

첫째, 8·15해방 후부터 오늘에 이르기까지 北韓地域에서 越南한 사람과 北韓에 殘留하고 있는 家族과의 관계를 들 수 있다. 특히 北韓에서는 北韓地域에 남아 있는 家族에 대해 「越南者家族」이라는 用語로 부르고 있다.³³⁾

30) 同法 제 2 조 제 2 항.

31) 同法 제 2 조 제 3 항.

32) 同法 제 1 조(目的) 참조.

33) 1976년 北韓地域 出身(越南者)들의 假戶籍 申告를 基準으로 以北五道戰이 集計한 南韓居住 離散家族 統計는 다음 표 1)에서 보듯이 524만 3,000명으로 나타나 있다.

6·25 勃發 以前에 北韓의 共產虐政을 탈출하여 南下한 350여만명의 경우는 물론 戰爭期間中 緊急避難의 길에 올라 南下한 100여만의 경우 그 慘酷相은 이루 다 말할 수 없었다.

이 避難民의 대부분은 家族의 일부를 北韓에 둔 채로 避難했거나 單身으로 越南한 사람들이었다. 戰爭의 渦中에서 미처 家族들에게 알릴 사이도 없이 避難 隊列에 끼어든 사람, 家族과 함께 南下하다가 途中에 生離別한 사람, 곧 統一이 될 것으로 믿고 머지 않아 다시 만날 것을 기약하며 家族과 헤어진 사람, 두고 온 家族에 대한 避難民의 事緣들은 한결같이 哀切하고 苛酷한 것이었다.³⁴⁾

둘째, 8·15해방 후부터 오늘에까지 南韓地域에서 北韓으로 越北한 사람과 在南家族과의 關係를 들 수 있다. 이 경우 특히 6·25動亂을 계기로 대거 越北한 자들이 주된 대상이 된다. 北韓에서는 越北者에 대하여 「南韓出身」이라는 用語를 使用하고 있다.

셋째, 拉北人士와 그 家族을 들 수 있다. 즉 1950年 6·25 北韓에서의 南侵當時 政界를 비롯한 各界 著名人士들을 北韓으로 強制拉致한 사실이 있다. 그 數는 많지는 않으나 그들과 在南家族과의 關係를 말할 수 있다. 또한 退却하는 북한 공산군에 의하여 강제로 끌려간 拉北人士들의 경우는 그 대부분이 男子들로서 그들은 家族들을 전부 南韓에 남

〈丑 1〉 越南家族 統計

出身道別	人員數	出身道別	人員數
平安北道	843,200명	黃海道	1,364,600명
平安南道	1,132,900명	京畿 및 江原道	100,000명
咸鏡北道	596,700명	(軍事分界線 以北)	
咸鏡南道	1,205,600명	計	5,243,000명

34) 任台淳, “南北韓 離散家族의 實態와 統一의 課題”, 統論叢, 제3권 2호(1983), p.122.

겨둔 채 單身으로 북녘땅에서 望郷과 畝圃의 생활을 하게 된 사람들이다.

네째, 南北離散家族의 발생은 6·25動亂이 끝났다고 해서 멈추어진 것이 아니다. 北韓側은 停戰協定 成立後에도 各種의 挑發과 拉致行爲를 恣行하는 과정에서 새로운 離散家族들을 만들어 냈다. KAL機 拉北 등 其他 事故로 因한 離散家族들이 그 대표적인 예이다.³⁵⁾ 이외에도 8·15 解放前에 離散되어 38線·休戰線의 障壁 때문에 서로 찾지 못하고 있는 家族들도 있다.

이상의 離散家族의 類型中 再結合의 對象은 주로 앞의 3가지 부류, 즉 소위 「越南者家族」, 「南韓出身」(越北者) 및 拉北人士 등이 될 것이다.³⁶⁾ 여기서 前者는 不在宣告法上 殘留者에, 그리고 後의 二者는 不在者에 해당한다.

III. 南北離散家族 再結合의 法的 根據

南北離散家族 再結合의 法的 根據는 다음과 같다.

1. 停戰協定

1953年 7月 27日의 停戰協定 第59項은 南北離散家族을 失郷私民이라 명시하고 失郷私民에 관해 다음과 같이 規定하고 있다.

“그. 本 休戰協定이 效力을 發生하는 當時에 國際聯合軍 總司令官의 軍事統制 地域에 있는 者로서 1950年 6월 24일에 本 停戰協定에 확정

35) 北韓은 1954년부터 1983년 8월까지의 사이에 육상, 해상 및 공중에서 良民 3,176 명을 北으로 끌어갔다. 그 중 良民(주로 漁夫) 3,267명은 送還했으나 449명은 아직 北에 抑留한 채 送還하지 않고 있다. 이들의 경우도 그 대부분이 家族들을 南北 地域에 남겨둔 채로 강제로 끌려간 사람임은 더 말할 나위도 없다.

36) 其他詳外, *supra* note 8, pp.26~27.

된 군사분계선 以北에 居住한 실향사민에 대하여서는 그들이 귀향하기를 원한다면 國際聯合軍 總司令官은 그들이 군사분계선 以北地域에 돌아가는 것을 허용하며 협조한다.

本 停戰協定이 효력을 발생하는 당시에 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관의 군사통제 지역에 있는 자로서 1950년 6월 24일에 본 停戰協定에 확정된 군사분계선 以南에 居住한 실향사민에 대하여는 그들이 귀향하기를 원한다면 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관은 그들이 군사분계선 以南地域에 돌아가는 것을 허용하며 협조한다. 각 方面司令官은 책임지고 本目 規定의 내용을 그의 군사통제지역에 광범하게 선포하며 또 적당한 민정당국을 시켜 귀향하기를 원하는 이러한 실향사민에게 필요한 지도와 협조를 주도록 한다.

ㄴ. (省略)

ㄷ. 雙方의 본조 제59항 ㄱ목에 規定한 私民의 귀향과 본 조 제59항 ㄴ목에 規定한 私民의 이동을 협조하는 조치는 본 停戰協定이 효력을 발생한 후 될 수 있는 한 빨리 개시한다.

ㄷ. 1. 실향사민 귀향협조위원회를 설립한다. 동 위원회는 영관급 장교 4명으로 구성하되 그 중 2명은 國際聯合軍 總司令官이 이를 임명하며, 그 중 2명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 이를 임명한다.”

同規定에 의거하여 설치된 「失鄉私民 歸鄉協調委員會」를 통하여 失鄉私民의 귀향노력이 1953년 12월 11일부터 1954년 3월 1일까지의 사이에 전개되었다.³⁷⁾ 대한민국측은 공개 신고의 방법을 통해 北韓地域으로의 귀향희망을 밝힌 以北出身 실향사민 76명중 최종단계에서 의사를 변경한 39명을 제외한 37명을 1954년 3월 1일 판문점에서 北韓側에서 넘겨 주었으나, 北韓側은 19명(Turkey人 11名과 白系 Russia

37) 大韓赤十字社, *supra* note 2, pp.98~99.

人 8名)의 외국인만을 넘겨 보내고 내국인은 한명도 보내지 않았다.”³⁸⁾

同 停戰協定은 國際法上 條約으로서 南北韓을 구속한다. 따라서 동조항에 의해 南北韓은 離散家族이 ‘돌아가는 것을 허용하며 협조해야 할’ 法的 義務를 진다. 그리고 여기서 ‘돌아가는 것’을 허용하며 협조해야 할 義務라고 되어 있으나, 이는 결과 면에서 ‘돌아가 그의 家族構成員들과 再結合하는 것을 허용하며 협조해야 할’ 法的 義務를 의미한다고 하겠다. 정전협정의 當事者가 일방은 “國際聯軍”이고 타방은 “北韓·中國”이므로 대한민국이 北韓에 대해 停戰協定을 근거로 하여 실향민의 귀향을 요구할 法的 權利는 없으며 오직 國際聯軍의 이름으로만 그것이 가능하다는 제약이 있다는 견해³⁹⁾가 있으나, 이는 停戰協定의 當事者問題를 지나치게 形式論理的으로 考察한 것으로서 수락할 수 없다.

2. Geneva 第4 協約

1949년의 Geneva 第4 協約 제26조는 離散家族의 再結合에 관해 다음과 같이 規定하고 있다.

“各 衝突當事者는 전쟁 때문에 離散된 家族들이 상호연결을 회복하고, 될 수 있으면 再會하려는 목적으로 행하는 조회에 대하여 便宜를 제공하여야 한다. 각 衝突當事者는 특히 이러한 사업에 종사하는 단체가 자국에서 용인될 수 있고 또한 그러한 단체가 자국의 안전보장 규칙에 종사하는 한, 동 단체의 사업을 獎勵하여야 한다.”

大韓民國은 1966년 8월 16일에 Geneva 第4 協約에 가입했으며,⁴⁰⁾ 北韓은 1957년 8월 27일에 가입했으므로,⁴¹⁾ 동협약은 南北韓을 法的

38) *Ibid.*

39) 金明基, 國際法上 南北韓의 法的地位(서울: 華學社, 1980), p.85 이하 참조; 金明基, “南北離散家族再會의 國際法的 接近”, 北韓, 1988년 5월호, p.57.

40) G.Schwarzenberger, *International Law: The Law of Armed Conflict* (London: Stevens, 1968), p.793.

41) *Ibid.*

으로 拘束한다. 따라서 대한민국이 北韓에 대해 동협약에 의거하여 離散家族 찾기와 再會의 요구를 할 경우 北韓은 이에 응할 法的 義務가 있다.

여기서 問題되는 것은 먼저 再會(meeting)라고만 規定되어 있을 뿐인데, 再結合까지 義務지우는 것으로 해석하는 것은 부당한가가 문제된다. 再會의 목적이 단순히 회합에 있지 않고 궁극적으로 再結合에 있다고 할 것이므로 이는 부당한 擴大解釋이라 할 수 없다고 할 것이다.

다음으로 家族의 離散은 南北韓이 Geneva協約의 當事者가 되기 전에 이루어진 것이므로 不溯及의 原則에 의해 협약 제26조가 적용되지 않는 것이 아닌가 하는 의문이 있을 수 있으나, 동조는 雙方當事者가 가입한 이후부터 오늘의 상황에까지 적용되는 것이 분명하다고 하겠다.

그리고 同條에 의거하여 대한민국이 北韓에 대해 離散家族의 再結合을 요구하는 것은 대한민국이 북한을 國家로 승인하는 결과로 되지 않는다. 이는 동조약 제3조에 명백히 規定되어 있다.⁴²⁾

3. Geneva協約 第 I 追加議定書

1977년 「武力衝突에 적용되는 國際人道法の 재확인 및 발전에 관한 외교관회의」(The Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts) 제4 회기에서 채택된 「Geneva협약 제 I 追加議定書」(Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949) 제74조는 「離散家族의 再結合」에 관하여 다음과 같이 規定하고 있다.

“締結者 및 衝突當事者는 武力衝突의 결과로 離散된 家族들의 再結合을 모든 가능한 방법으로 容易하게 하며, 특히 제협약 및 본 의정서

42) 金明基·지봉도 *supra* note 4, p.24 ; 金明基, *supra* note 29, p.57.

에 의하여 그리고 각기 자국의 안전보장규칙에 따라 이러한 임무에 종사하는 人道的 團體들의 사업을 장려한다.”

同 議定書에 대한민국은 1978년 12월 7일에 署名, 1982년 1월 15일 批准書를 기탁하여 當事國이 되었다.⁴³⁾ 그리고 1982년 7월 15일 대한민국에 대하여 發效함에 따라서 상기 Geneva 第4協約과 동일한 法的 拘束力을 갖게 되었다.

4. 南北調節委員會 構成 및 運營에 관한 合意書

1972년 11월 4일에 南北間에 체결된 “南北調節委員會의 構成 및 運營에 관한 合意書” 제 1 항은 다음과 같이 規定하고 있다.

“1. 南北調節委員會는 1972년 7월 4일부 南北共同聲明의 合意事項을 추진하고 南北사이의 관계를 개선시키며 各 분야에서 힘을 합쳐 사업하는 등 합의된 祖國統一原則에 기초하여 나라의 統 問題를 解決하는 것을 목적으로 한다.”

同合意書에 離散家族의 再結合에 관한 直接的 規定은 없으나, 同條는 “南北共同聲明의 合意事項을 추진하고 南北 사이의 관계를 개선시키며”라 規定하고 있다. 따라서 南北共同聲明 제 3 항과 제 4 항에 표시된 내용이 南北間의 法的 義務로 수용된 것이라고 볼 수 있다. 그 결과 南北韓은 離散家族의 再結合을 추진해야 할 法的 義務를 부담한다고 할 수 있다.

다만 同條의 規定에 의한 義務는 “추진해야 할 義務”이지 직접적으로 離散家族을 再結合하게 할 義務인 것은 아님에 유의할 필요가 있다.⁴⁴⁾

43) 裴秉承, “1979年 제네바協約 追加議定書 批准上의 重要考慮事項”, 人血法論叢, 第 3號(198), p.108.

44) 金明基·지봉도, *supra* note 4, pp.24~25; 金明基, *supra* note 39, p.58.

IV. 南北離散家族 再結合의 態樣과 法的 問題의 解決方案

1. 南北離散家族 再結合의 態樣

離散家族의 再結合에 따른 法的 問題點을 검토함에 있어서는 南北韓의 關係를 어떻게 規定하는가에 따라 再結合의 態樣이 달라진다는 인식하에 출발하지 않으면 안된다. 統一에 이르는 段階別 接近方式에 따라 離散家族의 再結合은 각기 다른 관점에서 고찰하지 않으면 안되는 것이다.

現在와 같은 分斷狀況下에서 離散家族이 再結合하는 경우와 어떤 형식으로든 南北韓이 統一로 접근하는 과정에서의 再結合, 그리고 完成된 統一國家로서 南北韓이 완전히 統合된 後 離散家族의 再結合은 각각 그 法的 性質을 달리하므로 서로 다른 觀點과 視角에서 이 문제에 接近하지 않고 劃一的이고 一律적으로 이 문제에 이르는 段階別 接近方式에 따라 離散家族의 再結合問題를 고찰하고 그에 따라 발생하는 法的 問題點을 해결해야 한다는 것이다.

本 研究를 위하여 고려해야 法的 問題狀況은 다음 몇가지로 대별할 수 있다. 첫째, 현재의 남북한 分斷狀況下에서 離散家族이 再結合하는 경우, 둘째, 南北韓이 國家聯合을 형성한(또는 國家聯合의 統一한) 狀況에서 再結合하는 경우, 셋째, 南北韓이 聯邦國家를 구성한(또는 聯邦制로 統一한) 狀況에서 재결합하는 경우, 넷째, 南北韓이 완전한 單一國家로 統一되어 再結合하는 경우 등으로 대별해 볼 수 있다.

첫째의 경우는 다시 離散家族이 남한에서 再結合하는 경우와 북한에서 再結合하는 경우로 나누어지고, 넷째의 경우는 남한에 의해 북한이 吸收·併呑되는 방식의 統一의 경우와 북한에 의해 남한이 吸收·併呑되는 統一의 경우로 나누어진다.

상기 제 유형중에서 첫째 유형은 남북한이 현재와 같은 分斷狀況에

머물러 있으면서도 雙方의 當局이 分斷으로 인한 불편과 고통을 최소화
 으로 줄이고자 하는 人道的인 堅持에서 離散家族의 再結合을 추진하는
 경우로서 현재로서는 가장 실현가능한 유형으로 생각된다. 이에 비해
 둘째, 셋째, 넷째 유형은 완전하든 불완전하든 모종의 어떤 형태의
 統一이 이루어질 때까지 남북한에서 각기 떨어져 사는 離散家族이 생존
 해 있어야 한다는 前提條件이 충족되어야 비로소 法的 問題로 제기되는
 경우들이다. 6·25동란을 기준으로 할 때 당시 20세의 부부가 남북한
 에 離散되었다고 가정한다면 그들은 벌써 60세의 연령에 도달하였다고
 할 수 있다. 만일 앞으로 1세대 이내의 統一이 이루어지지 않는다면 그
 들은 대부분 사망할 것으로 추정되는데, 1세대 후에는 再結合이 문제
 될 생존한 離散家族, 특히 부부는 아마 거의 없게 될 것으로 보인다.
 그러나 本稿는 가능한 모든 法的 狀況을 고려하여 각기의 경우에 어떻
 게 이 문제에 접근하고 어떠한 해결책을 구하는 것이 가장 法政策的으로
 妥當한 것인가를 고찰해 보려는 것이 주된 목적으로 현실적으로 상
 황이 어떻게 변하는가 하는 考慮는 捨象하고 法理論上 가능한 모든 경
 우를 간단하나마 모두 검토해 보기로 하겠다.

離散家族이 再結合하는 態樣을 보다 세부적으로 고찰하기 위해서는
 統一에 이르는 각각의 단계에서 再結合을 하게 될 當事者를 고려하여야
 한다. 再結合의 주체는 주로 夫婦, 父母 및 子女, 親戚 등으로 나누어
 볼 수 있다. 무엇보다도 이 중에서 가장 중요한 것은 夫婦일 것이다.
 離散家族의 再結合 態樣中 가장 복잡하면서도 가장 중요하고 또한 기타
 의 離散家族의 再結合 態樣에 대하여 하나의 지침을 제공해 줄 수 있는
 것은 역시 夫婦의 再結合의 경우이므로 여기서는 夫婦가 再結合하는 態
 樣만을 검토하고 기타의 경우는 생략하기로 한다.

南北離散家族 특히 夫婦의 再結合 類型은 부부의 性別 및 현재 居住
 地 과거의 本籍地 및 再結合 場所를 기준으로 하여 보면 <표 2>에서
 보는 바와 같이 8가지 경우로 나누어진다.

〈표 2〉 離散된 夫婦의 居住地, 出身 및 再結合 場所

성별 및 현재 거주지	과거의 본적지	재결합 장소
南 男 北 女	南 韓	南韓(1)
		北韓(2)
	北 韓	南韓(3)
		北韓(4)
男 女 北 男	南 韓	南韓(5)
		北韓(6)
	北 韓	南韓(7)
		北韓(8)

그리고 이들 각자의 경우는 또한 다음의 離散된 夫婦 중 夫가 (1)再婚한 경우, (2)獨身인 경우, (3)事實婚關係에 있는 경우를 기준으로 하여 나누어 보면 다음의 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 9가지로 나누어지게 된다.

〈표 3〉 離散된 夫婦의 現狀態

夫 婦	재혼한 경우	독신인 경우	사실혼관계에 있는 경우
신 분 상 태	婦가 재혼한 경우(①)	좌동(④)	좌동(⑦)
	婦가 독신인 경우(②)	좌동(⑤)	좌동(⑧)
	사실혼관계에 있는 경우(③)	좌동(⑥)	좌동(⑨)

결국 南北韓에 離散되어 있는 夫婦는 性別 및 현재의 居住地, 과거 離散 以前의 本籍地 및 再結合場所와 南北離散 以前의 夫와 婦가 현재

의 身分狀態를 基準으로 하여 보면 결국 離散家族 再結合의 類型은 $8 \times 9 = 72$ 가지 類型으로 나누어지게 될 것이다.

그러나 이들 경우는 法的 觀點에서 보면 實質上으로 그 內容이 同一한 경우가 많다(法的으로 問題되는 경우에 관해서는 後述 참조).

2. 分斷狀況下에서 再結合하는 경우 法的 問題와 그 解決

分斷狀況下에서 離散家族이 再結合하는 경우는 첫째, 남한에서 再結合하는 경우와 둘째, 북한에서 再結合하는 경우로 대별된다.

가. 北韓에서 再結合하는 경우

(1) 除籍된 離散家族의 復籍問題

6·25동란을 전후하여 越南한 자의 戶籍의 경우 현재 원칙적으로 以北居住 殘留者에 대해서는 不在宣告에 의해 除籍되어 家族關係가 현실적으로 정리되어 있다. 즉 不在宣告法은 配偶者(離散家族)를 이복에 두고 월남한 자의 경우 계속되는 分斷狀況에 의해 조속한 시일내에 再結合될 수 없음을 고려하여 越南者인 離散家族의 戶籍에서 과거의 配偶者와 家族들을 除籍시키도록 하고 있다. 따라서 南北離散家族의 再結合時 不在宣告에 의해 제적되었던 以北居住 殘留者들의 復籍問題가 제기된다.

分斷狀況下에서는 離散家族의 再結合이 실현된다 하더라도 그 수는 많지 않을 것으로 예상되는 바, 이들에 대해서는 그때 그때 선별적인 復籍措置를 취하면 될 것이므로 이 자체에는 그리 큰 문제는 없을 것이다. 그러나 統 後 離散家族이 大量流入하는 경우에는 戶籍再編制라는 보다 근본적인 문제가 發生하게 될 것인 바, 이에 관해서는 後述하기로 한다.

離散家族의 再結合과 관련된 보다 實質的인 問題는 個別的이든 또는 制度에 의한 것이든 復籍措置를 취함으로써 호적상 二重婚의 결과가 발생하는 경우 이를 어떻게 처리할 것인가 하는 문제라고 하겠다. 이들에

관해서 다음에서 자세히 검토하기로 한다.

(2) 夫婦關係

失蹤宣告 또는 不在宣告가 取消되게 되면 殘留者로서 제적되었던 離散家族, 즉 以北居住 殘留者는 越南者의 호적에, 또한 不在者로서 除籍되었던 자도 原戶主의 戶籍에 復籍하게 된다. 이에 따라 不在宣告가 取消되기 이전에 한 행위의 효력에 관한 法律問題가 발생하게 된다. 그것은 주로 身分關係에 둘러싼 문제들로서 夫婦(婚姻)關係, 相續問題, 親子關係로 대별할 수 있다. 이 중에서도 특히 夫婦關係가 가장 문제된다.

① 再結合時 失蹤宣告 내지 不在宣告의 取消와 惡意의 婚姻 認定問題

엄밀한 의미에서 離散家族 再結合의 類型은 전술한 바와 같이 72가지로 나누어지나 夫婦關係를 기준으로 離散家族 재결합의 類型을 나누어 보면 (1)본래 甲男乙女가 北韓에 本籍을 두고 있고 남한에서 거주하였으나, 어떤 이유로 甲男이 북한에, 乙女가 남한에 있는 경우와 (2)본래 甲男乙女가 북한에 본적을 두고 있고 북한에서 거주하였으나, 어떤 이유로 甲男이 남한에, 乙女가 북한에 있는 경우로 대별하여 고찰할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 가령 甲男이 越北者로서 離散된 경우는 (1)에 해당할 것이고, 甲男이 越南者로서 離散된 경우는 (2)에 해당될 것이다.

먼저 (1)의 경우 乙女는 民法 제27조에 따라 甲男에 대한 失蹤宣告에

45) (1)에서 甲男이 남한에, 乙女가 북한에 있는 경우도 있을 수 있으나 離散後의 결과만을 보면 (2)와 동일하므로 또한 (2)에서 甲男이 北韓에, 乙女가 南韓에 있는 경우는 반대로 (1)과 동일하므로 本稿에서는 本문의 (1) (2)를 중심으로 해서만 고찰하기로 한다.

의해서,⁴⁶⁾ (2)의 경우 甲男은 不在宣告法 제3조에 따라 乙女에 대한 不在宣告에 의해서⁴⁷⁾ 각각 호적을 정리하고 새로이 제3자와 결혼을 할 수 있다.⁴⁸⁾ 많은 사람이 이 두가지 방법에 의거하여 配偶者가 未收復地區에 있으면서도 生死與否를 확인하지 못한 채 제3자와 결혼하여 온 것이 사실이다.

가령 (2)의 경우 越南者인 甲男이 丙女와 結婚하여 結婚申告를 하고 有子生女하여 오랫동안 살고 있는데, 離散家族인 乙女가 생존하여 現分斷狀況下에서 南北韓 當局의 노력으로 남한에서 再結合이 실현될 경우

46) 甲男의 生死가 3년 이상 不分明하고(民法 제840조 5호), 甲男이 乙女를 惡意로 유기한 경우(民法 제840조 2호)라면 當然히 乙女는 甲男과 離婚할 수 있고, 만일 甲男이 5년 이상 生死가 不分明할 경우(民法 제27조) 失蹤宣告에 의하여(民法 제28조), 死亡한 사람과 같이 取扱되기 때문에 결과적으로 乙女の 結婚에는 아무런 支障이 없다.

47) 北韓이 本籍인데 乙女(妻)를 남겨두고 越南한 甲男을 생각해 본다. 이 경우 甲男은 越南後 假籍을 했어야 하고 假籍은 本籍과 같아야 하는 바, 甲男의 假籍에는 北韓에 居住하여 往來가 두절되어 있는 乙女가 甲男의 妻로서 엄연히 記載되어 있어야 한다. 甲男이 丙女와 事實的으로 夫婦生活을 하느냐의 여부는 여기에서 論할 것이 아니고, 적어도 法律的으로는 重婚이 되기 때문에 甲男은 다른 여자 丙女와의 結婚을 하지 못한다. 그러나 언제 統一이 되어 언제 家族再結合을 할 수 있을가를 가약할 수 없는 실정인데 이 制度를 고수할 수만은 없기 때문에 1967년 1월 16일 法律 제186호로 「不在宣告 등에 관한 特別措置法」을 公布하고, 동월 31일 「不在宣告 등에 관한 特別措置法施行令」을 공포하였는 바, 동법 3조에 의하면 未收復地區인 以北에 남아 있는 사람, 즉 殘留者임이 分明한 때에는 法院은 戶長 또는 家族이나 檢事의 請求에 따라 不在宣告를 하여 同法 第4條에 의하면 不在宣告를 받은 자는 戶籍에서 除籍시키도록 하고 있다. 이 경우 民法 제980조 및 제997조가 適用되고 結婚에 관하여는 失蹤宣告를 받은 것으로 보게 되어 있다. 따라서 大韓民國에 살고 있는 大韓民國國民으로서 配偶者가 南北으로 갈려 있을 때 그리고 戶籍에 실려 있을 때, 本人이 願하면 그대로 둘 수도 있고 또 本人이 願하면 整理하고, 正正堂堂히 法律上 結婚을 할 수 있다.

48) 民法 제28조, 不在宣告法 제4조; 이에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 裴慶淑, “以北에 配偶者 있는 자의 再婚問題” 法政研究誌(建國大), 1966년 12월, pp.81~87 참조.

어떠한 법률적인 문제가 제기될 것이고, 또한 이를 여하히 해결할 것인가가 문제될 수 있다.

乙女가 (1)의 경우 甲男이 生存하고 있음이 확실한 것으로 法的으로 증명되는 경우 失蹤宣告는 取消되어야 한다.⁴⁹⁾

失蹤宣告가 取消되면 소급해서 그 效力을 구실하고 처음부터 그러한 선포가 없었던 것과 같은 효과가 발생한다.

따라서 失蹤宣告에 의하여 除籍되었던 身分關係는 부활하게 된다. 그러나 失蹤宣告는 그 取消前에 惡意로 한 행위의 效力에 영향을 미치지 아니한다. 또한 (2)의 경우 乙女가 거주하고 있는 未收復地區가 收復되거나 또는 乙女가 未收復地區 이외의 지역에 거주하고 있는 사실이 증명되면 不在宣告는 取消되어야 한다. 不在宣告가 取消된 때에도 失蹤宣告의 取消와 마찬가지로 소급하여 不在宣告의 效力이 상실되므로 不在宣告에 의해 소멸되었던 甲男의 婚姻關係는 다시 부활된다. 그러나 不在宣告後 그 取消前에 惡意로 한 행위의 효력에는 영향을 미치지 아니한다.⁵⁰⁾

또한 (2)의 경우 乙女가 거주하고 있는 未收復地區가 收復되거나 또는 乙女가 未收復地區 이외의 지역에 거주하고 있는 사실이 증명된 경우에는 不在宣告는 取消되어야 한다.⁵¹⁾ 不在宣告가 取消된 때에도 失蹤宣告의 取消와 마찬가지로 소급하여 不在宣告의 효력이 상실되므로 不在宣告에 의해 소멸되었던 甲男의 婚姻關係는 다시 부활된다. 그러나 不在宣告後 그 取消前에 善意로 한 행위의 效力에는 영향을 미치지 아니한다.⁵²⁾

예컨대 甲男의 配偶者인 乙女에 대한 不在宣告가 있을 후 甲男이 남

49) 民法 제29조 1항 本文

50) 民法 제29조 1항 단서

51) 不在宣告法 제5조 1항 본문

52) 不在宣告法 제5조 1항 단서

한에서 丙女와 再婚한 경우에 있어서 甲男과 丙女가 모두 善意이면 不在宣告가 取消되어도, 그 後婚인 甲男과 丙女간의 婚姻은 有效하고, 이와 양립하지 않는 前婚關係인 甲男과 乙女간의 婚姻은 부활되지 않는다.⁵³⁾

그러나 만일 後婚의 양 당사자인 甲男과 丙女중 一方이 惡意일 때에는 不在宣告의 取消에 의해 前婚이 부활하게 된다. 따라서 重婚狀態가 발생하여 前婚에 관해서는 離婚原因, 後婚에 관해서는 取消原因이 생기게 된다(通說)⁵⁴⁾

그런데 남북에 離散되어 있는 가족들의 생사는 특별한 저명인사를 제외하고는 알 수 없는 것이 지금까지의 현실이다. 이에 비추어 볼 때 북한에 離散된 상태하에서의 後婚의 경우 當事者는 一應 善意인 것으로 사실상 推定될 것이다.

그러나 論理的으로는 惡意의 當事者가 있을 수 있다. 만일 실제로 惡意의 當事者라고 볼 수 있는 경우가 있다면 그러한 경우에 있어서 과연 惡意의 當事者라고 하여 民法 또는 不在宣告法의 規定을 적용하여 後婚을 取消할 수 있느냐가 문제로 제기된다.

民法의 失蹤宣告制度나 不在宣告法의 不在宣告制度는 남북으로 갈린 離散家族이 생기고, 그나마 재회의 기한이 막연한 그러한 경우를 상정하여 제정된 것은 아니라 생각된다. 그렇다면 平均人에게 期待되는 것은 설령 남북으로 配偶者가 갈려 있고, 또한 각기 상대방이 생존하고 있는 것을 알고 있다 해도 失蹤宣告 또는 不在宣告를 받게 해서 婚姻하게 함을 부당하다고 할 수는 없을 것이다. 이를 위해서는 별도의 解釋이 또는 立法이 요청된다고 할 것이다. 특히 不在宣告의 경우에는 失蹤宣告와는 달라서 殘留者와 再結合하더라도 殘留者가 未收復地區에 거

53) 鄭範錫, “統一과 家族關係”, 統一研究(統一研究協會), 第一輯(1972), p.85.

54) 韓國司法行政學會, 註釋 民法總則(上) (1985), pp.285~286, 292.

주하는 이상 不在宣告를 取消할 수 없고 따라서 後婚은 取消할 수 없다 - 즉 後婚은 有效하다 - 고 보아야 할 것이다.⁵⁵⁾

② 假戶籍이 不眞正한 경우

가령 위의 (1)의 경우에서 甲男乙女는 부부로서 북한이 本籍이고 북한에서 살던중 甲男만이 越南하여 假戶籍⁵⁶⁾을 就籍함에 있어서 配偶者가 없는 것으로 신청하여 등재된 경우 복잡한 問題가 발생하게 된다. 즉, 甲男은 假戶籍上 配偶者 없는 사람이기 때문에 失蹤宣告나 不在宣告나 하는 번잡스러운 절차를 밟을 필요없이 丙女와 결혼을 할 수 있었고, 丙女와의 사이에 有子生女하여 수십년 동안 살아 왔는데, 離散家族의 再結合이 실현되어 乙女가 나타났다고 할 때 甲男, 乙女 및 丙女와의 3者關係는 위에서 논한 失蹤宣告나 不在宣告와는 전혀 다른 것이라고 하겠다. 왜냐하면 처음부터 失蹤宣告나 不在宣告의 取消는 문제되지 않기 때문이다.

이 경우 문제의 소재는 離散 以前 북한에서의 原戶籍擔本과 같이 甲男 乙女가 정식의 法律上 夫婦로서 남한에서 甲男이 행한 假戶籍이고 의로 잘못 기재된 것임이 각종의 증거에 의해 「확정된다면」 甲男乙女간의 夫婦의 關係는 法的으로 어떻게 정리할 것인가에 있다. 다시 말하면 甲男과 乙女 사이의 과거의 호적이 되살아날 경우 甲男과 丙女가 부부로 되어 있는 현재의 法律關係는 여하히 整理하고 調整해야 할 것인가 하는 문제이다.

먼저 북한에 호적이 남아 있지 않거나 또는 여러가지 사정으로 과거 甲男과 乙女간의 夫婦關係를 입증할 수 없다면 乙女는 결과적으로 法的

55) 鄭範錫, *supra* note 53, pp.85~86.

56) 이는 美軍政法令 제179조에 의하여 就籍한 假戶籍을 말한다. 이 假戶籍은 1962년 12월 29일 法律 제1238호로 개정된 假戶籍에 의하여 1963년 3월 1일부터 戶籍法의 規定에 의한 戶籍으로 보게 되었다. 이에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 서울 大學校 法學研究所, 북한의 각종 法令廢止에 따른 韓國法令의 補充 및 實行上의 問題點과 對策(1969), pp.28~30. 참조.

保護를 받지 못하게 되고, 甲男, 乙女, 丙女間에 法的問題는 발생하지 않게 될 것이다.

그러나 이에 반해서 離散家族이 모두 以南에 戶籍을 가지고 있는 경우와 같이 북한에 殘留하던 離散家族이 분명하게 증거를 제출할 수 있고, 또한 本籍地(北韓)에 戶籍이 잔존하고 있을 경우, 또는 原戶籍謄本이 있다고 할 경우 이를 여하히 해결할 것인가가 중대한 문제로 제기 되게 될 것이다.

이 문제에 대하여 학설은 新戶籍은 訂正되어야 한다는 입장과 新戶籍은 取消되어야 한다는 입장으로 나누어져 있으나, 어느 입장에 의하든 重婚은 존속할 수 없다는 論理에 기초하고 있다는 점에서는 차이가 없다.⁵⁷⁾

이상의 法論理에 따른다면 甲男乙女를 부부로 하는 舊戶籍대로 호적이 訂正 또는 取消될 수 없게 되며, 또한 假戶籍訂正 또는 取消에 의해 丙女는 甲男과 하등의 관계도 없는 사람이 되고 말 것이다.

그러나 법도 「事情의 變更」을 전연 무시할 수 없고, 법제정시 상상하지도 못한 새로운 狀況을 무시하여서는 아니될 것이다. 假戶籍을 할 때 故意로 虛偽記載를 한 사람이 지극히 적을 때에는 문제는 그리 심각하지 않을 것이다. 그러나 반대로 그것이 큰 수에 이를 때에는 그 수와 現實을 무시할 수 없게 될 것이다. 더우기 休戰線이 언제 제거될지 또 離散家族이 언제 再結合할지 모르는 상황하에서의 虛偽事實記載의 假戶籍을 그렇지 않은 平常的 狀況下에서의 虛偽事實記載와 같은 次元과 視角에서 보는 것은 어딘지 자연스럽지 못하고 衡平의 理念에도 반하는 것이라고 할 것이다.

요컨대, 法解釋에 의하여 또는 解釋이 너무나 無理한 것일 경우에는 特別立法에 의하여 적당한 조절을 가미하여 이 문제를 合理的으로 解決

57) 鄭範錫, *supra* note 53, pp.86~87.

함이 요청된다고 하겠다.⁵⁸⁾

③ 失蹤宣告 또는 不在宣告 取消時 前婚의 부활에 대한 사안별 해결책
離散家族 再結合時 越南者나 越北者 또는 拉北者의 南韓居住 配偶者
가 이미 再婚한 상태에 있는 경우 不在宣告 또는 失蹤宣告의 取消에 의
하여 前婚의 妻가 復籍하게 되도록 되어 있다. 다만 不在宣告法 제5 조
1항 단서와 民法 제29조 1항의 단서에 의해 不在宣告後 또는 失蹤宣告
後 그 取消前에 한 婚姻(後婚)은 善意인 경우에는 婚姻의 효력에 영향
을 미치지 아니하므로 後婚은 그대로 有效한 것으로 인정된다.

따라서 失蹤宣告 또는 不在宣告 取消時 현재의 有效한 後婚과 양립할
수 없는 前婚이 부활하는가가 문제되며 이와 관련하여 적절한 해결책의
모색이 현실적으로 요구된다.

전술한 바와 같이 不在宣告法 제29조 1항 단서에서는 「善意로 한」
이라고 하여 惡意로 한 後婚의 경우도 예상하고 있으나, 여기에서는 越
南者의 경우 惡意는 있을 수 없고 모두 不可抗力의 事由에 의한 것으로
서 後婚은 「善意로 한」것이라고 보고 이와 같은 전제하에서 고찰하기
로 한다.

그런데 失蹤宣告 또는 不在宣告가 取消된 경우의 婚姻關係에 대하여
는 後婚當事者가 善意인 때에는 前婚關係는 부활하지 않는다고 보고 문
제시하지 않는 견해⁵⁹⁾와 婚姻의 성격상 失蹤宣告 取消의 溯及效를 제한
한 民法 제29조 1항 단서는 婚姻關係에 대해서는 적용이 없다고 보고,
다만 後婚을 당연히 無效인 것으로 보지 않고 前婚이 부활하는 결과 後
婚을 重婚으로 보아 前婚에 관하여는 離婚原因이 생기고(民法 제840
조 1호), 後婚은 취소할 수 있는 것(民法 제810조, 제816조, 제818

58) *Ibid*, p.87 참조

59) 通說의 見解이다. 가령 郭閔直, 民法總則(서울:博英社, 1986), p.197 ; 金壽洙, 親
族相續法(서울:法文社, 1988), p.109 참조

조)으로 보는 견해⁶⁰⁾가 있다.

그러나 離散家族의 再結合問題는 매우 복잡하여 이를 一律的으로 處理해서는 안될 것이다. 이 문제는 다소 복잡하여 남한에 있는 자가 再婚한 경우, 獨身으로 머물러 있는 경우, 그리고 事實婚關係에 있는 경우로 나누고, 다시 각 경우를 다음과 같이 구분하여 고찰할 필요가 있다.

(1) 再婚者의 以北居住 殘留配偶者가 (a) 再婚한 경우 (b) 獨身인 경우, (c) 事實婚상태에 있는 경우

(2) 獨身者의 以北居住 殘留配偶者가 (a) 再婚한 경우, (b) 獨身인 경우, (c) 事實婚상태에 있는 경우.

(3) 事實婚의 以北居住 殘留配偶者가 (a) 再婚한 경우, (b) 獨身인 경우, (c) 事實婚상태에 있는 경우, 그리고 이 경우 대체로 南男北女의 경우가 일반적이고 南女北男의 경우 많지 않을 것으로 보이므로 南男北女를 먼저 살펴보기로 한다.

우선 (1)(a), (2)(a), (3)(a)의 경우에는 以北居住 配偶者가 북한의 남자와 再婚狀態에 있으므로 비록 法理上 後婚이 重婚이기는 하지만 前婚은 부활시키지 않는 것이 타당하며, 또한 再結合을 시키려고 국가가 노력하는 것은 바람직하지 않다.

(1)(a), (2)(a), (3)(a)의 경우 전술한 바와 같이 만일 不在宣告 取消에 의하여 前婚을 부활시키면 重婚關係가 되어, 前婚의 경우 離婚事由를 발생시키고, 後婚은 取消의 對象이 된다. 만일 오랜 세월동안 後婚의 當事者, 즉 以北居住 殘留配偶者와 그의 남편사이에 평온·공연하게 유지되어 온 정상적인 夫婦關係를 파탄시킨다면 法的 安定性의 保障이라는 法理念의 實現이나 法的 感情에 비추어 보더라도 바람직하지 않

60) 鄭範錫, “失蹤宣告의 取消”, 考試界, 1963년 2월호, p.44; 中川善之助, 註釋 親族法(上), p.123.

다. 이를 강요할 경우 그것은 戰爭으로 인한 離散이라는 一次的인 悲劇에 또 한번의 비극을 안겨주는 결과가 될 것이다. 따라서 前婚을 부활시키지 않도록 하는 特別의 설정이나 特別法을 마련함으로써 이를 해결해야 할 것이다.

(1)(a), (2)(c), (3)(c)의 경우 以北居住 殘留配偶者와 그의 남편간의 夫婦關係가 법률혼이 아니라 事實婚의 관계라는 차이가 있을 뿐 그들 사이에 상당한 기간 지속되어 온 夫婦關係를 형식적인 법이론으로써 後婚을 無效 또는 取消케 하는 것은 이론적으로도 반드시 타당하다고 볼 수 없다.

그리고 (1)(b), (2)(b)의 경우, 즉 以北居住 殘留配偶者가 獨身인 경우 그 「獨身」은 전혀 再婚하지 않거나 再婚 後 離婚하여 獨身이거나 또 再婚하여 死別하여 獨身인 경우 중의 어느 하나일 것이다. (2)(b)의 경우에 있어서도 특히 월남자인 남편이 계속 獨身으로 머물러 있었고, 以北居住 殘留配偶者도 역시 계속 獨身으로 남아 있었다면, 이들은 前婚의 부활로 당연히 합법적인 부부로 인정함이 타당하고 별도의 조치는 불필요하다고 할 것이다.

(1)(b), (2)(b)의 그 나머지 경우에는 前婚이 부활하는 것으로 보고 後婚과의 관계에 있어서 重婚狀態에 있었거나 또는 현재에 그리함을 인정하는 것이 法理上으로는 妥當하다. 그러나 이들 경우에 있어서는 重婚禁止의 적용을 배제하는 것이 바람직하다고 판단된다(결국 (2)(b)의 가능한 모든 경우는 사실상 前婚이 부활되게 될 것이다). 이를 위해서는 特別法을 제정하거나 民法의 附則에 特別을 둠과 함께 經過規定을 설치하는 등의 방법에 의해 잠정적으로 重婚禁止 規定의 適用을 배제하도록 하는 방안이 필요할 것이다.

그리고 (3)(b)의 경우 南男의 事實婚關係는 법에 의하여 보호받지 못하고 前婚이 우선한다는 것이 現行民法의 입장이다. 그러나 이를 일률적으로 처리하는 것은 부당하다고 할 것이다. 이 경우에는 當事者의 意

思를 존중하여 해결하는 것이 가장 적절한 해결방법이라고 생각된다.⁶¹⁾

다음, 南男北女의 경우와 마찬가지로 南女北男의 경우에도 먼저 남한에 있는 자가 (1) 再婚한 경우, (2) 獨身으로 있는 경우, (3) 事實婚關係에 있는 경우로 나누고, 그 각 경우를 다시 세분하여 월북 또는 남북된 자가 (a) 再婚한 경우, (b) 獨身으로 있는 경우, (c) 事實婚關係에 있는 경우로 나누어 살펴보기로 한다.

먼저 (1)의 경우는 모두 남한에 남은 配偶者가 남한의 남자와 현재 再婚狀態에 있는 경우인 바, (a), (b), (c)의 어느 경우이든 실종선고 취소에 의하여 전혼을 부활시킬 경우 後婚은 重婚이 되므로 前婚에 대하여는 離婚事由가, 後婚에 대하여는 取消의 事由가 되나 그동안 남한에서 오랜동안 合法的 夫婦였던 관계를 파탄시킴은 심히 부당한 것이라 할 것이므로 일률적으로 前婚을 復活시키지 않는 法規定의 설치가 필요하다. 역시 이 경우에도 特別法을 제정할 경우 그 법에서 이를 해결하기 위한 별도의 規定을 두거나 民法 附則에 特別을 마련하는 것이 필요할 것이다.

(2)(a)와 (2)(c)의 경우는 남한에 남은 配偶者가 獨身狀態에 있으나 越北 또는 越南된 配偶者가 再婚하거나 事實婚關係에 있는 경우로서 이는 後婚을 존중하여 前婚을 부활하지 않도록 하는 것으로 함이 타당하다.

(3)(a), (3)(c)의 경우는 越北 또는 남북된 配偶者가 남한에서 再結혼을 원할 때 북한에서의 後婚을 문제삼을 필요는 없다. 前婚의 法律婚을 현재 남한에서의 事實婚에 우선시키는 것이 民法의 입장이나 이를 일률적으로 처리함에는 문제가 있다고 보인다. 비록 남한에서의 夫婦關係가 事實婚이라 하더라도 부부로서의 결합의사가 있고 상당기간 동거해 온 사실을 무시하고 形式理論으로 해결하여 어느날 갑자기 북한에서

61) 서울大學校 法學研究所, *supra* note 56, pp.33~34. 참조

돌아온 남자에게 事實婚關係에 있는 남자가 자신의 아내를 빼앗기는 사태를 쉽사리 수궁하기는 힘들 것 같다. (3)(b)의 경우는 前婚인 越北 또는 拉北前의 法律婚을 後婚인 事實婚에 우선시키는 것이 앞의 경우, 즉 (3)(a)와 (3)(c)보다 더욱 妥當性을 인정받을 것이나, 역시 일률적으로 해결하기 보다는 當事者의 意思에 맡기는 것이 타당할 것이다. 그러나 다른 한편 이 경우야말로 남북한에 離散된 配偶者가 모두 獨身일 경우와 함께 再結合을 시키는 것이 비교적 타당한 경우라고 할 수 있다.

(3) 財産相續에 관한 問題

① 離散家族의 再結合에 따른 相續問題

離散家族의 再結合에 따른 相續問題를 살펴보기에 앞서 간단히 財産關係處理의 一般論에 관해 고찰하기로 한다.

현재 國內의 通說과 判例에 의하면 不在宣告 또는 失蹤宣告 後 取消前에 한 행위가 單獨行爲이건 契約이건 불문하고 行爲者 一方 또는 雙方이 惡意인 경우 그 法律行爲는 無效가 된다. 이 경우 法律關係는 民法 제29조, 不在宣告法 제4조 및 제5조 但書條項에 의해 규율된다.

따라서 첫째, 不在宣告 또는 失蹤宣告에 의해 財産을 相續한 경우, 그 取消로 인해 被相續人이 생존한 경우는 그에게 그리고 異時에 사망한 경우에는 그 死亡時의 相續人에게 그 財産이 歸屬하게 되는 것이 원칙이다.

둘째, 財産相續人이 相續財産을 處分한 경우, 그 행위자의 一方 또는 雙方이 惡意인 경우는 당연히 그 법률행위는 무효로 되고 그 法律關係는 첫째 경우와 동일하게 처리된다(學說上의 異說 있음). 첫째와 둘째의 경우 相續받은 물건이 현존하지 않는 경우, 그리고 금전인 경우 不當利得返還의 法理에 따라 생존하고 있는 現存利益의 한도에서 惡意者인 경우 그 가액에 이자를 가산하여 생존하고 있는 失蹤宣告者 또는 不在宣告者 혹은 異時에 사망한 경우 그때의 相續人에게 반환하여야 한

다.⁶²⁾

셋째, 財産相續人이 相續財産을 처분한 경우, 善意인 때에는 그 法律行爲는 有效하게 되고, 따라서 相續人은 不當利得法의 法理에 따라 現存하는 利益의 한도 내에서 생존하고 있는 失蹤宣告者 또는 不在宣告者 혹은 異時에 사망한 경우 그때의 相續人에게 不當利得을 반환하여야 한다.

넷째, 通說에 의하면 不在宣告 또는 失蹤宣告後 取消前에 相續人, 또는 그후의 讓受人이 民法 제245조 내지 제249조상의 時效取得을 한 경우는 相續人 또는 그 후에 讓受人에 의한 물건의 所有權取得을 인정한다. 따라서 이 경우 取消後 생존해 있는 不在宣告者 또는 失蹤宣告者 혹은 異時 死亡으로 인한 별도의 相續人은 不當利得法理에 의해 相續人에게 返還請求權의 期算點을 어떻게 볼 것인가가 문제될 수 있을 것이다. 그 期算點은 取消宣告後로 보는 것이 타당하다는 것이 通說이다. 그러나 學說上으로는 이 경우 自己意思에 반하여 격리된 실종자 또는 不在者에게 「權利위에 잠잔者」로서의 責任을 지우는 것은 부당하고, 取得時效를 인정한다면 宣告取消의 實益이 없다는 점, 나아가 獨逸 民法 제2031조의 宣告取消後 단기간의 返還請求權 消滅時效認定制度가 있는 것에 비추어 보아 取得時效를 인정하는 것이 不當하다는 견해가 있다.⁶³⁾

離散家族의 경우 不在宣告의 取消에 의하여 復籍된 자는 전술한 바와 같이 不在宣告法 제5조 1항 단서, 제4조 및 民法 제29조 2항 등에 의하여 보호된다. 즉 不在宣告가 取消되는 경우, 不在宣告를 직접 원인으로 하여 財産을 취득한 자가 善意인 경우에는 그 받은 이익이 현존하는 한도에서 반환할 義務가 있고, 惡意인 경우에는 그 받은 이익에 이

62) 韓國私法行政學會, *supra* note 54, pp.282, 292.

63) *Ibid.*, p.288.

자를 붙여서 반환하고, 손해가 있으면 이를 배상하는 문제가 발생한다.⁶⁴⁾

상기 規定들에 의하여 남한의 後位相續人으로서 相續받은 者 또는 共同相續人들은 離散家族 즉, 以北居住 殘留者 또는 不在者인 선위상속인 또는 共同相續人에게 善意인 경우에는 利益이 현존하는 한도에서 返還할 義務가 있는 것이다.⁶⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같은 방법에 의해서 현행의 不在宣告法과 民法上의 失蹤宣告制度에 의해서도 離散家族의 再結合時 발생할 수 있는 많은 문제가 받은 相續人에 대하여 宣告取消後의 생존자 또는 다른 財產相續人 등이 물건에 대한 返還請求權을 행사하거나 또는 善意로 그것이 처분되었거나 멸실된 경우에도 不當利得法에 의해 利害關係가 상당히 조정될 수 있다는 것이다.

그러나 이것으로 충분하다고 할 수 있을 것인가? 예컨대 不在宣告 또는 失蹤宣告後 거의 40년이 가까워 오고, 統一의 시점에서는 최소한 거의 50년 정도가 경과할 것인 바, 宣告後 相續받은 財產의 現存利益⁶⁶⁾을 정하기란 극히 어려울 것이다. 이를 해결하기 위해서는 별도의 조치가 필요하다고 생각된다.

不在宣告 또는 失蹤宣告後 南北에 각각 자녀 등의 法定相續人이 현존하고, 또 被相續人이 그 선고 후의 경제활동에 의해 새로이 축적한 부를 相續人이 相續할 경우 그 被相續人과 동일한 생활관계를 형성하지 않았던 相續人에 대한 다른 相續人의 반발을 예상해 볼 수 있다. 相續制度는 부모의 자녀에 대한 배려(로마법시대로부터 있었던 祖上神에 대한 제사의무, 家系維持 등도 이런 측면이라고 볼 수 있을 것이다)라

65) *Ibid.*

66) 原物로 保管하고 있는 경우에는 保管·改良費의 償還이 공제될 것이고(民法 제203조), 價額 返還일 경우에는 이익의 現存範圍를 어떻게 추정할 것인가가 문제될 것이다. 郭潤直, 債權各論(서울:博英社, 1986), pp.594~598 참조.

는 측면과 相續人의 被相續人所有의 財産增加에 대한 기여의 평가라는 측면을 포함하고 있다. 따라서 경제·사회적으로 동일한 相續分을 相續한다는 것은 相續制度의 취지에도 맞지 않고, 일반인의 法感情에도 상치될 것이다. 이 문제를 처리하기 위한 法制度가 이전의 親族法에는 없었으나, 1990년 개정된 親族法 제1008조의 2에서 이를 규율하고 있다. 離散家族의 再結合後의 相續에서도 이 조항에 의거하여 처리할 수 있을 것으로 생각된다.

② 相續回復 請求와 관련된 問題

이 문제는 (1) 失蹤宣告 또는 不在宣告를 開始原因으로 하는 相續에 있어서 失蹤宣告 또는 不在宣告가 取消된 경우의 相續財産 회복관계와 (2) 失蹤宣告者 또는 不在宣告者가 당해 失蹤宣告 또는 不在宣告가 없었더라면 相續人 또는 共同相續人 중의 1인이 되었을 相續에 관하여 당해 宣告가 取消되어 復籍된 경우의 相續財産 回復關係는 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 (1)에 관하여 보면, 失蹤宣告 또는 不在宣告를 開始原因으로 하는 相續에 의하여 財産을 취득한 자는 相續이 개시되지 않았던 것으로 되어 그가 취득한 相續財産인 물건 그 자체가 현존하는 한 물건의 所有權은 선고를 取消당한 生存者에게 복귀하게 된다. 따라서, 失蹤宣告 또는 不在宣告에 의한 相續人이 그 財産을 처분한 경우에도 이는 無權利者의 처분행위로서 無效가 되므로 그 소유권은 生存者에게 복귀하게 된다.⁶⁷⁾

그러나 그 처분이 선고후 취소전에 쌍방의 善意로 이루어졌을 때에는 有效한 것으로 남게 되며, 生存者의 소유권은 회복되지 아니한다.⁶⁸⁾ 또한, 相續財産이 動産인 경우에는 비록 제3자가 惡意의 相續人으로부터

67) 民法 제29조 1항 本文, 不在宣告法 제5조 1항 本文

68) 民法 제29조 1항 단서, 不在宣告法 제5조 1항 단서

취득한 경우라도 평온·공연하게 善意, 무과실로 취득한 이상 그 動産을 선의취득하게 되므로⁶⁹⁾ (제249조), 生存者는 動産의 소유권을 회복하지 못하고, 다만 惡意의 相續人에 대하여 不當利得返還請求를 할 수 있을 뿐이다.

위와 같이 失蹤宣告 또는 不在宣告를 취소당한 生存者가 財産의 회복을 구할 경우 이것을 상속회복청구로 보아 民法 제999조 제2항의 除斥期間을 適用할 것인지가 문제되나, 상속회복청구권은 相續이 有效하게 개시되는 것을 전제로 하여 인정되는 권리이므로 상속개시 자체가 부정되는 失蹤宣告 또는 不在宣告 取消의 경우에는 民法 제999조의 適用이 없다고 할 것이다.

다음 (2)의 경우를 보면, 본래 어떤 相續에 관하여 單獨相續人 또는 共同相續人이 되었을 자가 相續開始前에 이미 失蹤宣告 또는 不在宣告를 받아 除籍됨으로써 相續받지 못하였으나 그 후 失蹤宣告 또는 不在宣告가 取消됨으로써 相續人으로서의 지위를 회복하게 되는 경우에는 그 선포를 取消당한 生存者는 진정한 相續權者로서 財産相續의 회복을 청구할 수 있게 된다.⁷⁰⁾ 이때 相續回復請求의 방법과 효과는 生存者가 民法 제1000조에 의한 相續順位에 있어서 유일한 1順位 相續人, 즉 單獨相續人이나 또는 共同相續人 중의 1인이냐에 따라 달라지게 된다.

먼저, 生存者가 單獨相續人의 지위를 회복하는 경우에는 종전의 상속을 받은 자는 전원 僭稱相續人에 해당하게 되고, 따라서 그가 점유하는 相續財産을 모두 生存者에게 반환하여야 한다. 그리고 僭稱相續人이 제3자에게 相續財産을 처분하였다면, 雙方當事者가 善意인 경우가 아닌 한 제3자가 진정한 相續人인 生存者에게 이를 반환하여야 한다.⁷¹⁾ 다만 相續財産이 動産인 경우에는 僭稱相續人이 惡意의 경우라도 제3자

69) 民法 제249조

70) 民法 제999조 1항

71) 民法 제29조 1항, 不在宣告法 제5조 1항

가 평온·공연하게 善意, 무과실로 이를 취득하였을 때에는 民法 제249조에 의한 선의취득의 대상이 되므로, 生存者는 제3자에게 그 動産의 반환을 청구할 수는 없고, 僭稱相續人에 대하여 不當利得返還請求를 할 수 있을 뿐이다.

다음, 生存者가 共同相續人 중의 1인으로 되는 경우에는 다른 共同相續人들을 상대로 相續財産의 분할을 청구할 수 있다.⁷²⁾

그런데 종전의 共同相續人들이 相續財産을 이미 제3자에게 처분한 경우에는 僭稱相續人의 경우와는 달리 이들 共同相續人은 無權利者가 아니므로 生存者의 상속지분에 한하여 相續回復의 문제가 발생한다. 종전의 공동상속인과 제3취득자가 모두 善意인 경우를 제외하고는, 生存者는 자신의 상속지분에 관하여 제3자에게 相續回復請求를 제외하고는, 生存者는 자신의 상속지분에 관하여 제3자에게 相續回復請求를 할 수 있을 것이다. 물론 이는 당해 相續財産이 분할됨이 없이 共有狀態로 이전된 것을 전제로 하는 경우에는 타당하다.

그러나, 相續財産의 분할결과 제3자가 취득한 財産의 경우와는 문제가 달라진다. 즉, 生存者를 포함한 共同相續人들이 宣告의 取消로 無效가 된 相續財産分割을 다시 행한 결과 生存者가 相續하기로 결정된 경우 제3자에 대하여 相續回復請求를 할 수 있는지는 의문이다. 民法 제1015조 단서는 相續財産의 분할의 효과는 제3자의 권리를 해하지 못한다고 規定하여 분할의 소급효를 제한하고 있기 때문이다. 同規定에 의할 경우 제3자의 善意·惡意를 불문하게 되므로 제3취득자는 動産·不動産 할 것 없이 언제나 보호받게 되는 반면, 相續人의 지위를 회복한 生存者의 利益은 전혀 무시되어 버린다. 이는 立法的으로 해결하여야 할 것이다.

아울러, 民法 제999조 제2항에 의하면 相續回復請求權은 침해를 한

72) 民法 제1013조, 家事訴訟法 제2조 1항 마10호

날로부터 3년, 相續開始日로부터 10년의 除斥期間中 어느 하나가 먼저 도래하면 소멸한다고 規定되어 있는 바, 이 規定을 離散家族에 대하여도 그대로 適用한다면 대부분의 경우가 相續開始日로부터 10년의 除斥期間에 걸리게 되어 사실상 아무도 보호받지 못하는 결과가 된다. 따라서 離散家族의 再結合에 따른 상속회복청구에 대해서는 특별법의 제정이나 民法附則에 經過規定을 둠으로써 民法 제999조 2항의 제척기간의 適用을 배제하여야 할 것이다.

(4) 親子關係 및 戶主承繼에 관한 問題

① 子女의 問題

子女의 경우도 不在宣告가 取消되면 復籍하게 되며, 法律上的 父母子女關係에는 하등의 변동이 없다. 戶籍에 입적되지 않은 子女 및 婚姻外 出生子女는 民法의 規定에 의해 해결하면 될 것이다. 또한 殘留子女로서 改姓하였거나 타인의 子女로 입적되어 있는 경우에도 現行法에 의하여 구제하는 措置를 취하도록 하면 될 것이다.⁷³⁾

② 戶主承繼에 관한 問題

離散家族인 殘留者가 長子孫인 경우 그 자를 戶主로 하여 戶籍을 再編成해야 한다. 또한 離散家族인 殘留者의 代襲相續도 인정해야 할 것이다.

나. 北韓에서 再結合하는 경우

현재의 分斷狀況에서 離散家族의 再結合時 當事者의 法律關係에 南北韓의 法중 어느 법을 適用할 것인가가 결정되지 않으면 안된다. 法理論上으로는 헌법 제3조의 領土條項과 國家保安法에 의해 北韓은 우리에게 대하여 국가가 아니며 反國家團體에 불과하며 북한주민도 大韓民國의 국민이다. 따라서 離散家族이 남한에서 再結合할 경우는 물론 북한

73) 서울大學校 法學研究所, *supra* note 56, pp.34~35.

에서 再結合할 경우에도 理論上 우리의 民法이 適用되어야 한다. 그러나 이는 전혀 기대가능성이 없는 法論理의 修辭(rhetoric)에 불과하다.

따라서 북한에서 離散家族이 再結合할 경우에는 一應 北韓의 民法를 適用하는 것이 타당하다. 그도 그럴 것이 一般國際法과 國際私法의 확립된 이론에 의하면 未承認國과의 관계에서도 婚姻이나 離婚 등 親族關係나 相續關係에 관하여 분쟁이 발생할 경우에는 未承認國의 법령을 인정하고 이를 準據法으로서 適用하여 분쟁을 해결하도록 하고 있는 바, 領土條項의 效力을 고집할 것이 아니라 私法關係에 있어서는 公法關係와 달라서 우리에게 未承認國인 北韓私法의 北韓內에서의 效力을 인정해 주는 것이 다수의 國際慣行에도 합치하고,⁷⁴⁾ 또 현실에도 부합되는 것이라 하겠다. 가령 일본의 경우 승인의 여부를 불문하고 實定法인 한에 있어서 國際私法의 規定에 따라 準據法으로 할 수 있는 것으로 보고 있다.⁷⁵⁾ 중국인이나 한국인의 신분법으로서 공산정권의 法律을 適用한 下級審判決이 1959년 12월 22일 일본 大審院에 의하여 확정된 바 있는데, 北韓法을 適用한 이러한 判例들은 거의 離婚, 入養, 婚姻外의 出生者의 認知 등에 관한 것이었다.⁷⁶⁾

그러나 이는 北韓私法의 北韓內에서의 效力에 국한될 뿐이며 南韓 領域內에서의 北韓法의 效力은 부인됨은 물론이다. 우리의 경우 東·西獨

74) 스위스의 판례에는 國際法上의 承認이 外國法適用의 요건은 아니라는 판례가 많고, 이탈리아의 법원도 승인 여부와는 상관없이 국제사법이 정하는 바에 따라 지정된 외국법을 적용하였다. J.L.Kunz, "Critical Remarks on Lauterpacht's Recognition in International Law", *A.J.I.L.*, vol.44.(1950), p.717; 미국에서도 정의의 구현이나 공공정책상 필요하면 승인과는 별개로 外國法의 效力을 인정하였다. H.Lauterpacht, *Recognition in International Law*(Cambridge: Cambridge University Press, 1948), pp.145, 147.

75) Yoshiro Hayata, "The Lex Patriae of Chinese and Koreans", *The Japanese Annual of International Law*, (1965), p.57.

76) 張孝相, "各國家法院이 본 事實上의 政權", *國際法學會論叢*, 제23권 1, 2호 합방호 (1978), pp.247~248, 251 참조.

과는 사정이 다르고 엄연히 領土條項이 존재하는 한 현재의 分斷狀況下에서는 과거 東西獨間의 準國際私法的 解決⁷⁷⁾은 인정하기 곤란하다 할 것이다.

다만 현실적으로 北韓地域에 大韓民國의 統治權이 미치지 않는 현실을 고려하여 北韓地域에서의 離散家族의 再結合時 南韓의 民事法을 適用하는 것은 기대하기 어려우므로 북한에서 離散家族의 再結合時 領土條項을 근거로 한 形式論理를 고집할 것이 아니라 - 또 이를 주장하더라도 받아들여질 가능성은 전혀 없다 - 그에 따른 法律問題는 현재와 같은 分斷狀況下에서는 일체 北韓法에 맡겨야 할 것이다.

3. 國家聯合下에서 再結合하는 경우 法的 問題와 그 解決

南北韓이 國家聯合⁷⁸⁾을 構成한다는 것은 각기 南北韓이 國際法上 2 國家로 分裂되고, 그러한 2國家 體制下에서 機能的 觀點에서 交流·協力を 통하여 兩國間에 國際的 協議體를 구성하는 경우를 말한다. 이는 單一國家로의 통합이 아니라는 점에서 진정한 의미의 統一이라고 볼 수는 없으나 南北韓이 統一로 나아가는 과정에서 暫定的인 過渡體制로서 國家聯合을 창설할 가능성은 충분히 상정할 수 있다.

77) 동서독간의 準國際私法的 解決에 관해서는 오수근, “남북한 교류에 따른 準國際私法的 問題解決을 위한 序論的 研究 I - 독일의 경험을 중심으로”, 北韓·統一·研究論文集 - (IV) 交流·協力分野 -, 국통조 90-12-93(1990), pp.55~97 참조; 다만 南北韓이 한민족공동체 統一方案에서 提示하고 있는 南北聯合을 構成한 경우에는 동서독식의 準國際私法的 解決도 가능하지 않을까 생각한다.

78) 「國家聯合」(confederation, Staatenbund)이란 複數의 國家가 각기 國際法上 國家의 資格 또는 個別의 人格(international personality)을 保持하면서 상호대등한 지위에서 共通의 利益을 위하여 條約에 의해 결합하고 共同의 機構(聯合機構)를 통해 外交, 기타 일정한 事項을 協議하여 그에 관한 機能을 共同으로 행사하는 國家結合이라 할 수 있다. 富澤俊義, 「聯邦制度概說」(東京: 中華民國法制研究會, 1939), pp. 26~27; J.H.W.Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Vol.2 (Leyden, the Netherlands: Sijthoff, 1969), p.159.

다만 國家聯合的 統一方式의 경우, 북한을 국가로 승인하고 삼정적으로나마 2國家로 分裂된다는 점에서 — 물론 이것은 永久分斷을 위한 것이 아니라 統一이라는 長期目標 達成을 위한 手段的 性格을 갖는다 — 헌법의 領土條項과 배치되며 종래부터 大韓民國이 견지해 온 正統性 主張을 포기하는 결과를 초래하는 문제를 내포하고 있음을 유의해야 한다.

이 때에는 分斷狀況下에서의 領土條項을 근거로 한 解決策이 그대로 타당할 수 없음은 물론이다. 이 경우 親子關係, 相續問題가 발생함은 앞의 경우와 같으나, 특히 除籍者가 復籍되는지의 문제는 다소의 검토를 요한다고 보인다. 왜냐하면 除籍된 자는 國家聯合의 形成으로 소위 「조선민주주의인민공화국」이라는 外國의 國籍을 이미 취득하고 있기 때문이다.

여기에서 除籍者의 復籍과 관련해서는 먼저 國籍選擇權의 행사를 許容해야 할 것이며, 이를 위해 南北韓間의 合意가 필요하다 할 것인 바, 國際法的 次元에서 解決策을 모색해야 하는 과제가 제기된다.

國家聯合을 構成한 경우 南北韓은 별개의 主權國家이기 때문에 離散家族은 각각 南北韓의 國民이라는 신분을 갖게 되며, 이들이 남북한 중 어느 지역에서 再結合하게 되면 특정의 法律問題와 관련된 領土國의 國際私法이 適用되게 된다.

다음에는 國家聯合 形成 後 離散家族이 남한에서 再結合할 때⁷⁹⁾ 발생하는 問題를 夫婦關係, 親子關係, 相續問題 등으로 나누어 살펴보기로 한다.

79) 北韓에서 再結合하는 경우 北韓의 國際私法 규정에 의하여 적용된 準據法(實質私法)이 결정되게 되고, 指定된 특정국가의 實質私法의 規定에 의해 法的 解決이 이루어지게 된다. 그러나 아직까지 北韓의 國際私法은 制定되어 있지 않은 것 같다. 大韓研究所가 펴낸 北韓法令集 제5권(1990)에서도 國際私法에 관한 規定은 보이지 않는다. 이 경우 實質的 意味의 國際私法에 해당되는 個別私法의 規定이 적용되게 될 것이다.

첫째, 離散前의 婚姻의 效力에 관해서는 우리나라 涉外私法 제16조가 「婚姻의 效力은 夫의 本國法에 의한다」고 規定하고 있으므로 同法에 따라 해결하면 된다. 즉 北韓 國籍의 夫인 甲男과 大韓民國 國民인 婦인 乙女가 南韓에서 再結合할 경우 前婚의 效力에 관해서는 夫의 本國法인 北韓의 民法에 의해 평가되어야 하며, 반대로 大韓民國에서 再結合할 경우에는 夫의 本國法인 大韓民國의 民法에 따라 해결하면 된다.

後者の 경우 발생하는 問題點과 그 解決 및 對策은 기본적으로 現分斷狀況下에서 離散家族이 再結合하는 경우의 項目에서 살펴본 바와 같다. 다만, 大韓民國에서 離散家族이 再結合하는 경우에 있어서 각각의 離散家族이 생존하는 경우 重婚이 발생하게 되는 바, 이 때에는 離婚原因이 발생하게 된다. 이때 後婚은 法的 安定性을 고려하여 계속 有效한 것으로 간주하고 前婚에 대하여는 離婚事由가 발생하는 것으로 보아야 할 것이다.

둘째, 親子關係에 관해서 우리나라 涉外私法 제19조(親生子)는 「친생자의 推定, 承認 또는 否認은 그 출생당시의 母의 夫의 本國法에 의한다. 夫가 子의 出生前에 死亡한 때에는 그 死亡當時의 本國法에 의하여 이를 정한다」고 規定하고 있다. 따라서 出生地에 관계없이 출생당시 母의 夫⁸⁰⁾의 本國法에 의해서 친생자에 관한 法律問題가 해결되며,⁸¹⁾ 북한에서 事實婚關係에서 出生한 婚姻外子의 경우 認知問題는 涉外私法 제20조⁸²⁾에 의해 해결된다.⁸³⁾

80) 이 경우 母의 夫는 生父가 아닐 수도 있다.

81) 徐希源, 國際私法 講義(서울: 潮潮閣, 1987), pp.275~277 참조

82) 涉外私法 제20조(認知)는 다음과 같이 규정하고 있다. ① 혼인외의 출생자의 인지요건은 그 父 또는 母에 관하여서는 認知한 때의 父 또는 母의 本國法에 의하여 이를 정하고 그 子에 관하여는 認知할 때의 子의 本國法에 의하여 이를 정한다. ② 認知의 效力은 父 또는 母의 本國法에 의한다.

83) *Ibid.*, pp.278~282 참조

기타 親子間의 法律關係의 效力은 涉外私法 제22조에 따라 親子間의 法律關係는 父의 本國法에 의하고 父가 없는 때에는 母의 本國法에 의해 해결된다.⁸⁴⁾

세째, 涉外私法 제26조에 의해 相續은 被相續人의 本國法에 의한다고 規定하고 있는 바, 南北離散家族의 再結合時 발생하는 相續問題는 동 조항에 의거하여 被相續人이 南北國民이라면 相續人이 한국인인지 북한국민인지 관계없이 北韓法에 따라 相續問題가 解決되게 되며, 반대로 被相續人이 한국인이라면 相續人의 國籍을 불문하고 韓國民法에 따라 相續問題가 해결된다.

따라서 離散家族과 관련된 法律問題의 해결에 있어서 법적으로 그다지 문제될 것은 없으나 國家聯合 형성 후 離散家族의 法律問題의 처리와 관련하여 關係法規의 劃一的適用에 따라 발생할 수 있는 問題點에 대처하기 위해서는 相關법규에 經過規定을 두거나 附則을 통해 해결하는 방안을 모색함이 필요하다고 본다. 그리고 그러한 特別의 내용의 方向은 대체로 「分斷狀況下에서 南韓에서 離散家族이 再結合하는 경우의 항목에서 고찰한 것과 유사한 것이 되어야 할 것이라고 본다.

다만, 이 경우 남북한이 離散家族의 再結合에 따른 法律問題를 원활히 해결하기 위해 國家次元에서 條約을 체결하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 이 조약에서 子女의 경우 國籍選擇權을 인정할 수 있을 것으로 생각된다.

4. 聯邦制 統一下에서 再結合하는 경우 法的 問題와 그 解決

聯邦國家는 복수의 支分國으로 구성된 국가이며 中央政府組織이 완전한 國際法上の 能力을 갖고 연방의 정부조직은 극히 제한된 특정사항

84) *Ibid.*, pp.288~292 참조.

에 관해서만 國際法上의 能力을 갖고 있는 複合的 國際人을 말한다.⁸⁵⁾ 따라서 聯邦國家는 그 자체의 정부기관을 갖고 연방구성국가와 聯邦構成國家의 주민에게 직접 통치권을 행사하는 국가이다.⁸⁶⁾ 남북한이 聯邦國家로 統一된다는 것은 1국가를 형성하여 남북한의 정부는 구성국 정부로 될 뿐으로서 對外的인 國際法人格을 상실한다는 것을 의미한다. 그러나 構成國은 對內的으로는 國家的 人格을 보유하므로써 獨自的인 立法·行政 및 司法의 組織을 갖는다. 南北韓이 聯邦國家로서 統一되는 경우에 南北韓에 離散되어 있는 가족의 再結合時에도 夫婦關係, 親子關係, 相續關係에서 문제가 발생함에는 다른 경우와 차이가 없다. 또 除籍者의 復籍問題도 역시 발생할 것이다.

聯邦國家의 구성국간에는 소위 國際私法 또는 準國際私法이 適用된다는 것이 확립된 法原則이다. 準國際私法이라 함은 생활관계가 不統一 法國의 법률에 관계된 경우에 어느 法域의 法律(地方法)을 適用할 것인가를 정하는 법률을 말한다. 國際私法과 準國際私法은 모두 私法의 衝突을 해결하는 法律이라는 점에서 하등 다를 것이 없다. 따라서 영·미에서는 양자를 전혀 구별하지 않고 있다.⁸⁷⁾

남북한이 聯邦國家를 구성할 경우 초기에는 체제와 제도간의 이질성이 클 것이므로 단시일내에 남북한의 법률을 통합하는 것은 어려운 것이므로 準國際私法의 原理에 따라 夫婦關係, 親子關係, 相續關係에서

85) I. Bernier, *International Legal Aspects of Federalism* (London: Longmans, 1973), p.13; W.L. Gould, *An Introduction to International Law* (New York: Harper, 1957), p.200; J. Crawford, *The Creation of States in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1979), p.291.

86) J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, 5th ed. (London: Butterworth, 1958), p.192; G.V. Glahn, *Law Among Nations*, 3rd ed. (New York: Macmillan, 1976), p.67.

87) 大韓民國에 의한 北韓의 吸收·併合型의 統一은 國內法上 未收復地品의 「收復」을 의미한다.

발생하는 문제를 처리해야 할 것이다. 그것은 결국 國際私法의 원칙에 따르게 되므로 國家聯合 단계에서의 解決策과 事實上 같아지게 될 것이다.

그런데 남북한이 聯邦國家를 형성한 후 민족간의 異質性이 극복되어 상당한 정도로 同質性이 회복된 후에는 점차적으로 私法을 統一하는 것이 바람직하며 어느 단계에서는 準國際私法을 원칙에 맡길 것이 아니라 統一私法을 제정하므로써 法律의 抵觸을 解決함이 타당하다고 생각된다.

5. 單一國家로의 統一後 再結合하는 경우 法的 問題와 그 解決

완전한 의미의 統一은 南韓에 의한 北韓의 吸收·併合型의 方式⁸⁸⁾과 北韓에 의한 南韓의 吸收·併合型의 方式이 있을 수 있다. 本稿에서는 후자의 경우에 대한 검토는 하지 않기로 하고, 大韓民國에 의한 統一의 경우만을 살펴보기로 한다.

가. 全般的 戶籍再編制의 問題

大韓民國에 의한 北韓의 吸收·併合的 統一, 즉 北韓이 收復된 後에는 무엇보다도 戶籍制度를 부활시키는 문제가 근본적인 문제로서 제기된 것이다. 왜냐하면 북한에는 현재 戶籍制度가 시행되지 않고 公民證制度를 실시하고 있는데, 統一後에는 이를 폐지하고, 戶籍의 전반적인 정확한 再編制가 중대한 사업의 하나로서 등장하게 될 것이기 때문이다.

즉, 大韓民國에 의한 統一의 경우 근본적인 문제로서 제기되는 것으로는 戶籍의 再編制의 문제라고 할 것이며, 이는 離散家族의 再結合時 戶籍整理와도 직·간접으로 관련되는 것이므로 이에 관해 간단히 언급해 두고자 한다.

戶籍의 전반적인 再編制의 問題는 첫째, 戶籍編制의 資料獲得, 둘째,

88) 徐希源, *supra* note 81, p.15.

戶籍의 정확한 編制問題, 세제 戶籍編制에 있어서 복잡한 법률관계의 해결문제 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

① 戶籍編制時 資料獲得의 問題

戶籍을 再編制함에 있어 資料獲得의 問題를 해결하기 위해서는 收復과 동시에 보관되어 있을지도 모르는 戶籍原簿를 수집하고, 북한주민이 秘藏하여 온 족보 기타의 立證文書를 제출하도록 함이 필요할 것으로 생각된다. 직접 참고가 되는 것으로는 무엇보다도 越南者인 離散家族의 戶籍을 들 수 있다. 이를 복사하여 原籍地別로 분류하고, 編制擔當 地方行政機關에 비치하면 戶籍사무가 원활하게 될 것이다.

기타의 자료로서는 公民證을 들 수 있는데, 公民證原簿를 確保하고, 각자가 소지하고 있는 公民證을 참고로 하면 戶籍再編制의 문제에 어느 정도 완벽하게 대응할 수 있다고 보인다.

특히 公民證에는 성명, 성별, 생년월일, 국적, 출생지, 공민증을 교부 받은 주소, 번호, 교부년월일, 가족란, 혼인관계란, 직업란, 거주 퇴거 등록란, 기타 특별기록란이 있으므로 제1 차적인 자료로서 가치가 있다고 할 수 있다.⁸⁹⁾

② 戶籍의 정확한 編制問題

戶籍의 再編制가 매우 중요한 과제이기는 하지만 再編制時 虛僞記載나 二重就籍이 난무한다면 再編制事業에 불필요한 불편과 국력의 낭비를 초래할 가능성이 있다. 따라서 戶籍의 再編制時 부정확한 記錄과 虛僞記載 및 二重就籍을 防止하기 위한 대책을 강구할 필요가 있다.

越南者의 경우 그와 離散되었던 가족이나 친족의 경우는 비교적 정확을 기할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 만일 그렇지 않은 경우에는 「信賴할 수 있는 者」의 保證을 요하도록 함이 필요할 것이다.⁹⁰⁾ 여기서

89) 서울大學校 法學研究所, *supra* note 56, pp.37~38.

90) *Ibid.*, p.38.

「信賴할 수 있는 者」를 어떠한 자 또는 어떠한 범위의 者로 할 것인가가 문제될 수 있다. 이를 아예 立法的으로 해결함으로써 분쟁의 소지를 예방함이 타당하다고 생각된다.

③ 戶籍編制上의 복잡한 法律問題의 解決

越南者와 북한에 殘留하고 있던 離散家族(殘留者)과의 관계로서 이미 언급한 바를 제외한 法律問題가 발생할 경우에는 현행법에 저촉하지 않는 한 기왕의 北韓法에 의하여 이루어진 관계를 원칙적으로 인정하는 전제하에 「漸進的으로」 補完策을 마련하는 방식으로 해결하는 것이 바람직하다고 생각된다.⁹¹⁾

나. 離散家族 再結合時 法的 問題와 그 解決

북한에 거주하던 離散家族, 즉 이북거주 殘留者의 경우 그가 거주하던 「未收復地區가 收復된, 즉 統一된 경우」에는 不在宣告法 제5조의 規定에 의해 不在宣告가 取消되게 된다. 同法에 의하면 이와 같은 경우에는 殘留者의 생존여부를 불문하며 取消의 宣告에 따라 戶籍에 復籍되도록 되어 있으므로 이들을 위한 法制度上의 새로운 문제는 발생하지 않는다. 다만 統一의 경우 復籍對象이 될 離散家族의 수가 하나 둘에 그치는 것이 아니고 무수히 많을 것이므로 그의 신속한 처리를 위해서는 越南者나 越北 내지 拉北者의 配偶者 등 남한거주 離散家族의 戶籍原簿를 복사하여 原簿地別로 분류하여 보관해 두는 것이 이에 대한 적절한 대책이 될 것이다. 그러면 남한거주 離散家族의 戶籍에 관한 한 호적전반의 再編制時 시간과 노력을 절약할 수 있게 될 것이고 또 문제 처리의 정확, 신속을 기할 수 있을 것이다.⁹²⁾

다음으로 統一後 離散家族 再結合時 法律問題로 제기될 수 있는 문제로는 무엇보다 夫婦關係를 들 수 있을 것이다. 즉, 남한에서 甲男이 수

91) Ibid.

92) Ibid., p.32.

십년이 넘도록 기다리고 있다가 統一後, 즉 北韓地域의 收復後 본격적인 북한으로 찾아 갔더니 配偶者 乙女가 北韓의 法에 의하여 失蹤宣告 등의 방법으로 戶籍을 정리하여 A男과 북한법에 의하여 결혼했을 때를 상정해 볼 수 있다. 統一前이든 또는 統一後이든 분명히 大韓民國의 領土는 韓半島와 그 附屬島嶼이다. 따라서 우리의 통치권은 당연히 북한에 대해서도 미쳐야 한다. 다만 현재는 김일성정권에 의하여 北韓地域이 사실상(de facto) 占據되어 있기 때문에 法理上으로는 일시적으로 大韓民國法이 施行되지 않고 있을 뿐이다.

여기에서 南北離散家族問題 특히, 夫婦關係의 처리를 위한 지침을 제공해 줄 수 있는 하나의 判例를 주목할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 鐵原地區는 6·25동란 전에는 북한에 속하였는데, 1953년 이후 동지구는 남한지역에 속하게 되었다. 그리하여 철원지구의 農地所有權에 관하여 紛爭이 발생하였는데, 大法院은 1965년 11월 11일의 判決에서 1949년 6월 21일 大韓民國이 공포한 農地改革法이 1953년에 있어서 철원지구에 有效하다고 判示하고 지방법원의 合議部判決을 파기·환송하였던 것이다.⁹³⁾

이상의 판시로부터 논리적으로 推理하면, 현시점에서 大韓民國 법원이 북한에서의 婚姻關係를 직접 취급하지는 못한다 하더라도 조만간 統一이 되어 大韓民國이 스스로 統治權을 행사하게 될 때, 舊政權이 제정·실시한 법령하에서의 法律行爲의 效力은 부인되고 大韓民國의 법령만이 有效하며 그에 따라 法律行爲의 效力이 평가되어야 한다는 것이 된다.

統一以前 殘留配偶者가 北韓法에 따라 제 3자와 再婚한 경우에 있어서 統一後 상기와 같은 法理를 法的 問題를 해결하려 한다면 法的 安定性의 측면에서나 人道的인 側面에서 매우 不合理的 結果를 초래하게 될

93) 大判 1965. 11. 11 合議部 判決 파기·환송 65다 1527.

것이다.

만일 南北韓이 國家聯合 → 單 國家로 점차적으로 統一에 이룬다면 점진적으로 南北韓의 私法이 統一되게 될 것이므로 그나마 혼란은 크지 않을 것으로 보이나, 일시에 分斷狀況下에서 갑자기 統一이 이루어질 경우 과거 北韓法秩序下에서 이루어진 殘留配偶者 또는 越北 또는 拉北者의 再婚의 效力을 否認하는 것은 확실히 많은 문제가 있다 할 것이다.

현재의 分斷狀況下에서 북한은 離散家族이 再結合할 경우에도 사실상 북한법의 效力을 부인하지 못한다는 점⁹⁴⁾을 고려할 때, 統一後 기존의 現象, 즉 夫婦關係의 安定性이라는 관점에서 볼 때, 북한에서의 再婚關係를 一律적으로 無效로 할 것이 아니라 우리 民法 및 不在宣告法 등 實定法의 精神과 當事者의 意思를 고려하여 事案別로 처리해야 할 것이다. 그 基本方向은 分斷狀況下에서 離散家族이 南韓에서 再結合하는 경우의 解決方法과 유사한 방향이 되어야 할 것이다.

즉, 再婚을 하지 않은 경우는 문제될 것이 없겠으나 當事者의 이의 一方 또는 雙方이 再婚한 경우는 民法 제29조 1항 단서와 不在宣告法 제5조 1항 단서의 適用으로 失蹤宣告 또는 不在宣告 이후, 그 취소전에 한 再婚은 善意인 한 有效하다(立證責任은 惡意를 주장하는 측에 있다). 즉, 前婚이 회복되고 後婚(再婚)은 取消의 대상이라는 것이 通說(異說도 있음)이다. 不在宣告 또는 失蹤宣告를 받은 경우 대다수가 善意일 것이므로 혼인관계의 경우에는 이 이상의 해결은 없을 것이다.

다만, 統一後 婚姻關係는 초기에는 情緒的인 問題가 중심이 될 수 밖에 없겠으나 점차 扶養義務 등 경제적인 문제로 전환할 가능성이 농후하다 할 것이다. 특히 扶養해 줄 子女가 없는 경우에는 經濟能力이 없는 처가 없으므로 해서 발생할 經濟的 問題가 심각해질 수 있다. 따라

94) *Supra* IV. 2의 「나」를 참조

서 이 경우에는 老後保障이라는 社會保障法的인 견지에서 解決方案이 모색되어야 할 것이다. 나아가 이 문제는 분단의 고통을 짊어져야 할 世代의 부담으로 남게 될 것이다.

한편 統一後 離散家族의 再結合時 財産相續과 관련하여 一應 惡意의 경우는 있을 수 없고, 또 그 결과로 損害를 가하는 일도 있을 수 없을 것으로 보이기는 하나, 상기 規定들을 기계적으로 適用하여 一律적으로 처리하는 것은 타당하다고 할 수는 없다. 왜냐하면 離散家族으로서 殘留中인 또는 不在中인 相續人(예컨대 配偶者, 子女 기타 近親)을 보호하는 것은 제도의 본질상 당연하기 때문이다.

그러나 다른 한편으로 분단된 상태하에서 형성된 제관계는 상호간의 애정의 면에서도 바람직하기도 하지만 統一直後의 多事多難할 過渡期에 財産의 多寡를 막론하고, 분쟁을 야기시켜 財産을 둘러싼 骨肉相爭을 해결하는데 시간과 경비와 노력을 소모시킬 수는 없다 할 것이고, 또 장기간 離散되었다가 다시 만난 親族間의 아름다운 情誼를 해치므로써 재출발을 위한 가족의 구성, 조화의식에 有害할 것이라는⁹⁵⁾ 점에서 民法 기타 關聯法規의 適用을 배제하고 남한이나 북한에서 기왕에 개시된 財産相續과 그 歸屬을 확정시키는 것이 바람직할 경우도 있을 것이므로 이에 대한 具體的인 立法的 解決이 요망된다고 할 것이다.

이외에도 親子關係 및 相續問題 등의 解決은 남북한의 分斷狀況下에서 남한에서 離散家族이 再結合하는 경우에 있어서의 解決方法과 본질적으로 동일하다. 이에 관하여는 이미 앞에서 詳述하였으므로 여기에서는 再論을 피하기로 한다.

다만, 이때 根本적으로 問題가 되는 것은 지금까지 南北韓의 經濟制度가 상이함에 따른 결과로 經濟的 富를 취득할 기회가 많은 남한과 달리 북한에서는 개인이 經濟的 富를 축적하기가 용이하지 않았다는 사실

95) 서울大學校 法學研究所, *supra* note 56, pp.35~36.

이다. 따라서 가난한 북한가족과 경제적 여유가 있는 남한가족의 再結合이 法的 問題로 비화할 수 있을 것이다.

이와 관련 再結合時 언급해 둘 것은 반드시 離散家族의 再結合時 越南者의 경우 越南하기 이전 북한에서 대지주 내지 소지주 또는 그 相繼人이었던 자가 統 以前에 북한에 의해 國有化되었을 북한내의 土地에 대해 返還請求를 할 수 있는가 하는 문제이다. 이는 현실적으로 東·西獨의 統 後 가장 심각하게 대두되었던 문제이기도 하다. 여기에는 적어도 남한에서의 農地改革의 前例, 土地利用에 대한 國家介入의 正當性과 個人犧牲에 대한 報償, 이미 既得權을 가지고 토지를 이용하고 있는 現地住民의 利益保護 등을 종합적으로 고려한 별도의 입법이 있어야 원만하게 해결될 수 있을 것이다. 북한에 殘留者가 없는 越南者 또는 남한에 離散家族이 없는 越北者의 문제 역시 이러한 맥락에서 다루어질 수 있을 것이다.

한편 이와 더불어 離散家族과 관련된 紛爭에 현행 節次法上의 規定을 그대로 적용할 것인가 하는 문제도 제기될 수 있다. 예컨대 不在宣告 取消節次, 相繼紛爭 解決節次 등은 복잡하고, 특히 북한주민들은 訴訟節次에 대한 지식이 부족할 것이므로 이산가족의 편의를 도모하고 이를 간결하게 해결하기 위한 별도의 입법이 필요할 것이다.

IV. 結 論

南北韓 當局의 承認下에 지금까지 몇차례 南北으로 흩어진 가족 사이에 書信交換과 相逢이 이루어진 바 있다. 앞으로 南北韓의 화해분노와 함께 相互信賴의 基盤이 충분히 조성되면 人道的 次元에서 南北離散家族의 再結合問題가 본격적으로 거론될 것이다. 「한민족공동체 統 一方案」에 의하면 南北聯合의 機構인 南北關係會議에서도 이 문제를 주요 審議對象으로 하고 있고, 統 一에 이르는 過渡體制로서 南北聯合이 構成

될 경우 여기에서 다루기 쉽고, 또한 모종의 승수에 도달할 수 있는 것도 아마 이 離散家族의 再結合問題라고 생각된다.

이 南北離散家族의 再結合은 한편 分斷으로 인한 고통과 불편을 解消하는 데 큰 기여를 할 것이라는 점에 의문이 있을 수 없으나, 다른 한편으로는 家族關係의 次元에서 복잡하고도 미묘한 새로운 法律的 問題를 야기할 것이다. 이러한 觀點에서 離散家族 再結合에 따른 諸般 問題點을 추출하여 그 法的 對應策을 마련하는 것은 統一의 여건이 점차 무르익어 가는 現時點에서 매우 時宜 적절하다고 판단된다.

그런데 위에서 考察한 바와 같이 南北離散家族의 再結合과 그에 따른 法的 問題의 解決에 있어서는 南北韓의 關係變化에 따라 어떠한 狀況下에 離散家族이 再結合하는가에 따라 달라진다는 인식이 필요하다 할 것이다. 확실히 分斷狀況下에서의 離散家族의 再結合은 國家聯合 構成 또는 聯邦國家 形成段階와는 다르며 나아가 單一國家 수립시의 再結合과는 다른 것이다.

離散家族의 再結合問題는 주로 夫婦關係, 相續關係, 親子關係에서 주로 발생하는데 이러한 法的 問題의 解決은 現行法의 一律的인 適用에 의해 解決할 경우에는 具體的 正義를 實現하기 어려운 점이 많다. 實定法의 精神을 尊重하면서도 최대한 當事者의 意思를 배려하는 것이 무엇보다도 중요하다. 더우기 離散家族의 再結合으로 善意의 被害를 보는 일이 없도록 「事案에 따라서」 利害關係人의 利益을 考慮하는 方式의 立法 또는 經過規定을 두는 것이 요망된다고 하겠다.

統一方案 論文集 第3輯

한민족공동체 統一方案의 實踐을 위한 摸索

1991年 12月 26日 印刷

1991年 12月 30日 發行

發行處 統 一 院

印刷處 文成印刷株式會社

(非 賣 品)