

중앙선거관리위원회 용역과제

## 통일유형별 통일과도기 선거관리 방안 연구

2011. 09. 30.

○ 과제제목: 통일유형별 통일과도기 선거관리 방안 연구

○ 발 주 처: 중앙선거관리위원회

○ 연구기간: 2011. 7. 13. ~ 9. 30.

○ 연구책임자: 김규륜(통일연구원)

○ 공동연구자: 황병덕(통일연구원), 오세제(서강대 현대정치연구소)

## <요 약>

- 본 연구는 국가 발전 전략으로서의 한반도 통일시대 대비 사전적 연구의 추진이라는 배경 하에서 추진되었으며, 국내외의 변화된 통일 환경과 대북 및 통일정책의 현실과 미래를 반영하는 미래지향적 연구임.
  
- 통일 과도기의 상황변화에 유연하게 대비할 수 있도록 통일 과정의 제반 사항에 대한 연구를 통해 통일과도기 선거관리 방안 마련의 기초를 수립하고자 하는 목적 하에 본 연구는 수행되었음.
  - 한반도 통일상황을 남북한을 둘러싼 국제관계의 변화 등 다양한 측면의 고려사항을 바탕으로 분석하여 통일의 유형을 도출함.
  - 북한의 변화 상황 및 남한의 발전과 국제정세의 변화를 감안한 통일유형별 선거 관련 정치·경제·사회적 상황을 예측하는 작업을 동시에 병행함.
  - 예상되는 통일유형별로 통일 한반도에서의 자유롭고 공정한 선거문화의 조기정착을 위한 준비과제를 제시함.
  
- 본 연구는 통일모형별 과도기의 선거관리 방안 마련을 위해서, ①한반도 통일의 제반 모형에 대한 분석, ②통일과도기 상황 전개양상 분석, ③체제전환 사례 분석을 통해서 한반도 통일과정에 대한 시사점 도출, ④통일모형별 과도기 선거관리 방안을 제시함.
  - 한반도 통일의 제반 모형은 한반도 통일의 주요환경을 국제차원, 남북관계 차원, 북한 내부 정세 차원으로 분석한 바탕 위에서 예측 가능한 한반도 통일모형을 점진형과 급진형의 2가지로 분류함.
  - 통일과도기 상황은 통일과도기 통합과정의 분류와 통일 정부의 형태에 따른 과제 및 통일과정상 과제를 포괄적으로 도출함.
  - 체제전환 사례분석은 독일통일 과정에서 수행된 정치 및 선거 통합과정의 분석과 폴란드의 민주화와 자유선거 정착과정의 분석을 통해서 한반도 통일과정에 주는 시사점을 도출함.
  - 통일모형별 과도기 선거관리 방안은 앞에서 도출된 급진형 통일의 경우와 점진형 통일의 경우로 나누어서 통합과정을 설정한 바탕 위에서 남북통합

선거관리 방안을 단계별로 제시함.

- 결론에서는 이상과 같은 연구내용을 시사점과 연구내용의 주안점을 중심으로 요약 및 정리해서 제시함.
- 한반도 통일의 모형과 체제전환 사례 연구결과를 기반으로 한반도 통일시 모형별 선거관리 방안을 제시하였음.
  - 급진형 통일모형과 관련, 통일시점까지의 통합과정을 ①북한체제 붕괴단계 ②북한체제 전환단계 ③남북한 제도통합단계의 3단계를 설정하였으며, 통일 이후 ④통합선거 실시단계를 포함해서 총 4단계별 통일 과도기 선거관리 방안을 제시하였음.
  - 점진형 통일모형과 관련, 통일시점까지의 통합과정을 ①연방제 협상단계, ②남북연방 실시단계, ③남북한 제도통합단계의 3단계를 설정하였으며, 통일 이후 ④통합선거 실시단계를 포함해서 총 4단계별 통일 과도기 선거관리 방안을 제시하였음.
- 통일모형별 통일과도기 선거관리 방안의 요체는 급진형과 점진형 공히 기본적으로 북한 사회주의 체제의 민주주의 체제로의 전환을 전제로 하여야 할 것임.
  - 급진형의 경우에는 비교적 짧은 시간 내에 북한이 남한의 지원을 받아서 자유민주선거 체제와 제도를 정착시키는 반면,
  - 점진형의 경우에는 중장기적 계획을 가지고 남한과 북한이 협의해서 점진적으로 북한이 자유민주선거를 치를 수 있도록 함.
- 한반도에서 실질적 통일과정이 추진되기 시작될 경우에 대비한 선거 관련 과정은 아래와 같이 요약해서 정리할 수 있음.
  - 초기단계에서는 북한 지역의 변화에 대비하는 차원에서 비상대책위원회를 설립하여 가동하는 한편, 통일대비 실무기획단을 결성할 필요가 있음.
  - 북한체제가 전환하는 단계에 돌입하면 북한지역에서의 자유총선을 지원하는 각종 조치를 취하는 동시에 통합준비지원단을 북한지역에 파견
  - 남한과 북한의 제도를 통합하는 단계에서는 통일조약과 선거협약을 포함해서 남북한 자매 정당간 통합을 추진하는 동시에 통일 선거법의 최종안을 확정
  - 남북한 통일의 선포 이후에는 남한과 북한지역을 아우르는 총선을 준비해서

실시하기 위해서 선관위 북부 사무처를 설치하고 활동을 본격화

- 북한지역이 자유민주선거를 치른 경험이 없다는 점을 감안할 때, 한반도 통일 대비 공정한 선거문화 정착을 위한 과제는 기본적으로 북한의 민주화 관련 조치들이 중요함.
  - 구 북한체제에서 손상된 정의와 민주주의를 회복해야 한다는 차원에서 조선노동당 독재체제 잔재청산 위원회를 설립해서 과거청산을 수행
  - 북한 주민들의 민주의식을 고취시키기 위한 민주시민교육 실시
  
- 급진형 모형의 분석에서 제시되었듯이 북한의 급진적 변화에 의한 통일과정에서는 많은 문제점이 노정될 것으로 예상되며, 매우 단기간에 통일을 완성시키기 위한 과제들을 추진해야 하므로 지금부터 사전에 대비책을 치밀하게 마련하는 자세가 필요함.
  
- 통일과정이 점진적으로 추진될 경우에는 비교적 장기간의 시간이 소요된다는 점을 감안하여야 할 것이며, 남한과 북한의 협상에 의해서 합의에 의한 통일을 이룩하는 과정을 수행할 남북협상 전문가 및 운영체제를 사전에 마련해서 대비하는 자세가 필요함.
  
- 통일과정에서 북한지역에서의 자유민주선거 실시 지원 관련, 중앙선거관리위원회의 역할이 매우 중요할 것으로 예상되는 바, 중앙선거관리위원회 산하에 통일대비 실무기획단을 설치하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있음.
  - 통일대비 실무기획단은 일상시기에는 북한의 변화에 대응하는 여타 정부부처와 유기적으로 연계되어 북한의 변화 및 통일상황 도래시기에 대비하는 방안을 준비하는 기능을 수행하는 한편,
  - 통일이 임박해지는 시점에는 북한지역 선거실시 지원 및 남북 통합선거 실시를 주도하는 실질적 업무기능을 수행하도록 함.
  
- 통일대비 선거관리 방안에 대한 현재까지의 연구는 주로 남한과 북한간 통일을 한반도 주변상황의 변화예측을 중심으로 추진되었는바, 이러한 연구의 적실성도 있지만, 한반도 통일상황이 미래에 어떠한 형태로 도래할 것인지에 대한 불확실성이 상존하므로, 향후 연구에서는 보다 보편적 시각

에서 연구를 추진해서 다양한 상황에 대비할 필요가 있음.

- 한반도 통일상황이 어떻게 전개되던지 간에 북한지역의 상황은 동티모르, 아프가니스탄, 코소보 등 분쟁지역에서의 분쟁종식 이후 추진되는 자유민주선거 실시를 위한 각종 조치들에서 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대됨.
  
- o 한반도 통일은 남한의 민주주의 정착과 경제발전의 달성이라는 성공신화를 마무리 짓는 중요한 우리 시대의 과업이므로 통일에 대비한 다양한 차원의 연구와 사전 대비책의 마련이 매우 긴급하다는 인식하에 지속적으로 준비할 필요가 재차 강조됨.

# <목 차>

제1장 서론 .....	1
제2장 한반도 통일의 제반 모형 .....	3
I. 한반도 통일의 주요 환경 .....	3
1. 국제관계 .....	3
2. 남북관계 .....	7
3. 북한내부 정세 .....	10
II. 예측가능한 한반도 통일모형 .....	12
1. 한반도 통일모형 예측시 고려사항 .....	12
2. 한반도 통일모형의 이념적 구분 .....	16
3. 예상가능한 한반도 통일모형 .....	20
제3장 통일과도기 상황 전개양상 .....	21
I. 통일과도기 통합과정 시나리오 .....	21
1. 점진형 통일모형 .....	21
2. 급진형 통일모형 .....	23
II. 통합과정의 과제 .....	25
1. 통일 정부의 형태에 따른 과제 .....	25
2. 통합과정의 과제 .....	26
제4장 체제전환 사례 분석 .....	30
I. 통일과도기 정치 및 선거 통합과정 사례 분석: 독일 사례 .....	30
1. 독일의 정치 통합과정 .....	30
2. 선거 통합과정 .....	38
3. 독일 통일 과정이 한반도에 주는 시사점 .....	55
II. 사회주의 국가의 체제전환 사례 분석: 폴란드 사례 .....	59
1. 체제전환 이전 폴란드의 민주화 과정 .....	59
2. 체제전환 과정에서의 민주화와 선거과정 .....	66
3. 체제전환 이후의 자유민주선거 정착과정 .....	69
4. 폴란드 체제 전환 과정이 한반도에 주는 시사점 .....	76

<b>제5장 통일모형별 과도기 선거관리 방안</b> .....	<b>79</b>
<b>I. 급진형 통일모형 기반 통일과도기 선거관리 방안</b> .....	<b>79</b>
1. 급진형 통합과정 .....	79
2. 급진형 통일모형 기반 남북통합 선거관리 방안 .....	83
<b>II. 점진형 통일모형 기반 통일과도기 선거관리 방안</b> .....	<b>94</b>
1. 점진형 통합과정 .....	94
2. 점진형 통일모형 기반 남북통합 선거관리 방안 .....	106
<b>제6장 결론</b> .....	<b>111</b>
<b>I. 연구결과 요약</b> .....	<b>111</b>
<b>II. 고려사항</b> .....	<b>112</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>114</b>

## 제1장 서론

- 본 연구는 국가 발전 전략으로서의 한반도 통일시대 대비 사전적 연구의 추진이라는 배경 하에서 추진되었으며, 21세기의 변화된 현실에 맞게 발전시킨 새로운 접근과 영역의 연구라는 점에서 중요함.
- 국내외의 변화된 통일 환경과 대북 및 통일정책의 현실과 미래를 반영하는 미래지향적 연구로써, 다가오는 한반도 통일에 미리 대비하는 차원에서 추진됨.
- 통일 과도기의 상황변화에 유연하게 대비할 수 있도록 통일 과정의 제반 사항에 대한 연구를 통해 통일과도기 선거관리 방안 마련의 기초를 수립하고자 하는 목적 하에 본 연구는 수행되었음.
- 한반도 통일상황을 남북한을 둘러싼 국제관계의 변화 등 다양한 측면의 고려 사항을 바탕으로 분석하여 통일의 유형을 도출
- 북한의 변화 상황 및 남한의 발전과 국제정세의 변화를 감안한 통일유형별 선거 관련 정치·경제·사회적 상황을 예측하는 작업을 동시에 병행
- 예상되는 통일유형별로 통일 한반도에서의 자유롭고 공정한 선거문화의 조기 정착을 위한 준비과제를 제시
- 통일 대비 선거 관련 법제의 정비 및 통일 과도기 선거관리를 위한 계획 수립에 참고 자료로 활용
- 본 연구는 한반도 통일문제에서 보다 객관성을 가진 시각을 확보하여 통일과정에서 혼선이 없는 통일 과도기 선거관리 방안을 도출하고자 함.

- 본 연구는 통일모형별 과도기의 선거관리 방안 마련을 위해서, 제2장에서는 한반도 통일의 제반 모형에 대한 분석을 서술하고, 제3장에서는 통일과도기 상황 전개양상을 분석함으로써 한반도 통일과정에 대한 미래지향적 예측을 우선적으로 제시함.
  - 한반도 통일의 제반 모형은 한반도 통일의 주요환경을 국제차원, 남북관계 차원, 북한 내부 정세 차원으로 분석한 바탕 위에서 예측 가능한 한반도 통일모형을 점진형과 급진형의 2가지로 분류하여 도출함.
  - 통일과도기 상황은 통일과도기 통합과정의 분류와 통일 정부의 형태에 따른 과제 및 통일과정상 과제를 포괄적으로 도출함.
  
- 제4장에서는 체제전환 사례 분석을 통해서 한반도 통일과정에 대한 시사점을 도출한 이후 제5장에서는 앞의 장에서 분석된 결과를 바탕으로 통일모형별 과도기 선거관리 방안을 도출하며, 제6장에서는 결론적으로 시사점과 연구내용의 주안점을 요약적으로 제시함.
  - 체제전환 사례분석은 독일통일 과정에서 수행된 정치 및 선거 통합과정의 분석과 폴란드의 민주화와 자유선거 정착과정의 분석을 통해서 한반도 통일과정에 주는 시사점을 도출함.
  - 통일모형별 과도기 선거관리 방안은 앞에서 도출된 급진형 통일의 경우와 점진형 통일의 경우로 나누어서 통합과정을 설정한 바탕 위에서 남북통합 선거관리 방안을 단계별로 제시함.
  - 결론에서는 이상과 같은 연구내용을 시사점과 연구내용의 주안점을 중심으로 요약 및 정리해서 제시함.

## 제2장 한반도 통일의 제반 모형

### I. 한반도 통일의 주요 환경

#### 1. 국제관계

- 중국의 부상과 미국의 상대적 약화를 동반한 '동아시아 시대'의 도래가 전망되고 있음.<sup>1)</sup>
  - 제2차 세계대전 이후 냉전시대의 도래나, 탈냉전 이후 미국 일극시대의 도래와 버금가는 국제정치적 변화가 지금 한반도를 둘러싼 동아시아에서 일어나고 있음. 이것은 정치·경제 구조의 변화에 따른 힘의 구조에 지각 변동이 일어나고 있음을 의미함.
  - 그것은 세계사의 중심이 서(西)에서 동(東)으로 대이동하면서 동아시아가 200-300년 전의 위상을 되찾는 대순환(great circle)의 진행임. 즉, 지난 500년 동안 세 번에 걸쳐 힘의 지형을 바꾼 대이동이 있었는데, 그것은 나라들 사이의 삶, 그 정치와 경제, 그리고 문화를 탈바꿈하는 힘의 분배에서 일어난 근본적인 변화들이었음.
    - 첫 번째 대이동은 서방 세계의 부상으로 이는 15세기에 시작하여 18세기 말 극적으로 가속도가 붙었던 과정이었음.
    - 두 번째 대이동은 19세기를 마감하면서 일어났던 변혁으로 미국의 부상임.
    - 지금 일어나고 있는 세 번째 엄청난 힘의 대이동은 나머지의 부상(the rise of the rest)이라고 부를 수 있음.<sup>2)</sup>
  - 특히, 나머지 국가들의 부상에서 가장 핵심적인 현상은 중국과 인도의 부상으로 상징되는 아시아 시대의 도래임.
    - 소위 친디아(Chindia)로 상징되는 중국과 인도의 부상은 오늘날의 국제정치경제에 상당한 영향을 미치고 있으며,<sup>3)</sup> 이에 따라 세계의 주요 국가들은 이들의 행보에 지대한 관심을 보이면서 이들 국가들과의 협력관계를

1) 장달중 외, “동아시아 시대의 도래와 한국의 외교·안보전략,” NEAR 재단 위임, 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보』 (서울: 매일경제신문사, 2011) 참조.

2) Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton and Company, 2008).

3) 인도와 중국의 부상에 따른 아시아에서의 미국의 전략적 이해관계에 대해서는 다음을 참조. Breena E. Coates, “India, Chindia, or an Alternative? Opportunities for American Strategic Interests in Asia,” *Comparative Strategy*, Vol. 28 (2009), pp. 271-285.

- 중시하고 있음.
- 중국과 인도는 전 세계 면적의 9.7%를 차지하고 이들의 인구는 23.5억 명으로 전 세계 인구의 37.5%를 차지하는 거대 국가임.
  - 지금까지 세계질서를 이끌어 왔던 서구 선진 민주주의 국가들의 경제가 정체현상을 보이는 반면, 중국을 중심으로 한 BRICs 국가들의 성장이 지속되면서 국제질서는 미국 중심의 일극체제에서 다극체제로 서서히 움직여 가고 있는 것임.
  - 이는 곧 미국의 쇠퇴라기보다는 중국과 인도 등 나머지 국가들의 부상에 따른 미국 패권의 상대적 위축이라고 할 수 있음.
    - 이는 당분간 미국이 여전히 초강대국이지만 혼자 힘으로는 국제문제를 리드하거나 문제를 해결할 수 없다는 것을 의미함. 각종 연구소들은 GDP 총량으로 보면 2030년경이면 중국의 경제규모가 미국을 초월해 세계1위로 등극할 것으로 전망하고 있음.

**<표 1> 국가별 GDP 점유율(%)**

국가	2009년	2030년
중국	8.3	23.9
미국	24.9	17.0
일본	8.8	5.8
인도	2.2	4.0
독일	5.7	3.1
영국	3.8	2.9
기타 아시아국가(중·일 제외)	5.4	6.8
기타	40.9	36.5

\* 출처: 일본 내각부 자료(『동아일보』, 2010년 5월 31일).

- o 그런데 동아시아의 도래와 관련하여 세계의 이목을 끄는 가장 중요한 나라 중의 하나가 중국이지만 다른 한편으론 앞으로 상당기간 중국이 세계의 최강자가 될 가능성이 없다는 분석도 제기됨.<sup>4)</sup>
  - 요제프 요페(Josef Joffe)는 미국 패권 쇠퇴론이 10년마다 되풀이되고 있는데, 미국의 힘과 사명감을 대신할 수 있는 나라는 없다는 현실엔 변함이 없으며, 이런 미국을 디폴트 파워(default power)라 규정했음.
  - 미국의 GDP, 군사력 총량은 엄청나며, 중국은 부유해지기 전에 늙어버릴 것이라고 전망한 것임.

4) Josef Joffe, "The Default Power: The False Prophecy of America's Decline," *Foreign Affairs*, Vol. 88, Iss. 5 (September/October 2009).

- 유엔 『세계인구전망보고서』 (UN, 『World Population Prospects』)<sup>5)</sup>에 따르면 중국의 중위연령(인구를 일렬로 세웠을 때 정가운데 위치한 사람 나이)은 2005년 현재 33세에서 2050년 45세로 급격히 높아질 것이지만, 미국의 중위연령은 2050년 41세로 강대국 중 가장 젊어질 것으로 예측됨.
  - 그리고 각종 소프트웨어에서 미국의 우위는 상당히 지속될 것으로 예상된다는 것임.
- 한편, 하스(Richard Hass)에 따르면, 미국의 상대적 쇠퇴는 감출 수 없는 사실이나 이를 대체하는 것은 다극 체제가 아니라 무극(nonpolarity) 체제임.
- 무극체제는 의미 있는(meaningful) 힘을 가진 다수의 중심(centers)을 가진 체제인데, 여기서 중심은 국민국가(nation state)만이 아니라 지역 및 지구적 기구들, 비정부기구, 회사 등을 포함하는 것임.
  - 그런데 이런 무극화의 국제관계는 지금까지 우리가 경험했던 냉전적 양극화의 세계나 미국 중심의 일극적 세계와는 그 성격을 달리하고 있음.
  - 특히 새로운 형태의 행위주체와 정책 목표 및 수단을 요구하고 있음.
    - 전통적인 민족국가 중심적 국제관계가 비정부기구, 초국가적 행위자, 국제체도를 포함한 다양한 행위주체들과 중첩되면서, 정책 목표가 전통적인 위협에 대응하는 군사적 안보에서 인권, 환경, 식량, 의료보건 등 포괄적 안보나 인간안보 등으로 이행하고 있음.
    - 또 정책 수단 면에서도 군사력과 같은 경성권력 보다는 비군사적인 연성권력의 중요성이 상대적으로 증가하고 있음.
- 향후 미중관계의 큰 방향은 양자 간 지속적인 경쟁과 갈등이 존재하겠지만 적대적이고 이분법적인 관계는 아닐 것임.
- 21세기는 어느 강대국도 군사력에 기초하여 상대방을 강제할 수 없는 상황임. '태평양수지균형'<sup>6)</sup>이라는 표현이 있듯이, 양국 간 경제네트워크는 조밀함.
  - 미중관계는 점차 전략적 협력의 측면이 강해지고 있고 이미 60여 개가 넘는 대화의 기제를 운용 중임.
    - 최근 중동사태는 미국 패권 중심의 세계질서에 대한 변화 및 약화를 보여주는 동시에 국제적 협력의 필요성을 절실하게 드러내고 있음.
    - 미국은 중국의 국제적 기여를 더 절실하게 느낄 것임.

5) 유엔 『세계인구전망보고서』 (UN, 『World Population Prospects』), <<http://www.un.org/esa/population>>.

6) 태평양수지균형은 미국의 재정적자와 경상수지적자, 즉 쌍둥이 적자를 한·중·일 중심의 동아시아의 수출 경제가 보전해주는 방식임. 동아시아 국가들은 미국의 달러화를 보유하면서 달러가치를 유지해주고 그 대신에 미국의 소비경제가 유지되면서 동아시아가 계속 수출을 하면서 서로가 균형을 유지해 감.

- 현재 중국의 지도부는 대미관계에 있어 견제적 관여(hedging)를 추구하는 '신흥강대국론자'보다는 협력을 도모하는 '발전도상국론자'가 다수를 차지하고 있음.
  - 제5세대 지도부 1기(2017년)까지는 이런 기류가 대세일 것으로 전망됨.

**<표 2> 중국 내 전략사고의 분화와 정책정향**

	전통주의	발전도상국론	신흥강대국론
국제적 지위인식	(전통) 강대국	발전도상국	신흥강국
미국과의 관계	경쟁	협력	견제적 관여
중국의 동북아 위상	전통 강국	지역 강국	세계적 강국
일본과의 관계	적대적	협력 → 견제 및 대립	포용 대상
한반도 정책	영향력 회복	현상유지	변화함의 내포한 현상유지
대 한국 정책정향	비우호적	외교적 견인의 대상	적극 포용 및 배제
북한에 대한 인식	전통 우방	문제아	문제아/부분적 전략적 유용성
대북 정책수단	정치적 지원과 경제원조	경제적 지원과 외교적 설득	압력을 포함한 복합적 수단
북한 급변사태 정책	적극 개입 고려	신중함 속 한미와 양자적 해결 모색	다자주의 선호 기회주의적
대표 개념	순망치한(脣亡齒寒) 돌돌핍인(咄咄逼人)	도광양희(韜光養晦)	유소작위(有所作爲)

\* 출처: 김홍규, “중국의 대외정책과 한국의 대응방향,” 『한반도정세: 거대한 변화의 시 작인가?』 ((사)한강소사이어티 심포지엄자료집, 2010.11.23), p. 31.

- o 현재 동아시아에는 다자주의 제도화의 여건들이 조성되고 강화되고 있음.
  - 지역협력의 공통 기반이 될 수 있는 경제적 상호의존 관계가 확대되고 있음.
    - 역내 무역이 60%를 넘는 EU의 수준에는 못 미치지만 40%대 중반에 머물고 있는 NAFTA 수준보다 높은 50%대에서 이루어지고 있음.
  - 한편, 지금은 난항을 겪고 있지만, 동북아 안보환경의 관점에서 6자회담이 주목받고 있음.
    - 이는 북핵문제라는 이슈의 중대성에도 있지만 그 해결방법이 동북아 최초의 정부 간 다자회담이고, 회담 당사국들이 이 회담을 동북아 다자안보협의체로 발전시킬 의사를 가지고 있었기 때문임.

- 동북아 역내 국가들은 다자안보협력에 대체로 긍정적 입장임. 중국, 일본, 러시아가 가장 적극적이고 미국은 오바마 행정부 출범 이후 소극적 태도에서 벗어나고 있으며 한국은 그간 적극적 추진 의사를 밝혔으나 이명박 정부에 들어서서는 구체적 의견을 제시하지 않고 있음. 다만, 북한도 다자안보협력의 불가피성을 인정하고 있지만 아직까지는 양자관계를 중시하고 있음.

## 2. 남북관계

- 일방적 대북정책에 대한 반성과 동아시아 시대의 도래에 대비하는 혁신된 대북정책에 대한 요구가 우리 내부에서 강화되고 있음.
  - 지난 정부의 대북정책이 북한의 변화를 '유인'하는데 실패했다면, 현 정부의 대북정책은 북한의 변화를 '강제'하는데 실패했다는 것임.
  - 이명박 정부는 기존 포용정책이 북한의 변화를 가져오는데 실패했고 더 나아가 포용정책으로는 북한의 변화를 애초부터 가져올 수 없었으며 따라서 포용정책과는 차별적인 정책을 추진하였음. 하지만 이명박 정부가 이전 정부의 개입정책과 정반대인 불개입정책을 구사하면서 남북관계가 파탄났지만 정책목표인 '북한 변화'는 거의 이루어지지 않고 있음.
  - 지난 10년간의 개입정책과 3년간의 불개입정책은 나름의 긍정적 효과와 한계를 가지고 있음.
    - 개입정책은 남북관계를 발전시켰지만 북한의 '때 쓰기'에 취약했던 반면, 불개입정책은 남북관계를 위축시켰지만 북한을 '학습'시키는데 효과가 있었음.
    - 그러나 불개입정책으로는 작금의 한반도 위기를 해소하고 한반도 정세에 대한 한국의 개입력을 증대시킬 수 없음. 남북관계를 정상화하고 한반도 평화를 견인하기 위해서는 북한과 대화해야 함.
  - 동아시아 시대를 예비하는 새로운 대북정책을 모색해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있음.
    - 남북관계를 통해 북한의 변화를 도모하는 포용정책의 긍정성은 인정하지만 과거의 개입방식이 북한을 변화시키는데 적절치 못했다는 반성 하에서 효율적인 개입방식을 마련해야 함.
    - 그것의 단초는 남북관계의 특수성과 국제사회의 보편성을 균형 있게 결합하는 것이고 국민적 합의기반을 강화하는 것이며 남북관계와 국제협력을 조화시키는 것임.

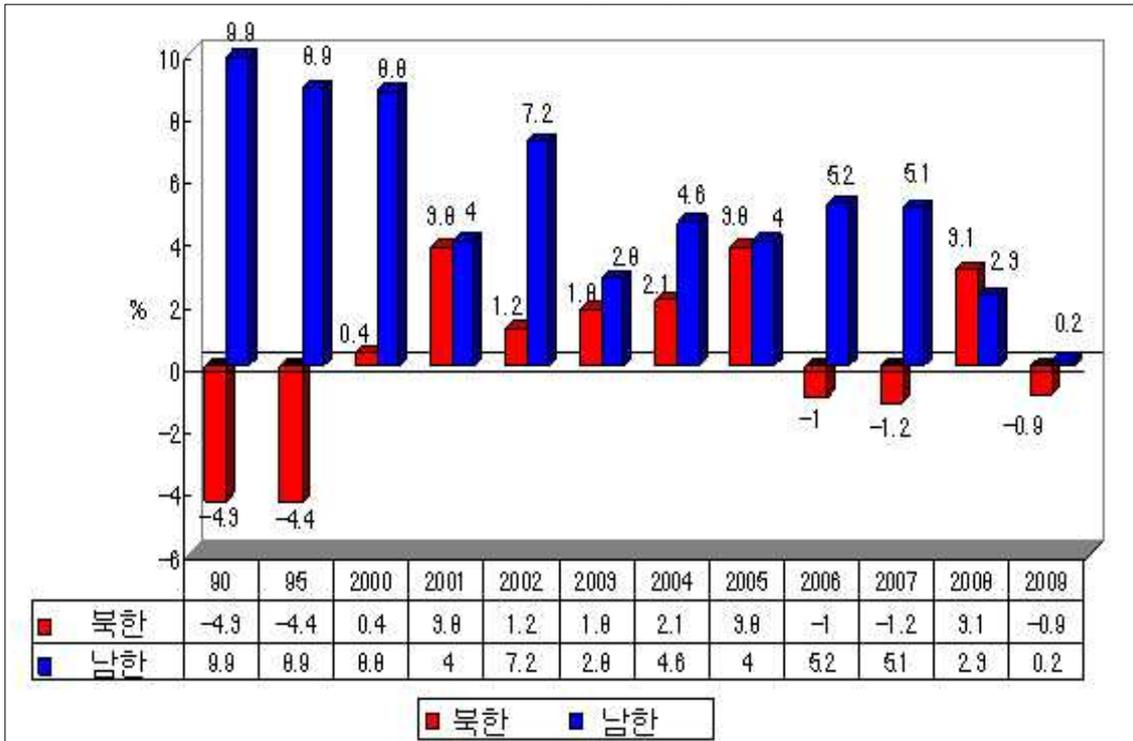
- 북한의 대남·통일정책은 남한의 대북·통일정책에 의해 좌우되는 경향이 농후한데, 향후 북한의 대남정책은 극단적 친남(親南) 또는 봉남(封南) 보다는 체제유지의 관점에서 양자를 혼용하면서 구사될 것으로 전망됨.
  - 일단, 북한은 1980년의 연방제가 냉전시대의 산물이고(1990년대에 김일성의 언급이 있었지만) 2000년대에는 탈냉전시기에 맞는 통일방안으로 바꾸는 것이 타당하다는 인식을 김정일이 갖고 있음.
    - 2000년 남북정상회담에서 김대중 대통령이 우리의 연합제에 대해 설명하자 김정일이 “대통령께서 말씀하시는 ‘연합제’가 바로 제가 말하는 ‘낮은 단계의 연방제’와 같은 것입니다.”라고 이야기했고, 임동원이 연합제와 연방제의 차이를 설명하자 김정일이 “대통령께서는 완전통일은 10년 내지 20년은 걸릴 거라고 하신 것으로 알고 있습니다. 그런데 나는 완전통일까지는 앞으로 40년, 50년이 걸릴 것으로 생각합니다. 그리고 내 말은 연방제로 즉각 통일하자는 것이 아닙니다. 그건 냉전시대에 하던 얘기입니다. 내가 말하는 ‘낮은 단계의 연방제’라는 건 남측이 주장하는 ‘연합제’처럼 군사권과 외교권은 남과 북의 두 정부가 각각 보유하고 점진적으로 통일을 추진하자는 개념입니다.”라고 답했음.7)
    - 따라서 향후 북미 간 적대관계가 청산되어 북한의 배타적 반외세의식이 약화되고 남북 간 상호의존성이 증대된다면 북한의 통일관에도 변화가 있을 수 있음.
  - 하지만 북한은 ‘비핵·개방·3000’, ‘상생과 공영의 대북정책’, ‘3단계 통일론’, ‘통일세’ 등 이명박 정부의 통일·대북정책 구상을 전면적으로 비판하고 있음.
    - 비판의 핵심은 7.4공동성명, 6.15공동선언, 10.4선언에 의해 남북관계가 발전해 왔는데, 이명박 정부가 이 선언들의 이행을 전면 회피하고 반민족적·반통일적 행태를 감행하고 있다는 것임.
  - 그러나 남북 간 신뢰가 일정정도 회복되면, 북한은 체제유지를 위해서라도 남한과의 관계개선에 나설 것으로 전망됨.
- 남북 간 격차가 더 커질 것이고 이는 분단체제의 지속을 어렵게 하는 요소로 작용할 것임.
  - 북한은 1990년대 마이너스 성장을 기록하고 2000년부터 2005년까지 플러스 경제성장률로 호전되었으나 2006년, 2007년 그리고 2009년에 다시 마이너스

7) 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 103-104; 김대중, 『김대중 자서전 2』 (서울: 삼인, 2010), p. 284.

성장률을 보이고 있음.

- 분단국 사례에서 잘 보여주듯이, 체제격차의 심화는 원심력으로 작용할 것임.

〈그림 1〉 북한의 GDP 성장률



\* 출처: 한국은행, “남북한의 주요 경제지표 비교” (2009년 12월 기준).

- o 현재 통일에 대한 국민적 염원은 큰 반면, 개인 차원의 희생에는 부정적이며 통일의 당위성이 실용화되고 있음.
  - 통일연구원이 (주)밀워드브라운미디어리서치에 의뢰해 2010년 8월 9일부터 27일까지 실시한 국민여론조사 결과에서, 통일이 민족적 과업이라는데 우리 국민의 76.6%가 찬성했지만, 통일이 가장 필요한 이유를 묻는 질문에 국민의 29.7%는 ‘단일민족의 재결합’을, 19.5%는 ‘전쟁발생 방지’를, 19.1%는 ‘민족전체의 경제발전’을, 17.6%는 ‘이산가족의 고통해소’를, 9.2%는 ‘국가적 위상 향상’을, 4.9%는 ‘북한주민 삶의 개선’을 선택했음.
  - 서울대학교 통일평화연구소가 실시한 2010년 통일의식조사 결과에서도 통일의 이유로 43.0%가 ‘같은 민족이니까’, 24.1%가 ‘전쟁위협 없애기 위해’, 20.7%가 ‘선진국이 되기 위해’라고 대답했음.
  - 위 통일연구원 조사에서 통일에 드는 비용과 통일로 인한 이익을 묻는 질문

에 '통일에 드는 비용이 많다'가 64.8%, '비슷하다'가 15.5%, '통일로 인한 이익이 많다'가 19.7%였음.<sup>8)</sup>

- 특히, 청년층의 통일관련 부담 의향은 시간이 갈수록 낮아지고 있음.
  - 가령, 2009년 민주평통 청년층 여론조사에서 2008년 조사와 비교하여, 통일비용을 부담할 의향이 있다는 의견은 7.7%p(63.6%→55.9%) 감소했으며, 전반적으로 비용규모 역시 줄어들었음.
  - 또한 2010년 민주평통 청소년 여론조사에서는 청소년 절반 정도(52.1%)가 통일이 자신에게 도움이 안 된다고 생각하고 있음.

### 3. 북한내부 정세

- o 북한의 체제내구력이 점점 더 약화되고 있음.
  - 김정은 세습체제에 대한 국제사회의 비난뿐만 아니라 북한 내부의 지지도 과거 김정일 때와 비교하면 현저히 낮은 것 같음. 물론 경제문제도 쉽사리 해결될 것 같지 않음.
  - 하지만 이것이 곧바로 급변사태로 이어지는 것은 아님. 1980년대 후반 동구 사회주의권 붕괴 그리고 1994년 김일성 사망과 고난의 행군 시기에도 북한은 무너지지 않았음. 이번에도 '만경대 혈통'의 신격화와 선군정치에 의해 인민봉기와 군사쿠데타 발생 가능성을 차단하고 북한붕괴를 원하지 않는 주변국의 이해관계 때문에 역설적으로 '그럭저럭' 버틸 가능성이 적지 않음.
  - 특히, 동독 붕괴 때에는 소련이 쇠락기에 있었던 반면, 현재 중국은 하루가 다르게 부상하고 있고 중국의 북한 필요성이 여전히 유효하다는 점을 잊어서는 안 됨.
  
- o 그런데 김정일의 권력 강화를 기반으로 한 후계체제 구축은 우여곡절은 있지만 대체로 무난하게 진행되고 있음.
  - 북한은 2010년 김정일을 당총비서·당중앙군사위원장에 재추대하고 김정은을 후계자로 공식화함으로써, 김정일 체제 강화와 후계체제 기반 강화를 동시에 진행시키겠다는 의지를 드러냄.
  - 김정은의 후계작업은 이상 없이 진행 중이나 북한은 김정은의 급작스러운 부상보다는 신중한 행보를 보임.
    - 올해 신년공동사설은 후계자 김정은을 직접 거명하지는 않은 채 김정일

8) 통일연구원, 『통일환경평가 제4차 워크숍 자료집 II』 (서울: 통일연구원, 2010.9.8); 정은미, "'이중적' 통일인식과 대북인식의 '북한효과,'" 『서울대학교 통일평화연구소 학술심포지움 자료집』 (2010.9.7) 참조.

중심으로 서술되는 등 김정일의 통치권이 유지되고 있음을 과시함.

- 최근 김정은이 김정일의 공개활동에 거의 등장하고 있음. 2011년 7월 1일 군부대 공연관람을 시작으로 25일 해군사령부 시찰까지 공연관람, 현지시찰, 지방인민회의 선거 투표 등 북한 매체가 김정일의 공개활동을 전한 14차례의 보도 가운데 김정은이 수행한 행사가 12차례(85.7%)나 됨. 올 상반기 김정은 공개수행 비율(55.6%)에 비해 높음.<sup>9)</sup>
- 올해 김정은에 대한 이상화 작업이 사회분야, 총련, 청년층에서 본격적으로 가동되고 있음.
  - 2011년 2월 27일 로동신문은 김정은의 찬양가요로 보이는 '조선청년행진곡'을 선보였음.
  - 2011년 7월 9일에 열린 총련 중앙위원회 22기 2차 회의에서 공식석상에서 처음으로 김정은의 이름이 언급됐다고 함.
  - 북한의 청년조직 기관지인 '청년전위'는 2011년 7월 31일 '전설적 위인인 신 김대장 선군의 총대 높이 드셨다'는 제목의 글을 지면의 1/3가량 차지하는 톱으로 게재했음.
- 김정은 후계자 내정 이후 북한은 당·정·지방 등 '사회주의 국가'의 정상화를 추진하고 있음.
  - 2009년 헌법개정을 통해 국가기관을 정비했음. 최고인민회의 대의원 구성이 연령면에서는 과거와 큰 차이를 보이지 않는데, 이는 곧 자연스런 세대교체를 의미함. 그리고 대의원의 학력과 전문성이 강화되었음.
  - 2010년 당대표자회를 개최하여 당조직을 정비하였음. 김일성 사망 직전인 1993년에 당 정치국 상무위원은 3명, 당 정치국원(후보위원 포함)은 24명, 당 중앙위원(후보위원 포함)은 328명, 당 중앙군사위원은 18명이었으나, 2009년 말에는 각각 1명, 9명, 134명, 8명으로 축소되었음. 이 때문에 북한으로서는 사회주의 국가의 정상화를 위해 1/3 수준으로 위축된 당의 최고지도기관을 복구했음.
  - 2011년 7월 지방인민회의 대의원 선거를 실시하여 '강성대국 건설을 위하여 헌신적으로 투쟁하고 있는 28,116명의 노동자, 농민, 지식인들과 일꾼들을 도·시·군 인민회의 대의원으로 선거하였음.'

---

9) 『연합뉴스』, 2011년 7월 26일.

## II. 예측가능한 한반도 통일모형

### 1. 한반도 통일모형 예측시 고려사항

#### 가. 북한의 친남화(親南化)는 통일의 상수(常數)

- 어떤 경우든 남북통일이 되려면 당사자들 간의 신뢰가 있어야 함.
  - 설사 북한에 개혁정권이 등장하고 개혁·개방정책이 추진되더라도 이것이 곧 통일로 이어지는 것은 아님.
  - 또는 북한에서 급변사태가 발생한다 하더라도 북한이 남한과 같이 하려는 생각이 없다면 그들은 통일의 방식이 아닌 그럭저럭 버티면서 독자의 길을 택할 수도 있음.
- 통일적 상황에 들어서더라도 북한이 한국을 자신의 파트너로 인정하지 않으면 남북통일은 쉽지 않음.
  - 통일에 도달하는 과정까지 남북 간 신뢰와 상호연계성을 강화하여 북한의 친남 성향을 제고해야 한반도의 통일이 가능한 것임.
  - 북한의 친남화(親南化)가 북한의 엘리트층과 주민층 모두에서 이루어져야 통일국면으로 진입할 수 있을 것임.

#### 나. 한반도 통일문제의 이중적 특성

- 한반도 통일문제는 민족 내부의 문제인 동시에 국제적 문제라는 이중적 특성을 갖고 있음.
  - 한반도는 제2차 세계대전 이후 미소의 분할점령으로 분단되었음. 그리고 한반도는 지정학적 위치로 인해 주변국들의 이해관계가 충돌하는 동북아의 국제정치적 요충지가 되어 왔고 따라서 한반도의 통일문제는 이들 주변국들의 이해관계가 깊게 얽혀 있음.
  - 따라서 한반도 통일문제는 남북한 당사자의 노력과 주변국들의 이해와 협력을 필요로 함.
- 그러나 현재 주변국들은 한반도가 통일이 되어 강력한 국가로 등장하는 것보다 남북한이 분단되어 동북아의 세력균형 역할을 하는 것을 원하고 있음.

- 동북아의 세력관계의 변화가 가져올 불확실성을 선호하지 않는 것임. 즉, 통일한국의 미래에 대한 불확실성, 통일한국이 자국에 적대적인 세력으로 변화하지 않는다는 보장이 없다는 점, 적대적인 세력은 아닐지라도 현재의 동북아 세력균형 구도에 변화를 초래할 가능성 등을 우려하고 있음.
  - 남북한이 현재 수준에서 통일이 된다 하더라도 경제력뿐만 아니라 군사력 부문에서도 주변국에 위협이 될 만한 군사대국이 될 가능성이 높다는 점도 통일에 부정적인 이유임.
- 특히, 중국은 한반도의 통일에 그리 긍정적 입장이 아님.
- 한반도의 현상타파는 200만 명 조선족이 살고 있는 동북3성에 영향을 미칠 수 있고 북한주민의 대량유입은 중국사회의 심각한 불안요인으로 작용할 수 있기 때문임.
  - 또한 통일한국에서는 과거 북한이 중국에게 제공했던 완충지대가 사라져, 한미동맹이 지속된다면 미국세력과 직접 접촉하는 양상으로 바뀌게 된다는 것도 부담임. 이는 중국의 대한반도 영향력이 약화되는 것과 동시에 중일간의 대립구도에서 통일한국이 조정자 역할을 할 가능성을 염려하는 것임.

#### 다. 북한의 정치변동 대처

- 북한은 대표적인 실패국가(failed state)임.
- 매년 실시되는 Foreign Policy<sup>10)</sup>와 Fund For Peace의 ‘실패국가지수’(failed states index)에 따르면, 북한은 실패국가에 해당함.
    - 2011년에는 177개국 중 60개국이 실패국가로 선정되었는데, 최악의 실패 국가는 소말리아, 차드, 수단, 콩고 순이고 북한은 22위(12개 항목별 10점 (총 120점) 만점에 총 95.6점)를 차지함.
  - 현재 북한은 이데올로기 약화, 엘리트 응집력 약화, 반사회주의 의식의 확산, 사회적 통제력의 이완, 생활수준의 지속적 추락, 시장경제에 의한 계획경제의 침식, 대외경제망의 약화, 북한문제에 대한 국제사회의 압박, 대외정보 유입으로 인한 북한체제 자궁심 저하 등 총체적 위기에 봉착하고 있음.
- 그러나 김정일이 존재하는 한, 향후 5년 내 급변사태<sup>11)</sup> 발생의 가능성은 높지

10) Foreign Policy, 실패국가지수(Failed States Index), <<http://www.foreignpolicy.com/failedstates>>.

11) 급변사태는 매우 빠른 시간 내에 대규모 또는 근본적인 변화를 초래할 상황을 말함. 일반적으로 급변사태(contingency)와 붕괴(collapse)는 비슷한 의미로 받아들여지고 있으나 후자는 급변사태 이후 더욱 악화된 상황을 붕괴로 지칭하기도 함. 급변사태 또는 그 결과는 정권(regime)교체, 체제(organization)변화, 총체적 국가체제(total establishment) 등 3가지 차원이 존재함.

않음.

- 지도부와 지식인 및 주민다수가 어떠한 정신적 동기나 가치를 굳건히 지향할 때에는 경제적 난관에도 불구하고 그 체제는 내부로부터 붕괴되지는 않음.
- 북한체제 역시 북한지도부의 과거 정통성 및 업적이 부분적으로만 침식되고, 지도부의 강력한 사회통제 및 교육으로 인해 북한 주민들의 가치지향이 완전히 바뀌지 않았으며 더욱이 '피포위의식'(siege mentality)의 강화로 인한 민족주의 이데올로기가 견재하기 때문에 붕괴만은 피하고 있음. 다시 말하면, 경제·대외 분야에서 체제불안정화 요인이 강하지만 정치·사회·이념 분야에서 체제안정화 요인이 강한 상황임.

- 하지만 현재의 북한현실을 볼 때, 시간이 지날수록 북한체제의 내구력은 완전히 소진되고 여기에 충격이 가해지면 급변사태가 발발할 수도 있음.
  - 경제와 사회에 대한 국가의 통제력의 이완 현상이 강화되고, 국가의 통제 밖에 있는 새로운 경제·인적 자원이 발생하며, 엘리트의 지대추구(rent seeking)로 엘리트의 이념적 응집력이 와해되고 시장과 정보를 매개로 한 시민사회의 연대망이 형성되어 체제를 더욱 불안하게 만들 것이기 때문임.
  - 물론, 북한체제의 위기가 지속·강화되더라도 급변사태는 일어나지 않고 '그럭저럭' 버틸 가능성도 있음.
- 결국, 북한의 정치변동에 대해 모든 가능성을 열어놓고 이에 대한 대비책을 강구해야 함.

## 라. 통일의 기본 전제이자 통일의 상수

- 북한의 친남화(남북관계 발전)가 이루어지지 않으면 북한에 급변사태가 발생하더라도 통일의 길은 요원함.
  - 남북이 통일국면에 들어서기 위해서는 반드시 남북관계 발전 그리고 북한 지배층과 주민들의 친남화가 전제되어야 함.
  - 남북연계성의 강화는 북한을 남북협력 틀에 묶어두는 효과가 있음.

## 마. 통일모형의 2대 변수

- 동북아(국제질서)에서의 미중관계: 협력(통일支持) vs. 갈등(통일反對)
- 북한체제의 변화: 비핵·개방(先經체제) vs. 핵보유·폐쇄(先軍체제)

○ 동북아에서의 미중협력 여부

- 중국이 한반도 통일에 반대하면, 한반도 통일은 사실상 실현되기 어려움. 북한이 어떠한 처지에 놓이든 북중동맹 강화로 통일을 무산시키려 할 것임.
- 미중협력과 동북아 다자질서 강화, 한미동맹 현대화 등이 전제되어야 중국은 통일한국의 '우려'에서 벗어날 수 있을 것임.

○ 북한체제의 변화 여부

- 북한의 정책변화는 북한체제의 내구력, 그리고 통일의 방법 등에 영향을 미침.
- 북한에 개혁정권(김정은의 정책변화 포함)이 들어서면, 북한체제의 내구력은 개선되고 남북합의통일의 가능성이 높아짐.
  - 북한에 선경(先經)지배엘리트연합이 형성된다면, 이는 수령제의 이완과 그리고 북미관계 개선, 민생경제 우선, 진정성 있는 민족공조 등이 가능해질 것임.
- 북한이 보수정책을 계속 고집한다면, 북한체제의 내구력은 약화되고 급변사태의 가능성은 높아짐.
  - 현재의 선군(先軍)지배엘리트연합이 계속 집권한다면, 김정은과의 이익공유 속에서 국방공업을 우선시하고 민생경제를 외면할 것임. 강압적 폭압 통치로 인민들을 통제할 것이나 극심한 경제난과 국제적 대북제재 속에서 급변사태가 발생할 수 있음.
  - 급변사태 이후 친남정권이 수립된다면, 급속한 한반도 통일이 진행될 수도 있음.

**<표 3> 북한 지배엘리트연합의 정책정향**

	주체엘리트연합	선군엘리트연합	선경엘리트연합
시기	1990년대	2000년 이후	2002년
주도세력/ 협력세력	당/ 군·정	군/ 당·정	당·정/ 군
수령제	형성·발전	공고화	이완
대내노선	주체 사회주의	방어적 군사국가화	개방적 사회주의
경제정책	중공업 우선	국방공업 우선	민생경제 우선
대남관계	공세적 대립	이데올로기적 민족공조	실용적 민족공조
대미관계	대립과 갈등	갈등 속 개선 희망	제한적 협력
대중관계	혈맹, 순망치한	동맹, 전략적 자산	전략적 협력 동반자

\* 출처: 김갑식, “동북아 협력과 북한의 체제전환,” 『경남대 극동문제연구소 학술회의 자료집』 (경남대 극동문제연구소, 2011.7.20).



- 한국정부는 보다 전향적인 대북정책을 추진하며 남북연합을 지향함. 통일문제에 대한 시민사회의 요구가 강화되고 민간분야의 교류협력이 활성화됨. 한국사회 전반에서 통일의 분위기가 높음.
- 대내외적 환경변화에 대응하기 위해 북한정권은 민생경제 우선의 선경지배엘리트연합이 장악함.
  - 우호적 환경에서 개혁·개방을 추진하면서 미중 보증 속에서 핵을 폐기함.
  - 북미 국교관계를 수립한 북한에서 수령제는 형해화되나 상징적 차원에서 유지되고 초보적 수준의 자유와 인권이 보장됨. 중국 (초기)수준의 경제 개혁, 경험(북중, 남북) 확대로 사회주의시장경제를 지향함.
- 결국 남북 간 경제협력이 발전하고 한반도평화협정이 체결되면서, 국제적 지지 및 보장 하에 남북이 연합에 합의함.

#### **나. II형: 미중 동북아 갈등 + 북한의 비핵·개방 ⇒ 상호의존적 분단체제**

- 중국 정부는 민족분규와 민주화요구라는 대내문제를 회피하고자 ‘신홍강대국 외교론’에 입각한 대외정책을 채택하면서 미국과의 긴장관계를 감수함. 상하이 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization) 등 반미성향의 다자주의 강화에 매진함.
- 미국 정부는 ‘중국위협론’을 강조하며 중국의 과도한 군사적·경제적 부상을 차단하고자 노력함. 중동에서의 리더십 회복에는 실패하지만 동북아에서의 6자회담 대신 북미 양자협상으로 북핵문제의 진전을 차단함.
- 미중의 동북아에서의 갈등에도 불구하고 한국정부의 개입정책과 남북협력의 진전으로 남북관계는 호전됨. 그러나 남북정상회담에서 한반도평화협정을 위한 남북합의에도 불구하고 중국의 반발로 체결에는 실패함.
  - 한국 정부는 북한의 개혁·개방을 지원하기 위해 다방면의 남북합작을 추진함. 그러나 한미 정치군사동맹과 한중 경제협력 간의 충돌로 인한 한국사회의 고민이 깊어짐.
- 경제적 침체와 대외정보 유출로 인해 ‘제2사회’가 강화되면서 북한당국은 불가

피하게 선군지배엘리트연합에서 선경지배엘리트연합으로 전환함.

- 북핵폐기의 대가로 북미 국교수립에 합의하나 대외정세로 인해 그 협상이 지지부진함. 다만 북한의 극단적 협박과 미국의 제재는 더 이상 실행되지 않음.
- 상징적 차원의 수령제는 유지되나 초보적 수준의 자유와 인권은 보장됨. 그러나 미진한 외부지원으로 사회주의시장경제로의 전환은 지체됨.

- 미중이 갈등관계에 있어 남북관계 대 북중관계의 질적 수준에 의해 통일이 판가름 날 가능성이 있기는 하나, 현실적으로 통일에 이르는 쉽지 않음. 상호 의존적 분단체제가 지속됨.

#### 다. III형: 미중 동북아 갈등 + 북한의 핵보유·폐쇄 ⇒ 적대적 분단체제

- 중국 정부는 민족분규와 민주화요구를 무마하기 위해 '신흥강대국 외교론'에 기반한 대외정책을 구사하면서 미국 대외정책의 일방성에 대해 견제적 관여를 함.
  - 중국의 역내 경제통합정책은 미국과 일본에 의해 진전되지 못함.
  - 역내 영토문제에 대해 강력한 목소리와 행동을 취함.
- 미국 정부는 '팍스 아메리카'의 복원에 나섬.
  - 힘에 의한 對중동정책을 추진하지만 이슬람권 단결에 적절히 대응하지 못함.
  - 북핵문제에 대해서는 압박 위주의 정책을 채택하지만 중국의 강한 반발을 불러와 성공하지는 못함. 북방삼각관계와 남방삼각관계의 대결이 지속되고 6자 회담은 폐기됨.
- 한국 정부는 한미동맹을 강화하며 북한의 대남강경책에 강력히 대응함. 대북 정책을 둘러싼 한국의 시민사회는 보수성이 강화되고 이러한 가운데 남남갈등은 증폭됨.
- 신냉전에 편승한 북한의 선군지배엘리트연합은 폐쇄적 계획경제체제를 유지하고 국방공업에 우선적 관심을 둠.
  - 주민들의 민주화요구와 민생요구에 대해서는 반미주의와 강력한 통제기구를 통해 억압하고 대량살상무기(WMD)개발을 통한 정권지지를 확보하고자 함.
  - 그 결과 경제침체는 지속되고 이를 만회하기 위해 북한의 정치·외교·군

사·경제적 대중의존은 심화됨.

- 신가산제적 김정은 후계체제는 신냉전의 '확실성'에 기반하여 상대적으로 정권을 안정적으로 유지함.

○ 통일을 위한 국제적 지지나 한반도 상황 등 우호적 조건이 하나도 형성되지 못한 채 남북이 적대적 분단을 지속함.

#### 라. IV형: 미중 동북아 협력 + 북한의 핵보유·폐쇄 ⇒ 급진형 통일모형

○ 중국의 5세대 지도부는 민족분규, 민주화요구에 부응하면서 국내적 안정에 성공하고 동북아 역내에서의 미중협력과 다자협력 발전에 적극적으로 대처함.

- 경제지원과 외교적 설득을 가지고 북한에 접근하고 북한의 선군노선을 억지하지는 못함. 중국 내에서 '북한 다루기'에 대한 논란이 증폭됨.

○ 미국 정부는 다자주의를 강조하지만 중동문제의 미해결로 북한문제 해결에 적극적으로 나서지 못함.

- 북한문제에 대해서는 중국과 한국에 의존하지만 큰 성과를 거두지 못함. 그 과정에서 6자회담은 유지되나 별다른 성과는 내지 못하고 국제적 대북제재는 지속적으로 진행됨.

○ 남북관계는 진전과 퇴보를 반복한 채 큰 성과를 내지 못하고, 남한 정부는 흡수통일에 대비한 정책을 구사함.

○ 후계체제의 불안정성을 극복하기 위해 선군지배엘리트연합은 통제기구를 강화함.

- 핵개발과 미사일개발에 박차를 가함.

- 국제적 압박에 대해 북중협력으로 대응하고자 하나, 중국의 대북한 지원은 점차 감소함.

- 이 과정에서 '제2사회'의 맹아가 점점 싹을 키워나감. 그 결과 수령제는 군부에 포박되고 인민의 자유와 인권 탄압은 여전함. 국방 위주의 경제정책으로 인해 경제회생이 점점 멀어짐.

○ 북한 내에서 급변사태가 발생하고 새로 등장한 정권은 중국과의 협의 하에 남한과의 통일을 선언함.

### 3. 예상가능한 한반도 통일모형<sup>13)</sup>

- 한반도 통일모형 이념형 4개 중 통일국면으로 진입하는 경우는 다음의 두 가지임.
  - 북한의 친남화(남북협력), 미중협력(통일지지) + 북한의 비핵·개방(先經체제)  
⇒ 점진형 통일모형
  - 북한의 친남화(남북협력), 미중협력(통일지지) + 북한의 핵보유·폐쇄(先軍체제)  
⇒ 급진형 통일모형
  
- 점진형 통일모형: 남북연합 → 남북연방 또는 단일국가
  - ‘과도적 공존기구’로서의 남북연합
  - 단일국가를 목표로 하되 남북연방도 고려
  
- 급진형 통일모형: 남북연합 또는 북부 특별행정청 → 남북연방 또는 단일국가
  - 급변사태가 일어났다 하더라도 이를 관리하고 통일로 진전하기 위한 남북연합이 필요할 수도 있음. 물론 이 남북연합은 점진형에 비해 짧은 기간일 것임.
  - 또는 통일 전까지 북부 특별행정청을 개설하여 남측에서 관리할 수도 있음.

---

13) 김근식, “북한 급변사태와 남북연합: 통일과정적 접근,” 『북한연구학회보』, 제13권 2호 (통일연구학회, 2010); 박종철 외, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』 (서울: 통일연구원, 2008) 참조.

## 제3장 통일과도기 상황 전개양상

### I. 통일과도기 통합과정 시나리오

#### 1. 점진형 통일모형

##### 가. 정치분야

- 남북연합은 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 한반도의 통일국가 수립에 이르기까지 남북한 간의 동질성 회복을 통한 민족공동체 형성을 목표로 함.
  - 남북연합은 두 개의 국가가 결합하는 국가연합의 모습을 지님.
  - 남북연합은 대외적으로는 제3국과의 관계에서 완전한 주권을 행사하지 못하며, 남북한 각각 주권을 가지고 정치·외교·군사권 등을 독자적으로 행사하는 2체제 2정부를 유지하게 됨.
  - 남북연합은 남북정부가 외교권, 군사권, 입법권을 각기 보유한 기초 위에서 서로간의 현안문제를 협의하고 해결하기 위해 연합정상회의, 연합각료회의, 연합의회, 연합법원, 집행위원회 및 산하위원회 등을 구성·운영함.
- 남북연합은 남북한의 두 정상이 만나 이른바 전민족장정(Charter of Korea)과 연합규약(Articles of Confederation)을 확정 공표함으로써 수립됨.
  - 전민족장정은 남북연합을 규율하는 기본법으로 통일헌법이 제정될 때까지 유효함.
  - 연합규약은 민족통일의 과도단계로서의 남북연합의 설치·운영에 관한 합의, 통일실현까지 남북관계 전반에 걸친 기본질서와 운영기구 등이 포함되어야 함.
- 최우선적으로 실현되어야 할 과제는 남북 간의 화해협력을 통해 정치적 신뢰를 구축하는 것임.
  - 상대방의 특정인사 및 정권에 대한 관영방송이나 민영매체의 비방·중상 중지를 우선적으로 실시해야 함.
  - 남북한의 정치단체 및 정당 간 상호교류를 실시하여 이념적·정치적 영역에

서 상호이해 및 협력범위를 확대해야 함.

- 서로 배치되는 법률들을 공동으로 조사하고 시정해야 함.
  - 남한의 경우는 헌법의 영토 조항 및 국가보안법이 해당됨.
  - 북한의 경우는 노동당 규약과 형법이 해당됨.
- 북한지역에 대한 선거 교육 및 지원이 이루어져야 함.

- 남북정부의 평화공존을 위해서 분단상황의 평화적 관리를 추진해야 함.
  - 현재의 정전협정을 대체하는 평화협정을 체결함으로써 항구적인 한반도 평화체제를 구축해야 함.
- 남북한 간 사회문화 교류를 활성화해야 함.
  - 남북한의 신문 및 방송을 개방하여 남북한 상호이해 증진과 민족동질성 회복에 주력해야 함.
  - 농촌과 어촌, 도시의 남북의 각 행정단위별로 자매결연 및 공동사업을 추진해야 함.
- 남북한의 정치적 신뢰가 성숙단계에 진입하면, 남북연합은 통일시기, 통일 과도조치 등에 대해서 실질적인 협의를 시작해야 함. 최종적으로는 남북정상이 만나 '통일조약'을 채택해야 함.
  - 통일조약은 독일처럼 몇 개로 나누어서 채택할 수도 있고, 단일문건으로 채택할 수도 있음.

## 나. 외교분야

- 남북연합 체제에 대한 국제적 지지, 보장, 협력을 획득하기 위해 노력해야 함.
  - 남북연합은 한반도 내부에 대한 불간섭 원칙을 천명하고 동시에 주변국가는 물론이고 국제사회에도 내정불간섭 원칙을 준수하도록 선언하고 촉구하는 정책을 추진해야 함.
  - 유엔총회에서 남북연합에 대한 지지와 외부 불간섭 결의안을 이끌어내야 함.
  - 대외적으로 남과 북이 연합체임을 알리고 국제적 승인을 이끌어내야 함.
- 남북연합은 인도적 대북 긴급구호를 위한 국제사회의 공동대응을 모색해야 함.
  - 남북연합은 유엔 등 국제기구 및 주변국과 협의를 통해 북한 내 인도적 긴급구호를 신속히 처리해야 함.

- 국제사회에서 남북정부는 다양한 대화통로를 확보함으로써 서로간의 신뢰를 증진시켜야 함.
  - 해외주재 남북 대사협의체를 구성·운영하고 남북한 해외주재 공관의 업무 협조를 강화해야 함.
- 남북연합과 모순되는 조약 정비와 한반도 통일을 위한 주변 및 국제적 환경조성에 매진해야 함.
  - 타국과의 군사조약, 즉 한미상호방위조약, 전시주둔국지위협정, 조중상호조약 등을 전면 재조정해야 함.
  - 북한의 대미·대일 국교정상화를 지원해야 함.

## 2. 급진형 통일모형

### 가. 정치분야

- 일시적 남북연합이든 북부행정청 창설이든 이들의 실질적 업무는 남북합의통일을 이끌어내는 것임.
  - 북한의 급변사태 이후 위기상황을 정돈하고 부작용을 최소화하면서 북한이 남한체제에 적응하도록 전면적으로 조정·관리해야 함.
  - 점진형에 비해, 상당한 행정수요를 감당해야 하며 시간이 경과할수록 업무의 양과 범위는 확대될 것임.<sup>14)</sup>
- 남북 정당·사회단체의 명망가를 중심으로 통일추진위원회를 만들어 통일국가를 형성하기 위한 제반 조치들을 국민들의 의견을 수렴하여 논의·결정함.<sup>15)</sup>
  - 통일추진위원회는 남북한의 정치, 경제, 외교, 군사, 사회·문화 등 전 영역에 걸친 업무를 협의·조정함.
  - 통일추진위원회 산하에 통일선거관리위원회를 설치하여 북한지역의 새로운 선거, 통일한국 선거, 통일헌법 국민투표, 통일 후 남북총선거 등에 대한 지원과 관리업무를 총괄함.
    - 북한 선거체계의 개편, 북한 선거진행요원의 자질 향상, 남북 선거직제의 표준 수립
    - 산하에 '선거교육연수원'과 '시민학교'를 운영

14) 급진형은 점진형의 임무들의 대부분을 추진할 것임. 여기서는 점진형에서 언급하지 않은 보다 발전된 사안에 대해서만 언급함.

15) 점진형과 급진형의 가장 큰 차이는 급진형에서는 통일추진위원회와 통일선거관리위원회의 역할이 두드러진다는 점임.

- 남북 행정통합준비위원회를 구성하여 남북한의 행정체계를 통합하기 위한 제반 사항을 총괄함.
  - 남북 간의 행정협조 뿐만 아니라 행정기구의 통폐합, 공무원의 인사관리, 북한 행정체계의 개편, 북한 행정요원의 자질 향상, 표준직제 수립
- 남북 법률통합위원회를 구성하여 남북한 법률체계의 조정을 추진함.
  - 각 분야별로 남북한의 법률체계를 비교하여 조정 및 통합이 필요한 문제에 대해서 협의함.
- 남북한 사회정치단체 및 정당의 통합을 추진함.
  - 북한지역 복수정당제·자유선거제도를 도입함.
  - 남한 정당을 중심으로 북한 지부 설립 또는 정당 통폐합을 추진함.
  - 교육, 학술, 체육, 종교 등 남북의 각종 단체들의 통합을 추진함.
- 대중매체의 개방 및 공동사업, 남북합작 언론·방송사를 설립함.
  - 대중매체의 상호개방과 더불어 남북한 공동프로그램의 제작과 통합방송 채널의 운영을 추진함.
  - 신문 및 방송의 각종 지사를 설립할 수 있도록 추진하며 남북이 공동으로 투자하여 운영하는 신문사, 방송사 등을 설립함.
- 통일헌법 제정 및 국민투표 실시
  - 현 남한의 헌법개정 절차를 적절히 원용하여 통일헌법 제정함.

## 나. 외교분야

- 유엔 및 국제기구에 남북은 단일의석으로 가입함.
  - 남북은 외교의 공동원칙을 설정하고 합의한 이후에는 단일체로 외교를 행사하는 범위를 확대함.
- 통일한국에 대한 국제사회의 지지를 확보해야 함.
  - 주변 4국과 밀접한 관계를 유지하고 한반도 통일에 대한 정당성과 지지를 확보하는 정책을 추진함.
  - 유엔 및 국제기구의 활동을 통하여 국제적으로 통일한국의 분위기를 조성해 나가야 함.

## II. 통합과정의 과제

### 1. 통일 정부의 형태에 따른 과제

- 통일을 국민통합의 실현이라는 측면에서 볼 때 통일한국의 권력구조는 다수의 의사에 따르는 다수결모델(majoritarian model)보다는 소수의 거부권이 인정되는 합의모델(consensus model)이 바람직할 것임.
  - 동질적인 사회에서는 반대정파 간에 정책과 지지기반에 있어 큰 차이가 없고 권력이동도 비교적 쉽게 이루어지기 때문에 다수결에 의한 권력의 독점이 허용되는 다수결모델이 가능함.
  - 그러나 통일한국과 같이 이질적인 두 체제가 결합하였을 경우, 사회균열구조가 다차원적(이념적, 지역적, 계층적)으로 발생할 것이고 소외집단의 출현 역시 불가피함. 이질적인 사회에서는 정파 간의 이념 및 정책의 차이가 크고 정권의 이양도 그다지 용이하지 않기 때문임.<sup>16)</sup>
- 초기에는 가능한 한 ‘합의모델’을 지향하고 통합의 강도가 높아지면 ‘합의모델’과 ‘다수결모델’ 간 국민적 선택으로 결정함.

#### 가. 지역적 정부형태: 연방제 vs. 단일제

- 복수의 국가가 단일한 통합을 창출해내는 정치적 국가결합의 형태로서 국가연합과 연방의 차이는 본질적으로 국제법적 인격 즉 주권을 구성국 각자가 보유하느냐, 연방국가에 보유하느냐의 문제로 귀결됨.
  - 이 경우 국가연합의 기본원리는 구성국 정부에 대한 중앙정부(기구)의 종속(從屬, subordination)의 원리이며 연방의 기본원리는 중앙정부와 구성국정부 간 역(逆)의 원리가 되는 것임.
- 초기에는 연방제, 후에 연방제와 단일제 중 선택하는 방안 검토

#### 나. 기능적 정부형태: 대통령제 vs. 의원내각제 vs. 준대통령제

- 대통령제보다는 의원내각제나 (프랑스식) 준대통령제가 국민적 합의기반 강화와 소수자 보호에서 강점을 가지고 있음.

16) 최진욱, 『통일한국의 권력구조』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 2-3.

- “의원내각제가 권력의 집중화를 예방하는 동시에 양 체제 하에서 누려온 행정계통의 종사자들에게 기득권 상실이라는 위험부담을 보다 적게 느끼게 하여 재통합에의 접근을 용이하게 해줄 수 있다. 또한 정책결정, 집행과정에서 선의의 경쟁을 유발시켜 국가발전에 이바지하며 전횡을 방지할 수 있다. 권력 전횡과 독재는 대부분 대통령제에서 찾아볼 수 있는 현실이 이를 반증한다.”<sup>17)</sup>

○ 그러나 대통령제도 고려할 수 있음.

- 가령, 미국식 정·부통령제(남북지도자 런닝메이트) 또는 남아공식 대통령제(의회에서 대통령과 2명 이상의 부통령 선출)

## 2. 통합과정의 과제

- 선거와 관련된 통합과정의 과제는 의회를 단원제로 할 것인가 또는 양원제로 할 것인가의 문제와 밀접하게 연관되어 있음.
- 따라서, 기존에 남한과 북한이 제안한 연합 또는 연방제안에 대한 구체적 검토가 필요하며, 궁극적으로 국민투표를 통해서 단원제 또는 양원제를 결정할 것인가 또는 양측의 정치 지도자들 간의 합의에 의해서 결정할 것인가를 정해야 할 것임.

### 가. 의회: 단원제 vs. 양원제

- 단원제를 지지하는 입장에서는 양원제가 국민주권의 단일성과 불가분성에도 맞지 않으며, 좁은 영토, 단일민족의 한국사회에는 적합하지 않다고 비판하면서, 통일한국의 산적한 문제들을 해결하는 효율성 차원에서 볼 때도 단원제가 바람직하다고 주장함.
  - 한편 단원제는 국정을 신속하게 처리하고 효율적으로 처리할 수 있는 장점이 있지만 국정심의회가 경솔해질 수 있으며 의회의 정부에 대한 전횡이 생겼을 때 이를 견제할 수 없다는 단점이 있음.<sup>18)</sup>
  - “통일조국의 국회는 지역대표성에 입각한 상원과 국민대표성에 입각한 하원으로 구성되는 양원제로 할 수도 있을 것입니다.”(1989년 한민족공동체통일방안)

17) 정경섭, 『통일한국의 정치통합모델에 관한 연구』 (서울: 정무장관(제1)실, 1991), p. 28.

18) 라종일·강량 외, “통일한국을 대비한 권력구조,” 국제평화전략연구원 위음, 『한국의 권력구조 논쟁』 (서울: 풀빛, 1997), pp. 493-494.

- 양원제를 주장하는 견해들은 명분상으로는 더 많은 설득력을 갖고 있는 것처럼 보임.
  - 양원제는 일반적으로 하원이 국민을 대표하고 상원이 연방국가에서 지방의 이익 또는 직능의 이익을 대표할 수 있으며, 사회의 다원성을 반영하는데 효과적이며, 소수세력의 정치적 이익을 의도적으로 배려할 수 있음.
  - 또한, 하원의 경솔할 수도 있는 의사결정, 정부와 의회간의 충돌, 그리고 급진적 개혁에 대해 제동을 걸고 조정함으로써 완충역할을 할 수 있다는 장점이 있는 것으로 평가됨.<sup>19)</sup>
- 과도적으로 양원제를 채택하여 남북 간의 통합 이후 상호 적응하는 기간을 갖도록 할 필요도 있음.<sup>20)</sup>
  - 상호 적응기를 거치면서 남북한이 완전히 통합을 이룬 다음에 다시 단원제로 복귀하는 수순도 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있을 것임.

#### 나. 양원제 하에서의 선거제도

- 하원은 인구비례로 600명 정도 선출(cf. 일본 480명, 미국 435명)
  - ‘독일식 선거제도’와 ‘일본식 선거제도’를 절충 → ‘1인 2표, 소선거구제 + 권역별 정당명부식 1:1 병립제’
  - 가령, 12개 권역 설정: ①서울, ②평양, ③인천·경기, ④대전·충청, ⑤광주·호남·제주, ⑥부산·울산·경남, ⑦대구·경북, ⑧남북 강원, ⑨개성·황해, ⑩남포·평안, ⑪나선·함경, ⑫자강·양강(남 : 북 = 6.5 : 5.5)
- 상원은 지역대표성을 중심으로 인구대표성 가미하여 100명 내외 선출
  - 가령, 권역별 최소 6석, 인구 500만 이상 7석, 600만 이상 8석, 700만 이상 9석, 800만 이상 10석, 900만 이상 11석, 1,000만 이상 12석임.
  - 상원의장은 부통령 겸직 또는 ‘도지사 순번제’ 등 고려
- 소선거구제와 중대선거구제의 장단점을 비교해서 볼 때, 통일한국에서는 독일식 정당명부 비례대표제 도입을 고려할 수 있음.

19) 박종철, 『통일한국의 정당제도와 선거제도』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 112-113.

20) 손희두·오유석, “통일에 대비한 의회의 역할,” 『의정연구』, 제5권 (한국의회발전연구회, 1997), p. 65.

## 다. 통일과정상의 과제

### (1) 과거청산

- 연방제를 실시하는 경우 북한체제의 과거청산은 민주적 체제로의 전환, 즉 남북한 간 완전한 정치적 통합을 목표로 하되, 급변사태에 비해 훨씬 많은 시간을 가지고 완만한 변화를 추구하는 형태일 것임.
  - 과거청산의 핵심은 기존의 북한정권과 공산주의 체제의 정당성을 부인하기 보다는 양 체제의 존재를 전제로 한 평화적인 장기간의 공존을 통해 국민의 의사를 반영한 자유선거의 실시를 추진하는 것임.
- 국회가 구 북한체제의 잔재를 청산하기 위해 구성하는 '조선노동당독재체제 잔재청산특별위원회' 설치
- 조선노동당과 북한정권을 접수하고, 과거청산 과정을 통하여 그들의 인민에 대한 영향력을 단절시켜야 함.
- 과거의 자행된 정권 차원의 불법행위에 대한 청산을 위한 법적 근거를 마련하는 차원에서 복권법(復權法)을 제정하여 실제적인 과거청산을 실행

### (2) 민주시민교육 실시

- 북한 주민들은 반세기가 넘도록 공산독재체제 하에서 민주주의 제도와 문화를 경험하지 못하고 살았기 때문에, 북한 주민들에게 민주시민교육의 핵심인 정치교육을 실시하는 것은 대단히 중요함.
- 시민의 활동성과 합리성을 키우기 위한 대안은 결국 민주시민교육에 있음. 학교와 사회인 대상 교육에서 합리적 의사결정능력과 참여능력을 기를 수 있는 체험 위주의 민주시민교육 실시

- 독일통일 사례를 참조할 때, 언론매체의 동독지역에 대한 영향력은 매우 크다는 점을 알 수 있음. 상호적인 조건에서라도 자유로운 남한 방송 시청은 초기에 실현해야할 것임.
- 정당은 시민들이 일상적으로 정치에 참여할 수 있는 대의제 민주주의의 핵심적인 제도적 장치이며, 정당의 자기 당원에 대한 다양한 프로그램의 정치교육이 매우 중요함.
- 정당의 체계화와 세련화 측면에서 아직 초보적인 단계이므로 선거연수원이나 민주화운동기념사업회 등을 중심으로 민주시민교육센터를 설립해 국가적 지원을 집중해야함. 선진국의 시스템과 사례를 분석하고, 대상에 따른 텍스트와 매뉴얼 마련 및 교육방법의 다양화 등 사업 체계화를 지원할 필요가 있음.

### (3) 긴급 경제지원의 필요성

- 북한의 정치·경제적 변화를 전제로 정부가 긴급 경제지원 용의를 표명하고 당면한 민생의 요구에 부합하는 쌀과 비료 기타 긴급한 생필품과 의약품 등을 공급해야 함. 민생의 안정이야말로 체제경쟁의 객관적인 결론을 내는 방법임. 아울러 남한에 대한 거부감과 적대감을 가지고 있을 북한 주민의 마음을 여는 지름길임.
- 중장기적으로는 대한민국 정부와 외국 정부들의 유무상 원조와 개인의 기부금, 개인의 사업 투자, 각종 차관, 국제신탁기금이 발행하는 통일채권, 북한의 대외 차관 지불을 위한 대한민국 정부의 보증, 일본 정부의 식민지 배상금을 포함한 국제신탁기금 및 공동원조기구를 만들어 대규모의 국제원조를 조직해야 함. 이 과정을 통해 관계되는 모든 나라들이 방관적이거나 비판적이지 않고 남북통일사업에 호의적이 되도록 하여야 함.

## 제4장 체제전환 사례 분석

### I. 통일과도기 정치 및 선거 통합과정 사례 분석: 독일 사례

#### 1. 독일의 정치 통합과정

- 독일의 통일과정을 역사적으로 살펴보면, 1970년대의 양독 간 기본합의서 체결 등 독일이 분단된 이후부터 통일을 위한 노력을 하였다고 볼 수 있으나, 실질적으로 통일이 이룩되는 과정은 아래 표가 보여주는 바와 같이, 1989년 7월 17일부터 시작된 국경통행 완화의 시점부터 독일이 통일되었다고 선포한 1990년 10월 3일까지의 1년 2개월간의 과정이었음.
- 독일 통일의 과정은 3단계로 분류되는 바, 제1단계는 동독이 붕괴되는 과정으로써 동독의 사회주의 체제가 몰락하는 과정이며, 제2단계는 베를린 장벽 개방 시점부터 동독의 민주화 운동이 추진되어 동독지역에서 동독인민회의 선거가 치러진 시점까지로 동독의 체제전환이 이루어진 과정임. 마지막 제3단계는 양독간 화폐 및 경제와 사회통합 조약의 체결과 선거협약 및 통일조약의 체결을 통해서 독일통일을 선포한 시기까지로서 통일이 완성된 과정임.

<그림 3> 독일통일 과정 3단계



\* 출처: 통일연구원, 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구』 (서울: 통일연구원, 2010.8).

## 가. 제1단계

- 제1단계는 오스트리아·헝가리 국경 통행 완화로부터 베를린장벽 개방에 이르기까지 동구권 서독 대사관에 동독 주민의 쇄도, 대중시위, 반정부 시민단체 결성, 호네커 퇴진 등으로 이어지는 동독 사회주의체제의 몰락과정을 망라함. 그러나 이 단계에서는 독일통일이 논의되지 않고 동독 사회주의 체제의 내부 개혁이 주된 관심사였음.
- 베를린장벽이 붕괴되기 전까지만 하더라도 서독정부는 독일의 분단을 유럽에서의 세력균형유지의 필수요건으로 간주하여 동서독관계의 현상유지를 독일정책의 핵심으로 삼았음.
- 통일 전 동독에서는 1946년 동독지역의 사회민주당과 독일공산당이 합당하여 결성된 사회주의통일당(SED)이 집권공산당으로서 일당독재의 지배체제를 구축
- 1989년 11월 9일 마침내 베를린장벽이 무너짐. 연일 시위는 계속되고 동독 주민의 탈출도 계속되었으며, 마침내 호네커 수상은 물러남.

## 나. 제2단계

- 제2단계는 장벽 개방 후 통일을 요구하는 시위에서부터 동독인민회의의 민주적 선거가 실시되었던 1990년 3월 18일까지 '전환'의 시기
- 동독 민주화운동이 성공적으로 추진됨에 따라 동독 정당들도 변모하기 시작
  - 1989년 12월 1일 동독 인민회의는 동독헌법에 보장되어 있는 「동독 공산당 정권독점」 조항을 삭제하기로 의결
- 동독 호네커정권이 붕괴된 후 양독정부는 통일문제를 정치현안으로 인식하고 각자의 통일방안 제시
  - 1989년 11월 13일 동독의회에서 새로운 총리로 선출된 모드로우는 동독사회

주의국가 독자성을 전제로 양독 간의 광범위한 경제협력을 핵심으로 하는 소위 「계약공동체 통일방안」 주창

- 이 방안은 통일보다는 서독경제의 지원을 받아 당면한 동독 경제위기를 극복하고 이를 통해 동독주민들의 대규모 서독행 탈출을 완화·저지하는 데 주안점
- 1989년 11월 27일 라이프치히 시위에 고무된 서독 콜정부는 동독의 계약공동체 통일방안과 사회민주당의 국가연합안을 연방제 통일방안의 예비단계로 포용하는 전술적인 연방제 통일방안, 즉 「3단계 10개항 통일방안」 제의
- 이 통일방안은 동독경제의 개혁, 공산당 독점포기, 자유선거 실시 등을 전제
  - 이 방안의 제1단계에서는 동독에 대한 경제지원을 강화하고,
  - 제2단계에서는 경제·과학·문화 등의 비정치 분야를 다룰 공동기구를 창설·운영하는 계약공동체를 발전시키며,
  - 제3단계에서는 정부의 공동위원회와 국회의 공동기구로 연방구조를 구성하여 궁극적으로 통일 달성
  - 「3단계 10개항 통일방안」은 계약에 의해 두개의 주권을 인정한 채 한 민족의 동반자 관계를 다지면서 독일통일을 달성하지만 시한을 명시하지 않은 장기계획 제시
  - 콜의 「3단계 10개항 통일방안」은 1989년 11월 28일 서독 연방의회에 제안되었으나 현실성이 부족하고 성급한 통일방안으로 비판받았음.
- 콜총리의 「3단계 10개항 통일방안」은 1989년 12월 19일 드레스덴 양독 정상회담에서 모드로우가 일부 조항을 수정하면서 「계약공동체 통일방안」으로 잠정 합의
- 그 후 동독상황의 급속한 변화, 통일에 대한 독일인들의 점증되는 기대감, 소련 개혁정책의 발전전망에 대한 불확실성 등을 감안한 서독정부는 현상유지적인 독일정책을 조기통일정책으로 수정
- 1990년 1월 30일 소련을 방문한 모드로우 동독총리는 서독의 독일통일원칙을 확인하고 날로 높아지는 동독주민들의 통일열망에 부응하여 통일반대에서 통일찬성으로 정책을 선회하고 「4단계 통일방안」 발표
  - 이 통일방안은 통일의 목표를 중립화된 연방국가로 설정하는 한편, 통일독

일이 주변국가에 군사적 위협을 주는 존재가 되어서는 안 된다는 소련의 입장 반영

- 그러나 서독의 입장에서 통일독일의 중립화는 정치군사적으로 유럽의 안정을 위협하기 때문에 수용될 수 없었음.

○ 모드로우 동독총리의 통일방안은 서방 및 서독의 강력한 반대와 더불어 3·18 동독총선에서의 공산당 패배·몰락으로 유명무실화되었고, 이후 등장한 드메지에르 총리는 통일이 기정사실화된 상황에서 서독 집권여당의 조기통일론에 동의

○ 서독정부의 조기통일정책은 집권여당의 통일방안인 「기본법」 제23조에 따라 동독을 서독으로 편입시키는 형태로 구체화

- 서독 기본법에는 통일방식 관련 조항이 「기본법」 제23조와 제146조 2개 조항으로 구성
- 「기본법」 제23조는 동독이 서독의 연방주로 편입되어 독일통일을 달성할 수 있는 것으로 명시
- 반면 「기본법」 제146조는 동서독간의 협상에 따라 통일헌법을 제정하고 국민투표를 통해 통일헌법을 확정

○ 「기본법」 제23조에 따른 통일방안은 통일을 신속하게 진행시킬 수 있는 장점을 갖고 있었으나, 통일 후 동독에서의 기업 도산, 실업자 증가, 인플레이션, 서독에서의 세금부담 증대, 주택난 등을 야기 시키고 이에 대한 후속조치를 강구하는데 시간적 제약을 받는다는 단점을 갖고 있었음.

○ 독일통일이 「기본법」 제23조에 의해 실현된 것은 다음의 요인 때문임.

- 1989년 11월 동서독간 국경선이 무너진 이후 동독주민의 집단적 서독이주 증가로 경제 위기와 사회적 긴장 고조
- 따라서 동독지역에 동독주민들을 잔류시키는 정책의 일환으로 통일과정을 신속히 진행시킬 수밖에 없었던 결과, 「기본법」 제23조에 입각한 점진적 통일방안 채택
- 독일통일이 「기본법」 제23조에 의해 실현된 것은 이러한 현실적인 이유 이외에도 국민투표에 의한 민주주의 원칙에 대한 정치 엘리트들의 불신에서 비롯

- 독일통일 관련 헌법조항 서독 「기본법」 제23조와 제146조는 상이한 헌법 정신에 기반을 두고 있는 바,
  - 서독 「기본법」 제23조는 국가이성에 토대를 둔 법치주의 원칙을 채택하고 있는 반면, 「기본법」 제146조는 독일통일에 국민동의를 구하는 민주주의 원칙을 우위에 두고 있음.
  - 통일 당시 보수집권 연립정부는 국민투표에 의해 통일헌법이 부결되고 통일 실현이 불가능할 것이라는 우려에서 「기본법」 제23조에 따른 조기통일을 선택
- 기존 집권당인 기독교민주연합, 기사당 및 자민당은 「기본법」 제23조에 따른 조기통일방식을 채택한 정치적 배경은 다음과 같음.
- 기존 집권당들은 전독일총선에서 승리하여 재집권을 하기 위해서는 동독지역 주민들의 조기통일 열망에 부응하는 것이 최선의 방책이라고 파악
  - 실제로 동독유권자들은 조속한 통일이 서독과 같은 생활수준을 보장해주고 보수적 연정이 독일패권주의적 민족주의에 대한 정서를 자극한다는 입장에서 기존 집권당을 선택
- 그 당시 정부안과 대립하였던 사회민주당의 통일방안은 서독 「기본법」 제146조에 의거, 동서독간의 합의에 의해 새로운 통일헌법을 제정하여 통일을 이루는 것으로 되어 있었음.
- 동서 양독 간의 평화공존 상태를 유지하면서 동독체제를 사회적 시장경제체제로 개혁한 후 점진적으로 정치통합을 달성하려는 사회민주당의 통일방안은 통일을 추진하되 일정한 과도기간을 거쳐 체제통합에서 오는 충격을 극소화하려고 함.
  - 서독 사회민주당은 조기통일이 이루어질 경우 기존 사회보장제도의 손상, 주택난 및 주택임대료의 상승, 실업발생, 임금하락 등의 현상이 발생, 자신의 주요 지지기반인 서독 노동자계층이 이탈할 것을 우려
  - 자신들의 자유와 복지를 실현시켜 줄 수 있는 조속한 통일을 바라는 동독인들은 사회민주당의 통일방식이 자신들의 서독소재 지지계층만을 보호하기 위한 이기적인 것으로 치부
- 서독 「기본법」 제146조 통일방안에 따라 통일을 시도할 경우 장·단점 모두

를 지니고 있었음.

- 장점으로서는 동독이 통일과정 및 통일국가형태 등에 대하여 서독과 협상할 여지가 있기 때문에 통일의 사회·경제적 후유증을 미연에 방지
- 단점으로는 외적 통일환경이 급격하게 변할 경우 동서독은 이에 신속하게 대응할 수 없으므로 통일과정이 지체되거나 통일달성이 불가능해질 수 있음.

- o 체제붕괴 후 1990년 2월 20일에 인민회의에서 제10대 인민회의 선거를 위한 새로운 선거법, 즉 「1990년 3월 18일 독일 민주공화국의 인민회의 선거에 관한 법(이하에서는 3월 18일 선거법)」 제정

### 다. 제3단계

- o 제3단계는 1990년 3월 동독 인민회의 선거부터 법적으로 독일통일이 완성된 1990년 10월 3일까지이며, 이 기간 동안 양독간 화폐·경제·사회 조약의 체결, 선거협약(Wahlvertrag) 및 통일조약(Einigungsvertrag)의 체결 등이 실행됨.
- o 1990년 2월 21일 동독 인민회의는 정당법과 함께 선거법을 의결하여 1990년 3월 18일 동독 인민회의 선거가 국내외적으로 지대한 관심 속에서 실시
  - 선거참여율이 93.4%에 달하는 가운데 순수 비례대표제로 실시된 이 선거에서는 기독교민주연합(CDU) 중심의 독일연합이 약 50%에 달하는 득표율로 압승
  - 이에 비해 독일 사회민주당(SPD)은 득표율이 20%에 못 미치고, 동독의 자주민주주의자연맹(BFD)은 단지 5.3%의 득표에 그치는 부진한 성적
  - 시민운동단체로 구성된 동맹 90(Bündnis 90)은 득표율이 2.9%에 미치지 못하는 등 극히 부진한 성과
- o 동독 인민회의 선거 전 대부분의 여론조사는 독일 사회민주당의 절대우위
  - 작센 및 트링엔 지역은 과거 바이마르 공화국 시절부터 사회민주당의 강세 지역이었고, 기독교민주연합의 지지계층인 카톨릭 신자와 자영업자가 별로 없으며, 무신론자들도 거의 60%에 달하였기 때문임.
  - 이외에도 독일 사회민주당은 1946년 사회주의 정권하에서 독일공산당(KPD)과 강제통합 되었기 때문에 도덕적 우위 확보

- 독일 사회민주당이 동독 인민회의 선거에서 참패한 이유는 사회민주당이 약화된 형태일지라도 사회주의와 동일시되는 면을 지닌 반면, 기독교민주연합은 서독의 집권당으로서 독일통일과 함께 동독지역의 변영을 가져다줄 수 있는 정당으로 인식되었기 때문임.

**<표 4> 동독 인민회의 선거(1990년 3월 18일)**

지역	정당	CDU (기독교민주연합)	DSU (독일사회연합)	BFD (자유민주주의자연맹)	SPD (독일사회민주당)	Bündnis 90 (동맹90)	PDS (민주사회주의당)	기타	참여율
Mecklenburg		36.4	2.3	3.6	23.9	2.3	22.4	9.1	92.9
Brandenburg		34.0	3.7	4.8	28.9	3.3	18.4	6.9	93.5
Ost-Berlin		18.3	2.2	3.0	34.9	6.3	30.2	5.1	90.8
Sachsen-Anhalt		44.7	2.4	7.7	23.6	2.2	14.0	5.4	93.4
Thüringen		52.8	5.6	4.6	17.5	2.1	11.3	6.1	94.5
Sachsen		43.5	13.2	5.7	15.2	3.0	13.4	6.0	93.6
DDR 전체		40.8	6.3	5.3	21.9	2.9	16.4	6.4	93.2

- 동독 최초의 자유총선(1990.3.18)시 서독정당들은 자당의 유명 정치인들이 지원 유세를 하는 등 동독 자매정당들을 적극 지원함으로써 동독 자매정당과의 통합여건 마련
- 서독 기독교민주연합은 자매결연을 맺은 동독의 주 및 지구당의 각종 선거관련 행사에 지원활동을 전개
  - 주별로 25명의 선거요원들이 주요 접전지역에 파견되어 서독 기독교민주연합이 제작한 선거자료 및 선거전단의 배포, 지원유세의 준비, 선거운동원의 조직화 등의 지원활동
  - 서독 기독교민주연합의 선거운동원은 선거 수주일전에는 1만명 이상, 선거 마지막 주에는 약 5만명 이상이 동독지역에 파견되어 동독 자매정당 지원
- 동독 정당들은 당 강령에서 서독 「기본법」의 기본이념에 부응했으며, 동독 총선에서 민주적 법치국가의 수립, 인권 보호, 삼권 분립, 사법부의 독립 등을 공약으로 제시

- 또한 각 정당들은 동서 양진영에 속하지 않는 중립화 방안을 안보정책으로 제시하는 등 커다란 차이를 보이지 않았음.
- 그러나 경제정책에서 좌파연합은 동독의 국가소유제를 사회적 소유제로 전환시킬 것을 주장한 반면, 다른 정당들은 환경친화적 사회적 시장경제를 경제공약으로 제시
  - 또한 민주주의 개념에서도 좌파연합은 직접민주주의를 주장하는 반면, 다른 정당들은 대의제 민주주의를 당 강령으로 채택하는 등 편차를 보임.
- 통일문제가 동독선거전의 핵심문제로 대두됨에 따라 통일과정의 성격 및 속도 문제가 동서독 정당간 제휴·연합의 명분 제공
  - 서독 기독교민주연합이 주도하는 독일연합은 서독 「기본법」 제23조에 의한 조기통합을 추진하고 화폐통합을 통한 신속한 동서독간의 경제통합방안을 공약으로 제시
  - 반면 동독 사회민주당은 서독 사회민주당의 방안에 따라 서독 「기본법」 제146조에 의거하여 국민투표에 따라 신헌법을 제정하고 점진적 통일을 선거공약으로 제안
- 노동자로 분류되는 단일계급적 동독사회의 특성에도 불구하고 동독인민의회 선거에서 서독 기독교민주연합과 제휴한 독일연합이 다수의 지지를 획득하며 집권세력으로 부상하여 조기통일 추진
- 통일과정에서 나타난 동독 유권자들의 정당선호경향은 서독에서처럼 사회경제적 이해관계에 의해 규정되기 보다는 오히려 당면한 통일실현에 대한 속도와 방법문제에 의해 결정
  - 즉 조기통일을 할 경우 동독지역 주민들은 서독 주민들과 같은 물질적 생활 수준을 향유할 것으로 이해
  - 더욱이 노년층 및 극우성향의 젊은층은 독일패권주의에 대한 정서도 정당선택 배경으로 작용
  - 따라서 점진적 통일방안을 선거공약으로 내건 사회민주당은 참패할 수밖에 없었던 반면, 조기통일을 공약으로 삼은 독일연합은 동독지역 주민들의 압도적 지지를 받아서 집권당으로 부상

- 인민회의 선거참여율은 93.39%로, 12,426,192명의 유권자 가운데 11,604,190명 참여
- 선거에서는 기독교민주연합이 40.49%를 얻어 163개의 의석을 차지했고, 독일 사회민주당이 21.76%를 얻어 88개의 의석 차지
- 동독지역 인민회의는 동독지역 주민들의 여론을 수렴한 후 1990년 7월 22일 2/3의 찬성으로 동독 5개주 형성을 위한 주 설치법을 의결
- 동독의 공공행정은 기초자치단체와 군을 제외하면 모두 중앙집권적인 기관으로 구성되었으나, 통일과 더불어 국가로서 멸망되었기 때문에 동독지역의 행정이 「기본법」 관할에 속하도록 통일조약 제13조의 규정 적용

## 2. 선거 통합과정

### 가. 독일통일 선거관련 법 정비

#### (1) 선거협약 체결과 비준

- 독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)은 「독일 연방의회의 제1차 전체 독일 선거의 준비 및 이행에 관한 협약」을 1990년 8월 3일 동·서독 양측정부에 의한 협상을 끝내고,
  - 8월 22일 동독의회에서, 8월 23일 서독의회에서 각각 비준
- 양독간 선거협약은 연방선거법을 독일 민주 공화국에도 확대 적용하여 1990년 연방의회선거를 단일 선거법에 의한 전체독일 선거로 실시하려면, 이와 관련한 법률조항 변경과 적용규정들이 불가피
- 동독지역의 신연방주인 맥클렌부르크-포어폼메른, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링엔 및 동 베를린까지 포함하는 제1차 전독 선거는 1990년 9월 1일

공포되고, 1990년 6월 11일 제9법에 의해 최후 수정된 연방선거법과, 1951년 3월 12일 공포되고 1975년 6월 24일 제3조에 의해 최후 수정된 연방선거법에 의거 실시

- 연방선거법 부칙에 명시된 변경사항과 조치들을 역시 확대·적용하는 것을 양독간 선거협약에서는 밝히고 있음.

### **1990년 8월 3일 서독과 동독 간의 선거협약**

- 1990년 8월 3일 서독과 동독은 「최초의 전 독일 연방의회 선거의 준비와 실시를 위한 서독과 동독 간의 협약」(이하에서는 선거협약)을 체결
- 이 선거협약은 총 8조로 이루어져 있으며, 최초의 전 독일 연방의회 선거의 실시를 위해 서독의 연방선거법을 동독에 적용하고 서독의 정당법도 동독에 적용하도록 규정하고 있으며, 연방선거법의 일부 개정도 규정하고 있음.
- 협약의 첫머리는, 통화, 경제 및 사회연합의 형성에서 나타난, 서독의 「기본법」 제23조에 따른 국가적 통일의 달성을 향한 바램을 기억한다는 문구로 시작
  - 독일통일의 달성을 위한 중요한 걸음으로서 전 독일 국민에 의한 독일 연방의회 선거를 준비하고자 하는 의지 속에서,
  - 전 독일 국민에 의한 독일 연방의회 선거는 서독의 「기본법」 제39조제1항3절에 따라 확정된 시기에 실시된다는 점을 고려한 가운데,
  - 다가오는 선거가 전 독일 선거로서 단일한 선거권에 기초해 실시되고 따라서 연방선거법의 적용범위가 동독지역으로 확대되어야 한다는 기대 속에서,
  - 이로 인해 연방선거법의 개정과 현실화가 필요하다는 인식 속에서,
  - 서독과 동독은 최초의 전 독일 연방의회 선거의 준비와 실시에 관한 협약을 다음과 같은 규정 하에 체결한다고 밝히고 있음.
- 제1조 제1항: 최초의 전 독일 선거를 위해 서독의 연방선거법의 적용범위가 메클렌부르크-휘폼른, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링엔 및 동베를린으로 확대됨.
  - 연방선거법은 첨부물에 명기된 개정 및 이를 전제로 해서 적용됨.

- 제1조제2항: 최초의 전 독일 선거를 위해 위에서 언급한 지역들에서 1989년 3월 3일 공표된 서독 정당법의 제2조제1항, 제5조, 제18조에서 제21조 그리고 제39조 제2항이 적용되며, 제20조는 1990년 3월 18일 인민회의 선거결과 또한, 이를 기초로 하고 있었다는 점을 전제로 해서 적용됨.
- 제1조제3항: 1990년 2월 20일의 1990년 3월 18일 동독의 인민회의 선거에 관한 법의 의미에 따른 정치단체들은 서독의 정당법 제2조제1항에 따른 정당과 같은 위치를 가짐.
- 제2조: 연방선거법의 실행을 위해 마련된 연방선거법시행령, 즉 1989년 12월 7일에 공표되고 1990년 6월 25일의 법령에 의해 마지막으로 개정된 연방선거법시행령, 그리고 1989년 11월 5일의 법령에 따라 제2조가 마지막으로 개정된, 1975년 9월 3일의 연방선거 규정이 메클렌부르크-휘폼멘, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링엔 및 동베를린에서도 적용됨.
- 제3조: 선거의 준비와 실시를 위해 베를린은 하나의 주로 취급됨.
- 제4조: 연방선거법과 연방선거법시행령의 규정에 따른 연방선거위원장과 연방선거위원회의 관할권은 메클렌부르크-휘폼멘, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링엔 및 동베를린으로 확대됨.
  - 연방선거위원장은 동독에 거주지를 둔 2인의 위원을 추가로 연방선거위원회의 위원으로 임명함.
- 제5조: 정당들은 선거 준비에 있어, 연방헌법재판소에 의해서 「기본법」 제21조 제2항 2절에 따라 서독지역에서 위헌이라고 판명되지 않는 한, 혹은 1990년 5월 31일의 법에 의해 개정된 1990년 2월 21일의 동독의 정당법 제21조에 위배되지 않는 한, 기본법의 틀 내에서 완전한 활동의 자유를 누림.
- 제6조: 지금까지의 연방선거법의 적용범위에서 이미 행해진 선거준비 활동들, 특히 후보자 명단 작성은, 제3조의 규정의 변경을 요구하지 않는 한, 그대로 유지됨.
- 제7조: 1971년 9월 3일의 4개국 협정에 상응하여, 이 협약은 서베를린에서 확정된 절차에 따라 확대됨.
- 제8조: 이 협약은 협약의 당사자인 정부들에게 전달된 후 필요한 헌법적 및 그 밖의 국내적 전제조건이 충족되면, 그 효력이 발생함.

- 제8조 이후에는 첨부과 부록이 기술되어 있는데, 첨부에는 연방선거법의 개정 내용이 들어있으며, 부록에는 새로이 추가되는 동독의 선거구, 선거구 번호 257번에서 328번에 이르는 선거구들이 명기되어 있음.
- 이후 1990년 9월 29일 서독의 연방헌법재판소는 이 선거협약을 위헌으로 판결하였음.
  - 그 이유는 이 협약이 선거에서의 평등이라는 원칙에 위배된다는 것이었음.
  - 이 선거협약에 따라 연방의회에 진출하기 위해서는 한 정당이 전 독일에서 5% 이상의 득표율을 얻어야 하는데, 이 5% 제한규정이 동독의 정당들과 정치단체들에게는 불리하게 작용한다는 점이었음.

## (2) 전독 총선을 위한 선거법 개정

- 연방 선거 실시와 관련하여 1989.11.15 최후 수정된 연방선거법 전 독일에 적용
  - 1989년 12월 7일에 공포되고 1990년 6월 25일 발효된 법령에 의해 최후 수정된 연방선거법
  - 1975년 9월 3일에 공포되고 1989년 11월 15일의 법령에 의해 최후 수정된 연방선거 장치 법령이 메클렌부르크-포어폼메른, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링엔 및 동베를린에도 적용
- 이와 관련 연방 내무장관은 제1조 해당규정 한도 내에서 필요한 경우 사전변경을 할 수 있음.
  - 요청 시 동독 내무장관과의 협의 하에 메클렌부르크-포어폼메른, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링엔 및 동베를린을 위한 적용규정을 발의할 수도 있는 것으로 밝히고 있음.
- 1990년 12월 2일 통독 후 최초의 전독총선을 위한 선거법이 개정되었고, 이에 따른 신규정 마련
- 이러한 선거법 개정에 따라 구동·서독 지역별 의회진출차단조항의 적용(5% 제한조항) 유보

- 5% 제한조항의 전체독일에 대한 적용이 「기본법」에 위배될 뿐만 아니라 구 동독의 사정을 고려할 때 형평상 불합리함을 감안하여 여러 대안 제시
  - 각 정당간의 논란이 분분하자, 연방헌법재판소 판결에 따라 1990년 10월 8일 연방의회는 5% 제한조항을 구동서독지역에서 분리하여 실시하기로 결정

○ **5% 제한조항**은 독일연방공화국 건국 시 제헌의회 수립시부터 도입되어 1957년부터 단계적으로 강화되었는데, 이로써 수많은 군소정당에게는 의회 진출의 기회가 박탈되거나 정당의 수명을 단축시켜 선거의 평등원칙의 관점에서 볼 때 헌법상 논란의 여지가 있었음.

- 독일연방헌법재판소는 “비례대표선거방식은 군소정당이나 유권자단체의 등장”에 유리
- 이로써 피선될 국민대표의 행동의 자유가 진지하게 영향을 받을 수 있게 됨.
- “선거란 단순히 유권자가 갖고 있는 정치적 의사를 반영하는 국민의 대표를 선출함에 있는 것이 아니라 직능이 가능한 기관도 생성해야 함에 그 목적이 있다.”라고 정당분열 방지의 근거 하에 법률해석의 입장을 취하고 있음.

- 이에 따라 구동독정권에 반기를 들어 독일혁명을 통해 독일통일에 지대한 공헌을 한 바 있는 구동독지역의 군소정당에게도 연방의회 진출의 기회가 주어졌으며 연합공천도 가능
- 따라서 개별 정당은 구동서독지역에서 유권자의 유효투표 중 5% 이상의 지지를 받든가 선거구 투표를 통해 3명의 의원을 선출시키면 연방의회 진출이 가능하고, 구동독지역에서는 정당간 연합공천으로 추가적인 의회진출 가능성 부여
- 통독 이전까지는 비례대표제 명단인 주공천명단을 설정한 정당만이 선거에 참여
  - 피선거권이 있는 개인이나 정당으로 인정되지 않은 기타 정치단체는 선거구 공천으로 제한되었으므로 선거구를 통한 직선만이 가능
- 그러나 1990년 10월 8일 동·서독 간 전독총선 준비 및 시행에 관한 협약 및 선거법 개정으로 1990년 3월 18일 구동독 인민의회 선거에 관한 법률(90.2.20

제정)이 의미하는 정치단체도 독일연방 정당법 제2조제1항이 의미하는 정당으로 동등한 자격 획득

- 또한 정당이 아니면서 구동독의 정치변천에 기여한 시민운동단체가 배려됨으로써 구동독의 사정 고려

○ 이에 따라 전독총선에서는 총 40개 정당 및 정치단체, 그 중 21개는 연방의회·주 의회·구동독 인민의회에 진출한 바 있어 연방선거관리위원회로부터 자동적으로 인정

- 19개 정당 및 정치단체가 새로 인정됨으로써 후보자를 내세웠고, 구동독지역에서 3개의 연합공천

○ 통독이후 최초로 실시되는 전독총선에 구동독의 정당과 정치단체들에게 독자적인 선거공천에 의한 참여 기회를 부여하기 위해서는 선거법상 명기된 조항의 변경 불가피

○ 개정 이전 선거법에 따르면 연방의회나 일개 주의회 선거시 후보를 낼 경우 5명의 의원을 선출시켰거나 선거구내에서 200명 또는 최종 연방의회선거 시 선거구내 유권자의 0.1%(최대 2,000명)로부터 직접 지지를 받거나 서명

○ 그러나 전독총선에서는 연방의회나 구동독의 인민의회 및 주 의회에 1명의 의원을 진출시켰으면 구 선거법이 열거한 지지자 서명은 면제

○ 양독간 선거협약 체결 및 선거법 개정에 의해 1990년 전독선거를 대비하였을 뿐만 아니라 「독일연방 선거시행령」도 개정하여 선거관리의 법적 체계 구축

○ 새로운 선거법 개정에 의하여 연방 선거관리위원장과 연방 선거시행령에 1990년 신설 5개주와 베를린을 추가

○ 이 3월 18일 선거법의 시행령, 즉 「1990년 3월 18일 독일 민주공화국 인민회의 선거 실시를 위한 규정(이하에서는 3월 18일 선거법 시행령)」도 1990년 2월 20일에 인민회의에서 제정

○ 이 3월 18일 선거법시행령은 총 6장 37조로 구성

- 제1장 선거권과 피선거권(제1조 - 제2조)
- 제2장 선거 관리(제3조 - 제8조)
- 제3장 선거권 보장(제9조 - 제18조)
- 제4장 투표(제19조 - 제26조)
- 제5장 선거결과의 산출 및 확정(제27조 - 제33조)
- 제6장 선거자료 처리(제34조 - 제37조)

○ 이 3월 18일 선거법시행령은 이전의 인민회의 선거법시행령과 비교하면, 다음과 같은 구성의 차이를 보임.

**<표 5> 인민회의 선거법시행령과 3월 18일 선거법시행령**

인민회의 선거법시행령	3월 18일 선거법시행령
총 7장 37조	총 6장 37조
제1장 선거위원회(제1조 - 제11조)	제1장 선거권과 피선거권(제1조 - 제2조)
제2장 선거구 선거위원회(제12조 - 제13조)	제2장 선거 관리(제3조 - 제8조)
제3장 선거구와 투표구(제14조 - 제 15조)	제3장 선거권 보장(제9조 - 제18조)
제4장 선거인 명부(제16조 - 제23조)	제4장 투표 행위(제19조 - 제26조)
제5장 후보자 추천(제24조 - 제30조)	제5장 선거결과의 산출 및 확정 (제27조 - 제33조)
제6장 투표용지와 투표소(제31조 - 제34조)	제6장 선거자료 처리(제34조 - 제37조)
제7장 투표 행위(제35조 - 제37조)	

### <선거원칙>

- 인민회의 선거는 독일 민주공화국의 헌법 및 그에 속하는 선거법의 기초 위에서 실시(3월 18일 선거법 제1조제1항)
- 인민회의 의원은 동독 국민에 의해 자유, 보통, 평등, 직접 및 비밀 선거로 선출(3월 18일 선거법 제2조제1항)
- 선거는 비례대표제 선거법의 원리에 따라 실시됨(3월 18일 선거법 제5조제1항).
- 모든 유권자는 후보자 명부에 던지는 한 표를 가짐(3월 18일 선거법 제5조제2항).
- 여러 개의 정당 혹은 정치단체가 하나의 후보자 명부로 통합할 수 있음(3월 18일 선거법 제5조제3항).

### <선거관리기관>

- 인민회의 선거의 관리는 민주적으로 구성되고 공개적으로 업무를 진행하는 선거위원회에 의해 이루어짐(3월 18일 선거법 제16조제1항).
- 중앙선거위원회의 의장단은 5명으로 구성되며, 중앙선거위원회는 1명의 의장, 2명의 부의장, 1명의 서기 및 그 밖의 의원들로 구성(3월 18일 선거법 제16조제2항)
- 선거구선거위원회는 1명의 의장, 2명의 부의장, 1명의 서기 및 그 밖의 의원들로 구성(3월 18일 선거법 제16조제2항)
- 중앙선거위원회는 인민회의의 결의에 의해 구성되며, 1990년 2월 22일에 업무를 시작(3월 18일 선거법 제17조제1항)

- 선거위원회는 선거 이후 90일까지 존속(3월 18일 선거법 제17조제5항)
- 선거위원회의 과제(3월 18일 선거법시행령 제3조제2항)
  - 선거에 참여하고자 하는 정당의 혹은 정치단체 및 후보자 명부결합의 수령, 검토, 등록 및 공개
  - 투표구와 투표소의 확정
  - 선거인 명부 작성의 감독
  - 투표구위원회의 구성과 교육
  - 투표용지 제작
  - 투표소 설치의 감독
  - 선거결과의 확정, 전달, 종합, 문서화 및 공표

#### <선거권>

- 요건
  - 선거일에 18세가 되는 동독의 모든 시민(3월 18일 선거법 제3조제1항)
  - 1972년 3월 19일 이전에 태어나고 선거법에 의해 선거권이 부여된 동독의 모든 국민(3월 18일 선거법시행령 제1조제1항)
- 결격사유(3월 18일 선거법 제3조제2항과 제3항)
  - 법적으로 금치산의 선고를 받은 자
  - 법적 판결의 결과 시민권을 박탈당한 자
  - 정신적 질병 혹은 지적 손상으로 후견 하에 있는 자

#### <피선거권>

- 요건
  - 선거일에 18세가 되는 동독의 모든 시민(3월 18일 선거법 제4조제1항)

- 1972년 3월 19일 이전에 태어나고 승인을 받은 정당 혹은 정치단체에 의해 선거법 제11조에 따라 후보로 추천된 동독의 모든 시민 선거법에 의해 선거권이 부여된 동독의 모든 국민(3월 18일 선거법시행령 제2조)

○ 결격사유(3월 18일 선거법 제4조제2항)

- 선거권의 결격사유에 해당하는 자
- 법적으로 금고형을 선고받아 형기를 아직 마치지 못한 자

<의원정수>

○ 의원정수는 400명(3월 18일 선거법 제1조제2항)

<선거구제>

○ 선거구역은 15개의 선거구로 분할되며, 각 선거구는 번호를 부여받음(3월 18일 선거법 제6조제1항).

○ 각 선거구의 선거위원회는 투표구와 투표소를 확정(3월 18일 선거법 제7조제1항)

○ 투표구는 1500명의 선거인을 넘어서는 안 되며, 투표의 비밀성이 위협을 받을 정도로 작아서도 안 됨(3월 18일 선거법 제7조제2항).

○ 늦어도 1990년 2월 24일에 투표구의 구성이 공개되어야 함(3월 18일 선거법 제7조제3항).

<선거인 명부>

○ 자신의 투표구의 선거인 명부에 기재되거나 선거증을 소지한 자만이 선거를 할 수 있음(3월 18일 선거법 제21조제1항).

- 각 투표구를 위해서는 해당 시위원회, 구위원회 혹은 시·읍·면 위원회가 1990년 2월 27일에서 1990년 3월 4일까지 선거인 명부를 작성(3월 18일 선거법 제21조제2항)
- 선거인 명부는 1990년 3월 5일에서 3월 10일 사이에 공개적으로 열람할 수 있어야 함(3월 18일 선거법 제22조제1항).
- 모든 선거인에게 1990년 3월 8일까지 해당 시위원회, 구위원회 혹은 시·읍·면 위원회는 선거인 명부에의 기재를 서면으로 통지(3월 18일 선거법 제22조제2항)
- 선거인 명부는 1990년 3월 16일 16시에 해당 선거위원회에서 일하는 적어도 2명의 의원의 통제 하에 종료된 후, 조서로 작성되어야 함(3월 18일 선거법 제23조).

#### <후보자 추천>

- 중앙선거위원회는 1990년 2월 22일에 공개적으로 후보자추천서의 제출을 요구(3월 18일 선거법 제10조제1항)
- 선거에 참여하길 원하는 정당 혹은 정치단체는 1990년 2월 26일까지 중앙선거위원회에 서면으로 이를 알려야 함(3월 18일 선거법 제10조제2항).
- 후보자 명부를 통합하고자 할 경우는 중앙선거위원회에 늦어도 1990년 2월 26일까지 서면으로 이를 설명해야 함(3월 18일 선거법 제10조제3항).
- 선거구후보자추천서는 1990년 2월 28일까지 선거구 선거위원회에 제출(3월 18일 선거법 제11조제1항)
- 제출된 후보자추천서는 선거구의 선거위원회에 의해 3일 내로 검토(3월 18일 선거법 제13조제1항)

- 중앙선거위원회는 1990년 3월 9일까지, 선거에 참여하고자 하는 정당 및 단체 그리고 후보자 명부 결합을 확정하고, 정당 및 단체 그리고 후보자 명부 결합의 명칭에 따라 알파벳순으로 명부의 순서를 확정해야 함(3월 18일 선거법 제14조제1항).
- 선거구선거위원회는 1990년 3월 9일까지, 선거에 참여하고자 하는 정당 및 단체 그리고 후보자 명부 결합을 확정하고, 이를 공표해야 함(3월 18일 선거법 제14조제1항).

<투표제도>

- 투표시간
  - 선거일 오전 7시부터 오후 6시까지(3월 18일 선거법 제27조)
  - 투표구위원회는 투표소가 오전 7시에 정확히 문을 열 수 있도록 해야 함. 선거구 선거위원회에 의해 요청이 있는 경우 예외적으로 투표소를 더 일찍 열 수도 있으나, 이 경우에도 오전 5시 이전은 허용되지 않음(3월 18일 선거법시행령 제21조제1항).

<투표용지>

- 투표용지는 당국에 의해 제작(3월 18일 선거법 제25조제1항)
- 투표용지의 제작과 투표구로의 적시의 이관은 해당 선거위원회의 책무 (3월 18일 선거법 제25조제2항)
- 선거구 투표용지에는 각각의 추천이 같은 크기의 행으로 배치되어야 하며, 각 행에는 명부번호, 정당 및 다른 정치단체 혹은 결합명부의 명칭, 약칭이 있는 경우에는 약칭이 들어가야 함(3월 18일 선거법 제25조제3항).

### <투표방법>

- 선거인은 투표소에 입장하여 신분증을 제시한 후 투표용지를 수령
  - 선거증 소지자는 신분증을 제시하고 선거증을 제출한 후 투표용지를 수령
- 투표용지는 선거인에 의해 기표소에서 투표를 위해 준비되어야 하며, 기표소의 이용은 의무(3월 18일 선거법 제30조제1항)
- 선거인은 자신이 선택한 명부를 투표용지 위에 정확히 기표한 후에, 이를 투표함에 넣음(3월 18일 선거법 제31조제1항).

### <투표결과의 확정>

- 투표가 끝난 직후 개표는 투표구선거위원회에 의해 투표소에서 공개적으로 진행(3월 18일 선거법 제33조제1항)
- 수령이 안 된 투표용지는 그 수를 세어 봉인된 봉투에 담아서 보관
- 투표구선거위원회는 선거인 수를 공개하고, 총 투표 수, 유효표와 무효표 수, 각각의 명부에게 던져진 유효표 수를 조사(3월 18일 선거법 제33조제3항)
- 투표와 개표의 결과는 투표구선거위원회에 의해 문서로 작성되어야 함(3월 18일 선거법 제35조제1항).
- 투표구선거위원회에 의해 작성된 문서를 바탕으로 선거구선거위원회는 선거가 규정에 맞게 진행되었는지를 검토하며, 선거참여율, 유효표와 무효표 수 및 각각의 명부에 던져진 유효표 수를 확정해서 선거기록을 작성(3월 18일 선거법 제36조제1항 및 제2항)

- 중앙선거위원회가 선거의 최종결과를 공식적으로 발표함(3월 18일 선거법 제 37조제2항).
- 의석배분을 위한 산정은 먼저 전국적 차원에서 제5조에 따라 정당, 정치단체 혹은 공동명부가 획득한 의석수가 계산됨.
  - 다음에는 정당, 정치단체 혹은 공동명부가 선거구들에서 획득한 의석수 계산
  - 이 두 단계에서 의석 수 산정은 헤어-니마이어식으로 이루어짐(3월 18일 선거법 제37조제3항).
- 중앙선거위원회는 당선이 확정된 의원에게 지체 없이 서면으로 당선을 통지함 (3월 18일 선거법 제37조제4항).

<3월 18일 선거법 및 선거시행령의 새로운 내용>

- 위에서 그 내용을 언급한 「1990년 3월 18일의 선거를 위한 선거법」은 1990년 2월 20일부터 효력 발생
  - 이와 더불어 1976년 6월 24일의 「독일민주공화국 의회 선거에 관한 법 - 선거법」, 1979년 6월 28일의 「선거법 개정을 위한 법」 및 1989년 3월 3일의 「선거법 보완을 위한 법」은 효력 상실(3월 18일 선거법 제44조제1항과 제2항)
- 기존의 인민회의 선거법의 기본원칙이 3월 18일 선거법에서는 사라짐.
  - “동독 국민은 공동결정과 공동구성이라는 기본적 권리의 실현 속에서 의회를 선출한다. 여기서 포기할 수 없는 사회주의적 선거원칙들이란 민주적으로 구성된 선거위원회들에 의한 선거의 관리, 유권자에 의한 정치의 기본적 문제들에 대한 확인 및 후보자에 대한 검토를 말한다.”(인민회의 선거법 제1조 제1항제1호).
- “노동자, 협동조합 농민, 지식인층 및 생업에 종사하는 다른 주민들은 선거를 통해 최고의 대표를 의회로 보낸다.”(인민회의 선거법 제1조제1항제2호)는 규정 하에서 선거 전에 이미 각 계층 별로 인민회의에 보낼 의원 수가 확정되었던 것과는 달리, 3월 18일 선거법에서는 자유, 보통, 평등, 직접 및 비밀 선거

- 에 의해 인민회의 의원의 선출(3월 18일 선거법 제2조제1항)이 이루어지게 됨.
- 이전의 인민회의 선거에서와는 달리, 이 제10대 인민회의 선거에서는 비밀 선거가 보장, 동독에서 처음이자 마지막의 자유선거 실시
  - 물론 기존의 인민회의 선거법 제1장제2조제1호를 보면, “인민회의와 지역의 회의는 자유, 일반, 평등 및 비밀 선거 속에서 국민에 의해 5년의 임기로 선출된다.”는 규정이 있으며, 선거법상으로는 자유선거와 비밀선거가 보장되어 있었음을 알 수 있음.
  - 그러나 선거 전에 각 계층별로 인민회의 의석수가 이미 결정됨으로써 자유 선거가 실제로 보장되지는 않고 있었음.
- 이전의 인민회의가 500명의 의원으로 구성되었던 것과는 달리, 제10대 인민회의는 400명의 의원으로 구성(3월 18일 선거법 제1조제2항)
- 기존의 인민회의 의원의 임기가 5년이었던 것과는 달리, 이 새로운 선거법에 서는 인민회의 의원의 임기가 4년(3월 18일 선거법 제2조제1항)으로 단축
- 그러나 1990년 4월 5일에 소집된 제10대 인민회의는 1990년 10월 3일 서독으로의 편입 하루 전인 1990년 10월 2일에 해산됨으로써, 6개월 정도 기능
- 기존의 인민회의 선거법과 선거법시행령에서는 선거결과의 확정에 관한 규정이 자세히 명기되지 않았던 것과는 달리, 3월 18일 선거법에서는 제7장 선거결과의 확정에서 보이듯이, 제33조에서 제40조에 이르기까지 선거결과를 확정하기 위한 절차가 아주 상세하게 규정되어 있음.
- 선거구역은 기존에 72개 선거구로 나뉘던 것에서 15개의 선거구로 나뉘게 되었으며, 각 선거구에는 번호가 부여되었는데, 각 선거구와 각 선거구별 의석수는 <표 6>과 같음(3월 18일 선거법 제6조제1항).
- 기존의 동독사회주의체제 행정구역에 의거

**<표 6> 3월 18일 선거법에 따른 15개의 선거구**

선거구 번호	선거구	의석수	선거구 번호	선거구	의석 수
1	베를린	35	9	라이프치히	37
2	코트부스	25	10	막데부르크	34
3	드레스덴	46	11	노이브란덴부르크	19
4	에어푸르트	34	12	포츠담	31
5	프랑크푸르트 암 오더	21	13	로스톡	26
6	게라	22	14	슈베린	18
7	할레	47	15	줄	17
8	칼 마르크스 시	48			

### (3) 최초 통일독일 선거를 위한 제도 통합

#### ○ 1990년 12월 2일 통독 후 처음으로 전독일 총선 실시

- 5% 의회진출 제한규정이 동년 10월 8일 개정된 선거법에 의해 동서독 지역 별로 별도 적용
- 이에 따라 특정 정당의 연방의회 진출은 동서독 지역 가운데 한 지역에서 유권자의 유효투표 중 5% 이상의 지지를 받거나 지역구 투표에서 3명의 의원을 선출시키면 가능하며, 동독지역의 경우 연합공천으로 추가적인 의회진출 가능성 부여

#### ○ 독일통일 후 처음 실시된 독일총선은 기독교연합(CDU)-기독교사회당(CSU)의 완승

- 그러나 집권 보수연합인 기독교연합-기독교사회당은 최다득표
- 사회민주당(SPD)은 신연방주에서 24.3%의 득표를 한 반면, 구연방주에서는 35.7%의 득표율
- 이에 비해 자유민주당(FDP)은 동독지역에서 12.9% 지지율로 서독지역의 10.6% 득표율보다 높은 성과

- 민주사회당(PDS)은 서독지역에서 단지 0.3% 득표율로 거의 지지를 받지 못하였으나 동독지역에서는 11.1%를 얻어 연방의회에 진출
  - 이 외에 동맹 90(Bündnis 90)도 동독지역에서 6.0%의 득표율로 연방의회에 진출
- o 1990년에 실시된 동독 인민회의선거, 지방선거, 연방의회 선거 등의 4대 선거는 자영업자는 물론 노동자계층의 지지를 업고 모두 기독교민주연합의 승리로 귀결

**<표 7> 연방의회 선거 결과**

정당	2차 투표	1994년	1990년
기독교민주연합(CDU)	16 089 491	34.2%	36.7%
독일 사회민주당(SPD)	17 141 319	36.4%	33.5%
자유민주당(FDP)	3 257 864	6.9%	11.0%
기독교사회당(CSU)	3 427 128	7.3%	7.1%
동맹 90/녹색당 (Bündnis 90/Grüne)	3 423 091	4.4%	3.8/1.2%
민주사회당(PDS)	2 067 391	1.9%	2.4%

- o 체제붕괴 후 최초로 실시된 동독인민회의 선거(1990.3.18) 및 전독 총선(1990.12.2)을 비교해보면, 전체 독일 정당의 정강정책은 독일통일과정에서 발생하는 새로운 사회·경제적 문제에 대한 대응책의 일환으로 좌편향으로 기울어졌음.
- 사회민주당의 정강은 좌편향으로 기울어져 민주사회당, 녹색당 및 시민운동 단체들과 커다란 차이를 보이지 않았음.
  - 기독교민주연합도 가족정책을 제외하고 전반적으로 평화 및 군축, 국가개입을 강조하는 등 좌파적 입장으로 선회
- o 이에 비해 자유민주당(FDP)은 1990년 전독 총선에서 복지국가 확대를 주장하였음에도 불구하고 여전히 시장경제의 자율성을 강조하는 우파적 입장 견지

- 민주사회당은 동독지역 특유의 상황에서 만들어진 정당으로서 전독일로 자신의 지지세력을 확장하고자 하였으나 독일 전체의 좌파세력을 결집시키는 데에도 실패하는 등 동독지역에만 정치적 영향력이 제한되었음.
- 독일의 정당통합은 독일통일에도 불구하고 비교적 커다란 문제없이 완성
  - 동서독 간 외형적인 정당통합은 전독일 총선 이전에 완결
  - 그러나 사회주의 동독의 계급정당과 자본주의 서독 대중정당간의 통합은 엄격한 의미에서의 정당통합이 아니라 서독정당들이 자체의 당조직과 행동영역을 동독지역에 확대한 것에 불과
- 동서독 지역 간 정당이 통합됨에 따라 통독 후 다원적 시민사회의 구조 위에서 계층간 공통적인 정치·경제·사회적 이해관계를 반영하는 정치체제 형성
  - 뿐만 아니라 최종적으로는 민주적 법치국가 건설에 두고 있는 통일독일의 선거관리 목표가 쉽게 달성될 수 있는 주변여건 형성

### 3. 독일 통일 과정이 한반도에 주는 시사점

- 독일통일은 상기한 바와 같이 대내외적 요인들이 결합하여 동독에 대한 서독의 흡수통일 형태로 급속하게 진행되었는데, 동독에 대한 서독의 정치·경제·사회 체제상의 절대적 우위가 독일통일의 내재적 요인이며, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서 냉전구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변환경은 독일통일의 외재적 요인임.
  - 서독의 민주적 법치국가와 사회적 시장경제체도는 동독 사회주의체제에 대해 절대적으로 체제의 우월성을 보여주었고, '접근을 통한 변화'에 입각한 브란트 수상 주도의 동방정책은 동독주민들의 정체성 위기를 초래하여 독일통일을 촉발시키는 촉매제 역할을 하였음.
  - 유럽 분단의 연장선 상에서 존재하였던 독일의 분단은 소련의 고르바초프의 개혁노선에 의해 유럽 분단구조가 와해되면서 구조적 외적 요인이 사라지게 됨으로써 독일통일이 완결될 수 있었음.

- 서독은 장기간에 걸친 내독간 교류협력을 통해 민족적 이질성을 최소화하였다는 점이 중요한 바, 동독과 서독 사이에는 자유민주주의 체제와 사회주의 체제가 지니는 이질성이 존재했고, 양 체제 간의 발전격차가 존재했으나 통일 이전의 서독의 통일정책은 정치적으로 커다란 문제없이 정치통합을 달성하는 기반이 되었음.
- 통일이 달성된 이후 초기에 독일은 실업문제, 성장을 저하, 통일비용 등의 경제문제로 어려움을 겪었으며, 동·서독 지역주민 간에 통합과정에서 비롯된 격차문제로 갈등이 존재하지만 점차적으로 극복하여 유럽에서 주요국가로서의 위상을 새롭게 정립하게 되었음.
- 정치적으로 동독지역에서는 서독 정당이 진출하여 정당간 통합을 완료하는 등 서독의 민주적 정치체제가 자리 잡아 가고 있는 중이며, 급격한 흡수통일의 여파로 동독지역에 민주사회당(PDS)이 동독지역의 지역당으로 고착되는 문제점도 발생하였음.
- 독일통일 사례연구에서 주목할 부분은 구동독 지역에서도 분단이전 바이마르 공화국 하에서 경험한 민주주의 전통의 존재로 인해서 선거관리상의 문제점이 최소화되었다는 것임.
  - 이러한 측면을 한반도 통일과 비교해서 볼 때, 통일 이후 북한지역에서의 자유민주선거 정착과정은 북한이 민주주의 경험이 전혀 없다는 점을 감안하면 훨씬 어려울 것으로 예측할 수 있으며, 선거관리 및 공정선거 정착에도 많은 문제점이 있을 것으로 예상됨.
- 독일 통일과정에서는 서독의 동독에 대한 흡수통일의 형태로 진행되어, 자유민주주의에 의한 통일국가 건설에 대한 전독적인 합의가 전제되었다는 점이 매우 중요한 시사점임.
  - 독일통일과정에서의 최우선적인 과제로서 민주적 법치국가 건설의 일환으로 헌법체계를 정비
  - 신연방주 형성, 동독지역 민주정당과 서독지역 정당간의 통합
  - 통독선거를 위한 동서독간 선거협약 체결 및 선거법 개정
  - 구동독지역 과거사 청산

- 정당 및 대중조직 재산심사를 통한 구동독지역 기존 정당의 정당성 약화
  - 민주시민교육의 일환으로의 동독지역 주민들에 대한 정치교육 실시
  - 이상과 같은 일련의 체계적 과정과 상응하는 조치는 통일독일의 민주적 사회질서를 구축
- 통일독일의 자유민주선거 관련 제도 정착의 시발점은 1990년 10월 3일의 통일의 기초가 된 서독과 동독 간에 맺어진 통일조약, 선거협정 및 선거법 개정협정 등 제도적 기반의 마련이었으며, 이후 서독의 선거법이 이전의 동독지역으로 확대되어 적용되었음.
- 다만, 1990년 12월 2일의 제12대 연방의회를 위한 첫 번째 통일독일의 전지역을 대상으로 치러진 선거에서는 통합선거의 특수성을 반영하여 연방선거법을 임시적으로 개정하여 적용하였으나,
  - 1994년 제13대 연방의회 선거를 비롯한 이후의 선거에서는 한시적 개정부분이 대부분 다시 폐지되었음.
- 한시적으로 적용된 개정 선거법의 내용과 관련해서는 연방헌법재판소의 두 가지 판결이 중요한 역할을 수행하였는바,
- 첫 번째는 구동독에서의 정당들을 서명리스트 제출 의무로부터 자유롭게 만들어 준 연방헌법재판소의 1990년 10월 17일의 한시적 명령이었으며,
  - 두 번째는 제한 규정과 정당의 후보자 명부 통합의 가능성을 열어준 연방헌법재판소의 1990년 9월 29일의 결정이었음.
  - 이 결정에 따라 1990년 12월 2일의 연방의회 선거에서는 제한 규정이 기존의 서독지역과 기존의 동독지역으로 나누어 적용되었고, 정당의 명부 통합도 가능해지게 되었음.
- 연방헌법재판소의 이 두 가지 판결은 민주사회당(PDS), 동맹 90/녹색당(Bündnis 90/Grüne) 및 공화주의자(Republikaner) 같은 군소정당들이 제기한 것으로 구동독지역의 군소정당들의 권리를 확보하여 주는 효과를 발휘하였으며, 이미 확고한 위치를 점하고 있던 기독교민주연합(CDU)과 사회민주당(SPD) 등 거대정당들에 의한 독점현상을 방지할 수 있었음.
- 구동독지역의 정치 및 사회적 문제를 대변할 수 있는 정당의 활동을 보장하려는 자유민주주의 체제 정착에 대한 독일 지도자들 및 시민들의 성숙

한 민주주의식을 반영하는 것이었으며, 동독지역의 민주주의적 정치사회화 과정에 큰 도움이 된 것으로 평가됨.

- 이상과 같은 최초의 통일독일 선거 관련 한시적 선거법 개정과 적용문제는 통일 이후 북한지역의 정치사회화 과정을 촉진한다는 차원에서 북한지역 정치단체들의 활동을 어떻게 자유민주주의 원칙에 맞게 보장하여야 할 것인가에 대해서 시사점을 주고 있음.
  - 독일의 경우 통일 이후 짧은 시간 내에 국회구성이 필요하기 때문에 선거시행세칙 개정으로 선거명부 열람 기간, 추천인 명부 작성기간 등을 신속적으로 운용하도록 하였는바,
  - 한반도 통일에 대비한다는 차원에서 통일선거법 시행세칙 개정안을 사전에 준비하는 것이 필요한 것으로 판단됨.
- 남북한 체제의 발전격차는 동서독의 경우보다 크기 때문에 한반도 통일이 독일과 같은 방식으로 이루어질 경우 남한과 북한간 정치통합과정은 많은 정치 및 사회적 비용이 수반될 것으로 예상되는 바, 이러한 통일비용을 줄이기 위해서는 사전에 미리 준비하는 자세가 필요함.
- 이러한 맥락에서 볼 때, 남북한 통합선거를 치루기 위한 선거관리에 대해서도 가능한 다양한 시나리오를 담을 수 있도록 포괄적 방향에서 원칙을 정하고, 실질적 선거 실시과정에서 비롯될 수 있는 문제점을 방지할 수 있는 방안을 사전에 마련할 필요가 있음.
  - 선거관련 제도 정비, 북한지역 정당의 민주화, 과거사 청산, 북한지역 주민들에 대한 민주시민교육 실시 등을 통하여 효율적 선거관리 기반의 구축이 우선적으로 요구됨.

## II. 사회주의 국가의 체제전환 사례 분석: 폴란드 사례

### 1. 체제전환 이전 폴란드의 민주화 과정

#### 가. 폴란드 민주화 운동의 배경

##### (1) 민족성과 전통

- (가) 한 나라의 역사는 국민 전체의 집단 경험을 의미하므로 정치문화도 역사에 의해 좌우됨.
- 현대 폴란드의 정치문화를 이해하는 데에 가장 중요한 요인은 3차에 걸친 국토의 분단임. 그 결과 정치문화가 지역에 따라 분산적으로 형성됨. 1795년 소련-터키전쟁에 휩쓸려, 소련, 독일, 오스트리아 삼국에 의해 분할 점령됨.
  - 동남지역 가리시아를 점령한 오스트리아는 지역의 발전을 위해 아무 노력도 하지 않아 20세기 초에 문맹률이 80%를 넘음. 빈곤과 무감각이 지배적인 성향이 됨. 한편 고유의 관습과 전통, 생활습성을 원형대로 유지할 수 있었음. 이 점에서 오스트리아 황제 사신을 자발적으로 가정에 부착할 정도로 인기가 높았음.
  - 서북쪽을 점령한 프러시아는 독일인의 특성대로 규율적·계획적 성격과 분명한 목표설정을 바탕으로 지역산업을 개발시킴. 독일의 기술과 문명을 표준으로 생각하고, 냉담하고 정이 부족한 데 대해 비판적임. 제2차 세계대전 때 다수가 독일에 강제 징용되어 노동에 종사하였으며 가정 당 평균 한명씩 희생당할 정도로 심한 피해를 입음.
  - 소련이 분할 점령한 동부 및 바르샤바를 포함한 중앙지역의 정치문화는 소련의 비합리적 통치태도 때문에 저항과 반발의 특성을 보임. 독일 점령지 노동자들은 비판적이었던 자유노조운동도 소련점령지에서 만개했고, 카톨릭 교회에 정열적인 유대감을 갖는 것도 이 지역의 대표적 특성임. 과거 폴란드왕국에서 계속된 국민봉기의 전통을 볼 수 있음.

(나) 국가에 대해 부정적이거나 저항적인 폴란드인

- 오랫동안 국가가 외국세력에 의해 분단 점령되었기 때문에, 국가를 외국의 통치체제와 일치시키는 잠재의식을 갖게 됨. 특히 공산주의 체제하의 국가는, 소련이 폴란드를 지배하기 위해 도구로 사용하고 있다고 믿기 때문에 불신함.
- 폴란드인들은 16세기 귀족공화정 때부터, 귀족에 한정되기는 하였으나 개인의 자유가 국가 존립의 최대 목표라고 간주함. 개개인의 이익을 보호하기 위해서는 국가로부터의 간섭을 효율적으로 막아내야 한다고 봄. 이런 사상은 만장일치를 뜻하는 개별거부권으로 제도화되어 통치불능을 가져오기도 함. 거부권 행사를 자유주의와 연결시키는 사고방식은 폴란드 정치문화를 형성해 내려오는데, 공산당은 이를 무정부주의라 비판함.

(다) 공산주의와 소련에의 예속을 반대한 민족주의적 전통

- 서기장 고몰카 등 민족 공산주의자들은 카톨릭 교회와 유대를 강화하고, 사회주의 건설을 지연하더라도 농지개혁의 희망을 이루려 함. 그러나 과격한 스탈린 국제주의자들은 사회주의 건설의 소련식 모델을 즉각 이식할 것을 주장함.
- 두 정파 간 갈등은 농장 집단화 문제로 폭발함. 1948년 코민테른이 강요한 농장의 강제 집단화를 고몰카가 거부하자 그를 연금함. 그의 추종자들은 중형을 선고받고 교회도 탄압받음. 그럼에도 폴란드는 온건한 사례임. 공개 재판이나 처형은 없었음. 스탈린주의 도입 시에도 제한적이었듯이, 스탈린 격하운동 때도 조용히 진행됨.
- 1949년 대규모 숙청 후 소련군 원수 로코소프스카가 폴란드의 국방장관을 겸임함. 소련군 장교들이 1956년까지 폴란드 군사정책의 주요 기능을 직접 수행해, 소련의 식민지 이미지가 강화됨. 대학과 교육기관도 소련식으로 재편됨. 이 또한 폴란드 민족주의와 저항의식을 확산시키는 데 기여함.

## (2) 폴란드 공산당 통치의 특징

### (가) 폴란드 공산당의 창설

- 폴란드 공산당은 급진 리투아니아 사회민주당을 중심으로 1920년 창설됨. 로자 룩셈부르크의 사상을 받아들인 사회민주당의 전통을 가져왔고, 1930년대에는 트로츠키의 노선에 동조해 소련 공산당과 충돌함.
- 스탈린은 코민테른 지시에 복종할 것을 강요함. 나아가 소련 공산당에 예속될 것을 요구함. 이후 폴란드공산당은 불법집단으로 낙인 찍혀 당지도부 대부분이 투옥됨.
- 제2차 세계대전 중 스탈린에게 복종하는 노동당 창당을 계획함. 1948년 사회당과 공동으로 폴란드 통합노동당 발족됨.

### (나) 폴란드를 이끄는 대표적 정치세력이자 통치체인 통합노동당

- 1976년 2월 개정된 헌법 제3조제1항은 “사회주의 건설에 있어 사회의 지배적인 정치세력은 폴란드 통합노동당”이라 규정함. 이로써 통합노동당은 초헌법적 성격을 가짐. 노동당의 정강정책은 한 정당의 기본 지침을 넘어 사회 전체 활동의 바탕이 됨.
- 노동당은 생산단위와 지역중심원칙을 채택해 직장과 거주지에 당이 조직됨. 정책결정은 노동당 중앙위원회의 정치국에서 이루어짐. 정치국은 1981년 10월 이래 야루젤스키 제1서기에 의해 통솔됨.

### (다) 폴란드 통치체제

- 폴란드는 사회주의 국가로서, 국민은 폴란드 의회인 ‘세임(sejm)’을 통해 권한을 행사함. 맑스 레닌주의 정당 중 제1당인 통합노동당이 ‘세임’의 활동을 좌

우함. 헌법 제20조제1항에 “국가권력의 최고 기관은 폴란드 국민공화국 세임”이라고 명시되었었음. 헌법에 따라 세임 60명 의원은 5년을 임기로 일반, 평등, 직접, 비밀투표에 의해 선출되도록 되어있음.

- 폴란드국가재건애국운동(PRON)에서 제시하는 명단에 따라 50명의 의원이 경쟁 없이 선출됨. 나머지 10명의 세임 의원은 의석의 2배수 후보를 선거구별로 투표에 붙여 선출함. 국민은 18세부터 선거권, 21세부터 피선거권을 가짐.
- 야루젤스키 정권은 85년 10월 13일 ‘세임’ 선거에 관한 새로운 법률을 제정함. 연립정당의 득표 배분은 통합노동당 55%, 통합국민당과 민주당 합쳐 25%, 3개의 카톨릭 정치단체와 무소속이 25% 배정받음.

## 나. 민주화 투쟁 과정

### (1) 첫 번째 투쟁의 역사, 포센지역 파업

- 1956년 10월 포센지역 파업은 소련과 폴란드의 정면충돌을 가져옴. 노동자들은 과도한 작업량, 불리한 임금조건, 빈약한 생활수준에 대한 항의에서 시작함. 근저에는 당지도부의 권위주의와 국민탄압에 대한 저항이 있음.
- 보안병력으로 소요를 진압했으나 국민과 당 내부에서 고물카 복직 요구가 팽배하자 오차프 당 서기장이 고물카를 복직시키려 영입 시도함. 후르시초프가 이를 저지하려 소련 병력을 바르샤바로 이동시키자, 폴란드 공산당이 노동자들을 무장시켜 바르샤바 주변에 배치한 사건임.
- 폴란드 공산당 지도부의 결연한 태도와 공산 국가 간 무력 충돌 위험에 직면한 소련 지도부는 불가피 고물카를 승인하고 친소련 대외정책 추진을 약속받고 철수함. 처음이자 유일하게 소련과 대항하여 폴란드 공산당과 국민이 일체를 이룬 사건임.

## (2) 1970년 그다니스크 항구 12월 파업

- 첫 번째 위기가 고물가를 다시 당에 불러들였다면, 두 번째 위기는 고물가를 권좌에서 떠나게 함.
  - 고물가 노선은 카톨릭과 타협하고, 소련 사회주의를 가능한 폴란드화 하여, 소련이 강요하는 집단농장화를 맹목적으로 추진하지 않는 것이었음. 그러나 시간이 지나며 그는 가장 보수적이고 개혁을 싫어하며 소련의 동조자임을 드러냈음.
- 1970년 12월 그다니스크 항구에서 발생한 조선 노동자들의 파업과 시위에 스테틴 지방 노동자들이 합세함으로써 국내의 불안이 확대됨. 더구나 크리스마스에 식료품 가격 인상이 발표됨.
- 민병대에 의해 진압되었으나, 스테틴에서 재차 파업이 일어나자 고물가의 후임자로 집권한 지렉은 유화적 방법으로 생필품 가격을 원상회복하고, 노동자 생활수준을 향상시키며, 소비재 생산을 증가시킴. 그러나 내정 면에서는 강경 노선을 계승하고, 시민권리 확대운동에 신경질적 반응을 보임. 1970년대 말 반체제 인사 단속을 지속함.

## (3) 1980년 8월 31일 자유노조의 창설

- 1980년 8월 그다니스크 조선소에서 동맹파업이 시작되어 다른 지역으로 급속히 확산됨. 위기의식을 느낀 당과 정부는 파업 노동자의 요구인 자유노조의 창설을 받아들임.
- 이로부터 당의 노조 조직 독점이 와해되고, 자유노조는 당의 통제를 받지 않게 된 최초의 정치세력으로 성장함. 정부와 공장연대파업위원회가 그다니스크 협정 체결 후 당에서 독립된 노조로 탄생했고, 공산당 제1서기 기에레크는 하야시킴. 그해 11월 대법원 판결을 통해 공인받음.
- 극히 짧은 시간 내에 1천만 명에 이르는 노조원 모집함. 파업을 무기로 노동

자들은 경제 및 정치 분야에 있어서도 많은 요구를 관철함. 폴란드 민주화는 연대노조의 압력에 의해 민주화가 시작된 경우임. 그 결과 정부는 노조의 협상 파트너로서 성의를 보이게 되었고, 의회의 공개토론회도 열려 자유로운 논의가 생겼으며, 매스컴도 검열 없이 제 기능을 하게 됨.

- 연대노조는 독립적인 시민단체가 없는 폴란드에서 노조, 시민운동 및 정당으로서의 기능을 수행함.<sup>21)</sup> 노조에 대한 공산당의 간섭은 배제했지만, 국가에서의 지도적 역할은 인정함. 1981년 들어 각 사업장 단위 노조들이 경영권까지 확보하려는 전략으로 발전함. 9월 5일 대의원총회에서 각종 자치의 법제화는 물론 민주적 선거를 통한 새 의회의 구성을 통한 공화국의 실현까지 지향함. 그러나 이는 곧 체제의 반격을 초래함.

#### (4) 1981년 12월 13일 계엄령과 탄압국면

- 군총사령관 야루젤스키가 정부 수반과 당 서기장에 임명됨. 자유노조는 해체되고 간부들은 감금되고 시민의 권한은 다시 제한받게 됨. 소련의 요구로 추축됨.
- 1982년 말 계엄령은 해제되었으나 정부는 국민탄압의 전권을 장악함.
- 1983년 바웬사는 노벨평화상 수상함. 이에 따라 야루젤스키는 이들을 포용하는 정책으로 선회함. 다시 정치적 공간이 열리게 되고, 88년 5월과 8월의 레닌 조선소 파업으로, 전면적인 민주화 요구로 이어지는 계기가 됨.
- 1947년 이래 폴란드 국민들은 주기적으로 대규모 항거를 조직해왔고, 당과 국가는 억압적 태도를 고수함. 국민들에게 당과 국가에 대한 혐오감이 강하게 형성됨.
- 그러나 1985년 소련에 고르바초프가 등장해 개혁과 개방을 외치고 ‘브레즈네프 독트린’을 폐기하면서 냉전을 종식시키는 방향으로 가게 됨. 이는 소련의 자동

---

21) 김인혁, “폴란드 자유노조의 성립배경에 관한 고찰,” 『중소연구』, 제7권 2호 (한양대학교 아태지역연구센터, 1993), p. 138.

개입 가능성을 낮추었지만, 그렇다고 완전히 손을 뗄 것으로 확신할 수도 없는 분위기였음.

## 다. 카톨릭 교회의 역할

### (1) 카톨릭 교회는 폴란드 제2의 정치세력

- 카톨릭 교회는 독립된 정치세력임. 종교적, 사회적, 민족적 이익을 대변하는 거대한 체제임. 그 기반은 국민의 95%이상이 카톨릭 신자라는 사실임.
- 폴란드는 서기 966년부터 기독교를 믿기 시작하여 자신들은 라틴계통의 서양권에 속한다고 생각함. 동양의 반기독교 위협을 막는 서양의 마지막 보루라 믿음.
- 폴란드인들은 자신을 예수의 민족으로서 세계의 죄악에 대신해서 고난 받고, 인간의 구원을 찾아준다고 믿음. 수백 년 간 주변 국가에 분할되었고, 제2차 세계대전이 끝날 때까지는 독일 제3제국에 점령되어 겪어 온 고난을 참고 견딜 수 있게 한 것도 이 종교적 자의식 때문임. 이것은 폴란드 정치문화의 중심적 요인임.
- 폴란드는 카톨릭, 독일은 신교, 소련은 정교도라는 점에서 종교적 요인을, 폴란드 민족과 외부세력을 구분하는 기준으로 생각하는 경향이 강함.

### (2) 카톨릭 교회의 생존을 위한 1950년 합의

- 1950년 스테펜 뷔스진스키 대주교는 사회주의 국가에서의 교회의 역할에 관해 정부와 합의함.
- 예배의 자유 보장, 신문을 포함한 카톨릭 조직의 권위를 인정, 교회가 공립학교에서 종교 교육을 실시하도록 허락함.

- 교회는 일체 정치적 활동을 안 하기로 함. 교역자들은 정부에 대한 반대를 삼가기로 함. 그러나 곧 투쟁은 재개됨.

### (3) 민주화에 대한 교회의 기여

- 타 사회주의 국가와 달리 카톨릭 교회는 국민의 대다수로부터 지지와 신뢰를 받고 있었기에 실질적으로 폴란드 정치는 당-교회-자유노조의 삼각관계에서 진행되었음.
- 폴란드인이 교황에 선출되어 교회의 영향력이 더욱 높아졌음.
- 1979년 자유화, 1983년 계엄령 해제 및 1987년 이후의 민주화 과정은 3차례에 걸친 교황의 모국 방문으로부터 영향을 받았음.

## 2. 체제전환 과정에서의 민주화와 선거과정

### 가. 원탁회의

- 1982년 계엄령과 함께 연대노조를 불법화 하는 등 탄압과 함께 실권을 장악한 야루젤스키는 꾸준히 전개된 민주화운동에 부담을 가지고 1986년 9월 모든 정치범을 석방하고, 1987년 11월 일련의 정치·경제 개혁에 대한 국민투표를 실시함. 경제는 계속 악화되어감.
- 국민투표가 부결되면서 사회주의 체제는 위기에 처함. 1988년 5월에 이어 8월 탄광을 중심으로 전국적 파업이 결행되자, 야루젤스키는 바웬사에게 파업을 중단하고 연대노조의 재합법화를 논의하기 위한 원탁회담을 제안함.
- 1989년 2월부터 두 달 간 개최된 원탁회담은 당, 정부, 노조 및 지식인 대표 등 총 55명으로 구성됨. 결과 14개 합의사항이 발표되고, 다당제, 자유선거원리, 의회민주주의, 노조다원주의, 법원의 독립, 국가 및 교육체제의 중립성, 그리고 시

장경제원칙 도입 등은 사회주의체제의 기본적 토대를 해체하는 결과로 이어짐.

- 연대노조의 합법화, 100% 자유선거로 선출하는 상원의 신설, 하원 460석 중 35%(161석)에 대한 자유선거 실시, 대통령제의 신설이 실현됨.
  - 폴란드 체제 전환은 공산 진영 가운데 가장 먼저 다당제 의회민주주의를 채택했으며, 원탁회의에 의한 타협적, 단계적 정권 이양 방식이 특징임. 과도기에는 공산 세력의 주축인 정당이 권력을 잡기도 하였으나, 10년 이후에는 완전히 몰락함. 이후엔 새로운 좌우파 세력이 등장함.

## 나. 자유민주선거

### (1) 안정적 민주화를 위한 새로운 선거제도

- 공산당과 자유노조는 원탁회의를 통해 자유노조를 합법화하고, 의회제도의 개선을 골자로 한 협약임. 헌법을 개정해 1989년 6월에 선거를 실시하고 새 정부를 출범시킴.
- 과도적으로 군부의 집권 연장을 허락하는 배려를 통해 평화적, 단계적 민주화를 실현한 사례임. 집권세력은 자유선거에 승산이 전혀 없었기 때문에 자유선거를 통한 민주화 압력을 가중시켰지만 받아들이지 않았음. 그러다가 집권세력이 의회의 다수를 차지하는 선거법을 제안하고, 의회에서 대통령을 선출할 것을 자유노조가 보장해 군부정권이 민주화를 수용하게 됨.
- 100석의 상원(Senat)을 신설하고, 하원(Sejm)은 460석의 65%인 299석은 자유노조를 제외하고 승인된 집단만 후보를 내고, 35%인 161석에만 자유노조가 출마할 수 있게 하였으며, 7월 대통령은 상하합동 간접선거로 선출함. 임기는 5년이고 2회 연임이 가능함.
- 전후 최초로 실시된 1989년 6월 자유총선에서 자유노조가 압승하였음. 자유노조가 상원의 99%인 99석을 석권하고 하원 161석을 모두 석권함.<sup>22)</sup>

22) 정은숙, “폴란드의 민주제도 선택: 반대통령제의 현실적 전개와 이론적 평가,” 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도: 체제 수행 능력을 중심으로』 (경기도 성남시: 세종연구소, 1998), p. 485.

- 야루젤스키는 민심이 군부를 떠난 사실을 알고 대통령선거에 출마하지 않으려 했으나, 바웬사가 출마하지 않음에 따라 7월 19일 상하 합동회의에서 간신히 대통령에 당선됨.
- 언론인 출신 카톨릭 인텔리로 자유노조 기관지 편집을 맡았던 연대 노조 고문 마조비에스키를 8월 24일 의회에서 수상으로 선출함.
- 1989년 12월 29일 의회에서 헌법이 개정됨. 폴란드 인민공화국이 공식적으로 종결되고, 폴란드공화국이 탄생함.

## (2) 자유노조의 역할

- 자유노조는 민주화 직후 정당을 출범시키지 않고 시민위원회(KO)라는 간판으로 원탁협약에 의한 1989년 6월 정초 선거에 후보를 출마시켜 실질적인 경선을 한 상원선거와 하원의석의 35%인 161석을 차지해 실질적인 승자가 됨.
- 집권세력에게 하원 65%를 내주었지만, 국민의 소명을 받은 다수파로 등장함.
- 의회에서 선출하는 대통령선거에 자유노조 지도자 바웬사는 전략적 고려로 출마하지 않음. 야루젤스키가 직선제 개헌을 하고 중도 퇴임한 후 1990년 10월 최초의 대통령 직접선거에서 자유노조 의장 바웬사가 대통령에 당선됨.
- 공산주의란 적이 소멸하면서 분열의 운명이 현실화됨. 1991년 선거에서는 총 111개의 정당이 난립함.

### 3. 체제전환 이후의 자유민주선거 정착과정

#### 가. 선거의 양상과 특징

- 헌법 개정 후 1991년 선거에서 전국구 69석, 지역구 391석 총 460석을 선출하는 총선에 111개 정당이 참여함. 득표수로 본 실효정당 수 14.69개, 의석수로 는 10.93개임. 봉쇄조항 없는 비례대표제의 영향도 큼.
- 1993년 총선에는 35개 정당이 참여해 실효정당 수 2개로 실질적인 양당제로 귀결
- 1991년 총선은 각 지역구에서는 7~17명의 의원을 선출하는 36개 선거구에서 비례대표제로 당선자를 결정함. 그러나 전국구는 봉쇄조항을 두어 전체 투표율 5%이상 또는 5개 선거구에서 당선자를 낸 정당들에게 득표율에 따라 의석을 배분했음.
- 1993년 총선은 지역구에서 개별 정당의 경우 유효표의 5%, 연립으로 후보를 낼 경우는 8%를 득표해야 의석을 받을 수 있게 하고, 전국구는 봉쇄선을 7%로 상향 조정함.
- 1990년대 폴란드 총선의 가장 큰 특징은 구 공산당 시절부터 협력세력이었던 민주좌파동맹(SLD)와 폴란드농민당(PSL)이 지속적으로 상당수 의원을 배출해 온 데 반해, 자유노조 계열정당과 중도 및 우파 정당들은 부침이 심하고, 분열 및 합당을 통해 새 정당으로 변신함. 97년에야 쏘리다리티 선거연합(AWS, 일명 선거행동당)이 33.8%를 득표해 자유동맹과 연정으로 집권함.
- 집권시절 공산당의 조직 및 물적 기반을 물려받은 민주좌파연합은 민주화 열기가 충만한 1991년 선거를 제외하고는 전체의석의 1/3을 획득하여 안정적으로 영향력을 행사함. 바웬사의 개혁이 인기를 잃은 1993년 총선에서는 우당인 폴란드농민당과 함께 전체 2/3의 의석을 확보함.

<표 8> 폴란드 하원(Sejm) 총선거 결과<sup>23)</sup>

정당 (또는 정당연합)	1991년 총선			1993년 총선			1997년 총선		
	득표율	의석수	점유율	득표율	의석수	점유율	득표율	의석수	점유율
민주좌파동맹(SLD)	11.5	60	13.0	20.4	171	37.2	27.1	164	35.7
폴란드농민당(PSL)	8.7	48	10.4	15.4	132	28.7	7.3	27	5.9
민주연합(UD)	12.3	62	13.5	10.6	74	16.1			
자유민주연합(KLD)	7.5	37	8.0						
자유동맹(UW)a							13.4	60	13.0
가톨릭선거운동(KKW)	8.7	49	10.7						
중도연합(CA)	8.7	44	9.6						
폴란드독립연합(CIP)b	7.5	46	10.0	5.8	22	4.8			
농민연합(PA)	5.5	28	6.1						
솔리다리티노조(NZSS Solid.)	5.1	27	5.9						
노동자연합(UP)c				7.3	41	8.9			
개혁연합(BBWR)				5.4	16	3.5			
솔리다리티 선거연합(AWS)d							33.8	201	43.7
공화운동(ROP)							5.6	6	1.3
기타정당	24.5	59f	12.8	35.1	4	0.9	12.8	2	0.4
<b>합계</b>	<b>100</b>	<b>460</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>460</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>460</b>	<b>100</b>
<b>유효정당수e</b>	<b>10.79</b>			<b>3.87</b>			<b>2.91</b>		

a: 민주연합(UD)와 자유민주연합(KLD)이 1994년에 합당하여 출범

b: 1993년 총선에서는 독립 폴란드 연합(KPN)으로 개명하여 참가

c: 1991년에는 Labour Solidarity의 당명으로 참가

d: 1997년 선거를 앞두고 솔리다리티 계열 정당

중도 및 우파 계열 정당 등 36개의 정당이 결성한 Solidarity Election Action 정당연합체

23) 진승권, “개혁기 폴란드 정치과정에서의 구공산계 정당의 부침,” 『슬라브학보』, 제145권 2호 (한국슬라브학회, 1999), p. 265.

- e: 득표율과 기타 정당 처리 등에 약간 다른 이현출, “동유럽의 민주화와 정당체계의 안정성: 폴란드, 헝가리, 체코공화국을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제41집 3호 (서울: 한국국제정치학회, 2001) p. 322)에서 인용
  - f: 폴란드맥주애호가당과 독일소수민족당 각각 16석과 7석, 그리고 1개 정당이 5석, 3개 정당이 4석, 2개 정당이 3석, 1개 정당이 2석 그리고 11개 정당이 1석을 획득함(정은숙, “폴란드의 민주제도 선택: 반대통령제의 현실적 전개와 이론적 평가,” 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도: 체제 수행 능력을 중심으로』 (경기도 성남시: 세종연구소, 1998), p. 493.).
- \* 출처: 진승권, “개혁기 폴란드 정치과정에서의 구공산계 정당의 부침,” 『슬라브학보』, 제145권 2호 (한국슬라브학회, 1999), pp. 265, 271, 278.

#### 나. 레흐 바웬사(Lech Walesa)의 성공과 실패

- o 그는 1980년 파업 당시 그다니스크 조선소의 용접공으로 투쟁을 이끌다가 자유노조의 결성을 인정받음. 1982년에 연대노조의 불법화당시 중앙정치에 등장하여 반체제운동을 이끌었음. 그 때는 소련의 개입으로 민주화를 하지 못했지만 소련이 개혁·개방의 기치를 들고 나오자 그의 정치적 영향력이 현실화하였음.
- o 민주화의 주역인 바웬사는 뒤에 있고, 야루젤스키는 국민의 지지를 받지 못하고, 국민에게 고통을 주는 경제 개혁의 책임은 마조비에스키가 지고 있는 상황이 1990년 7월까지 계속되자, 공산당이 스스로 해산해 사회민주당으로 거듭남. 이 과정에서 야루젤스키의 지원세력이 사라짐.
- o 바웬사는 대통령이 되려는 전략 하에 원탁협상이 시대착오적이라고 비난하고 마조비에스키가 공산주의자에 강력히 대처하지 못하고 경제 개혁에 미온적이라고 비판함. 이에 연대 노조는 분열하여 경쟁이 본격화함. 야루젤스키는 대통령 직선제와 임기 5년 개헌을 이루고 조기 퇴임의 압력을 받고 해야하여 본격적인 최초의 직선 대통령 선거운동에 들어감.
- o 1990년 11월과 12월에 계속된 대선에서 바웬사는 강력한 리더십과 경제 개혁의 고통에서 국민 보호, 공산주의 잔재 배격을 공약으로 걸고 나와 보통선거로 시행된 일차투표에서 최대득표를 얻고 결선투표에서 대통령에 당선됨. 그

는 전임 야루젤스키에게 대통령직을 이어받은 것이 아니라 런던에 있던 폴란드 망명 정부 대통령 카초로프스키로부터 대통령직을 승계함.

- 그는 재임기간 동안 야당은 물론이고 자신이 임명한 수상 및 내각과도 대립하며 계속 비토권을 행사하는 등 끝없는 정쟁에 시달림.
- 그는 민주혁명의 지도자라는 소명을 내세워 초헌법적인 권한을 행사하려 하였고, 체제 전환과 동시에 실시한 신자유주의 경제 개혁의 여파로 계층 간 격차가 크게 나타남. 이것이 결국 공산세력이 다시 결집하여 물러간 지 5년 만에 다시 집권하는 계기가 되었음.
- 1993년 선거 전에 민중 모두의 지지를 얻기 위해 개혁연합(BBWR)을 출범시켰으나 전체 의석의 9%를 얻는 데 그침. 그는 임기 내내 정당에 소속되지 않음. 그는 전략적으로 당파적 지도자보다 전국적 지도자로서의 면모를 과시하려 했으나 1997년 선거에서 우파에게 의회의 주도권을 빼앗기고 반대당이 의회를 점유한 상태에서 정치력이 잘 발휘되어 2000년 총선에서 의회와 정부의 주도권을 되찾게 됨.

#### 다. 민주화 전환 이후의 권력 투쟁

- 1992년 소위 신헌법이란 이름으로 헌법의 특정 사안에 대해 변경이 이루어짐.
- 시장 경제로의 체제전환에 따른 혼란과 경제 개혁의 심각한 후유증으로 1993년 9월 조기 총선이 실시됨. 구 공산계열을 재결집한 민주좌파연맹(SLD)과 폴란드농민당(PSL)이 압승하여 좌파연립정권을 수립함.
- 1993년 선거에서 대패한 자유노조 계열 정당은 단합의 필요성을 절감하고 1997년 총선에서 중도 및 일부 우파 정당들까지 포괄하여 선거연합을 결성해 과반수에 가까운 의석을 확보하게 됨. 그러나 표 얻기에 급급해 세력을 끌어모음으로써 정체성은 애매해짐.

- 1995년 대통령 선거에서는 민주좌파동맹의 크바스니에프스키가 재선을 노리던 바웬사를 누르고 대통령에 당선됨.
- 구공산세력이 다시 집권하며 대통령, 의회 및 대통령, 내각 관계가 원만해지면 서 비로소 신헌법을 채택할 수 있었음. 그것이 1997년 헌법임. 대통령의 권한을 더욱 축소함. 외교, 국방 업무도 수상과 협의하여 수행하게 하였으며, 의회 해산권도 정부 구성이나 예산안 통과가 실패한 경우로 제한하고, 비토권도 약화되었으며, 비상사태도 정부의 요청이 있어야 할 수 있게 함. 이는 프랑크식 의원집정부제를 의미함.
- 1997년 9월에 실시된 총선에서는 자유노조의 후신인 선거행동당(AWS)이 제1당으로 부상하여 자유동맹(UW)과 연립정부를 수립함.
- 2001년 총선에서는 민주좌파동맹이 다시 의회를 장악함. 자유노조 계열 정당들은 다시 이합집산함. 구 공산계 민주좌파연맹(SLD)과 폴란드농민당(PSL)이 각각 200석과 42석을 차지함.
- 대통령 권한을 강화하려했던 바웬사는 오히려 이로 인해 재선에 실패하였고, 구체제에 기반한 새 대통령이 의회와 내각에 대한 온건한 양보 정책으로 국정을 원활하게 이끌었다는 것은 하나의 역설임.
- 1990년대 이후 좌파와 우파 정당이 번갈아 집권하고 있지만, 이제 공산당 일당 독재는 청산되었고 평화적인 방법으로 민주적 정권이 들어서게 되었음. 그 과정에서 카톨릭 교회와 자유노조의 역할은 대단한 것이었음.
- 정당에 가입한 폴란드 사람의 비율은 1.3%에 불과함. 오스트리아나 스웨덴은 15%를 넘고, 슬로베니아(9.6%)나 체코(4%), 헝가리(2%)보다도 낮음. 민주화 직후의 정초선거에서 투표율도 타 동유럽 국가들이 80%대를 보였으나, 폴란드는 61%로 63%인 헝가리와 비슷함. 1990년대 전국 규모 선거의 투표율은 50% 전후에 머무름.<sup>24)</sup>

---

24) Paul. G. Lewis, "The 'Third Wave' of Democracy in Eastern Europe: Comparative Perspectives on Party Roles and Political Development," *Party Politics*, Vol. 7, No. 5 (September 2001), pp. 556-557.

## 라. 헌법 개정의 영향

- 폴란드가 본격적인 헌정체제를 구축하게 된 것은 공산화 이후 1952년에 채택한 공산헌법 이후임. 이후 원탁협약에서 합의된 잠정적 헌정변경 사항은 주로 국가 기구의 재조직과 이를 구성하는 한 요소인 선거제도에 초점을 맞춘 것임.
- 그 후 야루젤스키가 사임하면서 대통령 직선제를 채택하였고, 1992년에 소위 '소헌법(The Little Constitution)'이라는 이름으로 특정 사항에 대해 변경이 이루어짐.
- 1997년 공산세력이 다시 집권하여 대통령-의회 및 대통령-내각 관계가 원만해지면서 비로소 새 헌법을 채택할 수 있게 됨.
- 1952년 헌법에 보장된 대통령의 권력으로는 헌법 수호자로서의 권한, 군 최고 사령관, 외교 및 안보 관련 권한, 의회 해산권, 위헌심사 부의권, 법안 제출권, 법률안 비토권, 수상 지명권, 비상사태 선포권, 국민투표 부의권, 그리고 최고 법원장, 중앙은행 총재, 합참의장, 방송위원 및 외교관 임명권을 들 수 있음. 수상 지명권이 약화되고, 위헌심사부의권이 삭제되었으며, 각료 중에 국방, 내무 및 외무장관의 임명권만 가지게 됨.
- 1997년 헌법은 대통령의 권한을 더욱 축소하여 외교 및 국방업무도 수상과 협의하여 수행하게 함. 의회 해산권도 정부 구성이나 예산안 통과가 실패한 경우로 제한하고, 비토권도 약화시킴. 비상사태도 정부의 요청이 있어야 선포할 수 있게 함. 이는 프랑스식 이원집정부제로의 변경을 의미하는 것임.

## 마. 민주화 이후 경제상황과 발세로비치 플랜(Balcerowicz Plan)

- 민주화 직전의 폴란드 경제 상황은 그리 나쁘지 않았음. 1988년까지 실질 GDP는 계속 성장세를 보였고, 국민생활수준은 그런대로 유지되고 실업율도 높지 않았음. 다만 높은 물가가 문제였음.
- 그러나 민주화 이후 경제에 대한 단기적 전망은 매우 비관적이었음. 마조비에

스키 정부가 신자유주의적 경제 개혁에 착수한 다음해인 1990년부터 실질 GDP와 소비가 대폭 하락하고, 7배의 소비자 물가폭등, 실업급증 및 빈곤층의 증가가 중요한 문제로 대두됨. 수입도 대폭 감소됨.

- 개혁정책 입안을 주도한 재무장관 발세로비치의 이름을 따 ‘발세로비치 플랜’으로 통칭되는 개혁안을 1989년 9월 16일 발표함. 동년 12월 의회에서 통과되어 1990년 1월부터 시행에 들어감. 근대적인 시장경제로 전환한다고 하면서도 자본주의 체제나 복지국가를 지향한다는 발언은 하지 않음.
- 이 개혁안은 크게 가격통제 철폐와 안정화 정책으로 구성됨. 물가 안정을 위해 경기를 둔화시키고 임금상승을 억제하는 정책을 채택함. 특히 안정화 정책은 외환정책을 근간으로 하여 소득정책, 정부 보조 삭감, 물가정책 그리고 관련 제도의 개정으로 구성됨.
- 이 개혁안은 세계에서 시도된 것 중 가장 급진적인 개혁 프로그램임. 이런 급진적 정책의 실시 이유는 재정적자와 악성인플레이션이 경제를 붕괴시킬 것이라고 모두가 느끼고 있었기 때문임.<sup>25)</sup>
- 폴란드에서 급진적인 발세로비치 플랜에 따라 착수한 경제 개혁의 대가는 참혹했음. 개혁이 시작된 1990년과 1991년 생산과 소비는 대폭 줄고, 물가는 치솟고, 실업율도 본격적으로 증대하기 시작함.
- 1989년을 정점(정부, 의회, 자유노조 지지도 80% 이상)으로 하여 1990-1991년에 정부와 노조에 대해서도 지지가 바닥으로 급격히 떨어지게 됨. 가장 큰 영향을 미친 것은 실업의 고통이었음.

---

25) Adam Przeworski, "Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions: Poland in the Eastern European Perspective," In Luiz Carlos Bresser Pereira, José Mari'a Maravall, and Adam Przeworski (eds.), *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach* (New York: Cambridge University Press, 1993), p. 149.

#### 4. 폴란드 체제 전환 과정이 한반도에 주는 시사점

- 폴란드의 체제전환은 공산주의 체제하에서 40여 년간 운영되었던 국가를 자본주의 및 민주주의 체제로 전환하는 중동부 유럽 체제전환의 대표적 모습을 보여준다고 할 수 있음.
  - 폴란드는 체제전환 초기인 1990년대 초에는 경제개혁 및 정치적 민주화 과정에서 어려움을 겪었으나, 공산정권 몰락 이후 20여 년이 지난 지금까지 폴란드의 체제전환은 성공적이었다는 평가를 받고 있음.
- 폴란드의 체제전환은 가톨릭교회, 사회주의 체제하에서의 연대노조의 존재 등에 따라 다른 사회주의 국가들과는 다른 모습을 보인 사례로 지적되고 있음.
  - 폴란드 민주화과정은 당-교회-연대노조의 삼각관계의 구조 하에서 진행되었음.
  - 가톨릭교회는 독립된 정치세력으로서 민주화 과정에 큰 역할을 하였으며,
  - 실제로 1979년의 자유화 및 1983년의 계엄령 해제, 1987년 이후 민주화는 폴란드인 교황의 모국방문으로부터 영향을 받은 바 있음.
- 폴란드 체제전환의 또 다른 특징은 경제개혁을 우선시한 체제전환의 추진이라는 점에 있음.
  - 폴란드는 1989년 체제전환 이후 정부 통제의 계획경제에서 시장경제체제로 급격히 전환하였으며,
  - 그 과정에서 일시적으로 인플레이의 증가와 경기침체를 경험하기도 하였지만,
  - 정부가 원칙을 고수하며 거시적인 관점에서 강력한 의지를 가지고 일관된 경제개혁을 추진하였음.
- 폴란드 체제전환의 국제환경은 폴란드의 지리적 위치에 있다는 점에 기인하고 있음. 즉, 폴란드는 유럽 중앙에 위치하고 있는 바, 지리적으로 유럽의 사방으로 진출하기가 용이하고 독일 등 서유럽 국가들과 비슷한 문화를 가지고 있어 서구식의 체제전환에 적응하기가 비교적 순조로웠다는 점이 중요함.
- 폴란드 체제전환은 1989년 원탁회의에 의한 타협을 통해 이루어졌다는 점에서 혁명적 방식이 아닌 단계적 권력이양 방식이라는 점에서 특징이 있음.

- 평화로운 과정을 거쳐 공산 독재가 무너짐으로써, 공산당에 대한 과거청산 과정이 없었다는 점이 중요한 사안임.
  - 따라서, 구 공산세력이 1989년 체제전환 이후에도 폴란드 정치에서 주도적인 좌파 세력의 하나로 존재하게 되었으며,
  - 좌파와 우파가 번갈아 가며 정권을 담당하는 양상을 보였음.
  - 그럼에도 불구하고, 체제전환이 추진된 지 10여년이 경과한 시점과 유럽연합에 폴란드가 가입한 이후에는 과거 1980년대 공산주의 시대에 뿌리를 둔 정치세력은 몰락하였고,
  - 그 이후에는 새로운 형태의 좌·우파 정치세력들에 의해서 정치가 운영되고 있음.
- o 체제전환과정에서는 계엄령을 실시했던 야루젤스키가 민주화운동에 부담을 느끼고 1987년 11월 정치경제개혁을 위한 국민투표를 실시했으나 부결되자 바웬사에게 파업중단과 원탁회담을 제안함.
    - 1989년 2월부터 두 달간 개최된 원탁회담은 다당제와 자유선거, 의회, 법원의 독립, 국가와 교육의 중립성, 시장경제원칙의 도입에 합의함.
  - o 야루젤스키는 직선제 개헌을 하고 중도 퇴임해 1990년 10월 바웬사가 대통령에 당선되었으며, 1991년 이후 자유노조가 분열하고 111개 정당이 난무하는 현상을 보이기도 하였음. 이후 1993년 폴란드 총선엔 35개 정당이 참여했으나 실효 정당은 2개로 양당제로 귀결되었음.
    - 공산당의 인적 물적 기반을 물려받은 민주화파연합(SLP)은 1991년 선거를 제외하고 의석의 1/3을 획득하였으며, 1993년 농민당(PSL)과 함께 의석의 2/3를 획득하였으며, 자유노조 계열 정당들은 분열된 현상을 보였음.
    - 이후 공산세력이 1997년에 5년 만에 재집권하기도 하였으며, 2000년 총선에서는 공산세력이 퇴조한 이후 새로운 형태의 좌·우파 정치세력에 의해서 정치가 운영되고 있음.
  - o 폴란드 체제전환의 한반도 통일에 대한 시사점으로 가장 중요한 점은 정치적 체제전환에 있어 법의 지배관행을 수립하는 것을 중요하게 간주했다는 점으로, 폴란드는 체제전환 이후 투명하고 일관되며 신뢰할 만한 법률체계를 확립하는 작업을 수행하였음.

- 폴란드는 또한 체제전환 과정에서 권력분립을 토대로 한 다당제 의회 민주제를 도입하였으며, 정치체제와 경제체제의 동시적 전환 완성에 대한 성과를 보여 주는 정초선거(foundation election)를 성공적으로 치렀다는 점이 중요함.
- 폴란드는 충격요법을 통해서 정치적 체제전환과 경제적 체제전환을 동시에 추진한 사례로서 초기에는 다소 혼란상을 노정하기도 하였지만, 궁극적으로 체제전환에 성공적이었다는 점이 중요함.
- 폴란드에서는 경제적 개혁을 급진적으로 추진하는 과정에서 정권교체의 영향력을 최소화하는 이른바 경제개혁의 일관성을 유지하였다는 점에서, 한반도 통일과정에서 북한에서도 체제전환이 시도될 경우에는 경제적 전문성에 바탕을 둔 개혁프로그램이 우선시되어야 할 것이며, 정치적 세력의 경제운영에 대한 개입을 최소화해야 한다는 점을 명심해야 할 것임.
- 폴란드는 체제전환을 추진하면서도 과거 정치 및 경제 세력에 대한 청산작업을 우선시하지 않았다는 점이 중요하며, 한반도 통일과정에서 북한에서도 개혁과 개방을 추진할 경우에는 소위 기득권 세력에 대한 보복 조치보다는 그들이 보유하고 있는 전문성을 활용하는 방향으로 체제전환을 시도하는 것을 고려해야 할 것임.
- 폴란드 교회와 연대노조는 폴란드의 체제전환에서 중요한 역할을 한 것으로 평가받고 있는 바, 한반도 통일과정에서 북한이 개혁과 개방을 시도할 경우 시민사회의 역할이 중요할 것으로 예상됨.
  - 북한의 경우에는 종교적 자유가 전혀 없으며 시민사회도 부재하므로, 북한의 개혁과 개방을 촉진하기 위해서는 남한 및 국제사회의 시민사회가 지속적으로 북한의 주민들과 접촉하여 더 나은 삶의 질을 확보하는 길을 알려주는 것이 중요함.

## 제5장 통일모형별 과도기 선거관리 방안

### I. 급진형 통일모형 기반 통일과도기 선거관리 방안

#### 1. 급진형 통합과정

##### 가. 급진형 통합과정의 단계별 전개상황

##### (1) 북한체제 붕괴단계

- 급진형 통합과정상 북한체제 붕괴단계는 군사력에 의한 무력충돌, 경제난에 의한 민중봉기 등 북한에서의 급변사태에 의해서 사회주의 체제가 북한에서 유지되기 어려운 상황에 도달했을 때 진행될 것인 바, 친남한 정권 및 북한 주민의 요청에 의해서 북한에 대한 긴급구호의 조치를 취하게 되는 과정임.
- 북한의 정치 경제적 변화를 전제로 정부가 긴급 경제지원 용의를 표명하고 당면한 민생의 요구에 부합하는 쌀과 비료 기타 긴급한 생필품과 의약품 등을 공급함.
  - 남한에 대한 거부감과 적대감을 불식하기 위해서는 북한 주민에 대해서 남한의 우월한 경제력을 바탕으로 구호조치를 실시함.

##### (2) 북한체제 전환단계

- 북한지역 자유선거 실시를 위한 실무적 지원과 정부 차원에서의 협의 진행, 선거협약안, 통일선거법 제시 및 정치권 협의, 정당들의 지원 활동 전개
- 조선노동당의 권력 독점 포기, 자유 독립정당 설립 허용, 시장경제제도 도입, 형사법 개편 및 사면, 자유선거 실시 등에 대해 책임 있는 당국자의 공식적인 약속을 받아야 함.

- 북한체제의 과거청산은 민주적 체제로의 전환, 즉 자유민주적 법치국가의 건설을 통한 남북한 간 완전한 정치적 통합을 목표로 하며, 과거청산의 핵심은 기존의 북한정권과 공산주의 체제의 정당성을 부인하고 북한지역에서 최초로 국민의 의사를 반영한 자유선거를 실시하는 것임.
- 국회가 구 북한체제의 잔재를 청산하기 위해 국회의원과 관계전문가로 구성된 '조선노동당독재체제 잔재청산특별위원회' 설치
- 조선노동당과 북한정권을 접수하고 과거청산 과정을 통하여 북한의 구세력의 인민에 대한 영향력을 단절하도록 함.
  - 노동당은 폐지하고 재산은 몰수하는 동시에 고위급 노동당원들과 국가보위부 간부, 고위 군부, 경찰 출신은 최소 10년간 공직과 선출직 정치활동을 금지해야 하며, 정부나 지자체 공무원은 체계적으로 심사하여 재임용
- 실제적인 과거청산의 중요한 사안은 복권법을 제정하여 실행하는 것으로, 구 북한 헌법에 따른 국가에 대한 당의 우위원칙을 통해 반법치국가적 방법으로 취득한 재산은 몰수조치를 통하여 원소유자에게 반환하거나 국가목적에 위해 사용하도록 신탁관리 하에 둬으로써 합법적인 정당활동을 위한 기틀을 마련하고 사유재산권 확립

### (3) 남북한 제도통합단계

- 통일조약과 선거협약을 만들고 의회의 비준을 획득하여 처리하며 통일선거법을 확정함.
- 중장기적으로는 대한민국 정부와 외국 정부들의 유무상 원조와 개인의 기부금, 개인의 사업 투자, 각종 차관, 국제신탁기금이 발행하는 통일채권, 북한의 대외 차관 지불을 위한 대한민국 정부의 보증, 일본정부의 식민지 배상금을 포함한 국제신탁기금(trust fund) 및 공동원조기구를 만들어 대규모의 국제원조를 조직해야 함.
- 북한 주민들은 반세기가 넘도록 공산독재체제 하에서 민주주의 제도와 문화를

경험하지 못하고 살았기 때문에, 북한 주민들에게 민주시민교육의 핵심인 정치교육을 실시하는 것은 대단히 중요함.

## 나. 급진형 통일 과정과 총선 예상도

- 급진형 통일모형에 기반한 통일과정은 기본적으로 독일통일의 사례에서 나타나듯이 매우 짧은 기간 내에 진행될 것으로 예상되며, 기본적으로 3단계적 통일과정과 통일 이후 한반도 통합선거를 치루는 것으로 상정됨.
- 북한체제 붕괴단계는 독일통일의 경우에서 나타난 체제의 붕괴가 발생하는 과정으로써, 약 4개월 정도의 기간에 이루어질 것으로 설정할 수 있으며, 이 기간의 조치는 아래와 같음.
  - 선거관련 정치적 차원의 조치로서는 행정·입법·사법부를 포함한 북한 위기 관리 대응팀을 구성하며, 북한의 개혁과 개방을 촉구하는 한편 문호 개방에 대한 지원의사를 표명
  - 선거실시 관련 관리적 차원의 조치로서는 비상대책위원회 설립 및 가동, 북한지역 자유총선 지원의 준비, 통일대비 실무기획단의 결성 등 수행
- 북한체제 전환단계는 약 4개월간 진행될 것으로 설정할 수 있으며, 이 기간에는 북한지역에서 자유민주선거가 진행될 것이므로 이에 대한 남한의 지원 조치는 아래와 같음.
  - 선거관련 정치적 차원의 조치로서는 유명 정치인들의 지원유세와 재정적 지원, 선거운동 방법 자문 등 정당들의 북한지역 신생 정당 발전을 위한 지원
  - 선거실시 관련 관리적 차원의 조치로서는 북한지역 신정부 구성 단독 자유선거 실시 지원, 선거협약안, 통일선거법 제시 및 정치권의 협의, 통합준비 지원단의 북한지역에의 파견 수행
- 남북한 제도통합단계는 약 7개월간 소요될 것으로 설정할 수 있으며, 남북한 통일을 위한 실질적인 제도적 통합 관련 각종 조약을 남한과 북한이 체결하는 것이 주요 조치가 될 것임.
  - 선거관련 정치적 조치로서는 화폐, 경제, 사회조약의 체결, 남북한 자매 정당

간 통합 추진, 관련 법률조항과 규정 변경, 남북한 의회에서 통일조약의 비준 추진

- 선거실시 관련 관리적 차원의 조치로서는 통일조약과 선거협약의 마련을 위한 실무회담 및 협약체결, 통일 선거법 최종안 확정 및 수행
  
- o 이상과 같은 통일과도기에서의 선거관련 조치와 함께 통일이 선포된 이후에는 남한과 북한이 통합선거를 실시하는 것을 상정할 수 있으며, 이 기간은 독일 통일의 경우에는 약 2개월이 소요되었음.
  - 선거관련 정치적 차원의 조치로서는 각 정당들에 의한 정강정책 기반 지지 획득 노력, 통일 선포 직후 의회 개최를 통해 통일선거법 채택, 통일 총선 일자 확정, 정권의 연속성 및 통일 정권으로서의 정통성 확보 작업 수행, 입법부 구성을 위한 법적·제도적 기반 확보
  - 선거실시 관련 관리적 차원의 조치로서는 선관위 북부 사무처 설치 및 활동의 본격화, 남북한 최초 통합 총선 준비 및 실시 수행

## 2. 급진형 통일모형 기반 남북통합 선거관리 방안

### 가. 기본 방향

- 급진형 통일의 경우 단기간에 통일선거를 치러야하기 때문에 압축적으로 통합 과정을 추진해야 함.
- 상기의 급진형 통합과정의 4단계별로 사전 계획을 수립해 급진형 상황이 도래할 경우 추진함.
- 따라서 선거 관련 법규 통합의 기본 방향은 현재 자유민주주의에 따른 남한의 법규를 북한에 적용, 실시
- 북한이 붕괴한 이후 북한지역의 반공산당 자유민주세력에 의한 신정부와 남한의 정부 간에 이뤄지는 통일협상은 통일조약 및 선거협약을 생산해야 함.
- 이 조약과 협약이 효력과 법적 정통성을 갖기 위해 북한 국민의 자유로운 총선에 의해 마지막 인민대표자회의 대표 선거를 실시해야 함.

### 나. 세부추진방안

#### (1) 북한체제 붕괴단계

##### (가) 체제 붕괴 이전 북한의 정당 및 선거관리제도

- 북한의 정치체제는 김정일 국방위원장이 모든 권력을 독점하는 유일지배체제이며, 조선노동당은 북한정권의 권력의 원천이며 중핵으로서 사회주의 혁명과 건설을 영도하는 역할 담당
- 북한의 '각급 인민회의 대의원 선거법'은 12개의 장으로 구성

- 비상설 조직으로 선거가 있을 때마다 조직되며, 주권기관 선거별로 중앙선거위원회, 도(직할시), 시(구역), 군선거위원회 및 구, 분구선거위원회로 계층화되어 있음.

(나) 대한민국의 통치체제 강화

- 대한민국은 민주공화제로서 연방이 아닌 단일국가 형태를 지니고 대통령제를 채택하고 있음. 국민주권의 민주주의 원칙은 대의제민주주의로 구체화함. 국민투표, 주민소환, 사법부의 배심원제 등 일부 직접민주주의 제도도 작동하고 있음. 민주주의 강화가 체제 경쟁력인 것임.
- 상이한 이념과 체제의 경험을 가진 두 개의 국가가 통일하는 사업에는 무엇보다도 우위에 있는 대한민국이 체제 능력을 강화하는 일이 중요함. 최근 정치권의 화두가 되고 있는 복지국가의 구현은 자본주의 체제의 약점인 양극화를 완화하고 경쟁에 뒤쳐진 사람들에게 국가가 사회적 부조를 제공하는 중요한 사업임. 이는 통일 과정에서 큰 설득력으로 작용할 것임. 아울러 이를 뒷받침할 경제의 지속적인 활성화를 위해 성장 동력을 제고하는 데 국가적 노력을 경주하여야 함.
- 강력한 단일 중앙집권적 통일국가의 탄생은 경제발전과 지방분권화의 시대적 조류에도 역행하고 주변국의 이해에도 맞지 않는다는 점에서, 광역자치단체 단위의 연방제에 대한 추가적 연구가 필요함. 이는 남북통일 시대에 대한 대비는 물론이고 현재 심각한 지역주의 극복에도 큰 의미가 있음.

(다) 중앙선거관리위원회 준비과제

- 독일의 조급한 화폐개혁 같은 잘못된 정책 결정이 다급한 상황에서 발생했으며, 대량 난민의 발생 등은 감당하기 어려운 상황을 발생시킬 것이므로, 질서 있는 변화를 선도적으로 준비한다는 차원에서 주도면밀한 예측 아래 통일과도기를 관리해 나가야 함.
- 일상 시기에 북한 사태에 대비하는 비상대책위원회를 설치해 필요시 바로 통

일대비기획단을 발족할 수 있는 준비를 함. 유관기관과 긴밀한 협조체제를 갖추고 관련정책을 수립하고 정보를 파악함.

- 중앙선거관리위원회는 비상대책위원회의 판단에 따라 통일대비기획단<sup>26)</sup>을 구성하여 사전에 북한에서의 선거 지원을 위한 인력의 선발과 연구 등 준비를 시작함.

## (2) 북한체제 전환단계

### (가) 온건한 대북정책의 필요성

- 북한과 같은 폐쇄사회에서 북한 군부나 기득권층이 시민봉기를 무력으로 유혈 진압한다면 평화적 통일은 어려울 것임. 결국 북한 지도층을 생존의 궁지로 몰지 않고 스스로 사회주의 실험에 실패했음을 자인하고 시민의 요구를 수용해야 가능함. 이를 감안한 대북정책과 협상전략이 중요함. 미국 등 주요 우방국의 대북 정책에도 영향을 미쳐야 함.
- 이를 위해 지도부와 군부가 양보할 수 있는 최대한은 어디까지인지도 파악해야 함. 이에 대한 시나리오를 수립하고 전략적으로 협상을 준비하고 대응해야 함. 동구와 러시아의 경우는 이념과 체제가 아니라 안전과 권력이었음.
- 평화적 정치통합의 동력은 북한 주민 스스로에 의한 민주적 의식의 성장과 민주화 운동임. 그런 관점에서 현재 일각에서 진행하고 있는 전단 살포가 북한 주민에게 어떤 영향을 주는 지 북한 내부 모니터를 통하여 정확히 확인해야 함. 일반적으로 민주화운동의 초동주체도 없는 상태에서는 외부 자극의 효과는 거의 없으며, 외부에서의 도발적 행위는 북한 당국의 경계심을 높여 주민들을 수세화시킬 가능성이 높음.
- 장기간에 걸친 교류와 협력을 통해 남쪽의 진실을 보고 느끼게 해야 함. 독일처럼 자유로운 남한 방송 시청과 같은 언론 개방도 큰 역할을 할 것임. 상당한 양보를 통해서라도 반드시 획득해야할 필수적인 협상 내용임. 북한의 수상

26) 통일연구원, 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구』 (서울: 통일연구원, 2010.8), pp. 174-177.

기 보급 실태 및 시청 가능 지역과 인구에 대한 자료도 확보해야 함.

- 통일 과정에서 충돌과 감정의 골을 최소화하는 현명하고 자제하는 태도가 중요함. 북한정권의 독재에 대한 과거청산 같은 문제는 냉정하고 차분하게 시간을 가지고 진행해야 함. 일각에서 불철저하다는 비판이 있어도 당장 급한 것이 무엇인지 국가적 우선순위에 입각한 일관된 전략이 수립되어야 함.

#### (나) 민주시민교육 실시

- 시민의 활동성과 합리성을 키우기 위한 대안은 결국 민주시민교육에 있음. 학교와 사회인 대상 교육에서 합리적 의사결정능력과 참여능력을 기를 수 있는 체험 위주의 민주시민교육 실시
- 독일통일 사례를 참조할 때, 언론매체의 동독지역에 대한 영향력은 매우 크다는 점을 알 수 있음. 상당한 양보를 하더라도 자유로운 남한 방송 시청은 초기에 실현해야할 것임.
- 정당은 시민들이 일상적으로 정치에 참여할 수 있는 대의제 민주주의의 핵심적인 제도적 장치이며, 정당의 자기 당원에 대한 다양한 프로그램의 정치교육이 매우 중요함.
- 체계화와 세련화 측면에서 아직 초보적인 단계임. 선거연수원 등 적극적으로 교육의 발전에 힘을 쏟는 기관을 중심으로 민주시민교육센터를 설립해 지원을 집중해야함. 선진국의 시스템과 사례를 분석하고, 대상에 따른 텍스트와 매뉴얼 마련 및 교육방법의 다양화 등 사업 체계화를 지원할 필요가 있음.

#### (다) 중앙선거관리위원회 활동과제

- 북한에서 최초의 자유선거가 확정되면 이에 근거해 구성한 통합준비지원단을 즉시 북한에 파견함. 이들의 임무는 북한의 선거 정당 관련 조직과 현황 등 북한의 사정을 파악하고 자료의 수집과 보존을 책임지도록 함.

- 남북 당국 간에 선거협약을 맺기 위해 북한의 행정체계와 기존 선거법, 필요한 안전조치와 이런 제반 사무에 소요되는 비용과 인력, 아울러 남한의 공직 선거법 개정 필요 부분에 대해서도 연구하고 통일선거법 최종안을 마련해야 함.
- 신중하고 치밀한 조약 체결을 하기 위해서는 남북한의 실제적인 경제력을 반영하는 화폐통합을 비롯하여 정당과 대중조직의 재산에 이르기까지 구체적인 조문에 대한 충분한 실물적 연구가 필수적임. 북한경제의 부흥을 위해서도 전문가들의 충분한 사전 북한경제 연구가 필수적임. 임금도 최저생계비 보장을 비롯해 국가가 가이드라인을 제시해, 민생을 보장하고 문제를 예방하는 것이 현명할 것임. 민생문제 해결 없이는 민주주의도 설득력을 가질 수 없음. 그를 위해서는 재원 조달과 함께 정확한 통계와 실시간 정보의 제공이 필수적임.

### (3) 남북제도통합단계

#### (가) 중앙선거관위의 선거관리체제 구축 및 투개표 등 절차사무 관리

- 통일조약과 함께 남북 당국 간에 선거협약을 맺어야 함. 남북 의회의 비준을 얻어 발효되면 남한의 중앙선거관리위원회가 북한 최초의 자유선거를 지원하기 위해 통합준비단을 북한에 파견함. 이들이 기존의 북한 제도 아래서 비상설기구인 선거위원회를 공동으로 구성해 당면 선거를 준비하고, 상설 조직의 준비를 시작함.
- 통일직후 북한지역의 상황을 예상할 때, 북한지역 후보자의 경제적 수준이 남한지역의 후보자보다 열악할 것으로 추정됨.
  - 따라서 북한지역 정당과 후보에 대해 남한의 공직선거법 보전 조항에 대한 한시적 개정을 통해서 통합선거법에 포함되도록 하는 조치 필요
- 정치자금법에 의한 정당보조금 지급문제가 핵심으로써 '북한지역정당 활성화'를 위한 특별보조금제를 입법화해서, 북한 주민들의 경제적 수준이 남한과 비슷해질 때까지 한시적으로 남한보다 많이 특별 지급하도록 하는 방안 고려

## (나) 통일조약 및 선거협약 체결 추진방안

- 통일협상 과정에서는 남한정부의 당국자와 북한지역 과도기 정부 당국자 간 통일조약을 체결하도록 하며, 남한에서는 기존의 대표성 있는 국회의원에 의한 국회가, 북한지역에서는 최초의 자유선거를 통해 선출된 최고인민회의 대의원에 의한 최고인민회의에서 각각 통일조약을 비준하도록 함. 양 의회의 비준 완료 시점이 법적·형식적으로는 통일의 완수 시점인 것임.
- 남한과 북한이 통일을 추진하는 과정에서 상기한 통일조약을 바탕으로 통일 이후 실시할 통합의회 선거 준비를 위해서 별도의 선거협약을 마련하여 선거와 정당의 개혁조치에 대한 합의 도출이 필요하며, 이 협약은 남한과 북한 의회의 비준을 얻도록 함.
- 남한과 북한 간 선거협약의 기본 원칙은 별도의 법을 제정하는 것이 아니라 남한의 법을 필요시 일부 개정하여 사용. 남한의 선관위가 통합준비단을 파견하여 독자적인 자유선거를 돕고, 중앙선관위 북부 사무처를 준비하여 통일조약의 발효시기에 설치하며, 현지에 적용한 남한 선관위 인원이 북한지역의 통합총선 실시 준비에 참여
- 남북한 제도통합단계에서 남한과 북한은 선거협약을 체결하여야 하는 바, 이의 내용을 독일 통일과정에서 체결된 선거협약을 참고하여, 총 7조로 구성된 남북간 선거협약 초안 제시. 독일통일 선거협약에 명시되어 있는 정당 및 단체 재산관리위원회 조항은 남북한 통일 선거법에 필요한 것으로 사료됨으로 추가

### <남북한 간의 선거협약 초안>

- 남북한은 “최초의 통일한국 국회의원 총선거의 준비와 실시를 위한 남북한 간의 협약”(이하에서는 선거협약)을 체결함.
- 이 선거협약은 총 7조로 이루어지며, 최초의 통일한국 국회의원 총선거의 실시를 위해 대한민국(이하 남한)의 공직선거법을 북한에 적용하고 남한의 정당법과 정치자금법도 북한에 적용하도록 규정하고 있으며, 선거관련법의 일부

개정도 규정함.

- 협약은 1987년에 개정된 남한의 헌법 제3조(대한민국 영토는 한반도와 그 부속 도서임), 제4조 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책 추진), 제66조(대통령의 평화통일정책 추진 의무)에 따라 통일의 달성을 위한 중요한 조치임.
  - 남북한 전 국민에 의한 통일국회 선거를 준비하여 단일한 선거권에 기초해 실시함.
  - 선거법 적용범위의 북한지역으로 확대와 공직선거법의 개정 및 현실화가 필요하다는 인식 하에서, 최초의 통일국회의원 총선거의 준비와 실시에 관한 협약을 체결함.

#### (다) 선거법 개정 관련 사항

- 남한 선거법의 경우 민주정치의 발전을 목적으로 명시하고 있으나, 북한의 경우에는 인민정권 강화를 선거의 목적으로 명시함으로써, 남한과 북한의 선거에 대한 인식의 차이를 보이고 있음. 따라서 통합선거법에서는 자유민주주의 정신에 따른 선거법의 목적 명시가 합당함.
- 세계적 추세에 의하면 선거권과 피선거권의 연령제한이 만 18세이므로 이에 따라 통합선거법의 경우도 조정하는 것이 합당한 것으로 판단됨.
- 선거일은 법에 의해 정하도록 한 남한의 경우를 따름.
- 선거인 명부 준비 관련해서도 남한의 기준에 의거 선거일의 일정시점 이전까지로 함.
- 후보자 난립을 막기 위한 최소한의 기탁금 규정은 필요하지만, 통일 직후 상황을 가정할 때 북한지역의 후보자들이 경제적 수준을 감안하여 통일총선에 한하여 유보할 필요 있음.
- 선거운동 기간도 남한은 후보자 등록이 끝난 때부터 선거일 전까지임. 북한은

“선거선전은 선거일을 공포한 때부터 행하고 후보자에 대한 선전은 후보자 등록을 종료한 때부터 행한다”고 규정함(제50조).

- 남한은 원칙적으로 후보자가 선거비용을 부담하고 사후에 국가에서 일정 비율 이상 득표자에 한해 비용을 국가가 보전함. 허나 북한은 사회주의 체제답게 완전선거공영제임. 남한에는 정치인 개인 및 정당에 대한 기부금제가 있음.
- 남한의 방식에 따라 직접투표와 정당비례대표 투표를 포함한 1인 2표 방식으로 통합하며, 부재자 우편투표 제도 운영

#### (4) 통합선거 실시단계

(가) 민주주의 선거문화 조기정착을 위한 공명선거 인프라 구축

- 이미 북한이 핵을 보유하고 있고, 남북의 화력이 휴전선 중심으로 집중되어 있고 사정거리에서 서울이 포함되어 있음. 미국의 지원 아래 북한정권은 멸망하겠지만, 우리의 재산과 인명피해는 회복할 수 없는 수준일 것이므로 반드시 평화통일을 지향하여야 할 것임.
- 통일의 내재적·외재적 요인이 아울러 갖춰져야 함. 북한에 대한 대한민국의 정치·경제·사회 체제상의 절대적 우위가 통일의 내재적 요인이며, 이를 널리 북한주민에게 알릴 필요가 있음.
- 6자회담과 연이은 북·미 회담에 의해 북한에서 완전히 핵이 제거되고, 국경을 맞댄 이웃으로서 중국에 경제적으로 깊이 관련된 한국이 주도하는 남북의 통일이 결코 자국의 이익에 해가 되지 않을 것이라는 확신을 주어야 함. 이를 통해 조성된 주변 환경은 한국통일의 외재적 요인임. 따라서 중국에 대한 배려와 존중이 중요함.
- 대한민국의 자유시장경제제도와 민주주의의 체제 우위성은 이미 증명됨. 북한의 계획경제체제와는 달리 고도의 생산력 발전을 이룩하여 국민생활 수준을

향상시키는 한편, 사회보장제도의 확충을 통하여 자유경쟁의 폐해를 최소화하는 노력을 기울임으로써 사회·경제적 측면의 체제우위를 확보하게 됨.

(나) 자유 총선을 위한 제도적 준비

- 과거청산을 위해 조선노동당 독재체제 잔재 청산 특별위원회를 설치
- 복권법 제정을 통해 희생자들에 대한 보상을 해야 함.
- 구 북한 정당 및 대중조직 재산 심사 관리위원회를 만들어 당과 대중조직이 가지고 있던 재산에 대한 심사와 처리를 하여야 함.
- 효율성과 형평성을 감안해 선거구당 인구 기준은 14~15만 명 정도가 적당하며, 지역구 400명, 비례대표 400명 남북한 합이 800명으로 의회를 구성함. 현재는 북한은 인구 3만 명 기준이며, 남한은 16만 2천 명 기준임.
- 통일국회는 남북 인구를 기준으로 하고 국제적 기준으로 의원(하원)수를 늘리면 비례대표를 정수의 반까지 늘린다고 가정할 때 800명 정도가 적절함. 북한의 최고인민회의는 대의원이 인구 3만명 당 1명이었고, 11기 대의원 정수는 687명이었음. 남한은 국회의원이 인구 16만2천5백명 당 1명이고, 의원 정수는 299명임.(지역구는 243개) 제헌헌법에도 인구 10만명 당 국회의원 1명을 규정하고 있음.
- 통일협상 과정에서 통일조약을 체결해 남한의 국회와 북한에서 최초의 자유선거로 선출된 최고인민회의 대의원에 의한 최고인민회의에서 각각 통일조약을 비준해야 함. 이 시점이 형식적으로는 통일의 완수 시점임.
- 정부형태는 입법부와 행정부 간의 상호 권력관계의 유형에 따라 대통령제, 의원내각제, 이원집정부제, 변형된 대통령제와 의원내각제 등으로 유형화됨. 통일한국의 정부형태는 부통령제, 중임제 도입 및 결선투표 등 현행 대통령제를 보완하는 방법도 제시됨.

- 아울러 양원제 도입과 비례대표제 확충 등으로 취약한 북쪽을 배려하며 균형을 이루고, 국민통합의 핵으로서 의회의 전문성과 정책기능을 강화하고, 권위주의 통치와 주변국 경계의 원인이 되는 강력한 대통령제를 넘어서 권력의 분산과 견제를 가능하게 하는 정부형태로서 내각제를 고려할 필요가 있는 것으로 판단됨.
- 이질적 체제의 통일이 추진될 경우 통일 이후 나타날 정당체제는 이념적·지역적 요인이 교차할 것으로 예상되며, 진보, 보수 양당 중심의 온건다당제가 형성될 것으로 예상됨. 고질적인 지역주의 극복을 위해서는 폐해도 많은 중대선거구제 도입(중대선거구제 폐지는 일본 정치개혁의 핵심주제)보다 독일식 정당명부비례대표제 도입이 필요할 것으로 사료됨.
- 통일 이후 지역선거구의 획정과 관련, 행정구역의 경계선 준수라는 원칙을 견지하는 것이 중요하며, 한 개 선거구의 인구와 전체 선거구의 평균 인구와의 편차가 일정한 한도로 유지되어야 함. 첫 통일 총선은 행정개혁을 통해 새 행정구역을 획정할 시간이 없으므로 북한지역의 기존 행정구역을 기준으로 함.

(다) 선거 관련 중앙선거관리위원회 준비사항

- 남북한 통합선거법의 선거관리위원회 관련 조항은 통일조약의 정신에 따르게 되어 있으므로, 통일조약이 비준되면 남한 행정부 북부행정원과의 업무 협조 속에 중앙선거관리위원회 북부사무처를 설치하고 북한지역 선거 관련 시설 및 물자를 접수하여 본격적인 총선 준비활동에 돌입함.
- 양 의회의 통일조약 비준 후 활동할 선거관리위원회 북부사무처 인력 정원(1200명)의 30%인 360명을 통합준비지원단으로 먼저 평양 및 12개 시도에 파견하며, 북부사무처 인원은 132명으로 하고 선거 정당시설 접수 인원(선거구당 2명)은 228명으로 함(정원의 반 정도인 600명은 기존 북한의 인력을 활용).

(라) 남한 정당의 북한지역 자유선거 지원방안

- 북한지역에서 실시될 첫 번째 자유선거가 향후의 북한 정치 지형을 포함해 전

한국의 정치지형 형성에 지대한 영향을 미칠 것이므로 남한 정당들의 재정과 인력, 경험과 기술면에서의 적극적 지원이 필요함.

- 북한지역의 민주화가 순조롭게 추진되기 위해서는 남한의 정당과 같은 뜻을 가지고 있는 자매정당을 북한지역에 육성할 필요가 있으며, 정당의 창설 자유화 및 정당의 정치적 능력제고 원칙하에 추진함.
- 정당 별로 활발한 정치교육을 통한 정치 엘리트 양성이 시급함.
- 남한의 선거제도는 갖가지 불법사례를 막기 위한 법조항도 많고 단어도 생소하며 실제 적용사례는 간단한 학습으로 습득되기 어려운 바, 정당 및 선거 전문가가 북한지역에 상주하여, 남한 선거제도에 대한 인식 제고 및 방법론 자문을 실시하고, 새로운 선거문화에 대한 실습을 통한 교육의 실시 필요

## Ⅱ. 점진형 통일모형 기반 통일과도기 선거관리 방안

### 1. 점진형 통합과정

#### 가. 점진형 통합과정의 단계별 전개상황

- 남북한의 점진적 통일과정은 남한과 북한이 연방제 형성에 대해서 협상하는 단계와 남한과 북한이 연방제를 형성해서 실시하는 단계 및 최종적 단일국가 형성을 위한 제도통합단계를 거쳐서 통일국가의 건설에 이르는 통일시점까지의 3단계와 통일이 선포된 이후 남북한 통합선거를 실시해서 완성된 정부를 구성하는 통일이후 단계를 설정할 수 있음.

#### (1) 연방제 협상단계

- 남북한이 점진적으로 통일을 추진하는 제1단계는 북한지역에서의 급변사태 발생 없이 현재의 북한정권이 남한 정부와 연방제에 합의하고 상당한 기간 권력을 가지고 존속하는 경우임.
  - 2개의 정부, 2개의 제도가 유지되는 경우로써, 협상기간은 상황에 따라 유동적일 것이며,
  - 급진형 통일모형과 달리 평화적으로 점진적인 변화의 과정을 추진할 수 있기 때문에 후유증을 상대적으로 축소할 수 있을 것임.
- 6자회담과 북한 비핵화가 성공적으로 진행될 경우, 북한이 미국과 수교하고 남북관계가 개선되면서 남한과 북한이 합의하에 통일을 추진하는 경우로서, 북한의 국제적 고립이 해소되고 일본에서 식민지 배상을 받는 등 경제도 나아지는 과정을 겪으며 현재의 북한정권이 정권을 유지할 동력을 갖게 되는 경우임.
- 김정일 위원장이 장수한다면 국제환경의 변화 속에 시도할 가능성이 가장 높은 경우이며, 김정은이 권력이양에 성공할 경우에는 북한 지도부가 안정되고 자신감을 가지는 경우 발생할 가능성이 높음.

## (2) 남북연방 실시단계

- 연방제 기반 통일과정 추진의 제2단계는 북한지역의 체제가 실질적으로 남한과의 연방제 실시를 통해서 자유민주주의와 시장경제 체제로 전환되는 체제전환을 추진하는 과정임.
- 이 단계에서는 연방제를 실시함으로써, 남한과 북한 주민의 생활수준 차이를 좁혀가며 연방의 결합 정도를 실질적으로 높이는 과정을 거쳐 궁극적 통일국가 달성을 위한 다방면의 정치·경제·사회적 공동체를 달성하기 위해서 남한과 북한이 공동으로 노력하는 단계임.
- 남북연방 실시단계의 후반부에는 북한의 체제가 민주화되어 정당의 경쟁을 통한 북한지역에서의 자유민주선거가 실시될 것임.
  - 북한의 노동당은 강령의 변경을 통해 과거와 절연하고, 남북의 여타 정당과 공정한 경쟁을 수용하는 동시에 남한 정당의 북한에서의 자유로운 활동 보장과 정당 지부 및 자매정당의 설립이 추진됨.
- 한국 정부와 외국 정부들의 유무상 원조와 개인의 기부금, 개인의 사업 투자, 각종 차관, 국제신탁기금이 발행하는 통일채권, 북한의 대외 차관 지불을 위한 대한민국 정부의 보증, 일본정부의 식민지 배상금을 포함한 국제신탁기금 및 공동원조기구를 만들어 대규모의 국제원조에 의해서 북한의 경제적 재건사업이 추진될 것임.

## (3) 남북한 제도통합단계

- 남북한 제도통합 단계에서는 북한의 경제발전과 정치민주화를 바탕으로 남한과 북한이 실질적으로 통일을 완성하기 위한 각종 제도적·법적 통합을 추진하게 될 것임.
- 이 단계에서는 남한과 북한의 정당이 통폐합을 추진하며 정책 연합을 통해서 남한과 북한의 연방이 보유하고 있는 기존의 법을 조정해서 새로운 통합법을 제정하게 될 것임.

- 이 단계의 후반부에는 남한과 북한이 단일국가의 수립을 선포하여 통일을 달성하였다는 점을 대내외에 천명함으로써, 다음 단계에서의 남북한 통합 선거를 준비하게 될 것임.

#### (4) 통합선거 실시단계

- 앞 단계에서의 통일 선포 이후의 과정으로서 통일국가의 완성을 위한 남한과 북한지역의 통합선거를 실시하는 단계임.
- 완전한 통일을 통한 단일정부 창출을 위해서 남한과 북한이 정치·경제·사회적으로 양 지역의 주민들에 대해서 차별적인 대우가 없을 것이라는 확신을 줄 필요가 있으며, 앞 단계에서의 대북한 지원 및 북한의 체제전환 노력에 의해서 북한에서의 자유민주주의와 시장경제 체제가 안정되어 있다는 전제가 중요함.

#### 나. 점진형 통일과정과 총선 예상도

- 점진형 통일모형에 기반한 통일과정은 기본적으로 급진형보다 장기간의 기간이 소요될 것이며, 남한과 북한간 연방제 형성에 대한 협상과정을 거쳐 남북 연방제를 실시하는 단계에서 북한 지역의 자유민주선거가 실시되는 것이 상정됨.
- 남북한 제도통합단계에서 남한과 북한의 양대 주체간에 선거 관련법을 제정 및 개정하여 통일 이후 실시될 통합선거에 대비하게 될 것임.
- 통일 이후에는 통일과도기에서의 선거관련 조치와 함께 남한과 북한이 통합선거를 실시하는 것을 상정할 수 있으며, 앞에서 기술한 급진형 모델의 마지막 단계에서 추진되는 사안과 같음.

#### 다. 북한의 연방제 관련 주장

- 남북관계에서 김일성주석이 1960년 연방제를 처음 제안함.<sup>27)</sup> 1960년 8월 14일 북한의 해방 15주년 기념 연설에서 김일성주석이 처음 제안함. “우리 조국의 평화적 통일은 반드시.....민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 방법으로 해결해야 한다.....만일 남측이 아직은 자유로운 총선거를 받아들일 수 없으면 과도적인 대책으로 남북조선의 연방제를 실시할 것을 제의한다. 즉 남북의 현 정치제도를 그대로 두고 ‘조선민주주의인민공화국’ 정부와 ‘대한민국’ 정부의 독자적 활동을 보장하면서 동시에 두 정부의 대표로 구성되는 ‘최고민족위원회’를 조직하여 남북 조선의 경제·문화 발전을 통일적으로 조절하자는 것이다....남북의 경제·문화 교류와 호상협조를 보장함으로써 남조선의 경제적 파국을 바로잡으며 도탄에 빠진 인민의 생활을 개선하는 것이 가장 긴급한 문제이다....이 문제는 남북 사이의 경제교류가 실시되지 않고는 풀릴 수 없다....만일 남조선 당국이 우리가 내놓은 연방제까지도 아직 받아들일 수 없다면 남북조선의 실업계 대표들로 구성되는 순전한 경제위원회라도 조직하여 남북 사이에 물자를 교역하여 경제건설에 서로 협조하고 원조할 것을 제의한다.”
- 자유당 치하의 남한 경제가 미국 원조의 그늘 아래 일부 산업의 초기적 발전을 제외하면 전체적으로 발전의 동력을 찾지 못했던 시기에, 북한 경제는 1954년의 3개년 계획, 1957년의 5개년 계획의 덕으로 기초산업의 급속한 성장을 이룩하기 시작한 시점임. 김일성이 그런 배경에서 정치적 공세의 의미를 담고 연방제를 자신만만하게 내놓은 것이었음. 그러나 이 제안은 남북한의 통일 방안으로 ‘남북자유총선거’를 거론했다는 점에서 역사적인 중요성을 가짐.
- 북한의 최고지도자였던 김일성 주석 스스로 ‘자유로운 남북 총선거에 의해 조국의 평화적 통일’이란 대원칙을 밝힌 것임. 그것이 어려울 때 과도적으로 연방제를 제의한 것임. 이 점은 이후 북한이 낮은 단계의 연방제 등 여러 주장에서 최후의 국가모델과 그 실현 방안 부분을 모호하게 처리하는 것과 크게 대조됨.
- 1973년 6월 23일 김일성주석은 이 연방을 ‘고려연방공화국’이라 부를 것을 제의하였고, 뒤이어 1980년 10월 10일의 노동당 제6차 대회에서 구체적인 ‘고려

27) 오병헌, 『평화통일은 가능한가』 (서울: 문학과 지성사, 1996), pp. 52-57.

민주련방공화국'의 창설을 제안함.

- 1956년 동독이 서독에게 '독일국가연합안'을 제안했었음. 통일이 가능하고 민주 선거에 의해 국민회의를 구성하는 것이 가능할 때까지 한 민족 두 국가의 국가연합을 하자는 제안임. 본격적인 연방제는 아니었으나, 서독은 이에 대해 소련이 조종하는 2개의 독일 정책이라 비난하고 공산주의 지배 확장을 노리는 강령이라고 단호히 거부함. 4년 뒤인 북한의 연방제 통일안은 여기서 착안한 것으로 추론이 가능함.
- 2000년 남북정상회담에서 북한이 선호한 연방제에 대해 김대중대통령이 반대하자 김정일위원장이 낮은 단계의 연방제를 제안함. 이에 남북정상이 남쪽의 남북연합과 통하는 바가 있다고 협의하기로 함. 북한은 낮은 단계의 연방제에 대하여 1989년 3월 평양을 방문한 문익환 목사에게 김일성 주석이 언급하고, 1991년 신년사에서 밝힌 '느슨한 연방제'와 같은 것으로 설명함.

## 라. 남한의 연방제 주장과 평가

### (1) 남한 주장의 역사

- 1989년 남한도 한민족 공동체 통일 방안을 주장함. 과도적인 단계로 남북 연합을 형성하고 그 결정 및 집행 기구로서 남북정상회의, 남북 각료회의, 남북 평의회, 그리고 공동 사무소 등을 두어 정치, 외교, 군사 등의 여러 분야에서 민족 공동체를 형성해나간 다음에 통일헌법을 제정하고 그 규정에 따른 총선거를 실시하여 최종 단계인 통일 정부 구성에까지 이른다는 것임. 이를 위해 남북 정상회담이 조속히 필요하다고 주장함.
- 이 방안은 1994년 김영삼 정부 들어서도 되풀이됨. 자유민주주의 체제의 고수를 강조했으나, 화해, 협력의 제1단계, 남북 연합의 제2단계를 거쳐, 1민족 1국가의 통일 국가에 이르는 3단계 통일 방안이 다시 공포됨.
- 1998년 탄생한 김대중 정부와 이후 아태재단의 민족의 3단계 통일 방안은 평화 공존, 평화 교류, 평화 통일의 3원칙에 따라, 1연합 2독립 정부를 내용으로

하는 공화국 연합제의 제1단계, 1연방 2지방자치정부의 연방제인 제2단계를 거쳐서, 제3단계인 1민족 1국가 1정부의 완전 통일에까지 가야한다고 주장함. 모든 남한 연방제 안의 공통점은 최종목표로 완전통일과 단일한 정부를 상정함.

## (2) 6.15 남북공동선언

- 2000년 최초의 남북정상회담에서 김대중, 김정일 양 정상은 ‘6.15 남북공동선언’을 통해 남과 북은 “통일을 위한 남측의 연방제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향한다.”고 합의함. 이것은 남북 최초의 정상회담이자 통일에 관한 남북 정상의 최초의 합의라는 점에서 의미가 있음.
- 당시 김정일 위원장은 “낮은 단계의 연방제라 하는 것은 정부의 각료급은 각료급대로 협의기구를 만들고, 국회는 국회대로 협의기구를 만들고, 정상은 정상간에 서로 만나서 남북 간의 모든 문제를 협의해서 합의하며, 또 합의한 것을 실천해나가는 것이 우리가 생각하는 낮은 단계의 연방제입니다.”라고 설명함.

### **해외 연방제 사례 및 이론**

- 현대적인 연방제의 효시는 미국임. 1789년 출발해 군주제를 버리고 민주주의 정치를 채택한 신생 독립국가들 사이에서 인기가 높았음. 군주제이긴 하나 1815년 채택된 독일의 연방제도, 1848년에 수립된 스위스의 새 연방제도가 미국에서와 같이 성공적으로 운영되자 모범적인 정치제도로써 전세계에 전파됨. 캐나다와 오스트레일리아도 성공 케이스임.
- 제1차 세계대전 이후에도 치밀하게 조직된 독일의 바이마르 공화국 헌법과 스탈린의 소련 헌법은 연구의 대상이 됨. 특히 독일에서 연방제가 오래 계속되었음. 1815년 근대적 연방제도는 1866년까지 계속되었으나, 프러시아의 지나치게 우월한 지위 때문에 균형적인 운영은 안 됨. 제2차 세계대전에서 패배한 독일은 연합국에 의해 연방제를 강요당함.

- 제2차 세계대전 후 식민지들이 독립하면서 국민 사이의 복잡한 언어, 종족, 문화, 종교 등의 차이를 완충시키려는 목적에서 많은 나라가 연방제를 채택함. 대전 후 제3세계의 92개 신생국가 중 46개국이 연방제를 채택함. 물론 다 성공하지 못했고, 형태도 제각각임. 현재 미국을 비롯해 전세계에 걸쳐 40개국이 연방제를 유지하고 있고 국민의 총수는 전세계 인구의 40%에 달함.
- 미국의 경우는 북아메리카의 13개 영국 식민지가 독립을 선언하고 형성한 ‘연맹(Confederation)’은 1781년부터 1787년까지 존속하는 동안 ‘대륙회의’라는 중앙기구를 가지고 있었으나 권한은 제한됨. 별도의 집행기관과 사법부도 없었고, 공동의 국방 대책도 없었음. 이에 55명의 대표들은 1787년 5월부터 9월까지 제헌의회에서 큰 차이를 딛고 타협에 성공해 계몽사조에 입각한 정치이념을 헌법 조문에 반영한 성문헌법을 만들어냄.
  - 8가지 견제 기구와 3대 타협을 이루어냄. 견제 기구란 각주 대 연방 정부, 하원 대 상원, 대통령 대 국회, 사법부 대 국회, 상원 대 대통령 등등 어느 한 기구도 견제를 받지 않는 권한은 행사하지 못하게 함. 3대 타협은 첫째, 인구가 작은 주와 큰 주임. 그 균형을 위해 연방 상원은 각 주 2명씩, 하원은 인구 비례로 구성하며 하원만이 예산 관련 법안을 제출할 수 있도록 규정함. 둘째, 통상 위주의 북부와 농업 위주인 남부의 균형임. 통상 규제권은 연방정부에 부여하고, 남부주들은 농산물에 대한 수출세를 면제받고, 20년 동안은 노예 수입에 제한을 받지 않도록 보장받음. 셋째, 조약을 체결하고 행정부 고관을 임명하는 경우에, 대통령의 거부권을 무효로 하는 데 있어서도 상원의원 3분의 2의 동의를 얻도록 함.
  - 이러한 협상의 성공과 이후 200년간 제도 운영의 성공에는 몇 가지 요인이 있음. 첫째, 제헌의회 참여자들은 이미 독립전쟁을 겪고, 이후에도 실제 정치에 참여한 사람들로서 타협이 무엇인지 아는 사람들이었음. 둘째, 북부와 남부의 협상에는 중재자를 자처한 뉴욕주 대표들의 노력이 있었음. 지리적으로나, 경제적으로 중간에 위치한 그들은 갈등을 성공적으로 중재함. 다른 갈등에도 항상 중재자들이 있었음. 셋째, 13개주 모두 군대가 없었음. 새 국가 통합에 방해 요인으로 작용할 수 있는 물리적 강제력이 없었다는 것임. 스위스도 1848년 십사리 연방을 형성할 수 있었던 것은 상비군이 없었기 때문임. 이 점은 남북한 연방제의 최대 난제가 무엇인지 보여줌.

## 마. 남한의 연합제안과 북한의 연방제안 비교

### (1) 남한의 연합제안과 북한의 연방제안 비교<sup>28)</sup>

- 북한이 주장한 연방제는 두 개의 국가(정치, 군사, 외교권 보유)에 기초한 국가연합으로 사실상 국가연합체임. 유럽연합(EU)이나 구소련의 후신인 현재의 독립국가연합과 유사한 형태인 것임. 즉 연방제의 목표는 통일이 아니라 2개의 독립적 제도와 정부의 존속임. 다시 말하면 연방제는 최종적 국가모델이 아니라 중간 단계인 것임.
- 고려민주연방제는 중앙집권적 연방제를 얘기함. 그러나 상이한 두 체제와 이념에서 성장한 우리 민족이 화합하는 방안은 비중앙집권적이어야 함. 두 이론 다 경제통합에 대한 이론이 없음. 벨라 발라사(Bela Balassa)의 단계적 경제통합이론에 기반 할 필요가 있음.
- 추구하는 국가 성격에 대해 민족공동체통일방안에는 국가-당체제를 주장하여 노동당 배제가 내포되어 있음. 북한의 고려민주연방공화국 창립방안은 당-국가체제로서 사실상 일당지배체제가 내포되어있음. 둘 다 합리적인 대안이 못되며, 대안은 변화된 노동당의 후신을 포함한 경쟁적 복수정당제도임. 즉 국가-당체제를 지향해야함.
- 북한의 방안은 남과 북의 지역정부가 독자적 정책을 실시하는 연방국가를 얘기하나 제도 통일 후 최종 통일 단계의 국가 미래상에 대해 언급이 없음. 그 최종 지점은 자유와 평등이 조화를 이룬 복지국가가 되어야 함. 그렇지 않다면 완전한 통일이라 할 수 없음.

28) 윤황, “북한의 낮은 단계의 연방제안 분석을 통한 남한의 연합제안과의 비교접근,” 『북한의 연방제 통일방안에 관한 분석과 대책』, 2005 연구보고서 (서울: 치안정책연구소, 2005), p. 249.

**<표 9> 남한의 연합제안과 북한의 연방제안 비교**

구분	남한의 연합제안	북한의 연방제안	
		낮은 단계의 연방제안	높은 단계의 연방제안
통일방안의 명칭	3단계 통일방안	고려민주연방공화국 창립방안	고려민주연방공화국 창립방안
통일원칙	자주, 민주, 평화	자주, 평화, 민족대단결	자주, 평화, 민족대단결
통일철학	자유민주주의	주체사상	주체사상
성격	과도단계(1민족, 1연합, 2체제, 2정부)	잠정적, 점차적 단계(1민족, 1국가, 2제도, 2지역자치정부)	완성단계(1민족, 1연방국가, 1통일연방정부-2지역자치정부, 2제도)
기능 (조정역할)	남북의 공존공영 상호 인정과 존중, 상호협력과 교류, 민족(경제)공동의 이익추구, 전쟁 재발의 방지	상호 간의 흡수 배제, 상호 간의 공존, 공영, 공리 추구, 상호 간의 인정과 존중, 민족 공동의 이익조정, 긴장상태의 완화와 전쟁위험의 제거(특히 주한미군철수, 평화협정체결)	자주성 견지 및 자주정책 실시, 민주주의 실현, 경제적 합작과 교류, 과학, 문화, 교육의 교류, 협력, 교통, 통신의 자유로운 이용, 근로대중의 생활안정 도모, 민족연합군의 조직과 감군, 해외동포의 권익옹호, 대외활동의 통일적 조절, 평화애호적 대외정책의 수행
기구	최고의사결정기구: 남북(연합)정상회의, 남북연합(공동)사무국 집행기구: 남북(연합)각료회의, 남북연합위원회	연방(민족)통일기구	최고민족연방회의 연방상설위원회
통일국가 형태	1민족, 1국가, 1체제, 1(중앙)정부		1민족, 1연방국가(고려민주연방공화국, 통일중립국가), 1연방중앙정부-2지역자치정부, 2제도

\* 출처: 윤황, “북한의 낮은 단계의 연방제안 분석을 통한 남한의 연합제안과의 비교접근,” 『북한의 연방제 통일방안에 관한 분석과 대책』, 2005 연구보고서 (서울: 치안정책연구소, 2005), p. 249.

**(2) 국가연합과 연방제의 차이점과 공통점**

- 공통점은 첫째, 구성국들이 상호 대등한 입장에서 결합한 것임. 둘째, 결합의 근거와 당위성을 인권보장, 외교, 안보, 경제적 이익의 필요성에서 찾음. 셋째, 공동체를 형성함으로써 더 나은 상태로 나아갈 수 있다는 신뢰와 믿음 하에서 결합함.
- 차이점은 첫째, 복수 국가 결합 시 연방국가는 구성국들을 지배하는 상위권력으로서 새로운 단일주체가 형성되는데, 국가연합은 구성국의 주권에 변동이 없음. 둘째, 결합근거가 연방국가는 연방헌법이고, 국가연합은 각 구성국들 간

의 조약임. 셋째, 연방국 국민의 국적은 연방국 국적이고, 국가연합은 구성국의 국적임. 넷째, 연방국가는 중앙정부가 대외적 통치권을 행사하고, 구성국들은 대외적 통치권을 행사하지 못함. 다섯째, 구성국 상호 간의 무력 충돌 시 연방국의 구성국 상호 간의 충돌은 내란이지만, 국가연합의 구성국 상호 간의 무력충돌은 전쟁임.

- 연방제의 핵심적 내용은 첫째, 구성지역들이 자연적으로나 지리적으로 근접하고 연락과 교통이 쉬워야 함. 심하게 문화적·경제적 차이가 나면 역시 와해의 우려가 있음. 인종, 종교, 교육의 차이도 문제가 될 수 있음.
  - 둘째, 주변국가와의 관계도 영향이 있음. 캐나다의 영국 문화권과 프랑스 문화권의 차이가 있으나 분리되면 미국에 흡수될 것이란 점에서 연방이 유지됨.
  - 셋째, 지역들 사이의 공존을 해치고, 중앙정부와 지역 간의 균형을 깨뜨리는 요소가 클 때 붕괴 가능성 있음. 스위스의 신구교 갈등, 인도와 파키스탄의 종교 갈등, 파키스탄과 방글라데시의 언어와 문화 차이, 말레이시아와 싱가포르 사이의 인종, 종교, 이념, 그리고 경제적 차이가 중요함.
  - 넷째, 헌법과 제도임. 연방의 목적인 단일 국가의 유지와 함께 지역의 자주성이 보존되는데 헌법과 제도가 도움이 되어야 함. 한자동맹에서 함부르크, 바이마르 공화국에서 프러시아는 지나치게 큰 권한과 위치를 가져서 균형을 깨뜨림.

### (3) 우리 대안이었던 민족공동체통일방안의 평가

- 냉전시대의 적대적 분단을 전제로 한 선전적 차원의 통일론에서 벗어나 남북의 실체를 인정한 위에 본격적으로 제시된 통일론임. 당장 불가능한 흡수통일론이 아니라 일정한 시기 공존의 대상으로 시각을 바꾼 위에 전개한 이론임.
- 최초로 통일의 단계론을 구체화함. 특히 민족공동체는 정치공동체를 형성하기 전의 단계로서 사회·문화·경제적 영역에서의 공동체를 지칭함.
- 그러나 한계도 분명함. 기능론적인 접근으로 적극적인 통일론이기보다는 현상 유지 교류협력론에 치우친 느낌임. 민족공동체를 중시하는 논리는 심각한 수준의 이질성을 어떻게 극복할 것인지에 관해 설명이 없음.

- 현 시기 1민족 지향의 설득력과 유용성에 대해 다시 고려해야 함. 생활세계 영역의 통합을 충분히 포괄하지 못함. 변화하는 통일 환경에 대한 구체적 이행전략에 대해 논의가 진행되어야 함.

#### (4) 벨라 발라사(Bela Balassa)의 단계적 경제통합이론

- 경제통합은 정치적 통합이론을 보충할 수 있는 이론임. 이들은 근대경제학적 시각에서 경제통합을 경제일반에 관련된 국가적 혹은 국제적 거래구조의 변화 현상으로 파악하고자 함. 즉 경제통합을 하나의 과정인 동시에 하나의 상태로 파악하고 경제 단위 간 차별 제거 정도에 따라 경제통합을 자유무역지역, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전한 경제통합의 다섯 단계로 구분함.
- 자유무역지대란 참여한 국가 간에 상품 이동에 대한 무역제한 조치를 철폐하여 자유무역을 보장한 것임. 다른 나라에 대해서는 관세를 부과함. 유럽자유무역지대(EFTA)나 북미자유무역지대(NAFTA)가 예임.
- 관세동맹은 자유무역지대보다 강화된 통합형태로 역내 자유무역은 물론이고 역외 공동관세를 부과함. 제2차 세계대전 후 베네룩스 관세동맹이나 아프리카 지역 경제통합에서 볼 수 있음.
- 공동시장은 관세동맹이 발전해 역내제국 간 재화와 노동, 자본과 같은 생산요소의 자유가 보장되는 경제통합임. 유럽공동체(EC)와 중앙아메리카 공동시장, 카리브공동시장 등이 있음.
- 경제 및 화폐동맹 회원국 간 상품 및 생산요소의 자유이동과 공동관세 외에도 가맹국 상호 간 경제정책의 협력 및 공동경제정책이 수행되는 형태의 통합임. 공통의 화폐를 가지게 되고 공동의 중앙은행이 있어 화폐동맹이라 할 수 있음. 벨기에-룩셈부르크 경제동맹과 현재의 유럽연합(EU)을 들 수 있음.
- 완전한 경제통합은 공통의 통화정책과 재정정책을 펼칠 수 있는 단계임. 초국가적 관리단위를 설치하여 사실상 하나의 경제 단위로 통합하는 것임. 이것은 각국의 국가주권이 포기되고 단일국가로 통합될 때 실현가능함. 즉 완전한 경제통합은 완전한 정치통합임.

## 바. 남북한이 주장한 연방제의 배경

### (1) 배경

- 이질적인 정치 이념을 가진 지역 정부 사이에서 연방제도를 형성하는 것은 불가능함. 특히 자유민주주의와 공산주의 혹은 독재국가 사이의 연방제는 상호 흡수통일의 목적 외에는 자가당착임. 즉 상이한 체제를 변화시키려는 목적에 상호 합의할 때 연방제는 과도적인 것으로서 의미가 있음.
- 이유는 연방제도는 지역을 대표하는 상원과 모든 주민을 대표하는 하원 및 연방 대통령을 가지고 있으나, 자유선거가 불가능하다면 연방의 형성은 불가능하기 때문임. 자본주의 국가에도 독재국가가 있으며, 이를 포함해 하나의 정당이 권력을 독점한 비정상적 국가에서는 자유로운 총선거가 불가능한 일임. 단일한 후보를 내고 다수결원칙도 형식적이며 언론의 자유도 완전히 보장되지 않은 나라에서 자유로운 선거는 불가능함.
- 따라서 불가침조약이나 동맹을 맺을 수는 있으나 이것은 통일과는 무관함. 남북한의 관계는 원래 한 나라였고, 한 민족이며, 지금도 상호 통일을 이루려고 하는 관계임. 따라서 이런 관계는 과도적인 경우는 몰라도 고려의 대상이 아님.
- 따라서 통일을 지향하는 남북한의 관계에서 연방제가 의미 있으려면 하나의 민주적인 체제로, 혹은 상호 합의하는 제3의 민주적인 체제로 전환할 때 가능함. 이 점에서 북한과 남한이 얘기한 고려연방제나 한민족 공동체 등 과거의 다양한 연방제 방안은 궁극적으로 실현 불가능하며 이론적으로 자가당착적이었다고 평가할 수 있음.

### (2) 여야와 남북이 모두 연방제를 주장하게 만든 요인

- 남북이 모두 연방제를 주장한 이유는 양극에 위치한 두 정치체제를 하나로 묶으려는 당위에서 출발한 통합 정치 전략이며, 양 극단적인 이념과 사회체제를 통합하려할 때 마찰은 줄이고 장점은 극대화하려는 역사적인 정치적 시도임.

- 그러나 양쪽 모두 연방을 유지하는 동안 상대를 흡수하려는 흡수 통일 전략을 기저에 깔고 있음.
- 한편 대중적인 지지의 이유는, 연방제가 무엇인지, 그 이론과 실제에 대한 정확한 이해가 없는 데서 오는 오해의 소산임. 즉 시간이 흐르고 선의를 가진 사람들이 노력하면 이질적인 요소들이 동질화될 것이라고 믿는 소박한 낙관주의적 생각임.

## 2. 점진형 통일모형 기반 남북통합 선거관리 방안

### 가. 기본 방향

- 점진형 통일의 경우 선거 관련 법규 통합의 기본 방향은 남한과 북한의 현행 법규를 넘어 시간을 가지고 합의를 도출해 새로운 법규를 마련함.
- 연방제를 거치며 탄생한 북한의 새로운 자유민주세력에 의한 신정부와 남한의 정부 간에 이뤄지는 통일협상은 역시 통일조약 및 선거협약을 생산해야 함.
- 이 조약과 협약이 실효성과 법적 정통성을 갖기 위해, 역시 북한 주민의 자유로운 선거에 의해 마지막 인민대표자회의 대표 선거를 실시해야 함.

### 나. 세부추진방안

#### (1) 연방제 협상단계

##### (가) 연방제 하에서의 대한민국 체제 경쟁력 강화

- 현재의 대한민국은 민주공화체로서 단일국가 형태를 지니고 있으나 이 모형의 경우에는 연방제를 경유할 것임. 그러나 국민주권의 민주주의 원칙은 여전히 대의제민주주의로 구체화되고, 국민투표, 주민소환, 사법부의 배심원제 등 일

부 직접민주주의 제도도 작동하고 있음. 이는 연방제 하에서도 동일하게 관찰될 것임. 결국 연방제 하에서도 민주주의 강화가 체제 경쟁력인 것임.

- 연방제를 통해 완화될 것이 기대되나, 상이한 이념과 체제의 경험을 가진 두 개의 국가가 통일하는 사업에는 여전히 대한민국의 체제를 강화하는 일이 중요함. 진정한 복지국가의 구현은 자본주의 체제의 약점인 부의 양극화를 완화하고 경쟁에 뒤쳐진 사람들에게 사회가 국가를 통해 도움을 제공하는 중요한 사업임. 이는 통일 과정에서 큰 설득력으로 작용할 것임. 아울러 이를 재정적으로 뒷받침할 경제의 지속적인 활성화를 위해, 성장 동력을 제고하는 데 국가적 노력을 경주하여야 하는 것은 급진형과 동일함.
- 강력한 단일 중앙집권적 통일국가의 탄생은 경제발전과 지방분권화의 흐름에도 역행하고, 강력한 통일국가를 경계의 눈으로 보는 주변국의 이해에도 맞지 않는다는 점에서, 광역자치단체 단위의 연방제에 대한 지속적 연구가 필요함. 이는 남북통일 시대에 대한 대비와 함께 현재 대한민국의 심각한 지역주의 극복을 통해 체제 경쟁력을 제고한다는 차원에서도 의미가 있음.

#### (나) 중앙선거관리위원회 준비과제

- 독일 통일의 과정에서 나타난 무리한 화폐개혁 같은 실수가 과도한 경제적 격차와 급진적 통일과정에서 발생했으며, 대량 난민의 발생 등은 감당하기 어려운 상황임. 질서 있는 변화를 선도적으로 준비한다는 차원에서 연방형의 점진적 통일 과정은 여유를 주는 측면이 있으나 동시에 주도면밀한 예측 아래 통일과도기를 관리해 나가야 한다는 점에서는 역시 동일함.
- 일상 시기에 중앙선거관리위원회 내부에 비상대책위원회를 설치해 필요시 북한 사태에 대비하는 통일대비기획단을 바로 발족할 수 있는 준비를 해야 함. 유관기관과 긴밀한 협조체제를 갖추고 관련 정책을 수립하고 정보를 파악함.
- 중앙선거관리위원회는 비상대책위원회의 판단에 따라 통일대비기획단<sup>29)</sup>을 구성하여 사전에 북한에서의 선거 지원을 위한 인력의 선발과 훈련, 북한의 상

29) 통일연구원, 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구』 (서울: 통일연구원, 2010.8), pp. 174-177.

황과 외국의 선례 등을 비교 검토하는 연구를 시작하여야 함.

## (2) 남북연방 실시단계

### (가) 온건한 대북정책의 일관성

- 급진형 모형과 달리 연방제란 과정을 통해 남북이 군사적 긴장을 완화하고 주민들 간에 상호 이해와 연대의 정신을 높였다 하더라도, 결국 위기 상황에서 북한 지도층을 생존의 궁지로 몰지 않고 스스로 사회주의 실험에 실패했음을 자인하고 시민의 요구를 수용해야 상황의 진전이 가능함. 이를 감안한 일상시기 대북정책과 구체적 협상전략이 중요함.
- 국제적으로도 미국, 일본은 물론이고 중국, 러시아 등 주요 우방국의 대한반도 정책에 긍정적 영향을 미쳐야 함. 따라서 어느 일방에 의존한 외교는 위험하며 다자간 균형과 자주성을 지켜나가야 함. 이는 연방제 하에서는 더욱 강조되어야 함. 북한과 맺은 국제적 조약은 준수될 것이며 통일은 급격한 외교관계의 변화를 전혀 가져오지 않을 것이라는 점을 상기시켜야 함.
- 이를 위해 북한 지도부에 대해 우리 정부가 선택할 수 있는 시나리오를 수립하고 전략적으로 협상을 준비하고 대응해야 함. 동구와 러시아의 경우 지도부의 선택은 이념과 체제가 아니라 안전과 권력이었음. 연방제 기간을 통해 점증할 교류와 접촉을 통해 이를 충분히 납득시킬 수 있어야 함.
- 평화적 정치통합의 동력은 북한 주민 스스로가 주체가 된 민주화운동에 의한 민주적 의식의 성장과 그 제도화임. 그런 관점에서 현재 진행되는 여러 갈래의 대북 활동에 대해 정부가 정보와 판단력을 제공하고 영향력을 행사하여야 함. 일반적으로 민주화운동의 초동주체도 없는 상태에서는 외부 자극의 효과는 거의 없으며, 외부에서의 도발적 행위는 북한 당국과 주민의 경계심을 불필요하게 높일 가능성이 있음.
- 장기간에 걸친 교류와 협력을 통해 남쪽의 진실을 보고 느끼게 해야 함. 독일처럼 자유로운 남한 방송 시청과 같은 언론 개방도 큰 역할을 할 것임. 이는

상당한 양보를 통해서라도 반드시 획득해야할 필수적인 협상 내용임. 북한의 수상기 보급 실태와 시청 가능 지역과 인구에 대한 자료도 확보해야 함.

- 북한정권의 독재에 대한 과거청산 같은 문제는 냉정하고 차분하게 시간을 가지고 진행해야 함. 일각에서 불철저하다는 비판이 있어도 국가적 우선순위에 입각한 일관된 전략이 수립되어야 함.

#### (나) 민주시민교육 실시

- 시민의 합리적 판단력과 민주적인 정치능력을 키우기 위한 해결책은 결국 민주시민교육에 있음. 학교와 사회인 대상 교육에서 합리적 의사결정능력과 참여능력을 기를 수 있는 체험 위주의 민주시민교육 실시가 긴요함. 점진적인 과정을 거치니까 더욱 많은 교류와 상호 이해가 있도록 함.
- 정당은 시민들이 일상적으로 정치에 참여할 수 있는 참여민주주의의 핵심적인 제도적 장치이며, 각각의 정당이 북한에서 새로 확보하게 될 자기 당원에 대한 다양한 프로그램의 정치교육이 이들의 민주시민의식 함양에 매우 중요함.
- 선거연수원 등 현재 국내에서도 적극적으로 민주시민교육의 프로그램 개발과 보급에 힘을 쏟는 기관을 중심으로 민주시민교육센터를 설립해 본격적으로 지원해야함. 선진국의 시스템과 사례를 분석하고, 대상에 따른 텍스트와 매뉴얼 마련 및 교육방법의 다양화, 북한의 특수성 등을 고려한 사업 체계화를 사전에 지원할 필요가 있음.

#### (다) 중앙선거관리위원회의 과제

- 북한에서 자유선거가 확정되면, 통일대비기획단을 중심으로 북한선거 지원을 위해 구성된 통합준비지원단을 즉시 북한에 파견함. 이들의 임무는 북한의 선거 정당 관련 조직과 현황 등 북한의 사정을 파악하고 자료의 수집과 보존을 책임지며 다음 단계의 구체적인 행동을 준비하는 것임. 점진형의 경우에 연방제를 거치는 과정에서 상당한 교류를 거치고 이미 많은 정보를 파악하고 있을 수 있지만, 역시 현지에 직접 가서 파악한 것을 확인하는 과정이 필요함.

- 선거협약을 맺기 위해서는 북한의 행정체계와 기존의 선거법, 필요한 조치와 이런 제반 사무에 소요되는 비용과 인력, 아울러 남한의 공직 선거법 개정 필요 부분에 대해서도 연구하고 통일선거법 최종안을 마련해야 함. 상당한 교류와 학자들의 연구를 반영해 보다 풍부한 것이 되도록 노력해야 함.
- 조약체결을 하기 위해서는 남북한의 실제적인 경제력을 반영하는 화폐통합을 비롯하여 정당과 대중조직의 재산에 이르기까지 구체적인 조문에 대한 충분한 실물적 연구가 필수적임. 임금도 최저생계비 보장을 비롯해 국가가 가이드라인을 제시해, 민생을 보장하고 발생소지가 있는 문제를 예방하는 것이 현명할 것임. 민생문제 해결 없이는 민주주의도 설득력을 가질 수 없음. 그를 위해서는 재원 조달과 함께 정확한 통계와 실시간 정보의 제공이 필수적임.

### **(3) 남북한 제도통합단계**

- 이 단계는 급진형 모형의 3단계 남북제도통합단계에 진입한 것과 같으므로 앞에서 서술한 선거관리 방안을 참조

### **(4) 통합선거 실시단계**

- 이 단계는 급진형 모형의 4단계 통합선거 실시단계에 진입한 것과 같으므로 앞에서 서술한 선거관리 방안을 참조

## 제6장 결론

### I. 연구결과 요약

- 본 연구는 한반도 통일의 제반 모형을 검토한 결과, 점진형과 급진형의 2가지 모형을 도출하였으며, 이에 대한 통일과도기 상황 전개양상을 정치 및 외교분야로 나누어 설명하였음.
- 통일과도기 정치 및 선거 통합과정 사례로서 독일의 경우와 체제전환 사례로서 폴란드의 정치민주화 과정을 분석하여 한반도 통일과정에 주는 시사점을 도출하였음.
- 이상과 같은 한반도 통일의 모형과 체제전환 사례 연구결과를 기반으로 한반도 통일시 모형별 선거관리 방안을 제시하였음.
  - 급진형 통일모형과 관련, 통일시점까지의 통합과정을 ①북한체제 붕괴단계 ②북한체제 전환단계 ③남북한 제도통합단계의 3단계로 설정하였으며, 통일 이후 ④통합선거 실시단계를 포함해서 총 4단계별 통일 과도기 선거관리 방안을 제시하였음.
  - 점진형 통일모형과 관련, 통일시점까지의 통합과정을 ①연방제 협상단계 ②남북 연방 실시단계 ③남북한 제도통합단계의 3단계를 설정하였으며, 통일 이후 ④통합선거 실시단계를 포함해서 총 4단계별 통일 과도기 선거관리 방안을 제시하였음.
- 통일모형별 통일과도기 선거관리 방안의 요체는 급진형과 점진형 공히 기본적으로 북한 사회주의 체제의 민주주의 체제로의 전환을 전제로 하여야 할 것임.
  - 급진형의 경우에는 비교적 짧은 시간 내에 북한이 남한의 지원을 받아서 자유민주선거 체제와 제도를 정착하는 반면,
  - 점진형의 경우에는 중장기적 시간대의 개념을 가지고 남한과 북한이 협의해서 점진적으로 북한이 자유민주선거를 치를 수 있도록 함.

- 한반도에서 실질적 통일과정이 추진되기 시작될 경우에 대비한 선거 관련 과제는 아래와 같이 요약해서 정리할 수 있음.
  - 초기단계에서는 북한 지역의 변화에 대비하는 차원에서 비상대책위원회를 설립하여 가동하는 한편, 통일대비 실무기획단을 결성할 필요가 있음.
  - 북한체제가 전환하는 단계에 돌입하면 북한지역에서의 자유총선을 지원하는 각종 조치를 취하는 동시에 통합준비지원단을 북한지역에 파견
  - 남한과 북한의 제도를 통합하는 단계에서는 통일조약과 선거협약을 포함해서 남북한 자매 정당간 통합을 추진하는 동시에 통일 선거법의 최종안을 확정
  - 남북한 통일의 선포 이후에는 남한과 북한지역을 아우르는 총선을 준비해서 실시하기 위해서 선관위 북부 사무처를 설치하고 활동을 본격화
  
- 북한지역이 자유민주선거를 치른 경험이 없다는 점을 감안할 때, 한반도 통일 대비 공정한 선거문화 정착을 위한 과제는 기본적으로 북한의 민주화 관련 조치들이 중요함.
  - 구 북한체제에서 손상된 정의와 민주주의를 회복해야 한다는 차원에서 조선노동당 독재체제 잔재청산 위원회를 설립해서 과거청산을 수행
  - 북한 주민들의 민주의식을 고취시키기 위한 민주시민교육 실시

## II. 고려사항

- 급진형 모형의 분석에서 제시되었듯이 북한의 급진적 변화에 의한 통일과정에서는 다대한 문제점이 노정될 것으로 예상되며, 매우 단기간에 통일을 완성시키기 위한 과제들을 추진해야하므로 지금부터 사전에 대비책을 치밀하게 마련하는 자세가 필요함.
  
- 통일과정이 점진적으로 추진될 경우에는 비교적 장기간의 시간이 소요된다는 점을 감안하여야 할 것이며, 남한과 북한의 협상에 의해서 합의에 의한 통일을 이룩하는 과정을 수행할 대북협상 전문가 및 운영체제를 사전에 마련해서 대비하는 자세가 필요함.

- 통일과정에서 북한지역에서의 자유민주선거 실시 지원 관련, 중앙선거관리위원회의 역할이 매우 중요할 것으로 예상되는 바, 중앙선거관리위원회 산하에 통일대비 실무기획단을 설치하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있음.
  - 통일대비 실무기획단은 일상시기에는 북한의 변화에 대응하는 여타 정부부처와 유기적으로 연계되어 북한의 변화 및 통일상황 도래시기에 대비하는 방안을 준비하는 기능을 수행하는 한편,
  - 통일이 임박해지는 시점에는 북한지역 선거실시 지원 및 남북 통합선거 실시를 주도하는 실질적 업무기능을 수행하도록 함.
  
- 통일대비 선거관리 방안에 대한 현재까지의 연구는 주로 남한과 북한간 통일을 한반도 주변상황의 변화예측을 중심으로 추진되었는바, 이러한 연구의 적실성도 있지만, 한반도 통일상황이 미래에 어떠한 형태로 도래할 것인지에 대한 불확실성이 상존하므로, 향후 연구에서는 보다 보편적 시각에서 연구를 추진해서 다양한 상황에 대비할 필요가 있음.
  - 한반도 통일상황이 어떻게 전개되던지 간에 북한지역의 상황은 동티모르, 아프가니스탄, 코소보 등 분쟁지역에서의 분쟁종식 이후 추진되는 자유민주선거 실시를 위한 각종 조치들에서 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대됨.
  
- 한반도 통일은 남한의 민주주의 정착과 경제발전의 달성이라는 성공신화를 마무리 짓는 중요한 우리 시대의 과업이므로 통일에 대비한 다양한 차원의 연구와 사전 대비책의 마련이 매우 긴급하다는 인식하에 지속적으로 준비할 필요가 재차 강조됨.

## 참고문헌

### 1. 단행본

김대중. 『김대중 자서전 2』. 서울: 삼인, 2010.

라종일 외. “통일한국을 대비한 권력구조.” 국제평화전략연구원 엮음. 『한국의 권력구조 논쟁』. 서울: 풀빛, 1997.

박종철. 『통일한국의 정당제도와 선거제도』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

\_\_\_\_\_ 외. 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』. 서울: 통일연구원, 2008.

오병헌. 『평화통일은 가능한가』. 서울: 문학과 지성사, 1996.

임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.

장달중 외. “동아시아 시대의 도래와 한국의 외교·안보전략.” NEAR 재단 엮음. 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보』. 서울: 매일경제신문사, 2011.

정경섭. 『통일한국의 정치통합모델에 관한 연구』. 서울: 정무장관(제1)실, 1991.

정은숙. “폴란드의 민주제도 선택: 반대통령제의 현실적 전개와 이론적 평가.” 박기덕 편. 『민주주의와 정치제도: 체제 수행 능력을 중심으로』. 경기도 성남시: 세종연구소, 1998.

최진욱. 『통일한국의 권력구조』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

Przeworski, Adam. “Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions: Poland in the Eastern European Perspective.” In Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall, and Adam Przeworski (eds.). *Economic Reforms in New Democracies: A*

*Social-Democratic Approach* New York: Cambridge University Press, 1993.

Zakaria, Fareed. *The Post-American World* New York: W.W. Norton and Company, 2008.

## 2. 논문 및 기타 자료

김갑식. “동북아 협력과 북한의 체제전환.” 『경남대 극동문제연구소 학술회의 자료집』. (경남대 극동문제연구소), 2011.7.20.

김근식. “북한 급변사태와 남북연합: 통일과정적 접근.” 『북한연구학회보』. 제13권 2호 (통일연구학회), 2010.

김인혁. “폴란드 자유노조의 성립배경에 관한 고찰.” 『중소연구』. 제7권 2호 (한양대학교 아태지역연구센터), 1993.

김홍규. “중국의 대외정책과 한국의 대응방향.” 『한반도정세: 거대한 변화의 시작인가?』. (사)한강서사이어티 심포지엄자료집, 2010.11.23.

손희두 외. “통일에 대비한 의회의 역할.” 『의정연구』. 제5권 (한국의회발전연구회), 1997.

윤황. “북한의 낮은 단계의 연방제안 분석을 통한 남한의 연합제안과의 비교접근.” 『북한의 연방제 통일방안에 관한 분석과 대책』. 2005 연구보고서. 서울: 치안정책연구소, 2005.

이현출. “동유럽의 민주화와 정당체계의 안정성: 폴란드, 헝가리, 체코공화국을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제41집 3호 (한국국제정치학회, 2001).

정은미. “‘이중적’ 통일인식과 대북인식의 ‘북한효과’.” 『서울대학교 통일평화연구소 학술심포지움 자료집』. 2010.9.7.

진승권. “개혁기 폴란드 정치과정에서의 구공산계 정당의 부침.” 『슬라브학보』. 제 145권 2호 (한국슬라브학회), 1999.

통일연구원. 『통일환경평가 제4차 워크숍 자료집 II』. 서울: 통일연구원, 2010.9.8.

\_\_\_\_\_. 『통일대비 선거 인프라 구축을 위한 연구』. 서울: 통일연구원, 2010.8.

Coates, Breena E. “India, Chindia, or an Alternative? Opportunities for American Strategic Interests in Asia.” *Comparative Strategy*. Vol. 28, 2009.

Joffe, Josef. “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline.” *Foreign Affairs*. Vol. 88, Iss. 5, September/October 2009.

Lewis, Paul. G. “The ‘Third Wave’ of Democracy in Eastern Europe: Comparative Perspectives on Party Roles and Political Development.” *Party Politics*, Vol. 7, No. 5, September 2001.

『동아일보』.

『연합뉴스』.

일본 내각부 자료.

유엔. 『세계인구전망보고서』 (UN, 『World Population Prospects』).  
<<http://www.un.org/esa/population>>.

한국은행. “남북한의 주요 경제지표 비교.” (2009년 12월 기준).