

# 남북예멘의 국력과 통일과의 상관성 연구: 통합이론의 적용

정지웅 | (사)통일미래사회연구소 연구위원

본 논문은 예멘의 통일을 연구의 대상으로 하였다. 우선 힘(power)이라는 국제정치학의 중요개념을 분석의 축으로 하여 통일과 국력과의 상관성을 연구하고, 국내·국제적 힘의 관계에 따라 북예멘과 남예멘의 통일정책이 어떻게 변해왔는가를 살펴보았다. 또한 이러한 통일정책의 결과, 통일을 이룩한 예멘의 통일과정을 통합이론의 관점에서 분석해 보았다.

예멘의 경우를 보면 북예멘을 지원하는 사우디와 서방진영, 남예멘을 지원하는 소련 등 공산진영 간의 대립이 계속되고, 한편으로 그 지원이 활발했을 때 남북예멘 두 체제는 팽팽한 대치상태를 지속했다. 대치상태는 아랍연맹의 중재를 가져왔고 이것이 통일의 단초가 되었지만 현실화되지는 못했다. 그러한 상태에서 소련의 남예멘에 대한 지원 중단으로 남예멘을 지탱하던 힘의 한 축이 무너졌다. 마침 국경지대의 유전을 남북예멘 공히 개발할 필요를 느낀 것이 통일을 촉진시킨 매개였다. 그래서 체제 위기에 봉착한 남예멘은 본격적인 통일논의에 임했다. 그리하여 독일만큼의 힘 격차가 나지는 않았지만 상대적으로 우세했던 북예멘의 주도로 합의식 통일을 이루었다. 그들의 사회 다방면에 걸친 교류는 통합을 위해 의도적으로 추진된 일련의 정치회담 결과였다. 이 정치적 교류들이 역시 증가적 결정작성(incremental decision making)을 가져와 마침내 통일을 달성할 수 있었다. 따라서 이는 결과적으로는 신기능주의적으로, 과정상으로는 다원주의와 연방주의로 설명이 가능하다.

그런데 예멘의 통일 때 두 국가 간의 힘의 격차는 독일만큼 크지 않았다. 더구나 병력수에 있어서는 전체적으로 힘이 열세였던 남예멘이 오히려 많았다. 이는 통일 후 남예멘의 불만이 많이 쌓였을 경우 무력 충돌이 발생할 수 있는 여지를 가지고 있었음을 보여 준다. 결국 남북예멘은 내전을 겪었고 힘의 우위였던 북예멘에 의해 재통일되었다.

주제어: 예멘 통일, 힘, 힘의 균형, 통일정책, 신기능주의, 다원주의, 연방주의

## I. 서론

남북예멘은 독일과는 달리, 식민지의 일부가 먼저 해방이 되고 일부는 좀 늦게 해방이 되는 과정에서 분단이 됐기 때문에 분단되는 과정에서 그 양국 가 간에 존재하는 민족간의 이질감이 별로 존재하지 않았다고 볼 수 있다. 즉 아주 직접적인 냉전의 산물이 아니었기 때문에 고도화된 정치구조가 들어서지 못하고 상당히 느슨한 형태의 공화주의 정권과 그 다음에는 사회주의 정권이 들어섰는데 오히려 이것이 시민사회에 대한 강한 통제력을 발휘할 수 없게 하였다. 그리하여 체제적으로는 분단이 되었음에도 불구하고 이슬람의 전통문화를 국가자체가 파괴하면서 이질화를 격화시키지 못한 요인이 되었던 것이다. 따라서 남북예멘 사이에는 공통된 민족감정이 넓고도 깊게 퍼져 있었고 통일은 수많은 장애에도 불구하고 두 정부의 공언된 목표였다. 그리하여 수많은 시행착오를 겪고 마침내 1990년 5월 22일 북예멘의 살레(Ali Abdullah Saleh) 대통령과 남예멘의 아타스(Haider Abu Bakr al Attas) 대통령은 남예멘의 수도 '아덴'에서 통일을 위한 최종문서에 서명한 후 통일된 예멘 공화국(The Republic of Yemen)의 수립을 선포하였다.

그러나 남북예멘은 통일 후의 혼란을 극복하지 못하고 내전을 거친 이후 힘이 우위였던 북예멘의 통일로 귀결되었다.

돌이켜 보건대 1970년대에 무력으로 통일된 베트남은 미군의 철수 후 이루어졌고, 독일과 예멘도 사회주의권 개혁의 결과, 소련의 지원이 중단된 것이 주요한 통일 변수였다. 즉 이들 사이의 힘의 균형을 이루었던 한 쪽의 기능이 중단되었을 때 통일은 가능하였다. 통일은 힘의 균형이 완전히 깨어졌을 때 가능한 것이었다. 다시 말하면 힘의 균형이 이루어졌을 때는 대치상태가 지속되거나 교류는 이루어지지만 통일이 달성되지는 않았다. 특이한 경우 힘의 균형이 있는 것처럼 양쪽이 느껴서 통일이 합의적으로 이루어지더라도 완전한 정체성의 확보 없는 단순한 합의식 통일은 예멘의 경우처럼 내전이 일어나고 마침내 실질적으로 힘이 우세한 측의 통일로 귀결되었음을 알 수

있다. 또한 어느 정도의 힘 균형이 지속되면 교류는 있지만 통일은 힘들며 전쟁 내지 대치상태가 지속됨을 알 수 있다. 통일이 되더라도 완전한 힘의 격차에 따라 현실에 순응할 수밖에 없는 상황이 아닐 경우, 불만이 쌓이면 내전의 발발도 가능하다는 것을 보여 준다.

그런데 여기서 단순히 분단 두 국가의 상황만을 비교해 보는 것은 국제정치 현실을 제대로 파악하는데 있어서 타당성을 갖지 못한다. 국내의 관계뿐만 아니라 당사국을 둘러싸고 있는 주변국들의 영향이 지대하기 때문이다. 따라서 전후 분단을 해소한 나라들도 역시 국제정치역학 관계를 떠나서 생각할 수 없으므로 분단 해소국들을 연구하는데 있어서 국제관계 연구는 필수적인 것이다.

본 논문에서는 남북예멘의 힘의 관계를 측정해 보고 이에 따른 각국의 통일정책의 변화를 살펴보고자 한다. 또한 이를 통합이론적 시각으로 분석해 보고자 한다. 그리고 내전이 발생하게 된 배경과 힘의 우위 쪽이 결국 통일의 고삐를 쥐게 되었음을 밝히고자 한다.

## II. 분석을 위한 이론적 틀

### 1. 힘(Power, 국력)

국제정치학의 견지에서 볼 때 본 논문의 주분석 단위인 힘은 관심도가 대단히 높지만 실제로 정확히 포착하기는 힘들다. 또한 힘의 개념이 모호하고 복잡한 양상을 띠고 있기 때문에 국제정치의 체계적 분석 단위로서 상당한 문제점을 지니고 있는 것은 사실이다. 그러나 국제정치의 현실은 국제체계의 변형에도 다분히 반영되고 있는 바, 힘의 분포상황이 변화함으로써 국제체계는 그 변화의 영향을 받게 되는 것이다. 또한 오랫동안 국제정치의 연구는 역사적인 경험에 의거하여 국가를 국제정치의 단위로 보고 이들 국가들이 국력을 배경으로 국가이익을 추구하고, 힘 관계 하에서 상호작용 하는 것을 묘사·설명하는 것이라고 보아 왔다. 본 논문에서 다루는 힘의 우위는 ‘동맹이나

자국의 노력을 통한 힘의 증진으로 상대편보다 힘이 더욱 크다'라는 국력의 개념이다.

한편 국제정치영역에서 국력을 ① 군사력, ② 경제력,<sup>1</sup> ③ 여론의 관리능력 등으로 구분할 수 있다고 보았다(Carr, 1956: 108). 그런데 전술한 힘의 여러 요소들이 상황에 따라 작용하는 비중이 다르다고 보아야 한다. 본 논문에서는 이를 구체적으로 표현하기 위해 학자들의 연구를 바탕으로 다음과 같이 세분하여 보았다.<sup>2</sup> ① 영토, ② 인구, ③ 국민총생산, ④ 1인당 GNP, ⑤ 군사비, ⑥ 병력수, ⑦ 중앙정부지출비(CGE)) 등을 힘의 측정 변수로 삼았다. 물론 다른 요소들도 국력 측정 변수가 될 수 있는데 본 논문에서는 순위 측정이 가능했던 것을 중심으로 잡았다.<sup>3</sup>

국력에 대한 정확한 수량화는 사실상 불가능하다. 분단 당사국들 간의 상대적 힘 비교는 몇 가지 요소를 대충 보는 것만으로도 가능하며, 그러한 작업만으로도 통일 시점의 힘우위 관계를 설명하는데 무리는 별로 없다. 그래서 본 연구에서는 1차적으로는 분단된 두 국가들에 대해 7가지 변수 중에서 앞서는 쪽에 편의상 가중치 없이 +1 단위를 주어 그 누계로 힘의 차이를 드러내는 단순상대비교를 하였다. 즉 분단된 두 국가 중 A국이 B국보다 7가지 모든 면에서 앞선다면 +7단위가 되고 이것이 가장 큰 차이가 된다. 그러나 이 방법에 의하면 일정 시점의 힘 관계는 살필 수 있으나 시간의 흐름에 따라 변하는 힘의 격차는 알 수 없다. 절대적인 힘의 증강이 있더라도 어떤 부문에서 한쪽이 다른 쪽을 완전히 추월하지 않는 한 관찰할 수가 없기 때문이다. 따라서 이 방법은 통일직전 시점에만 적용하였다.

- 
1. 자원, 즉 한 국가의 농수산물 및 지하자원도 국력의 한 요소이다. 특히 중요한 것은 석탄, 석유 및 우라늄과 같은 에너지 자원과 철광석을 비롯한 금속류로서 이들은 근대국가의 공업력에서 중추적 역할을 담당하고 있다. 주요자원의 고갈문제가 심각히 논의되기 시작한 이래 자원문제가 국제정치무대에서 갖는 비중은 무시할 수 없다. 천연자원은 매장량도 중요하지만 그 비중이 기술의 발전과 밀접한 관련을 가지고 있고 그 사용량은 경제력과 비례한다.
  2. 국력의 근거에 대한 학자들의 연구 정리는 Coplin and Kegley(1971) 참조 바람.
  3. 각각의 연도에 해당하는 *World Military Expenditures and Arms Transfers*, *The Military Balance*, *SIPRI*, *ATLAS*, *World Development Report* 등을 국력 측정 지표로 사용하였다.

그런데 다음과 같은 방법을 사용하면 분단 당사자들 간의 힘 관계뿐만 아니라 다른 국가들과의 힘 관계도 알 수 있고, 시간의 흐름에 따라 변화된 국력의 상대적 순위도 측정할 수 있다.

자료에 의해 보면 순위 매김 국가가 모두 144개국이기 때문에 1등은 144점을 부여한다. 만약 7가지 모든 부문에서 1등을 차지한 가상의 국가가 있다면 그 나라의 국력 점수 총점은  $144 \times 7 = 1,008$ 점이 된다. 그러나 본 논문에서의 점수 계산은 각 부문의 등수를 합한 뒤 이를 총점(1,008)에서 뺀 점수를 부여 하였다. 즉 모든 부문에서 1등을 차지한 국가가 있다면 그 국가의 순위점수는  $1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 = 7$ 점이 된다. 따라서  $1,008 - 7 = 1,001$ 점, 이때 편의상 마지막 1점은 무시한 1,000점을 만점으로 할 수 있다. 따라서 이와 같은 계산 방식에 의해서 만점 1,000점에 가까울수록 국력은 크며, 멀면서 점수가 낮을수록 국력은 약하다고 할 수 있다.

## 2. 신기능주의 이론

신기능주의자들은 어떤 기능적 분야에 있어서 초국가적인 중앙기구가 결성되어 이것이 각 회원국 내 여러 집단의 통합에 대한 기대나 요구를 일으키는 정책을 추구한다면 이 집단들은 충성심이 점차로 민족국가를 초월한 주체로 이전하게 되며 제도적 정치적 측면에서의 통합이 일정한 단계에 이르면 필연적으로 사회 심리적 측면으로 확대되어 정치적 통합을 달성하게 된다고 본다.

신기능주의는 다음과 같은 기본적 가설을 전제로 한다.

① 당초에는 특정한 목적을 위해 형성되었던 지역적 조직이 점차로 그 기능분야를 확대하는 동시에 정책결정의 권한도 강화해 간다는 파급효과(spill-over) 가설.

② 파급효과 과정의 발전에 의해 경제적 기능을 중심으로 한 정책결정의 범위가 확대되어 최종적으로는 정치수준에까지 미친다는 정치화(politicaliza-

tion) 가설.

③ 파급효과 과정이 진전됨에 따라서 참가국은 제3국에 대하여 공통의 정책행동을 취한다고 하는 외부화(externalization) 가설.

### 3. 다원주의 이론

칼 도이취는 안전공동체의 유형을 단일안전 공동체와 복합안전 공동체로 분류하였다. 전자는 평화의 보존이나 보편적인 정부의 목적을 동시에 달성할 수 있는 것이기에 매우 매력적이지만 성취하기가 어렵다고 보았다. 반면 후자는 평화의 보존만을 목적으로 하는 공동체이기 때문에 성취하기가 보다 용이하다고 보았다. 뿐만 아니라 복합안전 공동체는 단일안전 공동체보다 오히려 평화의 유지에 더욱 바람직한 것으로 간주한다. 또한 복합안전 공동체가 단일안전 공동체보다 형성과 유지가 용이하다고 보고 있다. 도이취는 비록 통합운동이 여러 단계를 거쳐 일어난다 할지라도 통합 움직임의 과정에는 전진과 후퇴의 양상이 뒤섞여 일어날 수 있을 뿐만 아니라 통합에 대한 국민들의 호응도 기복을 보이는 복잡한 과정을 거친다고 주장한다(Deutsch, 1963: 98-101). 그는 독일, 합스부르크 제국, 이태리, 노르웨이-스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등의 사례분석을 통하여 안전공동체가 형성되는 배경조건을 제시했는데 다원적 안전 공동체형성의 배경조건은 다원주의의 강화, 커뮤니케이션과 공동체의식, 핵심 지역의 성장 등이다. 즉 통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 다원적인 교류의 과정과 밀접한 관련이 있다. 다원주의 이론에 의하면 통합을 위한 조건으로는 정체엘리트의 가치 양면성, 정치적 태도의 상호대응성과 예측가능성, 일반대중을 지도할 수 있는 능력 등으로 국가간의 정치통합이 개별국가에서 정책결정자의 인식과 행동에 의해 영향 받을 뿐만 아니라 다른 국가 정치엘리트와의 가치의 공유에 의해서도 영향 받는다. 즉 정치엘리트와 대중의 정치적 태도와 행위의 변화가 정치통합의 주요 변수가 된다. 또한 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다.

통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 커뮤니케이션의 과정과 밀접한 관련이 있다. 이 중 가장 중요한 요소는 프러시아, 미국의 예를 통해 볼 때 통합되려는 정치 단위들의 정치적, 행정적 능력이다. 다른 중요한 요소는 경제능력이고 또다른 요소는 관계되는 정치단위 사이의 끊이지 않는 사회적 커뮤니케이션이다. 또다른 필수적인 조건은 정치적, 사회적, 경제적 엘리트의 확산이다(Deutsch, 1963: 50-53).

#### 4. 연방주의<sup>4</sup>

연방주의적 접근은 제도적 법률적 분석에 중점을 두어 현국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 국제기구를 창설한다는 것이다. 그리하여 국제법인 기구 또는 연방제도를 구축하게 되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되며 가맹국 국민의 새 정부에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라고 본다. 즉 연방주의 이론은 기능주의와는 달리 통합의 촉진을 위해 정치적 해결과 정치기구를 강조하고 있고 통합된 연방국가를 위해서는 각국의 주권은 포기되어야 한다고 주장함으로써 의사결정의 초국가적 중심부 형성을 통합의 목표로 간주하고 있다.

연방제는 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계가 일반적으로 대등성의 원칙 위에 서 있다. 그렇다고 하여 지방정부가 주권을 지니지는 않는다. 연방국을 만들 때 이 연방에 참여하는 지역단위들은 각자가 지녔던 주권을 완전히 포기한다. 그리고 그 주권들을 취합하여 새로운 연방정부, 즉 연방국가의 중앙정부가 탄생한다. 그러므로 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다.

그러나 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하지는 않는다. 일반적으로 상당한 권한을 지방정부가 행사하도록 허용되어 있다. 연방제는 이처럼 연방에

---

4. 연방주의에 대해서는 Livingston(1956), Lower(1958), Wheare(1956), 김학준(1987), 김명기(1994) 등을 참고 바람.

가입하는 지역단위들의 권한을 설정해야 하기 때문에 반드시 성문헌법을 지켜야 한다. 그 성문헌법 속에 연방정부의 권한과 지방정부의 권한이 명백히 기록되며, 양자 사이의 해석에 차이가 있을 때 그 분쟁을 중재할 헌법재판소의 존재가 명기되어야 한다. 이처럼 연방제는 제도적으로 복잡하며 그 운영에 있어서도 상당한 기술을 요구한다. 자칫 잘못하면 연방제는 실패할 수 있기 때문이다.

### III. 힘의 균형관계

#### 1. 예멘의 경우

1973년까지의 경우를 보면 북예멘은 GNP, 인구에서만 앞서고 있지만 남예멘은 영토, 군사비, 1인당 GNP에서 앞서고 있어서 남예멘이 북예멘보다 결코 뒤지고 있지 않다. 이후 1975년에는 북예멘이 GNP, 인구, 군사비, 군인수, 등에서 앞서고 남예멘은 영토, 1인당 GNP에서만 앞선다. 따라서 북예멘이 남예멘보다 국력에 있어서 앞서고 있다고 볼 수 있다. 1982년부터는 1인당 GNP도 북예멘이 앞서기 시작하여 북예멘과 남예멘의 격차는 커지고 있다.

#### 1985년의 경우

북예멘: GNP=79위, 인구=86위, 영토=83위, GNP/P=90위,  
군사비=65위, 병력수=65위, CGE=77위

이 순위를 모두 합치면 577점, 그러므로  $1,008-577=431$ 점

남예멘: GNP=120위, 인구=116위, 영토=59위, GNP/P=101위,  
군사비=83위, 병력수=86위, CGE=97위

이 순위를 모두 합치면 622점, 그러므로  $1,008-622=386$ 점

북예멘과 남예멘의 힘의 격차는  $431-386=45$ 점 차이이다.



〈표 1〉 통일전 남북예멘 비교

구 분	남예멘	북예멘
국 명	예멘 인민민주주의 공화국	예멘 아랍 공화국
인 구	248만명	950만명
면 적	336,869제곱킬로미터	194,250제곱킬로미터
수 도	아덴	사나
정 체	사회당 독재의 중앙집권제	대통령중심의 입헌 공화제
특 징	부족제 없음	부족제 상존
체 제	국가통제 경제체제	민간 중심의 시장경제체제
1인당 GNP	420\$(1987)	682\$(1988)

출처: 예멘 현지출장 결과보고서(통일원, 1991: 5.)

#### 통일직전인 1989년 남북예멘의 힘 관계

북예멘은 GNP=79위, 인구=83위, 영토=83위, GNP/P=81위, 군사비=64위, 병력수=64위, CGE=77위 이 순위를 모두 합하면 531점, 그러므로  $1,008-531=477$ 점

남예멘은 GNP=124위, 인구=115위, 영토=59위, GNP/P=101위, 군사비=78위, 병력수=55위, CGE=102위로 이 순위를 모두 합하면 634점, 그러므로  $1,008-634=374$ 이다.

이때 북예멘과 남예멘의 힘의 격차는  $477-374=103$ 점 차이이다.

1985년의 북예멘과 남예멘의 힘의 격차는  $431-346=85$ 점 차이이다.

1989년(통일직전)의 북예멘과 남예멘의 힘의 격차는  $477-374=103$ 점 차이이다.

차이가 점점 커지고 있다는 것을 알 수 있다.

한편 단순 상대비교를 하면 북예멘은 +5단위, 남예멘은 +2단위, 그러므로  $5-2=3$ 단위의 차이가 있다.<sup>5</sup>

5. 힘의 측정과 관련하여 해당연도의 *World Military Expenditures and Arms Transfers*, *The Military Balance*, *SIPRI*, *ATLAS*, *World Development Report* 등을 국력 측정 지표로 사용하였다.

이상에서 북예멘의 우위가 지속적으로 유지되고 있음을 알 수 있다. 살펴본 바와 같이 남북예멘 사이의 힘의 격차가 독일만큼은 심하지 않지만 균형은 확실히 깨어져 있다. 특이할 사항은 전체적으로는 힘이 모자라는 남예멘의 병력수가 오히려 많았다는 것이다. 따라서 합의 통일을 추진할 때 남예멘의 지분을 거의 대등하게 보장받을 수 있었다고 분석된다.

예멘의 경우 어떤 통일정책을 추진하여 통일을 이룬 것이 아니라 전쟁 이후 협상을 반복하여 통일 헌법을 만든 후 앞으로 살펴 볼 여러 가지 원인으로 전격적으로 통일을 달성했다. 다만 힘이 앞선 북예멘 체제와 중심으로 통일은 이룩되었다.

## 2. 기타국의 경우

독일의 경우, 동서독의 경제력의 격차가 점점 커지고 있었고, 소련도 더 이상 동독을 지원하지 않은 것이 결정적인 힘의 균형이 무너진 이유인 것은 이미 알려진 바이다.

한편 베트남의 경우, 미국의 원조를 받았기 때문에 1인당 GNP도 남베트남이 앞섰고 군사비, 병력수도 남쪽이 앞섰다. 현상적으로만 보면 남베트남이 여러 면에서 앞선다. 그러나 통계수치들은 남베트남 내부의 해방전선을 간과하고 있다. 실제로 1964년부터 남부지역의 농촌 지역 3분의 2를 공산주의자가 장악하고 있었고 남베트남 주민들이 정부에서 이탈되어 북베트남과 연계된 해방전선을 지원하고 있었다. 따라서 이들의 소득까지 합계가 되어 산출된 남베트남의 GNP와 1인당 GNP는 진정한 의미의 남베트남 우위를 말해 주는 것이 아니다. 또한 남부의 주민들은 해방전선을 지원하고 있었고 해방전선은 북베트남과 연결되어 있었기 때문에 영토와 인구 면에서는 북베트남이 오히려 앞선다고 말할 수 있다. 남베트남은 군사비와 병력수에 있어서만 단지 앞서고 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 현상적으로는 남베트남이 앞서고 있었지만 이는 실제의 국력과는 별 상관이 없다고 보아야 할 것이다. 오히려 정치통합 면에서는 호치민의 카리스마를 바탕으로 한 북베트남이

부패한 남베트남 정부보다 훨씬 앞서고 있다. 북베트남은 성공적인 농업개혁을 달성했고, 전통적인 강한 민족주의를 바탕으로 항전의식이 팽배했다. 그러나 남베트남은 기득권 세력과 지주 중심의 농업정책으로 개혁이 실패했고, 독재와 무능이 반정부의식만 키웠으며 10만의 마약 중독자, 50만의 매춘부, 100만의 고아가 존재하여 국민 통합이 이루어지지 않고 있었다. 이상에서 베트남의 경우는 북베트남이 정치안정과 국민통합 면에서는 월등히 앞섰기에 다국적군의 물리력으로 지탱되던 힘의 균형은 파리협정의 결과 순식간에 무너졌던 것이다. 한편 결사적인 전의로 미국에 대항하여 승리를 거둔 것에서, 국민통합과 정치통합이 얼마나 중요한가를 잘 보여 주고 있다. 이처럼 베트남의 경우를 보면 공산권의 지원을 받고 국민의 사기가 높았던 월맹과 자유세계의 지원을 받아 물리력이 앞섰던 월남 사이에 힘의 균형이 지속되었을 때는 전쟁은 계속되는 소모전의 양상을 띠었다. 그러나 반전 운동으로 마침내 미국이 손을 떼자 급격한 힘의 균형 파괴로 마침내 월맹이 승리한 무력 흡수 통일로 귀결되었던 것이다.

중국과 대만의 경우, 중국이 아주 고도의 경제성장을 국력의 차이가 더욱 커지고 있는 것은 사실이다. 그러나 절대적 기준에서 중국이 대만을 분명히 압도하지만, 현재적 상황에 있어서는 분단 구조 속에서 지속적이고 견실한 경제건설을 통해 자기지분을 유지한 대만을 중국이 함부로 대할 상대는 결코 아니라는 것을 알 수 있다. 무엇보다도 세계적 헤게모니를 구축하고 동북아에 공산주의의 진출을 막기 위한 교두보 마련에 적극적이던 미국의 지원이 있었다. 중국 대륙은 통일문제를 국내적인 문제로 환원시켜 절대적인 힘의 우위를 확보한 가정에서 대만에 대한 장기적 포용정책을 펴고 있다. 즉 대륙과 대만의 통일문제는 중국과 대만의 정치적, 경제적 안정의 유지, 양안의 정치적 관계설정 및 평화정책에 대한 입장의 절충, 국제환경에 대한 통일기반의 조성 등을 통해 점진적이고 단계적인 해결을 모색하는 것이 '중국적 특색을 지닌 통일방식'을 실현해 가는 합리적 수순으로 보인다. 여기에 현상유지의 축이 있다고 보아야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 아직도 중국과 대만 사이에는 군사적 긴장과 정치적 대립이 존재하고 있다. 중국은 대만을 한 개의 성(省)으로 보고 정치적 통일논의를 서두르려고 하는 반면, 대만은 스스

로 주권을 가진 정치적 실체로서 중국의 민주화 이전에는 통일을 굳이 서두를 필요가 없다는 입장이다. 이와 같은 입장의 차이를 해소할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있는데 여기에 순기능적인 역할을 담당하는 것이 무엇보다 민간차원에서 이루어지는 지속적인 교류와 협력의 확대를 위한 노력이다. 현재 대륙과 대만은 정치적, 경제적으로 과도기적인 상황에 처해 있기 때문에, 양안의 관계에 돌출변수가 개재될 가능성을 고려해야 한다. 그리고 중국과 대만은 이를 기능주의적 방식으로 잘 처리해 나가고 있는 것이다.

한반도의 경우, 정치적 측면에서 남한은 군사정부를 청산하고 수많은 시행착오에도 불구하고 민주화의 노정을 밟고 있고 이는 돌이킬 수 없는 대세가 되고 있다. 또한 지방자치제의 실시로 주민의 참여가 늘어남에 따라 체제탄력성이 점차 커지고 있다고 보아도 무방할 것이다. 이는 일당독재와 주체사상으로 무장된 북한이 통제는 쉬울지 모르나 체제는 수동적이어서 탄력성은 남한보다 떨어지는 것으로 보인다. 국민사기 면에서 보면 북한은 지금 심각한 경제난에 처한 상태이다. 이상의 사실들로부터 남한의 국력이 북한보다 앞서고 있으며 그 격차 또한 커지고 있음을 알 수 있다. 그런데 남북한간의 통일에 관한 힘의 고찰에서 군사력을 반드시 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 현대전에서 중요한 위치를 점하는 경제의 침체에도 불구하고 병력수에 있어서는 북한이 앞서고 있는데 이는 한반도에 있어서의 특징적인 모습이다. 따라서 예멘의 경험으로부터 어설픈 통합은 내전을 유발할 가능성도 있다는 사실에 주의를 기울이지 않으면 안 된다. 북한은 여전히 무시할 수 없는 막강한 군사력을 소유하고 있기 때문이다. 북한의 군사력이 상당하기에 남북한은 더욱 신중히 통일정책을 수행하지 않을 수 없다. 다시 전면전이 발발한다면 남북 모두 회복하기 어려운 돌이킬 수 없는 타격을 입기 때문이다. 따라서 남북한의 군사력은 항상 통일의 예측할 수 없는 돌출변수이다. 한반도는 자체 내의 힘의 균형파괴가 커짐에도 불구하고 통일이 달성되지 않고 있다. 여기에는 분명 특수한 국내적, 국제적 환경 요인이 존재하기 때문이다. 한반도 통일관련 특수한 내적 환경으로는 남북한의 정치, 경제, 군사적 측면과 힘의 전이로 해석할 수 있는 남북한 간의 교류, 체제를 유지시키는 힘으로 한민족의 특성 등이 있다. 한반도의 특수한 외적 환경으로는 신동북아의 국제질서

변수, 4강의 대한반도 정책변수, 국제적 힘에 대한 북한의 대응 방식 변수 등이 통일에 영향을 미치고 있다고 보아야 할 것이다.

#### IV. 북예멘의 정책

북예멘에서는 이슬람으로 개종된 7세기 이후인 898년부터 1962년까지 시 아제 자이드 이맘제가 세습적인 통치를 하여 왔다(외무부, 1991: 9). 1925년에서 1962년까지의 통일정책은 영국세력을 몰아내어 예멘지역에서 독립된 국가를 건설하려는 것이었으며 이는 반영, 반제국주의인 민족주의정책으로 표출되었다고 할 수 있겠다. 그리하여 북예멘은 남예멘의 민족주의자들이 아덴에서 반영독립투쟁을 하도록 도왔고 남예멘에 대한 통치권을 주장하는 통일정책을 계속하여 왔다. 이 시기는 외부 세력에 대항하여 남북예멘이 서로 협력하고 있으므로 남북예멘 간의 힘의 격차는 통일정책 연구에 중요한 요소가 되지 못한다.

1962년 9월 26일 이맘 아마드(Ahmad)의 자연사 후 1주일 되는 날, 친소 이집트파(공화파)인 살랄(Sallal)<sup>6</sup>이 군사쿠데타를 일으켜 예멘아랍공화국(Yemen Arab Republic)을 수립했다(외무부, 1991: 9). 7년간의 내전(1962~1969)을 거친 후 공화체제가 정착되었으나, 1967년 살랄 정권은 붕괴되고 이르야니가 집권하였다(Lane and Rochester, 1991: 945). 북예멘의 이르야니(Iryani: 1967~1974) 정권은 평화적 협상을 통한 분쟁해결을 원칙으로 하여 점진적인 통일정책을 추구하였는바 그 노력으로 1972년에는 카이로 협상과 트리폴리 정상회담, 1973년에는 알제리 정상회담과 타이즈-알후다이다 정상회담을 열게 되어 예멘 통일정책을 구체화시켰다(홍순남, 1991: 117).

6. 그는 하층계급 출신으로 1936년 훈련을 위해 이라크로 보내졌던 12명의 소년 중의 한 명이었다. 그는 30년간 이맘의 군대에서 근무하였다. 그가 정치군인으로 오랫동안 음모를 꾸며왔지만 신분을 향유할 수 있는 고위 장교였다. 어쨌든 그는 혁명 바로 전날 음모에 가담했다. 진정한 음모자는 1950년대 이집트에서 훈련받은 더욱 젊은 장교들이었다(Burrowes, 1987: 22).

한편 북예멘의 이브라힘 알 함디(Ibrahim al-Hamdi) 대통령은 남예멘의 살림 루바이야 알리(Salim Rubayya Ali) 대통령과 1970년대 중반기에 좀 더 협조적이고 평화적인 관계를 유지하려 애썼는데 이는 사우디가 남예멘 전복 정책에서 설득정책으로 바꿈에 더욱 고무되었다. 그러나 알 함디(al-Hamdi)는 1977년 10월 첫 번째 아덴 방문을 앞두고 암살되었다. 이후 집권한 가슈미 대통령은 남예멘 특사와 통일문제를 협의하기 위해 만나다 특사 가방 속의 폭탄이 터져 사망하고<sup>7</sup> 1979년 2월에는 국경전쟁(Gause, 1988: 47)<sup>8</sup>이 발발했는데, 시리아와 이집트의 압력으로 휴전하게 되었다(Gause, 1988: 39).

예멘의 통일에 영향을 주는 외부 힘의 요소 중에서 사우디는 큰 비중을 차지하고 있다. 사우디의 정책이 예멘의 통일 환경 변화에 직접적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 사우디는 주변에 통일예멘이라는 강력한 이웃국가 등장하는 것을 두려워하고 있다.<sup>9</sup> 따라서 주변국에 대한 유연성 있는 외교정책이 반드시 필요하다.

이후 집권한 알리 अब্দالله 살리흐(Ali Abdallah Salih) 대통령은 정치 노선을 재정립하고 남예멘의 요구를 만족시키기 위한 많은 정책을 폈다. 그는 또한 남예멘의 주요지지자였고 사우디에 미국의 군사원조가 들어오는 것을 막는 데 역점을 둔 소련과 군사협정을 약정했다(Page, 1985: 206-207).<sup>10</sup> 이는 북예멘의 힘에 대한 어느 정도 자신감에 기인하고 있지만 그는 위험한

- 
7. 이는 남예멘 알리(Rubayya -Ali) 대통령의 정적들이 그의 북예멘에 대한 온건정책에 대해 의심을 품고 꾸민 계획이다.
  8. 미국은 이때 북예멘을 원조했는데 사우디에 대한 자신의 주도권 유지와 서구에 대한 원유가격 정책 유지가 그 주된 이유였다. 그러나 미국은 예멘 내부의 역동성과 사우디의 예멘통일 방해 의도가 이 지역에서 수많은 위기를 가져온다는 것을 인식해야만 했다
  9. 이는 프랑스가 독일의 통일을, 일본이 한국의 통일을 꺼려할 수 있다는 통념과도 맥을 같이하는 현상이라 할 수 있다.
  10. 소련과 북예멘: 직간접으로 소련은 북예멘에 중요한 역할을 하긴 했으나 정치적, 경제적, 사회적 구조에 영향을 주지는 못했다. 북예멘에는 아직까지 급진적 변화와 공산주의를 거부하는 이슬람적이고 보수적인 힘이 아직 강하게 남아 있었다. 북예멘은 사우디 아라비아의 경제력에 의해 지지되어 소련은 아웃사이더로 남아 있었다. 그러나 소련은 남예멘을 끊임없이 지원하여 북예멘은 소련을 의심하고 양자간에는 불화가 계속되었다(Page, 1985: 206-207).

수를 두고 말았다. 반란이 계속되고 그는 남예멘의 도움으로 물리쳤지만 사우디와 북예멘의 부족지도자들이 살리흐(Salih)가 남예멘과 국내의 좌익과 친한 상태를 계속 두고 보지 않았다. 사우디는 1979년 말, 북예멘에 대한 예산지원을 중단했고 살리흐(Salih)는 소련권에의 편입과 통일정책을 억지하라는 사우디의 요구에 동의하고 사우디는 다시 원조를 해 주었다(Burrowes, 1987: 98). 사우디의 지원은 북예멘의 존립을 지탱시키는 중요한 힘의 한 요소였기 때문에 이것이 중단되자 북예멘은 사우디의 요구에 동의하지 않을 수 없었던 것이다. 그리하여 북예멘은 통일정책을 늦추고 1980년 4월에 정규군과 이슬람 전선은 북예멘의 좌익집단인 NDF를 공격하여 남예멘으로까지 몰아넣었으나 남예멘 정부의 변화로 국경전쟁으로까지 확산되지는 않았다.

남예멘에서는 나시르(Ali Nasir)가 집권하여 석유부국 아랍국과 관계개선을 모색하고 북예멘과의 협동을 주장하여 남북예멘간에 협조노선이 발달하였고 수차례의 정상회담중 양국 대통령은 경제협력, 문화교환, 계속되는 대화를 통일의 첫번 단계로 강조했으나 대화 외에는 구체적 진전이 없었다(Gause, 1988: 39). 그러나 이 대화를 통해서 양국은 꾸준히 통일정책을 모색해 올 수 있었다. 이처럼 북예멘 통일의 핵심추진 요인은 경제적 교류보다는 계속되는 정치회담이었다.

## V. 남예멘의 통일정책

남예멘 지역은 1839년 영국함대가 인도 곡식창고를 지키기 위한 인도안보와 무역로의 휴게소이며 보급기지로 아덴 항을 무력으로 점령하면서부터 영국의 보호령식민지 지역이 되어 1967년 11월 30일 공화국(People's Democratic Republic of Yemen)으로 독립할 때까지 128년간 지배를 받았다(외무부, 1991: 10).

남예멘의 독립을 위한 투쟁은 영국 식민지제국의 마지막 시기인 1960년대 초부터였다. 남예멘 민족주의자들의 독립투쟁목표는 사회주의혁명에 의하여

영국으로부터 독립하여 북예멘과 통일하는 것이었다. 그들은 점차 아덴의 거리에서 투쟁을 전개하게 되었고 마침내 1967년 11월 30일, 영국군은 철수했다(Ismael, 1986: 162). 그러나 독립이 되자 남예멘은 통일정책보다는 내부로는 권력투쟁을 겪어야 했는데 알리(Salem Rubayi Ali), 이스마일(Abd ai-Fattah Ismail), 무하마드(Ali Nasser Muhammad) 등은 한 개인의 수중에 권력이 집중되는 것을 반대하는 당의 연합에 의해 축출되었다. 이때마다 전면전을 겨우 면했으나 이는 부족정치의 역할을 줄였고 인간송배를 저지했으며 제도화된 집단지배체제의 관례를 남겼다. 이것이 남예멘이 적극적으로 통일정책을 펴지 못한 이유이기도 했다(홍순남, 1991: 120). 여기서 내부의 정치권력 투쟁은 통일에 방해요소로 작용하고 있음을 알 수 있다. 또한 극심한 내부의 권력 투쟁은 힘의 약화를 가져와 상대방에 유리한 통일환경을 제공해 주기도 한다.

1970년, 남예멘은 ‘남예멘 인민공화국(The People’s Republic of Southern Yemen)’이라는 국명을 ‘예멘민주주의인민공화국(The People’s Democratic Republic of Yemen)’으로 고쳤는데, ‘Southern’이라는 말의 생략은 예멘 전체지역의 합법적 정부임을 공언하는 것이고 ‘Democratic’이라는 말은 북예멘을 모욕하는 것이다. 북예멘은 이를 고칠 것을 요구하나 거절되었다(Bidwell, 1983: 258-259). 남예멘은 또한 국내 정치에서의 농지개혁과 국유화정책과 같은 공산주의적 정책을 강조하고, 또 모든 예멘의 진보적 힘에 대한 ‘국민전선(National Front)’의 투쟁을 강조하였다. 이에 양자간 날카로운 대립이 생기고 북예멘은 왕당파와 연결된 사우디와 협의하여 내전을 종식시키고 남예멘 타도에 나서게 됨으로 드디어 1972년 9월 국경분쟁이 일어났다(Gause, 1988: 37).

남예멘의 무하마드(Ali Nasir Muhammad)는 끊임없는 군사적 도전으로부터 유예기간을 갈망하여 아랍연맹의 후원 하에 북예멘의 알 아이니(al-Ayni)와 1972년 카이로에서 만나 정전하고 1년 이내에 통일할 것을 서명했고 한 달 후에는 남예멘의 알리(Salim Rubayya Ali)는 북예멘의 이르야니(Abd al-Rahman al-Iryani)와 트리폴리에서 만났다. 남예멘은 이슬람을 통일예멘의 종교로, ‘샤리아(Sharia)’를 법의 주요원천으로 하는데 동의했고 북예멘의



이르야니(Al-Iryani)는 새국가가 사회주의적이고 통일예멘은 하나의 정치조직이어야 한다는 것을 인정했다. 그러나 남예멘의 이 찬성은 군사적 압력을 줄이고 국민전선(NF)가 그의 영역을 확보할 수 있는 시간을 벌이는 전략에 불과했다. 국민전선은 남예멘에서 그의 힘을 위태롭게 하는 자유선거를 허락할 용의도 없었고 북쪽 정치인에게 우세한 정치적 역할을 양도할 용의도 없었다. 오히려 북쪽의 좌파세력을 후원했다(Gause, 1988: 38). 남예멘은 북쪽 정부가 이념적으로, 조직적으로 남쪽과 닮을 수 있는 친근한 정치세력이 되어 그의 의지대로 통일할 수 있는 토대를 쌓는 데 주력했던 것이다.

동시에 남예멘은 자신의 조건으로 전쟁종식과 통일에 대한 요구를 북예멘에 대해 했다. 그러나 사우디와 전쟁을 통해 이슬람전선을 형성한 부족지도자 등의 통일정책 반대자들이 이를 극력 반대했고 그 어느 정부도 상대방에 대해 통일을 강요할 만큼 군사적, 정치적 힘을 가지고 있지 못했다(Gause, 1988: 42-44).

한편 홍해의 정치환경(아프리카의 뿔의 지역분쟁)도 남예멘의 통일정책에 영향을 끼쳤다. 아프리카 뿔(the Horn of Africa)지역은 이디오피아, 디브티, 소말리아 3국을 의미하며 넓게는 예멘지역을 포함한 홍해지역을 의미한다.

홍해를 중심으로 하는 미소의 냉전체제와 에티오피아와 소말리아 간의 분쟁은 주변 아랍국가들과의 정치적 역학관계를 가진 것으로, 강한 국가로 홍해지역에서 존재해야 한다는 국제정치의 현실이 남북예멘의 정치엘리트들로 하여금 통일정책을 추진하도록 하는 배경이 되었다(홍순남, 1991: 109). 홍해의 정치환경으로 말미암아 사우디아라비아와의 경쟁을 위해서도, 홍해 건너 기독교국가인 에티오피아<sup>11</sup>에 대한 경계를 위해서도 통일은 필요했던 것이다.

남예멘은 급진적인 사회주의정책과 국유화 및 소련을 비롯한 공산세력과 의 관계강화로 정치적으로 고립되었으며, 또한 사회주의혁명에 의한 통일을 주장하여, 이슬람국가를 형성하는 방식을 주장한 북예멘과 대립하여 통일정책이 교착상태에 빠지기도 했다. 그러나 이중정책을 가지는 그런 와중에서도

11. 1974년 이전까지 남예멘에게 에티오피아는 위협국이었으나 1974년 압바(Addis Ababa)의 혁명으로 친해졌다.

남예멘 정부는 1972년 카이로 회담 이후 북예멘과 끊임없는 대화를 계속하여 통일에의 열쇠를 가지게 되었던 것이다.

## VI. 1차 평화적 합의 통일 유형(통합이론의 적용)

예멘의 통일은 두 개의 정부가 서로 합의에 따라 통합정부의 권력을 배분하는 형태를 취했다는 특성이 있다. 즉 인구와 경제수준에서 우위를 점하고 있는 북예멘이 통일정부의 주도권을 장악하면서도 적지 않은 보직을 남측에 배분한 것이다.

통치기구의 직책은 합의를 통해 남북예멘 지도자들 사이에서 공정하게 배분되었다. 즉 대통령은 북예멘의 대통령이던 살레(Ali Abduilah Saleh)가, 수상은 남예멘의 대통령이었던 아타스(Haider Abu Bakr Attas)가, 부통령은 남예멘의 사회당서기장이었던 알 비드(Ali Salim al-Bid)로 각각 정하고 기타 3명의 대통령위원회의 위원에는 북예멘의 국회의장과 남예멘 사회당 부서기장, 그리고 북예멘의 수상에게 각각 돌아갔으며 부수상은 남북예멘에 각각 2명씩, 또한 각료는 북예멘에 19명, 남예멘에 15명이 배정되었다.

선거구는 소선거구제로서 인구 5%를 가감한 인구비례에 따라 평등 배분했으며 통일의회는 북예멘 159명, 남예멘 111명, 비당파적 인사 31명, 합계 301명으로 구성되어 있고, 17개 분과위원회의 분과위원장은 북예멘에 10명, 남예멘에 7명으로 각각 돌아갔다(외무부, 1991: 25-26).

가장 요직이라고 할 수 있는 군 관계에서는 북예멘의 대통령이 최고 군통수권자, 북예멘의 참모장이었던 사람이 통일예멘의 군 참모장이 되었으나 국방장관은 남예멘 국방장관이 맡게 되었다.

외교부문은 외무장관이 북예멘에 배정되고 외무담당 국무장관과 외무성 차관은 남예멘에 배정되고, 주 유엔대사는 남예멘의 주 유엔 대사에 배정되었다.

예멘통일은 예멘의 지정학적인 정치환경인 행정을 남과 북 1:1의 평등원

칙에 의한 대등한 관계에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 다시 말하면 기존의 남북예멘의 모든 기구를 그대로 둔 채 중앙기구만을 만들어 연방식으로 관장하는 형태를 취하였다(홍순남, 1991: 143-144).

북예멘이 남예멘을 정치적으로 주도했다는 것은 이미 밝힌 바와 같이 통일예멘의 대통령이 북예멘에서 추대되고 5인의 대통령평의회 위원 중 3명이 북예멘인이고 29명의 각료 중 과반수인 20명이 북예멘인이라는 데서 확인되고 있다. 경제통합에 있어서도 남예멘이 북예멘을 따라 시장경제 체제로 재편되었고, 남예멘의 공산독재가 북예멘의 자유민주주의를 내세우기는 하나 사실상 군사적 권위주의 성격이 강했던 북예멘 체제로 흡수되었다는 사실에서 잘 알 수 있다. 그런데 통일에 있어서 내용적으로는 흡수통일 형태라고 말할 수 있겠으나 형식상에는 합의통일 유형이었다. 합의 통일 당시 예멘의 통일국가는 실질적인 통일을 달성하지 못하고 두 개의 국가기구를 임시로 병합해놓은 상태와도 같아서 상당히 느슨한 통일정부를 구성하였다. 즉 일방에 의한 흡수통합이 아니라 상호변화를 추구한다는 점, 쌍방의 양보와 협상을 통해 통일로 나아갔다는 것과 상대방의 일방적인 항복을 강요하지 않았다. 그리하여 상대방을 자연스럽게 통일을 위한 협상의 자리로 유도한 것 등이 특징이라 할 수 있다.

여기서 우리가 주의할 점은 예멘의 통일과정은 남북예멘의 국경분쟁으로, 전쟁분위기 속에서 아랍국가와 아랍연맹의 적극적인 조정으로 이루어진 것이고 아이러니 하게도 분쟁이 오히려 대화의 장을 마련케 하여 통일논의를 촉진시켰다는 점이다. 따라서 예멘의 통일추진 핵심은 통일직전 부분적으로 이루어진 경제, 문화, 사회 방면의 교류라기보다는 아랍연맹의 중재로 인한 정치적 회담이었다.

예멘의 통일을 추진시킨 결정적 요소는 정상회담을 비롯한 각종 협정, 공동위원회, 협의회, 최고 평의회 회의, 특사의 파견, 통합최고위원회 등 각종 정치적 교류, 즉 정치회담을 통한 의도적인 다방면의 교류였다. 이러한 정치 회담을 통해서 증가적 결정작성(incremental decision-making)을 하여 통일을 이룩할 수 있었던 것이다.

이는 결과적으로 신기능주의 이론으로 어느 정도 설명이 가능하다. 이를

뒷받침하는 사실을 보면 남북예멘간 경제통합의 중요성을 고려하여 2,200km 제곱 면적에 달하는 ‘마리프’와 ‘샤바우’ 간의 공동석유개발사업에 대한 합의를 보았다는 것이다(국토통일원, 1990: 217). 이처럼 국경지대에서 상업성이 있는 석유가 발견<sup>12</sup>되어 양국이 중립지대를 설치하기로 합의한 것은 대단히 중요한 통일환경이 된다. 예멘인들은 이미 1960~70년대를 통하여 국경이나 항구의 왕래가 자유롭게 이루어진 편이어서, 남북 예멘 간의 교역도 비공식적인 루트를 통하여 이미 진행이 되고 있었다. 경제협력 분야에서의 교류 협력도 ‘쿠웨이트 정상회담’ 이후 정부 차원에서 본격적으로 추진되었다고 볼 수 있다. 1980년 5월 6일 ‘아덴합의서’ 채택 이후, 산업, 광물, 교통, 금융 및 관광 등의 분야에서 합작 및 공동투자원칙이 이루어졌고, 동년 6월 공보, 문화, 교통, 산업상(相)들 간의 연쇄 회담으로 ‘예멘관광주식회사의 공동 설립에 관한 협정’이 체결되었다. 1983년 8월 18일에는 교역 활성화를 위한 조세 및 관세면제원칙에 합의하여 ‘특별공동위원회’를 설치하였다. 1988년에는 ‘아랍경제사회개발기금’에서 6천 3백만 달러의 지원을 얻어 전력 체계의 통합을 위한 ‘남북예멘간 전력체계통합’이 이루어졌다. 1989년 1월에는 남북 예멘이 동일하게 출자하여 1천만 달러의 자본금으로 ‘마리프’와 ‘샤브와’의 유전을 공동 개발하기 위하여 ‘예멘 석유 광물개발주식회사’를 설립하는데 합의를 보았다.<sup>13</sup> 이러한 경제교류는 정치통합에 영향을 미쳤다고 보여진다.

신기능주의 이론은 이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조하는 점에서 기능주의와 다르다. 그러나 서구 선진 산업국가들 간의 관계에서는 경제적 이슈가 정치적 통합을 유도해 내는 파급효과가 제일 크다고 주장하며 기능적인 수단을 통하여 정치통합을 추구한다. 그런데 경제적으로 남북예멘 사이의 교류가 풍부했던 것은 아니었기 때문에 경제를 바탕으로 하면서 정치적 측면을 강조하는 신기능주의를 그대로 적용하는 것

12. 석유의 발견이 외부 세계로부터의 독립을 의미하는 것은 아니다. 비록 이것은 사우디와 몇몇 다른 지원자들에게 경제적으로 덜 의존케 하겠지만 예멘은 성숙된 산업국들에 의해 아직도 지배되는 국제 경제체제에 깊이 빠져있다. 예멘이 그의 장래를 결정하는데 석유는 더욱 강한 힘을 주겠지만 국내적, 국외적 정책에 근본적인 새로운 통로를 개척해 줄 것 같지는 않다(Burrowes, 1987: 151-152).

13. [http://hopia.net/kyc/book/y\\_stud\\_k1-1.htm](http://hopia.net/kyc/book/y_stud_k1-1.htm)(검색일: 2005. 11, 10).

은 무리가 있는 것도 사실이다.

한편 도이치는 안전공동체의 유형을 ‘융합 안전공동체(단일안전공동체, amalgamated security-community)’와 ‘다원적 안전공동체(복합안전공동체, pluralistic security-community)’로 분류한다. 그런데 다원적 안전 공동체는 각 단위체들이 법적으로 독립된 정부들을 가진 채 합쳐져서 안전공동체를 이룬 상태를 말한다. 즉 독립국가 간에 서로 비폭력분쟁해결, 평화적 사회변화를 기대할 수 있는 상태에 이른 것을 말한다. 미국과 캐나다가 다원적 안전공동체를 이루고 있다고 도이치(Karl W. Deutsch)는 보고 있다(Deutsch, 1966: 1-4). 그런데 남북예멘 사이에 정치적 입장이 경제적 입장보다 강하다는 측면에서 과정상에서는 도이치의 다원주의적인 요소도 보인다고 할 것이다. 하지만 하나의 국가로 통합되었다는 점에서 결과까지 다원주의로 접근하기에도 무리가 있다고 할 수 있다. 굳이 비중을 두자면 연방주의적인 요소가 다소 강했다고 할 수 있을 것이다.

정상회담을 비롯한 여러 회담들을 통해 실무 작업이 끝난 상태에서 D-데이 날, 위로부터의 갑작스런 명령으로 전격통일이 되었다고 예멘 관리들은 말하고 있다.<sup>14</sup> 이는 연방주의적 요소를 보여주는 좋은 사례이다. 예멘의 경우에 있어서 정치적 교류는 통합을 상징하고 협상이 이루어진 것이라 볼 수 있기 때문에 처음부터 기구적, 형식적인 통합방법에 대해서도 논의가 이루어졌다고 봐야 할 것이다. 다시 말하면 제도화된 통합목표를 상징하고 있었던 것이다. 따라서 이런 부분을 중시하면 연방주의적 측면으로 통일과정을 설명할 수 있다.

연방주의적 접근은 제도적 법률적 분석에 중점을 두어 현국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 국제기구를 창설한다는 것이다. 그리하여 국제법인 기구 또는 연방제도를 구축하게 되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되며 가맹국 국민의 새 정부에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라고 본다.

연방제는 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계가 일반적으로 대등성의 원칙위에 서 있다. 그렇다고 하여 지방정부가 주권을 지니지는 않는다. 연방

14. 예멘을 직접 다녀오신 유정열 교수와의 인터뷰에서.

국가를 만들 때 이 연방에 참여하는 지역단위들은 각자가 지녔던 주권을 완전히 포기한다. 그리고 그 주권들을 취합하여 새로운 연방정부, 즉 연방국가의 중앙정부가 탄생한다. 그러므로 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다. 그러나 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하지는 않는다. 일반적으로 상당한 권한을 지방정부가 행사하도록 허용되어 있다. 웨레(Wheare, 1956: 101)는 중앙정부와 지방정부의 권한의 분배와 지위의 독립성을 중심으로 “정부제도가 일반당국과 지방당국이 각각 상호협조하고 그들로부터 독립되어 있는 일반당국과 정부당국간의 권한의 분배가 현저하게 나타나고 있는가? 만일 그렇다면 그 정부는 연방이다”고 정의하고 있다. 연방제는 이처럼 연방에 가입하는 지역단위들의 권한을 설정해야 하기 때문에 반드시 성문헌법을 지녀야 한다. 그 성문헌법 속에 연방정부의 권한과 지방정부의 권한이 명백히 기록되며, 양자 사이의 해석에 차이가 있을 때 그 분쟁을 중재할 헌법재판소의 존재가 명기되어야 한다. 이처럼 연방제는 제도적으로 복잡하며 그 운영에 있어서도 상당한 기술을 요구한다.

그런데 예멘의 경우는 중앙정부와 지방정부와의 권한의 분배가 이루어지거나 지방정부의 독립성이 유지되지 않았다. 다시 말하면 과정상에 있어서는 합의통일유형이었지만 형태상에 있어서는 남예멘이 북예멘의 정치체제에 통합된 흡수통일이었다. 따라서 예멘의 경우에 있어서 연방주의로 단순히 설명해내기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 외교권과 군사권뿐만 아니라 행정권까지 모두 통합되었고, 남예멘이라는 국가자체가 사라졌기 때문에 연방이라는 형태로 남아있는 요소가 전혀 없기 때문이다.

예멘의 경우에 있어서는 통합과정에 있어서는 정치적 통합을 위한 제도적 차원을 논의한 연방주의적 요소가 강하게 나타나고 있다. 하지만 한편으로는 또한 통합을 염두에 둔 유전개발과 같은 다방면의 교류도 통일의 중요한 촉진요소였기 때문에 아울러 신기능주의적인 요소가 혼재한다. 또한 정치적 입장이 경제적 입장보다 강하였기 때문에 과정상으로는 다원주의로 설명이 가능할 것이다. 전체적으로 굳이 비중을 두자면 연방주의적인 요소가 다소 강했다고 할 수 있을 것이다.

## VII. 2차 무력적 통일유형

통일공화국은 총 72억 5,600만 달러(북예멘이 28억 9만 달러, 남예멘이 43억 6,600만 달러)의 외채를 안고 있었지만 예멘의 장래는 낙관시되었다. 그것은 남예멘의 풍부한 지하자원과 잘 훈련된 관료, 그리고 북예멘의 잉여 노동 및 기업가적 활동이 결합하게 될 때 예멘의 경제가 크게 부흥하게 될 것이라고 믿었고, 또한 아덴을 자유항으로 개발하고 연안어업도 진흥시킬 것을 아울러 고려하였다. 그러나 걸프전으로 예멘의 입지는 매우 어렵게 되었다. 예멘은 유일한 아랍권 이사국으로 친이라크 입장에 서서 쿠웨이트를 침공한 이라크를 응징하는 유엔결의에 기권함으로써 국제적 고립과 경제적 제재를 받아 예멘 경제는 위기에 처하게 되었다(김용욱, 1995: 284).

구체적으로 살펴보면 사회주의자와의 합작한 통일과 통일 후의 민주화 실험을 못마땅하게 생각하고 있던 사우디와 쿠웨이트는 통일정부가 연합군 편을 들지 않았다는 이유로 예멘에 대해 경제적 제재를 가하는 한편 민주화를 방해하기 위해 보수적 부족세력과 이슬람 원리주의자들에게 재정적 지원을 하며 반정부 운동을 지원하였다(김국신, 1994: 217). 미국도 기술원조단 철수와 경제원조를 대폭 삭감했다. 그리하여 쿠웨이트, 사우디 아라비아 등지에서 추방된 1백만 이상의 예멘 노동자의 국내유입으로 인한 해외송금의 결손<sup>15</sup> 등으로 실업과 인플레이가 극심했다. 또한 통일헌법 자체도 그 초안이 1981년에 기초된 것으로 의회민주주의를 예정했고, 남예멘의 마르크스주의와 모순되는 북예멘의 자유주의적 이상과 이슬람교의 전통이 혼재해 있는데 이슬람법을 입법의 절대적 존재에서 상대적 존재로 끌어내려 이슬람 부족세력의 맹렬한 항의를 받았으며 경제적 질서와 사회적 질서간의 모순이 내재하고 있었다. 뿐만 아니라 급조된 통일정부의 기구들이 불협화음과 갈등의 진

15. 1992년 가을과 겨울 사이에 약 80만 예멘인이 사우디와 쿠웨이트로부터 추방되었고 그 중 6만 명은 연고가 없어 홍해연안의 알 후다이다흐 주변의 피난민 수용소에 거처했다. 또한 이들 귀환 노동자의 송금손실은 대략 연 10억 달러 정도로 추산된다. 오만의 경제정보 기관은 18억 달러로 보고했다(김용욱, 1995: 284).

원이 되었다. 통일선포 직후 이와 같은 경제난과 정치질서의 문란 등이 계속 되었지만 연방의 두 집권 정당 간의 협력관계는 비교적 원만한 수준을 유지해 왔었다. 그러나 통일과도기 후반에 들어 총선의 법정시한이 다가오면서 국민회의당(북예멘)과 예멘사회당(남예멘) 간의 연정체제에도 균열의 징후가 보이기 시작했으나 우여곡절 끝에 총선은 실시되었다.

총선 후의 결과는 통일 이전 사우디와 함께 남예멘 사회주의 정권과의 통일을 반대했던 재야정치세력인 개혁당이 제2당으로 부상, 기존의 2당 연정질서가 사회당의 저항에도 불구하고 3당체제로 확대함으로써 국민회의당과 사회당간의 균열을 가속화시켰다(『한겨레신문』, 1994/05/07).

통일 당시 남예멘 수뇌부는 과도기를 이용하여 서방외자와 기술도입으로 석유자원 개발과 아덴 자유항 건설사업을 추진하는 동시에 남부의 조직력과 행정력을 잘만 구사한다면, 중앙정부와 부족사회간의 전통적 갈등구조를 내포하고 있는 북부예멘에서 사회당의 세력을 확대할 수 있을 것으로 판단한 듯하다.

그러나 앞에서 살펴 본 바대로 치안부재, 통일정부의 무기력, 연간 100%를 웃도는 인플레이, 특히 걸프전 당시 예멘이 취한 친 이라크 노선에 대한 사우디의 보복조치로 예멘인 근로자 추방과 경제원조 중단 등으로 이 예측은 크게 빗나가 사회당은 입지를 염려하지 않을 수 없게 되었다. 게다가 이슬람 정신이 사회문화 통합의 기초가 됨에 따라 전통적 가치관에 익숙한 북예멘 주민들과 달리, 영국의 식민지 경험으로 개방화되고 사회주의 평등에 물든 남예멘 주민들은 문화차이(음주관습, 1부 1처제, 무기소지 등)를 극복하지 못하고 과격한 반정부시위로 불만을 터뜨렸다.

통일정부의 무기력 현상은 정부통합이 권력배분원칙에 따라 이루어졌기에 정책적 결단을 내리기 힘들고 행정조직이 이원화되어 있어서 업무와 관련된 징계가 곤란하여 위계질서가 이완되고 생활고가 겹쳐서 공무원의 사기는 저하된 것에 기인한다. 남북예멘은 화폐를 비롯한, 차량등록번호, 국영항공사, 통관절차, 여권, 야전군, 군복도 통합되지 않고 있었다. 특히 핵심적인 군대마저 실질적으로 단일화되지 못하였고 토착부족 세력<sup>16</sup>은 무장하고 있어 정치폭력을 효과적으로 규제하지 못해 혼란은 지속되었던 것이다. 특히 남예멘



출신 부통령 바이드는 그간의 살리흐 대통령의 권력독점추구, 예멘사회당 당원에 대한 암살, 정치테러의 묵인, 국정운영에 있어서 사회당의 소외에 강력히 반발하였다(김용욱, 1995: 291).

군사적인 면에서 공식적으로는 국방부서와 통합사령부를 하나로 만들었으나 실제로 단위부대는 그대로 두고 북예멘군의 일부를 남예멘 지역에, 남예멘 부대를 북예멘 지역에 이동 배치했을 뿐이다. 따라서 실질적인 군통합은 이루어지지 않았기 때문에 남예멘 수뇌부의 '아덴'으로의 복귀 단행은 가능했고 마침내 내전은 시작되었던 것이다.

예멘은 권력의 지주가 되는 군대를 통합하지 않았고, 민중의 참여 없는 권력 엘리트간의 편의와 권력야합에 의해서 통합을 추진했기 때문에 기반이 취약할 수밖에 없었다. 통일과정에서 민중의 참여가 가능했던 독일통일은 후유증에도 불구하고 성공했고, 이러한 과정이 생략되고 무시된 예멘은 재분단의 위기까지 맞이했던 것이다(김용욱, 1995: 293).

1994년 4월 27일 시작된 내전은 2천여 명의 사망자(『중앙일보』, 1994/05/03)를 내고 북예멘군이 남예멘의 수도 '아덴'을 점령함으로써 북예멘측의 승리로 끝나 무력흡수통일이 되었다. 처음부터 남예멘과 북예멘의 힘의 격차가 아주 두드러져서 남예멘이 패할 것을 예상했을 정도였다면 내전은 발발하지 않았을 수도 있다. 그러나 그렇지 못했기 때문에 결국 내전은 발발했고 결국은 힘의 우위에 있던 북예멘이 승리를 거두었던 것이다.

## VIII. 결론

예멘의 경우를 보면 남북 예멘 사이의 어느 정도 힘의 균형이 이루어졌을 때는 전쟁과 협상이 지속되다가 남예멘에 대한 소련과 공산권의 지원이 중단

16. 부족세력은 사회주의적이고 인구수에서 북예멘의 4분의 1 정도밖에 안되는 남예멘이 정부 요직을 북예멘과 거의 동등하게 차지하게 된 것에 불만이 많았기 때문에 사우디아라비아의 재정지원을 받아 이슬람개혁당을 설립하고 반정부 운동을 전개하였다.

되고 경제적 어려움이 지속되는 등 북예멘의 상대적인 우위가 커지자 필요에 의해 합의 통일이 이루어졌다. 그러나 힘의 격차가 아주 커지는 않았기 때문에 가능했던 합의통일은 마침내 내전으로 치닫고 말았다. 그리하여 힘의 우위를 점했던 북예멘의 무력 통일로 끝남으로써 힘의 균형에 바탕을 두고 합의 통일 논의가 진행되더라도 이것이 여의치 않을 경우 내전의 위험성까지도 있다는 것을 잘 보여 주고 있다.<sup>17</sup>

예멘통일로부터 우리는 다음과 같은 시사점과 교훈을 얻을 수 있다. 평화적인 1차 통일부터 먼저 살펴보자. 첫째, 예멘의 통일은 아무리 국제정세가 호전된다 하더라도 분단국가의 통일에는 우선 두 당사자 간의 동질성회복이 무엇보다도 중요하다는 것을 보여준다. 그러므로 남북정상회담의 여파를 몰아서 새로운 남북관계를 정립하고 동질성 회복을 위한 노력에 박차를 가해야 한다. 물론 서둘러서는 안 될 것이다. 둘째, 예멘통일은 형식상 국가권력이 철저히 인배된 국가 대 국가의 균등 통합이나 실제로는 인구와 경제력이 앞섰던 북예멘이 주도했다는 것이다. 즉 남한이 통일을 주도하더라도 어느 일방의 힘에 의한 통일이 아니라 협상을 통하여 공통분모로 접근하는 통합이 바람직하다는 것이다. 셋째, 남북예멘이 조기통일을 실현할 수 있었다는 것은 남예멘의 개혁, 개방조치 이후 남북 간에 정책노선의 차이가 근소했다는 것이다(유정열 외, 1991: 23). 남예멘의 개방, 개혁이 예멘 통일의 결정적 계기가 되었다는 점을 고려할 때 남한은 북한의 개혁, 개방을 촉구할 수 있는 다각적 방안을 모색해야 한다. 북한도 비효율적인 사회주의 체제에 집착하기보다 민족 전체의 실질적 이익과 공영에 도움이 되는 방향으로 개혁하는 것이 필요하다. 넷째, 예멘인들은 UN과 같은 국제기구보다는 주변 아랍 국가들과의 역학관계를 보다 적절히 활용하여 통일을 이룩했다는 것이다. 남북한도 주변 강대국과 정치 경제적 유대를 형성하여 남북한 통일이 이들 국가의

17. 참고로 힘의 균형일 때 내전이 계속되는 사례는 모잠비크의 경우도 해당된다. 즉 정권을 잡은 '프렐리모' 좌익 정부에 대하여 '레나모'가 결성되었고 '레나모'는 힘의 열세를 만회하기 위해 로데시아의 백인정부와 연합하였다. 로데시아가 사회주의적인 짐바브웨로 독립하여 모잠비크 정부와 가까이 되자 남아프리카 정부가 레나모를 지원하기 시작했다. 다시 어느 정도 균형이 이루어져 내란은 지속되었다. 결국 프렐리모당의 노선 변경으로 내란은 수습되었는데 대립 축에 외부적 요인이 개입하여 균형이 이루어지면 사태는 더욱 고착화되는 것을 명료히 보여 준다.

이익에 해가 되지 않는다는 신뢰감을 얻어야 한다. 따라서 남북한은 국제기구 활용뿐만 아니라 적극적이고도 교묘한 외교활동을 통해 자주적이고도 민족적인 통일정책을 모색해야 할 것이다. 다섯째, 경제적인 측면으로 국경지대유전의 공동개발은 상호협조의 노력을 실감케 했으며 이는 예멘통일의 첩경이었다는 것이다. 따라서 남북한은 남북예멘의 경우보다 경제·사회 분야의 기능적 협력관계를 통해 상호신뢰를 회복하는 데 많은 노력을 기울여야 한다. 이런 의미에서 정부나 기업체는 대북경협이 추진이 북한 경제를 도와주는 데 있다는 시각을 버리고, 공동체 운명의 형성과 통일에 대비한 남북한 경제의 산업구조를 조정하는 측면에서 이해해야 할 것이다.

남북예멘의 평화적 1차 통일 후 내전의 결과인 무력통일로부터의 교훈은 남북한의 통일정부의 통제권이 강화되어야 하는 것과 실질적 경제력에 기초한 통합정책을 실시해야 하며 남북한은 차이가 장기간 지속되지 않도록 사회·교육정책에 대한 준비를 철저히 해야 한다는 것이다. 그리고 통합은 국제환경 속에서 주변국의 영향을 받으며 성숙되어가므로 주변국들과 협조적인 관계를 유지할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 것이다.

## 참고문헌

- 국토통일원. 1990. 『예멘 통일관계 자료집』. 서울: 국토통일원.  
 국토통일원. 1991. 「남북예멘의 통일과정과 교훈」. 『통일문제연구』 제3권 3호 서울: 국토통일원.  
 구영록. 1977. 『인간과 전쟁』. 서울: 법문사.  
 김국신·김도태·여인곤·황병덕. 1994. 『분단극복의 경험과 한반도 통일 2』. 서울: 한올아카데미.  
 김명기. 1994. 『남북한 연방제 통일론』. 서울: 탐구당.  
 김용욱. 1995. 『한민족의 평화통일론』. 서울: 대왕사.  
 김학준. 1987. 「정치적 통합 방안으로서의 연방제」. 『통일 한국의 모색』. 서울: 박영사. pp. 233-257.  
 외무부. 1991. 『예멘공화국 개황』. 서울: 외무부 중동일과.  
 유정열 외 3인. 1991. 『예멘 현지 출장 결과 보고서』. 서울: 통일원.  
 홍순남. 1991. 「남북 예멘의 통일정책과 UN」. 『통일문제연구』 제3권 3호. 서울: 통일원. pp. 109-144.

『중앙일보』 1994. 5. 3

『한겨레신문』 1994. 5. 7.

ATLAS (the world bank, Headquarters: 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A.).

Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Ill.: Irwin.

Bidwell, Robin. 1983. *The Two Yemens*. Colorado: Longman Westview Press.

Burrowes, Robert D. 1987. *The Yemen Arab Republic, The Politics of Development*. Boulder Colorado: Westview Press.

Carr, E. H. 1956. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. London: Macmillan & Company.

Coplin, William D. and Charles W. Kegley, Jr. (eds.). 1971. *A Multi-Method Introduction to International politics*. Chicago: Markham.

Lower, A.R.M. 1958. *Evolving Canadian Federalism*. N.C.: Durham.

Deutsch, Karl W. (et al.). 1966. "Political Community and the North Atlantic Community." In Anchor Anthology, *International Political Communities*. New York: Doubleday. pp. 1-91.

Deutsch, Karl. 1963. *The Nerves of Government*. New York: Free Press.

Gause, Gregory. 1988. "Yemeni Unity: Past and Future." *The Middle East Journal* 42(1), Winter. pp. 37-47.

Ismael, Tareq Y. and Jacqueline S. Ismael. 1986. *The People's Democratic Republic of YEMEN: Politics, Economics and Society*. London: Frances Pinter.

Livingston. W.S. 1956. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.

Love, Lane, and Rochester, Kent. 1991. *The Middle East and North Africa*. London: Europa Publications Limited.

Page, Stephen. 1985. *The Soviet Union and The Yemens*. New York: Praeger Publishers.

SIPRI. *Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford University Press.

*The Military Balance*. Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies. 23 Tavistock Street, London WC2E 7NQ.

Wenner, Manfred W. 1967. *Mordern Yemen 1918-1966*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Wheare. K.C. 1956. *Federal Government, 3rd ed*. London: Oxford Univ. Press.  
*World Military Expenditures and Arms Transfers*. U.S. Arms Control and Disarmament Agency.

[http://hopia.net/kyc/book/y\\_stud\\_k1-1.htm](http://hopia.net/kyc/book/y_stud_k1-1.htm)(검색일: 2005년 1월 8일).

[http://hopia.net/kyc/book/y\\_stud\\_k1-1.htm](http://hopia.net/kyc/book/y_stud_k1-1.htm)(검색일: 2005년 11월 10일).

## The Correlation Analysis on the Unification of Yemen and Power: From the Perspective of Unification Theory

Jung, Ji Ung

Research Fellow of Korean Institute for Unification and Future Society

In light of the term “power” — one of the main terms in international politics — this research paper deals with the correlation between unification and national power while analyzing how the relationship between domestic and international power has affected the North and South Yemen's unification policy. With reference to the integration theory, this paper examines the unification process of Yemen which was achieved in a peaceful manner by advancing with such a unification policy. In the case of Yemen, it was situated in the midst of the confrontation between the Saudi and the West that sponsored North Yemen, while the communist bloc including the Soviet Union supported South Yemen, breeding tension in the country that lasted as long as the contending support from the respective camps was in procession. This confrontation needed the arbitration of the Arab federation, which became the foundation for the unification of the two Yemens but fell short of materializing. Amid this incessant confrontation on both sides, the Soviet Union stopped sponsoring its ally, South Yemen, eventually leaving it vulnerable to its weakening of power. Consequently, although there was no power gap between the South and North Yemen as in the German case, the latter, superior to the former, succeeded in achieving unification by means of proportion- representation.

Their exchanges concerning many aspects of their society resulted from a string of political talks pursued by both sides aimed at integrating their divided territories. These political exchanges produced “incremental decision making”, finally giving birth to their unification. Therefore, Yemen's unification can be explained by neo-functionalism, pluralistic security-community and Federalism. For all that, South and North Yemen went through a civil war, and then were reunified by North Yemen who had the upper hand over the South.

Key Words: Unification of Yemen, Power, Balance of Power, Unification Policy, Neo-Functionalism, Pluralistic security-community, Federalism

