FES-Information-Series
2008-02

갈등 후 사회의 민주주의 육성

협의 민주주의가 갈등 해결의 모델?

슈테판 데너르트, 프리드리히 에버트 재단 마케도니아 사무소 소장

▶냉전의 종식으로 민주주의는 전 세계적으로 예상치 못한 성공을 거두었으나, 동시에 주로 민족 · 정치적 성격의 수많은 문제로 인해 민주주의가 성공을 거두지 못하고 있거나 실패한 국가들이 생겨났다. 갈등이 극복 되었기를 바랬던 인종 중심의 민족국가에서는 동서 진영 대립의 종식과 더불어 르네상스를 맞고 있다.

▶국제사회가 선호하는 갈등 해결 모델은 국가 개혁을 통한 갈등의 전환이다. 집단 간 갈등으로 취약해진 국가들을 안정시키려고 제도적 변화에 대한 제안과 처방이 나오고 있다.

▶협의 민주주의는 분할된 사회 내 장벽들을 없애고, 엘리트 층을 효과적으로 국가에 결속시키고, 소수 집단들을 기능적 요소로서 정치 체제에 통합시킬 수 있다.

▶협의 민주주의는 국가가 전담하던 영역을 민간 기업이 책임지지 않아 더 이상의 국가 정통성 상실을 방지할 수 있다. 이 모델은 특히 역사가 짧은 민주주의 국가에 안정성이라는 장점을 제공하며, 협의 민주주의는 예전이나 지금이나 평화를 얻는 기회이다.

2008년 8월

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

1. 동서 갈등 종식 이후 특정 갈등 유형의 심화

동서 갈등 종식 이후 정부 형태로서의 민주주의는 예상 밖으로 세계적인 성공을 거두었고, 오늘날처럼 민주주의가 확산된 적이 없다. 반면, 민족적, 종교적, 지역적 원인으로 인한 갈등이 표면화되어 "민주주의가 성공하지 못하고 있는(failing) 국가", 또는 "실패한 국가들(failed states)"이 생겨났다. 약 15년 전부터 집중적으로 하고 있는 심화된 갈등 유형 연구에 따르면, 인종 정치학적 갈등은 갈등 관리와 위기 예방을 위해 노력하는 것 뿐만 아니라 지속적인 사회 내부의 평화를 위한 규정이나 절차를 찾을 때도 특수한 경우이다. 무력을 동반하는 인종 갈등 발발에 대한 이유로는 집단 간 갈등, 역사적 상이성과 틀에 박힌 적대 이미지, 독재 정권이 억제 했으나 해결하지 못한 인종 간 상이성, 인종 그룹들의 공포를 이용하여 의도적으로 사회를 분열시키려는 정치 행위자에 의한 잠재적 갈등의 도구화, 이러한 요소들의 혼재 등이 있다. 세계화 역시 개별적 정체성을 강화하여 집단 간 경계를 뚜렷하게 만든다고 하여 원인으로 꼽히고 있다.

갈등 관계에 있는 그룹이나 소수 집단은 흔히 자치나 독립을 일방적으로 추구한다. 이 경우 대부분 민족 자결권을 근거로 삼는다. 이러한 요구가 실현되면 국가의 주권과 불가침성 원칙, 더불어 기존 국가들의 국제적 체계가 흔들리게 된다. 모든 분리의 사례는 "미끄러운 경사면(slippery slope)"이라는 의미에서 걷잡을 수 없는 편승 효과를 가져올 수 있는 선례가 될 잠재력을 가지고 있다(코소보에 대한 논의 참고). 민족자결권의 범위가 어디까지인가는 논란의 대상이며, 이에 대한 대답은 커다란 정치적 폭발력을 갖는다.

국제사회가 선호하는 모델이 국가 개혁을 통한 갈등 전환이다. 내부 집단 간 갈등으로 인해 불안정한 국가를 안정시키기 위해 규정이나 절차의 변경을 제안하거나 조치를 취하고 있다. 예를 들어, 서부 발칸 지역의 인종 간 갈등에 대한 반응으로 국제사회는 협의 민주주의 모델을 강제 도입하였다.

이러한 이유로 국제사회가 선호하는 모델이 국가 개혁을 통한 갈등 전환이다. 내부 집단 간 갈등으로 인해 불안정한 국가를 안정시키기 위해 규정이나 절차의 변경을 제안하거나 조치를 취하고 있다. 예를 들어, 서부 발칸 지역의 인종 간 갈등에 대한 반응으로 국제사회는 협의 민주주의 모델을 강제 도입하였다. 이 모델은 구유고연방 지역의 분열로 생긴 국가의 해당 소수 집단에게 상당히 광범위한 정치적 권리를 주며, 소수 집단이 다수 동의제의 희생양이 되는 것이 아니라 국가 정치에 적극적으로 참여하도록 한다. 또, EU는 중동부 유럽의 가입 후보국들에게도 소수 보호와 통합을 위해 협의 민주주의 모델을 관철시켰다.[1] 이는 예를 들어, 거부권, 의회 의석 보장, 혹은 국가 행정기관과 공적 자금 배분에서 소수 민족을 위한 비례대표제 실시 등(마케도니아, 보스니아-헤르체고비나, 유엔 보호령 코소보가 그렇게 했음), 상이한 세부 특성을 갖는 여러 가지 수평적 권력 분배 모델의 형식으로 이루어진다. 그러나 EU는 지금까지 체계적인 정책 수단을 통해서가 아니라 그때그때 임시적인 방법으로 개입해 왔다.

이 외에도 수직적 권력 분배, 상이한 형태의 영토적 자치 등이 소수의 자결

권 충족에 기여할 수 있다. 이는 국가 권력 분산, 지방자치 강화로부터 국가의 연방화까지 이를 수 있다. 이를 통해 대부분 조밀하게 거주하는 소수 집단들에게 국가의 불가침성을 흔들지 않으면서도 자신들의 요구를 지방과 지역 차원에서 스스로 조정해 나갈 수 있는 가능성을 열어준다.

외부에서 처방된 국가 개혁을 국가 구조에 통합시키려 했던 것은 구유고연방 국가들만은 아니다. 성공의 정도는 다르지만 지구의 다른 곳에서도 유사한 시도가 있었다. 이와 같은 개입 경험을 기초로 한 각국에 관한 사례 연구는 많이 있다.

외부에서 처방된 국가 개혁을
국가 구조에 통합시키려 했던 것은
구유고연방 국가들만은 아니다.
성공의 정도는 다르지만 지구의
다른 곳에서도 유사한 시도가 있었다.
이와 같은 개입 경험을 기초로 한
각국에 관한 사례 연구는 많이 있다.

1.1. 협의 민주주의가 갈등 해결 모델?

협의 민주주의는 "경쟁 집단 간 갈등 조정 메커니즘이다. 다수결이나 독재적 결정 대신 넓은 지지 기반을 갖는 타협을 찾는 것"[2]이다. 협의 민주주의의 기능은 다음과 같다.

- 심하게 분열된 사회의 경쟁체제 속에서 예상할 수 있는 정치적 장벽 해소,
- 작은 국가에 있는 적은 수의 능력 있는 엘리트들이 국가 정책 과제에 참여하도록 하거나
- 소수 집단을 보호할 뿐 아니라, 기능 수행 요소로서 정치적, 국가적 체계에 포함.

사회 내부의 갈등 해결을 위한 협의 민주주의 모델은 이미 오래 전부터 안정된 서구 민주주의 국가에서 적용해 오고 있다. 이런 맥락에서 가장 많이 언급되는 긍정적 사례 국가로는 스위스, 오스트리아, 네덜란드가 있다.

협의 민주주의가 경쟁 민주주의에 비해 갖는 장점은 다음과 같다.

- 사회의 안정과 평화,
- 분열 중이거나 분열된 국가의 문제와 이해 갈등에 대한 사안 지향적, 합의 지향적 해결,
- 인종적, 정치적 소수 집단을 배제하지 않음.

협의 민주주의는 특히 역사가 짧은 민주주의에게 안정성이라는 장점을 제공한다. 협의는 예전이나 지금이나 (베스트팔렌 평화조약부터 지금까지) 평화를 얻을 기회를 제공한다. 반면 다음과 같은 단점도 있다.

- "윈-윈" 상황을 창출하기 위해 "잘못된 타협"을 함,
- 문제 해결의 능력 결핍이나 지연으로 나타나는 혁신력 약화,

■ 직접 민주주의 요소를 투입하여 막아야 하는 엘리트 카르텔을 만들려는 경향.

권력 공유는 분열 중이거나 분열된 국가 내 그룹 간의 이해 조정 형식으로 넓은 의미에서 소수 집단의 정부 참여 모델을 말한다. 이론과 실제에서 모두 제도적 형태의 광범위한 변형이 가능하며, 과반수 정당들로 이루어진 대연정, 소수자 권리 보호, 권력 분산, 합의에 의한 결정(T. D. Sisk), 군 통제와 인사, 재정 자원의 배분과 통제(P. G. Roeder/D. Rothchild)를 전형적인 것으로 본다. 냉전 시대에 이미 권력 공유라는 상위 개념 아래에 두 개의 중요한 갈등 해결 모델이 개발되었다. 바로 "협의 민주주의(consociational democracy)"와 "통합 모델"이다. 아렌트 레이프하트(Arend Lijphart)는 1969년 분열된 사회의 집단 간 갈등 해결의 이론적 토대로 협의 민주주의를 제시하였다. 그의 주장은 근원적으로 분열된 사회의 불안정 요인인 계급 차이나 사회적 상승 가능성의 결여 혹은 엄격한 그룹의 차별화는 협의 민주주의 규칙을 통해서만 극복할 수 있다는 것이다. 그는 1977년에 협의 민주주의를 충족 하는 4대 기본 원칙을 발표했다. 즉, 대연정, 상호 거부권, 부분 자치, 비례대표제[3]이다. 웨스트민스터 민주주의식의 다수제 모델의 특징은 경쟁과 배제이나, 협의제 모델의 특징은 참여, 협상, 타협이다.

협의제 모델의 핵심은 엘리트 카르텔인데, 엘리트 카르텔의 구실은 기존의 갈등을 타협이나 평화적 합의(gütliches Einvernehmen)로 해소하는 것이다. 그러니까 협의를 통해 먼저 엘리트들을 강화하고, 경쟁 그룹들이 엘리트에 더욱 강하게 결속되도록 하는 것이다. 타협을 강제하면 일반적으로 온건파 엘리트를 강화시키는 반면, 정치적 협의제 모델은 인종 · 정치적 갈등의 경우 오히려 급진적 엘리트를 강화시킨다. 이때 인종 · 정치적 갈등에서 사람들이 특정 엘리트파를 지원하는 원인은 흔히 안전과 최소한의 사회 기본권이 보장되지 않았기 때문이라는 점에 주목해야 한다. 불안정한 국가의 주민들은 이러한 것들을 보장해 주리라는 희망과 대부분의 경우 차별 때문에 자기 인종의 대표자들에게 의지하는데, 특히 이들 대표자들이 무기를 소유하고, 필요한 경우 무기를 사용해 주민들에게 최소한의 안전을 보장해 주리라고 기대할 경우에 그렇다. 소수 집단의 주민들은 이미 국가 기관들에 대해서는 대부분 포기한 상태이다. 따라서 갈등 종식 단계의 핵심은 국가가 전담하던 영역을 민간 기업이 책임지지 않아 더 이상의 국가 정통성 상실을 방지하는 것이다. 이를 이루는 길은 주민에게 정통성을 인정 받는 행위자를 이들 그룹의 대표로 인정하는 것이다.

갈등 종식 단계의 핵심은 국가가 전담하던 영역을 민간 기업이 책임지지 않아 더 이상의 국가 정통성 상실을 방지하는 것이다. 이를 이루는 길은 주민에게 정통성을 인정 받는 행위자를 이들 그룹의 대표로 인정하는 것이다.

"통합 모델"을 옹호하는 이들 중 도널드 호로비츠(Donald Horowitz)가 가장 유명한데, 이 모델은 인종 간 협력에 대한 인센티브를 근간으로 한다. 이 모델의 목적은 정치적으로 동일시 할 수 있는 대안을 제시하여 인종에 대한 충성심을 제거하는 것이다. 이 대안은 경제적, 종교적, 또는 기타의 성격을 띨 수 있다. 호로비츠는 이를 위해 다섯 가지 메커니즘을 제안한다. 첫째, 영토

차원의 권력 배분, 둘째, 지방자치단체 차원에서 인종 내 경쟁을 형성하기 위한 권력 분산, 셋째, 공동 선거강령 수립을 지원하는 선거법, 넷째, 사회 모범 대안을 지원하기 위한 조치들, 다섯째, 다수와 소수 간 공정한 자원 배분을 통한 인종 간 긴장 완화이다. 통합 모델은 서로 적대적인 당사자들에게 기대할 수 없을 정도의 협력을 요구한다. 그래서 이 모델은 갈등 직후 단계에서는 적합하지 않다.

1.2. 소수의 집단적 권리와 보편적 인권?

갈등 후 사회에서 협의 민주주의 모델을 실행하는데, 비교적 대등한 그룹 간의 권력 분할 문제가 흔하지는 않지만 가끔 일어난다. 흔히 문화적, 인종적, 종교적, 또는 지역적으로 정의되는 소수 집단의 특별한 대표권에 대한 인정 문제이다. 여기서는 이와 같은 경우를 논의의 출발점으로 삼겠다. 문화적, 정치적 소수의 권리의 정당성이나 필요성에 대한 논의에서 정치적, 또는 인종적 민족국가로서의 국가의 정의 자체가 중요한 역할을 한다. 현대 산업국가에서 민족의 개념은 정치적인 것으로, 공통된 가치관, 제도 및 정치적 신념을 기준으로 삼는다. 이때 "국민"이라는 개념은 정치적인 것으로, 투표를 통해 자신들을 대표할 수 있는 대표자의 지배를 정당화하는, 선거권이 있는 주민이라는 의미로 해석된다. 이에 따르면 "국민"은 인종적 범주가 아니다. 그러나 이미 극복했다고 기대했던 인종 기준의 민족국가가 동서 대립 종식 이후 부흥기를 맞고 있다. 소수 집단들은 1989년 이후 "자신들을 사회적, 문화적, 정치적, 경제적으로 조직하기 시작하였으며, 어떤 집단들은 스스로를 인종 집단으로 재정의하거나, 인종 집단으로 새롭게 탄생시켰다."[4]

이 밖에도 소수의 권리는 보편적 인권의 보장이 충분한 지와 평등 원칙 하에서 반드시 필요한 것인지, 아니면 특별한 인정과 지원(소수 우대 정책) 차원에서 소수의 권리 보장이 비로소 소수 집단의 정체성과 관련된 인권을 가능하게 하고 더 많은 사회 결속력과 참여를 이끌어 내는 것인지[5] 하는 문제와 연관되어 있다. 소수 집단의 권리가 오히려 국가에 동화하는 것을 막거나, 심지어 병행 사회로 가도록 분열을 조장하는 것이 아닐까? 소수의 권리를 제도적으로 인정하는 것이 실제로는 "사회적으로 피, 흙, 신앙, 공동체의 유대를 대표하는 행위자들을 위한 의미로 정의되는 [……] 정서적 소속감"[6]의 정체성을 위한 것인지, 아니면 그 보다는 "학문이 발명하고 정치적으로 이용된 전략적 도구"[7]를 위한 것인가? 비판가들은 이것을 원하는 것이냐고 묻는다. 집단적 권리 부여가 평등 원칙에 위배된다고 보는 이들은, 차별 금지로 정의와 평등의 요구를 만족시킬 수 있다고 믿는다. 그러나 대부분의 경우 현실은 다르다. 인종을 기준으로 한 민족국가의 다수 집단은 흔히 국가를 그들의 "소유물"로 생각하기 때문에, 공직을 다수파 사람들에게 나누어 준다. 또, 개인의 정체성 보호가 집단에서만 가능한 경우가 종종 있다. 개인 혼자 일련의 시민

갈등 후 사회에서 협의 민주주의 모델을 실행하는데, 비교적 대등한 그룹 간의 권력 분할 문제가 흔하지는 않지만 가끔 일어난다. 흔히 문화적, 인종적, 종교적, 또는 지역적으로 정의되는 소수 집단의 특별한 대표권에 대한 인정 문제이다.

집단 대표권 형식의 정치적인 소수의 권리가 갈등 후 국가의 정치적 편성을 모색하는 데 적용해야 할 것인가 하는 문제 외에도 국제적으로 보장된 문화적 권리뿐 아니라 정치적 권리도 자주 발생하는 소수민족 차별에 대한 대응으로서 국제법상으로 정착되어야 하는 것이 아닌가 하는 문제가 대두된다.

권리를 실천할 수는 없다(종교 의식, 문화 보존, 언어 사용).

소수 권리의 인정은 국제법에서 지금까지 조심스럽게 실천되었다. 1966년에 채택된 "시민적 · 정치적 권리에 관한 국제 협약(ICCPR)" 27조에서는 보호해야 하나 지원할 필요는 없는 문화 관련 소수 권리만을 언급하고 있다. "인종적, 종교적, 또는 언어적 소수 집단이 있는 국가에서 이 집단의 소속자들에게 다른 소속자들과 함께 고유의 문화적 삶을 가꾸거나, 고유 종교를 믿고 실천하거나, 고유 언어를 사용할 권리를 제한해서는 안 된다"[8]

수십 년 전부터, 특히 학계에서는 "소수" 개념에 대해 일반적으로 인정 받는 정의를 만들기 위해 노력하고 있다. 그러나 파장이 큰 정치적 함의에 대한 공포가 국제사회의 합의를 가로막고 있다. "소수 민족 보호를 위한 기본 협정(FCNM)" 조인국들의 설명과 유보 사항을 보면 이런 점이 확실히 드러난다. (소수에게) 인정, 부여하는 권리를 통해 자국의 영토 불가침성이 침해될 수 없음을 명시하거나, 자국 영토에서의 소수의 존재를 간단히 부정해 버린다. 독일도 유보와 설명으로써 협정 내용을 제한하였다. "독일연방공화국 내의 소수 민족은 독일 국적을 가진 덴마크족과 소르브족이다. 협정은 전통적으로 독일에 거주하는 독일 국적의 프리지아인, 진티(Sinti)와 로마(Roma, 역주: 집시족)에도 적용된다." 그래도 1995년의 소수민족보호를 위한 기본협정(FCNM)은 유럽에서 소수 권리 확정을 위한 가장 야심찬 시도이다.

집단 대표권 형식의 정치적인 소수의 권리가 갈등 후 국가의 정치적 편성을 모색하는 데 적용해야 할 것인가 하는 문제 외에도 국제적으로 보장된 문화적 권리뿐 아니라 정치적 권리도 자주 발생하는 소수 민족 차별에 대한 대응으로서 국제법상으로 정착되어야 하는 것이 아닌가 하는 문제가 대두된다.

1.3. 서구적 수출 모델?

이에 대한 원칙적 이의는 각 해당 국가의 문제 양상이 매우 달라 권력 공유 모델을 일률적으로 적용할 수 없다는 것이다. 매우 기술적인 개념인 "제도 공학(institutional engineering)"이 이런 문제를 대변해 준다. 특히 이미 정착된 민주주의 국가의 경험을 전용할 수 없다고 비판가들은 말한다. 결국 정치적 절차에 대한 장기적 지원만이 가능하다고 한다. 또, 유럽연합에 통합될 전망으로 사회 지배 엘리트를 길들이는 데 강력한 효과를 나타낸 동남 유럽의 경험 역시 다른 지역과 비교할 수 없다고 한다. 그리고 최근에는 부시 행정부의 정책으로 인한 간섭과 "국가 건설"이 세계 여러 곳에서 악평을 얻고 있다는 점을 들어 더욱 우려하고 있다.[9] 반면 옹호자들은 권력 분할 협정이 각각의 실정에 적합해야 하고, 또 민주사회에서 그렇듯이 영구성을 주장해서는 안 된다고 말한다. 권력 분할 협정이 정치적, 사회적 변화 과정에 맞추어져야 하고, 분열된 사회의 구성원들은 이에 대해 지속적으로 새로이 협상을 해야 한다는 것이다.[10]

인종 간 의견 차이와 지지 부진한 소수 민족의 통합이 과연 드러난 인종 ·

정치적 갈등 발생의 직접적 원인인가에 대해서도 자주 논란이 있다. 정치 행위자가 한 사회의 인종 정치적 잠재성을 이용하여 인종 간 갈등을 의도적으로 유발할 수 있다. 그러나 이를 통해 외부 행위자들의 출발점이 변화하는가 하는 문제가 대두된다. 갈등은 이미 고조되었고, 엘리트가 해당 주민 집단을 끌어들이는 데 성공하였다면, 대부분의 경우 변화가 없다고 볼 수 있다. 집단의 이해관계가 이미 설정되어 있다면, 그 관계를 외부에서 효과적으로 흔들 수 없다. 그렇게 되면, 일단 형성된 현실을 인정해야 한다.

권력 공유 모델이 문화 간, 혹은 민족 간 갈등 평정을 위한 효과적 구상이 될 수 있는지, 또 어떤 조건 하에서 될 수 있는지에 대하여 많은 사례를 통한 연구가 있다. 권력 공유가 민족 정치적 갈등을 중단기적으로 평정할 수 있는 큰 잠재력을 가지고 있다는 데에는 넓은 공감대가 형성되어 있다. 그러나 동시에 그러한 권력 분배 구상이 장기적으로 평화를 확보하고 민주주의에 기여할 수 있는가에 대해서는 회의적이다. 연구 분석들을 보면 일련의 우려 사항을 언급하고 있다.

이와 같은 제도적 해결책에서 가장 큰 위험은 집단들의 개별적 특징을 근거로 하는 통합 형식들이 이런 차이에 따라 지속적으로 사회를 분할시킬 수 있다는 것이다. 자체 특성을 부각시키려는 민족들의 협상 과정에서는 모든 정치적 주제가 "인종 문제화" 될 것이다. 이 밖에도 이런 차이는 정치 엘리트들에게 유권자들을 자기 편으로 만들기 위하여 점점 더 많은 요구를 하도록 자극할 수도 있다. 따라서 분리주의의 강화와 국가 분열의 추세가 나타나게 될 것이다. 하지만 가능한 한 모든 갈등 당사자들이 참여하는 대연정을 통해 이러한 효과를 억제할 수 있다.

(민족적) 집단 정체성을 확정해 놓으면 개인의 자율성이 위협받게 된다. 사회 전체의 문제들이 뒷전으로 밀리고, 해당 집단들과 관련 없이 조직된 단체의 이익(organisierte Interessen)이 약화되거나 그 발생 자체가 방해받을 수 있다. 정치 참여 지원과 사회정치적 제도의 차별화를 통해 엘리트 권력을 제한하는 데 기여할 수 있다. 이때 목표는 개별화 과정에 두지만, 이것이 조직된 그룹의 이익들 간에 평화적 합의를 통해 얻은 결과의 일반적 구속력도 약화시킨다. 그러나 뒤집어 보면, 이는 정치와 사회에서 개인에게 더 큰 책임을 맡기며 독점된 그룹 이익을 깨뜨릴 수 있는 기회로 이해할 수 있다.

거부권 규칙은 소수파에게 "정치적 협박"을 할 수 있는 가능성을 열어주고, 합의 형성을 어렵게 만들 수 있다. 개혁 과제들이 진행되지 못하거나 늦추어지고, 극단적인 경우에는 "차가운 평화"가 생기며 모든 당사자들이 좌절할 수 있다. 따라서 권력 공유는 갈등의 원인이 되는 배경의 처리를 방해할 수 있다. 또한 이는 정체성의 개별화를 촉진하는 세계화로 인해 심화될 수 있다. 그러나 세계화는 협의 체제에 협력과 개혁을 강요하는 효과를 발휘할 수도 있다. 즉, 국제화되고 상호 의존적인 세계에서 협의를 통한 결정 방식의 비효율성은 유익한 개혁 압박을 초래할 수도 있지만, 위험한 반작용을 불러올 수도 있다.

권력 공유가 민족 정치적 갈등을 중단기적으로 평정할 수 있는 큰 잠재력을 가지고 있다는 데에는 넓은 공감대가 형성되어 있다. 그러나 동시에 그러한 권력 분배 구상이 장기적으로 평화를 확보하고 민주주의에 기여할 수 있는가에 대해서는 회의적이다.

국민투표와 같은 직접 민주주의 규칙들이 권력 공유 합의를 위태롭게 하는지는 의심스럽다. 이에 대해서는 부정적 사례(키프로스의 아난계획, 오흐리드협정에 따른 보스니아 시/읍/면의 새로운 경계 설정)와 긍정적 사례(스위스에서는 국민투표가 기관들 간의 합의에 대한 보증임)가 모두 있다. 이에 대한 비교 연구는 아직까지 없다. 최소한 직접 민주주의적 요소를 도입함으로써 (특히 작은 국가에서) 엘리트 카르텔 경향을 막을 수 있는 기회는 있다. 결국 정치적으로 책임을 지는 입장에 있는 엘리트들은 자기들이 공약한 것과 공익을 위해 일한다는 것을 증명해야 한다. 이들이 이 목적을 이루지 못하면, 최소한 엘리트 교체나 대안이 나타날 가능성이 있다.

2. 예방 중심의 독일 정책

독일은 국제기구의 회원 자격으로 기여금 납부를 통해 직접적으로, 또는 민간인, 군인 등을 통해 간접적으로 전 세계 갈등 후 국가들의 제도 (재)구축에 참여하고 있다. 이 기구들 중 대표적인 것으로 UN, OSCE, G8, NATO, EU, 유럽평의회(Council of Europe) 등이 있다.

독일은 국제기구의 회원 자격으로 기여금 납부를 통해 직접적으로, 또는 민간인, 군인 등을 통해 간접적으로 전 세계 갈등 후 국가들의 제도 (재)구축에 참여하고 있다. 이 기구들 중 대표적인 것으로 UN, OSCE, G8, NATO, EU, 유럽평의회(Council of Europe) 등이 있다. 독일 연방군의 국제 평화군 투입은 특히 서부 발칸 지역에 집중되어 있다. 독일 군인들은 현재까지 보스니아-헤르체고비나와 코소보에, 2001년부터는 마케도니아에도 주둔하고 있다. 경찰 교육 프로그램을 가르치기 위해 독일 경찰들이 아직 이 지역에서 활동하고 있다. 독일은 발칸 반도와 지리적으로 가깝고, 또 전쟁 난민을 받아들인 경험이 있어 발칸 지역의 안전과 안정화를 중시한다. 주둔군의 소요 경비 외에도 주택과 교통망 확충, 공공기관 재건에도 상당한 재정 지원을 했다. 독일은 양자 간 지원뿐 아니라, EU 지원을 통하여 재정적, 정치적 지원 활동을 하고 있다. 이 지역의 평화 회복을 위한 성공 여부는 유럽안보방위정책(ESDP)의 시금석으로 간주되고 있다. 특히 EU가 오흐리드 평화협정의 성립을 위해 중요한 구실을 했던 마케도니아의 사례는 적절한 위기 정책의 모델로서 성공해야 한다. ESDP의 한 동력축인 독일은 이 문제에 특별한 관심을 가지고 있다.

보스니아-헤르체고비나와 마케도니아에서는 권력 공유 모델이 갈등 해소의 토대가 되었다. 독일은 다양한 방법으로 평화 제도의 이행과 감시 활동에 참여했으며, 지금도 하고 있다. 보스니아의 경우 국가 체제에 서로 방해되는 소수 집단의 보호권과 절차가 있는 것이 뚜렷한 약점이기는 하나, 그래도 여기에 오래된 유혈 전쟁을 종식하기 위한 열쇠가 있었음을 간과해서는 안 될 것이다. 의심할 여지 없이 개혁은 시급히 필요하지만, 그래도 자체 책임 하에 이루어져야 한다. 마케도니아 오흐리드 평화협정은, 비록 협정 정신을 살리고 일반적 수용도를 높이기 위하여 부분적으로 현실에 맞게 변화를 주는 것이 적절했지만, 성공적이었음이 판명되었다.

독일의 대외 정책은 신뢰도 높은 국가 구조 형성, 갈등 해결의 법화(法化), 특히 법치 국가성의 육성, 성 평등, 소수 보호, 종교의 자유와 관련된 인권 준수를 위기 정책의 우선 순위로 두고 있다. 행동계획 "민간 차원 위기 예방, 갈등 해결, 평화 공고화"[11]에 이와 같은 구상이 자세히 명시되어 있다. 여기서는 갈등 후 사회의 법치 국가성 보호와 회복을 위해 표준화된 방법이나 모델이 되는 절차 개발에 대해 논하고 있다. 그러나 중점 사항은 UN 평화 유지 활동에 법치주의적 요소를 포함시키는 것과 임시 사법체제 수립뿐이다.

이 외에도 안보체계의 안정화, 시민사회, 언론, 문화, 교육의 평화 잠재력 창출(국제적 네트워크화도 활용), 경제와 환경 영역에서 삶의 기회 확보, 글로벌 차원 강화(유엔), 지역 차원 확대(유럽연합), 아프리카 지원((하위) 지역 기구들), 민간의 위기 예방을 위한 국내 인프라 강화 등이 언급되고 있다.

소수 권리도 언급하고 있지만, 정치적 대표권 요구 문제로까지는 들어가지 않고 있다. 국제법 상 의무인 문화적 권리 보호를 확정하지 않았을 뿐만 아니라, 갈등 평정을 위해 정치적 집단 권리를 적극 지원해야 하는지에 대해서도 언급하고 있지 않다. 2006년 5월자 행동계획[12] 실행에 관한 독일 연방정부의 일차 보고서의 "민주화 지원과 민주주의 육성" 단원에서 "역사가 짧은 민주주의 국가에서 모든 사회 그룹들의 정치 참여"를 지원하려는 독일 정부의 목표를 언급하고 있다. 그러나 권력 공유 모델과 같은 제도적 해결 방안에 대해서는 뚜렷하게 밝히지 않고 있다.

어쨌든 독일은 마케도니아와 보스니아-헤르체고비나를 위한 권력 공유 모델의 실행 지원을 통해 분할된 사회에서 대립 집단들이 공존하기 위해서는 특별한 집단 권리를 포함하는 권력 공유가 필수적이라 것을 구체적으로 보여 주고 있다. 독일은 유엔에서 "무장 갈등 방지를 위한 글로벌 파트너십(GPPAC)"을 지지하였는데, 이 글로벌 의제는 소수의 정치적 권리를 다루고, 또 인종 집단 간 평화 창출을 위한 열쇠로서 권력 공유에 대해 언급하고 있다.

독일은 마케도니아와 보스니아-헤르체고비나를 위한 권력 공유 모델의 실행 지원을 통해 분할된 사회에서 대립 집단들이 공존하기 위해서는 특별한 집단 권리를 포함하는 권력 공유가 필수적이라 것을 구체적으로 보여 주고 있다.

3. 권력 공유를 통해 평화와 민주주의 동시 성취? 두 가지 시나리오

비록 동구권 붕괴의 직접적 결과로 여러 인종 정치적 갈등이 일어나기는 했지만, 국가 내 (그룹 간) 갈등이라는 세계적 문제가 새로 탄생한 국가들의 안정과 과거 국경을 그대로 유지한 상태로 체제 전환한 국가들의 민주주의 공고화와 함께 해결되리라고 기대할 수는 없다. 여기에는 일련의 근거와 징후가 있다. 예컨대, 아프리카에서는 엘리트 일부가 민족 자결권을 요구하며 과거 식민지 국경선을 부정하는 일이 언제 끝날지 예상할 수 없다. 몇몇 독재 국가들은 아직 민주주의로 전환하지 못하고 있는데, 이 과정은 흔히 인종 집단의 재발견이나 새로운 발견과 관련 있다. 지구상에는 약 5000 인종이 200여

개 국가에 흩어져 살고 있다. 이들 중의 많은 인종들이 제외 당하거나 국가와 사회에 참여할 수 있는 기회를 매우 제한 받고 있다.

세계화는 앞으로도 국경선을 기준으로 하는 국민 정체성의 해체를 촉진할 것이다. 자국민을 위한 민족국가의 실행 능력 감소와 증가하는 이주민의 영향으로 인해 새로운 지향점을 모색하게 한다. 그 하나의 가능성이 인종이나 종교를 기준으로 한 자기 정의이다. 예를 들어, 점점 더 소속 종교에 따라 정의되고 있는 독일 내 이민 사회에서 이를 관찰할 수 있다.[13] 이 밖에도 파리 근교의 폭동들은 공화국이 공화국 스스로 보장하는 형식적인 동일한 권리만을 고집해서는 일련의 문제들을 해결할 수 없음을 보여준다.

그러므로 미래에는 국가 내 그룹 간 갈등 문제에 더 많이 부딪힐 것이다. 이를 근거로 국가 내 갈등 전개 양상에 대한 두 가지 시나리오를 예상할 수 있다. 하나는 권력 공유 합의를 통해 더 많은 그룹들이 의사 결정 과정에 참여하도록 하며 정의를 실현하는 것이다. 그 결과로 국가는 안정되고 소수 집단이 포함될 것이다. 다른 하나는 내외 요인들이 국가의 통합 능력을 잠식하여 국가의 불가침성이 흔들리는 것이다.

3.1. 시나리오 1: 권력 공유를 통한 포함과 성공적 중재 단체 구축

협의 민주주의의 공고화 단계 후 사회 이익단체의 자체 조직화는 인종이나 종교와 무관하게 권력 공유와 병행해서 일어난다. 중재 단체들(협회, 노조 등)은 과거에 갈등 관계에 있던 집단 소속자들에게 특정 집단 이익과 관계 없는 개인의 의견을 제안하도록 기회를 준다.

협의 민주주의를 도입하면, 집단 간 갈등이 있는 국가는 안정되고 민주화를 위한 기본 조건이 형성된다. 엘리트 집단은 새로운 제도적 질서에 성공적으로 결속되고, 이에 따라 새로운 모델에 충실할 의무를 지닌다. 새로운 체제의 실행을 위한 "능동적인 참여권(ownership)"은 지방 권력의 손에 넘겨진다. 국제사회는 정치적, 경제적 지원과 이전의 적대자 측 감시를 통해 협정 준수를 지원한다.

협의 민주주의의 공고화 단계 후 사회 이익단체의 자체 조직화는 인종이나 종교와 무관하게 권력 공유와 병행해서 일어난다. 중재 단체들(협회, 노조 등)은 과거에 갈등 관계에 있던 집단 소속자들에게 특정 집단 이익과 관계 없는 개인의 의견을 제안하도록 기회를 준다. 또한 다른 집단 소속자들과 접촉하고 함께 사회의 목표를 위해 싸울 수 있는 기회가 주어진다.

권력을 분산하면 인종을 기준으로 한 분리가 일어나지 않으며, 분권화된 정치 영역들은 새로이 설정된 차원에서 성공적으로 자리 잡을 수 있다. 지방의 통제 메커니즘이 순조롭게 진행되고, 참여와 합의 도출의 정치 문화도 자치단체 단위로 점차 정착된다.

협의 민주주의가 일단 공고하게 되면 이 모델은 효과가 없으며, 국가의 경제적, 사회적 필요를 감당하기에 적절하지 못한 것으로 판명된다. 세계화의 압력으로 합의에 기초한 협의체제는 더 이상의 수행 능력이 없음을 드러낼 정도로 약화된다. 이렇게 되면 합리적 기준에 의한 헌법 논의를 할 기회가 생기는데, 이 논의에서는 인종, 종교, 지역의 기준 모두가 뒷전으로 밀려난다.

엘리트들은 모든 당사자에게 유익한 미래지향적 의제에 합의할 수 있으며, 소속 집단과 관계 없이 주민들에게 개혁의 필요성을 잘 이해시킬 수 있다. 각 집단을 이끄는 엘리트들은 논증을 통해서 반대하는 세력들을 성공적으로 고립시킬 수 있다.

3.2. 시나리오 2: 사회 분리와 국가 구조 약화

대다수의 주민들은 체제 변경을 국제적 압력의 산물로 받아들인다. 그들은 자기들 이익이 간과되었으며, 지방의 여건과 전제 조건들이 적절히 고려되지 않았고, 더 많은 시간과 "능동적인 참여권"이 필요했던 단계를 앞당겨 버렸다고 느낀다. "새로운" 민주주의 모델은 전체적으로 좌절과 민주주의에 대한 신뢰도 하락을 초래한다. 국가는 그 불가침성을 의심받게 되고, 이로 인해 약화된다. 부패가 성행하고, 엉성한 법망은 조직 범죄가 활동할 많은 공간을 제공한다. 이렇게 자리 잡은 구조들은 다시 깨뜨리기 어렵다.

집단적 권리의 확정으로 인해 결국 전체 사회 질서가 그 집단들을 따라가며 만들어지게 된다. 이로 인해 국가 차원의 포괄적인 시민 문화가 발생하지 못한다. 중재 단체들(협회, 노조 등)은 설립 자체를 방해 받거나, 그들에게 주어진 역할을 하지 못한다. 정당의 정책은 인종 집단의 이익을 근거로 만들어진다. 이로 인해 극단주의 성향을 가진 정당들이 힘을 받게 된다. 이들의 극단성은 특히 선거 운동 기간에 더욱 심해지며, 모든 국민의 복지는 점차 뒷전으로 밀린다.

집단적 권리의 확정으로 인해
결국 전체 사회 질서가 그 집단들을
따라가며 만들어지게 된다.
이로 인해 국가 차원의 포괄적인
시민 문화가 발생하지 못한다.
중재 단체들(협회, 노조 등)은 설립
자체를 방해 받거나, 그들에게
주어진 역할을 하지 못한다.

협의제 도입과 모든 집단 소속자들을 행정과 국영 기업에 참여시키는 것은 국가 예산에 과대한 비용 부담을 준다. 투자와 사회보장을 위한 여유는 없고, 실업과 빈곤으로 주민 전체의 사회적 평화가 위협 받는다. 세계화로 인해 국가의 효율성은 더욱 더 필요해지지만, 권력 공유 모델로는 이를 해결할 수 없다. 국민에 대한 급부는 축소되고, 정치적 결정은 적절하고 필요한 만큼 신속하게 내려질 수 없다. 개별적 이해 관계에 대한 배려로 세계 시장에서 경쟁력을 상실하게 된다. 경제가 빈약한 갈등 후 국가의 대 국제 지원 의존성이 영구화되고, 지대경제(rent-seeking economy)가 발생한다.

분권화와 지방자치 강화는 전체 국가에 대한 충성심을 감소시키고 분리하려는 노력에 힘을 더한다. 소수 민족의 조밀한 주거 지역에서는 감추어졌거나 드러난 지역화(Kantonalisierung)가 일어난다. 인종, 종교, 또는 지역적 배경을 갖는 하나 또는 여러 진영의 압력이 유지되거나 더 강력해지고, 각각의 해당 민족 집단은 선언한 이익을 배경으로 하여 성공적으로 묶을 수 있다. "살라미 전술" 모범에 따라 이들은 중앙국가로부터 조금씩 조금씩 계속해서 분리될 수 있을 것이다. 이 시나리오에서 지역화는 자치를 거쳐 결국 분리를 지향하는 과정의 시초가 된다.

4. 사회적 조정을 위한 전반적 전략의 일환으로의 권력 공유? 독일 정책의 행동 옵션

다수의 불안정한 국가와 세계 몇몇 지역의 약하거나 무능력한 국가의 존재는 "이미 수십 년 전부터 남북 관계의 일상"[14]의 한 단면이다. 이러한 시각에서 볼 때, 협의 민주주의 절차가 공개적인 지원과 육성을 필요로 하는 갈등 후 사회를 위한 해결의 단초를 제공하는가, 아니면 협의 민주주의 절차를 대의 민주주의의 비정상적 현상으로 보아야 하므로 육성해서는 안 되는 것인가 하는 질문은 오히려 학술적 성격이 강한 듯하다. 협의 민주주의의 대안은 안전과 인권 보장을 보증하는 다수의 민간, 군사 중재 세력의 주둔일 것이다. 그러한 활동은 가능하지도, 바람직하지도 않다. 그러므로 소수의 권리와 이익은 구속력 있는 합의를 통해 보호되어야 하며, 제도는 다수 집단의 이익과 형평성을 맞추는 데 기여해야 한다.

독일의 대외정책이 해야 하는 질문은 독일이 서부 발칸에서와 같은 인종 · 정치적 위기에 앞으로도 그때그때 대응할 것인가, 아니면 독일 자체나 외국의 개입 경험에서 결론을 이끌어내서 독일의 모든 개발협력 행위자들에게 기준이 될, 갈등 후 사회의 민주화 구상을 개발할 것인가 하는 문제이다.

갈등에 한계선을 긋지 못하고, 갈등 당사자들 사이에 안정된 관계가 이루어지지 못하면, 지속적 민주화 절차나 경제 발전을 위한 기본적 전제가 성립되지 못하는 것이다. 권력 공유와 개혁 간의 상반성에 대한 주장은 갈등 후 사회에서 그 둘 중 하나가 다른 하나가 없이는 완전히 불가능하다는 사실을 간과하는 것이다. 광범위한 합의 도출을 위해서는 시간이 많이 필요할 지 모르지만 이 합의는 모든 주민 집단들이 광범위하게 수용하게 된다. 갈등과 배제의 경험에 비추어 볼 때, 국가 제도에 대한 신뢰를 (다시) 구축하기 위해서는 먼저 소수 집단을 위한 인센티브를 마련해야 한다. 소수파의 갈등 당사자까지 포함하는 갈등 해결이 이루어지지 못하면, 투자자들은 이런 나라에 투자하려 하지 않을 것이다. 투자를 위한 법치주의적 보증이 형식적으로 갖추어져 있다 해도 마찬가지이다.

나아가, 인종 · 정치적 갈등이 있는 취약 국가의 안정은, 기본 여건이 주요 표준을 충족하지 못하면, 협의 민주주의 메커니즘을 통해서도 지속적으로 성취될 수 없다. 메릴랜드 대학교 "국가실패위원회"는 이러한 표준들을 제시하고 있다. 그것은 세계무역 참여, 최소한의 기본 욕구 충족, 안정적인 지역 맥락에 편입, 국제단체 참여 등이다.[15] 독일 대외개발협력 목표 국가인 갈등 후 사회의 사회적, 경제적 육성은 지속적 안정을 위한 전반적 전략 중 포기할 수 없는 부분이다.

제도적, 경제적 지원을 할 때 잊지 말아야 할 것은 화해의 필요성이다. 종종 갈등과 그 이전 역사를 통해 생긴 사회적 장벽의 점진적 해소를 위한 초석은 화해를 통해서만 놓을 수 있다. 적대 집단 간 신뢰 형성을 위해 이보다 더 필요한 조치에 대해서는 효과가 입증된 일련의 도구들이 있다.

독일의 대외정책이 해야 하는 질문은 독일이 서부 발칸에서와 같은 인종 · 정치적 위기에 앞으로도 그때그때 대응할 것인가, 아니면 독일 자체나 외국의

개입 경험에서 결론을 이끌어내서 독일의 모든 개발협력 행위자들에게 기준이 될, 갈등 후 사회의 민주화 구상을 개발할 것인가 하는 문제이다. 독일 대외개발협력부가 의뢰한 2005년도 "전후 사회 굿거버넌스 지원(Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften)"이라는 보고서는 후자 쪽을 권고하고 있다. 전체 전략의 일부로서 "공동체의 인종 · 정치적, 인종 · 민족적, 인종 · 사회적, 인종 · 지역적 구조"를 명시적으로 들고, 다인종 국가의 적절한 권력 분배 모델로서 협의 민주주의를 들고 있다.[16] 다인종 사회 갈등의 지속적 평정은 "소수 보호 강화 외에 다인종 국가의 조직과 권력 분배를 재구성해야만 가능하다. 이를 위해 그룹 자치, 또는 통합적 권력 분산을 통한 권력 배분"이라는 두 가지 방법을 제시하고 있다. 집단 자치의 단점으로는 인종 간 분열의 고착을 들고 있는 반면, 권력 분산은 준비를 잘할 경우 자결권 욕구의 충족 외에도 "정치적, 사회경제적 변화를 가장 잘 극복"[17] 할 수 있는 잠재력이 있다고 보고 있다. 그러나 소수 집단을 국가 차원에서 강력히 결속시키지 못하면, 공동 국가에 대한 그들의 의무감을 더욱 약화시킬 위험이 있다.

서방 산업국가들의 협의 민주주의 경험에 비추어 보면, 탈이데올로기의 진행과 "권력화된 엘리트 조직의 지도부 지위의 침식"[18]으로 협의 민주주의적 구조의 해체가 촉진되고, 그리하여 다수제 민주주의 요소들이 더 많이 사용된다는 주장이 타당하다. 갈등 후 사회도 민주주의 공고화 과정에서 분열된 인종 간 경계를 제거할 수 있다는 논제를 수용해야 한다. 그러나 이는 자동적으로 일어나지는 않는다. 자신들의 권력을 내놓지 않으려는 엘리트 카르텔이 먼저 형성되기 때문이다. 그러나 이들의 요구를 정치적, 사회적 결정권의 기초를 광범위하게 설정하는 데 유리하게 억제할 수 있다.

권력 공유를 통한 장기적인 평화와 민주주의를 확보하는데 의심의 여지 없이 존재하는 문제들과 타당한 민주주의 이론적인 우려에 대해서는 단계적인 민주주의 육성으로 대처할 수 있다. 경우에 따라서는 권력 공유 합의를 시간적으로 한정하는 것이 적절할 수 있다. 법치주의, 민주주의, 책임 있는 국정운영 및 인권과 시민권 보장 등을 목표로 하는 국가 제도의 구축과 확대를 위한 검증된 수단들의 사용 이외에도 제 1단계에서는 "평화적 합의"라는 결정원칙에 따른 절차를 명시적으로 지원, 홍보하는 것이 좋다.

협의 민주주의 메커니즘들의 수행 단계 이후에는 자동적으로 일정한 개혁이 필요할 것이다. 이 메커니즘들은 언제 어디서나 같은 전형에 따라 적용할 수 있는 청사진이 아니라, 한 사회의 발전과 전통에 따라 개별적으로 합의되어야 하는 상이한 규칙들의 혼합체이다. 이와 같은 독자적 체계의 경우, 실제로는 항상 모순과 기능 장애가 나타나며, 이들은 지속적인 개혁 과정을 통해 제거해야 한다.

제 2단계에서 취하는 조치들은 "통합 모델" 방향으로 나아가는 것이다. 즉 이데올로기적 좌표, 보편적 시민 권리, 법치국가적 보장들을 민주화 노력의 전면에 내세워, 시작되고 있는 개인화와 동등한 시민으로서의 자기 이해를

협의 민주주의 메커니즘들의 수행 단계 이후에는 자동적으로 일정한 개혁이 필요할 것이다. 이 메커니즘들은 언제 어디서나 같은 전형에 따라 적용할 수 있는 청사진이 아니라, 한 사회의 발전과 전통에 따라 개별적으로 합의되어야 하는 상이한 규칙들의 혼합체이다. 이와 같은 독자적 체계의 경우, 실제로는 항상 모순과 기능 장애가 나타나며, 이들은 지속적인 개혁 과정을 통해 제거해야 한다.

지원해야 할 것이다. 이 모델의 지원은 국가의 효율, 기능을 발휘하는 협회들, 적극적인 시민 사회, 시민 활동, 주민과 가까운 지방자치 등을 목표로 하는 전체 전략 속에 자리잡아야 한다. 중요한 것은 사람들이 특정 인종 집단의 소속과 무관하게 사회, 정치 활동을 할 수 있도록 하고, 또 기본적으로 존재하는 정체성의 다차원성을 촉진할 수 있는 가능성을 열어 주는 것이다. 단체 구조와 기능을 발휘하는 시민 사회의 구축을 지원하는 일이 이에 해당한다.

동시에 개인을 국가의 평등한 정치적 시민으로 인정하는 대의 민주주의의 장점에 대한 의식을 육성한다면, 인종, 지역, 종교에 기초한 개별적 집단 이익에서 서서히 눈을 돌리는 데 기여하고, 시민을 의사 형성 절차의 중심에 두게 되어, 각 당사자들이 차별화된 모델과 확실하게 구분되는 대안들을 가지고 시민의 동의를 얻고자 노력하게 된다. 상대국 인사들이나 집단들이 국제 협력의 필요성에 관한 담론을 지원함으로써 개혁 과정을 촉발, 촉진할 수 있는데, 이는 발전과 효율을 저해할 잠재성이 있거나, 인종, 지역, 종교적 원칙에 기반 한 국가 질서제도의 완화를 목표로 하는 것이다. 이와 같은 담론의 주체로는 경제단체, 노조, NGO, 학자들을 들 수 있다.

자기 주변에서 일어나는 정치적, 사회적 절차에 대한 영향을 행사하는 의미에서 광범위한 지방자치권은 주민 다수의 자기 결정 욕구에 부응하고 이를 충족시켜야 한다. 이로써 소수파가 지역화, 자치, 분리의 형식으로 국가의 결속으로부터 더 떨어져 나갈 위험을 예방해야 한다. 그러므로 권력을 분산하기로 결정한 인종정치적 갈등 후 사회의 민주화 과정에서 지방자치 기구의 원활한 기능 확보와 시민의 지방정치 참여 지원은 중요한 과제이다.

4.1. 독일의 대외 정책을 위한 결론

독일은 지방자치가 발달하고 강력하게 보충성의 원칙을 지향하는 국가 구조를 가진 연방국가이며, 수직적 권력 분산의 경험이 있다. 그런데 경우에 따라 인종 · 정치적 갈등이 있는 작은 국가들의 정치 엘리트들은 바로 이러한 점에 대해 회의적이다. 이들은 대부분 연방화와 지역화(Kantonalisierung)를 거부하며, 강력한 지방자치를 흔히 연방화의 전 단계로 본다. 그래서 수평적, 수직적 권력 균형의 조직처럼 한 국가의 주권에 깊이 관여하는 문제에는 일방적 권고를 하지 않는 것이 좋다. 그러나 지역 행위자(EU)와 국제 행위자(UN)의 행동과 연결되면, 제도적 규칙을 통한 갈등 해결을 요구할 수 있다.

권력 공유 모델의 구체적 형태에 대한 합의는 언제나 역사적 여건, 정치적 경험, 갈등의 정도, 소수 집단의 거주 형태, 그리고 지역과 국제 기구의 영향에 따라 이루어져야 한다. 필요하다면 이 기구들은 권력 공유 규칙의 중재자와 보증자가 되어야 한다.

권력 공유 모델의 구체적 형태에 대한 합의는 언제나 역사적 여건, 정치적 경험, 갈등의 정도, 소수 집단의 거주 형태, 그리고 지역과 국제 기구의 영향에 따라 이루어져야 한다. 필요하다면 이 기구들은 권력 공유 규칙의 중재자와 보증자가 되어야 한다. 예컨대, EU는 마케도니아 사태에서 이 같은 구실을 했으며, 앞으로도 유럽안보방위정책(ESDP)의 틀 안에서 이러한 활동을 계속할 것이다. 이 밖에도 위에서 설명한 것들과 개발한 시나리오에 기초하여 다

음과 같은 권고를 할 수 있다.

◆독일은 권력 공유 모델 도입 시 개별적 행위자로 나서서는 안 되며, 지역 및 국제 기구 내에서 협상에 영향을 끼쳐야 한다.

◆모델에 대한 합의 도출 과정에서 능동적인 참여권이 클수록 실행 과정에서 자체 책임과 결속력이 커진다. 따라서 모델 협의 과정에서는 외부 영향을 가능한 한 축소해야 한다.

◆개입 세력(국제 경찰, 군, 모니터링단 등)의 합의에 대한 감시는 위기 예방을 위한 수단이다.

◆독일은 권력 공유 합의를 실천하도록 적극적으로 맡은 일을 하고, 합의 지향적 민주주의에 대한 독일의 경험을 알려 도움을 주어야 한다.

◆동남유럽안정화협약(South East Europe Stability Pact)의 틀 안에서 지역통합이 성공적으로 이루어진 것처럼, 가능한 곳에서는 지역 통합을 확실하게 지원해야 한다. 안정화 요소인 국제 기구들과 법체계의 결속 의미는 새삼 언급할 필요도 없다.

◆독일은 직접 지원과 양자 간 협정 이외에도 EU, IMF, WTO를 통해 경제 성장의 전제 조건 조성과 세계화에 따른 후유증을 막기 위해 노력해야 한다.

◆소수 민족 보호를 위한 기본협정(FCRNM)을 통해 얻은 소수 보호의 성과는 독일의 지원을 통해 그 영향권을 지역에서 세계로 넓혀야 한다.

◆국제법에 정치적 소수 민족의 권리를 확고하게 하는 것이 앞으로 해야 할 단계이며 이를 진지하게 검토해야 한다.

◆ "인간 안보(Human Security)" 프로그램은 게토에서의 소수 민족의 배제, 차별, 억압에 대해 전적으로 국가가 책임지도록 하기 위하여 국제적 차원으로 강화해야 한다.

◆ "행동계획 속의 행동계획(Aktionsplan im Aktionsplan)"[19] 의 틀 안에서 "인간 안보와 "조기 경보 · 조기 행동(Early Warming - Early Action)" 외에도 "갈등 후 국가에서의 권력 공유"에 주의를 기울여야 한다. 연방대외개발협력부가 작성한 보고서 "전후 사회의 굿거버넌스 지원"은 올바른 방향을 제시하고 있다.[20]

◆신설된 UN 평화위원회의 과제는 무엇보다 평화 공고화를 위해 응집력 있는 전략을 설계하는 일이다. 이 위원회 회원국인 독일의 대외 정책은 권력 공유 메커니즘을 인종정치적 갈등 해결을 위한 전략에 통합시키도록 지원해야 한다.

| 후주 |

1) Martin Brusis, The European Union and interethnic power sharing arrangements in accession countries, 2003.

2) Riklin, Alois (Hg.): Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. 1, Bern 1983, S. 62.

3) A. Lijphart, Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven and London, 1977.

4) http://www.uni-potsdam.de/portal/mai06/forschung/m_minderheiten.htm.

5) Heiner Bielefeldt, Rechte kultureller Minderheiten als Freiheitsanspruch. Zur menschenrechtlichen Begründung des Minderheitenschutzes, in: Heiner Bielefeldt und Jörg Lüer, Rechte nationaler Minderheiten. Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung, Bielefeld 2004, S. 27-56.

6) Pippa Norris, Ballots not bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization, 1999. http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/bullets.pdf.

7) Sabine Riedel, 2005, http://www.giub.uni-bonn.de/vgdh/tagungen/Tagungsberichte_198.pdf.

8) Völkerrechtliche Verträge, hg. v. Albrecht Randelzhofer, 8. Auflage, Berlin 1999, S. 183 에서 인용.

9) Thomas Carothers: The Backlash against democracy promotion, in: Foreign Affairs, March/April 2006, Vol. 85, Number 2.

10) Ian O' Flynn/David Russel (Ed.), Power Sharing: New Challenges for Divided Societies, London 2005, S. 3.

11) http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf

12) http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan1BerichtBuReg0506.pdf, S. 38.

13) Lale Akgün: Der Islam in Europa - Von der Dekonstruktion eines Feindbildes zu einer partnerschaftlichen Hinwendung. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), 3/2006, S. 150.

14) T. Debiel/S. Klingebiel/A. Mehler/U. Schneckener: Zwischen externer Akteure in fragilen Staaten. Hg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Januar 2005.

15) Jack A. Goldstone u. a., State Failure Task Force Report: Phase III Findings, 2000, S. 38-40.

16) https://www.gtz.de/de/dokumente/de-gg-in-nachkriegsgesellschaften-2005.pdf

17) Ebd. S. 15f.

18) Gerhard Lehmbruch, in: Manfred G. Schmidt, (Hg.): Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Band 3, München 1992, 206-211. http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/kd92l.htm

19) Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans ≫Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung≪, S. 95 ff.

20) Ebd. S. 15f.

발 행 처: 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소
편 집 인: 베르너 캄페터, 박상희
편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범구, 정현백, 최연혜(가나다 순)
주 소: 110-742 서울시 종로구 운니동 98-5 삼환빌딩 1101호
Tel: (02)745-2648/9 / **Fax**: (02)745-6684 / **e-mail**: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr
http://www.fes.or.kr

FES-information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(http://www.fes.or.kr)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2008 ⓒ by Freidrich-Ebert-Stiftung, Korea Office