

2006年 8月
석사학위논문

북한 연방제 통일방안의 변화 연구

조선대학교 대학원

정치외교학과

박 근 나

북한 연방제 통일방안의 변화 연구

A Study on the Changes of North Korea's Reunification Formula
based on the Federalism

2006 年 8 月 日

조선대학교 대학원

정치외교학과

박 근 나

북한 연방제 통일방안의 변화 연구

지도교수 기 광 서

이 논문을 석사학위 신청논문으로 제출함

2006 年 4 月 日

조선대학교 대학원

정치외교학과

박 근 나

박근나의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 인

위원 조선대학교 교수 인

위원 조선대학교 교수 인

2006 年 5 月 日

조선대학교 대학원

목 차

ABSTRACT

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 방법 및 범위	3
제 2 장 연방제의 이론적 논의와 선행연구	5
제 1 절 이론적 논의	5
제 2 절 선행연구 검토	10
제 3 장 연방제의 태동과 전개	17
제 1 절 과도기적 단계로서의 연방제	17
1. 1960년대 연방제	17
2. 1970년대 연방제	25
제 2 절 고려민주연방공화국창립방안	33
1. 1980년대 통일 환경	33
2. 고려연방제의 내용	34
제 4 장 연방제의 새로운 접근	52
제 1 절 낮은 단계의 연방제	52
1. 국제질서의 재편	52
2. ‘느슨한’ 연방제의 특징	54
제 2 절 남북정상회담과 6.15공동선언	60

1. 남북정상회담과 6.15공동선언	60
2. 공동선언에 대한 입장과 해석	62
3. ‘낮은 단계의’ 연방제:타협점의 모색	68
제 5 장 결론	74
참고문헌	

표 목 차

<표 1> 국가연합과 연방국가의 비교	7
<표 2> 김대중의 '3단계 통일론'과 북한의 '낮은 단계의 연방제'안	64
<표 3> 남한의 '민족공동체 통일방안'과 북한의 '연방제안'	67
<표 4> 북한의 연방제 변천과정	68

ABSTRACT

A Study on the Changes of North Korea's Reunification Formula based on the Federalism

Park, Keun Na

Advisor : Prof. Kee, Kwang Seo, Ph. D.

Division of Political Science & Diplomacy

Graduate School of Chosun University

This study examines federation system insisted by the north Korea as a plan of unification of the Korean Peninsular.

After the division of the Korean Peninsular was firmly defined, the North Korea brought about Korean War as a means of unification driven by military power, suggesting democratic base in North Korea, but its goal was not accomplished.

After that, the North Korea presented "Peaceful Unification" as a principle of unification and suggested "General Free Election of the South Korea and the North Korea", but it was rejected by the South Korea because of opposite relation between two parties. So, Kim Il-sung suggested a federation system as a transitional stage of unification at Independence Congratulations in 1960. The federation system was very transitional as a plan of preparation for the situation that the general election was not accepted by the South Korea. It was a means to implement the general election.

After that, the North Korea insisted both general election and federation system at the same time until the middle period of 1970s when it suggested entry of UN with the national name of Democratic Confederal Republic of Goryeo for the first time. However, though there was an exceptional opportunity such as joint statement of the South Korea and the North Korea in 1972, they did not have any progress because they used an issue of unification politically. The federation system suggested by the North Korea was transitional until 1970s while Democratic Confederal Republic of Goryeo presented through the 6th Party Congress in October 1980 was changed into a complete federation system of unified country. Compared to the past, it suggested a unification plan containing ten administrations plans including power and functions of federal government relatively specifically.

However, economy of the North Korea which had been behind that of the South since 1970s Korea was deteriorated due to collapse of East Communism by reform and opening of the Soviet Union in the middle period of 1980s. Politically, the North Korea had to have defensive attitudes because of unification of the East Germany and the West Germany.

Under such worse conditions, Kim Il-sung suggested Loose Confederation which showed possibility of reinforced power of local governments unlike Democratic Confederal Republic of Goryeo to respond to unification discussion more flexibly while maintaining the frame of Democratic Confederal Republic of Goryeo at New Year's Greetings in 1991.

However, his sudden death in 1994, food problem and strong foreign policy of U.S.A. against the North Korea further deteriorated the condition of the North Korea. In 2000, as the summit talk of the South Korea and the North Korea was conducted and lower-stage federation with similar level and form to national

union was suggested through 6.15 Joint Statement, it was believed that a solution of unification was found. However, opposition and conflicts between the South Korea and the North Korea on interpretation of Section 2 of the joint statements that recognized that there was a common thing in their unification plans worked as an obstacle of unification discussion. At present, discussion on unification did not have any progress because of deteriorated domestic and international conditions of the North Korea since 6.15 Joint Statements.

The federation system of the North Korea was formed under national and international relations including the South Korea and the North Korea relations rather than under independent political administration by the North Korea. The federation system has changed depending on who dominated the initiative and there is much possibility that it may change according to future political directions of the South Korea and the North Korea relations.

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적

1945년 8월 15일 정오 일왕 히로이토는 연합국에 대해서 무조건 항복이라는 라디오 방송을 하였다. 일왕의 항복연설로 한반도는 35년간의 일제의 강점에서 벗어나 해방을 맞이하게 되었다. 그러나 해방은 우리에게 기쁨만을 준 것이 아니었다. 한반도는 좌익과 우익, 사회주의와 자유주의의 극도의 이념 대립만이 존재하는 혼돈의 공간으로 탈바꿈하였고, 38선을 기점으로 북쪽에는 소련군이 남쪽에는 미군이 진주하게 되었다.

모스크바 3상회의에서 결정된 문제에 대하여 좌익은 모스크바 결정을 지지했으며 우익은 모스크바 결정에 대한 반대 투쟁을 전개하였다. 그러나 모스크바 결정에 따른 임시정부 수립 여부를 논의하기 위해 열렸던 미소공동위원회는 반탁세력의 임시정부 참여 여부 문제로 인하여 결렬되었고 이는 한반도의 북반부와 남반부에 서로 다른 정권이 들어서게 되는 계기가 되었다. 이후 한반도 문제가 미국에 의해 UN에 상정되어 ‘남한만의 단독 총선거’안이 채택되었으며 1948년 5월 18일에 UN감시하의 남한만의 단독 총선거가 실시되어 제헌국회가 구성되었다. 제헌국회에서는 이승만을 대통령으로 선출하여 남한만의 단독정부가 수립되게 되었다. 한편, 북쪽에서는 1948년 8월 25일 최고인민회의의 대의원 선거를 실시하여 212명의 대의원을 선출하고 최고주권기관인 최고인민회의를 구성하였다. 9월 8일 소집된 최고인민회의 제1차 회의는 이미 작성된 헌법초안을 정식으로 채택하고, 다음날인 9일 김일성을 수상으로 하는 내각을 승인함으로써 북한 정권을 출범시켰다. 이로써 북한에는 조선민주주의인민공화국이 건국되었으며, 남한에는 대한민국이 건국되었다.

결국 이념의 대립으로 분단된 한반도에는 ‘통일’이라는 민족적, 역사적 과제가 주어지게 되었다. 이 과제를 풀기 위하여 남과 북 모두 통일방안을 제시하였으나 이념

과 체제의 대립, 그리고 남과 북의 복잡한 국내외적 정세로 인하여 서로의 통일방안에 대하여 합의점을 찾지 못한 채 적대적인 모습만을 보여왔다.

분단 이후 북한은 ‘민주(혁명)기지론’을 내세운 무력통일을 추구하여 1950년 한국전쟁을 감행하였으나 전쟁이 실패로 끝나면서 오히려 민족간의 적대감만을 심화시켰다. 한국전쟁 이후 북한은 무력에 의한 통일을 포기하고 ‘남북자유총선거’에 의한 통일방안을 제시하였다. 그러나 1960년대 들어 북한의 ‘남북자유총선거’를 남한에서 수용하기가 어려울 경우 ‘과도기적 단계로서의 연방제’를 실시할 것을 주장하여 통일방안에 변화를 꾀했으며 이러한 정책은 1970년대까지 이어졌다.

1980년에 북한은 완성된 국가형태로서의 연방제를 주장하는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 발표하여 통일논의에 새로운 쟁점을 부각시켰다. 그러나 1980년대 후반부터 시작된 동유럽과 소련의 붕괴는 북한에게 위기감을 가져다주었다. 또한 1990년에는 분단국가였던 독일이 통일에 성공하여 북한의 통일정책에 변화를 제공하는 계기가 되었다. 이후 북한은 1991년 김일성의 신년사를 통하여 ‘느슨한 연방제’를 제기하게 되었으며 이는 통일논의에서 ‘연방제의 단계성’이라는 새로운 논쟁거리를 제공했다. 비록 2000년 남북정상회담이 통일방안에 있어 남과 북이 합의점을 찾는 데 획기적인 계기를 제공한 것만은 사실이지만, 남북공동선언의 내용을 두고 남한 내에서는 소위 ‘남남갈등’이 심화되어 민족적이며 역사적인 일에 대하여 일부에서 정치적으로 이용하려는 측면이 있지 않았나하는 반성 또한 뒤따라야 할 것이다.

본 논문은 1960년대 이후로 남북관계 및 대내외적 정세를 통하여 연방제를 제기하게 된 배경이 무엇인지 살펴보고 이후 연방제의 변화형태 및 그 변화의 요인에는 무엇이 있는지 고찰해 볼 것이다. 덧붙여 남북통일정책사를 실증 검토함으로써 남북관계 이해의 틀을 확장하고, 북한이 연방제를 제기하는 그 궁극적인 목적이 어디에 있는지 탐구해 보고자 한다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

북한에서 최초로 연방제가 제기된 시점은 1960년 김일성의 8.15경축사이다. 이 당시 남북한 자유총선거의 대안으로 제기되었던 연방제가 40여년의 시간이 흐른 지금 6.15정상회담을 통하여 어떻게 남북한의 통일방안에 있어서 합의의 대상이 될 수 있었는지를 고찰해 보는 것이 본 논문의 큰 틀이 될 것이다.

본 논문의 연구범위는 연방제가 최초로 제기된 1960년 이후로 남북한 관계에 있어 획기적인 전기를 마련한 2000년까지로 삼고자 한다. 그리고 본 연구를 진행하기 위한 자료에 있어서는 지금까지 남한에서 발행되었던 북한자료와 논문, 그리고 북한에서 발간된 통일문제 관련 단행본 및 연구성과와 김일성 선집, 김정일 저작, 로동신문, 조선중앙통신, 근로자 등의 자료를 참고하여 북한 연방제의 변천과정 및 목적 등을 연구하게 될 것이다.

또한 본 연구의 가장 중요한 방법으로는 북한 문헌을 토대로 하여 남한연구 성과의 장점과 단점을 지적하고 이데올로기적 한계를 최대한 극복한 객관적인 시각에서 북한 문헌의 분석을 통한 연구를 하고자 한다. 연방제에 대하여 북한의 원전 사료를 중심으로 하여 역사적 변천과정과 의의 그리고 남한 통일방안과의 차이점 및 공통점을 살펴보고 이를 토대로 하여 북한 통일방안에 대한 분석 및 평가를 시도하고자 한다.

남한연구는 자유주의적, 자본주의적 관점 그리고 반공이데올로기 속에서 사회주의와 북한사회를 관찰했다는 점을 한계로 지적할 수 있다. 그러나 북한에서 생산된 자료들 중 김일성 저작의 경우 김일성이 최초에 언급했던 부분들 외에 후일 발간작업을 통하여 당초의 원본과 다른 점이 있어 북한 자료를 이용함에 있어서도 주의를 기울이고자 한다.

서론과 2장에서는 연방제와 관련한 이론적 논의를 토대로 하여 지금까지 남한에서의 연구성과를 정리하고 연구성과의 문제점은 무엇인지 등을 살펴볼 것이다.

3장에서는 당시 북한의 대내외 정세 등의 파악을 통하여 북한의 통일방안으로서

의 연방제의 역사적 변천과정을 정리하고 그 의의를 살피고자 한다.

4장에서는 고려연방제에 수정을 가한 형태인 ‘느슨한 연방제’와 2000년 6.15남북정상회담에서 그 모습을 드러낸 ‘낮은 단계의 연방제’의 내용 분석을 통하여 남한 연방제와의 타협점을 모색해 보고자 한다.

5장에서는 지금까지 북한에서 제기된 연방제의 주요 내용과 이를 둘러싼 쟁점을 정리하여 북한의 연방제가 궁극적으로 추구하는 목적에 관하여 알아보고자 한다.

제 2 장 연방제의 이론적 논의와 선행연구

제 1 절 이론적 논의

북한의 연방제를 고찰하는데 있어서 일반적으로 통용되는 의미의 연방제와 연합제의 차이점을 먼저 살펴보기로 한다.

우선 정치적인 면에서 연방제의 정의는 여러 개의 독립적인 단위들이 하나의 국가 내에 함께 결합되어 있는 정부형태를 의미한다. 연방제에서는 한 국가 내에서의 다양성을 제도적으로 받아들이며 이러한 다양성이 국가의 안정과 정통성을 결정하는 것으로 인식된다.¹⁾ 즉 연방제는 크게 두 가지 정치적, 사회적 목적을 달성하기 위한 수단으로 개념화되는데, 그 하나는 연방제가 이미 통합된 인민을 국민적 연대성(bond of nationality)에 의해 통일시키려는 수단으로 간주되는 경우이다. 이때 정치적 단위들은 전체 국가체제의 일부분으로 존재하게 된다. 다른 하나는 다양한 인민(people)들을 이들의 기존정부와의 기본적 관계를 배제시키지 않고 중요한 제한된 목적을 위해 연계시키는 수단으로 규정하는 경우이다. 이런 정부체제는 규모와 권한에 있어 매우 한정되며 그의 정치구조는 연합제(confederation)의 특성을 갖는다.²⁾

그리고 연방제에서 지역정부들은 지역적 자존심이나 전통, 독자적 권한 등을 보유하면서 중앙정부에게 국가적으로 중요한 문제를 담당하게 하는 장점이 있다.

한편 연방제가 다른 형태의 국가와 구별되는 이유는 연방제가 분권화된 정치체제로서 성문헌법에 의거해서 중앙정부와 지역정부(regional government)들 사이에 권력이 분리되어 있다는 점이다. 따라서 연방제에서 핵심적인 것은 중앙정부와 지역정부 각자가 헌법상으로 자율성을 가지고 있다는 것이다. 연방을 구성하는 단위들이 정치적·경제적·문화적으로 자기 존속을 해 나갈 수 있는 핵심적인 이유는 이러한 것들이 헌법에 의해 보장되고 있기 때문이다. 연방제에서 중앙정부와 지역정부는 각

1) 신명순, 『비교정치』 (서울: 박영사, 2001), p.72.

2) 신정현, 『정치학』 (서울: 법문사, 2000), p.317.

기 독자적인 법과 공무원을 가지며 이를 통해 국민들과 직접 접촉하며 정부들은 각자의 권위를 행사하는 영역 내에서는 최고의 권한을 갖는다.³⁾

국제법적 측면에서 정의하는 연방제는 “복수의 국가가 조약에 의해 결합하고 중앙 정부에 국제법상 능력이 전부 부여된 복합국가(複合國家, composite state)를 의미한다.”⁴⁾ 그리고 연방국가의 경우, 연방정부와 그 구성국가들간의 권한배분은 연방헌법의 규율사항으로, 그 기본특징은 대내적 사항(internal affairs)에 관한 권한은 연방(중앙)정부와 구성국(혹은 州)간에 적절히 분배하되, 대외적 사항(foreign affairs)은 원칙적으로 오직 연방정부가 담당한다고 개념화 되어있다.⁵⁾ 또한 연방국가가 국제법상 하나의 국가로 간주되는 이유는, 국제법은 국제관계를 수행할 자격이 있는 실체만을 국가로 보기 때문이다.⁶⁾ 그러나 연방 구성국들의 일정 국가성을 고려하여 제한된 범위 내에서나마 그들에게도 국제관계를 맺을 능력이 허용되기도 한다.⁷⁾

국가연합(國家聯合, confederal state)은 “복수의 국가가 공통이익을 위하여 조약에 의해 결합하고 일정범위의 국가기능(특히 외교능력)을 공동으로 행사하는 복합국가를 의미한다. 국가연합은 완전한 국가가 아니며, 결합국은 국가연합에 위임한 것을 제외하고는 대내·대외적으로 독립성을 갖는 것이 원칙이다. 그러나 결합국은 행위능력의 일부를 국가연합에 위임하므로, 그 자체도 불안정한 국제법주체가 된다. 국가연합의 미약한 결합상태로는 대외관계를 유효하게 처리할 수 없으므로 점차 결합을 강화하여 끝내는 연방국을 형성하게 되는 경향이 있다.”⁸⁾

연방국가(federal state)과 국가연합(confederal state)의 주요 차이점으로는 첫째, 연방국가의 중앙정부는 구성국가들에 대해서 뿐만 아니라 그들의 시민에 대해서도

3) 신명순, 앞의 책, p.72.

4) 이병조, 이종범, 『국제법신강』 (서울: 일조각, 2003), p.148.

5) 김대정, 『국제법론 제9판』 (서울: 삼영사, 2004), pp.196-197.

6) 김대정, 위의 책, p.198. 1933년의 “국가의 권리와 의무에 관한 몬테비데오 협약”(Montevideo convention on the Right and Duties of States) 제2조도 “연방국가는 국제법상 단일의 인격을 구성한다고 규정하고 있다.”

7) 김대정, 위의 책, p.198.

8) 이병조, 이종범, 위의 책, p.149.

직접 권한을 행사할 수 있는데 반해, 국가연합의 정부당국은 그 회원국들에 대해서만 권한을 미칠 수 있을 뿐이며 그 국민에게 직접 적용되는 법을 제정할 권한은 갖고 있지 못하다. 둘째, 연방국가는 국제법상 하나의 국가로 간주되면, 국가연합은 하나의 국가가 아니며 그 구성국들은 여전히 각기 하나의 독립국가로 간주된다.⁹⁾

국제법에서 정의하는 연방제와 연합제의 차이점을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 국가연합과 연방국가의 비교

기준	국가연합	연방국가
주권보유	국가연합:× 구성국:○	연방국가:○(상위의단일주권창설) 구성국:×(주권소멸)
국제법인격	국가연합:× 구성국:○	연방국가:○ 구성국:×
결합근거	조약(국제법)	연방헌법(국내법)
존속의 안정성	한시적·잠정적·과도적결합	영구적 또는 반영구적 결합
주민의 국적	구성국의 개별국적보유	연방국가의 단일국적보유
대내적통치권(1) 주민통치권 및 과세권	국가연합:× 구성국:○	연방국가:○ 구성국:○ *양자간 권한배분문제 발생
대내적통치권(2) 군사권 및 통화발행권	국가연합:× 구성국:○	연방국가:○ 구성국:×
대외적통치권	국가연합:△ 구성국:○ *국가연합도 제한적인 외교권 행사 및 군사적인 통일행동 가능	연방국가:○ 구성국:× *조약체결의 경우 예외 존재 (미국, 독일 등)
국제책임	국가연합:× 구성국:○	연방국가:○ 구성국:×
구성국간 무력충돌	전쟁	내란

출처: 조은석 외, '남북한 평화공존과 남북한 연합추진을 위한 법제정비방안 연구'(서울: 통일연구원, 2001). p.104.

9) 김대정, 위의 책, p.200.

정치학적 측면에서의 연방은 연방의 권한 분배, 기능, 활동 측면에 주목하는 반면, 국제법적인 정의에서 연방은 국제법상 주체인 법인격의 측면에 주목한다. 이렇듯 아직은 연방제에 대해서 명확한 정의는 존재하지 않고 북한이 제기한 연방제의 의미에 대하여 의견이 분분한 이유도 여기에 있다. 그래서 더욱이 북한이 주장하는 연방의 의미를 어느 특정한 개념과 결부시켜 생각하는 것 또한 쉽지 않은 일이다. 이러한 사실 외에도 북한의 연방제가 역사적 변천과정을 거치면서 일반적으로 통용되는 연방개념과는 다른 의미로 사용되고 있는데, 이것 또한 연방제에 대한 논란을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다.¹⁰⁾

특히 북한이 연방제의 의미를 일반적으로 통용되는 개념과 다른 의미로 사용하여 불거지는 문제 가운데 하나가 바로 이 연방(federation)과 연합(confederation)의 문제이다. 북한은 연방제를 제기하면서 2000년 남북정상회담 전까지는 영문표기를 federation이 아닌 confederation으로 해왔다.¹¹⁾ 북한에서 발간된 정치사전에는 “련방제 국가는 일정한 목적 밑에 이루어진 국가연합과는 다르다. 국가연합은 국가들간의 조약에 의해 이루어진 일종의 동맹이다. 여기에는 련합성원국가의 주권을 대표하는 최고주권기관이란 없고 매개 련합성원국가체가 자기 주권을 행사한다.”라고 명시하여 양자간의 차이를 확실히 인식했다는 점에서 연방제는 늘 논란의 중심에 있었다.¹²⁾

북한이 북한주민과 남한사회에는 연방제 방식의 통일을 주장하면서 국제사회에는 국가연합으로 비취질 수 있는 confederation이라는 단어를 사용한 이유는 국가연합이 연방제보다는 훨씬 더 느슨한 국가간 결합형태이므로, 국제사회에는 국가연합 방식의 통일을 주장함으로써 남북체제간의 이질성과 비타협적 경향에 비추어 급격한

10) 전금진, 『조국의 자주적 통일을 위한 우리당의 정책』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p.98. 후술하겠지만 북한의 전금진은 이와 관련하여 “인류력사에서 새로운 국가형태를 밝힌 독창적인 방안이다. 고려민주연방공화국창립방안에 따라 창건될 련방국가는 지금까지 리론적으로도 제기되지 않았고 현실적으로 존재하지 않은 전혀 새로운 형태의 국가이다”라고 밝히고 있다

11) 본 논문에서는 federation을 ‘연방’으로, confederation을 ‘연합’으로 정의한다.

12) 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p.313. 박호성, “북한통일정책 연구의 쟁점: ‘연방제’통일 방안을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제8권 제2호, (2004), p.24.에서 재인용.

통일은 비현실이라는 국제여론을 무마시키는 한편, 남한에는 연방제 통일을 주장함으로써 신속한 통일을 원하는 남한 국민의 민족주의적 정서에 호소하기 위한 대남 선전 차원에서 비롯한 행태로 풀이된다.¹³⁾

그러나 2000년 공동선언 이후 confederation에서 federation으로 표기를 변경한 것은 남한이 북측의 연방제와 남한의 연합제에 공통성이 있음을 인정한 공동선언의 2항과 관련한 것으로 사료된다. 즉 기존의 confederation으로 표기한 이유는 연합제를 주장한 남한과의 접점을 찾기 위한 것이었으며 이후 공동선언을 통하여 합의점을 찾음으로써 비로소 federation이라는 용어를 사용한 것으로 분석된다.

40년이 넘게 북한이 연방제를 주장해 오면서 연합으로의 통일방안 명칭 변경은 쉬운 일이 아닐 것이다. 즉 북한주민들에게 연방에서 연합으로 명칭이 바뀌었다는 사실을 공포하는 것은 북한이 통일문제에 있어 주도권을 잃는 것이 되기 때문이다. 그래서 북한은 연방제의 내용이 바뀌더라도 그리고 그 바뀐 내용이 연합제에 가깝더라도 연합제라는 표현을 쓰지 않고 ‘느슨한 연방제’ 혹은 ‘낮은 단계의 연방제’라는 표현을 고집한 것으로 풀이된다.

13) 박호성, 위의 글, p.24.

제 2 절 선행연구 검토

통일과 관련한 연구에 있어서 가장 문제가 되는 것은 바로 승공통일 내지는 북한과의 체제경쟁에서 비롯된 북한에 대한 적대적인 시각이다. 해방 이후 서로 다른 체제가 남과 북에 들어선 것이 계기가 되기도 했지만 그 보다는 3년간에 걸친 한국전쟁을 거치면서 북한을 우리의 한민족으로 바라보기 보다는 적대적인 시각에서 북한에 대한 연구가 있어온 것이 사실이다.

그러나 한편으로 북한과 관련한 많은 연구성과들이 있었으며 이 중에서도 북한의 정치 및 대외적인 측면과 관련한 논문이 주류를 이루고 있다. 특히 북한의 정치적 측면에서 접근한 논문들 중 연방제와 관련 논문들은 연방제와 관련한 연구라기보다는 북한의 통일정책 내지는 통일방안이라는 주제로 많은 연구가 되어 왔다. 또한 연구의 성과에 있어서도 북한의 주장을 객관적으로 해석하지 않은 채 대부분 정부의 대북정책과 궤를 같이 한 반공이데올로기의 산물이 많은 부분을 차지하고 있다. 1960년대까지 대결적인 입장을 보이던 남북한이 1970년대 들어 7.4남북공동성명 등을 발표하고 남북관계가 진척이 있는 듯 보이던 그 시기에도 북한의 통일방안에 대한 객관적인 연구는 이루어지지 못했다.

특히 통일정책적인 면에서의 연구는 통일부 및 관련 연구기관들에서 정부의 반공 시각을 그대로 반영한 대중서 및 연구성과들을 발표하여 편향적인 모습을 보여왔다. 게다가 북한의 입장을 대부분 정치적으로 해석하여 역사적 사실에 근거한 연구는 전무했다. 그러나 1990년 이후 북한에서 생산된 자료가 조금씩 공개되면서 조금 더 북한의 원전에 충실하면서도 객관적인 연구성과들이 많이 나왔다.

1960년 북한이 연방제를 제기할 당시에도 연방제와 관련한 논문은 거의 없으며 한영구는 “한국통일문제의 고찰(1966)”을 통하여 통일론을 여섯가지로 분류하고¹⁴⁾,

14) 한영구의 논문에서 제시된 통한방안(統韓方案)의 여섯가지는 다음과 같다. ①북한만의 단독선거로 국회의 잔여의석을 채우자는 단독선거론 ②자유당식의 무력통일을 의미하는 북진통일론 ③국제연합군 철수 후 「조선인민자신의 힘으로 통일하자」는 쌍방의 독자적인 활동을 보장하는 동시에 「최고 민족위원회」를 구성하자는 김일성의 남북한연방론 ④ 「제네바」 정치회의에서 수립된 기본원칙에

분류중의 하나로 연방제를 고찰하고 있다. 그러나 여기에서도 북한의 주장에 대한 객관적인 실증은 이루어지지 않고 있다. 단순히 적화통일을 노리는 ‘북괴의 흥계’라는 식의 주장을 하고 있으며 또한 북한의 주장을 공산측의 야망이 결부된 것으로 파악하고 있다. 이외에 유완식의 “북괴의 통일전략과 전술(1968)”등의 논문이 있으나 제목에서도 알 수 있듯이 북한을 하나의 정권으로 인정하지 않고 단순히 반체제단체 정도로 인식하고 있다.¹⁵⁾

이러한 논문들은 연방제에 대한 접근이라기보다는 반공이데올로기적 시각에서 북한의 통일관련 제안을 평가절하하고 이를 북한의 적화통일을 숨기기 위한 주장 정도로 파악하고 있을 뿐이다.¹⁶⁾ 그리고 이 당시 북한연구의 특징은 북한의 주장을 객관적인 자료 내지는 실증적인 접근없이 반공의 시각에서 자의적으로 해석한 것이다.¹⁷⁾

이 시기 북한연구의 문제점은 당초 반공이데올로기에 의한 일방적인 연구행태가 이후 시간이 흐르면서 점점 북한에 대한 편견으로 작용한 것이다. 이미 북한을 바라보는 관점에 있어서 색안경을 끼고 바라봄으로써 객관적이고 체계적인 연구를 어렵게 하는 하나의 요인으로 작용하게 되었다. 게다가 반공을 국시로 하는 정부로 인하여 북한에 대한 연구는 폐쇄적일 수밖에 없었다.¹⁸⁾ 즉 연구를 하는데 있어서 기본태도인 객관적인 자세와 체계적인 분석을 결여하여 이미 중대한 결함을 가지고 있었

의하여 진정한 자주선거를 실시하자는 국제연합의 통일론 등이다.

15) 이 시기 통일론과 관련한 연구성과로는 박동운, “「북한의 자주노선」과 통일정책,”(1968), 조규송, “북한공산주의체제의 변화와 통일이데올로기”(1968) 등이 있으며 통일론은 연구성과의 측면보다는 칼럼, 정부당국의 반공책자등을 통하여 획일화되어 있어 많은 연구성과가 있지는 않다. 그러나 이 당시 영남대학교에 통일문제연구소가 설립되어 좀 더 학문적으로 접근해 보고자 하는 시도가 있었다고 할 것이다.

16) 같은 성격의 단행본으로는 내무부공보담당관실에서 『최근 북괴의 기만책동, 소위 평화통일의 허위 선전과 남침준비의 양상』(서울: 미상, 1970)이 있다.

17) 물론 자료접근의 어려움 또한 북한연구의 한계로 지적되어야 할 것이다. 당시 북한 자료를 열람하는 것은 극히 어려운 일이었기 때문이다.

18) 학술논문에서 ‘북괴(北傀)’와 ‘북한(北韓)’이라는 용어를 혼재하여 사용하고 있다. 즉, ‘북괴(北傀)’라는 용어 속에는 북한에 대한 적대감과 편견이 포함되어 있다고 할 수 있을 것이다.

다.

1970년대 들어서는 1960년에 제기했던 연방제안은 그대로 존속한 채 총선거안만을 폐기한 통일방안이 제시되어 통일방안에 대한 변화가 거의 없던 시기였다.¹⁹⁾ 그러나 1973년 김일성이 ‘조국통일5대방침’을 제기한 뒤 남한에서 발표된 논문들을 살펴볼 필요가 있다. 1974년 박재규는 “북한 「연방제」 제안의 이론과 실제”(1974)라는 논문을 통하여 ‘남한은 UN에서 승인된 한반도의 유일한 합법정부인데 반해 북한은 정통성을 결여하고 UN의 승인을 받지 못한 채 전쟁을 일으킨 교전단체’²⁰⁾로 규정하여 북한을 바라보는 관점에 있어 반공의 이데올로기를 벗어나지 못했다. 그러나 한편으로 북한연구에 있어서 당시 북한이 주장한 ‘연방(federation)’과 ‘연합(confederation)’에 대한 검토를 통하여 체계적인 접근을 시도했다는 면에서는 이전 연구성과들에 비해 진일보한 면을 보여주었다.

이 시기 연구성과들이 보이고 있는 공통된 인식은 ‘북한이 적화통일을 획책’하고 있다는 것이다.²¹⁾ 또한 북한이 평화통일 운운하며 연방제를 주장하는 이유는 진정한 통일을 원하는 것이 아니라 ‘적화통일’을 위한 전략·전술의 변화라는 것이다.²²⁾ 바꿔 말해서 북한은 이미 1960년대 평화통일론을 제창했으며 그 방법으로 ‘남북한자유총선거’와 ‘대안으로서의 연방제’를 제안하고 남북의 군대수를 10만 이하로 하자는 선결조건을 제시했지만 이에 대해서 실증적이며, 체계적인 분석을 시도한 글을 찾아보기 어렵다.

이 밖에 1970년대 발표된 논문들 중 이영춘(1978)은 논문의 서두에서부터 북한에 대한 편견을 심각하게 드러내고 있다.²³⁾ 류석렬(1979)의 경우 물론 북한 통일정책에

19) 계속간행물로는 북한연구소에서 정기적으로 발행했던 『북한』이 있다.

20) 박재규, “북한 「연방제」 제안의 이론과 실제,” 『동아세아의 평화와 안보』 (서울: 경남대학교극동문제연구소, 1974).

21) 이와 입장을 같이 하는 연구성과로는 박봉식, “북한의 대남통일전략,”(1974), 이영춘, “북한의 통일방안 비판연구,”(1978), 박재규, “북한 「연방제」 제안의 이론과 실제,”(1974), 등이 있다. 류석렬, “북한 통일정책의 고찰,” (1979).

22) 위와 입장을 같이 하는 연구성과로는 민병석, “북한의 통일정책에 관한 연구,” 『북한』, 통권45호, (1975).

대하여 북한측의 자료를 활용하고 국제정세적인 측면까지 다룬면에서는 높이 평가할 만하지만 역시 북한에 대한 감성적이며 이데올로기적인 편견을 예외없이 드러내고 있다.²⁴⁾

1980년대 들어서에는 북한이 이전의 연방제와는 성격을 크게 달리하는 ‘고려연방제’를 제기한 시기였다. 그러나 1970년대에 이어 1980년대에도 북한의 연방제를 보는 시각은 많이 달라지지 않았다.

1980년대 초반까지 생산된 연구성과들의 대부분은 북한의 연방제안을 대남적화혁명전략으로 평가를 하고 있다. 그 근거로는 북한 통일전략의 궁극적 목표는 ‘한반도 전체의 공산화’인데 ‘3대혁명역량’강화를 통하여 북한이 혁명기지가 되어 남조선에서 혁명이 일어나 남한에 연공정권이나 공산정권이 들어서면, 그때 통일을 한다는 것이다.²⁵⁾ 또한 북한의 평화통일론은 적화통일을 위한 위장일 뿐이라는 주장을 하여 북한이 제안한 연방제를 실현가능성의 관점 및 남북관계 속에서 살펴본 것이 아니라 북한의 주장은 모두 그르다는 식의 주장을 여전히 지속하고 있다. 객관성의 담보가 아쉬운 부분이라 할 것이다.

반면에 이호재가 1984년에 발표한 논문은 과거 북한의 통일정책을 시기적으로 분석한 연구성과²⁶⁾에 대해서 좀 더 발전적인 형태로 논의해 보고자 하였다. 그동안의 성과물들이 정치적인 해석에 의존한 것이었다면 역사적인 관점에서 실증적인 자료를 가지고 체계적인 접근을 시도했다는 점이 여타 연구물들과의 차이점이라고 할 것이다.

23) 이영춘, “북한의 통일방안 비판연구”, 논문에서 “전술적 현안은 통일전략하에 주객관적 상황의 변화에 따라 상황에 맞게 수시로 무수히 변화하도록 되어 있는 것이 그 특징이다. (중략) 즉, 과거 6.25직전에 북한이 무수한 평화통일방안을 내 놓아 마치 평화적 방법에 의한 통일을 추구하는 것처럼 하더니 갑자기 남침을 감행했던 일이나...”

24) 류석렬은 논문에서 “우리는 환경이 호전되는 느낌을 가질 때 과거의 체험을 값싸게 잊어버리거나 관대하게 용서하는 습관이 있다”라고 하여 북한에 대한 적대적인 감정을 여과없이 표출하고 있다.

25) 정종식, “북한고려연방제안의 분석과 평가,” 『북한』, 통권제121호, (1982), p.111.

26) 지표로 삼은 연구성과는 김학준, “북한의 통일외교,” 『북한외교론』 (1978), 김남식, “남북한의 통일론 및 통일정책,” 『동서독과 남북한: 통일방식의 유의성과 이질성』 (1973)이다.

과거와 달리 1980년대 중반이후 성과물의 특징은 정치적이고 자의적인 접근에서 벗어나 역사적인 관점에서 서술을 시도하는 입장이 늘어난 것이다. 물론 이러한 시도 또한 과거 냉전의식을 완전히 배제시킨 상태에서 된 것은 아니지만 일단 최대한의 객관성을 확보했다는 면이 긍정적이라고 할 수 있을 것이다.

1980년대 중반에 들어서는 남한에서의 통일논의가 활발해지고 88서울올림픽과 당시 집권한 노태우 정부의 북방외교정책으로 인하여 대공산권 및 북한에 대한 호전적인 태도가 유화적으로 바뀐 시기이다. 게다가 1980년대 후반 이후 북한 연구에 관한 접근법이 화두에 오르면서 북한연구는 그 동안의 연구성과와는 다른 입장들을 보이고 있다.

서대숙은 이데올로기적 편향성을 극복하고 내재적 관점을 통하여 북한의 연방제에 대해서 접근하였으며²⁷⁾ 이연과 정대화는 분단 이후 역사적인 고찰을 통한 접근법을 사용하여 객관성에 충실했음을 높이 평가할 수 있다.²⁸⁾

1990년대 들어서는 북한이 고려연방제에 수정을 가한 ‘느슨한 연방제’를 제기하여 연방제에 대하여 새로운 이슈를 던져주었던 시기였다. 게다가 1980년대 후반에 집권한 노태우정권의 북방외교 및 이후 역대 정권들의 대북정책이 이전 독재정권시대에 비해 비교적 유화적인 입장을 보이자 학문적으로도 좀 더 개방된 태도를 보이고 있다. 또한 1990년 독일이 통일에 성공하여 독일통일의 반성적시각과 함께 이전 시대에는 거의 행해지지 않았던 법적접근 또한 활발히 이루어졌다.

1990년대 연구성과 중 괄목할만한 것은 이전 서대숙의 경우 내재적 접근법을 사용하여 이데올로기적 편향성은 극복했으나 북한에 대한 지나친 신뢰를 보여준 반면 이종석은 북한의 통일방안 제기 배경 등을 남북관계 및 북한의 내부사정 그리고 국제정세 등을 포괄하여 살펴봄으로써 이전의 연구성과와는 다르게 상당히 객관적이며 체계적인 분석을 하고 있다는 것이다.²⁹⁾

27) 서대숙, “남북한 국내정치와 통일전망: 북한의 국내정치와 통일정책,” 『한반도의 통일전망』 (서울: 경남대학교극동문제연구소, 1986).

28) 이연, “북한 통일정책과 ‘고려연방제’안의 성격,” 『역사비평』, No.3, (1988). 정대화, “북한의 통일정책사: 연방제 통일방안을 중심으로,” 『동향과 전망』, 통권 제3호, (1989.3).

반면에 김영호는 북한의 세습체제를 남한에 연장시켜 남북한의 체제를 동질화시킨 상태에서 남한을 흡수통합하기 위한 방식으로 북한이 연방제를 제시했다는 주장을 한다.³⁰⁾

2000년에는 남북정상간의 역사적인 회담이 이루어지고 김대중정권의 햇볕정책 등으로 인하여 북한을 바라보는 사회의 전반적인 태도가 개방적으로 바뀌었으며 이러한 분위기는 학계에서도 이미 감지되고 있었다. 또한 남북공동선언의 제2항과 관련하여 발생한 논쟁은 학계에도 그대로 반영되어 이와 관련한 논문들이 주류를 이루고 있으며 북한의 원전사료에 충실하여 객관적이며 체계적인 분석을 시도한 연구성과가 나오게 되었다.

여러 연구성과들 중에서도 이완범은 ‘낮은 단계의 연방제안’이 북한의 내부적 과정에 의한 결과물이 아니라 남한과의 접촉을 통해서 얻은 산물로 보고 있다. 즉 김일성이 문익환목사와의 접촉 및 김대중의 3단계 통일론에 영향을 받은 것이라는 것이다. 방대한 양의 자료를 체계적으로 분석했기에 가능한 성과로 보여진다.³¹⁾

이외에도 남북정상회담 이후 공동선언의 2항의 해석과 관련한 연구성과들이 있는데 연합제와 연방제의 공통성 논의와 수렴가능성에 대한 연구가 주류를 이루고 있다.³²⁾ 또한 공동선언의 2항을 법적차원에서 접근한 장명봉은 현재 논의되고 있는 통일방안 및 이를 기초로 하여 가능한 대안을 모색하여 새로운 시도를 하고 있다.³³⁾

29) 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울아카데미, 1998).

30) 김영호, 『통일한국의 패러다임』 (서울: 풀빛, 1999).

31) 이완범, “북한 낮은 단계의 연방제 통일방안의 형성과정에 대한 연구,” 『현대북한연구』, 4권 1호, (2001).

32) 많은 연구성과가 있지만 몇 가지만 소개하면, 강성윤, “6.15남북공동선언 제2항의 함의,” 『북한연구학회보』, 제8권 제2호 (2004), 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-6.15공동선언 2항을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제19권 4호 통권 43호 (2003), 남궁영, “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『한국정치학회보』, 36집 1호 (2002), 노병만, “남북한의 통일방법모델과 통일방안의 재검토,” 『한국동북아논총』, 제25집 (2002), 최완규, “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』, 제6권 제1호 (2002), 등이 있다.

33) 장명봉, “6.15 남북공동선언과 통일방안의 대안모색: ‘연합제안’과 ‘낮은 단계의 연방제안’을 중심으로,” 『북한법연구』, Vol.4 (2001).

북한연구의 특징은 당시 시대상과 밀접하게 맞물려 있다. 즉 정권의 성격에 따라 혹은 북한과의 관계에 따라 편차가 나는 것이다. 반공을 국시로 내걸었던 과거에는 북한에 대한 연구가 정책적인 차원에서 이루어졌으며 북한 문제 및 통일 문제의 연구가 소수의 연구자들에게 독점되어 있어서 비판을 통한 발전이 어려웠다는 점도 한 몫하고 있다.

북한연구의 큰 문제점은 바로 감성적 접근이다. 즉 북한에 대해서 한국전쟁을 일으킨 장본인으로 적대적인 감정을 가지고 있으며 이러한 감정이 그대로 연구에 반영되어 객관적인 연구를 어렵게 하는 것이다. 시간이 지남에 따라 북한에 대한 접근법이 과거 배타적 이데올로기에서 벗어나 점차 객관적이며 현실적인 접근이 이루어지고 있다. 이러한 점은 높이 평가되어야 하며 앞으로도 정확한 북한 연구의 초석을 이룰 것으로 보인다.

제 3 장 연방제의 태동과 전개

제 1 절 과도기적 단계로서의 연방제

1. 1960년대 연방제

1) 통일 대남전략

북한은 정권을 구축하는 과정(1946-48)에서 남북한통일방안으로서 이른바 ‘민주기지론’을 제기하였다. ‘민주기지론’은 이후 ‘국토완정론’의 근간을 형성하면서 한국전쟁의 시점까지, 그리고 정전 이후 북한 통일방안의 기초로 되면서 북한 통일정책에 있어서 지속적인 영향을 미쳤다.¹⁾ 김일성이 1960년 ‘과도기적 대책으로서의 연방제’를 제안한 후 북한은 1964년 2월 25일에서 27일까지 열린 조선로동당 제4기 제8차 전원회의에서 3대혁명역량강화에 관한 결론을 이끌어 내고 북한의 대남전략을 지역혁명에 근거한 ‘남조선혁명론’으로 정식화하였다.²⁾

3대 혁명론에 바탕을 둔 북한의 대남통일전략은 ‘선혁명 후통일’로 요약할 수 있다. 3대혁명론의 첫째는 북한 혁명역량 강화로 북한은 북반부에서의 혁명기지 건설을 완수하여 남한의 혁명을 지원하는 것이고, 둘째는 북한의 지원과 더불어 남한내부의 혁명역량을 강화하여 남한 스스로 혁명을 완수하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 끝으로 세 번째는 국제적인 혁명세력과 단결하여 전 세계적인 반제반미전선을 결성하는 혁명역량 강화를 주요내용으로 하고 있다.³⁾

1) 이원영, “북한 통일방안의 연원: ‘민주기지론’을 중심으로(1946-48),” 『국민윤리연구』, 39호 (1998) p.345.

2) 정대화, “북한의 통일정책사: 연방제 통일방안을 중심으로,” 『동향과 전망』, 통권 제3호 (1989.3) p.297.

3) 김일성, “조국통일위업을 실현하기 위하여 혁명력량을 백방으로 강화하자,” 『조국의 자주적평화통일』

북한은 이 당시 남한의 4·19혁명과 5·16군사쿠데타에 기대를 걸었지만 이는 단순히 기대에 머물고 말았다.⁴⁾ 왜냐하면 북한은 남한의 혁명에 대하여 직접 개입할 수 있는 여지가 적었기 때문이다. 이 때문에 북한은 남한 스스로의 혁명역량을 강화하여 남한 내부에서부터의 혁명을 시도하고 이를 북한이 지원하는 것이 적당한 방법임을 강조했다.⁵⁾ 한편 이 시기 북한은 통일문제에 대하여 다음과 같이 인식하고 있었다.

유구한 역사적 전통을 가진 통일된 국가, 단일한 민족을 두 부분으로 분열한 인공적인 장벽을 제거하고 정치, 경제, 문화적으로 혈연적인 련계의 회복과 통일을 실현하는 문제인 만류 어떤 국제적 분쟁 문제인 것이 아니라 전적으로 조선 인민의 내정에 속한 것이며 민족적 자주권에 속한 문제인 것이다.⁶⁾

북한은 통일문제를 국제적 성격의 것이 아니라 조선인민의 내정에 속한 것으로 규정하여 조국통일에 있어서 “조선 문제는 조선 인민 자신의 손에 의하여 해결되어야 합니다.”라고 주장하였다.⁷⁾ 그리고 북한은 남북통일이 이루어지지 않는 주요 원

을 위하여》 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp.256-257.

4) 김학준, 『북한 50년사』 (서울: 동아출판사, 1995), pp.213-215. 이 때 북한이 5.16군사쿠데타에 대하여 기대를 한 이유는 군사쿠데타의 주도자인 박정희가 과거 좌익세력으로 여순사건 당시 17연대 소속으로 이 사건에 가담했기 때문이다. 그래서 북한은 군사쿠데타 직후 박정희의 셋째 형 박상희의 옛 동지인 황태성을 밀사로 남한에 파견하였으나 박정희는 황태성을 체포하여 사형시킴으로써 친미와 반공의 자세를 분명히 하였다.

5) 『조선대백과사전』 (평양: 백과사전출판사, 1996), p.196. 북한은 4.19혁명의 실패가 남한에서 혁명을 이끌어 나갈 주된 혁명세력이 없다고 보고 있었는데, 이때 북한의 ‘남조선혁명론’이 남쪽에 과급되면서 1964년 ‘통일혁명당’이라는 지하혁명조직이 만들어지게 되었다. 그러나 1968년 8월 통일혁명당과 접선하기 위해 내려온 북한공작선을 중앙정보부가 나포함으로써 지하조직의 실체는 드러나게 되었으며 당시 통일혁명당 서울시당위원장인 김종태는 1969년 사형 당했으나 사형 집행 후 북한은 김종태에게 공화국영웅칭호를 수여했다..

6) 백남운, “자주통일의 실현을 위하여,” 『근로자』, 23호 (1963, 12), p.13.

7) 김일성, “조선민주주의인민공화국 정부의 당면 과업에 대하여,” 앞의 책, p.247. “우리는 유엔이 조선 문제를 토의할 권리가 없으며 우리나라의 내정에 간섭할 권리가 없다고 인정합니다. 조선문제

인으로 미제국주의자들이 남조선을 강점하고 우리나라의 내정에 간섭하여 민족분렬 정책을 실시하고 있기 때문이라고 하였다.⁸⁾ 미국에 대한 북한의 적대적인 감정은 단적으로 김일성의 1960년 9월 22일에 개성시 당, 정권기관, 근로단체 및 경제기관 일꾼들 앞에서 한 연설을 통해서도 잘 드러난다. 이 연설에서 김일성은 한반도 문제에 관한 남한과의 협의를 촉구함과 동시에 협의의 대상으로서 미국은 배제하고자 하였다. 왜냐하면 첫째, 미국과는 한국전쟁에서의 교전당사자로 적대적인 감정이 남았으며, 둘째, ‘자주적’, ‘민족적’ 입장에서 한반도통일에 관한 문제를 미국과 협의한다는 것은 ‘자주적’, ‘민족적’ 명분에 어긋나기 때문이라고 생각했기 때문이다.⁹⁾

즉 한반도문제에 있어서 외세의 영향을 철저히 배제시키고 ‘지역혁명론’에 입각한 남한의 혁명역량 강화를 통하여 통일문제를 해결할 수 있음을 강조했다 할 수 있다.

북한은 1964년 ‘3대혁명역량강화’ 발표를 기점으로 하여 통일에 대한 전략을 달리 하게 된다. 즉 1964년 이전까지는 민주기치론에 입각하여 남한은 혁명의 주체가 아닌 혁명의 대상이었던 반면에 1964년 이후에는 ‘남조선 혁명론’¹⁰⁾에 의하여 남한민중이 혁명의 주체가 된 것이다.¹¹⁾

북한의 남한의 혁명역량 강화를 통한 통일에 대해서 미국의 지역통합전략에 의해 동아시아지역의 냉전이 강화되던 당시의 상황에서 베트남전쟁에서 북베트남이 보여 주었던 통일방식에 영향을 받아 ‘남한정권의 전복’을 통한 통일을 도모했다고 보는

는 뉴욕이나 워싱턴에서 외국 사람들이 논의할 것이 아니라 평양이나 서울에서 조선 사람끼리 토의하여야 합니다”

8) 김일성, “핀란드공산당 중앙기관지‘칸산우우티세트’를 위하여 핀란드민주청년동맹대표단이 제기한 질문에 대한 대답,” 『런방제조국통일방안에대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.29.

9) 김일성(1996), “개성시 당단체들의 과업: 개성시 당, 정권기관, 근로단체 및 경제기관 일꾼들 앞에서 한 연설,” 위의 책, p.10-13.

10) 김일성(1981), “조선민주주의인민공화국에서의 사회주의건설과 남조선 혁명에 대하여,” 앞의 책, p.298. 김일성은 ‘남조선혁명’을 위하여 중요한 것은 “남조선에서 혁명적당을 튼튼히 꾸리며 혁명의 주력군을 꾸리는 것이다.”라고 하여 ‘남조선혁명’의 기본 방침을 밝히고 있다.

11) 이연, “북한 통일정책과 ‘고려연방제’안의 성격,” 『역사비평』, No.3 (1988). 및 정대화, 앞의 글,을 참조할 것

견해도 있다. 즉 ‘남조선혁명론’을 내세운 북한의 1960년대 통일정책은 북베트남의 그것과 유사한 내용을 보여주고 있다는 것이다.¹²⁾

그러나 북한은 이 당시 제기한 선결과제를 통하여 ‘남한 스스로의 혁명역량 강화’ 및 북한의 혁명역량 강화를 통한 남한 혁명의 지원은 강조하고 있으나 이때부터 북한은 공식적으로 평화통일론을 통일방법론으로 제기하였다. 또한 1960년대는 중소분쟁이 심화되었던 시기이다. 한국전쟁에서 이미 경험했듯이 중국과 소련의 지원이 없는 전쟁이 어려운 상황에서 쉽게 무력에 의한 통일을 시도하지 않았을 것이다. 그러나 북한이 무력통일을 완전히 배제한 것은 아니다. 남한의 선제공격이 있을 경우에는 통일의 기회로 삼으려 한 것만은 분명하다고 할 수 있다.¹³⁾

이러한 관점에서 보았을 때 베트남 통일과정에 있어 남베트남의 민족해방투쟁 속에 북베트남이 점점 개입해 들어갔던 방식의 통일 시도에서 ‘남조선 혁명역량 강화’에 대하여 영향을 받았을 가능성은 존재하지만 이를 북한의 선제공격에 의한 무력통일로 볼 수는 없다. 1960년대 남북 모두 ‘평화통일론’을 강조하기 시작한 시기인데 이 당시 선제공격은 국제사회에서 지지를 받기 어려웠기 때문이다.

2) 통일과정으로의 연방제

1960년 남한에서의 4.19혁명으로 인해 이승만정권이 막을 내리고 새로이 장면정권이 들어섰다. 이승만정권 시대에는 금기시되던 통일논의가 이 문제에 대해 비교적 완화된 태도를 보이던 장면정권이 들어서자 북한에서도 통일문제를 논할 수 있는 호기라고 판단했다. 이에 1960년 8월 14일 8·15광복 15주년 기념대회연설을 통하여

12) 정혜구. "남북한정치통합연구-남북한 통일정책 및 통일방안의 정치통합 구상을 중심으로," 『아세아연구』, 제45권 제1호 (2002), p.132.

13) 김일성(1981), "미국 뉴욕타임즈지 기자들과 한 담화," 앞의 책, p.380. "전후에도 사실상 전쟁상태가 계속되는 조건에서 우리는 국방건설을 강화하지 않을 수 없었으며 여기에 많은 투자를 하지 않을 수 없었습니다.(중략)우리는 전쟁준비를 한다는 것을 숨기지 않습니다. 미제가 다시 우리나라에 달려들지 않으리라는 것을 누가 보증할수 있겠습니까? 그러므로 우리는 지금 적들의 침략으로부터 나라를 보위하기 위하여 공개적으로 전쟁준비를 하고 있습니다.

김일성은 통일에 관한 수용가능안을 제시하고 있다.

첫째, 일차적으로 남북의 자유로운 총선거를 주장했지만 이것이 어려울 경우 둘째, 이차적으로 연방제를 통한 조국의 통일에 관하여 주장했다. 셋째, 마지막으로 남한에서 연방제마저도 수용하기가 곤란하다는 입장을 내세운다면 “정치문제를 제쳐놓고서라도 남조선의 산업계 대표들로 구성되는 순전한 경제위원회 조직을 통한 남조선 동포들의 경제생활 개선을 촉구”한다는 것이 주요 내용이다. 두 번째에서 연방제에 관하여 언급하고 있으며 더불어 ‘과도적연방제방안’이 직접적으로 드러난 부분은 다음과 같다.

만일 그래도 남조선당국이 남조선이 다 공산주의화될까 두려워서 아직은 자유로운 남북총선거를 받아 들일수 없다고 하면 먼저 민족적으로 긴급하게 나서는 문제부터 해결하기 위하여 과도적인 대책이라도 세워야 할것입니다. 우리는 이러한 대책으로서 남북조선의 연방제를 실시할 것을 제의합니다. 우리가 말하는 연방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는것입니다. 이러한 연방제의 실시는 남북의 접촉과 협상을 보장함으로써 호상 이해와 협조를 가능하게 할 것이며 호상간의 불신임도 없애게 될것입니다.¹⁴⁾

김일성은 이 연설에서 ‘과도적형태’로서의 연방제에 관하여 제기하고 있다.¹⁵⁾ 즉 북한에서 꾸준히 주장하여 온 ‘남북총선거’에 의한 통일방안을 남한에서 즉각 수용하기 어려울 경우에 중간단계로 ‘연방제’를 상정하고 이와 같은 중간과정을 거쳐 민주주의적 원칙에 기초한 전 조선적 총 선거에 의하여 통일적인 중앙정부를 수립함으로써 나라의 완전한 통일을 이룩하자는 것이다. 이는 바로 1960년대 북한에서 제

14) 김일성, “조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐 경축대회에서 한 보고,” 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp.243-244.

15) 여기에서 김일성은 “우리가 말하는.....”이라는 단어를 사용하여 북한이 주장하는 연방제가 기존에 개념화된 연방제가 아님을 암시하고 있다.

기한 연방제의 핵심사항으로 남북한이 자유총선거를 통한 통일정부를 수립하기가 어렵다면 과도적인 대책으로 연방제를 실시할 것을 제시하여 결국 연방제는 중국적인 형태의 통일방안이 아니라 한반도에서의 완전한 통일국가 완성을 위한 중간단계로 상정하고 있다.

이 후 김일성은 1963년 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서의 연설을 통하여 좀 더 구체적으로 ‘연방제’에 관하여 언급하고 있는데 한 가지 흥미있는 사실은 분단 이후 겨우 20여년이 채 되지 않은 시점에서 이미 조국통일의 문제에 관하여 장기적인 인식을 하고 있다는 것이다.

우리 나라의 통일은 쉽게 이루어질 수 없는 복잡하고도 어려운 사업입니다. 세계 제국주의의 두목인 미 제국주의가 남조선을 강점하고 전조선과 아세아에 대한 침략정책을 추구하면서 발광적으로 새 전쟁 도발 음모를 꾸미고 있는 조건에서 우리는 간고하고도 장기적인 투쟁을 통하여서만 조국 통일의 위업을 이룩할 수 있습니다.¹⁶⁾

1945년 해방직후부터 한반도에 관한 문제는 긍정적이든 부정적이든지 간에 외세의 영향력이 상당히 강하게 작용한 것을 부정할 수는 없다. 한반도의 분단과 분단해소를 위한 통일문제에 관해서는 내·외적으로 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 만큼 ‘간고한 투쟁’을 하더라도 통일문제는 단시일내에 해결 할 수 있는 것이 아니라고 판단한 때문일 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 단계적 방안으로서의 연방제를 제안한 것으로 보인다.

이후 1965년에는 연방제 형식을 고집하지 않더라도 남북조선대표들로 구성되는 그 어떤 다른 형태의 통일적인 기관을 창설하여 남북간의 민족적연계를 회복하며 나라의 자주적 통일을 실현하기 위한 대책을 강구하는 것도 가능하다는 입장을 밝히고 있다.

16) 김일성(1981), “조선민주주의인민공화국 정부의 당면 과업에 대하여,” 앞의 책, p.248.

(중략)……당신이 제기한 통일위원회는 우리가 말하는 최고민족위원회와 유사한것이라고 볼수 있습니다. 우리는 연방제형식을 취하지 않고라도 남북조선대표들로 구성되는 그 어떤 다른 형태의 통일적인 기관을 창설하여 남북간의 민족적연계를 회복하며 나라의 자주적통일을 실현하기 위한 대책을 강구하는 것도 좋으리라 생각합니다.¹⁷⁾

이때까지만 해도 연방제에 대한 고집은 없으며 통일의 과도기 형태로 존재할 수 있으면 그만이고 만약 최고민족위원회와 유사한 형태나 기능을 담당할 수 있는 기구 또는 제도라면 굳이 연방제 형식을 취하지 않아도 된다는 입장을 취하여 연방제의 과도기적 성격을 내보이고 있으며 또한 연방제가 아니더라도 체제와 이념의 차이를 극복할 수 있는 그 어떤 방안이라도 수용할 수 있다는 인상을 주고 있다. 그리고 ‘연방제’의 가장 쟁점이 되는 정부 구성에 대해서는 다음과 같이 언급하고 있다.

우리가 제외하고 있는 연방제는 남북조선에 현존하는 사회 정치 제도는 그대로 두고 조선민주주의 인민 공화국 정부와 대한 민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 두 정부의 대표들로 최고 민족 위원회를 조직하여 민족 공동의 관심사로 되는 문제를 공동으로 처리하려는 것입니다.

이러한 연방제 하에서 남북은 호상 상대방의 내정에 간섭하지 않으며 어느 일방이 타방에 자기의 의사를 강요할 수 없습니다. 남북 조선은 각각 자기의 정치적 신념에 따라 자유로이 행동할 것이며 오직 연방 기구를 통하여 합의에 도달한 민족 공동의 이해에 관한 문제를 공동으로 해결할 것입니다.¹⁸⁾

1960년대까지 ‘연방제’의 정부구성 부분에 관하여 언급한 부분을 보면 정부구성의 대강의 밑그림은 대략 구성하고 있는 것으로 파악할 수 있으나 구체적인 부분까지는 다루지 못하고 있다. 그러나 연방제가 실현될 경우 남북한 전체를 아우르는 단일

17) 김일성(1996), “위싱턴에 있는 조선문제연구소장에게 보낸 회답서한,” 앞의 책, p.15.

18) 김일성(1981), “조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여,” 앞의 책, p.250.

한 연방정부 밑에 2개의 연방정부를 둔다고 밝히고 있는데 연방정부의 역할은 ‘민족 공동의 이해에 관한 문제’로 한정하고 있다. ‘민족 공동의 이해에 관한 문제’는 곧 군사권, 외교권 등의 대외적인 측면이라고 할 것이다.

1960년대 북한측의 통일관련 제안들을 총괄하면 첫째, 어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초위에서 자유로운 남북 총 선거를 실시하는 것이 평화적조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 길이라는 것이다. 둘째, 아직 남조선당국이 자유로운 남북 총 선거를 받아들일 수 없다면 과도적조치로 남북조선의 연방제를 제의한다 셋째, 과학, 문화, 예술, 체육 등 모든 분야에서의 남북교류를 다시 촉구하고 넷째, 남조선에서의 미군의 즉시 철퇴를 요구하며 남북조선 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소할 것을 제안했으며 다섯째, 평양이나 서울 또는 관문점에서라도 한시바빠 남북조선정당대표들이 모여 앉아 이상의 모든 문제들을 협의할 것을 남조선당국과 정당, 사회단체 및 개별적인사들에게 바란다는 것이었다.¹⁹⁾

이외에 경제교류에 관한 것으로는 북한의 공업과 남한의 농업을 연결하고 전국의 자원을 공동으로 개발하여 남북한의 경제력을 동원한다면 남한 인민의 생활을 근본적으로 개선 향상시킬 수 있다고 하여 당시 북한의 경제력 우위를 간접적으로 나타내고 있다.²⁰⁾

북한은 경제력 우위를 바탕으로 해서 남한에 연방제를 제안했다. 과거 이승만정권은 무력에 의한 북진통일을 주장했지만 4월혁명 이후 들어선 장면정권은 유엔감시하의 남북한 총선거를 공식적인 통일방안으로 하고 있었고 민주통일·반공통일을 주장하고 있었기에 연방제는 물론이고 경제위원회 구성을 위한 협상조차 응하려고 하지 않았다. 그러나 대학생과 혁신계 정치인들이 통일운동 차원에서 북한에 정치협상을 제의하고 중립화통일론을 제창하여 어느 정도 공감대를 형성하는 성과를 거둘 수 있었다.²¹⁾

19) 장석, 『김정일장군의 조국통일론연구』 (평양: 평양출판사, 2002), p.61.

20) 백남운, 앞의 글, p.20.

21) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』 (서울: 돌베개, 2001). pp.51-52.

한편 북한은 “이러한 기초 위에서 남북 조선에 현존하는 사회 정치 제도를 당분간 그냥 두고 연방 기구를 통하여 민족 공동의 이해에 관한 문제를 공동적으로 해결하는 연방제를 실시한다면 남북 간의 신뢰와 이해를 촉진시키며 정치 경제적 관계를 강화함으로써 조국의 완전통일을 달성하는데 새 국면을 열어 놓게 될 것이다.”²²⁾라고 하여 1960년대 연방제의 단계적 성격을 밝혀두고 있다.

2. 1970년대 연방제

1970년대 들어서 연방제에 관하여 최초로 언급된 내용은 1971년 4월 12일 최고인민회의 제4기 제5차 회의에서의 허담 외무상이 발표²³⁾한 내용을 통하여 알 수 있다. 이 발표를 통하여 허담은 당시 남한에서 제기되고 있던 남북교류와 남북사이의 긴장완화 주장에 대해 일정한 제한이 존재하지만 평화를 지향한다는 것과 반외세라는 점에서 긍정적으로 받아들인다고 하였다. 그리고 북한의 통일방안이 1960년대의 연방이라는 점을 밝히고,²⁴⁾ 남북연방제 실시 등을 언급하였으며 이와 함께 8개항의 통일방안²⁵⁾을 제시하였다.

22) 백남운, 앞의 글, p.20.

23) 허담, “현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여,” 『로동신문』, 1971. 4. 13, 심지연, 앞의 책, pp.284-297에서 재인용

24) 허담, 위의 글, 심지연, 위의 책, pp.284-297에서 재인용“그들과의 협상의 기초로 삼게 될 조국의 평화통일방안에 대하여 말한다면 조선로동당과 공화국 정부는 이때까지 거듭 표명한 공명정대하고 합리적인 방안을 취소하지 않았으며……”에서 알 수 있다.

25) 8개항의 내용은 다음과 같다. ①남조선에서 미제 침략군의 철거시키는 것입니다. ②미제 침략군이 물리간 다음 남북 조선의 군대를 각각 10만 또는 그 아래로 줄이는 것입니다. ③‘한미상호방위조약’과 ‘한일조약’을 비롯하여 남조선 괴뢰정권이 민족의 이익에 배치되게 외국과 체결한 모든 매국적이며 예속적인 조약들과 협정들을 폐기하며 무효로 선포하는 것입니다. ④자주적으로 민주주적 기초 위에서 자유로운 남북 총선거를 실시하여 통일적인 중앙정부를 세우는 것입니다. ⑤자유로운 남북 총선거를 위하여 남북 조선 전역에서 각 정당, 사회단체 및 개별적 인사들이 정치 활동을 벌일 수 있는 완전한 자유를 보장하며 조국통일 위업을 위하여 투쟁하였다는 이유로 남조선에서 체포, 투옥된 정치범들과 애국자들을 무조건 석방하는 것입니다. ⑥완전한 통일에 앞서 필요하다면 현재와 같은 남북의 각이한 사회제도를 그냥 두고서 과도적 조치로서 남북 조선연방제를 실시하는 것입니다. ⑦남북간의 통상과 경제적 협조, 과학, 문화, 예술, 체육 등 여러 분야에 걸친 호상 교류와 협조를

또한 허담은 이 글에서 김일성이 조국통일의 선결조건으로 ‘남조선의 모든 외국군대 철수’와 ‘조선인민 자신의 손에 의하여 자주적으로 민주주의적 원칙에서 남북통일을 실현할 것’을 주장하였다고 밝히고 있다.

1960-70년대 북한은 ‘연방제’를 실현하기 위한 선결조건으로 주한미군의 철수를 주장하고 있으며, 이와 함께 남북한 군대 감축과 평화협정 체결²⁶⁾을 선결과제로 제기하였다. 그리고 이 선결과제가 해결이 되면 경제 문화의 교류와 협조를 실현할 것이라고 했다. 군사적 대치상태 등의 정치적인 문제가 우선적으로 해결이 된 다음에 경제 문화의 교류를 상정하고 있는 것이다.

북한이 제기한 선결조건의 실현을 통한 ‘연방제’로의 통일방안의 내용을 요약하면 첫째, 남한의 주한미군철수 후 둘째, 남북한 군대규모를 10만 또는 그 이하로 축소하며, 셋째, 군사적 긴장해소로 경제적·문화적 교류가 용이해지며 넷째, 남북합작에 의한 남북간에 현존하는 사회정치제도를 당분간 그냥 놔두고 서로간의 신뢰와 리해를 촉진하는 연방제를 실시 할 수 있다. 마지막 다섯째, 민주주의적 원칙에 기초한 전 조선적 총선거 실시를 통한 통일적인 중앙정부 수립이다.

북한이 당시에 제기한 과도적연방제안은 완전한 통일국가형태의 연방제가 아니라 남북에 존재하는 각각의 정치제도를 당분간 그대로 두고 당면한 긴급문제들을 해결하여 완전한 통일을 촉진하기 위한 연방제, 다시 말하여 남북 총선거에 의한 통일정

실현하며 남북간의 편지 거래와 인사 내왕을 실현하는 것입니다. ⑧이상의 문제를 협의하기 위하여 각 정당, 사회단체들과 전체 인민적 성격을 가진 사람들로써 남북 조선 정치 협상회의를 진행하는 것입니다.

26) 김일성(1981), “조선민주주의인민공화국 정부의 당면 과업에 대하여: 최고인민회의 제3기 제1차회의에서 한 연설,” 앞의 책, pp.248-255. 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면, “우리 나라의 자주적 평화통일은 남조선으로부터 외국군대를 철거시키는 조건 밑에서 일련의 중간 걸음들을 거쳐 점차적으로 실현되어야 합니다.……나라의 통일을 이룩하기 위하여서는 미 제국주의자들에 의하여 남북간에 조성된 긴장 상태를 제거하는 것이 무엇보다도 중요합니다. 미국군대를 철거시키고 남북이 서로 상대방을 공격하지 않을데 대한 평화협정을 체결하며 남북 조선의 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소하여야 할 것입니다.……군대를 증강하고 군비를 확장할 것이 아니라 무력을 축소하고 긴장 상태를 제거함으로써 남북 조선이 다 같이 민족 경제의 인민생활의 향상에 힘을 기울여야 합니다.” 여기서 주목할 사항은 정전협정의 평화협정으로의 변경이 아니라 정전협정에 대한 언급이 없이 평화협정의 체결을 제기하고 있는 점이다.

부를 수립할 때까지의 과도적대책으로의 연방제이며 이를 따를 경우 남북의 통일은 과도적연방제 단계 후 남북총선거의 과정을 거쳐 이루어 질 것으로 상정하고 있다.

북한은 다섯 가지의 실천과제(선결조건)를 제시하고 이를 바탕으로 최고민족위원회를 조직할 것을 주장하고 있지만 ‘연방제’의 초기 주장이었던만큼 통일헌법과 이에 기초한 통일정부수립 등 세부적이고 법률적인 사항에 관하여서는 언급은 없었다. 물론 연방정부의 역할에 대해서는 대강을 설명하고 있지만 북한이 세세한 부분까지 다루지 않은 이유는 구체적인 부분은 남북간의 교류 내지는 커뮤니케이션을 통하여 해결하고자 미진한 채로 남겨두었을 것으로 보인다.

7.4남북공동성명이 발표되기 전 이미 김일성은 “조국을 통일하기 위하여서는 통일문제해결의 기초로 될 수 있는 근본원칙을 옳게 세워야 합니다.”²⁷⁾라고 하여 남북이 서로의 주장만을 강조하던 것에서 탈피하여 통일문제에 있어서 남과 북이 모든 일을 성과적으로 수행해 나갈 수 있음을 강조했다. 그는 또한 7.4남북공동성명에 3가지의 통일에 관한 원칙을 주장하였다.

우리 나라의 통일문제는 반드시 외세의 간섭이 없이 자주적으로, 민족대단결을 도모하는 원칙에서 평화적방법으로 해결하여야 한다고 인정합니다. 첫째로, 조국통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 실현하여야 합니다.……둘째로, 사상과 리념, 제도의 차이를 초월하여 민족대단결을 도모하여야 합니다.……셋째로, 조국통일은 무력행사에 의거하지 않고 평화적방법으로 실현하여야 합니다.…… 28)

당시 북한이 제기한 3대원칙은 공동성명 불과 두 달 전에 <조선중앙통신>을 통하여 발표된 내용이다. 3대원칙은 7·4남북공동성명의 발표 내용과 순서만 바뀌었을 뿐 정확히 일치한다.²⁹⁾ 물론 이 당시 남북관계에 있어서 주도권을 북한이 가지고 있

27) 김일성(1996), “조국통일의 3대원칙에 대하여:북과 남사이의 고위급회담에 참가한 남조선측 대표들과 한 담화,” 앞의 책, p.42.

28) 김일성(1996), 위의 책, pp.42-52.

29) 심지연, 앞의 책, p.62. 1982년 7월4일자 <로동신문>은 7·4남북공동성명 10주년을 기념해, 1972년

있던 것도 한 가지 이유로 파악할 수 있으나 그보다는 당시 탈냉전의 조류가 서서히 형성되어 가던 시기에 남한과 북한은 남북관계에 있어서 그들 나름대로의 일정한 성과를 보여주어야 했기 때문이다.

1970년대 들어 미-중화해가 이루어지고 데탕트체제가 성립하면서 미국은 동북아시아와 관련해서 ‘축소·간접개입으로의 전환, 경제적 군사적 부담의 일본으로의 이양’을 핵심내용으로 하는 ‘닉슨독트린’으로 구체화된 새로운 정책을 구사하게 된다.³⁰⁾

데탕트 국면에서 미국의 대한반도 정책은 한마디로 현상유지를 바탕으로 한 안정화 정책이라고 할 수 있다. 즉 두 한국의 존재를 인정하는 방향에서, 한반도의 군사적 긴장을 해소하고 상황을 안정시킨다는 것이었다.³¹⁾

이러한 국제적 분위기 속에서 남한과 북한은 뭔가 새로운 것을 제시하지 않으면 안되었다. 이대로 남한과 북한이 자신의 주장만을 고집한다면 미국의 의도대로 한반도문제가 결정될 수도 있는 상황이었기 때문이다.

더구나 남한에서의 박정희 정권은 경제개발정책으로 일정한 경제성장정책은 이루었지만 이 과정에서 발생한 도시빈민과 사회적 불평등 문제는 박정희 정권을 위기로 몰아가기 시작했다. 위기에 처한 박정희정권은 국제적 변화에 대한 대응과 장기집권계획수립을 위한 시간이 필요했으며 이러한 위기를 타개하고자 제시한 카드가 바로 ‘남북대화’였다. 이 때에 북한 또한 선택한 방법이 남한과의 대화·협상이었다. 대화를 통해 평화적 분위기를 조성하며, 한편으로 박정희 정권의 ‘대미예속관계’, ‘반

5월 3일과 11월 9일에 김일성이 고위급 정치회담에 참가하기 위해 평양에 온 남쪽 대표를 만나 나눈 이야기를 “조국통일의 3대원칙에대하여:북과남사이의 고위급회담에 참가한 남조선측 대표들과한 담화”라는 제목으로 실었다. 이에 의하면 3대 원칙의 순서는 “자주, 민족대단결, 평화통일”이었다. 3대원칙의 발표시기에 대해 김일성은 서울에서 먼저 논의해 정하고 나중에 남북이 합의해 발표하자고 말한 것으로 나와있다. 이를 볼 때 남한은 북에서 제시한 3대원칙을 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’로 그 순서만 바꾸어 수용하고, 발표시기를 7월 4일로 정하는 일만 했다는 인상을 받게 된다.

30) 닉슨독트린에 따라 1970년 베트남에서의 미군철수, 한국에서의 미군철수와 한국군 강화, 한·미·일 삼각안보체제의 구체화 등의 조치가 취해졌다.

31) 홍석률, “1970년대 전반기 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서,” 『국제정치논총』, 제 44집 2호 (2004), p.39.

통일성'을 회담장의 정치투쟁을 통해 폭로하면서 대남혁명노선과 내부문제 조정을 위한 시간을 벌겠다는 전략이었다.

그 결과 남북한 당국은 당시 남한의 중앙정보부장 이후락의 평양방문과 북한의 부수상 박성철의 서울방문을 통해 입장을 교환하고, 1972년 7월 4일 전격적으로 공동성명을 발표하게 되었다.³²⁾

그러나 7.4남북공동성명을 발표한지 채 1년도 못되어서 1973년 6월 23일 남한은 '평화통일외교정책선언'을 통하여 '두개의 한국'정책을 공식화하였으며³³⁾ 김일성은 즉각 《민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자》라는 연설을 통하여 조국통일 5대강령을 발표하고 단일국호에 의한 유엔 가입을 주장하였다.³⁴⁾

첫째, 북과 남사이의 관계를 개선하고 조국의 평화적통일을 촉진시키기 위해서는 북과 남사이의 군사적대치상태를 해소하고 긴장상태를 가셔야 하며, 둘째, 남북관계를 개선하고 나라의 통일을 촉진시키기 위하여서는 북과 남사이에 정치, 군사, 외교, 경제, 문화의 여러 분야에 걸쳐 다방면적인 합작과 교류를 실시하여야 하며, 셋째, 나라의 통일문제를 우리 인민의 의사와 요구에 맞게 해결하기 위하여서는 북과 남의 광범한 각계각층 인민들이 조국통일을 위한 거족적인 애국사업에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 넷째, 나라의 통일을 앞당기는데서 중요한 의의를 가지는 것은 단일국호에 의한 남북련방제를 실시하는것입니다. 다섯째, 우리의 분열이 고착되어 우리 나라가 <두개 조선>으로 영원히 갈라지는 것을 막아야 하며 대외관계분야에서도 북과 남이 공동으로 나가야한다고 인정한다.³⁵⁾

'5대 강령'의 내용을 살펴보면 1항과 2항에 주장된 내용은 1960년대 이후로 북한

32) 안병욱, 정병준, “남북한의 통일정책과 통일의 과제,” 『역사와 현실』, 제16권 (1995), pp.74-76.

33) 심지연, 앞의 책, pp.64-65. 박정희는 6.23선언을 통하여 7개항의 통일정책을 발표했다. 여기서 골자는 긴장완화와 국제 협조에 도움이 되고 통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 북한과 함께 유엔에 가입하는 것을 반대하지 않는다는 것이다. 그리고 이러한 정책은 통일이 성취될 때까지의 과도적인 기간의 잠정 조치로 하는 것이지 결코 북한을 국가로 인정하는 것이 아니라는 점을 분명히 한다고 선언했다.

34) 장석, 앞의 책, p.64.

35) 김일성, “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자,” 『김일성저작집 28』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), pp.387-391.

에서 일관되게 주장되어온 내용들이다. 3항의 내용을 1960년대의 주장과 비교하여 보면 1960년대에는 남북조선의 대표인사들이 모여서 논의하자고 구체적으로 주장했는데 비해서 1970년대에는 통일논의에 관하여 남북의 대표인사들 뿐만 아니라 “북과 남의 광범한 각계각층 인민들이 ...”라고 하여 대중의 저변에 널리 확산시키고자 한 것으로 보인다. 그리고 제5항에 제시되어 있는 ‘두개 조선’에 대해서 상당한 우려를 표하고 있다. 이 당시 이미 분단이 된지 20년이 넘어서고 남북간의 이질화³⁶⁾가 진행되고 있었기 때문이다.

또한 더불어 주목할 만한 사항은, 1971년 허담 외무상의 최고인민회의 발표에서는 남북총선거에 의한 통일을 주장했지만, 2년 뒤인 1973년에는 김일성이 발표한 ‘조국통일5대강령’에서는 남북총선거에 의한 통일방안을 주장하지 않고 남북연방제만을 언급했다는 점이다. 이 당시에는 북한이 남북관계의 주도권을 쥐고 있어서 “남북총선거”안 등을 주장, 제기 할 수 있었으나 1972년 7·4남북공동성명을 계기로 남북관계에 ‘대등성’이 전개되면서 북한의 일방적 주도권이 사라지게 되었으며 이로 인하여 북한은 좀 더 현실적인 측면에서 남북관계를 바라보게 되었다고 할 것이다.³⁷⁾

1970년대 통일문제에 관하여 주목할 만한 사항은 “자주, 평화통일, 민족대단결”의 3대 원칙을 천명한 1972년 7.4남북공동성명이다. 그러나 7.4남북공동성명이 남북한의 정략적인 차원에서 이루어지고 이후 남북관계의 주도권이 북한에서 남한으로 옮겨옴으로써 오히려 1972년 이전보다 더 투쟁적인 상황으로 바뀌게 되었다. 또한 남북한 당국 모두 서로의 필요성에 의해서 남북대화를 시작했지만 이는 자율성, 즉 남북

36) 김일성, “조국통일의 3대원칙에 대하여: 북과 남사이의 고위급회담에 참가한 남조선측 대표들과 한담화,” 앞의 책, p.41. “민족을 특징 짓는 가장 중요한 표징은 언어와 문화생활의 공통성입니다. 한피줄을 이어 받은 사람들이라 하더라도 말과 글이 다르고 문화와 풍습이 다르면 같은 민족이라고 할 수 없습니다. 그런데 우리 나라가 오래동안 분열되어 있다보니 벌써 북과 남 사이에 말도 달라져가고 문화와 생활양식도 달라져가고 있습니다. 민족의 분열이 오래 가면 갈수록 언어와 생활양식에서의 차이는 더욱더 커질것입니다.”라고 하여 5대 강령 발표 전에 이미 남북간의 이질화 진행에 대해 심각한 우려를 표명하고 있는 것으로 파악된다.

37) 정대화, 앞의 글, pp.312-313. 정대화는 “남북총선거와 그 과도적 대책으로서의 ‘남북조선 연방제’에 어떤 수정이 가하는 것은 아니다”라고 파악하였으나, 7·4남북공동성명을 계기로 남북관계 주도권이 바뀌었다는 점을 감안하면 이는 정세에 따른 수정으로 보아야 할 것이다.

한이 서로에게 순수한 의미에서 시작된 것이 아니라 미국의 한반도 안정화 정책에 의한 타성에 젖은 남북대화였기에 시작부터 일정한 한계를 가진 것만은 사실이다. 그러나 1970년대 남북관계에 있어서 가장 큰 결실은 남북요인간의 회담(물론 비밀회담이었지만) 및 이를 바탕으로 남북간에 통일에 관한 대원칙에 합의한 점이라 할 것이다.

분단 이후 통일문제에 있어서 선결조건으로 꾸준히 제기된 ‘미제와 외국군대의 철수’, ‘남북간의 긴장상태 해소’등의 주장은 1967년 이후 북한에서 통치이념으로 자리 잡은 ‘주체성’에 기초한 자주성과 관련하여 남북관계에서 북한이 끊임없이 주장해온 내용이며, 이는 1970년대 남북관계의 주도권이 북한에서 남한으로 바뀐 뒤에 서로간의 주도권 다툼 등에서도 계속적으로 제기된 부분이다.

뒤에서 살펴보겠지만 1980년에 제기된 ‘고려민주주의연방공화국창립방안’의 특징으로 분류되는 완전한 통일국가로서의 ‘연방제’의 시작이 1973년 김일성의 ‘조국통일 5대강령’이었다고 할 수 있을 것이다. ‘조국통일 5대강령’의 제4항을 보면 “오늘 나라의 통일을 앞당기는데서 중요한 의의를 가지는 것은 단일국호에 의한 남북연방제를 실시하는것입니다.”³⁸⁾라고 하였다. 연방제의 단계성에 대한 언급도 없으려니와 ‘고려연방공화국’³⁹⁾으로 지칭되는 단일국호를 제안하여 완전한 통일국가로서의 연방제 형태를 예기하고 있다고 할 수 있다.

이와 함께 북한이 제기한 연방제의 1960년대와 1970년대의 가장 큰 차이점은 바로 남북자유총선거의 폐기 여부일 것이다. 당초 북한이 1960년에 연방제를 제안한 이유는 첫째, 남북자유총선거안의 대안 둘째, 민족의 영구분열방지 등으로 요약할 수 있다. 그리고 이 밑바탕에는 북한이 사회주의를 포기할 수 없다는 기본명제가 자리 잡고 있다. 또한 1960년 8월 14일 8·15경축사에서 연방제를 처음으로 제안한 이래 1961년 조선로동당 제4차대회에서는 연방제에 대한 언급이 없었으나 1962년에 다시 등장하였다. 그러나 1970년 들어서 남북자유총선거안을 통한 통일이 어려워지

38) 심지연, 앞의 책, p.314.

39) 김일성(1996), “조국통일 5대방침에 대하여,” 앞의 책, p.88.

자 차선택이었던 연방제가 통일안의 제1순위로 자리매김하게 된 것이다.

제 2 절 고려민주연방공화국창립방안

1. 1980년대 통일 환경

1980년대 초는 남한과 북한에서는 권력구조의 변화가 진행됨과 동시에 남한과 북한 모두 평화공존을 기조로 한 통일방안을 제시했다. 남과 북이 평화문제를 주요 골격으로 삼아 통일방안을 수립한 것은 남북 모두 새로운 권력 구조를 정착시키기 위해서였으며 주변 국가들 또한 한반도의 현상 유지를 통한 안정을 바라고 있었기 때문이다.⁴⁰⁾

12.12쿠데타를 통하여 정권을 잡은 전두환은 1981년 1월 김일성과의 정상회담 및 1982년 2월에는 남북의 교류협력을 위한 ‘20개 시범실천사업’을 제안하였으나 북한은 이를 모두 거부하고 대신에 남북정당 사회단체 사이의 회담을 꾸준히 제안하였다. 그러나 북한의 제안 또한 남한이 수용하지 않았다. 이후 1983년 아웅산 사건으로 남북관계는 이전에 비해 더욱 냉랭해졌으며 1984년에 LA올림픽 단일팀 구성을 위한 실무접촉이 있었지만 이 역시 무산되고 말았다. 그러나 1985년까지 교착상태에 빠져있던 남북관계는 남한의 수해피해 복구를 위해 북한이 적십자사를 통하여 수재물자를 보내옴으로써 해빙기를 맞게 되었다.

1980년대를 거치면서 개혁·개방 등을 표방한 소련의 사회변동 등 급격한 국제정세의 변화와 남한 경제의 급속한 양적 팽창으로 남한의 대북 우위는 두드러지게 되었다. 게다가 1988년 남한의 올림픽 개최는 남북사이의 국력 차이를 극명히 보여주었으며, 또한 소련과 중국 등 북한의 동맹 국가들이 올림픽에 참여하여 북한의 외교적 위치도 약화 될 수밖에 없었다. 또한 올림픽 직전 KAL858기 폭파사건으로 북한의 입지는 국제적으로 크게 위축되었다.

그러나 북한은 남한의 재야 및 학생 등 민간차원의 통일 교류에는 적극적인 태도

40) 심지연, 앞의 책, p.77.

를 취했다.⁴¹⁾ 1989년 문익환목사 방문이나 임수경학생의 평양 세계청년학생축전에 참가는, 남한 정부와 민간을 분리하는 북한의 시각을 보여주는 사건들이었다.

1980년대 본격화된 북한 경제의 침체는 당시 소련 등 사회주의 국가들의 침체와 무관하지 않았다. 1980년대 소련은 고르바초프의 집권으로 개혁·개방정책을 추진하지만 관료들의 저항으로 실효를 거두지 못하고 사회질서의 혼란만을 야기하였다.

북한이 1960년대부터 자주노선을 천명했지만 소련의 이런 변화에 영향을 받지 않을 수는 없었다. 북한이 표방하는 자립적 민족경제는 소련과 동구진영과의 협력 없이 쉽게 견딜 수 있는 것이 아니었다. 이러한 여건의 변화는 북한에게 사회주의의 승리는 고사하고 사회주의 체제 자체의 존속마저 힘들게 하였다. 북한은 동맹국가들을 점점 상실하게 되었고 자본주의 진영의 위협은 점점 현실로 다가오고 있었다.

그래서 북한 지도부는 내부적으로 동구 사회주의 국가의 붕괴에 따른 위기의식을 떨쳐버리기 위해서 단결에 힘을 모으고 사회주의 체제의 ‘우월성’을 내세우는 데 적지 않은 노력을 기울였다. 1991년 5월 김정일은 당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화를 통해 ‘우리식 사회주의’를 제창하고, 경제 위기를 극복하기 위해서 대외경제교류 정책을 적극적으로 추진하게 되었다.

2. 고려연방제의 내용

1980년 10월 10일, 북한에서는 조선로동당 제6차대회가 열렸다.⁴²⁾ 제6차 당대회에서는 제5차 당대회시에 제기하였던 사상, 기술, 문화의 3대혁명 운동의 성과보고와 조선인민의 민족적 숙원인 통일 문제에 관하여 일정한 결과물이 필요했기 때문에 열렸다고 할 수 있다. 즉 통일문제에 있어서 7·4남북공동성명 이후로 지지부진하던 남북관계의 획기적인 전환점이 요구되었고, 또한 미국이 끊임없이 제기한 ‘유엔동시

41) 이는 북한이 1970년대 남한정부와의 통일교류정책에는 소극적이었는데 반해서 조국통일5대강령에서도 주장했듯이 통일의 문제를 인민의 저변으로 널리 확산시킬 수 있는 호기라고 생각한 때문이다.

42) 조선로동당 대회는 비정기적이며 국가적 사업에 있어서 일정한 혁명적 성과가 있을 때에만 열린다.

가입 및 교차승인' 반대, 그리고 당시 남한의 광주5·18민주항쟁 등 일련의 상황 변화를 겪은 이후 통일문제에 대한 새로운 접근이 필요하였기 때문이다.

이러한 조건을 바탕으로 제6차 당대회에서 김일성은 '중앙위원회사업총화보고'를 통하여 조국통일에 관한 원칙과 고려민주연방공화국창립방안을 제시하였다.⁴³⁾ 1960년대 이후로 꾸준히 제기하여 온 '연방제'에 대하여 당시 정세의 변화 등을 토대로 하여 '고려민주연방공화국창립방안'이라는 좀 더 발전·변화된 형태의 조국통일방안을 제기한 것이다. 또한 미국에 대해서는 정전협정을 평화협정으로의 교체 문제 협상을 제의하고, 남한에 대해서는 연방공화국을 창설해 조국을 통일하자고 제의하여 통일방안을 민족문제와 군사문제 두 개로 분리한 것은 한반도문제의 이중성을 감안해 별도의 해결 방안을 찾으려는 의도로 파악된다.⁴⁴⁾

1) 완성된 통일국가로서의 연방제

북한이 제6차 로동당대회를 통하여 천명한 '고려민주연방공화국창립방안'의 기본 특징은 남북간의 '차이'를 인정했다는 점이다. 즉 '고려민주연방공화국창립방안'은 남북이 오랜 분단기간을 거치면서 갖게 된 차이를 인정하는 것을 전제조건⁴⁵⁾으로 하여, 남과 북이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초위에서 남북이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 세우고 그 밑에 남북이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 '연방공화국'을 창립하여 통일하자는 것을 주요 골자로 하고 있다.⁴⁶⁾ 즉, 남과 북이 서로 다른 이념과 체제를 가지고 있으

43) 국토통일원, "조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자," 『조선로동당대회자료집 IV』, (서울: 국토통일원, 1988), p.59.

44) 심지연, 앞의 책, p.77.

45) 『근로자』, 1982, 제7호 (1982) p.56. 북한은 이 전제조건에 대하여 "북한에는 공산주의 이념이 남한에는 자본주의 이념이 존재하며 이는 오랜 시간을 거쳐 남한과 북한에 각각 정착된 제도이므로 이를 남과 북에 강요해서는 안된다"고 주장하고 있다.

46) 장석, 『김정일장군의 조국통일론연구』 (평양: 평양출판사, 2002), p.67.

며 이는 제도만으로 극복이 힘들기 때문에 ‘민족적 이념’이라는 대의명분을 가지고 그 자체로 완전한 조국통일의 방안이자 완성된 통일국가로서의 고려민주연방공화국 창립방안을 주장하는 것이라고 볼 수 있다.⁴⁷⁾

1960년대의 연방제가 남북 총선거에 의한 통일을 전제로 한 부수적인 성격의 통일 방안이었다면, 1980년대의 고려연방제방안은 ‘연방’의 실현 그 자체를 통일의 완성으로 보고 1민족 1국가 2정부 2체제 형식의 통일방안을 제시한 것이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾

제6차 로동당대회를 통하여 제시된 고려민주연방공화국창립방안에서 북한은 연방제 실시를 위한 선결조건으로 첫째, 남한정권의 민주화, 둘째, ‘정전협정’의 ‘평화협정’으로의 변경, 셋째, 주한미군의 철수 등을 주장했다.

조국의 자주적 통일을 이룩하기 위해서는 남조선에 군사파쇼통치를 청산하고 사회의 민주화를 실현하여야 합니다.……조국의 자주적평화통일을 이룩하기 위하여서는 우리 나라에서 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 제거하여야 합니다.……조국의 자주적평화통일을 이룩하기 위하여서는 미국의 ‘두개조선’조작책동을 저지시키며 조선의 내정에 대한 미국의 간섭을 끝장내야 합니다.⁴⁹⁾

북한은 선결조건에서 남한의 ‘군사파쇼정치’ 청산 및 사회의 민주화를 위한 세부적 내용으로 ‘반공법’, ‘국가보안법’ 등의 폐지와 모든 정당, 사회단체들의 합법화 및 자유로운 정치활동 보장, 민주인사들과 애국적인민들의 석방, 그리고 군사파쇼를 민주주의적 정권으로 교체할 것을 언급하였다.

그리고 중요한 선결조건 가운데 하나로 “긴장상태의 완화와 전쟁위험의 제거”를

47) 최완규, “북한통일정책변화요인분석,” 『국제정치논총』, Vol.31 (1991), p.193. 이를 북한 통일정책의 전략변화로 파악하고 있다.

48) 이연, 앞의 글, p.60.

49) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, pp.57-58.

주장하고 있는데 이는 ‘정전협정’을 ‘평화협정’으로 교체함으로써 해소할 수 있다고 하였다.⁵⁰⁾ 또한 협정의 교체 문제에 대한 논의는 미국과 수행해야 함을 강조하였다. 북한은 대체로 1980년대 이후로 미국에 대해서는 ‘두개 조선’ 책동을 없애야 한다는 주장을 끊임없이 하고 있으며, 미국의 이른바 ‘두개 조선’ 조작책동에 대해서 조국통일의 기본장애로 파악하고 미국의 남한내정에 대한 간섭을 그만둘 것을 주장하였다.

여기에서는 북한이 미국을 대한 이중적인 입장을 찾아낼 수 있다. 한국전쟁 때 교전국으로 적대적인 감정을 가지고 있지만 ‘정전협정’을 평화협정으로 교체를 논의해야 하는 입장과 ‘혁명의 대상’인 남한에 대한 미국의 지대한 영향력을 최소화시키기 위해 남한에서 군대를 철수하고 남한의 내정간섭을 그만둘 것을 주장하는 것이다. 즉 한편으로는 협조를 한편으로는 배타적인 입장을 가지고 있다고 할 것이다.

이 때문에 ‘정전협정’의 ‘평화협정’으로의 협정 교체와 관련하여 북한은 이미 1974년 미국과의 대화를 제의했으나 미국은 회담의 내용 및 형식을 문제 삼았으며 또한 ‘아웅산 사건’등을 이유로 북한과 미국은 서로의 불신만을 확인한 채 아무런 성과도 얻지 못했으며 후일 꾸준히 이 문제를 제기하게 된다.⁵¹⁾

북한이 ‘연방제’를 제기할 때 남한이 도저히 수용할 수 없는 조건을 제시하여 처음부터 이 방안의 신뢰성을 약화시켰으며⁵²⁾ 수용할 수 없는 선결조건은 연방제의

50) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, pp.57-58. “우리나라에서 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 제거하는 문제는 오직 정전협정을 평화협정으로 바꿈으로써만 해결될 수 있습니다.”

51) 심지연, 앞의 책, pp.79-83. 당시 미국은 한반도 문제의 당사자인 남한이 배제되어서는 안된다는 입장을 표명하고 1979년 북·남·미의 3자회담을 제안했으며 1984년에서야 북한은 이 주장을 받아들였다. 84년 1월 10일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의의 연합회의를 개최하고 이 회의에서 미국에는 ‘정전협정’의 교체를 위한 주제로 논의할 것을, 남한에는 불가침선언을 채택하는 문제를 논의할 것을 제의할 것을 결의하고, 이를 제의하는 편지를 미국과 남한에 각각 발송했다. 편지의 발표와 동시에 북한은 중·미정상회담을 위해 미국을 방문하는 조자양 중국총리를 통하여 레이건에게 3자회담에 대한 의사를 타진하였으나 미국은 ‘아웅산사건’으로 미루어 볼 때 북한이 3자회담 개최를 제의한 동기와 의도에 대해 믿을 수 없다는 것과 중국이 회담에서 중요한 역할을 할 수 있으리라 판단하고 3자회담이 아닌 4자회담을 제의하게 되었다. 그러나 남한은 북한의 3자회담을 ‘아웅산사건’을 이유로 거절했으며 동시에 북한에 대해 경색된 남북관계를 개선하고 평화통일의 결정적 국면을 개척하기 위해서는 남북 최고책임자회담이 개최되어야 하며, 이것이 당장 어렵다면 우선 각료급회담이라도 열자고 제의했다. 한반도 문제의 해결을 위한 회담의 본질보다는 회담의 형식에 초점이 맞추어지면서 갈등이 빚어지게 되었다

신뢰성 약화에 부정적인 영향을 미친 것 만은 사실이다. 북한이 주장하는 선결조건 중에서 ‘남한 정권의 민주화’와 ‘주한미군의 철수’의 경우 남한에서 당장에 수용하기가 어려운 문제이지만 북한이 두 번째로 제기한 ‘정전협정의 평화협정으로의 변경’은 남한에서 수용하기 힘든 것은 아니다. 그러나 북한은 협정의 교체와 관련하여 남한과의 대화를 원하는 것이 아니라 미국과의 관계 정상화를 통하여 실현하고자 한다는 측면에서 선결조건 수용을 위한 난관은 존재한다고 할 것이다. 그렇지만 남한에서 이 조건을 수용하는데 어려움이 있다면 이는 조건 자체를 수용하는데서 오는 부담감이 아니라 연방제를 받아들이기 위해서 수용해야 하는 문제이기 때문일 것이다.

그리고 북한 연방제에 대해서 가해지는 비판 가운데 하나로 남한정부를 인정하지 않는 연방제는 중국식의 ‘일국양제’를 의도한다고 보는 견해가 있다.⁵³⁾ 중국이 주장하는 ‘일국양제론’에 따르면 대만은 입법권, 행정권, 사법권, 독자적인 군대보유권 등의 분야에서 광범위한 자치를 향유하나, 국제관계와 관련하여 중화인민공화국이 중국을 대표하는 유일한 합법정부이고 대만은 중화인민공화국의 하나의 성(城)내지 ‘특별행정구’로서의 지위를 갖는다는 것이다. 즉 중국의 일국양제는 중국대륙의 사회주의체제와 대만의 자본주의체제가 홍콩의 경우처럼 주종의 관계로 공존하는 것이다.⁵⁴⁾ 그러나 북한 연방제는 남과 북을 모두 지방정부로 규정을 하고 있는 것이며, 남한만을 하나의 지방정부로 언급하고 북한만을 국제법적 주체의 지위를 가진 것으로 보는 것이 아니다. 남한과 북한에서 각각 동수의 대표들로 이루어진 연방정부 구성을 상정하고 있다. 북한의 연방제가 중국식의 ‘일국양제론’을 의미한다는 이 견해가 설득력을 얻고자 한다면 북한이 남한보다 월등히 우월한 지위와 경제력을 가지고 있다는 조건이 먼저 충족되어야만 할 것이다.

52) 최완규, “남북한통일방안의 수립가능성 연구: 연합제와 낮은단계의 연방제,” 『북한연구학회보』, 제6권 제1호 (2002), p.16.

53) 남궁영, “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『한국정치학회보』, 제36집 제1호 (2002), p.316.

54) 남궁영, 위의 글, p.316.

김일성은 고려민주연방공화국창립방안을 통하여 비교적 구체적으로 연방국가의 전체적인 구조에 대해 북과 남이 서로 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하는 조건에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 세운 뒤 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립할 것을 명시하고 있다.

우리당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초우에서 북과남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장합니다.⁵⁵⁾

연방제가 제대로 실시되기 위해서는 남북을 다수의 지방정부로 나누어 중앙정부의 권력을 분산시키고 이 지방정부들을 연방정부의 기본단위로 삼아야 하는데, ‘고려연방제’에서의 지방정부 구성방식은 연방제의 기본요건중의 하나인 권력의 분산장치가 결여되어 있어 실현가능성에 있어 한계점이 존재한다.⁵⁶⁾ 그리고 북한의 주장대로 두 개의 지방정부로만 연방국가가 형성된 후, 두 지방정부간의 균형이 깨질 경우에는 지방정부간에 투쟁적인 상황으로의 변화가 쉽다는 측면에서 문제점 또한 존재하고 있다고 할 것이다.

한편 북한은 연방제 하의 정부구성에 관해 다음과 같이 언급하고 있다.

련방형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포대표들로 최고민족련방회의를 구성하고 거기에서 련방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며 련방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적일 것입니다.⁵⁷⁾

55) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.59.

56) 최완규(2002), 앞의 글, p.16.

57) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,”

여기에서 주목할 만한 사항은 “적당한 수의 해외동포들을 포함”한다는 것이다. 적당한 수의 해외동포들을 포함한다는 것은 조국통일의 성격이 단순히 지리적, 체제적, 제도적인 것뿐만 아니라 전민족적인 통일의 성격이 포함되어 있음을 의미한다.

김정일은 <위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자>라는 글을 통하여 “조국통일위업은 민족내부의 계급적 모순이나 제도상의 대립을 해결하기 위한 것이 아니라 전국적으로 민족의 자주권을 확립하기 위한 민족적 위업이다”⁵⁸⁾라고 하였다. 북한이 보는 통일의 문제는 민족의 자주권확보와 관련이 있다. 그런데 여기에서 규정하는 민족에는 해외동포도 포함을 한다는 것이다.

북한의 민족개념은 1970년대까지 스탈린의 그것을 따르고 있는데 스탈린은 민족개념을 “공통의 언어, 지역, 경제적 생활, 그리고 공통의 문화속에서 발현되는 공통의 심리적 기질에 기초하여 역사적으로 형성된, 사람들의 안정된 공동체”⁵⁹⁾로 규정하였다. 전통적인 스탈린의 민족개념에서 핵심적인 요소는 경제생활의 공통성이다. 그런데 이러한 개념을 그대로 따를 경우 남북한은 하나의 민족성이 약하다는 결론에 이르게 된다. 이 때문에 고려연방제를 제기하면서 북한은 기존의 스탈린적 민족이론과 결별해서 민족개념에서 경제생활의 공통성을 삭제하는 대신에 오히려 핏줄을 강조하였다. 따라서 오늘날 북한의 민족개념은 “핏줄과 언어, 영토와 문화의 공통성에 기초하여 역사적으로 형성된 생활단위이며 사람들의 공고한 집단”으로 규정되고 있다.⁶⁰⁾ 즉 해외동포는 북한의 민족개념에서 ‘한 핏줄’이기 때문에 통일논의에서 그리고 북한의 여러 정책에서 중요하게 다루어진다고 할 수 있다.⁶¹⁾

『조선로동당대회자료집 IV』, p.59.

58) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자,” <http://kcna.co.jp/rozak>

59) 레닌-스탈린, 『맑스-레닌주의 민족운동론』, 편집부 엮음 (서울: 도서출판 벼리, 1989). p.308.

60) 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울아카데미, 1998), pp.103-104

61) 제4장에서 살펴보겠지만 1980년 김일성이 제6차조선로동당대회를 통해 주장한 ‘고려연방제’ 실시를 위한 10대 시정방침에도 해외동포에 대한 언급이 나와 있다. 북한에서 제기한 조국통일3대원칙인 자주, 민족대단결, 평화통일의 내용 중 민족대단결에 해당한다고 볼 수 있으며, 북한은 연방제 제기 이후 이 부분에 있어 일관된 논조를 유지하고 있다고 할 수 있다.

연방정부의 구성과 관련해서는 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회
회의를 설치할 것을 주장하며 이 기구들의 권한과 역할에 대해서는 다음과 같이 주
장하고 있다.

최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회는 연방국가의 통일정부로서 전민족의
단결, 합작, 통일의 념원에 맞게 공정한 원칙에서 정치문제와 조국방위문제, 대외관계문제를
비롯하여 나라와 민족의 전반적이익과 관계되는 공동의 문제들을 토의결정하며 나라와 민족
의 통일적발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남사이의 단결과 합작을 실현하
여야 할것입니다. 연방국가의 통일정부는 북과 남에있는 사회제도와 행정조직들, 각 당, 각
파, 각계각층의 의사를 존중히 여기며 어느 한쪽이 다른쪽에 자기 의사를 강요하지 못하도록
하여야 할것입니다.

북과 남의 지역정부들은 연방정부의 지도밑에 전민족의 근본이익과 요구에 맞는 범위에서
독자적인 정책을 실시하며 모든 분야에서 북과 남사이의 차이를 줄이고 나라와 민족의 통일
적발전을 이룩하기 위하여 노력하여야 할것입니다.⁶²⁾

고려연방제 실시 후 통일정부의 기능은 전민족의 단결과 합작 및 통일의 념원에
맞게 공정한 원칙에서 나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동의 문제들을 토
의결정하며 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 남
과 북사이의 단결과 합작을 실현해야 함을 강조하고 있다. 또한 어느 한쪽이 다른
쪽에 자기 의사를 강요하지 못하도록 하여야 할 것이라고 언급하고 있다.

이 부분이 고려연방제 내용의 핵심이라고 할 수 있으며 동시에 비현실적이라는
비판을 받는 부분이기도 하다. 왜냐하면 고려연방제에는 두 개의 적대적 경험을 가
진 상이한 체제가 어떻게 주권을 장악한 하나의 중앙정부를 만들어내고 또 거기에
자신의 주권을 넘길 수 있느냐 하는 점에 대한 고민이 제대로 담겨 있지 않기 때문
이다. 남북한 정부가 서로 높은 수준에서 신뢰를 구축하고 적어도 서로 흡수되지 않

62) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,”
『조선로동당대회자료집 IV』, pp.59-60.

을 자심감을 갖지 못하는 한 그와 같은 합의에 도달한다는 것은 현실적으로 공염불에 불과하기 때문이다.⁶³⁾

한편 고려연방제의 또 다른 특징은 1970년대까지도 언급하지 않았던 부분에 관하여 이전보다 더 구체적으로 ‘연방국가’를 형성하는 지방정부의 권한에 대해서 언급한 것이다.

고려연방제에서 지방정부의 권한을 ‘사상과 제도의 차이를 용납하는 원칙 위에서 연방정부를 수립’한다고 전제하였다. 그런데 연방정부를 구성하는 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회의 역할은 “정치문제와 조국방위문제, 그리고 대외관계문제 및 나라와 민족의 전반적이익과 관계되는 공동의 문제”로 규정함으로써 모순점을 내포하고 있다.⁶⁴⁾ 즉 통일정부인 ‘연방상설위원회’가 정치·외교·군사권을 비롯하여 전반적인 국사를 관할한다는 것은 사실상 두개의 지역정부의 독립적 제도와 주권을 무의미하게 만드는 것이기 때문이다.

정부의 국제적 성격에 대해서는 아래와 같이 서술하여 스위스⁶⁵⁾와 같은 중립국가로 될 것을 천명하고 있다.

“고려민주련방공화국은 어떠한 정치군사적동맹이나 끌려에도 가담하지 않는 중립국가로 되어야 합니다. 서로다른 사상과 제도를 가지고 있는 북과 남의 두 지역을 하나의 련방국가로 통일하는 조건에서 고려민주련방공화국이 중립국가로 되는 것은 필연적인 것이며 또 현실적으로 가장 합리적인것입니다.”⁶⁶⁾

중립국가 노선의 지향은 주체사상에서 그 근본을 찾을 수 있다. 주체노선을 주장

63) 이종석, 앞의 책, pp.229-230.

64) 이성구, “고려연방제 통일방안에 관한 연구,” 『동서문화연구』 제7집. p.215.

65) 스위스식 중립국가형태를 어느 한쪽에도 치우치지 않는 완전무결한 성격의 중립국가로 파악하는데는 무리가 따른다. 왜냐하면 스위스가 친자유주의진영이라는 면에서 일정한 한계가 존재하기 때문이다.

66) 이는 7·4남북공동성명에서의 자주 통일의 원칙에 부합되는 내용으로 파악된다. 즉 외세의 간섭을 받지 않고 자주적인 국가의 실현을 위한 전제조건에 해당한다고 할 것이다.

하면서 김정일은 “정치에서 자주성을 보장하기 위하여서는 대외관계에서 완전한 자주권과 평등권을 행사해야 합니다.”⁶⁷⁾라고 하였다. 즉 이를 국가주권 확보의 개념에서 설명할 수 있으며 대외적인 불가침성과 독립성, 대내적인 자율성 등이 그 구성요소라고 할 수 있다는 것이다. 특히 서로 다른 체제가 공존하는 단일정부 하에서 남한 혹은 북한의 어느 한쪽에 무게중심이 실리게 되면 이는 중립성을 잃고 사회주의 혹은 자유주의로의 국가통합이 될 가능성이 높기 때문이다.⁶⁸⁾

1990년 독일통일 전까지 북한은 통일전선과 ‘남조선혁명론’에 입각하여 남한을 북한체제로 흡수통일하려는 의지가 강했다. 즉 외연적으로는 남과 북이 공평한 입장에서 통일을 한다는 인상을 주면서 내적으로는 연방제를 통한 흡수통일을 꾀했다. 그러나 이러한 북한의 입장은 사회주의권의 몰락과 독일통일 이후 설득력을 잃게 되었다.

2) 통일국가의 기능과 역할

북한은 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 제시하면서 연방정부의 역할 등에 대하여 다음과 같은 10가지 시정방침을 집행할 것을 주장하였으며 주요내용은 다음과 같다.

10대 시정방침의 첫 번째 내용은 “고려민주연방공화국은 국가활동의 모든 분야에서 자주성을 확고히 견지하며 자주적인 정책을 실시하여야 합니다”⁶⁹⁾라고 하였다. 국가활동에서 자주성을 확고히 견지하고 자주권을 행사한다는 것은 과거 냉전시대처럼 강대국의 위성국화 배제와 ‘빨리불가담’을 주장한 것으로 해석 할 수 있다. 또한 북한의 주체사상을 정강의 첫 번째 내용으로 규정한 것으로 볼 수 있다.

정강의 두 번째 내용은 “고려민주연방공화국은 나라의 전지역과 사회의 모든 분야

67) 김정일, “주체사상에 대하여,” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p.45.

68) 장석, 앞의 책, p.361-362.

69) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.60.

에 걸쳐 민주주의를 실시하며 민족의 대단결을 도모하여야 합니다”⁷⁰⁾라고 규정하고 있다. 북한은 민주주의를 “각이한 사상과 정견을 가진 사람들이 다같이 공감하고 받아들일 수 있는 공통한 정치리념이며 각계각층의 광범한 인민들이 국가와 사회의 주인으로서 마땅히 누려야 할 신성한 권리”⁷¹⁾로 규정하고 있다. 즉 한 나라 안의 두 지역과 두 제도, 여러 당파와 계급, 계층의 요구와 이익을 가장 정확히 반영하고 보장하기 위해서 민주주의를 실현해야 한다는 것이다. 서로 다른 제도의 두 나라가 하나로 융화되기 위해서는 민족대단결의 기치아래 민주주의를 실현해야함을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

민주주의의 정의에 대해서 명확히 개념규정은 어렵지만 대체로 민주주의는 “규범적 측면에서 인간의 자유와 평등 그리고 인권등과 같은 이상과 가치들을 실현하려는 데 그 목적을 가지고 있다고 한다. 즉 민주주의는 아무리 추상적이라 하더라도 그러한 가치들을 최대한 달성 하려는데서 그 특징이 발견된다”⁷²⁾고 정의한다.

북한이 민주주의를 10대 시정방침의 하나로 규정한 이유는 사회주의와 자유주의라는 서로 다른 체제를 ‘민주주의’라는 모호한 개념을 도입하여 희석시키려는 의도로 파악된다.

세 번째는 남북의 경제적 발전을 도모하기 위한 조항이다. “고려민주련방공화국은 북과 남사이의 경제적합작과 교류를 실시하며 민족경제의 자립적 발전을 보장하여야 합니다.”⁷³⁾라고 규정하고 있다. 고려연방제를 제기할 당시 북한은 1970년대 경제정책의 연이은 실패로 인하여 남한에 경제적으로 상당히 뒤지고 있던 상황이었다. 북한이 남한을 ‘남조선혁명’을 이용하여 흡수통일하고자 한 당시 상황에서 경제력이 뒤진다는 것은 곧 상황이 역전될 수도 있음을 의미하는 것이다. 이 때문에 북한은

70) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.61.

71) 김영대, “고려민주련방공화국이 실행해야 할 시정방침은 민족의 지향을 반영한 정치강령,” 『근로자』, 1981, 제1호 (1981), p.62.

72) 신정현, 『정치학』 (서울: 법문사, 2000), p.273.

73) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.61.

경제적 격차를 줄이기 위해 주장한 내용으로 풀이된다.⁷⁴⁾

네 번째는 사회·문화적 내용에 관련한 것으로 “고려민주련방공화국은 과학, 문화, 교육 분야에서 북과 남사이의 교류와 협조를 실현하며 나라의 과학기술과 민족문화 예술, 민족교육을 통일적으로 발전시켜야 합니다”⁷⁵⁾라고 규정하고 있다. 남과 북이 서로 자체적으로 문화정책 및 교육을 실시하지만 민족의 고유성을 살려나가는 측면에서 연방국의 지도를 통하여 그리고 남과 북 사이의 과학, 문화, 교육 분야에서 교류와 협조를 예정하고 있다. 더불어 반민족적이며 반인민적인 문화정책을 배제하고 민족적인 문화예술을 발전시키며 인민적인 교육제도를 세워나가도록 한다는 것이다.

다섯째는 “고려민주련방공화국은 북과 남사이에 끊어졌던 교통과 체신을 연결하며 전국적범위에서 교통, 체신 수단의 자유로운 리용을 보장하여야 합니다”⁷⁶⁾이다. 이는 남한과 북한사이의 교통 및 통신에 관한 문제로서 남북사이의 교류 및 협력의 기본적인 담보가 된다고 할 수 있다. 남북 이산가족의 상봉 등을 위한 기본적 조치라고 할 수 있으며 특히 사회간접자본의 건설을 통하여 연방제 실시 후 남북한의 경제적 교류를 증진하는 것이 그 목적이라고 할 수 있다.

여섯째는 “고려민주련방공화국은 노동자, 농민을 비롯한 근로대중과 전체 인민들의 생활안정을 도모하며 그들의 복리를 계통적으로 증진시켜야 합니다”⁷⁷⁾가 내용을 이루고 있다. 이는 근로자 및 남북한 구성원들의 생활안정 및 복리에 관한 것으로

74) 김일성(1996), “벨지끄로동당 중앙위원회위원장과의 한 담화,” 앞의 책, p.452. 후일 김일성은 좀 더 구체적으로 이 부분에 대해서 설명하고 있다, “우리공화국에는우리대로 사회주의제도를 그대로 두고 남조선에도 그들대로 자본주의제도를 그대로 두자는 것입니다. 남조선의 자본주의제도를 그대로 두지 않고 그것을 사회주의화하면 복잡해집니다. 남조선에는 미국, 영국, 프랑스, 일본, 독일을 비롯하여 여러 나라의 자본가들이 다 투자하였습니다. 그렇기 때문에 남조선을 사회주의화하여 다른 나라 자본가들의 돈을 몰수하게 되면 문제가 복잡해집니다.”

75) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.62.

76) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.62.

77) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.63.

북한은 이 조항에 관하여 “통일국가가 사회제도에서 차이가 있는 북과 남이 서로 다른 소득분배제도를 실시하는 것을 인정하면서도 노동자, 농민을 비롯한 근로대중과 각계각층 인민들의 생활안정과 복리증진을 도모하는 정책을 북과 남에서 다같이 실시하는 것을 의미한다”⁷⁸⁾라고 규정하고 있다. 여기에서는 체제경쟁의 요소를 엿볼 수 있다. 서로 다른 소득분배제도를 실시하는 것을 인정하면서 인민들의 생활안정과 복리증진을 도모하는 정책을 북과 남에서 다같이 실시하여 사람들의 생활수준을 빠른 시일 안에 일정 수준 이상으로 끌어올려 전체인민이 다 잘 살수 있게 한다는 것인데 이는 남과 북에서 실시하는 복지정책에 대한 결과가 가장 명확하게 드러나는 부분이며 바로 이 정책대결을 통하여 북한체제의 우월성을 입증하고자 하는 것이라 할 수 있다.

일곱째 내용은 남북간 군사적대치상태 해소 및 민족연합군 창설에 관한 내용이다. 북한은 “고려민주련방공화국은 북과 남사이의 군사적 대치상태를 해소하고 민족연합군을 조직하며 외래침략으로부터 민족을 보위하여야 합니다”⁷⁹⁾라고 하였는데 우선 남북간 군사적 대치상태 해소는 1970년대 이후로 북한에서 ‘정전협정’의 ‘평화협정’으로의 변경을 주장하면서 꾸준히 제기되었던 문제이다. 우선 서로 다른 국가가 하나의 국가로 통합되기 위해서 군사적 대치상태는 반드시 해소 되어야 하는 문제이다. 이 때문에 북한은 하나의 국가로 통합이 된 후에는 공통의 국방문제 해결을 위하여 민족연합군 창설을 주장하고 있다. 민족연합군 창설은 제도적 통일과 유사하기 때문에 논리적인 모순이 있을 수 있으나⁸⁰⁾ 연방국가의 군사권은 구성국이 아닌 연방국가가 가지게 되는 국제법적 입장에서 볼 때 북한의 민족연합군 창설 주장은 설득력이 있다. 또한 민족연합군 창설이 제도의 통일과 유사하다고 했으나 이는 제도의 통일 보다는 북한이 고려연방제에서 단일국가를 예정하고 있다는 측면에서 판단해야 할 것이다.

78) 『조선로동당의 새로운 조국통일방안과 통일국가의 10대정강』 (평양: 조국통일사, 1981), p.51.

79) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.63.

80) 최완규(2002), 앞의 글, p.16.

여덟 번째 내용은 “고려민주련방공화국은 해외에 있는 모든 조선동포들의 민족적 권리와 이익을 옹호하고 보호하여야 합니다”⁸¹⁾는 내용을 담고 있다. 이는 해외동포에 관한 내용으로 남한과 북한의 통일은 단순히 체제나 지리적인 통일만을 의미하는 것이 아니라, 이념 및 체제에 의해 분단된 조국을 민족적 차원에서 통일을 한다는 관점에서 판단 할 수 있는 조항이라 할 것이다. ‘민족적 권리와 이익’의 내용에 대해서는 “조국으로 자유롭게 래왕하며 언제든지 조국에 돌아와 북과 남의 임의의 지역에 마음대로 살며 활동할 수 있을뿐 아니라 나라의 정사에도 참가할 수 있는 권리를 보장해 주어야 한다.”⁸²⁾라고 말하고 있다. 해외동포에게 참정권을 부여한다는 것인데, 해외동포의 경우 남한 혹은 북한에 국적을 소유하고 있는 동포의 경우에는 별 문제가 되지 않지만 현재 거주하고 있는 국가의 국적을 소유하고 있는 동포의 경우에 참정권의 범위를 어디까지 허용할 것인지에 대한 설명은 없으며 이는 문제의 소지를 안고 있다.

아홉 번째 내용은 남북한이 통일이전에 각기 독립된 주체로 외국정부와 맺은 대외관계에 관한 내용으로 “고려민주련방공화국은 북과 남이 통일이전에 다른나라들과 맺은 대외관계를 옳바로 처리하며 두 지역정부의 대외활동을 통일적으로 조절하여야 합니다”⁸³⁾라고 규정하고 있다. 문제 해결을 위해서는 ‘민족공동의 리익과 민족적 단합의 원칙에서 처리’⁸⁴⁾해야 함을 원칙으로 하고 있다. 세부적으로 살펴보자면 “남북이 일방적으로 맺은 군사조약을 비롯하여 민족적 단합에 배치되는 모든 조약과 협정들은 폐기하여야 하며 경제관계를 비롯하여 민족공동의 리익에 어긋나지 않는 대외관계는 그대로 계속 유지하여야 한다.”⁸⁵⁾ 이 조항은 남한과 미국과의 관계를 염

81) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.64.

82) 김일성(1996), 앞의 책, p.46.

83) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.64.

84) 『조선로동당의 새로운 조국통일방안과 통일국가의 10대정강』, p.55.

85) 『조선로동당의 새로운 조국통일방안과 통일국가의 10대정강』 p.55.

두한 조항이라 할 수 있다. 끊임없이 남한에서의 미군철수와 미국의 남한 내정간섭을 끝내라는 구호를 외쳐온 북한은 소위 ‘두개조선’ 정책을 구사하는 미국이 민족적 단합에 배치되는 세력으로 간주되고 있다고 볼 수 있다.

한편 연방정부의 역할 중 두 지역정부의 대외활동을 통일적으로 조절하는 문제를 제기하고 있는데 고려민주연방공화국창립방안에서 두 지역정부는 일정한 범위 내에서 독자적인 대외관계 수립이 가능함을 밝히고 있다. 여기에서 문제가 되는 것은 바로 독자적인 대외관계 수립의 ‘범위’에 관한 내용이다. 대외관계의 수립은 조약 또는 협정을 통해서 완성이 되는데 단독 조약체결권 혹은 협정권을 지방정부에 부여하면 이는 국가연합의 성격으로 볼 수 있다. 그러나 미국이나 독일의 경우에는 연방정부의 구성국이 조약체결권을 보유하기도 한다는 면에서 논의의 여지가 있다고 할 것이다.

마지막으로 살펴볼 내용은 통일국가의 대외적 성격을 규정한 것으로 “고려민주연방공화국은 전민족을 대표하는 통일국가로서 세계 모든 나라들과 우호관계를 발전시키며 평화애호적인 대외정책을 실시하여야 합니다”⁸⁶⁾고 하고 있다. 현재는 남북이 갈라져서 두개의 국가주체를 형성하고 있으나 연방제에 의한 연방정부 형성을 통하여 대외관계에서 전민족을 유일적으로 대표하는 통일국가로 되어야 한다는 것이 바로 그것이다. 이와 관련하여 중립노선 천명, 불력불가담정책 실시, 자주성과 내정불간섭, 평등과 호혜, 평화공존의 원칙에서 세계 모든 나라들과 우호관계를 발전시켜 나가며 특히 인접한 나라들과의 친선관계를 적극 발전시켜 나가는 평화애호국가⁸⁷⁾로 될 것을 주장하고 있다. 북한의 연방제는 그 구성단위인 남북 두 체제의 균형이 보장되는 조건하에서의 결합이라고 할 수 있는데 여기에서의 균형은 두 체제의 어느 쪽에도 기울어지지 않는 평등이 보장된 상태를 의미한다. 그러나 남과 북이 서로 체제가 다르고 경제발전의 상태가 다른 조건에서 평등의 보장이 어렵다는 측면에서 현실성이 부족한 조항이라고 할 수 있다.

86) “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당대회자료집 IV』, p.65.

87) 『조선로동당의 새로운 조국통일방안과 통일국가의 10대정강』, p.57.

북한은 통일방안을 제시하면서 국가권력의 역할·기능·시스템적인 측면을 제시하고 있으며 연방정부의 역할 및 기능 등은 10대 시정방침을 통하여 더욱 구체적으로 제시하고 있다고 할 수 있다. 그러나 시정방침의 내용은 대강의 내용만을 제시하였을 뿐 각 시정방침들의 구체적인 실천방도 등이 생략됨으로써 해석상의 문제를 던져주고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1980년 제6차로동당대회에서 ‘고려민주연방공화국창립방안’은 현재 북한의 통일방안에 있어서 가장 완성된 형태라고 할 수 있다. 국가의 형태 및 정부구성에 대하여 상당히 구체적으로 진술하고 있으며, 또한 10대 정강을 제시를 통해 통일문제에 있어서 제기되는 쟁점들을 정리하고 있다.

1980년대 연방제에 있어서 기본적인 인식은 크게 변화가 없고 7·4남북공동성명의 내용을 이어가고 있으나, 이전까지 북한에서 주장하던 ‘연방제’와는 몇 가지 차이를 보이고 있다. 즉 이전까지의 연방제가 단계적 성격의 것이었다면 1980년 이후의 연방제는 다분히 완성된 형태를 보이고 있다. 이러한 변화는 단순히 북한 내부적인 사정에 의한 것만은 아니며 제4장에서 자세히 살펴보겠지만 1991년 신년사의 경우는 사회주의권의 붕괴와 독일통일에 영향을 받은 것이라고 할 것이다.

북한이 1960년대 이후로 꾸준히 제기하고 있는 주장에 있어서도 크게 변화가 없다. 특히 ‘주한미군 철수’, ‘정전협정의 평화협정으로의 변경’ 등은 통일을 위한 선결조건으로 반드시 실현되어야 할 문제로 이해되고 있다. 특히 통일의 당위성 차원에서 북한이 한결같이 주장하는 ‘민족의 동질성’은 통일문제가 제기된 이후로 한 번도 변하지 않은 유일무이한 사항이라 할 것이다.

우선 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 1980년대 이전의 ‘연방제’와의 차이점을 밝힌다면, ①‘민주’라는 단어를 연방국가의 호칭에 추가한 점 ②비동맹국가로서 중립국가노선을 표방한 점 ③연방정부와 지방정부와의 관계를 구체적으로 설정한 점 ④연방제를 과도체제가 아니라 완전한 통일국가 형태로 규정하고 있다는 점 ⑤총선거의 실시를 언급하고 있지 않고 있다는 점⁸⁸⁾ ⑥연방국의 정치이념을 민주주의로 제시하

88) 그러나 ‘총선거의 실시’여부에 관한 내용은 1971년 허담 외무상이 최고인민회의 제4기 제5차 회의

고 있다는 점 등이다⁸⁹⁾ 특히 중요한 것은 이전과 달리 통일논의의 대상에 남한정부를 포함시킨 것 또한 차이점이라 할 것이다.⁹⁰⁾

그러나 김일성은 10대시정방침에서 남북한의 소유권에 관한 문제를 지적하지 않았다. 남북한 간에 가장 큰 차이점은 경제적 소유의 형태가 문제가 될 수 있을 것이다. 사회주의와 자본주의를 구분하는 주요 척도를 경제적 소유권으로 볼 수 있는데 바로 남북이 공동의 경제토대를 형성하는데 있어서 이 소유권에 의한 문제가 발생할 가능성이 큰 것이다. 이에 관한 것은 북한이 후일 ‘국가소유와 협동소유, 사적소유와 개인소유를 다같이 인정하고 보호하며 자본가들의 소유와 기업활동에 대하여서도 그들이 민족공동의 리익을 침해하는 독점과 매관행위를 추구하지 않고 민족경제발전이 이바지 하는 한에서는 그것을 제한하거나 침해하지 말아야 한다’⁹¹⁾라고 하여 소유권에 관한 문제를 해명하였다.

‘고려민주연방공화국창립방안’은 적어도 표면적으로는 제도적 통일이 불가능하다는 사실을 인정하면서 민족의 통일을 주장하고 있다. 또한 남북의 서로 다른 체제와 이념을 용납하며 다방면에 걸친 교류, 협력과 군축 등을 제안하고 있다는 점에서 현실적인 통일론으로 긍정적인 측면이 있다⁹²⁾ 그러나 ‘국가연합’의 형태와 비슷한 통일국가형태를 ‘연방국가’라는 호칭으로 사용한다는 점, 또한 ‘연방제’실시의 가능성 및 실효성 때문에 부정적으로 평가받기도 한다.

1980년대 말까지 북한의 통일방안은 시기에 따라 전략·전술적인 차별이 있기는 하지만 그 본질에 있어서는 북한식 ‘흡수통일론’을 내세웠다고 봐도 무방할 것이다. 즉, 남한당국과 대화와 협상을 통하여 통일에 접근하는 동시에 남한 내에서 ‘반정부 민주세력’의 투쟁을 통한 ‘민주화’를 거치는 방식 또한 하나의 접근법으로 선택했다. 북한이 궁극적으로 추구하고자 하는 것이 완전한 민족의 통일 및 사회주의 국가 건

까지는 제기가 되었으나 1973년 김일성의 ‘조국통일5대강령’부터는 제기되지 않았다

89) 최완규(2002), 앞의 글, p.16.

90) 안병욱, 정병준, 앞의 글, p.16.

91) 『조선로동당의 새로운 조국통일방안과 통일국가의 10대정강』, p.47.

92) 최완규(2002), 앞의 글, p.16.

설이라는 점을 상기해본다면 남한과 같은 ‘자유주의, 자본주의’체제로의 편입은 불가능하며 받아들일 수도 없는 것이다. 그러나 민족적인 입장에서 한반도의 통일은 반드시 이루어야 하는 당면과제이지만 북한이 추구하는 사회주의국가건설 목표 또한 포기할 수 없는 것이므로 두 마리 토끼를 모두 잡기 위한 방책으로 ‘연방제’를 제시한 것이라 할 수 있다.

제 4 장 연방제의 새로운 접근

제 1 절 낮은 단계의 연방제

1. 국제질서의 재편

1988년 집권한 노태우정권은 사회주의권 국가들과의 관계개선을 위한 이른바 ‘북방정책’을 추진하였다. ‘북방정책’의 일환으로 북한에 대해서는 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’인 7.7선언을 발표함으로써 북한과의 대결적 입장에서 벗어나 전향적인 정책을 추진하기 시작하였다.¹⁾ 남한의 이러한 북방정책의 결과는 그동안 반쪽올림픽을 벗어나 88서울올림픽의 사회주의권 국가들의 대거참여로 나타났다.

소련의 고르바초프(Mikhail Gorbachev)는 1985년 3월 소련공산당 서기장에 취임하여 소련이 처한 사회·정치·경제적 위기를 변혁시키기 위한 개혁의 필요성을 강조하였다. 페레스트로이카(Perestroika)와 글라스노스트(Glasnost)라는 명칭으로 불리우게 된 소련의 개혁·개방정책은 처음에는 경제개혁으로 시작되었으나 점차 사회 전반의 민주화라는 정치개혁으로 확산되었으며, 외교적으로도 동맹국들의 정책에 간섭하지 않는다는 입장을 견지 하였다. 이에 따라 동유럽국가들은 1989년에 이르러 다당제 도입, 자유총선거, 궁극적으로는 공산당일당독재를 종식시키는 현상을 보였다. 이는 ‘1989년의 혁명’으로 불리게 되었으며 동독은 1989년 11월 10일 국경을 개방하여 독일분단의 장벽이 허물어지게 되었다.²⁾

소련의 정책에 따른 동유럽국가들의 변화와 이에 따른 사회주의권의 붕괴 및 동독의 서독으로의 흡수통일 등의 환경은 북한에게 위기감을 안겨주기에 충분했다. 계

1) 북한의 잔학성 및 호전성을 강조했던 교과서 내용을 개정하는 작업을 진행하였으며, 민간차원의 대북교류를 허용하는 등의 조치를 취했다. 또한 89년 2월에는 ‘남북교류협력에 관한 특별법안’이 국회에 제출되기도 했다.

2) 조정남, 『사회주의체제론』 (서울: 교양사, 1995), p.289-352.

다가 1989년 12월 몰타에서 개최된 미·소정상회담은 냉전체제의 종식을 알리는 계기가 되었다.

북한은 사회주의권의 체제변동에도 불구하고 이들 사회주의권과의 기존 관계 유지에 매진하였다.³⁾ 1989년 중국의 천안문사태에 대해서는 로동신문의 논설을 통하여 중국공산당의 무력진압 조치를 지지하는 입장을 표명하고 1989년 4월 조자양의 방북 및 같은해 11월의 김일성의 방중을 통해 상호 긴밀한 관계를 유지하였다.⁴⁾

이 와중에서 북한은 1988년 12월 28일 남한정부가 제의한 총리회담에 긍정적인 반응을 보였고 1989년 2월 예비회담에 호응하였다. 또한 1988년 12월 북경에서 미국과 정부참사관급 외교관 접촉을 시작하였다. 1989년 3월 31일에는 다케시다 일본총리가 총리로서는 처음으로 북한의 정식국호를 사용하여 대북한 관계개선 의사를 표명하였으며 김일성은 1989년 4월 4일 다나베 전사회당 서기장을 단장으로 하는 방북대표단과의 회담에서 일본이 비우호적 태도를 시정한다면 일본과의 관계는 개선될 것이라고 언급하고 이후 일본과의 비공식 접촉을 전개하였다.⁵⁾

1980년대는 북한이 주체사상에 입각한 자주 노선을 천명하였다 하더라도 대외적인 환경에 있어서 여러 가지 악재가 겹침으로써 사회주의 국가건설이 목표인 북한에 있어서 고난의 시기였음은 분명하다. 이는 분명 남북관계에 있어서도 큰 영향을 미쳤으며 북한은 이 상황을 타개하고자 여러 채널을 통한 남북대화에 호응하기도 했으나 실질적인 남북관계 개선 대신 비핵·평화 등의 선전적인 측면만을 부각시킴으로써 큰 효과를 보지 못했다.

이후 1990년대 남한의 문민정부시기에 남북관계는 북미간 위기의 정점에서 남북정상회담을 합의 하는 등 기회를 맞는 것 같았으나 1994년 7월 김일성의 급작스런

3) 정규섭, “1980년대 북한의 외교와 대남정책”, 『현대북한연구』, 7권 1호(2004), p.32. 북한은 동유럽에 유학중이던 학생들 및 기술훈련중인 인원을 모두 소환하고, 남한과 사회주의권국가들의 외교관계 수립을 공개 비난하였다. 그러면서도 대사회주의권 외교정책의 측면에서 1989년 12월 27일 루마니아의 임시정부를 승인하여 관계 재정립을 도모하고자 하였다.

4) 정규섭, 위의 글, p.32.

5) 정규섭, 위의 글, p.33.

사망으로 정상회담은 열리지 못했고, 남한에서는 조문과동 및 북미간 핵갈등, 1996년 9월의 북한 잠수함사건, 대북정책을 둘러싼 남한내부의 갈등 등으로 거의 진전을 보지 못했다.

2. ‘느슨한’ 연방제의 특징

탈냉전의 기운이 전세계에 퍼지는 와중에 독일은 통일의 전단계로 국가연합의 단계를 거치고 있었으며 이러한 국제정세에 반응하듯 김일성은 1990년 최고인민회의 제 9기 1차 전원회의의 시정연설을 통하여 조국의 통일을 앞당기기 위한 선결조건의 형태로 조국통일5대방침을 제시하였다. 그 내용은 ①조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적환경을 마련할 것 ②분단의 장벽을 허물고 북과 남 사이의 자유래왕과 전면개방을 실현할 것 ③북과 남은 조국의 자주적평화통일에 유리한 국제적환경을 마련하는 원칙에서 대외관계를 발전시켜 나갈 것 ④조국통일을 위한 대화를 발전시켜 나갈 것 ⑤조국통일을 위한 전 민족적인 통일전선을 형성할 것 등이다. 5대방침은 제6차로동당대회를 통하여 주장했던 10대정강의 내용의 강조 및 5개항으로의 개략적 정리라 할 수 있다.

한편 1990년 10월 3일 독일분단의 상징이었던 베를린 장벽이 허물어지고 독일은 국제사회에 어엿한 단일국가로 새로운 명함을 내밀게 되었다. 국가연합의 단계를 거쳤음에도 서독이 동독을 자유주의 체제로 흡수하는 이른바 흡수통일이 이루어졌으며 이는 북한의 통일정책에 영향을 미치게 되었다.

이에 영향을 받은 듯이 1991년 신년사를 통하여 김일성은 통일과 관련하여 많은 분량을 할애하였으며 ‘고려민주연방공화국창립방안’의 기본골격은 그대로 유지한 채 1990년 이후 독일의 통일 등의 변화한 국제정세 및 시대상황의 변화에 의한 연방제를 제시하였다.

신년사에서 밝힌 연방제의 가장 큰 골자는 바로 느슨한 형태의 연방제를 제시한 것이다. 제6차로동당대회에서 밝힌 연방제의 형태는 단계성 없이 완성된 형태의 통

일방안으로 단순히 두 지방정부를 기반으로 한 연방정부의 구성만을 언급한 데 반하여 신년사에서는 단계를 설정할 수도 있음을 밝혔다. 즉 체제의 통일이 아닌 민족적, 지리적 성격의 통일임을 밝힌 것이라고 할 수 있다. 또한 동독이 서독으로 흡수통일이 된 이후에 남한으로의 흡수통일을 배제하기 위한 것이기도 하다.⁶⁾ 1991년 김일성의 신년사 내용이 1973년의 고려연방공화국 통일방안과 1980년의 고려연방공화국창립방안에서는 언급하지 않았던 단계를 설정하여 지금까지의 연방제에 수정을 가한 형태라고 할 수 있다.⁷⁾

북한은 1960년대 이후로 꾸준히 ‘정전협정’의 ‘평화협정’으로의 변경을 요구하였으며 1991년 신년사를 통해서도 “북과 남사이의 군사적대결상태가 해소되고 남조선에서 미군과 핵무기가 철수되면 우리나라에서는 공고한 평화가 보장될 것이며 조국통일을 평화적으로 실현하는데 결정적으로 유리한 국면이 열리게 될 것입니다”⁸⁾라고 주장하였다. 즉 군사적 긴장의 완화를 요구하고 있다고 할 수 있다.

1980년 ‘고려민주연방공화국창립방안’에서는 정부의 형태 및 10대시정방침을 통한 통일정부의 역할 등을 제시하고 있었으나, 1991년 신년사를 통하여서는 다음과 같이 연방제의 형태에 관하여 좀 더 구체적으로 국가형태를 적시하였다.

……현시기 조국통일을 앞당기는데서 나서는 중요한 문제는 조국통일 방도를 확정하는 것입니다.…… 북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도,

6) 김일성, “1991년 신년사,” 『로동신문』 1991. 1. 1. p.2. “역사적으로 면면히 이어온 민족적공통성을 기초로 한다면 두제도는 얼마든지 하나의 민족, 하나의 통일국가안에서 공존할 수 있습니다. 이러한 가능성을 보지 않고 《동질성》 회복이라는 구실밑에 제도가 단일화되기전에는 두개 국가로 갈라져있을 수밖에 없다고 하면서 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 《제도통일론》을 주장하는 것은 나라의 분열을 끝없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 않자는 것입니다.” “더우기 제도를 단일화하려는 것은 그 실현방도가 어떠하든지 상대방을 먹는 것을 전제로 한느것만큼 어느측에도 접수될 수 없는것이며 접수될 수 없는 것을 강요하려 한다면 불피코 불신과 대결을 격화시키고 나아가서는 충돌과 돌이킬수 없는 민족적재난까지 빚어내게 될것입니다.”

7) 이완범, “북한 낮은 단계의 연방제 통일방안의 형성과정에 대한 연구,” 『현대북한연구』, 4권 1호 (2001), p.269.

8) 김일성, “1991년 신년사,” 『로동신문』 1991. 1. 1, p.2.

두 개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 합니다.

하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 방식의 통일방안은 북과남에 존재하는 서로 다른 제도와 정부를 그대로 두고 그 위에 하나의 통일적인 민족 국가를 세우는 방법으로 통일을 실현하자는 것입니다. 우리는 연방제 통일방안은 하나의 민족 국가 안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을 수 있다는 데로부터 출발하고 있습니다.⁹⁾

과거에는 통일정부의 대강의 형태만을 규정한데 반해서 1991년 신년사에서는 이상과 같이 ‘느슨한 형태’의 통일국가를 구체적으로 규정했다. 또한 연방제 제안의 시초는 ‘하나의 민족국가안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을 수 있다는 데로부터 출발하고 있습니다’¹⁰⁾라고 하여 통일국가 형태 규정의 이유를 밝히고 있다. 또한 이 부분에서는 “누가 누구를 먹거나 먹히지 않는 원칙에서...”라는 표현을 쓰고 있는데 이는 북한이 당시 침체된 경제상황으로 인하여 독일통일에서처럼 흡수통일을 우려한 흔적이라고 할 수 있으며, 동시에 남한에 대하여 사회주의를 강요하지 않을 것이며 남한 또한 자본주의를 북한에 강요하지 않아야 한다는 원칙을 강조한 것으로 볼 수 있다.

북한이 사회주의를 남한에 강요하지 않아야 한다는 원칙은 1993년 ‘재미교포들이 단합하여 조국통일운동을 힘있게 벌릴데 대하여’란 담화를 통하여 좀 더 구체적으로 볼 수 있다.

“남조선에 사회주의를 강요하려 하지 않으며 또 그렇게 할 필요도 없습니다...(중략)...남조선에 자본을 투자한 미국이나 다른 자본주의나라들은 남조선이 사회주의화되면 저들의 경제적리권을 빼앗길 것 같아 겁나하고 있습니다. 그래서 이 나라들은 우리 나라가 통일되는 것을 반대하고 있습니다. 우리는 남조선을 사회주의화하여 우리의 적대국들을 더 많이 만들려 하지 않습니다. 우리는 연방제방식으로 조국을 통일하여 남조선에 투자한 미국과 일본을 비롯한 여러 나라들의 경제적리권을 그대로 보장해주려고 합니다.”¹¹⁾

9) 김일성, “1991년 신년사,” 『로동신문』 1991. 1. 1, p.2.

10) 김일성, “1991년 신년사,” 『로동신문』 1991. 1. 1, p.2.

북한이 남한에 사회주의를 강요하지 않아야하는 이유는 바로 경제적인 문제에서 그 근본을 찾을 수 있으며 이는 낙후된 북한 경제가 통일에 있어서 남한과의 협상에 불리하기 작용하려는 것을 미연에 방지하기 위한 조치라고 여겨진다. 그래서 소유권에 관한 문제에 있어서도 상당히 개방적인 태도를 보이고 있다.

또한 김일성은 아래와 같이 신년사를 통하여 밝힌 연방제안과 관련하여 남한과의 접촉에서 쟁점이 되는 부분에 관한 대강의 범위 내지는 수용가능한 범위만을 설정한 것으로 볼 수 있다.

…… 그러나 우리는 고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있습니다.¹²⁾

신년사를 통하여 “연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제”라는 표현은 지금도 통일논의의 쟁점 가운데 하나인 바로 ‘느슨한 연방제(Loose confederation)’을 상징하고 있는 것이다. 이에 관하여 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

북과남이 서로 다른 체제와 정부를 두고 그 기초 위에서 연방정부를 구성해야 한다……우리는 우리식대로 사회주의로 가고 남이 자본주의를 하든 무엇을 하든 간에 간섭할 일이 아니다……지역자치정부에 더 많은 권한, 즉 외교권·군사통치권·내정권 등을 줄 수도 있다. ……¹³⁾

11) 김일성. “재미교포들이 단합하여 조국통일운동을 힘있게 벌릴데 대하여,” 『련방제조국통일방안에 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.427.

12) 김일성, “1991년 신년사,” 『로동신문』 1991. 1. 1, p.2.

13) 『로동신문』 1991. 4. 29. 4월28일 국제의회연맹회의 참석차 평양에 간 국회대표단을 위해 배푼 만찬 자리에서 북한 최고인민회의 통일정책심의회 위원장인 윤기복이 김일성의 ‘연방제’에 대하여 부연설명을 했다.

김일성은 신년사에서 점차적으로 “중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향....”이라는 표현을 사용함으로써 부득이할 경우 고려민주연방공화국창립방안에서와는 달리 단계를 설정할 수도 있다는 뉘앙스를 풍기고 있다. 더군다나 위에서 인용한 윤기복의 부연설명을 덧붙일 경우 이는 더욱 더 명확해진다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 북한이 1990년대 들어서 주장하는 연방제안은 실질적으로는 연방보다는 연합의 성격이 강하며, 북한은 최근의 제안에서 두 정부 두 체도를 인정할 것을 강조하며, 지역정부가 경제 문화뿐만 아니라 외교 군사권까지도 독자적으로 행사하도록 한다는 것이다. 결과적으로 중앙정부는 주권과 통치권이 없이 통일의 상징적인 역할만 하는 느슨한 형태의 통일정부를 의미한다라는 견해가 있다.¹⁵⁾ 그러나 이는 올바른 해석이 아니다. 주권과 통치권은 연방정부에 귀속시키지만 국가연합의 형태처럼 국제법적 주체의 지위까지 각각의 정부에 귀속시켜야 한다는 의미는 아니다. 또한 국제사회에서의 국제법적 주체의 지위는 연방정부가 향유하지만 그 외의 외교권, 군사권 등은 지방정부에 귀속시킬 수 있다는 범위 내에서의 평가가 옳을 것이다.

종합적으로 봤을 때 1991년 김일성의 신년사는 냉전 해체라는 국제정세 변화에 순응하려는 수세적 수정이라고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 또한 이 당시 독일의 통일이 북한의 통일정책에 영향을 미친 것 만은 부정할 수 없는 사실이다. 김일성은 신년사를 통하여 흡수통일에 대한 두려움을 감추지 못하고 있으며, 이 때문에 1980년 ‘고려연방제’안에 수정을 가해서 좀 더 탄력적인 연방제를 제안한 것으로 풀이된다.

1991년의 신년사 이후로 굵직한 내용의 통일관련 김일성의 담화는 찾아보기 힘들다. 주로 남한의 범민련 인사들과 한 대담 등을 통해서 1991년 신년사의 내용을 재

14) 『The New York Times』, June 2, 1991, 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』 (서울: 돌베개, 2001), p.87.에서 재인용, 미국을 방문한 북한의 조국평화통일위원회 부위원장 한시혜는 1991년 6월 2일 ‘뉴욕타임즈’와의 기자회견에서 통일의 첫단계로 미국의 건국 초기와 같은 느슨한 형태의 연방제(Loose Confederation)을 제의했다. 이어 그는 “남북한의 연방제가 처음에는 강력한 권한을 가질 수 없고 따라서 외교와 국방을 각기 독자적으로 행사하게 될 것”이라고 설명했다.

15) 남궁영, “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『한국정치학회보』, 제36집 제1호 (2002), p.318.

16) 이완범, 앞의 글. p.272.

확인하고 있을 뿐이다. 그러나 1993년 4월 6일 김일성은 ‘조국통일을 위한 전민족대 단결 10대강령’(이하 ‘조국통일 10대강령’)을 발표하였다.

조국통일 10대강령은 ①전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일 국가를 창립하여야 한다. ②민족애와 민족자주정신에 기초하여 단결하여야 한다. ③공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결하여야 한다. ④동족사이에 분렬과 대결을 조장시키는 일체 정쟁을 중지하고 단결하여야 한다. ⑤북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다. ⑥민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다. ⑦개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부를 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는데 리롭게 리용하는 것을 장려하여야 한다. ⑧접촉, 래왕, 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합하여야 한다. ⑨조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 련대성을 강화하여야 한다. ⑩민족대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다.

조국통일 10대강령은 연방제 실시 및 통일정부의 구체적인 역할과 직접적인 연관성을 찾기는 어렵다. 대부분 조국통일 3대원칙의 내용을 단지 좀 더 민족적인 관점에서 구체적으로 적시하여 10개 조항으로 발표하였을 뿐이다. 그리고 강령의 제1항을 통해서 자주·평화 및 중립화 통일을 강조하고 있다. 북한의 10대강령은 연방제 통일방안을 강조 보다는 채택당시 북한의 핵문제로 인하여 악화된 한반도의 위기 속에서 위기 타개용으로 채택된 성격이 짙다.

제 2 절 남북정상회담과 6.15공동선언

2000년대 남북관계에 있어서 과거와 차별되는 대전환이라면 바로 분단 반세기만에 이루어진 6.15남북정상회담일 것이다. 남과 북은 정상회담을 통하여 6.15공동선언을 이끌어 내었고 남북의 통일을 위한 이정표를 세웠다. 그러나 2000년 남북정상회담에서 남북이 합의한 공동선언의 2항에 대한 해석을 놓고 소위 남한내에서 의견이 분분했으며 이는 남한 내에 아직도 존재하는 뿌리 깊은 냉전의식의 소산임을 부정할 수는 없다. 북한이 자신들의 통일방안을 전면적으로 수정한 것인지 아니면 남한이 북한의 주장에 ‘휘말린’것이지 여부는 자의적 해석에 의존해서는 안되는 것이며 객관적이고 공정한 관점에서 살펴보아야 할 것이다. 이 장에서는 공동선언 2항의 해석과 관련하여 북한의 ‘연방제’의 성격 및 내용을 규정해 본다.

1. 남북정상회담과 6.15공동선언

지금까지 북한에서 제기된 통일정책의 기본방향은 김일성의 연설 및 신년사를 통해서 살펴볼 수 있었으며 1994년 김일성의 사망 이후에도 큰 변화가 없이 김정일이 ‘유훈통치’에 입각하여 김일성 생전의 통일방안의 틀을 유지하였다.

1994년 김일성 사후 북한의 통일방안, 즉 ‘연방제’와 관련하여서는 큰 변화가 없으며 북한에서도 ‘로동신문’ 등을 통하여 거의 매일 통일에 대하여 원론적인 내용을 강조를 하고 있지만 1980년대의 ‘고려민주연방공화국창립방안’과 같은 획기적인 통일방안은 제시하지 않았다. 그러나 2000년 6·15공동선언을 통하여 남한과 북한은 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제 사이의 공통성이 있음을 인정하고 여기에서 한반도통일방안을 찾기로 하였다.

조국통일을 실현하는데서 난문제는 북과 남에 서로 다른 사상과 제도가 존재하고 북남쌍

방중 어느 일방도 오랜세월을 걸쳐 공고화된 자기의 사상과 제도를 포기하려 하지 않는 것이다. 이런 조건에서 어느 한쪽의 사상과 제도에 기초한 통일을 실현하려 한다면 대립과 충돌을 피할수 없으며 결국 통일이 아니라 분렬을 심화시키게 된다.¹⁷⁾

위의 기사를 보았을 때 사상과 제도에 기초한 통일이 어렵다는 것을 인정하고 있다. 논조만을 놓고 보았을 때 남북한은 오랜 세월을 걸쳐 공고화된 사상과 제도를 가지고 있으므로 사상과 제도에 기초한 통일은 더욱 여의치 않게 된다. 즉, '연방제'는 반드시 실천되어져야만 할 통일방안으로 주장할 수 있는 것이다. 그러나 1991년 김일성의 신년사 이후에 연방제와 관련하여 남과 북이 국방, 외교권 등은 그대로 갖는 방안도 상정해 볼 수 있다는 북측의 견해가 알려지면서 '낮은 단계의 연방제'가 논의의 중심으로 부각되기 시작하였다. 즉 1980년 '고려민주연방공화국창립방안'에서는 완전한 형태의 통일국가 형태로 '연방제'를 제시하였는데 1990년까지는 그 형태를 그대로 가지고 가다가 1991년 이후에는 '단계성' 논란을 불러일으킨 '낮은 단계의 연방제'에 관하여 논의가 되기 시작했으며 2000년 6.15공동선언에서는 '남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통점이 있다고 인정되며...'라고 하여 명문으로 규정이 됨으로써 이 논란은 한 층 더 심화되었다.

공동선언은 다음의 5개항으로 이루어져 있다. ①남과 북은 통일문제를 우리 민족끼리 자주적으로 해결함 ②남과 북은 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다 ③남과 북은 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수문제 등의 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다 ④남북경협을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등의 협력과 교류를 활성화 함 ⑤이상과 같은 합의 사항의 이행을 위하여 조속한 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하는 등의 총 5가지 항목으로 구성되어 있다.

②항을 제외한 내용은 북한이 1960년대 이후로 꾸준히 제기했던 문제인데 달라진

17) "고려민주연방공화국창립방안은 가장 정당한 통일방안," 『조선중앙통신』, 2005. 10. 4.

것이 있다면 그 동안 남북이 제시했던 내용들이 조금은 추상적이었던 반면 공동선 언문은 상당히 구체적으로 기술이 되어 있다는 점이다. 그리고 7.4남북공동성명에서는 원론적인 측면에서 접근하여 자주적, 평화적, 민족대단결의 3대원칙에 합의했다면 6.15공동성언은 통일문제에 있어서 조금 더 진일보하여 통일방안에 있어서 쌍방간에 합의점을 찾은 획기적인 사건이라고 평가할 수 있을 것이다.

2. 공동선언에 대한 입장과 해석

공동선언의 2항은 통일과 관련하여 가장 많은 문제가 제기되는 부분이다. 지금까지 북한에서 주장해 온 ‘연방제’와 남한이 제시해 온 ‘연합제’에 대하여 공통점이 있음을 인정하고 합의해 나가기로 한 조항이기 때문이다. 2항의 해석과 관련하여서는 북한 연방제안의 손을 들어 준 것이라는 평가와 이와는 정반대로 북한이 연방제를 수정하고 남한의 연합제안을 받아들인 것이라는 평가가 대립되었다.¹⁸⁾ 그러나 이러한 2항의 해석을 둘러싼 문제는 대부분 자의적 해석에 의존한 것이었음을 부정할 수 없다.

공동선언 2항에 관한 해석 중 가장 쟁점이 되는 부분은 앞서 설명했지만, 바로 ‘낮은단계의 연방제’안의 해석에 관한 것이다. 남측의 제안을 북측이 받아들인 것인지 혹은 북측의 수정안에 대하여 남측이 수용한 것인지에 대한 논란이 바로 그것이다.

공동선언 2항의 내용은 다음과 같다. ‘남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다’ 2항을 명문상으로만 따져보면 이는 남측의 연합제안에 대하여 북한이 지금까지 고수해 온 ‘연방제’에 약간의 수정을 가하여 받아들인 듯한 인상을 받게 된다.

18) 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-615공동선언2항을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제19권 4호 통권43호 (2003), pp.157-158.

2항의 해석과 관련하여 우선 살펴보아야 할 것은 바로 당시 김대중대통령의 통일 방안 및 베를린선언이다. 당시 김대중대통령은 베를린선언을 통하여 ‘한반도 냉전구조를 해체하고 항구적인 평화와 남북간의 화해·협력을 이루고자 다음과 같이 선언합니다...(중략) 둘째, 현단계에서 우리의 당면목표는 통일보다는 냉전종식과 평화정착입니다.’라고 하여 한반도의 통일에 있어서 단계를 설정해야 함을 강조하고 있다. 또한 김대중대통령은 이미 ‘한반도 3단계 통일론’을 통하여 1단계는 일종의 독립 국가 연합의 단계¹⁹⁾, 2단계는 연방 체제 아래 남북이 광범위한 지방자치를 실시하는 단계, 3단계는 완전통일을 상징하는 통일론을 제시하였다.²⁰⁾ 이를 공동선언의 2항은 ‘남측의 연합제안과 북측의 연방제안이 서로 공통성이 있음을 인정하고....’라고 하여 김대중의 한반도3단계통일론에 비추어 보았을 때, 1단계는 북한의 ‘낮은단계의 연방제’ 즉 지방정부에 군사권 및 외교권까지를 부여할 수 있는 일종의 국가연합의 단계라는 맥락으로 볼 수 있으며, 2단계는 1민족 1국가 2체제 2정부를 형성하지만 연방정부가 군사권과 외교권을 장악하는 것으로 규정하고 있는 북한의 ‘연방제’와 일맥상통한다고 할 것이다. 즉 이러한 맥락에서 공통성을 인정한 것으로 볼 수 있으며, 어느 한쪽이 일방적으로 자신들의 통일방안을 포기하거나 상대방의 통일방안을 적극 수용하여 수정한 것으로 보는 것은 지나친 비약이다.²¹⁾

김대중대통령의 ‘3단계 통일론’과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제안’을 표로 정리하면 다음과 같다.

19) 심지연, 앞의 책, p.95. 이미 남과 북 사이에 기본합의서와 이를 실천하기 위한 분야별 부속합의서가 마련되어 있기 때문에 남북당사자들의 의지 여하에 따라 남북연합은 언제라도 실현할 수 있다는 이유에서 김대중은 ‘남북연합’을 통일의 첫 단계로 상정하고 있다.

20) 심지연, 위의 책, p.471.

21) 심지연, 위의 책, p.95. 이와 관련하여 “김대중의 3단계 통일론은 1단계가 끝나면 2단계인 연방제를 거쳐 최종적으로 완전 통일에 이른다고 하는데, 여기서 고려민주연방공화국 창립방안과의 차별성과 공통성을 동시에 발견할 수 있다”라고 하였다.

<표 2> 김대중의 '3단계 통일론'과 북한의 '낮은 단계의 연방제'안 비교

항목	김대중의 3원칙 3단계 통일론	북한의 낮은 단계의 연방제안
원칙	자주·평화·민주	자주·평화·민족대단결
통일과정	3단계 (남북연합-연방-완전통일)	1단계 (연방국가형식의 통일국가)
1단계	<p>남북연합단계(공화국 연합제)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북연합헌장 ◦ 1연합, 1민족 2국가 2체제 2독립정부 ◦ 3대강령: 평화공존, 평화교류, 평화통일의 실현 ◦ 연합기구 구성(분단상황의 평화적 관리) <ul style="list-style-type: none"> - 남북연합 정상회의 - 남북연합각료회의 - 남북연합회의 - 남북연합회의 사무국 - 북야별남북연합위원회 등 ◦ 군비통제(평화공존체제확립) ◦ 모든 분야의 교류협력 증진 	<p>*고려민주연방제의 수정안</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 잠정적 내지 단계적 연방제 통일방안 <ul style="list-style-type: none"> - 낮은 단계의 연방제안 ◦ 원칙: 자주 평화 민족대단결 ◦ 잠정적 통일형태: 1민족, 1국가, 2체제, 2정부(하나의 민족국가안에 상이한 2체제 2정부 공존) ◦ 제도통일후대론 ◦ 잠정적 지역정부권한 강화론 <ul style="list-style-type: none"> - 잠정적으로 지역자치정부에 외교권, 군사권, 정치권 등의 많은 권한부여 ◦ 연방제통일의 점차적 완성에 대한 논의 가능성 ◦ 통일의 과도기적 단계설정의 가능성 <ul style="list-style-type: none"> - 1991. 4. 29. 4월28일 북한 최고인민회의 통일정책심의위원회 위원장인 윤기복은 “지방정부에 군사권 외교권 등의 더 많은 권한을 부여할 수도 있다”고 하였으며, 조국평화통일위원회 부위원장 한시해는 1991년 6월 2일 ‘뉴욕타임즈’와의 기자회견에서 미국의 초기형태인 ‘느슨한 연방제(Loose Confederation)’을 제의했다.
2단계	<p>연방단계</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일헌법 ◦ 1연방 1민족 1국가 1체제 2지역자치 정부 ◦ 연방의 형성 <ul style="list-style-type: none"> - 연방정부: 외교, 국방 주요내정관장 - 지역자치정부: 일반적 내정에 대한 자율성 보유 - 연방의회: 지역 대표, 직능대표(양원제) <p>*여기에서의 1연방은 미국의 연방제와 유사 *북한의 고려연방제도 2단계에서 검토될 수 있는 성질의 것이다.</p>	
3단계	<p>완전통일단계</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일헌법 ◦ 1민족 1국가 1체제 1중앙정부 ◦ 중앙집권적 체제 또는 세분화된 연방체제 ◦ 민주주의, 시장경제, 사회복지, 도덕적 선진국, 평화주의 지향 	
비교	<p>*김대중의 3단계 통일론이 2단계에서 1민족 1국가 1체제 2지역자치 정부를 상정하고 있다는 점에서 북한의 연방제와 유사점을 발견할 수 있다. *6.15공동선언의 2항의 해석과 관련한 내용이므로 북한 연방제에 대해서는 김일성의 1991년 신년사 이후 부분만을 다루었다.</p>	

출처: 장명봉, “6.15 남북공동선언과 통일방안의 대안모색-‘연합제안’과 ‘낮은 단계의 연방제안’을 중심으로,” 『북한법연구』.Vol.4 . (2001), pp.29-30. 및 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』 (서울: 돌베개, 2001). pp.426-428.에서 재구성

그러나 김대중대통령의 통일방안만을 가지고 보았을 때 위와 같은 결론을 도출할 수 있으나 이는 분명히 2항의 해석과 관련하여 부정확한 해석이라는 비판을 면하기 어려우므로²²⁾ 남한정부가 공식적으로 지지하는 형태의 통일방안과 비교를 통하여 좀 더 정확한 해석을 시도하고자 한다.

우선 현재 남한의 공식적인 통일방안은 1994년 8월 15일 당시 김영삼대통령의 광복절 경축사를 통해 제시된 ‘민족공동체 통일방안’이며, 10여년이 지난 지금도 아직 공식적으로 아무런 정책적 변화가 없다. ‘민족공동체통일방안’은 통일철학으로써 구성원 각자의 권리, 자유 보장, 남북의 다양성을 위한 관용 등을 주요 내용으로 하는 자유민주주의를 제시하고 있으며, 통일의 접근시각으로 ‘민족공동체’개념을 제시하고 있다.²³⁾ 남북한의 통일방안을 살펴볼 때 통일철학 및 접근시각 또한 문제가 되지 않는 우선 짚어두고 가장 논란이 되는 공동선언의 2항의 해석과 관련한 부분을 살펴본다.

공동선언 2항의 해석과 관련하여 살펴볼 부분은 남한의 통일과정에 관한 부분이다. 통일은 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성해야 한다는 것이 남한의 통일과정 시나리오이다. 그 내용을 간단히 살펴보면, 첫 번째 단계는 화해협력단계로 남북간의 적대와 불신을 줄이기 위해 분야별 교류와 협력의 활성화를 통하여 상호협력의 장을 열어가는 단계이며, 두 번째 단계는 남북연합단계로 화해협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 ‘남북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화’되는 단계이다. 이 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 한다. 마지막 세 번째 단계는 1민족 1국가의 통일국가 완성단계로 남북연합단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성하는 단계이다.²⁴⁾

22) 김대중의 ‘3단계 통일론’은 이미 이론화되어서 분명히 통일론으로서의 가치는 존재하지만 남한정부의 공식적인 통일정책이 아니기 때문이다.

23) 통일교육원. 『통일문제이해』 (서울: 통일교육원, 2006), p.61-62.

24) 통일교육원. 위의 책. p.61-62.

공동선언 2항의 내용은 ‘남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다’라고 하였는데, 남한의 통일방안과 비교하여 살펴 볼 내용은 두 번째 단계에서 설정하고 있는 남북의 상호신뢰를 바탕으로 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계이다. 1991년 김일성의 신년사 내용을 살펴보면 남과 북이 1민족 1국가 2체제 2정부의 ‘느슨한 연방제’를 실시하는 통일국가를 상정하고 있다. 또한 그 외에 북한 고위관료들은 연방제를 실시하더라도 지방정부에 더 많은 권한을 줄 수도 있다는 인터뷰 등을 통해서 통일과정에 있어서 단계 설정의 여지를 남겼으며 이는 북한의 ‘느슨한 연방제’와 남한 통일방안의 두 번째 단계가 서로 공통성이 있음을 추론케 하고 있다. 즉 공동선언 2항에 대한 공통성 인정은 통일방안의 궁극적 형태에 대한 합의가 아니라 체제인정과 공존공영의 단계를 통해 통일을 지향한다는 것으로 통일방안이 아닌 ‘통일과정의 원칙’, ‘통일접근방식’에 합의한 것이라고 할 수 있다.²⁵⁾ 차이점이라면 북한은 표면상 완성된 통일국가로 2체제론을 주장한 것인데 반해서 남한은 통일의 중간단계로 상정하고 있는 것이라 할 것이다. 즉 공동선언 2항의 ‘공통성’은 바로 이러한 측면을 두고 합의한 것으로 사료된다.

25) 김근식, 앞의 글, p.170.

<표 3> 남한의 '민족공동체 통일방안'과 북한의 '연방제안'의 비교

항목	남한의 '민족공동체 통일방안'	'북한의 연방제안'
원칙	자주 · 평화 · 민주	자주 · 평화 · 민족대단결
통일과정	3단계 (화해, 협력 - 남북연합 - 통일국가)	1단계 (연방국가형식의 통일국가)
1단계	<p>*화해 · 협력단계</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북기본합의서 ◦ 1민족 2국가 2체제 2독립정부 ◦ 두개의 정치적 실체 인정 ◦ 교류협력의 확대 ◦ 정치적 신뢰구축 ◦ 평화정착 	<p>*고려민주연방공화국창립방안</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 완성형 연방제 통일방안 ◦ 연방헌장 채택 ◦ 연방형식의 통일국가 ◦ 최종적인 통일국가형태로 제안 <ul style="list-style-type: none"> -사상제도를 인정하고 용납하는 기초위에서 동등한 권한과 의무를 가지고 지역자치제를 실시하는 연방공화국 창립 ◦ 연방국가 기구구성 ◦ 최고민족연방회의 <ul style="list-style-type: none"> -정치문제와 조국방위문제 대외문제를 비롯한 나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동문제의 관할 ◦ 남북의 동수 대표와 해외동포대표 ◦ 연방상설위원회 ◦ 최고민족연방회의의 상임기구 ◦ 남과 북의 지역정부지도
2단계	<p>*남북연합단계</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북연합헌장 ◦ 1연합 1민족 2국가 2체제 2독립정부 ◦ 연합공동기구의 상설화 <ul style="list-style-type: none"> -남북정상회의 -남북각료회의 -남북평의회 등 -남북공동사무처 ◦ 경제 · 사회공동체 형성, 정치적 통합여건 조성 	<p>*고려민주연방제의 수정안</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 잠정적 내지 단계적 연방제 통일방안 <ul style="list-style-type: none"> -낮은 단계의 연방제안 ◦ 원칙: 자주 평화 민족대단결 ◦ 잠정적 통일형태: 1민족, 1국가, 2제도, 2정부(하나의 민족국가안에 상이한 2제도 2정부 공존) ◦ 제도통일후대론 ◦ 잠정적 지역정부권한 강화론 <ul style="list-style-type: none"> -잠정적으로 지역자치정부에 외교권, 군사권, 정치권 등의 많은 권한부여 ◦ 연방제통일의 점차적 완성에 대한 논의의 가능성 ◦ 통일의 과도기적 단계설정의 가능성 <ul style="list-style-type: none"> -최근 북한의 '낮은 단계의 연방제'에 대해 '북과 남에 존재하는 두개의 정부가 정치 군사 외교 권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법이라고 설명했다. 2000년 10월 6일 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회에서
3단계 (완성단계)	<p>*통일국가단계</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일헌법 ◦ 남북 자유총선거 실시 ◦ 1민족 1국가 1체제 1정부 	

출처:장명봉, "6.15남북공동선언과 통일방안의 대안모색-'연합제안'과 '낮은 단계의 연방제안'을 중심으로," 『북한법연구』.Vol.4 . (2001), pp.29-30.에서 재구성

3 ‘낮은 단계의’ 연방제: 타협점의 모색

1960년에 연방제가 최초로 제기된 이후 역사적 변천과정을 거치면서 연방제를 둘러싼 많은 논란이 있어왔다.²⁶⁾ 그 중에서도 연방제의 단계성, 지방정부와의 권한 및 2000년 남북공동선언의 2항을 통해 제기된 북한의 연방제와 남한의 연합제와의 공통성 등 지금까지 불거진 논란들을 정리하여 왜 북한이 연방제를 주장했는지 그 이유를 찾아보고자 한다.

<표 4> 북한의 연방제 변천과정

항목	1960년 8월 14일 8.15경축사 중 ‘연방제안’	1973년 6월 23일 조국통일5대강령 (고려연방공화국)	1980년 10월 10일 조선로동당6차대회 (고려민주연방공화국창립방안)	1991년 1월 1일 신년사 (잠정적지방정부강화)
통일원칙	자주·평화·민족대단결	동일	동일	동일
통일과정 (단계구분여부)	연방제 총선거통일국가	연방제	없음	1단계:느슨한 연방제 2단계:연방제통일 (제도통일후대)
연방의 성격	과도적성격	당분간	완성형통일국가	완성형통일국가
연방의 내용	남북정부의 독자적 활동보장 (외교·군사·내정 남북정부 보유)	남북의 현 정치체제 ‘당분간 존속’ (정치·군사·외교 남북합작연급)	1민족 1국가 2체제 2자치정부 (정치·군사·외교 연방정부 보유)	1민족 1국가 2제도 2정부 (잠정적으로 외교·국방권 지역정부 보유)
연방의 근거	언급없음	언급없음	연방헌장	언급없음
정책결정기구	최고민족위원회 (경제위원회)	대민족회의	최고민족연방회의와 연방상설위원회	민족통일기구
통일국가 수립절차	남북총선거실시	통일 실현의 여러 방도가 있을 수 있음을 인정	민족통일정부와 지역자치체 실시 (정치·국방·외교 연방정부 보유)	통일의 과도기적 단계설정 (지역정부에 더 많은 권한부여)
최종 통일국가	언급없음	단일국호에 의한 남북연방제	연방제국가 비동맹 중립국가	연방제국가 중립적 통일국가
특징	총선거의 대안으로서의 연방제 제안	고려연방공화국 국호사용	고려민주연방공화국 국호사용 선결조건 및 10대 시정방침 제시	낮은단계와 높은 단계의 상정(제도통일후대론)

26) 이와 관련하여 박호성, “북한통일정책 연구의 쟁점: ‘연방제’통일방안을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제8권 제2호, (2004.), 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-615공동선언2항을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 2003. 제19권 4호 통권43호(겨울), 엄재호, “낮은 단계의 연방제에 관한 소고,” 『평화연구』, 제25집, (2000, 12).를 참고 할 것.

출처: 강성윤, “6.15남북공동선언 제2항의 합의,” 『북한연구학회보』, 제8권 제2호 (2004), p.45.

위 표에서와 같이 김일성이 1960년 8.15 경축사를 통하여 최초로 제기한 연방제는 북한이 남한에 제안한 ‘남북자유총선거’를 당장에 남한이 받아들이기 어려울 경우 과도적 대책으로 제시 되었다. 그러나 1980년 ‘고려민주연방공화국창립방안’에서의 연방제는 대안의 성격이 아닌 완전한 통일국가 형태로 주장이 되었으며 이후 1991년 김일성의 신년사를 통해서 고려연방제와 동일하게 1민족 1국가 2체제 2정부 형태를 유지하면서 지방정부에 더 많은 권한을 부여할 수도 있다는 ‘느슨한 연방제’를 제기하여 이는 ‘고려연방제’와 달리 단계를 설정한 것이라는 논란이 불거졌으며 또한 이러한 연방제를 과연 연방제로 볼 수 있는지 여부와 이는 연방제가 아닌 연합제라는 의구심을 불러일으켰다.

고려연방제안에서는 연방정부의 권한에 대하여 “전민족의 단결, 합작, 통일의 념원에 맞게 공정한 원칙에서 정치문제와 조국방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 전반적리익과 관계되는 공동의 문제들을 토의 결정하며 나라와 민족의 통일적발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남사이의 단결과 합작을 실현하여야 합니다”²⁷⁾라고 하였다. 즉 대내적 통치권, 군사권 및 대외적 통치권 등은 연방정부의 권한으로 상정하고 있는 것이다. 국가연합의 경우 대내적 통치권 및 군사권은 국가연합이 소유하지 못하며 단지 대외적 통치권에 있어서 제한적인 외교권 행사 및 군사적인 통일행동이 가능하지만 연방정부의 경우 대내적 통치권은 연방정부와 구성국 모두에 귀속이 되며 군사권은 연방정부에만 그리고 외교권의 행사는 연방국가만이 소유할 수 있다. 즉 북한이 주장한 연방제안에서 상정한 연방정부의 권한은 국제법상의 연방정부의 권한과 가장 일치한다고 할 것이다.²⁸⁾ 이에 비추어 보아서 1980년 고려연방제안의 연방제로서의 성격은 크게 논쟁거리가 없으나 문제는 바로 1991년의 김일성의 신년사를 통해 나온 ‘느슨한 연방제’의 내용일 것이다.

27) 국토통일원, 앞의 책, pp.59-60.

28) 법률상으로 국제법적 지위는 연합제에서는 각 개별지방정부가 소유하지만 연방제에서는 연방정부에 국제법적 지위가 귀속된다

고려연방제와 1991년 신년사를 분석할 때 문제가 되는 부분이 바로 ‘지방정부의 권한’과 관련한 부분이다. 과연 지방정부에 어느 정도까지의 권한 부여를 할 것인지, 지방정부에 외교권, 군사권까지를 줄 것인지, 혹은 외교권 군사권 등은 연방정부의 권한으로 설정하여 지역자치권만을 지방정부에 부여할 것인지가 문제가 되어왔는데 그 이유는 바로 이 지방정부의 권한이 연방제와 연합제를 구분하는 중요한 요소 가운데 하나가 되기 때문이다.

1980년 ‘고려연방제’를 제시할 때 까지만 해도 북한은 10대시정방침에서 연방정부 소속의 민족군의 창설을 주장하여 지방정부의 권한은 지역자치에만 한정했으나, 김일성의 1991년 신년사를 통하여 지방정부의 권한과 관련하여 ‘고려연방제’안에서보다 더 큰 권한을 줄 수도 있음을 밝혔다.

우리는 고려민주연방공화국창립방안이 민족적 합의의 기초로 될 수 있는 공명정대한 민족공동의 통일방안으로 된다고 믿고 있습니다. 그러나 우리는 고려민주연방공화국창립방안에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있습니다.²⁹⁾

이와 관련하여 1991년의 신년사에서 제시한 연방제는 단계를 설정했다는 인상을 강하게 주는데, 그 근거로 1991년 3월 손성필 주소 북한대사가 로가초프 소련 외무차관과의 면담에서 외교와 군사에 관한 권한 등을 남북한 지역정부에 부여할 수 있다고 부연설명했으며, 2000년 10월 6일 개최된 ‘고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회’에서 “낮은 단계의 연방제는 1민족 1국가 2제도 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치 군사 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것”이라고 규정한 것이다.³⁰⁾

29) 김일성, 앞의 신문, p.2.

30) 남궁영, 앞의 글, p.316.

그리고 최고인민회의의장을 지낸 윤기복은 “북한은 북과남이 서로 다른 체제와 정부를 두고 그 기초 위에서 연방정부를 구성해야 한다. 지역자치정부에 더 많은 권한, 즉 외교권·군사통치권·내정권 등을 줄 수도 있다.”³¹⁾고 하였으며 또한 미국을 방문한 북한의 조국평화통일위원회 부위원장 한시해는 1991년 6월 2일 ‘뉴욕타임즈’와의 기자회견에서 통일의 첫단계로 미국의 건국 초기와 같은 느슨한 형태의 연방제(Loose Confederation)를 제의했다. 이어 그는 “남북한의 연방제가 처음에는 강력한 권한을 가질 수 없고 따라서 외교와 국방을 각기 독자적으로 행사하게 될 것”이라고 설명했다.³²⁾

그리고 김일성은 1993년 ‘재미교포들이 단합하여 조국통일운동을 힘있게 벌릴데 대하여’란 담화를 통하여 “북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 후대들에게 맡기자고 합니다. 우리는 후대들이 이 문제를 천천히 순탄하게 풀어나가리라고 믿습니다.”라고 하여 통일 문제의 장기성과 연방제가 완전한 통일과정 이전의 단계임을 밝히고 있다.³³⁾

즉 외교권 군사권 내정권을 중앙정부가 갖는지 혹은 지방정부에 부여하는지 여부 등은 앞서 살펴본 듯이 연방제와 연합제를 구분하는 가장 중요한 요소이다. 이런 권한을 중앙정부가 향유하게 되면 이는 연방제라 할 수 있지만, 지역자치정부에 귀속시키게 되면 이는 연합제의 성격에 가깝게 된다. 그러나 북한은 연합제라는 단어 대신 ‘느슨한 연방제’ 혹은 ‘낮은 단계의 연방제’라는 용어를 사용하여 연방제에 대한 강한 집착을 보이고 있다.

그리고 북한이 ‘연합(confederation)’이 아닌 ‘연방제(federation)’를 주장하는 가장 중요한 이유는 전국을 관할하는 주권적기능을 수행하는 통일국가는 오직 중앙연방 공화국이라는 것이다. 즉 북한이 지방정부에 광범위한 권한을 귀속시키더라도 국제

31) 『로동신문』, 1991. 4. 29, 4월28일 국제의회연맹회의 참석차 평양에 간 국회대표단을 위해 배편 만찬자리에서 북한 최고인민회의 통일정책심의위원회 위원장인 윤기복이 김일성의 ‘연방제’에 대하여 부연설명을 했다.

32) 『The New York Times』, June. 2. 1991, 심지연. 앞의 책, p.87.에서 재인용

33) 김일성(1996), “재미교포들이 단합하여 조국통일운동을 힘있게 벌릴데 대하여,” 앞의 책, p.428.

사회에서 유일한 국제법적 지위가 중앙정부에 귀속이 되면 이는 연방제로 보아야 한다는 것이다. 이것이 바로 연방제를 고집하는 이유라고 할 것이다. 또한 연합제는 국가간에 체결된 조약을 근거로 한 동맹일 뿐이지만 연방제는 각 주권국가간의 동맹이 아닌 단일한 헌법 하에 연방정부만이 국제법적 주체의 지위를 가지는 국가형태이기 때문이다.

북한의 연방제에 대해 보이는 이와 같은 고집은 잠정적 ‘지역 정부의 권한강화론’이라는 용어를 사용하여 고려연방제에 ‘느슨한 연방제’라는 과도기가 설정된 것을 의미한다고 볼 수 있다. 그리고 지역정부의 권한강화론이라는 말로 표상되는 ‘수정된 연방제’는 형식적으로 1국가를 유지하되 실제로 2국가를 인정하는 것과 같은 결과를 의미한다고 볼 수도 있다. 왜냐하면 연방정부가 아닌 지역 정부에 외교-군사권을 부여하게 되면 중앙 정부의 권한은 축소되고 상징적이며 형식적인 것으로 전락할 가능성이 있기 때문이다.³⁴⁾

역사적으로 국가연합의 형태는 소비에트연방 붕괴 후의 독립국가연합이 있다. 비록 연합이라는 형태를 가지고 있지만 각기 독립적인 정부와 외교권 군사권을 향유하고 있다. 즉 ‘독립국가연합’이라는 같은 간판을 내걸고 있지만 실은 이름 그대로 독립국가들의 연합일 뿐이다. 그러나 스위스, 미국의 경우 연방제를 실시하고 있으며 이는 국제사회에서 단일한 국가의 이미지를 가지고 있다. 바로 이 단일한 국가의 이미지가 북한이 연방제를 고집하는 이유라고 할 것이다.

김일성은 “조국통일을 위한 투쟁에서 기본원칙은 그 어떤 외세의 간섭도 없이 자주적으로, 무력행사가 아니라 평화적방법으로 민족대단결을 도모하여 나라의 통일을 실현하는 것입니다”³⁵⁾라고 하였다. 즉 연방 국가를 반드시 실현해야 하며 연방제만이 옳다고 주장하는 이유는 바로 연방제 통일방안이 민족적 통일로 된다고 보는 것이다. 그 이유로는 첫째, 연방공화국의 창립으로 전국적범위에서 민족적자주권이 확립되기 때문이며, 둘째, 민족적통일이 이루어지게 되는 것은 북과 남의 전지역을 관

34) 이완범, 앞의 글, p.273.

35) 김일성(1996), “이탈리아사회당 기관지 《아반띠》 책임주필이 제기한 질문에 대한 대답,” 앞의 책, p.281.

할하는 하나의 통일 국가가 형성되기 때문이며, 셋째, 인류역사에서 새로운 국가형태를 밝힌 독창적인 방안이라는 것이다.³⁶⁾

민족적 자주권의 확립은 북한이 제시한 조국통일 3대원칙에서 ‘자주성’에 해당된다고 할 수 있다. 즉 완전한 주권적기능을 수행하는 고려민주연방공화국이 창립되면 나라에 대한 외세의 지배와 간섭이 종식되게 되고 전국적범위에서 민족의 자주권이 확립된다는 것이다.³⁷⁾ 이는 북한이 ‘주한미군의 철수’를 주장하는 이유와 궤를 같이 하고 있다 할 것이다.

그리고 두 번째 주장에 대해서는 하나의 민족 안에는 하나의 국가가 존재해야 한다는 사상을 밑바탕에 깔고 있다. 즉 하나의 민족 안에 여러 국가가 존재하면 그것은 곧 민족의 분열을 의미하며 반대로 하나의 민족 안에 하나의 국가가 존재하면 그것은 곧 민족적통일이 이루어졌다는 것을 의미한다는 것이다.³⁸⁾

마지막으로 북한이 제시하는 연방제는 인류역사에서 새로운 국가형태를 밝힌 독창적인 방안이라는 것이다. 북한이 제시하는 연방제는 지금까지 이론적으로도 제기된 적이 없으며 현실적으로도 존재하지 않은 전혀 새로운 형태의 국가라는 것이다.³⁹⁾ 고려민주연방공화국은 서로 다른 사상과 제도를 용납하는 기초 위에 형성된 통일국가이기 때문에 이전까지의 연방제와 다름을 설명하고 있다.

북한이 연방제를 주장하는 것은 앞서 살펴본 듯이 한 민족으로 체제는 다르지만 하나의 국가라는 것을 대외적으로 표현하여 북한 최대 과제 중의 하나인 통일문제를 해결하는 것이기 때문이다.

36) 전금진, 『조국의 자주적 통일을 위한 우리당의 정책』 (평양: 조선로동당출판사, 1992) p.96-98.

37) 전금진, 위의 책, p.96.

38) 전금진, 위의 책, p.97.

39) 전금진, 위의 책, p.98-99. 전금진은 지구상에는 유일국가와 연방국가를 명시적으로 구분하였으나 연합제에 대해서는 ‘지역자치제’란 용어를 사용하여 정리하고 있다. “지역자치제의 경우에도 세계적으로 보편화되고 있는 지역자치제는 다민족국가들에서의 단일한 사회제도에 기초한 각이한 민족들 사이의 자치제이지만(중략)따라서 여러민족사이에서 실시되는 지역자치제는 공통한 사회정치적리해관계를 실현하는 테두리안에서 해당 지역 민족의 리익을 보장하기 위한 목적에서 실시된다.”

제 5 장 결론

한반도의 분단과 이념의 대립 그리고 3년간에 걸친 전쟁을 겪은 한반도에는 ‘분단 조국의 통일’이라는 어려운 과제가 남겨지게 되었다. 한민족끼리의 이념대립과 강대국의 이해관계까지 복잡하게 얽히면서 분단에 이르게 되었기 때문에 남북한에 관한 문제는 남북한의 내부적 역량만으로는 문제해결을 할 수 없는 내외적역량을 통해서만 풀어낼 수 있는 이중적 성격을 띠게 되었다. 자의가 아닌 타의에 의한 분단과 전쟁, 그리고 서로 다른 이념과 그로인한 대립, 이 모두를 풀기위해 남한과 북한은 서로 노력을 했으며 그 노력의 일환으로 여러 가지 통일방안을 제시해 왔다.

북한에서는 한국전쟁 이후 ‘남북한자유총선거’를 통일방안으로 제시했으나 이는 남한에 의해 수용되어지지 못했다. 1960년 8.15경축사를 통해서 김일성은 ‘남북한자유총선거’를 남한에서 수용하기 어려울 경우 통일의 ‘과도적 단계로서의 연방제’를 제의했다. 이때까지만 해도 북한은 연방제를 자유총선거 실시를 위한 과도적 대책으로서 제안하였다. 그러나 1970년대 남한이 ‘한강의 기적’이라 불리는 눈부신 경제 성장을 이룩한데 비해 북한이 실시한 경제정책이 당초 예상보다 늦게 완수되어 상대적으로 남한 경제에 뒤지게 되었으며 이는 남북관계의 주도권을 남한에 넘겨주는 계기가 되었다. 1972년에는 7.4남북공동성명 등의 획기적인 전기가 마련되었음에도 남북은 통일문제를 정략적으로 이용함으로써 남북관계 발전에 더 큰 진전을 이루지 못했다. 이후 1980년 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 발표하면서 통일국가의 완성된 형태로서 ‘연방제’가 제안되었다. 그러나 1980년대 후반부터 시작된 소련의 붕괴와 동구권의 몰락 그리고 독일의 통일과정을 지켜본 북한은 1991년 김일성의 신년사를 통하여 ‘고려연방제’안은 고수하면서도 당시의 정세를 의식한 듯 ‘지방정부강화론’을 주요내용으로 하는 ‘느슨한 연방제’를 제안하였다. 이는 북한 체제를 그대로 유지하면서 남한과의 접점을 찾기 위한 제안이었다. 그러나 1990년대 기근과 김일성의 갑작스런 사망은 북한 사회를 혼란 속으로 빠뜨렸다. 이 상황에서 북한은 민족의 통일 문제도 중요하지만 경제복구를 통한 사회의 정상화에 총력을 쏟아 부었으며 이는

북한이 통일문제에 그 이전의 시기보다 관심을 덜 갖게 하는 배경이 되었다.

이 밖에도 계속되는 탈북자와 미국의 일방주의에 의한 정책 등은 북한을 위기로 몰아넣고 있었다. 이러한 조건 속에서도 2000년 남북정상회담을 통해서 남북한의 통일방안에 공통성이 있다고 인정함으로써 한반도 통일을 위한 노정에 서광이 비치는 듯 했다. 2000년 남북정상회담 이후 북한의 대량살상무기와 핵문제, 그리고 미국에는 대북 강경노선을 지지하는 부시정권이 집권을 하여 한반도는 긴장의 상태로 다시금 빠져들었으며 이는 북한으로 하여금 정권존폐의 위기로까지 몰아가는 듯 했다. 때문에 통일방안에 대한 문제는 논의의 대상에 있어서 아직은 우선순위가 밀려있다.

북한의 연방제 실현가능성이 낮게 평가되는 이유는 첫째, 북한에서 한 민족이라는 명분을 통한 진정한 한반도의 통일을 위한 방안으로 제기가 되었지만 북한에서 이를 정치적인 목적으로 이용한 면이 크다는 것과 둘째, 북한에서도 인정하듯이 현 지구상에 존재하는 그 어떤 연방제와도 형태를 달리하는 새로운 개념의 연방제라는 면에서 실현가능성이 낮다는 것이 그 원인으로 지적할 수 있다.

남과 북이 주로 독립적인 입장을 취해왔다는 것과 남북관계가 양자만의 문제뿐만 아니라 대외적으로 여러 국가들의 상호 이해관계가 얽혀있다는 점에서 연방제 실현의 가능성은 극히 낮다고 할 수 있다. 이 때문에 북한에서도 시간의 흐름과 당시의 대내외적 정세에 영향을 받아 연방제 실현의 가능성을 높이기 위해 연방제의 수정된 형태를 제시하기도 하였다. 그러나 수정된 연방제에 있어서도 선결조건을 제시함으로써 상대방에 대한 배려가 부족했다는 면에서 실현가능성에 부정적인 평가를 받고 있다.

과도기적 단계로서 제시되었던 연방제가 완성된 통일국가의 형태로써 이후 ‘느슨한 연방제’를 거쳐 ‘낮은 단계의 연방제’로 모습을 달리하면서 불거진 가장 큰 논란이 북한이 제시한 연방제의 성격문제이다. 지구상에 역사상 존재한 연방제와는 형태를 달리하면서 연방제보다는 연합제의 성격에 가깝다는 점에서 ‘고려연방제’안을 연방제로 볼 것인가가 논의의 중심이었다. 그러나 북한이 연합제에 가까운 통일국가 형태를 연방제로 고집하는 이유는 바로 국제사회에서 남북한이 단일국가로서의 모습

을 보이기 위함이라고 할 것이다.

2000년 6.15 남북정상회담에서 남과 북이 서로의 통일방안에 공통점이 있음을 인정한 공동선언의 2항의 내용의 해석을 둘러싸고 남한에서는 치열한 논쟁이 전개되었다. 통일방안에 있어서 남과 북이 공통점이 있음을 인정한 것은 북한 연방제안을 남한에서 받아들였다는 평가와 이와는 정반대로 북한이 연방제를 수정하고 남한의 연합제안을 받아들인 것이라는 평가의 대립이 바로 논쟁의 핵심이었다. 그러나 이는 통일의 완성된 형태에 관한 합의가 아니라 통일국가를 이루기 위한 과정에서의 공통점 도출이라고 하는 편이 타당할 것이다.

북한이 연방제를 주장하는 이유는 서로 다른 이념으로 인하여 체제 통합을 통한 통일의 가능성이 현저히 낮기 때문에 서로 다른 체제를 ‘한 민족’이라는 명분을 앞세워서 통일을 하고자 하며 체제의 이질성(異質性)은 ‘연방제’라는 국가형태를 통하여 극복해보고자 하는 것으로 풀이할 수 있다. 북한이 제시하는 연방제 제안의 이유는 ‘민족적 이념’에 충실한 형태를 보이고 있다. 그리고 민족적 합의에 기초한 통일에 대해서는 남북한 모두 공감하는 부분이지만 대내외적 상황이 복잡하게 얽혀있는 한반도에 있어서 북한이 주장하는 연방제안의 이유가 현실적으로 어느 정도의 타당성을 가지고 있는지는 조금 더 논의가 필요한 문제이다.

북한 연방제에 대한 앞서와 같은 비판에도 통일의 당위성을 ‘민족’이라는 개념에서 찾고 있는 것, 그리고 비록 1990년대 이후로는 흡수통일에 대한 우려감에서 수정된 연방제의 형태를 제시하였지만 설령 형식적일지라도 상대방의 체제를 존중해주는 바탕위에서 통일논의를 전개하고 있다는 면에서 긍정적이라고 할 수 있다.

마지막으로 남과 북은 서로 민족적 입장에서 통일을 해야 한다는 것과 최종의 통일국가로 가는 단계에 대해서는 합의를 했다는 점에서, 상대방의 체제 존중을 바탕으로 하여 남북한의 공존공영 및 평화체제의 구축이 된다면 앞으로의 통일전망도 밝아질 것이다.

<참고문헌>

▣국내문헌

1. 단행본

- 강성윤 등, 『분단 반세기 북한 연구사』. 서울: 한울, 2002.
- 권오성 등, 『북한과 통일문제』. 서울: 담론사, 1998.
- 기광서 등, 『북한정치이해』. 서울: 을유문화사, 2001.
- 김대정, 『국제법론 제9판』. 서울: 삼영사, 2004.
- 김영호, 『통일한국의 패러다임』. 서울: 풀빛, 1999.
- 김학준, 『북한 50년사』. 서울: 동아출판사, 1995.
- 민병천 등, 『북한학입문』. 서울: 들녘, 2001.
- 박완신, 『신북한학』. 서울: 서울프레스, 2000.
- 박재규, 『동아세아의 평화와 안보』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1974.
- 신명순, 『비교정치』. 서울: 박영사, 2001.
- 신정현, 『정치학』. 서울: 법문사, 2000.
- 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2001.
- 유석렬, 『공산권 개방과 북한의 고민』. 서울: 다나, 1990.
- 이병조, 이종범, 『국제법신강 제9개정판』. 서울: 일조각, 2003.
- 이종석, 『분단시대의 통일학』. 서울: 한울아카데미, 1998.
- 정경환, 『국제관계와 한반도통일』. 부산: 세종출판사, 1998.
- 정용석, 『전환기의 통일논쟁』. 서울: 나남, 1989.
- _____, 『분단과 통일』. 서울: 단국대학교출판부, 1999.
- 조은석 등, 『남북한 평화공존과 남북한 연합추진을 위한 법제정비방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 레닌·스탈린, 『맑스-레닌주의 민족운동론』 편집부 엮음 서울: 도서출판 벼리, 1989.

2. 정기간행물 및 학회논문

- 강성윤, “6·15남북공동선언 제2항의 함의.” 『북한연구학회보』, 제8권 제2호 (2004),
- 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-615공동선언2항을 중심으로.” 『한국과 국제정치』, 제19권 4호 통권43호 (2003),
- 김남식, “북한의 새 정치권력의 형성과 통일전략.” 『안보연구』, No.10 (1980),
- 남궁영, “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『한국정치학회보』, 제36집 제1호 (2002),
- 노병만, “남북한의 통일방법모델과 통일방안의 재검토.” 『한국동북아논총』, 제25집 (2002),
- 민병천, “남북한 관계와 통일문제-남북한의 통일논리 비교.” 『국민윤리연구』, 제12집 (1981),
- 박호성, “북한통일정책 연구의 쟁점: ‘연방제’통일방안을 중심으로.” 『북한연구학회보』, 제8권 제2호 (2004),
- 안병욱, 정병준, “남북한의 통일정책과 통일의 과제.” 『역사와 현실』, 제16권 (1995),
- 엄재호, “낮은 단계의 연방제에 관한 소고.” 『평화연구』, 제25집 (2000),
- 우성대, “북한의 연방제 통일방안의 재검토.” 『한국동북아논총』, 제33집 (2004),
- 윤순갑, “남북한의 경제력과 통일정책의 변화.” 『대한정치학회보』, 13집 1호 (2005),
- 이완범, “북한 낮은 단계의 연방제 통일방안의 형성과정에 대한 연구.” 『현대북한연구』, 4권 1호 (2001),
- 이연, “북한 통일정책과 ‘고려연방제안’의 성격.” 『역사비평』, No3 (1998),
- 이원영, “북한 통일방안의 연원-‘민주기지론’을 중심으로(1946-48).” 『국민윤리연구』, 39호 (1998),
- 이호재, “한국과 북한의 통일정책비교.” 『아세아연구』, 제71호 (1984),
- 임채완 등, “연방제와의 비교를 통해 본 남북연합의 형성조건.” 『한국동북아논총』, 제28집 (2003),
- 장명봉, “6.15남북공동선언과 통일방안의 대안모색-‘연합제안’과 ‘낮은 단계의 연방제안’을 중심으로.” 『북한법연구』, Vol.4 (2001),
- 정규섭, “1980년대 북한의 외교와 대남정책.” 『현대북한연구』, 7권 1호 (2004).
- _____, “남북정상회담 이후 새로운 통일외교정책의 구상.” 『북한연구학회보』, 제5권 제1호 (2001),

- 정대화, “북한의 통일정책사.” 『동향과 전망』, 통권 제3호 (1989),
- 정중식, “북한 고려연방제안의 분석과 평가.” 『북한』, 통권 제121호 (1982),
- 정해구, “남북한정치통합연구-남북한 통일정책 및 통일방안의 정치통합 구상을 중심으로.” 『아세아연구』, 제45권 제1호, 통권 107호 (2002),
- 주봉호, “북한의 통일정책: 전개와변화.” 『21세기정치학회』, 제8집 1호 (1998),
- 최완규, “남북한통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은단계의 연방제.” 『북한연구학회보』, 제6권 제1호 (2002),
- _____, “북한통일정책변화요인분석.” 『국제정치논총』, Vol.31 (1991),
- 한영구, “한국통일문제의 고찰.” 『법정학보』, Vol.9 (1966),
- 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서.” 『국제정치논총』, 제44집 2호 (2004),

▣ 북한 문헌

1. 단행본

- 김일성, 『조국의 자주적평화통일을 위하여』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____, 『김일성저작집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____, 『김일성저작집 28』. 평양: 조선로동당출판사, 1984
- _____, 『련방제조국통일방안에대하여』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- .
- 김정일, 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김해철, 『통일문제의 정책사적 고찰』. 평양: 평양출판사, 1889.
- 서대숙, 『북한문헌연구:문헌과해제 제3권』, 서울: 경남대학교극동문제연구소, 2004.
- 장 석, 『김정일장국의 조국통일론연구』, 평양: 평양출판사, 2002.
- 전금진, 『조국의 자주적 통일을 위한 우리당의 정책』, 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 『정치사전』, 평양: 사회과학출판사, 1973.

『조선로동당략사』, 평양: 조선로동당출판사, 1979.

『조선로동당의 새로운 조국통일방안과 통일국가의 10대정강』, 평양: 조국통일사, 1981.

2. 계속간행물

김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.” 『근로자』, 10호 (1980),

_____, “김일성 신년사.” 『근로자』, 1호 (1981),

독고원식, “남조선사회의 민주화는 조국의 평화적통일을 위한 절박한 요구.” 『근로자』, 12호 (1978),

리완석, “고려민주련방공화국창립방안은 조국통일3대원을 구현한 정당한 통일방안.” 『근로자』, 5호 (1982),

박영시, “조국통일의 3대원칙은 민족공동의 투쟁강령.” 『근로자』, 8호 (1981),

방기문, “조국통일위업의 확고한 승리의 길을 밝혀준 역사적문헌.” 『근로자』, 2호 (1974),

백남운, “자주통일의 실현을 위하여.” 『근로자』, 23호 (1963),

정기구, “민족적리념은 조국통일을 위한 대단결의 기초.” 『근로자』, 11호 (1981),

최창덕, “조국통일 3대원칙은 민족공동의 유일한 통일강령.” 『근로자』, 12호 (1980),

한응식, “고려민주련방공화국을 창립하는 것은 조국통일의 가장 합리적인 방도.” 『근로자』, 11호 (1980),

한익수, “위대한 조국해방전쟁에서의 조선인민의 역사적승리.” 『근로자』, 7호 (1969),

황동섭, “조국의 자주적통일은 우리 당이 견지하고 있는 근본원칙.” 『근로자』, 7호 (1982),

3. 신문기사

“1991년 김일성 신년사,” 『로동신문』, 1991. 1. 1.

“고려민주련방공화국창립방안은 가장 정당한 통일방안,” 『조선중앙통신』, 2005. 10. 4.

4. 인터넷 자료

김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자,” <http://kcna.co.jp/rozak>