

# 南韓의 「聯合制案」과北韓의 「낮은 段階의 聯邦制案」의 比較

- 統一方案의 代案 摸索과 法的 課題 -

張明奉\*

## 차 례

### I. 머리말

### II. 남북한의 통일방안

1. 남한의 「연합제」 통일방안
2. 북한의 「연방제」 통일방안

### III. 「연합제안」과 「낮은 단계의 연방제안」의 비교

1. 남한의 「연합제안」과 북한의 「낮은 단계의 연방제안」의 공통성
2. 남한의 「연합제안」과 북한의 「낮은 단계의 연방제안」의 접합점 모색

### IV. 통일방안의 대안 모색에 고려할 사항

### V. 통일방안의 대안으로서 「남북연합제안」(또는 「남북국가 연합안」) 구상

1. 현실적이고 합리적인 통일방안으로서 「남북연합제안」의 요청
2. 통일과정에서 ‘국가연합적 결합’의 필요성 인식의 공유
3. 「남북연합」의 제도화: 「남북연합헌장」 구상

### VI. 맺음말

[부록 1] 남한의 「연합제안」과 북한의 「낮은 단계의 연방제안」 비교표

[부록 2] ‘國家聯合’(confederation)과 ‘聯邦’(federation)의 概念上 比較

\* 國民大 法大 教授, 法學博士

## I. 머리말

지난 6월 평양에서 개최된 정상회담은 ‘6·15남북공동선언’(이하 ‘공동선언’이라고 함) 제2항에서 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』의 공통성을 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향해 나아가자는 합의를 함으로써 통일을 향한 남북관계의 진전에 있어서 커다란 전기를 마련하였다. 이 공동선언을 통해 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』의 접점을 찾았다는 것은 통일을 향하는 길에서 남북 양측이 처음 공식 인정한 것으로 그 의미는 매우 크다.

남한의 경우 국민의 정부가 출범한 뒤 공식적인 통일방안을 제시하지 않고, 평화와 화해와 협력을 통한 남북관계 개선과 남북의 공존·공영을 정책목표로 하여 이른바 ‘햇볕정책’으로 일컬어져 온 대북포용정책을 추진해왔다. 이 점에서 김대중 대통령의 이른바 『3단계통일론』은 현 정부의 통일방안으로 관심을 모아왔는데, 이번 공동선언 제2항에서의 통일방안의 공통성 인식에 나타나 있는 ‘연합’은 이전 정부의 통일방안(노태우정부의 『한민족공동체통일방안』, 김영삼정부의 『민족공동체통일방안』)과 김대중 대통령의 『3단계통일론』에 입각한 『남북연합』의 개념으로 보인다.

한편 북한은 1980년 『고려민주연방공화국창립방안』을 제시한 이래 1991년 이를 수정한 ‘느슨한 연방제안’을 검토할 수 있음을 시사하였다. 이는 북한이 과거의 연방제적 통일이라는 국가중심적 통일접근방식이 현실적으로 불가능하다고 스스로 인식했기 때문이라고 할 수 있다. 북한은 1990년대에 들어서 과거 연방제안의 경직성에서 벗어나 통일방식의 현실성과 유연성을 점차 보여왔다. 이번 공동선언에서 표현된 『낮은 단계의 연방제』는 1991년 김일성 주석의 신년사 중 “잠정적으로 연방공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하는 문제를 협의할 수 있다”는 대목에서 연유한다. 즉, 과거 연방제안이 중앙정부에 외교권과 군사권 등의 권한을 부여하는 ‘높은’ 수준이었다면, 이제 그러한 권한도 지역정부에 줄 수 있다는 ‘낮은’ 수준으로 변경할 수 있음을 나타낸 것이다. 이후 북한의 통일에 대한 접근방식은 과거 1국가론의 연방제 통일에서 2국가론에 가까운 연합적 성격의 연방으로 선회했다고 할 수 있다. 이번 공동선언 제2항의 합의는 이러한 배경에서 나오게 된 것이라 할 수 있다.

공동선언 제2항은 남북한이 장기적인 평화공존의 방식을 통해 점진적으로 통일로 나가는 노정에 합의한 것으로서 통일을 지향하는 평화와 화해와 협력의 초석을 마련했다는 역사적 의미를 갖는다.

여기서는 먼저 남북한의 통일방안을 고찰하되, 남한의 『연합제안』과 북한의 『연방제안』에 중점을 두어 살피고, 북한의 이른바 『낮은 단계의 연방제안』의 내용도 간략히 보기로 한다. 다음에 통일방안으로서의 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』의 공통성에 관해 언급하고, 이 바탕 위에서 남북한이 함께 접합점을 찾을 수 있는 통일방안이 무엇인가를 모색하고 그에 관한 법적 과제를 논급해 보기로 한다. 그리고 본 논문의 말미에는 주제에 대한 이해를 돕기 위해 부록으로 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』 비교표 및 ‘국가연합’과 ‘연방’의 개념상 비교표를 다루었다.

## II. 남북한의 통일방안

### 1. 남한의 『연합제』 통일방안

우리 정부는 80년대초 이래 『민족화합민주통일방안』, 『한민족공동체통일방안』, 『민족공동체통일방안』 등을 천명해 민족공동체의 회복·발전을 통한 통일에로의 접근이라는 통일방안을 마련하여 추진해 왔다. 1981년 2월 25일 출범한 제5공화국 정부(전두환 정부)는 6월 5일 ‘남북한당국 최고 책임자간의 직접회담’을 제의했고, 1982년 1월 22일 대통령이 국정연설을 통해 『민족화합민주통일방안』을 제시하였다. 이 통일방안은 특히 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성에 이르는 과정을 제시하였으며, 그 과정에서 민족화합이 선행되어야 한다는 점을 강조하였다. 이를 위해 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정’ 체결을 상정하였다.

1988년 2월 25일 출범한 제6공화국 정부(노태우 정부)는 과거와 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 통일노력을 전개하였다. 민족문제에 대한 새로운 인식과 발상의 전환을 촉구하면서 민족자존과 화해를 통한 민족공동체 형성을 위해 다각적 노력을 경주하였다. 이러한 노력은 1988년 『민족자존과 통일번영을 위한 특별선언』(약칭 『7·7선언』)과 1989년 『한민족공동체통일방안』의 모습으로 구체화되었다.

(1) 『한민족공동체 통일방안』

1989년 9월 11일 발표된 『한민족공동체 통일방안』<sup>1)</sup>에 의하면, 통일의 3대원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하였다. 이 방안에 의하면, 남북은 남북 대화의 추진으로 신뢰회복을 해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 ‘민족공동체헌장(남북연합헌장)’을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화와 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제로서 ‘남북연합’ 단계를 설정한다는 것이다. 이 단계를 거쳐 남북은 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립한다는 것이다. 남북한간에 과도적 통일체제, 즉 통일까지의 중간단계로서 통일국가를 실현할 때까지 남북연합단계를 설정함으로써 단계적이며 점진적인 남북통일을 달성하려는 방안이다.

이 남북연합은 우선 남북정상회담에서 채택된 ‘민족공동체헌장’을 법적 근거로 한다. 이 공동체헌장에 따라 ‘남북연합’은 다음과 같은 기구를 설치한다. 먼저 ‘남북정상회의’를 최고의사결정기구로 두며, 최고집행기구로 ‘남북각료회의’를 설치한다. 남북각료회의는 남북쌍방의 총리를 공동의장으로 하고, 남북 각 10명 내외의 각료급으로 구성되며, 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 등 5개 분야에 각각 상임위원회를 설치한다. 여기서는 이산가족의 재결합, 정치적 대결상황의 완화, 국제사회에서 민족적 정력의 낭비방지 및 해외동포의 권익신장, 남북사회개방과 다각적인 교류 및 협력, 민족문화의 창달, 공동번영의 경제권형성, 군사적 신뢰구축과 군비통제, 휴전협정체제의 평화체제로의 대체문제 등을 처리한다. 그리고 ‘남북평의회’는 쌍방 동수로 100명 내외의 남북 국회의원으로 구성되며 남북각료회의에 자문하고 통일헌법을 기초해 통일실현의 방법과 절차를 마련한다.<sup>2)</sup> 이러한 남북연합에 관련된 기구들은 비무장지대내의 평화구역에 설치하여, 이 평화구역을 통일평화시로 발전시킨다.

이러한 ‘남북연합’이란 중간단계를 거쳐 통일국가는 남북평의회가 마련한 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구

1) 『1990 통일백서』(통일원, 1990), 81~85면.

2) 한민족공동체통일방안에 따른 연합기구의 구성, 과제 및 역할에 관한 자세한 내용은 張明奉, 『한민족공동체 統一方案: 그 法的 體系化 研究』(국토통일원, 1989), 18~19면 참조.

성함으로써 달성된다. 통일국가의 미래상을 ‘자유·인권·행복이 보장되는 민주국가’로 상정하였다.<sup>3)</sup>

## (2) 『민족공동체 통일방안』

1994년 8월 15일 발표된 김영삼정부의 공식통일방안인 『민족공동체 통일방안』<sup>4)</sup>은 통일을 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적·단계적으로 이루어 나가야 한다는 기조에서 통일의 과정을 제1단계의 ‘화해·협력단계’, 제2단계의 ‘남북연합단계’, 제3단계의 ‘통일국가완성단계’ 등으로 설정하였다.

제1단계의 ‘화해·협력단계’는 남북간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호협력의 장을 열어가는 단계이며, 이 단계에서 남북한은 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나아간다는 것이다. 즉 이 단계는 『남북기본합의서』를 기본규범으로 하여 남북한이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지하면서 분단상태를 평화적으로 관리하는 단계이다.<sup>5)</sup>

제2단계인 ‘남북연합단계’는 남북한이 평화공존의 체제 내에서 화해와 협력을 강화하여 남북간 공동체를 구성하는 과정이다. 이 단계에서 남북한이 공존·공영과 평화정착을 통한 경제·사회공동체를 형성 발전시켜나가는 체제통합을 추진하게 되며 남북한간에 하나의 공동체가 구성됨으로써 남북한간에 경제·사회적 통합뿐만 아니라 정치적 통합을 위한 논의가 진전될 수 있다. 따라서 ‘남북연합단계’는 화해·협력단계에서 구축된 신뢰 위에서 남북한이 평화공존을 제도화하고 민족의 동질화를 본격적으로 추진하는 단계이다. 이 단계에서 남북한은 민족공동생활권을 형성하면서 경제 및 사회 문화 공동체를 만들어 나갈 수 있으며 이와 함께 남북한은 상호합의를 통하여 남북연합의 법적 제도적 장치를 갖추으로써 정치와 제도의 통합을 위한 준비를 하게 된다. 남북연합에 어떤 기구를 설치할 것인가에 대해서는 남북간의 합의에 의해 구체적으로 정해질 것이지만 기본적으로 ‘남북정상회의’와 ‘남북각료회의’가 상설화되고 남북의 의회대표들이 함께 하는 기구를 둘 것이다.<sup>6)</sup>

3) 『1990 통일백서』, 전계서, 84면.

4) 이 방안의 공식명칭은 『한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안』이다. 구체적인 내용은 『통일백서 1994』(통일원, 1994), 48~67면 참조.

5) 상계서, 54면.

6) 남북연합의 공동기구는 ‘한민족공동체통일방안’에서 제시되었던 남북연합기구를 상정하고 있다. 이러한 점에서 민족공동체통일방안은 한민족공동체통일방안을 계승·발전한 것

남북연합은 민족공동체라는 하나의 지붕 밑에 연합의 형태로 연계됨으로써 잠정적으로 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 형성된다. 남북연합은 통일국가실현의 중간과정으로서 남북의 공존공영, 민족사회의 동질화, 민족공동생활권 형성이라는 주요기능을 가지게 된다. 남북연합은 ‘남북연합헌장’에 의하여 구성되며, 여기에는 남북연합의 토대가 되는 기본정신과 기본체제에 대한 남북한간의 합의를 명시적으로 천명한다.

따라서 우리 정부의 통일방안 가운데 제2단계에서 상정하고 있는 남북연합은 그 자체로서 통일국가의 최종형태가 아니며, 남북간 상호 협력과 공존공영의 도모, 통일기반조성을 위한 과도적 통일체제로서 잠정적으로 특수하게 결합하는 형태이다.

제3단계는 ‘통일국가완성단계’로 남북연합 단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북한 총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가의 통일국가를 이룩하는 단계이다.<sup>7)</sup>

『민족공동체통일방안』에서는 통일국가의 미래상으로 민족구성원 모두가 주인이 되며, 민족구성원 개개인의 ‘자유’와 ‘복지’와 ‘인간존엄성’이 보장되는 선진민주국가를 제시하고 있다.<sup>8)</sup>

### (3) 김대중 대통령의 『3단계통일론』

김대중 대통령은 통일문제에 대해 야당시절부터 『3단계통일론』을 주장해 왔다. 그에 의하면, 통일은 ‘점진적으로 진행되는 과정’으로 이해하면서 제1단계는 ‘남북연합단계’, 제2단계는 ‘연방단계’, 제3단계는 ‘완전통일단계’로 상정하고 있다.

제1단계는 ‘남북연합단계’로서 1민족, 2국가, 2체제, 2독립정부, 1연합의 ‘남북연합(공화국연합)’을 구상하고, 남북한은 독립국가로서 서로 다른 체제를 유지하며 국가연합을 형성하는 것이다.<sup>9)</sup> 남북은 각기 기존의 주권과 권한을 그대로 보유하며 남북연합을 통해 남북협력을 제도화하여 통일과정을 효율적으로 관리하기 위해 1국가연합 2체제 2독립정부를 유지하는 것이다.<sup>10)</sup>

으로 평가된다. 『통일백서』(통일원, 1995), 83면.

7) 『통일백서 1994』, 전게서, 54면.

8) 상게서, 62면.

9) 아태평화재단, 『김대중의 3단계통일론 - 남북연합을 중심으로 -』(아태평화출판사, 1995. 이하에서 『김대중의 3단계통일론』으로 약칭함), 34~35면.

10) 아태평화재단, 『문답으로 풀어본 김대중의 ‘3단계 통일방안’』(아태평화출판사, 1995), 18면 참조.

남북연합의 형성은 '분단상황을 관리'하는 한편 '통합과정을 효율적으로 관리'해 나가는 제도적 장치로서 분단구조의 영구화를 지향하는 관계가 아니라 '통일지향적 특수관계'를 발전시켜 나가는 특징을 갖는다.<sup>11)</sup> 남북연합단계의 기간은 약 10년으로 예상하며, 이 기간에 남북은 상호 화해와 협력을 통해 평화와 번영을 추구하면서 민족의 동질성회복을 위한 조치를 취하게 된다.

남북연합의 기구로서는 최고의사결정기구로서 '남북연합정상회의'<sup>12)</sup>, 대의기구로서 '남북연합회의'<sup>13)</sup>와 '남북연합회의 사무국'<sup>14)</sup>, 그리고 집행기구로서 '남북연합각료회의'<sup>15)</sup> 및 분야별 '남북연합위원회'<sup>16)</sup>의 구성을 상정하고 있다. 그리고 남북연합단계에서 남북관계를 규율하는 기본법으로서 이른바 '남북연합헌장'을 체결하도록 하고, 이 헌장은 '통일헌법'을 제정할 때까지 유효하다.<sup>17)</sup>

제2단계는 '연방단계'이다. 이는 1민족·1국가·1체제·1연방정부·2지역자치정부로 구성된다. 이 단계에서는 하나의 체제 아래 외교·국방·주요 내정을 중앙정부가 관장하고, 그 밖의 내정은 2개의 지역자치정부가 담당하게 된다. 아울러 통일헌법에 따라 연방대통령을 선출하고 연방의회를 구성한다. 사실상 연방으로의 진입은 통일을 의미하게 된다.

이 단계는 완전통일단계로 진입하기 직전의 과도적 단계로서 설정된 것이다.<sup>18)</sup> 연방제하에서는 남북의 합의에 의해 마련된 '통일(연방)헌법'에 기초하

11) 김대중, 『공화국연합제』(학민사, 1991)(이하에서 『공화국연합제』로 약칭함), 36면; 『김대중의 3단계통일론』, 전게서, 36면.  
 12) 남북연합정상회의는 남과 북에서 정기적으로 개최되며, 민족문제, 통일문제, 남북관계를 통일지향적으로 발전시키기 위한 주요 현안문제에 대해 정치적 결정을 내린다. 그리고 남북연합회의의 의결사항을 심의하고, 남북연합각료회의의 합의사항을 승인하며 그 집행사항을 감독한다. 『김대중의 3단계통일론』, 전게서, 40면.  
 13) 남북연합회의는 남북 의회에서 선출된 대표로 구성하여 남북 전역에서 순회 개최된다. 평화공존, 평화교류, 평화통일의 3대 행동강령을 추진하기 위해 남북주민의 의견을 반영하고, 만장일치로 채택된 의결사항은 남북연합정상회의에 회부한다. 상게서, 71~72면.  
 14) 남북연합회의의 운영업무를 지원하는 기관으로 쌍방이 파견하는 사무요원으로 구성된다. 상게서, 72면.  
 15) 남북연합각료회의는 남북연합정상회의의 의결사항을 정책화하고 집행조치를 강구하는 기능을 수행한다. 상게서, 72~73면.  
 16) 각 분야별로는 남북연합경제위원회, 남북연합군사위원회 등을 예로 들 수 있다. 상게서, 73면.  
 17) 이 안에 의하면, '남북연합헌장'은 남북정상에 의해 채택되고 남북의 의회에서 각각 인준을 받아 발효된다. 상게서, 68면; 『공화국연합제』, 전게서, 38면.  
 18) 과도적 단계로서 연방제를 실시하는 이유로는 체제통합의 충격완화, 북한체제의 특수성과 북한주민의 자존을 존중하여 지역자치의 실시, 연방정부의 북한지역에 대한 특별지

여 연방대통령과 연방의회를 구성하며, UN에서 연방의 이름으로 단일회원국으로 대표되며, 각국과의 외교관계를 단일화하는 것으로 상정하고 있다.<sup>19)</sup>

제3단계는 ‘완전통일단계’를 말한다. 이는 단일중앙집권제 또는 여러 개의 지역자치정부들을 포함하는 미국이나 독일식 연방제를 채택하는 단계이다. 여기서 사실 남북 지역자치정부로 구성되는 연방으로의 진입만으로도 한반도의 통일은 실현된 것으로 볼 수 있다고 한다. 지방분권화 내지 지방자치화가 세계적인 추세임을 감안할 때, 연방으로부터 중앙집권적 체제로 나아갈지 또는 연방제(미국 또는 독일식 체제)를 채택할지의 여부는 국민의사에 따라 결정하는 것으로 상정하고 있다. 여기서 중요한 것은 남북간 신뢰를 완전하게 회복하고 남과 북의 지역정부로 구성되는 연방제하에서 한반도 전체가 통일적이고 균형적인 발전을 이룩하고 사회·문화적인 동질성을 충분히 확보하게 되면 완전통일단계로 나아갈 수 있다고 한다.

통일국가의 미래상으로는 정치적인 면에서 민주주의, 경제적인 면에서는 정의로운 시장경제, 사회적인 면에서는 복지사회, 그리고 국제적인 면에서는 세계평화의 실현에 기여하는 도덕주의와 평화주의에 기초하고 있다.<sup>20)</sup>

『3단계통일론』은 제1단계에서 남북연합을 설정하였는데, 여기서도 그 법적 기초로서 ‘남북연합헌장’의 채택을 상정하고 있다. 이 헌장에는 남북연합의 토대가 되는 기본정신과 남북연합기간의 기본 행동강령으로서 평화공존·평화교류·평화통일을 천명하는 내용을 담을 것이라고 한다.<sup>21)</sup> 또한 이 방안은 남북연합의 6대 과제<sup>22)</sup>의 하나로 남북한 모두 통일저해 법제정비 및 통일대비 공동법제의 제정과 시행을 제시하여 통일을 위한 법제정비 및 통합의 중요성을 강조하고 있다. 그 구체적인 예로 그 동안 통일의 법적 걸림돌로 거론되었던 법제로서 남한의 경우는 헌법상 영토조항 및 국가보안법이 해당되고, 북한의 경우는 형법과 노동당 규약이 해당된다고 밝히고 있다.<sup>23)</sup>

원의 필요성 등을 들고 있다. 『공화국연합제』, 전계서, 41면.

19) 상계서, 43면.

20) 상계서, 44~46면.

21) 『김대중의 3단계통일론』, 전계서, 68면.

22) 6대 과제는 첫째, 남북간의 화해·협력을 통한 정치적 신뢰 구축, 둘째, 남북간 군사적 신뢰 구축과 군비축소, 셋째, 민족 경제의 통일적·균형적 발전과 민족 복리 증진, 넷째, 민족적 일체감 조성하기 위한 남북간 사회·문화 분야의 교류·협력 적극 추진, 다섯째, 남북의 법제 정비 및 남북공동의 법제 시행, 여섯째, 평화 통일에 유리한 국제 환경 조성 등이다. 상계서, 66~67면.

23) 『공화국연합제』, 상계서, 74면.

## 2. 북한이 『연방제』 통일방안

북한의 통일정책의 전개과정을 보면, 대체로 시대적 변화와 상응하여 발전되어왔음을 엿볼 수 있다. 1960년대에 들어서면서 북한은 『연방제』에 입각한 통일정책을 제시해 왔다. 다음에 연방제를 중심으로 한 북한의 통일정책방안에 관하여 살펴본다.

### (1) 과도적 방안으로서의 『연방제』 통일방안

북한은 1960년에 들어서서 연방제에 입각한 통일방안으로 이른바 『남북연방제』를 주장하였다. 이 방안은 1960년 8·15 해방 15주년 경축행사에서 김일성에 의해 처음 연방제를 기초로 한 통일방안으로 제시된 것이었다.<sup>24)</sup> 당시의 연방제 통일방안은 남북총선거에 의한 통일이 실현될 수 없을 때에 ‘과도적 대책’으로 제시된 것이다.<sup>25)</sup>

이러한 남북연방제안은 1970년대에 들어서서도 계속 주장되었다. 특히 최고인민회의 제4기 제5차회의(1971. 4. 12)에서 당시 외상인 허담은 보고를 통해 평화통일방안의 8개 항목을 제시하면서 “남북의 각이한 사회제도를 그냥 두고, 과도적 조치로서의 연방을 실시할 것과, 남북총선거를 통해 평화적으로 통일하자”<sup>26)</sup>고 언급하였다. 그리고 1973년 6월 23일 김일성은 체코공산당 후사크 서기장 환영대회에서의 연설을 통해 ‘단일국호에 의한 남북연방제 실시’와 ‘대민족회의 소집’에 의한 통일실현이 가장 합리적인 방도라고 하고, 연방국가의 국호는 “고려”라는 이름을 살려 『고려연방공화국』으로 할 것을 주장하였다.<sup>27)</sup> 김일성은 이 연설에서 이러한 것을 주된 내용으로 한 『조국통일 5

24) 김일성은 ‘남북조선의 연방제’는 남북한 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 “두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시”하자고 제의하였다. 김일성, “조선인민의 민족적명절 8·15해방 15돐 경축대회에서 한 보고”, 『김일성저작집』 제14권(1960. 1 - 1960. 12), 평양: 조선로동당출판사, 1981, 242~243면.

25) 『남북대화백서』(국토통일원, 1985), 231~233면.

26) 이른바 ‘평화통일 8개항’은 미군철수, 10만 이하의 감군, 한미방위조약 등 민족이익에 배치되는 조약폐기, 남북총선거, 정당사회단체 활동보장, 과도적 조치로서 남북연방제 실시, 광범위한 교류실시, 정치협상회의 개최 등의 내용을 담고 있었다. 『남북한관계자료집』 제1권(국토통일원, 1974), 65면.

27) 김일성, “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자”, 『김일성저작집』 제28권(1973. 1 -

대강령」<sup>28)</sup>을 제시하였다. 이로부터 북한의 남북연방제에 의한 통일방안에서 연방국가의 국호는 『고려연방공화국』으로 명명되었다.

## (2) 통일국가형태로서의 『고려민주연방공화국 창립방안』

북한은 1980년에 들어서서 『연방제』 통일방안을 수정하였다. 1980년 10월에 제시된 이른바 『고려민주연방공화국 창립방안』에 따르면, 남북간 연방제는 완성형 통일국가의 형태라고 수정 제시하며 이 방안이 ‘통일의 완결형태’라고 주장하였다. 즉, 종래 연방제가 과도적 조치로서의 성격을 갖는 조치였으나 이것은 최종 통일형태로 제시된 것이다.

김일성이 1980년 10월 10일 조선로동당 제6차대회에서 제의한 『고려민주연방공화국 창립방안』<sup>29)</sup>은 모두 3부분으로 구성되어 있다.

첫째는 연방제 통일이 이루어질 수 있도록 대한민국이 먼저 이행해야 할 선결조건(전제조건)을 제시한 부분이며, 둘째는 연방정부의 성격과 그 구성내용을 밝힌 부분이며, 셋째는 이른바 『고려민주연방공화국』이 수립된 후 시행할 정책으로써 소위 ‘10대 시정방침’ 등이다.

이 통일방안에서의 연방정부의 성격과 그 구성내용을 보면, 남과 북이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 남과 북이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 수립하고 그 밑에서 남과 북이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지방자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 통일하자는 것이다. 이 연방공화국은 남과 북이 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 ‘고려민족연방회의’를 구성하고 거기에서 ‘연방상설위원회’를 조직하여 남과 북의 지역정부를 지도한다. 그리고 연방국가의 국호는 『고려민주연방공화국』으로 한다는 것이다.

---

1973. 12), 평양: 조선로동당출판사, 1984, 389~390면.

28) 이것은 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, 다방면의 협력과 교류실현, 각계 각층 인민들과 각 정당·사회단체대표로 구성되는 대민족회의 소집, 고려연방공화국의 단일국호에 의한 남북연방제 실시, 단일 국호(고려연방공화국)에 의한 유엔가입 등을 내용으로 하고 있다. 상거서, 397면.

29) 이 방안에 대해서는 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고: 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”, 『김일성저작집』 제35권(1980. 1 - 1980. 12), 평양: 조선로동당출판사, 337~355면; 『조선중앙년감 1981』, 평양: 조선중앙통신사, 1981, 305~307면.

이 통일방안에서는 연방통일정부가 실시할 이른바 ‘10대 시정방침’을 제시하였는데 그 주요내용은 ① 국가활동과 모든 영역에서의 자주성 견지와 자주정책의 실시, ② 전 지역·전 사회에서의 민주주의 실시와 민족의 대동단결, ③ 경제적 합작과 민족경제의 발전, ④ 남북간 과학·문화·교육분야 교류, ⑤ 남북간의 교통·체신의 활용·연결, ⑥ 전체근로자의 생활안정 도모, ⑦ 남북간의 군사적 대치상태의 해소 및 민족 연합군의 조직, ⑧ 해외동포의 보호, ⑨ 통일이전의 대외관계 정리, ⑩ 통일국가로서 우호적·평화애호적 대외정책의 실시 등이다.<sup>30)</sup>

이처럼 이 방안은 이전의 통일방안과 제의들을 수정·종합·체계화한 방안으로서 이것이 실현될 경우에는 통일이 일단 완성되었다고 보는 이른바 완성형 통일방안으로서의 성격을 가지고 있다.

### (3) 잠정적 방안으로서의 『낮은 단계의 연방제안』

북한은 1991년 김일성의 신년사를 통하여 기존의 『고려민주연방공화국 창립방안』의 수정론을 제기하였다. 이는 이른바 『낮은 단계의 연방제』를 실시하고 이후 연방제 통일의 점차적 완성을 주장한 것으로서 연방제에 대한 기존 입장의 변화를 시도하는 것이었다. 다시 말해 기존의 통일완성형 연방제 주장을 잠정적 또는 단계적 연방통일론으로 수정 제시함으로써 남북통일국가의 최종형태로 주장된 연방제가 잠정적 내지 단계적 연방제로 변환되었고 연방국가의 형태가 ‘낮은 단계’ 내지 ‘느슨한’ 연방제로 바뀐 것이다.

즉, 김일성은 남북통일을 “남북이 상호 다른 두 제도 위에 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 1민족·1국가·2제도·2정부의 기초 위에 연방제를 실시하자는 것”이라고 하고, 그 이유는 “하나의 국가, 하나의 제도로 통일하자는 것은 분열을 끊임없이 지속하자는 것”이며 충돌을 초래할 뿐이므로 하나의 제도로 통일하는 것은 후대에 맡기자고 주장하였다.<sup>31)</sup> 또한 기존의 연방제주장에 대해 “고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”<sup>32)</sup>고

30) ‘10대 시정방침’에 관한 자세한 내용은 『김일성저작집』 제35권, 전게서, 347~355면.

31) 『로동신문』, 1991년 1월 1일, 2면.

32) 전계신문, 같은 면; 『김일성저작집』 제43권(1991. 1 - 1991. 12), 평양: 조선로동당

하여 이른바 ‘제도통일후대론’ 및 ‘지역자치정부 권한강화론’을 제시하면서 남북의 두 체제하의 점진적 통일론을 강조하였다.

북한은 이에 대해 구체적인 내용으로 “북과 남의 제도를 그대로 두고 연방 통일국가를 세우자, 그러나 잠정적으로 지역정부에 더 많은 권한, 즉 외교권·군사권·내치권 등을 줄 수도 있다”<sup>33)</sup>고 설명하였다. 이러한 내용은 종래의 고려민주연방제론과 비교할 때, 첫째로 종래의 연방제 통일방안에 기초하면서 ‘제도통일론’과 구별한 점, 둘째로 제도통일은 후대에게 넘기면서 정치적·제도적 통일을 분리하여 추진하려는 점, 셋째로 제도통일은 흡수통일을 의미하는 것으로 이해함으로써 배척하고 있는 점, 넷째로 잠정적으로 지역정부의 권한을 강화해야 한다고 하여 국가연합적인 요소를 보다 가미하고 있는 점 등<sup>34)</sup>이 구별된다. 결국 북한은 연방제 통일을 위해 지역자치정부의 역할을 잠정적으로 강화하는 방안을 제시함으로써 지금까지 북한이 주장해온 연방제안 보다 『낮은 단계의 연방제』를 잠정적으로 설정할 수 있다는 것으로 평가된다. 즉, 남북간에 현 제도를 당분간 그대로 두고 차차 완전한 통일로 나아가자는 잠정적·단계적 미완성형 연방제 통일방안으로 선회하였다고 볼 수 있다 (북한의 『연방제 통일방안』과 남한의 『민족공동체 통일방안』 및 『김대중의 3 단계통일론』의 비교는 말미의 [부록 1] 참조).

변화된 통일방안의 구체적 내용을 살펴보면, 연방정부가 남북한지역정부의 활동과 관심사항을 조정하되, 지역정부가 국방·외교·입법·경제 업무를 수행하면서 주요국제문제는 연방정부와 지역정부가 협의하여 결정할 것과 통일과정에서 남북지역정부가 잠정적으로 외교 및 군사적 권한을 보유하는 것이 가능할 것이며, 그리고 미국건국 초기 13개주 사이의 연방제 (‘북미연합’을 지칭함)를 한반도에 적용할 수 있을 것이고, 또 남북간 단일민족공동체의 형성이 가능할 것으로 보고 있다.<sup>35)</sup>

---

출판사, 1996, 9~13면.

33) 1991년 4월 28일 제85차 평양 국제의회연맹(IPU)총회에 참석한 대한민국대표단을 초청한 자리에서 최고인민회의 통일정책심의위원장 윤기복의 발언. 이에 관한 내용은 고병철, “통일방안의 분석”, 백영철(편), 『분단을 넘어 통일을 향해 - 한국통일포럼(남)·사회정치학회(북) 남북해의학자 통일회의 5년 자료집』(건국대학교출판부, 2000), 1225면.

34) 『통일백서 1994』, 전계서, 233면.

35) 이러한 논의의 동향과 내용에 관해서는 諸成鎬, 『北韓聯邦制의 分析 및 評價』(民族統一研究院, 1991. 8), 18~21면.

#### (4) 북한의 『고려민주련방공화국 창립방안』 수정 후의 대남통일정책 전개양상

1991년 김일성 신년사를 통해 『고려민주련방공화국 창립방안』을 수정한 이후 북한의 대남통일정책노선에 있어서의 변화양상을 간단히 보기로 한다.

첫째, 1992년 헌법개정에 의한 통일조항의 개정이다. 1992년 헌법개정으로 1972년 사회주의헌법에서 규정하고 있었던 대남혁명노선에 의한 대남적화통일 규정(제5조)에서 ‘전국적 범위’라는 대목을 삭제하고, 조국통일 3대원칙(자주·평화·민족대단결)을 헌법에 규정하였다(제9조). 이는 논자에 따라 여러 해석이 가능하지만, 북한이 통일방안의 수정에 따른 현실론적인 접근자세를 보여주는 대목이라고 할 수 있다.

둘째, 북한의 대남통일정책노선의 변화는 1993년 4월 7일 최고인민회의 제9기 5차회의에서 천명된 김일성의 『전민족대단결10대강령』<sup>36)</sup>을 통해 다시 확인되었다. 여기에서 주목되는 것은 바로 공존·공영·공리를 도모하고 서로 다른 사상과 제도를 인정하고 존중한다는 내용이다. 이와 관련하여 김일성은 연방제통일방안을 설명하면서 남한에 대해 “사회주의를 강요하지 않으며 또 그렇게 할 필요도 없다”고 피력하기도 하였다.<sup>37)</sup> 이러한 것은 북한의 기존의 대남노선의 변화를 시사하는 대목이라 할 수 있다. 나아가 이러한 사항은 1992년 발효된 『남북기본합의서』의 내용과 합의정신에 반영되어 있음을 엿볼 수 있다.

셋째, 김정일정권하의 대남정책노선의 기초는 기본적으로 김일성의 대남노선을 유지하고 있다. 김정일은 1997년 8월 4일 “위대한 수령 김일성동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”(이른바 ‘8·4노작’)와 1998년 4월 18일 남북조선 정당사회단체 연석회의 50돌기념 중앙연구토론회에 보낸 서한(“온민

36) 이 강령은 ① 민족대단결로 자주, 평화, 중립적 통일국가 창립, ② 민족애와 민족자주 정신에 기초하여 단결, ③ 공존·공영·공리 도모, 서로 다른 사상과 제도 인정 및 존중, ④ 모든 형태의 정쟁중지, 외세침략에 공동대처, ⑤ 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 가시고 신뢰하고 단합, ⑥ 민주주의를 소중히 여기며 서로 다른 주의 주장에 대한 배척중지, ⑦ 개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부보호 및 민족대단결 이용장려, ⑧ 접촉, 왕래, 대화의 실현, ⑨ 북과 남, 해외의 전민족의 연대성 강화, ⑩ 민족대단결과 통일 위업에 공헌한 사람들에 대한 평가 등으로 되어 있다. 『김일성저작집』 제44권(1992. 1 - 1994. 7), 평양: 조선로동당출판사, 1996, 160~163면.

37) 상계서, 129~130면.

족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 앞당기자” : 이른바 ‘4·18서한’)을 통해 통일 및 대남정책의 방향과 전략을 구체화하고 있다. 이에 의하면, ‘8·4노작’에서 김일성이 제시한 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’론에 입각한 연방제방식의 민족통일국가 창립을 제시하고, 이른바 『조국통일3대헌장』<sup>38)</sup>의 관철을 주장하고 있다. 또한 ‘4·18서한’에서 『전민족대단결10대강령』에 기초한 『민족대단결5대방침』<sup>39)</sup>을 제시하였다. 이를 보면, 김정일의 대남통일정책노선은 김일성의 그것을 그대로 답습하고 있음을 알 수 있다.<sup>40)</sup> 특히 김정일은 지난 6월 역사적인 남북정상회담과 6·15남북공동선언을 통해 남북의 공존·공영의 의지를 구체화하기도 하였다.

이와 관련하여 최근 북한은 ‘6·15남북공동선언’ 이후 처음으로 『낮은 단계의 연방제』의 개념에 대해 “북과 남에 존재하는 두개 정부가 정치, 군사, 외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 북남 관계를 민족 공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것”<sup>41)</sup>이라고 공식 설명하였다. 이처럼 6·15남북공동선언에 명기된 북측의 『낮은 단계의 연방제』는 정치·군사·외교권 등 현존 남북정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 민족통일기구를 설치하는 방안이라고 공식적으로 밝혔다. 특히 남북정부에 군사·외교권뿐만 아니라 정치권을 인정한다고 언급한 것은 상호 주권까지 인정한다는 의미로도 볼 수 있어 매우 중요한 내용이라고 할 수 있다.<sup>42)</sup> 여기서도 남북간의 ‘공존·공영’의 강한 의지가 내포되어 있음을 엿볼 수 있다.

38) 이는 ‘조국통일3대원칙’, ‘전민족대단결10대강령’, ‘고려민주련방공화국 창립방안’을 말한다.

39) 그 내용은 ① 민족 자주원칙의 견지, ② 애국애족·조국통일의 기치 밑에 대단결, ③ 남북관계개선, ④ 외세·반통일 세력반대 투쟁 ⑤ 온민족의 접촉·대화와 연대·연합 강화 등으로 요약된다.

40) ‘김일성헌법’이라고 명명하고 있는 북한의 1998년 개정헌법은 김일성의 사상과 업적을 찬양한 서문을 신설하였는데, 그 내용 중에 김일성의 조국통일의 원칙과 방도제시 등에 따른 위업을 강조하고 그 사상과 업적의 고수 및 계승발전을 명시하고 있다.

41) 2000년 10월 6일 개최된 ‘고려민주련방공화국 창립방안 제시 20돛기념 평양시 보고회’ 보고(조국평화통일위원회 안경호 서기국장). 『북한동향』 제507호(통일부, 2000. 9. 30 - 10. 6), 39면.

42) 한국일보, 2000년 10월 7일, 1면.

### Ⅲ. 『연합제안』과 『낮은 단계의 연방제안』의 비교

#### 1. 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』의 공통성

남북한의 통일방안인 『연합제』와 『연방제』는 일반적으로 국가연합과 연방국을 각각 상징하고 있는 것으로 보인다. 즉, 법적 개념으로서 『연합제』는 국가연합을, 『연방제』는 연방국을 상징하고 있는 것으로 여겨진다. 먼저 그 개념상 『연합제』는 둘 이상의 국가간의 동등한 지위에서의 결합유형인 ‘국가연합’(Confederation ; Konföderation)을 의미하는 한편, 『연방제』(Federation ; Föderation)는 둘 이상의 국가가 결합하여 하나의 국제법인격을 형성하고 국제관계에서 하나의 국가로 행동하는 복합국가의 유형으로서 중앙정부와 지방정부의 복합체제를 형성한 경우를 말한다. 국가구조가 중앙의 연방정부와 지방의 지역정부로 구성되는 점에서 ‘연방국가’(federal state ; Bundesstaat)는 ‘단일국가’(unitary state)와 구별된다.<sup>43)</sup>

이처럼 『연합제』와 『연방제』간에는 법적 개념상 차이가 있으나(그 차이에 관하여 상세한 것은 말미의 [부록 2] 참조), 통일방안으로서 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』 사이에는 아래와 같은 공통성을 엿볼 수 있다.

첫째, 남북한의 통일방안 가운데 『연합제』와 『연방제』는 모두 국가결합유형 가운데 ‘국가연합’(Confederation ; Konföderation)이라는 점에서 공통점을 갖고 있다. 우리의 『민족공동체통일방안』은 『남북연합』을 ‘Korean Commonwealth’로 표기하지만 실은 국가연합을 의미하는 것으로 평가된다. 북한의 경우에도 연방제를 주창하지만 남북간의 결합체에 대해 ‘Confederation’(Konföderation)으로 표기함으로써 ‘연방’을 의미하는 ‘Federation’(Föderation)과 구별하고 있다. 『고려연방공화국』, 『고려민주연방공화국』을 모두 국가연합을 의미하는 ‘Confederation’(Konföderation)으로 표기함으로써<sup>44)</sup> 통일국가의 형태가 ‘연방국가’가 아니라 ‘국가연합’임을 북한 정부가 상징

43) 이에 관해서는 張明奉, 『國家聯合 事例研究』, 국토통일원, 1986, 5~15면.

44) 북한은 『고려연방공화국』을 ‘Confederal Republic of Koryo’, 『고려민주연방공화국』은 ‘Democratic Confederal Republic of Koryo’라로 표기한다. Kim Il Sung, “Report to the 6th Congress of Workers’ Party of Korea on Work of Central Committee”, *The Pyongyang Times*, October 11, 1980, p. 7.

하고 있는 것이다. 이러한 면에서 보면, 우리의 『연합제』와 북한의 『연방제』는 국가간의 결합유형가운데 ‘국가연합’(Confederation ; Konföderation)으로 이해된다.

둘째, 북한 정부가 『낮은 단계의 연방제』의 내용으로서 지역자치정부가 중앙정부의 권한을 일부 행사하는 중간 단계로 설정한 것은 지역자치정부가 외교와 통일분야에서 권한을 행사할 때 남북한이 국가연합적 결합을 시도하자는 것으로 평가될 수 있다. 통일과정으로서 남북한간에 국가연합으로 결합하여 이후의 과정을 진행하자는 것으로 보인다. 비록 남북한간에 연합기구로 제시하고 있는 공동기구의 명칭이나 구성방법이 다소의 차이가 있기는 하지만 이는 남북한간의 결합을 통해 공동으로 달성하려는 목적을 위한 연합기구로서 기능할 것이다. 다만 이 기구의 구성방법과 활동범위는 남북한이 결합하는 근거 규범에 의해 구체화될 것으로 보인다.

셋째, 두 통일방안은 남북관계의 현실을 인정하는 바탕 위에서 민족통일을 우선적으로 추진하고 있다. 두 통일방안은 모두 남북의 분단현실을 인정하는 기초 위에서 논의되고 있다. 남한의 『연합제안』의 경우 남북의 실체를 인정·존중하는 바탕 위에서 점진적·단계적 통일론에 입각하고 있다. 이러한 과정으로의 통일추진은 형식적인 국가통일보다는 실질적인 민족통일을 우선하고 있는 것이다. 한편 북한의 경우 남북의 사상·제도의 차이와 독자성을 인정하는 차원에서 연방론을 피력하고 있다. 또한 이른바 민족대단결원칙에 의한 민족적 통일을 표방하고 있다.

넷째, 두 통일방안은 단계적·점진적 통일을 지향하고 있다. 남한의 통일방안은 통일의 중간단계로서 설정된 『남북연합』을 핵심내용으로 하고 있다. 『남북연합』은 완전한 통일국가를 완성하기까지 중간과정의 과도적 통일체제라 할 수 있다. 그것은 바로 ‘결과로서의 통일’보다 ‘과정으로서의 통일’을 중시하는 인식의 바탕 위에 서 있는 것이다. 한편 북한의 통일방안은 초기 남북연방제를 과도적 통일형태로 제의하였다가 1980년 들어 완성형 통일국가의 형태로 고려연방제를 전개하였다. 그러나 1991년 이른바 김일성의 신년사를 계기로 ‘제도통일후대론’ 및 ‘잠정적 지역정부권한강화론’을 제시함으로써 연방제를 통일의 중간과정으로 설정할 수 있다는 수정론을 제의하였다.

다섯째, 두 통일방안은 흡수통일론을 배제하고 있다. 『민족공동체통일방안』이나 『3단계통일론』은 단계적 통일을 지향하면서 남북의 평화적 합의통일을

강조하고 있다. 단계적 통일의 실현원칙은 결국 규범적·평화적 합의통일을 의미하는 것으로 일방의 힘과 논리에 의한 흡수통일을 하지 않겠다는 의지를 나타내는 것이라 할 수 있다. 한편 북한도 남북이 두 제도가 존재하는 현실에 기초하여 통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 실현되어야 함을 강조하고 있다. 이러한 흡수통일의 배제는 남북의 현실의 토대 위에서 평화적 통일을 전제한 것이다. 특히 북한이 최고인민회의 제9기 제5차 회의(1993. 4. 7)에서 채택한 『전민족대단결 10대강령』에서 ‘공존·공영·공리’라는 개념을 사용한(3항) 것<sup>45)</sup>도 이와 같은 맥락이라 할 수 있다.

여섯째, 공동선언에서 밝힌 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』은 그 개념과 내용에 있어서 논의의 개방성을 전제하고 있다고 할 수 있으며, 이들 개념에서 발전된 단계로의 전개는 결국 남북의 합의를 전제로 하고 있다.

## 2. 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』의 접합점 모색

남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』사이에는 차이점이 있음에도 불구하고 절충점을 찾아볼 수 있다. 그것은 남한안의 『남북연합』과 북한안의 『낮은 단계의 연방』의 접합가능성을 말하는 것이다. 다음의 몇 가지 면에서 그 접점의 가능성에 대한 고찰을 해 볼 수 있다.

첫째, 남과 북이 연합제와 연방제에 의한 통일방안에의 공통점을 지향한다는 합의 그 자체는 현실적으로 남북이 서로 국가적 실체를 인정한다는 기반에서의 논의의 출발을 의미하는 것이다. 여기에는 김대통령의 『3단계통일론』이 연방단계 이후 통일국가의 체제를 그 때의 국민의 의사에 따르도록 하고 있다는 점과 북한의 경우 연방제통일 이후의 국가형태에 관하여 명확하게 밝히지 않고 있다는 점에서 그 접합가능성을 크게 한다. 생각건대 북한의 통일방안은 연방제의 통일설정이 두 개의 국가적 실체를 일거에 통합하는 것으로 무리라는 측면을 지니고 있다는 점과 『3단계통일론』에서 남북연합에서 발전된 연방 단계를 설정하고 있다는 면을 보면, 그 접합점을 찾아볼 수 있다. 이는 북한안의 초기단계의 급진적 방식과 남한의 『민족공동체통일방안』의 국가연합인 ‘남북연합’에서 단일국가로의 통일국가완성의 급진성을 보완하는 방식으로 이해할 수 있다.

45) 『김일성저작집』 제44권(1992. 1 - 1994. 7), 전거서, 160~163면.

둘째, 남한의 ‘남북연합’과 북한의 ‘연방’의 성격에 관한 것이다. 남북연합은 남북분단의 특유한 관계에서 비롯된 특수관계의 과도체제로 설명되지만, 실질적으로 그 결합형태는 국가연합의 성격을 띠고 있다. 이와 관련하여 북한의 연방제는, 북한의 설명에 의하면 어떠한 연방사례와도 같지 않는 전혀 새로운 형태의 이른바 ‘우리식 연방’이라고 주장한다.<sup>46)</sup> 그러나 이러한 연방제의 성격은 법적 개념상으로 ‘국가연합’(Confederation)의 형태에 속한다고 볼 수 있다.<sup>47)</sup> 북한은 고려연방제의 영문표기를 “Democratic Confederal Republic of Koryo”라고 하여,<sup>48)</sup> 고려연방제를 대외적으로 국가연합임을 스스로 밝히고 있다. 그것은 『고려민주연방공화국』의 기관으로서 ‘최고민족연방회의’와 ‘연방상설위원회’가 일반적으로 연방국가가 갖추고 있는 입법·사법·행정기관을 갖추지 않고 있다는 점에서도 엿볼 수 있다.

셋째, 연합제와 연방제의 공통성 인정에 의거한 통일방안모색에 대한 합의는 단일국가로의 통일국가 수립을 상정해왔던 남한의 통일방안의 경직성에서 벗어나 국가연합과 연방제 통일국가의 논의가능성을 열고 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.<sup>49)</sup> 기실 민족적·인종적·경제적 차이를 극복하는 통합체제는 다원성을 중시하는 현시대적 추세에 비추어 본다면, 복합국가적 요소를 인정하는 연방국가체제로의 통일을 무조건 배제하기 어렵다. 미래지향적 관점에서 지역적·경제적 갈등을 해소하기 위한 체제로서 국가연합과 연방과의 접점을 찾는데 실마리를 제공한다는 점에서 공동선언의 의미를 되새길 수 있다.

넷째, 법적 개념상 국가연합은 둘 이상의 국가가 국제조약에 기초하여 결합하는데 연합자체는 국가성이 인정되지 않고 조약의 한도 내에서 제한된 능력을 보유하되, 구성국은 독자적인 군사권과 외교권을 행사한다. 이에 비해 연방국가는 둘 이상의 국가가 연방헌법에 기초하여 통합한 것으로 연방자체는 완전한 외교능력을 지니고 국제법상 주체의 성격을 보유하되, 구성국은 대외적으로 국제법상의 주체성이 인정되지 않는다고 일반적으로 요약될 수 있다.

46) 최기환, 『통일국가론 - 1민족 1국가 2제도 2정부론 -』(평양: 평양출판사, 1992), 38~52면 참조.

47) 서동만, “남북한 통일방안의 접점: - ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ -”, 『남북정상회담과 패러다임 전환 - 통일과정과 통일체제 -』, 고려대 아세아문제연구소 학술회의(2000. 6. 26) 발표논문집, 48면.

48) Kim Il Sung, *op. cit.*, p. 7.

49) 서동만, 상계논문, 46면.

이에 비추어 볼 때, 북한의 고려민주연방제의 수정론은 연방국가의 성격이기 보다 국가연합적 성격을 강하게 비치고 있음을 알 수 있다. 그래서 최근 제기되고 있는 북한의 연방제의 수정론은 국가연합의 성격으로 인하여 『남북연합』과의 접합가능성을 크게 하고 있다. 즉, 기존의 고려연방제를 수정한 제도통일의 후대예의 위임, 잠정적 지역정부권한의 강화 등은 연방보다 국가연합의 성격을 강하게 나타내는 것이라고 할 수 있다.

다섯째, 남북연합과 고려민주연방제의 차이점으로 형식상 양자의 공동기구의 구성에 관하여 말할 수 있는데, 이를 실제적인 면에서 볼 때 그 접합점을 찾아볼 수 있다. 다시 말해 통일을 추진하는 공동기구로서 『민족공동체통일방안』과 『3단계통일론』은 『남북연합』의 기구로서 ‘남북연합정상회의’, ‘남북연합회의’, ‘남북연합회의 사무국’, ‘남북연합각료회의’, ‘남북연합위원회’ 등의 설치를 제시하고 있다. 북한안은 이러한 과도적 기구의 설치에 관해 언급하지 않고 고려민주연방공화국의 기구로서 『최고민족연방회의』와 『연방상설위원회』의 설치를 제외하고 있는데, 그 수정론에 의하면 종래 이들 기구들의 중앙집권적인 성격에서 벗어나 정치·군사·외교권을 지역자치정부에 잠정적으로 위임하고 있다는 점에서 남북연합의 남북연합각료회의 또는 남북연합회의 등의 기능과 유사성을 지적할 수 있다.

#### IV. 통일방안의 대안 모색에 고려할 사항

남한의 ‘남북연합’단계를 거친 통일국가수립방안과 북한의 고려민주연방제 방안은 유사점과 함께 차이점을 내포하고 있다. 여기서는 차이점 보다 접합점을 중심으로 남북의 바람직한 통일방안 모색에 고려할 사항에 관하여 논급하기로 한다.

첫째, 남북은 통일국가를 수립하기까지 그 중간단계의 설정을 고려하여야 한다. 이 점은 이미 『연합』과 『낮은 단계의 연방』이란 개념 속에서 그 합일점을 찾아볼 수 있다. 기실 남한의 『연합』과 북한의 『낮은 단계의 연방』이란 양자의 개념은 법적으로 ‘국가연합’의 범주에 속하는 것이다. 따라서 정상회담에서 합의한 통일방안의 공통점의 인식이라는 틀에서 보면, 우선 남북의 통일방안은 최종단계의 통일방안을 논의하는 것 보다 그 중간단계의 방안으로서 국가연합의 성격을 갖는 통일방식을 도출할 수 있다. 무엇보다 연방이란 중앙정

부를 전제로 하고 정치 우선적인 방식에 입각하고 있는데 비해, 연합은 지방 정부의 권한이 보장되고 비정치적 부문을 우선한다는 면에서 국가연합적 방식의 통일방안에로의 접근을 모색하여야 할 것이다.

둘째, 법적 성격상 연합과 연방은 일반적으로 연합은 두 국가 이상의 결합을 말하는 것이고, 연방은 한 국가로의 결합을 의미한다. 그래서 남한의 연합안은 '1민족 2국가' 체제를 전제하고 있고, 북한의 고려연방제안은 '1민족 1국가' 체제를 강조하고 있다. 이 경우 통일방안의 국가체제상 이견이 있다. 여기에서 남북의 통일방안은 국가체제의 형태에 중점을 두기보다 민족의 통합이라는 의미에 관심을 두어야 한다. 이미 남북은 서로의 관계가 국가간의 관계가 아님을 『남북기본합의서』의 전문을 통해 밝힌 바가 있다. 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계의 성격을 고려할 때 국가간 관계에 입각한 결합이 아닌 이른바 『남북연합』을 형성하는 형태로의 통일방안의 합일점을 도출할 수 있다. 이러한 방식은 연합 내지 연방체제의 형성이 일반적으로 동일한 이념과 목표 하에 이루어지고 서로 이질적이고 적대적 체제간의 결합을 배제하는 특성을 고려할 때, 남북한의 이질적 요소를 배제하는 가운데 서로 비정치적 요소를 중심으로 공통성을 지향하는 바람직한 형태의 결합을 상정하는 것이다.

셋째, 남북의 통일방안의 모색에 있어서 몇 사례를 찾아볼 수 있다. 역사적으로 국가간의 결합과 해체는 지속되어 왔다. 그 가운데 남북의 통합과 관련하여 시사하는 결합사례로는 우선 『북미연합』(American Confederation)을 들 수 있다.<sup>50)</sup> 알다시피 북미연합은 현재의 미합중국(USA)의 전단계로서 느슨한 결속에 의해 구성된 것이다. 북미연합은 성공한 '국가연합'의 사례의 하나이다. 이 단계를 거쳐 미합중국이란 연방국가가 탄생하였기 때문이다. 따라서 『북미연합』은 분단국의 통일방안의 모델로서 시사하는 바가 크다. 더욱이 북미연합의 결성사례는 북한에서 연방완성의 성공사례로 강조되었으며, 북한당국자도 미국의 건국초기의 13개 주의 결성의 예를 고려민주연방제의 수정론에서도 거론하면서 강조하였다.<sup>51)</sup> 이런 점에서 『북미연합』의 사례는

50) 북미연합의 결성과 그 내용에 관해서는 張明奉, “國家聯合에 관한 研究 - 우리의 統一方案의 發展과 관련하여 -”, 『國際法學會論叢』 제33권 2호, 대한국제법학회, 1988, 34~40면.

51) 1991년 6월 2일 북한의 韓時海(祖國平和統一委員會 副委員長)는 미국 뉴욕타임즈誌와의 기자회견에서 북한의 고려민주연방제의 수정론에 관한 내용으로 美國建國 初期 13개주 사이의 聯邦制(北美聯合을 지칭함)의 韓半島 適用可能性, 南北의 동일한 วัฒนธรรม·文化·言語

남북의 합의통일방안을 도출하는데 있어서 하나의 모델로서 검토할 만하다.

넷째, 구체적인 남북의 연합적 결합을 상정할 때, 그 전제되는 것이 공동기구의 구성과 기능이다. 북한의 연방제안은 이에 대해 구체적인 안을 제시하지 않았다. 이에 비해 남한의 연합제안은 남북연합의 공동기구의 구성을 구체적으로 제시하고 있다. 이러한 공동기구의 구성과 기능에 관한 사례는 남북예멘의 공동기구에 비추어 살펴볼 수 있다. 남북예멘은 1981년 12월 『남북예멘간 협력 및 조정에 관한 협정』<sup>52)</sup>을 체결하여 양국 정상으로 구성되는 ‘예멘최고평의회’, 양국의 각료들로 구성되는 ‘공동각료위원회’, 실무행정을 처리하는 ‘예멘최고평의회 사무국’ 등을 구성하였다. 남북예멘은 이들 공동기구에서 통일업무를 처리하였으며, 결국 예멘통일을 완성하는데 중요한 기능을 수행하였다. 이에 비추어 남북의 경우에도 공동기구의 구성을 통한 통일업무의 효율적 운영을 기하는 방안을 마련하여야 한다. 이점에서 남북정상회담의 성사와 성과는 공동기구의 구성 및 운영의 단초를 제공하고 있다고 할 것이다. 나아가 남북정상회담의 정례화와 남북각료 사이의 고위급회담 및 실무차원의 협의체의 개최는 남북의 공동기구를 구성하고 업무를 추진하는데 있어서 이미 결합체를 형성하는 초기단계에 서 있다고 할 수 있다. 그렇다면 이들 남북협의체의 발전적 결합은 남북연합의 공동기구의 형성으로 자연스럽게 유도될 수 있을 것이다.

다섯째, 남북 통일방안의 국가연합적 성격으로의 결합을 유도하는 데에 있어서 관심을 둘 부분의 하나는 구동서독의 경우에 논의된 국가연합방안이다. 독일에서의 국가연합을 위한 통일방식은 독일재통일을 지향하는 방향으로의 제일보로 강조되었으며, 1950년대 동독의 통일방안으로 강조되었었다.<sup>53)</sup> 그러다가 1989년 동서독의 대외환경의 변화에 따른 독일통일론이 급속하게 발전하면서 국가연합안은 1989년 11월 17일 동독 총리인 모드로프(Modrov)가 제시한 이른바 『조약공동체』(Vertragsgemeinschaft)<sup>54)</sup>에 대한 서독의

에 의해 社會體制가 다르더라도 單一民族共同體의 형성가능성, 南北의 잠정적인 外交·軍事的 權限의 獨自의 行使 등에 관하여 언급한 바가 있다. 중앙일보, 1991년 6월 3일.

52) 이에 관한 내용은 장명봉, 『분단국가의 통일과 헌법 - 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료 -』(국민대출판부, 2000), 125~126면.

53) 동독에서 1956년 11월 30일 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)는 국가연합안을 제시하면서 독일재통일을 위하여 국가연합(Konföderation)이나 연방(Föderation)과 같은 형태의 과도기적 해결방안을 모색하여야 한다고 피력하였다. Thomas Sempf, “국가연합과 연방국가”, 『독일통일소사전』(주독한국대사관, 1992), 36~37면.

54) Hans Georg Lehmann, *Deutschland - Chronik 1945 bis 1995*(Bonn :

콜(Helmut Kohl) 총리의 『독일과 유럽의 분단극복을 위한 10개항 방안』(Zehnpunkteprogramm zur schrittweisen Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas)<sup>55)</sup>을 통해 제시되었다. 특히 콜 총리의 10개항 방안은 통일문제와 관련하여 동독의 조약공동체의 개념을 일부 수용하여 경제·교통·환경·과학 기술·보건 및 문화분야에서의 공동위원회를 구성하여 협력을 강화하고, 나아가 국가연합의 과도기를 거친 후 연방국가로 통일하자는 단계적 통일방안의 입장을 내세운 것이다.<sup>56)</sup> 이러한 동서독의 국가연합안은 우리의 국가연합적 성격의 통일방안 모색에도 참고가 될 것이다.

## V. 통일방안의 대안으로서 『남북연합제안』(또는 『남북국가연합안』) 구상

### 1. 현실적이고 합리적인 통일방안으로서 『남북연합제안』의 요청

우리가 통일문제에 대한 현실적인 접근을 하려면 먼저 ‘분단현실’의 인정에 서부터 출발하지 않으면 안된다. 즉, 남북한에는 일정한 지배영토와 국민을 가진 실질적인 정부가 존재한다는 엄연한 사실을 인정하고 통일문제를 생각해야 하는 것이다. 이런 인식에서 보면, 북한의 존재는 하나의 독립국가처럼 여겨지고, 통일은 서로 다른 이념과 체제를 가진 남한과 북한의 사실상의 독립 국가의 통합과정으로 인식되는 것이다. 그래서 현단계에 있어서 우리의 통일 문제 인식은 ‘1민족 2체제’의 현실인정에 기초하고 있다고 할 수 있다.<sup>57)</sup> 이러한 남북한의 현존체제의 특성을 감안한다면, 적어도 중간단계에서는 ‘국가연합’(confederation)도 통일로 일단 받아들일 수 있고, 따라서 중간단계의 통일방안으로서 『남북연합제안』(South-North Confederation 또는 Korean Confederation)이 현실적이고 합리적인 통일방안이 될 수 있다고 생각한다.

---

Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1996), S. 377.

55) *Ebenda*, S. 391~392.

56) 독일통일 이전 독일통일방안으로 독일국가연합초안이 동서독 학자의 공동작업에 의해 입안되기도 하였다. H. J. Mengel/W. Pöggel, “Vertragsentwurf eines Staatenbundes Deutschland,” *Europäische Grundrechte Zeitschrift(EuGRZ)*, 21 Februar 1990, 17, Jg. Heft 3/4, S. 83~86.

57) 李相禹, “民族統一의 課題”, 李洪九 外, 『分斷과 統一 그리고 民族主義』(서울: 博英社, 1984), 164~165면.

남북한 쌍방이 그간의 각기 통일방안에서 통일에 이르는 과정 및 절차를 제시하고 있는 것은, 남북한 모두가 ‘완전한 통일’은 일시에 이루어지기가 어렵다는 사실에 인식의 기초를 두고 있으며, 또한 남북한 쌍방은 그들의 통일방안을 제시하면서 서로간의 상이한 이념과 제도의 존중을 바탕으로 통일을 추진할 것을 제의하고 있음을 볼 때, 이 『남북연합제안』이 현단계의 통일방안으로서 적절한 방안이라 할 수 있다. 이 통일방안은 완전한 통일에 이르기까지 남북한이 각기 상대방의 현존 정치체제·사회제도 그리고 독자성을 상호 존중하면서 남북한 관계를 잠정적으로 상호공존적이며 협력적인 관계로 전환시킨 새로운 남북한 관계를 설정·유지하는데 이바지 할 수 있는 방안이다. 그리고 이 연합제안은 그 동안 주장된 남한의 통일방안은 물론이고 북한의 통일방안도 폭 넓게 수용할 수 있는 포괄적인 통일방안이라 할 수 있다. 이 연합제안은 ‘과정으로서의 통일방안’이며, 평화공존지향적인 동시에 통일지향적인 방안이라 할 수 있다.

## 2. 통일과정에서 ‘국가연합적 결합’의 필요성 인식의 공유

남북한 정부는 이번 정상회담을 통해 통일원칙에 대해 합의하였다. 먼저 통일문제를 해결할 당사자로서 ‘주인인 우리 민족’을 강조함으로써 나라의 주권자와 통일의 주체가 ‘민족’임을 천명함과 동시에 우리의 통일은 ‘자주적’으로 달성할 것을 명시한 것이다.<sup>58)</sup> 남북한 정상이 합의한 통일원칙은 우리 민족이 자유의사에 따라 결정하여 평화적 통일을 달성하겠다는 의지의 표현이다.

이미 남과 북은 1991년 『남북기본합의서』에서 쌍방간의 관계가 “나라와 나라 사이가 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”임을 합의하였다. 특히 우리 정부의 통일방안에 의하면 남북연합은 국가연합의 일반적 의미인 Confederation(Konföderation)과 구별하여 Commonwealth로 표기하고 있다. 이는 일반 국제법상 개념인 국가연합을 남북통일과정에 직접적용하지 않으려는 우리 정부의 노력으로 볼 수도 있다. 그리고 북한 정부의 연방제는 대외적으로 『고려연방공화국』, 『고려민주연방공화국』을 연방을 의미하는 Federation으로 표시하지 않고 국가연합을 의미하는 Confederation(Konföderation)으로 표기함으로써 『고려연방』은 ‘연방국가’가 아니라 ‘국가연합’, 즉, ‘고려연합’과 동일시 할 수 있는 것이다.

58) 남북공동선언문 제1항: “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.”

이처럼 남북한 정부의 통일방안은 상호간에 국가연합적 결합에 상당히 접근하고 있음을 볼 수 있다. 그리고 남북정상들이 공동선언문에서 명시한 바와 같이 각 통일방안은 이러한 면에서 공통성을 보유하고 있는 것이다. 분단의 시간을 감안하고 남북한간의 현실을 바탕으로 남북한 정상간에 국가연합을 형성하는 것이 한반도에서 통일을 추진하는데 현실적일 수 있다고 판단한 것으로 볼 수 있다.<sup>59)</sup>

특히 김대중 대통령은 남북정상회담에서 돌아온 서울 공항에서의 도착보고를 통해 남북한 양측에서 수뇌회의, 각료급회의, 국회회의를 구성하여 협의기구를 만들어서 모든 문제를 천천히 풀어가자는 것이 국가연합이라고 설명했다.<sup>60)</sup> 국가연합은 최근 북한이 수정한 통일방안과 서로 상통하는 점이 많아서 남북대표가 앞으로 이 문제를 토론해 보자고 북측에 제안했다고 보고했다.<sup>61)</sup> 따라서 남북간의 통일문제에 관한 대화는 우선 남북국가연합에 대한 논의로 시작될 것으로 보인다.

최근 남북한간에는 지난 6월의 정상회담 이후 이른바 정상회담 후속조치를 위한 구체적인 활동이 시작되었다. 적십자회담이 열려 이산가족상봉을 위한 합의를 도출하는 한편 공동선언의 실천을 위한 여러 부문의 남북공동기구의 설치를 위한 준비가 진행되고 있다. 앞으로 남북정상회담의 정례화가 이루어지고 당국간 각료급회담이 진행된다면 우리의 통일방안에서 상정하고 있는 남북연합단계의 공동기구가 현실적으로 운영되고 있는 셈이라 할 수 있다. 따라서 우리 정부의 이러한 노력에 북한이 호응할 경우 남북한간의 '국가연합적 결합체' 창설을 기대할 수 있을 것이다. 남북정상간의 합의내용을 실현하기 위한 구체적인 후속조치의 추진과정은 사실상 남북간 국가연합적 결합체제의 실현을 의미하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그렇게 볼 때, 이제 우리는 남한과 북한간에 국가연합적 결합체제의 구현을 위해 착실히 준비해 나가야 할 것이다. 변화된 통일환경과 남북한 정부의 통일방안의 변화 등을 고려할 때 통일을 완성하는 중간과정으로 남북한간의 국가연

---

59) 남북정상회담에서의 통일접근방식에 대한 합의는 급격하고 과도한 '제도적' 통일을 뒤로 미루고, 그 대신 분단의 피해를 최소화하고 그 고통을 경감하는 차원에서 상호 체제 인정과 평화공존, 화해와 협력을 도모해 나가는 이른바 '사실상의 통일' 방식에 남북이 현실적으로 동의하였다는 의미에 유의하여야 한다. 『남북정상회담 이해의 길잡이』(아태평화재단, 2000), 39면.

60) 중앙일보, 2000년 6월 16일.

61) 상계신문, 같은 날짜.

합적 결합체의 구성의 필요성은 더 말할 나위가 없다. 국가연합적 결합체의 결성은 완전한 통일에 이르기까지 각각 상대방의 현 체제를 상호 인정·존중하면서 쌍방간의 관계를 평화와 공존·공영의 체제로 전환시킬 수 있는 방안이다.

### 3. 『남북연합』의 제도화: 『남북연합헌장』 구상

남북간의 국가연합적 결합체를 결성하기 위해 남북한의 합의에 의해 『남북연합헌장』의 채택이 필요하다. 『남북연합헌장』에는 『남북연합』의 성격, 목적, 공동기구 및 통일에 관한 제반사항 등이 명시될 것이다. 이 헌장의 골격을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북한간의 결합체의 명칭을 우선 『남북연합』(South-North Confederation 또는 Korean Confederation)으로 정할 수 있을 것이다. 북한이 통일방안에서 통일국가의 명칭으로 주장하던 “고려”는 과거 고려시대를 연상하게 함으로써 미래 지향적이지 못하며, “대한” 또는 “조선”과 같은 명칭은 현재 남북의 상이한 이념과 체제에 관련되어 상대방에 대해 배려할 수 없는 문제점이 있다. 따라서 보다 중립적이고 이념과 체제를 내포하지 않는 ‘남북’이 적절할 것이다. 또한 ‘연합’을 명칭에 포함시켜 결합체의 성격을 명확히 하는 것이 바람직하다.

둘째, 남북연합의 목적 및 성격을 명시하여야 한다. 『남북연합』의 결성을 통해 상호간 현체제의 존중과 평화공존, 그리고 궁극적으로는 평화적 통일을 달성하여 공동번영을 추구할 것을 천명할 필요가 있다. 구체적 내용은 『7·4남북공동성명』과 『남북기본합의서』에 나타난 통일원칙 등을 기초로 이번 『남북공동선언』의 통일관련 합의사항을 고려해서 발전적으로 규정하면 될 것이다. 그리고 『남북연합』에서 남북한 상호간의 관계와 대외관계의 범위와 한계를 구체화해야 한다. 『남북연합』이 분단에 따른 특수관계를 바탕으로 한 국가연합적 성격의 결합체이기 때문에 ‘특수한 형태의 국가연합’의 특성을 반영하여야 한다.

셋째, 『남북연합』의 공동기구에 관하여 그 구성과 기능 등에 대해 규정해야 한다. 남북공동기구의 구성과 관련하여, 이론적으로 보면 하나의 단일중앙기구로 구성하는 방안과 복수의 공동기구로 구성하는 방안이 있는데, 남북공동기구를 단일중앙기구로 설치하는 방안보다 복수의 공동기구를 설치하는 방안이 보다 현실적일 수 있다. 예를 들어 ‘남북연합정상회의’, ‘남북연합각료회의’ 또는 ‘남북연합회의’ 등의 설치를 고려할 수 있다. 그리고 『남북연합』 공동기구의 구

성·운영방법은 남북간 대등성을 반영할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.

넷째, 『남북한연합』의 공동기구(공동기구)는 쌍방의 공식적인 정부대표로 구성되며, 공동위원장은 필수적이다. 일반적으로 국가연합의 연합기구(연합기구)는 각 구성국의 정부대표로 구성되며, 각 대표가 공식적으로 각각 쌍방을 대표하여 책임 있는 연합기구를 구성하는 것이다. 그리고 연합기구를 다양화할 때 각 기구의 성격과 임무에 따라 대등한 지위에 있는 인사를 공동위원장으로 하는 것은 남북한간의 대등성을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

다섯째, 『남북한연합』의 공동기구의 권한은 각 기구들의 성격에 따라 통일에 관한 제반문제를 협의·결정할 수 있도록 하여야 할 것이다. 연합기구의 권한을 협의만을 위한 것으로 제한한다면 이는 명목상의 기구로 전락할 수 있으며 그 기구의 존재가치가 반감될 수도 있다. 따라서 연합기구의 권한은 소관업무에 대하여 협의·결정할 수 있도록 하여야 할 것이다. 아울러 협의·결정한 사항의 실행을 보장하는 연합기구도 또한 필요하다.

여섯째, 『남북한연합』을 운영, 발전시킬 수 있는 제도적 장치를 확보하여야 한다. 연합의 행정, 재정, 사법에 관한 규정이 필요하다. 이 가운데 연합내에서의 발생할 수 있는 분쟁의 해결을 위한 장치는 『남북한연합』의 유지에 반드시 필요한 제도이며, 현장의 개정에 관한 절차와 방법에 관하여 명확히 규정해야 할 것이다.

## VI. 맺음말

우리가 모색하고자 하는 통일방안이 현실적인 것이 되기 위해서는 우리의 통일문제에 대한 현실적인 접근자세가 요구된다. 통일문제에 대한 현실적인 접근은 먼저 ‘분단현실의 인정’에서부터 출발하지 않으면 안된다. 그리하여 여기서의 통일문제에 대한 인식은 ‘1민족·2국가·2체제’의 현실인정에 기초하고 있다. 이런 인식에서 출발하면 북한의 존재는 하나의 독립국가처럼 여겨지고, 통일은 서로 다른 체제를 가진 남한과 북한이라는 사실상의 독립국가의 통합과정으로 인식되는 것이다.<sup>62)</sup>

우리가 추구하는 진정한 평화통일은 쌍방의 합의에 의하여, 적대적인 2개의 분단체가 평화적이고 협력적인 분단체로 나아가고 다시 완전한 통합체로 발전

---

62) 李相禹, 전계논문, 같은 면 참조.

하는 것을 의미한다. 그러므로 완전한 통일은 남북한 관계의 평화적이고 협력적인 관계에로의 전환과 이러한 바탕 위에서 다시 통합을 이루는 연속적인 과정이라 할 수 있다. 여기서 우리의 통일은 단번에 완전한 통일국가로 뛰어 넘을 수는 없는 것이고 중간적 단계를 거쳐야 하는 것임을 알 수 있다.

이처럼 완전한 통일국가 형성까지의 과도적인 중간단계를 상징하는 것은 통일문제에 대한 현실적 접근방법이라 할 수 있다.<sup>63)</sup> 따라서 현단계에서의 우리의 통일문제 해결을 위한 방향은 그러한 과도적인 중간단계의 통일방안을 마련하는 것이다. 그리하여 본고에서는 『남북연합제』(South-North Confederation 또는 Korean Confederation) 통일방안을 제시했던 것이다.

이 『남북연합제』 통일방안은 ‘1민족·2국가·2체제’를 전제한 것으로 현재의 남북한간의 법적 관계를 반영한 것이기도 하다. 현재의 남북한 관계의 법적 구조는, 대외적으로는 각각 별개의 독립된 국가로서(국제법 주체로서) 존재하면서, 대내적으로는 서로 국가와 국가와의 관계가 아닌 내적 특수관계를 이룬다. 이는 곧 분단국 특유의 이원적 관계라 할 수 있다. 이 통일방안은 바로 이러한 남북한 관계의 법적 구조를 제도화한 것이라 할 수 있다. 특히 남북한 법적 관계의 통일시까지의 잠정적인 내적 특수관계성을 명확히 하기 위하여 이를 『연합헌장』에도 명시토록 한다. 결국 『남북연합제안』은 이와 같은 남북한 법적 관계의 틀 속에서 현실적으로 그리고 적극적으로 통일과업을 추진해 나갈 수 있는 것이다.

이제 남북정상회담에서 합의한 『6·15남북공동선언』을 실현하기 위한 구체적인 노력을 경주해야 할 때이다. 우리는 먼저 『남북연합』의 결성을 추진해야 할 제1차적 과제를 안고 있다. 분단상황에서 통일완성단계로 진행되는 중간단계를 『남북연합』의 실현으로 구체화할 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 『민족공동체통일방안』에서 제1단계로 설정한 이른바 ‘화해·협력단계’의 과제는 남북연합체제하에서도 추진될 수 있으며, 반드시 이 단계를 거쳐야 다음 단계로 진행할 수 있는 필수적인 것은 아니다. 우리는 남북정상간의 합의정신을 바탕으로 새로운 남북관계의 정립과 평화적 통일을 위하여 ‘남북연합단계’로 진입하기 위한 준비를 착실히 해야 할 것이다.

63) Johan Galtung, “Divided Nations as a Process - One State, Two States, and Inbetween: The Korean Case”, 譯文 <“過程으로서의 統一”>, 『統一政策』 第1卷 1號(서울: 平和統一研究所, 1975), 30~31면 參照.

[부록 1] 남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』 비교표

항목	남 한		북 한
	‘민족공동체통일방안’	‘김대중의 3단계통일론’	‘고려민주연방공화국 창립방안’과 수정안
원칙	자주·평화·민주	자주·평화·민주	자주·평화·민족대단결
통일과정	<b>3단계</b> (화해·협력 - 남북연합 - 통일국가)	<b>3단계</b> (남북연합 - 연방 - 완전통일)	<b>1단계</b> (연방형식의 통일국가)
1 단계	<b>화해·협력단계</b> (남북기본합의서) (1민족, 2국가, 2체제, 2독립정부)	<b>남북연합단계</b> (남북연합현장) (1연합, 1민족, 2국가, 2체제, 2독립정부)	※연방현장 채택 · 연방형식의 통일국가 · 연방국가 기구구성 △최고민족연방회의 (남북의 동수대표와 해외동포대표) △연방상설위원회 (최고민족연방회의의 상임기구) -남과 북의 지역정부 지도 -정치문제와 조국방위문제, 대외문제를 비롯한 나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동문제의 관할
	· 두개의 정치적 실체인정 · 교류협력의 확대 · 정치적 신뢰구축 · 평화정착	· 주된 임무: 평화공존· 평화교류· 평화통일의 3대 행동강령 실현 · 공동기구 구성(분단상황의 평화적 관리) -남북연합 정상회의 -남북연합자료회의 -남북연합회의 -남북연합회의사무국 -분야별남북연합위원회 등 · 군비통제(평화공존체제 확립) · 모든분야의 교류협력증진	
2 단계	<b>남북연합단계</b> (남북연합현장) (1연합, 1민족, 2국가, 2체제, 2독립정부)	<b>연방단계</b> (연방헌법) (1민족, 1국가, 1체제, 2지역자치정부)	※고려민주연방제의 수정안 (『낮은 단계의 연방제안』) 원칙(자주·평화·민족대단결) (1민족, 1국가, 2제도, 2정부) · 제도통일후대론 · 잠정적 지역정부권한 강화론 -잠정적으로 지역자치정부에 많은 권한 부여(외교권, 군사권, 내치권)
	· 연합공동기구의 상설화 -남북정상회의 -남북자료회의 -남북평의회 등 -남북공동사무처 · 경제·사회공동체 형성, 정치적 통합여건조성	· 연방의 형성 -연방정부: 외교, 국방, 주요내정관장 -지역자치정부: 일반적 내정에 대한 자율성보유 -연방의회: 지역대표, 직능대표(양원제)	
3 단계	<b>통일국가단계</b> (통일헌법) (1민족, 1국가, 1체제, 1정부)	<b>완전통일단계</b> (통일헌법) (1민족, 1국가, 1체제, 1중앙정부) 중앙집권적 체제 또는 세분화된 연방체제	※연방제통일의 점차적 완성에 대한 논의 가능성  ※통일의 과도기적 단계설정의 가능성
	자유, 복지, 인간존엄성이 보장되는 선진민주국가 지향	민주주의, 시장경제, 사회복지, 도덕적 선진국, 평화주의 지향	
비교	남한의 『연합제안』과 북한의 『낮은 단계의 연방제안』의 공통성		
	· 상호 체제 인정(공존·공영) · 흡수통일이나 적화통일 배제 · 단계적·점진적 통일접근 · 중간과정의 과도적 통일체제 형성 · 민족통일을 우선적으로 추진 · 결과로서의 통일보다 과정으로서의 통일을 중시 · 개념상 ‘국가연합’의 성격공유: 영문표기에서 북한의 연방은 국가연합(confederation)으로 표기		

[부록 2] '國家聯合'(confederation)과 '聯邦'(federation)의 概念上 比較

‘국가연합’(confederation, Staatenbund)이란 복수의 국가가 국제법상 국가의 자격을 유지하면서 상호대등한 지위에서 공통의 이익을 위하여 조약에 의하여 결합하고 공동의 기구를 통해 외교, 기타 일정한 사항을 협의하여 그에 관한 기능을 공동으로 행사하는 국가결합이라 할 수 있다. 보다 간결히 말하면, 국가연합이란 복수의 국가가 개별적인 국제적 인격(international personality)을 유지하면서 특정한 권한을 보유하는 연합기구를 가지고 새로운 법적 실체(juridical entity)를 구성하는 국가의 결합이다.

국가연합은 국가결합(union of states, Staatenverbindung)을 분류하는 기준에서 보면, 그 결합근거를 국제조약으로 하는 국제법상의 국가결합이며, 결합주체는 완전한 국제법인격을 갖는 국가와 국가의 결합이고, 결합국 상호간의 지위는 상호대등한 병렬적 관계에 있는 경우이다. 그리고 결합국의 국제법상의 권리능력과 행위능력 면에서 보면, 국가연합은 국가결합을 형성한 결합국에 권리능력과 행위능력은 있으나, 그 결합조약에 규정된 바에 따라 그 행위능력이 제한되는 경우이다.

국가연합은 각 구성국이 상호대등한 관계에서 공통의 목적을 위해 국가간의 조약에 의하여 결합하는 국가형태이다. 국가연합은 다만 ‘새로운 법률관계’(neues Rechtsverhältnis)를 형성하는 것 뿐이며, ‘새로운 법주체’(neues Rechtssubjekt)를 창설하는 것은 아니다. 연합구성국은 공동목적의 달성을 위해 공동기구를 설치하고 이를 통하여 대외적 기능을 공동으로 행사한다. 국가연합의 구성국은 각자의 국제법인격을 유지하나, 그 대외적인 권능의 일부를 연합에 이양하고 있으므로 연합이 존속하는 한 완전한 주권국가라고 볼 수 없는 면이 있는가 하면, 연합 자체도 약정된 한도내에서 외교능력을 가질 뿐이므로 국제법상의 완전한 인격주체로 될 수 없는 면이 있다. 아무튼 국가연합 구성국은 대내외관계에서 독자적으로 행동하며 구성국간에 합의된 사항에 한해서 행위능력이 제한될 뿐이다.

다음에 국가연합의 일반원리로서 주요한 몇 가지를 살펴보기로 한다.

① 연합의 각 구성국은 제3국과 별개의 단위(국가)로서 외교관계를 설정하거나 국제기구에 가입하며, 또한 조약을 체결할 수 있는 능력(자격)이 인정되는 것이 원칙이다. 즉, 연합구성국은 국제법주체로서의 지위를 여전히 가지며

이에 따라 국가의 국제책임은 각 구성국이 지게 된다.

② 국가연합에서는 연합의 공동국적은 없다. 따라서 개인은 각 구성국의 국민일 뿐이며 그들은 국가연합이란 결합체에 속하지 않는다. 때문에 연합구성국 국민에 대한 국가의 외교적 보호권도 구성국 자신이 가지는 것이다.

③ 국가연합헌법은 구성국간의 합의(조약 또는 규약 등)에 의해 이루어지며, 여기서는 연합의 공동기구가 구성국정부에 종속하는 특징을 가진다. 국가연합 자체는 구성국에 대하여 명령 지배권을 가지지 않고, 그 권한은 직접 구성국에 대한 관계에서 인정되며 구성국의 국민에게는 미치지 않는다. 이는 국제법의 전형적인 특징으로서 국가연합의 내부관계는 국제법질서에 속하는 것이다.

④ 국가연합의 공동기구는 구성국정부가 임명하는 대표로 구성되는 협의체로서 보통 전쟁권·조약체결권·사절권 등을 행사하며 구성국의 만장일치로 의사를 결정하는 것이 일반적이다. 연합의 공동기구의 결의는 국가연합을 구성하고 있는 각 국가의 국민을 직접 구속하지 못하고, 각 국가가 연합의 공동 결의를 수락하여 입법조치를 취한 때에 한해서 국가연합 구성국의 국민을 구속할 수 있는 것이다.

⑤ 국가연합은 자기의 병력을 가지지 않는다. 국가연합이 구성국 이외의 제 3국과 전쟁을 할 필요가 있을 경우 각 구성국은 연합에 필요한 무력을 제공하여야 하며, 연합이 구성국에 대하여 무력제재를 할 경우에도 다른 구성국이 제공하는 무력으로써만 가능한 것이다. 이 때 제재의 집행은 공동체 안에 있어서 전쟁을 의미한다.

다음 국가연합의 개념을 더욱 명확히 하기 위해서는 연방과의 비교를 통하여 알아볼 필요가 있다.

원래 연방(federation)이란 고정적인 의미를 가진 개념이 아니고, 연구자가 특정연구에서 원하는 바에 따라 제각기 다른 의미로 쓰여지고 있다. 연방에 있어서는 연방 자체가 국제법상 권리능력과 행위능력을 갖는 법인격(주권 국가 - 국제법주체)이며, 그 구성국(주, 지방 등)은 내부적으로는 국가적 성격을 보유하나 대외적으로는 국가로서 법인격을 갖지 않는 것이 원칙이다. 연방의 원리에 필수적인 것은, 중앙정부와 지방정부가 직접 통치하는 것뿐만 아니라 각정부의 자기의 고유한 영역이 한정되어야 하고 그 영역 내에서는 각 정부가 독립적이어야 한다는 것이다. 그리고 연방의 결합근거는 국내법의 형식에 속하는 연방헌법에 기초하여 새로운 통일적인 국가를 형성한다. 연방을 국

가연합과 비교하여 몇 가지 차이점을 살펴본다.

① 연방국가에서는 전체국가와 지분국은 헌법상의 근거에 의하여 결합하고 있기 때문에 지분국은 오직 연방헌법의 개정 에 의해서만, 즉 연방기관의 승인 에 의해서만 연방결합(Bundesverband)으로부터 분리할 수 있다.

② 연방구성국의 시민은 연방의 시민으로서의 연방 공통의 국적을 가지며, 동시에 연방의 중앙권력은 구성국과 그 시민에게 직접적으로 미친다. 따라서 어느 연방구성국의 시민에 대한 국가의 외교적 보호권은 연방정부만이 행사할 수 있다.

③ 연방국가의 법질서의 중앙규범은 직접 개인에게 의무를 과하고 권리를 부여한다는 사실로 미루어 이 질서는 국제법질서가 아니라 국내법질서라 할 수 있다.

④ 연방의 중앙정부는 구성국의 국민을 직접 통치하는 중앙권력기관으로서 외교, 군사 및 국적에 관한 사항은 물론 경제사항, 특히 관세 및 통화에 관한 권한을 가진다.

⑤ 연방정부는 자체의 병력을 보유하며, 구성국 상호간의 무력충돌은 내란으로 되어 국제법상의 전쟁으로 간주되지 않는다.