

# 북한의 「낮은 단계 연방제안」 : 전략적 의도와 문제점

제 성 호\*

## 목 차

- I. 머리말
- II. 북한의 「고려연방제 통일방안」과 이른바 「낮은 단계 연방제안」의 등장
  1. 「고려연방제 통일방안」의 정립 및 체계화
  2. 1991년 김일성의 신년사와 「느슨한 연방제」 제안
- III. 김정일 시대 「낮은 단계 연방제」의 위상 재확인
  1. 이른바 김정일 장군의 「연방연합제 통일방안」
  2. 「민족통일기구」의 실체
  3. 6·15 민족공동위원회와 「민족통일기구」
- IV. 북한연방제안의 문제점 분석 및 평가
  1. 「고려민주련방공화국 창립방안」의 문제점
  2. 북한연방제안의 전략전술적 성격
- V. 결론

\* 중앙대 법대 교수

## I. 머리말

북한은 1960년 8월 남한에 대해 연방제 통일방안을 처음 제의하였다. 이후 북한의 연방제안은 시대상황에 따라 그 명칭과 내용이 수정·보완되면서 오늘에 이르고 있다. 특히 2000년 6월 남북정상회담의 결과 채택된 남북공동선언(6·15공동선언) 제2항에서는 북측의 ‘낮은 단계 연방제’라는 것을 명시하고 있는데, 이는 그간 북한이 줄곧 주장해 온 연방제 통일방안과 깊은 관련이 있는 것임은 두말할 것도 없다.

최근 우리 사회에서 6·15공동선언의 성격에 관하여 뜨거운 논쟁이 벌어지고 있다. 그것은 한 마디로 말해 낮은 단계 연방을 명시한 점과 더불어 현재의 김정일 정권을 통일협상의 상대로 인정하였기 때문이라고 하겠다. 아무튼 지금 북한과 국내외의 친북 사회주의세력은 낮은 단계 연방 진입을 위한 ‘전민족 통일전선’ 구축을 위해 다각도의 노력을 기울이고 있다.

이런 상황에서 북한의 연방제 통일방안에 대한 정확한 이해와 홍보는 매우 중요하다. 그래야 북한의 이중적인 대남전략에 속지 않으며 또 말려 들어가지 않을 수 있기 때문이다.

이 같은 시각에서 본 논문에서는 북한의 연방제에 대해 종합적으로 고찰하기로 한다. 먼저 북한의 대남전략과 통일방안으로서의 연방제의 관계, 연방제 제안의 변천(내용과 배경 및 전략적 의도), 6·15공동선언 제2항의 문제점을 살펴보고, 우리의 대응전략을 제시해 보기로 한다.

## II. 북한의 「고려연방제 통일방안」과 이른바 「낮은 단계 연방제안」의 등장

### 1. 「고려연방제 통일방안」의 정립 및 체계화

#### 1) 개념

2000년 6월 남북정상회담이 열리기 전까지 북한의 공식적인 통일방안 하면 1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 당대회 연설에서 김일성이 밝힌 「고려민주련방공화국 창립방안」을 지칭하였다. 이 방안은 ‘고려연방제 통일방안’으로 불리기도 하는데 그 골자는 ‘고려연방제 통일방안’은 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제방식의 통일국가를 수립하자는 것, 곧 남과 북이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도, 정부를 그대로 용납하는 기초 위에서 연방국가(그 명칭은 「고려민주련방공화국」이다)를 창립하여 조국을 통일한다는 것이다.

당시 김일성은 이 통일방안에 대해 “오랜 역사에 걸쳐 같은 말과 풍습과 문화를 가지고 살아오다가 일시적으로 갈라진 한민족의 두 부분을 련방제로 결합”하는 것으로서, “정치·경제·문화·군사·외교 면의 민족적 연계를 보다 촉진, 즉 완전한 합작”을 하는 데에 그 목표를 두고 있다고 말하였다.

연방제 통일국가 수립에 대한 김일성의 구상이 구체화된 ‘고려연방제 통일방안’에 대해, 김정일은 “통일국가의 전모와 그 실현방도를 밝힌 설계도이다. … 나라의 통일을 북과 남의 사상과 제도를 서로 용납하는 기초 위에서 가장 공정하고 순조롭게 실현할 수 있는 기본방도가 제시되어있다”고 설명하고 있다.<sup>1)</sup> 그는 또 이 방안만이 한반도의 실정

1) 김정일, 『위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자』 (평양: 조선로동당출판사, 1997.8.4), p.7.

에 맞는 가장 이상적이고 현실적이며 합리적인 완성된 통일방안이라고 주장하기도 한다.<sup>2)</sup> 한편 김정일은 이 「고려민주련방공화국 창립방안」과 함께 「조국통일 3대원칙」(7·4 남북공동성명에 천명되어 있는 자주, 평화, 민족대단결)과 「전민족대단결 10대강령」을 「조국통일3대원칙」으로 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

## 2) 연방제 구성과 운영원칙

「고려민주련방공화국」의 구성과 운영원칙을 보면 다음과 같다.

첫째 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초위에서 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 일에서 남과 북이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일한다.

둘째 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 최고민족연방회의를 구성하고 여기에서 「련방상설위원회」를 조직하여 북과 남의 지역정부를 지도한다. 연방정부는 정치문제·조국방위문제·대외관계문제·나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동문제 등에 대해 토의·결정하고(토의·결정기능), 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 남북간의 단결·합작을 실현한다(사업추진기능).

셋째 최고민족연방회의와 그 상임기구인 「련방상설위원회」는 연방국가의 통일정부로서 모든 분야에서 단결, 합작을 실현한다.

넷째 북과 남의 지역정부는 연방정부의 지도 밑에 전민족적 이익과

2) “우리 민족의 절박한 요구와 나라의 현실에 비추어 볼때 조국통일을 하루 빨리 실현할 수 있는 최선의 방도는 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 련방제방식의 민족통일국가를 창립하는 것이다.” 위의 책, p.22.

3) 김정일, 『김정일선집』, 14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp.343~359; 김태영, 『애국애족의 통일방안』 (평양: 평양출판사, 2001), p.211; 장석, 『김정일장군 조국통일론연구』 (평양: 평양출판사, 2002), pp.33~42 참조.

요구에 맞는 범위에서 독자적인 정책을 실시하며 나라와 민족의 통일적 발전을 위해 노력한다. 지역정부는 연방정부의 지도 밑에 전 민족의 근본리익과 요구에 맞는 범위에서 독자적 정책을 실시하고, 모든 분야에서 남북간의 차이를 해소하며 나라와 민족의 통일적 발전을 도모한다.

다섯째 연방국가의 국호는 「고려민주련방공화국」으로 한다. 「고려민주련방공화국」은 중립국가로 되어야 한다.<sup>4)</sup>

### 3) 선결조건

「고려민주련방공화국 창립방안」안은 ①자주적 평화통일을 위한 선결조건, ②연방제 구성 및 운영원칙, ③10대 시정방침으로 구성된다. 아래서는 이와 같은 순서로 설명하기로 한다.

김일성은 연방제를 실시하기 위해서는 먼저 다음과 같은 조건이 실현되어야 한다고 주장했다. 그것은 다음과 같다.

“남조선의 《반공법》과 《국가보안법》을 비롯한 파쑈적인 악법들을 폐지하고 모든 폭압 통치기구들을 없애버려야 합니다. 이와 함께 모든 정당, 사회단체들을 합법화하고 정당, 사회단체, 개별적 인사들의 자유로운 정치활동을 보장하여야 하며, 부당하게 체포 투옥된 민주 인사들과 애국적 인민들을 석방하고 그들에게 가해진 모든 형벌을 무효로 하여야 합니다. 남조선에서 ... 군사파쑈 정권을 평범한 인민 대중의 의사와 리익을 옹호하며 대변하는 민주주의적인 정권으로 교체하여야 할 것입니다 ... 우리나라에서 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 제거하는 문제는 오직 정전협정을 평화협정으로 바꿈으로서만 해결될 수 있습니다. ... 미국 당국자들은 ... 남조선에서 자기의

4) 국토통일원, 『남북한 통일·대화제의 비교 (1945~1988)』 (서울: 국토통일원, 1988), p.225.

군대를 하루빨리 철거함으로써 미국 인민을 포함한 세계인민들의 일치한 념원과 의사에 맞게 행동하여야 할 것입니다.”(“1980년 10월 10일 조선로동당 6차 대회에서 김일성이 행한 당중앙위원회 사업총화보고”, 『평양방송』, 1980년 10월 10일자)<sup>5)</sup>

이상에서 보는 바와 같이 연방제 통일을 위한 선결조건은 ①한국의 반공법, 국가보안법 폐지 및 폭압통치기구 해체 ②모든 정당·단체 합법화 및 정치활동 보장 ③한국 사회의 민주화(인민민주주의적 정권으로 교체) ④미·북 평화협정 체결 및 주한미군 철수 ⑤조선의 내정간섭 및 두 개의 조선책동 중지 등이라고 할 수 있다.

#### 4) 10대 시정방침

북한은 1980년 10월 10일 「고려민주련방공화국 창립방안」을 제시하면서, 연방제가 실현되었을 때 시행할 정책으로 이른바 「10대 시정방침」을 발표했다.

이를 보면 ①국가활동의 모든 분야에서 자주성을 확고히 견지, 자주적인 정책 실시 ②나라의 전 지역과 사회의 모든 분야에서 민주주의 실시, 민족대단결 도모 ③북과 남의 경제적 합작·교류실시, 민족경제의 자립적 발전 보장 ④과학·문화·교육분야에서 남북교류·협력실시, 과학기술·민족문화예술·민족교육의 통일적 발전 ⑤남북간의 교통·체신연결, 전국적 범위에서 교통·체신수단의 자유로운 이용 보장 ⑥노동자 농민을 비롯한 근로대중과 전체인민의 생활안정 도모 복리증진 ⑦남과 북의 군사적 대치상태 해소 ⑧해외에 있는 조선동포의 민족적 권리와 이익옹호 보호 ⑨남북이 통일이전에 타국과 맺은 대외관계 처리, 두 지역정부의 제활동 통일적 조절 ⑩전 민족을 대표하는 통

5) 국토통일원, 『남북대화 백서』 (서울: 남북조절위원회, 1985), pp.240~242.

일국가로서 세계 모든 나라들과 우호관계발전, 평화애호적인 대외정책 실시 등이다.<sup>6)</sup>

##### 5) 연방국가 통일정부의 장

1983년 9월 9일 김일성은 9·9절 35주년 경축대회 연설에서 남과 북이 각각 연방국가의 통일정부인 「최고민족련방회의」의 공동의장과 「련방상설위원회」의 공동위원장을 선출하고 쌍방에서 윤번제로 운영할 것을 제의하였다.<sup>7)</sup> 이는 곧 (연방국가) 통일정부의 장을 남북 윤번제로 운영하자는 것이다. 이 같은 연방국가 통일정부의 장 선출·운영방식은 「고려민주련방공화국 창립방안」 발표 시점인 1980년 10월 10일의 대남제의 내용에는 포함되어 있지 않았는데 이를 보완한 것이라고 할 수 있다.

##### 6) 요약

위에서 살펴본 내용을 요약·정리하면 「고려민주련방공화국 창립방안」의 골자는 크게 3부분으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

첫째 남과 북에 현존하는 사상과 제도를 그대로 두고 자주·평화·민족대단결의 3원칙에 따라 '합작과 단결'을 통해 연방제통일을 이루어 나간다(하나의 연방국가 구성). 연방국가의 국호는 「고려민주련방공화국」이라 하고, 이 연방제 하에서 남과 북은 동등한 권한과 의무를 지닌 지역자치제를 실시한다.

둘째 남과 북에서 선출한 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표들로써 최고민족연방회의(통일정부)를 구성하고, 이 연방회의가 상임

6) 유석렬, 『남북한통일론』 (서울: 법문사, 1994), p.201; 제성호, 『북한연방제안의 분석 및 평가』, 연구보고서 91-02 (서울: 민족통일연구원, 1991), pp.14~15.

7) “김일성이 조선민주주의 인민공화국 창건 35돐 경축연회에서 한 연설”, 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1984』 (평양: 조선중앙통신사, 1984), pp.39~44; 국토통일원, 『남북한 통일·대화제의 비교 (1945~1988)』, p.259.

〈표 1〉 「고려민주련방공화국 창립방안」의 제의 내용

연방제 선헌조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회의 민주화 및 현 정권 퇴진</li> <li>- 반공법과 국가보안법 폐지</li> <li>- 공산당을 포함한 모든 정치, 사회단체 및 개인사들의 자유로운 활동 보장</li> <li>- 주한미군 철수 및 조·미 평화협정 체결</li> <li>- 미국의 2개 조선 조작책동 및 내정간섭 중지</li> </ul>
연방제의 구성 및 운영원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북의 사상과 제도를 그대로 두고 남북이 연합하여 하나의 연방국가를 형성</li> <li>- 상대방에 존재하는 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초 위에서 동등한 권한과 의무를 지닌 지역자치제 실시</li> <li>- 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방국가의 통일정부인 「최고민족련방회의」를 구성</li> <li>- 「최고민족련방회의」에서 상임기구인 「련방상설위원회」(연방정부기구)를 조직하고, 상설위원회는 남북 지역정부를 지도하며 연방국가의 전반적 사업을 관할</li> <li>- 연방국가의 국호 : 「고려민주련방공화국」</li> </ul>
연방정부/ 지역정부 의 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방정부는 정치문제·조국방위문제·대외관계문제·나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동문제 등에 대해 토의·결정하고(토의·결정 기능), 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 남북간의 단결·합작을 실현함(사업추진기능).</li> <li>- 지역정부는 연방정부의 지도 밑에 전민족의 근본이익과 요구에 맞는 범위에서 독자적 정책을 실시하고, 모든 분야에서 남북간의 차이를 해소하며 나라와 민족의 통일적 발전을 도모함.</li> </ul>
10대 시정방침	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자주성 견지 및 자주적 정책 실시: 국가활동의 모든 분야에서 자주성을 확고히 견지, 자주적인 정책을 실시, '불력' 불가담 국가로 되어야 함.</li> <li>- 민주주의 실시: 나라의 전 지역과 사회의 모든 분야에서 민주주의 실시, 민족대단결 도모</li> <li>- 경제적 합작과 교류: 북과 남의 경제적 합작·교류실시, 민족경제의 자립적 발전보장</li> </ul>



10대 시정방침	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과학·문화·교육분야의 교류·협조: 과학·문화·교육분야에서 남북교류·협력실시, 과학기술·민족문화예술·민족교육의 통일적 발전</li> <li>- 교통·통신 연결과 자유로운 이용: 남북간의 교통·체신 연결, 전국적 범위에서 교통·체신수단의 자유로운 이용 보장</li> <li>- 근로대중의 생활안정 도모: 노동자·농민을 비롯한 노동대중과 전체인민의 생활안정도모, 복리증진</li> <li>- 군사적 대치상태 해소: 북과 남의 군사적 대치상태 해소, 민족연합군 조직, 외래침략으로부터 민족보위</li> <li>- 해외동포의 권리·이익 옹호: 해외에 있는 조선동포의 민족적 권리와 이익 옹호·보호</li> <li>- 대외활동의 통일적 조절: 남북이 통일 이전에 타국과 맺은 대외관계 처리, 두 지역정부의 제활동 통일적 조절</li> <li>- 평화애호적 대외정책 수행: 전민족을 대표하는 통일국가로서 세계 모든 나라들과 우호관계 발전, 평화애호적인 대외정책 실시</li> </ul>
연방국가 통일정부의 장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방국가 통일정부의 장, 남북이 윤번제 운영</li> <li>- 북과 남이 각각 연방국가의 통일정부인 최고민족연방회의의 공동의장과 연방상설위원회의의 공동위원장을 선출하고 쌍방에서 윤번제로 운영</li> </ul>

기구인 연방상설위원회(최고민족연방회의가 휴회 중 실질적으로 연방정부의 업무를 수행)를 조직한다. 통일정부는 남과 북의 지역(자치)정부를 '지도' 하고, 군사권과 외교권을 담당할 뿐만 아니라 그 밖의 민족의 전반적인 이익에 관계되는 사업을 전반적으로 '관할' 하도록 한다.

셋째 연방이 성립되면 남북간 각 분야에서 교류협력의 증대, 민족연합군의 창설 등 소위 「10대 시정방침」을 실시해 나간다.

요컨대, 「고려민주련방공화국 창립방안」은 남북한에 존재하는 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초 위에서 '하나의 민족, 하나의 국가, 두개의 제도, 두개의 정부'에 입각한 연방국가를 창설함으로써 통일을 이루는 것으로 집약될 수 있다.

## 2. 1991년 김일성의 신년사와 ‘느슨한 연방제’ 제안

### 1) 개념

김일성은 1991년 1월 1일 신년사에서 남북한 지역정부에 대해 외교·군사권 등을 더 많이 부여하는 소위 ‘느슨한 (형태의) 연방제’<sup>8)</sup>를 처음으로 거론하였다. 이 방안은 기존의 「고려민주련방공화국창립방안」에 대하여 약간의 변용을 가한 것이라고 할 수 있는데 이것이 작금 인구에 회자되는 소위 「낮은 단계 연방제」안이란 것이다.

1991년 1월 1일 신년사에서 김일성은 “고려민주련방공화국창립방안에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 련방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높혀 나가는 방향에서 련방제통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”<sup>9)</sup>, “... 하나의 의식으로 가입하는 조건에서라면 그 (필자 주: 연방제통일) 전에라도 북과 남이 유엔에 들어가는 것을 반대하지 않을 것이다”, “... 빠른 시일안으로 북과 남의 당국과 정당, 단체 대표들이 한자리에 모여 조국통일방도를 확정하는 민족통일정치협상회의를 소집할 것을 제의한다” 그리고 “북과 남의

8) 연방제 수정 동향과 관련하여 북한이 지역정부에 외교 및 군사권을 인정하고 있는 것은 매우 이례적인 것이다. 특히 구성국(지역) 정부에 대한 군사권의 허용은 2차대전 후 등장한 신생국 연방제에서는 찾아볼 수 없는 것이다. 이것은 1944년의 소련헌법에 채택된 연방제 선례를 따른 것으로 보인다.

9) 1991년 1월 1일자 김일성의 신년사는 이러한 내용의 제안을 하기 전에 먼저 연방제통일의 기본원칙을 재확인하고 있다. 김일성은 다음과 같이 언급하였다. “북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리 나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 련방제방식으로 실현되어야 합니다. 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 련방제방식의 통일방안은 북과 남에 존재하는 서로 다른 제도와 정부를 그대로 두고 그우에 하나의 통일적인 민족국가를 세우는 방법으로 통일을 실현하는 것입니다. 우리는 하나의 민족국가안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을 수 있다는데로부터 출발하고 있습니다.” 『로동신문』, 1991년 1월 1일자, p2.

서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어나가도록 후대에 맡겨도 된다”는 등의 제안을 하였다.<sup>10)</sup>

김일성의 이러한 신년사 발표가 있는 이후 북한은 일련의 고위층 인사들의 발언을 통해 연방제 통일로 가는 과정에서 우선 남북한 간에 ‘느슨한 연방제’를 채택하는 방식의 통일과도체제 설정이 가능하다는 입장을 보였다.<sup>11)</sup> 손성필 당시 駐蘇 북한대사는 1991년 3월 중순경 로가초프 소련 외무차관과의 면담시, “북한은 국제여건 변화에 맞게 고려연방제 통일방안을 수정하여 완성단계에 있다”, “련방최고기관으로 최고민족련방회의, 상설집행기관으로 련방상설위원회 또는 련방정부를 두며, 련방상설위원회는 남북한 지역정부의 활동과 관심사항을 조정하되 남북한의 독립성을 저해하지 않는다”, “남북한 지역정부는 국방, 외교, 입법, 경제업무를 독자적으로 수행하되, 단 주요 국제문제는 련방정부와 지역정부가 협의하여 결정하며 외부의 위협에 공동대처한다”, “이 같은 방안은 남한의 통일방안 중 긍정적 요소를 반영한 것으로 북한은 「한민족공동체통일방안」을 연구할 용의가 있다”는 등의 발언을 하였다.<sup>12)</sup> 정준기 대외문화연락위원회 위원장은 1991년 4월 8일 일본 방문중 교토(共同)통신과의 회견에서 “통일과정에서 남북 양 지역정부가 잠정적으로 외교 및 군사적 권한을 각각 따로 보유함이 가능하다”는 입장을 밝혔다.<sup>13)</sup>

윤기복 노동당서기도 1991년 5월 3일 국제의원연맹(International Parliamentary Union: IPU) 제8차 정기총회(평양 개최) 취재기자들과의 인터뷰를 통해, “남북한의 2개 정부가 일정 한도 내에서 잠정적으로 외교·군사권을 보유하는 방향으로 연방제를 수정할 수 있다”고 언

10) 위의 글.

11) 제성호, 『북한연방제안의 분석 및 평가』, pp.18~25 참조.

12) 통일원, “북한의 고려연방제 관련 주요언론 분석 -최근 정보보고를 중심으로-”, 통일원 내부정책자료 (1991.4), p.1.

13) 『조선일보』, 1991년 4월 9일, p.1.

급하였다.<sup>14)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 북측의 「낮은 단계의 연방제」안의 핵심은 당장 남북한이 정치적 통일을 이룩하기 어렵다는 사실을 인정하고, 통일국가 내지 완성국가적 연방을 구성하기에 앞서 잠정적으로 지역 자치정부에 '외교권·군사권' 등의 권한을 더 많이 부여하고, 점차 중앙정부의 기능을 더욱 높여나감으로써 연방제 통일을 완성하자는 것, 그리고 완전한 의미의 '제도적인 통일'은 후대에 일임하자는 것이다.

## 2) 제의 배경과 필요성

그러면 김일성이 왜 이런 「낮은 단계 연방제」안을 제안하게 되었을까. 그 배경을 간단히 살펴보기로 하자. 한국은 1980년대 후반에 체제 자신감과 유리한 국제환경을 이용하여 보다 적극적인 대북 및 통일정책을 전개하기 시작하자<sup>15)</sup> 북한은 적잖이 당황했다.<sup>16)</sup> 이에 북한은 평화 이미지와 통일의지를 부각시키는 한편, 한국의 UN 우선 단독가입을 저지 또는 지연시키기 위해 연방제 통일방안의 수정 필요성을 인식하게 되었다.

요컨대, 국제정세가 한국에 유리하게 전개되고 국제사회에서 남북한이 별개로 행동하는 현실을 더 이상 부인할 수 없게 된 상황에서 남북한 지역정부에 외교·국방 등의 분야에서 보다 많은 권한을 부여한다고 함으로써 유엔 동시가입이 불가피할 경우를 대비하는 한편 남한으

14) 『조선일보』, 1991년 5월 5일, p.1.

15) 한국은 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언」(일명 7.7선언), 1989년 9월 11일 「한민족공동체통일방안 발표」, 1990년 7월 21일 「민족대교류선언」 등을 통해 과거의 적대관계에서 탈피하여 북한을 공존공영의 협력자로 간주하고 민족공동체의 구성원으로 포용하는 등 남북관계 개선에 보다 적극적인 자세를 보이기 시작했다.

16) 1988 올림픽이후 국제사회에서의 한국의 지위 부상과 선진국으로의 지위 향상에 따른 북한의 상대적 약세(1990년 남한 1인당 GNP 5,000달러, 북한 1,000달러)를 감안하여, 북한은 체제유지를 위한 수세적인 방도로서 연방제안을 제의했다는 시각도 있다. 아울러 북한이 통일문제에 있어 남한보다 합리적이고 유연한 태도를 취하고 있음을 대외적으로 과시함으로써 국제적 지지를 획득하기 위함이라고도 볼 수 있다.

로 하여금 북한의 연방제를 수용하도록 촉구하기 위해 연방제 수정의사를 밝힌 것이라고 할 것이다.

한편, 북한측은 김일성이 행한 「낮은 단계 연방제」 제의의 필요성과 불가피성을 다음과 같이 언급하고 있다.

“우리 민족의 절박한 요구와 나라의 현실에 비추어 볼때 조국통일을 하루 빨리 실현할 수 있는 최선의 방도는 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제방식의 민족통일국가를 창립하는 것이다.”<sup>17)</sup>

이 말은 고려민주연방공화국 창립방안이야말로 통일국가를 회구하는 민족의 염원과 절박한 요구에 부응해 민족적 합의를 쉽게 이룰 수 있는 것, 한반도 상황에 가장 알맞은 최선의 방안이라는 의미이다.

여기서 한 가지 분명히 해둘 것은 북한이 당시는 물론이고 이후 2000년까지 ‘낮은 단계 연방제’라는 용어를 사용한 적이 없다는 점이다. 이 표현은 2000년 6월 남북정상회담의 결과 채택된 6·15 남북공동선언 제2항에서 처음 등장하게 된다. 이 조항은 주지하는 바와 같이 “통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향한다”고 규정하고 있다.

이후 2000년 10월 6일 「낮은 단계 연방제」안이라는 용어는 ‘고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 평양시보고회’에서 공식적으로 등장하게 되는데 이것은 북한 내부 행사에서 처음으로 사용된 사례로 기록되고 있다.

17) 김정일, 『위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자』, p.22.

“낮은 단계 연방제안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 원칙에 기초해 북과 남에 존재하는 두 개의 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 북남관계를 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본내용으로 하고 있다”(고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시보고회, 2000.10.6).<sup>18)</sup>

### 3) 「낮은 단계 연방제」안의 법적 성격

「낮은 단계의 연방제」안에서는 남과 북의 지역정부에 대해 외교권과 군사권의 독자적 행사를 인정한다. 이 점에서 그것은 국제법상의 연방 혹은 보편적인 개념의 연방과 다르다. 또한 「낮은 단계의 연방제」는 북한이 1980년에 제안했던 「고려민주연방공화국 창립방안」과도 다른 것이다. 후자가 완성국가형태의 연방제라고 한다면, 전자는 ‘국가연합적 성격을 갖는 연방제안’이라고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

하지만 「낮은 단계의 연방제」안은 「고려민주연방공화국 창립방안」과 전혀 무관한 것이 아니다. 전자는 후자의 연장선상에 있는 것으로서 후자가 당장 실현되기 어려운 점을 고려하여 거기에 일부 수정을 가한 것이라고 보아야 한다. 즉, 「낮은 단계의 연방제」안도 결국 연방(연방중앙정부)의 창설 - 비록 지역정부가 외교권과 군사권을 가짐으로써 연방중앙정부가 상징적·명목적인 것에 불과하더라도 - 을 예정하고 있는 점에서 「고려민주연방공화국 창립방안」의 연장선상에 있는 것이

18) 안경호 조국평화통일위원회 서기국장의 보고. 그는 또 “공동선언의 합의대로 통일방도의 공통점에 기초하여 민족공동의 통일방도를 모색하고 자주통일을 실현해 나가야 한다”고 주장하면서, “연방통일국가 창립에 저촉되는 모든 정치적, 물리적 장벽을 제거해야 하며, 여러 분야의 남북대화를 진행해 나가야 한다”고 강조하였다. 2000년 10월 6일자 「조선중앙방송」과 「평양방송」 보도. 통일부, 『주간 북한동향』, 제507호 (2000.9.30 ~ 10.6), p.39참조.

19) 장석, 『김정일장군 조국통일론연구』, p.148.

라고 하겠다.<sup>20)</sup> 이처럼 「낮은 단계 연방제」안이라는 표현이 사용됨에 따라 1980년 10월 10일에 발표된 「고려민주련방공화국 창립방안」은 「높은 단계 연방제」안 또는 ‘완성국가적 성격(완성된 통일국가)의 연방제 통일방안’으로 자리매김하게 되었다.

그러기에 「낮은 단계의 연방제」의 내용과 본질을 검토함에 있어 ‘높은 단계의 연방제안’인 「고려민주련방공화국 창립방안」과의 관계를 살피지 않으면 안 된다. 다만 양자는 모두 북한에 의한 전 한반도의 공산화통일이란 전략적 목표와 거시적인 구도 하에서 제의된 것이라는 점, 그들이 추진하는 대남전략의 연속성 상에 있다는 점에서 상호 긴밀한 관련성을 갖는다고 할 것이다.<sup>21)</sup>

### Ⅲ. 김정일 시대 「낮은 단계 연방제」의 위상 재확립

#### 1. 이른바 김정일 장군의 ‘련방연합제 통일방안’

2000년대에 들어와 북한은 김일성이 1991년 1월 1일 처음 제기한 이른바 「낮은 단계 연방제」안에 대하여 이를 김정일 장군의 것으로 재규정, 설명하고 있다. 그 단초를 6·15남북공동선언 제2항에서 찾고 있음은 두말할 것도 없다. 경위와 내용이 어찌됐든 간에 「낮은 단계 연방제」안이란 명칭은 김정일 국방위원장이 김대중 전 대통령과 합의, 생산한 6·15 공동선언에 비로소 나타난 것이기 때문이다.

20) 이 「고려민주련방공화국 창립방안」은 점진적·단계적 통일론을 거부하고, 즉각적이고도 구조적인 방식에 의해 당장 연방국가를 만들자는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방안은 국가체제의 조립에만 관심을 가진 것으로서, 반세기 동안에 심화된 민족이질화와 훼손된 민족공동체의 현실을 도외시한 면이 있다고 하겠다.

21) 제성호, “남측 연합제와 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 비교 -국제법적 시각에서-”, 『국제법학회논총』, 제46권 1호 (2001), pp.257~276.

그리하여 북한은 6·15공동선언에서 명시된 '남측의 연합제와 북측의 낮은 단계 연방제의 절충에 의한 통일'을 「련방연합제 통일방안」(이른바 낮은 단계 연방제)이라고 표현하면서, 이것이 김정일 장군의 연방제통일론이라고 선전하고 있다. 이와 관련하여 장석이란 학자는 다음과 같이 기술하고 있다.

“김정일장군께서는 김일성주석과 꼭 같은 분으로 공인되고 있다. 이것은 김일성주석의 사상, 이론, 령도풍모가 그대로 김정일장군에 의해 계승, 체현되고 있음을 의미한다. 이런 시각에서 김일성주석의 련방제에 관한 사상리론은 김정일장군의 련방제통일론으로 계승, 혁신되고 있다고 리해할 수 있을 것이다. 따라서 김정일장군의 련방제통일론에서 고려련방제에 관한 리론적분석과 련방연합제에 관한 해석을 제기하고 연구하는 것은 김정일장군의 조국통일론을 총체적으로 리해하는데서 반드시 필요한 일이라 하겠다 ... 특히 북조선의 낮은 단계의 련방제와 김대중씨의 공화국련합제와의 통일지향적인 조를을 제기하고 있는 련방연합제가 6·15남북공동선언에 중요한 합의사상으로 명기된 조건에서 련방연합제는 오늘의 현실에 부응한 김정일장군의 통일방안으로서 새롭게 연구되어야 할 것이다.”<sup>22)</sup>

그는 이어 김정일의 연방제통일론이 김일성이 제시한 「고려민주련방 공화국 창립방안」을 계승하여 혁신(수정·보완)한 것이라 말하고 있다.

“하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개의 정부에 기초한 련방제방식으로 통일하는 것은 김정일장군의 조국통일론이 견지하고 있는 통일방도의 대원칙이다. 김정일장군께서는 고려련방제에 의한 통일

22) 장석, 『김정일장군 조국통일론연구』, p.134.



국가창립방안이 민족적 합의의 기초로 될 수 있는 공명정대한 민족공동의 통일방안으로 된다고 인정하신다. 그러면서도 김정일장군께서는 고려련방제에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루어 내기 위하여 잠정적으로 련방국가의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 련방제통일을 점차적으로 완성하는 문제의식을 가지고 계신다고 리해된다. 김정일장군의 이러한 문제의식은 드디어 지난해 6월의 력사적인 6·15남북공동선언을 통하여 가시화되고 남북정상 합의로서 확인되었다.<sup>23)</sup>

이상의 점에 비추어 우리는 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 애초에 「낮은 단계 연방제」안은 북한의 김일성이 연방제에 대한 남한의 부정적인 태도를 인식하고, 한국인의 호응을 유인하기 위한 전략에서 내놓은 것이었다. 그러나 이제 6·15 공동선언에 의해 남북한 통일방안에 대한 협상의 동력을 얻은 상황에서, 「낮은 단계 연방제」는 ‘연방연합제 통일방안’ 혹은 김정일 장군의 통일방안으로 둔갑해 버린 것이다. 여기서 더 나아가 「낮은 단계 연방제」는 본래 북한측의 「고려민주련방공화국 창립방안」의 수정 형태이지만, 슬그머니 ‘남측의 연합제와 북측의 낮은 단계 연방제 사이의 접점을 도출하는 방안’을 칭하는 것으로 또는 그러한 의미로 전화하는 양상을 드러내고 있다고 하겠다.

## 2. 「민족통일기구」의 실체

6·15 공동선언 채택 직후부터 북한은 기회 있을 때마다 「낮은 단계 연방제」안을 거론하기 시작했는데, 이 틀 내에서 민족통일기구를 구성하는 것이 연방제 통일의 진입에 있어 결정적인 계기를 마련하는 것임

23) 위의 책, p.147.

을 누차 강조해 왔다. 이와 관련해 전술한 바와 같이 안경호 조평통서기국장은 2000년 10월 6일 '고려민주련방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회'에서 「낮은 단계 연방제」는 “「1민족 1국가 2제도 2정부」의 원칙에 기초하여 남북의 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것”이라고 설명하였다.

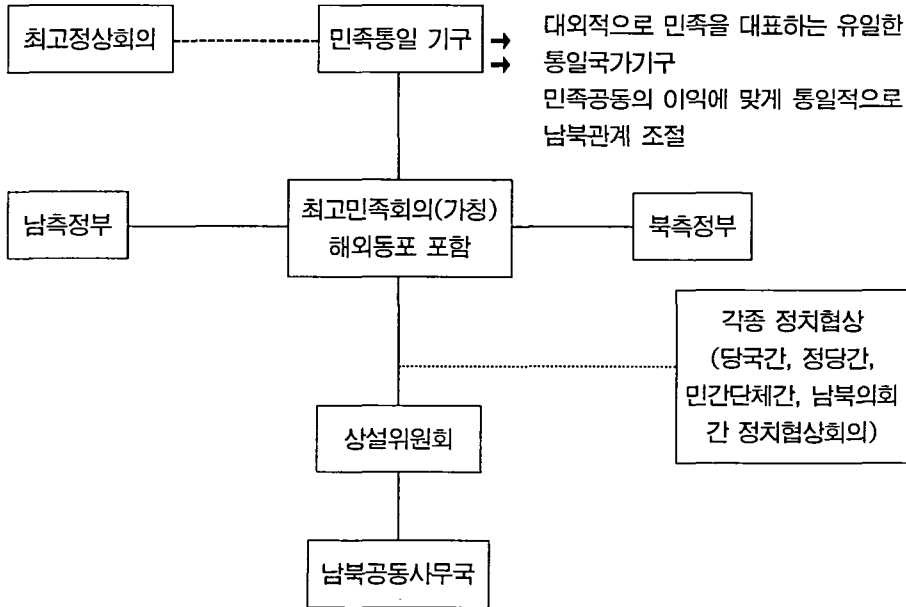
그러면 북한이 「낮은 단계 연방제」의 중앙기구인 「민족통일기구」란 도대체 무엇을 말하는 것인가? 이 문제에 관해서는 평양출판사가 발간한 『김정일장군 조국통일론연구』(2002년)와 범민련 남측본부에서 발간한 『자주통일원년해설자료집』(2004.12.27)에 그 골격이 언급되어 있다.

이 책들에 의하면 「민족통일기구」란 남북지역정부를 포괄한 상징적 형태의 정부로 향후 통일국가를 건설하기 위한 방향에서 남북지역정부를 통일적으로 조절하는 역할을 하며, 대외적으로 민족을 대표하는 유일한 통일국가기구(낮은 단계의 준 통일정부)라고 성격지워진다. 그리고 이 기구는 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 남북관계를 조절하는 역할을 한다고 밝히고 있다. 이와 관련하여 장석은 다음과 같이 말한다.

“김정일장군의 련방련합제 형성의 기본방향은 남북쌍방대표의 동수로 민족통일기구를 창설하고 그 아래에 국방, 내정, 외교권을 가진 남북의 두 지역정부가 공존하는 련방국가를 창출하는 것이며 이 때의 우리 나라는 초보적인 통일을 달성한 것으로 된다. 김정일장군의 위대한 결단과 예지에 의해 력사적인 6·15남북공동선언이 발표됨으로써 한반도정세의 물길은 통일에로 방향을 틀었다. 이제 전 민족은 공동선언에서 천명된 련방련합제의 실천으로 그 물길을 통일의 대하로 이끌어 가야 한다.”<sup>24)</sup>

24) 위의 책, p.153.

〈표 2〉 민족통일기구 체계도



- 민족통일기구는 대외적으로 민족을 대표하는 유일한 통일국가기구로서 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 남북관계를 조절하는 역할을 하며, 최고정상회의는 향후 통일을 지향하는 방향에서 큰 틀의 합의를 이루어 냄.

출처: 범민련 남측본부, 『자주통일원년해설자료집』(2004.12.27)

그리고 『자주통일원년해설자료집』에 따르면, 이 「민족통일기구」가 활동하는 사항은 대략 다음과 같다.

①통일국가의 헌법, 국기, 국호 등 통일국가의 초석 마련, ②군사분야: 외부 무기 반입 금지, 상대방을 겨냥한 군사 훈련 중지 및 공격무기의 후방 배치, 대규모 군사 훈련의 상호 통보 등 ③외교분야: UN 의석 단일화 조치, 남북이 부의하는 사안에 대한 투표권 행사, 이전에 맺은 각종 국제조약 중 민족적 관점에서 지극히 불리한 조약의 개폐 등 ④통일경제 건설에 대한 본격적인 실천(공존·공영·공리의 원칙 하에 진행)-불평등한 조약(IMF/ WTO/FTA 등) 개폐, 분단비용 삭

감, 서민 생계비로 전환, 남북 경제협력 본격화, 동북아 경제협력 추진  
⑤민족의 동질성을 회복하기 위한 각종의 사업 등등.

그리고 「민족통일기구」는 최고정상회의와 최고민족회의로 구성된다. 최고정상회의는 남북한의 수반이 큰 틀의 합의를 이루어내며, 최고민족회의는 남북 동수의 대표단과 적정 수의 해외동포 대표로 구성되며, 이의 집행을 담당하는 상설위원회와 공동사무국으로 구성된다(「민족통일기구」의 체계도에 관해서는 <표 2>를 참조).<sup>25)</sup>

이러한 「민족통일기구」를 견인하는 단체로 ‘연석회의’와 ‘범민련’을 들고 있고, 이들을 통해 ‘범민족 통일전선’의 형성을 주장하고 있다. 이는 결국 북한 주도로 민족통일기구를 조정하며, 통일국가 수립을 견인하겠다는 의도를 내비친 것이라고 하겠다.

### 3. 6·15 민족공동위원회와 「민족통일기구」

2005년 3월 4일 금강산에서 전민족적이면서도 상설적인 통일운동연대기구로서 이른바 ‘6·15공동선언 실천을 위한 남북(북남)해외 공동행사 준비위원회’란 것이 결성되었다. 여기에는 자칭 통일애국인사라는 사람들이 많이 참여하고 있는데, 많은 경우 친북적이고 북한 포용적 입장을 취하는 자들이 대부분이다. 이 기구는 6·15공동선언의 근본이 되는 「우리 민족끼리」 정신을 민간차원에서 구현하고 조국통일을 촉진하기 위해 결성된 것이었다. 이른바 전민족적인 통일전선을 구축·발전·확산시키며, 제2의 6·15시대를 활짝 열겠다는 것이 바로 그것이다.

이 ‘6·15공동선언 실천을 위한 남북(북남)해외 공동행사 준비위원

25) 범민련 남측본부, 『자주통일원년해설자료집』(2004.12.27), p23;

우성이, “우리민족끼리 열어나가는 자주통일원년” 참조. 인터넷 주소 :

<http://blog.naver.com/usung2.do?Redirect=Log&logNo=20008967042>

회'는 2005년 12월 10일 심양회의를 통해 조직의 명칭을 현실의 발전 요구에 맞게 '6·15공동선언실천민족공동위원회'(약칭: 6·15민족공동위원회)로 발전시키게 된다. 이와 관련해서 같은 날 '6·15민족공동위원회 운영규약(안)'<sup>26)</sup>이란 것이 채택되었다. 이로써 조직의 성격과 목적, 원칙과 구조, 운영 등의 내용을 담은 규약을 생산해 냄으로써 6·15민족공동위원회는 조직의 면모를 일신하게 된다(기구 설립에 참여한 관계자들의 설명에 의하면 2006년 자주통일운동의 새로운 전환을 가져올 데 대한 의지를 표시하게 되었다고 한다).<sup>27)</sup>

여기서 '6·15민족공동위원회 운영규약(안)'의 전문을 옮겨본다.

#### 1조 6·15공동선언실천민족공동위원회의 성격과 목적

- (1) 6·15공동선언실천민족공동위원회(이하 6·15민족공동위원회)는 6·15공동선언을 실천하여 민족의 화해와 단합, 통일을 이룩하려는 남, 북, 해외의 각 정당, 단체, 인사들을 폭넓게 망라하기 위한 상설적인 통일운동연대조직이다.
- (2) 6·15민족공동위원회는 민족의 화합과 통일을 촉진하기 위한 민족공동행사들을 비롯하여 다양한 민간통일운동을 조직하고 집행해 나간다.

#### 2조 6·15민족공동위원회의 조직 원칙과 구조

- (1) 6·15민족공동위원회는 6·15공동선언을 존중하고, 지지하는 남과 북, 해외의 정당, 단체, 인사들로 구성한다.
- (2) 6·15민족공동위원회는 남측 위원회, 북측 위원회, 해외측 위원회의 합의에 따라 조직되고 운영된다.

26) 인터넷 주소 <http://blog.daum.net/park21um/5511000> 참조.

27) 남북공동선언 실천연대 인터넷 홈페이지(<http://www.615.or.kr/main.php>) 게시 칼럼 "6·15민족공동위원회의 기능과 역할을 높여내자," 「6·15시대 청춘예찬」, 번호 24 (2006.2.14).

- (3) 6·15공동선언실천 남측, 북측, 해외측 각 위원회는 부문별, 지역별 조직들을 둘 수 있다.

### 3조 6·15민족공동위원회의 운영

- (1) 6·15민족공동위원회는 남측, 북측, 해외측위원회의 공동회의와 공동위원장회의, 실무자회의를 통해 운영한다.
- (2) 공동회의는 연 1~2회 개최하며 필요에 따라 임시 공동회의를 소집할 수 있다.
- 1) 공동회의는 남측, 북측, 해외측위원회의 합의에 따라 소집한다.
- 2) 공동회의에서는 6·15민족공동위원회가 주최하는 주요 민족통일행사들과 공동의 통일운동 방향 등을 토의, 결정한다.
- (3) 공동위원장회의는 남측, 북측, 해외측 위원장이 협의하여 소집하며, 6·15민족공동위원회의 사업과 운영에 관련된 주요 사안을 조정하고 합의한다.
- (4) 6·15민족공동위원회는 공동회의와 공동위원장회의에서 채택된 결정과 합의를 실천하기 위하여 실무자회의를 운영한다.
- (5) 6·15공동선언실천 남측, 북측, 해외측위원회는 각기 실정에 맞게 조직 및 운영과 관련한 규정들을 만들 수 있다.

### 4조 6·15민족공동위원회의 공동사무국

- (1) 6·15민족공동위원회는 남측, 북측, 해외측 위원회 사이의 원활한 의사소통을 위해 공동사무국을 둔다.
- (2) 공동사무국의 설치시기, 구성 및 기타 운영과 관련한 사항은 남, 북, 해외공동위원장들의 합의에 따른다.

### 5조 6·15민족공동위원회 운영규약의 개정

- (1) 이 운영규약의 개정은 공동회의가 한다.

### 부 칙

- (1) 이 운영규약은 2005년 12월 10일 6·15공동위원회 회의에서 통과 즉시 발효한다.

위에서 지적한 바와 같이 「6·15민족공동위원회」는 “6·15공동선언을 실천하여 민족의 화해와 단합, 통일을 이룩하는 것을 목적으로 남, 북, 해외의 각 정당, 단체, 인사들로 구성된 상설적인 통일운동연대조직”이다. 이 기구는 어디까지나 민간조직으로서 민족공동행사들을 비롯하여 다양한 민간통일운동을 조직하고 집행하는 것을 주요활동으로 삼고 있다. 따라서 「6·15민족공동위원회」는 「낮은 단계 연방제」안에서 상정하는 남과 북의 지역정부를 아우르는 「민족통일기구」가 아님은 두 말할 것도 없다.

하지만 양자는 전혀 무관하다고 볼 수도 없다. ‘6·15민족공동위원회’의 인적 구성을 보면 지역적으로는 ‘남과 북 및 해외’의 동포로써 구성되어 있고 또 기능별로는 정당, 단체, 민간부문의 인사를 두루 포함하고 있다. 즉, 「고려민주련방공화국 창립방안」에서 예정하는 「최고 민족련방회의」와 유사한 점이 있다고 할 것이다.

더불어 「6·15민족공동위원회」는 앞으로 「낮은 단계 연방제」안의 「민족통일기구」를 추동하는 구심체 역할을 할 가능성이 높다. 이와 관련 2005년 8월 15일을 기해 평양에서 열린 8·15 해방 60돌 기념 민족통일대축전 행사 때 남북한 및 해외의 민간대표들 외에도 남과 북의 당국 대표단이 참석한바 있고, 금년 6월 15일 광주에서 개최될 ‘6·15 공동선언 6주년 기념 남북공동행사’에도 역시 남과 북의 당국 대표단이 참석하도록 예정되어 있음을 상기할 필요가 있다. 이 같은 사실은 향후 북한 당국의 조종 하에 남북한 및 해외의 친북세력 중심으로 이루어진 「6·15민족공동위원회」가 「낮은 단계 연방」 진입을 위한 구심점으로서의 역할을 자임하고 적극 수행하려 할 것을 예고하는 것이다. 그러기에 우리는 이와 관련한 북한의 대남전략이 어떻게 전개되고,<sup>28)</sup>

또 「6·15민족공동위원회」가 앞으로 어떤 일을 기획하고 실행하는지를 면밀히 지켜보고 대응전략을 강구해야 할 것이다.

## IV. 북한연방제안의 문제점 분석 및 평가

### 1. 「고려민주련방공화국 창립방안」의 문제점

#### 1) 제도상의 문제점

북한연방제안, 특히 「고려민주련방공화국 창립방안」에 포함되어 있는 제도적 측면의 문제점으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째 북한연방제안은 사상과 제도의 차이를 인정하는 연방제를 상정하고 있다. 그러나 사상과 제도가 상이한 국가간의 연방 성립은 역사적으로 그 선례가 없다. 또 실천적인 면에서도 그 실행이 곤란하다. 하나의 헌법으로 이질적인 정치이념을 같이 포용할 수는 없기 때문이다. 특히 민주적 개방체제와 폐쇄적 독재체제는 상호융합이 불가능하다고 할 것이다.

둘째 북한연방제안은 연방기구 구성상의 문제점을 안고 있다. 즉, 「최고민족련방회의」와 「련방상설위원회」의 구성에 있어서 적당한 수의 해외동포 대표를 참여시키도록 하고 있다. 이것은 통일전선을 형성하

28) 이와 관련, 2006년 1월 26일 평양 인민문화궁전에서 개최된 '정부, 정당, 단체 합동회의'에서는 "우리민족끼리 기치 높이 자주통일·반전평화·민족대단합의 「3대 애국운동」을 힘있게 벌여 나갈데 대하여"라는 내용의 주제를 가지고 토의를 진행한 후, 「은거레에 보내는 호소문」을 채택하였다. 이 합동회의에서 북한측은 "우리민족끼리 시대의 새로운 전민족통일련대조직인 《6·15 민족공동위원회》를 더욱 확대 강화하고 그의 기능과 역할을 결정적으로 높여 나감으로써 통일애국역량의 련대를 강화하고 온 민족의 애국적 통일열의를 하나로 모아 나가야 할것이다"고 선언한 바 있다. 「조선중앙통신」, 2006년 1월 26일자 보도; 통일부 정보분석국, 『주간북한동향』, 제775호 (2006.1.20~2.2), pp. 16~17.



여 북한에 유리한 의사결정을 함으로써 연방정부를 장악하려는 의도를 가지고 있다고 판단된다.

셋째 북한은 연방제 실시를 통일 실현의 가장 합리적인 방도라고 주장함으로써 토착인구 비례에 의한 총선거 통일에 반대하고 있다. 하지만 이는 곧 북한이 통일과정에서 민주적 방법을 배제하겠다는 의도를 나타낸 것이다. 반면에 연방제 제의가 인구비례에 의한 선거나 민주적 방식을 배척하는 도구로써 이용되고 있음을 말해주는 것이라고 하겠다.

넷째 현재로서는 연방제 구성에 필요한 기본조건이 성숙되어 있지 못하다. 우선 남북한간에 군사적 대치 해소, 상호 신뢰기반 구축의 조건이 미흡하다. 특히 북한은 남북한간의 직접적인 평화제도화를 거부하고 있다. 곧, 한국전쟁의 실질적 당사자인 남북한간에 평화체제의 구축을 회피하고 아직까지 대미 평화협정 체결을 고집하고 있는 것이다.

다섯째 북한은 연방제를 통일방안으로 제시하면서도 연방국가의 연방정부의 구성과 기능에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있다. 단지 제도적 측면에서 연방최고기관으로 「최고민족연방회의」와 상설집행기관으로 「연방상설위원회」를 제시하고 있을 뿐이다.

이 밖에 연방헌법 제정에 필요한 남북한간의 합의의 어려움과 이를 극복하기 위한 실천적·제도적 방안, 연방헌법 해석기관으로서 연방헌법재판소 설치문제에 관해서는 북한이 아무런 언급도 하고 있지 않다.<sup>29)</sup>

## 2) 운영상의 문제점

「고려민주연방공화국 창립방안」에 의한 남북한 연방 구성을 위해서는 체제의 상용성, 가치의 공통성 확보를 통해 필요한 정도의 상호 신

29) 제성호, 『북한연방제안의 분석 및 평가』, pp.75~76.

회를 구축하고 민족적 동질성을 회복하는 과정이 필요하다. 그러나 북한의 연방제안은 이와 같은 과정을 도외시키고 있다. 때문에 설령 남북한간에 연방이 구성되더라도 효과적인 운영은 매우 불확실하다.

첫째 1980년 10월 10일 북한이 제안한 「고려민주련방공화국 창립방안」에서는 연방정부가 '전반적으로' 사업을 관리하고 지역정부를 '지도'하게 되어 있다. 이는 지나치게 연방정부의 권한을 강화함으로써 구성국인 남한의 고유한 자치권을 침해하고, 구성국의 대내적 사항에 지나친 간섭을 초래할 가능성이 있다.

둘째 「낮은 단계 연방제」 하에서 북한은 남북한 지역정부가 국방, 외교, 입법, 경제업무 등에서 독립성을 유지한다고 강조한다. 그러나 이상의 권한이 구성국에 완전히 허용되는 것인지는 불분명하다. 다분히 선전용일 가능성이 높다. 또한 북한의 연방제에서는 구성국의 '탈퇴권'에 대해 언급하고 있지 않은데, 연방정부의 정책이나 결정에 불만이 있는 지역정부가 탈퇴할 경우 연방이 붕괴될 가능성이 상존한다.

셋째 「고려민주련방공화국 창립방안」의 경우 10대 시정방침 중 제9항에서는 주요 국제문제에 대해서는 연방정부와 지역정부가 협의, 결정하도록 하고 있다. 하지만 양자간에 의견차나 분쟁이 발생할 경우 이를 조정할 장치가 없으며, 그 결과 대외적으로 통일적인 행동을 하지 못할 가능성이 있다.

넷째 「고려민주련방공화국 창립방안」의 경우 10대 시정방침중 제7항은 민족연합군의 조직과 함께 남북한의 상비군을 10~15만으로 감축할 것을 규정하고 있다. 하지만 양자간의 관계는 현재로는 불분명하다. 「낮은 단계 연방제」 하에서 지역정부의 국방권을 인정한다고 하고 있는데, 이와 같은 입장이 곧 민족연합군의 조직을 완전히 포기한 것으로 해석하기는 어려울 것 같다. 만일 민족연합군과 더불어 지역정부의 군대보유(내지 군사권)를 인정할 때, 남북한간의 의견차이나 분쟁이 평화적으로 해결되지 못할 경우 내란으로 비화할 가능성이 존재한다.

다섯째 한반도에서 북한이 주장하는 연방제가 실시된다 하더라도 정치, 경제적 측면에서 제2차 대전 후 신생국 연방제의 운영사례에서 나타난 순기능이었던 영토확장과 인적·물적 자원 증대에 따른 국가안보의 공고화와 규모의 경제를 이룩하여 통일국가의 발전을 기대하기는 쉽지 않을 것이다. 북한은 현 체제 유지를 위하여 선별적인 교류·합작을 주장하고 있어 연방제가 실시되더라도 남북한 주민, 특히 남한 주민들의 기대에 부응하지 못하고 좌절감만 증폭시킴으로써 연방국가 구성에 회의를 불러일으킬 공산이 크다. 또한 연방국가를 형성한다 하더라도 사회·문화적 측면에서 민족의 이질성을 극복하려는 정책수행이 현실적으로 어려울 것이며, 남한측의 정치·경제적 부담만 가중될 위험성이 높다.<sup>30)</sup>

요컨대, 북한이 제안한 연방제에 의해 남북한이 통일이 된다 하더라도 과거 국제사례에서 나타난 긍정적 측면을 기대하기는 어려울 것으로 내다보인다.

## 2. 북한연방제안의 전략전술적 성격

### 1) 북한연방제안의 전략전술적 성격

김일성은 일찍이 1973년 6월 23일 “고려련방공화국의 창설은 나라의 분열을 막고 북과 남사이의 연계와 ‘합작’을 전면적으로 실현함으로써 완전한 통일을 앞당기는 길에서 결정적인 국면을 열어 놓게 될 것”이라고 말한 바 있다. 말하자면 연방제를 ‘합작’ 개념과 연결시키고 있는 것이다. 여기서 ‘합작’이란 힘을 합쳐 사업을 같이 하는 것이나, 이것을 대남관계에 적용할 때는 남한의 반공태세를 철폐한 조건에서 북한과 힘을 합쳐 사업을 하는 것을 의미한다.

30) 위의 책, pp.76~79 참조.

남북의 현재와 같은 대결관계에서는 설사 다방면의 교류 내지 정치 협상이 실현되더라도 상호 대립된 이념 및 체제의 안전보장이라는 울타리 안에서 행동이 제한될 수밖에 없다. 따라서 제휴보다는 경계에 중점이 두어질 것이다. 이런 배경에서 북한은 먼저 대결을 '합작'으로 전환하고 그 가운데서 합법적인 대남침투와 자유로운 활동에 의해 「인민민주주의혁명」을 달성하려고 한다.<sup>31)</sup> 연방제는 바로 북한의 이러한 대남전략이 가동될 수 있는 '틀 거리'라 할 수 있고, 또한 지금까지 그와 같이 북한에 의해 이용되고 있다고 하겠다.

이러한 시각에서 볼 때 북한의 「고려민주련방공화국 창립방안」은 한마디로 위장 평화통일방안, 즉 대남 적화통일을 은폐하기 위한 선전전술에 불과하다고 할 수 있다. 그 이유를 보다 구체적으로 살펴보기로 하자.

첫째 북한이 주장하는 '사상과 이념과 제도의 차이를 존중(초월)하는 연방제방식의 통일'이란 겉으로는 그럴 듯하게 보이지만, 앞에서도 지적한 바와 같이 이는 현실불가능한 통일론이다. 정치학적인 측면에서 보더라도, 연방제란 미국(자본주의연방)이나 구 소련(사회주의연방)과 같이 체제를 통일해서 하는 것이지 체제를 달리하면서 연방제를 하는 것이 아니기 때문이다. 이는 이론적으로도 불가능하며 역사적 선택도 찾아볼 수 없다.

둘째 북한의 연방제안은 '국가보안법 폐지, 폭압통치기구(당시 안기부 등 대공수사기관을 지칭) 해체, 북·미 평화협정 체결, 주한미군철수, 모든 정당, 사회단체의 합법화(공산당 합법화를 의미), 남한의 민주정부 수립(용공정권 수립의미)' 등을 선결조건으로 내세우고 있다. 따라서 이러한 선결조건이 해결되지 않으면 통일을 하지 않겠다는 것이다. 이는 결국 대남 적화통일의 걸림돌을 제거하여 무력통일을 용이

31) 위의 책, pp.70~71 참조.

하게 하자는 것임을 명백히 말해주고 있다.

셋째 북한은 연방제 통일의 상대를 한국의 현 정권이 아니라 현 정권을 타도하고 들어서는 '민족자주정권' (또는 자주적 민주정권)을 설정하여, 현재의 대한민국 정부를 배제하고 있다. 여기서 민족자주정권이란 한국정부가 미국에 종속된 식민지 정권이기 때문에 미제를 축출하고 정권을 타도한 후 들어서는 '용공정권'을 지칭하는 것이다.

넷째 이 방안은 통일국가인 연방공화국 수립 후 남북교류를 실현하자는 것으로 그 선후가 전도된 내용을 포함하고 있다. 게다가 민주적인 통일절차와 방식, 곧 남북 자유총선거의 절차를 완전히 배제하고 있다.

다섯째 북한은 「10대 시정방침」을 연방제로 통일된 이후에 실시할 방침임을 분명히 하고 있다. 그렇다면 이는 통일방안과는 사실상 전혀 관계가 없는 것이 될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 북한이 「10대 시정방침」을 함께 제시한 것은 연방제방안이 구체적이고 통일의 미래상을 제시하고 있는 것으로 선전함과 동시에 국내 통일논의 과정에 논쟁거리를 제공하려는 의도에서 비롯됐다고 평가할 수 있을 것이다.<sup>32)</sup>

이 밖에 북한 연방제안이 위장 평화통일공세 차원에서 제시된 것으로 사회주의 공산화통일을 위한 중심고리라는 점은 북한의 서적에서도 잘 드러나고 있다. 예컨대, 북한의 대남혁명지침서인 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일리론』(1975)에서 “남조선혁명과 조국통일리론은 남조선혁명을 완수하고 분열된 조국을 통일하여 조선혁명의 전국적 승리를 이룩할데 대한 리론이다”(7면)이라며 통일방안 자체를 혁명의 관점에서 다루고 있다.

또한, 『위대한 주체사상총서 제5권: 사회주의, 공산주의 건설리론』(1985)에서는 조국통일리론(연방제 창립방안)을 소개하면서, 연방제

32) 유동열, “북한의 통일전략,” 『2006 공안사범수사』 (서울: 경찰수사보안연구소, 2006), pp.456~459 참조.

통일방안이 사회주의·공산주의 건설의 수단으로 활용됨을 분명히 하고 있다. 이상의 점에 비추어 볼 때 「고려민주련방공화국 창립방안」 등 북한의 연방제안들은 북한이 대남적화혁명의 일환으로 내놓은 위장 평화통일방안이라고 결론지을 수밖에 없다고 할 것이다.

## 2) 「낮은 단계 연방제」안의 함정과 노림수

「낮은 단계 연방제」안은 종래 북한의 연방제안(소위 「높은 단계 연방제」안)과는 달리 연방정부가 행사하던 외교·군사권도 각 지역자치정부가 행사하도록 하고, 다만 연방정부인 민족통일기구에서는 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 남북관계를 조절하는 역할을 한다는 것을 내용으로 함은 전술한 바와 같다. 또한 이 방안에서는 미군철수 등 선결조건을 제시하고 있지 않다는 점이 「높은 단계 연방제」안과 구별되는 특징이다.

그러나 여기서 주목할 것은 6·15공동선언에서 언급된 ‘남측의 연합제와 북측의 낮은 단계 연방제의 절충에 의한 통일’이라는 것이 실제로는 북한의 진성 연방제 통일방안(「높은 단계 연방제」)으로 가기 위한 술책에 불과하다는 사실이다. 북한은 6·15공동선언 직후 각종 언론보도 등을 통해 이 선언이 북측의 연방제안에 남측이 합의해 준 것이라고 일관되게 선전해 왔다. 그러한 대표적 사례를 들면, 2001년 10월 9일자 북한의 『로동신문』이 “낮은 단계의 연방제안은 연방제로 가기 위한 잠정적 조치”라고 밝힌 데서도 확인된다.

우리가 「낮은 단계 연방제」를 경계해야 하는 이유는 「높은 단계 연방제」와는 달리 이른바 선결조건을 제시하고 있지 않다는 점에 있다. 종래의 「고려민주련방공화국 창립방안」의 경우에는 선결조건(미군철수, 국가보안법 철폐, 평화협정 체결, 공산활동 합법화 등)이 제시되어 있어 우리가 수용하기 어려웠다. 그에 비해 「낮은 단계 연방제」안에는 이러한 선결조건이 명시되어 있지 않아 남한주민들이 이를 우호적으

로 생각할 수 있다.

바로 여기에 함정이 있다. 남북한이 이른바 ‘련합련방제(연합연방제) 절충’에 의해 연방제 통일을 하게 되면 남북이 일단 불완전하나마 1국가를 형성하는 것이 된다. 때문에 먼저 남한에 있는 외국군(미군)의 철수문제가 자연스럽게 제기되게 된다. 중국에는 연방제 틀 거리 내에서 ‘민족공조 노선’의 결과로 미군이 철수할 수밖에 없다. 또한 사상과 제도를 서로 인정한다는 명분과 논리에 따라 남한에서 공산당의 활동을 합법화시켜야 한다. 자연히 북한 당국을 고무·찬양하는 이적행위도 처벌대상이 되지 않게 되는 것이다. 우리만 법률·제도상으로 일방적 무장해제 당하는 꼴이 된다.

이 밖에도 「낮은 단계 연방제」가 구성되면, 외형상 남북한이 초보적인 통일국가가 형성되는바, 이러한 국가구조 하에서 남한은 같은 민족이라는 이름과 구실 하에 북한에 대해 무조건적인 퍼주기 지원을 할 수밖에 없게 된다. 또 북한의 인권문제를 제기하는 등 대북 민주화조치를 취하는 데 상당한 제약을 받게 된다. 그러한 행동이나 조치는 민족자해적인 것으로 치부되고 반평화적·반통일적 망동으로 비난받을 수도 있다. 결국 「낮은 단계 연방제」 하에서는 남한은 북한의 불량국가적 내지 불법적 행위를 따끔하게 따지지 못하면서 북한의 ‘대남 공갈 및 퍼주기 대북지원 구조’가 제도화되게 되는 것이다.

나아가 ‘련합련방제’라는 느슨한 통일을 한 다음, 우리 내부의 체제보위 장치를 하나 둘씩 해체하여 남한 내부의 군사적 공백과 사회혼란을 조성하고 이를 바탕으로 해서 남한 내부의 사회혁명을 일으키거나, 북한 지역정부에 의한 남한점령(남한 민주화운동 지원과 사회질서 유지 명분 등을 내세워)으로 적화통일을 성사시키려는 의도가 짙게 깔려 있다고 보인다. 만일 북한측의 의도대로 진행될 경우 「낮은 단계 연방제」는 「높은 단계 연방제」의 실현으로 이어지고, 중국에는 조선로동당에 의한 전조선혁명이 달성되게 될 것이다.

요컨대 '남측의 연합제와 북측의 낮은 단계 연방제의 절충에 의한 통일'은 북한의 대남전략상 '(위장) 평화적 방도'의 일환인 것이며, 「낮은 단계 연방제」안에는 바로 이러한 엄청난 함정이 도사리고 있다고 할 것이다.

## V. 결론

본고에서는 북한이 1960년 8월 14일부터 주장해 온 남북통일방안으로서의 연방제를 연혁적으로 살펴보고, 1991년 1월 이래 제의해 온 이른바 「낮은 단계 연방제」 혹은 '느슨한 연방제'의 내용과 본질, 전술적 노림수를 종합적으로 고찰하였다. 위에서 검토한 결과를 한 마디로 집약하면 북한의 연방제 특히 「고려민주련방공화국 창립방안」은 '위장 평화통일 선전공세'이자 '공산화 방식에 의한 대남 흡수통일방안'이라는 것이다.

이에 기초하여 북한은 남한주민들에 대하여 그들의 연방제 통일전략으로 유인하기 위하여 다소의 유연성을 발휘하기 시작했다. 그것이 바로 국가연합적 성격의 내용을 집어넣은 「낮은 단계 연방제」란 것으로 나타났다고 볼 수 있다. 그러므로 6·15공동선언에 명시된 「낮은 단계 연방제」는 우리의 「남북연합」(소위 남측 연합제)과는 그 근본뿌리가 다르다.

「낮은 단계 연방제」는 공산적화통일을 최종지향점으로 설정하고 있으나 「(한)민족공동체통일방안」에서 제시되고 있는 「남북연합」은 자유민주통일을 지향하기 때문이다. 따라서 양자간의 공통점이라는 것은 단시일 내에 완전 통일이 어렵기 때문에 점진적·단계적으로 통일을 추진해야 한다든가 혹은 남북협력체제 구성 필요성을 간접 인정하는



것 외에 없다고 보아도 무방할 것이다.

그런 반면, 「낮은 단계 연방제」는 민족지상주의에 근거한 감상적 통일론이나 무리한 조기통일론을 우리 사회에 널리 유포시키는 노림수가 밑바탕에 있다고 하겠다. 즉, 이와 같은 전략적 개념의 연방제 제의는 ‘연방’이나 ‘통일’이라는 감성적 구호에 편승해 남북관계를 차분한 평화공존의 관계로 설정하기보다는 ‘통일협상의 단계(문제)’로 치환해 통일착시 현상을 일으키는 면이 있다는 것을 직시해야 한다.

하지만 사상과 제도를 그대로 둔 상태의 연방은 성립 불가능하다. 만일 그런 형태의 연방을 「낮은 단계 연방제」라는 이름 하에 억지로 구성할 경우 북한의 대남 공갈·협박구조와 대북 퍼주기 지원을 일상화·제도화시키는 역할을 하게 될 것이다. 동시에 ‘반미 민족공조’에 휘둘려 북한의 인권 개선이나 민주화조치를 촉구하는 것조차 불가능하게 될 것이다. 이는 자유민주통일로 북한을 견인하는데 부정적으로 작용할 것이다. 결과적으로 남북관계는 반민주와 반통일의 관계로 심히 왜곡될 것이며, 한반도 상황은 북한이 주도하는 불안정한 상태를 노정하게 될 것이다. 「낮은 단계 연방제」의 함정과 노림수는 바로 여기에 있다는 것을 우리 모두는 정확히 알아야 한다.

이제 우리가 할 일은 분명해진다. 북한 연방제안의 함정과 노림수, 또한 6·15공동선언 채택 후 치밀하게 전개되는 북한의 대남전략 실상과 국내 좌경세력의 친북용공전략에 대해 체계적으로 분석하고, 이를 보다 많은 국민들에게 널리 알리는 게 바로 그것이다. 더불어 정부기관에 대하여 (반전)평화, 민족공조, 자주통일이란 미명 하에 행해지는 다양한 반국가활동에 대해 엄정하게 법집행을 할 것과 이를 통해 대한민국의 안보기반이 굳건하게 세워 줄 것을 촉구하는 한편, 이를 ‘사회적 여론’화 해야 할 것이다.

한 가지 더 추가한다면 우리의 「남북연합」은 사상과 제도의 차이를 그대로 두고 만드는 것이 아니다. 남북한의 체제가치의 유사성, 곧 북

한의 자유민주화를 전제로 하는 것이다. 최근 이 점이 경시되거나 잊혀지고 있다. 이런 점을 감안해서 「남북연합」을 「남북자유연합」 혹은 「남북자유민주연합」으로 개칭, 그 성격을 분명히 하는 것이 바람직하다고 하겠다.