

통일정세분석 2001-08

제2차 정상회담 대비  
남북한 통일방안 분석

2001. 4

통 일 연 구 원

## <요 약>

### 1. 통일방안 연구의 의의

○ 제1차 남북정상회담에서 남측의 ‘연합제’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안의 공통성 확인을 통해 남북한 통일방안의 접점을 확인하였음.

○ <국가연합> 및 <연방>에 대한 개념적 이해를 전제로, 향후 통일정책의 전망과 비전을 제시하는 차원에서 통일방안 논의 및 연구의 의의를 찾을 수 있음.

### 2. 남북한 통일방안 분석

#### 가. 북한의 연방제

##### <변화과정>

○ 남북연방제(1960년) → 고려연방제(1972년) → 고려민주연방공화국 창립방안(1980년) → ‘1민족 1국가 2제도 2정부’(1991년) → ‘낮은 단계의 연방제’(2000년)

##### <성격>

○ 북한은 흡수통일에 대한 우려로 제도통일을 거부하고 지역자치

정부(북한체제)의 존립을 보장하는 연방제 형태를 강조하게 됨.

- 연방제는 최근 체제보존을 위한 수세적·방어적 논리로 변화되면서 마침내 ‘낮은 단계의 연방제’로 귀결되었음

○ ‘낮은 단계의 연방제’는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서 제시된 통일방안에 기반한 것임.

- 이는 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 연방제 통일방식으로 완성된 형태가 아닌 잠정적 통일형태임

#### 나. 남한의 연합제

○ 남측의 ‘연합제’ 안은 ‘한민족공동체 통일방안’과 金大中的 ‘3단계 통일론’의 핵심인 「남북연합」 단계를 반영한 것임.

○ ‘연합제’ 안은 6공 정부 및 문민정부 통일정책의 핵심적 토대가 되었던 바, 이러한 배경아래 제1차 정상회담에서 남북한 통일방안의 접점을 찾을 수 있었음.

#### 다. 양 방안의 공통점

○ ‘연합제’ 안과 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 모두 현 상태의 남북한 정부의 정치·외교·군사권을 비롯한 체제(제도)와 이념·사상 등의 상호 인정·존중을 전제하고 있음.

- 양 방안은 모두 통일에 대한 점진적·단계적 접근 방식으로, 평화적 교류와 협력의 장기적인 과도기를 상정하고 있음.

### 3. 제2차 정상회담과 통일방안

#### 가. ‘민족통일기구’ 제의

- 북한은 정치, 군사, 외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 ‘민족통일기구’를 세워서 남북관계를 통일적으로 조정해 나갈 것을 공식적으로 제안하였음.

- 북한의 제의에 대해 남북관계의 제도적 틀을 확립한다는 차원에서 능동적으로 임할 필요가 있음.

- 대북 자신감과 개방 체제의 우위성에 대한 신념을 토대로 접근해야 함

#### 나. 통일방안과 국민적 합의기반

- 국민적 합의기반 확충을 위해서는 국민 대표기관인 국회에서 공동선언 제2항에 대한 이해와 지지를 얻어내야 함.

- 對국민적 차원에서는 역대 정부의 통일방안과 金大中的 ‘3단계 통일론’의 동일한 기반을 설명·납득시켜야 함.

#### 4. 고려사항

- 남북한은 한반도 평화구축 및 남북한 화해·협력의 굳건한 토대 위에서, 통일방안 문제를 장기적이고 미래지향적인 과제로 접근해나가야 함.

## - 목 차 -

I. 문제제기 .....	1
II. 국가연합 및 연방 .....	2
III. 남북한 통일방안 .....	4
가. 북한의 연방제 .....	4
1. 연방제 변화과정 .....	4
2. 연방제 평가 .....	16
나. 남한의 연합제 .....	17
1. 역대 정부의 통일방안 .....	18
2. 김대중의 '3단계 통일론' .....	20
다. 양 방안의 공통점 .....	24
IV. 제2차 정상회담과 통일방안 .....	26
V. 고려사항 .....	31

## I. 문제제기

- 「6·15 남북공동선언」에서 남북한은 통일원칙 및 통일 방안의 접점을 확인하였음.
- 우리 정부는 법적·제도적(de jure) 통일 보다 사실상의(de facto) 통일을 지향하는 바, 현 단계는 소모적이고 불필요한 이념 논쟁을 유발할 수 있는 통일 논의 보다 한반도 평화구축 및 남북한 화해협력의 제도화를 적극 추구해 나가야 할 시기임.
- 그럼에도 제1차 남북정상회담에서 남측의 ‘연합제’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안의 공통성을 인정함으로써, 남북한 통일 방안에 함축된 국가형태인 <국가연합>과 <연방>에 대한 새로운 관심을 불러일으키게 되었음.
- 이에 우리 사회의 통일방안에 대한 혼란을 불식시키는 한편, 제2차 정상회담에서 북한이 통일문제에 ‘진일보’한 제안을 주장할 경우 이에 대한 적절한 대응논리의 개발이 필요함.
- 또한 정부의 통일정책의 전망과 비전을 제시하는 차원에서 통일 방안 논의 및 연구를 위한 보다 개방적인 분위기가 마련되어야 함.

## II. 국가연합 및 연방

○ 국가연합(Confederation)은 두 개 이상의 국가가 조약을 맺고 결합한 형태임에 비해, 연방(Federation)은 두 개 이상의 지방정부로 구성된 국가를 말함.

- 연방은 초기 국가연합 형태에서 하나의 국가로 변화한 형태이기도 함

○ 국가연합 및 연방은 외교권, 군통수권, 탈퇴절차 등에 의해 구별됨.

### <외교권>

○ 국가연합은 조약체결 등 대외적인 외교권을 행사할 수 있으나,<sup>1)</sup>

○ 연방에 구성된 지방정부는 자체적으로 독립적인 외교권을 행사할 수 없음.

- 지방정부는 연방헌법에 저촉되지 않고 중앙정부와의 협의 아래 제한된 범위 내에서 외국과의 협정을 체결할 수 있는 바,

---

1) <국가연합>은 조약에 의한 동맹으로 볼 수 있는데 독립국가연합(CIS)의 경우와 같이 CIS라는 <국가연합> 자체가 하나의 국가로서 외교권을 행사하는 것이 아니라 러시아, 그루지아 등의 국가가 독자적으로 외교권을 행사함. 이는 국적 문제로 연결되는 바, 러시아인과 그루지아인은 각각 러시아 국적과 그루지아 국적을 가짐.

미국, 캐나다, 스위스, 브라질 등의 국가가 이에 해당됨

#### <군통수권>

○ 국가연합은 독립국의 필요에 따라 동맹 관계를 유지하는 형태로  
서 독자적인 군대를 보유하나, 연방은 지방정부가 아닌 중앙정부  
(연방정부)가 군통수권을 장악함.

#### <탈퇴절차>

- ‘자유로운 탈퇴’ 여부도 국가연합과 연방의 구분점임.
- 국가연합은 필요에 따라 탈퇴할 수 있으나,
- 연방에 속한 지방정부는 탈퇴(독립)하고자 할 때에는 중앙정  
부(연방정부)의 승인아래 법적 절차를 받아야 하며, 그렇지  
못할 경우 물리적 강제가 뒤따름.

### Ⅲ. 남북한 통일방안

#### 가. 북한의 연방제

##### 1. 연방제의 변화과정

- 북한은 1960년 4·19 혁명 이후 남북 통일의 과도적 조치로서 ‘남북연방제’를 제기하였음.
- 그후 연방제 통일방안은 ‘고려연방제’(1972년)를 거쳐,
- 완전한 통일형태로서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안(1980년) 확립,
- ‘1민족1국가2제도2정부’에 기초한 연방제(1991년)로 전환되었으며,
- 이러한 배경 속에서 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’(2000년 6월)가 나타나게 되었음

남북연방제 → 고려연방제 → 고려민주연방공화국 → ‘1민족  
1국가2제도2정부’ 연방제 → ‘낮은 단계의 연방제’

##### (1) 「남북연방제」

- 김일성은 1960년 8·15 경축연설을 통해 ‘과도기적 대책으로서

남북 조선의 연방제'를 제의함.

- “련방제는 당분간 남북 조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북 조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”고 제의함

- 이 시기 북한 연방제 제안의 특징은 남북총선거 등의 정치 협상의 중시에도 불구하고, 경제적 문화적 교류협력의 제의에 있음.
  - 교류협력론은 정치문제 보다 경제 및 문화교류를 우선시하는 입장으로 기능주의적 통합론의 한 형태임

#### <군축 제안>

- 북한이 최초로 제안한 군축론은 미군철수를 기도한 북한 재침의도 의혹을 불식시키기 어려웠으나, 남북한 각각 10만명 수준의 감군 제안은 그후 계속된 북한 군축론의 핵심임.

#### (2) 「고려연방공화국」

- 북한은 1970년대 정치적 합작에 의한 연방제 주장에 입각하여, 연방국가의 국호로 ‘고려연방공화국’을 제의함.<sup>2)</sup>

2) 김일성, <조국통일의 3대원칙에 대하여: 북과 남 사이의 고위급정치회담에

○ 김일성은 일본 마이니찌 신문과의 회견(1972.9.17)을 통해, ① 남북의 현 정치제도를 그대로 두고 각 정부의 대표들로 구성되는 최고민족회의를 조직하여 남북 사이에 제기되는 정치, 군사, 경제, 문화적 제도들을 해결한다. ② 남북 쌍방은 서로 자기의 사회제도를 상대방에게 강요하지 않는다. ③ 남북연방제가 실시되면 남북간에 경제 문화를 비롯한 모든 분야에서 광범한 교류와 내왕이 원만히 실시되어, 남북 사이의 불신이 없어지며 이해와 신뢰가 조성된다. ④ 이러한 민족적 단합의 기초 위에 민주적 남북총선거를 통한 전조선적인 통일정부를 수립한다고 하여 기존의 방안을 재확인하였음.

○ 김일성은 그후 「평화통일 5대강령」(1973.6.23)을 통해 이른바 「고려연방공화국」안을 제안하였음.<sup>3)</sup>

- 평화통일 5대강령은 ① 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, ② 정치, 군사, 외교, 경제, 문화 등 다방면에 걸친 합작과 교류의 실현, ③ 남북의 각계 각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 「고려연방공화국」이란 단일국호에 의한 남북연방제 실시, ⑤ 단일국호에 의한 유엔 가입을 포함하여 대외관계에서 공동보조 등이 그 내용임<sup>4)</sup>

---

참가한 남조선측 대표들과 한 담화 1972년 5월 3일, 11월 3일>, 「김일성저작집」 27(조선로동당출판사, 1984년), pp. 415~16.

3) 후사크 체코공산당 서기장 환영대회 연설, 「김일성저작집」 28(1984년), pp. 387~391.

4) 박정희 대통령은 동일 오전 「평화통일외교정책선언」(‘6·23선언’)을 통해

※ 남북연방제(1960년대) → 고려연방제(1970년대)

○ ‘고려연방제’ 안은 경제·문화 교류에 앞서 정치·군사 문제를 먼저 해결해야 함을 강조한 제안임.

○ 『고려연방공화국』(고려연방제) 안은 정치, 군사문제 등에 대한 합작과 교류 뿐만 아니라, 단일국호 아래 대외관계를 일원화한다는 점에서 단순한 연합 성격 이상을 의미함.<sup>5)</sup>

- 초기의 ‘남북연방제’ 안이 국가연합적 성격이었다면, 1970년대의 「고려연방공화국」 안은 연방제의 충분조건은 미흡한 형태이나 국가연합적 성격 보다 결합도가 강한 연방제적 성격을 띤 제안임

○ 북한의 초기 연방제 안은 상대적 우위를 점한 측에 유리한 기능주의적 통합론에 바탕을 둔 통일방안이었으나 1970년대 국제정세의 변화와 남북한 국력의 역전 현상으로 인해 연방제 접근방식의 변화를 가져오게 되었음.

- 이에 북한은 이중전략적 차원에서 즉, 혁명역량의 축적 및

---

전방위의교를 천명하고 남북한 유엔 동시가입을 제의하였음.

5) 그후 ‘최고민족회의’는 대내적으로 중앙정부의 기능을 수행하는 주권기구는 아니며 “전민족의 이해와 관련된 정치, 경제, 문화, 군사문제들을 협의하여 남북의 합작과 교류를 협조하고 보장하는 기능만을 수행하는 것으로 연합적 성격을 부각시킴으로써 「고려연방공화국」 안의 성격을 모호하게 만들었음. <평양방송>, 1975년 12월 6일.

외국군철수 그리고 평화협정체결의 전제조건으로 정치군사적 성격이 강한 「고려연방공화국」안을 제시한 것임

### <북한의 연방제 개념>

○북한은 국제법상의 연방국가와 국가연합을 명확히 구분하고 있음.

- 연방제 국가는 일정한 목적 밑에 이루어진 국가연합과는 다르다고 하면서, “국가연합은 국가들간의 조약에 의하여 이루어진 일종의 동맹이다. 여기에는 연합성원국가의 주권을 대표하는 최고주권기관이란 없고 매개 연합구성국 자체가 자기주권을 행사한다”고 규정하고 있음<sup>6)</sup>

○북한은 “련방제는 풍습, 문화가 서로 다른 민족들로 이루어진 나라들에서 실시하는 국가구조 형식의 하나”라고 하면서 다음과 같이 주장하고 있음.

사회주의 국가에서 련방제(실례로 쏘련)는 민족문제의 해결에 중요한 수단으로서 민족자결권의 원칙에 기하여 매개 민족의 자주적인 발전을 보장한다. ...민주주의 중앙집권제 원칙에서 련방적인 최고주권기관에 복종하면서, ...자본주의 국가들의 련방제(실례로 미국)는 형식상 성원국들에게 일정한 주권을 인

---

6) 「정치사전」 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 313.

정하지만, 실제에 있어서는 국내외적인 모든 문제를 관료주의적 중앙집권제에 기초한 련방적인 주권기관이 단독으로 처리하는 단일화된 《련방제》에 불과하며 강대 민족부르조아지가 약소민족들에 대한 억압과 략탈을 보장하는 수단에 지나지 않는다.<sup>7)</sup>

### (3) 「고려민주연방공화국」

- 「고려민주연방공화국」(Democratic Confederal Republic of Koryo) 창립방안은 노동당 제6차 대회(1980.10.10)에서 김일성의 사업총화보고를 통해 제안되었음.

…우리 당은 조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 련합하여 하나의 련방국가를 형성하는 것이라고 인정합니다.…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.

---

7) 「정치사전」, p. 313.

- 「고려민주연방공화국」의 핵심적 내용은; ① 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포대표로 연방국가의 통일정부인 ‘최고민족연방회의’의 구성 ② ‘최고민족연방회의’의 상설기구인 ‘연방상설위원회’를 조직하여 정치, 외교, 군사 관장 ③ 각 지역의 다른 사상과 제도가 인정되는 남과 북에서는 연방정부의 지도하에 지역정부가 독자적 정책의 추진 등임.
  - 이 연방제는 그후 북한 통일방안의 근간이 되었음<sup>8)</sup>

- 「고려민주연방공화국」은 통일의 완결형태로 제시된 방안임.
  - 이는 통일의 과도기적 단계로 제안된 과거의 연방제와는 다르며,
  - 연방제에 이르는 구체적 방법까지 제시하고 있는 바, 연방정부가 군사 및 외교권을 행사하고 남북한의 지역정부는 각자의 지역에서 내치만을 담당함

### < 「고려민주연방공화국」 제안 배경 >

- 북한 주도의 통일 무망
  - 남북한의 현격한 경제력 차이로 인한 남한의 절대적인 우위

---

8) 고려민주연방공화국이 시행해야 할 ‘10대 시정방침’으로 △국가활동의 모든 분야에서 자주성의 견지와 자주적인 정치의 실시 △자립적 민족경제의 건설 △남과 북에 있는 국가소유와 협동단체소유, 사적 소유와 개인소유를 다 같이 인정하고 보호하는 것에 대한 문제 등을 밝히고 있음.

및 국력에 바탕을 둔 군사력 신장과 체제안정은 북한 주도의 통일을 기대하기 어렵게 만들었음<sup>9)</sup>

○이에 북한은 열세에 놓인 측에 유리한 일대일 통합방식인 순수한 형태의 연방제를 고려하게 되었으며, 연방제를 통해 순수한 사회주의체제의 유지를 보장받을 수 있다고 본 것임.

- 김일성은 북과 남이 서로 상대방의 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 ‘민족통일정부’의 창립을 주장한 데에서 이러한 의도가 잘 나타나고 있음

○그후 김일성은 1990년에 다시 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에 대해 설명하였음.

- 즉, 북과 남에 있는 두 제도를 공존의 원칙에서 그대로 두며 북과 남이 동등하게 참가하는 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회를 내오고 그 밑에서 북과 남이 지역 자치제를 실시할 것을 주장함<sup>10)</sup>

---

9) 남북한 경제력은 1972년을 분기점으로 격차가 나타나면서 1980년에는 두 배의 차이로 나타났음(남북한 1인당 GNP(US\$ 기준) 대비는 '71년(남/북) 285/308, '72년 316/316, '76년 800/585, '79년 1,662/873, '80년 1,589/758). 「남북한국력추세비교연구」(서울: 민족통일연구원, 1992년), p. 233.

10) 김일성, <온 민족이 단결하여 조국통일을 앞당기자: 범민족대회에 참가한 대표들 앞에서 한 연설 1990년 8월 18일>, 「김일성저작집」 42(1995년).

#### (4) '1민족 1국가 2제도 2정부'

○1991년 신년사에서 김일성은 「고려민주연방공화국」 창립방안의 발전 형태로 이른바, '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제 방식의 통일방안을 제의하였음.<sup>11)</sup>

- 이는 하나의 민족국가 안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을 수 있다는 논리에 기초하여,
- 역사적으로 면면히 이어온 민족적 공통성을 기초로 두 제도는 하나의 민족, 하나의 통일국가 안에 공존할 수 있다는 주장임

○따라서 그는 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 《제도통일론》은 나라의 분열을 가져올 수 있기 때문에 거부한다는 입장임.

#### <제도통일론>

○북한은 상대방을 먹는 것을 전제로 한 '제도통일론' 반대 입장을 천명.

- “북과 남에 서로 다른 사상과 제도가 현실적으로 존재하는 조건에서 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고 통일문제를 평화적으로 해결할 수 있는 방도는 연방제 방식으로 통일하는 길밖에 없다”고 주장하였음<sup>12)</sup>

---

11) 김일성, <신년사: 1991년 1월 1일>, 「김일성저작집」 43(1996년).

12) 김일성, <일본 <마이니찌신보> 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답:

○ 김일성은 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고” 1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제 방식을 강조하였음.

- 통일문제는 누가 누구를 먹는 방법으로 해결하려고 해서는 안 되며 또 그렇게 될 수도 없다고 주장함<sup>13)</sup>

○ ‘제도통일’은 후대의 몫으로 미루고, 민족적 공통성에 기초한다면 두 제도는 얼마든지 하나의 민족, 하나의 통일국가 안에 공존할 수 있다고 주장하면서,

- 제도 단일화를 강요할 경우, 불신과 대결이 격화되고 나아가서 충돌과 돌이킬 수 없는 민족적 재난까지 빚어질 수 있음을 수차 경고하고 있음

#### (5) 「낮은 단계의 연방제」

○ 북한의 이른바 ‘낮은 단계의 연방제 안’은 「6·15 공동선언」에서 처음으로 제기된 연방제 통일방안임.<sup>14)</sup>

---

1991년 4월 19일>, 「김일성저작집」 43(1996년).

13) 김일성, <민족올림픽위원회협회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장 일행과 한 담화: 1991년 6월 25일>, 「김일성저작집」 43(1996년).

14) 1989년 3월 방북한 문익환 목사는 허담과의 회담(’89.4.2)을 통해 ‘평화통일 원칙 9개항’에 합의한 데 이어, 김일성 주석과의 2차례 7시간 회담에서 당시 김주석이 연방제에 대해 설명하자, 문목사는 ‘그 많은 것은 한번에 다 할 수 있겠느냐. 중간단계를 넣자’고 제안했고 이에 김주석이 ‘그러도록 하자’고 하였음.<한겨레신문>, 2000년 6월 16일; 김일성은 문익환 목사에게서 “연방제로 통일하는 것은 두 지역간의 현실적 차이와 민족통일의 절박성에 비추어 필연적”이라면서도 “그 구체적 실현방도는 단(한)꺼번에 할 수

○ 정상회담 후 북한은 ‘낮은 형태(단계)의 연방제’는 정치, 군사, 외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 ‘민족통일기구’를 내오는 방안임을 공식화하였음.<sup>15)</sup>

- “잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성할 데 대한 방안”으로 규정하였음
- 이로써 북한은 「낮은 단계의 연방제」와 「고려민주연방공화국」 창립방안을 동일시하고 있음을 대내외적으로 천명한 셈임

○ 나아가 김일성이 이미 1991년도 신년사에서 “연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위해 잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여해 장차 중앙정부의 기능을 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 방안”을 밝힌 바 있다고 하면서, “이 방안은 결국

---

도 있고, 점차적으로 할 수도 있다”고 밝힌 바 있음. 이 합의는 북측이 남측의 ‘점진적 변화’ 주장을 최초로 수용한 것으로, 중앙정부의 외교 및 군사권을 주장한 북한의 연방제가 남북한의 현 단계에서 비약적인 형태로 현실적인 합의점을 찾기 어려운 방안이라는 점이 줄곧 지적되어 왔던 바, 이에 대해 김일성이 긍정적으로 재검토한 결과로 이해됨. 그후 김일성은 '91년 신년사에서 외교권과 군사권을 지방정부에 위임한 이른바 ‘느슨한 연방제’를 발표하기에 이룸.

15) 조국평화통일위원회 안경호 서기장 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회 연설, <조선중앙방송> 2000년 10월 6일.

낮은 형태의 연방제안”라고 해석하였음.

- 이는 지역정부인 현 남북한 정부는 군사, 외교, 주요내정권 등을 그대로 보유하고 「고려민주연방공화국」의 중앙정부는 남북 평화공존의 상징적 역할을 수행하는 형태로 이해될 수 있음

○ <로동신문>의 2000년 12월 15일자, [자주통일의 21세기로 나아가는 민족의 발걸음은 막을 수 없다] (부제: ‘역사적인 북남공동선언 발표 이후 6개월간을 총화함’)의 특집기사에서는 “낮은 단계의 연방제는 북과 남에 존재하는 정치, 군사, 외교권을 거의 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방식”임을 밝힌 바 있음.

○ 2001년에 들어와, ‘김일성 방송대학’은 ‘낮은 단계의 연방제안’이 “북과 남에 존재하는 두 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 민족공동의 이익에 맞게 북남관계를 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본 내용으로 하고 있다”고 밝히고 있음.<sup>16)</sup>

---

16) <평양방송>, 2001년 2월 11일; <로동신문>(2000.12.15)의 “거의 그대로”를 ‘거의’라는 수식어를 빼고 조평통(안경호)의 해석(2000.10.06)과 마찬가지로 “현재 그대로”로 재확인하였음.

※‘민족통일기구’의 구성과 역할이 특히 주목됨

## 2. 연방제 평가

○북한은 1990년대 사회주의권의 붕괴와 동서독 통합방식의 충격으로 인해, 흡수통일에 대한 우려로 제도통일을 거부하고 지역 자치정부(북한체제)의 존립을 보장하는 연방제 형태를 강조하게 됨.

- “일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 연합하는” 방법의 통일국가 형성 주장

○북한의 연방제는 사회주의권의 와해라는 국제질서의 변화와 남북한간 엄청난 국력차이로 인해, ‘먹히지 않고’ 체제를 보존하기 위한 수세적·방어적 논리로 변화되었으며, 이 과정 속에서 마침내 「낮은 단계의 연방제」로 귀결되었음.

◎ 「낮은 단계의 연방제」는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서 제시된 통일방안에 기반한 것임.

- 이는 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 연방제 통일방식으로 완성된 형태가 아닌 잠정적 통일형태임

○즉, 남북 양측의 체제를 그대로 둔 채 고려연방공화국 이라는

‘모자’만 씌우자는 입장임.<sup>17)</sup>

○북한 스스로 그들의 연방제 안의 특징을 △서로 다른 제도를 가진 지역자치정부를 전제로 하고, △연방이 최종목표가 아니라 진정한 통일로 가는 수단이며, △자치정부의 이익보다는 민족적 권익을 옹호하는 연방제임을 주장하고 있음.<sup>18)</sup>

- “계급적 이해관계에 기초한 같은 사회제도 사이의 연방이 아니라 민족 공동의 이해관계에 기초한 서로 다른 사회제도의 연방”이라고 하면서,

○‘민족적 권익을 옹호하는 연방’은 역사상 그 전례가 없는 “우리식의 독특한 통일방도”라고 강조하고 있음.

## 나. 남한의 연합제

○「6·15 공동선언」에 나타난 남측의 ‘연합제’ 안은 <한민족공동체 통일방안>과 김대중의 ‘3단계 통일론’의 핵심인 ‘남북연합’ 단계를 반영한 것임.

---

17) <평양방송>, 2000년 6월 16일.

18) <평양방송>, 2001년 3월 7일.

## 1. 역대 정부의 통일방안

○역대 우리 정부의 통일방안은 세 차례의 변화가 있었음.

◎민족화합 민주통일방안('82, 제5공화국)→한민족공동체 통일방안→('89, 제6공화국)→민족공동체 통일방안('한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안'; '94, 문민정부)

민족화합 민주통일방안

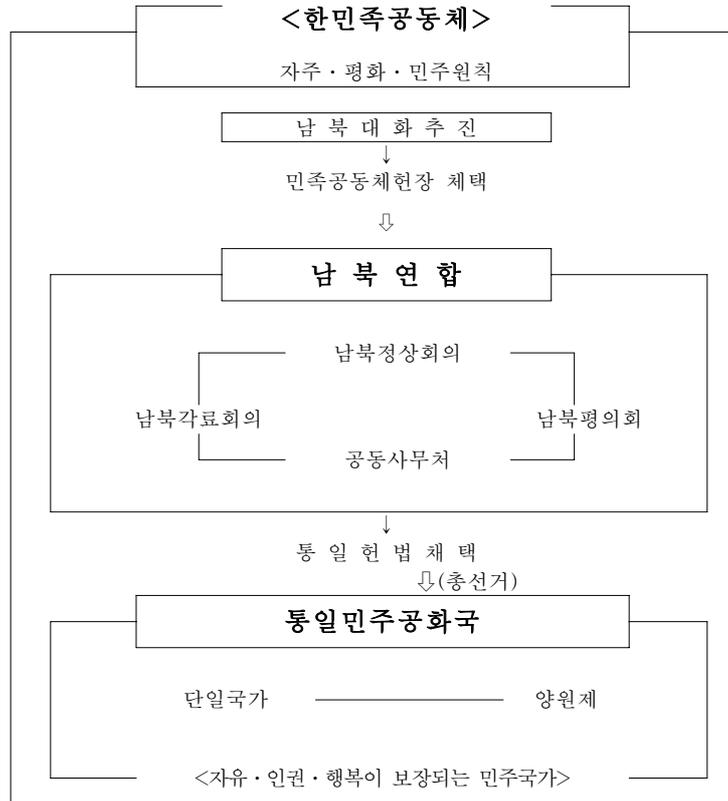
○'민족' 개념 중심으로 분단과 통일의 역사적 의미를 찾고자 한 방안이나, 통일과정의 설정이 배제된 한계가 있음.

한민족공동체 통일방안

○분단 현실의 인정을 바탕으로 완전통일을 실현하기 위해 민족공동체 회복이라는 중간 과정을 거쳐야 함을 부각시켰음.

- 여기서 <남북연합>은 남북한간 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도기적 통일체제임

<한민족공동체 통일방안> 개요



- 「한민족공동체 통일방안」은 ‘민족통일’을 통한 ‘국가통일’의 추구하고 더불어, 과도적 통일체제인 <남북연합>의 제시가 특징임.

민족공동체 통일방안  
‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’

○ ‘화해·협력단계’→‘남북연합단계’→‘통일국가 완성단계’<sup>19)</sup>

- ‘남북연합’ 단계는 남북간 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영되는 단계로 설정되었음

○ 통일의 접근시각으로 강조된 민족공동체 정신은 국가통일에 앞서 민족통일을 먼저 이룩하자는 논리로 북한의 연방제에 대한 대응적 성격을 함축하고 있음.

## 2. 김대중의 ‘3단계 통일론’

<배경>

○ ‘연합제’ 안은 ‘3단계 통일론’의 골격임.

- 1970년대 이래 김대중 대통령은 일찍이 남북한 두 정치적 실체의 인정을 전제로 <공화국연합제(국가연합제)> 및 <남북연합>을 중심으로 한 ‘3단계 통일론’을 주장해왔음

---

19) 여기서 ‘남북연합단계’는 첫 단계인 ‘화해·협력단계’를 거쳐야 하는 것으로 설정되어 있는 바, 이는 정치적 통합 단계라 할 수 있는 ‘남북연합단계’가 남북간 충분한 교류협력의 축적과정 없이는 불가능하다는 인식이 전제되어 있음. 그러나 ‘화해·협력’은 남북간 교류협력의 증진에 따라 매 단계마다 심화되어 가는 실천적 지표일 수도 있다는 측면에서 하나의 단계로 설정하기엔 어려움이 따름.

○ ‘연합제’ 안은 6공 정부 및 김영삼 정부 통일정책의 핵심적 토대가 되었는데, 이러한 배경아래 제1차 정상회담에서 남북한 통일방안의 접점을 찾을 수 있었음.

○ 김대중의 ‘평화공존, 평화교류, 평화통일’의 ‘단계적 통일론’은 ‘4대국 평화보장론’과 함께 비교적 일찍 제시되었던 통일방안임.<sup>20)</sup>  
- 그후 1980년대 후반 통일논의가 활성화되던 시기에 제안된 <공화국연합제>에서는 ‘3단계 통일론’의 당위성과 현실 접합성이 강조되었음<sup>21)</sup>

○ <공화국연합제> 통일방안의 ‘평화공존, 평화교류, 평화통일’의 3단계는 <공화국연합제>의 3원칙으로 되고 ‘1연합2독립정부, 1연방2지역자치정부, 1국가1정부’의 새로운 3단계의 설정으로 나타났다.<sup>22)</sup>

- 이러한 통일방안을 토대로 <남북연합>을 중심으로 ‘3단계 통일론’이 확립되었음

---

20) 김대중 대통령후보 선거공약(1971년 3월 24일), “3단계 평화통일론의 제창” 「공화국연합제」 (학민사, 1991), 참조.

21) 김대중, “공화국연합제 통일의 길” <사회와 사상> 창간호(1988. 9); 「공화국연합제」 (학민사, 1991), 참조.

22) 김대중, “공화국연합제 통일의 제창”(1991년 4월), 「공화국연합제」 (학민사, 1991), 참조.

### <3단계 통일방안>

○‘3단계 통일방안’은 남북한 화해·협력을 촉진하는 제도적 장치로서의 <남북연합> 단계를 특히 중시하고 있음.

- <남북연합>의 형성은 통일의 물꼬를 트는 일로서, 통일의 필수조건임

남북연합 → 연방 → 완전통일 단계

<남 북 연 합>: 남북정상회담 및 각료회의의 정례화 분단상황의 평화적 관리

<연 방>: 외교·군사 및 주요내정권을 보유한 중앙(연방)정부 및 두개의 지역자치정부

<완전통일단계>: 중앙집권제 또는 여러 개의 지역자치정부들을 포함하는 보다 세분화된 연방제로, 이 단계를 편의상 완전통일단계라 칭함<sup>23)</sup>

### <남북연합>의 구성

○남과 북이 현존 상태 그대로 상이한 이념과 이질적인 정치·경제 체제 및 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 형성하여 ‘분단 상황을 평화적으로 관리’하는 한편, ‘통합 과정을 효율적으로 관리’해 나가는 제도적 장치를 의미함.<sup>24)</sup>

23) 아태평화재단, 「김대중의 3단계 통일론」(아태평화재단, 1995), p. 23.

24) 아태평화재단, 앞의 책, p. 36.

○ 남북정상회의 및 각료회의의 제도화

<남북연합>의 성격

○ <남북연합>은 남북한의 특수성을 고려하면서 실제적 ‘국가’ 대 ‘국가’의 공존을 전제로 하며, 화해·협력을 촉진시키기 위한 제도적 장치로서의 의미가 강함.

- 이는 통일의 한 형태라기 보다는 남북이 서로 협력하여 통일을 준비하는 단계로, 정치적 통일에 앞서 남북이 서로 오가고, 돕고, 나누며 ‘사실상의 통일’ 상황을 구현하는 단계임<sup>25)</sup>

○ ‘3단계 통일론’은 <남북연합>의 진입조건을 남북한 주민의 지지 즉, ‘민족적 합의’와, 남북 당국의 ‘정치적 결단’에서 찾음.<sup>26)</sup>

- 이를 위해서는 남북한 정치적 신뢰조성, 군사적 긴장완화 조치의 실행, 주변 4강의 남북한 교차승인, 한반도 평화체제 수립 등의 문제가 과제임

○ <남북연합>에서 <연방>으로 이행해 가는 도정은 멀고도 지난한 길임.

---

25) 아태평화재단, 앞의 책, p. 63.

26) 아태평화재단, 앞의 책, p. 64; <남북연합> 단계는 어느 정도 정치적 통합 수준을 전제한 단계로서 이를 통일과정의 첫 단계로 설정할 경우, 남북관계의 현실에 비추어 볼 때 무매개적인 단계 설정의 한계를 드러내는 측면도 무시할 수 없음.

- 남북관계의 현실에 비추어 볼 때, <남북연합> 단계에 진입할 수 있다는 것 자체 만으로도 엄청난 발전임

#### 다. 양 방안의 공통점

- ‘연합제’ 안과 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 모두 현 상태의 남북한 정부의 정치·외교·군사권을 비롯한 체제(제도)와 이념·사상 등의 상호 인정·존중을 전제하고 있음.
  - 외교권 및 군사권의 독자적 행사 강조
- ‘느슨한 연방제’, ‘낮은 단계의 연방제’는 모두 본격적이고 보다 ‘높은’ 단계의 연방제를 상정하고 있다는 점에서, 이 방안은 통일에 대한 점진적·단계적인 접근 방식임.
  - 이는 우리 정부의 역대 통일방안의 일관된 단계적·점진적 접근방식에 근접한 논리임
- ‘낮은’의 표현의 의미는 기존 연방제를 포기하지 않았음을 분명히 하는 동시에, 남측의 <국가연합> 단계와 유사한 체제공존을 의미하는 방안에 다가온 것으로 볼 수 있음.
  - 고려연방제는 ‘두 체제, 두 정부’ 형태이나, 외교권과 군사권이 중앙정부에 귀속된 형태로서 북한은 이를 완전통일 형태로 주장해왔음

- 양 방안의 공통점은 모두 남북한 현 체제의 장기 공존을 전제하고 있음.
- 양 방안은 모두 평화적 교류와 협력의 장기적인 과도기를 상정하고 있음

## IV. 제2차 정상회담과 통일방안

- 통일방안 문제와 관련하여 제2차 정상회담 개최시 예상되는 문제로;
  - 첫째, 북한이 제1차 정상회담에서 합의된 통일방안의 공통점을 구체화하기 위해 실천기구의 구성을 제안하는 경우,
  - 둘째, 이 문제에 대한 우리 사회의 합의창출의 어려움에 따른 혼란과 국론분열 등을 예상할 수 있음

### <북한의 입장>

- 북한은 반세기 이상의 분단사에서 통일의지의 대내외적 천명과 함께 통일론을 선점해 왔는 바, 북한 주도 통일의 비현실성에도 불구하고 통일문제에 대한 주장을 쉽게 철회할 것을 기대하기는 힘들.
- 북한은 금년 1월 10일 “우리 민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회” 개최를 통해 연방제의 조속한 실현을 촉구하는 한편,
- 남북공동선언 1돛이 되는 6월 15일부터 8·15광복절까지를 <6·15-8·15 민족통일촉진운동기간>으로 정하고 공동선언을 실천해 나갈 것을 다짐하였음<sup>27)</sup>

---

27) 북한은 최근 민족의 화합과 단결을 이룩해나가는 근본방도는 사상과 이념, 체도의 차이를 뒤로 미루고 민족공동의 이익을 앞세우는 데 있음을 주장함. “민족자주, 화합과 단결로 통일의 문을 열어나가자” <로동신문>, 2001

## 가. '민족통일기구' 제의

○북한은 정치, 군사, 외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 '민족통일기구'를 세워서 남북관계를 통일적으로 조정해 나갈 것을 공식적으로 제안하였음.

○그러나 '민족통일기구'의 구성 문제에 대한 언급은 전혀 없음.

- 이는 종래의 유사기구의 제의와는 달리, 이 기구의 위상, 역할 및 기능 등에 대한 입장이 명확히 정리되지 않은 상태를 반영하고 있음

※ '최고민족위원회' 조직 제의(1960.8.14): 두 정부 대표들로 구성  
'대민족회의' 소집 주장(1973.6.23): 북과 남의 광범한 각계각층의 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성  
'최고민족연방회의' 구성 주장(1980.10.10): 남북 동수의 대표 및 해외 동포 대표로 연방정부의 통일정부 구성  
'민족통일기구' 제안(2000.10.6): 구체적인 구성 범주 언급 없음

○북한은 '민족통일기구' 제의를, ① 대내용인 상징적·수사적 차원에서, ② 남북정상회담에서 통일방안 논의의 주도권 확보를 위하여, ③ 남한내 친북세력과 통일전선 구축을 목적으로 제의할 수 있음.

- 이 경우 '동족공조'의 원칙과 자주 문제, 연방제 통일방안 실

---

년 1월 16일자 논설, 참조.

천에 저촉되는 제도적·법적 장애의 철폐를 주장할 것으로  
예상됨

### <대책방향>

- 어느 경우에도 우리는 남북관계의 제도적 틀을 확립한다는 차원에서 능동적으로 임할 필요가 있음.
  - 대북 자신감과 개방 체제의 우위성에 대한 신념을 토대로 접근해야 함
  
- 우리 측은 ‘제도적 통일은 후대에 맡긴다’는 북측의 논리를 활용, 우선 「통일방안연구협의기구」(가칭)의 구성을 제안함.
  - 「통일방안연구협의기구」는 남북간 통일관련 국책연구기관을 중심으로 구성하는 것이 바람직함
  
- 북측이 기존의 주장과 같이 남북의 광범한 각계각층의 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 기구 설립을 제안하는 경우에도 전향적인 대응이 필요함.
  - 이를 통일전선전략의 한 형태로 받아들여 무조건 거부하는 입장을 지양하면서,
  - 우리 측에서 「6·15 공동선언」에서 합의한대로 통일방안의 구체화를 위한 당국간 협의 차원의 제한적 형태의 ‘기구’ 설립을 제안함

- 북한이 ‘민족통일기구’의 설립을 고수하는 경우, 우리는 남측의 「민족화해협력범국민협의회」와 북측의 「민족화해협의회」간의 통일방안 논의의 시범적 형태를 대안으로 고려함.

#### 나. 통일방안과 국민적 합의기반

- 남북 정상회담 관련, 통일방안 문제는 향후 우리 사회에서 보다 적극적인 관심사안으로 대두될 것으로 예상됨.

#### <대책방향>

- 새로운 통일방안의 창출은 많은 무리가 뒤따르는 바, 제1차 정상회담에서 합의한 통일방안의 기본 전제 및 지향점을 중심으로 연구 및 논의의 분위기를 개방하는 것이 합리적임.
- 「6·15 공동선언」의 통일방안 합의 사항의 효력을 보장받기 위해서는 지금부터라도 통일방안 문제에 대한 국민적 합의기반을 확충해 나가야 함.<sup>28)</sup>
  - 「국민의 정부」 통일 및 대북정책은 한반도 평화정착과 남북관

28) <한민족공동체 통일방안>의 경우 250회에 걸친 세미나·간담회 등을 통해 학계, 언론계, 종교계, 문화계, 경제계, 여성계 등 각계각층의 의견을 광범히 수렴하는 한편, 통일관련 각계주장 및 언론매체를 통해 표출된 통일논의 총 426건을 취합, 분석·정리했으며 1만6천8백 명에 대한 여론조사를 통한 국민의 중지를 모았음. 그리고 국회 통일특위의 공청회 등을 통해 정치권의 의견도 수렴했음.

계 개선에 초점을 맞추어 ‘사실상의 통일’을 추구해왔던 바,  
정부의 공식적인 통일방안 마련은 유보되어온 측면이 있음

○국민적 합의기반 확충을 위해서는 국민 대표기관인 국회에서 공동선언 제2항에 대한 이해와 지지를 얻어내야 함.

○對국민적 차원에서는 역대 정부의 통일방안과 김대중의 ‘3단계 통일론’의 동일한 기반을 충분히 설명·납득시켜야 함.

## V. 고려사항

- 통일방안에 대한 접근은 북한으로 하여금 ‘흡수통일’에 대한 우려를 불식시키는 방향으로 추진되어야 하며, 북한도 이를 또다른 형태의 ‘통일전선전략’으로 활용하지 않는다는 입장을 분명히 보여주어야 할 것임.
- 북한은 40여년 동안 줄곧 연방제를 주장해오는 과정에서 연합제안을 민족분열론으로 비난해왔음에도 불구하고 남측의 ‘연합제’안을 긍정적으로 수용한 점은 일단 주목할 만한 변화인 바, 통일방안에 대한 공통점 확인을 바탕으로 이를 발전시키는 것이 바람직함.
- 비록 북한이 연방제 틀을 고수하고 있으나 남측의 ‘연합제’안이 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’안(연방제)에 밀려든 것은 아니며, 오히려 북측의 ‘연방제’안을 남측의 ‘연합제’안에 접목시킬 수 있는 토대가 마련된 것으로 볼 수 있음.
- 따라서 남북한은 이제 ‘연방제’안과 ‘연합제’안을 “먹느냐, 먹히느냐” 하는 전략적 차원에서 접근하는 입장을 지양하고 공존, 화용(和容), 공변에 바탕한 통일을 길을 모색해 나가야 함.
  - 북한은 흡수통일에 대한 우려에서 남한의 ‘연합제’안에 부정

적인 입장을 보였으며, 남한은 북한의 ‘연방제’ 안에 대해 적화통일의 의도를 은폐한 공격적 개념으로 인식해 왔음

○남북 정상은 상호 통일방안의 공통성을 인정함에 따라 양측은 모두 ‘적화통일’과 ‘흡수통일’에 대한 의구심을 해소하고 향후 상호 공통성에 기반한 통일방안의 접맥을 기대할 수 있음.

- 독일식 흡수통일과 베트남식 적화통일을 우려하고 있는 남북한 통일방안을 지양한 제3의 통일방안의 모색의 계기로 삼아야 함

○『6·15 공동선언』을 통해 남북한은 처음으로 통일방안의 접점을 확인하였는 바, 한반도 평화구축 및 남북한 화해·협력의 굳건한 토대 위에서, 통일방안 문제를 장기적이고 미래지향적인 과제로 접근해나가야 함.