

北韓聯邦制案의 分析 및 評價

1991. 8.

諸 成 鎬 (政策研究室 責任研究員)

民族統一研究院

目 次

I. 序論	1
II. 北韓聯邦制案의 時期別 特性과 意圖	2
1. 北韓의 對南戰略과 聯邦制 統一方案	2
2. 北韓聯邦制案의 時期別 特性과 意圖	4
III. 北韓聯邦制案과 社會主義 聯邦論 事例와의 比較	26
1. 80年 以前의 北韓聯邦制案과 東獨의 國家聯合提議와의 比較	26
2. 고려민주연방공화국 창립방안과 社會主義 聯邦論과의 比較	31
3. 최근 北韓의 聯邦制 修正 움직임과 蘇聯의 新聯邦條約 案과의 比較	49
4. 結語	53
IV. 北韓聯邦制案의 分析과 問題點	56
1. 北韓聯邦制案의 分析	56
2. 北韓聯邦制案의 問題點	72
V. 結論	79
1. 北韓聯邦制案의 綜合的 評價	79
2. 北韓聯邦制案의 變化展望	82

I. 序 論

- 북한은 1960년 8월 처음으로 聯邦制를 제의한 이래 시대 상황에 따라 聯邦制案의 명칭과 내용을 수정 또는 보완하면서 지금까지 聯邦制 主張을 고수하고 있음. 특히 최근 에 와서는 聯邦制案이 유일한 統一方案이라고 선전하고 「민족통일 정치협상회의」를 개최하여 연방제 통일방안을 채택하여야 한다고 주장하고 있음.
- 북한이 30여년간 집요하게 聯邦制 主張을 고집해 온 결과 우리사회 일각에서는 북한 聯邦制案의 정확한 내용과 의도 및 실현가능성에 대한 이해 부족으로 말미암아 그것이 宣傳性 提議라는 本質을 바로 보지 못하고 聯邦制 統一方案에 성급히 同調하는 現象마저 나타나고 있는 실정임.
- 한편, 현재 國際情勢의 變化와 南北韓 UN同時加入에 따라 남북한의 관계도 새로이 정립되어야 할 상황에 이르렀으며, 이와 함께 南北 關係改善 및 統一의 可能性이 以前보다는 가시화되고 있음.
- 이러한 시점에서 統一政策을 수립하고 추진함에 있어서 특히 北韓의 聯邦制를 올바르게 이해하고 이에 대응하기 위하여는 聯邦制의 提議內容, 背景 및 그 意圖에 대한 綜合的이고도 體系的인 研究가 필요함.

- 본 연구에서는 이에 착안하여 먼저 북한의 對南戰略과 統一方案으로서의 聯邦制가 어떠한 관계에 있는지를 살펴보고, 聯邦制提議의 內容과 背景을 時期別로 나누어 分析하기로 함.
- 또한 北韓聯邦制案의 意圖를 정확히 파악하기 위하여 타 분단국에서의 선행사례로서 동독의 國家聯合提議, 모택동이 제의한 聯合政府論, 中國의 一國兩制案, 월맹의 聯立政府論 및 印度支那聯邦論등과 北韓聯邦制案을 比較하고 아울러 최근 소련의 新聯邦條約案과도 比較・分析하고자 함.

II. 北韓聯邦制案의 時期別 特性과 意圖

1. 北韓의 對南戰略과 聯邦制 統一方案

- 北韓은 民族解放 人民民主主義革命을 통한 全韓半島의 共產化 統一을 對南戰略의 기본목표로 삼고 있으며, 그 방법으로 「비평화적 방법」과 「평화적 방법」이라는 두 가지를 전제로 하고 있음.
 - 비평화적 방법이란 무장력을 동원하여 전쟁의 방법으로써 남한을 共產化統一하자는 것인 바, 이러한 비평화적 방법을 적용하기 위한 중심고리 전술이 바로 駐韓美軍

撤收 주장임.

- 평화적 방법이란 남한내에서 남한 주민에 의한 人民民主主義革命이 수행된 다음, 남한의 革命政權을 흡수하거나 또는 남한의 현체제가 聯共政權이나 容共政權으로 교체된 후 이 정권과 合作統一을 실현하는 방법을 말하는 바, 이러한 평화적 방법을 적용하기 위한 중심고리 전술이 바로 聯邦制 統一方案임.
- 北韓이 주장하는 聯邦制 統一方案은 1960년 이래 계속 주장된 것으로 시대별로 그 명칭 및 내용이 약간씩 변화되어 왔으나, 근본적으로 『선 남조선혁명, 후 남북합작통일』을 기조로 하고 있으며, 1964년 2월 이래의 「3대 혁명력량강화노선」(北韓자체의 革命基地力量과 南韓革命力量, 國際的 革命支援力量)은 聯邦制 실현을 위한 수단으로서의 성격을 가지고 있음.
- 北韓의 내부 革命力量을 강화하기 위한 방도로는 주체 사상체계에 의한 北韓 주민의 政治思想的 武裝 強化, 政治力·國防力을 뒷받침하기 위한 經濟力量強化, 革命의 勝利를 보장하는 手段으로서의 國防力量의 강화 등 세가지 方法이 강조되고 있음.
- 南朝鮮 革命力量強化의 방도로는 남한내부 모순의 최대한 첨예화와 地下黨 구축 및 확대, 반미구국통일전선과

反파소민주연합전선을 비롯한 형태의 통일전선 형성에 의하여 사회혼란을 유도하고 「반혁명력량」을 약화시킴으로써 남한내부에서 인민혁명이 일어날 수 있는 정세를 조성해 나가는데 초점을 맞추고 있음.

- 國際革命力量과의 연대성 강화는 남한의 국제적 고립을 도모하고 혁명차원에서 추진되는 남한의 共產化 統一을 용이하게 할 수 있는 國際的 輿件을 조성하려는 목적에서 外交的 鬭爭과 努力을 병행한다는 것을 의미함.
- 北韓은 이처럼 통일의 방도로서 「비평화적 방법」과 「평화적 방법」을 동시에 중시해 왔으나, 1980년대 말부터 脫冷戰 및 脫理念이 지배하는 새로운 국제질서가 태동하고 심각한 경제난 등으로 북한 내부 혁명역량이 미약해지는 현 상황에서 북한은 김일성체제 유지와 연방제의 실현을 위한 방법으로 「평화적 방법」을 중시하는 경향을 보이고 있음.

2. 北韓聯邦制案의 時期別 特性和 意圖

가. 남북연방제(1960年)

- 김일성은 1960년 8월 14일 8.15해방 15주년 경축대회에서 행한 연설에서 統一以前의 過渡的 對策으로서 남북연방제를 최초로 제의하였음.

(1) 提議 內容

- 美國軍隊를 逐出하고 어떠한 外勢의 干涉도 없는 民主主義的 基礎 위에서 자유로운 南北總選舉 실시.
- 南北總選舉 불가능 時 過渡的으로 南北朝鮮의 聯邦制 실시.
 - 당분간 南北韓의 현존하는 政治制度 존속
 - 『朝鮮民主主義人民共和國 政府』와 『大韓民國 政府』의 獨自的 활동 보장
 - 양 政府代表로 구성되는 最高民族委員會를 조직, 南北韓간의 經濟, 文化發展을 統一的으로 조절
- 聯邦制 불가능 時 南北韓의 實業界 代表들로 구성되는 經濟委員會 설치.
 - 南北間 物資交易
 - 經濟建設에 있어서 상호 협조 및 원조
- 남북간 文化 교류 및 인민들의 자유왕래 실시.

(2) 提議 背景과 意圖

- 國內政治的 側面에서 金日成은 계속적인 肅清을 통해 노동당 내의 지위를 공고히 하므로써 一人 獨裁體制를 위한 기틀을 마련하였으며, 소련 및 동구국가로부터의 원조로

전후복구사업을 성공적으로 완수한 후 제4기 인민경제 5개년 계획기간(1957년 - 61년)중 중공업 위주의 經濟政策을 성공적으로 추진한 결과 당초목표를 1960년에 조기 달성하였음.

- 이 기간중 북한은 천리마 운동 등 노력동원을 통해 고도의 經濟成長을 달성하였는 바(1957 - 60년간 연평균 경제성장률 21.0%), 당시 軍事力 및 經濟力 면에서 北韓이 對南優位(1960년 南韓의 1인당 GNP는 80달러, 北韓의 1인당 GNP는 160달러)를 점하고 있었음.
- 1956년 이후 후르시초프의 平和共存政策과 中·蘇의 理念紛爭은 北韓이 자주적 행동영역을 넓히는 계기가 되었고, 北韓은 이러한 상황을 이용하여 社會主義 진영의 통일을 표방하면서 中·蘇 양국으로부터 경제 및 군사지원을 얻는 獨自外交를 추구하였음.
- 동독의 國家聯合提議(1956. 12. 31)와 후르시초프의 平和共存政策은 북한에 대하여 대외 평화이미지 구축과 통일 의지를 과시하기 위한 방도로서 聯邦制案을 구상하는 계기가 되었음.
- 1957년 10월 소련이 스푸트니크號 人工위성을 발사하여 社會主義體制의 우월성을 과시함에 편승하여 北韓도 社會主義 體制의 우월성에 확신을 갖게 되었음.

- 중공군의 완전철수(1958. 10)로 北韓은 남한에서의 美軍 撤收를 요구하는데 있어서 對內外的 名分을 갖게 되었음.
- 한편 4. 19 以後 南韓에서는 시위가 계속되는 가운데 感傷的 統一論議가 분출되는 등 정국이 불안하였는 바, 北韓은 이를 聯邦制提議를 통한 僞裝平和攻勢의 호기로 간주하였음.
 - 남한의 張勉政府는 北韓에 대해 1960년 7월 26일 기존의 남한통일정책을 수정, UN감시하의 남북한 자유선거 방식의 통일방안을 제의하였으나 北韓은 이를 거부하였음.
- 최초로 제안된 南北聯邦制案은 조국통일을 위해 “南北總選舉를 받아들이든지”, “南北聯邦制를 실시하든지”, 아니면 “남북 실업계 대표로 구성된 南北經濟委員會를 조직하든지”하는 3가지 代案中 어느 하나를 선택하라는 것으로서 이러한 제안은 결국 북한의 체제에 대한 자신감을 반영한 것이었음. 이는 1950년대 북한이 구축한 政治, 經濟的 安定을 바탕으로 南韓의 政治不安定, 北韓의 對南 經濟力 및 軍事力優位, 美·蘇간의 平和共存에 편승하여 北韓의 대외 평화이미지 구축과 통일의를 對內外에 과시하기 위함이었다고 할 수 있음.
- 南北聯邦制案에 있어서 남북한 정부의 同數 代表들로 구

성되고 동등한 권한을 가지는 最高民族委員會의 기능은 경제와 문화발전을 통일적으로 조절하는데 국한되어 있었던 바, 북한은 남북한 經濟合作과 交流는 “남한경제의 破局收拾”을 위하여 필요하다고 주장하였음.

나. 고려연방제 (1973年)

○ 김일성은 1973년 6월 23일 발표한 『조국통일 5대강령』 (1973. 6. 23 후사크, 체코共産黨 書記長 환영대회 연설)의 일환으로 『고려연방제』를 제의하였음.

- 박정희 大統領은 동일 오전 『平和統一外交政策宣言』(일명 『6. 23선언』)을 통해 全方位外交를 천명하고 南北韓 UN同時 加入을 제의한 바 있음.

(1) 提議 內容

○ 남북한 관계개선과 평화적 통일을 촉진시키기 위해 무엇보다도 남북간 軍事的 對峙 및 緊張狀態를 해소하여야 함.

- 무력증강과 군비경쟁의 중지
- 모든 외국군대의 철거
- 군대·군비의 축소
- 외국으로부터의 무기반입의 중지
- 평화협정의 체결

- 南北韓 關係改善 및 統一促進을 위해 南北間 정치·군사·외교·경제·문화 등 多方面的 合作과 交流를 실현해야 함.
- 統一問題를 人民의 意思와 要求에 맞게 解決하기 위해 南北의 各계각층 人民이 조국통일을 위해 舉族的 愛國事業에 參與해야 함.
 - 대민족회의 소집, 統一問題 協議·解決
- 單一國號에 의한 남북연방제를 실시해야 함.
 - 國號 : 『고려연방공화국』
- 두 개 조선으로의 분열을 방지하고 對外關係 분야에서 남북이 공동으로 나가야 함.
 - 고려연방공화국이라는 單一國號에 의한 UN加入

(2) 提議 背景과 意圖

- 월남전 확산과 한일 국교정상화 교섭등 주변정세 변화에 위기를 느낀 북한은 1960년대 중반 「3대 혁명력량강화」 노선을 제시하고 남조선혁명을 적극 전개하는 등 기존의 「평화통일」공세와는 다른 입체적인 對南強硬政策을 추진 하였음.
- 북한은 1960年代末 청와대기습사건 및 푸에블로號 납치

사건(1968. 1), EC-121기 격추사건(1969. 4) 등을 도발하는 한편, 남한내부 혁명역량 강화의 일환으로 統一革命黨 지하 간첩단 사건(1968. 8)을 배후 조종, 政治不安과 社會混亂을 조성하고 美軍撤收 壓力을 증대시킴으로써 궁극적으로 남한의 吸收統合을 기도하였음.

- 한편 남한은 지속적인 경제성장(1962 - 1966년간 연 평균 경제성장율은 12%)의 결과 1970년부터 남한의 1인당 GNP가 북한과 균형을 이루기 시작하면서(1970년의 북한 대 남한의 1인당 GNP대비는 286달러 : 243달러였음) 체제에 대한 자신감을 갖게 되었음. 이러한 남한의 경제성장은 北韓의 초조감을 유발시키는 계기가 되었음.
- 1960년대 후반이후 美·蘇간의 데탕트 추세와 1969년의 닉슨 독트린에 따라 미국의 國際的 介入이 減少되는 과정에서 1971년 3월 27일 駐韓美軍(제7사단)의 部分撤收가 완료되었음. 남한은 주변정세의 변화, 10월 유신(1971. 10)의 선포에 따른 對內的 正統性的 약화 등으로 일종의 위기의식을 느끼게 되어 북한과의 직접 협상을 통해 전쟁 공포로부터의 解放, 한반도의 現狀維持와 平和定着을 추구하게 되었음.
- 美·中和解와 日·中修交(1972. 9)등 周邊情勢의 변화는 北韓의 武力赤化統一의 가능성을 감소시키는 한편 美·中 및 日·中關係改善은 북한에게 서방의 기술과 상품의 도

입에 대한 기대감을 조성하였는 바, 그 실현을 위해 북한은 외교활동의 다변화와 함께 평화이미지 구축을 위해 남북한간의 직접접촉을 추구하였음. 따라서 1970년대초 北韓은 국제적 긴장완화 추세에 따라 무력통일노선을 일시 후퇴시키고 대남 평화공세를 적극 전개하게 되었음.

- 한편 북한의 지원국인 中·蘇는 계속되는 패권다툼과 국내 경제문제로 對北韓 지원을 감소시켰음. 이와 관련하여 北韓은 외교면에서 사회주의 진영의 통일을 주장함과 동시에 對中蘇 等距離外交를 수행하면서 자주노선을 견지하였음.
- 이와 같은 國內外情勢를 이용하여 北韓은 주한미군의 완전철수를 실현하고 남한이 6.23선언(1973. 6)을 통해 제의한 UN동시가입 주장을 저지하려는 목적에서 대화와 무력도발을 병행하는 和戰兩面戰術의 일환으로서 聯邦制를 제의하게 되었음.
- 특히 北韓이 고려연방공화국이라는 단일국호하에 UN가입을 주장¹⁾한 것은 박정희 대통령이 6. 23선언에서 제의한 남북한 UN동시가입제의를 거부하기 위한 단적인 표현임.

1) 1973년 이후 북한은 “고려연방공화국”이라는 단일 국호를 가지고 국제무대에 공동 진출할 것을 주장하였는 바, 1960년의 연방제제의에서 보였던 개별적 외교활동 주장과는 차이를 보이고 있음.

- 또한 北韓이 聯邦制를 주장하는 데는 대내외선전에서 자기들은 평화통일을 지향하는데 반해, 한국은 분단고착화만을 추구하는 듯한 인상을 줌으로써 통일홍보의 주도권을 장악하려는 의도가 있음. 아울러 聯邦制 실시 후 대남무력도발을 자행하고 그것을 내란으로 규정, 우방의 對韓國支援을 저지하므로써 적화통일을 달성하려는 가능성도 배제할 수 없음. 결국 北韓의 聯邦制案은 실제적으로 對南革命與件 조성을 위한 주요수단으로서 공산주의식 통합을 그 최종목표로 삼고 있다고 할 수 있음.
- 北韓은 聯邦制 實施의 전제조건으로 『대민족회의』나 또는 『전민족회의』 또는 『정치협상회의』 등의 소집을 요구하고 있는 바, 이는 下層統一戰線을 먼저 결성한 후 聯邦制라는 上層統一戰線을 형성하므로써 남한을 흡수 통합하겠다는 共產主義 併合戰術의 일환으로 분석됨.
- 김일성은 1975년 5월 31일 AFP 통신과의 기자회견에서 “우리의 주장은 남조선에서 민주화운동이 승리하고 민주주의 인사가 정권에 올라 앉으면 남북사이에 제도상 차이와 신앙의 차이가 있지만 남북연방제를 실시하여 통일정부를 수립하자는 것이다”라고 말하였는 바, 이는 현 한국정부를 전복시키고 容共政權을 세운 다음, 이 容共政權과 北韓政權이 합작을 함으로써 공산화 통

일을 이룩하겠다는 의도를 표명한 것임.

다. 『고려민주연방공화국 창립방안』(1980年)

- 金日成은 1980년 10월 10일 勞動黨 제6차 대회 연설에서 고려민주연방공화국 창립방안을 제의하였음.

(1) 提議 內容

○ 聯邦制 先決條件

- 社會의 民主化 및 現政權 退陣
- 反共法과 國家保安法 廢止
- 共產黨을 포함한 모든 政治, 社會團體 및 個別人士들의 자유로운 활동 보장
- 駐韓美軍 撤收 및 朝·美平和協定締結
- 美國의 2개 朝鮮 조작책동 및 내정간섭 중지

○ 聯邦制의 原則

- 남북의 사상과 제도를 그대로 두고 남북이 연합하여 하나의 聯邦國家를 형성
- 상대방에 존재하는 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초위에서 동등한 권한과 의무를 지닌 地域自治制 실시
- 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방 국가의 統一政府인 최고민족연방회의를 구성

- 최고민족연방회의에서 常任機構인 연방상설위원회(聯邦政府機構)를 조직하고, 상설위원회는 남북 지역정부를 지도하며 연방국가의 전반적 사업을 관할
 - 연방국가의 國號: 『고려민주연방공화국』
- 연방정부와 지역정부의 기능
- 聯邦政府는 政治問題・祖國防衛問題・對外關係問題・나라와 民族의 전반적 利益과 관계되는 共同問題 등에 대해 討議・決定하고(討議・決定機能), 나라와 民族의 統一的 發展을 위한 事業을 추진하고 모든 分野에서 南北間의 團結・合作을 實現함(事業推進機能).
 - 地域政府는 聯邦政府의 指導 밑에 全民族의 根本利益과 要求에 맞는 범위에서 獨自的 政策을 實施하고, 모든 分野에서 南北間의 差異를 解消하며 나라와 民族의 統一的 發展을 圖謀함.
- 聯邦制로 통일 후 정치・경제・사회 전분야에서 실시할 10대 施政方針
- (1) 國家活動의 모든 分野에서 自主性を 확고히 堅持, 自主的인 政策을 實施
 - (2) 나라의 全地域과 社會의 모든 分野에서 民主主義 實施, 民族大團結 圖謀
 - (3) 北과 南의 經濟的 合作・交流實施, 民族經濟의 自立的

發展保障

- (4) 科學·文化·教育分野에서 南北交流·協力實施, 科學技術·民族文化藝術·民族教育의 統一的 發展
- (5) 南北間의 交通·遞信連結, 全國的 範圍에서 交通·通信手段의 自由로운 利用 保障
- (6) 勞動者·農民을 비롯한 勞動大衆과 全體人民의 生活安定圖謀, 福利增進
- (7) 北과 南의 軍事的 對峙狀態解消, 民族聯合軍組織, 外來侵略으로부터 民族保衛
- (8) 海外에 있는 朝鮮同胞의 民族的 權利와 利益 擁護·保護
- (9) 北南이 統一 이전에 他國과 맺은 對外關係 처리, 地域政府의 諸活動 統一的 調節
- (10) 全民族을 代表하는 統一國家로서 世界 모든 나라들과 友好關係 發展, 平和愛護的인 對外政策 實施

○ 연방국가 통일정부의 長, 南北 윤번제 운영

- 1983년 9월 9일 金日成은 『9·9節』 35周年 慶祝大會 演說에서 南과 北이 각각 聯邦國家의 統一政府인 최고 민족연방회의의 共同議長과 연방상설위원회의의 共同委員長을 선출하고 쌍방에서 윤번제로 운영할 것을 제의 하였음.

(2) 提議 背景과 意圖

- 미국의 월남전 패배와 越南의 共產化에 고무된 북한은 1970년대 초부터 비무장지대에 땅굴을 굴착하고, 문세광 사건(1974. 8), 1976년 판문점 도끼만행사건(1976. 8) 등 남한의 체제전복과 미군철수를 위한 무력도발을 적극적으로 추진하였음.
- 外交面에서는 「국제혁명력량」과의 連帶性を 強化한 결과 1975년 8월 25일 北韓은 非同盟會議의 정식 회원국이 되었고, 이를 계기로 통일정책의 국제적 선전에 주력하는 한편 韓·美關係의 이간 및 대남비방 공세를 강화하였음.
 - 北韓은 남한의 상호불가침협정 체결제의(1974. 1)를 거부하는 한편 최고인민회의가 美國議會에 보낸 서한을 통해서 남한을 배제한 가운데 미국과 평화협정을 체결할 것을 제의(1974. 3)하는 등 대미접근 노력을 경주하였음.
- 北韓은 1976년 6개년 계획을 마치고 1978-1984년간 2차 7개년계획에 돌입하였으나(1970년대 北韓의 연간 평균경제성장율은 8%), 체제의 경직성과 기술낙후 및 국제적 오일쇼크로 외채가 누증되는 등 경제난이 가중되어 自力更生의 한계와 對外經濟協力の 필요성을 인식하게 되었음.
- 한편 남한은 유신 정부의 권위주의 체제하에서 지속적인

경제성장을 달성하였으나 정치적인 불안이 심화되었고, 한미관계는 카터가 집권한 후 남한의 人權問題, 박동선사건(1977. 8), 3,400명의 미군철수(1978. 11) 등으로 급격히 냉각되었음.

- 1979년 10월 26일의 박정희대통령 피살과 광주사태로 남한의 정치상황이 불안하였으며 경제적으로 불황기가 도래하여(1979-80년 성장률: -5.3%) 전반적으로 남한내부의 政局은 극도로 혼란하였음.
- 1960년대 월맹의 聯立政府論 및 1978년 中國의 一國兩制案 등의 영향을 받은 북한은 이러한 남한의 사회·정치 불안에 편승하여 남한 내부의 분열을 더욱 조장하므로써 赤化統一의 호기를 조성하고 평화통일의 이미지를 대내외적으로 과시하기 위하여 「고려민주연방공화국 창립방안」을 제안한 것으로 보임.
- 「고려민주연방공화국 창립방안」은 “오랜 역사에 걸쳐 같은 말과 풍습과 문화를 가지고 살아오다가 일시적으로 갈라진 한민족의 두 부분을 聯邦制로 결합”하는 것으로서, “정치·경제·문화·군사·외교 면의 민족적 연계를 보다 촉진, 즉 완전한 합작”을 하는 데에 그 목표를 두고 있음.
- 「고려민주연방공화국 창립방안」은 한국의 통일방안에 반대하면서, 비동맹 중립국가의 지지 획득, 한국의 국제적

고립화 유도, 한반도문제의 한국화(민족내부 문제화)로 제3국의 내정간섭의 배제, 해외동포의 지지기반 조성 및 침투 공작의 명분 확보를 위해 제의되었다고 할 수 있음.

- 北韓은 聯邦制案의 명칭에서 『연방국가』, 『고려』, 『민주』라는 어휘 자체가 함축하고 있는 명분상의 호소력에 의존하는 對南宣傳을 모색하는 한편, 한국의 점진적 통일접근 원칙의 불명확성을 강조하여 한국국민의 정부에 대한 지지기반을 약화시키려 시도하였음.
- 아울러 北韓은 새로운 聯邦制案의 제의를 통해 김일성 일인독재체제에 대한 北韓주민의 욕구불만을 해소시키고 혁명적 긴장감을 유지하는 한편, 내부 경제난을 타개하기 위하여 일본, 미국 등 서방국가들에 접근하는 계기를 조성하려 하였음.

라. 聯邦制 관련 최근 동향(1991년 이후)

- 김일성이 1991년의 신년사에서 남북한 지역정부에 대해 外交・軍事權등을 더 부여하는 느슨한 聯邦制²⁾를 거론한 이래 북한은 일련의 聯邦制 수정제의 움직임 보이고 있음.

2) 최근 연방제 수정 동향과 관련, 지역정부에 외교 및 군사권을 인정하고 있는 것은 매우 異例的인 것이며, 특히 지역정부에 대한 군사권의 허용은 2차대전 후 신생국연방제에서는 찾아볼 수 없음. 이것은 1944년의 소련연방헌법상의 선례를 따른 것으로 보임.

(1) 연방제 수정 내용

① 金日成 1991 신년사(1991년 1월 1일)

- 연방제 실시를 위해 不可侵宜함을 채택해야 함.
- 고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 연방공화국이 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여함.
- 장차 중앙정부의 기능을 점진적으로 강화하는 방향에서 聯邦制 통일을 점차적으로 완성해 가는 문제도 협의할 용의가 있음.
- 기존의 연방기구와는 별도로 남북당국과 정당, 단체대표들로 구성되는 민족통일정치협상회의를 소집하여 통일방도를 확정해야 함.

② 孫成弼 주소 북한대사의 발언(로가초프 소련 외무차관 면담시, 3월 중순)

- 연방정부가 南北韓 지역정부의 활동과 관심사항을 조정하되 지역정부가 국방, 외교, 입법, 경제업무를 수행함.
 - 단, 주요 국제문제는 연방정부와 지역정부가 협의하여 결정함.
- 연방제를 점차적으로 완성하되 제도적 통일은 후대에 일

임함.

③ 鄭浚基 대외문화연락위원회 위원장 발언 (일본방문 중, 1991. 4. 8)

- 통일과정에서 남북지역정부가 잠정적으로 외교 및 군사적 권한을 보유함이 가능함.

④ 尹基福 노동당서기 발언 (IPU평양총회 취재기자인 터뷰, 1991. 5. 3)

- 南北韓의 2개 정부가 일정 한도내에서 잠정적으로 외교 군사권을 보유하는 방향으로 연방제를 수정할 수 있음.

⑤ 韓時海 조국평화통일위원회 부위원장 발언(뉴욕 타임즈誌 회견, 1991. 6. 2)

- 미국 건국 초기 13개주 사이의 연방제를 한반도에 적용할 수 있을 것임.

- 남·북한은 서로 같은 핏줄, 같은 문화, 같은 언어를 가지고 있는 만큼 사회체제가 다르더라도 單一民族共同體를 형성할 수 있음.

- 남·북한은 잠정적으로 외교 및 군사권을 각기 독자적으로 행사할 수 있음.

- 그러나, 연방은 『두개의 한국』이 유엔에서 단일 회원국이

되는 것을 허용하게 될 것이므로 유엔에 단일가입신청서를 제출해야 함.

(2) 修正提議 背景과 意圖

- 북방외교의 적극 추진, '86 아세안게임' 및 '88 올림픽게임' 유치, 비약적인 경제발전으로 남한의 國際的 位相이 강화되고 非同盟圈에 대한 외교영역이 확대되자, 이를 견제하고 외교적 열세를 만회하기 위하여 북한은 버마 아웅산묘소 폭파사건(1983. 10)과 KAL 858기 폭파사건(1987. 11) 등 대남테러를 도발하였으나 오히려 국제적 고립을 초래하였음.
- 대남 테러도발과 병행하여 1980년대 중반 이후 중앙인민위원회 최고인민회의 연합회의는 서울 當局과 美政府 및 議會에 보내는 便紙를 채택하여 南·北韓 및 美國 3자회담의 개최를 提議(1984. 1. 10)하면서, 이 회담에서 朝·美平和協定 締結問題, 北南 不可侵宣言 採擇問題, 기타 朝鮮의 緊張緩和를 위해 미국과 서울當局이 제기하는 문제를 함께 토의하자고 주장하므로써 僞裝平和攻勢를 전개하였음.
- 1980년대 중반 이후의 국제정세를 보면 미국은 레이건 행정부 등장과 함께 『힘의 외교』를 기치로 하여 군비증강등 對蘇強硬政策을 추진하였음. 반면에 연속적인 지도층의

교체와 경제난 가중등 대내외적으로 침체국면에 접어든 소련은, 이러한 상황을 타개하기 위해 1985년 3월 고르바초프가 등장한 후 脫理念化 및 實用主義路線 추구등 新思考를 통하여 對內的으로는 改革과 開放, 그리고 對外的으로는 동서화해를 추구하였음.

- 소련과 동구의 개혁, 개방과 민주화, 美·蘇간의 몰타 정상회담(1989. 12)으로 인한 알타체제의 붕괴 등으로 국제적인 脫冷戰이 도래하고, 동·서독통일(1990. 10. 3), 파리헌장 채택(1990. 11)등 新國際秩序가 태동하게 되었음.
- 1980년대 후반의 蘇·中·東歐 改革과 民主化에 대해 위기의식을 느낀 북한은 이에 비판적 자세를 견지하고, 對內的으로 “우리식대로 살자”는 슬로건하에 사회주의 체제 유지 강화에 노력하였음.
 - 북한은 체제유지의 차원에서 1988년 9월 8일 당창건 40주년 기념연설(“주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자”)을 통해 「자주, 친선, 평화」의 原則(1980. 10. 10, 6차 당대회)으로 부터 「자주, 평화, 친선」으로 외교노선을 전환하였음.
- 한편 남한은 체제에 대한 자신감과 유리한 국제환경을 이

용하여 보다 적극적인 대북 및 통일정책을 전개하여 1988년 7월 7일 民族自存과 統一繁榮을 위한 大統領特別宣言(일명 7. 7宣言), 1989년 9월 11일 한민족 공동체통일방안 제의, 1990년 7월 21일 民族大交流宣言 등을 통해서 과거의 敵對關係에서 탈피하여 북한을 共存共榮의 協力者로 간주하고 民族共同體의 構成員으로 포용하는 등 남북관계개선에 적극적인 자세를 보였음.

- 그러나 북한은 남북관계 개선을 기피하고 對南關係에서 제6공화국의 민주화, 통일논의의 개방화 추세에 편승하여 統一戰線戰術 強化의 일환으로서 국회의원, 학생, 지식인 訪北을 유도하였는 바, 이는 오히려 80년대말 남북한 관계를 악화시켰음.
- 1990년 북한은 외교면이나 통일문제에 있어서의 열세를 만회하기 위해 남북총리회담에 임하는 등 일시적으로 유화적인 자세를 보인 바 있음. 그러나 1991년 1월 이후 현재까지 여전히 남한과 대화, 교류 및 대외개방을 거부하면서 先 不可侵宣言 채택 조건하의 일련의 수정된 聯邦制 주장을 해오고 있는 바, 이는 체제유지를 위한 다분히 수세적이고 방어적인 성격을 띤 것으로 풀이됨.
- 북한이 최근 지역정부에 대하여 외교 및 군사권을 인정하는 수정제의를 다음과 같은 이유에 기인하는 것으로 판단됨.

- 北韓의 聯邦制 統一方案이 동서화해와 탈냉전시대에 있어서 비현실적이라는 인식에 도달함.
 - 1988 올림픽이후 국제사회에서의 한국의 지위부상과 선진국으로의 지위향상에 따른 北韓의 상대적 약세(1990년 남한 1인당 GNP 5,000불, 北韓 1,000불)를 감안, 現體制 維持를 위한 수세적인 聯邦制案을 제의한 것으로 보임.
 - 북한 자신이 統一問題에 있어 남한보다 합리적이고 유연한 태도를 취하고 있음을 對外的으로 과시함으로써, 國際的 支持를 획득하기 위함.
 - 최근 국제정세가 남한쪽에 유리하게 작용하고 있으며 국제사회에서 남북한이 별개로 행동하는 현실을 더 이상 부인할 수 없게 된 상황에서 남북한 지역정부에 外交・國防등 분야에서 보다 많은 권한을 부여한다고 하므로써, 유엔동시가입이 불가피할 경우를 대비하는 한편 남한측으로 하여금 북한 聯邦制를 수용하도록 촉구하기 위함.
- 최근 北韓은 한시해를 통해 미국의 初期 聯邦制(國家聯合制)를 수용할 의사가 있음을 표명하였는 바, 이와 같은 聯邦制案의 수정 움직임의 이유는 대체로 다음과 같다고 평가됨.

- 美·日·中·蘇 등 주변 유관국들이 남북관계 개선과 평화체제의 구축을 중용하는 對 北韓 압력증대에 적절히 대처하고, 북한의 연방제 통일방안에 대한 국제적 관심을 환기시키므로써 대미관계 개선에 긍정적으로 작용할 것을 기대함.
 - 북한의 평화이미지와 통일의지를 부각시키고 대남선전 및 국제적 선전의 효과를 노리는 한편 한국의 UN 優先 單獨加入을 저지 또는 지연하려고 기도함.
 - 유엔 단일의석 가입과 관련된 발언의 의미는 남·북한 분단고착화의 책임을 남한에 전가시키고 대내외적으로 북한의 정책변화에 대한 정당성을 부여하기 위함.
- 그러나 북한은 아직도 『민족통일정치협상회의』 개최를 통한 聯邦制 통일과 미국과의 평화협정체결을 주장하고 있는 바, 이것은 평화적 방법과 비평화적 방법을 적절히 배합·이용하는 對南赤化統一戰略에 근본적인 변화가 없음을 말해 주는 것임.

Ⅲ. 北韓聯邦制案과 社會主義 聯邦論 事例와의 比較

1. 80년 以前의 北韓聯邦制案과 東獨의 國家聯合提議와의 比較

가. 東獨의 國家聯合提議의 內容과 背景

(1) 提議 內容

- 사회체제가 상이한 두 개의 독일국가가 존재함을 인정하고, 국가성립 후에 兩獨간의 접근을 시도하며, 그 후에 통일을 위한 총선거, 즉 현실적으로 국민의회 구성을 위한 민주적 선거가 가능할 때까지 過渡的 措置로서 國家聯合을 형성하는 방법으로 中間解決을 모색함.
- 國際條約에 기초하여 양독의회에서 동수의 대표로 구성되는 국가연합으로서 全獨委員會를 설치함.
 - 全獨委員會는 독일에 있어서의 관세동맹등의 민족경제 문제, 통일적인 중앙은행의 설치 및 화폐문제, 수송문제, 베를린 지위문제, 언론기관 및 보도문제, 양 독일 국가내 민주적 정당, 단체의 조직 금지조치를 지양하는 문제에 관한 협정체결 등 두 독일간의 연합정부로서의 기능을 행사

- 4가지 先決條件을 제시하고 이의 관철을 주된 목표로 선정하고 있음.
 - 독일영토 위에서의 핵무기의 생산 및 설치포기, 핵전쟁 수행의 금지, 중부유럽의 비핵지대화.
 - 동서독은 나토와 바르샤바조약기구로부터 탈퇴하고, 독일국민으로부터 병역의무를 해제하며, 군사비 지출 및 병력규모 축소를 협의.
 - 全獨逸로부터 4대국 병력의 철수요청.
 - 현 국경선 인정.

(2) 提議 背景

- 1955년 2월 26일 서독 聯邦議會가 민주적 방법으로 전독 일의회의 선거실시, 헌법제정과 전독일정부 수립 및 독일 통일을 위해 4대국이 교섭할 것을 요구했으나, 당장 독일 통일의 실현 가능성이 희박해지자 이에 서독은 동년 5월 5일 서방 3대국으로부터만 주권을 회복하는데 그쳤음. 동년 12월 1일 아데나워 수상이 할슈타인원칙을 선언하자, 이에 대응하여 동독은 공산주의 체제 보존과 독립을 유지하고 궁극적으로는 동독 중심의 공산화 통일을 이룩하기 위한 방안을 강구하기 시작하였음.
- 그 일환으로 1956년 12월 31일 울브리히트 동독 사회주의통일당 제1서기는 1민족 2국가론의 입장을 견지하는

가운데 양국간에 우선적으로 관계정상화를 도모하고 서독에 의한 동독의 승인을 유도하는 한편, 위장평화 공세로써 서독내부 분열을 기도하고, 나토군의 해체와 미군철수 여론을 조성하기 위해 黨機關紙인 「新獨逸」(Neues Deutschland)과의 회견에서 統獨을 위한 過渡的 措置로서 獨逸國家聯合案을 제의하였음.

나. 1980년 以前의 北韓聯邦制案과 東獨의 國家聯合提議와의 比較

- 1980년 이전의 北韓의 聯邦制案은 統一에 이르는 過渡的 措置라는 점에서 東獨의 國家聯合提議와 유사함.
 - 1960년의 남북연방제안 : 南北總選舉 不可能時 過渡的으로 南北朝鮮의 聯邦制 實施
 - ※ 1973년의 고려연방제안에서는 명시적 언급이 없으나, 과도적 성격을 지니는 것으로 보임.
 - 東獨의 國家聯合提議 : 統一을 위한 總選舉가 가능할 때까지 過渡的 措置로서 國家聯合 形成
- 1960년의 남북연방제안은 中央政府로서 최고민족위원회(1973년에는 최고민족회의로 改名됨)를 들고 있는 바, 이는 동수의 대표로 구성되고 경제 문화발전을 통일적으로 조절하는 기능을 수행한다는 점에서 동독이 제시한 全獨

委員會와 유사함.

- 다만, 全獨委員會는 議會代表로 구성되는 데 반해, 최고 민족위원회는 政府代表로 구성되는 점에서 차이가 있고, 전자의 기능은 경제 문화에만 국한되지 않고 보다 포괄적인 것이었음.
- 1960년의 남북연방제안과 東獨의 國家聯合 提議는 모두 상이한 2개의 政治制度가 존재함을 인정하는 기초위에서 제의되었음.
 - 다만, 東獨은 2개의 제도 뿐 아니라 나아가 2개의 독일 국가가 존재하는 것으로 보았음.
- 1960년의 남북연방제안은 조선민주주의 인민공화국 政府와 大韓民國 政府의 獨自의 活動을 보장한다고 하므로써 구성국의 外交權을 인정하여 國家聯合의 色彩가 농후하였음.
 - 1973년의 고려연방제안에서는 대외관계에서 북과 남이 공동으로 나가야 하며 고려연방공화국이라는 단일국호 하의 UN가입을 제의하고 있으나, 본질적으로 國家聯合制의 성격을 지속하고 있다 할 것임.
- 1973년의 고려연방제안에서는 대민족회의 소집이라는 先決條件을 제시하고 있는 바, 이것은 東獨의 國家聯合 提議에서 4대 先決條件을 제시한 先例에서 영향을 받

은 것으로 보임.

- 이상과 같이 1980년 이전의 北韓聯邦制案은 東獨의 國家聯合提議의 내용을 모방하므로써 國家聯合制에 가까운 것으로 평가할 수 있음.
- 이외에 北韓의 聯邦制案과 東獨의 國家聯合提議와의 비교는 다음의 <표 1>을 참조

<표 1> 東獨의 國家聯合提議와 北韓의 聯邦制案과의 比較

구 분	북	동	독
형 태	연 방	국가연합	
성 격	통일예의 과도적 조치 (1980년이전)	통일예의 과도적 조치	
민 족	단일민족	단일민족	
영 토	협 소	중 간	
대치되는이념	공산주의와 자유민주주의	공산주의와 자유민주주의	
방위대상	주한미군 철수	4대강국의 병력철수	
통합경험	경험(분단이전)	경험(제2차대전 이전)	
연방기관 또는 중앙정부	연방회의, 연방상설위원회	전독위원회	
구성국 상호 관계	남북의 현존 정치제도 유지, 내정불간섭	양독관계를 국제법적 평등관계화	

2. 고려민주연방공화국 창립방안과 社會主義 聯邦論과의 比較

가. 고려민주연방공화국 창립방안과 社會主義 聯邦制度와의 比較

- 북한의 聯邦制와 社會主義 聯邦制度와의 비교분석은 제2차 대전후에 聯邦制度를 채택한 신생국가 중 경제발전 수준 등을 고려하여 선정한 3개국(체코, 유고, 미얀마) 및 社會主義 聯邦制度의 선구를 이룬 소련의 聯邦制度 運營 事例 연구를 기초로 하여 분석하기로 함.³⁾ 여기에서는 아울러 自由主義 聯邦制度와도 간단히 비교하고자 함.

(1) 民族問題 解決의 중요한 手段

- 北韓은 “社會主義的 聯邦制度는 프롤레타리아 독재실현을 위한 기도”임을 인정하고 있음(1981년 2월 2일자 로동신문).
- 北韓의 聯邦主義觀은 제2차 코민테른 대회(1920. 7. 28)에서 채택된 『民族 및 식민테제 7項』의 정신을 수용하여 이념적으로 소련의 연방제도에 많은 영향을 받은 것으로 보임.

3) 제2차 대전후 신생국가의 연방제도 운영사례에 관한 기초연구에 관해서는 『제2차 대전후 신생국가의 연방제도 운영사례』, 민족통일연구원 연구보고서 91-01(1991. 6)참조.

— 『민족내에 있는 공산주의적 要素가 민족사회를 지배할 수 있도록 통일된 勢力이 되기 까지의 過渡的인 政治組織으로서 聯邦制가 필요하다.』

※ 『련방제는 말과 풍습, 문화가 서로 다른 민족들로 이루어진 나라들에서 실시하는 국가구조 형식의 하나』⁴⁾

※ 『사회주의 국가에서 련방제(실례로 소련)는 민족문제 해결의 중요한 수단으로서 민족자결권의 원칙에 기하여 대개 민족의 자주적인 발전을 보장한다. ...민주주의 중앙집권제 원칙에서 련방적인 최고주권기관에 복종하면서, ... 자본주의 국가들의 련방제(실례로 미국)는 형식상 성원국들에게 일정한 주권을 인정하지만, 실제에 있어서는 국내외적인 모든 문제를 관료주의적 중앙집권제에 기초한 련방적인 주권기관이 단독으로 처리하는 단일화된 <련방제>에 불과하여 강대 민족 부르조아지가 약소민족들에 대한 억압과 략탈을 보장하는 수단에 지나지 않는다.』⁵⁾

(2) 結合根據로서의 聯邦憲法の 有無

4) 정치사전(평양: 사회과학 출판사, 1973), P.313.

5) Ibid.

○ 社會主義 聯邦制度의 경우 自由主義 聯邦制度와 같이 모두 聯邦憲法을 가지고 있음.

— 다만 소련의 경우 聯邦憲法을 제정하기에 앞서 구성공화국간에 聯邦條約을 체결하는 『先 聯邦條約締結, 後 聯邦憲法制定』의 2단계 절차를 거치며, 소련과 유고의 경우 역사적으로 연방국가 성립 초기에 먼저 聯邦國家 수립을 公布, 후에 聯邦憲法을 制定하였음.

○ 고려민주연방공화국 창립방안의 경우 聯邦憲法の 제정 등 구체적인 구성절차에 대해 아무런 언급이 없음.

— 단 북한의 정치사전에서는 연방형성의 요건으로 聯邦憲法을 들고 있으면서도 고려민주연방공화국 창립방안에 있어서 聯邦憲法에 대한 언급이 없는 것은 蘇聯과 유고의 先例에 비추어 먼저 고려민주연방공화국이라는 聯邦國家를 구성, 선포하면 憲法制定은 차후에 특별히 문제 될 것이 없다는 판단에서 비롯된 것이라고 보임.

(3) 國家結合의 性格

○ 社會主義 聯邦制度의 경우 이념적으로 초기에는 聯邦制가 과도적 성격을 띠었으나, 실제에 있어서는 영구적인 결합으로 발전되었음.

— 自由主義 聯邦制度의 경우 聯邦制度는 영구결합의 성격

을 가짐.

- 北韓의 聯邦制의 경우 1960년의 제의에서는 과도적 체제임을 언급했으나 1980년의 고려민주연방공화국 창립방안以後에는 통일국가의 형태로 주장되고 있음.
- 전자의 경우 이념적으로 사회주의 초기의 聯邦制度和 유사하나 후자의 경우 영구결합의 성격으로 변화되고 있음.

(4) 政府形態

- 社會主義 聯邦制度和 自由主義 聯邦制度는 공히 정부형태에 있어서 聯邦政府和 構成國政府로 구성되어 있고, 양자의 이념과 체제는 동일함.
- 고려민주연방공화국 창립방안의 경우 최고민족연방회의, 연방상설위원회라는 남북간의 협의체를 통해서 연방이 운영되어야 한다고 하고 있으나, 構成國인 南北韓의 정부는 이념과 체제면에서 상이함.

(5) 聯邦憲法裁判所 설치 與否

- 社會主義 聯邦制度의 경우 聯邦과 構成國간 및 構成國 상호간의 권한분쟁을 심사할 聯邦最高裁判所 (체코, 유고) 憲法監督委員會(소련) 또는 人民司法委員會(미얀마)를 설치하고 있음.

- 自由主義 聯邦制度의 경우에도 聯邦憲法裁判所(독일)나 聯邦大法院(인도, 말레이시아, 나이지리아)을 설치하고 있음.
- 고려민주연방공화국 창립방안의 경우 構成國인 南北韓 간의 권한분쟁, 의견차이를 심판·조정할 聯邦憲法裁判所에 대한 언급이 없음.
- 그러나 북한의 정치사전에서는 聯邦國家의 成立要件으로서 強力한 聯邦憲法, 聯邦最高主權機關, 聯邦最高執行機關, 聯邦司法機關 등의 設置를 豫定하고 있음.
- * 『나라의 전지역에 걸쳐 국가주권을 행사하는 최고주권기관과 그의 최고집행기관이 있으면서, 해당하는 지역에서 일정한 범위의 주권을 독자적으로 행사하고 집행하는 성원국들로 이루어진 국가. …련방적 최고주권기관과 최고집행기관은 전련방적 영역에 대하여 최고주권을 행사하며 행정적 통제를 실시한다. 련방헌법을 비롯하여 련방최고주권기관의 법령과 련방최고집행기관의 결정 지시는 련방 전지역에서 최고의 법적 효력을 가지며 집행의 절대적인 의무성을 띤다.』⁶⁾

6) Ibid.

(6) 外交 및 軍事權

- 社會主義 聯邦制度의 경우 일반적으로 外交 및 軍事權은 聯邦政府에 있음.
 - 다만 소련의 경우 1944년 憲法에서 構成國에 外交 및 軍事權을 부여하였으나, 1977년의 브레즈네프 憲法 이 후 현재까지는 外交權만 構成國에 인정하고 있음.
 - 自由主義 聯邦制度의 경우에도 外交 및 軍事權은 聯邦政府의 고유권한임.
- 고려민주연방공화국 창립방안의 경우 聯邦과 構成國이 外交 및 軍事權을 공유하는 특이한 형태임. 10대 시정방침에 의하면 구성국은 독자적 대외관계를 유지하면서(제 9항), 대외적으로는 연방이 유일대표권을 행사(제10항)하게 되어 있음. 전술한 바와 같이 최근 일련의 연방제 修正提議에서는 外交 및 軍事權을 地域政府에 더 부여하고는 있으나, 여전히 聯邦政府와 構成國간 權限配分の 한계가 분명치 않음.

나. 고려민주연방공화국 창립방안과 社會主義 聯邦論과의 比較

(1) 모택동의 聯合政府論(1945. 4)의 內容과 背景

(가) 內容

○ 日帝의 敗亡이 목전에 이른 1945년 4월 延安에서 개최된 중국공산당 제7차 全國代表大會에서 발표한 모택동은 『政治報告』에서 통일에 이르는 臨時的 措置로서 소위 『聯合政府論』을 제의하였음.

- 이 聯合政府論은 ① 중국인민의 기본요구, ② 국제정세와 국내정세, ③ 抗日戰중 두 개의 路線, ④ 중국공산당의 정책, ⑤ 全黨이 단결하여 당임무의 실현을 위해 鬪爭하자는 등의 5장으로 구성되어 있음.
- 모택동은 여기서 중국인민의 기본요구는 각당 각파의 대표들이 단결하여 민주적인 臨時聯合政府를 만들어 일본을 패배시키고 해방을 쟁취해야 한다고 강조하였는 바, 그 구체적 내용은 다음과 같음.
- 제1단계는 : 각당 각파(국민당, 공산당, 민주동맹), 無黨 無派의 대표들이 聯合하여 臨時聯合政府를 수립, 민주적 개혁을 단행하여 당면위기를 극복하고, 전 중국의 항일역량을 집결, 동원하여 연합국과 합동작전으로 일본 침략자들을 타도함.
- 제2단계 : 자유선거에 의해 人民代表大會를 소집하고 각당 각파, 무당무파의 보다 광범위한 대표적 인물을 포함하는 연합적 성격의 정식 민주정부를 수립하여 解放後의 전국인민을 지도함으로써, 독립, 자유, 민주, 통일,

부강의 新中國을 건설함.

○ 모택동은 중국공산당 제7차 全國代表大會에서의 주장에서 共同綱領을 제기하면서 그것을 다시 一般綱領과 具體的綱領으로 二分하였으며 후자를 最低限度의 綱領이라고 제시하였음.

— 一般綱領 : 新三民主義의 발전형태인 新民主主義를 골자로 하는 바, 프롤레타리아 영도하에 장래의 최고강령인 사회주의와 공산주의를 향해 매진하는 것임.

— 具體的 綱領 : 국민당 일당독재의 廢止, 민주적 연합정부의 聯合統帥部의 건립, 모든 민주당파의 합법적 지위 인정 요구, 모든 정치범 석방 및 解放區政府의 승인을 얻어내는 것임.

(나) 背景

○ 항일전쟁의 주축인 國民黨 政府軍의 전력소모가 컸던데 반해 공산당의 세력은 상대적으로 신장되었음.

— 중국 공산당 제7차 全國代表大會(7全大會, 1945. 4) 당시 黨員 數는 6全大會(1928.6-7) 時 보다 30배 증가하였음(120만). 그러나 전체적인 면에서 국민당군은 중공군의 4.3배의 병력을 보유하고 있었음.

○ 일본의 패전이 예견되는 등 전쟁의 종결국면에 접어들면

서 장차 국민당군의 공산당에 대한 공격이 예상되는 상황에서 공산당은 국민당 정부에 타격을 가하여 정부의 위신을 떨어뜨리고 국민당을 고립시키기 위하여 聯合政府論을 제의하였음.

(2) 中國의 一國兩制案의 內容과 背景

(가) 內容

- 1978년 제11차 3中全會에서 등소평에 의해 제시된 후, 중국은 1979년 葉劍英 『9 개항 건의』와 1982년 中國憲法에서 통일에 이르는 過渡的 措置로서 一國兩制案을 제의하고 있음.⁷⁾
- 中華人民共和國政府가 중국을 대표하는 배타적인 합법정부임.
 - 대만에게는 일정 기간동안 자치적인 군대보유, 立法權, 司法權 및 독자적인 사회·경제체제 유지를 가능하게 함.
 - 一國兩制案은 聯邦制度는 물론, 國家聯合과도 다름.
 - 중앙정부의 헌법과 저촉되는 입법 및 사법 제도를 지방

7) 영국과 포르투갈로부터 홍콩, 마카오의 주권을 회복하기 위한 협상과정에서도 一國兩制의 적용을 시사한 바 있음. 즉, 중국은 현재 자본주의 정치·경제체제를 채택하고 있는 홍콩과 마카오를 무리없이 흡수 통합하기 위한 방안으로서 일정기간 잠정적으로 자본주의 체제를 유지하도록 허용한다는 방침을 약속하고, 이를 장차 대만 통일에도 적용할 의사를 표명하였음.

정부에게 일부 인정함.

- 과도적으로 지역정부에 자치적 권한을 허용하고 있으나 기본적으로 중앙집권적인 구조임.

(나) 背景

- 대만내에서 독립운동 세력이 부상, 민주화 요구와 함께 중국으로부터의 분리독립 주장을 강력하게 제기하였는 바, 이에 대한 대응책이 중국에 의해 모색되었음.
- 4개 현대화의 성공적 추진을 위해 국내안정과 미·일·소 등 열강과의 평화유지, 국내외의 보수 및 개혁세력간의 균형을 통한 안정이 절실히 요구되었음. 이를 위해 과거 견지했던 무력통일주장 보다 平和統一 방안을 선호하게 됨.
- 중국과 서방제국과의 外交關係 확대로 中國統一에 대한 서방국의 介入 가능성을 배제하고 대만을 국제적으로 독립시킴으로써 궁극적으로 흡수, 통합하기 위한 독자적인 統一方案으로서 1978년 10월 처음 제안되었음.

(3) 越盟의 聯立政府論의 內容과 背景

(가) 內容

- 제의 시기는 다음의 3기로 나누어짐.
 - 제1기 : 남부월남내의 反共的인 고딘 디엠 정권을 타도

하고 월남문제에 미국의 개입을 저지하는 한편, 월맹 내에 공산당조직을 강화하기 위한 시간을 획득하기 위해 1960년 12월 20일 『民族的 民主聯立政府』 수립을 제의하고 민족해방전선 10大 綱領을 제시하였음.

- 제2기 : 고딘 디엠 실각후 미군철수 여론을 조성하고 월남의 내부분열을 획책하여 남부월남에 용공정권을 수립하기 위해 판반동수상이 1963년 11월 17일 民族聯立 政府樹立을 제의하였음.
- 제3기 : 戰爭終結段階에서 연합군의 최종 반격시도를 포기토록 하고 외국군대의 전면철수를 촉구하면서, 월남의 내부분열 고무와 궁극적인 월남공산화를 위해 1969년 8월 聯立政府 수립을 제의하였음.

○ 특히 1969년 8월의 聯立政府 수립제의의 주요 내용은 다음과 같음.

- 前提條件으로서 미군 등 모든 외국 군대를 월남으로부터 철수하고 정치범을 석방, 정치적 자유를 보장하도록 요구함.
- 총선거를 통해 制憲國會를 구성하기까지 過渡的인 對策으로 暫定聯立政府를 수립함.
- 연립정부는 남부월남을 공산화하여 흡수하기 위한 過渡的 形態로서 설정되고 있음

(나) 背景

- 남부월남에서 1958년 이래 공산주의자들이 활발한 활동을 시작하여, 1960년 12월 『民族解放戰線』(Vietcong)이 형성되었음.
- 1960년 이래 비민주적인 고딘 디엠 정부에 대한 월남 국민의 항거가 거세어 지는 등 월남의 내부정치 상황이 극도로 혼란하여 월남정부는 계엄령을 선포하였고, 월남 경제의 피폐화로 월남국민들 사이에 反戰主張과 비민주적 정권타도의 여론이 비등하였음.
- 미국은 월남 군대의 부패, 무능력으로 월남전의 군사적 해결에 부정적인 견해를 표출하기 시작함. 한편 월남전 개입으로 미국은 국내경제 위기에 봉착하였으며, 미국내에서 反戰運動이 확산되어 아시아로부터 철수 움직임을 보이기 시작함.
- 이와 같은 배경에서 월맹은 월남문제에 미국 등 외국의 개입을 저지하고, 고딘 디엠, 구엔 반티우 등 반공적인 사이공정부를 타도, 월남에 용공정권을 수립하므로써 궁극적으로 월남을 흡수, 공산화하려는 의도에서 1960년부터 1970년대초까지 제의하였음.

(4) 印度支那聯邦論

(가) 內容

- 캄보디아의 시아누크(Sihanouk)國王은 1961년 베트남 라오스 캄보디아를 포함하는 인도지나 中立地帶를 強大國 保障에 의하여 形成하거나 또는 캄보디아와 월남을 포함한 中立化된 인도지나연방의 창설을 제의한 바 있음.
 - 시아누크國王은 당시 베트남의 통일이 가능하다고 보고 聯邦制度를 暫定的인 解決策으로서 제시하였음.
- 공산화 통일 후 공산 베트남정권에 의해 추진된 인도지나 聯邦論은 베트남 캄보디아 라오스의 인도지나 3개국 聯邦을 구축하는 것으로서 이들 3개국은 새로운 생존을 위해 相互 聯合하되 구성국은 각기 완전한 獨立國家로서 단 결을 구축하자는 것임.

(나) 背景

- 공산베트남은 민족주의 감정이 강하여 전통적으로 북경에 종속되는 것에 저항하여 왔고, 인도지나에서 盟主가 되는 것을 꿈꾸어 왔음.
 - 베트남 統一을 聯邦形成을 위한 기반으로서 이해하였음.
- 라오스와 캄보디아 양국은 베트남의 종속국이었던 역사적 경험을 가지고 있고, 프랑스聯合內에서 베트남이 주축이

된 인도지나聯邦이 형성된 적이 있었음.

- 베트남 군기관지 『관도이 난잔』은 1979년 1월 9일자 기사에서 무력에 의해 베트남統一을 이룩한 베트남 공산정권은 인도지나聯邦 樹立을 추진할 것이라고 언급하였음.

(5) 고려민주연방공화국 창립방안과 社會主義 聯邦論의 比較

- 社會主義 聯邦論은 형태와 상황에 관계없이 대체로 統一에 이르는 過渡的 措置 즉, 共產化統一을 위한 中間過程으로서 제의되고 있음.
 - 1980년 이전의 북한연방제안의 경우 공산주의식 통일을 향한 중간단계로 연방제를 제의하였으나, 1980년의 고려민주연방공화국은 완성된 통일국가의 형태로 제의되고 있는 점에서 社會主義 聯邦論과 차이가 있음.
- 社會主義 聯邦論은 외세배격 또는 외부세력의 위협으로부터 자기보호라는 목적에서 聯邦 내지 聯合政府의 형성을 시도하였음. 이를 위해 연방 또는 연합정부가 실시할 施政方針이나 綱領을 제시하여 정부로부터의 민심 이반과 정치적 지지기반 확장에 이용하였음.
 - 고려민주연방공화국 창립방안도 10대 施政方針을 제시하여 僞裝平和統一 공세를 전개하는 한편 미군철수를

기도하고 있음.

- 社會主義 聯邦論의 경우 이를 제외한 政治的 實體들이 모두 상대방과 과거 역사적으로 統合 또는 統一된 政治實體로 존재한 경험을 가지고 있으나, 유리한 입장에서 상대방을 흡수통합하기 위해 대체로 반대편에서 받아들일 수 없는 몇가지 先決條件을 제시하고 있음.
 - 아울러 이들은 聯邦 또는 聯合을 주장하면서 표면적으로는 중앙정부와 구성 단위체간의 平等關係를 내세우나 실제로는 상대방의 吸收統合과 공산당 중심의 中央執權的 指導를 추구하고 있는 바, 이는 사실상 공산주의식으로 吸收統合하기 위한 併合戰術의 변형에 불과함.
 - 고려민주연방공화국 창립방안의 경우 統一戰線戰術 강화의 일환으로 5가지 先決條件을 내세워 유리한 입장에서 남한의 흡수통합을 기도하고 있음.
- 북한의 고려민주연방공화국 창립방안과 社會主義 聯邦論과의 유사점 및 보다 상세한 내용에 관해서는 다음의 <표 2>와 <표 3>을 참조.

<표 2> 고려민주연방공화국 창립방안과 社會主義 聯邦論과 의 比較

구 분	북 한	중 국		월 맹	공산베트남
		연합정부론	일국양제		
형 태	연 방	연합정부	중앙집권적 정부형태(과도적으로 지역정부에 자치권허용)	연립정부	인도지나연방
성 격	통일 국가의 완성형태(80년 이후) ※통일에의 과도적 조치(80년 이전)	통일에의 임시적 조치(1945년)	통일에의 과도적 조치	통일에의 과도적 조치	잠정적 해결책(시아누크 국왕)
민 족	단일민족	다수민족	다수민족	단일민족	다수민족
영 토	협소	광활	광활	협소	광활
대치되는 이념	공산주의와 자유민주주의	공산주의와 자유민주주의	공산주의와 자유민주주의	공산주의와 자유민주주의	공산주의
방위대상	주한미군철수	일본침략에서 해방		주월미군철수	중국의 영향력배제
통합경험	경험(분단이전)	경험(중일전쟁이전)	경험(중·일전쟁이전)	경험(제2차대전이전)	경험(프랑스연합내 인도지나)
중앙정부 또는 연방기관	최고민족 연방회의, 연방상설위원회		중국정권이 배타적 합법정부임		
구성국 상호관계	남북의 현존, 정치체제유지, 내정불간섭	국민당 일당독재 폐지	중국과 대만은 공존, 각자의 정치체제유지		각기 완전한 독립 국가

<표 3> 북한, 중국 및 월맹의 10大 綱領과 統一方案의 比較

항 목	북한의 연방제 10대 시정방침 (1980.10)	중공의 항일구국 10대 강령 (1937.8)	월맹의 민족해방 전선 10대 강령 (1960.12)	중국의 일국양 제, 업검영 『평 화통일 9개항』 (1981.10)
선결조건	주 한 미 군 철수, 현 한국정부의 퇴진, 정전협정 을 평화협정으로 대체	일본 제국주의 타도(1항), 민족 배신자, 친일파 일소(9항), 정치 범 석방, 반동적 법령 취소(1945. 4)	고단디엠정권 타 도 및 민주정권 으로 교체, 외국 군대 철수(1965. 4)	
1항	국가활동의 자주 성 견지, 외세간 섭배제		식민주의 배척 (1항)	
2항	전지역적 민주주 의 실시, 민족 대단결	정치기구의 민주 개혁(4항), 항일 을 위한 민족단 결(10항)	진보적 민주주의 제도 실현(2항), 민족간·남녀간 의 평등 실현(7 항)	
3항	개인소유 기업활 동보장, 민족경 제의 자립적 발 전	전국민민의 참여 보장(3항) 전시 의 제정, 경제정 책(6항)	자주경제건설(3 항)	경제적 가치허용 (통일이후 50 년), 사유재산, 토지기업의 소유 권과 합법적 상 속권인정(4항)
4항	민족문화, 민족 교육의 발전	항일의 교육정책 (8항)	민족문화건설(5 항)	
5항	남북간의 교통 체신연결, 자유 로운 운영보장			우편교류, 통상, 왕래, 친지방문, 여행, 체육교류 (2항)
6항	전민민의 생활안 정도모	인민생활의 안정 (7항)	생활조건 개선 및 소작료 인하 (4항)	대만 상공계 인 사들의 합법적 권익, 이윤보장 (8항)

항 목	북한의 연방제 10대 시정방침 (1980.10)	중공의 항일구국 10대 강령 (1937.8)	월맹의 민족해방 전선 10대 강령 (1960.12)	중국의 일국양 제, 엽검영 『평 화통일 9개항』 (1981.10)
7항	군사적 대처해 소, 민족연합군 조직	전국적인 군사동 원(2항)	민족군대의 건설 (6항)	자치적 군대보유 가능(3항)
8항	해외동포의 민주 적 권리보장			
9항	지역정부의 대외 활동, 공동발전, 통일이전에 맺은 군사조약등 민족 적 단합에 배치 되는 조약과 협 정폐기			
10항	평화애호적 대외 활동 수행 - 연방공화국이 유일대표권 행사	항일의 대외정책 (5항)	평화와 중립의 대외정책(8항)	대만과 외국과의 경제문화관계 불 변(4항)

3. 최근 北韓의 聯邦制 修正 움직임과 蘇聯의 新聯邦條約案과의 比較

(1) 蘇聯의 新聯邦條約案의 內容과 採擇 背景

(가) 內容

○ 소련의 현행 聯邦憲法과 新聯邦條約案의 內容 및 양자의 비교는 다음과 같음.

비 고	현 행 헌 법	신 연 방 조 약 안
정 체	소비에트 사회주의 공화국 연방	주권 공화국 연방(“소비에트”와 “사회주의”삭제)
외 교	○연방이 대외정책을 수행하고 국가대표, 국제조약체결권 보유 - 공화국은 외국과 관계수립, 조약체결, 외교관 및 영사상호 교환, 국제기구 참가권을 가짐	○연방이 전연방 차원의 대외 정책을 수행하고 국가대표권, 국제조약체결권 보유 - 공화국도 외국과 직접 외교, 영사관계를 수립할 수 있으며 외국과 공관 교환설치, 국제조약체결권 보유(단 여타 공화국의 이익을 침해하거나 연방의 국제적 의무에 위배되어서는 안됨.)
대외무역	○연방이 대외무역을 독점하고 대외 경제활동 관할	○공화국도 외국과 직접, 교역할 수 있음
천연자원 소유, 이용	○연방이 천연자원의 합리적인 이용과 보호를 위한 일반적 조치 결정	○공화국내 토지, 지하자원, 천연 자원은 공화국 소유 - 연방 할당분을 제외한 공화국 내 국유재산은 공화국소유 ○연방보유 금, 다이아몬드, 외화 보유고중 일부 공화국 사용가능

비 고	현 행 헌 법	신 연 방 조 약 안
기타 경제 관련 권한	○과세권, 예산편성권은 연방 보 유	○공화국이 공화국내 과세 및 예 산 편성권 보유
국가권력 기구	○최고회의는 연방회의와 민족회 의로 구성 ○국가 최고 권력기관으로 입법 기관인 인민대표회의 설치	○최고회의는 연방최고회의(하원) 와 공화국최고회의(상원)로 개 편 ○인민대표회의에 관한 언급 무
연방탈퇴	구성공화국은 연방으로부터 탈퇴 권 보유	공화국은 가맹공화국들이 합의에 의해 정하는 절차에 따라 연방 탈퇴권 보유

(나) 新聯邦條約案의 採擇 背景

- 1922년 최초로 연방과 공화국간의 관계를 규정한 연방조약이 작성되었고 동 조약내용은 1924년 레닌헌법에 수용되었음. 그 후 스탈린 憲法(1936), 브레즈네프 憲法(1977)을 거쳐 고르바초프 집권 이후에도 5차례에 걸쳐 헌법이 개정되었으나 연방과 공화국간의 權限配分 관계에는 근본적 변화가 없었음.
- 고르바초프의 지속적인 개혁, 개방정책 추진에도 불구하고 경제난이 심화되고 구성공화국의 분리, 독립추세가 가속화되자, 蘇聯聯邦은 구성공화국의 自治權확대 요구를 적절히 무마하고 분리주의 공화국의 연방탈퇴 노력을 저지하고 이들을 蘇聯聯邦內에 묶어 두기 위해 1990년 중반부터 聯邦委員會에서 新聯邦條約案을 작성, 1991년 3월 8일 최고회의에 제출하였음.

— 新聯邦條約案은 1991년 3월 17일 실시된 國民投票에서 압도적 지지를 얻어 채택되어 현재 비준을 기다리고 있음.

(2) 北韓의 聯邦制修正 움직임과 新聯邦條約案과의 比較⁸⁾

○ 본래 1922년 12월 소련의 聯邦條約은 國家聯合 및 聯邦國家의 양요소를 공유하고 있었으며, 1991년 3월 고르바초프가 입안한 新聯邦條約案의 경우에도 발트 3국을 비롯한 6개 공화국들이 독립을 요구하는 현실을 수용하면서 聯邦(Union)이라는 근거를 남겨둠으로써 체제가 강해질 때 재통합을 추진하려는 의도가 깔려 있음. 북한이 최근 수정제의 움직임을 보이고 있는 聯邦制案은 일종의 『Union of Two Sovereign Koreas』로서 원칙적으로 소련의 경우와 유사한 것으로 판단됨.

— 북한의 고려민주연방공화국 창립방안은 聯邦制와 國家聯合의 성격이 공존해 있음. 체제가 약화될 때는 國家聯合(confederation)을 내세워 체제를 유지하고, 체제가 강해질 때는 聯邦(federation)을 내세워 남한의 흡수를 통한 체제의 팽창을 기도하고 있음.

○ 北韓의 聯邦制 修正 움직임의 경우, 연방상설위원회(연방

8) 최근 소련정세에 비추어 볼 때 新聯邦條約案이 또 다시 수정될 가능성이 있으나, 본 연구에서는 1991년 3월의 新聯邦條約案을 중심으로 북한연방제 수정움직임과 비교하기로 함.

정부)는 南北韓 정부의 활동을 조정하고 공동의 관심사항을 다루나 南北韓 地域政府의 독립성을 저해하지 않게 되어 있음. 이는 소련의 新聯邦條約案에서 구성국이 자신의 영토에서 國家主權을 보유하는 한편 소련 연방정부가 연방의 대외활동의 규제 및 구성국들의 대외경제 관계를 조정하는 것과 유사함.

- 北韓의 聯邦制 修正 움직임의 경우 南北韓 지역정부는 독자적으로 外交權을 수행하게 되어 있음. 이는 소련의 新聯邦條約案의 경우 구성국이 외국과 직접 외교 및 영사관계를 수립할 수 있고, 외국과 공관을 교환설치하며 國際條約의 締結權을 보유하는 것과 맥락을 같이 함.
 - 다만, 北韓의 聯邦制 修正 움직임의 경우 주요 국제문제는 연방과 지역정부가 협의·결정하며 외부의 위협에 공동 대처하는데 비해, 소련의 新聯邦條約案의 경우 구성국이 외교권 행사시 여타 공화국의 이익을 침해하거나 연방의 목적에 모순되거나 또는 연방의 국제적 의무에 위배되어서는 아니된다고 규정하고 있음.
- 北韓의 聯邦制 修正 움직임의 경우 地域政府가 독자적으로 국방권을 행사할 수 있게 되어 있으나 소련의 新聯邦條約案의 경우 구성국에게 국방 내지 군사권을 부여하고 있지 않음.

- 北韓의 聯邦制 修正 움직임의 경우 지역정부가 경제업무의 독립성을 유지하게 되어 있음. 이는 蘇聯의 新聯邦條約案의 경우, 구성국이 구성국내 토지, 지하자원 및 천연자원을 소유하고(기타 연방할당분을 제외한 국유재산도 구성국이 소유), 독자적으로 구성국내 과세 및 예산편성권을 보유하는 규정과 유사함.
- 北韓의 聯邦制 修正 움직임의 경우 지역정부는 입법분야에서 독립성을 가짐, 이는 소련의 新聯邦條約案의 경우 연방관할 사항에 대해서 聯邦法은 우선권을 가지며 전 구성국내에서 시행되는 반면, 연방관할 사항을 제외한 사항에 대해서 공화국내에서는 共和國 法律이 우선하는 것과 맥락을 같이 함.

4. 結 語

- 동독은 서독에 의한 동독의 승인을 유도하여 국제적 지위를 향상시키는 한편, 위장평화공세로써 서독내부의 분열과 미군철수 여론조성을 위해 國家聯合案을 제의하였는바, 1980년 이전의 북한연방제안은 過渡的 措置, 先決條件의 제시, 최고민족위원회의 구성제의, 구성국의 독자적 활동보장 등의 면에서 동독의 국가연합제의에서 많은 영향을 받았다고 보임.
- 북한의 고려민주연방공화국 창립방안은 社會主義 聯邦制

度, 특히 소련의 연방제도로부터 가장 많은 영향을 받은 것으로 평가할 수 있으나, 社會主義 聯邦制度와 비교해 볼 때 제도상 많은 미비점이 나타나고 있음.

- 北韓의 聯邦制案, 특히 고려민주연방공화국 창립방안의 제의 배경은 과거 공산국가들이 제시한 聯合政府論 및 聯邦論들과 그 맥락을 같이 함. 과거 공산정권들은 대내외 정세가 자기에게 불리할 때는 자신의 보존 및 체제 유지를 기도하고, 유리할 때는 평화이미지를 선전하므로써 상대방의 분열을 조장하고 무력도발을 위장하려는데 이용하였음.
 - 특히 중국, 월맹의 경우 국내외 정세가 자신들의 체제 유지에 긍정적으로 작용하고 상대방을 赤化할 수 있는 가능성이 있을 때, 상대방의 경계심을 이완시키면서 정 치협상회의로 끌어내기 위해 聯合政府論을 제의하였음.
- 대민족회의 내지 전민족회의, 그리고 최근 민족통일정치 협상회의 소집주장은 과거 동독의 全獨委員會의 구성의도와 유사함에 특히 유의해야 할 것임.
 - 全獨委員會는 兩獨逸國家의 동수대표로 구성되게 되어 있는바, 서독의회회의 대표들 중에서 친동독성향의 의원들을 포섭하여 상층 통일전선전술을 형성하여 궁극적으로 동독에 의한 흡수통합을 기도하였음.

- 1991년 김일성 신년사 이후 최근 북한은 느슨한 형태의 연방제안을 주장하고 있는 바, 이는 중국, 월맹의 경우와 같이 연합적인 성격의 통일방안을 내세움으로써 국내외 주변정세의 변화에 수세적으로 대응하고 북한의 체제유지를 도모하는 한편, 국제적인 선전효과를 노리는 이중성에 기인하는 것으로서 결국 남한을 정치협상으로 유도하여 궁극적으로 남한의 吸收統合 내지 赤化統一을 기도하려는 것으로 분석됨.

IV. 北韓聯邦制案의 分析과 問題點

1. 北韓聯邦制案의 分析

가. 提議 背景 分析

- 북한의 연방제는 각각 시대적 배경이 다른 상황에서 제의 되었음.
 - 1960년 8월 북한은 1950년대말 전후복구를 마무리하고 김일성 1인 독재체제를 공고히 한 가운데, 사회주의체제에 대한 우월의식과 對南 經濟力 및 軍事力 우위에 대한 자신감을 배경으로 4·19이후 남한내의 혼란한 정세를 이용하여 남조선혁명을 달성하기 위한 평화적 방법으로 공세적인 차원에서 처음으로 「남북연방제」를 제의하였음.
 - 1964년 2월의 3大 革命力量強化 방침에 입각하여 1960년대 북한은 4대군사노선에 따른 혁명기지화 작업을 추진하였고, 통혁당 사건 및 일련의 대남테러를 도발하므로써 남한내 정치불안을 조성하는 한편 월남전의 확대를 이용하여 한반도에서 제2전선을 구축하므로써 미군철수를 유도하고, 국제사회에서 한국을 고립시키는 「국제적 혁명력량」을 강화하는 입체적인 대남전략을 전개하였음. 한편 1960년대말 「괘 독트린」 이후 동서간의

긴장완화 및 동북아시아에서의 역학관계의 변화에서 초래된 일련의 위기상황에서 和戰兩面 戰術의 일환으로 또한 남한의 남북한 유엔동시가입 기도를 저지하기 위해 1973년 6월 새로이 「고려연방제」를 제의하였음.

- 1970년대의 남한의 급속한 경제성장으로 남북한 체제 경쟁에서 북한이 열세였으며, 美·日의 對中修交로 동북아시아에서의 反蘇協力體制가 구축되고 중국의 개혁·개방정책의 추진등 주변 국제환경이 북한에게 불리하게 전개되었음. 그러나 1979년의 10.26사태 이후 남한의 정국혼란을 남조선혁명의 호기로 판단하고 한국의 국제적 고립화와 韓美關係의 단절을 위한 대남선전 및 대외 홍보수단으로서 그리고 김일성체제를 강화하기 위한 대내통치용으로서 1980년 10월 「고려민주연방공화국 창립방안」을 제의하였음.
- 1980년대 남한은 우세한 경제력을 바탕으로 북방외교 및 비동맹외교를 적극 추진하여 국제적 지위가 향상되었는 바, 북한은 이를 저지하기 위해 국제테러를 자행하였으나 오히려 국제적 고립을 자초하였음. 한편 1980년대 중반부터 蘇聯 및 東歐에서의 改革·開放 및 民主化, 몰타 정상회담으로 인한 탈냉전 및 탈이념화의 세계적 조류를 의면하고 북한은 철저히 체제유지에 노력하여 왔으나, 1980년대 말부터 가중된 경제난 약화에

직면하여 日本, 美國 등 대서방접근이 불가피하게 되었음. 북한은 최근 남북한 유엔동시가입, 핵사찰 수용, 개혁 및 개방에 대한 주변국가의 압력에 적절히 대처하고 평화이미지 선전을 위해 수세적인 입장에서 1991년 1월부터 일련의 聯邦制 수정움직임을 보이고 있음.

나. 提議 內容 및 特徵分析

(1) 聯邦國家의 國號變遷

○ 북한은 1960년 8월 14일 처음으로 제시하였던 「남북연방제」안에 대하여 1973년 6월에 『고려연방공화국』 國號使用을 제의하였고, 1980년 10월 10일 6次 黨大會에서 다시 『民主』를 추가하여 『고려민주연방공화국』을 最終 統一國家의 國號로 제의하고 있음.

— 『고려』라는 單一國號에 관해서 북한은 “남북연방제를 실시하는 경우 聯邦國家의 國號는 우리나라의 版圖위에 存在하였던 單一國家로서 世界에 널리 알려진 고려라는 이름을 살려 고려연방공화국이라고 하는 것이 좋을 것”이라고 하고 있음.

— 본래 高麗는 高句麗의 後繼者라는 歷史的 意味를 가지고 있는 바, 북한은 高麗라는 國號를 내세워 歷史繼承의 正統性을 자처하자는 것이며, 이는 韓半島의 唯一 合法政府라는 주장을 합리화하려는 의도를 지닌 것으로

분석됨.

- 北韓이 주장하는 『民主』는 계급의식으로 무장하고 계급 혁명에 찬성하거나 또는 반대하지 않는 者를 의미하는 『人民』의 개념과 관련되어 있으며, 民主化는 공산주의자들을 비롯한 모든 集團과 個人들이 自由롭게 活動할 수 있는 政治的·法的·社會的 霧圍氣를 造成하자는 것을 의미하는 바, 결국 北韓이 民主化를 주장하는 것은 남한사회에서 정부와 국민내의 分裂을 조장하려는 의도에서 나온 것임.

(2) 統一方案으로서의 北韓聯邦制案의 性格

- 北韓이 주장하고 있는 초기의 남북연방제와 고려연방제는 국가 통일의 영구적 형태가 아니라 단지 단일 거국 정부하에 통일을 지향하는 중간 단계로서의 過渡的 措置로 설정되었으나 1980년의 고려민주연방공화국은 完成된 統一國家의 형태로 제시되고 있음.
- 北韓은 1972년 11월 16일 평양방송을 통해 그들이 내세우는 聯邦制案의 性格이 異民族間의 聯合이 아닌 單一民族間의 聯合이라는 점, 또 연방국가가 일정하게 갖는 恒久性을 배제하고 통일에의 過渡的인 措置라는 점 등을 들어 타 국가에서 實施하고 있는 연방과 기본적으로 相異하다고 말한바 있으나 무엇이 어떻게 다른지具

體的인 說明을 하지 않고 있음.

- 한편 최근 일련의 북한연방제안의 수정움직임에서는 통일을 후대에 일임한다고 함으로써 다시 과도적 성격을 갖는 것으로 환원하는 듯한 인상을 주고 있음.
- 북한이 제의한 聯邦制는 완전한 통일정부의 건설을 의미하는 것으로 보기 어려운 점이 있음. 북한의 聯邦制는 통일국가 건설 이전의 잠정적 체제(단결, 합작)로부터 통일국가 실현까지를 모두 포함하고 있기 때문임. 이러한 점에서 북한의 聯邦制는 국제법상의 일반적인 연방과는 다른 의미를 가지며 동시에 통일국가 건설 이전의 잠정적 체제의 성격을 띠고 있음.

(3) 內容 分析

- 1960년의 남북연방제는 지역정부에 독자적 활동을 보장한다고 함으로써 국가연합제 성격이 강하였음. 1973년의 고려연방제는 고려연방공화국이라는 단일국호하에 UN가입을 제의하고 있으나, 연방제의 내용은 전반적으로 빈약하였으며 국가연합제 성격이 지속되었음.
- 1960년의 提議에서는 3가지 代案을 제시하면서 그 중에서도 南北韓이 總選을 실시하여 統一하는 것이 가장 合理的이고 現實的인 길이라고 주장하였으나, 1980년에 와서는 總選主張이 사라지고 그 대신 聯邦國家 形成이 가장 現實

的이고 合理的인 방도라고 주장하고 있음. 이는 남한의 경제성장과 국력증대에 따른 北韓體制의 위협인식과 남북 총선거에 의한 통일방안의 비현실성에 대한 인식에 기인한 것으로 보임.

- 60年代와 70年代초까지는 南北간에 人口差 (南韓이 언제나 優勢하였음)가 있다 해도 南韓社會內에 不安要素가 많았기 때문에 總選을 실시하면 北韓이 유리하다고 생각하였으나, 1972년 이후 특히 80年代에 와서는 南韓社會가 安定되고 國民團合이 이루어진 方向으로 나가자 總選으로 統一하는데 있어서 北韓이 자신감을 잃어버린 것으로 판단됨. 즉, 南韓이 人口도 많고 社會가 安定되어 있는 상태에서 多數決原理를 기본으로 하는 總選舉 統一方案은 자기들에게 不利하다고 판단하고, 南北이 人口 차이를 떠나 外形上 1對 1의 입장에서 형성하는 聯邦制라는 手段을 前面에 내세운 것으로 보임.

※ 1972년 9월 17일 일본 『每日新聞』기자와의 회견에서 김일성은 남한에게 주어진 선택이란 聯邦制를 수락 하든지 거부하든지 하는 것 밖에는 없음을 분명히 하므로써, 1960년대의 세가지 選擇的 條件중 總選舉 主張을 철회하였음.

- 1980년 그 동안의 연방제안을 집대성하여 고려민주연방공화국 창립방안을 제의한 이래 지금까지 고려민주연방공화

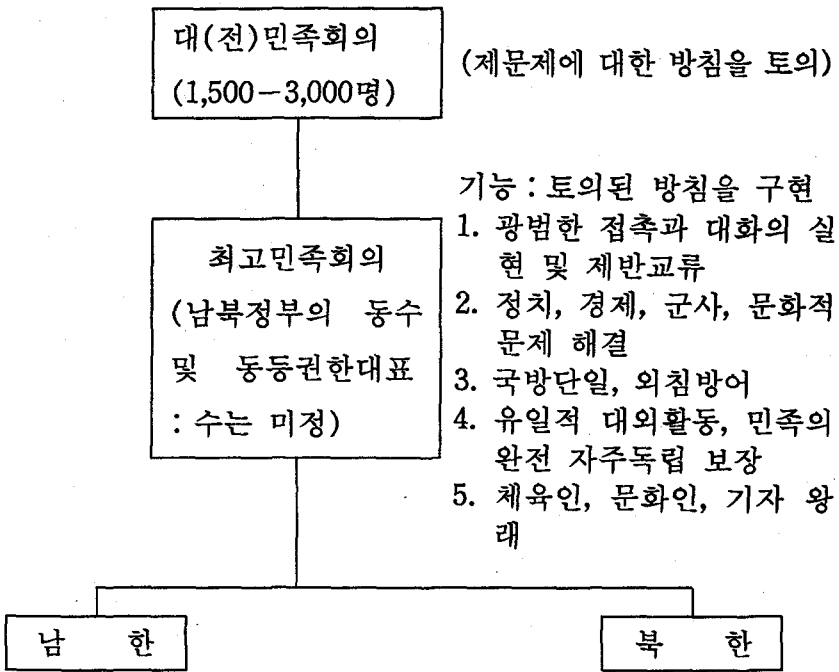
국의 구조와 기능에는 내용상 근본적인 변화가 없음.

- 연방제안의 구체적 내용에 비추어 보면, 1960년과 1973년의 聯邦制案이 國家聯合制 性格을 띠고 있었던 것에 반해 1980년의 고려민주연방공화국 창립방안은 聯邦制 性格을 보다 강하게 띠고 있음.
- 그러나 김일성 주석이 1991년 1월 1일 신년사에서 연방제안의 수정 움직임을 시사한 후 손성필 주소 북한대사, 안병수 조국평화통일위원회 부위원장 및 윤기복 노동당서기 등이 직접적 또는 간접적으로 밝힌 統一方案의 수정내용은 聯邦政府和 構成國 政府와의 權限關係에 관련된 것으로서 그 방향은 國家聯合과 유사한 형태로 나타나고 있음.
 - 聯邦最高機關으로 최고민족연방회의, 常設執行機關으로 연방상설위원회(聯邦政府)를 설치함.
 - 南北韓 지역정부는 국방, 외교, 입법, 경제업무 등에서 독립성을 유지함. 그러나, 주요 국제문제(외교와 국방)에 대해서는 공동대처함.
 - 제도의 통일은 점진적으로 완성함(후대에 일임함).
 - 단, 당국자간의 대화보다는 政治協商會議 방식인 민족통일정치협상회의를 소집하여 연방제를 채택해야 함.
- 북한연방제안의 구체적 내용과 4개의 시기별 특징은 다시

1980년 이전과 이후로 대별하여 분석할 수 있음. 1980년 10월 10일 제6차 당대회 이전과 이후의 북한의 聯邦制 내용비교와 특징분석에 관해서는 다음의 <표 4>와 <표 5>를 참조

<표 4> 1980. 10. 10 제6차 당대회 이전과 이후의 북한의 聯邦制

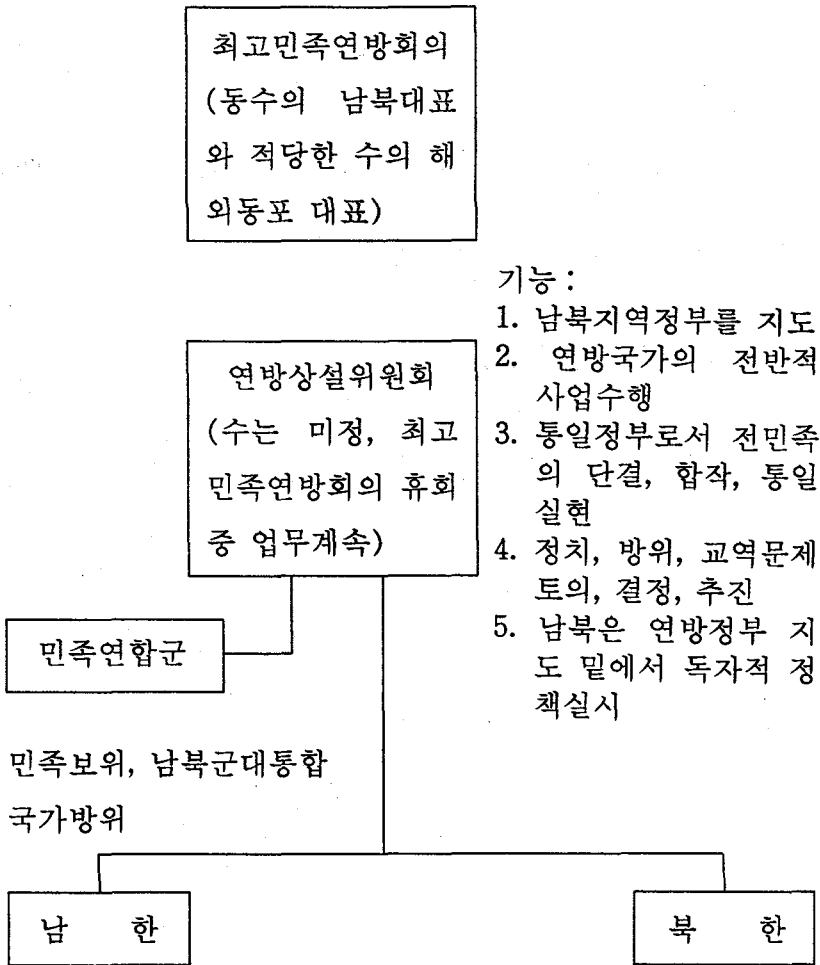
(1) 1980. 10. 10 제6차 당대회 이전



※ 국호 : “고려연방공화국”

성격 : “통일적 중앙정부를 세우면 자동적으로 자기의 존재를 상실하게 되는 과도기적 기구로서의 연방공화국”

(2) 1980. 10. 10 제6차 당대회 이후



※ 국호 : “고려민주연방공화국”

성격 : “어떠한 정치 군사적 동맹이나 블록에도 가담하지 않는 통일된 비동맹 중립국가”

<표 5> 북한연방제안의 내용 및 특징분석

내용 일자	현재도	연방제 성격	연방제 조직	합작, 교류	경제 위원회	통일 조성	자유 총선거	전 제	기 타
1960.8.14 (815해방 15주년 김일성 연설) - 남북연 방제	현 제도 는 그대 로 두고 독자적 활동보 장	통일적 연방정 부가 아 닌 과도 적 연방 제(국가 연합적 성격)	두 정부 의 동수 대표로 구성하는 최고민족 위원회, 개별적 외교활동 보장	남북의 경제문화 교류와 상호협조 보장, 남 북 경제 수습	실업계 대표로 남북경제 위원회 조직	이해추진 으로 평 화적 통 일여건조 성	통일여건 조성되면 남북자유 총선거	남한이 자유총선 거를 받 아들일수 없다면 문제를 협의를 위해 당국, 정 당단체인 사가 모 여 회합	통일 의 한 방법 이며 과 정으로서 연방 제
1972.6.23 (김일성 『미이니저 신문기자 회견』)	현 정치 제도를 그대로 두고, 사 회제도도 상대방에 강요치 않는다는 원칙	통일정부 에 이르 는 과도 적 연방 제 성격 지속	최고민족 위원회는 남북한의 정치, 경 제, 군사, 문화의 문제 해 결	남북 경 제상태개 선, 경제 문화 예 술프로 츠 기사 신문잡지 교류, 기 자대표부 및 신문 사지국 설치, 남 북스포츠 단일팀 구성	언급 없음	불신 해 소, 신뢰 조성, 민 족적 단 결, 외부 세력 배 척, 평화 통일 달 성	신뢰 회 복, 민족 적 단합 후 외세 간섭 없 이 남북 총선거	외세 의 간섭 없 어 합	통일 에 이르는 최선의 방법으로 서의 연 방제
1973.6.23 (김일성 체코 당 서기장 환영 연 설) - 고려연 방제	과도적 연방제 명칭은 고려연방 공화국, 단일국호 로 유엔 가입	최고민족 위원회는 남북이 국제무대 공동진 출, 정치 군사 외 교 경제적 협력추진	남북한의 전면적 관계를 실현	언급 없음	연방제는 완전한 통일을 앞당김	신뢰 회 복, 민족 적 단합 후 외세 간섭 없이 남북총선 거	외국 군 철수, 군 축, 무기 반입금 지, 평화 협정체결, 대민족회 의 소집 (민족적 단결을 기초로 함)	통일 에 이르는 최선의 방법으로 서의 연 방제	

내용 일자	현재도	연방제 성격	연방제 조직	합작, 교류	경제 위원회	통일 조성	자유 총선거	전 제	기 타
1974.11.27 (제 29 차 유엔총회 이 중 목 연설)	현 정치 제도를 그대로 두고, 사 회제도 상대방에 강요치 않는다는 원칙	과도적 연방제 명칭은 고려연방 공화국, 단일국호 로 유엔 가입	연방제하 에서는 대민족회 의에서 된을 방침을 구현	이해와 신뢰를 갖게함	언급 없음	연방제는 완전한 통일을 앞당김	신뢰회복 민족적 단합후 외세간섭 없이 남 북한총선 거	대민족회 의소집	통일에는 최선의 방법으로 서의연 방제
1975.12.6 (『평양방 송』)	현 정치 기구와 사회제도 유지	단일국호 로 과도 적 연방 제, 통일 후 자동 적으로 존재상실	최고민족 회의는 주권기구 가 아닌 정치 경제 문화 군사문제 협의, 교 류와 작을 보 장	다방면적 인 교류 와 합작	언급 없음	평화통일 의 유리 한 조건 조성	남북총선 거 실시, 통일적 중앙정부 수립	UNCU- RK를 해 체하고 미군철수	통일에는 최선의 방법으로 서의연 방제
1980.10.10 (제 6 차 당 대회 김일성 연설) -고려민 주연방 공화국 창립방 안	사상과 제도를 그대로 두고, 절 대화하지 말 것	고려민주 연방공화 국으로 불록불가 담, 통일 국가에 완전한 연방제 성격	통일정부 로서 최 고민족연 방회의와 그 상임 기구인 연방상설 위원회를 들. 통일 정부는 남북지 역정부들 지도, 전 반적인 사업추 진, 민족 연합군을 들	서로다른 경제제도와 기업체질을 인정, 그 기초위 에 경제 합작과 교류	남북한 당국또 는 기업 체간에 공동회 사, 공동 시장조 적운영	연방제 구성이 통일	필요 없음	남한사 회의민 주화, 반 공법과 국가보안 법 폐지, 미군 철 수	통일에는 유일한 방법으로 서의연 방제

내용 일자	현재도	연방제 성격	연방제 조직	합작, 교류	경제 위원회	통일 조성	자유 총선거	전 제	기 타
1991. 6. 2 (한 시 해 뉴욕타임 즈지 회 전)	언급 없음	미국식연 방 제 의 적용 가 능성 시 사	잠정적으 로 남북 한이 외 교 군사 권을 독 자적으로 행사	언급 없음	언급 없음	같은 핏 줄, 문화, 언어로민 족공동체 형성가능	언급 없음	언급 없음	언급 없음

(4) 條件附 聯邦制

- 北韓은 60年代 提議에서 聯邦制 實施에 아무런 條件을 붙이지 않았으나 70年代 提議에서 『대민족회의 소집』이라는 하나의 先決條件을 붙였으며, 80年代에서 와서는 大韓民國 政府 퇴진 등 5가지 先決條件을 첨가하였음. 즉 60年代의 『條件없는 聯邦制』에서 80年代의 『條件附 聯邦制』 주장으로 변형되었음.
- 북한은 1980년 10월 10일의 고려민주연방공화국 창립방안에서 사상과 제도의 차이를 인정한다고 하면서도 남한이 받아들일 수 없는 5가지 “선결조건”을 제기, 남한을 비방하는 전술로 일관하고 있는 바, 이것은 북한이 남한을 흡수통합하려는 정치적 의도가 있다고 해석됨.
- 1991년 1월 1일 김일성의 신년사에서서는 聯邦制 실시의 선결조건으로서 불가침선언 채택을 제시하였는 바, 이러한 조건은 기존의 5개 선결조건을 대체하는 것인지 아니면

기존의 조건에 새로이 한가지를 더 추가한 것인지는 불분명함.

- 北韓이 聯邦制를 처음 제의한 60年代 初에는 條件없이 聯邦制를 실시하더라도 남북간의 體制競爭에서 자기들이 勝利할 수 있을 것이라고 계산하였으며, 특히 당시에 北韓이 聯邦制下의 對南經濟援助를 제의한 것은 그들 나름의 自信感의 표현이라고 볼 수 있음.
- 그러나 70年代에 접어들면서 南韓의 經濟力이 北韓을 능가하면서 體制競爭에서 北韓이 점차 뒤떨어지고, 특히 70年代 初 南北對話 過程을 통해 南韓의 經濟發展과 80年代 初 第5共和國 出帆 후 南韓 社會의 安定과 繁榮을 목격한 北韓은 『條件없는 聯邦制』실시가 南北韓 社會開放과 體制競爭에서 자기들에게 得보다 失이 많겠다는 判斷을 내린 것으로 보임.
- 1991년 김일성 신년사에 제시된 불가침선언 채택의 조건은 남북대화 재개 및 남북한 유엔동시가입에 대한 주변국가의 국제적 압력에 대처하고 대남 평화이미지 선전과 체제유지를 위한 다분히 수세적인 것으로 평가됨.

다. 戰術的 性格 分析

(1) 統一戰線戰術 및 合作과의 關係

- 북한은 연방제 實施의 따른 선결조건으로 『대민족회의』 또는 『전민족회의』, 『정치협상회의』등의 소집을 요구하여 왔는바, 남북한의 정당, 사회단체대표 및 각계 각층의 代表로 『민족통일정치협상회의』를 소집하고 이를 기초로 聯邦制를 실시하자는 최근의 주장은 남북한 정당과 국민간의 다면적인 접촉을 실현시켜 『반제투쟁』과 『반정부투쟁』을 위한 통일전선을 형성하겠다는 기도에 지나지 않는 것임. 즉 『민족통일정치협상회의』라는 하층통일전선을 선행시킨 후 聯邦制라는 상층통일전선을 형성하겠다는 의도임.
- 김일성은 1973년 6월 23일 “고려연방공화국의 창설은 나라의 분열을 막고 북과 남사이의 연계와 合作을 전면적으로 실현하므로써 완전한 통일을 앞당기는 길에서 결정적인 국면을 열어 놓게 될 것”이라고 말하여 聯邦制를 합작 개념과 연결시킨 바 있음.
 - 「합작」이란 힘을 합쳐 사업을 같이 하는 것이나 이것을 대남관계에 적용할 때는 남한의 반공태세를 철폐한 조건하에서 北韓과 힘을 합쳐 사업을 하는 것을 의미함.
 - 이는 남북의 현재와 같은 대결관계에서는 설사 다방면의 교류 내지 政治協商이 실현되더라도 상호 대립된 이념 및 체제의 安全保障이라는 울타리안에서 행동이 제한되기 때문에 제휴보다는 경계에 중점이 두어질 것이므로 對決을 『합작』으로 전환하고 그 가운데서 합법적

인 대남침투와 자유로운 활동에 의해 『인민민주주의 혁명』을 달성하려는 것이라고 할 수 있음.

(2) 對南僞裝 平和政勢의 手段

○ 北韓은 對內外狀況 變化속에서 對南僞裝平和攻勢의 必要性을 느낄 때, 聯邦制를 주로 강조하였음.

— 지난 30年 동안 北韓이 聯邦制 주장의 強度를 높인 時期를 보면 대체로 1960년 4월 직후 南韓情勢의 混亂時期, 1970年代 初 美·中國 和解와 南北對話 時期, 1979年 10.26事態 以後 南北情勢 混亂 時期 및 1980年代 初 金日成世襲王朝 出發 時期 등을 들 수 있음. 즉 北韓은 南韓內部에서 사회혼란이 조성되고 이에 따른 급진주의자들의 주장이 고조될 때, 또는 周邊情勢가 和解方向으로 바뀔 때, 그리고 北韓內部 사정상 體制維持를 위해 새로운 統一方案을 제시한 必要가 있을 때 聯邦制를 제의하였음.

(3) 提議 主體上의 特徵

○ 聯邦制 제안의 주체를 중심으로 볼 때, 대부분 김일성이 그 주체로서 나타나며, 그것도 김일성이 외신기자 회견시에 많이 사용하는 주제로 부각되고 있음.

— 이것은 北韓이 해외여론을 대상으로 한 『평화통일』실시

에 타 주장보다도 聯邦制를 많이 언급하고 있음을 立證해 주는 것임.

2. 北韓聯邦制案의 問題點

가. 理論 및 制度上的 問題點

(1) 理論上的 問題點

- 지금까지 북한이 현실적으로 제의해 온 연방제는 연방국을 뜻하는지 국가연합을 의미하는지 그 개념이 분명치 않음.
 - 국문으로는 『고려민주연방공화국』이라고 하므로써 연방국가로 표시하면서, 이를 영문으로는 Democratic Confederal Republic of Koryo라고 표현하여 국가연합으로 제시하고 있음.
- 연방제안의 내용중 國家聯合的 要素와 聯邦國家的 要素가 혼재되어 있어 국가결합의 형식에 일관성이 결여되어 있고, 특히 10대 시정방침의 내용중에서 상호모순이 노정되고 있는 바, 이는 다분히 의도적인 것으로 분석됨.
 - 10대 시정방침에서는 남북이 각기 완전한 자주권을 행사한다고 하여 국가연합적 요소를 강조하면서, 單一民族聯合軍을 구성한다고 하여 연방국에서만 가능한 주장을 하고 있는 바, 兩 주장의 내용에 상호모순이 있음.

또 남북이 독자적으로 대외관계를 유지하는 것(제9항)은 국가연합적 요소인데 반하여, 대외적으로 唯一代表權을 행사한다고 하는 것(제10항)은 연방국가적 요소로 이 兩 내용 또한 虛構가 아니면 모순임이 명백함.

- 왜냐하면 北韓도 『理論上』으로는 國際法上의 聯邦國家와 國家聯合에 대해 명확한 구별을 하고 있기 때문임.

※ “연방제 국가는 일정한 목적밑에 이루어진 국가연합과는 다르다. 국가연합은 국가들간의 조약에 의하여 이루어진 일종의 동맹이다. 여기에는 연합성원국가의 주권을 대표하는 최고주권기관이란 없고 매개 연합구성국 자체가 자기주권을 행사한다.”⁹⁾

〈표 6〉 북한연방제안의 이중적 성격

국가연합적 요소	연방국가적 요소
○ 남북이 각기 자주권 행사 (제 1 항)	○ 단일민족연합군 조직 (제 7 항)
○ 독자적 대외관계 유지 (제 9 항)	○ 대외적으로 유일대표권 행사 (제 10항)

- 이와 같은 二重性은 統一指向性이라는 감성의 측면이 강한 한국인에게는 『聯邦』의 이름을 사용하고 合理主義

9) 정치사전(평양 : 사회과학 출판사, 1973), p.313.

와 現實性을 중시하는 理性的 側面을 강조하는 외국인에게는 『國家聯合』을 사용하며 어필하려는 강한 의도를 지닌 것으로 파악됨. 즉, 한국인의 통일에 대한 감상적 이미지 때문에 聯邦制가 상당한 호소력을 발휘할 뿐 아니라 북한에서는 主體思想, 金日成 偶像化 및 統一指向性이 북한사회를 이끌어 가는 象徴이 되고 있는바, 특히 統一指向性의 어감이 강한 聯邦制를 統一方案으로 내세우게 된 것임.

- 북한의 연방제안은 이론상 다음과 같은 문제점을 가지고 있음.
 - 대남자세에서 한국정부를 「팃쇼정권」, 「반통일세력」으로 매도하고 국가보안법 철폐, 주한미군철수 등을 주장하는 등 先決條件을 제시하고 있음.
 - 통일방도 확정을 위해 「민족통일정치협상회의」 소집을 고수하므로써 당국간 대화를 기피하고 統一戰線戰術에 의한 聯邦制統一을 주장하고 있어 協商對象 및 方式上의 不合理性을 내포하고 있음.
 - 民族統一을 강조하면서도 이질화된 민족의 동질성 회복 수단인 交流·協力問題에 관하여 남북한간의 협의를 기피하고 있어 民族同質性의 回復問題에 관해 언급하고 있지 않음. 다만 북한은 『고려민주연방공화국』의 10대

시정방침은 통일후에 실시한다고 하고 있으나, 그 대부분의 내용은 현재의 남북한간 교류 협력에도 적용할 수 있는 것임.

(2) 制度上의 問題點

- 북한연방제안은 사상과 제도의 차이를 인정하는 聯邦制를 상정하고 있으나, 사상과 제도가 상이한 국가간의 연방성립은 그 실행이 곤란함.
 - 하나의 憲法으로 이질적인 정치이념을 같이 포용할 수는 없으며, 특히 민주적 개방체제와 폐쇄적 독재체제는 상호융합이 불가능함.
- 聯邦機構 構成上의 問題點을 가지고 있음. 즉 「최고민족연방회의」와 「연방상설위원회」의 구성에 있어서 적당한 수의 해외동포 대표를 참여시키도록 하고 있는 바, 이것은 통일전선을 형성하여 북한에 유리한 意思決定을 하므로써 聯邦政府를 장악하려는 의도를 가지고 있다고 판단됨.
- 北韓은 聯邦制 실시를 통일실현의 가장 합리적인 방도로고 주장함으로써 토착인구 비례에 의한 총선거 통일원칙을 회피하려 하고 있음. 이는 곧 北韓이 통일과정에서 민주적 방법을 배제하겠다는 의도를 나타낸 것으로서 연방

제 제의가 인구비례에 의한 선거나 민주적 방식을 배척하는 도구로써 이용되고 있음을 시사하는 것임.

- 현재로서는 制度的 側面에서 볼 때 聯邦制 구성에 필요한 기본조건이 성숙되어 있지 못함.
 - 군사적 대치해소, 상호 신뢰기반 구축의 조건이 미흡함. 특히 북한은 남북한간의 직접적인 平和制度化를 배제하고 있는 바, 한국전쟁의 실질적 당사자인 남북한간에 평화체제의 구축을 회피하고 아직까지 對美 平和協定 체결을 고집하고 있음.
 - 북한은 聯邦制를 統一方案으로 제시하면서도 聯邦國家의 聯邦政府의 구성과 기능에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있음. 다만 聯邦最高機關으로 『최고민족연방회의』와 常設執行機關으로 『연방상설위원회』를 제시하고 있을 뿐임.
 - 聯邦憲法 제정시 남북간의 합의의 곤란성과 聯邦憲法 해석기관으로서 聯邦憲法裁判所 설치에 관해서는 북한이 언급하고 있지 않음.

나. 運營上의 問題點

- 연방의 구성을 위해서는 체제의 상용성, 가치의 공통성 확보를 통해 필요한 정도의 상호신뢰를 구축하고 민족적

동질성을 회복하는 과정이 필요하나 북한의 연방제안은 이와 같은 과정을 도외시하고 있어, 연방이 구성되더라도 효과적인 운영은 매우 불확실함.

- 1980년 10월 10일 北韓이 제안한 고려민주연방공화국 창립방안에서는 聯邦政府가 『전반적으로』 사업을 관리하고 지역정부를 『지도』하게 되어 있는바, 이는 지나치게 聯邦政府의 권한을 강화하므로써 構成國인 남한의 고유한 자치권을 침해하고, 構成國의 대내적 사항에 지나친 간섭을 초래할 가능성이 있음.
- 최근 일련의 연방제 수정 시사 발언에서는 南北韓 지역 정부가 국방, 외교, 입법, 경제업무 등에서 독립성을 유지한다고 하고 있으나, 이상의 권한이 구성국에 완전히 허용되는 것인지는 여전히 불분명함.
- 北韓의 聯邦制에서는 構成國의 脫退權에 대해 언급하고 있지 않으나 聯邦政府의 정책이나 결정에 불만이 있는 지역정부에 탈퇴하여 연방이 붕괴될 가능성이 있음.
- 고려민주연방공화국 창립방안의 경우 10대 시정방침중 제 9항에서는 주요국제문제에 대해서는 聯邦政府와 지역정부가 협의, 결정하도록 하고 있으나, 양자간에 의견차나 분쟁발생시 이를 조정할 장치가 없으며, 그 결과 대외적으로 통일적인 행동을 하지 못할 경우가 발생할 우려가

있음.

- 고려민주연방공화국 창립방안의 경우 10대 시정방침중 제 7항은 民族聯合軍의 조직과 함께 南北韓의 상비군을 10-15만으로 감축할 것을 규정하고 있는바, 양자간의 관계는 현재로는 불분명한 상태임(최근 연방제 수정시사 발언에서 나타난 지역정부의 국방권 인정은 민족연합군의 조직을 완전히 포기한 것으로 해석하기는 어려움). 만일 民族聯合軍과 더불어 지역정부의 軍隊保有(내지 軍事權)를 인정할 때, 南北韓간의 의견차이나 분쟁이 평화적으로 해결되지 못할 경우 내란으로 비화할 가능성이 있음.
- 북한의 연방제가 실시된다 하더라도 정치, 경제적 측면에서 제2차 대전후 신생국 연방제의 운영사례에서 나타난 順機能이었던 영토확장과 인적·물적자원 증대에 따른 국가안보의 공고화와 규모의 경제를 이룩하여 통일국가의 발전을 기대하기는 어려울 것으로 보임.
 - 北韓은 현체제 유지를 위하여 선별적인 교류, 협작을 주장하고 있어 연방제가 실시되더라도 南北韓 주민, 특히 남한 주민들의 기대에 부응하지 못하고 좌절감만 증폭시킴으로써 연방국가 구성에 회의를 불러 일으킬 가능성이 높음.
- 또한 聯邦國家를 형성한다 하더라도 사회, 문화적 측면에

서 민족의 이질성을 극복하려는 정책수행이 현실적으로 어려울 것이며, 남한측이 정치·경제적 부담만 가중될 위험성이 높음.

- 요컨대, 北韓이 제안한 聯邦制에 의해서 南北韓이 통일이 된다 하더라도 과거 國際事例에서 나타난 肯定的 側面을 기대하기는 어려울 것임.

V. 結 論

1. 北韓聯邦制案의 綜合的 評價

- 북한은 1960년 8월 14일 남북연방제를 최초로 제의한 이래 지금까지 평화적 방법으로써 연방제를 제의해 오고 있음.
- 1960년의 연방제안이 남북한 지역정부에 독자적 활동을 보장한다고 하므로써 국가연합제의 성격을 띠고 있었으나, 1980년의 고려민주연방공화국 창립방안은 구조와 기능상 연방제 성격을 보다 강하게 띠고 있음.
- 北韓의 고려민주연방공화국 창립방안의 골격은 1922년 소련의 聯邦條約 및 1944년의 스탈린헌법, 최근의 연방제 수정동향은 1991년 소련의 新聯邦條約案으로부터 가장 많은 영향을 받은 것으로 평가할 수 있음.

- 본래 1922년 소련의 聯邦條約이나 1944년의 스탈린헌법은 聯邦國家的 要素와 國家聯合的 要素를 공유하고 있음을 유의할 필요가 있음. 그 이유는 자신에게 불리할 때는 전술적으로 후퇴하여 구성국을 연방제의 틀내에 존속시키고, 유리할 때는 공세적인 차원에서 재통합을 추진하려 하기 때문임. 따라서 형식에 있어서 일관성을 결여하고 있는 것은 연방제에 대한 명확한 개념이 없기 때문이라기 보다는 다분히 의도적인 것이라고 할 수 있음.
- 또한 北韓의 고려민주연방공화국 창립방안은 社會主義 聯邦論, 특히 중국의 聯合政府論과 一國兩制案 및 월맹의 聯立政府論과 같이 공산화과정에서 흡수통합의 기도에 제안된 併合戰術이라 할 수 있음.
- 북한의 연방제는 선결조건의 제시, 협상대상 및 방식상의 불합리성, 연방기구 구성상의 문제점, 민족동질성 회복 문제 불언급 및 평화제도화 방안 외면 등 문제점을 노정하고 있음.
- 특히 연방국가가 성립된 이후에 실시하는 10대 시정방침의 사업으로 남북간의 교류·협력 등을 열거하고 있는 바, 이는 北韓이 聯邦制가 실현되기 전에는 남북간의 교류·협력을 하지 않겠다는 태도를 나타낸 것으로 우리의 점진적 통일정책과는 정반대되는 것임.

- 北韓의 「정치사전」에서는 聯邦制 형성요건의 하나로서 聯邦憲法이 제정되어야 한다고 하고 있으나, 聯邦制 統一方案에서는 聯邦憲法에 관해 언급을 하고 있지 않으므로 진정한 연방구성 의사가 의문시되며, 만일 연방이 형성된다 하더라도 연방성립요건의 미비로 원활하고 영속적인 聯邦制 운영을 기대할 수 없음.
 - 聯邦憲法 제정시 남북간의 합의의 곤란성과 연방헌법 해석기관으로서의 聯邦憲法裁判所 설치 등에 관해서는 北韓이 언급하고 있지 않음.
- 사상과 제도의 차이를 인정하는 연방제를 주장하고 있으나, 사상과 제도가 상이한 국가간의 聯邦成立은 聯邦制度의 歷史的 先例가 없으며, 만일 가능하더라도 運營이 곤란할 것임.
 - 聯邦制度는 역사적으로 다민족으로 구성된 복수국의 통합수단으로 채택되었음. 남북한의 경우와 같이 단일민족의 경우 聯邦制度를 채택한 선례는 없으며, 또한 한반도의 현실상 聯邦制度는 반드시 필요치 않으며 적용가능성도 적다고 하겠음.
- 그러나 1991년의 聯邦制 수정관련 동향에서는 「지역정부에 더 많은 권한부여」, 「국방, 외교, 입법권의 지역정부관장」등을 시사하고 있는 점에 비추어, 다시 國家聯合制

性格으로 환원되고 있는 양상을 보이고 있음.

- 1960년의 제안과 1991년의 제안 모두가 國家聯合制의 성격을 띠고 있으나, 한가지 다른 점은 1960년의 제안이 統一의 過渡體制로 제시한데 비해 1991년의 제안은 外見上 統一의 完成形態로 제시하고 있는데 있음.
- 1991년의 제의는 聯邦制 協商의 대상, 先決條件 등에서 문제점이 남아 있기는 하나 聯邦의 성격이 남북평화공존을 기초로 하는 「國家聯合制」方式으로 전환하고 있다는 점에서 對南攻勢의 側面보다는 북한체제 保存을 위한 守勢的 側面이 더 많이 작용하고 있다고 評價됨.

2. 北韓聯邦制案의 變化展望

- 북한은 지난 30년간 주변정세와 남북한 관계의 변화에 따라 연방제의 내용을 수정·보완하면서 지금까지 宣傳性 「平和統一」攻勢를 전개하여 왔음.
- 과거의 연방제 주장은 주로 소련의 연방제도의 영향을 받은 것이었으나, 현재 소련과 유고에서 사회주의 연방제도가 붕괴되고 있는 현상은 북한의 연방제 주장의 명분과 근거를 퇴색시키는 계기가 되고 있음.
- 최근 북한의 한시해 조국평화통일위원회 부위원장은 뉴욕 타임즈誌 회견(1991.6.2)에서 미국 건국 초기의 聯邦制를

남북통일에 적용시키자고 제의하였는바, 이는 북한의 聯邦制 주장이 과거 소련식 聯邦制에서 탈피하여 초기 미국의 聯邦制度 성립과정을 모방한 聯邦制를 지향하는 인상을 주고 있음.

- 발트 3국 등 소수민족들이 분리독립을 추구하고 있고, 구성공화국이 권한 강화를 요구하는 등 문제점이 노정되고 있는 최근 소련聯邦制의 붕괴현상을 목격한 북한이 體制維持를 도모하고 對內外的으로 統一意志를 과시하려는 저의에서 비롯된 것으로 분석됨.
- 이를 정당화하기 위해 앞으로 북한은 최고민족연방회의가 미국 독립을 전후하여 개최된 식민지 연합회의인 美大陸會議(Continental Congress) 및 1781년 聯合規約(Articles of Confederation)에 의하여 13개 주 간에 성립된 과도적인 國家聯合議會와, 그리고 통일절차를 논의하기 위한 기구인 민족통일정치협상회의는 13개 주 간에 聯邦國家를 구성하기 위하여 1787년 5월 필라델피아에서 개최된 憲法制定會議(Constitutional Convention)와 각기 유사하다고 주장하고, 북한연방제안의 한반도통일 과정에의 適用可能性과 그 妥當性を 對內外的으로 宣傳할 것으로 展望됨.
- 美大陸會議와 國家聯合議會는 여기에 강력한 중앙집권 정부로서의 권한을 부여하는데 반대하였던 각 주의 의사가 반영되어 協議體의 성격을 가지고 있었는 바, 이

에 착안하여 북한은 연방정부의 구체적 기능과 성격에 관해서는 명확한 언급을 회피할 것으로 보임.

- 아울러 북한은 기존의 당국자회담을 통한 통일절차의 논의는 統一戰線戰術의 수행에 장애가 된다고 생각하여 미국의 憲法制定會議 구성방식¹⁰⁾을 도입한 새로운 민족 통일정치협상회의나 또는 별도의 기구설치¹¹⁾를 주장할 가능성이 있음.
- 또한 앞으로 예상되는 통일정부의 수반을 선출하는 문제를 상정할 때, 북한은 미국의 선거인단 제도에 의한 대통령 선출과 유사한 방안을 제시할 가능성도 배제할 수 없음.
- 북한은 인구비례에 의거한 통일정부의 수반 선출시 예상되는 불리한 점을 극복하고자 미국의 選舉人團 制度(인구비례와 지역비례의 혼합형)를 주장할 것으로 예상됨.
- 미국의 경우 구성국간의 이념적인 합의는 聯邦의 발전에 긍정적으로 작용하였으나, 남·북한의 경우 대립되는 이념의 갈등은 聯邦制의 구성에 장애요인이 될 것으로 예상되며, 북한의 미국 聯邦制度의 필수불가결한 성립요건이었

10) 13개 주대표 뿐만 아니라 각계 각층에서 선출된 대표를 포함, 총 55명으로 구성되었음.

11) 미국의 경우 각 주들이 기존의 이해관계에 얽매어 연방성립에 대한 합의에 도달하지 못하는 상황에서 연방차원에서 憲法制定會議와, 각 주 차원에서 州批准會議(Ratification Convention)들을 별도로 설치함으로써 기존의 제도를 우회한 방식에 의하여 聯邦을 구성하였음.

던 구성국간 인적·물적교류의 필요성을 인정치 않고 『先
統合, 後 交流』를 고수하고 있으므로 진정한 의미의 聯邦
制度의 실현은 의문시되고 있음.

參 考 文 獻

(I)

1. 金明基, 南北聯邦制統一論 (서울 : 探究苑, 1989).
2. 金明基, 聯邦制에 관한 綜合的 研究, 研究論文 시리즈 88-09 (서울 : 日海研究所, 1988).
3. 金正均, 國際法上에서 본 北韓의 聯邦制案에 관한 研究, 77-12-1372 (서울 : 國土統一院, 1977).
4. 北韓 「高麗聯邦」案의 虛構性 (서울 : 內外通信, 1980).
5. 北韓 「南北聯邦制」 批判, -심포지움 結果報告- (서울 : 國土統一院, 1980. 9).
6. 北韓의 「高麗民主聯邦共和國」 分析 評價 (서울 : 國土統一院, 1981).
7. 北韓의 對南戰略戰術 - 時期別 變化 過程研究 (서울 : 國土統一院, 1986).
8. “北韓의 聯邦制 統一主張에 대한 批判과 對策”, 73-1-137 (서울 : 國土統一院, 1973).
9. 分斷國의 對話 (서울 : 東亞日報社 安保統一問題研究所編, 1979).
10. 北韓의 對外關係, 72-109 (서울 : 國土統一院 1972).
11. 柳錫烈, 南北韓關係論 (서울 : 태성문화사, 1985).
12. 李泳福, 越南共產化 以後의 統合過程, 77-1-1101 (서울

- : 國土統一院, 1977).
13. 鄭圭燮, 北韓 外交政策의 環境要因 變化過程 研究, 延世大學校 大學院 政治學博士學位論文 (1990. 12).
 14. 丁世鉉, 越盟과 北韓의 統一戰略比較, 研究論文 시리즈, 88-04 (서울: 日海研究所, 1988).
 15. 鄭鎮渭, 印度支邦 聯邦形成 論議의 歷史的 考察, 79-9-1538 (서울: 國土統一院, 1979).
 16. 정홍진, 월남 및 월맹의 통일정책 연구 및 대책 (서울: 國土統一院, 1970).
 17. 曹圭河, 越南 解放民族戰線에 관한 研究, 74-1-100 (서울: 國土統一院, 1974).
 18. 丘宏達, 任孝琦編, 中共談判策略研究 (臺北: 聯合報社, 1977).
 19. 毛澤東選集, 第3卷 및 第4卷 (北京: 人民出版社, 1966).
 20. 周恩來選集 (北京: 人民出版社, 1980).
 21. 中共代表團 梅園新村紀念館編 國共談判文獻資料選輯, 1945. 8-1947. 3 (江蘇: 人民出版社, 1980).
 22. Bernier, Ivan, *International Legal Aspects of Federalism* (London: Longman Group Limited, 1973).
 23. Marzo, Luigi Di, *Component Units of Federal States and International Agreements* (Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1980).
 24. Scalapino, Robert A. and Chong-sik, Lee, *Communism*

in Korea (Berkeley, Los Angeles and London : University of California Press, 1972).

(II)

1. 姜聲允, “聯邦主義 統合理論에 관한 研究”, 「東國大學校 行政論集」, 제13집 (1983).
2. 金明基, “國際法上 高麗聯邦制의 矛盾性” 「國際問題」, 1981년 6월호.
3. 金明基, “聯邦制의 一般理論과 高麗聯邦制案 批判”, 「統一 論叢」, 제3권 1호 (1983).
4. 金正均, 國家의 複合形式, 「法政」, 1964년 8월호.
5. 金正均, “複合制의 國際法人格”, 「國際法學會論叢」, 제10권 1호(1965).
6. 朴河一, “北韓의 聯邦制 統一方案에 대한 對應策”, 「統一 問題研究」(1985).
7. 裴載滉, “國家의 類型에 관한 研究”, 「서울대학교 法學」, 제26권 1호(1985).
8. 裴載滉, “南北韓의 法的 關係와 統一方案의 比較考察—聯邦制에 관한 小考”, 『現代公法の 理論』(서울: 학연사, 1982).
9. 宋榮大, “南北聯邦制論 批判”, 「統一政策」, 제6권 2호 (1980).
10. 柳錫烈, 北韓의 統一政策變化 可能性分析, 91-29, 『主要

國際問題分析』, 外交安保研究院, 1991. 7. 24.

11. 李相禹, “平和統一의 狀況變數 分析” 「統一政策」, 제1권 제1호 (1975).
12. 丁世鉉, “越盟과 北韓의 統一戰略 比較”, 『輪換期の 韓半島 平和와 統一』(서울: 國土統一院, 1987).
13. 鄭鎔碩, “北韓의 「聯邦制修正 展望」과 問題點”, 「韓·蘇 頂上 濟州會談」以後 韓半島 情勢 세미나, 民主平和統一諮問會議 事務處, 1991. 4. 26.
14. 韓亨建 “北韓 「南北聯邦制」의 國際法的 考察”, 「國際問題」, 1980년 10월호.
15. 許慶, “聯邦制에 관한 研究”, 「法律研究」(延世大), 제4집 (1984).
16. Deuk Joo Chun, “Is the Korean Confederation Practicable?”, 「Korea and World Affairs」, Vol. 4, No. 2 (1980).
17. Chung-kyun Kim, “A Study on the Federation System as Proposed by North Korea”, 「Korea and World Affairs」, Vol. 2, No. 1 (1978).