

## 북한의 '낮은 단계의 연방제' 안: 쟁점과 대응 방향

정성장 (세종연구소 연구위원)  
sccheong@sejong.org

10월 2일부터 4일까지 평양에서 개최되는 제2차 남북정상회담에 대한 개최 합의서는 정상회담이 “남북관계를 보다 높은 관계로 확대 발전시켜 한반도의 평화와 민족공동의 번영, 조국통일의 새로운 국면을 열어가는 데서 중대한 의의를 가지게 될 것”이라고 말하고 있다. 따라서 이번 정상회담에서는 개최 합의서에서 언급하고 있는 ‘평화’와 ‘번영’, ‘통일’의 세 단어가 주요 화두가 될 것으로 전망된다. 그런데 현재 우리 사회에서 ‘평화’와 ‘번영’을 구체화하기 위한 논의는 무성해도 ‘통일’과 관련된 논의는 드문 실정이다. 그 같은 배경에는 2000년 정상회담에서 통일 문제와 관련하여 매우 중요한 합의를 도출하였음에도 불구하고, 우리 사회 일각에서 6.15 남북공동선언의 통일방안 관련 제2항에 대해 근거 없는 의혹을 제기하며 조장된 남남갈등이 매우 중요하게 작용하고 있다.

북한의 '낮은 단계의 연방제' 안이 무엇을 의미하는가 하는 점을 둘러싸고 우리 사회에서는 많은 논란이 발생하였고, 그 같은 논란은 현재까지도 지속되어 통일 문제와 관련한 국민통합을 어렵게 하고 있다. 따라서 '낮은 단계의 연방제' 안이 과연 어떠한 내용을 가지고 있는지를 본고에서 밝히고, 한국 정부와 사회의 바람직한 대응 방향을 제시하고자 한다.

6.15선언의 제2항은 남과 북의 정상이 “나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로” 합의한 사실을 명시하고 있다. 여기서 북한의 '낮은 단계의 연방제' 안이 무엇을 의미하는가 하는 점을 둘러싸고 우리 사회에서는 많은 논란이 발생하였고, 그 같은 논란은 현재까지도 지속되어 통일 문제와 관련한 국민통합을 어렵게 하고 있다. 따라서 '낮은 단계의 연

방제' 안이 과연 어떠한 내용을 가지고 있는지를 본고에서 밝히고, 한국 정부와 사회의 바람직한 대응 방향을 제시하고자 한다.

북한은 제1차 남북정상회담에서 '낮은 단계의 연방제'라는 표현을 처음으로 사용하였으며, 이 방안에 대해 2000년 10월 6일 안경호 조국평화통일위원회 서기국장은 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부 원칙에 기초해 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치, 군사, 외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일 기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것”이라고 설명하였다.

이 같은 '낮은 단계의 연방제' 안에 대해 우리 사회에서는 보수와 진보를 막론하고 부적절한 해석을 내놓았는데, 이들을 대략 아래와 같은 세 가지 유형으로 분류할 수 있다.

### '낮은 단계의 연방제' 안과 기존의 연방제 안 간의 차별성

첫째, 일부 연구자들은 '낮은 단계의 연방제' 안을 북한이 1990년대 초에 제시한 느슨한 형태의 연방제 안과 동일시하고 있다. 김일성은 1991년 신년사에서 “고려민주련방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 련방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의”가 있다고 천명하였다.

북한도 김일성이 1991년 신년사에서 제시한 방안이 '낮은 단계의 연방제' 안이라고 주장하고 있기는 하지만, 그것은 어디까지나 김정일이 김일성의 통일방안을 계승하고 있다는 인상을 북한 주민들에게 주기 위한 대내정치 차원의 선전으로 이해해야 할 것

이다. 왜냐하면 김일성은 1991년 신년사에서 느슨한 형태의 연방제 안을 제시하면서 '중앙정부'와 '지역자치정부'에 대해 언급하였지만, 2000년 '낮은 단계의 연방제' 안에는 이 같은 연방제의 핵심 요소들이 들어있지 않기 때문이다.

북한은 '낮은 단계의 연방제'를 설명하면서 '중앙정부'라는 용어 대신 '민족통일기구'라는 용어를,

남과 북의 정부가 정치, 군사, 외교권을 그대로 가지고서 연방 국가를 만드는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 2000년의 '낮은 단계의 연방제' 안은 비록 명칭에 '연방제'라는 단어가 들어가 있지만 내용적으로는 연방제의 한 형태라고 할 수 없다.

'지역자치정부'라는 표현 대신 '북과 남의 정부'라는 표현을 사용하고 있다. 북한의 주장대로 남과 북의 정부가 정치, 군사, 외교권을 그대로 가진 채 '민족통일기구'를 만든다면 결국 경제, 사회문화권 등을 가지고 '민족통일기구'를 만들 수밖에 없다. 따라서 북측의 '낮은 단계의 연방제' 안은 우리 측의 '경제공동체' 및 '사회문화공동체' 형성 주장과 상통하는 것이라고 할 수 있다. 남과 북의 정부가 정치, 군사, 외교권을 그대로 가지고서 연방 국가를 만드는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 2000년의 '낮은 단계의 연방제' 안은 비록 명칭에 '연방제'라는 단어가 들어가 있지만 내용적으로는 연방제의 한 형태라고 할 수 없다.

김일성이 1991년 신년사에서 "조국통일방도에 대한 전민족적 합의를 이룩하기 위하여 빠른 시일 안으로 북과 남의 당국과 정당, 단체 대표들이 한자리에 모여 조국통일방도를 확정하는 민족통일정치협상회의를 소집할 것을 제의"한 것을 근거로 하여 국내의 일부 보수 성향인사들은 2000년 정상회담 이후 북한이 '민족통일기구'를 정당·사회단체 대표와 개별적 인사 위주로 구성하고자 고집할 것으로 예상하였지만, 그 같은 상황은 현재까지 발생하지 않았다. 1991년에만 해도 북한은 통일전선적 차원에서 단계적 연방제 통일방안을 주장하였지만, 2000년 정상회담 이후에는 남한정부와의 당국간 대화를 무엇보다 중요시하는 변화를 보이고 있다.

### 남측이 북측의 연방제 안에 말려들었는가?

둘째, 우리사회의 일부 극우성향 인사들은 6.15공동선언의 제2항을 가지고 "남측이 북측의 연방제에 말려든 것이지 결코 연합제 안에 북의 연방제 안이 수용된 게 아니다"라고 주장하고 있다. 이들은 북한이 "두개의 지역정부를 두고 그 위에 민족통일기구를 두는 방안이 낮은 연방제임을 확인"하였다고 주장하지만, 위에서 지적한 바와 같이 북한은 '낮은 단계의 연방제'안에 대해 설명하면서 더 이상 '지역정부'라는 표현을 쓰지 않고 있다. 그리고 앞에서 지적한 것처럼 북한의 '낮은 단계의 연방제'안에는 연방제의 핵심 요소가 결여되어 있기 때문에 남측이 북측의 연방제 안에 말려들었다는 주장은 근거 없는 것이다.

제1차 남북정상회담에서 북한은 처음으로 '낮은 단계의 연방제'라는 통일과정의 중간단계를 제시함으로써 '선 교류협력, 후 통일'의 입장으로 정책전환을 하였다. 그 결과 당국간 대화와 교류협력이 병행 추진되었으며, 비공식적 차원에 머물렀던 남북간 경제교류협력이 공식적으로 인정받고 남북한 당국에 의해 보장받기에 이르렀다.

2000년 이전까지만 해도 북한은 통일과정에서 중간단계를 인정하지 않고 기본적으로 '선(先) 통일, 후(後) 교류협력'의 입장을 유지하였다. 따라서 남북한 당국 간에 고위급회담이 여러 차례 개최되고 남북기본합의서까지 채택되었지만 의미 있는 교류나 협력은 이루어지지 않았다. 그러나 제1차 남북정상회담에서 북한은 처음으로 '낮은 단계의 연방제'라는 통일과정의 중간단계를 제시함으로써 '선 교류협력, 후 통일'의 입장으로 정책전환을 하였다. 그 결과 당국간 대화와 교류협력이 병행 추진되었으며, 비공식적 차원에 머물렀던 남북간 경제교류협력이 공식적으로 인정받고 남북한 당국에 의해 보장받기에 이르렀다.

남북정상회담에서 연방제 안을 제시한 김정일 조선로동당 총비서에게 김대중 대통령은 "현재와 같은 적대적 대결상태에서 연방제에서 말하는 중앙정부를 구성해서 어떻게 군대를 통합할 것이며, 무슨 도리로 외교권을 합치겠는가"라고 반문했다. 김 총비서가 이를 인정하고 국방권과 외교권이 없는 '낮은

단계의 연방'이라는 개념을 내놓음으로써 북한의 통일정책이 '선 교류협력, 후 통일'의 입장으로 전환하게 된 것이다. 이 같은 사실은 남한이 북한의 급진적 연방제 공산화 통일전략에 말려들은 것이 아니라 북한이 현실주의적 관점에서 남한의 점진적 통일방안을 그들 방식대로 수용하였음을 보여준다.

흥미롭게도 북한은 6.15공동선언 발표 이후 6개월을 총화한 2000년 12월 15일자 로동신문 기사에서 남한의 일부 세력들이 공동선언에서 북한의 낮은 단계의 연방제 통일방안을 받아들인 것이 "자유민주주의체제의 양보"라고 주장한 것을 강렬하게 비판하였다. 로동신문에 의하면 6.15공동선언에는 "북과 남의 립장과 주장이 공평하게 반영되어 있고 민족공동의 지향과 요구가 담겨져 있을 뿐 어느 일방에게 치우친 조항이란 없다"는 것이다. 로동신문은 또한 "6.15공동선언의 채택은 명실공히 북과 남의 공동의 승리이고 민족전체의 승리이다"라고 주장하고 있다. 북한의 이 같은 입장은 그들이 2000년 정상회담에서 통일방안과 관련하여 제로섬 게임(zero-sum game)을 추구한 것이 아니라 윈-윈 게임(Win-Win Game)을 추구하였음을 시사한다.

### '하나의 국가' 원칙은 '남북연합' 안과 모순되는가?

셋째, 우리 사회 일각에서는 북한의 '낮은 단계 연방제' 안이 '두 개의 국가'가 아니라 '하나의 국가'라는 원칙에 기초하고 있기 때문에 연합제보다는 연

한국정부가 만약 '두 개의 국가' 원칙에 입각해 통일정책을 추진한다면 이는 '국가연합' 대신에 '남북연합' 안을 채택한 통일방안 및 대한민국 헌법과 모순된다. 따라서 한반도라는 특수한 현실에서는 '하나의 국가' 원칙과 연합제 안이 갈등을 보이지 않고 있다.

방제에 더 가까운 것이라고 주장하고 있다. 이는 얼핏 보기에는 그럴 듯하게 들리지만 남북한이라는 특수 관계에는 맞지 않는 논리이다.

대한민국의 헌법과 국가보안법은 북한을 '국가'로 인정하지 않고 있으므로 우리도 공식적으로는 '하나의 국가' 원칙에 입각해 통일정책을 추진하고 있다. 그리고 남북한은 단일민족이 외세에 의해 인위적으

로 분단되었지만 궁극적으로 통일을 지향하는 국가들이기 때문에 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의서는 남북한 "쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정"한다고 명시하고 있다. 이처럼 남과 북 모두 '하나의 국가' 원칙에 입각하고 있기 때문에 남한 주민의 북한 방문시 또는 북한 주민의 남한 방문시 여권 대신 '방문증'을 사용하고 있다. 또한 개성공단에서 만든 상품이 북한에서 생산되었음에도 불구하고 한국정부는 남한산으로 인정받기 위한 협상을 미국 및 유럽 연합과 진행하고 있는 것이다.

유엔에 남북한이 동시 가입하는 등 국제무대에서는 남북한이 각기 상대방을 주권국가로 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 남북한이 공식적으로는 한반도에 '하나의 국가'만이 존재한다고 주장하면서 동시에 '두 개의 정부'가 존재하는 것을 인정하는 것은 한반도의 특수한 상황을 반영한다. 한국 정부가 민족공동체 통일방안의 제2단계를 '국가연합' 대신 '남북연합'으로 표현하고, 남북연합이 일반적인 국가연합과는 다른 특징을 가지고 있다고 설명하는 것도 바로 이 같은 이유 때문이다. 한국정부가 만약 '두 개의 국가' 원칙에 입각해 통일정책을 추진한다면 이는 '국가연합' 대신에 '남북연합' 안을 채택한 통일방안 및 대한민국 헌법과 모순된다. 따라서 한반도라는 특수한 현실에서는 '하나의 국가' 원칙과 연합제 안이 갈등을 보이지 않고 있다.

### 통일 문제에 대한 실용주의적, 전략적 접근의 필요성

통일은 과연 먼 미래의 문제이기 때문에 남북한 당국간 회담에서 회피하는 것이 바람직한가? 2000년 정상회담에서 통일 문제에 대한 논의가 가져온 결과를 냉정하게 검토해보면 오히려 '그렇지 않다'는 결론을 이끌어낼 수 있다.

남북한 최고당국자들이 직접 얼굴을 맞대고 통일 문제에 대해 논의하게 되면 서로 상대방의 입장을 존중하며 타협을 이끌어낼 수밖에 없으므로 결국은 쌍방 모두에게 이익이 되는 결론을 도출하게 될 가능성이 크다. 따라서 남북한 당국간에 통일 문제에 대한 논의가 이루어지는 것을 막아보려는 태도는 적

절치 못하다. 필요한 것은 통일 문제에 대한 논의가 이루어질 때 우리가 어떠한 협상 카드를 가지고 나갈 것인가에 대한 진지한 고민과 전략적 아이디어를 제시하는 것이다.

'부분적 통일'에서 '전반적 통일'로, '낮은 수준의 통일'에서 '높은 수준의 통일'로 점진적으로 나아가기 위해서는 통일정책의 전략적 추진이 필요하다. 한국정부는 적어도 가까운 미래에 남북한 당국간 대화를 장관급에서 총리급으로 격상시키고, 정상회담을 정례화하며, 유럽연합의 집행위원회와 같은 '상설통합기구'를 창설하는 것과 같은 결과들이 나타날 수 있도록 대북·통일 정책을 추진해야 할 것이다.

2000년 이후 남북한 관계는 '제2차 북핵 위기'로 우여곡절을 겪으면서도 지속적으로 발전하여 '화해와 협력의 모색 단계'를 지나 '당국간 대화의 제도화'를 모색하는 단계에 접어들고 있다. '당국간 대

화의 제도화'가 가까운 미래에 통일을 보장해주는 것은 결코 아니지만 남북한 관계가 남북연합 단계로 나아가기 위해서는 반드시 거쳐야 할 과정이라고 할 수 있다. 두 개의 국가를 하나로 합치는 최종적인 통일이 20~30년 후에야 가능하다고 하더라도 그 때까지 무작정 기다릴 것이 아니라 '준비된 통일'을 맞이하기 위해서는 통일과정을 안정적으로 관리하고 통합의 수준을 점진적으로 높여가려는 전략적 사고가 요구된다.

'부분적 통일'에서 '전반적 통일'로, '낮은 수준의 통일'에서 '높은 수준의 통일'로 점진적으로 나아가기 위해서는 통일정책의 전략적 추진이 필요하다. 한국정부는 적어도 가까운 미래에 남북한 당국간 대화를 장관급에서 총리급으로 격상시키고, 정상회담을 정례화하며, 유럽연합의 집행위원회와 같은 '상설통합기구'를 창설하는 것과 같은 결과들이 나타날 수 있도록 대북·통일 정책을 추진해야 할 것이다.

## 세종연구소 신간안내

### 차기정부의 국정 현안과제

송대성(편)

차기정부 집권기간 중 예상되어지는 안보환경은 첫째, 초강대국 미국의 힘겨운 세계질서 주도과 이에 대한 반동, 둘째, 테러와 전쟁과 명명 충돌의 혼재, 셋째, 대량살상무기(WMD) 확산과 비확산 갈등의 지속, 넷째, 동북아는 세계 최대 군사력의 집중 및 군비경쟁 지역으로서 갈등과 불확실성 내포, 다섯째, 동북아 국제질서 재편, 마지막으로, 남북관계는 많은 변화와 이에 대한 정책의 수정 등이 있을 것으로 요약할 수 있다. 차기정부의 한국안보관련 국정현안과제들은 첫째, 동북아 국제질서 재편에 합리적인 대응을 해야만 한다. 본 과제에 대한 정책제안으로서는 미국-북한관계 정상화로 인해 나타날 수 있는 비합리적/비현실적 평화체제 구축 금지, 주한미군철수 금지, 미일동맹의 상대적인 강화로 인한 한미동맹 중요성의 의미감소를 방지하기 위한 한미일 3국 공조강화 등을 이야기할 수 있다. 둘째, 한국사회의 안보관련 합리적이고 균형적인 문화를 선택하는 과제다. 본 과제를 해결하기 위한 정책제안은 차기정부가 우선 진정한 평화문화가 어떠한 문화인가 하는 객관적이고 합리적인 개념을 정립하고 왜곡된 평화에 대한 개념을 수정하도록 해야만 한다. 셋째, 한미동맹/주한미군의 변화에 대한 지혜로운 대처과제다. 한미동맹 약화를 방지하기 위한 기

본전략으로서 차기정부는 한미공조와 민족공조를 합리적으로 조정하여야만 한다. 주한미군의 변화와 관련하여 차기정부는 보다 합리적이고 기본적인 전략을 수립하고 이행해야만 한다. 전시작전통제권 전환문제는 합의무효화 후 재협상을 하는 방안, 미흡한 부분을 보완하는 '잠정협정(Interim Agreement)'을 체결하는 방안, '다목표이익총화동일(多目標利益總和同一)' 전략 구사 등 전개되는 상황을 예의 고찰하면서 최선의 방안을 적용하여야 한다. 넷째, 북한의 WMD 개발/보유 폐기 문제다. 차기정부는 북한이 대량살상무기 보유/개발프로그램을 중국적으로 폐기하는 경우와 끝내 폐기하지 않은 두 가지 경우에 대하여 평화체제 구축문제, 군비통제 문제, 한미연합군사력 문제, 한국군사력 건설문제 등에 대하여 심층 연구를 하고 이에 대해 실천할 수 있는 대책들을 마련해야만 한다. 다섯째, 한반도 평화확보 과제다. 차기정부는 합리적인 한반도 평화확보 방안을 마련하기 위하여 우선 북한의 김정일 정권이 자연사, 근본적인 질적인 변화, 강제제거 되는 경우 등을 분석하고 이들에 대한 합리적인 평화확보 방안을 마련해야 한다. 마지막으로, 차기정부의 안보현안과제는 국방태세 재정비과제다. 국방태세 재정비는 2020국방계획의 대 수정을 의미한다. 북한이 미사일 및 핵보유국임을 전제로 한 그리고 전시작전통제권 전환을 전제로 한 국방안보역량을 재정비하는 계획을 처음부터 다시 세워야 하는 과제를 안고 있다.