

# 북한 '낮은 단계의 연방제' 통일방안의 형성 과정에 대한 연구

이완범(한국정신문화연구원 교수, 정치학)

## 1. 서론

2000년 6월 13일 평양에서 개시된 남북정상회담의 결과로 6월 14일에 발표된 6·15남북공동선언의 제2항에는 남측의 '연합제안'과 북측의 '낮은 단계의 연방제안'의 공통성을 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 합의했다.<sup>1)</sup> 이 합의에서 '낮은 단계의 연방제'라는

- 
- 1) 좀더 구체적으로 이 조항을 살펴보면 다음과 같다. “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 했다.” 이는 서명한 문서에 기초하여 남한 신문에 보도된 내용인데 북의 내용은 다음과 같다. “북과 남은 나라의 통일을 위한 북측의 낮은 단계의 연방제안과 남측의 연합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.” 『로동신문』, 2000년 6월 15일. 이 조항은 남과 북의 순서만 다를 뿐 상이한 표현이 나오지는 않는다. 남과 북 사이에는 같은 단어가 다른 의미를 지칭할 수도 있으며 특정 단어가 사용되지 않

용어가 처음 사용되었으므로 대한민국 정계와 학계에서 그 실체에 대한 논란이 있었고 과연 이 제안이 새로운 것이냐는 논쟁도 있었다. 만약 새로운 것이라면 북한의 통일정책이 변화했다는 얘기가 되는데 이러한 북한의 변화 여부 논쟁에 해답을 주기 위해서는 우선 '낮은 단계의 연방제안'은 어떤 실체적 내용을 가지고 있는지 확인할 필요가 있다. 이러한 구체적 내용 파악이 있어야 남의 연합제안과는 어떤 공통성이 있는지도 알 수 있으며 이후 통일논의의 미래도 예측할 수 있을 것이다. 남북연합안 등 남한의 통일방안에 대한 연구는 비교적 축적되어 있으나 최근에 김정일에 의해 언명된 낮은 단계의 연방제안에 대한 심층적 연구는 전무한 실정이다. 이 용어가 2000년 6월 14일 김정일에 의해 처음 사용되었을 뿐만 아니라 그 청사진도 이후 발표된 적도 없어서 세부적인 내용도 파악하기가 어려울 뿐더러 그 의미가 다소 불분명하여 어떤 의도를 가지고 제기되었는지 짐작하기도 쉽지 않기 때문에 연구가 미진한 것이다. 본 연구는 이러한 상황에서 우선 북한의 방안이 어떤 것인지를 살펴 그 실체적 진실에 접근하는 데 주목적에 있다.

북한이 통일정책을 결정하는 데 있어 대한민국의 상황과 남북 관계의 양상, 그리고 국제체제의 변화도 중요한 변수로 영향을 미쳤다. 그렇지만 무엇보다 중요한 것은 북의 방안이 자체적 논의의 산물이며 역사의 결과물이라는 점이다. 낮은 단계의 연방제안도 지난 50여 년 간 북한에서 제의했던 통일방안에서 결코 자유로울 수 없다. 따라서 북의 통일방안을 역사적으로 접근하면서 남과 국제적 변수를 고려한다면 낮은 단계의 연방제안을 이해하는 데 하나의 지침을 제공해 줄 수 있을

---

는 경우도 있다. 이러한 혼란을 방지하기 위해 2000년 11월에 가서명된 “투자보장에 관한 합의서”, “이중과세방지에 관한 합의서”, “청산결체에 관한 합의서”, “상사분쟁 해결에 관한 합의서” 등에서는 “쌍방의 합의서에서 다음의 용어는 같은 의미를 지닌다”는 부록이 등장했다. 예를 들어 투장 보장에 관한 합의서 중 제목의 ‘보장’이라는 표현이 북측에서는 ‘보호’와 같다는 것이다.

것이라고 생각된다.

다음으로 북한의 통일방안을 연구하는 데 도입될 방법과 자료에 대해 언급하고자 한다. 남북공동선언의 합의는 제도적이며 선언적 차원의 것으로서 수사학적 성격을 내포할 수밖에 없으며 현실을 제대로 반영하고 있지 못하다는 평가도 가능하다. 게다가 선언적 내용의 실천은 다음 문제이며 자구대로 실천될 가능성이 많지 않다는 사실은 수십 년간의 지난한 남북대화 과정에서 알 수 있는 과거의 교훈이다. 따라서 선언과 수사(rhetoric) 뒤에 숨어 있는 북측의 의도를 파악해야 현실을 제대로 파악할 수 있을 것이다. 그런데 사실 그 자체와 실제적 내용의 정확한 파악도 어려운데 그 뒤에 숨은 의도를 파악하는 것은 더욱 어렵다. 따라서 본 연구에서는 낮은 단계의 연방제안의 형성 과정을 역사적 방법(historical approach)을 동원해 규명하여 우선 사실 자체의 재구성 과 확인을 기하고자 한다. 이러한 사실 확인을 통한 연구 진행이 현실에 다소나마 근접할 수 있다는 기대 때문이다. 좀더 고차원적인 숨은 의도에 대한 규명과 추정도 부분적으로는 시도할 것이지만 본격적인 의혹 규명은 별도의 연구를 기약하고자 한다.

북한 생산 자료는 본 연구의 기본 자료일 수밖에 없다. 이들 자료는 당시에 간행된 공식 또는 반(半)공식적 자료, 예컨대 정부문서, 팸플릿, 신문, 잡지, 연감, 서적 등을 들 수 있다. 이 중에서 많은 양을 차지하면서도 가장 중요한 비중을 차지하는 것은 북한의 현대 역사를 거의 지배했던 최고위층 김일성의 연설문류와 김정일의 연설문류, 『로동신문』 등의 신문류 등이다. 북한 자료의 신뢰성에 문제를 제기하는 입장이 있으므로 사료 비판이 필요하다.

## 2. 북한의 '낮은 단계의 연방제'안의 형성 과정

'낮은 단계의 연방제'안은 잠정적이며 과도적이면서도 점차적인 중간 단계를 설정한 안인데 이 안이 2000년에 개념화되기 전부터 다른 제안에서도 맹아적 형태로 표출되었으며 1991년 신년사에서 그 틀이 완성되었다. 이 안의 기원부터 살펴본 후 1991년 틀의 완성과 2000년의 개념화를 순차적으로 언급해 보고자 한다.

### 1) 단계를 설정한 방안의 시원

1960년 8월 14일 8·15해방 15돌 경축대회에서 김일성이 남북연방제를 처음 들고나올 때부터 연방제안에는 과도적 성격이 내재해 있었으며 1990년대에 들어 잠정적 통일론으로 선회했다. 좀더 구체적으로 다음과 같은 1960년의 방안부터 인용하고자 한다.

만일 그래도 남조선당국이 남조선이 다 공산주의화될까 두려워서 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다고 하면 먼저 민족적으로 긴급하게 나서는 문제부터 해결하기 위해 과도적인 대책이라도 세워야 할 것입니다.

우리는 이러한 대책으로서 남북조선의 연방제를 실시할 것을 제의합니다. 우리가 말하는 연방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국정부와 '대한민국' 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제 문화 발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하

자는 것입니다.

이러한 련방제의 실시는 남북의 접촉과 협상을 보장함으로써 호상 이해와 협조를 가능하게 할 것이며 호상간의 불신임도 없애게 될 것입니다. 그렇게 되었을 때에 자유로운 남북총선거를 실시한다면 조국의 완전한 평화적 통일을 실현할 수 있으리라고 우리는 인정합니다.

특히 이러한 련방제의 실시는 비록 각계각층을 망라하는 통일적인 련합 정부가 못 되어서 통일적인 국가적 지도는 못하더라도 이 련방의 최고민족위원회에서 전민족에 리로운 경제 문화적 문제들을 협의하며 남북조선의 경제 문화 교류와 호상 협조를 보장함으로써 남조선의 경제적 파국을 수습할 수 있게 할 것입니다.<sup>2)</sup>

- 2) 『로동신문』, 1960년 8월 15일 ; 국토통일원, 『남북한통일제의자료총람』, 제1권(서울 : 국토통일원, 1985), 444쪽 ; 김일성, “조선인민의 민족적명절 8·15해방 15돐경축대회에서 한 보고”(1960년 8월 14일), 『조국의 자주적평화통일을 위하여』(평양 : 조선로동당출판사, 1981), 221~222쪽 ; 『김일성저작집』, 제14권(평양 : 조선로동당출판사, 1981). 다음과 같은 방안도 이어졌다. “만일 남조선당국이 우리가 내놓는 련방제까지도 아직 받아들이지 못한다면 남북조선의 실업계대표들로 구성되는 순전한 경제위원회라도 조직하여 남북 사이에 물자를 교역하며 경제 건설에서 서로 협조하고 원조하도록 할 것을 우리는 다시 제의합니다. 그리하여 정치 문제를 제쳐놓고라도 먼저 남조선 동포들을 굶주림과 가난에서 구원하여야 할 것입니다.” 위와 같은 제안들은 최용건, “조국의 평화적통일을 더욱 촉진할데 대하여”(최고인민회의 제2기 8차 회의에서 한 최고인민회의 상임위원장의 보고, 1960년 11월 19일), 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1961』(평양 : 조선중앙통신사, 1961) ; 국토통일원, 『남북한통일제의자료총람』, 제1권, 489~494쪽에서 더욱 구체화되었다. 1960년대만 해도 북한 경제가 남한 경제보다 앞서 가던 시대였다. 조순승 교수는 1967년에 발표한 글에서 북한은 5개년 계획의 추진을 통해 적어도 표면적으로는 경제력에서 대한민국을 앞질렀었다고 주장했다. 허담 외무상이 1971년 4월 12일 최고인민회의 제4기 제5차 회의에서 한 “현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬데 대하여”라는 연설에서 평화통일방안 8개항을 발표했는데 6항이 련방제에 관한 언급이다. 이 방안은 김일성의 1960년 방안과 거의 같다. 허담, “최고인민회의 제4기 제5차 회의에서 한 보고 : 현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬데 대하여”(1971년 4월 12일), 『안보통일문제 기본자료집』, 북한 편(서울 : 동아일보사, 1972), 253쪽 ; 국토통일원, 『남북한통일제의자료총람』, 제1권, 1075~1076쪽. 련방제에 대한 평가는 Pyong-Choon Hahm, “Federalism : A Means for the National Unification”, *Journal of Asiatic Studies*, Vol. XIII, No. 4(December 1970), pp. 351~

이렇게 1960년의 방안은 통일 전 단계의 과도적인 것이었으며 당분간 실시되는 잠정적인 것이었다.<sup>3)</sup> 그런데 이에 앞선 1960년 4월 27일 ‘제정당사회단체대표자연석회의 공동성명’에 의하면 남한 경제의 복구를 위해 “북조선 경제기관 대표들과 남조선 경제계 대표들로 되는 남북연합경제위원회”를 구성할 것이 제의되었다.<sup>4)</sup> 북한은 연방제라는 표현을 처음 쓰기 전에 남북연합(뒤에 다른 표현인 ‘경제위원회’가 부가되므로 남의 용어와는 뉘앙스가 다소 다르며 의미 부여를 하기에는 무리가 있음. 연방제가 나온 이후의 제안에서는 경제위원회라고 씀)<sup>5)</sup>이라는 표현을 남측보다 먼저 사용했다. 또한 북한은 1960년 11월 22일 대한민국 국회에 보낸 최고인민회의 편지에서 자유총선거안을 지지하지만 이것을 남한이 접수하지 못한다면 ‘과도적 대책’이라도 세워 연방제를 실시해야 한다고 주장했다.<sup>6)</sup>

이렇게 남한의 현존체제를 인정하는 ‘양보’를 하면서까지 연방제 실시를 비교적 지속적으로 주장하게 된 것은 당시 남한의 정치와 경제

354.

- 3) 연방제 이전 방안은 총선거안이었다. 1954년 4월 27일 제네바정치회담에서 남일 부수상 겸 위무상은 유엔을 배제시킨 채 북한의 최고인민회의와 남한의 국회가 같은 수의 대표를 뽑아 ‘전조선위원회’를 구성하고 이 위원회가 마련한 선거법에 따라 앞으로 구성될 ‘중립국감시위원회’의 감독 아래 한반도 전체에서 총선거를 실시해 국회를 구성하며, 이 국회가 통일 정부를 만들고 6개월 안에 남의 유엔군과 북의 중국군을 완전히 철수시키자고 제안했다. 동아일보사, 『안보통일문제 기본자료집』, 북한 편(서울: 동아일보사, 1972), 402~403쪽. 전조선 자유총선거는 1949년 9월, 1950년 6월 7일, 1959년 10월 26일에도 제안되었다.
- 4) “제정당사회단체지도자연석회의 공동성명”, 『로동신문』, 1960년 4월 28일; 국토통일원, 『남북한통일제의자료총람』, 제1권, 436~437쪽.
- 5) 이 대목에서 북한은 연방과 연합을 거의 같은 것으로 인식할 가능성이 있음을 알 수 있다.
- 6) “대한민국 국회 및 남조선의 제정당 - 사회단체들과 인민들에게 보내는 조선민주주의 인민공화국 최고인민회의 편지”, 1960년 11월 22일, 평양, 『조선중앙년감』, 1961년 판(평양: 조선중앙통신사, 1962), 42~43쪽; 국토통일원, 『남북한통일제의자료총람』, 제1권, 524~526쪽.

상황과 밀접한 관계가 있다. 즉, 4·19 이후 혁신 세력들과 학생들은 남북교류론, 평화통일론, 중립화통일론 등 당시로서는 금기시되었던 전향적 통일논의를 활발하게 전개하였던 것이다.<sup>7)</sup> 북한으로서는 남북교류에 초점을 두고 있는 연방제를 제기함으로써 이들 세력과의 연계를 모색했던 것이다. 이와 더불어 당시 북한의 경제력이 남한보다 상대적으로 우월하다는 판단이 그들로 하여금 연방제의 실시를 강조할 수 있게 했다.<sup>8)</sup> 물론 연방제의 단초가 되는 안은 1960년 4월 27일 최초로 등장했으므로 그 형성 초기부터 남한의 교류 주장<sup>9)</sup>에 영향을 받은 것은 아니었지만 8월 14일의 연방제 공식 제기나 11월 22일의 지속적 주장 등에서는 남한의 상황이 고무 받았던 측면이 있다. 최근의 연구에서도 남한 정부를 상대로 해서는 주로 무력통일정책을 추구하던 북한이 연방제로 선회하게 된 것은 4·19의 영향도 있었던 것이라고 주장되었다.<sup>10)</sup>

그러나 1961년 군사쿠데타로 박정희가 집권하여 선건설 - 후통일론을 내세우자 북한의 연방제 논의는 소강 상태로 들어갔다.<sup>11)</sup> 따라서 남북

7) 김학준, “제2공화국시대의 통일논의 : 그 내용의 정치적 평가”, 『국제정치논총』, 제15집(1975), 73~101쪽; 정대화, “북한의 통일정책사 : 연방제 통일방안을 중심으로”, 『동향과 전망』, 제3호(1988), 298쪽.

8) 최완규, 『북한은 어디로』(마산 : 경남대학교 출판부, 1996), 231쪽.

9) 4·19 직후부터 남한에서 교류 주장이 제기되지는 않았으며 7·29 총선시의 혁신계 정당의 공약이나 11월 이후 남북교류문제를 이슈로 더욱 집결된 학생 세력의 1961년 4·19시국선언문 등에서 본격적으로 제기됨. 4·19 시국선언문은 『민족일보』, 1961년 4월 20일자 참조.

10) 한모니카는 북한의 1960년 8월 ‘과도적 연방제’가 갑작스럽게 나온 것이 아니라, 북한은 1950년대 중후반부터 독일의 연방제안에 대한 자료를 검토했으며 소련 흐루시초프 서기장 집권시인 1960년 4·19 이후 소련식 평화공존론과 연방제에 대해 비판적 인식을 가졌었다고 주장했다. 한모니카, “4월민중항쟁 시기 북한의 남한정세 분석과 통일정책의 변화”, 한국역사연구회 4월민중항쟁연구반 편, 『4·19와 남북관계』(서울 : 민연, 2001), 221~222쪽.

11) 예를 들어 1961년 9월 11일 김일성은 “조선로동당제4차대회 중앙위원회 총화보고”에서 조국통일을 논할 때 연방제라는 표현을 사용하지 않았으며 대신 전조선 자유선거를 주장했고 미군 철거를 선결 조건으로 제시했다. 국토통일원, 『남북한통일제의자

의 통일논의는 1960년 초라는 전쟁 이후 시대부터 서로의 상황과 제안에 대한 작용-반작용의 산물이었다고 할 수 있다. 이후 북한의 모든 연방제안이 적어도 표면적으로는 두 개 체제의 정치적 병존에 주안점을 두었음에 비해 1960년의 연방제는 남북간의 활발한 경제-문화 교류에 치중한 안이었다. 따라서 현재 남의 남북연합안과 1960년 북의 연방제안의 사이에는 접근방법상 공통점이 상대적으로 더 많다고 할 수 있다. 상대방의 체제 경쟁에서 우월하다고 판단할 때 일방은 교류를 주장하는 것이 아닌가 한다.

연방제안은 1961년 이후 그다지 전면에 내세워지지 않고 잠복해 있다가 1970년대에 미·중 화해가 이루어지고 아시아에 데탕트 흐름이 조성되면서 남북한 관계 개선의 전망이 밝아지자<sup>12)</sup> 다시 표면에 등장했다. 1973년 6월 23일 국호까지 갖춘 고려연방공화국 통일방안이 그것이었다. 이날 김일성은 체코 공산당 서기장 후사르크를 환영하는 평양시 군중대회에서 행한 연설에서 ‘조국통일 5대 방침’을 발표했다. ‘고려연방공화국의 단일 국호(하나의 조선론에 입각한 것임)에 의한 연방제 실시’가 ‘자주적평화통일을 위한 5대 방침’ 중의 하나였다. 5대 방침을 구체적으로 나열하면 다음과 같다. ① 북과 남 사이의 군사적 대치 상태의 해소와 긴장 상태의 완화, ② 북과 남 사이의 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③ 북과 남의 각계각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의의 소집, ④ 고려연방공화국의 단일 국호에 의

---

료총람』, 제1권, 639쪽.

12) 1971년 8월 6일 캄보디아 국왕 시아누크를 환영하는 평양시 군중대회에서 김일성은 “민주공화당을 포함한 남조선의 모든 정당-사회단체 및 개별 인사들과 아무 때나 접촉할 용의가 있다”고 선언했다. 이는 오랫동안 견지해 오던 대남 강경노선의 맥락에서 보면 급작스러운 반전이라고 할 수 있다. 이어 남한은 남북적십자 회담을 제의했고 북한은 남한의 제안을 즉각 받아들였다. 결국 1972년 5월 이후라 대한민국 중앙정보부장은 비밀리에 평양을 방문했으며 7·4남북공동성명이 작성되었다.



한 남북련방제의 실시, ⑤ 단일한 고려련방공화국 국호에 의한 유엔 가입.<sup>13)</sup> 이 고려련방공화국 통일방안에 의하면 남북총선거가 가장 합리적이고 현실적인 통일방안이라는 말이 사라지고<sup>14)</sup> 대신 “남북련방제를 통일을 실현하기 위한 가장 합리적인 방도”라고 평가했다. 또한 과도적 대책이라는 표현이 사라지고 대신에 ‘대민족회의’를 소집하고 민족적 단결을 이룩한 데 기초하여 현존하는 두 제도를 ‘당분간’ 그대로 둔다고 언급하고 있을 뿐이다. 과도적 대책이라는 일종의 단계론적 인식은 사상되었지만 당분간이라는 어휘가 존재하는 한 실질적으로는 과도적인 중간 단계를 설정한 안이었다고 평가될 소지가 있었다. 또한 이 연설 가운데 “고려련방공화국 창설은 나라의 분열을 막고 북과 남 사이의 련계와 합작을 전면적으로 실현하며 완전한 통일을 앞당기는 길에서 결정적인 국면을 열어놓게 될 것입니다”라고 언급한 부분은 완전 통일로 가는 과정에서 중간 통일 형태의 불가피성을 스스로 인정한 것이라고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

그런데 김일성은 1980년 10월 10일 조선로동당 제6차 대회에서 ‘고

13) 김일성, “조국통일 5대 방침에 대하여”(조선로동당중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 연설, 1973년 6월 25일), 『조국의 자주적 평화통일을 위하여』(평양: 조선로동당출판사, 1981), 414쪽. 이 연설은 6월 23일자 5대 방침에 대한 일종의 해설이다. 23일의 연설의 마지막 5항은 약간 다르다. 원래는 유엔가입 문제는 각론에서 언급되었으며 서두에는 “두 개 조선으로 영원히 갈라지는 것을 막아야 하며 대외 관계 분야에서 북과 남이 공동으로 나가야 한다고 인정합니다”라고 나와 있다. 또한 3항의 대민족회의도 각론에서 언급되었으며 서두에는 원론만이 언급되었다. 김일성, “체코당 및 정부 대표단장 ‘후사크’ 환영 평양시 군중대회에서 한 김일성연설”, 『로동신문』, 1973년 6월 23일.

14) 1971년 4월 북한최고인민회의 제4기 제5차 회의에서 허담 외무상은 ‘평화통일방안8개항’의 6항에서 과도적 조치로서 남북련방제실시를 언급했으며 4항에서 남북총선거가 언급되었으므로 1973년 이전까지는 과도적 연방제안과 총선거안이 통일정책임을 확인할 수 있다. 『로동신문』, 1971년 4월 12일; 『로동신문』, 1971년 4월 13일.

15) 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』(서울: 박영사, 1997), 529~530쪽.

려민주연방공화국 창립방안'을 제시했다. 그는 우선 자주적 평화통일을 위한 선결 조건을 전제한 후 이 방안을 제시했다. 이 제안은 '창립방안'이라는 명칭에서도 드러나듯이 하나의 통일완성형 연방 국가를 창립하기 위한 종합 설계도와 같은 것이었다. 고려민주연방공화국 창립방안은 기존의 통일방안 - 제의들을 총체적으로 수정 - 종합화시킨 북한 최초의 체계적 통일안이었다. 남한에서 1980년 봄 이후 새로운 군부 권위주의 정권이 수립되자 북한은 협상 가능성에 기대하기보다는 남측의 방안을 압도하려는 거대한 구상을 하나의 프로파간다로 내놓았다.

1973년의 고려연방공화국 제안에다가 '민주'라는 수사와 '창립방안'이라는 말을 포함함으로써 유일무이한 최상의 통일방안이 되도록 만들었으며 지금까지도 북한 통일방안의 골격 면에서는 변함이 없다고 할 것이다. 창립방안은 ① 연방 형성의 원칙, ② 연방 기구 구성, 임무 및 기능, ③ 연방 국가의 국호 및 대외 정책 노선, ④ 10대 시정 방침으로 나눌 수 있다.

김일성은 고려민주연방공화국 창립방안에서 종전의 통일방안을 수정하여 "우리 당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그 대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역 자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장합니다"<sup>16)</sup>고 하여 연방공화국을 완성된 통일 국가의 형태로 제의했다. 따라서 1980년의 제의는 단계가 없는 것이었다. '과도적 대책'이라던가 '당분간'이라는 등의 통일의 중간 단계를 상정해 온 어휘들이나 총선거의 가능성 등은 완전히 배제되어 있다. 그 대신에 '하나의 통일 국가', '통일 정부'를 강조함으로써 완전히 통일을 이룩한 새로

16) 김일성, "조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고"(1980년 10월 10일), 『조국의 자주적평화통일을 위하여』, 515쪽; 『로동신문』, 1980년 10월 11일.

운 통일 중립 국가로서의 고려민주련방공화국의 이미지를 부각시키고 있다.<sup>17)</sup> 또한 아래와 같은 제의도 이어졌다.

련방 형식의 통일 국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 최고민족련방회의를 구성하고 거기에서 련방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역 정부들을 지도하며 련방 국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적일 것입니다. 최고민족련방회의와 그 상임기구인 련방상설위원회는 련방 국가의 통일 정부로서 전민족의 단결, 합작, 통일의 념원에 맞게 공정한 원칙에서 정치 문제와 조국 방위 문제, 대외 관계 문제를 비롯하여 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남 사이의 단결과 합작을 실현하여야 할 것입니다.<sup>18)</sup>

남북 사이의 의견을 조정하는 조직이 1960년에는 최고민족위원회였다가 1973년에는 대민족회의였으며 1980년에는 최고민족련방회의(련방상설위원회)로 바뀌었는데<sup>19)</sup> 갈수록 구체적인 주장이 뒷받침되었다. 그

17) 양영식, 『통일정책론 : 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, 545~547쪽.

18) 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고”(1980년 10월 10일), 515쪽 ; 『로동신문』, 1980년 10월 11일.

19) 신정현, “북한의 연방제 통일방안의 전개와 목표”, 신정현 편, 『북한의 통일정책』(서울 : 을유문화사, 1989), 274쪽. 한편 1990년도 신년사에서 김일성은 “민족공동의 통일방도를 확정하기 위하여 북과 남의 당국과 정당, 단체 대표들이 참가하는 민족통일협상회의를 마련하기 위해서도 계속 진지한 노력을 기울일 것입니다”라고 말했다. 김일성, ‘신년사’(1990년 1월 1일), 『북한신년사 분석 1945~1995』(서울 : 북한연구소, 1995), 217쪽. 1989년 신년사에서는 각계의 지도자들로 구성된 ‘북남정치협상회의’를 가질 것을 제의했다. 이를 위해 남한의 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당의 총재들과 김수환추기경, 문익환목사, 백기완선생을 초청했다고 밝혔다. 김일성, ‘신년사’(1989년 1월 1일), 『북한신년사 분석 1945~1995』, 210쪽. 이는 1948년 4월의 남북제정당사회단체대표자연석회의(남북협상)와 같은 방식으로 통일을 이루겠다는 제안으로 북의 통일방안이 비교적 일관성을 가질 수 있게 한 근거를 연석회의

런데 1980년의 최고민족연방회의와 연방상설위원회는 연방 정부의 전반적인 업무를 관장하는 통일 정부의 조직으로서 1983년 9월 9일 조선민주주의인민공화국 창설 35주년 기념 연회석상에서 김일성은 그 조직의 운영에 대해 남북으로부터 각각 공동의장을 선출하여 윤번제로 운영되는 구체적인 안을 언급했다.<sup>20)</sup>

련방공화국이 실시할 구체적인 시정 방침(10대 방침)도 제시되었다.<sup>21)</sup> 연방 국가를 하나의 과도기로 제시하고 있는 김대중의 통일방안 지지 논자들은 북한의 고려민주련방제안이 연방제를 최종 단계로 간주하고 있다고 차별화시켰다.<sup>22)</sup>

---

가 제공하고 있다고 할 수 있다. 1988년의 신년사에서 북남연석회의라는 표현을 사용하고 있으며 1987년에는 북과 남의 각 정당, 단체인석회의라는 표현을 사용하고 있으므로 이러한 설명에 설득력이 있다. 김일성, '신년사'(1988년 1월 1일), 『북한신년사 분석 1945~1995』, 205쪽; 김일성, '신년사'(1987년 1월 1일), 『북한신년사 분석 1945~1995』, 199~200쪽.

20) 박태환, “국제 환경의 변화와 북한의 통일정책”, 신정현 편, 『북한의 통일정책』, 369~370쪽.

21) ① 국가 활동의 모든 분야에서 자주성의 견지와 자주적 정책 실시, ② 나라의 전지역과 사회의 모든 분야에 걸친 민주주의 실시와 민족 대단결 도모, ③ 북과 남 사이의 경제적 합작과 교류를 실시하며 민족경제의 자립적 발전 보장, ④ 과학, 문화, 교육 분야에서 북과 남 사이의 교류와 협조 실현과 과학 기술과 민족 문화 예술, 민족 교육의 통일적 발전, ⑤ 북과 남 사이에 끊어졌던 교통과 체신 연결과 전국적 범위에서 교통, 체신 수단의 자유로운 이용 보장, ⑥ 로동자, 농민을 비롯한 근로 대중과 전체 인민들의 생활 안정 도모와 복리의 계통적 증진, ⑦ 북과 남 사이의 군사적 대치 상태 해소와 민족연합군을 조직하며 외래 침략으로부터 민족 보위, ⑧ 해외에 있는 모든 조선 동포들의 민족적 권리와 리익 옹호 및 보호, ⑨ 북과 남이 통일 이전에 다른 나라들과 맺은 대외 관계를 올바르게 처리하며 두 지역 정부 대외 활동의 통일적 조절, ⑩ 전 민족을 대표하는 통일 국가로서 세계 모든 나라들과의 우호 관계 발전 및 평화에 호적적인 대외정책 실시. 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고”(1980년 10월 10일), 517~523쪽; 『로동신문』, 1980년 10월 11일.

22) 유종근, 『한반도 통일의 철학적 원리』(서울: 세훈, 2000), 119쪽. 그런데 유종근 전라북도 지사는 미국, 캐나다, 독일 등 연방국가 형태의 통일 국가도 있으므로 김대중안의 2단계를 거친 후 국민들이 더 이상의 진전을 원하지 않으며 연방제가 민족통일의 최종 단계가 될 수도 있음을 시사했다. 그리고 이러한 결정은 후세에 맡길 일이

그렇다면 지역 정부의 권한은 어떤 범위 내에서 행사되는 안이었을까? 이를 해명하기 위해 김일성의 1980년 제안을 인용할 필요가 있다.

북과 남의 지역 정부들은련방 정부의 지도 밑에 전민족의 근본 리익과 요구에 맞는 범위에서 독자적인 정책을 실시하며 모든 분야에서 북과 남 사이의 차이를 줄이고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 노력하여야 할 것입니다.<sup>23)</sup>

위 구절은 1980년 연방제안의 경직성을 드러내 준다. “과연 중앙의 연방 정부 지도 밑에 독자적인 정책이 가능할까” 하는 문제를 제기할 수 있다. 이에 비해 후술할 1991년 1월 1일의 안은 상당 부분 수정된 것이라고 할 수 있다. 1980년의 ‘無단계론 - 련방 정부의 지역 정부에 대한 지도안’은 1990년대 들어 ‘단계론 - 지역정부강화론’으로 수정되었으며 후자는 통일의 중간 과정으로 연방제가 설정될 수 있음을 1960년에 이어 다시 시사했던 것이다.<sup>24)</sup>

김일성 주석은 1990년 5월 24일 최고인민회의의 제9기 제1차 회의에서 한 시정 연설 “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”에서 조국통일 위업을 실현하기 위하여 해결해야 할 다섯 가지 문제를 다음과 같이 나열했다.

① 조선 반도에서 긴장 상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적 환경을 마련하여야 합니다.

---

라고 주장했다. 또한 1단계의 남북연합을 통해 신뢰가 구축되면 실질적인 통일에 진입하기로 양측이 합의할 것이며 그 다음 연방제를 채택할 것인지 아닌지는 나중에 결정하면 될 것이므로 지금 못박을 필요가 없다고 주장했다.

23) 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고”(1980년 10월 10일).

24) 김명기, 『남북한 통일정책』(서울: 국제문제연구소, 1995), 165쪽.

- ② 분단의 장벽을 허물고 북과 남 사이의 자유 래왕과 전면 개방을 실현하여야 합니다.
- ③ 북과 남은 조국의 자주적 평화통일에 유리한 국제적 환경을 마련 하는 원칙에서 대외 관계를 발전시켜나가야 합니다.
- ④ 조국통일을 위한 대화를 발전시켜나가야 합니다.
- ⑤ 조국통일을 위한 전민족적인 통일전선을 형성하여야 합니다.<sup>25)</sup>

이 선결 문제는 기존에 논의되던 수준의 것을 넘어서지는 않았지만 국가보안법 철폐라던가 미군 철수와 같은 구체적인 문제에 대한 언급을 회피함으로써 김일성의 주장이 다소 수세적으로 변화하고 있는 것은 아닐까 하는 추측을 가능하게 했다.

## 2) 남의 영향: 남의 연방제안에 대한 의식과 문익환의 중간 단계 삽입 주장, 1989년

### 1) 김대중의 '느슨한 연방안' 통 남한의 여러 '연방제안'에 대한 북한의 의식: 1989년

1989년 2월 12일 안동일 『뉴욕세계일보』 기자와 평양에서 만난 북한 조국평화통일위원회(조평통) 전금철 부위원장(2000년에는 내각 참사 전금진으로 불림)<sup>26)</sup>은 1국가 1민족 2자치 정부의 연방제 통일안을 설명하

25) 김일성, 『김일성저작집』, 제42권(평양: 조선로동당출판사, 1995), 312~318쪽. 북한연구소, 『북한 신년사 분석』(서울: 북한연구소, 1995), 228쪽에는 이러한 5대 문제 제기의 분위기가 1991년 신년사에도 이어졌다고 주장하고 있다. 또한 수세적인 입장이 아니라 경직된 입장의 반복(동구 사회주의 국가의 변혁 충격을 제대로 대처 못함)이라는 해석을 덧붙였다. 따라서 수세적 입장이 점진적으로 증폭되었다는 본 연구의 주장과는 대비된다.

26) 1973년 3월부터 5월까지 3차례에 걸쳐 진행된 남북조절위원회 간사회의의 간사를 역임했던 전금철(남북조절위원회 대변인 자격으로 참여)은 1985년 7월 23일부터 9월

면서 민족의 이익과 관련된 포괄적인 권한은 연방 정부에 주고 지역 자치적인 문제는 지역 정부에 주지는 방안이라고 말했다. 또한 국방권과 외교권은 연방 정부에 귀속된다고 설명하여 후술할 1991년의 방안과는 다른 모습을 보였다. 이는 1980년 김일성에 의해 발표된 고려민주연방공화국 창립방안에 충실한 설명이었다. 그런데 전금철 부위원장은 “요즘 남한 사회에서도 많은 사람들이 연방제를 들고 나오고 있다”고 지적하고 김영삼 씨도 연방제를 구상하고 있다고 하며 재야 문익환 씨의 연방제안을 열거한 후 노태우 씨도 불완전 연방안을 내놓을 것이라고 예측했다. 김영삼-노태우의 ‘연합제안’을 연방제안이라고 확대 해석한 것으로 보인다. 이 대목에서도 북한은 연방과 연합을 거의 같은 것으로 인식할 수도 있음을 알 수 있다. 이어서 전금철은 김대중의 연방안을 ‘느슨한 연방’이라고 부르면서 길게 논평했다. 느슨한 연방안은 남북 쌍방에 군사-외교권을 그대로 존속시키자고 하는 것으로 평가하면서 이는 자칫하면 두 개의 조선을 그대로 인정하는 것이 될 수도 있

---

25일까지 2차에 걸쳐 진행된 남북국회회담 예비 접촉, 1988년 8월 19일부터 1990년 1월 24일까지 10차에 걸쳐 진행된 남북국회회담 준비 접촉의 수석 대표(조선로동당 소속)와 1995년 6월 17일부터 10월 1일까지 북경(北京)에서 비공개로 진행된 대북 곡물 제공을 위한 3차에 걸친 북경회담의 북측 수석 대표(북한 대외경제위원회의 위임을 받은 대외경제협력추진위원회 고문), 1998년 4월 11일부터 17일까지 북경에서 열린 남북관계 개선과 대북 비호지원 문제를 포함한 상호 관심사를 협의하기 위한 남북당국대표회담 북측 수석 대표(정무원 책임참사)를 역임했다. 국회회담 예비접촉과 준비접촉, 북경회담, 남북당국대표회담의 남측 수석 대표는 각각 민주정의당 권정달, 민주정의당 박준규(7차 이후 채문식), 재정경제원 차관 이석채, 통일부 차관 정세현이었다. 통일부 편, 『통일부30년사 : 평화 - 화해 - 협력의 발자취, 1969~1999』(서울 : 통일부, 1999), 112, 140, 143, 199~201, 225쪽. 따라서 전금철은 남북대화의 전문가(대남 일꾼)라고 할 수 있다. 그는 2000년 6월 이후 내각참사 자격으로 장관회담의 수석 대표로 참석했는데 본명인 ‘전금진(金今振)’을 사용하기 시작했다. 그는 현재 노동당의 대남 부서인 통일전선부 부부장으로 역시 대남 기관인 조선아세아·태평양평화위원회 부위원장으로 있다. 공식적인 남북대화에서 실무 책임자로 나서고 있으나 김용순 노동당 대남 담당 비서겸 아태평화위원장의 ‘에스맨’ 역할이나 수행한다는 평가를 받고 있다. 1958년 김일성종합대학을 졸업한 뒤 이 대학에서 박사 학위를 취득했다.

다고 말했다.<sup>27)</sup> 느슨한 연방이라는 표현은 김대중의 것으로 보았으며, 군사 - 외교권은 남북 쌍방이 가지는 것임을 확실하게 인지하고 있었다.

## 2) 문익환의 중간 단계 설립 주장, 1989년

1989년 3월 25일부터 4월 3일까지 방북 했던 ‘점진적 연방제 통일방안’ 주창론자 문익환 목사와 김일성 주석과의 사이에 ‘느슨한 연방제’가 논의되었다고 평가하는 논자들이 있다. 이 논자들은 낮은 단계의 연방제 원형을 문익환 목사가 제시했다고 주장한다. 문익환 목사는 김 주석과의 면담에서 “고려민주연방제에 중간 단계를 넣자”고 역설했다는 것이다.<sup>28)</sup> 원래 북한의 1980년 연방제안에는 과도체제가 상정되어 있지 않았다.<sup>29)</sup> 실제로 전국민족민주운동연합 고문 문익환과 조국평화통일위원회 위원장 허담과의 사이에 조인된 ‘4·2남북공동성명서’ 4항에서 양인은 통일을 “단꺼번(한번에)에 할 수도 있고 점차적으로 할 수도 있다는 점에 견해의 일치를 보았다”고 합의했다.<sup>30)</sup> 공동성명서에서 드러나 있듯이 이 회담에서 문익환 목사는 연방 국가의 단계적 창설방안을 모

---

27) 안동일, “북한 조국평화통일위원회 부위원장 전금철과의 최초의 공식인터뷰 : 우리는 베트남과 같이 일방적인 체제로의 통일을 바라지 않는다”, 『사회와 사상』, 4월호 (1989), 50~51쪽 ; 『갈라진 45년 가서 본 반쪽 : 안동일기자의 1989년 북한르뵈』(서울 : 들베개, 1990), 31쪽.

28) 신준영, “낮은 단계 연방제, 그리고 김정일 쇼크”, 『말』(2000년 7월), 41쪽.

29) 통일원, 『한민족공동체통일방안 : 이렇게 통일하자는 것이다』(서울 : 통일원, 1991), 63쪽.

30) 1989년 1월 1일 김일성은 신년사에서 남한 각 정당 총재들과 문익환, 백기완 등 재야인사, 그리고 종교계의 김수환 추기경 등을 지목하여 초청하였다. 북한은 이러한 초청에 대한 답으로 문익환 목사가 방문했다고 평가했다. 민원, 『김일성주석과 민족대단결』(평양 : 평양출판사, 1994), 251쪽. 또한 위의 책, 254쪽에는 문 목사가 중간 단계를 삽입하자는 주장은 생략된 채, 김일성이 “연방제에 의한 통일은 북과 남이 잘 토론하여 단번에 실현시킬 수도 있고 점차적으로 실현시킬 수도 있을 것이라”고 말했다고 나와 있다.



색하는 것이 긴급한 과제라는 의견을 제시하였다.<sup>31)</sup> 이는 자신의 3단계 방안(후של합)을 설파한 것으로 판단된다. 이 성명서에서 문익환 목사의 안은 ‘점진적인 연방제 통일방안’이라고 명시되어 있다. 후일 문익환 목사는 자신과 김일성 주석이 ‘준비적인 과도기’를 거쳐 통일하자고 합의했다고 전제한 후 준비적인 과도기를 거치지 않고 갑자기 한 체제로 통일된 독일의 문제점을 지적했다.<sup>32)</sup>

그러나 문익환 목사가 느슨한 연방제라는 말을 사용하지 않았으며 이 말은 김대중의 연방안에 대하여 북한이 규정한 용어였다. 문익환 목사는 1988년 4월 16일 민통련 의장의 자격으로 행한 국민대토론회 연설에서 3단계 연방제 통일방안을 역설했다. 연방제 통일 제1단계는 “그동안 김대중 씨가 주장해 오던 것으로 당분간 군사 외교까지 남과 북이 독립적으로 운영하는” 방안이라고 명시했다.<sup>33)</sup> 그런데 문익환 - 김일성 회담에 대해 김대중은 “김일성이 자기가 말하던 고려연방제를 고집하지 않겠”으며 어떤 안이든지 협의하겠다고 말했다고 해석했는데<sup>34)</sup> 문익환 - 허담의 공동성명서에는 “쌍방은... 연방제 방식으로 통일하는 것이 우리 민족이 선택해야 할 필연적이고 합리적인 통일방도”라고 견해의 일치를 보았다고 나와있으므로 문익환과 동행했던 정경모의 인터뷰에 의존했던 김대중의 평가는 다소 자기 중심적이며 부정확한 해석이다.

정경모의 후일 회고담에 다음과 같은 김일성과 문익환의 대화 내용

31) “4·2남북공동성명서”, 문익환 목사 홈페이지, <http://www.moon.or.kr/sub4-2.html>, 00-08-10; “문익환 - 조평통 공동성명”, 김낙중·노중선 편, 『現段階諸統一方案』(서울: 한백사, 1989), 265~266쪽.

32) 문익환, “김주석에게 보내는 편지”, 『말』(1991년 1월), 57쪽.

33) “문목사의 3단계 연방제 통일방안”, 1988. 4. 16, 김낙중·노중선 편, 『現段階諸統一方案』, 259쪽; 함운경 외, 『현단계통일운동론』, I(서울: 친구, 1988), 148쪽.

34) “왜 교류를 주저하는가”(1989년 5월 23일 국회외무통일위원회에서 김대중 총재의 질의와 이흥구 장관의 답변), 비서실 편, 『김대중연설문집: 민족의 내일을 생각하며』, 2(서울: 학민사, 1990), 363쪽.

이 나오므로 김대중의 해석은 문제점이 있다.

만일 북측이 처음부터 ‘군사외교권’을 장악하는 이른바 합중국형 연방제(Federation)를 고집한다면 통일은 백 년 하청격이라는 것, 따라서 그런 연방제 이전에 남북의 지방자치 정권이 독자적인 ‘군사외교권’을 장악하는 이른바 영연방식(英連邦式) 연방제(Commonwealth)라는 전 단계를 거치지 않으면 그들이 약속한 ‘통일 원년’, 즉 구약성서 레위기에 기록된 회년(禧年)인 1995년까지 통일하는 것이 불가능하다는 것을 설명하면서 문익환 목사가 열띤 심정으로 김일성 주석을 설득한 것입니다. 그때 김일성 주석은 굳게 문 목사의 손을 잡고 “내가 1단계에서 단꺼번에 하려던 것을 2단계로 나누어 하는 것도 나쁘지 않다”고 말하면서 문 목사의 연방제에 관한 제안에 동의했습니다.<sup>35)</sup>

이런 맥락에서 보면 단계론을 가미해 수정된 낮은 단계의 연방제는 영국식 연방(commonwealth) 방안과 유사하며 고려민주연방공화국 창립방안의 원안은 미국식 연방(federation) 방안과 유사함을 확인할 수 있다.

### 3) 고려민주연방공화국 창립방안의 수정 : 단계론의 도입과 낮은 단계의 연방제 틀 완성

#### (1) 1991년 김일성 신년사

북한 김일성 주석이 1991년 신년사에서 낮은 단계의 연방제를 설파

---

35) 정경모, 『이제 미국이 대답할 차례다 : 망명 30년, 민족주의자가 파헤치는 민족사의 현주소』(서울 : 한겨레신문사, 2001), 190쪽. 위의 책, 257쪽에는 “김주석이 문목사가 설명하는 고려연방제의 1단계를 2단계로 분리하는 방식의 현실성을 인정하는 듯”했다고 주장되었다.

했었다고 6·15공동성명이 나온 후 남한의 학계와 북한의 언론계에서 평가했다. 그런데 1991년의 연설에서는 구체적으로 이런 표현이 나오지는 않았다.

김일성 주석은 1991년 신년사에서 고려민주연방제 통일방안이 민족적 합의의 기초로 될 수 있는 공명정대한 민족공동의 통일방안으로 된다고 믿고 있다는 전제하에 다음과 같이 말하였다.

고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 연방공화국의 지역 자치 정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙 정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다.<sup>36)</sup>

이는 단계가 없었던 연방제에 단계를 설정한 듯한 인상을 가지게 했으며 김대중-문익환의 ‘느슨한 연방제’를 받아들인 것이거나 후일 ‘낮은 단계의 연방제’로 해석될 수 있는 여지를 남겼다. 원래 단계를 설정하지 않았던 1973년의 고려연방공화국 통일방안과 1980년의 고려민주연방공화국 통일방안의 관점에서 보면 2단계화한 것이므로 수정안이라고 할 수 있다.<sup>37)</sup> 또한 통일정책 수립의 주무부서인 통일원의 평가에 의하면 전례 없이 제도통일의 위험성을 강조하면서 제도통일후대론과 잠정적 지역정부권한강화론을 제기한 것은 북한의 기존 고려민주연방제론의 불가피한 수정과 북한 통일정책의 수세적 경향을 뚜렷이 보여준다는 것이다.<sup>38)</sup> 김일성 자신이 ‘승공통일’ 망상에 대해 지적하고 사

36) 김일성, “신년사”(1991년 1월 1일), 『김일성저작집』, 제43권(평양 : 조선로동당출판사, 1996), 13쪽.

37) 장명봉, “남북통일방안의 접합점 확대를 통한 새로운 남북통일방안의 모색”(한국통일포럼 국내학술회의 1 : 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일), 16쪽.

38) 통일원, 『'92 북한개요』(서울 : 통일원, 1992), 512쪽 ; 김명기, 『남북한 통일정책』(서

회주의 필승불패라는 것을 지적하는 구절에서 수세적 경향은 극에 다르는데 이는 사회주의권의 몰락에 대한 두려움이 표출된 것이라고 할 수 있다. 이러한 수세적 논리는 북한이 동서독 통일을 보고 고려민주연방제 원형을 고수했다가는 오히려 남측에 흡수될 수도 있겠다는 생각에서 내어놓은 일종의 방어논리였다는 주장이 대한민국의 정세현 전 통일부 차관에 의해 제기되었다.<sup>39)</sup> 다음 신년사 구절도 역시 이러한 위기 의식을 반영하고 있다.

‘동질성’ 회복이라는 구실 밑에 제도가 단일화되기 전에는 두 개 국가로 달라져있을 수밖에 없다고 하면서 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 ‘제도 통일론’을 주장하는 것은 나라의 분열을 끝없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 않자는 것입니다... 최근 다른 나라<sup>40)</sup>의 흡수 통합 방식에 현혹된 남조선 당국자들은 ‘북방정책’을 내걸고 청탁 외교를 벌이면서 남의 힘을 빌어 우리나라에서도 그런 방식을 실현해 보려는 어리석은 꿈을 꾸어 보고 있습니다.<sup>41)</sup>

또한 통일원의 주장에 의하면 잠정적 지역 정부 권한 강화론은 남한 측이 일관되게 설득해 온 ‘과정으로서의 통일’을 받아들인 것으로도 평가할 수 있기 때문에 가장 결정적인 수정이라고 주목했다.<sup>42)</sup> 따라서 남

---

출 : 국제문제연구소, 1995), 120~121쪽. 박재규 전임 통일부 장관은 경남대 총장 재임 시절에 쓴 책에서 “1980년대 중반 이후 남북한의 국력 격차가 현저하게 벌어지고 있는 상황에서 북한의 대남정책은 과거 공세적 정책(남조선혁명을 위해 남한체제를 전복시킨다는 기존 정책)에서 수세적 내지 공존적 정책으로 변모하고 있다”고 진단했다. 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』(서울 : 나남, 1997), 196쪽.

39) “북한은 루비콘강 건넜다. 김정일 답방은 환영”, 『신동아』(2000년 8월), 98~99쪽.

40) 동서독의 경우, 인용자.

41) 김일성, “신년사”(1991년 1월 1일), 『김일성저작집』, 제43권, 11쪽.

42) 통일원, 『'92 북한개요』, 511쪽.

의 통일방안이 북에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 1991년 신년사에 나타난 안은 연방제의 원칙 아래 국가부터 통일하자는 것으로서 ‘잠정적·미완성적 연방제 통일 모형’이라고 평가할 수 있다.<sup>43)</sup>

계속되는 1991년 신년사에서 김일성은 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부”<sup>44)</sup>에 기초한 연방제 방식을 강조했는데 이는 북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 제도통일(남측의 용어로서는 체제 통일)은 천천히 순탄하게 풀어가도록 후대들에게 맡기고 우선 사상과 제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로서 하나의 통일 국가를 세우자는 주장에 의해 뒷받침되었다. 2제도를 명시한 것은 1980년 10월 고려민주연방공화국 창설방안의 1민족 2제도 원칙<sup>45)</sup>을 계승한 것이다.<sup>46)</sup> 그런데 이러한 잠정적 시기를 설정한 안이 낮은 단계의 연방

- 43) 양영식, 『통일정책론 : 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, 564, 521, 563쪽.
- 44) 김일성, “신년사”(1991년 1월 1일), 『김일성저작집』, 제43권, 12~13쪽. 이러한 2제도론은 중국이 대만을 겨냥해 마련한 일국양제론(一國兩制論)과 연관이 있다. 중국에서 1국2제의 아이디어는 1978년 처음 제기되었는데 1982년 대처와의 면담에서 중국 지도부가 처음으로 공식화했다. 따라서 아이디어는 중국이 먼저였으나 공식적으로는 북한의 연방제에서 먼저 제기되었다고 할 수 있다. “중국당과 정부는 오늘의 정세에 대처하여 군대의 질적 강화와 현대화 실현을 위한 사업에 힘을 넣고 있으며 ‘한 나라, 두 제도’원칙에 따라 전국을 통일하기 위하여 적극 노력하고 있다. 홍콩과 마카오가 중국에 귀속된 것은 나라의 통일을 실현하기 위한 투쟁에서 중국인민이 이룩한 역사적 승리로 된다”고 기술하고 있다. “중국인민지원군 조선전선참전 50돐”, 『로동신문』, 2000년 10월 25일.
- 45) 노중선, “통일방안논의의 변천과정과 현황”, 김나중·노중선 편, 『現段階諸統一方案』, 19쪽.
- 46) 1국가 내에 서로 다른 사회제도가 함께 존재할 수 있다는 2제도론은 이미 1980년대의 고려민주연방제창립방안에도 내재해 있었다. 양영식, 『통일정책론 : 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, 553쪽. 구체적으로 진술한 바와 같이 1980년 10월 10일에 행한 김일성의 “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고”, 『조국의 자주적평화통일을 위하여』, 515쪽에 의하면 “우리 당은 조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족 대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방국가를 형성하는 것이라고 인정합니다”라고 주장되었는데 이는 연방 형성의 원칙 중 가장 먼저 나오는 부분

제안이라면 이는 중대한 수정이라기보다는 신년사에 드러난 바와 같이 “련방제 방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위한” 것이므로 낮은 단계의 연방제안은 연방제를 실현하기 위한 수단에 불과하다는 비판도 가능하다.

종합적으로 봤을 때 북의 1991년 수정은 냉전 해체라는 국제 정세 변화에 순응하려는 수세적 수정이며 이 과정에서 문익환 - 김대중 등의 방안에 영향받았다고 평가할 수 있다.

## (2) 지역 자치 정부의 권한강화론에 대한 추후 논의

1991년 신년사 발표 후 북측 인사들은 지역 자치 정부에 주도록 한 더 많은 권한은 외교권과 군사권이라고 다음과 같이 설명해 왔다. 이러한 외교권과 군사권의 지역 정부로의 이양은 1989년 전금철이 남측 기자를 만나 해석하면서 지칭했던 김대중의 ‘느슨한 연방제’안과 정확히 일치하므로 남의 안을 참조한 수정이라고 말할 수 있다.

1991년 3월 손성필 주소 북한대사는 로가초프 소련 외무차관과의 면담에서 외교와 군사에 관한 권한 등을 남북한 지역 정부에 부여할 수 있다고 부연 설명했다.<sup>47)</sup> 또한 윤기복 북한 최고인민회의 통일정책심의 위원장은 1991년 4월 28일 평양에서 개최된 국제의원연맹(IPU) 총회에 참가한 한국 대표단을 만수대 의사당에 초청한 자리에서 통일 문제를 언급하면서, “북과 남의 제도를 그대로 두고 련방통일 국가를 세우자.

이다.

47) 남궁영, “민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점, ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계”(한국통일포럼 국내학술회의 I: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일), 12쪽. 한시해 조국평화통일위원회 부위원장은 1991년 6월 2일 뉴욕타임스(New York Times)와의 회견에서 남북한은 잠정적으로 미국 건국 초기의 미국가연합체를 한반도에 적용할 수 있음을 시사했다.

그러나 잠정적으로 지역 자치 정부에 더 많은 권한, 즉 외교권, 군사권 및 내정권 등을 줄 수도 있다”고 설명했다.<sup>48)</sup> 1991년 제46차 유엔총회에 참석한 강석주 외교부 부부장도 연방제안을 수정할 용의가 있다고 발언했다.<sup>49)</sup> 이러한 잠정적 ‘지역 정부의 권한강화론’은 고려민주공화국연방제에 ‘느슨한 연방제’라는 과도기가 설정된 것을 의미한다고 볼 수 있는데 이는 김대중의 안 외에 문익환 목사와의 합의에 영향받은 측면도 있다. 지역 정부의 ‘권한강화론’이라는 말로 표상되는 ‘수정된 연방제’는 형식적으로 1국가를 유지하되 실제적으로 2국가를 인정하는 것과 같은 결과를 의미할 수도 있다.<sup>50)</sup> 연방 정부가 아닌 지역 정부에 외교-군사권을 부여하게 되면 중앙 정부의 권한은 축소되고 상징적이며 형식적인 것으로 전락할 가능성이 있기 때문이다.<sup>51)</sup>

### (3) 1991년 이후 1990년대 북한의 공식적 통일론: 수정안에 대한 무고려

1991년 신년사의 수정안 제기와 단계론 설정과는 달리 1991년 이후 2000년까지 북한은 다음과 같이 수정안에 대해 그다지 강조하거나 부연하지 않았으며 일부의 안에서 수세적 경향을 부분적으로 표출했을 뿐이다.

1993년 4월 6일 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 김일성 주석은 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령’을 제시했다.<sup>52)</sup> 이 강령의

48) 통일원, 『'92 북한개요』, 512쪽; 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, 566쪽.

49) 『중앙일보』, 1991년 9월 19일.

50) 남궁영, “민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점, ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계”, 12쪽.

51) 실제로 김대통령은 6·15 후 “낮은 단계 연방제에 존재하는 연방 정부(중앙 정부)는 형식적이고 상징적”이라 해석했다. 신준영, “낮은 단계의 연방제, 그리고 김정일 쇼크”, 42쪽.

5항에는 위 각주의 인용과 같이 승공의 위구에 대하여 지적하면서 “북과 남은 서로 상대방을 위협하지 말아야 하며 침략하지 말아야 한다. 서로 상대방에 자기의 제도를 강요하려 하지 말아야 하며 상대방을 흡수하려 하지 말아야 한다”는 상세한 설명이 이어지고 있다. 서로 신뢰해야 하며 상대방을 흡수하려 해서도 안 된다는 것은 1990년대의 흡수통일을 의식하는 다소 수세적이며 탄력적 분위기를 반영하고 있다.

김정일 국방위원장은 김일성의 유훈을 받들어 자주, 평화통일, 민족대단결의 조국통일3대원칙(1972년 7·4공동성명의 원칙)과 전민족대단결10대강령(1993년), 고려민주연방공화국 창립방안(1980년)을 조국통일3대헌장으로 지명했다. 김정일은 1996년 11월 24일 판문점을 시찰하면서 북측지역 통일각 앞에 있는 김일성의 ‘통일찬필비’를 둘러본 후 “수령님께서 내놓으신 조국통일3대원칙과 고려민주연방공화국 창립방안, 전민족대단결10대강령은 조국통일의 3대 기둥, 3대 헌장”이라고 말했다고 평양방송이 나중에 보도했다. 3대 헌장이 공식적으로 처음 언급된 것은 1997년 새해 공동 사설이다.<sup>53)</sup> 김정일은 1998년 4월 남북조선정당, 사

52) ① 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립하여야 한다. ② 민족애와 민족자주정신에 기초하여 단결하여야 한다. ③ 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결하여야 한다. ④ 동족 사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체 정쟁을 중지하고 단결하여야 한다. ⑤ 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다. ⑥ 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다. ⑦ 개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부를 보호하여야 하며 그것을 민족 대단결을 도모하는 데 리롭게 리용하는 것을 장려하여야 한다. ⑧ 접촉, 래왕, 대화를 통하여 전민족이 서로 리해하고 신뢰하며 단합하여야 한다. ⑨ 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 련대성을 강화하여야 한다. ⑩ 민족 대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다. 『김일성저작집』, 44(평양 : 조선로동당출판사, 1996), 161~164쪽. 이는 식민지 시대에 발표되었다는 조국광복회10대강령의 기본내용에 기초하여 조국통일의 절박한 현실적 요구에 맞게 작성된 강령이라는 것이다. 『로동신문』, 2000년 6월 16일.

53) 1997년 8월 4일 김정일은 ‘위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자’는 글에서 3대헌장을 언급했다.



회단체 대표자 련석회의 50돌 기념 중앙연구토론회에서 “은 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”라는 글에서 ① 민족자주의 원칙에 기초하고, ② 애국애족의 기치 밑에 단결하며, ③ 북남 관계를 개선하고, ④ 외세의 지배와 반통일 세력을 반대하여 투쟁하며, ⑤ 은 민족이 서로 접촉, 대화하고 련대연합할 데 대한 민족대단결<sup>54)</sup>대 방침<sup>54)</sup>을 제시했다. 역시 원칙적인 것만을 언급하고 있으며 구체적인 것(예를 들어 미군 철수)을 방침이나 선결 조건으로 내세우는 것은 자제하고 있다.

이상과 같이 북한의 김일성과 김정일은 1991년 이후 통일안을 발표할 때 단계론적 수정에 대해 구체적으로 논의하거나 진전시키지는 않았다. 주로 1991년에 이루어졌던 지역정부의 권력강화론에 대한 추후 설명은 다른 관료들에 의해 설파되었으며 김일성과 김정일 등은 이에 대해 부연하지 않았다.

#### 4) 낮은 단계의 연방제 개념화, 2000년

이상 여러 앞선 제안들과 남한의 연방제안에 영향 받아 2000년 6월 13일 김정일을 중심으로 한 북한의 지도부는 그들의 단계론적 인식을 낮은 단계의 연방제라는 말로 개념화했다.

2000년 6월 14일 정상회담에서 남측의 ‘고려연방제 비판 국가연합 고수’ 주장에 대해 김정일은 더 이상 회담하지 않겠다고 선언하기도 했다.<sup>55)</sup> 정상회담 서두에서 김정일은 연방 정부가 군사-외교권을 가지는

54) 『로동신문』, 2000년 8월 10일 ; 『로동신문』, 2000년 8월 14일.

55) 『중앙일보』, 2000년 7월 18일 ; 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』(서울 : 김영사, 2000), 74쪽.

고려민주연방공화국 창설안을 설파했다고 한다. 또한 14일 정상회담에 앞서 열린 6월 14일의 북남최고위급 회담(북의 용어 ; 김대중과 김정일의 정상회담은 단독회담으로 칭함)에서 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장은 “전망적이며 미래지향적인 연방제 방식의 조국통일방도를 확정짓고 북남 사이에 제기되는 제반 문제들을 풀어 나갈 데 대한 우리측의 제안에는 어떻게 하나 하루빨리 통일에 대한 민족의 소원을 실현시키려는 숭고한 뜻이 새겨져있다”고 지적했던 적도 있었다.<sup>56)</sup> 이에 14일의 정상회담에서 김대중 대통령은 “남북이 대치해 온 현실에서 즉각적으로 연방 정부가 군사-외교권을 갖는 연방으로 통일하는 것은 현실성이 없다는 점”을 매우 강력하게 설명했고 마침내 “남북 정부가 각기 군사-외교권을 가지는 연합(남 용어로는 연합, 북 용어로는 연방)을 거쳐 단계적 통일로 가자”는 김대통령의 설득에 김정일 국방위원장이 동의했다는 것이다(남의 언론기관에서 작성한 기록에 의거한 설명이므로 북측의 자료, 제3의 자료와 상관 비교가 필요한 부분이지만 현재로서는 이러한 대안적 자료들이 없으므로 후일을 기약하고자 한다).<sup>57)</sup>

낮은 단계의 연방제라는 용어가 사용되었으므로 이에 대비되는 ‘높은 단계의 연방제’라는 말도 개념화가 가능한데 이는 수정되기 전의 원래 연방제를 지칭할 것이다. 그렇다면 높은 단계의 연방제는 김일성 주석이 1980년 조선노동당 6차 대회에서 공식화했던 고려민주연방공화국 창설안으로 중앙정부에 외교와 국방 등의 권한을 부여하는 것이다. 이에 대비되는 낮은 단계의 연방제는 외교권과 국방권도 지역 정부에 주는 방안이다. 1민족 1국가는 높은 단계이며 2제도 2정부는 낮은 단계와 연결될 수 있다.<sup>58)</sup> 따라서 북한의 연방제안은 1단계의 낮은 단계에서 2

56) 『로동신문』, 2000년 6월 15일. 그는 먼저 조국통일3대헌장에 대해 언급했다.

57) 신준영, “낮은 단계 연방제, 그리고 김정일 쇼크”, 41쪽.

58) 윤황, “‘낮은 단계의 연방제안’의 실제”, 『북한』(2001년 6월), 50쪽.

단계의 높은 단계(통일)로 가는 2단계론이다. 여기에다가 1991년 신년사에 언급된 '제도통일 후대론'에 주목한다면 제도통일을 3단계로 해석할 수 있을 것이다.

### 3. 6·15공동선언 통일 조항에 대한 북한의 반응과 해석-연방제 집착(대내적 차원)과 연합제 의식(대남 차원)

6·15공동선언이 발표된 후 북한의 반응은 어떠했는지 살펴보는 것은 향후 통일방안의 모색과 진전-수정을 위해 필요한 과업 중의 하나다. 북한의 반응은 우선 김정일의 인터뷰 등 간접적인 경로로 확인하는 것이 가능할 것이다.

남측 언론사 사장들은 2000년 8월 5일부터 12일까지 방북했는데 한 인사의 회고에 의하면 “북쪽 사람들은 6·15공동선언을 남북통일의 ‘성전’으로 여기고 있었다. 그대로 실천하면 통일이 된다는 확신을 갖고 있었다”<sup>59)</sup>는 것이었다.

또한 2000년 8월 조선로동당출판사에서 펴낸 통보 강연자료 『역사적인 평양상봉과 북남최고위급회담과 관련하여 제기된 반영』에서 인용된 정상회담 남측 보좌관 1인의 평에 의하면 김정일 위원장이 “앞으로 우리 민족이 자주적으로 민족 문제를 풀어나가되 현실적으로 할 수 있는 것부터 하자고 하시였으며 련방제도 낮은 단계로부터 해나가자고 가르치시였다”<sup>60)</sup>고 했다는 것인데 이는 남측 인사의 말을 북측의 입장에

59) “김정일은 서두르고 있다”, 『신동아』(2000년 9월), 124쪽.

60) “비밀자료 독점 入手 : 북한노동당의 남북정상회담 설명자료”, 『월간조선』(2000년 9

따라 윤색한 것으로 추정된다. 그런데 이 책자는 남북정상회담을 매우 의미 있는 것으로 보는 북한의 분위기를 반영하고 있으며 북한의 분위기는 남측에 비해 비교적 동질적인 것으로 추정된다.

『로동신문』 등에서는 2000년 6월 15일 이후에도 남조선의 각계각층 인민들이 연방제 통일방안을 찬성하고 있다는 아전인수격의 대내용 왜곡 보도를 계속하고 있다.<sup>61)</sup> 북한 언론들은 대내용 해설의 경우 연방제안의 수정에 대해서는 몇 가지 예외를 빼고는 언급하지 않고 연방제안에 대해서 일관된 지지를 표명하고 있다. 남과 북의 통일방안 관계 합의에 대한 언급은 없고 연방제안이 관철되어 연방제안에 기초한 통일방안이 마련되어야 한다는 입장에 기반한 논평 기사가 주로 언급되고 있다. 이는 6·15공동선언을 연방제 관철이라는 측면에서 호도하여 북의 연방제를 고수하고 나아가서는 체제공고화에까지 이용하려는 전술이 숨어 있는 것이라고 할 수 있다.

재북평화통일촉진협회의 상무위원이며 조국통일상 수상자인 최태규는 “북남공동선언은 명실공히 위대한 수령님께서 제시하신 자주, 평화 통일, 민족대단결의 조국통일3대원칙을 재확인한 데 기초한 민족 공동의 통일 방략”이라고 평가했다.<sup>62)</sup> 6·15공동선언의 1항에 자주가 명기되어 있으며 2000년 4월 10일의 정상회담 개최 합의문 발표시에도 7·4 공동성명의 원칙에 따라 정상회담이 개최된다고 했으므로 3대 원칙을 김일성의 원칙으로만 볼 수는 없지만 내부적 결속을 위한 아전인수격인 해석을 계속하고 있는 것이다.

한편 엄일규의 ‘연방제는 가장 현실적이고 합리적인 조국통일방도’에

---

월), 211쪽.

61) 『로동신문』, 2000년 6월 19일 ; 『로동신문』, 2000년 6월 28일 ; 『로동신문』, 2000년 8월 8일.

62) 『로동신문』, 2000년 6월 16일.

서는 “련방 국가는 잠정적으로 련방공화국의 지역 자치 정부들에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙 정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성해 나가게 될 것이다”<sup>63)</sup>라고 해설하여 수정안을 언급하고 있다. 이는 김일성 주석의 1991년 신년사를 거의 그대로 전재한 것인데 단지 “점차적으로 완성해 나가는 안을 협의할 용의가 있습니다”라는 표현을 6·15공동선언의 분위기를 반영하여 단정적으로 예단한 부분이 진전이라면 진전이라고 할 수 있다. 이도 역시 김일성의 연방제 관련 발언에서 크게 벗어나 있지는 않지만 수정안을 구체적으로 언급한 사례가 별로 없음에 비해 특이한 것이라 할 수 있다.

2000년 7월 31일 조선로동당중앙위원회와 조선로동당 중앙군사위원회가 조선로동당 창건 55돌에 즈음하여 발표한 ‘조선로동당중앙위원회 구호’의 하반부에 통일 문제가 비교적 길게 언급되어 있는데 이 중 공동선언과 통일방안(연방제)에 관련된 부분은 다음과 같다.

력사적인 북남공동선언을 리행하여 조국통일을 앞당기자!

북과 남이 나라의 통일 문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가자!

북과 남이 련방제안과 련합제안의 공통성을 살려 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가자!

은 민족의 단합된 힘으로 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자!<sup>64)</sup>

이에 대한 해설 기사에서 한응호는 “통일의 길에 아무리 복잡한 문제들이 제기된다 하더라도 북과 남이 민족 자주와 애국의 입장에 서서

63) 『로동신문』, 2000년 6월 25일.

64) 『로동신문』, 2000년 8월 1일.

련방제안과 연합제안의 공통성을 살려 이 방향에서 통일을 지향시켜 나간다면 겨레의 한결 같은 통일 의지와 거대한 힘을 통일의 광장으로 이끌어 갈 수 있다<sup>65)</sup>고 적고 있다.

2000년 8월 29일부터 31일까지 평양에서 진행된 남북장관회담에서 전금진 북측 단장(내각참사)은 “북남공동선언이 발표되어 북남 관계에서 긍정적인 변화가 일어나고 온 민족이 통일 열기로 끓고 있는 때에 남측에서 공동선언의 기본 정신과 어긋나는 일들이 벌어지고 있는 데 대해 우려를 표시하면서… 북남공동선언은… 통일을 추진하는 데서 반드시 지침으로 삼아야 할 실천강령”이라고 지적하였다.<sup>66)</sup> 또한 『로동신문』 기자 전중호는 2000년 8월 21일 발표된 “조국통일은 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 이룩해야 할 위업”이라는 글에서 “북남공동선언이 발표된 후 북남 관계에서는 지난 시기에는 생각할 수 없었던 새로운 전환적 국면들이 열리고 있다”며 공동선언을 긍정적으로 평가했다. 최고인민회의 상임위원회 김영대 부위원장은 2000년 8월 17일 김일성 주석의 ‘온 민족이 단결하여 조국통일을 앞당기자’ 발표 10돌 기념 평양 시보고회에서 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 련방제 통일 방식은 우리나라의 현실에 부합되는 가장 합리적이고 공명정대한 통일방도”라고 하면서 “북남공동선언에 명기된 대로 통일 문제를 해결하기 위한 구체적이며 실천적인 대책을 취해 나가야 할 것”이라고 지적하였다.<sup>67)</sup> 2000년 8월 15일 ‘북남공동선언을 지지 환영하며 그 실천을 위한 공화국 정부, 정당, 단체련합대회’에서 조선사회민주당중앙위원회 김영대 위원장은 “련방제 방식으로 나라의 통일을 실현하기 위해 모든 노력을 기울이는 것과 함께 북남공동선언을 지지하

---

65) 『로동신문』, 2000년 8월 5일.

66) “제2차 북남상급회담 진행”, 『로동신문』, 2000년 8월 31일.

67) 『로동신문』, 2000년 8월 18일.

는 정당들과 긴밀히 협조해 나가야 할 것”이라고 지적하였다. 또한 문화성 송석환 부상은 “민족 공동의 구체적인 통일방도를 협의 확정하는 것은 북남 당국이 중심이 되어 해결하여야 할 중요한 과제”라고 지적한 후 “역사적인 평양 상봉을 통하여 마련된 공동의 통일방도에 기초하여 현실적이며 실천적인 조치들을 취해 나가야 할 것”이라고 말하였다. 이 대회와 관련하여 마련된 ‘북남공동선언을 지지 환영하며 그 실현을 위한 공화국 정부, 정당, 단체연합대회 공동결의문’에는 다음과 같은 항목이 있다.

2. 우리는 낮은 단계의 연방제 통일방도와 연합제안의 공통성을 살려 하나의 통일 국가를 지향하는 현실적이며 실천적인 조치들을 적극 취해 나갈 것이다.

역사적인 평양 상봉을 통하여 북과 남은 통일방도에 대한 공동의 기초를 마련하였다.

이것은 우리 민족이 55년 간 통일 운동 과정에서 이룩한 귀중한 성과이며 연방제 통일로 나아가는 역사적인 이정표로 된다.

우리는 북과 남에 존재하는 두 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 공존, 공영, 공리를 도모하는 원칙을 철저히 지켜 나갈 것이다.

우리는 서로의 차이점은 뒤로 미루고 공통점을 적극 살려 통일방도에서 구체적인 합의를 이룩하기 위하여 적극 노력할 것이다.

우리는 북과 남, 해외에서 통일 논의를 활발히 벌려 온 민족의 의사를 모아 나감으로써 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 통일 국가를 건설할 것이다.<sup>68)</sup>

68) 『로동신문』, 2000년 8월 16일. 이 모임은 2000년 7월 31일 서울에서 발표된 ‘제1차 남북장관회담 공동보도문’의 3항 “남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 남과 북, 해외에서 각기 지역별로 남북공동선언을 지지환영하며 그 실현을 위한 전 민족적 결의를 모으는 행사를 진행한다”는 결의에 따른 것이었다. 7월 30일 북측의 내각 책임참사

이 성명에서 낮은 단계 혹은 단계론에 대한 더 이상의 구체적인 논의나 규정은 없으며 오로지 기존의 연방제를 자신들 나름대로 해석한 것이 특기할 만하다. 연방제를 통일의 바람직한 방안으로 상정하는 주장은 다른 해설과 같지만 연합제를 언급했던 것과 차이점은 뒤로 미루고 공통점을 살리자는 주장은 차이를 인정하는 전향적이고 타협적인 자세변화로 볼 수도 있다. 이 성명은 대남용의 성격도 가졌으므로 단순한 대내용 해설 보도와는 분위기가 다르다. 그러나 인용의 마지막 문장은 다분히 대내용이다. 이러한 식의 구절에서 북은 연방제를 포기하지 않았으며 자신의 연방제가 공동선언에서 관철된 것으로 인식한다는 평가를 남측은 내릴 수도 있다. 우리 정부도 연합제를 포기하지 않았으며 북이 연합제를 받아들였다고 보고 있으므로 북이 이렇게 생각하는 것은 하나의 상호작용이며 어떻게 보면 당연한 귀결이다.<sup>69)</sup> 이번 합의를 양측이 서로 아전인수격으로 해석하므로 공동선언의 통일 조항은 별 것 아니었다고 비판적으로 볼 수도 있다. 그렇지만 공통점이 있다는 선언에서부터 양측의 공동인식에 기반한 논의는 시작될 수 있으므로 전혀 성과가 없다고만 단정하기도 어렵다.

2000년 10월 6일 안경호 북한 조국평화통일위원회 서기국장은 낮은

---

전금진은 공동선언을 지지환영하며 그 실천을 결의하는 거족적인 통일행사를 개최하자고 장관회담에서 제의하였다. 『로동신문』, 2000년 7월 31일 ; 『로동신문』, 2000년 8월 1일. 이에 따라 북한은 범민족대회에 남한 대표를 북경 등을 거쳐 초청하지 않았으며 이는 남한을 자극하지 않으려는 것이었다고 할 수 있다. 남한은 이를 의도해서 이 구절을 삽입했던 것으로 보인다. 남한에서는 남북공동선언 지지 대회가 북한과 같이 성대하게 거족적으로 진행되는 않았으며 단지 민주평화통일자문회의 등의 기관에서 ‘남북공동선언 지지 실천’을 다짐하면서 8·15전후에 민족화해행사를 추진하는 수준에 머물렀다. “남북공동선언’ 실천역량 결집”, 『민주평통』, 2000년 8월 31일.

69) 북의 언론과 정계가 하루아침에 남의 남북연합에 대해 고려하고 하나의 대안으로 간주하면서 자신의 안을 평가 절하하는 것은 부자연스러운 일이며 실현 가능하지도 않다. 남도 북의 연방제안에 대해 그렇게 고려하지 않고 있듯이 북의 언론이 쉽게 변화한다는 것은 어려운 일이다.



단계의 연방제를 1991년 김일성 신년사와 연결시켜 낮은 단계의 연방제에 대한 좀더 구체적인 설명을 시도했다. 그는 중앙노동자회관에서 열린 김일성 주석의 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 평양시보고회(조선중앙방송에서 방송됨)에서 “우리의 낮은 단계의 연방제안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두개 정부가 정치, 군사, 외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 북남 관계를 민족 공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것”이라고 설명했다. 그는 또 김주석이 고려민주연방공화국 창립방안을 내놓았으나 남한 당국이 이를 받아들이지 않자 1991년 신년사에서 “련방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 더 쉽게 이루기 위해 잠정적으로는 련방공화국의 지역 자치 정부에 더 많은 권한을 부여하며, 한편으로는 중앙 정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성할 데 대한 방안을 천명”했다면서 “이 방안은 결국 낮은 형태<sup>70)</sup>의 련방제안”이라고 해석했다.<sup>71)</sup> 과거 연방제안의 ‘통일 정부’라는 용어 대신 ‘민족통일기구’라는 말을 사용했다는 것은 주목할 만한 변화라고 할 수 있다.

또한 한응호는 고려민주연방공화국 창설방안 발표 20주년을 기념한 2000년 10월 9일자 『로동신문』 논설에서 안경호의 주장을 반복했다.<sup>72)</sup> 한응호는 이전 그의 논설에서는 전혀 언급되지 않던 1991년 신년사의

70) ‘단계’라는 표현 대신 ‘형태’라고 말했지만 이는 같은 용어인 것으로 판단된다.

71) 『연합뉴스』, 2000년 10월 6일.

72) 한응호는 “우리의 낮은 단계의 련방제안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 대원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 민족공동의 이익에 맞게 북남 관계를 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본 내용으로 하고 있다”고 평했다. 한응호, “련방제 통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도”, 『로동신문』, 2000년 10월 9일.

지역 자치 정부의 잠정적 권한 부여론에 대해서도 언급했다.<sup>73)</sup> 한응호도 안경호와 같이 김일성의 1991년 신년사 제안을 낮은 단계의 연방제로 보고 있다.

이에 2000년 10월 7일 청와대의 박준영 대변인은 안경호 국장이 “낮은 단계의 연방제론을 공식 발표한 것은 6·15공동선언의 정신을 한 걸음 진전시킨 것이라고 평가”했다.<sup>74)</sup> 한운석 아태재단 선임연구위원은 민족통일기구라는 개념은 연방제의 중앙 정부가 아니라 국가연합기구를 의미한다고 해석했다.<sup>75)</sup> 또한 2000년 11월 6일 통일부 국정감사에서 박재규 장관은 10월 6일자 안경호 국장의 보고에 대해 안국장은 낮은 단계의 연방제를 ‘2체제 2국가’(그러나 북한은 2체도라는 말은 썼지만

73) 한응호, “련방제 통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도”, 2000년 10월 9일.

74) 『연합뉴스』, 2000년 10월 7일. 청와대의 반응에 대해 한나라당은 “청와대가 낮은 단계의 연방제를 환영하는 것처럼 말했다”고 비난하자 『문화일보』, 2000년 10월 11일) 청와대 박준영 대변인은 “청와대는 연방제를 환영한 것처럼 말한 사실이 없다”며 “김대중 대통령은 어떤 형태의 연방제안도 받아들일 수 없음을 남북정상회담에서도 확실히 밝혔다”고 강조했다. “여야 ‘연방제’ 논란”, 『연합뉴스』, 2000년 10월 11일. 2000년 10월 25일 한나라당 이회창 총재가 “북한의 낮은 단계 연방제를 청와대가 환영했다”는 주장에 대해 박대변인은 이는 사실과 다르다고 말했다. 김대중 대통령이 연방제는 수용할 수 없다고 했으므로 북한이 낮은 단계의 연방제를 제기한 것이라고 지적했다. 또한 박대변인은 중앙 정부의 국방외교권을 지방 정부가 갖는 이 안은 우리의 남북연합과 공통점이 있어 이를 연구기로 한 것일 뿐이라고 평가하면서 북과 낮은 단계의 연방제를 하기로 합의한 적이 없었다고 밝혔다. “북과 낮은 단계 연방제 합의 안 했다”, 『한국경제』, 2000년 10월 26일. 그러나 북한의 평양방송은 2000년 12월 5일 ‘북남공동선언 이행은 거족적인 애국사업’이라는 해설 방송에서 “북남공동선언은 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’안과 남측의 ‘연합제’안의 공통성을 살리고 장차 연방제 통일로 나가는 길을 명시했다”고 밝혔다. 이에 대해 통일부 당국자는 “북한측이 6·15공동선언의 취지를 자의적으로 해석한 선전공세며 합의정신을 해치고 있다”면서 “다분히 북한 주민을 의식한 대내용”이라고 풀이했다. 『중앙일보』, 2000년 12월 7일. 북한은 당연히 연방제안으로 가길 원할 것이며 이는 이후 통일논의 진전의 난제라고 할 수 있다.

75) 한운석, “대북 화해·협력 정책에 대한 몇 가지 반론의 문제점”, 『아태평화포럼』, 통권 43호(2000년 11월), 11쪽.

2국가라는 말은 사용하지 않았다.<sup>76)</sup> 1국가인가 2국가인가라는 것은 남북한 통일방안 논쟁에 있어 가장 핵심적인 논쟁이다)로 명확히 했다고 평가했다. 박재규 장관은 이것이 북한 스스로 연방제가 실효성이 없다고 보고 사실상 포기한 것이라고 주장했다.<sup>77)</sup> 이는 남측의 자기중심적인 해석일 가능성이 있다.

그런데 2000년 12월 15일자 『로동신문』은 “역사적인 북남공동선언 발표 이후 6개월 간을 총화합”이라는 특집에서 남측<sup>78)</sup>이 “공동선언에서 북의 낮은 단계의 연방제 통일방안을 받아들인 것<sup>79)</sup>은 자유민주주의 체제의 양보<sup>80)</sup>라고 하면서 연방제를 받아들여서는 절대로 안 된다는 괴이한 소리를 늘어놓고 있다”고 비난하면서 다음과 같이 언급했다.

우리가 주장하는 연방제 통일방안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 대원칙에 기초하여 북과 남에 있는 두 제도, 두 정부를 그대로 연방통일기구를 내오는 방법으로 민족적 통일을 실현하자는 것이다. 더욱이 이번 역사적인 평양 상봉에서 제시된 낮은 단계의 연방제는 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과

76) “조선통일의 가장 합리적인 방도 : 말파조선친선협회가 지지, 파키스탄신문 글 게재”, 『로동신문』, 2000년 11월 19일 ; “고려민주연방공화국 창립방안을 전적으로 지지한다 : 가이나나정계 인사들 담화 발표”, 『로동신문』, 2000년 10월 31일 ; “고려민주연방공화국 창립방안을 지지 : 가이나나정당 성명 발표”, 『로동신문』, 2000년 10월 29일 등에서도 두 제도, 두 정부가 하나의 민족, 하나의 국가 안에서 공존할 수 있다고 주장했다.

77) 『조선일보』, 2000년 11월 7일.

78) 북남공동선언의 리행에 제동을 걸려는 일부 정치 세력들 ; 남조선 우익 보수 세력을 비롯한 반통일 분자들 ; 북의 표현임, 인용자.

79) 대한민국이 낮은 단계의 연방제를 수용한 것은 아니고 단지 공통성을 인정했을 뿐인데 이렇게 해석하는 것은 역시 아전인수격의 평가라고 할 수 있다.

80) 이런 맥락에서 북측은 남측의 해석인 ‘북의 연방제의 사실상 포기론’에 대해 대단히 의식하고 있음을 알 수 있다.

권한을 거의 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방식으로 북남 관계를 민족 공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본 내용으로 하고 있다.<sup>81)</sup>

기존의 지역 정부 권력강화론(2000년 10월 6일의 안경호와 2000년 10월 9일의 한응호)에는 지역 자치 정부가 ‘과거 권한을 그대로 가지게 한다’고 규정해 ‘모든’ 권한을 보유할 수 있음을 시사했음에 비해 12월 15일의 논설에서는 ‘거의’라는 표현을 첨가했다. 또한 낮은 단계의 연방제안을 기술했던 부분에서는 ‘민족통일기구’라는 표현을 썼지만 기존 ‘높은 단계’ 연방제안에 대한 서술에서는 ‘연방통일기구’라는 표현을 사용했다. 이러한 입장 후퇴나 일부 변화된 목소리는 남측의 다양한 문제 제기과 보수적 입장에 대한 일종의 비난일 가능성은 있으나, ‘거의’라는 표현의 첨가는 정치적 의도가 있는 용어라기보다는 자신들의 숨은 생각을 무의식적으로 표출한 것으로 추정된다. 남측의 논쟁에 대한 거듭되는 북측의 비판에서 혹시 북측이 합의를 파기하기 위해 남남대립을 이용하지는 않나 하는 의구심을 본 연구자는 제기하고자 한다. 현재의 남남대립은 북한에게 남북대화를 회피하기 위한 명분을 제공해 주는 데 이용될 수 있다.

날짜순으로 분석 - 요약하면 2000년 6·15 직후에는 낮은 단계의 연방제안의 진의 파악이 안 되어 이를 단계론과 연결시키지 못했으며 대내적 선전에 몰두하여 남의 연합제안에 주목하지 않았다(전술한 바와 같이 북한은 연합제라는 용어를 그들의 연방제와 거의 동일한 것으로 파악했을 가능성이 있다). 7월 31일의 구호 발표 이후에는 남의 연합제에 대해서도 의식했다. 10월 6일 김일성의 1991년 신년사를 낮은 단계

---

81) “역사적인 북남공동선언 발표 이후 6개월간을 총회합”, 『로동신문』, 2000년 12월 15일.

의 연방제로 간주하면서 단계론에 대한 공식 해설을 한 이후에는 김정일의 낮은 단계의 연방제안의 준거를 1991년의 단계론에서 찾고 있다. 2001년 8·15민족통일대축전 이후에는 남남대립을 관망하면서 대한민국 정부의 조치에 대한 공식적인 입장 표명을 유보하고 있다.

이상 살펴본 바와 같이 대남용 성격이 있는 북한의 정부와 단체 등의 공식 논평이나 공식 성명 등에서는 대체로 남의 연합제도 같이 언급되고 있고 이러한 사실이 『로동신문』 등에 보도되고는 있다. 한편 대내용 해설 기사에서는 남의 연합제에 대한 언급이나 북의 단계론에 대한 언급이 별로 없다. 그런데 북한은 6·15선언 후 자신의 연방제안에 대해 여전히 집착하면서도 낮은 단계의 연방제를 논할 때는 남측의 연합제안을 다소 의식하는 작은 변화를 보이고 있다. 따라서 북이 연방제에 대해 포기하지는 않았지만 낮은 단계에 대해 전혀 언급하지 않는 것은 아니며 6·15통일합의가 곧 연방제라고만 생각하고 있는 것도 아니다.<sup>82)</sup> 그럼에도 불구하고 북한은 이전의 공식적 통일방안(1980년 연방제)을 버리지는 않았으며 크게 수정하지도 않았다. ‘연방제안 폐기’ 내지는 ‘연방제안 대폭 수정’을 변화라고 보는 시각에서 보면 북한의 주목할 만한 중대한 변화는 관측되지 않고 있다고 해야 할 것이다.

---

82) 그런데 평양에서 열린 2001년 8·15민족통일대축전 행사에 참석했던 조국통일범민족연합(범민련) 남북 대표들이 평양에서 연방제 통일강령을 6·15공동선언으로 바꾸기로 합의했다 한다. 이는 ‘선언=연방제’로 하려는 북측 의도와 맞물려 있다고 할 수도 있다.

## 4. 맺음말

북한 김정일이 2000년 6월 14일 낮은 단계의 연방제안에 대해 언급하기 전까지 이 용어가 김일성과 김정일을 비롯한 당-정부 간부의 공식 문건이나 회견 등에서 언급된 적은 전혀 없었다. 단지 1991년 김일성의 신년사에서 단계론의 가능성이 언급되었으며 이후 북한 정부 인사들로부터 지역정부의 권력강화론이 회견 과정에서 언급된 적은 있었다. 그럼에도 불구하고 북한은 낮은 단계라던가 느슨한 연방이라는 표현을 그들의 안을 지칭하는 용어로 사용하지는 않았다. 느슨한 연방이라는 표현은 1989년 2월 전금철이 남측 안들을 평가-해석하면서 김대중의 안(지역 정부의 권력강화론)을 지칭할 때 사용한 용어였다. 김대중의 연방제에 영향받았던 문익환 목사는 1989년 김일성 주석과의 담판에서 단계론을 삽입할 것을 직접적으로 권유했다. 따라서 김일성이 1991년 신년사에서 연방제 통일을 '점차적으로 완성'할 수도 있다는 표현을 삽입할 때 김대중과 (김대중에 영향받은) 문익환의 안이 영향을 미쳤을 가능성은 있다. 결국 1991년 김일성 신년사에서 지역 자치 정부의 권한을 강화하는 '수정된 단계적 연방제'안의 틀이 마련되었고 2000년 정상회담에서 김정일의 '낮은 단계의 연방제'라는 용어로 정식화되었다.

1980년 완성형 연방제로 마련된 고려민주연방공화국 창립방안을 잠정적이며 과도적이면서도 점차적(점진적)인 중간 단계를 첨가하여 수정한 것은 1991년 탈냉전이 진행되는 상황에서 흡수통일을 의식한 수세적인 내용이었다. 국제정세에서 영향받아 최종적으로는 내적인 고민과 정치적 판단에 의해 1991년에 수정한 것이었겠지만 남한의 연방-연합제안에서 시사받았던 것도 결코 무시할 수 없다는 것이 본 연구자의

주장이다. 이것은 일종의 상호작용적 거울 효과(mirror effect)의 결과라고 할 수 있다. 북의 연방제안은 남의 방안(김대중의 공화국연방제)에 간접적으로 영향을 미쳤으며, 남의 공동체 통일방안도 북의 연방제안과 김대중의 안으로부터 간접적 영향을 받았다. 또한 김대중의 안이 1991년 김일성의 신년사를 경유해 김정일의 ‘낮은 단계의 연방제’안에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 따라서 2000년 낮은 단계의 연방제안은 남한 통일논의에 영향을 받아서 형성되었다고 할 수 있다. 남과 북의 통일방안은 서로 영향을 주고받으면서 상승 작용을 일으키는 경쟁적 관계에 있으므로 이러한 설명이 그렇게 부자연스럽지는 않다.

이렇게 남북의 안은 상호침투에 의한 동질화의 과정을 거쳤다고 할 수 있다. 그런데 역사적 고비 때마다 표출되는 남북 양측의 제안은 그 시대의 국제 관계와 남북 관계의 상황을 반영하여 내부적으로 논의한 결정의 복합적 총체이므로 동일한 시대 상황에 맞추어 동질화되기도 하지만 극단적인 방향으로 이질화되기도 한다. 일방의 통일안 결정에 끼친 여러 변수(국제 환경 변화와 상대방의 안 등) 중 가장 중요한 것은 역시 상대방의 통일논의와 정책일 것이다.

결론적으로 요약하면 2000년 김정일의 낮은 단계의 연방제안은 그의 독창적인 안이라기보다는 여러 선행안을 현실에 맞게 개념화시킨 것으로 그 중 특히 영향을 미친 것은 탈냉전 초기에 이루어진 1991년 김일성의 단계론적 연방제 수정안이다. 또한 김일성의 안은 남한의 안에서 영향을 받았다.

## 참고 문헌

### <1차 자료>

- 김일성, 『김일성저작집』, 제43권(평양 : 조선로동당출판사, 1996).
- \_\_\_\_\_, 『조국의 자주적 평화통일을 위하여』(평양 : 조선로동당출판사, 1981).
- \_\_\_\_\_, 『김일성저작집』, 제14권(평양 : 조선로동당출판사, 1981).
- \_\_\_\_\_, 『김일성저작집』, 제42권(평양 : 조선로동당출판사, 1995).
- \_\_\_\_\_, 『김일성저작집』, 제44권(평양 : 조선로동당출판사, 1996).
- 민원, 『김일성주석과 민족대단결』(평양 : 평양출판사, 1994).
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1961』(평양 : 조선중앙통신사, 1962).
- 한응호, “련방제통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도”, 『로동신문』, 2000년 10월 9일.
- “고려민주련방공화국 창립방안을 지지 : 가이아나정당 성명 발표”, 『로동신문』, 2000년 10월 29일.

### <2차 자료>

- 고병철, “북한의 통일전략은 변하고 있는가”, 『계간사상』, 제3권 1호 (1991).
- 고유환, “‘통일방안의 공통성 인정’을 보는 관점”, 『민주평통』, 2000년 10월 31일.
- 곽태환, “국제 환경의 변화와 북한의 통일정책”, 신정현 편, 『북한의 통일정책』(서울 : 을유문화사, 1989).
- 국정홍보처, 『민족 대화합으로 가는 길 : 하나 하나, 차근 차근』(서울 : 국정홍보처, 2000).



- \_\_\_\_\_, “민주당, 통일외교정책 쇄신방안”, 『남북대화 이전시기 통일문제 관련 자료집』(서울 : 국토통일원, 1987).
- \_\_\_\_\_, 『남북한통일제의자료총람』, 제1권(서울 : 국토통일원, 1985).
- \_\_\_\_\_, “정일형 외무부장관, 북측의 연방제 제안 반박성명”, 『남북대화 이전시기 통일문제 관련 자료집』(서울 : 국토통일원, 1987).
- 김근식, “연방제와 연합제의 공통성 인정 : 통일접근 방식과 평화공존에 합의”, 『아태평화포럼』, 통권 제39호(2000).
- 김기철, “북한당국의 평화공세에 대한 진보당의 선언문”, 권대북 편, 『진보당 : 당의활동과 사건관계 자료집』(서울 : 지양사, 1985).
- 김낙중·노중선 편, 『現段階諸統一方案』(서울 : 한백사, 1989).
- 김대중, “3단계 통일방안의 제창”, 『사회와 사상』(1988년 9월).
- \_\_\_\_\_, 『나의 길 나의 사상 : 세계사의 대전환과 민족통일의 방략』(서울 : 한길사, 1994).
- \_\_\_\_\_, 『대화합의 새시대를 열자 : 제159회 정기국회 대표연설문』(서울 : 민주당, 1992).
- \_\_\_\_\_, 『행동하는 양심으로』(서울 : 금문당, 1985).
- 김덕중, “남북연합의 제도화 방안”, 『통일문제연구』, 제5권 3호(1993).
- 김명기, 『남북한 통일정책』(서울 : 국제문제연구소, 1995).
- \_\_\_\_\_, 『남북한연방제통일론』(서울 : 탐구원, 1988).
- 김세균, “통일정책”, 최명 편, 『북한 개론』(서울 : 을유문화사, 1990).
- 김영호, 『통일한국의 패러다임』(서울 : 풀빛, 1999).
- 김호진, “민중통일론과 한민족공동체통일방안의 차이”, 『90년대 한국사회의 쟁점』(서울 : 한길사, 1990).
- 남궁영, “민족공동체 통일방안 : 평가 및 시사점, ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계”(한국통일포럼 국내학술회의 I : 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일).

- 노중선 편, 『민족과 통일』, I(서울 : 사계절, 1985).
- 노태우, “한민족공동체통일방안”(1989년 9월 11일), 통일원 편, 『한민족 공동체통일방안 : 이렇게 통일하자는 것이다』(서울 : 통일원, 1991).
- 도진순, “2000년 6월 ‘평양회담’과 ‘남북공동선언’”, 『역사비평』, 통권 52호(2000).
- 박건영, “3단계 통일론과 남북정상 합의 추진 방향 : ‘연합제’와 ‘낮은 단계의 연방제’ 간의 공통성 인정 문제를 중심으로”(한국통일포럼 국내학술회의 I : 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일).
- 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』(서울 : 나남, 1997).
- 박정희, 『국가재건최고회의의장 대통령권한대행 박정희장군담화문집, 自 1961년 7월 至 1963년 12월』(서울 : 대통령비서실, 1965).
- \_\_\_\_\_, 『박정희대통령 연설문집』, 1 : 최고회의편(서울 : 대통령비서실, 1973).
- \_\_\_\_\_, 『박정희대통령선집』(서울 : 동아출판사, 1969).
- 박태균, 『조봉암 연구』(서울 : 창작과 비평사, 1995).
- 북한연구소, 『북한신년사 분석 1945~1995』(서울 : 북한연구소, 1995).
- 비서실 편, 『김대중연설문집 : 민족의 내일을 생각하며』, 2(서울 : 학민사, 1990).
- 아태평화재단 편, 『김대중의 3단계 통일론 : 남북연합을 중심으로』(서울 : 아태평화출판사, 1995).
- \_\_\_\_\_, 『김대중의 3단계 통일론 : 남북연합을 중심으로』, 중판(서울 : 한울, 2000).
- \_\_\_\_\_, 『남북정상회담 이해의 길잡이』(서울 : 아태평화재단, 2000).
- 안동일, 『갈라진 45년 가서 본 반쪽 : 안동일기자의 1989년 북한르뽀』(서울 : 돌베개, 1990).

- \_\_\_\_\_, “북한 조국평화통일위원회 부위원장 전금철과의 최초의 공식인  
터뷰 : 우리는 베트남과 같이 일방적인 체제로의 통일을 바라지  
않는다”, 『사회와 사상』, 4월호(1989).
- 양영식, 『통일정책론 : 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』(서울 : 박영  
사, 1997).
- 양호민 외, 『남과 북 어떻게 하나가 되나 : 한반도통일의 현실과 전망』  
(서울 : 나남, 1992).
- 외무부의교연구원, 『통일문제연구』(서울 : 동원, 1966).
- 유종근, 『한반도 통일의 철학적 원리』(서울 : 세훈, 2000).
- 윤기정, 『한국공산주의운동비판』(서울 : 통일춘추사, 1959).
- 이기하, 『한국정당발달사』(서울 : 의회정치사, 1961).
- 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울 : 한울, 1998).
- 일본NHK취재반 구성, 『김대중자서전 : 역사와 함께 시대와 함께』, 2(서  
울 : 인동, 1999).
- 장명봉, “남북통일방안의 접합점 확대를 통한 새로운 남북통일방안의  
모색”(한국통일포럼 국내학술회의 I : 남북통일방안의 모색,  
2000년 7월 15일).
- 조순승, “평화민주당의 통일정책”(통일문제특별심포지엄, 한국정치학회,  
1989년 2월).
- 최완규, 『북한의 어디로』(마산 : 경남대학교 출판부, 1996).
- 최완기 - 정창현, 『남북정상회담 600일』(서울 : 김영사, 2000).
- 통일부, 『대북정책, 사실은 이렇습니다』(서울 : 통일부, 2000).
- \_\_\_\_\_, 『2000 북한개요』(서울 : 통일부, 1999).
- \_\_\_\_\_, 『통일백서』(서울 : 통일원, 1995).
- \_\_\_\_\_, 『'95 북한개요』(서울 : 통일원, 1995).
- \_\_\_\_\_, 『민족공동체 통일방안 : 어떻게 통일하자는 것인가?』(서울 : 통일

원, 1994).

\_\_\_\_\_, 『'92 북한개요』(서울 : 통일원, 1992).

\_\_\_\_\_, 『한민족공동체통일방안 : 이렇게 통일하자는 것이다』(서울 : 통일원, 1991).

한운석, “대북 화해 - 협력 정책에 대한 몇 가지 반론의 문제점”, 『아태 평화포럼』, 통권 43호(2000).

함운경 외, 『현단계통일운동론』, I(서울 : 친구, 1988).

허담, “최고인민회의 제4기 제5차 회의에서 한 보고 : 현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여”, 1971년 4월 12일, 『안보통일문제 기본자료집』, 북한편(서울 : 동아일보사, 1972).

“4·2남북공동성명서”, 문익환목사 홈페이지, <http://www.moon.or.kr/sub4-2.html>, 00-08-10.

『KBS 뉴스라인』

『경향신문』

『내외통신』

『말』

『문화일보』

『민족일보』

『민주평통』

『신동아』

『연합뉴스』

『월간조선』

『월간중앙WIN』

『월간중앙』

『조선일보』

『중앙일보』

- Hahm, Pyong-Choon, "Federalism : A Means for the National Unification",  
*Journal of Asiatic Studies*, Vol. XIII, No. 4(1970).
- Lee, Hong-koo, "Unification through a Korean Commonwealth : Blueprint for  
a National Community", *Korea and World Affairs*, Vol. 13, No.  
4(1989).
- Oliver, Robert T., *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942 ~  
1960*(Seoul : Panmun, 1978).

(Abstract)

## The Origins of North Korea's New Unification Formula: The Proposal for a Federation of Lower Stage

Wan Bom Lee (The Academy of Korean Studies, Political Science)

In 1991, Kim Il-sung revised his own plan of the Democratic Confederal Republic of Koryo of 1980 with a loose form of confederation. This revision was a result of the Reverend Moon Ik-whan's Pyongyang visit in 1989. Moon's Third Stage Proposal for unification was originated from Kim Dae-jung's federation formula.

President Kim Dae-jung of South Korea and Kim Jong-il of the Democratic People's Republic of Korea held historic summit talks in Pyongyang on June 2000. The leaders of the South and the North recognized that the meeting and the summit talks, the first since the division of the country in 1945, were of great significance in promoting mutual understanding, developing South-North relations and realizing a peaceful reunification.

In this declaration Kim Jong-il finally conceptualized his father's loose

form of confederation into what is called a federation of lower stage. Thus, the two Korea's unification formula, the South's confederation and the North's federation of lower stage, share a common ground in the provisional process. Although the two formulas are dissimilar, they do mirror each other in certain respects and may gradually allow for a convergence of the two in the distant future.

Key Words: Federation of Lower Stage, Democratic Confederal Republic of Koryo of 1980, A Loose Form of Confederation.