

## 한국에서 '연방'의 개념사 (김준석)

### 1. 연방의 개념의 기원

- '연방(聯邦, federal, federation)' 개념의 어원은 treaty, covenant, league를 의미하는 라틴어의 'foedus'. 영국에서는 17세기 중반부터 사용.

- 연방을 지칭하는 독일어 단어 'Bund'는 더 오랜 기원을 가짐. Koselleck에 의하면 13세기 중반에 처음 사용되었다는 증거가 존재. Bund는 묶다, 연결하다는 의미를 가진 독일어 단어 'binden'에서 왔음. 중세시기 동안 Bund는 foedus, foederatio, confederatio, unio, liga, amicitia, fraternitas, conjuratio, conspiratio, communitas, societas, concordia, harmonia, universitas 등을 포괄하는 단어로 사용됨. 정치체들 사이의 연합, 협정 뿐 아니라 사적 개인과 단체들 사이의 협력, 계약, 협약 역시 포함하는 포괄적인 개념. 13~15세기에 빈번히 사용됨. 특히 황제와 대영토제후에 대한 도시와 소제후들의 동맹, 연합을 지칭. Hansebund, Eidgenossenschaft(Swiss Confederation), Schwäbische Bund 등. association(Genossenschaft, Otto von Gierke)의 의미. Koselleck에 따르면 Bund가 현재와 같이 '국가'와의 관련 하에서 federation의 의미를 가지게 된 것은 프랑스 혁명 이후.

- 요한네스 알투스지우스(Johannes Althusius, 1563-1638): Politica Methodice Digesta. 정치는 "인간의 사회적 삶을 수립하고, 증진하며, 보존하는 것을 목적으로 하는 연합(associating, consociandi)의 기술", "공존의 기술(symbiotics)". 국가(commonwealth)를 여러 도시들과 지역들의 "공공 연합체(public association)"로 규정. 각각의 도시들과 지역들은 그 자체로 하나의 연합체. 도시의 경우 가족과 다양한 사적, 공적 단체, 결사체들의 연합체로 간주될 수 있다. 국가는 '연합체들의 연합체'. 도시와 지역은 존재론적으로 국가에 우선하며, 하나의 국가로 연합한 이후에도 이들의 자율적인 지위는 계속 유지되어야 함.

- Samuel Pufendorf: "system of states in which several states are jointed to each other, each by a perpetual league or alliance pursuant to which the states agree that they shall not exercise some Part of that Sovereignty there specified, without the general Consent of each other."

- 아베 생 피에르 - 루소 - 칸트. 영구평화론 제2확정조항: "국제법은 자유로운 국가들의 연방제[연방주의]에 기초해 있어야만 한다". "국가들로서의[국가를 이룬] 민족들도 개별적 인간들과 마찬가지로 판정될 수 있으니, 이들은 자연상태에서는(다시 말해 외적 법칙[법률]들에서 독립해 있을 때에는) 그들이 서로 곁에 있다는 것만으로도 이미 서로를 침해하는 것이며, 그들 각자가 자기의 안전을 위하여 타자에게 자신과 함께 시민적 [헌정]체제와 비슷한 체제에 들어갈 것을 요구할 수 있고, 요구해야만 하며, 이러한 체제에서만 각자에게는 자기의 권리가 보장될 수 있는 것이다." 「보편사의 이념」: "전쟁과, 계속해서 높은 수준으로 유지되어야 하는 군사적 준비태세, 그리고 이로 인한 고통"이 국가들로 하여금 "야만적인 무법상태"를 벗어나서 "국제연맹(Völkerbund)" 혹은 "국가들의 연합(Staatenverbindung)"을 결성하도록 압박하게 한다.

- 미국의 연방주의: 우리가 아는 연방, 연방주의의 탄생. 1776~1778년 국가연합 시기를 거쳐 헌법제정과 함께 연방국가로 탄생. LaCroix: *The Ideological Origins of American Federalism*: 미국연방주의의 지적 기원을 17세기 영국의 constitutional debates, 대륙의 연방주의 사상, New England Confederation(1643), Albany Plan of Union(1754), 스코틀랜드와 아일랜드의 경험(특히 1603년 James 4세가 James 1세로 영국의 왕위를 계승한 이후 1707년 Act of Union으로 스코틀랜드가 영국에 완전 통합되기까지 약 100년의 경험) 등에서 찾음.

- 국가연합체제 대한 의구심이 연방헌법을 채택하게 한 중요한 동인. 1781년 정식 채택된 연합규약(Article of Confederation)에 따르면 최고기구로서의 연합의회(Confederation Congress)는 외교, 전쟁, 우편제도, 장교임명, 원주민 문제, 화폐가치결정 등의 권한을 보유. 그러나 입법과 정책결정과정의 비효율성, 불공정성, 1주1표제. 주요 사안에 대해서는 13표 중 9표의 찬성으로 결정. 소규모 주들과 펜실베이니아 뉴욕 등의 갈등. 실행의 비효율성. 연합의회의 결정을 실행에 옮기는 것은 각 주들의 책임. 국가연합 정부는 제재와 강제의 권한을 가지지 못함. 각 주들은 사실상 완벽한 독립국가로 존재. Federalist Paper. ‘연방주의자 논고’는 사실상 하나의 反국가연합 팸플릿. 연방체제로의 신속한 이행. 주들 간 역사적, 문화적 이질성이 상대적으로 작았고, 주민들이 각 주에 느끼는 정서적 유대감도 약했음. 주들의 하부구조적 역량도 미미, 독립전쟁으로 공동체 의식이 발전, 영국의 오랜 식민지배로 동질적인 문화 공유.

- 연방(federation, Bundesstaat)과 국가연합(confederation, Staatenbund)  
연방은 강한 중앙정부, 강한 지방정부를 지향. 각 정부는 헌법에서 규정된 권한을 부여받으며, 이 권한을 개개 시민들에 대해 행사. 시민들에게 세금을 부과하고 시민들에 의해 선출됨. 국가연합의 기본 구성단위는 국가. “Not a union of individuals in a body politic, but a union of states in a body politic”(Forsyth) 국가연합의 결정을 실행하는 것은 구성국 정부. 국가연합은 시민들에 대한 직접적인 과세권한을 가지지 않음. 공동정부는 구성국의 분담금으로 운영됨. 국가연합의 공동정부는 선거가 아닌 구성국 정부에 의해 임명된 대표들로 이루어짐. 국가연합과 시민들의 관계는 간접적, 구성국 정부라는 매개체를 통해서만 가능. 정치적, 경제적 이유에서 협력이 필요하지만 각자의 독립성을 유지하고자 할 때 채택하는 제도. ‘half-way house’. ‘미완’의 조직, ‘과도기적’ 제도

## 2. 한국에서 연방의 개념사

- 한국에서 연방 개념에 대한 관심은 남북한 정부에 의해 제안된 통일방안과 주로 관련됨(?). 북한의 이른바 ‘고려연방제’(‘고려민주연방공화국 창립방안’)와 남한의 ‘남북연합’안.

- 논의를 처음 시작한 것은 북한. 김일성은 1960년 8월 15일 해방 15주년 경축대회에서 처음으로 연방제통일 방안을 제안: “우리 조국의 평화적 통일은 반드시 자주적으로 어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북 총선거를 실시하는 방법으로 해결되어야 합니다. ... 남조선의 위정자들은 또한 자유로운 남북총선거는 ‘용공’으로 되며 ‘적화’의 위험이 있기 때문에 받아들일 수 없다고 합니다. ... 어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주

의적 기초 위에서 자유로운 남북 총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 길이라는 것은 논박할 여지가 없습니다. ... 만일 그래도 남조선 당국이 남조선이 공산주의화될까 두려워서 아직도 자유로운 남북 총선거를 받아들일 수 없다고 하면 먼저 민족적으로 긴급하게 나서는 문제부터 해결하기 위하여 과도적인 대책이라도 세워야 할 것입니다. 우리는 이러한 대책으로서 남북조선의 연방제를 실시할 것을 제의합니다. 우리가 말하는 연방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의 인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고 민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화 발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것입니다. 이러한 연방제의 실시는 남북의 접촉과 협상을 보장함으로써 호상 이해와 협조를 가능하게 할 것이며 호상간의 불신임도 없애게 될 것입니다. 그렇게 되었을 때에 자유로운 남북 총선거를 실시한다면 조국의 완전한 평화적 통일을 실현할 수 있으리라고 우리는 인정합니다.”

- 1972년 고려연방제라는 용어를 처음 사용. 1980년 조선노동당 제6차 당대회에서 ‘고려민주연방공화국(Democratic Confederal Republic of Koryo) 창립방안’ 제시 (1980년): “해방 후 오늘까지 북과 남에는 오랜 기간 서로 다른 제도가 존재하여 왔으며 거기에서는 서로 다른 사상이 지배하고 있습니다. 이러한 조건에서 민족적 단합을 이룩하고 조국통일을 실현하려면 어느 한쪽의 사상과 제도를 절대화하지 말아야 합니다. 만일 북과 남이 제각기 자기의 사상과 제도를 절대화하거나 그것을 상대방에게 강요하려 한다면 불가피적으로 대결과 충돌을 가져오게 되며 그렇게 되면 도리어 분열을 심화시키는 결과를 낳게 될 것입니다. ... 한 나라 안에서 서로 다른 사상을 가진 사람들이 같이 살 수 있으며 하나의 통일국가 안에서 서로 다른 사회제도가 함께 존재할 수 있습니다. 우리는 우리의 사상과 제도를 결코 남조선에 강요하지 않을 것이며 오직 민족의 단합과 조국통일을 위하여 모든 것을 복종시킬 것입니다. 우리 당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장합니다. 연방 형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 최고 민족연방회의를 구성하고 거기에서 연방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며 연방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적입니다. ... 고려민주연방공화국은 어떠한 정치군사적 동맹이나 끌려에도 가담하지 않은 중립국가로 되어야 합니다.”
- ‘1민족 1국가 2제도 2정부’ 남북 동수와 해외동포로 구성되는 최고민족연방회의, 상설집행기구인 연방상설위원회(정치, 외교, 군사문제 관할), 민족연합군, 통일국가는 외교, 군사 담당. 지역정부는 내치 전담. 연방국가를 과도기적 체제가 아닌 완결된 형태의 통일국가로 제시. 북한 주도 통일이 어렵다는 전망에 따른 전략 변화.
- 한국정부의 반응: ㉠ 한국 사회 내부 갈등을 격화, 활용 의도. ㉡ 실현 가능성이 낮은 선행 조건 제시. 국가보안법 철폐, 남한 정권 퇴진, 북·미 평화협정 체결 및 주한미군 철수. ‘남조선 혁명’이라는 노선에 변화 無. ㉢ 지역 정부의 외교 및 군사권 행사 기회 봉쇄. ㉣ 남북 관계에서 통일문제의 이슈를 선점하고 남한 내부의 반정부 투쟁을 연계시켜 남조선 혁명의

동력을 지속적으로 제공하려는 한편, 김정일 후계체제가 공식화된 상황에서 새로운 통일 청사진을 제시하려는 등의 목적에서 제시.

- 낮은 단계의 연방제

㉔ 1991년 김일성 신년사: “민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여가는 방하에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”

㉕ 2000년 6.15 선언 2항. “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.” - 통일부 통일백서: “이번 정상회담에서 김대중 대통령의 연합제안 설명에 대해 김정일 국방위원장은 그 현실성을 인정하고, ‘낮은 단계의 연방제’는 남북이 현존하는 2체제 2정부를 유지하면서 상호 협력하여 단계적으로 통일을 지향한다는 것으로서, 남북연합과 사실상 같음을 인정하였다.” - “남측이 북측의 연방제안에 말려들었다.” 북의 先 교류 後 통일로의 입장선화: “현재와 같은 적대적 대결상태에서 연방제에서 말하는 중앙정부를 구성하여 어떻게 군대를 통합할 것이며, 무슨 도리로 외교권을 합치겠는가” (김대중 to 김정일)

㉖ 2000년 10월 6일 ‘고려민주연방공화국 창립방안제시 20돌 기념 평양시 보고회: “낮은 단계의 연방제는 1민족 1국가 2제도 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치 군사 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것”

- 남한의 통일방안: 노태우 정부의 한민족공동체통일방안의 기본골격이 그대로 유지되고 있음. 김대중 정부의 민족공동체통일방안은 김대중의 ‘3단계 통일론’을 흡수하여 완성됨. 통일과정을 화해-협력단계(기능주의적 통합방안) - 남북연합단계 - 통일국가 완성단계로 구분. 남북연합(the Korean Commonwealth) - 남북정상회의, 남북각료회의(남북총리가 공동의장), 남북평의회(남북 국회의원), 공동사무처.

- 1980년대 말~1990년대 초 통일방식에 대한 인식의 변화와 독자적인 통일방안의 제시(김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 ‘한민족공동체 통일방안’의 배경”, 1989년): “남북한을 어떻게 하나의 제도적 틀 속으로 묶느냐”의 문제를 해결할 필요성. “북한은 자신의 통일방안을 제시함에 있어서 거의 예외 없이 그러한 제도적 틀을 제시해왔다” 남한정부는 교류와 협력, 공존을 강조. 오직 김대중의 “공화국연방제”, 문익환 및 진보정치연합의 “연방제”, 통일민주당 “한민족연합체” 등 재야의 제도적 통일론이 존재. 정부는 ‘민족공동체’ 개념과 ‘남북한체제연합’ 개념을 제시. 남북한체제연합은 국가연합과 유사. 하지만 국가연합은 가맹국의 주권을 인정. 1민족 2국가체제는 남북한의 분단을 고정화시키는 제도적 장치로 오인, 비난의 대상이 될 수 있음. 따라서 국가연합과 연방제 사이의 ‘체제연합’이 필요. 국가연합이 1민족 2국가, 연방제가 1민족 2지역정부라면 체제연합은 1민족 2체제. “체제연합은 기본적으로 남과 북이 각기 주권을 보유하고 국제적으로는 개별적인 주권국가로 존재하되 상호관계를 국제관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 규정”하는 것이다.

- 일시적이긴 하지만 국가연합을 모델로 한 통일방안에 대한 관심의 증가.

- 그 밖의 통일론(?)