

# 한반도에서 ‘연방’의 개념사

김 준 석(가톨릭대학교)

## I. 들어가며

“연방주의는 공동의 목적을 위해 결합할 필요가 있지만 각자의 독립성을 보존하기 위해 어느 정도 분리되어 존재하기를 원하는 국민들 또는 정체들과 관련된다. 이것은 마치 케이크를 먹고도 싶고 가지고도 싶은 마음과도 같다. ... 연방의 원칙은 자유로운 시민들이 그들의 독립성을 유지하면서도 공동의 목적을 위해 지속적이면서도 제한적인 정치적 결사에 가입할 수 있다는 생각으로부터 기원했다. ... 연방주의는 자유의 이름으로 정치권력을 분산하면서도 동시에 통합과 통치의 효율성을 위해 힘을 집중하는 것과 관련된다. ... 연방주의의 이념은 정치적, 사회적 제도와 관계는 협약과 약속, 그리고 그 밖의 계약적인 체제를 통해서 설립된다는 원칙에 기초하고 있다.”<sup>1)</sup>

한국 사회와 학계에서 ‘연방(聯邦)’은 비교적 낯선 개념에 속한다. 이에 관한 질문을 받았을 때 아마도 대다수의 한국인은 연방국가로서의 미국, 캐나다, 러시아, 호주 등을 가장 먼저 떠올릴 것이고, 이로부터 연방이 주로 ‘물리적으로 크거나’ ‘지역적으로 다양한’ 국가에서 통치와 행정의 ‘효율성’을 위해 채택한 정치제도라는 결론을 이끌어 낼 것이다. 하지만 많은 이들은 바로 이러한 이유 때문에, 즉 주로 크거나 지역적으로 다양한 국가에서 연방이라는 정치제도가 발견된다는 이유 때문에, 이 제도의 한국에의 적용가능성은 매우 제한적이라는 인식 또한 공유할 것이다. ‘지역연구’나 ‘비교정치제도론’ 차원에서 호기심에 가까운 관심을 갖는 것은 가능하겠지만 한국의 정치상황 혹은 정치제도와와의 구체적인 관련성을 염두에 두고 연방의 문제에 접근할 필요성은 그리 크지 않다. 어떤 관점을 취하더라도 한국이 효율적인 통치와 행정을 위해 연방 제도를 필요로 할 만큼 크지도 지역적으로 다양하지도 않다는 데에는 의심의 여지가 없어 보인다.

이러한 인식에는 크게 두 가지 문제점이 존재한다. 첫째, 연방제, 연방국가가 단순히 효율성의 문제가 아니라는 점이다. 최근의 연방제 연구에서는 통치와 행정의 효율성을 극대화하기 위해 정부의 재원과 역할을 분배하고 분담하는 수단으로서의 연방제가 강조된다. 무엇을 중앙 정부에 맡기고 무엇을 지방정부에 맡길 때 한정된 재원이 가장 효과적으로 사용될 수 있으며, 이를 위해 제도가 어떻게 설계되어야 하는가의 문제에 관심이 집중되고 있다. 하지만 많은 경우 현실의 연방제는 정치적, 경제적, 문화적, 인종적으로 상이한 지역들의 공존을 위해 ‘불가피하게’ 채택되는 제도이다.<sup>2)</sup> 예컨대 캐나다나 벨기에에서 연방제는 퀘벡을 중심으로 한 프랑

---

1) Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press, 1987), p. 33.

스게 주민과 영국계 주민들, 그리고 플라망인들과 왈론인들 사이의 정치적, 언어적, 문화적 정체성에서의 차이를 주어진 사실로 인정하고 이들이 그러한 차이에도 불구하고 서로 갈라서지 않고 하나의 국가를 이루어 살 수 있게 하는 제도로 설계된다.

둘째, 현재 우리의 연방제, 연방 국가에 대한 이해는 미국의 연방 제도를 표준으로 삼고 있다. 18세기 말 미국에서 연방국가가 등장한 사건은 연방의 역사에서, 그리고 그 등장이 수준 높은 이론 논쟁을 수반했다는 점에서 연방 개념의 역사에서, 중대한 분기점을 이룬다. 이후 약 두세기 반에 걸쳐 미국에서 확립된 경험에 따라 연방, 연방 국가는 중앙정부와 지방정부 사이에서 통치권이 영토적 경계선을 따라 분할되는 정치체제로 정의되게 되었다. 이때 통치권의 분할은 헌법에 의해 규정되고 보장되며, 중앙정부와 지방정부는 정해진 각자의 영역에서 일정한 자율성을 부여받는다. 중앙정부와 지방정부의 통치권은 양자 공히 연방의 시민들 개개인을 대상으로 행사되며, 이들이 중앙과 지방정부의 정부 대표와 대의기구의 구성원을 선출한다. 경우에 따라서는 중앙정부의 정책결정과정에서 지방정부의 견해가 일정하게 반영될 수 있도록 별도의 제도적 장치가 마련되기도 한다. 일반적으로 외교·국방에 관한 권한은 중앙정부가 전담한다.<sup>3)</sup>

19세기 이후 수많은 국가들이 이러한 미국 모델을 원용하여 연방국가로의 변신을 시도했고, 성공과 실패를 거듭한 결과 현재 전 세계적으로 수십 개 국가 연방국가로서의 정체성을 유지하고 있다. 앞서 언급한 국가들 이외에도 아프리카의 나이지리아, 남아프리카공화국, 라틴아메리카의 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 유럽의 스페인, 독일, 벨기에, 보스니아-헤르체고비나 등이 연방제를 채택하고 있다. 물론 이 국가들이 운영하는 연방제도의 내용은 모두 상이하다. 이 연방 국가들은 여러 다양한 요인들, 예컨대 구성단위의 상대적인 크기, 입법적, 행정적 권한의 배분 방식, 연방헌법의 개정절차 등에서의 차이에 따라 분류될 수 있다. 두 개 이상의 국가가 동일한 연방 제도를 운영하는 경우는 좀처럼 찾아보기 어렵다. 하지만 이러한 다양성에도 불구하고 거의 모든 연방 국가들이 명시적, 묵시적으로 미국 모델을 근간으로 구성되었다는 점에는 의심의 여지가 없다.

하지만 이와 같은 미국의 연방 모델이 갖는 한계도 명확하다. 특히 연방 개념이 역사적으로 형성된 과정을 살펴보면 이 개념 안에는 미국의 경험을 넘어서는 내용이 포함되어 있음을 알 수 있다. 예컨대 그 기원에서 연방은 모든 정치조직은 인간들과 집단들 사이의 수평적인 연대와 결합에서 비롯된다는 ‘정치적 존재론’, ‘정치적 형이상학’으로서의 의미를 지녔다. 흔히 근대적인 연방 이론을 처음 정식화한 인물로 간주되는 17세기 초 네덜란드-독일의 정치사상가 요한네스 알투스지우스(Johannes Althusius)가 “정치는 연합의 기술(art of association)”이라고 주장했을 때 그는 중앙정부와 지방정부 간 권력의 분배에 관해서 이야기하는 대신 장 보댕(Jean Bodin)이 제창한 ‘주권’ 개념을 대체할 정치조직의 근본원리를 제안했고, 이후 연방 개념은 오랜 기간 주권 개념의 대안으로서의 지위를 유지했다. 또한 현실에서도 독일의 신성로마제국이나 네덜란드 국가연합과 같은 연방 국가들이 프랑스나 영국 같은 주권 국가들과 공존했다. 18세기 말 미국에서 연방 국가의 설립은 주권 원칙을 바탕으로 하면서 연방 원칙을 가미했다는 점에서 연방주의로 간주되던 적어도 당대인들에게는 연방주의의 ‘포기’로 인식되었다.<sup>4)</sup>

2) Jacob T. Levy, “Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties,” *American Political Science Review* 101(3), 2007.

3) Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, Third Edition (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2008), p. 9.

또한 미국의 연방 경험은 오늘날 우리가 ‘연방적’이라 이름 붙일 수 있거나 ‘연방적’ 이해를 필요로 하는 여러 다양한 현상들을 설명하는 데에도 한계를 가진다. 예컨대 유럽통합이나 지구화(특히 여러 국제기구와 국제제도들이 국가의 행동을 규제하는 현상), 인종·종족 갈등 등은 뚜렷하게 연방적인 특징을 보이거나 연방적 해결책을 요구하는 현상들이지만 미국식 연방 개념으로는 적절하게 파악되기 어렵다.

한반도에서 연방개념의 역사를 살펴보면 있어서도 이상의 두 가지 점을 적절히 고려할 필요가 있다. 한반도에서 연방 개념의 역사는 주로 남한과 북한 사이의 통일 논의를 중심으로 전개되었다. 잘 알려진 대로 북한은 1960년대 이래 ‘고려연방제’라는 연방제 통일을 제안해 왔고, 한국은 1980년대 말 이래 정부와 재야 차원에서 각각 연방적인 방식의 통일을 제안해 오고 있다. 2000년 남북정상회담에서는 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’와 남한의 연합제 사이에 유사성이 있다는 선언까지 이끌어 내었다. 하지만 이후 국내외 환경 변화와 이념적인 요인 등으로 인해 현재까지 연방적인 방식의 통일 방안과 관련하여 별다른 진전이 이루어지지 못하고 있다. 개념 외적인 상황 변화에 관해서는 여기서 논의할 바가 아니지만 개념 내적으로도 연방적인 통일 방식에 대해 유보적인 태도를 취하게 하는 요인들이 존재한다. 그 중 하나는 연방적인 방식이 과연 효율성의 측면에서 어떤 결과를 초래할 것인가의 고민이고, 다른 하나는 연방적인 방식의 통일이 어떤 ‘정체(政體)’의 수립을 목표로 해야 하는지 - 표준적인 미국식 연방 국가인지 아니면 ‘국가연합(confederation)’인지, 완전한 주권국가의 수립을 목표로 해야 하는지 두 독립국가의 제도화된 공존을 목표로 해야 하는지, 만약 후자의 경우라면 그 법적, 제도적 지위는 어떠해야 하는지 등등 -의 고민이다.

이러한 고민은 그 자체가 역사적인 고민이다. 즉 연방 개념의 역사에서 되풀이되어 나타났던 고민이고, 따라서 한국적 상황에서는 미국 모델에 기초한 연방 개념을 넘어서는 보다 포괄적인 연방 개념에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 연방 개념을 시공간적으로 확대하여 살펴볼 필요가 있다.

다음에서는 이와 같은 연방과 연방주의에 관한 포괄적인 정의에 기초하여 먼저 서구에서 연방 개념이 등장하게 된 개념사적 배경을 살펴보고, 이에 기초하여 한반도에서 연방 개념이 등장하고 진화한 과정을 특히 통일방안으로서의 연방제에 관한 논쟁과 관련하여 살펴보고자 한다.

## II. 서구에서 연방 개념의 기원

### 1. 유럽 대륙에서 연방 개념의 지적 기원

서구에서 연방 개념의 어원은 ‘조약(treaty)’, ‘협약(covenant)’, ‘연맹(league)’ 등을 의미하는 라틴어 ‘foedus’이다. 영국에서는 17세기 중반부터 사용되었다고 알려져 있다. 연방을 지칭하는 독일어 단어 ‘Bund’는 이보다 더 오랜 기원을 가진다. 코젤렉(Reinhard Koselleck,

---

4) Martin Diamond, “What the Framers Meant by Federalism”; Patrick Riley, “The Origins of Federal Theory in International Relations Ideas,” *Polity* 6(1), 1973, pp. 87-121.

1982)에 의하면 독일에서 이 단어가 13세기 중반에 처음 사용되었다는 증거가 존재한다. ‘Bund’는 묶다, 연결하다는 의미를 가진 독일어 단어 ‘binden’에서 왔으며, 중세시기 동안 ‘foedus’, ‘foederatio’, ‘confederatio’, ‘unio’, ‘liga’, ‘amicita’, ‘fraternitas’, ‘conjuratio’, ‘conspiratio’, ‘communitas’, ‘societas’, ‘concordia’, ‘harmonia’, ‘universitas’ 등 사적 개인과 단체, 공공 정치체들 사이의 각종 협력, 계약, 협약을 포괄하는 개념으로 사용되었다. 이 개념은 특히 13~15세기에 빈번히 사용되었다. 중세말 독일에서 ‘Bund’는 특히 황제와 대영토제후에 대한 도시와 소제후들의 동맹, 연합을 지칭하는 개념으로 사용되었다. ‘한자동맹(Hansebund)’, ‘스위스연방(Eidgenossenschaft)’, ‘슈바비아동맹(Schwäbische Bund)’ 등이 대표적이다. 코젤렉에 따르면 독일에서 ‘Bund’가 현재와 같이 ‘국가’와의 관련 하에서 ‘연방(federation)’의 의미를 가지게 된 것은 프랑스 혁명 이후의 일이다. 19세기 독일의 법학자인 오토 기에르케(Otto von Gierke, 1841~1921)는 이러한 연합, 동맹의 정치형태를 ‘Genossenschaft(영어로는 ‘fellowship’)'으로 통칭하기도 했다(Gierke, 2002).

16세기 말에서 17세기 초에 걸쳐 활동한 네덜란드-독일의 정치사상가 요한네스 알투스투스(Johannes Althusius, 1563-1638)는 *Politica Methodice Digesta*에서 보댕의 ‘주권’ 개념에 반대하면서 정치를 “인간의 사회적 삶을 수립하고, 증진하며, 보존하는 것을 목적으로 하는 연합(associating, consociandi)의 기술”, “공존의 기술(symbiotics)”로 정의했다. 국가(commonwealth)를 여러 도시들과 지역들의 “공공 연합체(public association)”로 규정한 알투스투스는 각각의 도시들과 지역들 역시 그 자체로 하나의 연합체를 이룸을 지적했다. 그 결과 도시는 가족과 다양한 사적, 공적 단체, 결사체들의 연합체로 간주될 수 있고, 국가는 ‘연합체들의 연합체’로 간주될 수 있다. 알투스투스는 도시와 지역은 존재론적으로 국가에 우선하며, 따라서 하나의 국가로 연합한 이후에도 이들의 자율적인 지위는 계속 유지되어야 한다고 주장하기도 했다.

17세기 독일의 정치사상가이자 법학자인 푸펜도르프(Samuel Pufendorf, 1632~1694) 역시 연방 개념의 진화에서 중요한 기여를 한 인물로 평가된다. 그는 1672년에 출간된 *De jure naturae et gentium(Of the Law of Nature and Nations)*에서 몇 개의 국가들이 영구적인 동맹이나 연맹을 통해 결속하는 정치체제로서 ‘국가 체계(system of states)’를 정의했다. 이 ‘국가 체계’에서 구성 국가들은 미리 합의된 사안과 관련하여 다른 구성원의 동의 없이 주권을 행사하지 않기로 합의한다. 17세기 당시의 스위스 연방이나 독일의 신성로마제국을 대표적인 ‘국가 체계’로 분류한 푸펜도르프는 이의 정치체제로서의 성격에 관해서는 그리 호의적으로 평가하지 않는다. 이 정치체의 통일성이 “국가의 영혼이라 할 주권”에 있지 않고, 분리된 부분들 사이의 합의와 약속에 있기 때문이다. 푸펜도르프는 ‘국가 체계’를 “제대로 적응하지 못하고 병약한 비정규국가(irregular state)”로 정의한다(Boucher, 2001).

임마누엘 칸트(Immanuel Kant)는 아베 드 생-피에르, 장 자끄 루소의 유럽평화론으로부터 영감을 얻어 작성한 ‘영구평화론’에서 국제평화를 위한 국제연방의 설립을 주장했다. ‘영구평화론’의 ‘제2확정조항’에서 칸트는 다음과 같이 주장한다:

“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.”

이러한 생각은 『영구평화론』보다 약 12년 앞서 발표된 “세계시민의 관점에서 본 보편사의 이념(Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerliche Absicht)”에서 초보적인 형태로 제시된 바 있다. 여기에서 칸트는 “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 한다고 주장했다.

‘영구평화론’ 보다 조금 앞서 출간된 “속언에 관하여: ‘그것은 이론에서는 옳을지 모르지만, 실천에서는 쓸모없다’(Über den Geimeinspruch: ‘Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis’)”에서도 유사한 내용을 찾아볼 수 있다. 여기에서 칸트는 국제관계의 ‘무정부적’인 상황을, 즉 각 국가는 “단 한 순간이라도 자신의 독립과 소유물의 안전을 확신”할 수 없기 때문에 “다른 국가를 굴복시키고 그들을 희생해서라도 자신의 성장을 도모하고자 하는 의지”를 가지게 마련인 그러한 상황을, 세력균형을 통해 극복할 수 있다고 믿는 것은 “순전한 환상”에 불과하다고 지적한다. 세력균형에 바탕을 둔 국제관계는 “건축가가 모든 균형 법칙을 동원하여 완벽하게 조화롭게 지었지만 참새 한 마리만 그 위에 앉으면 그대로 무너져 내리는 집”과 다름없다. 칸트는 국제관계의 무질서와 혼란에 대처하는 유일한 방법은 모든 국가를 포괄하는 “보편적인 국제국가(allgemeiner Völkerstaat)”를 건설하는 것뿐이라고 주장한다.

## 2. 미국에서 연방 개념의 지적 기원

주지하다시피 연방, 연방국가에 대한 현대적인 의미가 확립된 것은 미국에서 연방국가가 성립되면서부터이다. 우리가 아는 연방, 연방주의가 탄생한 것이다. 미국은 영국으로부터의 독립을 선언한 1776년부터 1778년까지 국가연합(confederation)으로 존재했다. 이후 1778년 필라델피아에서 개최된 ‘헌법제정회의(Constitutional Convention)’에서 초안이 마련된 헌법을 각주들이 승인하는 과정을 거쳐 연방국가로 재탄생했다. 이러한 과정에서 과거로부터의 지적 유산이 중요한 역할을 담당했는데, LaCroix(2012)는 미국 연방주의의 지적 기원을 17세기 영국의 ‘헌정논쟁(constitutional debates)’, 대륙의 연방주의 사상, 1643년의 ‘New England Confederation’, 1754년의 ‘Albany Plan of Union’, 그리고 스코틀랜드와 아일랜드의 경험, 특히 1603년 스코틀랜드 스튜어트 왕가의 제임스 4세가 제임스 1세로 영국의 왕위를 계승한 이후 1707년 ‘Act of Union’으로 스코틀랜드가 영국에 완전 통합되기까지 약 100년의 경험 등에서 찾을 수 있다고 지적한다.

미국에서 연방헌법과 이에 기초한 연방국가가 등장하게 된 데에는 국가연합체제 대한 실망과 의구심이 중요한 동인으로 작용했다. 1781년 정식 채택된 ‘연합규약(Article of Confederation)’에 따르면 최고기구로서의 ‘연합의회(Confederation Congress)’는 외교, 전쟁, 우편제도, 장교임명, 원주민 문제, 화폐가치결정 등의 권한을 부여받았다. 그러나 입법과 정책결정과정의 비효율과 불공정 등의 문제가 발생했고, 특히 1주1표제를 실시하여 주요 사안에 대해서는 13표 중 9표의 찬성으로 결정하게 함으로써 소규모 주들과 펜실베이니아, 뉴욕

주 등 대규모 주들 간에 갈등을 발생시켰다. 또한 결정된 정책이나 법안의 실행에 있어서의 비효율성도 심각한 문제였다. 연합의회의 결정을 실행에 옮기는 것은 각 주들의 책임이었는데, 국가연합의 중앙정부로서의 연합의회가 결정에 복종하지 않는 주를 제재하거나 복종을 강제할 수 있는 권한을 가지지 못했기 때문이다. 각 주들은 사실상 완벽한 독립국가로 존재한 것이다. 연방헌법의 초안이 마련된 후 이의 정식 채택을 위해 해밀턴(Alexander Hamilton)과 매디슨(James Madison) 등이 작성한 ‘연방주의자 논고(Federalist Papers)’는 사실상 하나의 반(反)국가연합 팸플릿으로 간주될 수 있다.

결국, 헌법제정과 함께 연방체제로의 신속한 이행이 이루어졌는데, 이는 주들 간 역사적, 문화적 이질성이 상대적으로 작았고, 주민들이 각 주에 느끼는 정서적 유대감도 크지 않았으며, 주들의 하부구조적 역량도 미미했기 때문이다. 또한 영국에 대한 독립전쟁을 통해 공동체 의식이 발전했고, 영국의 오랜 식민지배로 동질적인 문화 공유한 점도 연방체도의 채택에 유리한 요인을 제공했다. ‘연방주의자 논고’의 제15장에서 해밀턴은 국가연합으로서의 미국이 처하게 된 곤경에 대해서 다음과 같이 주장한 바 있다.

“우리는 이제 국가적 치욕의 최종 단계에 도달했습니다. 이제 더 이상 독립 국가의 인격과 자존감에 상처를 입히는 것들 중 우리가 경험하지 않은 것은 남아 있지 않아 보입니다. ... 우리는 우리의 정치적 독립이 위기에 처한 시기에 외국인과 우리 시민들에게 빛을 지지 않았던가요? 이 채무는 앞으로 어떻게 변제할 것인지 아무런 계획도 없기 그대로 남아 있습니다. 우리는 다른 국가들로부터 돌려받기로 약속받은 귀중한 영토와 중요한 요새를 돌려받았습니까? 그들은 아직도 그 영토와 요새들을 보유하고 있고, 이는 우리의 권리를 손상시키는 물론 우리의 이익에 큰 해를 끼치고 있습니다. 우리는 현재 외부로부터 침략을 받은 경우 이를 격퇴할 위치에 있습니까? 우리는 군대도, 재무부도, 정부도 가지고 있지 않습니다. 그렇다면 위엄을 가지고 항의할 수 있는 있을까요? 동 조약에 대한 우리의 비난을 먼저 제거해야 합니다. 우리는 미시시피강의 자유 항해 권리를 가지고 있습니까? 스페인은 우리를 여전히 배제하고 있습니다. .... 우리 정부가 다른 국가들의 눈에 존중받을 만하게 보이는 것은 그들로부터의 침해로부터 우리를 지킬 수 있는 보루가 아닌가요? 우리 정부의 어리석음(imbecility of our government)으로 인해 그들은 우리를 존중하여 대하지 않습니다.”

### 3. 연방과 국가연합

미국에서 연방국가의 설립과 함께 ‘연방(federation, Bundesstaat)’과 ‘국가연합(confederation, Staatenbund)’의 차이가 뚜렷하게 구분되기 시작했다. 그 이전까지 ‘연방’은 기본적으로 오늘날 우리가 ‘국가연합’으로 이해하는 정치체제를 지칭했으나 이제 미국에서 연방헌법의 채택과 함께 그 의미가 뒤바뀌게 되었다.

양자 간의 차이를 살펴보면, 연방은 강한 중앙정부, 강한 지방정부를 지향하는 정치체라 할 수 있다. 연방국가의 정부는 헌법에서 규정된 권한을 부여받으며, 이 권한을 개개 시민들에 대해 행사한다. 다른 무엇보다도 연방국가는 시민들에게 세금을 부과하여 직접 징수할 권한을 갖는다. 또한 연방국가의 정치적 대표나 고위 관직은 시민들에 의해 직접 선출되는 것이 일반적이다.

이에 반해 국가연합의 기본 구성단위는 국가이다. 즉 국가연합은 개개 시민들의 연합이 아닌 국가들의 연합이다. 국가연합의 결정을 실행하는 것은 구성국 정부이다. 국가연합은 시

민들에 대한 직접적인 과세권한을 가지지 않는 것이 일반적이다. 대신 국가연합의 중앙정부는 구성국의 분담금으로 운영된다. 오늘날의 유럽연합이 회원국들이 납부하는 분담금으로 운영되는 것과 유사하다. 국가연합의 공동정부는 선거가 아닌 구성국 정부에 의해 임명된 대표들로 이루어진다. 따라서 국가연합과 시민들의 관계는 간접적이다. 즉 구성국 정부라는 매개체를 통해서만 양자 사이의 연계가 가능하다. 국가연합은 국가들이 정치적, 경제적 이유에서 일정한 협력이 필요하지만, 이들이 또한 각자의 독립성을 유지하고자 할 때 채택하는 제도이다. 이러한 이유에서 일부에서는 국가연합을 ‘미완’의 조직, ‘과도기적’ 제도로 간주하기도 한다.

보다 구체적으로 연방과 국가연합의 차이를 다음과 같이 일별해 볼 수 있다:

- ① 연방국가의 경우 연방국가 자체가 국제법상의 주체이며 연방국가의 구성국은 국제법의 주체가 아니다. 반면, 국가연합에서는 국가연합의 구성국만이 국제법의 주체가 된다.
- ② 연방국가의 결합 근거는 원칙적으로 연방국가의 헌법이며, 국가연합의 결합근거는 국가연합의 구성국 간에 체결된 조약이다.
- ③ 연방국가는 대내적 통치권을 가지며 구성국도 자체의 대내적 통치권을 가진다. 따라서 연방제에서는 연방과 구성국 간의 통치권의 분화문제가 제기된다. 반면 국가연합의 경우 대내적 통치권은 전적으로 구성국에 있다.
- ④ 연방제에서 대외적 외교와 안보 등 대외업무에 관한 권한은 연방국가가 갖는다. 반면 국가연합에서 대외업무에 관한 권한은 원칙적으로 구성국들이 갖는다.
- ⑤ 연방국가의 경우 연방이 병력을 보유하나 국가연합의 경우에는 그 구성국이 자체 병력을 보유한다.
- ⑥ 연방국가는 안정적인 체제임에 반해서 국가연합은 상대적으로 불안정한 정치체제이다.

### Ⅲ. 한반도에서 연방의 개념사

#### 1. 북한의 연방제 제안과 연방 개념의 등장과 진화

한국에서 연방 개념에 대한 관심은 남북한 정부에 의해 제안된 통일방안과 주로 관련된다. 북한의 이른바 ‘고려연방제’(‘고려민주연방공화국 창립방안’)와 한국의 ‘남북연합’안이다. 연방에 관한 논의를 처음 시작한 것은 북한이다. 김일성은 1960년 8월 15일 해방 15주년 경축대회에서 처음으로 연방제통일 방안을 제안했다. 여기에서 연방제는 영속적인 정치제도가 아닌 완전한 통일 이전의 ‘과도기’적인 체제로 정의된다:

“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 민주주의적 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.”

북한은 1973년 고려연방제라는 용어를 처음 사용했다. 김일성은 1973년 6월 23일 체코 슬로바키아 공산당 및 정부 대표단을 환영하는 평양시 군중대회에서 다음과 같이 말했다:

“오늘 나라의 통일을 앞당기는데서 중요한 의의를 가지는 것은 단일 국호에 의한 남북연방제를 실시하는 것입니다. 나라의 완전한 통일을 실현하는 방도에는 물론 여러 가지가 있을 수 있습니다. 우리는 조성된 조건에서 대민족회의를 소집하고 민족적 단결을 이룩한 데 기초하여 북과 남에 현존하는 두 제도는 당분간 그대로 두고 남북연방제를 실시하는 것이 통일을 실현하기 위한 가장 합리적인 방도로 된다고 인정합니다. 남북연방제를 실시하는 경우 연방국가의 국호는 우리나라의 판도 위에 존재하였던 통일국가로서 세계에 널리 알려진 고려라는 이름을 살려 고려연방공화국이라고 하는 것이 좋을 것입니다. 이것은 남북 쌍방에 다같이 접수될 수 있는 좋은 국호로 될 것입니다. 고려연방공화국의 창설은 나라의 분열을 막고 북과 남 사이의 연계와 합작을 전면적으로 실현하며 완전한 통일을 앞당기는 길에서 결정적인 국면을 열어놓게 될 것입니다.”

1980년 조선노동당 제6차 당대회에서는 ‘고려민주연방공화국(Democratic Confederal Republic of Koryo) 창립방안’이 제시되었다:

“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 한 쪽의 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 안에 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 합리적일 것입니다. ... 고려민주연방공화국은 어떠한 정치군사적 동맹이나 끌려에도 가담하지 않은 중립국가로 되어야 합니다.”

여기에서 확인할 수 있는 바와 같이 북한이 제한하는 연방제는 1980년 이후 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’를 원칙으로 하여 남북 동수와 해외동포로 구성되는 ‘최고민족연방회의’, ‘상설집행기구인 연방상설위원회(정치, 외교, 군사문제 관할)’, ‘민족연합군’을 갖추도록 하고 있다. 또 중앙정부는 외교, 군사 담당하고, 지역정부는 내치를 전담하도록 하고 있다. 가장 중요



한 특징은 연방국가를 과도기적 체제가 아닌 완결된 형태의 통일국가로 제시했다는 데 있는데, 이는 북한 주도 통일이 어렵다는 전망에 따른 전략 변화로 볼 수 있다.

하지만 이러한 연방제 통일안은 한국의 입장에서 받아들이기 어려운 내용들 역시 포함했다. 한국 정부와 사회는 북한의 제안이 한국 사회 내부의 갈등을 격화할 의도를 가지고 있고, 국가보안법 철폐, 북·미 평화협정 체결 및 주한미군 철수와 같이 받아들이기 어려운 선행조건을 내걸고 있으며, 결국에는 남북관계에서 통일문제의 이슈를 선점하고 남한 내부의 반정부 투쟁을 연계시켜 남조선 혁명의 동력을 지속적으로 제공하려는 목적에서 제시되었다는 점에서 받아들이기 어렵다는 반응을 보였다. 결국 이른바 “3대 혁명역량 강화”를 통한 북한 주도의 통일이라는 기존 전략이 바뀐 것으로 보기 어렵다는 것이다. 일찍이 김일성은 1965년 4월 14일 인도네시아 알리 아르함 사회과학원에서 “조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여”라는 강연에서 다음과 같이 주장했다.

“우리 조국의 통일, 조선혁명의 전국적 승리는 결국 3대역량의 준비에 달려 있다고 말할 수 있다. 첫째로, 공화국 북반부에서 사회주의 건설을 잘하여 우리의 혁명기지를 정치, 경제, 군사적으로 더욱 강화하는 것이며, 둘째로, 남조선인민들을 정치적으로 각성시키고 튼튼히 묶어 세움으로써 남조선의 혁명역량을 강화하는 것이며, 셋째로, 조선인민과 국제혁명력량과의 단결을 강화하는 것이다.”

북한과 한국은 2000년 6월 최초의 남북정상회담의 결과로 발표된 ‘6.15 선언’의 제2항에서 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 선언했다. ‘낮은 단계의 연방제’는 북한의 공식문건에서 처음 등장하는 용어였기에 그 정확한 의미를 둘러싸고 논란이 일었다.

다만, 1991년 김일성의 신년사에서 시작하여 연방제 통일에 관한 북한의 태도에 변화가 일어나기 시작했다는 지적이 제기되었다. 1991년 신년사에서 김일성은 “우리는 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 통일 방도로서 이미 고려민주연방공화국 창립방안이 민족적 합의의 기초로 될 수 있는 공명정대한 민족 공동의 통일방안으로 된다고 믿고 있습니다”라면서도, “민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있습니다”라고 하여 후에 살펴볼 한국의 남북연합제안과 유사한 제도에 타협할 여지를 열어놓았다는 것이다. 또한 같은 해 4월 28일 북한의 윤기복 최고인민회의 통일정책심의위원은 평양에서 열린 국제의원연맹 총회에 참가한 한국대표단과 함께 한 자리에서 “북과 남의 제도를 그대로 두고 럽방통일국가를 세우자. 그러나 잠정적으로 지역자치 정부에 더 많은 권한, 즉 외교권, 군사권 및 내정권 등을 줄 수도 있다”고 발언하기도 했는데, 이러한 시각의 변화가 후에 ‘낮은 단계의 연방제’에 대한 단초를 마련했다는 설명도 가능하다(박호성, 2004: 14). 또한 김일성은 1993년 4월 최고인민회의 제9기 제5차회의에서 북한 통일정책의 기본 방침으로서 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령’을 발표했는데, 이 강령의 제3항과 5항에서 “북과 남은 서로 다른 사상과 이념, 제도의 존재를 인정하고”라는 표현과 “북과 남은 ... 서로 상대방에 자기의 제도를 강요하지 말아야 하며 상대방을 흡수하려 하지 말아야 한다”라는 표현을 사용했다. 이는 북한이 연방제 통일방안을 사실상 불가능한 이상으로 평가하거나 현실적으로 실현되기 위해 상당한 중

간 단계가 필요한 장기적인 목표로 설정한 것이라는 해석도 가능하다(박호성, 2004: 16).

정상회담의 성과를 설명한 통일부의 통일백서에서는 “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”고 밝히고 있다. 북이 한국이 그동안 꾸준히 주장해 왔듯이 先 교류 後 통일로 입장을 선회했다는 것이다. 정상회담을 수행한 한 인사의 증언에 따르면 당시 김대중 대통령은 김정일 위원장에게 “현재와 같은 적대적 대결상태에서 연방제에서 말하는 중앙정부를 구성하여 어떻게 군대를 통합할 것이며, 무슨 도리로 외교권을 합치겠는가”라고 설득했고, 김위원장이 이를 받아들였다는 것이다.

북한은 2000년 8월 15일 ‘북남공동선언을지지 환영하며 그 실천을 위한 공화국 정부, 정당, 단체연합대회’에서 6.15선언을 다음과 같이 해석했다.

“우리는 낮은 단계의 연방제 통일방도와 연합제안의 공통성을 살려 하나의 통일국가를 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 제대를 그대로 인정하고 용납하는 기치우에서 공존, 공영, 공리를도모하는 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.”

이후 2000년 10월 6일 ‘고려민주연방공화국 창립방안제시 20돌 기념 평양시 보고회에서 북한은 “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”라고 정의했는데, 일부에서는 이를 사실상 한국의 남북연합 제안을 받아들인 것으로 해석했다.

하지만 6.15선언의 2항에 대한 부정적인 시각 역시 제기되었다. “남측이 북측의 연방제안에 말려들었다”는 것이고, 북한의 낮은 단계의 연방제는 여전히 ‘전민족 통일전선’의 구축의 관점에서 이해될 수 있다는 것인데, 대표적으로 북한의 고위관료 출신으로 한국으로 황장엽은 한 월간지와 인터뷰에서 다음과 같이 주장했다.

“연방제는 통일전선전략을 실현하기 위한 전술적 방안이다. 연방제를 실시하여 북과 남이 자유롭게 내왕하면서 자기 제도와 자기 사상을 선전하게 되면 공화국은 하나의 사상으로 통일된 국가이기 때문에 조금도 영향을 받을 것이 없다. 그러나 남조선은 사상적으로 분열된 자유주의나라이기 때문에 우리가 남조선에서 사회주의제도의 우월성과 주체사상 선전을 대대적으로 하면 적어도 남조선주민의 절반을 쟁취할 수 있다. 지금 인구비례로 보면 남조선은 우리의 두 배이다. 그러나 연방제를 실시하여 우리가 남조선주민의 절반을 쟁취하는 날에는 공화국의 1과 쟁취한 남조선 주민의 1을 합하여 우리편이 2가 되고 남조선이 1이 된다. 이렇게 되면 총선거를 해도 우리가 이기게 되고 전쟁을 해도 우리가 이기게 된다.”

## 2. 한국에서 연방제 개념의 등장과 진화

한편, 한국에서 연방 개념이 처음 등장한 것 역시 한국의 통일방안과 관련해서이다. 현재 한국 정부 차원의 통일방안은 노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’의 기본 골격을 그대로 유지하고 있다. 1989년 9월 11일 ‘한민족공동체통일방안’을 제안하면서 노태우 대통령은 다음과 같은 단계적 통일론을 제시했다.

“통일로 가는 중간 단계로서 먼저 남과 북은 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족 사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가야 합니다. 남북간의 개방과 교류, 협력을 넓혀 신뢰를 심어 민족 국가로 통합할 수 있는 바탕을 만들어 가야 합니다. 이와 같이 하여 사회, 문화, 경제적 공동체를 이루어 나가면서 남북간에 존재하는 각종 문제를 해결해 간다면 정치적 통합의 여건은 성숙될 것입니다. 통일을 촉진할 이 과정을 제도화하기 위해 쌍방이 합의하는 현장에 따라 남북이 연합하는 기구를 설치하는 것이 필요합니다. 이러한 연합체제 아래서 남과 북은 민족 공동생활권을 형성하여 공동의 번영을 이룩하고, 민족동질성을 회복하도록 하여 민족공동체의 발전을 보다 가속화시켜 나가야 할 것입니다. 이것은 완전한 통일국가로 가는 중간 과정의 과도적 통일체제라 할 수 있습니다.”

당시 김학준 청와대정무수석은 새로운 통일방안의 의의를 다음과 설명했다. 무엇보다도 새로운 통일방안은 “남북한을 어떻게 하나의 제도적 틀 속으로 묶느냐”의 문제를 해결할 필요성에 대응하려는 목적에서 제안되었다. 특히 “북한은 자신의 통일방안을 제시함에 있어서 거의 예외 없이 그러한 제도적 틀을 제시”해 왔음에 반해, 남한정부는 교류와 협력, 공존만을 강조했다라는 자각이 중요한 역할을 했다. 한국에서는 오직 김대중의 “공화국연방제”, 문익환 및 진보정치연합의 “연방제”, 통일민주당 “한민족연합체” 등 재야의 제도적 통일론이 존재했을 뿐이다. 이에 정부 차원에서 ‘민족공동체’ 개념과 ‘남북한체제연합’ 개념을 제시하기에 이른 것이다. 남북한체제연합은 국가연합과 유사하게 보일 수 있다. 하지만 국가연합은 가맹국의 주권만을 인정하며, 따라서 국가연합의 1민족 2국가체제는 남북한의 분단을 고정화시키는 제도적 장치로 오인, 비난의 대상이 될 수 있다. 따라서 국가연합과 연방제 사이의 ‘체제연합’이 필요하다. 국가연합이 1민족 2국가, 연방제가 1민족 2지역정부라면 체제연합은 1민족 2체제이다. “체제연합은 기본적으로 남과 북이 각기 주권을 보유하고 국제적으로는 개별적인 주권국가로 존재하되 상호관계를 국제관계가 아닌 민족내부의 특수관계로 규정”하는 것이다(김학준, 1989).

김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’은 ‘한민족공동체통일방안’과 대동소이하다. 반면, 김대중 정부의 통일방안은 김대중 대통령이 대통령직에 당선되기 이전에 제시한 ‘3단계 통일론’을 흡수하여 완성되었는데, 내용적으로 이전의 통일방안과는 일정한 차이를 가진다. 특히 주목을 요하는 것이 남북연합의 성격과 성립방식에 대한 견해이다. ‘3단계 통일론’은 화해와 협력 단계를 거쳐 남북연합 단계로 이행해야 한다는 한국 정부의 공식 입장과는 달리 남북연합을 먼저 구성하여 이를 통해 화해와 협력을 이루고, 이후 연방제를 채택하여 통일국가로 이해하기 전의 과도적인 정치체제를 거칠 필요가 있음을 주장하고 있다.

“남북연합은 통일의 한 형태라기보다는 남북이 협력하여 통일을 준비하는 단계로서, 정치적 통일에 앞서 남북이 서로 오가고, 돕고, 나누며 ‘사실상의 통일 상황’을 구현하는 단계인 것이다.

남북연합의 형성은 다음과 같은 점에서 우리 민족 모두에게 이익을 가져온다. 첫째, 남북연합은 양

측이 평화롭게 공존하며 통일을 지향하는 과정이므로 남북의 주민은 전쟁의 공포로부터 벗어날 수 있다. 둘째, 남북연합은 현재 상태로 바로 통일로 나가는 것이 아니므로 급속한 통일로 인해 수반될 후유증을 염려하지 않아도 된다. 셋째, 남북연합은 통일 상태가 아닌 엄연한 국가간의 협력기구이므로 북한의 경제에 대해 우리가 책임질 필요가 없기 때문에 경제적 부담이 없다. ... '3단계 통일론'의 첫 단계로 설정된 남북연합은 현 남한 정부의 남북연합과 다음 몇 가지 점에서 구별된다. 먼저 정부의 방안은 화해, 협력 단계라는 준비 단계를 거쳐 남북연합단계로 진입하도록 되어 있다. 반면에 '3단계 통일론'은 현 정부안처럼 화해, 협력의 심화를 남북연합의 전제 조건으로 보지 않는다. 대신 핵문제의 해결을 위시하여 최소한의 정치적 신뢰만 조성되면 남북연합이라는 협력 장치를 제도화하고, 이를 통해 보다 적극적이고 의도적으로 남북간의 화해, 협력을 성취하고자 한다. 그러므로 '3단계 통일론'에서 설정하고 있는 남북연합은 남북교류, 협력의 결과가 아니라, 남북당국의 '정치적 결단과 합의의 결과'이자 동시에 양자간의 화해와 협력을 심화시키는 촉진제라 할 수 있다. 둘째, 정부안은 남북연합에서 곧바로 완전통일단계로 들어가는 것을 상정하고 있으나, '3단계 통일론'은 남북연합단계 이후 연방제라는 과도기적 단계를 설정하고 있다. 연방제를 설정하는 이유는 체제 통합의 충격을 완화하고, 북한의 특수성과 북한 주민의 자존을 존중하여 지역자치정부를 인정하며, 연방정부가 북한지역을 일정 기간 특별 지원해야 할 필요성이 있기 때문이다. '3단계 통일론'이 제시하고 있는 남북연합은 북한의 '고려민주연방공화국 창설방안'이 제시하는 연방과는 더욱 큰 차이를 가지고 있다. 고려민주연방제는 1국가 2체제 형태의 통일을 주장하고 있다. 체제를 달리하는 남과 북의 군사 및 외교를 즉시 연방정부가 대표하자는 북한의 주장은 극히 비현실적인 것이다. '3단계 통일론'은 남북연합단계에서 북한이 시장경제를 도입하고 민주주의적 체제로의 전환을 상당 정도 이루어졌을 때에야 비로소 연방 진입이 가능하다고 보고 있다." (아태평화재단, 1995: 63-64)

### 3. 그 밖의 연방론

'재야'의 통일론: 문익환 목사의 연방제 통일론. "연방제는 민주주의의 기본인 지방 자치제를 의미"한다. "연방제는 역사의 요청이라고 생각한다. 이를 실행하는 과정의 차이가 있을 뿐이다. 제도, 법인 여러 가지 문제가 있을지 모르지만 지방자치제라는 의미에서 연방제 안은 민주주의 원칙과 결코 모순되지 않는다고 생각한다". 문익환은 1989년 방북해 김일성과의 회담에서 이룬 중요한 합의 가운데 하나가 자신의 통일론 1단계를 김일성이 받아들였다는데 있다고 주장했는데, 그는 자신의 통일론 1단계가 통일원이 구상하는 체제연합과 다를 바가 없음을 강조했다.

백낙청의 '분단체제론': 영문학자이자 사회비평가인 백낙청을 위시한 '창비'그룹은 한반도의 통일과 관련한 독특한 시각을 제공하는 가운데 연방제에 대한 견해를 개진하였다. 백낙청은 통일은 국가를 위한 통일이 아니라 한반도에 살고 있는 주민들을 위한 통일이어야 한다고 주장한다. 즉 "한반도의 대다수 주민이 지금의 분단체제보다 나은 체제 아래 살게 되는 과정이 통일작업의 핵심이고, 그 과정이 어느 정도 지속된다면 단일형 국민국가의 선포 여부는 하나의 부수적인 문제일 수도 있다". 주민의 안전과 행복에 가장 크게 기여할 수 있는 정치체제를 선택해야지 체제의 형태를 선형적으로 결정해서는 안 된다. 이런 점을 고려하면 한반도 통일국가는 '단일형 국민국가' 이외의 형태를 취하는 것이 바람직하다. 정확하게 그 형태를 미리 그려내는 것은 어렵지만 현 단계에서 그 국가는 '국가연합'의 모습을 취하는 것이 최선으로 보인다. 백낙청은 "구체적으로는 남북 현 정권의 일정한 안정성을 보장하고 남북간 주민 이동의 적당한 통제를 인정하는 국가연합 형태 말고는 다른 합의의 가능성이 없다고 본다." 그런

데 “우리가 흔히 간과하는 사실은 남북 간에는 국가연합 형태와 흡사한 합의가 이미 이루어진 상태라는 점이다. ... 남북한의 UN 동시 가입이야말로 국가의 상호인정이라는 면에서 그 어느 공동선언보다 실질적인 조치였으며, 이렇게 상호인정을 나눈 두 국가 당국은 1991년 12월에 조인되어 92년 2월에 발효한 남북합의서에서 남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계’로 규정함으로써 이미 국가연합 형태의 단초를 열어 놓은 형국인 것이다.” 물론 국가연합 발상이 새로운 것은 아니다. 그런데 “국가연합이 두 분단국가의 국가주의적 타산에 따라 합의되는 것이 아니라 민중이 적극적으로 참여하는 ‘과정으로서의 통일’ 도중에 민중을 위한 최선의 대안으로 채택되어야 한다는 점이 핵심이다.” (백낙청, 2005: 77-81)

2009년 이회창이 주도하는 자유선진당의 ‘강소국 연방제’: ① 국가구조를 인구 500만~1000만 명 규모로 6~7개의 주(강소국)로 구성된 연방국가로 만들고, ② 주정부는 입법 사법 행정 재정 교육 경찰 등의 자치권과 과세자주권을 가지고 외국과 직접 경쟁하고 경제교류하며, ③ 국회는 양원제로 하고, ④ ‘국가-시·도-시·군·자치구’ 간의 권한과 기능배분을 헌법에 명문화함으로써 광역자치정부를 연방정부의 주정부로 만들 것을 제안하고 있다. 한국에서 거의 유일하게 통치의 효율성의 관점에서 연방제의 설립을 제시한 사례라고 할 수 있다.

#### IV. 결론을 대신하여