

86-2-12

# 「國家聯合理論」檢討報告書

---

1986. 2.

國 土 統 一 院

本 研究報告書는 南北韓間의 本格的인 統一方案  
協議에 對備하여, 我側의 「民族和合 民主統一方案」  
과 北韓이 主張하고 있는 「高麗民主聯邦共和國」案  
을 比較檢討함으로써 北韓側 提議도 包容할 수  
있는 方案을 摸索하는 한편, '88 서울올림픽을 앞  
두고 國際社會의 共感을 誘導할 수 있도록 我  
側 統一方案을 補完하기 위한 基礎資料이며, 實踐  
方案은 繼續 研究發展시킬 計劃임.

## 目 次

I. 問題의 提起 .....	3
II. 南北韓의 統一方案 評價 .....	6
III. 國家聯合과 聯邦國家의 比較 .....	9
IV. 對策試案 .....	33
V. 向後 發展計劃 .....	43
※ 附 錄 .....	44
I. 東西獨間의 國家聯合 論議 .....	45
II. 北韓의 聯邦制 批判 .....	57

## I. 問題의 提起

- 第5共和國 出帆以後 我側은 積極的·包容的인 對話態度를 堅持, 南北韓 雙方이 主張하는 모든 問題를 論議할 수 있다는 立場을 表明하였으나, 對話戰略에 있어서 北韓側보다 比較的 守勢的이라는 一部の 指摘을 받고 있음.
- 또한 多方面으로 進行되고 있는 南北對話와 周邊情勢의 變化推移를 볼때, 韓半島 統一問題에 대한 國際的 關心도가 增大되는 傾向을 보임에 따라 雙方 統一方案의 再檢討가 要望됨.
- 특히 '88 서울올림픽을 契機로 共產圈國家들과의 關係改善을 積極 摸索함과 同時에 南北韓 相互關係를 現實的으로 改善·定立할 수 있는 理論化 作業이 必要함.

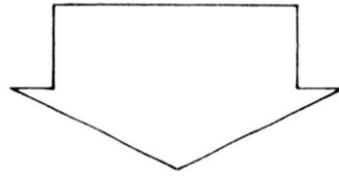
○ 아울러 南北韓의 統一方案은 그 內容에서 類似한 側面을 찾을 수 있기 때문에 南北韓의 主張을 共히 受容할 수 있는 方案의 開發 必要性이 提起되고 있음.

— 我側은 「南北韓 基本關係 暫定協定」에서 “互惠平等, 相互體制의 認定, 內政不干涉” 등을 提議, 北韓을 事實上的 政權으로 認定함으로써 平和共存體制의 推進을 表明하였는 바, 韓半島問題의 特性에 맞는 國家聯合 (Confederation) 制度의 檢討가 바람직함.

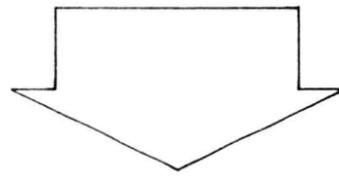
— 北側도 聯邦制 (國際法上 Federation) 를 主張하고 있으나, 그 實際內容은 國家聯合的 性格을 內包하고 있으며 對外呼稱도 國家聯合을 標榜하고 있음.

( The Democratic Confederal Republic of Koryo )

— 南北韓은 「7·4 共同聲明」과 「南北調節委員會」 構成에 合意한 前例가 있어, 國家聯合 創設에 必要한 經驗을 가졌음.



- 我側은 「統一民主共和國」에 이르기까지의 過渡的 段階로서 國家聯合 構成을 北韓側에 提議, 主導的인 對北 政策을 追求함과 同時에 南北韓關係를 政治的으로 正常化시켜 韓半島에서의 平和를 定着시킴.

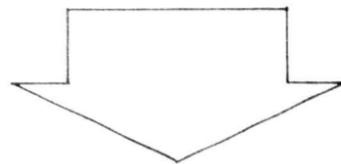


期待效果	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 「民族和合 民主統一方案」의 補完策 講究<ul style="list-style-type: none"><li>— 過渡期間中の 兩政權의 地位를 國際法的으로 明示, 守勢的 立場 脫皮</li></ul></li><li>○ 北側의 聯邦制에 대한 虛構性 論證</li><li>○ 韓半島 統一問題의 特性에 알맞는 平和的 統一方案 開發</li></ul>
------	--

## II. 南北韓의 統一方案 評價

### 1. 南北韓의 統一政策 基調

區 分	韓 國	北 韓
統 一 概 念	民族의 再統合	全韓半島의 共產化
統 一 目 標	單一主權國家 (民族·民主·自由·福祉)	中立的 聯邦國家 (容共政權 樹立企圖)
統 一 主 體	民族成員 全體	勞動階級 標榜 (共產黨 및 同調勢力)
統 一 原 則	民族自決·民主·平和	自主·平和·民族大團結 (美軍撤收, 統一戰線圖謀)
統 一 方 法	民族和合·民主節次에 의한 平和統一 (對話·協力·平和指向)	暴力·非暴力的 革命方途 竝行 (先南朝鮮革命, 後 赤化吸收)
統 一 時 限 性	漸進的 解決努力 ※ 「南北韓 基本關係 暫定協定」	政治協商으로 一時的 妥結 主張 ※ 前提條件 先決主張



自由民主主義와 共產主義라는 相剋的  
理念과 體制對立의 中和 必要

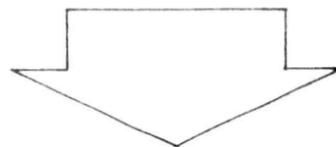
## 2. 統一方案의 比較

### 가. 南北韓의 統一方案

區 分	「民族和合 民主統一方案」	「高麗民主聯邦共和國」案
前提事項	○「基本關係暫定協定」締結 － 民族的 信賴回復 － 交流協力·相互門戶開放	○ 南韓에 聯共政權樹立 ○ 駐韓美軍撤收
國號(政體)	統一民主共和國	高麗民主聯邦共和國
對內外政策 의基本方向	○ 自由·福祉增進 ○ 民主主義 實行	○ 自主·非同盟 中立路線
政府形態	單一主權國家	聯邦國家
機 構	統一國會·統一政府	最高民族聯邦會議 (輪番制) 聯邦常設委員會
統一接近 過程	民族統一協議會議 構成 → 統一憲法制定 → 總選舉 → 統一國家完成	前提條件의 實現 → 聯邦國家 創設
備 考	南北韓當局 最高責任者 會談	南北韓 當局 및 政黨·社會 團體 代表會議

나. 南北韓 統一方案에 대한 評價

區分	韓 國 側 案	北 韓 側 案
長點	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “統一의 未來像” 具體的 提示</li> <li>○ 「南北韓 基本關係 暫定協定」等 韓半島 問題의 現實的 解決策 講究</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 前提條件을 言及하지  않는한 “聯邦”, “中立”,  등의 用語가 對外的으로 呼訴力이  있음.</li> </ul>
短點	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「民族和合民主統一方案」의 內容을 別途 說明  해야  하는 難點</li> <li>○ 統一까지 過渡期의 南北 韓關係에  대한 言及이  없음.</li> <li>○ 對外的 呼訴力 未洽</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 聯邦制實施보다는 前提條件의 貫徹에 主目標를  둔  다는 非難 自招</li> </ul>



北韓의 聯邦制案도 部分的으로 受容, 窮極的으로 이를 克服할 수 있도록 我側 統一方案의 補完 必要性 增大  
 — 특히 統一까지의 過渡期間에 對한 解決方案 提示 必要

### Ⅲ . 國家聯合과 聯邦國家의 比較

#### 1. 分斷國家의 統合

가. 一般理論의 例示的 檢討

##### (1) 分斷國家 (Divided Nation) 의 概念

○ 질베르 · 까띠 (Gilbert Caty, 佛, 國際政治學者) 에 따르면  
分斷國家는,

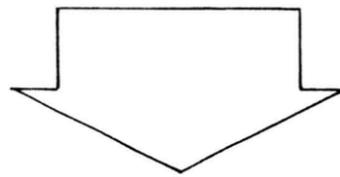
“ 하나의 源泉國家에서 分離된 두개의 部分國家로서, 源泉國家의 存續을 否認하지도 않고, 單獨으로 源泉國家를 代表할 수는 없으나 對內外的으로 각기 有效한 法律行爲를 遂行함을 國際法上 認定받고 있는 國家形態” 라 規定

○ 따라서 分斷國家는,

- 相互間에 敵對 (意識) 狀態 存在
- 單一性의 異質化傾向 增大
- 相異한 意識構造 胚胎
- 相互交流의 遮斷
- 體制와 理念의 基本的 差異
- 相互間의 政治的 獨自性이 強化되는 등  
國家의 統合機能이 마비된 狀態에 처하게 됨.

(2) 統合의 意味

- 統合은 “同等한 2個의 政治單位間에 속하는 住民들이 相互間에 一體感을 갖는 共同體를 構成하는 過程” 이라 할 수 있으며,
- 統一은 “統合된 機構가 制度的으로 機能할 수 있는 狀態”로서 機關統合과 國民統合, 生活空間의 統一 등의 與件을 갖추어야 함.



南北韓問題 解決을 위해서는 統一에 對한 概念定立이 先行되어야 함.

- 單一主權國家로의 統合만을 統一로 規定짓는 前例에서 脫皮, 平和的 共存關係도 統一로 規定하는 包容的 受容態度 必要

### (3) 統合理論

- 機能主義 : 非政治的 分野에서의 協力關係를 維持함으로써 장차 政治的 分野에서의 協力도 達成할 수 있다는 立場
- 聯合理論 : 上部構造 ( 外交 · 國防 · 財政 )를 除外한 下部構造 ( 教育 · 經濟 · 文化 · 通信 · 運輸 )에서의 統合을 促進해 나가자는 立場
- 收斂理論 : 社會主義體制와 資本主義體制間的 交流 · 協력이 增大 되면 理念과 體制 差異를 解消할 수 있다는 立場 ( 工業化와 都市化가 普遍화된다는 것을 前提 )

### (4) 統合類型

- 併合 : 1國이 주로 武力的 手段에 의해 他國을 自國의 一部로 吸收 (  $A + B = A$  또는  $B$  )
- 合併 : 2個以上の 國家가 주로 非政治的 方法에 의해 結合 하되 새로운 國家를 創設 (  $A + B = C$  )
- 超國家的 機構 創設 : 國際聯合, 安保共同體 構成과 같은 國家 間的 協力增大를 위한 結合

### (5) 統合原則과 方式

- 統合原則
  - ① 相互衡平의 原則 : 統合에 따른 損益의 均等化
  - ② 相互同等의 原則 : 統合機構創設에 同數 參與

- ③ 相互有利性 原則：體制的 安全維持에 有益
- ④ 相互補完性 原則：機能的 相互依存體制 實現
- ⑤ 收斂化 排除의 原則：一方이 他方을 吸收하는 統合方式  
止揚
- ⑥ 體制不干涉의 原則：統合過程의 政治的 對立 排除

○ 統合方式

- ① 現實的 接近：統合實現 가능한 것 選擇
- ② 伸縮的 接近：統合事業의 對象, 時期에 伸縮性 賦與
- ③ 多元的 接近：複數分野의 統合接近

( 特定分野의 統合失敗後에도 統合推進 繼續  
與件確保 )

나. 分斷國理論에 비취본 南北韓關係

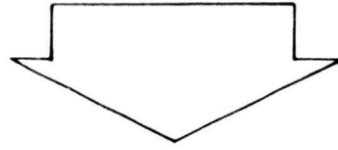
(1) 南北韓關係의 特性

- 國際法理論上 日本에 의해 解體된 大韓帝國이 統一의 源泉國家로 持續되고 있는지의 糾明 必要.
  - 獨逸의 경우, 포츠담協定에 따라 1938年 以前의 獨逸 帝國의 法的 正統性이 認定되고 있음에 반해
  - 韓半島의 境遇, 實效性 있는 源泉國家의 持續性에 關한 決定이 未洽된 狀態이며,

- 유엔決議에 의해 大韓民國政府가 韓半島의 唯一合法政府로 公認되었으나, 東西對立과 分斷의 長期化에 따라 完全한 國際的 承認이 未確定 狀態
- 國際적으로 韓半島에 事實上的 2個國家가 存在하는 것으로 認定되고 있음.
  - 南北韓은 159 個 유엔會員國中 68 個國과 同時修交를 하고 있으며
  - 유엔傘下機構 27 個中 9 個에 同時加入해 있고,
  - 各種 政府間 機構 및 民間團體에 同時 加入해 있음.
- 南北韓도 他方을 事實上的 政府로 認定하고 있음.
  - 南北調節委員會는 雙方의 存在를 認定하는 바탕위에서 成立
  - 韓國은 南北對話의 推進에 따라 北韓을 事實上 政府로 認定하였으며, 平和統一에 대한 共同의 責任을 肯定하였음.

※ 大統領閣下の 워싱턴 포스트紙 會見(1986. 1.27)

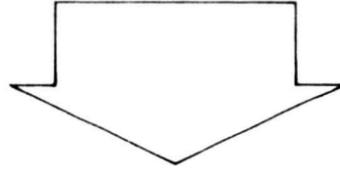
- 北韓의 聯邦제도 事實上 韓國의 存在 認定(10大施政方針)



- 南北韓의 가까운 장래의 완전한 再統合은 現實的으로 期待 困難
- 敵對意識이 解消된 條件下에서 可能的 分野의 交流・ 協力을 통해 肯定的 相互作用의 推進이 바람직함.
- 體制와 理念의 差異에서 오는 苦痛과 不便이 最少化된 協力狀態의 成就是 可能하며, 이와 같은 關係를 南北韓 間에 設定할 수 있다면 統合의 與件이 造成되는 것으로 評價할 수 있음.

## (2) 南北韓間의 統合條件 改善方案

- 南北韓間에는 統合促進要素가 形式的으로 尙存하고 있는 바,
  - ① 地理的 隣接性
  - ② 人種, 言語, 文化, 宗教, 教育 등의 單一性
  - ③ 歷史的 統合經驗
  - ④ 機能的 補完可能性 — 資源配分, 經濟協力面에서 相互協力 등, 統合可能性이 높다고 볼 수 있음.
  
- 反面에 分斷의 長期化에 따른 統合制約要因도 적지 않은 바,
  - ① 相互交流의 斷絶
  - ② 生活樣式, 意識構造의 異質化 深化
  - ③ 政治體系, 統治形態의 相異
  - ④ 政治的 獨自性的의 構築
  - ⑤ 北側의 政權安保를 위한 住民統制機能 強化등을 들 수 있음.



- 따라서 南北韓間의 統合을 促進하기 위해서는,
  - ① 同質性의 維持와 擴大
  - ② 工業化와 都市化에 따른 意識構造의 一般化
  - ③ 相互間의 知識蓄積 및 理解增進 努力
    - 對北接觸과 認識에 대한 國內意見 一致 圖謀
  - ④ 無理한 要求 및 相互 誹謗宣傳 止揚
  - ⑤ 超國家的 協力機構의 創設方案 摸索
  - ⑥ 技術·經濟協力, 文化交流 등 非政治的 分野에서부터 統合與件 造成이 必要

## 2. 國家聯合

가. 一般理論의 例示的 檢討

### (1) 國家聯合의 概念

- 國家聯合 ( Confederation ) 이란 數個의 主權國家들이 條約에 의해 特定의 共通目的을 위해 結合된 形態로서
  - 새로운 中央政府를 創設하지 않은채, 하나의 協議體나 聯盟을 만드는 方式이며,
  - 各 構成單位國은 對內外的 獨立性を 維持하고, 그 自體의 組織을 保有하며 相互平等한 立場에서 內政干涉을 할 수 없기 때문에
  - 國家聯合 그 自體는 條約에 規定된 一定한 範圍內에서만 會員國家를 代表하여 對外關係를 維持하나, 其他의 範圍內에서는 聯合한 主權國家들이 獨自的인 外交關係를 維持하는 것을 特徵으로 함.

### (2) 國家聯合의 成立條件과 問題點

#### ○ 成立條件

- ① 國家間의 條約
- ② 構成會員國들의 代表로 構成되는 會議體
- ③ 聯合國家間의 獨自性 認定

○ 問題點

- ① 國內法上 條約보다 憲法이 優先하기 때문에 條約의 破棄可能性 恒存.
- ② 聯合한 國家間의 利害가 對立되는 境遇, 聯合機構의 機能이 痲痺되어 調整困難

(3) 國家聯合의 事例

(가) 國家聯合의 實行事例

- 美國 獨立戰爭 當時의 東部 13 個州
  - 美洲聯合 ( American Confederacy ) 形成.
  - 中央會議體로서 大陸會議 ( Continental Congress ) 創設.
  - 獨立戰爭을 契機로 聯邦國家로 發展
- 南北戰爭 當時 南部의 11 個州
  - 美國 國家聯合 ( Confederate State of America ) 形成.
- 獨逸聯合 ( 1815 ~ 1866 )
- 네델란드 ( 1580 ~ 1795 )
- 라인聯合 ( 1806 ~ 1813 )
- 네델란드 · 인도네시아聯合 ( 1949 ~ 1954 )

特 徵

構成國들이 共同의 敵에 對抗하기 위한 結社體를 構成하는데에서 出發, 國家聯合 혹은 聯盟等 統合過程을 거쳐 統一國家로 發展

(나) 最近의 國家聯合 推進事例

○ 세네감비아聯邦 (1982.2)

- 감비아는 3面이 세네갈에 둘러싸인 아프리카의 最小國으로서 同一系部族, 回敎文化圈, 類似한 政治制度 등이 統合 促進要素로 作用
- 1974 年以後 4 차례의 兩國 頂上會談 開催
- 「세네감비아 聯邦創設에 관한 協定」 (1981.11) 및 「세네감비아聯邦條約」(1981.12) 締結
- 聯邦內閣 (1982.11 創設)이 經濟·軍事面에서의 兩國間 共同事項處理, 政治·外交分野는 兩國이 獨自 遂行

○ 統一예멘共和國

- 單一民族이었으나 北예멘은 오스만터키로부터, 南예멘은 英國의 保護領으로부터 獨立·分離된 以後, 南예멘은 親蘇 左傾國家로, 北예멘은 右傾回敎國으로 發展하여 왔음.

- 1972年 兩國頂上會談 以後 統合努力과 紛糾를 繼續해 오다가 現在 統合憲法 草案이 批准中에 있음.



- 頂上會談을 통한 問題解決
- 協商을 통해 相互共通的 要因 (統合促進要素)을 찾아 接近하는 漸進的 方式 利用
- 勢力均衡보다는 一方의 他方에 대한 絕對的 힘의 優位가 統合推進의 要因으로 作用

(다) 國家聯合 失敗事例

- 統一아랍共和國 (United Arab Republic)
  - 1958年 이집트, 시리아, 예멘에 의해 創設
  - 시리아가 쿠데타후 脫退하자 崩壞 (1961)
- 레바논·시리아 및 리비아·시리아間 國家聯合을 推進했으나 失敗

特 徵

國家間的 利害對立과 異質的 要素의 未解決로 國際聯合  
持續 失敗

(ㄹ) 特殊한 境遇의 多國間 國家聯合

○ 英聯邦 ( Commonwealth of Nations, 1926 ~ )

- 英國 國王을 首長으로 하여 이룩된 主權國家들의 自由로  
운 結合體 ( 캐나다 등 49個國 )
- 「英聯邦 首相會議」 運營
- 相互代表로서 外交使節이 아닌 高等辦務官 ( Commissioner ) 派遣

○ 歐洲共同體 ( European Communities, 1967 ~ )

- 經濟 및 防衛協力體 ( 프랑스 등 12個國 )
- 歐洲石炭鐵鋼共同體 ( ECSC ), 歐洲經濟共同體 ( EEC ),  
歐洲原子力共同體 ( EURATOM ) 를 統合, 發展
- 歐洲理事會 ( 頂上會談 ), 閣僚理事會, 歐洲議會, 執行委員會, 司  
法裁判所 運營.
- 關稅, 通商, 農業, 通貨 等 共同政策 施行

- 東南亞 國家聯合 ( Association of South East Asian Nations, 1967 ~ )
  - 東南亞 諸國間의 經濟·文化的 協力體(필리핀 등 5個國)
  - 頂上會談, 閣僚會議, 常任委員會, 常設委員會, 常設事務局  
運營
  
- 노르딕協力機構 ( Nordic Council, 1962 ~ )
  - 北歐諸國間 文化·法律·交通·遞信·社會 등 諸分野의 協力體 ( 스웨덴 등 5個國 )
  - 「노르딕會議」 ( 選出된 議員과 政府代表로 構成 ) 와 「노르딕 閣僚會議」 運營



- 特定目的의 共同實現을 위한 結合體로서 經濟·文化·交通 等 非政治的 分野에서 協力增進 圖謀
- 頂上會談, 閣僚會議, 常設委員會의 運營을 통해 國家間 利害調整

## 나. 國家聯合의 韓半島 適用 可能性

### (1) 評 價

- 國家聯合은 國際的으로 尊重되는 條約에 依하여 形成되므로 南北韓과 같은 相異한 體制間에도 適用할 수 있음.
- 我側은 이미 “6·23 宣言”, “7·4 共同聲明” 등을 통해 北韓을 事實上的 政權으로 認定했을 뿐만 아니라 「南北韓 基本關係 暫定協定」에서의 提議內容도 國家聯合으로의 接近 可能性을 內包하고 있기 때문에 國家聯合을 提議하더라도 我側의 統一政策과 符合함.
- 특히 1982年 1月 提示한 「南北韓 基本關係 暫定協定」에서는 南北韓間 政治的 連繫方案이 具體的으로 提示되어 있지 않았기 때문에 統一指向的 色彩가 未洽한 바, 國家聯合의 提議를 통해 이러한 缺陷을 補完할 수 있음.
- 北韓의 聯邦제도 實際 國家聯合에 接近하고 있는 만큼, 我側 提議는 北韓의 제의까지도 包容하는 대범함을 보일 수 있고, 我側 統一政策의 現實性을 對內外에 弘報 할 수 있을것임.

### (2) 問題點

- 國家聯合은 條約에 의해 이루어지기 때문에 어느 一方의 無效宣言에 의해 破棄될 可能性이 있음.
- 國家聯合은 他方에 대한 內政不干涉 등 獨立主權國家間的 協力關係인 바, 國家聯合 提議自體는 分斷 固定化, '統一의 拋棄' 라는 批判을 招來할 素地가 있음.

### 3. 聯邦國家

#### 가. 聯邦國家의 一般的 概念

- 여러 支分國이 統一的인 成文憲法에 따라 하나의 主權國家를 形成하는 形態로서
  - 支分國은 그 固有的 國家機能을 保有하면서
  - 利害를 같이하는 國家的 任務를 統一的으로 達成하기 爲하여 同等한 立場에서 結合하기 때문에
  - 聯邦政府와 地方政府는 從屬關係보다는 協調的 關係에 있으나
  - 聯邦政府는 對內外的으로 主權을 獨占하며 (地方政府는 主權 拋棄)
  - 外交·國防·財政과 같은 重要的 問題는 聯邦政府의 所管인 境遇가 大部分임.

#### 나. 聯邦國家의 成立要件

客觀的 要件
--------

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>○ 多數民族의 共存</li><li>○ 多樣的 文化·言語·宗教·歷史의 存在</li><li>○  광활한 國土</li><li>○  地方政府의 自治制 尊重</li><li>○  統一的 憲法의 制定</li></ul> |
|--|

### 聯邦促進의 可能條件

- 聯邦形成의 求心點으로서의 共通理念과 政治機構의 類似性이 存在할 때
- 支分國家間의 緊張解消 및 共存의 必要性이 있을 때
- 共同의 敵이 나타나거나 共同의 目的追求가 緊要할 때
- 支分國 相互間에 힘의 均衡이 維持될 때
- 支分國 相互間의 分權이 法的으로 保障될 때
- 支分國 住民들이 聯邦政府 및 地方政府에 대해 “2重忠誠”을 할 수 있을 때

### 다. 聯邦國家 構成上의 特徵

#### 構成原則

- 立法機能의 分配
  - 成文憲法制定은 聯邦政府 所管
  - 其他 具體的 立法事項은 地域政府에 分配
  - 대개의 境遇 兩院制 立法府 構成  
( 地域代表 및 聯邦代表 )
- 非中央集權化
  - 聯邦政府는 具體的인 權限을 大部分 地域政府에 委任
  - 高度의 地方自治制 實施

- 機能의 分擔
  - 聯邦政府는 大개 外交·國防·關稅·貨幣·通貨·郵便과 같은 特定分野 擔當
  - 地域政府는 教育·文化·警察·地域統治 擔當
- 聯邦政府와 地域政府間的 紛爭解決을 위한 司法機構 (憲法裁判所 等) 存在

라. 聯邦制의 類型

(1) 概 觀

- 全世界의 170 餘個國中 約 50 個國이 聯邦制를 採擇하고 있음.
- 그러나 “聯邦”이란 用語의 使用과 國家形態 等은 多樣한 便임.
  - 制度的으로 複雜하며 運營에 있어서도 相當한 技術을 要함.

主要國의 聯邦制形態

國 名	英 文 表 記	政 體	國 會	國 家 首 元	州 數
美 國	United States of America	合衆國	2 院制	大統領	51 個州
스위스	Swiss Confederation	聯 邦 共和國	2 院制	大統領 (輪番制)	22 個州
西 獨	Federal Republic of Germany	聯 邦 共和國	2 院制	大統領	11 個州

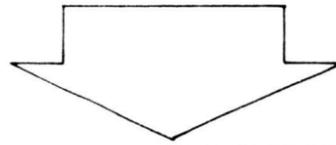
國名	英文表記	政體	國會	國家元首	州數
英國	United Kingdom of Great Britain	立憲君主國	2院制	國王	14個州 38地區
브라질	Federative Republic of Brazil	聯邦共和國	2院制	大統領 (選舉) (人團)	州：22 聯邦直轄州：4
가이나나	Co-operative Republic Guyana	聯邦共和國	1院制	大統領	
버마	Socialist Republic of the Union of Burma	社會主義聯邦共和國	國家評議會	大統領	7個州
蘇聯	Union of Soviet Socialist Republics	社會主義共和國聯邦	2院制	最高會議幹部會議長	15個共和國
유고슬라비아	Socialist Federal Republic of Yugoslavia	社會主義聯邦共和國	聯邦議會	聯邦幹部會議長 (輪番制)	6個共和國
캐나다	Canada	立憲君主國 (英聯邦)	2院制	英國國王	10個州

## (2) 民主國家 聯邦制의 特徵

- 自由와 平等思想에서 由來
- 中央集權止揚, 地方分權化, 地方自治制 實施
- 中央政府는 外交·國防 擔當
- 憲法으로 聯邦制度를 明文化, 法治主義 指向

### (3) 共產國家 聯邦制의 特徵

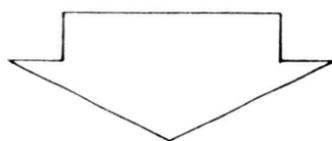
- 聯邦을 民族單位로 構成하되, 構成國間의 地位가 不平等
  - 蘇聯邦의 大共和國은 小共和國에 比해 優越한 投票權 行使
- 一黨獨裁, 單一이데올로기만을 許容
- 強力한 中央集權, 社會主義 計劃經濟, 言論統制 等 劃一的 社會 指向



聯邦制를 實施한다고 하더라도 高度로 中央集權化된 共產黨이 政治權力을 獨占하며, 民族的 特性을 갖는 地方政府가 中央政府에 忠誠을 하는 限 어느程度의 內的 自治를 許容

(4) 民主國家와 共產國家의 聯邦制 比較

區 分	美 國	蘇 聯	※ 北 韓
形 態	聯 邦	聯 邦 ( 同盟 )	高麗民主聯邦共和國
性 格	聯邦의 恒久的 維持	聯邦의 恒久的 維持	統一의 完成段階
民 族	多數民族	多數民族  ( 民族間 不平等 )	單一民族
統 治 方 法	地方分權, 地方自治	中央集權, 統制	中央集權
聯 邦 機 關	大統領  上 · 下院  大法院	蘇聯邦最高會議  蘇聯邦最高裁判所  蘇聯邦閣僚會議	最高民族聯邦會議  聯邦常設委員會
構 成 國 相 互 關 係	平等,  內政不干涉	不平等	南北韓의 現存體制 維持, 內政不干涉
聯邦政府와 構 成 國 相 互 關 係	憲法에 規定된  分野外는 平等,  自治許容	共產黨 中心의  中央集權的 指導	言及없음

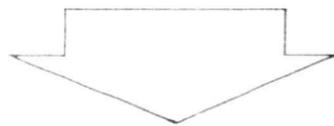


- 蘇聯·유고 等 共產國家에서의 聯邦制는 一黨獨裁의 全體主義 社會를 美化하는 形式에 不過함.
  - 蘇聯邦의 構成共和國이 갖는 自治權은 實際 對內外 活動에 있어서 많은 制約을 받고 있음.
- 또한 共產圈에서의 聯邦制는 赤化統一까지의 過渡的 形態로서 統一戰線 戰略의 一環으로써 提起하는 것임.
- 反面에 民主國家에서의 聯邦制는 國家 및 地域的 特性에 따라 發達해 온 制度이기 때문에, 高度의 地方自治制度를 바탕으로 하며, 一定한 틀이 없는 代身에 狀況에 따른 融通性을 發揮할 수 있음.

#### 4. 國家聯合과 聯邦國家의 比較

區 分	國 家 聯 合	聯 邦 國 家
國際法上主體	構成國	聯邦政府
成立根據	條約(國際法)	成文憲法(國內法)
性 格	協議體나 聯盟 — “느슨한 結合” — 安定性を 缺한 暫定 的 結合	새로운 主權國家 創設 — “密着된 關係” — 安定성을 가진 永久的 結合
對內的統治權	構成國만 保有	聯邦政府 및 地方政府 同時 保有
對外的代表權 (主 權)	構成國이 行使 — 國家聯合은 特定事項에 限하여 對外的 代表權 行使	聯邦政府만 保有 — 地方政府는 主權行使禁止, 對外活動制限
國旗 및 兵力	構成國만 保有	聯邦政府가 保有
長 點	○ 特殊目的(交流協力· 共同防衛 等)의 達成에 有利 ○ 構成國의 獨立性を 認定 하므로 利害調整 容易	○ 永久的 安定可能 ○ 共同目標 成就의 積極活動 可能 ○ 地域的 特性에 맞는 自治 制度 運用 容易

區 分	國 家 聯 合	聯 邦
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 相互 異質體制間에도 適用 可能</li> <li>○ 完全한 地域自治活動 可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 聯邦政府 및 地域政府間에 利害가 相衝되더라도 國內 法的 節次(憲法裁判所等)에 의해 解決可能</li> <li>○ 解體가 容易하지 않음. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 聯邦政府의 武力權 行使</li> <li>* 強制力行使時 武力衝 突이나 內戰發生先例</li> </ul> </li> </ul>
短 點	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 長期的 安定性 缺如 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 解體可能性 恒存</li> </ul> </li> <li>○ 國家間의 利害가 對立 되는 境遇 聯合機構의 機能麻痺 및 調整困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 相互 異質體制間 適用困難 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 利害調整이 容易하지 않음.</li> </ul> </li> </ul>



○ 國家聯合과 聯邦制는 實際的으로 그 區分이 明確하지 않은 경우가 있으나 一般理論에 立脚해 볼 때, 南北韓關係의 現實與件으로 보아 國家聯合을 摸索할 수 있음

## Ⅳ. 對 策 試 案

### 1. 基本政策 方向

#### 最終目標

- 南北韓間의 國土分斷을 解消, 單一主權國家 樹立
- 온겨레가 함께 사는 民族, 民主, 自由, 福祉의 統一民主共和國 建設

#### 中間目標

- 南北韓間의 緊張緩和와 戰爭再發危險을 除去함으로써 韓半島에 平和를 定着시킴
- 南北韓間 相互交流·協力을 增進시켜 나감으로써 相互信賴 雰圍氣 造成과 民族同質性 回復 追求

#### 當面目標

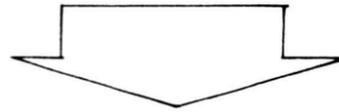
- 南北對話를 持續하여 實質的 進展을 高揚하는 한편, 北韓의 聯邦制 提議까지 包容할 수 있는 對話戰略 開發

— 我側の 경우 統一에 關하여 “南北韓 雙方이 提起하는 모든 方案을 함께 討議할 用意가 있음” 을 表明

( 1983.2.1, 統一院長官 對北聲明 )

○ 統一外交를 積極 展開함으로써 韓半島統一에 대한 周邊國의 支持擴大 摸索

— 特히 交叉承認 및 韓國의 對中·蘇關係改善 推進



相互 信賴回復과 交流協力을 통하여 正常狀態와 거의 다름없는 ( 分斷의 苦痛과 不便이 解消된 )

南北韓關係 定立 摸索

## 2. 段階別 戰略

段 階	戰 略 目 標	細 部 計 劃	推 進 事 項
對話推進	○ 對話의 長期的 持續 ○ 實質問題 合意 促進	○ 北韓이 對話에 繼續 參與토록 誘導 ○ 對北弘報 活性化	○ 記者會見, 主要 行事, 契機別 對北聲明 發表로 對話呼應 促求

段 階	戰 略 目 標	細 部 計 劃	推 進 事 項
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 國際弘報 強化</li> <li>○ 國際 및 國民 輿論 造成에 依한 對北壓力 加重</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 美·日·中共을 通해 北韓에 의 壓力造成</li> <li>○ 海外 및 僑民 에 對한 統一 弘報 積極展開</li> </ul>
平和定着	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 戰爭再發 防止</li> <li>○ 緊張緩和</li> <li>○ 平和關係 樹立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 軍事的 對立關係의 解消</li> <li>○ 敵對關係 解消</li> <li>○ 相互誹謗 中止</li> <li>○ 分斷의 苦痛 解消</li> <li>○ 非政治的 分野의 漸進的 交流 推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 南北韓關係 定立方案 反復 促求 <ul style="list-style-type: none"> <li>— 基本關係 暫定協定締結 促求</li> <li>— 不可侵協定締結 促求</li> </ul> </li> <li>○ 非武裝地帶의 共同開發 促求</li> </ul>

段 階	戰 略 目 標	細 部 計 劃	推 進 戰 略
南北韓關係正常化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平和共存의 制度化</li> <li>○ 相互信賴回復</li> <li>○ 多方面的 相互交流 推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 部門別 交流協力關係의 正常化 및 擴大</li> <li>○ 韓半島 周邊國과의 協力增進</li> <li>○ 南北韓關係定立에 必要한 協定 및 條約締結 誘導 <ul style="list-style-type: none"> <li>— 不可侵協定</li> <li>— 基本關係 暫定協定</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 南北對話通路의 常設化 構築</li> <li>○ 國家聯合 創設提議</li> <li>○ 南北韓關係 正常化에 대한 國際的 保障獲得 <ul style="list-style-type: none"> <li>— 交叉承認 및 유엔 同時加入</li> </ul> </li> </ul>
統一指向	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 統一에 대한 主導權 掌握</li> <li>○ 經濟, 社會的 統合 達成</li> <li>○ 民族同質性 回復</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 經濟·社會·文化등 非政治的 分野의 積極的 交流 推進</li> <li>○ 韓半島 統一支持 雰圍氣造成</li> <li>○ 價值統合으로 惹起될 不安要素 除去</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 民主的인 自由 總選舉</li> </ul>



南北韓 緊張緩和 및 關係正常化에 最優先 注力

### 3. 國家聯合理論의 活用時 考慮事項

#### 가. 對外的 側面

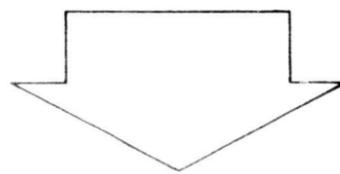
- 國際社會에서의 支持獲得 可能性 與否
  - － 分斷國 統合에 관한 一般理論에 立脚, 簡單明瞭한 立場 表明
  
- 國家聯合에 관한 北韓의 이미지 考慮
  - － 北韓이 “南北聯邦制”와 “高麗聯邦制”를 통해 國家 統合을 標榜
  - － “高麗民主聯邦共和國”을 對外的으로는 Confede-  
ration 으로 表現

나. 對內的 側面

- 憲法 等 國內法과의 抵觸與否
  - “大韓民國의 領土는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다.”  
는 規定과 相馳되지 않도록 考慮
- 北韓共產政權의 獨自性を 事實上 認定함에 따라 새로운 對北韓觀 定立(對決關係에서 協力共存關係로 轉換)으로 因한 國民들의 反共安保態勢 解弛防止 必要
  - 無分別한 統一論議가 國論分裂을 招來하지 않도록 對策 樹立
- 國家聯合 提案 自體가 統一拋棄 내지 分斷의 固定化로 誤解되지 않도록 多角的 方案 講究

다. 宣傳·弘報的 側面

- 既存 統一政策에 符合되는 方案 講究
  - 第 5 共和國의 統一方案이 자주 變更되는 듯한 印象  
拂拭
  
- 低學歷層(勤勞大衆等)도 쉽게 理解할 수 있는 名稱  
摸索
  
- 複雜한 羅列보다는 簡單明瞭한 概念提示 必要



國家聯合 提議時 上記 諸側面을 考慮, 一般的  
概念만을 活用하여 獨特한 이미지 創出 必要

#### 4. 細部對策方案(提議方法)

가. 方案 I : “南北韓 共同體” 創設

(1) 名 稱 : “南北韓 共同體”

\* ‘大韓高麗國家聯合’ 등 南北韓間의 協議에 따라 決定

\* 英文表記는 Korean Commonwealth 또는 Union of Korean Republic 등을 考慮

(2) 提議時期 : 大統領閣下 國政演說

\* 8·15 慶祝辭, 平統開會辭, 國會施政演說 또는 南北頂上會談 등

(3) 組 織

○ 統一方案 및 統一憲法 審議를 目的으로 하는 「平和統一協議機構」 設置

○ 南北韓 頂上會談에서의 合意事項에 關한 實踐方案을 協議하기 위하여 南北韓의 閣僚들이 參加하는 「南北韓 共同委員會」 設置

○ 上記 組織을 運營하는 「共同事務局」 設置

(4) 構成 및 運營

○ 「平和統一協議機構」에 參加하는 代表는 南北韓이 同數로 各各 選任 派遣하되, 能率的인 會議運營을 위하여 可及的 小規模 人員으로 制限

○ 「平和統一協議機構」는 다음과 같이 運營

— 서울, 平壤 輪番制 開催

— 共同議長制

- 必要에 따라 分科委 設置・運營
- 多數決原則에 의해 合意, 重要事項은 滿場一致制 合意
- 合意事項은 南北韓 政府가 義務的으로 履行
- 「南北韓 共同委員會」는 必要에 따라 分科別 對策委員會를 構成
- 「共同事務局」의 運營
  - 南北韓에서 派遣한 適正數의 實務人員으로 構成  
(南北韓 同數)
  - 共同責任制 運營
  - 板門店에 常設 設置( DMZ 地域도 考慮)

#### (5) 提案要旨

- ① 祖國統一을 完成하기까지의 過渡的 形態로서 “南北韓 共同體”를 創設
- ② “南北韓 共同體”의 性格은 相異한 理念과 體制를 超越한 民族聯合이며 南北韓間 交流協力과 相互信賴의 增進을 目的으로하는 雙務的인 組織으로 規定함.
- ③ 따라서 南北韓이 各各 對內外的 統治權을 行使하는데 아무런 變化가 없음.
- ④ “南北韓 共同體”의 組織은 「平和統一協議機構」, 「南北韓 共同委員會」 및 「共同事務局」으로 構成함.

- 必要에 따라 分科委 設置·運營
- 多數決原則에 의해 合意, 重要事項은 滿場一致制 合意
- 合意事項은 南北韓 政府가 義務的으로 履行
- 「南北韓 共同委員會」는 必要에 따라 分科別 對策委員會를 構成
- 「共同事務局」의 運營
  - 南北韓에서 派遣한 適正數의 實務人員으로 構成  
(南北韓 同數)
  - 共同責任制 運營
  - 板門店에 常設 設置( DMZ 地域도 考慮)

#### (5) 提案要旨

- ① 祖國統一을 完成하기까지의 過渡的 形態로서 “南北韓 共同體”를 創設
- ② “南北韓 共同體”의 性格은 相異한 理念과 體制를 超越한 民族聯合이며 南北韓間 交流協力과 相互信賴의 增進을 目的으로하는 雙務的인 組織으로 規定함.
- ③ 따라서 南北韓이 各各 對內外的 統治權을 行使하는데 아무런 變化가 없음.
- ④ “南北韓 共同體”의 組織은 「平和統一協議機構」, 「南北韓 共同委員會」 및 「共同事務局」으로 構成함.

( 特 徵 )

- 我側 統一政策의 基本骨格 위에서 發展
- 北韓의 聯邦制案에 대한 現實的·合理的 對應策 提示
  - 北韓側 主張의 部分的 受容可能性 提示
- 統一까지의 過渡的 形態로서 國家聯合을 實施한 後 南北韓間 信賴造成에 따라 完全統一國家로 移行 可能

나. 方案Ⅱ : 「南北韓 基本關係 暫定協定」內容 補完

(1) 補完方向 : 既提議한 「南北韓 基本關係 暫定協定」의 內容에 國家聯合的 性格을 加味하여 修正提議

(2) 提議內容

- 我側은 82年 1月 提議한 「南北韓 基本關係 暫定協定」의 內容에 追加하여
- 閣僚級 「南北共同委員會」를 構成, 民族共同權益의 保護伸張을 圖謀토록 함.
- 이에 따라 南北韓 雙方은 韓半島에 對한 單獨代表權主張을 保留토록 함.

(3) 評 價

- 現在의 與件으로 보아 가장 現實的이며 無難
- 我側 統一政策을 크게 바꿀 必要가 없음.
- 그러나 提議內容을 一部 補完하는 形式이므로 陳腐하다는 指摘 可能

## V. 向後 發展計劃

- 細部對策方案에서 提示한 여러가지 對策에 關하여 中·長期 統一 政策의 主要政策 課題로 受容하여 補完·發展시킴.
- 國家聯合提議에 따른 國內外 豫想反應 등에 대해서 模擬實驗 實施
- 國家聯合 提案과 關聯된 各種 機構創設 및 運營計劃과 이에 必要한 協定文案은 繼續 研究

附 錄

I . 東·西獨間の 國家聯合論議

II . 北韓의 聯邦制 批判

## I. 東西獨間의 國家聯合 論議

### 1. 東獨의 國家聯合提議 內容

- 「울브리히트」 東獨社會統一黨 (SED) 第1書記가 黨機關紙 새獨逸紙 (Neues Deutschland)에 發表한 論文에서 最初로 統獨을 위한 過渡的 機構로 ‘獨逸國家聯合’을 提議 (1956.12)한 以後 이를 發展시켜왔음.

#### 東獨의 國家聯合 提議內容

##### (1) 性 格

統一을 위한 總選舉가 可能할때까지 過渡的 措置로서 國家聯合 形成

- 社會體制가 相異한 두개의 獨逸國家가 存在함을 認定하고
- 國家成立後에 兩獨間의 接近을 試圖하며
- 그후에 現實的으로 國民議會構成을 위한 民主的 選舉가 可能할때까지 國家聯合의 形態로 中間解決을 摸索

## (2) 構 成

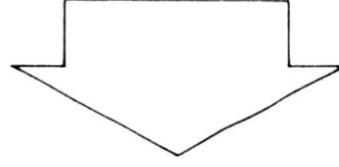
國際條約에 基礎하여 兩獨議會에서 同數의 代表로 構成되는 “全獨委員會” 設立

- 全獨委員會는 東·西獨의 結合機關으로서 두 獨逸 國家로 構成되는 國家聯合이며,
- 全獨委員會는 獨逸에 있어서의 統一的인 行政樹立問題, 특히 關稅同盟, 民族事業, 統一的인 中央銀行 樹立, 貨幣, 輸送, 報道關係 등의 ‘獨逸國家聯合政府’의 機能을 行使
- 全獨委員會는 兩獨間 同等한 地位에서 協商을 통해 全獨 自由選舉 實施를 위한 措置 마련.

## (3) 先決問題 (前提條件)

國家聯合의 始發點으로서 다음 問題에 관한 東西獨間 協定을 優先적으로 締結

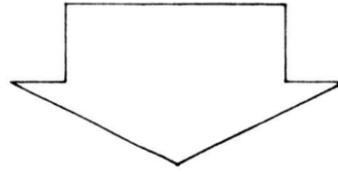
- 獨逸領土위에서의 核武器의 生産 및 設置拋棄, 核戰 遂行의 禁止, 中部유럽의 非核地帶化
- 兩獨은 나토와 바르샤바에서 脫退하고 兵役義務를 止揚하며, 軍事費支出 및 兵力規模 縮小를 協議
- 全獨逸로부터 4大國 兵力의 撤收要請
- 現 國境線 認定



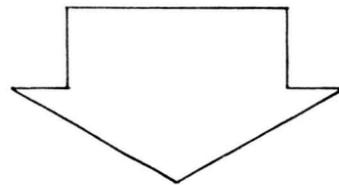
- 1 民族 2 國家論의 立場을 堅持, 優先 關係正常化 및 西獨에 의한 東獨의 承認을 誘導
- 偽裝平和攻勢로 西獨內部 分裂을 企圖하는 한편, 나토 軍의 解體와 美軍撤收 輿論造成
  - 先決條件의 貫徹을 主된 目標로 設定

## 2. 西獨의 反應

- 國家聯合案을 蘇聯이 自決權에 의한 獨逸統一을 妨害하려고 構想한 ‘2個의 獨逸國家’ 政策이라고 非難  
( 1957.2, 아데나워首相 )
  - “한 國家의 어느部分(東獨)을 完全히 分離·獨立시킨 後에 相互協商에 의해 統一한다는 것은 論理의 法則 및 歷史的 經驗과 矛盾된다’ 고 主張.
- 東獨이 提案하고 있는 ‘國家聯合案’ 에는 많은 前提 條件이 提示되어 있는데 그 內容中 相當部分은 獨逸統一前 일지라도 兩獨이 獨自的으로 處理할 수 있는 問題인 바, 國家聯合案은 共產主義支配의 擴張을 노리는 赤化戰略이라고 拒否. ( 1957.5, 西獨政府가 蘇聯에 보낸 2次 覺書 )
- 獨逸의 統一達成은 兩獨間 2個政府의 所管事項이 아니라 獨逸民族의 排他的 權利에 속하기 때문에 國家聯合을 反對.  
( 1958.1, 아데나워首相이 불가닌 蘇聯外相에게 보낸 書翰 )
- 東西獨間의 民主主義와 共產主義라는 理念上的 矛盾 때문에 國家聯合의 成立自體가 不可能하고, 실사 聯合이 形成되더라도 現實的인 機能을 發揮하지 못할 것임.  
( 1958.1, 브렌타노 西獨外相 )



- 西獨은 東獨이 獨逸運命 決定權을 갖지 않는 政權, 즉 蘇聯政策의 執行機關에 不過하기 때문에, 獨逸國家 聯合에 의한 東獨의 承認은 分離主義的인 暴力政權을 認定케 함으로써 統一의 障礙要素만 助長한다는 立場 堅持.



- 東西獨接近은 두개의 獨逸國家의 承認을 意味하는 것이 아니라는 原則下에, 優越한 힘을 바탕으로 한 ‘先 緊張緩和 後 統獨政策’ 路線 追求.

### 3. 東·西獨關係 正常化에 대한 雙方主張 및 打開策

- 2차례의 東·西獨 首相會談 開催以後 兩獨은「東·西獨 基本條約」締結을 위한 對內外 與件을 造成하였는 바,
    - 獨逸問題의 平和的 解決은 東西유럽의 和解가 前提 되어야 한다는 認識下에
      - ① 「獨·蘇不可侵條約」(1970.8)
      - ② 「獨·波正常化條約」(1970.12)
      - ③ 「베를린에 관한 4大國協定」(1971.9)
  - 을 締結하였음.
  - 또한 東·西獨間에도 「東·西獨 遞信協定」(1971.9), 「東·西獨 通行協定」(1971.12), 「東·西獨 交易協定」(1972.4) 등의 締結을 통해 兩獨間的 實質的 協力關係를 構築하였음.
- 東·西獨間 協商에 대한 兩獨의 基本立場을 보면
    - 西獨의 브란트首相은 「1民族 2國家論」에 立脚하여 兩獨關係를 外國이 아닌 民族의 單一性を 維持, 尊重해야 하는 “特殊한 內的關係”로 規定함으로써 “善隣的·實質的 協力關係”發展을 摸索하였음.
    - 東獨의 슈토프首相은 「2民族 2國家論」에 基礎하여 兩獨關係를 相互 相異한 對立的 社會秩序를 갖는 “主權的 獨立關係”로 規定함으로써 “東獨에 대한 國際法上 承認”

을 要求하면서, 東·西獨間 同等資格에 基礎한 「關係樹立을 위한 條約」을 締結하자고 提議하였음.

雙方主張의 主要内容 및 打開方案

區 分	西獨 ( 70.5, 카셀 20個項 )	東獨 ( 69.12, 條約草案 )	打 開 方 案
武力不行使 ( 國境不可侵 ), 戰爭防止	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 武力拋棄, 紛爭의 平和的 解決, 國境線 尊重</li> <li>○ 獨逸에서의 戰爭 防止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現存 國境線 安 定 및 不可侵</li> <li>○ 武力示威, 暴力 使用의 拋棄, 紛爭의 平和的 解決</li> </ul>	共 通 事 項
軍 縮	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 軍備·軍縮의 統制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 核武器保有, 使用 禁止 및 이를 위한 軍縮協商</li> </ul>	共 通 事 項
內政不干涉	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 相互 主權과 關聯되는 問題에 있어서 獨立, 自主性의 尊重</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 內政不干涉, 主權 平等, 互惠原則</li> </ul>	共 通 事 項

區 分	西獨 ( 70.5, 카셀 20 個項 )	東獨 (69.12, 條約草案 )	打 開 方 案
關係正常化	○ 關係正常化 樹立  * 國際法上  承認排除	○ 關係正常化  * 國際法上  承認要求	共通事項  (事實上 承認 措置)
交流 및 協力	○ 經濟, 社會, 文化, 人道的 諸般交流	○ 別途 協定에 의 해 規定	共通事項
民族의 單 一性	○ 各各 憲法에서 民族의 單一性을 目標로 하고 있 는 東·西獨은 民族의 平和統一 을 위한 條約 을 締結	* 社會主義 國家인 東獨人民과 資本 主義國家인 西獨 住民間에는 根本 的인 社會的 차 이가 있음.	基本條約前文에 “民族問題를 包 含한 基本問題 (統獨 可能性 등)에 있어서 東·西獨간의 意 見不一致”를 規定, 民族問題 論議 留保
相互關係 規定	○ 相互 外國이 아 님  * '特殊한 內的關係'	○ 國際法上 同等 資格에 의한 關 係樹立	○ “常駐代表部” 設置로 特殊關係 認定

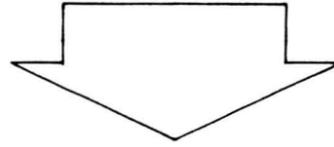
區 分	西獨 ( 70.5, 카셀 20個項 )	東獨 ( 69.12, 條約草案 )	打 開 方 案
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 條約은 ' 1民族 2國家 '라는 特 殊狀況을 考慮</li> <li>○ 長官級 ' 全權 代表 ' 任命</li> <li>* ' 常設事務所 ' 設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 相互外交關係 樹立</li> <li>* ' 大使館 ' 設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 東獨側은 基本 條約에서 “他 方에 대한 國 際的인 不代表, 不代理行爲原則” 을 貫徹, 對外 的 地位를 事 實上 認定받았음.</li> </ul>
유엔加入	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 東·西獨은 條約 에 立脚, 유엔加 入을 申請</li> <li>* 條約締結에 의 한 關係正常化 후 유엔 加入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유엔의 普遍性 原則에 의한 유 엔加入</li> <li>* 早速한 時日內 유엔加入</li> </ul>	유엔同時加入 實 現 (1973.9)
4 大國責任	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 全 獨逸 및 베 를린에 대한 4 大國의 權利, 責 任은 本 條約 에 抵觸되지 않음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 東西獨은 西베를 린을 獨立的 政 治團體로 尊重하 며, 이러한 觀點 에서 서베를린과</li> </ul>	4 大國의 權利, 責任, 決定이 基 本條約에 影響을 받지 않는다는 書翰을 交換, 4大

區 分	西獨 ( 70.5, 카셀 20個項 )	東獨 ( 69.12, 條約草案 )	打 開 方 案
		의 關係規定 * 東獨은 獨立國 家로서 4大國 責任에 隸屬치 않음. ( '70.3, 에어 푸르트 會談 )	國의 責任認定

#### 4. 獨逸方式의 南北韓關係에의 適用示唆點

① 西獨의 「1民族 2國家論」과 “特殊한 內的關係”에 立脚한 相互 關係規定

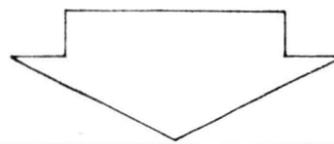
- 西獨은 「1民族 2國家論」에 立脚, 對內的으로 東獨을 事實上的 國家로 認定하면서도, 對外的으로는 “特殊한 內的關係” 規定에 의해 國際法上 不承認



統一을 위한 過程에서는 我側도 北韓을 事實上的 國家로 認定하되, 特殊한 關係라는 事實을 받아들이게 함으로써 '統一拋棄'라는 非難을 排除할 수 있는 方案 摸索

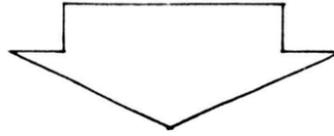
② 東·西獨間 非政治的 分野에서의 交流協力を 바탕으로 한 政治問題 妥結 努力

- 非政治的 分野에서의 實質的인 協力土臺를 構築한 연후에 政治的 問題를 妥結하는 漸進的 方法 追求



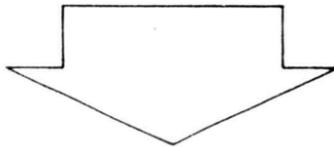
相異한 體制를 가진 分斷國家間에도 非政治的 分野에서의 交流協力は 可能하다는 점을 勘案, 南北韓間的 相互 信賴를 構築할 수 있는 實質的 協力關係 摸索

- ③ '民族의 單一性'에 대한 意見對立과 事實上的 統一  
實現 可能性 留保



北韓이 戰術的 次元에서 民族을 표방하고 있으나 '社會  
主義的 民族' 概念에 立脚하여 '民族消滅論'을 추구하고  
있는만큼, 韓民族(배달겨레)의 概念定立과 民族同質性 維持  
方案을 講究

- ④ 西獨의 莫強한 國力을 바탕으로 한 周邊國 外交政策에  
따라 東·西獨間 交流協力을 4大國이 保障한 事實



- 韓國도 國力伸張을 積極 推進함과 同時에 周邊國의  
交叉 接觸雰圍氣를 利用
- 美·日의 對北韓 接近 調整
- 我側의 對中·蘇 關係改善方案 講究

## II. 北韓의 聯邦制 批判

### 1. 共產主義的 聯邦制 概念

#### 가. 聯邦制에 대한 定義

##### 레닌의 定義

- 聯邦制란 여러 民族속의 勤勞者들을 完全한 統一로 이끄는 過渡的 形態
- 共產主義 인터내셔널의 任務는 이 새로운 聯邦을 한층 發展시키는 일임.
- \* 1920.7 第2次 코민테른大會에서의 “植民地·民族問題”에 관한 演說

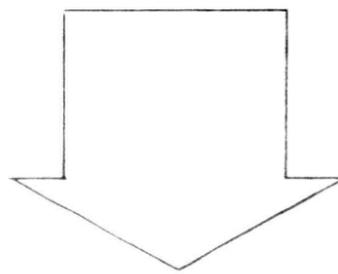
##### 北韓의 定義

- 나라의 全地域에 걸쳐 國家主權을 行使하는 最高主權機關과 그의 最高執行機關이 있으면서 該當한 地域에서 一定한 範圍의 主權을 獨自的으로 行使하고 執行하는 成員國들로 이루어진 國家

- 聯邦制는 말과 風習, 文化가 서로 다른 民族들로 이루어진 나라들에서 實施되는 國家構成 形式의 하나,
- 聯邦制國家에서 成員國은 聯邦的인 最高主權機關이 許容한 範圍內에서 自主權을 行使하며, 一定한 政治的 獨自性 保有

○ 社會主義 國家에서의 聯邦制는 民族問題解決의 重要한 手段의 하나로서 民族自決權의 原則에 基礎하여 個個 民族의 自主的 發展保障, 民主的 中央集權的 原則에 따라 最高主權機關에 服從, 成員國들은 同等한 權利를 保有

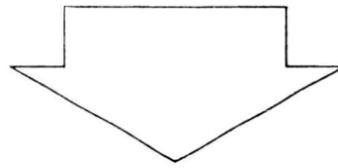
\* 政治用語辭典 (1973.12.20)



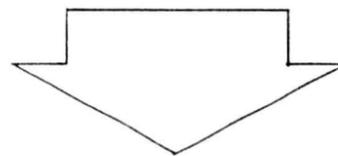
聯邦制를 實施한다고 하더라도 '民主的 中央集權制度', '1黨獨裁의 原則'에 따라 全聯邦에 걸쳐 強力한 共產主義 支配體制를 構築하는 手段으로 定義

나. 共產主義者들이 使用하는 聯邦意味의 各種 呼稱

- 蘇聯共產化革命 過程：聯邦
- 東歐圈 共產化過程：聯立
- 中國共產化 統一過程：合作，聯合
- 東·西獨關係：東獨이 聯合 主張
- 越南共產化 統一過程：聯立，聯合
- 北 韓：合作，聯邦



“聯邦”，“聯立”，“聯合”，“合作”은 모두 赤化戰略을  
前提로한 同意語의 概念



共產主義者들이 聯邦制를 提案할 경우

- 自己의 勢力이 弱하다고 判斷될 때
- 相對方의 內部分裂을 煽動, 策動할 때
- 赤化統一을 위한 最終的 侵略戰爭의 敢行을 偽裝하고자  
할때

## 2.北韓의 聯邦制 提議經過

### 가. 南北聯邦制 (1960年代)

#### (1) 底意

- 4.19以後 革新系 및 學生中心의 感傷的 統一論議에 便乘,  
內部分裂 劃策

#### (2) 提議內容

##### 金日成演說 (1960.8.14)

- 美國軍隊를 내쫓고 外勢의 干涉없이 民主主義的 基礎위  
에서 南北總選舉 實施
- 南北總選舉 不可能時 過渡的으로 南北朝鮮의 聯邦制 實施
  - － 當分간 南北韓의 現政治制度를 그대로 두고
  - － 「朝鮮民主主義 人民共和國政府」와 「大韓民國政府」의 獨自  
的 活動을 保障하며
  - － 두 政府代表로 構成되는 最高民族會議를 組織, 南北韓間  
의 經濟·文化問題를 調節
- 聯邦制 不可時 南北韓의 實業界 代表들로 構成되는 經濟  
委員會 構成

### (3) 評 價

- 北韓의 聯邦制 提議는 東獨의 國家聯合의 內容을 模倣함으  
로써 「國家聯合制」에 가까운 것으로 分析됨.

#### 東獨과 北韓의 提議比較

區 分	北 韓	東 獨
形 態	聯 邦	國家聯合
性 格	統一에의 過渡的 措置	統一에의 過渡的 措置
理 念	共產主義와 自由民主主義	共產主義와 自由民主主義
共同防衛 對 象	駐韓美軍 撤收	4 大強國의 兵力撤收
聯邦機關	最高民族委員會  * 聯邦政府의 創設에 關 한 言及없음.	全獨委員會

#### 나. 高麗聯邦制 (1970 年代)

##### (1) 提議背景

- 南北韓 接觸의 持續
  - 南北共同聲明發表 (1972.7.4)
  - 南北調節委員會 發足 (1972.11.30)

- 越南戰의 終盤에 즈음하여, 美國內의 海外駐屯 美軍撤收輿論 膨湃

(2) 提議內容

金日成演說 (1973.6.23 후사크 체코대통령 환영대회)

- 大民族會議召集, 南北聯邦制 實施
  - 國號 : 高麗聯邦共和國
  - 南北韓의 現存制度를 그대로 둠

다. 「高麗民主聯邦共和國」主張 (1980年代)

(1) 提議內容

金日成演說 (1980.10.10 勞動黨 6次大會)

- 國 號 : 高麗民主聯邦共和國
- 形 態 : 聯邦形式의 統一國家
- 聯邦構成의 原則
  - 南北이 相互 思想과 制度를 認定하고 容納
  - 南北이 同等한 權限과 義務를 갖는 地域自治制 實施



(2) 戰略的 企圖

對外的 側面

- 非同盟 中立國家의 支持 獲得
- 韓國의 國際的 孤立化 誘導
- 韓半島問題의 民族內部 問題化로 第3國의 集團 安保介入 封鎖
- 海外同胞의 支持基盤 造成 및 浸透工作 名分 確保

對南的 側面

- “聯邦國家”, “高麗”, “民主”라는 語彙 自體가 含蓄하고 있는 名分上의 呼訴力에 依存하는 對南 宣傳·煽動 摸索
- 韓國의 漸進的 統一接近 原則의 不明瞭性에 대한 我國民의 政府 支持基盤 弱化 誘導
- 韓·美間의 共同防衛 및 協力關係 弱화와 美·北韓 接近 加速化 摸索

北韓의 內部的 側面

- 金日成 一人獨裁體制에 대한 北韓住民의 欲求不滿을 解消시키고 革命的 緊張感을 繼續 維持하기 위한 政治的 操作 策略
- 將次 豫想되는 親西方國家 接近을 위해 內部 反撥勢力에 대한 事前教化 策略

### 3. 北韓의 聯邦制 評價

#### 가. 提議目的

- 北韓의 聯邦制 提議는 我側의 政治狀況이 不安定할 때에 주로 이루어졌다는 것으로 미루어 보아, 對南 赤化統一의 手段에 不過함.
- 聯邦制 自體보다는 聯邦制 實施를 위한 前提條件 協商을 통해 “聯共政權”을 樹立토록 助長하는데 目的이 있음.

#### 聯邦制 提議時의 我側對內外狀況

區 分	南北 聯邦制	高麗 聯邦制	「高麗民主聯邦共和國」案
對內事態	○ 4.19 直後	○ 維新體制 登場	○ 10.26 事態 以後
對外狀況	○ 유엔에서 스티븐슨案 提議時 北韓 의 유엔代表 權 否認	○ 「닉슨독트린」 宣言 — 駐越美軍 撤收示唆	○ 韓·美關係의 不協 和

나.北韓聯邦制에 있어서의 問題點

理論的 側面

- 思想과 制度의 差異를 認定하는 聯邦制를 主張하고 있으나, 思想과 制度가 相異한 國家間의 聯邦 成立은 實行 困難.
  - 하나의 憲法으로 異質的 政治理念을 같이 包容할 수는 없음.
- 聯邦制 構成에 必要한 基本條件 未確立.
  - 軍事的 對峙解消, 相互 信賴基盤構築의 條件未洽.
  - 聯邦憲法, 聯邦裁判所 制度에 關係서는 北韓이 言及하고 있지 않음.

現實的 側面

- 北韓은 思想과 制度의 差異를 認定한다고 하면서도 我側이 받아들일 수 없는 “前提條件”을 提起, 我側을 誹謗하는 戰術로 一貫.
  - 反共法, 國家保安法의 廢止
  - 소위 民主的 政治團體 및 個別人士들의 政治活動 保障
  - 現 政權의 交替 ( 聯共政權 樹立 )
  - 美·北韓間 平和協定締結 및 駐韓美軍 撤收

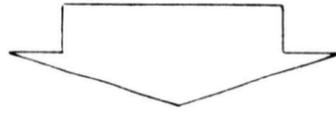
一 韓·美 協力關係 中止

- 民主的 開放體制와 閉鎖的 獨裁體制는 相互融合이 不可能
- 「高麗民主聯邦共和國」의 10大 施政方針은 統一後에 實施한다고 했는데, 그 大部分의 內容은 現在의 南北韓間 交流 協力에도 適用할 수 있음.

內容上 虛構

- 聯邦制의 明確한 概念이 없이 無分別하게 提議함으로써 10大 施政方針의 內容中에서도 相互 矛盾 招來

國家聯合的 要素	聯邦國家的 要素
<p>南北이 各各 自主權 行使 (第1項)</p> <p>獨自的 對外關係 維持 (第9項)</p> <p>統一을 向한 一時的·暫定的 國家結合 形態 (政治用語辭典)</p>	<p>單一民族聯合軍 組織 (第7項)</p> <p>對外的으로 唯一代表權行使 (第10項)</p> <p>統一國家로서의 永久的·確定的 “高麗民主聯邦共和國”</p>



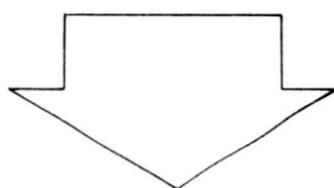
- 北韓의 高麗聯邦制는 韓半島 赤化統一을 위한 僞裝平和 欺瞞戰術에 不過
- 蘇聯의 共和國聯邦案과 東獨의 國家聯合案을 混合한 形態

다. 北韓·中共·越盟의 10大綱領 比較

項 目	北韓의 聯邦制 10大 施政方針 ( 1980.10 )	中共의 抗日救國 10大 綱領 ( 1937.8 )	越盟의 民族解放 戰線 10大 綱領 ( 1960.12 )
前提條件	駐韓美軍撤收, 現 韓國政府의 退陣, 停戰協定을 平和 協定으로 代替	日本 帝國主義 打倒( 1項 ) 民族 背信者, 親日派一掃 ( 9項 )	고 딘 디 엠 政權 打倒 ( 1項 )
1項	國家活動의 自主性 堅持, 外勢干涉排除		植民主義 排斥 ( 1項 )
2項	全地域的 民主主義 實施, 民族大團結	政治機構의 民主 改革( 4項 ) 抗日을 위한 民族 團結( 10項 )	進步的 民主主義 制度 實現( 2項 ) 民族間 男女間의 平等 實現( 7項 )
3項	個人所有 企業活動 保障, 民族經濟의 自立的 發展.	全國人民의 參與保 障( 3項 ) 戰時의 財政, 經濟 政策( 6項 )	自主經濟建設( 3項 )

4項	民族文化, 民族教育 의 發展	抗日的 教育政策 ( 8項 )	民族文化建設 ( 5項 )
5項	南北間의 交通遞信 連結, 自由로운 運 營 保障		
6項	全人民의 生活安定 圖謀.	人民生活의 安定 ( 7項 )	生活條件 改善 및 小作料 引下( 4項 )
7項	軍事的 對峙解消. 民族聯合軍 組織	全國的인 軍事動員 ( 2項 )	民族軍隊의 建設 ( 6項 )
8項	海外同胞의 民主的 權利保護		
9項	地域政府의 對外活 動 共同發展 — 統一以前에 맺 은 軍事條約등 民族的 團合에 背馳되는 條約 과 協定 廢棄.		
10項	平和愛好的 對外活 動 遂行 — 聯邦共和國이 唯一代表權 行使	抗日的 對外政策 ( 5項 )	平和와 中立의 對外政策( 8項 )

	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 中立路線堅持 및 非同盟政策 實施</li> <li>— 外國軍隊의 國 內駐屯 및 軍 事基地設置 不 容</li> <li>— 核武器의 生産, 搬入 및 使用 禁止, 韓半島의 非核地帶化</li> </ul>		<p>侵略戰爭反對 ( 10 項 )</p>
--	---	--	----------------------------



北韓 聯邦制의 10 大 施政方針은 中共·越盟의  
赤化戰術을 그대로 模倣