

남북한 국가승인과 국가연합 - 공존형 통일방안의 실현가능성 모색* **

윤영상***

- I. 서론
- II. 갈등전이론과 공존형 통일
- III. 남북한의 통일방안과 특수관계론 평가
- IV. 공존형 통일의 출발점: 남북한 상호승인
- V. 공존형 통일의 전환점: 남북연합의 출범
- VI. 결론

국문요약

본 논문은 평화학의 갈등전이론에 근거해서 통일 개념을 재해석하고, 기존 남북한의 통일방안이 갖는 성과와 한계를 분석하면서, 남북한이 실질적으로 합의 할 수 있는 통일방안을 제시하려고 했다.

최근 남북한의 통일방안은 서로의 정치적 실체는 인정 하지만 국가적 실체를 인정하지 않는 방식으로 통일의 과정과 방법을 제시하고 있다. 특수관계론과 6.15선언 2항의 합의는 그 공통점에 해당한다. 그렇지만 그 배경에는 뿌리 깊은 적대적식과 흡수통일론이 자리잡고 있다.

남북한의 공존과 협력은 적대적 갈등구조의 평화적 전환으로부터 출발하는 것이기 때문에, 새로운 통일방안은 남북한의 상호승인에서 출발할 필요가 있다. 그런데 남북한 상호승인이 이루어지기 위해서는 서로를 적대시 하는 남북한 내부의 법과 제도를 바꾸지 않으면 안된다. 남한 헌법의 개정과 북한의 노동당 규약의 개정이 이루어져야 한다는 것이다. 그러면, 평화협정 체결과정에서

남북한 상호승인이 이루어질 수 있을 것이다.

남북한 기본조약은 남북한 상호승인에 바탕을 둔 새로운 남북관계의 질서를 규율할 것이다. 그 속에서 남북한 특수관계론이 재정립되고, 국가연합으로 발전하는 길이 만들어질 것이다. 남북연합은 남북 모두가 흡수통일 관을 버릴 수 있다면 쉽게 합의할 수 있는 통일방안이다. 남북한 통일방안의 현실적인 수렴형태라는 것이다. 남북 연합은 남북한의 교류와 협력의 확대, 공동법제의 창출 과정을 통해 만들어질 것이다.

아마도 남북연합은 이질적인 남한과 북한이 상호작용 과정을 통해 서로 같등하고 조율하는 가운데 만들어갈 새로운 '정치체'가 될 것이 분명하다. 그것은 남한도 아니고, 북한도 아닌 새로운 '사회'를 의미할 것이다. 누구도 경험 하지 못한 새로운 길이 시작되는 것이다.

주제어: 국가승인, 통일방안, 남북연합

* 본 논문은 2020년 롯데 장학재단의 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

** 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사의 말씀을 드립니다.

*** 서울연구원 초빙부연구위원

I. 서론

1. 연구 목적과 의도

본 논문은 오래되었지만 여전히 길을 찾지 못하고 있는 ‘통일’이라는 주제를 남북한의 상호승인문제와 연결시켜 다루고자 한다. 현재 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 한반도에 존재하는 두 개의 국가를 의미한다. 국민, 영토, 주권이라는 국제법상 국가성(statehood)¹을 모두 갖추고 있으며, 둘 다 유엔가입국이고, 동시 가입한 국제기구도 33개이며, 동시 수교한 국가만 해도 157개국에 넘는다.² 명실 상부한 두 개의 국가임이 분명한 것이다. 그렇지만 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 서로를 독자적인 주권국가로 인정하지 않는다. 서로를 통일의 대상이자 파트너로 규정하면서도 서로의 국가적 실체를 인정하지 않고 있는 것이다.

이런 ‘기이한’ 현실의 근거에는 상대방의 존재를 인정하지 않는 적대적 현실주의가 자리잡고 있다. 그런 관점에서 평화나 통일을 추구한다면 결국 어느 한쪽의 승리와 패배로 귀결되거나 영원한 힘의 대결, 갈등의 지속으로 이어질 수밖에 없다. 평화학의 갈등전환이론은 바로 이러한 ‘기이한 현실’을 분석하고, 극복방안을 모색하는 데 많은 도움을 준다. 본 논문은 갈등전환이론에 근거해서 통일개념을 재정의하고, 남북한의 통일방안과 특수관계론을 분석대상으로 삼아, ‘기이한 현실’의 본질을 드러내고, 그 극복방안으로서 ‘공존형 통일’의 실현 가능성을 모색한다. 공존형 통일은 무엇보다 상대방에 대한 적대적 인식을 변화시켜, 공존의 대상으로 상대방을 승인하는 것으로부터 시작한다. 그러나 승인자체가 통일의 과정은 아니다. 통합과 통일의 길은 평화적 공존을 넘어 공동의 삶과 규칙을 만드는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 본 논문이 남북한 상호승인에 근거한 통합의 과정을 중시하는 이유이다. 남북한의 국가연합은 그런 통합의 과정이 통일의 길로 나아가도록 하는 전환점이라고 할 수 있을 것이다.

¹ 국가성을 둘러싼 논의는 국가개념의 정의와도 관련된다. 19c 이래 국가개념은 영토(territory), 주민(population), 정부(government)로 구성된다는 사실적 설명에 근거해서 정의되었다. 국제법은 이러한 사실적 특성을 가진 국가를 동일한 법인격을 가진 주체로서, 주권평등의 원칙을 기초로 하는 규범적 틀 안에서 권리와 의무를 향유하는 실체로 정의한다. 임예준, “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰,” 『안암법학』 46호 (2015), pp. 321~324.

² 외교부, 『2019 외교백서』 (서울: 외교부, 2019), pp. 264~272.

2. 선행연구검토

과거 남북한의 통일방안을 비교하는 연구는 일종의 관제연구였다. 대부분 남한 통일방안을 옹호하고, 북한 통일방안을 비판적으로 평가하는 연구들이었기 때문이다. 최근 남북한 통일방안의 한계와 문제점을 지적하면서, 수렴가능성을 검토하는 연구들이 많아지고 있는 것은 그런 의미에서 다행스러운 일이다. 국가연합 개념을 매개로 남북한 통일방안의 수렴을 강조하는 최완규의 연구³, 남북한 통일방안을 연속적 통합과정 속에서 이해하자는 최청호의 연구⁴, 남북한의 실체를 인정하면서 다양한 형태의 통일가능성을 열어 놓는 서울대 통일평화연구원의 연성복합통일론⁵ 등이 대표적이라 할 수 있다. 그렇지만 모두 남북한의 상호승인 문제를 둘러싼 논란을 핵심적으로 다루지 않았다. 최근 이무철 등⁶이 협의주의적 관점에서 남북한의 협력과 통일방안의 수렴을 강조하면서 남북연합의 중요성을 강조하는 연구결과를 발표했다. 그렇지만 남북한 상호승인문제를 우회하고, 특수관계론의 제약을 당연하게 수용하고 있다는 점에서 본 논문의 문제의식과는 근본적으로 다르다. 본 논문은 남북한 상호승인문제를 중심으로 공존형통일문제를 다룬다는 점에서 다른 연구들과 구별된다.

II. 갈등전환이론과 공존형 통일

1. 갈등전환이론

평화학에서 갈등전환(conflict transformation)은 갈등의 증폭을 막기 위한 단기적 전략인 갈등관리(conflict management)나, 협상·조정·중재 등의 방안을 통해 폭력적 갈등을 종결하기 위한 갈등해결(conflict resolution)과는 달리 기존 갈등을 활용해 사회적 관계를 평화적으로 재구성하는 것을 목표로 한다.⁷ 다시 말해

³ 최완규, “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』 제6권 제1호 (2002).

⁴ 최청호, “한반도 통일방안 연구: 연속적 통합과정으로 본 연합제와 낮은 단계 연방제,” 『동북아연구』 12권 (2007).

⁵ 박명규 외, 『연성복합통일론』 (서울: 서울대 통일평화연구소, 2010).

⁶ 이무철 외, 『남북연합연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 290~309.

갈등의 근본적 해소가 불가능한 상황에서 갈등의 파괴적 측면을 감소시키고 갈등의 생산적이고 창조적인 측면을 강화시켜 갈등의 전환을 이끌어 내는 관계설정에 주목한다는 것이다.⁸ 예컨대 적대적이며, 폭력적인 관계라는 특징을 가진 전쟁-체계를 비폭력적이며 상호의존적인 관계라는 특징을 가진 평화-체계로 전환시키는 것이 바로 갈등전환의 핵심이다.⁹

갈등전환의 실질적인 형태와 내용에 대해서는 학자들마다 설명하는 방식이나 강조점이 다르다. Galtung은 사회적 갈등 자체를 부정하기 보다는 공감, 비폭력, 창의성이라는 세 가지 역량의 결합으로 갈등전환을 이루어내야 한다고 주장한다.¹⁰ Curle은 갈등당사자들이 비평화적 관계에서 평화적 관계로 변화되어야 한다면서, 평화적 관계의 특징으로 평등성, 상호성, 호혜성을 제시하고 있는데, 특히 상대적 약자의 힘을 강화시키는 과정에서 갈등과 협상이 진행되어야 평화적 관계의 수립이 이루어진다는 점을 강조하고 있다.¹¹ Lederach는 갈등전환을 이끌어 내기 위해서는 인적 차원, 관계적 차원, 구조적 차원, 문화적 차원에서 적용될 수 있는 포괄적 렌즈를 통해 당면 문제의 해결과 사회구조의 건설적 변화를 동시에 추진해야 한다고 주장한다.¹²

본 논문에서는 이러한 갈등전환이론가들의 관점과 이론으로부터 갈등구조의 변화를 이끌어 낼 힘이 갈등당사자들의 관계변화에서 나온다는 갈등전환의 방법론적 문제의식을 수용한다. 여기서 갈등당사자들의 관계변화는 갈등당사자들의 상호승인과 존중에서 출발하고, 서로의 차이와 갈등을 다루는 비폭력적 상호작용을 통해 구체화될 것이다. 특히 그 과정은 적대의식과 폭력에 기반한 정치가 아니라 서로 존중하면서 차이와 갈등을 다루는 비폭력적 정치, 공동법제 창출과정을 통해 드러나기 때문에, 갈등당사자들에게 새로운 정치적 능력을 요구한다.¹³ 사실

⁷ 김명환 외, “갈등전환: 새로운 관점에 대한 논의,” 『국가정책연구』 제31권 제4호 (2017), pp. 4~6; 김동진, “북한 연구에 대한 평화학적 접근,” 『현대북한연구』 제16권 3호 (2013), p. 20; John Paul Lederach, *Preparing for peace: Conflict Transformation Across Culture* (Syracuse N.Y.: Syracuse University Press, 1995), pp. 16~17.

⁸ 요한 갈통 저, 강종일 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000), p. 164.

⁹ 존 폴 리더라크 저, 김동진 역, 『평화는 어떻게 만들어지는가』 (서울: 후마니타스, 2012), p. 125.

¹⁰ Galtung, J. *Conflict Transformation by Peaceful Means*, United Nations Disaster Management Training Programme (Geneva: United Nations, 2000), p. 13, pp. 91~100.

¹¹ Curle, A., *Making Peace* (London : Tavistock Publications, 1971).

¹² 존 폴 리더라크 저, 박지호 역, 『갈등전환』 (춘천: KAP, 2014), pp. 50~53.

¹³ 평화학과 갈등전환이론은 폭력적 투쟁을 거부하고 비폭력적 투쟁, 평화적 투쟁을 강조한다. 갈통은 갈등전환의 과정이 비폭력적 투쟁을 창조적으로 수행하는 것임을 간디를 포함한 다양한 사례를 통해 강조하고 있다. 요한 갈통 저, 강종일 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』, pp. 253~279.

갈등구조의 변화는 그런 관계변화과정의 성과들이 축적되면서 이루어지게 될 것이다.

2. 갈등전환과 공존형 통일

전통적으로 남북한은 모두 통일을 중시했다. 이 때의 통일개념은 ‘분단된 두 국가’의 통일(unification), 또는 재통일(reunification)을 의미했다. 그것은 곧 단일국가창설을 의미했고, 상대방을 흡수하는 자기중심적 통일관에 근거한 것이었다.¹⁴

지금 남북한 모두 무력통일을 주장하지 않는다. 무력통일시도라 할 수 있는 한국전쟁의 엄청난 인명피해와 경제적 손실은 ‘평화’의 소중함을 철저하게 각인시켰기 때문이다. 그러나 그 ‘평화’ 개념은 직접적 폭력의 부재만을 의미하는 ‘소극적 평화(negative peace)¹⁵’에 머물렀다. 그런데 남북한 냉전적 대결구조는 그 ‘소극적 평화’마저도 위협해 온 것이 현실이었다. 바로 그런 현실이 남북한의 통일방안에도 고스란히 녹아들어가 있다. 남북한이 모두 강조하고 있는 ‘평화 통일’도 사실 상대방을 평화적으로 흡수하는 통일에 다름아니다. 상대방을 평화적으로 적대시한다는 ‘형용모순(oxymoron)’의 전략이 남북한의 통일방안이라는 이름으로 버젓이 자리잡고 있는 것이다.

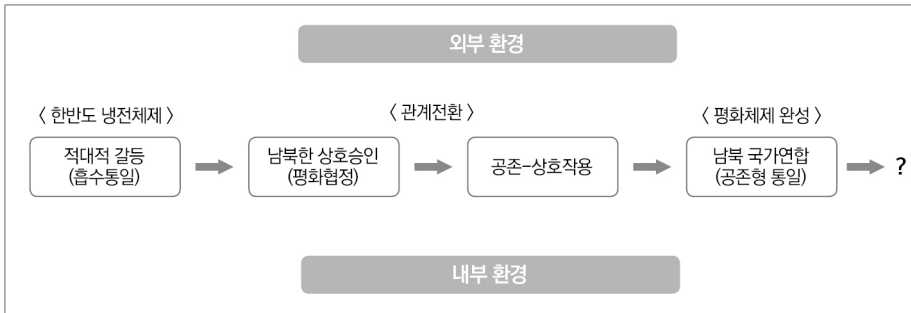
평화학의 관점에서 볼 때, 소극적 평화에 근거한 흡수통일론을 대안으로 받아들일 수는 없다. 그것은 갈등의 지속과 증폭으로 이어질 수밖에 없으며, 갈등의 구조적 전환을 이끌어 낼 수 없기 때문이다. 따라서 본 논문은 적극적 평화의 관점에서, 갈등전환을 이끌어 내는 방식으로 통일개념을 이해할 필요가 있다고 본다. 그렇게 본다면 남북의 통일은 흡수통일을 목적으로 단일국가 단일체제로서의 정치적 법적 완성 형태를 강조하는 것이 아니라 갈등을 평화적으로 다루면서 공동의 삶과 문화, 공동의 법제적 규칙을 만들어 내는 과정으로 재정의될 수 있을 것이다. 그것은 남한과 북한의 국가적 실체를 인정하는 가운데, 공존협력을 추구하는 통합의 과정, 즉 공존형 통일을 의미한다. 또 통일의 정치적 형태보다 공동체적 삶을 만들어내는

¹⁴ 남북한 통일방안의 역사와 수립과정에 대해서는 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수립』 (서울: 돌베개, 2001)을 참조.

¹⁵ 평화학의 창시자라 할 수 있는 갈통은 평화개념을 직접적 폭력의 제거를 의미하는 소극적 평화(negative peace)와 구조적 폭력과 문화적 폭력의 극복을 의미하는 적극적 평화(positive peace)로 구분한다. Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1969), pp. 183~186.

‘과정으로서의 통일’을 중시한다. 그렇게 볼 때, 남북한의 상호승인은 공존형 통일의 출발점이며, 남북국가연합은 공동의 삶과 규칙을 만들어 내는 통합과정의 중대한 전환점이 될 것이다. 그것을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 남북한 갈등구조의 전환과 공존형 통일



Ⅲ. 남북한의 통일방안과 특수관계론 평가

1. 남북한의 통일방안: 성과와 한계

가. 남한 정부의 통일방안

현재 남한의 공식적 통일방안은 1994년 김영삼 정부 때 발표된 민족공동체통일방안¹⁶이다. 민족공동체통일방안은 ‘1단계: 화해협력 → 2단계: 남북연합 → 3단계: 완전통일’의 3단계로 구성되어 있는데, 남북연합을 과도기로 설정하고 있다는 점에서 ‘연합제’라고도 부른다. 남한 통일방안의 가장 큰 장점은 남북의 정치적 실체를 인정하면서 국가통합보다 민족공동체 건설을 우선하는 점진적 통일방안이라는 것이다. 사실 일반적으로 국가연합은 구성국 정부들이 그들의

¹⁶ 민족공동체통일방안은 1989년 노태우 정부 때 발표된 한민족공동체통일방안에서 발전한 것이다. 한민족공동체통일방안에서 최초로 남북연합안이 과도기통일방안으로 제시되었는데, 그것을 3단계통일방안으로 체계화시킨 것이 민족공동체 통일방안이다. 이후 남한의 모든 정부는 민족공동체통일방안을 사실상 남한의 공식통일방안으로 수용한다. 민족공동체통일방안의 세부 내용은 통일원, 『통일백서 1994』 (서울: 통일원, 1994), pp. 48~67 참조.

주권과 독립성을 국가연합에 이양함이 없이 조약을 통해 연합한 것을 의미한다.¹⁷ 그런데 남한 통일방안의 핵심인 남북연합은 넓은 의미의 국가연합이지만 전형적인 국가연합(confederation)이라기보다는 좀 더 느슨한 의미의 공동체(commonwealth)를 의미한다.¹⁸ 남북한이 대외적으로는 두 개의 국가이지만 대내적으로는 서로의 국가성을 인정하지 않는 현실을 고려한 것이다.

남한 정부의 통일방안은 갈등전환의 관점에서 볼 때, 몇 가지 심각한 문제점을 갖고 있다. 첫째, 화해협력과 남북연합단계에서 북한의 정치적 실체를 인정하지만, 국가적 실체를 인정하지 않는다는 한계를 갖는다. 상호존중의 한계이다. 둘째, 남북연합이 명실상부한 국가연합이 아닌 ‘유사연합(pseudo confederation)’ 상태로 표현되면서 국제법적 실체가 불분명해진다는 것이다. 그것은 남북한 간 합의서들이 조약의 성격을 갖지 못하는 법적 한계로 나타난다. 셋째, 남북연합을 짧은 과도기로 상정하면서 마지막 단계를 지나치게 강조하게 된다. 민족공동체 형성을 강조한다면 남북연합을 상당기간 지속되는 단계로 설정해야 하는데, 그렇지 못하다는 것이다. 넷째, 마지막 단계인 완전통일단계를 ‘자유민주적 관점’에서의 1국 1체제로 못박으면서 사실상 북한의 소멸과 남한중심의 흡수통일을 명시적으로 지향하고 있다. 연합제의 장점을 스스로 부정하면서, 북한이 수용할 수 없도록 만들고 있다는 것이다.

나. 북한 정부의 통일방안

현재 북한의 공식적 통일방안은 1980년 노동당 6차 당대회에서 발표된 ‘고려민주연방공화국 방안’¹⁹을 기본으로 ‘낮은 단계 연방’이라는 일종의 과도기적 단계를 결합시킨 것이다.²⁰ 이런 북한의 통일방안은 김일성 주석이 1991년 신년사를 통해 ‘제도통일 후대결정론’과 ‘연방제의 점차적 완성론’을 제기한데서 연유한 것인데, 2000년 6.15선언에서 ‘낮은 단계 연방제’라는 개념을 공식적으로 사용하면서

¹⁷ 유석렬, “남북연합 개념 및 추진방안,” 2001 협동연구 1차 워크샵 자료(통일연구원), p. 3.

¹⁸ 통일원, 『통일백서 1990』(서울: 통일원, 1990), pp. 85~86.

¹⁹ 고려민주연방공화국 통일방안의 구체적 내용은 다음을 참조. 김일성, “조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고』(평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 338~356; 김일성, “고려민주연방공화국창설방안,” 김락중·노중선 편저, 『현단계 제통일방안』(서울: 한백사, 1989), pp. 239~253.

²⁰ 낮은 단계 연방제와 1980년의 고려민주연방공화국창립방안의 관계를 체계적으로 정리한 글로는 장석, 『김정일장군 조국통일론 연구』(평양: 평양출판사, 2002) 참조. 장석은 이 책에서 낮은 단계 연방제를 결합시킨 김정일의 통일방안을 ‘연방연합제’라고 표현하고 있다.

실체를 드러냈다.²¹

북한 통일방안의 핵심은 ‘민족통일기구’라는 연방기구 창설에 동의한다면 대외적으로는 1국가이지만, 대내적으로는 국가연합과 마찬가지로 외교와 안보에 대한 독립적 권한을 갖는 ‘2제도 2정부’에서 통일을 시작하자는 것이다.²² 과도기 없이 선결조건²³을 강조했던 기존 고려민주연방공화국방안에 비해 훨씬 유연해졌다고 할 수 있다. 원래 북한의 연방제 통일방안은 전통적인 연방제개념과는 달리, 단일연방국가라는 국제법적 특징을 기본으로 하면서도 구성국의 독립성을 강조하는 국가연합적 요소가 혼재된 것이었다. 1960년대 이래 북한이 연방제의 영문표현을 ‘federation’이 아닌 ‘confederation’으로 사용해 온 것도 그런 맥락이라고 할 수 있다. 그렇지만 과도기없이 연방제만 강조함으로써 북한식 연방제의 장점이 부각되지 못했다. 그렇지만 낮은 단계 연방제라는 개념을 도입하면서 북한의 통일방안이 갖는 논리적 완성도가 높아졌고, 국가연합적 요소가 더 확대되면서 남한의 연합제와 유사성이 확대되었다고 할 수 있다.

그렇지만 북한의 통일방안도 갈등전환의 관점에서 볼 때 몇 가지 심각한 문제점을 포함하고 있다. 첫째, 남한의 통일방안과 마찬가지로 상대방의 정치적 실체는 인정하지만 국가적 실체를 인정하지 않는 문제가 있다. 둘째, 연방기구 창설이라는 단일국가기구 창설에 대한 합의를 전제하고 있다. 남한이 국가통합보다 민족통합을 우선시하면서 통일의 문턱을 낮추고 있는데 반해, 북한은 민족통합보다 국가통합을 우선시하고 있는 문제가 있는 것이다. 셋째, 1국 2체제 연방을 최종 단계의 목적으로 설정하고 있다는 점에서 갈등전환의 내재적 과정을 경시하고 있다. 그 이상으로 나아갈 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있기 때문이다. 넷째, 80년대 고려민주연방공화국안의 선결조건과 조선노동당의 ‘전국적 범위’에서의 혁명전략과 연계되어 있다는 점에서 남한의 통일방안과 마찬가지로 흡수통일전략에 근거하고 있다는 점이다. 당연히 남한이 수용할 수 없는 방안이라는 것이다.

²¹ “자주통일의 21세기로 나아가는 민족의 발걸음을 막을 수 없다. 역사적인 북남공동선언 발표이후 6개월간을 총화함.” 『로동신문』, 2000년 12월 15일.

²² 위의 기사, 『로동신문』, 2000년 12월 15일.

²³ 김일성이 연방제 실시의 선결조건으로 내세운 것은 남한의 파쇼통치종식과 민주화, 긴장상태 완화와 전쟁위협 제거, 미국의 남한에 대한 내정간섭 배제 등이다.

다. 6.15선언 2항의 합의

2000년 최초의 남북정상회담에서 합의한 6.15선언 2항²⁴은 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계연방제안의 공통점을 강조하고, 그 위에서 통일을 추진하기로 한 것이다. 남북한 정부가 공식적으로 통일방안의 공통점을 확인한 것이라는 점에서, 남북한 통일방안의 수렴을 위한 소중한 기초를 마련한 것이라고 할 수 있다. 그렇지만 6.15선언 2항의 합의는 상대방의 정치적 실체는 인정하되 국가적 실체를 인정하지 않는다는 점에서 한계가 있다. 그것은 각자의 흡수통일적 관점을 유지하면서 공통점을 인정했다는 점에서 ‘애매한 상태’의 합의, 이중적 의미의 합의가 되어 버린 것이다. 다시 말해 남한의 ‘연합제안’과 북한의 ‘낮은 단계 연방제안’의 공통점은 ‘연합’이 되 ‘국가연합’은 아닌 것이 되어버렸다. 그 결과 남한에서는 6.15선언 2항의 해석을 둘러싼 남남갈등이 등장하기 시작했고²⁵, 북한은 합의 내용을 북한식 연방제의 틀 속에서 정당화하려 한다. 합의는 했으나 합의를 근거로 통일을 추진하지 못하는 상황이 만들어진 것이다. 남북한 관계의 역설이다.

2. 특수관계론과 하나의 조선론 재검토

가. 특수관계론의 등장과 합의

1992년 발효된 남북기본합의서에서의 ‘특수관계론’²⁶은 남북관계의 법적 성격에 대해 남북한이 합의한 성과물이라고 할 수 있다. 특수관계론은 1990년 남북 고위급회담이 진행되는 과정에서 남한이 서독의 특수관계론을 응용해 처음 제기했고, 1991년 말 북한이 기존의 ‘하나의 조선론’의 입장에서 그것을 수용했다.²⁷

²⁴ 2항의 합의내용은 다음과 같다. “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”

²⁵ 6.15선언 2항은 남한 헌법 전체의 정신과 충돌하는 위헌적인 문서라는 주장은 2007년 6월 17일 조갑제닷컴을 통해 이동복씨가 발표한 주장인데, 이 글을 매개로 이전부터 존재하던 위헌논란이 극우보수매체를 통해 공공연하게 유포되기 시작했다. 이동복, “위헌적인 불법문건인 ‘6.15 선언’은 廢棄되어야 한다.” <http://www.chogabje.com/board/column/view.asp?C_IDX=87530&C_CC=BC> (검색일: 2020.9.4.)

²⁶ 특수관계론은 1991년 체결된 남북기본합의서 전문의 “...쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고...”라는 구절을 ‘통일지향 특수관계’ 약칭 ‘특수관계(론)’으로 규정하면서 등장한 개념이다.

²⁷ 이재훈, “노태우 정부의 북방정책과 비대칭적 탈냉전: 남북미 3각관계와 3당 합당의 영향을 중심으로,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016, pp. 135~151.

당시 남한은 남북한의 정치적 실체를 인정하되 북한의 국가성을 인정하지 않는 방안을 찾으려 했고, 북한은 남북한 유엔동시가입 이후 두 개의 국가적 실체가 공식화되는 것을 차단하면서, ‘하나의 조선론’을 되살리려 했다. 그런 남한과 북한의 복잡한 속내가 ‘특수관계론’을 통해서 절충된 것이다. 대외적으로는 두 국가이지만 대내적으로는 하나의 국가인 ‘특수관계’가 성립한 것이다.²⁸ 그것을 ‘절묘한 타협’이라고 볼 수도 있지만, 바꾸어야 할 현실을 바꿀 수 없게 만드는 족쇄라고도 할 수 있다. 특수관계론을 상대방의 법적 실체를 인정하지 않는 논리적 근거로 만들어 버렸기 때문이다. 실제로 남북한은 상대방의 법적 실체를 인정하지 않는 헌법과 노동당 규약을 개정하지 않으려 하고 있고, 동시에 남북한 간 합의를 국제법도 아니고 국내법도 아닌 ‘모호성(ambiguity)’이 지배하는 것으로 만들어 가고 있다.²⁹

나. 특수관계론에 대한 남한의 집착

남한 정부와 사법부는 특수관계론이 포함된 남북합의서를 도출하고 법적으로 해석하는 과정에서 모순적 상황을 자초한다. 노태우 정부는 1991년 체결된 남북 기본합의서를 비준하는 과정에서 법률적 효력이 있는 조약이 아니라 법률적 효력이 없는 정치선언이나 신사협정에 준해 비준을 했다.³⁰ 당시 북한은 조약에 준해 비준절차를 마쳤지만 남한 정부는 자신들이 주도한 문서를 스스로 격하시키면서 법적 효력에 제한을 가하는 어이없는 상황이 벌어진 것이다. 그리고 헌법재판소와 대법원은 그런 상황을 사법적 해석을 통해 정당화시켜버린다.³¹ 남북합의서의 전문에 포함된 특수관계론을 헌법조항과 현실의 충돌을 조정하는 매우 중요한 규범적 기준³²으로 강조하면서도, 그것을 담고 있는 남북합의서는 조약이 아닌 신사협정에 불과하게 된 것이다. 북한을 인정하지 않는 헌법 제3조의 법적 구속력이

²⁸ 여기서 논란은 대외적인 측면이 아니라 남북관계와 남북한 내부에서 발생한다. 법적 실체를 인정하지 않으면서 정치적 실체를 인정하는 것을 법으로 설명해야 하기 때문이다. 제성호, “북한의 법적 지위 재검토,” 『법조』 Vol. 655 (2011), pp. 62~66.

²⁹ 특히 남한은 남북기본합의서를 조약이 아닌 신사협정에 준하는 걸로 규정하다보니 합의서의 법적 효력이 문제가 되어 버렸다. 이를 해결하기 위해 ‘남북관계발전에 관한 법률’을 만들었으나 헌법이 북한의 법적 실체를 인정하지 않고 있다는 점에서 근본적인 논란은 계속되고 있다.

³⁰ 윤영상, “노태우정부의 교차승인정책에 대한 연구,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2013, pp. 80~82.

³¹ 남한의 헌법재판소(1997.1.16. 89헌마240 결정)와 대법원(1999.7.23. 98두14525 판결)은 남북기본합의서가 조약이 아닌 신사협정에 불과하다면서, 그 법적 구속력을 인정하지 않았다.

³² 이효원, “북한주민의 기본권 보장과 북한인권법의 주요 쟁점,” 『공법연구』 제42집 제1호 (2013), p. 277.

작용한 것이다.

남한의 특수관계론은 헌법 제3조와 평화적 흡수통일을 강조하는 제4조를 전제한다. 그 결과 특수관계론의 의미가 상대방의 정치적 실체는 인정하지만 법적인 실체는 인정하지 않는 것으로 한정된다. 통일을 위한 정치적 협상과 대화는 인정하지만, 헌법 제3조와 제4조의 틀 내에서 이루어져야만 하는 것으로 제한되는 것이다.³³ 흡수통일 이외의 통일노력은 근본적으로 배제된다. 현재 대부분의 연구자들은 특수관계론의 이러한 문제점을 외면하고, 현재와 대법원의 판단을 옹호하는데 집중하고 있다. 심지어 일부 학자들은 북한이 국가승인문제를 들고 나설 경우 이를 거부하고, 특수관계론을 고수할 법적 논리의 개발이 필요하다고 주장하기도 한다.³⁴ 특수관계론이 흡수통일론을 유지하는 마법의 지팡이가 된 것이다. 물론 남한 헌법과 북한 노동당 규약의 한계와 제약을 어쩔 수 없이 인정하면서, 특수관계론을 공존형 통일의 맥락에서 해석하려는 시도도 존재한다.³⁵ 그렇지만 이런 관점은 남북한 법제의 근본적 제약을 건드리지 않기 때문에, 흡수통일론적 사고를 극복하는 데 근본적 한계를 갖는다.

다. 북한의 하나의 조선론

북한은 전통적으로 ‘두 개의 국가론’을 비판하고 ‘하나의 조선론’을 주장해 왔다. 1973년 남한의 6.23선언이 발표되자 북한은 6.23선언에서 밝힌 ‘남북한 유엔동시가입론’이 ‘두 개의 조선’으로 영구분열시키는 책동이며, 미국이 남한을 영원한 식민지로 만들기 위한 음모라고 반대했다.³⁶ 당시 북한의 논리는 ‘남조선혁명론’에 따른 공세적인 적화통일전략에 근거한 것이었다. 그런데 북한의 공세적 입장은

³³ 헌법 제3조와 제4조를 어떻게 해석하느냐에 따라 남북한 간의 협상과 합의를 둘러싸고 위헌논란이 발생할 수 있는 부분이다. 특수관계론이 등장하는 1991년에는 헌법과 국가보안법, ‘남북교류협력에 관한 법률’의 충돌문제가 쟁점이 되었다. 2005년 특수관계론에 근거해서 ‘남북관계발전에 관한 법률’을 제정해서 법적 논란을 일단락시키려고 했으나, 헌법 제3조와 제4조가 개정되지 않은 상태이기 때문에 근본적인 논란은 여전히 남아 있다. 이와 관련 도희근, 『남북한 관계와 헌법』 (울산: UUP, 2009), pp. 99~119, pp. 167~183; 송인호, 『통일법강의』 (서울: 법률신문사, 2018), pp. 156~204 참조.

³⁴ 황병덕, “북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명-동서독 사례와 향후 통일정책 과제,” 『통일정세분석 2005-14』, (서울: 통일연구원, 2005), pp. 22~25.

³⁵ 이무철 외, 『남북연합연구』, pp. 298~299; 도경옥·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 64~66.

³⁶ 김일성, “일본 지지통신사대표단과 한 담화,” 『조국의 자주적 통일을 위하여5』 (평양: 조선로동당출판사, 2012), p. 286.

1991년 남북한 유엔동시가입이 기정사실화되면서 수세적으로 바뀌게 된다. 남한 만이라도 단독가입하겠다는 조건에서 “유엔무대에서 전조선민족의 리익과 관련된 중대한 문제들이 편견적으로 논의될 수 있고, 그로부터 엄중한 후과가 초래될 수 있으므로” 불가피하게 유엔에 가입하는 길을 택하지 않을 수 없게 되었다는 입장을 밝히게 된 것이다.³⁷ 북한이 남한이 제기한 특수관계론에 합의하게 된 것도 바로 그런 이유에서라고 할 수 있을 것이다. 물론 북한은 유엔에서는 ‘불가피’하게 두 개의 국가가 존재하는 상황이 만들어졌지만, 남북한 상호 간에는 여전히 두 개의 국가성을 인정해서는 안된다는 ‘하나의 조선론’을 고수하고 있다. 그렇지만 현재 북한이 ‘하나의 조선론’을 통해 남한 사회를 변화시키면서 적화통일을 추구할 정도로 공세적이라고 보기는 힘들다. 오히려 남한과 미국의 공세를 차단하면서 체제보위를 무엇보다 우선하고 있는 것이 현실이기 때문이다.³⁸

라. 특수관계론의 재구성

특수관계론을 둘러싼 현재의 논란은 어떤 식으로든 해결될 필요가 있다. 그런데 일부 학자들은 서독의 주장처럼 남북관계를 국가 간 관계는 아니지만 국제법적 실체로서 서로를 인정하는 방식으로 특수관계론을 재정립하려고 한다.³⁹ 남한 헌법을 바꾸지 않으면서 남북관계발전에 관한 법률을 개정하고, 남북기본합의서(남북기본협정)의 국회비준을 통해 남북한 간 합의문서들을 조약과 유사한 법적 효력을 갖도록 하겠다는 것이다.⁴⁰ 그러나 한반도의 현실은 동서독의 현실과는 다른 측면이 많다. 무엇보다 서독의 기본법은 다양한 통일의 가능성을 인정하고 있었지만 남한의 헌법은 그렇지 못하다는 점이 지적될 필요가 있다.⁴¹ 헌법을 바꾸지 않는 이상 그렇게 하더라도 논란이 제기될 수밖에 없다는 것이다. 따라서 서독과는 다르게 접근할 필요가 있는 것이다. 예컨대 남한 헌법과 북한의 노동당 규약을 개정한 뒤, 남북한 상호승인에 바탕을 둔 남북관계를 특수관계로 재정립하는 방식의 길이 있다는 것이다. 남북한 기본조약을 체결할 때, 남한과 북한의 관계는 국가와 국가의 관계이지만 민족내부관계이며, 통합과 통일을 추구하는 특수한

³⁷ “조선민주주의인민공화국 외교부 성명,” 『로동신문』, 1991년 5월 28일.

³⁸ 김정일, “제국주의자들의 <<개혁>>, <<개방>>책동은 용납될 수 없는 침략와해 책동이다” 1998년 5월 7일, 『김정일선집19』(평양: 조선로동당출판사, 2013), pp. 364~370.

³⁹ 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』(서울: 한울아카데미, 1995), pp. 16~21.

⁴⁰ 박정원, 『남북기본협정체결의 법적적 연구』(세종: 한국법제연구원, 2018), pp. 56~67.

⁴¹ 본 논문의 4장을 참조.

관계라는 것을 천명하는 것도 방법이다.⁴² 아마도 남북한 국가연합이 출범한다면 새로운 특수관계론은 실질적인 규범력을 획득할 수 있을 것이다.

IV. 공존형 통일의 출발점: 남북한 상호승인

1. 남북한 상호승인의 필요성

남북한의 상호승인은 적대적 상호부정관계인 남북한이 평화공존을 위해 서로의 국가적 실체를 승인하는 것을 의미한다. 다시 말해 그것은 정치적 실체나 사회적 실체를 인정하는 것을 넘어서 법적 실체를 인정하는 것이며, 국제법과 국내법을 통해서 상대방의 법인격을 인정하고 존중하는 것을 의미한다. 그것은 무엇보다 적대적 관계를 평화공존의 관계로 바꾸기 위한 갈등전환의 필수적 전제이자, 70여년 가까이 강화되어온 상대방의 국가성을 현실적으로 인정하는 것을 말한다. 또한 남북관계를 둘러싼 법적 혼란을 깔끔하게 정비하고, 국제법적 보편성에 맞는 관계로 재정립하기 위해서도 필요한 것이다. 그것은 국제법적으로 두 개의 국가가 합법화되는 것이지만, 영구분단이 아니라 공존협력을 통한 새로운 통일의 길을 만들어 내는 것을 의미한다.

국제법에서 국가승인(recognition of state)문제를 둘러싼 전통적인 논란은 다른 국가들의 승인을 받는 것을 중시하는 창설적 효과설(constitutive theory)과 국가로서의 자격요건이 있다면 타국의 승인과 관계없다는 선언적 효과설(declaratory theory) 사이에서 발생하였다.⁴³ 그런데 창설적 효과설은 실효성의 원칙과 주권평등원칙을 위배한다는 논란이 있고⁴⁴, 선언적 효과설은 기존의 국제법적 요건에 따른 심사와 승인의 필요성을 고려하지 않고 있다는 한계를 보인다.⁴⁵ 다시 말해 모든 국가들에게 보편적으로 적용되는 국가승인이론은 존재하지 않는다는 것이다. 결국 국가승인문제는 승인하는 국가의 독립적이고 주권적인 판단에

⁴² 이 때의 특수관계는 통합과 통일을 추구하는 두 국가관계를 의미한다. 남북한 상호승인이 영구분단이 아니라 통합과 통일을 지향한다는 것을 드러내 주는 효과를 가질 것이다.

⁴³ 유형석, “국가승인이론의 재검토,” 『법학연구』 제33집 (2009), pp. 411~412.

⁴⁴ 바로 그런 맥락에서 북한은 창설적 효과설에 대해 비판적이다. 과학백과사전종합출판사, 『현대국제법연구』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1988), pp. 68~70.

⁴⁵ 유형석, 위의 글, pp. 411~412.

의존할 수밖에 없게 되었고, 그만큼 그 효력 역시 상대성을 떨 수밖에 없는 것이 현실인 것이다.⁴⁶ 남북한의 상호승인문제도 당사자인 남북한의 독립적이고 주권적인 판단에 따라 이루어지는 것이지, 다른 요인에 좌우되는 것은 아니다.

2. 적대적인 남북한 내부 법제 정비

남북한 간의 적대적 갈등구조는 군사적 적대관계만이 아니라 남북한 내부의 적대적 법제체계를 통해서도 존재하고 있다. 남한의 헌법과 북한의 노동당 규약이 그 정점에 있다. 남북한 상호승인을 위해서는 남북한 내부의 적대적인 법제정비가 선행되거나 동시에 진행될 수밖에 없는 이유이다. 북한은 최고지도자의 결심에 따라 그것을 해결할 수 있겠지만, 남한은 치열한 남남갈등을 거쳐야만 할 일이기도 하다.

가. 남한 헌법 개정 문제

남한은 민주적 법치국가이며, 법치의 원천은 헌법에서 나온다. 그런데 북한의 국가적 실체를 부정하는 법적 논리의 근거는 헌법 제3조와 제4조이다. 다시 말해서 헌법의 개정을 필요로 한다는 것이다. 북한을 반국가단체로 규정하고 있는 국가보안법도 폐지되어야 하지만, 그것은 헌법에 의해 규정되고 있는 하위법률이고, 국회입법과정을 통해서 개정과 폐지가 가능하다.⁴⁷ 따라서 여기서는 더 근본적인 헌법 개정 문제에만 집중한다.

“대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 헌법 제3조는 북한 지역을 대한민국의 영토로 규정함으로써 북한의 국가적 실체를 부정하는 핵심 역할을 담당한다. 그 결과 북한은 하나의 국가가 아니라 반국가단체로서의 지위를 갖게 된다.⁴⁸ 이 조항은 남북한이 전쟁 상태일 때는 정당성을 가질 수 있겠지만, 전쟁을 종식시키고 평화적 공존을 추구하는 상황에서는 족쇄가 될 수밖에 없다. 무엇보다

⁴⁶ 국가승인의 방법으로는 명시적 승인과 묵시적 승인방식이 있는데, 묵시적 승인이라 하더라도 명시적인 유보조항을 달거나 승인을 거부하면 승인하지 않는 것으로 간주하는 것이 국제법의 일반적 입장이다.

⁴⁷ 이와 관련 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, pp. 99~106 참조.

⁴⁸ 정부수립이후 남한 헌법은 총 9차례 개헌이 있었는데, 영토조항은 변하지 않고 유지되어 왔다. 그 결과 제3조 영토 조항은 북한의 존재를 부정하는 근거로 활용되어 왔다. 북한을 반국가단체로 규정하는 헌법적 근거가 된 것이다.

하나의 국가로서 엄연하게 존재하는 북한의 국가적 실체를 부정한다는 의미에서 현실에 맞지 않는 것이다. 이 조항을 옹호하는 사람들은 이 조항을 근거로 북한 붕괴 시 북한을 국제법적으로 남한의 일부로 주장할 수 있기 때문에 개정할 필요가 없다고 주장한다.⁴⁹ 그렇지만 남한 헌법이 북한을 남한 영토에 포함시킨다고 해서 국제법이 그것을 인정하는 것이 아니며, 또 북한 붕괴 시 북한의 운명은 남한이 아니라 북한주민들의 뜻에 의해 결정되는 것이 국제법의 기본 논리라는 점에서 심각한 논리적 한계를 갖는다.⁵⁰ 이와 관련 독일 통일의 본질도 서독 정부의 의지 보다는 동독주민들의 자발적 선택의 결과가 더 중요했다는 점을 명확히 기억할 필요가 있을 것이다. 따라서 헌법 제3조는 삭제되거나 북한의 존재를 인정하는 방식으로 개정될 필요가 있다.⁵¹

“대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”는 헌법 제4조는 국가적 목표로서 통일지향성을 제시 하면서, 동시에 통일의 내용으로서 자유민주적 기본질서를 강조하고 있다. 사실 국가적 목표로서 통일지향성을 제시하는 것도 엄밀하게 보면 헌법 제3조의 영토 규정과 충돌한다. 제3조에 근거한다면 그것은 통일이 아니라 ‘수복’이 되어야 하기 때문이다. 남한의 헌법재판소와 대법원은 바로 이 문제를 제3조와 제4조를 조화시킨다는 ‘규범조화적 해석’의 틀로 정리하면서⁵², 북한을 반국가단체이지만 평화와 통일의 동반자라는 이중적 지위를 갖는 존재로 규정한다.⁵³ 그런데 제4조에는 통일지향만이 아니라 통일의 내용과 통일정책 추진방식도 규정하고 있는데 그것이 바로 ‘자유민주적 기본질서’에 입각한 통일개념이다. 이것은 사실상 현재의 북한이 소멸된 방식의 통일, 즉 북한의 체제전환 혹은 흡수통일의 경우만을 상정하는 헌법적 기준이 된다는 점에서 논란이 된다. 그것은 흡수통일 이외의 통일 논의, 즉 공존형 통일논의를 방해하는 헌법적 근거로 작용하게 되기 때문이다.⁵⁴

⁴⁹ 이효원, “통일헌법 연구의 방향과 과제,” 『학문연구의 동향과 쟁점』 제8집, 법학(서울: 대한민국 학술원, 2018), p. 248.

⁵⁰ 보수적 학자인 신법철도 이런 관점에서 남북한 상호승인의 불가피성을 주장한다. 신법철, “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정에의 시사점,” 『서울국제법연구』 제14권 2호(2007), pp. 217~219.

⁵¹ 헌법 제3조를 둘러싼 논란은 크게 삭제론, 전면 개정론, 단서추가개정론(법률위임론), 개정불필요론으로 나뉜다. 그런데 개정불필요론을 제외하고는 대부분 북한의 존재를 인정하는 방식으로 개정하는 것에 대해 반대하는 것이 아니다. 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, pp. 209~214.

⁵² 규범조화적 해석에 대해서는 다음 자료를 참조. 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, pp. 30~42; 이효원, “남북한관계에 대한 판례분석,” 『서울대학교 법학』 제52권 제3호(2011), pp. 4~6.

⁵³ 헌재 1993.7.29. 92헌바48 결정; 대법원 2000.9.29. 2000도2536 판결.

따라서 흡수통일 논란에서 벗어나기 위해 보다 중립적인 표현인 ‘민주적 기본 질서’나 남북한 간의 합의를 존중하는 의미에서 자주, 평화, 민족대단결이라는 7.4 공동성명의 정신을 담는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

헌법 제3조와 제4조를 유지하는 순간 흡수통일 이외의 다양한 통일논의와 협력 방식은 제한될 수밖에 없다.⁵⁵ 헌법이 남북관계의 진전을 가로막는 족쇄가 되어 버리는 것이다. 과거 서독 기본법은 제23조와 제146조에서 서로 다른 두 가지 통일방식이 가능함을 허용했다.⁵⁶ 그 결과 서독 정부는 동서독관계에서 그만큼의 유연성을 발휘할 수 있었다. 남한 헌법 역시 협소한 통일관을 강제하는 것이 아니라 남한 정부가 통일과정에서 유연성을 발휘할 수 있을 정도로 개정될 필요가 있는 것이다.

나. 북한 노동당 규약 개정 문제

북한은 남한과는 달리 ‘당-국가’다. 북한은 노동당의 규약이 헌법보다 상위에 존재한다는 점에서 남한의 법체계와는 완전히 다른 특징을 갖고 있는 국가인 것이다. 따라서 남한 헌법의 흡수통일조항을 개정하는 것과 마찬가지로 북한에서는 노동당 규약의 적화통일관련 내용을 개정하는 것이 필요하다.

“조선로동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의 강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.”

“조선로동당은 남조선에서 미제의 침략무력을 몰아내고 온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며 일본군국주의의 재침책동을 짓부시며 사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원하며 우리민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화 통일, 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다.”

⁵⁴ 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, p. 206.

⁵⁵ 이 문제를 해결하기 위해 다양한 법논리를 동원하고, 하위법률을 통해서 취약점을 보완하려 하지만, 결국 헌법 해석의 벽에 부딪치게 된다.

⁵⁶ 서독 기본법에는 제23조(가입방식)와 제146조(통일헌법제정방식)의 통일방식이 동시에 존재한다. 통일과정에서도 적용방식을 둘러싼 치열한 논란이 존재했지만, 제23조를 적용한 방식으로 결론지어졌다. 그 이유는 무엇보다 동서독의 통일이 서독의 흡수통일 의사가 강했다는 점에서가 아니라 동독의 적극적인 가입의사가 존재했다는 사실, 둘째로 서독 기본법이 통일 이전까지의 잠정성을 명시적으로 표현함으로써 다양한 법 논란을 대비하고 있었다는 것이다. 송인호, 『통일 법강의』, pp. 53~54.

논란이 되고 있는 노동당 규약 전문⁵⁷의 내용이다. 밑줄 친 부분이 논란의 핵심인데, 남한 사회를 김일성-김정일주의화하기 위한 민족해방민주주의 혁명이 필요하며, 그 핵심은 미군철수와 외세의 지배를 끝장내는 것으로 요약할 수 있을 것이다. 북한식 흡수통일, 즉 적화통일의 목적과 과제가 명확하게 드러나고 있는 부분이다.⁵⁸

당-국가로서 북한의 모든 공식적 통일방안들은 이와 같은 노동당 규약의 관점에 따라 해석해야 정확한 의미가 드러난다. 앞서 ‘낮은 단계 연방제’가 갖는 흡수통일적 요소도 사실 노동당 규약의 이런 내용 속에서 해석되는 것이다. 그것은 북한 사회의 특성에서 나오는 자연스런 해석방법이다. 따라서 노동당 규약의 해당 내용 역시 삭제되거나 추상적이고 보편적인 내용으로 개정되는 것이 바람직할 것이다.

3. 평화협정과 남북한 상호승인

평화협정의 내용에는 한국전쟁의 종식, 핵문제 해결과 군비축소, 유엔사해체와 주한미군철수, 평화보장체제 확립, 남북관계를 포함한 전쟁당사자들의 관계정립의 문제 등이 포함될 수밖에 없다. 남북한의 새로운 관계정립에 초점을 두고 본다면, 적대적 남북관계를 평화공존적 관계로 바꾸어내는 것이 핵심일 것이다. 그런데 대부분의 연구들은 평화협정 체결과정에서 위헌 논란⁵⁹을 방지하기 위해서는 남북한 상호승인문제를 회피하고 특수관계론을 명문화할 것을 주장하고 있다.⁶⁰ 평화협정을 통해 북한에 대한 국가승인의 묵시적 효과가 발생하기 때문에 이를 방지하기 위해서는 특수관계론을 명시하거나 유보조항을 만들어야 한다는 것이다. 흡수통일노선을 담고 있는 남한 헌법을 개정하지 않으면서 평화협정을 체결하기 위한 논리이다.⁶¹ 그러나 그럴 경우 남북관계의 근본 성격은 여전히 법적으로 애매한 상태를 벗어나기 힘들다. 사실상 상대방을 인정하면서도 부정하는 이중적 상태로

⁵⁷ “조선로동당규약,” 『통일법무 기본자료(북한법제) 2018』 (과천: 법무부, 2018), pp. 25~28.
⁵⁸ 이와 같은 노동당 규약 전문의 내용은 사실 남조선혁명론에 근거한 통일전략을 압축해서 표현한 것에 다름아니다. 남조선혁명론은 1964년 2월에 개최된 노동당 제4기 8차 전원회의에서 채택되었는데, 남한에서의 인민민주주의 혁명을 성공시킨 뒤, 북한의 사회주의 역량과 단합된 힘으로 연방제 통일을 실현하자는 것이다. 문두식, “남북한 통일방안에 관한 연구,” 경남대학교 박사학위 논문, 2002, p. 107; 김일성, “현재제와 우리당의 과업,” 『북한 ‘조선로동당’ 대회 주요 문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), pp. 476~482.
⁵⁹ 이기범, 『한반도 평화체제 논의에 대한 국제법적 검토』 (서울: 아산정책연구원, 2018), p. 25.
⁶⁰ 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” 『통일과 법률』 통권 37호 (2019), p. 20.
⁶¹ 한명섭, 위의 글, pp. 13~15.

인해 대결주의적 정서를 극복하는데도 한계가 있을 수밖에 없으며, 국제법적 일반성을 획득하는 것도 어려운 현실이 계속될 것이다. 냉정하게 말해 그런 상태에서는 평화협정을 체결하기 힘들고, 체결한다 하더라도 진정한 평화협정이라고 할 수 없을 것이다.⁶² 결국 적대적 대결논리를 극복하면서 실질적인 평화를 달성하기 위해서는 남북한의 적대적 법제를 정비하면서, 평화협정 체결과정에서 남북한의 상호승인을 추진하는 것이 가장 바람직하고 명료할 것이다.

V. 공존형 통일의 전환점: 남북연합의 출범

1. 남북한 통일방안의 수렴

갈등전환의 관점에서 남북한이 합의할 수 있는 통일방안을 만드는 것은 거창한 새로운 안을 만드는 것이 아니다. 남북한의 현재 통일방안에서 결여되어 있는 국가승인개념을 보완하고, 궁극적 통일방안에 대한 집착만 배제 또는 유보시킨다면 당장이라도 가능한 것이기 때문이다. 본 논문은 그것이 곧 6.15선언 2항의 합의를 ‘국가연합’으로 구체화하는 것이라고 규정한다. 남북한 상호승인이 이루어졌다면 국가연합이라는 정치적, 법적 형식을 어떻게 만들어 가느냐가 가장 중요한 것이라고 할 수 있다. 갈등전환의 관점은 남북 정부 간의 정치적 합의나 이벤트보다 다양한 영역에서 공동의 삶과 규칙을 실질적으로 만들어 가는 과정을 중시한다. 분열과 갈등의 요소를 약화시키면서 비폭력적인 정치과정을 통해 통합의 수준을 확대, 강화하는 것이야말로 실질적 통일의 본질이 될 것이기 때문이다. 그런 의미에서 남북연합은 통일의 시작을 알리는 전환점을 의미한다.

2. 남북한 기본조약 체결과 공존협력의 본격화

한반도 평화협정 체결과 남북한 상호승인이 이루어지게 되면, 남북관계를 규율하는 ‘기본조약’을 체결하는 것이 당연하다.⁶³ 1991년 남북기본합의서가 체결된

⁶² 칸트는 미래의 전쟁을 유발시키는 재료들을 은밀히 유보한 채로 맺어진 평화조약은 진정한 평화조약이 아니라고 선언하면서 상대방을 부정하고, 붕괴시키려는 시도들을 영구평화를 위한 장애요인으로 규정했다. 칸트 저, 정진 역, 『영구평화를 위하여』(서울: 정음사, 1977), p. 9.

⁶³ 평화협정과 남북한 기본조약의 선후관계는 달라질 수 있다. 남북한 기본조약 체결이 먼저 이루어

뒤 벌어졌던 비준 논란, 그리고 그 이후 헌법재판소와 대법원판결에서 벌어졌던 신사협정 논란은 이제 역사의 뒤안길로 사라지게 될 것이다. 남북한 기본조약은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 두 국가 간의 조약이고, 남북한 모두 정상적인 조약의 비준절차에 따라 입법기관의 동의를 거치면, 국내법과 대등한 효력을 발생하게 되기 때문이다.

최근 한반도 평화협정 체결 전이라도 남북기본협정(조약)을 체결하자는 주장도 나오고 있다.⁶⁴ 헌법을 개정하지 않고, 북한에 대한 국가승인 없이 남북기본협정부터 체결하자는 것이다. 이러한 주장은 남북합의서의 법적 성격을 둘러싼 논란을 해결하고, 남북관계를 안정적인 법적 기반 위에 구축하려 한다는 점에서 나름 긍정적인 요소를 갖고 있지만, 본질적인 문제를 우회하려 한다는 점에서 근본적 한계를 갖고 있다. 남한 헌법 개정과 북한에 대한 국가승인을 회피하고 있기 때문이다.

남북한 기본조약은 상호승인에 근거해 기존 남북기본합의서를 조약의 형식에 맞게 재구성하는 형태로 만들어질 수밖에 없다. 남북합의서와는 달리 핵문제 합의 및 검증, 평화협정 체결상황에 맞게 평화유지와 군비축소를 위한 노력이 추가될 수 있을 것이다. 특별히 통일지향 특수관계론의 재구성을 통해 통합을 위한 법적 근거도 마련할 필요가 있을 것이다. 남북한 기본조약은 남북한의 공존협력을 위한 기본 장전이며, 남북한 간 다양한 영역에서 진행되는 상호작용과 협력의 법제적 기초이다. 따라서 남북한 기본조약이 체결되면, 국가중심, 안보중심 질서가 교류와 협력중심의 질서로 바뀌게 되고, 정부행위자보다 기업과 단체, 개인들과 같은 비정부행위자들이 중심으로 부각될 것이다. 남북관계의 여러 영역에서 협력의 성과들이 나타날 것이고, 동시에 그만큼 다양한 갈등과 분쟁도 발생할 것이다. 갈등과 분쟁을 비폭력적으로 다루면서 공동의 삶과 규칙을 만들어 내는 정치과정이 중요해지는 부분이다.⁶⁵

질 수도 있다는 것이다. 그렇지만 헌법 개정이나 남북한 상호승인이 없는 남북기본조약(협정)은 문제의 근본적 해결책이 아니라는 점을 지적해 둔다.

⁶⁴ 문재인 정부가 바로 이런 입장을 선도하고 있다. 임기 5년의 짧은 시간 동안 많은 쟁점들을 해결 하려는 정치적 판단이 작용한 것으로 보인다. 이와 관련 학술적 입장으로는 박정원, 앞의 책, pp. 56~72 참조.

⁶⁵ 존 폴 레더라크 저, 김동진 역, 『평화는 어떻게 만들어지는가』, pp. 66~109.

3. 남북연합의 출범과 과정으로서의 통일

남북연합의 출범과정에서 경계해야 할 것은 위로부터의 정치적 합의를 중심으로 접근하는 것이다. 그런데 통합의 내적 동력을 확보하지 못한 상태에서 이루어지는 위로부터의 정치적 합의는 '예멘의 비극'을 불러올 수도 있다. 70여년에 이르는 한반도의 적대관계는 평화협정이 체결된 뒤에도 상당기간 동안 쉽게 사라지지 않을 것이다. 남북한 간 적대적 요소의 잔존이나 미증갈등과 같은 국제적 요인들이 작용하면서 한반도의 평화정착 과정이 교란될 수도 있다는 것이다. 이것을 이겨내기 위해서는 위로부터의 정치적 노력만이 아니라 사회 각 분야에서의 공존협력의 토대, 통합의 기초를 튼튼하게 마련하는 것이 중요하다. 남북한 상호승인이 그 출발점이라면, 그 위에서 공존협력의 성과들을 보존하고, 갈등과 충돌을 조율하는 비폭력적 메커니즘을 정착시키는 것이 핵심이다.

남북연합의 출범과정에서 가장 중요한 것은 사실 유럽연합과는 달리 전쟁의 상흔을 거둬내고 실질적 화해를 이끌어내는 노력이다. 70여년에 이르는 적대적 갈등의 역사는 화해의 시간을 필요로 한다. 한두 번의 이벤트를 통해 해결되는 문제가 아니라는 것이다. 아마도 핵문제에 대한 합의와 검증과정, 군비축소와 공동안보를 위한 노력은 국내외적 요인들에 의해 끊임없이 교란될 것이다.⁶⁶ 평화 공존과 통합을 지속시키려는 노력이 좌초될 수도 있다는 것이다. 그런 상황에서 정치군사적 신뢰를 강화시키면서, 화해를 위한 노력을 지속시키는 것이 매우 중요한 것이다. 예를 들어 군비축소와 통제과정에서 실질적인 상호검증이 가능하고, 공동 군사훈련과 공동안보를 위한 노력도 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 냉전시대의 중대사건에 대한 진상규명 및 화해를 위한 실질적 노력과 조치들도 가능해져야 한다.

진정한 화해는 삶의 공유를 통해서 달성된다. 경제적 통합과정도 중요하다는 것이다. 사실 역대 남한 정부에서는 남북연합 출범의 가장 중요한 기초로 경제통합을 염두에 두었고, 그래서 많은 연구자들이 남북의 경제통합에 대해 연구해온 것도 사실이다. 그렇지만 대부분 남한 경제가 북한 경제를 흡수하거나, 북한 경제를 변화시키는데 초점을 두었지, 남북의 협력을 통해 새로운 경제질서를 만들어 나가는 방식으로 사고하지는 않았다. 한마디로 북한 경제를 개혁, 개방과 흡수의 대상으로만

⁶⁶ 윤영상, "유럽통합의 경험과 남북연합에의 시사점-경로의존성 개념을 중심으로," 『북한연구학회보』 제23권 제2호 (2019), pp. 149~150.

인식하고 있었던 것이다. 그렇지만 그것은 갈등전환을 이끌어 내는 공존형 통합의 모델이 아니다. 북한 경제의 개혁과 개방은 남한의 설득도 필요하겠지만 북한 스스로의 선택과 결정에 따른 것이어야 하고, 남북의 경제협력은 서로의 관점과 전략을 조율하면서 새로운 방식을 창출하는 것이어야 한다. 다시 말해 남북이 공동주체로 참여하는 통합방식이야말로 갈등전환과 통합의 길에 부합한다는 것이다.

남북경제통합과 관련하여 특별히 지적할 필요가 있는 것은 현재의 북한 경제 상황과 핵문제가 해결되고 평화협정이 체결된 뒤의 북한 경제상황은 엄청나게 달라질 것이라는 점이다. 다시 말해 현재의 북한의 경제상황을 염두에 두고 남한의 미래지향적 개입을 말하는 방식이어서는 안된다는 것이다. 이것은 일종의 주관적 착시현상인데, 많은 연구들에게서 나타나는 문제점이다. 무엇보다 대북제재가 해결된 상태에서의 북한 경제를 떠올릴 필요가 있다는 것이다. 예컨대 북한의 경제개혁과 대외경제개방조치가 진행될 것이다. 북한이 WTO에 가입하거나 다른 형태의 다자적 경제협력기구에도 참여할 수도 있을 것이고, 북한에 대한 여러 나라나 기업들의 직간접 투자가 본격화될 수도 있을 것이다. 남북경제통합의 실제적인 과정도 개성공단이나 금강산관광과 같은 폐쇄적인 양자협력의 방식이 아니라 김정은 정권 들어 구체화되고 있는 경제개발구전략처럼 다국적 투자와 참여가 진행되는 상황 속에서 추진될 가능성이 높다. 그렇게 볼 때, 최소한 남북한 자유무역협정(FTA)이나 중국-홍콩 간 경제동반자협정(CEPA), 중국-대만 경제협력기본협정(ECFA) 이상의 경제통합이 이루어져야 남북연합이 출범할 수 있다는 것이다.⁶⁷ 유럽통합과정을 예로 든다면 화폐통합은 아니더라도 관세동맹이나 공동시장 정도는 돼야 한다는 것이다. 물론 남북한 간 신뢰와 협력의 수준이 높다면 유럽통합 과정과는 완전히 다른 새로운 유형의 경제공동체 형성도 가능할 것이다.

남북연합의 출범과정에서 정치군사적 신뢰구축과 화해, 경제통합과 같은 외면적 성과보다 더 중요한 것은 다양하게 발생할 갈등을 조절하고 비폭력적으로 관리하는 공동의 규칙과 메커니즘을 구축하는 것이다. 공동의 삶과 질서를 만들어 내는 과정이기 때문이다. 예컨대 자금의 이동과 재산권보호를 위한 논란, 노동력의 이동과 관련 노동권의 보장과 복지문제 해결 등이 현실적인 문제가 될 것이다.

⁶⁷ 남북한의 경제통합을 경제통합이론과 분단국가들의 사례를 연결시킨 연구로는 김병규, “분단국가들의 사례를 통한 남북한 경제통합연구,” 『Journal of North Korea Studies』 vol. 4, no. 1, 통권 7호 (2018) 참조.

또 여행이나 친교 등 다양한 사회적 이동을 둘러싼 갈등과 문제들이 제기될 것이고, 탈북, 탈남의 문제도 발생할 것이다.⁶⁸ 아마도 역사적 경험의 차이에서 비롯된 갈등도 많이 표출될 것이다. 남북한이 일반적인 외국관계가 아니라 국가연합수준의 통합을 이루어내기 위해서는 이러한 문제들을 규율할 수 있는 공동의 규칙과 법제를 만들어 낼 수 있어야만 한다. 예를 들어 유럽통합과정에서 공동의 사법제도가 마련되고, 노동권을 넘어선 인권문제나 차별금지 문제 등을 다루어 나간 경험들, 특별히 유럽연합의 시민권이 형성, 보장되는 과정과 같은 성과들이 남북관계에서도 축적될 수 있어야 한다는 것이다.⁶⁹ 남북연합을 연합기구나 출범절차 중심이 아니라 공동체적 삶과 규칙의 창출과정을 통해 사고할 필요가 있다는 것이다. 그런 것들을 만들어 낼 수 없다면 남북연합의 출범은 불가능하다.

남북연합은 남북협력의 성과들에 근거해서 출범하게 된다. 그것은 유럽연합 출범조약인 마스트리히트조약이 그동안 체결되었던 수많은 조약과 협정들을 집대성했던 것처럼 남북한 간 통합의 성과들을 종합하는 형식이 되는 것이 바람직하다. 그것은 유럽연합 출범과정을 모방한다는 것이 아니라 통합의 과정을 중시한다는 의미이며, 특정 시기 정치지도자들의 탁월한 결단과 영도력을 강조하는 것보다 공동체적 삶의 성과들을 존중한다는 의미라고 할 수 있다. 유럽연합의 3대 축이라 할 수 있는 경제통합, 내무사법협력, 공동외교안보가 형성되어 온 것처럼 남북연합의 기본 골격도 그렇게 형성되는 것이 바람직하다는 것이다.⁷⁰ 사실 남북연합 출범의 법적 논란은 남북한 상호승인이 이루어진다면 크게 발생하지 않을 것이다.⁷¹ 형식논리적으로만 본다면 남북연합은 '남북연합조약'과 같은 국제법적 형식을 통해 출범하고, 조약을 유엔 사무처에 등록함으로써 다른 나라들로부터 국제법적으로 존중받는 정치체가 될 것이다.

남북연합이 출범한다면, 국가통합의 수준은 점점 더 높아지고 확대될 수밖에 없을 것이다. 단일국가체제로 발전할 것인지, 연방국가로 발전할 것인지, 아니면 남북연합을 유지하면서 계속 통합의 수준을 높혀 나갈 것인지는 미리 예단할 필요가

⁶⁸ 윤영상, “유럽통합의 경험과 남북연합에의 시사점”, pp. 149~151.

⁶⁹ 윤영상, 위의 글, pp. 138~143.

⁷⁰ 윤영상, 위의 글, pp. 151~153.

⁷¹ 민족공동체통일방안에서는 남북한 상호승인을 하지 않는 상태에서 남북연합을 출범시키기 때문에 법적 성격이 모호한 '민족공동체현장'이라는 표현을 사용하지만, 남북한 상호승인이 이루어진다면 법적 성격이 명료한 남북연합조약을 체결하는 것이 당연하다. 윤영상, 위의 글, pp. 51~153.

없을 것이다. 마치 ‘살아 있는 유기체(living organism)’처럼 남북연합 출범 이후의 성과에 따라 그 미래가 결정될 것이기 때문이다. 그런 점에서 유럽연합의 출범과 발전과정은 남북연합의 미래와 관련 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.⁷²

VI. 결론

1. 요약

본 논문은 평화학의 갈등전환이론에 근거해서 통일개념을 재정의하면서, 기존 남북한의 통일방안과 특수관계론이 갖는 성과와 한계를 분석했다. 갈등전환의 관점에 기반한 통일개념은 국가통합의 특정한 형태 보다는 남북한이 상호존중하면서 공동의 삶과 규칙을 만들어내는 과정을 중시한다. 그런 관점에서 볼 때, 남한의 민족공동체통일방안과 북한의 연방제통일방안은 과거와는 달리 상대방의 정치적 실체를 인정하고, 점진적인 방식으로 통일을 추구한다는 점에서 진일보했지만, 상대방의 국가적 실체를 인정하지 않고 있으며, 또 궁극적 통일방안에서 여전히 자기중심적 흡수통일관을 유지하고 있다는 점에서 한계를 갖고 있다.

본 논문이 특별히 강조하고 있는 것은 남북한의 상호승인이다. 그렇지만 남북한 내부를 규율하는 최고의 법적 근거들이라 할 수 있는 남한 헌법과 북한의 노동당 규약이 서로의 존재를 부정하고 있는 현실을 바꾸지 않으면, 남북한 상호승인은 애초부터 불가능하다. 북한의 존재를 부정하고 있는 남한 헌법 제3조와 흡수통일만을 인정하는 제4조를 바꾸어야 하며, 현재의 남한을 타도와 해방, 개조의 대상으로 보고 있는 북한의 노동당 규약 전문을 바꾸지 않으면 안된다는 것이다. 그게 이루어진다면 평화협정 체결과정에서 남북한의 상호승인문제를 담아낼 수 있을 것이다.

남북한 기본조약은 남북한 상호승인에 바탕을 둔 새로운 남북관계의 질서를 규율할 것이다. 그 속에서 남북한 특수관계론이 재정립되고, 국가연합으로 발전하는 길이 만들어질 것이다. 남북연합은 남북한 상호승인이 이루어지고, 흡수통일에 대한 집착을 버릴 수만 있다면 쉽게 합의할 수 있는 통일방안이다. 본 논문은

⁷² 유럽연합은 출범 13년 만에 유럽연합 헌법 초안을 만들어 내는 수준으로 발전했다. 비록 유럽연합 헌법의 채택은 좌절되었지만 2009년 리스본조약의 체결을 통해 유럽연합을 준연방국가 수준으로 발전시킬 수 있었던 경험은 남북연합의 발전과정을 예측하는 데 많은 도움이 될 수 있을 것이다. 윤영상, 위의 글, pp. 143~146.

남북연합을 출범시키는 정치적 결단과 합의에 초점을 두는 것보다 남북연합이 ‘과정으로서의 통일’ 개념에 걸맞게 살아있는 유기체처럼 작동하는 실질적 동력을 중시한다. 그것은 남북한이 공동의 삶과 규칙을 만들어 내는 과정을 통해 형성될 것이다. 당연히 남북연합의 미래 역시 미리 정해진 것이 아니라 상호작용을 통해 도달한 통합의 수준에 따라 결정될 수밖에 없을 것이다.

아마도 남북연합은 이질적인 남한과 북한이 상호작용과정을 통해 서로 같등하고 조율하는 가운데 만들어갈 새로운 ‘정치체’가 될 것이 분명하다. 그것은 남한도 아니고, 북한도 아닌 새로운 ‘공동체’를 의미할 것이다.

2. 한계와 과제

본 논문은 남북한 통일방안과 특수관계론 분석을 통해, 남북한 상호승인의 중요성을 부각시키고 그것을 위해 남한 헌법과 북한 노동당 규약의 개정, 그리고 평화협정을 통한 남북한 상호승인의 추진이 필요하다는 점을 강조했다. 그렇지만 상호승인을 가로막고 있는 법제적 현실의 극복에 초점을 두었지, 그것을 바꾸어 내는 정치적 과정, 특히 남남갈등의 극복과정을 깊이있게 다루지 못했다는 점에서 한계를 갖는다. 또한 남북한 상호승인은 사실 적대적 관계의 청산과 북한의 동이가 있어야 가능한데, 그것은 핵문제 해결과정과 긴밀하게 연결되어 있다. 그럼에도 본 논문은 통일방안에 한정해서 논의를 전개할 수밖에 없었기 때문에 이 문제를 거의 다루지 못했다. 따라서 남북한 상호승인에 대한 북한의 태도변화와 핵문제 해결, 평화협정 체결과정의 함수관계에 대한 연구가 이후 보완되어야 할 것이다.

■ 제출: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 12월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 과학백과사전종합출판사. 『현대국제법연구』. 평양: 출판사명, 1988.
- 김락중·노중선 편저. 『현단계 제통일방안』. 서울: 한백사, 1989.
- 도경옥·안준형. 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 도회근. 『남북한 관계와 헌법』. 울산: UUP, 2009.
- 박명규 외. 『연성복합통일론』. 서울대통일평화연구소, 2010.
- 박정원. 『남북기본협정체결의 법제적 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 송인호. 『통일법강의』. 서울: 법률신문사, 2018.
- 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2001.
- 외교부. 『2019 외교백서』. 서울: 외교부, 2019.
- 요한 갈통 저, 강종일 외 역. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘, 2000.
- 이기범. 『한반도 평화체제 논의에 대한 국제법적 검토』. 서울: 아산정책연구원, 2018.
- 이무철 외. 『남북연합연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 장석. 『김정일장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 제성호. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 서울: 한울아카데미, 1995.
- 존 폴 레더라크 저, 박지호 역. 『갈등전환』. 춘천: KAP, 2014.
- 존 폴 레더라크 저, 김동진 역. 『평화는 어떻게 만들어지는가』. 서울: 후마니타스, 2012.
- 칸트 저, 정진 역. 『영구평화를 위하여』. 서울: 정음사, 1977.
- 통일원. 『통일백서 1990』. 서울: 통일원, 1990.
- 통일원. 『통일백서 1994』. 서울: 통일원, 1994.
- 한명섭. 『통일법제특강』. 파주: 한울, 2016.

- Curl, A. *Making Peace*. London: Tavistock Publications, 1971.
- Galtung Johan. *Conflict Transformation by Peaceful Means*. United Nations Disaster Management Training Programme, Geneva: United Nations, 2000.
- Lederach John Paul. *Preparing for peace: Conflict Transformation Across Culture*. Syracuse N.Y.: Syracuse University Press, 1995.

2. 논문

- 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제.” 『국가전략』. 제11권 4호, 2005.
- 김동진. “북한 연구에 대한 평화학적 접근.” 『현대북한연구』. 제16권 3호, 2013.
- 김명환·은재호·김상묵·이승모·김동현. “갈등전환: 새로운 관점에 대한 논의.” 『국가정책연구』. 제31권 제4호, 2017.

- 김병규. “분단국가들의 사례를 통한 남북한 경제통합연구.” 『Journal of North Korea Studies』. vol.4, no.1, 통권 7호, 2018.
- 김일성. “일본 지지통신사대표단과 한 담화.” 『조국의 자주적 통일을 위하여5』. 평양: 조선로동당출판사, 2012.
- _____. “조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.” 『조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “현정세와 우리당의 과업.” 『북한 ‘조선로동당’ 대회 주요 문헌집』. 서울: 돌베개, 1988.
- 김정일. “제국주의자들의 <<개혁>>, <<개방>>책동은 용납될 수 없는 침략와해 책동이다.” 1998년 5월 7일, 『김정일선집19』. 평양: 조선로동당출판사, 2013.
- 문두식. “남북한 통일방안에 관한 연구.” 경남대 대학원 박사학위논문, 2002.
- 박정진. “남북기본합의서와 동서독 기본조약 비교: ‘분단국갈등관리론’ 모델의 적용.” 『국제정치논총』. 제53집 2호, 2013.
- 신범철. “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정에의 시사점.” 『서울국제법 연구』. 제14권 2호, 2007.
- 유형석. “국가승인이론의 재검토.” 『법학연구』. 33, 2009.
- 윤영상. “노태우정부의 교차승인정책에 대한 연구.” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2013.
- _____. “유럽통합의 경험과 남북연합에의 시사점-경로의존성 개념을 중심으로.” 『북한 연구학회보』. 제23권 제2호, 2019.
- 이제훈. “노태우 정부의 북방정책과 비대칭적 탈냉전: 남북미 3각관계와 3당 합당의 영향을 중심으로.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016.
- 이효원. “북한주민의 기본권 보장과 북한인권법의 주요 쟁점.” 『공법연구』. 제42집 제1호, 2013.
- _____. “제2편 제3장 통일헌법 연구의 방향과 과제.” 『학문연구의 동향과 쟁점』. 제8집, 법학, 대한민국학술원, 2018.
- _____. “남북한관계에 대한 판례분석.” 『서울대학교 법학』. 제52권 제3호 2011.
- 임예준. “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰.” 『안암법학』. 46호, 2015.
- 제성호. “북한의 법적 지위 재검토.” 『법조』. Vol. 655, 2011.
- 조선로동당. “조선로동당규약.” 『통일법무 기본자료(북한법제) 2018』. 과천: 법무부, 2018.
- 최완규. “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『북한연구 학회보』. 제6권 제1호, 2002.
- 최청호. “한반도 통일방안 연구:연속적 통합과정으로 본 연합제와 낮은 단계 연방제.” 『동북아연구』. 경남대학교 극동문제연구소, 2007.
- 한명섭. “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토.” 『통일과 법률』. 2019.
- 황병덕. “북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명-동서독 사례와 향후 통일정책 과제.” 『통일정세분석 2005-14』. 통일연구원, 2005.
- Galtung Johan. “Violence, Peace, and Peace Research.” *Journal of Peace Research*. Vol. 6, No. 3. Sage Publications, 1969.

4. 기타 자료

『로동신문』.

이동복. “위헌적인 불법문건인 ‘6.15 선언’은 廢棄되어야 한다.”

〈http://www.chogabje.com/board/column/view.asp?C_IDX=87530&C_CC=BC〉.

대법원 1999.7.23. 98두14525 판결.

대법원 2000.9.29. 2000도2536 판결.

헌법재판소 1993.7.29. 92헌바48 결정.

헌법재판소 1997.1.16. 89헌마240 결정.

유석렬. “남북연합 개념 및 추진방안.” 2001 협동연구 1차 워크샵 자료, 통일연구원.

The Korean Confederation based on inter- Korean Reciprocal Recognition

Yun, Youngsang

This paper reinterprets the concept of unification based on the theory of conflict transformation in peace studies, analyzes the achievements and limitations of the existing unification plan of the two Koreas, and proposes a unification plan that the two Koreas can actually agree on.

Since the coexistence and cooperation of the two Koreas starts from the peaceful transformation of hostile conflict structure, a new unification plan needs to start from inter-Korean reciprocal recognition. However, in order for inter-Korean reciprocal recognition to be achieved, the laws and systems inside the two Koreas, which are hostile to each other, must be changed. The South Korean Constitution should be revised and The Charter of the Workers' Party of Korea should be revised, and then inter-Korean reciprocal recognition between the two Koreas can be achieved in the process of signing the peace agreement.

The basic treaty between the two Koreas will regulate the order of new inter-Korean relations based on inter-Korean reciprocal recognition. The Korean Confederation is a unification plan that can be easily agreed upon if both Koreas can abandon the absorption unification.

Perhaps the Korean Confederation will become a new 'politic body' that will be created while the heterogeneous South and North Korea are conflicting and coordinating with each other through the interaction process. It would mean a new "society" that is neither South Korea nor North Korea. A new path that no one has experienced begins.

Key Words: unification, recognition of state, the peace agreement, the Korean Confederation