

남북한 평화통일과 국가연합제 통일방안

양길현*

1. 머릿말

2000년 6월 13일 평양 순안공항에서 남한과 북한의 김대중-김정일 두 정상의 만남은 분명 역사적인 사건이다. 분단 반세기 동안 한치의 양보도 없이 대결과 반목을 일삼아 왔던 남북한이 새천년의 시작을 상징이라도 하듯이 만났기 때문이다. 그래서 이제 한반도에도 바야흐로 탈냉전의 새로운 시대가 개막되는 게 아닌가 하는 관측과 함께, 만남은 공존과 화해를 낳을 것이고 화해는 교류와 협력과 가져올 것으로 기대되었다. 한반도가 최소한 동북아시아에서 새천년 새역사의 새로운 시대를 주도하여 나가게 되는 게 아닌가 하는 희망을 갖게 되었다.

물론 남북한 화해-협력이 남북한 정상의 만남으로 하루 아침에 활짝 꽃 필 수는 없을 것이다. 여전히 남한 내에는 '북한불변론', '시기상조론', '속도조절론' 등 북한에 대한 불신과 김정일에 대한 의구심이 도사리고 있는가 하면, 북한도 군부의 보수적 강경노선으로부터 자유롭지 못한 게 사실이다. 이렇게 정상회담 이후의 남북한 화해-협력이란 불안정하고 유동적인 불확실성에 놓여 있는 것으로 보는 게 현실적인 인식이라 하겠다. 다만 적어도 2000년 6월 이후 6개월 동안은 남북한 이산가족 상봉이 두 차례 이루어지고 김용순 대남담당 당비서가 남쪽을 다녀갔고, 4차례에 걸친 남북 장관급회담에 이어 2001년에는 김정일위원장의 서울답방이 기대되는 등 일련의 남북한 접촉이 활발히 이루어졌다는 것은 중요한 성과들이다. 적어도 2000년 하반기는 바야흐로 21세기 신남북시대라고 일컬을 수 있는 화해-협력의 시대로 접어들고 있음을 피부로 느끼게 한 것도 사실이다.

그러나 2001년 '힘을 통한 평화'를 강조하는 부시행정부가 "북한이 근본적으로 변하지 않는 한 북한으로부터 오는 위협은 계속되며 북한과 맺은 모든 협정은 반드시 검증을 강화해야 한다는 입장"(백학순 2001, 75)을 취하자, 북미관계는 긴장상태에 빠지게 되고 이어 남북관계도 교착상태를 면치 못하게 된다. 이렇게 여전히 남한과 북한은 선언적으로는 한반도 문제의 '당사자원칙'을 강조하고 있음에도 불구하고 다시 한 번 "남북관계는 북미관계의 종속변수"(함택영 2001, 140)임을 상기시켜 주고 있다. 2001년 상반기 내내 북한위협론을 제시하면서 미국이 MD(미사일방위)구상¹⁾을 추진해 나가자 이에 반대하는 중-러-북간의 3각연대가 다시 강화되기에 이르고, 남북관계는 동북아의 이러한 긴장상황에 압도된 가운데 대북포용정책의 실효성마저 의심케 하는 상황으로까지 악화되고 있다.

이 논문은, 이렇게 2001년 남북관계의 침체와 숨고르기에도 불구하고, 2000년 6월 남북정상회담을 기점으로 남북한이 과거와는 다른 새로운 관계로 나아갈 결정적인 단초를 마련했다는 점을 먼저 전체

* 제주대 윤리교육과 교수

1) 이렇게 미국은 적어도 MD구축과 관련하여 보면 한반도에서 "갈등의 관리자일뿐 아니라 갈등의 주체"(함택영 2001, 144)이기도 하다.

로 삼고자 한다. 이 점은, 2001년 상반기 동안 북한이 대화에 응하지 않으면서도 6.15 공동선언의 이행을 계속 강조하고 있는가 하면 남한 당국을 비난하지 않고 있다는 점에서 그리고 2001년 하반기는 이산가족 재회와 남북장관급회담의 개최 등을 통해 다시 남북간 만남과 접촉이 재개되고 있다는 점에서 볼 때, 북한의 대남 인식과 자세가 분명 과거와는 다른 차이를 보이고 있다는 데에서 분명히 나타나고 있다. 이는 2000년 6월 남북한 정상간에 합의된 5가지 조항이 쉽게 폐기되지 않을 것이라는 기대를 낳고 있다.

그래서 필자는 이 논문을 통해 5가지 공동선언된 조항 가운데 특히 제2항에 초점을 논의를 전개하고자 한다. 물론 필자는 남북간에 합의된 것으로 상정되는 연합-연방제(필자는 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제간에 공통점이 있다는 합의를 이하 이렇게 간단하게 연합-연방으로 쓰고자 한다) 통일방안이야말로 중단기적으로 추구해 나가야 할 민족적 평화공영의 틀인 것으로 파악하고 있으며, 따라서 이를 21세기 신남북시대의 새로운 패러다임으로 추구해 나가야 할 것임을 강조하고자 한다. 마지막으로 이 논문은 남북 연합-연방 방식의 평화공영 틀이 어떤 원칙과 내용을 가져야 할 것인지를 강구하면서, 동시에 중앙정부적 차원의 심사숙고에 지방정부적 차원 특히 제주도의 역할을 모색함으로써, 연합-연방이 남과 북뿐만 아니라 중앙과 지방간의 다면성과 호혜 그리고 공유를 확보하는 방책으로 자리잡을 수 있도록 도움이 되고자 하는 바램을 갖고 있다.

2. 공동선언 제2항: '연합제와 낮은 단계의 연방제간의 합의'의 의의

2000년 6월 15일 공동선언 이후 남북한관계는 "적대에서 동반자 관계로" 전환이 시작되었다고 보겠다. 시작이 반이라는 기대와 소망적 사고의 연장선상에서 그리고 더욱 중요하게는 남북공동선언 이후 이산가족상봉과 경의선 복원 합의, 남북장관회담 개최 등과 같은 몇가지 가시적인 후속성과가 뒷받침됨으로 해서, 남북공동선언 이후 이에 대한 평가는 대체로 긍정적이다.²⁾ 통일문제와 관련해서도, 지난 날 상대방 거부와 제거를 목표로 삼던 통일이 아니라 "공존과정으로서의 통일"(안병준 2000) 내지는 "체제인정과 공존공영의 단계를 통해 통일을 지향하는 방식에 합의"(김근식 2000.7. 15)를 이룬 것으로서, "통일을 지향하는 평화와 화해와 협력의 초석을 마련했다는 역사적 의미"(장명봉 2000. 1)를 갖는 것으로 높게 나타나고 있다. 그래서 6.15 공동선언을 통해 남북한이 이제 서로를 국가로 인정하며 공존하는 자세를 일단 취한 다음 연합-연방을 통해 단계적이고 점진적으로 하나의 국가를 향해 나아가자고 합의했다는 점에서, 21세기 현 남북 화해-협력 시대란 "통일이 이루어져 가는 시대"(김기협 2000. 7)를 지칭하는 것으로 파악되기도 한다.

이처럼 통일이 이루어져 가는 시대로까지 예기되는 가운데 6·15 공동선언 이후 가장 주목받고 있는 합의사항은 '남과 북이 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 했다'는 제2항이다. 어떻게 예상치 않았던 이러한 합의가 가능했을까? 이에 대해서는 여러가지 배경과 손익계산을 제시할 수 있겠지만, 필자는 다른 글에서 남북정상회담이 세계화의 압박에 대응하는 남북한 생존전략의 하나

2) 남북정상회담에 대한 지나친 낙관을 경계하는 신중한 입장에서 남궁영은 "정상회담 사전적-사후적 노력의 필요성"(남궁영 2000. 1)을 강조하고 있다.

로서 추구된 측면이 있다는 시각의 연장선상에서 제2항의 남북 연합-연방 합의도 도출될 수 있었음을 강조한 바 있다.(양길현 2001)

남북한 연합-연방에 유용한 시사를 주고 있는 경험으로서 2차대전 이후 국가간 관계를 재조정하는 틀로서 역할을 해 온 연합은 크게 다음과 같은 3가지 방식을 통해서 널리 전개되어 왔다.(Elazar 1998, 40-41) 즉, 1) 대표적으로 EU처럼 국가간의 새로운 관계에 대해 연합 방식을 적용하는 것, 2) 구소련 붕괴 이후의 독립국가연합처럼 분권화의 결과로서 기존의 정치체제를 연합으로 대체하는 것, 3) 그리고 대표적으로 UN처럼 단순한 조약을 넘어서기는 하지만 헌법적인 통합으로 나아가지는 않는 그런 형태로 국가들간에 전세계적 차원의 연계망이 구축되는 것이 그것이다. 이 가운데 남북 연합-연방은 첫번째인 EU식 접근방식에 근접한 것으로 볼 것이다.

EU식의 접근방식으로서 남북 연합-연방은 한편으로는 이렇게 세계화에 대응하기 위한 EU식의 국가간 관계의 재조정에 합의를 둔 것인가 하면 다른 한편으로는 통합 문제에 접근하는 EU식의 과정을 중시 여긴다는 것을 뜻한다. 주지하다시피 EU는 “주권을 결여하고 있기 때문에 하나의 실체라기 보다는 과정이라는 측면이 더 큰”(Shapiro and Mecedo 2000, 10) 만큼, EU식의 남북 연합-연방 접근도 남북한통합과 관련하여 ‘과정으로서의 통일’에 부합하는 현실적 적실성에 주목하고 있음을 보여주고 있다. 다만 남북 연합-연방은 여기서 우리가 연합을 “관련된 당사자들이 모두에게 절대적으로 필요하거나 명백하게 유용한 어떤 특정의 기능에 한하여 지배의 공유를 확보할 수 있도록 하는 그러한 방식으로....헌법적 선택, 설계 그리고 제도건설을 조합하는 것”(Elazar 1998, 3)이라는 엘라자르식의 개념을 원용한다면, 남북 연합-연방은 특정의 기능과 지배의 공유 그리고 제도건설이라는 3가지 측면에서 남북간의 의견수렴을 보여준 것으로 평가할 수 있다.

물론 EU식의 국가연합적 시도는 국가주권 중심적인 기존의 자가지배를 우선축으로 하면서 여기에 초국가적인 또는 국가들간의 연합에 의한 공동지배를 추가하는 방식으로 국가간관계를 재조정하고 있다. 그러나 종래의 일방적인 자가지배라는 고정틀에서 벗어나 ‘자가지배와 공유지배의 혼합’에 대한 이해를 공유하게 되었다는 것은 21세기 남북한관계에서 중요한 전환점을 긋는 것으로 평가된다.³⁾ 그런 점에서 남과 북이 합의한 연합-연방 통일방식은 일차적으로는 평화와 공영을 함께 추구한다는 국가주권의 기능 확대라는 측면을 띠면서, 동시에 이러한 연합·연방을 통해 점차 남과 북의 국가주권 존재양식이 변화하고 나아가 “주권의 재배치”(Shapiro and Mecedo 2000, 9)를 통해 남과 북 사이에 새로운 형태의 국가체제가 등장할 가능성을 제시함으로써 세기적 전환을 시도하는 것으로 볼 수 있다.⁴⁾ 다시 말해서 남북 연합-연방은 당장 하나의 통일된 단일민족국가로 나아가겠다는 국가중심적 사고에서 벗어나 일차적으로 연합-연방을 통해 국가의 역할 변화와 성격 변화를 동시에 추구해 나감으로써 통일문제에 실사구시적으로 접근한다는 민족생존 전략이라는 특성을 더 강하게 보여주고 있다는 것이다.

다른 한편으로 남북 연합-연방 합의는 남과 북이 지금까지 통일 문제에 대한 자신의 방안만을 고집

- 3) 2000년 6월 남북 정상회담에서 합의한 연방·연합 통일방식이 자가지배와 공유지배를 혼합한 것이라는 인식은 “북과 남에 현존하는 사상과 제도에 토대한 지역정부를 두고 그 위에 연방정부를 내오는”(『한겨레신문』, 2001년 1월 30일)것임을 재삼재사 강조하는 북한의 주장에서도 그대로 반영되어 나타나고 있다.
- 4) 국가연합을 통한 국가주권의 존재양식의 변화에 강조점을 둘 때, “국가주의로부터 다자주의를 거쳐 연합주의로 나아가는”(Elazar 1998, 13) 금세기의 이러한 변화는 엘라자르의 지적처럼 패러다임 전환과정(Elazar 1998, 17) 내지는 새로운 규범창출 과정(Elazar 1998, 13)일 수도 있으며, 아니면 필자의 생각처럼 최소한 거시적 제도조정 과정인 것으로 볼 수도 있을 것이다.

하던 자기중심적 자세에서 벗어나 서로 머리를 맞대고 논의를 하는 데로 나아가자는 것으로 그 의미가 적지 않다. 이로써 남북한은 통일을 실현가능한 것부터 단계적으로 서서히 나아가는 국가간 관계의 연속상에 있는 '지향'이자 남과 북이 상호이해하고 공동보조를 취하는 데서부터 '시작'인 것으로 서로이 파악하고 있음을 보여주고 있다. 실제로 남북 연합-연방제 합의는 기존의 남북한 통일방안의 문제점을 보완하고 있다. 즉, 현존하는 남북한의 두 개의 국가적 실체가 통일과정에 진입하는 초기 단계에서는 북한의 고려민주연방제안이 급진적 방식을 취하고 있는 것으로 본다면, 통일과정에 진입한 이후 통일로 나아가는 후기 단계에서는 남한의 한민족통일방안이 급진적 방식을 취하고 있다고 보겠는데, (서동만 2000, 46) 연합-연방제 합의는 바로 남북한의 기존의 통일방안을 보완한다는 측면에서 단계의 세분화를 통해 점진적 통일과정을 증시하고 있음을 보여주고 있다.

특히 북한이 기존의 높은 단계의 연방제를 일단 접어두고 낮은 단계의 연방제 안으로 남의 연합제 안에 수렴해 온 것은 통일문제에 대한 북한의 보다 유연한 방향 전환이라 평가될 수 있다. 물론 북한이 높은 수준의 연방제에서 낮은 단계의 연방제로 선회하게 된 데에는 통일문제와 관련하여 양 체제의 자율성과 독자성을 강조하는 것이 북한체제의 유지와 위기극복에 유리하다는 정치적 계산이 깔려 있음을 부정하기 어렵다. (김근식 2000.7. 16) 그러나 반면 이러한 북한의 선회는 남북한간 화해-협력 방식에서 연합제의 역할 영역을 증대시키는 데로 나아갈 소지가 크다고 볼 것인데, 바로 이러한 점을 염두에 둘 때 제2항의 합의와 관련하여 남측의 연합제안도 보다 많은 유연성과 단계성을 포함하는 방향으로 다듬어져야 할 것이다. 즉 북이 낮은 단계의 연방제를 통해 남측에 다가온 만큼이나, 남도 화해·협력-남북연합단계-통일국가단계라는 기존의 민족공동체통일방안에 연방제를 추가함으로써 북측에 다가가는 움직임이 요구된다 할 것이다. (서동만 2000, 42)

3. 연합-연방의 특징과 한반도적 적용

6·15 공동선언 이후 5개 합의사항 가운데 남북 연합-연방 합의가 가장 주목을 받으면서 많은 논란을 불러일으키고 있는 것은, 아마도 제2항의 합의가 통일문제와 관련하여 과거 남북한간에 있었던 '자주, 평화, 민족대단결'이라는 원칙선상의 합의 이후 보다 각론적인 성격을 띠는 것으로서 "통일방안에 대한 남북 최고책임자간의 최초의 의견일치"(이완범 2000, 1)이기 때문일 것이다. 이러한 의견일치에 따라 남의 연합제와 북의 낮은 단계의 연방제간에 합의된 공통점은 무엇인가에 관심이 제기되고 있다. 왜냐하면 일반적으로 지적되고 있는 바와 같이 연합과 연방은 공통점 못지 않게 차이점도 크기 때문이다. (Lister 1996, 19) 연합과 연방간의 공통점으로는 일반적으로 연합-연방과 구성국가간의 역할 분담, 권력분립, 권력분산, 대외적 자율성 등 몇가지가 제시되고 있기는 하나, 국가결속도, 단일국가성, 정책결정과 국제관계에서의 자율성, 역할분담, 권력의 분립과 분산 등 모든 면에서 연합이 구성국가에 기울어진 느슨한 양상을 보이고 있다면 연방은 연방국가에 기울어진 강고한 양상을 띠는 차이를 보이고 있는 것이다. 그러나 필자는 엘라자르가 지적하고 있는 것처럼, 분석을 위한 개념적 구분이 아니라면 연합과 연방은 국가간 상호관계가 "하나의 연속선상에 있는(along a continuum)"(Elazar 1998, 11) 두가지 상호교호적인 존재양식인 것으로 파악하면 어떨까 하는 생각이다. 만약 이렇게 연합과 연방을 연속선상에 있는 국가간 관계 양식으로 본다면, 2000년 6월 남과 북이 합의한 연합과 낮은 단계의 연방은 바로 이러한 연속선상에서 보다 더 가까이 존재하는 것으로 파악한 것이 아닌가 하는 해석이 가

능하다.

다른 한편으로 남북 공동선언에서 남의 연합제는 명시적으로 지칭되고 있지만 북의 낮은 단계의 연합제는 다소 생소하게 제시되고 있다는 점에서 볼 때, 남북 연합-연방은 일차적으로는 연방 보다는 연합에 더 강조점을 두는 남북한간 관계의 모색이 아닌가 하는 생각이 든다. 이렇게 본다면, 2001년 현재 남한의 공식적 통일방안이라고 볼 수 있는 연합제안이 중요성을 띠게 되는데, 이를 간단히 요약하면 남북이 통일로 가는 과정에서 과도기적으로 남북연합단계를 설정하는 것을 주요한 내용으로 담고 있으며, 보통 1연합 1민족 2국가 2체제 2독립정부의 공식으로 요약되고 있다. 반면 남한의 연합제와 공통점이 있다고 예기되고 있는 낮은 단계의 연방제⁵⁾는 1991년 김일성 주석의 신년사 중 "잠정적으로 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여"(김일성 1991, 13)할 수 있다는 대목에서 유래하는 것으로서, 6.15 공동선언 이후 북한이 2000년 10월 6일 고려민주연방공화국 창립 방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회에서 밝힌 바에 따르면, "정치 군사 외교권 등 현존하는 남북 정부의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방안"(《동아일보》, 2000년 10월 7일 1면)인 것으로 제시되고 있다. 이렇게 본다면 낮은 단계의 연방제는 "형식적으로는 1국가를 유지하되 실제적으로 2국가를 인정"(남궁영 2000, 8)하는 맥락에서 지역자치정부에게 많은 권한을 부여하는 등 과도기적 단계를 강조하고 있다는 점에서, 1민족 1국가 2체제 2지역자치정부라는 공식으로 요약되는 기존의 고려민주연방공화국 창립 방안과는 일정한 차별성을 갖는 것으로 파악할 수 있다. 그리고 이렇게 두 개의 지역자치정부의 권한을 그대로 인정하자는 것이 혹 분단고착화로 흐르지 않도록 하기 위해서는, 지역자치정부가 주권을 그대로 갖는 동시에 그러한 평화공영의 남과 북을 아우르는 느슨한 형태의 "형식적이고 상징적"(신준영 2000, 42) 우산을 어떻게 만들어 나갈 것인가가 과제로 등장하게 되는데, 이를 위해 남과 북은 각각 남북연합기구 내지는 민족통일기구를 제시하고 있다.⁶⁾

그렇다면 일반적으로 유엔과 같은 정부간조직(Intergovernmental organizations: IGOs)이나 연방과 구별되는 정부의 한 형태로서의 연합의 구성원칙 등 몇가지 특징을 살펴보면, ⁷⁾ 이를 통해 연합-낮은 단계의 연방제로의 남북 정상간 합의의 의미를 도출해 보기로 하자. 첫째, 연합은 구성 국가들에게 그들의 국가성과 그에 따른 폭넓은 행정권한을 인정해 준다는 것을 가장 중요한 특징으로 하고 있다. 1) 집단안보라든가 경제공동체와 같은 특정한 분야를 중심으로 구성국가의 주권 가운데 '최소한(minimalist)'의 일부분을 위임받아, 2) '보조적인(subsidiarity)' 역할을 하도록 하면서, 3) 구성국가들간의 '연합적 흥정(confederal bargain)'을 통해 국가간 결합을 이루어낸 결과가 연합이다.(Lister 1996, 38) 이처럼 "주권이 구성국가들이 위임한 수준에서만 행사된다는 의미에서 연합은 국가가 아니다. 그렇다고 그것이 이들 구성국가들간의 단순한 기능적 편의인 것도 아니다. 왜냐하면 연합은 그 구성국가들의 정부뿐만 아니라 그 국민들까지도--그 정도는 다양하지만--포괄하는 결합이기 때문이다."(Lister 1996, 35-36) 이렇게 볼 때 연합은 권력의 집중과 유일성을 강조하는 단일국가관에서 권력의 분산과 다원성을 중시하는 복합국가관으로의 방향 전환을 담고 있다고 하겠다.(서동만 2000, 47)

5) 북한의 '낮은 단계의 연방제'안의 형성과정에 대한 자세한 논의는, 이완범 2000 참조.

6) 남북 연합-연방에서 남북을 아우르는 기구는 북한의 경우 남북의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 '최고 민족위원회'(1960년)에서 북과 남의 각계각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 '대민족회의'(1973년)으로, 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포대표들로 구성되는 '최고민족연방회의'(1980년)로 변화해 왔다.

7) 여기서의 논의는 연합을 대략적으로 정부간기구와 연방간의 중간쯤에 위치하는 것으로 파악하면서 프레드릭 리스터(Lister 1996, 32-47)가 제시한 15가지의 특징들에 크게 의존하고 있다.

연합은 “자가지배(self-rule)와 공유지배(shared rule)의 혼합”(Elazar 1998, 55)이면서도 상대적으로 자가지배를 우선시한다는 점에서 연방과 대조될 수 있는데, 이러한 자가지배의 우선성은 곧 연합내 권력의 중심이 다수가 존재하고 그 결과 권력이 그만큼 분산될 것을 요구한다--이 점은 남북 공동선언을 통해 합의되고 있는 바다--. 그리고 권력중심이 다수 존재한다는 것은 곧 이들 다수의 권력중심으로 하여금 상호간의 ‘협상을 통한 협력(negotiated cooperation)’(Elazar 1998, 55)을 통해서 상호관계를 조정하고 의사결정을 도출해 낼 것을 요구한다고 하겠다.

둘째, 연합은 연방의 형식을 띠기에는 구성국가 주민들간의 이질성이 너무 클 경우에도 이들을 하나로 묶는 데 유용하다는 것이다. 실제로 서유럽에서 보듯이 유럽연합을 거치면서 “여러가지 측면에서 역사적으로 점증하는 평준화 현상”과 함께 “상당히 높은 수준의 상호동질성”이 나타나고 있는데,⁸⁾ (이호근 2001, 360) 그렇게 본다면 남과 북의 연합-연방 합의는 남북간 이질성이 심각하다고 인정되는 현 시점에서, 다시 말해서 1945년 이후 50여년이 지나는 동안 남북한은 특히 정치제도와 관행, 거시경제적 운용 방식, 소유·생산·분배의 메카니즘, 사회심리적 정서 등에서 심각한 이질성을 강화시켜 왔다는 점을 고려하여 우선 연합을 통한 동질성 회복으로 나아가기로 한 것이라 볼 수 있다. 당연히 이 연합의 기간 동안에는 일차적인 충성이 남과 북 각 정부에게 귀속되며 연합에는 이차적인 충성이 주어진다. 다만 민족주의가 EU의 통합성에 부정적으로 작용하고 있는 것과는 달리 남북 연합-연방에서는 긍정적으로 작용할 공산이 크다는 점에서, 연합의 기간을 거치면서 일차적인 충성과 이차적인 충성의 수렴이 보다 활발히 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

남북 연합-연방은 단일 민족의 동일한 언어와 역사·문화를 공유해 왔다는 민족주의에 바탕을 두고 있기 때문에 향후 남북간 민족동질성의 회복을 예상하고 있다고 보며, 그래서 단순한 연합이 아닌 연합-연방이라는 단계성을 통해 연합으로부터 연방으로의 이행 가능성을 시사해 주고 있다고 하겠다.⁹⁾ 이렇게 본다면 남북 연합-연방 합의는 ‘남북연합-연방제-완전통일국가’로 이어지는 김대중 대통령의 3단계 통일론¹⁰⁾(아태평화재단 1995, 34-35)과 ‘낮은 단계의 연방제-높은 단계의 연방제-제도통일’(이완범 2000, 22)로 설정되는 김정일 위원장의 3단계 통일론간의 접합으로서 ‘연합=낮은 단계의 연방(2국가 2체제)에서 출발하여 높은 단계의 연방(1국가 2체제)을 거쳐 제도통일(1국가 1체제)로’의 단계적 접근 방식에 합의한 것이라는 해석이 가능하다. 결국 남북 연합-연방 합의는 평화공영, 과정으로서의 통일, 단계적-점진적 통일접근에 남북이 의견을 같이하는 새로운 시작의 의미를 갖고 있다.

셋째, 2001년 현재 남북한간에는 언제든 계획적이든 우발적이든 일어날 수 있는 중대한 사건들을 어떤 식으로든 증재할 제도적 장치가 없다. 지금까지 정부조직이건 비정부조직이건 남북한의 회원들로 구성되는 기구가 하나도 없다. 그래서 쉽지는 않지만, 남북한 정상간에 합의된 통일방안간의 공통점으로서의 연합-낮은 단계의 연방제를 현실화시켜 나가는 제도적 장치가 요청되는 데¹¹⁾, 그 출발 가운데

8) 예를 들면 범치국가, 대의민주주의, 사회적 시장경제, 사회국가성, 사회적 파트너십, 상호 접근하는 동일한 소비패턴, 생활양식, 사회적 관계 등을 들 수 있다.
 9) 연합이었다가 연방으로 나아간 대표적인 사례로 1783년의 미국과 1848년의 스위스 그리고 1815년의 네덜란드를 들 수 있다. 특히 미국이 연합에서 연방으로 이행해 나갈 수 있었던 요인으로 식민지 경험, 독립전쟁의 희생과 승리, 언어와 문화유산에서의 공통성을 강조하고 있는, Dechacek 1982, pp. 139-145 참조.
 10) 김대중대통령의 3단계 통일론에서 남북연합은 남북한 교류-협력의 결과로서 나올 수도 있지만 그 보다는 민족적 합의에 토대를 둔 남북 당국의 정치적 결단의 결과로서 나오는 것으로 보고 있으며, 그렇기 때문에 남북연합은 남북한 교류-협력을 심화시켜 나가는 촉진제로서의 역할을 하게 된다.
 11) 남북연합이라는 제도적 장치의 시급한 요청이라는 측면에서 박한식은 보다 현실적으로 실현가능한 출발로서 ‘낮은 단계의 국가연합’을 추진해야 할 것을 제창하고 있다.(박한식 2001)

하나가 남북연합의 설립이다.

남북한관계의 제도화 방안 가운데 하나로서 연합은 협상을 통한 협력을 보다 원활하게 가능하도록 하면서 이를 통해 구성국가들의 관계를 조율하기 위해 조약이나 헌법 형식의 성문화된 기본법적 틀을 요구한다. 두말할 필요도 없이 연합은 남북한에 현존하는 이질적인 이념과 제체, 두 개의 정부를 그대로 둔 채, 분단상황을 평화적으로 관리하는 한편 향후 진행되어 나가리라 예상되는 통합과정을 효율적으로 관리해 나가는 제도적 장치로서 역할 것이다. 따라서 연합내에 어떤 기구를 둘 것인지, 그러한 기구내에서의 의사결정 방식은 어떠해야 하고 여기에 소요되는 경비를 어떻게 조달할 것인지, 분쟁이 일어날 경우의 조정과 해결은 어떻게 할 것인지 등에 대해서 남북한 구성국가들간에 합의가 이루어져 가시적인 협약들로 제시되어야 한다. 다시 말해서 남북 연합-연방을 이끌어내는 기본법적 협약들은 불가피하게 평화와 안보, 환경, 무역과 금융, 투자, 운송과 교통, 시민권과 이민 등의 남북간의 쟁점들을 "기능적으로 관할"하는 일종의 규제장치(regulatory regime)로서의 역할도 맡아야 한다는 것이다.(Young 2000, 174) 기본법적 협약들은 기본적으로는 남과 북의 주권을 전제로 하면서도 점차 상징적인 차원을 넘어서서 기능적 관할장치로서 구성국가들의 정부 행동을 일정하게 제약할 뿐만 아니라 구성국가내의 개인, 법인기업, 사회단체까지도 구속하게 되는 결과를 가져올 수 있다. 구성국가들간의 합의와 협약을 자체의 역동성은 예를 들면 분쟁회피방법까지도 협약화함으로써 특정 구성국가의 자의적이고 일방적인 무모함을 일정하게 견제할 수도 있다.¹²⁾ 이와 관련하여 볼 때 남북 연합-연방 합의는 이제부터 남북한간에 상호 이해와 공동보조 속에서 남북평화협정은 물론이고 연합기본법과 다양한 형식의 협약들과 제도적 장치들을 만들어 나가야 할 과제를 안고 있다고 하겠다.¹³⁾ 이 경우에도 1990년대 10년 동안 남북관계의 진전을 통해 합의된 바 있는 남북기본합의서와 같은 합의들은 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

넷째, 연합은 통상 공통의 경제적 이익이라든가 공통의 외부위협에 공동 대처한다는 목적 합리성을 전제로 하는데, 이 점은 앞서서도 살펴보았듯이 최소한 경제적 세계화의 도전에 대한 상호협력이라는 측면에서 남북 연합-연방의 목적 합리성은 충분히 확보되어 있다고 보겠다. 경제적 연합에 우선성을 두고 있는 EU의 경우처럼 남북 연합-연방인 경우도 그 추동력이 당장은 공통의 외부위협이라는 안보 논리 보다는 경제교류와 협력이라는 경제 논리에서 나오고 있고, 그래서 남북 연합-연방은 일차적으로는 실현가능한 경제교류-협력의 확대라든가 공동시장의 형성과 같은 경제공동체의 건설에 중점을 둘 수 밖에 없을 것이다.¹⁴⁾ 그러나 남북 연합-연방인 경우는 EU 등 다른 사례의 국가연합에 비해 그것이 어떤 양상을 띠고 전개되든 거기에는 '하나의 민족'이라는 공통의 민족주의적 정서와 집합적 기억의 역사를 간직한 민족공동체로서의 일체성이 밑바닥부터 정상부까지 강력하게 흐르고 있다는 점에서 중국에는 경제공동체를 넘어서는 민족공동체 건설로 나아가게 되는 추동력을 갖추고 있다고 볼 것

12) 예를 들어 남북간 기본법적 협약이 어떤 이유와 형태를 불문하고 남과 북 사이의 무력도발은 반민족적인 것이라 규정하여 이를 저지하는 모든 형태의 집단방위를 정당화하고, 나아가 UN을 포함하여 모든 형태의 집단방위가 자동적으로 가동될 수 있도록 하는 등의 규정을 담게 된다면, 이는 그만큼 한반도에 있어서 어느 일방에 의한 선제적 무력도발을 견제하고 전쟁가능성을 최소화할 수 있을 것이다.

13) 이와 같은 국가연합 기구 내지는 제도적 장치와 관련하여 김대중대통령이 구상하는 남북연합단계에서 남북연합기구로는 남북연합정상회의, 남북연합각료회의, 남북연합회의, 남북연합회의사무국, 분야별남북연합위원회 등을 들고 있다.(아태평화재단 1995, 39)

14) 함택영 역시 "세계화-정보화 시대에 현실성 및 당위성의 차원에서 가장 기대되는 남북한민족공동체 수립방안을 공동시장을 통한 경제공동체-사회문화공동체-정치공동체의 단계를 거당한 (신)기능주의적-시민사회중심적 통합전략"(함택영 2001, 149)인 것으로 높이 평가하고 있다.

이다. 실제로 6.15 남북공동선언의 5개 합의사항을 보면 1항과 2항 그리고 3항 모두 하나의 민족이라는 축을 중심으로 제기될 수 있는 몇가지 현안에 합의한 것이라는 점에서도 민족-민족주의-민족공동체의 비중이 얼마나 크게 작용하고 있는가를 읽을 수 있다. 이렇게 하나의 민족이라는 측면에서 볼 때 남북 연합-연방은, 일반적으로 국가연합을 성립시키기 위해서 요청되는 구성국가 국민들로부터 전폭적인 지지를 확보하는 데는 그만큼 어려움이 덜할 것으로--이는 그만큼 연합-연방의 성립을 용이하게 할 것으로--예상된다.

4. 한반도에서의 시도: 이점과 가능성

지난 50여년간 체제경쟁과 적대적 의존을 통해 분단의 고착화를 지속해 온 남한과 북한이 21세기 새로운 관계 정립으로 전환해 나갈 수 있는지는 사실 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 남북정상 회담을 통해서 21세기 세계화 시대에 살아가는 남북한의 공조 필요성에 합의한 만큼이나, 이러한 남북한 연합-연방은 크게 다음과 같은 4가지 측면에서 효용과 이득을 가져다 줄 것으로 기대된다.

첫째, 연합-연방은 냉전종식 이후 대두된 사전예방과 정치적-평화적 해결을 지향하는 '협력안보'¹⁵⁾의 맥락에 위치하는 것으로 파악할 수 있다. 다시 말해서 안보문제와 관련해서 볼 때 연합-연방은 남과 북간의 "정치 군사적 신뢰를 구축하여 분쟁을 사전에 예방한다는 예방외교와 분쟁이 이미 발생한 경우 이의 확산을 막는 위기관리"(박건영 2000, 45)를 제도화하는 데 목표를 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 남북 연합-연방은 그 방법론에서 비폭력과 '협상된 협력'을 강조한다. 엘라자르의 지적처럼, "어떠한 연방 형태도 폭력에 의해서 확립될 수는 없는 것"(Elazar 1998, 209)이며, 협상을 통해서 만들어져야 하는 것이다. 이처럼 연합-연방을 통해 군사적 대치를 줄이고 전쟁위험을 감소시킬 수 있다면, 여기서 오는 평화와 안전은 즉각적이고 가장 가시적인 성과일 것이다. 이는 이미 냉전 시대의 이념적·군사적 대치가 종식되어 가는--물론 아직도 인종적·종족적·종교적·경제적 분쟁이 군사적 대치와 정치적 갈등을 낳고 있기는 하지만--탈냉전의 평화공존 추세에 발맞춰 나가는 것이기도 하다.

둘째, 군사비의 감축이 가져오는 가시적인 실리 못지 않게 남과 북이 서로 정치·경제적으로 협력하고 교류함으로써 세계시장에서의 상호의존의 혜택을 증대시키고 어려움을 덜어 나가는 것이야말로 세계화의 경제적 압박에 대한 공동대응의 특성을 보인다고 하겠다. 다른 나라들은 EU, ASEAN, NAFTA 등 각 지역별 경제협력체가 가동되면서 경제적 호혜를 추구해 나가고 있는데 반해 남과 북이 같은 민족으로서 경제협력을 추진해 나가지 못한다면 이로 인한 경제적 손실이 크다는 것은 명약관화하다. 물론 세계화의 압박에 대응하여 동북아경제공동체라든가 또는 한중일 경제협의체가 논의되고 있기는 하지만 아직 가시적인 성과가 나타나지 않고 있는 시점에서, 남과 북이 국가연합을 통해 경제적 교류-협력을 증대시켜 나간다면 이는 동북아시아 주변 국가들에게 많은 유인과 시사를 가져다 주리라 본다. 특히 남북간 경제적 교류-협력은 지리적 근접성에서 오는 물류비용 절감과 공동시장의 조성 그리고 상호간의 노동과 기술 및 자본의 연계 등은 물론이고 동일한 언어·문화적 측면에서 오는 부대비용의 절감을 고려할 때 예상 보다 큰 상승효과를 가져다 줄 것으로 예상된다.¹⁶⁾

15) 협력안보 개념은 1) 비군사적 부문을 포함한 포괄적 안보 개념, 2) 상호의존적 안보확보 방식, 3) 군비통제-군축을 통한 재보장, 4) 수평적-평등적 세력구조, 5) 정치적-평화적 갈등해결방식, 6) 사전예방적 대응조치 등을 특징으로 한다.(이철기 1995, 243)

세계, 그동안 남과 북은 자기 주도로 통일되어야 한다는 강박관념 때문에 상대방을 불신하고 위협해 왔고¹⁷⁾, 그래서 안보를 이유로 인권과 자유에 대한 제한과 침해가 다반사였다. 그러나 남북 연합-연방은 남과 북이 서로를 공존공영의 대상으로 삼는 것이기 때문에, 남북 연합-연방을 거치면서 남과 북 모두에서 반공이니 친남이니 하는 이유로 인권이 탄압을 받는 사례는 줄어들게 될 것이다. 2001년 현재 남한에서는 북한이 변하지 않는데 어떻게 국방의 주적 개념을 바꾸고 국가보안법을 개폐할 수 있는가라는 보수적 견해와 화해-협력의 신남북시대에 걸맞게 북한에 대해 법과 군사적인 측면에서 전향적인 태도를 취해 나가야 한다는 자유주의적 견해가 대립하고 있다. 아마도 이러한 견해대립은 남북 연합-연방이 얼마나 탄력있게 추진되어 나가느냐 하는 점과 김정일 위원장의 방남 결과의 평가에 따라 점차적으로 해소되리라 예상된다. 이렇게 남북 연합-연방은 남북 모두에 인권증진과 자유의 확대를 통한 국민들의 행복추구와 삶의 질 제고에 기여할 것으로 보아 무방할 것이다.

네째, 남북 연합-연방은 제도적 장치의 조정을 통해 범민족적-국가적 문제를 해결해 나가는 하나의 방식으로서 유용한 것이지만, 동시에 이는 추진과정상의 승수효과로서 그동안 민족간에 응어리졌던 적대적 감정을 풀고 서로간에 신뢰와 동질성을 쌓아가는 데 크게 기여할 것이다. 연합-연방을 추진해 나가는 과정에서 이산가족의 아픔을 해결하는 것이 전제될 것은 물론이고 상호간의 관광-학술-문화-스포츠 등 손쉬운 영역에서의 교류와 협력이 증대되어 나갈 것으로 예상되기 때문에 이런 과정에서 남과 북이 같은 민족이라는 동포애와 일체감을 느끼게 될 것이다. 또한 남과 북은 연합-연방을 통해 야만적인 적대로부터 문명화된 화합으로 나아가는 과정에서 세계 사람들에게 문명화된 문제해결 방식을 보여줌으로써 한민족의 21세기적 분출이랄까 또는 신뢰도 높은 한민족의 국제적 위상 강화를 가져다 줄 것이다. 또한 남북 연합-연방을 통해 그동안 남과 북이 손에 손잡고 나아가자고 노래 부를 때마다 같은 민족까지 총부리를 겨누면서 살고 있기에 느끼게 되는 한민족으로서의 허위의식과 모멸감도 털어버릴 수가 있을 것이다.

이러한 4가지 측면의 이점들은 서로 분리되어 있기 보다는 상호밀접하게 연관되어 있는 것이기 때문에 남북 연합-연방의 실천적 성과는 기대 이상으로 클 수가 있다. 그러나 연합-연방을 실현해 가는 과정이 마냥 장미빛인 것만은 아니다. 남공영의 지적처럼, 연합-낮은 단계의 연방제 성격의 모호성과 그에 따른 중앙정부의 성격 및 지위의 문제를 포함하여 통일방안과 헌법규범간의 괴리 문제, 내전가능성 등 남북간에 해결해야 될 문제가 적지 않다.(남공영 2000, 9-11) 연합-연방이 남과 북 모두에게 진정으로 상생과 호혜, 공영을 가져다 주지 못하면, 언제든 적대와 갈등으로 비화되어 나갈 여지가 큰 것도 사실이다. 이는 그만큼 남북 연합-연방의 성공은 상당한 정도로는 가능성을 현실화해 나가는 남북 정치지도자들의 정치적 역량과 '조직된 지성'(Dewey 1935, 51)의 활용을 요구한다고 하겠다. 또한 궁극적으로는 남과 북의 국민들 모두의 의식전환과 결연한 의지, 다시 말해서 실현가능한 것부터 하나씩 교류-협력-호혜-공영을 성공적으로 도모하는 과정에서 연합-연방에 대한 이해와 수용, 지지가 폭 넓게 확대되어 나가는 일련의 과정을 요구한다고 보겠다.

16) 특히 남한내에 북한과의 경험에 대해 회의적인 시선이 없지 않지만, '생산물주기'의 특성상 노동집약적 내지는 중저급기술의 산업을 해외로 이전해야 할 남한경제에 있어 북한 시장은 농쳐서는 안될 수요라고 보겠다.

17) 그래서 필자는 남한정부의 통일부라는 명칭이 자칫 남한 주도의 통일을 목표로 삼고 있다는 인상을 주기 쉽기 때문에 남북 국가연합이 논의되는 21세기 현 시점에서는 그 명칭을 민족부로 바꾸는 것이 어떤가 하는 제안을 하고자 한다. 이는 남과 북이 통일 보다는 민족의 공존공영에 더 큰 관심과 이해를 갖는다는 점을 확실히 하는 것이라고 보기 때문이다.

5. 평화의 섬 제주: 제3수도론

2000년 남북한 화해-협력의 개막이 세계적 탈냉전 이후 지난 10년간 남북한간의 '분단체제'가 서서히 동요하기 시작했기 때문에 가능한 것으로 본다면, 다른 측면에서 남북한 화해-협력의 개막은 한반도의 냉전을 규정했던 또 하나의 축인 미-중간의 동아시아 대결구도가 변화했기 때문에 가능한 것이기도 했다. 이와 같은 변화의 시작에서 제주도는 1991년에 이미 고르바초프 대통령의 제주 방문을 통하여 장차 평화의 섬으로 역할할 수 있는 위상을 부여받았었다. 그 이후 제주도민들은 21세기 제주도의 미래와 관련하여 '평화의 섬' 만들기에 많은 논의와 관심을 기울여 오고 있다.¹⁸⁾ 다만 지난 10년간 아직 탈냉전에서 벗어나지 못한 한반도상의 냉전적 대결구도로부터 제주 평화의 섬이 제약을 받았던 것도 사실이다.

그러나 2000년 6월 정상회담 이후 이제 제주도가 보다 적극적으로 남북한 화해-협력 시대에 동참하고 나아가 동북아 평화에 일익을 담당할 수 있는 여건이 마련되어 나가고 있다. 그렇다면 21세기 남북한 화해-협력과 동북아의 평화에 제주가 참여하고 역할할 수 있는 가능 영역은 무엇일까?¹⁹⁾ 이와 관련하여 필자는 조직화된 지성의 일환으로서 "평화의 섬: 제3수도론"을 제안해 보고자 한다.

남북 화해-협력 시대에 제주의 제3수도 역할이라는 필자의 방안 제시는 우선 이론적으로는 앞에서 살펴본 바와 같이 국가연합의 '다수권력중심(multiple power centers)' (Elazar 1998, 55) 원칙에 따른 것이다. 또한 이것은 실천적으로 남과 북이 동시에 과도기적으로 설정하고 있는 남북 연합-낮은 단계의 연방에서 어떻게 '남북연합기구-민족통일기구'²⁰⁾를 만들어 나갈 것인가 하는 과제와 긴밀히 연관되어 있다. 즉 과도기적 단계의 KU를 제주도에 설치하는 것이 어떠한 제안이다. 과도기적 단계에서 남의 수도는 서울이고 북의 수도가 평양이라면, 또 하나의 과도기적 KU를 제주도에 두면서 제주도를 또 하나의 상징적인 제3의 수도로 설정하자는 제안은 적어도 다음과 같은 몇가지 점에 근거를 두고 있다.

첫째, 6.15 정상회담 이후 남북한 화해-협력 시대의 개막이 기본적으로 남북한간 균형에 근거를 두는 것이어야 한다면, 과도기적인 상징적 기구로서의 KU는 한반도의 어느 남쪽이나 북쪽에 두는 것보다는 한반도로부터 일정한 거리를 두고 있는 제주도가 지정학적 위치상 가장 적합하다는 것이다. 이는 스위스의 제네바가 동서화합의 장으로서 역할할 수 있었던 데에는 동서냉전에서 중립적인 위상과 함께 등거리에 위치해 있다는 지정학적인 이점이 크게 작용했다는 데서도 시사를 받을 수 있다.

둘째, 남과 북의 여러 자치단체와 비교할 때 제주도는 지역의 규모가 크지 않아서 남과 북 어느 자치단체로부터도 정치적으로 견제를 받을 염려가 없을 뿐만 아니라 동시에 너무 작지도 않아서 남과 북을 아우르는 KU가 적절히 작동하기에 부족함이 없다는 점에서 규모의 최적성을 보유하고 있다는 점이다.²¹⁾ 또한 제주도는 천혜의 관광지로서 남과 북의 한민족 모두가 오가고 싶은 지역 가운데 하나

18) 1996년 제주의 발전방향에 대한 도민의식조사를 보면 제주사회가 나아갈 방향으로서 '평화의 섬'이 28.5%로 가장 높았다.(김향원 외 2000, 107-110)

19) 이에 대한 대안으로서 고성준(2000, 15 표1 참조)은 '자연,문화,인간이 공존과 번영을 구가하는 평화의 섬' 모델을 제시하고 있으며, 고창훈(2000)은 "남북통일을 위한 6개국(2+4) 평화섬 조직위 유치"를 정책대안으로 제시하고 있고, 김진호(2000)는 제주 국제자유도시 이념으로서 평화의 섬을 강조하고 있다.

20) 이 논문에서 필자는 이러한 연합기구를 북한측의 이해를 덜기 위해 한민족통일방안에서 제기되는 남북연합(The Korean Commonwealth)로 표기하기 보다는 EU식으로 KU(Korean Union)로 표기하고자 한다.

21) 물론 제주도는 한반도로부터 떨어져 있다는 지역적 거리 때문에 교통-통신의 비용이 많이 든다는 단점이 없

이다. 그래서 제주도에 '민족연합기구'를 설치하여 남과 북의 많은 사람들이 제주도에 와서 관광도 즐기면서 남과 북의 현안에 대해 서로 머리를 맞대어 의논하고 신뢰를 구축해 나가는 데 제주도가 최적의 장소가 아니냐는 것이다.

셋째, 주지하다시피 제주도는 1991년 고르바초프 당시 소련 대통령의 방문 이후 동북아와 한반도의 탈냉전 내지는 화해-협력을 추동해 나가는 장으로서 역할할 수도 있는 여지를 부여받았었다. 그 이후 95년 중국의 장쩌민 국가주석, 96년 미국의 클린턴 대통령, 99년 일본의 오부찌 총리 등 강대국 정상들이 제주를 방문했고, 북한의 김정일 위원장도 한라산을 선호하여 제주도를 방문할 가능성이 작지 않다.²²⁾ 이렇게 제주도가 동북아와 한반도의 화해-협력으로 나아가는 도정에서 일정한 역할을 할 수 있는 여건을 갖추고 있다면, 앞으로 이러한 여건이 보다 유효하게 작동하고 충분히 발휘될 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주는 것은 어떤가 하는 생각이다. 지금까지 남북한 교류-협력이 제3국을 거침으로써 그만큼 시간과 비용을 많이 요했는데, 이제는 이러한 교류-협력의 거점을 제주도로부터 시작하여 한반도로 옮겨 놓아야 할 때가 되었다고 본다.

넷째, 제주도가 섬이라는 지역적 특성은 향후 북한 주민들이 남한에 와서 이주해 살기 전에 일정한 적응 기간이 필요로 할 때 또는 남한의 기술을 배우고 지식-정보를 획득해 나갈 수 있도록 북한 주민의 자유로운 왕래를 허용하는 등 교류-협력이 활발히 진행되어 나갈 때 과도기적으로 하나의 북한 관련 특구로서 역할하는 데 유용하다는 점도 고려에 넣을 수 있다. 또한 최근 항구적인 이산가족면회소 설치 장소로 판문점과 금강산, 경의선 연결지점이 검토되면서, 이 가운데 "판문점은 노약자나 병약자가 이용하고 금강산은 건강하고 장기면회를 희망하는 이산가족들이 이용하면 될 것"(『중앙일보』, 2001년 1월 31일)으로 설명되고 있는데, 남쪽에도 관광을 겸한 장기면회를 원하는 이산가족을 위해 제주도에 이산가족면회소를 설치하는 것이 유용하다고 생각한다.

6. 맺는말

첫술에 배부르랴. 이 속담처럼 2001년 현 시점에서 남북한관계의 진전을 가장 간명하게 드러내 보여주고 있는 말도 없을 것이다. 사실 남북한관계란 지속적으로 꾸준하게 추구하다 보면 어느날 아침 새로운 시대를 맞게 되었음을 알게 되는 그러한 성질의 것일 가능성이 크다. 이 논문에서 지적하였듯이 21세기 남북한관계의 새로운 시작도 기실은 길게는 지난 반세기 동안, 짧게는 지난 1990년대 10년 동안 남북한관계의 새로운 돌파구를 찾으려는 나름대로의 노력들이 축적된 데서 가능했던 것임을 새삼 강조할 필요도 없을 지 모르겠다. 결국 한반도의 새로운 역사 창조는 남과 북의 주체적인 지속적 노력을 전제로 한 가운데 동아시아 국제환경의 우호적인 변화와 세계화의 공통된 도전을 매개로 한 심사숙고와 선택을 통해 가능한 것으로 보는 것이 이 논문의 핵심 주제이다. 바로 그렇기 때문에 이 논문은 2000년 6월 이후 대두된 남북한 연합-연방이 방법론적으로는 무력이나 우발적 계기가 아닌 남북

는 것은 아니지만, 다행히도 최근 인터넷과 이동통신 등 정보통신기술의 비약적 발전을 통해 이러한 비용은 상당한 정도로 줄일 수 있다는 점에서 제주도의 지형학적 위상은 손상 받지 않을 것이라고 볼 것이다.

22) 제주도가 지난 10년간 한반도 관련 국가 정상들이 자주 방문을 하게 된 데에는 제주도가 "따로 떨어져 있는 곳이기 때문에 대한민국을 방문했다는 생색은 내면서도 그 중심부를 방문한 것은 아니고 지나치는 길에 살짝 들렀다는 정도로 받을 뻔 수 있다"(김기협 2000, 7)는 나름대로의 정치적 고려와 계산이 작용한 것으로 보겠다.

의 공동노력에 의해 도달하는 하나의 '계약'이며, 내용적으로는 민족적 평화공영의 틀이라는 점을 강조하고 있다.²³⁾

다만 이 논문은 세계화와 지방화의 만남이랄까 아니면 중앙과 지방의 협력이라는 차원에서 남북 연합-연방과 관련하여 평화의 섬 제주도의 역할을 한번 강구해 보았다. 이와 관련하여 하나의 부록을 달면 다음과 같다. 1999년 12월 개정된 <제주도개발특별법> 제52조는 "국가는 세계화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착시키기 위하여 도(道)를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다"고 규정하고 있다.²⁴⁾ 이렇게 세계평화의 섬 지정은 한반도와 동북아를 포함하는 세계적 차원의 평화를 위해 무엇인가 기여할 수 있는 제도적 장치를 통해 모종의 역할을 기대하고 있다. 그래서인지 2000년 10월 남북교류협력에 따른 제주지역 발전방안 조사에서도 제주도민들은 남북교류사업으로 현재 추진하고 있는 사업 가운데 감귤보내기, 씨감자 보내기와 같은 민간차원의 경제교류 확대(23.7%)와 이산가족면회소 설치(22.0%)를 우선적으로 추진해 나가는 것이 좋다는 견해를 표하고 있다.(양길현 2000.11. 6) 이런 점을 고려하면서 남북화해-협력 시대에 발맞춰 제주도가 제주도민의 지지를 받으면서 기여할 수 있는 가능 영역으로서, 단기적으로는 감귤보내기 등의 민간교류확대와 이산가족면회소 설치를 강조하면서 동시에 장기적으로는 제주도에 민족연합기구를 설치하는 것이 어떠한 제안을 하고자 한다.

23) 남북 연합-연방이 '과정으로서의 통일'에 초점을 맞추고 있는 일종의 남북한간 '계약'이라면, 이러한 계약은 남과 북 "계약 당사자간의 동등성을 가정"하는 롤스(John Rawls)적 의미의 '원위치'(original position)(Rawls 1971, 19))에서 평화-공영이라는 두개의 목표와 원칙을 중심으로 상호이득이 되도록 합의하는 데서 출발하는 것으로 보아야 할 것이다.

24) 제주 평화의 섬 지정과 관련하여 2000년 10월 제주발전연구원은 <제주 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가>라는 주제로 학술세미나를 개최한 바 있는데, 여기서 김세택(2000)은 제주 평화의 섬 지정이 어떤 의의를 갖고 있는지에 대해서 논의를 하였고, 김부찬(2000)은 제주 평화의 섬 지정과 관련한 실천전략을 그리고 안영훈(2000)은 제주 평화의 섬에 기초한 국제교류협력 활성화 전략을 제시하고 있다.

참고문헌

- 고성준. 2000. “통일시대 제주의 위상과 실천과제,” 2000년 11월 25일 제주문화포럼 주최 <통일시대와 제주도의 위상> 심포지엄에서의 발표 논문.
- 고창훈. 2000. “평화섬 정책의 준거틀과 실천논리,” 2000년 10월 14일 제주대학교 5개연구소 공동 주최 주최 <섬과 대륙의 공영> 국제학술회의에서의 발표 논문.
- 김근식. 2000.7. “연합제와 연방제의 공통성 인정-통일접근 방식과 평화공존에 합의,” 『아태평화포럼』, 제39호, 2000년 7월호.
- 김기협. 2000. “섬의 운명,” 2000년 11월 25일 제주문화포럼 주최 <통일시대와 제주도의 위상> 심포지엄에서의 발표 논문.
- 김세택. 2000. “제주 평화의 섬 지정 필요성,” 2000년 10월 제주발전연구원과 제주방송인크이 공동 주최한 <제주 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가> 학술세미나에서의 발표 논문.
- 김부찬. 2000. “제주 평화의 섬 지정과 실천전략,” 2000년 10월 제주발전연구원과 제주방송인크이 공동 주최한 <제주 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가> 학술세미나에서의 발표 논문.
- 김일성. 1991. “1991년 신년사,” 『로동신문』, 1월 1일.
- 김진호. 2000. “제주 국제자유도시 이념으로서의 평화의 섬,” 2000년 4월 재외제주도민회협의회와 제주 국제협의회가 공동 주최한 <새천년, 새제주-백만 제주인의 힘과 대응전략> 학술대회에서의 발표 논문.
- 김항원 외. 2000. 『전환기 제주의 의식과 제주정신』. 제주: 제주대학교출판부.
- 『동아일보』, 2000년 10월 7일.
- 남궁영. 2000. “남북한 통일방안의 재고찰: 연합제와 낮은 단계의 연합제,” 2000년 12월 14일 한국국제정치학회 주최 2000년도 한국국제정치학회 연례학술회의 및 정기총회에서 발표논문.
- 박건영. 2000. “동북아 다자간 안보협력의 현실과 전망,” 『한국과 국제정치』(경남대학교 극동문제연구소), 제16권 제2호, 가을-겨울.
- 박한식. 2001. “‘낮은 단계’의 국가연합 혹은 콰몬웰스를 위한 정당한 요구,” 『평화논총』(아태평화재단), 제5권 1호.
- 백학순. 2001. “미국의 대북정책과 우리의 대응방향,” 2001년 5월 11일 “남북정상회담과 한반도평화” 제6차 세종국가전략 포럼에서의 발표 논문.
- 서동만. 2000. “남북한 통일방안의 접점: ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제,’” 2000년 6월 26일 고려대학교 아세아문제연구소 주최 <남북정상회담과 패러다임 전환> 학술회의 발표논문.
- 신준영. 2000. “낮은 단계의 연방제, 그리고 김정일 쇼크,” 『말』 7월호.
- 아태평화재단. 1995. 『김대중의 3단계통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 아태평화출판사.
- 안병준. 2000. “남북정상회담 이후의 남북관계: 공존공영의 동반자로,” 2000년 6월 20일 연세대 사회과학연구소 주최 <남북정상회담과 통일전망> 2000년 춘계학술대회에서의 발표 논문.
- 안영훈. 2000. “제주 평화의 섬 지정과 국제교류·협력,” 2000년 10월 제주발전연구원과 제주방송인크립 주최 <제주 평화의 섬 지정 어떻게 할 것인가> 학술세미나에서의 발표 논문.
- 양길현. 2000.11. 『남북교류협력에 따른 제주지역 발전방안 조사 보고서』. 제주대학교 동아시아연구소.

- 양길현. 2001. “
- 이완범. 2000. “북한 통일정책 연구: ‘낮은 단계의 연방제’ 생성과정을 중심으로.” 2000년 12월 14일 한국국제정치학회 주최 2000년도 한국국제정치학회 연례학술회의 및 정기총회에서 발표논문.
- 이철기. 1995. “집단안보·집단방위·협력안보의 동북아 적용가능성에 관한 비교 고찰.” 『통일문제연구』, 7권 2호.
- 이호근. 2001. “세계화 경제 속의 국가의 변화와 서유럽 다층적 통치체제의 발전.” 『한국정치학회보』, 32집 2호, 여름.
- 장명봉. 2000. “통일방안으로서의 <연합제안>과 <낮은 단계의 연방제안>- 통일방안의 대안 모색을 위하여.” 2000년 10월 27일 제주대학교 동아시아연구소 주최 동아시아 연구포럼에서의 발표 논문.
- 『중앙일보』, 2001년 1월 31일.
- 『한겨레신문』, 2001년 1월 30일.
- 함택영. 2001. “한반도 평화체제 수립방안: 경제협력 및 군축을 통한 민족공동체의 모색.” 2001년 5월 11일 “남북정상회담과 한반도평화” 제6차 세종국가전략 포럼에서의 발표 논문.
- Dewey, John. 1935. *Liberalism and Social Action*. New York: Capricorn.
- Duchacek, Ivo D. 1982. “Consociations of Fatherlands: The Revival of Confederal Principles and Practices.” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.12, No.4, Fall.
- Elazar, Danil J. 1998. *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Lister, Frederick K. 1996. *The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Shapiro, Ian and Mecedo, Stephen. 2000. “Introduction.” Ian Shapiro and Stephen Mecedo, ed., *Designing Democratic Institutions*. New York: New York University Press.
- Young, Iris Marion. 2000. “Self-Determination and Global Democracy: A Critique of Liberal Nationalism.” Ian Shapiro and Stephen Mecedo, ed., *Designing Democratic Institutions*. New York: New York University Press.