통일연구원

『민족공동체 통일방안 평가 등을 통한 새로운 통일담론 형성』 연구

2024. 07. 13.

■ 연구책임자: 박주화(연구위원 /통일연구원)

■ 공동연구자: 조한범(선임연구위원 /통일연구원) 김민성(부연구위원 /통일연구원)
정성윤(선임연구위원 /통일연구원) 백승준(부연구위원 /통일연구원)
한동호(선임연구위원 /통일연구원) 정유석(부연구위원 /통일연구원)

KINU 통일연구원
Korea Institute for National Unification

본 연구보고서에 수록된 내용은 연구진의 의견이며 통일부의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

목 차

요약 ····· i

I. 통일 환경 평가 ····· 1

1. 1994년 대 2024년: 대내외 통일환경 비교 및 평가 ····· 1

가. 통일환경 비교의 목표 ····· 1

나. 1994년 통일환경 ····· 2

다. 2024년 통일환경 ····· 7

2. 북한 대남정책 변화의 함의와 영향 ····· 18

가. 北 대남정책 변화가 남북관계에 미치는 영향 ····· 18

나. 北 대남정책 변화가 국제사회에 미치는 영향 ····· 21

다. 北 대남정책 변화가 한국내부에 미치는 영향 ····· 24

라. 北 대남정책 변화가 북한내부에 미치는 영향 ····· 25

II. 통일담론의 역사와 평가 ····· 28

1. 역대 정부의 통일방안 평가 ····· 28

가. 평화통일구상 선언(1970.8.15.) ····· 28

나. 평화통일 외교정책 선언(1973.6.23.) ····· 29

다. 평화통일 3대 기본원칙(1974.8.15.) ····· 30

라. 민족화합 민주통일방안(1982.1.22.) ····· 31

마. 9차 헌법개정(1987.10.12.) ····· 32

바. 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(1988.7.7.) ····· 33

사. 한민족공동체 통일방안(1989.9.11.) ····· 34

아. 『민족공동체 통일방안』(1994.8.15.) ····· 35

2. 역대 남북 정상 간 합의 평가 ····· 38
가. 7.4남북 공동성명(1972.7.4.) ····· 38
나. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.) ····· 38
다. 6.15 남북공동선언(2000.6.15.) ····· 38
라. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007.10.4.) ····· 39
마. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018.4.27.) ····· 39
바. 9월 평양공동선언(2018.9.19.) ····· 39

3. 『민족공동체 통일방안』의 쟁점 ····· 41
가. 남북연합에 관한 쟁점 ····· 41
나. 화해·협력 단계에 관한 쟁점 ····· 44
다. 통일국가에 관한 쟁점 ····· 45
라. 변화된 통일환경과의 조응 문제 ····· 46

III. 새로운 통일담론의 가능성 탐색 ····· 49
1. 자유민주주의 통일 비전의 방향 ····· 49
가. 자유민주주의 통일국가론과 자유민주주의 통일 비전 ····· 49
나. 자유주의에 대한 강조와 자유민주주의 통일 비전 ····· 52
다. 통일의 방법론이 아닌 통일의 지향점으로서의 자유민주주의 통일 비전 ····· 54

2. 새로운 통일담론의 방향 1: 통일방안의 발전적 수정 ····· 59
가. 새로운 통일담론의 형성 방향 ····· 59
나. 새로운 통일담론의 기조 ····· 59
다. 새로운 통일담론의 주요 내용 ····· 61
라. 새로운 통일담론 추진 방식 ····· 68

3. 새로운 통일담론의 방향 2: 『민족공동체 통일방안』의 재발견 ····· 70

가. 『민족공동체 통일방안』은 대한민국 통일담론의 '역사'이자 넥서스 ····· 70

나. 『민족공동체 통일방안』은 통일환경의 변화에 관계없이 지켜야 할 통일의 원칙과 가치를 제시 ····· 71

다. 『민족공동체 통일방안』에 대한 적극적 재해석을 통해 『민족공동체 통일방안』의 재발견을 추진 ····· 71

라. 『민족공동체 통일방안』의 철학과 미래상을 통일방안이 처음으로 제시된 『제49주년 광복절 경축사(위대한 한민족의 시대를 위한 매진)』을 재확인하는 방식으로 제시 ····· 74

Ⅳ. 새로운 통일담론 확산을 위한 정책 과제 ····· 77

참고문헌 ····· 86

요약

○ 2024년 국제정세는 미국 주도의 자유주의적 국제질서의 약화, 미·중 전략 경쟁의 심화와 복합 안보위기의 대두, 군사·경제·기술 등 전방위 경쟁이 진행되며 불안정성이 높은 상황

○ 주요 주변국의 한반도 정책은 북핵 문제가 우선순위에 자리 잡은 가운데, 한국 내에서도 통일에 관한 관심과 지지가 낮은 상황이 지속

- 한미동맹 및 한·미·일 3자 안보협력이 강화되는 가운데, 3국은 정상회의에서 '자유롭고 평화로운 통일한반도'를 언급하며 한반도 문제에 대한 한국 입장을 지지[1)]
- 중국은 이러한 한·미·일의 행동에 비판적인 입장을 보내면서 북한(북핵)과의 관계를 관리하고 있으며, 러시아의 경우, 우크라이나전과 맞물려 북한과 밀착 행보를 강화

○ 북한은 남한과의 관계를 '적대적 두 국가관계'로 규정하고 반통일적 접근을 가속화

- 국제적 차원에서 남북의 '1991년 체제' 즉 국제적으로 용인되었던 남북 '특수관계' 무력화 시도 가능성이 있으며, 이 경우 한국 정부는 남북관계에 대한 지속과 변화를 국제사회에 설명하고 명확히 할 필요성 강화
- 남북관계 차원에서 북한은 대남 도발 전략이자 내부의 결속을 통한 핵무력·국방력 강화에 주력하기 위한 정당성 확보 수단으로 '적대적 이국가론'을 활용
- 대내적으로 대북 적대적 이미지 확산 및 반공·비핵·안보 이슈가 제기되며 통일에 대한 부정적 인식을 기반으로 새로운 통일담론에 대한 수요 증가

1) 대한민국 대통령실, "캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명," 2023.8.18., <https://www.president.go.kr/newsroom/press/yeE9qWIT> (검색일: 2014.5.12.).

○ 국내적으로는 통일에 대한 관심이 낮아지는 추세이나, 우리 정부는 헌법 가치에 기반을 두고, 통일을 역사적·민족적 과업으로서 관련 정책을 추진 중임. 통일에 대한 새로운 방향성을 제시하는 차원에서 '자유민주주의 기반 통일', '자유롭고 평화로운 한반도' 등의 개념을 활용·추진하고 있는 상황

○ 역대 대한민국 정부의 통일방안은 시간이 흐름에 따라 점차 구체화

- 국력의 상대적 열세에 있던 박정희 정부 때의 통일방안은 평화 통일의 원칙을 강조하는 데 초점
- 이후 꾸준한 경제성장으로 힘의 균형이 남한에 유리하게 변화함에 따라 남한 주도의 통일 달성에 대한 자신감이 상승, 평화 이외에도 자주와 민주 등 다양한 통일의 원칙 제시
- 통일 과정도 점차 세분화 되고, 통일 미래상 역시 구체화
- 냉전기 이념경쟁이 동구권의 붕괴로 종식됨에 따라 자유와 민주가 통일의 가치로 부상

○ 역대 남북합의는 7.4 남북 공동성명 이래로 연속성을 유지

- 7.4 남북 공동성명의 3대 원칙 중 '자주'가 6.15 남북공동선언을 기점으로 부각
- 6.15 남북공동선언에서 유일하게 통일 과정에 대한 논의 진행

○ 『민족공동체 통일방안』에 대한 쟁점은 크게 남북연합의 형태와 적절성, 화해와 협력 단계의 명확성, 통일국가의 비전 및 통일환경과의 친화성을 중심으로 전개

- 남북연합의 형태에 대해서는 연합주의, 연방주의, 협의주의 등의 논의가 전개되어 왔으며 남북연합의 기능과 위상, 화해와 협력단계와의 중첩 문제 등에 대한 학계의 논쟁이 존재
- 화해와 협력 단계에 대한 논의는 기능주의의 타당성, 비핵화 프로세스와의 관계에 관한 논의가 전개되고 있는 상황
- 통일국가의 이념에 대한 표면적 합의는 있지만 강조점에서는 차이가 존재

- 30년 전에 제안된 통일방안이 현재의 통일환경과 조응하는지, 조응해야 하는지에 대한 논쟁이 존재

○ 자유민주주의 통일 비전의 핵심은 남북한 주민 모두 자유롭고 풍요로운 통일한반도 건설이며, 이는 자유롭고 평화로운 통일한반도를 지지하는 주변국가의 지속적 지지와 자유민주 통일에 대한 국내적 역량이 비약적으로 성장할 때 실현 가능

- 새로운 통일담론으로서 자유민주주의 통일 비전은 특히 다음 세대의 관점에서 제시되는 것이 바람직
- 헌법가치로서의 자유민주주의의 의미를 도출하기 위해, 자유민주주의 제도 및 가치에 대한 종합적 이해가 요청
- 대한민국 정부가 자유민주주의 통일 비전을 제시하는 것은 통일의 방법론이라기보다는 궁극적 지향점으로서의 통일 비전이며, 30년을 풍미하였던 접근을 통한 변화 패러다임에서 탈피하여, 남북한 모두가 변화를 통해 서로 접근하는 '변화를 통한 접근' 패러다임으로의 전환을 의미

○ 새로운 통일담론은 '국민이 행복한 자유롭고 평화로운 통일 한반도'를 목표로 '新 3단계 추진 전략'을 고려

- 『민족공동체 통일방안』의 통일추진 3단계를 변화된 상황을 반영해 공세적으로 재해석
- 대한민국 주도의 새로운 평화통일 추진 전략으로 북한 변화를 견인하고, 통일국가를 지향

○ '新 3단계 추진 전략'은 『민족공동체 통일방안』의 골격을 유지하고, 화해·협력, 남북연합, 통일국가 3단계를 공세적으로 해석

- 1단계 화해·협력기 목표 ▶ 북한체제 정상화
- 2단계 남북연합기 목표 ▶ 민주주의 남북연합
- 3단계 통일국가 목표 ▶ 자유민주주의 1국가

○ 새로운 통일담론은 가칭 ‘한반도 평화통일을 위한 특별선언’의 형식으로 발표

- 평화통일에 대한 정부의 강력한 의지 표명
- 2024년 8.15를 대한민국 주도의 ‘평화통일 추진 원년’으로 선언
- 김정은 정권의 반통일, 반평화, 반민족 인식에 대한 대응과 글로벌중추국가로서 위상을 정립한 대한민국의 위상 및 변화하는 국제정세를 반영한 자유민주주의 통일비전과 통일을 위한 ‘新 3단계 추진 전략’을 발표
- 북한주민에 대한 맞춤형 전략을 발표

○ 이와는 별도로 대한민국 통일담론의 ‘역사’이자 통일환경의 변화에 관계없이 지켜야 할 통일의 원칙과 가치를 제시하고 있는 『민족공동체 통일방안』을 재발견하는 노력을 강화

- 『민족공동체 통일방안』의 첫 번째 단계인 화해·협력 시기의 목표인 이질성과 적대감 해소를 강조하고 이를 실천하기 위한 핵심과제로 비핵화를 설정하는 방안 고려
- 북한 비핵화와 국제협력을 담은 『담대한 구상』은 『민족공동체 통일방안』의 화해·협력을 위한 윤석열 정부의 원칙으로 평가
- 민족공동체 통일방안은 (북한 주민의) 자유와 인권 문제를 적극적으로 제기하고 있음을 강조

○ 『민족공동체 통일방안』의 철학과 미래상은 통일방안이 처음으로 제시된 『제49주년 광복절 경축사(위대한 한민족의 시대를 위한 매진』을 재확인하는 방식으로 제시

○ 역대 정부의 통일정책과 『민족공동체 통일방안』과의 연계성을 발굴함으로써 지속가능한 통일정책의 가능성을 탐색

- 『민족공동체 통일방안』 해설서 증보판 발간
- 『민족공동체 통일방안』을 설명하는 유튜브와 동영상을 제작, 국립 통일교

육원의 교육자료로 활용

- 국정과제인 “국민-국제사회와 함께하는 통일 준비”를 목표로 다양한 국제적 담론의 장 형성

○ 통일공공외교 강화를 위한 학문 생태계 조성

- 국내 거주하는 외국인 유학생들을 대상으로 한 통일 및 북한 교육 강화
- 2023년 8월 한·미·일 캠프 데이비드 정상회의에서 3국 정상이 ‘자유롭고 평화로운 통일한반도’를 지지한 만큼, 이의 모멘텀 지속을 위한 연대를 강화하고, 다양한 협력 사업 추진[2)]
- 유럽 국가들과는 가치 중심으로 접근

○ 보편적 가치의 통일교육 접목

- 자유, 민주, 인권, 평등, 행복 추구 등 보편적 가치에 기반한 통일교육 강화
- 북한인권 상황과 자유민주주의 담론의 연계성 강조 및 확산
- 통일교육에 자유의 가치를 투영할 수 있는 다양한 플랫폼 개발

○ 북한의 반통일 선언을 새로운 통일담론과 연계

- 이민족-이국가론을 추진한 동독에 대한 서독의 사례를 심층적으로 발굴하고 이를 통일담론에 활용
- 정부차원에서는 북한 당국에 대한 선명한 메시지를 제시하고 이를 국민들에게 적극적으로 전달하는 노력 강화
- 북한 주민을 대상으로 통일에 대한 명확하고 이해하기 쉬운 메시지를 전달
- 통일 미래 비전의 중장기 경제협력 구체화 제안

2) 위의 자료

I. 통일 환경 평가

1. 1994년 대 2024년: 대내외 통일환경 비교 및 평가

가. 통일환경 비교의 목표

○ 국제정세 및 북한과 국내 수준의 통일환경에 대한 분석은 새로운 통일비전 또는 방안을 제시하기 위한 출발점

- 『민족공동체 통일방안』이 제시되었던 1994년의 통일환경과 새로운 통일담론을 모색하는 2024년의 통일환경을 분석, 평가하여 공통점과 차별점을 식별
- 『민족공동체 통일방안』의 환경의 변화에도 불구하고 여전히 유효한 영역과 환경의 변화에 조응해야 할 영역을 탐색

○ 독일 통일 역시 서독의 동독에 대한 관계개선 추구뿐 아니라 적극적인 대외정책을 통한 우호적 여건 조성이 통일로 이어지는 주요 요인으로 작용[3)]

- 서독의 동방정책은 대동독 및 통일정책을 포괄하는데, 이 정책은 동독과의 관계 개선 추구뿐 아니라 동유럽 및 소련에 대한 정책을 포함
- 특히 동방정책은 통일 실현을 위한 대외적 요건의 중요성을 인식하고 국제정치·군사 환경의 변화, 유럽에서의 세력균형을 중요 요소로 간주
- 독일의 통일이 유럽의 질서와 연계되어 있으며 서독이 유럽의 긴장 완화와 안전 보장에 기여한다는 전제 하에 우선적으로 실현 가능한 현실적 외교 접근 추구
- 이러한 동방정책은 공존과 긴장완화를 동시에 추구함으로써 유럽의 안정과 평화에 기여했다는 평가가 있는 반면, 분단의 고정화, 공존의 장기화로

3) 김학성, "독일의 통일문제와 국제정치," 『통일문제연구』, 제11권 1호 (2002), pp. 57-88; 신인아, "냉전기 동서독관계와 현재 남북관계의 비교: 서독의 신동방정책을 중심으로," 『유럽연구』, 제26권 2호 (2008), pp. 53-85; 황병덕, 『독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도통일에 주는 시사점』 (서울, 통일연구원, 2010), pp. 3-17.

이어졌다는 평가도 존재

- 그러나 이러한 여건 조성의 기간이 있었기 때문에, 동독의 개혁과 혼란의 시기를 통일의 기회로 연결

○ 따라서 우리의 첫 통일방안이 발표된 시기와 현재의 통일환경 비교를 통해 정부의 정세 판단, 대응 및 한계를 짚어보고, 현재의 통일구상을 마련하는 데 활용할 필요

- 이에 따라 냉전 종식 이후 정부가 처음 발표했던『민족공동체 통일방안』이 등장한 1994년 시기의 통일환경과 새로운 통일구상 및 비전을 만들어 가는 2024년의 통일환경을 비교하는 것은 유의미
- 통일환경 변화에 따른 한반도 문제에 대한 국제 사회와 북한의 반응과 상황을 면밀하게 관찰하고 이에 조응하는 통일담론의 방향을 조정

나. 1994년 통일환경

(1) 국제정세

○ 1990년대는 소련과 동유럽 국가들의 개혁개방이 진행되고, 소련연방이 해체되면서 탈냉전 도래, 이념 대립의 종식

- 1989년 12월 고르바초프와 부시 대통령 간 몰타회담을 통해 미국-소련 간의 군사적 갈등과 긴장이 완화되고, 새로운 화해와 협력의 시대로 진입
- 냉전기 양극 체제(bipolar system)에서 소련 해체로 인해 미국이 초강대국(superpower) 위상을 차지
- 소련의 페레스트로이카-글라스노스트를 시작으로 소련 외에도 동유럽 국가들의 정치-경제적 체제 전환 시작, 공산주의 이념 기반의 체제 종식

○ 냉전은 종식되었지만, 지역분쟁, 민족 갈등 등은 지속

- 1991년 걸프전을 비롯하여 지역별 국가-민족 간 군사적 충돌 고조

- 특히 소련의 붕괴로 형성된 독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent States)은 리더십 부재에 따른 느슨한 형태로 국가 간 갈등과 대립이 원활하게 조정되지 못하는 양상을 노출
- 동시에 CIS는 민족 간 대립, 영토문제 등으로 잠재적 긴장 및 충돌 가능성이 내재되어 유럽의 불안정성을 강화

○ 냉전기 주요 국가 간 군사 분야의 경쟁에서 경제·무역 경쟁 체제로 변화를 시작하고, 지역경제 블록화의 등장

- 1993년 11월 마스트리히트 조약 발효를 통해 실현된 유럽연합(EU: European Union)의 시작은 단일-거대 경제블록의 등장을 의미하며, 추후 정치-군사적 차원의 입지를 공고히 해 나갈 것임을 발표
- 통일독일, 유럽연합, 일본 등의 경제적 부상은 초강대국 미국에게는 경제적 도전요인으로 인식

○ 유엔을 비롯한 다자협력 체제의 활동이 활발해지는 양상

- 냉전은 종식되었으나 지역분쟁, 군사적 충돌 등이 여전히 진행되고 있고, 환경문제 등 초국가적 어젠다를 논의하는 장으로서 적극 활용

(2) 한반도 주변 4국의 한반도 정책

○ 미국은 한미 동맹관계를 공고히 하면서, 북한의 군사력 강화를 억지하고자 하며, 기본적으로 대한반도 정책은 현상유지 및 긴장완화 정책을 선호

- 미국은 한국의 안정과 안보 지원, 민주주의 수호, 무역관계 증진과 관련하여 한미관계를 추구
- 북한의 대량살상무기 보유 억제, 군사능력 약화를 위해 정치-외교적 압력 활용. 특히 북한의 핵무기 개발 성공 시 한반도와 동북아 안보에 위협으로 작용할 것이라는 판단과 함께, 일본을 비롯한 역내 국가들을 자극할 가능성을 우려함에 따라, 핵개발 시도를 차단한다는 강력한 입장(완전한 폐기

추진을 위해 1994년 제네바 합의, 상호 고위급 방문 등 시도)

- 미국(클린턴 행정부)의 대북 관계 개선의 조건으로 ▲남북대화 진전, ▲핵 개발 포기, ▲미사일 및 화학무기 수출 금지, ▲국제테러리즘 금지, ▲인권상황 개선, 미군 유해 송환, 반미 적대 행위 금지 등을 제기[4)]
- 냉전 이후에도 아시아에 대한 영향력을 지속하기 위한 노력 경주

○ 중국은 1992년 8월 수교 이후 한국과의 협력 기조를 강화하면서도, 한반도에 대한 정경분리 노선 유지 노력

- 한중 간 경제, 무역, 과학기술 등 다양한 분야에서 협력이 강구
- 한반도 문제와 관련, 중국은 무력이나 외부 개입에 의한 통일 또는 한국에 의한 흡수 통일은 중국의 동북아 정책 및 경제 성장 목표에 도전요인으로 인식
- 1960~1970년대 중국이 고려연방제를 적극 옹호·지원하던 시기에 비하면, 한중관계를 고려하여 북한의 통일방안에 대해서는 소극적 입장으로 변화하고 있다는 평가 존재
- 그러나 공산권 붕괴 속에서 여전히 이념을 함께하는 혈맹 국가로서 북한의 필요성과 가치 인식

○ 일본은 기본적으로 한반도 문제에 있어 한국을 지지해 왔으며, 특히 1990년대 한일 간 협력동반자 관계 정립과 북핵에 대한 공동 대처 인식 강화

- 1993년 11월 김영삼 대통령-호소카와 총리 간 정상회담을 통해 새로운 동반자 시대를 열어갈 것을 논의했는데, 이전과 달리 호소카와 총리의 과거사에 대한 진솔한 반성 표현이 관계 개선에 작용한 것으로 평가
- 특히 북핵 문제 및 노동 미사일 발사 등에 대한 우려에 공감하고, 한·미·일 공조체제 논의
- 동시에 한반도 문제에 있어 한국의 입장을 지지하나, 실제 통일에 있어서는 소극적 입장이라는 평가

4) 김국신, 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 14-23.

- 일본은 탈냉전기 국제사회에서의 역할 확대를 위해 노력, PKO 법안 통과 등 국제협력을 강화하면서 동시에 유엔 안보리 상임이사국 확대 및 진출 등에 노력

○ 러시아는 한국과의 협력 강화 기조 속, 북한과의 관계는 소원 양상

- 1992년 노태우-옐친 대통령 간 정상회담을 통해 한러 우호관계를 정립하고, 경제, 에너지 등 주요 부분 협력 강화
- 특히 러시아의 북한에 대한 핵관련 원조 중단과 남북 상호 핵사찰 요청, 조소(러북) 우호협력조약의 약화 등은 양국 관계 전반에 악영향
- 기본적으로 남북 평화 공존을 기반으로 한 평화 통일을 지지

(3) 북한의 통일환경

○ 북한은 냉전기 체제 공고화를 위한 이념 투쟁을 지속했지만, 동시에 경제 사정 악화, 국제적 고립 심화를 경험

- 사회주의 국가들의 해체는 이들 국가와의 정치-경제협력 체제의 붕괴로도 이어졌으며, 이러한 상황에서 체제 유지 및 경제난 타결을 위해 어느 정도의 개방을 고려할 수밖에 없는 상황
- 1991년 유엔 동시 가입 의사를 표명하며, 북한은 미국, 일본과의 관계 개선도 모색하였으며 1991년 나진-선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하는 등 대외경제개방에 적극적인 모습
- 한국과도 고위급회담 등을 통해 관계 개선, 교류 협력을 보이는 등 유연한 태도 견지

○ 변화에 대한 고민 속에서도 여전한 구조적 한계

- 세습 체제에 따른 권위주의 공고화, 사회주의 체제의 경직성에 따른 주민의 자유와 창의성 억압, 사상 교양 및 정보통제 등을 통해 주민 스스로 개혁개방의 필요성을 인식하기 어려운 부분 역시 변화를 저해

- 경제분야에 있어서도 중앙 통제 방식의 계획경제의 비효율성이 드러나고, 과도한 군사비 지출 등이 원인으로 지목
- 사회주의 국가들이 개혁개방 이후 정치적 혼란, 경제적 불안정, 권위주의 체제에 대한 주민 봉기 등을 경험하는 것을 보며 지배층 불안감 형성

(4) 국내 통일환경

○ 한국 정부는 냉전의 종식과 함께 북한과 합의한 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 발효하고, 한반도 평화 정착의 기틀 마련을 위한 노력 강구

- 정부는 급변하는 국제정세와 독일 통일을 경험하면서 한반도에서도 통일을 현실적 과제이자 반드시 대비해야 하는 어젠다로 인식
- 통일이 개인-민족-세계적 차원에서 다룰 수 있는 당위성을 가지고 있다는 인식과 논리 하에 관련 정책 추구

○ 냉전 해체에도 불구하고 국내적으로 남북관계는 여전히 대결적인 상황으로 인식하며 다양한 관계 개선 조치 필요성 제기

- 북한 핵문제의 등장은 남북관계 개선을 도모하는 대북 관여정책(engagement policy) 방향에 부정적인 영향

○ 민족통일연구원(현 통일연구원)의 1993년 여론조사에 따르면 통일의 이상적인 방법에 대한 질문에 82.8%가 “교류협력에 의한 점진적·합의적 통일”에 응답하고, “독일 방식의 흡수 통일”에 대한 응답은 15.3%로 나타나는 등 정부 주도의 화해·교류·협력에 대한 국민적 관심과 지지가 존재[5)]

- 또한 북한은 “도와주어야할 대상”이라는 응답이 50.8%, “대등한 협력 대상”이 28.7%, “적대대상” 14.3%, “경쟁대상” 5.7%로 나타나면서 냉전 종식과 남북관계 개선 환경이 북한에 대한 인식 변화에 영향[6)]

5) 서재진 외, 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 74.
6) 위의 책, p. 14.

○ 또한, 1994년 조사에 따르면, 20세 이상 1,500명을 대상으로 '통일 필요성'에 대한 질문에 "필요하다"는 응답이 91.6%, "불필요하다"는 응답은 9.4%로 조사되어 국민 대다수가 통일 필요성에 공감했던 것으로 분석[7)]

- 또한 통일 예상 시기를 묻는 질문에 대해서는 "10년 이내"로 응답한 비율이 56.3%로 가장 높았고, "30년 이내"가 18.7%, "5년 이내"가 17.5%, "30년 이상"은 7.1%로 조사[8)]

○ 김영삼 정부는 1994년 8월 15일 광복절 경축사에서 『민족공동체 통일방안』을 제시

- 이는 노태우 정부 시기인 1989년 9월 11일 발표했던 『한민족공동체 통일방안』을 보완·발전시킨 것이자, 탈냉전 시대로 접어든 국제정세와 함께 북한과 합의한 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 발효 등을 반영하여 한반도 평화 정착의 기틀 마련을 위한 안을 발표
- 정부는 급변하는 국제정세와 독일 통일을 경험하면서 한반도에서도 통일을 현실적 과제이자 반드시 대비해야 하는 어젠다로 인식
- 통일이 개인-민족-세계적 차원에서 다룰 수 있는 당위성을 가지고 있다는 인식과 논리 하에 관련 정책 추구

다. 2024년 통일환경

(1) 국제정세

○ 중국의 부상과 공세적 외교, 이에 대한 미국의 적극적인 대응에 따른 양국 전략경쟁 심화, 러시아-우크라이나 전쟁, 중동지역의 지속적인 분쟁으로 인한 갈등 심화, 우방국 연대 및 진영화 추세, 자국 우선주의 강화 등은 냉전 이후 공고했던 자유주의적 국제질서의 약화로 연결

7) 최수영 외, 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 85.
8) 위의 책, p. 92.

○ 미중 전략경쟁 하 기존의 정치체제, 경제, 군사 분야의 경쟁뿐 아니라, 글로벌 팬데믹, 기후변화, 신기술 관련 경제안보 경쟁 등 '복합위기'의 시대로 진입, 그러나 양국 간의 경쟁은 냉전기와는 다른 양상임에 따라 경쟁 속에서 관리·협력 추구

- 미국은 인도-태평양전략 강화, 동맹-파트너십 강화, 공급망 재편 기조를 추구하면서 이를 위해 쿼드(Quad), 오커스(AUKUS) 등 소다자 협력과 인도-태평양경제프레임워크(IPEF: Indo-Pacific Economic Framework)를 추진하는 등 지역 기제 활용 중. 인도-태평양지역에 대한 지속적 관여를 확대하고 중국에 대한 지정학·지경학적 경쟁에 대응하며, 러시아의 우크라이나 침공에 대항하여 유럽(특히 NATO)과의 공조도 강화
- 중국은 시진핑 3연임을 확정하고 체제를 공고화해 나가는 데 집중. 특히 '사회주의 현대화 강국'을 목표로 대내외 정책을 초점을 맞추며 미국과는 주요 경제안보 분야의 경쟁을 지속하고, 내수 경제를 끌어올리기 위해 노력하면서, 중동, 아프리카, 유럽 등에 대한 외교력 강화
- 유럽에서는 우크라이나 전쟁이 장기화에 접어들고 러시아와 서방 간의 대립과 갈등이 심화
- 중동에서는 이스라엘-하마스 전쟁, 이스라엘-이란 간 긴장과 갈등 상황으로 인한 불안정 초래

○ 국가 및 민족 간 지속적 갈등은 지역 안보위협 요인이자 글로벌 정치·경제·안보에 전방위로 영향

- 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후, 2024년 4월 현재도 진행 중으로 우크라이나 전쟁이 장기화에 접어듦에 따라 러시아와 서방 간의 대립과 갈등이 심화, 글로벌 경제 및 안보환경 영향
- 중동에서는 이스라엘-하마스 전쟁, 이스라엘-이란 간 긴장과 갈등 상황으로 인한 불안정 초래, 국제 유가 및 물류 등에 영향

○ 특히 글로벌 사우스의 부상과 실리외교적 접근은 복합안보위기 시대, 국제질서 재편에 영향

- 미국이 주도하는 국제질서에 대한 대응으로 중국과 러시아 주도의 브릭스(BRICS: 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국의 신흥 경제 5개국)가 설립 14년 만에 2023년 사우디아라비아, 이란, 아랍에미리트(UAE), 아르헨티나, 이집트, 에티오피아를 새로운 회원국으로 받아들이며 확대
- 다자협력 확대의 의미도 있지만, 브릭스의 글로벌 사우스 진영의 포함은 연대 또는 진영 갈등이 심화될 가능성 제기

○ 분야별로도 정치-군사-경제분야의 첨예한 이해관계에 따른 대립의 심화와 특히 '경제안보' 분야 경쟁 심화

- 국제 차원에서 민주주의 대 권위주의 간 대립, 가치 중심의 연합 간 갈등, 민주주의 위협 등이 대두되고 있으며, 특히 '슈퍼 선거의 해'로 불릴만큼 전 세계에서 선거가 진행 중이며, 결과에 따른 정치적 양극화, 대립 등의 수준이 높아지는 추세
- 군사 분야에서는 여전히 미국이 압도적 우위의 능력 보유, 유일하게 글로벌 차원의 군사력 투사 가능, 그러나 중국의 증가 '추세' 주목
- 공급망 재편, 우크라이나 전쟁이나 중동지역 불안정으로 인한 물류, 유가 변동 등 불확실성 증대는 금리, 환율, 물가 등 전반적인 글로벌 경제 침체를 야기하는 데 영향을 주고 있으며, 특히 반도체, 배터리, 양자컴퓨터, AI 등 첨단기술과 관련한 경제안보 분야의 경우 양보하기 어려운 첨예한 대립이 강화될 것으로 예상

○ 다양한 초국가적 어젠다에 대한 국제 다자협력은 여전히 활발하게 작동하고 유엔의 존재는 여전히 중요하나, 세계 평화와 안정 수호라는 그 본질적 기능과 효과성에 대한 회의적 시각 대두 중

- 특히 미중 전략경쟁의 심화, 러시아-우크라이나 전쟁 장기화, 이스라엘-하마스 전쟁 등에 있어 안보리 차원의 결의 등이 합의·채택에 이르지 못하는 등 균열 양상

- 또한, 북핵 문제와 관련하여 추가 대북제재에 대한 결의안이 통과되지 못하거나, 대북제재위원회의 전문가 패널 활동이 중단되는 등 의견 대립과 균열을 넘어 무력화 평가도 존재

(2) 한반도 주변 4국의 한반도 정책

○ 미국의 한반도 정책의 우선순위는 한미동맹 강화와 북핵문제 해결

- 미국은 한미동맹을 미일동맹과 더불어 동북아 안보의 핵심축으로 여기고, 북핵문제도 이러한 기조를 반영
- 미국은 한반도의 완전한 비핵화 목표를 재확인하면서, 2023년 5월 윤석열-바이든 대통령 간 정상회담을 통해 핵·재래식·미사일방어 등 미 확장억제 공약을 재확인하고, 전략자산을 적시 전개하기로 합의[9](워싱턴 선언, 한미 핵협의그룹(NCG) 출범-제도화 등을 통해 구현)
- 바이든 행정부는 인도-태평양지역의 안보와 번영에 있어 핵심축(linchpin)으로서 글로벌 포괄적 전략동맹으로 한미동맹의 역할과 협력범위를 확대하는 데 합의하고, 기후, 글로벌 보건, 5G/6G 등 기술과 반도체 등 신기술, 공급망, 국제개발협력 등 경제안보와 글로벌 현안 협력 강화 중

○ 일본은 한반도 및 북핵문제에 있어 한국 정부의 입장을 지지함과 동시에 한반도에 대한 영향력을 증대하고, 정치-군사적 위협은 최소화 노력

- 한일관계 개선을 통한 한·미·일 안보협력의 추동·강화, 그리고 2023년 한·미·일 캠프데이비드 정상회담 시 합의한 문건 중 '자유롭고 평화로운 통일 한반도' 문구가 삽입된 것은 유의미[10]
- 북한의 핵·미사일 문제에 있어 지속적 관여를 통한 공동 억제 노력에 참여하고 있으며, 한미와의 해상훈련에도 참여하고 대북 독자제재도 실시
- 동시에 일북 간 납북자 문제 해결을 비롯하여 양국 관계 개선에도 관심을

9) 대한민국 대통령실, "한미동맹 70주년 기념 한미 정상 공동성명," 2023.4.26., <https://www.president.go.kr/newsroom/press/B4x547qk> (검색일: 2014.5.12.).
10) 대한민국 대통령실, "캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명."

가지고 정상회담 등 계기를 만들려는 노력 지속 강구

○ 중국은 한반도의 평화와 안정을 지지하며 당사국 간 대화와 다자협력 강조

- 한국의 미국과의 동맹 및 한·미·일 협력의 강화 기조 속에 한중관계에 대한 한국 정부의 접근에 부정적 평가
- 중북관계와 관련해서는 전략적 협력의 필요성을 강조하면서도 중·러·북 협력에 대해서는 거리 두기
- 북핵문제와 관련해서는 북한에 대한 이해를 바탕으로 입장을 두둔하거나 안보리 추가 결의안에 반대하고 있으나, 북한과의 밀착을 강화하는 러시아와는 차별화된 행보(대북제재위원회 전문가 패널 활동 연장에 대해서는 반대가 아닌 '기권' 선택)
- 한편 미중 전략경쟁 심화와 공급망 재편, 중국의 경제적 위상 하락, 대만 문제, 남중국해 문제 등과 관련한 군사적 긴장 상황이 지속되는 가운데 유럽 및 글로벌 사우스 국가와의 관계 개선에 보다 박차를 가하는 중

○ 러시아는 중국과 마찬가지로 한반도 안정이라는 입장을 오래 견지해 왔으나, 최근 러북 밀착 행보를 통해 북한과의 군사-경제 분야의 두드러진 협력 강화 행보

- 러시아의 대북 인식은 특히 우크라이나 전쟁 발발 및 장기화에 접어들면서 변화했는데, 북한이 러시아의 군사 행동에 대해 유엔 등의 규탄 결의안 채택에 반대표를 던지는 것을 시작으로 두드러진 친러 행보를 보이다 전쟁 장기화에 접어들며 무기거래 등 보다 가시적 군사 협력이 강화되는 분위기
- 우크라이나 전쟁으로 인해 한국이 수출전략물자 차단 등 국제사회의 대러 제재에 동참하고, 최근 한국의 대러 독자제재(러시아의 전문가패널 임기연장 반대, 북한 노동자 러시아 송출 건 등)에 대해 비우호적 조치로 평가하며 관계 경색 중

(3) 북한의 통일환경

○ 북한은 핵무력 고도화에 따른 능력 강화 및 법제화를 통한 핵의지 천명

- 2006년 1차 핵실험을 시작으로 총 6차례의 핵실험을 통한 기술 발전, 핵물질 생산량 및 핵탄두 수의 꾸준한 증가 추세, 투발 수단의 다종화·대량생산 추구 등은 북한의 핵능력 전반의 역량이 고도화되고 있음을 설명
- 특히 김정은 시기 들어 북한은 2013년 핵보유국법을 채택하고 핵보유 의지를 천명하는가 하면, 2017년 핵무력 완성을 선언하고, 2022년에는 핵무력 정책법을 통한 선제 핵사용 가능성을 열어둠으로써 핵사용의 의지도 피력
- 2023년에는 핵무력 고도화를 헌법에까지 명시할 것임을 발표하며, 핵보유와 핵사용을 넘어 핵전력의 지속 발전을 확인

○ 북한은 핵무력 고도화를 통한 국제사회의 경제제재가 지속되는 가운데 최근 심각한 자연재해, 코로나 팬데믹과 이로 인한 장기 봉쇄의 영향으로 사회·경제 시스템 전반에 부정적 영향이 발생하였으며, 이를 통제 강화를 통해 관리

- 구체적으로 국제사회의 대북제재 강화, 코로나19, 봉쇄로 인해 대외무역 규모가 급격히 축소되었으며, 이에 따른 경제적 타격이 불가피한 상황. 이의 해결을 위해 자력갱생 및 국산화를 통한 위기 극복을 추진하며 특히 중앙의 관리통제능력을 강화
- 반동사상문화배격법 등을 통해 사상 문화, 반사회주의, 한류 등의 문화컨텐츠 유입 등을 강력하게 관리하는 등 체제 공고화를 위한 다양한 통제 조치 활용

○ 북한은 국제정세를 '신냉전'으로 규정하고 활용하면서, 자국의 핵보유 의지 및 체제 공고화를 위한 노력 지속[11)]

- 러북 밀착을 통해 러시아에 대한 (우크라니아 전쟁 관련) 무기 제공과 (북

11) 김갑식 외, 『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 395-400.

한 투발수단, 정찰위성 등에 대한) 기술협력 및 식량지원 등이 이루어지는 것으로 알려져 있으며,[12] 러시아 역시 유엔 안보리 결의 반대 등의 입장을 통해 북한 지지

- 중국과도 지속적인 협력 강화를 노력해오고 있으며, 중국 역시 북한에 대한 한미, 한·미·일의 억제 강화에 대해 북한의 입장을 두둔,[13] 그러나 러시아와는 차별화된 행보

○ 2023년 12월 노동당 전원회의를 통해 남북관계를 '적대적 두 국가관계'로 정의하고, 유사시 영토 점령을 언급하는 등 반통일적 접근에 대한 공세[14]

- 북한 내부의 통일 관련 조직을 없애거나 조국통일 3대 헌장 기념탑을 철거하는 등 선대의 통일 업적에 대해 부정[15]

- 9.19 군사합의 파기에 대해 한국 정부를 비판하는가 하면, 서해 해상 주권 문제를 제기함으로써 NLL을 중심으로 분쟁 지역화 시도 가능[16]

(4) 국내 통일환경

○ 국내적으로 '통일 필요성'에 대한 여론은 감소하는 추세

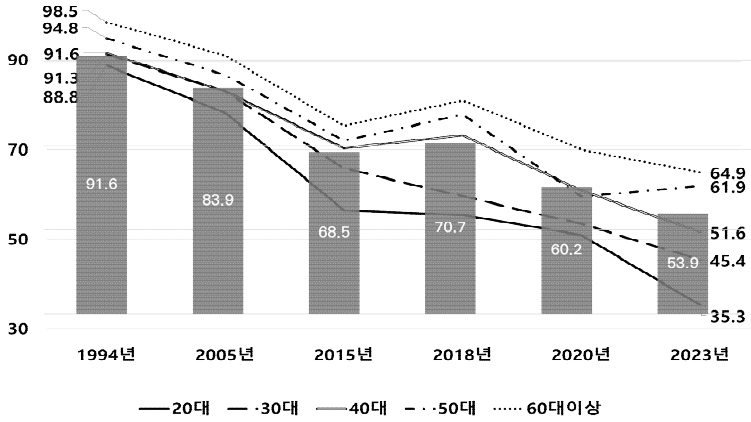
- 통일과 관련한 관심과 지지가 감소하는 상황은 오랜 분단의 기간, 북한의 핵무력 고도화, 핵협상의 실패, 남북관계의 부침의 역사 등이 복합적으로 작용

12) The Hill, "White House: North Korea has provided Russia with 1K containers of military equipment, munitions," The hill, October 13, 2023., <https://thehill.com/homenews/administration/4254660-white-house-north-korea-provided-russia-military-equipment-munitions/>(Accessed April 31, 2024).
13) Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China, "Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning's Regular Press Conference on July 19, 2023," 2023.7.19.<https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/lxjzh/202405/t20240530_11347567.html>(Accessed April 31, 2024).; Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China, "Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on December 18, 2023," 2023.12.18.<https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/lxjzh/202405/t20240530_11347659.html>(Accessed April 31, 2024).
14) "조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도," 『조선중앙통신』, 2023.12.31.
15) "김정은원수님께서 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다," 『노동신문』, 2024.1.16.
16) "김정은 총비서 지상대해상미싸일 검수사격시험을 지도," 『조선중앙통신』, 2023.1.15.

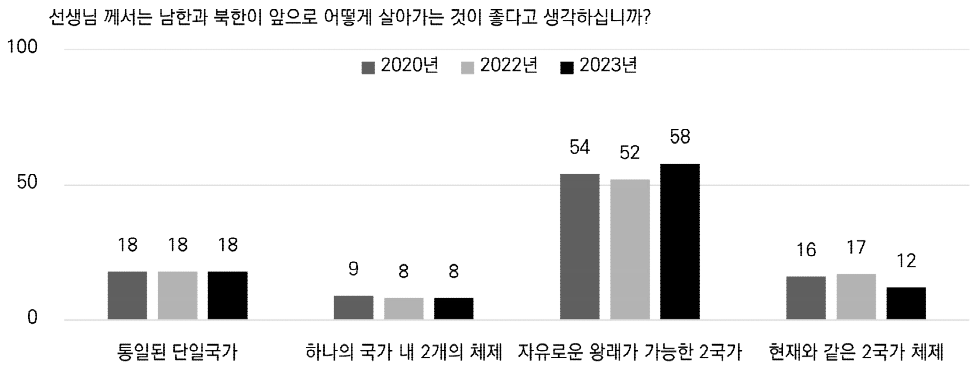
○ 분단상태가 통일보다 낫다고 생각하는 국민의 비율은 증가하는 추세

- 통일연구원 조사에 따르면 통일이 필요하다고 생각하는 비율은 지속적으로 감소하고 있으며 특히 2030세대에서 통일 필요성 인식은 매우 낮은 상황

<그림 1> 최근 20년간 통일이 필요하다고 생각하는 국민의 비율(%)[17]



<그림 2> 한반도의 바람직한 미래상 선호(%)[18]



- 전국지표조사(National Barometer Survey)에 따르면 남북의 바람직한 미래상으로 국민의 과반 이상이 분단된 상태를 선호

17) 최수영 외, 『1994년도 통일문제 국민여론조사』, p. 86; 박종철 외, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 123; 박종철 외, 『2015 남북통합에 대한 국민의식조사』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 323; 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2018』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 37-38; 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 329; 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2023』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 46.

18) "전국지표조사 리포트 제101호 (2023년 7월 3주)," 『전국지표조사』, 2023.7.20., <http://nbsurvey.kr/archives/5660> (검색일: 2024.4.12.).

○ 국내적으로 세대 간 대북·통일정책에 대한 인식과 접근 상이

- 민주평통 2023년 4분기 보고서에 따르면, 통일의 이유와 관련하여 2030 세대는 '전쟁 위협의 해소'와 '경제 발전'을 중심으로 둔 데 반해, 40대 이상 세대는 위의 두 가지 요인을 비롯하여 '민족 동질성 회복', '자유와 인권 실현', '국제적 위상 강화' 모두 중시[19)]

- 북한인식에 있어 20대와 30대는 북한을 경계의 대상으로 보는 시각이 우세한 반면 40대와 50대는 북한을 협력의 대상으로 보는 시각이 우세[20)]

○ 윤석열 정부는 북핵문제를 우선순위에 두고, 북한 비핵화를 목표로 '담대한 구상'을 제안, 현재 핵협상 재개 여건 마련을 위한 억제-단념-대화/외교의 3D(deterrence, dissuaion, dialogue/diplomacy) 전략을 추진 중[21)]

- 대북억제의 경우 한미동맹을 기반으로 특히 한미 핵협의그룹(NCG: Nuclear Consultative Group)을 통한 핵기반 협력 기능을 강화해 가고 있으며, 한·미·일 3자 협력의 추동을 통해 미사일경보정보시스템 가동 등 군사 기능적 협력 추진[22)]

- 북한의 핵개발 지속을 단념시키기 위해 대북 경제제재와 정보유입, 인권문제 제기 등에 있어 국제사회와의 협력 강화

- 다만 북한이 이러한 제안을 초기에 거부함으로써 남북대화 부분은 미진한 상황[23)]

○ 그럼에도 북핵통일외교는 지역 및 글로벌 차원에서 활발하게 전개해 오고 있으며, 특히 2023년 8월 한·미·일 캠프데이비드 정상회담 합의문 중 '원칙' 부분에 '자유롭고 평화로운 통일한반도'를 지지한다는 문구가 삽입된 이래,[24)] 2023년 11월 한영 정상회담,[25)] 2023년 12월 한·네덜란드 정상회

19) 민주평화통일자문회의, 『2023년 4분기 통일여론동향 분석보고서』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2023), p. 55.
20) 위의 책, p. 60.
21) 통일부, 『비핵평화번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』 (서울: 통일부, 2022), pp. 8-9.
22) 김민성, "한미 핵협의그룹(NCG) 프레임워크 수립 의미와 북한 및 주변국 대응 전망," (통일연구원 Online Series CO 24-19, 2024.2.29.), pp. 1-6, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=125285&category=53&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2024.4.23.).
23) "허망한 꿈을 꾸지 말라," 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화, 『노동신문』, 2022.8.19.

담[26]에도 한반도 통일에 대한 문구가 삽입

○ 북한의 '적대적 두 국가관계'에 따른 대남 정책 기조의 변화에 대응하는 차원에서도 정부는 통일 기조를 보다 강화하는 중

- 국내적으로 통일은 우리 헌법 3조와 4조에 명시된 가치로서, 정부는 북한의 두 국가론에의 대응 차원에서, 우리는 역사적-민족적 과업을 추진한다는 자세로 접근 중

- 북핵의 진전뿐 아니라 통일에 대한 새로운 방향성을 제시하는 차원에서 '자유민주주의 기반 통일', '자유롭고 평화로운 통일한반도' 등의 개념을 활용·추진해 나가고 있는 중

24) 대한민국 대통령실, "캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명."
25) 대한민국 대통령실, "한영 정상회담 결과," 2023.11.22., <https://www.president.go.kr/newsroom/press/bW95krt1> (검색일: 2014.5.12.).
26) 대한민국 대통령실, "대한민국 정부와 네덜란드 왕국 정부 간 공동성명," 2023.12.13., <https://www.president.go.kr/newsroom/press/bW95krt1> (검색일: 2014.5.12.).

<표 1> 1994년 대 2024년 통일환경 비교

수준 (level)	1994년	2024년
국제정세	**탈냉전 화해·협력 시기**	**미중 전략경쟁 시기**
	▪ 미국의 초강대국 지위 ▪ 지역분쟁 지속 ▪ 군사경쟁에서 경제·무역 경쟁체제 ▪ 유엔 및 다자협력 활발	▪ 자유주의적 국제질서의 약화, 복합위기 대두 ▪ 지역분쟁 지속 ▪ 군사 및 경제안보 경쟁 ▪ 유엔 안보리 무력화 평가
주변 4국 정세	**국제질서 재편에 따른 외교 확대**	**한·미·일 대 러·북 갈등**
	▪ (미) 동맹 공고화, 대북 억제 ▪ (중) 한중관계 증진, 정경분리 ▪ (일) 한일관계 개선 ▪ (러) 한러관계 개선	▪ (미,일) 비핵화 목표 및 '자유롭고 평화로운 통일한반도' 지지 ▪ (중) 한미 동맹 협력 비판, 한중관계 경색 ▪ (러) 북한과 밀착, 한러관계 경색
북한	**핵개발 초기**	**핵무력 고도화**
	▪ 핵개발 초기 ▪ 사회주의 붕괴에 따른 경제변화 모색 속 체제 안정 추구 ▪ 남북관계 개선 모색	▪ 핵·미사일 능력 고도화 ▪ 내부 통제 강화를 통한 체제 공고화 ▪ 남북관계 경색, '적대적 두 국가관계' 규정, 반통일 접근
국내	**통일에 대한 관심과 지지**	**통일에 대한 관심 저하**
	▪ 통일 관심·지지 증가 ▪ 북한을 지원·협력의 대상으로 보는 비율 우세 ▪ 민족공동체통일방안 발표	▪ 통일 관심 감소 추세 ▪ 북한은 경계·적대의 대상으로 인식하는 비율 우세 ▪ 새로운 통일구상, 비전 마련 중

2. 북한 대남정책 변화의 함의와 영향

가. 北 대남정책 변화가 남북관계에 미치는 영향

○ 북한의 대남정책 변화로 적화노선을 명확히 하였으며, 이러한 기조는 상당기간 지속될 것으로 판단되며 국지적이고 산발적인 군사적 도발 가능성 존재

- 북한은 대남 적대노선에 기초한 정책으로 전환하였는데, 이는 향후 대남 도발을 위한 전략의 일환으로 판단 가능
- 기존에 핵·미사일 고도화의 명분으로 삼아온 '남조선을 겨냥해 총포탄 한 발도 쏘지 않을 것', '남조선을 무력의 상대로 보지 않는다' 같은 논리를 사실상 폐기하기 위한 전략적인 선택[27]
- '민족'이라는 남북 관계의 특수성을 부정하고 한국을 제3국으로 규정하면서 '대남 도발'을 벌이기 위한 명분 쌓기 일환일 가능성 고려

○ 대남 적대 정책을 통해 군사적 긴장을 끌어올려 내부의 결속을 이끌어내어 심각한 경제난 속에서도 핵무력과 국방력 강화에 주력하기 위한 정당성 확보 수단으로 활용할 것으로 예상

- 북한은 `24년 1월 서해상에 사흘 연속 포격을 감행하면서 북한군 총참모부 입장을 노동신문에 게재하여 북한 주민들에게 공개한 것도 이례적이라는 평가[28]
- 11월 美대선 국면에서 존재감을 부각하는 한편 미국의 새로운 행정부와의 관계설정에서 유리한 고지를 점령하기 위한 핵무력·국방력 강화 전략을 지속적으로 추진하면서 의도적으로 남북관계는 단절시킬 가능성

○ 한·미·일 협력에 대응하기 위해 중국과 러시아와의 안보협력 추동 전략을 지속적으로 전개하면서 남북관계에는 적대적인 대응으로 일관할 것으로 예상

- 북한은 국제정세를 신냉전으로 인식한다는 점에서[29] 한·미·일 협력에 대응

27) "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화," 『조선중앙통신』, 2022.4.5.
28) "조선인민군 총참모부 보도," 『조선중앙통신』, 2024.1.5.

하기 위해 중·러·북 밀착이 필요한 상황

- 김정은은 `24년 1월 최고인민회의 시정연설에서 “격변하는 국제정치와 안보 환경에서 유리한 조건과 환경을 마련해야 한다”고 역설하면서 ‘사회주의 나라들과의 관계’를 우선 과제로 설정할 것을 주문[30)]

○ 잇따른 경제정책 실패의 책임과 남북관계의 단절을 미국과 한국의 책임으로 돌리며 북한 주민의 내부 결속에 더욱 집중할 것으로 예상

- 한·미의 강화된 안보동맹에 대응하기 위해 대남 압박 수위를 높이며 위협을 가할 것으로 보이며, 남북관계의 파탄을 한국의 책임으로 전가 예상
- 고강도 내부결속을 통해 한정된 자원을 집중하는 전략을 추진하기 위해서 한국과의 철저한 거리두기와 결별을 지속적으로 주장하며 흡수통일로의 전개를 사전에 차단
- 한국과의 관계를 적대적 교전국으로 규정해 전쟁 분위기를 부각시킨 것은 사실상 배수의 진을 치고 내부 결속과 한정된 자원을 집중시켜 경제와 안보에서 가시적인 성과를 내기 위한 전략적 노림수로 판단

○ 북한의 대남 적대 정책 전환은 한국 체제로의 편입에 대한 두려움이 내포되어 있으며, 이에 대한 주민들의 사상적 이완을 막기 위한 노력 지속

- 김정은이 언급한 영토완정은 역설적으로 흡수 통일을 당할 수 있겠다는 위기의식의 표현이며,[31)] 미국 전략자산 전개에 따른 안보 불안과 한류를 비롯한 외부 정보접근에 따른 위협이 체제 안위에 절박한 지경임을 반증
- 최근 해외 노동시장인 중국에 이어 아프리카 콩고에서도 북한 노동자들의 집단행동이 이어지고 있다는 외신 보도도 이런 분석을 뒷받침[32)]

---

29) 김갑식 외, 『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』, pp. 395-400; “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『노동신문』, 2023.9.29.
30) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『노동신문』, 2024.1.16.
31) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『노동신문』, 2023.9.29.
32) “북 MZ세대 해외노동자 집단행동에 당국 ‘골머리’,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2024.4.1., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/nklaboer-04012024145543.html> (검색일: 2024.6.16.)

- 김정은이 ‘반동사상문화배격법(2020년)’, ‘평양문화어보호법(2023년)’, ‘국가비밀보호법(2023년)’ 등을 제정하면서까지 막으려고 했던 외부 문물 접촉에 따른 부작용을 막기 위해 의도적으로 남북관계 단절을 강조

○ 북한의 대남 적대적 정책으로의 변화가 남북관계에 있어 ‘통일’ 개념의 차이로 혼란이 이어질 경우 경색기가 더욱 고착화될 가능성이 증대

- 북한은 자신들에게 유리한 대내외 국면이 조성됐다고 판단하는 시점이 도래할 경우 대남정책을 또다시 변경할 가능성
- 정부 입장에선 남북 간 통일논의가 자칫 상호 이질적인 개념화로 이어질 가능성도 대비할 필요
- 북한은 향후 흡수통일에 대한 위기감을 다양한 방법으로 표출할 것으로 보이며 ‘통일’이라는 용어의 의미 자체에 대한 새로운 정의가 요구
- 2018년 ‘평창의 봄’ 국면에서 김정은이 말한 ‘조선반도 비핵화’는 한·미 양국이 생각해온 비핵화와 전혀 다른 개념이었다는 점을 인식할 필요[33)]
  · 북한이 인식하고 있는 비핵화 개념은 2016년 7월 정부 대변인 성명으로 발표한 ‘조선반도 비핵화’ 5대 조건에서 크게 벗어나지 않았다는 점에서 향후 통일방안 논의 과정에서 이를 반면교사로 삼아야 할 필요[34)]
  · ’조선반도 비핵화’ 5대 조건에는 △한국 내 미국 핵무기 모두 공개 △한국 내 모든 핵무기·기지 철폐 및 검증 △한반도 및 인근에서 미국의 핵전력 전개 금지 △대북 핵 사용 금지 확약 △한국 내 핵 사용권을 가진 미군 철수 등

33) “낡은 길에서 장벽에 부딪히기보다 새길 찾는 것이 나을 것이다,” 『조선중앙통신』, 2018.12.20.
34) “조선민주주의인민공화국 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2016.7.6.

나. 北 대남정책 변화가 국제사회에 미치는 영향

○ 이번 북한의 대남 적대적 정책은 1991년 남북한이 국제사회에 선포한 기본 골격 자체를 무력화시킬 가능성

- 1991년에는 남북관계사에 있어서 두 가지 중요한 사건인 '남북한 유엔 동시 가입'과 '남북기본합의서 채택'이 이루어짐. 이를 통해 국제사회에 남북은 두 개의 나라이되, 서로의 관계에서는 나라와 나라 사이가 아닌 통일을 지향하는 잠정적 특수관계임을 선언[35)]
- 국제사회 시각에서 보자면 이후 남북한은 시기에 따라 협조적 두 국가 혹은 경쟁적 두 국가 사이로 보면서 사안에 따라 유연하게 해석
- 남북이 마련한 '1991년 체제'에 대한 국제사회의 해석과 판단이 중요하며, 우리의 입장에선 북한의 일방적인 주장임을 강조하는 노력이 필요

○ 북한의 적대적 두 국가론에 대한 국제사회의 입장 예측

- 2023년말 김정은의 언술은 국제사회 입장에서 Two Koreas 중 일방이 적대적 관계임을 선언한 사실행위에 불과[36)]
- 북한이 통일, 동족, 동질 개념을 부정하고 앞으로 헌법 개정을 통해 적대적 두 국가를 공식화한다고 해도 국제사회의 입장에서는 기존의 두 개 국가가 협조적, 경쟁적 관계를 지나 적대적 관계로 전환했다는 것을 인지하는 것 이상도, 이하의 의미도 아닌 행위라고 판단할 가능성

○ 국제법적인 면에서 북한의 대남 정책 변화로 인한 특별한 현상 변경이 있다고 평가할 여지는 없는 상태

- 그동안 총 258건에 달하는 남북한 합의서가 유엔에 기탁되거나 국제사회에서 제3자적 효력을 가진 내용들로 문제시된 경우는 전무한 상황

35) "남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서," 『남북관계관리단』, <https://dialogue.unikorea.go.kr/preView/anGw1RwLDwTsKLqqrDpzAs9AU6rOgVzKHjGY9Mk1CmNCj7yZYLu7CJ8p1tQ2TOUtANAJ4WdPw0plHIuNhUw/view.view.xhtml> (검색일: 2024.4.15.)
36) "조선노동당 중앙위원회 제8기 9차 전원회의에서 경애하는 김정은동지의 연설," 『노동신문』, 2023.12.30.

- 그러므로 북한의 대남 정책 변화로 인해 국제사회 행위자들의 권리·의무 관계에 변화가 일어난다고 볼 수 있는 사안은 없는 것으로 사료
- 남북한 1991년 체제는 국제법적인 차원에서는 현재 변주 과정을 거치며 여전히 지속하고 있는 중이라고 평가 가능

○ 국제정치적인 측면서도 영향력은 제한적

- 최근 수년간 남북한 관계가 경색 국면이었다는 점도 분명한 사실
- 하지만 북한의 적대적 두 국가론이 한반도와 동북아 질서에서 급격하게 경색 국면으로 전환한 단일변수이거나 독자적인 중대요인이 아니라 최근 수년간의 미북관계, 남북관계 경색의 누적 결과로 본다면 긴장 요인이 하나 더 추가된 정도이지 한반도와 동북아 질서의 구조변화와 전쟁 가능성이 확연해지는 수준의 중대 변수로 볼만한 여지 또한 미약할 것으로 판단

○ 국제사회에 우리의 새로운 통일방안이 변화된 질서와 환경을 반영한 합리적인 대안이라는 점을 강조하여 기존 남북관계의 특수성을 설득

- 남북한 1991년 체제는 존재론적으로 규범상(de jure) 두 국가, 인식론적으로 나라와 나라 사이가 아닌 특수관계를 기초로 한다는 평가가 가능
- 북한의 적대적 두 국가론은 국제사회 입장에서는 남북한이 두 국가라는 존재론적인 면에서는 큰 변화가 없으나, 인식론적인 면에서 남북한 관계가 화해와 협력 혹은 경쟁과 갈등 관계를 넘어 적대적인 관계로 변화하고 있다고 볼 수 있는 요인
- 한편, 한국은 남북한 특수관계를 공식 폐기하거나 북한의 주장에 동조하지 않은 상태이므로 인식론적으로도 남북한 사이에 합치된 완벽한 변화가 일어났다고 단정할 수는 없는 상태
- 한국은 규범상 한 민족, 사실상 두 국가라는 존재론적·인식론적 기반을 바탕으로 앞으로 새로운 통일방안을 구상할 때에도 남북관계를 단절하고 한반도에서 평화와 안정을 저해하는 북한의 주장에 강력히 대응할 필요

○ 한국은 북한의 일방적인 남북관계 변화 주장에 동조하지 않으며, 기존의 평화롭고 완전한 통일을 지향한다는 점을 국제사회에 지속적으로 강조

- 북한의 적대적 두 국가론은 가장 최근에 북한이 제기한 정책으로 남북한이 대외적으로는 두 국가, 대내적으로 나라와 나라 사이가 아닌 특수관계라는 원칙에 변화를 주려는 시도

- 이는 남북기본합의서에 의거한 남북한 특수관계를 정면으로 부정하고 북한 스스로 합의한 내용에 대해 일방적으로 파기 선언을 하는 행위로서 국제법상 금반언의 원칙(estoppel)에 어긋나는 행위

- 또한 남북한 1991년 체제 이후 30년 이상 국제사회는 남북한 관계에 대해 한 민족, 두 국가에 해당하는 특수관계라고 인지하고 있었고 북한도 그동안 이를 공식적으로 부인한 바가 없어 응고의 원칙이 적용된다고 판단

  · 응고의 원칙은 여러 관행의 집적, 묵인, 금반언의 원칙에 따라 일정한 관행이나 사실이 법적 효력을 획득한다는 원칙[37)]

- 그런데 북한은 이러한 특수관계를 적대적 두 국가론이라는 비평화적인 정책으로 변경하려는 시도를 하고 있으며 이는 국제평화와 안전 유지를 제1목적으로 하는 유엔의 정신과 원칙에 위배

  · 유엔헌장 제1조 제1항, “국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지, 제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.”[38)]

○ 국제사회가 남북관계를 동일한 시각에서 특수한 사안으로 판단하고 지지하기 위해서는 기존의 합의와 선언을 반복적으로 확인하는 노력이 필요

- 남북한이 유엔에 동시 가입했다는 사실은 남북한이 유엔에서는 두 개의 국가로 인정되어 활동할 수 있음을 의미

37) 응고의 원칙이란 국제법상 적법 여부와 상관없이 어떤 사실이 오래도록 그 상태가 지속되면 기정사실화되는 관례
38) 「국제연합 헌장(UN Charter)」 제1조 제1항, <https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?1=1&AST_SEQ=309&CTS_SEQ=4427&ETC=1> (검색일: 2024.6.15.)

- 하지만 남북한 유엔 동시 가입 자체가 남북한 서로에 대한 국제법상 상호 승인에 미해당

· 1950년 3월 8일 당시 리(Trygve Halvdan Lie) 유엔 사무총장은 유엔 안전보장이사회 의장에게 보낸 서한에 첨부한 『유엔, 대표 문제의 법적 측면에 관한 비망록(Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the United Nations)』에서 특정국의 유엔 가입에 관한 사항은 안보리와 총회의 집단적 행위라고 명시[39]

○ 동시에 개별 회원국의 국가 승인은 일방적 행위라고 규정하며 유엔 가입과 국가 승인은 본질적으로 별개의 문제라고 분명하게 제시[40]

- 남북한은 유엔 가입 이래 지금까지 상대방을 명시적 혹은 묵시적으로 국가 승인을 한 적이 없고[41] 또 유엔이 남북한은 영원히 두 개의 국가로 분열되어 통일을 포기했다고 간주한 사실도 미존재

- 다수의 유엔 회원국들 또한 남북한이 같은 민족 출신의 분단국임을 인지하고 있는 것으로 보는 것이 상식이자 통념

- 통념에 입각하여 새로운 통일방안은 국제사회의 관행과 상식을 존중하는 남북관계 발전을 모토로 국제평화와 안정에 기여하는 통일국가상을 제시

다. 北 대남정책 변화가 한국내부에 미치는 영향

○ 북한의 대남 적대 정책이 지속되어 고착화될 경우 한국 사회 내부에서도 민족주의에 대한 논의가 약화될 가능성이 있으며 '통일'에 대한 부정적 인식 확산이 우려

39) 자세한 내용은 "History of Macedonia," <http://www.historyofmacedonia.org/IndependentMacedonia/UN.html> (검색일: 2024.6.15.)
40) 1949년 유엔 총회에서 이스라엘의 가입이 승인되었을 때 이집트가 그에 반대하며 국가승인을 하지 않겠다고 천명한 사실을 배경으로 이 비망록은 작성되었다. 이에 대해서는 이병조·이중범, 『국제법신강』 제9개정 보완수정판 (서울: 일조각, 2007), p. 128.
41) 우리 헌법재판소도 92헌바6·26 결정과 93헌바34·35·36 결정 등에서 남북한의 유엔 동시 가입에도 불구하고 이로써 한국이 북한에 대해 국가승인을 한 것은 아니라는 입장을 취하고 있다. 이효원, 『통일법의 이해』 (서울: 박영사, 2014), p. 151.

- 북한이 민족에 대한 지지를 철회하면서, 민족이라는 가치가 더욱 약화될 가능성 고조
- 이번 북한의 대남정책 전환과 관계없이, 한국 사회 내부적으로 '민족'이라는 용어는 결속력을 상실하고 있는 상황
- 학계와 국제기구에서 한국의 '단일 민족'의 배타성에 대해서 경고한 적이 있었으나 현시점에서는 '배타성'보다는 '통합성'의 문제가 더 심각하다고 평가
- 반공산주의에 대한 인식은 증가할 것으로 보이지만 이것이 통일의 논의로 이어질 것인가는 불투명한 상황

○ 민족 가치를 강조하고 공동체 복원에 대한 논의를 확대

- 북한은 대한민국이 당면한 여러 상황에 좌절하여 '민족'이라는 가치를 스스로 포기하기를 목표
- 국제사회를 설득할 때에도 'Nationalism'이 '부족주의(Tribalism)'로 간주되지 않도록 한반도 맥락을 강조
  · Nationalism within Korean Unification Discourse이며, 이것이 '세계시민주의'의 가치를 반영하고 있다는 점을 기초로 설득

라. 北 대남정책 변화가 북한내부에 미치는 영향

○ 한반도 문제에 대한 지도자 주도권 강화

- 김여정이 한반도 문제를 주도하고 있는 것은 주지의 사실
- 권위주의 체제에서 지도자가 엘리트가 아닌 가족을 핵심 보직에 인선할 때는 해당 부분에 대해 신뢰할 수 있는 인사가 부족할 때라는 점을 상기해 보면 남북관계와 관련해서는 다른 정치적 행위자의 관여를 막기 위한 포석으로 해석
- 특히 김여정의 발언 중 '우리 사람들의 눈이 흐려지지 않게'되었다는 발언에서 확인할 수 있듯이 남북관계 개선과 그로 인한 일련의 변화 등으로

미래 이익을 기대하거나 이에 반발했던 엘리트 내지 여론이 일정 수준 존재했다는 점을 확인[42]

- 더불어 민족 중심의 고려연방제 통일론을 지지하던 이들에게 지도자의 국가 대 국가의 관계를 지향하는 의지가 강하다는 점을 김여정의 행보를 통해 간접적으로 설득하는 효과

○ 적대 발언 이후 인민군의 전투동원태세를 강조하면서도 지방발전에 군을 투입하는 이중적인 면모 노출

- 김정은은 대남 적대 발언 이후 군부 관련 공개활동을 강화, 대내외적으로 북한이 개발한 새로운 무기 및 전투동원태세 확립 여부 등을 과시[43]
- 그러나 당 중앙위 정치국 결정서와 중앙위 위원장 명령(친필서한 포함)으로 인민군의 지방발전 투입을 제도화하는 조치를 단행[44]
- 특히 이 결정이 채택되는 과정을 살펴보면, 기존 정치국 회의가 소수의 정치위원을 중심으로 진행된 것과 달리 후보위원 외에 중앙위원, 내각 및 도당의 당관료 등에게도 의결권을 부여해 인민군의 지방발전 투입에 대한 엘리트 여론을 형성하려는 과정을 확인[45]

○ 국가 대 국가로 변화 후 국방 산업 강화

- 북한이 민족 간 특수관계가 아닌 국가 대 국가로 남북관계를 정의하며, 실제 이 프레임으로 양자의 독립성을 인정하려는 의미는 다목적적
- 남북관계가 국가 대 국가로 전환하게 될 경우, 분쟁 및 전쟁에 대한 책임 소재가 분명하게 가려진다는 점에서 북한 지도자의 이런 결심은 체제를 수호할 수 있는 최후의 보루

○ 북한의 지속적인 군사활동은 한국과 국제사회를 향한 도발이라는 측면보다

42) "대한민국 대통령에게 보내는 신년메쎄지," 『조선중앙통신』, 2024.1.2.
43) "김정은 공개 활동 중 절반이 '군사' 부문," 『자유아시아방송(RFA)』, 2023.9.7., <https://www.rfa.org/korean/news_indepth/kjunkmilitary-09072023090936.html> (검색일: 2024.6.15.)
44) "조선로동당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의 개최," 『조선중앙통신』, 2024.1.25.
45) 위의 글.

북한의 국방력이 강화되고 있다는 점을 국내외적으로 알리는 체제결속용

- 특히 지방 건설에 투입되어야 하는 군부에게 앞으로도 국방력 강화 및 발전을 위한 재원이 지속적으로 유지될 것임을 나타내는 부분
- 지방의 군대 동원에 미시적으로 반발이 나타나고 있는 것으로 보임. 이에 대해 김정은은 반당적, 반국가적, 반혁명적 범죄라 칭하며 이를 용납하지 않겠다는 점을 천명, 국방에 동원되어야 할 인민군을 산업에 투입하려는 의지

<표 2> 북한의 대남정책 전환이 미치는 영향

구 분	내 용
남북관계에 미치는 영향	· 北대남 적대적 정책 **장기화** 예상, 대남 지속적 **비난**과 **무대응** · '**민족**' '**통일**' 등 용어 **삭제·재해석**, 남북 대화·협력 완전 **단절** · 국지적 군사 도발로 한반도 **긴장 조성** 및 **안보 위협** 국면 지속 · 남북관계 단절의 원인을 한·미에 **전가**, 北내부 **체제 결속** 박차
국제사회에 미치는 영향	· 남북의 '**1991년 체제**' 국제적 기준 **기본 골격 무력화** 가능성 · '유엔 동시 가입', '남북기본합의서'에 대한 **재해석 요구** 가능성 · 북한의 적대적 **두 국가론**에 대한 국제사회의 입장 **공론화** 예상 · 기존에 묵인(용인)되었던 남북 '**특수관계**'에 대한 **논란** 가능성
남한내부에 미치는 영향	· '**민족**'의 가치가 더욱 약화, 민족주의적 **통일 인식의 소멸** 우려 · 통일의 **필요성**과 **당위성**에 대한 인식은 더욱 **악화**될 것으로 예상 · 세대 간·이념/진영 간·계층 간 통일·대북 **사회적 갈등**의 **고조** 우려 · 대북 **적대적 이미지** 확산 및 **반공·비핵·안보** 이슈 더욱 부각 · 기존 **통일방안**의 **회의적** 시각으로 **새로운 담론** 요구 가능성
북한내부에 미치는 영향	· 남북 '적대국가' 선언의 후속 조치 가속화 및 **제도·조직 재편** · 핵·미사일 고도화를 통해 표면적으로 **군사적 위협**을 과시 예상 · 북한식 **자력갱생의** 일부 **수정** 예상, **지방발전** 목표 완성 주력 · **선전·선동**정책과 **사회통제** 강화를 통한 주민 **동요** 사전 **차단** · **군사 비용** 마련 위한 무리한 **경제동원** 예상, 北**인권문제** 심화

II. 통일담론의 역사와 평가

1. 역대 정부의 통일방안 평가

가. 평화통일구상 선언(1970.8.15.)

○ 배경

- 전세계적인 이념갈등 해소 분위기[46)]
- 미국의 주한미군 축소 및 남북대화 촉구[47)]
- 1·21 사태, 푸에블로호 나포 등 북한의 무력도발 강화[48)]
- '남북교류론', '3단계통일론' 등 통일에 대한 국내의 요구[49)]
- 1960년대 경제개발의 결과로 남북 간 힘의 균형을 이루었다는 자신감[50)]

○ 원칙

- 평화통일

○ 가치

- 명시적으로 제시한 바 없음

○ 통일과정: 선 평화 후 통일

- 북한의 도발 행위 중지 및 대한민국 전복 포기 선언
- 유엔을 통해 북한의 긴장 완화 조치 이행을 확인

46) 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사』 (서울: 평화문제연구소, 2008), p. 123.
47) 백학순, 『박정희정부와 전두환정부의 통일·대북정책 비교』 (성남: 세종연구소, 2014), pp. 51-56.
48) 배광복, 『남북대화 1972~1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』 (서울: 아연출판부, 2018), pp. 77-79.
49) 이종석, 『한반도 평화통일론』 (파주: 한울, 2012), p. 102.
50) 이정우, "통일정책의 형성과 변천," 조한범 엮음, 『지속가능한 통일론의 모색: 대북·통일정책에 대한 성찰과 남남갈등의 대안』 (서울: 평화문제연구소, 2014), p. 39.

- 이후 남북 간 장벽을 단계적으로 제거해 나갈 “획기적이고 현실적인 방안” 제시
- 유엔에서의 한국 문제 논의에 북한 참여 용인

○ 통일미래상

- 강력한 민족국가
- 풍요와 번영을 누리는 선진 복지국가
- 세계 주류 국가

나. 평화통일 외교정책 선언(1973.6.23.)

○ 배경

- 대만의 유엔 축출 및 유엔 내 비동맹국들의 발언권 확대
- 북한의 비동맹국 및 서유럽국가들과의 관계 개선으로 인한 외교적 열세[51]
- 북한의 신속한 정치 및 군사 협상 타결 요구[52]
- 남북한에 유신 및 수령체제 출범

○ 원칙

- 평화통일
- 호혜 평등: 이념과 체제를 달리하는 국가들과도 문호개방
- 통일방안에 국한한 것이 아닌 전반적인 외교정책 기조로 제시

○ 가치

- 명시적으로 제시한 바 없음

51) 백학순, 『박정희정부와 전두환정부의 통일·대북정책 비교』, pp. 115-116.
52) 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사』, p. 129.

○ 통일과정: 선 평화 후 통일

- 한반도 평화유지 및 남북한 내정간섭과 침략 금지
- 북한의 국제기구 참여 및 남북한 유엔 동시 가입 용인
- 이념과 체제를 달리하는 국가들과도 문호개방

○ 통일미래상

- 명시적으로 제시한 바 없음

다. 평화통일 3대 기본원칙(1974.8.15.)

○ 배경

- 남북조절위원회 회의 중단
- 북한의 북방한계선 무효화 주장 및 무력도발
- 북한의 남북불가침협정 제의 거부 및 미북평화협정 제의

○ 원칙 (사실상 통일 과정을 원칙으로 발표)

- 한반도 평화 정착: 남북 상호 불가침 협정 체결
- 남북 간 문호 개방 및 신뢰 회복: 남북대화 및 다각적 교류·협력
- 남북한 자유총선거: “공정한 선거관리” 하에 인구비례에 의한 선거 실시

○ 가치

- 명시적으로 제시한 바 없음

○ 통일과정

- 선 평화 후 통일

○ 통일미래상

- 명시적으로 제시한 바 없음

라. 민족화합 민주통일방안(1982.1.22.)

○ 배경

- 10·26사태, 12·12쿠데타 등 국내적 혼란
- 남북 총리회담을 위한 실무대화 성사 및 중단
- 북한의 고려민주연방공화국 창립방안 제시[53]

○ 원칙

- 민족자결
- 민주적 절차
- 평화로운 방법

○ 가치(통일민주공화국의 “이상”으로 표현)

- 민족
- 민주
- 자유
- 복지

○ 통일과정: 기본관계 잠정협정 이후 통일

- 남북한 기본관계 잠정협정
  · 호혜평등의 상호관계 유지
  · 무력 및 폭력 지양 및 평화적인 문제 해결

53) 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사』, p. 151.

· 상이한 정치 질서 및 사회제도를 상호인정, 내부문제 간섭 지양

· 현존 휴전체제 유지, 군비경쟁 지양, 군사적 대치 해소 조치 협의

· 상호교류와 협력을 통한 사회적 개방 추진

· 타국과 각기 체결한 국제조약과 협정 존중

· 서울과 평양에 상주 연락대표부 설치

- 통일과정

· 민족통일협의회 구성

· 통일헌법 초안 마련

· 자유로운 국민투표를 통해 통일헌법 확정 및 공포

· 총선거를 통해 통일 국회와 정부 구성

○ 통일미래상

- 명시적으로 제시한 바 없음

마. 9차 헌법개정(1987.10.12.)

○ 배경

- 소련의 개혁 개방과 동구권 붕괴 조짐[54]
- 유월항쟁 이후 민주화 가속화
- 야권의 통일론 헌법규범화 의지[55]
- “이념과 체제를 초월”한 통일론에 대한 여권의 경계[56]

54) 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사』, p. 192.
55) 최호동, “1987년 헌법규정의 형성과정 연구,” 서울대학교 법학전문대학원 법학과 박사학위논문, 2020, pp. 189-190.
56) 최호동, “1987년 헌법규정의 형성과정 연구,” pp. 189-190.

○ 원칙

- 평화적 통일

○ 가치

- 자유민주적 기본질서에 입각한 통일

○ 통일과정

- 명시적으로 제시한 바 없음

○ 통일미래상

- 명시적으로 제시한 바 없음

바. 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(1988.7.7.)

○ 배경

- 소련의 개혁 개방과 동구권 붕괴 조짐
- 대한민국의 경제적·외교적 성과로 인한 자신감 형성[57]
- 대통령의 대선 득표율 저조 및 총선에서 여소야대 정국 형성[58]

○ 원칙

- 자주
- 평화
- 민주
- 복지

57) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴 1948~2001: 자주화·국제화의 관점에서 본 통일방안 연구와 자료』 (서울: 돌베개, 2001), p. 84.
58) 백학순, 『노태우정부와 김영삼정부의 대북정책 비교』 (성남: 세종연구소, 2012), pp. 12-13.

○ 가치

- 명시적으로 제시한 바 없음

○ 통일과정: “사회·문화·경제·정치 공동체” 형성 후 통일

- 남북 동포 간 상호교류 및 해외동포들에 대한 문호개방
- 이산가족들 간 생사 확인, 서신왕래, 상호방문 주선 및 지원
- 남북 간 교역 활성화 및 민족 내부 교역으로 간주
- 북한과 우방국들 간 비군사적 교역 용인
- 국제사회 속 남북협력
- 북한과 우방국들 간 관계개선 협조 및 대한민국의 동구권 국가들과 관계개선
- 북한이 긍정적인 자세를 보일 경우 보다 전진적인 조치 제시

○ 통일미래상

- 명시적으로 제시한 바 없음

사. 한민족공동체 통일방안(1989.9.11.)

○ 배경

- 동구권 수교로 본격적인 북방정책 성과 확인

○ 원칙

- 자주
- 평화
- 민주

○ 가치

- 자유
- 인권(인간의 존엄성)

○ 통일과정: 민족공동체 헌장 → 남북연합 → 통일정부 수립

- 민족공동체 헌장 채택: 상호불가침 및 남북연합에 대한 포괄적 합의 마련
- 남북연합 형성: 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회로 구성
- 통일헌법 초안 작성
- 총선거를 통한 통일국회와 정부 수립

○ 통일미래상

- 민족 성원 모두의 자유와 인권이 보장되는 민주국가
- 모두의 참여와 기회가 보장되고 다양한 주장이 대변되는 민주공화체제
- 민족 성원 모두의 복지 증진
- 민족의 항구적인 안전 보장
- 모든 나라와 선린우호관계 형성
- 세계 평화와 인류의 복리에 기여

아. 『민족공동체 통일방안』(1994.8.15.)

○ 배경

- 소련 및 동구권의 붕괴와 냉전 종식
- 자유 민주주의 체제 승리 인식[59]
- 독일과 예멘의 통일

59) Francis Fukuyama, "The End of History?," *National Interest*, no. 16 (1989), pp. 3-18.

- 남북 경제력 격차 심화
- 제1차 북핵위기 발생
- 김일성 사망

○ 원칙

- 자주
- 평화
- 민주

○ 가치(통일을 추진하는 기본 “철학”으로 소개)

- 자유
- 민주

○ 통일과정: 화해협력 → 남북연합 → 통일국가

- 화해협력: 상호신뢰 형성
- 남북연합: 경제, 사회공동체 형성, 정치적인 통합을 위한 여건 마련
- 통일국가: 1민족 1국가로 정치적 통합 달성

○ 통일미래상

- 자유·복지·인간존엄성이 구현되는 민족공동체

<표 3> 역대 정부의 통일정책과 비전

	평화통일구상 선언	평화통일 외교정책선언	평화통일 3대 기본원칙	민족화합 민주통일방안	9차 헌법개정	민족자존과 통일번영을 위한 특별선언	한민족공동체 통일방안	민족공동체 통일방안
배경	데탕트 및 미군 축소 북한의 무력도발 통일에 대한 사회적 요구 경제성장	북한의 외교적 약진 북한의 일괄 협상 공세 유신·수령체제 출범	남북대화 중단 북한의 무력도발 북한의 북미평화협정 제의	국내 혼란 고려연방제 안 대두	소련의 개혁 개방 유월항쟁 이후 민주화 야권의 통일 헌법규범화 의지	소련의 개혁 개방 국력신장으로 인한 자신감 여소야대 정국	북방정책 성과 가시화	냉전 종식 독일·예멘 통일 북핵 위기 김일성 사망
원칙	평화	평화	한반도 평화정착 문호개방 및 신뢰회복 자유총선거	민족자결 민주 평화	평화	자주 평화 민주 복지	자주 평화 민주	자주 평화 민주
가치				민족 민주 자유 복지	자유민주적 기본질서		자유 인권	자유 민주
통일과정	선 평화 후 통일	선 평화 후 통일	선 평화 후 통일	기본관계 잠정협정 ↓ 통일		사회·문화·경제·정치 공동체 ↓ 통일	민족공동체 헌장 ↓ 남북연합 ↓ 통일	화해협력 ↓ 남북연합 ↓ 통일
통일 미래상	강력한 민족국가이자 선진 복지국가						자유·인권·복지·안전이 보장되는 민주국가	자유·복지·인간존엄성이 구현되는 민족공동체

2. 역대 남북 정상 간 합의 평가

가. 7.4남북 공동성명(1972.7.4.)

○ 원칙

- 자주
- 평화
- 민족대단결

○ 통일과정

- 명시적으로 제시한 바 없음

나. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.)

○ 원칙

- 자주
- 평화
- 민족대단결

○ 통일과정

- 명시적으로 제시한 바 없음

다. 6.15 남북공동선언(2000.6.15.)

○ 원칙

- 자주

○ 통일과정

- 남북연합안과 낮은 단계 연방안의 공통성에 의거한 통일 지향

라. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007.10.4.)

○ 원칙

- 명시적으로 제시한 바 없음

○ 통일과정

- 명시적으로 제시한 바 없음

마. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018.4.27.)

○ 원칙

- 민족자주

○ 통일과정

- 명시적으로 제시한 바 없음

바. 9월 평양공동선언(2018.9.19.)

○ 원칙

-민족자주

-민족자결

○ 통일과정

- 명시적으로 제시한 바 없음

<표 4> 역대 정상 간 합의와 통일비전

	7.4 남북 공동성명 (1972.7.4.)	남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (1991.12.13.)	6.15 남북공동선언 (2000.6.15.)	남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4.)	한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 (2018.4.27.)	9월 평양공동선언 (2018.9.19.)
원칙	자주 평화 민족대단결	자주 평화 민족대단결	자주	자주	민족자주	민족자주 민족자결
통일과정			남북연합안과 낮은단계 연방안의 공통성에 의거한 통일			

3. 『민족공동체 통일방안』의 쟁점

가. 남북연합에 관한 쟁점

○ 남북연합의 태생적 한계[60]

- 남북연합은 '1민족 2국가' 체제하의 국가적 관계를 규정하고 있는 것이 아니라, 민족 내부의 특수한, 잠정적 결합형태를 지칭하는 개념
- 『한민족공동체 통일방안』에서 처음 제시된 '남북연합'은 역사적 사례나 이론적 모형 중에서 정확히 부합하는 사례나 모형이 없는 독창적 결합 형태
- 남북연합은 미국과 같은 '연방'(federation)이나, 스위스연합(1815~1848), 처럼 둘 이상의 국가들이 구성국들 사이에 평등을 유지하면서 국제법상 국가 자격을 보유한 채, 합의된 일정한 범위 내에서만 대외주권을 공동 행사할 수 있도록 결합한 '국가연합'과도 구분되는 개념

○ 남북연합의 형태

- 연합도 연방도 아닌 특수한 결합형태라는 『민족공동체 통일방안』의 제안에도 불구하고 남북연합의 형태는 연합, 연방의 틀에서 분석
- 연합 또는 연방보다 더 느슨한 형태의 협의주의적 형태에 대한 고려가 필요하다는 주장도 제기[61]
- 연합제, 연방제, 협의주의 논쟁의 두 가지 핵심은 (1) "통일을 지향하는 특수한 관계"를 국가 대 국가의 관계 전환 여부에 대한 논쟁, (2) 통일국가의 형태에 대한 논쟁

60) 국토통일원, 『문답으로 풀어 본 한민족공동체 통일방안』 (서울: 국토통일원 교육홍보국, 1989), pp. 16-18.
61) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 251-310.

<표 5> 연합과 연방의 주요쟁점[62]

	연합	연방
구성형식	국가 간 조약	연방헌법
탈퇴가능성	높음(예: 브렉시트)	낮음
구성단위의 위상	국가	지역정부
구성단위의 외교권	있음	없음
정체성 및 소속감	구성단위 정체성 우선	중앙단위 정체성 우선
강제이행의 제도화	구성단위 국가의 선택에 따른 약한 강제 이행	연방 헌법에 의한 강제 이행의 제도화
중앙 권위체의 재정	분담금	직접 과제
중앙 권위체 대표체계	구성 단위에서 대표 파견	직접 선거
중앙 권위체의 안정성	낮음	높음

○ 남북연합의 형태에 대한 세 주장[63]

- 남북한의 국가성 강화를 인정하고 일반적인 두 국가의 결합으로 보아야 한다는 주장
- 남북한 '잠정적 특수관계론'을 인정해 대외적·형식적으로는 두 국가의 결합이지만, 대내적·내용적으로는 통일을 지향하는 민족 내부 정치체의 결합으로 보자는 주장
- 분단국가의 결합으로 보자는 주장

○ 남북연합의 기능에 대한 문제

- '통일 추진' 역할 중심[64]
- '평화 추진' 역할 중심[65]

62) 위의 책, p. 42.
63) 김병로, "통일환경과 통일담론의 지형 변화: 정부통일방안을 중심으로," 『통일정책연구』 제26권 1호 (2014), pp. 17-19; 최완규, "남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제," 『북한연구학회보』 제6권 제1호 (2002), p. 34; 김상준, 『코리아 양국체제: 촛불을 평화적 혁명으로 완성하는 길』 (서울: 아카넷, 2019), p. 223; 박영호, "평화공존과 '남북연합' 구상의 발전적 재구성," 박명규 외 엮음, 『한반도 평화 신 로드맵: 평화공존형 중간단계 구상』 (서울: 나남출판, 2022), pp. 81-84; 박명규, "남북연합에서 '분단국가연합'으로: 중간단계의 재구성," 박명규 외 엮음, 『한반도 평화 신 로드맵: 평화공존형 중간단계 구상』 (서울: 나남출판, 2022), p. 253.
64) 김병로, "통일환경과 통일담론의 지형 변화: 정부통일방안을 중심으로," pp. 24-27; 박영호, "평화공존과 '남북연합' 구상의 발전적 재구성," p. 86.

○ 남북연합의 위상 문제

- 남북연합을 화해 협력의 결과로 보는 입장

· 예를 들어 여인곤은 “남북연합은 남북 경제교류·협력, 군사적 신뢰구축, 평화체제 구축 같은 기반 구축 뒤에 가능하다”고 주장[66]

· 화해 협력 단계에서 어떻게 남북연합단계와 통일국가 완성 단계로 이행할 수 있는가에 대한 변화의 기준이나 조건이 불분명하다는 한계

- 화해협력 단계와 남북연합 단계의 구분이 불가능하다는 입장

· 예를 들어 조민은 “국가통합을 위한 기본토대로써 통합의 시작부터 완수에 이르기까지 지속적으로 추진되어야 하는 과정적 작업”이므로 화해·협력 단계와 남북연합 단계를 구분하는 데는 “무리가 따른다”고 비판[67]

· 김대중 대통령은 자신의 3단계 통일론(남북연합 단계 → 연방 단계 → 완전통일 단계)에서 남북연합을 화해화 협력의 결과가 아닌 화해와 협력을 촉진하는 촉매로 설정[68]

○ 남북연합 내 기구의 대표성 문제

- 『한민족공동체 통일방안』을 계승한 『민족공동체 통일방안』은 남북 동수의 국회의원으로 구성된 남북평의회에서 통일헌법을 제정한다고 규정[69]

- 남북의 뚜렷한 국력차를 고려했을 때 남북 동수 구성에 대한 내부적 반발 가능성에 대한 우려

- 키프로스 사례에서도 남북키프로스의 국력차가 코피 아난 통일안에 반영되지 않은 점이 키프로스 공화국(남키프로스)의 통일반대 국민투표 결과에 큰 영향을 미쳤다는 점을 고려[70]

65) 박명규, “남북연합에서 ‘분단국가연합’으로: 중간단계의 재구성,” p. 242.
66) 여인곤 외, 『남북연합 형성을 위한 주변 4국 협력유도 전략』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 59-66.
67) 조민, “남북연합 형성방안과 과제,” 통일연구원, 『남북연합의 개념과 추진과제』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 30.
68) 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 (서울: 아태평화출판사, 1995). pp. 36-37.
69) 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안 기본해설자료』 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 14-16.
70) 김연철, 『협상의 전략: 세계를 바꾼 협상의 힘』 (서울: 휴머니스트, 2016), pp. 511-549.

나. 화해·협력 단계에 관한 쟁점

○ 화해와 협력의 단계에 대한 명확한 규정 필요

- 화해협력 단계는 남북이 “냉전시대의 산물인 적대와 불신의 관계를 청산하고 신뢰 속에 화해와 협력의 관계로 발전해 가는 단계”를 지칭[71]
- 『민족공동체 통일방안』이 상정하는 통일과정에서 화해협력 단계가 통일과정의 첫 관문이자 마중물로서 가장 중요한 단계
- 하지만 남북 간 교류가 사실상 단절되고, 북한의 대남 적대성이 고조되는 상황에서 화해 및 협력을 재개하고 지속할 수 있는 법적, 제도적 여건에 대한 구체적 내용이 미흡[72]

○ 확산효과는 유효한가?[73]

- 비정치적 영역에서 이루어진 교류와 협력의 성과가 정치적 영역으로까지 확대되면서 국가의 통합까지도 가능하다는 기능주의 통합론은 한반도에 적용가능하지 않다는 주장[74]
  · 갈등의 당사자들이 공동의 이익을 창출할 수 있다는 인식을 공유할 때만 비정치적 영역(경제, 사회, 문화, 과학, 기술 등)의 협력과 통합이 정치적 영역으로 이월
  · 하지만 한반도에서 공동 이익 창출이라는 인식의 공유는 난망한 상황
- 안보적 위협에 직면한 집단 간 갈등에서는 안보에 대한 위협이 해소되지 않는다면 협력의 단계로 넘어갈 수 없다는 주장도 제기[75]

71) 공보처, 『통일로 가는길-민족공동체 통일방안 해설』 (서울: 공보처, 1994), p. 10.
72) 이남주, “「민족공동체통일방안」의 발전적 계승,” 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』 (통일연구원 주최 학술대회 발표논문집, 2019.9.9.), p. 45.
73) 오경섭 외, 『민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안』 (서울: 통일연구원, 2023), pp. 41-44.
74) 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구성 중심』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 16.
75) Louis Kriesberg, “Comparing Reconciliation Actions within and between Countries,” in *From Conflict Resolution to Reconciliation,* eds. Yaacov Bar-Siman-Tov (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 107-109.

○ 특히 북한의 핵개발과 교류협력의 관계에 대한 조망이 부족

- 북한의 핵개발이 남북관계 및 통일과정의 근본적 문제로 등장한 상황에서 그 문제를 도외시한 교류와 협력의 지속성과 파급효과에 대한 의문
- 정치·군사적 합의와 결단을 통해 교류협력의 난맥을 해결하는 신기능주의적 접근이 제기[76]

다. 통일국가에 관한 쟁점

○ 통일의 최종 상태가 불명확하게 제시되어 있는 상황에서 최종상태를 구체화하는 것의 긍정적 측면과 부정적 측면이 존재[77]

- 한편으로는 통일의 최종 상태를 명확히 제시하는 것보다 통일 과정에 집중하는 것이 생산적이라는 견해가 존재
- 다른 한편으로는 선언적 차원에서 통일국가의 청사진을 구체적으로 제시하는 것이 통일담론의 체계성과 일관성을 유지할 수 있다는 견해가 존재
- 하지만 통일국가의 청사진이 통일과정을 제약할 필요가 있는지에 대한 의문이 존재

○ 통일국가의 체제 이념에 대해서는 기본적으로 자유민주주의와 자본주의에 초점을 두지만 강조점에 있어 차별적[78]

- 통일헌법의 기본이념과 정신은 자유민주주의적 가치와 시장경제 체제에 근거[79]

· 한국의 헌법이 추구하는 자유민주주의와 시장경제의 기본이념과 자유와 인권, 민주주의라는 3대 가치를 북한에 확대 적용

76) 한기호, “남북한 체제통합을 위한 기능주의 대북정책의 재고찰,” 『통일연구』, 제23권 1호 (2019), pp. 5-41.
77) 전재성·김병로·이승주, “민족공동체 통일방안 계승 및 발전방향 공론화,” 통일부 정책연구용역과제, 2013, p. 27.
78) 오경섭 외, 『민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안』, p. 49.
79) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” 서울국제법연구원 통일부 용역 최종 보고서, 2014, p. 81.

- 자유와 평등이 조화를 이루는 민주복지국가를 목표로 자본주의의 모순과 자유민주주의의 한계를 극복하는 것에 초점[80]

· 인류 문명의 기준에 입각한 보편성, 특히 인간의 존엄과 가치존중에 초점

- 자본주의 테두리 안에서 남북한의 이질성을 해소하고, 화합하는 차원에서 '민주사회주의'를 강조하는 주장[81]

· 다원주의, 시장경제, 선거제도를 중시하고, 소유권의 측면에서 국유, 공유, 사유를 혼용하면서 정부개입과 노동 참여를 인정

○ 통일국가의 형태에 대해서는 단방제, 연방제, 네트워크형에 대한 주장이 제기[82]

라. 변화된 통일환경과의 조응 문제

○ 민족 기반 통일론의 유효성에 대한 논쟁

- 기존 민족 담론은 민족을 한반도라는 지리적 공간에 거주하는 같은 혈통을 가진 민족으로 제한한다는 점에서 다문화사회로 전환되고 있는 현실과 외국국적의 동포를 외면하고 있다는 비판[83]

- '민족공동체'는 "민족구성원 전체의 결합과 공동생활의 방식과 권역을 포괄하는 개념, 우리 민족을 하나로 통합하는 당위이며, 통일을 가능하게 하는 힘의 원천"이라는 점에서 포기해서는 안되는 가치라는 주장[84]

- 단절된 남북관계 속에서 최소한의 남북 공통점인 민족을 제외할 수는 없으며 범민족, 열린 민족의 개념을 통해 민족 기반 통일론을 유지해야 한다는 주장[85]

---

80) 장명봉, "남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제," 『공법연구』, 제37집 제1-1호 (2008), p. 209.
81) 주봉호, "통일한국의 체제 모색," 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 국내학술회의, 2002, pp. 513-537.
82) 오경섭 외, 『민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안』, pp. 51-54.
83) 이홍구, "한민족공동체 어디로 가고 있나," 『중앙일보』, 2013.12.30., <https://www.joongang.co.kr/article/13512608> (검색일: 2024.4.1.); 고유환, "『민족공동체 통일방안』의 이행과정과 추진전략 재검토," 『통일인문학』 제60집 (건국대학교 통일인문학연구단, 2014), p. 262, p. 273; 이기동, "통일환경의 변화와 「민족공동체 통일방안」," 『한국동북아논총』 제71호 (2014), p. 202, p. 204.
84) 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해』 (서울: 통일부 통일교육원, 2014), p. 6.

○ 민족공동체에 대한 개념이 불명확

- 『민족공동체 통일방안』은 경제공동체, 사회 문화공동체, 정치공동체를 넘어선 민족공동체에 대한 언급은 있지만 민족공동체 형성의 구체적인 조건과 과정은 불명확[86]

- 공동체의 개념은 그 자체로도 논쟁중인 개념[87]

- 이는 『민족공동체 통일방안』의 명칭 변경에 대한 논의로 연결[88]

  · 민족공동체를 대체할 개념으로 '남북공동체', '한반도공동체', '코리아공동체', '연성 복합' 등이 제안

○ 국제협력과 주도성의 조화

- 국제정세의 변화, 특히 북핵문제로 한반도 문제의 국제화가 심화

- 남북이 통일의 당사자이지만, 국제사회의 지지와 협력이 없다면 통일이 사실상 불가능하다는 점에서 통일 문제의 특수성과 국제성의 조화는 매우 중요

- 북한의 핵능력이 고도화되면서 한반도 문제의 국제성은 더욱 심화되는 상황

- 하지만 이는 역대 정부가 견지해 온 민족대단결, 자주의 통일원칙과 상충

○ 통일문제의 국제적 연대와 협력이 중요하지만 이를 통일방안의 일부로 포함하는 것은 신중할 필요가 있다는 접근 존재

- 통일문제의 당사자성 논란을 차치하고서라도 주변국, 특히 강대국의 이익을 존중하는 접근은 현상 유지를 강화할 가능성

- 한반도에서의 평화와 통일이 국제사회의 평화와 안정, 특히 주변국의 국익에 기여할 수 있음을 강조하는 것과 국제사회가 통일과정에 개입하는 것

85) 김병로, "통일환경과 통일담론의 지형 변화: 정부통일방안을 중심으로," 『통일정책연구』 제26권 1호 (2014), pp. 17-19.
86) 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구성 중심』, pp. 20-21.
87) 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구성 중심』, pp. 18-20.
88) 전재성·김병로·이승주, 『민족공동체 통일방안 계승 및 발전방향 공론화』, p. 6

을 차별적으로 접근할 필요

- 따라서 국제적 협력은 통일방안이 아닌 통일구상, 통일선언, 통일정책에서 강조하는 것이 적절

○ 북핵 문제(평화프로세스)와 통일방안의 관련성

- 북한이 핵을 보유하게 되면서 현실적으로 북한의 비핵화 문제는 모든 차원에서 통일문제를 압도
- 북핵 문제를 도외시한 그 어떤 한반도 문제도 진전이 어려운 현실
- 그럼에도 통일문제는 북핵 문제가 해결, 또는 진전된 상황을 가정하고 이루어지는 경우가 다수이며 결국 국내외적으로 공감대 확보가 어려운 상황
- 북핵 문제를 해결하기 위한 평화프로세스, 윤석열 정부의 담대한 구상과 통일문제를 연계시키는 접근이 필요

III. 새로운 통일담론의 가능성 탐색

1. 자유민주주의 통일 비전의 방향

■ 자유민주주의 통일 비전의 핵심은 남북한 주민 모두 자유롭고 풍요로운 통일한반도 건설이며, 이는 자유롭고 평화로운 통일한반도를 지지하는 주변국가의 지속적 지지와 자유민주 통일에 대한 국내적 역량이 비약적으로 성장할 때 실현 가능

가. 자유민주주의 통일국가론과 자유민주주의 통일 비전

■ 제105주년 3.1절 기념사와 자유민주주의 통일국가론

○ 제105주년 3.1절 기념사의 의미

- 이번 3.1절 기념사는 3.1운동의 정신인 자유의 가치와 풍요로운 대한민국 건설을 통한 자유롭고 평화로운 통일한반도를 연계시키는 기념비적 연설
- 윤석열 대통령은 동 기념사에서 한반도 통일을 강조하며, “자유와 인권이라는 보편의 가치를 확장하는 것이 바로 통일”이라고 언급
- 특히, “3.1운동은, 모두가 자유와 풍요를 누리는 통일로 비로소 완결되는 것”이라고 강조했는데, 3.1운동의 정신이 독립된 자유인의 공화국을 건국하려는 근대 한국인들의 줄기찬 투쟁이었다는 측면에서, 통일의 당위성을 강조하고, 나아가 한반도 통일의 실현을 한국인의 네이션빌딩(nation-building)의 완성으로 접근[89]

○ 제105주년 3.1절 기념사는 통일에 대한 새로운 접근과 개념 제시

- 동 기념사에서 통일이 보편가치의 확장이라고 제시된 부분은 자유주의의

89) 대한민국 대통령실, “제105주년 3.1절 기념사.”, 2024.3.1. <https://www.president.go.kr/president/speeches/XbuyG7Tm> (검색일: 2014.5.12.).

가치를 중심으로 보는 통일관으로서, 한반도의 근현대사가 대한민국 정부 수립과 북한 공산전체주의 세력 사이의 선명한 대조를 통해 재해석

- 즉 대한민국의 발전과 번영의 발자취를 되돌아보고 음미하며, 대한민국의 국가정체성을 확립하는 전 과정을 통해 모두가 자유롭고 평화로운 통일한반도를 실현할 수 있다는 논리체계이자 인식구조
- 이러한 관점에서 전체주의 정권의 압제와 억압 하에 있는 북한주민은 해방의 대상이며, 대한민국 국민들이 현재 누리고 있는 자유, 풍요, 번영, 독립의 가치가 한반도 북반구까지 확대되고 확장되는 것이 진정한 한반도 통일이라는 의미
- 윤석열 정부의 이러한 통일 구상은 정부 출범 이후 대외관계 영역을 중심으로 지속적으로 강조되어 온 보편적 가치에 대한 인식과 세계시민에 대한 세계사적 책임, 다시 말해 대한민국의 보편성과 글로벌 중추국가론이라는 대외인식의 기본틀이 정부 통일·대북 정책의 영역에서 선언적 차원으로 제시되었다고 평가

■ 자유민주주의 통일국가론과 주변국 지지 확보

○ 요동치는 국제정세 진단

- 한반도는 역사적으로나, 지정학적으로 통일국가를 이루기 위해서는 주변세력의 도움과 지지가 필수적이며, 이는 한반도의 정세가 국제정세에 상당히 민감하게 요동친다는 점을 의미
- 현재의 국제정세는 미국 주도의 자유민주적 기본질서의 위기가 가속화되는 가운데, 코로나19 이후 다양한 불확실성의 증대 등 글로벌 복합위기로 규정
- 특히, 현재 전개되는 미·중 전략경쟁에 대한 다양한 관점이 존재하는데, 분명한 것은 탈냉전기 세계화로 대변되던 미국 주도의 국제질서가 중국 및 러시아 등 권위주의 정권의 도전, 러시아의 우크라이나 침공, 이스라엘 하마스 분쟁 등의 국제분쟁과 2016년경부터 시작된, 브렉시트(Brexit), 자국 우선주의로 대변되는 트럼피즘(trump-ism)의 대두, 각국 국내정치의

불안정성 확대 및 전통적 지정학과 민족국가(nation-state)의 부상과 같은 국내적 불안요소의 결합으로 가까운 미래조차 예측하기 힘든 상황

- 학자들 간에 현재의 국제정세가 신냉전인지의 여부가 여전히 논의되고 있긴 하지만, 새로운 국제정세를 어떻게 규정여부를 떠나, 지난 30여년을 풍미하였던 세계화와 탈냉전이라는 국제질서는 현재 거대한 대변혁기에 돌입한 것으로 평가[90]

○ 한반도 통일 대전략과 주변국 지지 확보 필요성

- 일반적으로 대전략(grand strategy)이란 한 국가의 이익을 추구하기 위한 종합적이고 총체적인 국가 차원의 전략적 기획을 의미
- 공적인 대전략의 요체는 예측 가능한 요인과 예측 불가능한 요인을 효율적으로 구분하여, 자원을 배분하는 전략적 사고인데, 윤석열 정부의 경우 한반도 통일 대전략을 수립함에 있어 예측 가능한 부분을 최대한 확대하려고 노력
- 한반도의 지속가능한 평화와 자유롭고 평화로운 통일한반도 실현을 위해 가장 우선적인 것은 대한민국의 근현대사에 대한 정당한 평가이며, 그중 가장 극명한 예가 한미 상호방위조약(1953년 체결, 1954년 발효)의 중요성에 대한 강조
- 윤석열 정부 초기부터 집중한 바, 한미동맹 70주년의 성공적 평가와 대한민국 국가발전의 역사에 대한 평가를 통해 미국의 위상을 재확립한 것은 중요한 시대정신의 회복이며, 같은 맥락에서 일본을 과거의 제국주의 관점으로 바라보지 않고 같은 가치를 공유하는 지역 내 미래의 협력 동반자로 규정
- 따라서, 한반도 통일에 대한 관점에 있어서 미국과 일본의 지속적 지지의 근거가 될 수 있는 캠프데이비드 원칙과 정신은 윤석열 정부의 통일·대북정책, 나아가 통일 대전략 및 통일 비전 실현에 가장 핵심적이고 필수적인 계기로 평가[91]

90) 비슷한 관점에서, 윤석열 대통령은 지난 3.1절 기념사에서도 현재 인류는 '세계사적 대변혁의 갈림길'에 직면해 있음을 역설
91) 같은 맥락에서 윤 대통령도 2023년 8월, 제21기 민주평화통일자문회의 간부위원과의 통일대화 격려

○ **자유롭고 평화로운 통일한반도의 비전**

- 자유민주주의 통일 비전의 다른 표현은 자유롭고 평화로운 통일한반도의 비전
- 2023년의 캠프데이비드 한미일 3국 공동선언에서 명시적 지지로 확인된 바 있고, 이후 대한민국 정부의 새로운 통일비전 구상의 기반
- 자유롭고 평화로운 통일한반도 비전의 핵심은 자유민주주의에 기반한 통일 성취이며, 이 중에서도 자유주의에 대한 강조

나. 자유주의에 대한 강조와 자유민주주의 통일 비전

■ 자유주의에 대한 강조

○ **보편적 가치에 대한 강조와 자유주의의 의미**

- 윤석열 정부는 취임 초기부터 자유, 인권, 법치의 보편적 가치를 강조하였고, 집권 중반기로 접어들면서 이러한 보편적 가치에 대한 강조가 대외관계 뿐만 아니라 국내정치 담론 및 통일·대북 정책에도 적극적으로 투영
- 자유주의라는 용어가 직접 언급된 문서는 제105주년 3.1절 기념사였고, 그 의미가 보다 구체적으로 제시된 연설은 제51회 상공의 날 기념사
- 동 연설에서 윤석열 대통령은 3.1절 기념사에서 제시된 자유주의의 의미를 설명하면서, 이는 추상적 의미의 자유주의 사상이 아니라 우리의 근현대사 속에서 실제적으로 작동해 온 원리로서의 자유민주주의와 자유시장경제라는 점을 역설
- 즉, 윤석열 정부의 자유주의 사상은 대한민국 건국 이후 작동해 온 자유민주주의 가치를 의미하며, 이는 대한민국에 대한 국가정체성, 바른 역사관 및 올곧은 안보관에 기초한 것임. 또한, 이는 우리의 헌법 정신이자 자유

사에서 다음과 언급함: "'캠프 데이비드의 원칙과 정신'이라는 3국 공동 발표 문서에도 대한민국의 자유민주주의에 기반한 통일을 미국과 일본이 지지한다고 명확하게 적시되어 있습니다. 한미일 3국 공동선언에서 대한민국의 자유민주주의 기반 통일을 언급하고 지지를 표명한 것 자체가 사상 처음입니다," 대한민국 대통령실, "尹 대통령, 제21기 민주평화통일자문회의『간부위원과의 통일대화』주재," 2023.8.29. <https://www.president.go.kr/newsroom/press/UkzTbfVw> (검색일: 2014.5.12.).

민주주의와 자유시장경제를 아우르는 개념틀로서의 자유주의를 제시[92)]

■ 자유주의의 실현으로서의 자유민주주의 통일 비전

○ 북한의 자유화와 자유민주주의 통일 비전

- 근현대사에서 자유주의 사상은 국민을 깨우고, 자유인의 공화국을 세우는 심층 동인으로 작동하였는데, 이를 자유민주주의 통일 비전과 연결한다면, 남은 과제는 북한지역의 자유화를 통한 자유민주주의 통일한반도를 실현

- 3.1절 연설에서도 언급되었듯이, 남북한 주민 모두가 자유롭고 풍요로운 통일한반도 실현을 위해 시급한 것은 북한의 실상을 바로 직면하는 것이며, 나아가 대한민국을 변화시킨 자유주의 사상을 한반도의 북반구까지 확장하고 확대시키는 것이 필요[93)]

- 북한의 자유화란 북한 주민이 억압과 압제에서 벗어나 대한민국이 경험한 것처럼, 자유주의 3대 개혁을 완수하는 것[94)]

92) 윤 대통령은 다음과 같이 언급하였음: “세계사를 살펴보면 자유시장과 자유주의 정치 시스템이 있는 곳에서 번영과 풍요가 꽃을 피웠습니다. 저는 무너진 헌법 가치를 바로 세우고, 자유민주주의와 시장경제 체제를 복원하여 더욱 강화하는 것이 대통령의 가장 큰 책무라고 생각합니다. 제가 취임사에서 35번, 또 광복절 경축사에서 33번, 유엔총회 기조연설에서 22번이나 ‘자유’를 이야기한 것은 바로 이런 이유입니다.” 대한민국 대통령실, “제51회 상공의 날 기념식 특별강연,” 2024.3.20. <https://www.president.go.kr/president/speeches/uCTXERNE> (검색일: 2014.5.12.).

93) 관련 언급은 다음과 같음: “3.1운동은, 모두가 자유와 풍요를 누리는 통일로 비로소 완결되는 것입니다. 이제 우리는, 모든 국민이 주인인 자유로운 통일 한반도를 향해 나아가야 합니다. 북한은 여전히 전체주의 체제와 억압 통치를 이어가며, 최악의 퇴보와 궁핍에서 벗어나지 못하고 있습니다. 북한 정권은 오로지 핵과 미사일에 의존하며, 2천6백만 북한 주민들을 도탄과 절망의 늪에 가두고 있습니다...북한 정권의 폭정과 인권유린은 인류 보편의 가치를 부정하는 것입니다. 자유와 인권이라는 보편의 가치를 확장하는 것이 바로 통일입니다. 우리의 통일 노력이 북한 주민들에게 희망이 되고 등불이 되어야 합니다.” 대한민국 대통령실, “제105주년 3.1절 기념사.”

94) 대한민국 건국 당시, 성공적으로 진행된 3대 개혁에 대한 언급은 다음과 같음: “대한민국 건국부터 오늘까지 돌이켜보면 역사의 고비마다 위대한 결단이 있었습니다. 1945년 광복을 맞았을 때, 북녘은 공산전체주의를 선택했지만 우리는 이승만 대통령의 결단으로 자유민주주의와 자본주의 시장경제 체제를 토대로 대한민국을 건국했습니다. 그리고 1948년 정부 수립과 함께 농지 개혁, 교육 개혁, 정치 개혁이라는 3대 개혁으로 오늘날 대한민국의 토대를 닦았습니다. 누구나 땅을 가질 수 있고, 또 공부할 권리를 누리고, 자유롭게 한 표를 행사하는 것이 지금은 너무나 당연한 것입니다만 그 당시에는 그야말로 혁명적인 결단이었습니다.” 대한민국 대통령실, “제51회 상공의 날 기념식 특별강연.”

다. 통일의 방법론이 아닌 통일의 지향점으로서의 자유민주주의 통일 비전

■ 자유민주주의 통일 비전과 남북관계 정상화

○ 새로운 통일담론의 필요성과 남북관계 정상화

- 1994년 민족공동체통일방안이 처음 발표된 이후, 올해로 30주년이 되면서 그동안의 세계정세는 질적으로 변화
- 가장 큰 차이는 90년대 탈가치, 탈이념, 탈체제 등을 표방한 세계화의 가치가 쇠퇴하고, 여전히 전통적 민족국가 중심의 국가이익의 무한경쟁, 동시에 급격한 상호의존의 모순적 국제정세가 양립하고 있다는 점
- 탈냉전기를 풍미하던 전략적 모호성 개념이 쇠퇴하고, 국가이익 및 국가정체성을 명시화하는 전략적 명확성 개념이 대두
- 역사적으로나 지정학적으로나 강대국의 이익 충돌이 가장 첨예하게 대립했던 한반도의 입장에서 현재의 국제정세의 대변환은 가히 시대사적 대변환으로 표현할 수 있고, 따라서 우리의 전략은 전략적 모호성이 아닌, 전략적 명확성으로 가야 하고, 이러한 배경에서 남북관계 정상화를 이해할 필요

○ 남북관계 정상화와 자유민주주의 통일 비전

- 윤석열 정부는 취임 초기부터, 국정과제의 하나로 남북관계 정상화(과제 94)를 표방하였고 이는 기존의 남북관계 프레임에서 벗어난 발전된 대한민국 주도의 새로운 남북관계 개선 의지를 천명
- 담대한 구상, 워싱턴 선언, 인도태평양 전략 등 다양한 구상 및 선언들은 이러한 발전된 한국의 자신감을 바탕으로 전개된 것이며, 탈냉전기 30년을 풍미한 남북관계 프레임에서의 과감한 탈피를 선언
- 앞서 언급되었듯이, 자유민주주의 통일 비전은 남북한 주민 모두가 자유롭고 풍요로운 통일한반도를 실현하겠다는 것인데, 이는 대한민국의 헌법 가치인 자유민주주의에 입각한 통일국가 건설이며, 나아가 한반도의 근현대

사에서 대한민국이 역사적·법적·국제적 정통성을 가진 공화국임을 천명하는 것이 필요

■ 새로운 통일담론으로서 자유민주주의 통일 비전

○ 다음 세대를 위한 자유민주주의 통일 비전

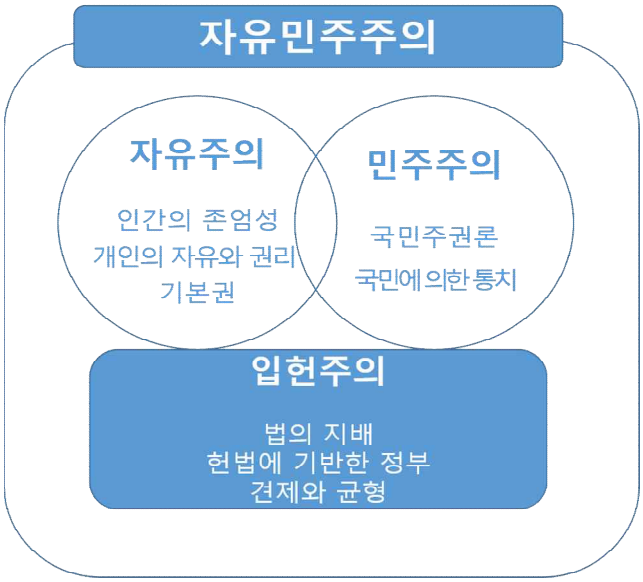
- 새로운 통일담론으로서 자유민주주의 통일 비전은 특히 다음 세대를 염두에 둬야 하며, 이는 자유민주주의와 국가정체성, 헌법가치로서의 자유민주주의, 자유민주주의 통일국가론의 영역에서 교육하는 것이 필요
- 북한의 현실을 직면함과 아울러, 자유민주주의 통일 비전 실현을 위해 다음 세대에 대한 교육과 투자가 필요함. 특히, 대한민국의 헌법 가치로서의 자유통일 비전과 자유민주통일 국가론에 근거한 자유민주주의 통일교육의 필요성이 증가
- 통일이 지금 당장 이루어지지 않는다면, 결국 미래의 사건일 것이며 이는 현재 청년세대가 통일역량 강화의 주체가 되고 통일 주도 세력이 될 것임을 의미

○ 헌법가치로서의 자유민주주의와 한반도 통일

- 대한민국 헌법 전문에는 “조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여,”라고 명시
- 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 명시하고 있고, 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정
- 법제처 공식 영문번역에 따르면 ‘자유민주적 기본질서’는 basic free and democratic order로써 직역하면, 기본으로 자유롭고 민주적인 질서라는 의미

- 헌법가치로서의 자유민주주의의 의미를 도출하기 위해, 자유민주주의 제도 및 가치에 대한 종합적 이해가 요청

<그림 3> 자유민주주의 개념 체계[95]



○ 헌법에 기반한 정부와 자유민주주의

- 위 그림에서 보이는 바와 같이, 자유민주주의는 자유주의와 민주주의의 결합으로 볼 수 있는데, 보통 자유민주주의라고 하면 전자에 더 큰 강조점이 있는 것으로 해석 가능

  - 민주주의란 왕이나 귀족에 의한 통치가 아닌 국민에 의한 통치(government by people)를 의미하며, 이의 다른 표현은 국민주권론[96]

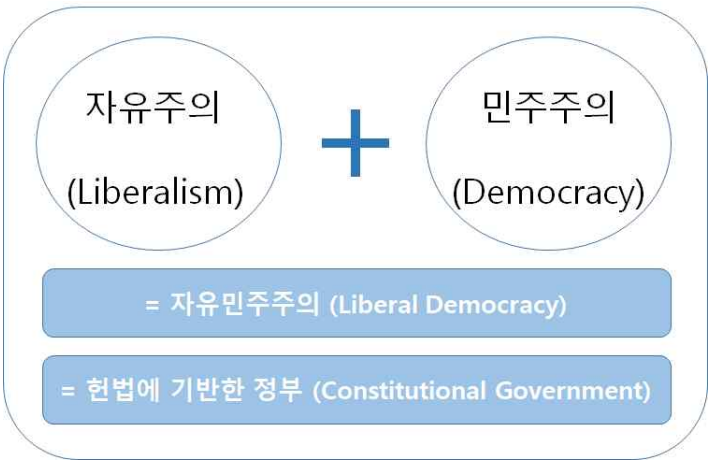
- 한편 이러한 민주주의 사상이 현실에서 실현 가능하기 위해서는 존엄한 인간(human dignity)이 존재해야 하고, 근대적 의미의 시민(citizen)이 존

95) 한동호 외, 『남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 23.
96) 국민에 의한 통치란 문구는 우리에게 잘 알려진 미국 대통령 아브라함 링컨의 게티스버그 연설의 국민의(of the people), 국민에 의한(by the people), 국민을 위한(for the people)에서 대중에게 잘 알려졌고, 이 중 국민에 의한 통치가 핵심으로 볼 수 있음.

재해야 한다는 점에서 진정한 의미의 민주주의가 실현되기 위해서는 자유주의적 요소가 선행되어야 하며, 이러한 관점에서 민주주의라는 개념 속에 자유주의는 포함[97]

- 이러한 맥락에서 민주주의라는 용어로도 충분하나, 통상 자유민주주의라고 명명할 때는 이러한 민주주의의 기본정신에 대한 강조라고 해석할 수 있고, 특히 북한과 같이 자유가 박탈된 전체주의 사회를 염두에 둔다면 자유민주주의라는 용어는 그 자체로 현실에서의 실천적 효력을 가지는 것으로 평가
- 헌법에 기반한 정부(constitutional government)는 앞서 언급된 자유주의와 민주주의를 하나로 묶는 강력한 제도적 기제이며 장치이고, 통치 주체로서의 국민의 자유권적 기본권을 제도화한 법의 지배(rule of law)를 의미함. 따라서, 자유민주주의란 헌법에 기반한 정부라고 이해(그림 4 참조).

<그림 4> 자유민주주의와 헌법에 기반한 정부



97) 자유민주주의에 대한 사전적 정의는 "자유주의에 입각한 민주주의 사상으로 진정한 민주주의는 자유주의를 전제로 하여야만 가능하고, 양자는 본디 일체가 되어야 한다는 뜻에서 민주주의를 일컫는 말"로 정의되어 있음. 국립국어원 표준국어대사전, "자유민주주의," 한동호 외, 『남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 21에서 재인용.

○ 자유민주주의 통일 비전과 국가건설(nation-building)

- 앞서 언급한 대로, 자유민주주의 통일 비전에서의 자유민주주의는 국가건설과 밀접한 관련
- 87년 민주화(democratization)가 국민의 저항에 의한 반독재 민주화의 구호로 대한민국 민주주의가 회복된 계기가 되었다면, 대한민국 건국이라는 역사적 사건은 자유민주적 국가건설(free and democratic nation-building)의 관점에서 조망
- 자유민주주의 통일 비전은 이러한 대한민국의 경험에 기초하여, 북한에도 자유민주적 국가건설을 완수하겠다는 의지의 표현

○ **통일의 지향점으로서의 자유민주주의 통일 비전**

- 탈냉전기 민족공동체통일방안 이후, 통일의 논의는 주로 what이 아닌 how의 영역, 즉 어떠한 과정을 통해 남북한의 공통점을 추출하고, 어떠한 방안과 과도기를 통해 완성된 민족국가를 이룩할 것인가의 문제로 축약[98)]
- 또한 20세기 여러 통합 및 분리의 사례들을 보면 상이한 체제 혹은 가치를 가진 두 정치체가 자연스레 통일 혹은 통합되는 사례보다는 그 반대의 경우가 더 많음. 분리 혹은 분할이 국제정치의 일반적 추세
- 이러한 배경에서 대한민국 정부가 자유민주주의 통일 비전을 제시하는 것은 통일의 방법론이라기보다는 궁극적 지향점이며 남북한 모두가 변화를 통해 서로 접근하는 '변화를 통한 접근' 패러다임으로의 전환을 의미
- 따라서, 자유, 평화, 번영의 한반도를 추구하며, 자유, 인권, 법치의 글로벌 중추국가를 지향하는 대한민국의 궁극적 지향점은 자유민주주의 통일국가 실현을 통해 대한민국에게 주어진 세계사적 사명을 완수하는 것이 중요

98) 한국의 통일방안에서의 국가연합 단계가 북한이 제시한 '낮은 단계의 연방제'와 어느 정도 수렴한다고 보는 관점도 이러한 과정론 혹은 방법론적인 통일에 대한 시각에서 도출된 것임.

2. 새로운 통일담론의 방향 1: 통일방안의 발전적 수정

가. 새로운 통일담론의 형성 방향

○ 『민족공동체 통일방안』의 통일철학, 통일원칙, 3단계 통일과정, 통일국가 미래상을 포함

○ 『민족공동체 통일방안』을 계승하고, 이에 입각해 통일비전과 통일추진전략을 중심으로 새로운 통일담론을 제시

- 기존 통일방안을 유지한 상태에서 윤석열 정부의 국정기조와 철학을 반영할 수 있다는 점에서 새로운 통일담론에 대한 소모적 정쟁화 가능성을 방지하는 효율적 추진 방안에 해당

○ 통일비전은 『민족공동체 통일방안』의 통일철학과 통일국가 미래상에 기반을 두고 변화된 환경을 반영해 수립

○ 통일추진전략은 『민족공동체 통일방안』의 3단계 통일과정의 목표를 변화된 환경을 반영해 새롭게 재구성

나. 새로운 통일담론의 기조

■ 헌법 기반

○ 대한민국 헌법은 한반도와 부속도서를 영토로 규정하고 있으며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 명시

- 제3조 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”
- 제4조 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화

적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”

○ 김정은 정권은 한반도 2국가론에 기반해 북한만을 영토로 규정, 통일·민족 개념을 부정하고 헌법개정을 예고했다는 점에서 대한민국 헌법의 우위를 확인

○ 대한민국 헌법에 입각한 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 추진

■『민족공동체 통일방안』 계승·발전

○『민족공동체 통일방안』에 자유민주주의 비전이 결여되어 있다는 주장은 설득력이 결여된 주장

- 자유민주주의는『민족공동체 통일방안』 발표 당시부터 견지되어온 통일의 기본정신에 해당
- 김영삼 대통령은 1994년 8월 광복절 기념사를 통해『민족공동체 통일방안』을 발표하면서 자유민주주의 정신을 강조[99)]

○『민족공동체 통일방안』을 수정할 경우 다양한 차원의 부작용이 발생할 우려

- 현 한국 국내정치 지형상『민족공동체 통일방안』의 수정·보완 또는 새로운 통일방안을 수립할 경우 여야 합의가 사실상 어려운 상황
- 소모적인 국론 분열 가능성 상존
- 수정·보완 시 선례가 되어 정권이 교체될 때마다 정치적 영향에서 자유롭지 못하게 되며, 반복적인 수정·보완 시도의 개연성 상존

99) “우리의 자유 민주주의는 어떠한 희생을 치르더라도 반드시 수호될 것...통일을 추진하는 우리의 기본철학 역시 자유와 민주,” “제49주년 광복절 기념 대통령 경축사,”『대한민국정책브리핑』, 1994.8.15.,<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=148741037#policyBriefing> (검색일: 2024.4.27.).

○ 김정은 정권의 2국가선언과 통일·민족개념 폐기로 『민족공동체 통일방안』의 우수성 및 승리가 확인

- 『민족공동체 통일방안』 수정·보완 시 남북 모두 통일방안을 변경하는 상황 발생

○ 1994년의 『민족공동체 통일방안』 도출 당시와 현재의 변화된 현실을 반영하고 김정은 정권의 한반도 2국가론 및 통일·민족개념 폐기에 대응하여 새로운 통일담론을 제시

○ 북한의 통일포기와 민족분리에 대응해 『민족공동체 통일방안』을 계승해 명칭과 골격을 유지하고, 통일비전과 통일추진전략을 새롭게 구성

- 보편가치와 자유민주주의 정신을 반영한 통일비전을 수립
- 『민족공동체 통일방안』의 통일추진 3단계를 변화된 상황을 반영해 공세적으로 재해석
- 대한민국 주도의 새로운 통일 추진 전략으로 북한 변화를 견인, 통일국가를 지향

다. 새로운 통일담론의 주요 내용

(1) 통일비전

○ 『민족공동체 통일방안』의 통일철학(인간 중심의 자유민주주의)과 통일국가 미래상(자유·복지·인간존엄성이 구현되는 선진 민주국가)를 결합하고 변화된 상황을 반영해 수립[100]

■ '국민이 행복한 자유롭고 평화로운 통일한반도'

○ 국민 행복 - 경제·생활영역

100) 공보처, 『통일로 가는길-민족공동체 통일방안 해설』, p. 4.

- 통일의 궁극적 목표는 개개인이 번영하고 행복한 공동체의 형성

○ 자유 - 정치영역

- 독재체제의 종식 및 자유와 인권이 보장되는 한반도 전역을 아우르는 민주주의 정치체제의 형성

○ 평화 - 가치영역

- 한반도·동북아의 항구적 평화 달성과 일상의 평화가 보장되는 통일 실현

2) '新 3단계 추진 전략'

○ 『민족공동체 통일방안』의 통일추진 3단계를 변화된 상황을 반영해 공세적으로 재해석

- 대한민국 주도의 새로운 평화통일 추진 전략으로 북한 변화를 견인하고, 통일국가를 지향

○ 『민족공동체 통일방안』의 골격을 유지하고, 화해·협력, 남북연합, 통일국가 3단계를 공세적으로 해석하는 '新 3단계 추진 전략'으로 차별화

○ 헌법정신에 입각해 『민족공동체 통일방안』 통일추진 3단계의 목표를 명확하게 제시

- 1단계 화해·협력기 목표 ▶ 북한체제 정상화
- 2단계 남북연합기 목표 ▶ 민주주의 남북연합
- 3단계 통일국가 목표 ▶ 자유민주주의 1국가

■ 1단계 화해·협력기: 북한 체제 정상화

○ 기존 화해·협력기는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰

속에 남북화해를 제도적으로 정착시키면서 실질적인 교류와 협력을 통해 화해와 공존을 추구하는 단계[101]

○ 기존 『민족공동체 통일방안』의 화해·협력기는 북한을 교류·협력의 대상으로 간주했으나 김정은 정권의 전략수정으로 상황이 구조적으로 변화

○ 김정은 정권이 평화통일 포기 및 민족 부정과 아울러 남북을 교전국관계로 전환함으로써 화해·협력의 대상으로서 위상을 상실

○ 북한 정권의 전략 변화를 반영해 북한 체제 정상화를 통해 진정한 통일의 대상으로 견인하는 것으로 목표를 변경

- 북한 체제 정상화를 위한 노력은 북한 정권과 주민에 대한 두 차원에서 경주될 필요

○ 북한 정권은 체제 유지를 위해 필요할 경우 급격한 전략적 변화를 선택할 수 있다는 점을 활용하되, 김정은 정권의 변화 가능성이 희박하다는 점에서 북한 주민에 대한 정책에 주력

○ 북한 정권에 대해서는 반통일 및 반민족 인식을 철회하도록 다양한 방식의 노력을 경주

○ 반민족, 반통일 인식과 전략은 김정은 정권에도 다양한 부담이 발생

- 남북을 전쟁 중 2국관계로 전환할 경우 북한 정권 역시 전시체제의 유지를 위한 고비용구조에 직면하게 된다는 점에서 장기지속에 부담이 발생

- 북한 정권이 핵심 정체성으로 활용해 온 민족과 통일 개념 폐기로 인한 이데올로기적 혼란과 동요 발생 개연성

101) 공보처, 『통일로 가는길-민족공동체 통일방안 해설』, p. 10.

○ 김정은 정권의 반통일, 반민족 인식을 부각시킬수록 수세에 몰릴 수밖에 없다는 점을 적극 활용

○ 북한 정권의 반통일, 반민족 인식에 대한 집중적 공략과 함께 다시 남북대화와 교류·협력에 나설 수 있도록 명분과 계기를 마련

- 주요 계기 시 북한에 대해 통일지향적 자세로의 전환을 공개적으로 촉구
- 고위급 특사 파견, 공식 및 비공식 채널을 통한 대화 의사를 지속적으로 전달

○ 북한체제 정상화 목표의 달성은 통일추진의 가장 중요한 과제라는 점에서, 1단계의 경우 상대적으로 장기적 과정이며, 북한 주민과의 직간접적 소통이 중요

- 반통일·반민족적 북한 정권과 북한 주민을 분리해 접근하고, 맞춤형 북한 주민정책을 추진

○ 북한 주민이 헌법상 대한민국 국민이며, 대한민국 정부의 보호 대상이라는 점에 대해 직간접적으로 우리의 진정성을 전달

○ 독일 통일의 진정한 원동력은 동독 주민에 대한 서독의 장기적인 지원과 배려였다는 점을 주목

- 서독은 장기적인 대 동독 주민 정책을 통해 '내적인 끈'을 형성하고 동독 주민의 신뢰를 견인
- 결정적인 순간에 동독 주민은 동독 체제를 포기하고 서독 연방 체제로의 수렴을 자발적으로 선택

○ 대통령 특별선언을 통해 북한 주민에 대한 '인도주의 무한책임론'을 선언, 북한 주민의 인도적 위기에 대해서는 조건없는 무제한적 지원을 강조

- 북한 당국의 수용 여부와 관계없이 북한 주민에 대한 큰 파급효과를 기대

○ 가칭 '한민족공동체 선언'을 통해 한민족의 공동체적 특성과 같은 민족으로서 상부상조의 의미를 강조, 북한 주민에 대한 우리 정부의 진정성을 전달하는 방안을 고려[102)]

- 가칭 '북한 주민의 날'을 제정해 탈북민을 넘어 북한 주민 전체에 대한 우리 정부의 관심과 의무의 진정성을 전달

○ 해외 북한 노동자, 탈북민 등에 대한 적극적 구호 노력을 전개하고, 탈북민 정착제도 개선을 통해 북한 주민에 대한 대한민국의 의무를 포괄적으로 이행

○ 북한의 민주화와 자유화를 견인하기 위해서는 북한 내 체제 변화를 위한 맹아 형성이 가장 중요하며, 이를 위해 우선적으로 북한 주민의 알권리 확대에 주력

- 선정적, 자극적 방식을 지양하되 대북 정보 투입 확대를 위한 복합전략을 구사[103)]
- KBS 한민족 방송의 대북 방송 성격을 강화
- 전문성과 재정적 측면에서 어려움을 겪고 있는 민간 대북 방송을 간접적 방식으로 지원하는 방안을 강구

○ 가칭 '북한 인권 국제포럼'을 정례화해 북한 인권 문제에 대한 국제적 공감대를 형성하고, 북한에 대한 압박을 강화

○ 1단계의 경우 북한 정권과 체제, 주민 전반을 통일지향적 방향으로 견인함으로서, 북한의 자유화, 민주화, 인권·복지의 증진을 도모

102) 박근혜 정부 시기 대통령이 북한 주민에 대해 "남쪽으로 오시라"고 한 언급은 북한 내 상당한 파급력으로 작용
103) 최근 미국 정부가 한국 내 민간단체 접촉을 통해 정보 투입 현황을 청취하는 동시에 효율적 정보 투입을 확대하는 방안을 모색 중인 동향 파악

■ 2단계 남북연합기: 민주주의 남북연합

○ 기존 남북연합기는 통일국가를 향해 남북이 잠정적 연합을 구성하는 단계로, 평화와 민족공동 생활권의 제도화를 지향하는 과도적 통일체제의 성격을 내재

- 남북이 남북연합을 실현하기 위한 제도적인 장치로 남북정상회의, 남북평의회, 남북각료회의, 남북공동사무처 등을 설치[104)]
- 남북이 서로 다른 체제와 정부형태를 유지, 통일지향적인 협력관계를 통해 민족공동체를 형성하는 단계로 상정[105)]

○ 북한 정권의 반통일·반민족적 행태와 인식을 고려할 때 상이한 체제를 기반으로 사회·문화적, 경제적 공동체를 형성하는 남북연합기 실효성에 의문

○ 민주주의와 독재체제 간 연합체 형성의 현실성 결여

- 정치적 동질성이 전제되지 않을 경우 남북연합 형성에 구조적 제약이 발생

○ 2단계의 목표를 남북한 간 정치체제가 유사한 민주주의 남북연합으로 설정

○ 상이한 이질적 2체제의 병존이 아닌 남북의 민주주의체제 간 상호동질적 수렴과정, 잠정적 과도기로 해석

○ 대한민국 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 명시

- 헌법 제4조에 규정된 ‘자유민주적 기본질서’는 민주주의의 특정한 형태가 아니라 ‘자유와 민주주의에 기초한 기본질서’[106)]라는 점에서 인류 전체가

104) 공보처, 『통일로 가는길-민족공동체 통일방안 해설』, p. 16.
105) 국립통일교육원, 『2024 통일문제 이해』 (서울: 국립통일교육원, 2024), p. 81.
106) 헌법 제4조 영문판, “The Republic of Korea shall seek unification and shall formulate and carry out a policy of peaceful unification based on the basic free and democratic order.”

동의할 수 있는 보편가치에 해당

○ 헌법 제4조의 '자유민주적 기본질서'는 자유(freedom)와 민주주의(democracy)에 기반을 둔 제반 형태의 체제를 의미한다는 점에서 남북한이 공히 동의할 수 있는 체제에 해당[107)]

○ 2단계에서 지향하는 남북연합 형성을 위해서는 남북한 모두 미래지향적 변화가 필요

- 대한민국은 기존 민주주의 체제에 기반을 두고 자유와 민주주의 가치를 보다 높은 수준에서 구현하는 성숙된 민주주의를 발전시킬 필요
- 북한 체제는 독재체제에서 벗어나 자유와 민주주의에 기반을 둔 보편적 가치를 구현하는 체제로 변화가 필요

○ 북한 체제의 자발적 변화가 어렵다는 점에서 1단계 북한 체제 정상화를 위한 노력에 이어 북한 내 자유와 민주주의에 기반을 둔 체제가 정착할 수 있도록 대한민국이 적극 견인할 필요

○ 남북연합의 성격을 '자유'와 '민주주의'의 보편가치를 구현하는 '자유민주주의적 기본질서'로 규정할 경우 대한민국의 체제를 근간으로 하면서도 북한과 국제사회를 설득할 수 있는 명분의 확보가 가능

○ 남북연합기는 전 단계인 화해·협력기 동안 장기간 북한체제 정상화과정을 거친 단계라는 점에서 상대적으로 짧은 통일국가 준비기의 성격을 내재

107) 따라서 '자유민주적 기본질서'를 'liberal democracy'로 번역하는 것을 지양할 필요. 'liberal democracy'는 민주주의의 한 형태라는 점에서 보편적 가치로 보기에는 일정한 한계를 내재

■ 3단계 통일국가: 자유민주주의 1국가

○ 기존의 통일국가 완성기는 남북연합기에서 형성된 민족공동체를 기반으로 완전한 정치적 통일을 이루는 1국가 형성을 의미

- 남북 의회대표들이 마련한 통일헌법에 따라 민주적 선거에 의해 통일정부, 통일국회를 구성하고 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 1국가 통일을 완성[108)]

○ 기존의 통일국가 단계에서는 최종적인 통일국가의 정체성이 명확하지 않다는 점에서 모호성을 내재

○ 대한민국 헌법과 보편적 가치에 기반한 통일국가의 목표와 정체성을 규정할 필요

○ 통일국가의 최종형태를 남북한 주민의 자유 선거를 통한 헌법에 규정된 자유민주적 기본질서의 한반도 1국가를 완성

라. 새로운 통일담론 추진 방식

■ 형식

○ 2024년 김정은 정권의 반평화, 반통일, 반민족 선언으로 한반도 통일환경의 구조적 변화가 발생했다는 점에서 특징

o 8.15특별선언

- 가칭 '한반도 평화통일을 위한 특별선언'을 고려[109)]

108) 공보처, 『통일로 가는길-민족공동체 통일방안 해설』, p. 20.
109) 실천과제에 가칭 '한반도 평화통일을 위한 특별선언'의 내용을 구체화

- 2024년 광복절 대통령 기념사를 통해 새로운 통일담론을 발표

■ 주요 내용

○ 평화통일에 대한 정부의 강력한 의지 표명

- 김정은 정권의 반통일 인식에 대응해 한반도 통일을 지향하는 유일한 정부로서의 정통성을 강조
- 김정은 정권의 반평화 인식에 대응해 평화적 수단을 통한 통일을 강조
- 김정은 정권의 반민족 인식에 대응해 5천년 한민족 공동체를 계승하는 적통으로서 대한민국의 위상을 강조

○ 2024년 8.15를 대한민국 주도의 '평화통일 추진 원년'으로 선언

○ 자유민주주의 정신에 입각해 수립된 『민족공동체 통일방안』의 정당성과 우수성을 강조하고, 계승·발전의 의지를 천명

○ 김정은 정권의 반통일, 반평화, 반민족 인식에 대한 대응과 글로벌중추국가로서 위상을 정립한 대한민국의 위상 및 변화하는 국제정세를 반영한 자유민주주의 통일비전과 통일을 위한 '新 3단계 추진 전략'을 발표

○ 북한 주민에 대한 맞춤형 전략을 발표

- 통일·민족을 거부한 북한 정권과 달리 북한 주민은 민족공동체 구성원으로서 통일을 위한 적극적 협력의 대상이라는 점을 강조
- 북한 주민에 대한 '인도주의 무한책임론'을 통해 우리 정부의 진정성을 전달

3. 새로운 통일담론의 방향 2: 『민족공동체 통일방안』의 재발견

가. 『민족공동체 통일방안』은 대한민국 통일담론의 '역사'이자 넥서스

○ 『민족공동체 통일방안』은 박정희 대통령의 『평화통일구상 선언』부터 『한민족공동체 통일방안』의 정신을 계승

- 박정희 정부부터 노태우 정부까지 통일의 목표, 원칙, 미래상을 반영
- 3단계 통일과정 역시 박정희, 전두환, 노태우 정부의 '선평화 후통일'의 방식을 계승

○ 김대중 정부 이후 모든 정부가 『민족공동체 통일방안』을 계승했다는 점에서 『민족공동체 통일방안』은 박정희-전두환-노태우 정부의 통일담론과 김대중-노무현-이명박-박근혜-문재인-윤석열 정부의 통일담론을 연결시키는 역할

○ 독립운동이 자유민주주의의 국가 건설에 대한 열망을 담았다는 점에서 자유민주주의를 담은 『민족공동체 통일방안』의 정신은 1945년까지 확장 가능

- 백범 김구의 자유주의에 대한 발언

"새로운 국가에도 언론의 자유, 신앙의 자유, 굶지 않는 자유, 공포를 받지 않는 자유를 누릴 수 있는 민주주의가 실현되기를 갈망하고 있다는 사실을 잠시라도 잊지 말기를 요청하는 바이다."

- 『UN의 한국정부승인과 3영수합작에 대하여-침묵을 깨고』[110]

"우리는 먼저 조국의 평화를 지향하고 민주주의의 자유 발전을 위하여 투쟁하려는 개인과 단체 간의 더욱 긴밀한 단결을 촉진시켜야 할 것이다."

- (조국의 자주 민주 통일을 위한 민족진영의 단결-한독당 7계 대회)[111]

110) 김구 지음, 도진순 엮고 보탬, 『백범어록』 (파주: 돌베개, 2007), p. 317.

나. 『민족공동체 통일방안』은 통일환경의 변화에 관계없이 지켜야 할 통일의 원칙과 가치를 제시

○ 『민족공동체 통일방안』이 역대 통일정책을 계승했다는 점은 특정 시기의 통일환경이 반영되었다기보다는 통일환경의 변화속에서도 우리 정부가 지켜왔던 원칙과 가치를 천명했다는 평가가 적절

○ 우리 사회가 일관되게 견지해야 할 통일의 원칙을 제시하고 있다는 점에서 『민족공동체 통일방안』을 통일비전으로 재정의하는 방안을 고려

- 『민족공동체 통일방안』이 통일환경의 변화와 관계없이 통일을 위해 대한민국 역대정부가 고수해 왔던 가치를 품고 있다는 점은 간과되고 있는 상황
- 인간 중심의 자유민주주의의 철학, 자유, 평화, 민주의 원칙은 통일환경의 변화에 관계없이 통일을 위해 고수해 왔던 가치

다. 『민족공동체 통일방안』에 대한 적극적 재해석을 통해 『민족공동체 통일방안』의 재발견을 추진

(1) 3단계 통일과정의 타당성: 화해·협력 단계와 비핵화 단계

○ 『민족공동체 통일방안』의 3단계 통일과정은 남북의 이질성과 국력 차이를 고려할 때 과도기적 기간이 필요하다는 인식에서 출발

> “우리 민족은 그동안 서로 이념과 체제를 달리한 가운데 반세기 가까운 오랜 세월을 서로 갈라져 살아 온 탓으로, 원래 하나였던 민족이 마치 이방인을 대하는 것과 같은 서먹서먹한 이질감마저 가지게 되었으며, 또한 생활하는 방식이나 사물을 보고 느끼는 감정과 시각까지 달라지게 될 정도로 민족사회가 남북으로 분화되고 이질화되고 말았다. 이러한

111) 앞의 책, p. 286.

사정을 그대로 둔 채, 외형적으로 하나의 정부만을 세운다고 해서 그것이 우리가 바라는 통일이 될 것을 기대할 수는 없는 일이다. 이러한 뜻에서 이 방안은 남북으로 갈라져 있는 국토와 행정구역, 정부를 하나로 묶는 외형상의 통일에 앞서 서로 달라져 가는 민족과 사회를 하나로 이어 실질적 통일의 기초를 쌓아나가는 민족공동체의 회복, 발전과정을 강조하고 있는 것이다."[112]

○ 비핵화 프로세스와 평화 프로세스 또는 비핵화 프로세스와 화해·협력 단계의 관계에 대해서는 다양한 논의가 진행되어 왔고 우리 사회 내부의 합의가 부족한 상황

- 완전한 비핵화를 화해·협력 단계의 전제조건으로 가정한다면 화해·협력 단계의 시작은 요원한 상황
- 비핵화 프로세스와 화해·협력 단계의 병행 추진을 가정한다면 두 과정의 차별성이 없는 상황

○ 따라서 『민족공동체 통일방안』의 첫 번째 단계인 화해·협력 시기의 목표인 이질성과 적대감 해소를 강조하고 이를 실천하기 위한 핵심과제를 비핵화로 설정하는 방안 고려

- 화해·협력 단계를 "화해"와 "협력" 등의 긍정적 관계의 촉진뿐만 아니라 부정적 관계의 예방, 즉 북핵 문제로 인한 한반도 긴장 완화를 포괄하는 단계로 접근

○ 이런 측면에서 북한 비핵화와 국제협력을 담은 『담대한 구상』은 『민족공동체 통일방안』의 화해·협력을 위한 윤석열 정부의 원칙으로 평가

- 3D 중 Deterence, Dissuasion은 예방 원칙
- 3D 중 Dialogue(Diplomacy)은 촉진 원칙
- '한반도 자원·식량 교환 프로그램', '북한 민생개선 시범사업'은 비핵화 프

112) 국토통일원, 『문답으로 풀어 본 한민족공동체 통일방안』 (서울: 국토통일원 교육홍보국, 1989), pp. 12-13.

로스세스의 일부이자 화해·협력을 위한 과제

(2) 민족공동체 통일방안은 (북한 주민의)자유와 인권 문제를 적극적으로 제기하고 있음을 강조

○ 자유민주주의에 기반한 통일을 윤석열 정부가 제시한 통일기조라는 오해가 팽배한 상황

○ 『민족공동체 통일방안』의 '민주' 원칙은 '7.4 남북공동성명'의 '민족대단결' 원칙을 적극적, 실질적으로 해석한 것으로 '자유', '인권', '행복'이 최대한 보장되도록 추진해야 함을 강조

"정부는 89년 9월 11일 한민족공동체 통일방안을 발표하면서 … 북한측이 우리의 북한 동포에게 자유와 인권을 보장하도록 강력히 촉구하고 있다. 이러한 우리측의 요구가 북한측의 오해와 부정적 반응을 유발하는 요인으로 작용할 가능성도 없지 않다고 본다. 그림에도 불구하고 우리 정부가 이러한 조치를 거듭 강조하고 있는 것은 이것을 남북의 주민이 한민족 공동체라는 하나의 테두리 안에 합류하기 위한 기본적 요건으로 보기 때문이다….

다른 한편으로는 북한동포에게 자유와 인권을 보장해 주는 것이 북한이 개방의 길로 나서는 데 갖추어야 될 요건이 되는 동시에 우리와 교류협력을 추진하고 연합하여 민족공동체에 합류하는 데 있어 불가피한 조치가 된다. 뿐만 아니라 개인적 자유 보장과 인간의 존엄성에 대한 요구는 이념과 체제를 떠나 인류가 다 같이 추구해 나갈 보편적 가치이기도 하다.…

이러한 이유로 우리 정부는 민족성원 모두의 인간다운 삶의 요건으로써 우리 사회의 완전한 민주화를 재촉해 나감과 동시에 북한측에 자유와

인권의 보장을 함께 요구하고 있는 것이다."[113]

○ 자유민주주의 기반 통일은 윤석열 정부의 비전이 아니라 대한민국의 비전이라는 점을 강조

- 자유민주주의 통일에 대한 강조가 필요하지만, 자유민주주의 통일에 대한 우리 사회의 "합의"가 있었다는 점을 함께 제시할 필요
- 자유와 인권에 대한 강조가 윤석열 정부가 아닌 통일문제에 대한 우리 사회의 합의라는 점을 강조

라. 『민족공동체 통일방안』의 철학과 미래상을 통일방안이 처음으로 제시된 『제49주년 광복절 경축사(위대한 한민족의 시대를 위한 매진)』을 재확인하는 방식으로 제시[114]

○ 1994년 제49주년 광복절 경축사에 나타난 통일의 철학, 원칙, 그리고 핵문제 해결 의지 등을 2024년 재확인하고 계승하겠다는 입장을 발표

(1) 30년전 이미 우리는 자유민주주의 승리를 선언

"세계사는 이미 자유민주주의의 승리를 선언하였고, 우리는 현재 민주주의의 시대에 살고 있습니다"

(2) 통일의 철학은 자유민주주의

"국민과 더불어 이렇듯 어렵게 이룩한 우리의 자유민주주의는 어떠한 희생을 치르더라도 반드시 수호될 것입니다. 나는 자유민주주의 체제에 대

113) 국토통일원, 『문답으로 풀어 본 한민족공동체 통일방안』(서울: 국토통일원 교육홍보국, 1989), pp. 45-48.
114) 이하 49주년 광복절 경축사 내용은 "제49주년 광복절 기념 대통령 경축사," 『대한민국정책브리핑』 참고.

한 도전은 결코 용납될 수 없다는 것을 다시 한번 분명히 합니다.

통일을 추진하는 우리의 기본 철학 역시 자유와 민주를 핵심으로 하고 있습니다. 자유 없는 민주가 있을 수 없고, 민주 없이는 진정한 자유와 평화도 있을 수 없습니다. 우리는 민주주의의 굳건한 토대 위에서 민족의 자주적 역량으로 법전과 분단을 극복하고, 민족의 숙원인 평화통일을 반드시 이룩해야만 합니다"

.....

"통일은 계급이나 집단 중심의 이념보다도 인간중심의 자유민주주의가 바탕이 되어야 합니다."

(3) 통일의 원칙은 자주, 평화, 민주

"통일은 우리 민족의 뜻에 따라, 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 합니다.

통일은 오직 평화적으로 이루어져야 합니다. 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해 이루어질 수는 없습니다.

통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통일이어야 합니다."

(4) 흡수통일 반대

"통일은 결코 민족공동체의 선진국 진입에 장애가 되는 것이 아니라 민족의 창의와 능력을 보완, 발전시키는 것이 되어야 합니다. 우리가 흡수통일을 원하지 않는 까닭이 바로 여기에 있습니다."

(5) 통일의 길은 핵문제 해결에서부터 시작

"또한 북한은 핵을 무기로 하는 폐쇄 지향의 모험을 중지해야 합니다.

우리는 북한이 핵활동의 투명성을 보장한다면, 북한의 경수로 건설을 비롯한 평화적 핵 에너지의 개발에 우리의 자본과 기술을 지원할 용의가 있습니다.

이것은 우리 민족공동체의 미래를 함께 설계하는 '민족 발전 공동계획'의 첫 사업이 될 수 있을 것입니다."

(6) 북한의 문제는 곧 우리의 문제

"북한의 문제는 곧 우리 자신의 문제입니다.

우리는 항상 같은 민족으로서 협력할 수 있는 길을 모색하고 준비해야 합니다. 우리는 이처럼 의연하고 한결 같은 자세로 민족의 화해와 통일에 임해야 할 것입니다."

Ⅳ. 새로운 통일담론 확산을 위한 정책 과제

■『민족공동체 통일방안』 제정 30주년을 맞아 수정이 아닌 이해와 계승에 초점을 둔 국내 통일담론 활성화

○ 통일의 가치와 원칙을 중심으로 통일담론 접근

- 기존 통일담론은『민족공동체 통일방안』의 역사적 의미, 특히 진보와 보수의 합의에 초점을 두면서 통일방안이 역사적 유산화
- 또한 통일의 철학, 원칙, 가치가 아닌 단계적 통일론의 실천과제에 초점
- 현재 통일환경 속에서 통일방안의 철학, 원칙, 가치의 적용 가능성을 탐색하는 통일담론의 공간을 확보

○ 역대 정부의 통일정책과『민족공동체 통일방안』과의 연계성을 발굴함으로써 지속가능한 통일정책의 가능성을 탐색

- 정책연구 용역과제와 학술회의를 통해 통일정책과 통일방안의 공통성과 차별성을 구체화
- 통일정책, 통일구상, 통일방안, 통일비전 등 다양한 용어의 정의와 위계관계를 규정
- 연구 결과를 바탕으로 대국민 홍보 브로셔를 제작, 배포

○ 통일환경의 변화에 조응하는 전략과 정책은 각 정부의 통일정책 또는 통일구상으로 구체화

- 역대 정부의 통일정책은『민족공동체 통일방안』의 우산 아래 각 정부가 직면한 통일환경을 반영한 것으로 평가
  · 예를 들어 통일구상은 통일방안을 전제로 변화하는 통일환경을 고려한 통일의 기본 전략과 과제에 주안점
- 통일방안은 통일환경의 종속변인이 아닌 통일환경 변화를 추동하고 통일

을 촉진하는 독립변인의 역할을 수행하는 것이 바람직

○『민족공동체 통일방안』 해설서 증보판 발간

- 1989년『한민족공동체 통일방안』, 1994년『민족공동체 통일방안』의 설명 자료를 증보판으로 재발간
- 기존 설명 자료는 단종되었고 국공립 도서관 및 대학 도서관에서도 쉽게 찾을 수 없는 상황
- 기존 설명 자료는 한자가 많아 젊은 세대에게 가독성이 떨어지는 것으로 평가
- 기존 설명자료를 한글화하고 2024년 통일환경 변화에 조응하는 해석을 추가하는 방식 고려

○『민족공동체 통일방안』을 설명하는 유튜브와 동영상을 제작, 국립 통일교육원의 교육자료로 활용

- 학교 통일교육에서 가장 많이 활용되는 교육방법, 그리고 가장 많이 활용되길 기대하는 교육방법은 '동영상 시청'[115)]
- 『민족공동체 통일방안』을 설명하는 동영상 및 강의를 학교 통일교육에 적극적으로 활용
- 통일 미래 세대에게 가치와 원칙 중심의 통일, 보편적 가치와 통일을 연계시킬 수 있는 역량 강화

○ 대통령의 가칭 '한반도 평화와 통일을 위한 특별 선언' 고려

- 한반도 통일은 한민족의 염원인 동시에 세계 평화에 기여하는 당면과제이며, 어떠한 경우에도 실현되어야 할 역사적 책무임을 선언
- 대한민국 정부와 국민은 분단을 고착화하는 어떠한 시도에도 반대

115) 국립통일교육원,『2023년 학교통일교육 실태조사 결과보고서』(서울: 국립통일교육원, 2024), p. 180, p. 187.

- 북한 당국에게 7.4 남북공동성명 이후 남북 간 합의의 기본정신을 존중하고, 충실한 이행을 촉구
- 북핵문제 진전을 위해 '담대한 구상'의 한반도 자원-식량 교환 프로그램과 민생 개선사업 강조
- 점증하는 한반도의 군사적 긴장을 완화하기 위한 남북 군사위원회의 즉각적 개최를 요구
- 정부는 북측 인도적 위기의 심각성을 직시하고, 북한 주민의 인도적 문제의 완전한 해결을 위한 무한책임을 선언
- 한반도에 당면한 군사적 긴장을 해소하고 항구적 평화체제로 전환하기 위한 우리의 노력에 대해 미국과 중국 등 국제사회가 전폭적인 지지를 보내줄 것을 촉구

■ 국정과제인 "국민-국제사회와 함께하는 통일 준비"를 목표로 다양한 국제적 담론의 장 형성

○ 통일공공외교 강화를 위한 학문 생태계 조성

- 트랙2 차원에서 북한 및 통일 관련 3국 학술기관, 전문가 그룹 간 세미나, 컨퍼런스 등을 추진할 수 있으며, 일회성 행사 외에도 지속적인 학술회의 플랫폼을 활용함으로써, 통일 관련 연구주제를 발굴·연구하고 발표하는 장을 마련
- 민간 교류 차원에서 한·미·일 3국의 젊은 신진 학자를 중심으로 ROK-US-Japan Next Generation Group을 구성, 가칭 "통일한반도 또는 미래한반도 프로그램" 마련하여 한반도 문제에 대한 인식 제고 계기를 마련

○ 국내 거주 외국인 유학생들을 대상으로 한 통일 및 북한 교육 강화

- 2023년 기준 국내 고등교육기관에 유학 온 외국인은 18만 명을 돌파[116)]

116) "2023년 국내 고등교육기관 내 외국인 유학생 현황," 『교육부』, 2023.12.7., <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=350&boardSeq=97337&lev=0&searchType=null&status

- 국내 거주 외국인에게 수준 높은 북한, 통일 관련 정보를 지속적으로 제공하는 방안 마련 시급
- 북한 및 통일관련 강의 수강 또는 프로그램 참여에 따른 인센티브를 제공함으로써 외국인 유학생의 관심도를 제고
- 출신 국가의 역사와 특성을 고려한 차별적 접근
- 출신 국가의 언어로 통일 및 북한 관련 영상 및 자료 제작 장려

○ 2023년 8월 한·미·일 캠프 데이비드 정상회의에서 3국 정상이 '자유롭고 평화로운 통일한반도'를 지지한 만큼,[117] 이의 모멘텀 지속을 위한 연대를 강화하고, 다양한 협력 사업 추진 고려 필요

- 통일한반도와 관련하여, 한·미·일 간 관심 수준과 세부 중점 과제는 국가별로 상이할 수 있으나, 근본적인 지향점에 대해 공감대를 가지고 있다는 것은 중요한 신호 효과

○ 추후 한·미·일 3국 정상 및 고위급 회담 시 자유 및 평화의 의미가 반영된 통일에 대한 지지를 재확인하는 것이 중요

○ 실무 또는 1.5 트랙 차원에서 한·미·일 간 북핵 문제뿐 아니라 북한에 대한 정보 공유 및 공동 평가를 실시함으로써 3국 간 협력 어젠다와 이의 구체화를 모색

- 양자 및 3자 간 진행할 수 있는 협력 사안을 구분하는 것도 필요
- 특히 미·일 양국의 한반도 어젠다가 '북핵'에 방점이 있는 만큼, 이를 장기적 관점에서 통일한반도의 과정과 지향점에 관심을 가져야 할 필요성 상기

○ 유럽 국가들과는 가치 중심으로 접근

- 우리 정부의 통일방안은 자유, 민주, 평화, 인권, 민족자결의 규범에 부합

YN=W&page=1&s=moe&m=0309&opType=N> (검색일: 2024.4.12.).
117) 대한민국 대통령실, "캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명."

하는 정당한 방안

- 우리의 통일방안은 국내적으로 초당적인 합의 과정을 거쳐 완성되었고, 7.4 공동성명 및 기본합의서에서 남북이 확인한 통일의 원칙을 재확인하는 내용이 포함

- 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화되며 러시아-북한 군사협력이 강화되는 바, 한반도 문제의 평화로운 해결이 세계질서의 안정에 기여하고 있음을 강조

- 러시아-북한 밀착으로 인하여 한반도 문제에 대한 유럽 국가들의 관심이 집중되는 바, 유럽의 주요 정책결정기관 및 정책연구기관들과 공식 및 1.5 트랙 대화를 확대하여 통일 의제를 확산하고 국제사회의 지지를 결집할 필요

■ 보편적 가치의 통일교육 접목

○ 자유, 민주, 인권, 평등, 행복 추구 등 보편적 가치에 기반한 통일교육 강화

- 인류의 보편적 가치 실현과 통일의 관계에 대한 학습 및 논의 구조 형성

- 자유, 민주, 인권, 평화, 행복 등 보편적 가치의 측면에서 해외 갈등 사례와 남북한 상황을 함께 다루는 방식 고려

- 이를 통해 보편적 가치의 측면에서 한반도 문제의 특수성과 보편성을 구분하고 추상적 통일이 아닌 현실적 통일의 문제에 대한 고민을 유도

○ 북한인권 상황과 자유민주주의 담론의 연계성 강조 및 확산

- 현재의 북한인권 침해 상황은 북한의 전체주의적 속성에서 기인하였다는 점이 강조되어야 하고, 그 유일한 대안은 자유민주주의 체제와 가치에 의한 통일이라는 점을 강조

- 제1회 북한이탈주민의 날 기념식에서 논의되었듯이, 한국에 정착한 북한이탈주민들이 자유를 찾아 온 실질적 자유민주주의 수호자라는 점이 강조되어야 하고, 향후 북한인권 개선 논의 시 북한이탈주민들에 의한 더욱 적극

적인 역할 소개

- 올해 처음 시행된 북한이탈주민의 날과 북한자유주간을 연계하여 통일담론에서 북한인권 개선의 주제를 확대하고, 나아가 북한이탈주민들의 역할을 확대할 수 있는 다양한 플랫폼과 기회를 창출

○ 통일교육에 자유의 가치를 투영할 수 있는 다양한 플랫폼 개발

- 윤석열 정부의 자유민주 통일론에 입각한 새로운 통일담론의 핵심과제는 다음 세대에게 통일의 당위성과 내용 및 체계의 전달
- 미래 세대에게 열악한 북한 주민의 인권상황과 자유민주주의로 번영한 대한민국의 현실을 대조하면서, 그 중심에는 자유의 개념이 있다는 점을 설명
- 현재, 한국 사회의 청년들의 경우 다양한 차원의 사회심리적 좌절감이 있는데, 이러한 좌절감의 근저에는 현실에서 비롯되는 무기력함이 있고, 이를 극복할 수 있는 기제로서 자유의 가치에 기반한 역사관, 안보관, 세계관을 교육하고 투영할 수 있는 플랫폼 개발 추진

○ 남북청년들이 서로 상호작용할 수 있는 다양한 채널 마련

- 자유민주 통일론의 핵심은 남북한 주민 모두 자유롭고 평화로우며, 번영하는 한반도를 추진하는 것인데, 이를 위해 남북 청년들이 상호작용할 수 있는 다양한 연계사업 필요
- 김정은을 비롯한 북한의 기성세대는 이미 통일을 포기하는 두 국가론을 주장한 바, 이를 계기로 북한의 기성세대와 청년세대를 분리하여 자유와 번영의 한반도를 소망하는 통일세대와 전체주의 억압통치를 이어가는 기득권 세력을 차별화하여 접근
- 북한의 청년들이 남한의 자유와 번영을 마음껏 동경할 수 있는 환경과 여건을 형성하는 것이 중요하며, 이러한 관점에서 다양한 차원의 남북 간 청년 소통문화가 정부와 민간의 협력 속에 정착 필요

■ 북한의 반통일 선언을 새로운 통일담론과 연계

○ 김정은 위원장의 반통일 선언을 통일담론의 주요한 질문들을 재발굴, 재정의하는 기회로 활용

- 북한은 남북관계를 교전중인 적대적 국가관계로 규정
- 한국에 대해 동족의식이 결여되어 있다고 비난하면서 '8천만 겨레' '삼천리 금수강산'과 같은 통일, 민족과 관련된 단어를 금지하고 있는 상황
- 한편으로는 북한의 통일포기 선언이 한국내 통일 회의론과 결합하여 통일에 대한 부정적 태도가 강화될 가능성 존재
- 다른 한편으로는 북한의 민족부정, 통일부정에 대한 반작용으로 통일에 대한 긍정적 태도가 강화될 가능성 존재
- 북한의 민족포기, 통일포기 선언을 통일에 대한 솔직한 담론을 이끌어내는 계기로 활용

○ 이민족-이국가론을 추진한 동독에 대한 서독의 사례를 심층적으로 발굴하고 이를 통일담론에 활용

- 동독은 1971년 동독과 서독이 다른 민족임을 천명하고, 1974년 헌법에 이를 명문화, 1976년에는 당규약에도 반영되어 있음을 확인
- 이후 동독은 20여년간 동서독이 하나의 민족임을 나타내는 단어를 사용 금지시키고 통일을 추진하는 기관 등을 모두 폐지하는 등 분단을 고착화하는 시도를 진행
- 이에 대해 서독은 통일론을 고수하며 통일정책을 전개

○ 정부차원에서는 북한 당국에 대한 선명한 메시지를 제시하고 이를 국민들에게 적극적으로 전달하는 노력 강화

- 국민들의 통일에 대한 인식에 영향을 미치는 주요 변수 중 하나는 국가지도자의 강력한 의지

- 대통령, 통일부 장관 및 여야 정치지도자들의 메시지에 통일에 대한 초당적 협력의 중요성을 강조

○ 북한 주민을 대상으로 통일에 대한 명확하고 이해하기 쉬운 메시지를 전달

- 북한 사회는 외부와 철저하게 차단되어 있어 일부 집단을 제외하고는 북한 정권이 자행하고 있는 인권 유린에 대하여 자각하고 있지 못한 상황에서 북한 내부로 정보를 유입시킬 수 있는 현실적이고 다양한 방안 마련이 필요
- 북한의 엘리트 집단을 향해서는 현재 북한이 처해 있는 대내외적 고립과 경제적 어려움으로 인한 체제 붕괴의 위기를 현실적으로 체감하여 자각할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요
- 북한 주민에게 안정적인 미래를 보장하는 유일한 상대는 대한민국이며, 우리가 추구하는 통일이 북한 주민의 자유와 인권 보장을 위한 것이라는 점을 명확히 전달
- 한편 북한에서 자유민주주의라는 개념에 대한 반감이 상당할 것으로 예상되는 바, 우리가 추구하는 자유민주주의 통일에 대하여 구체적이고 이해하기 쉬운 용어를 사용하여 설명
- 특히 우리의 통일정책은 단순히 북한 정권이나 체제를 붕괴시키는 일방적인 현상을 목표하는 것이 아니며, 통일 한국이 분단을 넘어 글로벌 중추국가로 남북이 함께 나아가자는 미래 비전임을 명확히 전달
- 북한 내부 정보를 전달함에 있어 불필요하게 북한을 자극하지 않는 것이 중요하며, 이를 위해 정부의 개입과 외부 노출은 최소화하면서 정부의 대북 인도지원 사업에 대북 정보 유입 예산을 포함시켜 지속성을 제고

○ 통일 미래 비전의 중장기 경제협력 구체화 제안

- 통일 한국의 미래 비전에 남북 경제협력을 통한 청사진을 제시하여 북한의 변화를 견인할 필요
- 그간의 대북 경제 협력 제안이 다소 추상적인 측면이 존재하고, 그 시작점

과 선결조건에 대한 실현가능성이 크지 않다는 점에서 북한의 호응을 이끌어 내는 데 한계가 존재

- 이에 북한의 수용성을 고려한 △인프라 구축 지원, △북한의 경제발전 계획을 고려한 산업 협력 방안, △환경·기후·에너지 협력 등에 관하여 현 시점에서부터 논의할 의제를 선정하여 북한의 참여를 유도
- 아울러 통일의 과정에서 북한의 경제적 자립을 고려하여 산업 단지와 시설을 마련하여 지원하고, 우리 정부가 개발도상국과 활발한 사업을 추진하고 있는 경제발전 경험 전수 프로그램(KSP)을 북한에 적용하는 것을 검토 끝.

참고문헌

단행본

국립통일교육원.『2023년 학교통일교육 실태조사 결과보고서』. 서울: 국립통일교육원, 2024.

국립통일교육원.『2024 통일문제 이해』. 서울: 국립통일교육원, 2024.

국토통일원.『문답으로 풀어 본 한민족공동체 통일방안』. 서울: 국토통일원 교육홍보국, 1989.

국토통일원.『한민족공동체 통일방안 기본해설자료』. 서울: 국토통일원, 1989.

공보처.『통일로 가는길-민족공동체 통일방안 해설』. 서울: 공보처, 1994.

김갑식 외.『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』. 서울: 통일연구원, 2022.

김국신.『미국의 대북정책과 북한의 반응』. 서울: 통일연구원, 2001.

김구 지음. 도진순 엮고 보탬,『백범어록』. 파주: 돌베개, 2007.

김연철.『협상의 전략: 세계를 바꾼 협상의 힘』. 서울: 휴머니스트, 2016.

김상준.『코리아 양국체제: 촛불을 평화적 혁명으로 완성하는 길』. 서울: 아카넷, 2019.

민주평화통일자문회의.『2023년 4분기 통일여론동향 분석보고서』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2023.

박종철 외.『2005년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 2005.

박종철 외.『2015 남북통합에 대한 국민의식조사』. 서울: 통일연구원, 2015.

박종철 외.『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구성 중심』. 서울: 통일연구원, 2010.

배광복.『남북대화 1972~1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』. 서울: 아연출판부, 2018.

백학순.『노태우정부와 김영삼정부의 대북정책 비교』. 성남: 세종연구소, 2012.

백학순.『박정희정부와 전두환정부의 통일·대북정책 비교』. 성남: 세종연구소, 2014.

서재진 외.『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

신영석.『역대정권의 통일정책 변천사』. 서울: 평화문제연구소, 2008.

심지연.『남북한 통일방안의 전개와 수렴 1948~2001: 자주화·국제화의 관점에서 본

통일방안 연구와 자료』. 서울: 돌베개, 2001.

아태평화재단. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 아태평화출판사, 1995.

오경섭 외. 『민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안』. 서울, 통일연구원, 2023.

이병조·이중범. 『국제법신강』. 서울: 일조각, 2007.

이무철 외. 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.

이상신 외. 『KINU 통일의식조사 2018』. 서울: 통일연구원, 2018.

이상신 외. 『KINU 통일의식조사 2020』. 서울: 통일연구원, 2020.

이상신 외. 『KINU 통일의식조사 2023』. 서울: 통일연구원, 2023.

이정우. "통일정책의 형성과 변천." 조한범 엮음. 『지속가능한 통일론의 모색: 대북·통일정책에 대한 성찰과 남남갈등의 대안』. 서울: 평화문제연구소, 2014.

이종석. 『한반도 평화통일론』. 파주: 한울, 2012.

이효원. 『통일법의 이해』. 서울: 박영사, 2014.

조민. "남북연합 형성방안과 과제," 통일연구원, 『남북연합의 개념과 추진과제』. 서울: 통일연구원, 2001.

최수영 외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

통일부. 『비핵평화번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』. 서울: 통일부, 2022.

통일부 통일교육원. 『통일문제 이해』. 서울: 통일부 통일교육원, 2014.

한동호 외. 『남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2023.

황병덕. 『독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도통일에 주는 시사점』. 서울: 통일연구원, 2010.

Louis Kriesberg, "Comparing Reconciliation Actions within and between Countries," in *From Conflict Resolution to Reconciliation*, eds. Yaacov Bar-Siman-Tov. Oxford: Oxford University Press, 2004.

논문

고유환. “『민족공동체 통일방안』의 이행과정과 추진전략 재검토.” 『통일인문학』. 2014.

김병로, “통일환경과 통일담론의 지형 변화: 정부통일방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2014.

김학성. “독일의 통일문제와 국제정치.” 『통일문제연구』. 제11권 1호, 2002.

박명규. “남북연합에서 ‘분단국가연합’으로: 중간단계의 재구성.” 박명규 외 엮음. 『한반도 평화 신 로드맵: 평화공존형 중간단계 구상』. 서울: 나남출판, 2022.

박영호. “평화공존과 ‘남북연합’ 구상의 발전적 재구성.” 박명규 외 엮음, 『한반도 평화 신 로드맵: 평화공존형 중간단계 구상』. 서울: 나남출판, 2022.

이기동. “통일환경의 변화와 「민족공동체 통일방안」.” 『한국동북아논총』. 제71호, 2014.

이남주. “「민족공동체통일방안」의 발전적 계승.” 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』. 통일연구원 주최 학술대회 발표논문집, 2019.9.9.

신인아. “냉전기 동서독관계와 현재 남북관계의 비교: 서독의 신동방정책을 중심으로.” 『유럽연구』. 제26권 2호, 2008.

장명봉. “남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제.” 『공법연구』. 제37집 제1-1호, 2008.

주봉호. “통일한국의 체제 모색.” 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 국내학술회의, 2002.

최호동. “1987년 헌법규정의 형성과정 연구.” 서울대학교 법학전문대학원 법학과 박사학위논문, 2020.

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

한기호. “남북한 체제통합을 위한 기능주의 대북정책의 재고찰.” 『통일연구』. 제23권 1호, 2019.

Fukuyama, Francis. “The End of History?” *National Interest*, no. 16, 1989.

기타자료

『노동신문』.

『중앙일보』.

『조선중앙통신』.

교육부 <https://www.moe.go.kr/>

대한민국 대통령실 <https://www.president.go.kr)

대한민국정책브리핑 <https://www.korea.kr/>

남북관계관리단 <https://dialogue.unikorea.go.kr/>

세계법제정보센터 <https://world.moleg.go.kr/

중국외교부 <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/>

자유아시아방송(RFA) <https://www.rfa.org>

전국지표조사 <http://nbsurvey.kr/>

The Hill <https://thehill.com>

김민성, “한미 핵협의그룹NCG) 프레임워크 수립 의미와 북한 및 주변국 대응 전망,” 통일연구원 Online Series CO 24-19, 2024.2.29.

전재성·김병로·이승주. “민족공동체 통일방안 계승 및 발전방향 공론화”. 통일부 정책연구용역과제, 2013.

홍성필 외. “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” 서울국제법연구원통일부 용역 최종보고서, 2014.