

통일부-서울대 통일평화연구원 공동주최 학술회의

발전적 보완인가

전면 수정인가

‘민족공동체 통일방안’의 성찰과 대안 모색

2022. 10. 21



발전적 보완인가 전면 수정인가

‘민족공동체통일방안’의 성찰과 대안 모색

- 일시 : 2022년 10월 21일(금) 14:00 - 16:30
- 장소 : 코리아나호텔 7층 로얄룸
- 프로그램

사회

박명규 광주과학기술대 석좌교수, 서울대 명예교수

발제

박영호 통일연구원 초청위원
“민족공동체통일방안의 효용성과 쟁점 : 대안 모색”

전재성 서울대 정치외교학부 교수
“심화되는 북핵문제와 한반도 통일방안의 미래”

김병연 서울대 통일평화연구원장
“경제통합과 민족공동체통일방안”

토론

권은민 김&장법률사무소 변호사
이기동 국가안보전략연구원 수석연구위원, 북한연구학회 회장
이우영 북한대학원대학교 교수
조동호 이화여대 북한학과 교수
조비연 한국국방연구원 선임연구원
이정철 서울대 정치외교학부 교수
정병국 서울대 통일평화연구원 책임연구원, 전 국회의원
천해성 서울대 통일평화연구원 객원연구원, 전 통일부차관



- 본 학술회의는 온·오프라인 하이브리드로 동시 진행합니다.
- 온라인 영상은 서울대학교 통일평화연구원 유튜브(왼쪽 QR코드 스캔)를 통해 공개합니다.
- 문의 : shininseok7@snu.ac.kr, 031-5176-2354



INDEX

■ 축사 통일부장관 권영세 07

■ 발표

1. 민족공동체 통일방안의 효용성과 쟁점 : 대안 모색 11
박영호(통일연구원 초청위원)

2. 심화되는 북핵문제와 한반도 통일방안의 미래 27
전재성(서울대 정치외교학부 교수)

3. 경제통합과 민족공동체통일방안 35
김병연(서울대 통일평화연구원장)

■ 토론

- | 권은민 (김&장법률사무소 변호사)
- | 이기동 (국가안보전략연구원 수석연구위원, 북한연구학회 회장)
- | 이우영 (북한대학원대학교 교수)
- | 조동호 (이화여대 북한학과 교수)
- | 조비연 (한국국방연구원 선임연구원)
- | 이정철 (서울대 정치외교학부 교수)
- | 정병국 (서울대 통일평화연구원 책임연구원, 전 국회의원)
- | 천해성 (서울대 통일평화연구원 객원연구원, 전 통일부차관)

축 사

권 영 세 (통일부장관)



안녕하십니까. 통일부 장관 권영세입니다.

「민족공동체통일방안의 성찰과 대안 모색」을 주제로 한 학술회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 귀한 자리를 마련해주신 김병연 서울대 통일평화연구원장님을 비롯한 관계자 여러분들께 감사의 인사를 전합니다.

‘민족공동체통일방안’은 30여 년 전 탈냉전이라는 국제질서의 변화를 배경으로 폭넓은 국민의견수렴과 정치권의 초당적 협의를 거쳐 마련된 통일방안으로서, 남북 간 화해와 협력을 통해 민족공동체를 회복하고 단계적이고 평화적인 통일을 추진해 나가는 것을 골자로 하고 있습니다.

다만, 발표 이후 한 세대가 지나면서 대내외적 통일여건에 많은 변화가 있는 만큼, 정부는 새로운 시대정신과 국민인식의 변화를 반영하여 ‘민족공동체통일방안’을 발전적으로 계승해 나가고자 합니다.

윤석열 정부는 국민들이 직접 참여하고 소통하는 통일공론의 장을 조성하여 통일문제에 대한 국민적 공감대를 확산해 나가고자 합니다. 특히, 통일 미래의 주역인 젊은 세대가 사방에서 통일문제를 논의하고 팔방으로 전달(사통팔달)해 나갈 수 있는 환경을 만들겠습니다. 이를 통해, 우리 사회 전반의 통일인식을 제고하고 국민들의 통일의지 또한 하나로 결집해 나가도록 하겠습니다.

또한, 한반도 통일의 국제적 편익과 우리 주도 통일의 필요성에 대해 국제사회에 적극적으로 알리고 설득하는 노력을 병행하여 ‘비핵·평화·번영의 통일 한반도’에 대한 국제적 지지와 공감대도 확보해 나가겠습니다.

이러한 차원에서, 오늘 학술회의가 한반도 통일에 대한 논의의 새로운 방향과 틀을 제시하는 자리가 되기를 바랍니다. 전문가 여러분의 지혜와 고견을 부탁드립니다.

다시 한번 학술회의 개최를 진심으로 축하드리며, 참석해주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

발제 1

민족공동체 통일방안의 효용성과 쟁점 : 대안 모색

박영호(통일연구원 초청위원)

「민족공동체 통일방안」의 효용성과 쟁점: 대안 모색

박영호

1. 「민족공동체 통일방안」의 인식과 환경 변화

「민족공동체 통일방안」은 1989년 9월 11일 노태우 대통령이 천명한 「한민족공동체 통일방안」에서 시작됐다. 이 방안은 한반도가 남한과 북한으로 분단되어있으나 혈통과 역사, 문화적으로 오랜 기간 한(韓)민족으로서 공동체적 성격을 유지해왔다는 인식에 토대를 두었다. 이러한 인식에서 분단으로 이질화된 민족공동체를 회복·발전시키면 통일을 앞당길 수 있다고 보았다. 따라서 남한과 북한이 먼저 두 체제의 존재 현실을 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 통합을 촉진해나갈 필요가 있다는 논리로 이어졌다. 그 방법으로써 남한과 북한이 개방과 교류·협력해나가면서 신뢰를 쌓아 민족국가로 통합할 수 있는 바탕을 만들어 나가야 한다는 것이다. 이를 통해 사회·문화·경제공동체를 이루어 나가면서 양자 간의 각종 문제를 해결해가면 정치적 통합의 여건이 성숙하고, 민주적 방법과 절차를 거쳐 최종적으로 통일을 달성한다는 것이다. 민족공동체 통일방안의 기본원칙은 바로 남한과 북한이 하나의 민족공동체 건설을 위해서로 다른 두 정치체제의 공존을 상호 수용하고 교류·협력한다는 것이다.

이 통일방안의 기본 인식과 원칙은 서울올림픽의 성공, 남한 사회의 민주화, 동유럽 사회주의 국가들과 수교를 한 남한의 북방정책 성과, 사회주의권의 체제 전환과 냉전 구조의 와해, 베를린 장벽의 붕괴, 남한과 북한 간 총체적 국력 격차가 보여주는 남한 체제에 대한 자신감 등을 배경으로 적극적인 대북 접근정책으로 나타났다. 그 결과는 북한의 남북대화 호응에 영향을 미치고 남북 고위급회담을 거쳐 1991년 12월 「남북기본합의서」의 채택을 가져왔다. 동 합의서는 제대로 이행·실천되지 못했지만, 제1조에서 남한과 북한이 “상대방의 체제를 인정하고 존중”하기로 했다.

이후 동 방안의 기본을 거의 유지하면서 약간의 보완을 거쳐 1994년 8월 15일 김영삼 대통령의 광복절 경축사를 통해 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(약칭, 「민족공동체 통일방안」)으로 제시됐다. ‘화해·협력단계 → 남북연합단계 → 1민족 1국가 통일국가 완성단계’의 3단계로 구성된 민족공동체 통일방안은 1989년 9월 이래 대한민국 정부의 공식 통일방안으로 이어져 오고 있다.

그러나 지난 30여 년의 세월이 흐르면서 한반도 내외의 환경은 크게 변화하였다. 남북기본합의서의 발효로 개선·발전을 기대했던 남북관계는 30년 전과 크게 달라지지 않았다. 오히려 북한은 핵보유국으로서 최근의 ‘핵무력정책법’ 제정과 전술핵 운용훈련에서 보듯 실질적 핵 위협국이 되었다. 남한과 북한의 국제적 위상은 30년 전과 비

교할 수 없을 정도로 달라졌다. 한국은 ‘글로벌 중추 국가’의 비전을 내세울 정도가 되었지만, 북한은 핵·미사일로 관심을 끄는 외에는 국제사회에서 소외되고 고립된 상태다. 북한의 경제력은 국내총생산(GDP) 기준 한국의 1.8%에 불과하다. 남북한 주민의 사고체계와 일상적 삶을 지배하는 정치·사회구조, 문화와 국제적 개방성은 극명하게 다르다. 국제질서는 냉전 종식 후 기대했던 협력과 평화, 공동번영으로 흐르지 않았다. 크고 작은 테러와 분쟁의 지속, 글로벌 금융위기와 기후 위기, 권위주의의 확대와 민주주의 위협, 경제의 안보 무기화, 코로나-19 팬데믹, 미·중 패권경쟁, 러시아의 우크라이나 침공, 군비경쟁의 본격화 등 대혼란(pandemonium)의 양상을 보여준다.

이러한 상황에서 한국 통일정책의 비전과 전략으로서 민족공동체 통일방안은 여전히 유효한가. 사실 그동안 민족공동체 통일방안의 ‘발전적 계승’을 표방하면서 새로운 통일방안을 만들려는 시도가 있었다. 이명박 정부는 민족공동체 통일방안을 “계승하면서 화해와 협력·평화공존·점진적 통일을 지향”한다며 통일기반 구축 방안으로 ‘새로운 한반도의 평화구조’ (평화공동체) 창출 → ‘남북경제공동체’ → ‘민족공동체의 정치적 통일’의 구상을 제시하였다.¹⁾ 박근혜 정부는 “작은 통일(경제공동체)에서 시작하여 큰 통일(정치통합)을 지향”한다면서 민족공동체 통일방안의 “발전 방향을 공론화” 하겠다고 공약하고²⁾ ‘공론화’를 시작했으나 흐지부지되고 말았다. 직전 문재인 정부는 북한 붕괴 불원, 흡수통일 및 인위적 통일 불추구(‘3-No’) 입장인 “민족공동체 통일방안의 기본정신을 따르고” 있다고 주장했다.³⁾ 그러나 무엇 때문에 ‘발전적 계승’ 논의를 시작했는지 필자는 이해하기 어려웠다. 만약 민족공동체 통일방안의 효용성에 문제가 있다면 어떤 쟁점을 생각할 수 있는가. 어떤 방향으로 한국 통일정책 비전의 현실적 구현으로서 발전시켜나갈 것인가.

2. 「민족공동체 통일방안」의 효용성

첫째, 민족공동체 통일방안은 ‘민족공동체’의 용어가 말하듯이 남한과 북한이 공유하는 혈통·인종적 한민족, 오랜 공통의 역사와 문화, 언어와 생활양식 등을 토대로 교류·협력하고 신뢰 구축하여 경제와 사회의 통합을 이뤄나가고 궁극적으로 하나의 국가로 통합하는 통일을 이루자는 구상이다. 오랜 단일 민족국가의 정체성에 호소하는 힘이 있다.

즉 같은 한민족으로서의 동질적인 요소 위에서 남북한에 사는 민족 간의 통일, 민족통일을 통해서 (서로 인정하지는 않지만) 사실상 남한과 북한 두 국가의 국가통일을 이루자는 것이다. 민족공동체 통일방안의 산파역을 맡았던 이흥구 당시 국토통일원(현

1) 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』 (서울: 통일연구원, 2008.8), p. 13.

2) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013.8), p. 13.

3) 통일부, 『문재인 정부의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017.11), p. 7.

통일부) 장관은 “한반도라는 울타리 안에서 수천 년을 함께 살아온 우리 민족의 정체성을 담보해온 것이 하나의 사회, 하나의 문화, 하나의 언어, 더 나아가 하나의 혈연으로 얽힌 공동체 의식이었기에” 「한민족공동체 통일방안」은 “단일민족 국가의 전통과 통합을 새로이 확인하는 계기가 되었다”고 보았다.⁴⁾

약 30년 전 민족공동체 통일방안 관련 연구에서 필자는 일반적인 공동체의 의미를 “우리’라는 감정을 공유하는 동질성을 가진 사람들이 공동생활권을 형성한 상태”로 보았다. 그리고 민족공동체 통일방안의 (한)민족공동체는 “동질적인 혈연관계, 문화 및 역사의 공유성을 바탕으로 남북한 주민들 간에 다양한 교류와 접촉이 이루어져 호혜적인 인간관계가 성립되고 동질적인 신념체계와 가치관을 형성하여 민족의 공동선에 대한 합의가 이루어지는 공동체”로 규정했다.⁵⁾

하나의 (한)민족공동체를 형성하여 통일을 달성하겠다는 접근은 남한과 북한으로 나뉘어 사는 민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점을 맞춘다는 것으로 계급이나 집단중심의 이념보다는 개개의 인간중심의 자유민주주의를 바탕으로 한다는 것이었다. 즉, 북한체제가 토대를 두고 있는 맑스·레닌주의 프롤레타리아 독재체제, 김일성 가계 유일 지배 전체주의 독재체제는 배제하는 것이다. 이 방안이 제시된 1980년대 후반~1990년대 초반만 하더라도 북한 사회는 말할 것도 없이 남한 사회도 그 주권자는 거의 전통적 의미의 한민족 구성원이었다. 따라서 전혀 다른 두 체제와 국가로 나뉘어 있지만 같은 민족으로서 하나의 공동체를 형성하고 최종적으로 통일국가를 성취한다는 접근은 큰 호소력이 있었다.

정보와 과학기술의 혁명적 발전과 함께 한국 사회는 빠르게 변하고 있다. 세계와 어울리는 한국 사회의 개방성은 놀라울 정도다. 이에 반해 북한 사회는 소수의 잔여 사회주의 국가와도 달리 ‘우리식 사회주의’의 폐쇄성에 빠져 있다. 남북 주민의 일상적 삶의 간극은 더 크게 벌어지고 있다. 이러한 상황에서 한국 사회에서 특히 젊은 세대에서 통일에 관한 관심이 낮아지고 있다는 우려가 있다.

서울대 통일평화연구원의 2007~2021년 「통일의식조사」에서 매년 다소의 변동은 있지만 대체로 50~60%의 응답자가 통일의 필요성에 긍정적(“매우 필요하다”와 “약간 필요하다”)으로 답하였다.⁶⁾ 그러나 2021년 「통일의식조사」에서 통일의 필요성에 대한 긍정적 응답의 비중은 44.6%로 2007년 조사를 시작한 이래 가장 낮은 수준이었다. 반면 부정적 응답(“별로 필요하지 않다”와 “전혀 필요하지 않다”)의 비중은 29.4%로 2007년 조사를 시작한 이래 가장 높았다. 특히 19~29세의 젊은 층에서 통일의 필요성에 대한 긍

4) 이흥구, “한민족공동체 어디로 가고 있나,” 『중앙일보』, 2013.12.30.

5) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 13-14.

6) 김범수·김병로·김병연·김학재·이성우·최은영·황수환·최현정, 『2021 통일의식조사』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), p. 38.

정적 응답의 비중은 2018년 54.1%, 2019년 41.1%, 2020년 35.3%, 2021년 27.8%로 급격하게 줄어들었으며, 같은 기간 부정적 응답의 비중은 2018년 17.6%, 2019년 25.3%, 2020년 35.3%, 2021년 42.9%로 급격하게 증가하는 추세를 나타냈다.⁷⁾ 30대의 경우도 통일의 필요성에 대한 긍정적 응답은 줄어드는 반면 부정적 응답은 증가하는 추세를 보였다.⁸⁾

그럼에도 불구하고 같은 조사에서 ‘왜 통일이 필요한가’에 대한 이유에 대해서는 “같은 민족이니까”라고 응답한 비중이 “남북 간 전쟁 위협을 없애기 위해”, “이산가족의 고통을 해결해 주기 위해” 등의 다른 이유에 비해 여전히 훨씬 크게 나타났다. 그 비중은 2007년 50.6%, 2008년 57.9%에서 2009년 이래 40%대로 낮아지고 2019년 34.6%, 2020년 37.3%로 30%대로 내려왔으나 2021년에는 45.7%로 많이 증가했다.⁹⁾ 북한의 잇따른 탄도미사일 시험 발사 등 남북 간 갈등의 심화에도 불구하고 ‘같은 민족’이라는 정서적 유대 내지는 ‘한민족의 정체성’이 여전히 통일의 중요 기반으로 간주되고 있는 것이다. 이러한 점에서 민족공동체 통일방안의 ‘민족’공동체는 여전히 그 유효성이 높다고 평가할 수 있다.

둘째, 「민족공동체 통일방안」은 1970년대 초 남북대화를 시작한 박정희 정부 이후 역대 정부의 통일정책이 진화한 결과로서 비교적 합리적이고 체계화된 통일구상을 담은 방안이다. 남북관계의 개선을 통한 점진적·단계적인 평화 통일을 상정하고 있다. 노태우 정부 이래 현재에 이르기까지 한국 정부의 공식 통일방안으로서 일종의 국민적 합의가 이루어져 있는 상태다.

1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 권위주의 정권 아래서도 한국 정부의 통일정책은 평화적, 단계적, 점진적 과정을 거쳐 자유민주적 질서로의 통일을 달성하는 것을 목표로 했다. 박정희 정부의 ‘평화통일 3대 기본원칙’은 상호 불가침협정 체결, 상호 문호개방, 신뢰회복을 위한 남북대화의 성실한 진행과 다각적인 교류·협력 실현, 토착 인구 비례에 의한 남북한 자유총선거 등을 담고 있었다. 전두환 정부의 「민족화합 민주통일방안」은 통일원칙, 통일 미래상, 통일과정, 남북한 기본관계에 관한 잠정협정 체결 등을 포함하였다. 그 구체적 실천계획으로서 서울-평양 간 도로 연결·개통, 이산가족 간 우편교류·상봉실현, 설악산·금강산 자유관광 공동지역 설정, 공동어로구역 설정, 비무장지대 공동경기장 시설 마련·이용 등 ‘20개 시범실천사업’이 제안되었다.

7) 김범수·김병로·김병연·김학재·이성우·최은영·황수환·최현정, 『2021 통일의식조사』, pp. 30-31.

8) 김범수·김병로·김병연·김학재·이성우·최은영·황수환·최현정, 『2021 통일의식조사』, p. 31.

9) 김범수·김병로·김병연·김학재·이성우·최은영·황수환·최현정, 『2021 통일의식조사』, p. 39 <표 1-1-8> 참조. 통일연구원의 국민통일의식조사에 따르면, “남북이 한민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다”라는 질문에 대한 긍정적 응답이 2017년에는 35.7%였던 데 반해 2020년에는 46.9%에 달했다. 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 49-50.

한민족의 정체성을 고리로 한 기능주의적 접근의 통일방안은 노태우 정부의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(‘7.7선언’)에서 “자주·평화·민주·복지의 원칙에 입각한 사회문화·경제·정치공동체” 형성을 통한 평화 통일의 추진을 밝히면서 ‘민족공동체’의 기본 골격이 제시되었다. 이어 1989년 9월 11일 「한민족공동체 통일방안」이 공표됐다.

동 방안은 통일조국의 미래상(자유, 인권, 행복이 보장되는 민주국가, 민주공화체제, 민족구성원 모두의 복지 증진과 세계 평화와 인류 복리에 기여하는 국가, 단일국가), 통일의 원칙(자주, 평화, 민주), 통일과정(남북연합→단일 민족국가인 통일민주공화국) 등을 제시하였다. 남북연합은 과도적 통일체제로서, 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동 사무처 등의 기구를 보유한다. 통일국가 수립절차는 남북평의회에서 통일헌법 초안을 마련하여 민주적 방법과 절차로 통일헌법이 확정·공포된 후, 그에 따른 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 수립한다.

김영삼 정부는 1994년 8월 15일 한민족공동체 통일방안의 기본 골격을 유지하면서 통일과정을 3단계(화해·협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가단계)로 설정한 민족공동체 통일방안을 공표하였다. 동 방안에는 통일의 기본철학(자유민주주의), 통일원칙, 통일과정, 통일국가의 미래상, 당면 대북정책 추진 방향, ‘민족발전공동계획’,¹⁰⁾ 통일대비태세 등의 내용으로 구성되어 있다. 민족공동체 통일방안은 ‘민족공동체’를 통일정책의 패러다임으로 정립했으며, 분단으로 인한 남한과 북한 간의 이질화 축소에 주안점을 두고 더불어 살아가는 민족공동체 건설이 우선되어야 함을 강조하였다.¹¹⁾

민족공동체 통일방안은 1992년 2월 19일 발효되었던 「남북기본합의서」와 맥락을 같이하고 있으며 그 정신을 충실히 구현하였다. 남한과 북한 간의 긴장 완화와 교류·협력에 의한 상호 동질성의 증대를 바탕으로 한 점진적, 단계적, 평화적 과정을 거쳐 통일국가를 달성하는 한국 정부 기능주의적 통일정책의 집대성이다. 이후 역대 정부는 진보 또는 보수적 성격과는 무관하게 동 방안을 공식 통일방안으로 유지해오고 있다. 우리 국민도 의무 교육과정에서 민족공동체 통일방안을 대한민국의 공식 통일방안으로 교육받고 있다.

한민족공동체 통일방안이 발표되었을 때 “두 개의 조선을 추구하는 제2의 분열방안”으로 “북과 남의 관계를 두 개 국가 간의 관계로 합법화하여... 대결과 분열을 끝없이 지속시키려” 한다고 비난했다.¹²⁾ 그러나 북한은 1991년 9월 남한과 동시에 유

10) 윤석열 정부는 국정과제 94 ‘남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비’의 하부 과제로 이와 유사한 ‘남북공동경제발전계획’의 수립·추진을 공약했는데 이는 북한 비핵화 과정과 유기적으로 연계된 경제협력 비전을 제시하고 실행하겠다는 것이다.

11) 박영호, “한반도 통일에 대한 남북한의 시각과 남북관계,” 『전략연구』, 제21권 제1호(2014), p. 286.

12) 『로동신문』, 1989.9.14.

엔에 가입했다. 그리고 2000년 6월 남북정상회담의 산물인 6.15 남북공동선언의 2항은 “남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”는 내용을 담고 있다.

셋째, 「민족공동체 통일방안」은 특히 정치권을 필두로 극렬하게 분열되어있는 작금의 한국 사회에서는 찾아볼 수 없고 현실적으로도 불가능해 보이는 정치권과 제 사회 집단, 각계각층의 의견수렴, 즉 국민적 합의 과정을 매우 충실하게 거쳤다는 점에서 더할 나위 없이 모범적인 민주주의 정치과정의 산물이다.

한민족공동체 통일방안이 만들어졌을 때 한국 사회는 오늘의 헌법이 만들어진 민주화의 큰 물결 속에 있었다. 통일 논의의 자유화 분위기에서 다양한 여론의 수렴과정은 필수적이었다. 또 여소야대의 상황이기도 하였지만, 국회에서 여야 4당의 합의 과정을 거쳤다. 한민족공동체 통일방안의 최종안이 만들어지는 과정에서 ‘각계각층의 의견수렴’은 가장 중요한 명제였다.¹³⁾ 정부와 언론, 국회와 정당, 학계, 종교계, 교육계, 시민사회단체 등이 통일공청회, 통일원장관 및 정책책임부서 주관 간담회, 세미나 및 워크숍, 설문조사, 각계의 통일논의 분석 등 다양한 방법과 창구를 통해 논의과정에 참여하였다. 특히 여야 주요 4개 정당 통일정책·방안에서 각론의 차이에도 불구하고 ‘단계적 접근’, ‘남북 체제 인정·공존 토대의 평화적 통일’, ‘과도체제 중시’ 등의 공통분모가 도출되어 정부 통일방안의 종합 체계화에 밑거름이 되었다.¹⁴⁾

이러한 과정을 거쳐 산출된 한민족공동체 통일방안이었기에 다소의 보완과정을 거친 민족공동체 통일방안은 무리 없이 수용될 수 있었다. 이후 민족공동체 통일방안과 남북기본합의서는 한국 정부의 통일정책과 대북정책의 기본 토대가 되었다. 민족공동체 통일방안은 역대 정부의 대북정책에서 주요 정책 기조로서 빠지지 않았던 ‘국민합의’ 과정을 매우 충실하게 수행한 결과물이다. 만약 민족공동체 통일방안을 발전적으로 계승하려는 시도이든 아니면 다른 대안적 통일방안을 한국 정부의 공식적 통일방안으로 구상·채택하려 할 경우, 현재와 같은 극명한 정치·사회적 분열구조에서 그 채택 가능성은 커녕 논의조차도 정상적으로 이뤄지기 어렵다는 것이 필자의 솔직한 평가다. 한편, 6.15남북공동선언과 10.4선언이 산출되면서 마치 두 선언이 남북관계의 전범처럼 간주되었다. 이에 따라 어떤 정부들에서는 남북기본합의서에 대한 존중이 형식에 머무르고 말았으며 민족공동체 통일방안의 위상도 그와 다르지 않았다.

3. 「민족공동체 통일방안」의 쟁점

첫째, ‘민족공동체 통일방안의 발전적 보완’이 왜 필요한가에 대한 충분한 설명이

13) 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997), p. 255.

14) 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, p. 260.

필요하다. 윤석열 정부는 이명박 정부와 박근혜 정부, 두 보수 정부가 대북정책의 주요 목표로 세웠던 ‘통일기반 구축’을 이어받고 있다. 두 전 보수 정부가 통일기반 구축 과제의 하나로 민족공동체 통일방안의 발전적 계승 또는 발전적 공론화를 추진하는 작업을 추진했으나 결과는 큰 의미 없이 끝났다. 윤석열 정부는 대북·통일정책 관련 국정과제(94)로 ‘남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비’를 제시했다. 과제 목표의 하나가 “통일에 대한 국민적 공감대를 강화하고 미래 통일국가의 청사진을 제시”하는 것이다. 통일에 관한 관심이 저하되고 있다는 우려를 반영한 것으로 보이나, 이는 어쩌면 자연스러운 현상이다. 독일통일 2년 전 서독의 한 여론조사에서 통일을 가장 중요한 문제로 본 응답자는 0.5% 미만이었다.¹⁵⁾ 그러나 동독의 민주화로 짧은 기간에 통일을 성취했다. 자유민주적 질서로의 통일이 통일방안의 문제라기보다는 통일의 상대방이 우리의 체제와 얼마나 친화성을 가져야 하는가를 보여주는 사례다. 다시 말해 평화적 통일은 북한의 자유화, 민주화, 개방화, 시장경제로의 체제 전환을 전제로 한다. 민족공동체 통일방안의 단계적 접근은 북한의 이러한 체제 전환을 가정하고 있다.

남북관계의 본질이 바뀌지 않고 북한이 핵보유국으로서의 군사적 위세를 과시하고 있는 작금의 현실에서 통일에 대한 국민적 공감대를 강화하고 미래 통일국가의 청사진을 제시한다는 과제는 어쩌면 ‘통일대박론’처럼 일반 국민의 마음에 와닿지 않는 공허한 정치적 상징행위로만 남을 수도 있다. 국정과제(94)의 주요 내용 중 하나인 ‘자유민주 통일기반 조성’의 구체적 과제로 ‘민족공동체 통일방안의 발전적 보완’을 추진하려면¹⁶⁾ 남북관계의 현실, 남한과 북한 두 국가의 존재 현실, 북한 체제의 성격, 우리의 정치사회구조, 법적·제도적 준비 상태 등을 반영하는 현실적인 논의가 되어야 할 것이다.

둘째, 대한민국 사회와 인구구조는 민족공동체 통일방안의 민족공동체가 전제로 한 혈통적 단일민족 국가의 정체성에서 벗어나고 있다. 민족공동체의 ‘민족’은 이제는 혈통적 한민족으로만 한정해서는 안 되며 새롭게 성격 규정할 필요가 있다.

통일원 장관으로서 한민족공동체의 이론적 토대를 제공했던 이흥구 전 총리는 한민족공동체 통일방안 제정 25주년 즈음해 이미 “혈통주의에 입각한 단일민족의 순수성은 다문화사회를 긍정적으로 수용한 오늘의 대한민국이나 내일의 민족공동체에선 더 이상 유효할 수 없다”고 하면서 “민주국가인 대한민국과 혈연에 초점을 맞춘 종족(種族)적 민족주의에 기반을 둔 한민족공동체와의 관계를 분명히 정립”할 필요가 있다고 문제를 제기했다.¹⁷⁾

15) 독일연방정치교육센터, Handwoerterbuch zur deutschen Einheit (Bonn, 1991), p. 277.

16) 제20대 대통령직인수위원회, 『윤석열정부 110대 국정과제』 (2022년 5월), p. 160.

17) 이흥구, “한민족공동체 어디로 가고 있나,” 『중앙일보』, 2013.12.30.

필자는 약 30년 전 민족공동체 통일방안이 발표되기 이전의 연구에서 분단 이후 전혀 다른 발전의 길을 걸은 남한과 북한의 상황과 통일이 단순히 공간적 재통합을 의미하지 않는다는 점에서 '민족'의 개념을 전통적인 공통 요소에 한정할 것이 아니라 새롭게 '민족적인 것'을 창출해나가는 개념으로 사용할 것을 제안했다.¹⁸⁾

지난 30년 동안 한국의 문화와 인구·사회 구조는 크게 변했으며 앞으로도 그럴 것이다. 한류(K-culture)의 세계적 확산은 국력 향상과 함께 세계의 문화와 적극적으로 소통하는 한국 사회의 개방성과 한국적 문화와 융합하는 역량을 보여준다. '(한)민족공동체'의 성격도 이러한 개방성과 문화 융합의 능력을 담아야 할 것이다. 여전히 혈통적 한민족이 주권자 구성원의 절대다수를 차지하지만, 혈통과 인종, 문화적으로 다양한 한국인이 많이 늘어나고 있다. 2021년 다문화인구는 112만 명, 전체 혼인 중 다문화 혼인의 비중은 7.6%였으며, 전체 출생아 27만 2,337명 중 다문화가정 출생아는 1만 6,421명으로 6.0%의 비중을 차지하였다.¹⁹⁾ 한국이 혈통적·문화적 측면에서 다민족국가로 변해가고 있음을 말하고 있다. 따라서 '민족공동체'의 '민족'은 이제는 혈통적 한민족이 아니라 한국인으로서의 민족적·국민적 정체성을 갖는 의미의 '민족'(nation)으로서 새롭게 정의되어야 한다.²⁰⁾ 혈통적 민족과 언어, 역사와 문화, 전통 등을 존중하고 지키되 그것을 넘어 자유, 인권, 민주주의가 한반도 전체로 확산하고 한국인으로서의 새로운 국민 정체성을 형성하는 정책을 추진해야 한다. 그것이 통일 미래상의 전제일 것이다.

셋째, 남북관계, 대북정책, 통일정책에서 관행적으로 거론되는 민족 동질성의 회복이 무엇을 의미하는가를 자유민주 통일의 목표에 부합하도록 규정해야 한다. 역대 정부는 남북 간 다방면의 접촉과 교류·협력을 민족 동질성의 회복을 위한 주요 정책으로 간주했으며, 윤석열 정부도 다르지 않다. 접촉과 교류·협력은 남한과 북한의 균형적 발전과 주민의 복리 향상, 정보 소통을 통한 상호이해, 신뢰 회복과 유대 관계 형성 등을 목표로 한다.

그런데 무엇이 회복해야 할 민족 동질성인가? 한민족으로서의 같은 혈통, 공유하는 언어와 문화, 전통과 관습을 말하는 것인가. 아니면 이념과 체제, 사고체계와 생활 양식인가? 분단의 장기화로 남북 주민들 간에는 이념과 체제의 차이에 따른 사고체계와 생활양식의 변화가 발생했다. 남한 주민은 각 개인의 존엄성에 기반한 자유민주주의와 시장경제 체제에서 사회화되고 정체성을 형성했다. 이에 반해 북한 주민은 개인이 전체의 한낱 도구에 불과한 전체주의 집단체제에서 사회화되고 정체성을 형성했다. 이처럼 남한 주민과 북한 주민의 정체성은 근본적으로 다르다. 특히 북한 주민의 사

18) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』, p. 11.

19) 통계청, 『국가통계포털』, <https://kosis.kr/search/search.do?query=다문화인구>

20) 박영호, “평화공존과 ‘남북연합’ 구상의 발전적 재구성,” 박명규·박영호·김상준·전재성, 『한반도 평화 신 로드맵: 평화공존성 중간단계 구상』 (서울: 나남출판, 2022), p. 44.

회화는 집단주의 기풍과 수령 유일 지배를 제화하는 과정이다.

이러한 본질을 간과하고 언어, 역사와 문화관습의 공통성에 주안점을 두는 정책은 북한체제의 변화나 남북한 간격 좁히기와는 거리가 멀다. 민족공동체 통일방안이 지향하는 민족 동질성의 회복은 바로 이러한 본질적 문제를 다뤄야 한다.

넷째, 민족공동체 통일방안은 기능주의적 통합 방안으로서 남한과 북한이 화해·협력의 과정을 통해 점진적으로 경제와 사회문화공동체를 형성하고 최종적으로 정치공동체인 국가통합을 이루어 통일을 완성하는 방안이다. 그런데 지난 30여 년의 남북관계와 북한 체제의 성격은 이러한 접근과는 부합하지 않는다.

단계적, 점진적, 평화적 통일 접근으로서의 민족공동체 통일방안은 경제·사회문화 분야의 교류·협력 과정이 정치·군사 부문으로의 파급효과를 가져와 남북관계의 성격이 변화할 것을 상정하고 있다. 그 전제는 남북 교류·협력 과정에서 북한이 자유화·개방화로 점진적인 체제 변화의 길로 들어설 수 있다는 것이다.

민족공동체 통일방안의 공동체 형성을 통한 단계적·기능주의적 접근은 유럽공동체의 경험을 벤치마킹했으나 유럽공동체의 문화적 기반, 진화의 과정이나 거래 양식은 남북관계에 제대로 반영·적용되지 않았다. 또 유럽공동체는 다른 한편에서는 NATO라는 집단 안보체제가 존재했다. 민족공동체 통일방안은 그와는 다른 남한과 북한의 체제 성격을 고려하지 않았다. 더욱이 지난 30여 년의 남북관계 경험을 평가하면 민족공동체 통일방안이 상정했던 상호적이고 호혜적인 교류와 협력은 이뤄지지 않았고, 북한의 선호에 따른 일방주의적 방식의 거래 행태가 주종을 이루었다. 이러한 거래 방식이 변하지 않는 한 화해·협력단계가 의도했던 상호이해와 유대 형성, 신뢰 조성은 제대로 이뤄질 수 없다.

한편, 북한은 남북기본합의서와 동시에 발효됐던 「한반도 비핵화 공동선언」을 철저히 무시하고 수십 기의 핵탄두를 보유한 핵보유국이 됐다. 이제는 군사억제력으로서만이 아니라 임의의 정치적 목적을 위한 수단으로서 핵을 사용할 수 있는 선제 핵공격독트린으로 한국의 안보를 실질적으로 위협하고 있다.

민족공동체 통일방안의 화해·협력단계는 남북 간 군사적 신뢰 조성 과 군축 등 평화 정착을 지향하나 실제에 있어서 이러한 문제는 전혀 진척이 없었다. 지난 30여 년의 남북관계와 북한의 핵개발에 대한 집착 등을 고려할 때, 기능주의적 접근으로서의 민족공동체 통일방안은 한반도 차원에서는 경제·사회문화 분야와 정치·군사안보 분야의 상호 연관성을 충실하게 반영하지 못했다.

다섯째, 평화적 통일의 목표를 고려할 때, 북한의 본질적 변화 필요성을 반영하지 않는 통일방안은 실효성을 갖기 어렵다. 북한 체제의 변화가 전제되어야 하며 따라서 남한과 북한이 각자의 통일방안을 고수하는 현실에서는 근본적으로 충돌할 수밖에 없다. 남북기본합의서의 제1조 상대방의 체제 인정과 존중이 실제적, 제도적으로 구현되어야 한다.

북한의 통일정책은 전 한반도의 공산화를 목표로 ‘하나의 조선’ 정책을 내세웠으나 1990년대 이래 사실상 북한 체제를 영구 유지하기 위한 ‘두 개의 조선’ 정책으로 변했다. ‘낮은 단계의 연방제’는 ‘민족 공동의 이해관계에 기초한 서로 다른 사회제도의 연방’이라는 체제방어 차원에서 나온 공존의 수단적 논리다.²¹⁾ 2021년 1월 제8차 당대회 당 규약 개정에서 북한의 통일정책은 핵보유에 기반 미국의 영향력을 배제하려는 공세적 성격을 갖게 되나 체제 유지가 더 급선무다.

김정은 통치의 북한은 ‘우리 식 사회주의’의 지속성이 최우선이며 남북 간 거래 관계는 그에 도움을 주는 범위 내에서 유효하다. 민족공동체 통일방안이 상정하는 남북 접촉과 교류·협력을 통한 북한 체제의 선순환 변화는 북한이 체제 공존에 대한 안정감을 찾을 때 기회를 찾을 수 있을 것으로 생각한다. 남북대화와 남북관계를 그동안의 관행처럼 북한의 비정상적 행태와 행위를 묵시적으로 인정하는 행위 양태로 지속한다면 상호주의적이고 호혜적인 관계를 형성할 수 없다.

민족공동체 통일방안과 남북기본합의서가 지향한 북한의 정상적인 국제사회 진출 지원을 위한 관여정책은 제대로 수행되지 못했다. 유엔회원국으로서 남한은 세계 190여 개 국가, 북한은 160여 개 국가와 수교 관계에 있으며 동시 수교국도 150여 개국에 달한다. 남북기본합의서에서 남한과 북한은 쌍방 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 보면서 동시에 “상대방의 체제를 인정하고 존중”하기로 했다. 남한과 북한이 서로의 관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계’로 인정하지 않은 이유는 각방이 자기식 방식의 통일을 전제하고 또 국내정치적 목적이 있었기 때문이다.

그러나 현실에서 상대를 ‘국가적 실체’로 인정하지 않는 정책의 추진으로 상호 신뢰 조성의 의도를 의심하게 했다. 즉 상대방을 국가로 인정하지 않음에 따라 둘 사이에 합의된 문서를 조약 또는 협정이 아니라 합의서라고 규정했다. 이에 따라 각각의 내부 정치적 절차를 이행하는 것에 문제가 발생했고 합의의 불이행이 다반사로 발생해도 이를 통제하는데 근본적인 문제가 발생했다.

남북관계 정상화는 남한과 북한이 유엔회원국으로서 국제법, 국제규범과 관행 등

21) 박영호, “평화공존과 ‘남북연합’ 구상의 발전적 재구성,” p. 71.

국가 간 보편적인 거래 방식에 기반하여 관계를 축적할 때 이뤄질 수 있다. 남북관계가 쌍방에 호혜적이고 상호적이 되도록 북한의 행태가 변하고 북한 내부도 변해야 한다. 북한에서 체제 변화 욕구가 억제된 상태에서는 남북관계의 본질을 바꾸기가 어렵다. 북한 체제의 변화와 남북관계가 정상화될 때 평화공존이 가능하며, 평화공존체제를 거쳐야 평화적 통일을 생각할 수 있다.

민족공동체 통일방안은 남한과 북한이 각각의 정책에서 서로의 국가적 실체를 인정하고 그 바탕 위에서 국제규범에 기반한 행위가 이루어지고 신뢰를 쌓으면서 평화공존의 상호관계를 정립해 나가도록 하는 한반도상의 두 국가 존재의 현실을 반영할 필요가 있다.

여섯째, 미·중 패권경쟁, 군비경쟁 본격화, 민주주의 진영 대 권위주의 진영 간 대결 등 ‘새로운 냉전구조’의 등장을 특징으로 하는 작금의 국제질서는 민족공동체 통일방안이 등장한 냉전구조 해체의 국제질서와는 다르다. 특히 시진핑 중국의 대외전략은 주변국/약소국에 대해 ‘중화와 변방의 오랑캐’라는 과거 ‘중화종주권’의 퇴역적 인식에 기반하고 있다.

한반도의 현 상황은 자유주의 국제질서 대(對) 위계적 권위주의 국제질서를 반영하는 자유민주주의 대한민국 대 전체주의 독재 조선민주주의인민공화국, 한·미·일 협력 강화 대 북·중·러 협력 강화, 대북 억제력 강화·비핵화 추진 대 북한의 핵무력 강화, 한·미·일 공조 대 ‘민족 공조’, 북한 변화 유도·자유민주 통일기반 조성 대 우리식 사회주의·사회주의강국 건설 등 복합·중층적인 대립 구도가 존재한다.

만성적 경제적 어려움에 있는 약소국이지만 핵보유국인 북한에 작금의 국제질서와 한반도 전략환경은 30년 전 냉전 구조 즈음의 질서에 비해 유리하다. 중국의 대북한 전략적 협력은 강화되고 있으며 전통적인 ‘북·중 혈맹관계’의 근본이 가까운 장래에 변할 것으로 기대하기 어렵다. 러시아 푸틴의 무모한 우크라이나 침공과 전쟁 지속과 핵사용 가능성 위협은 김정언의 국제관계 인식과 정책 결정에 강력한 영향 요인이다. 더욱이 남한과 북한 간 본질적 갈등과 충돌의 요인인 ‘자유민주주의·시장경제 기반의 통일’과 ‘우리 식 사회주의 기반의 통일’이라는 대립구조는 바뀌지 않았다. 민족공동체 통일방안의 발전을 모색하는 경우 이러한 전략환경이 반영되어야 할 것으로 본다.

4. 대안 모색의 방향

민족공동체 통일방안은 남북대화가 시작된 이래 한국 정부의 대북·통일정책을 종합적으로 반영해 산출된 방안이며, 민주주의 정책 결정 과정을 모범적으로 거쳐 탄생한 방안이다. 전반적인 프레임 또한 민주화된 대한민국의 헌법 가치에 토대를 두고 점진

적, 단계적인 과정을 거쳐 평화적 통일을 달성하려는 구상이다. 명시적이지는 않지만, 교류·협력 단계에서 남북관계를 개선·발전시키고 경제공동체·사회문화공동체를 형성하는 남북연합 단계를 거치는 과정에서 북한 체제의 자유화·민주화·다원화·자본주의 시장체제로의 변화·이행을 묵시적으로 상정하고 있다. 그러한 점에서 자유민주주의·자본주의 시장경제의 대한민국 헌법 가치를 충실하게 반영하고 있다.

그러나 지난 30년의 대북정책 추진과정에서 이러한 구상은 충실하게 반영되지 못했다. 회고하면, 5년의 임기를 가진 역대 정부는 민족공동체 통일방안과 그와 맥락을 같이하는 남북기본합의서를 중·장기 차원의 국가전략으로 반영해 정책을 수행하기보다는 정권 차원의 단기적 정책을 수행하기에 급급했다. 민족공동체 통일방안 공표 이후 역대 한국 정부는 모두 대북정책의 목표, 원칙, 정책 기초, 추진 전략 등을 제시하고 정책을 수행했으나 동 방안의 철학적·전략적 의도를 제대로 투영시키지 못했으며 정책의 지속성과 일관성에서도 크게 미흡했다. 통일 이전 우리와 같은 공식적인 통일방안이 없었어도 ‘접근을 통한 변화’라는 전략을 장기적이고 일관되게 추진하고 1972년 체결한 「서·동독 기본조약」에 기반 유엔현장의 정신과 제반 원칙을 양독 관계에 충실하게 반영했던 서독의 경험을 재인식할 필요성이 있음을 재차 강조하고자 한다.

민족공동체 통일방안을 오늘의 한반도 내외 전략환경에 부응하도록 발전적 방안을 모색한다면, 다음의 정책 방향을 반영할 것을 제안한다.

첫째, 자유민주주의, 자본주의 시장경제, 인권, 법치, 공화주의 등 대한민국의 헌법 가치와 국가 정체성에 기반하여 남북관계에 접근하는 기본이 반영되어야 한다. 남북 대화와 접촉, 인적·물적 교류와 협력 등 상호 간의 모든 행위는 이러한 원칙이 준수되고 반영되어야 한다.

둘째, 북한의 체제방어·유지 정책과 핵보유국 현실을 반영하고 남북한이 국제법상의 독립·주권 국가로서 국제규범에 입각한 쌍방 지향적이고 호혜적인 관계 형성에 도움이 되도록 해야 할 것이다.

셋째, 통일방안이 장기 국가발전 전략 차원에서 지속 가능한 정책 프레임이 되도록 해야 한다. 사실 현재의 민족공동체 통일방안의 기본 프레임을 장기 대북·통일전략에 반영할 수 있었다면 새로운 발전방안의 모색이 필요 없을지도 모른다.

넷째, 체제와 이념이 근본적으로 다른 남한과 북한, 두 국가가 평화적으로 공존하는 길을 찾는 게 무엇보다 중요하다. 한국의 관점에서는 북한 핵·미사일의 위협을 근본적으로 제거하면서 북한의 장기적 변화를 견인하는 방식이 주안점이 될 것이며, 북한의 관점에서는 체제 안전을 통한 발전방안의 기회를 찾는 게 중요할 것이다.

다섯째, 통일방안의 철학과 기본정신에는 북한의 체제 전환이 있어야 자유민주적 질서로의 평화적 통일이 가능하다는 명제가 담겨야 한다.

마지막으로 이러한 방향을 담는 두 가지 구체적인 제안을 하고자 한다.

첫째, 남한과 북한이 국내법 차원과 각방의 정책에서 서로의 국가적 실체를 인정하고 그 바탕 위에서 신뢰 조성과 평화공존의 상호관계를 정립하기 위해 분단 극복과 통일 지향의 목표를 담으면서 통일을 이룰 때까지 유엔회원국으로서 정상적 국가 간 상호관계의 원칙과 행위규범, 관계양식 등을 담은 「대한민국과 조선민주주의인민공화국 관계에 관한 기본조약」(약칭 「남북기본조약」)을 체결한다.²²⁾ 「남북기본조약」은 남북기본합의서의 정신과 내용을 이어받으면서 변화한 국내 및 국제 환경을 반영하여 남북관계를 형식과 실제에서 사실상 두 개의 국가 간 공존 관계로 정립하는 것이다. 남한과 북한이 유엔회원국으로서 상호 국가적 실체(국가성)를 인정하여 “통일 시까지 국가와 국가 간 특수관계”로 규정하고, 각각의 동의·비준 절차를 거쳐 법률화한다. 「남북기본조약」의 적용은 현 민족공동체 통일방안의 화해·협력단계에서부터 통일 시까지로 통일 이전 남북관계의 법적·제도적 준거가 된다.

「남북기본조약」의 지향은 화해·협력 단계가 결여했던 평화문제의 해결을 교류·협력과 함께 추진하는 것이다. 남한과 북한 간의 화해와 협력, 항구적 평화의 발전을 위해 필요한 것은 협력과 평화를 보장할 수 있는 제도의 정착이기 때문이다. 따라서 민족공동체 통일방안의 제1단계는 화해·협력 단계에서 평화·협력단계로 발전적으로 보완할 수 있을 것이다. 이 단계의 핵심 과제는 정상적인 남북관계의 진화·발전을 통해서 남한과 북한이 상호 간 행위를 쌍방적 방식으로 변화시켜 나가는 방법으로 평화공존을 이루어 나가는 것이다. 「남북기본조약」 아래서 남한과 북한은 상호 국가적 실체를 인정하는 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 국호를 정식으로 사용하면서 약칭으로는 남과 북, 남북(북남)과 같은 용어 대신에 한국, 조선, 한국과 조선(조선과 한국)을 사용할 수 있을 것이다.

통일 이전 서독이 통일의 국가목표를 규정하면서 통일 이전 효력이 미치는 관할 규정(제23조)을 통해 법적, 제도적으로 동독과의 관계를 풀어나간 실용성을 갖춘 것처럼 한국도 통일목표를 유지하면서 통일 시까지 남북관계를 실용적으로 풀어나갈 수 있도록 법적, 제도적 규정이 필요하다. 필요할 경우 헌법 개정이 요구된다.²³⁾ 남한과 북한이 상대방을 국제법상의 국가로 인정한다고 하여 통일을 포기하는 것이 아니다. 1972년 12월 서·동독 기본조약에서 두 독일은 각기 상대방을 사실상 국가로 인정했다. 동시에 서독은 별도의 공한을 통해 동 조약이 독일민족의 자유로운 의사로 통일을 달성하려는 서독의 목표에 모순되지 않음을 동독에 통보했다. 우리도 이와 유사한 방식으로 헌법에 규정된 통일의 목표를 유지할 수 있다.

둘째, 민족공동체 통일방안의 발전적 보완은 국가전략 차원의 대북·통일정책의 장기 전략구상과 동반해야 할 것이다. 김영삼 정부 이래 문재인 정부까지 약 30년 동안

22) 박영호, “평화공존과 ‘남북연합’ 구상의 발전적 재구성,” p. 74.

23) 이에 대한 자세한 설명은 박영호, “평화공존과 ‘남북연합’ 구상의 발전적 재구성,” pp. 81-92를 참조할 것.

한국 정부의 대북정책·전략은 ‘핵보유국 북한’의 현실이 보여주듯 실패로 귀결됐다. 북핵 문제 해결, 항구적 평화정착, 한반도 신경제공동체 구현, 지속가능한 평화, 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환, 평화체제 구축 등 그럴듯한 정책목표들이 모두 구호로 끝나고 말았다. 명칭은 달랐지만, 보수 정부나 진보 정부가 내세운 핵심 목표와 과제들은 상당한 정도로 유사했다. 또 정책 기조로 국민적 합의를 내세우는 것도 다르지 않았다. 물론 북한을 보는 기본 시각과 접근 방식에는 큰 차이가 있었으며 북한과의 실제적인 거래 방식이나 북한이 각각의 한국 정부를 대하는 방식은 달랐다.

그러나 지난 30년 동안의 역대 한국 정부 대북·통일정책에서의 문제점은 전략과 정책의 단절성, 비일관성, 비전략성, 정권 지향성 등으로 요약할 수 있다. 갈등적 남북관계, 김정은 정권의 대남전략, ‘신냉전’의 국제질서 등 내외의 전략환경을 두고 볼 때, 윤석열 정부 5년 동안 북한 비핵화 문제는 말할 것도 없이 성취할 수 있는 대북 정책에서의 목표는 매우 제한적일 것으로 예상된다. 윤석열 정부 임기를 포함해 향후 25년 이내에 분단 100년을 맞게 되며 곧이어 남한과 북한에 각각의 정부가 수립될지 100년이 된다. 25년의 기간은 절대 길지 않다. 남북관계가 비정상적인 상태에서 그러한 현실을 맞지 않으려면 국가전략 차원에서 지혜를 모아 장기통일전략구상을 잘 세워 정권의 교체와는 상관없이 지속성이 있고 일관적이며 전략적으로 추진할 필요가 있을 것이다. 그러한 목적을 위해 가칭 ‘2048 통일대계(大計)’ 전략위원회를 구성·가동할 것을 제안한다.

발제 2

심화되는 북핵 문제와 한반도 통일방안의 미래

전재성(서울대 정치외교학부 교수)

심화되는 북핵 문제와 한반도 통일방안의 미래

전재성

I. 민족공동체통일방안의 검토

1. 민족공동체통일방안의 의의

- 한국정부의 공식 통일방안인 민족공동체통일방안은 화해협력→남북연합→통일국가로 이행하는 3단계 점진적 이행론에 근거한 통일론으로 지난 30여년 동안 가장 공감할 수 있고 실현가능한 로드맵으로 받아들여져 왔음.
- 또한 여야의 합의 속에 만들어진 만큼 현재의 정치 양극화의 상황에서 유지해야 할 현실적 필요도 강화됨.

2. 민족공동체통일방안의 계승/발전 요소

- 민족공동체통일방안은 1민족 1국가 1체제 1정부의 단일국가 통일을 완성한다는 목표를 제시하고 있음.
- 1) 적대적 분단 현실 속에서도 흡수통일을 배제하고 평화적, 단계적 방식으로 협상에 의한 공존의 시각을 정착시켰고, 2) 통일을 점진적이며 단계적인 과정이라는 의식을 체계화하였으며, 3) 분단국의 특수한 상황을 고려하여 중간단계인 남북연합을 정치적 실체로 설정하였던 장점이 있으며, 이러한 부분은 계승발전시켜야 할 점임.
- 김대중 정부 당시 ‘연합제’ 안은 북한의 ‘낮은 단계 연방제’안과 공통점이 있다고 보고 이 방향으로 통일을 지향해 나가기로 합의(6.15공동선언)한만큼 남북 간 비교의 기회도 가졌다고 할 수 있음.

3. 통일환경 변화에 따른 개선 요소

- 그러나 30여년이 지난 현 시점에서 민족공동체통일방안은 다음과 같은 중대한 변화를 겪음.
- 1) 방안의 형성 시기와는 달리 북한의 핵문제가 심각해져 남북 간 군사안보 대립이 심각하고 교류, 협력이 유지되지 못한 채, 북핵 문제가 통일논의의 심각한 장애요소가 되고 있으며, 북핵 문제 협상안과 통일 방안이 유리된 채 통합되지 못하고 있음.
- 2) 미중 전략 경쟁 속에서 미중 갈등, 북중러 대 한미일 대립구도의 형성, 북중 동맹 강화 등의 환경이 조성됨.
- 3) 세계적 경제위기 및 한국 내 세대 변화 등으로 남한 내 통일 의식 약화 등의 환

경 변화가 나타남.

- 4) 1991년 남북한 유엔 동시 가입 이후 양국의 국가성이 강화되고, 북한은 한국과 별개의 국가라는 담론을 수시로 제기하는 등 변화가 발생.

II. 통일환경의 변화와 새로운 통일 방안의 구성 요소

1. 북한 변화 전망

○ 북한과 관련한 변화요인은 다음과 같음.

- 1) 북한의 핵 능력 고도화: 특히 북한 전술핵운용부대 및 핵무력 법제화 이후 한국에 대한 북한의 선제적, 자의적 핵 공격 가능성 증가
- 2) 2012년 4월 개정헌법에 '핵보유국'임을 선언한 이후 여러 계기에 북한을 핵 보유국으로 천명, 비핵화 협상에 대한 근본적 거부 정책을 수시로 제기.
- 2) 신냉전 기회론 추구: 북한은 현 국제정세를 "신냉전"으로 인식하고 중국, 러시아와 관계 강화. 미국에 대한 안전보장 없이도 강성대국을 향한 중장기 계획을 추구.

○ 북한의 미래에 대한 대체적인 전망

- 1) 정치, 경제, 사회문화 측면에서 중국, 러시아 등과 지속적인 교류협력을 증대하여 생존의 기반을 확보하며 비핵화를 실현하지 않은 채, 소위 강성대국을 지향할 가능성,
- 2) 북핵 문제 지속과정 및 중러의 협력 약화 때문에 경제침체, 사회갈등 심화로 혼란이 발생할 가능성,
- 3) 비핵화 노력과 함께, 경제개혁과 개방, 남북교류와 협력 추진 등 경제발전에 전력투구하여 경제를 회복할 가능성 등으로 미래 전망 예측.

2. 통일방안 개선 방향

(1) 단계의 설정과 기능주의적 이행 문제

○ 북핵 문제 지속 상황 속에서 교류협력의 어려움 가중.

- 통일방안이 미래 남북관계, 특히 비핵화된 북한의 생존 및 이후 남북관계의 전망에 대한 믿을만한 청사진이 되지 못하는 문제. 통일방안을 전술적으로 사용하지 않고 진정한 협력적 통일방안이 되도록 대내외적 노력이 필요.

○ 민족공동체통일방안이 가정하고 있는 기능주의적 전제의 문제점

- 즉 교류협력의 양적 증대가 점진적, 단계적으로 질적 변화를 가져와 남북연합의 현실적 구체화 전망, 더 나아가 정치적 통일로 자연스럽게 이행될 것인가 하는 문제.
- 교류협력의 정치적 효과 및 남북연합으로의 이행가능성과 관련한 판단에서 적지 않은 대립과 갈등, 혼선 가능성이 있으며, 따라서 단계의 진전에 대한 이론적 설명을 제시할 필요가 있음.

(2) 민족공동체의 개념과 다층성

- 탈냉전, 지구화 시대를 거치면서 한국 내에서도 다양한 정치공동체에 대한 논의가 활성화
 - 지구상의 인류공동체, 전지구적 시민사회, 국가공동체, 지역공동체, 페미니스트 공동체 등 다양한 차원의 운명공동체가 생기고 다중적 주체형성에 관한 논의가 일고 있는 시대에 진입함.
 - 이런 이질성의 증대를 통일과 어떻게 결합시킬 것인가에 대한 깊은 논의가 부재하며, 이런 측면에서 민족공동체 개념 속에 이질성을 어떻게 포괄할 것인가에 대한 적절한 설명이 필요함.
- 민족공동체통일방안은 기본적으로 ‘1민족 1국가’를 지향하는 단일민족 통일국가 건설을 상정하고 있음.
 - 한 민족이 여러 국가에 흩어져 사는 범민족(meta-nation) 시대, 다민족·다문화 사회로 변화하는 민족융합체(union of nations) 시대에 ‘1민족’ 지향의 설득력과 유용성이 얼마나 확보될 수 있는가에 대해서도 다시 고려해 보아야 함.
 - 통일방안은 ‘1민족’ 지향을 넘어 전 세계 한민족의 통일로 확대 되어야 할 것과 배타적 민족주의가 아닌 다양한 문화와 정체성을 포괄하는 열린 민족 공동체를 지향하는 개념으로 정립되어야 함.

(3) 단계 관련 문제

1) 화해협력 단계에 대한 문제

- 민족공동체통일방안에서 통일의 단계적 변화를 위해 화해협력이 가장 중요함에도 불구하고 화해협력에 대한 정교한 구상이 부족하였음.
- 따라서 새로운 민족공동체통일방안에서는 1) 북핵 협상을 둘러싼 진전과 퇴보가 거듭하는 상황에서 화해협력을 위한 좌초되지 않는 일관된 추진전략과 종합기획 구상, 2) 화해협력 단계에서 북한 핵문제를 어떻게 다루어야 할지, 3) 평화체제는 어느 시점에서 논의하는 것이 좋은지, 4) 정치적 화해를 위해 남북한 협력기구의 존재와 역할의 문제 등 여러 문제들을 검토해 보아야 함.

2) 남북연합의 문제

- 남북연합 단계에서 검토해야 할 내용은 다음과 같음.
- 즉, 1) 남북연합의 모호한 국가성 문제, 2) 남북연합을 통일의 잠정적 최종상태로 제안할 수 있는가에 대한 검토, 3) 남북연합의 구체적인 제도적 밑그림, 어젠다의 재설정, 남북간 비대칭성이 증대되고 있는 현실과 민족공동체통일방안이 남북연합의 대칭성을 상정하고 있는 등의 문제, 4) 북한체제의 수용범위를 어느 정도로 규정해야 하는지, 5) 남북연합체의 기본철학과 이념을 어떻게 설정할 것인지 등으로 정리해 볼 수 있음.

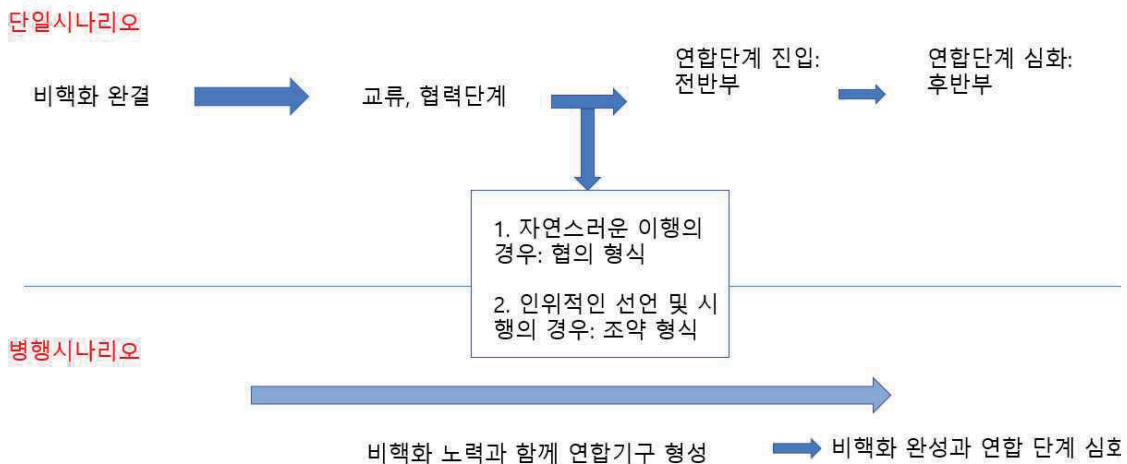
3) 최종단계로 상정한 ‘통일국가’의 문제

- 최종단계로 상정한 통일국가의 개념에 대한 진지한 성찰과 검토가 필요함.
- 즉 1) 최종상태로 통일국가를 상정하는 것이 당위성은 있으나 현 상황에서 현실성은 과연 있는지, 2) 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국가들이 민족공동체통일방안이 상정하는 통일국가를 현실적 대안으로 받아들이고 있는지 등을 면밀히 재검토해 볼 필요가 있음.

III. 새로운 통일방안 모색

1. 북핵 문제 해결과정과 남북연합

- 남북 간 교류, 협력을 활성화하는 과정에서 북한과 신뢰구축, 비핵화 이후 북한의 발전에 대한 한국의 계획을 구체화



- 이 과정에서 국가연합의 초기구상을 적용하여 비핵화 이후 북한의 흡수통일 위협감을 줄이는 노력을 병행하는 방안을 생각해볼 수 있는가.

2. 단계 세분안.

○ 현재의 3단계 통일방안을 유지하면서 통일환경 변화의 여러 측면을 고려하는 노력

1. 통일 기반 공고화 단계 - 통일에 대한 열의가 저하되는 시대적 상황을 맞이하여 통일에 대한 문화적, 감성적 기반을 공고화하는 작업을 활성화
2. 교류협력 개시 및 활성화 단계 - 남북 간 신뢰회복 및 북핵 문제 해결
3. 경제공동체 단계 - 북한의 본격적 개혁, 개방, 남북 간 경제공동체 수립
4. 국제화된 한반도 단계 - 국제적 대북 경제 협력 레짐 창설 단계
5. 남북간/국제적 평화체제 수립 단계 - 남북 간 평화체제 및 평화체제 보장을 위한 국제레짐 형성
6. 다차원적 민족공동체 단계 - 연성 복합 교류 활성화와 민족 동질성 회복, 한민족과 cosmopolitanism의 연계
7. 통일국가 단계 - 정치적, 행정적 통일을 위한 추진 단계

2. 연성복합통일방안 재고찰

- 연성복합통일론은 2009년 이후 서울대학교 통일평화연구소가 제안한 통일 방안임.
 - 이 방안은 민족공동체 통일방안의 유효성을 인정하면서도 변화된 통일환경에 초점을 맞추고 대북 정책과의 일관성, 그리고 대북 정책과 한국의 외교정책 간의 조화를 강조한다는 점에서 민족공동체 통일 방안의 발전과 변용이라고 할 수 있음.
- 통일을 위한 국제정치의 변화, 남북 간 균형 및 국내의 변화, 특히 한국 내 다양한 세력들의 목소리 강화 및 편차 증대 등의 요소를 함께 고려할 필요가 있다는 점에 주목하고 있음.
- 연성복합 통일론은 이러한 점들을 고려하여, 다음을 강조하고 있음.
 - 첫째, 북핵 문제 해결 및 북한의 개혁, 개방을 통괄하는 대북 정책과 통일방안과의 일관성이 필요하다는 점,
 - 둘째, 한반도 통일을 지지하는 국제세력 확보를 위한 통일외교와의 연관성을 강화해야 한다는 점,
 - 셋째, 민족 및 시민에 대해 변화하는 한국 내 정치세력, 새로운 세대의 민족의식, 역사의식을 고려해야 한다는 점,

- 넷째, 구체적인 대북 정책을 가이드 할 수 있는 구체성과 현실성을 확보해야 한다는 점 등임.
- 연성복합통일론이 기존의 민족공동체 통일방안과 가장 구별되는 점은 다음과 같음.
 - 첫째, 한반도 통일의 최종 상태로서 탈근대적 상정을 했다는 점임. 국제정치의 변화를 고려해 볼 때, 향후 한반도의 새로운 거버넌스 역시 반드시 근대적 주권국가를 최후의 모델로 상정할 필요는 없다는 점이 중요함.
 - 둘째, 한반도의 최종상태로 네트워크적 거버넌스를 상정하는 것은 현재 대북 정책의 문제들을 해결하는데 유리하다는 점과 연결됨. 한국의 우선적 비전이 북한의 소멸로 이어지는 통일이 아니라 상당한 수준의 다차원적 협력상황이라고 한다면 북한이 생존위협감이 줄어들고 이는 북핵에 대한 집착과 공격적 대외정책을 완화하는 형태로 이어지는 계기를 제공할 수 있을 것임.
 - 셋째, 네트워크적 통일상태는 교류, 협력의 단계를 매우 다양화하여 실질적 협력네트워크를 만들어낼 수 있음. 협력의 차원과 이슈가 다양화되어 네트워크적 연결이 만들어지고, 유연하고 복합적인 협력레짐이 만들어진다면 이는 불가역적이고 활력 있는 협력을 변화될 것임.
 - 넷째, 한반도 통일상태를 연성네트워크로 상정함으로써, 북한의 흡수통일 위협감을 줄이고, 급속한 통일에 대한 주변국의 우려를 불식시킬 수 있음. 연성복합통일을 상정함으로써 보다 단계적인 통일론을 부각시키고 주변국의 우려를 불식하면서 좀 더 큰 동의와 지지를 이끌어내는 것이 중요하다고 할 수 있음.
- 그러나 연성복합통일론은 한국의 통일방안 논의에 큰 변화를 불러일으키지 못했는데 다음과 같은 이유가 있음.
 - 첫째, 최종상태를 네트워크적 상태로 상정함으로써 기존의 통일 최종상태인 하나의 국가와 인식의 편차가 너무 컸다는 점임.
 - 둘째, 북핵 문제 등 현안을 해결하는 구체적 단계와 유기적으로 어떻게 연결되는지에 대해 불확실했음. 북핵 문제, 더 나아가 평화체제 문제, 국제적 대북 협력레짐의 문제를 더욱 구체화할 필요가 있음.
 - 셋째, 주변국, 특히 미중 양국이 대결적으로 변화될 경우 남북 간의 통합 공간이 쉽게 마련되지 않고 지정학적 대결의 장으로 화할 가능성에 대한 논의가 필요함.
- 결국 연성복합통일에 대한 국내적, 국제적, 그리고 북한으로부터의 명확한 지지세력을 얻어 추동력을 얻지 못하는 문제가 발생함.
 - 앞으로의 통일방안은 연성복합통일론의 혁신적인 부분은 보존하되 좀 더 구체화되고 실행가능한 방안으로 발전될 필요가 있음.

발제 3

경제통합과 민족공동체 통일방안

김병연(서울대 통일평화연구원장)

경제통합과 민족공동체 통일방안

김병연

(서울대 통일평화연구원·경제학부)

1

민족공동체 통일방안의 평가

- 민족공동체 통일방안은 분단의 현실을 반영하여 점진적 방식의 통일을 제안
 - “화해 협력 → 남북연합 → 통일”이라는 점진적 통일 제안
 - 화해 협력 단계: 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소
 - 남북연합단계: 법적·제도적 장치 체계화, 남북연합 기구의 창설·운영
 - 통일 단계: 1민족 1국가의 단일국가 실현
- 자주, 평화, 민주주의 3원칙에 기반하며 통일국가는 자유, 복지, 인간존엄성이 구현되는 선진민주국가
- 현실(분단)과 이상(선진민주국가를 이루는 통일)을 모두 고려한 적절한 방안

2

민족공동체 통일방안의 평가: 경제분야

- 그러나 한계도 있음. 특히 경제의 중요성을 충분히 고려하지 않았음
- 사회주의경제는 지속 가능하지 않음
 - (한)민족공동체 통일방안이 만들어졌던 1989-1992년은 동독이 서독으로 흡수 통일되고 구소련·동유럽 사회주의가 붕괴하고 시장경제로 체제를 이행하던 시기였음
 - 따라서 시장경제와 체제이행의 중요성을 충분히 이해하기 어려웠을 것임
- 유럽 통합과정(EU와 유로존)은 경제통합의 중요성을 보여줌
 - 1952년 ECSC 창설부터 1999년 유로화 도입까지 유럽통합의 핵심은 경제통합이었음
 - 1992년 마스트리히트조약은 단일화폐(유로) 도입의 경제적 기준을 설정함

3

경제 관련 개념의 정리

- 경제협력(Economic cooperation)
 - 두 지역 혹은 국가 상호간의 경제 관계에 관한 전반적 합의 없이 개별적인 사업 위주로 진행되는 경제교류
- 통합(Economic integration)
 - 두 지역 혹은 국가 상호간의 경제 관계에 관한 전반적 합의가 존재하며 그 결과 대상 지역이나 국가의 상호 경제적 의존도가 심화되고(관계적 통합) 제도적 균일성이 증가(제도적 통합)하는 경제공동체
- 통일(Unification)
 - 완전한 경제통합뿐 아니라 정치적으로 단일한 공동체가 되어 하나의 헌법과 공동의 정치제도를 가지는 정치 및 경제공동체

4

시장경제 없는 남북연합?

- 반면 민족공동체 통일방안에는 경제가 교류협력의 대상 정도로만 설정되어 있음
 - 즉 경험만 있고 통합은 애매하게 정리된 상태에서 통일로 가도록 설정
 - 경제통합은 북한의 시장경제로의 체제이행이 필수
- 북한의 시장경제 도입 없이 남북연합이 이루어진다면?
 - 북한경제는 지속성장 되지 않고
 - 남북의 경제력 격차는 커지며
 - 남한은 북한에 경제지원을 계속해도 북한 경제는 성장할 수 없음

5

북한의 경제통합 정책

- 경제통합은 일정한 정도의 제도적 수렴을 전제
 - 시장 거래의 자유
 - 기업경영과 창업의 자유 - 소규모 기업부터 시작할 수 있음
 - 국제기준에 부합하는 통계자료의 수집과 발표
- 북한은 이 중 일부를 암묵적으로 수용하기도 했음
- 북한의 경제성장정책
 - 임금경쟁력 확보 - 이를 위해 고정환율제 혹은 통화위원회제가 유리
 - 비공식경제의 공식화

6

남북경제 통합 정책

- 경제통합의 단계
 - 자유무역지대(Free Trade Area) - 관세동맹(Customs Union) - 공동시장(Common Markets) - 경제 및 화폐동맹(Economic and Monetary Union)
- 생산물 시장통합에서 시작하여 생산요소의 통합, 그리고 제도의 통합 단계로 확대
 - 서울대 통일평화연구원의 남북통합지수 중 경제부문 지수는 단계적 남북 경제통합을 상징

7

경제 통합 유형과 사례

[표 1] 주요 경제통합 유형과 사례

통합유형	사례	시장통합		생산요소 이동		제도·정책 통합		
		상품	서비스	자본	노동	화폐	사회보장	재정
완전통합	통일독일	○	○	○	○	○	○	○
부분통합(I)	유로존	○	○	○	○	○	×	×
부분통합(II)	중국·홍콩	○	○	○	×	×	×	×

자료: 예산정책처(2019)

8

유럽통합과 남북통합의 차이

- 근본 제도의 차이
 - 유럽통합은 민주주의와 자본주의 국가 사이의 통합
 - 반면 남북은 기본 제도가 대조적임
- 경제발전 단계의 차이
 - 남북의 일인당 국민소득의 차이는 유럽연합 가입 시 신규 허입국과 기존회원국 차이를 크게 상회
- 이는 다음 두 요소를 고려하면서 경제통합을 설계할 필요성을 제시
 - 북한의 정치적 제약
 - 소득의 비대칭성에서 오는 부작용

9

정치적 제약과 소득의 비대칭성

- 정치적 제약
 - 실험에 입각한 단계적 이행과 통합
 - 시장경제가 변방에서 성장하여 사회주의 변화를 유도 – 사유화, 가족농화 등
- 소득의 비대칭성
 - 북한 물가 수준이 갑자기 상승하지 않도록 관리 – 경제통합이 체제이행에 앞서지 않도록, 그리고 외국 자본 유입 규모의 관리도 필요
 - 생산물 시장 통합의 경우 남한 생산물의 북한 유입은 단계적으로 진행
 - 노동이동의 자유화는 경제통합의 완성단계에서 허용함
 - 화폐통합은 남북화폐의 균형환율에서 결정되도록 설계함

10

결론

- 남북연합 단계에서 경제통합이 명시되어야
 - 혹은 남북연합 대신 경제통합 단계를 설정하기를 제안함
- 경제통합은 북한의 체제이행과 단계적으로 조응되어야
- 체제이행은 북한의 정치적 제약과 남북 소득의 비대칭성을 고려해 이루어져야

토론 1

권은민(김&장법률사무소 변호사)

통일방안, 상상력이 필요한 일

권은민(변호사)

1. 민족공동체통일방안의 내용과 현실

「민족공동체통일방안」은 우리 정부의 공식 통일방안입니다. 1994년 8월 15일 김영삼 대통령이 제시한 통일방안으로서, 1989년 9월 11일 노태우 정부 시기에 발표된 「한민족공동체 통일방안」을 계승하면서 남북기본합의서 발효 등 상황변화를 반영하여 보완·발전시킨 것입니다¹⁾.(현행 대한민국헌법은 1987. 10. 29. 헌법 제10호로 전부개정되어, 1988. 2. 25. 시행되었다. 따라서 그 이후에 논의된 통일방안과 관련한 조항이 없다. 통일방안 논의를 구체화하고 실천력을 높이려면 향후 헌법개정시 또는 관련 법률²⁾ 제정이나 개정 과정에서 통일방안의 법제화를 추진할 필요가 있다.)

배경 및 특징

남북 간 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고 평화를 정착시킨 후 통일을 추구하는 점진적·단계적 통일방안입니다. 남과 북의 이질화된 사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 궁극적으로는 ‘1민족 1국가’의 통일국가 실현을 목표로 하고 있습니다.

(통일방안과 관련된 저의 기본적인 질문입니다. 지난 30년간 통일방안은 얼마나 실천되었는가? 실천을 위해 우리는 어떤 노력을 했는가? 통일방안 실천을 위한 헌법과 법률의 역할은 무엇인가?)

주요 내용

- ① 통일의 기본철학과 원칙
- ② 통일의 과정

「민족공동체통일방안」에서 통일은 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적·단계적으로 이루어 나가야 한다는 기초 하에 통일의 과정을 화해·협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가 완성단계의 3단계로 설정하고 있습니다.

1) 통일방안에 대한 설명은 통일부 홈페이지를 참고하였다.

<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>

2) 평화통일기반조성기본법을 제정하자는 논의가 있다. 제정안 제3장은 통일방안이라는 제목 하에 통일방안의 수립, 수립위원회 설치와 구성 등, 통일방안 초안에 대한 의견수렴, 정부안의 확정, 국회보고, 공포와 후속조치 등의 절차적 사항을 규정하고 있다.

2. 통일방안의 실천 현황에 대한 문제 제기

1단계인 ‘화해·협력단계’는 남북이 적대와 불신·대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 긴장을 완화하고 화해를 정착시켜 나가면서 실질적인 교류 협력을 실시함으로써 평화공존을 추구해 나가는 단계입니다. 즉 남북이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 **경제·사회·문화 등 각 분야의 교류협력**을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계라 할 것입니다. 이러한 1단계 과정을 거치면서 남북은 상호신뢰를 바탕으로 민족동질성을 회복하면서 본격적으로 통일을 준비하는 방향으로 나가게 됩니다. (1 단계를 완성하기 위해서 해야 할 일은 무엇인가? 상대지역 장기체류 목표는 어떤가? 이러한 목표 설정은 현행 헌법과 법률상 어떤 문제를 제기하는가?)

남북 간의 공존을 제도화하는 **중간과정으로서 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 2단계로** 설정하였습니다. 이 단계에서는 남북 간의 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북 연합 기구들이 창설·운영되게 됩니다. 남북연합에 어떤 기구를 두어 어떤 일을 할 것인가는 남북 간의 합의에 의해 구체적으로 정해질 것이지만, 기본적으로는 **남북정상회의, 남북 각료회의, 남북평의회 그리고 공동사무처가 운영될** 것입니다.(2단계에 대한 구체적인 준비가 있는가? 국민적 합의가 있는가? 상대방인 북한과 합의하였는가? 2단계 목표 설정은 현행 헌법과 법률상 어떤 문제를 제기하는가?)

마지막 ‘통일국가 완성’ 단계는 남북연합 단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북 두 체제를 완전히 통합하는 것으로서 1민족 1국가의 단일국가를 완성하는 단계입니다. 즉, **남북 의회 대표들이 마련한 통일헌법에 따른 민주적 선거에 의해 통일정부, 통일국회를 구성**하고 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 통일을 완성하는 것입니다.(구체적인 준비를 하고 있는가? 누가 어떤 방향으로 준비하고 있는가? 남북 의회 대표, 그런 대표를 선거하는 주권자들의 의사는 어떻게 반영하고 있는가?, 언제까지 달성하겠다는 목표가 있는가? 3단계 목표 설정은 현행 헌법상 어떤 문제를 제기하는가?)

3. 토론자의 의견과 발표자에 대한 질문

통일방안은 미래에 일어날 일을 상상하는 것이다. 지금 우리 사회의 상상력은 통일을 꿈꾸기에 충분하지 않은 것 같다. 통일을 달성하려는 목표시한도 없는 것 같다. 토론자가 꿈꾸는 통일달성의 목표시한은 분단 100년이 되는 2045년이다. 민족공동체 통일방안에 따를 때 목표를 달성하기 위해서는 단계별로 추진목표가 필요하다. 토론자는 1단계를 2030년까지, 2단계를 2040년까지, 3단계를 2045년까지 추진하자고 제안한다.

보다 구체적으로, 통일방안을 실천하기 위해서는, 남북한 사이의 전면적 교류협력을 모색해야 하고, 이를 위해서는 일시적 방문이 아닌 장기체류를 허용할 필요가 있다. 2030년까지 상대지역에 1천명 이상 장기체류하는 것을 목표로 설정하자. 현 정부 임기 내에 수백 명을

평양으로 보내는 것부터 시작하자. 일단 구체적인 계획이 수립되면 그 목표를 달성하기 위한 법제도 개선논의, 정부 각 부처가 해야 할 일에 대한 논의, 국민의 관심 증가 등이 순차로 이어질 것이고, 교류협력의 증대는 평화분위기 증진에도 도움이 될 것이다. 통일방안의 실천을 위해서는 상호존중을 바탕으로 적대적 대립이 아닌 경합적 공존을 추구해야 한다. 오늘의 주제인 “발전적 보완인가 전면 수정인가”에 대한 토론자의 의견은, 단기적으로는 민족공동체 통일방안에 대한 구체적 실천방안을 마련함으로써 발전적으로 보완하고, 장기적으로는 헌법과 법률에 통일방안의 내용과 절차를 규정함으로써 제도적 뒷받침을 하자는 입장이다. 통일방안을 헌법과 법률에 반영하는 단계에서는 지난 30년간의 변화된 환경을 반영하여 전면 수정할 수도 있을 것이다. 남북한 주민이 동의할 수 있는 통일방안을 마련하기 위해서는 ‘바람직한 통일국가, 추구할 가치가 있는 공동체’에 대한 상상력이 필요하다. 2021년에 작성된 **통일국민협약안**은 상상력을 발휘한 모범사례다.

통일방안은 미래의 일에 관한 것이고, 그 실천은 지금의 청년세대가 이루어 가야 할 일이다. 이젠 과거에 대한 평가논쟁을 벗어나자. 그리고 현재의 문제를 거시적으로 보면서 미래를 생각해 보자. 여야를 아우르는 합의가 필요한 영역이다. 우리에게 ‘민족공동체 통일방안’을 만든 자랑스런 역사가 있다. 현재 남북한의 국력차이를 고려할 때 통일논의는 남한이 주도해야 한다. 2045년 분단 100년을 통일원년으로 삼겠다는 국가목표를 세우고 추진해 보자. 이런 과제를 추진하는 것은 남한 헌법이나 법률상 어떤 문제가 있는가? 또한 목표 달성을 위해 해야 할 일은 무엇인가?

토론 2

이기동 (국가안보전략연구원 수석연구위원, 북한연구학회 회장)

토론 3

이우영 (북한대학원대학교 교수)

토론 4

조동호 (이화여대 북한학과 교수)

토론 5

조비연 (한국국방연구원 선임연구원)

토론 6

이정철 (서울대 정치외교학부 교수)

토론 7

정병국 (서울대 통일평화연구원 책임연구원, 전 국회의원)

토론 8

천해성 (서울대 통일평화연구원 객원연구원, 전 통일부차관)

