

민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안

오경섭·박은주·박상봉·이승열

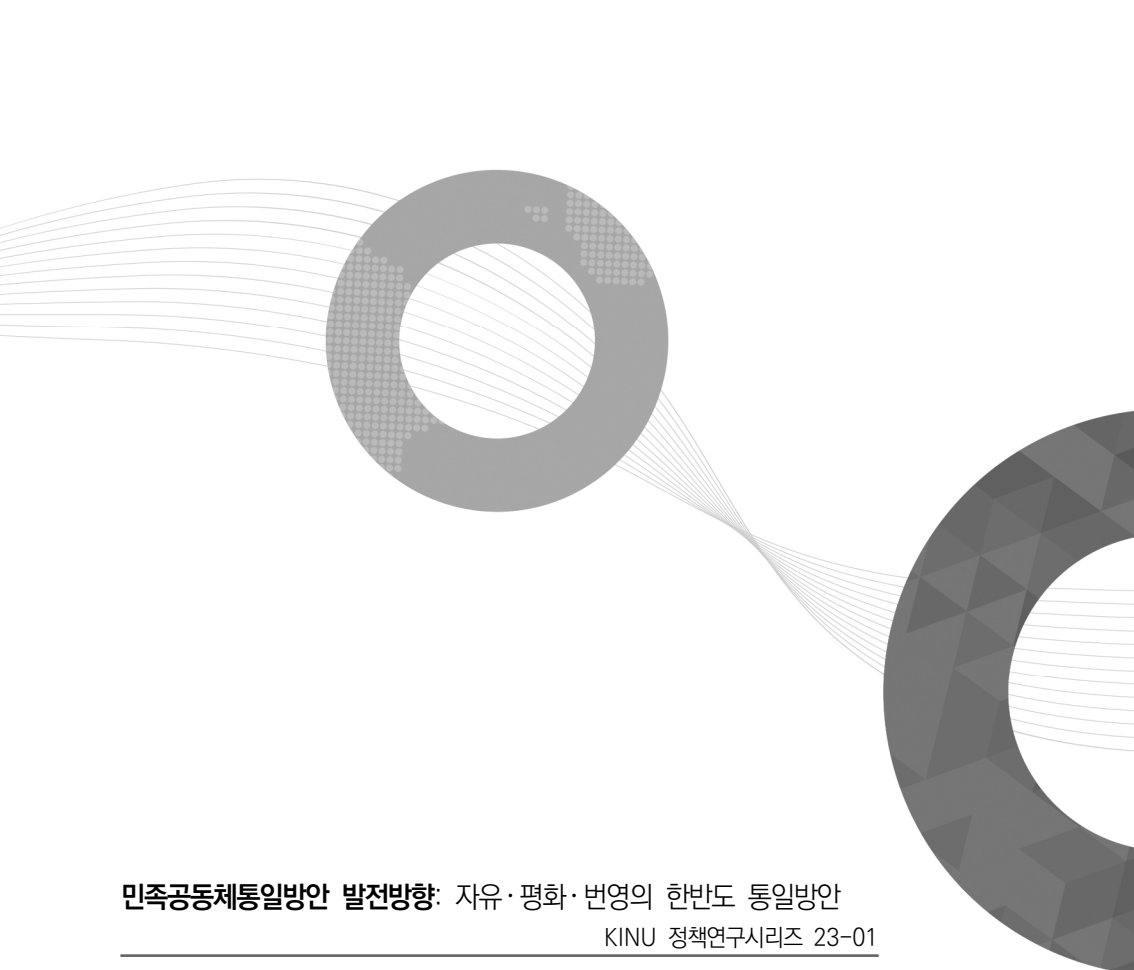
민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안

연구책임자 : 오경섭 (통일연구원 연구위원)

공동연구자 : 박은주 (개성공업지구지원재단 상근이사)

박상봉 (독일통일정보연구소장)

이승열 (국회입법조사처 입법조사관)



민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안

KINU 정책연구시리즈 23-01

발행일	2023년 10월 27일
저자	오경섭, 박은주, 박상봉, 이승열
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스 (02-2275-6894)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
ISBN	979-11-6589-139-8 93340
가격	비매품

© 통일연구원, 2023

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차례

요약	9
I. 서론	11
II. 국제정세와 통일환경 변화	19
1. 미중 간 전략경쟁 심화	21
2. 남북한 격차 증대	24
3. 대북·통일관의 갈등 심화	27
4. 북한의 핵·미사일 기술 고도화	30
III. 기존 연구 주요 쟁점	33
1. 통일 추진 단계의 주요 쟁점	35
2. 통일과정의 주요 쟁점	48
IV. 동서독 통일정책과 통일방안의 시사점	63
1. 아테나위의 서방정책과 브란트의 동방정책	66
2. 콜의 통일정책: 하나의 독일, 하나의 유럽	70
3. 기대효과 및 활용방안	89

V. 민족공동체통일방안 수정·보완 방안	99
1. 헌법정신에 기초한 통일 추진	101
2. 민족적 정체성 회복	105
3. 점진적·단계적 통일과 남북연합 단계 보완	111
4. 통일 이후 헌정질서	119
VI. 결론	127
참고문헌	133
최근 발간자료 안내	141



표 차 례

〈표 II-1〉 2022년 남북한 주요 경제지표	26
〈표 IV-1〉 동독 최초 자유선거 정당별 득표율 및 통일방안	75
〈표 V-1〉 헌법의 통일 관련 조항	101



그림 차례

민족공동체통일방안 발전방향:
자유·평화·번영의 한반도 통일방안

〈그림 II-1〉 남북한의 1인당 소득 증가율 비교	25
〈그림 IV-1〉 독일의 경제성장률(1992~2022)	88
〈그림 IV-2〉 남북 교류협력, 무엇을?	92

이 연구는 남북한을 둘러싼 대내외 정세와 통일환경의 변화에 부응한 민족공동체통일방안의 수정·보완 방안을 제시했다. 한국 정부가 냉전 해체 이후 대북 접근을 통해 사회문화교류와 경제협력을 확대해서 남북한의 화해 협력을 진전시킨다는 구상으로 실행했던 대북정책은 실패로 끝났다. 김대중·노무현 정부는 남북한 사회문화교류와 경제협력을 활발하게 진행했다. 그러나 실질적인 남북한의 화해·협력은 이루어지지 않았다. 북한은 국제사회와 남북한 간에 약속한 모든 비핵화 합의를 깨고 핵·미사일 개발을 멈추지 않았다. 한국 정부와 국민은 북한의 행태를 보면서 남북한이 화해·협력 단계로 나가기도 어렵다는 것을 깨달았다. 더구나 서로 다른 이념과 체제를 가진 남북한이 남북연합을 구성한다는 것은 비현실적이다.

북한이 핵무기 보유를 고집하는 한 남북 관계 개선은 어렵다. 남북 관계는 2020년 북한이 남북공동연락사무소를 폭파한 이후 거의 단절됐다. 유엔안보리 대북제제가 작동하는 상황에서 남북한 간 경제협력은 거의 불가능하다. 또한 남북한은 1994년에 비해 경제적 격차가 더 벌어졌다. 남북한의 이질성도 심화했다. 한국의 20~30대 젊은 세대는 민족의식이 약화하고 대북 피로감이 커졌다. 한국의 젊은 세대에서는 같은 민족이니까 통일해야 한다는 생각이 줄었다. 한국 정부는 변화된 대내외 정세와 통일환경을 반영해서 민족공동체통일방안을 수정·보완한 통일정책을 추진해야 한다. 한국 정부는 남북한 통일을 실현해서 자유민주주의와 시장경제 체제를 기반으로 한 단일국가를 건설하고, 자유·평등·박애·인권 등 자유민주주의의 기본 가치를 구현하고, 남북한 주민들의 국민통합과 사회통합을 실현해야 한다.

민족공동체통일방안의 수정·보완 사항은 다음과 같이 제안한다. 첫째, ‘민족공동체통일방안’의 명칭은 ‘자유·평화·번영의 한반도통일

방안'으로 수정할 것을 제안한다. 둘째, 한국 정부는 헌법정신에 기초한 통일을 추진해야 한다. 한국 정부는 헌법 제3조와 제4조에서 정한 대로 자유민주주의와 시장경제체제에 기초하고, 무력통일을 배제한 평화적 통일을 추진해야 한다. 셋째, 통일은 민족적 정체성 회복을 목표로 설정해야 한다. 통일한국의 민족은 남북한 주민은 물론이고 한반도에서 거주하는 다문화 집단을 포함해서 공통의 가치·문화·규범의 일체감을 기반으로 재구성해야 한다.

넷째, 민족공동체통일방안에서 제안하는 점진적·단계적 통일은 실현되기 어렵다. 남북연합은 2체제 2정부에서 북한의 민주정부 수립을 전제로 1체제 2정부로 수정해야 한다. 남북연합의 전제는 북한이 자유선거를 통해 민주 정부를 수립하는 것이다. 화해·협력 단계의 목표는 북한 비핵화로 설정해야 한다. 또한 통일국가 단계 진입은 남북연합 단계를 거치지 않을 수도 있다. 한국 정부는 동서독과 같이 신속하게 통일을 추진해야 하는 상황에도 대비해야 한다. 다섯째, 통일 이후 헌정질서는 단일국가(1체제 1정부), 단방제, 대통령제, 단원제를 채택해야 한다. 통일한국은 통일과정에서 그동안 경험하지 않은 새로운 제도를 선불리 도입하지 않아야 한다. 한국 정부가 경험하지 못한 새로운 제도를 통일과정에서 도입할 경우, 더 큰 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 통일한국이 새로운 정치제도의 실험장이 되는 것은 곤란하다. 통일한국은 한국 정부에게 익숙하고, 정치적 혼란을 해결하기 위해 강력한 리더십을 발휘할 수 있는 정부형태와 권력구조를 도입해야 한다.

주제어: 통일, 통일방안, 통일정책, 민족공동체통일방안



I. 서론

오경섭 (통일연구원)

민족공동체통일방안은 1994년 8월 15일 김영삼 대통령이 ‘한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(이하, 민족공동체통일방안)’이라는 명칭으로 발표했다. 통일의 3대 원칙은 자주·평화·민주를 제시했다. 통일 과정은 화해·협력 단계→남북연합 단계→통일국가 완성 단계의 3단계로 설정했다. 민족공동체통일방안은 남북한이 화해·협력 단계와 남북연합 단계의 중간 과정을 거쳐 점진적·단계적 통일을 추진해서 1민족 1국가의 통일국가를 완성한다는 것이다.¹⁾

화해·협력 단계에서는 남과 북이 적대와 대립 관계를 청산하고 상호 신뢰를 쌓아가면서 화해·협력을 구축한다. 남북은 2체제, 2정부를 유지하면서 분단 상태를 평화적으로 관리한다. 남북연합 단계는 화해·협력 단계에서 구축한 신뢰를 바탕으로 남북한이 공존공영하면서 평화공존을 제도화하고 남북한 간의 활발한 교류·협력을 통해 경제·사회공동체를 형성·발전시킴으로써 정치적 통일을 위한 여건을 성숙시킨다. 남북한은 서로 다른 체제와 정부를 유지한 상태로 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리한다. 통일국가완성 단계는 자유민주주의·시장경제, 성숙한 세계국가를 전제조건으로 하고, 남북한의 두 체제를 완전히 통합해 1민족 1국가의 단일국가를 완성한다.

민족공동체통일방안은 6.25전쟁과 군사적 대결, 체제와 이념 대결, 장기간 분단으로 인한 이질성 심화, 막대한 통일비용 등으로 인해 발생할 수 있는 문제를 줄이기 위해 통일을 점진적·단계적으로 추진하는 방식으로 통일의 속도를 조절한다.²⁾ 점진적·단계적 통일은 통일비용, 남북한 주민들의 갈등, 남북한 경제 격차로 인한 혼란 등 통일 추진

1) 행정안전부 국가기록원, “민족공동체통일방안,” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003342&sitePage=1-2-1>> (검색일: 2023.5.1.).

2) 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mp/lan/Pabuout/>> (검색일: 2023.5.1.); 행정안전부 국가기록원, “민족공동체통일방안,” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003342&sitePage=1-2-1>> (검색일: 2023.5.1.).

과정에서 예상되는 문제들을 통일의 속도를 늦추는 방식으로 해결한
다는 문제의식을 담았다.

일부 전문가들은 2010년 이후 대내외 정세와 통일환경의 변화를
반영해서 민족공동체통일방안을 수정·보완해야 한다고 주장했다.³⁾
김영삼 정부가 민족공동체통일방안을 발표한 시점에서 30년이 지난
상황에서 정부 정책결정자들과 전문가들이 변화된 국제정세와 남북한
의 역학관계를 반영해서 민족공동체통일방안을 수정·보완해야 한다
는 공감대가 형성되었다. 권영세 통일부 장관은 2023년 1월 27일 열
린 통일부 업무보고에서 “변화된 국제정세와 남북 간 역학관계 등을
반영해 내년 30주년을 맞는 민족공동체통일방안을 수정·보완하여 발
표하겠다”고 밝혔다.⁴⁾

남북한을 둘러싼 국제정세와 통일환경은 1994년 냉전 해체 이후의
국제 질서에 비해 크게 변했다. 미중 전략경쟁은 동북아 안보 질서의
구조적 변화를 초래해 동북아 국가들과 남북한의 대내외 정책에 영향
을 미친다. 미국은 2022년 10월 ‘국가안보전략(National Security
Strategy)’에서 중국을 국제 질서를 재편하려는 의도와 목적을 진전시
키기 위한 경제적·외교적·군사적·기술적 힘을 가진 유일한 경쟁자로
규정했다. 미국은 중국을 국제 질서에 대한 가장 심대한 장기적 도전으
로 규정하고, 동맹과 우방의 네트워크를 활용해서 대중 견제·억제 전

-
- 3) 박종철, “민족공동체통일방안의 재조명: 의미, 문제점, 쟁점,” 2022 민화협 통일정
책포럼 자료집, pp. 15~37; 김학성, “제2장 통일 대비와 분단 관리를 넘어서: 통일
방안을 다시 생각한다,” 박순성 외, 『통일논쟁: 12가지 쟁점, 새로운 모색』 (파주:
한울아카데미, 2015), p. 53; 전재성·김병로·이주승, “민족공동체 통일방안 계승
및 발전방안 공론화,” 서울대학교 국제문제연구소, 통일부 정책연구용역 결과보고
서, 2013.12., p. 17, <<https://www.prism.go.kr/homepage/entire/downloadResearchAttachFile.do?workKey=001&fileType=CPR&seqNo=001&pdfConvYn=N&researchId=1250000-201400006>> (검색일: 2023.5.1.); 박명규
외, 『연성북한통일론』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010), pp. 6~11.
- 4) 박세립, “통일부, ‘민족공동체통일방안’ 30년만에 수정... ‘남북합의이행 점검위’ 구
성,” 『SPN서울평양뉴스』, 2023.1.27., <[http://www.spnews.co.kr/news/arti
cleView.html?idxno=60973](http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=60973)> (검색일: 2023.6.20.).

락을 강화한다. 미중 패권 경쟁은 관세전쟁을 시작으로 환율전쟁·기술전쟁으로 확대됐고, 남중국해와 대만해협을 둘러싸고 첨예하게 대립한다. 미국의 대중국 전략은 국내 강점을 기반으로 한 투자, 동맹국 및 파트너들과의 제휴, 미국의 이익을 지키는 경쟁 등을 제시했다.⁵⁾ 미국은 인도·태평양에서 중국의 힘에 의한 현상 변경에 반대하면서 동맹과 협력해서 대응한다.

미국은 국가안보전략에서 우크라이나 전쟁을 일으킨 러시아 억제를 목표로 제시했다. 러시아는 우크라이나 침공에서 보듯이 국제 질서에 대한 기본법을 무모하게 조롱하면서, 자유롭고 개방된 국제 시스템에 즉각적인 위협을 야기하고 있다고 비판한다. 러시아를 무모한 핵 위협으로 세계 비확산 체제를 위협하고 민주주의를 약화하는 국가로 규정했다. 미국은 러시아의 위협을 제지한다는 의지를 밝혔다.⁶⁾ 미중 전략경쟁과 미러 갈등은 신냉전의 양상을 보이면서 한반도 안보와 통일환경에 부정적 영향을 미친다. 냉전 시기에 제안된 민족공동체통일방안은 미중 전략경쟁과 신냉전의 성격을 띤 국제관계를 고려해서 수정·보완해야 한다.

미중 전략경쟁과 신냉전은 북한의 대남전략과 남북 관계에 영향을 미친다. 북한은 1994년 냉전 해체 이후 외교적 고립, 북핵 위기, 식량난과 고난의 행군을 극복하기 위해 대남 유화적 접근을 통한 생존을 모색했다. 그러나 최근 북한은 핵·미사일 개발을 통해 군사력을 강화했고, 미중 전략경쟁과 미러 갈등을 이용해서 중북·러북 협력을 강화하고 있다. 북한은 핵·미사일 개발을 지속하면서 유엔안보리를 비롯한 국제사회의 경제제재를 받고 있다. 동북아 정세는 미중 갈등이 격화

5) The White House, "National Security Strategy," October 12, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>> (Accessed May 10, 2023).

6) The White House, "National Security Strategy."

하면서 북중러가 밀착하고, 한미일 협력이 강화됐다.

남북한은 화해·협력 단계로 나가기도 어렵다. 더구나 서로 다른 이념과 체제를 가진 남북한이 남북 연합을 구성한다는 것은 비현실적이다. 북한의 핵 개발은 남북 관계를 근본적으로 변화시켰다. 한국 정부가 냉전 해체 이후 대북 접근을 통해 사회문화교류와 경제협력을 확대해서 남북한의 화해·협력을 진전시킨다는 구상으로 실행했던 대북정책은 실패로 끝났다. 김대중·노무현 정부는 남북한 사회문화교류와 경제협력을 활발하게 진행했다. 그러나 남북한의 화해·협력은 이루어지지 않았다. 오히려 북한은 금강산 관광객 박왕자씨 피격사건, 천안함 폭침 사건, 연평도 포격 도발을 일으켰다. 남북 관계는 급속도로 냉각됐다.

북한은 국제사회와 남북한 간에 약속한 모든 비핵화 합의를 깨고 핵·미사일 개발을 지속했다. 김정은은 “남조선 괴뢰들이 의심할 바 없는 우리의 명백한 적으로 다가선 현 상황은 전술핵무기 다량 생산의 중요성과 필요성을 부각시켜주고 나라의 핵탄 보유량을 기하급수적으로 늘일 것을 요구하고 있다”며 “이를 기본중심방향으로 하는 2023년도 핵무력 및 국방발전의 변혁적 전략을 천명했다”고 밝혔다.⁷⁾ 또한 김정은은 “우리 핵무력은 전쟁억제와 평화안정 수호를 제1의 임무로 간주하지만 억제 실패시 제2의 사명도 결행하게 될 것”이라며 “제2의 사명은 분명 방어가 아닌 다른 것”이라고 말했다.⁸⁾

북한이 핵무기 보유를 고집하는 한 남북 관계 개선은 어렵다. 남북 관계는 2020년 북한이 남북공동연락사무소를 폭파한 이후 거의 단절 상태다. 유엔안보리 대북제재가 작동하는 상황에서 남북한 간 경제협력은 거의 불가능하다. 또한 남북한은 1994년에 비해 경제적 격차가

7) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2023.1.1.

8) 위의 글.

더 벌어졌다. 남북한의 이질성도 심화했다. 한국의 20~30대 젊은 세대는 민족의식이 약화하고 대북 피로감이 커졌다.⁹⁾ 한국의 젊은 세대에서는 같은 민족이니까 통일해야 한다는 생각이 상대적으로 크게 줄었다.

한국 정부는 대내외 정세와 통일환경의 변화에 맞게 민족공동체 통일방안을 수정·보완해야 한다. 그렇다면 민족공동체통일방안은 어떤 내용을 어떻게 수정·보완해야 하는가? 이 연구의 목적은 남북한을 둘러싼 대내외 정세와 통일환경의 변화를 분석하고, 이를 기초로 민족공동체통일방안의 수정·보완 방안을 제시하는 것이다. 남북한 통일은 자유민주주의와 시장경제 체제를 기반으로 남북한을 통합한 단일국가를 건설해서 자유·평등·박애·인권 등 민주주의의 기본 가치를 구현하고, 남북한 주민들의 국민통합과 사회통합을 실현하는 연속적 과정이다.¹⁰⁾ 이 연구는 ‘민족공동체통일방안’을 수정·보완해서 ‘자유·평화·번영의 한반도통일방안’을 발표할 것을 제안한다. ‘자유·평화·번영의 한반도통일방안’은 북한 주민의 자유선거에 기초한 민주정부 수립을 전제로 남북연합 추진, 자유민주주의와 시장경제 체제에 기반한 단일국가 건설, 남북한 주민의 국민통합과 사회통합 실현 등을 위한 정책 방안을 포함해야 한다.

이 연구의 내용은 다음과 같이 구성한다. 첫째, 변화된 국제정세와 통일환경을 분석한다. 국제정세는 미중 간 전략경쟁의 심화가 한반도 통일에 미치는 영향을 분석한다. 통일환경은 남북한 격차 증대, 대북관·통일관의 갈등 심화, 북한의 핵·미사일 기술 고도화 등을 분석한다.

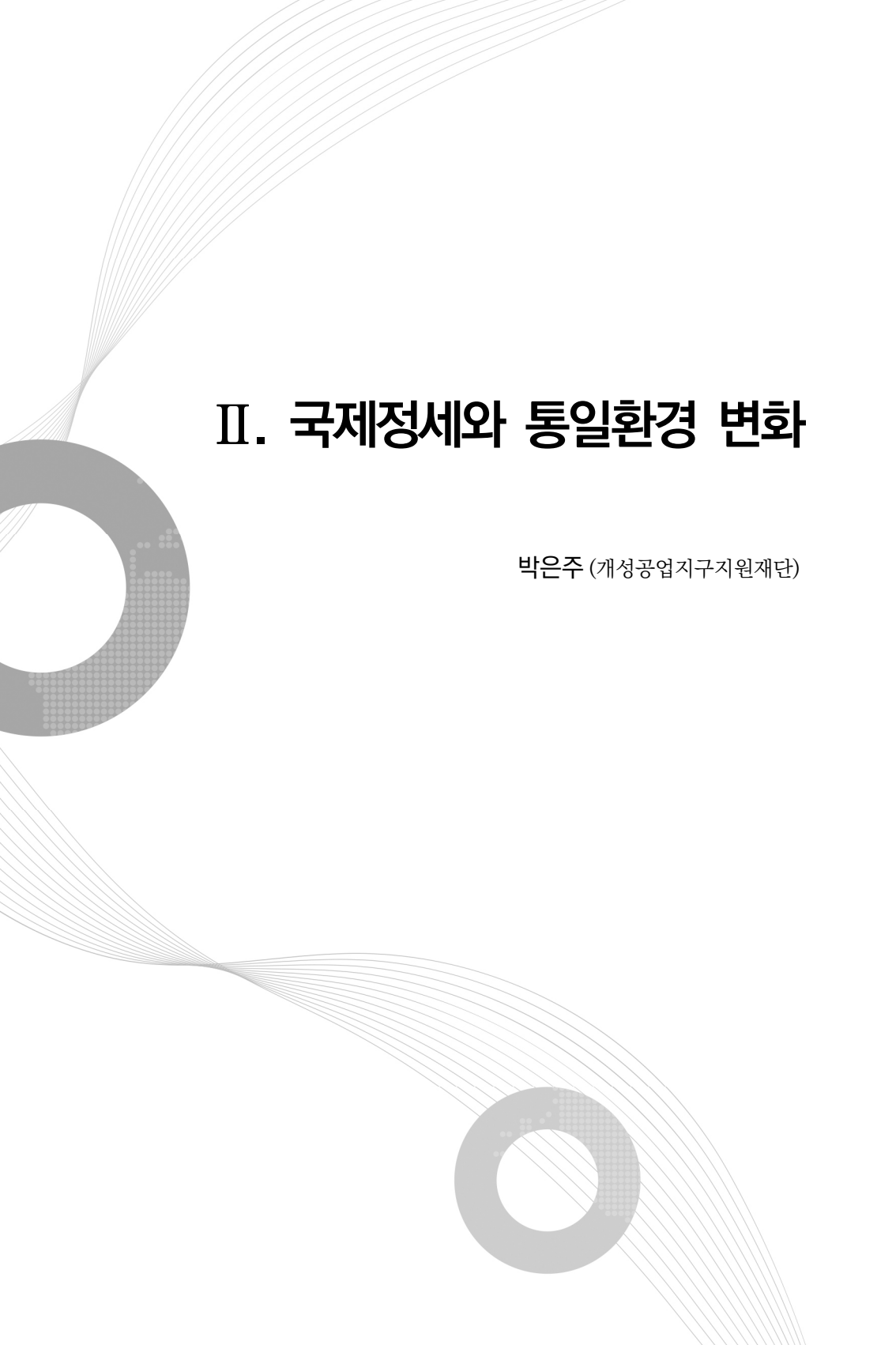
9) 장기영 외, “사례연구를 통한 민족공동체통일방안 발전방향 구체화,” 한국정치학회, 통일부 정책연구용역 보고서, 2022, p. 19, <<https://www.prism.go.kr/homepage/entire/downloadResearchAttachFile.do?workKey=001&fileType=CPR&seqNo=001&pdfConvYn=N&researchId=1250000-202300018>> (검색일: 2023.5.1.).

10) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (파주: 나남, 2011), p. 30; 오경섭, “남북한 경제통합 시 북한의 정치적 안정 방안,” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (성남: 세종연구소, 2015), p. 231.

둘째, 기존 연구 분석을 통해서 민족공동체통일방안을 둘러싼 주요 쟁점을 분석한다. 주요 쟁점은 남북연합과 낮은 단계 연방제의 공통점에 대한 쟁점, 점진적·단계적 통일방안에 대한 쟁점, 민족 중심 통일방안에 대한 쟁점, 통일한국의 체제이념·국가체제·정치제도에 대한 쟁점 등을 분석한다.

셋째, 동서독 통일 사례 분석을 통해 민족공동체통일방안의 수정·보완에 주는 시사점을 도출한다. 동서독 통일 사례는 한국의 통일정책에 많은 시사점을 제공한다. 독일 통일은 아데나워의 서방정책, 빌리브란트의 동방정책, 헬무트 콜의 통일정책을 분석해서 한국의 통일정책에 주는 시사점을 도출한다. 콜 총리가 통일에 성공한 비결은 동독의 자유선거 요구, 통일외교 추진, 동독 재건 등이다.

넷째, 민족공동체통일방안의 수정·보완 방안을 제시한다. 민족공동체통일방안이 수정·보완할 사항은 헌법정신에 기초한 통일 추진, 민족정체성 회복을 위한 민족통일 활용, 점진적·단계적 통일과 남북연합 단계의 수정·보완, 통일이후 헌정질서 구체화 등을 분석한다. 통일이후 헌정질서와 권력구조는 단일국가, 대통령제, 단원제를 제시한다.



Ⅱ. 국제정세와 통일환경 변화

박은주 (개성공업지구지원재단)

1. 미중 간 전략경쟁 심화

가. 미국발 탈냉전 물결

동·서 데탕트(Détente)는 1970년대 초반에 시작됐다. 동구 사회주의 국가들은 중소 이념 투쟁과 소련의 지도력 약화를 틈타 독자 노선을 선택했다. 1969년 ‘닉슨 독트린’¹¹⁾으로 대표되는 미국의 외교정책 변화도 데탕트에 영향을 미쳤다. 미국은 1971년 소련과 전략무기 감축에 관한 협정을 체결했고, 이듬해 중국과 정식으로 수교를 맺었다. 데탕트는 한반도에 영향을 미쳤다. 한국은 1973년 모스크바 유니버시아드 대회에 선수단을 파견했고, 북한은 1973~74년 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스위스, 오스트리아 등과 외교관계를 수립했다. 미국이 주도한 긴장 완화가 전 세계로 확산했다.

탈냉전의 흐름은 1980년대 중반 이후 빨라졌다. 미소 양국은 군축을 포함해 긴장 완화를 위해 노력했고, 사회주의 진영은 개혁·개방을 추진하며 적대관계 청산에 나섰다.¹²⁾ 동구 사회주의 국가들과 소련이 무너지면서 미소 냉전체제는 종언을 고하고, 미국 중심의 단극체제로 세계질서가 재편되었다. 세계질서의 변화는 정치에 그치지 않고, 군사·안보 분야에서도 나타났다. 그 결과, 대다수 사회주의 진영 국가들이 생존을 위해 외교정책을 수정하고, 미국, 일본 등과 관계 정상화를 추진했다. 북한도 예외가 아니었다. 소련의 보호와 전면적 지원을 잃어버린 북한은 생존을 위해 한국의 경제적 지원을 받기 위해 노력했다.

11) 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 1969년 7월 25일 꾀에서 발표한 외교정책이다. 주요 내용은 자유와 평화 수호의 임무를 미국뿐 아니라 다른 자유주의 진영의 국가들도 함께 나눠야 하며, 동구권에 대해서도 융통성 있게 대처하겠다는 것이다.

12) 김학준, “한민족 공동체 통일방안,” 『한국논단』, 2권 (1989), p. 171.

나. 미중 패권 경쟁과 신냉전

1972년 관계 정상화 이후, 미중은 갈등과 협력이 공존하는 모호한 관계를 유지했다. 양국은 지배이념과 정치체제가 판이하고 지정학적 대립구조에 놓여있음에도 불구하고 충돌을 피해 상호 발전을 추구했다. 하지만 이러한 임시적 상호의존관계는 트럼프(Donald Trump) 행정부 이후 미국이 대중 전략 변화를 시도하면서 금이 가기 시작했다. 무역 분야에서 시작된 미중 갈등은 전략경쟁을 넘어 패권 경쟁으로 심화했다. 미중 대결은 기술, 금융, 군사, 안보 등 전 영역으로 확대되었다. 미중 대결 구도는 바이든(Joe Biden) 행정부에서도 지속되고 있다.¹³⁾ 미국은 주변국들의 협조를 바탕으로 강도 높은 대중 견제 전략을 장기간 추진하고 있다. 이러한 현상은 중국의 팽창에 부담을 느끼고, 중국이 주도하는 세계질서 변화를 원치 않는 국가들이 많기 때문으로 해석할 수 있다. 물론, 미중 대결 자체가 국가 안보에 위협이 된다고 인식하는 국가도 많다.¹⁴⁾

전략적 연대는 권위주의 진영에서도 나타나고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁 이후, 권위주의 국가 간 연대 강화와 군사력 증강 시도가 두드러진다. 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사에 대한 유엔 안보리 결의가 중리의 거부권 행사로 통과되지 못했다. 또 러시아의 우크라이나 침공에 대한 제재도 당사자인 러시아의 거부권 사용으로 대응 방안을 찾지 못하고 있다. 이뿐 아니라 중국은 일대일로(One Belt and One Road Initiative, OBOR), 상하이협력기구(Shanghai

13) 박은주, 『동아시아 다중안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미』 (서울: 통일연구원, 2023), pp. 45~47.

14) 대표적으로 EU는 미중 양자택일 딜레마에서 벗어나고자 디리스킹(derisking) 전략을 선택했다. 다만, EU는 중국 내 민주주의 압살 정책과 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 불분명한 태도, 대만해협에서의 군사적 갈등에 대해 경고함으로써 언제든지 미국의 대중 견제에 합류할 수 있음을 시사하였다. “EU, 중국과 디커플링 아닌 ‘디리스킹’ 택했다,” 『한겨레신문』, 2023.5.18., <https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/109_2280.html> (검색일: 2023.7.30.).

Cooperation Organization, SCO), 브릭스(Brazil, Russia, India, China, and South Africa, BRICS) 등을 통해 반미 연대를 통한 영향력 확대를 추구하고 있다. 중국을 중심으로 한 권위주의 진영도 세 불리기 전략을 펴기 시작했다. 지난 7월 27일 개최된 북한의 정전협정 일 70주년 열병식에 중러의 고위급 사절단이 참석한 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있다.¹⁵⁾

미국과 중국을 중심으로 한 대결 구도가 즉각적인 세계질서 재편으로 이어지기는 쉽지 않을 것이다. 하지만 권위주의 진영의 결속 강화가 자유민주주의 진영을 위태롭게 한다면, 세계질서 재편이 본격화될 수 있다. 한미일이 중국 견제를 강화하는 상황에서 한반도 통일환경은 더 불안정해질 것이다.

15) 행사에는 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관과 리홍중(李鴻忠) 중국 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장이 참석해 밀착을 과시했다. 북·중·러 고위급이 한자리에 모인 것은 김정은 집권 후 개최된 총 13번의 열병식 중 처음 있는 일이다. “북중러 밀착에 미한일 안보 협력 강화… 8월 정상회의 3국 공조 분수령될 듯,” 『VOA』, 2023.7.31., <<https://www.voakorea.com/a/7204711.html>> (검색일: 2023.8.1.).

2. 남북한 격차 증대

가. 북한의 위기, 한국의 약진

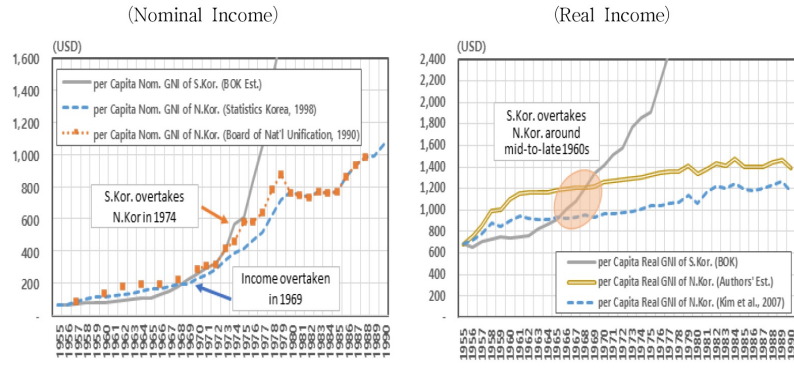
분단 직후의 경제적 여건은 북한이 한국보다 더 유리했다. 북한의 압록강 유역에는 동양 최대 수력발전소인 수봉댐이 건설됐고, 함경남도 일대에는 세계적 규모의 화학 생산단지가 들어섰다. 1960년대 초·중반까지는 북한이 한국보다 1인당 국민소득도 높았다.¹⁶⁾ 그러나 북한경제가 1960년대 초반부터 저성장의 늪에 빠지면서 1960년대 중반 이후 남북한 간 소득 역전이 나타나게 됐다.¹⁷⁾ 다음 <그림 II-1>을 보면, 1960년대 후반부터 남북한의 소득수준 격차가 벌어지기 시작했음을 알 수 있다. 남북한의 소득격차는 1990년대까지 그 폭이 기하급수적으로 벌어졌다. 북한경제는 사회주의 진영 붕괴와 정책의 실패, 자연재해 등 삼중고에 시달리며 더욱 악화하였다. 반면, 한국은 정부주도의 경제정책 성공과 3저(저달러, 저금리, 저유가) 호황 등의 호재에 힘입어 경제성장을 지속했다. 그 결과, 1990년대 초반 남북한의 소득격차는 한국이 북한의 6~8배 수준으로 확대됐다.¹⁸⁾

16) 이석·김두일, 『남북한 장기 경제추세 비교와 대북정책에의 시사점』 (서울: 한국개발연구원, 2011), p. 15.

17) 일부 연구에서는 1970년대 중반까지는 북한이 한국보다 경제력이 더 컸다고 예측하기도 하지만, 남북한 간의 소득 역전은 1960년대 중반 이후 발생했을 가능성이 크다. 조태형·김민정, “북한의 장기 경제성장을 및 국민소득 추정: 1956~1989,” 『경제학연구』, 제69집 제1호 (2020), p. 31.

18) 통계청이 1995년 발표한 자료에 따르면, 남북한 간 소득격차는 1991년에 6.3배, 1992년에 7.4배, 1993년에 8.3배 정도로 추정된다. 최준욱, “남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향,” 『재정포럼』, 제158호 (2009), p. 7.

<그림 II-1> 남북한의 1인당 소득 증가율 비교



데이터 원출처: 한국은행, 경제통계시스템, <<http://ecos.bok.or.kr>>; 통계청, 『통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화』 (서울: 통계청, 1998); 국토통일원, 『분단 45년 남북한 경제의 종합적 비교연구』 (서울: 국토통일원, 1990); Byung-Yeon Kim, Suk Jin Kim and Keun Lee, "Assessing the Economic Performance of North Korea, 1954~1989: Estimates and Growth Accounting Analysis," *Journal of Comparative Economics*, vol. 35, no. 3 (2007), pp. 564~582; 조태형·김민정의 추정치.
 출처: 조태형·김민정, "북한의 장기 경제성장률 및 국민소득 추정: 1956~1989년," p. 31.

이러한 상황변화는 남북한의 경제·사회 변화를 촉진했다. 위기에 봉착한 북한은 체제경쟁보다 체제 생존의 길을 모색하는 데 집중했다. 북한은 미국, 일본과의 관계 정상화를 추진하고, 남북 공존을 제기하면서 새로운 외교정책을 추진했다. 반면, 한국은 체제경쟁에서의 자신감을 바탕으로 북한에 개혁·개방을 촉구하며, 공격적인 통일 논의를 전개하였다. 남북한의 경제력 격차가 커지면서 남북한의 대북·대남 전략에 변화가 나타났다.

나. 남북한의 경제력 격차 확대

민족공동체통일방안 수립 이후 역대 한국 정부는 대북 포용정책과 대북 압박정책을 추진하였다. 하지만 두 정책 모두 북한의 변화를 이끄는 데는 역부족이었다. 이는 대북정책의 문제라기보다는 북한의 수세적이고 폐쇄적인 정책 추진에서 기인한 문제로 봐야 한다. 북한은 독일 통일과 동구권 국가들의 사례를 통해 개혁·개방이 체제 붕괴 또는

흡수통일로 이어질 가능성이 있음을 우려하여 제한적이고, 폐쇄적인 정책만 시행했다. 또 북한은 경제 개혁을 여러 차례 시도했지만, 실패를 거듭했다. 게다가 경제 체제에 대한 근본적인 개혁 없이 외국자본과 기술 유치에 집중한 탓에 성과도 미미했다. 현재는 북한의 핵·미사일 시험발사에 따른 고강도 대북제재로 인해 이마저도 중단된 상태이다.

북한이 자력갱생을 강조하며 ‘일단 버티기 전략’을 추진한 결과, 남북한의 경제력 격차는 돌이킬 수 없을 만큼 벌어졌다. 2022년 남북한의 주요 경제지표를 비교하면 아래 <표 II-1>과 같이 정리할 수 있다. 남북한은 인구도 한국(61,628.1천명)이 북한(25,660.4천명)의 약 2.4배이고, 국민 1인당 GNI는 한국이 북한보다 29.7배, 명목 GNI는 한국이 북한보다 59.8배 높게 나타난다.¹⁹⁾

<표 II-1> 2022년 남북한 주요 경제지표

구분	명목GNI	1인당 GNI	경제성장률	무역총액
북한	36.7조원	143만원	-0.2%	15.9억달러
한국	2,193.5조원	4,248.7만원	2.6%	14,149.5억달러

출처: 한국은행, “남북한의 주요경제지표 비교,” <<https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200090#fNote2>> (검색일: 2023.8.1.).

남북한의 경제력 격차는 통일한국 수립 시 고려해야 할 새로운 문제가 되었다. 과거와 달리 현격히 벌어진 남북한 간의 경제력과 생활 수준, 인프라 구축 정도를 어떻게 보완할 것인가 하는 문제도 고려해야 한다. 경제력 격차의 폭 만으로 한반도 통일에 미치는 영향을 평가할 수는 없다. 남북한의 경제력 차이가 통일비용을 증가시키는 요인이 될 수도 있지만, 북한의 경제 체제를 처음부터 바로잡기 수월하다는 의미가 될 수도 있기 때문이다. 따라서 남북한의 경제력 차이가 통일 시, 국가 재정에 미칠 파급효과를 면밀하게 분석해야 할 것이다.

19) 한국은행, “남북한의 주요경제지표 비교,” <<https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200090#fNote2>> (검색일: 2023.8.1.).

3. 대북·통일관의 갈등 심화

가. 체제경쟁이 아닌 평화·통일 지향

제2차 세계대전 직후 동유럽에 주둔한 소련군들은 사회주의 운동을 활발히 전개했다. 그 결과, 동유럽에 사회주의 국가들이 건설됐으며, 동아시아 지역까지 영향을 미쳤다.²⁰⁾ 당시 세계는 동·서로 극명하게 나뉘기 시작했는데, 한반도 역시 역사적 흐름을 거스르지 못하고 남북 한으로 분단됐다. 분단 직후부터 남북한은 반목과 대결을 지속하며 체제경쟁을 경주했다. 남북관계의 변화는 1980년대 후반 전 세계적인 탈냉전의 흐름 속에서 나타났다. 노태우 정부가 탈냉전과 민주화 열기로 뜨거웠던 사회 분위기를 고려해 북방정책을 편 것이다. 노태우 정부는 민간인들의 무단 방북에 대한 보수·우파 진영의 비판과 우려의 목소리를 의식해 남북대화 통로를 정부로 일원화하고, 북한에 남북 불가침 공동선언과 각종 회담을 제의했다.²¹⁾

변화는 민족공동체통일방안을 제시한 김영삼 정부에서 더욱 두드러지게 나타났다. 김영삼 정부는 “감상적인 통일 지상주의와 반통일주의를 배격하고 평화적이고 단계적 통일을 이뤄내야 한다”라며,²²⁾ 다양한 분야에서 북한과의 협력을 꾀했다. 민주적 절차와 방법으로 민족 복리와 공존공영을 증진하는 남북관계를 정착시키고자 했다. 하지만 제1

20) S. O. 쿠르바노프, “국제정세와 한반도 통일: 과거와 현재,” 『KINU통일+』, 2016년 겨울호 (2016), pp. 61~62.

21) 통일원, 『통일백서 1990』 (서울: 통일원, 1990), pp. 304~322; 정규섭, “남북기 본합의서: 의의와 평가,” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (2011), p. 4; 강인덕 외, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), pp. 304~317; 통일원, 『통일백서 1992』 (서울: 통일원, 1992), pp. 144~175; 통일교육원, 『남북관계지식사전』 (서울: 통일교육원, 2011); 통일원, 『남북대화추진현황』 (서울: 통일원, 1991); 통일원, 『통일백서 1991』 (서울: 통일원, 1991).

22) 김영삼, “취임 100일 기자회견문: 신한국을 향한 제2의 건국,” 1993.6.3., 행정안전부 대통령기록관, <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.8.20.).

차 북핵 위기가 발생하면서 한반도 통일 논의는 실질적인 진전을 이루지 못했다.

임기 시작부터 정통성 논란이 끊이지 않고 제기되었던 노태우 정부는 국내 균형 전략적 차원에서 북방정책을 추진했다.²³⁾ 비록 국내 정치적 입지를 강화하기 위한 전략적 선택이었지만, 핵심 지지층의 강력한 비판에도 남북관계를 민족공동체 관계로 규정한 점은 의미가 크다. 김영삼 정부는 우호적인 여론을 등에 업고 민족공동체통일방안을 수립했지만, 북핵 위기로 정책 실행과정에서 혼선을 빚었다. 이후 대북정책이 정치 쟁점화되어 국내 정치집단 간 갈등을 유발하는 요인이 되었다.

나. 한반도 통일을 둘러싼 진영 간, 세대 간 갈등 심화

민족공동체통일방안에서는 민족 동질성 회복이 중요한 의미가 있다. 그러나 한국은 다민족, 다문화 추세가 진행 중이며, 이는 민족정체성에 기반한 통일 필요성 및 국민 공감대 약화로 이어지고 있다. 분단 이후 오랜 시간 단절된 남북한의 민족적·문화적 정체성 이질화는 자연스러운 현상이다. 폐쇄적인 북한과 달리 한국은 세계화의 흐름 속에서 다문화가정 수가 늘고, 민족적 다양성도 증대됐다. 민족의 동질성 회복이 통일의 당위성을 설명하지 못한다는 뜻이다.

더욱이 한반도 통일에 대비하고 그 시대를 살아갈 미래 세대가 통일에 부정적으로 변하고 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 통일부가 2022년 초·중·고등학교 학생을 대상으로 조사한 결과, 북한을 협력 대상으로 보는 비율은 전년 대비 13.9%p 감소한 38.7%로 집계되었다. 북한을 경계 대상으로 보는 비율은 전년 대비 11%p 증가한 38.1%로 집계된 것과 대조적이다. 통일의 필요성에 대한 인식도 2020년부터 3년 연속 감소 중이다. 미래 세대가 한반도 통일을 남북한 간 군사

23) 김일영, “노태우 정부에서의 정치사회적 갈등양상과 해결경험,” 단국대학교 분쟁연구센터 동계 학술회의 발표논문, 2008, p. 9.

적 대립이 없는 상태(30.4%) 또는 남북한 주민들이 자유롭게 오갈 수 있는 상태(27%), 남북한이 경제·사회문화적으로 활발히 협력하는 상태(18.4%) 등으로 인식하고 있다는 점을 눈여겨보아야 한다.²⁴⁾ 미래 세대가 통일을 비용과 손실, 기회와 이익의 문제로 인식한다는 의미로 해석될 수 있기 때문이다.

남북한이 유엔에 동시 가입한 이후, 각각 국제사회에서 실질적인 국가로서 외교적 활동을 전개하고 있는 점도 고려해야 한다. 남북한이 독자적으로 국가성을 강화하고 있어 북한을 사실상 국가로 인식해야 한다는 의견도 제시되고 있다.²⁵⁾ 대한민국 헌법 제3조에 따르면 한반도 내에서 한국만이 유일한 합법정부이므로, 북한 정권을 불법적인 반국가단체로 보는 시각도 분명히 존재한다.²⁶⁾ 북한의 국가성 인정 여부는 대북정책 추진에 있어 중요한 문제지만, 한국 사회 내에서 국민적 합의가 이뤄지지 않고 있다.

이와 같은 대북관 및 통일관의 차이는 한국 사회 내 이념 갈등을 부추기는 요인이 되고 있다. 한국 사회에서는 분단체제의 영향으로 진영 간 갈등이 확대·재생산되고 있다. 대북정책을 둘러싼 세대 간, 진영 간 갈등의 심화는 높은 사회적 비용을 유발하고, 통일에 부정적인 영향을 미치고 있다.

24) 통일부, “「2022년 학교 통일교육 실태조사」 결과 발표,” 통일부 보도자료, 2023. 2. 17., <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_000000000000000004&mode=view&cntId=55093> (검색일: 2023.7.19.).

25) 관련 논의에 관한 분석은 다음의 연구를 참조. 홍성방, 『헌법요론』 (서울: 신영사, 1999); 윤명선·김병목, 『헌법체제론』 (서울: 법지사, 1998); 도회근, “헌법제3조 (영토조항)의 해석, 헌법규범과 헌법현실,” 권영성교수 정년기념논문집 간행위원회, 『권영성교수 정년기념논문집』 (서울: 법문사, 1999); 최대권, 『통일의 법적 문제』 (서울: 법문사, 1992).

26) 관련 논의에 관한 분석은 다음의 연구를 참조. 제성호, “헌법상 통일관련 조항의 주요 쟁점과 개정문제: 헌법 및 국제법적 검토를 중심으로,” 『서울국제법연구』, 11권 1호 (2004); 이상훈, “헌법상 북한의 법적 지위에 대한 연구,” 법제처 지식창고 법제논단, 2009.1.1., <https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mi_d=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=130692> (검색일: 2023.7.20.).

4. 북한의 핵·미사일 기술 고도화

가. 북핵 위기의 시작

탈냉전기 남북한은 상호 간의 화해·협력을 도모하고자 서울과 평양을 오가며 남북고위급회담을 개최했다. 그 결과, 1992년 2월 19일 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도비핵화공동선언’을 발효시키는 획기적인 성과를 거뒀다. 하지만 남북한은 얼마 가지 못해 핵 문제를 둘러싸고 견해차를 드러내기 시작했다. 한국은 미국과 마찬가지로 남북한의 핵재처리시설 보유금지를 비핵화로 보았으나, 북한은 한반도가 미국의 핵우산 아래 놓이는 것을 거부하는 내용을 골자로 한 비핵지대화론을 내세운 것이다.²⁷⁾ 이러한 견해차는 북한이 1993년 3월 12일 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 특별 사찰을 거부하며, 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NTP) 탈퇴를 선언함으로써 명확해졌다.

제1차 북핵 위기가 발생하면서 남북 관계는 급속도로 냉각되었다. 당시 김영삼 대통령은 1993년 5월 24일 제26차 태평양경제협의회(Pacific Basin Economic Council, PBEC) 총회 연설에서 북핵 문제 해결을 촉구했다.²⁸⁾ 김영삼 정부는 북핵 문제를 국제사회의 안보 위기로 규정하고, 선 북핵 문제 해결, 후 남북 화해·협력 방침을 명확히 했다.²⁹⁾ 북핵 문제 해결을 위해 한국 정부가 북한에 대화를 제의했지만, 북한은 북핵 문제를 한국과 협의할 의사가 없음을 분명히 밝혔다.

27) 전성훈, 『통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 2~3.

28) 김영삼, “제26차 태평양 경제협의회(PBEC) 총회 연설: 태평양 시대와 한국의 신뢰교,” 1993.5.24., 행정안전부 대통령기록관, <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.8.20.).

29) 김영삼, “경인일보 창사 20주년 특별회견: 남북 관계의 선결과제는 핵문제,” 1993.9.1., 행정안전부 대통령기록관, <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.8.20.).

북핵 문제는 1994년 7월 8일 김일성이 돌연 사망하면서 일단락되는 듯 보였으나, 김정일 체제에서도 해결되지 않았다. 북핵 위기는 1994년 10월 21일 제네바 합의가 채택되면서 소강상태로 접어들었다.³⁰⁾ 김영삼 정부는 북한이 핵을 포기하고 개혁·개방에 나선다면, 민족발전공동계획의 일환으로 북한에 경수로 건설을 지원하겠다고 밝히며 대화 공세를 이어갔다.³¹⁾ 이와 함께 한반도 평화 구축 및 긴장 완화 논의를 위한 4자회담 개최를 제의하기도 했다. 북한의 미온적 태도에 불구하고, 1997년 12월 9일 스위스 제네바에서 제1차 4자회담이 개최됐다. 비록 북한과 한·미·중 3국이 견해차를 좁히지 못해 별다른 성과를 거두지 못했지만, 북핵 문제의 국제적 성격을 인식하는 데 도움을 줬다.

나. 북한의 핵무력 완성

북한은 지난 2017년 11월 29일 새벽 ICBM(화성-15형) 시험발사 직후, “국가 핵무력 완성의 역사적 대업, 로켓 강국 위업이 실현되었다”라고 말했다.³²⁾ 완결 단계였던 북핵 무기체계가 5년 만에 완전무결하게 완성되었다고 주장한 것이다. 핵무력 완성 초기에는 미국과의 대화에 나서는 등 경제 건설을 위해 비핵화 협상에 나서는 모습도 보였지만, 하노이 회담이 아무런 성과 없이 끝나면서 전략을 수정하는 모습이다. 북한은 안정적 경제 건설과 체제 발전을 위해 핵무장이 필요

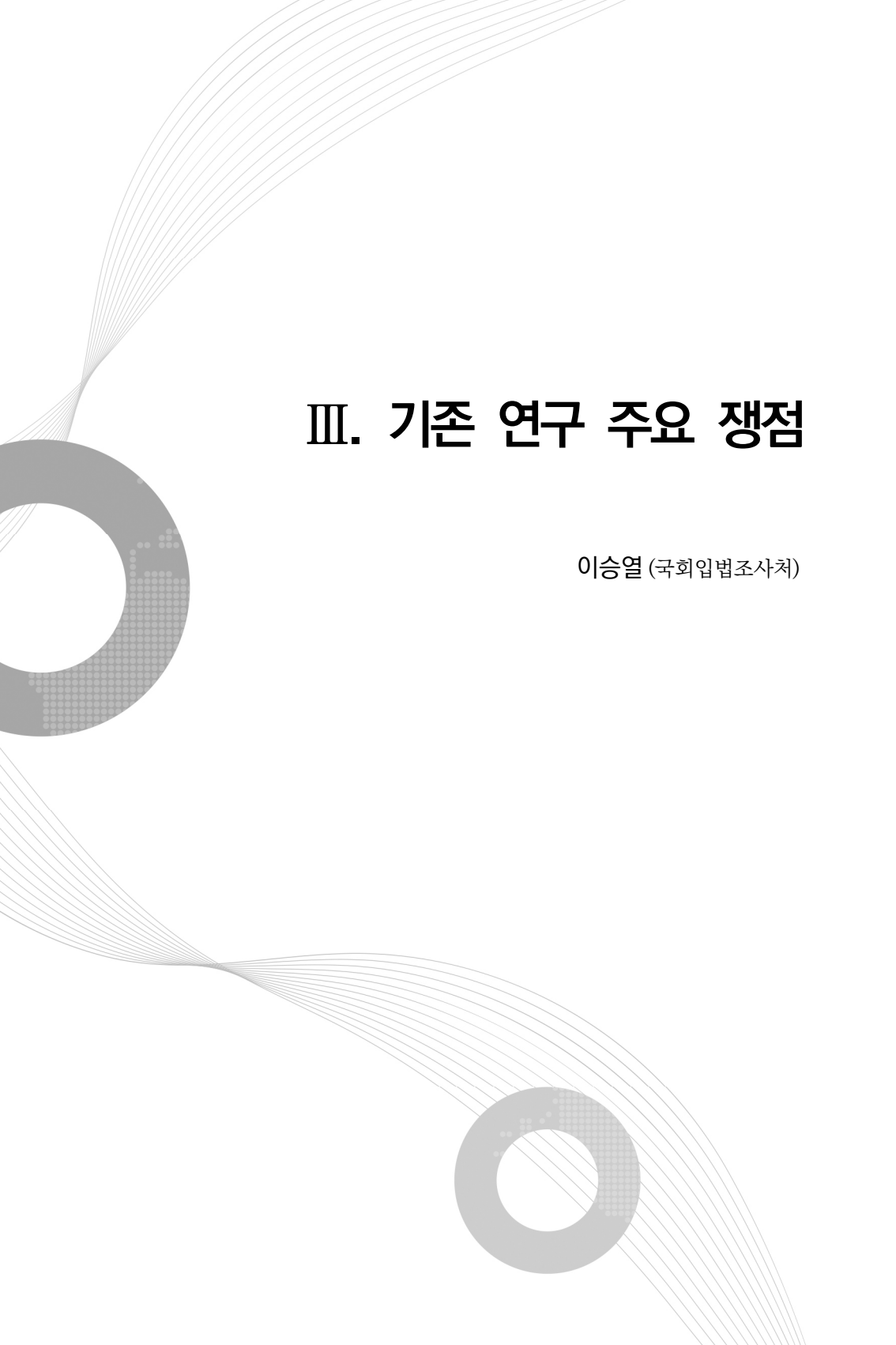
30) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A contemporary History* (Reading MA: Addison-Wesley, 1997), pp. 354~356.

31) 김영삼, “1995년 연두 기자회견: 세계와 미래를 향한 힘찬 전진,” 1995.1.6., 행정안전부 대통령기록관, <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.8.20.); 김영삼, “제51주년 광복절 경축사: 한민족의 영광을 향한 전진,” 1996.8.15., 행정안전부 대통령기록관, <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.8.20.); 김영삼, “제52주년 광복절 경축사: 미완의 광복을 통일로 완성,” 1997.8.15., 행정안전부 대통령기록관, <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2023.8.20.).

32) “조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선 인민의 대승리,” 『노동신문』, 2017.11.29.; “만세 만세 만만세!” 『노동신문』, 2017.11.29.

하다고 판단하고, 핵무력 고도화에 집중하고 있다. 이에 따라 북한은 ICBM과 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 등 핵무기의 위력을 배가할 수 있는 미사일 개발을 전방위적으로 진행하고 있다. 핵무력의 완성도를 높이는 데 초점을 맞춘 모습이다.

북한이 핵·미사일 실험을 지속하고, 재래식 위협을 반복하면서 한반도의 안보는 점차 불안정해지는 상황이다. 북한이 미사일 기술 개발에 집중하면서 북핵 문제의 국제화도 심화하고 있다. 게다가 북한은 국제사회의 강도 높은 제재에도 핵·미사일 개발을 포기할 기미가 보이지 않는다. 이에 따라 남북관계가 국제정치의 하위구조로 설정되어 종속 변수화되고 있다. 북한의 핵무력 강화와 미사일 기술 고도화는 미중 경쟁 국면에서 더욱 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 미국의 중국 견제 시, 북한의 핵·미사일 위협은 동아시아 정세를 관리하는데 또 다른 위협으로 작용하기 때문이다. 현재 사실상 핵보유국으로 인정받는 북한은 중국과 관계 개선에 집중하며, 비핵화를 위한 한국과 미국의 대화 요청을 철저히 무시하고 있다. 또 우크라이나를 불법적으로 침공한 러시아와 신 밀월관계를 형성하며, 권위주의 진영 간 밀착을 강화하고 있어 향후 더 큰 안보 위협이 될 수 있는 상황이다. 이러한 상황변화가 가속화된다면 동아시아 지역이 신냉전 질서를 촉발할 가능성이 크기 때문에 통일한국 수립을 위한 전략 수립 시에도 고려가 필요하다.



Ⅲ. 기존 연구 주요 쟁점

이승열 (국회입법조사처)

1. 통일 추진 단계의 주요 쟁점

가. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계 연방제’의 공통점에 대한 쟁점

민족공동체통일방안은 1단계에서 화해·협력, 2단계에서 남북연합, 3단계에서 통일국가를 상정하고 있다. 이를 근거로 김대중 정부는 2000년 「6·15 남북공동선언」의 제2항에서 우리측의 연합제안과 북한측의 낮은 단계 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 합의³³⁾하면서 연합제와 연방제의 공통점에 대한 논의가 통일방안의 핵심 쟁점으로 떠올랐다. 먼저 두 방안의 공통점을 강조하는 내용은 다음과 같다.

이병수는 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’과 노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’의 차이점을 통일과정의 첫 단계에서 화해·협력을 규정한 것이라 밝히면서, 따라서 남북연합을 형성하기 위한 대내외적인 조건들을 성숙시켜야 한다고 강조하였다.³⁴⁾ 그리고 남북연합은 「남북기본합의서」에 기초하여 민족 내부의 특수관계를 유지하면서 남북의 이질적인 체제가 결합하는 국가형태로 더욱 명료하게 규정되었다고 밝혔다.³⁵⁾

김대중 정부의 남북연합은 통일의 1단계인 화해·협력 단계에서 통일이 가능한 ‘사실상의 통일’을 지향하는 데 목표를 두고 있다. 사실상의 통일은 남북이 정치·경제·사회문화·외교 등 모든 방면에서 교류·협력이 제도화되어 군사적 긴장이 해소되고 군비통제가 실현되어 평화체제가 정착된 상황을 의미한다. 그리고 이러한 사실상의 통일 상황을 법적·규범적으로 제도화한 것이 ‘남북연합’이라는 것이다.³⁶⁾

33) 국가기록원 기록으로 보는 남북회담, “6.15 남북공동선언,” <<https://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>> (검색일: 2023.8.20.).

34) 이병수, “통일방안에 대한 비판적 고찰과 관점의 전환,” 『통일인문학』, 제61집 (2015), p. 67.

35) 위의 글, p. 67.

정해구는 우리 측의 연합제안이 장기적인 통일방안이라는 점과 북측의 연방제가 최종 완성형이 아니라 연방제 이후 남북의 제도가 하나의 제도로서 통합될 수 있음을 언급하고 있다는 점에서 양측이 공통점이 있다고 주장하였다.³⁷⁾ 즉, 우리 측은 연합제를 근간으로 하는 장기적인 통일방안을 제시하였고, 북측은 연방제를 근간으로 하는 단계적이고 점차적인 통일방안의 가능성을 열어 놓음으로써 남북한이 상호 통일방안에 대한 차이점을 좁힐 수 있었다고 밝혔다.³⁸⁾

장명봉은 우리 측 연합제안과 북측의 연방제안의 공통점을 법적 개념으로 설명하였다.³⁹⁾ 국가연합은 둘 이상의 국가가 조약에 기초하여 결합하는데, 연합 자체는 국가성이 인정되지 않고 조약의 한도 내에서 제한된 능력을 보유하되 구성국은 독자적인 군사권과 외교권을 행사한다. 그러나 연방국가는 둘 이상의 국가가 연방헌법에 기초하여 통합한 것으로 연방이 완전한 외교능력을 지니고 국제법상 주체의 성격을 보유하며, 구성국은 국제법상의 대외적인 주체성이 인정되지 않는다고 밝혔다.⁴⁰⁾ 북한의 고려연방제에 대한 수정론인 낮은 단계 연방제는 연방국가의 성격보다 오히려 국가연합적 성격을 갖고 있다며, 북한이 기존의 고려연방제를 수정하여 제도적 통일을 후대에 위임하고, 잠정적인 지역 정부의 권한을 강화한 것은 연방보다 국가연합의 성격을 강하게 나타내는 것이라고 주장했다.⁴¹⁾

강광식은 북한의 통일방안인 낮은 단계 연방제가 연방제 요소와 국가연합의 요소를 두루 갖추고 있다며, 이것은 북한이 남측에 대해 연방

36) 위의 글, p. 68; 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2003), pp. 37~38.

37) 정해구, “남북한 정치통합 연구: 남북한 통일정책 및 통일방안의 정치통합 구상을 중심으로,” 『아세아연구』, 제45권 1호 (2002), pp. 139~140.

38) 위의 글, p. 140.

39) 장명봉, “남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안의 비교: 통일방안의 대안모색과 법적 과제,” 『법제연구』, 제19호 (2000), pp. 24~25.

40) 위의 글, p. 25.

41) 위의 글, p. 25.

제 통일을 주장하면서 대외적으로는 국가연합에 기초한 통일방안을 주장하는 데서 알 수 있다고 밝혔다.⁴²⁾ 즉, 우리 측의 연합제안과 북측의 낮은 단계 연방제안을 비교하면 외형적·제도적으로는 북측의 안이 국가연합의 일반적 정의에 더 가깝다. 반면 우리 측의 연합제안은 국가연합에 이르기 이전 단계라 할 수 있는 정부 간 협의기구의 창설과 당국 간 대화의 제도화 수준에 머물러 있어서 엄밀한 의미에서 남북연합이라는 명칭에 어울리는 (실제)내용이 빠져있다고 분석했다. 이에 외형적·제도적으로는 북측의 안이 통일 지향적 과도체제로서의 역할에 더 적합한 것으로 평가된다고 밝혔다.⁴³⁾

백낙청은 남한 내 퍼주기 논란, 북한의 개혁·개방 불이행, 북핵 문제 등 ‘포용정책 1.0’의 문제점들을 해결하기 위해서는 남북연합이 반드시 필요한데, 무엇보다 남북이 「6·15 남북공동선언」을 통해 서로 합의하였다는 점을 강조하였다.⁴⁴⁾ 즉, 북측의 낮은 단계 연방제가 명칭만 다를 뿐 내용상 우리 측의 남북연합과 일치하며 더 나아가 우리 측의 남북연합을 북측이 사실상 수용한 것이라고 주장하였다.⁴⁵⁾

이상의 논의에서 제기된 주장의 주요 특징은 우리 측 연합제안과 북측의 낮은 단계 연방제안의 공통점을 강조하기 위해 이에 대한 근거를 제시하고 있다는 점이다. 특히 두 제도의 공통점을 넘어 북측의 연방제안이 우리 측 연합제안보다 통일지향적 과도체제로서 더 적합하다는 의견도 제시되었고, 북측이 우리 측의 연합제안을 사실상 수용했다는 주장도 제기되었다. 결과적으로 남북연합과 낮은 단계 연방제의 공통점을 주장하는 핵심 쟁점은 남북이 통일의 최종적인 모습을 미리 정하지 말고 남북이 상호체제를 인정하고 통일국가로 나아가는

42) 강광식, “남북한 통일방안과 통일지향적 과도체제로서의 복합국가체제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제2호 (2008), p. 85.

43) 위의 글, p. 87

44) 백낙청, “포용정책 2.0을 향하여,” 『창작과 비평』, 제38권 제1호 (2020), p. 73.

45) 위의 글, p. 79.

과도기적 협의체를 먼저 만들자는데 의미를 둔 것이며, 이를 제도화하기 위해 두 안의 공통점을 강조하는 것이다.

한편, 양길현은 2000년 남북정상회담에서 합의된 제2항은 남북한 평화공존을 확인하는 두 정상의 정치 행위인 동시에 남북한이라는 두 개의 국가 간의 연결고리를 만들어나가자는 합의라고 평가하였다.⁴⁶⁾ 이에 연합과 낮은 연방의 공통점에 대한 합의는 남과 북이 상호 체제인정과 평화공존의 경로를 통해 장기적이고 점진적으로 통일을 지향하겠다는 것으로 통일접근의 방식에 대한 합의로 보아도 무방할 것이라고 주장하였다. 그러나 제2항의 합의는 어디까지나 2000년대 초 남북한 현실의 안정성 내지는 고정성을 전제로 한 것이며, 어떤 예기치 못한 사태의 발발로 남과 북에서 급격한 변화가 발생할 경우 제2항의 합의가 문서상의 것으로 끝날 가능성이 항상 존재하기 때문에 제2항의 합의가 장기적인 것이냐 혹은 일시적인 것이냐는 전적으로 향후 남북한에 전개되는 정치적 변화의 역동성에 의해 결정될 것이라고 밝혔다.⁴⁷⁾

더 나아가 남과 북이 흡수통일을 하지 않기로 합의를 하는 것이 정치행위자들이 인위적으로 흡수통일을 하려고 애쓰지 않는다는 것이 남과 북의 정치행위자들의 의지나 행위를 넘어서는 어떤 역동적 상황과 구조적 힘에 의해서 흡수통일의 기회가 주어지는 것까지를 거부하는 것이 아니다. 따라서 하나의 민족에 근거한 흡수통일은 통일전략의 목표로서는 배제되지만, 기회구조로서는 언제나 수용할 수밖에 없는 숙명적 과제라고 설명했다.⁴⁸⁾

강성운은 「6·15 남북공동선언」 제2항의 연합제안과 낮은 단계 연방제안의 공통점을 여러 학자들이 제기하고 있지만, 이러한 논리의 특징이 양 방안의 본질적인 공통성이라기보다는 형식적인 공통성이라

46) 양길현, “다시보는 연합제-낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』, 제11권 제2호 (2007), p. 180.

47) 위의 글, p. 180.

48) 위의 글, p. 181.

고 볼 수 있다며, 양 방안이 목표하는 통일국가의 성격과 형태에 관한 근본적인 문제가 도외시된 상태에서 공통성이 논의되고 있다고 비판하였다.⁴⁹⁾ 무엇보다 두 방안은 기본적으로 목적지향의 동일성이 없으며, 서로의 목표가 다르기에 공통성에 대한 논의가 근본적으로 한계를 지닐 수밖에 없다고 밝혔다. 무엇보다 최종적으로 ‘1국가 1체제 1정부’를 지향하는 통일방안과 ‘1국가 2체제 2정부’를 목표로 하는 통일방안이란 본질을 도외시하고 각기 다른 목표의 달성을 위한 과정상의 문제를 가지고 공통성을 논한다는 것은 수단의 유사성에 불과하다며 평가절하했다.⁵⁰⁾

남궁영은 북한이 남한의 연합제안을 받아들였다는 주장을 반박하면서 북한의 장석이 기술한 저서⁵¹⁾를 인용하여 낮은 단계 연방제와의 공통점과 차이점을 소개하였다. 북한은 낮은 단계 연방제가 고려연방제의 틀 속에서의 낮은 단계라는 논거 아래 ‘1국가 2지방정부’ 체계에서, 지역정부에 기본권한을 주고 민족공동기구는 남북관계를 조정하는 기능을 수행한다. 하지만 양 방안 모두 높은 단계의 연방제를 지향한다고 지적하였다.⁵²⁾ 다만 차이점은 낮은 단계 연방제가 1국가 2체제의 고려연방제의 틀에서 규정된 반면 연합제의 통일국가에 대한 관점은 1국가 1체제인 단일 체제하의 틀에서 규정된다고 지적하였다. 즉, 북한은 낮은 단계의 연방에서 지방정부는 지역자치정부로 규정되지만, 연합제에서는 독립정부로 규정되며 국가로 인정될 때도 있다면서 두 안은 통일국가의 성격과 형태에 대한 본질적인 차이점을 갖고 있다고 주장하였다.⁵³⁾

49) 강성윤, “6·15 남북공동선언 제2항의 함의,” 『북한연구학회보』, 제8권 제2호 (2005), p. 47.

50) 위의 글, p. 49.

51) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002).

52) 남궁영, “국가연합과 낮은 단계 연방제: 쟁점과 과제,” 『세계지역연구논총』, 제24집 제3호 (2006), p. 102.

53) 위의 글, p. 102.

북한은 2000년 10월 6일 개최된 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양 보고대회에서 낮은 단계 연방제가 기존의 고려연방제인 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 원칙에 기초한다는 점을 분명히 하였다.⁵⁴⁾ 이것은 북한의 낮은 단계 연방제안이 기존의 연방제안을 포기했다거나 또는 수정한 것이 아니라 단지 높은 단계의 연방제로 가기 위한 합의를 쉽게 이루기 위하여 고려연방제의 틀 속에서 낮은 형태의 연방제를 과도적으로 실시하자는 방안으로 보아야 할 것이라고 밝혔다.⁵⁵⁾

나. 점진적·단계적 통일방안 이행에 관한 쟁점

박명규는 1994년 채택된 민족공동체통일방안이 현시점에서도 여전히 그 뼈대는 타당하지만 변화된 환경과 조건을 고려할 때 수정·보완되어야 함을 강조하면서 고려해야 할 새로운 관점을 다섯 가지로 정리하였다.⁵⁶⁾

첫째, 기능적 통합론의 의의와 한계라는 관점이다. “교류협력 초기 상황에서 구상된 민족공동체통일방안은 점진적이고 기능적인 통합을 기대한 것이었으나, 교류협력이 진행되는 시기에 북핵 개발이 동시에 진행”⁵⁷⁾되어 북핵문제가 남북관계의 진전을 가로막는 주요한 변수가 되었기 때문에 기능적 통합론이 새롭게 보완되어야 할 필요성이 있다는 것이다. 둘째, 남북한 비대칭성의 심화라는 관점이다. 그동안 “세계 체제 내의 위상, 경제발전 및 민주화의 수준에서 남북 간 힘과 자원의 비대칭성이 심화되어 왔기에 통일과정에서 남의 주도성과 책임성을 통일방안에 반영할 필요가 있다”⁵⁸⁾는 것이다. 셋째, 통일의식의 약화와

54) “북, ‘낮은단계 연방제안’ 내용 공식 밝혀,” 『연합뉴스』, 2000.10.6.

55) 남궁영, “국가연합과 낮은 단계 연방제: 쟁점과 과제,” p. 105.

56) 박명규, 『남북경제선의 사회학』 (서울: 창비, 2012), pp. 353~360.

57) 이병수, “통일방안에 대한 비판적 고찰과 관점의 전환,” p. 70.

58) 위의 글, p. 70.

통합방식의 변화라는 관점이다. “그동안 한국 시민사회가 다원화되어 통일을 절대적 과제로 여기는 정도가 약화되고, 다문화사회로 변모함에 따라, 민족주의가 아니라 한국 사회가 당면한 다양한 사회경제적 쟁점들과 연관된 통합방식의 변화가 필요하다”⁵⁹⁾는 것이다. 넷째, 남북한 독자성의 강화라는 관점이다. 그동안 “국제정치적으로나 내부적으로 남북의 독자적 국가성이 강화되어 왔기 때문에 강화된 국가성을 반영한 통일방안이 필요하다”⁶⁰⁾는 것이다. 다섯째, 세계화와 지역화라는 관점이다. “유럽이나 동아시아에서 지역주의 흐름이 뚜렷해진 상황에서 통일논의도 동아시아 지역통합과 연계된 새로운 정치공동체의 창출이어야 한다”⁶¹⁾는 점을 강조했다.

이 중 통일방안의 수정 및 보완과 관련하여 가장 논쟁적인 부분은 민족공동체통일방안에서 점진적·단계적인 통일국가로의 전환을 규정한 기능주의적 통합론에 한계가 있다는 주장이다. 김상범·김종수는 민족공동체통일방안이 민족 공동체를 건설하는 통일의 방안을 점진적·단계적으로 이루어 나가야 한다는 점을 밝히고 있다고 강조하였다.⁶²⁾ 통일의 과정을 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성의 3단계로 설정하고 있는데, 화해·협력 단계에는 남북한이 적대와 대립을 화해와 협력관계로 전환해 나가는 과정으로 남북은 각 분야의 교류와 협력을 통해 신뢰를 쌓는 과정이다. 그리고 남북연합 단계는 남과 북이 평화 정착과 공존공영을 통해 공동으로 구성하는 기구에서 정치통합을 위한 여러 방법을 논의하며, 남북의회 대표들이 통일헌법을 마련하는 단계이다. 마지막으로 통일국가 완성 단계는 통일헌법에 따라 민주적 선거에 의해 통일 정부, 통일 국회를 구성하고 두 체제의 기구와

59) 위의 글, p. 70.

60) 위의 글, p. 70.

61) 위의 글, p. 70.

62) 김상범·김종수, “민족공동체통일방안의 계승·발전 방안 연구,” 『북한학연구』, 제12권 제1호 (2016), p. 153.

제도를 통합함으로써 1민족 1국가로의 통일을 완성하는 단계로 구성된 점진적·단계적 통일방안임을 설명하였다.⁶³⁾

그러나 박명규는 남북 간에 교류협력 없이 통합이 진전될 수는 없지만, 그렇다고 교류협력이 곧 통합과 통일의 충분조건은 아니라고 밝혔다.⁶⁴⁾ 북한의 핵개발이 남북 간에 새로운 군사적 긴장을 초래하는 것일 뿐만 아니라 향후 남북관계 및 통일과정에 근본적 변화를 초래할 수 있음에도 그 문제를 남북 간의 핵심 과제로 설정하지 않는 논리는 현실에 맞지 않는다고, 교류와 협력의 증대가 안보와 평화유지의 차원을 포괄하면서 동시에 바람직한 통일과정으로 이어질 수 있는 동태적 통일론의 구상이 필요하다고 주장했다.⁶⁵⁾

전재성은 민족공동체통일방안이 경제·사회문화적 교류협력이 곧 정치적 통합으로 자연스럽게 이어질 것이라는 기능주의적 통합론을 전제하고 있지만, 실제 남북한 간 교류협력의 확산효과는 미미했다고 밝혔다. 이것은 한 부문의 협력이 다른 부문의 협력으로 확산될 것이라는 기능주의 통합론의 낙관적인 결과만을 기대했기 때문이라고 강조했다.⁶⁶⁾ 무엇보다 남북관계의 정치·군사적 돌발변수에 따른 병목 및 정체현상과 북한의 정치 우선의 체제 성격, 불안정한 정전체제, 남한 사회의 이념적 분절구조 등이 연성이슈 통합을 통한 경성이슈 통합으로의 파급효과를 지향해온 기능주의적 접근 방식의 한계로 작용하였으며, 이를 극복하기 위해서는 정치·군사적 합의와 결단을 통해 연성이슈인 교류협력의 난맥을 해결하는 신기능주의적 접근이 필요하다고 주장했다.⁶⁷⁾

63) 위의 글, p. 153.

64) 박명규, 『남북경계선의 사회학』, p. 355.

65) 위의 책, p. 355

66) 전재성·김병로·이주승, “민족공동체 통일방안 계승 및 발전방안 공론화,” pp. 37~38. 기능주의적 통합론은 통합이 용이한 경제·과학 등의 비정치적 영역의 교류협력을 통해 통합이 성취되면 그 통합의 성과가 정치적 영역으로까지 분기되고, 확산효과(spill-over effect)를 통해 국가통합도 가능하다는 것이다.

더 나아가 단계론적 통일방안의 문제점을 지적하며, 화해·협력→남북연합/낮은 단계 연방→통일국가의 각 단계가 구체적으로 어떤 경로를 통해 달성되는가에 대한 논의가 부재했다고 지적하였다.⁶⁸⁾ 또한 북핵문제의 해결이나 북한의 본질적 변화가 없이는 남북관계가 실질적으로 진전될 수 없는데 북핵문제와의 연계성이 부재하다는 점과 마지막으로 순조로운 통일을 이루기 위해서는 최소한의 통일 공감대를 확보하고 북한체제의 변화와 개혁이 필요하다는 의식을 어떻게 수용하느냐가 문제라고 밝혔다.⁶⁹⁾

정해구는 우리 측 통일방안이 장기적·단계적 통일방안을 취하는 이유가 남한의 압도적인 경제적 우위로 인해 남한의 입장이 관철되는 통일이 되리라는 기대가 반영된 결과이며, 급격한 통일이 이뤄질 때 남한이 지게 될 경제적 부담 때문이라고 밝혔다.⁷⁰⁾ 또한 북한도 연방제를 근간으로 단계적이고 점차적인 통일방안의 가능성을 열어 놓음으로써 남북한은 통일방안의 상호 차이를 일정 수준 좁힐 수 있었다고 주장했다.⁷¹⁾ 그러나 남북한의 기존 통일방안의 문제점을 지적하면서 남한의 경우 화해협력 단계에 대한 분명한 구상과 그것이 남북연합 단계, 그리고 통일단계로 발전할 수 있는 과정이 불투명하며, 북한의 경우에도 단계적 연방제의 가능성을 시사함으로써 그 현실성은 강화되었지만, 연방제 진입 과정 그리고 연방제 이후 완전 통일에 이르는 과정에 대한 구체적 대안이 결여되어 있다고 비판했다.⁷²⁾

이처럼 통일에 대한 점진적·단계적 접근법은 기능주의적 접근에 기반을 둔 남북한의 연합제와 연방제의 수평적 결합으로 통일방안의 실현 가능성 혹은 현실성에 대한 또 다른 논쟁을 내포하고 있다.

67) 위의 글, p. 38.

68) 위의 글, p. 38.

69) 위의 글, p. 39.

70) 정해구, “남북한 정치통합 연구: 남북한 통일정책 및 통일방안의 정치통합 구상을 중심으로,” p. 139.

71) 위의 글, p. 140.

72) 위의 글, pp. 143~144.

다. ‘민족’ 중심의 통일방안 이행에 관한 쟁점

박명규는 민족공동체통일방안의 수정·보완의 필요성의 이유로 통일을 절대적 과제로 여기는 정도가 악화되고, 한국이 다문화사회로 변모함에 따라서 민족주의가 아니라 한국 사회가 직면한 다양한 사회경제적 쟁점들과 연관된 통합방식이 필요하다고 밝혔다.⁷³⁾ 민족공동체 통일방안이라는 명칭에서 알 수 있듯 ‘민족’이라는 개념은 남북통합의 중요한 토대였음을 부정할 수 없다. 김영삼 대통령은 민족공동체통일방안을 발표하면서 그 의미를 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 것이라고 밝혔다.⁷⁴⁾ 사실 그동안 역대 정부의 대북 및 통일정책은 대부분 민족의 개념에 기반하여 남북 간 합의를 중시하였다.

먼저 박정희 정부 시기 1972년 「7·4 남북공동성명」은 통일의 3대 원칙으로 자주·평화·민족대단결을 통해 통일문제에서 민족을 내세웠다. 이후 2000년 「6·15 남북공동선언」 1항은 “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”고 밝혔고, 제4항에서도 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”을 위한 공동 노력에 합의하였다.⁷⁵⁾ 2007년 10월 4일 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 제5항은 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 (중략) 확대 발전시켜 나가기로 하였다”, 그리고 6항은 “남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 (중략) 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다”, 8항은 “남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 (중략) 강화해 나가기로 하였다”고 합의하였다.⁷⁶⁾

73) 박명규, 『남북경계선의 사회학』, p. 357.

74) 통일원, 『통일백서 1995』 (서울: 통일원, 1995), pp. 76~90.

75) 국가기록원 기록으로 보는 남북회담, “6.15 남북공동선언,” <<https://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>> (검색일: 2023.8.20.).

76) 국가기록원 기록으로 보는 남북회담, “2007 남북정상회담,” <<https://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>> (검색일: 2023.8.20.).

문재인 정부 시기 2018년 4월 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 제1항은 “남과 북은 (중략) 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다”라고 밝혔고, 「9월 평양공동선언」 제2항은 “남과 북은 (중략) 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다”, 그리고 제4항은 “남과 북은 (중략) 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다”고 밝힘⁷⁷⁾으로써 박정희 정부 때부터 문재인 정부시기까지 남북한 통일 및 교류협력과 관련된 모든 합의에서는 민족담론이 강하게 투영되었다.

고유환은 민족공동체통일방안이 근대 민족국가건설을 목표로 ‘민족’을 강조하고 있다고 밝히면서 한국인은 단일민족, 단일언어, 그리고 문화적 동질성의 특징을 가지고 있다고 주장하였다.⁷⁸⁾ 그러나 남북분단의 장기화로 인해 우리 민족은 분열되고 자본주의 민족과 김일성 민족으로 나누어져 이질화가 심화되었다고 평가하면서 비록 민족공동체통일방안은 민족을 중시하고 열린 민족주의를 표방하지만, 지구촌의 급격한 세계화의 진전과 유럽연합처럼 지역단위의 통합이 이뤄지는 글로벌 시대에 민족과 민족주의를 내세운 것이 시대착오적일 수 있다는 지적을 받을 수 있다고 주장하였다.⁷⁹⁾

또한 민족공동체통일방안을 주도한 이흥구 총리도 ‘우리 국민’과 ‘한민족공동체 구성원’의 관계를 새롭게 정의할 필요가 있음을 밝혔다.⁸⁰⁾ 이흥구는 우리 민족이 오랫동안 간직해온 혈통주의에 입각한

chives.go.kr/next/unikorea/second/second05.do> (검색일: 2023.8.20.).

77) 통일부 남북합의서, “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언,” <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/View.do?id=267&tab=5&major_talk_yn=Y> (검색일: 2023.8.20.).

78) 고유환, “민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토,” 『통일인문학』, 제60집 (2014), p. 259.

79) 위의 글, p. 259.

80) 위의 글, p. 260.

단일민족의 순수성은 다문화사회를 긍정적으로 수용한 오늘의 대한민국이나 내일의 다문화사회에서 더는 유효할 수 없다면서, 다문화·다민족 사회로 변화하는 민족융합체가 되어가고 있는 범민족적 성격을 고려한다면 민족공동체통일방안의 명칭 사용을 재검토해 봐야 할 것이라고 주장하였다.⁸¹⁾

전재성은 민족공동체통일방안에서 ‘민족’과 ‘공동체’는 여전히 유효하다고 주장하였다. 민족의 개념은 남북한이 공유할 수 있는 핵심 가치이므로 민족공동체통일방안은 여전히 유효하다면서 오랜 분단으로 남북이 공유하는 것이 갈수록 적어지고 있다는 점을 강조하였다. 남한은 글로벌 스탠다드에 맞춰 글로벌 사회에 편입되고 있는 반면 북한은 고립이 심화되고 있는데, 이런 상황에서 공동의 역사와 언어를 포함하는 민족 개념은 핵심 가치로 존재한다고 밝혔다.⁸²⁾

다만 민족공동체통일방안에서 ‘민족’과 ‘공동체’에 대한 정의가 선행될 필요가 있다며 하나의 정치공동체로 상정되는 한국인이란 무엇인가? 한민족이란 무엇인가? 대한민국이란 무엇인가?에 대한 논점을 제시했다. 남북한 주민은 물론 재외동포, 탈북자, 이주국민들을 포함하는 포괄적 민족공동체 개념이 필요하다고 주장했다. 특히 2050년경 이주민들이 총인구의 10%까지 예상되는 한국의 다민족·다문화 국가화 현실을 반영하여 소수자를 고려한 열린 민족공동체 개념이 필요하다고 주장하였다.⁸³⁾

더 나아가 민족의 개념과 함께 공동체의 개념도 다시 정리할 필요가 있다. 공동체의 개념을 다층화하거나 21세기에 요청되는 공동체에 대한 정체성을 새로 정립해야 한다면, 민족공동체를 대체할 명칭 구상으로는 남북공동체, 한반도공동체, 코리아공동체, 연성 복합 등의 개념

81) 이흥구, “한민족 공동체 어디로 가고 있나,” 『중앙일보』, 2013.12.30.

82) 전재성·김병로·이주승, “민족공동체 통일방안 계승 및 발전방안 공론화,” p. 33.

83) 위의 글, p. 36

을 활용할 수 있다고 주장했다.⁸⁴⁾ 그러면서도 통일의 당위는 민족에 있는 것이며 지역에 있지 않기 때문에 민족 개념은 여전히 중요하며, 특히 북한과 통일하려면 민족주의는 필수적인 요인이라고 밝혔다.⁸⁵⁾

고유환도 민족 개념을 기반으로 한 민족공동체통일방안이 남북관계 측면에서 어색하지 않다며, 다만 민족공동체통일방안에서 민족을 내세우기가 부담스럽다면 ‘한반도공동체 통일방안’, ‘남북공동체통일방안’ 등의 새로운 통일방안의 명칭을 고려해 볼 수도 있지만, 지역개념을 사용할 경우 해외 동포를 포괄하기 어려운 문제가 제기될 수 있다는 점을 지적하였다.⁸⁶⁾

84) 위의 글, p. 36.

85) 위의 글, pp. 36~37.

86) 고유환, “민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토,” p. 262.

2. 통일과정의 주요 쟁점

강원택은 오랜 역사 동안 한반도라는 공간 속에서 하나의 정치공동체를 형성하며 살아온 우리 민족이 시대적 상황과 내·외부적 요인으로 인해 분단이라는 비정상적 상황을 맞이한 것이기 때문에 통일이 이러한 비정상적 상황의 해소이며 원래의 자연스러운 상태로의 복귀를 의미한다고 강조하였다.⁸⁷⁾

그러나 현실적으로 분단 이후 70여 년간 남북 간의 교류가 거의 이뤄지지 않은 채 서로 완전히 분리된 삶을 살아온 역사적 경험은 ‘되돌아갈 지점’이 어디인지를 불분명하게 만들었다고 밝혔다.⁸⁸⁾ 그 결과 남북 주민 사이에 분단 이전상태에 대한 공유된 기억이 사라지면서 통일을 자연스러운 원래 상태로의 복귀로 받아들이기 어려운 상황이 된 것이다.

이에 통일을 규범적이거나 당위적 차원에서 원래 상태로의 복귀로 바라보기보다는 이질적인 사회의 재통합이라는 보다 현실적인 시각에서 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 남북한의 통일이 단순한 지리적 공간의 확대를 넘어 진정한 통합에 이르기까지 그 과정은 매우 지난할 것이기 때문이다.⁸⁹⁾ 그 결과 통일 한국의 국가형태와 체제이념 그리고 정치제도의 방향에 대한 다양한 의견과 쟁점들이 제기되고 있다.

가. 통일한국의 체제이념에 관한 쟁점

대한민국 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주주의에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진해야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 통일협법의 이념과 기본원리는 통일한국의 정치제

87) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, p. 13.

88) 위의 책, p. 14.

89) 윤영관·강원택, 『통일한국의 정치제도』 (서울: 늘품플러스, 2015), p. 12.

도를 구상하는데 절대적인 기준과 원칙이 되며, 통일한국이 지향하는 체제이념과 국가체제 그리고 정치제도는 통일헌법의 형태로 수렴·반영될 수밖에 없다.⁹⁰⁾ 현재 대한민국은 통일의 원칙을 자유민주주의 기본질서로 규정하고 있다.

이에 통일헌법의 이념과 기본원리 또한 자유민주주의적 가치와 시장경제 체제에 근거해야 한다는 점이 강조되고 있다. 장영수는 헌법 제4조에 근거하여 자유민주적 기본질서에 입각한 통일이 인류의 보편적 가치인 인권 및 이를 실현하기 위한 기본조건인 민주주의와 법치주의의 핵심적 요소들이 존중되는 통일을 의미한다고 밝혔다.⁹¹⁾ 그런 의미에서 자유민주적 기본질서에 입각한 통일의 의미는 헌법의 기본적인 가치들에 위배되는 통일을 금지하는 것이며, 통일이 국가와 헌법의 기본적 과제를 수행하는데 긍정적으로 작용해야 한다고 주장했다.⁹²⁾

홍성필은 통일헌법의 기본이념과 정신은 우리가 추구하는 자유민주주의적 가치와 시장경제 체제에 근거해야 한다면, 헌법이 추구하는 자유민주주의와 시장경제의 기본이념을 북한에 확대 적용하는 것은 당연하다고 밝혔다.⁹³⁾ 다만 남한이 지향해 온 가치를 북한 주민의 동의 없이 일방적으로 적용하는 것은 문제가 있다며, 북한이 과거 체제와 완전히 단절하기 위해서라도 자유와 인권, 민주주의라는 3대 가치를 명확히 내세워야 한다고 강조했다.⁹⁴⁾

그러나 현재 우리의 정치체제가 통일국가를 염두에 둔 완벽한 시스템이 아니기 때문에 통일이 되면 이질적인 남북한을 하나로 통합하는 차원에서 새로운 논의가 시작되어야 한다는 주장도 있다. 장명봉은

90) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” 서울국제법연구원 통일부 용역 최종 보고서, 2014, p. 81.

91) 장영수, “통일헌법 제정의 기본방향,” 『유럽헌법연구』, 제21호 (2016), p. 406.

92) 위의 글, pp. 407~408.

93) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” p. 83

94) 위의 글, p. 83

통일헌법이 인류 문명의 기준에 입각한 보편성에 합치되어야 한다며 이를 위해 인간의 존엄과 가치존중의 이념이 통일헌법의 최고 원리가 되어야 한다고 주장했다.⁹⁵⁾ 남한은 자유민주주의에 기초하고, 북한은 사회주의에 기반을 두어 남북이 상반된 헌법질서 하에 있는 상황에서 통일헌법의 합의점을 찾기란 쉽지 않다. 따라서 통일국가의 바람직한 모습은 인류 보편의 가치와 역사발전 방향에 따라 지향하는 바를 결정해야 하며, 통일국가의 미래상은 자유와 평등이 조화를 이루는 민주복지국가로 상정하여 자본주의의 모순과 자유민주주의의 한계를 극복할 수 있는 가치체계가 되어야 함을 강조했다.⁹⁶⁾

주봉호는 통일한국의 체제이념이 남북한에서 실험된 두 사회체제의 경험을 바탕으로 모색되어야 한다며, 이를 위해 남북한의 이질성을 해소하고, 화합하는 차원에서 '민주사회주의'를 통일한국의 체제이념으로 제안하였다.⁹⁷⁾ 민주사회주의란 자유, 평등, 연대의 원칙에 따라 복지지향의 민주주의 사회를 지향한다는 점에서 기존의 권위주의적 공산주의와 비도덕적 사회주의와는 차별성을 지닌다. 또한 기본적으로 자본주의의 테두리 안에서 다원주의, 시장경제, 선거제도를 중시하되, 소유권의 측면에서 국유, 공유, 사유를 혼용하면서 정부개입과 노동 참여를 인정하는 비(非)맑스주의적 이념체계라고 평가하였다.⁹⁸⁾

이러한 민주사회주의는 다원주의적 민주주의를 보편적인 원리로 채택하면서 계획경제를 포기하고 주요 산업을 사회화함으로써 노동자의 경영 참여를 확장시키며, 시장경제 체제를 준수하나 동시에 분배를 공정하게 하려고 국가의 개입을 중요시한다. 그 결과 국가의 소득재분

95) 장명봉, “남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제,” 『공법연구』, 제37집 제1-1호 (2008), p. 209.

96) 위의 글, p. 209.

97) 주봉호, “통일한국의 체제 모색,” 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 국내학술회의, 2002, pp. 513~537.

98) 위의 글, p. 525.

배를 통한 사회보장 및 완전고용을 실현함으로써 스웨덴과 유럽의 사회민주주의 모델과 거의 차이가 없다는 점도 강조하였다.⁹⁹⁾

나. 통일한국의 국가체제에 관한 쟁점

통일헌법은 국가체제의 형태를 결정해야 한다. 우리 정부의 공식적인 통일방안인 민족공동체통일방안은 통일의 최종적인 형태를 1민족 1체제 1국가 1정부에 바탕을 둔 단일국가의 수립에 방점을 두고 있다. 그동안 남북간에 합의된 통일방안은 2000년 「6.15 남북공동선언」에서 우리 측의 연합제안과 북한 측의 낮은 단계 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 통일을 지향시켜 나가기로 합의한 것이다. 이에 양측이 합의한 통일의 최종적인 국가체제는 ‘단방제’와 ‘연방제’가 있다. 단방제는 단일 정부가 대내적으로 배타적 권위를 독점한다. 이에 단방제를 선택하게 되면 통일한국이 남한의 단일국가 시스템을 계승하는 것이고, 연방제를 선택하게 되면 국가체제를 완전히 새롭게 바꾸는 변화가 불가피하다고 볼 수 있다.

단방제는 대내적으로 정부 외의 어떤 정치체(polity)나 집단에게도 통치권이 위임되지 않는다. 그러나 단방제에서도 지방자치체가 다양한 형태로 실시됨에 따라 중앙정부가 지방자치단체에게 부분적으로 자율권을 허용하기도 한다. 그럼에도 불구하고 단방제에서 대내적으로 물리력의 통제, 정부의 운영, 경제정책의 집행 등에서는 중앙정부가 최종적인 관할권을 갖는다.¹⁰⁰⁾

연방제에서는 구성국이 국제법상 국가의 지위를 포기하는 대신 연방정부의 관할권 아래로 귀속되며 연방정부만이 대외적으로 주권을 행사한다. 연방에 참여하는 지역단위들은 각자의 주권을 포기하고 연

99) 위의 글, p. 526.

100) 류지성 외, 『통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2017), p. 64.

방정부가 대내외 주권을 독점한다. 연방국가는 다양성을 포용한다. 특히 다인종, 다민족, 다언어, 다문화, 다종교 등의 특징을 지닌 다문화 사회에서 연방제는 다양한 구성 집단의 자율성을 보장함으로써 통합을 유지하고자 한다. 미국, 스위스, 독일 등이 연방제를 실시하고 있는 대표적인 나라들이다.¹⁰¹⁾

홍성필은 단방제의 장점에 대해 남북한의 체제통합을 촉진시켜 빠른 속도로 통합이 가능하다고 밝혔다. 통일 당시의 정치적 안정과 행정적 효율성을 고려하면 단일국가가 유리하다며, 현재의 남한체제와 변화가 없어 체제 전환 비용을 크게 절약할 수 있는 장점이 있다. 그리고 분단으로 인한 갈등을 조기에 해결할 수 있고 통일한국의 국민으로서의 강력한 소속감과 정체성을 확보하는 데 유리하다. 무엇보다 해보지도 않은 정치제도를 도입하는 것은 부적절하며, 남북한이 단일제 국가의 전통이 강하고 중앙집권적인 정치문화에 익숙한 정치체제라는 점에서 단방제가 적절하다고 주장했다.¹⁰²⁾

이내영은 통일과정의 유형이 통일한국의 정치통합과 정치제도의 선택에 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다며, 통일이 북한체제의 돌발적인 붕괴와 남한에 의한 흡수통일의 형태로 발전할 경우 통일한국의 정치제도는 남한의 정치제도가 한반도 전체로 확산되는 형태(단방형)가 될 것이라고 밝혔다.¹⁰³⁾ 반대로 통일이 남북한의 타협을 통해 점진적으로 달성되는 경우, 통일한국의 정치제도의 범위와 형태는 매우 넓고 다양할 수 있을 것이라고 주장했다.¹⁰⁴⁾

단방제보다는 연방제에 보다 많은 비중을 둔 연구에서 제기하는 주요 이유는 북한이 통일을 흡수통일로 인식할 수 있기 때문이라는 것이

101) 위의 책, p. 65.

102) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” p. 45.

103) 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” 『아태연구』, 제6권 제2호 (1999), p. 77.

104) 위의 글, p. 77.

다. 장기영은 민족공동체통일방안이 최종단계에서 남북 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 통일을 완성하는 자유민주주의 통일국가를 표방하고 있지만, 북한은 이를 흡수통일로 인식할 수 있다며 통일의 새로운 국가체제로 연방주의적 관점에서 ‘연방형 단일국가모델’을 제안하였다.¹⁰⁵⁾ 연방형 단일국가모델은 우리 측의 통일방안(연합제안)과 북측의 낮은 단계 연방제 혹은 연방연합제의 공통점을 지닌 것으로 고려연방제와 차별점이 명확하다고 주장하였다.¹⁰⁶⁾

강원택은 통일한국의 민주주의가 최종단계에서 연방제 구조를 취해야 하는 이유를 두 가지로 제시하였다.¹⁰⁷⁾ 첫째는 남북한이 그동안 상호단절된 상황에서 겪어 온 상이한 삶의 경험을 서로 인정해야 하는 매우 현실적인 이유 때문이다. 둘째, 통일한국이 현재의 정치체제의 문제점과 한계를 극복하고 보다 나은 통치 형태가 되도록 하기 위해서는 권력집중을 완화시킬 수 있는 제도가 도입되어야 한다는 것이다.¹⁰⁸⁾

차진아는 연방제 통일방안을 주장하면서도 우리가 심사숙고해야 할 연방제 통일이란 자유민주적 기본질서가 전제된 정치체제 하에서의 연방제라는 점을 강조하고 있다.¹⁰⁹⁾ 남북한 간의 사회·경제적 격차, 문화적 이질성 등을 고려할 때, 연방제를 제대로 잘 활용할 경우에는 -독일의 경우에도 그러했듯이- 통일 이후의 사회통합 과정에서 순기능이 상당히 클 것으로 기대할 수 있다. 무엇보다 북한 지역의 자주성과 자율성을 존중하는 가운데 민주적 정치의사 형성과정을 촉진하고 경제적·사회적 발전에 대한 공감대를 끌어내는데 연방제는 유용한 도구가 될 수 있을 것이라고 밝혔다.¹¹⁰⁾

105) 장기영 외, “사례연구를 통한 민족공동체통일방안 발전방향 구체화,” p. 146.

106) 위의 글, p. 147.

107) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, p. 109.

108) 위의 책, pp. 109~117.

109) 차진아, “통일 한국 의회의 구성 및 권한에 관한 통일합의의 방향,” 『고려법학』, 제99호 (2020), p. 43.

110) 위의 글, p. 43.

박명규는 통일한국의 단일국가체계를 재구성할 필요(단방제와 연방제를 넘어서)가 있다며, 21세기형 통일은 남북의 통합은 물론이고 한반도의 공간적 경계를 뛰어넘는 지역적 통합까지도 내포하는 복합적 형태이어야 한다며, 새로운 통일론을 ‘연성복합통일론’으로 정의하였다.¹¹¹⁾ 21세기 한반도의 통일국가는 단순히 혈통적 동질성, 문화적 단일민족론에 근거한 정치체일 수 없기에 통일국가는 다양한 사회구성원이 공존 가능한 복합적 정치공동체여야 하고 이들을 한데 묶는 민주적 결합원리에 바탕을 두어야 한다고 밝혔다. 마지막으로 한반도의 통일국가 형성이 동북아의 지역적 통합, 평화 구축과 함께 진행되어야 한다는 점도 강조했다.¹¹²⁾

다. 통일한국의 정치제도에 대한 쟁점

홍성필은 통일한국의 정치제도에서 가장 중요한 원칙으로 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 국민주권의 원리, 대의제의 원리, 입헌주의의 원리, 권력분립의 원리를 적용해야 한다고 주장했다. 이를 위해 통일한국은 다원주의에 기반한 의회민주주의와 복수정당제 그리고 민주적인 선거제도가 뒷받침되어야 한다고 밝혔다.¹¹³⁾

강원택은 통일한국의 정치체계를 합의제 민주주의의 틀 속에서 디자인해야 한다는 점을 강조하며, 통일이 국민통합이라는 점에서 북한주민을 포함한 새로운 공동체 구성원 모두로부터 동의를 얻을 수 있어야 한다고 주장했다.¹¹⁴⁾

최진옥은 통일한국의 권력구조를 창출하는 데 있어서 가장 중요한 것은 남북 간의 지역적 갈등을 해소할 수 있는 화합하는 권력구조가

111) 박명규, 『남북경계선의 사회학』, p. 361.

112) 위의 책, p. 369.

113) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” p. 43.

114) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, p. 39.

되어야 한다고 밝혔다. 이를 위해 통일 후 남북의 균형적 발전과 북한 주민들의 정치참여가 적극적으로 장려되고, 북한 엘리트들에게 새로운 정치체제에서 공직에 참여할 수 있는 기회가 부여됨으로써 북한 주민들의 소외감을 해소할 수 있어야 한다고 밝혔다.¹¹⁵⁾

이들 다양한 주장을 바탕으로 통일한국의 정치제도와 관련한 주요 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 정부형태와 관련하여 대통령제와 내각제 그리고 이원정부제에 대한 내용이며, 둘째, 의회제도와 관련하여 단원제와 양원제 그리고 셋째, 정당제도와 선거제도와 관련하여 다당제와 양당제 그리고 다수대표와 비례대표 등의 쟁점들이 있다.

(1) 정부형태에 대한 쟁점

정부형태와 관련하여 대통령제의 강점은 임기가 보장되어 정국의 안정을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 대통령의 강력한 리더십을 발휘하여 통일 이후의 여러 가지 갈등 해소에도 효과적으로 대처할 수 있다는 것이다.¹¹⁶⁾ 그러나 대통령제의 단점은 화합성보다는 효율성이 중시될 때 더 고려될 수 있는 정부형태이기 때문에 통일 후 국민통합이라는 측면에서 결정적인 약점을 갖고 있다.¹¹⁷⁾ 그리고 대통령제가 승자 독식의 제로섬 게임에 기초하고 있기에 소수의 의견과 이익을 배제하는 경향이 있고, 권력 집중으로 인한 권력 남용을 초래하며, 남한과 북한의 지역갈등을 심화시킬 수 있다.¹¹⁸⁾

한편으로 의원내각제를 통일한국의 정부형태로 택하면 의회의 다수당에 의해 정부가 구성되고 다수당은 국민의 신임을 확보하기 위하여 노력함으로써 책임정치와 민주정치가 체질화 될 수 있다. 선거 결과에 따라

115) 최진욱, “통일시대를 대비한 새로운 권력구조의 모색,” 『한국정치학회보』, 제29집 제3호 (1996), p. 284.

116) 위의 글 p. 286.

117) 주봉호, “통일한국의 체제 모색,” p. 531.

118) 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” p. 80.

국민의 의사가 정확히 반영되어 국민에 의한 통치라는 이념에 부합된다.¹¹⁹⁾ 그러나 의원내각제는 제도적으로 불안정하다는 취약점이 있다. 대표성을 추구하는 과정에서 수많은 정당이 난립할 수 있고 그 결과 의회 내 안정적인 다수파가 구성되기 쉽지 않을 뿐만 아니라 내각은 야당이 주도하는 불신임으로 번번이 해산되는 현상이 발생할 수 있다.¹²⁰⁾

정병기는 통일한국이 다양한 사회적 갈등을 경험하게 될 것이라고 밝혔다. 이에 통일한국에 적절한 정부형태는 갈등을 조정할 수 있는 화합적인 권위를 갖추되 다양한 문제들을 효과적으로 해결하고 정치·적 안정을 이룩할 수 있도록 효율적인 권력도 발휘해야 한다며, 이것은 권력분산과 책임정치의 구현을 가장 큰 장점으로 하는 내각제의 핵심적인 특징이라고 밝혔다.¹²¹⁾

이내영은 통일 한국의 정부형태로 대통령제와 내각제 중 어떤 권력 구조가 본질적으로 더 우월한가를 결론 내리기는 쉽지 않지만, 통일의 초기 단계에서는 많은 혼란과 무질서에 직면할 것으로 예상되고 어려운 결정을 내릴 수 있는 강력한 지도력이 요구된다는 점에서 대통령제가 적절할 것이라고 밝혔다. 특히 남한은 내각제를 운용한 경험이 없기에 새로운 정치제도를 불확실과 혼란의 시기에 실험하는 것은 위험 부담이 클 것이라고 주장했다.¹²²⁾

홍성필은 통일 한국의 권력구조를 선택하면서 권력의 다변화가 바람직한지 권력의 일원화가 필요한지에 대한 충돌이 발생한다며, 이를 보완하기 위해 통일초기에는 대통령제를 실시하다가 정치적 혼란이 극복되고 남북통합이 안정적인 단계에 이르게 되면 의원내각제로 전환

119) 최진욱, “통일시대를 대비한 새로운 권력구조의 모색,” p. 287.

120) 한정훈, “통일한국과 이원정부제,” 윤영관·강원택 엮음, 『통일 한국의 정치제도』 (서울: 늘봄플러스, 2015), p. 56.

121) 정병기, “통일 한국의 내각제,” 윤영관·강원택 엮음, 『통일 한국의 정치제도』 (서울: 늘봄플러스, 2015), p. 102.

122) 이내영, “통일 한국의 정치통합과 정치제도,” pp. 80~81.

하거나 내각책임제적 요소를 결합하는 방식이 필요하다고 제안했다.¹²³⁾

이외에도 한정훈은 통일 이후 정부형태로 이원정부제를 제안하고 있는데, 이원정부제는 현대 민주주의 국가 건설 과정에서 요구되는 효율성과 대표성이라는 사회적 가치의 적절한 배합을 추구하는 정부 형태라고 밝혔다. 무엇보다 통일이 향후 남북한 내 사회 균열적 요인을 완화하기보다는 강화할 가능성이 높다는 점에서, 그리고 이를 해결하기 위해 효율성보다는 대표성을 더 중시할 가능성이 높기에 이원정부제가 통일한국의 정부형태로서 타당성을 지닌 대안이라고 강조했다.¹²⁴⁾

(2) 의회제도에 대한 쟁점

손병권은 통일한국의 의회제도는 권력구조의 측면에서 권력집중형 대통령제보다는 이원정부제나 내각제, 선거제도의 측면에서 단순 다수제보다는 비례대표제 혹은 양자를 혼합한 형태, 그리고 이후 나타날 정당체계의 관점에서 양당체제보다는 온건 다당체제, 그리고 지역대표성을 보장하는 제도를 지향해야 한다고 밝혔다.¹²⁵⁾ 특히 통일한국의 국가체제가 연방제를 선택할 경우 가장 바람직한 의회제도는 선거구별 유권자를 대표하는 하원과 함께 남한이나 북한을 하나의 거대 광역단위 지역으로 규정해 이들 지역의 대표성을 보장하거나 혹은 남한과 북한의 각 도에 해당하는 행정단위별 지역의 대표성을 보장하는 상원을 두는 양원제도를 채택하는 것이 바람직하다고 주장했다.¹²⁶⁾

최진욱은 통일한국의 의회제도가 단원제 의회일 경우 인구비례에 의한 원구성으로 인하여 남한지역을 과다 대표하고, 북한지역을 과소 대표함으로써 남북한 간의 지역적 불균형을 해소하는 데 어려움이 있

123) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” p. 54.

124) 한정훈, “통일한국과 이원정부제,” pp. 60-65.

125) 손병권, “통일한국의 의회제도,” 윤영관·강원택 역음, 『통일한국의 정치제도』 (서울: 늘품플러스, 2015), p. 173.

126) 위의 글, p. 177.

지만, 양원제를 선택할 경우 인구비례에 의한 하원과 지역 대표성을 갖는 상원으로 구성되는 의회를 통해서 남북한의 화합을 추구할 수 있다는 장점이 있다고 밝혔다.¹²⁷⁾

강원택은 통일한국의 의회구조는 양원제가 불가피할 것이라면서, 이 경우 상원의원의 선출방식과 하원의원의 선출방식으로 달라야 한다고 밝혔다.¹²⁸⁾ 지역 대표성이 강하고 선거구의 규모가 큰 상원의원과 인구비례의 형태로 정치적 대표성이 큰 하원의원의 특성을 고려할 때 상이한 방식으로 구성되는 것이 보다 적절하다고 주장했다.¹²⁹⁾

홍성필은 통일한국의 의회제도로써 단원제와 양원제는 각각의 장단점이 있다며, 안정성과 효율성을 강조한다면 단원제가, 화합성을 배려한다면 양원제가 바람직하다고 밝혔다. 또한 통일한국의 의회제도에 대한 다수의 전문가 집단이 단원제보다 양원제가 바람직하다는 의견이 지배적이라는 사실을 소개하면서 양원제를 선택할 경우 하원은 인구비례로, 상원은 지역대표성을 반영하는 안에 수렴된다고 주장했다.¹³⁰⁾

(3) 정당제도와 선거제도에 대한 쟁점

이내영은 통일한국의 정치통합을 위해 고려해야 할 중요한 정치제도가 정당체제이며, 정당은 대의 민주주의에서 핵심적인 역할을 수행한다고 밝혔다. 특히 정당의 역할에 대해 통일과정은 급격한 변화와 첨예한 정치갈등을 수반하기 때문에 정당은 정치통합을 위한 핵심적인 역할을 수행한다고 밝혔다. 이에 통일한국의 균열구조가 다양하고 다차원적일 것으로 예상되기 때문에 상이한 이데올로기적인 정향과 지역적 기반을 갖는 다당제가 불가피하다고 밝혔다.¹³¹⁾ 또한 소수정당

127) 최진욱, “통일시대를 대비한 새로운 권력구조의 모색,” p. 289.

128) 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』, p. 88.

129) 위의 글, p. 88.

130) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” p. 62.

131) 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” pp. 82~84.

의 난립은 정당정치의 안정성을 위협하기 때문에 소수정당의 난립을 위한 어느 정도의 진입장벽은 불가피할 것이라고 주장했다.¹³²⁾

주봉호는 통일 이후 예상되는 남북 간 혹은 동서 간의 갈등을 해소하기 위해 이념과 정책을 중심으로 전국에 걸쳐 지지기반을 갖춘 여러 개의 정당이 출현하여 다양한 이념과 계층의 이익을 대변하도록 보장할 필요가 있다고 주장했다. 통일은 남북한의 각 지역, 각 계층과 정치집단에 차등적인 파급효과를 가져오기 때문에 지역 간, 계층 간, 세대 간에 갈등이 중층적으로 나타나 정당의 선호가 다양해질 것이라고 전망하며, 그 결과 지역적 요인과 이념적 요인이 결합하여 다당제가 형성될 것이라고 예상했다.¹³³⁾

홍성필은 정치통합은 정당통합을 통해 완성된다며, 통일 초기에는 신생정당의 탄생과 정치활동의 자유가 증대하기 때문에 양당제보다는 다당제의 형태가 형성될 가능성이 높다고 보았다. 이에 장기적으로는 양당제의 형태가 통일한국의 정치통합에 적절하겠지만 통일초기에 다당제를 안정적으로 유지할 수 있는 정치적 기반과 제도들의 준비가 중요하다고 주장했다.¹³⁴⁾

통일한국의 정치체제를 논의하는 데 있어서 정당체제를 구성하는 선거제도의 효과를 분석할 필요가 있다. 무엇보다 선거가 유권자들이 정당에 대한 선호를 표출하는 제도적 장치이기 때문이다. 정당정치를 결정하는 선거제도에 대한 대표적 논란은 다수대표제와 비례대표제가 있으며, 다수대표제는 거대정당이나 후보자의 당선 가능성이 높고, 그 결과 양당제가 형성되기 쉽기 때문에 정치적 책임성과 안정성은 높지만, 군소정당의 이해가 대표되기 어려워 다원성과 형평성을 침해할 수 있다는 문제점이 있다. 반면 비례대표제는 득표와 의석 배분의

132) 위의 글, p. 85.

133) 주봉호, “통일한국의 체제 모색,” p. 532.

134) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” pp. 72~73.

등가성이 높아 대표성이 높고 군소정당도 의회에 진출할 기회가 높아져 다원성과 형평성을 높일 수 있으나, 다당제로 인해 정치적 안전성이 떨어지고 정책연합으로 인해 정치적 책임성이 낮아지는 문제점이 있다.¹³⁵⁾

임성학은 통일한국의 선거제도와 관련하여 포괄성, 최소한의 왜곡, 연합을 위한 유인, 개별적 책임성, 단순성의 다섯 가지 고려사항과 북한의 현 상황을 고려할 때 단순다수제와 비례대표제를 혼합한 형태의 선거제도가 바람직하다고 주장했다. 특히 이 방식이 북한의 선거 방식인 다수대표제 형태로 진행되었다는 점을 고려할 때 선거의 정당성을 높이고 북한 주민의 참여를 유도할 수 있을 것이라고 밝혔다.¹³⁶⁾

이내영은 단순다수결 선거제도는 승자독식을 허용하기 때문에 정당체제의 안정성을 증진시키는 경향이 있지만, 비례대표제는 투표수를 정당 의석수로 전환시키기 때문에 사회통합을 증진시키고 갈등을 해소시키는 데 기여할 수 있다고 밝혔다. 따라서 통일한국의 선거제도는 다수결제도와 비례대표제를 혼합한 선거제도가 바람직할 것이라며, 한국의 일인 소선거구제는 한 선거구에서 하나의 대표를 선출하기 때문에 이것이 통일한국에 적용된다면 북한지역의 대표성이 저해될 가능성이 있다. 반면 비례대표제는 정당체제의 분절화를 초래하는 약점을 가지지만 북한지역의 소수당이 획득한 투표수에 따라서 의석을 확보할 수 있어 소수의 의견도 대변할 수 있다고 주장했다.¹³⁷⁾ 그러나 비례대표제에서 발생할 수 있는 소수정당의 난립을 막기 위해서는 초기진입조항을 설치할 필요가 있다고 밝혔다.¹³⁸⁾

강원택은 선거제도 도입의 원칙으로 대의민주주의 원칙, 남북한 간 지역통합, 열린 정치엘리트 충원, 정당체제의 안정성 등을 제시했다.

135) 임성학, “통일한국의 선거제도,” 윤영관·강원택 엮음, 『통일한국의 정치제도』 (서울: 늘봄플러스, 2015), p. 206.

136) 위의 글, p. 212.

137) 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” pp. 85~86.

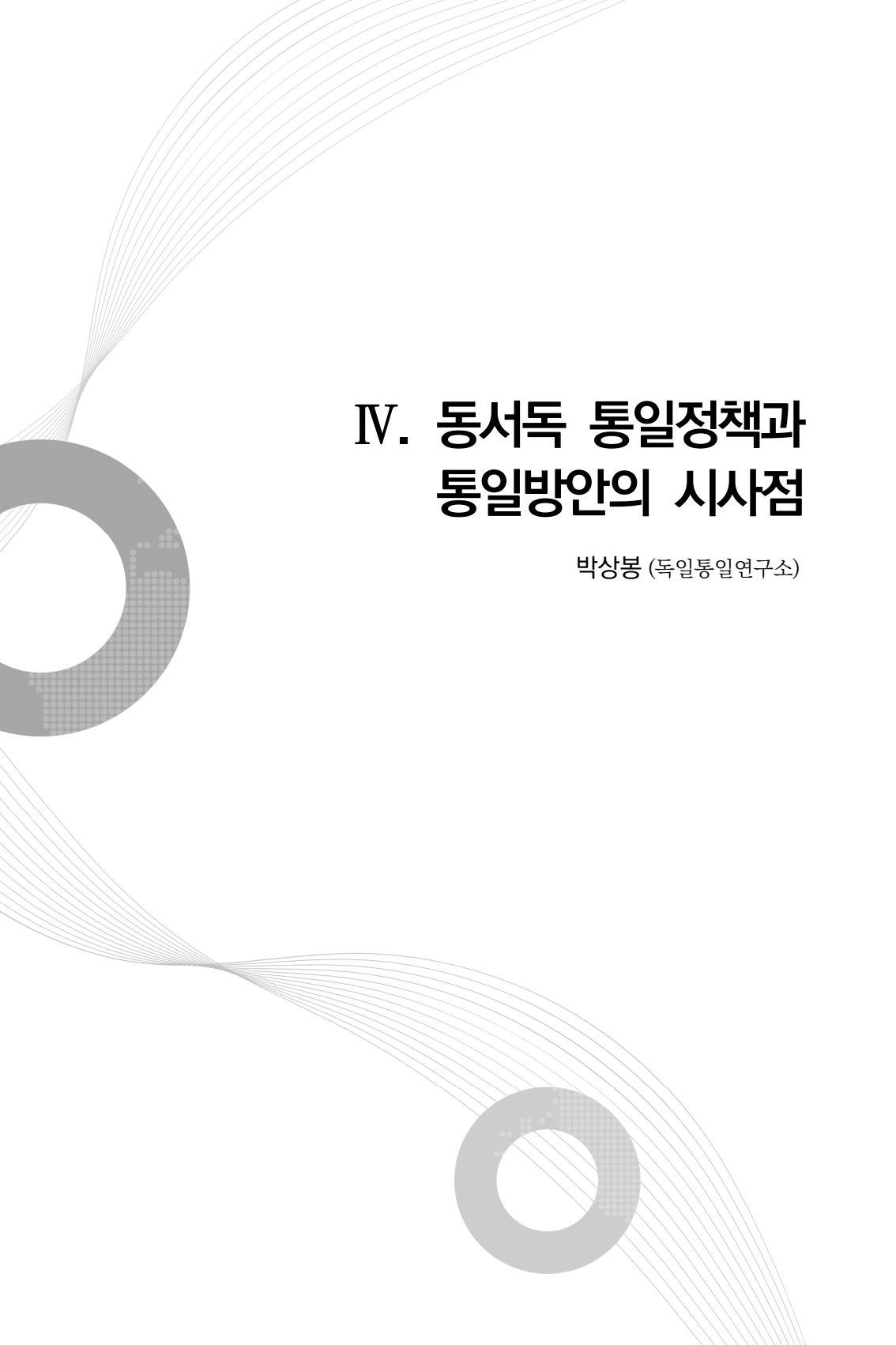
138) 위의 글, p. 86.

통일한국의 의회구조를 양원제로 상정하면서 지역대표성이 강하고 선거구의 크기가 큰 상원의 경우 ‘단기이양식 선거제도’를 제안하고 있는데 그 이유는 비례성이 높고 한 정당이 의석을 독점할 가능성도 낮기 때문이다. 그리고 인구비례의 형태로 유권자를 대표하고 선거구 크기가 작은 하원의 경우 대립과 단절을 겪은 사회의 통합이기 때문에 단순다수제 방식은 적절하지 못하고 비례대표를 확대하는 혼합식이 타당한데, 혼합식 중에서도 비례성이 높고 정당정치를 강화할 수 있는 독일식 혼합형 선거제도 도입이 타당하다고 밝혔다.¹³⁹⁾

홍성필은 통일한국의 선거제도는 정치질서의 유지 및 정책집행의 효율성을 고려하는 것이 필요하며, 사회적 갈등 및 사회통합에 일조하여야 한다고 밝혔다. 이에 선거제도는 지역구 다수대표제와 전국구 비례대표제를 병행하는 방안이 제시될 수 있다고 주장했다. 후보자 개인에 대한 선호를 중시하는 유권자의 투표성향과 정치적 안정을 고려하여 다수대표제를 실시하되, 사회적 갈등을 체제 내로 수렴하고 다양한 이기적 현상을 정치과정에 반영하기 위해서 비례대표제를 병행 시행하는 것이 바람직하다고 밝혔다.¹⁴⁰⁾

139) 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』, pp. 89~101, 재인용: 임성학, “통일한국의 선거제도,” p. 210.

140) 홍성필 외, “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구,” pp. 68~69.



IV. 동서독 통일정책과 통일방안의 시사점

박상봉 (독일통일연구소)

독일의 분단사(1949~1990)는 통일의 관점에서 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer) 서방정책 20년, 빌리 브란트(Willy Brandt) 동방정책 20년, 헬무트 콜(Helmut Kohl) 통일정책 1년으로 구성되었다. 그러나 콜의 통일정책은 통일 후 30년 동안 이어졌다. 아데나워는 미국을 중심으로 한 서방국가와 정상화를, 브란트는 소련을 중주국으로 한 동구권과 정상화를 추진했다. 콜은 두 정책을 딛고 강력한 통일정책을 추구했다. 이런 의미에서 독일통일은 연방 총리 3명의 업적이라 해도 과언이 아니다.

통일 전후 1년여 간 콜의 업적은 기적과도 같았다. 한국에서는 독일통일을 거론할 때, 동방정책 20년에 과도한 비중을 둔다. 반면 통일정책 1년은 흡수통일, 통일비용과 같은 가짜 프레임에 가둔 채 중요성과 의미를 제대로 이해하지 못한다. 콜의 성공 비결 세 가지는 동독의 자유선거, 통일외교, 동독재건이다. 콜은 자유선거를 통해 통일과정에서 공산권력의 개입을 차단했다. 또 과거 불법행위에 대한 처벌은 최소화하면서 불만을 관리하고, 주민들에게는 통일에 대한 기대와 희망의 비전을 제시했다. 특히 콜의 통일외교는 놀랍다. 미국에 이어 소련의 벽을 넘고 유럽 주변국들을 설득해 기적과 같은 통일을 견인했기 때문이다. 동독 재건은 통일 33년 차, 독일을 유럽 최강의 나라로 우뚝 세웠다. 통일과정에서 자유와 시장의 가치를 수호했기 때문이다.

이런 맥락에서 독일의 통일과정은 보수·진보 정권과 무관하게 동독 공산정권을 평화적이고 민주적 절차에 따라 배제하는 과정으로 설명한다. 사회민주당(이하, 사민당)의 대표적인 정치인인 브란트의 동방정책도 예상과 달리 동독 사회주의통일당(이하, 사통당)의 권력을 약화시키고, 주민들의 힘을 강화하는 결과를 낳았다. 동독 사통당의 영향력을 결정적으로 차단했던 것은 1990년 3월 18일 인민회의 선거와 사유화 조치였다. 전자가 정치적 심판이었다면 후자는 경제적 심판으로 공산 권력의 모든 원천을 도려냈다. 법적 심판은 절제해서 행사해 승자의 정의라는 비판을 피하며 집단 반발의 여지를 주지 않았다.

1. 아데나워의 서방정책과 브란트의 동방정책

초대 아데나워 총리는 전범국의 이미지를 벗고 서방의 신뢰를 회복하는 데 주력했다. 서독은 미국 등 서방세계의 일원으로 자유와 시장의 가치를 공유하며 동맹을 강화하고 마셜 플랜(Marshall Plan)을 활용한 경제부흥에 나섰다. 외교적으로는 할슈타인 원칙을 내세워 동독을 인정했던 유고 및 쿠바와 각각 1957년, 1963년에 단교를 선언했다. 대동독 관계는 라인강의 기적을 바탕으로 내독거래를 활성화해 동독의 서독 의존도를 높였다.

아데나워의 목표는 서구 민주주의 틀 속에 통일된 자유 독일을 정착시키고 통일을 위한 통일을 추구하지 않는 것이었다. 통일보다 중요한 것은 자유를 지켜내는 것이었다.¹⁴¹⁾ 자유를 포기하는 통일은 일고의 가치도 없으며 헌법적 명령을 위반하는 것으로 간주했다. 또한 사회불안정이 공산당의 토양이라는 인식하에 주택건설, 연금개혁, 의료보험개혁 등을 통해 사회정의를 실현하고자 했다. 재임 13년 동안 전쟁의 폐허를 딛고 경제강국의 기틀을 마련했다. 아데나워는 건국 70년, 통일 30년이 지난 2023년에도 독일 역사상 가장 중요한 정치인으로 기억되고 있다.

다른 한편 기독교민주연합(이하, 기민련) 집권 20년 만인 1969년 사민당의 브란트가 총리로 선출되며 외교 원칙에 대변화가 일어났다. 브란트는 동구권과 외교관계를 복원하며 서방에 편중된 외교정책의 균형을 이루고자 했다. 대동독 관계는 ‘접근을 통한 변화’를 내걸고 교류 협력을 강화하고 관계 개선을 도모했다.

141) Günter Buchstab, “Wiedervereinigung,” <<https://www.konrad-adenauer.de/seite/wiedervereinigung>> (검색일: 2023.4.13.).

가. 황금의 낚시 바늘(Goldener Angelhaken)

‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’는 브란트의 정치적 동반자인 에곤 바(Egon Bahr)가 1963년 처음 언급하며 사민당의 대(對)동독 정책의 근간이었다. 이 원칙은 1969년 브란트의 집권과 함께 동방정책의 행동지침이었고, 접근에 비례해 닫혔던 철의 장막도 서서히 열렸다. 동독 내 변화도 감지되었다. 동독 공산정권은 이런 변화에 적지 않은 위협을 느꼈던 것으로 알려졌다. 브란트가 1970년 3월 19일 정상회담 차 동독 에어푸르트를 방문했을 때 당 지도부는 접근을 두려워해 관련 협상을 꺼렸을 정도였다.¹⁴²⁾

실제로 이 우려는 1971년 동서독 통행 협정이 체결되자 현실로 나타났다. 동베를린을 방문한 서베를린 주민이 120만 명에 육박하며 울브리히트 서기장을 놀라게 했다. 애초 예상했던 3만 명의 40배에 달했기 때문이었다.¹⁴³⁾ 이와 같은 변화는 에곤 바의 초기 구상을 역행하는 것이었다. 동서독이 교류 협력을 강화해 전쟁을 막고 평화적으로 공존하는 본래의 취지를 넘어서는 결과였다. 본(Bonn) 주재 소련 대사 크비진스키(Kwizinskij)는 동독이 서독 방문객의 유입을 방치하는 상황을 보며 “조만간 서독 마르크가 동독 제2의 통화가 될 것이며 동독이 문 황금 낚시바늘이 더 이상 빠질 수 없게 깊이 박히고 있다”고 회상했다.¹⁴⁴⁾

접근이 늘어날수록 동독의 경제적 의존도가 심화됐다. 에곤 바는 자신의 구상이 “거대한 환상”¹⁴⁵⁾에 불과했다며 배후에 서독의 술책¹⁴⁶⁾

142) “Willy Brandts neue Ostpolitik: “Wandel durch Annäherung”,” *MDR*, 2022.5.17.

143) 동독 사통당(SED)은 애초에 3만 명의 방문자를 예상한 바 있다. Wolfgang Stenke, “Wandel durch Annäherung,” *Deutschlandfunk*, 2013.7.15.

144) Peter E. Fässler, *Durch den Eisernenvorhang, die deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen 1949~1969* (Köln: Böhlau Verlag, 2006), p. 262.

145) “Er war nicht für die Wiedervereinigung,” *Deutschlandfunk Kultur*, 2015.8.20.

146) “Die Union versucht, die deutsche Geschichte zu verfälschen,” *Vorwärts*, 2010.8.10.

이 작동했을 것이라고 거세게 비판했다. 바와 브란트는 동방정책의 설계자와 집행자로 정치적 동지였지만 통일은 달랐다. 1990년 10월 3일 독일통일의 날, 브란트는 “함께 태어난 것이 이제야 함께 자라게 되었다”라는 축하 메시지를 발표했던 것과 달리 에곤 바는 통일을 혐오하며 기민련이 독일 역사를 날조했다고 비판을 쏟아냈다.¹⁴⁷⁾ 언론인 알프레드 글로씨는 도이칠란트라디오와 인터뷰에서 에곤 바가 원했던 통일은 1국 2체제, 즉 두 체제의 공존이었다고 밝혔다.¹⁴⁸⁾

결국 접근을 통한 변화는 동독의 변화·개혁·몰락을 전인했다는 평가다. 우리의 상황은 어떨까? 남한이 북한의 남시바늘을 문 것은 아닐까? 남북 경협론자들은 일방적 대북 지원을 협력사업이라며 국민을 호도하고, 평화라는 이름으로 위장했다.

나. 여야 공조: 국가안보 및 인권

서독의 정치적 지형은 보수 기민련(CDU), 진보 사민당(SPD)을 양축으로 자민당(FDP)과 녹색당(Grüne)이 캐스팅보트를 쥐고 연정에 참여해 정부를 구성하는 형태였다. 이런 정치 지형은 통일 후 여러 군소 정당이 약진하며 오히려 양대 정당이 대연정을 통해 내각을 구성해야 하는 상황을 만들었다. 기민련의 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리는 집권 4기 중 3기 내각을 사민당과 대연정으로 구성했다. 통일 후유증 등 국가적 난제를 해결하기 위해 양대 정당의 협력이 필요했다. 동독의 경우, 3.18 내각인 드메지어(Lothar de Maizier) 정부도 사민당을 연정 파트너로 택했다.

양대 정당의 협력은 통일 전 굳이 연정이 아니더라도 존재했다. 특히 안보나 인권 문제에는 여야가 공조했다. 70년대 말 소련이 동독 및

147) 박상봉, “독일은 나치의 광장 민주주의를 어떻게 극복했나,” 『미래한국』, 2016.12.22.

148) “Er war nicht für die Wiedervereinigung,” *Deutschlandfunk Kultur*, 2015.8.20.

동유럽 국가에 배치했던 미사일을 신형 핵미사일 SS-20로 교체하기로 했다. 이에 나토는 1979년 12월 12일 외교 국방장관 회의를 열고 이중 결의안을 채택했다. 소련이 핵미사일 교체를 백지화하지 않는다면 나토는 4년 후인 1983년 미국 핵미사일 퍼싱II를 배치하겠다는 조건부 결의였다. 당시 사민당 헬무트 슈미트 총리는 나토 이중결의안을 선두에서 지휘하며 소련을 강력히 압박했다. 물론 당내 반대가 많았지만 슈미트는 물러서지 않았다. 그러나 소련은 SS-20 교체를 강행했고 신임 콜 총리는 결의안에 따라 4년 후인 1983년 퍼싱II를 전격 배치했다.¹⁴⁹⁾

안보에 이어 동독 인권문제에도 여야는 공조했다. 대표적인 예가 동독 정치범을 대가를 지불하고 석방해 서독으로 이주시키는 프라이카우프(Freikauf) 프로젝트였다. 프라이카우프는 베를린 장벽에 대한 서독의 대응이었다. 대상은 정치범으로 낙인찍힌 양심수들이었다. 다만 동독과의 거래였기 때문에 정부가 전면에서 나설 수 없었고 비밀리에 추진했다.¹⁵⁰⁾

프라이카우프 석방자나 관련 경비 등은 초기부터 공개할 수 없었다. 이 프로젝트는 내독성이 추진했지만 교회가 이어받았다. 1989년 장벽 해체와 함께 종결된 프라이카우프로 서독 땅을 밟은 동독인은 정치범 약 33,750명, 어린이 2천 명, 가족 25만 명에 달했다.¹⁵¹⁾ 프라이카우프로 동독에 지불한 금액은 돈으로 환산해 총 80억 마르크(한화 4조 원)으로 알려졌다.¹⁵²⁾

149) Deutscher Bundestag, "Historische Debatten (9): Nato-Doppelbeschluss," <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/natodoppelbeschluss-200098>> (검색일: 2023.7.3.).

150) "Geheim-Operation Freikauf," *Bild*, 2013.10.17.

151) 기관이나 언론에 따라 정치범 석방 인원을 다르게 발표하고 있지만 내무부 정치 교육센터는 33,750명으로 밝히고 있다. BpB, "Freikauf, Das Geschäft der DDR mit politischen Verfolgten," 2011.7.6., <www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/53673/freikauf/> (검색일: 2023.7.3.).

152) "인권, 北 향한 사랑의 핵폭탄," 『미래한국』, 2016.2.18.

2. 콜의 통일정책: 하나의 독일, 하나의 유럽

정치인 아데나워가 서방정책으로, 브란트가 동방정책으로 명성을 얻었다면 콜은 통일정책을 추진하며 독심과 배짱의 아이콘으로 거듭났다. 『슈피겔(*Spiegel*)』은 통일 20주년 특집호(2010년 39호)에서 콜의 통일 행보를 4대 전승국과의 대(大) 포커게임에 비유해 상세히 보도했다. 그가 대답한 베틱으로 판돈(통일)을 싹쓸이하는 장면을 13페이지에 걸쳐 담았다.¹⁵³⁾

콜의 통일 의지에 불을 지핀 것은 동독 라이프치히 월요데모였다. 매주 월요일 니콜라이 교회를 중심으로 전개됐던 개혁과 주권 회복운동은 충격이었다. 마침 소련발 페레스트로이카, 글라스노스트의 바람도 체코, 폴란드를 거쳐 동독에 상륙하고 있었다. 이 바람이 베를린 장벽을 해체하고 사통당의 호네커(Honecker) 정권을 무너뜨리는 무혈혁명으로 발전했다. 콜의 대응도 빨라졌다. 1989년 11월 28일 독일 및 유럽의 미래에 대한 정책적 구상을 담은 10개항 프로그램을 발표하며 통일의 주도권을 확보했다.

가. 콜의 10개항 프로그램¹⁵⁴⁾

콜의 10개 항은 1~5항에는 독일의 미래, 6~10항에는 유럽의 미래에 대한 정책적 구상을 담아 독일통일은 유럽 통합의 틀 속에서 추진할 것을 선언했다. 우선 1~3항은 위기에 봉착한 동독과의 협력을 강화하겠다는 내용이다. 다만 동독이 정치적, 경제적 개혁에 나서야 한다는 조건을 달았다. 즉 사통당이 독점권력을 포기하고 선거법을 고쳐 자유, 평등, 비밀선거를 보장하라는 요구였다.

153) "Allein gegen alle," *Der Spiegel*, 2010.9.26.

154) 본 항의 내용은 다음의 참고문헌을 참조하여 작성하였다. Helmut Kohl, *Bilanzen und Perspektiven, Regierungspolitik 1989~1991*, (Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1992), pp. 296~320.

4항, 5항은 동독 공산당의 국가연합에 대한 대응으로 동독에 민주적 정당성을 갖춘 정권을 창출해야 한다는 조건을 담았다. 제5항은 통일을 향한 쾰의 강한 의지가 담긴 조항이다. 기존의 동독정책이 분단의 부작용을 최소화하고 사람들의 통일의를 유지하는 최소한의 보폭이었던 것과는 달리 향후 통일 행보는 차원이 달라질 것이라는 예고였다. 동독이 민주적 절차에 따른 지도부를 구성하는 조건을 충족한다면 양독 간 협력을 위한 제도적 장치들이 확대되고 국가연합을 넘어 통일된 연방국가로 나아갈 수 있음을 시사했다.¹⁵⁵⁾

6~9항은 독일통일에 대한 유럽 국가들의 불신을 해소하는데 초점을 맞추었다. 독일의 향후 일정은 유럽통합의 틀 속에서 추진될 것이며 재래식 무기 감축과 군비축소에 나설 것을 촉구했다. 그리고 마지막 10항은 독일은 자율적 결정에 따라 통일을 완수해 유럽 평화에 기여할 것이라는 내용이다.

나. 기본법(GG) 23조 대(對) 146조

서독의 통일에 관한 헌법적 규정은 기본법(Grundgesetz) 23조와 146조였다. 또한 기본법 전문은 독일 민족은 자율적인 의사결정에 따라 통일과 함께 자유를 완성한다고 규정한다. 23조는 기본법의 동독 확대를 의미하며 동독이 서독 연방에 편입함으로써 통일을 이룬다는 규정이었다. 반면, 146조는 기본법의 소멸 조항으로 동서독이 새로 제정한 통일헌법에 따라 통일을 추진한다는 규정이었다. 즉 동독인이 참여하지 않은 기본법은 유효하지 않다는 해석이기도 했다.¹⁵⁶⁾

155) *Ibid.*, p. 317.

156) BpB, "1990: Grundgesetz oder neue Verfassung?," 2018.1.10., <<https://www.BpB.de/themen/deutsche-einheit/deutsche-teilung-deutsche-einheit/43813/1990-grundgesetz-oder-neue-verfassung/>> (검색일: 2023.6.4.).

(1) 23조와 발투표(Abstimmung mit den Füßen)

베를린 장벽을 해체하고 호네커를 권좌에서 축출한 동독 저항운동은 초기 주권회복 운동을 넘어 점차 통일운동으로 성격이 바뀌어 갔다. 시위대에서 통일 구호가 등장했고 동독 탈출자들이 늘어났다. 이미 탈출자 350만 명을 넘긴 후 매일 평균 2천여 명이 동독을 떠나 서독에 도착했다. 이런 가운데 10개 항을 발표하며 통일의 주도권을 확보한 콜은 동독에 민주정권 수립을 강조하며 23조에 의한 편입 통일을 공개적으로 천명했다.

콜의 적극적인 통일 행보에 놀란 사민당은 146조에 입각한 통일을 제시하며 제동에 나섰다. 오스카 라폰텐 대표는 23조 통일방안을 반대하는 이유 두 가지를 들었다. 천문학적 통일비용과 동독인의 이등 국민화였다. 하지만 콜은 이런 선동적 프레임에 흔들리지 않았다. 오히려 라폰텐을 향해 “만약 우리가 재정적 이유로 역사적 기회인 통일을 망설인다면 이는 역사적 직무유기입니다”¹⁵⁷⁾라며 대응했다.

당시 독일인의 압도적 다수도 콜의 23조 방안에 찬성한 것으로 나타났다. 1990년 2월 실시한 여론조사에 따르면, 서독인 89.9%, 동독인 84.1%가 23조 통일을 지지했던 것으로 나타났다.¹⁵⁸⁾ 23조는 동독인의 탈출행렬에서도 확인되었다. 분단 이후 동독인 350만 명이 그 걸음으로 서독 기본법에 동의했다는 것이다. 법조계에서는 이것을 발투표¹⁵⁹⁾라고 불렀고 탈출행렬로 기본법을 선택한 것으로 평가했다.

하지만 결정적으로 23조와 146조 사이의 대립에 중지부를 찍은 것은 콜의 요구에 따라 1990년 3월 18일 동독에서 치러진 최초의 자유선거였다. 23조를 공약한 정당이 대승을 거두었고 146조를 공약했던

157) Stefan Locke, “Korea: Aufbau Fernost,” *Die Zeit*, 2013.4.25.

158) Deutscher Bundestag, “Historische Debatte (11): Weg zur deutschen Einheit,” <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/deutsche-einheit-202098>> (검색일: 2023.6.1.).

159) *Ibid.*

동독 사민당은 참패했다. 총리에 선출된 드메지어는 23조에 의한 통일을 공식화하고 신속한 통일을 강력히 추진했다.¹⁶⁰⁾ 동독 사민당도 기존의 주장을 반복했고, 146조 대신 23조를 수용하며 기민련과 연정을 맺고 드메지어 내각에 참여해 외교, 재정, 노동사회, 과학기술, 무역관광, 우편통신 등 6개 장관을 얻었다.

(2) 오스카 라퐁텐의 몰락

사민당의 라퐁텐은 처음부터 콜 총리가 주장했던 기본법 23조 통일에 대해 “유해하고 틀렸다”며 동독을 강점하겠다는 발상이라고 비판했다. 146조에 따른 점진적 통일을 주장하며¹⁶¹⁾ 23조 통일방안은 동독인을 이등 국민으로 만들고 갑작스런 통일로 엄청난 통일비용을 초래할 것이라는 반박을 되풀이했다. 하지만 콜의 통일관은 명확했다. 동독인에게 자유와 풍요로움의 기회를 제공하는 통일의 가치보다 소중한 것이 없다고 주장했다. 통일비용에 대한 우려도 과도한 정치공세였음이 통일의 연차가 늘어나며 밝혀졌다.

통일 후 일련의 보도들을 보자. 『디벨트(Die Welt)』는 2007년 9월 27일 “통일 후 최고의 고용률,” 『데어 타게스슈피겔(Der Tagesspiegel)』은 2014년 8월 18일 “동독은 성공의 역사”라며 동독 내 산업에서부터 삶의 질에 이르기까지 모든 분야에서 큰 진전을 이루었음을 보도했다.¹⁶²⁾ 라퐁텐에 대한 국민의 평가는 통일 후 2달 만인 1990년 12월 2일 전(全) 독일에서 치러진 선거에서 명확하게 드러났다. 라퐁텐이 총리 후보로 출마한 사민당의 득표율이 33.5%로 기민련의 득표율

160) Detsches Rundfunkarchiv, “Die Volkskammer der DDR im Wandel,” <http://1989.dra.de/themendossiers/politik/volkskammer> (검색일: 2023.6.7.)

161) 오스카 라퐁텐(SPD)은 연방하원(Bundestag)에서 콜 내각의 23조 통일과 경제적 사회적 문제점을 지적하며 8시간 이상 논쟁을 주도했다. 또한 통일 후에도 줄곧 통일에 대한 혐오감을 노출했다.

162) “Ostdeutschland ist eine Erfolgsgeschichte,” *Tagesspiegel*, 2014.8.18.; “Höchste Erwerbstätigkeit seit Wiedervereinigung,” *Die Welt*, 2007.9.27.

43.8%보다 10% 이상 뒤진 충격적인 결과였다. 콜 정부의 연정 파트너였던 자민당(FDP)도 득표율 11%를 기록했다. 이렇게 콜은 통일 총리로 무난하게 집권 3기(통일독일 총리 1기)를 시작했다.¹⁶³⁾

라퐁텐은 “콜이 추진하는 통일은 재정적 수요를 추산조차 할 수 없어 빛의 수렁에서 허덕일 것”¹⁶⁴⁾이라며 표를 구했지만 실패했다. 패배 요인은 독일통일에 반대하고 통일비용에 대한 공포를 조장했기 때문이었다.¹⁶⁵⁾ 참패한 라퐁텐은 2007년 사민당마저 탈당 노동사회정의당(WASG)을 창당했고 곧바로 동독 사통당 후신인 민주사회당(이하, 민사당)과 합당해 좌파당(Linke)을 창당했다. 그의 사회주의 이념과 극좌파 본색이 더욱 분명해진 행보였다. 통일 후 좌파당은 한 때 10%를 넘는 정당 득표율을 보였지만 2021년 선거에서 득표율은 4.9%에 불과했다.¹⁶⁶⁾ 그리고 2022년에는 자신의 정치적 고향인 자아란트 주 선거에 출마했지만 낙마했고 결국 좌파당마저 탈당했다.

163) 국내 일부 학자들 중에는 갑작스럽게 통일을 이룰 경우, 평등과 분배에 익숙한 북한인들이 진보정당에 표를 몰아줄 것이고 그로 인해 통일비용은 더욱 커질 것이라고 주장한 바 있다. 하지만 독일의 경우, 동독인들은 오히려 진보정당인 사민당이 아니라 보수정당인 기민권을 선택했다. 김병연, “급진통일론자에게 묻습니다,” 『중앙일보』, 2015.10.22.

164) BpB, “Die Frage nach den Kosten der Wiedervereinigung,” 2015.9.28., <<https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47534/die-kosten-und-ertraege-der-wiedervereinigung-deutschlands/>> (검색일: 2023.7.3.).

165) Konrad Adenauer Stiftung, “Der Bundestag wählt Helmut Kohl mit 378 gegen 257 Stimmen und 9 Enthaltungen zum ersten gesamtdeutschen Bundeskanzler,” 1991.1.17., <<https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/kalender/kalender-detail/-/content/der-bundestag-waehlt-helmut-kohl-mit-378-gegen-257-stimmen-und-9-enthaltungen-zum-ersten-gesamtdeutschen-bundeskanzler.>> (검색일: 2023.6.4.).

166) KOTRA, “독일 총선 이후 시장 전망과 우리 기업 기회요인,” Global Market Report 21-034, 2021.10., <<http://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/c1addf9b-ae0e-46c2-943b-e72470666858>> (검색일: 2023.6.4.).

다. 3.18 선거와 역사적 의미

1990년 3월 18일 선거는 동독 역사상 최초의 자유선거인 만큼 열기도 대단했다. 무려 24개 정당이 출마했고 유권자 1,240만 명 중 93.4%가 투표에 참여했다. 선거 상황도 TV로 생중계되었다. 선거는 예상 밖의 결과를 도출했다. 동독 사통당의 후신인 민사당과 동독 사민당이 참패하고 말았다. 146조에 따른 점진적 통일을 주장했던 대표적인 2개 정당의 참패로 기민련의 23조 통일은 더 이상 논란의 대상이 아니었다. 다음은 동독 10대 인민회의의 선거 결과와 주요 정당별 통일 공약이다. 선거 결과가 시사하는 바가 무엇이고 어떤 의미가 있는지 살펴보기로 한다.

관전 포인트(질문)

- ① 동독 사통당에 뿌리를 둔 민사당은 생존할 수 있을까? 생존할 경우 득표율은 얼마나 될까?
- ② 동독 유권자들은 기본법 23조 통일방안을 내걸었던 기민련과 146조 통일방안의 사민당 중 어느 당을 선호했을까?
- ③ 무혈혁명에 참여했던 시민운동가, 시민단체들의 정치적 결사체였던 동맹 90(Bündnis 90)의 지지율은 얼마나 됐을까?
- ④ 입후보한 정당의 통일방안은 무엇이었나?
- ⑤ 드메지어 내각에 연정으로 참여한 정당은 어느 정당인가?

위 관전 포인트를 염두에 두고 다음의 선거결과와 정당별 통일방안 등을 살펴보자.

<표 IV-1> 동독 최초 자유선거 정당별 득표율 및 통일방안

정당	득표율(의석수)	비고(통일방안 등)
기민련(CDU)	40.8%(163)	• 23조에 근거한 신속한 통일 • 사통당 위성정당에서 서독 기민련의 자매당으로 전환, 450만 DM(독일 마르크) 재정 지원 • 제1당으로 드메지어 내각 연정 주도

정당	득표율(의석수)	비고(통일방안 등)
사민당(SPD)	21.9%(88)	• 146조에 근거한 점진적 단계적 통일, 유권자 1,240만 명 대상 초기 설문조사 53% 지지와 달리 득표율 21.9%로 대폭락 • 서독 사민당, 동독 자매당에 150만 DM 재정 지원 • 연정 참여(외교, 재정, 사회 장관 등)
민사당(PDS)	16.4%(66)	• 초기 1국 2체제에서 동서독 국가연합 지지 • 당명을 사통당에서 민사당으로 개명한 후 참여
독사련(DSU)	6.3%(25)	• 기민련의 23조 통일 지지 • 연정 참여(경제협력부 장관)
자유민주연대(BFD)	5.3%(21)	• 서독 콜 내각 연정파트너 자민당으로 23조 지지 • 연정 참여(법무 장관 등)
동맹 90(Bündnis 90)	2.9%(12)	• 동독 무혈혁명에 참여한 시민운동가의 집합으로 23조 반대 • 1990년 12월 통일 후 전 독일을 대상으로 한 선거에 서독 녹색당과 합당해 출마.
독일민주농민당(DBD)	2.2%(9)	• 소련 군정의 지령에 의한 창당으로 23조 반대 • 사통당 위성정당의 정체성 일부 유지
녹색당(Grüne)+독립여성연맹(UFV)	2.0%(8)	• 23조 및 동서독 통일조약 반대
민주봉기(DA)	0.9%(4)	• 기민련, 독사련과 함께 독일연합 구성, 23조 지지 • 무혈혁명을 주도했던 지도자 중 1인이었던 앙겔라 메르켈이 대표 • 연정 참여(군축 및 방위부 장관)
기타	0.9%(4)	

출처: “16. Dokument: Ergebnis der Volkskammer-Wahlen in der DDR,” in *Die deutsche Vereinigung Dokumente zu Bürgerbewegung, Annäherung und Beitritt*, ed. Volker Gransow und Konrad H. Jarausch (Bielefeld: Verlan Wissenschaft und Politik, 1991), p. 148; Deutscher Bundstag, “Erste freigewählte DDR-Volkskammer,” <https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/10_volkskammer-200884> (검색일: 2023.6.10.); BpB, “Die erste und letzte freie Wahl in der DDR,” 2020.3.17., <<https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/202873/die-erste-und-letzte-freie-wahl-in-der-ddr/>> (검색일: 2023.6.10.); “Volkskammerwahl 1990,” *Tagesschau*, 1990.3.18.

아래는 관전 포인트에 대한 대답이다.¹⁶⁷⁾

관전 포인트(대답)

- ① 민사당은 개혁공산주의자 한스 모드로브를 내세워 과거 지지율을 확보하려 했지만 실패했다. 유권자들은 서독의 자유와 풍요로운 체제를 선호했고 당은 생존했지만 소수 정당으로 전락했다.
- ② 사민당은 유권자들이 146조에 근거한 점진적, 단계적 통일을 지지할 것으로 오판했다. 기민련 득표율의 1/2 획득, 이후 드메지어 내각 연정에 참여하며 23조에 동의했다.
- ③ 서독 정당의 기반없이 동독 무혈혁명을 주도했던 시민단체들의 독자적인 정치결사체인 동맹 90은 2.9%를 득표했다. 동맹 90은 서독 정당들의 개입없이 독자적으로 통일을 주도할 것을 선언했다.
- ④ 정당별 통일방안은 <표 IV-1> 및 위의 대답들 참조.
- ⑤ 동독 드메지어 정권에는 기민련, 사민당, 독사련, 자유민주연대 그리고 민주봉기(DA) 등 5개 정당이 연정으로 참여했다.

동독 사민당의 참패는 충격이었다. 당시 설문조사는 사민당의 압도적인 승리 또는 여건이 나쁘더라도 절대다수의 지지를 예상했기 때문이다. 전문가, 학자들은 사민당의 패배 이유를 다음과 같이 설명했다.¹⁶⁸⁾

△ 사민당은 선거 과정에서 사회주의 이미지를 탈피하지 못했다.

△ 기민련은 통일과 변명을 이루어낼 능력을 갖춘 정당으로 믿었다.

167) 장기영 외(2022)는 민족공동체통일방안의 대안으로 연방형 단일국가를 제시한 바 있다. 하지만 연구의 근거로 제시한 독일통일 사례 부분에 적지 않은 오류가 발견된다. 무엇보다 동독 최초의 자유선거에 대한 결과와 해설의 경우 데이터 자체가 사실과 다를 뿐 아니라 해설이 자의적이다. 특히 독일 내 상이한 통일방안(23조 대 146조)을 하나로 조율하는데 결정적 역할을 했던 3.18 인민회의 선거에 대한 평가와 의미를 제대로 반영하지 못하고 있다. 장기영 외, “사례연구를 통한 민족공동체통일방안 발전방향 구체화,” p. 107.

168) Eckhard Jesse, “Der innenpolitische Weg zur deutschen Einheit,” in *Die Gestaltung der deutschen Einheit*, ed. Eckard Jesse und Armin Mitter (Bonn: BpB, 1992), p. 128.

△ 기민련은 사민당에 비해 구동독 기득권 공산세력의 영향력에서 보다 자유로웠다.

△ 사민당 대표 오스카 라퐁텐의 복지우월주의가 콜의 현실적 대안을 능가하지 못했다.

동독 10대 인민회의는 3월 18일 선거를 계기로 그 성격이 완전히 변했다. 사통당 하수인에 불과했던 의회가 명실공히 민주적 의회로 거듭났다. 인민의 대표로 선출된 대의원들은 대다수가 공산체제를 거부했던 인물들이었다. 라이프치히 월요데모를 이끌던 주역들 역시 인민회의에 진출했다. 대의원들의 평균 연령은 41.8세로 97%가 새로 인민회의에 진출한 정치 새내기들이었다. 10대 인민회의의 또 하나의 특징은 40년 공산정권을 이끌던 사통당의 위성정당들이 사라지고 사통당조차도 민사당으로 개명해 살아남았다는 사실이다.¹⁶⁹⁾

동독 10대 인민회의는 1990년 4월 5일 구성을 마치고 본격적인 활동을 시작했다. 그리고 구 공산당 기득권 세력들의 갖가지 방해에도 불구하고 통일을 향한 여러 업적을 이루어냈다. 6개월 동안 총 38차례 회의를 소집해 150개 이상의 법안을 입법 처리하고 100여 개의 주요 현안들을 심의 의결했다. 인민회의가 처리한 대표적인 사례는 △ 신(新) 헌법에 사회주의적 요소 삭제, △ 동서독 화폐·경제·사회통합에 관한 법, △ 통일조약에 관한 법 등이다. 또한 동독은 자유·민주·연방·법치·사회적 기본질서를 지향할 것을 선언해 과거 공산권력과의 완전한 결별을 이루었다. 그리고 인민회의 활동 5개월 만인 1990년 8월 23일 임시회의에서 23조에 의한 편입 통일을 의결했다. 편입 통일은 찬성 294표, 반대 62표, 기권 7표로 압도적 지지를 얻었다.¹⁷⁰⁾

169) Deutscher Bundestag, "Erste freigewählte DDR-Volkskammer," <https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/10_volkskammer-200884> (검색일: 2023.6.12.).

170) *Ibid.*

독일의 통일과정은 다음 3단계로 분류할 수 있다. 제1단계는 동서독 교류·협력 단계, 제2단계는 국가연합 단계, 그리고 제3단계는 1국 1체제 통일국가 단계이다. 1단계 교류·협력 단계는 브란트의 동방정책이 적극 추진되던 1969년부터 볼 수 있다. 양독 간 교류와 협력은 교통, 문화, 방송, 인적교류 등 전 분야에서 이루어졌으며 궁극적으로 자유, 인권 등 보편적 가치를 동독으로 확대되는 효과를 낳았다. 신기능주의 통합이론에 따라 비정치적 교류와 협력이 정치적 변화의 동인을 만든 셈이다. 양국 간 정치적 신뢰가 아니라 공산독재의 불신을 만들어냈다는 점에서 이론과의 괴리를 확인한 것이었다. 이것이 진정한 교류협력의 힘이다.

분단 내내 국가로 인정받기를 원했던 동독은 몰락의 순간까지 사통당을 지키기에 안간힘을 다했다. 당의 마지막 총리 모드로브는 1989년 베를린 장벽이 붕괴하고 동독인의 주권회복과 통일에 대한 열망이 확산하자 서독 콜 총리에게 조약공동체라는 일종의 국가연합을 제안하며 동독 살리기에 나섰다. 앞의 제5항은 이 제안에 대한 콜의 대응이었다. 모드로브 제안을 조건부 수용한 것이었다. 물에 빠진 사람에게 던진 지푸라기였다. 이렇게 1990년 3월 18일 동독 최초의 자유선거가 실시됐다. 선거는 반공 변호사 기민련 후보자 드메지어를 총리로 선출했다. 진정한 통일 제2단계에 진입한 순간이었다. 이후 두 정부는 통일 조약을 체결하고 1990년 10월 3일 기적과 같은 통일을 완성했다.

라. 통일조약¹⁷¹⁾

통일조약은 동독 무혈혁명, 400만 탈출자, 3.18 인민회의 선거, 코카서스의 기적, 2+4 회담, 베를린 장벽 붕괴 등이 만들어낸 합이었고 조약 체결 후 1개월 만에 독일통일을 낳았다. 통일조약은 통일 관련 모든 사안을 조정하고 확정된 국가 간 조약임과 동시에 국제법적 성격도 포함했다. 조약의 비준과 동시에 콜 정부의 모든 대내외적 노력, 통일외교 및 통일협상 등 일련의 활동들이 마감되고 구체적 통합작업이 가능해졌다.

(1) 조약의 구성 및 목적

통일조약은 전문, 9장 45조의 본문, 의정서와 3개 부록으로 구성되었다. 동서독 정부가 국가 간 체결한 국가조약으로 크게 다음 사항들을 담았다. 첫째, 동독은 1990년 10월 3일 기본법 23조에 따라 서독 연방에 편입한다. 둘째, 동독을 포함한 전 독일에 유효한 법의 균일화 및 경제적·사회적·정치적으로 균형된 생활 수준을 이룬다. 셋째, 편입을 전제로 기본법을 수정하고 서독 법의 동독으로의 확대를 위한 규정 및 동독에 경제적·사회적 상황을 고려한 과도기 규정들을 만든다. 또한 부록 1은 연방법의 동독 확대를 위한 특별규정, 부록 2는 통일 후에도 유효한 동독법에 대한 특별규정, 그리고 부록 3은 양독 정부의 미해결재산에 관한 공동선언을 수록하고 있다.¹⁷²⁾

171) 본 절의 내용은 독일 통일 조약의 내용을 참조하여 작성하였다. Innenministerium der Bundesregierung, "Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands," 1990.8.31., <<https://www.gesetze-im-inter.net.de/einigvtr/BJNR208890990.html>> (검색일: 2023.6.12.).

172) Stefan Brauburger, "Verträge zur deutschen Einheit," in *Handbuch zur deutschen Einheit*, ed. Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte (Frankfurt am Main: BpB, 1993), pp. 671~677.

(2) 각 장의 주요 내용¹⁷³⁾

전문을 포함한 9장 45조가 규정하고 있는 내용은 다음과 같다. 우선 전문에는 통일조약이 유럽의 틀 속에서 자유롭고 평화적으로 체결되었다는 동서독 정부의 의지가 포함되었다. 또한 전문은 자유롭고 평화로운 통일이 가능하도록 힘을 보탠 분들에 대한 감사와 존경을 담았다. 다음은 1장부터 9장의 주요 내용을 정리한 것이다.

제1장: ❶ 동독이 기본법 23조에 따라 1990년 10월 3일 서독 연방에 편입되는 순간 동독 신연방 5개주 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼머른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐은 서독 연방에 속한다. ❷ 독일의 수도는 베를린으로 한다. 의회와 행정부의 소재는 통일 후 결정한다. ❸ 10월 3일은 통일의 날로 법적 공휴일로 지킨다.

제2장: 통일로 인한 수정이 필요한 기본법을 개정하고 개정된 전문에 다음과 같은 내용을 담는다. ❶ 전 독일 16개 주 국민은 자율적 결정에 따라 통일과 자유를 완성했다. ❷ 통일의 완성으로 개정된 기본법은 23조를 삭제한다. ❸ 개정 기본법은 무엇보다 연방상원의 주별 의석수를 확정한다. 각 주는 기본적으로 3석을 가지며 주민 수 2백만 명 이상의 주는 4석, 6백만 명 이상의 주는 5석, 7백만 명 이상의 주는 6석을 갖는다. ❹ 통일로 기본법 146조는 수정이 필요하다. ❺ 동독에서 몰수되었던 재산권은 환원되지 않는다. 이 외에도 재정법 확대, 독일통일기금 등 통일재원에 대한 규정들이 포함되었다.

제3장: 동서독 법률 통합과 관련해 ❶ 연방법은 (다른 특별규정이 없는 한) 통일과 동시에 동독 신연방 주에도 유효하다. ❷ 유럽 공동체의 조약 및 기타 규정, 협정, 시행령은 통일 후에도 유효하다.

제4장: 동서독이 체결한 조약 및 합의와 관련해 ❶ 서독이 체결한 조약 및 합의는 국제법적 효력을 유지하며 신연방 주에도 동일하게 적용된다. ❷ 동독이 체결한 조약은 심사를 거쳐 유지 또는 폐기를 결정한다.

173) 본 항의 내용은 독일 통일 조약의 내용을 참조하여 작성하였다. Innenministerium der Bundesregierung, "Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands," 1990.8.31., <<https://www.gesetze-im-inter.net.de/einigvtr/BJNR208890990.html>> (검색일: 2023.6.12.).

제5장: 동독 신연방 주의 사법 행정체계 구축의 경우 ❶ 연방의 운영 원칙에 따른다. ❷ 서독 연방과 주는 신연방 주의 행정체계 구축시 행정지원을 한다. ❸ 불법 사통당(SED)에 의해 자행된 사법적, 정치적 피해자들은 복권하고 적절히 보상한다.

제6장: 동독 공공재산 및 국가채무에 관한 규정이다. ❶ 연방정부가 법적으로 관리능력이 없는 특수재산은 동독 총부채에 포함한다. ❷ 이자는 1993년 12월 31일까지는 연방과 주가 50%씩 부담한다. ❸ 1993년 말을 기해 특수재산은 해체된다. ❹ 1994년 1월 1일 부터는 연방, 주 그리고 트로이한트가 특수재산에 기반한 부채를 인수한다. ❺ 트로이한트는 연방정부 직속의 공적기관이며 동독 인민재산인 기업의 사유화를 통해 경쟁체제를 갖추는 임무를 갖는다.

제7장: 노동·사회·가족·여성·보건 및 환경보호에 관한 내용으로 동서독 사회보장체계의 통합을 위한 여러 과도가 규정이다. ❶ 노동법, 의료법, 임금, 사고, 실업보험을 비롯한 노동시간 및 노동지원정책 등을 포함한다. ❷ 통일 후 연방의회는 노동계약법, 노동시간법을 가능한 한 신속하게 일원화해 노동자를 보호할 의무가 있다. ❸ 1992년 12월 말까지 상기 영역에 통일된 규정을 마련해 연방헌법 재판소의 감수를 받도록 한다. ❹ 동독 신연방 주의 보건체제는 단계적으로 서독의 수준에 맞춘다.

제8장: 예술 및 문화 영역에 관한 규정이다.

제9장: ❶ 동서독 정부는 경제, 화폐, 사회통합 조약 체결로 발생한 의무사항을 통일조약에 다른 규정이 없는 한 이행해야 한다. ❷ 기타 내독 간 합의한 사항은 필요에 따라 존속, 조정 또는 폐기한다. ❸ 연방정부는 독일 점령 하에 발생했던 재산에 대한 몰수조치를 환원할 수 없다는 사실을 인정한다.

1990년 8월 31일 체결된 통일조약은 양독 의회의 비준을 거쳐야 했다. 비준을 앞두고 갈등이 재현됐다. 공산당 기득권 세력과 좌파 정치인을 중심으로 동독 40년 사회주의 성과도 인정해야 한다며 통일조약은 이를 무시한 국가해체 및 청산이라고 비판했다. 반면 찬성론자들은 통일은 몰락한 동독과 서독의 물리적 합이 아니라 동독 유권자들의 자유로운 의사결정에 따라 자유와 변영의 유산을 남긴 서독 연방에

편입하는 절차와 내용을 규정한 것이라고 반박했다.

이 갈등은 동서독 사이의 이견으로 촉발된 대립이라기보다 정부 여당과 야당 간 찬반논쟁의 성격이 짙었다. 또한 정당 소속 여부를 떠나 개인적 소신과 철학에 따른 공방의 성격도 배제할 수 없었다. 이런 가운데 서독의 연방의회와 동독 인민회의는 조약에 대한 비준 투표를 진행해 압도적 찬성으로 통과시켰다. 서독의 경우, 의원 490명 중 47명이 반대표를 던졌고 동독의 경우, 의원 299명 중 80명 만이 비준안에 반대한 것으로 나타났다. 이렇게 비준안이 통과됨에 따라 동서독 통일의 모든 법적, 정치적 절차가 마무리되었고 독일은 1990년 10월 3일 전 세계가 지켜보는 가운데 통일을 완수했다.¹⁷⁴⁾

마. 통일외교

1871년 통일 독일제국을 이룩한 비스마르크 대제는 ‘정치는 역사 속 신의 발걸음 소리를 듣고 쫓아가 옷자락을 잡아채는 것’이라고 했다. 콜의 통일외교는 이런 대정치인의 정치철학을 재현한 것과 같다. 독일의 분단은 전범국에 대한 역사적 심판이었다. 국제사회는 물론 독일인도 분단을 당연한 것으로 받아들였다. 1989년 여름 분단국 한 국을 방문했던 브란트는 “독일통일이 언제쯤 실현될 것 같습니까?”라는 질문에 “내 생전에는 불가능하다고 생각합니다. 한국통일 후에나 가능할 것”이라고 생각한다고 대답했다.¹⁷⁵⁾ 1989년 서독을 방문한 고르바초프도 독일통일은 동화같은 이야기라며 “독일통일은 다음 세기에나 있을 법하다며 아마도 50년이나 100년 후에나 가능한 이야기”라고 대답했다.¹⁷⁶⁾ 미국, 영국, 프랑스 등 다른 전승국 및 유럽의 주변국들의 입장도 대동소이했다.

174) Stefan Brauburger, “Verträge zur deutschen Einheit,” p. 674.

175) 박상봉, “통일은 기적, 기적은 역사 주관자의 몫,” 『월드뷰』, 제30권 6호 (2017), p. 22.

176) “20 Jahre Mauerfall, Kalter Krieg und deutsche Wiedervereinigung,” *Sputnik Deutschland*, 2009.11.6.

콜 총리는 이런 국제사회의 환경에 정면으로 맞서며 기적같은 통일을 쟁취했다. 독일의 대표적인 시사주간지 슈피겔은 이런 불굴의 통일 외교를 “Allein gegen alle”¹⁷⁷⁾(직역하면 혼자 대(對) 전체) 베를린 장벽이 붕괴한 1989년 11월 9일부터 국제사회가 통일을 승인한 1990년 9월 12일 2+4회담 사이에 있었던 콜 정부의 막후협상을 포커게임에 비유해 상세히 다뤘다.

우선 통일된 독일은 나토 회원국으로 잔류할 것을 조건으로 제시한 미국을 설득하는 일이 시급했다. 이 조건은 소련의 반발이 자명했고 독일 내부도 라퐁텐이 나토 해체를 주장하며 인기몰이를 하던 상황이었다. 소련의 입장에서 통일은 언감생심, 나토 잔류도 도저히 수용할 수 없었다. 슈피겔은 당시 소련의 고민을 전하며 크렘린 강경파와 동독 사통당은 동독 라이프치히 사태가 차라리 폭력사태로 에스컬레이터 되기를 바랐을 정도였다고 썼다. 폭력을 빌미로 강경진압에 나설 심사였다.¹⁷⁸⁾ 소련은 여전히 동독 내 주둔군을 보유하고 있었고 고르바초프도 좌파당이 동독을 지킬 수 있을 것으로 믿었다.

콜은 우선 나토 잔류를 약속하며 미국 부시 대통령의 동의를 확보했다. 그리고 소련 달래기에 나섰다. 독일의 입장에서조차 나토 잔류가 국익에 부합했다. 만약 독일이 나토에서 탈퇴할 경우, 북대서양 동맹은 해체될 것이고 영국과 프랑스가 유럽의 맹주로 등장할 것이 명백했기 때문이다. 유럽 국가들도 미국의 나토 조건은 소련을 봉쇄하려는 꿈수라며 불가능하다는 입장이었다.

콜의 참모진은 어떤 방법으로 고르바초프의 허들을 뛰어넘을지 밤낮으로 골몰했다. 고르바초프는 이미 콜의 10개 항을 접하고 ‘무(無)사

177) 연구자는 슈피겔의 특집 기사를 “1대100”으로 의역해 “헬무트 콜, 치열한 외교戰 뚫고 독일 통일을 이루다”라는 칼럼에서 소개했다. “헬무트 콜, 치열한 외교戰 뚫고 독일 통일을 이루다,” 『미래한국』, 2017.6.29.; “Allein gegen alle,” *Der Spiegel*, 2010.9.26., p. 39.

178) “Allein gegen alle,” *Der Spiegel*, 2010.9.26., p. 46.

고 정치'이자 복수심의 발로라고 비판한 바 있다. 자칫 그동안의 모든 통일 노력이 수포로 돌아갈 판이었다. 설상가상으로 1990년 1월 동독 시위대가 슈타지 본부 근처까지 들이닥쳤을 때는 소련 장갑차 부대가 전투태세까지 갖추는 일촉즉발의 상황이었다.

콜의 고민은 더욱 깊어 갔다. 하지만 콜의 참모진은 수시로 모스크바를 방문해 개혁을 자문하는 등 강경파의 집중 공격을 받던 고르바초프를 응원해 주었다. 이런 콜의 노력에 감동한 고르바초프가 기존의 강경한 입장을 누그러뜨리며 콜에게도 반전의 기회가 찾아왔다. 물론 부시도 미소 군축회담을 제한하는 등 콜을 측면 지원해 주었다.

이 기회를 놓치지 않고 콜은 1990년 2월 10일 재정장관, 외교장관, 경제장관 등 핵심 참모진을 대동하고 모스크바를 찾았다. 수개월 전부터 소련을 드나들며 개혁에 대한 자문과 지원을 아끼지 않았던 콜 정부가 대규모 재정적 지원 등 선물 보따리를 풀어놓았다. 대내외적으로 곤경에 처한 고르바초프를 감동시켰다. 결국 고르바초프는 향후 독일문제는 독일인의 자율적인 결정에 맡긴다는 데 동의해 주었다. 독일은 천군만마를 얻었고 동석했던 안보보좌관 텔칙은 소련이 대가로 1천억 DM을 요구했더라도 기꺼이 수락했을 것이라고 회고했다. 실제로 독일이 고르바초프 동의에 지불한 금액은 총 550억 DM이었다.¹⁷⁹⁾

5개월 후인 1990년 7월 16일 기적이 일어났다. 독소 정상이 코카서스에서 회담을 개최하고 7개 항에 합의했다. 요약하면 미·영·프·소는 전승국의 지위를 포기하고 독일은 통일과 함께 완전한 주권을 회복한다는 내용이다. 폴란드와의 오더 나이세 국경을 인정하며 통일된 독일은 병력을 감축함은 물론 핵, 화학, 생물무기는 제조 및 보유하지 않는다는 조항도 담았다. 나토의 동독 확대는 동의하지만 소련군이 주둔하고 있는 한 실행하지 않는다는 내용도 포함했다. 코카서스의 기적이었다.

179) *Ibid.*, p. 47.

바. 사유화와 동독재건

독일통일의 성패는 동독 재건에, 동독 재건의 성패는 성공적 사유화에 달려있었다. 3.18 인민회의 선거가 공산 권력에 대한 심판이었다면 사유화는 경제적 심판이었다. 통일의 성패는 동독 재건과 무관치 않았다. 빈곤을 해결하지 못한다면 통일은 무의미했다. 따라서 동독에 시장 경제의 발판을 구축할 사유화 작업은 선택의 여지가 없었다. 문제는 사유화 정책에 대한 구동독 기득권 공산세력의 반발이었다. 콜은 이런 중책을 담당할 인물로 위기관리에 정통한 기업인 로베더(Rohwedder)를 발탁해 중임을 맡겼다.¹⁸⁰⁾

사유화는 체제전환의 핵심 작업이었다. 당의 계획과 통제로 운영되던 경제를 개인의 창의성과 시장 경쟁을 바탕으로 하는 체제로 바꾸는 일이다. 또한 사유화는 단순히 민영화의 의미를 넘어 공산 권력의 원천을 차단하는 일이기도 했다. 왜냐하면 공산당은 재산 공유제라는 명목하에 인민재산을 당에 귀속시켰기 때문이다.¹⁸¹⁾ 공산권의 저항은 예견되었고 로베더에 대한 암살 테러가 자행됐다. 1991년 4월 1일 밤 11시 30분, 적군파의 총탄이 로베더를 관통했다. 사유화가 본격적인 궤도에 오르는 순간에 발생한 암살 테러였다. 적군파는 동독 슈타지와 연계된 테러집단으로 극좌파 행동주의자들이었다. 적군파는 로베더를 “탐욕스런 자본주의의 대명사”라고 저주했고 이 테러를 끝으로 소멸했다.¹⁸²⁾ 충격적인 사건을 겪으면서도 콜 총리의 행보는 중단되지 않았다.

이런 와중에 사유화의 부작용도 노골화됐다. 실업자가 양산되며 사유화 담당기관인 트로이한트에 대한 비판도 거셌다. 동독인들은 트로이한트를 노동자의 무덤이라 불렀고 서독 금속노조위원장이었던 슈타

180) Dieter Grosser, “Treuhandanstalt,” in *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, ed. Uwe Andersen und Wichard Woyke (Augustsburg: BpB, 1992), p. 536.

181) 박상봉, 『남북경제통합론』 (서울: 나남, 2004), pp. 104~132.

182) Frank Bachner, “Mord an Detlev Karsten Rohwedder: Das letzte Opfer der RAF,” *Tagesspiegel*, 2016.4.1.

인켈리는 기업도살장(Schlachthof)이라며 비판에 가세했다. 콜의 주변에도 사유화 과정에 과도한 재정이 투입된다는 트로이한트를 돈 먹는 하마로 부르는 인사도 있었다.¹⁸³⁾

다른 한편 사유화는 동독에 전혀 생소한 장면을 연출해냈다. 신생 기업과 양질의 일자리들이 창출되었고 시장에 활력이 불기 시작했다. 도로와 주택이 정비되고 물류, 산업 인프라가 구축되었다.

이런 과정들을 거치며 콜 총리는 임기 4년을 마치고 1994년 다시 총리 후보로 나섰다. 이 선거는 사유화를 포함한 콜의 정책을 심판하는 성격이 농후했다. 4년 내내 트로이한트를 둘러싼 잡음이 이어졌고 공산권, 좌파당, 좌파 언론 및 시민단체의 집중적인 비판에도 불구하고 콜은 재선에 성공했다. 3.18 인민회의 선거로 정치적 심판을 받았던 공산권력에 대해 독일인들은 사유화라는 경제적 심판까지 동의한 것이었다. 만약 3.18이 없었다면 과연 사유화 작업이 가능했을까? 정치 통합에 앞서 경제통합을 주장하는 사람들이 원하는 통일은 무엇일까? 남과 북이 연방제 통일을 이루고도 북한재건이 가능하고 통일된 한국이 자유와 풍요로움을 만끽할 수 있을까? 독일통일이 시사하는 바가 크다.

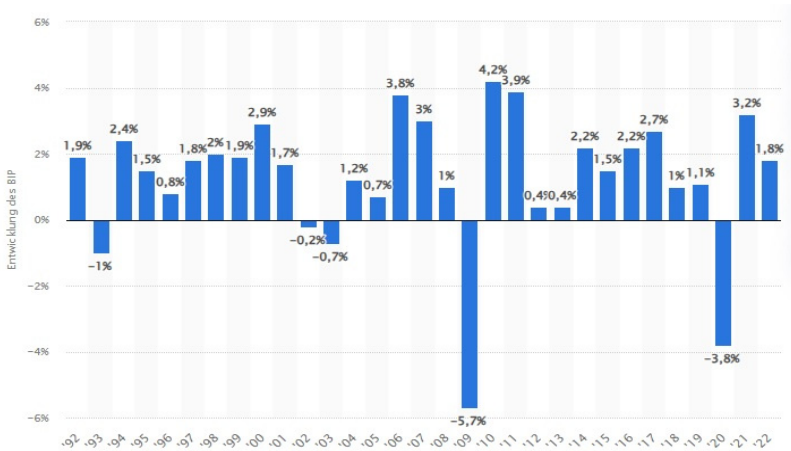
또한 사유화와 함께 동독경제의 경쟁력 확보를 위한 다양한 정책들이 추진됐다. 무엇보다 도로, 철도 등 물류 인프라 확충 및 현대화, 산업 인프라 구축, 산업구조 개혁, 상업부지 확충, 산업용 건물 건설 등에 집중했다. 또한 이런 정책들이 성공을 거두기 위해서는 서둘러 시장경제 발판을 마련해야 했고 초기부터 강력한 사유화 정책을 추진했다. 다행히 통일 후 독일경제는 복지재정 과다, 대외부채 급증, 동독 기업의 줄도산 등 악화일로의 상황이었지만 경제성장 기초는 이어졌다. 경제성장률은 1993, 2003, 2009, 2020년을 제외하고 작게는 0.4%, 많게는 4.2%를 기록했다(〈그림 IV-1〉 참조).

1993년은 통일특수가 급감하며 -1% 적자 성장, 2003년은 9.11 테

183) Henning Krumrey, *Aufschwung Ost* (Frankfurt am Main: Fischer Verlag, 1992), p. 47.

러 여파로 인한 원유가 급등과 세계 경제침체로 -0.7% 마이너스 성장을 보였다. 무엇보다 2009년은 미국 발 금융위기가 세계금융위기로 확대되며 생산이 급감하며 -5.7%라는 큰 폭의 적자를 기록했다.¹⁸⁴⁾ 독일 경제는 2010년 다시 회복세를 보이며 정상적인 성장을 이어가고 있다. 2016년 독일의 GDP는 3조 1,140억 유로로 유럽 28개 회원국 중 1위를 기록했다. GDP 11조 6,720억 유로인 유럽 전체의 대략 37% 규모다. 2위 영국과의 차이는 무려 7,460억 유로에 달했다. 그뿐만 아니라 일부 동독의 재건사업은 서독을 모방하는 수준을 넘어 전체 독일을 선도할 정도였다.¹⁸⁵⁾

<그림 IV-1> 독일의 경제성장률(1992~2022)



출처: Statista, “Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland gegenüber dem Vorjahr von 1992 bis 2022,”(<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2112/umfrage/veraenderung-des-bruttoinlandsprodukts-im-vergleich-zum-vorjahr/>) (검색일: 2023.8.20.).

184) Statistisches Bundesamt, “Bruttoinlands- Produkt 2016 für Deutschland,” 2017.1.12., <www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2017/BIP2016/pressebroschuere-bip.pdf?__blob=publicationFile> (검색일: 2023.8.20.).

185) Deutscher Bundestag, “Bundestag zieht Bilanz des Aufbaus Ost nach 22 Jahren,” 2011, <www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2011/36965781_kw50_sp_deutsche_einheit-207176> (검색일: 2023.7.3.).

3. 기대효과 및 활용방안

독일은 통일 과정에서 공산권력을 두 번 심판했다. 3.18 인민회의 선거로 당의 머리를 잘라냈고 인민재산의 사유화로 수족을 차단했다. 이렇게 자유와 시장을 수호해낸 독일은 많은 혼란과 부작용에도 불구하고 통일 강국을 이뤄낼 수 있었다. 독일통일은 기적이라는데 이의가 없다. 통일을 예상하지 못해 비용 등 많은 혼란을 겪었음에도 통일 후 독일은 강국의 면모를 확대하고 있다. 그런데도 우리나라에 알려진 독일통일은 기적의 모습보다는 문제군이 앞서왔다. 이러니 성과보다 문제점이 부각되어 오히려 통일 자신감이 하락하는 상황이다. ‘구더기 무서워 장 못 담근다’는 속담과도 같다.

독일에도 통일에 부정적인 세력들이 있었다. 구동독 공산세력, 서독 사민당 내 극좌파, 좌파성향의 단체나 언론들이다. 이들은 독일통일을 흡수통일이라고 비판하고 ‘동독인=이등국민’이라는 프레임을 씌우며 과거 동독 노스텔지어를 소환해 이간질을 부추겨 왔다. 과도한 복지 등 통일비용을 우려한 서독 내 일부 극우파들도 통일을 달가워하지 않았다. 특히 서독 내 적군파(RAF)를 비롯한 좌파 세력들에게 사회주의 모범국인 동독이 서독 연방으로 편입되어 사라진다는 사실을 받아들이기 어려운 일이었다. 대표적인 인물이 사민당 동방정책을 설계한 에곤 바였다.¹⁸⁶⁾

대한민국 역시 분단국으로 다가올 운명적 통일에 대비해야 한다. 75년 분단의 비극을 끝낼 역사적 기회를 확인되지 않은 비용이나 오류투성이 정보 때문에 상실하지 않아야 한다. 다행히 우리에게도 독일통일의 전례가 있다. 독일이 통일과정에서 성공한 요인은 답습하고 실패했던 시행착오는 반면교사를 삼는다면 한반도 통일은 훨씬 유리할 수 있다.

186) Daniel Friedrich Sturm, “Wo war Egon Bahr nach dem Fall der Berliner Mauer?” *Die Welt*, 2014.11.4.

가. 점진적 통일이 좋은 통일?

국내 통일 전문가들은 독일통일은 기적이라고 하면서도 점진적, 단계적 통일을 성역으로 받든다. 그러나 결론부터 말하자면, 독일은 신속한 통일로 성공적인 통일국가를 완성했다. 사민당 조차 초기의 146조에 근거한 통일방안을 철회하고 23조에 찬성해 오늘에 이르고 있음에도 학습도 없고 정보도 없이 그저 판박이 주장이다.

2023년 5월 21일 독일의 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 총리가 히로시마 G7 정상회의를 마치고 방한했다. 아내 에른스트 여사와 판문점을 찾은 솔츠는 비무장지대를 바라보고 과거 분단된 독일을 회상했다. 독일 제2공영방송(ZDF)는 이 장면을 다음과 같이 보도했다. “독일통일은 대(大)행운이었습니다.”¹⁸⁷⁾ 솔츠는 기민련 메르켈 총리 집권 16년 만인 2021년 총리에 선출된 사민당 소속이다. 기민련의 콜 총리의 통일을 사민당 솔츠 총리가 분단국인 대한민국을 찾아 33년 전 독일통일이 큰 행운이었다고 선언한 모습이다.

스웨덴의 에스룬트(Aslund)는 20세기 말 체제전환과 관련해 가장 영향력있는 분석을 내놓았던 학자다. 그는 독일의 경우, 사민당처럼 시간을 두고 점진적인 통일을 추구했다면 실패했을 것이라고 주장해 왔다. 독일 일간지 디벨트(*Die Welt*)는 2002년 10월 5일 통일 12주년을 기념해 에스룬트의 주장을 장문의 기사로 다뤘다.¹⁸⁸⁾

첫째, 체제전환 과정에서 충격요법을 선택했던 나라들은 신속하게 시장경제 체제를 정착시킬 수 있었던데 반해, 점진적 개혁과 전환을 택했던 국가들은 부패와 족벌주의 늪에서 벗어나지 못했다. 둘째, 사회복지를 주장하며 점진적 개혁에 나선다면 구(舊)공산권력 엘리트들의 개인적인 부의 축적을 도와주는 것과 같다. 그들은 국가재산과 사유재

187) “Deutsche Wiedervereinigung war ‘großes Glück’,” ZDF, 2023.5.21.

188) Karl von Klitzing, “Aslunds Kernthese: Rezept für den Übergang in die Marktwirtschaft,” *Die Welt*, 2002.10.5.

산, 통제가격과 시장가격 사이의 회색지대에서 편법과 사기를 동원해 엄청난 사익을 추구할 것이다. 셋째, 엘리트 기득권 세력은 부를 축적한 채 변화를 거부하며 사익 카르텔을 위해 정치인을 매수할 것이다. 개방경제만이 정치적 경쟁과 민주주의를 담보할 수 있다.

구사회주의 국가 중에서 러시아, 벨라루스, 우즈베키스탄 등 점진적 개혁에 나선 나라들은 여전히 구습을 담보하는 것이 현실이다. 반면에 반공 개혁세력이 나섰던 체코, 폴란드 등은 이미 시장경제가 정착되어 성장을 이어가고 있다. 정치와 경제의 쌍둥이 개혁이 동시에 진행되어야 하는 이유다.

남북통일과 관련해 북한과의 경험으로 북한경제를 지원해 주는 등 점진적 통일로 통일비용을 낮추어야 한다는 주장과 관련해 비용은 차치하고라도 이런 식의 통일은 어떤 통일이며 어떤 의미가 있는지 반문하게 된다.

에스런트는 이런 류의 순진무구한 발상을 공산주의 말기에 유행하던 위트를 인용해 다음과 두 가지로 지적해왔다. △ “생선수프가 하루 아침에 갖가지 생선이 뛰노는 수족관으로 환원하기를 바라는 것과 같다”. △ “급진요법없이 진정한 시장경제를 정착시킬 방법이 없다.”¹⁸⁹⁾ 공산주의 체제를 개혁하고 체제를 전환하는 것은 치열한 권력투쟁과 이념전쟁을 극복해야 가능한 난제라는 것이 역사적 교훈이다. 통일 자체가 목적이 아니라면 연방제 통일과 같은 무책임한 주장은 재고되어야 마땅하다.

더욱이 점진적 통일 하에서는 통일과정은 물론 통일 후 재건과정에서 법안 처리 및 정책 입안을 두고 사사건건 시비와 충돌이 불가피했을 것이다. 통일 전후 동독은 법 150건과 각종 규제 100여 건을 정비해야 했다.¹⁹⁰⁾ 만약 이 과정에서 공산 기득권이 개입했다면 엄청난 혼란과

189) *Ibid.*

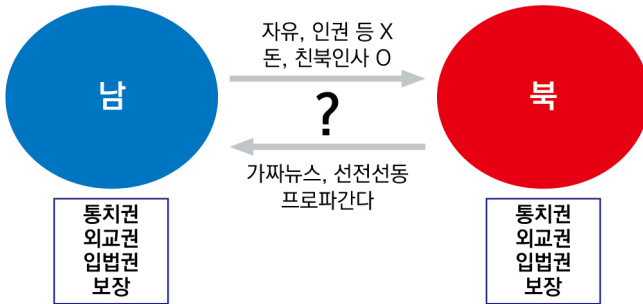
190) Deutscher Bundestag, “Erste frei gewählte DDR-Volkskammer,”

비용을 초래했을 것이다. 또한 미해결재산권 처리 및 사통당의 범죄행위에 대한 공소시효 정지와 같은 법 제정 등을 합의할 수 없었을 것이다.

나. 1국 2체제, 탈(脫)영토 통일, 연방형 단일국가?

최근 통일논의와 관련해 탈(脫)영토 통일이나 연방형 단일국가가 민족공동체통일방안의 대안으로 제기되고 있다. 이는 모두 1국 2체제의 변형에 불과하다. 북한의 현 체제를 인정하고 국가연합에 나선 후 다음 단계인 통일에 필요한 제도를 만들어 간다는 방안이다. 이 경우 남북 사이 교류 및 협력이 활발해질 것이 자명한데 어떤 교류와 협력이 추진될 것이며 그 결과는 어떨까?

<그림 IV-2> 남북 교류협력, 무엇을?



*출처: 필자 작성.

그림 설명: • 남과 북이 독자적인 주권을 보유한 상태로 남한에서 북한으로 유입될 수 있는 것은 북한에 유리한 정보, 자금, 친북인사 등일 것이며 자유, 인권, 민주적 가치 등이 유입될 가능성은 거의 없다. 반면에 북한은 제한 없이 모든 정보를 남한으로 흘려보낼 것이다. 북한 발 가짜뉴스, 선전선동, 프로파간다들이 남한에 넘쳐날 것이며 진영으로 갈라진 한국은 이를 감당해 낼 여력이 없다.

- 독일 일간지 『남독신문(*Süddeutsche Zeitung*)』의 2022년 8월 11일자 보도가 우려했다. 보도의 타이틀은 “북한은 어떻게 어린이들을 프로파간다에 이용하는가(Wie Nordkorea kleine Kinder für Propaganda benutzt)”이며 내용 중에는 “프로파간다는 김정은 생존비결의 절반”이라는 기사가 포함되어 있다.¹⁹¹⁾
- 프로파간다에 관한 보도는 독일 뿐 아니라 유럽 여러 매체에서 보도하고 있다.

<https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/10_volkskammer-200884> (검색일: 2023.6.8.).

191) “Propaganda ist das halbe Überleben für Nordkoreas Machthaber Kim

결국 1국 2체제는 북한의 낮은 단계 연방제의 최종 목표인 북한 주도의 통일로 귀결될 것이 뻔하다. 개인의 견해를 앞세워 통일 무관심, 통일 불필요 의견을 보이는 20~30대의 남북 평화공존론도 희망 고문이다. 남북이 평화공존하는 가운데 자유롭게 왕래하고 소통할 수 있다면 통일 효과가 되지 않겠냐는 의견인데 가능하지 않다. 다만 이것이 북한이 정상국가라는 가정 하에 만들어진 주장이라면 동의하기 어렵다. 8천만 명의 미래가 달린 통일인데 “통일을 위한 통일”에 동조할 수 없다. 적어도 자유·시장·인권 등 가치가 보장되는 통일이어야 한다. 독일이 성공할 수 있었던 것은 통일과정에서 자유와 시장을 지켜냈기 때문이다.

다. 울리히 블룸(Ulrich Blum)과 코리아 카탈로그

블룸은 최초로 독일통일의 현실화를 예견했던 학자다. 그는 1989년 초, 내독성에 “통일을 가정한 대비책이 마련됐느냐?”라는 서한 발송해 9개월 후 “대비책이 없다”는 답장을 받았는데 이날 베를린 장벽이 붕괴했다.¹⁹²⁾ 그는 통일의 시대에 동참하기 위해 서독 밤베르크 대학을 떠나 동독 할레 대학 교수로 이직해 통일 및 동독 재건에 대한 연구에 집중해 왔다. 그는 2012년 서울에서 개최된 한 통일포럼에서 유우익 장관 대면한 후, ‘한국들에게는 독일인의 가슴 속에 흘렀던 통일을 향한 끓는 피를 찾아볼 수 없었다’며 ‘특히 젊은이들이 통일 시 비용 때문에 대한민국 몰락을 두려워했다’고 회상했다. 그 이유는 서독도 감당하기 어려운 통일비용을 한국이 감당하기 역부족이라는 것이었다. 블룸은 콜의 통일관을 인용하며 분단국 한국인들의 희박한 통일의식에 의문을 제기하기도 했다.

독일 시사주간지 디차이트(*Die Zeit*)는 2013년 4년 28일에 게재된

Jong un,” *Süddeutsche Zeitung*, 2022.8.11.
192) 박상봉, “코리아 카탈로그,” 『동아일보』, 2013.6.14.

칼럼 “북한재건”에서 한국이 독일의 통일 시행착오로부터 배워야 할 “코리아 카탈로그”¹⁹³⁾를 제안했다. 그는 이 제안을 한국통일을 위한 교과서로 불렀다. 다음은 코리아 카탈로그에 소개된 제안들이다.¹⁹⁴⁾

- ❶ 재산권 반환이 아니라 보상을 원칙으로 할 것을 권유한다.
- ❷ 인프라 촉진법을 주문한다.
- ❸ 북한 기술자 보호 및 활용하라.
- ❹ R&D 및 공장 설비 등 직접투자를 주문한다.
- ❺ 인민군 조직을 활용하라.
- ❻ 북한 지하자원의 가치를 활용하라.

코리아 카탈로그 이외에도 다음과 같은 실책들이 거론되고 있다. 무엇보다 콜 정부가 지나친 낙관론보다 신중론을 택했어야 했다는 비판이다. 콜 정부는 초기 통일비용에 필요한 재정을 세금을 인상하지 않고 감당할 수 있다고 장담해 혼란을 키운 바 있다. 무혈혁명을 이끌어 통일을 가능케 한 동독인들에게 과도한 보상을 약속한 것도 개선해야 할 사안으로 거론되고 있다.

실제로 독일은 통일 후 20년 동안 1조 유로 이상의 재정을 동독 사회보장을 위해 지출했다. 총 통일비용의 60~70%에 달하는 규모였다.¹⁹⁵⁾ 일반적으로 정부가 통일비용을 조달하는 방법은 긴축재정, 세금 인상, 대외차관이었다. 콜은 추가 세금인상 없이 동독 인민재산을 판매하고 부족분은 대외차관을 통해 충당하면 될 것으로 판단했다. 그런데 통일 1년 만에 동독재건을 추진하며 오산이었음을 깨달았다. 통일 전

193) 연구자는 코리아 카탈로그를 2013년 6월 14일 동아일보에 번역해 소개한 바 있다. 박상봉, “코리아 카탈로그,” 『동아일보』, 2013.6.14.

194) Stefan Locke, “Korea - Aufbau Fernost,” *Die Zeit*, 2013.4.25.

195) “Zwischen 1990 und 2014: Mehr als eine Billion Euro flossen in ostdeutsche Sozialsystem,” *Focus*, 2014.5.4.; 박상봉, “독일 통일경제의 통합과정,” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비연구』 (성남: 세종연구소, 2015), p. 96.

대외채무가 GDP의 1% 내외에 불과했던 것이 통일 3년차부터 2~3%로 급증했다. 부채 규모가 아니라 증가 속도가 문제였다. 재정은 악화하고 이자부담도 짐이 되어 통일 7년차인 1996년 1,300억 DM을 이자로 지급해야 했다.¹⁹⁶⁾

라. 프라이카우프와 상호주의

(1) 서독 물자차관(Warenkredit) 거부와 프라이카우프

1961년 8월 13일은 울브리히트의 배반의 날(베를린 장벽)이었다. 그런데 울브리히트는 장벽 구축 10개월 만에 서독 정부에게 31억 마르크 상당의 물자차관을 장기저리로 지원해달라고 요구했다. 이런 모순된 상황을 2012년 일간지 디벨트와 세계적인 시사주간지 슈피겔은 동독이 아데나워 총리에게 돈을 구걸했다고 보도했다.¹⁹⁷⁾ 당의 자존심이 짓밟혔지만 악화일로에 있는 경제를 살리기 위한 고육지책이었다.

1961년 산업생산은 물론 농업생산도 급감했으며 중국이나 소련의 도움도 기대하기 어려운 상황에서 영국에게 대규모 차관을 요구했으나 거절당한 후, 서독 본 정부의 문을 두드린 것이었다. 울브리히트의 항변도 점입가경이었다. 장벽을 세우기 전까지 동독인의 탈출로 300억 마르크 손해가 발생했다며 보상하라는 취지였다. 탈출자가 대부분 전문인력으로 숙련공, 의사, 기술자들로 이들을 양성하는 비용을 부담하라는 논리였다.¹⁹⁸⁾

서독은 베를린 장벽으로 인한 정신적, 물리적 충격에는 침묵한 채

196) Kirschen Jacobsen, "Die Finanzierung der deutschen Einheit 1990~1997," Diplomarbeit der FUB, 1998; Deutsche Bundesbank, "Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Vereinigung," *Monatsbericht*, vol. 45 (1993), pp. 43~57.

197) BpB, "Der Warenkreditwunsch der DDR von 1962," 2012.7.25., <www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/139628/der-warenkreditwunsch-der-ddr-von-1962/> (검색일: 2023.8.20.).

198) *Ibid.*

손해배상을 주장하는 동독을 인정할 수 없었다. 장벽과 관련한 정치적 영향은 배제한 채 경제적 손해만 거론하는 억지였다. 이런 억지에 서독은 물자차관을 제공하는 조건으로 베를린 장벽 무효 및 동서 베를린 간 자유로운 왕래를 제시했다. 올브리히트로서는 절대 수용할 수 없는 조건이었고 물자차관을 통해 부족한 외화를 해결하려 했던 계획도 수포로 돌아갔다.

이런 상황에서 동서독 연결 브로커 서독 중재인이었던 변호사 슈탕에(Stange)가 장벽 구축 1년 만인 1962년 말 동베를린에서 동독 중재인 변호사 포겔(Vogel)을 만난 후 다음과 같은 소식을 전해왔다. 동독이 정치범과 물자를 교환할 용의가 있다는 소식이었다.¹⁹⁹⁾ 소위 프라이카우프였다. 서독이 동독이 요구한 물자차관을 최종적으로 거절한 시점이었다.

(2) 상호주의

서독의 대동독 지원은 다음과 같은 원칙에 따라 이루어졌다. 우선 동독의 공식적인 요청을 전제로 했다. 둘째, 동독 지원이 일방적으로 유리한 것인지, 서독에 얻을 수 있는 이익은 무엇인지를 판단했다. 대표적인 사례가 정치범 프라이카우프로 서독의 돈과 인권을 맞바꾼 것이었다. 또한 1983~84년에 이루어졌던 대동독 차관 19.5억 마르크 지원도 상호주의를 적용한 사례였다. 반대급부는 다음 3가지였다: △ 동서독 국경에 설치된 71,000기 자동발사총 SM70 해체, △ 청소년 방문시 동독 마르크화 환전 의무 폐지, △ 동독인의 서독 여행 조건 완화 및 서독인 동독 방문절차 간소화.²⁰⁰⁾ 당시 탈출 중 자동발사총이 발사되어 사망한 동독인은 약 140여 명에 달했고 동독의 외화벌이 목적용 1:1 의무 환전도 서독인의 동독 방문을 어렵게 했다.

199) *Ibid.*

200) “Das Ende der “Todesautomaten” in der DDR,” *NDR*, 2021.4.28.

그리고 서독-베를린을 연결하는 세 개의 고속도로 증축 및 유지였다. 서독-서베를린 교통은 차량으로 두 지역을 연결하는 통로였고 동독은 매년 수십 억 마르크의 통행료를 받아 외화부족을 채웠다. 하지만 이 구간은 부국 서독과 빈국 동독을 현장에서 확인하는 자리가 되었다. 트라반트, 바르트부르크²⁰¹⁾ 운전자들이 포르쉐, 벤츠, BMW, 아우디를 보며 어떤 생각을 했을까. 서독의 자유와 풍요로움을 향한 동경이었다.

마. 북한은 제로베이스가 낮다

북한은 산업기반이 파폐하고 낙후한 경제빈국이다. 이에 비해 동독은 사회주의권에서는 모범적인 나라였다. 하지만 통일 후 동독의 경제 상황이 국제화에 노출되자 경쟁력을 갖춘 기업은 생각보다 적었다. 국제경쟁 상황 속에서 8,400여 기업 중 2/3가 청산되어야 했지만 대량 실업과 같은 부작용이 커 1/3을 구제금융으로 생명을 연장해야 했다. 많은 혈세가 투입됐다. 5G 시대에 3G를 생산하는 기업을 지원했다. 동독에는 이런 경쟁력이 다한 기업이 널려 있었다.

반면에 북한은 경제적으로 황무지와 같다. 철거할 낙후기업이 없으니 황무지에 새 기술, 새 자본을 들여 새로운 산업기지를 만들면 된다. 북한 재건이 동독 재건보다 쉽다는 반증이다. 구도시를 개발하는 것보다 황무지에 신도시를 건설하는 것이 쉽다는 평범한 진리는 바로 북한을 두고 하는 말이다. 돌이켜보면 동독은 구도시였다.

자본주의는 변화를 전제로 한다. 시대적 변화에 맞춰 낡은 구조를 새로운 구조로 대체하지 못하는 시장은 도태될 수밖에 없다. 이 과정에서 치열한 싸움이 벌어지는데 전자가 승리하면 시장의 효율은 급락하게 되고 경쟁력을 상실하게 된다. 소위 숨페터가 강조한 혁신을 의미한

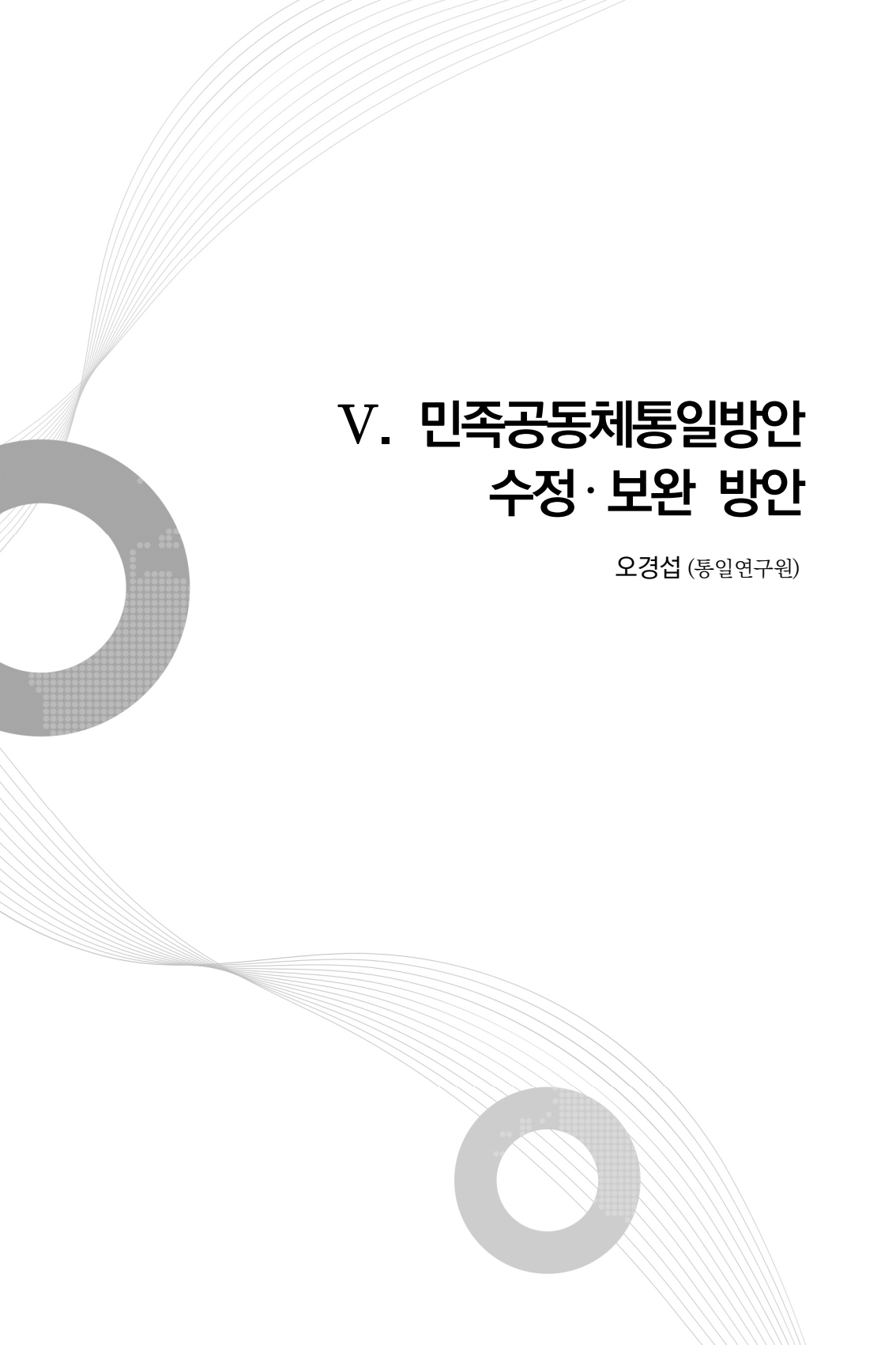
201) 동독은 트라반트와 바르트부르크 등 2종의 승용차를 생산했다. 2기통으로 차체는 철이 부족해 특수 플라스틱으로 제작됐다.

다. 즉 창조적 파괴는 자본주의 시장경제 생존의 절대조건이다. 이 과정에서 기득권(시민단체, 노조 등)의 반발이 거세 이를 조정하기가 쉽지 않다.

일본과 독일이 2차 세계대전에서 참패하고 모든 산업 기반이 파괴했음에도 불구하고 불과 4반세기 만에 세계 1, 2위 대국으로 우뚝 설 수 있었던 것은 전쟁이 낳은 구조를 일시에 파괴했기 때문이다. 이후 두 나라는 자본과 기술을 투입해 산업 및 노동 구조를 새롭게 만들어 경쟁력을 확보할 수 있었다.

슈피겔은 2010년 9월 27일, 유럽 주변국들이 독일통일을 반대하는 이유에 대해 기존의 정치적 이유와 달리 경제적 요인에 기인한다고 보도해 여러 전문가들을 놀라게 했다. 동독경제는 다이아몬드 원석으로 서독의 자본과 기술이 결합하면 찬란한 다이아몬드 보석으로 거듭날 것이라는 보도가 시사하는 바가 크다.²⁰²⁾

202) “Allein gegen alle,” *Der Spiegel*, 2010.9.27., p. 45.



V. 민족공동체통일방안 수정·보완 방안

오경섭 (통일연구원)

1. 헌법정신에 기초한 통일 추진

한국 정부는 국가의 기본적 가치 질서에 관한 국민적 합의로 정한 헌법의 규범을 준수할 의무가 있다. 한국 정부의 통일정책과 통일방안은 헌법정신에 기초해야 한다. 그러나 일부 전문가들이 제기하는 민족공동체통일방안의 수정·보완 방안은 헌법정신에 배치되는 내용을 포함한다. 이들은 단일국가 수립을 반대한다. 단일국가 수립은 무력 통일을 통해 가능하고, 북한 붕괴에 의한 흡수통일을 초래함으로써 북한의 내적 식민지화 현상과 국가통합 실패로 인한 차원이 다른 분단을 초래할 수 있다고 주장한다.²⁰³⁾ 이들이 주장하는 최종적 형태의 통일방안은 2체제 2국가가 공존하는 남북 연합이다.²⁰⁴⁾

민족공동체통일방안의 수정·보완에 대한 논의는 헌법에서 규정한 통일 관련 조항을 위배하지 않는 범위 내에서 진행해야 한다. 한국 정부는 헌법의 통일 관련 조항을 위반하는 통일을 추진할 수 없기 때문이다. 헌법은 <표 V-1>와 같이 대한민국 영토와 북한의 법적 지위, 통일의 당위성과 방법, 대통령의 통일 추진 의무 등에 관한 조항을 둔다.

<표 V-1> 헌법의 통일 관련 조항

전문	우리 대한민국은…평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고…
제3조	대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
제4조	대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.
제66조	③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.

203) 정영철, “국가-민족 우선의 통일론에 대한 성찰,” 『통일인문학』, 제74집 (2018), p. 233; 최완규, “제1장 통일담론의 두 가지 패러다임: 국가담론인가 민족담론인가,” 박순성 외, 『통일논쟁: 12가지 쟁점, 새로운 모색』 (파주: 한울아카데미, 2015), pp. 39~40.

204) 김병로, “남북통일방안, 어떻게 발전시켜야 하나,” 2022 민화협 통일정책포럼 자료집, 2022, pp. 39~48.

제69조	대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다. “나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”
제72조	대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

출처: 한명섭, “헌법을 통해 본 민족공동체통일방안,” 통일연구원 자문회의, 2023.5.26.

한국 정부는 헌법 제3조와 제4조를 기반으로 통일을 추진해야 한다. 먼저 헌법 제3조는 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 규정한다. 대한민국 영토는 헌법 제3조에 따라 북한 지역을 포함한다. 헌법 제정 당시 영토조항을 둔 이유는 “대한민국 헌법은 결코 남한에서만 시행되는 것이 아니고 우리나라의 고유의 영토 전체에 시행되는 것이라는 것을 명시”²⁰⁵⁾하기 위한 것이다.

또한 헌법 제3조는 대한민국이 한반도에서 정통성과 법통성을 갖는 유일한 국가라는 자격을 부여한다. 휴전선 이북 지역은 반국가단체인 조선민주주의인민공화국이 불법적으로 점령한 미수복지역이다. 대한민국은 헌법 제3조에 기초해서 북한지역을 수복해야 한다.²⁰⁶⁾ 1991년 남북기본합의서는 헌법 제3조를 감안해 남북 관계를 국가 간 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계로 규정했다.

헌법 제3조와 헌법 제4조는 통일의 당위성을 명문화했다. 한국 정부는 헌법 제3조 영토조항에 따라 당연히 통일을 추진해야 한다. 또한 헌법 제4조는 대한민국이 통일을 지향한다고 명시함으로써 통일을 당위적으로 추진할 과제로 규정했다. 헌법 제66조와 제69조는 조국의

205) 유진오, 『헌법해의』 (서울: 명세당, 1949), p. 50, 재인용: 김병기, “통일 관련 헌법 개정 사항 연구: 통일 절차 규정을 중심으로,” 국회사무처 정책연구용역 최종보고서, 2018, p. 24.

206) 김병기, “통일 관련 헌법 개정 사항 연구: 통일 절차 규정을 중심으로,” pp. 24~25; 제성호, “헌법상 통일관련 조항을 둘러싼 주요 쟁점: 법적 논리와 개정문제를 중심으로,” 법제처 연구보고서, 2008, p. 92; 한명섭, “헌법을 통해 본 민족공동체통일방안,” 통일연구원 자문회의, 2023.5.26.

평화적 통일을 대통령의 의무로 규정했다. 한국 정부가 통일을 추진하느냐 마느냐는 논란의 대상이 될 수 없다. 한국 정부는 헌법에서 규정한 대로 남북한의 평화적 통일을 추진해야 한다.

헌법 제4조는 통일의 방법을 규정했다. 한국 정부는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 추진해야 한다. 자유민주적 기본질서는 “모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재나 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치·자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서”를 의미하고, “기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립”을 보장한다.²⁰⁷⁾

자유민주주의는 다음과 같은 구성 요소를 갖는다. 첫째, 정기적이고 자유롭고 공정한 선거 경쟁, 보편적 참정권, 유권자에게 직간접적으로 책임을 지지 않는 군대 또는 기타 사회 및 정치세력을 위한 유보된 권력 영역의 부재를 요구한다. 둘째, 규칙적이고 자유롭고 공정한 경쟁 선거를 통해 보장되는 피지배자에 대한 통치자의 수직적 책임성과 공직자들 사이에 수평적 책임을 요구한다. 이것은 행정부의 권력을 제한해서 입헌주의, 법의 지배, 심의과정을 보호한다. 셋째, 개인·집단의 자유, 정치적·시민적 다원주의에 대한 광범위한 조항을 포함한다. 경쟁적인 이해관계와 가치들은 정기적 선거를 넘어 표현(articulation)과 대의권의 다양하고 진행되는 과정을 통해 표현하고 경쟁할 수 있다.²⁰⁸⁾

한국 정부는 남북한 주민들의 인권을 보장하는 제도적 장치인 자유민주적 기본질서에 기초하지 않는 통일을 추구할 수 없다.²⁰⁹⁾ 자유민주

207) 헌법재판소 1990.4.2. 선고 89헌가113. 한명섭, “헌법을 통해 본 민족공동체통일방안,” 통일연구원 자문회의, 2023.5.26.

208) Larry Diamond, “The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy,” *Institute for Advanced Studies Vienna Political Science Series*, No. 45 (1997), p. 8.

209) 김병기, “통일 관련 헌법 개정 사항 연구: 통일 절차 규정을 중심으로,” p. 24.

적 기본질서에 기초한 통일은 북한 헌법과 노동당 규약에서 규정하는 수령의 유일적 지배, 공산당 일당독재, 개인의 자유 침해, 국유제와 개인 소유권 불허, 정권 차원에서 이루어지는 광범위하고 지속적인 인권침해 등을 해결하지 못한 북한과 통일을 배제한다. 민족공동체통일방안에서 규정한 완전한 통일국가 형성은 북한 주민들의 자유로운 선거(보통·평등·직접·비밀 선거)에 의해 선출된 정부와 합의하고, 남북한 주민들의 동의를 받아 자유민주적 기본질서에 기초해서 추진해야 한다.

한국 정부는 무력 통일을 배제하고, 평화적 통일을 추진해야 한다. 헌법 제4조는 한국 정부가 평화적 통일을 추진해야 한다고 명시함으로써 무력 통일을 추진하지 않도록 제한했다. 평화적 통일은 헌법 전문, 제66조, 제69조에서 반복된다. 남북한 통일과정에서 무력의 사용은 헌법정신에 부합하지 않는다.²¹⁰⁾ 한국 정부는 무력 통일을 추구하지 않고, 평화적 수단과 방법을 통해 통일을 추진해야 한다.

210) 위의 글, p. 23.

2. 민족적 정체성 회복

민족적 정체성은 각 민족이 자신의 국가를 형성해야 한다는 민족주의의 열망을 성취하려는 강력한 정치적 힘이다.²¹¹⁾ 남북한은 민족적 정체성을 회복하기 위해 민족통일을 추구한다. 민족통일은 남북한이 하나의 민족으로서 오랜 민족의식을 기반으로 단일한 국가를 구성해야 한다는 집합적 의지에 근거한다.²¹²⁾ 남북한은 단일민족으로서 오랫동안 단일국가를 유지했으므로 체제와 이념의 차이를 뛰어넘어 민족통일을 실현해야 한다.²¹³⁾

남북한은 분단 이후 다양한 방식으로 민족통일을 추진했다. 북한은 무력 통일을 목표로 기습 남침을 감행했다. 그러나 무력에 의한 통일은 실현되지 않았다. 6.25전쟁은 남북한의 갈등과 대립을 격화시켰다. 남북한은 체제경쟁과 이념 대립이 격화하는 상황에서도 민족통일을 제안했다. 1972년 「7.4 남북공동성명」에서는 통일 3원칙의 하나로 ‘민족대단결’에 합의했다.²¹⁴⁾ 1991년 채택된 「남북기본합의서」는 “남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라 「7.4 남북공동성명」에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인”한다고 명시했다.²¹⁵⁾

남북한은 통일을 염두에 두고 남북한 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정했다.²¹⁶⁾ 남북한의 통일정책은 같은 민족이므로 통일해야

211) 로드 헤이그·마틴 해롭 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 19.

212) 박명규 외, 『연성복합통일론』, p. 19, pp. 23~24; 안병욱, “총론: 한반도 통일국가의 목표와 체제,” 한겨레신문사 편, 『한반도 통일국가의 체제구상』 (서울: 한겨레신문사, 1995), p. 13.

213) 박찬승, 『민족·민족주의』 (서울: 소하, 2010), pp. 105~112; 정영철, “국가-민족 우선의 통일론에 대한 성찰,” pp. 235~238.

214) 김에스라, “민족공동체통일방안의 개선을 위한 주요 쟁점에 관한 논의,” 통일연구원 자문회의, 2023.5.17.

215) 국가기록원 기록으로 보는 남북회담, “남북기본합의서,” <https://theme.archives.go.kr/next/unikorea/1991/cont1991_4.do> (검색일: 2023.8.20.).

216) 위의 글.

한다는 당위성에 기초했다. 노태우 정부는 한민족의 민족공동체를 바탕으로 하나의 국가를 수립해야 한다는 기본 철학을 가지고, 민족공동체통일방안을 제시했다. 민족공동체통일방안은 오랜 전통과 역사적 배경을 공유한 남북한이 하나의 민족공동체를 형성하고, 이를 기초로 하나의 국가 제도를 수립하는 통일방안이다.²¹⁷⁾

그러나 남북한이 같은 민족이므로 서로 다른 체제와 이념을 기반으로 통일을 실현할 수 있다는 주장은 비현실적이다. 남북 관계의 역사는 체제와 이념의 대립이었고, 남북한이 자기의 체제와 이념으로 통일을 실현하기 위한 과정이었다. 남북한이 서로 다른 체제와 이념을 유지한 채 협상을 통해 통일하는 것은 권력의 속성에 비추어 볼 때 불가능하다. 남북한은 자유민주적 기본질서에 기초해서 하나의 체제로 평화적 통일을 추진해야 한다. 이에 관해서는 다음 절에서 자세히 분석한다.

최근 일부 전문가들은 민족통일론을 비판한다. 첫째, 민족통일론의 목적은 민족 단일성 회복과 민족 재결합이 아니고, 흡수통일과 남한의 이념과 자본의 통일한국 지배라고 비판한다.²¹⁸⁾ 그러나 이러한 비판은 민족공동체통일방안에 관한 오해에서 비롯된 것이다. 민족공동체통일방안은 어느 일방에 의한 강압적인 흡수통일을 반대한다. 최종적인 통일국가 수립은 남북한 주민들이 각각 자유로운 선거를 통해 결정해야 한다. 남북한 통일은 남북한 주민들의 다수가 동의·합의할 때 추진할 수 있다. 남북한 중에서 어느 일방이 반대한다면, 통일은 이루어질 수 없다.

둘째, 젊은 세대에게는 민족적 감성에 기초한 통일론이 설득력이 없다고 비판한다.²¹⁹⁾ 서울대 통일평화연구원의 2022 통일의식조사에

217) 김천식, “민족공동체 통일방안 검토,” 통일연구원 자문회의, 2023.4.11.

218) 서보현, “통일문제의 평화학적 재구성,” 『한국민족문화』, 제63호 (2017), p. 39.

219) 정영철, “국가-민족 우선의 통일론에 대한 성찰,” p. 245; 노현중, “민족통일론에서 시민통일론으로: 민족주의 통일론의 위기와 대안,” 『사회사상과 문화』, 제21권 3호 (2018), pp. 10~11.

서는 통일이 필요한 이유에 관한 질문에 대해 ‘같은 민족이니까’ 통일해야 한다는 응답이 50대(46.8%)와 60대(50.3%)는 거의 50%에 달하지만 19~29세(33.9%)와 30대(32.8%)는 33~34%로 낮다고 발표했다.²²⁰⁾ 이 보고서는 20~30대 젊은 세대에서 민족통일 논리가 설득력이 없다고 주장한다. 그러나 20~30대 젊은 세대에서 같은 민족이니까 통일해야 한다는 응답은 33~34%를 유지한다. 한국 정부가 20~30대 젊은 세대에서 30% 정도의 호소력을 가진 민족통일 논리를 포기할 이유가 없다. 또 설문조사에서 ‘같은 민족이니까 통일해야 한다’는 주장에 대한 찬반을 묻는다면, 민족통일 주장에 찬성하는 응답은 더 증가할 것으로 예상된다.

셋째, 민족통일은 다문화사회로 급속하게 변화하는 한국의 현실에 부합하지 않는다고 비판한다. 민족공동체의 개념은 다문화주의를 수용하고, 다문화사회를 포함하는 내용으로 진화해야 한다고 주장한다.²²¹⁾ 다문화사회에서 통일은 남북한 주민들과 새로운 사회구성원들이 함께 생활하기 위해 다문화주의를 포함해야 한다. 또한 통일의 주체는 종족적(ethnic)·문화적 민족을 넘어 다양한 종족적·문화적 속성을 지닌 집단들을 포괄해야 한다. 민족공동체의 범주는 다양한 가치·이념·종교가 공존하고 다양한 주체들의 자유롭고 새로운 연계와 결합이 만들어지는 다중적·복합적 통일을 추진해야 한다.²²²⁾ 통일한국의 민족주의는 통일한국 시민들 사이의 내부 인종, 종교 및 민족 계층을 합법화해야 한다.²²³⁾

220) 서울대학교 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』 (시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), pp. 34~35.

221) 여현철, “민족공동체 통일방안 계승 및 발전에 관한 논의,” 통일연구원 자문회의, 2023.5.17.

222) 김창근, “다문화주의와 한반도 통일론,” 『윤리연구』, 제88호 (2013), pp. 256~258.

223) Harris Mylonas and Maya Tudor, “Nationalism: What We Know and What We Still Need to Know,” *Annual Review of Political Science*, vol. 24 (2021), p. 111.

넷째, 민족주의에 기반한 통일국가는 종족적·배타적 민족주의로 변할 위험이 있다고 비판한다.²²⁴⁾ 모든 민족주의가 친사회적 행동을 유발하는 것은 아니다. 일부 정치지도자들은 권력을 획득하고 유지하기 위해 민족주의를 활용한다. 그러나 민족주의가 항상 민주주의를 파괴하고 전쟁을 일으키거나 소수자를 소외시킨 것도 아니다. 모든 민족주의자가 인종주의자인 것도 아니다. 민족주의는 18세기 후반 이후 자유와 정의를 위한 운동을 주도했다. 민족주의는 현대 사회에서 사회적 연대의 핵심 원천으로써 민주주의, 복지 국가와 같은 더 높은 수준의 정치적 선을 지원할 수 있다. 인종적·민족적 편견에 치우치지 않은 민족주의자들은 이민자와 난민에 대해 포용적이고, 공동의 시민 공간을 공유하는 다른 집단에 대한 공정한 대우와 동족에 대한 애착을 조화시킨다.²²⁵⁾

통일한국은 민족주의와 다양한 구성원의 자발적 참여를 보장하는 시민권, 관용과 조화를 추구하는 민주주의, 국제사회의 평화와 협력을 추구하는 국제주의를 결합해야 한다. 시민권·민주주의·국제주의가 결합한 민족공동체는 자발적인 시민공동체로 발전할 수 있다. 민족의 이익과 개인이나 집단의 이익이 조화를 이루고 조정될 수 있다.²²⁶⁾

민족통일을 둘러싼 논란은 독일 통일과정에서도 제기됐다. 서독인들은 민족의 단일성이 존재한다는 생각으로부터 멀어졌다. 분단이 길어지면서 통일이 멀게 보였고, 분단 상황만 경험한 새로운 세대가 성장했기 때문이다. 특히 새로운 세대는 자유와 부자유, 민주주의와 독재의 차이를 구별할 능력을 상실했다. 복지는 당연히 생각했고, 동독과 공산주의에도 미래가 있다고 생각했다.²²⁷⁾ 그러나 헬무트 콜은 민족의

224) 김창근, “다문화주의와 한반도 통일론,” p. 265.

225) William A. Galston, “Twelve Theses on Nationalism,” Brookings, August 12, 2019, <[brookings.edu/articles/twelve-theses-on-nationalism/](https://www.brookings.edu/articles/twelve-theses-on-nationalism/)> (Accessed May 15, 2023).

226) 김창근, “다문화주의와 한반도 통일론,” pp. 265~266.

식이 “기분에 따라 받아들일 수도 있고 버릴 수도 있는 임의적 가치”가 아니고, 동서독 사람들이 한민족이라는 것은 논쟁의 여지가 없다고 생각했다.²²⁸⁾

*우리들은 분단으로 인해 민족을 하나로 묶어주는 공통성이 약화 되었음에도 불구하고 예나 지금이나 독일 민족인 것이다. 같은 민족 공통성 붕괴가 더 이상 계속되어서는 안 되며, 그에 대한 조치로 우리들은 독일인의 단일 의식을 강화해야 했다. 그러기 위해선 국가 통일 목표와 민족과 국가의 정체성 회복을 고수해야 한다는 것이 우리들의 생각이고 또 기본법에 대한 우리의 입장이 었다.*²²⁹⁾

헬무트 콜은 좌파 지식인들의 반대에도 불구하고, 통일의 목표를 독일 민족의 공통성과 정체성 회복으로 제시했다. 많은 좌파 지식인들은 공개서한과 서명 운동을 통해 대독일 민족주의를 경고했다.²³⁰⁾ 그러나 헬무트 콜은 동서독 통일과정에서 독일 민족의 공통성과 정체성 회복이라는 원칙을 고수했다. 통일독일이 민족의 공통성과 정체성 회복을 고수했다고 해서 종족적·배타적 민족주의로 변하지도 않았다.

한국 정부는 민족적 정체성과 민족적 동질성을 회복하기 위해 남북한의 통일을 실현해야 한다는 것을 통일의 당위성으로 활용해야 한다. 민족은 같은 문화를 공유하고, 분명하게 구획된 영토에 귀속되어 있고, 공동의 과거와 미래에 대한 공통의 계획을 가지고, 자결권을 주장하면서 하나의 공동체를 형성하려고 하는 인간 집단이다.²³¹⁾ 한민족은

227) 헬무트 콜 지음, 김주일 옮김, 『나는 조국의 통일을 원했다』 (서울: 해냄, 1998), pp. 23~24.

228) 위의 책, p. 23.

229) 위의 책, p. 23.

230) 위의 책, p. 200.

단일한 민족적 정체성을 공유하고, 지리적으로 한반도에 거주했고, 통일신라 이후 중앙집권적 단일국가를 형성하면서 강한 민족적 동질성을 가지고 있다.²³²⁾ 한국 정부는 남북한 통일과정에서 민족적 정체성과 동질성 회복을 통일의 당위성을 설명하는 논리로 활용해야 한다.²³³⁾ 민족통일은 한국 국민뿐만 아니라 북한 주민들의 통일 열망을 지속하는 데도 중요하다. 민족은 남북한을 자연스럽게 연결하는 고리이다. 민족적 정체성은 통일국가 건설과정에서 구성원들의 자발적 참여와 지지를 확보하게 한다.²³⁴⁾

한국 정부는 같은 민족이니까 통일해야 한다는 논리를 기반으로 통일의 당위성을 주장해야 한다. 한국 국민의 약 42.3%는 같은 민족이니까 통일해야 한다는 생각을 지지한다.²³⁵⁾ 한국 정부가 추진하는 통일정책의 목표는 민족적 정체성을 가진 남북한을 하나로 통일하는 것이다. 통일한국에서 민족은 남북한 주민은 물론이고 한반도에서 거주하는 다문화 집단을 포함해서 공통의 가치·문화·규범에 일체감을 기반으로 재구성해야 한다.²³⁶⁾ 통일한국의 지도자들은 인종적·민족적 편견에 치우치지 않고, 통일한국을 구성하는 모든 다문화 집단을 공정하게 대우하면서 동족에 대한 애착을 조화시켜야 한다. 통일한국은 자유·평등·박애·민주주의·인권·시장경제·정의·복지 등 인류의 보편적 가치에 기초한 통일국가를 지향해야 한다.²³⁷⁾

231) M. Guibernau, *Nations Without States: Political Communities in a Global Age* (Cambridge and Malden, MA: Polity, 1999), p. 14, 재인용: 로드 헤이그·마틴 헤를 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』, p. 17.

232) 조민 외, 『통일대계 탐색연구』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 12~13; 박종철, “민족공동체통일방안의 주요 쟁점과 수정·보완방향,” 통일연구원 자료회의, 2023.3.29.

233) 전재성·김병로·이주승, “민족공동체 통일방안 계승 및 발전방안 공론화,” p. 37.

234) 이경식, “통일의 구체적 작동 메커니즘으로서의 민족주의,” 『한국시민윤리학회보』, 제15집 (2002), pp. 258~260.

235) 서울대학교 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, pp. 38~39.

236) 박종철, “민족공동체통일방안의 주요 쟁점과 수정·보완방향,” 통일연구원 자료회의, 2023.3.29.

3. 점진적·단계적 통일과 남북연합 단계 보완

남북한은 통일의 방법과 속도에 관한 역사적 경험을 공유한다. 북한은 무력 통일을 목적으로 6.25전쟁을 일으켰다. 북한의 무력통일 시도는 실패했다. 한국 정부는 통일 추진 과정에서 6.25전쟁과 같은 비극을 반복하지 않기 위해 헌법에 무력 통일을 배제하고 평화적 통일을 명시했다. 또 남북한은 선거나 정부 간 협상을 통한 평화적 통일방안을 상대방에게 제안했다. 그러나 정부 간 협상을 통한 평화적 통일은 실현되지 않았다.

통일의 속도는 급진적 통일과 점진적·단계적 통일을 제안했다. 민족공동체통일방안은 남북한 정부의 합의를 통한 평화적 통일을 추구하고, ‘화해·협력 단계→남북연합 단계→통일국가 완성 단계’의 3단계를 거치는 점진적·단계적 통일 방안이다. 점진적·단계적 통일은 통일의 상대방인 북한이 받아들일 수 있는가, 통일비용을 최소화할 수 있는가, 남북한의 이질성으로 인해 발생하는 갈등을 줄여 사회통합을 추진할 수 있는가를 고려해서 내놓은 최적의 통일방안이었다.

점진적·단계적 통일방안은 통일방안의 논리구조 속에서 북한의 수용 여부, 통일비용, 사회통합 과정의 갈등을 완벽하게 해결한다. 체제와 이념이 서로 다른 2국가 체제인 남북한이 급격한 통일을 추진하는 과정에서 겪게 될 문제들을 점진적·단계적 통일을 추진함으로써 해결할 수 있다. 통일비용·사회통합 등 통일과정에서 발생하는 문제가 해결되지 않으면, 이러한 문제가 해결될 때까지 남북연합을 유지하면서 단일국가로의 통일을 늦추면 그만이다. 점진적·단계적 통일방안은 논리적으로 장점을 가지고 있다.

첫째, 점진적·단계적 통일에서 설정한 화해·협력 단계와 남북연합 단계는 통일의 상대방인 북한의 호응을 기대할 수 있다. 통일은 북한

237) 박명규 외, 『연성복합통일론』, p. 21.

정부가 호응해야 한다. 화해·협력 단계에서는 남북한의 동질성을 회복하고 신뢰를 구축할 수 있다. 남북연합 단계에서는 흡수통일을 배제하고, 상호 공존하는 통일을 추구한다.²³⁸⁾ 한국의 연합제와 북한의 연방제 통일방안은 한반도를 실효적으로 지배하는 두 개의 정치적 실체가 존재하고, 그러한 상대방을 부정하지 않고 화해와 협력의 대상으로 본다.²³⁹⁾ 점진적·단계적 통일방안은 다른 통일방안에 비해 북한 정부를 설득하기도 쉽다고 가정한다.

둘째, 남북한이 오랜 시간을 두고 점진적이고 단계적으로 남북한의 상호 개방의 확대, 접촉과 교류·협력을 증대시켜 민족사회를 통합하고, 이를 기초로 국가 제도의 통일을 추진하면 통일과정에서 발생하는 부작용을 줄일 수 있다.²⁴⁰⁾ 통일은 단기간에 실현될 수 없고, 남북한의 이질적인 체제와 제도가 변화하고 통합하는 시간이 필요하다. 또한 남북한 주민들이 불신과 오해를 해소하고 신뢰를 회복하고 동질성을 형성하는 과정이 필요하다.²⁴¹⁾ 남북한이 통일을 추진할 정도로 신뢰를 구축하지 못하고 이질적이라면, 화해협력 단계를 늘리고, 남북 연합과 완전한 통일을 뒤로 미뤄서 해결한다. 남북 연합도 통일과정에서 발생하는 통일비용과 사회적 갈등을 해결할 때까지 연장할 수 있다. 통일 이후 통일한국이 남북한 경제통합을 빠르게 추진하지 않고, 북한을 분리해서 관리한다는 생각도 점진적·단계적 통일의 연장선상이다.

셋째, 남북 연합은 남북한 통일과정에서 발생하는 통제 불능 상태를 관리할 수 있는 장치다. 즉, 남북한은 남북 연합을 통해 북한에서 발생할 수 있는 급변 상황을 통제하고, 북한 주민의 급속한 통일 열망을

238) 전재성·김병로·이주승, “민족공동체 통일방안 계승 및 발전방안 공론화,” p. 53.

239) 박민철, “연방제 통일방안에 대한 인문적 성찰과 통일론의 방향성,” 『통일인문학』, 제61집 (2015), p. 12.

240) 김천식, “민족공동체 통일방안 검토,” 통일연구원 자문회의, 2023.4.11.; 박민철, “연방제 통일방안에 대한 인문적 성찰과 통일론의 방향성,” pp. 7~8.

241) 박중철, “민족공동체통일방안의 주요 쟁점과 수정·보완 방안,” 통일연구원 자문회의, 2023.3.29.

관리할 수 있다.²⁴²⁾ 북한은 김정은 정권의 감시·억압 시스템이 약화하고 북한 주민들의 민주화 열망이 분출할 경우, 급변 상황에 빠질 수 있다. 남북 연합은 북한의 급변사태와 급속한 통일을 막을 수 있는 제도적 장치이다.

정책결정자들과 전문가들이 이질적인 2국가 체제를 통일하는 과정에서 발생하는 부작용을 최소화함으로써 통일에 따른 사회적 갈등과 통일비용을 줄이는 통일방안을 찾는 것은 당연하다. 남북한 통일이 엄청난 혼란을 가져올 것이라는 막연한 두려움은 통일에 대한 거부감을 확산시켰기 때문이다.²⁴³⁾ 한국 정부가 북한과 합의해서 통일의 속도를 조절한다면, 통일과정에서 발생하는 부작용을 해소하고, 통일비용을 줄일 수 있다. 통일에 따른 부작용이 해결될 때까지 완전한 1국가 체제의 통일을 늦출 수 있기 때문이다. 한국의 정책결정자들과 전문가들이 이러한 통일방안을 선호하는 것은 전혀 놀라운 일이 아니다.²⁴⁴⁾ 동서독 통일과정에서도 좌파 지식인들은 성급하게 동독을 흡수할 경우, 발생할 수 있는 경제적 부작용과 대독일 민족주의를 경고하면서 국가연합으로 나가야 한다고 주장했다.²⁴⁵⁾

그러나 점진적·단계적 통일론은 논리적으로 타당하지만 실현되기는 어렵다. 남북한이 서로 다른 체제와 이념을 유지한 상태에서는 국가연합에 합의하지 못할 것이기 때문이다.²⁴⁶⁾ 북한 정권이 국가연합을 위해 주권의 일부를 포기하는 일은 독재 권력의 속성상 일어나기 어렵다. 한국 정부도 분단 이후 남북 관계의 역사를 통해 볼 때, 민주주의를 수용하지 않는 북한 정권과 국가연합을 추진할 수 없다는 것을 알고 있을 것이다.²⁴⁷⁾

242) 조민 외, 『통일대계 탐색연구』, p. 26.

243) 이경식, “통일의 구체적 작동 메커니즘으로서의 민족주의,” p. 240.

244) 오경섭, “점진적·단계적 통일론,” 『세종논평』, No. 288 (2014).

245) 헬무트 콜 지음, 김주일 옮김, 『나는 조국의 통일을 원했다』, p. 200.

246) 한명섭, “헌법을 통해 본 민족공동체통일방안,” 통일연구원 자문회의, 2023.5.26.

247) 오경섭, “점진적·단계적 통일론.”

점진적·단계적 통일은 현실적인 내용으로 수정·보완해야 한다.

첫째, 남북 연합은 1체제 2정부로 수정해야 한다. 2체제 2정부의 남북 연합은 실현 가능성이 거의 없다. 남북 연합의 전제조건은 북한 주민이 자유 의사를 가지고 참여하는 자유 선거를 통해 민주 정부를 수립하는 것이다. 남북 연합을 추진하기 위해서는 북한이 공산주의와 계획경제 체제를 버리고, 자유민주주의와 시장경제 체제를 수용해야 한다. 수령유일 지배체제와 계획경제를 기반으로 하는 북한과 합의를 통한 남북 연합 수립은 권력의 속성상 거의 불가능하기 때문이다. 남북 연합은 북한 주민들이 찬성해야 한다. 북한 주민들이 자유 선거에 의해 민주 정부를 수립하고, 남북 연합 구성에 찬성해야 한다.

서독 정부는 동서독 통일과정에서 통일의 기본지침인 10개항 프로그램에 국가연합의 조건을 명확하게 제시했다. 콜 정부에서 구상한 통일과정은 계약공동체를 구성하고, 국가연합을 거쳐, 연방국가를 수립한다는 3단계안이었다.²⁴⁸⁾ 10개항 프로그램의 제5항은 국가연합의 조건을 명확하게 규정한다.

“제5항: 민주 국가와 비민주 국가 사이의 국가연합적 구조는 한마디로 난센스다. 그것은 동독에 민주화된 정부가 들어섰을 때만이 가능한 것이다. 먼저 자유선거가 있는 후에야 서독 정부는 공동정부위원회, 공동전문위원회, 그리고 공동의회 기구 등의 구성을 생각할 수 있을 것이다. 동독에 대한 지금까지의 정책은 분단의 고통을 덜고 민족 통일에 대한 의식을 각성, 강화하는 수준에서의 조그마한 조치들에 국한될 수밖에 없었다. 장차 동베를린에 자유 선거에 의한 정부가 탄생해 서독 정부의 파트너로 등장하면 새로운 형식의 제도적 협력이 단계적으로 이루어지고 또 확대돼 갈

248) 헬무트 콜 지음, 김주일 옮김, 『나는 조국의 통일을 원했다』, pp. 123~124.

것이다. 그렇게 하나로 자라 합쳐져 독일 역사를 면면히 이어주게 될 것이다. 독일의 국가 질서는 항상 국가연합과 연방국가라는 이름을 지녀왔다. 통일독일이 결국 어떤 모습을 갖게 될지 지금으로선 그 누구도 알 수 없다. 그러나 독일인이 원할 경우 통일은 올 것이라고 확신한다.”²⁴⁹⁾

서독의 콜 총리는 민주 국가와 비민주 국가 간의 국가연합이 불가능하다고 생각했다. 국가연합의 전제조건은 동독에서 자유선거를 통해 민주 정부를 수립하는 것이었다. 통일방안은 동서독이 국가연합을 거쳐 완전한 통일에 필요한 조치를 진행한 후에 통일 연방국가를 완성하는 것이었다.

남북한 통일도 동서독 통일과 크게 다르지 않을 것이다. 이질적인 2체제를 가진 국가들이 국가연합을 실현할 수 있다는 생각은 실현되기 어렵다. 이러한 맥락에서 「6.15 남북공동선언」 제2항 “남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”²⁵⁰⁾는 합의는 북한에서 민주 정부 수립을 전제로 했을 때 타당하다. 남북 연합은 남북한 화해 협력을 통해 북한에서 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 동질적 체제로 변화한 것을 전제한다. 남북한이 서로 다른 체제를 유지한 상태에서 남북 연합은 불가능하다. 유럽연합의 경우에도 자유민주주의와 시장경제라는 동질적 체제를 가진 국가들이 추진한다. 남북 연합이나 낮은 단계 연방제도 마찬가지다. 남북 연합이든, 낮은 단계 연방제든 높은 수준의 체제 동질성이 요구된다.²⁵¹⁾

249) 위의 책, p. 126.

250) 국가기록원 기록으로 보는 남북회담, “6.15 남북공동선언,” <<https://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>> (검색일: 2023.8.20.).

251) 김영호 외, 『대북정책의 이해: 상호주의 실현을 위한 성찰과 과제』 (서울: 명인문화사, 2010), pp. 32~34.

둘째, 화해·협력 단계는 변화된 남북 관계 현실을 반영해야 한다. 화해·협력 단계의 핵심 목표는 북한의 비핵화로 설정해야 한다. 북한의 완전한 비핵화가 이루어지지 않을 경우, 남북한 간 화해·협력은 실현되기 어렵다. 북핵 문제는 남북 관계의 발전을 가로막기 때문이다. 유엔안보리는 북한의 비핵화를 목표로 대북 제재를 실행한다. 북핵 문제가 해결되어야 남북 관계도 진전될 수 있다. 더구나 북한은 2020년 남북공동연락사무소를 폭파한 이후에 남북대화를 단절했다. 설사 남북대화가 재개되더라도, 남북 정상 간 합의를 무시하고 일방적으로 행동하는 북한의 행동에 대한 책임을 물어야 한다. 한국 정부는 화해·협력 단계에서 과거 정부의 실패한 정책을 반복하지 않아야 한다.

한국 정부는 대북 저자세를 벗어나야 한다. 대북 저자세는 남북관계 발전에 도움이 되지 않는다. 남북 교류협력 과정에서 나타난 북한의 합의 위반과 한국 자산 무단 처분 조치에 대해서는 강력한 제재를 부과해야 한다. 남북공동연락사무소 폭파는 배상을 요구해야 한다. 금강산 관광지구 내 한국 시설에 대한 일방적 철거와 개성공단 내 한국 시설의 무단 사용은 재산권 침해로 규정해서 법적 조치를 취해야 한다.

남북한 교류협력은 북한 주민들의 방남을 확대해야 한다. 그동안 사회문화교류와 인적 왕래는 한국의 방북만 이루어졌다. 북한 주민들이 한국을 방문한 사례는 거의 없었다. 교류협력은 남북한 주민들의 상호 방문으로 발전해야 한다. 또한 과거 정부에서 실행한 일방적인 대북 퍼주기를 지양해야 한다. 김대중·노무현 정부는 인도적 지원이라는 명분을 가지고 2조 7300억 원 정도의 대북 지원을 단행했다. 남북한 간 교류협력은 일방적 대북지원과 퍼주기를 벗어나 상호주의에 기초해야 한다.²⁵²⁾

셋째, 남북한은 남북 연합 단계를 거치지 않고 통일국가 단계로 진입

252) 위의 책, p. 189.

하는 상황에도 대비해야 한다. 한국 정부가 동서독과 같이 신속하게 통일을 추진해야 하는 상황에 직면할 수도 있기 때문이다.²⁵³⁾ 통일한국 건설은 북한의 상황에 따라 다른 경로를 예상할 수 있다. 북한 주민들이 동독과 마찬가지로 한국과 신속한 통일을 원할 경우, 남북 연합을 거치지 않고 통일을 추진해야 한다. 또한 북한에 급변사태가 발생할 경우, 한국 정부는 북한의 혼란을 수습하기 위해 북한 안정화 작전을 수행하면서 북한의 민주 정부와 신속하게 통일을 추진해야 할 수도 있다. 한국 정부는 민족공동체통일방안 내에서 신속한 통일을 추진하는 상황에도 대비해야 한다.

넷째, 통일국가는 2국가 체제를 유지하는 것보다 단일국가 체제를 확립해야 할 것이다. 단일국가 체제가 북한지역에 민주주의와 시장경제 제도를 안정화·공고화하는 데 효과적일 것이기 때문이다. 북한이 자유 선거를 통해 민주 정부를 수립하더라도 민주주의로의 이행은 많은 도전을 받을 수밖에 없다. 체제전환 국가들이 공산주의 제도를 민주주의·시장경제 제도로 전환하는 과정은 많은 도전이 있었기 때문이다.

신생민주주의 국가에서 민주주의 공고화는 어려운 정치적 과제를 부과한다. 민주주의 발전은 국가권력에 대한 법적 제약, 시민권 보호, 청렴하고 능률적인 관료제 확립, 군부와 국가보안기관 등 권위주의 세력에 대한 민주적 통제 등을 요구한다. 그러나 신생민주주의 국가들은 공산주의 유산으로 인해 자유주의 이념이 약하고, 개인독재를 법의 통치로 대체하는 것이 불완전하고, 공산당의 유산이 진보를 제한한다. 대의제적 장치가 약하면 억압기관들이 강력한 힘을 발휘한다.²⁵⁴⁾ 신생 민주주의 국가들이 민주주의를 공고화하는 것은 새로운 국가를 수립하는 것보다 더 큰 도전이다.

253) 조영기 외, 『한반도통일 플랜B』 (서울: 한반도선진화재단, 2007); 박명규 외, 『연성복합통일론』, p. 23.

254) 로드 헤이그·마틴 헤롭 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』, pp. 85-86.

새로운 통치자들이 아무리 좋은 의도를 가지고 있었다 하더라도 권위주의 역사에서 자유민주주의를 건설한다는 것은 미국헌법의 입안자들이 직면했던 백지상태의 그림, 요컨대 이전에 중대한 의미를 갖는 그 어떤 국가도 존재하지 않았던 곳에서 신생국가를 계획하는 것보다 더 큰 도전인 것이다.²⁵⁵⁾

북한의 민주주의·시장경제 공고화는 정치적·경제적 불안정 속에서 진행될 것이다. 통일한국 정부는 강력한 정치적 리더십을 바탕으로 북한의 정치적·경제적 불안정을 줄이고, 정치적 불확실성을 제거해야 한다. 통일한국 정부는 북한에서 공산주의 제도를 해체하고, 공산당의 정치활동을 금지하고, 신속하게 민주주의·시장경제 제도를 도입해서 공고화해야 한다. 민주주의 제도는 북한지역에서 자유로운 정치활동과 경쟁을 통해서 북한 주민들의 지지를 받는 새로운 정당과 정치세력의 등장을 촉진할 것이다.²⁵⁶⁾

한국 정부가 남북한 통일과 관련한 모든 상황에서 통일의 속도를 조절하기는 어렵다. 민족공동체통일방안의 3단계 통일은 남북한의 정세 변화에 따라 유연하게 적용해야 한다. 첫째, 남북 연합은 1체제 2국가를 명시해야 한다. 둘째, 남북 연합은 북한 주민들이 자유 선거를 통해 민주 정부를 구성할 때 가능하다. 셋째, 통일과정에서는 남북한 주민들의 의사에 따라 남북 연합 단계를 거칠 수도 있고, 거치지 않을 수도 있다.

255) 위의 책, p. 86.

256) 오경섭, “남북한 경제통합 시 북한의 정치적 안정 방안,” pp. 268~269.

4. 통일 이후 헌정질서

가. 단일국가(1체제 1정부)

민족공동체통일방안은 통일의 최종적 형태를 1체제 1정부 단일국가 수립으로 제시한다. 그러나 단일국가 반대론자들은 통일한국의 최종적 형태로서 단일국가 수립을 반대한다. 이승만 정부부터 김영삼 정부까지 통일정책은 북한 체제를 부정하는 1국가 체제 통일을 추진했다고 비판한다. 그러나 2국가 체제를 1국가 체제로 통합하는 방법은 무력통일을 추진해야 하고, 북한 붕괴에 의한 흡수통일은 내적 식민지화 현상과 국가통합 실패로 인한 다른 차원의 분단을 초래할 수 있다고 비판한다.²⁵⁷⁾

일부 전문가들은 단일국가 수립에 대한 대안적 통일방안으로 연성복합통일방안을 제시한다. 연성복합통일방안은 최종적인 통일국가상을 단일국가에 한정하지 않고, 유연성을 확보해야 한다고 주장한다. 통일은 네트워크형 통합을 추진하고, 통일의 최종상태는 개방적이고 복합적인 체제를 제시한다.²⁵⁸⁾ 그러나 네트워크형 통합을 이룬 통일국가의 형태는 어떤 형태를 의미하는지 매우 모호하다.

또한 2국가 체제인 국가연합은 통일의 최종적 형태로 볼 수 없다. 통일은 2국가를 통합해서 단일국가를 수립하는 것이다. 연합은 분리된 국가 지위를 유지하고 있는 국가들이 참여하는 느슨한 연결제도이다. 연합은 그들의 시민들과 직접적인 관계를 갖는 새로운 중앙정부를 형성하지 않는다.²⁵⁹⁾ 통일은 남북연합이 아니라 1체제 단일국가 형성을 의미한다.

257) 정영철, “국가-민족 우선의 통일론에 대한 성찰,” p. 233; 최완규, “제1장 통일담론의 두 가지 패러다임: 국가담론인가 민족담론인가,” pp. 39~40.

258) 박명규 외, 『연성복합통일론』, pp. 19~26.

259) Frederick Lister, *The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance* (Westport, CT: Greenwood Press, 1996)

단일국가의 국가체제는 연방제와 단방제를 제안한다. 연방제는 연방주의에 기초해서 연방을 구성한다. 연방은 중앙정부와 지방정부 사이에서 주권이 공유되는 원리인 연방주의에 기초해서 수립한 정치시스템이다. 연방제는 연방헌법을 통해 연방정부와 지방정부 간에 권력을 배분한다. 연방정부는 대외관계(국방·외교·이민 등), 통화, 일반적인 국내적 기능을 담당한다.²⁶⁰⁾ 지방정부는 교육·법 집행, 기초단위 정부 관리 등의 권력을 행사한다. 연방제는 국가의 단일성과 지역적 다양성의 균형을 제도화했으므로 자원·인종·민족·언어·종교 등 다양한 배경과 방대한 영토를 가진 국가에 적합하다.²⁶¹⁾ 반면에 연방제는 권력 분화로 인해 국가체제가 복잡하고 비효율적이며 갈등이 일어날 수 있고, 위기 시 신속하고 적절한 대응이 어렵다.²⁶²⁾

연방제는 다연방 국가와 연방형 단일국가로 구분한다. 다연방 국가는 남북한을 여러 개의 지역 정부로 분리해서 통일하는 방안이다. 일부 전문가들은 북한을 한 개의 지역 정부로 인정하는 통일은 재분열 위험이 있으므로 지리적·문화적·경제적 기준으로 8~13도 지방정부를 구성해서 통일해야 한다고 주장한다.²⁶³⁾ 연방형 단일국가는 남북한의 사회적 다양성을 고려해서 남북한이 연방 주를 형성해야 한다고 제안한다. 특히 한국은 지방분권화 수준이 낮고 지역 간 격차가 크기 때문에 독일의 광역 단위 연방제 국가는 적합하지 않다고 주장한다.²⁶⁴⁾

단방 국가는 중앙정부에 주권이 집중되고, 중앙정부의 의지로 하위 정부에 대한 권한 배분을 결정한다. 중앙정부는 하위정부를 폐지할 수 있는 권한이 있다. 지방정부는 중앙정부의 허락을 받아서 정책을 만들고 시행한다.²⁶⁵⁾ 단방 국가는 중앙정부가 지방정부에 권력을 배분

260) 로드 헤이그·마틴 헤롭 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』, pp. 466~467.

261) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, p. 174.

262) 한중수, 『정치학개론』 (서울: 세창출판사, 2007), p. 144.

263) 조민 외, 『통일대계 탐색연구』, p. 36.

264) 장기영 외, “사례연구를 통한 민족공동체통일방안 발전방향 구체화,” p. 149.

하는 과정에서 권한의 상호침범 문제로 분쟁이 일어나지 않고, 행정적 복잡성을 피할 수 있다. 또 전체 국가에 일률적인 법과 정책을 적용할 수 있고, 권력의 일원화로 인해 조직의 중복으로 인한 행정·재정·시간 낭비와 지방의 비능률적 행정을 막을 수 있다. 단방 국가는 대외 환경의 변화에 대응한 외교정책 수행, 국가적 근대화 작업 추진, 전쟁 등 국가 위기에 쉽게 대처할 수 있다.²⁶⁵⁾ 반면에 단방 국가는 정책 결정 과정에서 지역적 특수성을 반영하지 않을 수 있고, 다양한 이해관계로 얽힌 큰 국가들을 통합하는데 적절하지 않다.²⁶⁷⁾

연방제 지지자들은 북한의 정치·경제 체제를 분리·운영해야 한다고 주장한다. 첫째, 연방제는 이질적인 남북한 체제의 통일이 각각의 차이를 인정하고 자율성과 다양성을 보장할 수 있다고 주장한다. 연방제는 이질성과 차이를 인정하고, 장기간 상호 분리된 이질적 사회를 재통합하는 과정에서 갈등과 혼란을 최소화할 수 있다. 그러나 단방제는 중앙정부에 의한 무리한 동질화를 추구한다고 비판한다. 통일한국은 어느 한쪽의 제도나 가치를 일방적으로 이식하고 강제적으로 동화시키려 하지 않고, 남북한의 체제 운영방식, 가치관, 정치문화 차이를 인정해야 한다. 중앙정부가 무리한 동질화를 추구하는 단방제보다 이질성과 차이를 허용하는 연방제를 채택해야 한다.²⁶⁸⁾

둘째, 연방제는 분권화를 통해 중앙집중화된 권력의 폐해를 막을 수 있다고 주장한다. 연방제는 중앙집권적인 한국 정치의 문제점을 해결하는 방안이다.²⁶⁹⁾ 통일한국은 연방제를 채택해서 중앙집권적 한국 정치의 문제를 해결해야 한다. 연방제는 남한의 불완전한 정치제도와 민주주의의 문제점과 모순을 개혁하는 정치 시스템이다. 남한의

265) 로드 헤이그·마틴 해롭 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』, p. 467, p. 484.

266) 이범준·신승권, 『정치학』 (서울: 박영사, 1995), p. 173.

267) 위의 책, p. 174.

268) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, p. 34, p. 109.

269) 위의 책, pp. 109~117.

제도 이식은 남북한 간에 치유하기 어려운 지역갈등과 비대칭적 경제력 격차로 인한 계급 갈등을 초래할 수 있다. 이러한 문제의 해결은 연방제 국가 건설에 있다.²⁷⁰⁾

그러나 연방제는 지역 독립성의 장점보다 정치적 혼란을 초래할 위험이 있다. 통일한국은 통일 초기에 발생하는 산적한 정치적 문제를 해결해야 한다. 연방제 시행은 추가적인 정치적 비용을 부과한다. 남북한이 연방제를 시행한 역사적 경험이 없기 때문이다. 통일한국은 통일 초기에 연방제를 채택함으로써 발생하는 정치적 비용을 치를 여유가 없다. 남북한이 연방정부를 구성해서 일부의 권력을 이양한 후 스스로 지방정부가 된다는 것도 비현실적이다.²⁷¹⁾ 또한 연방제는 통일의 부작용이 심해지고 정치적 혼란이 지속되면 남북한 지방정부가 분리독립을 추진하거나 분리독립 운동을 진행할 수 있다.²⁷²⁾

단방제 지지자들은 즉각적인 1국가 체제 통일을 주장한다. 이들은 북한 주민들이 연방제보다 남한과 조기 통일을 선호할 것이라고 주장한다. 연방제는 북한 주민을 정치적 혼란과 경제 위기에 빠뜨리지만 단방제는 남한의 경제적 풍요를 공유하게 한다. 남한의 경제발전은 북한 주민들의 즉각적 통일 열망을 자극할 것이다.²⁷³⁾ 사회민주당·기독교민주당·민주사회당 등 동독 정당들, 신광장·연합90 등 개혁운동 주도세력, 서독 사회민주당은 조약공동체와 국가연합을 주장하면서 단계적 통일을 추진했다. 그러나 동독 주민들은 세계 최고 수준의 경제적 풍요를 누리기 위해 서독과 빠른 통일을 지지했다. 동독은 대다수의

270) 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 116.

271) 유호열 외, “통일한국 대전략연구: 동유럽 체제전환과 국가통합 경험을 바탕으로,” 통일부 정책연구 용역보고서, 남북공동체 기반조성 2년차 사업 결과보고서, 2012, p. 109.

272) 오경섭, “2. 통일한국의 국가체제 선택,” 배정호 외, 『통일한국의 국가상과 한중협력』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 68; 백운선, “제3장 통일한국의 정부체제,” 한겨레신문사 편, 『한반도 통일국가의 체제구상』 (서울: 한겨레신문사, 1995), p. 142.

273) 오경섭, “남북한 경제통합시 북한의 정치적 안정 방안,” p. 275.

정당과 정치인들이 점진적 통일을 주장했으나 서독으로 빠른 편입을 선택했다.²⁷⁴⁾ 북한도 통일과정에서 동독의 경로를 밟을 가능성이 있다.

단방제 지지자들은 통일의 정치적 기회가 왔을 때 통일을 실현해야 한다고 주장한다. 통일은 통일비용과 통일의 부작용에 대한 걱정으로 미루지 않아야 한다. 과대 포장된 통일비용은 민간투자, 국제공적자금, 국제금융시장, 국제민간자본 등을 활용해서 줄일 수 있다. 남북한의 이질성은 남북한 주민의 차별을 금지하고, 북한 주민의 남하 등 인구가동으로 완화할 수 있다고 주장한다.²⁷⁵⁾ 통일한국은 중앙집권적 단방 국가를 건설해야 한다. 일각에서 제기하는 연방제 국가는 부적절하다. 통일한국은 정치적·경제적 혼란에 빠질 수 있고, 이질적인 남북한 사회를 통합하는 과정에서 갈등과 분열을 겪을 수 있다.

남북한 통일 이후 발생하는 많은 문제를 해결하기 위해서는 강력한 권한을 부여받은 중앙집권적 정부가 남북한 지역을 통치해야 한다. 통일한국은 남북한이 익숙한 정부형태인 중앙집권적 단일국가를 건설하고, 강력한 리더십을 바탕으로 통일과정에서 발생하는 혼란을 수습하고, 북한의 경제발전과 사회통합을 추진해야 한다.

나. 정부형태와 권력구조

통일 한국의 권력구조는 대통령제를 선택해야 한다는 주장과 의원내각제를 선택해야 한다는 주장이 맞선다. 대통령제와 의원내각제의 선택은 통일 한국의 정치적 환경과 통치의 우선순위를 통해 결정해야 한다. 대통령제는 대통령의 임기를 보장해서 행정부의 연속성을 제공하므로 정치적 안정과 위기관리에 효율적이다. 대통령제는 통일 한국이

274) 정상돈·김진무·이강규, 『동독급변사태 시 서독의 통일정책』 (서울: 한국국방연구원, 2012), p. 37.

275) 김기수, “남북한 경제통합 방안: 기존 연구의 내용과 쟁점, 그리고 향후 연구과제,” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (성남: 세종연구소, 2015), pp. 55~73.

매우 불안정해서 강력한 리더십을 바탕으로 효율적으로 통치해야 할 때 선택한다. 의원내각제에서 정부는 의회에서 탄생하고 의회의 불신임 투표로 무너진다. 의원내각제는 뚜렷한 권력의 중심이 없다. 의원내각제 정부는 위원회의 의사결정을 강조해서 책임을 떠넘긴다. 의원내각제는 지역갈등 해소와 다양한 사회세력의 이익을 대표해야 할 때 바람직하다.²⁷⁶⁾

통일한국의 정부형태는 대통령중심제를 채택해야 한다. 통일한국의 복잡한 정치적·경제적 과제를 해결하기 위해서는 대통령이 강력한 리더십을 발휘할 수 있는 대통령중심제가 적절하기 때문이다. 통일한국은 남북한의 이질성이 심하고, 대화와 합의를 통해 문제를 해결한 경험도 없다. 통일 이후 복잡한 정치적 상황과 혼란은 대통령이 강력한 리더십을 가지고 해결해야 한다. 또한 남한과 북한의 정치 전통과 역사는 대통령중심제와 친숙하다. 대통령제는 남북한의 지역대립과 불균등발전을 조정하는 데 유리하다.²⁷⁷⁾ 통일한국에서 의원내각제는 남북한의 정치문화를 고려할 때, 정착하기 어렵다. 한국은 중앙집권적 정치 전통, 취약한 정당 체제, 정당 간 타협 부재 등으로 인해 내각제를 시행하기 어렵다. 북한도 수령유일지배, 공산당 독재, 중앙집권적 정치 전통을 가지고 있다. 특히 통일 이후 심각한 정치적 불확실성과 혼란이 예상되므로 내각제라는 새로운 정치제도를 실험하는 것보다 한국의 정치 현실에 익숙한 대통령제를 채택하는 것이 적절하다.²⁷⁸⁾

통일한국의 의회구조는 단원제와 양원제에서 선택해야 한다. 이는 논쟁적이다. 의회구조 선택은 기술적인 제도적 디자인의 문제를 넘어 민주주의에 대한 대조적인 해석을 반영한다. 단원제 옹호자들은 직접

276) 로드 헤이그·마틴 헤롭 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』, pp. 564~573; 한종수, 『정치학개론』, p. 152; 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” p. 80.

277) 유호열 외, “통일한국 대전략연구: 동유럽 체제전환과 국가통합 경험을 바탕으로,” pp. 139~141.

278) 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” p. 80.

적인 국민 선거를 통해 구성된 의회가 국민의 의지를 대변하고, 다른 제2의 원에 의해 방해받지 않아야 한다고 주장한다. 반면 양원제 옹호자들은 민주주의의 자유주의적 요소를 강조하면 상원이 견제와 균형을 제공한다고 주장한다. 상원은 하원에서 출현할 수 있는 독재적인 다수로부터 개인과 집단의 이익을 보호한다는 것이다.²⁷⁹⁾

일부 전문가들은 통일한국이 양원제를 채택해야 한다고 주장한다. 상원은 동수의 남북한 지역 대표로 구성되는 분권적 기관이고, 하원은 국민 전체를 대표하는 집권적 기관이다.²⁸⁰⁾ 양원제는 남북한 인구 격차로 인한 북한의 정치적 불만을 보완하고, 북한 주민들이 남북한 동수로 구성된 상원을 통해 남한 위주의 정책에 대한 거부권을 행사할 수 있다고 주장한다. 이러한 제도적 장치는 북한 주민들의 분리주의 운동과 남북 갈등을 예방하는 데 긍정적이라고 주장한다.²⁸¹⁾

반면에 다른 전문가들은 통일한국은 단원제를 도입해야 한다고 주장한다. 양원제는 남북한의 이질성을 전제로 하므로 남북연방제와 연결된다고 비판한다. 남북한의 구분을 전제로 구성한 의회제도는 남북한 주민들의 암묵적 차별을 존속시킬 수 있고, 재분단의 원인이 될 수 있다고 주장한다.²⁸²⁾ 또 통일한국은 복잡한 정치적 상황과 혼란을 극복하기 위해서 신속한 의사결정을 진행해야 하므로 단원제를 도입해야한다는 것이다. 단원제는 책임성이 높고, 국정 처리 속도가 빠르고, 의회 경비를 줄일 수 있고, 국민 의사를 직접 반영한다. 통일한국 의회제도는 복잡한 정치적 상황 속에서 신속한 의사결정이 가능하고, 책임성이 높고, 정치적으로 익숙한 단원제를 선택해야 한다.

279) 로드 헤이그·마틴 해롭 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』, pp. 509~510.

280) 허문영·이정우, 『통일한국의 정치제도』, pp. 132~134.

281) 유호열 외, “통일한국 대전략연구: 동유럽 체제전환과 국가통합 경험을 바탕으로,” pp. 137~138.

282) 김천식, 『통일국가론』 (서울: 늘품플러스, 2018), pp. 115~116.

VI. 결론

이 연구는 남북한을 둘러싼 대내외 정세와 통일환경의 변화에 부응한 민족공동체통일방안의 수정·보완 방안을 제시했다. 남북한을 둘러싼 국제정세와 통일환경은 1994년 냉전 해체 이후의 국제 질서에 비해 크게 변했다. 미중 패권 경쟁은 관세전쟁을 시작으로 환율전쟁·기술전쟁으로 확대됐고, 중국의 힘에 의한 현상 변경에 반대하면서 남중국해와 대만해협을 둘러싼 대립도 격화했다. 우크라이나 전쟁 이후 미러갈등도 커졌다. 미국은 러시아에 대한 제재를 부과한다.

북한은 1994년 냉전 해체 이후 외교적 고립, 북핵 위기, 식량난과 고난의 행군을 극복하기 위해 대남 유화적 접근을 통한 생존을 모색했다. 그러나 최근 북한은 핵·미사일 개발을 통해 군사력을 강화했고, 미중 패권경쟁과 미러 갈등을 이용해서 북중·북러 협력을 강화하고 있다. 북한은 핵·미사일 개발을 지속하면서 유엔안보리를 비롯한 국제사회의 경제제재를 받는다.

한국 정부가 냉전 해체 이후 대북 접근을 통해 사회문화교류와 경제협력을 확대해서 남북한의 화해·협력을 진전시킨다는 구상으로 실행했던 대북정책은 실패로 끝났다. 김대중·노무현 정부는 남북한 사회문화교류와 경제협력을 활발하게 진행했다. 그러나 실질적인 남북한의 화해·협력은 이루어지지 않았다. 북한은 국제사회와 남북한 간에 약속한 모든 비핵화 합의를 깨고 핵·미사일 개발을 멈추지 않았다. 한국 정부와 국민은 북한의 행태를 보면서 남북한이 화해·협력 단계로 나아가기도 어렵다는 것을 깨달았다. 더구나 서로 다른 이념과 체제를 가진 남북한이 남북연합을 구성한다는 것은 비현실적이다.

북한이 핵무기 보유를 고집하는 한 남북 관계 개선은 어렵다. 남북 관계는 2020년 북한이 남북공동연락사무소를 폭파한 이후 거의 단절됐다. 유엔안보리 대북제제가 작동하는 상황에서 남북한 간 경제협력은 거의 불가능하다. 또한 남북한은 1994년에 비해 경제적 격차가 더 벌어졌다. 남북한의 이질성도 심화했다. 한국의 20~30대 젊은 세

대는 민족의식이 약화하고 대북 피로감이 커졌다. 한국의 젊은 세대에서는 같은 민족이니까 통일해야 한다는 생각이 줄었다.

한국 정부는 변화된 대내외 정세와 통일환경을 반영해서 민족공동체통일방안을 수정·보완한 통일정책을 추진해야 한다. 한국 정부는 남북한 통일을 실현해서 자유민주주의와 시장경제 체제를 기반으로 한 단일국가를 건설하고, 자유·평등·박애·인권 등 자유민주주의의 기본 가치를 구현하고, 남북한 주민들의 국민통합과 사회통합을 실현해야 한다. 민족공동체통일방안의 수정·보완 사항은 다음과 같이 제안한다.

첫째, ‘민족공동체통일방안’의 명칭은 ‘자유·평화·번영의 한반도 통일방안’으로 수정할 것을 제안한다. ‘자유·평화·번영의 한반도통일방안’은 민족공동체통일방안을 수정·보완해서 북한 주민의 자유선거에 기초한 민주 정부 수립, 자유민주주의와 시장경제 체제에 기반한 남북한 단일국가 건설, 남북한 주민의 국민통합과 사회통합 실현을 위한 정책 방안을 담아야 한다.

둘째, 한국 정부는 헌법정신에 기초한 통일을 추진해야 한다. 대한민국 헌법은 통일을 당위적으로 추진해야 할 과제라고 규정한다. 헌법에 따르면, 남북한 통일은 하느냐 마느냐의 문제가 아니라 반드시 평화적 통일을 실현해야 한다. 또한 헌법 제4조는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 명시한다. 통일의 방법은 자유민주주의와 시장경제체제에 기초하고, 무력통일을 배제하고 평화적 통일을 추진해야 한다. 한국 정부는 무력통일을 추구하지 않고 평화적 수단과 방법을 통해 통일을 추진해야 한다.

셋째, 통일은 민족적 정체성 회복을 목표로 설정해야 한다. 젊은 세대에서는 같은 민족이니까 통일해야 한다는 생각이 약해지고 있다. 특히 한국 사회가 다문화사회로 급속하게 변화하는 상황에서 민족통일은 한국의 현실에 부합하지 않는다고 주장한다. 그러나 민족적 정체

성 회복은 가장 강력하게 통일의 당위성을 제공한다. 다만 민족은 종족적·문화적 민족을 넘어 다양한 종족적·문화적 속성을 지닌 집단들을 포괄하는 시민적 민족의 개념으로 확장해야 한다. 통일한국의 민족은 남북한 주민은 물론이고 한반도에서 거주하는 다문화 집단을 포함해서 공통의 가치·문화·규범의 일체감을 기반으로 재구성해야 한다. 통일한국의 정치지도자들은 인종적·민족적 편견에 치우치지 않고, 통일한국을 구성하는 모든 다문화 집단을 공정하게 대우하면서 동족에 대한 애착을 조화시켜야 한다.

넷째, 민족공동체통일방안에서 제안하는 점진적·단계적 통일은 실현되기 어렵다. 남북연합은 2체제 2정부에서 북한의 민주정부 수립을 전제로 1체제 2정부로 수정해야 한다. 수령유일지배, 조선노동당 일당독재, 사회주의 등을 고수하는 북한과 함께하는 남북연합은 실현 가능성이 거의 없다. 남북연합을 실현하기 위해서는 북한이 자유 선거를 통해 민주 정부를 수립해야 한다. 화해·협력 단계는 변화된 남북관계의 현실을 반영해야 한다. 화해·협력 단계의 목표는 북한 비핵화로 설정해야 한다. 또한 한국정부는 햇볕정책을 추진했던 정부들이 보여준 대북 저자세를 완전히 벗어나고 상호주의에 입각한 대북정책을 추진해야 한다. 또한 통일국가 단계 진입은 남북 연합 단계를 거치지 않을 수도 있다. 한국 정부는 동서독과 같이 신속하게 통일을 추진해야 하는 상황에도 대비해야 한다. 통일한국은 2국가 체제를 유지하지 않고, 자유민주적 기본질서에 기초한 단일국가 체제를 확립해야 한다.

다섯째, 통일 이후 헌정질서는 단일국가(1체제 1정부), 단방제, 대통령제, 단원제를 채택해야 한다. 남북한 통일과정에서는 다양한 시행착오와 혼란이 예상되고, 남북한 통합과정에서 수많은 갈등이 표출될 수 있다. 민족공동체통일방안의 수정·보완은 이러한 사회적 혼란을 최소화하고, 통일의 효과를 극대화하는 방향으로 진행해야 한다. 또한 통일한국은 통일과정에서 경험하지 않은 새로운 제도를 선불리 도입

하지 않아야 한다. 한국 정부가 경험하지 못한 새로운 제도를 통일과정에서 도입할 경우, 더 큰 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 통일한국이 새로운 정치 제도의 실험장이 되는 것은 곤란하다. 통일한국은 한국정부에게 익숙한 정부형태와 권력구조를 도입해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 강원택. 『통일 이후의 한국 민주주의』. 서울: 나남, 2011.
- 강인덕 외. 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』. 서울: 극동문제연구소, 2004.
- 권영선교수 정년기념논문집 간행위원회. 『헌법규범과 헌법현실: 권영선교수 정년기념논문집』. 서울: 법문사, 1999.
- 김기수 편. 『통일경제를 위한 예비 연구』. 성남: 세종연구소, 2015.
- 김영호 외. 『대북정책의 이해: 상호주의 실현을 위한 성찰과 과제』. 서울: 명인문화사, 2010.
- 김천식. 『통일국가론』. 서울: 늘품플러스, 2018.
- 로드 헤이그·마틴 해롭 지음. 김계동 외 옮김. 『현대비교정치론』. 서울: 명인화사, 2008.
- 류지성 외. 『통일이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2017.
- 박명규 외. 『연성복합통일론』. 서울: 서울대통일평화연구소, 2010.
- 박명규. 『남북경계선의 사회학』. 서울: 창비, 2012.
- 박상봉. 『남북경제통합론』. 서울: 나남, 2004.
- 박순성 외. 『통일논쟁: 12가지 쟁점, 새로운 모색』. 파주: 한울아카데미, 2015.
- 박은주. 『동아시아 다중안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미』. 서울: 통일연구원, 2023.
- 박찬승. 『민족·민족주의』. 서울: 소하, 2010.
- 배정호 외. 『통일한국의 국가상과 한중협력』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 서울대학교 통일평화연구원. 『2022 통일의식조사』. 시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2022.
- 유진오. 『헌법해의』. 서울: 명세당, 1949.
- 윤명선·김병목. 『헌법체계론』. 서울: 법지사, 1998.
- 윤영관·강원택 엮음. 『통일한국의 정치제도』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 이범준·신승권. 『정치학』. 서울: 박영사, 1995.

- 이석·김두얼. 『남북한 장기 경제추세 비교와 대북정책에의 시사점』. 서울: 한국개발연구원, 2011.
- 장석. 『김정일 장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 전성훈. 『통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 정상돈·김진무·이강규. 『동독급변사태 시 서독의 통일정책』. 서울: 한국국방연구원, 2012.
- 조민 외. 『통일대계 탐색연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 조영기 외. 『한반도통일 플랜B』. 서울: 한반도선진화재단, 2007.
- 최대권. 『통일의 법적 문제』. 서울: 법문사, 1992.
- 통일교육원. 『남북관계지식사전』. 서울: 통일교육원, 2011.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2003.
- 통일원. 『남북대화추진현황』. 서울: 통일원, 1991.
- _____. 『통일백서 1990』. 서울: 통일원, 1990.
- _____. 『통일백서 1991』. 서울: 통일원, 1991.
- _____. 『통일백서 1992』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『통일백서 1995』. 서울: 통일원, 1995.
- 한겨레신문사 편. 『한반도 통일국가의 체제구상』. 서울: 한겨레신문사, 1995.
- 한종수. 『정치학개론』. 서울: 세창출판사, 2007.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 헬무트 콜 지음. 김주일 옮김. 『나는 조국의 통일을 원했다』. 서울: 해냄, 1998.
- 홍성방. 『헌법요론』. 서울: 신영사, 1999.

Andersen, Uwe und Wichard Woyke. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Augsburg: BpB, 1992.

Fässler, Peter E. *Durch den Eisernenvorhang, die deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen 1949~1969*. Köln: Böhlau Verlag, 2006.

Gransow, Volker und Konrad H. Jarausch. *Die deutsche Vereinigung Dokumente zu Bürgerbewegung, Annäherung und Beitritt*. Bielefeld: Verlan Wissenschaft und Politik 1991.

- Guibernau, M. *Nations Without States: Political Communities in a Global Age*. Cambridge and Malden, MA: Polity, 1999.
- Jesse, Eckard und Armin Mitter. *Die Gestaltung der deutschen Einheit*. Bonn: BpB, 1992.
- Kohl, Helmut. *Bilanzen und Perspektiven, Regierungspolitik 1989~1991*. Berlin: Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, Band1, 1992.
- Krumrey, Henning. *Aufschwung Ost*. Frankfurt am Main: Fischer Verlag, 1992.
- Lister, Frederick.. *The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance*. Westport, CT: Greenwood Press, 1996.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A contemporary History*. Reading MA: Addison-Wesley, 1997.
- Weidenfeld, Werner und Karl-Rudolf Korte. *Handbuch zur deutschen Einheit*. Frankfurt am Main: BpB, 1993.

2. 논문

- S. O. 쿠르바노프. “국제정세와 한반도 통일: 과거와 현재.” 『KINU통일+』. 2016년 겨울호, 2016.
- 강광식. “남북한 통일방안과 통일지향적 과도체제로서의 북합국가체제.” 『한국과 국제정치』. 제24권 제2호, 2008.
- 강성윤. “6·15 남북공동선언 제2항의 함의.” 『북한연구학회보』. 제8권 제2호, 2005.
- 고유환. “민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토.” 『통일인문학』. 제60집, 2014.
- 김상범·김종수. “민족공동체통일방안의 계승·발전 방안 연구.” 『북한학연구』. 제12권 제1호, 2016.
- 김창근. “다문화주의와 한반도 통일론.” 『윤리연구』. 제88호, 2013.
- 김학준. “한민족 공동체 통일방안.” 『한국논단』. 2권, 1989.

- 남궁영. “국가연합과 낮은 단계 연방제: 쟁점과 과제.” 『세계지역연구논총』. 제24집 제3호, 2006.
- 노현중. “민족통일론에서 시민통일론으로: 민족주의 통일론의 위기와 대안.” 『사회사상과 문화』. 21권 3호, 2018.
- 박민철. “연방제 통일방안에 대한 인문적 성찰과 통일론의 방향성.” 『통일인문학』. 제61집, 2015.
- 박상봉. “통일은 기적, 기적은 역사 주관자의 몫.” 『월드뷰』. 제30권 6호, 2017.
- 백낙청. “포용정책 2.0을 향하여.” 『창작과 비평』. 제38권 제1호, 2020.
- 서보혁. “통일문제의 평화학적 재구성.” 『한국민족문화』. 제63호, 2017.
- 양길현. “다시보는 연합제-낮은 단계의 연방제.” 『북한연구학회보』. 제11권 제2호, 2007.
- 오경섭. “점진적·단계적 통일론.” 『세종논평』. No. 288, 2014.
- 이경식. “통일의 구체적 작동 메커니즘으로서의 민족주의.” 『한국시민윤리학회보』. 제15집, 2002.
- 이내영. “통일한국의 정치통합과 정치제도.” 『아태연구』. 제6권 2호, 1999.
- 이병수. “통일방안에 대한 비판적 고찰과 관점의 전환.” 『통일인문학』. 제61집, 2015.
- 장명봉. “남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제.” 『공법연구』. 제37집 제1-1호, 2008.
- _____. “남한의 연합제안과 북한의 낮은단계의 연방제안의 비교: 통일방안의 대안모색과 법적 과제.” 『법제연구』. 제19호, 2000.
- 장영수. “통일헌법 제정의 기본방향.” 『유럽헌법연구』. 제21호, 2016.
- 정규섭. “남북기본합의서: 의의와 평가.” 『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.
- 정영철. “국가-민족 우선의 통일론에 대한 성찰.” 『통일인문학』. 제74집, 2018.
- 정하용. “단국 체계와 한미동맹의 변화.” 『한국정치연구』. 제21집 1호, 2012.
- 정해구. “남북한 정치통합 연구: 남북한 통일정책 및 통일방안의 정치통합 구상을 중심으로.” 『아세아연구』. 제45권 1호, 2002.

- 제성호. “헌법상 통일관련 조항의 주요 쟁점과 개정문제: 헌법 및 국제법적 검토를 중심으로.” 『서울국제법연구』. 11권 1호, 2004.
- 조태형·김민정. “북한의 장기 경제성장을 및 국민소득 추정: 1956~1989.” 『경제학연구』. 제69집 제1호, 2020.
- 차진아. “통일 한국 의회의 구성 및 권한에 관한 통일합의의 방향.” 『고려법학』. 제99호, 2020.
- 최준욱. “남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향.” 『재정포럼』. 제158호, 2009.
- 최진욱. “통일시대를 대비한 새로운 권력구조의 모색.” 『한국정치학회보』. 제29집 제3호, 1996.
- Bundesbank, Deutsche. “Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Vereinigung.” *Monatsbericht*. vol. 45, 1993.
- Diamond, Larry. “The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy.” *Institute for Advanced Studies Vienna Political Science Series*. No. 45, 1997.
- Mylonas, Harris and Maya Tudor. “Nationalism: What We Know and What We Still Need to Know.” *Annual Review of Political Science*. vol. 24, 2021.
- Jacobsen, Kirschen. “Die Finanzierung der deutschen Einheit 1990~1997.” Diplomarbeit der FUB. 1998.

3. 기타 자료

- 김병기. “통일 관련 헌법 개정 사항 연구: 통일 절차 규정을 중심으로.” 국회사 무처 정책연구용역 최종보고서, 2018.
- 김병로. “남북통일방안, 어떻게 발전시켜야 하나.” 2022 민화협 통일정책포럼 자료집, 2022.
- 김에스라. “민족공동체통일방안의 개선을 위한 주요 쟁점에 관한 논의.” 통일연구원 자문회의, 2023.5.17.
- 김일영. “노태우 정부에서의 정치사회적 갈등양상과 해결경험.” 단국대학교 분쟁연구센터 동계 학술회의 발표논문, 2008.

김천식. “민족공동체 통일방안 검토.” 통일연구원 자문회의, 2023.4.11.

박종철. “민족공동체통일방안의 재조명: 의미, 문제점, 쟁점.” 2022 민화협 통일정책포럼 자료집.

_____. “민족공동체통일방안의 주요 쟁점과 수정·보완방향.” 통일연구원 자문회의, 2023.3.29.

여현철. “민족공동체 통일방안 계승 및 발전에 관한 논의.” 통일연구원 자문회의, 2023.5.17.

유호열 외. “통일한국 대전략연구: 동유럽 체제전환과 국가통합 경험을 바탕으로.” 남북공동체 기반조성 2년차 사업 결과보고서, 2012.

장기영·김유철·김주희·문용일·유재광. “사례연구를 통한 민족공동체통일 방안 발전방향 구체화.” 통일부 정책연구용역 보고서, 2022.

전재성·김병로·이주승. “민족공동체통일방안 계승 및 발전방안 공론화.” 서울대학교 국제문제연구소 정책연구용역 결과보고서, 2013.

제성호. “헌법상 통일관련 조항을 둘러싼 주요 쟁점: 법적 논리와 개정문제를 중심으로.” 법제처 연구보고서, 2008.

주봉호. “통일한국체의 체제 모색.” 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 국내 학술회의, 2002.

한명섭. “헌법을 통해 본 민족공동체통일방안.” 통일연구원 자문회의, 2023.5.26.

홍성필 외. “통일 이후 정치 및 헌정제도 통합 방안 연구.” 서울국제법연구원 통일부 용역 최종 보고서, 2014.

『SPN서울평양뉴스』.

『VOA』.

『노동신문』.

『동아일보』.

『미래한국』.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

『한겨레신문』.

Bild.

Der Spiegel.
Deutschlandfunk Kultur.
Deutschlandfunk.
Die Welt.
Die Zeit.
Focus.
MDR.
NDR.
Sputnik Deutschland.
Süddeutsche Zeitung.
Tagesschau.
Tagesspiegel.
Vorwärts.
ZDF.

법제처 <<https://www.moleg.go.kr/>>.
정책연구관리시스템 <<https://prism.go.kr/>>.
통일부 <<https://unikorea.go.kr/>>.
한국은행 <<https://www.bok.or.kr/>>.
행정안전부 국가기록원 <<https://www.archives.go.kr/>>.
행정안전부 대통령기록관 <<https://www.pa.go.kr/>>.
BpB <<https://www.bpb.de/>>.
Brookings <<https://www.brookings.edu>>.
Detsches Rundfunkarchiv <<https://www.dra.de/>>.
Deutschcer Bundestag <<https://www.bundestag.de/>>.
Gesetze im Internet <<https://www.gesetze-im-internet.de/>>.
KAS <<https://www.kas.de/>>.
Konrad Adenauer <<https://www.konrad-adenauer.de/>>.
KOTRA <<https://www.kotra.or.kr/>>.
Statista <<https://de.statista.com/>>.
The White House <<https://www.whitehouse.gov/>>.

연구보고서

2020년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진·홍제환
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창·문선헌
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마인딩을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외

■ 정책연구시리즈 ■

- 2020-01 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력 이규창 외
 2020-02 2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망 민태은 외

■ Study Series ■

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
 Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
 Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
 Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
 Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
 Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

- 2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리 김석진·홍제환
 2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권 최규빈 외
 2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략 이지순 외
 2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향 김수암 외
 2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력 이우태 외
 2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계 민태은 외
 2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로
 전병곤 외
 2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력 이재영 외
 2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구 정성윤
 2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화 정은미 외
 2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화 오경섭 외
 2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화 김진하 외
 2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활 홍제환·김석진
 2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로 정은미 외
 2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근 이상신 외
 2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석 황수환 외
 2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향 나용우 외

2021-18	남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19	북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20	북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21	평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22	미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23	한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24	한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25	세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26	북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외
2021-27	한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외
2021-28	한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29	북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30	한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01	평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02	2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33	한반도 신경계구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

■ 정책연구시리즈 ■

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02	북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03	한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04	통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

■ Study Series ■

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2022-01	기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02	북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03	북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04	북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05	해외사재를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06	2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07	남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정
2022-08	북한의 중산층	정은미 외
2022-09	미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10	북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11	체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 합의	현승수 외
2022-12	윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13	한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14	포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15	포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16	북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17	비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경옥 외
2022-18	시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19	발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20	KINU 통일인식조사 2022	박주화 외
2022-21	팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22	동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23	김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24	북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25	북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26	미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27	북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28	2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

■ 정책연구시리즈 ■

2022-01	중국 20차 당 대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02	동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03	2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외

2022-04	윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05	북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

■ Study Series ■

2022-01	An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02	The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03	The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.
2022-04	The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula	Cheol-wun Jang et al.
2022-05	Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula	Ji Young Choi et al.

KINU Insight

2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2020	이규창 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외
북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외

연례정보보고서

2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	
통일정책연구, 제30권 1호 (2021)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 1 (2021)	
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 1 (2022)	
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 2 (2022)	

기 타

2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·옹혜민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍 민

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)			소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※ 도로명 주소 가입必			
연 락 처*	전화번호		이메일 주소	
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()	
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20 년	월	일	성 명	(인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의		미동의	
----	--	-----	--

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)203-8009, FAX: (02)203-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)



민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안