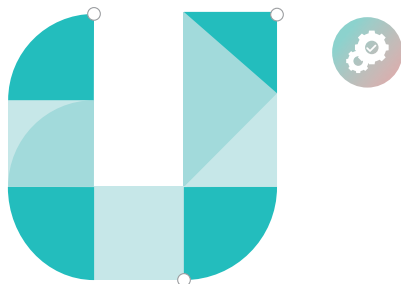
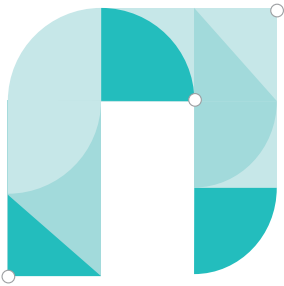


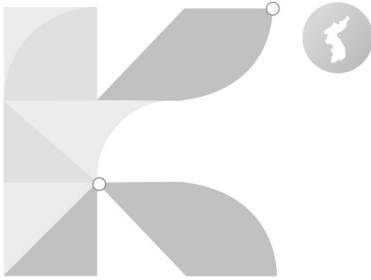


남북연합 구상과 추진방안



이무철 | 이상신 | 이남주
신대진 | 오창룡





남북연합 구상과 추진방안



연구책임자

이무철 (통일연구원 연구위원)

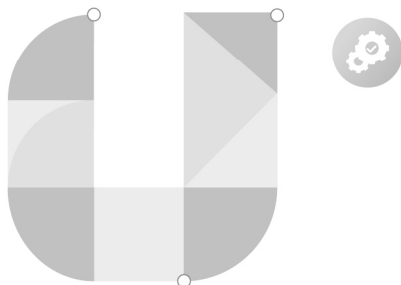
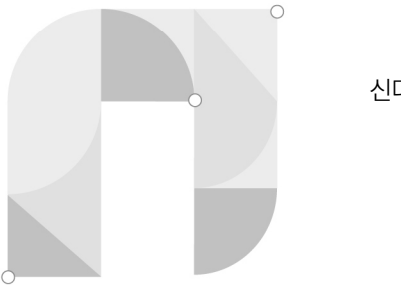
공동연구자

이상신 (통일연구원 연구위원)

이남주 (성공회대학교 교수)

신대진 (성균관대학교 좋은민주주의연구센터 선임연구원)

오창룡 (고려대학교 노르딕-베네룩스센터 연구교수)



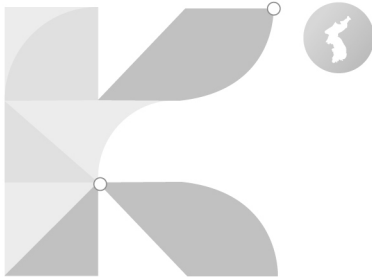
남북연합 구상과 추진방안

KINU 연구총서 20-09

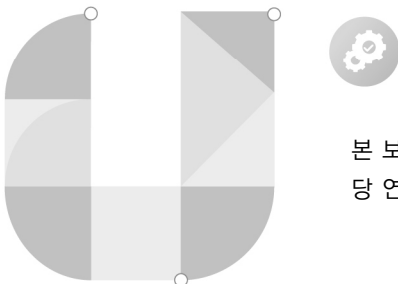
발행일	2020년 12월 30일
저자	이무철, 이상신, 이남주, 신대진, 오창룡
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주) (02-2275-6894)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
I S B N	979-11-6589-038-4 93340
가격	11,000원

© 통일연구원, 2020

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



남북연합 구상과 추진방안



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론 이무철	19
1. 연구의 배경 및 목적	21
2. 기존 연구 동향	25
3. 연구의 범위 및 구성	35
II. 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 의미 이무철 · 39	
1. 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 필요성과 고려사항	41
2. 평화공존과 협력, 그리고 통일(통합)	56
3. 남북이 함께 만드는 평화와 남북연합	65
4. 소결	77
III. ‘평화공존과 협력의 제도화’로서의 남북연합 구상	
이상신 · 오창룡	81
1. 남북연합 형성의 기본원칙과 방향	83
2. 남북연합의 제도 및 기구	113
3. 남북연합과 지역협력	147
4. 소결	153

IV. 남북연합 추진경로와 추진전략 이남주 · 신대진 ···	159
1. 남북연합의 추진조건과 경로	161
2. 남북연합 협상의 주요 쟁점	181
3. 남북연합 추진을 위한 협상 단계별 전략	193
4. 소결	217
V. 결론 이무철	221
참고문헌	234
최근 발간자료 안내	247

표 차례

〈표 Ⅲ-1〉 도입단계 남북연합의 주요 기구 및 역할	117
〈표 Ⅲ-2〉 유럽연합의 통합 과정 연대기	122
〈표 Ⅲ-3〉 심화단계 남북연합의 주요 기구 및 역할	130
〈표 Ⅳ-1〉 남북연합 추진경로별 주요 행위자의 선호도 (초기단계를 중심으로)	174
〈표 Ⅳ-2〉 남북연합 추진경로별 실현 가능성	178
〈표 Ⅳ-3〉 남북연합 추진을 위한 협상 단계별 주요 쟁점	194
〈표 Ⅳ-4〉 남북 교류 및 협력에 대한 입장 차이	197
〈표 Ⅳ-5〉 통일방안에 대한 접근법의 차이	204

그림 차례

〈그림 Ⅲ-1〉 민족주의 통일관의 변화(2017~2020)	94
〈그림 Ⅲ-2〉 남북연합 기구의 2단계 구성	147
〈그림 Ⅲ-3〉 남북연합 형성의 기본원칙과 제도 구상	154

본 연구는 유럽연합 사례에 기초한 연합주의와 평화연구에서 강조하는 협의주의 및 평화관리의 제도적 수단으로서의 연합/연방에 주목한 이무철 외(2019)의 연구결과를 바탕으로, 대내외적 환경변화를 반영한 미래지향적인 남북연합을 구상하고 이의 추진방안을 모색했다. 물론 연합주의나 협의주의 논의 자체의 쟁점과 과제가 분명히 존재한다. 따라서 이를 한반도에 적용할 경우에 그 쟁점과 과제에 대한 논의를 충분히 진행해야 할 뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 대내외적 환경조건과 남북관계의 특수성도 면밀히 검토해야 한다. 이에 본 연구는 이를 종합·분석한 결과에 기초해, 남북한이 우선적으로 남북관계를 갈등과 대결의 ‘적대적 공존’에서 화해와 협력의 ‘평화적 공존’으로 전환하고, 나아가 통일(통합)을 지향해 나가기 위해서는 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 논의와 구상이 필요하다는 것을 강조했다.

또한 본 연구는 ‘남북이 함께 만들어가는 평화와 연합’을 전제로, 통일 또는 통합의 구체적인 지향점을 연방 또는 단일국가의 선택문제గా 아니라, ‘초국가성’의 강화라는 제도적 목표를 남북한이 공유하면서 ‘열린 통합’으로 가는 남북연합의 형성과정에 주목했다. 즉, 남북연합을 기본적으로 느슨한 통일 상태로 보면서 궁극적으로 통합을 지향해 나가기 위한 발판으로 삼고자 했다.

이를 바탕으로 ‘평화공존과 협력의 제도화’로서의 남북연합 형성의 기본원칙과 방향을 제시하고, 이를 뒷받침하는 남북연합의 제도 및 기구를 도입단계와 심화단계로 구분하여 구상했다. 이와 더불어 남북연합의 형성과 발전은 주변국의 지지와 협력이 뒷받침되어야 한다는 점에서, 남북연합이 동북아시아의 지역협력에 기여할 수 있도록 구상되어야 함을 강조했다. 마지막으로 남북연합의 추진경로 및 추진전략을 제시했다. 남북한이 남북연합을 추진해 나가는 데 있어 다양한 대내외적 변수

들과 남북한의 의지와 능력 등의 상호작용을 통해 다양한 추진경로를 만들어 낼 수 있다. 본 연구는 이러한 추진경로를 비핵화 및 평화체제의 진전과 행위주체들의 전략적 선택이라는 변수를 중심으로 4가지로 유형화했다. 그리고 남북연합 추진을 위한 협상 단계를 남북협상의 환경 조성, 공감대 형성, 내용 협의, 합의 및 실시, 발전 등 5단계로 나누고, 각 단계별 추진전략을 제시했다.

이러한 본 연구내용 및 합의를 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 남북연합을 남북한의 평화공존과 협력의 제도로, 이를 바탕으로 점진적으로 통일(통합)을 추구해 나가는 남북한의 결합방식으로 규정했다. 남북연합의 1차적 목표는 남북한의 평화적 공존과 협력의 제도화로, 연합을 매개로 평화체제의 확립 및 교류협력의 활성화로 공동번영을 추구하는 남북의 연대를 강화하고, 이를 바탕으로 실질적인 통일(통합)단계로 진입하자는 것이다.

둘째, 이를 바탕으로 남북한이 공유해야 할 남북연합 형성의 기본원칙과 방향을 평화공존과 협력의 원칙으로 나누고, 평화공존의 원칙으로 상호존중, 민주주의, 협력안보를, 협력의 원칙으로 생명공동체, 복지와 행복을 제시했다. 남북연합 형성의 기본원칙과 방향에서는 협의주의에 기초해 상이한 이념과 체제를 가진 남북한이 최소한 합의할 수 있으며, 동시에 미래지향적인 이익을 공유할 수 있는 내용을 담고자 했다.

셋째, 초국가성 강화를 기준으로 남북연합의 형성과 발전과정을 크게 도입단계와 심화단계로 나누고, 각 단계별로 남북연합 형성의 기본원칙을 구체화할 수 있는 제도와 기구 구상의 포괄적 원칙을 제시했다. 현재의 분단구조와 대내외 환경을 고려하고, 남북한이 함께 만드는 평화와 연합을 전제할 때, 남북연합의 제도와 기구는 포괄적인 형태로 제시될 필요가 있다. 즉 정교하게 설계하고 구체적인 내용을 담기보다는 남북

한이 합의할 수 있는 공간을 확보하고 장기적 관점에서 합의를 도출할 수 있도록 점진적이고 단계적으로 접근하는 것이 필요하다.

넷째, 향후 예상되는 남북연합 추진경로를 비핵화 및 평화체제 구축과 행위주체들의 전략적 선택이라는 두 변수를 중심으로, ‘연계형 1: 평화 프로세스 주도’, ‘연계형 2: 남북관계 주도’, ‘비연계형 1: 남북관계 선행’, ‘비연계형 2: 평화체제 선행’ 등 4가지로 유형화했다. 4가지 경로의 실현 가능성을 평가해 보면, ‘연계형 2: 남북관계 주도’가 가능성이 가장 높고, 그 다음으로 ‘연계형 1: 평화 프로세스 주도’를 들 수 있다. ‘비연계형 1: 남북관계 선행’은 매우 예외적 상황에서 출현할 가능성이 있으며, ‘비연계형 2: 평화체제 선행’은 북미관계가 주도한다는 점, 체제보장이라는 목표를 달성한 북한이 남북연합 추진에 동의할지 불투명하기 때문에 이러한 상황이 남북연합으로 이어질 것이라는 보장이 없는 경우라 할 수 있다.

다섯째, 다양한 추진경로 및 남북연합 협상에서 예상되는 주요 쟁점을 고려하면서, 도입단계의 남북연합 진입에 초점을 맞추어 남북연합 추진을 위한 협상 단계를 남북협상의 환경조성, 공감대 형성, 내용 협의, 합의 및 실시, 남북연합 발전 등 5단계로 나누어 각 단계별 추진전략을 제시했다. 남북연합은 객관적으로 결정되어 있는 제도가 아니라 변화하는 상황 속에서 남북한이 어떻게 합의하는가에 따라 구체적 모습이 결정되는 것이다. 이에 본 연구는 어떤 경로로 남북연합을 추진하는가와 관계없이 일관되게 견지해야 할 남북연합 추진전략의 핵심 방향으로 (1) 남북연합의 제도적 안정성 강화, (2) 협의주의적 원칙에 따른 남북연합 기구 구성 및 운영, (3) 남북협력의 자율성 강화를 제시했다.

본 연구는 한반도에서의 갈등을 평화적으로 관리하고 장기적 관점에서 서로 다른 체제의 남북한을 통합하는 데 있어, 상호 인정을 기반으로

한 평화와 협력을 지지하는 제도적 고안과 이행 과정을 통해서만 가능하다는 입장을 바탕으로 진행했다. 그리고 협의주의에 기초한 남북연합을 구상하고 추진방안을 모색하는 데 있어, 남북연합을 정적이고 완성된 이상적 체제로 보지 않고 실용적이고 현실적인 공존과 협력의 안정적인 틀을 만드는 정치과정의 산물이면서 동시에 그런 의지의 결집체로 보고자 했다.

본 연구가 제시한 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 민족공동체통일방안과 다른 내용이 있으며, 대단히 논쟁적이고 정치적인 논란의 소지도 있다. 이에 본 연구는 남북연합을 중심으로 한 통일방안의 재검토 작업의 필요성을 강조했다. 이를 위해서는 본 연구의 주장은 물론이고 정부의 통일방안을 비롯해 다양한 논의와 주장 등을 포괄하여 통일방안의 전면적인 재검토 작업을 본격적으로 진행할 필요가 있다. 그런데 이러한 통일방안 재검토 작업의 소모적인 이념적, 정치적 논란을 최소화하기 위해서는 정부와 학계, 정치계를 비롯한 모든 시민사회단체가 참여하는 공론의 장을 마련하고, 여기서 치열하면서도 생산적인 논쟁과 협의 과정을 거쳐야 한다. 역대 정부가 민족공동체통일방안을 계승해왔던 것은 이 통일방안이 당시 여야 정치권은 물론이고 보수 및 진보단체를 포함한 시민사회, 경제계 등 각계각층의 의견수렴을 통해 만들어졌고 이를 국회가 인정했기 때문이다.

본 연구가 제시한 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 주요 내용은 남북이 상호 합의할 수 있는 공간을 확보하기 위해 단계적이고 포괄적 접근을 통한 기본원칙과 방향 제시, 그리고 이를 바탕으로 한 제도와 기구 구상 및 추진전략 등이다. 남북연합을 정교하게 설계하고 구체적인 내용을 담아내는 것은 향후 협의주의에 기초해 남북한이 상호 인정 및 신뢰를 바탕으로 함께 해야 하는 작업이라 할 수 있다.

협외주의에 기초한 남북연합을 구상하고 추진방안을 모색한 본 연구는 미래지향적 통일방안 구상 및 정책 추진의 이론적·정책적 토대를 제공한 것에 의의를 두며, 향후 협외주의에 기초한 남북연합 논의와 구상에 대한 활발한 토론과 보완작업이 진행되기를 기대한다.

주제어: 남북연합, 협외주의, 연합주의, 통일방안, 통합, 평화공존과 협력, 생명공동체, 남북연합 기구, 지역협력, 남북연합 협상

Redesigning the Korean Commonwealth and Strategies for Its Formation

Lee, Moo Chul et al.

Based on the findings of the study conducted by Lee Moo Chul et al. (2019) that focused on confederalism derived from the case of the European Union and the role of federation/confederation as an institutional means for consociationalism and peace management, this research proposes a forward-looking Korean Commonwealth that reflects changes in the domestic and international environment and discusses how it could be formed.

The findings and implications of the research can be summarized as follows.

First, this research defines the Korean Commonwealth as an institution of inter-Korean consolidation, of which the mandate is to achieve peaceful coexistence and cooperation between the two Koreas, and to function as a foundation on which unification(integration) can be gradually pursued. The first objective of the Korean Commonwealth is to institutionalize peaceful coexistence and cooperation between the two Koreas, and to strengthen solidarity between the two

Koreas regarding the goal of achieving shared prosperity by establishing a peace regime and stimulating exchanges and cooperation in order to enter the phase of substantive unification(integration) based on these accomplishments.

Second, based on this initial foundation, the research presents the basic principles and directionality of forming the Korean Commonwealth that needs to be shared by South and North Korea. This research specifically focuses on two sets of principles necessary for peaceful coexistence and cooperation, respectively. The research proposes mutual respect, democracy, and cooperative security as the principles for peaceful coexistence, and the community of life, welfare, and happiness as the principles of cooperation. Discussion of the basic principles and directionality of forming the Korean Commonwealth includes agendas that South and North Korea could, at a minimum, agree on through consociationalism despite their conflicting ideology and political systems while, at the same time, share future collective benefits.

Third, the research divides the process for the creation and development of the Korean Commonwealth into the entry phase and consolidation phase using the criteria of enhanced transnationalism, and provides the broad standards for the formation of institutions and organizations that can specify the basic principles for the formation of the Korean

Commonwealth during each phase. Given the current state of separation between the two Koreas as well as the domestic and international environment, and assuming a peace and federation pursued jointly by South and North Korea, it is necessary to suggest the institutions and organizations of the Korean Commonwealth more broadly. In other words, rather than planning elaborately and including specific details, it is preferable to cultivate a space in which South and North Korea can come to an agreement that they gradually and incrementally work towards from a long-term perspective.

Fourth, by examining the two variables of denuclearization and establishment of a peace regime on the one hand and the strategic choices of relevant actors on the other, the research defines four models of the formation of the Korean Commonwealth anticipated in the future; ‘Linkage model 1-led by the peace process’, ‘Linkage model 2-led by inter-Korean relations’, ‘Non-linkage model 1-preceded by inter-Korean relations’, and ‘Non-linkage model 2-preceded by peace regime’. In assessing the probability of each of these models, ‘Linkage model 2-led by inter-Korean relations’ is most likely to occur, followed by ‘Linkage model 1-led by the peace process’. ‘Non-linkage model 1-preceded by inter-Korean relations’ is only expected to materialize under extremely anomalous circumstances. Meanwhile, ‘Non-linkage model 2-preceded by peace regime’ does not guarantee the formation

of the Korean Commonwealth because it is driven by US–North Korea relations and it is unclear whether North Korea will agree to the formation of the Korean Commonwealth once it accomplishes its primary objective of regime survival.

Fifth, by considering the major debates that are expected to arise in the various processes towards and negotiations on the Korean Commonwealth, the research examines strategies that need to be implemented in each of the following five stages of negotiations necessary to reach the entry phase: cultivating an environment for consultations on the Korean Commonwealth, building a consensus on the method, deliberating the contents of the Korean Commonwealth, reaching an agreement on how to form the Korean Commonwealth and implementing the plan, and strengthening the Korean Commonwealth. The Korean commonwealth will not be constructed based on objectively determined institutions. Instead, its specific design will be decided by how South and North Korea can reach an agreement given the changing circumstances. Consequently, this research proposes 1) strengthening the institutional stability of the Korean Commonwealth, 2) the establishment and operation of institutions of the Korean Commonwealth on the principles of consociationalism, and 3) enhancing the autonomy of inter–Korean cooperation as the three main directions that the Korean Commonwealth strategy needs to consistently

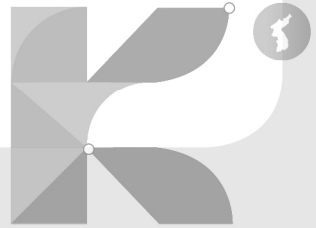
maintain regardless of how it is pursued.

This research is predicated on the notion that the peaceful management of conflict on the Korean peninsula and the integration of the two divergent regimes in South and North Korea from a long-term perspective is only possible through the planning and implementation of institutions that support peace and cooperation stemming from mutual recognition. As the research conceptualizes the consociationalism-based Korean Commonwealth and investigates how it may be formed, it perceives the Korean Commonwealth not as a static, complete, and ideal system, but rather as both the output of a political process to establish pragmatic and realistic coexistence and cooperation, as well as the culmination of the resolve to achieve these goals.

Keywords: The Korean Commonwealth, Consociationalism, Confederalism, Unification formula, Integration, Peaceful coexistence and cooperation, Community of life, Korean Commonwealth institutions, Regional cooperation, Negotiations on the Korean Commonwealth

1. 서론

이무철 통일연구원



1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구의 배경 및 필요성

2018년 3차례의 남북정상회담과 역사적인 첫 북미정상회담 등을 통해 한반도 냉전구조의 해체가 시작되었다. 그러나 2019년 2월 제 2차 북미정상회담 및 10월 실무회담 결렬 이후 북미 간 비핵화 협상이 중단되었고, 2020년 6월 북한이 개성 남북공동연락사무소를 폭파함에 따라 남북관계도 정체 국면에서 벗어나지 못하고 있다. 2018년 한반도의 평화 분위기는 오래 가지 못했고, 2020년 현재 한반도 정세는 새로운 위기와 도전에 직면해 있다.

이에 현재 남북관계에서 돌파구를 마련해 북미 간 비핵화 협상을 견인하고, 나아가 남북관계를 제도화할 필요성이 강하게 제기되고 있다. 우선 북한과의 관계를 회복하여 북미 양국에 대한 설득과 중재로 북한 비핵화 및 한반도 평화체제 논의를 이끌어갈 동력을 확보해야 한다는 것이다. 또한 현재 남북관계뿐만 아니라 역사적으로 남북관계의 '개선과 중단 및 악화'를 반복해 왔던 경험에 비춰볼 때, 어떤 대내외적 조건이나 돌발변수에도 흔들리지 않는 '남북관계 제도화'의 필요성도 강하게 대두하고 있다.

그런데 남북관계 발전 및 제도화 과정은 「민족공동체통일방안」이 상정한 화해협력 단계를 넘어 남북연합 단계 진입을 의미한다. 다시 말해 남북관계 발전 및 제도화 과정은 화해협력 단계를 넘어 남북연합 논의를 활성화시킬 수밖에 없다. 이미 남북 정상은 2000년 「6·15 남북공동선언」을 통해 연합제와 낮은 단계의 연방제 사이에 공통성이 있다고 인정했으며, 2018년에는 2차례의 공동선언을 통해 평화와 번영에 기초한 통일 추구에 암묵적으로 합의한 바 있다.

그런데 남한의 공식적 통일방안인 민족공동체통일방안에서 남북

연합 단계는 과도적 형태로 통일의 최종방식이 아니며, 남북연합의 구체적인 내용과 상도 제시하지 않고 있다. 이에 민족공동체통일방안의 화해협력 단계와 남북연합 단계 구분의 모호성뿐만 아니라 남북연합의 성격, 그리고 남북연합 단계의 구체적인 실현방식과 기구의 운영방안 등이 논란이 되어 왔다. 또한 통일방안이 제안된 지 30년이 지나 변화된 시대상을 반영하지 못하고 있으며, 상대방인 북측을 고려하지 않은 통일구상이라는 지적도 제기되어 왔다.¹⁾

민족공동체통일방안은 탈냉전이라는 세계적 흐름 속에서 (신)기능주의 통합이론에 기초해 마련되었다. 그러나 (신)기능주의적 접근의 기대와 달리 한반도에서는 경제협력을 비롯한 인적 교류와 사회문화적 협력의 진전이 자연스럽게 정치·군사적 문제의 해결과 함께 평화공존과 통합으로 연결되지 않았다. (신)기능주의 통합이론의 한반도 적용은 금강산관광이나 개성공단의 중단에서 볼 수 있듯이, 대외적 환경 변화와 남북 사이의 정치·군사적 상호불신으로 인한 갈등과 대결의 격화 속에서는 쉽지 않음을 확인할 수 있다. 현재 남북관계의 정체 속에서 남북 사이의 대화를 재개하기 위한 남한정부의 여러 가지 대화와 협력 제안에 반응하지 않는 북한의 모습도 이를 증명한다 하겠다. 다시 말해 정치·군사적 위협을 제거하고 갈등을 관리·통제하는 평화체제 구축과 남북관계의 제도화 노력 없이는 긴장고조 국면에서 평화공존과 통합 흐름의 중단 또는 역행하는 것을 막을 수 없다는 것이다. 2018년에 한반도 냉전구조의 해체가 시작될 수 있었던 것은 한미합동군사훈련의 중지과 북한의 핵실험 중단이라는 남북한 및 미국의 정치군사적 결단에 의해서다. 이를 계기로 남북정상회담, 북미정상회담, 북중정상회담 등이 연이어 개최되던

1) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2019), pp. 20~27.

서 한반도 비핵화 및 평화체제를 향한 대화와 협상이 진행됐다.

이렇게 본다면 한반도 비핵화 및 평화체제 구축이라는 정치군사적 문제의 평화적 해결 노력은 새로운 남북관계 및 이의 제도화 방안 논의와 함께 진행할 필요가 있다. 따라서 남북관계 제도화로서의 남북연합을 형성하기 위한 제도적 설계와 운영의 구상은 한반도 평화체제 건설을 필요조건으로 하면서 동시에 한반도 평화체제 구축 및 공존과 번영, 그리고 통합을 지원하는 작업이라 할 수 있다. 또한 이 작업은 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 재구성 작업이라 할 수 있을 것이다.

나. 연구목적

이에 본 연구는 유럽연합 사례에 기초한 연합주의(confederalism)와 평화연구에서 강조하는 협의주의(consociationalism), 그리고 평화관리의 제도적 수단으로서의 연합/연방에 주목한 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』(2019)의 연구결과를 바탕으로, 대내외적 환경변화를 반영한 미래지향적인 남북연합을 구상하고 이의 추진방안을 모색하고자 한다. 또한 이를 통해 한국의 공식적 통일방안인 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 재구성 작업에 기여하고자 한다.

이를 위해 첫째, 이무철 외(2019)의 남북연합 연구 결과를 바탕으로 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 구상의 의미와 필요성을 제시한다. 우선 연합주의와 협의주의에 대한 분석 및 다양한 해외사례 검토 결과를 중심으로 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 논의의 한반도 적용 가능성을 논의한다. 그리고 이를 바탕으로 남북연합의 성격을 규정하고, 이러한 남북연합과 통일(통합)의 관계 문제를 분석한다. 마지막으로 이를 종합해 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 ‘남북이 함께

만드는 평화와 연합'을 전제로 진행되어야 함을 강조한다.

둘째, 이를 기초로 하여 '평화공존과 협력의 제도화로서 남북연합'의 설계 및 운영 방식 등을 구상한다. 우선 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 기본원칙과 방향을 제시하고, 이를 바탕으로 한 남북연합의 제도적 장치 및 기구의 구성과 운영방안을 도출한다. 그런데 남북연합의 형성과 운영은 한반도 및 동북아질서의 변경을 의미할 수 있기 때문에 주변국의 지지와 협력 등 지역협력의 문제와 연결될 수밖에 없다. 이에 남북연합의 형성 및 보장을 위한 동북아시아 지역협력 구상도 함께 분석한다.

셋째, 협의주의에 기초한 남북연합의 추진조건, 남북한의 상호작용으로 펼쳐질 수 있는 다양한 추진과정 및 경로, 그리고 협상의 쟁점 등을 분석하여 남북연합의 추진전략 및 정책과제를 제시한다. 여기서는 '남북이 함께 만들어가는 평화와 연합'을 전제로, 남북한의 협상과정 및 결과에 따라 다양한 남북연합의 형태와 경로를 만들 수 있다는 점에 주목한다. 이에 남북 협상이 추진될 수 있는 조건 충족 시 예상되는 다양한 협상과정과 경로를 예측해 보고자 한다. 그리고 이 과정에서의 협상의 쟁점을 살펴보고, 이의 해결을 위한 협상 단계별 추진전략 및 정책적 과제를 도출한다.

본 연구는 한반도에서의 갈등을 평화적으로 관리하고 장기적 관점에서 서로 다른 체제의 남북한을 통합하는 데 있어, 상호 인정을 기반으로 한 평화와 협력을 지지하는 제도적 고안과 이행 과정을 통해서만 가능하다는 입장을 바탕으로 진행한다. 남북한이 평화적 통일을 추구한다면 자신의 통일방안을 서로에게 일방적으로 강요할 수는 없다. 사실 남북연합이나 연방제, 또는 단일제 통일국가 건설은 남북한의 협상과정이나 결과에 따라 다양한 형태와 경로를 보일 수밖에 없다. 결국 한반도 평화공존과 통합은 지금까지 존재하지 않

있던 새로운 길로, 그 과정에서 그동안 경험하지 못한 다양한 위기와 도전에 직면하게 되는 불확실한 경로일 수밖에 없다.²⁾ 따라서 남북연합을 구상하고 그 추진방안을 모색하는 본 연구는 미래지향적 통일방안 구상의 이론적 토대를 제공하며, 나아가 국민적 합의에 기초한 민족공동체통일방안의 발전적 계승을 통해 미래지향적 통일정책 추진의 토대를 제공할 것으로 기대된다.

2. 기존 연구 동향

통일방안 및 남북연합 연구는 1989년 노태우 정부의 「한민족공동체통일방안」 발표 이후 본격적으로 이루어졌다. 한민족공동체통일방안은 남북정상회담에서 민족공동체헌장을 채택하고, 이를 기반으로 남북연합을 구성한 이후 여기서 만든 통일헌법에 따라 총선거를 실시하여 통일국가의 통치 구조 형성을 제안하고 있다. 당시 정부는 한민족공동체통일방안 발표 이후 이에 대한 해설서를 발간했고, 정부와 학계는 이를 이론적으로 뒷받침하기 위한 연구 작업을 진행했다.³⁾ 주요 연구내용은 정부가 제시한 남북연합이 무엇이며, 이러한 남북연합 형성을 위한 기본방안이 무엇인지에 초점이 맞춰졌다. 그러나 정부가 제시한 남북연합 자체의 모호성으로 인해 학계에서도 개념과 의미를 둘러싼 논란이 이어질 수밖에 없었다.

2) 위의 책, p. 22.

3) 당시 정부의 통일방안의 대표적인 해설 자료는 국토통일원, 『한민족공동체통일방안: 기본 해설자료』(서울: 국토통일원, 1989) 참조. 이와 관련된 연구는 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책적 과제』(서울: 국토통일원, 1990); 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』(서울: 통일원, 1990); 통일원, 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』(서울: 통일원, 1991); 민족통일연구원, 『남북연합을 위한 기본방안』(서울: 민족통일연구원, 1993) 등이 있다.

이러한 통일방안 및 남북연합 연구는 김영삼 정부가 1994년 한민족공동체통일방안을 발전적으로 계승한 민족공동체통일방안을 발표한 이후 더욱 활발히 진행되었다.⁴⁾ 이 통일방안에서도 남북연합은 완전한 통일국가 수립 전의 과도기 단계로 설정되어 있지만, 한민족공동체통일방안과 달리 남북연합 단계 이전에 화해협력 단계를 두고 남북 교류협력의 활성화 및 민족동질성 회복을 바탕으로 남북연합을 형성할 것을 제안하고 있다. 그리고 남북연합의 기구로서 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등을 제시하고 있다. 이에 따라 이론적 논의 및 정부의 통일방안 구체화 작업이 진행되었다. 이러한 연구들은 대체로 국가연합 사례에 대한 분석을 통해 남북연합의 형성방안을 논의하였다. 그러나 당시 북한 붕괴론에 입각한 흡수통일론 부상과 함께 현실의 북한 핵문제 등으로 남북연합에 대한 연구의 심화는 이루어지지 못했다.

그러다가 2000년 6월 남북 정상이 6·15 남북공동선언 2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향”⁵⁾해 나가기로 합의한 이후, 남북연합이 실질적인 논의 대상으로 다시 부상했다.⁶⁾ 핵심은 연합제와 낮은 단계의 연방제

4) 「민족공동체통일방안」에 대한 당시 정부의 해설서로는 공보처, 『통일로 가는 길: 민족공동체 통일방안 해설』(서울: 공보처, 1994) 참조. 그리고 이를 이론적으로 뒷받침하기 위한 민족통일연구원의 작업으로는 민족통일연구원, 『민족공동체통일방안의 이론체계와 실천방향』(서울: 민족통일연구원, 1994); 김국신, 『남북연합 형성 및 운영방안 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994) 등을 참조.

5) 「6·15 남북공동선언(2000.6.15.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』(서울: 통일연구원, 2018), p. 3.

6) 당시 연합제와 관련해 김대중 대통령이 야당 시절 제시한 3단계 통일론의 연합제를 의미하는 것인가도 쟁점이었지만, 김대중 정부는 민족공동체통일방안에서 제시한 연합제임을 분명히 했다. 1단계 공화국 연합, 2단계 연방제 도입, 3단계 완전통일의 통일방안을 제시한 김대중의 3단계 통일론에 대해서는 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』(파주: 한울, 1995) 참조.

의 공통성 여부였다. 당시 연구의 주제는 민족공동체통일방안에 대한 비판적 검토, 연합제와 연방제 비교를 중심으로 한 남북한 통일 방안 비교, 독일통일, 예멘, 그리고 유럽연합을 비롯한 국가연합 사례 분석을 통한 남북연합 형성방안 논의, 남북연합의 제도적 설계 및 운영 방안 등이었다.

이 가운데 남북연합 구상과 운영에 대한 연구는 대체로 신기능주의와 통합이론에 근거한 해외사례 분석, 그리고 이를 바탕으로 남북연합의 제도, 기구, 운영 방안 등을 논의하는 것이었다. 우선 유럽연합, 독립국가연합, 통일이라프공화국, 러시아·벨라루스 사례 등을 분석하고, 이를 바탕으로 남북연합 하에서의 정치공동체 형성방안을 제시한 연구를 들 수 있다.⁷⁾ 그런데 이 연구는 유럽연합의 초국가기구들이 2007년 리스본 조약 체결 이후 강화된 점을 반영하지 못하고 있다. 예를 들어 남북각료회의 산하에 상임위원회와 공동사무처를 두고 있으나 역할이 모호하다. 이는 유럽연합의 맥락에서 보면 초국가기구를 정부 간 기구 산하에 두는 형태가 된다. 또 다른 연구는 역사적 사례로 미국과 독일, 북독일, 독립국가연합, 그리고 현재 사례인 유럽연합 등을 분석하고, 이를 바탕으로 남북연합의 제도와 기구의 설치 및 운영, 경제공동체 형성, 군비통제 등의 방안을 제시하였다.⁸⁾ 이 연구는 남북연합의 제도적 장치 및 운영 방안과 관련해서 연합정상회의, 연합각료이사회, 연합집행위원회, 연합의회, 연합법원 등을 제시하고, 이전 연구와 달리 정부 간 협의기구와 초국가적 기구를 구분하고 있다. 또한 남북연합 형성 초기부터 초국가기구를 형성하는 것은 비현실적이므로 통합의 심화 정도에 상응해 만들어 나가는 것이 바람직하다는 점을 잘 지적하고 있다. 그러나 남북연합

7) 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성방안』 (서울: 통일연구원, 2002) 참조.

8) 신정현 외, 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』 (파주: 한울아카데미, 2004) 참조.

형성을 위해서는 남북관계 제도화가 이루어져야 한다고 강조하고 있는데, 남북관계 제도화와 정부 간 협의기구로 형성된 초기 남북연합과 무엇이 다른지 모호하다.

이밖에 거버넌스 개념을 적용해 남북연합의 형성과 운영을 논의한 연구도 있다.⁹⁾ 이 연구는 대부분 기존 연구의 초점이 남북연합 제도와 정책목표 제시 등에 맞춰져 있다고 비판하고, 중요한 것은 정책 이행을 위한 어젠다(agenda)를 어떻게 설정하고 집행할 것이며, 이 과정에서 여러 국가들과 국제기구 및 국내외의 주요 민간단체들과 어떻게 협력을 할 것인가라고 주장한다. 그리고 남북연합 형성을 위한 환경적 조건과 운영에 대한 실질적 메커니즘으로 남북연합 형성기와 남북연합 운영기 2단계의 메타거버넌스 체계를 제시하고 있다. 이 연구는 남북연합 운영을 위한 거버넌스 체계 구축의 중요성을 보여주고 있으나, 현재의 시점에서 볼 때 연합적 거버넌스 차원의 논의가 부족한 측면이 있다. 그리고 민족공동체통일방안을 비판적으로 평가하고, 이를 보완하는 3대 공동체(평화, 경제, 민족) 구상을 통한 통일을 논의한 연구도 있다.¹⁰⁾ 그러나 이 연구는 당시 이명박 정부의 3대 공동체 구상을 민족공동체통일방안의 각 단계별로 어떻게 추진할 것인지를 제시할 뿐이다.

남북정상회담을 계기로 통일방안 및 남북연합에 대한 논의가 활발히 이루어졌지만, 김대중 정부 이후 역대 정부들은 통일 환경 조성을 위해 통일보다는 평화에 집중하면서 공식적으로는 민족공동체 통일방안을 계승하면서도 이를 실현하기 위한 구체적인 논의를 회피하는 경향을 보였다. 더욱이 북한 핵문제로 한반도 정세가 악화됨에 따라 남북연합 연구는 좀 더 심층적이고 체계적인 연구로 발전하

9) 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』(서울: 통일연구원, 2008) 참조.

10) 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』(서울: 통일연구원, 2010) 참조.

지 못하고 정체되고 말았다. 이 시기 대부분의 연구들은 남북연합을 비롯한 통일방안 연구보다는 한반도 평화연구에 집중되었다.¹¹⁾ 이에 따라 학계에서 제기된 연합 및 남북한 통일방안과 관련된 여러 가지 논란들도 정치적·이념적 편견 속에서 정리되지 않은 채 미완의 과제로 남겨질 수밖에 없었다.

그럼에도 불구하고 학계에서는 그동안 대내외적 환경 변화를 반영한 남북연합 및 통일방안 논의를 다시 진행할 필요성이 있다고 꾸준히 제기해 왔었다. 대외적으로 세계화 및 신자유주의의 쇠퇴 속에서 미국과 중국의 전략적 경쟁을 통한 세계질서의 구조적 변화 가능성이 높아지고 있다. 현재는 포스트-코로나 시대가 국제정치경제질서에 어떤 영향을 미칠 것인가가 화두가 되고 있는 상황이다. 한반도 차원에서는 1990년대 이후부터 북핵문제가 미해결 상태로 장기화되면서 ‘한반도 문제의 국제화’가 강화되었다. 그리고 이 과정에서 남북한의 국력 차이는 더욱 벌어진 상황이다. 그리고 최근 북한은 ‘민족제일주의’보다 ‘국가제일주의’를 강조하면서 체제 및 국가의 정체성 확립을 강조하고 있다. 남한사회도 민족의식이 과거보다 약화되면서 점차 다민족·다문화 사회로 변모해 가고 있다. 더구나 고착화 경향을 보이는 분단구조 아래 북핵문제의 장기화는 남한사회에서 평화를 더욱 강조하게 만들었다. 21세기의 한반도를 둘러싼 대내외적 조건과 환경은 불가피하게 기존 통일방안 및 담론의 수정·보

11) 이와 달리 백낙청은 분단체제론에 입각한 남북연합 논의를 진행하면서 평화공존을 통한 통일추구 방안을 모색하였다. 백낙청, 『어디가 중도며 어찌서 변혁인가』(파주: 창비, 2009) 참조. 한편 최장집은 평화공존을 우선시하는 ‘1민족 2국가론’을 주장한 바 있으며, 최근에 김상준이 ‘양국체제론’을 주장하였다. 이에 대해서는 최장집, “해방 60년’에 대한 하나의 해석-민주주의자의 퍼스펙티브에서,” 『다시 대한민국을 묻는다』(참여사회연구소 주최 해방 60주년 기념 심포지엄, 2005.10.21.); 김상준, “한반도 ‘양국체제’ 전환을 생각해보자(『좋은나라 이슈페이퍼』 촛불혁명 제3단계의 목표: 한반도 양국체제의 정립),” 『프레시안』, 2017.8.28., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=166630>> (검색일: 2019.6.1.), 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 26.

완을 요구하고 있다.¹²⁾

이러한 상황에서 남북 정상이 6·15 남북공동선언에서 합의한 내용을 바탕으로 연합연방제 통일론¹³⁾을 주장하는 경우도 있었고, 한반도형 남북연합을 바탕으로 단계적 연방국가 건설을 주장하는 연구도 있었다.¹⁴⁾ 이들은 남북관계의 특수성을 감안하여 남북연합을 국가연합으로 파악하지 않는다. 다시 말해 남북연합 자체를 통일형태로 보지 않으며 궁극적으로는 연방제를 지향하고 있다.¹⁵⁾ 이와 달리 한 연구는 평화연합을 통일국가형태로 제시하기도 하였다.¹⁶⁾

이러한 상황에서 2018년 남북이 ‘한반도 평화의 봄’을 조성하면서 한반도 평화와 번영 추진의 계기를 마련함에 따라 남북연합 및 통일론이 다시 주목받기 시작했다. 이와 관련해 한편에서는 한반도 평화추진과정에서 남북한이 지속가능한 평화공존의 제도적 장치로서 연합을 강조하기 시작했다. 다른 한편에서는 통일과정에서의 중간단계로 남북연합을 공존의 한 형태로 제시했다.¹⁷⁾ 최근 연구들은 분쟁 사례 연구에서 강조하는 평화관리 및 전환을 위한 제도로서의 연합/연방에 주목하고 있다. 특히 다자간 국가연합뿐만 아니라 양자 간 분쟁을 중지하고 평화 상태로 전환하는 수단으로 연합에 주목하고, 남북연합의 가능성과 한계를 논의한 연구도 있다.¹⁸⁾

이러한 남북연합 구상 및 통일방안 연구의 논의를 종합해 보면,

12) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 21.

13) 김은진, 『남북 연합연방제 통일론』 (서울: 리아트코리아, 2015) 참조.

14) 최양근, 『한반도형 남북연합과 단계적 연방국가 건설』 (서울: 선인, 2017) 참조.

15) 이들의 연방제 주장은 이론적·논리적 분석을 바탕으로 한 것으로 북한의 연방제 주장과는 다르다.

16) 김병로, 『다시 통일을 꿈꾸다: 한반도 미래전략과 ‘평화연합’ 구상』 (서울: 모시는 사람들, 2017) 참조.

17) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 21.

18) 오창룡, “2체제연합(bilateral confederation)의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로,” 『EU학연구』, 제24권 1호 (2019), pp. 125~148.

다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

우선 첫째, 통일방안이나 남북연합 논의는 (신)기능주의 통합이론에 근거하고 있는데, 남북관계 및 한반도 현실에서는 이론적 기대와는 다른 결과를 가져오고 있다. 기능주의는 경제 및 사회문화 영역의 협력을 통해 협력국가들이 상호이익을 창출하게 되면, 점차 정치영역에서의 협력과 통합으로 확대해 나갈 수 있다는 논리에 근거하고 있다. 그런데 신기능주의는 기능주의와 달리 실제로 정치영역과 비정치영역의 분리가 가능하지 않으며, 자연적으로 학습과 협력의 습관화가 통합으로 이어지지 않는다고 주장한다. 오히려 각 국가의 정치 지도자들 간의 협상이 통합을 더욱 촉진한다는 논리를 제기한다. 즉, 신기능주의는 기능주의적 통합과정을 촉진하는 정치적 의지와 결단이 중요하다고 주장한다. 이는 유럽연합의 경제통합 과정에서 회원국 간의 이해관계 충돌을 각국 대표들의 정치적 결단을 통해 해결한 사례에 근거하고 있다.¹⁹⁾ 그러나 (신)기능주의 통합이론의 기대와 달리 한반도에서는 경제협력을 비롯한 인적 교류와 사회문화적 협력의 진전과 남북 정상 간의 간헐적인 정치적 결단이 정치·군사적 문제의 해결과 함께 평화공존과 통합으로 확장되지 못했다. 이와 관련해 현재 (신)기능주의 통합이론의 근거였던 유럽연합의 경우, 연합적 성격과 함께 ‘초국가성’의 점진적 심화를 바탕으로 한 제도적 발전 과정을 통해 연합과 연방적인 동화의 공존이 이루어지고 있다. 따라서 이러한 국가연합의 제도적 발전과정에 주목하고 있는 최근의 연합주의 논의를 (신)기능주의 통합이론과 결합하여 한반도에 적용할 수 있을지를 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 민족공동체통일방안이나 북한의 연방제 통일방안 모두 평화적 통일을 지향하고 있으나 각자의 체제 중심의 통일을 구상하고

19) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 35~37.

있다. 남북한이 연합제와 낮은 단계의 연방제에 공통성이 있다고 인정했으나, 사실 민족공동체통일방안에 따르면 남북연합을 통해 자유민주주의체제로의 완전한 통일국가 완성을 목표로 하고 있다. 어떻게 보면 이는 북한의 입장에서는 흡수통일 지향이라고 의심하고 우려할 수밖에 없다.²⁰⁾ 대체로 기존 연구들은 대화 및 통일의 상대인 북한에 대한 고려 없이 남한의 입장에서 남북연합 및 통일방안의 정당성을 주장해 왔다. 다시 말해 남북한의 상호작용을 통해 진행되는 협상과정 및 협상결과에 따라 다양한 통일의 경로와 형태를 만들 수 있다는 점을 간과하고 있는 것이다. 아무리 남북연합의 제도와 기구를 정교하게 구상한다 하더라도 상대방인 북한이 여전히 의구심을 갖고 있다면 평화적 통일협상 자체는 어려울 수밖에 없다. 따라서 최근 주목받고 있는 폭력적 분쟁과 갈등을 모든 당사자들이 참여한 협상을 통해 중단하고 공화공존을 모색하는 협의주의 논의를 적극적으로 반영할 필요가 있다.

셋째, 남북연합 및 통일방안 논의에 있어서 연합과 연방을 구분하고, 북한이 연방제를 주장하기 때문에 연방제에 대한 편견을 갖고, 우리의 실정에 맞지 않는 통일방식으로 사전에 낙인을 찍는 경우가 있다. 사실 현재 남북한의 인구 규모나 국력의 차이 등에 비춰 볼 때, 남한이 연방제를 받아들이고 통일협상을 하자고 제안하더라도 북한이 이를 받아들이기가 쉽지 않은 상황이다.²¹⁾ 다시 말해 분단 이후 남북한의 극단적인 체제 및 이념 경쟁과 갈등으로 연방제에 대한 객관적인 인식과 분석이 부족하다는 점이다. 그런데 최근 유럽연합의 제도적 발전과정에서 알 수 있듯이 통합의 구체적인 지향점을 연합 혹은 연방 가운데 하나를 선택하는 문제로 상정할 수 없다는

20) 마찬가지로 북한의 연방국가 건설 제안도 남한사회에서는 북한의 통일전략전술로 공산화를 지향하고 있다는 의심을 갖게 한다.

21) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 29.

것이다. 이에 최근에는 연합과 연방에 대한 고전적 분류에 집착하지 않고 연합과 연방의 ‘하이브리드(hybridity)’적 성격과 가능성, 이를 바탕으로 한 통합국가로서의 ‘하이브리드 국가’를 논의하고 있기도 하다.²²⁾ 따라서 연합/연방 또는 분단/통일(분리/통합)이라는 이분법적 사고 속에서의 한반도 통일 전망을 지양하고, 기존에 존재하지 않았던 다양한 형태의 통합 가능성을 논의할 수 있는 제도적 상상력을 발휘할 필요가 있다.

넷째, 남북연합의 제도적 설계 및 운영방안과 관련한 논의를 보면, 대체로 유럽연합의 기구들을 모델로 하는 경우가 많다. 그런데 민족공동체통일방안이 제시한 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등은 정부 간 기구라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 제도적 발전과정을 반영한 연구들의 경우에 남북평의회를 정부 간 기구 또는 초국가적 기구 등으로 다르게 파악하고 있다. 이는 정부 간 기구와 초국가적 기구를 제대로 구분하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 결국 연합적 거버넌스 개념에 대한 이해 및 이를 바탕으로 한 제도적 구상이 제대로 이루어지 않았다는 것이다. 따라서 최근 연합적 거버넌스를 연합/연방의 연속선상의 성격을 지닌 다양한 기제들의 혼종적 구조로 파악하고, 실질적·점진적으로 진화할 수 있는 연합적 거버넌스의 스펙트럼을 인정하면서 정부 간 기구와 초국가적 기구의 설계를 구분해 제시하고 있는 논의들에 주목할 필요가 있다.²³⁾

22) John Loughlin, “Federalism, Federations and Confederations: Towards Hybridity,” in *(Con)federalism: Cure or Curse?*, eds, Kris Deschouwer & Johanne Poirier, Re-Bel e-book 18 (July 2015), pp. 11~13, <<https://rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2019/08/Re-Bel-e-book-18.pdf>> (Accessed October 20, 2019), 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 41.

23) 최근 이러한 시도에 대해서는 구갑우 외, 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구 (EU: 유럽연합의 제도적 장치를 중심으로)』 (통일부 정책연구용역보고서, 2019) 참조.

다섯째, 일부 연구에서 남북연합을 국가연합으로 파악할 경우에 남북연합은 통일(통합)이 아닌 분단의 고착화를 의미한다고 비판하는 경우가 있다. 이에 정부의 통일방안이나 대부분의 연구들이 남북연합을 과도기 형태로 파악하고 통일국가 완성의 전 단계로 본다고 할 수 있다.²⁴⁾ 그런데 앞서 지적한 바와 같이 연합/연방 또는 분단/통일(분리/통합)이라는 이분법적 틀을 깰 필요가 있으며, 기존의 시공간 상에 존재하지 않았던 다양한 형태의 통합을 상상해야 한다. 이런 측면에서 다양한 분쟁사례 연구를 바탕으로 평화관리 및 전환을 위한 제도로서의 다양한 연합/연방에 대한 논의를 심화시켜 나갈 필요가 있을 것이다.

이무철 외(2019) 연구는 이와 같은 기존의 남북연합 논의의 성과와 한계에 대한 비판적 검토, 연합주의와 협의주의에 대한 이론적 논의, 그리고 분쟁사례 연구 등을 종합하여 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 논의의 필요성과 쟁점, 과제 등을 제시하고 있다. 본 연구는 이 연구의 연장선상에서 21세기 대내외적 환경 변화를 반영한 미래 지향적인 남북연합을 구상하고 추진방안을 모색한다. 물론 연합주의나 협의주의 논의 자체의 쟁점과 해결과제도 분명히 존재한다.²⁵⁾ 그리고 남북관계의 특수성도 고려해야 한다. 이를 감안하여 본 연구는 ‘남북이 함께 만들어가는 평화와 연합’을 전제로, 통일 또는 통합의 구체적인 지향점을 연합/연방 또는 단일국가의 선택문제가 아니라 ‘초국가성’의 강화라는 제도적 목표를 남북이 공유하는 ‘열린 통합’으로 가기 위한 남북연합의 형성과정에 주목한다.

24) 이와 달리 2000년대 초 통일의 최소목표를 평화공존체제의 확립으로 삼고 최대목표를 국가연합 형성에 두자는 주장이 이미 제기된 바 있다. 이 논의는 국가연합을 열린 통일의 최종상태로 파악하고 있다. 최완규, “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』, 제6권 1호 (2002), pp. 5~35.

25) 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 쟁점과 과제에 대해서는 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 297~304 참조.

3. 연구의 범위 및 구성

본 연구는 이무철 외 연구(2019)와 마찬가지로 남북연합을 “국가연합의 형태로 형식은 국가연합이지만 내용적으로는 남북한의 공존과 통합을 지향하는 국가결합 형태로 파악한다. 다시 말해 남북연합을 일차적으로는 남북의 평화공존과 협력의 제도화로 느슨한 통일상태를 유지하면서, 장기적으로는 최종적인 통일국가(연방제/단일제)를 추구해 나가는 남북한의 결합방식”으로 본다.²⁶⁾

따라서 연구의 주요 범위 및 대상은 평화공존과 협력의 제도화로서 남북연합 형성의 기본원칙과 방향, 남북한 간의 정치적 협의기구 및 초국가기구의 형성, 그리고 연합적 거버넌스 운영 방안 등 제도적 설계 및 운영방안이다. 남북연합 기구와 관련해서 정치적 기구 이외에도 군사, 경제, 사회와 문화 등 다양한 분야의 공존과 협력 확대를 위한 기구들이 필요하다. 그러나 각 분야의 기구 형성 및 운영방안 등은 기본적으로 남북연합 형성 이후 남북한의 협의기구에서 논의해야 할 사안이라는 점에서 본 연구에서는 제외한다. 다만, 남북연합의 도입단계와 심화단계의 구분 기준에 대해 논의할 때 필요시 기본적이고 원론적인 입장에서 다룬다. 이와 함께 남북연합 추진조건을 바탕으로 남북협상 추진 시 예상되는 다양한 협상의 과정과 경로를 예측해 보고자 한다.

이러한 본 연구의 구성은 아래와 같다.

I 장 서론에 이어 II 장에서는 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 필요성과 그 의미를 설명한다. 연합주의와 협의주의에 대한 이론적 검토, 그리고 남북관계 및 한반도 문제의 특수성 등을 종합·분석하여 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 필요성과 적실성을 제시

26) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 29.

한다. 이를 바탕으로 남북연합의 성격, 그리고 남북연합과 통일(통합)의 관계 문제를 분석한다. 이를 종합해 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 남북이 함께 만드는 평화와 연합, 나아가 통일(통합)의 초기단계의 의미를 갖고 있음을 제시한다. 결론적으로 남북이 함께 만드는 평화와 연합을 전제한다는 점에서 남북연합 구상을 정교하게 설계하고 구체적인 내용을 담기보다는 포괄적인 형태로 제시하여 남북이 합의할 수 있는 공간을 확보할 수 있도록 설계해야 함을 강조한다.

III장에서는 II장의 내용을 바탕으로 평화공존과 협력의 제도화로서의 남북연합을 어떻게 제도적으로 설계하고 운영할 것인지를 구상한다. 우선 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 기본원칙과 방향을 제시하고, 이에 대한 남북한의 공유 및 상호존중과 신뢰를 바탕으로 구성해야 할 남북연합의 제도적 장치 및 기구를 제시한다. 핵심적인 내용은 정부 간 기구와 초국가기구의 구성과 운영, 즉 연합적 거버넌스의 형성과 운영방식에 대한 것이다. 다시 말해 남북한 정부 간 협의기구와 남북한 각 정부의 권위에 종속되지만 동시에 독립성과 자율성을 가지고 한반도 전체 이익을 위한 정책결정 및 집행의 역할을 하는 초국가기구 간의 관계 설정의 문제다. 그런데 이러한 초국가기구의 구성과 관련해 협상 과정에서 남북이 합의하기 쉽지 않기 때문에 남북연합 형성을 도입과 심화 2단계로 나누어 점진적으로 추진해 나가야 함을 강조한다. 그런데 남북연합의 형성과 운영은 한반도 및 동북아질서의 변경을 의미할 수 있다. 따라서 남북연합은 주변국의 지지와 협력을 유도해 나가야 하는 지역협력의 문제와 연계될 수밖에 없다. 이에 남북연합의 형성 및 보장을 위한 동북아 지역협력 구상도 함께 분석한다.

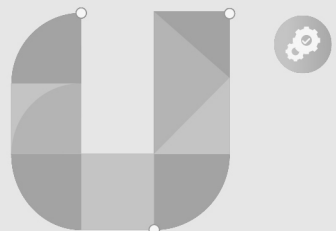
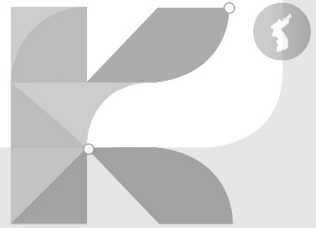
IV장에서는 앞서 새롭게 구상한 남북연합을 추진할 수 있는 조건,

남북의 상호작용 속에서 나타날 수 있는 다양한 추진과정 및 경로, 그리고 협상의 쟁점 등을 분석하고, 그 결과를 바탕으로 하여 추진 전략 및 정책적 과제를 제시한다. 여기서는 남북한의 상호작용에 의해 이루어지는 협상과정 및 결과에 따라 다양한 남북연합의 형태와 경로를 만들 수 있다는 점에 주목한다. 이에 남북 협상이 추진될 수 있는 조건 충족 시 예상되는 다양한 협상과정과 경로를 예측해 보고자 한다. 그리고 이 과정에서의 협상의 쟁점을 살펴보고, 남북연합 형성을 위한 협상 단계를 5단계로 나누어 각 단계별로 협상 쟁점의 해결을 위한 추진전략 및 정책적 과제를 도출한다.

V장 결론에서는 지금까지의 연구결과의 요약 및 이론적, 정책적 의미를 정리하고, 향후 남북연합 추진의 정책적 과제를 제시한다.

II. 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 의미

이무철 통일연구원



본 연구는 서론에서 언급했듯이, 연합주의와 협의주의, 그리고 사례연구를 바탕으로 협의주의에 기초한 남북연합 논의의 필요성 및 쟁점과 과제를 제시한 이무철 외(2019) 연구결과를 바탕으로 협의주의에 기초한 남북연합을 구상한다.

이 장에서는 이에 앞서 우선 남북관계 및 한반도 문제의 특수성을 고려하면서 연합주의와 협의주의 논의의 한반도 적용을 통해 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 의미와 필요성을 제시한다. 그리고 이를 바탕으로 남북연합의 성격을 규정하고, 이러한 남북연합과 통일(통합)관계를 분석한다. 마지막으로 이를 종합해 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 ‘남북이 함께 만드는 평화와 연합’을 전제로 진행되어야 함을 설명한다.

이를 통해 본 연구는 남북연합을 구상함에 있어 정교한 설계와 구체적인 내용을 담기보다는 기본적인 설계 및 포괄적인 내용을 제시하여 남북이 합의할 수 있는 공간을 확보할 수 있도록 고안되어야 함을 강조한다.

1. 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 필요성과 고려사항²⁷⁾

가. 연합주의와 협의주의 논의의 한반도 적용

기본적으로 연합제에 대한 논의는 연방제와의 비교를 통해 이루어졌다. 연합과 연방은 일종의 국가결사체로 중앙정부의 권력 형태에 따라 분류된다. 국가연합의 구성국들은 자신의 주권을 유지하는

27) 이 절은 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 35~73, 290~304의 내용을 종합·정리 및 보완하여 재구성하였다.

가운데 특정한 국가이익의 달성을 위해 권한의 일부를 국가연합에 위임한다. 반면에 연방 국가는 구성국(혹은 정치체)들이 공동 목적 달성을 위해 대부분의 권한을 중앙정부에 이전하여 강력한 연방정부를 구성한다. 이외에도 구성형식, 탈퇴 가능성, 구성단위의 위상이나 외교권, 정체성 및 소속감, 강제이행의 제도화 수준, 중앙 권위체의 대표체제와 재정 문제 등이 주로 비교된다.²⁸⁾ 이러한 비교를 통해 연합의 경우, 특정이익의 공유가 이루어지지 않으면 일부 회원국의 탈퇴 가능성이 높아진다는 점, 강제이행의 제도화 수준이 낮고, 재정 확보 등에서 문제가 있기 때문에 연방에 비해 제도적 안정성과 효율성이 상대적으로 떨어진다고 보고 있다. 그리고 역사적으로 연합 사례 가운데 대표적 사례로 거론되는 미국이나 스위스의 경우에 잠시 동안의 연합제를 거쳐 연방제 국가로 이행했기 때문에 이를 근거로 연합제를 연방국가로의 이행 전의 과도기 체제로 이해해 왔다.

그러나 1980년대 이후 국가연합은 유럽연합(European Union: EU), 아세안(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 등이 지역 차원에서 국가 간 협력의 제도로 발전해 나감에 따라 다시 주목받기 시작했다. 특히 유럽연합은 1990년대 이후 상당히 높은 수준의 경제통합과 함께 일정 부문 정치통합의 모습도 보이고 있다. 이에 유럽연합은 연합을 매개로 한 성공적인 국가 간 통합모델로 진화하고 있는 것으로 평가받기도 한다.

이러한 유럽연합의 제도적 발전과정을 보면, 연합과 연방제도의 공존과 결합을 확대하면서 연합과 연방 제도의 구분을 무의미하게 만들고 있다. 역사적으로도 미국, 스위스 사례와 달리, 연합제가 장기간 존속한 사례도 있다. 바로 근세 초기 형성된 독일 국가연합과

28) 연합과 연방에 대한 자세한 설명은 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 37~43 참조.

네덜란드 국가연합은 2세기 이상 유지되었다. 이런 사례에 비춰볼 때, 연합제를 과도기 체제보다는 하나의 독립된 체제로 이해할 수도 있다.²⁹⁾ 다시 말해 과거 오랫동안 존속한 독일, 네덜란드 국가연합 사례나 현재의 유럽연합 모습은 둘 이상의 국가들이 공동의 안보 및 경제적 이익을 공유한다면 협력의 제도로서 연합제를 채택하여 안정적으로 유지·관리할 수 있다는 것을 보여준다.

특히 연합주의는 유럽연합처럼 국가연합 내에서 점진적으로 초국가적 성격의 기구를 강화해 나간다면 국가연합의 안정적인 운영이 가능하다고 본다.³⁰⁾ 유럽연합은 경제영역에서의 초국가기구, 유럽 사법재판소와 같은 강제이행을 담보하는 사법제도 등을 통해 초국가적 성격을 강화하고 있다. 물론 이러한 초국가성이 강화된다고 회원국들의 국가성이 악화되는 것은 아니다. 유럽연합의 경우 초국가성이 강화됨과 동시에 국가 간 협의기구의 역할도 유지·강화하고 있기 때문이다. 일반적으로 초국가성의 강화가 연방제로 전환할 수 있는 계기가 될 수도 있지만, 유럽연합은 초국가적 기구와 유럽연합 정상회의와 같은 국가 간 협의기구의 공존과 결합을 통한 ‘연합적 거버넌스’ 체계를 발전시켜 나가고 있다. 이에 유럽연합처럼 초국가성과 국가성을 동시에 보장하는 연합적 거버넌스를 형성·발전시켜 나간다면 국가연합은 장기간 안정적으로 존속하면서 발전할 수 있다고 보는 것이다.

29) 이렇게 장기체제로서 연합제가 존속할 수 있었던 요인은 공동의 외부위협 존재, 다양성의 인정 및 자율성 보장 등을 들 수 있다. 김준석, “국가연합의 역사적 재조명: 미국, 독일, 네덜란드 그리고 유럽연합,” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2008), pp. 152~161.

30) 유럽연합 사례에서 초국가성을 강화시키는 주요 요인 가운데 하나로 비국가적 행위자를 꼽기도 한다. 이들은 유럽 안에서 국가의 경계를 넘나들면서 활동하며 최종적으로 초국가적 거버넌스를 요구한다. Alec Stone Sweet and Wayne Sandholt, “European Integration and Supranational Governance,” *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 3 (1997), p. 306, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 52.

유럽연합 사례를 중심으로 한 연합주의 논의는 최근 민족, 국가 등 양자관계에서의 폭력적 갈등과 분쟁을 평화적 공존으로 전환하는 제도로서의 연합제 연구로도 확대되고 있는 추세이다. 벨기에, 인도-파키스탄, 팔레스타인-이스라엘, 터키-쿠르드, 시리아-로자바 등 분쟁지역 갈등주체들 간 갈등해소 방안으로서 양자 사이의 연합제 논의가 이에 해당한다. 다시 말해 연합제가 다자 간 협력의 제도만이 아니라 양자 간 협력의 틀로도 논의되고 있는 것이다.³¹⁾

이러한 양자 간 연합제 논의는 협의주의와 결합되어 이루어지기도 한다. 협의주의에 기초한 협상을 통해 폭력적 갈등과 분쟁을 중단하고, 갈등 당사자 사이의 평화적 공존을 형성하기 위한 장치로 연합제를 모색할 수 있기 때문이다. 협의주의는 레이프하트(Arend Lijphart)가 다수결 민주주의의 대안으로 제시한 협의주의적 민주주의 모델을 통해 본격적으로 논의되기 시작했다.³²⁾ 이후 평화연구에서는 이러한 협의주의를 인종청소, 대량학살, 폭력적 분쟁과 갈등 등의 갈등주체들 간 문제를 해결하는 기본원칙, 수단과 방법 등의 하나로 주목하였다.³³⁾

다수결 민주주의의 대안으로서 협의주의적 민주주의 모델은 폭력적 갈등이 내재된 한 국가 내의 정치세력 간, 민족(종족) 간의 권력과 이익의 공유를 통해 갈등과 대립을 중단하고 그 상태를 유지하기

31) 오창룡, “2체제연합(bilateral confederation)의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로,” pp. 126~127, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 50.

32) 협의주의적 민주주의 모델에 대해서는 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edition (New Haven: Yale University Press, 2012); 아렌드 레이프하트 지음, 김석동 옮김, 『민주주의의 유형: 다수결 민주주의와 합의 민주주의 간의 정부 형태와 성과 비교』 (서울: 성균관대학교출판부, 2016) 참조.

33) 평화연구의 협의주의는 Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes* (Cambridge: Polity Press, 2014) 참조.

위한 수단과 방법 등을 논의할 수 있는 장점이 있다. 반면에 다수결에 의한 정부 구성과 의사결정 및 집행은 다수가 소수를 구조적으로 지배할 수밖에 없다. 이에 소수집단은 자신의 의사를 관철하기 위한 정치적 수단으로 다수집단에 대한 폭력적 저항을 사용할 가능성이 높아진다. 따라서 폭력적 갈등이 내재된 사회에서 다수결 민주주의는 비효과적인 제도일 수 있다.

이러한 협의주의적 민주주의 모델이 주로 한 국가 내의 민족/인종 간, 또는 정치세력들의 갈등과 다수결 제도의 문제해결에 초점을 맞췄다면, 평화연구가 강조하는 협의주의는 국가 내 갈등만이 아니라 인종이나 민족, 그리고 국가들 사이의 무력분쟁과 갈등해결의 기본 원칙과 방법, 수단 등으로 강조되고 있다. 다시 말해 평화연구는 평화를 근본으로 하는 철학과 상호 인정과 신뢰 구축, 그리고 협의주의적 민주주의의 수단과 방법을 바탕으로, 평화공존을 위한 여러 구체적인 제도적 수단들을 모든 갈등 당사자들이 참여한 협상을 통해 만들려고 한다.

그런데 평화연구에서 강조하는 협의주의는 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 첨예하게 분열된 역사가 오래된 사회가 협의주의를 통해 내부 갈등을 완전히 해소한 사례가 거의 없다는 것이다. 이는 폭력적 갈등의 골이 매우 깊은 상황에서 제도적 안전장치 마련을 통해 평화로 이행하는 것이 쉽지 않음을 보여준다. 둘째, 협의주의는 제도적 특성상 갈등을 조정할 수 있는 조정자가 존재하지 않는다. 따라서 합의 이후 인종/민족 간 갈등이 재발할 경우에 갈등해결을 위한 제도적 장치가 무용지물이 될 가능성이 높다. 셋째, 협의주의에 기반을 둔 협상의 성공으로 평화적 공존이 이루어진다 하더라도, 지속적으로 인종/민족 간 격리가 이루어지는 경우가 많기 때문에 여전히 근본적인 갈등 해결과 사회통합의 문제가 주요 과제로 남게 된다.³⁴⁾

이러한 협의주의 문제점을 보완하기 위한 협의주의 논의의 수정·보충작업이 이루어져 왔다. 협의주의의 수단과 방법을 보다 세부적으로 촉진하는 조건을 제시하거나 제도적 단점을 극복하기 위한 방법 등이 논의되었다.³⁵⁾ 또한 갈등조정자 문제를 해결하기 위한 외부 행위자의 역할 또는 평화협상 이후 평화관리 및 사회통합을 위한 방법³⁶⁾ 등이 논의되었다. 특히 평화협상 과정과 이후 평화관리 차원에서 갈등의 재발을 미연에 방지하기 위한 갈등조정자와 관련해 내부에서 갈등조정자의 역할이 어렵다면 외부의 행위자가 이를 보완할 수 있음을 강조한다. 이에 북아일랜드에서는 영국과 미국이, 보스니아-헤르체고비나에서는 유럽연합이 외부행위자의 역할을 수행했던 것처럼, 수정된 협의주의는 협상과정과 합의 이후 평화를 보장하는 안전장치로서 외부행위자의 역할을 강조한다.³⁷⁾ 평화협상 이후 평화관리 및 사회통합과 관련해서는 통합교육 측면과 함께 집단 간 접촉을 통한 갈등의 여지를 제거하고 상이한 집단 간 교류를 할 수 있는 프로그램의 개발과 운영 등이 논의되기도 한다.³⁸⁾

34) Jonathan Tonge은 협의주의 적용을 통해 평화 상태로 전환 이후 잘 작동하는 경우가 드물다는 점, 그리고 갈등조정자 문제를 가장 큰 문제점으로 지적했다. *Ibid.*, pp. 41~50, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 58.

35) Ulrich Schneckener, "Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation," *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 2 (2002), pp. 211~217. 제도적 단점의 극복과 관련해서 통합적 협의주의 모델이 논의되기도 한다. 그 중 특히 정치적 통합의 제도적 장치는 크게 네 가지가 언급된다. 양원제, 중앙-지방정부의 이중성, 혼합선거제도, 교차선거구역 등이다. Imad Salanmey, "Failing Consociationalism in Lebanon and Integrative Options," *International Journal of Peace Studies*, vol. 14, no. 2 (2009), pp. 95~98, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 60~61.

36) 대표적인 것으로 북아일랜드의 통합교육을 들 수 있다. Laurie Shepherd Johnson, "The Practice of Integrated Education in Northern Ireland: The Teachers' Perspective," Research Report (2001), p. 5, <http://www.inc core.ulst.ac.uk/publications/pdf/Integrated_Edu_Rep.pdf> (Accessed October 19, 2019), 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 59.

37) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, p. 45.

한편, 평화연구에서는 주객관적 조건이 모두 충족되어야 모든 갈등 당사자들이 참여하는 협의주의에 기초한 협상이 가능하다고 본다. 첫째, 객관적으로 갈등 당사자들 중에 어느 일방도 폭력적 갈등 상태에서 우세를 점하지 못하고 상호 파괴를 주고받는 교착상태에 빠진 상황을 들 수 있다. 이렇게 무력에 의한 현상 변경이 어려운 객관적 현실 속에서 갈등 당사자들은 상호파괴라는 현실에서 벗어나고자 하는 동기를 가질 수 있다. 둘째, 어느 한 쪽이 완전히 승리할 수 없는 교착상태를 모든 갈등주체들이 인정하는 주관적 요인이다. 교착상태임에도 불구하고 어느 일방이라도 궁극적으로 승리할 수 있다는 기대를 갖고 있다면 협상은 시작될 수 없다. 따라서 모든 갈등당사자들이 교착상태라는 현실을 인정했을 때 협상은 시작될 수 있다.³⁹⁾

그런데 평화연구에서 강조하는 협의주의는 갈등의 근본적 원인의 해소를 추구하는 적극적 평화의 관점보다는, 소극적 평화의 관점에서 폭력적 갈등 상황의 종료라는 현실적 문제를 일차적으로 해결하고자 한다. 이와 관련해 협의주의는 대연정, 비례성, 거부권, 고도의 자치 등 4가지 기본적인 방법을 강조한다. 첫째, 갈등과 분쟁을 주도하는 모든 정치세력들의 정치 참여를 보장하는 대연정을 통해 갈등 당사자들이 권력을 공유하는 것이다. 둘째, 대표를 선출하고 정부를 구성하는 데 있어 인구의 비례성을 반영하는 것이다. 북아일랜드에서처럼 소수집단에 조금 더 유리한 동트(d'Hondt) 방식의 선거

38) 알포트는 집단 간 접촉에 있어 긍정적 효과를 가지기 위한 조건으로 접촉 상황 안에서 동등한 집단 지위, 공동 목표, 집단 간 협동, 권위·법 혹은 관습의 지원이라는 네 가지를 제시하고 있다. Gordon W. Allport, *The Nature of Prejudice* (Reading: Addison-Wesley, 1954), p. 281, 재인용: 추병완, “편견이론에 근거한 반편견 교수 전략,” 『교육과정연구』, 제15권 1호 (2012), p. 139, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 59.

39) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, pp. 32~34.

제도도 채택할 수 있다. 셋째, 다수의 횡포 문제의 사전예방 수단 가운데 하나로 소수집단에게 거부권(veto)을 제공한다. 넷째, 각 정치세력이 실제로 지배하고 있는 지역에 대한 자치를 허용하는 것이다. 즉, 지리적 격리를 바탕으로 그 지역을 실제로 통치하고 있는 각 정치세력의 자율성과 독립성을 보장하는 것이다.⁴⁰⁾

사실 협의주의가 여러 문제점을 안고 있지만 갈등주체들이 갈등을 해소하고 평화로의 현상 변경을 선택한다면, 가장 실천적 모델로서 의미를 가질 수 있다. 협의주의는 갈등 당사자들 가운데 어느 일방이 상대방을 무력의 사용을 통해 완전한 승리를 거두기 힘든 상황인 “힘의 균형상태”에서, 갈등 당사자들 사이에서 평화공존의 필요성에 대한 공감대가 형성된다면 현상타파의 수단이 될 수 있다. 힘의 균형 상태에서 갈등 주체들 사이에서 평화공존에 대한 공감대가 형성됐을 때, 갈등주체들에게 권력공유를 현실적 대안으로 받아들여 줄 수 있다. 따라서 협의주의에 기초한 권력공유 방식에 대한 협상은 평화공존이라는 가치의 공유를 통해 최종적으로 폭력적 갈등상태를 평화적 상태로 전환할 수 있는 가장 현실적 방식이 될 수 있다. 이러한 협의주의는 기능주의 및 신기능주의의 낙관론적인 통합논의의 한계를 극복할 수 있다. 남북관계에서 볼 수 있듯이 적대 및 경쟁관계에서도 제한적인 교류협력은 가능하다. 다만 이런 적대 및 경쟁관계가 지속적으로 유지되는 상황이라면 정치적 이유에 의해서 사회경제적 교류 협력은 언제든 역진이 가능하다. 따라서 권력공유를 바탕으로 갈등 당사자들이 공동의 정부를 구성하고, 정책결정과 집행과정에 공동으로 참여하는 대연정 방식의 제도 등을 구상하는 협의주의는 평화공존과 협력의 제도화 및 통합 추구에 유용하

40) 레이프하트는 협의주의의 핵심적인 4가지 방법을 제시하였다. 그것은 종족기반 대연정, 대표체계의 비례성, 거부권, 종족별 자치 등이다. *Ibid.*, p. 40.

게 활용될 수 있다.⁴¹⁾

분단 이후 전쟁까지 겪은 남북한은 70여 년 동안 대립하면서 체제 경쟁을 해왔다. 현재 경제를 비롯한 여러 지표상으로 남북의 국력 차이가 나고 있지만, 북한은 2018년 비핵화 의지를 드러내기 전까지 ‘핵보유 정책’을 통해 군사적 긴장상태를 고조시키면서 한반도 평화를 위협해 왔다. 남북 양측 가운데 어느 누구도 상대방의 체제가 자신의 체제보다 우월하다는 것을 인정하지 않는 한 분단구조 속에서의 체제경쟁은 지속될 수밖에 없다. 이러한 분단구조 아래 남북한은 모두 통일을 최대과제로 설정하고, 이의 달성을 위한 자신의 통일방안을 상대방에게 강요하고 있다. 그런데 현재 한반도를 둘러싼 환경과 조건, 그리고 주변국들의 역학관계 등을 고려할 때, 남북한 가운데 어느 한 쪽이 완전한 승리를 거두는 무력에 의한 통일이나 흡수통일 방식으로는 통일을 달성하기 힘든 상황이다. 결국 남북한은 평화적 방식으로 통일을 추구할 수밖에 없다. 이를 위해서는 상호 인정과 신뢰를 바탕으로 이념과 체제경쟁으로 점철된 분단구조를 해체하기 위한, 평화적 공존과 통일을 위한, 협상을 진행할 필요가 있다.⁴²⁾

이런 측면에서 폭력적 갈등을 평화적 공존 상태로 전환하는 방안을 모색하는 협의주의를 한반도 평화와 통일 논의에도 적용 가능할 것으로 보인다. 앞서 설명한 것처럼, 협의주의는 모든 갈등 당사자들이 현재의 갈등과 대결의 교착 상황을 어느 일방이 힘의 우위를 통해 타파할 수 없다는 것을 인정하도록 유도하고, 분쟁과 갈등을 평화적 공존으로 전환하기 위해 상호 이익과 권력을 공유할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방안을 모색하고자 한다. 현재 직접적 폭력과 분쟁의 유발 가능성을 포함한 구조적이고 일상화된 직·간접적인

41) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 63.

42) 위의 책, p. 68.

폭력의 위협이 지속되고 있는 한반도 분단구조와 이를 둘러싼 주변 환경과 조건을 감안할 때, 협의주의의 기본원칙은 한반도 분단구조를 극복하고 평화공존과 협력을 추동하는 방안을 모색하는 데 적용할 수 있는 포괄적 원칙이 될 수 있을 것이다.⁴³⁾

물론 협의주의에 기초한 남북연합 논의와 구상을 할 때 협의주의나 연합주의 논의의 문제점과 한계에 주의를 기울여야 한다. 협의주의는 평화공존을 위해 갈등 당사자들이 실제 통치하고 있는 지역의 자치를 인정하기 때문에 지리적 격리를 통한 일시적 평화유지일 뿐 근본적인 갈등해결책이 아니라는 비판을 받는다. 지리적 격리와 자치는 정치적으로 독립적인 정치체가 존재한다는 것을 의미하기 때문에 사회통합이 쉽지 않고 잠재되어 있는 갈등이 재연될 위험성이 높다는 것이다. 따라서 남북관계 측면에서 볼 때, 협의주의에 기초한 평화공존과 협력 추구는 오히려 분단 고착화라는 비판에 직면할 수 있다. 그런데 현실적으로 특정 정치세력이 일정 지역을 지배하고 있는 상황에서 폭력적 갈등과 분쟁 해소를 일차적인 목적으로 한다면, 현실 인정(지리적 격리)을 바탕으로 갈등과 대립구조를 평화구조로 전환하고, 이를 바탕으로 점진적으로 통합을 추구해 나가는 것이 바람직할 수 있다. 협의주의도 점진적이고 단계적인 사회통합을 모색한다는 점을 감안한다면, 한반도 문제 해결을 위한 협의주의의 적용은 분단 고착화보다는 분단구조의 평화구조로의 전환을 위한 것이라 할 수 있다.⁴⁴⁾

또한 남북연합의 안정성과 함께 남북연합을 통일로 볼 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 민족공동체통일방안에서 남북연합은 단일제 통일국가로 가기 위한 과도기로 설정되어 있다. 6·15 남북공

43) 위의 책, pp. 68~69.

44) 위의 책, p. 69.

동선언에서 연합제와 공통성이 있다고 한 북한의 낮은 단계의 연방제도 연방제 통일국가 완성 전 단계로 설정되어 있다. 북한이 주장하는 연방제가 국가연합과 유사한 측면이 있지만, 우리가 주장하는 남북연합과 다른 측면도 존재한다. 유럽연합의 경우 현재 연합과 연방제도의 공존과 결합이 이루어지고 있다는 점에서 남한의 연합제와 북한 연방제의 공존과 결합에 대한 제도적 상상력을 발휘할 필요가 있다. 사실 70여 년 이상 상이한 체제와 이념을 유지·발전시켜 나가면서 경쟁을 해왔던 남북한의 체제통합은 많은 시간과 비용이 지불될 수밖에 없기 때문에 우선적으로 평화공존과 협력의 제도를 통해 남북연합을 안정적으로 유지해 나가면서 상호 이질성을 극복해 나가는 것이 바람직할 수 있다.

협약주의는 평화공존에 초점을 맞추고 이를 뒷받침하기 위한 연합/연방이라는 제도적 수단을 논의한다. 그런데 남북한은 평화공존을 바탕으로 궁극적으로 통일을 지향해 나가고 있다. 이런 측면에서 협약주의와 연합주의 논의를 기초로 평화공존과 협력의 제도로서 남북연합을 구상하고, 이를 바탕으로 한 궁극적인 통합을 고민할 필요가 있다.

나. 남북관계의 특수성과 협약주의에 기초한 남북연합 구상

분단 이후 남북한이 불안정하고 적대적인 공존을 지속함에 따라 현재 남북관계가 교착상태에서 벗어나지 못하고 있는 현실을 인정할 필요가 있다. 이를 인정한다면 갈등과 대결의 교착상태를 평화상태로 전환하기 위한 협상의 장을 조속히 마련할 필요가 있다. 여기서 남북한이 협약주의의 기본원칙을 상호 공유할 필요가 있다. 분단과 전쟁 이후 지금까지 남북한은 통일을 포기한 적이 없다. 그렇지만 한반도 및 동북아 역내 역학관계를 보면, 미국, 중국, 일본, 러

시아 등 주변국들은 한반도 분단구조의 극복보다는 현상유지를 선호하는 것으로 보인다. 이러한 조건에서 앞서 말했듯이 남북한이 무력이나 흡수통일 방식에서의 통일추진은 쉽지 않다. 따라서 남북한은 상호 인정 및 신뢰를 바탕으로 우선적으로 이념과 체제경쟁으로 구조화된 분단구조를 해체하기 위한 대화와 협상의 장을 마련할 필요가 있다.

그리고 이러한 평화협상, 나아가 남북연합 논의는 동북아 지역협력 문제와 연계해 진행되어야 한다. 한반도 분단질서의 변경보다는 유지를 선호하는 한반도 주변국의 정책을 고려할 때, 한반도 평화와 남북연합이 한반도 주변국의 이익뿐만 아니라 동북아 지역협력 논의에도 기여함을 설득하고 지지를 유도해야 한다. 다른 한편으로 남북한이 협의주의에 기초해 남북연합을 구성해 평화공존과 협력의 제도화에 성공한다 하더라도, 근본적인 갈등을 완전히 해결한 것이 아니기 때문에 잠재되어 있던 갈등 요인이 다시 분출할 위험이 도사리고 있다. 이런 측면에서도 남북연합을 뒷받침할 수 있는 주변국의 지지와 협력이 중요하며, 이를 위해서는 지역의 협력과 발전에 기여하는 남북연합을 구상할 필요가 있다.

이러한 남북연합 논의와 관련해 연합 방식, 연합 거버넌스의 형성 및 운영, 향후 통일국가 형태 등은 남북한이 쉽게 타협하기 어려운 문제라는 점에서 남북한의 남북연합 협상은 험난한 장기전이 될 수 있다는 것도 고려해야 한다. 그리고 남북연합 형성 이후에는 점진적, 단계적으로 남북한이 새로운 정체성을 형성하고, 남북한 통합작업을 진행해 나갈 수 있는 방안을 모색해야 한다는 것도 잊지 말아야 한다.

이러한 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 남북관계의 특수성을 충분히 고려해야 한다.

첫 번째로 고려해야 할 것은 남북연합 논의가 비핵화 및 한반도

평화체제 논의와 긴밀히 연결될 수밖에 없다는 것이다. 2018년 한반도의 평화 분위기는 오래 가지 못했고, 2020년 현재 한반도 정세는 새로운 위기와 도전에 직면해 있다. 한반도는 다른 분쟁지역과 달리 핵문제로 한반도 문제의 국제화가 심화되었고, 남북관계 개선 및 평화체제 정착은 비핵화 문제와 긴밀히 연결되어 있다. 따라서 평화체제 및 남북연합 논의를 남북한이 주도한다 하더라도 미국, 중국을 비롯한 주변 강대국과의 영향력에서 쉽게 벗어나기 어려운 상황이다. 이는 다른 사례와 달리 남북연합 논의가 비핵화 및 평화체제 문제와 연계되어 매우 복잡한 다차원의 방정식이 될 수밖에 없다는 것이다.

둘째, 남북관계의 이중적 성격을 고려해야 한다. 다시 말해 국가연합 논의 틀을 그대로 한반도에 적용하기 쉽지 않다는 것이다. 남북한은 모두 유엔 회원국으로 국제적으로도 남쪽과 북쪽 지역에서 각기 독립된 정부가 실제로 통치하고 있는 서로 다른 2개의 주권국가로 인정받고 있다. 그러나 「대한민국헌법」 제1장 제3조를 보면, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”로 규정하여 영토의 범위를 북한 지역을 포함한 한반도 전체와 부속도서로 하고 있다.⁴⁵⁾ 즉, 「대한민국헌법」은 북한을 국가로 인정하지 않고 있다. 또한 남북한 정부 모두 공식적으로는 통일을 지향하고 있고, 이런 점을 고려해 남북한은 남북기본합의서에서 남북관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”로 규정하였다.⁴⁶⁾ 남한정부는 그동안 남북연합의 성격과 관련해 명확한 설명을 피해왔다. 남북연합의 영문 표기도 ‘confederation’ 대신 ‘commonwealth’

45) 「대한민국헌법」(시행 1988.2.25. 헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개정), 전문, 제1장 제3조, <<https://www.law.go.kr/LSW/lswInfoP.do?efYd=19880225&lsiSeq=61603#0000>> (검색일: 2020.5.20.).

46) 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 남북관계』(서울: 통일연구원, 2018), p. 9.

를 사용하고 있다. 이는 남북한이 서로 별개의 국가로 존재하고 있지만, 남북관계의 특수성을 감안할 뿐만 아니라 남북관계 제도화 및 통일기반 조성 차원에서도 유리하다는 판단이 작용한 것이다.⁴⁷⁾

한편으로 북한의 실체를 인정(국가성 승인)하는 문제는 남한사회 내에서 큰 논란을 가져올 수 있다. 남북연합의 국가연합적인 성격을 공식적으로 인정하게 되면, 헌법 수정 문제가 제기되고 이를 둘러싼 남한사회의 ‘남남갈등’이 더욱 격화될 가능성이 있으며, 다른 한편에서는 분단 고착화라는 비판을 받을 수 있다. 따라서 남북연합은 기본적으로 국가연합적인 속성을 가지면서도 동시에 남북관계의 특수성을 반영해야 한다. 이와 관련해 유럽연합과 같은 국가연합 방식도 있지만 한 국가 내에서 지역적으로 분리된 정치체들이 연방이 아닌 연합을 채택하는 경우가 있다는 점도 고려해야 한다. 이런 측면을 감안한다면, 남북연합을 “형식상 국가연합 형태이지만 내용적으로는 분리되었던 민족의 통합으로 파악할 수 있고, 국제사회에서도 이러한 논리로 한반도의 특수성을 인정받을 수 있도록 노력”해야 한다.⁴⁸⁾

셋째, 남북한의 상이한 이념과 체제로 인한 이질성과 국력 격차 등을 고려해야 한다. 유사한 정치, 경제, 사회제도 등과 함께 문화적 정체성을 공유하는 다른 연합사례와 달리, 남북연합은 상이한 이념과 체제를 가진 남북한의 연대이기 때문에 합의점을 찾기란 쉽지 않다.⁴⁹⁾ 더구나 남북한의 경제격차로 인해 남북한 주민들의 교류와 협력도 제한적일 수밖에 없다. 이를 감안한다면 남북한이 남북연합을 통해 평화적 공존과 정치적 연대를 형성한다 하더라도, 남북연합 초

47) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 298.

48) 위의 책, pp. 298~299.

49) 남북한이 언어, 역사, 전통 등의 민족문화 및 민족성을 공유하고 있지만, 분단 이후 상이한 체제와 이념의 영향으로 현재는 역사나 전통문화, 민족 등에 대한 해석, 가치관, 사고 및 행동체계 등의 이질화가 매우 심화된 상태라 할 수 있다.

기에는 상품, 자본, 노동, 기술 등의 이동뿐만 아니라 남북한 주민들의 자유로운 이동도 일정 정도 제한적일 수밖에 없을 것이다.

남북연합이 형성되면 유럽연합처럼 남북한 주민들에게 이중의 시민권을 부여하게 된다. 즉, 남북한 주민들은 현재처럼 각각 남한의 국민과 북한의 공민을 유지하는 가운데 남북연합의 구성원(시민)이 되는 것이기 때문에 남북한을 자유롭게 오갈 수 있게 되는 것이다.⁵⁰⁾ 그러나 현재의 이념과 체제를 유지하는 가운데 경제적 격차가 상당히 벌어진 상황에서 남북연합을 형성한다면, 북한은 초기에 남북한 주민들의 자유왕래를 제한하고자 할 것이다. 남북한 주민들의 접촉 확대가 자칫 주민들의 대거 이탈로 이어져 체제 내적 안정성을 위협할 수 있기 때문이다. 남한 입장에서도 북한 주민들의 대량 이동으로 발생할 수 있는 경제적, 사회적 문제들을 염려할 수밖에 없다. 따라서 남북연합 형성 초기에는 남북한의 지리적 분리와 자치를 바탕으로, 상품, 자본, 노동, 기술 등의 이동에 일정한 제한을 두는 협력을 제도화할 수밖에 없을 것이다. 이를 바탕으로 점차 협력을 확대해 나가면서 남북통합의 과정으로 진입해 나가야 한다. 이 과정에서 남북한 정치 엘리트들의 담합을 견제하고 통합을 촉진할 수 있도록 견인해 나가는 시민사회의 역할이 중요해질 수밖에 없을 것이다.⁵¹⁾

넷째, 남북연합은 둘 이상의 국가연합과 달리 남북한 양자 간 연합이라는 점도 고려해야 한다. 국가연합의 안정적 유지를 위해서는 회원국들이 상호 공동의 이익과 목표를 공유해야 한다. 물론 일부 회원국의 이익과 국가연합의 이익이 상충할 때 ‘브렉시트’에서 확인할 수 있듯이 탈퇴가 가능하다. 그런데 남북연합은 남북한 양자 간 연합이라는 점에서 한쪽의 탈퇴는 연합의 실패를 의미할 수 있다는

50) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 303.

51) 위의 책, pp. 303~304.

점을 고려해야 한다. 따라서 남북연합의 발전과 궁극적인 통합을 추진해 나가기 위해서는 유럽연합처럼 ‘초국가성’을 점차 강화해 나가야 한다. 다시 말해 남북한의 개별 이익을 넘어 남북한 전체의 이익, 즉, ‘한반도 이익’을 추구·관리하는 초국가기구를 구성·운영해 나가야 한다.

그런데 문제는 남북한 정부의 권위에 종속되면서도 독립성과 자율성을 유지하면서 ‘한반도 이익’을 위한 정책결정 및 집행을 담당하는 초국가기구의 구성방식이다. 유럽연합과 같은 2개 이상의 국가연합과 달리 남북연합은 남북한이라는 양자 간 연합이기 때문에 남북한의 개별 이익을 넘어선 남북한 전체 이익을 위한 초국가기구의 구성 자체가 쉽지 않을 것이다. 그리고 기구가 구성된다 하더라도 기구의 담당자들이 남북한으로부터 충원되기 때문에 공정성을 어떻게 담보할 것인가가 쟁점이 될 수밖에 없다. 따라서 초국가기구의 구성과 구성원(담당자)의 선출, 그리고 운영방식 등을 둘러싸고 남북한이 초기 협상과정에서 첨예하게 맞설 가능성이 높다.⁵²⁾ 이런 측면을 고려할 때 남북연합 구상은 점진적인 발전과정을 담아낼 수 있는 단계적인 접근이 필요하다 하겠다.

2. 평화공존과 협력, 그리고 통일(통합)

가. ‘평화공존과 협력의 제도화’로서의 남북연합

협약주의는 우선적으로 평화공존에 초점을 맞추고 있다. 그런데 남북한 모두 평화공존을 바탕으로 궁극적인 통일 추구를 목표로 하

52) 위의 책, p. 301.

고 있다. 남한의 통일방안은 화해협력과 남북연합 단계를 거쳐 통일 국가를 건설하는 민족공동체통일방안을 제시하고 있고, 북한은 낮은 단계의 연방제를 거친 연방제 통일국가를 최종형태로 제시하고 있다. 남북한은 통일문제와 관련해 이미 연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통성을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 합의한 바 있다. 이런 측면에서 남북연합을 협의주의에 기초한 평화공존과 협력의 제도로서 뿐만 아니라 통일의 방식으로도 논의해야 한다.⁵³⁾

그런데 민족공동체통일방안에서 남북연합 단계는 화해협력 단계를 거쳐 통일국가 단계로 가기 위한 과도기 단계로 설정되어 있다. 다시 말해 남북한의 화해협력과 동질성 회복을 바탕으로 통일국가의 과도기 형태인 남북연합 단계로 가자는 것이다. 구체적으로 경제 협력을 비롯한 다양한 분야의 교류협력 확대로 민족동질성을 회복하고, 이를 기초로 정치공동체로서의 남북연합을 구성한 후 여기서 완전한 통일국가를 만들겠다는 것이다. 즉, (신)기능주의적 통합이론에 근거한 통일방안의 구상이라 할 수 있다. 그런데 2000년 남북 정상회담 이후 경제, 사회문화 등에서 활발한 교류협력이 진행되었지만, 정치군사적 이유, 특히 북한의 핵문제로 중단되고 말았다.⁵⁴⁾ 이런 측면에서 2020년 현재 중단된 북한 비핵화 및 한반도 평화 프로세스를 재가동하기 위해서는 남북관계의 안정성과 지속성을 담보할 수 있는 평화공존과 협력의 틀을 남북의 협의를 통해 만들어야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.

또한 화해협력과 민족동질성 회복을 통한 남북연합 형성 및 통일국가 완성은 기본적으로 남한의 체제와 제도에 북한이 맞춰 변화할 것을 전제로 한다고 볼 수 있다. 이에 북한은 남북연합 제안이 흡수

53) 위의 책, p. 294.

54) 위의 책, pp. 294~295.

통일을 위한 것이라는 의구심을 갖는 것이다. 이러한 의구심이 해소되지 않는다면, 남북관계가 개선되어 교류협력이 활성화된다 하더라도, 예상하지 못한 돌발사건의 발생이나 정치군사적 이유 등으로 중단되고, 이후 재개되어도 또다시 중단되는 일을 반복할 수밖에 없을 것이다.⁵⁵⁾

사실 적대적 관계에 있는 당사자들의 화해협력은 일정한 시간 내에 완성되는 것이 아니라 새로운 미래로 나아가는 과정에서 지속적으로 추구해야 하는 것이다.⁵⁶⁾ 따라서 화해협력은 그 성격이 달라지겠지만, 민족공동체통일방안에서 설정한 화해협력 단계나 남북연합 단계, 미래의 통일국가 단계에서도 계속 진행되어야 하는 것이다. 이런 관점에서 본다면, 남북한의 대화와 교류협력의 지속성과 안정성을 유지·강화할 수 있는 제도적 틀을 갖춰나가는 것이 우선적인 과제라 할 수 있다. 따라서 남북연합을 남북한의 평화공존과 화해협력, 그리고 공동번영을 위한 제도로 이해할 필요가 있다.⁵⁷⁾

한편, 민족공동체통일방안은 남북한의 교류협력이 활성화되면 이를 뒷받침하기 위한 남북정상회담, 남북각료회의 등의 제도화가 이루어질 것으로 예상한 것이라 할 수 있다. 그런데 남북관계의 특성상 단순한 교류활동도 정치적 의미를 가질 수밖에 없고, 그 교류가 남북한 사회에 미치는 영향을 고려한 매우 복잡한 계산을 동반한다. 그리고 이러한 계산을 하는데 변수가 너무 많거나 그 변수들의 불확실성에 효과적인 대처를 하지 못하면 교류협력도 안정적으로 진행할 수 없다. 더구나 전쟁의 위험성을 내포하고 있는 정전체제라는 상황, 즉 평화체제 기반이 구축되지 않은 상황에서의 교류협력은 과

55) 위의 책, p. 295.

56) Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes*, p. 7, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 296.

57) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 296.

거의 경험에서 확인할 수 있듯이 언제든지 중단될 수 있다. 따라서 평화적 공존과 교류협력을 남북연합과 기계적으로 분리하는 방식으로 접근해서는 안 된다.⁵⁸⁾

이러한 평화공존과 협력의 제도로서 남북연합 구상에 남북이 합의한다면, 남북이 상호 상대방의 정치적 실체와 체제의 특징을 인정하고 존중해야 한다. 이러한 상호 인정 및 존중은 기본적으로 남북이 각각 지배하고 있는 지역의 자치를 인정하는 것을 의미한다. 이에 본 연구는 이무철 외(2019)의 연구와 마찬가지로 남북연합을 국가연합의 형태로, 형식은 국가연합이지만 내용적으로는 남북한의 공존과 통합을 지향하는 국가결합 형태로 파악하는 것이다. 다시 말해 남북연합을 1차적으로는 남북이 평화공존과 협력의 제도화로 느슨한 통일 상태를 유지하면서, 장기적으로는 최종적인 통일국가(연방제/단일제)를 추구해 나가는 남북한의 결합방식으로 본다.

나. 남북연합과 통일(통합)의 관계

현재 남북한은 법적으로 아직 전쟁이 종결되지 않은 정전 상태이다. 이에 따라 비핵화 및 한반도 평화체제 구축이 최우선 과제로 제기되고 있는 상황이다. 여기서 한반도 평화체제 구축은 남북한이 평화적으로 공존함을 의미한다. 본 연구가 남북연합을 평화공존과 협력의 제도화를 바탕으로 통일을 지향해 나가는 국가형태로 규정한 것도 바로 남북연합을 1차적으로 한반도 평화체제를 유지·발전시키기 위한 제도로 파악하기 때문이다.⁵⁹⁾

58) 이남주, “「민족공동체통일방안」의 발전적 계승,” 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』 (통일부·통일연구원 주최 한민족공동체통일방안 30주년 기념 학술대회 자료집, 2019), pp. 46~47, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외 사례를 중심으로』, p. 296.

59) 평화공존에는 몇 가지 유형이 있다. 우선 적대적 공존(hostile coexistence)은 상대화

이와 관련해 남북연합을 통일의 형태로 볼 수 있는가라는 물음이 제기될 수밖에 없다. 앞서 논의에서도 설명했듯이 남북연합은 분단 고착화를 의미한다는 비판을 받기도 한다. 통일방식으로 무력통일이나 흡수통일을 배제한다면 남북이 지향하는 통일은 바로 평화통일이어야 하며, 이를 위해서는 남북한의 평화적 공존에 대한 합의가 선행되어야 한다. 그런데 통일과 관련해서 최근 국내에서는 통일(unification)과 통합(integration) 개념이 혼용되어 사용되기도 한다. 그러나 이 두 개념은 실제로는 다른 개념이라 할 수 있다. 대체로 통일은 제도적 개념에 가까우며 결과에 초점을 맞춘 개념이라면, 통합은 제도보다는 경제 및 사회문화, 결과보다는 과정에 초점을 맞춘 개념이다. 즉, 제도적으로는 하나의 국가로 통일되어 있더라도 그 내적 통합은 느슨할 수 있다.⁶⁰⁾

통일과 통합의 선후 관계는 분명하지 않다. 통합이 심화되어 통일이 이루어질 수도 있으며 통일 이후에 통합과정을 거칠 수도 있다.⁶¹⁾ 이에 국내에서도 통일과 통합은 혼재되어 사용되는 측면이 강하다. 통일교육원에서 발간한 『2020 통일문제 이해』는 통일을 분단의 상처와 폐해를 극복하고 평화와 번영의 일상적 삶을 향유하는 것으로, 남북한이 새롭게 하나의 공동체로 거듭나는 것을 의미한다고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 통일은 여러 가지 측면을 가지는데, 지리적 측면에서 통일은 국토의 통일을 의미하며, 정치적·법적 측면

공존의 의미가 없음에도 불구하고 어쩔 수 없는 상황에서 공존을 허용하는 상태를 의미한다. 중립적 공존(neutral coexistence)은 상대의 존재 자체에 대한 인정 이상도 이하도 아닌 상태로, 적대할 이유도 서로 협력할 이유도 없는 상태를 의미한다. 협력적 공존(cooperative coexistence)은 상대방이 원하는 것을 적극적으로 제공하거나 서로 협력하려는 의지를 가진 상대의 공존을 의미한다. 이상우, 『함께 사는 통일』(서울: 나남, 1995), p. 384. 본 연구가 주장하는 평화적 공존은 협력적 공존을 의미한다.

60) 김일기 외, 『다양한 스펙트럼의 국가연합·연방 등 사례를 통한 남북한 통일과정 정책 방향에 관한 연구』(통일부 정책연구용역보고서, 2019), p. 20.

61) 독일의 경우가 흡수통일 이후 통합과정을 거친 사례라 할 수 있다.

에서 체제의 단일화, 경제적 측면에서는 서로 다른 두 경제권의 통합, 사회적·문화적 측면에서는 다양하고 풍부한 사회·문화적 공동체로의 발전을 의미한다고 서술하고 있다.⁶²⁾ 이러한 개념 정의나 정부의 통일방안에 따르면, 남한은 여러 차원에서의 통합 심화를 통해 통일이 완성되는 것으로 상정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그런데 이러한 통일과 통합의 방식은 국가연합, 연방, 단일국가 등 다양한 형태가 존재한다. 실제 역사에서 발견할 수 있는 국가 통합 사례는 무력에 의한 통합, 연방에 의한 통합, 국가연합 방식의 느슨한 연대 정도이다.⁶³⁾ 다시 말해 통일 혹은 통합의 최종단계는 단일국가 이외에도 연방, 국가연합 등이 존재할 수 있다는 것이다. 또한 실제 역사에는 통합과 통일 사례만 존재하는 것이 아니라 소련의 해체 이후 독립국가연합 결성이나 유고슬라비아, 체코슬로바키아 등 연방국가에서 연합으로, 또는 여러 국가로 분리된 사례가 다수 존재한다.⁶⁴⁾ 이러한 측면에서 본다면, 국가연합을 느슨한 통일 또는 통합의 한 형태로 파악할 수 있다.

남북연합의 1차적 목표는 남북한의 평화적 공존과 협력의 제도화로, 연합을 매개로 평화체제의 확립 및 교류협력의 활성화로 공동번영을 추구하는 남북의 연대를 강화하고, 이를 바탕으로 실질적인 통일(통합) 단계로 진입하자는 것이다. 70년 이상 상이한 이념과 체제로 대립해왔던 남북한의 연합이라는 점에서, 남북한이 지속적인 화해협력과 연대의 강화로 새로운 정체성을 확립해 나가는 데 있어 상당한 시간이 소요될 수 있기 때문에 남북연합이 장기간 지속될 수도

62) 통일교육원, 『2020 통일문제 이해』 (서울: 통일교육원, 2019), pp. 10~12.

63) 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 35.

64) 한 연구는 '분리-통합'의 관점 아래 유고슬라비아, 체코슬로바키아, 스웨덴-노르웨이 연합, 이탈리아, 미국, 영국, 독일 등 통합과 분리의 사례 및 분리와 통합 사례를 분석하고, 이들 사례가 남북관계에 주는 시사점을 제시하기도 했다. 분리통합연구회 편, 『분단-통일에서 분리-통합으로』 (서울: 사회평론, 2014) 참조.

있다. 물론 남북한 주민들의 강한 열망으로 연방 혹은 단일국가로 통일이 급격하게 진행될 수도 있다. 이런 측면에서 느슨한 통일형태로 남북연합을 안정적으로 운영해 나가면서 향후 연방국가 혹은 단일국가의 추구 여부는 남북연합 내에서 논의하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다.

흡수통일의 대표적 사례로 간주되는 독일의 경우에도 통일 전까지 서독 내에서 정부의 입장과 달리 여러 가지 국가연합이 통일방식으로 제기됐었다. 냉전 시기 서독사회에서 상이한 이념과 체제를 가진 동서독의 통일방식으로 국가연합을 고민한 것이다. 당시 서독에서 제기된 국가연합 제안들을 보면, 국가연합을 연방국가로 가기 전의 잠정적인 단계로 보기도 하고, 독일통일보다는 유럽통합을 지향하기도 하고, 제3의 길을 모색하는 경우도 있었다. 이러한 국가연합 제안들은 다양한 방식으로 평화와 독일통일, 그리고 유럽통합을 연계하여 고민하고 있었다.⁶⁵⁾

반면에 동독은 1957년 공식적인 통일방안으로 국가연합을 제안했다. 냉전체제에서 동독의 제안은 서독의 자유 총선거 방식의 통일방안에 대항하는 성격을 가졌다. 동독은 독일 전역의 자유 총선거는 과도기인 국가연합 과정을 거친 뒤 최종단계에서나 가능하다고 주장했다. 동독은 국가연합의 중앙기구로 동일한 수의 동서독 대표자들로 ‘전독일 평의회’를 구성하고, 양측의 군사동맹 탈피와 중립주의를 주장하였다. 그런데 동독이 주장한 중립주의는 제국주의와 군국

65) 이러한 국가연합 제안의 내용과 성격을 중심으로 나누면 대략 세 종류로 구분할 수 있다. 첫째, 연방주의적 정치원리와 탈민족 지향을 지닌 국가연합으로, 분단 독일의 재통일이 아니라 유럽통합을 지향하는 것이었다. 둘째, 정치와 경제체제의 ‘제3의 길’과 당시의 양 안보동맹체제로부터 벗어난 중립주의와 긴밀히 결합한 국가연합 제안이다. 셋째, 실용적 관점의 국가연합 제안으로 동서독 간의 경제협력과 발전에 주목했다. 자세한 내용은 이동기, “국가연합과 평화체제-분단 독일의 국가연합안 개관,” 『시민과 세계』, 통권27호 (2015), pp. 1~30 참조.

주의 세력(미국과 서독정부)의 타도 후어나 보장될 수 있다는 것이다. 이는 서독정부와 지배 엘리트들을 대화와 협상의 상대자로 인정하지 않겠다는 것을 의미하였다. 따라서 동독이 주장한 국가연합은 서독의 권력 교체 후어나 가능한 것으로, 서독이 민주적으로 변하지 않는 이상 국가연합 협상은 진행되지 못할 것이라고 보았다.⁶⁶⁾

이러한 독일 내의 국가연합 논의는 1989년에 급물살을 타기도 했지만, 1989년 11월 28일 서독 총리 헬무트 콜(Helmut Kohl)의 ‘10개조 강령’ 발표를 계기로 정리되었다. 콜 총리의 10개조 강령은 동서독의 국가연합을 국민국가로의 재통일 이행기로 제시하면서, 동독과 소련 정부의 통일구상 또는 그들에게서 나올 수 있는 여러 제안들을 미리 차단하거나 배제함으로써 대안적 통일방안들의 파급력을 사전에 봉쇄하였다. 또한 10개조 강령은 군사동맹 내지 안보문제를 직접 언급하지 않았다. 대신 유럽공동체와 동독을 비롯한 동유럽 지역과의 경제협력 확대 및 재정지원 전망을 내세우면서 동맹문제를 통일 논의의 전면에 부상하지 않도록 우회하고자 했다. 콜 총리는 10개조 강령을 통해 통일논의를 주도하면서 동독 주민들에게 통일 전망을 분명하게 제시함으로써, 서독으로의 대량 탈출을 부분적으로 억제할 수 있었고 동독 내부의 혼란과 불안을 잠재울 수 있었다. 콜은 공개적으로 말하지는 않았지만 당시 5~10년의 국가연합 이행기 동안 동독에 대한 경제지원을 통해 자생력을 키우면서 동시에 체제전환을 이루어낸 뒤 연방국가로의 민족재통일을 구상했다.⁶⁷⁾

그러나 1990년 들어 정세가 급격히 변화하자 콜 총리는 자신의 계획을 수정하여 1월 중순부터 급속한 통일로 방향을 전환했다. 동독 주민들의 다수는 동독정부의 개혁과정에 불만을 갖기 시작하면서

66) 위의 글, p. 9. 동독의 제안은 북한이 제안한 통일방안 및 전제조건 등과 유사한 측면이 있다.

67) 위의 글, pp. 19~21.

서독과의 급속한 통일에 대한 요구를 드러냈다. 당시 분단 상황에서의 동서독 간의 극심한 불균형과 동독의 개혁과정에 대한 동독 주민들의 불신과 불만 등으로 동독의 국가적 존속에 기초한 국가연합보다는 급속한 서독 주도의 통일이 이루어졌던 것이다.⁶⁸⁾

독일과 한반도 사례의 경우에 여러 가지 조건과 환경 등에 있어 차이가 존재한다. 그럼에도 불구하고 독일의 국가연합 제안들은 우리에게 여러 시사점을 제공해주고 있다. 독일의 국가연합 논의는 당시 분단구조의 유동성과 양 국가체제의 불균형, 그리고 동서독 간 관계 발전의 역동성에 주목하지 못했다는 비판을 받고 있다. 이러한 독일 사례는 서로 다른 두 체제의 공존 및 대등한 협력관계라는 국가연합의 정치적 확장을 위해서는 실용적이고 실제적인 접근이 중요하다 하는 것을 보여준다.⁶⁹⁾

이런 측면에서 남북연합을 정적이고 완성된 이상적 체제로 보지 않고 실용적이고 현실적인 협력의 안정적 틀을 만드는 정치과정의 산물이자 그런 의지의 결집으로 보는 관점의 확립이 중요하다 하겠다. 따라서 한반도 통일을 연합/연방 또는 분단/통일(분리/통합)이라는 이분법적 사고 속에서 전망하지 않고, 역사적으로 실재하지 않은 다양한 형태의 통합 가능성을 논의할 수 있는 제도적 상상력을 발휘할 필요가 있다.

이에 본 연구는 남북이 함께 만들어가는 평화와 연합을 전제로, 통일 또는 통합의 구체적인 지향점을 연합/연방 또는 단일국가의 선택문제로 보지 않는다. 대신 본 연구는 남북연합의 ‘초국가성’ 강화라는 제도적 목표를 남북이 공유하면서 ‘열린 통합’으로 가기 위한 과정에 주목한다.

68) 위의 글, p. 23.

69) 위의 글, pp. 27~28.

3. 남북이 함께 만드는 평화와 남북연합

가. 남북한의 평화와 연합 만들기: 상호 인정과 신뢰 구축⁷⁰⁾

분단 이후 남북한은 통일에 대한 여러 방안을 제시하면서 서로 대립하고 경쟁해 왔다. 남북한의 통일방안은 각각 내부의 정치변동, 국제질서(냉전과 탈냉전) 및 동아시아 질서, 그리고 남북관계 변화에 능동적으로 대처하면서 변화를 거듭해 왔다. 그런데 현재 남북한의 통일방안 및 정책에서 몇 가지 상호 수렴의 방향성을 확인할 수 있다.

우선 첫째, 남북한의 통일방안이 서로를 조금씩 수용하면서 상대방의 체제와 제도, 존립을 인정하는 방향으로 수렴하고 있다. 남과 북의 통일방안은 6·15 남북공동선언에서 접점을 찾아냈다. 이후 북한은 공동선언에서 밝힌 낮은 단계의 연방제 내용을 좀 더 구체화했다. 이에 따르면 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부’라는 연방제의 원칙을 유지하는 가운데, 남과 북에 존재하는 지역정부가 군사권과 외교권을 현재처럼 그대로 유지하면서 지금의 권력 구조와 제도, 권한도 변함없이 가져간다는 것이다. 국가 주권의 가장 핵심인 외교권과 군사권을 보유하고 있는 남과 북의 지역정부 위에 ‘민족통일기구’를 설립하여 연방제의 형태만을 유지하는 것이 바로 낮은 단계의 연방제(연방연합제)라 할 수 있다.⁷¹⁾ 이러한 구조를 볼 때, 사실상 연합제와 구별할 수 있는 차이를 거의 발견할 수 없다. 오히려 한 연구에서는 남한이 제시한 남북연합이 국가연합의 핵심이라 할 수 있는 ‘초국가적 기구’의 창설을 결여하고 있다는 점을 비판하면서, 북한의 낮은 단계의 연방제가 일반적으로 받아들여지

70) 이 내용은 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 279~290의 일부 내용을 정리·보완하여 재구성하였다.

71) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002), pp. 379~394.

는 국가연합의 정의에 더욱 가깝다고 주장하기도 한다.⁷²⁾

민족공동체통일방안이 통일국가 단계로 가기 전의 중간단계로 남북연합 단계를 설정한 것처럼, 북한의 낮은 단계 연방제도 연방국가 건설 이전의 중간단계가 필요하다는 것을 인정한 것이다. 이는 남북의 평화공존 및 통일방안이 한 걸음 더 수렴하는 방향으로 이동했다는 의미라고 해석할 수 있다. 이런 측면에서 한 연구는 6·15 남북공동선언의 의미를 “비록 북한이 연방제 틀을 고수하고 있으나 남측의 ‘연합제’안이 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’안에 말려든 것은 아니며, 오히려 북측의 ‘연방제’안을 남측의 ‘연합제’안에 접목시킬 수 있는 토대가 마련된 것”이라고 평가한다.⁷³⁾

둘째, 현재 남북한 모두 완전한 제도 통일이라는 목표보다는 1차적으로 남북한의 신뢰회복, 그리고 한반도에서의 전쟁 가능성 제거 및 평화공존을 추구하고 있다. 한 연구는 남북한 통일방안의 변화과정을 고찰하면서, 남북한 모두 “① 무력에 의한 정치통합방안 추구” → “② 무력 이외의 방식에 의한 정치적 통합 모색” → “③ 정치통합 수준의 완화방안 모색” → “④ 정치통합 보다는 평화공존”을 우선시하는 통일방안으로 수렴되어 왔다고 주장한다.⁷⁴⁾ 남한 입장에서 북한의 핵문제는 한반도의 비핵화 및 평화체제 확립에 집중하게 만들고 있으며, 북한 입장에서서는 체제 생존과 안전보장이 최우선 과제라는 점에서 남북한의 평화공존이 중요할 수밖에 없다. 남북한이 모두 명시적으로 통일을 강조하고 있지만 평화공존을 우선시하고 있는

72) 우성대, “낮은 단계 연방제와 연합의 구체화 방안: 개념적 의미 분석을 중심으로” (전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 발표논문, 2005), pp. 32~33, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 280.

73) 조민, “한반도 평화체제와 남북한 통일방안,” 『평화화연구』, 제7권 3호 (2006), p. 56, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 281.

74) 박선원, “남북한 통일방안의 수렴 추이: 단일정치권력으로서의 통합에서 평화공존으로,” 『통일연구』, 제6권 2호 (2002), p. 129, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 282.

상황이라 할 수 있다.

셋째, 남북한이 모두 평화공존을 우선적으로 추구하면서 민족공동체 회복이나 완전한 제도 통일을 명시적, 상징적 목표로 남겨두고 있는 상태라 할 수 있다. 민족공동체통일방안의 최종 목표는 완전한 통일국가 건설이다. 그런데 남북한은 반세기 이상 서로 다른 체제와 이념을 유지하면서 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야의 이질화가 심화되어 하나의 정체성을 공유하는 것이 쉽지 않게 됐다. 이에 민족공동체통일방안은 완전한 통일국가로 가기 전 단계로 남북연합 단계를 설정한 것이다. 사실 남북연합은 기존 남북한이 가진 이념과 제도를 비롯한 기존 시스템이 받을 수 있는 충격과 변화의 폭을 최소화하기 위한 것이라 할 수 있다. 북한도 남북한의 이질성 심화를 감안하여 연방제 통일방안을 제시했음을 강조한 바 있다.⁷⁵⁾

현실적으로도 남한이 가장 우려하는 사태 가운데 하나가 급작스러운 북한의 급변사태나 정권 붕괴 등으로 불가피하게 진행되는 통일의 과정이다. 현재 남한의 통일비용 마련을 비롯한 유무형의 통합 능력을 고려할 때, 남한은 흡수통일에 부정적일 수밖에 없다. 통일에 대한 국내 여론도 통일을 위해서는 먼저 북한이 개혁·개방을 통해 어느 정도 경제발전이 이루어져 남한이 부담해야 하는 통일비용이 가능한 적게 지출될 것을 요구하고 있다. 따라서 민족공동체를 회복해야 한다는 대의적 필요성은 인정한다 할지라도, 남한 국민들은 통일 이후 남북의 사회와 개인이 지불해야 할 비용이 크게 늘어날 것을 우려하고 있는 상황이다. 국내 여론을 통해 확인할 수 있는 남한 국민들의 최근 인식변화를 보면, 민족동질성 회복을 통한 통일국가 수립은 최소한 국민들의 인식에서는 상징적인 정치적 구호 수준

75) 북한의 연방제는 남북의 체제와 이념의 차이를 인정하면서 사실상 제도적 통일이 불가능한 것으로 보면서 민족의 통일을 주장하는 것이라 할 수 있다. 최완규, “남북한 통일방안의 수립가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” pp. 15~16.

에 머물고 있는 것으로 보인다.⁷⁶⁾

사실 북한은 인정하고 싶지 않겠지만, 반세기 이상 지속된 남한과의 체제경쟁에서 패배했고, 현재 경제를 비롯한 다방면에서 남한에 비해 상당히 뒤쳐져 있는 상황이다. 북한이 핵개발에 집중한 것도 ‘핵 자위력’을 바탕으로 한 군사적 우위를 통해 체제생존과 유지를 뒷받침하기 위한 것이라 할 수 있다. 북한의 입장에서 상대적 우위에 있는 남한과의 단일제적인 통일국가 수립은 흡수통일로 받아들일 수밖에 없다. 따라서 연합제 혹은 낮은 단계의 연방제를 통해 북한의 체제를 유지하면서 평화공존을 추구하는 것이 북한의 최선책일 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다.⁷⁷⁾

이미 설명한 것처럼 역사상에 실재했던 국가연합들은 대체로 공동 이익의 공유와 통합에 있어 상당한 어려움을 겪었으며, 이에 따라 연합의 유지기간도 짧았다. 이에 국가연합들 가운데 이러한 약점을 극복하기 위한 방안으로 연방제를 선택한 경우가 많았다. 대표적인 사례로 미국을 들 수 있다. 미국은 영국과의 독립전쟁에서 승리한 후 국가연합을 수립했지만, 곧 국가연합의 한계를 인식하고 이를 극복하기 위해 연방국가 수립의 길을 선택했다.⁷⁸⁾

그러나 앞서 살펴봤듯이 국가연합이 연방제로 자연스럽게 이어지는 것은 아니며 장기 존속한 체제도 존재한다. 또한 연방제를 도입한 국가들이 모두 국가통합에 성공한 것은 아니다. 19세기부터 연방제를 채택한 벨기에는 지역 간 갈등조정과 해소에 실패함에 따라, 최근에는 연방을 해체하고 국가연합을 통해 지역갈등을 완화하자는 주장이 제기되고 있다.⁷⁹⁾ 두 개의 이질적인 체제가 연합된 상황에서

76) 통일인식 변화에 대한 자세한 설명은 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외 사례를 중심으로』, pp. 283~286 참조.

77) 위의 책, p. 286.

78) 위의 책, p. 287.

는 “분리와 통합의 경향성이 별도로 존재하는 것이 아니라 두 방향의 움직임이 동시에 존재”한다고 볼 수 있다.⁸⁰⁾ 다시 말해 국가연합 내에서도 더욱 견고하고 높은 수준의 통합(연방 혹은 단일제 통일국가)을 지향하는 움직임과 자신의 이익보호 및 관철을 위해 분리를 추구하는 경향성이 동시에 존재한다는 의미이다. 따라서 국가연합이 통합의 수준을 높여나가기 위해서는 분리적 경향성을 극복해야 한다. 물론 이 과정이 순조롭게 진행될 것이라는 보장은 없다.⁸¹⁾

국가연합을 구성하는 회원국들은 독립국가의 지위를 유지하면서 각각 외교 및 군사권을 행사한다. 따라서 연방으로의 이행(고려민주연방방안)이나 남북연합에서 통일국가로의 이행(민족공동체통일방안)은 모두 이행단계에서 국가주권의 핵심적인 부분(외교권과 군사권)을 연방정부 또는 중앙정부에 양도하는 절차를 거쳐야 한다. 미국의 경우에도 국가연합에서 연방국가로의 이행과정이 순탄하게 진행된 것은 아니며, 연방국가 수립 이후 미봉되어 있던 미국 남북 지역갈등이 결국 소위 남북전쟁이라는 내전으로 폭발하였다.⁸²⁾

따라서 현 단계에서 민족공동체통일방안에서 제시한 것처럼 남북연합을 통일국가로 가기 위한 중간단계로 볼지 아니면, 본 연구처럼 남북한의 평화공존과 협력의 틀로 그 성격을 재규정할 것인지를 논의할 필요가 있다. 한반도를 둘러싼 대내외적 환경을 고려한다면 단일제 통일국가를 달성하기는 쉽지 않은 상황이다. 따라서 기존 남북연합의 성격에 집중하기보다 남북연합을 통해 남북한 주민들이 평

79) 오창룡, “2체제연합(bilateral confederation)의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로,” pp. 142, 139, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 287.

80) 위의 글, p. 139, 재인용: 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 287.

81) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 287~288.

82) 위의 책, p. 288.

화적으로 공존하며 상생 공영할 수 있는 방안을 찾는 것에 집중할 필요가 있다.

물론 통일이라는 궁극적 목표를 완전히 포기할 수도 포기할 필요도 없다. 다만 통일의 의미와 내용 및 범위를 좀 더 넓혀 사고할 필요가 있다. 민족공동체통일방안이 상정한 중간단계로서 남북연합의 구체적 내용을 설계하고 추진하는 과정에서 단일제적 통일국가라는 목표를 지나치게 의식해 남북한의 평화공존, 이에 기초한 남북한 주민들의 자유와 복지 등에 대한 고민이 간과되어서는 안 된다.⁸³⁾

이런 측면을 감안해 남북연합은 우선적으로 남과 북, 양측의 평화적 공존에 집중하고 이를 바탕으로 점진적인 상위 공동체로의 통합을 지향하는 방향으로 구상되어야 한다. 남북연합의 점진적인 발전의 첫 단계는 남북한의 평화공존과 협력의 제도화에 초점이 맞춰져 있기 때문에 정부 간 기구의 측면이 두드러질 수밖에 없다는 점을 인정해야 한다. 유럽연합의 국가연합 사례와 비교해 다자가 아닌 양자의 평화적 공존과 협력을 통한 통합을 지향하는 남북연합의 제도적 장치들은 일차적으로 정부 간 기구의 성격을 많이 가질 수밖에 없다. 그러나 남북연합의 제도적 장치는 정부 간 기구에 머물지 않고, 유럽연합 사례처럼 연합-연방의 스펙트럼에서 이양의 수준이 영역별, 이슈별, 시기별로 변이 가능한 분권화된 구조로 발전해 나가야 한다. 다시 말해 정부 간 기구를 통해 두 개의 독립적 단위, 남과 북이 협의하는 단계만이 아니라 초국가 기구의 형성 및 운영을 통해 남북한 정부를 넘어서는 상위의 공동체(초국가성)를 지향하고 그 관계 업무를 수행함으로써 남북연합의 새로운 경로 진화의 가능성을 열어놓아야 한다.

이를 반영하여 민족공동체통일방안의 화해협력 단계와 남북연합

83) 위의 책, p. 290.

단계를 구분하지 않고, 이를 결합하여 남북연합 단계를 도입단계와 심화단계 또는 3단계(초기, 중기, 후기) 등으로 구분할 필요가 있다. 이러한 단계는 국가 간 협의기구와 초국가기구의 구성 시기 및 관계 설정 등을 통해 구분해 볼 수 있을 것이다. 다시 말해 남북연합을 우선적으로 남북한의 평화공존과 협력의 확대를 위한 제도로 보면서, 동시에 남북이 미래의 어느 시점에 남북연합 이후의 미래상(통일국가 완성)을 협의할 수 있는 여건을 조성해 나가는 장치로 볼 필요가 있다.

여기서 중요한 것은 북한에 대한 고려 없이 자유민주주의체제 중심의 남북연합을 구상하고 북한에 강요하지 말아야 한다는 것이다. 국가연합의 전제는 그 구성원들을 동등한 주체로 인정해야 한다는 것이다. 남북한의 상호 인정과 신뢰 구축이 남북연합의 핵심적인 전제조건이라 할 수 있다. 남북이 남북연합 협상을 진행하기 위해서는 우선 분단체제에서 갈등의 교착상태라는 현실을 상호 인정하고, 상대방을 동등한 대화주체로 실질적으로 인정해야 한다. 이를 바탕으로 한 협상의 장에서 기존의 통일방안에 연연하지 않고 현재의 시점에서 서로 합의하고 지킬 수 있는 분야 및 내용부터 시작한 합의의 이행을 통해 상호 신뢰를 더욱 강화해 나가야 한다. 이 과정에서 상대적으로 힘의 우위에 있는 남한이 안보위협을 제거하고 평화공존을 확립하기 위한 선제적 수용과 협력의 모습을 보일 필요가 있다.

나. 남북연합 중심의 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 재구성⁸⁴⁾

30여 년 전 민족공동체통일방안이 제안된 이후 한반도를 둘러싼

84) 이 내용은 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 304~309의 일부 내용을 정리·보완하여 재구성하였다.

대내외적 환경에는 여러 가지 변화가 있었다. 21세기 들어 세계화의 물결이 세계를 압도해 나갔지만, 최근 들어서는 세계화의 문제점이 드러나고 있으며 제4차 산업혁명이 빠르게 진행되고 있다. 이 과정에서 미국과 중국 간의 패권을 둘러싼 경쟁이 심화되면서 국제질서의 구조적 변화 가능성도 제기되고 있다. 특히 동아시아 지역에서의 미중 양국의 패권경쟁은 역내 국가들에게 ‘편 가르기’를 강요하고 있다.

또한 한반도에서는 30년 동안 북핵문제를 해결하지 못하면서, 북핵문제를 중심으로 한반도의 지정학적 특수성 및 주변국들의 역할 관계 등이 얽힌 ‘한반도 문제의 국제화’가 더욱 강화되었다. 이러한 상황에서 미국, 중국을 비롯한 주변국들은 한반도 평화 및 통일에 대한 전략적 계산, 통일 이후 힘의 균형상태 변경에 따른 지역질서 변화에 대한 우려 등으로 한반도 평화와 통일에 대해 형식적으로 지지를 표명하지만, 실제로는 현상유지정책을 고수하는 경향이 강하다.

이러한 상황에서 분단구조를 유지하는 가운데 대립과 경쟁을 해왔던 남북한은 이미 상당히 벌어진 국력 격차로 이념 및 체제경쟁이 더 이상 의미가 없어진 상태다. 더구나 남한 사람들은 앞서 설명한 것처럼, 통일비용 지출 부담과 더불어 통일 이후의 남북갈등에 대한 우려 등으로 통일보다는 평화공존을 선호하고 있다. 북한도 공식적으로 민족통일을 강조하지만, 남한에 의한 흡수통일을 경계하면서 체제 및 정권 생존을 우선적으로 추구하고 있다.

남한사회는 다양한 인종과 민족의 이주로 점차 다원화 및 다문화 사회로 변화함에 따라 공통의 언어와 문화 등을 공유하면서 형성·발전하는 민족정체성이나 민족의식 등이 과거보다 약화되고 있다. 북한도 김정은 정권의 집권 이후 민족(‘민족제일주의’)보다는 국가(‘국가제일주의’)를 더욱 강조하고 있다. 더구나 고착화되고 있는 분단구조 아래 북핵문제의 장기화는 남북한 양측에게 통일보다는 평

화공존을 강조하게 만들고 있다.

2000년대 들어 이러한 대내외적 환경변화를 반영한 남북연합 및 통일방안의 보안을 위한 재논의 요구가 있었지만 생산적인 논의로 연결되지는 못했다. 2018년에도 남북한의 「한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(이하 4·27 판문점 선언)과 「9월 평양공동선언」의 합의 등을 통해 한반도에 평화적 분위기가 조성되자 또다시 남북연합을 비롯한 통일논의가 다시 부상했었다. 어쨌든 한반도를 둘러싼 대내외적 환경과 조건은 기존 통일방안 및 담론의 수정·보완을 강제하고 있다.

남한의 공식통일방안인 민족공동체통일방안은 1987년 민주화 이후 경제, 사회, 문화 등 각계의 단체들과 주요 인사들의 참여와 정부 및 여야 정당의 합의를 통해 마련됐다는 점, 당시 남북관계의 특성을 반영하여 점진적이고 단계적인 통일과정을 담았다는 데 의의가 있다. 이에 역대 정부들이 이 통일방안을 30년 동안 변화된 대내외적 환경과 조건 속에서도 공식적인 통일방안으로 계승해 오고 있는 것이다.

그러나 민족공동체통일방안은 변화된 통일 환경과 조건, 특히 현재 남북관계 발전을 뒷받침하기에는 일정한 한계가 있다. 남북한이 6·15 남북공동선언에서 연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통성을 인정한 것은 남북한이 체제와 이념 등의 상호 인정 및 존중에 합의한 것으로 볼 수 있다. 또한 이질화가 심화된 남북한의 통일과정은 단계적이고 점진적인 방식으로 진행되어야 함을 인정한 것이라 볼 수 있다. 따라서 남한사회에서는 변화된 대내외적 환경과 조건을 고려하면서 남북합의 내용 등을 반영해 남북연합을 중심으로 한 민족공동체통일방안의 발전적 계승과 보완 작업을 진행해 나갈 필요가 있다.

첫째, 민족공동체통일방안은 통일과정을 3단계로 나누고 있는데,

이러한 단계 구분의 모호성을 해결해야 한다. 특히 화해협력과 남북연합 단계를 분명히 할 필요가 있다. 화해협력 단계를 설정한 것은 당시 남북이 대립하는 상황에서 우선적인 과제였기 때문이다. 그런데 앞서 언급했듯이 화해협력은 일정한 시간 내에 완성되는 것이 아니라 갈등 당사자들이 함께 미래를 만들어나가는 과정에서 지속적으로 추구해야 할 과제인 것이다. 즉, 화해와 협력의 과정은 남북연합 단계뿐만 아니라 통일국가 단계에서도 계속 진행해야 할 과제이다. 2000년 남북정상회담 이후 추진된 다양한 남북한 교류와 협력은 화해협력의 남북관계를 형성하고 있다고 평가하기도 했다. 그러나 남북한의 교류와 협력은 2010년 이후 거의 중단된 상황이다. 이와 관련해 일각에서 그 원인을 남북한의 화해협력을 보장할 수 있는 제도의 결여에서 찾기도 한다. 그렇다면 화해협력 단계를 보장하는 기구와 제도를 마련할 필요가 있다. 그런데 문제는 이러한 기구와 제도가 남북연합 단계의 기구 및 제도와 구분하기 어렵다는 것이다. 남북한의 화해협력을 뒷받침하는 정치적 기구와 제도(정상회담 및 각료회의 등) 등은 모두 남북연합을 구성하는 기구들이다. 남북연합을 남북의 평화공존과 협력의 제도화로 본다면, 화해협력의 제도화를 남북연합의 초기단계로 볼 수도 있을 것이다. 따라서 화해협력 단계와 남북연합 단계를 결합하여 남북연합 단계를 좀 더 세부적으로 구분할 필요가 있다.

둘째, 남북연합 단계의 성격을 명확히 하고 구체화하는 작업이 필요하다. 앞서 말했듯이 화해협력 단계와 남북연합 단계를 구분하는 것은 쉽지 않다. 다양한 분야에서 교류협력이 추진되어 나간다면 이를 뒷받침할 수 있는 남북관계의 제도화, 즉 남북연합 논의 필요성이 제기될 수밖에 없다. 따라서 앞서 제안했듯이 화해협력과 남북연합 단계를 결합하고, 남북연합 단계를 좀 더 세부적으로 구분하는

것이 필요하다. 그런데 민족공동체통일방안은 남북연합 단계를 통일국가 완성을 위한 중간단계, 과도기단계로 설정하고 있다. 그러나 남북한이 통일국가 형태에 대해 합의한 것이 없기 때문에 남북연합을 느슨한 통일 상태로 합의하고 장기적으로 존속시키는 것도 고려할 필요가 있다. 서로 다른 체제를 가진 남북한이 연합을 유지하는 가운데 통일의 미래상을 협의하는 방안을 모색하는 것이다. 우선적으로 남북이 남북연합을 평화공존과 협력의 제도로 명확히 규정하고, 이를 바탕으로 점진적인 통합을 추진해 나갈 것임을 약속하면서 남북연합을 유지·발전시켜 나가는 것이다. 이를 위해 남북연합을 발전과정에 따라 도입단계, 심화단계 등의 2단계 또는 3단계로 구분하는 것을 고려할 필요가 있다. 이 단계 구분은 국가 간 협의기구와 초국가기구 간의 관계 설정을 기준으로 구분해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 통일(통합)의 최종형태에 대한 것이다. 민족공동체통일방안은 남북연합을 통해 최종적으로 단일제 통일국가 수립을 목표로 하고 있다. 그런데 남북한이 자신의 체제를 유지하는 가운데 남북연합을 형성·발전시켜 나가는 과정에서 연방제에 합의할 수 있으며, 연방제를 거쳐 통일국가 단계로 갈 수도 있다. 남북연합이 유럽연합과 유사한 형태로 연합과 연방적인 성격이 결합될 수 있으며, 초국가기구의 기능이 확대되면서 연방제와 큰 차이가 나지 않을 수도 있다. 현재의 남북한 체제를 유지하는 남북연합 아래 남북한이 통일협상을 추진한다면, 현재의 민족공동체통일방안이 제시하는 통일국가 수립을 위한 과정을 북한은 흡수통일 추구라고 비판할 것이 분명하다. 이런 측면을 고려한다면 통일의 최종 상태를 설정하는 것이 통일에 긍정적인지 면밀히 검토할 필요가 있다. 다시 말해 통일의 최종상태에 집착하기보다는 남북연합을 중심으로 한 통일과정에 집중하는 것이 더 효과적일 수 있다. 현재의 조건에서는 남북한이 남북

연합을 구성한 이후 남북연합 내에서 통일국가 형태의 여러 가능성을 논의하는 방법을 모색하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 이는 체제와 이념이 상이한 남북한이 남북연합을 구성한 이후 미래의 통일국가 형태를 공유하기 전까지 남북연합을 유지하는 것으로, 통일의 최종형태로서 연방제와 단일제의 선택은 미래의 남북연합 구성원들에게 맡기자는 의미이다.

이밖에도 통일원칙, 통일방안 명칭 변경 문제 등도 논의할 필요가 있다. 남북한은 「7·4 남북공동성명」에서 자주, 평화, 민족대단결의 3대 원칙에 합의한 바 있다. 그러나 민족공동체통일방안은 민족대단결 대신 민주를 제시하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 민족대단결은 남한사회가 다원성이 강화되고 다문화사회로 변화하면서 민족의식이 약화되고 있고, 북한이 규정하는 민족 개념의 이중성이나 최근 민족보다 국가를 강조하는 있는 점 등을 고려할 때 재고의 여지가 있다. 민주는 보편적 개념이지만, 남북한이 이해하는 민주가 다르기 때문에 남북이 공유하기 쉽지 않다는 점에 유념할 필요가 있다.

이와 관련해 남북기본합의서나 공동선언 등에서 남북한이 합의한 상호체제 인정과 존중, 내정불간섭, 상호비방·중상 금지, 상호 파괴·전복의 일체 행위 금지 등의 준수를 기본원칙으로 재강조하고 이행할 필요가 있다. 협의주의의 기본 정신과 원칙도 이와 유사하다. 그러나 남북한이 이러한 원칙에는 합의하고 있지만 이를 제대로 지키지 않고 있다. 협의주의의 기본정신은 남북한이 상대방에게 자신의 체제와 이념을 강요하지 않을 것임을 분명히 하고 실천해야 함을 보여준다. 따라서 민족공동체통일방안에서 이를 분명히 하고 이에 대한 실천방안을 포함할 필요가 있다.

위에서 제시한 문제들을 중심으로 앞서 살펴본 협의주의에 기초한 남북연합 구상을 통해 민족공동체통일방안의 재검토 작업을 진

행할 필요가 있다. 물론 본 연구가 제시하고 있는 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 대단히 논쟁적이고 정치적인 논란을 불러일으킬 수 있다. 따라서 통일방안 재검토 작업은 학계는 물론이고 정부와 정치권, 재계, 시민사회 등이 모두 참여하는 공론의 장을 마련하고, 여기서 허심탄회한 토론과 논쟁을 통한 공론화를 진행함으로써 소모적인 이념적, 정치적 논란을 최소화해야 할 것이다.

4. 소결

지금까지 연합주의와 협의주의를 논의의 결합과 남북관계 특수성을 고려한 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 구상의 의미와 필요성을 제시했다. 그리고 남북연합 성격을 평화공존과 협력의 제도화로 규정하고, 이러한 남북연합을 기본적으로 느슨한 통일 상태로 보면서 궁극적으로 통합을 지향해 나가기 위한 발판으로 볼 것을 제안했다.

이를 위해서는 남북 양측은 서로를 상호 인정하고 신뢰를 쌓아가면서 체제 및 군비 경쟁 등으로 구성된 분단구조를 해체하고, 평화공존과 협력의 제도로서 남북연합 형성을 위한 협상의 장을 마련해야 한다. 남북한은 갈등과 대결의 교착상태라는 현실을 인정하고, 이를 평화 상태로 전환하기 위해 서로 동등한 대화 주체로 인정하고, 상호 권력과 이익을 공유하는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 남북한이 자신의 체제와 이념을 상대방에게 강요하지 말아야 한다. 상대방의 실체를 인정하고 존중한다는 것은 바로 남북한의 현재 체제와 이념을 인정한다는 것을 의미하며, 이를 바탕으로 상호신뢰를 구축해 나가야 한다는 것이다.

이를 바탕으로 남북연합 구상의 기본원칙과 방향을 서로 공유하

고, 남북이 남북연합을 함께 구상하고 만들어 나가야 할 것이다. 이 과정에서 상대적으로 힘의 우위에 있는 남한이 선제적 협력과 포용의 모습을 보일 필요가 있다. 기존의 통일방안이나 남북 합의사항, 남한의 단기적 이익 등에 연연하지 않고 현재의 시점에서 서로 합의하고 지킬 수 있는 분야 및 내용부터 시작한 합의와 그 이행을 통해 상호 신뢰를 더욱 강화해 나가야 한다.

그리고 앞서 강조했듯이 남북연합을 정적이고 완성된 이상적 체제로 보지 않고 실용적이고 현실적인 공존과 협력의 안정적 틀을 만드는 정치과정의 산물이자 그런 의지의 결집으로 보는 관점의 확립이 중요하다. 이러한 관점의 확립은 기존의 시공간상에 존재하지 않았던 다양한 형태의 통합이 가능하다는 제도적 상상력을 요구하게 된다. 이런 측면에서 앞서 강조했듯이 남북이 함께 만들어가는 평화와 연합을 전제로, 통일 또는 통합의 구체적인 지향점을 연합/연방 또는 단일국가 선택의 문제로 볼 필요가 없다. 대신 남북연합의 ‘초국가성’ 강화라는 제도적 목표를 남북이 공유하면서 ‘열린 통합’으로 가기 위한 과정에 주목해야 한다.

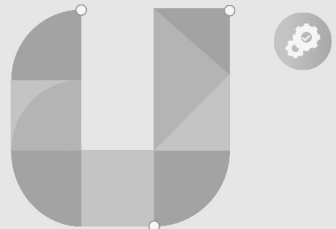
지금까지의 논의 결과를 중심으로 III장에서는 평화공존과 협력의 제도화로서의 남북연합을 구상해 보고자 한다. 남북한의 남북연합 협상은 쉽게 타협지점을 찾기 힘든 문제들로 인해 남북한의 험난한 밑고 당기기가 진행되는 장기전이 될 수 있다. 이러한 소모적인 논쟁을 줄이기 위해서는 남북연합의 기본원칙과 추진방향에서 남북한이 최소한 합의할 수 있는 내용을 담을 필요가 있다. 또한 앞서 말했듯이 남북연합 형성을 정치과정의 산물이자 의지로 본다면, 남북연합 구상 작업은 구체적인 내용을 담기보다는 포괄적인 내용을 중심으로 남북이 합의할 수 있는 공간을 확보할 수 있도록 설계해야 할 것이다.

이를 위해서는 단계적인 접근이 필요하다. 이에 본 연구는 남북연합을 ‘초국가성’ 강화라는 기준을 바탕으로 도입과 심화의 2단계로 구상해 보고자 한다. 본 연구가 단계적 접근을 통해 제시하는 남북연합의 2단계는 남북한의 상호작용에 의해 이루어지는 협상과정과 그 결과로 다양한 형태와 경로를 보일 수 있다는 것을 전제로, 남북이 협의할 수 있는 최소한의 발전 방향을 제시하는 것이다.

Ⅲ. ‘평화공존과 협력의 제도화’로서의 남북연합 구상

이상신 통일연구원

오창룡 고려대학교 노르딕-베네룩스센터



이 장에서는 먼저 남북연합 형성과정에서 고려되어야 할 원칙과 방향성을 검토한다. 남북이 7·4 남북공동성명에서 합의한 3대 통일 원칙이 현시점에서 적실성이 있는지 비판적으로 분석하고, 이를 토대로 본 연구에서 제안하는 ‘평화공존과 협력의 제도화’로서의 남북연합 형성에 필요한 원칙을 ‘평화공존의 원칙’과 ‘협력의 원칙’으로 나누어 제안한다. 남북한의 평화공존을 위해서는 상호존중, 민주주의, 협력안보의 세 원칙을 지키는 것이 중요하며, 협력의 원칙으로 생명공동체, 복지와 행복의 원칙이 필요함을 설명한다.

다음으로 남북연합 형성의 기본원칙을 구체화하는 남북연합의 제도 및 기구를 제안한다. 남북연합을 도입단계와 심화단계로 구분하여, 각 단계의 목표와 기구의 형태, 조직운영 방식 등을 분석한다. 마지막으로 남북연합을 유지하고 온존시키기 위한 환경적 변수로 동북아에서의 지역협력 및 다자안보협력 방안을 검토한다.

1. 남북연합 형성의 기본원칙과 방향

구체적 논의를 시작하기 전에 우선 밝혀야 할 것은, 남북연합 형성의 기본원칙과 통일의 기본원칙은 구분된다는 점이다. 본 연구에서 연구 대상으로 삼는 남북연합은 앞에서 밝힌 바와 같이 단일제 국가로의 통일을 궁극적 목표로 삼는 통일과정으로서의 남북연합이 아니라, 우선적으로 ‘평화공존과 협력의 제도화’에 초점을 맞춘 남북연합이다. 따라서 이 연구에서 논의하는 남북연합 형성의 원칙은, 평화공존과 협력을 제도화하여 안정된 남북연합이라는 형태로 구현해 나가는 과정에서 우리가 지향해야 할 방향성과 지켜야 할 원칙을 의미한다.

물론 이는 논리적 구분일 뿐, 실제에 있어 남북연합을 통일과 완벽히 구분하여 사고하는 것은 불가능하다. 따라서 이 글에서의 논의 또한 기존 남북 간에 합의된 통일의 원칙들을 재검토하는 것에서 시작한다. 그러나 남북연합의 원칙과 방향성이 지금까지 남북이 합의한 내용에 국한되어야 할 이유는 없으며, 변화된 국제정세와 남북관계에 조응하기 위해서는 창의적이고 과감한 변화를 모색하는 것이 오히려 더 필요하다.

남북한은 1972년 합의한 7·4 남북공동성명에서 통일의 3대 원칙에 합의한 바 있다. ‘자주, 평화, 민족대단결’로 요약되는 통일의 3대 원칙은 구체적으로 합의서에 아래와 같이 설명되어 있다.⁸⁵⁾

첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.

둘째, 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.

셋째, 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.

이 통일의 3대 원칙은 1991년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)」에서도 재확인된 바 있다. 남북기본합의서 전문에서 “남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인”⁸⁶⁾한다고 명시되어 있는데, 이후 남북관계의 부침에도 불구하고 이 조국통일 3대 원칙에 대한 남북의

85) 「7·4 남북공동성명(1972.7.4.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 남북관계』, pp. 3~4.

86) 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.)」, 위의 책, p. 9.

합의에 대한 이의제기나 부정은 이루어진 바가 없다.

이 3대 원칙을 살펴보면, 우선 자주와 평화통일의 원칙은 통일을 어떠한 방식으로 성취할 것인가에 관한, 즉 통일과정에서 지켜야 할 원칙이다. 반면에 세 번째, 민족대단결의 원칙은 통일국가의 가치와 비전을 논의하고 있다. 여기서 자주와 민족대단결은 외세를 배제한다는 점에서 같은 논리적 구조를 이루고 있는데, 즉 남북통일은 그 과정과 결과에서 모두 외세를 배제하며 민족주의를 지향하여야 한다는 것에 남북한이 합의한 것이다.

반면, 조국통일 3원칙은 혈연적 민족주의 이외에 통일된 남북한이 어떠한 가치와 체제를 구현해야 할 것인지를 다루지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 민족이 단결하여 사상과 이념, 체제의 차이를 초월하자는 것에는 합의하였으나, 정작 민족주의는 정치공동체 운영의 현실적 지침으로 기능할 수 있는 이념이나 사상이라고 할 수 없다. 국가연합, 연방, 혹은 단일제 국가이든 통일 이후의 한반도는 정치 및 경제, 사회공동체로서 국가 이념과 철학이 필요할 것은 자명하다. 그리고 이 통일국가의 이념과 철학은 연합 형성과정, 혹은 통일과정에서의 원칙과 별개로 존재할 수 없을 것이다. 따라서 남북연합 형성과정, 혹은 통일과정에서 제시된 원칙과 방향성은 통일 이후 한반도 주민들의 삶의 모든 부분에 영향을 끼치게 될 것이다.

이런 문제의식에 따라 여기에서는 남북연합 형성의 기본원칙을 크게 세 부분으로 나누어 고찰할 것이다. 우선, 자주와 평화, 민족대단결이라는 조국통일 3원칙을 다시 검토하여 이것이 50년 가까운 세월이 흐른 지금에도 설득력 있는 원칙으로 남아 있을 수 있는지를 볼 것이다. 다음으로 평화공존 및 협력이라는 남북연합의 목표에 부합할 수 있는 원칙들을 분석할 것이다. 평화공존의 원칙으로는 상호 존중과 민주주의, 그리고 협력안보의 원칙을, 그리고 협력의 원칙은

로는 생명공동체의 원칙, 그리고 복지와 행복의 원칙을 제시하고 각각의 타당성을 고찰할 것이다.

여기서 평화공존과 협력이라는 목표를 분리하여 검토하는 것은, 남북연합의 이 두 목표가 서로 충돌할 가능성을 안고 있기 때문이다. 이 연구에서 제안하는 협의주의에 기초한 남북연합 모델은 대연정, 비례성, 거부권, 고도의 자치라는 원칙에 따라 효과적으로 분쟁을 방지하는 것을 목표로 한다. 실제로 협의주의가 적용된 북아일랜드나 키프로스, 보스니아-헤르체고비나의 사례를 보면 오랜 시간 동안 지속되었던 무력분쟁을 효과적으로 억제하고 평화적 공존을 이끌어내는 데 실제로 성공하고 있다. 그러나 평화공존을 넘어 연합에 참여한 구성국들이 국민들의 복지와 자유를 적극적으로 발전시키고, 사회적 통합과 심리적 치유라는 목표까지 도달하는 ‘협력’의 목표를 달성하는 데 협의주의가 얼마나 효과가 있을 것인가에는 의문의 여지가 있다. 협의주의 전략의 핵심 중 하나는 분쟁 당사자들을 지역적으로 격리시켜 분쟁 가능성을 물리적으로 봉쇄하는 것이다. 하지만 갈등의 원인을 근본적으로 해결하여 사회통합 및 정치·사회·경제·문화·환경 등의 분야에서 적극적이고 발전적인 협력을 모색하는 것은 협의주의 전략의 부차적인 목적에 그치기 때문이다.⁸⁷⁾

한반도의 평화는 그 자체로 매우 중요한 가치이며 19세기 후반 이후 항상 전쟁의 공포에 시달려오던 한반도 주민들의 오랜 염원이기도 하다. 그러나 평화를 폭력적 갈등의 부재라고 소극적으로만 정의할 때, 남북의 평화공존은 고양된 삶의 질에 대한 적극적인 행복의 추구하고 등치될 수 없다. 남북연합은 그 자체로 완결성을 갖는 목표라고 할 수 없으며, 한반도의 통일된 정치공동체의 궁극적 목표는, 그 정치공동체의 구체적인 형태가 무엇이든 간에, 그 구성원 전체의

87) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 59.

복리와 행복을 적극적, 능동적으로 증진하는 것이어야 한다. 평화공존의 원칙과 협력의 원칙을 분리하여 검토하는 것은 이러한 문제의식의 발로에서다.

가. 기존 통일원칙의 재검토

(1) 자주

조국통일 3대 원칙에서 자주 의미는 7·4 남북공동성명 본문에서 매우 명확하게 밝혀져 있다. 다시 한 번 공동성명 본문을 인용하면, “통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.”라는 것이 자주통일 원칙의 내용이다.⁸⁸⁾ 독립주의적이며 민족주의적인 자주통일 원칙에 남북이 합의한 것은 한반도의 분단과 갈등의 근본적 원인이 19세기 후반 이래 지속된 외세의 개입 때문이라는 역사적 인식을 남북한이 공유하고 있기 때문이다.

1945년 분단 전후 및 그 이후의 역사적 전개, 그리고 한국전쟁의 원인과 책임에 대해 남북한은 화해불가능할 정도로 다른 인식을 갖고 있다. 그러나 한반도 분단과 19세기 후반 이후 한반도의 지속적인 폭력과 갈등, 대립과 분열의 근본적인 원인은 우리가 우리의 운명을 직접 개척하지 못하고 외국의 힘과 영향력에 휘둘렸기 때문이라는 역사 인식을 남북한이 공유한다는 것이 이 자주 원칙에서 확인되고 있다.

서세동점 시기 이후의 한반도의 역사를 아는 사람이라면 이념을 떠나 이러한 역사해석에 이의를 제기하기는 힘들 것이다. 이러한 공유된 역사 이해를 통해 이 자주통일의 원칙은 7·4 남북공동성명에

88) 「7·4 남북공동성명(1972.7.4.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 남북관계』, p. 3.

서 천명된 이래, 민족공동체통일방안과 남북기본합의서, 그리고 6·15 남북공동선언의 1항⁸⁹⁾에서 계속 재확인되었다.

이러한 자주의 원칙은 국제법에서 중요한 원칙이자 집단적 인권으로 인정받고 있는 자결권(self-determination)의 차원에서도 이해될 수 있다. 국제법상 자결권은 1966년 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」 제1조 제1항에서 명문화되어 있는데, 이에 따르면 “모든 인민은 자결권을 갖는다. 자결권에 의해 그들은 자유롭게 그들의 정치적 지위를 결정하고 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 추구한다.”⁹⁰⁾ 따라서 한반도의 통일을 외세의 개입 없이 한반도 주민들의 자유로운 의지와 합의를 통해 이룩해야 한다는 것은 한반도에 고유한 역사적 교훈이며 동시에 국제법적으로 보장된 우리의 권리를 행사하는 것이기도 하다. 여기서 자결의 주체가 국가인지 아니면 개인으로서의 인민인지에 대한 논란이 있을 수 있다. 자결권과 민주주의적 원리의 연관성을 분석하면서, 박정원은 자결권 차원에서 한반도 통일의 의미를 “남한과 북한이라는 각각의 국가 내에 살고 있는 인민의 서로에 대한 통일의 의지가 관철된다는 의미를 갖는 것이며 오로지 인민의 뜻이 그토록 통일을 간절히 원한다는 것이 명시적으로 확인되는 경우에만 가능하다는 것을 뜻한다.”라고 정리하고 있다.⁹¹⁾

89) “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.” 「6·15 남북공동선언(2000.6.15.)」, 1항, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』, p. 3.

90) 이 조항의 영어 원문은 다음과 같다. “All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.” 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)(1966.12.16.)」, <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>> (Accessed June 1, 2020).

그런데 현실적으로 주변국들의 이해가 첨예하게 대립하고 있는 한반도의 정치적 상황을 고려했을 때 이 자주통일의 원칙은 얼마나 현실적이고 실현가능한 것인가? 특히, 통일문제의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 북핵문제는 한반도에 국한된 안보위협이 아니라 전 세계의 위협으로 인식되고 있으며, 이는 곧 한반도 통일에 대한 외세의 개입은 우리의 의지와 상관없이 거의 필연적이라는 것을 의미한다. 이후 좀 더 자세히 논의하겠지만, 키프로스 등의 사례를 보면 협의주의적 분쟁 해결을 위해서는 외부에서의 안전보장이 매우 핵심적인 역할을 해온 것을 알 수 있다. 성공적인 평화보장을 위해서는 자주통일의 원칙을 좀 더 유연하게 해석하여 외부보장자의 역할을 인정할 필요가 있는 것이다. 이에 대해 제성호는 폐쇄적 자주와 개방적 자주를 구분하면서 “자주는 긍정적인 외세의 협조까지 무조건 배격하는 것은 아니다.”라고 주장한다.⁹²⁾ 제성호는 개방적 자주를 “지구촌의 공동목표를 실현하는 과정에서 세계화의 조화 속에 우리의 입장을 자주적으로 선택”하는 것이라고 정의하고 있다.⁹³⁾

21세기의 한반도는 ‘고요한 아침의 나라’로 상징되는 고립된 국가가 아니다. 한국은 경제력, 문화적 영향력, 발전된 기술과 민주주의까지 세계를 선도하는 명실상부한 선진국의 차원으로 성장했다. 한국은 더 이상 강대국의 파워 게임에 희생당하는 소극적인 피해자가 아니며 기후변화와 전염병, 세계화의 해체 같은 새로운 21세기의 도전을 해결하는 데 주도적으로 참여하고 있는 역량 있는 중견국가로 성장하였다. 따라서 이 자주통일의 원칙을 더 적극적으로 해석해서

91) 박정원, “한반도 통일의 국제법적 함의: 자결권의 민주주의적 성격에 착안하여,” 『한양법학』, 제30권 4호 (2019), p. 6.

92) 제성호, “자주통일과 ‘한국 주도’의 법적 논리: 주로 급변통일의 경우를 상정하여,” 『전략연구』, 통권70호 (2016), p. 130.

93) 위의 글, p. 130.

남북연합 형성에 대응해야 할 필요가 있다. 남북이 통일과정을 적극적으로 주도해 나간다는 자주원칙을 지키면서, 동시에 통일된 한반도가 주변 강대국들과 어깨를 나란히 할 수 있는 힘 있는 국가로 성장하여야 한다는 발전적 목표로 자주원칙의 정의를 확대해야 한다.

(2) 평화

다시 한 번 통일의 3원칙을 인용하면, 남과 북은 ‘통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.’라는 것에 합의했다.⁹⁴⁾ 이 평화통일의 원칙은 일견 자연스럽고 당연한 것으로 보일지 모르나, 이 평화통일의 원칙에 합의하기까지 무수한 희생과 격렬한 충돌을 거쳐야 했음을 상기할 필요가 있다.

남북한은 모두 1948년 정부 수립 이후 무력에 의한 통일노선을 채택했으며, 이는 결국 한국전쟁의 발발로 이어져 수백만에 이르는 인명희생으로 이어졌다. 전쟁이 아닌 다른 수단을 통한 통일방안이 정부의 공식적 입장으로 채택된 것은 남한에서는 4·19 혁명 이후 장면 정부에서였으며, 북한에서도 1960년 남북연방제를 제안하면서 무력 통일 방안을 폐기하였다.⁹⁵⁾

노태우 정부의 한민족공동체통일방안을 주도한 이흥구는 7·4 남북공동성명에서의 통일원칙을 한민족공동체통일방안에서 계승한다고 밝히면서도, 한민족공동체통일방안의 평화원칙은 새로운 시대상황에 맞추어 보완·발전시켰다고 강조하고 있다. 즉, 한민족공동체통일방안에서 말하는 평화통일의 원칙은, “한반도에서 다시는 전쟁이 일어나지 말아야 한다는 원칙적인 데 그치지 않고 이를 위해 북한

94) 「7·4 남북공동성명(1972.7.4.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 남북관계』, p. 4.

95) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 282~283.

측에 북한 주민들의 자유·인권 보장과 대남적화노선의 포기를 적극 촉구하는 적극적 평화추구”의 의미를 담고 있다는 것이다.⁹⁶⁾

여기서 적극적 평화는 최근 문재인 정부에서 한반도 평화체제를 강조하면서 다시 주목받고 있는 개념이다. 적극적 평화(positive peace)와 소극적 평화(negative peace)의 구분과 관련, 가장 널리 인용되는 것은 요한 갈통(Johan Galtung)의 주장이다. 갈통은 소극적 평화가 직접적인 물리적 폭력이 부재한 상황으로 정의하는 반면, 적극적 평화는 구조적 폭력(structural violence)이 제거되어 집단 간의 통합과 협력을 이룰 수 있는 상태라고 구분하고 있다.⁹⁷⁾ 갈통은 폭력의 위계구조 또한 구분하였는데, 개인의 신체에 직접 위해가 가해지는 직접적 폭력(direct violence), 사회구조 차원에서 폭력이 제도화되어 있거나 그것이 악용되어 구성원들에 대한 폭력으로 나타나는 구조적 폭력, 그리고 한 사회의 이데올로기, 언어, 종교, 과학, 관습, 예술들을 통해 앞의 직접적 폭력과 구조적 폭력을 정당화하는 문화적 폭력(cultural violence)이다. 즉, 직접적 폭력이 제거된 상태를 소극적 평화라고 한다면, 구조적·문화적 폭력까지 사라진 상태를 적극적 평화라고 말할 수 있다.⁹⁸⁾

이흥구가 적극적 평화를 강조한 위의 맥락을 그대로 받아들인다면, 통일 혹은 한반도 평화의 조건으로 북한의 체제변화가 선행해야 한다는 것으로 해석될 수 있다. 적극적 평화 개념을 북한의 체제전환으로 이해하는 이 평화 원칙의 해석을 북한이 쉽사리 받아들일 수

96) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” 국토통일원, 『한민족공동체통일방안의 이론적 기초와 정책방향』 (서울: 국토통일원, 1990), p. 22.

97) Johan Galtung, “Peace,” in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 11, ed. David L. Sills (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968), p. 487, 재인용: 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향,” 『통일문제연구』, 제22권 1호 (2010), p. 126.

98) 정재요, “평화이론과 헌법 - 헌법재판소 판례에 나타난 평화의 비판적 분석 -,” 『정치정보연구』, 제20권 1호 (2017), pp. 146~148.

는 없을 것이다. 그러나 이 갈통의 적극적 평화 개념이 강조하는 것은, 국가 간의 전쟁 혹은 물리적 폭력의 부재라는 소극적 목표에 우리가 안주해서는 안 된다는 것이다. 최근 코로나19의 세계적 확산으로 인간안보의 중요성이 더욱 강조되고 있는 이때, 적극적 평화가 추구하는 구조적·문화적 폭력의 제거는 그 어느 때보다 적실성 있는 현실적 목표가 아닐 수 없다. 북한의 자유와 인권뿐만 아니라, 남한 내부에 상존하는 차별과 불평등, 종교적 억압과 사회적 부조리의 제거를 같이 추구해 나갈 때, 비로소 한민족공동체통일방안에서 제시한 적극적 평화의 본래 의미를 찾았다고 할 수 있을 것이다. 이는 뒤에 설명할 생명공동체 및 복지와 행복의 원칙과도 같은 맥락에 있다.

(3) 민족대단결

한민족공동체통일방안에서는 통일원칙으로 ‘자주, 평화, 민족대단결’이 아닌 ‘자주, 평화, 민주’를 내세웠지만, 민족대단결의 원칙이 결코 약화되었다고 볼 수는 없다. 한민족공동체통일방안의 기본원칙을 밝힌 노태우 대통령의 1989년 8·15 경축사에서서는 “통일은 어디까지나 민족자결의 정신에 따라 자주적으로, 무력에 의거하지 않고 평화적으로, 그리고 민족대단결을 도모하고 민주적으로 실현되어야 한다.”라고 통일 3원칙의 계승을 명백히 밝혔다.⁹⁹⁾ 한민족공동체통일방안을 실질적으로 기초한 이흥구의 글에서도 민족통일과 민족공동체의 중요성이 계속 강조되고 있다. 이흥구에 따르면, 한민족공동체통일방안은 “민족통일”을 통해 ‘국가통일’을 실현하는 것을 목표로 하며, 통일을 통해 추구하는 목표는 “궁극적으로 단일민족국가의 건설 즉 국가통일”의 완성이다.¹⁰⁰⁾

99) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” p. 21.

100) 위의 글, pp. 22~23.

이흥구는 한 걸음 더 나아가 민족이 국가보다 더 중요한 개념이라고 역설한다. 그 근거로 첫째, “민족은 국가를 형성할 수도 있고 못할 수도 있는 위치에 있으나, 국가는 민족의 존립여부를 결정할 수 있는 위치에 있지 못하”라고 주장한다. 즉, 민족은 국가보다 생명력이 길고 영속적이기 때문에 국가는 없어도 민족은 존재한다는 것을 민족 개념의 우위성으로 들고 있다. 둘째, “민족사회가 지닌 궁극적 목표와 가치가 국가의 정책과 형태를 결정하는 것이 마땅하지 그 역으로 국가의 특정한 권력구조나 정책이 민족사회의 목표와 가치를 좌우할 수” 없기 때문에 민족이 국가보다 중요하다는 것이다.¹⁰¹⁾

그러나 이흥구의 민족 개념의 우월성 주장은 21세기에 와서는 그 설득력을 잃었다. 잘 알려진 바와 같이 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)은 민족(nation)을 “상상의 공동체(imagined community)”로 정의하면서 민족이 결코 영속적이거나 자연스러운 공동체가 아닌 근대적 사고와 정치의 산물임을 밝혔다.¹⁰²⁾ 민족의 가치가 국가의 가치에 우선해야 한다는 이흥구의 주장 또한 빠른 속도로 다문화·다민족·다가치 사회로 변화하고 있는 한국의 현실에 적용하기 힘든 것이다.

민족주의에 대한 이러한 비판에도 불구하고, 남북한은 그 내용과 성격은 다르지만 민족주의를 통치 이념으로 내세운 역사를 갖고 있기 때문에 민족주의가 통일한국의 통합 원리로 도구적 유용성을 가질 수 있다는 기대는 오랫동안 지속되어왔다. 통일교육원에서 편찬한 『통일·남북관계 사전』에서는 국제적 협력과 개방을 수용하는 열린 민족주의로서의 “통일 민족주의” 개념을 제시하면서, “민족주의는 사회의 여러 가지 갈등을 해소하는 통합 원리의 기반일 뿐 아니

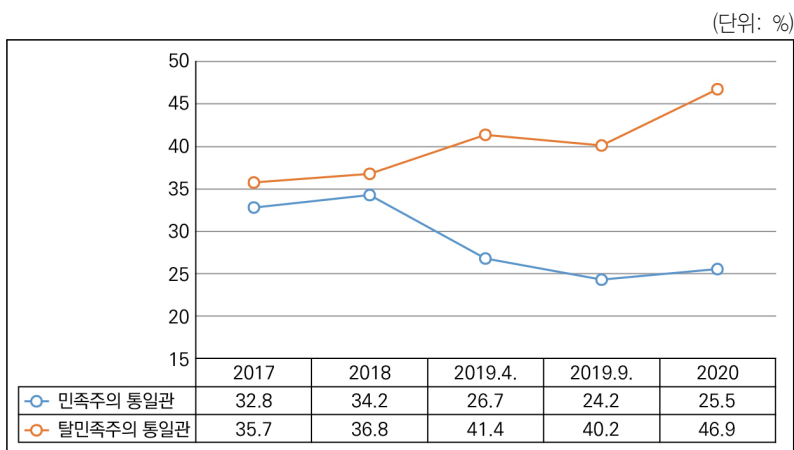
101) 위의 글, p. 23.

102) Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991[1983]), p. 15.

라, 계층·지역·세대 간 갈등을 포괄할 수 있는 개념”이기 때문에 중요하다라고 역설했다. 따라서 이 통일민족주의를 통해 “국민적 화합뿐만 아니라 통일에 대비하여 내부 역량을 강화”할 수 있다고 주장했다.¹⁰³⁾

하지만 무엇보다도 이러한 민족주의에 입각한 통일원칙은 한국인들 사이에서 빠르게 설득력을 잃고 있다. 통일연구원이 매년 실시하고 있는 KINU 통일의식조사는 아래와 같은 항목을 통해 민족주의적 통일관의 변화를 보여준다.

〈그림 III-1〉 민족주의 통일관의 변화(2017~2020)



출처: 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』(서울: 통일연구원, 2020), p. 48.

위의 그래프는 “남북이 한민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다.”라는 문장에 대한 반응을 보여주고 있다.¹⁰⁴⁾ 여기서 ‘민족주의’는 이 문장에 대한 반대 의견(전혀 혹은 별로 동의하지 않음), 그리고 ‘탈민족주의’는 찬성 의견(다소 혹은 매우 동의)을

103) 김근식 외, 『통일·남북관계 사진』(서울: 통일교육원, 2004), p. 9.

104) 5점 척도로 조사: 1-전혀 동의하지 않음; 2-별로 동의하지 않음; 3-보통임; 4-다소 동의함; 5-매우 동의함.

년 응답자들의 비율이다. 2017년 이후 민족주의에 기반을 둔 통일관에 대한 회의감이 확산되고 있다는 것을 뚜렷하게 보여준다. 2020년 조사에서는 전체 응답자의 46.9%가 민족주의가 통일의 근거가 될 수 없다는 생각에 동의하고 있었던 반면, 민족주의적 통일관을 견지하는 응답자의 비율은 25.5%에 그쳤다. 즉, 2020년 기준 한국 사회의 거의 절반에 육박하는 사람들이 남북한이 같은 혈연적 민족 집단이라는 것이 하나의 정치적 공동체로 통합되어야 하는 규범적 당위성이 되지 못한다고 생각하고 있었다.

누구보다도 한민족공동체통일방안을 설계한 이홍구 자신이 이러한 변화를 인정하고 민족공동체 개념의 수정이 필요함을 긍정한 바 있다. 이홍구는 2013년 신문에 연재한 글에서, “혈통주의에 입각한 단일민족의 순수성은 다문화사회를 긍정적으로 수용한 오늘의 대한민국이나 내일의 민족공동체에선 더 이상 유효할 수 없다.”라고 인정했다. 그리고 앞으로 한국의 통일방안이 지향해야 할 목표는 “개방사회와 민주국가, 그리고 함께 살아가는 지구촌 만들기”라고 말했다.¹⁰⁵⁾

사실, 이러한 민족주의적 통일관의 한계는 이미 한민족공동체통일방안에서도 드러나 있다. 자주, 평화, 민족대단결이라는 통일원칙에서 민족대단결을 ‘민주’로 대치했다는 점에서, 민족주의에 기반을 둔 통일의 문제점을 이미 인식하고 있는 것으로 보인다. 한민족공동체통일방안은 하나의 민족공동체 아래에서 두 개의 체제가 상호공존하는 시스템으로 요약할 수 있는데, 이렇게 민족공동체를 핵심적인 개념으로 제시하면서도 정작 통일의 원칙에서는 민족대단결 대신 민주를 제시한 것 자체가 이 통일방안에 내재된 불안요소를 보여준다. 이에 대해 이홍구는 “민족의 자존과 변영은 민족구성원 각자

105) 이홍구, “한민족공동체 어디로 가고 있나,” 『중앙일보』, 2013.12.30., <<https://news.joins.com/article/13512608#none>> (검색일: 2020.6.1.).

가 행복을 누릴 수 있을 때 가능한 것”이기 때문에, 한민족공동체통일방안에서 제시하는 민족공동체는 “집단의 번영을 위해 개인의 행복은 희생될 수도 있다는 전체주의적 사고”와 대치되는 개념이라고 주장한다.¹⁰⁶⁾

이러한 민족공동체 주장의 한계에 대해 박명림은 “유사 이래 인류의 전쟁과 학살과 폭력은 가족과 동족과 민족을 포함해 주로 내부를 향해서였다.”라는 비판을 가한다. 즉, 민족공동체를 통해 평화공존을 추구한다는 것이 근대 민족주의의 역사가 가르쳐준 교훈에 맞지 않는다는 것이다. 민족 내부의 투쟁이 얼마나 잔인하고 치열할 수 있는가를 보여주는 인류역사의 대표적인 사례가 바로 한국전쟁이며, 박명림은 이를 통해 민족공동체와 이에 토대를 둔 통일 담론의 이론적 문제점을 제시한다. 민족공동체는 “근린증오와 근린적대의 보편성”을 넘어 설 수 없으며, 따라서 “이러한 인간성정과 인간사 일반을 모른 채 더 이상 민족통일과 같은 허상을 추구”해서는 안 된다는 것이다.¹⁰⁷⁾

따라서 이 연구에서 제시하는 ‘평화공존과 협력의 제도화로서의 남북연합’이 제대로 기능하기 위해선, 민족대단결 원칙 혹은 민족공동체 개념을 대치하여 새로운 남북 공동체의 목표와 구성원의 자격과 지위, 그리고 미래의 비전을 제시해 줄 수 있는 새로운 원리가 필요하다. 이러한 새로운 공동체 개념으로는 후술할 ‘생명공동체’ 개념을 심도 있게 논의할 필요가 있다.

106) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” p. 27.

107) 박명림, “통일보다 평화, 남과 북은 ‘국가 대 국가’로 만나야 한다.” 『한겨레』, 2020. 6.22., <http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/950509.html> (검색일: 2020. 6.23.).

나. 남북연합의 평화공존 원칙

(1) 상호존중

남북관계를 복잡하게 만드는 요인 중의 하나는 공식적으로 상대방을 독립된 국가로 인정하지 않고 있다는 점이다. 박명림은 남북 평화공존의 가장 핵심적인 조건으로 상호간 국가적 실체를 인정하는 것을 들고 있다. 민족통일이라는 과거회귀적 목표에 집착하는 것보다, “한국과 조선은 이제 국가 대 국가로서 보편의 지평에서 만나야” 하며, “그럴 때 그들은 마침내 항구 평화를 향유할 수” 있다고 보기 때문이다.¹⁰⁸⁾ 이런 관점에서 남북연합이 성공적으로 형성될 수 있으려면 남북이 서로를 독립적 주권국가로 존중하고 체제를 인정하는 것이 필수적이다. 그런데 1990년 이후 남북 간 교섭의 역사를 살펴보면, 주권국가로서의 서로의 실체를 인정하는 상호존중의 원칙이 이미 여러 차례 반복적으로 합의된 것을 발견할 수 있다.

1991년 유엔에 동시가입하면서 사실상 남북한은 서로를 독립된 주권국가로 받아들였으나, 각각의 국내법적 문제와 명분 때문에 공식적으로는 이를 인정할 수 없는 상황이 지속되고 있다. 그러나 유엔 동시가입 이전 작성된 한민족공동체통일방안에서도 “『남북연합』 안에서 남과 북은 각각 주권국가로 남게 되지만 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계”를 갖는다고 설명하면서, 이에 따라 “『민족공동체 헌장』의 성격도 국가 간의 조약이 아닌 국내법적 협정에 가깝다.”라고 말하고 있다.¹⁰⁹⁾

그러나 남북관계를 민족내부 특수관계로 규정한다고 해도, 결국 남북연합 안에서 남과 북은 사실상 동등한 주권국가의 자격으로 상

108) 위의 글.

109) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” p. 24.

대방의 실체를 인정하고 존중하는 관계라는 사실은 변함이 없다. 노태우 대통령은 1988년 이른바 민족자존과 통일변영을 위한 ‘7·7 특별선언’에서 “국제사회에서 남북은 상호간에 서로의 위치를 인정하고 민족전체의 이익을 위해 협력해야 합니다.”라고 언급하여 남북의 상호존중 원칙을 추상적으로 제기한 바 있다.¹¹⁰⁾ 이는 한민족공동체 통일방안에서 남북연합이 “남북이 서로 상대방의 존재와 체제를 인정하면서도, 수천 년 동안 단일국가로 지내 온 민족적 전통을 견지해야 하는 이중적 목표”를 충족해야 한다는 인식으로 이어진다.¹¹¹⁾

이렇게 서로의 국가적 실체를 인정하자는 노력은 1991년 남북기본합의서에서 결실을 맺는다. 이 합의서 1조와 2조는 아래와 같이 되어 있다.¹¹²⁾

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.

박용현은 이 남북기본합의서에서 말하는 “체제”를 “이념·제도·정권·인적구성 등을 포괄하는 종합적인 개념”으로 해석하면서, “남북의 정치·경제·사회·문화제도와 정치적 실체(정부)”를 포괄적으로 지칭한다고 본다. 이런 맥락에서 1조에서 서로의 체제를 인정하고 존중한다는 것은 “남북쌍방이 상대의 정치·경제·사회·문화제도를 인정·존중”한다는 의미이며, 또한 “남북 정부의 실질적 관할권을 인정·존중한다.”는 것으로 해석될 수 있다.¹¹³⁾ 비록 남북기본합의서

110) 「민족자존과 통일변영을 위한 ‘7·7 특별선언’(1988.7.7.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』, p. 148.

111) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” p. 24.

112) 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 남북관계』, p. 9.

113) 박용현, “남북기본합의서에 관한 법적 재조명,” 『한국동북아논총』, 제18집 (2001), p. 33.

전문에서 남북관계를 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”¹¹⁴⁾로 규정했지만, 이 상호 체제 인정 조항은 서로를 사실상의 정치적 실체로 인정한다는 의미로 해석할 수 있는 가능성을 남겼다. 제2조의 내부분제 불간섭은 사실상 남북이 상대방을 독립국가로서의 주권을 인정하겠다는 의미이며, 논리적으로 체제 인정과 떼어놓고 생각할 수 없다.

2000년의 6·15 남북공동선언에서는 체제 인정이나 상호존중이라는 용어가 직접 사용되지는 않는다. 그러나 김근식은 2항¹¹⁵⁾에서 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 공통성이 있다고 인정한 것의 의미를 “급격한 국가적 통합을 이루는 것이 아니라 체제 인정과 평화공존의 단계를 통해 통일을 지향한다는 것에 합의”했다고 해석한다.¹¹⁶⁾ 남북연합이 실현되기 위해서는 서로를 주권을 가진 독립된 실체로 인정하는 것이 필수적이며, 북한의 낮은 단계의 연방제안은 이를 받아들인 것이기 때문이다.

남북한이 상호존중의 원칙을 받아들인 다음 사례는 2007년 10월 4일 노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 서명한 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이다. 이 선언 2항은 아래와 같이 남북의 상호존중 원칙을 밝히고 있다.¹¹⁷⁾

114) 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 남북관계』, p. 9.

115) 남북은 「6·15 남북공동선언」 2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”라고 합의한 바 있다. 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』, p. 3.

116) 김근식, “남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가,” 『북한연구학회보』, 제10권 2호 (2006), p. 51.

117) 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007.10.4.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』, p. 8.

2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.
남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.
남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.
남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

이 선언에서는 남북의 상호존중 원칙의 내용을 더 구체적으로 규정하는데, 여기서 가장 중요한 것은 “내부문제에 간섭하지 않는다.”는 약속이다. 이는 남북기본합의서 2조를 다시 확인하는 것이며, 상대방의 국가적 실체를 인정하지 않은 채 서로를 미수복 영토로 간주하는 법적·제도적 장치들을 적극적인 대화와 소통을 통해 개선시켜겠다는 약속이기도 하다.

(2) 민주주의

평화공존의 두 번째 원칙인 민주주의의 원칙은 남북연합 형성과정에서 한국 내부의 민주주의적 가치가 훼손될 수 없다는 우선성(priority)의 원칙과 남북연합의 거버넌스 과정에서는 협의주의적 민주주의 원칙이 준수되어야 한다는 원칙으로 나누어 말할 수 있다.

한민족공동체통일방안에서 ‘민족대단결’의 원칙이 누락되고 ‘민주’의 원칙으로 변경된 이유를 이흥구는 다음과 같이 설명한다. 한민족공동체통일방안에서 말하는 민주주의 원칙은 “통일이 민족성원개개인의 민주적 권리가 보장되는 민주적 절차를 거쳐 이루어져야 하며, 따라서 북한의 남조선혁명 전략에 따라 이루어져서는 안 된다

는 민족대단결의 실질적 의미를 부여”하고 있다는 것이다.¹¹⁸⁾ 이를 부연하여 민주 원칙의 내용을 (1) “국가가 그 정통성의 근거를 민족 구성원인 모든 국민의 동의에 두며”, (2) “그 국가체제의 정통성을 부인하지 않는 한 모든 개인이나 집단이 정치참여에서 제외될 수 없는 것”이라고 설명했다.¹¹⁹⁾

그러나 북한은 이러한 민주 원칙을 흡수통일의 의도라고 보며 극도의 거부감을 보이고 있다. 한민족공동체통일방안의 민주 원칙을 자유민주주의¹²⁰⁾로 해석하면서 남한의 자유민주주의체제를 북한으로 이식하려는 의도로 보기 때문이다.¹²¹⁾ 하지만 한민족공동체통일 방안뿐만 아니라 현행 「대한민국헌법」 전문에서는 “조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명”을 국가가 수행해야 할 책무로 규정하면서, 그 평화통일의 정책 수립 및 추진과정에서 “자유민주적 기본질서에 입각”해야 한다고 규정되어 있다.¹²²⁾ 여기서 ‘자유민주적 기본질서’의 구체적 내용에 대해서는 많은 이견이 있으나, 이 헌법 전문의 내용을 통일과정에서 민주주의의 기본 가치와 원칙이 훼손되어서는 안 된다는 것으로 해석하는 것에는 큰 이견이 있을 수 없다.

1987년 이후 한국은 경제성장과 민주주의를 동시에 달성하는 데 성공하였다. 현재 한국의 민주주의는 이른바 “공고화된 민주주의(consolidated democracy)” 단계에 도달하였다. 린쯔와 스테판(Linz

118) 이흥구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” p. 22.

119) 위의 글, p. 27.

120) 현행 「대한민국헌법」 전문의 “자유민주적 기본질서”를 자유민주주의로 해석하는 것에는 많은 반론과 논쟁이 있다. 이 논쟁에 대해서는 문지영, “‘자유민주적 기본질서’와 한국의 헌법 이념: 헌법 전문 개정의 쟁점을 중심으로,” 『인간·환경·미래』, 제 23호 (2019), pp. 93~124 참조.

121) 김근식 외, 『통일·남북관계 사전』, p. 11.

122) 「대한민국헌법」(시행 1988.2.25. 헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개정), 전문, 제1장 제4조, <<https://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?efYd=19880225&lsiSeq=61603#0000>> (검색일: 2020.9.2.).

and Stepan)에 따르면 공고화된 민주주의는 세 가지 특징으로 정의될 수 있다. 공고화된 민주주의는 (1) “국내의 어떠한 중요한 민족적, 사회적, 경제적, 정치적, 제도적 행위자들도 비민주적 체제를 수립하거나 현 국가 체제에서 이탈하여 자신들의 목적을 달성하려고 많은 자원을 소모하지 않으며”, (2) “다수의 여론이 중대한 경제적 위기나 현 정치 지도자들에 대한 심각한 불만족 상황에서도 민주적 절차와 제도가 공동생활을 운영하는데 가장 적합한 방식이라는 믿음을 갖고 있으며, 반시스템적 대안에 대한 지지가 민주주의를 옹호하는 세력에 비해 매우 미약하거나 고립되어 있고”, (3) “정부 및 비정부 행위자들이 민주주의적 과정에 의해 결정된 특정 법률과 절차, 제도의 테두리 안에서 갈등을 해결하는 것에 종속 혹은 습관화된 상황”이라고 정의될 수 있다.¹²³⁾

이렇게 공고화된 민주주의 상태에 도달한 한국의 국민들이, 통일 혹은 남북연합 과정에서 민주주의적 가치가 훼손되는 것을 받아들일 가능성은 없다. 물론 국내에서 민주주의의 가치와 내용은 계속 논쟁되고 변화할 것이나, 자유로운 선거 및 정치적 참여, 보편적 인권과 개인에 대한 존중 등의 기본적 민주주의의 원칙들이 통일 혹은 평화라는 명분을 위해 희생되는 것은 바람직하지도 못하며 현실적으로도 가능하지 않다.

이런 전제하에 남북연합 형성의 주요 원칙으로서의 민주주의는 다음의 몇 가지 중요성을 갖는다.

첫째, 상호존중의 원칙에서 남북한이 서로의 체제와 가치를 존중한다고 동의하였으므로, 한국은 이 민주주의 원칙이 북한의 체제에 혼란을 조장하고 결과적으로 흡수통일을 목적으로 하지 않는다는

123) Juan J. Linz and Alfred C. Stepan, “Toward Consolidated Democracies,” *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2 (1996), pp. 14~15.

점을 주지시킬 필요가 있다. 북한 또한 UN의 일원으로 보편적 인권을 존중해야 할 의무가 있으며 북한 내에서의 정치적 자유와 인권 개선의 필요성을 알리고 돕는 것은 바람직하며 필요한 일이다. 그러나 상호존중 원칙의 차원에서 남북한은 서로의 체제를 직간접적으로 전환시키려는 노력을 중지하겠다는 것을 확실히 할 필요가 있다. 민주주의가 공고화된 통일한국을 희망하여 이를 위해 노력해야 하겠지만, 한국이 북한의 내부 정치과정에 개입하여 민주주의를 이식하려는 시도는 성공할 가능성도 낮으며 장기적으로 성공적인 민주주의의 착근에 오히려 저해가 될 것이다.

둘째, 민주주의 원칙이 한국 국내정치에서 갖는 의미는 통일 혹은 남북연합 추진과정에서 국내정치의 민주주의적 정당성이 훼손될 수 없다는 것이다. 유신헌법과 제5공화국 헌법에서 통일을 명분으로 하여 독재가 정당화되는 아픔을 겪은 바 있기 때문에, 이 민주주의 원칙은 한국 근대사와도 매우 밀접하게 관련되어 있는 부분이다. 남북연합 형성 과정에서 한국 국민을 대표하는 남측의 정상과 각료, 평의회 구성원 등은 북한과의 교섭 과정과 그 결과에 있어 한국의 민주주의적 절차에 따른 책임을 져야 하며, 남한의 헌법과 법률에 따라 위임된 이상의 권한을 가져서는 안 된다.

셋째, 남북연합을 형성한 이후 연합적 거버넌스를 북한 정부와 논의하는 과정에서는 협의주의적 민주주의 원칙이 적용되어야 한다. 여기서 협의주의 민주주의 원칙은 대연정, 비례성, 거부권, 고도의 자치를 의미한다.¹²⁴⁾ 즉, 협의주의는 다수와 소수가 모두 연합에 참여해야 하며(대연정), 하지만 다수의 이익을 어느 정도 보장하고 연합 참여에 유인을 제공하기 위해 인구비례에 따라 대표를 선출하고

124) 협의주의 민주주의 원칙에 대한 좀 더 자세한 내용은 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 53~64.

(비례성), 그 다수의 폭거를 예방하고 소수에도 연합에 참여할 인센티브를 제공할 수 있는 거부권을 보장하며, 지리적 분리에 근거한 높은 수준의 지방자치를 허용하여(고도의 자치) 폭력적 분쟁을 최소화하려는 프로젝트이다.

(3) 협력안보

협력안보의 개념은 이전 노무현 정부 시절 추진되었던 동북아 평화공동체 구상에서 이미 제시된 바 있다. 동북아 평화공동체는 “동북아지역 국가들 간 및 그 구성원들 간에 공감하는 정이가 구현되고 갈등을 민주적으로 조정하며 협력을 추진하여 느슨한 연대관계를 형성함으로써 전체로서의 하나의 정체성을 느낄 수 있는 공동체”로 규정되었다.¹²⁵⁾ 이 동북아 평화공동체에서의 안보협력 원칙으로 “협력안보(cooperative security)” 레짐이 모색되었다.¹²⁶⁾

한 연구는 협력안보를 집단안보(collective security) 및 공동안보(common security) 개념과 비교하면서 그 내용을 정리하고 있다. 이에 따르면, 협력안보는 “국가들이 안보 분야에서 대화와 협력을 통해 발생할 수 있는 안보 위협과 불안을 제거함으로써 안보를 이루는 다자적 안보 협력”으로 정의될 수 있다.¹²⁷⁾ 이러한 협력안보 개념은 집단안보와 유사하면서도 뚜렷한 차이를 가진다. 이 연구에 따르면, 집단안보에서는 안보 불안 혹은 위협이 발생한 이후 이를 사후적으로 대처하는 데 비해 협력안보는 안보 위협이 발생하기 전에

125) 박영호, “동북아평화공동체 건설과 한반도 평화정착,” (통일연구원 Online Series PA 05-05, 2005.10.), p. 11, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/96a7fa06-d765-431e-b595-4b384e2f5bb3>> (검색일: 2020.9.9.).

126) 이인배, 『동북아평화공동체: 협력안보의 모색』 (파주: 한국학술정보, 2005), pp. 101~108.

127) 신범식, “다자 안보협력 체제의 이해,” 『국제관계연구』, 제15권 1호 (2010), p. 16.

이를 미연에 방지하기 위한 예방적 수단이 강조된다. 따라서 협력안보에서는 적극적으로 전쟁을 예방하는 것을 목적으로 하는 “예방외교(preventive diplomacy)”가 중요한 수단이 된다.¹²⁸⁾ 반면 전통적인 현실주의적 안보정책인 억지(deterrence)가 아닌 상호확신(reassurance)을 통해 다자적 안보협력을 실현하려고 하는 점에서 협력안보와 공동안보는 공통점을 가지고 있기도 하다.¹²⁹⁾

이에 협력안보의 특징을 다음과 같은 두 가지로 요약하기도 한다. 첫째, 협력안보는 기존의 국가 관계의 현실과 틀을 인정하면서, 그 기반 위에 점진적으로 대화를 통해 이익과 정책을 조율하는 방식을 선호한다. 협력안보는 “어떤 결과물이나 새로운 틀로서 안보레짐을 상정하기보다는 기존의 국가이익과 정책을 존중하면서 국가 간의 공포를 극복하기 위한 대화의 장을 마련하고 관행화함으로써 상호 불신을 불식하고 상호이해를 증진하고 나아가 각국의 이익과 정책상의 차이를 조정해나가는 과정을 중시한다.”¹³⁰⁾ 점진적으로 대화를 통해 안보문제를 협력한다는 협력안보는 따라서 남북연합의 구상과도 높은 친화력을 지닐 것으로 예측할 수 있다.

둘째, 협력안보에서는 비위협적 방어(non-threatening defense: NTD)를 안보 수단으로 채택한다. 즉, 협력안보 체제는 타국 혹은 주변국이 위협으로 느끼지 않을 방식을 선택하여 안보를 지키려고 한다. 이는 공동안보가 주로 채택하는 비공격적 방어(non-offensive defense: NOD)와 비교된다. 공동안보의 안보수단이 타국을 공격하지 않는 것을 목표로 하는 데 비해, 협력안보의 비위협적 방어는 한 걸음 더 나아가 타국이 위협이 느끼지 않는 방어 수단을 채택하는

128) 조성렬, 『한반도 평화체제』 (서울: 푸른나무, 2007), p. 78.

129) 신범식, “다자 안보협력 체제의 이해,” p. 16.

130) 위의 글, p. 17.

것이 안보에 더 유리하다고 보는 것이다. 이런 측면에서 신범식은 협력안보를 “보다 현실적, 보수적, 실용적인 형태를 지닌 공동안보 체제의 하나”이며, “‘현상유지(status quo)’를 위한 안보레짐”으로 볼 수 있다고 설명한다.¹³¹⁾

즉, 남북연합의 협력안보 원칙은 점진적 대화를 통해 남북한 사이의 신뢰를 쌓고, 이에 기반하여 공동의 안보문제에 대처해야 한다는 것으로 요약할 수 있을 것이다. 한반도 및 동북아시아에서 발생할 수 있는 여러 가지 안보적 위협 요소들에 대한 공동대처 방안을 남북한이 예방외교를 통해 선제적으로 마련하며, 이러한 남북한의 노력이 주변국에게 위협으로 해석될 여지를 주지 않음으로써 안보딜레마(security dilemma)의 발생을 원천적으로 차단해야 한다.

다. 남북연합의 협력 원칙

(1) 생명공동체

문재인 대통령은 2019년부터 남북관계의 새로운 비전으로 ‘생명공동체’를 제시하고 있다. 문재인 대통령이 독일의 유력 일간지인 프랑크푸르터 알게마이네 차이퉁(Frankfurter Allgemeine Zeitung)에 2019년 5월 기고한 글에서 생명공동체란 표현이 처음 사용되었다.

남북의 문제는 이념과 정치로 악용되어서는 안 되며, 평범한 국민의 생명과 생존의 문제로 확장해야 합니다. 남과 북은 함께 살아야 할 ‘생명공동체’입니다. 사람이 오가지 못하는 상황에서도 병충해가 발생하고 산불이 일어납니다. 보이지 않는 바다 위의 경계는 조업권을 위협하거나 예상치 못한 국경의 침범으로 어민들의 운명을 바꾸기도 합니다. 이 모든 것을 제자리로 돌려놓는 일이 바로

131) 위의 글, p. 17.

향구적 평화입니다. 정치적이고 외교적인 평화를 넘어 평범한 사람들의 삶을 위한 평화입니다.¹³²⁾

곧이어 2019년 6월에 발표된 오슬로 포럼의 기초연설에서도 문재인 대통령은 생명공동체 개념을 역설하였다.¹³³⁾ 이 연설에서 생명공동체는 주로 남북 접경지역에서의 환경보전 및 인수전염병 방역을 위한 협력을 강조하는 맥락에서 쓰인 표현이었다. 이러한 생명공동체에 대한 강조는 2020년 신년사¹³⁴⁾에도 이어지며 문재인 정부가 표방하는 남북관계 비전의 핵심적인 개념으로 떠올랐다.

2020년에는 전 세계가 코로나19 사태를 겪게 되면서, 환경과 보건, 인간안보를 위한 국제적 협력과 연대에 관한 관심이 고조되었다. 이러한 환경에서 문재인 대통령의 생명공동체 개념은 매우 시의적절하게 제기된 것이었으며, 2020년 5월 10일 발표된 취임 3주년 특별연설에서 그 의미가 다시 강조되었다. 코로나19에 대한 한국의 대응은 전 세계적으로 가장 성공적인 케이스로 찬사를 받고 있으며, 이러한 분위기에 발맞추어 문재인 대통령은 이 특별연설에서 생명공동체 개념을 남북 간 인간안보를 위한 협력으로 좀 더 구체화하였다.

사람의 생명과 안전을 우선하는 연대와 협력의 국제질서를 선도해 나가겠습니다. 우리가 방역에서 보여준 개방, 투명, 민주의 원칙과 창의적 방식은 세계적 성공모델이 되었습니다. 우리 사회 전체가 함께 만들어 낸 것입니다. 봉사하고 기부하는 행동, 연대하고

132) 청와대, “프랑크푸르트 알게마이네 차이퉁(Frankfurter Allgemeine Zeitung) 기고문, “평범함의 위대함,” 2019.5.7., <<https://www1.president.go.kr/articles/6246>> (검색일: 2020.9.22.).

133) 청와대, “오슬로 포럼 기초연설, “국민을 위한 평화,” 2019.6.12., <<https://www1.president.go.kr/articles/6495>> (검색일: 2020.9.22.).

134) 청와대, “2020년 신년사,” 2020.1.7., <<https://www1.president.go.kr/articles/7940>> (검색일: 2020.9.22.).

협력하는 정신은 대한민국의 국격이 되고 국제적인 리더십의 원천이 되고 있습니다.

국제사회의 호평은 우리의 외교 지평을 크게 넓혔습니다. 우리나라가 국제협력의 중심에 서게 되었고, G20, 아세안+3 등 다자무대에서 대한민국 위상이 몰라보게 높아졌습니다.

이 기회를 적극 살려나가겠습니다. 성공적 방역에 기초하여, ‘인간안보(Human Security)’를 중심에 놓고 포스트 코로나시대의 국제협력을 선도해 나가겠습니다. 오늘날의 안보는 전통적인 군사안보에서 재난, 질병, 환경문제 등 안전을 위협하는 모든 요인에 대처하는 ‘인간안보’로 확장되었습니다. 모든 국가가 연대와 협력으로 힘을 모아야 대처할 수 있습니다. 동북아와 아세안, 전세계가 연대와 협력으로 인간안보라는 공동의 목표를 향해 나가도록 주도적 역할을 하겠습니다. 남과 북도 인간안보에 협력하여 하나의 생명공동체가 되고 평화공동체로 나아가길 희망합니다.¹³⁵⁾

이렇게 강조되고 있는 생명공동체 개념이 남북협력에 있어 처음 제시된 것은 아니다. 이미 2001년 발표된 한 논문에서는 북한의 심각한 환경 문제를 지적하며, 남북 교류와 협력에 있어 환경적 측면이 강조되어야 함을 주장한 바 있다.¹³⁶⁾

그러나 생명공동체에 대한 논의는 그 뿌리가 훨씬 깊다. 윤리철학과 정치이론에서 공동체주의(communitarianism) 논의는 아리스토텔레스까지 올라가는 역사를 갖고 있다. 아리스토텔레스는 인간을 그 본성상 사회적 혹은 정치적 동물로 정의하면서, 인간의 삶은 공동체를 떠나서는 가능하지도 않고 인간의 도덕적 이상은 공동체 안에서만 의미를 찾을 수 있는 것이라고 보았다.¹³⁷⁾ 현대의 공동체주

135) 청와대, “문재인 대통령 취임 3주년 특별연설,” 2020.5.10., <<https://www1.president.go.kr/articles/8606>> (검색일: 2020.9.22).

136) 임낙평, “남·북한 생명공동체 건설을 위한 과제,” 『햇볕정책 평가와 과제, 중장기 비전』 (전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 발표논문, 2001.11.9.~10.) 참조.

의 이론가 및 생태학자들은 공동체의 범위를 인간을 넘어 자연환경을 포괄할 수 있도록 넓히는 노력을 기울이고 있다. 이를 위해 생태학자들은 ‘biotic community’라는 용어를 사용해왔는데, 이 용어는 주로 ‘생물 군집’이라고 번역된다. 그러나 윤혜진은 이를 ‘인간공동체(human community)’와 짝을 이룰 수 있는 ‘생명공동체’로 번역할 것을 제안하고 있다.¹³⁷⁾ 문재인 대통령의 ‘생명공동체’는 영어로 ‘community for life’로 번역되고 있으나, 생명공동체 개념을 더욱 풍성하게 발전시키기 위해서는 이러한 정치철학 및 생태학적 연구의 토대에서 이해하는 것이 필요하다.

생명공동체 개념과 유사한 연구로 미국의 산림공무원 출신으로 자신만의 생태철학을 구축한 알도 레오폴드(Aldo Leopold)의 ‘대지 윤리(land ethics)’를 들 수 있다. 레오폴드는 인간뿐만 아니라 자연 까지도 도덕적 배려의 대상으로 삼아야 한다고 주장했는데, “생태계에서는 어느 것도 독립적으로 존재하지 못하고 서로 연결되어 있어, 한 존재가 다른 존재에 영향을 미치기 때문”이다.¹³⁸⁾ 이 대지 윤리라는 용어에서 ‘대지 공동체(land community)’라는 용어 또한 파생되어 사용되고 있다. 윤혜진은 대지 윤리의 핵심을 인간의 역할을 “대지 공동체의 정복자라는 지위로부터 대지 공동체의 일상적 구성원과 시민의 위치로 변화시키는 것”이라고 정리하고 있다.¹⁴⁰⁾

남북관계의 역사와 현재적 맥락에서 이해할 때, 생명공동체 개념은 민족공동체(ethnic community) 개념의 확장으로 이해되어야 할 필요가 있다. 남한과 북한은 과거 통일을 민족의 재결합으로 이해하

137) 윤혜진, “생명 공동체에 대한 개념적 분석,” 『철학탐구』, 제28집 (2010), p. 290.

138) 위의 글, p. 293.

139) 이도형, “생태윤리의 수용과 행정학적 함의: Aldo Leopold의 생애와 대지윤리를 중심으로,” 『정부학연구』, 제20권 2호 (2014), p. 127.

140) 윤혜진, “생명 공동체에 대한 개념적 분석,” p. 293.

는 데 합의한 바 있으며, 이에 따라 통일은 민족공동체의 복원으로 정의되어 왔다. 즉, 통일의 주체는 한민족이며, 이렇게 이해할 때 통일의 목표는 한민족공동체 구성원들의 복리와 행복, 평화가 되어야 한다. 그러나 민족주의에 기반한 이러한 통일 개념은 배제적·배타적이며 시대의 변화에 따르지 못하고 있다. 같은 민족이기 때문에 통일해야 한다는 주장은 통일의 주체가 되어야 할 시민에게 더 이상 설득력을 갖지 못한다.

민족공동체가 생명공동체로 확장되면 통일의 주체 또한 한민족이라는 한정된 혈연집단이 아닌 한반도의 생태계 전체로 전환된다. 통일은 분단 이전의 민족공동체를 복원하는 복고적인 목표가 아니라, 한반도 생태계를 더 조화롭고 행복한, 그리고 지속가능한 공동체로 발전시켜야 한다는 미래지향적이고 발전적인 목표로 다시 정의될 수 있다. 이러한 생명공동체 개념은 이미 코스모폴리탄적 사회로 변모한 남한의 2백만 명에 달하는 이주민들을 넉넉히 포용할 수 있는 것이며, 남북연합 혹은 통일과정 및 그 이후에도 주변 국가들을 자극하지 않을 수 있는 방안을 제시할 수 있다.

북핵문제에 끌려 다니며 남북 간 평화적 대화의 전망도 불확실한 상황에서 이러한 생명공동체 개념은 자칫 지나치게 이상적으로 들릴 수 있을 것이다. 그러나 현재 전 세계가 직면하고 있는 기후변화와 팬데믹 등의 거대한 위협은 인류가 지금까지 한 번도 겪어보지 못한 것이며, 지금까지의 현실주의 및 배타주의로는 해결불가능하다는 것이 명확하다. 환경과 생명, 그리고 새로운 공동체 윤리에 토대를 둔 미래 한반도의 지평이라는 점에서 생명공동체는 단순히 이상적인 구호가 아니라 우리가 직면한 위기들을 극복할 수 있는 유일한 대안이라고까지 말할 수 있을 것이다.

(2) 복지와 행복

협업주의에 기반하여 이질적인 정치공동체들이 평화공존을 모색한 사례들로 북아일랜드, 보스니아-헤르체고비나, 키프로스 등을 들 수 있다. 이 사례들은 공통적으로 극심한 무력 분쟁을 협업주의적 방식을 통해 해소하고 평화를 정착시키는 데는 성공했다. 그러나 통합(integration)과 연합 구성 집단 사이의 적극적 협력을 통해 더 나은 삶의 질을 확보하는 것에는 다다르지 못하고 있다는 한계도 인정하고 있다.¹⁴¹⁾ 이는 협업주의의 의사결정 구조에 따른 근본적인 문제라고 할 수 있는데, 다수집단에는 비례제를, 소수집단에는 거부권을 주는 방식은 적극적인 개혁과 혁신을 위해 필요한 과감한 의사결정을 어렵게 만들 수 있기 때문이다. 세계가 바야흐로 4차 산업혁명 시대에 본격적으로 접어들고 있는 지금, 국제적인 경쟁에서 살아남기 위해서는 더욱 과감한 투자와 혁신의 정책이 필요한 시점이다. 만약 협업주의적 분쟁해결 방식에만 집착하여 정책결정과과정에서의 교착(deadlock) 문제가 심각해진다면 남북연합의 필요성 자체에 대한 의문이 제기될 수 있다.

평화공존과 협력의 제도화로서 남북연합의 첫 번째 목표는 한반도의 오랜 무력분쟁을 종식시키고 평화를 안착시키는 것이다. 그러나 이것에 안주하는 것이 남북연합의 궁극적 목표는 될 수 없으며, 남과 북 구성원 개개인들이 더 나은 삶을 누리는 것을 다음 단계의 목표로 삼아야 한다. 따라서 남북연합 협력 원칙의 두 번째는 복지와 행복의 원칙이 되어야 한다. 이는 단순히 선언적인 원칙일 수 없다. 한국의 국민들은 통일 혹은 남북연합의 가능성과 필요성에 회의적이고 심지어 거부하는 태도를 보이기도 하는데, 이는 남북연합 형성과 유지를 위해 한국의 국민들이 현재 누리고 있는 생활의 풍요함

141) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 161~173.

을 상당 부분 포기해야 할지도 모른다는 불안감 때문이다. 남북연합을 통해 우리의 삶이 더욱 풍요롭고 행복해질 수 있다는 비전을 보여줄 수 있을 때 이러한 불안감이 극복될 수 있을 것이다.

현행 헌법에서는 행복추구권을 기본권의 하나로 명시하고 있다.¹⁴²⁾ 다른 국가들의 경우, 헌법에 행복추구권을 기본권으로 인정할 경우는 매우 드물기 때문에 헌법 개정 시에는 이를 삭제 혹은 개정해야 한다는 논란이 없는 것은 아니나,¹⁴³⁾ 이 행복추구권을 남북연합 형성의 원칙으로 못 박아 평화공존의 원칙과 조화를 이루게 할 필요가 있다. 이 행복추구권의 의미에 대해서는 학자들에 따라 자유주의적 해석, 평등주의적 해석, 공화주의적 해석 등 다양한 주장이 펼쳐지고 있다. 이에 대해 이재승은 “행복추구권은 주류법학자들이 고수하는 자유주의적 권리로 등장할 때에는 지배적 윤리와 이데올로기에 대항하는 이단자들의 표현권으로서 중요하고, 평등주의자들이 강조하는 생존과 관련해서는 사회적 권리의 지향점으로 역할하며, 공화주의자들이 강조하고 있는 공공영역의 참여와 행복이라는 관점에서는 민주주의를 지향하는 직접행동권의 근거가 될 것”이라고 그 중요성을 강조한다.¹⁴⁴⁾ 생명공동체로서의 남북연합이 민주주의적으로 기능할 수 있기 위해서는 이 중 어느 하나라도 소홀히 할 수 없다.

142) 「대한민국헌법」, 제2장 제10조. 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. <<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=19880225&lsiSeq=61603#0000>> (검색일: 2020.9.2.).

143) 김명식, “행복추구권에 대한 헌법개정 논의,” 『홍익법학』, 제18권 1호 (2017), pp. 197~199.

144) 이재승, “행복추구권의 기원과 본질,” 『민주법학』, 통권38호 (2008), pp. 127~128.

2. 남북연합의 제도 및 기구

앞서 언급했듯이, 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 남북이 서로를 동등한 대화 주체로 여기고, 우선적으로 상호 권력과 이익을 공유하는 평화공존 방안을 모색하는 과정이다. 그런데 현재의 분단 구조와 대내외 환경을 고려하고, 남북이 함께 만드는 평화와 연합을 전제할 때, 남북연합의 제도와 기구는 포괄적인 형태로 제시될 필요가 있다. 즉, 정교하게 설계하고 구체적인 내용을 담기보다는 남북이 합의할 수 있는 공간을 확보하고 장기적 관점에서 합의를 도출할 수 있도록 접근하는 것이 필요하다. 이를 위해 남북연합의 발전과정을 크게 ‘도입단계’와 ‘심화단계’의 2단계로 설정하며, 전자와 후자의 구분은 초국가성이 강화되는 맥락으로 파악한다. 이에 따라 각 단계에서 주요하게 고려해야하는 제도와 기구 구상의 포괄적 원칙을 제시한다.

가. 도입단계의 남북연합

(1) 도입단계 남북연합의 목표

민족공동체통일방안이 상정하고 있는 남북연합은 남북정부가 외교권, 군사권, 입법권을 각기 보유한 기초 위에서 서로 간의 현안 문제를 협의하고 해결하기 위해 남북각료회의(집행기구), 남북정상회의(최고결정기구), 남북평의회(대의기구), 공동사무처(지원기구) 등을 구성하고 운영하는 내용을 포함하고 있다. 본 연구가 상정한 도입단계 남북연합의 공동기구들은 대체적으로 남북의 상충하는 이해관계를 반영할 수밖에 없기 때문에, 통합의 심화를 위해 기본적으로 남북평의회 및 공동사무처의 역할과 권한의 점진적인 강화에 초

점을 맞추어야 한다.

도입단계의 남북연합에서 유의할 사항은 타 연합 사례에 따라 경제통합 위주의 기구만 다루는 기능주의 접근에 머무르지 않고 정치·군사 문제를 동시에 관리하는 접근을 취해야 한다는 것이다. 기존 기능주의에 근거한 남북연합 구상방안은 경제협력은 극대화하고 군사협력을 최소화한다는 전제에 토대해 있다. 남북연합이 외교, 경제, 사회, 문화, 치안, 교류협력 등의 문제를 먼저 공동으로 결정하고, 차후에 정치, 군사 분야 등으로 협력 범위를 확대한다는 접근이다. 그러나 남북연합은 한반도의 특수성을 고려하여 군비통제와 군사적 신뢰구축과 병행되어야 하므로, 경제 및 군사 문제의 논의 순서를 단선적으로 설정할 수 없으며, 전 분야의 동시적이고 점진적인 협력강화를 추진하는 것이 현실적이다. 이를 위해 도입단계에서는 초국가기구의 상설화에 대한 비전을 설정하되, 통합 초기의 다양한 안건들을 효과적으로 해결할 수 있는 정부 간 협의기구들을 안정적으로 정착시키는 것을 목표로 설정한다.

남북연합이 남북 간 중요한 현안들을 공동결정하고 집행하는 기능을 점진적으로 강화해 나간다고 할 때, 일차적으로 남북연합의 기본적인 진입 시점을 규정할 필요가 있다. 남북연합의 초기형태는 ‘제도적’ 완성을 목표로 하기보다는 ‘사실상의’ 남북연합 단계로 수위를 낮추어 접근하는 것이 바람직하다. 분야별 협력을 통해 남북연합의 수준을 점진적으로 단계적으로 발전시켜 나갈 수 있으며, 남북관계의 기본성격을 평화체제로 전환할 경우 사실상의 통일을 실현할 수 있기 때문이다.¹⁴⁵⁾

도입단계의 남북연합은 남북 간 협력 및 회의 체계의 정례화 수준

145) 김연철, “대북정책과 통일정책의 상관성: ‘과정으로서의 통일’과 ‘결과로서의 통일’의 관계,” 『북한연구학회보』, 제15권 1호 (2011), pp. 125~127.

에서 인식하는 것이 필요하며, 장관급 회담 혹은 총리회담의 정례화로 시작점을 설정하는 것도 가능하다. 그럼에도 진입시점에 대한 기본 합의가 이뤄지지 않은 상황에서 남북연합을 추진하는 경우 남북연합 제도와 정책의 지속성을 보증할 수 없으며 사후적인 갈등의 여지가 발생할 수 있다. 이러한 맥락에서 문재인 정부의 국정과제인 남북기본협정과 도입단계의 남북연합 출범을 연계하는 방안을 고려할 수도 있다. 현 정부는 남북대화를 통해 남북 간 현안 해결 및 남북대화 정례화를 추진하고, 남북기본협정 체결로 한반도 평화정착을 제도화하는 목표를 발표한 바 있다. 여기서 남북기본협정은 기존 남북합의를 존중하면서 새로운 남북관계를 정립하고 발전시키는 목적을 가지며, 한반도 평화 정착 및 남북 간 합의사항 준수·이행의 제도화를 추진할 수 있는 수단이 된다. 이러한 기본협정 체결은 기존 통일방안의 한계로 지적되어 온 화해협력 단계와 남북연합 단계의 구분의 모호성을 제거하고 남북연합으로 진입하는 구체적 시점을 명시할 수 있다.¹⁴⁶⁾

남북연합의 제도화를 제시하는 협정이 여러 단계를 거쳐 발표될 가능성도 존재한다. 하지만 남북기본협정 혹은 관련 조약이 새로운 남북관계의 성격과 구체적인 협력방안을 제시한다면 이는 도입단계 남북연합의 조건을 명시하게 된다. 이를 통해 남북의 변화된 관계를 명문화함으로써 새로운 남북관계의 기본성격을 규정하고, 보다 진전된 교류와 평화공존의 협력방안을 제시할 수 있다. 또한 완전한 협력 체제를 구축하기 위해 남북 간의 대화와 협력을 상시화 할 수 있는 실천 기구의 구성 방안을 구체화할 수 있다. 여기에는 남북화해공동위원회, 군사공동위원회, 교류협력위원회 등 다양한 공동위

146) 통일부, “남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/agreement/>> (검색일: 2020.9.9.).

원회의 구성과 운영에 대한 원칙이 포함된다.¹⁴⁷⁾

이와 같은 맥락에서 남북기본협정을 통해 남북의 변화된 관계를 남북연합의 첫 단계로 규정하고, 다양한 공동위원회가 남북연합의 추진에 있어 실무적인 협력 기구의 역할을 담당할 수 있다. 그러나 남북기본협정 체결 과정 없이 남북연합헌장 발표를 통해 남북연합을 형성하는 것도 가능하기 때문에, 다양한 경로를 통한 남북연합 단계진입의 가능성을 열어놓고 대화와 협상을 추진하는 것이 바람직하다.

(2) 도입단계 남북연합의 기구

협력의 제도화를 위한 초기의 남북연합 기구 결성은 다음과 같다. 먼저, 남북정상회의는 최고의사결정기구이며, 초기 통합의 중심 역할을 담당하게 된다. 나아가 남북각료회의는 남북의 장관들이 해당 부문별 합의를 도출하고, 집행을 담당하며, 주요 입법사항을 심의한다. 공동사무처는 실무협의 지원기구로 상주연락대표를 파견하는 역할을 담당하며, 마지막으로 남북평의회는 동수의 남북 의원으로 구성하여 주요 정책 결정의 자문 역할을 맡는다.

남북정상회의와 남북각료회의를 먼저 구성한 이후 순차적으로 다른 기구를 도입하는 것이 효과적이다. 정상회의와 각료회의 개최를 지원하고 실무 및 연락을 담당하는 공동사무처 설치가 뒤따를 것이며, 경제 및 사회문화 통합, 분쟁조정 기구들을 협상 진행에 맞추어 도입할 수 있다. 주요 결정사항의 자문역할을 담당할 남북평의회는 전 국민적 관심과 지지를 동원하는 맥락에서 신중하게 이뤄져야하

147) 이외에도 상대방 지역을 통한 제3국 진출 보장, 분쟁을 해결하기 위한 사법공조체계 구축, 경험 투자자의 권리 보호 등의 내용이 포함될 수 있다. 박정원, 『남북기본협정 체결의 법제적 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2018), pp. 79~81, 88.

기 때문에, 충분한 공론화와 홍보 과정을 포함한 중기 프로젝트로 설정하는 것이 바람직하다.

〈표 Ⅲ-1〉 도입단계 남북연합의 주요 기구 및 역할

부문	내용	주요 역할
정치기구 구성	정상회의	최고의사결정기구, 초기 통합 추진체 역할, 최고의사결정기구, 합의사항 최종승인
	각료회의	집행기능 담당, 부문별 정책사항 심의 상임위원회 설치
	남북 평의회	남북각료회의의 자문 역할
	공동 사무처	행정실무 지원, 상주대표부 등 설치
법제통합	분쟁관리	남북분쟁해결 협정 체결 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회 등 설치
경제통합	시장	자유무역지대 도입, 경제협력위원회, 민간경제정책협의회 설치
	노동	남북 노동협약 체결, 노동위원회 설치
	금융	금융통화위원회 설치
사회문화 통합	사회교류	교류협력위원회, 지역협력위원회 설치
	문화/민족	민족화해공동위원회 설치
	교육/지식	교육협력위원회 설치, 남북연구자 모임
군비통제	신뢰확대 병력관리	국경협력위원회 설치 군사적 신뢰구축, 국경 통제 문제 협의, 비무장지대 평화적 이용 등

출처: 필자 직접 작성.

(가) 남북정상회의

남북정상회의는 남북한의 정상이 정례적으로 만나는 기구로서 도입단계 남북연합의 운영에서 최고결정기구의 역할을 담당한다. 남북연합의 기본 조약을 체결하고 정착시키는 것을 주된 목표로 한다. 정상회의는 초기 통합협상을 이끌어 가는 핵심적인 역할을 맡으며,

민족내부의 특수 관계로서 연합을 이룬다는 원칙을 완성해 나가는 중추적 역할을 담당한다. 남북연합 초기에는 효율적 문제해결을 위해 공동사무처를 정상회의 산하에 두는 것도 가능하다.¹⁴⁸⁾

정상회의의 정례화는 정기적으로 개최되는 정례회의와 긴급현안이 있을 때 열리는 임시회의를 통해 구축한다. 정례회의는 연 2회 서울과 평양을 상호 오가는 방식으로 운영할 수 있으며, 긴급현안이 발생할 경우 서울, 평양, 평화구역에서 개최하는 것이 가능하다. 그러나 정상회의에 대한 의존도가 지나치게 증가하는 경우 국민적 합의 기반이 약화될 수 있다. 남북각료회의가 제도화되면 정상회의는 각료회의의 합의사항을 최종 승인하고, 각료회의에서 해결하지 못한 사안들을 합의하는 역할을 맡는다.¹⁴⁹⁾

(나) 남북각료회의

남북각료회의는 남북의 장관급 위원이 참석하는 심의 및 집행 기구이며, 부문별 정책사안 또는 입법제청을 심의한다. 도입단계의 남북연합 시기에 각료회의는 남북의 모든 현안과 민족문제를 협의하며 주요 정책의 집행을 담당한다. 정상회의의 주요 안건을 발굴하는 동시에 정상 간 합의사항을 구체적으로 이행하는 역할도 맡는다. 각료회의는 남북의 총리를 공동의장으로 하여 약 10명의 각료급 위원으로 구성할 수 있으며, 주요 정책관련 세부 상임위원회를 설치하고 현안에 따라 특별위원회 및 실무그룹을 구성하여 운영할 수 있다. 상임위원회는 일반적인 행정부처에 해당하는 외교, 법제, 경제, 지방자치, 사회·문화, 교육, 정보통신, 건설교통, 산업, 환경 등의 부문에 설치한다. 공동사무처는 정상회의와 각료회의의 업무를 지원

148) 양현모·이준호, 『남북연합의 정부·행정체계 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 109~110.

149) 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, pp. 89~90.

하고, 서울과 평양에 상주 연락대표부를 설치하여 상시적인 협의를 가능하게 한다.

기존 사례들에서 각료회의가 주요 정책의 집행기능을 담당하는 것은 일반적이다. EU의 각료이사회는 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC) 당시 설립된 특별각료이사회에서 유래했으며, 정해진 임기 없이 각 회원국에서 관련 분야 장관을 파견하여 구성된다. 각료이사회는 EU의 법 제정 권한을 보유하고 있으며, 정책을 최종적으로 결정하는 역할을 겸한다(미국 상원에 비유). ASEAN의 경우 각료회의는 정상회의 정례화 이전까지 아세안의 최고 협의체로 기능했다. 또한 노르딕 협의회(Nordic Council)는 1971년 각료이사회(Council of Ministers)를 설립하고 독자적인 위상을 부여하여 회원국 정부 및 의회 협력을 추진했다.¹⁵⁰⁾

하지만 남북각료회의의 강력한 권한이 고착화되는 경우 실질적인 통일이 협력 단계에 머물러 지연되는 결과가 나올 수 있다. 첫째, 남북 정부가 각료회의에 장관을 파견하기 때문에 양측의 민감한 이해관계가 걸린 사안을 해결하는 데에 한계가 있다. 둘째, 남북연합의 실질적인 집행기관을 남북의 임명직으로 구성하는 경우, 통일한국을 이끌어갈 협력체의 정치적 정당성에 문제가 발생한다. 따라서 도입단계의 남북연합에서 각료회의는 효율적 업무를 추진하되, 점진적으로 그 역할을 남북평의회와 공동사무처에 이양하는 비전을 마련할 필요가 있다.

(다) 남북평의회

민족공동체통일방안에 따르면 남북연합 단계에서 남북평의회를

150) Tobias Etzold, "The Case of the Nordic Councils: Mapping Multilateralism in Transition," Research Report (New York: International Peace Institute, 2013), pp. 1~2.

구성한다. 남북평의회는 쌍방을 대표하는 동수의 남북 국회의원으로 구성하며(100명 내외), 의사진행을 위해 분과위원회를 구성하고 지원·보조기관으로 사무처를 둘 수 있다고 명시하고 있다. 1명의 의장과 2명의 공동 부의장을 두고 임기를 2년으로 하는 방안을 논의할 수 있다. 기존 연구는 남북평의회가 남북연합 상정 시 초기에는 남북각료회의의 자문 역할을 하고, 이후 통일국가 건설 시기에 입법기관의 역할을 할 것으로 전망한다.¹⁵¹⁾ 남북평의회는 남북공동정부의 재정운용에 대한 예산권을 행사할 수 있으며, 긴밀한 협조를 위해 3개월마다 정기회의를 동일한 시기와 장소에 개최하며 임시회의를 수시로 개최한다.

하지만 남북평의회에 대한 보다 상세한 비전 설정이 필요하다. 남북평의회가 남북연합 시기에 자문 역할을 하다 통일국가 건설 이후 입법기관으로 전환된다는 계획은 재고의 여지가 있다. 아울러 남북공동정부 재정운용에 대한 예산권을 언제부터 행사할 것인가에 대한 추가적인 논의가 필요하다. 남북한 의원 동수 선출 방안이 장기적인 관점에서 남측의 지지를 충분히 확보할 수 있을지에 대한 충분한 평가와 대비가 마련되어야 한다.

이와 관련하여 유럽의회는 단기간 내에 실현된 프로젝트가 아니었으며 장기간의 변형과 발전을 거쳐 현재의 위상을 확보했다. 당초 유럽의회는 유럽통합을 이끌었던 슈망 선언(Schuman Declaration)의 고려사항이 아니었다. 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC), 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community: Euratom) 등의 협력기구가 각기 민주적 정당성을 확보하고 집행부를 균형 있게 감시하는 기관으로 별도의 의회를 설치했다. 1958년 로마 조약 체결 시기에 세

151) 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, p. 91.

의회가 통합하여 유럽의원총회(European Parliamentary Assembly)가 출범했고, 1962년 현재의 유럽의회(European Parliament)라는 명칭이 확정됐다. 1979년 유럽의원 직선이 최초로 시행되었으나 1980년대까지 유럽의회의 권한은 각료이사회 결정에 자문을 제공하는 수준으로 제한되어 있었고, 1987년에 가서야 부분적인 입법 기능을 확보했다(〈표 III-2〉 참조).¹⁵²⁾

이처럼 남북의 이해관계를 초월하는 입법기구의 구성이 남북 정상 간의 합의 혹은 각료회의를 통해 단번에 이뤄지지 않을 것이 자명하기 때문에, 자문기관 역할에서 입법기구로 발전하는 ‘단계적 접근’을 주장한 기존 연구의 분석은 타당하다. 이에 단순 자문 역할을 하는 기구와 통일헌법을 입안하는 대표기구를 명칭 상으로 구분하는 것이 남북 단일 입법기구 위상을 명확하게 하고 진일보한 대의기구를 정초하는 데에 유리하다. 본 연구는 전자를 남북평의회로, 후자를 남북의회로 명명하도록 한다.

도입단계의 국가연합에서 남북평의회는 과도한 역할 부담에서 벗어나 남북연합의 상징성을 담보하는 차원에서 구성된다. 도입단계의 남북연합은 입법권을 갖지 않고 남북각료회의에 대한 자문기구의 성격을 지닌다. 이후 남북연합의 진전에 따라 남북 전체의 이익을 대변하는 입법기관으로 발전하게 된다.¹⁵³⁾ 이러한 단계적 접근의 강점은 연합의회가 통일한국의 입법을 좌우한다는 인식에서 파생될 남북갈등 및 남남갈등을 예방하는 데에 있다. 이러한 역할 상의 한계를 사전에 규정함으로써 의회 구성에 대한 과도한 정치 투쟁을 예방하고, 의원 동수 구성에 대한 반대 여론을 완화할 수 있다. 남북 주민들이 단일 기구의 대표자를 선출한다는 상징성을 유지하

152) Daniel Kenealy, John Peterson, and Richard Corbett, *The European Union: How Does It Work?* (Oxford: Oxford University Press, 2018), pp. 61~64.

153) 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』, p. 100.

면서, 분과별·정책별 사안에 따라 선출된 의원들이 지역을 초월한 정치그룹을 형성하여 상호 소통할 수 있는 분위기를 유도하는 것이 필요하다.

〈표 Ⅲ-2〉 유럽연합의 통합 과정 연대기

1951	유럽석탄철강공동체(ECSC) - 산업 협력 유럽연합 집행위원회의 전신 고위관리청(High Authority) 설립
1952	유럽석탄철강공동체 공동의회(Common Assembly) 창설
1957	유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(Euratom)의 집행위원회 결성 3개 집행위원회를 High Authorities로 표기
1957	로마 조약 - 유럽경제공동체 형성: 관세 점진적 제거. 공동 관세 도입
1958	유럽의원총회(European Parliamentary Assembly) 출범
1962	유럽의원총회를 유럽의회(European Parliament)로 명칭 변경
1967	유럽공동체위원회(Commission of the European Communities) 출범
1970	European Political Co-operation(EPC, 유럽정치협력-외교정책 협력 방안) 유럽연합 외교정책 협력
1975	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale (TREVI, 국제 테러, 극단주의 및 폭력에 대한 정부 간 실무 협력 포럼) - 정부 간 안보협력 포럼
1970	EPC 유럽연합 외교정책 협력
1975	TREVI - 정부 간 안보협력 포럼
1979	첫 유럽의회 선거
1985	생건 협정 - 국경통제 개방
1987	단일유럽의정서 - 1992년까지 유럽 단일시장 약속 / 유럽의회에 입법기능 부여 (부분적)
1993	마스트리히트 조약
1999	유로 도입, 유로존 형성
2009	리스본 조약 - 유럽연합 초국가적 원칙 강화 / 유럽연합 집행위원회(European Commission) 출범

출처: 필자 직접 작성.

(라) 공동사무처

기존 통일방안에서 공동사무처는 행정적인 지원 역할을 하는 남북협력의 보조기구로 간주된다. 남북정상회의 혹은 각료회의의 부

속기관이며, 남북한 동수의 사무직원이 상주하면서 연락 및 실무를 담당하는 역할을 맡는다. 외교, 군사, 경제, 교통 통신, 환경, 법률, 교육, 사회 문화 등 분야별 전문부서 설치도 가능하다.¹⁵⁴⁾ 초기에 독립적 기관이 아닌 행정·집행기구의 성격을 띠고 있기 때문에 각료회의 산하에 있는 것이 바람직하다는 평가도 존재한다.

따라서 심화된 연합 구성을 위해 공동사무처를 단순한 보조기관으로 존속시킬 것인지 혹은 심화단계의 남북연합 구성에 필요한 행정기구로 발전시킬 것인지에 대한 사전 합의가 필요하다. 공동사무처는 말단의 행정 실무를 담당한다는 측면에서 남북연합의 공동 행정부로 진화할 수 있는 가능성을 내포하고 있으나, 정상회의 혹은 각료회의의 보조기관이 대표적 행정기구로 승격하는 데에는 비약적인 발전이 요구되는 것도 사실이다.

EU의 경우 초국가적 행정부 역할을 하는 집행위원회(European Commission)가 초기에 존재하지 않았으며, 통합의 심화 과정에서 등장했다. 집행위원회의 초기 형태는 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 협력을 관리 감독하기 위해 1951년 설립된 고위관리청(High Authority)이었다. 이후 1957년부터 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽경제공동체(EEC), 유럽원자력공동체(Euratom)의 집행부를 ‘복수의 고위관리청(High Authorities)’으로 표기하다가, 10년 뒤인 1967년에 유럽공동체위원회(Commission of the European Communities)로 실질적인 통합이 이뤄졌다. 현재의 집행위원회가 창설된 것은 초국가적 원칙을 강화한 2009년의 리스본 조약이 체결된 이후이다.¹⁵⁵⁾

EU 집행위원회는 가장 초국가주의적인 성격을 지닌 기구로 평가되며 추가적인 유럽통합을 추진하는 핵심 기구이다. 집행위원회를

154) 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, p. 92.

155) Pascal Fontaine, *Europe in 12 lessons* (Brussels: European Commission, 2017), pp. 6~8.

구성하는 집행위원(commissioner)은 각국 대표가 집행위원장과 협의하여 추천하며, 집행위원은 출신 국가를 대표하지 않는다는 원칙을 따른다. 집행위원장 선출은 유럽이사회에서 추천하지만 유럽회의의 임명동의 투표를 거치도록 하여 민주적 대표성을 확보하도록 했다. 그럼에도 집행위원회는 여전히 강력한 통제력을 보유하지 못하고 있다. 대체로 각국 관료의 행정을 감시하고 감독하는 업무를 담당하고 있으나, 헌법에 기초한 법안을 집행하는 것이 아니기 때문에 회원국의 법안 불이행 통제에 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다.

공동사무처가 EU의 집행위원회 모델을 따라야 하는 필연성은 존재하지 않는다. 한반도 갈등 해결에 적합한 집행부 구성을 시도하는 것이 바람직하다. 만일 공동사무처를 집행위원회로 격상시키는 전략을 취한다면, 각료회의의 산하가 아닌 정상회의 산하의 실무 기관으로 출범하는 접근을 취하는 것이 효과적이다.

(마) 남북분쟁해결 및 사회통합기구 설립

도입단계의 남북연합에서는 주요 공식기구뿐만 아니라 분쟁해결 및 사회통합기구의 설립이 중요한 함의를 갖는다. 남북정상은 정상회담 정례화 과정에서 분쟁해결을 위한 협정을 우선적으로 체결할 필요가 있으며, 통상, 투자, 가족관계 등의 다양한 분야에서 발생할 수 있는 분쟁 조정 기구를 설치해야 한다. 이를 위해 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회 등의 부속기구 설치 등을 고려해야 한다. 이러한 분쟁해결 기구는 통합이 심화됨에 따라 남북연합 법원으로 발전시킬 수 있으며 법 집행의 강제력을 확고히 하는 역할을 담당한다. 남북 분쟁해결기구의 운영에 대한 ‘남북분쟁해결에 관한 협정’을 체결하는 것도 필요하다.¹⁵⁶⁾

156) 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』, p. 102.

아울러 사회 전반의 협력 및 통합을 심화시킬 수 있는 지원 기구들의 도입이 필요하다. 경제정책 조율을 위한 경제협력위원회, 남북 기업이 참여하는 민간 경제정책협의회, 노동위원회 등을 설치할 수 있다. 나아가 사회교류를 위해 교류협력위원회, 지역협력위원회 등의 도입을 고려할 수 있으며, 민족성 복원을 위한 민족화해공동위원회, 공동교육정책 수립을 위한 교육협력위원회를 설치할 수 있다. 남북연합을 도입단계에서부터 심도 있게 비판하고 개선 사항과 비전을 제시할 수 있는 남북 연구자 모임을 결성하여 통일을 만들어 가는 과정 전반에 대한 공동 연구를 추진하는 것을 제안할 수 있다. 아울러, 국경협력위원회를 설치하여 군사적 신뢰를 구축하고, 국경 통제와 관련된 실무사항과 비무장지대 평화적 이용에 대한 협의를 진행할 수 있다.

(3) 도입단계 남북연합의 평화보장자 문제

도입단계 남북연합의 이행과 정착을 위해 평화보장자의 역할을 고려할 수 있다. 해외 관련 사례의 경우 평화공존에 성공하더라도 잠재적 갈등이 다시 폭발할 가능성에 대비하기 위해 평화보장자의 역할에 주목한 바 있다. 보스니아-헤르체고비나의 경우에는 유럽연합과 미국, 북아일랜드의 경우에는 영국과 미국, 키프로스의 경우 유엔이 평화보장자로서의 역할을 수행했다. 한반도 분단 고착화 원인 중의 하나가 강대국의 개입이라는 지정학적 요인이기 때문에 통일과정에 국제기구의 협력과 지원이 수반되는 것은 설득력을 갖는다. 특히 남북연합은 남북 두 당사자의 연합이므로 어느 한쪽의 탈퇴는 곧 연합의 붕괴를 의미하기 때문에, 여타 다자형태의 연합보다 불안정성이 높다. 따라서 협의주의 관점에서 평화중재자의 역할을 고려할 수 있다.¹⁵⁷⁾

일례로 국제기구가 분단 극복의 평화보장자 역할을 담당했던 키프로스의 평화중재 사례를 살펴보면 다음과 같다. 1980년대 이후 UN은 키프로스 분쟁해결에 적극적인 개입을 해 왔으며, 특히 코피 아난(Kofi Annan) 사무총장의 주재로 키프로스 통일 지원 논의가 진행됐다. UN은 2004년 아난 플랜(Anan Plan)을 발표하고 연방주의를 바탕으로 하는 분쟁해결 방안을 제시했다. 이에 따라 300명의 키프로스 전문가와 50명의 유엔 전문가가 참여하는 14개의 위원회에서 키프로스 헌법 제정에 관한 논의를 진행했다. 아난플랜에 기초한 통일안은 그리스계 남키프로스의 거부로 부결됐으나, 신뢰구축 및 통일논의를 지속하는 계기를 제공했다는 점에서 의의가 있다.¹⁵⁸⁾

물론 키프로스와 같이 UN이 남북합의서 혹은 남북헌법에 직접 개입하는 방식은 절차와 원칙상의 여러 논란을 낳을 수 있다. 외부 기구가 남북연합의 제3의 주체로 참여하는 경우 한반도의 주권 문제와 상충할 가능성이 있으며, 제도 보장의 캐스팅 보터(casting voter) 권한을 과도하게 확보하면 남북 양측 모두의 반대에 직면할 수 있다. 반면 평화보장자의 권한이 단순한 옵서버(observer) 수준으로 축소된다면 주변 강대국들의 이해관계를 조율하는 역할의 정당성 역시 줄어들 수 있다. 따라서 남북합의서 혹은 남북헌법 준비 과정에 평화보장자의 참여를 어떠한 비중으로 설정해야 할 것인지를 초기 협의단계에서 합의할 필요가 있다.

한반도의 경우 1953년 정전협정에 따라 설립된 중립국 감독위원회가 정전상태를 감시하는 역할을 맡은 바 있다. 스웨덴, 스위스, 폴란드, 체코슬로바키아 대표단이 활동해왔으나 1990년대 중반 이

157) 이무절 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, pp. 12, 71.

158) 우덕찬, “키프로스 문제의 역사적 배경과 경과,” 『중앙아시아연구』, 제8권 (2003), pp. 73~99; Christalla Yakinthou, *Political Settlements in Divided Societies: Consociationalism and Cyprus* (U.K.: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 73~94.

후 북측 대표단은 폐쇄됐으며, 현재는 한국 측의 스웨덴과 스위스 대표단만이 제한적인 역할을 수행하고 있다. 따라서 도입단계의 남북연합에서는 보다 적합한 형태의 평화 중재 방식을 모색할 필요가 있다. 미국 혹은 미국과 중국이 평화중재자로 참여하는 것을 고려할 수 있으나, 중립적 기구가 평화보장자로 참여하는 것이 바람직하다. UN 등의 국제기구 혹은 6자회담과 유사한 다자기구가 그 역할을 맡을 수 있다. 평화보장자는 한반도 주변 강대국과 동북아 이해당사국의 이해관계를 조정하고 경계심을 완화하는 통일의 조력자 역할을 담당하는 것이 필요하다. 나아가 미중 패권 경쟁이 심화되고 있는 시점에서 양국의 일방적인 개입으로 통일을 향한 제반 절차가 교착 상태에 빠지지 않을 수 있도록 한반도 통일의 정당성과 당위성을 국제사회에 전파하는 임무를 맡는다. 특히 미중 양국이 남북연합의 이해당사자로 개입하는 가능성을 배제해야 하며, 한반도의 특수성과 정세를 고려하여 유동적인 접근을 시도할 필요가 있다. 남북연합의 안정적인 지속을 보장하는 문제는 한반도 주변국의 안보협력체제 구성과 긴밀하게 연결되므로, 평화보장자의 문제는 국제사회의 지지를 유도하면서 공동으로 해결해야 하는 복합적인 과제라 할 수 있다.¹⁵⁹⁾

나. 심화단계의 남북연합

(1) 심화단계 남북연합의 목표

심화단계의 남북연합은 실질적인 통일 이행의 문턱에 진입하는 단계로 설정할 수 있으며, 통일을 위한 법적·제도적 기반이 정착되는 시기로 규정된다. 심화단계의 남북연합 출범을 위해 먼저 정치, 경제, 사회 등의 각 분야에서 충분한 통합이 진행되어야 하며, 나아

159) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 302.

가 법적 효력을 갖는 남북협정에 기초한 통일심화 기구 설치가 필요하다. 유럽통합 과정에서 등장한 초국가기구에 비유할 수 있는 통일심화 기구의 본질적 특징은 남북의 주권에 제약을 가할 수 있는 권한 확보이다. 일반적으로 국가연합은 정부 간 협의기구와는 본질적으로 구분되는 초국가기구를 설치하고 있다. 각 회원국의 이해관계를 극복하고 통합을 추진할 수 있는 조직체가 필요하기 때문이다. 그러나 기존 연합제 통일방안 연구에서는 초국가기구에 대한 논의가 부족하다.¹⁶⁰⁾ 남북정상회의와 각료회의는 그 자체로 협의기구 성격을 갖기 때문에 초국가기구의 창설을 통해 지속적이고 효율적인 연합정부를 구성할 필요가 있다.

기존 민족공동체통일방안은 대체로 정부 간 협의기구의 역할에 초점을 맞추었다. 통합의 속도와 효과를 고려하여 심화단계의 남북연합에 적용할 수 있는 초국가기구의 설치를 고려한다면, 이때 초국가기구는 남북한 개별 국가의 이익을 넘어 한반도 공동의 이익을 추구함으로써 남북연합 단계에서 점진적으로 통합을 심화시키는 기능을 수행한다. 물론 남북연합은 양자 간 연합이기 때문에 남북연합의 초국가적 기구의 설치는 다자간 연합국가보다 상당히 어려울 것으로 예상되며, 양자연합이 교착상태에 빠지지 않고 통합을 추진할 수 있도록 기구와 조직을 정교하게 구상하는 것이 필수적이다.

심화단계 남북연합의 3대 과제는 첫째, 전국 총선거를 통한 남북의회 구성, 둘째, 남북연합 헌법 제정, 셋째, 남북연합의 자체 재정권 확립이다. 먼저 남북의회의 구성은 남북평의회가 자문기구 성격에서 탈피하여 초국적 권한을 갖는 결정기관으로 재정립되는 것을 의미한다. 도입단계 남북연합을 추진하는 내부 조정자 역할을 남북

160) 이수석, “한국의 연합제 통일방안에 대한 연구,” 『국제정치연구』, 제10집 2호 (2007), p. 195.

정상회의가 담당했다면, 심화단계 남북연합의 실질적인 발전은 남북의회를 중심으로 전개될 필요가 있다. 남북의회의 위상과 역할이 강화되어야 하는 핵심적인 원인은 남북연합 헌법을 도입하는 제정의회 역할을 수행해야하기 때문이다. 남북연합 헌법은 남북연합의 제도화를 위해 필수적 단계이나, 유럽통합 과정에서 드러났듯이 통합 심화과정에서 최고의 난관이 된다. 마지막으로 남북연합 차원의 독자적 재정권을 확립하는 것은 연합기구의 존속을 위한 필수 조치이다. 기존 관련 사례에서 가장 민감한 사회갈등으로 비화한 쟁점이 바로 조세와 재정 문제였기 때문에 남북연합 특수성을 고려한 재정 계획과 집행이 마련되어야 한다.

(2) 심화단계 남북연합의 기구

심화단계 남북연합의 기구 결성은 다음과 같다. 먼저, 남북정상회의는 최고의사결정기구의 역할을 지속하며, 긴급한 국가위기 상황을 해결하는 기능을 수행한다. 이에 정상회의의 정례회의보다는 임시회의의 역할과 비중이 증대하게 된다. 남북각료회의는 남북의 장관들이 부문별 정책사항에 대한 합의를 도출하는 기능을 담당하되, 도입단계 남북연합 시기에 보유하고 있던 행정과 입법 기능을 집행위원회와 남북의회로 대거 이양하고, 정책 자문기구로 기능하는 것이 바람직하다. 공동사무처와 본질적으로 차별화되는 집행위원회를 구성하여 남북연합 차원의 행정 집행을 책임지도록 하고, 남북연합의 법제를 만들고 예산을 결정할 남북의회 구성이 이뤄져야 한다.

심화단계 남북연합이 본격적인 통일의 진입로로 기능하기 위해서는 남북 국민들의 의지를 대변하는 남북의회가 통합의 핵심주체로 설정되어야 한다. 남북연합 헌법이 제정되면 이에 근거하여 남북정상회의와 각료회의의 위상과 역할을 재조정할 필요가 있다. 그 이후

에 남북연합 행정 집행의 실무를 담당할 수 있는 집행위원회 설치가 진행될 수 있으며, 연합헌법에 근거하여 남북연합 사법재판소를 설립하여 구조적 통합의 강제력을 확립할 수 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 심화단계 남북연합의 주요 기구 및 역할

부문	내용	주요 역할	
정치기구 구성	집행위원회	공동사무처의 유럽연합 집행위원회 급 격상 경제, 사회문화 실무 기구를 집행위원회 산하로 이전	
	남북의회	실질적 입법기관 역할. 예산권 확보 의원할당 비율 조정/양원제 개편 고려	
	정상회의	최고의사결정기구 위상 유지, 긴급사항 결정	
	각료회의	집행부 역할 축소, 부문별 입법사항 공동결정, 법안 발의	
경제통합	시장	관세동맹으로 이행, 공동시장 조성 단일화폐 도입 논의	집행위원회 산하로 이전
	노동	공동 노동정책 도입, 고용창출 촉진 및 노동환경 개선	
	금융	금융조정기구 설치 남북균형발전을 위한 기금 조성 논의	
사회문화 통합	사회교류	자유통행 시행, 국경관리 전담 기구 설치	
	민족/문화	민족문화유산 공동보존 및 관리/ 새로운 정체성 확립 논의	
	교육/지식	공동 교육정책, 공동 기술교육 도입 논의	
법제통합	분쟁관리	남북연합 사법재판소 설치, 분쟁 중재 재판 상설화	
군사협력	공동대응 역량개발	공동 전략목표 논의, 지역안보 공동대응 공동훈련·역량개발 강화, 정보 공유 및 해양협력	

출처: 필자 직접 작성.

(가) 남북정상회의

남북정상회의는 심화단계의 남북연합 시기로 이행하더라도 최고 결정기구의 역할을 유지할 수 있다. 연방제적 통일방안 혹은 흡수 통일방안에서는 연방정부의 국가원수, 혹은 북한 붕괴 시기 남측 정

부의 대통령이 단일한 국정 리더십을 확보한다. 하지만 남북연합에 토대한 통일방안이 차별화되는 지점은 남북 정상 각각의 독립적인 위상을 전제하고 통합을 추진해나간다는 점이다. 정상회의는 한반도의 특수한 갈등상황을 타계하기 위한 역할을 지속적으로 담당해야 한다.

다만 도입단계의 남북연합 시기 남북정상회의가 정례회의를 통해 연합의 주요 사안을 결정하는 역할을 담당했다면, 심화단계 남북연합의 정상회의는 최종 정책 결정자로서의 기능을 축소하고 긴급현안에 특화된 의사결정기구로 정착할 필요가 있다. EU의 경우 유럽 헌법 부결, 재정위기, 난민위기 등이 발생했을 때 가장 먼저 정상회의가 소집됐으며, 회원국 정상들 간의 회담에서 실질적인 문제 해결이 이뤄진 사례가 많다. 이는 통일로 이행하는 과정에서 발생할 수 있는 한반도 안팎의 제반 위기상황들을 통제하고 효율적인 대처를 가능하게 하는 정상회의의 역할이 필요하다는 것을 의미한다.

나아가 심화단계 남북연합에서 남북의 정상은 남북연합 헌법이 추진되는 경우 남북각료회의와 함께 연합헌법의 초안을 작성하고, 헌법에 대한 심의 및 의결이 안정적으로 진행될 수 있도록 지원하는 역할을 담당해야 한다. 헌법 도입을 둘러싼 갈등을 조정하고 남북국민의 지지를 유도할 수 있도록 취지를 설명하고 설득하기 위한 다양한 조치를 추진할 필요가 있다.

(나) 남북각료회의

심화단계의 남북연합에서 남북의 장관이 참여하는 각료회의는 지속될 필요가 있다. 그러나 심의 및 집행기구로서의 권한을 남북의회와 집행위원회에게 이양하고 자문기구 역할로 기능을 축소하는 것이 바람직하다. 남북 각료급 회의에서 제반 의사결정을 하고 남북의

행정부처가 기존의 재정과 권한을 유지하는 것은 통일을 심화시키는 데에 걸림돌이 될 수 있기 때문이다. 따라서 각료회의가 주요정책 방향을 협의하는 역할은 유지하되, 정책 결정과 집행의 기능을 약화시켜 최종적으로는 자문기구의 역할을 맡는 것이 바람직하다. 이 과정에서 각료회의에 투여됐던 인적, 물적 지원을 축소하고 남북 의회와 집행위원회에 대한 지원을 늘리는 것이 관건이다.

각료회의의 모델을 EU 각료이사회에서 찾는 경우 각료회의와 남북의회의 역할과 기능이 중첩되는 문제가 발생한다. EU의 각료이사회가 여전히 입법 기관의 기능을 수행하고 있기 때문에 유럽의회와 역할이 중복되는 측면이 있으며, ‘공동결정’ 원칙에 따라 두 기관의 기능이 조율되고 있다.¹⁶¹⁾ 하지만 이러한 현상은 정교한 제도 디자인에 근거한 결과물이 아니며 과거 유럽통합을 추진해 왔던 각료이사의 영향력이 존속하는 가운데 유럽의회 권한이 확대되면서 권한이 충돌하는 과정의 일부일 뿐이다. 따라서 EU 정치기구의 현재 권한 구분을 한반도 상황에 그대로 도입하는 것은 매우 부자연스러우며, 그 자체가 완벽한 모델도 아니라는 것을 상기할 필요가 있다.

앞서 언급했듯이 남북각료회의의 의사결정 권한이 강화되는 경우 실질적인 통일이 협력 단계에 머물러 오히려 지연되는 결과가 나올 수 있다. 기존 국가연합 사례를 참고할 때, 각료회의가 반드시 전 분야에서 개최되지 않을 수 있다는 것을 확인할 수 있다. ASEAN은 외무장관 회의에서 시작하여, 1997년 아시아 금융위기 이후 재무장관 회의, 인도네시아 삼림 화재 이후 환경장관 회의를 정례화하기 시작했다. 또한 벨기에 플랑드르 지역의 연합주의 방안에서 제시하는 각료회의는 지역정부의 장관이 참여하지만, 연합에 이양된 분야를 제외한 나머지 부문에서만 회의를 개최하도록 하여 불필요한 업

161) 이종원·윤성원·황기식, 『EU28 유럽통합의 이해』 (서울: 해남, 2014), pp. 42~56.

무의 중복을 피하고 있다. 이러한 사례들을 참고하여 심화단계 국가 연합에서 각료회의의 권한과 분야를 재조정하고, 남북의회와 집행위원회 지원 역할을 강화할 수 있다.

(다) 남북의회

심화단계의 남북연합에서 남북평의회는 연방주의적 성격이 강화되는 초국가적 기구로 전환할 필요가 있으며, 기존의 자문기관 성격에서 탈피하여 통일국가의 입법기관으로 진화하는 것이 요청된다. 남북평의회는 선거를 통해 국민의 일반의지를 견인하는 대표성을 확보하며 남북연합의 완성을 견인할 내부보장자의 역할을 담당해야 한다. 이러한 역할은 남북평의회가 남북의 주권에 제약을 가하는 대신 적극적인 통합을 추진하는 통일의 중심기구로 기능할 때 가능해진다. 질적인 역할 전환과 함께 낮은 수준의 남북평의회와 구분되는 명칭 변경도 고려할 필요가 있으며, 본 연구에서는 ‘남북의회’ 명칭을 제안한다.

남북의회의 일차적인 역할은 앞서 언급했듯이 남북연합 헌법을 제정하여 남북연합의 제도적 기초를 마련하는 것이다. 남북정상회의 및 남북각료회의에서 연합헌법의 초안을 작성하고 남북의회에서 심의 및 의결을 하는 절차를 상정할 수 있다. 헌법 제정 이후에는 남북연합의 입법 기관으로 남북 간 합의사항에 대한 법률 제정 기관으로 법률의 제안, 심의, 의결 등을 담당하고, 나아가 행정기관에 대한 감사와 통제, 예산안의 심의 및 확정 권한도 확보할 필요가 있다.

EU의 통합과정을 참고할 때 유럽의회의 제한된 권한은 혼란을 유발한다. 유럽의회는 유럽 시민의 직접 선거에 의해 선출된다는 명분으로 초국가기구의 상징성을 대변하고 있으나, 입법권한이 상당히 제한되어 있으며 예산안과 관련된 사항도 각료회의와 공동으로 협

의하도록 되어 있다. 유럽의회의 영향력은 특정 정책에 대한 결의안을 발의하여 집행위원회가 이를 따르도록 하는 관례에 토대해 있으며, 제도적 차원에서 일반 국가의 의회와 같은 권력을 확보하지 못하고 있다. 역시 이러한 현실은 EU의 특수한 역사적 발전과정에서 비롯한 것이므로, 남북연합이 따라야 할 필연성은 없다.

지속적인 논란의 여지가 있는 쟁점은 남북의회를 인구비례 원칙에 따라 선출해야 하는가의 문제이다. 협의주의적 평화체제 형성을 위한 핵심적인 원칙 중 하나인 비례성의 원칙을 주요하게 고려할 필요가 있다.¹⁶²⁾ 심화단계의 남북연합에서 개별국가의 국민이자 남북연합의 국민으로서 이중정체성이 형성될 수 있고, 양자의 충돌이 불가피해질 것이라 예상할 수 있다. 이때 가장 첨예한 갈등이 발생할 수 있는 쟁점이 바로 남북의회의 구성 원칙이다. 해방 정국의 총선거에서 인구 비례에 대한 남북 간의 갈등이 이미 확인된 바 있다. 단순히 인구비례 원칙을 따를 때 북측의 당연한 반대가 예상되며, 역으로 남측에서는 인구비례 원칙을 당연시하여 보완 방안을 정교하게 정립하지 못하는 경우 양측 모두의 반대에 직면할 수 있다.

남북의회가 유럽의회에서 참고할 사항이 있다면 회원국 의석배분과 관련된 토론과 합의의 과정이다. 유럽의회의 의석배분은 회원국별 비례성과 인구 비례성을 동시에 만족시키지 못하는 상황에서 지속적인 논쟁을 통해 수정됐다. 남북의회 의석을 인구비례를 기준으로 배분할 것인지, 혹은 동수대표 원칙을 유지할 것인지에 대한 논의 과정에서, 엄격한 인구비례성을 배제할 수 있다는 합의가 마련된다면 유럽의회를 참고하여 의석배분을 다원적으로 조정할 수 있다.¹⁶³⁾

이와 관련하여 남북의회의 양원제 도입 필요성이 논의된 바 있다.

162) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 54.

163) 위의 책, pp. 56~57.

기존 주장에 따르면 남북의회가 지역 대표성을 반영한 상원과 국민 대표성을 반영한 하원으로 구성할 수 있다.¹⁶⁴⁾ 이 경우 상원은 남북 동수대표로, 하원은 인구비례로 구성하여 의석배분을 둘러싼 갈등을 완화할 수 있다. 양원제에서 상원의 권한을 어느 수준으로 설정할 것인가는 추가적인 협의를 통해 결정할 수 있다. 다만 하원이 남북국민 전체를 대표하고 상원은 지역을 대표하는 구조를 정립함으로써, 양원 간의 견제를 유도하고 대표성의 문제로 발생하는 갈등을 완화할 수 있다.

또 다른 대안으로 남북의회의 선거구를 도 단위로 재편하는 방안을 고려할 수 있다. 남북연합의 구성단위를 남한과 북한 2개 지역으로 양분하는 것은 통합을 저해할 가능성이 높기 때문에 도 단위 구성방안이 대안으로 제시되나 있다.¹⁶⁵⁾ 특히 김대중 대통령은 ‘3단계 통일방안’에서 남·북 지역정부가 해소되고 도 단위에 지역자치제도가 철저히 실시되는 상태를 이행의 마지막 단계로 설정한 바 있다.¹⁶⁶⁾ 남북연합 단계에서 행정 권력의 완전한 분권화를 달성할 수는 없을 것이나, 행정구역을 개편하지 않고 기존 도 단위의 지자체를 남북의회 선거구로 설정한다면 남북 동수대표 방안과 인구비례 방안의 절충안이 될 수 있다. 특히 남북에 걸쳐 있는 강원도는 남북 통합 선거구로서의 상징성을 갖게 되며 의석배분 갈등을 완화시키는 데에 기여할 수 있다.

이외에도 남북의회의 구성에 있어서 의원선출 방식, 남북연합 차

164) 박급해, “연합제 통일방안과 한반도 평화: 평화공존과 지구화 추세에의 적실성을 중심으로,” 『평화학논총』, 제7권 1호 (2017), p. 19; 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, p. 91.

165) 이옥연, “연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의,” 『한국정치연구』, 제24집 제1호 (2015), p. 72.

166) 박민철, “연방제 통일방안에 대한 인문적 성찰과 통일론의 방향성,” 『통일인문학』, 제61집 (2015), p. 14.

원의 정당 활동, 남북의회 원구성 방식 등 남북연합의 정치적 구성 전반에 영향을 미칠 수 있는 쟁점들이 다수 존재하기 때문에 충분한 사전 연구와 토론이 필수적이다. 남북의회의 전반적인 발전 방향에 대한 협의는 정상회의보다는 남북평의회 차원에서 진행하는 것이 바람직하며, 의회구성의 기본사항들을 남북헌법에 포함시켜 제도적 안착을 시도해야 한다.

(라) 집행위원회

심화단계의 남북연합에서 집행부 역할을 담당하는 기구의 설립은 필수적이다. 국가연합 차원에서 통합적 거버넌스의 중심이 되면서 다양한 연합적 사안들을 관리하고 집행할 기구가 필요하다. 공동사무처는 공동연락사무소의 조직들을 기반으로 총국을 구성하고 집행 위원회로 발전하는 데에 유리한 기구이므로, 공동사무처에서 집행 위원회로 발전하는 경로를 설정할 수 있다. 그러나 남북헌법 제정 시 집행위원회의 역할과 지위에 대한 원칙을 포함할 수 있다면 헌법 공포 이후 새로운 집행위원회 조직을 구성할 수 있다. 혹은 집행위원회가 헌법 제정 이전의 분야별 실무를 점진적으로 통합하기 위하여, 후술하게 될 경제통합 및 사회문화통합 기구들을 단계적으로 흡수하여 사회 전반의 영역을 포괄하는 행정기구로 발전시키는 방안도 고려할 수 있다. 이를 통해 기존의 협력 및 통합기구들과의 중복 업무를 피하고 효율적인 행정체계를 구성하는 것이 가능하다.

유럽연합의 경우 집행위원회는 유럽의회와 더불어 통합을 상징하는 초국가기구로 등장했으며, 통합과정에서 형성된 다양한 실무 기구들을 통합하고 그 기능을 확대하는 방식으로 영향력을 확대했다. 그럼에도 현 EU 집행위원회는 회원국을 실질적으로 통제할 수 있는 제도적 수단을 매우 적게 확보하고 있으며, 관리감독 업무에 집중하

고 있기 때문에 일반적인 의미의 행정부와 상이한 위상을 갖는다. 따라서 유럽연합의 모델을 참고하되 남북의 특수한 상황을 고려하여 집행위원회의 권한과 역할을 정립할 필요가 있다. 남북연합 헌법에 기초하여 효율적 행정집행이 가능한 수준으로 집행위원회의 권한을 사전에 확보할 필요가 있다.

제반 집행위원회의 권한 중 우선적으로 고려되어야 할 것은 남북연합의 자체 재정권이다. 연방제의 유지를 둘러싸고 벨기에에서 진행된 플랑드르 및 왈롱 지역의 갈등은 집행부의 재정권이 연방·연합국가의 가장 첨예한 문제가 될 수 있다는 것을 시사한다.¹⁶⁷⁾ 세금 징수와 재정 지출의 권한을 집행위원회가 부분적으로 보유하는 것은 집행위원회가 초국가적인 권한을 확보하고 높은 수준의 남북연합을 달성하는 과정에서 반드시 해결해야 하는 문제이다. 통상적으로 연합제의 경우 재정은 구성국들이 분담금 형식으로 지급하고 연합정부는 구성국의 재정에 의존하는 형식을 취한다.¹⁶⁸⁾ 그러나 구성국으로부터 독립된 재정 확보 여부는 통합을 심화시켜야 하는 초국가기구의 위상 확보와 직결되는 문제이다. 따라서 집행위원회가 남북연합 차원에서 확보해야 하는 재원에 대한 합의가 선결되어야 하며 중장기적으로 남북의 재정을 통합할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

(마) 남북연합 사법재판소 설치

심화단계의 남북연합에서 남북연합 헌법이 제정되는 경우 기존의 남북분쟁해결 기구를 대신하여 공식적인 사법재판소를 설치할 수

167) 정남모, “벨기에의 지역분열과 정치·경제적 갈등에 대한 연구,” 『국제지역학논총』, 제3권 1호 (2010), pp. 1~29; 홍기준, “벨기에의 정치통합: 협의적 연방주의 사례 연구,” 『유럽연구』, 제23호 (2006), pp. 115~138.

168) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 43.

있다. 사법재판소는 남북연합의 최고 헌법기관으로 남북연합 내에서 남북의 이해관계와 공동이익 간의 분쟁을 판결하고, 남북연합의 정치 기구 간의 권한 분쟁이 발생하는 경우 조정하는 역할을 담당한다. 나아가 지역과 사회, 개인과 기업 간의 다양한 이해 충돌에 대한 법률적 해결 방안을 제시한다.

남북연합 사법재판소가 도입되는 경우 남북연합 차원의 사법 권한과 기존 남북의 법체계 간의 충돌 가능성이 존재한다. 이 경우에 대비하여 ‘보충성의 원칙(principle of subsidiarity)’을 적용하여 양자 간의 관계를 사전에 정립할 필요가 있다. 보충성의 원칙은 위계를 갖는 사회조직 구조에서 하위의 사회조직이 자력으로 해결할 수 없는 사안에 한하여 상위의 사회조직이 개입하는 것이 바람직하다는 규율을 의미한다. 보충성의 원칙은 기본적으로 지역 수준의 자치를 보장하며 법적용의 통일성을 기하기 위한 방안으로 도입되어 왔다. 먼저, 1980년대 유럽통합과정에서 추진된 유럽지방자치현장은 보충성의 원칙을 지방자치의 지도원리로 도입한 바 있다.¹⁶⁹⁾ 한국의 경우 헌법재판소법 제68조 제1항 단서에서 헌법소원의 보충성 원칙을 명시하여 일반법원과 헌법재판소와의 권한 분배를 설정하고 있다.¹⁷⁰⁾

유럽연합 사법재판소 역시 보충성의 원칙에 근거하여 권한을 행사하고 있다. 유럽연합조약(Treaty on the European Union: TEU) 제5조 제3항은 “배타적 권한에 속하지 아니하는 영역으로서, 회원국들의 중앙정부나 지역 또는 지방 차원에서 권한이 행사되면 유럽연합이 추구하는 바의 목표에 충분히 도달할 수 없으나, 예견된 권한 행사의 효과 또는 범위를 감안할 때 연합이 이를 행하는 것이 보다

169) 한귀현, “지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구,” 『공법학연구』, 제13권 제3호 (2012), pp. 247~251.

170) 홍완식, “헌법재판소의 결정을 통해 본 입법의 원칙,” 『헌법학연구』, 제15권 제4호 (2009), pp. 492~493.

바람직할 수 있는 경우에만 유럽연합이 보충성 원칙에 의하여 권한을 행사한다.”라고 명시하여 회원국과 유럽연합이 경합하는 분야의 권한을 결정할 수 있도록 하고 있다.¹⁷¹⁾

(바) 경제통합 및 사회문화통합 확대

남북연합 단계에서 남북은 보다 심화된 경제협력을 추진할 수 있다. 남북이 경제통합을 추진하는 경우 시너지 효과를 창출할 수 있는 협력 분야를 공동 개발하는 동시에 북한의 낙후된 산업을 지원하는 이원적인 접근을 취할 수 있다. 1993년 단일 시장통합에 성공한 유럽연합은 점진적 경제통합을 달성했다는 측면에서 남북연합에 중요한 참고 사례를 제공할 수 있다. 그러나 남북 간의 경제격차를 고려할 때 경제통합의 긍정적인 효과만을 기대할 수 없으며 통합과정에서 발생하는 불확실성의 위기에 대비할 필요가 있다. 남북 경제통합으로 외국자본이 이탈하거나 북한 통화의 평가절하 압력으로 통화 가치가 하락하는 가능성이 존재하기 때문이다.¹⁷²⁾

따라서 경제통합의 불안요인에 체계적으로 대응할 수 있는 공동조정기구의 도입이 필요하며, 경제통합기구, 금융통화조정기구, 공동노동기구 등의 제도화를 추진할 필요가 있다. 남북 간 경제통합기구는 공동정책을 협의하고 관세동맹을 거쳐 공동시장 형성, 단일화폐 도입을 모색하는 역할을 담당해야 한다. 경제통합기구는 기업과 민간부문의 요구사항을 검토하고 각종 산업정책, 표준화정책, 규제정책 등에 대한 기준을 제시해야 한다. 나아가 금융부문의 협력기구 설치가 요청된다. 중앙은행의 기능을 담당하는 남북연합 금융통화조정기구를 설치하여 남북 간 금융 및 통화 정책을 조율할 수 있어야

171) 박인수, “유럽연합의 권한배분과 행사원칙,” 『유럽헌법연구』, 제11호 (2012), p. 25.

172) 김영찬 외, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 통화·금융·재정 분야』, 중장기 통상전략연구 16-2 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 15, 44.

한다. 북한의 경제 개발을 위해 외부로부터의 투자 유치가 필수적이며 안정적인 경제지원과 균형발전을 위한 기금 조성 및 관리도 필요하다.¹⁷³⁾ 또한 남북의 경제통합에 있어서 노동과 고용정책은 매우 핵심적인 사항이며, 경제, 산업, 사회보장 등의 쟁점과 연계해서 대비해야 하는 분야이다. 이에 공동노동기구는 한편으로는 북한 노동상황의 특수성을 충분히 고려하여 대량실업 발생, 고용률 감소, 노사관계 혼란 등에 대비하고, 다른 한편으로는 남북 노동자들의 노동 3권과 최저 근로조건 보호, 고용창출 촉진 및 노동환경 개선을 담당하는 역할을 담당해야 한다.¹⁷⁴⁾

남북 사회문화통합은 적대적인 분단체제가 만들어낸 상호적인 불신과 반감을 극복하고 사회문화적인 측면에서의 상호이해를 촉진하는 과정이다. 남북연합 형성 이후 국민 결속력 확보를 위해 필수적인 단계이며 장기적 관점에서 남북연합의 새로운 정체성 확립을 목표로 설정해야 한다.¹⁷⁵⁾ 심화단계의 남북연합 단계는 사회문화공동체의 형성이라는 측면에서 교류협력을 통한 사회문화 통합을 적극적으로 추진하는 시기로 설정할 수 있다. 통상적으로 사회문화협력은 상호 갈등을 유발할 가능성이 낮은 것으로 간주되어 왔으며 체육, 종교, 교육, 언론, 문화예술 분야의 협력 사례가 이미 축적되어 있다. 남북연합에서 사회문화교류와 통합이 가속화되기 위해서는 분야별 공동기구 구성을 활성화하여 문화유산 공동 발굴, 남북연합의 새로운 정체성 논의 등을 위한 공동정책을 발전시킬 필요가 있다. 남북한 사회문화공동체 구성을 위한 통합교육을 전담하는 기구

173) 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, pp. 116~117.

174) 정영훈, “남북한 노동시장통합에 관한 헌법적 검토,” 『통일과 노동시장 통합』 (헌법재판연구원 통일학술대회, 2017.6.9.), pp. 43~92.

175) 박신의, “남한과 북한, 통일의 문화적 조건: 세계화 시대의 새로운 문화공동체 형성을 중심으로,” 『국학연구』, 제10권 (2007), p. 89.

설립을 통해 새로운 정체성 확립을 위한 다양한 공동 기술교육프로그램을 개발할 수 있다.¹⁷⁶⁾

다. 연합적 거버넌스 확립

(1) 다층적 거버넌스

남북연합은 정부부문뿐만 아니라 시민사회의 독자적인 영역의 교류와 협력을 바탕으로 정착되어야 한다. 기존 구상은 주로 공식적인 정부부문에 대한 논의만 중심이 이루고 있어서 이에 대한 보완이 필요하다. 한반도에 평화변영을 정착시킬 수 있는 거버넌스를 확립하기 위해 글로벌 차원, 정부 차원, 시민사회 차원에서 공동으로 참여하는 다차원적인 노력이 필요하다.¹⁷⁷⁾

먼저, 도입단계의 남북연합에서는 글로벌 차원에서 남북연합의 안정적 정착을 위해 국제사회의 거버넌스가 필수적이다. 기본적으로 북한 경제발전을 위해 다자간 경제협력을 추진할 수 있으며, 남북 철도 및 에너지 사업과 관련하여 동북아 국가들의 적극적인 참여를 유도하는 것이 바람직하다.¹⁷⁸⁾ 남북연합에 대한 국제사회의 전반적인 지지와 협력을 유도하기 위해서는 주변 강대국뿐만 아니라 북방지역 국가, 동남아 국가, 유럽 국가들을 대상으로 통일외교를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해 각종 국제협력기구 및 금융기구와의 협력, 전문가 집단의 정책 네트워크 구축, 국제사회의

176) 이우영, “사회문화공동체의 개념,” 통일연구원 편, 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 28~29. 기존 연구들은 민족정체성 복원 논의를 강조하나, 본 연구에서는 민족개념에 기초한 남북연합 구상이 아니기 때문에 새로운 남북연합의 새로운 정체성 논의를 강조한다.

177) 서창록, “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 『한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 27~28.

178) 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 25, 45.

학계 및 언론계를 대상으로 공공외교 추진 등 다각적인 노력이 요구된다.¹⁷⁹⁾

다음으로 심화단계의 남북연합에서는 정부 차원에서 남북은 남북연합 기구를 설치하고 다양한 행위자들의 이해관계를 조율할 수 있는 거버넌스를 구축해야 한다. 남북 중앙정부는 남북연합 추진과 운영과정에서 중심적인 역할을 수행하게 된다. 남북연합을 안정적으로 운영하기 위해 충분한 예산확보가 필요하며, 이를 뒷받침할 수 있는 중앙정부의 리더십이 필수적이다. 남북 양측의 중앙정부는 남북연합 제도와 기구 구성이 안정적으로 작동할 수 있도록 협력하는 동시에, 남북연합과 관련된 충분한 지식과 정보를 생산하여 대국민 홍보를 강화하는 역할도 수행해야 한다.¹⁸⁰⁾ 아울러 지방정부 차원의 거버넌스를 확립하고, 지방자치단체의 교류협력을 활성화할 필요가 있다. 지자체 수준의 거버넌스는 중앙정부 차원에서 총괄하기 힘든 세부적인 교류협력의 네트워크를 강화할 수 있다. 예를 들어, 지자체가 보유한 특산물 생산기술 및 개발사업 관련 지식을 공유함으로써 남북 간 공동 대응이 필요한 지역 수준의 당면과제들을 해결하는 데에 기여할 수 있다.¹⁸¹⁾

아울러 기업 및 시민단체가 참여하는 시민사회 차원의 거버넌스 확립이 필요하다. 다양한 시민단체 수준의 다양한 참여를 독려하여 적극적인 소통의 통로를 정착시키는 것이 바람직하다. 의료, 보건 등의 상대적으로 공식적 영역의 협력뿐만 아니라 예술, 체육, 공연 교류 등의 비공식적인 문화협력을 포괄하는 다층적 협력이 가능하

179) 박종철, “협업하는 통일준비, 함께 여는 통일시대: 복합적인 국제협력 거버넌스 구축해야,” 『통일한국』, 통권374호 (2015), pp. 16~17.

180) 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, pp. 83~87.

181) 홍석훈·나용우, “한반도 평화변영을 위한 새로운 로컬 거버넌스의 모색: 남북 교류 협력에 있어 지방자치단체의 역할을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제36집 1호 (2018), pp. 192~193.

다. 시민사회 차원의 거버넌스는 남북 주민들 사이에 신뢰를 구축하여 사회적 공감대를 강화하는 것을 기본 목표로 설정한다. 남북 공동의 정체성을 복원하고 시민사회의 네트워크를 공고하게 형성함으로써, 남북연합 추진과정에서 직면하게 될 돌발변수의 영향을 최소화할 수 있다. 이러한 사회적 자본의 형성은 남북연합 정치기구의 의사결정을 보완할 수 있는 시민 참여 제도의 정착에도 긍정적으로 기여할 수 있다.¹⁸²⁾

(2) 시민참여 거버넌스

심화단계의 남북연합은 중앙정부 부문의 남북연합 기구 구성과 운영뿐만 아니라 남북연합 차원의 시민권을 고양시킬 수 있는 방안과 지자체 수준에서 자치권을 고양함으로써 통합과 협력을 강화할 수 있는 연합 거버넌스 확대를 고려할 필요가 있다. 남북연합의 발전이 남북의회와 집행위원회와 같은 초국가주의적 중앙기구에 의해 추진된다고 하더라도 남북 주민들이 남북연합의 현안에 대한 소통과 토론의 주체가 되지 못한다면 진정한 통일을 달성할 수 없다. 남북 시민들이 장기간에 걸쳐 남북연합의 미래를 함께 숙고할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 효율성 있는 의사결정을 추구하기보다는 논의 과정에 의미를 부여할 수 있는 프로그램을 구상하는 것이 바람직하다.

유럽연합은 리스본 조약에 의거 2012년 4월 1일 유럽시민발의제도(European Citizens' Initiative)를 발표하고 집행위원회의 발의권을 일반 시민들에게 개방하여 참여민주주의를 강화하고자 했다.¹⁸³⁾

182) 최천운·문경연, “통일 거버넌스 구축 방향 연구: 정부의 역할에 대한 메타 거버넌스적 함의,” 『문화와 정치』, 제5권 제1호 (2018), pp. 229~230.

183) 심성은, “유럽시민발의와 유럽연합 참여민주주의,” 『통합유럽연구』, 제6권 제2집 (2015), pp. 62~80.

이에 따라 유럽 시민들은 유럽연합 정책을 형성하는 데 참여할 수 있게 됐다. 리스본 조약이 보장하는 시민발의는 EU 회원국의 4분의 1 이상의 시민 100만 명이 집행위원회에 자신의 권리에 해당하는 분야의 입법을 요청할 수 있다. 시민발의의 주체는 최소 7개의 다른 회원국에 거주하는 7명의 EU 시민으로 구성된 시민위원회가 담당하게 되며, 서명은 각 회원국의 관할 당국이 증명할 수 있어야 한다. 시민위원회는 유럽의회가 개최하는 청문회에 참여하며, 집행위원회는 3개월 내에 발의안을 검토하고 이에 대한 조치를 결정할 수 있다.

역사적으로 유래 깊은 지역갈등으로 프랑스어권 공동체와 네덜란드어권 공동체의 분열을 겪고 있는 벨기에는 ‘시민회의의 G1000’이라는 명칭의 시민회의 프로그램을 실험하고 있다. G1000 프로그램은 속의 민주주의의 확장을 슬로건으로 제시하여 총 3단계 회의를 진행한다. 전국적 설문조사를 통해 시민들이 공감하는 현안 쟁점을 도출하며, 전국에서 선발된 참가자들이 한 장소에 모여서 회의를 진행하고, 마지막 단계는 안전에 대한 해결안을 제시하는 최종 회담으로 구성한다. 시민회의의 결정사항이 법적인 구속력을 갖지 않으나, 극단적으로 분열된 벨기에 국민 간의 소통을 시도한다는 측면에서 높은 관심을 끌고 있다.¹⁸⁴⁾

문재인 정부에서 도입한 통일국민협약과 같은 사회협약의 문제의식과 운영방안을 확대·보완하여 남북 주민의 의사를 반영하는 제도로 발전시키는 접근도 고려할 수 있다. 현재 통일국민협약은 통일문제에 대한 이해관계와 경험적 관련성을 갖고 있는 사회 구성원들이 합의를 도출하고, 연대하여 책임을 추궁할 수 있는 ‘비공식적 법’의 위상을 목표로 추진되고 있다. 지속적인 제도 보안을 통해 발전시켜

184) Didier Caluwaerts and Min Reuchamps, *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium* (London: Routledge, 2018), pp. 1~9.

야 할 여지가 있으나, 통일국민협약은 통일 및 북한 문제에 대해 상이한 견해를 가진 국민들이 내적 갈등을 극복하고 사회적 합의를 도출할 수 있는 하나의 대안으로 추진되고 있다.¹⁸⁵⁾ 남북연합 단계에서 통일국민협약의 대상과 영역을 확대시킨다면 남남갈등뿐만 아니라 남북 주민 간의 상호적 이해를 증진시키고 협치의 정신을 공유하는 플랫폼을 구축할 수 있다.

(3) 외교안보 거버넌스

남북연합은 협력안보의 원칙에 따라 국제환경에서 발생하는 다양한 안보 위협에 공동으로 대응해야 하며, 국제적인 정책협조를 원활히 할 수 있는 외교안보 차원의 거버넌스의 확립에도 주의를 기울여야 한다. 유럽연합은 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy)의 목표를 설정하고, 공동으로 분쟁예방과 위기관리에 대응하고 민간 및 군사 역량을 개발하는 정책을 추진해왔다. 외교안보 분야의 긴밀한 협력을 전제로 할 때 평화 보존, 민주주의 강화, 인권 존중 등의 제반 가치를 수호할 수 있다는 판단이 반영되어 있다. 특히 각종 분쟁과 테러, 자연재해에 직면한 주민을 보호하고 지역을 안정화시키는 역할을 수행함으로써 유럽연합의 안정적 발전을 뒷받침하고 있다.¹⁸⁶⁾

마찬가지로 남북연합이 지속가능한 정치체제로 국제사회에서 인정받기 위해서는 다양한 국내외 행위자들을 통일성 있게 상대하고 관리할 필요가 있으며, 외교안보 차원에서 공동 목표를 설정할 수 있는 거버넌스를 구축해야 한다. 이를 위해 효율적 네트워크를 형성

185) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 61, 83~84.

186) European Union, "Common Foreign and Security Policy (CFSP)," <https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/420/common-foreign-and-security-policy-cfsp_en> (Accessed September 30, 2020).

해야 하며 연합차원의 조직적 비전을 공유할 수 있어야 하고, 사후적으로 발생하는 갈등을 해결하는 역량을 확보해야 한다.¹⁸⁷⁾ 즉, 외교안보 거버넌스는 한반도의 평화 정착, 동북아의 공동번영, 국민생활 안전 등의 목표를 달성하기 위해 다양한 국제 행위자들의 이해관계를 조율하고 상호 협력하는 과정을 의미한다. 거버넌스에 참여하는 주체는 정부, 언론, 시민사회 등의 국내 행위자들 및 외국 정부와 국제기구 등의 국외 행위자들을 망라할 수 있다.¹⁸⁸⁾

도입단계의 남북연합에서는 남북 군비경쟁과 군사적 대립 해소에 초점을 맞추어야 하고, 신뢰가 구축되면 남북연합의 공동외교정책을 마련할 수 있다. 나아가 심화단계 남북연합의 외교안보 거버넌스는 한미관계의 정립, 한중관계 및 한일관계 설정 등과 같은 다양한 국제관계 현안을 복합적으로 해결할 수 있는 전략과 정책으로 이어져야 한다.¹⁸⁹⁾ 이를 통해 남북연합의 등장은 동아시아 지역 다자안보협력을 제도화하는 데에 기여할 수 있다. 남북연합은 외교안보 거버넌스 내에 북한이 주요 행위자로 참여할 수 있는 매개체가 되며, 동북아지역의 다자안보대화를 촉진하는 환경 조성이 가능해지기 때문이다. 나아가 남북연합은 특정 강대국에 입장에 종속되지 않으면서 주변국의 갈등을 조율할 수 있는 전략적 완충국의 역할을 수행할 수 있다.¹⁹⁰⁾

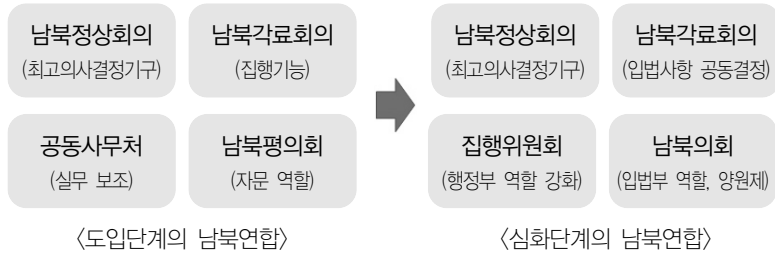
187) 임성학 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 83~84.

188) 배정호 외, 『한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 12~18.

189) 최강, “통일추구과정에서의 주요 외교·안보·국방분야 도전들,” 한국전략문제연구소 편, 『KRIS 창립 기념논문집』 (서울: 한국전략문제연구소, 2017), pp. 47~48.

190) 김성한, “통일 후 동북아 외교안보 환경과 한국외교의 과제,” 『국제관계연구』, 제 22권 1호 (2017), pp. 15~16.

〈그림 Ⅲ-2〉 남북연합 기구의 2단계 구성



출처: 필자 직접 작성.

3. 남북연합과 지역협력

가. 지역협력

남북연합 추진과정에서 주변국들이 남북연합에 반대하지 않는 국제환경을 조성하는 것이 필수적이다. 따라서 지역협력의 원칙은 남북연합이 주변국에 위협이 되지 않을 뿐 아니라, 미중간 이익균형을 훼손하지 않는 상황에 대한 인식을 공유하는 것이다. 이를 위해 북중 및 북러, 북·중·러 국경 협력사업의 본격화를 통해 한반도가 가지고 있는 지정학적 위험을 완화하고 이익을 극대화하는 전략을 수립할 필요가 있다. 무엇보다도 남북연합이 주도하는 동아시아의 지역협력은 국가주의와 민족주의를 완화하고 극복하는 전제에서 추진해야 한다.¹⁹¹⁾ 현재 세계적인 경기침체와 불황 속에서 주요 국가들은 자국 산업을 유지하기 위한 보호무역을 강화하고 있으며 통상 분쟁이 확산되고 있다. 냉전 체제 이후 새롭게 재편되고 있는 동북아 질서 안에서 협력의 가능성과 해법을 확대해 나가야 한다. 나아가

191) 백낙청, “‘핵심현장’에서 현대아시아사상의 탐구로,” 『창작과 비평』, 제41권 (2013), pp. 526~539.

코로나19의 확산에서 드러났듯이 감염병 공동대응을 위한 보건의료 분야의 남북협력 필요성이 증가하고 있으며, 감염병이라는 공동위협 증가에 남북협력의 패러다임을 바꿀 수 있는 계기를 제공하고 있다.¹⁹²⁾

과거 동아시아 차원의 지역협력 논의는 ASEAN을 중심으로 진행되거나 협력이 용이한 경제 분야에서 추진된 경향이 있다. 그러나 EU와 같은 성격의 지역연합을 도입하는 것이 불가능할 수 있다는 평가가 제기될 정도로 동북아 협력의 제도화 전망은 낙관적이지 않았다. 동북아 지역은 냉전질서의 영향을 크게 받았으며 지정학적 갈등 구도 속에서 역내 상호협력의 경험을 축적하지 못했다.¹⁹³⁾ 과거 동북아 차원의 경제협력 기제는 다양하게 등장했으나 대중적 지지를 확보하지 못했으며, 실질적인 진전을 이룬 사례가 많지 않다. 이러한 현실은 ‘아시아 패러독스’라는 개념을 등장시켰다. 경제적인 상호의존과 협력 필요성이 증대함에도 정치와 안보 분야의 협력이 결여됐다는 의미이다.¹⁹⁴⁾ 북한 핵개발의 위협적 요소, 일본의 과거사 입장을 둘러싼 지역 내 갈등 등은 유럽과 달리 동아시아 지역의 협력 담론이 발전하지 못한 원인으로 지적받아 왔다.¹⁹⁵⁾

물론 남북연합 추진은 한편으로 동북아 지역의 불안정성을 더욱 증폭시킬 가능성이 높다는 우려도 제기된 바 있다. 남북연합 형성

192) 박형준, “감염병 공동대응을 위한 남북 보건의료협력,” 『Journal of North Korea Studies』, vol. 6, no. 1, (2020), pp. 102~131.

193) 김홍중, “지역경제협력으로 본 동아시아 지역주의의 현황과 전망,” 『JPI 정책포럼』, 제21호 (2015), pp. 9~10.

194) 정성철, “아시아 패러독스? 동아시아 경제협력과 안보갈등,” 『세계정치』, 제21권 (2014), pp. 19~52; 이승주, “아시아 패러독스(Asia Paradox)를 넘어서: 경제적 상호의존과 제도화의 관계에 대한 비판적 검토,” 『한국정치외교사논총』, 제36집 2호 (2015), pp. 167~198.

195) 최은미, “박근혜 정부의 동북아평화협력구상은 왜 사라졌을까?: 동북아 다자협력을 위한 (신)기능주의적 접근의 도전과 한계,” 『국가전략』, 제26권 3호 (2020), pp. 184~185.

이후 통일한국은 보다 높은 정치적, 경제적 위상을 확보하고 동북아 역학관계에 상당한 영향을 미치게 된다. 이 과정에서 미국과 중국 중 어느 국가와 더 가까운 관계를 맺을 것인가의 문제는 이해관계의 심각한 충돌을 수반할 수 있다.¹⁹⁶⁾ 남북연합에 대한 미국과 중국의 압박과 유인을 예상할 수 있으며, 러시아와 일본 역시 동일한 시도를 전개할 가능성이 매우 높다. 이러한 상황은 다시 남북연합의 안정화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 동북아 안보가 협력구도로 전환하지 않는다면 정치군사적 긴장과 갈등이 증폭될 수 있다.¹⁹⁷⁾

따라서 주변국들이 남북연합을 지지할 수 있도록 유도하는 전략과 동북아 지역협력의 추진이 상호적으로 결합되어야 한다. 주변국들의 안보와 경제성장에 남북연합이 긍정적인 기여를 할 것이라는 설득을 시도하고, 동시에 한반도의 평화와 안정에 주변국들이 기여할 수 있도록 유도해야 한다. 한반도 통일이 지역협력에 대한 도전요인으로 작용하는 것이 아니라 동아시아의 갈등해소의 초석이 될 수 있도록, 남북연합은 동아시아 지역협력의 중재자 혹은 조정자 역할을 담당하는 것이 요구된다. 남북연합은 20세기 후반 이후 지속된 한국, 미국, 일본 대 북한, 중국, 러시아의 낡은 지역 대립구도를 청산하는 기폭제 역할을 맡을 수 있다. 북한이 일원으로 참여하는 지역협력의 의의를 강조하고, 주변국의 동의와 참여를 확장하면서 통합을 심화해야 한다.¹⁹⁸⁾

이러한 방향성은 문재인 정부가 제시한 동북아 평화협력 구상과도 맞닿아 있다. 문재인 정부는 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위

196) 조남훈, “한반도 통일 시 발생할 불안정성 진단과 한국이 취해야 할 대외정책 방향,” 『전략연구』, 통권65호 (2015), pp. 42~45.

197) 이수훈·박병인, “동북아 안보질서의 변화와 북한의 인식,” 『한국동북아논총』, 제58호 (2011), pp. 69~90.

198) 박제훈, “동북아 지역통합모델과 통일방안,” 『비교경제연구』, 제15권 제1호 (2008), pp. 280~281.

한 동북아플러스 책임공동체 방안을 제시했으며, 이를 뒷받침하는 신남방정책과 신북방정책을 추진하고 있다. 이러한 정책에는 동북아 평화 구축을 위해 대륙과 해양을 연결하는 가교 역할을 한국이 주도하는 비전이 담겨 있다. 냉전 이후 한반도를 중심으로 대결구도를 형성하던 지역 갈등 구조를 극복하고 미국을 포함한 한국, 중국, 일본, 러시아가 하나의 협력체를 이룬다는 발상인 것이다.¹⁹⁹⁾ 남북연합의 현실화는 동북아 지역에서 신뢰를 구축하는 원동력이 되며 동북아 평화협력 플랫폼의 완성을 의미하게 된다. 또한 남북연합이 지역협력의 중심지로 기능할 경우 기존 ASEAN에 포함되지 않은 동북아 지역을 중심으로 소다자주의적 협력을 강화할 수 있다. 한국, 중국, 일본의 3개국을 중심으로 러시아 극동지역, 몽골 등을 포함하는 동북아 지역에서 통화, 금융 협력을 시도할 수 있으며, 나아가 안보, 에너지, 환경 분야의 협력 의제를 발전시킬 수 있다.²⁰⁰⁾

나. 다자안보협력체 구상

동아시아 지역협력의 안정적인 지속을 위해 고려해야 할 핵심 의제 중의 하나는 안보협력이다. 현재 동북아시아에서 북한 핵문제뿐만 아니라 미중 경쟁 심화, 일본의 보통국가화 전략 등으로 긴장이 고조되고 있다. 양자동맹을 중심으로 동아시아에 군사거점을 확보했던 미국은 남중국해로 영향력을 확대하려는 중국과 갈등하고 있다. 또한 중국의 부상을 견제하는 일본의 군비증강은 안보 불확실성을 확산시키고 있다.²⁰¹⁾

199) 우평균, “헬싱키 프로세스 구축과정과 한반도 및 동북아 다자협력 구상에의 함의,” 『세계지역연구논총』, 제37집 2호 (2019), pp. 113~114.

200) 이재승 외, 『지역협력의 조건: 초기 유럽통합의 재고찰과 동북아시아에의 함의』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015), pp. 137~138.

201) 서보혁 외, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2019), pp.

문재인 정부는 한반도 평화와 북핵 문제 해결을 위해 동북아플러스 책임공동체, 동북아 평화협력 플랫폼 구축 등의 방향을 제시한 바 있다. 이는 동북아 다자안보협력체에 가까운 형태이며, 최근 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)가 동북아 지역에서 참고할 수 있는 모델로 언급된 바 있다. 1995년 창설한 유럽안보협력기구는 1970년대 헬싱키 프로세스의 영향으로 설립된 유럽안보협력회의(Commission on Security and Cooperation in Europe: CSCE)의 후속기구이다. 유럽안보협력기구는 상설이사회와 안보협력포럼을 중심으로 역내 협력을 꾸준히 추진해왔다.²⁰²⁾

유럽안보협력기구에 상응하는 다자협력기구가 부재한 상황에서 동북아 지역에서 선택할 수 있는 대안에 대한 고민이 필요하다. 이에 한반도 주변 열강의 이해관계를 조율하면서 남북갈등 문제에 접근했던 기존 6자회담은 북핵문제 해결을 포함하여 동북아 지역의 잠재적 안보위협을 완화시킬 수 있는 협의체로 기능할 수 있다. 즉, 6자회담은 동북아 안보협력의 틀/framework로 기능할 수 있다. 6자회담은 2003년부터 동북아 차원에서 진행된 안보협력협의체였으며, 남북 및 미국, 중국, 일본, 러시아 정상들은 비정기적 회담을 진행했고 실무그룹회의를 구성한 경험이 있다. 6자회담은 참여국과 형식, 의제 확대 가능성을 평가할 때 다자안보협력체제로 발전할 가능성이 크다.²⁰³⁾

동북아 다자안보협력을 추구할 때 많은 시간이 요구될 것이라는

257~258.

202) 신동민, “유럽안보협력기구(OSCE) 협의 메커니즘 검토: 동북아다자안보협력 추진에의 함의,” 『통합유럽연구』, 제9권 1집 (2018), pp. 219~220.

203) 서보현, “다자안보협력의 제도화경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구,” 『국제정치논총』, 제49집 2호 (2009), pp. 21, 27.

것은 자명한 사실이다. 동북아 지역은 상호 신뢰가 낮고 역대 안보 협력의 경험이 부족하다. 일부 국가 간 영토 분쟁이 발생해왔고, 한일, 중일 간의 적대관계 청산도 해결을 해야 하는 문제이다. 따라서 동북아 국가들이 안보협력 과정에서 공동으로 관심을 가진 쟁점을 고려하는 것이 필수적이다. 유럽 다자안보협력 역시 전후 경제 재건을 목표로 참여 국가들이 동참하여 공동이익을 추진하면서 성장할 수 있었다.²⁰⁴⁾

다만 동북아 지역 안보협력의 경우 경제협력의 기능주의적 확장이 아니라 다자적 안보협력을 독립적인 의제로 설정할 필요성이 제기된다.²⁰⁵⁾ 당초 6자회담의 핵심 쟁점이었던 북핵문제의 해결은 경제 차원으로 환원할 수 없는 의제였다. 나아가 동북아 다자안보협력은 통일한국에 대한 국제사회의 지지 확보에 초점을 맞추고 추진할 필요가 있으며, 이는 남북연합의 존속을 돕는 보장자 역할과도 긴밀한 연관이 있다. 동북아 지역에서 국가 간 역학관계의 변화를 야기할 남북연합 결성을 계기로 집단안보체제 구축 필요성이 증가할 수 있고, 동북아 다자안보체제 형성에 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 남북 갈등이 내포한 안보 불확실성을 해소함으로써 주변 강대국들의 참여를 유도하는 매개가 될 수 있기 때문이다. 동북아 지역의 다자안보체제 구축을 위해 미국과 중국의 협력이 필요하며, 이 경우 다자안보체제는 동북아 안보 불확실성을 해결할 수 있는 제도로 기능하게 된다.

하지만 남북연합의 도입 과정에서 한미동맹의 위상에 불가피한 변화가 수반될 수 있으며, 주한미군 주둔의 문제가 남는다. 향후 미국이 한반도에 군사력을 어느 규모로 주둔시킬 것일지는 쉽게 예측

204) 위의 글, pp. 23~25.

205) 이남주, “동북아 평화체제와 다자안보협력: 필요성, 가능성, 그리고 발전경로,” 『동북아연구』, 제27권 제2호 (2012), pp. 9~10.

하기 어렵기 때문에, 한미동맹의 지속과 주한미군의 존속을 별개의 문제로 평가해야 하는 국면에 대비할 필요가 있다. 특히 남북연합 단계에서 한반도에 주한미군 주둔이 필요할 것인가의 문제는 주요 쟁점이 된다. 남북연합이 동북아 다자안보협력체에 편입된다면 사실상 주한미군의 필요성은 크게 감소한다. 따라서 북한이 주한미군 철수 주장을 하지 않도록 주한미군의 성격을 변화시켜 역할을 맡게 하는 방안도 고려할 수 있다.²⁰⁶⁾ 이 경우 주한미군이 규모를 축소시켜 주둔을 계속하는 방식보다는 구조와 성격을 변경하여 동북아 안보협력체에 참여하는 접근이 타당하다.²⁰⁷⁾

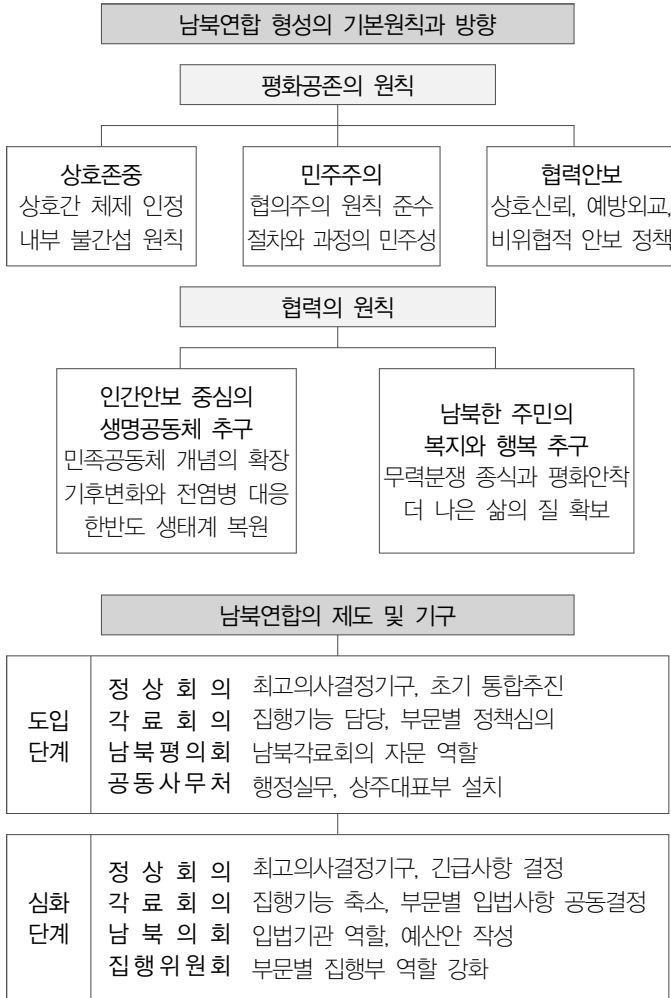
4. 소결

30여 년 전의 남한과 북한은 2020년 현재의 남한과 북한과 비교할 수 없을 정도의 다른 국가와 사회였다. 따라서 이전에 고안되었던 남북연합의 구상은 현 시점의 요구에 맞추어 적절히 수정하고 발전시키는 것이 필요하다. 하지만 한반도의 군사적 긴장이 한반도 주민 전체의 생명과 행복을 위협하고 있다는 기본적인 구도는 여전히 유지되고 있으며, 이 위협한 상황을 극복하고 새로운 발전의 도약대로 만드는 작업은 끊임없는 토론과 반성을 요구한다. 이런 문제의식을 토대로 여기서는 협의주의에 기초해 평화공존과 협력의 제도화를 목표로 하는 남북연합 형성을 위해 그 원칙과 제도, 기구를 구상해 보았다. 이 원칙과 제도는 다음과 같은 도표로 요약할 수 있다 (<그림 III-3> 참조).

206) 서보혁 외, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』, p. 217.

207) 조남훈, “한반도 통일 시 발생할 불안정성 진단과 한국이 취해야 할 대외정책 방향,” pp. 51~52.

〈그림 III-3〉 남북연합 형성의 기본원칙과 제도 구상



출처: 필자 직접 작성.

앞서 7.4 남북공동성명에서 밝힌 3대 통일원칙을 재검토했다. 자주와 민족대단결의 원칙은 외세의 간섭을 배제하고 민족공동체의 회복을 추구한다는 점에서 민족주의적 통일원칙이라고 할 수 있다. 그러나 민족주의를 강조하는 것이 평화공존보다는 오히려 민족 내

부 갈등을 격화시킬 가능성이 더욱 크다는 점, 빠른 속도로 다문화, 다민족 사회로 변화하고 있는 남한 사회의 발전 상황을 반영하고 있지 못하다는 점을 생각해야 한다. 따라서 가능하다면 민족공동체의 개념을 대처할 수 있는 새로운 공동체의 원칙을 모색할 필요가 있다.

이 새로운 남북공동체의 대안으로 생각할 수 있는 것은 문재인 정부가 적극적으로 제시하고 있는 ‘생명공동체’이다. 남북연합의 구성 주체를 인간을 넘어 자연까지를 포괄해야 한다는 대담한 이 구상은, 환경파괴로 인한 기후변화가 우리의 삶에 극심한 영향을 끼치고 있는 현실에 적절히 대처할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 한반도의 생명공동체에서 남북한의 주민들이 자연과 더불어 조화롭게 살아가면서, 구성원 개인들의 복지와 행복을 추구하는 것을 남북연합 구성의 목표로 삼는다면 민족공동체 개념의 단점을 보완하면서 미래지향적인 새로운 공동체 구성에 도움이 될 것이다.

또한 협의주의에 기초한 남북연합의 가장 기본적인 목표는 한반도의 분쟁을 종식하고 평화롭게 공존할 수 있는 제도적 기반을 만드는 것이다. 이 평화공존을 위해 (1) 남북이 서로를 독립되고 주권을 가진 국가적 실체로 인정하는 상호존중의 원칙, (2) 남북연합 형성 과정에서 내부의 민주주의적 가치가 훼손되어서는 안 되며, 남북연합 거버넌스는 협의주의적 민주주의 원칙이 존중되어야 한다는 민주주의의 원칙, (3) 그리고 남북이 점진적 대화로 신뢰를 구축하고, 상호확신(reassurance)을 통해 다양한 안보문제에 협력하면서, 주변국에 위협을 주지 않는 비위협적 방어(non-threatening defense)의 안보수단을 채택하여 안보 딜레마 문제를 해결해야 한다는 협력 안보의 원칙을 제시했다.

이 평화공존과 협력의 원칙을 확인하면서 남북연합의 구체적인 제도와 기구를 구상하였다. 여기서는 남북연합 형성이 ‘도입단계’와

‘심화단계’로 나누는 것이 바람직하다는 판단 하에, 제도와 기구 또한 이 단계구분에 따라 목표를 나누어 설정하고 각 기구의 기능을 설정했다.

이전의 남북연합에 대한 기능주의적 접근에서 경제적 협력을 최우선적으로 추진하며 군사협력을 최소화하는 방식을 채택했던 것과 달리, 본 연구는 경제, 군사, 외교, 사회, 문화, 치안 등 전 분야의 동시적이고 점진적인 협력강화를 추진하는 것을 목표로 삼았다. 이를 위해 도입단계에서는 연합제도의 완성을 추진하는 것이 아니라, 느슨하고 점진적인 접근방법을 채택하여 사실상의 남북연합을 가능하게 하는 환경을 조성하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 남북 간 각급 회의 체계의 정례화를 추진하며, 남북 간 대화와 협력을 상시화할 수 있는 실천 기구의 구성방안을 구체화하는 것이 필요할 것이다.

남북연합의 도입과 심화단계의 구분은 연합의 초국가적 성격의 법적·제도적 기반이 정착되는가의 여부로 구분할 수 있다. 남북연합이 심화단계에 도달하면, 이는 곧 실질적인 통일 이행이 시작되는 것으로도 해석가능하다. 심화단계에서 남북연합은 초국가적 성격을 갖는 기구들이 정착되며, 이 초국가적 조직체에서 남북 간의 이해관계를 논의하고 문제를 해결하며 통합을 추진하게 될 것이다. 이 초국가기구들은 한반도 전체 구성원의 공동선을 추구하는 것을 목표로 하며, 남북연합의 통합을 심화시키는 기능을 수행한다. 이 심화단계에서 남북연합의 3대 과제는 전국 총선거를 통한 남북의회의 구성, 남북연합 헌법의 제정, 그리고 남북연합의 자체 재정권 확보이다.

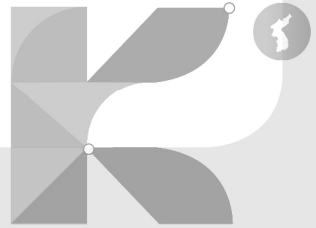
남북연합이 성공적으로 운영되기 위해서는 정부뿐만 아니라 다양한 사회적 행위자들의 참여를 허용하는 다층적 거버넌스 및 시민참여 거버넌스에 대한 고려 또한 필요할 것이다. 또한 주변국 정부 및 언론, 시민사회 등의 국제 행위자들의 참여 또한 허용할 필요가 있

다. 남북연합은 평화공존을 목표로 하며 한반도의 평화는 주변국과의 밀접한 협조 없이는 쉽지 않은 과제라 할 수 있다. 따라서 남북연합은 동북아시아의 지역협력을 강화하고 다자안보협력체를 실현하여 동북아 전체의 군사적 긴장을 완화하는 데 기여할 수 있도록 구상해야 한다.

IV. 남북연합 추진경로와 추진전략

이남주 성공회대학교

신대진 성균관대학교 좋은민주주의연구센터



이 장에서는 남북연합 추진조건과 경로, 남북연합 협상의 주요 쟁점, 그리고 추진전략을 논의한다. 본 연구는 다양한 대내외적 조건을 고려하면서 비핵화와 평화체제 구축, 그리고 행위주체들의 전략적 선택이라는 두 변수를 중심으로 향후 예상되는 남북연합 추진경로를 4가지로 유형화해 제시한다. 그리고 각 경로별 주요 행위주체의 선호도, 그리고 각 경로별 실현 가능성을 살펴본 후, 남북연합 협상 시 예상되는 주요 쟁점을 분석한다.

마지막으로 다양한 추진경로 및 남북연합 협상의 주요 쟁점을 고려하면서, 남북연합 추진을 위한 협상 단계를 남북연합 논의를 위한 환경조성, 남북연합 방안에 대한 공감대 형성, 남북연합 내용 협의, 남북연합 방안 합의 및 실시, 남북연합 발전 등 5가지 단계로 나누어 각 단계별 추진전략을 논의한다.

1. 남북연합의 추진조건과 경로

가. 남북연합의 추진조건

남북연합 추진의 대내외적 조건으로 크게 대외환경 차원에서는 남북연합에 대한 주변국 및 국제사회의 지지와 협력을 유도할 수 있는 동북아 질서의 여건 성숙을 들 수 있다. 남한 내부 차원에서는 남북연합을 추진할 수 있는 제도적 기반이 조성되어야 하며, 북한 내부 차원에서도 정권의 안정성 유지와 남북연합에 대한 이해 수준의 제고 등이 필요하다. 남북관계 차원에서는 갈등과 경쟁의 적대관계에서 협력관계로의 전환이 이루어져야 한다.

남한 내부 차원에서 이념과 문화의 다양성이 수용될 수 있는 정치적, 사회적, 문화적 바탕이 조성되어야 하며, 이를 통해 남남갈등을

완화하고 북한을 포용할 수 있어야 한다. 남북연합이 동등한 주체인 남북한의 결합이라는 점에서 연합의 상대인 북한의 체제 및 정권의 안정성도 중요하다. 또한 북한 지도부의 남북연합에 대한 이해 수준과 동의 여부도 중요할 수밖에 없다. 무엇보다도 남북관계가 현재의 갈등과 경쟁의 적대관계를 청산하고 평화공존을 모색하는 협력관계로 전환될 필요가 있다. 그러나 남북한이 남북연합을 추진할 수 있는 기반을 마련했다고 하더라도, 한반도의 지정학적 특성과 북핵문제, 동북아 질서재편을 둘러싼 미중관계 및 역내 국가들의 상호작용 등을 고려할 때, 미국, 중국을 비롯한 한반도 주변국 및 국제사회의 지지와 협력 없이는 남북한이 주도적으로 남북연합을 추진하기 어려운 상황이다.

동아시아 지역에서의 미중 간 패권경쟁은 역내 국가들에게 미국과 중국 가운데 한 국가를 선택하도록 강요하고 있다. 또한 한반도 차원에서 북핵문제가 미해결 상태로 장기화됨에 따라 ‘한반도 문제의 국제화’는 더욱 강화되었다. 이러한 상황에서 미국, 중국을 비롯한 한반도 주변국들은 한반도 통일로 인한 역내 지역질서 변화에 대한 우려로 한반도 통일에 대해 미온적인 태도를 보이면서 현상유지를 선호하고 있다.

이러한 대외적 환경 아래 현재 북핵문제는 남북관계 개선 및 남북연합 논의의 큰 장애가 되고 있다. 2018년 3차례의 남북정상회담과 역사적인 첫 북미정상회담 등을 통해 한반도에 평화 분위기가 조성됐을 때, 국내에서 남북연합 논의가 조심스럽게 제기됐다. 그러나 이 평화 분위기는 오래 가지 못했고 2020년 현재 한반도 정세는 새로운 위기와 도전에 직면해 있다. 한반도는 다른 분쟁지역과 달리 핵문제로 한반도 문제의 국제화가 심화되었고, 남북관계 개선 및 평화체제 정착은 비핵화 문제와 긴밀히 연결되어 있다. 따라서 평화체

제 및 남북연합 논의를 남북한이 주도한다 하더라도, 미국, 중국을 비롯한 주변국들의 영향력에서 쉽게 벗어나기 어려운 상황이다. 다른 분쟁 사례와 달리 평화공존과 협력을 위한 남북연합 논의는 비핵화 및 평화체제 문제와 연계되어 매우 복잡한 다차원의 방정식이 되고 있는 것이다.

이처럼 현재 한반도를 둘러싼 대내외적 환경과 조건은 남북연합 추진에 있어 긍정적 측면보다 부정적 측면이 강하다고 할 수 있다. 남북한은 상호 불신을 해소하지 못하고, 2019년 2월 제2차 북미정상회담 이후 정체국면에서 벗어나지 못하고 있다. 이에 따라 남한사회 내에서 북한에 대한 인식은 2018년에 비해 상대적으로 부정적으로 변하고 있으며, 남북관계의 재정립을 위한 제도적 기반 조성도 어려움에 직면해 있다. 북한도 대북제재와 코로나19, 자연재해 등으로 내부 결속에 치중하고 있는 상황이다. 남북한의 전통적 불신이 남북관계 발전을 가로막고 있는 것이다. 더구나 미중 간의 치열한 패권경쟁은 남북한에게 기회요소보다는 위기요소로 작용하고 있다. 특히 미국과 중국이 비핵화와 평화체제 논의를 미중경쟁의 카드로 활용할 경우, 한반도 문제 해결은 더 큰 어려움에 봉착할 수밖에 없다.

그러나 이러한 부정적 요인이 남북연합 추진 가능성을 완전히 봉쇄하는 것은 아니다. 남북한이 남북연합에 대한 인식차이를 좁힐 경우, 외부환경의 부정적 환경을 줄이고 남북한이 한반도 정세 변화에서 주도적 역할을 할 수 있는 가능성이 커질 수 있다. 따라서 남북한의 불신을 해소하고 신뢰를 구축할 수 있는 관계로의 전환이 중요하다. 남북한이 분단구조의 해체와 평화공존 및 협력의 질서 수립의 필요성을 인식하고 협력하는 것이 중요하다. 이런 점에서 행위주체인 남북한의 전략적 선택이 매우 중요하다고 할 수 있다. 그럼에도 한반도 문제의 현안인 비핵화의 진전이 이루어질 필요가 있다. 북미

관계 중심으로 진행되고 있는 비핵화 협상에서 어느 정도 진전이 이루어져야 한반도 평화체제 및 남북관계 개선을 위한 남북한의 전략적 선택과 자율성의 폭이 상대적으로 넓어질 수 있기 때문이다.

남북연합을 추진해 나가기 위한 전제 조건은 바로 비핵화 진전이며, 이를 바탕으로 평화체제 논의와 남북한이라는 행위주체의 전략적 선택, 그리고 미국, 중국을 비롯한 주변국의 지지와 협력이라는 조건의 결합 속에서 남북연합 논의가 이루어지고 추진되어 나갈 수 있을 것이다.

이하에서는 다양한 추진조건 가운데 환경적 조건으로 비핵화 및 평화체제 구축, 그리고 행위주체 차원에서 주요 행위주체인 남북한의 전략적 선택이라는 두 변수의 조합을 통해 향후 예상되는 남북연합 추진경로를 4가지 유형으로 제시하고, 4가지 경로별 주요 행위자들의 선호도와 실현 가능성을 분석한다.

나. 남북연합 추진경로

남북연합의 추진은 한반도 비핵화 및 평화체제의 진전과의 연결된 방식으로 진행될 수밖에 없다. 이에 본 연구는 남북연합 추진경로를 남북연합이 한반도 비핵화 및 평화체제의 진전과 유기적 관계를 맺어 가며 추진되는 경로를 연계형으로, 상대적으로 상호연결성이 약한 상황에서 진행되는 경로를 비연계형으로 구분한다. 그리고 각각에서 남북관계가 어떤 역할을 하는가에 따라 연계형의 2가지 하위유형, 비연계형의 2가지 하위유형으로 나눈다.

연계형은 남북연합의 추진과정이 한반도 비핵화 및 평화체제 구축과정과 상호 연계된 방식으로 병행·추진되는 경로이다. 이 경로는 핵문제의 처리 방안과 한반도 평화체제에 대한 합의를 이루고 비핵화 프로세스가 입구에 진입하는 것을 최소조건으로 한다. 그런데

비핵화 및 평화체제 또는 남북관계 개선 및 남북연합 추진 가운데 어느 것이 한반도 정세 변화의 주요 동력을 제공하는가에 따라 다른 경로가 나타날 수 있다. 이상적인 경로는 비핵화 및 평화체제의 진전 수준에 맞추어 남북연합이 진전되어 가는 것이다. 그렇지만 남북연합이 비핵화와 평화체제 구축보다 앞서 추진될 가능성도 있다. 다시 말해 남북연합의 추진과정과 비핵화 및 평화체제 구축과정은 강한 연결성을 가지지만 속도의 차이가 존재할 수 있다.

한반도 비핵화 및 평화체제 구축 등 일련의 한반도 평화 프로세스가 기술적인 문제를 해결하고 빠르게 진행되는 상황이 있을 수 있다. 이 경우는 한반도 평화 프로세스의 빠른 진전이 남북 간 안보딜레마의 해소 및 남북관계 개선과 연결되면서 남북연합 추진을 촉진할 수 있다. 이 경로를 ‘연계형 1: 평화 프로세스 주도’로 명명한다. 즉, 이 경로는 평화 프로세스가 주도하여 남북연합 추진을 촉진하는 상황이다.

그러나 반대 경로의 설정도 가능하다. 한반도 평화 프로세스가 협상과정에서 기술적인 문제들에 의해서 속도가 더디게 진행되는 경우이다. 그러나 비핵화 및 평화체제 진입이 시작된 상황에서 남북 간 경제공동체 형성을 위한 대외적 제약요인이 약화되고 남북 간 경제적 협력의 빠른 진전이 진행될 수 있다. 이 경우는 남북연합에 대한 필요성과 공감대가 빠르게 형성되어 남북 간 이익공동체와 신뢰를 바탕으로 남북 간 안보딜레마가 약화되는 과정으로 진행될 수 있다. 이런 남북관계의 발전에 따라 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 평화 프로세스 촉진과 남북연합이 추진되는 상황도 가능하다. 이 경로는 ‘연계형 2: 남북관계 주도’로 한다.

비연계형은 남북연합이 비핵화 및 평화체제 구축 등의 한반도 평화 프로세스와 약한 연계성을 가진 상황을 의미한다. ‘한반도 비핵

화 및 평화체제로의 진행에 대한 암묵적이고 원칙적 합의가 이루어졌으나 실제 기술적 협상 문제로 인해 한반도 비핵화 및 평화체제로의 진행이 장기간 교착된 상황'을 가정한다. 이러한 조건에서 남북관계가 선행적으로 진전되며 남북연합 단계로 먼저 진입하고, 이어 한반도 비핵화 및 평화체제 구축이 진전되는 경로를 상정해 볼 수 있다. 이 경로를 '비연계형 1: 남북관계 선행'으로 한다. 즉, 이 경로는 남북관계가 선행적으로 발전함에 따라 남북연합 추진과 평화 프로세스의 정제 상황을 돌파하는 경로이다.

다른 방식의 비연계형의 경로 설정도 가능하다. 남북관계 진전이 없는 상황에서 북미관계 주도로 비핵화 및 한반도 평화체제가 구축된 이후 남북연합을 추진을 모색하는 경로이다. 이 경로는 '비연계형 2: 평화체제 선행'으로 한다. 그런데 이 경우 북미관계가 정세변화의 주요 동력으로 작동함에 따라 반드시 남북연합과 같은 남북관계의 진전이 보장되지는 않는 경우라 할 수 있다.

(1) 연계형 1: 평화 프로세스 주도

한반도 비핵화 및 평화 프로세스의 진전이 남북관계 개선과 남북연합 추진으로 연결되는 이 유형이 현재의 대내외적 조건을 볼 때, 가장 이상적인 경로라 할 수 있다. 무엇보다 한반도 정세의 안정과 함께 남북관계 발전에 대한 국제사회의 지지를 확보할 수 있기 때문이다. 남한사회 내부적으로도 남남갈등을 크게 완화시킬 수 있다. 남한사회 내에서 북한에 대한 인식 차이가 단기간에 해소되지 않겠지만, 평화체제 구축과 함께 남북협력이 확대되어갈 경우에는 북한에 대한 인식도 긍정적인 방향으로 변화될 가능성이 높다. 이를 통해 남북연합에 대한 공감대를 확산시켜 나갈 수 있을 것이다.

그런데 비핵화와 평화체제 구축 과정이 매우 복잡한 기술적 문제

를 가지고 있고, 평화 프로세스가 시작된다고 하더라도 이 과정과 남북연합 추진 사이의 상호작용이 다양한 방식으로 나타날 수 있다. 그 방식을 크게 평화 프로세스의 완전한 이행 시간을 참조하여 다음 두 경우로 나눌 수 있다.

첫째, 비핵화와 평화체제 구축이 비교적 단기간 내에 완료되는 상황이다. 관건은 비핵화의 속도이다. 비핵화는 그 프로세스가 시작된 이후 관련국들이 수용할 수 있는 수준까지 진전되는 과정이 수년 안에 이루어질 수 있다. 이러한 진전이 이루어지면 주요 관련국들이 한반도 평화협정을 체결하고, 이 협정에 기초해 한반도와 동북아 차원에서 정치적으로나 군사적으로 새로운 질서를 구축하는 과정에 진입할 수 있다. 남북연합도 그 작업의 일환으로 진행될 수 있다. 그렇게 되면 ‘한반도에서는 비핵화, 평화협정 체결을 기초로 하는 한반도 평화체제 구축, 남북연합 등이 삼위일체적 평화 및 협력 구조’를 구성하게 된다. 이 구조 내의 각 축이 나머지 축을 지탱하는 관계를 형성하기 때문에 한반도의 새로운 질서가 더욱 공고해지게 된다.

둘째, 비핵화와 평화체제 구축이 진전되기는 하지만 최종 목표까지 도달하는 데 상당한 시간이 걸리는 경우이다. 이 경로가 단기 차원의 완전한 이행의 경로보다 현실 가능성이 높다. 지금까지도 비핵화의 명확한 정의가 이루어지지 않았으며, 비핵화에 따라 취해져야 할 상응조치에 대해서도 원칙적 방향만 제시되어 있어 구체적인 기술적 문제들은 미해결된 상황이기 때문이다. 우선 비핵화의 범위와 관련해서는 미국은 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)를 주장해왔다. 이에 대해서 북한은 CVID 개념은 무장해제 요구와 다름이 없다고 반발해왔다. 특히 검증 문제는 과거 제네바합의 및 6자회

담 프로세스를 붕괴시키는 주요 원인이었고, 지금도 이와 관련하여 북미 간 근본적 입장 차이가 존재한다. 뿐만 아니라 비핵화 방식에서도 미국은 핵시설에 대한 검증을 비핵화 초기단계에서 요구하고 있는데 북한은 이를 사실상의 선비핵화론으로 거부하고 있다. 그리고 비핵화는 단계적으로 그에 따른 상응조치와 함께 진행되어야 한다고 주장하고 있다. 이와 같은 북미의 입장 차이가 2019년 2월 하노이 정상회담에서 가시적인 합의를 이끌어내지 못한 핵심 원인이었다.

이러한 입장 차이가 완전히 해소되지 않는 조건에서도 주요 당사자들이 단계별로 상호 관심사를 동시에 해결해가며 비핵화와 평화체제 구축을 점진적으로 추진하는 것이 완전히 불가능한 것은 아니다. 이미 동시행동의 원칙에 따른 단계적 행동은 2005년 6자회담의 「9·19 공동성명」에 명시되어 있다.²⁰⁸⁾ 북한이 초기 비핵화에 더 적극적인 태도를 보이면 미국이 이를 수용할 가능성도 있다.

이 경우는 ‘영변 등 핵관련 시설(고농축우라늄 관련 시설 포함)의 폐기 및 검증 → ICBM(Intercontinental Ballistic Missile: 대륙간탄도미사일)의 폐기 및 검증 → 핵탄두 제거와 검증 및 사찰체계의 복원’과 같은 과정으로 진행될 수 있다. 그리고 이에 맞추어 ‘대북제재의 부분해제, 적대시 정책 폐기 → 북미관계의 정상화와 대북제재 전면해제 → 구조적 군축과 평화협정 체결’ 등의 순서로 비핵화와 함께 평화체제를 구축해가는 것이다. 이 과정에서 평화협정의 체결이 최종적 비핵화보다 선행할 수도 있다.

비핵화 및 평화체제 구축의 속도와 수준은 북미 간의 신뢰 수준에 의해 좌우되겠지만, 이러한 진전이 시작되고 지속될 경우 각 단계에

208) 「9·19 공동성명」 제5조를 보면, “6자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 상기 합의의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것을 합의하였다.”라고 명시되어 있다. 「제4차 6자회담 공동성명(9·19 합의) (2005.9.19.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』, p. 125.

맞추어 남북관계도 단계적으로 발전할 수 있다. 이에 따라 남북연합 추진 필요성이 증대할 수 있다. 평화체제 구축이 상당히 진전된 이후에는 남북관계가 정세 변화의 더 중요한 동력으로 작용할 수 있고 최종적인 비핵화와 평화체제 구축에 앞서 남북연합이 실현될 수도 있다. 그렇다고 하더라도 이러한 진행은 상호신뢰의 형성 과정을 비핵화와 평화체제 구축이 주도할 수밖에 없다.

(2) 연계형 2: 남북관계 주도

비핵화와 평화체제 구축이 매우 복잡하고 어려운 과정이라는 점을 고려하면, 비핵화의 입구 단계로 진입한 이후의 단계적 추진이 여러 어려움에 직면하고 정체되거나 심지어는 일시적으로 역진하는 상황이 출현할 수도 있다. 즉, 북한의 비핵화 조치와 일부 제재의 해제가 교환되며 비핵화 프로세스가 시작된 이후 그 다음 단계로 진행하는 데 어려움을 겪는 상황이다. 이런 상황에서는 남북협력과 남북관계 발전이 주도하는 방식으로 한반도 평화 프로세스에서 나타난 이행문제의 합의를 촉진해 나갈 수도 있다. 북미관계가 정체된 상황에서 남북관계 발전은 적어도 북한의 남한에 대한 신뢰 확대와 함께 안보문제를 다소 완화시켜준다는 점에서 간접적이거나 북미 간 이행문제를 둘러싼 장애요인을 완화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 즉, 남북관계의 지속적인 발전이 한반도 평화 프로세스를 촉진하면서 남북연합을 추진해 나갈 수 있다.

남북협력이 한반도 차원에서 경제적 활력을 제고하고 북한의 경제 발전을 촉진하고, 이를 바탕으로 남한과 북한이라는 독립적 정치 체제의 독립성과 자율성을 보장하는 남북연합이 구축된다면 북한의 체제안전에 대한 불안요인을 방지할 수 있다. 이러한 조건들이 충족 되면 북한이 비핵화에 보다 더 적극적으로 나섬으로써 미국과의 협

상을 더 원활하게 진행할 수 있다. 미국도 이러한 전망을 공유한다면 남북관계가 한반도 문제 해결을 주도하는 것에 반드시 부정적이지 않을 수 있다. 특히 초기에 ICBM의 폐기 등을 이끌어내면서 미국에 대한 북한의 위협을 크게 완화할 수 있으면 더욱 그럴 것이다. 이 경로에서는 남북연합이 남북관계 발전과 비핵화 및 평화체제 구축 프로세스 사이의 선순환을 만들어내는 주요 동력으로 작용할 수 있다.

(3) 비연계형 1: 남북관계 선행

이 경로는 북미 간 한반도 비핵화 및 평화체제 구축에 대한 명시적 합의가 이루어지지 않은 상태에서 낮은 수준의 쌍중단 상황이 더 악화되지도 않고 그렇다고 진전되지도 않는 교착된 상황에서 남북관계가 진전되면서 남북연합을 추진하는 경로이다. 이는 북한이 추가적 핵실험이나 장거리 미사일 실험 등의 전략적 도발을 하지 않고, 남한은 한미연합 군사훈련을 매우 절제된 방식으로 관리하며 미국 및 국제사회도 북한을 자극하는 추가적 조치를 취하지 않는 상황이 유지되는 것을 최소조건으로 한다. 즉 주요 당사국들 간에 비핵화와 평화체제 구축이라는 장기목표에 대한 합의는 계속 유지되지만, 그 실행과 관련한 난관이 단기간 내에 해결되기 어렵다는 점을 인식하고 상황관리와 현상유지에 주력하는 상황이다.

다만 비핵화가 입구에 진입하지 못한 상황에서 남북관계 발전에 대한 미국을 포함한 국제사회의 경계심이 여전히 강하다는 점이 중요한 장애요인이다. 뿐만 아니라 남한사회 내에서도 적극적인 대북 정책이 남남갈등을 촉발할 수 있다. 따라서 이 경로의 실현을 위해서는 두 가지의 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 미국 및 국제사회가 남북관계 진전과 남북연합 추진이 한반

도 비핵화 및 평화체제 구축을 촉진할 수 있다는 점에 대해 암묵적으로 동의하거나 최소한 적극적인 반대에 나서지 않아야 한다. 이러한 조건이 충족되면 남남갈등도 최소화시킬 수 있다.

둘째, 미국 등의 암묵적 동의를 받지 못하는 상황에서도 남한이 남북관계 발전을 통해 한반도 정세를 진전시키는 전략적 선택을 해야 한다. 다만 이 경우에는 남북관계 진전과 함께 북한의 비핵화에 대한 적극적 행동을 이끌어낼 수 있어야 한다.

이 경로에서 가장 큰 어려움은 북한과 신뢰할 만한 안보협력 메커니즘을 구축하고 일정한 수준의 비핵화 진전을 이루어낼 수 있는가의 문제이다. 예를 들면 현재의 쌍중단 상황에서 남북협력이 먼저 적극적으로 추진되는 가운데, 남북 군축과 함께 북한이 영변 핵시설 폐기 등 의미 있는 비핵화 조치를 취하면 이를 기초로 국제사회를 설득해 대북제재를 해제하고 남북관계 발전에 대한 국내적 합의를 강화시키는 시나리오를 고려할 수 있다. 어쨌든 초기단계에서는 남북관계가 비핵화 및 평화체제 구축과 선순환 관계를 만드는 것이 어렵다는 점에서 연계형 경로와 차이가 있다.

가능성은 적지만 국제질서의 급격한 변동 속에서 정치적 결단에 의한 남북관계의 급진적 발전 가능성도 고려할 수 있다. 예를 들어 미중갈등이 신냉전을 넘어 물리적 충돌까지 진전되는 상황에서 한반도가 다시 지정학적 희생양으로 전락하지 않기 위한 남북협력이 적극적으로 추진되고 남북연합까지 진전될 수도 있다. 이 경우 국제사회에서 수용할 수 있는 핵문제 처리 방식에 대해 남북이 합의를 하고 한국이 주도적으로 한미동맹을 남북관계 발전에 상충하지 않는 방향으로 조정하는 것에 기초해 남북연합과 같은 남북협력의 거버넌스 구축을 위한 정치적 합의를 이루는 것이다.

(4) 비연계형 2: 평화체제 선행

이 경로는 남북관계 진전이 없는 상황에서 북미 주도로 평화체제가 완전히 구축된 이후 남북연합이 추진되는 경로이다. 사실상 북미 관계 주도형이라고 할 수 있다. 과거 북한이 선호한 경로라고 할 수 있다. 물론 이 경우 북한은 미국과의 평화협정 체결 이후 남북연합으로의 발전을 고려한 것은 아니고 연방제로의 발전 혹은 자신이 주도하는 통일 등에 관심을 가지는 상황이다.

그러나 이 경로가 출현할 가능성은 매우 낮다. 우선 한반도 문제를 해결하는 데 있어 한국의 역할을 배제하는 것은 불가능하다. 군사안보 문제와 관련한 한국의 역할이 여전히 큰 제약을 받고 있지만 한반도 평화체제의 핵심 내용은 결국 남북 간 군축과 안보협력이다. 한국의 적극적인 참여 없이는 남북 간 안보딜레마 상황이 해소될 수 없으며 이런 딜레마 상황에서 군축과 안보협력은 불가능하다. 따라서 한국의 참여 없이는 한반도 평화체제가 성립될 수 없다.

또한 일종의 통일 없는 평화의 상황을 상정할 수 있는데 한반도에서 대립과 적대가 군사안보 영역에서만 존재하는 것이 아니라 정치, 문화, 사회적으로 뿌리를 내리고 있는 상황에서 남북의 화해와 협력에 의해 뒷받침되지 않는 북미 주도의 평화체제는 사실 모래 위의 성과 같다. 마지막으로 만에 하나 남북관계가 진전되지 않는 상황에서 북미 주도의 평화체제가 구축될 수 있다고 하더라도, 그 이후 남북 모두에게 남북연합을 추진할 동기가 약화될 수 있다. 특히 남북 사이에 경제력 격차가 존재하는 상황에서 자신이 요구한 평화체제를 구축한 북한이 체제안전에 대한 위협을 증가시킬 수 있는 남한과의 협력보다 다른 국가들과의 협력을 더 적극적으로 추진할 가능성이 높다. 결론적으로 이 경로는 실현 가능성도 낮고 비핵화와 평화체제가 구축되는 과정에서 한국의 역할이 주변화되는 경로라는 점

에서 남한정부의 추진전략에 포함해 논의할 경로는 아니라고 볼 수 있다.

다. 경로별 비교: 주요 행위자들의 선호도와 경로별 실현 가능성

앞서 설명한 경로들은 서로 완전히 배타적이지는 않다. 비연계형 1: 남북관계 선행도 추진과정에서 북미관계의 진전을 촉진하면서 일정 시점에서는 연계형 2: 남북관계 주도나 연계형 1: 평화 프로세스 주도로 전환될 수 있다. 연계형 1: 평화 프로세스 주도 역시 진행 과정에서 평화체제 구축 과정이 정체되면 연계형 2: 남북관계 주도 경로로 전환될 수 있다. 각 경로의 차이는 남북연합 단계로의 진입을 위한 동력을 만들어내는 방식에서 가장 뚜렷하게 나타난다.

추진전략에 대한 논의가 효과적으로 진행되기 위해서는 각 경로의 가능성을 검토하고 비교적 가능성이 높은 경로에 논의의 초점을 맞출 필요가 있다. 경로별 출현 가능성에 가장 큰 영향을 미치는 것은 주요 행위자들의 선호도이다.²⁰⁹⁾ <표 IV-1>은 각 행위자들의 선호도를 평가한 것이다.

209) 여기서는 미국, 남북한만을 평가 대상으로 삼았다. 중국도 한반도 문제에 큰 영향을 미치는 행위자이지만 한반도 비핵화와 평화체제 구축, 특히 초기 과정에서는 그 영향력이 크지 않기 때문에 제외했다. 2018년 한반도 평화 프로세스에서 종전선언 관련 논의도 남북한, 미국 등 3자를 중심으로 진행되었고, 최근까지도 관련 대화와 북미, 한미, 남북이라는 세 축으로 진행되고 있는 점이 이를 잘 보여준다. 이 과정에 중국의 직접적 개입은 문제를 복잡하게 만들 가능성이 높고 중국도 이 점을 이해하고 있다. 비핵화가 입구 단계에 진입한 이후에는 중국의 역할이 커질 것이지만 본 연구에서는 도입단계의 남북연합에 초점을 맞추고 있다는 점도 남북연합 경로별 선호도와 가능성 비교에 중국을 배제한 이유 중 하나이다. 중국은 남북연합이라는 방식으로 한반도에서 평화가 정착되는 프로세스는 긍정적으로 볼 것이다. 다만 이 과정에서 주한미군 지위 문제에 대한 발언권을 행사하려고 할 것이다. 이는 중국이 평화협정 체결에 당사자로 반드시 참여해야 한다고 주장하는 중요한 이유이기도 하다.

〈표 IV-1〉 남북연합 추진경로별 주요 행위자의 선호도 (초기단계를 중심으로)

	한국	북한	미국
연계형 1: 평화 프로세스 주도	+++	++	+
연계형 2: 남북관계 주도	++	++	+
비연계형 1: 남북관계 선행	-	+	--
비연계형 2: 평화체제 선행	--	+++	-

출처: 필자 직접 작성.

남한에 가장 선호도가 높은 것은 연계형 1: 평화 프로세스 주도이며 가장 낮은 것은 비연계형 2: 평화체제 선행이다. 여기서 한 번 더 강조할 필요가 있는 것은 비연계형 2: 평화체제 선행은 기본적으로 남북관계 발전이 없는 상황에서 북미협상으로 평화체제가 진전되는 것이다. 그리고 남북연합으로 이어질 것이라는 보장도 없다. 남한의 역할이 배제되는 시나리오라는 점에서 선호도를 낮게 평가했다. 연계형 2: 남북관계 주도와 비연계형 1: 남북관계 선행은 남한 정부의 전략적 결단이 필요한 경로인데, 이 중 연계형 2: 남북관계 주도가 결단에 따르는 부담이 상대적으로 낮다. 따라서 남한정부는 가능하면 연계형 내에서 남북연합을 추구하는 것이 바람직하다고 판단할 것이다. 비연계형 1: 남북관계 선행은 미국과의 높은 수준의 갈등을 초래할 수 있다는 점에서 매우 예외적인 환경 하에서 고려할 수 있다.

반면 북한은 평화체제로의 전환과정이 한반도에서 새로운 질서를 구축해가는 비연계형 2: 평화체제 선행을 선호해 왔다. 북한이 가장 중시하는 체제안전에 대한 위협을 제거하고자 하는 목표를 달성하는 동시에 남북관계에서도 주도권을 잡을 수 있다고 판단하기 때문이다. 남북관계가 나뉘수록 북미관계나 정치군사 문제의 우선적 해결을 주장하는 접근이 강화될 것이다. 남북 교류의 진전이 북한에

정치적, 사회적 혼란 요인으로 작동할 수 있다는 점도 이 경로에 대한 선호도를 높게 만든다. 이 경로는 남북관계를 자신의 안전에 대한 영향 정도를 평가해가면서 남북관계의 속도를 조절할 수 있는 환경을 제공해주기 때문이다.

그러나 이 경로에 대해서는 한국은 물론이고 미국도 거부감이 강하다는 점에서 실현 가능성이 낮다. 다만 북한 핵과 미사일의 미국에 대한 위협이 계속 증가할 경우에는 이 경로의 출현 가능성을 완전히 배제하기 어렵다. 즉 미국이 북한 핵과 미사일에 의해 제기되는 위협을 없애기 위해, 북한과 평화체제 관련 협상에 나설 수도 있기 때문이다. 반면 북핵에 의한 위협이 증가할수록 북미협상에서 한국의 역할이나 한국이 관심을 갖는 의제가 주변화될 위험성이 커진다. 이 점이 북한의 미사일, 특히 ICBM의 모라토리엄(moratorium) 유지가 한국에도 중요한 정치군사적 의미를 갖는 이유이다.

어쨌든 북한은 북미관계의 전환과 그에 따른 평화 프로세스의 진전을 우선시하고 있다. 이 점에서 연계형 1: 평화 프로세스 주도도 북한이 선호하는 시나리오이다. 문제는 북미관계의 전환과 평화 프로세스의 진전이 쉽지 않다는 점이다.

북미관계가 진전을 이루지 못하는 상황에서 북한이 미국과의 협상에 레버리지를 강화시킨다는 점에서 남한과의 관계발전에 적극적인 입장을 취할 수 있다. 또한 전략노선의 전환과 국가전략에서 경제발전의 중요성 제고도 남한과의 관계를 과거보다 더 중시하게 만들 수 있다. 다만 아직은 북한이 남한과의 관계를 북미관계 전환과 평화체제 구축이라는 전략 목표를 달성하기 위해 전술적 차원에서 활용하려는 의도가 더 강하다. 따라서 북한은 북미관계의 진전이 이루어진 조건에서 남북관계 발전을 추진하는 것을 더 편하게 생각하고 있다. 다만 북미관계가 막혔을 경우에는 남한에게 남북관계 발전을 위한

적극적 노력, 비연계형 1: 남북관계 선행 경로를 요구할 수 있다. 그러나 이 경우 남북관계의 발전이 북한의 선제적 비핵화로 이어지지 않다는 점을 고려하면 남한정부가 비연계형 1: 남북관계 선행 경로를 적극적으로 추진하기는 쉽지 않다. 즉 비연계형 1: 남북관계 선행이 작동하기 위해서는 핵문제 등 군사적 문제들이 남북 사이에 논의되고 해결될 수 있어야 한다. 그래야 비연계형 1: 남북관계 선행에 대한 국내와 국제사회의 지지를 받을 수 있으며, 그렇지 못한 조건에서는 남북관계 발전에 대한 대내외의 제약이 매우 클 것이다.

다만 북미관계의 교착상태가 장기화될 경우 남북 모두 이 경로에 대한 고민을 더 진지하게 해볼 필요가 있다. 즉 한국은 외교안보적 차원에서 자율성을 높이고(북한에게 이 문제를 진지하게 논의할 파트너로서의 신뢰를 주고), 북한은 남한과의 협력 속에서 비핵화 관련 조치에 적극적으로 나서는 방식으로 남북관계를 전환시키는 것이다.

미국은 남북관계의 발전에 대해서는 동북아와 동아시아에서의 자신의 군사전략에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려해 소극적이고 신중한 태도를 보일 가능성이 높다. 즉 평화체제 구축에 남북관계의 발전 속도를 맞추고자 할 것이다. 뿐만 아니라 평화체제 구축에 대해서도 북한의 의도에 대한 의구심, 한미관계나 미일관계에 대한 부정적 영향에 대한 우려 등으로 소극적 태도를 취해왔다. 물론 북한이 비핵화와 관련한 미국의 주장을 수용할 경우 미국이 평화협정 체결 등에 적극적 태도를 보일 수 있지만 그 가능성은 낮다. 이러한 이유로 미국이 가장 선호하는 것은 한반도의 현상유지이다.

그렇지만 한반도 현상유지가 점차 어려워지는 상황에서, 특히 북한의 핵·미사일 능력의 강화로 지금까지의 정전체제보다는 더 안정적인 평화구조가 필요하다는 점을 수용해가고 있는 상황이다. 이에

따라 2000년대 중반부터 한반도 문제의 해결방안으로 평화체제와 평화협정을 고려할 수 있음을 미국 당국자들이 여러 차례 밝힌 바 있다. 가장 최근의 사례로는 2018년 10월 5일 폼페이오(Michael R. Pompeo) 미 국무장관이 기자들과의 문답에서 “우리가 이 일을 잘 수행해 종착점에 도달하게 되면 우리는 정전상태를 끝내는 평화조약(peace treaty)에 서명하게 될 것이다. 중국도 서명국의 하나가 될 것이다.”라고 말한 것이다.²¹⁰⁾

미국이 변화가 불가피하다는 점을 인정하더라도, 미국은 비핵화를 중심으로 하는 평화체제 진전이 우선 이루어지고 이에 따라 남북 관계가 점진적으로 개선되는 경로를 가장 선호할 것이다. 즉 기본적으로 연계형을 선호하며 이 중에서 비핵화 과정에 남북관계를 결박시킬 수 있는 연계형 1: 평화 프로세스 주도를 더 선호할 것이다. 나머지 시나리오는 모두 부정적으로 볼 가능성이 높지만, 남북관계 발전이 비핵화에 긍정적 역할을 할 수 있다고 판단되면 연계형 2: 남북관계 주도도 수용할 수 있다. 이 경우 미국의 가장 중요한 고려사항은 평화 프로세스의 진전과 남북연합의 실행이 자신의 군사적 존재에 영향을 미치지 않도록 하는 것이다. 즉 남북연합 제도에 대해 미국이 원론적으로 거부할 이유는 없지만 남북연합이 한미동맹이나 주한미군에 부정적 영향을 미치게 될 경우에는 이에 소극적이거나 부정적 태도를 취할 수 있다. 북미관계가 개선될 수 있으면 미국의 이에 대한 우려는 크게 줄어들 것이다. 미중 전략적 경쟁이 가속화되면서 동북아와 동아시아에서 중국을 견제할 수 있는 군사력을 유지하는 것이 미국의 중요한 관심사라는 점에서 이 문제는 더 중요해질 것이다.

210) Michael R. Pompeo, “Remarks by Michael R. Pompeo,” 2018.10.5., U.S. Department of State, <<https://www.state.gov/remarks-with-traveling-press-2>> (Accessed September 5, 2020).

미국은 비핵화가 동반되지 않는 남북관계 발전, 특히 비연계형 1: 남북관계 선행 경로에 대해서는 가장 부정적이다. 그리고 현재로서는 가능성이 낮지만 북한 핵의 위협이 크게 증가할 경우에는 북한과 직접 협상을 통해 문제를 해결하는 비연계형 2: 평화체제 선행 경로를 고려할 수도 있다.

<표 IV-2> 남북연합 추진경로별 실현 가능성

	연계형 1: 평화 프로세스 주도	연계형 2: 남북관계 주도	비연계형 1: 남북관계 선행	비연계형 2: 평화체제 선행
가능성	++	+++	+	+

출처: 필자 직접 작성.

선호도를 중심으로 보면 연계형 1과 연계형 2가 주요 행위자들이 모두 수용할 수 있는 경로이다. 비연계형의 경우에는 주요 행위자들의 선호도가 서로 충돌하기 때문에 실현 가능성이 높지 않다. 즉 비연계형은 매우 특별한 조건하에서만 출현할 수 있다. 이 특별한 조건에는 여러 차례 지적한 것처럼 북한 핵·미사일 능력의 고도화가 있고 그밖에 국제정세의 급변, 미중 전략적 경쟁의 가속화 속에서 한반도 차원의 자율성 증가와 남북협력의 필요성이 증가하는 것도 포함될 수 있다.

그렇지만 주의할 필요가 있는 것은 선호도만으로 어떤 경로의 출현가능성이 높은지가 바로 결정되지는 않는다는 점이다. 가장 큰 문제는 평화체제에 대한 주요 행위자들의 입장이 다르기 때문이다. 예를 들어 북한과 미국 모두 평화체제 구축에 긍정적 반응을 보이지만, 미국은 비핵화가 선행하는 방식으로 평화체제가 구축되어야 한다는 입장이고, 북한은 그와 반대로 최종적인 비핵화의 앞 단계에서 평화체제 관련 주요 관심사, 특히 미국의 대북 적대시 정책의 폐기

를 두려고 하고 있다. 즉 평화체제 구축에 주요 행위자들이 원칙적으로 동의한다고 하더라도 비핵화와 평화체제의 관계에 대한 북미 간 이견이 쉽게 해소되기는 어렵기 때문에 비핵화와 평화체제 구축이 장기적 과정이 될 가능성이 높다.

이 때문에 연계형 중에서도 연계형 1: 평화 프로세스 주도에 모든 행위자들의 선호도가 높게 나타나지만 실행에는 어려움이 커진다. 따라서 연계형에서도 연계형 2: 남북관계 주도의 실현 가능성이 더 높다. 즉 평화체제 구축과 관련한 합의가 이루어지지 않더라도 현재 정치군사적 적대 상황을 완화시킬 수 있는 조치에 주요 행위자들이 합의하는 방식으로 평화 프로세스가 진전되면, 평화체제 구축이 이루어지기 전까지 남북이 평화공존과 협력의 제도화를 실현하는 과정이 정세 변화를 주도하는 것이다. 이 경우 국제사회의 경계심이 해소되지 않고 남남갈등이 출현할 가능성도 있지만, 비핵화와 관련한 실질적 진전이 이루어진다면 설득이나 관리가 가능하다.

물론 2019년 하노이회담이 노딜로 끝난 이후 비핵화 입구 진입도 쉽지 않다는 점이 확인되었다. 이러한 교착상태를 전환시키는 것이 가장 바람직하지만 만약 일정 기간 그 가능성이 낮을 경우에는 남북 관계 발전을 한반도 정세 전환의 주요 동력으로 삼는 전략이 필요해질 수도 있다. 이에 따라 비연계형 1: 남북관계 선행이 출현할 수 있다. 중장기적으로 다시 연계형 경로로 진입하는 것이 가능하지만 상당 기간 남북관계가 한반도 정세 변화와 새로운 질서 구축을 주도하는 경로이다. 이는 미국과의 관계에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높는데, 북한이 도발을 자제하고 현재 진행되는 핵능력 강화에 대한 우려를 완화시킬 수 있는 조치가 추가된다면 남북관계의 발전의 필요성을 더 적극적으로 설득할 수 있다.

그렇지만 하노이 노딜에서도 연계형 2: 남북관계 주도의 가능성

이 여전히 존재함을 확인할 수 있다. 볼튼(John Bolton) 전 미 안보 보좌관의 회고록에 따르면 영변 핵시설의 폐기와 제재해제 교환을 요구한 북한과, 핵무기는 물론이고 생화학 무기, 미사일에 대한 선 신고와 검증을 요구하는(이는 볼튼의 사실상의 비핵화론이 관철된 것이다) 미국의 주장 사이에 접점을 찾지 못했다.²¹¹⁾ 그런데 후자의 접근법은 이미 부시 행정부에서도 실패한 바 있고 그 결과가 북한의 핵·미사일 능력 향상으로 이어졌다. 지금까지 비핵화와 관련한 모든 주요 합의는 ‘행동 대 행동’의 원칙을 담고 있으며, 비건(Stephen E. Biegun) 대북 특별대사가 하노이회담 전후에 여러 차례 ‘동시적이고 병행적(simultaneous and parallel)’에 따른 비핵화 추진을 강조한 바 있다.²¹²⁾

미국의 입장은 비핵화의 최종상태(end state)에 대한 구체적 합의를 전제로 한 동시 행동이고, 북한은 비핵화에 대한 원칙적 합의만 한 상태에서 동시행동 방식으로 평화체제로 나아가는 방식을 주장한다는 점에서 차이가 있다. 그렇지만 북한의 비핵화가 단계적으로 진행되어야 한다는 점에 대한 공감대는 과거보다 넓어진 상황이다. 즉 북미가 비핵화 협상에 진전을 이루려면 선비핵화론이 아니라 단계적 접근에 기초한 합의안을 만들어야 한다. 따라서 연계형 2: 남북관계 주도가 출현할 가능성은 항상 존재한다.

211) John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2020), pp. 319~362.

212) “美 ‘동시적·병행적’ 해법 재등장, 北 이끌어낼까,” 『노컷뉴스』, 2019.6.29., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/5174661>> (검색일: 2020.6.30.).

2. 남북연합 협상의 주요 쟁점

남북연합의 추진은 남한의 일방적 결정에 의해서 가능한 것이 아니라 북한과 합의하는 과정이 필요하다. 지금까지 남북의 통일방안 관련 제안은 상대의 동의 가능성, 입장 차이의 해소를 위한 방안에 대한 검토가 없이 이루어졌다는 점에서 한계가 있다.²¹³⁾ 앞에서 제시한 경로 중 어떤 경로로든 남북연합을 추진할 수 있는 길이 열린다고 하더라도, 남북연합에 대한 남북의 입장 차이가 해결되지 못하면 그 추진이 어려워진다. 이 모든 문제를 남북연합 추진단계에서 해결하기 어렵다고 하더라도 적어도 이러한 입장 차이들이 남북연합 추진에 대한 제약을 완화시킬 수 있는 방안과 이러한 차이들을 남북연합 추진과정에서 점진적으로 해결해갈 수 있는 전략이 필요하다.

가. 남북연합 방안에 대한 입장 차이

남북연합을 추진하기 위해서는 남북이 통일 추진 방향 및 남북연합 방안에 대해 합의해야 한다. 남북의 통일방안에 대한 입장 차이는 여전히 크지만 적어도 통일이 남북연합 단계를 거쳐야 한다는 점에 대해서는 합의가 이루어져야 한다. 이를 위한 출발점은 만들어져 있다. 남북은 6·15 남북공동선언에서 연합제와 낮은 단계의 연방제 사이의 공통성을 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 합의한 바 있다. 이 합의는 7·4 남북공동성명 등 기존의 남북 대화에서 통일의 원칙에 대한 합의만을 밝혔던 것과 비교하면 진실

213) 남북연합을 한국이 주도하는 제도통일을 실현하는 과정에서 지나치게 빠른 속도로 남북통합이 이루어지는 것이 초래할 충격을 관리하기 위한 과도기적 장치로 이해하는 경우도 있다. 그러나 본 연구는 이보다는 상이한 체제 간의 평화공존과 협력의 제도화로 남북연합을 규정하고 있으며, 이에 따라 남북연합 추진에서의 남북 합의를 더 강조한다.

보한 합의이다. 이 내용은 다음 두 가지 점에서 의미가 있다.

첫째, 입장의 차이가 크고 당분간 그 차이를 해소하기 어려운 최종적 통일방안에 대한 합의를 전제로 하지 않고 통일을 추진할 수 있다는 점에 합의했다. 남한정부의 민족공동체통일방안은 남북연합이라는 과도적 통일단계를 거쳐 완전한 통일국가로 나아간다고 설명하고 있는데,²¹⁴⁾ 여기서 완전한 통일국가란 ‘1민족, 1제도, 1국가’를 의미한다. 즉 단계적 접근법을 택하고 있지만 통일을 제도 및 체제의 통합이라는 측면에서 규정하고 있다. 반면 북한의 고려민주연방공화국 통일방안은 ‘1국가, 2제도’를 주장하며 연방제를 완성된 통일국가 형태로 제시하고 외교와 국방의 권한을 행사하는 연방정부의 설치를 주장했다.²¹⁵⁾ 즉 체제통합보다는 체제의 차이를 인정하고 정치군사 문제를 우선 해결하는 접근법을 택하고 있다. 이러한 차이는 지금까지 해소되지 않고 있는데 현 단계에서 이 차이를 해결하는 것이 어렵다는 점을 남북이 인정한 것이다.

둘째, 남북의 통일방안에 공통점이 있다는 점에 합의했다. 남북은 통일을 단계적으로 해야 한다는 점과 그 첫 단계의 성격에 대해 원칙적으로 합의를 했다. 과거 북한은 단계적 접근보다는 정치적 합의에 의한 통일정부 구성을 강조해왔다. 그러나 1990년대 들어 통일에 대한 단계적 접근법을 수용하기 시작했는데, 6·15 남북공동선언에서는 더 나아가 남북연합이라는 남측의 통일방안과 자신의 통일방안에 공통점이 있다고 인정한 것이다. 6·15 정상회담 중에 김정일 국방위원장은 연방제라는 표현을 계속 고집했지만, 그도 자신이 주장

214) 김영삼 대통령, “제49주년 광복절 경축사,” 1994.8.15., <https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1308001&catid=c_pa02062> (검색일: 2020.9.5.).

215) 최완규, “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” pp. 15~16.

하는 낮은 단계의 연방제를 과거 북한이 주장했던 고려연방제와는 달리 “남측이 주장하는 연합제처럼 군사권과 외교권은 남과 북의 두 정부가 각각 보유하고 점진적으로 추진하자는 개념”으로 설명했다 고 한다.²¹⁶⁾ 이는 북한의 기존 연방제 주장과 비교할 때 큰 변화이다.

이처럼 6·15 남북공동선언은 통일방안을 둘러싼 입장 차이가 남북관계 발전의 결정적인 장애물이 되지 않도록 하고 남북관계가 한 단계가 더 높아질 수 있는 디딤돌을 놓았다. 따라서 이후 통일방안과 관련한 남북의 협의가 남북연합과 낮은 단계의 통일방안의 공통점에 대한 합의를 도출하고 이를 기초로 하는 1단계 통일방안에 합의하는 것을 추구한다면, 최종적 통일은 아니지만 남북이 평화공존과 협력을 뒷받침할 수 있는 안정적 제도를 구축할 수 있다.

그렇지만 이러한 방향, 즉 남북연합과 낮은 단계의 연방제의 공통점을 기초로 평화공존과 협력의 제도화를 구축해가는 데 합의한다고 하더라도 남북 간에 접근법의 차이가 다시 나타날 수 있다. 무엇보다 남북의 통일방안에 공통점이 있다는 사실을 천명했지만 공통점의 내용이 무엇인가에 대해서는 아직 남북이 명시적으로 합의하지는 않았다. 그 내용을 확정하는 과정에 남북의 입장 차이가 드러나고 그것이 남북관계 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

남한의 남북연합 방안과 북한의 낮은 단계 연방제 방안의 가장 큰 차이는 초국가기구로서 중앙정부를 둘 것인가의 여부에 있다.²¹⁷⁾ 김일성 주석은 1991년 1월 신년사를 통해 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제방식”으로 통일을 이루어야 한다며, “고려민주연방공화국 창립 방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이

216) 임동원, 『피스메이커-개정증보판-』 (파주: 창비, 2015), p. 84.

217) 정성장, “남북연합의 제도적 장치 및 운영 방안,” 신정현 외, 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』 (파주: 한울아카데미, 2004), p. 230.

루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성하여야 한다.”라고²¹⁸⁾ 주장한 데서 알 수 있듯이 낮은 단계의 연방제도 중앙정부를 두는 제도이다. 그리고 6·15 남북공동선언이 발표되고 난 그 해 10월 6일 진행된 조국평화통일위원회 안경호 서기국장의 ‘고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념식’ 보고 연설에서도 낮은 단계의 연방제에 대해 “북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치·군사·외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법”이라고 설명했다.²¹⁹⁾

민족통일기구가 기존 연방제의 중앙정부와 어떤 관계가 있는지는 명확하지 않지만 통일기구라는 점을 강조하는 데서 알 수 있듯이 그 권한은 제한적이고 모호하지만 중앙정부의 속성을 갖고 있다. 동시에 북한은 국가연합적 발상에 대해서는 분단 고착화로, 경우에 따라서는 사실상의 흡수통일론으로 비판해왔다.²²⁰⁾ 반면 남한의 남북연합 방안은 통일정부와 같은 초국가적 기구가 아니라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 등의 남북 정부 및 의회 간 협력기구로 구성된다. 남과 북의 자치에 더 방점이 찍혀 있으며 남과 북이 합의한 사항을 중심으로 협력을 추진하는 구조이다. 이름을 무엇으로 하든지 명목상으로라도 남과 북 정부보다 상위의 권위를 갖는 통일정부를 구성하는 것은 남북 간 불신과 이질성 등을 고려할 때 현실성이 낮고 그 구성과 권한을 둘러싼 논란이 남북의 갈등을 초래할

218) 김일성, “신년사,” 『로동신문』, 1991.1.1.

219) 자주통일연구소, “연합연방제 실현을 위한 민족통일기구 수립,” 『분석과 전망』 (2018.7.30.), <<https://fromfront.tistory.com/1172>> (검색일: 2020.5.20.).

220) 한호석도 이와 같은 논지를 편 바 있다. 한호석, “2019년 신년사에 제시된 두 가지 방략,” 『자주시보』, 2019.1.14., <<http://m.jajusibo.com/a.html?uid=43592>> (검색일: 2020.6.10.).

수밖에 없다.

그렇다면 이 차이를 극복하는 것이 남북연합 관련한 합의를 만들어내는 데 제기되는 가장 중요한 과제이다. 형식논리적으로는 남북연합 단계를 도입단계와 심화단계로 나누는 방식으로 이 차이를 좁힐 수 있다.

우선 남한은 연방제에 가까운 제도 구상을 남북연합 구상에 포함시킨다. 남한의 공식적인 통일방안은 단일국가를 통일의 최종형태로 제시하고 있지만, 남북연합을 하나의 통일 단계로 설정하면 남북연합이 최종적으로 단일국가로 이행한다고 하더라도 중간단계에서 연방제를 경유할 가능성을 배제할 필요는 없다. 남북연합하에서, 특히 앞에서 논의한 것처럼 심화단계의 남북연합하에서 초국가기구가 설치되고 이 기능이 확대되면 제도적 측면에서는 연방제와 큰 차이가 없어지게 된다. 이러한 변화가 남북통합의 더 자연스러운 과정이라고 할 수 있다.

이와 동시에 북한은 남북연합 방안을 우선 실시할 수밖에 없는 현실을 수용한다. 초국가기구로서의 법적 정당성을 갖기 위해서는 남북 주민의 참여에 의해 의회가 구성되어야 하는데, 이러한 의회의 구성이 현실적으로 어렵다는 현실을 북한도 인정할 수 있다. 물론 남북 정부가 자신의 일부 권한을 위임하는 식의 초국가기구를 만들 어낼 수 있지만 이 역시 초국가기구이기보다는 남북 정부의 협력기구적 성격이 더 강하다. 이는 남북연합의 틀 내에서도 해결될 수 있다. 기존의 남북합의에 ‘남북경제협력공동위원회’, ‘남북군사공동위원회’ 등 각종 공동위원회를 설치한다는 내용을 담고 있는데 이 기구를 활용하는 방식이다.

이러한 해결방법은 남북연합이 어떤 경로로 추진되는가와 상관없이 유효하다. 그런데 북한이 민족통일기구의 구성을 계속 주장하는

이유는 형식적 차원에서 초국가기구의 구성이 통일이라는 지향과 연방제 제도에 더 부합하는 데만 있는 것은 아니다. 그보다 더 중요한 이유는 조기에 민족통일기구를 구성함으로써 남북의 군사적 대립구조를 해결하는 동력과 명분을 강화하기 위한 것이다. 따라서 이 문제는 통일방안으로만 접근해서는 남북이 합의에 도달하기 어려우며, 남북연합과 한반도의 안보구조의 관계를 어떻게 처리할 것인가라는 문제로 이어지게 된다. 만약 연계형 1: 평화 프로세스 주도의 경우는 이 문제의 해결 역시 용이해진다. 반대로 연계형 2: 남북관계 주도의 경우는 남북연합에 대한 합의를 만들어내는 데 어려움이 크다.

나. 한반도 안보구조: 비핵화와 평화체제

앞에서 언급한 것처럼 한반도 안보구조를 어떻게 구축할 것인가 남북연합을 추진하는 데 있어 가장 중요하고 해결이 어려운 문제이다. 문제를 더 어렵게 만드는 것은 이 사안의 성격상 남북대화보다 북미대화에 의해 방향이 결정될 가능성이 높다는 데 있다. 북한이 2018년 4·27 판문점 선언에 완전한 비핵화 관련 내용을 포함시키는 등 과거와는 다른 태도를 보여주었으나, 여전히 이 사안은 북미대화에서 먼저 돌파구를 마련해야 한다는 입장에는 큰 변화가 없다. 하노이회담이 노딜로 끝난 이후 남북대화 역시 교착상태에 들어간 것이 이를 잘 보여준다. 지금도 북미 사이에 비핵화와 그에 대한 상응조치의 내용에 대한 입장 차이가 여전히 크고, 북미관계의 진전이 없는 상황에서 남북관계의 발전도 계속 제약을 받고 있다.

가장 중요한 이유는 북한이 비핵화 상응조치로 요구하는 대북적 대시 정책 중단, 안전에 대한 위협 제거 등과 관련해 미국이 취해야 할 조치가 많기 때문이다. 그렇지만 북미 간의 비핵화 협상이 진전되고 남북대화에 긍정적인 환경을 조성된다고 하더라도, 남한으로서

는 그 협상에 포함될 수 있는 한미동맹이나 주한미군 문제를 북미대화에 의해서만 결정되도록 방관할 수 없다. 이 사안을 다루는 데 있어 남북한 사이에 입장 차이가 나타날 수 있고, 이 역시 남북연합의 추진 여부에 장애 요인으로 작용할 수 있다.

남한정부는 기본적으로 한미동맹과 주한미군 문제를 평화체제나 남북관계 발전에 종속된 문제가 아니라는 입장을 갖고 있고, 북한은 일관되게 이를 평화체제와 남북관계 발전과 연관된 문제로 주장해왔다. 물론 김정일 국방위원장이 2000년 6·15 남북정상회담을 준비하는 과정에서 임동원 당시 국정원 원장이 대통령 특사로 방북했을 때 공화국에 적대적 군대가 아니라 “조선반도의 평화를 유지하는 군대”로 미군의 지위와 역할을 변화시키는 것으로 미군의 주둔을 인정할 수 있다고 했다는 증언이 있지만,²²¹⁾ 북한은 아직 이러한 입장을 공식화하지 않았고 최근까지도 주한미군 철수를 주장해왔다.²²²⁾ 2018년 3월 평양을 방문한 대북 특사단은 4·27 판문점 남북정상회담에 대한 합의를 발표하면서 북측이 북한에 대한 군사적 위협이 해소되고 북한의 체제안전이 보장된다면 핵무기를 보유할 이유가 없다는 점을 명확하게 했다고 밝혔는데, 군사적 위협의 해소와 체제안전 보장 방안이 주한미군 문제가 포함되어 있을 가능성을 현재로서는 완전히 배제할 수 없다.²²³⁾ 즉 북미관계의 변화에 따라 북한의

221) 임동원, 『피스메이커-개정증보판-』, p. 50. 임동원의 회고에 따르면 당시 김정일은 1992년 초에 이미 “김용순 비서를 미국에 보내 이러한 뜻을 미국정부에 공식적으로 전달한 바 있습니다.”라고 밝혔다.

222) 예를 들어, 북한은 한반도 긴장이 한창 고조되던 2016년 7월 6일 ‘정부 대변인 성명’을 통해 핵 보유는 “필수불가결의 전략적 선택”임을 강조하며, 한반도 비핵화를 위한 5개의 요구조건을 제시했고 그 5개 조건 중의 하나가 남한에서 “핵사용권을 쥐고 있는 미군의 철수를 선포하여야 한다.”이었다. “미국과 남조선당국의 <<북비핵화>> 궤변은 조선반도비핵화의 진도를 더욱 험난하게 만들뿐이다(조선민주주의인민공화국 정부 대변인 성명), 『조선중앙통신』, 2016. 7. 6.

223) 여기서 “체제안전보장”은 북한의 표현이 아니라 대북특사단이 북한의 요구를 나름대로 해석한 것으로 보인다. 북한은 이러한 표현을 공식적으로 사용한 적은 없으며

주한미군에 대한 입장에 변화가 생길 수도 있지만, 남북협상이나 북미협상 과정에서 이 문제는 언제든지 전면에 등장할 가능성이 있다는 점에 주의하고 대응 방안을 준비할 필요가 있다.

이 문제는 남북연합이 어떤 경로로 진행되는가에 따라 남북연합에 미치는 영향이 달라질 것이다. 평화체제 구축과 함께 군사적 측면에서 북한이 안전에 대한 우려를 해소하거나 크게 낮출 수 있게 되면 남북연합 등 협력의 제도화를 위한 논의에서 정치군사적 문제의 우선적 해결을 요구할 동기가 약화될 수 있고 문제의 제기 방식도 달라질 수 있다.

반면 비연계형 1: 남북관계 선행이나 연계형 2: 남북관계 주도 경로에서는 평화체제 구축이 완료되기 전에 남북연합 단계로 진입할 수 있는데, 이 경우 북한이 정치군사적 문제의 우선적 해결을 남북관계 발전의 전제조건을 강하게 요구하면서 한미동맹과 주한미군 문제가 남북협상의 주요 의제로 등장할 수 있다. 남북연합이 어떤 경로로 진행되는가와 관계없이 한미동맹 및 주한미군을 남북연합과 별개의 문제로 다루기 위해서는 남북연합의 틀 내에서 북한의 안전에 대한 우려를 해소할 수 있는 더 적극적이고 구체적 대안을 제시할 필요가 있다. 특히 안보영역에서 남한이 자율성을 높이는 것과 남북간 신뢰를 증진시킬 수 있는 군축이 최소 조건으로 요구될 것이다. 경우에 따라서는 남한정부가 주한미군 감축이나 한미동맹 성격 변화와 관련된 이니셔티브를 발휘해야 하는 상황이 출현할 수도 있다.

“안전”에 대한 우려와 위협이 제거되어야 한다는 식의 주장을 펼쳐왔다. 그럼에도 불구하고 미국이나 남한정부 관련자가 이런 표현을 반복해서 사용하는 것은 안전에 대한 위협의 제거나 적대정책 철회의 구체적 내용이 아직 명확하게 설명되어 있지 않고 북한도 안전 문제를 경제, 나아가 사회 영역까지 포괄하는 방식으로 설명하는 경우가 있기 때문이다. 서보혁 외, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』, pp. 188~190. 이와 관련한 모호성은 앞으로도 북미협상이나 남북협상에 적지 않은 어려움을 제기할 것이다.

그렇게 되면 한미동맹과 주한미군이 남북관계의 진전과 남북연합 실현에 미치는 영향을 약화시킬 수 있을 것이다.

다만 원칙적으로는 한미동맹과 주한미군 문제를 가능한 한 남북 연합 관련 논의에 포함시키지 말고 비핵화와 평화체제 구축을 위한 협상에서 다루는 방향으로 북한을 설득해야 한다.

다. 남북 내부의 제도 문제

남북한이 상호존중과 인정을 바탕으로 남북연합 단계로 진입하는 데 있어 국가 인정이나 영토 규정 등을 포함해 남북 내부의 법·제도 개혁도 필요한데 이와 관련한 이견도 남북협력에 장애 요인으로 등장할 수 있다. 남북연합 단계로 진입하기 위해서는 남북한이 모두 헌법을 비롯한 여러 법률의 개정을 진행할 수밖에 없다.

이와 관련해 북한이 이 문제를 자신의 안전보장 문제와 연결시킬 수도 있다. 북한 인권 문제가 이에 해당된다. 북한 인권은 국내적으로는 물론이고 국제적 차원에서도 의제화가 되어 있기 때문에 남북연합으로 진입하는 과정에서 이 문제를 다루기 위한 아무런 합의가 없으면 남북연합을 불안정하게 만드는 요인으로 작용하게 된다. 문제는 이 사안을 남북연합 관련 논의에 포함시키려고 하면 북한의 반발로 남북협상이 진행되기 어렵다는 데 있다. 이러한 반발을 완화시키기 위해서는 인권 문제를 정치화시키기보다는 협력적이고 점진적으로 해결해가는 방식을 택해야 한다.²²⁴⁾

224) 이러한 가능성을 논의하는 데 인권규범의 확산을 구성주의적 접근에 의해 분석한 리세(Thomas Risse)와 시킨크(Kathryn Sikkink) 등의 '5단계 나선형 모델'을 참고할 만하다. Thomas Risse and Stephen C. Ropp, "International Human Rights Norms and Domestic Change: Conclusion," in *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, eds. Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (New York, N.Y.: Cambridge University Press, 1999), pp. 234~278.

또한 북한이 여전히 남조선해방이나 남조선혁명을 당과 국가의 주요 과제로 삼고 있는 점도 남북관계 발전 방향과 부합하지 않는다. 2016년 개정된 조선노동당 규약의 내용은 아직 확인되지 않고 있지만, 2012년 4월 개정된 규약에도 그 이전까지 규약에 포함되었던 “전국적 범위에서 민족해방 인민민주주의 혁명과업을 완수”한다는 구절을 그대로 사용하고 있다.²²⁵⁾ 그리고 형법의 반국가, 반민족 범죄 관련 내용도 처벌 범위와 모호하고 자의적으로 사용될 수 있어 이에 대한 개선도 필요하다.

남한 내의 경우도 이러한 문제가 없지 않다. 남북대화 과정에서 국가보안법의 개폐 문제가 제기될 수밖에 없다. 물론 과거 국가보안법 개폐논의가 상당한 진전을 이루었던 경험이 있고 남한정부도 이와 관련된 국제기준을 따를 준비가 되어 있다는 점에서 이 문제는 결정적인 장애물이 되지 않을 수 있다. 이보다 더 민감한 문제는 북한이탈주민 문제이다. 남한정부는 헌법에 근거해 북한이탈주민에게 자동적으로 대한민국 국적을 주는 정책을 실행하고 있다. 북한도 법적으로는 북한 입국자들에게 마찬가지로의 조치를 취할 수도 있고 남북연합을 추진하는 과정에서 남한정부의 정책을 수정할 것을 요구할 수 있다. 이 문제는 남북 간 인적 왕래의 안정을 유지하는 데도 큰 영향을 미칠 것이다.

위의 문제들 이외에도 교육 부분에서도 개선이 필요한 영역이 적지 않다. 이 문제들은 남북 간에는 물론이고 각 사회 내에서 정치적, 사회적 논란을 초래할 가능성이 높다는 점에서 더 주의를 요하는 문제이다. 원칙적으로는 이러한 문제의 해결을 남북연합으로 진입하기 위한 전제조건으로 삼는 것은 적절하지 않으며 남북협력에 부정적 영향을 주는 제도 및 그 개선 방향에 대해 남북이 논의를 할 수

225) “조선노동당규약 서문,” 『로동신문』, 2012. 4. 12.

있는 장을 만들어 점진적으로 해결해나가야 한다. 그리고 특정 의제만을 부각시키기보다 남북연합이라는 새로운 환경에 부합하도록 남북이 각자의 개혁을 추진하고 이를 기초로 남북의 사회통합을 진전시켜가는 과정으로 접근해야 한다.

라. 남북연합 방안의 합의 방식

남북연합 방안은 고위급 정치협상을 통해서 합의할 수도 있고 정당, 사회단체 등이 모여서 합의할 수도 있다. 후자의 방식으로 통일 방안과 같은 복잡한 문제에 대한 합의를 만들어내는 것은 어렵다. 현실적으로는 남북 사이에 남북연합이라는 방향에 대한 공감대가 형성되고 이에 대한 의지가 명확하면, 고위급 정치협상에서 남북연합 방안을 포함한 남북협력 제도화의 기본 원칙을 밝히고 이 방안을 구체화하는 논의에 들어가는 것이 더 적절하다. 그 이후 사회적 의견을 수렴하는 것도 남과 북이 각각 진행하고 그 결과에 기초해 남북연합 방안을 남북 정부가 확정할 수 있다. 여기서는 도입단계의 남북연합 방안만을 제시하는 방식과 심화단계의 남북연합과 관련한 내용도 포함하는 방식이 있다. 후자의 논의는 당장은 합의하기 어려운 여러 영역의 문제를 포함하기 때문에 전자의 방식이 더 적절하다. 중요한 것은 통일의 미래상과 관련하여 연합/연방, 단일국가 등을 포함하여 남북연합 내에서 논의해 나가자는 것을 내용에 포함시켜야 한다는 것이다.

만약 북한이 통일방안과 관련한 논의를 정부 간 대화에 정당, 사회단체들까지 참여하는 방식으로 진행하자고 주장하게 되면, 이 문제가 남북 간 쟁점으로 등장할 수 있다. 2019년 김정은 위원장의 신년사에서 “북과 남은 통일에 대한 온 민족의 관심과 열망이 전례 없이 높아지고 있는 오늘의 좋은 분위기를 놓치지 말고 전민족적합의

에 기초한 평화적인 통일방안을 적극 모색해야 하며 그 실현을 위해 진지한 노력을 기울여나가야 할 것입니다.”라며 통일방안 논의를 제안할 때도, 특정 통일방안을 제시하지 않았지만 논의 방식과 관련해서는 ‘전민족적합의’를 강조했다.²²⁶⁾

그 의미가 명확하지는 않지만 이는 북한이 통일문제와 관련해 민족대단결의 원칙을 강조해온 것의 연장선 위에 있다. 그 기원은 1948년 ‘전조선 제정당사회단체 대표자 연석회의’로 거슬러 올라갈 수 있으며, 그 이후 김일성 주석이 1993년 4월 6일 제시한 ‘전민족대단결 10대강령’이나 김정일 국방위원장이 1998년 4월 18일 ‘조선 제정당·사회단체 대표자 연석회의’ 50주년 기념 중앙연구토론회에 보낸 서한에서 주장한 ‘민족대단결 5대 방침’에서도 이러한 원칙을 확인할 수 있다. 실제로 김일성 주석은 1989년 신년사에서 평화통일방안을 논의하기 위한 “북남정치협상회의”를 제안하기도 했다.²²⁷⁾ 이러한 주장은 현실성 문제도 있지만 동시에 반통일 혹은 외세의존적 세력의 배제를 주장한다는 점에서도 남한이 수용하기 어렵다.

북한도 정치적 공세 차원이 아니라 남북관계의 진전을 배경으로 진행되는 통일논의가 실질적으로 진전을 이루기 위해서는 정부가 주도해야 한다는 현실을 외면하기는 어려울 것이다. 그렇지만 합의에 이르는 과정에서 전 민족적 의사를 모으기 위한 절차를 요구할 가능성을 배제할 수 없다.²²⁸⁾

226) 김정은, “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

227) 김일성, “신년사,” 『로동신문』, 1989.1.1.

228) 한호석, “2019년 신년사에 제시된 두 가지 방략,” 『자주시보』, 2019.1.14., <<http://m.jajusibo.com/a.html?uid=43592>> (검색일: 2020.6.10.).

3. 남북연합 추진을 위한 협상 단계별 전략

남북연합을 추진하는 데 앞에서 언급한 것처럼 해결하기 쉽지 않은 쟁점들이 존재한다. 다만 이 쟁점들이 남북연합에 영향을 미치는 방식은 남북연합 추진 단계 및 경로에 따라 차이가 있다. 뿐만 아니라 경로의 차이에 따라 해결방식에도 차이가 있다. 여기서는 남북연합을 추진하는 데 있어 이러한 쟁점들이 구체적인 추진과정에 어떤 영향을 미칠 것인가와 이 문제를 어떻게 해결할지를 남북연합 추진을 위한 협상 단계별로 살펴본다.

평화 프로세스 관련한 다른 사례에서도 가장 어렵고 중요한 단계는 적대와 대립의 관계를 신뢰와 협력의 관계로 전환시키는 것이다. 한반도처럼 수십 년간 적대와 대립의 관계가 지속되어온 상황에서는 이러한 전환이 더 어렵고 더 중요한 의미를 갖는다. 따라서 논의의 초점을 이에 맞추었다. 그리고 도입단계에서 심화단계로의 이행은 더 다차원적인 논의를 필요로 하고 또 변수도 많아 현재 이를 자세하게 논의하는 것은 큰 의미가 없다. 이에 대해서는 이 과정에서 제기될 수 있는 핵심 쟁점과 그에 대한 대응 원칙 정도만 간단하게 제시한다. <표 IV-3>은 각 협상 단계별로 어떤 쟁점들이 출현할지를 정리한 것이다.

〈표 IV-3〉 남북연합 추진을 위한 협상 단계별 주요 쟁점

협상 단계	주요 쟁점
남북연합 논의를 위한 환경조성	<ul style="list-style-type: none"> • 남북협력 추진 방식
남북연합 방안에 대한 공감대 형성	<ul style="list-style-type: none"> • 남북연합 방안 관련 이견 • 남북연합 등 통일방안 논의 방식
남북연합 내용 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 비핵화 및 평화체제와의 연관성 • 적대행위 중단과 관련한 남북제도 개혁 <ul style="list-style-type: none"> - 북한인권 - 한반도 주민의 법적 지위와 인적 왕래 방식 - 영토 및 국적의 귀속 문제
남북연합 방안의 합의 및 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 남북연합 합의 방식 • 군축과 비핵화 실행 방식 • 남북안보협력과 지역안보협력 추진 방식
남북연합의 발전	<ul style="list-style-type: none"> • 초국가 기구의 구축 방식 • 사회제도 통합 방식

출처: 필자 직접 작성.

가. 남북연합 논의를 위한 환경조성 단계:

남북 교류 및 협력의 재개

앞에서 언급한 것처럼 6·15 남북공동선언은 남북 간 통일논의와 관련한 획기적 합의를 담고 있는데, 그 이후 남북 교류와 협력의 확대 과정에서 통일방안과 관련한 논의는 진전되지 못했다. 남북 모두 통일방안과 관련한 이견이 존재하는 상황에서 이에 대한 합의를 서두르는 것이 남북협력에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려를 가지고 있었기 때문이다. 그리고 남북관계에 접근하는 방식의 차이도 남북 모두 통일방안 논의에 적극적이지 않도록 만든 또 다른 원인이었다.

남한은 기능주의적 접근법을 선호해왔다. 경제 및 사회 협력의 진전을 통해 정치군사적 문제 해결을 위한 동력을 만들어가고자 했다.

반면 북한은 6·15 남북공동선언 1항의 “남과 북은 나라의 통일 문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.”는 합의를 앞세워 민족 자주와 대단결을 강조하며 남북관계에서 주도권을 확보하고자 했다.²²⁹⁾ 따라서 양측 모두에게 통일방안을 논의하고자 하는 동기가 약했다.

이러한 상황은 2018년 초부터 한반도 평화 프로세스가 추진되는 과정에서도 크게 변하지 않았다. 물론 남한이 군사문제의 해결에 적극적인 태도를 보이고, 북한도 남한과 비핵화 등의 군사적 문제를 논의하는 데 열린 자세를 보여주었다. 남북이 군사문제에 대해 깊이 있는 논의를 진행하고 관련 합의를 이끌어낸 것은 남북 모두 남북관계에 대해 과거와는 다른 접근을 하고 있음을 보여주었다. 그럼에도 불구하고 4·27 판문점 선언의 제목인 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에 통일이라는 목표가 포함되었을 뿐, 통일 문제는 남북대화의 주요 의제로 등장하지는 않았다. 남북 모두 이 문제에 대해서는 여전히 조심스러운 입장을 취했다.

그런데 김정은 위원장이 2019년 신년사에서 통일방안 논의의 필요성을 제기했다. 이 제안의 의미에 대해 더 자세한 분석이 필요하지만, 일단 과거와 같은 정치공세 차원의 제안은 아니다. 무엇보다 2019년 초 북미대화가 진전될 경우 남북 교류와 협력의 확대가 예상되는 상황에서 정치공세적 성격의 통일논의를 제기할 이유는 없었다. 그리고 연방제 등 북한의 기존 통일방안을 내세우지 않은 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이는 예상되는 남북 교류와 협력의 확대를 뒷받침할 수 있는 새로운 정치관계를 구축하려는 의도가 더 중요하게 작용한 것으로 볼 수 있다. 이처럼 남북협력이 진전되는

229) 「6·15 남북공동선언(2000.6.15.)」, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』, p. 3.

조건에서는 북한이 통일문제에 대해서도 과거보다는 실용적 접근을 택할 가능성이 높다.

이에 문재인 대통령도 북미관계 진전이 점쳐지던 시기에 준비되었던 3·1절 100주년 기념사에서 신한반도체제 구상을 밝혔다. 이는 통일방안보다 더 장기적이고 추상도가 높은 비전이지만, 이 제안도 남북의 협력을 이끌 수 있는 새로운 체제와 비전이 필요하다는 인식을 반영한 것이다. 여기에는 당연히 통일방안이 포함될 수밖에 없다.

이처럼 남북이 통일방안을 포함해 한반도 미래 비전과 관련해 더 적극적인 자세를 보였던 것에는 비핵화와 평화체제라는 한반도 질서를 근본적으로 전환시킬 수 있는 의제에서 상당한 진전이 있을 가능성이 생겼기 때문이다. 남북관계가 이러한 변화를 수용하고 또 촉진하기 위해서는 사업별 협력을 넘어 협력의 제도화가 이루어져야 한다. 기대와는 달리 2019년 2월 북미의 하노이회담은 노딜로 끝났지만, 남북의 이러한 입장 표명은 향후 남북협력이 본격화될 경우 통일방안 관련 논의가 뒤따라야 할 필요성을 확인시켜 준 것이다.

물론 통일방안에 대한 논의를 위해서는 일정한 조건이 충족되어야 한다. 특히 남북 교류 및 협력의 확대와 그 지속성에 대한 신뢰가 선행되어야 한다. 통일방안 논의가 과거처럼 당위론을 앞세우거나 정치공세적 성격이 강하면 남북관계 발전에 도움이 되기보다는 부정적 영향을 준다. 통일방안은 남북 교류와 협력을 기반으로 하며 이를 지속시키고 발전시키기 위해 필요한 것으로서 논의되어야 한다. 즉 남북 교류 및 협력의 재개와 확대가 통일방안 논의와 남북연합 방안에 대한 합의 가능성을 높일 수 있는 전제 조건이다. 그럴 때만 통일에 대한 단계적 접근, 특히 남북연합과 같은 제도의 필요성에 대한 공감대가 형성될 수 있다. 그런데 교류와 협력을 확대해 가는 데 있어서도 그 방식에 대해 남북간 입장의 차이가 존재한다.

아래의 <표 IV-4>는 남북 교류 및 협력의 재개와 확대에 접근하는 남북의 입장 차이를 정리한 것이다.

<표 IV-4> 남북 교류 및 협력에 대한 입장 차이

	현 단계: 북미관계 교착	비핵화와 평화체제 구축의 입구 진입	북미관계 교착상태의 장기화
남	<ul style="list-style-type: none"> 남북협력을 통한 한반도 평화 프로세스 재가동 - 관광협력과 방역 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 교류 및 협력 주체의 다원화 및 영역(사회문화) 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 수준의 쌍중단 유지 남북협력 및 북한의 선제적 비핵화 추구
북	<ul style="list-style-type: none"> 미국의 상응 조치 (대북제재 해제 또는 완화 및 군사적 적대 행위 중단) 남한의 기존 합의 이행 (철도협력 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 선택적 남북협력 군축 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 핵 억제력 강화를 통한 미국 압박 선군사문제 해결 - 한미연합군사훈련 중단 및 군축 남북협력 사업의 확대
해결 방안	<ul style="list-style-type: none"> 대북제재 예외 조치들에 대한 적극적 해석과 철도협력 등 기존 남북합의 사항 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 공동이익을 증진시키는 방향으로 남북 협력사업 추진 군사안보 관련 의제를 남북대화해 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 핵·미사일 관련 행동관리 대규모 남북협력 사업 선제적인 군사적 신뢰 조치와 남북이 주도하는 한반도 평화 프로세스 추진

출처: 필자 직접 작성.

현재 중단 상태에 있는 남북 교류와 협력이 재개되고 확대되기 위해서는 북미협상에서 새로운 돌파구가 만들어지는 것이 가장 바람직하다. 이는 남북이 모두 원하는 방향이기도 하다. 따라서 문재인 정부는 비핵화가 입구에 진입하고 이를 기초로 평화체제 구축 과정이 시작되도록 하는 것을 우선적으로 추진해왔다. 이는 기본적으로 ‘영변 핵시설의 폐기 + @’와 ‘대북제재 완화 및 해제 + 대북 적대시 정책의 폐지’를 북미가 주고받는 방식으로 진행되어야 한다. 남한 정부는 영변 핵시설의 폐기가 북의 비핵화를 결정적으로 촉진할 수

있다는 점을 미국 등 국제사회에 적극적으로 알려야 한다. 평화협상이 성공을 거두려면 강한 측(stronger partner)이 선제적 양보를 하는 것이 중요하다.²³⁰⁾ 그런 점을 고려하면 상대적으로 약한 측(weaker partner)으로 볼 수 있는 북한이 선제적으로 비핵화 조치를 취할 의지를 보인 것은 중요한 의미가 있으며 그러한 조치에 상응하는 반응을 얻지 못했다는 점은 북한의 미국과의 대화에 대한 신뢰를 크게 약화시킬 수밖에 없다. 이 점이 북한이 정세를 재평가하게 만든 가장 중요한 요인이다.

따라서 북한의 조치에 대한 상응조치가 제시되어야 북미 사이의 신뢰가 조성되고 북한의 진일보한 비핵화 조치를 이끌어내면서 한반도 평화 프로세스가 진전될 수 있다.²³¹⁾ 무엇보다 남한의 중재자적 역할을 인정받을 수 있다. 이렇게 되면 남북대화의 공간이 넓어지고 자연스럽게 남북연합 등 통일방안 논의를 시작할 수 있는 환경이 조성될 것이다. 이때에도 남북 교류와 협력의 확대 방향과 관련해 남북 간 이견이 출현할 수 있다. 남한은 교류와 협력 주체의 확대, 그리고 사회문화적 영역에서의 교류 확대를 더 적극적으로 주장하고 북한은 자신에게 당장 이익을 가져다줄 수 있다고 판단한 사업을 중심으로 선택적으로 교류와 협력을 추진할 것이다. 뿐만 아니라 이 과정에서 남한의 군비증강 문제 등을 제기할 수도 있다. 전자의 문제와 관련해서는 남한이 사회영역에서의 교류를 지나치게 서두를

230) Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2012), pp. 40~41.

231) 중국의 왕이 외교부장은 제13기 전국인민대표대회 3차 회의가 진행되던 2020년 5월 24일 기자 회견에서 “최근 수년 동안 북측이 적지 않은 적극적 조치를 취했다. 유감스러운 것은 미국측의 실질적인 응답이 없었던 것이고 이것이 북미대화가 정체된 주요 원인이라고 생각한다.”고 밝히며 미국의 더 적극적인 행동을 요구했다. “왕이 중외교 “북미, 한반도 교착 타파 위해 실제 행동해야,” 『동아일보』, 2020.5.25., <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20200525/101194137/1>> (검색일: 2020. 5.26.).

필요는 없지만 남북협력이 중장기적으로 공동이익을 증가시키는 방식으로 추진되어야 한다는 점을 더 적극적으로 설득할 필요가 있다. 이는 남한사회 내에서 소위 ‘퍼주기’ 논란을 방지하기 위해서 필요하다. 군비증강 문제는 쉽지 않은 문제이다. 특히 국제질서의 불안정이 높아질 경우 이에 대응하기 위한 일정한 군사력 구축은 필요하다. 다만 이 문제를 계속 남북관계와 별개의 문제로 다루는 식의 태도보다는 남북 간에 관련 논의를 진행하며 해결 방안을 찾아가야 한다.

다만 현재 북미 간 입장 차이가 좁혀지지 않는 가운데 코로나19, 미국 대선, 미중갈등의 격화 등의 변수가 더해지고 있어 이러한 노력이 직면한 어려움이 매우 크다. 최근에는 북한의 남한에 대한 공세가 강화되면서 그 어려움이 가중되고 있다. 이 상황에서 문재인 정부의 선택이 매우 중요해지고 있다. 북미관계의 전환이 단기간에 어렵다면 북한과 상황을 진전시킬 수 있는 패키지 딜을 만들어내야 한다. 북한이 남한의 협력제안에 소극적 태도를 계속 보이면 진전이 만들어지기 어렵다. 북한의 이러한 태도에는 여러 원인이 있을 수 있는데 그중 하나는 남한의 제안들이 북한이 생각하는 협력 수준과 차이가 있는 것이다. 즉 방역이나 관광 등과 같이 제한적 협력보다 의료보진, 철도협력 등과 같은 파급력이 큰 협력 사업이나 한미연합 군사훈련 등의 군사문제에 대한 해결 방안이 포함되어야 북한이 남한의 제안에 적극적으로 반응할 수 있다. 그리고 이 문제를 해결해야만 남북대화를 통한 한반도 평화 프로세스의 재가동이 가능하다. 물론 이 경우에도 비핵화와와의 연관성을 대내외적으로 강조해야 한다. 이를 통해 대결과 제재보다는 대화와 협력이 북한의 비핵화를 촉진하기 위한 더 좋은 접근법이라는 점을 보여줌으로써 비핵화와 평화체제 구축이 병행될 수 있는 환경을 만들어야 한다. 이러한 노력이 비핵화와 평화체제 구축 진전을 촉진할 때 남북관계도 새로운

단계로 진입할 수 있다. 이 경우 남북연합이 연계형 경로로 추진될 수 있다.

만약 남북관계의 진전에도 북미관계가 장기간 교착 상태에서 벗어나지 못하고 이에 따라 비핵화에 실질적인 진전이 없는 상황이 지속될 경우에는 비연계형 경로만이 선택지로 남는다. 매우 불안정하고 많은 어려움에 직면하는 상황이다.

원칙적으로 북미관계의 교착 상태에서 북한의 남북관계에 대한 적극성은 더 높아진다고 하더라도,²³²⁾ 남북관계 발전에 대한 내부적, 외부적 제약은 훨씬 커진다. 무엇보다 남북관계의 진전에 대해 미국을 설득하는 것이 쉽지 않고 대북제재 레짐도 큰 변화 없이 유지될 것이다. 대북제재가 해제되지 않고 그 내에서 가능한 교류와 협력 사업을 시도하는 것은 북한의 호응을 얻기도 어렵고 설사 일부 진전이 이루어진다고 하더라도 북한의 비핵화와 관련해 국제사회에서 긍정적 반응을 이끌어낼 수 있는 정도의 성과를 이끌어내기는 어렵다. 이는 다시 국제사회의 남북협력에 대한 부정적 인식을 강화시킬 수도 있다.

다만 북한이 경제발전을 중심으로 하는 전략노선을 계속 견지한다면 국제정세의 변화에 따라 비연계형 경로를 진전시킬 수 있는 기회가 주어질 수 있다. 우선 미중갈등의 증가는 남과 북 모두에게 안전에 대한 불안감을 증가시키고 그에 따른 불확실성을 관리하기 위한 남북협력의 필요성을 증가시킬 수 있다. 또한 미중 전략적 갈등이 한반도 문제의 해결에 부정적 영향을 줄 것이라고 예상하는 경우가 많지만 미국과 중국이 자칫 양자 모두 원하지 않는 전면적 충돌을 촉발할 수 있는 한반도 문제를 관리하기 위해서 남북협력을 위한 공

232) 2020년 상반기 북한의 남한정부에 대한 공세도 이러한 기대에 부응하지 못하는 것에 대한 실망감의 표현으로 해석할 수 있다.

간을 제공하는 데 긍정적 태도를 보일 수도 있다.²³³⁾ 그리고 미국의 국제질서에 대한 통제력의 약화가 남북협력의 공간을 확대시킬 수 있다. 남북협력의 적극적 진전과 함께 북한이 남북연합을 자신의 안전을 제고할 수 있는 거버넌스 형태로 인식하게 만들면, 북한의 남북연합에 대한 적극적인 반응과 비핵화와 관련해서도 진전된 조치를 이끌어낼 수 있다.

물론 북한이 남북관계에 대해 이런 방향으로, 즉 남한과 비핵화와 관련된 협의를 하는 방향으로 태도를 변화시키는 것은 앞으로도 쉽지 않다. 상황을 이러한 방향으로 진전시키기 위해서는 남북연합이 남북의 상호 인정과 존중의 원칙을 법적·정치적으로 보장하고 남북의 공동이익을 증진시킬 수 있다는 점을 설득하고 남한이 북한의 안전에 대한 우려를 해소시킬 수 있는 조치를 취할 수 있어야 한다. 작전지휘권의 반환, 주한미군 감축, 군축 등이 그러한 조치에 포함될 수 있다. 이러한 노력이 성공하면 북미 사이의 입장 차이가 해소되지 않더라도 평화체제 구축과 남북연합의 실현을 남북관계가 주도하는 경로가 출현할 수 있다.

그리고 북한이 단기간 내에 북미협상이 진전될 가능성이 낮다고 판단하고 남한과의 협력에 대해서도 부정적으로 전망을 하면, 미국의 양보를 압박하기 위한 새로운 군사적 조치를 들고 나올 수 있다. 그렇게 되면 북미관계는 물론이고 남북관계가 악화되고 한반도에서

233) 최근 미중 전략적 갈등과 관련해 이러한 추세가 당분간 지속될 것이라는 전망이 지배적이지만, 이러한 상황은 미중이 둘 다 통제하기 어려운 상황으로 진전되는 것을 방지할 필요성을 증가시키고 있다는 주장도 같이 제기되고 있다. 예를 들어 캠벨(Kurt M. Campbell)과 설리반(Jake Sullivan)은 미중관계를 “재앙을 피하는 경쟁(competition without catastrophe)”으로 규정한 바 있다. Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 5 (September/October 2019), pp. 96~111. 이를 위해서 가장 필요한 조치 중의 하나가 남중국해, 타이완해협, 한반도에서 우발적 군사충돌을 방지하는 것이다.

군사적 긴장이 다시 고조될 수도 있다. 북한의 기대와는 달리 다음 단계의 협상에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 북미관계가 교착된 상태에서 북한이 상황을 극단으로 몰아가는 행동에 나서지 않도록 다방면적 노력을 경주해야 한다. 이와 관련해서는 중국과의 협력도 중요하다.

특히 이 모든 경로에서 북한이 경제발전에 초점을 맞춘 새로운 전략노선이 계속 유지될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 중간의 어려움과 장애가 이 새로운 전략노선의 포기로 이어지게 되면 단기간 내에 남북관계의 긍정적 발전을 기대하기 어려운 것은 물론이고 북한의 노선 전환 과정에 한반도에서 심각한 군사적 위기가 출현할 수 있다.

나. 남북연합 방안에 대한 공감대 형성 단계

남북 교류와 협력을 진전시키는 것과 함께 남북연합에 대한 남북의 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 비연계형은 물론이고 연계형의 경우도 남북이 통일의 방향과 협력의 제도화 방안에 대한 공감대를 형성하지 못한 통일논의를 진행할 경우 성과를 거두기 어렵고 오히려 남북간 갈등을 증가시킬 수 있다.

지금까지의 경험을 보면 북한이 통일과 통일방안 논의에 더 적극적이다. 여기에는 앞에서 언급한 것처럼 군사문제 해결을 위한 유리한 고지를 점하려는 정치적 의도가 작용했다. 그렇기 때문에 남한은 북한의 통일방안 논의 요구가 주한미군 철수 등의 논의를 촉발하기 위한 수단으로 활용될 가능성을 우려해왔다. 통일이 선언된 상황에서 주한미군 주둔의 정당성이 크게 약화될 수밖에 없기 때문이다. 반면 통일과 통일방안에 대한 합의보다는 경제협력과 사회협력을 통한 동질성의 회복을 우선 과제로 설정하는 남한의 접근방법에 대

해서는 북한은 사실상의 흡수통일 기도라는 의구심을 갖고 있다.

이러한 상황에서 남북연합 방안에 대한 동의를 만들어내기 위해서는 남북연합이라는 제도가 북한이 의심하는 것처럼 흡수통일을 추구하는 것이 아니라 남북 교류와 협력을 안정적으로 확대하기 위해서 필요한 거버넌스라는 점을 강조할 필요가 있다. 특히 남북연합이 남북 교류와 협력의 확대가 질서 있게 진행될 수 있게 함으로써 남북의 사회체제가 과도하게 큰 충격을 받지 않도록 하는 정치적·제도적 장치라는 점을 북한이 인식할 수 있도록 만들어야 한다. 이 문제는 남북협력을 현실적 과제로 인식하지 않을 경우에는 중요하지 않지만, 남북협력의 진전이라는 상황에서는 매우 현실적이고 중요한 의미를 갖는다. 남북연합의 구체적 내용을 설계하는 데도 이러한 고려가 충분히 반영되어야 한다.

그리고 국내에서도 이러한 정치적·제도적 장치가 북한의 체제안전에 대한 우려를 감소시킴으로써 북한이 비핵화에 적극적으로 나설 수 있는 환경을 제공해줄 수 있다는 점에 대한 이해가 넓어질 수 있도록 해야 한다. 동시에 이것이 한반도 문제의 평화적 해결과 한반도 주민의 삶의 질 제고를 위해 매우 중요하다는 공감대를 형성하는 것도 중요하다. 앞으로도 북한의 체제를 공격하는 행위가 남한 내에서 진행될 경우 북한이 남한과의 협력에 부정적인 태도를 취할 가능성이 높다. 즉 남한사회 내에서 남북 사이의 상호존중의 원칙이 뿌리를 내릴 수 있는가의 여부가 북한이 남북연합 등에 적극적 태도로 나올 수 있도록 만드는 중요한 변수이다.

남북은 모두 협력의 제도화, 그 가장 높은 수준에서 정치협력의 제도화를 필요로 하며 남북연합은 이러한 객관적 필요성을 반영하는 남북 교류와 협력 거버넌스 체제이다. 북한은 정치공세로서의 통일방안 논의에서 벗어나고, 남한은 통일논의에 대한 소극적 태도에

서 벗어날 때 이와 관련한 진지한 논의가 진행될 수 있다. 따라서 통일방안 논의는 일방적 선언에 의한 제안보다는 이러한 점에 대한 공감대를 형성하기 위한 작업이 선행될 필요가 있다.

〈표 IV-5〉 통일방안에 대한 접근법의 차이

	남북연합	연방제
남	• 협력 우선 및 통일은 미래 과제	• 한미동맹 약화 및 주한미군 철수 의도 의심
북	• 흡수통일 기도로 의심	• 정치군사문제를 해결할 수 있는 통일정부 구성

출처: 필자 직접 작성.

연계형에서는 남북협력의 공간이 넓어지고 정치군사적 영역에서 북한의 안전에 대한 우려를 해소하는 작업이 병행되기 때문에 남북이 이러한 공감대를 형성하는 일이 상대적으로 용이하다. 그렇지만 비연계형에서는 남북협력의 공간이 대북제재의 제약을 강하게 받고 북한은 군사적 측면에서 안전에 대한 우려를 계속 강하게 갖기 때문에 북한이 남북연합과 같은 거버넌스체제 구축으로 얻을 수 있는 이득이 많지 않다고 판단할 가능성이 높다. 북한으로서는 자신에 대한 적대시 정책에 대한 우려를 해소시키기 어려운 상황에서 비핵화를 남북대화의 의제로 포함시키는 데 소극적일 수밖에 없다.

비연계형에서 남북연합에 대한 공감대를 확대하기 위해서는 남한 정부의 전략적 결단이 필요하다. 조건이 형성되어 있지 않는 상황에서 무리하게 남북연합을 추진할 필요는 없지만, 기회가 있을 경우 남북협력과 관련해 한발 앞서 가며 동맹국과 국제사회를 설득할 수 있는 준비도 필요하다. ‘포스트 코로나19’ 시대에 글로벌 리더십의 약화에 따라 미국이 지역문제를 해결할 수 있는 의지와 능력의 약화에 남북이 공동으로 대응할 필요성이 높아지는 상황도 염두에 둘 필

요가 있다. 남한은 비핵화 프로세스와 관련해 북한의 호응 가능성, 국제질서의 변화 속에서 남북관계의 주도적 역할에 대한 필요성 증가 등의 변수를 고려하며 이러한 전략적 결단 여부와 시점을 판단해야 한다.

다. 남북연합 내용에 대한 협의 단계

남북이 남북연합을 경유하는 남북관계 발전방향에 대해 공감대를 형성하게 되면 구체적인 방안을 만들기 위한 협의를 시작하고 합의된 내용을 공식화하는 단계로 나아가야 한다. 이 단계에서 가장 중요한 쟁점은 비핵화 및 평화체제와의 관계이다.

연계형의 경우에는 남북연합에 대한 합의 내용에 비핵화 및 평화체제 관련 내용이 구체적으로 반영될 필요성이 낮다. 비핵화와 평화체제 구축 관련 합의가 별도의 트랙에서 이루어질 수 있기 때문이다.

특히 연계형 1: 평화 프로세스 주도에서 평화체제의 진전이 평화협정 체결로 이어지면, 북미관계와 남북관계의 발전에 장애 요인으로 작용한 군사안보 문제가 해결되게 된다. 그렇게 되면 남북연합 논의는 남북의 정치, 사회, 경제 협력에 집중할 수 있다. 군사 영역의 문제와 관련해서는 평화협정의 합의를 실행하고 이를 뒷받침하는 협력이 남북연합의 내용에 포함될 것이다.

연계형 2: 남북관계 주도의 경우 연계형 1: 평화 프로세스 주도보다 상황이 복잡해진다. 비핵화와 평화체제 구축 과정이 입구에 진입한 상황에서 남북연합이 추진되기 때문이다. 이 경우 남북이 주요한 군사적 사안을 논의하고 합의해야 한다. 예를 들어 비핵화와 주한미군 등의 문제가 남북연합 관련 의제로 등장하게 된다. 이 문제가 해결되지 않고서는 남북연합 단계로 진입하기 어렵고, 남북연합에 진입하더라도 추후 이 문제를 둘러싼 갈등이 출현할 경우 남북연합이

안정적으로 작동되기 어렵다.

남한정부에는 북한의 비핵화를 진전시켜 남북연합에 대한 국내 및 국제사회의 지지를 강화하는 동시에 이 논의가 한미동맹이나 주한미군 문제에 미치는 영향을 최소화시키는 것이 이상적이다. 이를 위해서는 북한이 핵에 의존하지 않아도 자신의 안전이 큰 위협을 받지 않고, 오히려 자신의 안전을 보장하는 데 더 유리한 환경이 만들어질 수 있다는 판단을 하는 것이 중요하다. 경제협력을 통한 사회경제적 발전, 그리고 북미관계 정상화를 통한 적대관계의 해소 등이 북한을 새로운 방향으로 움직일 수 있도록 하는 동력으로 작용할 수 있다. 비핵화가 입구로 진입한 이후이기 때문에 남한이 분명한 의지와 외교역량을 갖추면 충분히 실현가능한 목표이다. 이런 방향으로 상황이 진전되면 한미동맹과 주한미군의 문제는 남북 간의 갈등요인이 되지 않고 한반도와 동북아에서 평화정착이 이루어지는 것에 맞추어 조정되고 해결되어 갈 수 있다.

그런데 북한이 한미동맹 및 주한미군 문제의 해결을 전제 조건으로 요구하면 남북연합의 추진은 어렵게 된다. 반대로 북한이 매우 높은 수준의 비핵화를 실행하는 것을 전제로 주한미군 문제를 제기할 경우에도 남한의 대응이 어려워진다. 두 문제의 직접적인 연계를 피하고자 하는 입장에서 북한의 요구를 수용하기 어렵고 그렇다고 완전한 비핵화의 목표에 가깝게 갈 수 있는 이 제안을 외면하기도 어렵다. 상황의 전개에 따라서는 미국 내에서도 북한의 요구를 수용해야 한다는 주장이 제기될 수도 있다.

이러한 가능성을 염두에 둔 한반도 평화체제 구상과 이와 연결된 남북연합 구상이 필요하다. 이 경우 남북연합의 내용에서 남북 군축 및 안보협력의 중요성이 더 커진다. 예를 들어 국제질서의 변화에 대응하기 위한 남북의 적정 군사력과 안보협력 방안 등도 의제로 등

장할 수 있다.

비연계형에서는 초기부터 남북한의 군축과 비핵화가 남북관계 발전이나 남북협회의 주요 내용이 되어야 한다. 즉 대북제재가 대폭 완화되기 어려운 상황에서 경제협력에 대한 제약이 여전히 클 것이고, 그 때문에 경제협력만으로 북한이 비핵화에 진전된 조치를 취하도록 하는 충분한 유인을 제공하기 어렵다. 이 경우에는 경제협력보다 군축과 비핵화를 연계시키는 방식의 평화 프로세스가 남북연합으로 나아가는 데 더 중요한 동력이 되어야 한다. 물론 군축과 비핵화를 균형 있게 추진하는 방안에 대해 남북의 입장 차이는 클 것이다. 북한은 군축의 내용에 주한미군과 한미동맹 문제를 의제로 끌어들이려고 하고, 남한은 가능하면 높은 수준의 비핵화와 비핵화 검증 체계를 군축과 연결시키려고 할 것이기 때문이다. 북한이 완전한 비핵화를 이루기 이전에는 남한도 이에 대한 군사적 역제가 필요하다는 점, 국제정세의 불안정성이 높아질 경우 그에 대한 안보태세를 갖추기 위한 전력 구축의 필요성이 있다는 점 등이 남북간 군축협의를 어렵게 만들 것이다.

이처럼 어려움이 적지 않지만 만약 비연계형 경로를 추진하기 위해서는 남북이 주도하는 군축 및 비핵화나 안보협력이 필수적이다. 양자가 병행할 수도 있고 가능성이 낮지만 안보협력이 먼저 진행되는 상황이 출현할 수도 있다. 이를 통해 남북연합이 비핵화와 평화체제를 촉진하는 경로를 만들어내고, 한반도 비핵화와 평화체제 구축으로 나아갈 수 있다. 즉 비연계형은 한반도 비핵화와 평화체제 구축이라는 목표를 폐기하는 것은 아니다. 북미 사이의 불신 등을 해결하기 어려운 조건에서 남북협력이 비핵화와 평화체제 구축을 촉진하는 접근이다.

연계형의 남북관계 주도형이나 비연계형의 남북관계 선행형 모두

평화협정을 중심으로 평화체제가 구축될 가능성은 낮다. 그보다는 평화체제를 구성하는 여러 요소들이 점진적이고 다양한 방식으로 축적되어가면서 안정적 평화로 이행할 가능성이 더 높다.

이 단계에서 제기될 수 있는 또 다른 문제는 남북관계의 발전에 장애요인으로 작용하는 남과 북 내부의 정치제도 및 사회제도 개혁 문제이다. 정치적으로 상호적대 정책에 기반을 두고 만들어진 각종 제도를 개혁해야 하는 것은 당연하지만 이러한 제도가 남북 각 체제의 작동에서 중요한 역할을 해왔다는 점에서 구체적인 개혁작업은 결코 쉬운 일이 아니다. 규범적 차원에서의 갈등을 촉발할 뿐만 아니라 분단체제에서 구축된 각종 이해관계와도 충돌하게 된다.

남북의 적대관계가 협력관계로 전환하는 과정에 발을 맞추어 남북이 각자 내부의 제도개혁을 점진적으로 진행하는 것이 가장 이상적이다. 남북관계의 전환과 협력의 확대 과정에 개혁에 대한 내부 반발을 약화시키거나 이를 관리하는 데 필요한 물질적, 비물질적 자원들이 축적될 것이다. 그리고 이는 급격한 변화에 따른 사회적 충격이 발생하지 않도록 하는 데도 유리하다. 이러한 방식으로 남북관계의 발전을 추진하더라도 초기에 해결이 쉽지 않는 문제가 있다. 인권 규범을 남북관계 발전에서 어떻게 반영할 것인가라는 문제이다.

이 문제가 남북관계와 관련해 중요한 의제로 제기된 것은 이미 오래 전의 일이다. 남한정부의 이 문제에 대한 접근법은 정부의 정치적 성향에 따라 다소 차이가 있었다. 그렇지만 아직 남북 간 대화에서 이 문제를 공식적으로 제기하지는 않았다. 북한 인권의 개선이 필요하다는 점은 분명하지만, 이와 동시에 남북 간 여러 합의에서 내정불간섭이라는 원칙이 포함되어 있고 이 원칙을 부정할 경우 남북대화 자체가 불가능하다는 점을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

그런데 남북이 남북연합 등을 논의하는 과정에 통일과 관련한 원

칙을 다시 확정할 필요성이 있고, 그 과정에 국내나 국제사회에서 북한 인권과 관련한 전향적 입장이 반영되어야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 이러한 주장을 수용하려고 하면 남북관계 발전이라는 목표와 북한인권 문제의 해결이라는 목표가 상충하게 된다. 이 문제는 한반도 차원에서 인권 증진이라는 목표를 남북관계 발전의 목표로 담고 협력적 방식으로 이 문제를 개선해간다는 합의를 만들어내는 방식으로 해결해야 한다. 이러한 합의를 만들어내기 위해서도 남북이 모두 인위적으로 상대 체제의 변경을 시도하지 않는다는 점에 대한 신뢰를 형성해야 한다. 이러한 전제가 충족되지 않은 상황에서 인권문제의 제기는 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않는다.

이와 관련한 또 다른 중요한 쟁점은 한반도 주민의 법적 신분 문제이다. 북한이탈주민 문제가 이와 연관된 민감한 의제이다. 북한도 남한을 이탈한 주민들에게 정치적 판단에 따라 국적을 부여해왔다. 앞으로 인적 교류가 증가하는 과정에 자신의 의사로 새로운 거주지를 선택하려는 시도가 증가할 수 있는데, 이는 남북관계를 불안정하게 만들 수 있다. 남북이 이 문제를 처리하는 원칙과 방법에 합의하기도 쉽지 않은데 남북연합 단계에서는 기본적으로 남북의 점진적 통합을 추구한다는 점을 명확하게 하고 상당 기간 정부가 남북의 인적 왕래를 조절하는 방식으로 이 문제를 관리해야 한다. 그렇지만 남북연합이라는 제도 자체는 한반도 주민의 법적 지위 문제에 대해서 명확한 답을 주지 못하기 때문에 남북은 이에 대해 새로운 합의를 만들어야 한다.²³⁴⁾ 이 경우 통치 범위-영토와 국민의 귀속-를 정하

234) 여기서는 남북연합과 국가연합의 관계가 문제로 된다. 국가연합이라면 별도의 주권체 간의 협의로 영토와 국민의 귀속을 결정하는 것이 어렵지 않다. 그러나 남북연합이 국가연합적 속성을 갖고 있는 것으로 이해되고 있지만 남한은 남북연합을 공식적으로 국가연합으로 규정하지는 않고 있다. 이와 달리 본 연구는 남북연합을 형식적으로는 국가연합이며 내용적으로는 남북의 공존과 협력을 지향하는 국가결합 형태로 규정하고 있다. 그렇지만 이러한 원칙을 남북관계에 적용하기 위해서는 해결해야 할 문제가 아직도 많다.

는 것이 쟁점으로 등장하게 된다.

이 문제는 남북이 모두 상대의 자신에 대한 정치적 태도를 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다. 특히 북한이 남한의 흡수통일 시도에 대해 갖는 의구심을 해소하기 위해서는 남한이 한반도 주민의 남북 이동을 관리하기 위한 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 이는 북한인권 문제에 대한 더 적극적인 태도를 이끌어낼 수 있는 환경을 조성할 수도 있다. 즉 남한은 남북의 통합을 점진적이고 합의에 의해 추진한다는 점을 명확하게 하고 남북의 인권 문제에 대한 논의가 정치화되지 않는 방향으로 문제를 해결해가야 한다.

통일방안 논의 방식도 이 단계에서 쟁점으로 등장할 수 있다. 남북 간 이 문제와 관련한 입장 차이가 존재하지만, 남북이 문제를 실질적으로 해결하고자 하는 의지가 강하면 입장 차이를 좁힐 수 있는 방법을 찾을 수 있을 것이다. 사실 정치협상회의 제안 등은 남북 대화의 진전을 주요하게 고려하기보다는 통일전선 전술의 성격이 강했고 문제를 해결하는 데 큰 도움이 되지 않는다는 점도 북한이 인식하고 있을 것이다. 통일방안과 관련한 남북협상은 각 정부가 주도하는 원칙을 세워서 대응할 필요가 있다. 다만 비연계형에서는 북한이 이 문제를 남한에 대한 압박을 강화하는 수단으로 활용할 수 있지만 이 경우에도 이 문제만을 갖고 남북이 논의하기보다는 남북관계를 발전시키기 위한 다른 차원의 노력을 통해 이 문제를 해결해가야 한다.

라. 남북연합 방안의 합의 및 실시

남북연합의 기본적 내용에 대한 합의가 진행된 이후에는 남북연합 형성과 실시를 법적으로 보장해야 한다. 민족공동체통일방안에서는 민족공동체 현장을 채택하고 남북연합으로 진입하는 것으로 되어 있는데 민족공동체현장의 법적 성격은 명확하지 않다. 현실적

으로 남북이 헌법적 성격을 갖는 현장을 채택하는 것은 상당 기간 불가능하다. 반면에 정치적 선언은 법적 구속력이 약하기 때문에 남북연합을 안정적으로 운영할 수 없다. 남북합의의 법적 안정성을 보장하기 위해서 남북연합 방안과 관련한 합의를 포함하는 방식으로 남북기본협정을 체결하고 남북연합으로 진입하는 방법과 남북연합 관련 별도의 협정을 체결하고 남북연합 실시 단계로 진입하는 방법을 생각할 수 있다.²³⁵⁾ 그런데 후자보다 전자가 남북연합 관련 합의를 확정하는 데 더 적절하다. 남북연합 관련 별도의 협정 체결을 시도할 경우 통일방안 관련 이견들을 처리하는 부담이 더 커질 수 있기 때문이다.

연계형 1: 평화 프로세스 주도의 경우는 평화협정과 남북의 남북연합 관련 협정이 서로 유기적 관계를 맺으며 체결될 수도 있다. 두 협정이 형식과 내용은 다르지만 평화협정에 남북 통일방안에 대한 지지와 그 이행에 대한 국제사회의 보증 관련 내용을, 남북연합 관련 협정에는 한반도 평화체제의 이행을 뒷받침하기 위한 남북협력 방안 등을 담으며 두 협정이 서로를 강화시키는 작용을 하게 만드는 것이다.

연계형 2: 남북관계 주도에서는 남북연합이 평화협정 체결이나 비핵화 및 평화체제 구축이 완료되기 이전에 남북연합 단계로 진입하는 상황도 가능하다. 이 과정에 통일 관련 원칙이나 실행 방안에 대한 내용을 포함하는 남북기본협정을 체결하는 것이 필요하다. 이러한 수준의 합의가 없이는 남북관계가 한반도 정세 변화를 주도하는 과정이 지속되기 어렵기 때문이다. 그리고 연계형 1: 평화 프로세스 주도 경로와는 달리 이 기본협정에 국내나 국제사회의 지지를 확

235) 남북 간에도 조약이나 협정으로 합의의 안정성과 구속력을 확보하는 것이 가능하다는 주장은 박정원, 『남북기본협정 체결의 법제적 연구』, pp. 60~61 참조.

보하기 위해서 비핵화와 평화체제 구축을 위한 양측의 노력 방안에 대한 내용을 포함해야 한다. 이와 함께 남북협력사업의 국제화로 남북협력의 개방적 지향을 천명함으로써 남북관계 진전에 대한 국제 사회에 여러 우려를 해소하는 작업을 병행해야 한다.

비연계형에서는 국제질서의 급격한 변동 등으로 남북연합의 정치적 필요성이 크게 높아지지 않는 이상 남북이 협정을 체결하고 남북연합 단계로 진입하기 어렵다. 이 경우에는 법적 형식을 갖추는 것 보다는 남북연합을 구성하는 요소들을 다원적이고 다차원적으로 구축해가며 ‘사실상의’ 남북연합을 만들어가는 방식이 현실적이다. 그리고 이를 기반으로 비핵화와 평화체제 구축을 촉진하면서 법적·공식적 남북연합 단계로 이행을 추진해야 한다. 이 과정은 남북이 남북연합이라는 방안에 공식적으로 합의를 해야 하는 정치적 부담을 줄일 수 있지만 남북관계의 법적 성격을 명확하게 하지 못함에 따르는 불안정성은 감수해야 한다. 비핵화와 평화체제 구축이 진전을 보지 못하는 가운데 안보갈등이 출현할 경우 남북관계의 후퇴를 방지할 수 있는 법적 장치가 취약한 문제도 있다.

남북연합의 실행과 관련한 또 다른 고려사항으로는 남북연합 관련 제도의 구축 방식이다. 여기에는 남북연합을 뒷받침하는 주요 정치기구의 구축을 선행하는 방식과 다양한 영역에서 협력을 진전시키는 것을 기초로 점진적으로 정치기구를 구축해가는 방식이 있다.

남북이 연합제의 단계적 실행에 합의한다면 일차적으로 남북 국가기구의 협의적 구조로 거버넌스 체제를 구축할 수 있다. 즉 정상 회담의 정례화, 각료회의, 국회회담, 공동위원회, 공동연락사무소 등의 기구를 빠른 시간 내에서 구축하고 각 기구를 합의된 규정예 따라 운영하는 것으로 도입단계의 남북연합을 실시하는 것이다.

비핵화와 평화체제 구축이 빠른 속도로 진행될 경우에는 이를 뒷

받침하기 위해서 남북연합이 체계적으로 구축될 필요가 있고 그럴 수 있는 조건을 갖추는 것도 용이하다. 그러나 남북연합에 진입했음에도 불구하고 비핵화와 평화체제 구축이 지체될 경우 협력기구의 구축을 서두르기보다는 남북협력의 안정성을 확보하고 비핵화와 평화체제 구축의 진전을 촉진하는 것에 더 주력해야 한다. 이는 ‘정치합의 → 남북기본협정 체결 → 주요 남북연합 기구 구축 → 각 영역의 규범 및 규칙의 형성’ 순으로 남북연합을 추진하는 전자와는 달리 ‘남북연합에 대한 정치합의 → 각 영역에서 규범 및 규칙의 형성 → 남북협력 확대 → 주요 기구의 점진적 구축 및 남북기본협정 체결’의 순을 진행하는 진화적 경로이다. 연계형 2: 남북관계 주도형과 비연계형 1: 남북관계 선행에서는 이 방식의 현실성이 더 높다.

북한이 이 두 가지 방법 중 어느 것을 더 선호할지는 아직 명확하지 않다. 전자의 경우라면 평화체제 구축이 진행되는 상황과 함께 남북연합이 추진되기 때문에 남한과 높은 수준의 정치적 합의를 이루는 것에도 적극적인 태도를 보일 수 있다. 그렇지만 평화체제 구축이 지체된 상황에서 남북연합 방안을 기본적으로 수용한다고 하더라도 안보 의제들의 해결을 남한에 더 적극적으로 요구할 수 있다. 이 역시 남북관계의 발전을 위해서는 남한이 군축 등과 관련해 더 적극적인 구상과 설득 논리를 사전에 준비해야 할 필요성을 제기한다. 현재 남한에서의 군축 논의는 신뢰구축과 적대행위 중단에 초점이 맞추어져 있으며 구조적 군축은 적극적으로 검토되고 있지 못하다. 그렇지만 남북관계의 발전은 어떤 경로로 진행되는가와 관계없이 이 의제가 등장하는 것을 피할 수 없다.

그리고 법체계와 기구의 구축이 선행하는가, 아니면 개별 영역의 협력사업이 선행하는가와 관계없이 남북연합하에서 협력은 정치영역을 넘어 경제, 사회, 안보 영역으로 확장되어야 한다. 이러한 협력

들이 남북연합을 발전시키는 주요 동력이다. 특히 남북연합 단계에서 이러한 협력들은 지금까지처럼 사업별 협의 및 허가 방식이 아니라 합의된 규범과 규칙에 의해 규율되어야 한다.

남북연합 거버넌스의 확장은 경제 영역에서 가장 빠르게 이루어질 것이다. 초기에는 주요 사업을 중심으로 협력이 진행되겠지만 북한경제의 대외개방이 일정한 단계에 이르면 남북이 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)나 ‘포괄적경제협력협정’을 체결함으로써 남북 간 교역과 투자를 규율하는 체제를 구축해야 한다. 이 과정들을 뒷받침하기 위한 영역 혹은 사업별 거버넌스 체제의 구축은 남북연합 발전에 중요한 의미가 있다. 남북경협 중에는 철도 및 교통 협력, 특구개발 등의 사업을 위한 별도의 기구를 구축할 수 있을 것이며 남북이 포괄적경제협력협정을 체결하는 경우에는 협정의 실행을 조정하고 관련 분쟁을 해결하기 위한 기구를 조직해야 한다. 장기적으로 남북이 각자의 경제발전전략을 조정하거나 공동의 발전 전략을 수립하는 수준의 협력체계를 구축하는 것을 지향한다.

경제영역에서도 북한은 사업별 협력을 더 선호할 것이고 포괄적 협력거버넌스체제의 구축에는 소극적인 태도를 보일 가능성이 높다. 따라서 협력방식이 사업별 협력에서 포괄적 협력거버넌스의 구축으로 이행하는 데 있어서는 북한 경제발전, 중국을 포함하는 지역 경제협력의 진전 등을 고려하면서 추진해야 한다. 중국의 경우를 보아도 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입이나 다른 국가들과 FTA 등의 무역협정을 체결하기까지 20년 전후의 시간이 필요했다.

사회문화 교류의 경우 경제 영역보다 더 점진적, 단계적으로 진행해야 한다. 경제교류는 상품, 자본, 기술 등 비인격적 요소들 중심으로 이루어지나, 사회문화 영역의 교류는 주민의 이동과 접촉 등의

인격적 요소가 중요하게 작용하며, 이에 따라 정치적으로 민감한 문제들이 많이 출현하기 때문이다. 남북연합은 유럽연합 등 다른 국가 연합 사례와는 달리 이동권이 매우 제한적일 수밖에 없고, 사회문화 교류는 상당 기간 사업별 허가 및 협력으로 진행될 수밖에 없다. 그리고 초기에는 남측 주민들의 방북이 북측 주민의 방남보다 더 자유롭게 이루어지고, 북측 주민들의 방남이 점진적으로 확대되는 방식으로 인적 왕래의 폭이 확대되어야 한다.

다만 이 과정에서 중앙정부의 직접 개입 영역을 점차 줄여나갈 필요가 있다. 지방정부의 권한을 높이고 인증제를 통해 시민사회단체 중심의 교류협력 활동을 자율적으로 진행할 수 있는 공간을 점점 확대해 나가야 한다. 그리고 정치적 분위기에 따라 남북 교류가 지나치게 큰 영향을 받지 않을 수 있도록 교류협력의 법제화를 강화해야 한다. 이는 남북 시민들의 직간접적인 남북연합 거버넌스 참여 확대와 사회통합의 수준을 높여가는 데 중요한 의미를 갖는다. 장기적으로 남북의 통합수준은 이 영역에서의 발전수준에 의해 좌우된다.

마지막으로 외교안보협력은 남북연합이 심화단계의 남북연합으로 진입하고 나아가 하나의 안보공동체로 운영되는 데 매우 중요한 사안이다.²³⁶⁾ 그렇지만 한반도 상황에서 안보협력은 사전의 구체적 방식과 내용을 제시하기에는 미래 안보상황의 불확실성이 너무 높

236) 도이치(Karl W. Deutsch)는 안보공동체를 다원형 안보공동체와 합병형 안보공동체로 구분한 바 있으며 남북연합은 다원형 안보공동체 유형과 친화적이다. 적극적으로 이야기하면 남북연합은 다원형 안보공동체의 하위 유형으로 구분하거나 한반도 안보공동체의 정치 거버넌스체제로 규정할 수 있다. 그리고 다원형 안보공동체에서 합병형 안보공동체로의 이행은 여러 조건을 필요로 하지만 그중에서 안보협력의 강화가 가장 중요한 변수 중 하나이다. 즉 상대를 군사적 위협으로 간주하지 않고 협력의 대상으로 인식하는 변화와 함께 군사적 작전 및 지휘 체계의 통합이 이루어질 때 합병형 안보공동체로 이행하게 된다. 당연히 이 과정은 진화적 과정만이 아니라 상당한 갈등이 발생하거나 심지어는 안보공동체의 해체로 이어질 수 있다. 이에 대해서는 Andrew S. Harvey, "Amalgamated Security Community," Ph.D. dissertation, University of Kansas, 2011을 참조.

다. 우선 비핵화와 평화체제 구축을 추진하고 그 진전 정도에 맞추어 남북의 안보협력 방안을 모색해야 한다. 그렇지만 미중 전략적 경쟁의 가속화 속에서 한반도가 다시 대국 간 지정학적 경쟁의 희생양이 되지 않도록 남북의 안보협력을 증진시키기 위한 방안에 대한 고민과 안보의제를 논의할 수 있는 대화 트랙의 구축은 가능한 빨리 추진할 필요가 있다.

마. 심화단계의 남북연합으로의 발전

도입단계의 남북연합과 심화단계의 남북연합의 차이는 주요하게는 의회를 남북의 국회 대표자로 구성하는가 아니면 별도의 선거를 통해 구성하는가, 그 밖에 초국가기구를 설치하는가 등에 따라 결정된다.

초국가기구의 경우에는 행정 영역에서 먼저 구성하는 방안과 전국 선거를 통해 남북의회를 구성하는 방안이 동시에 고려될 수 있으나 전자를 먼저 추진하는 것이 현실적이다. 이 경우 각 공동위원회가 초국가기구로 전환할 수 있다. 후자의 의제를 너무 일찍 제기할 경우 북한이 남한의 의도에 대한 의구심을 촉발하고 남북협력에 부정적 영향을 줄 수 있다.

심화단계의 남북연합으로 진입하기 위해서, 특히 한반도 차원에서 진행된 선거에 의한 의회의 구성 등을 위해서는 비핵화 등의 정치군사적 조건만이 아니라 경제사회적 조건이 충족되어야 한다. 예를 들어 한반도 시민으로서의 정체성과 한반도 시민권(이름은 달리 할 수 있음)과 같은 법적 권리의 형성이 필요하다. 통일적인 생존권 및 인권의 기준을 만들고 이를 실행할 때 하나의 공동체로서 실질적인 의미를 가질 수 있다. 이 때 가장 우선적으로 추구할 영역은 공동의 노동권, 환경권 등이다.

외교안보협력의 수준이 높아져야 할 필요도 있는데 그 수준 역시

한반도 차원에서의 공동이익에 대한 인식과 정체성의 형성이 그 수준에 큰 영향을 미칠 것이다. 안보협력은 높은 수준으로 진전되지 못하더라도 남북연합의 공동외교안보 정책 수립과 활동이 가능할지, 어떤 수준의 활동을 할 수 있을지를 더 적극적으로 고려해야 한다.

4. 소결

지금까지 남북연합 추진조건과 경로, 그리고 추진전략을 논의했다. 현재 한반도 정세는 남북연합 추진조건을 충족시키기 어려운 조건과 상황이다. 그러나 남북연합 추진을 위한 가능성은 항상 열려 있다고 할 수 있다. 본 연구는 다양한 추진조건을 고려하면서 비핵화와 평화체제 구축, 그리고 행위주체들의 전략적 선택이라는 두 변수를 중심으로 향후 예상되는 남북연합 추진경로를 도출했다. 남북연합이 한반도 비핵화 및 평화체제의 진전과 유기적 관계를 맺어가며 추진되는 경로는 연계형으로, 상호연관성이 결여된 상황에서 진행되는 경로는 비연계형으로 구분했다. 그리고 각각에서 남북관계가 어떤 역할을 하는가에 따라 다시 두 가지 하위 유형으로 나누었다.

연계형은 평화 프로세스가 상황변화를 주도하며 남북연합으로 진전되는 경로는 연계형 1: 평화 프로세스 주도로, 평화 프로세스가 시작은 되었지만 진전 속도가 낮은 상황에서 남북관계가 상황변화를 주도하며 남북연합으로 나가는 경로는 연계형 2: 남북관계 주도로 구분했다. 비연계형은 남북협력의 진전을 통해 남북연합을 먼저 실현시키고 그 이후 비핵화와 평화체제 구축이 본격적으로 진행되는 경로를 비연계형 2: 남북관계 선행으로, 남북관계 진전이 없는 상황에서 평화체제 구축이 진행되는 경로는 비연계형 2: 평화체제

선행으로 나누었다. 그리고 각각의 실현 가능성을 검토했는데 연계형 2: 남북관계 주도가 가능성이 가장 높고, 그 다음은 연계형 1: 평화 프로세스 주도의 가능성이 높았다. 비연계형 1: 남북관계 선행은 매우 예외적 상황에서 출현 가능성이 있다. 비연계형 2: 평화체제 선행의 경우는 남북연합으로 이어질 것이라는 보장이 없다는 문제가 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

그리고 다양한 추진경로 및 남북연합 협상에서 예상되는 주요 쟁점을 고려하면서, 도입단계의 남북연합 진입에 초점을 맞추어 남북연합 추진을 위한 협상 단계를 남북연합 논의를 위한 환경조성, 남북연합 방안에 대한 공감대 형성, 남북연합 내용 협의, 남북연합 방안 합의 및 실시, 남북연합 발전 등 5가지 단계로 나누어 각 단계별 추진전략을 제시했다. 특히 연계형 1: 평화 프로세스 주도와 연계형 2: 남북관계 주도 경로를 중심으로 검토했고, 필요에 따라 비연계형 1: 남북관계 선행 경로도 같이 논의했다.

남북연합의 추진과 구조에 영향을 미칠 수 있는 변수들이 매우 많고 변수들 사이의 관계도 매우 복잡하기 때문에 하나의 모델을 갖고 그 모델로 가는 과정과 전략을 제시하기보다는 남북연합으로 나아가는 다양한 경로를 먼저 제시하고, 각 단계에서 경로별로 어떤 변수가 중요하게 등장하며, 이 변수에 어떤 식의 대응을 해야 하는가, 그리고 남북연합이 구체적으로 어떤 모습을 갖게 될 것인가 등을 검토하는 방식으로 논의를 전개했다. 이는 남북연합도 과정으로서 접근해야 한다는 본 연구의 취지에 부합하는 것이기도 하다. 남북연합은 객관적으로 결정되어 있는 제도가 아니라 변화하는 상황 속에서 각 주체가 어떻게 행동하는가에 따라 구체적 모습이 결정되어갈 것이다.

마지막으로 앞의 논의에 기초해 어떤 경로로 남북연합을 추진하

는가와 관계 없이 견지해야 할 남북연합 추진전략의 핵심 방향을 정리하면 다음과 같다.

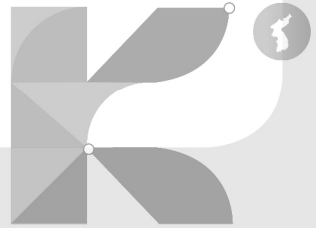
첫째, 남북연합의 제도적 안정성 강화이다. 이는 북한의 남북연합에 대한 의구심을 해소하고 평화공존과 협력의 제도화를 위해 중요하다. 만약 남북연합의 과도기적 성격이나 통일과 관련해 1제도로의 최종통일이라는 목표가 강조되면 북한의 남북연합에 대한 의구심을 해소하기 어렵다. 그리고 남북연합이 제도적 안정성을 확보하지 못하면 남북관계 발전에 대한 예측 가능성이 낮아지고 불필요한 갈등을 유발할 수 있다. 따라서 향후 정부 차원의 남북연합과 관련한 논의 제안에서 이 점을 고려할 필요가 있다.

둘째, 위와 연관된 문제이지만 협의주의적 원칙에 따라 남북연합 관련 기구를 구성해야 한다. 특히 도입단계에서는 이러한 원칙을 명확히 해야 한다. 초국가기구의 경우는 점진적, 단계적으로 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 한반도 문제와 관련해 남북협력의 자율성을 높여가야 한다. 남북연합을 추진해가는 데 있어 국제사회의 지지도 중요하지만 국제사회, 특히 한반도 문제에 큰 영향을 미치는 미국과 중국이, 우리의 입장에서 한반도 문제를 생각할 것이라고 기대하기 어려운 것이 국제사회의 현실이다. 따라서 어떤 경로로 남북연합을 추진하더라도 남북한의 결단과 주도가 필요한 국면이 존재한다. 이 국면을 극복해가기 위해서는 남북한의 자율성이 제고될 필요가 있다. 남한의 경우는 한미동맹 내에서 외교안보적 자율성을 제고할 때(전시작전권 반환 등), 북한을 남북협력에 더 적극적으로 나서도록 설득할 수 있는 명분도 강화하고 설득의 가능성도 높일 것이다.

V. 결론

이무철 통일연구원



본 연구는 유럽연합 사례에 기초한 연합주의와 평화연구에서 강조하는 협의주의, 그리고 평화관리의 제도적 수단으로서의 연합/연방에 주목한 이무철 외(2019)의 연구결과를 바탕으로, 대내외적 환경변화를 반영한 미래지향적인 남북연합을 구상하고 이의 추진방안을 모색했다. 물론 연합주의나 협의주의 논의 자체의 쟁점과 과제가 분명히 존재한다. 따라서 이를 한반도에 적용할 경우에 그 쟁점과 과제에 대한 논의를 충분히 진행해야 할 뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 대내외적 환경조건과 남북관계의 특수성도 면밀히 검토해야 한다. 이에 본 연구는 이를 종합·분석한 결과에 기초해, 남북한이 우선적으로 남북관계를 갈등과 대결의 ‘적대적 공존’에서 화해와 협력의 ‘평화적 공존’으로 전환하고, 나아가 통일(통합)을 지향해 나가기 위해서는 ‘협의주의에 기초한 남북연합’ 논의와 구상이 필요하다는 것을 강조했다.

협의주의에 기초한다는 것은 남북이 서로 자신의 체제나 이념, 통일방안 등을 상대방에게 강요하지 않고 상호 권력과 이익을 공유한다는 것을 의미한다. 이에 본 연구는 ‘남북이 함께 만들어가는 평화와 연합’을 전제로, 통일 또는 통합의 구체적인 지향점을 연방 또는 단일국가의 선택문제가 아니라, ‘초국가성’의 강화라는 제도적 목표를 남북이 공유하면서 ‘열린 통합’으로 가는 남북연합의 형성과정에 주목했다. 즉, 남북연합을 기본적으로 느슨한 통일 상태로 보면서 궁극적으로 통합을 지향해 나가기 위한 발판으로 보고자 했다.

이를 바탕으로 ‘평화공존과 협력의 제도화’로서의 남북연합 형성의 기본원칙과 방향을 제시하고, 이를 뒷받침하는 남북연합의 제도 및 기구를 도입단계와 심화단계로 구분하여 구상했다. 이와 더불어 남북연합의 형성과 발전은 주변국의 지지와 협력이 뒷받침되어야 한다는 점에서, 남북연합이 동북아시아의 지역협력에 기여할 수 있

도록 구상되어야 함을 강조했다. 마지막으로 남북연합의 추진경로 및 추진전략을 제시했다. 남북이 남북연합을 추진해 나가는 데 있어 다양한 대내외적 변수들과 남북한의 의지와 능력 등의 상호작용을 통해 다양한 추진경로를 만들어 낼 수 있다. 본 연구는 이러한 추진경로를 비핵화 및 평화체제의 진전과 행위주체들의 전략적 선택이라는 변수를 중심으로 4가지로 유형화했다. 그리고 남북연합 추진을 위한 협상 단계를 남북협상의 환경조성, 공감대 형성, 내용 협의, 합의 및 실시, 발전 등 5단계로 나누고, 각 단계별 협상쟁점과 이의 해결을 위한 추진전략을 제시했다.

이러한 본 연구내용 및 합의를 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 남북연합을 남북한의 평화공존과 협력의 제도로, 이를 바탕으로 점진적으로 통일(통합)을 추구해 나가는 남북한의 결합방식으로 규정했다.

본 연구는 이무철 외 연구(2019) 결과를 바탕으로 형태는 국가연합이지만 내용적으로는 남북 공존과 통합을 지향하는 국가결합으로 남북연합을 파악했다. 다시 말해 남북의 평화공존과 협력의 제도로로서의 남북연합 형성을 통해 우선적으로 느슨한 통일 상태를 유지하면서, 장기적으로 최종적인 통일국가(연방제/단일제)를 추구해 나가는 남북한의 결합방식으로 규정한 것이다. 남북연합의 1차적 목표는 남북한의 평화적 공존과 협력의 제도화로, 연합을 매개로 평화체제의 확립 및 교류협력의 활성화로 공동번영을 추구하는 남북의 연대를 강화하고, 이를 바탕으로 실질적인 통일(통합) 단계로 진입 하자는 것이다.

분단 이후 상이한 이념과 체제로 대립해왔던 남북한의 연합이라는 점에서, 남북연합을 통해 새로운 정체성을 확립해 나가는데 있어 상당한 시간이 필요할 수 있다. 따라서 남북연합이 장기간 지속될

수도 있다. 물론 남북연합체제에서 남북한 주민들의 강한 열망으로 연방 혹은 단일국가로 통일이 급격하게 진행될 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 이런 측면에서 느슨한 통일형태로 남북연합을 안정적으로 운영해 나가는 것이 중요하며, 향후 연방국가 혹은 단일국가 추구 여부는 남북연합 내에서 점진적으로 논의하는 것이 현실적인 방안임을 강조했다.

이를 위해서 남북 양측은 서로를 상호 인정하고 신뢰를 쌓아가면서 체제 및 군비 경쟁 등으로 구성된 분단구조를 해체하고, 평화공존과 협력의 제도로써 남북연합 형성을 위한 협상의 장을 마련해야 한다. 남북한은 현재의 갈등과 대결의 교착상태를 인정하고, 이를 평화 상태로 전환하기 위해 서로를 동등한 대화 주체로 인정하고, 상호 권력과 이익을 공유하는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 남북한이 서로에게 자신의 체제와 이념을 강요하지 말아야 한다. 상대방의 실체를 인정하고 존중한다는 것은 바로 남북한의 현재 체제와 이념을 인정한다는 것을 의미하며, 이를 바탕으로 상호신뢰를 구축해 나가야 한다.

둘째, 이를 바탕으로 남북이 공유해야 할 남북연합 형성의 기본원칙과 방향을 평화공존과 협력의 원칙으로 나누고, 평화공존의 원칙으로 상호존중, 민주주의, 협력안보를, 협력의 원칙으로 생명공동체, 복지와 행복을 제시했다.

남북연합 형성의 기본원칙과 방향을 제시하기에 앞서, 7·4 남북공동성명의 자주, 평화, 민족대단결이라는 3대 통일원칙을 재검토했다. 자주와 민족대단결의 원칙은 민족주의적 관점에서 외세의 간섭을 배제하고 민족공동체의 회복을 추구하겠다는 통일원칙이라고 할 수 있다. 그러나 민족주의를 강조하는 것이 평화공존보다는 오히려 민족 내부 갈등을 격화시킬 가능성이 더욱 크다는 점, 빠르게 다

문화·다민족 사회로 변화하고 있는 남한사회의 상황을 반영하고 있지 못하다는 점 등을 감안해야 한다. 따라서 가능하다면 민족공동체의 개념을 대치할 수 있는 새로운 공동체의 원칙을 모색할 필요가 있다.

이 새로운 남북공동체의 대안으로 생각할 수 있는 것으로 본 연구는 ‘생명공동체’를 제시했다. 남북연합의 구성주체를 인간에서 자연까지 확대한 이 구상은, 기후변화를 비롯한 환경파괴가 우리의 삶에 직접적인 영향을 주고 있는 현실에 적절히 대응할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 이에 본 연구는 한반도의 생명공동체에서 남북한 주민들이 자연과 조화를 이루면서, 구성원 개인들의 복지와 행복을 추구하는 것을 남북연합 구성의 목표로 설정했다. 생명공동체는 민족공동체 개념의 문제를 극복하면서 미래지향적인 새로운 공동체를 구성하는데 기여할 수 있다. 이에 협력의 원칙으로 생명공동체, 복지와 행복을 제시한 것이다.

또한 남북연합의 가장 기본적인 목표는 한반도의 분쟁을 종식하고 평화롭게 공존할 수 있는 제도적 기반을 만드는 것이다. 이 평화공존을 위해 남북이 서로를 독립적인 주권을 가진 국가적 실체로 인정하는 상호존중의 원칙, 남북연합 형성과정에서 내부의 민주주의적 가치가 훼손되어서는 안 되며, 남북연합 거버넌스는 협의주의적 민주주의 원칙이 존중되어야 한다는 민주주의의 원칙, 그리고 한반도 평화를 뒷받침하는 우호적인 지역 안보환경 조성을 위한 협력안보 원칙을 제시했다. 남북연합 형성의 기본원칙과 방향은 협의주의에 기초해 상이한 이념과 체제를 가진 남북한이 최소한 합의할 수 있으며 동시에 미래지향적인 이익을 공유할 수 있는 내용을 담고자 했다.

셋째, 초국가성 강화를 기준으로 남북연합의 형성과 발전과정을

크게 도입단계와 심화단계로 나누고, 각 단계별로 남북연합 형성의 기본원칙을 구체화할 수 있는 제도와 기구 구상의 포괄적 원칙을 제시했다.

협업주의에 기초한 남북연합 구상은 남북이 서로를 등등한 대화 주체로 여기고, 평화공존을 위해 상호 권력과 이익을 공유하는 방안을 모색하는 과정이다. 현재의 분단구조와 대내외 환경을 고려하고, 남북이 함께 만드는 평화와 연합을 전제할 때, 남북연합의 제도와 기구는 포괄적인 형태로 제시될 필요가 있다. 즉 정교하게 설계하고 구체적인 내용을 담기보다는 남북이 합의할 수 있는 공간을 확보하고 장기적 관점에서 합의를 도출할 수 있도록 점진적이고 단계적으로 접근하는 것이 필요하다.

이전의 남북연합에 대한 기능주의적 접근과 달리 본 연구는 경제, 군사, 외교, 사회, 문화, 치안 등 전 분야의 동시적이고 점진적인 협력강화 추진을 목표로 삼았다. 이에 도입단계부터 연합제도의 완성을 추진하기 보다는 느슨하고 점진적인 접근방법을 채택하여 사실상의 남북연합을 가능하게 하는 환경 조성을 목표로 한다. 이를 위해 남북 간 각급 회의 체계의 정례화를 추진하며, 남북 간 대화와 협력을 상시화 할 수 있는 실천 기구의 구성방안을 구체화하는 것이 필요하다.

남북연합의 도입과 심화단계의 구분은 연합의 초국가적 성격의 법적·제도적 기반이 정착되는가의 여부로 나눌 수 있을 것이다. 남북연합이 심화단계에 도달하면, 이는 곧 실질적인 통일(통합) 이행이 시작되는 것이다. 심화단계에서 남북연합은 초국가적 성격을 갖는 기구들이 정착되며, 이 초국가적 조직체에서 남북 간의 이해관계를 논의하고 문제를 해결하며 통합을 추진하게 될 것이다. 이 초국가기구들은 한반도 전체 구성원의 공동선을 추구하는 것을 목표로

하며, 남북연합의 통합을 심화시키는 기능을 수행한다. 이 심화단계에서 남북연합의 3대 과제는 전국 총선거를 통한 남북의회 구성, 남북연합 헌법의 제정, 그리고 남북연합의 자체 재정권 확보이다. 이 남북연합이 성공적으로 운영되기 위해서는 정부뿐만 아니라 다양한 사회적 행위자들의 참여를 허용하는 다층적 거버넌스 및 시민 참여 거버넌스에 대한 고려도 필요하다. 또한 주변국 정부 및 언론, 시민사회 등 국제 행위자들의 참여 또한 허용할 필요가 있다. 한편, 남북연합을 통한 남북한의 평화공존과 한반도의 평화는 주변국과의 지지와 협조가 뒷받침되어야 한다. 따라서 남북연합이 동북아시아의 지역협력을 강화하고 다자안보협력체를 실현하여 동북아 전체의 군사적 긴장을 완화시키는 데 기여할 수 있도록 구상해야 한다.

넷째, 향후 예상되는 남북연합 추진경로를 비핵화 및 평화체제 구축과 행위주체들의 전략적 선택이라는 두 변수를 중심으로, ‘연계형 1: 평화 프로세스 주도’, ‘연계형 2: 남북관계 주도’, ‘비연계형 1: 남북관계 선행’, ‘비연계형 2: 평화체제 선행’ 등 4가지로 유형화했다.

연계형은 남북연합의 추진과정이 비핵화 및 한반도 평화체제의 진전과 유기적 관계를 맺어가며 추진되는 경로이다. 이 연계형에서 남북관계가 어떤 역할을 하는가에 따라 다시 두 가지 유형으로 구분했는데, 첫 번째, ‘연계형 1: 평화 프로세스 주도’는 비핵화 및 한반도 평화 프로세스의 진전이 남북연합 추진을 촉진하는 경우이다. 두 번째, ‘연계형 2: 남북관계 주도’는 비핵화 및 평화 프로세스의 진전 속도가 낮은 상황에서 남북관계 발전이 주도하여 한반도 평화 프로세스를 촉진하면서 남북연합을 향해 나아가는 경우이다.

이와 달리 비연계형은 남북연합이 한반도 평화 프로세스와 상호연관성이 다소 결여된 상황으로, 비핵화 및 평화체제로의 진행이 장기간 교착된 상황을 가정한다. 이러한 비연계형도 마찬가지로 두 가

지 유형으로 나누었는데, 첫 번째, ‘비연계형 1: 남북관계 선행’은 남북관계가 선행적으로 발전하여 남북연합이 실현된 이후, 본격적으로 비핵화와 평화체제 구축을 진행하는 경로이다. 두 번째, ‘비연계형 2: 평화체제 선행’은 남북관계 진전이 없는 상황에서 북미 주도로 비핵화 및 한반도 평화 프로세스가 진행되는 경우이다. 이 경로는 북미관계가 주요 동력으로 작용함에 따라 남북관계 진전과 남북연합 추진이 보장되지 않는 상황이다.

4가지 경로의 실현 가능성을 평가해 보면, ‘연계형 2: 남북관계 주도’가 가능성이 가장 높고, 그 다음으로 ‘연계형 1: 평화 프로세스 주도’를 들 수 있다. ‘비연계형 1: 남북관계 선행’은 매우 예외적 상황에서 출현할 가능성이 있으며, ‘비연계형 2: 평화체제 선행’은 북미관계가 주도한다는 점, 체제보장이라는 목표를 달성한 북한이 남북연합 추진에 동의할지 불투명하기 때문에 이러한 상황이 남북연합으로 이어질 것이라는 보장이 없는 경우라 할 수 있다.

다섯째, 다양한 추진경로 및 남북연합 협상에서 예상되는 주요 쟁점을 고려하면서, 도입단계의 남북연합 진입에 초점을 맞추어 남북연합 추진을 위한 협상 단계를 남북연합 논의를 위한 환경조성, 남북연합 방안에 대한 공감대 형성, 남북연합 내용 협의, 남북연합 방안 합의 및 실시, 남북연합 발전 등 5가지 단계로 나누어 각 단계별 추진전략을 제시했다.

분석의 초점은 남북연합 관련 논의 개시, 합의, 실시 단계에 맞추었고, 각 단계별로 제기될 수 있는 문제와 쟁점, 그리고 그에 대한 대응 방안을 제시했다. 특히 ‘연계형 1: 평화 프로세스 주도’, ‘연계형 2: 남북관계 주도’ 중심으로 검토했고, 필요에 따라 ‘비연계형 1: 남북관계 선행’ 경로도 같이 논의했다. 남북연합의 추진은 어느 일방의 결정에 의해서 가능한 것이 아니라 남북의 합의과정이 필요하

다. 앞서 제시한 4가지 추진경로 가운데 어떤 경로이든 남북연합을 추진할 수 있는 길이 열린다고 하더라도, 남북연합에 대한 남북의 입장 차이가 해결되지 못하면 그 추진이 어려워진다. 남북연합은 객관적으로 결정되어 있는 제도가 아니라 변화하는 상황 속에서 남북한이 어떻게 합의하는가에 따라 구체적 모습이 결정되는 것이다. 이에 본 연구는 어떤 경로로 남북연합을 추진하는가와 관계없이 일관되게 견지해야 할 남북연합 추진전략의 핵심 방향으로 (1) 남북연합의 제도적 안정성 강화, (2) 협의주의적 원칙에 따른 남북연합 기구 구성 및 운영, (3) 남북협력의 자율성 강화를 제시했다.

첫째, 남북연합의 제도적 안정성 강화는 북한의 남북연합에 대한 의구심을 해소하고 평화공존과 협력의 제도화를 위해 중요하다. 만약 남한이 남북연합의 과도적 성격이나 통일국가 건설이라는 목표를 계속 유지한다면, 북한의 남북연합에 대한 의구심을 해소하기 어렵다. 또한 남북연합이 제도적 안정성을 확보하지 못하면 남북관계 발전에 대한 예측 가능성이 낮아지고 불필요한 갈등을 유발할 수 있다. 둘째, 첫 번째와 연관된 문제로 협의주의의 기본원칙에 입각해 남북연합 기구를 구성하고 운영해야 한다. 셋째, 한반도 문제와 관련해 남북협력의 자율성을 높여가야 한다. 남북연합을 추진해가는데 있어 국제사회의 지지와 협력도 중요하지만 남북한의 결단과 주도가 우선되어야 한다. 이 과정에서 상대적으로 국력이 앞선 남한이 선제적 협력과 포용을 추진할 필요가 있다. 기존의 통일방안이나 남북 합의사항, 남한의 단기적 이익 등에 연연하지 않고 현재의 시점에서 서로 합의하고 지킬 수 있는 분야 및 내용부터 시작한 합의와 그 이행을 통해 상호 신뢰를 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

본 연구는 한반도에서의 갈등과 대립을 평화 상태로 전환하여 이를 관리하고, 장기적으로는 서로 다른 체제의 남북한을 통합하는 데

있어, 상호 인정을 기반으로 한 평화와 협력을 지지하는 제도적 고안과 그 이행 과정을 통해서만 가능하다는 입장을 바탕으로 진행했다. 그리고 협의주의에 기초한 남북연합을 구상하고 추진방안을 모색하는 데 있어, 남북연합을 정적이고 완성된 이상적 체제로 보지 않고 실용적이고 현실적인 공존과 협력의 안정적 틀을 만드는 정치과정의 산물이면서 동시에 그런 의지의 결집체로 보고자 했다.

분단 이후 지금까지 남북한은 갈등과 대립을 통한 적대적 공존, 불안정한 평화 상태를 유지하는 데 많은 유무형의 비용을 지불해 왔다. 만약 남북한이 적대나 협력도 아닌 중립적인 관계를 유지할 수 있다면, 분리된 채 현 상태를 유지하는 것도 생각해 볼 수 있다. 그러나 남북한이 통일을 포기하지 않는 이상, 전쟁의 위협과 공포가 지속되는 적대적 공존을 평화공존으로 전환하는 것은 국가의 최우선적인 과제일 수밖에 없다.²³⁷⁾ 이에 문재인 대통령도 지난 8월 광복 75주년 경축사에서 “남과 북이 생명과 안전의 공동체”임을 강조하고, “진정한 광복은 평화롭고 안전한 통일 한반도에서 한 사람 한 사람의 꿈과 삶이 보장되는 것”이라고 지적한 바 있다.²³⁸⁾ 결국 문재인 대통령이 강조한 ‘진정한 광복’으로 가기 위해서는 지금부터 본격적으로 남북연합 및 통일방안 논의의 재검토 및 보완작업이 진행되어야 한다.

그런데 이와 관련해 본 연구가 제시한 협의주의에 기초한 남북연합 구상은 민족공동체통일방안과 다른 내용이 있으며, 대단히 논쟁적이고 정치적인 논란의 소지도 있다. 이에 본 연구는 앞서 남북연

237) 이무철, “‘진정한 광복’을 향한 남북연합 논의의 필요성,” (통일연구원 Online Series CO 20-20, 2020.8.21.), p. 2., <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/52658e4c-3c32-410b-9785-81417b3200a2>> (검색일: 2020.9.1.).

238) 청와대, “제75주년 광복절 경축사,” 2020.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/9032>> (검색일: 2020.8.18.).

합을 중심으로 한 통일방안의 재검토 작업의 필요성을 강조했는데, 이를 위해서는 본 연구의 주장은 물론이고 정부의 통일방안을 비롯해 다양한 논의와 주장 등을 포괄하여 통일방안의 전면적인 재검토 작업을 본격적으로 진행할 필요가 있다. 그런데 이러한 통일방안 재검토 작업의 소모적인 이념적, 정치적 논란을 최소화하기 위해서는 정부와 학계, 정치계를 비롯한 모든 시민사회단체가 참여하는 공론의 장을 마련하고, 여기서 치열하면서도 생산적인 논쟁과 협의 과정을 거쳐야 한다.²³⁹⁾ 역대 정부가 민족공동체통일방안을 계승해 왔던 것은 이 통일방안이 당시 여야 정치권은 물론이고 보수 및 진보단체를 포함한 시민사회, 경제계 등 각계각층의 의견수렴을 통해 만들어졌고 이를 국회가 인정했기 때문이다.²⁴⁰⁾

남북연합 중심의 통일방안의 재검토 작업에서 협의주의에 기초한 남북연합 논의와 구상의 의미와 내용을 충분히 공유한다면, 여러 가지 논란과 쟁점은 충분히 극복할 수 있을 것이다. 이 과정을 거쳐 남북연합 중심으로 통일방안을 재구성한다면, 정부는 남북연합을 통한 남북한의 평화적 공존과 협력, 나아가 통합을 추구할 수 있는 강력한 동력을 확보할 수 있을 것이다. 현재 남북관계를 비롯한 한반도 상황이 정체국면에서 벗어나지 못하고 있지만, 위기를 기회로 삼아 평화공존과 협력의 제도화로서 남북연합을 구상하는 작업은 현재의 문제해결뿐만 아니라 미래를 대비하는 작업이라 할 수 있다.

본 연구가 제시한 협의주의에 기초한 남북연합 구상의 주요 내용은 남북이 상호 합의할 수 있는 공간을 확보하기 위해 단계적이고

239) 현재 문재인 정부에서 추진하는 ‘통일국민협약’을 마련하는 과정에서 남북연합을 중심으로 한 통일방안 논의를 할 수도 있다. 그런데 통일방안 논의가 다른 남북관계 관련 사회적 이슈들에 비해 많은 시간과 비용이 들 수 있다는 점에서 별도의 ‘공론의 장’을 마련해 추진하는 방안도 고려할 필요가 있다.

240) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 320.

포괄적 접근을 통한 기본원칙과 방향 제시, 그리고 이를 바탕으로 한 제도와 기구 구상 및 추진전략 등이다. 남북연합을 정교하게 설계하고 구체적인 내용을 담아내는 것은 향후 협의주의에 기초해 남북한이 상호 인정 및 신뢰를 바탕으로 함께 해야 하는 작업이라 할 수 있다. 협의주의에 기초한 남북연합을 구상하고 추진방안을 모색한 본 연구는 미래지향적 통일방안 구상 및 정책 추진의 이론적·정책적 토대를 제공한 것에 의의를 두며, 향후 협의주의에 기초한 남북연합 논의와 구상에 대한 활발한 토론과 보완작업이 진행되기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 공보처. 『통일로 가는 길: 민족공동체 통일방안 해설』. 서울: 공보처, 1994.
- 구갑우 외. 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구 (EU: 유럽연합의 제도적 장치를 중심으로)』. 통일부 정책연구용역보고서, 2019.
- 국토통일원. 『한민족공동체통일방안: 기본 해설자료』. 서울: 국토통일원, 1989.
- _____. 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책적 과제』. 서울: 국토통일원, 1990.
- 김국신. 『남북연합 형성 및 운영방안 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김근식·김연철·김갑식·정영철. 『통일·남북관계 사전』. 서울: 통일교육원, 2004.
- 김병로. 『다시 통일을 꿈꾸다: 한반도 미래전략과 ‘평화연합’ 구상』. 서울: 모시는 사람들, 2017.
- 김영찬·김범환·홍석기·박현석. 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 통화·금융·재정 분야』. 중장기통상전략연구 16-2. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 김은진. 『남북 연합연방제 통일론』. 서울: 리아트코리아, 2015.
- 김일기 외. 『다양한 스펙트럼의 국가연합·연방 등 사례를 통한 남북한 통일과정 정책방향에 관한 연구』. 통일부 정책연구용역보고서, 2019.
- 민족통일연구원. 『남북연합을 위한 기본방안』. 서울: 민족통일연구원, 1993.

- _____. 『민족공동체통일방안의 이론체계와 실천방향』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박영호·김학성·손기웅·이교덕·전현준. 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박정원. 『남북기본협정 체결의 법적 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 박주화·윤혜령 편집. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 남북관계』. 서울: 통일연구원, 2018.
- _____. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집: 평화·비핵화』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 박종철·허문영·김보근. 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박종철 외. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 백낙청. 『어디가 중도며 어째서 변혁인가』. 파주: 창비, 2009.
- 배정호·박영호·여인곤·최춘흠. 『한반도 평화·번영을 위한 외교안보 정책 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 분리통합연구회 편. 『분단-통일에서 분리-통합으로』. 서울: 사회평론, 2014.
- 서보혁·구갑우·이혜정·이희옥·신대진·정육식. 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 신정현·김영운·김현·정성장. 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』. 파주: 한울아카데미, 2004.
- 아렌드 레이프하트 지음. 김석동 옮김. 『민주주의의 유형: 다수결 민주주의와 합의 민주주의 간의 정부 형태와 성과 비교』. 서울: 성균관대학교출판부, 2016.
- 아태평화재단. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 파주: 한울, 1995.

- 양현모·이준호. 『남북연합의 정부·행정체계 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이무철·이상신·윤철기·신대진 외. 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이상신·민태은·윤광일·구본상·Peter Gries. 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이상우. 『함께 사는 통일』. 서울: 나남, 1995.
- 이인배. 『동북아평화공동체: 협력안보의 모색』. 파주: 한국학술정보, 2005.
- 이재승·김유정·오창룡·김새미. 『지역협력의 조건: 초기 유럽통합의 재고찰과 동북아시아에의 함의』. 세종: 대외경제정책연구소, 2015.
- 이종원·윤성원·황기식. 『EU28 유럽통합의 이해』. 서울: 해남, 2014.
- 임동원. 『피스메이커-개정증보판-』. 파주: 창비, 2015.
- 임성학·서창록·민병학·전재성. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 장 석. 『김정일 장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 조성렬. 『한반도 평화체제』. 서울: 푸른나무, 2007.
- 조한범·이우태. 『통일국민협약 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 최양근. 『한반도형 남북연합과 단계적 연방국가 건설』. 서울: 선인, 2017.
- 통일교육원. 『2020 통일문제 이해』. 서울: 통일교육원, 2019.
- 통일원. 『한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』. 서울: 통일원, 1990.
- _____. 『한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색』. 서울: 통일원, 1991.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.

- Allport, Gordon W., *The Nature of Prejudice*, Reading: Addison-Wesley, 1954.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso, 1991[1983].
- Bolton, John, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, New York: Simon & Schuster, 2020.
- Caluwaerts, Didier and Min Reuchamps, *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium*, London: Routledge, 2018.
- Fontaine, Pascal, *Europe in 12 lessons*, Brussels: European Commission, 2017.
- Kenealy, Daniel, John Peterson, and Richard Corbett, *The European Union: How Does It Work?*, Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Kupchan, Charles A., *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2012.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edition, New Haven: Yale University Press, 2012.
- Tonge, Jonathan, *Comparative Peace Processes*, Cambridge: Polity Press, 2014.
- Yakinthou, Christalla, *Political Settlements in Divided Societies: Consociationalism and Cyprus*, U.K.: Palgrave Macmillan, 2009.

2. 논문

- 김근식. “남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가.” 『북한연구학회보』. 제10권 2호, 2006.
- 김명식. “행복추구권에 대한 헌법개정 논의.” 『홍익법학』. 제18권 1호, 2017.
- 김성한. “통일 후 동북아 외교안보 환경과 한국외교의 과제.” 『국제관계연구』. 제22권 1호, 2017.
- 김연철. “대북정책과 통일정책의 상관성: ‘과정으로서의 통일’과 ‘결과로서의 통일’의 관계.” 『북한연구학회보』. 제15권 1호, 2011.
- 김준석. “국가연합의 역사적 재조명: 미국, 독일, 네덜란드 그리고 유럽연합.” 『국제정치논총』. 제49집 1호, 2008.
- 김홍중. “지역경제협력으로 본 동아시아 지역주의의 현황과 전망.” 『JPI 정책포럼』. 제21호, 2015.
- 문지영. “자유민주적 기본질서와 한국의 헌법 이념: 헌법 전문 개정의 쟁점을 중심으로.” 『인간·환경·미래』. 제23호, 2019.
- 박금혜. “연합제 통일방안과 한반도 평화: 평화공존과 지구화 추세에의 적실성을 중심으로.” 『평화학논총』. 제7권 1호, 2017.
- 박민철. “연합제 통일방안에 대한 인문적 성찰과 통일론의 방향성.” 『통일인문학』. 제61집, 2015.
- 박선원. “남북한 통일방안의 수렴 추이: 단일정치권력으로의 통합에서 평화공존으로.” 『통일연구』. 제6권 2호, 2002.
- 박신의. “남북과 북한, 통일의 문화적 조건: 세계화 시대의 새로운 문화공동체 형성을 중심으로.” 『국학연구』. 제10권, 2007.
- 박용현. “남북기본합의서에 관한 법적 재조명.” 『한국동북아논총』. 제18집, 2001.
- 박인수. “유럽연합의 권한배분과 행사원칙.” 『유럽헌법연구』. 제11호, 2012.

- 박정원. “한반도 통일의 국제법적 함의: 자결권의 민주주의적 성격에 착안하여.” 『한양법학』. 제30권 4호, 2019.
- 박제훈. “동북아 지역통합모델과 통일방안.” 『비교경제연구』. 제15권 제1호, 2008.
- 박종철. “협업하는 통일준비, 함께 여는 통일시대: 복합적인 국제협력 거버넌스 구축해야.” 『통일한국』. 통권374호, 2015.
- 박형준. “감염병 공동대응을 위한 남북 보건의료협력.” 『Journal of North Korea Studies』. vol. 6, no. 1. 2020.
- 백낙청. “‘핵심현장’에서 현대아시아사상의 탐구로.” 『창작과 비평』. 제41권, 2013.
- 서보혁. “다자안보협력의 제도화경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구.” 『국제정치논총』. 제49집 2호, 2009.
- 서창록. “한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀.” 『한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 신동민. “유럽안보협력기구(OSCE) 협의 메커니즘 검토: 동북아다자안보협력 추진에의 함의.” 『통합유럽연구』. 제9권 1집, 2018.
- 신범식. “다자 안보협력 체제의 이해.” 『국제관계연구』. 제15권 1호, 2010.
- 심성은. “유럽시민발의와 유럽연합 참여민주주의.” 『통합유럽연구』. 제6권 제2집, 2015.
- 오창룡. “2체제연합(bilateral confederation)의 가능성과 한계: 벨기에 연합주의와 한국 통일방안을 중심으로.” 『EU학연구』. 제24권 1호, 2019.
- 우덕찬. “키프로스 문제의 역사적 배경과 경과.” 『중앙아시아연구』. 제8권, 2003.
- 우성대. “낮은 단계 연방제와 연합의 구체화 방안: 개념적 의미 분석을 중심으로.” 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의 발표논문, 2005.

- 우평균. “헬싱키 프로세스 구축과정과 한반도 및 동북아 다자협력 구상에의 함의.” 『세계지역연구논총』. 제37집 2호, 2019.
- 윤혜진. “생명 공동체에 대한 개념적 분석.” 『철학탐구』. 제28집, 2010.
- 이남주. “「민족공동체통일방안」의 발전적 계승.” 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』. 통일부·통일연구원 주최 한민족공동체통일방안 30주년 기념 학술대회 자료집, 2019.
- _____. “동북아 평화체제와 다자안보협력: 필요성, 가능성, 그리고 발전경로.” 『동북아연구』. 제27권 제2호, 2012.
- 이도형. “생태윤리의 수용과 행정학적 함의: Aldo Leopold의 생애와 대지윤리를 중심으로.” 『정부학연구』. 제20권 2호, 2014.
- 이동기. “국가연합과 평화체제-분단 독일의 국가연합안 개관.” 『시민과 세계』. 통권27호, 2015.
- 이수석. “한국의 연합제 통일방안에 대한 연구.” 『국제정치연구』. 제10집 2호, 2007.
- 이수훈·박병인. “동북아 안보질서의 변화와 북한의 인식.” 『한국동북아논총』. 제58호, 2011.
- 이승주. “아시아 패러독스(Asia Paradox)를 넘어서: 경제적 상호의존과 제도화의 관계에 대한 비판적 검토.” 『한국정치외교사논총』. 제36집 2호, 2015.
- 이옥연. “연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의.” 『한국정치연구』. 제24집 제1호, 2015.
- 이우영. “사회문화공동체의 개념.” 통일연구원 편. 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 이재승. “행복추구권의 기원과 본질.” 『민주법학』. 통권38호, 2008.
- 이흥구. “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향.” 국토통일원. 『한민족공동체통일방안의 이론적 기조와 정책방향』. 서울: 국토통일원, 1990.

- 임낙평. “남·북한 생명공동체 건설을 위한 과제.” 『햇볕정책 평가와 과제, 중장기 비전』. 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의 발표논문. 2001.11.9.~10.
- 장용석. “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향.” 『통일문제연구』. 제22권 1호, 2010.
- 정남모. “벨기에의 지역분열과 정치·경제적 갈등에 대한 연구.” 『국제지역학논총』. 제3권 1호, 2010.
- 정성장. “남북연합의 제도적 장치 및 운영 방안.” 신정현·김영윤·김현·정성장. 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』. 파주: 한올아카데미, 2004.
- 정성철. “아시아 패러독스? 동아시아 경제협력과 안보갈등.” 『세계정치』. 제21권, 2014.
- 정영훈. “남북한 노동시장통합에 관한 헌법적 검토.” 『통일과 노동시장통합』. 헌법재판연구원 통일학술대회, 2017.6.9.
- 정재요. “평화이론과 헌법 - 헌법재판소 판례에 나타난 평화의 비판적 분석-.” 『정치정보연구』. 제20권 1호, 2017.
- 제성호. “자주통일과 ‘한국 주도’의 법적 논리: 주로 급변통일의 경우를 상정하여.” 『전략연구』. 통권70호, 2016.
- 조남훈. “한반도 통일 시 발생할 불안정성 진단과 한국이 취해야 할 대외정책 방향.” 『전략연구』. 통권65호, 2015.
- 조 민. “한반도 평화체제와 남북한 통일방안.” 『평화학연구』. 제7권 3호, 2006.
- 최 강. “통일추구과정에서의 주요 외교·안보·국방분야 도전들.” 한국전략문제연구소 편. 『KRIS 창립 기념논문집』. 서울: 한국전략문제연구소, 2017.
- 최완규. “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『북한연구학회보』. 제6권 1호, 2002.
- 최은미. “박근혜 정부의 동북아평화협력구상은 왜 사라졌을까?: 동북아

- 다자협력을 위한 (신)기능주의적 접근의 도전과 한계.” 『국가 전략』. 제26권 3호, 2020.
- 최장집. “해방 60년’에 대한 하나의 해석-민주주의자의 퍼스펙티브에서.” 『다시 대한민국을 묻는다』. 참여사회연구소 주최 해방 60주년 기념 심포지엄, 2005.10.21.
- 최천운·문경연. “통일 거버넌스 구축 방향 연구: 정부의 역할에 대한 메타 거버넌스적 함의.” 『문화와 정치』. 제5권 제1호, 2018.
- 추병완. “편견이론에 근거한 반편견 교수 전략.” 『교육과정연구』. 제15권 1호, 2012.
- 한귀현. “지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구.” 『공법학연구』. 제13권 제3호, 2012.
- 홍기준. “벨기에의 정치통합: 협의적 연방주의 사례 연구.” 『유럽연구』. 제23호, 2006.
- 홍석훈·나용우. “한반도 평화변영을 위한 새로운 로컬 거버넌스의 모색: 남북 교류협력에 있어 지방자치단체의 역할을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제36집 1호, 2018.
- 홍완식. “헌법재판소의 결정을 통해 본 입법의 원칙.” 『헌법학연구』. 제15권 제4호, 2009.
- Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan. “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China.” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 5, September/October 2019.
- Etzold, Tobias. “The Case of the Nordic Councils: Mapping Multilateralism in Transition.” Research Report. New York: International Peace Institute, 2013.
- Galtung, Johan. “Peace.” In *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 11, edited by David L. Sills. New

- York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
- Harvey, Andrew S.. “Amalgamated Security Community.” Ph.D. dissertation, University of Kansas, 2011.
- Linz, Juan J. and Alfred C. Stepan. “Toward Consolidated Democracies.” *Journal of Democracy*. vol. 7, no. 2, 1996.
- Risse, Thomas and Stephen C. Ropp. “International Human Rights Norms and Domestic Change: Conclusion.” In *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. edited by Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink. New York, N.Y.: Cambridge University Press, 1999.
- Salanmey, Imad. “Failing Consociationalism in Lebanon and Integrative Options.” *International Journal of Peace Studies*. vol. 14, no. 2, 2009.
- Schneckener, Ulrich. “Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation.” *Journal of Peace Research*. vol. 39, no. 2, 2002.
- Sweet, Alec Stone and Wayne Sandholt. “European Integration and Supranational Governance.” *Journal of European Public Policy*. vol. 4, no. 3, 1997.

3. 기타 자료

『로동신문』, 『노컷뉴스』, 『동아일보』, 『자주시보』.
『조선중앙통신』, 『중앙일보』, 『프레시안』, 『한겨레』.

법제처 국가법령정보센터 <<https://www.law.go.kr/>>.
자주통일연구소 <<https://fromfront.tistory.com/>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr/>>.

통일부 <<https://www.unikorea.go.kr/>>.

통일연구원 <<https://www.kinu.or.kr/>>.

행정안전부 대통령기록관 <<https://www.pa.go.kr/>>.

Office of the High Commissioner for Human Rights

<<https://www.ohchr.org/>>.

Re-Bel initiative <<https://rethinkingbelgium.eu/>>.

The European External Action Service(EEAS)

<<https://eeas.europa.eu/>>.

Ulster University International Conflict Research Institute(INCORE)

<<http://www.incore.ulst.ac.uk/>>.

U.S. Department of State <<https://www.state.gov/>>.

「대한민국헌법」 전문, 제1장 제3조, 제1장 제4조, 제2장 제10조.

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)(1966.12.16.)」. 제1조 제1항.

7·4 남북공동성명(1972.7.4.).

민족자존과 통일변영을 위한 ‘7·7 특별선언’(1988.7.7.).

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

6·15 남북공동선언(2000.6.15.).

제4차 6자회담 공동성명(9·19 합의)(2005.9.19.).

남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언(2007.10.4.).

박영호. “동북아평화공동체 건설과 한반도 평화정착.” 통일연구원
Online Series PA 05-05. 2005.10.

이무철. “진정한 광복’을 향한 남북연합 논의의 필요성.” 통일연구원
Online Series CO 20-20. 2020.8.21.

자주통일연구소. “연합연방제 실현을 위한 민족통일기구 수립.” 『분석
과 전망』. 2018.7.30.

European Union. “Common Foreign and Security Policy (CFSP).”

Johnson, Laurie Shepherd. “The Practice of Integrated Education
in Northern Ireland: The Teachers’ Perspective.” Research
Report. 2001.

Loughlin, John. “Federalism, Federations and Confederations:
Towards Hybridity.” In *(Con)federalism: Cure or Curse?*.
eds. Kris Deschouwer & Johanne Poirier. Re-Bel e-book
18. July 2015.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2018년도 연구보고서

<연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우택 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경욱 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변경과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

<정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북 교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북 교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

<연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은외 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

<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.

KINU Insight

- | | | |
|---------|---|-------|
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |
| 2019-01 | 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |
| 2019-02 | 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 | 정은미 |
| 2019-03 | 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 | 김주리 |
| 2019-04 | '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 | 이지순 |
| 2019-05 | 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 | 이재영 |
| 2019-06 | 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 | 서보혁 |
| 2019-07 | 신한반도 체제 구상의 이해 | 조한범 |
| 2019-08 | 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 | 김갑식 외 |
| 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 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책 | 김유철 |
| 2020-04 | 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 | 최지영 |

북한인권백서

- | | |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2018 | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 한동호 외 24,000원 |
| 북한인권백서 2019 | 김수경 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2019 | 김수경 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2020 | 이규창 외 21,500원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2020 | 이규창 외 27,000원 |

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령	53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외	
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.	
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외	
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외	
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외	

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: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



남북연합 구상과 추진방안