Institute For National Security Strategy
www.inss.re.kr

JUNE 2024.
No. 273

INSS 전략보고

북한의 통일노선 전환 이후 대한민국 신통일담론의 모색

성기영 수석연구위원
sungk@inss.re.kr

I. 문제 제기
II. 북한의 통일노선 전환 평가와 통일논의에 대한 함의
III. 신통일담론의 필요성과 핵심 요소
IV. 정책적 고려사항

국가안보전략연구원

JUNE 2024.
No. 273

CONTENTS

북한의 통일노선 전환 이후 대한민국 신통일담론의 모색

Ⅰ. 문제제기

Ⅱ. 북한의 통일노선 전환 평가와 통일논의에 대한 함의

1. 북한의 통일노선 전환에 대한 해석
2. 통일논의에 대한 함의

Ⅲ. 신통일담론의 필요성과 핵심 요소

1. 신통일담론의 필요성
2. 신통일담론 수립 방향 및 핵심 요소

Ⅳ. 정책적 고려사항

북한의 통일노선 전환 이후 대한민국 신통일담론의 모색

저자 | 성기영

국문 초록

북한은 노동당 제8기 제9차 전원회의(2023년 12월)와 제14기 제10차 최고인민회의 김정은 연설을 통해 김일성 · 김정일 집권 기간 유지해왔던 통일노선의 전면 철폐를 선언했다. 남북 분단과 북한 정권 수립 80주년을 앞두고 김일성 · 김정일 시대를 지배했던 반세기의 통일노선을 청산하고 김정은 시대 대남전략의 청사진을 공표한 것이다. 북한의 통일노선 전환에 따라 분단 이후 최초의 남북대화였던 1971년 이산가족 적십자회담 이후 수많은 남북대화를 통해 도출했던 남북 합의문의 근간을 훼손할 가능성이 커지고 있다. 또한 북한의 이번 조치는 남북 간 대화와 협상의 결과물에 포함된 '평화통일' 조항의 정책적 유효성마저 부인하는 결과를 초래할 것으로 전망된다. 따라서 북한의 통일노선 전환에 대한 대응조치의 일환으로 기존 통일담론의 효용성과 지속가능성에 대한 성찰적 검토가 불가피하다. 신통일담론은 균형적, 현실적, 탄력적 담론을 지향해야 한다. 또한, 자유민주적 기본질서에 입각한 통일정책 추진, 민족동질성 회복과 단일 국가 지향 재확인, 통일회의론과 통일만능론을 극복하는 통일준비론을 핵심요소로 해야할 것이다.

주제어: 북한 통일노선, 평화통일, 신통일담론, 통일준비론

Ⅰ 문제제기

▪ 북한은 노동당 제8기 제9차 전원회의(2023년 12월)[1]와 김정은의 제14기 제10차 최고인민회의 연설[2]을 통해 김일성 · 김정일 집권 기간 유지해왔던 통일노선의 전면 철폐를 선언

- 북한은 자신들의 기존 통일노선을 '1민족, 1국가, 2제도' 방식으로 정의하고, 남한 당국이 북한 정권 붕괴를 목표로 "흡수통일과 체제통일을 추구해왔다"는 이유로 향후 남한과의 통일 논의 자체를 거부
- 김정은은 '통일', '화해', '동족' 등의 개념 자체를 완전히 제거하겠다고 선언하며, 헌법 개정을 통해 영토 · 영해 · 영공을 확정하고 '북반부'와 '자주, 평화, 민족대단결' 등 통일 관련 표현도 삭제할 것을 지시

▪ 북한의 통일노선 전환은 김일성·김정일 시대 유지해왔던 '평화통일' 구호와 명분마저 폐기함으로써 '유사시' 무력통일 노선을 선포한 것이며, 향후 이를 제도화하기 위한 실행계획까지 예고한 '현재 및 미래형' 의제라는 점에 주목할 필요

- 김정은은 전원회의 연설에서 '남북한 2개 국가론'을 강조하면서도 "남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변 준비에 계속 박차를 가해 나가겠다"고 선언하며 무력에 의한 통일 추진 의지를 시사
  ※ 김정은은 2024년 2월 국방성 방문 연설을 통해 "유사시 남한 영토를 점령, 평정하는 것을 국시로 결정했다"고 강조[3]
- 최고인민회의 연설에서는 ① 영토 · 영해 · 영공 등 주권 행사 영역 규정 ② 전쟁 발발시 남한의 북한 편입 문제 반영 ③ 적대국 관계 명시 ④ '북반부' 등 표현 삭제를 위해 헌법 개정 필요성 강조
- 제14기 최고인민회의 대의원 임기 만료에도 불구하고 15기 대의원 선거 일정이 지연되고 있는 것은 통일조항 삭제 및 수정 등 김정은 지시 이행을 위한 작업의 중대성을 예고
  ※ 2024년 하반기에 15기 대의원 선거, 당 중앙위원회 전원회의, 15기 1차 최고인민회의 등이 잇따라 치러지면서 통일노선 전환 선언의 배경과 의도가 더욱 분명해질 전망

1 『노동신문』, 2023년 12월 31일.

2 『노동신문』, 2024년 1월 16일.

3 『노동신문』, 2024년 2월 9일.

■ 북한의 통일노선 전환에 따라 윤석열 정부가 추진 중인 신통일미래구상 수립과 민족공동체통일방안 수정 · 보완 작업에도 직간접적 영향이 불가피

- 신통일미래구상이 표방하고 있는 '통일지향적 공존관계'는 북한의 거부에 직면할 가능성이 높으며, 민족공동체통일방안 역시 북한이 평화통일 목표 자체를 부인하고 있는 상황에서 업그레이드 작업의 동력이 약화될 가능성
- 윤석열 정부 출범과 함께 진행중인 신통일미래구상 수립과 민족공동체통일방안 수정, 보완 작업에 북한의 통일노선 전환과 헌법 개정 움직임 이후 정세 변화를 어떻게 반영할 것이냐가 중요한 과제로 대두
- 북한의 통일노선 전환과 헌법 개정 결과 예상되는 '2개 국가' 담론 주장이 우리 사회 통일 인식의 기반을 허물고 남북 간의 정치군사적 갈등을 부추길 것에 대비하는 작업도 필요
- 북한의 통일노선 전환을 대남전략과 전술 변화 차원을 뛰어넘는 남북관계의 패러다임 전환으로 인식하는 것이 중요하며, 대한민국 역시 통일정책이나 통일방안을 뛰어넘는 새로운 통일담론의 모색이 필요한 상황에 직면

Ⅱ 북한의 통일노선 전환 평가와 통일논의에 대한 함의

1. 북한의 통일노선 전환에 대한 해석[4]

▪ 남북 분단과 북한 정권 수립 80주년을 앞두고 김일성 · 김정일 시대를 지배했던 반세기의 통일노선을 전면 청산하고 김정은 시대 대남전략의 청사진을 공표

- 북한의 통일노선 전환은 대남정책 측면에 국한하지 않고 김정은 시대의 국가운영 전략과 포괄적으로 연계된 '그랜드 디자인' 속에서 도출
- 냉전 종식 이후 불가피하게 대중 · 대러관계 재조정 등 축소 균형을 통해 체제 생존을 추구했던 북한은 자신들의 '신냉전' 주장을 발판으로 대외전략의 확대 재균형을 시도[5]
- '신냉전 외교'를 표방하는 대외전략의 확대 속에서 대남전략의 비중을 축소하거나, 대남전략을 억제 및 방어 개념에 기초한 안보전략만으로 재정의하여 남북 간 교류협력의 복원 가능성을 부인
- 북한의 '2개 국가론'에 기반한 통일노선 전환은 8차 당대회 이후 북한의 통치이데올로기화 하고 있는 '우리국가제일주의'의 착근과 확산에도 유리할 것이라는 판단이 작용
- 김정은 집권 이후 북한은 '민족' 담론을 '국가' 담론으로 대체하기 위해 지속적인 정책 변화를 시도해 왔으며 올해 하반기 헌법 개정을 통해 이러한 시도를 법적, 제도적으로 완성하려고 할 것으로 예상

  ※ 북한은 김정은 집권 이후 평양 표준시 도입 등을 통해 남북한의 독자적 국가성을 강조했으며, 8차 당대회를 계기로 당 규약 서문에서 '전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명과업 수행' 표현을 '전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주적인 발전 실현'으로 변경[6]

▪ 지난 반세기 동안 통일방안을 둘러싼 경쟁과 갈등, 타협의 모색 등에도 불구하고 남북 간 체제 경쟁이 북한의 완패로 끝난 상황에서 점진적 교류협력 확대에 의한 평화통일은 김정은 체제의 소멸로 이어질 것이라는 전략적 판단

4 노동당 제8기 9차 전원회의 확대회의 개최 이후 북한의 대남전략 및 통일노선 전환 배경을 두고 '수세적 조치'라는 주장과 '공세적 조치'라는 주장이 경합해왔다. 그러나 과거 북한의 대남 대외전략에 따른 정책적 조치들이 보여온 '공세적 측면을 부각한 방어적 차원의 조치', 또는 '공격적 조치를 통한 최선의 방어전략 구축'이라는 속성을 감안하면 '공세적 vs 수세적'의 양분법적 결론을 뛰어넘는 해석이 필요한 것으로 보인다. '수세적 조치' 주장과 '공세적 조치' 주장에 대한 개요는 성기영, "북한의 노선 전환을 보는 두 가지 시선" 『한국일보』 2024년 2월 22일을 참고할 것.

5 성기영, "최근 북한의 사회주의 외교 확대 배경 및 의도," 국가안보전략연구원 「이슈브리프」 통권 535호 (2024).

6 이제훈, "[단독] 북, 76년 지켜온 '남한 혁명통일론' 사실상 폐기," 『한겨레』 2021년 7월 1일.

- 고려연방제식 통일의 포기를 통일노선 전환이라는 명분으로 합리화[7] 하는 동시에, 남한에 의한 흡수통일 가능성이 높아지고 있는 상황을 반전시켜 정면돌파하는 방식으로 내부적 위기감을 차단
- '하나의 조선' 이데올로기에 바탕을 둔 선대 지도자의 유훈을 부정하는 북한의 평화통일과 민족 개념 폐기는 북한 내에서도 정치적 논란을 촉발하고 사회적 비용을 야기할 가능성[8]

■ 통일노선의 변화를 통해 대남전략 뿐만 아니라 대내적 수요와 대외적 여건 변화를 종합적으로 반영하는 정책적 돌파구를 마련함으로써 김정은의 리더십 공고화 시도

- 대내적으로는 남한풍 원천봉쇄를 통한 사회 통제 강화, 경제난 장기화에 따른 책임 전가, 독자적 국가 정체성 강화를 통한 자긍심 유도 등 의도 내재
- 대외적으로는 미국의 상대적 국력 축소, 미중 갈등으로 인한 한반도 문제의 진영화, 유엔 안보리 대북제재 기능 마비 등이 통일노선 전환을 위한 적기를 제공하고 있다고 판단
- 코로나 이후 국경무역 재개, 러북 밀착으로 인한 경제 지원 확보, 한미일 3국의 총선과 대선 등으로 인한 주변 정세의 유동성 등이 김정은으로 하여금 공세적 상황 타개 전략을 구사하도록 유도[9]
- 김일성 · 김정일 시대 통일노선의 과오를 부각하고, 남한에 의존하지 않는 '핵무력 강국'의 영도자로서 김정은의 위상을 강조함으로써 대내 리더십 고취
  ※ 올해 김일성 출생 112주년 행사에서 북한은 '태양절' 명칭을 없애고 만경대 호칭도 '태양의 성지'에서 '혁명의 성지'로 바꾸는 한편, '김정은 사상 일색화'를 강조함으로써 유훈통치에서 벗어난 김정은 우상화의 새로운 단계를 예고

■ 헌법에 핵보유를 명기하고 핵무력정책법을 제정해 핵독트린을 완성한 북한이 남한을 핵공격 대상에 포함하기 위해 '한민족' 개념을 배제하고 '교전국' 개념을 도입

- 김일성 · 김정일과는 달리 김정은이 '강력한 국방력'을 내세워 통일을 앞당기겠다고 주장하는 것은 한반도 유사시 핵무력 사용을 위협하며 미국의 무력 개입을 차단함으로써 자신들이 주도하는 통일환경을 조성하겠다는 의지의 표현[10]

7 이용준, "연방제 흡수통일의 50년 환상에서 깨어난 북한," 『조선일보』 2024년 4월 9일.

8 조한범, "새로운 통일 비전 배경과 추진 전략," 통일정책포럼 발표자료집 (서울, 통일연구원, 2024년 3월 20일), pp.14-15.

9 한기범, "북한의 대남정책 전환 '성격' 평가," 아산정책연구원. 「issue BRIEF」 (2024-06), p.8.

10 김경희, "고슴도치 이론(Porcupine Theory)과 북한 김정은 정권의 한반도 통일전략," 『新亞細亞』 28권 3호 (2021년 가을), pp.27-28.

- 남북한 교류협력 필요성과 가능성을 부인하는 대신 전쟁 발발시 '북한식 흡수통일' 목표를 대남 전략 강령으로 채택할 가능성

※ 김정은은 최고인민회의 연설에서 개정 헌법에 "전쟁이 일어날 경우 대한민국을 완전히 점령,평정,수복하고 공화국 령역에 편입시키는 문제를 반영하는 것이 중요하다"고 강조[11]

2. 통일논의에 대한 함의

▪ 북한의 통일노선 전환은 분단 이후 최초의 남북대화였던 1971년 적십자회담 이후 수많은 남북대화를 통해 도출했던 남북 합의문의 근간을 훼손할 가능성

- 남북정상선언 등 주요 남북합의 문건은 통일 관련 조항을 포함해 남북한의 통일 지향이라는 공동 목표를 분명히 하는 전제 위에서 교류와 협력 사업에 대해 구체적 이행 계획을 적시
- 1991년 남북고위급회담 결과 남북기본합의서에서 명시한 '통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'는 역대 남북한 정부가 암묵적으로 계승해 온 남북한 관계의 정체성으로 존재
- 2000년 6·15 남북공동선언에서 '남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안'의 공통성을 인정한 것은 역대 남북회담에서 통일방안에 관한 논의를 가장 구체화한 것으로 평가
- 한편, 남북한은 2000년 6·15 남북공동선언 이후로는 남북정상회담 합의문에 '평화통일' 또는 '평화적 통일'을 직접 언급하는 대신, '평화, 번영, 통일' 등을 개별적으로 표현하는 방식을 채택 (〈표 1〉 참조)

〈표 1〉 남북정상회담 합의문의 '통일' 관련 조항

시기	합의문 명칭	평화통일 및 통일방안 관련 조항
1972.7.4	남북공동성명	**(전문)** "쌍방은 **조국의 평화적 통일**을 하루빨리 가져와야 한다는 공통된 염원을 안고" **(1조)** "통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 **평화적 방법**으로 실현해야 한다." **(3조)** "**자주적 평화통일**을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방면적 제반 교류를 실시하기로 합의"
1991.12.13	남북기본합의서	**(전문)** "분단된 **조국의 평화적 통일**을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라 (중략) 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 **통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계**라는 것을 인정하고 **평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력**을 경주"

11 『노동신문』, 2024년 1월 16일.

시기	합의문 명칭	평화통일 및 통일방안 관련 조항
2000.6.15	남북공동선언	**(전문)** "**조국의 평화적 통일**을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 (중략) 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 **평화통일을 실현**하는 데 중대한 의의를 가진다" (2조) 남과 북은 나라의 통일을 위한 **남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정**하고 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로"
2007.10.4	남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언	**(전문)** "한반도 평화, **민족공동의 번영과 통일**을 실현 하는 데 따른 (중략) **자주통일의 새시대**를 열어나갈 수 있다는 확신을 표명" **(1조)** "**통일문제를 자주적으로 해결**" **(2조)** "남북관계 문제들을 화해와 협력, **통일에 부합되게 해결해 나가기로**" **(중략)** "**남북관계를 통일 지향적으로 발전**시켜 나가기 위하여"
2018.4.27	판문점선언	**(전문)** "**평화와 번영 통일을 염원**하는 온 겨레의 한결같은 지향' **(1조)** "공동번영과 **자주통일의 미래를 앞당겨**" **(3조)** "**한반도의 평화와 번영, 통일**을 향한 좋은 흐름"
2018.9.19	9월 평양공동선언	**(전문)** "현재의 **남북관계 발전을 통일로 이어갈 것**을 바라는 온 겨레의 지향과 여망"

- 남북 정상선언문에서 '평화(적) 통일'이라는 명시적 표현이 배제된 것은 노무현 · 문재인 정부의 '선평화·후통일' 논리와 북한의 흡수통일 거부감이 상호작용한 결과로 해석 가능
- 결과적으로 북한의 통일노선 전환은 남북 간 대화와 협상의 결과물에 포함된 '평화통일' 조항의 정책적 유효성마저 부인하는 결과를 초래할 것으로 전망

▪ 북한이 제15기 최고인민회의를 계기로 영토, 영해, 영공을 재정의하는 헌법 개정을 마무리한 후 공세적 대남전략을 구사하며 남북 간 충돌을 유발하는 도발에 나설 가능성

- 남북한의 '교전국 관계'를 입증하기 위해 서해 북방한계선(NLL) 주변에서 저강도 군사적 충돌을 야기함으로써 통일논의보다는 평화 구축이 시급하다는 여론을 자극
- 북한은 '평화통일' 담론을 배제한 후 '평화'와 '통일'을 의도적으로 분리하는 전략을 통해 핵무력 강국으로 독자생존의 길을 모색할 것으로 전망
- 북한이 노동당 대회를 계기로 새로운 통일노선의 확립을 대내외에 선포해왔던 전례를 감안하면 2026년 9차 당대회를 통해 김정은의 대남전략 독트린을 구체화할 개연성도 존재

※ 김일성은 6차 당대회(1980)를 통해 고려민주공화국 창립방안을 구체화한 반면, 김정은은 7차 당대회(2016)에서 김정일 시대의 '조국통일 3대 원칙'(1997)을 강조하는 데 그쳤고, 8차 당대회(2021)에서는 민족통일을 강조하는 대신 '우리국가제일주의'를 선포[12]

12 성기영, "김정은의 통일노선 전환 : 역사적 배경과 의미," 국가안보전략연구원, 「이슈브리프」 통권 513호 (2024), pp. 2-4.

Ⅲ 신통일담론의 필요성과 핵심 요소

1. 신통일담론의 필요성

▪ 북한의 통일노선 전환에 따른 대응조치 필요성

- 북한이 사회 전반에서 남북한 '하나의 민족' 개념과 '통일' 지향 목표를 제거하는 '사상투쟁'에 나선 상황에서 윤석열 정부가 추진해온 신통일미래구상과 민족공동체통일방안 보완 작업을 뒷받침할 수 있는 새로운 통일담론의 모색이 시급

  ※ 북한은 김정은의 최고인민회의 연설 이후 조평통 등 대남기구 폐지, 조국통일3대헌장기념탑 철거, 선전매체에서 '통일' 및 '민족' 관련 기사 삭제 등 대대적인 '통일 지우기'에 돌입

▪ 기존 통일담론의 효용성과 지속성에 대한 성찰적 검토

- 분단 이후 통일담론은 ① 민족주의 통일론, ② 통일편익론, ③ 북한민주화론 등을 3대 축으로 하여, 민족화해론, 민족공동체통일론, 3대 공동체 통일구상, '사실상의(de facto) 통일'론, 북한국제화론, 선진화통일론, 통일대박론 등 다양한 형태로 명멸을 반복
- 자유와 인권, 법치 등 국제사회가 인정하고 수용하는 보편적 가치를 통일의 미래상으로 설정하는 데에는 상대적으로 무관심
- 보수정부는 대북정책 수립과정에서 통일담론의 구성과 실현에 지속적 관심을 표명하였으나 대북정책과의 조화 속에서 현실성 획득에 실패
- 진보정부는 통일을 언급하지 않는 것이 이상적 통일론이라는 입장 속에서 대북 관여정책 시도만을 통일의 과정으로 인식하는 기능주의적 오류를 반복
- 국제질서의 진영화, 정치 · 경제 · 군사 복합갈등의 출현, 다자주의 메커니즘의 형해화, 가치외교의 부상, 지정학의 귀환, 북한의 핵국가화, 김정은 체제의 장기화 등 국제 및 지역정세 흐름 반영 필요

▪ 남북관계 주도 통일기반 조성 작업의 한계

- 국제규범을 위반하는 북한의 핵미사일 도발 및 위협, 인권 탄압 등을 청산하고 자유와 인권, 법치 등 보편적 가치에 기반하는 통일 미래상은 남북관계 차원만으로는 해결 난망
- 역대 정부 중 가장 호혜적이고 우호적인 대북정책을 펼쳤던 문재인 정부를 향해 '대적 선언'을 공표한 김정은 체제가 단기간 내에 한국 정부를 대화 상대로 인정할 가능성은 희박

- 미중 양국이 동아시아 지정학 판도를 놓고 경쟁하는 상황은 남북관계 기반 통일정책 추진과정에도 부정적 영향력을 행사

▪ 한반도 통일에 대한 국제사회의 지지와 협력 중요성 증대

- 미중 전략경쟁과 동북아의 지정학적 긴장은 한반도 통일의 시기, 방식, 통일 이후 지역 질서 변화에 대한 관심을 증대시키는 계기로 작용
- 미중일러 등 주변 이해당사국들은 표면적으로는 한반도의 평화와 안정을 강조하면서도 한반도 통일 시나리오에 대해서는 상이한 전략적 고려
- 주변 이해당사국들은 단기적으로는 우크라이나 전쟁과 대만 문제에 집중하기 위해 한반도의 현상 유지를 원하지만, 장기적으로는 자국에 유리한 통일 시나리오와 전략적 이해관계를 구상
- 대한민국의 통일담론과 국제사회의 이해관계를 동조화하는 통일지향 외교를 강화하기 위해 통일담론을 재정비하고 국내외적 공감대 확보에 나설 필요성 대두

2. 신통일담론 수립 방향 및 핵심 요소

(1) 신통일담론 수립 방향

▪ 균형적 통일담론

- 통일정책 수립 및 이행과정에서 대북전략과 외교전략 사이의 균형, 대북 억제력 강화와 남북 교류협력 사이의 균형, 민족 중심 사고와 국제환경 고려 사이의 균형, 규범적 가치와 실질적 이익 사이의 균형 등을 추구

▪ 현실적 통일담론

- 기존 남북합의 정신 및 통일방안의 핵심요소를 계승하되, 합의 이행의 실효성을 보장하고 국제질서의 전환이 불러올 통일환경 변화에 적응하기 위해 미중일러 등 핵심 이해당사국의 대외전략과 대북전략을 종합적으로 평가하는 바탕 위에서 실사구시(實事求是)적인 통일담론을 지향

▪ 탄력적 통일담론

- 미래세대의 통일인식에 부합하는 통일구상을 수립하기 위해서는 민족적 당위와 국제적 현실을 반영하는 통일인식의 기반 위에서 중장기적으로 국가의 재정능력 추이, 출생률과 고령화 수준, 복지

제도 개편 현실 등을 반영할 수 있도록 '현실적응력을 가진(adaptive)' 탄력적 통일구상이 필요

(2) 신통일담론의 핵심 요소

▪ 자유민주적 기본질서에 입각한 통일정책 추진[13]

- 대한민국 헌법 제4조 '자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책'을 신통일담론의 출발점으로 설정
- 현행 헌법 제4조는 1987년 민주항쟁 이후 여야 합의에 의한 7차 개헌 당시 삽입된 조항으로 광범위한 국민적 공감대를 반영하고 있으며 향후 개헌 논의시에도 존중되어야 함
- 헌법재판소는 국가보안법 위헌심판사건, 노무현 대통령 탄핵사건, 통진당 해산 사건 등을 통해 '자유민주적 기본질서'의 핵심 요소에 대해 기본적 인권 존중, 국민주권, 권력분립, 복수정당 제도 등을 강조[14]
- 헌법 제4조는 행위 주체의 의무를 전제하는 '강행규범'으로서 '자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책' 추진은 정치적 선언을 넘어 정부에게 이행 의무를 부과[15]
- 헌법 전문과 제4조에서 천명하고 있는 '자유민주적 기본질서'의 핵심개념으로 인권, 자유, 법치 등이 구현된 통일 미래상을 설계하고 이를 신통일담론에 접목하려는 시도를 구체화할 필요
- 통일 이후 국가 정체성으로서 자유민주주의 지향성을 재확인하고 '통일준비=흡수통일 시도'라는 인식을 극복하려는 노력 필요[16]

▪ 민족동질성 회복을 강조하고 단일국가 지향을 재확인

- 북한의 남북한 한민족 개념 부인, '2개 국가론' 주장에도 불구하고 민족동질성 회복에 기반하는 통일담론의 전면적 확산 노력 필요
- 북한의 '2개 국가론' 선포를 계기로 한반도 분단의 역사와 남북한의 경제사회적 격차 형성 과정,

13 성기영, "'자유민주적 기본질서'에 기반한 민족공동체통일방안의 개편 방향 : 주요 쟁점과 과제." 국가안보전략연구원. 「전략보고」 통권 227호 (2023). pp.3-6.

14 김선택, "자유민주적 기본질서와 통일," 『통일법연구』 제3권 (2017.10) pp.13-18.

15 이상훈 · 금창섭, "헌법상 통일조항에 대한 법리적 고찰," 「남북법제개선 연구보고서」 (2004) https://www.unilaw.go.kr (검색일: 2024년 5월 10일)

16 김인한 외, "자유민주주의 통일 담론 연구." 2023 통일부 연구용역 최종보고서, 경제사회연구원. https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1250000-202400004&gubun=totalSearch&menuNo=I0000002 pp.66-69 (검색일: 2024년 5월 13일).

대한민국 정부의 통일을 위한 노력 등을 국제사회에 대대적으로 홍보

▪ 통일회의론의 극복과 통일만능론의 경계

- '통일대박론'과 같은 통일만능론이나 '선평화, 후통일론'이 초래할 수 있는 통일회의론을 극복하고 통일준비론과 통일대비론을 주류화함으로써 통일담론의 지속성과 효율성을 추구
- 신통일담론을 국내외 통일회의론을 극복하기 위한 계기이자 분단 100년을 앞둔 대한민국의 미래 비전 구상 모멘텀으로 활용
- 한국 사회의 저출생, 경제활동인구 감소, 저성장, 대륙경제와의 단절 등 구조적 문제를 해소할 수 있는 생산적 계기로서 통일문제에 대한 인식 확산을 유도
- 통일이 한국 사회의 주요 문제점들을 일거에 해소할 수 있는 만능해법이라는 인식론적 오류를 경계

※ 통일비용 부담 세대의 확고한 지지를 획득하지 않고서는 신통일담론의 동력을 확보할 수 없음

Ⅳ 정책적 고려사항

- 북한의 통일노선 전환에 맞대응하여 평화적 방식으로 통일을 달성하고자 하는 정부의 의지를 국내외에 강조하되, 민족동질성 회복을 위한 북한의 자세 변화를 촉구
  - 북한이 주장하는 흡수통일 의지가 없음을 확인하고 대한민국의 통일 정책은 자유민주적 기본질서에 입각하여 추진하되, 통일 이후의 궁극적 정치제도는 남북한 주민들 스스로 결정하게 될 것이라는 점을 국제사회에 강조함으로써 북한의 '흡수통일=제도통일' 논리에 대응
  - 북한의 민족 개념 부정이 '손바닥으로 하늘을 가리는 시도'라는 점을 분명히 하고 이산가족 상봉 재개, 납북자 송환, 사회문화 교류 등 단일민족 개념에 기반한 남북관계 쟁점 사안들에 대한 북한의 협조를 촉구

- 북한이 헌법 개정과 영토관련법 제정 등 법률적, 제도적 정비를 마친 후 국제사회를 상대로 남북한의 영구분단을 추인받으려고 시도할 경우에 대비한 대응책 마련
  - 북한이 헌법에 영토, 영해, 영공 관련 조항을 신설하고 남북 간 군사적 갈등을 야기할 수 있는 국경 개념을 도입할 가능성이 높아지고 있음
  - 통일부를 중심으로 북한의 예상 행동에 대한 시나리오를 작성하고 군사적 억제와 대화 촉구, 국제사회에 대한 설명 노력 강화 등을 동시병행적으로 진행

- 통일을 정치적으로 정의하거나 통일과정을 형식적으로 제도화하는 데에 초점을 맞추기 보다는 분단이 초래한 현실적 고통과 손에 잡히는 통일의 미래상을 제시하기 위한 담론 전파 형식에 착안
  - '담론'은 논쟁이나 토론을 거쳐 사회적 공감대 확보가 가능한 지식체계를 의미하는 만큼 국내외 수용자들을 대상으로 하는 '스토리텔링' 형식이 중요

- 남북관계 복원에 대한 단기적 기대감보다는 세대를 아우르는 통일담론에 대한 국내외 공감대 확보를 목표로 신통일담론을 설계
  - 신통일담론 수립과정은 우리 사회의 통일 수용 능력을 높이고 국제사회에서 통일 공감대를 넓히는 과정과 동시에 진행되어야 함
  - 남북 간 민족동질성을 재확인하고 통일지향적 남북협력에 도움이 되는 사업으로부터 남북교류의 재가동을 시도

▪ 남북관계 경색 장기화와 북한의 탈규범적 행동, 독재체제 장기화 등에 의해 통일에 부정적 시각을 가진 국내외 미래세대의 인식을 고려하는 신통일담론 필요

- 통일연구원의 'KINU 통일의식 조사 2022'에서는 '통일이 필요하다'는 응답이 20대 39.1%, 30대 42.4%로, 2014년 조사(20대 61.5%, 30대 60.2%)에 비해 대폭 하락 (전체 응답자의 '통일 필요' 의견은 2014년 69.3%에서 2022년 53.4%로 하락)[17]
- 서울대 통일평화연구원의 '2023 통일의식 조사'에서 19~29세의 41.2%, 30대의 35%가 '통일은 (별로 또는 전혀) 필요하지 않다'고 답변 (전체 응답자 중 '통일 불필요' 의견은 29.8%)[18]
- 청년세대의 국제경험 확대, 미디어 환경의 글로벌화 등으로 인해 민족 중심 통일논의에 대한 설득력이 줄어들고 있는 상황에 유념
- K-콘텐츠에 우호적인 해외 청년세대(global young generation)를 수요자층으로 하는 통일 공공외교 전략 수립 및 이행기구 설치

▪ '정치적 사건'으로서의 통일이라는 목표 자체에 매몰되기보다는 '지속적인 남북한 통합과정'에 정책적 역량을 집중

- 통일준비와 남북한 통합과정의 일환으로 탈북민들의 정착 지원을 위한 재정 지원을 확대하고 직업능력 배양 등 사회적 지원 인프라도 강화하는 노력을 배가
- 범정부적 통일준비와 남북한 통합과정을 설계하기 위해 각 부처별 통일준비 담당관 제도를 신설하고 대통령 직속 통일준비 기구 설치를 검토

17 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』. 서울: 통일연구원, 2022.

18 김범수 외. 『2023 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2023.

참고문헌

김경희. “고슴도치 이론(Porcupine Theory)과 북한 김정은 정권의 한반도 통일전략.” 『新亞細亞』 28권 3호 (2021년 가을), pp.9-41.

김범수 외. 『2023 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2023.

김선택. “자유민주적 기본질서와 통일.” 『통일법연구』 제3권 (2017.10)

김인한 외. “자유민주주의 통일 담론 연구.” 2023 통일부 연구용역 최종보고서, 경제사회연구원. https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1250000-202400004&gubun=totalSearch&menuNo=I0000002 (검색일: 2024년 5월 13일)

박주화 외. 『KINU 통일의식조사 2022』. 서울: 통일연구원, 2022.

성기영. “‘자유민주적 기본질서’에 기반한 민족공동체통일방안의 개편 방향 : 주요 쟁점과 과제.” 국가안보전략연구원. 「전략보고」 통권 227호 (2023).

_____. “통일노선 전환한 김정은의 속마음.” 『한국일보』 2024년 1월 25일.

_____. “김정은의 통일노선 전환 : 역사적 배경과 의미.” 국가안보전략연구원. 「이슈브리프」 통권 513호 (2024).

_____. “북한의 노선 전환을 보는 두 가지 시선.” 『한국일보』 2024년 2월 22일.

_____. “최근 북한의 사회주의 외교 확대 배경 및 의도.” 국가안보전략연구원 「이슈브리프」 통권 535호 (2024).

이상훈 · 금창섭, “헌법상 통일조항에 대한 법리적 고찰,” 「남북법제개선 연구보고서」 (2004) 통일법제데이터베이스 https://www.unilaw.go.kr (검색일: 2024년 5월 10일)

이용준. “연방제 흡수통일의 50년 환상에서 깨어난 북한,” 『조선일보』 2024년 4월 9일.

이제훈. “[단독] 북, 76년 지켜온 ‘남한 혁명통일론’ 사실상 폐기.” 『한겨레』 2021년 7월 1일.

조한범. “새로운 통일 비전 배경과 추진 전략.” 통일정책포럼 발표자료집 (서울, 통일연구원, 2024년 3월 20일), pp. 13-19.

한기범. “북한의 대남정책 전환 ‘성격’ 평가.” 아산정책연구원. 「issue BRIEF」 2024-06.

『노동신문』

Abstract

The Retreat of Unification Initiative of North Korea and the New Unification Discourse of South Korea

Ki-Young Sung
(Institute for National Security Strategy)

Kim Jong-un declared the complete abolition of what they called 'peaceful unification' drive that had been maintained during the Kim Il-sung and Kim Jong-il era through the 8th plenary session of the Workers' Party of the DPRK and his speech at the Supreme People's Assembly. Ahead of the 80th anniversary of the division of the two Koreas and the establishment of the North Korean regime, the half-century-long unification initiative that dominated the Kim Il-sung and Kim Jong-il era was completely negated. And the Kim Jong-un era's strategy toward the South was newly drafted. Following North Korea's declaration to scrap its nominal policy on 'peaceful unification', there is a growing possibility that it will undermine the fundamental foundation of the various agreements reached through inter-Korean dialogue since the Red Cross talks back in 1971. In addition, North Korea's actions are expected to result in the denial of the policy validity of the 'peaceful unification' clause, which is included in the results of inter-Korean dialogue. Therefore, as part of countermeasures against North Korea's declaration for unification by force, a reflective review of the effectiveness and sustainability of the existing unification discourse is inevitable. The new unification discourse should be oriented toward 'balanced', 'realistic', and 'resilient' discourse. In addition, the key elements of the new discourse should be the promotion and preparation for peaceful unification based on the basic free and democratic order. The restoration of national homogeneity and ultimate reaffirmation of one nation-based unification idea is also essential. The national aim should be preparation for unification

that overcomes both the ‘unification skepticism’ and the ‘unification=panacea’ perception.

Keywords: North Korea's new unification initiative, peaceful unification, new unification discourse, preparation for unification

Institute For National Security Strategy

www.inss.re.kr

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS 전략보고

JUNE 2024.
No. 273

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr

국가안보전략연구원